

## 이달의 이슈 | 02

# 청년층 일자리 대책 방향과 지역의 역할



이 규 용

한국노동연구원 선임연구위원  
leeky@kli.re.kr

## 1. 청년층 고용문제의 현실

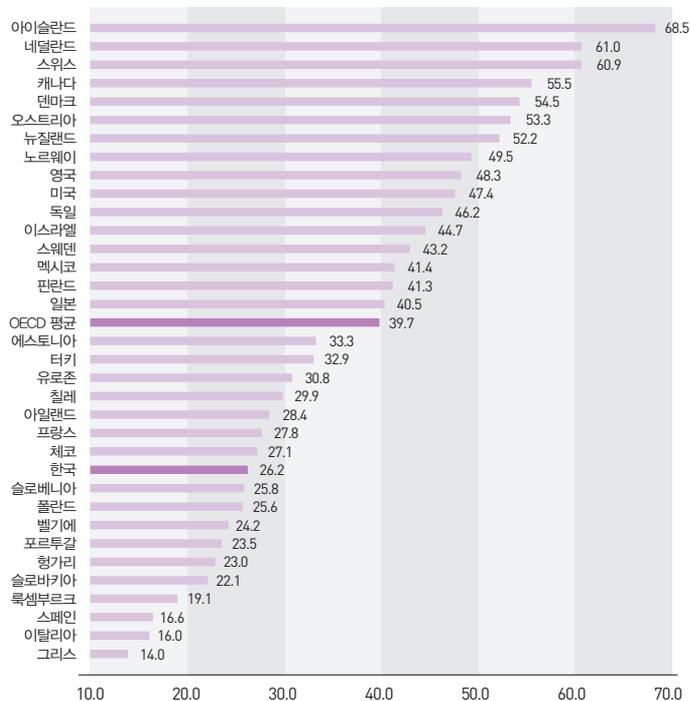
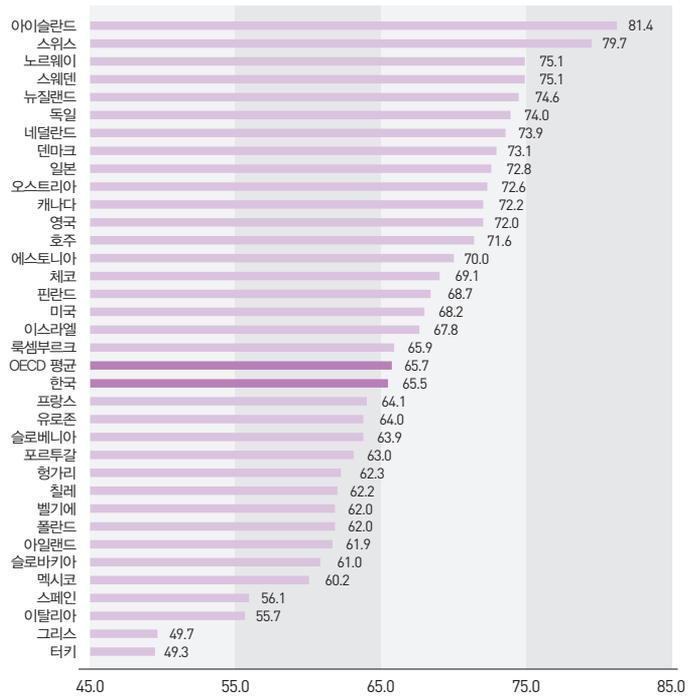
청년층 고용문제가 사회적 쟁점이 되고 있으나 이를 해결하기는 쉽지 않다. 통계청의 2016년 4월 「고용동향」에 따르면 청년층(15~29세) 실업률은 10.9%(실업자 수 48만 4천 명)로 전체 실업률(3.9%)의 2.8배 수준이다. 실업자와 실제 시간 관련 추가취업 희망자<sup>①</sup>, 그리고 잠재구직자를 모두 합하면 청년층 취업애로 계층은 120만 명에 이를 것으로 보인다. 청년층 고용률은 2000년대 초반과 비교해도 낮은 수준이다. 2004년 청년층 고용률은 45.1%였으나 2015년에는 41.3%를 보이고 있다. 국제 비교를 해도 우리나라 청년층(15~24세) 고용률은 OECD국가들의 평균보다 13.9%p 낮은 수준이다(2014년 기준). 우리보다 청년층 고용률이 낮은 국가로는 그리스, 이탈리아, 헝가리, 폴란드 등이 있다.

청년층 고용사정이 나빠지고 있는 것은 추세적 특징으로 단기간에 해결되기가 쉽지 않을 전망이다. 청년층 고용을 위축시키는 노동시장의 구조적 문제와 더불어 에코세대의 노동시장 진입에 따른 청년층 노동공급의 확대가 향후 몇 년간 지속될 전망이어서 청년층 고용문제에 더욱 적극적인 대처가 요구되고 있다.

<sup>①</sup> 취업시간이 36시간 미만인면서, 추가취업을 희망하고, 추가취업이 가능한 자

### 저자 학력, 경력 및 최근 연구

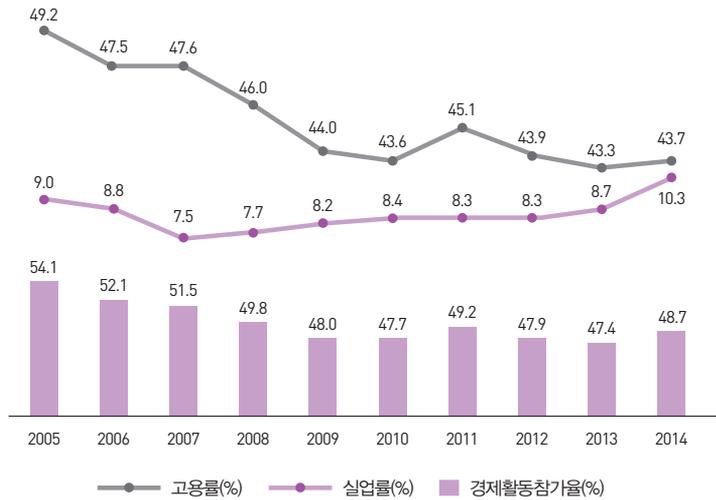
- 성균관대학교 경제학박사, 현 한국노동연구원 지역고용연구실장
- 최근 연구: “이민정책의 국제비교(2015)”, “한국의 지역고용전략(2014)” 등



주 상단은 15~64세 기준 고용률이며 하단은 14~24세 기준임

자료 OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>

〈그림 1〉 고용률의 국제비교(2014)



〈그림 2〉 서울시 청년층(15~29세) 경제활동 추이

청년일자리 문제가 심각해짐에 따라 중앙정부는 지속적으로 관계부처 합동 형식으로 청년층 일자리 정책을 발표하고 있고, 지자체도 중앙정부와 궤를 같이하거나 혹은 독자적인 대책을 마련하여 제시하는 등 청년층 일자리 문제에 대한 원인과 진단, 그리고 정책처방에 관한 다양한 논의가 쏟아지고 있다. 1997년 외환위기 직후 실업대책의 하나로 중앙정부가 추진해온 청년고용대책은 2000년 이후부터는 구조적인 문제에 초점을 맞추었으며 고용촉진을 위한 다양한 정책방안을 모색하였다. 2004년에 「청년실업해소 특별법」이 제정되었으며 이 법은 2009년에는 「청년고용촉진 특별법」으로 개정하였다. 2010년 이후 청년고용대책은 더 적극적으로 전개되었다. 정부는 2010년 4월에 제1차 청년고용촉진특별위원회를 개최하고 대책을 발표한 후 2011년 10월과 2012년 9월에 2차 및 3차 대책을 발표하였다. 2014년 4월과 2015년 7월, 그리고 2016년 4월에도 범정부 차원의 청년 고용대책을 마련하였으며 2016년 대책은 청년층에게 직접 지원을 하는 보조금 제도의 도입이라는 특징이 있다.

서울시 청년일자리 대책도 중앙정부의 일자리 대책과 유사한 틀을 갖추고 진행되고 있다. 서울시 자료에 따르면 서울시 청년일자리 대책의 추진전략은 1) 일 경험 기회확대를 통한 민간 일자리 진입 지원, 2) 맞춤형 통합 취업지원서비스 개선, 3) 지역·산업 맞춤형 직업훈련 개선, 4) 고용지원 및 창직(job creation) 지원 강화이다. 주요 사업으로는 청년뉴딜 일자리 확대, 현장중심 취업지원서비스, 취업성공 밀착지원 서비스 지원, 산업수요에 맞는 청년 전문인력 양성, 첫 일자리 경험 지원 등이다.

이러한 정책들은 청년들의 일자리 문제를 완화하는 데 기여하고 있지만 청년층 고용문제가 크게 개선되지 않고 있는 이유는 현재의 정책처방으로는 한계가 있는 노동시장의 구조적 문제에 원인이 있기 때문이다. 또 한편으로는 현재의 정책처방의 유효성을 제고하기 위한 실행전략이 미흡한 측면도 있다. 아울러 청년층 대책과 관련하여 그동안 많은 논의가 이루어졌고 이들 중에는 적극적으로 모색해 볼 수 있는 대안들도 있지만 여러 가지 이유 등으로 이러한 대안들이 정부나 지자체의 정책으로 자리매김하지 못하는 탓도 있다.

## 2. 청년층 고용해법에 대한 인식의 전환이 필요

청년일자리 문제는 청년층 문제를 넘어 일자리 정책 전반에 걸쳐 있는 문제이기도 하며, 청년층 일자리를 넘어 청년대책이 요구되고 있기도 하다. 그럼에도 불구하고 현재의 여건에서 청년층 일자리 문제 해법을 위한 효과적인 정책대안을 지속적으로 마련해야 할 당위성이 존재한다. 그런 점에서 현재의 정책처방으로 제시되고 있는 다양한 정책 프로그램의 한계를 검토해 볼 필요가 있다.

청년층 노동시장 문제를 진단하는 논의의 핵심 가운데 하나는 양질의 일자리가 부족하다는 점이다. 이로 인해 대졸 고학력 인력의 활용이 미흡하고, 중소기업을 중심으로 인력수급 미스매치(부조화)가 양적·질적으로 확대되고 있는 실정이다. 청년층에 대한 수요 감소 및 청년층의 노동시장 진입 어려움은 청년층 일자리를 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 상황에서 청년층 일자리의 해결을 위해 초기 노동시장 진입에 초점을 맞춘 노동공급 중심의 예산투입은 결과적으로 청년층 문제에 대한 적극적인 해결방안이 되는 데 한계가 있으며 예산의 낭비를 초래할 우려도 있다.

현행과 같은 방식으로는 재정지원 일자리 사업이 청년층 일자리 문제 해소에 크게 기여하지 못할 가능성이 있다. 청년인턴과 같은 사업주 지원방식의 일자리는 사업주에 대한 지원정책으로 자리매김하고 있어 청년층에 대한 일자리 유인효과가 떨어져 정책사업으로 하기에는 일정한 한계가 있다. 그리고 인력양성이나 훈련정책 또한 투입된 인적자본의 성과를 확대하고 지속성을 높이기 위한 연계정책이 마련되지 않는 한 실질적 효과를 기대하기가 쉽지 않다. 공급자 중심의 인력양성만으로는 취업자의 직무능력과 상대적으로 일자리 창출여력이 큰 중소기업 현장 수요간의 괴리현상을 적극적으로 해결하기 어렵다. 아울러 중소기업의 인력수급 불일치 문제의 근본 원인인 임금·복지·장래성 등 3저(低) 문제 개선이 미흡하여 중소기업의 인력난 해소와 청년층 유인이 적극적으로 이

루어지지 못하고 있는 여건에서 다양한 훈련정책이 소기의 성과를 얻기는 쉽지 않다. 청년층의 노동시장 이행촉진 및 경력형성과 노동시장에서 상향이동이라는 취업성과의 지속성 관점에서 볼 때 현재와 같은 개별적 사업추진을 통해서만 일자리 성과를 제고하는 데 한계가 있다.

이는 단기적으로 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아니다. 청년층 고용대책의 상당 부분은 청년층 취업역량 강화에 초점을 맞추고 있으며 초기 노동시장 취업성과를 강조하고 있다. 이는 양질의 일자리가 지속적으로 확장되고 이러한 일자리에서 청년층에 대한 수요가 증대해야만 효과가 있을 수 있다.

이런 점에서 청년일자리 대책의 방향은 노동시장 진입촉진 지원정책뿐만 아니라 청년층 일자리의 경력관리를 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 미래 비전이 보인다면 초기 노동시장 진입도 활발해질 수 있을 것이다. 양질의 일자리 창출과 더불어 다양한 일자리 경험이 좀 더 나은 일자리로의 디딤돌로 이어질 수 있는 환경을 만들어 주고 정책도 여기에 초점을 맞추어 선택과 집중을 할 필요가 있다. 이러한 논의는 새로운 이야기기가 아니며 기존에 많이 지적되어온 이행노동시장 관점과 맥을 같이한다. 이행노동시장 관점에서 일자리 사업들을 정비하고 수요자 맞춤형 전달체계의 효율화를 도모하는 정책 방향은 매우 유효하며, 이를 위한 사업의 전달체계와 성과관리의 재구축 및 예산의 재조정이 필요함은 주지의 사실이나, 여전히 이에 대한 논의가 적극적인 제도개선으로 이어지지 못하는 것으로 보인다.

### 3. 청년층 일자리 대책 방향과 지역의 역할

청년층 일자리 문제의 해법을 위한 정책기조 변화와 부합하는 방안을 몇 가지 제시하면 다음과 같다. 첫째, 표준화된 정책처방을 벗어나 목표 집단별 정책목표를 설정하고 이에 기초하여 구체적인 정책을 마련함으로써 정책의 체감성을 높일 필요가 있다. 청년고용대책을 마련하기 위해서는 청년 니트(NEET), 신규졸업자, 청년층 취업취약계층, 초기 노동시장 진입 후 이탈자 등 청년층 내 다양한 정책대상이 존재하며, 이들의 정책수요는 각각 차별성을 갖고 있는 만큼 대상별 맞춤형 정책이 필요하다. 청년층은 다른 연령계층보다 더 다양한 정책수요가 있음을 고려할 필요가 있다.

둘째, 청년층을 위한 양질의 일자리 창출방안에 대한 실천 가능한 모델을 만들어 나갈 필요가 있다. 청년층의 의증임금이나 취업희망 분야와 제공되는 일자리의 질이 일치하지 않는 일자리 미스매치 문제는 본질적으로 존재한다. 따라서 노동수요의 변화를 도모하지 않은 채 추진되는 ‘공급중심의 청년일자리 정책’이 갖는 한계가 있다. 양질의 일자리 창

출 문제는 경제성장이나 산업정책이 주된 해법이지만 성장률 제고를 통해 양질의 일자리 수요를 늘리는 일이 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 기존 일자리 내에서 양질의 일자리를 어떻게 확보할 것인가에 대한 방안들이 모색되어야 한다. 임금피크제나 근로시간 단축, 임금체계의 개편과 같은 방안 이외에도 투자유치와 일자리 모델을 연계한 협약을 체결하거나 지역단위의 일자리 창출모델을 개발할 필요가 있다. 기존의 양질의 일자리 일부를 추가적인 일자리에 할애하는 방식이 아닌 새로운 모델로서 일자리의 질이 담보되는 공생의 일자리 창출이 되어야 한다. 이를 위해서는 일부 계층의 양보가 아닌 세대 간 협력을 통한 일자리 창출이라는 사회적 공생에 대한 논의가 모색되어야 한다.

셋째, 청년층의 경력형성 지원과 이에 부합하는 노동시장 구조 개선이 필요하다. 우리나라 노동시장의 이중구조는 일자리 창출을 어렵게 만들고 저숙련 및 저고용 함정으로 이어질 가능성이 크다. 노동시장 이중구조에 따른 양질의 일자리 부족으로 고학력 인력의 활용이 미흡하고, 중소기업을 중심으로 인력부족 현상이 심화되는 인력수급 미스매치가 양적·질적으로 확대되고 있는 실정이다. 따라서 노동시장 이중구조 해소를 위한 실효성 있는 노동시장정책 및 산업정책이 수행되어야 한다.

단기적으로는 정부지원을 통해 격차를 보완하는 방안도 고려할 필요가 있다. 이 방안의 실효성을 높이기 위해서는 정부의 지원이 시장을 교란하지 않는 것이 필요하다. 즉 인력부족을 겪고 있지만 상대적으로 근로조건이 양호하거나 노동관계법을 잘 준수하는 기업 등을 선정하여 이들 기업에 취업을 유도하도록 지원방안을 마련함으로써 기업의 근로조건 개선 노력과 일자리 창출 및 근로자들의 실질소득에 대한 지원이 이루어지도록 할 필요가 있다.

이 문제에 대한 또 하나의 해법으로 노동시장 이행촉진에 방점을 둘 필요가 있다. 청년일자리 대책은 노동시장 진입촉진 지원뿐만 아니라 경력관리를 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 경력형성을 통해 더 나은 일자리로 옮겨 갈 수 있도록 노동시장 구조가 개선되어야 한다. 노동시장 이행촉진은 결과적으로 노동시장 이중구조의 개선에도 기여할 것이다.

넷째, 청년대책이 취업지원을 넘어 보다 근본적인 차원에서의 접근이 필요하며 고용·교육·복지 전반을 아우르는 방향으로 추진되어야 하고 이를 위한 정책 인프라를 구축할 필요가 있다. 청년 고용문제의 해법을 위해서는 성장을 통한 양질의 일자리 확대(경제정책), 교육제도 개선(교육정책), 노동시장 이중구조 완화(노동시장 정책), 대·중소기업 간 격차 완화(산업정책), 지역차원의 고용전략(지역고용정책) 등 복합적인 접근이 요구된다. 청년층 일자리 대책이 가장 핵심적인 정책임은 분명하지만 주거문제나 복지문제 등이 결합되었을 때 정책의 시너지 효과를 거둘 수

있을 것이다. 이러한 문제인식과 정책처방에 대해서는 종종 논의가 이루어졌다. 다만 문제의 인식강도와 정책접근을 위한 정책 거버넌스, 그리고 예산문제 등이 종합적으로 검토되어야만 정책의 연계성을 통해 실효성을 높일 수 있을 것이다.

끝으로 이러한 정책의 실현 가능성을 제고하기 위한 지역특화적인 청년고용대책의 마련이 요구된다. 지역단위에서 다양한 일자리 수요에 부합하는 핵심역할을 청년층이 담당하도록 하여 지역의 지속적인 발전의 초석을 만들어 나갈 필요가 있다. 지역차원에서 지역수요에 부합하는 청년일자리 개발과 청년의 지역 정착성을 높이기 위한 노력이 필요하다. 현재와 같이 지역수요에 부합하는 훈련이나 일자리 제공과 같은 부문적인 접근으로는 지역차원의 일자리 창출이 성과를 거두기 어렵다. 현재 지자체 차원에서 다양한 청년 일자리 대책이 모색되고 있으며 이는 더 확장성을 갖고 추진해 나갈 필요가 있다. 지자체 단위 대책의 성과를 제고하기 위한 몇 가지 고려해야 할 사항을 언급하면 다음과 같다.

첫째는 지역에서의 청년층 일자리 대상과 범위를 고려해야 한다. 이는 지역의 노동시장 권역 및 청년층의 노동이동과 관련되어 있다. 둘째는 청년대책을 일자리 문제를 벗어나 청년 대책의 관점에서 접근하고 이는 지역 내 청년의 정착과 연계할 수 있도록 해야 할 것이다. 셋째는 청년층 일자리 문제가 중요하지만 지역에서의 다양한 연령계층의 일자리 문제와의 조화가 이루어질 수 있도록 세심한 접근이 필요하다. 지역 내 계층 간 상생의 모델이 필요한 지점이다. 넷째는 정책 추진 체계의 효율성이다. 지자체, 학교, 청년단체, 기업체 등 다양한 주체 간 협력과 연계를 통해 실현 가능한 대안들을 마련해야 한다. 이는 실질적인 대안을 마련하는 데 도움이 될 뿐만 아니라 청년 니트, 지역 내 취약 청년계층의 사회적 통합을 만들어내는 데도 이바지할 수 있을 것이다. 이러한 대안들이 성과를 거두기 위해서는 실행 가능한 실천 모델로 나타나야 하며 지속적인 모니터링을 통해 수요자 체감성을 높이는 실행전략이 병행되어야 할 것이다.

#### 참고문헌

1. 고용노동부, 2014, "2014 한 권으로 통하는 청년고용정책"
2. 관계부처 합동, 2010, "청년 내일 만들기(1차 프로젝트)", 고용노동부 보도자료, 2010.10.14
3. \_\_\_\_\_, 2011, "청년 내일 만들기(2차 프로젝트)", 고용노동부 보도자료, 2011.5.19
4. \_\_\_\_\_, 2014, "학교에서 직장까지:일자리 단계별 청년고용대책", 기획재정부 보도자료, 2014.4.15.
5. 이규용, 2015, "청년층 일자리정책의 방향 모색", 노동리뷰 2015년 7월호, 한국노동연구원
6. 통계청, 2016, "고용동향", 2016.4