

서울시 고용훈련 중장기 대책

노동시장의 분절화와 수급불일치

- 현재 우리경제에서 수출산업과 내수산업의 양극화, 기술 및 자본집약산업의 호황과 도소매·음식숙박업의 극심한 침체, 고임금·전문인력의 안정과 영세 자영업자와 저소득 근로자의 어려움과 같은 경제의 양극화 현상이 심화되어 영세자영업자와 저소득근로자의 안정적인 취업을 위한 직업훈련은 매우 시급한 과제임.
- 서울시 실업률은 과거 3%미만의 완전고용상태에서 IMF 경제위기시 급속히 증가하였으나 현재 4%를 약간 상회하는 수준임. 그러나 문제가 되는 것은 특정계층이 극심한 취업난을 겪는 노동시장의 단절화현상과 특정계층의 취업난과 특정직종의 인력난이 병존하는 노동시장의 수급불일치임.
- 노동시장 단절화는 청년층의 심각한 실업률, 고령층의 노동시장 재진입, 조기퇴직한 중·고령층의 재취업, 중년여성의 재취업, 저소득근로자의 불안정한 고용상 지위와 같이 각 계층에서 특징별로 발견되고 있음.
- 그러므로 서울시의 직업훈련정책은 청년층 인력을 대상으로 한 단순한 산업인력에서 벗어나 계층별 특성과 정책수요를 파악하여 훈련정책을 마련하는 것임.
 - 예를 들면 중소기업의 인력난과 청년층의 중소기업 채용기피 원인을 파악하여 이들 수요와 공급 불일치를 해소시킬 수 있는 직업훈련컨소시엄을 구성하는 것임.
 - 또한 영세 자영업자 혹은 저소득 근로자들의 훈련과 정책수요를 파악

하여 직업훈련, 복지지원, 취업알선을 포함하는 취업알선시스템을 구축하는 것임.

서울시의 노동수급 현황

○ 서울시 인구구조 현황

- 1990년 이후 서울의 인구는 주변 신도시로의 인구유출로 인해 1990년 10,603천명에서 2000년 9,631천명으로 감소하였음. 인구구조는 출산율의 감소와 평균수명 연장으로 장년화되었음.
- 즉 20대 미만 인구는 대폭 감소하였고, 20대의 감소 폭 역시 매우 크고, 30대는 소폭 감소하였음. 반면 40대는 증가하였고, 50대와 60대 이상은 급증하였음. 특히 60대 이상 고령층의 증가폭은 현저하여 고령화 사회로 진입함을 볼 수 있음.

[표 1] 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.

- 1997년 이후 국내 연령별·성별 경제활동 참가율 추이를 보면 20대 청년층의 참가율이 가장 저조하여 경제위기 후에도 회복되지 않았으며, 특히 남성의 참가율은 극도로 부진하고, 이 현상은 서울에서 동일함.

[표 2] 국내 연령별 경제활동참가율 (단위: %)

구분	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
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

- 서울시의 연령별 고용을 보면, 청년층(15~29세)의 고용은 1997~2003년 사이 대폭 감소하였으며, 40대, 50대, 60세 이상은 증가하였고, 고령층(60세 이상)의 고용은 현저히 증가함.

[표 3] 서울시의 연령별 고용인구 (단위: 천명, %)

구 분	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.

- 1997~2000년 사이 서울시의 실업률은 회복되었으나 청년층(15~29세)의 실업률은 여전히 높아 동 계층 실업이 심각함을 보여주고 있음.

[표 4] 서울시의 연령별 실업현황 (단위: %)

구 분	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.

- 서울시의 산업별 고용을 보면, 제조업 비중은 감소하고 있는 반면 서비스업 비중은 증가하고 있음. 영세 자영업자가 많이 종사하고 있는 도매·음식업 비중은 전국 혹은 선진대도시와 대비하여 매우 높아 현재 동업종의 불황은 서울시에 심각한 실업문제를 야기할 수 있음.

[표 5] 서울시의 산업별 고용

(단위: 명, %)

구분	1993	1995	1998	2000	2002	전국2003
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.

- 서울시 청년층의 실업은 심각하지만 한편으로 제조업을 중심으로 인력난을 겪고 있음. 특히 중소기업의 전문직, 준전문직, 기능직의 인력난은 매우 큼.

[표 6] 서울시의 산업별 인력부족률 추이 (단위: %)

구 분	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

[표 7] 지역별 중소기업의 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

구 분	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

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

서울시 고용훈련 중장기 대책

- 청년층 직업훈련과 중소기업 직업훈련 컨소시엄을 연계
 - 인력난을 겪고 있는 중소기업의 기능직 및 준전문직 취업을 원하는 청년층을 중소기업 직업훈련 컨소시엄에서 훈련을 받도록 하고 기업에게는 고용보조금 인센티브를 제공하는 것임.
 - 중소기업의 인력수요와 급여지급 능력에 대한 면밀한 분석이 병행되면, 이들 청년층의 채용시 고용보조금의 지급에 따른 사증손실 위험을 최소화할 것이며 청년층 고용과 중소기업 인력난 해소라는 이중의 목적을 달성할 것임.
- 중·고령자의 직업훈련에 대한 정책 재정립
 - 조기 퇴직한 40~50대 사무직을 비롯한 인력은 재취업을 원하고 있으며, 이들에 대한 직업훈련은 중요함.
 - 그러나 이들의 직업훈련능력이 청년층에 비해 뒤떨어질 수 있고, 직업훈련과 구직활동에서 적응문제가 발생하기 때문에 청년층과 별도로 직업훈련을 받는 것이 바람직함.
 - 그러므로 서울시립직업전문학교 내에 중·고령자 반을 신설하고 이들에게 적합한 직종훈련을 실시할 것을 제안함.
- 저소득 취약계층에게 훈련보조금 지급
 - 소득불평등의 심화, 자영업자 몰락으로 일용직에 종사하는 저소득 근로자들이 늘어나고 있는 상황에서 이들의 생활안정을 위해 상용직 등 안정적인 직종으로 재취업시키기 위한 직업훈련이 필요함.
 - 이들의 중요한 애로사항은 훈련기간 중의 소득상실이므로 직업훈련시 훈련수당 지급으로 소득보전을 하는 것이 바람직함. 특히 저소득

취약계층은 훈련후 취업이 순조롭게 이루어지지 않으면 생계에 직접적 영향을 받으므로 직업훈련, 훈련수당, 취업알선을 포함하는 취업전달시스템이 확립되어야 함.

○ 지역직업훈련위원회 구성

- 지역 특성에 맞는 직업훈련 정책을 입안하고 서울시, 기업, 직업훈련기관, 학교 등 지역의 경제주체들의 정책참여를 유도하기 위해 직업훈련위원회를 구성함.
- 직업훈련위원회는 지역기업, 특히 중소기업의 수요를 반영한 직업훈련제도를 마련하며 특히 청년층, 여성층, 저소득 근로자, 고령층이 채용·급여·인사 등 신분상의 차별을 받지 않고 취업할 수 있도록 중소기업과 협력관계를 구축하여야 하고 이를 위한 중소기업지원시스템도 마련되어야 함.

○ 직업훈련에 관해 중앙정부와의 협력구축

- 노동부는 장기실업자, 청년층, 고령층, 중년여성층의 취업을 원활하게 하기 위해 고용보조금을 기업에게 지원하는 제도를 가지고 있음.
- 그러나 노동부는 지역의 각 인력계층의 특성과 기업수요 정보에 대한 접근도에서 서울시보다 떨어지므로 서울시는 취업 및 직업훈련에 관한 지원제도와 중앙정부의 지원제도를 적절하게 혼합하여 지역의 인력계층과 기업의 특성에 맞는 최적의 직업훈련전달시스템을 설계하고 중앙정부와 협의하여 필요한 재정지원을 얻는 것이 필요함.
- 이러한 중앙정부와의 협력관계에 의한 직업훈련은 중앙 및 지방정부의 재원을 가장 효율적으로 사용하는 것임.

○ 직업훈련에 관한 구청의 역할증대

- 구청은 관내 저소득 근로자, 장기 실업자를 파악하여 직업훈련원이 직

업훈련 홍보를 할 수 있도록 하는 것이 중요함.

- 저소득 근로자 등 취약계층에 대한 직업훈련, 복지정책, 취업알선의 취업전달시스템이 효과적으로 운영되도록 이들에 대한 정보를 최근접에서 관리하고 있는 구청의 역할이 긴요함.

윤형호 · 서울시정개발연구원 부연구위원

younh@sdi.re.kr