시정연 2004-R-31

서울시정개발연구원 2004

노동시장수급불균형에 따른 서울시 중장기 고용훈련 대책

윤 형 호

서울시정개발연구원

시 정 연
2004-R-31

노동시장수급불균형에 따른 서울시 중장기 고용훈련 대책

Seoul's Medium-Term Job Training Policies Meeting The Unbalance of Demand and Supply in Market

2004

서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

연 구 진

연 구 책 임 윤 형 호 • 도시경영연구부 부 연 구 위 원
연 구 원 권 태 희 • 도시경영연구부 위 촉 연 구 원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책 건의

요약 및 정책건의

Ⅰ. 연구의 개요

1.. 연구의 개요

o 국내 노동시장은 1990년대 중반이후 수요와 공급측면에서 모두 근본적인 변화를 맞이하였음.

- 수요측면에서 1990년대 정보통신의 발전으로 지식기반경제로 급속히 전환하였고 고용구조 측면에서 정리해고, 임시직 및 경력직 채용 등 새로운 인사관리시스템을 도입하였음.
- 공급측면에서도 출산율의 저하와 평균수명 연장으로 인해 청년층의 인구비중이 감소한 반면 중・장년층의 비중은 증가하였고, 고령층의 비중은 급증하였음. 기업의 경력직 및 전문직을 선호 때문에 청년층의 구직이 어려워지고, 직장으로의 이행기간이 증가하면서 이들의 경제활동참가율이 감소하였음. 인구의 고령화로 인해 고령인구의 경제활동은 증가하고 있으며, 이들의 취업문제는 노동시장의 중요한 현안이 될 전망임.

o 최근 국내 경제는 저성장시대로 접어들었으며, 고용창출능력은 둔화되었다. 특히 문제가 되는 것은 특정계층이 극심한 취업난을 겪는 노동시장의 단절화현상과 특정계층의 취업난과 특정직종의 인력난이 병존하는 노동시장의 수급불일치임.

- 대졸 취업희망자는 증가하였으나 기업의 고용은 대졸자가 선호하는 단순사무직보다는 전문직에서 일어나고 있으며, 그 결과로 대졸청년층은 취업난을, 기업은 전문직 인력난을 겪는 수급불일치가 발생하고 있고 3D 업종에 대한 취업기피로 인해 청년층은 높은 실업률을, 제조기업은 기능직 인력난을 겪고 있음.

o 이러한 배경아래 서울시의 현행 직업훈련정책은 기본적으로 산업인력양성에 의의를

두는 공급위주형 정책으로 계층별 정책수요나 개인별 특성에 부합하는 직업훈련을 제공하기에는 미흡하기 때문에 본 연구는 서울의 노동수급불일치를 해소하고 계층별 특성을 반영하는 직업훈련 대안을 모색하고자 함.

2. 연구목적

본 연구의 주된 목적은 노동시장의 불균형에 대응할 수 있는 서울시의 중장기 고용훈련 대책을 제안하는 데 있음. 노동시장의 분절화현상과 계층별 수급불균형에 대응하기 위해 다음과 같은 서울시의 중장기 고용훈련 대책을 제시할 것임.

첫째, 중앙정부와 지방정부의 직업훈련에 관한 역할정립 제안
둘째, 성장동력산업의 기능인 공급을 위한 직업훈련 정책제안
셋째, 전문기능인 양성을 위한 직업훈련 정책제안
넷째, 형평성 제고를 위한 취약계층 직업훈련방안 제안
다섯째, 중소기업 인력난 해소와 직업훈련 연계방안

II 연구의 주요내용

1. 산업 및 고용구조의 변화

o 서울시의 산업구조의 변화를 보면 제조업 부가가치비중은 지속적으로 감소하여 2002년 7.9%를 기록하였으며 반면 서비스업 비중은 증가하여 84.0%를 차지하였음. 고용구조에서도 산업구조 변화에 상응하여 제조업의 고용비중은 감소하여 2002년 15.0%를 기록하였고 서비스업 고용비중은 79.2%까지 증가하였음.

- 서울의 고용구조의 문제점은 도소매・음식숙박업의 고용비중이 2002년 31.5%일 정도로 과도하게 높고 제조업의 고용비중(7.9%)은 도쿄(2001년 16.4%)에 비해 낮을 정도로 저조하기 때문에 향후 실업이 많이 예상되는 도소매・음식숙박업으로부터 제조업부문으로 고용전환이 이루어져야 함.

- 서울의 금융업, 사업서비스업, 교육, 의료업과 같은 지식기반서비스업의 고용비중은 런던, 뉴욕과 비교하면 낮은 수준이므로 서비스업 내에 있어서 고용의 질적구조 개선이 필요함.

2. 노동시장의 수요·공급분석

o 서울시의 인구비중은 30대 이하 감소, 40세 이상은 증가하고 있으며, 60대 이상 고령층은 급증하여 인구의 장년화가 진행되고 있음. 1990~2000년 사이 20대 이하의 비중은 35.0%에서 26.8%로 급감하였고, 40대와 50대는 각각 12.4%와 7.4%에서 16.1%와 10.6%로 증가하였음. 특히 60대 이상은 5.4%에서 9.1%로 급증하여 고령층의 취업이 중요한 현안으로 대두함.

o 서울시의 연령별 고용현황을 보면, 1997~2003년 사이 20대 고용비중은 28.4%에서 23.2%로 급감하였고, 반면 40대, 50대, 60대 고용비중은 각각 22.2%, 13.2%, 5.2%에서 26.3%, 14.2%, 6.5%로 증가함.

o 서울시의 실업률은 1997년 2.7%에서 1998년 7.6%로 급증한 후 2003년 4.5%로 감소되었으나 15~29세 청년층의 실업률은 여전히 2003년 8.7%를 유지하여 청년층의 고용문제가 심각함.

o 서울시 실업률이 균형실업률인 3.0~3.4%보다 높은 반면 한편으로는 인력부족률이 발생하고 있음. 특히 제조업의 2003년 노동력부족률은 0.84%에 달하고 있음.

3. 서울시의 고용훈련실태와 문제점 분석

o 서울시의 공공 직업훈련은 시립직업전문학교의 직업훈련과와 중앙정부의 위임을 받은 고용촉진훈련으로 이루어지고 있음. 또한 비중은 적지만 여성발전센터의 직업훈련과 노인취업훈련센터의 직업훈련을 공공 부문에서 제공하고 있음.

o 시립직업전문학교는 취약계층의 직업훈련을 통한 취업으로 생활안정을 도모하고 지

역 중소기업이 필요한 산업인력을 양성하는 데 목적이 있음. 시립직업전문학교의 2003년 입학생은 약 3,500명이고 중도탈락률은 5% 정도로 매우 낮고 취업률이 60%에 이르러 타 공공 직업훈련기관보다 훈련성과가 우수함. 반면 고용촉진훈련의 2003년 중도탈락률은 27.3%로 높고 취업률은 30.7%로 낮음.

- 시립직업전문학교의 이러한 양적인 우수한 평가에도 불구하고 훈련생의 계층별 특성과 기업수요를 반영하지 않은 공급위주의 훈련정책을 시행하고 있음. 첫째, 시립직업전문학교에 직업훈련에 참여하는 중·고령자의 비중이 증가하여 35~44세와 45~54세가 각각 15.9%와 9.5%를 차지하고 있음. 그러나 이들 중·고령자의 학업수행 능력이 떨어지고 취업이 어려우므로 이들 특성에 맞는 별도 직업훈련반이 필요하나 청년층과 합반을 운영하고 있음.
- 취약계층의 훈련시 수반되는 정책수요(예: 훈련보조금, 취업알선)과 연계되지 않은 훈련이 시행되므로 시립직업전문학교 훈련생의 취약계층 비중이 5%이내 불과함.

o 여성발전센터는 현재 운영프로그램의 70%를 직업훈련으로 편성하는 등 직업훈련기관으로 전환을 꾀하고 있지만 여전히 참가자들이 프로그램과정을 직업훈련으로 보다는 여가선용으로 생각하는 편이고 직업훈련 기간이 짧고 전문성이 부족하여 결과적으로 취업이 단순노무직에 제한되고 취업률도 부진함.

o 2004년 상반기 개소된 노인취업훈련센터는 아파트경비, 배달원, 주차원 등 단순노무직을 위한 3~4일의 취업적응훈련을 실시하고 있어 구직 고령층의 학력이나 경력에 적합한 직종별 전문훈련은 시행되고 있지 않음.

3. 서울시 고용훈련의 중장기정책

o 현재 국내 고용훈련제도는 중앙정부 위주로 시행되고 있어 지역주민의 계층별 특성과 지역기업 수요에 맞는 직업훈련이 시행되지 못하고 있음. 다행히 서울시는 현재 1년 기간의 기능인양성 직업훈련만을 시행하고 있어 서울시 산업구조와 고용구조에 적합한 직업훈련을 시행하고 있음. 그럼에도 불구하고 중앙정부의 직업훈련기관으로 전문기능사를 양성하는 2년제 직업훈련기관이기도 한 서울소재 기능대학의 졸업생의 취업률은 매우 낮아 준전문가의 인력난을 겪고 있는 서울 중소기업의 수요를 충당하고 있지 못

함. 그러므로 서울시에 2년제 직업훈련기관의 필요성이 대두됨.

o 서울시가 선정한 정보통신, 디지탈컨텐츠, 바이오・나노산업, 의류・패션산업, 금융 및 사업서비스산업과 같은 신성장 동력산업에 관해 공공이 인력공급정책을 입안을 할 수 있지만, 이 분야의 훈련은 전문적이고 장기간이고 민간이 경쟁력을 갖고 있으므로, 민간이 훈련을 담당하는 것이 적절함.

o 서울시 중소제조업의 2003년 인력부족률은 5.0%에 달하고 재직자 직업훈련도 미흡한 실정임. 실례로 재정이 취약한 150인 미만 중소기업의 직업훈련참여율은 2002년 4.0%로 나타나 매우 미미함. 시립직업전문학교 취업률자료에 따르면, 기계, 전기, 건축과 같이 중소제조업과 관련된 3D 업종의 수료생 취업률은 80-90%일 정도로 매우 높지만 여전히 3D 업종을 기피하는 분위기임. 중소제조업 기능직 취업을 희망하는 청년층과 특정 직종의 훈련을 마친 기능공 또는 준전문가를 원하는 중소기업을 연계하여 중소기업직업훈련컨소시엄을 구성하는 것이 중소기업에 인력을 공급하고 수료생의 취업을 제고한 가장 효율적인 방안임.

o 고령화 진전에 따른 경제성장 잠재력의 약화에 대응하기 위해 고령자의 인적자원화가 요구됨. 특히 중・고령자는 학습능력이 떨어지고, 수료 후 수요기업이 채용을 기피하기 때문에 훈련과 취업관리에서 특별한 대책이 요구되어 고령자 특성에 맞는 별도 훈련반이 요구됨.

o 경제여건의 변화로 사무직 근로자의 조기퇴직 및 이・전직이 빈번해짐에 따라 사무직 근로자의 커리어관리 재훈련이 시급함. 대부분 중・고령자인 사무직 근로자가 제조업 및 정보통신 관련 직업훈련을 새로이 이수하기 어려운 현실을 감안할 때, 서울시립직업전문학교내에 이들 계층을 대상으로 하는 기존 커리어를 활용하는 적절한 직업훈련이 개발되어야 함.

o 기초생활수급대상자와 같은 취약계층의 인원은 절대적으로 적고, 더욱이 기초생활수급대상자들은 근로능력부재, 가사업무부담, 수급으로 인한 자활의지부족 등 다양한 이유로 직업훈련에 참여하기가 어려움. 그러므로 절대적으로 수가 부족한 우선선발대상보

다는 대상인원이 기초생활수급대상자의 3배 이상달하고 있는 비수급자와 차상위 저소득근로자의 직업훈련을 유도하는 것이 중요함. 이들 저소득 계층은 훈련기간 동안 소득상실 때문에 실질적으로 직업훈련에 참여를 꺼려하므로 인력난을 겪는 중소제조업의 직종의 직업훈련에 참려시 훈련수당을 지급하는 하는 방안이 필요함.

o 현행 서울시의 직업훈련은 고용안정과, 여성정책과, 노인복지과에서 개별적으로 시행하고 있는 데 이를 총괄하여 종합적인 직업훈련정책을 입안하는 것이 바람직함. 즉 직업훈련과 관련된 이들 실무과는 공동으로 매년 직업훈련에 대한 사업계획을 작성하여 계층별 가장 합리적인 직업훈련과 취업전달시스템을 설계하고, 과별로 적정하게 배분하여 시행하는 것이 중요함.

o 서울시, 서울시교육청, 지역 중소기업, 직업훈련기관, 민간기관 등 지역경제와 직업훈련에 관계되는 주체들로 구성된 지역 직업훈련위원회를 구성하고 지역 직업훈련위원회는 지역훈련수요와 훈련과정에 관련된 정책에 대한 자문뿐만 아니라, 훈련과 관계된 취업알선, 학교교육, 복지수요에 관련된 다양한 자문을 함.

o 취약계층은 육아, 가사, 훈련기간 중 소득상실로 인해 훈련에 참여하지 못하고 있다. 취약계층은 훈련수요뿐만 아니라 복지수요도 함께 있기 때문에 이를 연계하여 직업훈련을 실시하여야 함. 한 예로, 여성위주의 직업훈련 프로그램을 운영하는 한남직업전문학교는 유아원을 운영하는 방안을 제시할 수 있고 근로저소득계층이 직업훈련에 참여하면 훈련수당을 지급하여 소득상실을 보상하는 방안이 있음.

4. 정책건의

o 한국경제가 두 가지 중요한 경제적인 현안을 가지고 있는 바 수출경기와 내수경기의 양극화, 상위소득과 저소득계층의 소득불평등 심화와 같은 경제의 양극화와 고용없는 성장임. 이러한 경제현상으로 말미암아 서울시의 고용문제는 중요하고 청년층, 사무직 퇴직자, 고령층, 저소득근로자, 영세자영업자들의 취업을 위한 직업훈련은 시급한 과제임. 그러나 직업훈련이 실효성을 갖기 위해서는 산업정책과 연계되어야 하며 훈련생들의 특성에 맞는 직업훈련이 이루어져야 함. 당면 경제현안과 노동시장의 계층별 인력특

성에 대응하여 다음과 같은 구체적인 정책제안을 제시하고자 함.

● 청년층 직업훈련과 중소기업직업훈련컨소시엄을 연계하는 것임. 인력난을 겪고 있는 중소기업의 기능직 및 준전문직 취업을 원하는 청년층을 중소기업직업훈련컨소시엄에서 훈련을 받도록 하고 기업에게는 고용보조금 인센티브를 제공하는 것임.

● 중·고령자의 직업훈련에 대한 정책 재정립임. 조기퇴직한 40~50대 사무직을 비롯한 인력은 재취업을 위한 직업훈련을 원하고 있으나 직업훈련능력이 청년층에 비해 뒤떨어 질 수 있고, 직업훈련과 구직활동에서 적응문제가 발생하기 때문에 서울시립직업전문학교 내에 중·고령자 반을 신설하고 이들에 맞는 직종훈련을 실시하는 것이 바람직함.

● 서울지역의 중소기업은 준전문직 인력난을 겪고 있으나 서울소재 기능대학 인력이 산업현장에서 이 같은 인력수요를 충당하는 역할을 수행하지 못하고 있으므로, 서울시는 장기적으로 2년제 직업훈련과정 신설을 검토하는 것이 필요함.

● 저소득 근로자들의 훈련기간 중 소득상실 보전을 위해 직업훈련 시 훈련수당을 지급하고 저소득 취약계층은 훈련 후 취업이 순조롭게 이루어지지 않으면 생계에 직접적 영향을 받으므로 직업훈련에 대한 홍보, 직업훈련 시 소득보전, 취업알선 등 취업전달시스템이 확립되어야 함.

● 지역 특성에 맞는 직업훈련 정책을 입안하고 서울시, 기업, 직업훈련기관, 학교 등 지역의 경제주체들의 정책참여를 유도하기 위해 직업훈련위원회를 구성하고 직업훈련위원회는 지역기업 수요를 반영한 직업훈련제도를 마련하고 특히 청년층, 여성층, 저소득 근로자, 고령층이 중소기업에 채용될 수 있도록 중소기업과 협력관계를 구축하여야 함.

● 노동부는 장기실업자, 청년층, 고령층, 중년여성층의 취업을 원활하기 위해 고용보조금을 기업에게 지원하는 제도를 가지고 있으나 지역의 각 인력계층의 특성과 기업수요정보에 대한 접근도에서 서울시보다 떨어짐. 그러므로 서울시는 자체 취업 및 직업훈련에 관한 지원제도와 중앙정부의 지원제도를 적절하게 혼합하여 지역의 인력계층과 기

업의 특성에 맞는 최적의 취업전달시스템을 설계하고 중앙정부와 협의하여 필요한 재정지원을 얻음.

● 직업전문학교, 서울시, 구청의 연계와 직업훈련에 관한 구청의 역할증대가 요구되고 구청은 관내 저소득근로자, 장기실업자를 파악하여 직업훈련을 홍보하고 직업훈련, 복지정책, 취업알선이 효과적으로 전달하는 데 기여하여야 함.

목 차

제 Ⅰ 장 연구의 개요 ····· 3
제 1 절 연구의 배경 및 목적 ····· 3
1. 연구의 배경 ····· 3
2. 연구목적 ····· 5
제 2 절 연구범위 및 연구방법 ····· 6
1. 연구범위 ····· 6
2. 연구방법 ····· 6

제 Ⅱ장 산업구조 및 고용구조 변화 ····· 11
제 1 절 산업구조의 변화 ····· 13
1. 선진국의 산업구조 변화 ····· 13
2. 국내 산업구조 변화 ····· 16
3. 서울시의 산업구조 변화 ····· 19
4. 선진 대도시의 산업구조변화 ····· 24
제 2 절 고용구조의 변화 ····· 28
1. 선진국의 고용구조 변화 ····· 30
2. 국내 고용구조 변화 ····· 31
3. 서울시의 고용구조 변화 ····· 42
4. 선진 대도시의 고용구조 ····· 51

제 Ⅲ 장 노동시장의 수요·공급분석 ····· 59
제 1 절 국내 노동공급 구조 ····· 61
1. 국내 인구구조 ····· 61
2. 국내 경제활동인구 및 경제활동참가율 ····· 63
제 2 절 서울시의 노동공급 구조 ····· 76
1. 서울시의 인구구조 ····· 76
2. 서울시의 경제활동인구 및 경제활동참가율 ····· 77
제 3 절 노동시장의 수급불균형 ····· 82
1. 균형실업률 ····· 83

2. 국내 고용인구 및 실업률 ····· 84
3. 서울시의 고용인구 및 실업률 ····· 91
4. 국내 인력부족률 ····· 100
5. 서울시의 인력부족률 ····· 104

제 Ⅳ 장 서울시의 고용훈련 실태와 문제점 분석 ····· 107
제 1 절 국내 직업훈련 제도와 현황 ····· 107
1. 직업훈련에 대한 이론 ····· 107
2. 국내 직업훈련 제도변천과 현행제도 ····· 111
3. 국내 직업훈련체계 ····· 116
4. 국내 공공직업훈련 현황 ····· 124
제 2 절 서울시 직업훈련 실태 ····· 132
1. 서울시의 공공직업훈련 ····· 133
2. 민간부문의 직업교육훈련 ····· 147
제 3 절 서울시 직업훈련의 문제점과 개선방안 ····· 149
1. 중소기업에 대한 인력공급 ····· 150
2. 저소득계층에 대한 직업훈련 ····· 163
3. 여성층에 대한 직업훈련 ····· 175
4. 중·고령층에 대한 직업훈련 ····· 180
5. 청년층에 대한 직업훈련 ····· 190

제 Ⅴ 장 서울시 고용훈련의 중장기대책 ····· 197
제 1 절 서울시와 중앙정부의 고용훈련 기능분담 ····· 198
1. 선진국 직업훈련에 있어 지방정부의 역할 ····· 201
2. 서울시와 중앙정부의 직업훈련 기능분담 ····· 207
제 2 절 서울시 직업훈련의 중장기 정책 ····· 212
1. 노동력 수요구조 변화에 대응한 직업훈련 ····· 213
2. 노동력 공급구조 변화에 대응한 직업훈련 ····· 214
3. 형평성제고를 위한 취약 저소득계층의 직업훈련 ····· 216
4. 직업훈련 인프라구축 ····· 217

제 Ⅵ장 정책건의 및 향후과제 ····· 223
제 1 절 정책건의 ····· 223
제 2 절 향후 과제 ····· 227

참고 문헌 ····· 231
부록 ····· 235
Abstract ····· 247

표 목 차

<표 2-1> 선진국의 산업별 부가가치비중 ····· 14
<표 2-2> 선진국의 기술집약도별 제조업 부가가치 비중 ····· 15
<표 2-3> 한국의 산업별 부가가치 비중 ····· 16
<표 2-4> 국내 산업별 부가가치 비중 ····· 17
<표 2-5> 국내 기술집약도별 제조업 부가가치비중 ····· 18
<표 2-6> 국내 산업별 부가가치 추이 ····· 19
<표 2-7> 서울시의 부가가치 비중 ····· 21
<표 2-8> 서울 제조업의 산업별 부가가치 ····· 22
<표 2-9> 구로동 디지털단지 업종별 변화 추이 ····· 23
<표 2-10> 도쿄의 경제활동별 도내 부가가치비중 ····· 25
<표 2-11> 런던의 크리에이티브 부가가치 생산액 ····· 26
<표 2-12 > 런던의 비 크리에이티브 부가가치 생산액 ····· 26
<표 2-13> 국가의 산업대분류별 고용비중 비교 ····· 30
<표 2-14> 국내 산업별 고용자수 ····· 32
<표 2-15> 산업별 취업계수 ····· 33
<표 2-16> 금융보험업대분류별 취업구조의 추이 ····· 35
<표 2-17> 광고사업서비스 대분류별 취업구조의 추이: ····· 36
<표 2-18> 국내 산업별 고용변화 ····· 38
<표 2-19> 국내 직종별 고용자수 ····· 40
<표 2-20> 국내 종사자 지위별 취업자 구성 증감 ····· 41
<표 2-21> 서울시의 산업별 고용 ····· 44
<표 2-22> 주요 국제금융센터의 금융인력 구성 ····· 45
<표 2-23> 서울시의 지식기반제조업 취업자 변화 ····· 46
<표 2-24> 서울시의 사업서비스 취업자 ····· 48
<표 2-25> 서울시의 직종별 고용자 ····· 49
<표 2-26> 서울시의 종사자 지위별 취업자 구성 증감 ····· 50
<표 2-27> 도쿄의 상용고용자 비중 ····· 52

<표 2-28> 뉴욕시의 고용구조 ····· 53
<표 2-29> 런던시의 고용구조 ····· 55
<표 3-1> 국내 연령별 인구변화 ····· 61
<표 3-2> 국내 연령별 경제활동인구 ····· 63
<표 3-3> 국내 성별 경제활동인구 ····· 64
<표 3-4> 국내 학력별 경제활동인구 ····· 65
<표 3-5> 국내 성별경제활동참가율 ····· 66
<표 3-6> 주요국의 경제활동참가율 ····· 67
<표 3-7> 주요국 여성의 경제활동참가율 ····· 67
<표 3-8> 주요국의 청소년(15~24세) 경제활동참가율 ····· 67
<표 3-9> 국내 연령별 경제활동참가율 ····· 69
<표 3-10> 노동시장으로의 이행지표와 국제비교 ····· 71
<표 3-11> 비통학청년층 비경제활동인구의 활동상태 ····· 72
<표 3-12> 국내 학력별 경제활동참가율 ····· 74
<표 3-13> 서울시의 인구추계 ····· 77
<표 3-14> 서울시의 경제활동인구 ····· 78
<표 3-15> 서울시의 성별 경제활동참가율 ····· 79
<표 3-16> 서울시의 학력별 경제활동인구 및 경제활동참가율 ····· 80
<표 3-17> 2003년 서울 및 전국 학력별 경제활동인구 비중 ····· 81
<표 3-18> 실제 실업률과 균형실업률 ····· 83
<표 3-19> 국내 연령별 고용인구 ····· 85
<표 3-20> 국내 연령별 실업률 ····· 88
<표 3-21> 청년층 졸업 및 중퇴자 취업제의 여부 및 미취업사유 ····· 89
<표 3-22> 국내 학력별 실업률 ····· 90
<표 3-23> 서울시의 연령별 고용인구 ····· 92
<표 3-24> 서울시의 연령별 고용인구 ····· 93
<표 3-25> 서울시의 연령별 실업현황 ····· 94
<표 3-26> 메트로지역에서 뉴욕시로 통근인원 추이 ····· 97
<표 3-27> 런던시의 빈곤지수 ····· 98
<표 3-28> 2003년 국내 인력부족률 ····· 101
<표 3-29> 산업별·직종별 인력부족률 변화 ····· 103
<표 3-30> 서울시의 산업별 인력부족률 추이 ····· 104
<표 4-1> 국내 고용훈련사업 개요 ····· 112
<표 4-2> 근로자직업훈련촉진법의 제정배경 ····· 113

<표 4-3> 직업훈련기본법과 근로자직업훈련촉진법의 비교 ····· 114
<표 4-4> 직업훈련 유형 ····· 116
<표 4-5> 국내 직업훈련기관 현황 ····· 118
<표 4-6>연도별 취업률 및 구인요청률 ····· 120
<표 4-7> 직업전문학교 졸업생의 취업률 ····· 121
<표 4-8> 사업주 직업훈련 현황 ····· 123
<표 4-9> 직업훈련실적 추이 ····· 124
<표 4-10> 노동부 실업대책 직업훈련 현황 ····· 125
<표 4-11> 실업대책 직업훈련 직종별 현황 ····· 126
<표 4-12> 국내 실업대책 훈련생 현황 ····· 127
<표 4-13> 실업대책 직업훈련 유형별 수료·취업현황 ····· 128
<표 4-14> 재직자훈련 실적 ····· 129
<표 4-15> 사업장 규모별 재직자 직업훈련 실시 현황 ····· 130
<표 4-16> 기능사 양성 실적 ····· 131
<표 4-17> 서울시의 직업훈련체계 ····· 133
<표 4-18> 서울시립직업전문학교의 예산추이 ····· 134
<표 4-19> 서울시립직업전문학교의 직업훈련 추진실적 ····· 135
<표 4-20> 서울시립직업전문학교의 훈련생 특성 ····· 136
<표 4-21> 훈련생의 생활환경별 특성 ····· 138
<표 4-22> 서울시립직업전문학교의 훈련과정 ····· 139
<표 4-23> 서울시립직업전문학교 훈련과정 특성 ····· 139
<표 4-24> 2003년 직업훈련 공과별 취업률 ····· 140
<표 4-25> 서울시의 기관별 고용촉진 훈련 업무체계 ····· 142
<표 4-26> 고용촉진훈련 연도별 현황 ····· 143
<표 4-27> 서울시여성발전센터의 기술교육현황 ····· 144
<표 4-28> 노인취업훈련센타의 직업훈련 현황 ····· 146
<표 4-29> 서울시 민간직업훈련 직종 현황 ····· 147
<표 4-30> 중소기업의 고용현황 ····· 151
<표 4-31>중소기업 사업체수 현황 ····· 151
<표 4-32> 중소기업의 경영애로 요인 ····· 154
<표 4-33> 지역별 중소제조업의 인력현황 ····· 154
<표 4-34> 지역별 중소제조업의 부족인원 및 인력부족률 ····· 156
<표 4-35> 2003년 중소제조업의 지역별 직종별 인력부족률 ····· 157
<표 4-36> 기능직인력의 지역별, 직종별 부족인원 현황 ····· 158

<표 4-37> 2003년 중소기업직업훈련컨소시엄 사업현황 ····· 161
<표 4-38> 국민기초생활수급보호대상자 연도별 현황 ····· 166
<표 4-39> 서울시의 기초생활보장수급자 현황 ····· 167
<표 4-40> 설문대상자의 특성 ····· 169
<표 4-41> 저소득 근로능력자의 직업기술 보유 실태 ····· 170
<표 4-42> 서울시립직업전문학교 직업훈련 비참여 이유 ····· 171
<표 4-43> 직업훈련 참여목적과 선호직종 ····· 172
<표 4-44> 직업전문학교가 중점을 두어야 할 부분 ····· 173
<표 4-45> 성별 경제활동참가율 전망 ····· 175
<표 4-46> 여성취업 장애요인 ····· 176
<표 4-47> 종사자의 지위별 서울시 여성취업자 분포 ····· 177
<표 4-48> 서울시 여성발전센터 직업교육 현황 ····· 178
<표 4-49> 서울시 여성발전센터 직업교육 성과 ····· 178
<표 4-50> 서울시 여성발전센터 취업현황 ····· 179
<표 4-51> 서울시의 고령 비취업자 특성 ····· 182
<표 4-52> 서울시의 고령층(55세 이상)의 비취업에서 취업으로의 이동 유형 ····· 182
<표 4-53> 실업대책 직업훈련이수자 취업현황 ····· 183
<표 4-54> 서울시고령자취업센터 훈련생 특성 ····· 183
<표 4-55> 서울시 고령자알선센터 취업자 현황 ····· 184
<표 5-56> 서울시의 중·고령 취업자 특성 ····· 185
<표 5-57> 서울시의 중·고령 취업자의 직업 ····· 185
<표 4-58> 도쿄의 고령자(50세 이상) 직업훈련 현황 ····· 186
<표 4-59> 직위/전문성을 기준으로 한 고령자직업훈련 유형 ····· 188
<표 4-60> 청년구직자가 취업을 원하는 기업규모 ····· 191
<표 4-61> 중소기업의 채용방식 ····· 192
<표 5-1> 일본의 공공직업훈련기관 ····· 206
<표 5-2> 일본의 공공직업훈련 실시현황 ····· 207
<표 5-3> 한국과 일본의 직업훈련체계 ····· 208
<표 5-4> 연도별 기능대학 취업률 및 구인요청률 ····· 210
<표 5-5> 상공회의소 2년제 인력개발훈련원 취업률 ····· 210

그 림 목 차

<그림 2-1> 구로동 디지털단지 고용현황 변화 추이 ····· 23
<그림 3-1> 주요국가 대졸여성 경제활동참가율 ····· 74
<그림 3-2> 전국 및 서울시의 실업률 변동 ····· 96
<그림 3-3> 뉴욕시와 인근지역 실업률 변동 ····· 97
<그림 3-4> 런던, 영국의 실업률변동 (1986~1997) ····· 98
<그림 3-5> 일본의 실업률 변동 ····· 99
<그림 4-1> 국내 기능인력 공급체계 ····· 119
<그림 4-2> 실업대책 훈련생 연령비율 ····· 127
<그림 4-3> 서울시립직업전문학교 훈련생의 연령현황 ····· 136
<그림 4-4> 서울시립직업전문학교 남녀 비율 ····· 136
<그림 4-5> 중소기업 부가가치/고용비중 지수 ····· 152
<그림 4-6> 한·일 중소기업의 생산비중/고용비중 지수 변화 비교 ····· 152
<그림 4-7> 한·일 제조 중소기업의 노동생산성 변화 추이 ····· 153
<그림 4-8> 중소기업과 대기업의 실효임금 변화 추이 ····· 159
<그림 4-9> 중소기업직업훈련컨소시엄 사업 성공사례 ····· 162
<그림 4-10> 2000년 빈곤률 국제비교 ····· 165
<그림 4-11> 빈곤층 및 공공부조 수급자 규모(2000년 기준) ····· 166
<그림 4-12> 노동시장 단절화와 수급불일치를 해소하는 직업훈련 개선안 ····· 194
<그림 5-1> 서울시 직업훈련체계 ····· 211
<그림 5-2> 서울시 고용훈련 중장기 대책 ····· 220

第 Ⅰ 章 연구의 개요

제 1 절 연구배경 및 목적
제 2 절 연구범위 및 연구방법

제 I 장 연구의 개요

제 1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

국내 노동시장은 1990년대 중반이후 수요와 공급측면에서 모두 근본적인 변화를 맞게 되었다. 먼저 수요측면에서 두 가지 중요한 변화를 경험하였다. 첫째, 1990년대 정보통신의 발전으로 국내 경제는 지식기반경제로 급속히 전환되었으며, 산업과 고용구조 측면에서 이에 상응하는 변화가 일어났다. 즉 지식기반산업의 부가가치와 고용비중이 증가하여, 전문직 등 고급인력에 대한 수요가 증가하였다. 둘째, 1997년 경제위기는 국내 노동시장에서 이전에 경험하지 못한 변화를 초래하였다. 정부는 경제위기를 극복하기 위해 불가피하게 신자유주의 경제이념을 도입했다. 그 가운데 노동시장의 유연화가 진행되면서 기업들은 종신고용제 관행에서 벗어나 정리해고, 임시직 및 경력직 채용 등 새로운 인사관리시스템을 도입하면서 노동시장은 근본적인 변화를 경험하였다.

노동시장은 공급측면에서도 중요한 변화를 경험하였다. 출산율의 저하와 평균수명 연장으로 인해 청년층의 인구비중이 감소한 반면 1950~60년대 태어난 베이비붐 세대인 중·장년층의 비중은 증가하였고, 고령층의 비중은 급증하였다. 중등 및 대학교육의 보편화로 청년층의 경제활동인구는 감소하였다. 또한 경력직 및 전문직을 선호하는 기업의 인사관리시스템과 맞물려 청년층의 구직이 어려워지고, 직장으로의 이행기간이 증가하면서 이들의 경제활동참가율이 감소하였다. 여성의 고학력화, 채용과정의 양성평등으로 인해 여성의 경제활동참가율은 증가하였다. 여성의 고학력화, 채용과정의 양성평등으로 인해 여성의 경제활동참가율은 증가하고 있으나 여전히 여성인력 활용은 미흡한 편이다. 인구의 고령화로 인해 고령인구의 경제활동은 증가하고 있으며, 이들의 취업문제는 노동시장의 중요한 현안이 될 전망이다.

경제위기 후 정부와 민간부문은 신자유주의 경제이념인 효율성을 추구하였고, 이에 따라 노동 및 자본을 선별적으로 투입하였기 때문에 국내 경제는 저성장시대로 접어들었으며, 고용창출능력은 둔화되었다. 이러한 고용둔화와 더불어 근로기준법과 사회적인 관행으로 보호받던 종신고용제가 해체되면서 기업이 인력관리의 효율성을 위해 잉여인력을

해고하고 제한적으로 신규인력을 채용함에 따라, 실업률이 경제위기 전과 대비하여 증가하였고 고용문제가 국내경제의 큰 관심사로 대두되었다. 실업률은 과거 3%미만의 완전고용상태에서 4%를 약간 하회하는 수준으로 증가하였다. 그러나 특히 문제가 되는 것은 특정계층이 극심한 취업난을 겪는 노동시장의 단절화현상과 특정계층의 취업난과 특정직종의 인력난이 병존하는 노동시장의 수급불일치이다.

즉 대졸 취업희망자는 증가하였으나 지식기반경제가 진행됨에 따라, 기업의 신규고용은 대졸자가 선호하는 단순사무직보다는 전문직에서 일어나고 있으며, 그 결과로 대졸청년층은 취업난을, 기업은 전문직 인력난을 겪는 수급불일치가 발생하고 있다. 또한 고학력화와 3D 업종에 대한 취업기피로 인해 청년층의 실업률은 높은 반면, 제조기업은 기능직 인력난을 겪고 있다. 또한 기업들의 경력직, 기술직 선호로 직업기술이 없는 저소득근로계층과 고령층은 취업이 어렵고 취업하더라도 단순노동직에 취업하게 되었다.

수요와 공급측면에서 이러한 변화는 정부정책의 대응을 요구하였고, 중앙정부는 사회적 현안이 대두될 때 마다 청년실업대책, 고령자취업대책과 같은 직업훈련을 포함한 정책대안을 제시하였다. 그러나 국내경제의 전반적 상황에 의해 결정되는 중앙정부의 직업훈련정책으로는 지역의 특성을 반영한 직업훈련을 시행하는 것이 불가능하다. 서울시의 경우 산업 및 고용구조와 노동력의 특성은 전국과 매우 상이하므로 중앙정부가 시행하는 직업훈련은 서울시의 경제현황과 반드시 부합하지는 않는다. 중앙정부의 직업훈련은 지역의 특수성을 감안하지 않기 때문에 지역경제에 도입될 때 정책의 효율성은 의문시된다. 아울러 중앙정부의 직업훈련에 초점을 맞춘 기존의 연구는 서울시의 직업훈련정책에 활용하기는 매우 제한적이다.

현행 서울시의 직업훈련정책은 기본적으로 산업인력양성에 의의를 두고 있는 획일적인 정책으로 계층별 정책수요나 개인별 특성에 부합하는 직업훈련을 제공하기에는 미흡하다. 따라서 본 연구는 서울의 노동수급불일치를 해소하고 계층별 특성을 반영하는 직업훈련 대안을 모색하고자 한다. 이를 위해 청년실업률 문제와 서울지역의 중소기업 인력난을 동시에 해소하는 직업훈련방안을 제시할 것이다. 다음으로 서울시에 거주하는 고령층은 고학력이 많고 서울에는 고령층 취업이 용이한 서비스업이 발달되었으므로 고령층의 특성과 서울의 서비스산업을 활용한 직업훈련 대안을 제시할 것이다. 또한 지역 중소기업 인력수요의 특성을 파악하여 기업수요에 맞는 직업훈련과 이에 수반되는 고용정책을 살펴볼 것이다. 이를 위해 서울시, 서울소재 학교, 지역기업, 민간기관과 같은 지역주

체들이 참여하고 저소득계층, 청년층, 여성층, 고령층의 정책수요와 기업의 인력수요를 반영하는 전반적인 직업훈련제도와 취업전달시스템을 연구하고자 한다.

현재 국내에서 직업훈련은 기본적으로 중앙정부 주도에 의해 시행되고 있다. 지역의 기업수요와 주민의 특성 및 정책수요를 반영한 직업훈련을 실시하기 위해서는 지방자치단체의 역할이 증대되어야 하며 중앙정부와 지방자치단체의 기능분담이 필요하다. 본 연구에서는 서울시의 특성과 해외사례를 분석하여 직업훈련에 있어 적정한 기능분담을 연구하고자 한다.

2. 연구목적

본 연구의 주된 목적은 노동시장의 불균형에 대응할 수 있는 서울시의 중장기 고용훈련 대책을 제안하고자 한다. 산업구조와 인사관리방식이 변함에 따라 직종별, 종사자별로 노동수요에서 변화가 일어나고 있고, 인구구조가 변하고 계층별 취업동기 및 유형에 차이가 발생함에 따라 노동공급에 있어 역시 큰 변화가 일어나고 있다. 그러므로 노동시장의 분절화현상이 일어나고, 계층별로 심각한 수급불균형이 발생하고 있으므로, 이를 해소하기 위해 서울시는 새로운 직업훈련정책을 마련할 필요가 있다. 따라서 서울시의 중장기 고용훈련 대책은 다음의 세부목적 하에 이루어질 것이다.

첫째, 중앙정부와 지방정부의 직업훈련에 관한 역할정립 제안
둘째, 성장동력산업의 기능인 공급을 위한 직업훈련 정책제안
셋째, 전문기능인 양성을 위한 직업훈련 정책제안
넷째, 형평성 제고를 위한 취약계층 직업훈련방안 제안
다섯째, 중소기업 인력난 해소와 직업훈련 연계방안

제2절 연구범위 및 연구방법

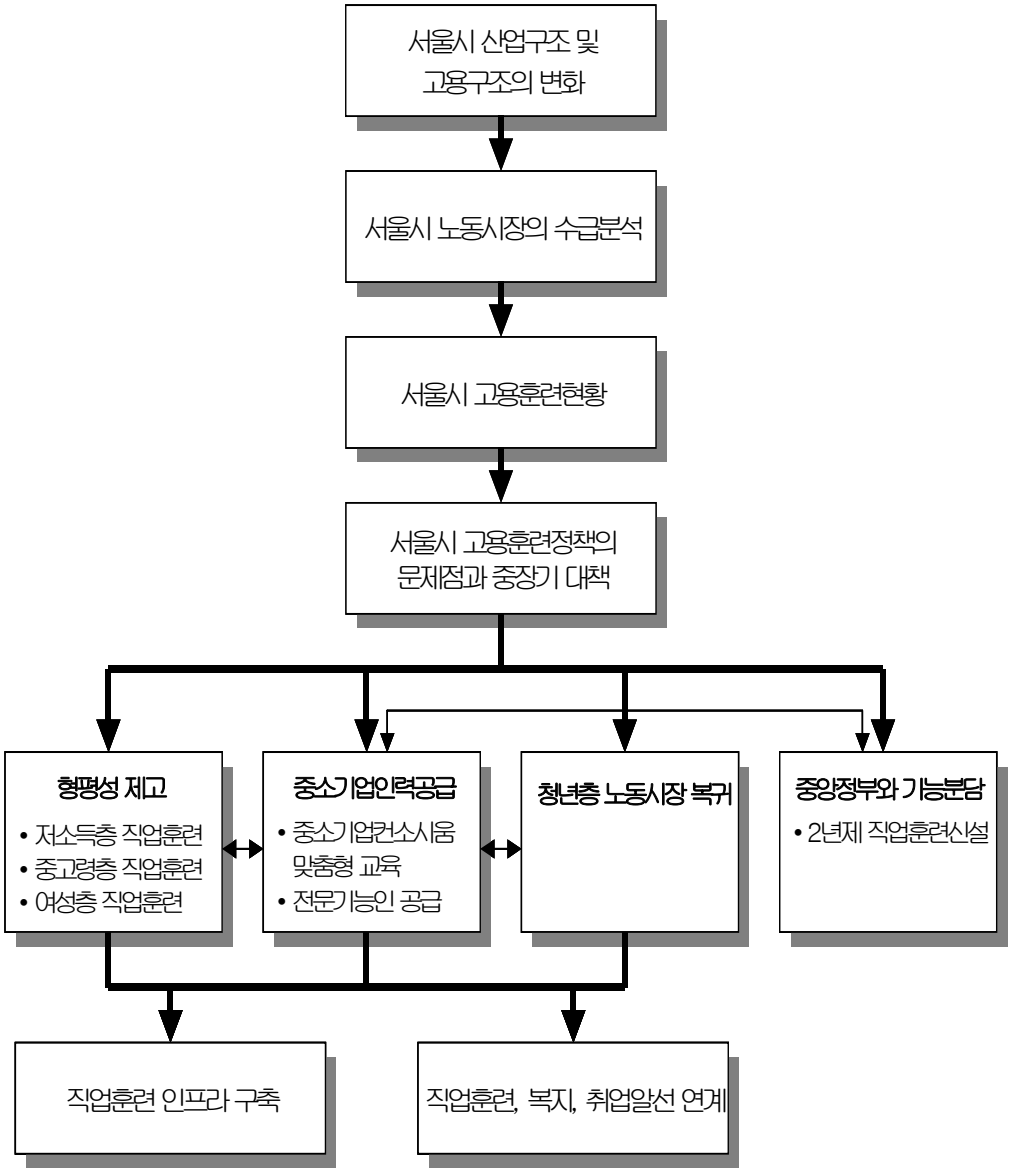
1. 연구범위

- 공간적 범위: 서울시
- 내용적 범위: 서울시에서 행해지는 직업훈련사업
  중앙정부와 민간훈련기관의 직업훈련사업
  서울시의 산업구조 및 고용구조 추이
  서울시의 노동수급불균형 현상 등

2. 연구방법

- 문헌연구: 산업구조 및 노동수급에 관한 국내외 선행연구
  직업훈련의 국내외 선행연구
- 통계조사: 국내외 산업구조와 노동시장의 변화추이 및 실태조사
- 설문조사: 서울시의 저소득계층의 직업훈련에 관한 실태조사
- 전문가 및 실무자 간담회

연구흐름도


서울시 산업구조 및
고용구조의 변화
서울시 노동시장의 수급분석
서울시 고용훈련현황
서울시 고용훈련정책의
문제점과 중장기 대책
형평성 제고
• 저소득층 직업훈련
• 중고령층 직업훈련
• 여성층 직업훈련
중소기업인력공급
• 중소기업컨소시움
맞춤형 교육
• 전문기능인 공급
청년층 노동시장 복귀
중앙정부와 기능분담
• 2년제 직업훈련신설
직업훈련 인프라 구축
직업훈련, 복지, 취업알선 연계

第 Ⅱ 章 산업구조 및 고용구조 변화

제 1 절 산업구조의 변화

제 2 절 고용구조의 변화

제 Ⅱ장 산업구조 및 고용구조 변화

1980년대 개인 컴퓨터의 범용화, 1990년대의 인터넷의 등장은 한국을 비롯한 전 세계 산업구조의 중대한 변화를 초래하였다. 이러한 신기술의 발전으로 말미암아, 노동과 자본에 영향을 끼치는 부차적인 요소로 여겨졌던 지식이 경제를 주도하는 핵심요소가 되었다. 참신한 아이디어와 혁신적인 연구개발은 경제 성장을 높이고 경쟁력을 향상시켰다. 이렇게 정보와 지식을 활용하여 고부가가치를 지향하는 경제를 지식기반경제라고 한다. IT 산업의 발전에 의해 경제구조는 대량생산체제의 포드주의경제에서 지식기반경제로 급속히 이행하였으며, 산업구조 및 고용구조는 본질적인 변화를 경험하였다.

지식기반경제를 주도하는 지식기반산업의 정의는 명확하지 않다. 지식기반산업의 정의는 1990년대 초반 OECD에 의해 연구개발의 투자와 투자로 인한 부가가치 창출을 근거로 하여 개념화되기 시작하였으나, 국가와 시대에 따라 지식과 정보가 집약된 산업이 다르기 때문에 그 정의는 다양하다(강창용,1999). 1990년대 초까지는 해도 OECD는 R&D 지출 및 연구개발인력 비중 등 지식의 창출과 관련된 지표를 사용하여, 우주항공, 생명공학 및 의약, 신소재산업 등 첨단기술산업을 지식기반산업으로 간주하였다. 그러나 최근에는 인터넷의 구축 및 확산, 정보통신기기의 발전, 경제활동의 세계화로 인해, 정보통신 관련 서비스업과 사업서비스업이 급속히 발전하였고, 지식기반산업의 개념은 첨단제조업 중심에서 서비스업을 포괄하는 방향으로 확장되고 있다[1].

지식기반경제 아래서 산업구조는 지식기반산업의 비중이 증가하고 일반산업의 비중이 감소하는 방향으로 변화하고 있다. 이러한 산업구조변화는 지식과 정보의 창출능력이 풍부한 인력을 요구하기 때문에 고용구조의 변화에도 영향을 미친다. 과거 대량생산체제에서 생산량을 결정하는 주 투입요소는 노동과 자본이고 기술력으로 대표되는 지식은 부차적으로 생산성을 결정하였을 뿐이었다. 그러나 지식기반산업의 본질적인 투입요소는 연구과학자, 컴퓨터프로그래머, 정보통신인력, 웹디자이너, 데이터관리인력 같은 전문인력이다.

---

1) 연구자의 방향에 따라 약간의 차이가 보이지만, 대부분 산업별 R&D 집약도, 연구인력 등을 기준으로 하여 해당 산업의 지식기반 여부를 구분하기 때문에 대체로 비슷한 분류형태를 나타내고 있다. 제조업의 경우 첨단산업이, 서비스업의 경우는 금융보험업과 비즈니스서비스업이 지식기반산업으로 분류된다. 본 연구에서는 정진화・최영섭(2002a)의 지식기반산업의 분류를 따르고자 한다.

최근 OECD 주요 국가와 국내 산업구조변화를 보면, 제조업의 부가가치비중은 하락하고, 서비스업의 비중은 증가하였다. 산업구조 고도화 측면에서 보면, 지식기반제조업과 지식기반서비스업의 부가가치비중은 증가하였다. 이러한 산업구조의 변화는 필연적으로 고용구조의 변화로 이어져, 제조업의 고용비중은 감소하고, 서비스업의 고용비중은 증가하였다. 특히 지식기반제조업과 지식기반서비스산업의 고용비중은 증가하였고, 이러한 변화로 인해 전문인력의 고용비중은 증가하였다.

본 장에서는 한국을 비롯한 주요 선진국과 주요 세계 대도시들이 1980년 이후 지식기반경제로 진행함에 따라 경험한 산업구조 및 고용구조 변화를 살펴본다. 특히 지식기반산업의 도래가 산업별, 직종별로 고용구조에 미친 영향과 경제위기를 기점으로 급속한 변화를 경험한 국내의 고용구조를 분석할 것이다. 아울러 최근 런던, 뉴욕과 같은 대도시에서 지식기반서비스업은 급속히 성장하고 있으며, 활발하게 고용을 창출하고 있다. 이들 대도시의 고용구조 변화가 서울시에 주는 시사점을 분석하여 서울시의 중장기 고용훈련 대책을 위한 이론적 배경을 마련하고자 한다.

제1절 산업구조의 변화

본 절에서는 국내외의 산업구조 변화를 이해하기 위해, 다음 다섯 가지를 분석하고자 한다. 첫째, 선진국의 산업구조변화를 분석한다. 선진국들은 국내보다 산업구조변화를 먼저 경험하였으므로, 선진국의 산업구조변화 분석은 국내 산업구조변화를 분석하는 데 도움이 될 것이다. 둘째, 국내 산업구조변화를 분석한다. 셋째, 서울시의 산업구조 변화를 분석하고, 국내 산업구조 변화와 비교하여 본다. 넷째, 서울시의 산업구조는 국내 및 선진국의 산업구조와는 다른 양상을 보이므로, 선진 대도시의 산업구조변화를 분석하여 서울시와 비교하여 본다. 지식기반산업의 최첨단에 있는 세계 대도시의 산업구조 변화분석으로부터, 서울시가 지향할 산업구조에 대한 시사점을 찾고자 한다.

1. 선진국의 산업구조 변화

선진국들은 국내보다 산업구조 변화를 먼저 경험하였다. 미국, 영국, 일본과 같은 선진국의 산업구조변화의 이해는 국내 산업구조 변화를 분석하는 데 도움이 될 것이다. 먼저 이들 국가의 산업구조변화를 살펴보기 위해, 산업별 부가가치 변화를 살펴보았다. <표2-1>에서와 같이 세 국가 모두 농림어업과 제조업의 부가가치 비중은 감소하고 있었으며, 서비스업의 비중은 증가하고 있는 것으로 나타났다.

세 국가 모두 1980년 이후 농림어업 비중이 감소하여 2000년에 1%내외에 머물렀다. 제조업 비중의 경우 1980년과 2000년을 비교한 결과, 미국은 21.0%에서 15.5%로, 영국은 26.1%에서 17.5%, 일본은 27.2%에서 21.0%로 감소하였다. 반대로 금융보험·사업서비스업 비중의 경우 미국은 19.6%에서 30.0%, 영국은 15.7%에서 27.4%, 일본은 17.1%에서 25.9%로 대폭 증가하였다. 또한 도소매업 비중의 경우 미국은 17.5%에서 18.2%, 영국은 12.5%에서 14.9%, 일본은 14.6%에서 13.1%로 소폭 증가하거나 감소하는 등 큰 변화가 없었고, 사회개인서비스업, 건설업, 운송업 같은 서비스업 역시 큰 변화를 보이지 않았다.

<표 2-1> 선진국의 산업별 부가가치비중

단위: %

미 국					
구분	1980	1985	1990	1995	2000
농림어업	2.39	2.01	1.87	1.48	1.37
광업	4.05	3.21	1.93	1.29	1.35
제조업	21.01	19.09	17.93	17.42	15.47
전기가스수도업	2.52	3.01	2.85	2.80	2.20
건설업	4.64	4.42	4.29	3.92	4.70
도소매업	17.54	18.10	17.20	17.50	18.26
운송업	6.84	6.72	6.31	6.64	6.71
금융보험사업서비스	19.62	22.34	24.92	26.28	29.98
사회개인서비스업	20.17	20.81	22.19	22.31	21.26
영 국					
구분	1980	1985	1990	1995	2000
농림어업	2.19	2.03	1.84	1.77	1.00
광업	6.63	7.61	2.62	2.47	2.89
제조업	26.13	23.41	22.39	21.08	17.54
전기가스수도업	3.18	2.73	2.27	2.35	1.80
건설업	5.70	5.59	6.66	4.98	5.03
도소매업	12.57	12.69	13.59	14.00	14.91
운송업	7.00	7.53	8.02	7.74	7.86
금융보험사업서비스	15.65	18.16	22.07	24.00	27.37
사회개인서비스업	20.95	20.26	20.56	21.60	21.60
일 본					
구분	1980	1985	1990	1995	2000
농림어업	3.53	3.04	2.40	1.81	1.34
광업	0.54	0.29	0.25	0.17	0.12
제조업	27.16	27.28	25.81	22.15	21.08
전기가스수도업	3.29	3.84	3.10	3.30	3.56
건설업	8.99	7.55	9.55	7.89	7.13
도소매업	14.69	12.75	12.83	14.64	13.18
운송업	6.04	6.41	6.40	6.81	6.13
금융보험사업서비스	17.14	18.82	21.15	23.62	25.86
사회개인서비스업	18.61	20.02	18.51	19.62	21.59

자료: OECD, DSTI Indicators 2003.

비록 선진국의 제조업비중이 감소하고 있지만, R&D 비중이 높은 고기술제조업의 제조업 내 비중은 증가하고 있다. OECD는 제조업을 기술집약도와 수준에 따라 고기술제조업, 중고기술제조업, 중하위기술제조업, 하위기술제조업[2]으로 분류하고 있다. 1980년부터 2000년까지 20년간 미국의 고기술제조업 비중은 16.1%에서 23%로 증가하였으며, 영국은 11.2%에서 17.1%로 일본은 12.1%에서 18.7%로 증가하였고, 미국과 일본에서 하위기술 비중은 감소되었다. 미국, 영국, 일본의 제조업 내에서 고기술제조업의 비중증가는 제조업이 지식기반제조업으로 이행하는 것을 보여준다.

<표 2-2> 선진국의 기술집약도별 제조업 부가가치 비중

미 국					
구분	1980	1985	1990	1995	2000
고기술제조업	16.1	20.5	21.3	20.1	23.0
중고위기술제조업	26.5	26.1	25.2	27.8	26.1
중하위기술제조업	25.2	20.7	20.2	19.7	20.1
하위기술제조업	32.2	32.7	33.3	32.4	30.8
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
영 국					
구분	1980	1985	1990	1995	2000
고기술제조업	11.2	13.2	14.7	14.5	17.1
중고위기술제조업	28.3	27.7	26.3	26.6	24.5
중하위기술제조업	26.1	23.1	23.4	22.9	21.7
하위기술제조업	34.5	36.0	35.7	36.0	36.8
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
일 본					
구분	1980	1985	1990	1995	2000
고기술제조업	12.1	15.8	16.3	16.0	18.7
중고위기술제조업	28.4	29.6	30.6	29.7	29.1
중하위기술제조업	28.0	23.7	23.1	23.3	22.5
하위기술제조업	31.5	30.9	30.1	30.9	29.8
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: OECD, DSTI Indicators 2003.

2) OECD의 구분에 따르면 고기술제조업은 항공기, 사무・계산・회계용 기기, 의약・의료용 화합물, 영상・음향 및 통신기기, 의료・정밀・광학기기 ; 중고기술제조업은 자동차 및 트레일러, 기타 전기기계, 기타 기계 및 장비 등 ; 중하위기술제조업은 고무 및 플라스틱 제품, 코크스・석유제품, 비철금속, 비금속광물제품, 1차 철강, 선박・보트건조 및 수리 ; 하위기술제조업은 음식료 및 담배, 종이 및 종이제품, 출판・인쇄, 섬유・의복・가죽, 목재・나무제품・가구 임.

이들 선진국에서 1980년부터 2000년까지 지식기반서비스산업의 중요한 축인 금융보험·서비스산업의 비중이 급증하였고, 제조업의 비중이 감소하였으나 제조업 내 고기술제조업의 비중이 증가하였다. 금융보험·서비스산업과 고기술제조업은 모두 지식기반산업이므로, 지식기반산업, 특히 지식기반서비스산업의 비중이 두드러지게 증가한 것을 알 수 있다.

2. 국내 산업구조 변화

선진국의 산업구조 변화와 마찬가지로 국내 산업구조도 지식기반경제로 변화하고 있다. 미국, 영국, 일본의 산업구조변화 추이를 OECD 자료에 의해 분석하였기 때문에, 먼저 자료의 일관성을 유지하기위해 OECD 자료를 이용하여 국내 산업구조 변화를 파악하고자 한다.

<표 2-3>에서 알 수 있듯이, 서비스산업이 지식기반서비스산업으로 이행함에 따라, 1980-2000년 국내 금융보험·사업서비스의 비중은 10.87%에서 18.97%로 급속히 증가하였다. 그러나 선진국과는 달리 제조업 비중은 28.6%에서 31.3%로 오히려 증가하였다. 이러한 제조업 비중의 증가는 비록 저부가가치인 일반제조업의 해외이전으로 인하여 제조업의 쇠퇴요인은 있으나 제조업이 여전히 국내경제의 중요한 축을 이루고 있음을 의미한다.

<표 2-3> 한국의 산업별 부가가치 비중

단위: %

구 분	1980	1985	1990	1995	2000
농림어업	15.07	12.74	8.54	6.15	4.70
광업	1.60	1.30	0.77	0.47	0.35
제조업	28.60	29.53	28.93	29.16	31.30
전기가스수도업	2.15	3.01	2.14	2.07	2.76
건설업	8.17	7.62	11.41	11.20	8.01
도소매업	13.58	14.11	13.49	12.41	12.12
운송업	7.79	7.41	6.71	6.53	6.69
금융보험·사업서비스	10.87	10.99	14.71	17.96	18.97
사회개인서비스업	12.17	13.30	13.30	14.06	15.11

자료: OECD, DSTI Indicators 2003.

국내 산업구조 추이를 <표2-4>의 통계청 자료를 이용하여 산업별 부가가치 비중을 분석한 결과, 1985년부터 2002년 사이 농림어업의 비중은 12.9%에서 4.1%로 대폭 감소하였으며 광업도 1.2%에서 0.2%로 줄어들었다. 건설업은 1990년대 초반 신도시 건설로 일시적인 증가(12%)를 보였지만 2002년 9.3%로 감소하여 1985년에 비해 큰 변화는 없는 것으로 나타났다. 미국, 영국, 일본과 같이 금융보험업과 부동산·사업서비스업의 비중합계는 1985년 13.7%에서 2002년 21.9%로 대폭 증가하였음을 알 수 있다. 제조업의 비중은 1985년 31.2%에서 꾸준히 증가하여 2002년에는 34.3%에 달하였다.

국민소득이 10,000불에서 20,000불로 증가하는 과정에서 지식기반제조업을 주축으로 한 제조업은 여전히 수출의 주력을 담당할 것이고 성장동력산업으로서 비중이 확대되거나 유지될 것으로 추정된다(안주엽, 2002). 향후 한국이 국민소득 20,000불이 달성되면 선진국처럼 경제성장이 수출의존보다는 내수의존으로 변화하여 제조업의 비중은 점차 감소되고 서비스업의 비중이 확대될 것으로 예상된다.

<표 2-4> 국내 산업별 부가가치 비중

단위: %

구분	1985	1990	1995	2000	2002
농림어업	12.9	8.8	6.7	4.7	4.1
광업	1.2	0.6	0.3	0.2	0.2
제조업	31.2	32.6	31.8	36.5	34.3
전기가스수도업	3.1	2.3	2.3	3.1	3.1
건설업	7.8	12.2	12.7	9.1	9.3
도소매업	14.7	12.6	10.9	10.3	10.0
음식숙박업	3.8	2.7	2.6	2.4	2.5
운수창고	5.3	4.9	5.3	4.9	4.7
통신업	2.2	2.7	2.3	2.6	2.7
금융보험업	4.3	5.5	7.1	7.9	9.2
부동산·사업서비스	9.4	10.9	13.2	13.1	13.7
사회및개인서비스	3.9	4.1	4.6	5.3	6.1
전국 GDP	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청. KOSIS.

제조업을 기술집약도별로 구분하여 각각 제조업의 비중변화를 살펴봄으로써, 제조업이 지식기반제조업으로 이행을 했는지 파악해 본다. <표2-5>처럼 국내 제조업을 OECD방법에 따라 기술집약도별로 분류한 결과, 하위기술제조업의 비중은 1985년 40.2%에서 2000년에는 21.3%로 절반 가까이 감소하였으나 고기술제조업의 비중은 동기간 12.6%에서 21.2%로 증가한 것을 알 수 있다. 고기술제조업 비중의 증가와 하위기술제조업 비중의 감소는 국내 제조업의 기술이 집적화·고도화하여 지식기반제조업으로 빠르게 이행하고 있음을 보여주는 것이며, 하위기술제조업의 감소는 경쟁력상실로 인한 저부가가치 일반제조업의 해외이전과 관련되어 있음을 유추할 수 있다.

<표 2-5> 국내 기술집약도별 제조업 부가가치비중

단위: %

구분	1985	1990	1995	2000
고기술	12.56	15.89	18.66	21.18
중고기술	18.46	25.64	26.44	22.94
중하위기술	28.78	25.85	29.36	34.60
하위기술	40.20	32.62	25.55	21.28
전체	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: OECD, DSTI Indicators 2003.

<표 2-6>은 최근 국내 산업별 부가가치 비중의 변화, 특히 지식기반경제로의 이행을 보여준다. 1993-2002년 제조업의 비중은 29.3%에서 34.5%로 증가하였으나, 서비스업의 비중은 63.0%에서 60.4%로 오히려 감소하였다. 동기간 지식기반제조업의 비중은 11.5%에서 20.7%로 꾸준히 증가하였으나, 일반제조업 비중은 17.8%에서 13.8%로 오히려 감소하였다. 제조업과 마찬가지로 지식기반서비스업의 비중은 21.5%에서 23.8%로 증가하였으나, 일반서비스업 비중은 41.6%에서 36.6%로 오히려 감소한 것을 알 수 있다.

1992년-2003년 지식기반제조업은 35.2조에서 106.6조로 연평균 10% 증가하였고, 지식기반서비스업은 65.9조에서 122.6조로 연평균 7% 증가하였다. 동기간 일반제조업 및 일반서비스업의 증가율은 각각 3%와 4%에 그쳐, 경제성장이 지식기반산업에 의해 견인되었음을 알 수 있다. 2000년대에도 지식기반제조업과 지식기반서비스업은 일반제조업과 일반서비스업에 비해 두 배의 성장률을 기록할 것으로 예측된다. 산업이 고도화

하여 기술개발이 빠를수록, 전문기술인에 대한 수요는 증대할 것이다(Bartle et. al, 1987).

<표 2-6> 국내 산업별 부가가치 추이 (1993～2002)

단위: 백만원, %

	실질부가가치				부가가치 증가율	
	1993	1998	2000	2002	1993-98	1998-02
농림어업광업	23,481,794 (7.7)	24,906,996 (6.4)	26,762,114 (5.7)	26,228,369 (5.1)	6.1	5.3
제조업	89,900,518 (29.3)	116,734,785 (30.2)	163,733,108 (35.1)	177,737,309 (34.5)	29.8	52.3
지식기반제조업	35,255,188 (11.5)	55,297,145 (14.3)	94,861,160 (20.3)	106,618,022 (20.7)	56.8	92.8
일반제조업	54,645,330 (17.8)	61,437,640 (15.9)	68,871,948 (14.8)	71,119,287 (13.8)	12.4	15.8
서비스업	193,367,406 (63.0)	244,701,439 (63.3)	276,159,219 (59.2)	311,435,904 (60.4)	26.5	27.3
지식기반서비스업	65,910,925 (21.5)	90,450,647 (23.4)	104,784,011 (22.5)	122,687,522 (23.8)	37.2	35.6
일반서비스업	127,456,481 (41.6)	154,250,792 (39.9)	171,375,208 (36.7)	188,748,382 (36.6)	21.0	22.4
전산업	306,749,718 (100.0)	386,343,220 (100.0)	466,654,441 (100.0)	515,401,582 (100.0)	25.9	33.4

자료: 한국은행 국민계정

3. 서울시의 산업구조 변화

서울시의 산업구조 변화는 국내 산업구조의 전반적인 변화와는 다른 추이를 보이고 있다. 특히 1980년 이후 서울시 제조업 비중은 급속히 감소하였고, 결과적으로 제조업은 쇠퇴 또는 공동화하였다. <표 2-7>에서 알 수 있듯이, 1985년-2002년 서울시 제조업의 부가가치 비중은 17.8%에서 7.9%로 급격히 감소하였고, 2002년 전국 제조업 비중 34.3%와 극단적으로 대비된다. 반면 금융보험・사업서비스업 비중은 동기간 10.5%에서

19.2%로 급격히 증대되었고, 이것 역시 2002년 전국 비중 8.9%와 대비된다. 이러한 급격한 변화는 서울시 경제가 서비스산업, 구체적으로는 지식기반서비스산업으로 급속히 이행하고 있다는 것을 보여준다. 국내 전반의 추이와는 다른 제조업의 쇠퇴와 금융보험·사업서비스업의 급격한 확대는 서울시의 산업구조변화를 독립적으로 분석할 필요성을 제기한다.

서울시 산업구조의 전형적인 특징은 제조업의 쇠퇴와 서비스업 위주의 구조이다. 2002년 현재 도소매·음식숙박업 비중이 18.8%, 운수창고통신업 비중이 10.4%, 금융보험·사업서비스업 및 부동산임대업 비중이 45.6%, 사회·개인서비스업 비중이 9.2%를 차지하여, 도소매를 포함한 서비스업 비중이 총 83.3%를 차지하고 있는 서비스업 위주의 전형적인 대도시 산업구조이다.

한편 서울의 도소매·음식숙박업 비중 18.8%는 전국 12.5%에 비해 매우 높고, 이것은 수도권에서 유입되는 통근인구와 국내외 방문객이 많기 때문이다[3]. 서울은 금융사 및 대기업 본사의 집적지로 금융관련 서비스업과 사업서비스가 발달하였고, 금융보험·사업서비스업 및 부동산임대업 합계비중 45.6%는 전국 22.1%보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 상업기능발달과 인구집적으로 인해 서울의 운수창고업과 사회·개인서비스의 비중도 전국대비 높다.

서울의 제조업 쇠퇴와는 달리 금융보험·사업서비스업 및 부동산임대업 합계비중은 1985년 28.2%에서 2002년 45.6%로 급증하여, 서울시의 산업구조는 선진국 대도시의 산업구조와 유사하다. 서울시의 금융보험·사업서비스업 비중은 워낙 크기 때문에, 서울시의 산업구조를 이해하기 위해서는 한국과 선진국의 산업구조보다는 선진국 대도시의 산업구조와 비교하는 것이 바람직하다.

3) 2000년 서울의 직장으로 통근하는 인구 중 서울거주자는 78%이고 경기, 인천 거주자는 22%이다.

<표 2-7> 서울시의 부가가치 비중

단위: %

구 분	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2002전국
농림어업	0.6	0.9	0.5	0.5	0.4	0.3	4.1
광업	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
제조업	17.8	15.1	11.3	8.8	8.3	7.9	34.3
전기가스수도사업	0.9	0.8	0.8	1.4	1.4	1.4	3.1
건설업	8.7	9.7	8.6	6.4	6.7	7.1	9.3
도소매 및 음식숙박업	24.9	22.8	20.5	19.9	20.0	18.8	12.5
운수창고 및 통신업	11.4	11.3	11.7	12.0	11.3	10.4	7.4
금융보험·사업서비스업	10.5	11.8	14.3	17.6	16.54	19.2	8.9
부동산임대업	17.3	20.0	25.3	25.4	26.4	26.4	13.2
사회·개인서비스업	7.2	6.9	7.0	7.9	8.9	9.2	6.1
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.	100.0	100.0

자료: 지역내총생산

서울과 전국의 제조업 부가가치 변화를 비교하여 보면, 1993년-2002년 전국 제조업 부가가치증가율이 82.1%이고[4], <표2-8>에서처럼, 1993년-2003년 서울의 제조업 부가가치 증가율 46.3%로 전국에 비해 현저히 낮은 비율을 나타냈으며, 이것은 서울시 제조업 비중의 감소를 의미한다. 또한 1993년-2003년 서울의 지식기반제조업 부가가치 증가율은 52.4%로 전국의 149.6%와 비해 절대적으로 낮다. 반면 서울의 일반제조업 부가가치 증가율 44.1%는 전국의 28.2%보다는 높은 비율을 보인다. 이것은 서울의 제조업 전반은 쇠퇴하였지만, 의류섬유, 인쇄를 위주로 한 도시형[5] 제조업과 같은 일반제조업은 일정부분 성장한 것을 의미한다.

4) <표2-6> 참조

5) 도시형 제조업인 섬유, 인쇄는 서울의 제조업 중 가장 큰 분야이며 이 같은 현상으로 도쿄에서도 볼 수 있다. 그러나 런던이나 뉴욕은 인쇄업 가운데 출판업을 분리하여 지식기반산업으로 분류하여 성장산업으로 지원하고 있다.

<표 2-8> 서울 제조업의 산업별 부가가치

단위 : 백만원, %

	생산액				증가율	
	1993	1998	2002	2003	1993~1998	1998~2003
제조업	11,929,469	12,391,638	14,620,368	17,642,382	3.9	42.4
지식기반제조업	3,098,511 (26.0)	3,308,339 (26.7)	3,762,581 (25.74)	4,818,564 (27.3)	6.8	45.6
일반제조업	8,830,958 (74.0)	9,083,299 (73.3)	10,857,787 (24.26)	12,823,818 (72.7)	2.9	41.2
음식료	1,060,531 (8.9)	911,063 (7.4)	799,438 (5.5)	816,612 (4.6)	-14.1	-10.4
섬유 신발	3,821,323 (32.0)	3,565,010 (28.8)	4,369,151 (29.9)	5,441,893 (30.9)	-6.7	52.6
제지 인쇄	2,526,913 (21.2)	3,357,975 (27.1)	4,362,330 (29.8)	5,263,379 (29.8)	32.9	56.7
석유 화학	695,749 (5.8)	676,420 (5.5)	568,144 (3.9)	591,869 (3.4)	-2.8	-12.5
비금속 금속	626,419 (5.3)	525,356 (4.2)	481,270 (3.3)	544,444 (3.1)	-16.1	3.6
기계	657,632 (5.5)	509,484 (4.1)	733,992 (5.0)	656,486 (3.72)	-22.5	28.9
전기전자	1,976,352 (16.6)	2,340,710 (18.9)	2,768,864 (18.9)	3,804,223 (21.6)	18.4	62.5
수송기계	102,111 (0.9)	83,744 (0.7)	62,001 (0.4)	92,582 (0.5)	-18.0	10.6
기타제조업	462,439 (3.9)	421,876 (3.4)	475,178 (3.3)	430,894 (2.4)	-8.8	2.1

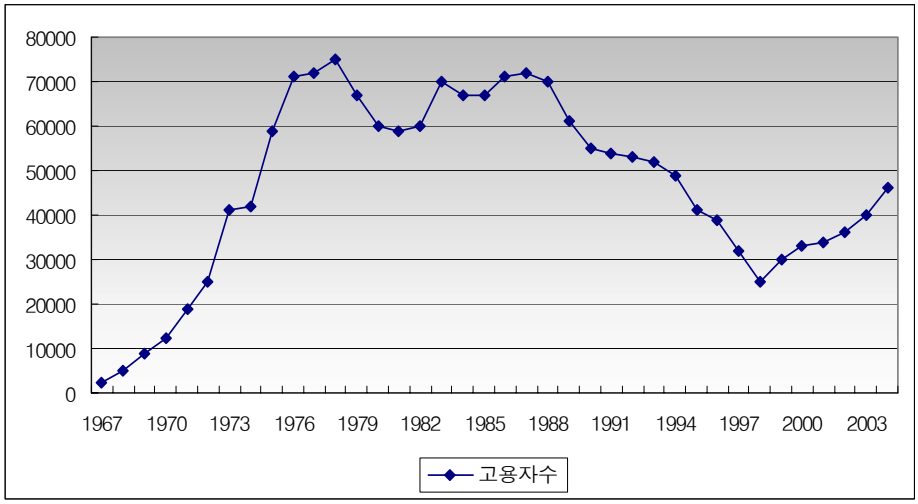
자료: 광공업통계조사보고서

<표 2-8>의 서울시 제조업의 산업별부가가치를 살펴보면, 최근 2002년-2003년 서울의 지식기반제조업은 연 26%의 급속한 성장을 하여, 지식기반제조업을 중심으로 한 제조업의 성장가능성을 예시하고 있다. 예를 들면, <표2-9>에서와 같이, 구로동 디지털단지는 과거 섬유 등 일반제조업에서 첨단산업으로 급속한 변신을 하고 있는데, 2000년-2003년 정밀기계 업체 수는 165개에서 395개로 급증하였고, 전기전자는 240개에서 655개로 급증하였고, 정보통신 소프트웨어를 위주로 비제조업체가 644개 신설되었다. 1988년 이후 서울지역의 제조업 공동화로 구로공단의 고용자수는 1999년까지 지속적으로 감소하여 약 2.5만 명이었으나, 그 후 디지털단지로 변신하는 과정에서 2003년 9월 총고용은 약 4.5만 명으로 증가하였다.

<표 2-9> 구로동 디지털단지 업종별 변화 추이

단위: 개수

업종 \ 업체수	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003.9
음 식 료	-	-	1	2	2	2	3	4	4
섬유의복	5	25	56	65	83	80	82	94	95
종이인쇄		6	15	22	27	26	71	100	116
석유화학	2	9	15	20	21	22	22	9	57
비 금 속	-	-	1	1	1	1	1	17	4
1차금속(철강)	-	-	1	2	4	4	7	2	7
조립금속(기계)	6	37	83	88	98	110	134	165	395
전기전자								240	655
운송장비	2	14	21	22	23	16	15	17	22
기 타								64	22
비 제 조									644
계	15	91	193	222	259	261	335	712	2,021



<그림 2-1> 구로동 디지털단지 고용현황 변화 추이

4. 선진 대도시의 산업구조변화

1) 도쿄

도쿄의 산업구조는 서울과 매우 유사하다. <표2-10>를 살펴보면, 2001년 도쿄의 금융보험, 부동산, 서비스업의 비중총계는 53.2%로 서울의 51.8%[6]와 비슷한 것으로 나타났다. 그러나 2001년 도쿄의 제조업비중은 11.2%로 서울의 8.3%보다 오히려 높다. 2000년 한국과 일본의 산업구조에 관한 OECD자료에 의하면, 한국과 일본의 제조업 비중은 각각 31.30%와 21.08%로 한국의 제조업비중이 높다. 이러한 한·일간의 제조업 비중차이에도 불구하고, 서울의 제조업 비중이 도쿄보다 낮은 것은 이례적이다. 이렇게 서울 제조업이 쇠퇴한 원인 중의 하나는 정부의 수도권억제 정책에 의해 서울지역의 공장이 지방으로 이전하였거나 공장의 신규설립이 불가능하여 제조업이 극단적으로 위축되었기 때문이다. 2001년 도쿄의 도소매·음식숙박업 비중은 23.0%는 서울의 20%에 비해 높고, 도쿄의 운송통신업 비중은 7.2%는 서울의 운송통신업의 11.3%에 비해 낮다.

1997년부터 2001년 사이의 도쿄의 산업구조변화를 살펴보면, 부가가치금액기준으로 제조업의 비중은 17.2%에서 11.2%로 감소하였고, 반면 도소매·음식숙박업은 18.5%에서 23.0%로, 금융보험업은 7.9%에서 12.9%로, 부동산업은 9.5%에서 12.7%로, 서비스업은 26.6%에서 27.6%로 각각 증가하였다. 도쿄의 산업구조 변화의 특징은 제조업 후퇴, 도소매·음식숙박업과 금융보험·부동산업 약진으로 볼 수 있고, 산업구조는 서비스위주로 개편되고 있다. 도쿄의 산업구조 변화로부터, 서울의 산업구조가 향후에도 계속 서비스산업으로 개편될 것으로 예측할 수 있다.

6) <표2-7> 참조

<표 2-10> 도쿄의 경제활동별 도내 부가가치비중

단위: %

구 분	1997	2001
농림수산업	0.2	0.1
제조업	17.2	11.2
건설업	6.9	5.8
전기가스수도	2.3	1.6
도소매・음식숙박업	18.5	23.0
금융보험	7.9	12.9
부동산	9.5	12.7
운수통신	10.0	7.2
서비스업	26.6	27.6

자료: 도민경제계산연보(www.metro.tokyo.jp)

2) 런던

영국의 런던시는 전 세계 금융업의 중심지로 금융보험・사업서비스업이 어느 도시보다도 발달한 지역이다. 현재 서울시와 중앙정부는 서울을 동북아국제금융거점도시로 육성하고자 하는 계획을 추진하고 있다[7]. 런던시의 산업구조 분석은 서울시 산업구조가 지향할 방향을 제시해줄 것이다. <표 2-11>에서 보듯이, 런던시는 지식과 창의성에 기반에 소프트한 서비스업(예: 광고, 건축, 예술, 패션, 컴퓨터게임・소프트웨어, 음악・연예, 출판, 영화. 사진)을 크리에이티브 산업[8]이라 정의하고 생산액을 별도로 집계하였다. 2000년 런던시의 금융보험・사업서비스업 비중 합계는 50.3%[9]로 서울의 2002년 금융보험・사업서비스업 비중 45.6%[10]보다는 높다.

---

7) 서울을 국제금융 거점도시로 육성하기 위한 기본계획 연구용역(2단계), 2003, 시정개발연구원

8) 서울시 역시 문화컨텐츠, 패션산업과 같은 일부 업종을 전략산업으로 선정하여 육성지원하고 있다. 그러나 런던의 크리에이티브산업의 '산업'의 정의와 범위가 훨씬 광대하다.

9) 크리에이티브 산업의 대부분이 사업서비스이기 때문에, 런던시의 금융보험・사업서비스업은 크리에이티브 산업전체와 비크리에이티브 산업의 사업서비스, 금융서비스, 기타서비스로 구성됐다고 볼 수 있다.

10) <표2-7> 참조

<표 2-11> 런던의 크리에이티브 부가가치 생산액

단위: 백만 유로

구분	광고	건축	예술	컴퓨터게임 소프트웨어 전자출판	패션	음악, 연극	출판	라디오 TV	비디오 영화 포토그래	전체
1995	1,111 (9.1)	1,249 (10.2)	211 (1.7)	1,326 (10.8)	2,829 (23.1)	1,256 (10.2)	2,550 (20.8)	1,341 (10.9)	383 (3.1)	12,258 (100.0)
2000	1,888 (10.8)	2,423 (13.9)	449 (2.6)	2,981 (17.1)	3,595 (20.6)	1,451 (8.3)	2,936 (16.9)	1,803 (10.4)	894 (5.1)	17,420 (100.0)
연평균증가율	11.19	14.16	16.3	17.58	4.91	2.93	2.86	6.09	18.46	8.49

자료: Mayor of London, Creativity London's Core Business.

<표 2-12 > 런던의 비 크리에이티브 부가가치 생산액

단위: 백만 유로

구분	사업 서비스	건설업	금융 서비스	보건 및 교육	숙박 음식업	제조업	공익사업	행정	소매	운송·통신	도매	기타	전체
1995	19,129 (20.2)	3,665 (3.9)	11,763 (12.4)	9,786 (10.3)	3,557 (3.8)	11,929 (12.6)	1,954 (2.1)	5,282 (5.6)	4,790 (5.1)	9,603 (10.2)	6,892 (7.3)	6,252 (6.6)	94,600 (100.0)
2000	28,376 (24.5)	4,492 (3.9)	13,710 (11.9)	11,113 (9.6)	3,799 (3.3)	11,840 (10.2)	2,009 (1.7)	4,833 (4.2)	6,284 (5.4)	13,707 (11.9)	8,029 (6.9)	7,465 (6.5)	115,657 (100.0)
연평균증가율	8.21	4.15	3.11	2.58	1.33	-0.15	0.56	-1.76	5.58	7.38	3.1	3.61	4.1

자료: Mayor of London, Creativity London's Core Business.

런던의 제조업 비중은 전체 산업의 8.89%(혹은 크리에이티브 산업의 10.2%)로 서울(8.9%)과[11] 매우 유사하다. 2000년 영국의 제조업 비중 17.54%[12]는 한국의 제조업 비중 31.30%[13]보다 현저히 낮은 것을 감안할 때, 서울시의 현재 제조업 비중은 런던에 비해 매우 낮다. 이러한 서울의 낮은 제조업의 비중은 자연스런 산업구조의 변화이기보다는 정책적인 요인에 영향을 받은 것으로 판단된다. 런던시의 현행 제조업의 비중

11) <표2-7> 참조

12) <표2-1> 참조

13) <표2-3> 참조

을 감안해 볼 때, 서울시는 제조업의 비중을 유지 또는 증가시키면서 저부가가치 일반 제조업에서 고부가가치 지식기반제조업으로 이행시키기 위한 정책을 시행할 필요가 있다.

1980년대 런던은 빅뱅이라는 금융자율화와 금융산업 육성책을 도입하여 미국 뉴욕시에 비해 쇠퇴해가던 금융산업을 부흥시켜 세계 금융중심지로 발전할 수 있었다. 그러나 1990년 대 후반부터 런던은 금융업 성장의 한계를 발견하고, 크리에이티브 산업을 육성하기 시작하였다. 그 결과 1995년부터 2000년까지 비크리에이티브 산업의 연평균 4.1% 성장에 비해 크리에이티브 산업은 연평균 8.49% 성장하여 런던시의 핵심 산업으로 성장하였다. 런던시의 크리에이티브 산업 육성계획은 현재 서울시가 추진하고 있는 패션, 문화컨텐츠 발전방안과 일맥상통하다는 점에서 산업정책에 관한 중요한 시사점을 제공한다.

제2절 고용구조의 변화

경제성장기인 1970년대와 1980년대의 안정적인 노동시장과는 달리, 1990년대 노동력의 수요처인 산업이 구조적인 변화를 겪음에 따라, 노동시장은 질적인 변화를 경험하였다. 특히 노동시장의 수요측면에서 질적인 변화는 1998년 경제위기를 기화로 급격히 일어났지만, 1995년을 전후로 변화의 징후는 감지되었다. 노동시장의 수요측면에서 중요한 몇 가지 변화는 다음과 같다. 첫째, 1990년대 산업의 고도화와 정보통신혁명으로 인해 지식기반제조업과 지식기반서비스업이 발전하였고, 동 부문의 고용비중은 증가하였다. 둘째, 개별산업 내에 고기능, 고숙련 인력인 전문가에 대한 노동수요가 증가하였다. 전문가에 대한 수요는 지식기반산업의 비중증가에 의해, 개별산업내의 수요확대에 의해 이중으로 증가하게 되었다. 셋째, 기업은 기존의 고용관행을 대폭 변경하여 경력직채용, 임시직확대, 수시채용 등을 도입하여 노동인력의 효율적 관리, 인사관리의 유연화를 추구하였다.

1990년대 국내 직종별 고용변화를 살펴보면, 전문기술직 혹은 고기술자 고용비중은 확대되었고, 생산직 고용비중은 감소하였다. 종사자 지위별 고용변화를 살펴보면, 상용직의 고용비중은 감소하고 임시직 및 일용직의 고용비중은 확대되었다. 생산직의 고용감소, 전문직과 임시직의 고용증가는 1980년대부터 선진국들이 이미 경험하였던 것이며, 국내의 경우 1990년대 그러한 징후가 나타났으나 경제위기로 인해 변화는 촉진되었다. 선진국들은 1980년대부터 저숙련, 저학력인력을 중심으로 구조적인 실업상태를 경험하였으며 이들 취약계층을 대상으로 고용훈련 대책 및 복지정책이 추진되었다. 이러한 현상을 설명하기 위해, Reich(1991)와 Bresnahan(1999)은 노동시장의 직종수요분석을 다음과 같이 제시하였다.

Reich는 직종을 단순생산서비스직, 대인서비스직, 분석직으로 구분하였다. 단순생산서비스직은 단순 반복적으로 작업을 하는 저숙련 직종을 의미한다. 주로 단순생산서비직에 의존하는 제조업 또는 서비스업의 경쟁우위는 인건비에 의해 결정되며, 단순생산서비직은 인건비가 저렴한 개발도상국의 인력과 경쟁하게 된다. 한국을 비롯한 선진국에서 제조업의 생산직과 같은 단순생산직은 비용측면에서 국제경쟁력을 상실하였기 때문에, 개발도상국가로 일자리가 이전되고 있다. 최근 정보기술의 발달로 심지어 단순 서비스직(예: 은행의 콜센터 같은 back-office)[14]도 해외로 이전되고 있는 상황이다. 반면

대인서비스직은 소비자를 대면하면서 서비스를 제공하기 때문에 비교역재이고 국가간의 경쟁대상이 되지 않는다. 그러므로 선진국의 경우 단순생산직 일자리는 줄고 있지만, 대인서비스직은 꾸준히 증가하고 있다. 분석직[15]은 전략설정과 문제해결 능력을 가진 창의적인 노동계층을 의미하며 이들의 서비스는 타 국가에 판매된다. 분석직의 고용비중은 미국의 경우 1950년대 약 5%였으나 1990년대 20%까지 성장하였다. 정보화 시대에 있어서 단순생산서비스직(back-office 일자리)은 사라지고 있지만 대인서비스직(front-office 일자리)과 분석직의 수요는 증가하고 있다(강순희 외, 2000:22)

제2절에서 주요 국가와 국내외 주요 대도시의 산업구조변화를 살펴본 결과, 제조업 비중은 감소하는 반면 서비스업의 비중은 증가하고 있음을 발견할 수 있었다. 특히 서울시, 런던의 제조업 비중은 10% 미만으로 감소하였으며, 주요 대도시에서 지식기반서비스업의 비중이 급속히 확대되고 있었다. 이러한 산업구조의 변화로 인해 지식기반산업의 고용은 증가할 것이다. 1980년대 이후 선진국은 지식기반경제로 이행과 더불어 생산직 고용은 감퇴하고 전문기술직 고용은 증대하였다. 1980년 이후 국내에서도 제조업 부가가치비중은 증가하고 있지만, 생산직 고용은 감소하고 있고 반면 전문기술직 고용은 증대하고 있다.

본 절에서 첫째, 지식기반경제가 많이 진행된 선진국의 고용구조 변화를 분석한다. 둘째, 국내 고용구조변화를 산업별·직종별·종사자 지위별로 분석한다. 셋째, 서울시의 산업별·직종별 고용구조변화를 파악하고 국내 고용구조와의 차이점을 분석한다. 넷째, 세계 주요 대도시의 고용구조변화를 분석하여 서울시의 향후 고용구조에 대한 시사점을 찾고자 한다. 특히 주요 대도시의 고용구조변화의 분석은 고용창출원이 될 수 있는 산업과 직종을 알려주기 때문에 본 연구의 주 목적인 고용훈련정책과 연계되어 매우 중요하다.

---

14) 최근 국민은행은 콜센터의 일부를 조선족이 많이 거주하는 중국의 동북지방으로 이전하겠다는 계획을 발표함

15) Reich가 제시하는 분석직: 과학자, 설계공학자, 소프트웨어공학자, 생명공학자, 사회공학자, 공공행정가, 투자은행가, 변호사, 토지개발자, 회계전문가, 경영컨설턴트, 금융컨설턴트, 조세컨설턴트, 경영정보전문가, 조직개발전문가, 전략수립전문가, 헤드헌터, 시스템분석가, 마켓팅전략가, 음악지휘자, 건축설계가, 영상영화전문가, 영화편집인, 출판발행인, 편집가, 음악가, 영화프로듀서, 대학교수

1. 선진국의 고용구조 변화

프랑스를 제외하고 일본, 독일, 영국의 제조업 고용비중은 1992-2001년 사이 감소하였다. 프랑스의 제조업 고용비중은 1992년 20.2%에서 2001년 23.3%로 증가하였으나, 일본, 독일, 영국은 각각 24.5%, 38.2%, 26.5%에서 20.5%, 18.6%, 14.7%로 감소하였고, 특히 독일의 제조업 고용비중 감소는 현저하다. 금융보험·부동산업과 공공·개인·사업서비스업을 합한 서비스부문에서 일본의 고용비중은 동기간 30.4%에서 34.5%로, 독일은 40.4%에서 50.2%로 대폭 증가하였다. 영국 역시 동 부문의 고용비중은 1997년과 2001년 사이 44.6%에서 47.5%로 증가하였다. 건설업과 음식·숙박업의 고용비중은 큰 변화를 보이지 않고 있다. 최근 10년간 선진국의 고용구조변화는 제조업 고용비중 감소와 서비스업, 특히 지식기반서비스산업의 고용확대로 표현될 수 있다.

<표 2-13> 국가의 산업대분류별 고용비중 비교

단위: %

구 분	일본			프랑스			독일			영국		
	92	97	01	92	97	01	92	97	01	92	97	01
농림어업	6.4	5.8	5.1	5.1	4.7	2.7	3.0	3.2	2.5	2.2	2.0	2.6
광업	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.4	0.6	0.7	0.2	0.0	0.4	0.4
제조업	24.5	23.2	20.5	20.2	18.8	23.3	38.2	23.8	18.6	26.5	19.2	14.7
전기가스·수도사업	0.5	0.6	0.5	0.9	0.9	0.8	0.8	0.9	0.8	n.a.	0.7	1.1
건설업	9.7	10.2	10.1	7.1	6.5	8.5	5.9	9.7	5.5	n.a.	6.9	7.0
도소매·음식숙박업	22.4	22.4	22.9	19.7	16.8	17.5	15.6	17.4	15.4	21.3	20.0	20.6
운수창고·통신업	6.0	6.1	6.4	6.4	6.3	5.5	5.5	5.4	6.8	n.a.	6.2	6.1
금융보험·부동산업	8.5	4.1	9.6	10.2	10.6	11.6	7.9	9.9	13.1	n.a.	13.7	12.2
공공·개인·사업서비스업	21.9	27.2	24.9	33.1	35.0	29.6	32.5	29.2	37.1	n.a.	30.9	35.3
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국노동연구원, 노동통계정보시스템.

2. 국내 고용구조 변화

1) 국내 산업별 고용구조변화

국내 산업별 고용구조는 산업구조와 달리 제조업의 고용비중이 감소하고 있다. <표 2-14>에서 1990년 이후 산업별 고용추세를 보면, 제조업 고용은 1992년 25.5%에서 2003년 19.0%로 감소하였다. 이러한 제조업의 고용비중 감소는 제조업의 산업 내 비중이 1985년 31.2%에서 2002년 34.3%로 꾸준히 증가하는 것과는 상반된다[16]. 결과적으로 국내 제조업의 취업계수[17]가 지속적으로 감소하고 있으며, 제조업에서 성장과 고용감소라는 이율배반적인 현상이 나타난다. 그 원인으로는 첫째, 노동집약적인 저부가가치 제조업의 해외이전으로 고용흡수율이 높은 제조업이 쇠퇴하기 때문이다. 둘째, 최근 제조업의 성장을 이끌고 있는 반도체, 통신기기 등 고부가가치 첨단산업은 자본기술집약산업으로 취업계수가 낮고, 특히 관련 설비시설, 부품의 해외 의존도가 높아 고용효과가 낮기 때문이다[18].

서비스업은 고용창출을 활발하게 유도하고 있다. 음식숙박업, 운수창고업, 통신업, 금융보험업, 부동산사업서비스업, 사회 및 개인서비스업으로 구성된 서비스업의 부가가치 비중총계는 1990년 30.8%에서 2002년 38.9%로 증가하였다. 이에 따라 서비스업의 고용비중 총계는 1992년 32.4%에서 2003년 46.0%로 증가하여, 서비스업의 고용증가 속도는 부가가치 증가속도보다 빠르다는 것을 알 수 있다[19].

<표2-14>에서 서비스업의 고용을 부문별로 살펴보면, 음식숙박업의 고용비중은 1992년 6.4%에서 2003년 8.9%로, 부동산임대・사업서비스업 비중은 3.5%에서 7.8%로 증가하였다. 또한 동기간 교육서비스업 비중은 4.8%에서 6.7%로, 오락문화개인서비스업 비중은 3.9%에서 6.4%로, 보건사회복지사업 비중은 1.5%에서 2.4%로 증가하여, 금융보험업을 제외한 이

16) <표2-4> 참조

17) 취업계수: 취업자수 /부가가치금액(억)

18) 한국은행에 따르면 정보통신, 반도체 등 전기·전자의 국산화율은 2000년 55.5%로 1995년의 64.9%에 비해 크게 떨어졌다. 그러나 이러한 정보통신산업이 갖는 고용문제에도 불구하고, 반도체, 정보통신기기 등 정보통신산업이 GDP와 수출에서 차지하는 비중은 갈수록 커지고 있다. 정보통신산업의 GDP 비중은 2002년 9.9%에서 2003년 10.7%로 높아진데 이어 2004년 1.4분기 12.4%로 더욱 상승하였다. 전체 수출에서 정보통신산업이 차지하는 비중은 2002년 33.5%에서 지난해 37.1%로 커진데 이어 2004년 1.4분기 40%에 육박하고 있다. 결과적으로 한국무역협회에 따르면 수출 100만 달러 당 취업자수는 1970년 504명에서 1980년 113명으로 떨어진 후 1990년 43명, 2000년 21명으로 계속 떨어지고 있다.

19) <표2-4> 참조

들 서비스산업들의 총 고용비중은 동기간 20.1%에서 32.2%로 대폭 증가하여, 서비스산업은 활발한 고용창출원이라는 것을 알 수 있다.

반면 같은 서비스산업이라도 시설 및 네트워크에 투자가 필요하고 기술 및 전문성이 요구되는 금융보험업과, 운수통신업의 고용비중은 1992-2003년 증가는 하였지만 소폭에 불과했다. 금융보험업 비중은 3.0%에서 3.4%로, 운수통신업 비중은 5.3%에서 6.0%로 각각 증가하였다. 특히 2003년 금융보험업의 부가가치 비중은 9.2%인 반면 고용비중은 3.4%에 불과해 고용효과가 저조한 것을 알 수 있다. 고용비중이 현저히 증가한 부동산임대·사업서비스업, 교육서비스업, 오락문화개인서비스업의 상당부분은 자영서비스업으로 판단되며, 이들 서비스업은 향후에도 고용창출을 지속할 것이라고 기대된다.

<표 2-14> 국내 산업별 고용자수

단위:천명, %

구 분	1992	1995	1998	2000	2003
농림어업	2,998 (15.8)	2,534 (12.4)	2,480 (12.4)	2,243 (10.6)	1,950 (8.8)
광업	64 (0.3)	27 (0.1)	21 (0.1)	17 (0.1)	17 (0.1)
제조업	4,860 (25.5)	4,797 (23.5)	3,898 (19.5)	4,293 (20.3)	4,205 (19.0)
전기,가스 및 수도사업	66 (0.3)	70 (0.3)	61 (0.3)	64 (0.3)	76 (0.3)
건설업	1,663 (8.7)	1,905 (9.3)	1,578 (7.9)	1,580 (7.5)	1,816 (8.2)
도매 및 소매업	3,206 (16.8)	3,773 (18.5)	3,818 (19.1)	3,833 (18.1)	3,871 (17.5)
숙박 및 음식점업	1,227 (6.4)	1,605 (7.9)	1,753 (8.8)	1,919 (9.1)	1,981 (8.9)
운수업 및 통신업	1,006 (5.3)	1,069 (5.2)	1,169 (5.8)	1,260 (6.0)	1,333 (6.0)
금융 및 보험업	569 (3.0)	720 (3.5)	762 (3.8)	752 (3.6)	751 (3.4)
부동산 및 임대업, 사업서비스업	661 (3.5)	917 (4.5)	1,094 (5.5)	1,361 (6.4)	1,726 (7.8)
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	558 (2.9)	645 (3.2)	745 (3.7)	758 (3.6)	757 (3.4)
교육서비스업	908 (4.8)	1,014 (5.0)	1,144 (5.7)	1,191 (5.6)	1,484 (6.7)

구 분	1992	1995	1998	2000	2003
보건 및 사회복지사업	281 (1.5)	303 (1.5)	360 (1.8)	428 (2.0)	539 (2.4)
오락, 문화 및 운동관련 서비스업	-	-	-	365 (1.7)	425 (1.9)
기타 공공, 수리 및 개인서비스업	746 (3.9)	846 (4.1)	888 (4.4)	886 (4.2)	994 (4.5)
가사서비스업	195 (1.0)	192 (0.9)	202 (1.0)	186 (0.9)	192 (0.9)
국제 및 외국기관	25 (0.1)	16 (0.1)	20 (0.1)	19 (0.1)	22 (0.1)
전 체	19,033 (100.0)	20,432 (100.0)	19,994 (100.0)	21,156 (100.0)	22,139 (100.0)

자료: 통계청, 경제활동인구조사. 각 년도.

<표2-15>에서 나타난 바와 같이, 노동절약기술이 급격하게 진보하여 제조업의 취업계수[20]는 전 업종에서 1993년 5.20에서 2000년 2.61로 하락하였으나, 서비스업의 취업계수는 동기간 5.62에서 4.96으로 소폭 하락하여 서비스업이 주된 취업원으로 부상하고 고용이 서비스업 위주로 전환된 것을 알 수 있다. 노동절약기술이 서비스업의 취업계수에 미친 영향은 업종별로 상이하다. 대인서비스직이주로 종사하는 음식숙박업, 부동산임대업과 전문직이 종사하는 광고·사업서비스, 행정, 교육, 의료보건 같은 서비스업의 취업계수는 큰 변화를 보이지 않으나, 정보통신의 발전으로 인력절감이 가능한 도소매업, 운수창고업, 통신, 금융업의 취업계수는 감소하였다.

<표 2-15> 산업별 취업계수(1993~2000)

(단위:명/억원)

구 분	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
전산업	6.43	6.09	5.73	5.46	5.25	5.27	4.84	4.61
농림어업	13.04	12.47	10.85	9.45	9.45	10.52	9.46	9.20
광업	3.25	2.24	1.52	1.48	1.48	1.57	1.42	1.25
제조업	5.20	4.73	4.33	3.55	3.55	3.34	2.83	2.61
서비스업	5.62	5.52	5.36	5.18	5.18	5.20	5.03	4.96
음식료담배	3.32	3.29	3.49	3.42	3.24	2.92	2.80	2.73

20) 취업계수: 취업인원/부가가치 1억

구 분	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
섬유/의류	14.02	13.89	14.43	13.98	13.85	15.01	14.92	14.99
목제품	11.56	10.01	9.50	8.16	7.00	7.11	5.68	5.73
지제품/인쇄출판	7.01	6.51	5.50	5.31	5.08	4.77	4.54	4.83
화학제품	1.77	1.59	1.61	1.36	1.17	1.22	1.02	1.05
석유/석탄제품	0.40	0.35	0.26	0.21	0.10	0.16	0.13	0.16
고무플라스틱제품	4.81	4.67	4.12	4.06	3.79	4.14	3.40	3.31
비금속광물제품	4.74	4.60	4.14	3.85	3.45	3.57	3.28	3.03
비금속광불	1.35	1.35	1.38	1.27	1.11	1.11	0.89	0.79
조립금속	8.63	7.49	6.40	6.20	6.13	7.22	7.17	7.19
일반기계	9.85	8.61	7.33	7.27	7.68	10.20	7.50	6.04
전기/전자제품	1.93	2.03	2.32	2.10	2.31	2.50	2.03	2.26
컴퓨터반도체	5.79	4.24	2.84	2.47	1.72	1.35	1.01	0.79
운송제품	3.32	2.88	2.84	2.66	2.65	2.65	1.99	2.05
정밀기계	7.58	5.89	4.89	5.50	4.92	5.94	4.24	3.31
가구기타제조업	15.38	15.65	15.65	15.71	16.10	4.49	12.91	14.97
서비스업								
전기/가스/수도	1.00	0.97	0.89	0.84	0.78	0.62	0.56	0.51
건설업	4.52	4.55	4.48	4.33	4.34	3.74	3.85	4.29
도소매	11.16	10.77	10.11	9.67	9.37	10.21	9.27	8.63
음식숙박업	16.37	16.57	16.27	16.95	17.65	18.59	16.12	16.16
운수/창고	5.72	5.40	5.40	5.19	5.03	5.68	5.10	4.92
통신	2.62	2.14	2.14	1.66	1.42	1.21	1.07	0.95
금융/보험	3.32	3.16	3.16	2.80	2.73	2.81	2.45	2.36
부동산임대	0.76	0.76	0.76	0.79	0.76	0.74	0.77	0.80
광고사업서비스	5.12	5.20	5.20	5.51	6.05	6.04	6.08	6.48
공공행정/국방	4.01	4.14	4.14	3.99	3.99	4.68	5.33	4.71
교육연구	5.67	5.59	5.59	6.03	6.08	6.36	6.25	6.25
의료보건사회복지	4.48	4.39	4.39	4.21	4.25	4.84	4.73	5.35
기타서비스	9.36	8.72	8.72	8.20	8.47	8.40	7.83	7.78

자료: 안주엽, 중장기 인력수급전망:2002~2010 p60, 재인용.

금융보험업의 취업계수 감소이유를 구체적으로 살펴본다. 정보통신기술의 발전으로 ATM, 인터넷, 유무선전화가 단순 입출금기능을 반복적으로 수행하는 텔러의 업무를 대체하였다. 그 결과 <표2-16>에서 보듯이, 금융보험업 고용의 대부분을 차지하는 사무직 고용비중이 동기간 51.4%에서 40.8%로 대폭 감소하여 금융보험업의 취업계수 감소는 불가피한 결과임을 알 수 있다. 반면 금융업이 발전되면서, 리스크매니저, 포트폴리오관리자, 투자분석가, 외환딜러, 파생상품전문가와 같은 전문가와 준전문가에 대한 수요는 증가하였다. 금융보험산업에서 전문가와 준전문가가 차지하는 비중은 증가하였고, 특히 준전문가의 비중은 1993년-2000년 사이 14.84%에서 18.54%로 증가하였다. 그러나 이러한 전문가와 준전문가의 고용확대는 사무직의 고용감소를 상쇄하지 못하여, <표2-14>에서 보듯이 1998년 이후 금융보험업 고용은 감소되어 금융보험업의 취업계수는 감소하였다.

<표 2-16> 금융보험업대분류별 취업구조의 추이

단위:%

구 분		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
전문직	관리자	6.09	6.27	5.01	4.99	4.47	3.67	4.15	3.57
	전문가	0.47	0.58	0.70	1.21	1.18	0.92	1.38	1.37
	준전문가	14.84	11.95	17.41	19.16	19.84	16.93	18.81	18.54
사무판매 서비스직	사무직	51.41	48.10	47.91	45.75	44.02	44.09	41.22	40.80
	서비스판매직	1.09	1.17	1.17	1.08	1.31	0.92	1.24	1.37
생산직	농어업숙련직	0.16	0	0.00	0	0	0.00	0.00	0
	기능직	0.16	0.29	0.29	0	0	0.26	0.41	0.27
	조작조립직	1.25	0.73	0.73	0.81	0.92	0.79	0.55	0.69
	단순노무직	24.53	30.90	30.90	26.99	28.25	32.41	32.23	33.38

자료: 안주엽, 중장기 인력수급전망:2002~2010

취업계수가 감소한 금융업과는 달리, <표2-17>에서 볼 수 있듯이, 1993-2000년 광고서비스업의 취업계수는 5.12에서 6.48로 오히려 증가하였다. 광고서비스업은 전형적

인 지식기반산업이고, 창의적인 전문인력이 종사하고 있다. 광고서비스업에서 전문직의 고용비중은 매우 높고, 1993년 38.1%에서 2000년 43.4%증가하였고. 이러한 전문직의 고용확대는 취업계수의 증가를 뒷받침한다.

<표 2-17> 광고사업서비스 대분류별 취업구조의 추이:

단위:%

구 분		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
전문직	관리자	4.39	3.49	3.39	3.73	3.37	3.60	3.57	3.14
	전문가	15.48	13.79	15.02	14.92	14.21	15.20	14.17	15.08
	준전문가	18.20	19.85	20.36	21.66	22.94	24.93	26.19	25.20
사무판매 서비스직	사무직	25.52	24.26	22.94	21.38	20.95	19.07	16.31	16.90
	서비스판매직	12.34	11.58	12.28	10.62	9.48	9.87	9.52	8.50
생산직	농어업숙련직	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10
	기능직	3.77	4.23	4.68	5.60	5.11	4.67	5.12	6.28
	조작조립직	4.18	3.49	2.26	2.30	2.12	2.27	2.98	2.53
	단순노무직	16.11	19.30	19.06	19.80	21.80	20.40	22.14	22.27

자료: 안주엽, 중장기 인력수급전망:2002~2010

2) 국내 지식기반산업 고용비중

산업구조분석에서 지식기반제조업과 지식기반서비스업을 분리하여 각각 부가가치 비중을 살펴본 것처럼 여기에서 지식기반제조업과 지식기반서비스업의 고용비중을 살펴보고자 한다.

<표2-18>에서 보듯이, 1993년-2002년 제조업 고용비중감소에 따라 제조업의 종사자수는 3,884천명에서 3,392천명으로 감소하였다. 그러나 지식기반제조업의 급속한 성장에 힘입어, 동산업의 종사자는 동기간 1,340천명에서 1,359천명으로 오히려 증가하였다. 반면 일반제조업의 종사자는 동기간 2,544천명에서 2,032천명으로 감소하였다. 특히 노동집약적이고 수출위주 산업인 섬유신발업은 대폭적인 고용감소를 보였고, 이러한 감소는 국내 임금경쟁력 상실로 공장이 해외로 이전하였기 때문이다.

<표12-18>에서 알 수 있듯이, 1993년-2002년 지식기반제조업과 일반제조업의 고용비중은 각각 11.5%와 21.8%에서 9.7%와 14.5%로 감소하였다. 동기간 지식기반제조업의 부가가치비중은 11.5%에서 20.7%로 증가하였음에도 불구하고, 취업계수가 타 산업에 비해 낮아, 고용비중은 감소하였다[21]. 이러한 이유로 지식기반제조업의 성장은 고용효과 측면에서 부정적으로 비칠 수도 있다. 그럼에도 불구하고 일반제조업의 임금경쟁력 상실로 공장이 해외로 이전되는 상황에서 일반제조업을 대체하면서 고용을 흡수할 수 있는 지식기반제조업의 육성은 불가피하다.

1993년-2002년 서비스업의 부가가치비중이 63.0%에서 60.4%로 감소했지만, 고용은 7,775천명에서 10,658천명으로 대폭 증가하였다. 지식기반서비스업의 고용은 2,246천명에서 3,551천명으로 58.1% 증가하였으나, 일반서비스업은 5,529천명에서 7,107천명으로 28.5% 증가에 그쳤다. 따라서 지식기반서비스업과 일반서비스업의 고용비중은 동기간 각각 19.3%와 47.4%에서 25.3%와 50.6%로 증가하였다. 고용비중의 현저한 증가로 인해, 지식기반서비스업이 고용에서 차지하는 위상이 대폭 신장된 것을 알 수 있다.

지식기반제조업의 고용비중은 비록 감소하였지만, 지식기반서비스업의 성장과 연계하여 그 중요성을 판단하는 것이 중요하다. 예를 들면 대표적인 지식기반제조업인 컴퓨터, 휴대폰과 같은 정보통신제조업의 고용인원은 부가가치에 비해 적다. 그러나 이들 지식기반제조업의 성장은 정보·통신서비스산업 발전에 막대한 영향을 끼쳤으며, 이들 산업에서 대규모의 고용창출을 했다는 점을 고려해야 한다.

<표2-18>의 각 산업별 고용증가율의 차이를 보면, 지식기반제조업과 지식기반서비스업의 고용증가율이 빠르며, 이들 산업이 고용창출원동력이 되고 있음을 알 수 있다. 지식기반제조업과 지식기반서비스의 고용증가는 고학력, 전문기술직 인원의 수요가 증가하는 것을 의미한다(정진화외 2002a)

21) <표2-7> 참조

<표 2-18> 국내 산업별 고용변화

단위: 명, %

	취업자수				취업자 구성비			
	1993	1998	2002	93-98 증가율	1993	1998	2002	증가분
제조업	3,884,496	2,986,971	3,392,865	-12.7	33.3	25.4	24.1	-9.2
지식기반제조업	1,340,273	1,143,116	1,359,934	1.5	11.5	9.7	9.7	-1.8
일반제조업	2,544,223	1,843,855	2,032,931	-20.1	21.8	15.7	14.5	-7.4
음식료	333,972	293,673	308,583	-7.6	2.9	2.5	2.2	-0.7
섬유 신발	868,565	507,475	494,452	-43.1	7.4	4.3	3.5	-3.9
제지 인쇄	295,122	224,423	256,188	-13.2	2.5	1.9	1.8	-0.7
석유 화학	369,627	334,780	385,000	4.2	3.2	2.9	2.7	-0.4
비금속 금속	581,005	434,817	505,579	-13.0	5.0	3.7	3.6	-1.4
기계	386,568	282,087	358,818	-7.2	3.3	2.4	2.6	-0.8
전기전자	499,512	491,591	603,253	20.8	4.3	4.2	4.3	0.0
수송기계	370,548	292,622	332,955	-10.1	3.2	2.5	2.4	-0.8
기타제조업	179,577	125,503	148,037	-17.6	1.5	1.1	1.1	-0.5
서비스업	7,775,606	8,758,600	10,658,872	37.1	66.7	74.6	75.9	9.2
지식기반서비스	2,246,249	2,737,514	3,551,439	58.1	19.3	23.3	25.3	6.0
일반서비스업	5,529,357	6,021,086	7,107,433	28.5	47.4	51.3	50.6	3.2
기가스수도	38,729	52,879	59,280	53.1	0.3	0.5	0.4	0.1
건설업	654,457	711,112	700,262	7.0	5.6	6.1	5.0	-0.6
도소매업	2,275,687	2,260,003	2,615,733	14.9	19.5	19.2	18.6	-0.9
숙박음식업	1,099,068	1,335,955	1,730,334	57.4	9.4	11.4	12.3	2.9
운수업	572,739	694,841	864,336	50.9	4.9	5.9	6.2	1.2
통신업	75,253	114,402	150,776	100.4	0.6	1.0	1.1	0.4
금융 보험업	691,917	662,519	632,618	-8.6	5.9	5.6	4.5	-1.4
부동산 임대	210,145	308,044	364,519	73.5	1.8	2.6	2.6	0.8
업서비스업	354,922	514,322	857,183	141.5	3.0	4.4	6.1	3.1
교육 건복지	932,652	1,196,700	1,578,536	69.3	8.0	10.2	11.2	3.2
문화 서비스업	191,505	249,571	332,326	73.5	1.6	2.1	2.4	0.7
기타서비스업	678,532	658,252	772,969	13.9	5.8	5.6	5.5	-0.3
총계	11,660,102	11,745,571	14,051,737	20.5	100.0	100.0	100.0	0.0

자료: 사업체기초통계조사보고서

3) 국내 직종별 고용구조 변화

Reich의 직종별 고용변화에 대한 이론에 의하면 첫째로, 단순서비스를 제공하는 사무직, 기능직, 조립직의 고용은 기술의 발달로 자동화나 정보통신시스템에 의해 대체되

거나 임금경쟁력 상실로 타국으로 이전된다. 둘째, 서비스산업 비중의 증가와 자동화대체가 어려운 대인서비스직의 고용은 지속적으로 증가하며 셋째, 전략설정과 문제해결능력을 가진 창의적인 분석직의 고용은 증가된다고 설명하고 있다.

고용을 산업구분 없이 노동의 전문성에 따라 전문직, 사무·판매·서비스직, 기능조립직으로 구분하여 고용구조변화를 분석해보고자 한다. <표2-19>에서 1993년부터 2003년의 한국의 직종별 고용을 살펴본 결과, 분석직에 해당하는 전문직은 1993년 15.3%에서 2003년 20.1%로 증가하였다. 전문직의 세부직종을 보면, 전문가는 동기간 4.7%에서 7.7%로 두 배 가까이 증가하였으며 기술공 및 준전문가의 고용은 7.9%에서 9.7%로 증가하였다. 특히 전문가의 고용은 1998년 경제위기시에도 꾸준히 증가했다는 점에서 이 부문의 고용은 경제상황과 관계없이 구조적으로 증가하는 직종이라 볼 수 있겠다.

사무·판매·서비스직은 1993년 34.0%에서 2003년에는 39.5%로 증가하였다. 특히 1993년-2003년 판매·서비스직의 고용비중은 21.1%에서 25.2%로 증가하였고, 심지어 경제위기 당시에도 지속적으로 증가하였다. 이러한 판매·서비스직의 고용증가는 앞서 언급된 Reich의 이론과 일치한다[22]. 사무직의 고용비중은 1993년 12.9%에서 2000년 11.6%까지 꾸준히 감소되었으나 그 후 다시 증가하여 2003년 14.34%를 기록하였다.

기능직과 조립직은 1993년-2003년 14.8%와 13.0%에서 10.9%와 10.8%로 감소하였고, 이 역시 Reich의 이론과 일치한다. 단순노무직의 경우 1998년 10.4%에서 2000년 12.2%로 증가하여 경제위기 후 기업들이 노무관리의 유연화를 꾀하여 사무직 혹은 기능직을 단순직으로 대체하였던 것으로 보인다.

강순희(2000)는 1990년 이후 전문가직종의 지속된 고용증가에 관심을 갖고, 1994년 3/4분기-1999년 3/4분기 동안 전문가의 고용비중 증가를 일반산업에서 지식기반산업으로 산업구조변화요인과 동일산업 내의 수요증가요인으로 나누어 어떤 요인이 상대적으로 영향을 더 끼쳤는지 분석하였다. 동기간 3.6%포인트의 전문직 고용비중 증가는 산업구조변화에 의한 1.8%포인트와 직종구조변화에 의한 1.9%포인트에 의해 설명되었다. 전문직의 고용증가는 산업의 고도화와 동일산업 내의 전문직 수요증가에 의해 동등하게 영향을 받았다고 볼 수 있다. 반면 동기간 3.2%포인트의 생산직 고용비중 감소는

22) 판매·서비스직 고용증가는 구조조정과정에서 많은 경제활동인구들이 구직이 아닌 창업을 선택했기 때문이기도 하다.

산업구조변화에 의한 2.2%포인트와 직종구조변화에 의한 1.1%포인트에 의해 설명되며, 산업구조에 의한 요인의 영향력이 크다는 것을 알 수 있다.

<표 2-19> 국내 직종별 고용자수

단위: 천명 (%)

구 분		1993	1995	1998	2000	2003
전문직	입법공무원・고위임직원 및 관리자	523 (2.7)	515 (2.5)	494 (2.5)	470 (2.2)	597 (2.7)
	전문가	899 (4.7)	975 (4.8)	1,099 (5.5)	1,118 (5.3)	1,703 (7.7)
	기술공 및 준전문가	1,518 (7.9)	1,854 (9.1)	2,155 (10.8)	2,402 (11.4)	2,140 (9.7)
사무판매 서비스직	사무직원	2,474 (12.9)	2,566 (12.6)	2,481 (12.4)	2,461 (11.6)	3,172 (14.3)
	서비스・판매근로자	4,053 (21.1)	4,504 (22.1)	4,712 (23.6)	5,035 (23.8)	5,570 (25.2)
생산직	농업 및 어업 숙련근로자	2,322 (12.1)	2,256 (11.1)	2,284 (11.5)	2,113 (10.0)	1,834 (8.3)
	기능원 및 관련기능근로자	2,845 (14.8)	3,252 (15.9)	2,539 (12.7)	2,732 (12.9)	2,407 (10.9)
	장치・기계조작원 및 조립원	2,497 (13.0)	2,210 (10.8)	2,104 (10.6)	2,248 (10.6)	2,387 (10.8)
	단순노무직근로자	2,105 (10.9)	2,281 (11.2)	2,069 (10.4)	2,577 (12.2)	2,329 (10.5)
	전체	19,234 (100.0)	20,414 (100.0)	19,938 (100.0)	21,156 (100.0)	22,139 (100.0)

자료: 통계청,「경제활동인구조사」, 각 년도.

4) 국내 종사자 지위별 고용구조변화[23)]

<표2-20>에서 보듯이 기업들이 노동시장의 유연성을 추구함에 따라 상용근로자 비중은 1993년 63.2%에서 2002년 59.9%로 감소되었다. 상용근로자 비중감소는 경제위기를 기회로 급속히 진행되었었는데, 이러한 변화는 경기변동요인에 의한 일시적인 현상보다는 구조적인 변화라고 할 수 있다.

23) 정진화・최영섭(2002a) 참조

2002년 지식기반제조업의 상용근로자 비중 87.3%는 일반제조업 76.6%에 비해 높다. 노동시장의 유연성이 진행된 1993년-2002년 사이 지식기반제조업과 일반제조업의 상용근로자 비중추이를 보면, 지식기반제조업은 93.9%에서 87.3%로 6.6% 포인트, 일반제조업은 86.8%에서 76.6%로 10.2% 포인트 대폭 하락하였다.

2002년 지식기반서비스업의 상용근로자 비중 72.2%는 일반서비스업 43.8%에 비해 월등히 높다. 지식기반서비스업의 상용근로자 비중은 동기간 81.4%에서 72.2%로 9.2% 포인트로, 일반서비스업은 50.5%에서 43.8%로 6.7%포인트로 하락하였다. 비록 지식기반서비스업의 상용근로자 비중이 절대적으로 큰 폭의 포인트로 하락했지만, 상대적인 하락 폭은 적다. 구조조정시 지식기반제조업과 지식기반서비스산업의 종사자들의 직업안정성이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

2002년 현재 대표적인 일반서비스업인 도소매업과 음식숙박업의 상용근로자 비중은 각각 39.1%와 28.8%로 지식기반제조업의 상용근로자 비중 87.37% 비해 매우 낮다. 비록 도소매업과 음식숙박업의 고용효과는 크지만, 종사자 지위의 불안정과 저임금으로 인해 고용구조면에서 부정적이라고 판단된다.

<표 2-20> 국내 종사자 지위별 취업자 구성 증감

단위:%

	1993			2002			증감분		
	임금 근로자	상용 근로자	비임금 근로자	임금 근로자	상용 근로자	비임금 근로자	임금 근로자	상용 근로자	비임금 근로자
제조업	91.8	88.9	8.2	89.3	80.9	10.7	-2.6	-8.0	2.6
지식기반제조업	95.7	93.9	4.3	95.1	87.3	4.9	-0.6	-6.6	0.6
일반제조업	90.1	86.8	9.9	85.3	76.6	14.7	-4.8	-10.2	4.8
음식료	89.0	81.5	11.0	72.0	58.9	28.0	-16.9	-22.6	16.9
섬유 신발	89.7	86.6	10.3	86.0	75.5	14.0	-3.7	-11.1	3.7
제지 인쇄	89.0	86.3	11.0	84.7	78.7	15.3	-4.3	-7.6	4.3
석유 화학	97.1	95.3	2.9	95.8	90.6	4.2	-1.3	-4.7	1.3
비금속 금속	91.2	87.7	8.8	88.6	81.6	11.4	-2.6	-6.1	2.6
기계	93.2	90.8	6.8	91.4	86.0	8.6	-1.8	-4.8	1.8
전기전자	95.4	93.2	4.6	95.6	83.6	4.4	0.2	-9.6	-0.2
수송기계	99.1	98.9	0.9	98.1	93.3	1.9	-1.1	-5.7	1.1
기타제조업	82.6	79.1	17.4	77.9	69.9	22.1	-4.7	-9.2	4.7

	1993			2002			증감분		
	임금 근로자	상용 근로자	비임금 근로자	임금 근로자	상용 근로자	비임금 근로자	임금 근로자	상용 근로자	비임금 근로자
서비스업	67.1	59.4	32.9	63.4	53.3	36.6	-3.7	-6.2	3.7
지식기반서비스업	86.9	81.4	13.1	80.8	72.2	19.2	-6.1	-9.2	6.1
일반서비스업	59.1	50.5	40.9	54.8	43.8	45.2	-4.3	-6.8	4.3
전기가스수도	99.9	95.4	0.1	99.6	96.1	0.4	-0.3	0.7	0.3
건설업	92.1	53.5	7.9	91.0	59.9	9.0	-1.1	6.4	1.1
도소매업	51.6	47.4	48.4	46.6	39.1	53.4	-5.0	-8.4	5.0
숙박음식업	47.8	40.5	52.2	44.2	28.8	55.8	-3.6	-11.8	3.6
운수업	77.6	75.0	22.4	63.0	58.9	37.0	-14.6	-16.0	14.6
통신업	98.3	95.4	1.7	93.7	84.2	6.3	-4.6	-11.3	4.6
금융 보험업	94.0	85.2	6.0	65.9	62.5	34.1	-28.1	-22.7	28.1
부동산 임대	59.7	56.0	40.3	68.9	63.5	31.1	9.1	7.5	-9.1
사업서비스업	87.3	81.6	12.7	90.2	79.2	9.8	2.8	-2.5	-2.8
교육 보건복지	86.8	84.2	13.2	85.9	78.4	14.1	-0.9	-5.8	0.9
문화서비스업	56.2	47.7	43.8	54.7	38.1	45.3	-1.5	-9.6	1.5
기타서비스업	52.5	49.6	47.5	54.1	48.5	45.9	1.6	-1.0	-1.6
총 계	70.2	63.2	29.8	69.7	59.9	30.3	-0.6	-3.3	0.6

자료: 사업체 기초통계 조사보고서

3. 서울시의 고용구조 변화

1) 서울시의 산업별 고용구조 변화

서울시의 고용 중 가장 주목을 끄는 변화는 1993년과 2002년 사이 고용이 3,974천명에서 3,805천명으로 169천명 감소한 것이다[24]. 선진 대도시의 가장 중요한 경제정책이 고용확대임을 감안할 때, 고용감소는 서울시 경제에 중요한 도전임에 틀림없다. 이러한 감소를 설명할 수 요인으로는 제조업의 고용감소를 들 수 있다. <표 2-21>의 서울시 산업별 고용자를 살펴보면, 제조업의 고용은 1993년-2002년 1,125천명에서 571천명으로

24) 전국에서 차지하는 서울시의 부가가치 비중은 동기간 감소하였다.

554천명 감소하였다.

국내 고용구조변화처럼, 서울의 제조업 고용비중은 감소하였고, 서비스업 고용비중은 확대되었다[25]. 제조업 고용비중은 1993년 28.3%에서 2002년 15.0%로 급속히 감소하였고, 서비스업의 고용비중은 1993년 64.3%에서 2002년 79.2%로 급격히 확대되었다. 서울의 제조업 고용비중 감소와 서비스업 고용비중 증가는 전국의 변화[26]에 비해 그 변화 폭이 급격하다.

이러한 서울의 제조업 고용비중의 큰 감소(1993년 28.3%→2002년 15.0%)는 부가가치 비중의 감소(1990년 15.1%→2002년 7.9%)로, 제조업의 고용구조와 관련된 분석이 필요하다. 2002년 전국의 지식기반제조업과 일반제조업의 고용비중은 9.7%와 14.5%인 반면, 서울의 고용비중은 4.8%와 10.7%로 상대적으로 일반제조업의 고용비중이 크다. 서울의 일반제조업은 대규모 시설과 첨단기술이 필요한 제조업이 아니고, 도시에 필요한 제품을 공급하는 노동집약적인 도시형 제조업(예:식품, 의류, 인쇄)이다[27]. 서울의 제조업은 취업계수가 높은 일반제조업 위주이기 때문에 생산의 감소는 고용에 큰 영향을 미친다. 그러므로 서울의 고용창출과 고용안정을 위해서는 도시형 제조업이 지방이나 해외 이전을 하지 않도록 정책이 마련되어야 한다.

서비스업의 세 분류별 고용비중변화를 살펴보면, 1993년-2002년 사이 고용비중이 증가한 업종은 음식숙박업, 운수통신업, 사업서비스, 교육서비스, 보건・복지, 오락・문화이다. 특히 사업서비스 고용비중은 정보통신 관련 서비스업의 발달로 인해 동기간 4.3%에서 11.5%로 크게 증가하였다. 또한 소득의 증가와 더불어 발전하는 교육・보건・오락업의 고용비중은 7.3%에서 11.7%로 증가하였다. 동기간 금융보험업의 고용비중은 1993년 7.4%에서 2002년 6.0%로 감소하였다. 이는 경제위기 이후 금융기관의 구조조정 여파로 많은 인력이 감축되었으며, 정보통신기술 발달로 인해 인력의 감소가 지속적으로 일어났기 때문이다.

---

25) 서울시의 산업별 고용구조 변화는「경제활동인구조사」의 자료 불충분으로 인해「사업체기초통계조사」를 활용하였다.「사업체기초통계조사」는 5인 이상 사업체에 대한 고용만을 조사한 것이기 때문에 전체 고용인구를 파악할 수는 없지만 산업별 고용구조를 파악하는데 별 무리가 없다고 판단되므로 본 자료를 활용하도록 하겠다.

26) 전국의 제조업 고용비중은 1992년 25.5%에서 2003년 19.0%로 감소하였다.

27) <표2-15>에 의하면 의류와 인쇄업의 취업계수는 각각 14.99와 4.83으로 매우 높다.

<표 2-21> 서울시의 산업별 고용

단위: 명 (%)

구 분	1993	1995	1998	2000	2002	전국2003
농림어업	4,061 (0.1)	5,088 (0.1)	1,631 (0.0)	738 (0.0)	1,601 (0.0)	(8.8)
광업	12,713 (0.3)	5,258 (0.1)	1,044 (0.0)	1,201 (0.0)	593 (0.0)	(0.1)
제조업	1,125,935 (28.3)	729,057 (18.8)	579,421 (17.1)	568,421 (15.9)	571,651 (15.0)	(19.0)
전기, 가스 및 수도사업	4,364 (0.1)	6,311 (0.2)	9,901 (0.3)	11,128 (0.3)	10,679 (0.3)	(0.3)
건설업	274,487 (6.9)	390,564 (10.1)	291,209 (8.6)	236,694 (6.6)	208,620 (5.5)	(8.2)
서비스업 소계	(64.3)	(70.7)	(74.0)	(77.2)	(79.2)	(63.6)
도매 및 소매업	893,478 (22.5)	940,462 (24.3)	739,794 (21.9)	816,594 (22.8)	806,331 (21.2)	(17.5)
숙박 및 음식점업	321,063 (8.1)	323,620 (8.4)	302,548 (9.0)	362,912 (10.2)	392,784 (10.3)	(8.9)
운수업	194,715 (4.9)	226,616 (5.8)	218,472 (6.5)	231,463 (6.5)	256,939 (6.8)	(6.0)
통신업	22,041 (0.6)	21,920 (0.6)	34,907 (1.0)	38,719 (1.1)	49,574 (1.3)	
금융 및 보험업	294,777 (7.4)	249,656 (6.4)	223,974 (6.6)	199,312 (5.6)	227,024 (6.0)	(3.4)
부동산 및 임대업	95,019 (2.4)	115,303 (3.0)	106,859 (3.2)	109,194 (3.1)	119,103 (3.1)	(7.8)
사업서비스업	169,551 (4.3)	229,942 (5.9)	254,548 (7.5)	319,769 (8.9)	435,898 (11.5)	
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	100,729 (2.5)	109,137 (2.8)	115,503 (3.4)	98,843 (2.8)	108,119 (2.8)	(3.4)
교육서비스업	140,723 (3.5)	171,095 (4.4)	162,290 (4.8)	195,579 (5.5)	215,570 (5.7)	(6.7)
보건 및 사회복지사업	86,666 (2.2)	101,828 (2.6)	112,451 (3.3)	123,551 (3.5)	136,254 (3.6)	(2.4)
오락, 문화 및 운동관련 서비스업	64,072 (1.6)	74,073 (1.9)	74,308 (2.2)	92,040 (2.6)	93,012 (2.4)	(1.9)
기타 공공, 수리 및 개인서비스업	170,063 (4.3)	174,667 (4.5)	149,755 (4.4)	168,666 (4.7)	171,710 (4.5)	(5.5)
전체	3,974,457 (100.0)	3,874,597 (100.0)	3,378,615 (100.0)	3,574,824 (100.0)	3,805,462 (100.0)	

자료: 통계청,「전국사업체기초통계조사」, 각 년도.

금융보험산업의 고용은 정보통신기술 발달로 인해 감축이 있었지만, 금융보험산업의 구조는 고용과 관계된 근본적인 문제점을 지니고 있다. 서울의 금융기관들은 소매금융, 기업대출 위주로 영업을 하고 있고, 자산운용업, 국제금융, 파생상품, 투자금융업은 발전되지 않았다. 그러므로 금융인력구성을 보면, 투자를 결정하고 리스크관리를 하는 관리자와, 투자분석가, 딜러, 파생상품전문가, 리스크매니저, 자산운용전문가와 같은 전문인력은 소수이고, 단순 입출금과 대출업무를 수행하는 보조인력은 다수이다. <표 2-22>에서 보듯이, 서울의 관리자 및 전문인력 비중은 국제금융센타인 런던, 홍콩, 싱가포르에 비해 매우 낮다. 단순기능을 담당하는 보조인력은 인력효율성제고, 사무자동화로 인해 고용이 감소되고 있으므로, 서울의 금융산업이 전문인력이 필요한 선진금융으로 고도화되지 않는 한 고용효과를 기대하기 어렵다.

<표 2-22> 주요 국제금융센터의 금융인력 구성

단위: 명, %

	영국	홍콩	싱가포르	한국
관리자	111,995(12.4)	34,600(19.2)	19,222(17.8)	32,022(4.4)
전문가	148,533(16.4)	78,800(43.8)	55,369(51.3)	65,545(8.9)
보조인력	645,024(71.2)	66,500(37.0)	33,266(30.8)	635,433(86.7)
총계	905,552(100.0)	180,000(100.0)	107,859(100,0)	733,000(100.0)

자료: 한국은행 금융연구원

<표2-21>에서 2002년 서울의 고용구조와 2003년 전국 고용구조를 비교하면 다음과 같다. 2002년 서울의 제조업 고용비중 15.0%는 전국의 19.0%에 비해 낮다. 국내 상거래 및 국제간의 무역이 활발히 일어나고 국내외 유동인구가 집중하는 대도시의 특성 때문에, 서울의 음식숙박·도소매업과 운수통신업의 고용비중 31.3%와 8.1%는 전국의 26.%와 6.0%에 비해 높다. 서울은 금융의 중심지로 금융보험 고용비중 6.0%는 전국 3.4%에 비해 높고, 국내외 상거래와 금융을 지원하는 부동산임대·사업서비스가 발달하여 서울의 부동산임대·사업서비스 고용비중 14.6%는 전국 7.8%에 비해 월등히 높다.

2) 서울시의 지식기반산업 현황

<표2-23>에서 보듯이, 1993년-2002년 지식기반제조업과 일반제조업의 고용은 각각 344천명과 781천명에서 178천명에서 393천명으로 감소하였다. 특히 전국의 추세와는 달리 지식기반제조업의 고용도 감소하여 서울의 고용활성화를 위해서는 지식기반제조업의 활성화 방안을 마련할 필요가 있다. 반면 서비스업을 보면 동기간 일반서비스업의 고용증가는 매우 미미한 것에 비해, 지식기반서비스업은 대부분의 서비스업고용을 창출되었다. 지식기반서비스업의 고용은 1993년 777천명에서 2002년 1,157천명으로 대폭 증가하였다. 특히 일반서비스업의 고용은 경제위기인 1998년 감소된 반면, 지식기반서비스업은 경기에 관계없이 지속적으로 증가하여 고용의 안정성면에서 경기에 민감한 일반서비스업보다 지식기반서비스의 육성이 더욱 필요하다.

<표 2-23> 서울시의 지식기반제조업 취업자 변화

단위: 명, %

	취업자수				취업자 구성비			
	1993	1998	2002	증가율	1993	1998	2002	증가분
제조업	1,125,935	579,421	571,651	-49.2	29.2	17.8	15.5	-13.7
지식기반제조업	344,481	174,789	178,071	-48.3	8.9	5.4	4.8	-4.1
일반제조업	781,454	404,632	393,580	-49.6	20.3	12.4	10.7	-9.6
음식료	74,900	50,049	40,343	-46.1	1.9	1.5	1.1	-0.9
섬유 신발	343,072	165,378	165,623	-51.7	8.9	5.1	4.5	-4.4
제지 인쇄	129,204	89,786	97,371	-24.6	3.3	2.8	2.6	-0.7
석유 화학	103,064	69,543	53,105	-48.5	2.7	2.1	1.4	-1.2
비금속 금속	106,301	42,500	44,092	-58.5	2.8	1.3	1.2	-1.6
기계	122,495	38,110	37,252	-69.6	3.2	1.2	1.0	-2.2
전기전자	111,771	84,359	99,551	-10.9	2.9	2.6	2.7	-0.2
수송기계	91,071	14,197	6,618	-92.7	2.4	0.4	0.2	-2.2
기타제조업	44,057	25,499	27,696	-37.1	1.1	0.8	0.7	-0.4

자료: 사업체기초통계조사보고서

	취업자수			취업자 구성비				
	1993	1998	2002	증가율	1993	1998	2002	증가분
서비스업	2,731,019	2,681,016	3,123,498	14.4	70.8	82.2	84.5	13.7
지식기반서비스업	777,830	862,478	1,157,332	48.8	20.2	26.5	31.3	11.2
일반서비스업	1,953,189	1,818,538	1,966,166	0.7	50.6	55.8	53.2	2.6
전기가스수도	4,364	9,901	10,679	144.7	0.1	0.3	0.3	0.2
건설업	274,487	291,209	208,620	-24.0	7.1	8.9	5.6	-1.5
도소매업	893,478	739,794	806,331	-9.8	23.2	22.7	21.8	-1.3
숙박음식업	321,063	302,548	392,784	22.3	8.3	9.3	10.6	2.3
운수업	194,715	218,472	256,939	32.0	5.0	6.7	7.0	1.9
통신업	22,041	34,907	49,574	124.9	0.6	1.1	1.3	0.8
금융 보험업	294,777	223,974	227,024	-23.0	7.6	6.9	6.1	-1.5
부동산 임대	95,019	106,859	119,103	25.3	2.5	3.3	3.2	0.8
사업서비스업	169,551	254,548	435,898	157.1	4.4	7.8	11.8	7.4
교육 보건복지	227,389	274,741	351,824	54.7	5.9	8.4	9.5	3.6
문화서비스업	64,072	74,308	93,012	45.2	1.7	2.3	2.5	0.9
기타서비스업	170,063	149,755	171,710	1.0	4.4	4.6	4.6	0.2
총계	3,856,954	3,260,437	3,695,149	-4.2	100.0	100.0	100.0	0.0

자료:사업체 기초통계 조사보고서

지식기반서비스업 중 고용증가가 가장 빠른 부문은 사업서비스업으로, 1993년 169천명에서 2002년 435천명으로 대폭 증가하였다. 사업서비스를 세분류하여 살펴보면, <표 2-24>에서와 같이 정보처리업의 고용이 1993년 단지 13천명에서 2002년 119천명으로 가장 높은 증가율을 보였으며 사업지원서비스 또한 36천명에서 142천명으로 급증한 것을 알 수 있다. 선진 대도시인 뉴욕과 도쿄의 선례를 보면, 정보통신 관련서비스업과 사업지원서비스업은 향후에도 지속적인 고용창출이 이루어질 분야로 판단된다.

<표 2-24> 서울시의 사업서비스 취업자

단위 : 명, %

	취업자수			증가율	
	1993	1998	2002	1993-98	1998-02
서울특별시 고용전체	3,974,457	3,378,615	3,805,462	-15.0	12.6
사업서비스업(72~75)	169,551	254,548	435,898	50.1	71.2
정보처리 및 기타 컴퓨터 운영 관련업	13,645	43,604	119,161	219.6	173.1
연구 및 개발업	8,149	7,820	16,010	-4.0	104.7
전문, 과학 및 기술 서비스업	111,520	126,117	157,740	13.1	25.1
사업지원 서비스업	36,237	77,007	142,987	112.5	85.7

자료: 사업체기초통계조사보고서

3) 서울시의 직종별 고용구조 변화

<표2-25>는 서울시의 직종별 고용비중 추세를 보여준다. 1993년부터 2003년 사이 전문직 비중은 22.7%에서 29.3%로, 사무·판매·서비스직 비중은 42.2%에서 43.0%로 소폭 증가하였고 기능·조립직 비중은 25.3%에서 18.6%로 대폭 감소하였다. 전국 추세와 같이 지식기반산업과 지식기반서비스업의 발전으로 전문직 및 기술직에 대한 고용은 증가한 반면 기능·조립직 비중은 감소한 것을 알 수 있다.

서울의 전문직 고용비중은 2003년 29.3%로 전국 고용비중 20.1%에 비해 높아 서울의 직업구조가 전국보다 고도화되었음을 보여준다. 서울시는 대기업, 교육기관, 정부기관, 연구기관 등이 집적되어 있어 고급인력과 고급기술자가 집중되어있다고 판단할 수 있다. 제조업에 비해 서비스업이 발달하였으므로, 2003년 서울시의 사무·판매서비스직 고용비중은 43.0%로 전국 39.5%보다 높게 나타났고, 생산직비중 27.6%는 전국 40.5%에 비해 낮다.

먼저 구체적으로 전문직을 살펴보면, 고위임직원을 포함한 관리직의 고용 비중은 경제위기 후 감소하였으나, 경제위기 이후 기업경영이 세계화되고 기업 CEO의 역할중요성이 부각되면서 증가세를 보였고, 국내 기업들의 거대화, 다국적화, 세계화에 따라 고위임직원 같은 고급인력에 대한 수요는 증가할 것으로 기대된다. 전문가 비중은 1993년 6.8%에서 2003년 11.8%로 모든 직종 중에서 가장 크게 증가하였고, 경제위기인 1998년에도 증가하였다.

1993년-2003년 서비스·판매직의 고용비중은 24.2%에서 26.3% 증가하였으나 다른 직종에 비해 큰 변화는 없었다. 오히려 사무직은 1993년 18.0%에서 2000년 13.8%까지 감소하다가 2003년에 이르러 16.7%로 증가하였으나 1993년에 비해 여전히 고용규모가 적은 실정이다. 이러한 대인서비스직인 서비스판매직 고용증가와 단순기능을 수행하는 사무직의 고용감소는 앞서 언급된 Reich의 이론과 일치한다. 이러한 변화는 기업이 구조조정의 일환으로 사무직을 감원하고 신규채용을 꺼려함에 따라, 사무직 고용은 감소하고, 실직과 취업난으로 인해 서비스산업에서 창업이 증가하면서 서비스·판매직 고용이 증가한 경제현상과 관련이 있다.

1993년-2002년 제조업쇠퇴로 인해 서울의 기능·조립직의 절대고용은 감소하였다. 그러나 서울시 제조업 부가가치비중은 도쿄보다 낮을 정도로 위축되어 있기 때문에 더 이상 제조업쇠퇴는 바람직하지 않고, 취업계수가 높은 제조업 강화를 통해 기능·조립직에서 고용을 창출할 필요가 있다.

<표 2-25> 서울시의 직종별 고용자

단위: 천명 (%)

구분		1993	1995	1998	2000	2003	전국2003
전문직	입법공무원, 고위임직원 및 관리자	185 (4.0)	192 (4.0)	173 (3.9)	156 (3.3)	192 (4.0)	(2.7)
	전문가	316 (6.8)	348 (7.2)	362 (8.2)	344 (7.4)	563 (11.8)	(7.7)
	기술공 및 준전문가	553 (11.9)	695 (14.4)	693 (15.7)	839 (18.0)	644 (13.5)	(9.7)
사무 서비스 판매직	사무직원	832 (18.0)	787 (16.3)	652 (14.8)	642 (13.8)	792 (16.7)	(14.7)
	서비스근로자및 판매근로자	1,120 (24.2)	1,171 (24.3)	1,206 (27.3)	1,216 (26.1)	1,248 (26.3)	(25.2)
생산직	농업 및 어업근로자	14 (0.3)	15 (0.3)	12 (0.3)	10 (0.2)	6 (0.1)	(8.3)
	기능원 및 기능근로자	636 (13.7)	776 (16.1)	654 (14.8)	719 (15.4)	603 (12.7)	(10.9)
	장치, 기계조작원 및 조립원	535 (11.6)	376 (7.8)	265 (6.0)	275 (5.9)	281 (5.9)	(10.8)
	단순노무직근로자	439 (9.5)	462 (9.6)	400 (9.1)	466 (10.0)	425 (8.9)	(10.5)
	전체	4,630 (100.0)	4,822 (100.0)	4,417 (100.0)	4,667 (100.0)	4,754 (100.0)	(100.0)

주: 2001년 이후 서비스근로자 및 판매근로자=서비스종사자+판매종사자.
자료: 통계청,「경제활동인구조사」, 각 년도.

4) 서울시의 종사자 지위별 고용

기업들이 노동시장의 유연성을 추구함에 따라, <표 2-26>에서 알 수 있듯이, 전국에서처럼 1993년-2002년 서울시의 제조업과 서비스업의 상용근로자 비중은 88.9%와 66.9%에서 78.6%와 63.0%로 감소하였다. 2002년 현재 서울의 지식기반제조업과 지식기반서비스업의 상용근로자 비중 89.9%와 78.4%는 일반제조업과 일반서비스업의 73.4%와 54.0%에 비해 현저히 높다. 2002년 현재 서울의 지식기반제조업과 지식기반서비스업의 상용근로자 비중 89.9%와 78.4%는 전국의 87.3%와 72.2%%보다 각각 높다. 서울시의 지식기반산업 비중이 높고, 각 산업내 상용근로자 비중이 높음에 따라, 2002년 현재 서울시의 상용근로자 비중 73.3%는 전국의 59.9%에 비해 월등히 높다.

<표 2-26> 서울시의 종사자 지위별 취업자 구성 증감

단위:%

	1993			2002			증감분		
	임금 근로자	상용 근로자	비임금 근로자	임금 근로자	상용 근로자	비임금 근로자	임금 근로자	상용 근로자	비임금 근로자
제조업	91.8	88.9	8.2	86.0	78.6	14.0	-5.8	-10.4	5.8
지식기반제조업	95.7	93.9	4.3	93.4	89.9	6.6	-2.3	-4.0	2.3
일반제조업	90.1	86.8	9.9	82.7	73.4	17.3	-7.4	-13.3	7.4
음식료	89.0	81.5	11.0	73.5	66.6	26.5	-15.4	-14.9	15.4
섬유 신발	89.7	86.6	10.3	83.4	69.7	16.6	-6.3	-16.9	6.3
제지 인쇄	89.0	86.3	11.0	86.6	81.4	13.4	-2.4	-4.9	2.4
석유 화학	97.1	95.3	2.9	95.3	90.9	4.7	-1.8	-4.4	1.8
비금속 금속	91.2	87.7	8.8	81.1	74.9	18.9	-10.0	-12.8	10.0
기계	93.2	90.8	6.8	84.6	81.1	15.4	-8.6	-9.8	8.6
전기전자	95.4	93.2	4.6	95.1	91.5	4.9	-0.3	-1.7	0.3
수송기계	99.1	98.9	0.9	94.5	92.7	5.5	-4.6	-6.2	4.6
기타제조업	82.6	79.1	17.4	75.4	67.9	24.6	-7.2	-11.1	7.2
서비스업	75.6	66.9	24.4	72.8	63.0	27.2	-2.8	-3.9	2.8
지식기반서비스업	88.9	83.6	11.1	86.6	78.4	13.4	-2.3	-5.2	2.3
일반서비스업	70.3	60.3	29.7	64.7	54.0	35.3	-5.6	-6.3	5.6
전기가스수도	100.0	97.8	0.0	99.3	97.8	0.7	-0.6	0.1	0.6

	1993			2002			증감분		
	임금 근로자	상용 근로자	비임금 근로자	임금 근로자	상용 근로자	비임금 근로자	임금 근로자	상용 근로자	비임금 근로자
건설업	95.3	52.1	4.7	93.8	64.6	6.2	-1.5	12.5	1.5
도소매업	67.1	63.0	32.9	61.4	54.8	38.6	-5.7	-8.2	5.7
숙박음식업	57.8	49.3	42.2	54.6	36.7	45.4	-3.2	-12.6	3.2
운수업	76.9	75.0	23.1	65.9	62.1	34.1	-11.0	-12.8	11.0
통신업	99.0	95.9	1.0	93.9	83.5	6.1	-5.0	-12.4	5.0
금융 보험업	95.6	89.2	4.4	78.5	74.7	21.5	-17.1	-14.4	17.1
부동산 임대	70.1	65.9	29.9	71.4	66.0	28.6	1.3	0.1	-1.3
사업서비스업	90.4	85.1	9.6	94.1	85.5	5.9	3.7	0.5	-3.7
교육 보건복지	85.0	81.9	15.0	87.1	79.0	12.9	2.1	-2.9	-2.1
문화서비스업	64.6	55.6	35.4	65.1	48.4	34.9	0.5	-7.2	-0.5
기타서비스업	62.4	59.2	37.6	59.8	53.9	40.2	-2.6	-5.3	2.6
총 계	80.3	73.3	19.7	74.9	65.4	25.1	-5.5	-7.9	5.5

자료: 사업체기초통계조사보고서

4. 선진 대도시의 고용구조

1) 도쿄

<표2-27>에서처럼, 2001년 도쿄의 제조업 고용비중은 16.4%로 2002년의 서울의 고용비중 15%보다는 높다. 양 국가의 제조업 부가가치비중을 고려할 때, 서울의 제조업 고용비중이 최근 10년간 급속히 감소되어 현재 매우 낮은 수준에 있음을 의미한다. 2001년 도쿄의 도소매업, 운수통신, 금융보험 고용비중은 23.7%, 9.8%, 7.6%로 2002년의 서울의 21.2% 8.1%, 6.0%보다는 각각 높다.

최근 5년간 도쿄의 고용변화추이를 보면, 1997년-2001년 제조업과 금융보험업의 고용비중이 19.3%와 9.2%에서 16.4%와7.6%로 각각 감소하였으며, 반면 도소매업과 기타 서비스업 고용비중은 21.5%와 30.3% 에서 23.6%와 34.3%로 증가하였다. 도쿄의 제조업과 금융보험업의 고용비중 역시 서울처럼 감소하였다. 1996년부터 2001년 사이에 서비스업 고용은 2,608천명에서 2,891천명으로 증가되었으며, 고용이 특별히 증가한 서비스업은 정보서비스, 전문직서비스, 기타 비즈니스서비스, 의료서비스이다.

<표 2-27> 도쿄의 상용고용자 비중

단위:%

구 분	1997	2001
농림수산업	0.1	0.0
제조업	19.3	16.4
건설업	6.8	5.6
전기가스수도	0.6	0.9
도소매	21.5	23.6
금융보험	9.2	7.6
부동산	1.7	1.6
운수통신	9.2	9.8
기타 서비스업	30.3	34.3

자료: 동경도의 임금, 고용, 동경도 통계과

2) 뉴 욕

<표2-28>에서 보듯이, 2002년 뉴욕시의 제조업 고용비중은 4.1%로 매우 낮은 비율을 보이고 있다. 뉴욕시의 적은 주거인구 때문에, 주거와 관련된 도소매와 운송업의 비중 15.6%는 서울시의 28.0%보다 매우 낮다. 그러나 국제금융의 중심지답게 뉴욕시의 금융보험·부동산업 고용비중 15.3%는 서울시의 9.1%보다는 현저히 높다. 2002년 뉴욕시의 사업서비스 고용비중 15.9%는 서울의 11.5%보다 상당히 높다. 금융업 발전은 회계, 컨설팅, 법률 서비스의 기반 없이는 불가능하기 때문에 뉴욕시의 금융업발전은 사업서비스의 발전을 반드시 수반한다. 교육·보건서비스업은 거대 도시가 경쟁력을 가지고 제공할 수 있는 대표적인 서비스업으로 2002년 뉴욕의 교육·보건서비스업 고용비중은 18.8%로 서울의 9.3%에 비해 압도적으로 높다.

뉴욕시의 최근 1998년부터 2002년 사이의 고용변화를 살펴보면, 다른 대도시와 마찬가지로 제조업 고용비중이 1998년 5.8%에서 4.1%로 감소하였다. 정보산업 고용비중은 4.9%에서 5.2%로 증가하였으며, 사업서비스 고용비중은 15.5%에서 15.9%로, 교육·보건서비스업 고용비중은 17.8%에서 18.8%로 증가하였다.

금융업, 사업서비스업, 교육·보건서비스업은 전형적인 지식기반서비스업이고, 뉴욕시는 이 분야에서 서울보다 월등히 발전하였다. 정부의 동북아경제중심계획은 서울시

를 지역국제금융도시로 육성하는 방안을 포함하고 있다. 서울시가 국제금융도시로서 발전하게 되면, 국제금융전문가, 자산운용업전문가, 파생상품전문가, 투자분석가와 같은 전문금융가에 대한 수요가 증가하고, 금융업에서 고용창출이 활발해질 것이다. 또한 서울시는 서울을 교육, 의료서비스가 발전한 지역중심도시로 육성시키는 중장기적 계획을 세우고, 외국인 투자를 통해 교육, 의료서비스산업을 발전시키고자 한다. 그러나 중앙정부는 서울의 인구 및 경제력을 지방으로 분산하기 위해서 기존 교육기관의 지방이전을 장려하고 있고, 서울에서 교육 및 의료서비스업 분야에 대한 외국인 투자는 허가하지 않고 있다[28].

<표 2-28> 뉴욕시의 고용구조

단위: 천명, %

구 분	1998	2002
건설	101.1(3.0)	115.6(3.4)
제조업	195.9(5.80)	139.8(4.1)
무역교통유틸리티	542(16.0)	533.7(15.6)
무역	260.1(7.7)	266.3(7.8)
유틸리티	16(0.5)	14.3(0.4)
항공수송	32.6(1.0)	25.3(0.7)
항공여객	32.1(0.9)	24.6(0.7)
정보	166.5(4.9)	176.6(5.2)
출판	57.9(1.7)	55.8(1.6)
뉴스정기간행물	56.3(1.7)	54.1(1.6)
영화음반	37(1.1)	41.3(1.2)
방송	25.5(0.8)	26.5(0.8)
통신	34.3(1.0)	31.7(0.9)
금융	477.3(14.1)	446.4(13.0)
금융,보험	362.9(10.7)	332.2(9.7)
증권선물	179.8(5.3)	169.8(5.0)
보험판매	65.4(1.9)	58.4(1.7)
부동산	101(3.0)	100.9(2.9)
임대	114.3(3.4)	113.2(3.3)
사업스서비스	525.2(15.5)	546.2(15.9)

28) 국가균형발전법은 교육기관의 지방이전을 촉진하고 있다. 현행법상 외국인의 학교 및 의료법인 신설은 불가능 하며 예외적으로 경제자유구역이내에서 허가된다. 그러나 서울은 경제자유구역대상에서 제외되었다.

구 분	1998	2002
전문서비스	277.6(8.2)	288.2(8.4)
법률서비스	77.4(2.3)	81.9(2.4)
광고서비스	51.1(1.5)	47.4(1.4)
경영서비스	58.5(1.7)	56.1(1.6)
용역서비스	189(5.6)	201.8(5.9)
교육보건	588.7(17.3)	645.4(18.8)
보건	465(13.7)	508(14.8)
사회후생	132.1(3.9)	151.3(4.4)
여가오락	235.8(6.9)	253.6(7.4)
예술,오락	50.5(1.5)	55.5(1.6)
숙박	185(5.5)	198(5.8)
음식	149(4.4)	161(4.7)
정부	562(16.5)	568(16.6)
전체	3394(100.0)	3426(100.0)

2002 Annual Report on Social Indicators, NYC

3) 런 던

<표2-29>에서와 같이, 2001년 런던시의 제조업 고용비중은 6.7%로 매우 낮으며, 도소매·숙박업 비중 역시 서울의 2002년 31.5%보다 낮은 21.8%이다. 반면에 국제금융의 중심지답게 금융업의 고용비중 8.3%는 서울의 6.0%보다 높다. 부동산·사업서비스업 고용비중은 24.8%로 서울의 14.6%보다는 현저히 높아 런던시가 국제적인 비즈니스중심 도시임을 알 수 있다. 또한 뉴욕과 마찬가지로 2001년 런던의 보건복지·교육 고용비중은 14.3%로 서울의 9.3%에 비해 압도적으로 높다[29].

1997년-2001년 런던시의 고용변화를 살펴보면, 런던시의 고용사정은 매우 호전되어 고용은 13%(470,000명) 증가하였다. 이 기간동안 고용구조의 현저한 변화는 1차 산업 및 제조업의 비중감소와 서비스업, 특히 부동산임대·사업서비스업의 비중 확대이다. 동기간 부동산임대·사업서비스업의 고용은 28%(217,000명) 증가하여 전 업종 중 가장 큰 고용증가를 시현하였다. 이 가운데 컴퓨터 관련업과 부동산업의 고용은 각각 72%(52,000명), 29%(21,000명) 증가하였다.

런던시와 서울시의 고용구조는 매우 대조적이다. 도소매·음식숙박업은 저부가가치 서비스업이고, 부동산임대·사업서비스업은 부가가치가 높은 지식기반서비스업이다.

29) 서울의 고용비중을 위해 <표2-21> 참조

2001년 런던의 도소매·음식숙박업 고용비중 21.8%는 2002년 서울의 31.5%에 비해 매우 낮은 반면, 런던의 부동산임대·사업서비스업의 고용비중 24.8%는 서울의 14.6%에 비해 매우 높다. 서울의 도소매·음식숙박업의 고용비중 과다는 산업구조측면에서 취약하고, 향후 지식산업서비스 위주로 개편되어야 함을 의미한다.

<표 2-29> 런던시의 고용구조(1997-2001)

단위 : 명, %

	1997		2001		증감
	고용자수	비중	고용자수	비중	
농업	2,427	0.1%	2,907	0.1%	20%
어업	1,747	0.0%	1,540	0.0%	-12%
광업	4,606	0.1%	3,209	0.1%	-30%
제조업	292,916	8.2%	270,842	6.7%	-8%
전기/가스/수도	8,216	0.2%	9,734	0.2%	18%
건설	116,161	3.3%	133,217	3.3%	15%
도,소매업	543,748	15.2%	604,143	15.0%	11%
음식/숙박업	217,397	6.1%	275,431	6.8%	27%
운송/통신	304,621	8.5%	335,619	8.3%	10%
금융업	310,127	8.7%	334,499	8.3%	8%
부동산/임대/사업서비스	785,852	22.0%	1,002,843	24.8%	28%
행정/국방	215,441	6.0%	210,530	5.2%	-2%
보건/복지	311,137	8.7%	329,661	8.2%	6%
교육	223,536	6.3%	248,114	6.1%	11%
사회/개인서비스업	229,621	6.4%	273,739	6.8%	19%
런던시 전체	3,567,555	100.0%	4,036,028	100.0%	13%

자료:The London Labor Market, GLAECONOMICS

第 Ⅲ 章 노동시장 수요·공급분석

제 1 절 국내 노동공급 구조
제 2 절 서울시의 노동공급 구조
제 3 절 노동시장의 수급불균형

제 Ⅲ 장 노동시장의 수요·공급분석

고용을 통해 인간은 생계를 유지할 뿐 아니라 삶의 만족을 얻으므로, 고용은 삶의 매우 중요한 요소이다. 그러므로 선진국의 대도시들은 고용확대 및 실업률감소를 지방자치단체가 해결해야 할 가장 큰 정책과제로 취급하고 있다. 특히 전국평균보다 높은 실업률, 청년층의 높은 실업률과 장기실업, 고령층의 고용은 서울시의 중요문제로 대두되고 있다.

고용정책입안을 위해 노동시장의 수요·공급 분석이 요구되고, 다음과 같은 두 가지 방법이 제시되고 있다. 첫째, 노동시장 전체를 대상으로 수요와 공급을 분석하는 거시측면의 분석방법이 있다. 둘째, 성별, 연령별, 학력별로 구분한 후 계층별 노동공급분석을 하거나 산업별, 혹은 직종별로 구분한 후 세부적으로 노동수요분석을 하는 미시적인 측면의 분석이 있다. 특히 특정 인력계층 혹은 특정 산업과 관련된 고용정책을 입안하기 위해서는 미시적인 측면의 분석이 필수적이다.

거시적인 측면과 미시적인 측면에서, 항상 노동의 수요와 공급은 균형을 이루는 것은 아니다. 경기 침체기에는 노동의 공급이 수요를 초과하면서 높은 실업률이 발생하여 거시적인 불균형이 일어난다. 한편 노동시장에서 거시적인 균형이 달성되더라도, 특정산업이나 직종에서 수요와 공급의 불균형이 일어나는 미시적인 불균형이 날 수 있다. 예를 들면 정보통신업의 발전과 더불어 고급인력과 혁신적인 아이디어를 지닌 전문인력의 수요가 늘어남에 따라, 정보통신산업은 전문인력 구인난을 겪을 수 있다[30].

노동시장의 수급불균형의 개념은 두 가지로 해석된다. 첫째, 노동수급량의 불일치 때문에 발생하는 실업을 수급불균형으로 보는 것이다. 둘째, 노동수급구조의 불일치 때문에 실업이 존재하면서, 특정직종에서는 인력난이 발생하는 상태로 볼 수 있다(박우식, 2000: 136). 특히 최근 OECD 주요국에서 기술혁신으로 고숙련노동에 대한 수요가 증가하고 있는 한편, 단순기능을 보유한 근로자계층에서 고실업의 문제가 대두된다는 점에서, 노동수급구조의 불일치는 중요한 노동시장 불균형현상으로 인식된다(장창원 외, 1998).

---

30) 이러한 전문인력의 고용증가를 제 2장에 충분히 살펴보았다.

제2장에서 산업구조변화와 직종별수요 분석을 통해 노동시장의 수요를 각각 거시적인 측면과 미시적인 측면에서 파악하였다면, 본 장에서 노동시장의 공급측면을 파악하고자 한다. 노동의 원천은 인력자원이므로, 노동의 공급을 분석하기 위해서 먼저 인구구조를 분석한다. 노동력은 동질적인 투입요소가 아닌 성별, 연령, 학력에 따른 이질적인 투입요소이므로, 연령별, 성별로 분류한 후 인구구조의 변화를 살펴보았다. 연령별, 성별, 학력별로 경제활동참가율[31] 변화를 살펴보고, 경제, 인구, 교육 및 사회여건이 특정계층의 참가율에 끼친 영향을 분석한다.

노동시장의 수급불균형은 실업과 인력부족으로 나타나게 된다. 본 장에서 먼저 실업률의 추이를 분석한다. 전체 실업률이 안정적임에도 불구하고, 특정계층에서 높은 실업률이 발생하는 수급불균형이 일어나는지 살펴보고, 그 원인을 분석한다. 또한 특정산업이나 특정직종의 인력난 여부와 그 원인을 분석한다. 인력공급이 부족한 특정분야는 향후 고용창출이 기대되는 분야이므로, 인력공급부족 분석은 고용정책에 중요하다.

31) 15세 이상 인구 가운데 학업, 군복무, 출산육아 등 가사, 노령은퇴, 혹은 기타 이유로 구직활동을 하지 않는 인구계층을 제외한 인구를 경제활동인구라 한다.

제1절 국내 노동공급 구조

1. 국내 인구구조

5년마다 행해지는 「인구총조사」에 따르면, 국내 인구는 꾸준히 증가하여 1980년 약 37.4백만 명에서 2000년 44.7백만 명으로 증가하였다. <표3-1>에서 보여 주듯이, 1980년~2000년 20대 미만 인구비중은 출산율감소에 의해 45.2%에서 29.3%로, 20대 인구비중은 19.1%에서 15.9%로 감소하였다. 반면 30대 인구비중은 12.7%에서 18.4%로, 40대 인구비중은 10.5%에서 15.4%로, 50대 인구비중은 6.6%에서 9.6%로 각각 현저히 증가하였다. 또한 60대 이상 인구비중은 6.1%에서 11.5%로 급격히 증가하였다.

인구구조 변화의 특징은 저연령층 비중의 감소, 중장년층 비중의 증가, 고령인구 비중의 급증이고, 그로인한 인구구조의 장년화이다. 이러한 변화는 저출산율과 평균수명 증가로 인해 초래되었다. 2000년 현재 20대 미만의 인구비중은 여전히 29.3%를 자치하고 있지만, 여성의 만혼과 저출산율로 인해 20대 미만 비중은 계속 감소하고, 반면 장년화가 지속되면서 노령인구 비중은 급격히 늘어날 전망이다.

<표 3-1> 국내 연령별 인구변화

단위: 명

구분	1980	1985	1990	1995	2000
20대미만	16,895,504 (45.2)	16,411,154 (40.6)	15,583,211 (35.9)	14,098,995 (31.6)	13,079,208 (29.3)
20대	7,135,810 (19.1)	8,315,498 (20.6)	8,729,809 (20.1)	8,442,291 (18.9)	7,102,192 (15.9)
30대	4,742,582 (12.7)	5,696,419 (14.1)	7,408,924 (17.1)	8,364,103 (18.8)	8,206,964 (18.4)
40대	3,913,464 (10.5)	4,276,720 (10.6)	4,716,159 (10.9)	5,535,396 (12.4)	6,898,728 (15.4)
50대	2,451,278 (6.6)	2,963,016 (7.3)	3,632,871 (8.4)	3,977,229 (8.9)	4,295,210 (9.6)
60대이상	2,268,171 (6.1)	2,756,425 (6.8)	3,319,298 (7.6)	4,135,287 (9.3)	5,128,319 (11.5)
전체	37,406,809 (100.0)	40,419,232 (100.0)	43,390,272 (100.0)	44,553,301 (100.0)	44,710,621 (100.0)

자료: 통계청,「인구총조사」, 각년도.

안주엽(2000)은 경제활동이 가능한 15세 이상 인구를 중심으로 최근 인구구조 변화와 향후 인구구조 예측을 다음과 같이 정리하였다.

○ 15세 이상 인구증가율 둔화[32)]

15세 이상 인구의 증가율은 1996년 1.9%에서 2000년 1.2%로 급속히 감소하였으며, 2000년~2010년 1%대에서 안정될 것이다.

○ 청년층의 인구감소

1980년 중반이후 출산율 감소로 15세~29세 청년층인구는 1995년 12.6백만 명에서 2000년 12백만 명으로 감소하였으며, 2010년 10.3백만 명으로 지속적으로 감소할 것으로 추정된다.

○ 중장년층(30~54세)의 인구비중 증가

1980년 중반 출산율 감소로 15세~29세 청년층 인구는 감소되고 있는 반면 1950년~1970 고출산율 시기에 태어난 베이비붐 세대가 중장년층에 도달함에 따라, 이들 계층인구가 15세 이상 인구에서 차지하는 비중이 1995년 46.0%에서 2000년 48.1%로 증가하였고 2005년 50.3%로 증가할 것으로 예상된다.

○ 인구의 고령화

55세 이상의 고령인구는 1990년~2000년 연평균 4%로 증가하였고, 그에 따라 15세 이상 인구에서 차지하는 고령인구 비중도 같은 기간 15.5%에서 19.5%로 증가하였다. 2000년~2010년 고령인구 증가율은 3.4%에 달할 것이며 2005년, 2010년 고령 인구비중은 각각 22.0%, 25.1%에 이를 것이다.

32) 노동공급분석 대상인 생산가능인구인 15세 이상이므로 15세 이상 인구만을 분석하였다.

2. 국내 경제활동인구 및 경제활동참가율

1) 국내 경제활동인구

<표3-2>에서 보듯이, 경제활동인구[33]는 1980년 14.4백만 명에서 2003년 22.9백만 명으로 59% 증가하였다. 1980년~2003년 경제활동인구의 연령별 구조변화를 살펴본다. 1980~2003년 교육기회의 확대로 인해 15~19세와 20대가 전체 경제활동인구에서 차지하는 비중은 각각 8.3%와 26.5%에서 1.3%와 20.4%로 감소하였다. 반면 30대, 40대, 50대의 비중은 각각 25.0%, 22.7%, 12.5%에서 27.8%, 26.9%, 14.1%로 증가하였다. 1980년에는 20~30대가 경제활동인구의 51.5%를 차지하여 주요한 노동공급원이었지만, 2003년에는 30~40대가 54.7%를 차지하여 주요한 노동공급원이 되었다. 동기간 50대 및 60대 이상의 경제활동인구비중은 각각 12.5%와 5.0%에서 14.1%와 9.4%로 증가하였는데, 이것은 고령인구의 고용이 중요한 경제현안으로 대두되고 있음을 의미한다.

<표 3-2> 국내 연령별 경제활동인구

단위: 천명. %

구분	1980	1985	1990	1995	1997	1998	2000	2003
15~19세	1,194 (8.3)	713 (4.6)	639 (3.4)	457 (2.2)	427 (1.9)	418 (2.0)	450 (2.0)	309 (1.3)
20~29세	3,823 (26.5)	4,378 (28.1)	4,673 (25.2)	5,248 (25.2)	5,244 (24.1)	4,969 (23.2)	4,831 (21.9)	4,680 (20.4)
30~39세	3,602 (25.0)	4,106 (26.3)	5,142 (27.7)	6,324 (30.3)	6,518 (30.0)	6,382 (29.8)	6,355 (28.8)	6,367 (27.8)
40~49세	3,283 (22.7)	3,446 (22.1)	3,959 (21.4)	4,319 (20.7)	4,785 (22.0)	4,917 (22.9)	5,457 (24.7)	6,159 (26.9)
50~59세	1,810 (12.5)	2,068 (13.3)	2,846 (15.3)	2,884 (13.8)	2,961 (13.5)	2,941 (13.7)	2,987 (13.5)	3,239 (14.1)
60세이상	720 (5.0)	882 (5.7)	1,282 (6.9)	1,611 (7.7)	1,846 (8.5)	1,801 (8.4)	1,989 (9.0)	2,161 (9.4)
전체	14,432 (100.0)	15,593 (100.0)	18,541 (100.0)	20,843 (100.0)	2,1782 (100.0)	21,428 (100.0)	22,069 (100.0)	22,915 (100.0)

자료: 통계청,「경제활동인구조사」, 각 년도.

<표3-3>에서 경제활동인구를 성별로 살펴보면, 남성은 1980년부터 2003년 사이 9.0

33) 경제활동인구는 15세 이상 인구(생산가능인구) 중 학업, 군복무, 가사, 고령은퇴 및 기타 경제사회여건으로 구직활동을 하지 않는 인원을 제외한 인구를 의미하여 취업인구와 실업인구로 구분됨.

백만 명에서 13.5백만 명으로 49.8% 증가하였으며, 여성은 5.4백만 명에서 9.4백만 명으로 73.6% 증가하였다. 경제활동인구의 남성과 여성비중을 보면, 1980~2003년 남성은 62.4%에서 59.0%로 감소한 반면, 여성은 37.6%에서 41.0%로 증가하였다.

<표 3-3> 국내 성별 경제활동인구

단위 : 천명, %

구분	1980	1985	1990	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003
남성	9,019 (62.4)	9,617 (61.7)	11,030 (59.5)	12,435 (59.6)	12,843 (59.0)	12,852 (60.0)	13,000 (58.9)	13,142 (59.8)	13,411 (58.6)	13,518 (59.0)
여성	5,412 (37.6)	5,975 (38.3)	7,509 (40.5)	8,410 (40.3)	8,938 (41.0)	8,576 (40.0)	9,069 (41.1)	9,275 (41.4)	9,466 (41.4)	9,397 (41.0)
총계	14,431 (100.0)	15,592 (100.0)	18,539 (100.0)	20,845 (100.0)	21,782 (100.0)	21,428 (100.0)	22,069 (100.0)	22,417 (100.0)	22,877 (100.0)	22,915 (100.0)

자료: 통계청,「경제활동인구연보」, 각년도.

학력별로 노동수요 또는 취업기회가 다르기 때문에, 학력별로 경제활동인구를 살펴보는 것이 중요하다. <표3-4>에서 알 수 있듯이, 1980년 초졸 이하는 경제활동인구의 50% 비중을 차지하여 주요 노동공급원이었지만 중등교육의 확대로 인해 2003년 그 비중은 14.1%로 감소하였다. 중졸의 비중 역시 중등교육의 확대로 1980~2003년 20.4%에서 12.0%로 감소하였다. 반면 고졸의 비중은 1980년에서 2000년 사이 22.8%에서 44.4%로 꾸준히 증가하였으나, 2000년 이후 감소하여 2003년 43.6%가 되었다. 1990년대 이후 고졸은 가장 큰 노동공급원이 되었다. 대졸이상의 비중은 1980~2003년 6.7%에서 30.3%까지 지속적으로 증가하였다. 고졸과 대졸이상의 비중증가는 노동시장의 중요한 변화이다. 1990년대 이후 고졸과 대졸이상이 전체 경제활동인구의 50%이상을 차지하여 고학력사회가 형성되었음을 보여준다.

<표 3-4> 국내 학력별 경제활동인구

단위: 천명, (%)

구분	1980	1985	1990	1995	1997	1998	2000	2003
초졸이하	7,219 (50.0)	5,737 (36.8)	5,299 (28.6)	4,214 (20.2)	4,124 (18.9)	3,732 (17.4)	3,679 (16.7)	3,235 (14.1)
중졸	2,946 (20.4)	3,299 (21.2)	3,597 (19.4)	3,382 (16.2)	3,599 (16.5)	3,119 (14.5)	3,170 (14.4)	2,757 (12.0)
고졸	3,292 (22.8)	4,912 (31.5)	7,054 (38.0)	9,200 (44.1)	9,563 (43.6)	9,531 (44.5)	9,796 (44.4)	9,986 (43.6)
대졸이상	974 (6.7)	1,644 (10.5)	2,589 (14.0)	4,048 (19.4)	4,495 (20.6)	5,046 (23.5)	5,425 (24.6)	6,938 (30.3)
전체	14,431 (100.0)	15,592 (100.0)	18,539 (100.0)	20,845 (100.0)	21,782 (100.0)	21,428 (100.0)	22,069 (100.0)	22,916 (100.0)

자료: 통계청,「경제활동인구조사」, 각 년도.

2) 국내 경제활동참가율

<표3-5>의 국내 성별경제활동참가율을 보면, 경제활동참가율은 1985년 이후 경제위기전 까지 꾸준히 증가하여 1997년 62.5%를 기록한 후, 경제위기 시점인 1998년 60.6%로 감소하였다. 1997년 경제위기를 시점으로 실업률이 증가하면서 노동자들이 구직활동을 포기하고 노동시장을 떠남에 따라 1998년 경제활동참가율이 낮아지게 되었다. 그러나 경제활동참가율은 2000년대 회복되어 2003년 61.4%를 기록하였다. 2003년 경제활동참가율 61.4%는 1997년 62.5%에 근접하기 때문에, 경제위기로 인한 노동시장의 악화는 회복된 듯하다. 그러나 경제활동참가율을 성별, 학력별, 연령별로 세분하여 보면, 특정계층의 경제활동참가율은 여전히 경제위기전과 비해 매우 저조하여, 노동공급구조면에서 불균형이 나타나고 있다.

특히 경제위기시 노동시장의 악화는 남성에게 큰 영향을 끼쳐, 남성의 경제활동참가율은 1997년 76.1%에서 1998년 75.1%로 1%포인트 감소 후 회복되지 못하고, 2003년 오히려 74.6%로 축소되었다. 한편 여성의 경제활동참가율은 1997년 49.8%에서 1998년 47.1%로 2.7%포인트 급락하였으나, 2000년대 지속적으로 증가하여 2003년 48.9%를 기록하였다. 1997년~2003년 경제활동참가율 차이를 보면 남성과 여성은 각각 -1.5% 포인트와 -0.9%포인트를 보여, 여성의 경제활동회복이 빠른 것을 알 수 있다.

최근 여성의 경제활동참가율의 증가는 남성보다 활발하였다. 남성의 경제활동참가율

이 여성보다 회복이 늦은 이유 중의 하나는 인력구조조정에 따라 남성이 선호하는 정규직이 감소한 대신, 여성취업이 용이한 임시직이 상대적으로 늘어났기 때문이다(정진화외,2002a). 여성의 고학력화와 경제적인 지위향상에 의해, 향후에도 여성의 경제활동은 활발할 것으로 기대되며, 여성의 고용문제는 중요한 정책사항이 될 것이다.

<표 3-5> 국내 성별경제활동참가율

단위 : 천명, %

구분	1980	1985	1990	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003	97~03 차이
남성	76.4	72.3	74.0	76.4	76.1	75.1	74.2	74.2	74.8	74.6	-1.5
여성	49.5	41.9	47.0	48.4	49.8	47.1	48.6	49.2	49.7	48.9	-0.9
총계	59.0	56.6	60.0	61.9	62.5	60.6	61.0	61.3	61.9	61.4	-1.1

자료: 통계청,「경제활동인구연보」, 각년도.

<표3-6>에서 알 수 있듯이, 경제활동참가율을 외국과 비교하여 보면 국내수준은 아직은 낮은 편이다(안주엽,2002). 15세 이상 전체 인구를 기준으로 할 때, 1996년 국내 경제활동참가율(62.2%)은 일본(63.2%)과 비슷하나 미국(67.1%)보다는 낮고, 반면 프랑스(55.5%)와 독일(52.8%)보다 높다. 그러나 선진국들의 고령인구는 국내보다 많기 때문에, OECD 기준처럼 경제활동연령(15세~64세)을 대상으로 국가간 경제활동참여율을 비교하는 것이 타당하다. 이 분석에 의하면, 한국의 경제활동참가율(65.4%)은 일본(72.6%), 미국(77.4%), 스웨덴(76.8%)과 큰 격차가 있고, 독일(70.4%)과 프랑스(67.1%)보다 낮다. 국내의 저조한 경제활동참가율은 여성과 청소년의 낮은 경제활동참가율에 기인한다. <표3-7>에서처럼, 특히 2001년 국내 여성의 경제활동참가율 58.4%는 일본 66.5%, 독일 78.3%, 스웨덴 85.6%, 미국 76.4%에 비해 낮다. <표3-8>에서 보듯이, 2003년 국내 청소년(15-24세)의 경제활동참가율 34.0%는 일본 44.8%, 독일 47.4%, 스웨덴 52.3%, 미국 61.6%에 비해 낮다.

<표 3-6> 주요국의 경제활동참가율

(단위:%)

	한국	일본	대만	호주	프랑스	독일	스웨덴	영국	미국
15세 이상	62.2	63.2	58.3	64.3	55.5*	52.8*	64.3*	62.7	67.1
15~64세	65.4	72.6	64.2	72.5	67.1	70.4	76.8	76.2	77.4

주: 1996년도 수치임

자료: 안주엽, 중장기 인력수급전망:2002~2010,2003

<표 3-7> 주요국 여성의 경제활동참가율

(단위: %)

	한국	일본	독일	스웨덴	영국	미국
1990년	54.2	64.2	63.4	90.8	73.0	74.0
1998년	56.0	66.6	75.9	85.3	75.1	76.5
1999년	56.6	66.4	76.3	85.7	75.9	76.8
2000년	57.8	66.5	76.9	85.6	76.1	76.8
2001년	58.4	67.3	78.3	85.6	76.4	76.4

자료: OECD Employment Outlook

<표 3-8> 주요국의 청소년(15~24세) 경제활동참가율

(단위:%)

	한국	일본	독일	스웨덴	영국	미국
1990년	35.0	44.1	59.1	69.1	78.0	67.3
2000년	32.8	47.0	51.5	52.3	69.7	65.8
2003년	34.0	44.8	47.4	52.3	67.6	61.6

자료: OECD Employment Outlook

(1) 국내 연령별 경제활동참가율

<표3-9>에서 경제활동참가율을 1990년에서 2003년까지 연령별, 성별로 세분하여 살펴본 결과, 중등교육의 보편화로 인해 15~19세의 경제활동참가율은 1990년 14.6%에서 2003년 9.8%로 낮아졌다. 그러나 선진국과는 달리 국내에서 청소년 대상 일자리인 시간제일자리가 부족하고 대학입시 위주의 학업으로 인해 청소년의 경제활동참가율이 무척 저조하며, 이것은 국가전체 경제활동참가율의 저조로 이어진다.

20~24세 남성의 경제활동참가율은 병역의무기간 및 대학교육기간과 중첩되어 청소년(15~19세)을 제외한 타 연령 대에 비해 낮으며, 대학진학률의 증가에 의해 1990년

60.2%에서 완만히 감소하였으나 경제위기 영향으로 1998년 55.1%로 급감하였다. 그러나 동 계층의 경제활동참가율은 2000년대에도 회복되지 못하고 2003년 50.9%로 더 악화되었다. 대부분 고졸이하로 판단되는 동 계층은 취업이 가능한 3D 업종을 회피하거나, 기업들이 대졸이상의 고학력을 선호하기 때문에, 취업이 어려워 노동시장을 떠나는 것으로 판단된다. 반면 20~24세 여성의 경제활동참가율은 1998년에 61.1%로 급감하였으나, 소폭 회복하여 2003년에 61.5%를 기록하였다. 특히 1997~2003년 동 연령층의 남성과 여성의 경제활동참가율 차이는 각각 -7.0%와 -4.9%포인트로 매우 크고, 상대적으로 남성의 노동시장기피현상이 보다 심각한 것을 알 수 있다.

25~29세 남성의 경제활동참가율의 동향은 20~24세 남성과 유사하다. 대학교육의 확대로 동 계층의 경제활동참가율이 경제위기전까지 지속적으로 하락하였으나, 경제위기인 1998년 87.0%로 하락한 후 회복을 하지 못하고 2003년 82.7%로 악화되었다. 이것은 남성 대졸자들이 취업난으로 실망하거나 탐색기간을 위해 노동시장을 떠난 것에 기인한 것으로 보인다. 반면 동 연령층 여성은 1990~2003년 동안 1998년을 제외하고 경제활동참가율이 지속적으로 증가하고 있어, 젊은 여성의 경제활동참여가 상대적으로 활발해지고 있음을 알 수 있다[34]. 1997~2003년 동 연령층 남성의 경제활동참가율 차이는 -5.3%포인트로 매우 크나, 여성의 차이는 6.7%포인트로 오히려 경제활동참가율이 증가하였다. 20~29세의 청년층 가운데 25~29세의 여성을 제외하고 모든 계층의 경제활동참가율은 감소하였다. 향후 경제발전의 중추인력으로 성장하여야 하는 이들 계층의 경제활동참가율 감소는 중대한 인력의 유휴화를 의미한다.

30~34세 남성의 경제활동참가율은 1998년 96.4%로 감소한 후 회복되지 못하고 2003년 94.7%로 악화되었다. 동 연령층의 여성은 출산육아 등으로 경제활동참가율이 저조한 계층임에도 불구하고, 경제활동참가율은 1998년 47.5%로 감소한 후 회복하여 2003년 49.8%를 기록하였다. 1997~2003년 남성과 여성의 경제활동참가율 차이는 각각 -2.0%포인트와 -0.3%포인트로, 여성의 경우 경제위기 전 수준을 회복하였다.

경제활동참여율이 90%가 넘는 35~39세, 40~44세, 45~49세, 50~54세 남성의

34) "경제위기 후 경제활동참가율은 하락을 촉진한 인구구성은 20~29세 청년층(특히 남성)과 55세~64세 고령층이다. 20대 남성의 경제활동참가율 감소는 전반적인 남자 정규직 일자리 감소에 영향을 받은 것으로 보인다. 청년층, 특히 대졸자가 선호하는 '괜찮은 일자리'의 감소로 이들 계층이 실망실업자로 전환하여 노동시장에서 일탈하는 현상이다."(정진화외,2002b)

1997~2003년 경제활동참가율 차이는 각각 -1.7%포인트, -1.3%포인트, -1.9%포인트, -1.4%포인트로, 경제위기 전 수준에는 못 미치지만 청년층에 비해 안정적이다. 동 연령층 여성의 경제활동참가율 차이는 각각 -2.3%포인트, -3.2%포인트, -0.5%포인트, -3.1%포인트로 45~49세를 제외하고 여성의 경제활동회복이 남성에 비해 부진하다.

55~59세와 60~64세 고령층 남성의 1997~2003 경제활동참가율 차이는 -3.6%포인트와 -9.9%포인트로 매우 크다. 동 연령층 여성의 경제활동참가율 차이도 역시 -5.3%포인트와 -3.9%포인트로 매우 크다. 경제가 침체기인 현재 인력수요가 많지 않고 인력수요가 있더라도 기업이 저연령, 전문인력을 선호하기 때문에, 고령층의 경제활동참가율이 부진한 듯 하다. 한편 고령층인 55~59세, 60~64세의 2003년 경제활동 참가율은 각각 64.6%, 52.6%로 인접한 연령계층인 50~54세의 비율 72.6%에 비해 현저히 낮다. 현재 진행되고 있는 청년층 감소와 고령화를 감안할 때, 노동력확보와 고령층의 복지측면에서 고령층의 경제활동참가율의 제고가 요구된다.

<표 3-9> 국내 연령별 경제활동참가율

단위: %

	15~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세	60~64세	65세 이상
남성											
1990	10.8	60.2	91.9	97.2	97.0	95.7	94.2	90.6	83.6	67.2	39.3
1995	9.5	58.8	89.6	97.0	97.0	96.6	95.2	91.3	83.9	73.7	40.8
1997	8.7	57.9	88	96.7	96.9	96.1	94.7	91.0	84.9	73.6	42.0
1998	9.1	55.1	87.0	96.4	96.2	95.3	94.0	92.0	81.7	68.0	40.3
2000	11.5	52.4	84.0	95.3	95.6	94.4	92.6	89.1	77.7	63.4	40.6
2001	10.7	50.4	83.6	94.6	95.2	94.1	92.6	88.0	77.8	65.0	41.2
2002	9.4	51.8	83.5	94.6	95.4	94.0	92.9	88.3	80.1	66.5	42.7
2003	8.3	50.9	82.7	94.7	95.2	94.8	92.8	89.6	80.3	63.7	39.8
97~03차이	-0.4	-7.0	-5.3	-2.0	-1.7	-1.3	-1.9	-1.4	-3.6	-9.9	-2.2
여성											
1990	18.5	64.6	42.6	49.5	57.9	60.7	63.9	60.0	54.4	43.6	18.4
1995	14.5	66.1	47.9	47.6	59.2	65.7	60.6	58.8	54.1	46.0	20.2
1997	13.0	66.4	53.8	51.1	60.5	67.2	62.0	58.6	54.3	46.6	22.2
1998	11.9	61.1	51.5	47.5	58.6	63.6	61.5	55.3	51.4	44.7	19.8
2000	12.4	60.9	55.7	48.6	59.1	63.7	64.7	55.2	51.1	45.9	22.8

	15~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세	60~64세	65세 이상
여성											
2001	12.6	61.7	57.5	48.9	59.7	63.5	64.3	56.5	50.6	45.6	22.9
2002	11.7	62.4	59.4	49.8	59.3	63.8	64.0	58.0	49.6	46.4	23.0
2003	11.3	61.5	60.5	49.8	58.2	64.0	61.5	55.5	49.0	42.7	21.5
97~03차이	-1.7	-4.9	6.7	-0.3	-2.3	-3.2	-0.5	-3.1	-5.3	-3.9	-0.7
전체											
1990	14.6	62.8	67.3	74.0	77.7	78.4	79.3	75.4	68.6	53.8	26.1
1995	12.0	63.1	69.1	72.9	78.5	81.5	78.1	74.9	68.5	58.4	27.9
1997	10.8	62.8	71.1	74.5	79	81.9	78.6	74.9	69.0	59.0	27.7
1998	10.5	58.6	69.4	72.6	77.7	79.7	78.0	73.8	66.1	55.5	27.5
2000	11.9	57.3	70.1	72.4	77.7	79.2	78.8	72.3	64.1	54.1	29.6
2001	11.6	57.0	70.8	72.1	77.8	79.0	78.6	72.3	64.0	54.8	30.0
2002	10.6	58.0	71.7	72.5	77.8	79.1	78.6	73.2	64.7	55.8	30.7
2003	9.8	57.1	71.8	72.5	77.1	79.5	77.3	72.6	64.6	52.6	28.7
97~03차이	-1.0	-5.7	0.7	-2.0	-1.9	-2.4	-1.3	-2.3	-4.4	-6.4	1.0

자료: 통계청 경제활동인구연보」,각년도

<표3-10>에서 알 수 있듯이, 국내 청년층의 노동시장진입 연령은 24.3세로 OECD 평균 연령 22.9세에 비해 높다. 직장으로의 이행기간을 분석하면, 의무교육 종료 후 노동시장진입까지 기간은 9.3년으로 재학기간 6년과 비재학기간 3.3년으로 구분된다. 국내 이행기간 9.3년은 OECD 평균 7.4년에 비해 길다. 재학기간 6년은 능력을 개발하고 적성에 맞는 직업을 탐색하는 기간으로 해석되어 긍정적인 면이 있다(박기성, 1995). 그러나 국내 비재학기간 3.3년은 OECD 평균보다 길기 때문에, 재학기간이 적성과 산업수요에 맞는 교육을 제공하여 직장탐색을 하는 비재학기간을 단축시킨다고 볼 수 없다. 그러한 의미에서 국내 재학기간 6년이 반드시 효율적인 노동력공급과정이라고 보기는 어렵고, 오히려 인력공급의 불균형만 초래할 수 있다(이병희, 2003).

<표 3-10> 노동시장으로의 이행지표와 국제비교

단위: 년, %

	의무교육 종료연령 (A)	최종학교 졸업연령 (B)	노동시장 진입연령 (C)	직장으로의 이행기간			청년	
				총기간 (C-A)	재학기간 (B-A)	비재학기간 (C-B)	경제활동 참가율	실업률
한국	15	21.0	24.3	9.3	6.0	3.3	31.3	14.2
미국	17	19.8	22.0	5.0	2.8	2.2	65.3	9.9
영국	16	17.8	21.0	5.0	1.8	3.2	69.3	12.3
독일	15	20.3	22.2	7.2	5.3	1.9	51.2	8.5
프랑스	16	21.6	23.2	7.2	5.6	1.6	28.4	26.6
캐나다	16	20.2	22.8	6.8	4.2	2.6	63.5	14.0
호주	15	19.5	21.4	6.4	4.5	1.9	70.6	13.9
덴마크	16	20.2	24.3	8.3	4.2	4.1	73.3	10.0
포르투갈	14	19.9	22.7	8.7	5.9	2.8	47.3	8.7
스웨덴	16	19.6	23.6	7.6	3.6	4.0	51.1	14.2
스위스	15	20.0	21.0	6.0	5.0	1.0	68.6	5.6
벨기에	15	20.9	20.9	7.7	5.9	1.8	32.9	22.6
그리스	14.5	19.8	23.0	8.5	5.3	3.2	40.0	29.7
아일랜드	15	19.5	21.2	6.2	4.5	1.7	50.7	8.5
아탈리아	14	19.7	25.3	11.3	5.7	5.6	38.1	7.4
네덜란드	16	21.9	23.4	7.4	5.9	1.5	67.7	32.9
스페인	16	21.1	25.6	9.6	5.1	4.5	47.4	28.5
OECD평균		20.1	20.1	7.4	4.7	2.7	53.0	11.8

주 1) 선진국의 각 통계는 '경제활동인구조사'와 같은 노동력조사로부터 계산된 것임
2)한국은 1999년, 외국은 1996년 통계임

자료: 통계청「경제활동인구」, OECD(2000), 이병희, 청년층 노동시장 분석, 2003, 재인용

<표3-11>에서 남성의 가장 큰 비경제활동사유는 취직준비로 나타났다. 이것은 청년층이 취업이 어렵기 때문에 현재의 전공이나 능력을 갖고 당장 직장을 찾기보다는 경제활동에서 벗어나 장기적인 관점에서 취업을 준비 중인 것으로 보인다. 한편 여성의 경우 가장 큰 비경제활동사유는 육아와 가사이다(이병희, 2003).

<표 3-11> 비통학청년층 비경제활동인구의 활동상태

(단위: 천명,%)

구 분	청년층	남성	여성
일하였음	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
일시휴직	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
구직활동	4(0.4)	3(1.4)	1(0.2)
육아	450(41.4)	2(0.7)	448(51.9)
가사	34(31.6)	32(14.3)	311(36.0)
심신장애	343(2.2)	16 (7.0)	8(1.0)
취직준비	24(8.1)	53(23.9)	35(4.0)
진학준비	88(3.0)	18(8.0)	15(1.7)
군입대대기	33(1.8)	19(8.7)	0 (0.0)
결혼준비	19(0.7)	2 (0.9)	6 (0.7)
기타	117(10.8)	78 (35.0)	39 (4 .8)
전체	1087(100)	223 (100)	864 (100)

자료:통계청, 경제활동인구 청년층 부가조사」
이병희(2003), 청년층 노동시장 분석 재인용

(2) 국내 학력별 경제활동참가율

<표3-12>에서 대졸이상 남성의 경제활동참가율을 살펴보면, 1998년 91.2%로 저하된 후 회복되지 못하고, 2003년에는 1997년보다 2.8%포인트 감소한 89.7%를 기록하였다. 반면 대졸이상 여성의 경제활동참가율은 지속적으로 증가하여 1997년 64%를 기록한 후, 1998년 59.6%로 대폭 감소하였다. 대졸이상 여성의 경제활동참가율은 2003년에는 1997년보다 2.4%포인트 적은 61.6%를 기록하여 동 학력층 남성에 비해 회복이 양호하다. 그러나 <그림3-1>에서 보듯이, 국내 대졸여성의 경제활동참가율은 선진국에 비해 매우 저조하다. 저출산과 65세 이상 고령층의 인구증가로 노동력 부족이 예상되는 현 시점에서 대졸여성의 경제활동참가는 매우 중요하다.

고졸남성의 경제활동참가율은 1998년 80.0%로 감소한 후, 회복되지 못하고 2003년에 1997년보다 3.7%포인트 감소한 77.3%를 기록하여 대졸이상 남성보다 감소 폭이 컸다. 고용시장 악화와 고학력자 선호로 인해 고졸자의 취업이 어려워지자 고졸 남성이 노동시장을 떠났기 때문에 고졸남성의 경제활동참가율이 부진해진 것으로 분석된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 대졸 경제활동인구는 1998년 5.0백만 명에서 2003년 약 6.9백만 명으로 대폭 증가하였다[35]. 그러나 경제위기 후 대졸자는 선호하는 정규직, 전문사무직 창출이 부진해져 고졸자가 담당하던 단순사무직에 취업을 함에 따라, 고졸자의 취업이 더욱 어려워 진 것으로 판단된다. 또한 경제위기 후 창출된 직장은 고졸남성이 선호하는 정규직, 사무직보다 여성들이 종사하는 임시직인 판매, 서비스직이 대부분이어서, 고졸남성의 취업이 어려웠다. 반면 고졸 여성의 경제활동참가율은 경제위기인 1998년 48.4%로 감소한 후 회복하여 2003년에는 1997년과 비슷한 수준인 51.4%를 나타내어, 고졸여성이 남성보다 경제활동회복이 양호하였다.

고졸미만 남성의 경제활동참가율은 중등교육확대와 대학진학률의 증가에 의해 지속적으로 감소하여 경제위기 직전 1997년 60.6%를 기록하였다. 1997년 이후 고등학교 진학률에 큰 차이기 없기 때문에, 경제활동참가율의 저하는 경제적인 원인에 기인한다고 판단할 수 있다. 경제위기 영향으로 동 계층의 경제활동참가율은 1998년 58.4%로 감소하였으나 회복되지 못하고 2003년 55.6%로 감소하였다. 고졸미만 여성의 경제활동참가율 역시 1998년 42.4%로 감소하였으나 2003년 40.4%로 저하되었다.

최근 고용부진과 노동시장의 구조적인 변화는 고졸미만 같은 저학력자의 취업을 가장 어렵게 하였고, 고졸미만이 경제활동을 기피하게 되어, 경제활동참가율은 1997년~2003년 4.9%포인트 하락하였다. 고졸미만 4.9% 하락은 고졸과 대졸이상의 2.7%포인트와 3.7%포인트 하락과 대비된다. 이러한 고졸미만의 경제활동참가율 부진은 국가의 경제적인 손실이고 개인의 잠재능력상실이기 때문에, 저학력 취약계층에 대한 고용정책이 요구된다.

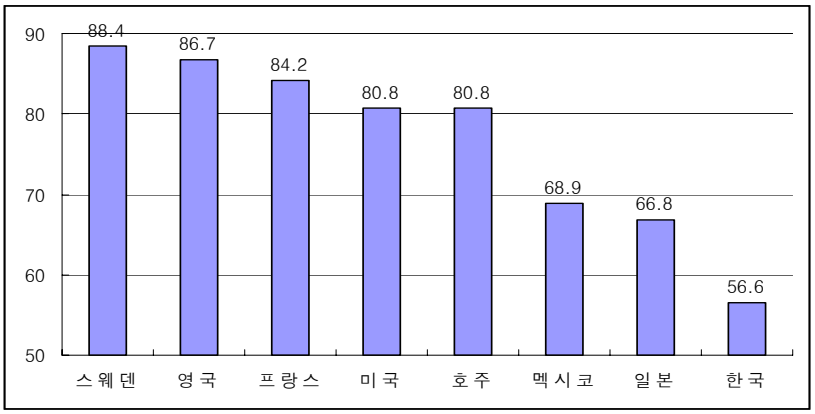
35) <표3-4> 참고

<표 3-12> 국내 학력별 경제활동참가율

단위: %

년도	전체			남성			여성		
	고졸 미만	고졸	대졸 이상	고졸 미만	고졸	대졸 이상	고졸 미만	고졸	대졸 이상
1990	52.35	65.0	80.6	63.2	80.0	93.2	45.6	47.5	57.2
1991	51.95	67.5	81.4	63.7	80.5	93.9	45.1	48.6	58.8
1992	52	65.2	80.9	64.0	79.9	94.4	45.0	48.4	57.6
1993	51.35	64.8	80.3	63.7	80.1	93.4	44.6	48.4	57.6
1994	51.7	65.7	80.4	63.5	81.0	93.1	44.9	49.4	59.0
1995	51.25	66.4	80.6	62.2	81.3	93.4	44.6	50.2	59.8
1996	50.85	66.7	80.8	61.3	81.0	92.7	44.2	50.8	61.7
1997	51.05	67.3	81.4	60.6	81.0	92.5	44.5	51.9	64.0
1998	48.15	64.6	78.9	58.4	80.0	91.2	42.4	48.4	59.6
1999	48.6	64.4	77.4	57.8	79.2	89.4	42.9	48.7	59.3
2000	49.0	64.5	77.2	57.8	78.5	88.2	43.6	49.4	60.4
2001	48.65	64.6	77.5	57.5	77.7	89.0	43.3	50.6	61.4
2002	48.7	65.2	77.8	57.7	78.2	89.5	43.1	51.4	62.0
2003	46.2	64.6	77.7	55.6	77.3	89.7	40.4	51.4	61.6
97~03 차이	-4.85	-2.7	-3.7	-5.0	-3.7	-2.8	-4.1	-0.5	-2.4

자료: 통계청「경제활동인구연보」,각년도, 안주엽, 중장기 인력수급전망:2002~2010 재인용



* 대상 연령:25~64세 자료:OECD

<그림 3-1> 주요국가 대졸여성 경제활동참가율

경제위기 후 경제활동참가율 변화를 요약해 보면, 첫째, 20대 청년층, 특히 20대 남성의 경제활동참가율 부진은 심각하고, 따라서 청년실업과 관련한 정책적 대응이 필요하다. 둘째, 남성보다 여성의 경제활동참가율 회복이 빠르고, 여성의 경제활동이 적극적이므로 여성인력활용을 위한 정책적인 방안이 필요하다. 셋째, 고령층의 인구가 증가하고, 고령층의 경제적 자립기반이 필요함에도 불구하고, 55~64세 고령층의 경제활동참가율의 하락은 고령층 고용정책 대안을 필요로 한다. 넷째, 경제위기 후 노동시장의 불안은 저학력자에게 보다 큰 영향을 끼치고 있기 때문에, 이들의 경제활동참가를 지원하기 위한 정책적 지원이 필요하다.

제 2 절 서울시의 노동공급 구조

제1절에서 국내 인구구조의 변화와 경제활동참가율의 변화를 분석하였다. 제2절에서 상응하는 변화가 서울시에서 발견되는지 살펴보고, 이를 고용정책에 참고하고자 한다.

1. 서울시의 인구구조

서울의 인구는 전국의 인구증가와는 반대로 1990년 10.6백만 명에서 2000년 9.6백만 명으로 감소하였다. 이러한 감소는 신도시개발, 공공기관의 이전, 공업분산화정책 등 인구분산정책이 효과를 나타냈기 때문이라고 여겨진다. 특히 1995년 전후 분당, 일산 등 신도시개발 이후 주변부로 인구이전이 급속히 진행되었다[36].

<표3-13>의 서울시 인구추계를 살펴보면, 1990~2000년 20대 미만과 20대의 인구비중이 35%와 21.7%에서 26.8%와 19.3%로 급격히 감소하였다. 동기간 30대 인구비중은 18.2%에서 18.1%로 일정하게 유지되었고, 40대 인구비중은 12.4%에서 2000년 16.1%로 증가하였다. 동기간 50대 인구비중이 7.4%에서 10.6%로, 60대 이상 인구비중이 5.4%에서 9.1%로 대폭 증가하였다. 2010년 60대 이상 인구의 비중은 14.2%가 되어 고령사회로 진입할 것으로 보인다. 앞서 1장에서 안주엽(2002)이 제시한 3가지 국내 인구구조 특징이 서울시에서도 발견된다. 첫째, 20대 이하 비중의 감소이다. 둘째, 40대, 50대 중장년층 비중의 증가이다. 셋째, 60대 이상 고령층 비중의 증가이다.

2000년을 기준으로 서울시 연령별 인구비중을 전국과 비교하여 본다. 서울의 경우 20대 미만 인구비중 26.8%는 전국의 29.3%보다 낮은 반면, 서울지역 대학진학과 고용기회 탐색을 위한 20대의 서울 유입으로 인해 20대 인구비중 19.3%는 전국의 15.9%보다 높다. 이러한 20대 젊은층의 인구집중은 후일 논의할 전국 평균을 상회하는 서울 실업률과도 관계가 있다.

---

36) 현 정부가 논의 중인 신행정수도건설 및 국가균형발전법에 의한 공공기관의 지방이전은 서울의 인구를 약 50만 감소시킬 것으로 예상된다.

<표 3-13> 서울시의 인구추계

단위: 명 (%)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005p	2010p	2000 전국
20대 미만	3,550,495 (42.5)	3,739,560 (38.9)	3,711,948 (35.0)	3,067,253 (30.0)	2,581,249 (26.8)	2,354,859 (23.6)	2,202,161 (22.3)	(29.3)
20대	1,884,175 (22.6)	2,222,442 (23.1)	2,299,709 (21.7)	2,217,264 (21.7)	1,854,941 (19.3)	1,798,757 (18.0)	1,410,177 (14.3)	(15.9)
30대	1,270,241 (15.2)	1,529,145 (15.9)	1,926,997 (18.2)	1,906,599 (18.7)	1,742,253 (18.1)	1,923,548 (19.3)	1,964,584 (19.9)	(18.4)
40대	863,374 (10.3)	1,102,311 (11.5)	1,313,578 (12.4)	1,409,557 (13.8)	1,550,688 (16.1)	1,612,220 (16.2)	1,523,131 (15.4)	(15.4)
50대	441,779 (5.3)	579,827 (6.0)	782,322 (7.4)	919,562 (9.0)	1,024,640 (10.6)	1,171,274 (11.7)	1,367,625 (13.9)	(9.6)
60대 이상	340,550 (4.1)	452,161 (4.7)	568,693 (5.4)	696,922 (6.8)	878,127 (9.1)	1,121,930 (11.2)	1,401,153 (14.2)	(11.5)
전체	8,350,614 (100.0)	9,625,446 (100.0)	10,603,247 (100.0)	10,217,157 (100.0)	9,631,898 (100.0)	9,982,588 (100.0)	9,868,831 (100.0)	(100.0)

주: p는 추계인구임. 연령미상 제외.
자료: 통계청,「인구총조사」, 각 년도.

2. 서울시의 경제활동인구 및 경제활동참가율

1) 서울시의 경제활동 인구

<표3-14>의 서울시 경제활동인구는 1990년부터 4,607천명에서 1997년 4,979천명으로 증가하였으나 1998년 4,783천명으로 감소하였다. 그 후 경제활동인구는 회복하여 2003년 약 4,977천명이 되었으나, 여전히 1997년 수준에는 못 미친다.

<표 3-14> 서울시의 경제활동인구

단위: 천 명, %

구분	1990	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003
15세이상인구	7,641	7,905	7,891	7,908	8,015	8,042	8,038	8,027
경제활동인구	4,607	4,953	4,979	4,783	4,904	4,952	4,992	4,977
취업자	4,424	4,823	4,843	4,418	4,668	4,727	4,783	4,753
서울경제활동참가율	60.3	62.7	63.1	60.5	61.2	61.6	62.1	62.0
국내경제활동참가율	60.0	61.9	62.5	60.6	61.0	61.9	61.3	61.4

자료: 통계청, 각 년도

2) 서울시의 경제활동참가율[37]

서울시의 경제활동참가율은 1990년 60.3%에서 1997년 63.1%로 증가하였으나, 1998년 60.5%로 감소하였고 그 후 회복하여 2003년 62.0%가 되었다. 서울시의 1997~2003년 경제활동참가율 차이는 -1.8%포인트로 전국의 -1.1%포인트보다 높으며, 이것은 서울의 경제활동참가율의 회복이 상대적으로 부진하다는 것을 의미한다[38].

1990년 이후 자료를 보면, 서울의 경제활동참가율은 전체적으로 전국보다는 높은 편이며, 2003년 62%는 전국 61.4%보다는 약간 높다[39]. 1990년 초반 이후 서울시 인구의 감소에도 불구하고 1997년까지 경제활동인구가 증가한 것은 인구연령 구조의 변화로 15세 이상 인구가 증가하였고, 여성의 노동시장참여가 증가하였기 때문이다.

<표3-15>에서 보듯이, 1990~1997년 남성의 경제활동참가율은 74.9%에서 77.8%로, 여성은 46.8%에서 50.3%로 증가하였다. 그러나 경제위기로 인해 1998년 남성의 경제활동참가율은 74.5%로 1997년 대비 3.3% 포인트, 여성은 47.2%로 3.1% 포인트 큰 폭으로 감소하였다. 1997~2003년 남성의 경제활동참가율 차이 -3.1%포인트에 비해 여성의 차이는 -0.4%포인트에 불과해, 최근 남성의 경제활동이 부진함을 알 수 있다. 서울시에서 일어나는 남성들의 부진한 경제활동참가와 여성들의 비교적 활발한 경제활동참가는 전국적인 현상과 동일하다. 2000년대 서울시 여성들의 활발한 경제활동참가는 서울

37) 서울시의 연령별 경제활동인구 및 경제활동참가율 자료입수가 불가능하다.

38) <표3-14> 참고

39) 서울시 시계열자료는 1990년부터 이용가능하다.

시가 여성의 취업확대와 안정을 위해 정책적인 방안을 마련하는 것이 중요하다는 것을 의미한다.

1990년 이후 서울시의 경제활동참가율은 전국 평균을 상회한다. 그러나 경제위기후 경제활동참가율 추세를 살펴봄으로써 서울과 전국의 경제활동회복 수준을 판단할 수 있다. 1997~2003년 전국의 경제활동참가율 차이 -1.1%포인트[40]와 서울시의 차이 -1.8%포인트 비교는 서울시의 노동시장 여건이 여전히 어려운 것을 의미한다. 특히 동기간 남성의 경제활동참가율 차이 -3.1%포인트는 전국의 남성차이 -1.5% 포인트[41]보다 월등히 높아, 서울시의 남성 경제활동참가율은 극히 부진함을 알 수 있다. 첫째 원인으로 서울에서 경제활동을 기피하는 2000년 20대 인구비중 19.3%는 전국의 15.9%보다 높기 때문이다[42]. 반면 동기간 서울시의 여성 경제활동참가율 차이 -0.4%는 전국 여성차이 -0.9%보다 낮아, 서울시의 여성 경제활동은 비교적 활발하다는 것을 알 수 있다.

<표 3-15> 서울시의 성별 경제활동참가율

단위: 천명, %

구분	1990	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003	97~03 차이
남성	2,755 (74.9)	2,977 (77.6)	3,145 (77.8)	2,866 (74.5)	2,903 (74.5)	2,909 (74.3)	2,944 (75.3)	2,920 (74.7)	-3.1
여성	1,852 (46.8)	1,976 (48.6)	2,119 (50.3)	1,917 (47.2)	2,001 (48.6)	2,043 (49.5)	2,048 (49.6)	2,057 (49.9)	-0.4
서울전체	4,641 (60.3)	4,953 (62.7)	5264 (63.8)	4,783 (60.5)	4,904 (61.2)	4,752 (61.6)	4,992 (62.1)	4,977 (62.0)	-1.8

자료: 통계청,「인구총조사」, 각년도.
( )는 경제활동참가율(%)

40) <표3-5> 참조

41) <표3-5> 참조

42) <표3-13> 참조, 통계청은 서울의 연령별 경제활동참가율을 제공하지 않기 때문에, 전국의 연령별 경제활동참가율이 서울에도 적용된다고 보았다.

(1) 서울시의 학력별 경제활동참가율

<표3-16>에서 서울시의 초졸 경제활동참가율은 1997년 46.3%에서 1998년 44.0%로 하락한 후 회복되지 못하고 오히려 지속적으로 감소하여 2003년 39.2%에 이르렀다. 중졸의 참가율은 1997년 46.2%에서 1998년 44.4%로 저하된 후, 2003년 여전히 44.5%를 기록하였다. 고졸의 경제활동참가율은 1997년 67.4%에서 1998년 62.5%로 4.9%포인트로 급감한 후 회복되지 못하고 2003년 여전히 63%를 기록하였다. 반면 대졸은 1997년 80.0%에서 1998년 76.5%로 3.5%포인트 큰 폭 감소하였으나, 2000년대 회복하여 2003년 77.3%를 기록하였다. 경제활동참가인원이 적은 초졸을 제외하고, 1997~2003년 학력별 경제활동참가율 차이를 보면, 서울시의 고졸 경제활동참가율 차이는 -4.4%포인트로, 고졸의 경제활동참가가 가장 부진하다.

서울시 2003년 초졸과 중졸의 경제활동참가율은 각각 39.2%와 44.5%로 2003년 전국 고졸미만 경제활동참가율 46.2%와 비교하면 매우 낮다[43]. 타 지역에서는 농수산업과 일반제조업이 고용의 일정부분을 차지하기 때문에 저학력자들이 경제활동에 참가할 기회가 있으나, 서울에서는 취업기회 부족으로 저학력자가 경제활동에 참가하기는 상대적으로 어렵다. 따라서 서울시는 저학력 취약계층에 대한 고용기회 방안을 마련하는 것이 중요하다.

<표 3-16> 서울시의 학력별 경제활동인구 및 경제활동참가율

단위: 천명, (%)

구분	1990	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003	97~03 차이
초졸이하	619 (48.5)	504 (44.2)	511 (46.3)	438 (44.0)	452 (44.4)	439 (43.8)	422 (42.4)	370 (39.2)	-7.1
중졸	847 (46.6)	712 (47.7)	718 (46.2)	614 (44.4)	657 (48.1)	630 (47.4)	625 (48.0)	526 (44.5)	-1.7
고졸	2,141 (65.0)	2,369 (67.2)	2336 (67.4)	2,222 (62.5)	2,219 (62.9)	2,230 (63.2)	2,247 (64.0)	2,123 (63.0)	-4.4
대졸이상	1,000 (79.7)	1,368 (78.4)	1413 (80.0)	1,508 (76.5)	1,576 (75.0)	1,652 (75.8)	1,698 (76.2)	1,958 (77.3)	-2.7
전체	4,607 (60.3)	4,953 (62.7)	4979 (63.1)	4,783 (60.5)	4,904 (61.2)	4,952 (61.6)	4,992 (62.1)	4,977 (62.0)	-1.1

자료: 통계청,「경제활동인구조사」, 각 년도. ( )는 경제활동 참가율(%)

43) <표3-1> 참조

<표3-16>에서 1997년과 2003년 사이 학력별 경제활동인구를 보면 고졸이하는 3,565천명에서 3,019천명으로 15.4% 감소하였으며, 대졸이상은 1,413천명에서 1,958천명으로 38.6% 증가하였다. 2003년 서울의 고졸자와 대졸이상은 각각 2,123천명과 1,958천명으로 그 비율이 0.92이고 조만간 비율은 1에 가까워질 것이다. <표3-17>에서 학력별 경제활동인구를 살펴보면, 서울의 고졸/대졸이상 비율 0.92는 2003년 전국 비율 0.69와 비교하면 월등히 높다. 이 같은 높은 고학력비중은 서울시가 고학력자가 종사하는 지식기반산업에서 고용을 창출해야 할 필요성을 시사하고 있다.

<표 3-17> 2003년 서울 및 전국 학력별 경제활동인구 비중

단위: 천명,%

구분	전국	서울
초졸이하	3,235(14.1)	370(7.4)
중졸	2,757(12.0)	526(10.6)
고졸	9,986(43.6)	2,123(42.6)
대졸이상	6,938(30.3)	1,958(39.3)
전체	22,916(100.0)	4,977(100.0)

자료: 통계청,「경제활동인구조사」, 각 년도.

제3절 노동시장의 수급불균형

제3장 1절과 2절에서 국내와 서울시의 노동의 공급측면을 각각 분석하였다. 연령별, 성별, 학력별로 인구구조 분석을 통해서 양적, 질적 측면에서 노동의 잠재공급을 분석하였다. 또한 연령별, 성별, 학력별로 경제활동참가율을 분석하여, 청년층의 부진한 노동시장참여, 여성의 활발한 참여, 저학력자의 노동시장기피 등 특정계층과 관련된 노동공급을 파악하였다.

노동시장에서 공급이 수요를 초과하면 실업이 발생한다. 그러나 실업자의 일부분은 자신에게 맞는 직업을 탐색하거나 혹은 고용정보 부족으로 일시적인 실업상태에 있기 때문에, 이러한 실업을 고려하여 약 3% 안팎의 실업률을 균형실업률 혹은 자연실업률이라고 정의하고, 이 실업률에서 완전고용은 달성되었다고 한다. 그러므로 만약 실업률이 균형실업률보다 높으면 경제가 충분한 일자를 만들지 못하는 경기침체기라 할 수 있으며, 반대로 실업률이 이들 균형실업률이하로 내려간다면 임금상승 압력이 나타나고 기업들은 구인난을 겪는 경기활황기이다.

노동시장의 수급불균형은 네 가지로 해석될 수 있다. 첫째, 실업률이 균형실업률을 초과할 때 발생하는 거시적 측면의 실업을 노동시장의 불균형이라고 할 수 있다. 둘째, 만약 실업률이 자연실업률이 초과할지라도 특정 산업 혹은 직종은 인력부족난을 겪을 수도 있다. 비록 특정 고용분야에서 일어나지만, 이러한 인력부족을 노동시장불균형으로 표현할 수 있다. 셋째, 특정 연령, 학력, 성별의 실업률이 시장 평균보다 월등히 높을 때 이들 계층은 노동시장불균형을 야기하고 있다. 넷째, 제3장에서 언급한 것처럼 많은 20대 남성은 취업난에 실망하여 경제활동에 참가하지 않는다. 실업률에 영향을 끼치지는 않지만, 이러한 경제활동미참가는 노동시장의 구조적인 문제점에 기인하기 때문에 넓은 의미의 노동시장불균형에 해당된다. 경제활동참가율에 관한 분석은 제 2절에서 이루어졌기 때문에 이 절에서 노동시장수급불균형에 관한 처음 세 가지 측면을 검토한다. 먼저 균형실업률에 관한 선행연구를 살펴본다.

1. 균형실업률

균형실업률은 노동시장에서 수요와 공급이 균형을 이루는 상태에서 나타나는 실업률로, 임금이나 물가를 상승시키지 않는 실업률을 의미한다. 1980년 후반 이후부터 경제위기전까지 실제실업률은 균형실업률을 하회하여 완전고용상태였고, 오히려 물가상승요인이 되었다. <표3-18>에서 보듯이, 경제위기 2년(1998년~1999)동안 실제실업률 6.6%는 균형실업률을 3.2%를 크게 초과하였다. 그 후 두 실업률의 간격은 점차로 좁혀져 2002년 2/4분기부터 다시 실제실업률(2.9%)이 균형실업률(3.1%)을 하회하기 시작하였다(정진화외, 2002a).

균형실업률을 기준으로 했을 때 노동시장은 2002년 하반기부터 경제위기의 충격을 벗어나 정상을 찾았으며 거시적 측면에서 실업은 큰 문제는 아니다. 그러나 실업률이 연령별, 학력별, 성별로 큰 편차를 가지고 있다면 노동시장이 여전히 미시부문에서 정상적으로 작동하지 않고 있다는 것이다(정진화외, 2002a). 실업률을 연령별, 학력별, 성별로 분석하여 노동시장의 미시부문에서 불균형이 발생하는지 파악하기로 한다.

<표 3-18> 실제 실업률과 균형실업률

단위: %, %포인트

	실제실업률(A)	균형실업률(B)	(A-B)
1986 1/4~1989 4/4	2.9	3.0	-0.1
1990 1/4~1994 2/4	2.5	2.7	-0.2
1994 3/4~1997 4/4	2.4	2.6	-0.2
1998 1/4~1999 4/4	6.6	3.2	3.3
2000 1/4~4/4	4.1	3.2	0.9
2001 1/4~4/4	3.7	3.2	0.5
2002 1/4~3/4	3.1	3.2	-0.1
2002 1/4	3.6	3.2	0.4
2002 2/4	2.9	3.1	-0.2
2002 3/4	2.7	3.1	-0.4

자료 : 정진화외(2002a) , 「산업경쟁력 제고를 위한 인적자원 개발 방안」,

2. 국내 고용인구 및 실업률

1) 국내 고용인구

<표3-19>의 국내 고용인구를 살펴보면, 고용은 경제위기로 1997년 21,214천명에서 1998년 19,938천명으로 급감하였다가, 2000년 21,155천명을 기록하여 경제위기전 수준을 회복하였다. 그 후 2000~2002년 고용은 꾸준히 증가하였으나, 2003년 22,139천명으로 소폭 감소하였다. 1997~2003년 총고용은 21,214천명에서 22,139천명으로 4.4% 증가하였다.

고용인구를 성별로 보면, 1997~2003년 남성의 고용은 12,483천명에서 13,031천명으로 4.4% 증가한 반면, 여성의 고용은 8,731천명에서 9,108천명으로 4.3% 증가하여, 남녀가 비슷하게 고용이 증가하였다. 그러나 1990~2003년 남성의 고용은 21.6% 증가한 반면, 여성의 고용은 23.5% 증가하여 90년대 이후 여성의 고용이 더욱 활발하게 증가했다.

고용인구를 연령별로 보면, 1997~2003년 20대 고용은 4,964천명에서 4,334천명으로 12.7% 감소하였다. 20대 남성고용은 2,607천명에서 2,135천명으로 18.1% 급격히 감소하고, 20대 여성고용은 2,357천명에서 2,199천명으로 6.7% 감소하여, 20대 남성의 고용감소가 심각하다. 30대 고용은 동기간 6,396천명에서 6,186천명으로 3.2% 감소하였다. 30대 남성 고용은 4,112천명에서 3,996천명으로 2.8% 감소하였고, 30대 여성고용은 2,284천명에서 2,190천명으로 4.1% 감소하였다. 20~30대 젊은 노동력의 고용감소는 향후 경제가 성장하는데 장애가 될 것으로 우려된다.

인구의 장년화가 진행되어, 1997~2003년 40대 고용은 4,713천명에서 6,031천명으로 27.9%나 급격히 증가하여 가장 중요한 노동원으로 부각되고 있다. 40대 남성고용은 2,845천명에서 3,633천명으로 27.7% 증가하였고, 40대 여성고용은 1,868천명에서 2,398천명으로 28.3% 증가하였다. 동기간 50대 고용 또한 2,923천명에서 3,174천명으로 8.6% 증가하였다. 50대 남성 고용은 1,756천명에서 1,958천명으로 11.5% 증가하였고, 50대 여성 고용은 1,167천명에서 1,215천명으로 4.1% 증가한 것을 알 수 있다. 동기간 60세 이상 고용은 1,832천명에서 2,142천명으로 16.9% 대폭 증가하였다. 60대 남성고용은 1,010천명에서 1,192천명으로 18.0% 증가하였고, 60대 여성고용은 822천명에서 950천명으로 15.6% 증가하였다. 인구별 고용구조 변화의 특성은 20대 고용의 급감, 40대와 60세 이상의 고용급증이고, 특히 20대 남성의 고용감소는 심각한 고용현안이다.

<표 3-19> 국내 연령별 고용인구

단위: 천명,(%)

	1990	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003	97~03 증가율
전체	18,085	20,415	21,214	19,938	21,155	21,572	22,169	22,139	4.4
15~19세	580 (3.21)	421 (2.06)	385 (1.8)	331 (1.66)	389 (1.84)	358 (1.66)	313 (1.41)	272 (1.23)	-29.3
20~29세	4,442 (24.56)	5,022 (24.60)	4,964 (23.4)	4,401 (22.07)	4,490 (21.22)	4,457 (20.66)	4,486 (20.24)	4,334 (19.58)	-12.7
30~39세	5,060 (27.98)	6,238 (30.56)	6,396 (30.1)	6,018 (30.18)	6,137 (29.01)	6,167 (28.59)	6,212 (28.02)	6,186 (27.94)	-3.2
40~49세	3,910 (21.62)	4,272 (20.93)	4,713 (22.2)	4,644 (23.29)	5,277 (24.94)	5,561 (25.78)	5,856 (26.42)	6,031 (27.24)	27.9
50~59세	2,816 (15.57)	2,858 (14.00)	2,923 (13.8)	2,787 (13.98)	2,899 (13.70)	2,959 (13.72)	3,098 (13.97)	3,174 (14.34)	8.6
60세 이상	1,277 (7.06)	1,604 (7.86)	1,832 (8.6)	1,757 (8.81)	1,963 (9.28)	2,071 (9.60)	2,204 (9.94)	2,142 (9.68)	16.9
남성	10,709	12,148	12,483	11,847	12,387	12,581	12,944	13,031	4.4
15 ~ 19세	222 (2.07)	167 (1.37)	152 (1.2)	137 (1.16)	188 (1.52)	166 (1.32)	144 (1.09)	116 (0.89)	-23.7
20 ~ 29세	2,423 (22.63)	2,702 (22.24)	2,607 (20.9)	2,327 (19.64)	2,304 (18.60)	2,242 (17.82)	2,229 (17.22)	2,135 (16.39)	-18.1
30 ~ 39세	3,301 (30.82)	4,080 (33.59)	4,112 (32.9)	3,909 (33.00)	3,951 (31.90)	3,954 (31.43)	3,986 (30.79)	3,996 (30.67)	-2.8
40 ~ 49세	2,381 (22.23)	2,598 (21.39)	2,845 (22.8)	2,811 (23.73)	3,146 (25.40)	3,314 (26.34)	3,496 (27.01)	3,633 (27.88)	27.6
50 ~ 59세	1,682 (15.71)	1,710 (14.08)	1,756 (14.1)	1,688 (14.25)	1,751 (14.14)	1,783 (14.17)	1,880 (14.52)	1,958 (15.03)	11.5
60세이상	700 (6.54)	891 (7.33)	1,010 (8.1)	975 (8.23)	1,048 (8.46)	1,122 (8.92)	1,212 (9.36)	1,192 (9.15)	18.0
여성	7,376	8266	8731	8,090	8,769	8,991	9225	9,108	4.3
15 ~ 19세	358 (4.85)	254 (3.07)	233 (2.7)	194 (2.40)	200 (2.28)	192 (2.14)	172 (1.86)	155 (1.70)	-33.4
20 ~ 29세	2,019 (27.37)	2,320 (28.07)	2,357 (27.0)	2,075 (25.65)	2,186 (24.93)	2,215 (24.64)	2,257 (24.47)	2,199 (24.14)	-6.7
30 ~ 39세	1,759 (23.85)	2,159 (26.12)	2,284 (26.2)	2,108 (26.06)	2,187 (24.94)	2,212 (24.60)	2,226 (24.13)	2,190 (24.04)	-4.1
40 ~ 49세	1,529 (20.73)	1,674 (20.25)	1,868 (21.4)	1,834 (22.67)	2,132 (24.31)	2,247 (24.99)	2,360 (25.58)	2,398 (26.33)	28.3
50 ~ 59세	1,134 (15.37)	1,147 (13.88)	1,167 (13.4)	1,098 (13.57)	1,148 (13.09)	1,176 (13.08)	1,218 (13.20)	1,215 (13.34)	4.1
60세이상	577 (7.82)	712 (8.61)	822 (9.4)	782 (9.67)	915 (10.43)	949 (10.55)	992 (10.75)	950 (10.43)	15.6

자료:통계청, 「경제활동인구연보」, 각년도

2) 국내 실업률

개인은 일을 통해 자아실현을 하며 능력개발을 하기 때문에, 일로부터 단순히 생존에 필요한 소득만 얻는 것은 아니다. 정부는 실업자에게 생존에 필요한 최소한 소득보전과 재취업교육, 취업정보 등을 제공하기 위해 직접적인 비용을 지급할 뿐 아니라, 실업 관련 사회문제를 예방하고 처리하는 데 막대한 비용을 지불한다. 이렇듯 실업이 개인과 사회에게 미치는 영향은 막대하므로, 선진 대도시는 실업률에 큰 관심을 가지고 실업문제 해소에 노력을 기울이고 있다. 선진 대도시 및 서울시는 실업률을 감소시키기 위한 경제정책과 노동수급구조의 불균형을 해소하는 고용정책을 적극적으로 시행하고 있다.

고용정책입안을 위해 실업률의 추세와 구조를 분석하는 것이 필요하다. 노동시장에서 일차적인 수급불일치는 실업률로 나타난다. 국내 실업률은 1980년 5.2%에서 경제위기전까지 꾸준히 감소하여 1997년 2.6%를 기록하여 완전고용을 실현하였다. 경제위기로 인해 1998년 실업률은 7.0%까지 치솟은 후, 경제회복으로 실업률은 꾸준히 감소하여 2000년 4.1%, 2003년 3.4%를 기록하여 균형실업률에 근접하고, 실업률 자체는 큰 문제로 대두되지는 않는다. 그러나 전체적인 실업률의 안정에도 불구하고, 특정 연령, 성별, 학력계층의 고실업률은 여전히 유지되고 있고, 노동시장은 미시적인 축면에서 불균형을 겪고 있다. 본 연구는 전체적인 실업률의 분석보다는 노동시장의 미시적 불균형에 관심을 가지고, 계층별 실업률을 분석하고 그에 따른 고용안정정책을 고려하고자 한다.

(1) 국내 연령별 실업률

<표3-20>에서 연령별 실업률을 살펴보면, 2003년 20대 미만 실업률은 12.0%로 매우 높으나, 경제활동참가자가 적기 때문에 현안은 아니다. 또한 60대 이상은 취업이 가능한 경우만 경제활동을 하므로, 2003년 현재 실업률은 0.9%일 정도로 매우 낮기 때문에 실업률 자체는 문제가 되지 않는다.

20대 실업률은 1980년대 7~8%로 높은 수준이었으나, 경제위기전 1997년 5%수준으로 감소하다가 1998년 11.4%로 급증하였고, 2003년에도 여전히 7.4%로 높은 수준을 보여주고 있다. 1997~2003년 20대 남성의 실업률은 6.1%에서 8.6%로 2.5%포인트 증가하였

다. 20대 여성의 실업률은 4.5%에서 6.1%로 1.6%포인트 증가하여, 20대 남성의 실업률이 심각하다.

30대의 실업률은 1980년대 3%를 하회하는 수준에서 안정적이었다. 30대의 실업률은 1997년 1.9%에서 1998년 5.7%로 급증한 후 2003년 2.9%로 하락하였다. 1997~2003년 실업률은 1.9%에서 2.9%로 1.0%포인트 증가하여, 30대의 실업문제는 완전히 회복되지 않았다. 1997~2003년 30대 남성의 실업률은 2.0%에서 3.0%로 1.0%포인트, 30대 여성실업률은 1.6%에서 2.6%로 1.0%포인트 증가하여, 남녀의 실업률변화는 큰 차이가 없다.

40대 역시 매우 낮은 실업률을 유지하였으나, 1997년 실업률은 1.5%에서 1998년 5.6%로 급증하였고, 그 후 2003년 2.1%로 감소되었다. 1997~2003년 40대의 실업률은 0.6%포인트 증가하여 상대적으로 안정을 회복하였다. 동기간 40대 남성의 실업률은 1.6%에서 2.2%로 0.6%포인트, 40대 여성의 실업률은 1.3%에서 1.9%로 0.6%포인트 증가하였다.

50대의 실업률은 1997년 1.2%로 매우 낮았으나 1998년 5.3%로 급증한 후 2003년 2.0%로 감소하여 1997~2003년 실업률은 0.8%포인트 증가하였다. 동기간 50대 남성의 실업률은 1.6%에서 2.4%로 0.8%포인트, 50대 여성의 실업률은 0.7%에서 1.4%로 0.7%포인트 증가하였다.

20대의 실업률은 회복이 더디어 노동시장 불균형의 주요 현안으로 대두되고 있다. 특히 20대 남성의 실업률이 가장 심각하며 30대의 실업률도 역시 회복이 지연되고 있다. 40대, 50대의 실업률은 비교적 회복되었다. 비록 고령인구의 실업률이 낮을지라도 고령인구의 증가와 가족관계 변화에 따른 고령자의 자체부양능력의 필요성은 고령인구의 경제활동참여를 촉진할 것이며 이로 인한 실업문제가 야기될 것이다.

<표 3-20> 국내 연령별 실업률

단위: %

구분	1980	1985	1990	1995	1997	1998	2000	2003	97~0.3 차이
전체	5.2	4.0	2.4	2.1	2.6	7.0	4.1	3.4	0.8
15 ~ 19세	13.3	11.1	9.2	7.9	9.8	20.8	13.8	12.0	2.2
20 ~ 29세	8.1	7.1	4.9	4.3	5.3	11.4	7.1	7.4	2.1
30 ~ 39세	3.8	2.8	1.6	1.4	1.9	5.7	3.4	2.9	1.0
40 ~ 49세	2.9	2.3	1.2	1.1	1.5	5.6	3.3	2.1	0.6
50 ~ 59세	2.5	1.6	1.1	0.9	1.2	5.3	2.9	2.0	0.8
60세 이상	0.6	0.3	0.4	0.4	0.8	2.4	1.3	0.9	0.1
남성	6.2	5.0	2.9	2.3	2.8	7.8	4.7	3.6	0.8
15 ~ 19세	14.8	12.4	10.1	8.7	11.6	25.1	14.5	13.3	1.7
20 ~ 29세	9.7	8.9	6.2	4.9	6.1	13.3	8.4	8.6	2.5
30 ~ 39세	4.8	3.7	2.0	1.7	2.0	6.2	3.9	3.0	1.0
40 ~ 49세	4.0	3.3	1.7	1.4	1.6	6.3	3.8	2.2	0.6
50 ~ 59세	3.7	2.6	1.6	1.3	1.6	6.6	3.7	2.4	0.8
60세 이상	0.9	0.4	0.6	0.7	1.1	3.3	1.9	1.2	0.1
여성	3.5	2.4	1.8	1.7	2.3	5.7	3.3	3.1	0.8
15 ~ 19세	12.0	10.0	8.7	7.3	8.7	17.5	13.0	10.9	3.0
20 ~ 29세	5.6	4.3	3.4	3.6	4.5	9.2	5.6	6.1	1.6
30 ~ 39세	1.6	1.1	0.9	0.8	1.6	4.8	2.6	2.6	1.0
40 ~ 49세	0.9	0.7	0.5	0.7	1.3	4.4	2.6	1.9	0.6
50 - 59세	0.7	0.2	0.3	0.4	0.7	3.1	1.7	1.4	0.7
60세 이상	0.0	0.0	0.2	0.3		1.4	0.7	0.5	
양성차이	2.7	2.6	1.1	0.6	0.5	2.1	1.4	0.5	

자료: 통계청,「경제활동인구조사」, 각 년도.

2003년 현재 전체 경제활동인구의 20.4%[44]을 차지하는 20대의 높은 실업률은 경제의 가장 큰 현안으로 볼 수 있다. 표<3-21>에서 볼 수 있듯이, 청년층 실업의 특징은 이들 가운데 약 절반은 일자리가 없기보다 괜찮은 일자리를 찾고 있다는 점에서 탐색적 실업에 해당한다는 분석이 있으므로, 청년층 실업대책은 이점을 고려하여야 한다(정진화외, 2002a).

2003년 현재 타 연령층에 비해 20대의 실업률이 7%대로 매우 높고 특히 동 연령대

44) <표3-2> 참조

의 실망한 경제활동 미참가자를 고려하면 이 계층의 미취업률은 더욱 심각하다.

<표 3-21> 청년층 졸업 및 중퇴자 취업제의 여부 및 미취업사유

단위: 천명, (%)

		전체	중졸이하	고졸	전문대졸	대졸이상
실업자		242	24	108	57	54
취업제의 받음		105{43.2}	11{48.2}	48{45.1}	22{38.4)}	23{42.5}
취업거절사유	전공, 경력불일치	21(20.3)	1(12.1)	11(22.4)	7(30.8)	2(10.0)
	근로조건 불만족	35(33.2)	3(25.8)	17(34.9)	7(31.6)	8(34.9)
	장래성없음	9(8.4)	2(18.9)	5(10.1)	1(4.4)	1(3.6)
	시험, 면접후 대기	30(28.3)	3(24.4)	11(22.4)	5(24.3)	11(46.5)
	기타	10(9.7)	2(18.8)	5(10.3)	2(8.8)	1(5.0)

주:{ }안은 취업제의를 받은 실업자 비중이며, ( )안은 취업제의를 받고서 취업을 하지 않은 사유의 비중임.

자료: 통계청, 2002.6「경제활동인구 청년층 부가조사」

이병희, 청년층 노동시장 분석, 2003 재인용

(2) 국내 학력별 실업률

<표3-22>의 국내 학력별 실업률을 살펴보면, 중졸이하의 실업률은 1997년 1.5%이었지만 1998년 5.9%로 급증한 후 꾸준히 감소하여 2003년 2.0%를 기록하였다. 저학력계층은 낮은 유보임금을 가지고 있고, 인력부족을 겪고 있는 단순기능직에 종사하기 때문에, 구직은 용이하고 실업률은 낮다. 저학력계층은 취업이 가능할 때만 경제활동에 참여하기 때문에 실업률이 또한 낮아진다[45].

고졸실업률은 1997년 3.3%에서 1998년 8.3%로 급증하였고 그 후 감소하였으나 2003년 여전히 높은 4.1%를 기록하고 있다. 2003년 고졸의 경제활동인구비중은 학력별로 볼 때 가장 높은 43.9%이기 때문에, 이 같은 높은 실업률은 고용문제의 큰 현안이다. 대졸이상의 실업률은 1997년 3.0%로 낮았으나 1998년 5.9%로 증가한 후 2003년 3.5%로 안정화되었다. 경제위기전 1995년까지 고졸의 실업률은 대졸이상보다 낮았으나 1997년을 기점으로 고졸의 실업률이 대졸보다 높아졌다. 지식기반산업으로 빠르게 이

45) <표3-12> 참조

행하고 있는 경제 환경에서, 기업은 숙련노동력을 원하고 있다. 고졸은 단순사무노동력을 제공하기 때문에 취업기회가 적을 뿐만 아니라, 생산직·단순기능직을 회피하거나 유보임금수준이 비교적 높기 때문에, 실업률이 높다.

학력별 실업률을 성별로 분류하여 분석하여 본다. 고졸남성의 실업률은 1997년 3.3%에서 1998년 8.1%로 급격히 증가하여 경제위기의 영향을 가장 크게 받았다. 고졸남성의 실업률은 그 후 회복되었으나 2003년 4.3%로 여전히 높다. 고졸여성의 실업률역시 1997년 3.2%에서 1998년 7.3%로 급격히 증가하였으나, 그 후 회복되어 2003년 3.8%가 되었다. 1997~2003년 고졸남성과 여성과 실업률차이는 각각 1.0%포인트와 0.6%포인트로 여성의 실업률회복이 상대적으로 빠르다. 실업률의 성별차이는 최근 일자리가 단순사무직보다는 판매서비스직에서 많이 발생하면서, 고졸여성의 취업이 상대적으로 유리하고, 고졸남성은 인력부족률을 겪고 있는 단순기능직 같은 3D 업종을 회피하기 때문으로 판단된다. 현재의 높은 고졸남성의 실업률은 고용정책의 중요과제이다.

대졸남성의 실업률은 1997년 2.7%에서 1998년 5.8%로 증가한 후 회복되어 2003년 3.3%로 안정되었다. 대졸여성의 실업률은 1997년 3.6%에서 1998년 6.1%로 증가한 후 회복되어 2003년 4.0%가 되었다. 1997~2003년 대졸남성과 여성의 실업률차이는 각각 0.6%포인트와 0.4%포인트이다.

<표 3-22> 국내 학력별 실업률

단위: %

	1980	1985	1990	1995	1997	1998	2000	2002	2003	97~03 차이
계	5.2	4.0	2.4	2.1	2.6	7.0	4.1	3.1	3.4	0.8
중졸이하	-	-	-	1.1	1.5	5.9	3.3	2.1	2.0	0.5
고졸	9.3	5.9	3.4	2.5	3.3	8.3	4.8	3.5	4.1	0.8
대졸이상	6.2	6.6	4.4	2.8	3.0	5.9	4.0	3.5	3.5	0.5
남성	6.2	5.0	2.9	2.3	2.8	7.8	4.7	3.5	3.6	0.8
중졸이하	-	-	-	1.7	2.1	8.1	4.7	2.9	2.7	0.6
고졸	8.8	6.3	3.5	2.6	3.3	8.9	5.1	3.8	4.3	1.0
대졸이상	5.6	5.9	4.1	2.5	2.7	5.8	4.1	3.5	3.3	0.6
여성	3.5	2.4	1.8	1.7	2.3	5.7	3.3	2.5	3.1	0.8
중졸이하	-	-	-	0.7	1.0	3.9	2.1	1.4	1.5	0.5
고졸	10.7	5.0	3.1	2.3	3.2	7.3	4.2	3.1	3.8	0.6
대졸이상	9.2	10.1	5.3	3.4	3.6	6.1	3.8	3.4	4.0	0.4

자료: 통계청,「경제활동인구조사」, 각 년도.

3. 서울시의 고용인구 및 실업률

1) 서울시의 고용인구

1997년~2003년 국내 고용인구는 소폭이지만 8.4천명 증가한 반면, 서울시 고용인구는 4,843천명에서 4,753천명으로 1.8% 감소하였다. 이러한 고용감소는 동기간 서울시의 경제활동인구가 4,979천명에서 4,977천명으로 거의 변화가 없기 때문에, <표3-23>에서 보듯이, 실업률에 부정적인 영향을 미쳤다. 선진 대도시들이 고용인구를 늘리기 위해 혼신의 노력을 다하고 있는 점을 감안할 때, 이러한 서울시의 고용인구 감소는 중요한 경제과제이다.

서울시의 고용인구를 연령별로 살펴본다. 15~19세 고용은 지속적으로 감소하는 추세이다. 20대 고용은 1995년 기점으로 감소추세로 반전하였고, 1997년 1,377천명을 기록하였다. 20대 고용은 1998년 1,155천명으로 급격히 감소한 후, 2003년 1,103천명으로 추가 하락하였다. 30대 고용은 1997년 1,393천명에서 1998년 1,270천명으로 급격히 하락한 후 2003년 1,346천명으로 회복되었다. 1997년~2003년 20대 고용인구는 1,377천명에서 1,103천명으로 19.9% 감소하고, 30대 고용인구는 1,393천명에서 1,346천명으로 3.3% 감소하였다. 중요한 인력자원인 20대와 30대 고용감소는 향후 경제성장 잠재력을 억제할 수 있는 요인이다.

40대, 50대, 60대 고용은 1998년을 제외하고 대체적으로 증가하였다. 1997년~2003년 40대 고용은 1,075천명에서 1,252천명으로 16.4% 증가하고 50대 고용은 641천명에서 676천명으로 5.4% 증가하였다. 60대의 고용은 1997년 254천명에서 2003년 311천명으로 22.4% 증가하였다. 이와 같이 서울시의 고용인구는 장년화가 진행되었고, 특히 고령인구의 고용증가는 현저하다. 서울시의 고령인구는 인구의 고령화와 노령인구의 자체부양 필요성 때문에 향후에도 증가할 것이며, 이에 대한 고용정책이 필요하다.

한편 연령별 고용비중을 보면, 1997년 20~29세 고용비중은 28.4%, 30~39세 고용비중은 28.8%, 20~39세가 총고용의 57.2%를 차지하여 주요 고용인구가 되었다. 그러나 고용인구의 장년화에 따라 2003년에는 30~39세 고용비중은 28.3%, 40~49세 고용비중은 26.3%이고, 30~49세가 총고용의 54.6%를 차지하여 주요 고용인구가 되었다.

<표 3-23> 서울시의 연령별 고용인구

단위: 천명, (%)

구분	1990	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003	97~03 증가율
15~19세	173 (3.9)	122 (2.5)	103 (2.1)	92 (2.1)	100 (2.1)	88 (1.9)	69 (1.4)	64 (1.3)	-37.8
20~29세	1,365 (30.9)	1,412 (29.3)	1,377 (28.4)	1,155 (26.1)	1,194 (25.6)	1,167 (24.7)	1,137 (23.8)	1,103 (23.2)	-19.9
30~39세	1,279 (28.9)	1,419 (29.4)	1,393 (28.8)	1,279 (28.9)	1,310 (28.1)	1,322 (28.0)	1,336 (27.9)	1,346 (28.3)	-3.3
40~49세	972 (22.0)	1,041 (21.6)	1,075 (22.2)	1,035 (23.4)	1,144 (24.5)	1,182 (25.0)	1,226 (25.6)	1,252 (26.3)	16.4
50~59세	499 (11.3)	620 (12.9)	641 (13.2)	626 (14.2)	646 (13.8)	655 (13.9)	673 (14.1)	676 (14.2)	5.4
60세 이상	136 (3.1)	209 (4.3)	254 (5.2)	232 (5.3)	273 (5.8)	313 (6.6)	342 (7.2)	311 (6.5)	22.4
전체	4,424 (100.0)	4,823 (100.0)	4,843 (100.0)	4,418 (100.0)	4,668 (100.0)	4,727 (100.0)	4,783 (100.0)	4,753 (100.0)	-1.8

자료: 통계청,「경제활동인구연보」, 각 년도.

<표3-24>에서 보듯이, 1998년~2003년[46] 서울시의 남성고용은 약 2,646천명에서 2,780천명으로 5.1% 증가하였으나 여성의 고용은 약 1,797천명에서 1,971천명으로 9.6% 증가하여 여성의 고용이 활발하였다. 20대남성의 고용은 동기간 27천명 감소하여, 이 계층의 고용문제는 심각하다. 30대 남성의 고용은 동기간 4천명 증가하여 완만한 회복세를 보이고 있다. 40대 남성의 고용은 동기간 618천명에서 747천명으로 20.8% 대폭 증가하여, 30대와 더불어 고용인구의 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 50대 남성의 고용은 14천명 감소하였고, 이것은 경제위기 여파로 퇴직한 50대 남성의 취업이 부진한 것을 의미한다. 다음으로 60세이상 고령남성 고용은 경제위기 후 꾸준히 45천명 증가하고 동기간 증가율이 30%에 달하였다.

한편 1998~2003년 여성고용은 10대를 제외하고 모두 증가하여, 남성보다 나은 고용사정을 보이고 있다. 그러나 20대, 30대 여성의 고용증가는 40대 50대에 비해 부진하였다. 동기간 20대여성 고용은 575천명에서 592천명으로 3.5%, 30대 고용은 440천명에서 472천명으로 7.2% 증가하였다. 반면 40대 여성고용은 425천명에서 505천명으로 18.8%, 50대 고용은 216천명에서 250천명으로 15.7% 증가하였다. 동연령층 남성과 마찬가지로

46) 통계청 데이터가 1998년 이후부터 가능하기 때문에 경제위기 후 고용변화만 살펴본다.

60세이상 여성고용은 83천명에서 115천명으로 38.5% 큰 폭 증가하였다.

서울시 고용에서 가장 큰 현안과제는 20대 남성의 고용감소이다. 1997년~2003년 서울시 총고용은 4,843천명에서 4,753천명으로 90천명 감소하였는데 20대 고용(주로 남성)은 동기간 274천명 감소하였다.

<표 3-24> 서울시의 연령별 고용인구

단위:천명

구분	1998	2000	2001	2002	2003	98~03차이
남성	2,646	2,742	2,764	2,805	2,780	134
15~19세	30 (1.13)	48 (1.75)	40 (1.45)	32 (1.14)	27 (0.97)	-3
20~29세	538 (20.33)	585 (21.33)	563 (20.37)	534 (19.04)	511 (18.38)	-27
30~39세	871 (32.92)	844 (30.78)	849 (30.72)	861 (30.70)	875 (31.47)	4
40~49세	618 (23.36)	679 (24.76)	701 (25.36)	730 (26.02)	747 (26.87)	129
50~59세	439 (16.59)	419 (15.28)	418 (15.12)	431 (15.37)	425 (15.29)	-14
60세 이상	150 (5.67)	167 (6.09)	193 (6.98)	217 (7.74)	195 (7.01)	45
여성	1,797	1,926	1,964	1,979	1,971	174
15~19세	58 (3.23)	52 (2.70)	48 (2.44)	37 (1.87)	37 (1.88)	-21
20~29세	575 (32)	609 (31.62)	604 (30.75)	603 (30.47)	592 (30.04)	17
30~39세	440 (24.5)	466 (24.20)	474 (24.13)	475 (24.00)	472 (23.95)	32
40~49세	425 (23.65)	465 (24.14)	481 (24.49)	496 (25.06)	505 (25.62)	80
50~59세	216 (12.02)	228 (11.84)	237 (12.07)	242 (12.23)	250 (12.68)	34
60세 이상	83 (4.62)	106 (5.50)	120 (6.11)	126 (6.37)	115 (5.83)	32
남성/여성	1.47	1.42	1.40	1.42	1.41	

자료: 통계청, 「경제활동인구연보」, 각년도

2) 서울시의 실업률

서울시 실업률은 경제위기전까지 지속적으로 낮아져 1997년 실업률은 2.7%로 완전고용을 실현하고 있었으나, 경제위기 여파로 1998년 실업률은 7.6%로 급증한 후 회복하였다. 그러나 2003년 실업률은 4.5%로 여전히 균형실업률보다 높고, 실업문제는 서울시의 당면과제라고 할 수 있다.

1990년 이후 전국에 비해 높은 서울시 실업률의 구조적 원인을 파악하는 것은 중요하다. 또한 <표3-25>에서 1997년~2003년 실업률의 차이를 보면, 전국의 실업률 차이는 0.8%포인트로 경제위기로 인한 실업률 문제를 많이 해소한 반면, 서울시 실업률 차이는 1.8% 포인트로, 경제위기 전후로 일어난 산업구조변화, 노동시장변화에 적절하게 대응하지 못하고 있는 실정이다.

<표 3-25> 서울시의 연령별 실업현황

단위: %

구분	1991	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003	97~03 차이
15~29	5.9	4.5	4.8	11.9	7.7	8.1	8.0	8.7	3.9
30~59	2.0	1.8	1.8	5.9	3.8	3.3	2.9	3.2	1.4
60+	2.0	0.9	1.6	5.7	2.5	1.9	2.3	1.9	0.3
서울시	3.3	2.6	2.7	7.6	4.8	4.5	4.2	4.5	1.8
전국	2.4	2.1	2.6	7.0	4.1	3.8	3.1	3.4	0.8

자료: 통계청,「경제활동인구조사」각년도.

(1) 서울시의 연령별 실업률

미시부문의 노동시장불균형을 파악하기 위해, 연령별 실업률을 살펴본다. 특히 15~29세의 청년층 실업률은 1997년부터 4.8%에서 1998년 11.9%로 급증한 후, 2003년 여전히 8.7% 높은 수준을 유지하고 있다. 그러나 2003년 청년층 실업률 8.7%는 경제위기 영향이 여전히 상존한 2000년 실업률 7.7%보다 높아, 실업률이 개선되기 보다는 오히려 악화되고 있다. 30~59세 중장년층의 실업률은 1997년 1.8%에서 1998년 5.9%로 증가한 후 2002년 2.9%로 감소하였다. 그러나 2003년 불경기 여파로 실업률은 3.2%로 다시 증가하였다. 60세이상의 고령층은 취업이 가능한 인원만이 노동시장에 참여하므로 타

연령층에 비해 실업률이 낮다. 60세이상의 실업률은 1998년 5.7%를 제외하고는 2.5%미만을 보이고 있다.

1997~2003년 실업률 차이를 보면 청년층은 3.9%포인트를 보여 타 연령 계층과 현격한 차이를 보이고 있다. 타 연령 계층의 경우 경제위기와 산업 및 고용시장 구조조정에 적절히 대응하는 반면, 청년층은 이러한 구조적 변화에 큰 어려움을 겪고 있다. 1997~2003년 서울의 15~29세의 실업률차이를 전국의 동년층과 비교하여 보면, 서울시의 15~29세 실업률차이 3.9%포인트는 전국 15~19세와 20~29세의 실업률차이 2.2%포인트와 2.1%포인트에 비해 월등히 높은 것으로 나타났다[47].

앞에서 본 것처럼 서울시에서 20대 인구비중은 전국에 비해 높고[48], 2003년 서울의 15~29세 실업률 8.7%는 전국 20~29세 실업률 7.4%보다 높다[49]. 서울의 높은 20대 인구비중과 실업률은 실업률 제고에 영향을 미친 것으로 판단된다.

3) 선진 대도시의 실업률

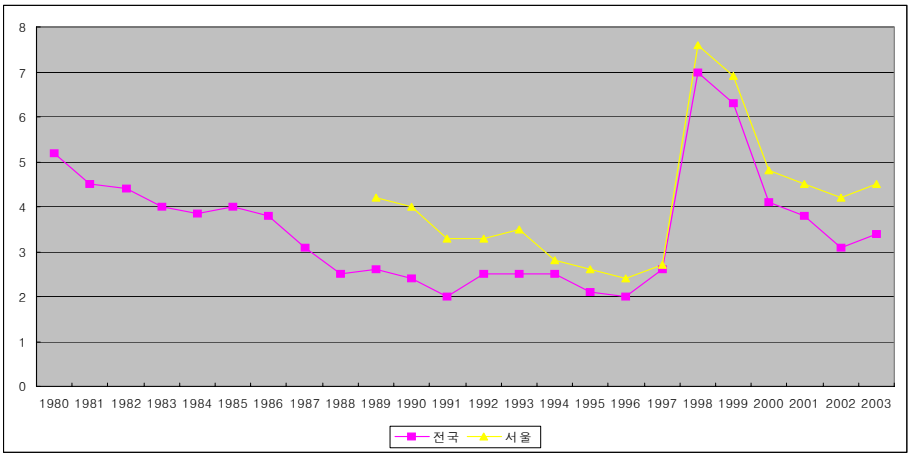
<그림 3-2>에서 볼 수 있듯이, 서울시의 실업률은 국내 실업률보다 높다. 이 현상은 서울시에만 국한된 문제가 아니고, 뉴욕, 런던, 도쿄 같은 해외 대도시들이 당면한 문제이기도 하다. 해외 대도시가 안고 있는 높은 실업률의 원인을 분석하는 것은 서울시 실업률의 원인을 파악하는 데 도움이 될 것이다. 뉴욕과 런던의 실업률은 도시자체의 산업 및 경제적인 요인이외에 다른 구조적인 요인을 가지고 있다. 만약 그러한 비경제적인 요인이 서울에도 있다면, 국내 평균보다 높은 실업률에 대한 대처방안은 단순한 산업경제적인 처방이 아닐 것이다. 먼저 뉴욕시의 높은 실업률에 관한 뉴욕연방은행의 분석을 살펴보고자 한다.

---

47) <표3-19> 참조

48) <표3-12> 참조

49) <표3-20>, <표3-24> 참조



<그림 3-2> 전국 및 서울시의 실업률 변동

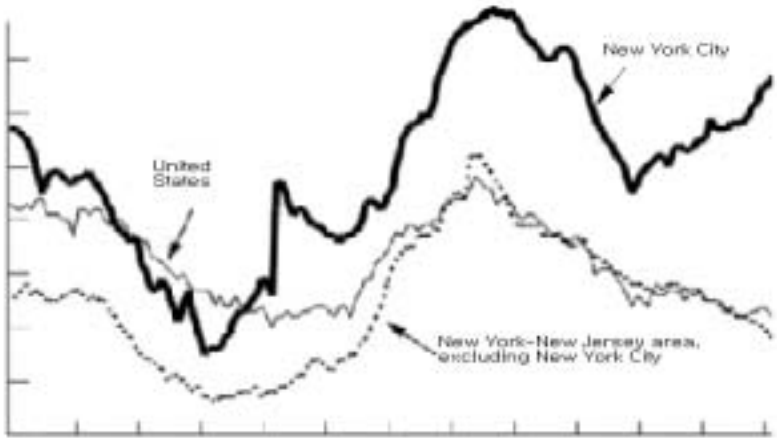
(1) 뉴욕

1994년 4분기~1997년 2분기 뉴욕시의 실업률은 7.8%에서 9.8%로 증가하였다. <그림 3-3>에서 볼 수 있듯이, 동기간 뉴욕시의 실업률은 미국 전체, 뉴욕주와 뉴저지의 실업률보다 높았다. 뉴욕시 연방은행은 높은 실업률의 주된 요인의 하나로 인구의 교외 이전을 들고 있다. 그동안 뉴욕시 자체는 사업서비스업, 보건복지, 소매업에서 고용을 창출하여 고용의 감소는 없었다. 그러나 <표3-26>에서처럼, 동기간 교외로 이전하여 뉴욕시로 통근하는 주민이 730천명에서 760천명으로 증가함에 따라, 실업률이 증가한 것으로 분석되고 있다[50].

뉴욕시의 실업률분석으로부터 서울시의 실업률에 대해 어느 정도 시사점을 가지고 있다. 서울 도심을 중심으로 통근이 가능한 반경 30~40km 권내의 수도권 도시(성남, 부천, 고양, 수원, 안양)들의 인구는 급격히 증가하고 있다. 이러한 서울인구의 외곽이전은 외곽에서 서울로 통근하는 인원의 증가로 나타내는데, 1980년 서울에 있는 직장으로 출근하는 통근자의 약 7%만이 경기, 인천 거주자였던 반면 2000년의 그 비중은 22%로 급격히 증가하였다(전명진외 1, 2003). 이러한 수도권으로 통근자의 급증은 서울시에서 고용이 창출되는 고용의 일정부분을 수도권 주민이 차지함에 따라, 서울시의 실업률은 부정적인 영향을 받게 된다.

---

50) Federal Reserve Bank of Korea of New York, Current Issue, Vol 3, Number 14, Devember 1997



<그림 3-3> 뉴욕시와 인근지역 실업률 변동

<표 3-26> 메트로지역에서 뉴욕시로 통근인원 추이

단위: 명(%)

	1990	2000	증감%
Westchester	119,288(16.3)	117,839(15.5)	-0.8
Rockland	27,248(3.7)	26,673(3.5)	-0.2
Long Island	276,349(37.8)	277,867(36.6)	-1.2
Fairfield	27,569(3.8)	28,743(3.8)	4.2
New Jersey	280,299(38.4)	307,913(40.6)	2.2
총계	730,753(100.0)	759,035(100.0)	3.8

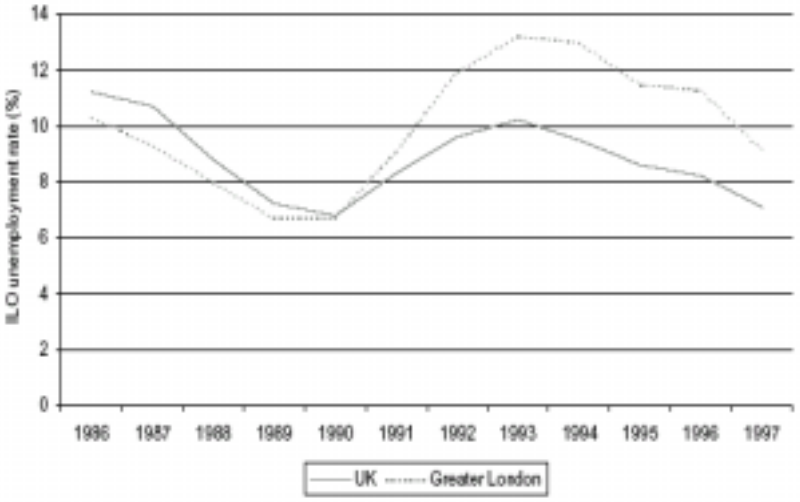
자료: Federal Reserve Bank of Korea of New York

(2) 런던

<그림3-4>에서처럼, 영국 런던시도 1990년대 영국 전체보다 높은 실업률을 경험하는 것을 볼 수 있다. 런던시는 전국 평균보다 높은 실업률을 런던시의 빈곤지수와 연계하여 설명하고 있다. <표3-27>에서 런던의 빈곤지수[51]를 살펴보면, 빈곤지수 4,208은 영국 전체 2,418보다 매우 높은 것으로 나나났다. 런던시는 빈곤층이 저숙련, 저교

51) 영국의 빈곤지수는 소득, 취업, 보건, 교육, 주거, 공공서비스인접성 정도를 활용하여 작성하였다. The London Labor Market, GLAECONOMICS

육 노동력이기 때문에 경제활동에 참가하지 않거나 높은 실업률을 갖게 되었고, 그 결과 실업문제가 영국 전체보다 악화되었다고 진단하였다.



<그림 3-4> 런던, 영국의 실업률변동 (1986~1997)

<표 3-27> 런던시의 빈곤지수

	IMD	소득지수 25%	취업지수 25%	보건지수 15%	교육지수 15%	주거지수 10%	공공서비스인접성지수10%
영국	4,208	4,208	4,208	4,208	4,208	4,208	4,208
런던시	2,418	2,444	2,555	3,357	3,347	564	7,483

자료 : The London Labor Market, GLAECONOMICS(www.
IMD: Index of Multiple Deprivation

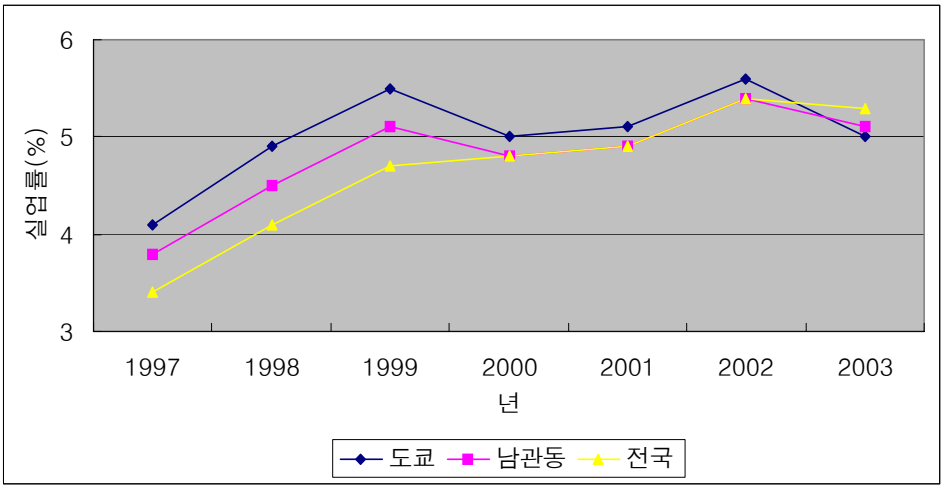
(3) 도쿄

<그림3-5>에서 보듯이, 도쿄시 실업률도 역시 인근지역[52]이나 전국평균 실업률보다 높다. 도쿄시는 실업률이 높은 이유를 세 가지로 설명하고 있다. 첫째, 앞서 본 것처럼 제조업 쇠퇴로 인한 일자리 감소이다. 둘째, 경기에 민감한 서비스업이 도쿄의 산업에서 차지하는 비중이 높기 때문에, 최근 불경기 동안 도쿄의 고용이 부진하였다. 셋째, 청년층의 높은 실업률이다. 첫째와 둘째 이유는 산업구조변화와 관련이 있지만, 셋째

52) 南關東지역: 지바현, 가나가와현, 야마나시현

이유는 청소년들의 직업에 관한 의식구조변화와 관련되어 있다. 특히 셋째 이유와 관련해서 도쿄시는 매우 심각하게 진단하고 있다. 이들 청년들은 고용구조의 변화와 취업난 가운데 상용직을 구하는 대신 대도시에서 비교적 구하기 쉬운 일용직, 임시직, 파트타임직을 구하고 있다. 이들의 직업의식은 과거와는 달리 안정된 직장의 상용직을 선호하는 대신 취업과 실업사이를 빈번하게 이동하고 있다. 이들의 이러한 취업행태가 구조적으로 청년실업률을 높인다고 보고 있고 이들 계층의 취업행태가 변화되지 않는 한 도쿄의 실업률을 낮추기가 어렵다고 보고 있다[53].

도쿄의 산업 및 고용구조는 서울과 유사하기 때문에 도쿄의 실업률분석은 서울시에 적용이 가능하다. 앞서 <표2-21>에서 살펴본 바와 같이, 서울시 역시 제조업에서 급격한 고용감소를 경험하였다. 경기변동의 영향을 많이 받는 음식숙박업과 도소매업의 고용비중이 전국에 비해 높기 때문에, 최근 서울시의 실업률이 전국에 비해 높다. 서울의 20대 인구비중은 전국에 비해 높기 때문에, 서울의 청년층이 도쿄의 청년취업행태를 따르는지는 중요한 관심사이다.



<그림 3-5> 일본의 실업률 변동

53) 2003년 도쿄지사 도의회 답변록, “도쿄의 산업과 노동 2003”

4. 국내 인력부족률

제3절에서 살펴본 것처럼, 2002년 국내 노동시장의 실질실업률은 균형실업률 이하로 완전고용상태를 실현하고 있지만, 특정 연령, 학력층에서는 여전히 높은 실업률이 나타나고 있다. 이 같이 공급측면의 불균형이 일어나는 한편, 지식기반산업에서 필요한 숙련노동력, 3D 업종 기피로 인한 단순기능공 인력부족과 같은 수요측면의 불균형도 해소되지 않고 있다. 여기서는 이러한 수요측면의 불균형을 인족부족률을 통해 살펴보기로 한다.

<표3-28>에서 보듯이, 2003년 전산업 평균 인력부족률은 2.18%로 인력부족이 심한 편이다. 서비스업과 제조업의 인력부족률은 각각 1.33%와 2.94%로, 제조업의 인력부족률이 보다 심각하다. 지식기반제조업과 일반제조업의 인원부족률은 각각 2.76%와 2.62%로 지식기반제조업의 인력부족이 더 크다. 지식기반서비스업과 일반서비스의 인원부족률은 각각 1.16%와 1.49%로 일반서비스업의 인력부족이 더 크다.

직종별 인원부족률을 보면 전문직과 사무직에 비해, 판매서비스직, 생산직, 단순직의 인원부족률이 높다. 전문직과 사무직의 인원부족률은 각각 1.14% 와 1.3%로 전체 평균을 하회하고 있다. 판매서비스직, 생산직, 단순직의 인원부족률은 각각 1.72%, 3.97%, 2.27%이고, 특히 생산직과 단순직의 부족률은 평균을 상회한다. 생산현장 기피증으로 인해 생산직의 인원부족률이 가장 심각하다. 특히 제조업에서 생산직과 단순직의 인원부족률은 각각 3.78%와 4.24%로, 제조업의 생산직과 단순직의 인원부족은 심각하다. 그러나 서비스업에서 생산직과 단순직의 인원부족률은 각각 1.52%와 0.68%로 상대적으로 미약하다.

한편 전문직의 인원부족률을 보면 제조업의 전문직부족률 1.49%는 서비스업의 부족률 0.78%보다 크다. 지식기반제조업의 전문직부족률은 1.66%로 일반제조업의 부족률 1.13%보다 상당히 높고, 지식기반제조업이 발전할수록 전문인력의 부족은 계속될 것이다. 지식기반서비스업의 전문직부족률 역시 1.02%로 일반서비스업의 부족률 0.54%보다 높다.

<표 3-28> 2003년 국내 인력부족률

단위(%)

2003	전체	전문직	사무직	서비스 판매직	생산직	단순직
제조업조업	2.94	1.49	1.76	2.37	3.78	4.24
지식기반제조업	2.76	1.66	2	3.08	3.29	4.56
일반제조업	2.62	1.13	1.32	0.25	3.75	2.90
음식료품	1.31	0.82	0.71	2.89	1.23	2.03
섬유/신발	2.91	1.19	2.01	0.46	3.92	2.04
제지/인쇄	2.6	1.19	1.22	0	3.66	4.56
석유/화학	2.18	1.03	1.43	1.03	2.57	6.14
비금속,금속	2.83	1.46	1.29	0	3.69	4.08
기계	3.39	1.63	2.74	10.42	4.03	4.56
전자전기	2.95	2.04	2.09	0.07	3.64	4.27
수송기계	2.03	0.93	0.93	0	3.63	1.55
기타제조업	4.99	1.97	1.82	0	7.36	1.46
서비스업	1.33	0.78	1.08	0.46	1.52	0.68
지식기반서비스	1.16	1.02	1.1	0.03	0.94	0.12
일반서비스	1.49	0.54	1.05	0.89	2.1	1.24
전기/가스/수도	0.54	0.48	0.26	0.32	0.67	0.66
건설업	1.57	1.24	0.26	1.95	0.99	8.7
도소매업	0.43	0.39	0.32	0.62	0.59	0.03
숙박/음식업	2.55	0.58	3.77	2.19	6.31	3.14
운수업	2	0.17	0.37	0.35	2.71	0.34
통신업	0.43	0.31	0.67	0	0.34	0.37
금융/보험	1.09	0.42	0.38	0	0.42	0.33
부동산/임대업	1.62	0.99	2.33	0.09	1.54	0.12
사업서비스업	0.56	1.24	1.18	0.12	0.7	0
교육/보건복지	0.99	1.24	1.23	0	1.15	0.23
문화서비스업	0.9	0.6	0.97	0	1.31	0
기타서비스업	2	0	0.84	3.63	0.9	1.28
전산업	2.18	1.14	1.3	1.72	3.97	2.27

자료: 노동통계시스템,「노동력수요동향」2003년 자료

2003년 인력부족률과 1999년 인력부족률을 비교하기 위해, 1999년 인력부족률과 2003년 인력부족률의 증감(%)을 인덱스로 표시한다(정진화외, 2002a). <표3-29>에서 알 수 있듯이, 1999~2003년 전산업의 인력부족률증가 인덱스 196은 4년간 인력난이 가

중되었음을 알 수 있다. 직종별로 보면, 단순직과 생산직의 인력부족률증가 인덱스는 각각 219와 258로 높은 편이다. 산업별로 보면, 제조업과 서비스업의 인력부족률증가 인덱스는 각각 226과 158로 제조업의 인력부족난이 보다 심화된 것을 볼 수 있다.

지식기반제조업과 일반제조업의 인력부족률증가 인덱스는 각각 201과 235로, 일반제조업의 부족률이 가중되었다. 지식기반제조업의 인력부족률증가 인덱스를 직종별로 보면, 생산직, 단순직, 전문직이 각각 187, 163, 259를 보여, 전문직 구인난이 특히 가중되고 있음을 알 수 있다. 반면 일반제조업의 인력부족률증가 인덱스를 직종별로 보면, 생산직, 단순직, 전문직이 각각 276, 198, 166을 보여, 생산직 구인난이 특히 가중되고 있음을 알 수 있다.

지식기반서비스업과 일반서비스업의 인력부족률증가 인덱스는 각각 151과 194로 일반서비스업의 인력난이 심화됨을 알 수 있다. 지식기반서비스업의 인력부족률증가 인덱스를 직종별로 보면, 생산직, 단순직, 전문직이 각각 171, 75, 186을 보여, 전문직 구인난이 특히 가중되고 있음을 알 수 있다. 반면 일반서비스업의 인력부족률증가 인덱스를 직종별로 보면, 생산직, 단순직, 전문직이 각각 231, 276, 68을 보여, 단순직 구인난이 특히 가중되고 있음을 알 수 있다. 인력부족률의 추이는 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 제조업, 특히 생산직의 인력난이 악화되었다. 둘째, 지식기반산업에서는 전문직의 구인난이 가장 심하다.

정진화는 작업장의 속성을 규모(종업원수), 종업원의 평균연령, 평균교육연수, 평균급여, 자본집약도로 구분하고, 이들 속성이 작업장의 인원부족률에 미치는 영향을 Tobit 모형을 사용하여 분석하였다. 분석결과에 따르면 규모가 작을수록, 평균연령이 낮을수록, 평균 교육연수가 짧을수록, 자본집약도가 낮을수록, 인원부족률이 높은 것으로 분석되었다. 즉 저학력, 저연령이 근무하는 소규모 노동집약적 영세사업장은 인원부족률을 크게 겪고 있다는 것이다(정진화외, 2002a).

<표 3-29>산업별 · 직종별 인력부족률 변화(1999년2003: 1999년=100)

		직업별				
	전체	전문직	사무직	서비스/판매직	생산직	단순직
제조업	226	229	212	242	229	255
지식기반제조업	201	259	260	2,369	187	163
일반제조업	235	166	147	71	276	198
음식료품	336	105	355	130	410	376
섬유/ 신발	143	113	173	144	146	100
제지/인쇄	264	138	165	0.0	355	225
석유/화학	256	240	275	100	168	238
비금속/금속	213	149	106	0.0	249	305
기계	202	157	322	4,008	250	107
전자전기	186	358	243	78	303	140
수송기계	383	194	74	0.0	427	87
기타제조업	570	323	121	100	836	162
서비스업	158	127	145	132	201	176
지식기반서비스업	151	186	136	17	171	75
일반서비스업	194	68	154	247	231	276
전기/가스/수도	98	72	87	89	110	388
건설업	107	221	17	100	28	956
도소매업	34	31	274	111	45	5
숙박/음식업	220	135	154	267	1002	126
운수업	230	77	95	438	199	46
통신업	116	67	203	100	110	123
금융및 보험업	176	108	48	100	0	100
부동산 및 임대	491	124	1456	19	616	40
사업서비스업	57	132	90	300	86	0.0
교육/보건서비스	241	326	535	0	185	79
문화서비스업	265	240	243	0	285	0
기타 서비스업	328	0	100	233	100	0
전산업	196	175	149	223	219	258

자료:1) 노동통계시스템,「노동력수요동향」1999년,2003년 자료

2) 1999년 인력부족률을 100으로 할 때 2003년 인력부족률

5. 서울시의 인력부족률

서울의 인력부족률은 2002년 1.14%를 정점으로, 1999년 0.48%에서 2003년 0.79%로 약간 증가한 것으로 나타나고 있으나, 2003년 국내 인력부족률 2.18%와 비교하면, 낮은 수준을 보이고 있다. 산업별로 살펴보면, 서울시에서 인력부족 현상이 심각한 부문은 운수・창고・통신업으로 2003년 3.4%를 나타났다. 제조업과 도소매업의 인력부족률은 각각 0.84%와 0.95%로 비교적 크다.

<표 3-30> 서울시의 산업별 인력부족률 추이

(단위: %)

	1999	2000	2001	2002	2003
전국의 노동력 부족률	0.11	1.26	1.28	2.49	2.18
서울의 노동력 부족률	0.48	0.81	0.5	1.14	0.79
제조업	0.58	1.48	0.64	1.47	0.84
전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.40	0.65	0.11
건설업	0.27	0.14	0.24	0.51	0.48
도소매 및 소비자용품수리업	0.73	0.96	1.23	0.93	0.95
숙박 및 음식점업	0.16	0.53	0.42	0.84	0.68
운수, 창고 및 통신업	0.78	1.01	0.80	3.15	3.39
금융 및 보험업	0.85	0.49	0.11	0.30	0.05
부동산, 임대 및 사업서비스업	0.31	0.75	0.42	1.14	0.60
교육서비스업	0.03	0.26	0.28	0.36	0.18
보건 및 사회복지사업	0.22	0.39	0.10	0.14	0.03
기타 공공, 사회 및 개인서비스업	0.15	0.43	0.57	0.59	0.19

자료: 노동부, <노동력수요동향조사> 원자료, 각년도

第 Ⅳ 章 서울시의 고용훈련 실태와 문제점 분석

제 1 절 국내 직업훈련제도와 현황

제 2 절 서울시 직업훈련 실태

제 3 절 서울시 직업훈련의 문제점과 개선방안

제 Ⅳ 장 서울시의 고용훈련 실태와 문제점 분석

제 1절 국내 직업훈련 제도와 현황

1. 직업훈련에 대한 이론[54)]

1) 정부개입의 근거이론

고용훈련시장에서 정부개입의 근거는 민간직업훈련기관이 사회적으로 적정한 수준의 훈련을 제공하지 못하거나, 근로자가 사회적으로 적정한 수준의 훈련을 받지 못하면서 시장실패가 발생될 때 찾을 수 있다. 이러한 직업훈련의 시장실패는 불완전한 정보, 외부경제효과, 규모의 경제와 같은 문제가 존재할 때 발생하는데, 이것과 관련하여 Becker(1993)는 직업훈련을 두 가지로 분류하고, 시장실패에 관한 이론과 사례를 다음과 같이 보여주고 있다.

Becker(1993)의 인적자본이론에 따르면, 직업훈련은 근로자나 기업이 각자의 훈련비용에 비례하여 그 혜택을 보상받을 때에 효율적인 양의 훈련이 이루진다고 설명하고 있다. 즉 다른 기업으로 이직하더라도 유용하게 사용할 수 있는 일반적 훈련(general training)은 근로자가 모든 혜택을 회수할 수 있기 때문에, 근로자가 훈련비용을 부담할 때 효율적 훈련이 이루어진다. 반면에 현재 고용되어 있는 특정기업에만 유용하고 다른 기업체에게 이전될 수 없는 기업특수적 훈련(firm-specific training)은 기업체가 훈련비용을 부담할 때 효율적인 훈련이 이루어진다고 볼 수 있다. 그러나 직업훈련시장에서 이러한 조건이 충족되기는 매우 어렵다. 대부분의 경험적 연구에 의하면, 심지어 일반적 훈련비용을 대부분 기업이 부담하고 있는 것으로 나타나, 직업훈련이 적정수준 미만으로 과소공급되고 있다는 것을 간접적으로 입증하고 있다(Lynch 1994) .

이러한 직업훈련의 시장실패는 다양한 형태로 나타나는데, 특히 기업특수적 훈련보다는 일반적 훈련에서 발생할 가능성이 더욱 크다. 일반적 훈련에서 시장실패가 일어나는 중요한 원인을 살펴보기로 한다. 첫째, 기업이 훈련비용을 쉽게 조달하지 못할 때, 둘째, 훈련을 받은 근로자의 이직 또는 다른 기업들의 스카웃, 즉 밀렵(poaching)때문에 기업이 직업훈련을 주저할 때, 셋째, 훈련시설, 장비, 교원, 프로그램개발 등 직업

54) 심재용(1997), 직업훈련과 정부역활, 자유기업센터 참조

훈련에 상당한 고정비용이 필요하여 규모의 경제가 존재할 때, 기업들이 적정한 양의 일반적 직업훈련을 공급하지 않는 시장실패가 발생한다.

이러한 원인을 중소기업이 처한 현실에 비추어 고려하면, 중소기업은 훈련비용조달의 어려움과 규모의 경제로 인하여 적정수준 미만의 직업훈련을 제공할 수밖에 없다. 반면 직업훈련 후 근로자가 타사로 전직하는 위험을 갖고 있어 대기업은 신입직원보다 경력직원 채용을 선호하고 있다. 그러므로 이유는 다르지만 대기업과 중소기업 모두 사회적으로 적정한 직업훈련을 제공하는데 어려움을 갖고 있다.

고용훈련시장에 대한 정부의 정책적 개입이 효율적으로 이루어지기 위해서는 다음과 같은 기본적인 경제학적 원리에 바탕을 두어야 한다(Booth & Snower, 1996). 첫째, 정부정책은 시장실패를 야기하는 주요한 원인들에 대한 정확한 식별에 근거해야 한다. 둘째, 정부의 정책적 개입수단은 시장실패의 원천과 부합해야 한다. 그러나 이러한 조건이 충족되었다고 하더라도 정부개입은 항상 정당화되지 않는다. 시장과 마찬가지로 정부도 불완전하여 정부실패가 발생할 수도 있기 때문이다. 셋째, 정부실패의 비용이 시장실패의 비용보다 낮아야 한다. 그러므로 정부의 고용훈련에 대한 정책적 개입에 대한 판단을 하기 위해서는 고용훈련시장에서의 시장실패와 정부실패의 원천을 명확히 식별하고 그 실패의 비용을 판단할 필요가 있다.

2) 정부역할의 제 유형

직업훈련시장에서 사회적으로 적정한 수준의 훈련이 공급되지 않는 시장실패가 발생하는 경우 정부가 개입할 여지가 발생한다. 정부가 직업훈련시장에 개입하는 형태는 크게 두 가지로 분류할 수 있다(Shackleton et al.). 첫째는 정부가 운영하는 직업훈련기관을 통하여 목표집단(실업자, 저소득자 등 노동시장 열위자와 미진학 청소년)에게 훈련을 직접적으로 공급하는 것이다. 둘째, 정부가 민간훈련공급자를 통해 목표집단에게 훈련을 간접적으로 제공하는 것이다.

목표집단을 위한 정부의 직업훈련은 경쟁적 직업훈련시장의 창출을 위해 기존의 직접공급에서 간접공급으로 변화하고 있는 추세에 있다(Shackleton et al.). 특히 미국과 영국 등 자유직업훈련시장을 지향하는 국가는 직업훈련시장에서 경쟁촉진, 수요자 선택폭 확대, 훈련성과척도개발을 통하여 유사시장(market analog)을 창출하려는 노력을

기울이고 있으며, 정부는 민간훈련에 대하여 간접적으로 지원하는 체제로 전환하고 있다.

3) 정부실패에 대한 이론

정부실패에 대한 이론을 살펴보기에 앞서 정부의 고용훈련정책유형을 살펴보고자 한다. Regini(1995)는 고용훈련체제를 두 가지 유형으로 분류하고 있다. 첫째는 '잉여지향적(oriented to redundancy)' 유형으로 실제수요를 초과하여 숙련기능인력을 공급하는 체제이다. 프랑스의 정부주도적, 규제중심적 훈련체제가 이에 해당된다. 둘째는 '적정량지향적(oriented to appropriateness)' 유형으로서 기업의 숙련인력을 예측하여 공급하려는 것이 아니라 사후적으로 공급을 조정하여 수요·공급을 일치시키는 체제이다. 숙련형성을 위하여 현장훈련과 실행을 통한 학습(learning by doing)에 의존하는 일본과 이태리의 훈련체제가 이에 해당한다.

Regini(1995)가 정의한 국가주도형 '잉여지향적 고용훈련'은 인력의 초과공급이라는 정부실패를 야기 시킬 수 있다. 이와 같이 정부의 고용훈련은 시장실패의 완전한 중재가 아니기 때문에 비효율성을 초래할 수 있다. 비효율성이 커지면 정부실패가 애당초 정부개입을 정당화한 시장실패보다 오히려 더 클 가능성이 존재하게 된다. 따라서 정부실패가 시장실패보다 더 작을 때에만 정부개입이 경제적으로 정당화할 수 있다.

정부실패는 다양한 원천을 가지고 있다(Booth & Snower, 1996). 첫째, 대표성(representation failure)의 실패이다. 정부관료는 반드시 공익을 위하여 행동하지 않는다. 관리들은 성과를 개선하려는 노력보다는 승진, 지위, 권력에 대한 사익추구로 인하여 지나치게 관료적이고 고비용의 직업훈련 프로그램을 고안하고 유지할 가능성이 있다. 이러한 지대추구(rent-seeking)의 가능성은 그 성과를 측정하기가 어려운 서비스분야, 예를 들면 직업훈련에서 현실화되기 쉽다. 둘째, 관료의 실패(bureaucracy failure)이다. 비록 관료들이 사익을 추구하지 않더라도, 민간기업보다 훈련을 더 효율적으로 공급한다고 볼 수 없다. 관료들이 개별기업의 상이한 훈련수요와 각 지역과 산업부문의 노동시장조건에 대하여 신속하고 효율적으로 대응하는 것은 매우 어려울 수밖에 없다.

4) 국내 직업훈련에 대한 평가

국내의 정부주도형 직업훈련에 대한 평가 및 분석은 다음과 같다. 직업훈련은 직무수행에 필요한 능력을 습득·향상시켜줌으로써 경제발전에 잠재적으로 요구되는 인력을 공급하고 기술혁신을 유도할 수 있기에, 국가의 장기적인 경제발전을 달성하는데 필수적 요인으로 인식되고 있다. 그러나 우리나라 직업훈련은 기업이 필요한 기능인력을 양성한다는 사회적 관행에서 출발한 것이 아니라, 경제개발에 필요한 기능인력을 양성·공급하고자 하는 정부의 의지에 의해 발전되어온 것이 특징이다(김희연, 2002). 즉 국내 직업훈련은 민간기업, 훈련기관, 그리고 노동조합 등이 정책결정 과정에서 배제되고, 정부가 직업훈련정책의 수립과 운영에 주도적 역할을 수행하는 '정부주도의 관료주의적 모델'로 특징지을 수 있다(정주연, 1996). 이러한 기존 연구에 의하면, 국내에서 관료주도로 인해 인력의 공급초과, 산업수요에 부응하지 않은 직업훈련과 같은 정부실패가 일어날 수 있다. 정부는 정부주도형 직업훈련과 관련된 정부실패를 인식하고, 산업구조와 기업여건 변화에 따라 민간의 참여를 유도하는 직업훈련제도로 전환하는 정책을 수차례 시행하였다. 다음절에서 국내 직업제도의 변천과정을 살펴보기로 한다.

2. 국내 직업훈련 제도변천과 현행제도

1) 국내직업훈련제도 변천

우리나라 직업훈련제도는 1967년 '직업훈련법'이 제정되면서 처음 시작되었다. 이 시기에는 노동력은 풍부하게 있으면서도 산업체에서 일할 수 있는 기능인력이 현저하게 부족한 상황이었기 때문에 기능인력 양성을 체계적으로 뒷받침할 제도가 시급히 요구되어 '직업훈련법'이 제정된 것이다. 그러나 고도경제성장 과정에서 심각한 인력공급 문제가 발생하여 정부는 1974년 '직업훈련에관한특별조치법'을 제정하고, 일정규모 이상의 사업주에게 매년 일정비율의 인원을 의무적으로 양성토록 하는 '사업내직업훈련실시의무제도'를 시행하였다. 그러나 직업훈련에 관련한 법이 '직업훈련법'과 '직업훈련에관한특별조치법'으로 이원화되어 운용하는 과정에서 비효율이 나타나게 되었고, 이것을 통폐합할 필요성이 제기되었다. 이를 해결하기 위해 1976년 직업훈련 의무제를 주요 내용으로 하는 '직업훈련기본법'을 제정하였다. '직업훈련기본법'은 우리나라 경제발전의 기반이 되어, 실질적으로 20여 년 동안 상급학교에 진학하지 못하는 청소년에게 직업훈련의 기회를 제공했다는 점에서 큰 의의를 갖는다.

급격한 산업사회의 변화에 부응하기 위하여 양성훈련뿐 아니라 재직자의 향상훈련의 중요성이 부각되면서, 1995년 '고용보험법'에 의한 직업능력 개발사업이 도입되어 직업훈련의 방향은 근로자의 평생직업능력개발로 확대 발전하게 되었다. 이러한 제도변화의 배경에는 1980년대 이후 고학력화의 진전에 따라 양성훈련자원이 급격히 감소하고 산업구조 고도화에 따른 필요한 향상훈련을 적기에 공급하지 못하는 구조적인 문제가 있었다. 이러한 제도변화는 수요자 중심의 자율적인 직업훈련 제도로 전환하고 직업훈련 실시기업에 대한 지원을 통해 직업훈련을 활성화하고자 하는 취지를 갖고 있었다. 그러나 당시 고용보험 직업능력개발사업은 상시근로자 70인 이상 전 사업체에 대하여 적용하였으나 제조업·건설업 등 6개 산업의 1,000인 이상 사업체는 '직업훈련기본법'에 의한 직업훈련 의무제가 적용되어 직업훈련은 이원화되면서 이에 따른 비효율성이 발생되었다. 이원화된 틀 속에서는 민간의 자율적인 훈련시설 및 근로자의 다양한 직업능력개발 기회를 제공하는데 한계가 있었다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 '직업훈련기본법'을 폐지하고 1998년 12월 '근로자직업훈련촉진법'이 제정되어 오늘에 이르고 있다.

<표 4-1> 국내 고용훈련사업 개요

	직업훈련제도	내 용
67년	직업훈련법	국내 최초로 체계적인 기능인력양성을 하기 위해 제정->직업훈련제도의 틀 확립
74년	직업훈련에 관한 특별조치법	일정규모이상의 사업주에 대해 매년 일정비율의 인원을 의무적으로 양성토록 하는 사업내 직업훈련실시 의무화
76년	직업훈련기본법	'직업훈련법'과 '직업훈련특별조치법' 통폐합
95년	고용보험법	재직근로자의 향상훈련과 재직훈련을 중점으로 시행
98년	근로자직업훈련촉진법	민간의 자율적인 훈련 및 근로자의 다양한 직업능력개발을 지원하기 위해 제정

2) 직업훈련의 여건변화

1976년부터 시행해온 직업훈련의무제는 그동안 산업사회에 필요한 기능인력을 양성·공급하는데 큰 기여를 한 것은 사실이나, 이러한 직업훈련체계로는 새로운 훈련 수요에 부응하여 민간의 자율적 직업훈련을 활성화 하고 근로자에게 다양한 직업능력개발 기회를 제공하는데 한계가 있었다. 1980년대 중반 이후 산업에서 기술의 중요성이 부각되었으며, 특히 최근에는 정보기술 및 지식이 국가 경쟁력을 강화하는 중요한 요소가 됨에 따라 직업훈련의 환경이 새로운 여건에 직면하게 되었다. 노동력 공급구조 측면에서 인구증가율의 둔화, 중고령화, 고학력화 등으로 노동력 구성이 크게 변화했을 뿐만 아니라 청소년 인구의 급격한 감소 등에 따라 전통적인 직업훈련 대상자 규모가 크게 감소하였다. 또한 여성과 취약계층 등 잠재인력을 최대한 산업인력화하고, 실업자의 재취업을 촉진하기 위한 직업훈련의 필요성이 크게 부각되었다.

유길상·강순희·홍성호(1998)는 직업훈련 여건의 변화에 대응하기 위한 직업훈련 체제 개편방안을 제시하고 있다. 개편방안에는 노동력 수급구조의 변화에 관한 국내 연구와 외국 직업훈련제도의 분석에 근거하여 민간직업훈련 규제 폐지, 직업훈련산업의 육성, 공공직업훈련의 수요자중심체제, 공공직업훈련기관의 운영방식과 훈련과정개선 등이 있다.

3) 현행 직업훈련 제도

기존의 직업훈련체제는 기업 및 근로자의 다양한 훈련 수요에 부응하기 어려운 데다 훈련요건과 절차도 엄격하여 민간의 자율적인 직업훈련을 촉진하는데 미흡하였다. 이에 따라 노동부는 민간의 자율적인 직업훈련을 촉진하고 근로자에게 다양한 직업훈련 기회를 체계적으로 지원하기 위해 새로운 직업훈련체제인 '근로자직업훈련촉진법'을 제정하기 이른다.

<표 4-2> 근로자직업훈련촉진법의 제정배경

	과거	현재
노동수요조건	◦고성장→노동수요 급증 ◦산업화초기단계→단순기능 및 생산직에 집중된 인력수요 ◦낮은 진학률→다수의 비진학청소년 발생	◦성장둔화→고용흡수력 저하 ◦산업구조의 고도화·서비스화→고기능 및 다양한 직종에 대한 인력수요 ◦높은 진학률→비진학 청소년 규모축소
노동공급 조건	◦평생직장→저실업률 ◦취약계층: 비진학청소년에 집중	◦고용의 유연성→ 실업률 증가 ◦취약계층: 비진학청소년, 저소득주부층, 고령자, 장기실직자 등 다양한 그룹으로 분산
직업훈련체제	◦정부주도 ◦계획에 의한 중앙집권적 사업수행 ◦고졸이하 중심 ◦제조업, 생산직 중심	◦민간주도 ◦지역상황에 맞는 지역 분권적 사업수행 ◦고졸이상 중심 ◦전 사업, 전 직종 망라
직업훈련과정	◦장기훈련중심 ◦획일적 프로그램	◦장·단기 훈련망라 ◦다양한 프로그램

자료:노동부 고용정책실

'근로자직업훈련촉진법'의 제정에 따라 1999년도부터는 '직업훈련기본법'에 의한 직업훈련 의무제가 폐지되고 전 사업장이 고용보험 직업능력개발사업의 적용을 받게 되었다. '근로자직업훈련촉진법'은 고용보험기금과 일반회계를 재원으로 근로자의 직업능력개발사업에 대한 지원을 한다. '근로자직업훈련촉진법'의 기본방향은 다음 세 가지 측면에서 생각해볼 수 있다.

첫째, 양성훈련 중심에서 기업과 근로자의 참여확대로 재직근로자의 지속적인 능력개발을 도모하는 향상훈련 및 전직훈련 중심으로 전환되었다. 또한 이전까지 시행되었

던 제조업·생산직 위주의 기능훈련뿐만 아니라 사무서비스 훈련 등 다양한 훈련과정을 개설 할 수 있도록 하고, 특히 중소기업의 인력개발을 우선적으로 지원하도록 함으로써 기업과 근로자의 능력 개발 참여 확대를 유도하고 있다.

둘째, 훈련시장의 개방과 평가체제의 구축이다. 기존의 비영리법인 뿐만 아니라 영리법인, 학교 등도 훈련 사업에 참여할 수 있도록 문호를 개방하고, 직업훈련실시 요건 및 훈련비용 지원 절차를 간소화하여 훈련실시를 용이하게 함으로써 기업 및 민간훈련기관의 참여와 경쟁을 촉진한다. 이와 같이 시장기능을 활성화하여 민간의 자율적 직업능력개발 기반이 조성되도록 하고 있다. 또한 훈련기관에 대한 평가시스템을 구축하여 평가결과에 따라 인센티브를 부여하고 부실한 훈련기관이나 훈련과정은 퇴출시킴으로써 훈련의 내실화를 도모하고, 평가결과를 공개하여 훈련생이 합리적으로 훈련기관과 훈련과정을 선택할 수 있도록 하고 있다.

셋째, 공공직업훈련의 내실화이다. 공공훈련의 기능과 역할을 확고히 정립하여 시장실패가 나타날 수 있는 부문, 즉 실업자, 장애인, 비진학청소년 등에 대한 직업능력개발과 근로자의 생활안정을 위한 훈련을 중점 실시토록 한다. 또한 기업 등 민간직업훈련기관에게 직업능력개발훈련에 관한 지식·기술·정보 제공 서비스를 강화하고, 국제기구와의 직업훈련교류협력 등을 적극 수행토록 하고 있다.

<표 4-3> 직업훈련기본법과 근로자직업훈련촉진법의 비교

구분	직업훈련기본법	근로자직업훈련촉진법
기본철학	정부의 의무부과에 의한 훈련	기업의 필요에 의한 자발적 훈련
중점대상	비진학청소년 중심의 양성훈련	재직근로자, 실업자, 비진학청소년 등 모든 근로자의 직업훈련
분야	제조업 생산직 중심	사무관리, 서비스직까지 확대
주된 대상기업	1,000인 이상 6개 산업사업장	전사업장
법의 전반적 내용	훈련의 방식, 기준, 절차 등을 규정	훈련의 방법은 물론 근로자 직업개발 촉진시책을 총괄적으로 규정
훈련의 범위와 구분	훈련기준을 준수하는 훈련만 규정 공공·사업내·인정훈련으로 구분	고용보험에 의한 교육훈련, 고용정책 기본법의 고용촉진훈련 등을 포함 훈련기준 준수 여부에 따라 기준훈련과 그 밖의 훈련으로 구분

구분	직업훈련기본법	근로자직업훈련촉진법
규제완화		
-훈련기준	모든직업훈련에 적용	기준훈련과정에 적용
-훈련교재	국가편찬·검인정교재 사용	자율적으로 교재 선정·편찬사용
-훈련교사	면허받은 훈련교사가 담당, 예외적으로 전문강사 담당	자율성 대폭 부여(자격증을 취득한 훈련교사와 기타대통령령으로 정하는 자가 훈련담당)
-취업의무	사업내직업훈련 이수자에 대한 의무취업 부과	임의계약에 희한 취업
-훈련비부담	노동부 장관의 승인을 받아 훈련생에게 부담(공공·인정)	(삭제)
-훈련원 명칭사용	직업훈련원, 직업전문학교, 직업훈련소, 기능대학의 명칭만 사용	(삭제)
-민간훈련	노동부 장관의 인가를 받은 훈련만 인정(영리법인 참여 제한)	영리·비영리법인·개인 등 누구나 참여
지원에 관한 사항	지원규정없음	사업주, 사업주외의 자, 근로자에 대한 지원규정실시
주요재원	일반회계, 직업훈련촉진기금	일반회계, 고용보험기금

자료:노동부(2003), 실업대책백서

3. 국내 직업훈련체계

1) 직업훈련 유형

우리나라의 직업능력개발훈련[55]은 유형별로 실업대책훈련과 채용예정자, 현직 근로자를 대상으로 실시하는 재직자훈련, 그리고 생산현장에서 필요로 하는 기초 기능과 지식을 갖춘 기능사를 양성하는 기능인 양성훈련으로 구분할 수 있다.

<표 4-4> 직업훈련 유형

구 분		훈련종류
실업대책 직업훈련	◦ 재취업훈련[56]	-실업자재취직훈련
		-고용촉진훈련
		-취업훈련
		-취업유망분야 훈련
		-창업훈련
	◦ 인력개발훈련	-기능사 양성훈련
		-우선직종훈련
재직자교육훈련	◦ 사업주훈련	-직업능력개발훈련
		-유급휴가훈련
		-해외직업능력개발훈련
		-건설근로자 훈련
	◦ 수강장려금	-수강장려금
	◦ 학자금 대부	-근로자 학자금
	◦ 훈련시설설치비용대부	-직업능력개발훈련시설 설치 비용 대부
기능인력 양성훈련	◦ 기능인력양성훈련	-기능사 양성훈련 -다기능기술자 양성훈련 -기능장 양성훈련

55) 현재 우리나라에서 인력개발과 관련된 대표적인 법정용어로 사용되고 있는 “직업능력개발훈련”은 사실상 직업훈련과 동일한 개념으로 사용되고 있는 용어로서 1993년 12월에 제정된 고용보험법상의 직업능력개발사업에서 출발한다고 볼 수 있다.

56) 훈련종류별 특징은 <부록1> 참조

다음으로 노동부 장관이 정하는 훈련기준의 준수여부에 따라 기준훈련과 기준외 훈련으로, 훈련의 내용 및 대상자에 따라 양성훈련, 향상훈련 및 전직훈련으로 구분된다. 양성훈련은 주로 신규 학교졸업자와 구직자에게 기초적인 지식·기능을 습득시키는 훈련을 말한다. 향상훈련은 현직 근로자에게 직업에 필요한 직무수행능력을 추가로 습득시켜 근로능력을 향상시키는 훈련이다. 전직훈련은 직업의 전환을 필요로 하는 근로자나 실업자에게 새로운 직업에 필요한 지식·기능을 습득시켜 새로운 능력을 개발시키기 위하여 실시하는 훈련이다(노동부,2003:228).

2) 직업훈련 기관

우리나라의 직업훈련 실시기관은 1991년 '근로자직업훈련촉진법'이 시행되기 이전까지는 공공직업훈련, 사업내직업훈련, 인정직업훈련으로 구분되었으나, 이후 이 구분은 폐지되고 직업훈련의 일정기준을 갖추면 누구나 훈련 사업을 실시할 수 있게 하였다. 따라서 '직업훈련기본법'에서 인정직업훈련기관이 직업능력훈련을 담당했던 유일한 민간부문이었다면, 현재는 훈련기관이 학원이나 대학에까지 확대되어 훈련시장의 다변화 및 경쟁체제의 기반이 마련되었다.

직업훈련기관은 설립·운영주체에 따라 공공직업훈련기관과 민간직업훈련기관으로 구분되고, 민간직업훈련기관은 사업내 훈련기관을 포함하고 있다. 공공직업훈련은 산업발전의 근간이 되는 기능인력을 양성하고 취약계층인 비진학 청소년, 고령자, 장애인들에게 직업훈련의 기회를 제공하기 위하여 국가·지방자치단체 또는 공공단체가 실시하는 직업훈련을 말한다.

<표4- 5>의 직업훈련기관 현황을 살펴보면, 2002년 현재 공공직업훈련기관은 48개소, 민간직업훈련기관은 3,136개소인 것으로 나타났으며 대표적인 공공직업훈련기관으로는 한국산업인력공단에서 운영하는 직업전문학교 21개교, 기능대학 23개교, 대한상공회의소에서 운영하는 인력개발원 8개 기관, 법무무가 운영하는 36개 직업훈련기관, 서울시립직업전문학교 4개교를 포함한 지자체 직업전문학교 7개교 등이 있다.

<표 4-5> 국내 직업훈련기관 현황

구분		2000년	2001년	2002년
공공 훈련 기관	직업전문학교	22	21	21
	기능대학	21	23	16
	대한상공회의소	8	8	8
	장애인공단	-	-	-
	기타	1(43)	1(43)	2(43)
	훈련법인	84	77	119
민간 훈련 기관	여성인력개발센터	24	46	45
	노동부지정시설	278	138	372
	지정시설외 훈련기관	2,154	2,540	2,600

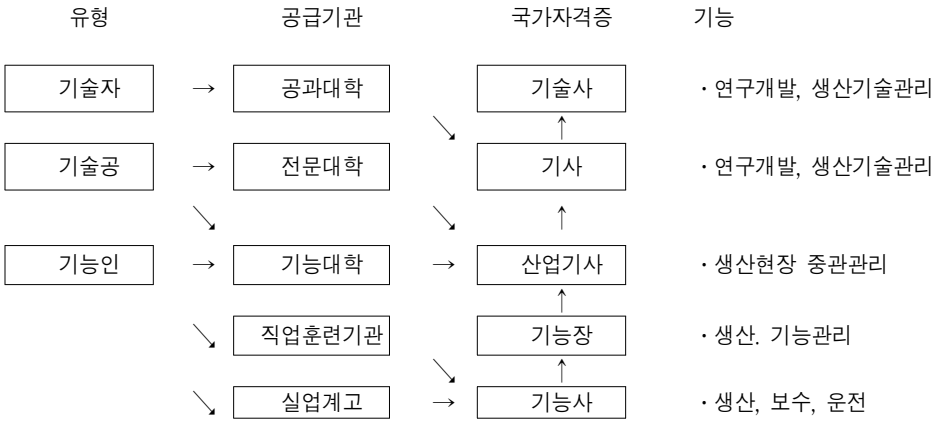
자료:노동부 2003.「직업능력개발사업현황」.

주: 괄호안은 노동부 소관이 아닌 공공훈련기관: 법무부 36, 지자체 7

(1) 공공직업훈련기관

공공직업훈련기관을 살펴보기에 앞서 국내 기능인력 공급인력체계를 살펴보면 다음과 같다. 일반 공과대학, 전문대학, 기능대학은 연구개발이나 생신기술관리 기능을 담당하는 기술자와 기술공을 양성하며, 2년 과정인 기능대학은 생산현장의 중간 관리자를, 1년~6개월 과정의 직업훈련기관과 실업계 고등학교는 생산·보수·운전 등을 담당하는 기능인을 주로 양성한다(김주섭 2003a). 한편 이와는 별도로 실기 및 실습위주의 훈련과정에서 요구되는 지도기법을 구사할 수 있는 훈련교사를 양성하기 위한 한국기술교육대학이 있다. 산업기능인력을 역할유형에 따라 기술자, 기술공, 기능인으로 나누어 볼 때, 현재 우리나라의 기능인력 공급체계는 그림<4-1>과 같이 나타낼 수 있다.

다음에서 공공직업훈련기관인 한국기술교육대학, 기능대학, 산업인력관리공단의 직업훈련원과 상공회의소의 인력개발원을 살펴보고자 한다.



자료: 김주섭(2003a), "직업훈련 환경변화의 중장기전망과 대응의 방향: 수요자 선택권의 확대",2001/2002 한국노동연구원 고위지도자 과정 발표논문.2001, (2003), 권역별 공공직업훈련체계 구축방안

<그림 4-1> 국내 기능인력 공급체계

① 한국기술교육대학교

1980년대 중반 이후 산업구조의 다각화와 기술수준의 고도화 등 산업사회의 전반적인 변화를 맞이하여 고급기술인력의 양성공급이 절실히 필요하게 되었다. 고급기술인력의 양성을 위해서 양성기관의 확충과 교육을 담당할 유능한 교사, 즉 고도의 전문이론과 실기능력을 겸비하고 교수능력까지 갖춘 우수한 교사를 확보해야 하는 것이 필수적이나 기존의 공과대학에서는 이와 같은 인재를 양성하기가 어렵다는 판단아래 정부는 1987년 3월 4년제 정규대학 설립계획을 수립했다. 1989년 대학설립추진본부를 설치함으로써 본격적인 대학 설립에 착수하였고, 1991년 11월 교육부로부터 산업기계공학과 등 공학계열 8개학과에 입학정원 240명으로 설립 인가를 받았다. 그러나 한국기술교육대학은 처음 설립취지와는 다르게 2001년도에는 일반취업률이 86%에 이르는 등 직업훈련교사로 진출하는 졸업생이 적다는 문제점을 낳고 있다.

② 기능대학교

1970년대 들어서면서 산업화가 진전되고 기술수준이 발전함에 따라 기존의 기능인력으로 지속적인 경제성장을 추진하는데 어려움이 발생하기 시작하였다. 이에 따라 근로자를 관리하고 생산현장의 기술적 문제를 해결하면서 관리계층과 업무연락을 수행할

인력 계층이 요구되었다. 이러한 인력인 기능장은 1980년 창원기능대학의 설립과 더불어 양성되기 시작하였다.

1998년 노동부는 한국산업인력공단 산하에 “학교법인 기능대학”을 설립하여 전국의 기능대학을 관리·감독하고 지원하게 되었다. 기능대학은 산업현장에서 필요한 다기능 기술자, 기능장 등 고급기능인력을 양성하기 위해 지원·설립한 대학으로 국가 기간산업분야와 신기술분야 위주로 학과를 편성하였으며, 특히 민간기업이나 대학에서 감당하기 어려운 고가의 시설장비를 요하는 분야에 소수정예의 전문교육을 실시하게 되었다. 기능대학은 현재 23개 학교, 47개 학과가 설치되어 있으며 다기능기술자(테크니션(technician), 기능공 또는 중간 기술자)를 양성하기 위한 이론과 실습을 균형 있게 편성하고 학위 취득 과정 외에 재직자 위탁과정, 실업대책 훈련과정 등 다양한 직업훈련 과정을 개설하여 무료로 교육하고 있다.

기능대학은 모든 학과가 멀티미디어, 정보통신, 컴퓨터애니메이션, 컴퓨터게임, 시각디자인, 산업디자인, 패션디자인, 전기계측제어, 메카트로닉스, 자동화시스템 등 신기술, 신업종 관련학과로 개편되어져 산업수요에 맞는 인력을 양성하여 외형상 취업률 100%라는 성과를 거두고 있다.[57]

<표 4-6 >연도별 취업률 및 구인요청률

구분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
취업률	100%	100%	100%	100%	93.4%
구인요청률	250%	270%	580%	590%	300%

자료:기능대학 홈페이지(http://www.kopo.or.kr)

그러나 높은 취업률에도 불구하고 기능대학의 직업훈련이 민간이 양성하지 않거나 양성을 기피하는 분야의 인력을 양성을 하는가와 관련해서 문제제기의 여지가 있다. 즉 산업학사학위를 수여하는 기능대학이 직업훈련기관으로서의 정체성을 갖기보다는 일반 전문대학의 학교교육 형태를 모방하게 되었다는 지적을 받고 있으며, 기능대학의 학과구성, 교육내용, 취득자격, 취업분야에서 일반 전문대학과 크게 차별화가 되지 않은 것으로 나타나고 있다(김주섭,2003a).

57) 기능대학의 취업률이 100%의 실적을 보이고 있으나, 졸업생 가운데 많은 인원이 입대, 진학 등의 이유로 취업을 하지 않고 있다. 기능대학의 학과는 <부록2>참조

③ 산업인력관리공단의 직업전문학교

산업인력관리공단은 1982년 설립된 후 초창기에는 산업인력 양성정책에 의해 산업사회가 필요로 하는 기술·기능인력을 양성하였다. 산업사회가 고도화되고 노동시장 여건변화에 따라 현재는 산업수요에 부응하는 훈련직종 및 프로그램을 지속적으로 개발·운영하여 개인의 평생직업능력을 개발할 수 있는 기회를 제공하는 방향으로 운영을 변경하였다. 그러나 여전히 기본적으로는 국가·산업사회에서 요구하는 인적자원 개발에 주목적을 두고 있다.

직업전문학교는 매우 다양한 형태 및 수주의 훈련을 실시하고 있으나, 1년 과정의 기능사 양성이 직업전문학교의 핵심기능이라고 할 수 있다. 한편 급격하게 변화하는 산업구조 및 인력수요에 대처하고자 제품응용모델링, 정보통신시스템, 시스템 제어 등 9개 직종의 지식기반 직종이 신설되었다[58].

직업전문학교의 취업률을 살펴보면, 1999년 90.3%, 2000년 98.4%, 2001년 96.8%, 2002년 97.3%, 2003년 94.3% 등 매년 90%를 상회하여 전반적으로 높은 성과를 보이고 있다. 그러나 직업훈련 후 진학 또는 군 입대하는 졸업생 등으로 인해 취업대상인원이 점차 줄어들고 있어 순수취업대상 비율이 전반적으로 낮은 것을 알 수 있으며, 이 같은 상황은 직업전문학교만의 문제가 아니라 기능대학, 서울 시립직업전문학교에서도 나타나고 있다.

<표 4-7> 직업전문학교 졸업생의 취업률

연도	졸업생수(A)	취업대상인원(B)	B/A×100	취업인원	취업률(%)
1996	7,828	7,828	100.0	6,783	86.7
1997	6,249	5,128	81.7	5,111	99.7
1998	6,343	4,751	74.9	4,551	95.8
1999	7,592	4,436	58.4	4,007	90.3
2000	7,331	4,550	62.1	4,479	98.4
2001	7,074	4,206	59.5	4,072	96.8
2002	7,442	4,680	62.9	4,553	97.3
2003	6,952	3,993	57.4	3,782	94.7

자료: 노동부(2003).「직업능력사업현황」

58) 산업인력관리공단 직업전문학교 직종은 <부록3> 참조

김주섭(2003a)은 직업전문학교의 훈련생모집에 관한 문제점으로 두 가지를 지적하고 있다. 첫째, 대학진학률 증가와 인구감소에 따라 입학자원이 점차 감소하고 있음을 지적하고 있다. 둘째, 기능대학의 경우 전문대학의 전문학사 학위와 동등한 산업학사 학위를 수여하여 정식으로 인정받을 수 있기 때문에 지원자가 지속적으로 증가하는 현상을 보여 모집에 큰 어려움이 없었던 반면, 직업전문학교에서의 기능사과정 이수를 학력으로 인정하지 않아 훈련생모집에 부정적인 영향을 미친다.

④ 대한상공회의소 인력개발원

대한 상공회의소 산하 인력개발원은 정부로부터 재정지원을 받는 공공직업훈련기관으로 분류되지만, 운영주체인 대한상공회의소는 민간기관이기 때문에 공공직업훈련체제 개편의 핵심적인 대상은 아니나 그 내용을 간단히 살펴보면 다음과 같다(김주섭, 2003a).

대한상공회의소는 회원업체의 수요에 보다 부합하는 산업인력 양성, 중소기업에 대한 기능인력의 원활한 공급, 청소년의 전문기술 습득기회를 위하여 1994년 부산·인천·광주 등 8개 인력개발원을 건립하였다. 자동화기술이 발전함에 따라 제품의 설계 및 가공과 자동화 시스템의 설치· 유지·보수에 관한 지식과 현장적응력을 갖춘 고급 기술인력을 2년 과정의 직업훈련을 통해 양성하고 있고, 수료 후 공업전문학사를 수여하고 있다[59].

(2) 민간 직업훈련기관

민간이 운영하는 직업훈련 시설로는 '여성발전기본법시행령'에 의하여 설치비용을 전액 지원받는 여성직업훈련시설, '고등교육법'에 의한 학교 등의 공공직업능력개발훈련시설, 직업능력개발훈련법인이 설치·운영하는 직업훈련시설, 기타 노동부령이 정하는 직업훈련시설, 사업주가 훈련을 실시하는 훈련시설, '근로자직업훈련촉진법' 상의 직업훈련을 실시하는 기관이 있다.

사업주에 의해 다능공 및 준다능공인 재직근로자의 직무능력향상을 위해 실시되는 사업내훈련의 과정을 살펴보면 기계·장비와 관련 6.6%, 사무관리 과정 46.7%, 전자분야 3.7%, 정보·통신 16.4% 등으로 대체로 사무관리와 정보통신 분야에 집중되고 있

59) 상공회의소 인력개발원 직업훈련 직종은 <부록4> 참고

다. 이러한 현상은 기업의 직업훈련수요를 반영하고 있는 것으로 판단된다.

<표 4-8 > 사업주 직업훈련 현황 (2002)

	훈련과정	훈련인원
기계・장비	2,011(6.6)	80,791(4.3)
건설	413(1.4)	54,929(2.9)
전기	1,165(3.8)	35,174(1.9)
전자	1,112(3.7)	50,651(2.7)
정보・통신	4,976(16.4)	188,292(10.1)
사무관리	14,127(46.7)	960,484(51.4)
금융・보험	2,135(7.1)	254,594(13.6)
계층별훈련	2,459(8.1)	167,215(8.9)
기타분야	1,880(6.2)	77,312(4.1)

자료:김주섭(2004), 직업능력개발사업 효율성 평가분석

4. 국내 공공직업훈련 현황

직업훈련의 법적 근거의 변화와 더불어 1998년 '근로자직업훈련촉진법' 제정이후 직업훈련과 관련된 제도와 예산은 변화를 보이고 있다. <표4-9>는 직업훈련사업을 실업대책 훈련, 재직자훈련, 기능공양성훈련으로 구분하여 훈련인원과 예산을 보여주고 있다. 전체적으로 현황을 보면 1999년 이후 훈련인원은 증가추세에 있으나 예산은 감소추세를 보이고 있다. 2000년 이후 실업율의 완화로 인해 실업대책 훈련인원과 예산은 감소하였으나, 재직자 훈련은 인원과 예산 모두 급격한 증가추세를 보여주었고, 결과적으로 2001년도부터는 실업대책 훈련, 재직자훈련, 기능공양성훈련은 예산 면에서 균형을 이루고 있다.

<표 4-9 > 직업훈련실적 추이

단위:천명, %

훈련명	1999년		2000년		2001년		2002년	
	인원	예산	인원	예산	인원	예산	인원	예산
총계	1,189 (100)	8,048 (100)	1,516 (100)	7,629 (100)	1,871 (100)	7,186 (100)	1,973 (100)	7,426 (100)
실업대책 훈련	358 (30.1)	4,561 (56.7)	216 (14.2)	3,384 (44.4)	180 (9.6)	2,638 (36.7)	152 (7.7)	2,898 (39)
재직자 훈련	759 (66.5)	1,063 (13.2)	1,239 (81.7)	1,751 (23.0)	1,626 (86.9)	2,271 (31.6)	1,748 (88.6)	2,368 (31.9)
기능인력 양성훈련	795 (3.0)	2,424 (30.1)	61 (4.0)	2,494 (32.7)	65 (3.5)	2,277 (31.7)	73 (3.7)	2,160 (29.2)

자료: 2003(노동부)

1) 실업대책직업훈련 현황

실업대책 직업훈련은 훈련대상이 누구냐에 따라 재취업과 인력개발훈련으로 크게 구분된다. 이 중 재취업훈련은 고용보험적용 실직자만을 대상으로 하는 실업자재취직훈련과 고용보험 미적용 실업자도 참여할 수 있는 고용촉진훈련, 실업자취업훈련, 창업훈련, 취업희망분야훈련, 해외취업훈련 등으로 세분화할 수 있다. 인력개발훈련은 무기능청소년 실업자를 주요 대상으로 하는 기능사양성훈련, 인력부족직종에 대해 실시하는 정부우선직종훈련, 재직근로자를 위한 유급휴가 훈련 등으로 구분된다[60].

60) 훈련 종류 및 적용은 <부록5>참고

실업대책 직업훈련 현황을 <표4-10>에서 살펴보면, 실업자 훈련인원은 1998년 330,644명에서 1999년 361,641명으로 증가한 후 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다.

<표 4-10> 노동부 실업대책 직업훈련 현황(1998~2002)

단위: 명

훈련종류	1998		1999		2000		2001		2002	
	계획 인원	실시 인원	계획 인원	실시 인원	계획 인원	실시 인원	계획 인원	실시 인원	계획 인원	실시 인원
총계	310,000	330,644	330,500	361,641	209,010	221,943	186,180	188,938	159,530	158,144
재취업훈련	27,9000	307,417	279,500	327,913	171,880	194,490	155,530	158,278	126,800	129,693
실업자재취직 훈련	141,000	170,096	200,000	226,356	123,000	120,296	110,000	104,559	90,000	88,372
취업훈련	16,000	10,715	7,000	10,022	4,200	6,666	3,400	4,276	12,200	16,288
고용촉진훈련	112,000	113,008	55,000	72,756	37,200	47,057	30,000	37,657	23,600	25,153
창업훈련	10,000	13,598	8,000	7,725	2,480	4,699	2130	3,164	-	-
취업유망분야 훈련	-	-	95,00	11,054	5,000	10,146	10,000	8,656	-	-
인력개발훈련	31,000	25,515	51,000	25,939	37,130	20,196	30,650	22,049	32,730	22,488
기능사향성 훈련	11,000	14,515	15,000	16,817	12,130	13,311	10,650	12,260	10,730	11,578
우선직종훈련	10,000	11,000	16,000	9,122	10,000	6,885	10,000	9,789	12,000	10,910
유급휴가훈련	10,000	3,885	20,000	7,789	15,000	7,257	-	-	-	-

자료: 노동부(2003), 직업능력개발사업현황

훈련직종별 현황을 살펴보면, 실업대책 훈련생들이 가장 많이 참여한 훈련분야는 정보통신과 서비스이다. 세목별 훈련형황을 보면, 실업자재취직 훈련의 경우 역시 정보통신과 서비스분야의 참여율이 가장 높다. 생산현장에서 필요한 기초기능과 지식을 습득하기 위한 기능사 양성훈련과 인력이 부족한 직종의 기능인력 양성을 목적으로 한 우선직종 훈련의 경우 기계장비, 전기, 건설분야에 참여율이 높다.

<표 4-11> 실업대책 직업훈련 직종별 현황

단위:%

직종분야	연도	전체	실업자 재취직훈련	취업 훈련	창업 훈련	기능사양 성훈련	우선 직종	유급 휴가훈련
서비스	2000년	20.2	23.7	17.8	15.2	1.1	-	-
	2001년	18.7	24.1	15.4	9.4	1.1	-	-
	2002년	22.2	30.3	8.9	-	-	-	-
정보통신	2000년	30.3	34.4	46.1	31.9	6.6	4.0	0.5
	2001년	35.5	37.5	45.8	31.0	7.8	3.4	-
	2002년	28.7	28.5	63.6	-	8.8	9.6	-
사무관리	2000년	16.6	17.6	11.7	15.9	1.3	6.9	68.5
	2001년	10.1	11.8	10.5	11.7	1.6	2.8	-
	2002년	9.8	12.9	6.5	-	1.4	-	-
기계장비	2000년	11.2	7.3	7.9	6.3	51.3	45.1	2.6
	2001년	14.5	8.0	12.8	7.1	53.6	50.6	-
	2002년	17.3	9.2	5.0	-	52.4	53.4	-
산업응용	2000년	5.8	5.2	3.3	1.4	10.4	0.9	-
	2001년	5.3	5.7	2.6	7.0	7.9	0.6	-
	2002년	5.1	5.4	4.7	-	8.5	-	-
전자	2000년	3.4	3.7	7.5	19.4	7.1	2.0	-
	2001년	4.7	4.7	5.1	18.0	7.6	1.2	-
	2002년	4.7	4.5	3.8	-	6.0	6.4	-
전기	2000년	2.5	0.8	-	0.4	14.9	18.4	0.2
	2001년	3.0	0.9	0.4	1.4	14.0	16.3	-
	2002년	3.5	1.0	0.4	-	14.8	13.0	-
건설	2000년	2.1	1.3	1.1			19.6	0.1
	2001년	3.1	1.9	2.8	2.3	0.3	14.4	-
	2002년	3.2	2.3	1.8	-	0.3	14.4	-
금융보험	2000년	2.2	2.0	-	-	0.3	-	27.7
	2001년	0.5	0.6	0.5	-	-	-	-
	2002년	0.5	0.3	2.7	-	-	-	-
기타	2000년	5.7	4.0	4.6	9.5	7.0	3.1	0.4
	2001년	4.6	4.8	4.1	12.0	6.1	2.4	-
	2002년	5.0	5.6	2.6	-	5.7	3.2	-

자료: 노동부(2003), 실업대책백서

실업대책훈련생 성별분포를 <표4-12>에서 살펴보면, 전반적으로 남성이 여성보다 높은 훈련참가율을 보이고 있으나, 1998년 남성은 63.1%에서 2002년 51.0%로 감소하였고 여성은 36.9%에서 49.0%로 증가한 것으로 나타났다.

학력별로 살펴보면, 취업능력 제고가 필요한 고졸미만 저학력자는 증가하고 있지만 전문대졸 이상은 훈련참여율이 감소하고 있다. 한편 연령별로는 29세 이하 청년층

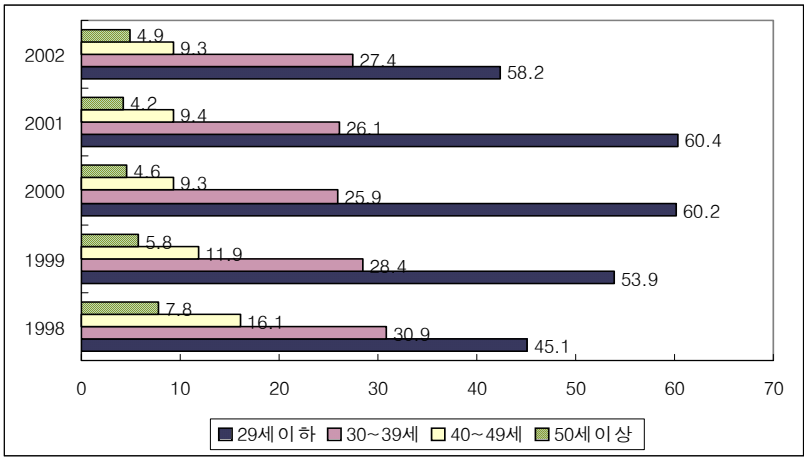
훈련생은 1998년에는 45.1%였으나 점차 증가하여 1999년에는 53.9%, 2000년 60.2%, 2001년 60.4%, 2002년에는 58.2%에 이르고 있다. 다음으로 30대가 25~30%를 차지하고 있어 20·30대의 비율이 전체 훈련참가 자의 85%수준으로 대부분을 차지하고 있다. 반면, 상대적으로 중고령층(40대, 50세 이상)의 실업대책훈련 비율은 15% 내외 수준으로 실업대책 훈련은 저연령층에 집중되어 있는 것으로 나타났다.

<표 4-12> 국내 실업대책 훈련생 현황

단위:%

	성별		학력		연령			
	남성	여성	고졸이하	전문대이상	29세이하	30~39세	40~49세	50세이상
1998	63.1	36.9	53.4	46.6	45.1	30.9	16.1	7.8
1999	54.0	46.0	52.0	48.0	53.9	28.4	11.9	5.8
2000	51.4	48.6	52.5	47.5	60.2	25.9	9.3	4.6
2001	53.0	47.0	53.5	46.5	60.4	26.1	9.4	4.2
2002	51.0	49.0	57.7	42.3	58.2	27.4	9.3	4.9

자료:노동부(2003), 실업대책백서



<그림 4-2> 실업대책 훈련생 연령비율

실업대책직업훈련은 짧은 기간 동안에 실업자 및 이직대상자를 대상으로 다양한 훈련과정을 개설하여 직업훈련기회를 확대하였고, 특히 실직자들의 능력개발과 심리적 안정에 기여한 점은 긍정적으로 평가된다. 훈련기간 중 훈련수당을 지급함으로써 소득상실분을 보전하기도 했다. 그러나 <표4-13>를 살펴보면, 고용촉진훈련의 취업률이 2000년

35.1%, 2001년 35.1%, 2002년 28.8%로 낮은 결과를 나타내 실업자직업훈련의 성과는 낮은 것을 알 수 있다. 이렇게 실업자직업 훈련의 성과가 낮은 이유로 강순희(1999년)는 세 가지 이유를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 정보의 부족 문제를 들 수 있다. 기업 및 지역의 인력수요 및 요구 등에 기초한 훈련수요를 제대로 파악하지 못한 채 훈련과정의 승인이 이루어짐에 따라 중복 투자되거나 과소공급되는 문제가 발생하고 있다. 직업정보와 훈련수요정보의 부족, 직업훈련기관의 안내상담과 사후관리 미흡 등에 따라 실업자 특성에 적합한 훈련이 실시되지 못하여 효율성이 저하되고 있는 것이다.

둘째, 훈련의 질적 수준이 낮다는 점으로, 일부 훈련기관은 훈련비를 목적으로 수강생을 늘리는 데 급급하여 기존의 훈련과정이나 개설이 용이한 과정을 운영함으로써 실업자의 요구에 부합되지 못하는 사례가 많다. 또한 훈련직종은 몇몇 분야에 치중되어 있어 실업자의 다양한 훈련 수요를 충족하는 데에는 미흡한 실정이고 훈련기관의 특성을 살린 훈련이 제대로 실시되지 못하고 있다.

셋째, 실업자 특성별로 적합한 훈련이 제공되고 있지 못하다는 점이 강조되어야 할 것이다. 저연령층의 직업훈련에 치중하여 고연령실업자들의 훈련참여율이 저조하게 나타나는 등 실업자직업훈련의 수혜면에서 계층화 양상이 나타나고 있다.

<표 4-13> 실업대책 직업훈련 유형별 수료·취업현황

단위: 명, %

	2000			2001			2002		
훈련종류	수료인원	취업인원	중도탈락 인원	수료인원	취업 인원	중도탈락 인원	수료인원	취업인원	중도탈락 인원
실업자 재취직 훈련	68,502	30,798	38,216 (13,451)**	45,330	19,846	27,928 (9,799)	32,955	15,849	25,087 (7,699)
취업훈련	3,835	1,512	1,792 (438)	2,550	982	1,142 (296)	5,558	1,943	3,837 (891)
고용촉진 훈련	35,371	13,696 (35.1)*	17,312	26,460	10,028 (35.1)*	11,167	11,053	3,530 (28.8)*	11,167
창업훈련	2,919	440	768 (125)	2,245	464	630 (126)	-	-	-
기능사 향성훈련	4,171	1,260	1,387 (120)	3,132	1,249	1,194 (152)	3,009	1,289	1,044 (57)
우선직종 훈련	484	1,315	2,362 (1,210)	1,132	1,315	2,234 (882)	1,462	1,829	2,857 (808)

자료: 노동부(2003), 직업능력개발사업현황

*: 취업률=취업인원/수료인원 **: 괄호안의 인원은 취업으로 인한 중도탈락자

2) 재직자 직업훈련 실적

1998년 이후 대량 실업 사태에 직면하면서 정부는 실업대책 훈련에 크게 치중하였으나, 실업률의 하향 안정화되면서 재직자 훈련사업비는 큰 폭으로 증가하고 있다. 재직자 훈련은 사업주지원과 근로자지원으로 구분되는데, 현황실적을 살펴보면 사업주지원으로 편중된 것을 알 수 있다. 2002년의 경우 사업주가 실시하는 직업훈련은 전체 재직자훈련인원의 96%, 전체 지원금액의 72%를 차지하고 있다. 그러나 2002년의 경우 전체 사업장의 0.35% 수준인 223개소만이 유급훈련을 실시하였고, 또한 4개의 사업장만이 훈련시설장비 대부를 활용한 것으로 나타났다. 근로자지원을 살펴보면, 근로자 학자금 대부는 전체 지원금의 약 21.2%를 차지하고 있고, 이직 예정자 혹은 50세 이상의 재직근로자를 대상으로 하는 수강장려금의 경우 2001년부터 급격한 증가추세를 보여주고 있다.

이러한 사업주 직업훈련의 활성화는 1999년 고용보험 직업능력사업의 실시에 따른 것이다. 직업훈련의 중점이 과거의 기능인력 양성에서 근로자의 평생직업능력개발로 전환됨에 따라 기업이 실시하는 직업훈련에 대한 규제를 폐지하고, 기업이 필요에 따라 교육훈련을 자율적으로 실시하도록 하고, 교육훈련을 실시하는 기업에 대해서는 고용보험예산에서 각종지원금을 지급함으로써 민간주도의 자율적인 직업훈련이 활성화될 수 있도록 하였기 때문이다(김주섭, 2004).

<표 4-14> 재직자훈련 실적

단위: 개소, 명, 백만원

구 분		계	사업주지원			근로자지원	
			직업훈련	유급휴가 훈련	시설·장비 대부	근로자 학자금대부	수강 장려금
'98	사 업 장	25,922	17,741(68.4)	339(1.3)	4	7,842(30.3)	-
	훈련인원	424,895	408,603(96.2)	3,940(0.9)	-	12,350(2.9)	2
	지 원 금	70,692	40,409(57.2)	9,1171(12.9)	4,216(6)	16,949(24)	1
'99	사 업 장	43,850	43,511(99.2)	333(0.8)	6(0.02)	-	-
	훈련인원	802,800	781,408(97.3)	7,789(1.0)	-	13,552(1.7)	51(0.0)
	지 원 금	115,047	82,764(71.9)	5,724(5.0)	3,035(2.6)	23,484(20.4)	40(0.03)

구 분		계	사업주지원			근로자지원	
			직업훈련			유급휴가 훈련	
'00	사 업 장	86,692	73,411(84.7)	309(0.4)	12(0.01)	12,960(14.9)	-
	훈련인원	1,246,932	1,220,334(97.9)	7,756(0.6)	-	18,590(1.5)	252(0.02)
	지 원 금	188,727	140,475(74.4)	5,589(3.0)	7,978(4.2)	34,626(18.3)	59(0.03)
'01	사 업 장	94,410	80,860(85.6)	271(0.3)	6(0.0)	13,273(14.1)	-
	훈련인원	1,625,780	1,555,402(95.7)	8,611(0.5)	-	21,722(1.3)	40,045(2.5)
	지 원 금	234,488	170,414(73.1)	10,145(4.7)	7,349(3.1)	43,037(18.4)	3,543(1.5)
'02	사 업 장	62,293	62,066(99.6)	223(0.35)	4	-	-
	훈련인원	1,747,806	1,681,862(96)	5,963	-	24,444(1)	35,537(2)
	지 원 금	246,357	176,192(72)	11,075(4)	3,468	52,188(21)	3,434(1.4)

자료: 노동부(2003), 직업능력개발사업현황

<표 4-15>는 1998년부터 2002년까지 각 년도 사업장 규모별로 재직자 직업훈련실적을 보여주고 있다. 재직자훈련을 실시한 사업장은 매년 증가하여 2001년 62,035개소가 되었으나 2002년 62,038개소로 감소하였다. 재직자의 훈련참여정도는 기업규모가 클수록 높은 것으로 나타나고 있다. 150인 미만 사업장의 경우 17.3%만이 훈련에 참가한 반면, 1,000인 이상 사업장은 64.8%가 참여함으로써 중소기업의 훈련참여가 저조한 것을 확인할 수 있다.

<표 4-15> 사업장 규모별 재직자 직업훈련 실시 현황

단위: 개소, 명, %

연도	사업장	지원금액	훈련인원			
			계	150인 미만	150인 이상 1000인 미만	1000인 이상
1998	17,741	40,409,373	315,979 (100.0)	38,497 (12.2)	34,072 (10.6)	243,410 (77.2)
1999	43,511	82,764,007	781,408 (100.0)	98,479 (12.6)	232,062 (29.7)	450,867 (57.7)
2000	73,411	140,474,492	1,220,334 (100.0)	166,149 (13.6)	315,881 (25.9)	738,304 (60.5)
2001	80,860	170,413,851	1,555,402 (100.0)	181,509 (11.7)	419,028 (26.9)	954,865 (61.4)
2002	62,035	170,106,578	1,681,862 (100.0)	290,597 (17.3)	301,015 (17.9)	1,090,250 (64.8)

자료: 노동부(2003), 직업능력개발사업현황

3) 기능사양성

<표4-16>에서 알 수 있듯이, 기능사 양성실적은 매년 증가하여 2002년에는 40,123명을 양성하였다. 2002년 한국산업인력공단은 전체 기능사 양성훈련 인원의 69.3%를 차지하여, 기능사양성훈련의 중추적인 역할을 하고 있다. 대한상공회의소와 서울시는 각각 전체 기능사 양성훈련 인원의 8.8%와 7.7%를 공급하고 있다. 2002년 양성기능사 중 남성의 비율은 82.1%, 여성은 약 17.9%로 남성이 압도적으로 많다. 그러나 지방자치단체의 경우 여성의 비율이 49.4%로 타 훈련기관에 비해 높게 나타났다.

<표 4-16> 기능사 양성 실적

단위:명,%

구분		연도	2000	2001	2002
공공	계	계	36,877(100)	39,470(100)	40,123(100)
		남	30,942	32,732	32,934
		여	5,935	6,738	7,189
	산업인력공단 및 기능대학	계	24,040(65.2)	26,992(68.4)	27,806(69.3)
		남	20,249	22,524	23,322
		여	3,791	4,468	4,484
	대한상공회의소	계	4,029(10.9)	3,896(9.9)	3,547(8.8)
		남	3,521	3,437	3,149
		여	508	459	398
	근로복지공단	계	205(0.6)	206(0.5)	148(0.4)
		남	200	200	142
		여	5	6	6
	장애인 고용촉진공단	계	526(1.4)	619(1.6)	687(1.7)
		남	418	504	523
		여	108	115	164
	정부기관	계	4,777(13.0)	3,904(9.9)	3,909(9.7)
		남	4,590	3,764	3,759
		여	187	140	150
	자치단체	계	3,300(8.9)	3,853(9.8)	4,026(10.0)
		남	1,964	2,303	2,039
		여	1,336	1,550	1,987
		서울	2,601	3,094	3,080

※ 산업인력공단 및 기능대학에 기능대학의 다기능기술자 양성실적 포함

1) 산업인력공단 및 기능대학:산업인력공단의 기능사 및 기능대학의 기능사 훈련과 기능기술자 양성실적 포함

제 2절 서울시 직업훈련 실태

국내에서 직업교육은 중앙정부, 지방자치단체 및 민간교육기관 등 다양한 주체에 의하여 공급되고 있다. 직업교육의 핵심적인 사항은 중앙정부에 의해 결정되고 시행되고 있으며, 지방자치단체는 관할구역 내에서 시행되는 중앙정부의 직업교육훈련에 대해 조직이나 재정 면에서 관여하고 있지 못하는 실정이다. 민간교육기관에 대한 지방자치단체의 관할능력 또한 미흡하다. 그러나 서울시를 포함한 지방자치단체는 자치구역의 노동시장 인력수급에 관한 양적 혹은 질적 정보를 충실히 이해하고 있다는 점에서 지방자치단체가 직업훈련을 실시하는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

이 절에서는 서울에서 실시되고 있는 중앙정부와 지방자치단체 및 민간기관의 직업훈련에 관한 일반적인 현황을 검토한 후, 지방자치단체 주도의 직업훈련 필요성을 논의하고, 직업훈련의 기본전략과 시행방안을 제시하고자 한다. 직업훈련에 관한 지장자치단체의 역할을 법적·제도적·조직적 관점에서 분석하고 바람직한 직업훈련방안을 제안하고자 한다.

1. 서울시의 공공직업훈련

서울시의 직업훈련사업의 기본취지는 국민기초생활보장법에 의한 수급자 등 저소득 시민과 비진학청소년, 실업자, 기타 직업훈련이 필요한 시민에게 취업에 필요한 직업훈련을 실시하여 경제적 자립을 도모하고 서울지역 중소기업체에 부족한 산업기능인력을 양성·공급하여 지역경제 발전에 기여하는데 있다.

서울시의 직업훈련사업으로는 시립직업전문학교의 직업훈련, 여성발전센타의 기술교육, 서울시민대학의 기술교육, 자치구 사회복지관의 소규모의 기술교육, 중앙정부의 위임을 받아 시행하는 고용촉진훈련이 있다. 이러한 직업훈련 가운데 규모면이나 질적인 면에서 의미가 있는 직업훈련은 성격상 기능인 양성훈련을 바탕으로 하고 있는 서울시립직업전문학교의 직업훈련과 실업대책 직업훈련인 고용촉진훈련이다. 그밖에 공공부문의 정책과 재정지원 없이 시장원리에 따라 제공되는 민간직업훈련이 있다.

<표 4-17> 서울시의 직업훈련체계

	구분	직업훈련 내용
서울시	고용안정과	o 서울시립직업전문학교 o 고용촉진훈련
	여성정책과	o 여성발전센타의 기술교육
	노인복지과	o 노인취업훈련센터
민간		o 992개 사설학원

1) 서울시립직업전문학교

(1) 서울시립직업전문학교의 현황

서울시립직업전문학교는 비진학 청소년, 국민기초생활보장법수급자 등 저소득시민과 실업자들의 자립기반조성과 생활안정을 도모하고, 산업사회가 요구하는 기능인력을 중소기업체에 공급하여 서울지역의 경제를 활성화하고자 기능사자격증 취득과 취업을 위한 다양한 직업훈련을 실시하고 있다.

서울시립직업전문학교의 선발대상은 비진학 청소년, 실업자, 기타 직업훈련을 필요

로 하는 만 15세 이상 55세 이하의 서울시민이고, 우선선발대상은 국민기초생활수급자, 모자보호대상자, 사회복지시설의 수용자, 국가유공자와 같은 취약계층이다[61].

<표4-18>에서 서울시립직업전문학교의 예산추이를 살펴보면, 예산은 2001년 이후 큰 변화는 없으며, 2004년 예산은 약 100억으로 개별 직업전문학교에 대한 예산 지원은 노동부 표준훈련비도입으로 훈련생에 비례하여 지급하고 있다. 또한 훈련수료생 실적을 감안하여 기지급한 표준훈련비를 정산하는 성과연계 예산제도를 도입하여 훈련생 유지율을 제고하고 있다.

<표 4-18> 서울시립직업전문학교의 예산추이

단위:천원

학교별	1999	2000	2001	2002	2003	2004
전 체	9,452,200	9,423,263	10,050,678	10,043,277	11,521,944	10,026,622
서울종합	3,235,330	2,777,730	2,892,138	2,943,140	3,083,615	2,894,449
한 남	2,258,657	2,312,522	2,550,531	2,867,794	2,233,975	2,192,295
상 계	2,822,223	2,970,011	2,790,255	2,595,547	4,177,745	3,009,509
엘 림	1,135,990	1,363,000	1,817,754	1,636,796	1,641,436	1,550,369

자료: 서울시 내부자료

<표4-19>에서 서울시립직업전문학교의 직업훈련현황을 살펴보면 2000년 이후 입학정원은 소폭 증가하였으며, 2003년 4개 학교 총 등록 훈련생은 3,300명이다. 연도별 취업률은 대체로 감소하고 있고 2003년 취업률은 52%이었다. 중도탈락률은 2000년 13.2%, 2001년 13.6%, 2002년 7.9%, 2003년 5.7%로 감소하여, 직업훈련성과는 개선되었다.

61) 서울시립직업전문학교의 선발기준에 관해서는 <부록6> 참조

<표 4-19> 서울시립직업전문학교의 직업훈련 추진실적

단위:명, %

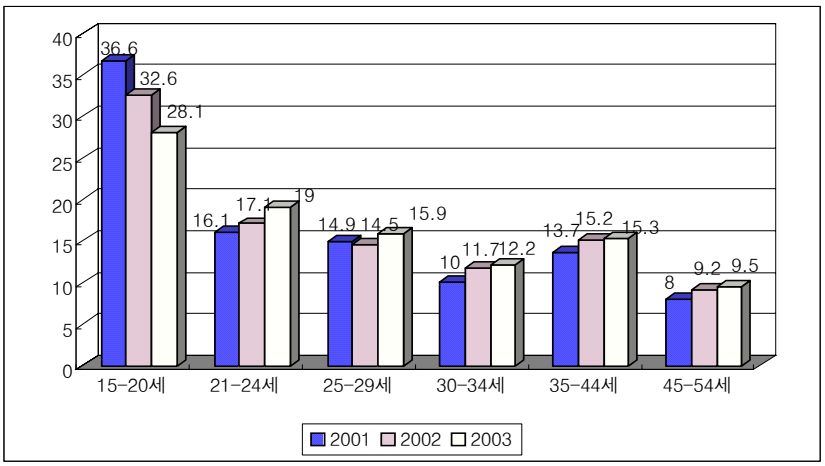
	학교별	정원	입학	중도탈락	훈련중	수 료	취업인원(%)
2000	계	3,060	3,139	412(13.2)	40	2,687	1,583(59)
2001		3,040	3,345	454(13.6)	-	2,891	1,761(60.9)
2002		3,020	3,042	241(7.9)	-	2,801	1,558(56)
2003		3,300	3,511	199(5.7)	-	3,312	1,724(52)
2000	서울종합	1,040	1,025	152(14.8)	40	833	496(60)
2001		1,040	1,108	193(17.4)	0	915	699(76)
2002		1,000	926	73(7.9)	0	853	339(40)
2003		1,100	1,163	28(2.4)	-	1,135	539(47)
2000	한남여자	880	896	102(11.4)	0	794	434(55)
2001		860	988	108(10.9)	0	880	580(66)
2002		870	937	53(5.7)	0	884	523(59)
2003		990	1,086	68(6.23)	-	1,018	680(67)
2000	상계	880	936	115(12.3)	0	821	482(59)
2001		880	963	127 (13.2)	0	836	641(77)
2002		850	875	90 (10.3)	0	785	523(67)
2003		910	970	79(8.1)	-	891	356(40)
2000	엘림	260	282	43(15.2)	0	239	171(72)
2001		260	286	26 (9.1)	0	260	220(85)
2002		300	304	25 (8.2)	0	279	173(62)
2003		300	292	24(8.2)	-	268	149 (50)

자료: 서울시 내부자료

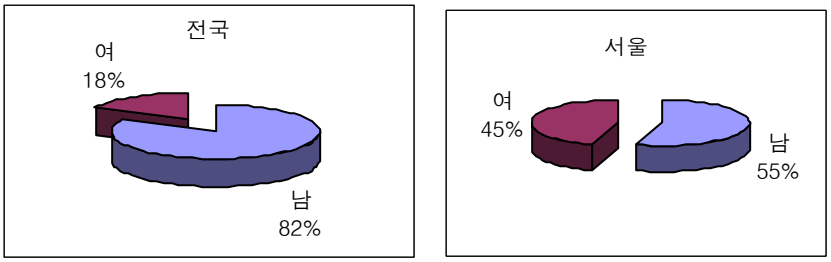
(2) 서울시립직업전문학교의 훈련생 특성

서울시립직업전문학교의 훈련생의 연령별 현황은 다음과 같다. <표4-20>에서 연령별로 살펴보면, 15-20세의 비진학청소년 훈련생의 비율은 2001년 36.6%, 2002년 32.6%, 2003년 28.1%로 감소하고 있고, 35세 이상의 중·장년층 비율은 2001년 21.7%, 2002년 24.4%, 2003년 24.8%로 늘어나는 추세이다. 학력별로 살펴보면, 중졸이하 및 고졸은 감소하고 있고, 전문대졸 및 대졸 이상의 고학력자원은 2001년 17%, 2002년 21.2%, 2003년 23.4%로 늘어나는 추세이다. 한편 남성과 여성의 비율은 55:45로 큰 변화가 없지만, 2002년 국내 양성기능사 중 남성비율(82.1%), 여성비율(17.9%)에 비해 서울시의 여성의 직업훈련은 양호한 편이다<그림4-4>[62].

62) <표4-16>참조



<그림 4-3> 서울시립직업전문학교 훈련생의 연령현황



<그림 4-4> 서울시립직업전문학교 남녀 비율

<표 4-20> 서울시립직업전문학교의 훈련생 특성

단위:명, %

구분		2001년					2002년					2003년				
		상계	종합	한남	엘림	계	상계	종합	한남	엘림	계	상계	종합	한남	엘림	계
합계		963	1108	988	286	3,345	875	926	937	304	3,042	970	1163	1086	292	3,511
연령별	15-20세	272 (28.2)	282 (25.5)	175 (17.7)	217 (75.9)	946 (28.3)	209 (23.9)	159 (17.2)	156 (16.6)	221 (72.7)	745 (24.5)	171 (17.6)	165 (14.2)	166 (15.3)	191 (65.4)	693 (19.7)
	21-24세	154 (15.9)	216 (19.5)	144 (14.6)	42 (14.7)	556 (16.6)	150 (17.1)	172 (18.6)	183 (19.5)	37 (12.2)	542 (17.8)	190 (19.6)	232 (20.0)	196 (18.1)	50 (17.1)	668 (19.0)
	25-29세	164 (17.0)	179 (16.2)	208 (21.1)	17 (5.9)	568 (17.0)	135 (15.4)	164 (17.7)	182 (19.4)	17 (5.6)	498 (16.4)	191 (19.7)	200 (17.2)	227 (20.9)	18 (6.2)	636 (18.1)

구분		2001년					2002년					2003년				
		상계	종합	한남	엘림	계	상계	종합	한남	엘림	계	상계	종합	한남	엘림	계
	30-34세	107 (11.1)	124 (11.2)	167 (16.9)	3 (1.0)	401 (12.0)	127 (14.5)	113 (12.2)	147 (15.7)	13 (4.3)	400 (13.1)	114 (11.8)	148 (12.7)	200 (18.4)	18 (6.2)	480 (13.7)
	35-44세	170 (17.6)	182 (16.0)	200 (20.2)	3 (1.0)	555 (16.6)	152 (17.4)	200 (21.6)	176 (18.8)	9 (3.0)	537 (17.7)	177 (18.2)	240 (20.6)	194 (17.9)	14 (4.8)	625 (17.8)
	45-55세	96 (10.0)	125 (11.2)	94 (9.5)	4 (1.4)	319 (9.5)	102 (11.7)	118 (12.7)	93 (9.9)	7 (2.3)	320 (10.5)	127 (13.1)	178 (15.3)	103 (9.5)	1 (0.3)	409 (11.6)
학력별	초졸	25 (2.6)	14 (1.3)	22 (2.2)	13 (4.5)	74 (2.2)	19 (2.2)	13 (1.4)	7 (0.7)	11 (3.6)	50 (1.6)	10 (11.3)	25 (2.1)	13 (12)	4 (1.4)	52 (1.5)
	중졸	140 (14.5)	56 (5.1)	72 (7.3)	93 (32.5)	361 (10.8)	98 (11.2)	57 (6.2)	44 (4.7)	154 (50.1)	353 (11.6)	53 (5.5)	77 (6.6)	53 (5.4)	116 (39.7)	299 (8.5)
	고졸	663 (68.8)	770 (69.5)	628 (63.6)	173 (60.5)	2,234 (66.8)	569 (65.0)	624 (67.4)	591 (63.1)	119 (39.1)	1,903 (62.6)	675 (69.6)	743 (63.9)	651 (59.9)	146 (50.0)	2,215 (63.1)
	전대졸	56 (5.8)	100 (9.0)	84 (8.5)	2 (0.7)	242 (7.2)	100 (11.4)	87 (9.4)	119 (12.7)	4 (1.3)	310 (10.2)	59 (6.1)	99 (8.5)	127 (11.7)	17 (5.8)	302 (8.6)
	대졸	79 (8.2)	168 (15.2)	182 (18.4)	5 (1.7)	434 (13.0)	89 (10.2)	145 (15.7)	176 (18.8)	16 (5.3)	426 (14.0)	173 (17.8)	219 (18.8)	242 (22.3)	9 (3.1)	643 (18.3)
성별	남자	879 (91.2)	655 (59.1)	0 (0.0)	191 (66.8)	1,725 (51.7)	774 (88.5)	526 (56.8)	59 (6.3)	201 (66.1)	1,560 (51.3)	848 (87.4)	717 (61.7)	207 (19.1)	179 (61.3)	1,951 (55.6)
	여자	84 (8.8)	453 (40.9)	988 (100)	95 (33.2)	1,620 (48.4)	101 (11.5)	400 (43.2)	878 (93.7)	103 (33.9)	1,482 (48.7)	122 (12.6)	446 (38.4)	879 (80.9)	113 (38.7)	1,560 (44.4)

자료:서울시 내부자료

한편 <표 4-21>와 같이 국민기초수급대상자, 모자보호대상자, 시설보호대상자 등 취약계층인 우선선발 대상자의 입학률을 연도별로 살펴보면, 2001년 7.4%, 2002년 5.4%%, 2003년 5.0%로 줄어들고 있어 서울시 취약계층의 직업능력제고라는 정책목표를 달성하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-21> 훈련생의 생활환경별 특성

구분		2001년					2002년					2003년				
		상계	종합	한남	엘림	계	상계	종합	한남	엘림	계	상계	종합	한남	엘림	계
우선선발대상	국민기초	30	64	57	19	170	27	33	36	0	96	15	32	38	5	90
	모자보호	1	3	6	1	11	3	1	3	0	7	1	5	8	1	15
	시설보호	0	2	3	2	7	0	2	2	1	5	0	2	1	0	3
	국가보훈	5	26	23	2	56	11	18	23	4	56	23	15	30	2	126
	계	36 (3.9)	95 (8.6)	89 (9.0)	24 (8.4)	244 (7.4)	41 (4.7)	54 (5.8)	64 (6.8)	5 (1.6)	164 (5.4)	39 (4.0)	54 (4.6)	77 (7.1)	6 (2.1)	176
기타		897	1012	899	262	3070	834	872	873	299	2878	929	1129	1009	286	3353
계		933	1107	988	286	3314	875	926	937	304	3042	970	1183	1086	292	3531

자료:서울시 내부자료

(3) 서울시립직업전문학교의 훈련과정

4개의 서울시립직업전문학교에는 전자통신, 정밀기계, 산업설비 등 33직종 62개 공과에 걸쳐 기능사양성과정이 설치되어있다. 서울시립직업전문학교의 훈련공과는 자영업자 및 취업희망자를 위한 직업훈련, 도시경제에 적합한 직업훈련, 서울형 전략사업을 위한 직업훈련으로 편성되어 있어, 제조업을 중심으로 한 산업인력양성에 중점을 둔 산업인력공단의 직업훈련과는 달리 훈련과정과 목적에서 차별성이 있고, 서울지역경제의 훈련수요에 잘 부응하고 있다.

<표 4-22> 서울시립직업전문학교의 훈련과정

학 교	과정별	직종	공과	훈련공과
서울종합	주간 1년	12	62	건축인테리어, 공예디자인, 광고디자인, 건축환경설비, 실내디자인, 자동차정비, 전자출판, 전산응용가공
	주간 6개월			의상디자인, 조리, 특수용접
	야간 6개월			건축인테리어, 광고디자인, 보일러, 의상디자인, 자동차정비, 전자출판, 조리, 특수용접
한남	주간 1년	7	16	멀티미디어, 조리, 폐션디자인, 한국의상디자인, 컴퓨터에니메이션
	주간 6개월			미용, 실내디자인제도
	야간 6개월			멀티미디어, 미용, 실내디자인제도, 패션디자인제도
상계	주간 1년	14	19	가스에너지기술, 비파괴시험기기운용, 공조냉동기계자동화, 웹프로그래밍, 자동차칼라디자인, 전자출판, 자동차차체수리, 전기시스템제어, 전자통신, 카일렉트로닉수, 컴퓨터광고인쇄
	야간 6개월			가스에너지기술, 보일러, 전기용접, 웹프로그래밍, 전기내선공사, 전자출판, 전자통신, 카일렉트로닉스
엘림	주간 1년	6	8	가구디자인, 미용, 자동차설비, 실내디자인, 조리, 웹마스터

자료:서울시 내부자료

<표 4-23> 서울시립직업전문학교 훈련과정 특성

구 분	훈련공과
자영업자 및 창업희망자를 위한 직업훈련	조리, 미용, 보일러, 자동차수리, 전기공사, 전기용접
도시경제에 적합한 직업훈련	실내디자인, 건축인테리어, 광고디자인, 공예디자인, 가구디자인, 전자출판, 컴퓨터광고인쇄
서울형 전략산업을 위한 직업훈련	멀티미디어, 전자출판, 컴퓨터애니메이션, 웹프로그래밍, 패션디자인

직종별 취업률을 살펴보면, 건축인테리어, 전산응용기계, 자동차정비, 한국의상디자인, 자동차칼라디자인, 공조냉동기계, 비파괴시험, 건축환경설비 등 전반적으로 건축, 자동차, 기계관련 직종의 취업률이 높은 것을 볼 수 있다. 다음으로 창업과 관련된 의상디자인, 미용, 조리 역시 취업률이 높은 것으로 나타났다.

반면, 서울시가 전략사업으로 선정한 컴퓨터 응용분야에 속하는 전자출판, 광고디자인, 웹마스터 과정의 자격취득률과 취업률은 저조하며, 단순기술 기능을 요하는 전기내선공사, 전자기기, 전기용접의 취업률 역시 저조한 것으로 나타났다.

<표 4-24> 2003년 직업훈련 공과별 취업률

단위: 명, %

과정	정원	지원	입학 인원	중도 탈락	수료 인원	자격 취득 (%)	취업 인원 (%)
서 울							
건축인테리어	120	262	136	1	135	27 (94)	114(85)
건축환경설비	30	34	32	1	31	30(97)	23(74)
광고디자인	120	160	130	4	126	34(28)	27(22)
보일러	60	73	62	3	59	45(77)	32(55)
실내디자인	40	58	46	2	44	42(95)	16(36)
의상디자인	140	222	153	2	151	55(35)	77(51)
자동차정비	120	230	140	1	139	89(64)	63(45)
전산응용가공	30	37	24	3	21	20(95)	17(81)
전차출판	120	186	125	5	120	63(54)	38(31)
조리	160	591	176	-	176	98(56)	93(53)
특수용접	120	112	98	4	94	54(57)	25(27)
한 남							
멀티미디어	90	257	99	7	92	77(84)	58(63)
미용	320	563	352	26	326	109(33)	232(71)
실내디자인제도	140	249	153	9	144	97(65)	73(51)
애니메이션	90	131	97	7	90	51(57)	54(60)
조리	120	480	132	5	127	99(76)	85(67)
패션디자인	120	317	132	8	124	75(61)	81(65)
한국의상디자인	110	170	121	6	115	83(74)	97(84)
상 계							
가스에너지기술	100	146	106	10	96	72 (73)	41(41)
공조냉동기계	40	50	43	4	39	37 (95)	31(79)
보일러	60	107	66	-	66	44(67)	31(47)

과정	정원	지원	입학 인원	중도 탈락	수료 인원	자격 취득 (%)	취업 인원 (%)
상 계							
비파괴시험기	40	55	40	3	37	35(95)	29(78)
웹프로그래밍	90	227	99	6	93	32(35)	21(23)
자동차차체수리	40	59	44	2	42	34(81)	23(55)
자동차칼라디자인	40	53	42	7	35	35(100)	26(74)
전기용접	60	80	66	3	63	30(48)	17(27)
전자출판	60	122	66	3	63	28(44)	6(9)
전기내선공사	60	141	66	3	63	30(48)	17(27)
전기시스템제어	40	53	41	11	30	28(93)	16(53)
전자기기	60	89	57	7	50	9(17)	4(8)
전자(통신)	40	52	37	2	35	28(80)	16(46)
전자출판	40	70	44	5	39	32(82)	15(38)
카일렉트로닉스	100	251	109	6	103	74(69)	39(37)
컴퓨터광고인쇄	40	58	44	7	37	30(81)	24(65)
엘 림							
가구디자인	40	41	34	2	32	29(91)	10(31)
미용	60	95	66	5	61	33(54)	41(67)
웹마스터	40	80	44	1	43	40(93)	13(30)
자동차정비	80	93	64	6	58	53(91)	47(81)
전산응용건축설계	40	52	40	8	32	29(91)	11(34)
조리(양식)	40	86	44	2	42	39(93)	27(64)

자료: 서울시 내부자료

2) 고용촉진훈련

고용촉진훈련은 중앙정부와 지방자치단체가 예산을 80:20의 비율로 부담하고 노동부의 실시예규에 따라서 지방자치단체가 시행하는 직업훈련사업이다. 고용촉진훈련의 체계를 보면, 노동부는 훈련계획, 예산배정, 훈련규정, 훈련비 기준에 관한 직업훈련 정책을 결정하고 있으며, 지방자치단체는 훈련실시계획의 수립, 예산의 구별 배정, 훈련기관 지정, 구 훈련실시에 대한 지도·감독업무를 하고 있다. 이렇게 고용촉진훈련은 노동부와 지방자치단체에 의해 2중으로 관리되고 있고, 지방자치단체가 모든 권한을 받

아 실시하는 훈련이 아니므로 지방자치단체의 재량권은 상당히 제한되어 있다. 따라서 업무추진의 일관성이 결여되고 행정수요를 낭비한다는 지적과 업무의 일원화를 추진해야 한다는 의견이 제기되고 있다(오세훈, 2002). 고용촉진훈련에 대한 제한된 재량권에도 불구하고 서울시는 시행주체이고 서울시민의 직업안정에 기여하는 효과가 있음을 감안할 때, 고용촉진훈련은 서울시의 직업훈련에서 중요한 위치를 차지하고 있다고 할 수 있다. 서울시의 고용촉진훈련 체계는 <표4-25>와 같다.

<표 4-25> 서울시의 기관별 고용촉진 훈련 업무체계

기 관	주요업무	비 고
노동부	-훈련실시를 위한 기본계획수립 -규정의 제정, 운영, 예산의 확보 및 시도배정 -훈련비 기준 결정 -시도 훈련실시상황의 조정 및 지도, 감독 업 무	
서울시	-훈련실시계획의 수립·시행 -예산의 구별 배정, 훈련기관 지정 -구 훈련실시상황 조정 및 지도·감독업무	-시·도 고용촉진훈련 조정협의회 운영
자치구	-훈련생 모집 및 선발 -훈련기관 추천 및 관리 -훈련수당 및 훈련비 지급 -훈련생 관리 및 취업알선	-시·군·구 고용촉진 훈련조정협의회 운영
지방노동관서	-훈련생 취업알선· 고용정보 제공 -훈련과정 승인	-시·군·구청장과 협조

자료: 노동부(2004), 고용촉진훈련사업시행요령

고용촉진훈련은 고용보험적용 사업장의 실직자를 제외한 서울시민을 대상으로 하고 있다. 구체적인 대상자는 실업자, 비진학청소년, 군전역자 및 1년 이내의 군전역 예정자, 국민기초생활보장법에 의한 수급권자(자활훈련대상자 제외), 모자복지법 제5조의 규정에 의한 보호대상자, 국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률 제29조의 규정에 의한 취업보호대상자이다. 고용촉진훈련은 이들의 취업능력을 제고하고 고용기회를 확대하는 한편, 산업현장에서 필요한 인력으로 양성하여 지역경제 발전에 기여하는데 목표를 두고 있다.

훈련직종은 산업현장에 필요한 우선선정직종 및 서울형 신산업 직종 중심으로 자동차 정비, 애니메이션, 멀티미디어 등 50개 직종에 대한 훈련을 실시하며, 훈련생 선발

시 훈련기관 및 자치구에서 사전 상담을 통하여 훈련적성을 고려한 후 훈련의지가 강한 훈련생을 선발하는 등 훈련대상자를 선정하고 있다.

서울시 고용촉진훈련의 실적을 <표4-26>에서 살펴보면, 훈련생은 매년 25%이상 중도탈락하고 있으며, 취업률 역시 1999년 34.2%, 2000년 37.6%, 2001년 32.6%, 2002년 21.2% 2003년 30.7%로 매우 낮다. 이러한 직업훈련 실적은 매해 5%이내 중도탈락율과 50%이상의 취업률을 보이는 서울시립직업전문학교에 비해서 효과가 저조한 것으로 나타났다.

<표 4-26> 고용촉진훈련 연도별 현황

단위:명, 천원

구분	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
훈련계획인원	8,095	5,475	2,000	2,364	1,269
훈련인원	11,483	7,350	2,652	2,546	1,268
사업예산	8,970	7,170	2,820	2,920	1,870
훈련기관	-	236	100	110	65
수료자	6,578	4,660	1,725	1,714	849
자격취득인원	- (26.7)	1,361(29.2)	410(23.8)	423(24.7)	259(30.5)
중도탈락인원	4,905(42.7)	2,690(36.6)	795(30)	690(27.1)	246(27.3)
취업인원	2,247(34.2)	1,424(37.6)	473(32.6)	250(21.2)	210(30.7)

서울시 내부자료

고용촉진 훈련 사업비는 매년 줄어들고 있으나 현재 우리나라 실업문제가 단기간에 해소되기 어렵고, 각급 지방 자치단체에서도 실업문제 해결이 정책현안으로 부각되어 있음을 감안할 때, 고용촉진훈련의 예산은 현재 수준을 유지할 것으로 전망된다.

3) 여성발전센타

국내 여성의 경제활동참가율은 50%대에 불과하기 때문에, 여성의 직업능력을 개발하고 활용하는 것이 사회적으로 중요하다. 서울시는 여성들의 경제활동참여 확대 없이는 선진국과 같은 국가경쟁력을 가질 수 없다고 보고, 직업교육과 취업확대에 역점을 두

고 있다. 서울시는 여성의 능력개발과 사회참여를 유도하고 직업교육을 통해 여성들의 경제력 향상을 지원하며 지역단위의 각종 여성복지서비스를 제공하는 공간으로 5개소의 여성발전센터를 설치·운영하고 있다. 특히 2004년부터 서울시는 정책의 초점을 여성의 취미·문화활동보다 취업훈련에 맞추고 운영과정의 70%이상을 직업훈련으로 편성하고 일반기술교육을 운영하고 있다. 서울시 여성직업교육을 담당하는 기관으로는 한남시립직업전문학교와 5개의여성발전센터, 15개의 여성인력개발센터[63]가 있으며, 이 중 한남만이 여성기능인을 양성하는 전문직업학교의 역할을 맡고 있다.

동부, 남부, 중부, 북부, 서부 등 5개의 여성발전센타의 일반기술교육은 서울특별시 거주 만 18세 이상의 여성[64]이면 누구나 신청할 수 있으며, 개설된 프로그램을 보면, 대체로 정보화와 관련된 과정들이 개설되어 있으며, 미용, 조리, 제과·제빵 등 여성이 쉽게 접근할 수 있는 과정으로 편성되어 있는 것을 볼 수 있다[65].

<표 4-27 > 서울시여성발전센터의 기술교육현황

구분	동부여성 발전센타	남부여성 발전센타	중부여성 발전센타	북부여성 발전센타	서부여성 발전센타
공예	쥬얼리 아카데미과정, 규방공예, 비즈공예, 꽃집경영	꽃집창업을 위한 플라워데코,	리본악세서리강사양성, 선물포장, 종이접기지도사, 퀼트강사양성, 퀼트소품, 플로리스트양성	규방공예, 매듭, 손뜨게, 크리스탈비즈, 토피어리,	꽃집창업반, 비즈공예전문가, 조화공예기능사자격반, 플로리스터, 헤어악세사리창업반
교양	문화기획, 리본연출, 디지털영상편집, 문화해설사, 동화구연지도자과정		병원코디네이터,예절강사양성	동화구연지도사, 리본연출과 선물포장	
문학예능	영상제작전문,				
정보화	인테넷쇼핑몰교실,드림위버홈페이지,일러스트레이션, 워드자격증, 엑셀/파워포인트	워드세서, 컴퓨터활용능력자격증, 엑셀.파워포인트, 포토샵일러스트, 플래쉬, 드림위버	e-biz쇼핑몰구축과정, 디지털영상편집과정, 웹디자인전문과정	컴퓨터기본, 워드자격증, 그래픽기초, 디지털카메라활용, ITQ엑셀, 컴퓨터활용능력자격증, 인터넷검색사, 포토샵,	엑셀파워포인트, 워드자격증, 이미지편집, 인터넷정보검색, 컴퓨터초급반, 컴퓨터활용능력반, 홈페이지제작

63) 현행 여성부에서 운영하고 있으나 내년부터 예산과 운영이 지방자치단체로 이양된다.

64) 정원의 20%이내 남성도 가능

65) 여성발전센터의 직업훈련과정은 <부록7> 참조

구분	동부여성 발전센타	남부여성 발전센타	중부여성 발전센타	북부여성 발전센타	서부여성 발전센타
정보				에니메이션플래쉬, 프리젠테이션기획과 제작, 전산세무기본	
건강	발마사지자격증반, 발관리			발관리	발관리전문가양성,
교사양성	독서글쓰기과정	글쓰기지도	글짓기, 독서지도사	글쓰기, 책읽기지도사, 주산식암산교사	독서지도사, 독서지도사전문가양성
미용	헤어연구, 헤어자격증반, 네일아트자격증반	헤어자격증, 헤어연구, 커트전문		메이크업, 피부관리사, 안면경락마사지, 네일아트, 아로마테라피, 헤어디자인자격증, 헤어연구	네일케어, 업스타일과 메이크업, 직장인피부관리, 커트전문, 피부관리, 헤어디자인자격반
의상	애완동물옷만들기, 홈패션, 현대의상,	한복초·중급, 현대의상, 의류수선		한국의상, 현대의상, 의류수선, 애견토탈패션	애견옷제작, 옷본제작, 의류수선, 전통한복, 현대의상
제과제빵	제과제자격증, 쿠키나라, 제과제빵창업대비반, 샌드위치만들기, 제과제빵만들기 특강	제과제빵자격증,		제과제빵자격증, 샌드위치전문	제과제빵자격증, 제과제빵창업반
조리	전문출장케터링, 폐백.이바지음식, 손님초대요리, 한식조리사자격증, 일식조리사자격증, 양식조리사자격증, 반찬/떡카페테리아	한식, 양식, 일식자격증, 생활요리, 계절저장음식, 전통요리		한식조리사, 양식조리사, 중식조리사자격증, 떡한과폐백반, 반찬전문	반찬전문, 일식·중식조리, 폐백조리, 한식조리
기타기술	오색한지공예	색채디자인, 전통공예초·중급, 간병인, 산후도우미, 홈패션, 생활퀼트, 기계자수초급		홈패션, 표구한지, 도배반, 간병인, 산모도우미, 텔레마케팅	간병, 산우조리, 홈패션
어학			일본어능력시험	한자지도교사	
창업				꽃누루미, 플로리스트, 창업전문교육	

자료: 해당 여성발전센타 웹사이트

4) 노인취업훈련센타

서울시는 1992년 이후 고령층(55세 이상)의 취업을 위해 13개 고령자취업알선센터를 민간에게 위탁하여 운영하고 있다. 취업알선 통계를 분석하여 기업수요가 있는 직종을 중심으로 체계적으로 취업훈련을 시행하기 위해 2004년 노인취업훈련센타를 개소하였다. <표4-28>의 노인취업센터의 현황을 살펴보면, 고령층 취업이 용이한 경비원, 청소원, 주차원, 가사도우미, 배달원 등 단순노무직종을 위주로 단기간 직업훈련을 시행하고 있다. 단순노무직 위주의 직업훈련은 최근 발생하는 파견직, 임시직, 시간직과 같은 저임금직종 구인수요와 일치한다. 노인취업훈련센터는 2004년부터 운영되었기 때문에 신뢰할 만한 취업률 통계는 없다. 다만 고령자취업알선센터가 동일 직종의 취업을 알선하였기 때문에 기존 통계로부터 취업률에 관한 정보를 유추할 수 있다. 2003년 구직자 4,785명 중 2,674명이 취업하여 취업률 55.9%를 보여주고 있다.

<표 4-28 > 노인취업훈련센타의 직업훈련 현황

훈련과목	일수	훈련내용	훈련인원	취업장소
경비원	4일	근무방법, 출입관리, 무인카메라시스템, 응급상황대처	160명 (연4회*40명)	학교, 빌딩, 아파트, 공장, 건설현장
베이비시터	4일	신생아 목욕, 분유, 건강관리	80명 (연2회*40명)	
환경관리원	4일	청소, 장비활용・관리	120명 (연3회*40명)	빌딩, 아파트, 숙박시설
차량/주차관리원	2일	친절교육, 주차관리, 자동차안전/응급조치	80명 (연2회*40명)	주차관리원. 운전직
배달원	2일	친절교육, 물품취급요령	120명 (연3회*40명)	택배회사
주유원	2일	친절교육, 위험안전교육, 주유방법	80명 (연2회*40명)	주유소
가사도우미	4일	조리, 세탁, 청소	80명 (연2회*40명)	
노인도우미	4일	조리, 세탁, 청소		
무역실무	4일	무역실무, 무역서류작성	24명 (연1회)	회사
번역				

자료: www.noinjob.or.kr

2. 민간부문의 직업교육훈련

민간직업교육훈련기관들은 「학업의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립되어 서울시교육청에 등록된 기술계학원으로서 모두 사설학원의 형태로 되고 있다. 이들 기관들은 제조업의 산업인력 양성기관이기 보다는 서울시에서 수요가 많은 소비자서비스인 사진, 패션디자인, 이·미용, 간호조무, 조리부문의 인력을 양성하거나 또한 서울에서 발달한 비즈니스서비스업인 컴퓨터, 인터넷 등 정보통신 분야와 통역, 산업디자인의 인력을 양성한다. 민간직업교육훈련기관의 훈련분야는 가장 큰 분야는 정보통신(46.9%)이다. 다수의 정보통신 사설직업기관의 존재와 공공직업훈련기관의 정보통신분야에서 취업률저조는 공공직업훈련기관의 정보통신 직업훈련의 실효성을 검토할 필요가 있음을 암시한다. 즉 공공의 정보통신분야 직업훈련은 민간교육과정과 중첩이 되는지 중첩이 된다면 경쟁력은 있는지를 분석하는 것이 필요하다.

<표 4-29> 서울시 민간직업훈련 직종 현황

구분	직종	개 수	비율
총계		992	100.0
간호보조술	간호조무	33	3.3
산업응용	건축디자인	1	0.1
	산업디자인	62	6.3
	미용·이용	135	13.6
	패션디자인	15	1.5
	보석감정	2	0.2
	분장	3	0.3
	사진	22	2.2
	조리·제빵	54	5.4
	주류	8	0.8
	피아노조율	2	0.2
	에니메이션	1	0.1
산업기반	건축·토목	29	2.9
	기계	5	0.5
	냉동·열관리	4	0.4
	도배	3	0.3
	전기·전자·통신	21	2.1
	항공	2	0.2
	공예	14	1.4
	의복·섬유	4	0.4
	병아리감별	1	0.1

구분	직종	개 수	비율
	애견관리	13	1.3
	안전관리	6	0.6
	자동차(항공)정비	11	1.1
	포장	1	0.1
	화공 및 세라믹	1	0.1
	환경기술	3	0.3
	비파괴검사	1	0.1
경영관리	금융・회계・경리	15	1.5
	부동산	11	1.1
	타자,속기	4	0.4
	승무원	3	0.3
정보처리	컴퓨터・인터넷・멀티미디어	414	41.7
	정보처리	11	1.1
	소트프웨어	16	1.6
	정보통신	25	2.5
문화관광	방송・영상・음반	12	1.2
	관광(딜러)・통역	20	2.0
	광고・출판	4	0.4

자료: 서울시교육청

제 3 절 서울시 직업훈련의 문제점과 개선방안

현재 서울시는 4개의 직업전문학교를 통해 실질적인 직업훈련을 실시하고 있다. 서울시 직업훈련사업의 기본취지는 국민기초생활보장법에 의한 수급자 등 저소득시민과 비진학청소년, 실업자, 기타 직업훈련이 필요한 시민에게 직업훈련을 실시하여 경제적 자립을 도모하고 서울지역 중소기업체에 부족한 산업기능인력을 양성·공급하여 지역경제 발전에 기여하는데 있다.

그러나 현행 서울시의 직업훈련은 다섯 가지 측면에서 검토할 수 있다. 첫째, 직업교육의 형평성과 관련된 문제이다. 공공재원을 사용하는 서울시의 직업훈련은 시장에서 자력으로 직업훈련을 받기 어려운 취약계층에게 제공되어야 한다. 서울시 직업훈련의 일차적인 목표는 저소득층과, 실업자 등을 대상으로 이들의 경제적 자립을 도모하는데 있기 때문이다. 그러나 서울시립직업전문학교의 지원자들은 대부분 일반인으로 구성되어 있어, 취약계층의 직업훈련은 저조한 것으로 나타나고 있다. 취약계층의 미진한 직업훈련 원인을 분석하고, 이들의 훈련과 취업을 연계하는 방안을 검토한다.

둘째, 서울시의 여성 직업훈련과 관련하여 여성발전센터의 역할을 증진시키는 것이 필요하다. 서울시는 여성의 인적자원활용이 중요함을 인식하고 여성발전센터의 교육과정을 문화취미활동에서 직업훈련으로 전환하였다. 그럼에도 불구하고 단기간의 훈련기간, 미흡한 훈련과정으로 취업성과는 미진하고 그나마 취업도 교육내용과 관계없는 단순노무직으로 한정되고 있다. 여성발전센터의 직업훈련을 집중화, 고도화하여 실질적인 직업훈련방안을 검토해 보고자 한다.

셋째, 조기퇴직과 이·전직이 빈번해짐에 따라 중고령자의 재취업이 중요하게 되었고 인구의 고령화로 인해 고령자의 노동시장 진입이 노동시장의 새로운 현상으로 대두되었다. 실제로 서울시립직업전문학교에 지원하는 중·고령자의 비중은 증가하고 있음에도 불구하고 직업훈련은 여전히 청년층을 대상으로 한 인력양성 위주로 진행되고 있다. 또한 서울시노인취업센터는 고령층이 고학력임에도 불구하고 기업수요가 있는 단순노무직 취업훈련만 시행하므로 노동력의 저급화를 초래하는 부작용이 있다. 그러므로 서울시립직업전문학교가 실시하는 중·고령자에게 적합한 훈련과정이나 방법을 모색할 필요가 있다.

넷째, 서울시 중소기업의 인력수급 실태를 살펴보면, 중소기업은 인력난을 겪고 있으며, 특히 전문인력의 부족이 가장 큰 문제임을 알 수 있다. 그러나 서울시립직업전문학교 수료생의 취업률은 50~60%에 불과해 노동수급의 불균형이 발생하고 있다. 이러한 불균형의 원인을 분석하고 그 해결책을 모색해 볼 필요성이 있다. 서울시립직업전문학교의 직업훈련이 기능인을 양성하는 1년 단기과정이기 때문에, 고도직업훈련이 요구되는 전문기능사를 양성하는 것은 어렵다. 그러므로 서울시가 중소기업이 필요로 하는 전문기능사를 양성하는 정책대안을 강구하는 것도 필요하다.

다섯째, 서울시립직업전문학교가 많은 청년층을 대상으로 한 직업훈련을 실시하고 있지만 취업성과는 미흡하다. 만일 청년층이 적령기에 취업을 하지 못하면 실업을 경험하거나 시간직·임시직으로 종사할 가능성이 높기 때문에 그들의 노동력이 유휴화되거나 저급화될 수 있다. 따라서 청년층을 적기에 노동시장에 진입시키는 것은 공공의 몫이라 할 수 있다. 청년층을 대상으로 한 맞춤형 중소기업컨소시움 양성훈련의 가능성을 분석하고 이를 통해 직업훈련이 취업으로 연계되는 방안을 제시한다.

1. 중소기업에 대한 인력공급

서울시 직업훈련사업의 목표 중 하나는 서울지역 중소기업에게 부족한 산업인력을 양성·공급하여 지역경제 발전에 이바지하는 것이다. 그러나 훈련수료생들의 미취업과 중소기업의 인력난이라는 수급상의 불일치가 여전히 존재하여, 서울시의 목표는 달성되지 못하고 있다. 국내경제의 가장 심각한 문제가 고용이고 중소기업의 고용흡수력이 매우 높은 것을 고려할 때, 중소기업의 순조로운 발전을 위한 인력공급은 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다. 따라서 중소기업청이 실시한 「2003년 중소기업 인력실태 조사보고서」를 토대로 중소기업 인력부족실태의 현황과 원인을 분석하고 서울시립직업전문학교의 훈련수료생을 중소기업취업과 연계하는 방안을 강구해 본다.

1) 중소기업 현황

<표4-30>를 살펴보면, 중소기업[66]은 2002년 전산업 고용의 86.7%를 차지할 정도로 국내 고용에서 그 위상은 매우 중요하다. 1999~2002년 기간 중 209만 명의 국내고용의 순증가 가운데, 중소기업의 고용은 272만 명 증가하고 반대로 대기업의 고용은 63만 명 감소하여, 중소기업의 고용비중은 매년 증가하고 있다. 서울시에서 중소기업 종사자는 2002년 약 260만 명으로 서울 전체 종사자의 81.3%를 차지하고 있다. 특히 국내 중소기업의 고용비중은 1999년 81.9%에서 2002년 86.7%로 지속적으로 증가하고 있고, 서울에서도 동기간 중소기업의 고용비중은 74.8%에서 81.3%로 급속히 증가하였다. 서울의 중소기업고용은 전국 중소기업고용의 약 25%를 차지하고 있다. 사업체수로 보면 중소기업은 전국과 서울에서 차지하는 비중이 각각 99.8%와 99.7%에 달할 정도로 압도적이다.

<표 4-30 > 중소기업의 고용현황

단위: 명, %

	1999년	2000년	2001년	2002년
전국	8,866,001 (81.9)	9,677,648 (83.9)	9,969,797 (85.6)	10,385,020 (86.7)
서울	2,164,750 (74.8)	2,461,879 (79.7)	2,570,897 (79.0)	2,600,820 (81.3)

자료: 중소기업중앙회 DB
*괄호안은 전사업체의 고용 중 중소기업이 차지하는 비중

<표 4-31 > 중소기업 사업체수 현황

단위: 명, %

	1999년	2000년	2001년	2002년
전국	2,769,012 (99.7)	2,854,081 (99.6)	2,871,951 (99.8)	2,948,171 (99.8)
서울	662,315 (99.5)	690,509 (99.5)	695,476 (99.7)	704,633 (99.7)

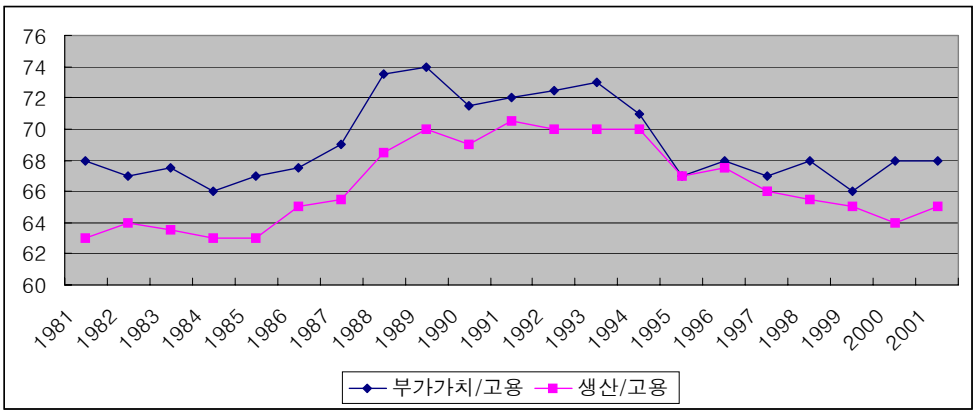
자료: 중소기업중앙회 DB
*괄호안은 전사업체의 수 중 중소기업이 차지하는 비중

중소기업이 차지하는 고용의 중요성에도 불구하고, 중소기업의 경영성과는 미흡하다. <그림4-5>의 중소제조업의 (부가가치비중/고용비중)지수는 1993년 73.0%를 기록한 이

66) 중소기업은 고용인원 300미만 사업장을 의미한다.

래 계속 하락하였고, (생산비중/고용비중)지수도 1993년 69.3%에서 2001년에 64.8%로 하락하였다. 이러한 중소기업의 생산성 하락현상은 중소기업과 대기업간 생산성 격차가 확대됨에 따라 발생하였다(중소기업청, 2003).

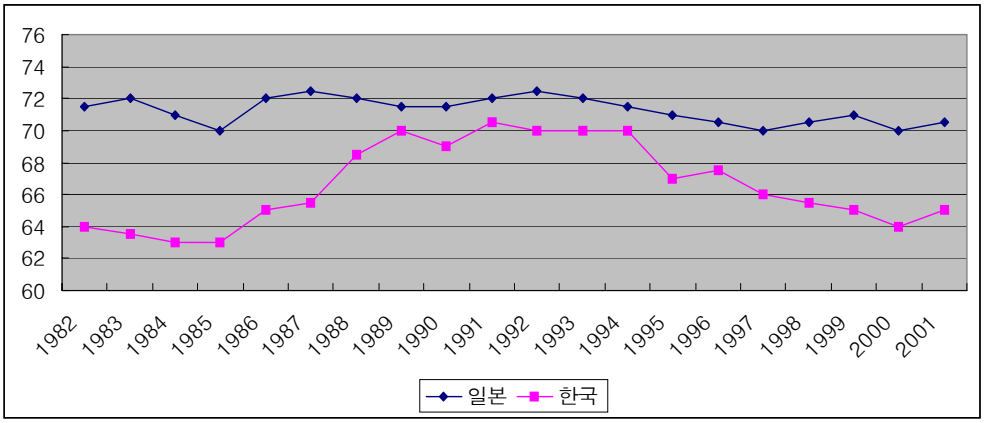
단위:%



자료: 『광공업통계조사보고서』,『중소기업 발전비전과 육성전략』 재인용

<그림 4-5> 중소기업 부가가치/고용비중 지수

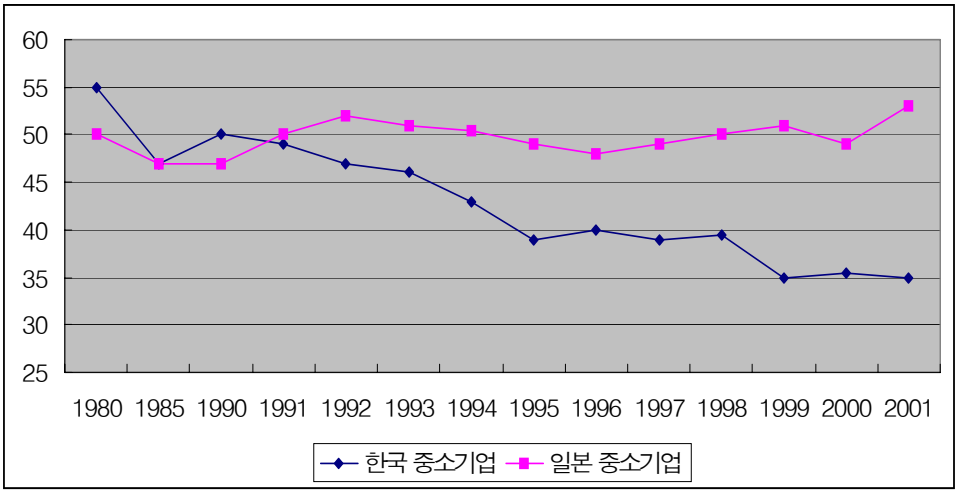
그러나 이러한 현상은 경제발전 경험이 유사한 일본에서는 발견되지 않는다. <그림4-6>을 보면, 일본 중소기업의 생산비중/고용비중 지수는 1982년 이후 대략 72.0%에서 안정세를 유지하고 있다. 또한 1997~2002년 대기업대비 국내 중소제조업의 1인당 부가가치는 38.4%에서 2002년 32.2%로 하락한 반면, 일본의 경우 49.0%에서 50.9%로 상승하였다<그림4-7>.



자료: 중소기업청(2003), 『중소기업 발전비전과 육성전략』 재인용

<그림 4-6> 한·일 중소기업의 생산비중/고용비중 지수 변화 비교

단위: %



자료: 중소기업청(2003), 『중소기업 발전비전과 육성전략』 재인용
주: 종업원 1인당 부가가치 노동생산성(각국 대기업=100 기준)

<그림 4-7> 한·일 제조 중소기업의 노동생산성 변화 추이

중소기업은 이러한 생산성부진과 더불어 인력난이라는 또 다른 어려움에 봉착하고 있다. 중소기업중앙회의 설문조사[67]에 따르면, 중소제조업은 최대 경영애로사항으로 인력난을 들고 있다. 부문별 애로사항을 보면, 인력난(21.7%), 내수부진(15.0%), 자금난(14.7%), 납품단가인하(12.7%), 고임금(12.3%)의 순으로 나타났다. 또한 <표4-32>에서 기업규모별로 보면 소기업과 중기업 모두 인력난을 가장 큰 애로사항으로 들고 있다.

생산성 제고는 고부가가치제품 개발과 노동생산성의 향상으로 달성될 수 있다. 이를 위해 숙련된 노동력이 필수적이고, 결과적으로 중소기업에 대한 인력을 공급하기 위한 직업훈련은 생산성제고와 인력부족 해소라는 두 가지 측면에서 매우 중요하다.

67) 2003년 『중소기업애로실태조사보고서』, 중소기업중앙회

<표 4-32> 중소기업의 경영애로 요인

단위:%

구 분	중소제조업	소기업	중기업
인력난	21.7	19.9	25.5
내수부진	15.0	16.0	12.9
자금난	14.7	16.7	10.3
납품단가 인하	12.7	13.3	11.3
고임금	12.3	11.9	13.2
물류비용 증가	8.0	7.2	9.7
수출부진	4.8	4.3	5.9
각종 준조세	4.6	5.2	3.2
각종규제	3.2	2.3	5.2
기술경쟁력저하	1.6	1.7	1.4
노사분규	0.7	0.5	1.3
기 타	0.6	0.9	0.1

자료: 중소기업중앙회, 『중소기업애로실태조사보고서』 2003.12

2) 중소제조업의 인력부족실태

2003년 국내 중소제조업의 종사자는 총 2,090천 명이며, 서울의 중소제조업 종사자는 250천 명으로 전국의 약 20%를 차지하고 있다.

<표 4-33> 지역별 중소제조업의 인력현황

단위:명, %

구 분	정 규 직	비 정 규 직	합 계
전 국	1,807,823 (86.5)	282,262 (13.5)	2,090,085 (100.0)
서 울	211,703 (84.6)	38,445 (15.4)	250,148 (100.0)
부 산	140,663 (87.5)	20,024 (12.5)	160,687 (100.0)
대 구	106,279 (90.5)	11,163 (9.5)	117,442 (100.0)
인 천	160,990 (91.5)	14,944 (8.5)	175,934 (100.0)
광 주	26,504 (86.0)	4,312 (14.0)	30,816 (100.0)
대 전	27,697 (86.8)	4,209 (13.2)	31,906 (100.0)

구 분	정 규 직	비 정 규 직	합 계
울 산	44,636 (87.2)	6,538 (12.8)	51,174 (100.0)
경 기	529,124 (85.0)	93,483 (15.0)	622,607 (100.0)
강 원	21,990 (79.6)	5,683 (20.4)	27,628 (100.0)
충 북	66,921 (88.0)	9,118 (12.0)	76,039 (100.0)
충 남	87,622 (87.7)	12,274 (12.3)	99,896 (100.0)
전 북	45,465 (85.8)	7,507 (14.2)	52,972 (100.0)
전 남	36,497 (76.8)	11,040 (23.2)	47,537 (100.0)
경 북	127,380 (89.1)	15,657 (10.9)	143,037 (100.0)
경 남	170,616 (86.3)	26,976 (13.7)	197,592 (100.0)
제 주	3,736 (80.0)	934 (20.0)	4,670 (100.0)

자료: 중소기업청 「2003년 중소기업 인력실태 조사보고서」

중소기업이 고용에서 차지하는 위상과 서울경제에 대한 기여를 감안할 때, 중소기업의 원활한 조업을 위한 적정한 인력공급은 중요하다. 그러나 최근 중소기업청의 실태조사를 보면 중소기업은 인력난을 경험하고 있다. <표4-34>에서 보면, 전국평균 중소제조업의 인력부족률[68]은 6.23%로 대기업의 8배에 달하고 있고, 서울은 평균보다는 낮으나 5.03%로 여전히 높은 수준이다.

68) 인력부족률은 부족인원/(현인원+부족인원)의 비율임.

<표 4-34> 지역별 중소제조업의 부족인원 및 인력부족률

단위:명, %

구 분	현재인원	부족인원	부족률
전 국	2,090,085	138,947	6.23
서 울	250,148	13,251	5.03
부 산	160,687	8,350	4.94
대 구	117,442	6,108	4.94
인 천	175,934	8,273	4.49
광 주	30,816	1,433	4.44
대 전	31,906	1,853	5.49
울 산	51,174	2,949	5.45
경 기	622,607	53,672	7.94
강 원	27,628	2,614	8.64
충 북	76,039	4,152	5.18
충 남	99,896	6,552	6.16
전 북	52,972	3,094	5.52
전 남	47,537	2,876	5.70
경 북	143,037	7,699	5.11
경 남	197,592	15,693	7.36
제 주	4,670	378	7.49

자료: 중소기업청 「2003년 중소기업 인력실태 조사보고서」

<표4-35>에서 중소제조업의 지역별·직종별 부족률을 살펴보면, 기능직과 단순노무직의 부족률이 각각 7.93%와 7.08%로 가장 높고, 전문가 및 기술직의 부족률도 각각 6.86%와 6.25%로 높다. 서울의 경우에는 특히 전문가 부족률이 9.57%로 모든 직종 가운데 가장 높고, 기능직 부족률은 7.5%로 그 다음을 차지한다.

<표 4-35> 2003년 중소제조업의 지역별 직종별 인력부족률

단위:명, %

	사무 관리직	전문가	기술직 및 준전문가	기능직	단순 노무직	서비스직	판매 관리직	합계
전 국	2.46	6.86	6.25	7.93	7.08	2.93	6.09	6.23
서 울	1.38	9.57	5.38	7.50	5.46	0.58	6.31	5.03
부 산	1.76	4.49	4.21	6.76	5.45	3.32	2.89	4.94
대 구	2.44	6.77	5.39	6.03	5.17	0.31	2.14	4.94
인 천	1.51	4.87	6.56	5.08	5.12	3.58	4.92	4.49
광 주	2.48	6.32	5.64	5.83	4.07	0.00	2.67	4.44
대 전	2.57	7.25	6.13	8.37	5.53	0.00	1.05	5.49
울 산	1.71	0.84	6.71	6.09	6.91	1.47	2.64	5.45
경 기	3.01	7.87	7.79	11.52	8.40	3.74	7.18	7.94
강 원	3.11	14.27	8.45	11.12	8.74	22.62	12.63	8.64
충 북	2.45	1.93	4.38	6.35	6.26	2.47	4.11	5.18
충 남	2.79	6.54	5.85	8.28	6.32	4.59	6.39	6.16
전 북	2.64	3.13	4.62	4.36	8.01	6.41	5.57	5.52
전 남	2.00	3.52	6.27	5.65	7.03	5.06	9.12	5.70
경 북	3.60	5.86	5.03	5.59	5.50	1.16	5.12	5.11
경 남	3.01	5.10	6.21	8.11	9.52	1.01	6.69	7.36
제 주	3.51	5.60	7.07	9.36	8.86	3.45	9.31	7.49

자료: 중소기업청(2003) 「2003년 중소기업 인력실태 조사보고서」

<표 4-36>에서 알 수 이듯이 가장 인력부족률이 높은 기능직은 전국에서 52.2천 명, 서울에서 4.6천 명이 부족한 실정이다. 따라서 서울시립직업전문학교가 기능공을 양성하여야 한다는 취지는 매우 적합하고, 직업훈련생 총계 3.3천 명의 취업은 외견상 가능한 것으로 보인다. 그러나 직업훈련생의 취업률이 50~60%에 그치는 것은 인력의 수요와 공급에 불일치가 있기 때문이며, 따라서 이를 분석하고 개선방안을 제시하는 것이 시급하다.

한편 기능인력의 직종별 부족을 살펴보면, 전국적으로 기계부문이 15천 명으로 부족인원이 가장 많지만, 서울에서는 섬유·의복부문이 2.4천 명으로 타 부분보다 인력난이 심하다. 이점은 서울시가 섬유·의복업계와 인력난 해소에 관하여 정책협의를 하고 이를 직업훈련에 반영하는 것이 중요하다는 것을 알려준다.

<표 4-36 > 기능직인력의 지역별, 직종별 부족인원 현황

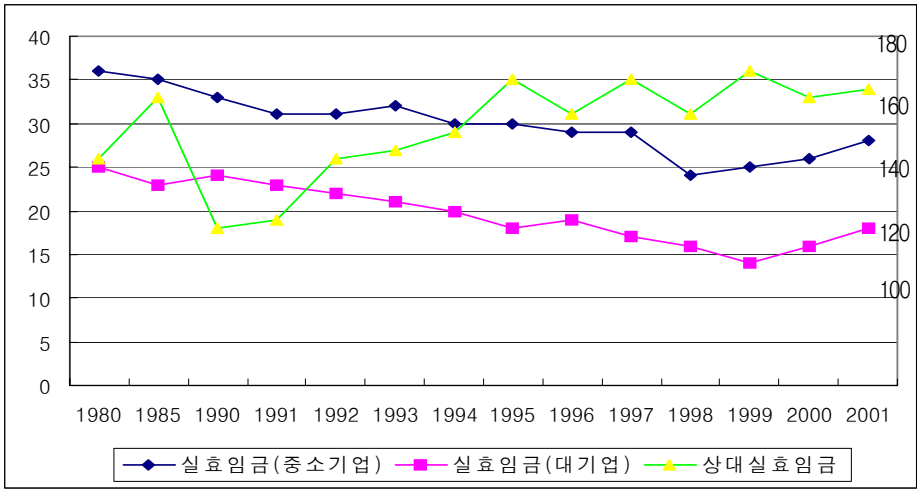
단위: (명)

구 분	전기 전자	기계	재료	화학	섬유 의복	식품 가공	인쇄 목재 공예	운전 운송	정보 통신	기타	전 체
전 국	6,361	15,011	10,978	5,346	7,480	1,663	2,856	635	162	1,714	52,206
서 울	348	662	370	199	2,401	26	315	24	0	254	4,599
부 산	259	1,023	855	690	532	30	253	1	37	104	3,784
대 구	138	1,675	329	271	125	79	135	44	0	63	2,859
인 천	331	1,134	1,314	325	325	7	359	71	0	73	3,939
광 주	38	290	103	29	65	0	0	10	22	6	563
대 전	50	215	127	81	137	4	30	19	15	13	691
울 산	44	308	654	32	27	1	20	10	0	99	1,195
경 기	3,540	5,521	4,800	2,330	2,085	369	1,128	194	85	380	20,432
강 원	31	134	59	30	67	153	75	21	0	69	639
충 북	295	369	190	186	177	41	50	9	3	38	1,358
충 남	421	745	277	416	272	132	161	48	0	95	2,567
전 북	31	188	66	130	229	7	63	0	0	14	728
전 남	71	111	144	96	21	201	38	30	0	36	748
경 북	309	524	278	243	649	178	99	43	0	173	2,496
경 남	452	2,100	1,388	272	368	425	113	104	0	283	5,505
제 주	3	12	24	16	0	10	17	7	0	14	103

자료: 중소기업청(2003) 「2003년 중소기업 인력실태 조사보고서」

중소기업청이 조사한 인력부족의 원인을 살펴보면, 전국적으로는 중소기업기피, 열악한 작업환경, 회사소재지와 같은 업무환경 요인이 46.5%로 약 절반을 차지하였으며, 저임금으로 인한 임금조건 불일치가 25.8%를 차지하였다. 그러나 인력정보부족은 6.7%를 차지하여 일반적으로 우려하는 불완전한 인력시장정보에 의한 인력부족은 그리 심하지 않다. 반면 서울에서는 업무환경이 33.3%, 임금조건 불일치가 41.9%를 차지하였다. 이처럼 인력난의 최대요인으로 저임금을 들고 있지만, 문제는 중소기업이 원활한 인력조달을 위해 임금을 인상할 여력이 없다는 것이다. <그림4-8>에서 보여주듯이, 중소기업의 명목임금은 대기업보다 낮지만, 부가가치 생산성을 감안한 실효임금은 중소기업이 대기업을 상회하고 있다.

단위: %



자료: 중소기업청(2003), 『중소기업 발전비전과 육성 전략』 재인용

<그림 4-8 >중소기업과 대기업의 실효임금 변화 추이

전국적으로 중소기업은 인력난 타개책으로 생산자동화(35.9%), 외국인고용(18.7%), 여성고용(11.2%)을 순차적으로 고려하고 있다. 특히 서울에서는 여성인력 활용방안이 15.2%로 비교적 높다. 정부의 인력지원활용 실태를 보면, 전국적으로는 중소기업의 21.7%만 활용한다고 응답하여 활용도가 매우 낮아, 정부의 중소기업 인력지원시책은 만족스럽지 못하다고 평가된다. 특히 활용형태를 보면, 장기간 체계적으로 인력을 확보할 수 있는 병역특례와 외국인연수가 49.3%와 53.0%로 큰 비중을 차지하고 있지만, 대학생연수, 인턴사원, 근로환경개선과 같은 단기적인 정부의 시책은 8.2%, 12.6%, 14.2%로 그 효과가 미흡하다. 서울의 경우는 중소기업의 90.5%가 정부 인력지원시책을 활용하지 않는다고 응답하여, 기존 지원책이 서울시의 중소기업특성에 적합하지 않아 실효성이 없는 것으로 판단되며, 따라서 서울시의 특성에 맞는 체계적이고 장기적인 인력지원시책을 마련하는 것이 시급하다.

중소제조업 인력난의 본질적 원인은 해당 업종분야의 훈련수료생의 부족에 의한 공급부족보다는, 기업의 열악한 업무환경과 임금수준으로 조사되었다. 그러므로 중소기업에 인력을 공급하기 위한 직업훈련만으로는 중소기업 인력난을 해소시킬 수는 없고, 생산성제고를 통한 임금인상, 복리후생개선, 작업환경개선 등 중소기업의 전반적인 발

전방향과 연계되어야 한다.

3) 중소기업인력난 해소를 위한 직업훈련정책

중소기업의 인력난 해소를 위해서는 근본적으로 생산성 향상과 임금상승이 필요하다. 이를 위해서 장기적으로 혁신역량의 강화와 대기업·학교·연구소 연계를 통한 기술개발체제를 구축하여 생산성을 제고하고, 신제품을 개발하여야 한다. 그러나 현재 서울시립직업전문학교 수료생의 미취업 상황과 중소기업의 인력부족난이라는 수급불균형이 존재하고 있으므로, 이에 대한 단기적인 처방책도 시급하다.

단기적인 처방책으로 고려할 수 있는 안으로 첫째, 중소기업 수요중심 교육을 실시하는 것이다. 훈련생 선발과 직업훈련과정에 수요기업이 참여하고, 훈련기간 중 기업 OJT를 실시하고, 수료 후 해당기업에 취업을 하는 것이다. 앞서 말한 것처럼 중소기업은 임금지불에 대한 여력이 부족하므로 서울시가 연고 중소기업이 훈련수료생을 고용한다면 일정기간 고용보조금[69]을 지급하는 인센티브를 고려할 수 있다.

둘째, 중소기업의 재직자 훈련을 실시하는 것이다. 중소기업은 전문기술직의 인력난을 경험하면서도 재정이 취약하기 때문에, 재직자의 훈련률은 매우 낮은 이중성을 보이고 있다. 제4장에서 재직자 직업훈련 현황을 살펴보았듯이, 대기업에 비해 중소기업의 훈련참여가 저조한 것을 확인할 수 있다. 중소기업의 재직자가 서울시립직업전문학교 또는 서울시의 후원으로 서울소재 기능대학에서 기능인 또는 전문기능사 교육을 받을 수 있도록 교육비를 지원하는 방안을 고려할 수 있다[70]. 또한 중소기업은 미진한 재직자훈련의 사유로 대체인력 부족을 들기 때문에[71], 중소기업이 재직자 훈련을 실시

---

69) 고용보조금은 정부가 시행할 수 있는 가장 적극적인 노동정책중의 하나이다. 노동부는 현재 고용보험의 예산에서 고용보조금을 지급하고 있다. 그러나 서울시는 일반회계에서 고용보조금을 지급할 수밖에 없다. 고용보조금의 부정적인 효과로 사중손실(deadweight loss), 대체효과(substitution effect)가 지적된다. 그러나 중소제조업은 인력난을 겪고 있으나 낮은 임금수준으로 채용의 어려움을 갖고 있기 때문에, 고용보조금으로 인한 직업훈련생 채용은 사중손실과 대체효과를 수반하지 않는다. 중소제조업과 직업훈련생이라는 특정계층을 대상으로 하는 고용보조금은 부정적인 효과를 수반하지 않고, 고용효과와 중소기업지원이라는 이중의 목표를 달성할 수 있는 방안이다.

70) 기능대학은 12개월 이상 산업체 근무경력자를 특별전형으로 모집한다.

71) 노동연구원의 『고용보험사업 추진방향에 관한 실태조사』(1994)에 의하면 직업훈련의 애로사항으로 인력차질(20.8%), 훈련비용(13.4%)를 들고 있다.

하고 대체인력 확보수단으로 서울시립직업학교 수료생을 채용한다면, 서울시는 교육비용이나 인건비의 일부를 보조하는 방안을 고려할 수 있다. 이를 통해 중소기업의 전문인력 확보와 수료생의 취업률을 제고하는 이중의 성과를 거둘 수 있다.

앞에서 제시한 훈련수료생 취업, 재직자의 직업교육, 중소기업에 대한 재정지원을 연계하기 위해, 서울시는 중소기업 컨소시엄과 함께 인적개발과 고용에 관한 전반적이고 장기적인 발전방향을 수립하는 것이 바람직하다. 이를 효율적으로 실천하기 위해서는 중소기업, 서울시, 훈련생이 훈련과 고용에 관한 사회협약을 체결하는 것이 바람직하다. 그러나 과거 중소기업이 시장여건의 변화를 이유로 준수하지 않아, 일종의 사회협약이 유명무실한 사례도 있었다. 이에 대한 보완책으로 현행 고용보조금을 중소기업의 사회협약준수와 연계하여 인력난해소, 재직자향상훈련, 서울시립직업전문학교 수료생의 취업이라는 다중의 성과를 거둘 수 있다.

중소기업의 인력난을 해소하고 성공적인 취업률을 달성한 실시된 중소기업직업훈련컨소시엄 사업을 살펴보기로 한다. 노동부는 2001년 이후부터 대기업 훈련원 혹은 공공직업훈련원이 중소기업과 연계하여 중소기업직업훈련컨소시엄 사업을 실시하면 지원을 하였다. 이 사업은 신규인력 양성훈련과 재직근로자를 위한 향상훈련을 모두 실시하고 있다. 2003년 컨소시움 양성훈련의 취업률은 70.5%로 동년 실업자훈련 취업률 35.0%에 비해 월등히 높고, 재직자 향상훈련의 수료율 역시 고용보험에 의한 재직자 훈련수료율 83%(2002년 6월)에 비해 높다.

<표 4-37> 2003년 중소기업직업훈련컨소시엄 사업현황

단위: 명, %

구분		훈련인원	수료자(율)	취업자(율)	참여기업수
총계	합계	22,511	20,422(90.7)	1,941	8,374
	양성훈련	3,931	2,755(70.0)	1,941(70.5)	1,292
	향상훈련	18,580	17,677(95.0)		7,082
대기업-협력업체	양성훈련	3,931	2,755(70.5)	1,941(70.5)	1,292
	향상훈련	9,965	9,859(98.9)		3,972
사업주단체/공공훈련기관-중소기업컨소시엄	향상훈련	8,615	7,808(90.6)		3,110

자료: 중소기업직업훈련컨소시엄 안내소책자, 노동부

양성훈련의 성공적인 사례를 위해 대우조선해양과 협력업체들로 구성된 중소기업직업훈련컨소시엄을 살펴보기로 한다. 조선업계는 전형적인 3D업종으로 협력업체인 중소기업은 만성적인 기능공부족 현상을 겪고 있었다. 중소기업은 단순인력을 채용한 후 이들이 대우조선 훈련원의 맞춤식 훈련과정을 이수한 후 작업현장에 투입하였다. 특히 정부지원에 의한 훈련기간 동안의 임금지급은 소득상실 때문에 훈련을 기피하였던 저소득자들이 참여하는 요인이 되었다.

중소기업직업훈련컨소시엄 사업 성공사례

(주)대우조선해양과 협력업체

컨소시엄 참여전

- o 조선업종 취업기피로 중소기업 인력부족현상 지속
- o 인력개발에 대한 투자 미흡으로 인한 기업경쟁력 약화 초래

컨소시엄 참여 및 지원

- o 협력회사의 부족인력과 훈련에 대한 수요조사, 분석을 통해 훈련계획 수립
- o 맞춤식 훈련프로그램 및 훈련교재
- o 교육기간 중 발생된 협력회사 직원에 대한 임금지원
- o 훈련실적

구분		1차(01.7~02.6)	2차(02.7~03.12)
양성훈련	훈련실적	725명	1,038명
	취업인원	690명	734명

컨소시엄 참여후

- o 중소기업의 교육훈련비용 절감 및 교육훈련 관련 행정업무 대행 등을 통해 교육훈련 참여기회 확대
- o 대기업과 협력업체간 파트너쉽 구축
- o 현장인력 수요를 반영하는 양성인력의 안정적 공급으로 인력난 해소 기여
- o 협력업체 근로자 직무능력향상훈련 실시로 대기업의 축정된 생산기술 전수

<그림 4-9> 중소기업직업훈련컨소시엄 사업 성공사례

2. 저소득계층에 대한 직업훈련

일반적으로 저소득 취약계층은 자력으로 직업훈련을 받지 못한다. 공공기관은 이와 같은 사회적으로 불균등한 직업훈련공급을 교정하고자 직업훈련을 실시하고 있다. 그러한 의미에서 서울시 직업훈련사업 목표의 하나는 생활보호대상자, 장기실업자 등 저소득 취약계층에게 직업훈련을 제공하여 경제적 자립을 돕는 것이다. 그러나 앞서 언급되었듯이 시립직업전문학교에 등록한 저소득 취약계층은 소수에 불과하고 대부분은 일반시민이기 때문에 서울시는 예산을 투입하고서 계획한 목표를 달성하지 못하고 있는 실정이다. 국내 저소득 취약계층의 실태파악 및 이들 계층의 미진한 직업훈련의 원인을 분석하고, 마지막으로 이들의 직업훈련참여율을 제고하기 위한 정책방안을 도출하고자 한다.

1) 저소득계층 발생원인과 직업훈련에 대한 접근법

외환위기 이후 일자리 감소와 노동시장 유연화에 따른 불완전취업의 증가 때문에 근로빈곤층 또는 저소득 근로소득자가 급증하였다. 빈곤의 문제가 단순히 실업빈민층을 넘어서 불완전취업상태에 있는 취업빈곤층에까지 확대되었다. 이들의 생활형태를 보면 상당수가 도시빈민이며, 취업상태로는 정규직보다는 중소・영세사업장의 임시・일용직이거나 영세자영업자들이다(이장원,2000).

현재 노동시장에서 제조업을 중심으로 일자리는 사라지고 있고, 잉여 노동력이 기타 분야에서 창출되는 일자리로 즉각적으로 흡수되지 않는 구조적 변화를 맞고 있어 결과적으로 실업문제가 야기되고 있다. 그러나 이러한 상황 속에서 노동시장의 유연화를 통해 저임금・임시직의 일자리를 양산한다면, 외형적인 실업문제는 해소되는 것처럼 보이나 근로빈곤층이라는 새로운 문제에 봉착하게 될 것이다. 현행 고도산업사회에서의 노동시장은 숙련기술・다기능을 가진 노동자를 원하는 데 반해, 많은 저소득 근로능력자들은 이러한 조건을 갖추지 못하고 있다. 그러므로 이들 비숙련・저숙련 근로능력자들은 열악한 일자리에 접근할 수밖에 없게 되어 핵심부의 노동자와 주변부의 노동자들 사이에 양극화가 심화되는 결과를 초래하게 될 것이다(Rodrik, 1997).

노동시장의 변화로 인해 발생한 실업자, 저소득근로자와 같은 저소득계층의 경제사정을 개선하기 위해 선진 주요국은 직업훈련을 통한 취업촉진정책을 실시하였다. 미국

을 비롯한 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드와 같은 앵글로색슨 국가들은 모럴해저드 같은 기존 복지제도의 부정적인 측면을 극복하기 위해 노동시장의 유연화와 근로연계형복지정책[72](workfare)을 추구하였으나, 저임금·불완전고용 같은 부작용을 초래하여 저소득 근로자의 자활을 근본적으로 성취했다고 보기는 어렵다(Gilbert et al. 2001). 반면 1990년대 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아 국가들은 노동시장의 유연화라는 시장접근방식보다 사회적 투자라는 접근방식을 택하였다. 이 접근방식은 인적자본개발과 고용창출과 같은 프로그램을 개발하여 기존 사업보장체계의 극단적인 해체를 동반하지 않고 저소득계층의 취업을 추진하는 것이다. 이러한 스웨덴의 사회적 투자 접근방식은 사회보장체계를 확장한 반소외정책(social inclusion policies)이고, 2000년대 들어서 어느 정도 긍정적인 성과를 거두었다.

저소득 근로능력자의 취업촉진정책은 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫째, 취업촉진정책으로 공공부조, 복지서비스, 고용서비스, 조세제도 등을 연계하는 통합시스템을 들 수 있다. 예를 들어 다양한 통합시스템제도를 가지고 있는 서구의 경우, 미국의 근로연계형복지정책(workfare)과 유럽의 실직빈곤층에게 직업훈련, 소득보전, 기타 복지서비스를 통합적으로 제공하는 반소외정책(social inclusion policies)이 이에 해당한다. 둘째, 통합시스템이 잘 구축되어 있을지라도, 전달체계시스템이 수반되지 않는다면 목적을 달성할 수 없다. 예를 들면 영국은 전달체계시스템인 job center plus를 건립하여 급여, 복지, 고용지원을 원스톱-서비스로 제공하고 있으며 프랑스는 고용사무소(ANPE)와 급여사무소(CAF)의 연계성을 강화하는 방향으로 전달체계를 개편하고 있다(정주연, 2003).

2) 국내 저소득계층 현황

외환위기 후 국내 소득불평등도와 빈곤률[73]이 크게 악화되어, 경제협력기구(OECD) 회원국 중 최상위권에 속하고 있다[74]. 절대빈곤가구 비율은 1996년 5.91%에서 2000년 11.46%로 크게 높아졌고, OECD 회원국 가운데 멕시코(16.3%)보다 낮을 뿐, 헝가리 폴란드 등 나머지 회원국보다 높은 것으로 나타났다.

---

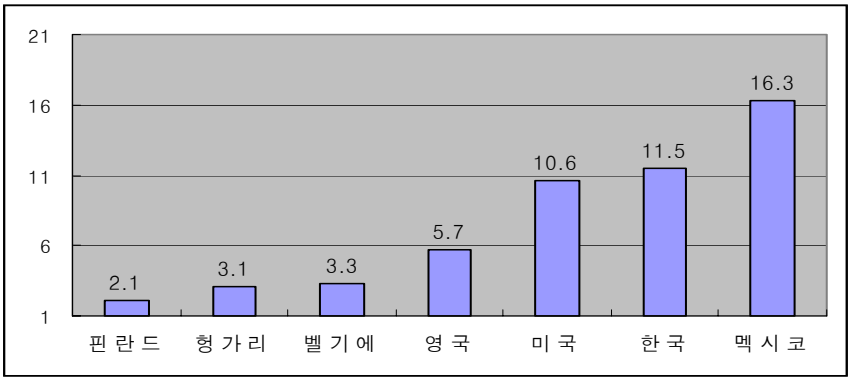
72) 근로연계형복지정책은 생계보조금과 직업훈련을 강제로 연계한 정책임

73) 빈곤가구수/전체가구수*100, 빈곤가구는 국민기초생활보장법이 정하는 4인 가족 최저생계비 기준 월102만원에 미달하는 가구임.

74) 한국개발연구원(KDI), '소득분배 국제비교를 통한 복지정책 방향', 2003.10.

한편 한번 빈곤층에 들어가면 벗어나기 어려운 '빈곤의 함정(poverty trap)'에 빠졌다는 주장도 제기되고 있다[75]. 최저생계비 이하로 생활하고 있는 빈곤층가구가 빈곤에서 벗어날 확률은 6%에 불과한 것으로 나타났다. 반면, 차상위저소득층[76]이 국민기초생활수급보호 대상에 진입할 확률은 외환위기 전(1994~1996년) 14.5%에서 외환위기 후(1998~1999년) 20.2%로 증가하였다.

단위%



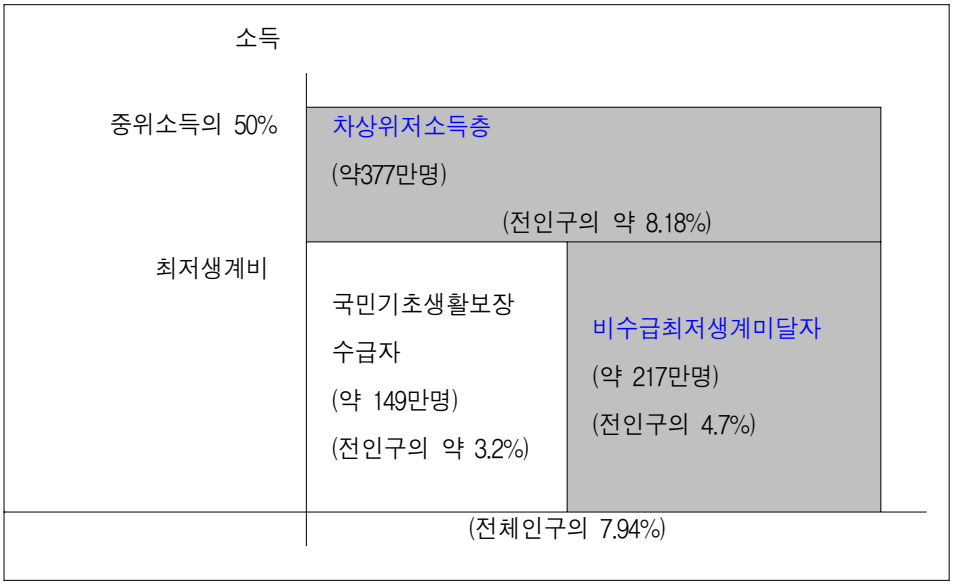
* 가처분 소득이 중위소득의 40%이하이면 빈곤층으로 분류
자료: 한국개발연구원, '취약계층 보호정책의 방향과 과제', 2004.6.

<그림 4-10> 2000년 빈곤률 국제비교

OECD의 정의와는 다르게, 국민기초생활수급보호대상자 이외에 불안전한 취업을 하고 있는 비수급 최저생계비미달자와 차상위저소득층을 빈곤층이라고 정의하기도 한다(노대명, 2003a). 2000년 통계청의 가구소비실태조사에 의하면, 국민기초생활수급자가 전체인구의 3.2%로 약 150만 명, 비수급 최저생계비미달자가 4.7%인 217만 명으로, 최저생계비에 미달하는 인구는 약 377만 명에 해당하고 인구의 7.9%가 된다. 최저생계비는 상회하지만 중위소득의 50%이내의 차상위저소득층이 8.2%로 377만 명이 있다. 최저생계비 미만 인구와 차상위저소득층은 743만 명으로 총인구의 16.1%를 차지한다. 2004년 6월 현재 국민기초생활보장법상의 국민기초생활수급자는 139만5천명으로, 전년동월의 134만2천명에 비해 5만3천명, 3.9%가 증가된 것으로 집계되었다.

75) 한국개발연구원(KDI), '취약계층 보호정책의 방향과 과제', 2004.6.

76) 차상위저소득층은 국민기초생활보장법이 정하는 4인가족 최저생계비기준 월 102만의 120% 이내인 가구를 지칭한다. 그러나 연구에 따라서는 중위소득의 40% 혹은 50%이내인 가구를 지칭하기도 한다.



<그림 4-11> 빈곤층 및 공공부조 수급자 규모(2000년 기준)

자료: 통계청(2001),『가구소비실태조사』, 노대명 외(2003b)「2002년 저소득층 자활사업 실태조사」, 보건사회연구원 재인용

<표 4-38> 국민기초생활수급보호대상자 연도별 현황

단위: 만명

연도	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
인원	148.3	141.9	135.1	134.2	139.5

자료: 보건복지부

서울의 기초생활수급자를 포함한 빈곤층에 관한 체계적인 통계는 없다. 앞의 전국 자료에 의한 빈곤층 비율과 서울시의 인구비중을 고려하여 추산하면 2000년 기준 79만 명으로 추산 할 수 있다. 그러나 허선(2004)은 서울지역의 높은 생계비를 반영하여 빈곤계층을 인구의 12.4%인 1,193천명으로 추정하였다. 또한 기초생활수급자, 공공임대주택거주자, 쪽방거주자를 토대로 부분적으로 빈곤층 인구를 추계할 수도 있다. 현재 2004년 4월 현재 서울시의 기초생활수급자는 16만 2천명으로 전국의 11.6%를 차지하고 있다. 그 밖에 빈곤층 거주자로 간주할 수 있는 공공임대주택거주자[77] 가구가 11만

77) 공공임대주택거주 자격은 기초생활수급자, 저소득모자가정, 재개발 철거세입자, 도시근로자 월평균소득 50%이내인 자로서 저소득인구의 정의에 부합한다.

3천호, 쪽방거주자가[78] 약 3천명으로 빈곤계층을 약 60만 명으로 추정할 수 있다[79].

<표 4-39> 서울시의 기초생활보장수급자 현황 (2004년 4월)

단위: 명, 가구

자치구	총계(A=B+C+D)		수급자별 현황					
			일반수급자(B)		특례수급자(C)		시설수급자(D)	
	가구	인원	가구	인원	가구	인원	시설수	인원
총계	83,960	162,219	81,414	147,073	2,546	3,366	126	11,780
종로구	1,797	3,540	1,724	2,444	73	79	6	1,017
중구	1,840	2,959	1,819	2,865	21	25	3	69
용산구	1,972	2,993	1,944	2,705	28	31	6	257
성동구	3,030	5,444	2,916	5,254	114	140	1	50
광진구	2,061	3,388	1,995	3,307	66	81	0	0
동대문구	3,798	6,679	3,675	6,360	123	157	4	162
중랑구	4,353	8,135	4,207	7,759	146	164	2	212
성북구	3,118	5,236	3,072	4,901	46	52	8	283
강북구	4,133	7,581	4,009	7,355	124	174	1	52
도봉구	1,709	3,031	1,678	2,897	31	36	1	98
노원구	9,025	19,466	8,879	18,448	146	222	10	796
은평구	4,048	10,420	3,943	6,689	105	148	9	3,583
서대문구	2,592	4,472	2,552	4,301	40	48	3	123
마포구	2,742	5,061	2,640	4,692	102	166	5	203
양천구	3,019	5,685	2,896	5,131	123	156	4	398
강서구	8,861	18,170	8,314	17,008	547	800	8	362
구로구	3,074	5,665	2,975	5,278	99	126	8	261
금천구	2,646	4,834	2,559	4,586	87	110	2	138
영등포구	3,159	5,645	3,068	5,036	91	146	10	463
동작구	2,574	5,879	2,468	4,420	106	123	9	1,336
관악구	4,336	8,127	4,210	7,665	126	151	5	311
서초구	1,415	2,612	1,400	2,455	15	18	2	139
강남구	3,826	7,756	3,798	7,407	28	32	5	317
송파구	2,167	4,119	2,091	3,673	76	84	4	362
강동구	2,665	5,079	2,582	4,437	83	97	7	545

자료:서울시 내부자료

78) 쪽방거주자 자료는 <부록9> 참고

79) 가구당 인구를 4인으로 계산함

이들 빈곤층 중 비수급 및 차상위저소득층의 상당부분을 차지하는 근로빈곤층은 다음과 같은 이유로 사회보장체계 내에서 사회보험과 공공부조의 사각지대에 놓여있다. 첫째, 이들 대부분이 비정규직 노동자 혹은 영세사업자로 사회보험혜택에서 제외될 가능성이 높기 때문이고, 둘째는 사회보험을 비롯한 소득보장체계가 미비한 상황에서 공공부조를 통해 근로빈곤층의 소득을 보장하기에는 재정적으로 한계가 있기 때문이다. 소득이 최저생계비를 간신히 초과하는 차상위저소득층의 규모는 적지 않기 때문에, 경제적 지원을 기초생활보장제도의 확대라는 방법을 통해 해결하기에는 재정적으로 어렵다(노대명, 2003b). 그러므로 근본적인 문제를 해결하기 위해서는 직업훈련과 구직알선 같은 적극적인 노동시장 복귀정책을 통해 이들이 안정적인 직업을 갖도록 정책대안을 모색해야 할 필요가 있다[80].

3) 서울시 저소득 근로능력자의 직업훈련 문제점

앞에서 살펴보았듯이 저소득계층을 대상으로 한 서울시의 직업훈련은 매우 저조하다. 전국적으로도 2003년 6월 자활사업은 약 135만 명에 달하는 기초생활보장 수급자 중 30만 명에 해당하는 근로능력자를 대상으로 추진되고 있으나, 실질적으로 자활지원을 받는 근로능력자는 3만5천명에 불과하다(노대명, 2003b). 노대명(2003a)은 설문조사를 통해 저소득 근로능력자의 특성과 직업훈련과 관련된 복지수요를 조사하여 이들의 직업훈련 활성화방안을 제시하였다. 마찬가지로 본 연구에서 서울시의 저소득층 근로능력자 직업훈련의 문제점을 살펴보기 이들을 대상으로 서울시립직업전문학교의 직업훈련 미참여 원인을 파악하고, 직업훈련을 활성화하기 위한 대안을 도출하고자 한다.

(1) 조사 대상과 특성

조사대상은 서울시 기초수급대상자를 포함한 저소득층을 대상으로 무작위추출을 통해 각 구별로 대상을 선정하였다[81]. 응답자의 구성을 보면, 표<4-40>에 나타난 바와

80) 기초수급대상자들은 상당수가 근로능력이 부족하고 사회보험의 수혜를 받기 때문에 직업훈련의 대상이 아니거나 직업훈련의 동기가 약하다. 그러므로 빈곤층 가운데 직업훈련의 대상은 저소득 근로능력자가 된다.

81) 본 설문은 2004년 10월 각 구청의 사회복지사들이 관리하는 저소득계층을 대상으로 이루어졌다.

같이 남자 35.1%, 여자 64.1%를 차지하고 있으며, 연령은 10~20대 22.9%, 30대 30.6%, 40대 33.3%, 50대 13.2%로 구성되어있다. 학력별로 보면, 고졸이 42.5%로 가장 많고, 전문대졸 이상도 35.5%를 차지하고 있다. 저소득자의 특성을 반영하여 상근직은 4.9%로 매우 적은 반면 임시직과 일용직은 각각 26.9%와 30.4%를 차지하여 신분의 안정성이 결여되었다. 실업률 또한 23.8%로 매우 높다. 그러나 현재는 경제활동을 하고 있지 않더라도 취업을 희망하는 자는 11.5%를 차지하고 있어 저소득층의 취업희망의지는 강한 것을 알 수 있다.

<표 4-40> 설문대상자의 특성

구분		빈도	유효 퍼센트
성별	남	101	35.1
	여	187	64.9
	합계	288	100.0
연령	10대	2	.7
	20대	64	22.2
	30대	88	30.6
	40대	96	33.3
	50대	38	13.2
	합계	288	100.0
최종학력	중졸미만	63	22.0
	고졸	122	42.5
	전문대졸이상	102	35.5
	합계	287	100.0
근로형태	상근직	14	4.9
	임시직	77	26.9
	일용직	87	30.4
	자영업	5	1.7
	실업자	68	23.8
	비경제활동 취업희망자	33	11.5
	무응답	2	.7
	합계	286	100.0

(2) 직업기술의 보유현황

<표4-41>의 저소득근로능력자의 직업기술보유실태를 살펴보면, 응답자 가운데 현재 직업기술을 보유하고 있는 사람은 전체의 30.9%로, 저소득층의 대부분이 직업능력은 매우 취약한 것으로 나타나, 자활역량 강화를 위한 직업훈련이 필요한 것으로 판단된다. 직업기술 직종의 경우 응답자들이 가장 많이 보유한 기술능력은 컴퓨터·인터넷(17.4%), 보건·의료·사회(10.9%), 사무관리(9.8%)순이다. 반면 서울시립직업전문학교가 중점을 두고 있고, 중소제조업이 인력난을 겪는 산업분야인 기계/금속, 전기/전자는 각각 5.7%와 3.6%로[82], 이 분야에서 훈련과 중소기업과의 취업을 연계한다면 정책효과를 거둘 수 있을 것이다.

<표 4-41> 저소득 근로능력자의 직업기술 보유 실태

구분		빈도	유효 퍼센트
직업기술 유무	있다	89	30.9
	없다	199	69.1
	합계	288	100.0
보유기술 직종	기계/금속	5	5.7
	전기/전자	3	3.6
	통신/정보처리	6	6.8
	컴퓨터/인터넷	16	17.7
	교통/조선/항공	1	1.4
	토목/건축	7	7.6
	섬유/산업디자인	1	1.4
	안전관리	1	1.4
	음식료품/위생	7	7.9
	사무관리	9	9.8
	보건/의료/사회	10	11.2
	전문서비스	5	5.7
	기타	18	19.8
	합계	89	100.0
합계		288	

82) <표4-36> 참조

(3) 서울시립직업전문학교 미참여 원인

<표4-42>를 보면, 서울시립직업전문학교에 대해 알고 있는지에 관한 조사 결과, '알고 있다'는 43.8%, '없다'는 56.2%로 나타났다. 또한 서울시립직업전문학교의 직업훈련에 참여의향에 대해서는 '있다'는 37.5%, '없다'는 62.5%로 응답하였다. 이러한 응답으로부터, 서울시립직업전문학교의 직업훈련과 취업연계프로그램에 대한 홍보가 미진한 것을 알 수 있다.

참여의향이 없는 이유를 보면, '무응답'은 47.8%, '직업훈련의 필요성을 못 느껴서' 는 7.1%, '취업능력개발에 도움이 안 될 것 같아서'는 9.3%로 미참여의향자의 64.2%는 직업훈련에 대해 부정적인 생각을 가지고 있는 듯하다. 반면 구체적인 미 참여사유를 보면, '훈련기간 중 생계유지가 어려워서'는 14.8%, '프로그램 내용·시간대가 안 맞아서'는 13.2%, '훈련기관이 멀어서'는 2.7%, '보육, 간병 등 가사 때문에'는 2.7%이다. 이것으로 볼 때 직업훈련 참여율이 낮은 원인중의 하나는 직업훈련이 제대로 홍보가 되지 않아 저소득층이 부정적으로 판단을 하는 데 있다.

<표 4-42> 서울시립직업전문학교 직업훈련 비참여 이유

구분		빈도	유효 퍼센트
훈련인지 여부	있다	126	43.8
	없다	162	56.2
	합계	288	100.0
훈련 참여의향	있다	108	37.5
	없다	180	62.5
	합계	288	100.0
훈련 비참여 이유	직업훈련의 필요성을 못 느껴서	13	7.1
	취업능력개발에 도움이 안 되어서	17	9.3
	프로그램 내용·시간대가 안 맞아서	24	13.2
	직업훈련기관이 멀어서	5	2.7
	훈련기간 중 생계유지가 어려워서	27	14.8
	보육·간병 등 가사로 시간이 없어서	5	2.7
	다른 기관의 직업훈련을 받고 있어서	4	2.2
	무응답	85	47.8
	합계	180	100.0

한편 <표4-43>와 같이, 직업훈련 참여목적에 관하여 74.7%가 '취업을 하기 위해'로 응답하였다. 다음으로 희망하는 직업훈련은 조리(21.2%), 미용(9.7%), 컴퓨터・통신(9.4%), 보일러(5.6%), 자동차설비(5.2%)순으로 교육 이수 후 창업이 가능한 분야를 선호하는 것으로 나타났다.

<표 4-43> 직업훈련 참여목적과 선호직종

		빈도	유효 퍼센트
직업훈련 참여목적	취업을 하기 위해	216	74.7
	기술 및 교양을 쌓기 위해	27	9.4
	대인관계를 넓히기 위해	1	.3
	창업	26	9.0
	기타	18	6.3
	합계	288	100.0
선호직종	건축인테리어	16	5.6
	건축환경설비	6	2.1
	광고디자인	12	'4.2
	보일러	16	5.6
	용접	9	2.8
	의상디자인	14	4.9
	조리	61	21.4
	자동차설비	15	5.3
	멀티미디어 및 웹프로그래밍	21	7.4
	미용	28	9.8
	전산응용	2	.7
	에니메이션	9	3.2
	비파괴시험기	6	2.1
	전자출판	2	.7
	컴퓨터통신	27	9.5
	기타	41	14.4
	합계	285	100.0
결측	시스템 결측값	3	
합계		288	

서울시립직업전문학교가 중점을 두어야 할 것인가에 대한 조사를 실시한 결과, 전체 응답자 중 '취업기회의 확대'가 49.1%로 가장 높은 응답률을 보였으며, 다음으로 '소득보전' 24.9%, '다양한 훈련과목 개발' 13.7%순으로 나타났다. 이것으로 볼 때 저소득층의 직업훈련은 훈련기간 중 소득보전과 같은 복지서비스와 훈련이수 후 취업서비스 등 복합적 서비스가 병행되어야 할 필요가 있다. 노대명(2003a) 역시 저소득층이 직업훈련과 관련되어 복합적 서비스가 필요하다고 지적하였다.

<표 4-44> 직업전문학교가 중점을 두어야 할 부분

구분		빈도	유효 퍼센트
직업전문학교가 중점을 두어야 할 부분	소득보전	71	24.9
	육아, 간병, 가사업무 지원	15	5.3
	취업기회 확대	140	49.1
	다양한 훈련 직종 개발	39	13.7
	적극적인 홍보활동	8	2.8
	기타	12	4.2
	합계	285	100.0
	시스템 결측값	3	
합계		288	

4) 저소득계층 직업훈련 개선방안

설문조사 결과 전체 응답자들의 56.2%가 서울시립직업전문학교를 모르고 있고, 62.5%가 미 참여의사를 밝히고 있으므로, 적극적인 홍보전략이 필요한 것을 알 수 있다. 특히 미 참여의향자의 64.2%가 객관적인 사유보다는 직업훈련에 대한 부정적인 판단으로 훈련에 참여하지 않기 때문에, 직업훈련의 홍보는 더욱 중요하다. 서울시는 직업훈련과정, 훈련자격과 같은 객관적인 사항을 훈련생 모집시만 지하철실내 전단광고, 케이블 TV 단신광고를 통해 시행하고 있다. 더 나아가 직업훈련에 대한 긍정적인 이미지를 지하철실내 동영상광고나 교통방송을 통해 적극적으로 홍보하는 것이 필요하다[83].

저소득층들의 직업훈련은 취업연계와 소득보전과 같은 복합서비스가 요구된다. 노대명(2003a)은 저소득층이 생계문제로 인해 직업훈련에 참가할 수 없다는 점을 감안하여 직업

83) 최근 은퇴교수가 공공직업훈련과정에 참여한다는 공익광고는 긍정적인 이미지를 보여주고 있다.

훈련 동기유발을 위한 방안으로 훈련기간 중 충분한 생계보장이 이루어져야 한다고 주장하였다. 중앙정부단위에서는 직업훈련 참여자에게 훈련수당을 지급하고 있지만 생계비 보장에 턱없이 부족하기 때문에 저조한 참여와 높은 중도탈락률의 원인이 되고 있다.

저소득 취약계층에 대한 직업훈련은 빈곤해소, 복지재원의 건전화, 노동시장진입을 통한 사회참여 등의 긍정적인 효과를 갖는 중요한 사업이다. 그러나 직업훈련 참여율이 낮은 원인은 저소득계층의 특성과 부합하지 않은 훈련교육, 취업으로의 연계부족, 훈련기간 동안 소득상실에서 찾을 수 있다. 강병구(2002)는 자활 직업훈련 수료자의 직업훈련과 취업과의 연계성을 살펴보았다. 먼저 현행 직무와 직업훈련과의 유사성을 보면, 취업자의 33.3%가 '전혀 관련이 없다'고 응답하였고, '관련이 적은 편이다'가 20.4%로 나타나 직업훈련과 취업이 연계되지 못함을 알 수 있다. 훈련수료 후 취업한 훈련생의 취업경위를 보면, 공공직업안정기관을 통해 취업한 경우가 28.7%, 연고를 통한 취업이 27.8%, 훈련기관을 통한 취업이 9.3%로 나타나, 훈련기관은 취업과 훈련을 연계하는 데 미흡한 것으로 나타났다.

저소득계층은 일반 실업자나 근로자와는 달리 저학력, 비숙련, 저근로의욕과 같은 취약한 여건을 가진 집단이며, 이들에 대한 직업훈련은 그 특성을 고려해야 한다. 예컨대, 근로의욕을 증진시키는 상담프로그램과 훈련기간 동안 생계비 또는 복지서비스를 제공하는 특화된 직업훈련과정이 필요하다. 또한 저소득계층이 훈련수료 후 단기간 내에 취업할 수 있도록 취업알선체계를 구축하는 것이 시급한 과제이다. 따라서 직업안정기관, 직업상담원, 사회복지전담요원이 유기적으로 연계될 수 있는 전달체계의 확립이 필요하다. 즉 복지, 훈련, 취업을 포괄하는 저소득계층만을 대상으로 하는 독립적이고, 전문화된 직업능력개발 운용체계가 개발되어야 할 것이다(강병구,2002).

강병규(2002)는 현행 저소득자에 대한 직업훈련은 취업연계 부족, 미흡한 복지대책으로 실효성을 거두지 못하고 있다고 주장하고 있으나 이를 해결하는 구체적인 대안은 제시하고 있지 않다. 서울시가 근로저소득층에 대한 직업훈련으로 구체적으로 활용할 수 있는 방안으로는 중소기업직업훈련컨소시엄을 제시할 수 있다. 즉 근로능력이 있는 저소득층이 서울소재 중소제조업의 기능직에 종사할 의향이 있다면 중소기업컨소시엄에 적합한 훈련프로그램을 서울시립직업전문학교에서 시행하고 훈련 후 해당 중소기업에 취업을 하는 것이다. 또한 서울시는 저소득층이 훈련받는 동안 일정한 급여를 제공하여 근로소득 상실을 보상하여 준다. 이러한 중소기업직업훈련컨소시엄은 취업과 연계되고 소득보상으로 복지수요를 충족시킬 수 있어 이미 지적된 문제점을 보완할 수 있기 때문에 실효성이 기대할 수 있다.

3. 여성층에 대한 직업훈련

1) 여성의 경제활동 증가

제3장에서 살펴본 것처럼 서울지역 여성 경제활동참가율은 지속적으로 증가하고 있다[84]. 더욱이 국내 여성의 경제활동참가율은 2000년47.5%, 2005년 50.7%, 2010년 56.0%로 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 이렇게 여성의 경제활동이 증가하는 이유는 여성취업이 용이한 산업구조로의 변화, 교육수준의 향상, 출산율저하, 여성취업에 대한 의식변화, 보육시설과 같은 여성취업제도의 확대 등 노동시장의 변화에 기인한다(김순원, 2001). 그러나 여전히 국내 여성인력의 활용도는 국제적으로는 하위권에 머물고 있어 잠재된 여성인력의 양성과 활용이 국가발전의 큰 과제로 부각되고 있다[85].

<표 4-45> 성별 경제활동참가율 전망

단위: 천명, %

	2000	2005	2010
경제활동인구	21,926	23,823	25,885
남자	13,141	13,838	14,576
여자	8,785	9,985	11,309
경제활동참가율(%)	60.9	63.3	65.6
남자	75.1	75.6	75.7
여자	47.5	50.7	56.0

자료:김주섭(2003a), '권역별 공공직업훈련체계 구축방안' 재인용

2) 여성취업의 취약성

여성의 경제활동 참가율을 남성과 비교해 볼 때 남성의 경우 20~30대에 계속하여 노동시장에 참가하나, 여성의 경우는 결혼, 출산, 양육시기인 20대 후반에서 30대 후반에 이르러 참가율이 크게 떨어지는 것을 볼 수 있다(M커브). 서울에서 여성취업의 장애요인 가운데 육아부담 비율이 44.3%로 가장 높고, 이는 여성의 노동시장 경력(career)이

84) <표3-15> 참조

85) '2004 국제통계연감'에 따르면 지난해 우리나라 여성의 경제활동참가율은 48.9%로 비교대상 61개 국가 중 34위를 차지하고 있다.

출산과 양육으로 인하여 단절되는 것을 의미한다.

<표 4-46> 여성취업 장애요인(2002)

단위:%

	15세 이상 인구	사회적편견과 관행	직업의식, 책임감 부족	불평등한 근로여건	여성의 능력부족	구인정보 부족	육아 부담	가사 부담	기타	잘모르겠다
전국	100.0	22.8	6.3	12.4	2.3	2.0	38.8	8.9	0.1	6.4
남자	100.0	24.0	8.1	11.5	2.6	1.6	36.3	8.6	0.1	7.1
여자	100.0	21.7	4.5	13.2	2.0	2.4	41.1	9.2	0.1	5.8
서울	100.0	21.8	6.8	11.3	2.0	1.7	42.0	8.2	0.1	6.1
남자	100.0	22.0	8.8	9.9	2.1	1.3	39.5	8.4	0.1	7.9
여자	100.0	21.7	4.8	12.6	2.0	2.1	44.3	8.1	0.1	4.3

자료: 통계청(2002), 사회통계

이러한 20대 후반과 30대 초반 여성의 경력단절은 특히 고학력여성의 인적자본 가치를 저하시킨다. 따라서 40-50대 여성이 노동시장에 복귀할 때 경력단절로 인한 노동력 가치 저하 때문에 단순노동력 직종에서 열위한 종사자 지위로 재진입하게 되는 것이다.

3) 여성취업자의 종사자 지위 특징

여성의 실업률은 1998년 이래 점차적으로 감소하고 있고 남성에 비해 낮은 것으로 나타나고 있으나[86] IMF이후 일자리를 잃은 많은 여성들이 대부분 실망실업자가 되어 비경제 활동인구로 포함되어 있기 때문에 여성고용위기의 심각성을 과소평과되고 있다는 지적이 있다(권혜자, 1999). 아울러 취업을 한 경우라도 대부분의 여성이 상용직이 아닌 임시직 또는 일용직으로 일하고 있어 종사자 지위가 낮다. 서울지역 여성취업자의 종사자 지위를 살펴보면, 무급가족종사자의 여성비율은 88%에 이르고 있었으며, 취업된 경우라도 상용직의 여성비율은 30.4%로 매우 낮고, 임시직의 여성비율은 59.9%로 높은 것으로 나타났다.

86) <표3-20>참조

<표 4-47> 종사자의 지위별 서울시 여성취업자 분포

단위: 1,000명, %

2002		계	자영업주	무급가족 종사자	상용	임시	일용
	계	22,169	6,191	1,797	6,862	4,886	2,433
전국	여성	9,225	1,786	1,582	1,968	2,682	1,207
	여성비	41.2	28.9	88	28.7	54.9	49.6
	계	4,783	1,185	250	1,413	1,336	599
서울	여성	1,978	342	220	430	693	294
	여성비	41.4	28.9	88	30.4	59.9	49.1

자료:한국여성개발원 '여성통계연보'

4) 서울시 여성직업훈련 현황

많은 여성들이 직업기술부족으로 노동시장참여를 기피하고 있으며, 설령 참여하더라도 열위한 종사자지위 때문에 여성의 노동력은 저급화되고 있다. 이러한 문제점을 해결하는 효과적인 방법은 직업훈련을 통해 여성인력을 노동시장에 진입시키는 것이다. 그러나 현재의 공공직업훈련원은 대부분 남성위주의 공과, 경직적인 훈련시간 및 기간, 기혼여성을 취한 지원시설 부족 등으로 인해 여성의 참여율이 매우 저조하다. 이에 비해 서울시립직업전문학교의 경우 55:45비율[87]로 비교적 여성과 남성의 비율이 균형을 이루고 있으나 중앙정부주도의 직업훈련원이 대부분 남성 위주로 교육이 이루어지고 있는 현실을 감안할 때 서울시 여성의 직업훈련은 여전히 부족한 상태이다.

서울시의 여성발전센터의 경우 설립 시 여성을 위한 기술교육을 위해 설립되었으나 대부분의 설치된 교과들이 문화소양 과목이며, 직업훈련을 위한 과정은 조리, 미용 등 전통적인 여성직종이 주를 이루고 있어 다양한 직업훈련을 받는데 제한적일 수밖에 없다[88]. 또한 주2회, 2~3개월인 단기훈련으로는 취업에 필요한 기능을 제대로 습득하기 어렵기 때문에 60%이상의 수료율에도 불구하고 취업률은 센터별로 3.6%~20.2%에 불과해 전반적으로 매우 낮은 것을 볼 수 있다[89]. 또한 취업을 했다하더라도 직업훈련과

87) <그림4-4> 참조

88) 여성발전센터의 훈련과목은 <표4-27> 참조

89) 물론 여성발전센터는 여성의 자아실현과 사회활동참여를 지원하는 기능이 있다. 그러나 현재 서울시의 여성발전센터의 발전방향은 직업훈련에 무게를 두고 있고 본 연구는 그러한 관점 아래서 분석하고자 한다.

무관한 일용직으로 취업되는 경우가 대다수이다. 여성발전센터의 취업직종을 살펴보면, 상당수는 교육내용과 상관없이 청소 및 파출부, 판매 및 서비스직과 같은 단순노동직종으로 취업이 되는 것을 볼 수 있다.

<표 4-48> 서울시 여성발전센터 직업교육 현황

단위:명,%

센터명	연도	직업기술교육	취업촉진	계
동부여성발전센터	2002	1,215	481	1,696
	2003	2,824	865	3,689
서부여성발전센터	2001	1,888	72	1,960
	2002	1,810	153	1,963
	2003	1,285	123	1,408
남부여성발전센터	2001	2,560	2,309	4,869
	2002	2,660	5,155	7,815
	2003	1,783	3,724	5,507
북부여성발전센터	2001	2,928	461	3,389
	2002	2,486	497	2,983
	2003	1,864	372	2,236
중부여성발전센터	2001	2,775	1,425	4,200
	2002	2,871	1,076	3,947
	2003	1,105	485	1,590

자료: 한국직업능력개발원(2003):서울시 여성발전센터 평가

<표 4-49> 서울시 여성발전센터 직업교육 성과

단위: 명,%

구분	센터명	참가자수	수료자수	자격증 취득자수	취업자수	수료율	자격증 취득률	취업률
일반 기술 교육	동부	1,069	644	227	129	60.2	37.9	20.2
	서부	1,653	1,202	113	43	72.7	9.4	3.6
	남부	1,610	1,316	191	82	81.7	14.5	6.2
	북부	1,922	1,578	61	156	82.1	3.9	9.9
	중부	2,479	1,848	139	235	74.6	7.5	12.7

자료: 한국직업능력개발원(2003):서울시 여성발전센터 평가

<표 4-50>서울시 여성발전센터 취업현황:동부여성발전센터: 20041.~11월 현재

단위: 명

구분	계	상용	일용
총계	159	100	59
교육관련직	5	5	0
의료, 사회복지직	10	10	0
경리 및 회계관련	1	1	0
기타 사무직	27	26	1
판매 및 서비스관련직	16	15	1
조리사	12	9	3
피부관리사	7	7	0
컴퓨터관련직	1	1	0
기타 생산직단순노무	2	2	0
청소 및 파출부	57	4	53
산모도우미	1	1	0
기타	20	19	1

자료: 동부여성발전센터 내부자료

5) 여성 직업교육 개선방안

공공훈련기관은 훈련직종을 개발할 때 소위 '남성적합직종' 또는 '여성적합직종'이라는 성별분리 기준을 사용하는 것으로 보인다. '여성적합직종' 이란 '육체적 힘이 덜드는 가벼운 일, 섬세함, 꼼꼼함, 깨끗한 일' 등을 의미한다. 이러한 관점은 결국 여성의 참여직종을 매우 협소하게 제한하는 결과를 낳는다. 물론 여성에게 위험한 직종은 충분히 고려되어야 하겠지만 여성에게 부적합한 직종은 많지 않다.

실제로 중소제조업체에 인력난해소책에 관한 설문조사에 의하면 상당수의 업체가 여성인력활용방안을 제시하고 있다[90]. 이를 위해서 서울시 제조업의 여성인력 실태조사를 통해 여성이 취업할 수 있는 직종과 인력수요를 파악할 필요가 있다. 또한 서울시는 남성이 주로 참여하고 있는 직업훈련과정에 여성참여를 유인하고 강화할 수 있는 홍보활동을 펼쳐야 한다.

현재 서울시립직업전문학교 훈련과정 중 여성이 많이 참여하는 조리, 의상과 같은

90) 159p 참조

직종은 취업률이 높고 성공적으로 운영중이다. 한편 동일한 직업훈련이라 하더라도 여성발전센터의 취업률이 저조하다. 그 이유는 여성들이 취업목적보다는 여가활용측면에서 과정에 참여하고, 훈련과정은 서울시립직업전문학교에 비해 부실하기 때문이다. 여성발전센터는 직업훈련을 중요한 업무로 정하고 교육과정의 70%이상을 직업훈련으로 편성하고 있으나 현행 단기교육으로는 시장이 필요한 인력을 양성할 수 없다. 그러므로 조리나 의상과 같이 수요가 있는 직종에 한해서 시범적으로 한 개의 여성발전센터를 선정하여 서울시립직업전문학교에 준하는 집중적인 직업훈련을 실시하는 방안을 검토할 수 있다.

4. 중・고령층에 대한 직업훈련

1) 중・고령층 고용시장 특성

'고령자고용촉진법'은 55세 이상을 고령자로 50~54세를 준고령자로 정의하고 있다. 또한 45~54세 중년층과 55세 이상 고령층을 합쳐 중・고령층이란 개념으로 이해하기도 한다. 56~64세는 55세에 정년퇴직을 하였지만 여전히 부양가족이 있어 취업이 필요한 고령층이다. 한편 기업의 인사관리변화로 조기퇴직이 일반화되고, 종업원의 직업의식의 변화로 이・전직이 빈번해짐에 따라 45~54세의 중년층 역시 재취업이나 제2의 커리어를 준비해야 하기 때문에 이들도 넓은 의미의 고령층으로 분류할 수 있다[91].

기업체의 중・고령 인력 활용실태에 관한 설문조사 결과(손유미 외, 2003)를 보면 대상 기업체의 70%가 취업연령을 44세로 제한하고 있다. 50세 이상을 채용한 경험이 있는 기업체는 전체의 35.9%에 불과하였다. 기업체의 75.5%가 향후 고령층 채용 계획이 없다고 응답하였다. 중・고령자의 주된 채용기피 이유는 이들에 대한 '임금부담'(11.1%) 및 '비효율성'(17.6%)과 같은 객관적인 사실보다는 '직무성격 부적합'(45.7%) 및 '조직문화에 대한 부적응'(25.6%)과 같은 부정적인 인식에 바탕을 둔 주관적인 판단이다[92]. 영국에서도 고령자들은 훈련을 시키기도 어려우며, 창의력이 부족하고, 육체노동을 할 수 없고, 명령을

91) 65세 이상의 고령층은 대부분 경제활동에서 은퇴를 하고 국민연금 등 사회보험의 대상이 되므로 본 연구는 45~64세 중・고령층에 초점을 맞춘다.

92) 그러나 중・고령층 채용경험이 있는 기업의 52.8%가 추가적인 채용경험이 있어 직업훈련, 임금지원 등을 통해 초기 채용을 유도하는 것이 매우 중요하다.

싫어한다는 연구결과가 있다(Taylor and Walker, 1994). 이러한 기업의 채용기피 때문에 현행 고령층의 취업은 저임금 단순노무직에 한정되고 있다[93].

이러한 중·고령 취업의 어려움에도 불구하고, 취업률을 제고하고 괜찮은 직종에 취업하기 위한 효율적인 방법은 직업훈련이다. 특히 기업의 이직·퇴직 예정자에 대한 직업훈련은 매우 유용한 것으로 조사되었다. 미국에서 1980년대 기업구조정이 진행될 때 기업의 구조조정대상자들에 대한 직업훈련은 실업률을 낮추고 직무만족도를 높였다는 연구가 있다(Issacson et. al. 1996). 또한 기업이 책임지는 전직훈련이 가장 효과적이라는 일본의 연구도 있다(일본노동연구기구, 2001). 그러나 위의 설문조사에 의하면, 조사대상 기업의 직업훈련이 20대, 30대 재직 근로자 위주로 시행되고 있어 이직이나 퇴직예정자인 중·고령자에게 제대로 실시되지 않고 있다. 고령근로자에게 직업훈련 기회를 제공한다고 응답한 기업은 18.5%, 그렇지 않다고 응답한 기업은 40%이다. 또한 2002년도 HRD-Net 재직자 훈련자료에 의하면, 50~54세 훈련참여비중은 3.0%로 매우 낮다. 앞서 <표4-12>에서 살펴본 바와 같이, 공공이 실시하는 실업자대책 훈련현황에서, 50세 이상의 참여율은 4.9%로 매우 저조하다.

2) 서울시의 중·고령층 고용현황

서울시 고령층의 취업현황을 살펴보기 위해 한국노동연구원의 한국노동가구패널 원자료를 사용하였다. 직업훈련을 통해 취업을 하여야 하는 고령 비취업자 현황을 <표4-51>에서 살펴보고자 한다. 55~64세 비취업자의 60.6%가 중졸이하의 저학력자이므로 이들의 학력에 적합한 직업훈련과 취업대책이 수립되어야 할 것이다(이종훈, 2004).

93) 서울시고령자취업알선센터 구직자(4,202명) 중 97%가 100만원 미만의 직종에 취업되었다.

<표 4-51> 서울시의 고령 비취업자 특성

단위: 명, %

		55~64세		65세 이상	
계		193	100.0	196	100.0
성별	남성	64	33.2	81	41.3
	여성	129	66.8	115	58.7
학력	중졸이하	117	60.6	148	75.5
	고졸	56	29.0	27	13.8
	전문대졸	4	2.1	1	0.5
	대졸	15	7.8	17	8.7
	대학원이상	1	0.5	3	1.5

주: 비취업자=실업자+비경제활동인구

자료: 한국노동패널 6차년도 원자료, 한국노동연구원, 이종훈, '고령화에 따른 서울시 노동시장의 파급효과와 정책과제' 2004 재인용

고령층의 직업훈련의 필요성과 적절한 훈련과목을 이해하기 위해서 이들의 비취업에서 취업으로의 이행을 살펴보기로 한다. <표4-52>를 살펴보면, 고령층의 취업은 단순노무직이 62.1%로 가장 높고, 또한 이들은 직업훈련의 수혜를 받지 못하였음을 알 수 있다.

<표 4-52> 서울시의 고령층(55세 이상)의 비취업에서 취업으로의 이동 유형

단위: %

	구분	비중
성별	남성	44.8
	여성	55.2
학력	중졸이하	62.1
	고졸	24.1
	전문대졸	0.0
	대졸	13.8
	대학원이상	0.0
직업훈련 참여여부	참여	0.0
	비참여	100.0
직업	고위임직원, 전문가	3.4
	기술공 및 준전문가	3.4
	사무, 서비스, 판매종사자	6.9
	농업 및 어업 종사자	24.1
	기능원 및 기능종사자	0.0
	장치, 기계조작, 조립종사자	0.0
	단순노무노동자	62.1

자료: 한국노동패널 6차년도 원자료, 한국노동연구원, 이종훈, '고령화에 따른 서울시 노동시장의 파급효과와 정책과제' 2004 재인용

서울시의 비취업에서 취업으로의 이동유형은 표본규모가 작기 때문에 유의미한 분석을 하기는 어렵다. 중앙고용정보원 자료를 이용하여 실업자대책훈련을 이수한 50~64세의 재취업 직종을 살펴본다. 여기서도 전직이 사무관리직(42.9%)으로 가장 높지만 재취직분야는 기계장비(28.7%)와 서비스(21.6%)가 가장 크고, 이는 서울지역에서 단순노무노동자로 재취업이 가장 큰 것과 일치한다.

<표 4-53> 실업대책 직업훈련이수자 취업현황

단위: %

	사무관리직	생산기술직	전문직	서비스관련직	기타	전직없음	계
전체	527	338	68	105	98	116	1,252
기계장비	138	112	20	24	31	35	360
정보통신	83	31	17	11	19	3	164
서비스	93	67	12	29	16	34	271
사무관리	107	45	9	20	12	12	205
기타	106	83	3	21	20	32	252

자료: 중앙정보고용정보원, 손유미・김철희(2003) '중고령자 직업능력개발' 재인용

한편 서울시가 2004년 상반기부터 실시한 55세 이상 고령자 단기취업훈련에 참가한 인원을 대상으로 한 설문조사에 의하면 직업훈련 참가자의 58.6%가 고졸이상의 학력을 가지고 있다. 또한 2004년 서울시 고령자취업알선센터에 구직을 등록한 고령자(2,097명)의 51.8%가 고졸이상의 학력을 지니고 있다. 그러므로 구직이나 직업훈련을 원하는 고령층만을 대상으로 하면, 과반수 이상이 고학력자이므로 이들에 적절한 직업훈련과 직종알선이 요구된다. 그러나 <표4-55>에서 취업현황을 보면, 한국노동패널원자료처럼 대부분 경비원, 청소원, 배달원과 같은 단순노무직에 취업하여 고학력 남성계층의 노동시장 재진입이 어렵다는 것을 알 수 있다.

<표 4-54> 서울시고령자취업센터 훈련생 특성 (2004)

단위: 명, %

		빈도	백분율	사례수
연령	55~59세	47	31.3	150
	60~64세	67	44.7	
	65~69세	33	22.0	
	70세 이상	3	2.0	

		빈도	백분율	사례수
성별	남성	106	68.8	154
	여성	48	31.2	
학력	중졸이하	54	34.8	155
	고졸	45	29.0	
	전문대졸	10	6.5	
	대졸	43	27.7	
	대학원이상	3	1.9	

자료: 서울노인복지센터

<표 4-55> 서울시 고령자알선센터 취업자 현황 (2004)

단위: 명, %

구분	인원	백분율
경비원	1,330	31.65
건물청소원	660	15.71
물품배달원	450	10.71
파출부	218	5.19
주차관리원	150	3.57
제조관련단순노무자	114	2.71
단순조립원	109	2.59
예능학원강사	106	2.52
환경미화원	124	2.95
기타	941	22.39
전체	4,202	100.0

자료: 서울노인복지센터

다음은 1950년대 인구비중이 높은 베이비붐 세대들로 정년이나 조기퇴직으로 조만간 재취업대상이 되는 중고령(45~54세)의 취업자 현황을 살펴본다. <표4-56>에서 알 수 있듯이, 취업자의 22.9%가 대졸이상이고, 고졸이상은 65.1%로 향후 고학력 고령층의 취업이 현안으로 등장할 것이다. <표5-57>에서 고령자 직업별 분포를 보면, 단순노무직의 비중이 높은 55~64세와는 달리 45~54세의 경우 서비스·판매직과 기능직·기계조작직의 비중이 비교적 높기 때문에 이들이 일시에 정년 또는 조기퇴직 후 노동시장에 재진입하고자 할 때, 이들의 직업능력을 보수(update)하고 제고(upgrade)하는 직업훈련은 긴요하다.

<표 5-56> 서울시의 중·고령 취업자 특성

단위: 명, %

		45~54세		55~64세		65세 이상	
계		344	100.0	134	100.0	35	100.0
성별	남성	219	63.7	91	67.9	21	60.0
	여성	125	36.3	43	32.1	14	40.0
학력	초졸이하	49	14.2	39	29.1	20	57.1
	중졸	71	20.6	32	23.9	6	17.1
	고졸	134	39.0	42	31.3	7	20.0
	전문대졸	11	3.2	0	0	0	0
	대졸	60	17.4	20	14.9	2	5.7
	대학원이상	19	5.5	1	0.7	0	0

자료: 한국노동패널 6차년도 원자료, 한국노동연구원, 이종훈, '고령화에 따른 서울시 노동시장의 파급효과와 정책과제' 2004 재인용

<표 5-57> 서울시의 중·고령 취업자의 직업

단위:명, %

	45~54세		55~64세		65세 이상	
소계	345	100.0	134	100.0	35	100.0
입법공무원, 고위임직원, 관리자	16	4.6	6	4.5	0	0
전문가	27	7.8	4	3.0	0	0
기술공 및 준전문가	47	13.6	8	6.0	5	14.3
사무종사자	17	4.9	2	1.5	0	5.7
서비스종사자	51	14.8	17	12.7	2	0
판매종사자	51	14.8	10	7.5	4	11.4
농업 및 어업 종사자	5	1.5	1	0.7	2	5.7
기능원 및 기능종사자	50	14.5	19	14.2	2	5.7
장치, 기계조작, 조립종사자	40	11.6	13	9.7	1	2.9
단순 노무노동자	41	11.9	54	40.3	19	54.3

자료: 한국노동패널 6차년도 원자료, 한국노동연구원, 이종훈, '고령화에 따른 서울시 노동시장의 파급효과와 정책과제' 2004 재인용

3) 외국도시의 고령층 직업훈련 사례

일본과 미국의 경우 지방정부가 주관하는 고령자취업센터에서 직업훈련이 시행된다.

(1) 도쿄

기업주도의 양성훈련 성격으로 협회가 주관하는 직업훈련과 도쿄시의 실버인재센터, 도쿄직업훈련원이 실시하는 직업훈련이 있다. 협회의 훈련으로는 자동차보험업무(도쿄자동차정비상공조합), 경리실무(도쿄중소기업가동우회), 빌딩관리원(도쿄빌딩맨숀임차인협회), 보육보조과정(도쿄사립보육원연맹), 조리업무보조(급식협회), 수목관리(일본조경조합도쿄지부), 병원식조리보조(일본메디컬급식협회) 등 35개 과정이 있다. 실버인재센터 과정으로는 15일간 교육을 실시하는 식목관리, 포장관리, 필경, 주차관리, 시설관리, 가전제품관리가 있다. 특히 도쿄시는 고령자 직업훈련을 위해 시내 8개소의 직업훈련원에 50세 이상 고령자를 위한 2~6개월의 직업훈련과정을 운영하고 있다.

<표 4-58> 도쿄의 고령자(50세 이상) 직업훈련 현황

훈련과목	기간	훈련내용	훈련인원	취업장소
인테리어	6개월	벽지, 인테리어시공,	30명(1.9)	인테리어회사, 주택관리회사
빌딩관리	6개월	냉난방, 급배수, 전기, 방재 등 빌딩 설비 전반 유지보수	90명(3.4)	빌딩관리회사
전기설비관리	6개월	건물내 전기설비 보수관리	15명(2.4)	빌딩관리회사, 병원, 공장
전기기구관리	6개월	전기설비의 시공, 보수관리, 전기기구(에어콘 등) 운영	30명(1.4)	빌딩관리회사, 시설관리회사
비지니스경리	6개월	부기, 회계, 세무, 사회보험	30명(1.7)	회계사무소, 기업체 경리부문
경리관리실무	6개월	인사, 급여, 사회보험, 세무	60명(1.8)	기업총무부문
정원시공관리	6개월	정원수목관리, 정원시공	30명(4.1)	정원업
시설관리	3개월	시설출입관리, 방범・방재, 시설경비	20명(1.7)	경비회사, 빌딩관리회사
사무관리	2개월	PC, 문서・표작성,부기, 회계, 급여, 판매관리	30명(n.a.)	회사
부동산실무	6개월	부동산관계법령	30명(0.5)	
부동산조사실무	6개월	부동산등기에 필요한 조사・측량개요, 부동산등기표시신청	30명(1.0)	
소득세실무	6개월	과세표준, 세액계산, 신고서식		
법인세실무	6개월	과세표준, 세액계산, 신고서식		

자료:www.hataraku.metro.tokyo.jp

주: 괄호 안은 훈련인원 대 응시비율

(2) 뉴욕시

식품소매훈련센터(Food Emporium Training Center)는 슈퍼마켓과 소매서비스를 위한 10주 과정의 직업훈련을 실시한다. 포도주, 제과, 해산물, 치즈, 식품, 육류의 판매・ 포장과 같이 식품산업에서 요구되는 전문 지식과 기술을 습득한다.

4) 중・고령층 직업훈련 개선방안

서울에서 중・고령에 대한 직업훈련은 세 기관에서 시행되고 있다. 먼저 중앙정부가 실시하는 실업대책훈련이 있다. 둘째, 앞서 살펴 본 비록 55세까지 연령제한이 있지만 중・고령층이 참여할 수 있는 서울시립직업전문학교의 훈련과정이 있다. 셋째, 55세 이상을 대상으로 하는 노인취업훈련센터가 운영하는 단순노무직종 위주의 단기직업훈련이 있다. 서울시가 훈련생의 특성을 반영하고 다양한 훈련을 제공하여 효율성을 극대화할 수 방안을 다음과 같이 제시한다. 노인취업훈련센터는 단순노무직을 위한 단기과정을 전문화하여 제공한다. 한편 서울시립직업전문학교는 고학력 중심의 중・고령층을 위한 2~6개월 기능직 및 사무직 훈련과정을 별도 신설하여 운영한다.

(1) 개인별 특성에 맞는 직업훈련

현재 서울시의 고령층 직업훈련은 노인취업훈련센터가 시행하는 단순노무직을 위한 초단기간 과정뿐이다. 그러나 동일한 고령자라도 개인별 특성에 따라 직업훈련은 달라야 하며, 획일적인 직업훈련보다는 다양한 직업훈련이 효율적이라고 판단된다. OECD 보고서에 의하면 고령층의 연령계층내(within cohort) 특성차이가 연령계층간(between cohort)보다 큰 것을 알 수 있다(OECD Employment Outlook, 1998).

일본고용능력개발기구(2001)는 개인별의 직위나 전문성에 따라 고령자 직업훈련을 다음 <표4-59>과 같이 분류하였다. (A)영역에 있는 고령층은 상위관리직에 근무하여 경영관리에 관한 능력과 경험은 풍부하나, 노동시장환경 변화에 대한 적응훈련이 필요하다. 이들은 직업관 교육과 보수훈련(update)을 받고 새로운 직장(대부분 중소기업)에 취업하거나 경영컨설턴트로서 독자적으로 활동할 수 있다. (B)영역에 있는 고령층은 전문직, 고위직을 지냈기 때문에 독자적으로 커리어개발이 가능하다[94]. (C)영역에 있는 고령층 중

94) 한국경영자협회 고급정보센터는 (A)와 (B)에 속하는 고급인력을 중소기업과 연계시켜주고

학력과 체력이 뒷받침되는 계층은 3~6개월 정도 되는 기능직과 사무직 직업훈련을 받고 취업을 한다. 한편 저학력·고령층은 단순노무직 훈련을 받는다. (D)영역에 있는 고령층 역시 전문기능이 있기 때문에 재취업이 용이하나 타 기업의 일반직 기능이 필요하면 전직훈련을 받아 재취업한다.

<표 4-59> 직위/전문성을 기준으로 한 고령자직업훈련 유형

	비전문직	전문직
고위직	취업의식전환(A) o 관리경영능력이 있음 o 중소기업등 취업 o 새로운 직장 및 커리어에 대한 전환훈련	독자적인 활동가능(B) o 시장수요가 있음 o 독자적 전문영역 지속 o 훈련불필요
일반직	부가적인 직업훈련(C) 고학력/중고령 o 기능인력으로 전환훈련 o 사무직 보수훈련 저학력/고령 o 단순노무직 훈련	타기업으로 전직훈련(D) o 전문기술이 타 기업에서 활용되도록 전직훈련

자료: 일본고용능력개발기구, 2001

(2) 노인취업훈련센터의 효율적 운영

노인취업훈련센터의 단기간 (2~4일) 훈련은 취업에 필요한 기능과 지식을 훈련시키기보다는 직업관과 친철교육 등 취업적응훈련을 실시하여 취업 후 이직률을 감소시키는 데 목적이 있다[95]. 고령층은 주로 인력파견회사를 통해 임시직, 시간직, 파견직과 같은 비정규직으로 채용되므로, 이들은 저임금, 근로기준법 위반과 같은 고용상의 불이익을 당할 확률이 높다. 이러한 점을 개선하기 위해 다음과 사항을 제안한다.

있다. 또한 서울시노인취업훈련센터도 (B) 계층을 대상으로 기존 단순노무직에 더하여 무역실무와 번역실무를 시범적 운영하고 있다.

95) 앞서 본 것처럼 고령층 훈련생의 60%이상이 고졸이상의 고학력자이기 때문에 단순노무직에 취업한 후 이직률이 높다. 이들이 지속적으로 취업하기 위해서는 확고한 직업의식이 필요하다.

① 일본의 단순 서비스업 종사원 훈련기관은 15일이나 되고, 뉴욕의 식품소매훈련센터 역시 10주간 교육을 통해 식품판매에 관한 전반적인 지식을 습득시키고 있다. 노인취업훈련센터도 교육기간을 늘리고 자격증제도를 도입하여 훈련생의 수준을 표준화시키고 향상시켜 기업으로부터 신뢰를 획득하여야 한다.

② 지역기업에게 고령층고용이 지역시회에 기여하는 바를 설명하고 기업과 연계하여 고령층의 취업을 활성화하는 방안을 고려한다.

예) E 마트와 같은 대형유통기관의 식품과 유기농판매에 고령층의 경험과 신뢰를 활용한다. 대형유통기관과 연계하여 식품에 관한 지식과 판매기법에 관한 10주 정도의 교육을 시행하고 이들 기관에 취업시키는 것이다.

예) 농협 같은 공공기관은 농산물, 특히 유기농 택배시 고령층의 경험과 신뢰를 활용한다. 농산물 및 식품과학(조리, 영양분석)에 관해 교육을 받고 이를 소비자에게 전달한다.

예) 노인취업훈련센터는 현대오일뱅크와 연계하여 주유원 훈련을 시행하였다.

③ 서울시가 지역기업과 민관합작으로 공공인력파견회사를 설립한다. 서울시는 고령층의 채용을 돕고 기업은 지역사회에 기여하는 것이다. 주주인 서울시와 대기업은 필요인력을 이 회사로부터 공급받는다. 공공이 운영하기 때문에 고령층은 보다 많은 수익금을 급여로 받을 수 있고 고용상의 보호도 받게 한다(이종훈, 2004).

(3) 서울시립직업전문학교 중고령반 편성

서울시립직업전문학교는 조기퇴직, 이·전직으로 어려움에 처한 <표4-59>의 (A)와 (C), (D)영역의 일부에 속하는 중고령층(45~54세)의 재취업을 위한 직업훈련을 별도 실시하는 것이 바람직하다. 중고령층의 일부는 오랫동안 상위직에 근무한 사람일 수 있다. 이들이 저위직급에서 기능을 배우기 위해서는 새로운 직업관 교육이 필요하고, 청년층과 학습능력이 차이가 나기 때문에 고령자 훈련반을 별도로 편성하는 것이 필요하다. 도쿄

시의 고령자 직업훈련을 벤치마킹하여 중고령층이 쉽게 접근할 수 있는 기능분야와 사무관련 훈련과정을 편성하고, 훈련기간은 2~6개월이 적당하다.

앞서 설문조사에서 본 것처럼 중고령층(45~54세)이 비록 기능훈련을 성공적으로 마치고 중소제조업에 취업할 의사가 있더라도 기업체는 연령을 이유로 채용을 기피할 수 있다. 그러나 서울소재 중소제조업은 기능공 인력난을 겪고 있기 때문에, 서울시와 중소제조업은 중고령 훈련생의 취업을 위해 협력한다면 중고령자의 노동력 유휴와를 방지하면서 인력부족난을 해소하는 이중의 목적을 달성할 수 있다. 이를 위해 서울시와 중소제조업은 업계의 인력수요를 파악하고 중고령 훈련생을 채용한다는 사회적 합의가 필요하다. 업계의 협조를 위해 서울시가 일반재원에서 고용주에게 직업훈련비 형태로 고용보조금을 지원하는 것도 한 방편이다[96].

(4) 중·고령층의 커리어 유지

조만간 현재 45~54세 고학력자가 대량으로 퇴직하게 된다. 현행처럼 이들이 단순노무직에 재취업하는 것은 노동력의 저급화를 초래하는 것이므로 그들의 경력을 지속적으로 활용하는 방안이 중요하다.

5. 청년층에 대한 직업훈련

1) 청년층 고용특성

타 연령대에 비해 실업률이 높은 청년층의 고용시장은 특이한 성격을 지니고 있다. 신규대졸자들은 대기업의 괜찮은 직종을 원하는 반면 기업은 대학교육이 직업훈련으로 미비하다고 판단하고 있기 때문에 경력자를 원하고 있어, 노동수급불일치가 가장 심각하게 발생하고 있다. 고졸 청년층 역시 수요가 있는 3D 업종보다는 사무직을 원하기 때문에 실업률이 높다. 청년층, 특히 대졸자의 고용문제를 해소하기 위해서 지방정부가 활용할 수 있는 정책적 방안은 매우 제한되어있다. 기업이 원하는 전문기술인을 충실히 양성하

96) 현재 고용보험에서 기업이 55세 이상의 고령인력을 채용하면 고용보조금을 지급하고 있다. 반면 서울시는 일반예산에서 양성훈련을 마친 45~54세 훈련생을 기업이 채용하도록 고용보조금을 지급하는 방안을 검토할 수 있다.

는 것은 전문직업훈련기관으로서 대학의 임무이고, 산학을 연결하여 전문인력을 양성하는 것은 중앙정부의 역할이다. 청년층이 졸업 후 대기업의 전문직 혹은 사무직 취업을 위해 민간교육기관에서 직업훈련을 받고, 훈련된 전문인력을 채용하는 것은 시장의 몫이다. 다만 실업청년층이 인력난을 겪는 중소제조업에 취업할 의사가 있다면, 공공직업훈련을 통해 이들을 노동시장에 복귀시키는 것은 고용자와 피고용자에게 모두 도움이 되기 때문에 지방정부가 개입할 명분이 있다.

최근 실시된 서울지역의 청년구직자와 중소기업을 대상으로 한 실태조사[97](정병순, 2004)를 토대로 청년층의 취업관과 기업의 채용정책을 분석하여 청년층의 중소기업 취업을 위한 직업훈련방안을 모색해 보고자 한다. 청년구직자의 27.1%는 사업서비스 취업을 원하고 있으며, 11.0%는 제조업을 원하고 있다. 선호직종에 관해, 30.6%는 전문직을, 23.6%는 사무직을, 20.2%는 준전문직・기술직을 원하고 있으며, 기능직을 원하는 청년층은 극히 소수이다. 취업대상 기업의 규모에 관해, 대졸자의 27.4%는 300인 이상의 대기업을, 33.2%는 30~99인 기업을, 24.3%는 100~299인 기업을 원하고 있다. 청년구직자의 평균 희망급여는 179만원이며, 대졸구직자의 희망급여는 195만원이다.

<표 4-60> 청년구직자가 취업을 원하는 기업규모

단위: 명, %

			10미만	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인이상
학력	중졸이하	205	4.9	17.6	34.6	24.9	4.4	13.7
	고졸	258	8.5	22.5	25.6	18.6	9.3	15.5
	전문대졸	1,161	6.9	24.1	32.5	17.8	7.7	11.1
	대졸이상	1,474	3.4	10.7	33.2	24.3	10.3	17.1

자료: 정병순(2004), “청년실업자를 채용촉진을 위한 고용장려금 도입방안”, 재인용

중소기업을 대상으로 설문조사를 보면, 기업의 29%가 인력난을 겪는다고 응답하였다. 인력관리의 어려움으로 인건비부담 54.4%, 전문인력 부족 38.2%를 들었다. 우선적으로 신규채용할 직종에 관해 기업의 32.9%가 준전문직・기술직을, 20.0%는 사무직을, 18.1%가 전문직을 원하고 있다. 인력채용시 기업의 56.8%가 경력청년층을, 24.2%가 신규학졸자를 원하고 있다. 또한 기업의 55.0%가 대졸자를 원하고 있다. 한편 중소기업의 대졸초임은 140.9만원, 고졸초임은 113.3만원으로 조사되었다.

97) 구인기업 1,000개, 청년구직자 3,098명을 상대로 2004년 8월 실시되었음.

<표 4-61> 중소기업의 채용방식

단위: %

채용방식				학력별 채용계획		
경력 청년층채용	신규졸업 청년층채용	경력 중장년층채용	기타	대졸이상	전문대졸	고졸이하
56.8	24.2	12.9	6.1	55.0	22.3	22.7

자료: 정병순(2004), "청년실업자를 채용촉진을 위한 고용장려금 도입방안", 재인용

일반적으로 인식되고 있는 것처럼, 실태조사는 청년구직층과 중소기업이 상당한 견해 차를 가지고 있다는 것을 보여주고 있다. 청년층은 전문직을 가장 선호하는 반면 중소기업은 경력직을 가장 선호하며 준전문직·기술직을 우선해서 채용하고자 한다. 청년층은 본인의 직업능력과는 관계없이 전문직을 원하는 반면 중소기업은 그들의 직업능력이 현장의 요구에 미치지 못한다고 판단하고 있어 경력직을 선호하고 있는 것이다. 또한 중소기업은 전문가와 같은 고급인력보다는 현장에서 효율적으로 일할 수 있는 준전문직·기술직을 원하고 있다. 임금에 관해서도 대졸청년층은 195만원을 희망하는 데 반해 중소기업은 140.9만원을 지급하고 있다. 임금차이에 관한 가장 큰 문제는 중소기업의 임금지급능력이 청년층이 원하는 만큼 크지 않다는 것이다[98].

2) 청년층의 중소기업취업을 위한 직업훈련방안

이러한 청년구직층과 중소기업의 고용에 관한 견해 차이에도 불구하고 정책당국은 이들의 취업과 중소기업 인력난 해소를 위해 접점을 찾아야 한다. 먼저 청년구직자들의 33.2%는 30~99인 중기업에 취업할 의사가 있기 때문에 이들을 중소기업이 우선 채용하려는 준전문가·기술직의 기능을 갖도록 훈련시키는 것이 효율적인 방법이다. 그러나 경력직 채용을 선호하는 중소기업이 신규양성을 하도록 하고 청년층이 훈련 후 채용으로 연결되도록 중소기업, 직업훈련기관, 지방자치단체는 이들의 훈련과 취업에 관하여 일정한 합의를 하고 필요한 제도를 구축하여야 한다.

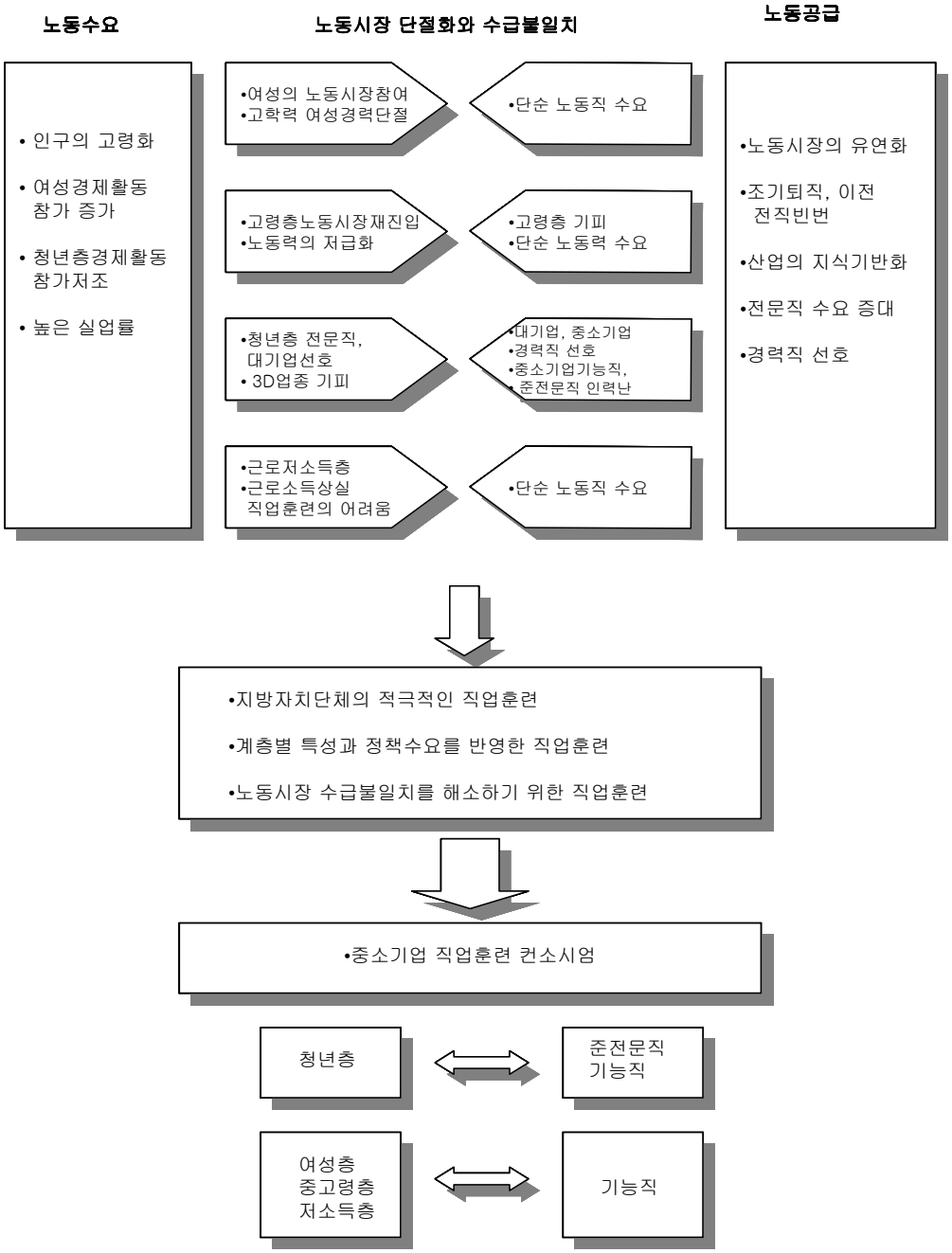
이러한 직업과 훈련에 관한 제도는 노동부가 실시하고 있는 중소기업직업훈련컨소시엄 양성훈련이 모델이 될 수 있다. 먼저 중소기업직업훈련컨소시엄이 청년층을 채용하고 공공직업훈련기관에 필요한 훈련을 의뢰하면 훈련 후 이들은 직업현장으로 복귀한다[99]. 그

98) <그림4-8> 실효임금 참조

러나 이를 시행하기 위해서 몇 가지가 문제점이 있다. 우선 준전문가·기술직을 양성하기 위해 현행 서울시립직업전문학교의 직업훈련수준이 미흡할 수 있다. 둘째, 청년층의 희망급여는 중소기업의 지급가능한 임금과 큰 차이가 있어 훈련 후 직장복귀가 이루어지지 않을 수 있다. 첫째 문제를 해결하기 위해 기능대학과 연계하여 훈련을 실시하거나 서울시립직업전문대학에 2년과정을 신설하는 방안을 고려할 수 있다. 둘째 문제를 해결하기 위해 중소기업이 청년층을 채용하면 서울시가 한시적으로 고용보조금을 지급할 수 있다.

청년층이 노동시장으로 복귀하는 것은 중요하다. 청년층이 적기에 정상적으로 노동시장에 진입하지 아니하고 장기실업상태에 있거나 또는 비정규직에서 간헐적으로 일한다면 노동력이 유휴화되거나 저급화된다. 중소기업에서 일하고자 하는 청년층이 있다면, 지방자치단체가 개입하여 중소기업에서 일자리를 갖고 경력을 쌓도록 공공훈련을 제공하고 임금을 보조하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지방자치단체가 일단 청년층이 노동시장에 진입하도록 도운다면 다음은 그들이 중소기업에서 비록 저임이지만 경력을 쌓고 기술을 습득한 뒤 좀 더 나은 직장으로 이행하도록 시장원리가 작동할 것이다.

99) 맞춤형 중소기업컨소시엄 양성훈련과정의 훈련생은 기업의 재직자이기 때문에 일정급여를 지급받고 있고, 현재 노동부는 임금의 일부를 보조하고 있다. 그러나 현재 서울시립직업전문학교는 훈련생에게 훈련수당을 지급하지 않고 있다. 그러므로 서울시는 훈련생에게 훈련수당이나 소액의 임금에 관해 보조를 검토할 필요가 있다.



<그림 4-12> 노동시장 단절화와 수급불일치를 해소하는 직업훈련 개선안

第Ⅴ章 서울시 고용훈련의 중장기대책

제 1 절 서울시와 중앙정부 고용훈련기능분담
제 2 절 서울시 고용훈련의 중장기 정책

제 Ⅴ 장 서울시 고용훈련의 중장기대책

제4장에서 서울시의 직업훈련 현황을 살펴보았다. 또한 서울시립직업전문학교, 여성발전센터, 노인취업훈련센터에서 시행되는 서울시 직업훈련의 문제점과 개선방안을 고찰하였고, 본장에서는 서울시 고용훈련의 중장기정책을 논의하고자 한다.

제1절에서 직업훈련에 있어 서울시와 중앙정부의 기능분담에 관한 논의를 하고자 한다. 국내 직업훈련 관련서비스는 중앙정부, 지방자치단체, 민간기관에서 각각 공급된다. 교육부, 노동부, 정보통신부는 자체 행정조직을 활용하여 직업훈련을 직접 시행하거나 또는 민간기관에 위탁하며, 고용촉진훈련의 경우에는 지방자치단체에 위임하고 있다. 비록 지방자치단체 중 서울시와 경기도가 자체적으로 직업훈련을 시행하지만, 전반적으로 지방자치단체의 독자적인 직업훈련은 규모나 질적인 면에서 미미한 형편이다. 직업훈련 시행에 대한 이론과 외국의 사례를 검토하여, 서울시와 중앙정부의 효율적인 기능분담을 분석한다.

제2절에서는 제 2장과 3장에서 논의한 노동시장과 산업구조의 변화와 본 장의 현행 서울시 직업훈련의 문제점을 반영하여 중장기직업훈련정책을 제안하고자 한다.

제1절 서울시와 중앙정부의 고용훈련 기능분담

직업훈련 공급체계에서 중앙정부, 지방자치단체, 민간기관이 자신들의 역할에 따른 기능분담을 적절히 하고 있느냐 하는 것은 핵심적인 사항이라 할 수 있다. 우선 중앙정부와 서울시의 역할만 가지고 볼 경우, 중앙정부는 전국적인 업무나 지역간 형평성에 관련된 분야를, 지방자치단체는 관할지역의 특수성을 반영한 분야의 기능을 수행해야 한다. 민간기관은 시장원리에 따라 직업훈련을 공급된다는 점을 감안하여, 중앙정부 및 지방자치단체가 실시하는 공공 직업훈련은 시장에서 직업훈련을 받지 못하는 취약계층과 고가의 훈련시설 도입으로 경제성이 결여되어 민간기관이 기피하는 훈련분야로 제한하는 것 바람직하다[100].

직업훈련의 역할분담에 있어서 중요한 문제는 직업훈련의 대상, 내용, 방법에 관한 의사결정권과 이에 수반되는 예산의 집행권과 관련된 문제이다. 중앙정부가 정책결정권과 예산을 유지하면서, 단순히 서울시에 직업훈련의 시행만을 위임한다면 지역의 훈련교육수요 반영과 같은 효율적인 역할수행을 달성하기는 어렵다. 특히 주민복리에 영향을 미치는 실업자훈련교육이나 지역경제발전을 위한 성장동력산업 분야에서 서울시가 주도적으로 훈련교육을 입안하고 시행할 수 없게 된다.

지방분권화 시대를 맞이하여 지역경제에 관한 일정의 책임이 지방자치단체에게 부여되고 있는 상황에서, 특히 지역의 고용에 관한 서울시의 책임은 중요한 의미를 가진다. 또한 서울시가 국가경제에서 차지하는 비중을 고려해 볼 때, 고용활성화를 위해 서울시가 직업훈련에 대한 정책입안에 참여하는 것이 필요하다. 특히 중앙정부의 직업훈련이 지역의 특성과 부합되지 않게 수립·시행될 때 발생하는 비효율적 인력수급 문제를 서울시가 떠맡게 될 경우, 정책에 관한 원인제공자와 부담자가 일치하지 않는 결과를 초래할 수밖에 없다.

이와 같은 이유로 우리나라의 행정, 경제, 산업의 중심지인 서울시에게 직업훈련에 대한 정책입안 참여라는 선도적인 역할 수행이 요구된다. 서울시는 중앙정부의 대부분 기능을 수행하고 있는 종합행정기관이므로, 산업, 교육, 복지정책과 총괄적으로 연계되

---

100) 현재 중앙정부의 훈련교육의 일정부분이 민간기관에게 위탁되어 수행되고 있지만, 민간의 경쟁과 효율성이 훈련교육시장에 도입되기에는 한계가 있다. 민간기관의 입장에서 훈련교육수요가 있는 프로그램을 개발해서 산업인력을 공급하기 보다는, 많은 위탁프로그램이나 위탁생을 유치하기 위한 정부에 대한 로비에 치중하여 도덕적 해이가 일어날 수 있다.

는 직업훈련정책을 입안하고 시행할 능력 또한 갖추고 있다. 그러므로 직업훈련의 업무 중 적어도 일부는 지방종합행정의 차원에서 서울시 업무에 편입되어야 한다. 종합행정기관으로서 서울시는 타 지자체에 비해 재정과 조직의 규모면에서 우월할 뿐만 아니라 중앙부처와 대등한 위치에 있으므로 지역단위에서 시행되는 중앙행정기관의 업무를 종합하고 총괄할 수 있는 능력이 있기 때문이다.

외국의 노동시장정책에 관한 지방정부의 역할을 간단히 살펴보기로 한다. 세계경제가 통합되고 세계시장에서 경쟁이 격화됨에 따라 개별 국가의 정책결정권한은 축소되고, 국가간의 경계를 뛰어넘어 경영을 하는 다국적 기업이 경제주체가 될 것이라는 주장이 있다(Katz, 1994). 이러한 세계화가 개별 국가의 경계를 약화시킨 것은 분명하지만 국가 내 지역경제 소멸이라는 현상은 나타나지 않고 있다. 오히려 지역경제의 발전이 지속적으로 이루어지고 있고, 세계화에 대응하는 경제단위로서 지역경제의 중요성이 강조되고 있다(Stolper, 1997). 세계화가 진행되고, 시장기능 강조와 노동시장 유연성이 도입되면서, 고용의 불안정과 같은 사회·경제적인 문제와 다양한 시장실패가 등장하였다. 지역경제발전은 이와 같은 문제점의 효과적인 해결책으로 제시되었고, 지방정부는 시장실패를 보완하고 치유하기 위해 적극적으로 시장기능에 개입하고, 특히 지역 내의 기업, 노동조합, 민간기구와 같은 경제주체들 간의 파트너쉽을 구성하여 효과적인 대처에 나설 수 있다(Sabel, 1989).

OECD는 국가간 비교연구를 통해 지역 노동시장 정책에 관한 경제주체별 성과를 분석하였다. 지역경제주체들의 파트너쉽에 의한 지역노동정책이 중앙정부의 독점적인 정책이나 지방정부에 대한 권한의 일부이양보다 우월한 성과를 거두었다는 것을 발견하였다[101]. 중앙정부의 독점적인 노동시장정책은 지역의 특성과 연계되지 않고 보편적인 전략모형을 획일적으로 적용하기 때문에 유연성이 결여되고 조정능력이 낮다. 중앙정부의 부분적인 정책권한 위임은 중앙정부와 지방정부의 업무범위와 책임경계를 모호하게 한다. 그렇지만 지방정부 주도에 의한 지역 파트너쉽은 지역의 노동시장, 복지여건, 직업훈련 등 다양한 분야에 관해 지역정책을 조정하여 일관성을 가지고 목표를 효율적으로 달성할 수 있다. 지역의 여건이나 정책과제에 따라 기업협회, 지역의 대학, 연구기관, 직업훈련기관, 민간기관 등 다양한 주체들이 지역 파트너쉽에 참여한다.

직업훈련에 관한 기존 국내연구에 의하면 현재 중앙정부 주도에 의한 직업훈련은

101) OECD, 1997, Local Management for More Effective Employment Policies, OECD: Paris

인력수급의 불일치를 발생시키고, 기업의 역할이 충분히 반영되지 않는다고 평가하고 있다(정진화외,2002a). 정부 주도형 직업훈련은 획일적인 운영으로 유연성이 약하고, 훈련기관 간 연계성이 부족하다는 약점을 가지고 있다(김주섭,2002). 중앙정부 주도형 직업훈련보다는 지역 산업수요에 부응하고, 지역의 노동시장 여건을 반영한 직업훈련체제 구축의 필요성을 지적하고 있다. 이와 같은 지적에도 불구하고 지역수준에서 직업훈련에 대한 정책검토는 활발하지 않다. 다만 지역차원의 직업훈련은 '직업교육촉진법'에 근거하여 지방자치단체가 직업교육훈련협의회를 구성하여 운영할 수 있으나, 실질적인 사업은 지방자치단체의 전문성과 제정부족으로 거의 이루어지지 않고 있다 (강일규,2000).

1. 선진국 직업훈련에 있어 지방정부의 역할

선진국의 직업교육을 훈련계획의 주체별로 분류를 하면, 프랑스의 중앙정부주도형, 독일의 사회적합의형, 이탈리아의 지역사회주도형, 미국의 시장의존형, 일본의 기업주도형으로 구분할 수 있다. 본 연구는 이들 국가의 사례로부터 지역사회와의 연계성, 주체들의 역할분담 적합성에 따라서 유형별 직업훈련의 효율성을 점검하고, 서울시의 훈련정책 방향설정에 시사점을 찾고자 한다.

1) 프랑스의 중앙정부주도형 제도

프랑스는 전통적으로 여타 유럽국가들에 비해 중앙집권적 성격이 강한 국가이나, 유럽공동체차원의 고용정책일환으로 '국지적·지역적 고용정책(local and regional action for employment)'을 추진하고 있다. 프랑스는 지역경제수준, 지역주민의 특성, 지역주체의 능력 등을 고려하여 지역별 고용정책을 시행하고 있다. 예를 들면 2002년 프랑스 동부 Alsace지방의 실업률은 6.5%, 스페인 국경의 Languedoc-Roussillon 지방의 실업률은 13.6%로, 이 같은 지역간의 현저한 실업률 차이는 지역별 고용정책이 왜 필요한가를 설명해준다.

프랑스의 직업훈련정책은 정부부처의 위원회(inter-ministerial committee)에서 결정하지만, 지방자치단체장이 지역적인 특성을 반영하도록 요구하는 것을 명문화하고 있다. 지방자치단체장은 직업훈련예산을 운영하며, 직업훈련발전을 위해 구성되는 지역직업훈련위원회의 의장이 된다. 이 위원회는 지역의 경제전망과 노동시장현황에 근거하여 지역의 직업훈련 운용방안을 협의한다. 프랑스의 지역별 고용정책은 지역경제의 특성과 기업의 수요에 부합하기 때문에 실효성이 높다는 평가를 받고 있다(황준욱,2003).

2) 독일의 사회적합의형 제도

독일에서는 대학에 진학하지 않는 18세 이하인 청소년들은 법에 의해 직업교육을 받는 것이 의무화되어, 동 연령 청소년의 70%가 파트타임 혹은 풀타임 직업훈련학교에서 교육을 받고 있다. 이러한 독일의 직업훈련은 이론위주의 파트타임 직업학교와 실무위주의 기업도제훈련의 두 가지로 구성되어 있어, 이중직업훈련(dual vocational

training)이라고 한다. 이중직업훈련제도 아래에서, 직업훈련에 참여한 훈련생들은 실무훈련을 제공해 줄 회사를 선정하게 되고, 그 회사는 훈련생과 계약서를 작성한다. 동시에 훈련생은 1주일에 하루 혹은 이틀 직업학교에서 교육을 받는다. 그러므로 독일의 이중직업훈련의 운영에는 중앙정부, 지방정부, 기업, 노동조합, 민간전문가 등이 참여하게 된다.

독일연방정부는 직업훈련에 관한 법적체제를 설정하고, 지방정부는 직업학교의 기본교수계획을 입안하며, 지방상공회의소는 기업의 훈련지침과 검정기준을 제시한다. 독일의 지역상공회의소는 기능공자격증 수여, 기업내 직업훈련의무, 인력스카웃의 금지와 같은 직업훈련에 관한 규제·감독을 시행하고 있다. 지방정부가 주도하고 지역기업과 훈련전문가의 개입이 가능한 독일의 제도적 구조는 중앙정부주도형 직업제도의 약점, 즉 훈련수요와 공급의 불일치를 해소할 수 있다. 독일의 직업훈련에서 중앙정부, 지방정부, 지역기업, 지역노조와 같은 경제주체의 역할분담 및 규제는 긍정적인 효과를 얻고 있다.

3) 이탈리아의 지역사회주도형 제도

이탈리아의 지역사회 주도형 직업훈련제도는 특정지역의 기업들이 상호간 신뢰를 형성하고 다양한 협력관계가 확립된 상태에서 도입되었다. 이러한 기업들의 협력관계로 인하여 자금, 기술, 숙련노동력을 포함한 경영자원들은 지역기업들의 공공재 성격을 갖게 된다. 각 지역기업들이 강점을 가지는 분야에서 직업훈련을 분담하고, 필요인력을 일정기간 공유하는 등의 협력을 통해 기능공을 양성한다. 이렇게 이탈리아에서는 직업훈련이 정부보다는 지역사회의 기업주도에 의해 이루어졌다. 이탈리아의 지역시회주도형 직업훈련은 비공식적인 체계에서 나름대로 효율적인 성과를 거두었다. 그러나 현재와 같이 산업구조가 급변하고 신산업이 도래한 상황에서, 제한된 방향설정과 단기적인 목표를 갖고 있는 지역사회 커뮤니티는 중앙정부가 구축할 수 있는 장기적이고 체계적인 직업훈련제도를 결여하고 있다(정주연,2003).

4) 미국의 시장의존형 제도

시장의존형이란 직업훈련 정책의 수립이나 운영에 관해 정부나 관련주체들 간의 역

할분담이 뚜렷하지 않고, 기본적으로 직업훈련의 역할이 민간에게 있는 미국의 직업훈련을 가리킨다. 정부의 개입은 시장원리가 작동하지 않는 부분과 취약계층을 대상으로 한 지원에 국한되어 있다. 정부의 개입은 연방정부가 실직자, 저소득여성가장, 재활대상자, 예비역군인과 같은 취약계층을 대상으로 실시하는 직업훈련과 주정부가 경제적으로 낙후된 지역에 기업을 유치하기 위해 주민들에게 실시하는 직업훈련으로 제한되어 있다. 따라서 미국에서는 비진학 청소년이 직업훈련을 체계적으로 받을 수 있는 공공 직업훈련제도가 확립되어 있지 않고, 다만 지역의 학군에서 시행하는 고등학교의 실업교육이나 주정부가 운영하는 2년제 대학의 직업훈련이 시행되고 있다.

미국 직업훈련은 연방정부보다 주 정부와 지역의 학군에서 시행되는 지방분권적인 행정체계를 가지고 있어, 외연적으로 일관성과 통일성이 결여되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 수요자의 취향이 다양하고 기술변화가 급속히 이루어지는 환경에서, 각 지방의 직업훈련기관은 시장경쟁원리에 따라 다양한 직업교육 프로그램을 제공하기 때문에, 결과적으로 뛰어난 적응성과 성과를 낼 수 있다는 장점을 가지고 있다(김주섭, 2003b).

5) 일본의 기업주도형 제도

일본의 경우 직업훈련의 일차적인 책임은 기업에 있는 것으로 보고 있다. 대기업은 신입직원의 기초직업훈련, 재직자의 향상훈련, 퇴직자의 전직훈련을 제공하고 있다. 그러나 중소기업의 경우 이러한 체계적인 직업훈련의 실시가 어려운 실정이다. 기업이 자체적으로 직업훈련을 시행할 수 없을 때, 국가나 지방정부는 신규인력의 양성훈련과 재직자의 향상훈련을 실시하고 있다. 중앙정부는 직업훈련의 종합정책을 수립하고 직업훈련을 시행한다. 지방정부 역시 직업훈련을 수행하는데, 특히 지역실정에 부합하는 보통직업훈련을 적극적으로 수행한다.

한국과 일본의 산업화 과정은 시차는 있지만, 일본의 직업훈련제도의 변천과 및 현행 체계는 국내와 매우 유사하다. 그러므로 비슷한 경제·사회 환경 아래서 도입된 일본의 직업훈련제도와 현황을 구체적으로 살펴보고자 한다.

(1) 일본의 직업훈련제도의 변천

일본의 직업훈련제도의 변천과정은 국내와 매우 유사하다. 1958년에 일본은 산업화

에 따른 노동력부족을 해소하기 위해서 양성훈련을 중점으로 하는 '직업훈련법'을 제정하였고, 직업훈련체계를 사업 내 훈련과 공공직업훈련으로 이원화하였다. 1973년 석유위기로 실업자가 대량 발생하자, 1975년 '고용보험법'을 제정하여 실업자 교육훈련, 신규졸업자 고용촉진, 재직자 기능향상으로 직업훈련방향을 재조정하였다. 따라서 고용보험 출범과 더불어 평생직업훈련이 강조되고, 직업훈련파견지원금제도, 유급교육훈련, 휴가장려금 같은 능력개발에 대한 지원이 실시되었다. 그 후 산업의 고도화에 대비하고, 여성 및 고령자의 직업훈련강화를 위해 1985년 '직업능력개발촉진법'을 제정하였다. 이법은 근로자의 직업능력개발과 평생교육훈련을 강화하고, 사업주의 주도적인 직업훈련실시 및 근로자의 자주적인 능력개발에 초점을 맞추고 있다.

(2) 일본의 직업훈련제도

일본의 직업훈련제도를 파악하기 위해, 제7차 직업능력개발기본계획(2001-2005년)의 기본시책을 검토한다. 이 기본계획의 배경에는 노동시장의 구조변화가 있다. 수요측면에서 기술혁신 및 기업경쟁의 글로벌화에 대비한 고급인력수요가 발생하고, 공급측면에서 시간제 및 임시직 등 다양한 고용방식, 조기퇴직과 같은 노동시장의 유연성이 등장하여 새로운 직업훈련제도의 도입이 필요하였다. 제7차 직업능력개발기본계획은 이러한 노동시장의 구조변화에 적절하게 대응하고, 근로자의 직업안정과 고용안정시스템 도입을 목표로 하고 있다. 또한 경제회복이 고용증가로 이어지지 않는 산업구조 출현에 대처하기 위해 고용창출효과가 큰 신산업의 인력양성에 초점을 두고 있다.

(3) 현행 직업능력개발의 기본시책

① 직업능력개발인프라 정비

노동력수급의 불일치를 해소하고 고용의 안정을 위해 노동시장이 적정하게 기능할 수 있도록 중장기 관점에서 다음과 같은 직업능력개발인프라를 정비하고 있다.

- ▸근로자의 커리어형성지원 시스템
- ▸ 직업정보 등의 노동시장에 관한 정보제공시스템
- ▸ 사무직을 포함한 직업능력 평가시스템

② 노동력수급동향에 대응하는 직업능력개발

- 산업의 IT화에 대응하는 직업능력개발
- 신규·성장 분야의 인력양성
- 간병 등 보건복지 분야의 인력양성
- 사무직의 직업능력개발

③ 이·전직자의 재취업을 위한 직업능력개발

④ 평생 직업능력개발

- 사업주 또는 근로자의 직업훈련에 대한 재정지원
- 청년층의 직업의식개발과 커리어형성지원
- 고령자의 직업능력평가 및 직업능력개발
- 파트타임 등 다양한 취업형태에 대응한 직업능력개발
- 주부, 자영업자의 직업능력개발

(4) 직업능력개발시책의 추진체제 정비

직업능력개발시책을 효율적으로 추진하기 위해서, 추진주체들의 적정한 역할분담, 직업훈련기관의 체제정비, 직업능력개발인프라 도입이 필요하다.

① 공공과 민간부분의 역할분담

공공부분에서는 사업주와 시민의 훈련수요는 있지만, 경제성 결여 또는 대규모 투자비용부담으로 인해 민간훈련기관에서 실시하기 어려운 직업훈련을 실시한다.

② 중앙정부와 지방정부의 역할분담

중앙정부는 이·전직자의 직업훈련과 첨단산업의 직업훈련을 개발·실시하고, 지방정부는 지역의 인력수요에 맞는 직업훈련을 실시한다.

③ 공공직업훈련기관의 체제정비

공공직업훈련기관은 적정한 훈련과정의 개발과 훈련정보 및 훈련과정을 제공하여, 지역수요에 맞는 직업훈련을 실시한다.

④직업능력개발 인프라 및 정책평가제도 도입

커리어형성시스템과 직업능력평가시스템 등 노동시장이 효과적으로 기능할 수 있도록 인프라를 효율적으로 정비하는 한편, 훈련과정과 훈련성과를 평가하는 정책을 도입한다.

(5) 일본의 공공직업훈련시설 및 훈련현황[102)]

일본의 직업훈련으로는 공공기관에서 실시하는 공공직업훈련과 후생성의 기준을 충족하여 지방자치단체장이 인정한 사업주 등이 실시하는 인정직업훈련이 있다. 공공직업훈련기관은 중앙정부가 관할하는 기관과 지방정부가 관할하는 기관으로 구분한다. 중앙정부 직업훈련기관으로는 고도직업훈련을 실시하는 직업능력개발종합대학교, 직업능력개발대학교, 직업능력개발단기대학교와 이·전직자의 직업훈련을 담당하는 직업능력개발촉진센터가 있고, 지방정부가 운영하는 직업훈련기관으로는 보통직업훈련을 시행하는 직업능력개발교가 있다. 2000년 공공직업훈련기관의 정원은 463,465명이고, 이 가운데 지방정부의 정원은 158,520명으로 전체의 34.2%를 차지하고 있다.

<표 5-1> 일본의 공공직업훈련기관 (2000년)

훈련기관	훈련내용	비고*
직업능력개발종합대학교	◦직업훈련교원을 위한 4년제 대학 고도직업훈련을 실시 ◦직업능력개발에 관한 조사연구 및 능력개발연구센터를 통한 정보제공	
직업능력개발대학교	◦고도직업훈련실시	
직업능력개발단기대학교	◦고도직업훈련실시	8개교
직업능력개발교	◦지역수요에 맞는 보통직업훈련실시 ◦사업주의 직업훈련지원	207개교
직업능력개발촉진센터	◦이·전직자 및 재직자를 대상으로 직업훈련실시 ◦사무직 평생직업능력개발 직업훈련실시	

* 지방정부가 운영하는 직업학교 수

102) 이의규(2002)를 참조하였다.

<표 5-2> 일본의 공공직업훈련 실시현황 (2000년)

단위:명

종류	훈련기관	훈련정원(명)
시설내훈련	지방정부훈련기관	56,410
	고용·능력개발기구	28,770
	장애자훈련기관	3,530
	직업능력개발단기대학교	3,600
	직업능력개발대학교	3,800
	직업능력개발종합대학교	1,620
	소계	97,730
시설외훈련	지방정부훈련기관	13,160
	고용·능력개발기구	44,585
	장애자훈련기관	700
	소계	65,038
성인직업훈련	지방정부훈련기관	88,950
	고용·능력개발기구	218,340
	소계	307,290
총계		463,465

자료: 이의규(2002), 외국의 직업훈련제도 I(일본) 재구성

일본의 공공직업훈련제도에서 중앙정부와 지방정부의 역할분담은 비교적 명확하고, 지방정부의 위상은 확고하다. 중앙정부는 이·전직자의 직업훈련과 첨단산업의 고도직업훈련을 개발·실시하고, 지방정부는 지역의 인력수요에 맞는 보통직업훈련을 실시한다. 지방정부의 훈련인원은 총인원의 34.25%를 차지할 정도로 지방정부의 비중은 크다.

2. 서울시와 중앙정부의 직업훈련 기능분담

지방자치단체가 직업훈련사업을 실시하는 근본적인 이유는 지역의 인적자원의 특성과 인력수요를 잘 파악하고 있어 지역수요에 맞는 직업훈련을 제공할 수 있기 때문이다. 그러나 중앙정부 시책으로 산업인력관리공단과 상공회의소가 실시하는 직업훈련은 국내산업구조에 부합하는 제조업 기능공 양성을 목표로 하고 있어, 특히 도시형제조업과 서비스업이 발달한 서울시의 인력수요와 반드시 부합하지 않다[103].

앞서 살펴본 선진국 가운데, 독일은 중앙 정부가 정책을 입안하고, 각 지방정부가 지역내 기업과 훈련전문가들을 대상으로 컨소시엄을 구성하는 등 직업훈련을 주도적으로 운영하여 직업훈련에서 지방정부 역할의 중요성을 확연히 보여주고 있다. 한편 일본의 경우에도 중앙정부가 4년제와 2년제 고도 직업훈련만을 시행하고, 지방정부는 1년 미만의 보통직업훈련은 전적으로, 2년제 고도 직업훈련은 8개현이 시행하고 있다. 반면 국내에서는 서울과 경기도를 제외하고는 직업훈련이 중앙정부에 의해 시행되고 있어, 지방자치단체의 역할이 극히 미미하다.

<표 5-3> 한국과 일본의 직업훈련체계

	한국				일 본			
직업훈련 단계	직업훈련기관	훈련목표	기간	역할 분담	직업훈련기관	훈련목표	기간	역할 분담
고도직업 훈련	기술대학교	훈련교사 양성	4년	중앙 정부	직업능력개발 종합대학교	훈련교사 양성	4년	중앙 정부
준고도직 업훈련	기능대학	기능사 양성	2년	중앙 정부	직업능력개발 단기대학교	기능사 양성	2년	중앙/ 지방
보통훈련	직업훈련학교	기능인 양성	~1년	중앙 정부	직업능력 개발교	기능인 양성	~1년	지방 정부

현행 국내 직업훈련은 노동부에 의해 대부분 시행되고 있으며, 특별히 산업인력관리공단과 상공회의소를 통해 고도직업훈련에서 단기직업훈련까지 종합적으로 직업훈련을 실시하고 있다. 산업인력관리공단 산하에 전문직업훈련교사를 양성을 담당하는 4년제 한국기술대학, 전국 23개 지역에서 공업전문학사를 양성하는 2년제 기능대학, 전국 21개 지역에서 1년 미만의 직업훈련을 실시하는 직업훈련학교가 있다. 노동부의 재정지원과 감독을 받아 상공회의소가 전국 8곳에서 우선직종을 실기중심으로 실시하는 2년제 인력개발원이 있다.

국내 직업훈련이 대부분 중앙정부에 의해 시행되고 있지만 서울시는 현재 4개의 1년제 직업전문학교를, 경기도는 2개의 직업전문학교를 운영하고 있다. 서울시립직업전문학교의 훈련과목은 창업업종, 도시형업종, 서울시의 전략형 산업과 관련된 업종으로 구성되어 있어, 서비스업 비중이 높고 자영업이 활발한 서울의 산업구조에 잘 부합된다

103) 산업인력관리공단과 상공회의소의 훈련과정은 <부록3>, <부록4> 참고

고 볼 수 있다. 반면 제조업의 기능공양성을 위주로 한 산업인력관리공단 직업훈련과목은 서울시 산업구조의 특성과는 일치하지는 않다[104]. 이러한 점에서 지방자치단체가 지역수요에 적합한 훈련과목을 선정하고 훈련과정을 운영하는 것은 중요하다.

한국기술대학은 전국 직업학교에서 직업훈련을 체계적으로 실시하기 위해서 국가가 필요한 전문요원을 양성한다는 점에서 필요하다고 판단된다. 또한 2년제 기능대학 및 2년제 직업훈련원의 시설과 장비구입에 막대한 재원이 소요되므로, 중앙정부가 운영하는 것은 불가피하다. 그러나 원칙적으로 1년 미만의 직업훈련은 지역수요에 적합한 기능공을 양성하기 때문에 지방자치단체가 직업훈련을 실시하는 것이 적절하지만, 현재 지방자치단체의 재원부족으로 중앙정부에 의해 실시되고 있다. 그러나 장기적으로는 훈련재원을 지방자치단체에 이관하여 지방자치단체가 단기직업훈련을 시행하는 것이 지역수요를 충당하고, 효율성을 제고하는 방안이 될 것이다. 다행히 서울시는 재정자립도가 충분하여 지역수요에 적합한 1년 미만의 직업훈련을 자체적으로 실시하고 있다.

더 나아가 서울시의 전문기능사에 대한 수요를 충당하기 위해서, 추가적으로 현재 중앙정부가 독점하고 있는 2년제 직업훈련원을 운영하여 전문인력을 양성하는 방안을 고려할 필요가 있다. 서울시의 전문기능사에 대한 수요는 다음과 같은 몇 가지 사항에서 발견될 수 있다.

첫째, 서울시의 중소기업은 기능공의 인력난은 있지만, 그 보다는 전문직에 대한 인력난이 더욱 심각하다[105]. 둘째, 서울에 있는 2곳의 기능대학은 본래 기능인 전문기능사 양성보다는 전문학사 취득과 대학편입을 위한 장소로 변질되어 입학생의 약 1/3 만이 산업체에 취업을 하는 문제점을 안고 있다. 셋째, 상공회의소는 전국 8곳에서 중앙정부의 훈련정책에 맞추어 2년제 직업훈련을 실시하고 있으나, 전북, 강원 같은 특정지역의 인력개발원은 지역수요기업이 부족하여 지역특성에 부합하는 훈련실시가 원천적으로 불가능하고, 수료생들은 대부분 수도권에서 취업을 하는 상황이다. 이러한 이유로 상공회의소는 전문기능사의 수요가 많은 서울지역에 2년제 인력개발원 신설을 검토하고 있다.

넷째, 일본에서 8개 지방정부가 후생성의 승인을 얻어 2년제 고도직업훈련학교를 운영하고 있으며, 도쿄시의 시립직업학교는 2년제 직업훈련과정을 설치하여 전문인력을

104) 산업인력관리공단의 훈련과목은 <부록3> 참조

105) 중소기업의 인력난 설문조사

양성하고 있다[106]. 다섯째, 상공회의소의 2년제 인력개발원의 수료생에 대한 수요는 수료생대비 취업률이 역시 80%일 정도로 매우 높다. 또한 2년제 기능대학의 취업희망자의 취업률이 100%에 가깝고, 구인요청율이 400~500%에 이르고 있어, 2년제 전문기능인에 대한 서울시의 수요는 충분하다고 판단된다.

<표 5-4> 연도별 기능대학 취업률 및 구인요청률

단위:%

	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
취업률	100%	100%	100%	100%	96.4%
구인요청률	250%	270%	580%	590%	530%

자료: 기능대학 홈페이지

<표 5-5> 상공회의소 2년제 인력개발훈련원 취업률

단위:명

년도	수료자(A)	취업대상자(B)	취업자(C)	취업률(C/B)	구인현황	
					구인수(D)	구인률(D/B)
2003년	1,709	1,598	1,382	86.5	5,717	357.8
2002년	1,927	1,657	1,657	100	6,941	418.9
2001년	2,063	1,810	1,810	100	5,255	290.3

자료: 상공회의소 내부자료

서울시가 2년제 직업훈련원을 운영하는 몇 가지 방안을 고려할 수 있다. 첫째, 시립직업전문학교 내에 전문기능인이 부족한 일부과목에 대해 2년 과정을 신설하는 것이다[107]. 둘째, 기능대학과 시립직업전문학교를 연계하는 방안이다. 서울시는 시립직업전문 1년 과정 수료생 중 연고기업을 가진 학생을 선발하여 기능대학에서 1/2~1년 추가교육을 이수하게 하고 연고 중소기업에 취업시키는 방안이다. 셋째, 상공회의소가 서울에 설립하기로 계획 중인 2년제 서울인력개발원의 운영을 지원한다.

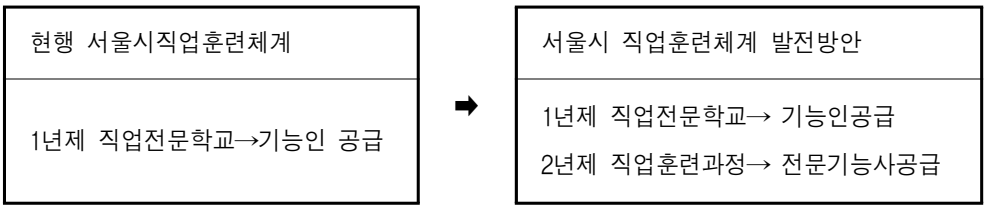
한편 2년제 직업훈련원 운영과 관련하여 직업능률개발원은 취업률저조를 들어 서울시립직업전문학교를 기능대학으로 개편하여 중앙정부의 산하로 이전하는 방안을 제안

106) 도쿄시의 2년제 과정은 <부록8> 참조

107) 서울직업전문학교는 장기간 훈련기간이 필요한 디자인과의 경우 2년제를 운영하였으나 직업교육 목적이 취약계층의 단기직업훈련에 있기 때문에 1년으로 단축되었다.

하였다. 그러나 기능대학의 경우 앞서 언급한 것처럼 전문기능사 양성보다는 교육기관으로 변질되고 있다는 문제점을 안고 있다. 또한 서울시의 직업훈련은 지역경제에 적합하고 지역주체들의 참여를 유도할 수 있어 효과적이기 때문에 중앙정부로의 이관은 바람직하지 않다.

그러므로 서울시의 전문기능인 부족을 해소하기 위해서 서울시립직업전문학교를 중앙정부 산하의 2년제 기능대학으로 전환시키기보다 현행 1년 직업훈련과정 이외 2년 직업훈련과정을 추가하는 것이 요구된다.



<그림 5-1> 서울시 직업훈련체계

제2절 서울시 직업훈련의 중장기 정책

서울시의 직업훈련사업 정책목표는 단순 명료하다. 서울시 2004년 직업훈련사업계획에 의하면 '직업훈련은 국민기초생활보장법에 의한 수급자 등 저소득시민과 비진학 청소년, 실업자, 기타 직업훈련이 필요한 시민에게 취업에 필요한 직업훈련을 실시하여 경제적 자립을 도모하고 서울지역 중소기업체에 부족한 산업기능인력을 양성·공급하여 지역경제발전에 기여고자 함' 이라고 명시되었다. 이러한 단순한 직업훈련정책은 국내 직업훈련이 중앙정부 주도로 정책이 입안되고 예산이 운영되기 때문에 지방자치단체의 역할이 매우 제한된 상황에서 연유되었다.

현재 서울시의 직업훈련 정책은 단순히 제조업에 필요한 산업인력양성과 취약계층의 직업훈련이란 명분론적 방향설정만 되어 있을 뿐 계층별 특성과 정책수요를 반영하거나 노동시장의 수급불일치를 해소하기 위한 구체적인 전략은 결여되어 있다. 따라서 제1절에서 살펴본 서울시 현행 직업훈련의 문제점과 개선안을 바탕으로 해서 노동시장 수급변화에 대응하고 계층별 특성과 정책수요를 반영한 중장기 고용훈련정책을 검토하고 이를 실천할 수 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 노동력 수요구조변화에 대응한 직업훈련, 노동력 공급구조변화에 대응한 직업훈련, 형평성제고를 위한 취약저소득계층의 직업훈련, 직업훈련 인프라구축의 4가지 큰 정책목표를 설정하고 각 정책목표 내에서 세부적인 중장기 고용훈련정책을 제안하고자 한다.

1. 노동력 수요구조 변화에 대응한 직업훈련

1) 성장동력산업에 대한 인력공급

서울시는 정보통신, 디지탈컨텐츠, 바이오・나노산업, 의류・패션산업, 금융 및 사업서비스산업을 신성장 동력산업으로 선정하였다. 공공직업훈련은 신성장 동력산업에 중・저위 인력을 공급하고, 인력수급 불일치를 완화하여야 한다. 2005년까지 정보통신, 바이오, 나노기술에 필요한 인력은 약 284천 명인 반면 양성인력은 144천 명으로 부족률이 약 50%에 해당 한다[108]. 원론적으로 이러한 분야의 인력수요는 많기 때문에 공공이 인력공급 정책을 입안해야 하지만, 인력공급에 관한 민간시장의 역할과 기능을 고려한다면 공공 직업훈련의 역할은 제한적이다. 정보통신, 디지털컨텐츠, 금융과 같은 전문적인 훈련분야는 훈련기간이 장기간이고 민간이 경쟁력을 갖고 있으므로, 민간이 이 분야의 인력을 공급하는 것이 적절하다[109].

2) 중소제조업의 인력부족 완화

전국 중소제조업의 인력부족률도 1999년 이후 4%이상 지속되고 있으며, 2003년에 6.2%를 보이고 있다. 특히 서울시 중소제조업의 2003년 인력부족률은 5.0%이다. 시립직업전문학교 취업률자료에 따르면, 기계, 전기, 건축과 같이 중소제조업과 관련된 3D 업종의 수료생 취업률은 80-90%일 정도로 매우 높아 실질적으로 전원 취업이 되고 있다[110]. 이 같은 3D 업종은 고가의 훈련시설이 필요하고 훈련생도 많지 않으므로, 민간이 시장원리상 훈련공급을 하기가 여의치 않고, 공공이 훈련을 공급하는 것은 적절하다.

한편 중소기업은 신규 기능인력도 부족할 뿐만 아니라 불충분한 재직자 직업훈련으로 인력양성이 미흡한 실정이다. 실례로 재정이 취약한 150인 미만 중소기업의 직업훈련참여율은 2002년 4.0%로 나타나 매우 미미하다. 서울시의 직업훈련은 신규 기능인력의 공급이외에도 재직자의 향상훈련을 제공하여야 한다.

---

108) 국가전략분야별 인력양성 추진반 보고서(2001.8).

109) 서울시립직업학교의 멀티미디어 관련업종의 취업률부진은 이를 잘 설명하고 있다.

110) 시립직업전문학교의 취업률은 수료생대비 작성되므로, 군입대와 같이 불가피하게 경제활동에 참여하지 못한 수료생을 감안하면 실질적으로 전원취업으로 볼 수 있음.

2.노동력 공급구조 변화에 대응한 직업훈련

1) 여성의 경제활동참가 확대

직업훈련은 여성을 계층별로 분류하여 계층특성에 맞는 직업훈련을 실시하는 것이 바람직하다. 첫째, 신규학졸자나 취업을 희망하는 기혼여성과 같이 노동시장에 새로 진입하는 인력은 체계적인 직업상담이 이루어진 후 이에 기초하여 양성직업훈련과 자격취득 및 취업알선 서비스가 제공되어야 한다. 기혼여성들의 경우 재택근무가 가능한 직종의 직업훈련을 제공하는 것이 중요하다. 둘째, 출산·양육 후 노동시장에 재진입을 원하는 고학력 취업희망 여성은 전환교육과정을 거쳐 지식기반서비스업 분야의 전문인력으로 양성되는 것이 바람직할 것이다. 이들 고학력 여성의 경제활동을 지원하기 위해 패션, IT, 디자인과 같은 여성의 틈새 직업훈련을 강화한다.

셋째, 빈번한 취업단절을 겪고 직업훈련에서 배제되는 저소득모자가구의 여성가장과 같은 취약계층은 직업훈련을 통한 경제적 자립이 필요하지만 육아나 가족간호와 같은 부담을 가짐으로써 현행 서울시립직업전문학교 훈련에 남성과 동일한 비용으로 참가하기가 어렵고 참가하더라도 훈련 중도탈락률이 높을 수 있다. 그러므로 취약계층 여성의 직업훈련을 위해서는 육아, 가사와 같은 복지수요가 충족되어야 한다. 취약계층 여성의 경우, 직업훈련의 실질적인 효과를 위해서 복지지원과 직업훈련의 연계가 필요하다. 저소득모자가구의 여성가장에게 훈련수당을 지급하는 방안을 고려할 수 있고 훈련기관 내 보육시설을 설치할 필요가 있다.

여성 직업훈련의 경우에는 취업에 필요한 능력을 개발하는 것도 중요하지만, 적절한 취업알선이 더욱 중요하다. 특히 여성발전센터의 취업률이 매우 낮고 단순노무직 위주의 취업은 현행 취업알선체계가 취약함을 보여준다[111]. 이를 위하여 취업상담 및 사후관리를 전문적으로 수행할 수 있는 인력과 관리체계가 확보되어야 할 것이다.

2) 고령근로자의 인적자원화

우리나라는 지난 2000년 65세 이상 인구가 총인구의 7%를 넘어서면서 이미 '고령화

111) 현재 5개 여성발전센터 취업알선창구의 시스템은 통합되지 않고 독자적으로 운영되고 있다. 만약 취업알선 시스템이 통합된다면, 보다 효율적인 취업알선 성과가 이루어 질 것이다.

사회(Aging Society)'에 진입했으며 오는 2019년에는 14%를 넘어 '고령사회(Aged Society)'가 될 전망이다. 또 7년 뒤인 2026년에는 노인 인구가 전체의 20%를 넘는 '초고령사회(Super-aged Society)'가 될 것으로 예상되고 있다. 이런 가운데 우리나의 노인경제활동은 해외 선진국과는 다르게 아직 활발하지 않으며, 경제활동참가율마저 하락하는 추세이다.

이러한 측면에서 고령화 진전에 따른 경제성장 잠재력의 약화에 대응하기 위해 고령자의 인적자원화가 요구된다. 특히 중·고령자는 학습능력이 떨어지고, 수료 후 수요기업이 채용을 기피하기 때문에 훈련과 취업관리에서 특별한 대책이 요구된다. 일본의 경우, 도쿄시의 직업훈련원은 고령자 특성에 맞는 훈련반[112]을 별도 편성하여 운영하고 있다. 아울러 고급 고령산업기술인력을 전문인력 부족난을 겪고 있는 중소기업 기술인력으로 재활용하는 방안을 검토할 수 있다[113].

3) 청년층 유휴화 완화

서울시의 전국대비 청년층의 실업률은 높다. 서울시의 청년층 직업훈련은 두 계층으로 나누어서 고려해야 한다. 서울의 고학력청년층 실업률은 서울에 고등교육기관 집중되어 있고 청년층이 취업준비 및 취업기회를 찾아 서울로 집중하기 때문에 불가피하게 가중된다[114]. 고학력 청년층의 직업훈련은 서울시 차원을 넘어서 노동부, 교육부 등 중앙정부기관이 대학정원조정, 산학연계 프로그램 등 장기적으로 해결해야 할 과제와 연계되기 때문에 서울시가 시행할 정책적 대안은 거의 없다.

고졸 및 고졸중퇴 청년층을 대상으로 서울시와 서울시 교육청은 학교교육과 직업훈련을 연계하는 방안을 고려할 수 있다. 서울시는 2년의 고등학교 교육과 서울시립직업학교 훈련 1년을 연계하여 비진학 청소년에게 직업훈련을 실시하고 있다. 그러나 일반적으로 청소년은 3D 업종 취업을 기피하고 임시직 취업이 용이하므로, 비진학 수료생이 훈련분야와 맞는 중소제조업에 취업을 하지 않는 경향이 크기 때문에 단순한 직업

112) 빌딩관리, 빌딩설비관리, 경리실무, 부동산실무, 세무실무 등이 있다.

113) 1990년대 삼성의 전자그룹은 퇴직한 일본의 기술자를 고문으로 초빙하여 기술이전과 생산성향상에 큰 도움을 받았다.

114) 통계청, 「경제활동인구조사 청년층 부가조사」2003.5에 의하면 초기 취업소요기간도 12.4개월로 매우 길다고 조사되었다. 취업준비를 하는 경우 비경제활동인구로 분류되고, 취업을 준비하는 인구(주로 청년층)는 2004년 7월 전년 동월 대비 6만4천명이 증가하였다.

교육으로 실효성을 거두기는 어렵다. 그러므로 서울시, 교육청, 학부모회, 지역사회, 지역기업이 협조하여 비진학 청소년의 직업관형성에 노력하여야 한다. 서울시는 특정한 중소기업을 선정하여 직업관교육, 사업장개선, 임금보조와 같은 지원을 통해 비진학 청소년을 중소제조업에 정착시키는 시범사업을 고려할 수 있다.

4) 사무직 퇴직자의 커리어형성

경제여건의 변화로 사무직 근로자의 조기퇴직 및 이·전직이 빈번해짐에 따라 사무직 근로자의 커리어관리 재훈련이 시급하다. 특히 서울에는 사무직 종사자가 많기 때문에 이들 퇴직자의 커리어관리가 중요하다. 대부분 중·고령자인 사무직 근로자가 제조업 및 정보통신 관련 직업훈련을 새로이 이수하기 어려운 현실을 감안할 때, 서울시립직업전문학교내에 이들 계층을 대상으로 하는 기존 커리어를 활용하는 적절한 직업훈련이 개발되어야 한다. 도쿄시의 직업훈련은 사무직 퇴직자를 대상으로 다양한 직업훈련[115]을 제공하고 있다.

3. 형평성제고를 위한 취약 저소득계층의 직업훈련

서울시립직업전문학교는 기초생활수급자, 저소득근로자 등과 같은 취약계층에게 공공직업교육을 제공하기 위해 설립되었다. 그러나 서울시립직업전문학교 통계에 따르면, 취약계층인 우선선발대상은 4~5%에 불과하여 외견상 설립취지를 살리고 있지 못하고 있다.

기초생활수급대상자와 같은 취약계층의 인원은 절대적으로 적고, 더욱이 기초생활수급대상자들은 근로능력부재, 가사업무부담, 수급으로 인한 자활의지부족 등 다양한 이유로 직업훈련에 참여하기가 어렵다. 그러므로 절대적으로 수가 부족한 우선선발대상의 훈련참여를 논의하기 보다는 대상인원이 기초생활수급대상자의 3배 이상달하고 있는 비수급자와 차상위 저소득근로자의 직업훈련을 유도하는 것이 중요하다. 특히 이들은 비숙련노동자로 비정규직, 일용직과 같은 열위한 종사자신분을 유지하고 있기 때문에 고용안정을 위해서 이들의 직업훈련은 매우 중요하다.

이들 저소득 계층은 직업훈련을 이수하고 안정적인 직업을 취득하는 것이 중요하나,

115) 경리실무, 부동산실무, 세무실무 등이 있다.

이에 앞서 훈련기간 동안 소득상실 때문에 실질적으로 직업훈련에 참여하기가 어려우므로 직업훈련 참여를 유도하는 방안이 강구되어야 한다. 예를 들면 인력난을 겪는 중소제조업의 직종에 한정시켜 직업훈련을 유도하고 훈련기간 중 서울시가 소득보전을 하는 방안이 필요하다.

4. 직업훈련 인프라구축

1) 직업훈련의 체계적인 관리

현행 서울시의 직업훈련은 고용안정과, 여성정책과, 노인복지과에서 개별적으로 시행하고 있는 데 이를 총괄하여 종합적인 직업훈련정책을 입안하는 것이 바람직하다. 즉 직업훈련과 관련된 이들 실무과는 공동으로 매년 직업훈련에 대한 사업계획을 작성하여 계층별 가장 합리적인 직업훈련과 취업전달시스템을 설계하고, 과별로 적정하게 배분하여 시행하는 것이 중요하다. 예를 들면 고령층의 직업훈련사업은 고용안정과와 노인복지과가 노령층내 개별그룹의 특성에 따라 고령층 취업훈련정책을 입안한다. 이를 시행할 때 고학력·기술직 출신은 고용안정과에서 시립직업전문학교의 고령층 기능·사무직 직업훈련을 실시하고, 저학력 출신은 노인복지과에서 노인취업훈련센터의 단기 노무직훈련을 실시하는 것이다.

2) 지역 직업훈련위원회 구성

서울시, 서울시교육청, 지역 중소기업, 직업훈련기관, 민간기관 등 지역경제와 직업훈련에 관계되는 주체들로 구성된 지역 직업훈련위원회를 구성한다. 지역 직업훈련위원회는 지역훈련수요와 훈련과정에 관련된 정책에 대한 자문뿐만 아니라, 훈련과 관계된 취업알선, 학교교육, 복지수요에 관련된 다양한 자문을 한다.

현재 서울시립직업전문학교의 실태를 살펴보면, 수요기업과의 교류, 훈련과 채용수요에 관한 정보수집은 훈련교사와 기업관계자 및 기수료생과의 비공식적 인적네트워크에 의해 이루지고 있어 비체계적, 비효율적이라고 판단된다. 체계적인 기업수요중심 직업훈련이 되기 위해서는 동종업체 협회, 시립직업훈련학교, 지역중소기업, 교육청, 서울시

가 공식적인 네트워크인 직업훈련협의회를 구성하고 정기워크샵, 기업수요조사, 사례발표 등을 통해 직업훈련의 효율성과 취업률을 제고하여야 한다. 예를 들면 직업훈련위원회는 다음과 같은 사항에 대해 자문을 할 수 있다.

예 1) 기업은 인력난을 경험하면서도 중·고령자의 채용을 기피하는 경우가 있어 시립직업전문학교는 중·고령 수료생의 취업알선에 곤란을 겪고 있다. 직업훈련협의회에서 기업의 중·고령자 채용의 문제점을 토의하고, 이를 해소하기 위한 정책대안을 도출할 수 있다.

예 2) 중소기업, 서울시, 훈련기관이 맞춤형 훈련을 위해 협의하고 이를 실천하기 위해 필요한 사회협약을 검토하고, 만약 이 협약이 실현되어 수료생이 취업하면 서울시는 기업에 인센티브를 제공하는 방안을 검토한다.

예 3) 시립직업전문학교와 기능대학은 비록 동일지역에 소재하지만 직업훈련에 관하여 연계가 없다. 전문직 인력난을 겪는 중소제조업에 인력을 공급하기 위해 시립직업전문학교와 서울소재 기능대학과의 연계교육을 검토한다.

3) 직업훈련, 복지, 취업알선의 연계

많은 취약계층은 육아, 가사, 훈련기간 중 소득상실로 인해 훈련에 참여하지 못하고 있다. 취약계층은 훈련수요뿐만 아니라 복지수요도 함께 있기 때문에 이를 연계하여 직업훈련을 실시하여야 한다. 예를 들면, 여성위주의 직업훈련 프로그램을 운영하는 한남직업전문학교는 유아원을 운영하는 방안을 제시할 수 있다. 또한 근로저소득계층이 직업훈련에 참여하면 훈련수당을 지급하여 소득상실을 보상하는 방안이 있다.

노동력 수요구조 변화에 대응한 직업훈련

정책목표	구체적 전략
성장동력산업에 대한 인력공급	ㅇ 기본적으로 민간이 양성 ㅇ 준전문가·기술직 중소기업이 부족한 인력은 공공이 양성

노동력 공급구조 변화에 따른 직업 훈련

정책목표	구체적 전략
여성경제활동 참가확대	ㅇ 여성발전센터 직업훈련강화 ㅇ 학력·경력에 적합한 직업훈련과 직업알선으로 노동력의 저급화방지
고령층의 인적자원화	ㅇ 시립직업학교 고령반 신설 ㅇ 학력·경력에 적합한 직업훈련과 직업알선 노동력의 저급화 방지
청년층의 인적자원화	ㅇ 중소기업직업컨소시움 (전문기능사) ㅇ 고용보조금

직업훈련 인프라

정책 목표	구체적 전략
직업훈련체계	ㅇ 고용안정과, 여성정책과, 노인복지과 직업훈련연계
직업훈련 위원회구성	ㅇ 서울시, 교육청, 대학, 기업, 민간기관으로 구성 ㅇ 지역훈련수요와 훈련정책에 관한 자문
직업훈련, 복지 취업의 연계	ㅇ 여성직업훈련원의 보육원운영 ㅇ 저소득훈련생 수당 지급 ㅇ 중소기업직업훈련 컨소시움

노동력 공급구조 변화에 대응한 직업훈련

정책목표	구체적 전략
취업을 통한 자활	ㅇ 중소기업직업컨소시엄(기능직)

<그림 5-2> 서울시 고용훈련 중장기 대책

第 Ⅵ 章 정책건의 및 향후과제

제 1 절 정책건의

제 2 절 향후 과제

제 VI장 정책건의 및 향후과제

제1절 정책건의

제 2장에서 서울시의 산업구조와 고용구조를 분석하였다. 서울시의 산업구조의 특징은 제조업 부가가치비중이 감소하면서 서비스업 비중이 증가하여 산업구조는 국내 전체적인 산업구조보다 해외 주요 대도시의 산업구조와 유사하다. 특히 경제체제가 지식기반경제로 전환되면서 서울시의 산업구조 역시 지식기반산업으로 발전하고 있음을 발견하였다. 서울시의 고용구조는 서비스업 위주로 편성되었으며, 특히 전국과 비교하여 도소매·음식숙박업 고용비중이 매우 높고 사업서비스업의 발달로 해당부문의 고용비중이 높다. 그러나 런던과 뉴욕과 같은 선진 대도시와 비교하면 부가가치가 높은 사업서비스, 금융, 교육, 의료부문의 고용비중은 낮다. 그러므로 장기적으로 이들 지식기반 서비스업으로 서비스업 고용구조가 개편될 필요성이 있다. 한편 서울시의 제조업 고용비중은 지속적으로 감소하여 현재 매우 낮은 수준이고 이는 중앙정부의 수도권억제 정책에 부분적으로 기인한다. 그러나 비진학 청소년, 저학력 노동력의 취업기회를 확대하고 비정상적으로 팽창해 있는 도소매·음식숙박업 고용을 전환하기 위해 고용흡수력이 높은 제조업을 강화하는 것이 필요하다

제 3장에서 서울시 노동력의 수요·공급 구조를 계층별로 분석하였다. 연령별 인구비중을 보면 서울시의 20대 비중은 전국대비 높다. 고령화추세와 더불어 서울시의 고령층 인구비중은 증가하고 있고, 마찬가지로 고용비중 역시 증가하고 있어 향후 재취업이 중요한 이들 계층의 고용문제 현안임을 예시하고 있다. IMF 경제위기 후 경제가 회복되는 과정에서 20대 청년층, 특히 남성층의 경제활동참가율과 실업률의 회복이 가장 더디어 노동시장의 분절화현상을 볼 수 있다. 또한 고졸이하 저학력층의 경제활동참가율과 실업률도 회복이 지연되고 있다. 아울러 2003년 경기침체가 시작된 후 서울시 고용문제 악화로 실업률이 상승하고 있고 청년층, 저학력층이 큰 영향을 받고 있다. 반면 이러한 특정계층의 고용문제와는 반대로 서울의 특정 산업, 직종에서는 인력난을 겪는 노동시장의 불일치를 발견하였다.

제 4장에서 서울시의 직업훈련현황을 살펴보았다. 서울시의 직업훈련은 4개 서울시립직업전문학교가 실시하는 1년 과정의 기능인양성 교육과, 중앙정부의 실업대책사무

를 위임받은 고용촉진훈련, 5개 여성발전센터에서 실시하는 단기 직업훈련, 초단기 노인취업훈련센터과정이 있다. 서울시립직업전문학교의 직업훈련은 수료율, 취업률에서 양호한 성과를 보이고 있다. 그러나 중·고령자 특성에 부합하는 훈련운영, 저소득 취약계층에 대한 직업훈련대책, 기업수요와 연계된 훈련방안에서 다소 미흡한 측면을 보이고 있다. 또한 서울시의 산업 및 고용구조에 부합하고 노동시장 수급불일치를 해소하는 직업훈련정책과 서울시립직업전문학교 운영의 개선방안을 제시하였다.

제 5장에서는 지방자치단체의 직업훈련을 이론적으로 논의를 전개하였고 외국사례를 살펴보았다. 중앙정부와 지방자치단체의 직업훈련 기능분담에 관하여, 서울시의 고도직업훈련의 필요성을 분석한 후 현재 중앙정부가 전담하는 2년제 직업훈련을 서울시가 시행할 것을 제안하였다. 또한 노동수요·공급변화에 대응하는 직업훈련, 형평성제고를 위한 직업훈련에 관한 중장기대책을 논의하였으며 직업훈련인프라 구축을 위한 방안을 제시하였다.

본 장에서 정책제언을 하기에 앞서 한국경제가 당면한 두 가지 중요한 경제적인 현안을 이해하는 것이 필요하다. 첫째, 수출경기와 내수경기의 양극화, 상위소득과 저소득계층의 소득불평등 심화와 같은 경제의 양극화이다. 둘째, 고용없는 성장이 지속되고 있다. 이러한 경제현상으로 말미암아 서울시는 중대한 고용문제에 직면하고 있고 특히 취약계층의 고용문제는 심각하다. IMF 경제위기 후 조기퇴직자들이 재취업의 어려움으로 영세자영업에 신규로 종사하게 되어 서울의 도소매업과 음식숙박업은 전국 또는 외국 대도시와 비교하여 비정상적으로 비대해졌다. 최근 내수경기 침체는 도소매·음식숙박업의 경기에 직접적으로 영향을 미쳐 향후 이들 업종에 종사하는 수많은 인원들이 일자리를 잃고 타 업종 또는 직종으로 전환되어야 하는 상황이 불가피하게 일어나고 있다.

이러한 경제여건에서 청년층, 사무직퇴직자, 고령층, 저소득근로자, 영세자영업자들의 취업을 위한 직업훈련은 서울시의 중요한 현안이다. 그러나 직업훈련이 실효성을 갖기 위해서는 산업정책과 연계되어야 하며 훈련생들의 특성에 맞는 직업훈련이 이루어져야 한다. 당면 경제현안과 노동시장의 계층별 인력특성에 대응하여 다음과 같은 구체적인 정책제안을 제시하고자 한다.

첫째, 청년층 직업훈련과 중소기업직업훈련컨소시엄을 연계하는 것이다. 인력난을 겪고 있는 중소기업의 기능직 및 준전문직 취업을 원하는 청년층을 중소기업직업훈련컨

소시엄에서 훈련을 받도록 하고 기업에게는 고용보조금 인센티브를 제공하는 것이다. 중소기업의 인력수요와 급여지급능력에 대한 면밀한 분석이 병행되면, 이들 청년층의 채용시 고용보조금의 지급에 따른 사중손실 위험을 최소화할 것이며 청년층 고용과 중소기업 인력난해소라는 이중의 목적을 달성할 것이다.

둘째, 중·고령자의 직업훈련에 대한 정책 재정립이다. 조기퇴직한 40~50대 사무직을 비롯한 인력은 재취업을 원하고 있고 이들에 대한 직업훈련은 중요하다. 그러나 이들의 직업훈련능력이 청년층에 비해 뒤떨어 질 수 있고, 직업훈련과 구직활동에서 적응문제가 발생하기 때문에 청년층과 별도로 직업훈련을 받는 것이 바람직하다. 그러므로 서울시립직업전문학교 내에 중·고령자 반을 신설하고 이들에 맞는 직종훈련을 실시하는 것을 제안한다.

셋째, 서울시의 직업훈련의 기본 목적은 보통기능인을 양성하는 것이고 현행 서울시립직업전문학교의 1년 훈련과정은 그 목적을 달성하는 데 충분하다고 판단하고 있다. 그러나 서울지역의 중소기업은 준전문직 인력난을 겪고 있으며, 현행 서울소재 기능대학 인력이 산업현장에서 이 같은 인력수요를 충당하는 역할을 수행하지 못하고 있다. 한편 상공회의소는 서울지역의 준전문직 기업수요가 충분하다고 판단하여 인력훈련원이 신설을 추진하고 있다. 이 같은 상황을 고려하여 서울시는 장기적으로 서울시립직업전무학교 내에 2년제 과정을 신설하거나 상공회의소와 2년제 훈련원 운영방안을 협력하는 것을 장기적으로 검토하는 것이 필요하다.

넷째, 소득불평등의 심화, 자영업자 몰락으로 일용직에 종사하는 저소득근로자들이 늘어나고 있는 상황에서 이들의 생활안정을 위해 상용직 등 안정적인 직종으로 재취업시키는 것이 긴요하다. 이들의 중요한 애로사항은 훈련기간 중 소득상실이므로 직업훈련 시 훈련수당 지급으로 소득보전을 하는 것이 바람직하다. 특히 저소득 취약계층은 훈련 후 취업이 순조롭게 이루어지지 않으면 생계에 직접적 영향을 받으므로 직업훈련에 대한 홍보, 직업훈련 시 소득보전, 취업알선 등 취업전달시스템이 확립되어야 한다.

다섯째, 지역 특성에 맞는 직업훈련 정책을 입안하고 서울시, 기업, 직업훈련기관, 학교 등 지역의 경제주체들의 정책참여를 유도하기 위해 직업훈련위원회를 구성한다. 직업훈련위원회는 지역기업, 특히 중소기업기업의 수요를 반영한 직업훈련제도를 마련하고 특히 청년층, 여성층, 저소득근로자, 고령층이 채용될 수 있도록 하고 채용, 급여,

인사 등 신분상의 차별을 받지 않고 취업할 수 있도록 중소기업과 협력관계를 구축하여야 하고 이를 위한 중소기업지원시스템도 마련되어야 한다.

여섯째, 직업훈련에 관한 중앙정부와의 협력관계이다. 노동부는 장기실업자, 청년층, 고령층, 중년여성층의 취업을 원활하기 위해 고용보조금을 기업에게 지원하는 제도를 가지고 있다. 그러나 노동부는 지역의 각 인력계층의 특성과 기업수요 정보에 대한 접근도에서 서울시보다 떨어진다. 그러므로 서울시는 자체 취업 및 직업훈련에 관한 지원제도와 중앙정부의 지원제도를 적절하게 혼합하여 지역의 인력계층과 기업의 특성에 맞는 최적의 취업전달시스템을 설계하고 중앙정부와 협의하여 필요한 재정지원을 얻는다. 이러한 중앙정부와의 협력관계에 의한 직업훈련은 중앙 및 지방정부의 재원을 가장 효율적으로 사용하는 것이다.

일곱째, 직업전문학교, 서울시, 구청의 연계와 직업훈련에 관한 구청의 역할증대가 요구된다. 구청은 관내 저소득근로자, 장기실업자를 파악하여 직업훈련을 홍보하고 직업훈련, 복지정책, 취업알선이 효과적으로 전달하는 데 기여하여야 한다. 저소득근로자 등 취약계층에 대한 이러한 취업전달시스템을 확립하기 위해서 이들에 대한 정보를 최근접에서 관리하고 있는 구청의 역할이 긴요하다.

제2절 향후 과제

본 연구는 노동수요 측면에서 서울시의 산업구조와 고용구조를 분석하였으며, 노동공급측면에서 각 계층별 노동공급의 특성을 파악하였다. 그 결과 노동시장이 산업별, 계층별로 단절화현상이 일어나고, 계층별 노동시장에서 수급불일치가 발생하였음을 발견하였다. 이러한 노동시장의 수급불일치를 해소하고, 계층별 정책수요를 만족시키기 위한 직업훈련제도와 취업전달시스템을 정책대안 위주로 제시하였다.

그러나 이러한 정책이 실효성이 있게 실행되기 위해서는 다음과 같은 구체적인 실행전략 프로그램이 추진될 필요가 있다. 첫째, 중소기업직업훈련컨소시엄이 성공을 거두기 위해서는 컨소시엄의 인력수요가 정량적으로 파악되어야 한다. 더 넓게는 서울지역의 인력수요가 산업별로, 기업규모별로 조사되어 수요중심의 직업훈련이 이루어지는 토대가 이루어져야 한다. 둘째, 특정 프로젝트가 구체적으로 입안되고 미래현금수지와 인력수요가 분석이 되면, 해당 인력을 양성하는 프로젝트 파이낸싱 직업훈련향이 모색되어야 한다. 셋째, 구직자 등록, 구직자의 계층별 특성분석, 구직자별 기업의 사전수요파악, 구직자 특성과 기업수요에 부합하는 직업훈련, 훈련생에 대한 복지정책, 취업과 채용에 따른 보조금지급을 일관적으로 연결하는 취업전달시스템을 설계하고 이를 위한 정책방향설정과 전산시스템 구축에 필요한 연구가 이루어져야 한다.

참고문헌 및 부록

참 고 문 헌

1. 국내문헌

강병구, "자활사업 실태 및 개선방안 연구: 노동부 자활사업을 중심으로", 한국노동연구원, 2002

강순희, "지식경제와 직업훈련", 한국노동연구원, 1999

강순희, "지식경제와 인력수급 전망", 한국노동연구원, 2000

강일규, "자원개발 기능 강화를 위한 자치단체의 조직 및 운영체계 개선방안 연구" 직능력개발연구원, 2000

강창용, "직업훈련 직종의 지식기반화 방안", 한국산업인력공단, 1999

고용보험센터, "고용보험동향"각호

고혜원, "서울시 여성발전센터 평가", 한국직업능력개발원, 2003

권혜자, "여성고용위기와 비정규노동자의 확산', 한국노총중앙연구원, 1999

김순원, "여성직업능력개발훈련 활성화 방안", 산업인력관리공단, 2001

김영수, "지식반산업의 지역별 발전동향과 정책시사점", 산업연구원, 2003

김주섭, "공공훈련기관간의 연계를 통한 발전방안에 관한 연구", 노동연구원, 2002

김주섭, "권역별 공공직업훈련 체계 구축방안", 노동연구원, 2003a

김주섭, "주요국의 중소기업 인적자원개발실태와 시사점", 한국노동연구원, 2003b

김주섭, "직업능력개발사업 효율성 평가분석", 노동연구원, 2004

김형만, "산업인력수급전망에 따른 직업훈련 정책방향 연구", 한국직업능력개발원, 2000

김희연, "직업훈련분야의 정부와 기업간 파트너쉽 연구", 이화여대 BK사업단, 2002

노대명, "저소득층 자활역량강화를 위한 교육훈련-취업-복지서비스연계방안", 보건사회연구원, 2003a

노대명, "2002년 저소득층 자활사업 실태조사", 보건사회연구원, 2003b

노동부, "기업체노동비용조사보고서"

노동부, 실업대책백서, 2003

도쿄지사 도의회 답변록, "도쿄의 산업과 노동" 2003

박기성, "청년층 노동시장과 교육제도", 노동연구원, 1995

박우식, "노동수급구조 변화가 노동시장 불균형구조에 미치는 효과", 「한국산업경제학회」, 산업경제연구, 2000
서준호, "서울시립직업전문학교 평가', 한국직업능력개발원 ", 2003
손유미・김철희, "중고령자 직업능력개발', 한국직업능력개발원", 2003
신창호・정병순, "서울산업의 경쟁력강화를 위한 지역혁신체제구축방안", 서울시정개발연구원, 2002
심재용, "직업훈련에서의 시장실패", 자유기업센터, 1997
안주엽, "중장기 인력수급전망:2002~2010", 한국노동연구원, 2002
오세훈, "고용촉진훈련의 내실화를 위한 개선방안", 국정감사 정책자료, 2002
유길상・강순희・홍성호,"구조조정기의 신직업훈련체게 구축방안", 서울: 한국노동연구원, 1998
이병희, "청년층 노동시장분석", 노동연구원, 2003
이의규, "외국의 직업훈련제도 I(일본)", 직업능력개발원, 2002
이장원, "근로취약계층의 노동연계복지 발전방안", 한국노동연구원, 2000
이종훈, "고령화에 따른 서울시 노동시장의 파급효과와 정책과제", 시정개발연구원, 2004
장창원, 윤석천,이병희,김형만,이상준, "산업인력수급과 과제", 직업능력개발원, 1998
전명진・정명지, "서울대도시권 통근통행 및 통근거리 결정요인 분석", 국토학회, V38, N.3(통권 128호), 2003
정병순, "청년실업자 채용촉진을 위한 고용장려금 도입방안", 서울시정개발연구원, 2004
정주연, "비교적인 시각에서 본 한국의 산업인력 양성제도",법문사, 1996
정주연, "선진국과 한국의 직업훈련 제도의 특성과 한계" 집문당, 2003
정진화・최영섭, "산업경쟁력제고를 위한 인적자원개발방안", 산업연구원, 2002a
정진화・최영섭, "산업수요 중심의 인력양성 시스템구축방안: 기업주도의 산업별 인적자원개발기구설립", 산업연구원, 2002b
중소기업청(2003), "중소기업애로실태조사보고서", 중소기업중앙회, 2003
중소기업청, 산업연구원, 한국개발원, "중소기업 발전비전과 육성전략",2003
한국개발연구원, "소득분배 국제비교를 통한 복지정책 방향", 2003.10.
한국개발연구원, "취약계층 보호정책의 방향과 과제", 2004.6.
황혜자외, “우리나라 직업교육제도의 문제점과 개선방안”, 동아대학교 학생생활연구소, 2002

2. 외국문헌자료

Bartel,A.P & Lichetnerge, F.R(1987), "The Com-parative Advantage of Educated Workers in Imple-menting New Technology", Review of Economics and statistics, vol. 69, No.1.

Becker, G.S,(1993),Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. Third Edition. Chicago: University of Chicago Press.

Booth, Alison L(1996). Acquiring skills : market failures, their symptoms and policy respones / ed. by Alison L. Booth and ; Dennis J. Snower Cambridge : Cambridge University

Federal Reserve Bank of Korea of New York, Current Issue, Vol 3, Number 14, Devember 1997

Gilbert, Neil(2001), Activating the unemployed: A comparative appraisal of work-oriented policies, Transaction Publishers

Katz, Harry C, 1994, 'The decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and Comparative Analysis', Industrial and Labor Relation Review, 47

Lynch, Lasa M(1994), training and the private sector:international comparisons, University of Chicago Press

OECD, 1997, Local Management for More Effective Employment Policies, OECD: Paris

Regini,M.(1995), Firms and institutions: The demand for skills and their social production in European Journal of Industrial Relations,1(2):191-202.

Rodrik, D. Has globalization gone too far?, Institute for international econmics, 1997

Rovert B. Reich, The Work Of Nation & Schuster Ltd, 1991

Sabel, Charles, 1989, 'Flexible Specialization and Re-emergence of Regional Economies', in P. Hirst and J. Zeitlin(eds), Reversing Industrial Decline?: Industrial Structure and Ploicy of Britain and Her Competitors, Oxford:Berg

Shackleton, J.R.1995. Training for employment in Western Europe and the United States / by J.R. Shack, Aldershot : Edward Elgar

Stolper, M. 1997, The Regional World, New York: The Gulford Press

Tomothy Bresnahn, "Computerization And Wage Dispersion: An Analytical

Reinterpretation," Economic Journal, June 1999

3. 관련자료

광공업통계조사보고서, 각년도
노동통계시스템, 1999,「노동력수요동향」
노동통계시스템, 2003,「노동력수요동향」
동경도민경제계산연보,
동경도 통계과, 동경도의 임금, 고용 1997~2001
통계청, 2002, 사업체기초통계조사보고서
통계청, 2001, 가구소비실태조사 원자료
통계청, 경제활동인구연보」, 각년도
통계청,「인구총조사」, 각년도
한국은행, 국민계정, 각년도

OECD, DSTI Indicators 2003.
2002 Annual Report on Social Indicators, NYC
The London Labor Market, GLAECONOMICS(www.london.gov.uk)
Creativity London's Core Business(www.london.gov.uk)

<부록 1>훈련종류별 특징 비교

	실업자 재취훈련	고용촉진훈련	정부위탁훈련	취업훈련	창업훈련	유망취업 훈련분야
훈련 대상	고용보험 피보험자였던 65세 미만의 실업자	만 15세 이상 65세 미만의 고용보험 피보험자가 아니였던 실업자, 국민기초생활보장 수급자, 국가유공자, 모자보호대상자, 영세농어민 등의 저소득층	직업안정기관에 구직등록한 만 15세 이상 실업자 -인문계고등학교 3학년에 재학중인 자 중 상급학교 비진학자	고학력 미취업자 등 고용보험 피보험자가 아니었던 실업자, 신규미취업자	좌동	좌동
재원	고용보험기금	정부일반회계	고용보험기금	정부일반회계	좌동	좌동
훈련 기관	노동관서의 장이 인정하는 시설 및 기관 등	직업능력개발훈련시설, 지방자치단체장이 인정하는 기관	대한상공회의소 직업능력개발훈련시설 및 법인	직업능력훈련시설, 지방 노동관서의 장이 인정하는 기관(6개월 이상의 훈련경력), 학원(3US 이상 훈련경력), 기능대학, 직업전문학교, 직업훈련원등	좌동	좌동
훈련 과정	훈련생의 취직 및 창업을 위한 직무수행능력의 습득, 향상을 위한 직업능력개발훈련과정	지역의 인력수급상황 및 훈련생의 희망직종을 반영하여 선정-특히 제조업 및 건설업 등 생산관련직종	제조건설업 부문의 생산직 과련 3D직종 및 첨단직종에 관한 기준훈련	미래 유망 사무직종 등을 중심으로 한 단기훈련으로 자격증 취득 및 위업능력을 제고할 수 있는 훈련과정	소규모·소자본으로 창업이 용이하고 경기에 영향을 받지 않으며 안정적 경영이 가능한 유망 업종 중심	고학력자에 적합잔 과정으로서 IT분야 직종 등 고학력자 취업능력제고에 적합한 과정
훈련 비지원 범위	(표준훈련비*단위기관중 훈련시간*평균 훈련수강생수*100%)+식대+기숙사비 그밖의 훈련기관 및 시설 표준훈련비의 80%(기준외훈련의 경우 70%)*단위기간중의 훈련시간*평균훈련생수)+식대+기숙사비 ·지급여건 -일 4시간 이상, 월 80시간 이상의 비수급자, 출석률 80%이상인자	(표준훈련시간당 단가*훈련시간*평균훈련수강생수)+식대+기숙사비	(표준훈련비 시간당 단가*훈련시간*훈련생수)*120%+기숙사비 ·지급여건 일 4시간 이상, 월 80시간 이상의 비수급자, 출석률 80%이상인자	(표준훈련 시간당 단가*훈련시간*훈련기관 가중치*평균 훈련수강생수)+식대+기숙사비 ·지급여건 -일 4시간 이상, 월 80시간 이상의 비수급자, 출석률 80%이상인자	좌동	좌동

	실업자 재취훈련	고용촉진훈련	정부위탁훈련	취업훈련	창업훈련	유망취업 훈련분야
훈련비지원범위	(표준훈련비*단위기관중 훈련시간*평균훈련수강생수*100%)+식대+기숙사비 그밖의 훈련기관 및 시설 표준훈련비의 80%(기준외훈련의 경우 70%)*단위기간중의 훈련시간*평균훈련생수)+식대+기숙사비 ・지급여건 -일 4시간 이상, 월 80시간 이상의 비수급자, 출석률 80%이상인자	(표준훈련시간당 단가*훈련시간*평균훈련수강생수)+식대+기숙사비	(표준훈련비 시간당 단가*훈련시간*훈련생수)*120%+기숙사비 ・지급여건 일 4시간 이상, 월 80시간 이상의 비수급자, 출석률 80%이상인자	(표준훈련 시간당 단가*훈련시간*훈련기관 가중치*평균 훈련수강생수)+식대+기숙사비 ・지급여건 -일 4시간 이상, 월 80시간 이상의 비수급자, 출석률 80%이상인자	좌동	좌동
훈련수당지원	교통비(5만원) -우선직종수당(20만원)	교통비(3만원) 가족수당(6만원) 보육수당(5만원) 우선직종수당 12만원 취업지원수당(5만원)	일 4시간 이상, 월 80시간 이상의 과정 수강자, 실업급여 비수급자, 출석률 80%이상인자	교통비(5만원) -우선직종수당(20만원) 교통비(5만원) -우선직종수당(20만원)	좌동	좌동

<부록 2> 기능대학교 설치과 현황

	정수	정보	인천	성남	안성	춘천	대전	흥성	청주	제천	아산	광주	전북	고창	목포	부산	대구	섬유	구미	창원	거창	울산	항공
정보통신 설비과	○									○				○								○	
전자계산기과								○															
전기과	○					○		○	○											○		○	
전자과	○		○			○	○		○								○		○	○	○		
전기계측제어 과		○	○	○			○					○	○	○	○	○	○		○		○		○
정보통신시스템과			○						○		○					○			○				○
멀티미디어과		○	○			○	○				○		○										
광전과				○								○											
항공전자과																							○
반도체디자인과					○																		
컴퓨터게임과		○																					
컴퓨터정보과			○												○				○				
영상매체과											○												
통신전자과		○																					
컴퓨터응용기계과	○		○	○		○	○	○	○	○			○		○		○		○	○		○	
컴퓨터응용금형과			○	○			○					○	○			○	○			○			
컴퓨터응용기계 설계과		○	○		○							○				○					○		
나노측정과					○									○									
시스템제어정비과					○																		
항공기계과																							○
자동차과			○							○											○		
재료과						○											○			○		○	
컴퓨터응용금속과			○	○								○											
카일렉트로닉스과	○															○				○			
자동화시스템과	○		○	○				○	○			○			○				○	○		○	
메카트로닉스과			○				○		○	○		○		○		○	○			○	○		○
플랜트설비자동화과																				○			
건축리모델링과														○			○						
환경화학과		○																		○			
산업설비과			○				○	○														○	

산업설비자동화과	○									○			○		○							
건축설비자동화과												○					○					
인테리어디자인과	○													○								
시각디자인과	○										○											
컴퓨터애니메이션과			○	○							○											
산업디자인과						○															○	○
귀금속공예과		○			○																	
패션디자인과					○												○					
텍스타일디자인과																	○					
텍스타일시스템과																	○					
텍스타일컬러텍크닉																	○					
패션메이킹과																	○					
패션마케팅과																	○					
섬유경영과																	○					
섬유소재설계과																	○					
인쇄정보미디어과	○																○					
인터넷미디어과					○																	

<부록 3> 산업인력관리공단 직업훈련학교 현황

공과	직종	계	인천	강릉	정선	원주	경기	강원	충주	충북	충남	한독	경북	한백	포항	영주	김천	진주	익산	순천	전북	전남	제주
건축시공	철근콘크리트	1															◎						
귀금속공예	귀금속공예						◎												◎				
	보석공예																		◎				
재료응용	정밀주조		◎																				
	주조		◎																				
금형	사출금형											◎											
	프레스금형											◎											
냉동기계	공조냉동기계			◎																			
도장							◎																
모델링	제품응용모델링		◎					◎		◎						◎	◎		◎	◎			
산업설비	건축배관										◎									◎			
	건축환경설비					◎			◎						◎	◎	◎					◎	
	수중용접			◎																			
	에너지설비								◎						◎				◎				
	열냉동설비				◎	◎				◎													
	전기용접														◎			◎					
	자동화용접		◎			◎	◎		◎			◎		◎			◎		◎				
	특수용접		◎			◎			◎			◎		◎	◎				◎	◎	◎		
	플랜트배관										◎												
	플랜트설비			◎																			
생산자동화	시스템제어										◎		◎										
	전산응용가공													◎									
	전산응용 프레스금형													◎									
비파괴검사	비파괴시설 기기운용																			◎			
전기제어	전기계측제어					◎		◎	◎			◎				◎	◎	◎	◎	◎	◎		
	전기공사		◎	◎				◎	◎	◎	◎					◎						◎	
	전기기기		◎			◎												◎	◎				
	전기시스템제어			◎		◎	◎					◎	◎				◎					◎	◎
전자통신	공업전자		◎								◎	◎		◎		◎						◎	
	전자기기			◎							◎		◎		◎								
	전자통신		◎							◎		◎	◎	◎	◎	◎					◎		◎
	정보통신시스템			◎									◎				◎			◎	◎		
컴퓨터응용기계	머시닝센터		◎			◎		◎	◎			◎	◎	◎	◎		◎	◎	◎				
	메카트로닉스														◎			◎		◎			
	컴퓨터응용기계		◎	◎		◎	◎		◎			◎			◎	◎	◎	◎	◎	◎		◎	◎

	CNC선반		◎			◎			◎			◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎			
	생산가공																			◎			
출판 인쇄	스크린인쇄		◎																				
	컴퓨터출판		◎																				
카일렉트로닉스	동력기계제어			◎																			
	자동차정비						◎			◎	◎		◎					◎				◎	◎
	카일렉트로닉스			◎	◎		◎	◎					◎			◎					◎	◎	◎
컴퓨터 응용	멀티미디어		◎			◎				◎											◎		
	컴퓨터산업디자인												◎			◎		◎					◎
	컴퓨터애니메이션																					◎	
	관광상품디자인				◎																		
표면 처리	반도체표면처리							◎															
	전기도금					◎																	
	특수도금					◎																	
관광 게이밍	호텔운영시스템				◎																		
	관광게임밍				◎																		

<부록 4> 대한 상공회의소 직업훈련 직종

훈 련 분 야	모 집 입 원								
	계	부산	인천	광주	경기	강원	충북	충남	전북
계	2010	240	300	300	270	210	210	210	270
전산응용가공	210	60	-	60	-	30	-	60	-
전산응용기계제도	-	-	-	-	-	-	-	-	-
기계설계제작	330	60	60	60	30	60	-	-	60
기계정비	90	30	-	-	30	30	-	-	-
공유압	90	-	-	30	30	-	-	-	30
메카트로닉스	180	-	60	60	-	-	-	60	-
시스템제어	150	60	30	-	-	-	-	60	-
치공구	90	-	-	-	-	60	-	-	30
전산응용사출금형	60	-	-	30	-	-	-	-	30
전산응용프레스금형	30	-	-	-	-	-	-	-	30
열기계	30	-	-	-	-	-	-	-	30
일렉트로닉스	120	-	60	-	-	-	-	-	60
전기계측제어	60	-	-	-	30	-	30	-	-
전기공사	60	-	-	-	30	-	30	-	-
전자기기	30	-	-	-	-	-	30	-	-
컴퓨터시스템	30	-	30	-	-	-	-	-	-
정보통신설비	120	-	-	-	60	-	60	-	-
건축설계모형제작	90	-	30	-	60	-	-	-	-
가구설계제작	30	-	30	-	-	-	-	-	-
비즈니스 - 인터넷프로그래밍	90	30	-	30	-	-	30	-	-
네트워크프로그래머	-	-	-	-	-	-	-	-	-
리눅스프로그래밍	60	-	-	-	-	30	30	-	-
시스템엔지니어링	60	-	-	30	-	-	-	30	-

<부록 5> 훈련종류 및 적용

종전	
훈련종류	보험료율(분담금)
공공훈련	▲직업훈련기본법 및 고용보험법적용
인정훈련	
사업내훈련	-6개 업종의 1,000인 이상 사업장(직업훈련기본법)-임금총액*훈련비률-훈룐비용 -70인 이상 사업장(고용보험법)-임금총액×0.5~0.1%

현행	
훈련종류	보험료율
기준훈련	▲근로자직업훈련촉진법 및 고용보험법 적용
기준외훈련	-1000인이상:임금총액의 0.7% -1,000인 미만~150인 이상:임금총액의 0.5% -150인 이상(우선대상기업):임금총액의 0.3% -150인 이하:0.1%

	훈련종류	훈련대상		재원	훈련기관
재취직훈련	실업자재취직훈련	고용보험 적용사업장에서 실직한 근로자	맞춤훈련	고용보험	직업능력개발훈련시설 및 법인, 고등교육법에 의한 학교, 사설학원 등
	취업훈련	고용보험 미적용 실업자, 신규미취업자	맞춤훈련	일반회계	
	고용촉진훈련	고용보험 미적용 실업자 및 국민기초생활보장 수급자 등의 저소득계층		일반회계	공공훈련기관, 대학, 법인시설, 시설학원 등
	창업훈련	창업희망실업자(고용보험 미적용 실업자 우선선발)		일반회계 (고용보험기금 지원 포함)	창업훈련 실시에 적합한 훈련기관(신업인력공단, 대한상공회의소, 법인시설
	취업유망분야 훈련	고용보험지적용 실직자(고학력미취업자 우선선발/현재는 고용보험 적용실직자 일부 포함)	맞춤훈련	일반회계	현 실시기관:공공훈련기관, 대학, 법인시설, 사설학원
인력개발훈	기능사특별훈련	고용보험에 가입하지 않았던 모든 실직자, 단순무기능실업자		고용보험	한국산업인력공단 산하직업전문학교
	기능사양성훈련	비진학(고교3년 위탁생 포함) 청소년, 여성, 일반직업훈련 희망자		고용보험	한국산업인력공단 직업전문학교, 기능대학
	정부위탁훈련	·직업안정기관에 구직등록한 15세이상의 실업자 ·인문고 3학년에 재학중인 자중 상급학교 비진학자		고용보험	·직업능력개발훈련법인 및 직업능력개발훈련시설 ·대한상공회의소 산하 8개직업훈련기관
	유급휴가훈련	재직근로자		고용보험	·사업내, 대학, 법인시설, 직업능력개발훈련시설

<부록 6> 서울시립직업전문학교의 훈련생 선발기준

선 발 기 준		점 수
거주기간(30점)	1년이상 거주	30점
	6월이상 1년미만 거주	20점
	6월미만 거주	10점
거주형태(20점)	전가족 거주	20점
	동거인, 단독세대	10점
나 이(10점)	15세 이상 ~ 24세 이하	10점
	25세 이상 ~ 34세 이하	9점
	35세 이상 ~ 44세 이하	8점
	45세 이상 ~ 55세 이하	7점
면 접(40점)	공과 이해	10점
	품행·태도	10점
	일반상식	10점
	기 타	10점

자료:서울시 내부자료

<부록 7> 쪽방 밀집지역 현황(2004.5월말 현재)

구 별	쪽방지역	쪽 방 건물수 (동)	쪽방수 (개)	쪽방거주자 (명)			쪽방지역 주민등록 자(명)	기초생활 수급자(명)
				계	일시	상시		
합 계	8개지역	369	4,107	3,244	343	2,901	2,670	767
종로구	소 계	152	1,294	1,027	126	901	607	165
	돈 의 동	96	697	571	104	467	385	87
	창 신 동	56	597	456	22	434	222	78
중 구 (회현동)	소 계	69	1,193	935	83	852	807	179
	남 대 문 경찰서 뒤	52	894	760	63	697	667	162
	연세빌딩뒤	17	299	175	20	155	140	17
용산구	소 계	51	1,061	780	45	735	818	195
	동 자 동 (벽산빌딩 옆)	50	974	713	45	668	718	176
	갈 월 동 (목병원 옆)	1	87	67		67	100	19

<부록 8> 도쿄의 직업훈련학교 훈련과목 현황

분 류	실시학교																
	飯田橋	府中	板橋	立川	足立	武藏野	大田	品川	龜戶	江戶川	赤雨	八王子	王子	付中各	高年齡者	有名交	台東
기계가공			■							■							
메카트로닉스			■									■					
메카니컬디자인							■										
자동차정비공학							■					■					
자동차차체정비							■			■							
자동차정비기술				○													
테크니컬일러스트													○				
기계				○			○										
컴퓨터금형							○										
3차원 CAD . CAM 모델							○										
CAD 제도			▲	▲			▲			▲			▲				
금속주조								▲									
용접조형						○											
용접				▲					▲								
용접 (단기)													△				
건축주환경설계								■									
건축설계						○											
인터리어 서비스								○									
목동기술								○									
목공					○												
건축설비				○													
건축설비설계									○								
건축도장								○									
측량계설											○						
환경공조서비스											○						
빌딩자동화 맨션서비스								○									
광고미술									○								
사인디스플레이										○							
건축마감					○												
배관								○									
건축외장						○											
건축조경			○														
빌딩관리						▲									▲		
하우스 서비스															▲		

분 류	실 시 학 교																
	飯田橋	府中	板橋	立川	足立	武藏野	大田	品川	龜戶	江戶川	赤雨	八王子	王子	付中各	高年齡者	有名交	台東
인테리어리품															▲		
빌딩설비관리															△		
일렉트로닉스		■															
전기공사					○	○		○	○		○						
전기설비기술		○															
네트워크기술		○															
컴퓨터제어 시스템										○							
전기기기				○													
가전품서비스													○				
전기설비설비 서비스												○					
전기: 통신공사		▲															
시큐리티 서비스		▲															
전기설비관리									▲			▲					
전기기기관리													▲				
환경분석			○														
PC 칼라잉크	○																
자동차도장				○													
도장					○												
칼라잉크가공										○							
D T P	▲																
칼라잉크인쇄	▲																
인쇄기회영업	▲																
정보공학								■		■							
OA 시스템개발	○								○								
네트웍 프로그래밍					○												
OA 소프트웨어관리				▲			▲										
웹 디자인											▲						
네트워크 구축																▲	
무역실무																▲	
의료사무	▲											▲					
물류 OA								▲					▲				
재무관리										▲							
경영관리실무		▲													▲		
비즈니스 경리		▲													▲		
부동산실무											▲						
부동산조사실무															▲		
경리실무															▲		

분류	실시학교																
	飯田橋	府中	板橋	立川	足立	武藏野	大田	品川	龜戶	江戶川	赤雨	八王子	王子	付中各	高年齡者	有名交	台東
세무실무															▲		
PC 연습						△			△								
비즈니스 서비스												×					
비즈니스 리프레쉬															×		
어패럴 플랜닝																○	
양장기술																○	
패션패턴너																○	
패션리테일																▲	
조리						▲											
복지조리							▲										
경호 서비스	▲	▲	▲					▲		▲		▲					
빌딩클린닝관리				▲				▲								▲	
DIY 어드바이져								▲									
정원시공관리																	
호텔레스토랑 서비스															▲		
시설경비							△										

실시 기간: 2년■, 1년 ○, 6개월 ▲, 3개월△, 2개월×

Seoul's Medium-Term Job Training Policies Meeting The Unbalance of Demand And Supply in Market

Project Number	SDI 2004-R-31
Research Staff	Hyoung-Ho Youn (in Charge) Tae-Hui Kwoan

The purpose of this research lies in finding out how unbalance between demand and supply in Seoul's labor market has occurred in recent years and the market has been segmented with respect to age, gender, education years, and income level. Based on these findings, this research suggests policies about job training for each population segment suffering from the unbalance.

The demographic configuration in Seoul is changing such that younger people is dwindling but old people burgeoning resulting in lengthening average age. Young people aged from 15 to 29 is a group whose labor market participation rate has drop the fastest since the economic crisis and whose the highest unemployment rate climbed the steepest. Especially young male was affected the hardest. On the other hand, more old people aged over 55 are entering into labor market telling that employment of the group is an policy agenda in the current aging society we witness.

In Seoul, public job training is offered by both central and municipal government but their roles are different. The central government trains the unemployed who need new skill after losing jobs in wake of corporate restructuring. The local government trains young people not enrolled in college and disadvantaged residents so that they becomes skilled workers local small sized firms can hire. Seoul runs four job

training schools. They are performing better in graduation rate and job placement rate than ones run by central government. Despite that, they have some drawback to be improved.

First, those young people who finished job training are reluctant to work in small sized firm so that local small sized firms run short of labor. The firms is quoted as putting labor shortage as the most serious business problem. Second, enrollment rate of the disadvantaged is very low not meeting a major goal of the municipal government job training. Third, more old people are enrolling because the group get out of job earlier than past under the recent corporate's flexible labor system but the job training school do not have separate program for them.

To cure or meet the problems the job training schools face, the following policies are suggested. First, it is desirable to build a small sized firm job training consortium such that it recruits young job trainees, asks the school to train them the necessary skill, and then place them. However, the wage amount a small sized firm can pay is less than the amount young job trainees want. Thus, local government can make up the wage gap making use of employment subsidy program for young unemployed the central government operates. Second, according to a survey, low income working people are reported not to participated in job training because they would lose income if they spare time in job training. Thus, a compensation is necessary for this group during training. Third, old people may be slow in training and need different job program because they have diverse job experience. Thus, it is necessary to make separate training program for them.

It is appropriate that regional interest groups such as the municipal government, regional firms, schools, and job training schools play roles in drawing job training policies that best fit regional labor demand and each segment of residents. Thus, it is suggested to set up a job training committee under the city mayor in which these interest groups advise. Also the role of Gu-office is important in contacting the

disadvantage group and figuring out their policy demand so that they can participate in job training and finally finding jobs. Finally it is crucial that the municipal government cooperates with the central government. The municipal government is one who can figure out regional labor demand and characteristics of each segment of residents better but the central government one that has specialized job training know-how and financial capability. If the municipal government delivers job placement program using financial subsidy of the central government, it will bring the most efficient result.

Table of Contents

Chapter I Introduction

1. Research Background and Objectives
2. Research Methods

Chapter II The Change of Industrial and Employment Structure

1. The Change of Industrial Structure
2. The Change of Employment Structure

Chapter III Analysis of Demand and Supply in Labor Market

1. The Structure of Domestic Labor Supply
2. The Structure of Seoul's Labor Supply
3. The Unbalance of Demand and Supply in Labor Market

Chapter IV Diagnosis of Seoul's Job Training

1. Domestic Job Training System
2. Seoul's Job Training
3. Diagnosis of Seoul's Job Training and Cure

Chapter V Seoul's Medium-Term Job Training Policies

1. Job Training Allocation between Seoul and Central Government
2. Seoul's Medium-Term Job Training Policies

Chapter VI Policy Suggestion and Future Research Agenda

시정연
2004-R-31

노동시장 수급불균형에 따른 서울시 중장기 고용훈련대책

발 행 인 백 용 호

발 행 일 2004년 12월 31일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울시 서초구 서초동 391번지

전화: (02)2149-1000 팩스: (02)2149-1245

값 원 ISBN 89-8052-114-6-93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.