
서울의 대졸실업 어떻게 대처할 것인가?

문제제기

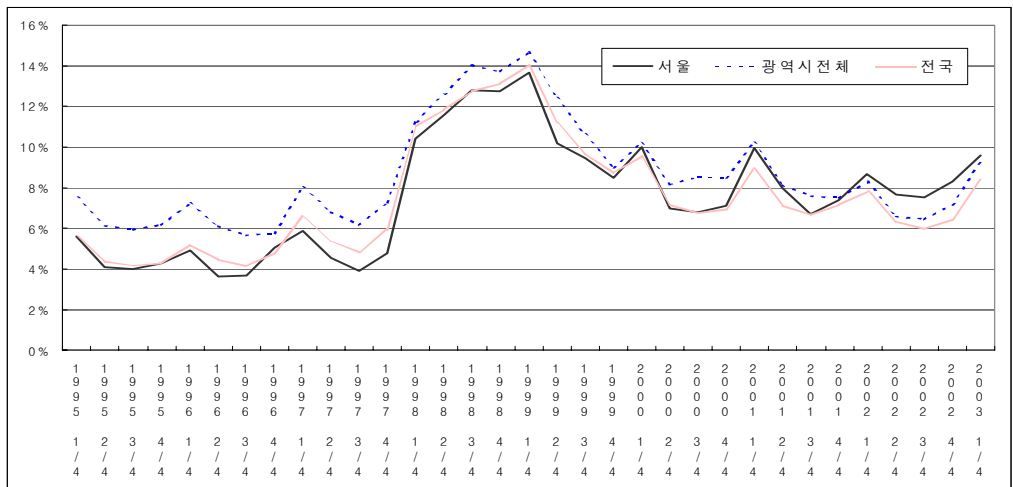
- 1997년 외환위기를 계기로 심화되기 시작한 고학력 청년실업의 문제는 이제 우리 사회의 심각한 사회문제로 자리잡아 가고 있음
 - 이미 80년대부터 누적되어 온 대졸실업은 97년 외환위기를 정점으로 최고조에 달한 뒤, 현재까지 높은 수준을 유지하고 있음
 - 대학의 양적 팽창과 노동시장에서 유연성 강화 등 구조적 요인에 의해 대졸실업이 유발되고 있으나, 대부분의 처방책이 효과를 발휘하지 못하고 있다는 점이 근본적인 딜레마임
 - 미래 사회의 주역이 될 청년실업, 특히 고학력 청년실업인 대졸실업은 귀중한 인적자원이 적재적소에 활용되지 못함으로 인해 막대한 경제적 손실과 사회적 불안정을 초래하는 요인으로 작용하고 있음
- 고등교육기관이 대거 집중되어 있는 서울의 경우에도 대졸실업 문제는 예외가 아니어서, 대졸실업 문제를 해결하기 위한 적극적인 대응책이 모색되어야 할 시점임

대졸실업 : 현황 및 추세

- 청년실업의 현황
 - 청년실업이란 15~29세 연령계층의 실업을 의미하며, 이 가운데 대졸 이상의 교육수준을 가진 신규대졸자 실업(대략 25~29세 연령계층)이 날로 심각해지고 있는 양상을 보이고 있음

- 경제활동인구 = 생산가능인구-비경제활동인구 = 취업자+실업자
- 실업률 = 실업자수/경제활동인구× 100
- 청년실업률 = 15-29세 연령계층의 실업률
- 대졸실업률 = 1-취업률, 취업률 = 취업자수/취업대상대졸자수× 100
- ※ 취업대상대졸자수 = 졸업자-진학자-입대자-미상

- 우선 전체 실업률보다 2배 이상 높은 수준을 보이고 있는 청년실업률은 99년 1/4분기 14%를 정점으로, 2003년 1/4분기에 8.4%로 안정화되는 추세를 보이고 있음
- 서울의 청년실업률도 전국의 청년실업률과 유사하게 99년 1/4분기에 14%로 급상승한 뒤 하락하여 안정화추세를 보이고 있으나, 2001년 이후부터는 전국 및 대도시의 청년실업률보다 더 높은 수준을 나타냄



[그림 1] 서울, 대도시, 전국의 청년실업률 추세변화 비교(1995~2002)

○ 대졸실업의 현황

- 「교육통계연감」을 활용하여 간접적으로 추정해 볼 때, 전국 대졸실업률은 2002년 현재 34.6%(4년제 대학기준)의 실업률을 보이고 있으며, 실망노동자까지 고려하면 대략 50% 수준에 육박할 것으로 추정됨

- 2002년을 기준으로, 대졸실업률은 전체 실업률 3.1%의 10배, 청년실업률 6.6%의 5배에 달하는 수준임
- 2002년 현재 서울의 대졸실업률은 32.4%, 즉 85,700명의 대졸자 가운데 67,374명이 노동시장에 진입한 반면, 20,382명은 실업상태에 놓여 있는 것으로 추정되고 있음
- 이는 전국 대졸실업자의 20.3%(수도권의 경우 40.8%)에 달하는 규모로, 이른바 ‘대졸실업의 공간적 집중현상’이 자리잡고 있음
- 이와 같은 대규모의 대졸실업은 노동시장의 불균형 속에 장기화, 구조화되어 상당한 경제·사회적 비용을 초래함은 물론, 향후 상당한 정책적 부담으로 작용할 것이 예상됨

[표 1] 지역별 대졸실업의 현황 및 추이변화(1996~2002) (단위: %)

	96년		98년		99년		2000년		2001년		2002년	
	계	대학	계	대학	계	대학	계	대학	계	대학	계	대학
서울	21.4	21.1	34.7	35.9	40.2	42.2	30.3	32.4	32.5	34.0	30.3	32.4
광역시평균	21.5	28.1	37.4	47.6	35.1	44.3	26.4	39.0	27.5	40.3	24.5	37.1
도평균	24.9	32.4	34.6	49.7	46.3	46.3	25.7	40.7	23.8	39.5	23.3	36.1
전국	23.0	28.6	35.6	44.9	34.7	44.8	26.3	38.2	26.2	37.8	24.6	34.6

주: 계는 전문대학을 포함, 실업률=1-취업률, 취업률=취업자수/노동시장진입인구(졸업자-진학자-입대자-미상)*100로 계산.

자료: 교육부, 『교육통계연감』, 각년도.

대졸실업의 주요 원인

- 실업은 일반적으로 경기적 요인, 마찰적 요인, 구조적 요인, 계절적 요인에 의해 유발됨
 - 대졸실업의 경우 경기적 요인 외에, 구조적·마찰적 요인이 복합적으로 작용하고 있는데, 구조적 요인이 주는 영향이 상대적으로 강함
 - 노동시장의 수급구조를 둘러싸고 있는 다음과 같은 세 가지 요인이 높은 수준의 대졸실업을 유발하는 핵심 요인으로 지적될 수 있음

○ 노동시장 수요측에서 일자리 급감

- 국가 전체적으로 지난 96년 14백만여개의 일자리에서 2001년 14백3만여개 일자리로 늘어나, 일자리 순창출이 극히 미미함. 특히, 대졸자들의 ‘선호 일자리’(decent job)는 1994-2001년 사이 18.6% 감소함
- 서울의 경우, 같은 기간 선호 일자리가 9십3만여개에서 7십만7천여개로 급감하는 양상을 보여, 서울에 집중해 있는 대졸자들을 감안해 볼 때 노동시장 수요측 변화가 주는 영향이 매우 클 것으로 예상됨
- 전반적인 일자리 감소에도 불구하고 전기·수도·운수·통신은 51.6%, 금융·부동산·사업서비스는 42.2%, 기타 서비스는 23.3%가 각각 증가한 것으로 나타나, 노동시장의 급속한 재편이 진행되고 있음

[표 2] 서울시 대기업 일자리 창출 및 소멸 추이변화 (단위: 명, %)

연도	농업, 임업 및 어업	광업	제조업	건설업	전기, 수도, 운수, 통신	금융,부동산, 사업서비스	도소매,음식·숙박업	기타서비스업	전산업
1994	1,523	2,652	224,464	216,181	50,317	140,979	99,525	131,496	867,137
	(-104.1)	(-289.9)	(-130.0)	(62.8)	(-59.4)	(-64.3)	(-96.8)	(-3.8)	
1997	3,000	0	196,582	204,099	58,634	209,303	97,949	163,698	930,565
	(-1029.7)		(-42.9)	(-24.2)	(-28.2)	(-13.3)	(-1.4)	(-2.5)	
2000	0	554	119,987	62,258	46,308	104,480	47,722	131,195	512,504
	-	(0.0)	(-31.2)	(-96.7)	(-34.7)	(-12.9)	(-51.5)	(-3.5)	
2001	0	456	141,338	43,846	76,257	200,451	81,294	162,138	705,780
	-	(-21.5)	(15.1)	(-42.0)	(39.3)	(47.9)	(41.3)	(19.1)	(-18.6)
증감율	-	-82.8	-37.0	-79.7	51.6	42.2	-18.3	23.3	-18.6

주: 기타 서비스업은 공공행정, 국방, 사회보장행정, 교육서비스, 보건, 기타공공,수리 및 개인서비스업 등을 포함

자료: 서울시 사업체기초통계조사보고서, 각년도.

○ 노동시장 공급측에서 대졸인력의 양산

- 1994~2002년간 전국의 경제활동인구는 20,353천명에서 22,877천명으로 12.4%의 증가를 보였고, 고졸자의 경우에는 같은 기간 오히려 2.5%의 감소를 보임

[표 3] 대졸자 노동시장 수급현황 및 추이변화 (단위: 명, %)

년도	경제활동 인구 (천명, A)	교육수준			대학계열별			대기업 고용자수	전문기술 및 사무관리종 사자수*
		고졸	대졸(B)	B/A	인문 사회	자연	기타		
1994	20,353	687,794	179,519	0.88	79,091	69,788	41,425	1,615,962	756,585
1997	21,782	671,614	192,465	0.88	75,916	79,908	33,815	1,610,776	834,306
2000	22,069	764,712	214,498	0.97	78,165	85,546	34,392	1,281,272	675,492
2002	22,877	670,713	235,333	1.03	84,666	98,213	37,595	1,298,206	690,003
증감률	12.4	-2.5	31.1	-	7.1	40.7	-9.2	-19.7	-8.8

자료 : 통계청, 「경제활동인구」, 교육부 「교육통계」, 노동부 「노동력수요동향조사」 등을 재가공

- 반면, 대졸자의 경우에는 같은 기간 180천명에서 235천명으로 31.1%의 증가를 보여, 오랜 기간에 걸쳐 대학교육의 대중화가 진행되었음

○ 채용 및 구직패턴에서의 변화

- 과거 신규채용 위주로 이루어지던 대기업의 채용패턴이 경력직으로 급격하여 전환되어, 97년 71.2 : 18.2를 보이던 신규 대 경력직 채용 비율이 2002년에는 31.5 : 55.1로 완전히 역전됨
- 이러한 채용패턴 변화는 계층간 일자리 배분에도 영향을 주어, 중장년층이 청년층 일자리를 대체하는 구직패턴의 변화로도 이어지고 있음

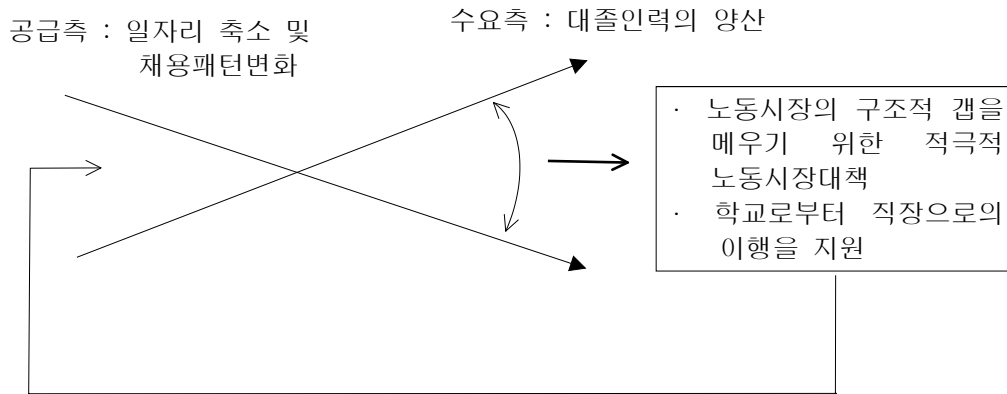
[표 4] 청년층 채용사유 추이변화 (단위: 천명, %)

		1996	1997	1998	1999	2000	2001
전체	신규	104(64.1)	94(63.1)	47(42.2)	51(25.8)	54(24.4)	31(21.1)
	경력	45(27.7)	44(29.2)	38(34.3)	107(54.1)	137(62.0)	86(62.3)
	확대*	3(1.6)	3(2.2)	10(9.1)	18(9.1)	20(9.1)	12(8.5)
	전직**	11(6.6)	8(5.6)	16(14.4)	22(11.0)	10(4.4)	10(7.1)
	계	162(100.0)	150(100.0)	112(100.0)	199(100.0)	221(100.0)	138(100.0)
대졸 이상	신규	42(71.2)	30(70.1)	16(50.2)	17(30.7)	20(29.8)	14(31.5)
	경력	11(18.2)	9(21.1)	9(27.2)	29(50.5)	39(58.6)	25(55.1)
	확대	1(1.1)	1(1.7)	3(7.8)	5(8.4)	4(5.6)	2(4.1)
	전직	6(9.5)	3(7.1)	5(14.8)	6(10.4)	4(5.9)	4(9.4)
	계	60(100.0)	44(100.0)	32(100.0)	57(100.0)	66(100.0)	46(100.0)

주: *확대는 월 80시간 미만 적용제외 근로자(가령 일용직)가 근로계약등을 변경하여 적용대상 근로자가 된 경우, 전직**은 사업체간 합병이나 분사, 사업주 변동, 기업내 다른 사업체로의 이동에 따른 것임.

자료: 『고용보험 DB』 300인 이상 사업체-근로자 연계 패널자료, 1995~2001, 이병희, 청년층 노동시장 분석, p.30 재인용.

- 전체적으로 현행 노동시장 구조는 그림과 같은 “가위형 구조”를 보여, 신규 대졸인력의 노동시장 진입을 어렵게 하고 있음
 - 노동시장 갭을 보전하기 위한 다각적인 조치들이 모색되어야 할 것임



[그림 2] 노동시장 구조변화

실업의 경제적 비용

- 실업으로 인한 비용은 고용되어야 할 사람이 고용되지 않아서 야기된 손실을 의미하며, 크게 경제적 비용과 사회적 비용으로 구분됨
 - 경제적 비용은 다시 ‘비경기적 요인’, 즉 구조적 실업과 마찰적 실업으로 인한 비용과 ‘경기적 요인’으로 인해 비용으로 구분해 볼 수 있음
 - 이들 두 비용 측면은 공급측 교란이 없을 때 장기적 인플레이 압력을 유발하지 않은 수준의 실업률을 의미하는 ‘자연실업률’과 이 실업률에 기초하여 추정된 ‘잠재 GDP’를 통해 추정할 수 있음(※자세한 내용은 정병순, 2003 “서울의 대졸실업의 실태와 대응방안” 참조)
- 전국의 실업으로 인한 총비용은 2000년을 기준으로 20조5천억원~20조8천억원(국내총생산의 4.3% 정도)이며, 이 가운데 구조적 요인에 의한 실업비용이 16조5천억원~24조원, 경기적 실업으로 인한 비용이 3조9천

- 억원 ~ -3조9천억원으로 각각 추정됨
- 서울의 청년실업으로 인한 경제적 비용은 앞의 전국 총실업비용을 지역과 연령계층 각각에 대해 변이할당 계수를 주어 추정가능함
 - 2000년 기준, 총비용은 4조2천억원~4조3천억원으로 추정되며, 이 가운데 비경기적 실업비용이 4조9천억원에서 3조4천억원을 차지하고 있음
 - 2000년 기준, 청년실업으로 인한 경제적 비용은 1조9천억원~1조9천4백억원(서울시 GRDP의 2.0%)으로 추정되는데, 이 가운데 비경기적 실업으로 인한 비용이 1조5천5백억원~2조2천5백억원, 경기적 실업으로 인한 비용이 -3천억원~3천7백억원으로 각각 추정됨
- 경기적 실업의 증감은 일자리 창출과 인플레이간의 상쇄효과(trade-off)를 통해 이루어지므로, 실업으로 인한 경제적 비용 가운데 비경기적 실업으로 인한 경제적 비용이 실질적인 실업비용으로 해석되어야 하며, 정책적으로도 중요한 함의를 내포하고 있음

대졸실업의 대응방안

- 대량실업에 따르는 국내외 대응 추세
- 국내·외 실업대책은 90년대 이후 거시경제정책에 의한 해결보다는 실업의 구조적 요인에 미시적으로 개입하려는 ‘적극적인 노동시장정책’으로의 전환되는 추세가 뚜렷함
 - 이러한 추세와 비교하여 서울시의 경우에 최근 여러 실업대책에도 불구하고, 청년 및 대졸실업에 초점을 맞추고 이에 적극 대응할 수 있는 시스템이 아직 미비되어 있는 실정임
 - 따라서 심화되고 있는 대졸실업에 효과적으로 대응하기 위해 기본방향을 설정하고, 체계적인 대응책들이 모색되어야 할 것임

○ 실업대책의 기본방향

- 현행 청년 및 대졸실업 대책은 노동부와 교육부를 중심으로 계획이 수립되고, 지역사무소를 통해 집행이 이루어지고 있는 실정인데, 향후 관련 사무의 이양 등 분권화를 통해 지역특성에 부합하는 실업대책을 확립되어야 할 것임
- 이러한 분권화에 기초하여 청년 및 대졸실업에 체계적으로 대응하기 위해 다음과 같은 기본 방향이 설정되어야 할 것임
 - 직업교육 및 고용훈련, 일자리 창출 등 적극적인 대책에 초점
 - 구조화, 장기화되는 실업에 대처하기 위해 중장기 정책시스템 구축
 - 노동시장의 괴리를 완화하기 위해 교육과 노동시장의 연계 강화
 - 공공부문 주도의 민관협력체제 구축

○ 주요 시책들

- 상술한 기본 방향 하에 다음과 같은 시책들이 추진될 필요가 있음
- 구조적으로 진행되는 청년 및 대졸실업 문제에 지속적으로 대응하기 위해 다양한 주체들로 구성된 협의체를 우선 구축하고, 단계적으로 고용훈련 전반을 포괄하는 종합적이고 실질적인 실업대책기구로 제도화
- 산업구조 및 직종의 변화에 중장기적으로 대응하기 위해 인력수급을 예측하고, 이에 기초하여 고용훈련계획을 수립함
- 서울시의 고용 및 실업통계를 구축하되, 대학생을 포함한 청년층 고용 및 실업실태에 관한 패널조사를 실시, 이를 토대로 종합 고용정보시스템을 구축함
- 기업체, 대학 및 관련 기관이 공동으로 대졸자 대상 직업훈련 및 인턴제 활용에 관한 고용훈련컨소시엄을 구축하고, 시는 컨소시엄의 원활

한 운영을 적극 지원함

- 서울시의 핵심 산업부문인 서비스 부문에서 디지털 방송·영상, 게임, 출판, 디자인, 애니메이션, 전자상거래, IT전문교육 등을 중심으로 중소기업 고용훈련 협력화 사업을 실시하고, 시는 이를 적극 지원함
- 대졸실업을 위한 적극적인 일자리 창출을 위해,
 - 청계천복원사업, DMC조성사업, 국제금융중심지 조성사업 등을 계기로 삼아 외국인투자를 적극 유치하고,
 - 대졸실업자를 중소기업으로 유도할 수 있는 대졸실업자 고용지원사업을 실시하고,
 - 민간활력(준공공기구, NGO 등)을 적극 활용하는 일자리 창출프로그램을 활성화하고,
 - 대학생의 창업활동을 적극 지원함

정병순 · 서울시정개발연구원 부연구위원
jbs66@sdi.re.kr

서울경제브리프 제15호는 지난 9월 5일(금), 서울특별시의회 별관 열린 의회교실에서 개최한 “『서울의 청년실업 어떻게 대처할 것인가?』 심포지움”의 발표원고를 요약편집하여 게재합니다.