

청년일자리정책, 새 방향에 답 있다

서울 청년일자리정책 새 방향과 과제 연구(1)

2014.04.14. | 김수현, 강세진, 최정은_새사연 연구원 | sida7@saesayon.org,

1. 청년들의 삶과 일 : 새 방향 모색

2. 기존 청년일자리정책, 무엇이 문제인가?

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회,
새사연이 그리는 미래입니다. 더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연,
이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



요 약 문

청년고용은 정부가 청년일자리 정책을 실시하고 있는데도 계속 악화되는 양상을 보이고 있다. 청년고용이 개선되지 않을 경우에는 청년세대들의 빈곤과 이로 인한 사회 불안, 장기적으로는 경제 성장에도 악영향을 끼칠 수 있다. 청년고용문제는 현재 우리가 직면하고 있는 사회 문제의 해결뿐 아니라 우리나라, 그리고 서울의 지속적인 성장과도 관련한 중요한 이슈다. 기존의 청년일자리정책은 세부 시행 과정상의 문제도 있지만 전반적인 정책 추진 방향에 있어서도 문제와 한계를 지니고 있다.

새로운사회를여는연구원과 서울시 청년일자리허브가 공동으로 연구한 「서울 청년일자리정책 새 방향과 과제 연구」에는 청년들을 중심으로 하는 청년일자리가 마련되어야 한다는 주장을 담고 있다. 구체적으로 청년이 생각하는 좋은 일자리의 상을 찾고자 청년 14인과 인터뷰를 진행했다. 청년들이 생각하는 좋은 일자리는 큰 범주에서는 ‘안정된 삶을 살 수 있게 하는 일자리’, ‘신뢰와 존중을 바탕으로 하는 소통 가능한 일자리’, ‘여유가 있고 자기계발의 기회를 얻을 수 있는 일자리’, ‘일을 통해 자긍심과 자존감, 보람과 성취감을 얻는 일자리’ 등이다. 이를 토대로 보면, 청년일자리정책의 새 방향은 양질의 일자리 창출 정책과 기존 양질의 일자리 개념만으로 소급되지 않는 다양한 청년들의 욕구에 맞는 일자리여야 한다.

기존 청년일자리정책은 청년층 비경제활동인구 증가를 간과한 측면이 있다. 우리나라의 공식적인 청년 실업률은 다른 국가들에 비해 심각한 상황은 아니나, 2000년대 중반 이후부터 20대 비경제활동인구의 증가가 청년들의 낮은 고용률에 큰 영향을 주고 있다. 이들은 실업으로 분류되지 않지만, 사실상 비자발적인 이유로 실업상태에 있는 인구다. 청년층 고용문제를 해결하기 위해서 비경제활동인구 증가에 대한 적극적인 대응책이 마련되어야 한다. 기존 정책은 노동수요 확대를 위해 공공부문 청년고용 정책, 청년 대상의 시간제 일자리 정책, 중소기업 등에서의 청년고용지원정책 등을 실시해왔다. 노동공급 확대를 위해 청년창업지원 정책, 해외 취업지원정책 등을 추진해왔다. 미스매치 해결 정책으로 청년인턴제, 청년들의 개인 교육훈련에 대한 지원, 취업정보 제공 정책 등을 노력해왔다. 그러나 이들 정책들은 양질의 일자리와 거리가 멀어 청년들의 요구와 동떨어져있거나, 단기 정책에 그쳐있거나, 열악한 노동환경의 중소기업에 집중된 한계를 갖고 있다.

청년일자리 정책의 새 방향은 비경제활동인구에 속한 청년들의 중심에 놓고, 청년들이 원하는 일자리를 만들어 청년들 스스로 노동시장에 진입하는 선택을 하도록 돕는 것이다. 또한 적극적 노동시장 정책 또는 이행노동시장 정책을 추진해 기존에 해오던 유사 정책을 발전시켜 청년들에게 적절한 교육훈련을 제공하고 일자리에 대한 정보를 제공해 성과를 만들어갈 수 있다. 특히 서울시는 산업정책과 연계해 일자리 정책을 마련해, 서울시의 발전과 성장, 서울시가 직면한 다양한 사회 문제를 같이 풀어가기를 제안한다.

* 새로운사회를여는연구원과 서울시청년일자리허브가 공동 연구한 「서울 청년일자리정책 새 방향과 과제 연구」 보고서를 3회에 걸쳐 새사연 사이트에 게재할 계획이다.

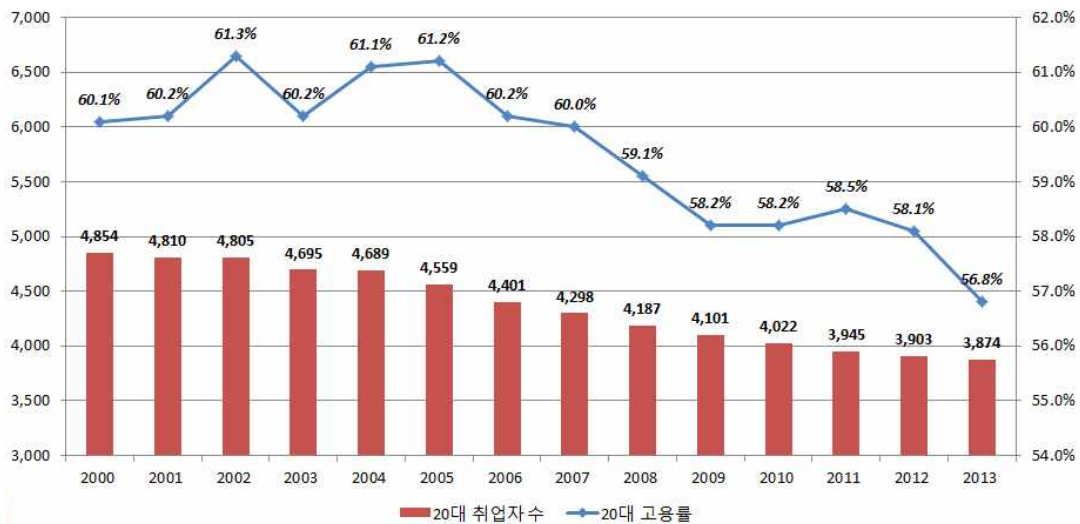
1. 청년들의 삶과 일 : 새 방향 모색

가. 청년 일자리정책 새 방향 모색의 필요성

□ 청년 일자리정책 시행에도 악화일로인 청년고용문제¹⁾

- 최근 중요한 사회적 문제로까지 부각되고 있는 청년고용문제는 금융위기로 인한 결과만은 아님. 2000년대 이후 지속되고 있는 문제임
- 1997년 500만 명이 넘었던 20대 청년층 취업자 수는 2000년대 들어 지속적으로 감소해 2013년 387만 4천 명 수준으로 줄어들었음
- 고용률 역시 2000년대 중반 이후 급격한 하락세를 보이는 것으로 나타남. 2005년 61.2%였던 고용률은 2013년 56.8%까지 감소함
- 즉, 2000년대 중반 이후부터는 취업자 수와 고용률 모두 감소하고 있는 것으로 나타남. 이는 청년층 인구 감소 속도보다 더 빠른 속도로 청년층 취업자 수, 청년 일자리가 감소하고 있음을 의미함
- 이러한 청년고용문제는 정부가 ‘청년일자리 정책’을 실시하고 있는 가운데에도 계속해서 악화되는 양상을 보이고 있음

[그림 1] 20대 청년층 취업자 수 및 고용률 추이 (단위 : 천 명, %)



※ 출처 : 통계청 경제활동인구조사

※ 20대 청년층 취업자 수는 좌측 축, 고용률은 우측 축 참조

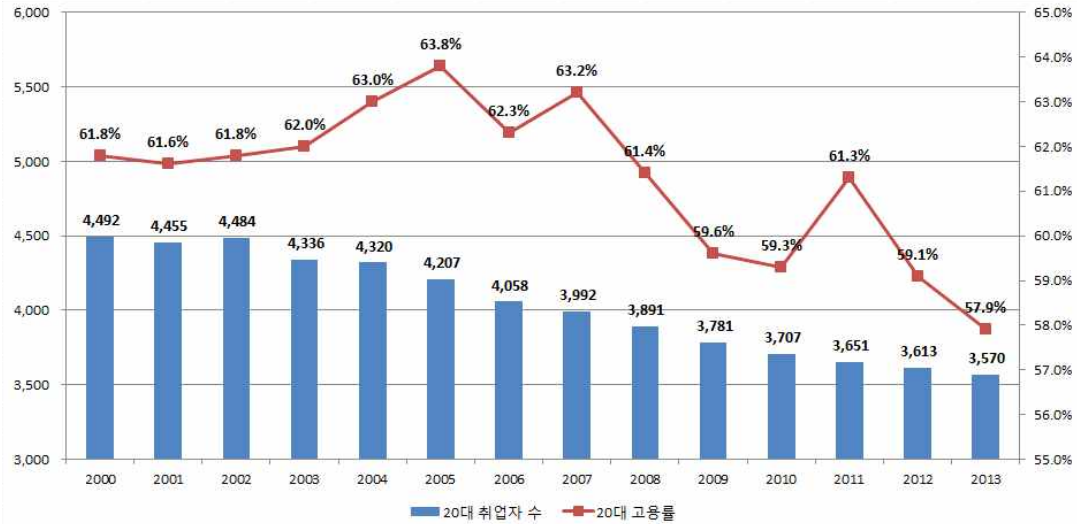
□ 서울시 역시 청년고용문제는 점점 심화되고 있음

- 서울시 역시 정부, 서울시의 청년일자리 정책에도 불구하고 청년 취업자 수, 청년 일자리 수가 지속적으로 줄어들고 있음을 확인할 수 있음. 즉, 서울시 역시 청년고용문제, 청년일자리 문제가 더욱 심화되고 있는 양상을 보임
- 2000년 119만 5천 명이던 20대 청년층 취업자 수는 2013년 84만 1천 명으로 35만 4천명이나 줄어들었고, 고용률 역시 2000년대 중반 이후 급격하게 하락함
- 앞서 살펴본 전국의 경우와 마찬가지로 2000년대 중반 이후 청년층 인구 감소 속도

1) 자세한 통계적 수치는 별첨1을 참조

보다 더 빠르게 청년층 취업자, 청년층 일자리가 줄어들고 있음

[그림 2] 서울시 20대 청년층 취업자 수 및 고용률 추이 (단위 : 천 명, %)



※ 출처 : 통계청 경제활동인구조사
 ※ 20대 청년층 취업자 수는 좌측 축, 고용률은 우측 축 참조

- 이러한 청년고용문제는 여러 사회적 문제의 원인이 되고 있으며 장기적으로는 경제 성장에도 부정적인 영향을 미칠 수 있는 중요한 문제임
 - 청년층 취업자 수 감소는 청년빈곤과 같은 문제를 야기할 수 있음. 청년 실업문제가 심각한 유럽 국가들의 경우 이로 인해 폭동이나 소요가 발생하기도 함. 최근에는 대학자금으로 인한 부채, 생계유지를 위한 부채 등으로 인해 청년신용불량자 양산이라는 사회적 문제의 원인이 되고 있음
 - 이는 해당 세대 청년들의 삶에 장기적으로 영향을 미칠 것임. 빈곤상황이나 신용불량 상황에 처하게 되는 청년들의 경우 이후에도 다른 연령층에 비해 빈곤 문제에 노출될 위험이 더 클 것임
 - 지금과 같은 청년고용문제가 장기적으로 지속될 경우 고등교육을 통해 습득한 지식을 직장 경험과 결부시킬 수 있는 기회를 잃어 숙련 축적을 저해할 수 있음. 이는 우리나라의 경제성장에도 부정적으로 작용할 것임
 - 또한 노동시장에 진입하는 청년의 감소는 결혼과 출산의 감소로 이어져 장기적으로 노동시장의 고령화와 함께 생산에 참여하는 노동력 부족 문제를 야기할 수도 있음. 이 역시 경제성장에도 부정적인 영향을 미칠 것임

- 심화되고 있는 청년고용문제의 해결을 위해서는 청년 일자리정책의 새 방향을 모색해야 함
 - 청년고용문제의 해결은 지금 우리가 직면하고 있는 사회적 문제의 해결뿐만 아니라 우리나라, 그리고 서울의 지속적인 성장과도 연관된 중요한 문제임
 - 청년고용문제 해결을 위한 정부의 노력이 있다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있음. 하지만 현재 시행되고 있는 청년일자리정책은 청년고용문제 해결에 큰 성과를 거두지 못하고 있는 것이 사실임

- 이는 기존 청년일자리정책이 세부적인 정책 시행에 있어서의 문제점도 있지만 전반적인 정책 추진 방향에 있어 문제점과 한계를 가졌기 때문일 것임
- 본 연구는 청년고용문제 해결을 위한 새로운 방향을 모색하고 그와 연계된 정책들에 대해 고찰하려 함

나. 청년들이 원하는 좋은 일자리, 그리고 일자리 정책

□ 정책의 대상인 청년들을 중심에 둔 청년일자리정책

- 특히 본 연구는 정책의 대상인 청년들을 중심으로 하는 청년일자리정책이 마련되어야 한다고 보고 있음
- 청년일자리 정책은 궁극적으로 청년의 더욱 나은 삶을 추구해야 함. 청년들은 자신들이 바라는, 추구하는 일자리에서의 일을 통해 더욱 나은 삶을 추구할 수 있을 것임

□ 청년들이 원하는 좋은 일자리 상 찾기

- 청년들이 원하는 좋은 일자리는 무엇일까?
- 정책의 대상인 청년이 생각하고 있는 좋은 일자리 상을 찾고자 청년 14인과의 인터뷰를 바탕으로 “청년들이 원하는 좋은 일자리” 상에 대해 살펴봄
- 심상지도분석법(mental mapping)을 활용하여, 인터뷰 대상자가 ‘좋은 일자리’ 라는 말을 들었을 때 연상되는 관련 개념들을 수형개념도(tree diagram)로 표현하고 최종적으로 각 사례들을 모아서 종합적인 ‘좋은 일자리’ 상을 도출

□ 청년들이 생각하는 좋은 일자리

- 안정된 삶을 살 수 있게 하는 일자리
 - 미래를 위한 저축이 가능한 일자리 : “한 달에 기본적인 생활비 70만 원, 방값 30만 원” 을 제외하고 “100만 원 정도는 저축할 수 있을만한 급여” 를 받는 일자리
 - 안정적이고, 나이가 들어서도 할 수 있는 지속적인 일자리 : “부모님이 집을 사준 다거나 그런 건 기대할 수 없는 상황” 에서 “제 앞가림은 제가 할 수 있도록” 하는 일자리
 - 사원의 복지를 고려하는 일자리 : 사원에 대한 복지로 “4대 보험이 보장되고”, 도서·문화비, 자기계발비 등을 지원하는 일자리
- 신뢰와 존중을 바탕으로 하는, 소통 가능한 일자리
 - 인간적 조직문화를 가진 일자리 : 신뢰와 존중을 바탕으로 하고, “직원들의 자율성과 개성을 존중” 하는 조직문화를 지닌 일자리
 - 사회관계 또는 교류를 맺을 수 있는 일자리 : 일적 관계가 지속적인 교류로 발전하고, 일을 통해서 사회소통을 이룰 수 있는 일자리
- 여유가 있고 자기계발의 기회를 얻을 수 있는 일자리
 - 경제적, 시간적, 심리적으로 최소한의 여유를 보장하는 일자리 : “취미생활” 이나 문화생활을 하기 위한 최소한의 “시간적 여유” 는 보장되는 일자리

-자기계발의 기회가 되는 일자리 : 일을 통해 관심분야에 대한 다양한 경험과 경력을 쌓을 수 있고, 다양한 콘텐츠를 다루며, 자유롭게 일과 공부를 병행할 수 있는 일자리

○ 일을 통해 자긍심과 자존감, 보람과 성취감을 얻는 일자리

-자긍심과 자존감을 주는 일자리 : “전체의 가치, 공적인 가치를 추구하며 사회적으로 의미 있는 일을 하고 싶어 하는 욕심” 을 충족시켜 주는 일자리

-보람과 성취감을 주는 일자리 : 눈에 보이는 성과물을 만들고, 도전적·창의적이며, 성과가 개인의 발전으로 이어지는 일자리

-재미있고 소망하던 활동의 기회를 제공하는 일자리 : 문화관련 또는 창의적인 일을 할 수 있는 일자리

-재미있게 살고 싶다는” 청년들의 욕구를 충족시켜주는 일자리

□ 청년들이 원하는 일자리 정책

○ 양질의 일자리 창출 정책의 지속

- “아무리 아무 것도 안하고 한 달 300만 원 벌어서 꼬박꼬박 모아도 전세금 하나 마련 못하는 현실” 에서 상대적으로 임금 수준이 높은 안정된 일자리에 대한 청년들의 기본적인 선호가 존재함

-양질의 일자리를 창출하는 정책을 지속할 필요가 있음

○ 기존 양질의 일자리 개념으로만 소급되지 않는 다양한 청년들의 욕구에 부합하는 일자리

-높은 소득을 얻을 수 있는 양질의 일자리만이 청년들이 원하는 일자리는 아님

-특히 소득 측면에서는 양질의 일자리가 아니더라도 청년들이 꿈꾸는 좋은 일자리를 주목할 필요가 있음

-자신들이 하고 싶은 일을 하거나 사회적으로, 공적으로 가치를 창출하는 일을 통해 얻을 수 있는 성취감을 더 중요시 하는 경우도 있음. 이들은 “한 달 생활하는데 월세와 기본적인 생활비만 충족이 되면 하고 싶은 일을 하는 게 낫지 않나” 고 되 물으며, “가장 큰 기준은 돈보다는 자기가 원하는 일을 하면서 누리는 행복” 이라고 이야기함

- “월급이 좀 줄더라도 내 시간이 있는 게 중요” 하다고 주장하며 자신의 삶과 여유를 더 중시하는 청년들도 있었음

-또는 대기업 일자리에선 얻지 못하는 청년 개개인 “개성” 과 “창의성” 을 발휘할 수 있는 일자리를 원하는 경우도 있음

□ 기존의 양질의 일자리 정책에서 한걸음 더 나아간 청년의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 확대 정책, 그리고 서울시의 특성을 고려한 청년일자리지책을 통해 서울시가 직면하고 있는 청년고용문제를 완화할 수 있을 것임

○ 임금이나 고용조건에 있어 소위 양질의 일자리를 확대하는 노력을 지속할 필요가 있음. 하지만 서울시 차원에서 양질의 일자리 창출 정책은 규모 측면에서 한계를 가질 수 있음

-이 때 중요하게 고려해야 할 점은 청년이 원하는 좋은 일자리가 임금이나 고용조건만으로 결정되지 않는다는 것임

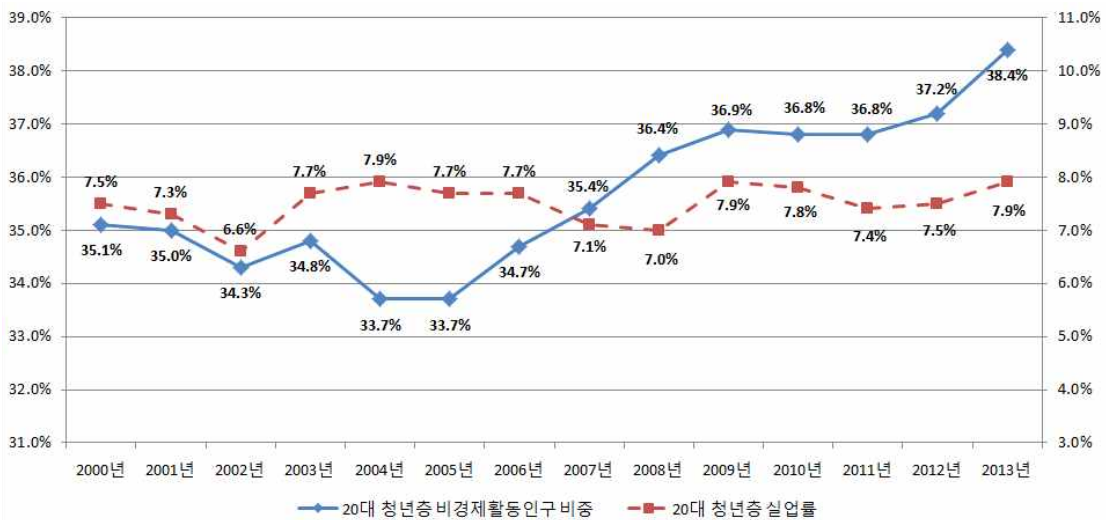
- 청년들에게 양질의 일자리를 묻고 그러한 일자리를 만들려는 노력이 필요함. 즉, 청년들의 눈높이를 낮춰 고용을 증대시키는 정책이 아닌 청년의 눈높이에 맞는 일자리 창출 정책, '일자리에 대한 청년들의 다양한 바람' 을 바탕으로 하는 일자리 정책을 통해 자발적 혹은 비자발적으로 경제활동에 참여하지 않고 있는 다양한 청년들을 노동시장에 참여토록 할 수 있을 것임
- 이와 함께 서울시의 특성을 고려한 청년일자리 정책은 청년고용문제의 해결과 함께 서울시의 발전과 성장, 서울시가 직면하고 있는 다양한 사회 문제의 해결에도 기여할 수 있을 것임

2. 기존 청년일자리정책, 무엇이 문제인가?

가. 심화되고 있는 청년고용문제의 원인

- 우리나라의 청년고용문제는 청년층 비경제활동인구 증가가 중요한 요인임
 - 우리나라의 공식적인 청년 실업률은 다른 국가들에 비해 심각한 상황이 아님
 - 2013년 현재 우리나라의 20대 청년층 실업률은 7.9% 수준으로 다른 OECD 회원국들에 비해 낮은 수준임
 - 하지만 고용률 또한 상대적으로 낮다는 것을 확인할 수 있는데, 이는 비경제활동인구의 비중이 높기 때문임
 - 2000년 이후 청년층 비경제활동인구 비중의 증가는 청년층 취업자 수 감소, 고용률 하락으로 이어지고 있음

[그림 3] 20대 청년층 비경제활동인구 비중 및 실업률 : 2000년 ~ 2012년 (단위 : %)



※ 비경제활동인구 비중은 우측 축, 실업률은 좌측 축 참조
 ※ 출처 : 통계청 경제활동인구조사 자료

- 통계청의 경제활동인구조사 자료에 따르면 실업률은 경제위기나 경제침체기에도 7%대를 유지한 반면, 비경제활동인구 비중은 2000년대 초반부터 꾸준히 증가하고 있음을 확인할 수 있음

- 특히 청년층 인구감소보다 취업자의 감소가 더 빨라져 고용률의 하락이 두드러지는 2000년대 중반 이후를 보면 비경제활동인구의 증가 추세 역시 더욱 가파른 것을 확인할 수 있음
- 이는 최근 청년층 고용률 하락에 있어 비경제활동인구의 증가가 중요한 영향을 미쳤을 수 있음을 반영함

※ 20대 청년층 비경제활동인구

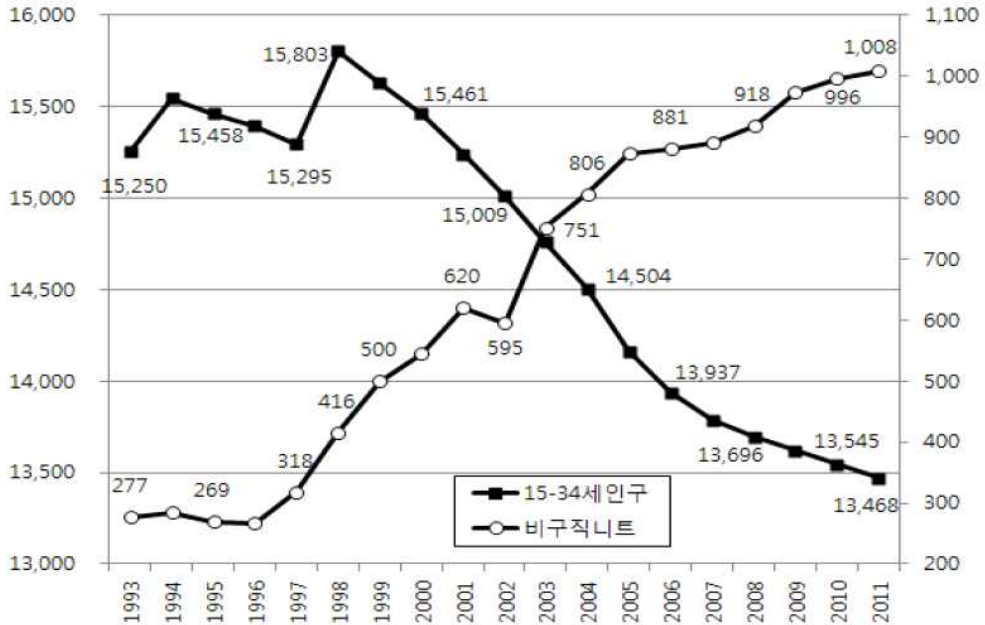
- 비경제활동인구란 경제활동인구를 제외한 인구, 다시 말해 경제활동에 참여하지 않는 인구를 의미함
- 여기서 경제활동인구는 경제활동에 참여하고 있거나 참여하려는 사람들을 가리키는 것으로 현재 노동시장에 진입해 일자리를 가진 취업자와 노동시장에 참여하려고 노력하고 있는 실업자를 합한 수치임
- 즉, 비경제활동인구의 비중이란 15세 이상 생산활동에 참여가능한 사람들 중 취업해서 일하고 있는 사람과 일자리를 찾고 있는 사람을 제외한 사람들이 얼마나 되는가를 의미함
- 그러므로 비경제활동인구의 증가는 취업자 감소와 고용률 하락, 실업자 감소와 실업률 하락으로 이어질 수 있음
- 실업률이 유지되고 있는 상황에서 20대 청년층의 비경제활동인구의 증가는 고용률 하락을 동반하고 있음
- 통계청은 육아, 가사, 재학 및 수강, 연로, 심신장애, 취업준비 및 진학준비 등으로 경제활동에 참여하지 않는 비경제활동인구의 유형을 나누고 있음

□ 청년 니트(NEET)족 역시 증가

- 니트(NEET)족이란 “Not in Employment, Education or Training”의 줄임말로 취업상태가 아니면서 교육이나 훈련도 받지 않는 사람을 의미함
- 교육이나 훈련을 받지 않으면서, 일도 하지 않는 이들은 이미 일본에서는 중요한 사회적 문제로 다루어져 왔음
- 우리나라에서도 청년층 비경제활동인구의 상당 부분을 차지하며 2000년 이전부터 꾸준히 증가하는 양상을 보이고 있음
- 남재량, 김세움(2013)²⁾은 15세 ~ 34세 청년층 비구직 니트 인구의 규모를 계산했는데, 이에 따르면 1997년부터 청년층 비구직 니트 인구가 급격하게 증가했음을 알 수 있음

2) 남재량, 김세움 (2013) “우리나라 청년니트(NEET)의 특성 및 노동시장 성과 연구”, 한국노동연구원

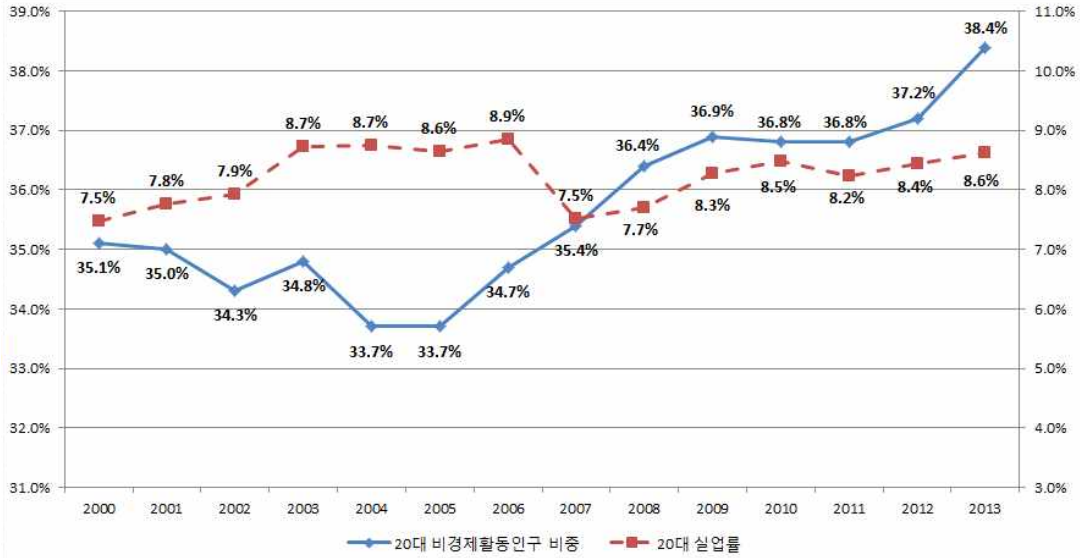
[그림 4] 15세 - 34세 청년층 인구 및 비구직 니트의 규모



※ 출처 : 남재량, 김세움 (2013) “우리나라 청년니트(NEET)의 특성 및 노동시장 성과 연구”, 한국노동연구원, p. 17

- 서울 역시 청년층 비경제활동인구의 증가가 청년고용문제의 중요한 원인이 되고 있음
 - 서울에서 역시 실업률은 큰 변화를 보이지 않음. 청년고용문제가 심화되는 2000년대 중반 이후에도 큰 변화가 없음
 - 하지만 전체 생산가능인구에서 비경제활동인구가 차지하는 비중은 취업자 수와 고용률이 모두 감소하는 2005년 이후부터 빠른 증가추세를 보이고 있음
 - 서울의 청년층 비경제활동인구의 비중은 2005년 33.7%에서 2013년 38.4%까지 증가함. 8년 사이 4.7%p가 상승한 것임
 - 이는 전국의 경우와 마찬가지로 서울의 청년고용문제에 비경제활동인구의 증가가 중요한 영향을 미쳤을 수 있음을 반영함

[그림 5] 서울 20대 청년층의 실업률 및 비경제활동인구 비중 추이 (단위 : %)



※ 비경제활동인구 비중은 우측 축, 실업률은 좌측 축 참조
 ※ 출처 : 통계청 경제활동인구조사 자료

- 증가하는 20대 비경제활동인구의 상당수는 실업으로 집계되지는 않지만 사실상 비자발적인 이유로 실업상태에 있는 인구에 해당됨
 - 실업자의 증가는 노동시장에 참여하려고 하지만 일자리를 구하지 못하고 있는 사람들의 늘어난다는 것을 의미함. 그러므로 실업률 상승은 노동시장이 제대로 작동하지 못하는 현실을 반영한다 할 수 있음
 - 반면 비경제활동인구의 증가는 대학을 진학하거나 학원에서 필요한 기술을 익히는 등 교육이나 훈련에 참여함으로써 인해 발생할 수도 있음. 또는 가사를 담당하거나 다치거나 휴식이 필요해 자발적으로 노동시장에 참여하지 않기로 결정함에 따라 비경제활동인구가 될 수도 있음
 - 그렇기 때문에 상대적으로 중요하게 다루어지지 않았음
 - 하지만 우리나라의 경우 사실상 실업자인 상황이지만 통계상 비경제활동인구로 분류되는 경우가 많음
 - 이는 통계청이 (1) 조사대상주간에 수입이 있는 일을 하지 않았음, (2) 지난 4주간 일자리를 찾아 적극적으로 구직활동을 하였음, (3) 일자리가 주어지면 즉시 취업이 가능함과 같은 세 가지 조건을 모두 만족하는 경우에만 실업자로 분류하기 때문임
 - 최근 공사나 공무원, 대기업 등과 같은 좋은 직장에 들어가기 위해 졸업을 미루고 계속 학교를 다니거나, 학교를 졸업하고 학원을 다니며 공부하는 경우 일자리를 구하려는 노력을 하고 있지만 실업자가 아닌 비경제활동인구로 분류될 수 있음
 - 계속해서 취직이 되지 않아 비자발적으로 구직활동을 쉬거나 포기한 사람도 비경제활동인구로 분류되고 있음
 - 이들 중 상당수는 자신들이 원하는 일자리가 주어지면 일을 할 사람들로 넓은 의미에서는 비자발적 실업자로 분류될 수 있음
 - 즉, 비경제활동인구 증가 중 상당수는 실업으로 잡히지 않는 사실상 실업인구로

불 필요가 있음. 실업률이 7%대를 유지하고 있음에도 청년들이 취직하기 어려워졌다는 말이 나오는 이유 중 하나는 사실 상 실업자로 볼 수 있는 이들의 상당수가 통계상으론 실업자가 아닌 비경제활동인구로 분류되고 있기 때문일 것임

□ 그러므로 청년층 고용문제 해결을 위해서는 비경제활동인구 증가에 대한 적극적인 대응책이 마련되어야 함

□ 이와 같은 청년고용문제를 심화시키는 원인은 아래와 같이 노동수요측 요인, 노동공급측 요인, 정보나 교육훈련 부족으로 인한 미스매치 측면의 요인으로 나누어 고찰할 수 있음

□ 경제적 환경 변화에 따른 청년층 노동수요 감소

- 경제적 환경 변화에 따른 기업의 청년노동 수요의 변화는 최근 청년일자리 감소의 직접적, 간접적 원인으로 작용하고 있음
- 1997년 경제위기 이후부터 지금의 남유럽 경제위기까지 지속되고 있는 여러 경제적 불확실성들은 기업으로 하여금 언제 닥칠지 모르는 위협으로 인해 해고가 어렵고 생산현장 투입을 위해서는 비용과 시간이 필요한 청년층보다 해고가 용이하고 곧바로 생산현장의 투입이 가능한 비정규 경력직의 고용을 더 선호하게 하고 있음
- 또한 세계화로 인한 전지구적 수준으로의 경쟁 격화는 기업으로 하여금 더 낮은 생산비용을 통해 가격을 낮추도록 압박하고 있는데, 이 역시 임금과 복지지원 수준이 낮고, 해고가 용이하며, 생산현장 투입에 있어 추가적인 비용이 발생하지 않는 비정규 경력직을 선호하게 하고 있음
- 1997년 경제위기 이후 우리 경제가 직면하고 있는 경제적 불확실성 증가, 세계화 등과 같은 외부 경제적 환경의 변화는 청년고용보다 경력직 고용을 선호하게 함으로써 직접적으로 청년일 자리를 감소시킴
- 청년층 일자리 감소는 청년들을 대상으로 하는 노동시장 입직구를 줄이는 결과를 가져와 청년층 실업자를 증가시킬 뿐만 아니라 청년층의 구직활동에 부정적인 영향을 끼칠 수 있음. 청년들에 대한 일자리 감소가 청년들의 구직 포기로 이어질 경우 청년층 비경제활동인구는 증가하게 될 것임
- 나아가 이러한 경제적 상황은 비정규 일자리를 증가시키는 등 청년일 자리의 질적 수준을 악화시키는 결과도 낳고 있는데, 이 역시 노동공급측면의 요인과 상호작용을 통해서도 청년고용문제를 더욱 심각하게 하고 있음

□ 노동수요 측면에서 보았을 때 주요 산업의 청년일자리 창출능력 약화 역시 청년고용 문제의 중요한 원인 중 하나임

- 기존 정부 정책의 중심에 있었던 산업들이 자본집약적으로 변화하면서 경제성장에 따른 고용유발효과는 감소하였음. 이러한 산업들이 늘어나면서 우리 경제는 과거와 비교해 경제가 성장한 만큼의 고용이 늘어나지 않는 경제구조로 변화함
- 서울의 청년일자리 증가추세 둔화 혹은 감소 역시 서울시의 산업구조와 이와 연관된 정책들이 이전과 같은 취업자 수 증가를 이끌어 내지 못하기 때문이라고 볼 수 있음

- 일자리 창출을 위한 새로운 산업-일자리 연계 정책이 필요할 것으로 보임
- 노동공급 측면에서 보았을 때 청년 일자리의 질 악화는 청년층 비경제활동인구를 증가시켜 청년고용문제를 더욱 악화시키고 있음
 - 불확실성의 증가는 기업뿐만 아니라 노동시장 진입을 선택하는 청년층에도 영향을 미침
 - 점점 증가하고 있는 생계비, 의료비, 그리고 자녀 교육비는 안정적이고 높은 임금의 일자리를 찾으려는 청년층을 더욱 증가시켰음
 - 앞서 살펴본 경제위기 이후 증대된 경제적 불확실성과 세계화는 상대적으로 좋지 않은 일자리를 증대시켰고, 이는 일정 수준 이상의 기본적인 소득이나 노동환경을 원하는 청년들의 노동공급 감소로 이어졌을 수 있음

[표 1] 20대 청년층 일자리의 특성

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
월평균임금 (단위 : 만원)	127.3	132.2	138.1	146.8	144.1	150.6	155.4	160.4	164.0
정규직 (단위 : 천명)	1,629	1,660	1,740	1,725	1,632	1,653	1,711	1,592	1,550
비정규직 (단위 : 천명)	2,142	2,029	1,930	1,822	1,837	1,761	1,716	1,738	1,759
임금근로자 중 비정규직 비중	56.8%	55.0%	52.6%	51.4%	53.0%	51.6%	50.1%	52.2%	53.2%

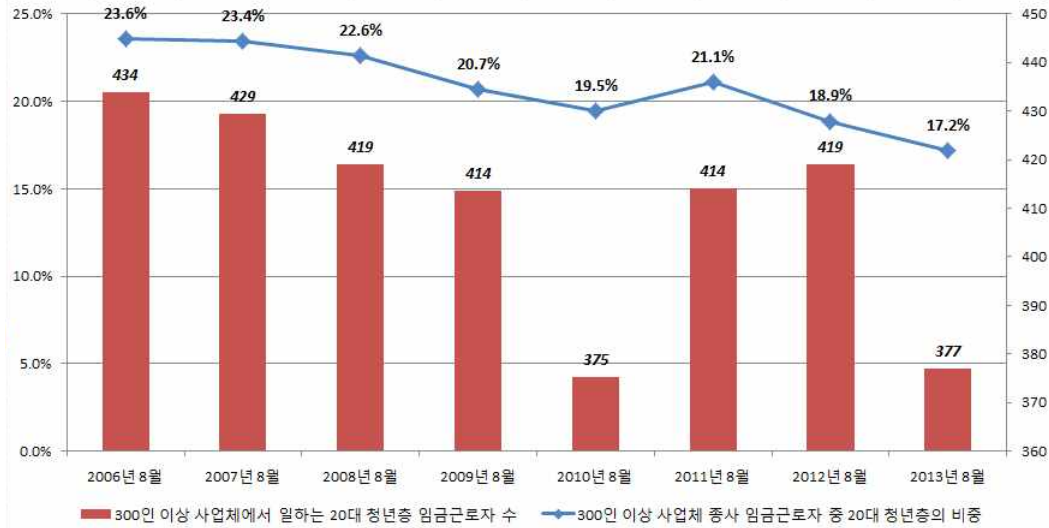
※ 통계청 경제활동인구조사 부가자료, 각연도 8월 자료 이용 추산

- [표 1]은 통계청의 각 연도 8월 경제활동인구조사 부가자료를 통해 20대 청년층의 일자리 특성을 분석한 것임. 이는 20대 청년층의 일자리는 임금이 낮을 뿐만 아니라 상대적으로 임금증가 속도도 느렸으며, 임금근로자 중 비정규직 노동자³⁾의 비중도 다른 연령대보다 큰 청년일자리 현실을 보여줌
- 또한 상대적으로 좋은 일자리로 분류되는 대기업 일자리에서도 청년층의 비중은 줄어든 것으로 나타남
- 2013년 8월 현재 300인 이상 사업체에 종사하는 20대 청년층 임금근로자의 수는 37만 7천으로 전년동월에 비해 4만 2천 명 줄어든 것으로 나타남. 2012년 8월 20대 청년층 중 300인 이상 사업체 종사하는 이들의 규모는 41만 9천 명이었음
- 또한 300인 이상 사업체 종사자 중 20대 청년층이 차지하는 비중 역시 줄어든 것으로 나타났음. 2013년 8월 300인 이상 사업체 종사자 중 20대 청년층의 비중은 17.2%로 전년동월에 비해 1.7%p 감소한 것으로 나타났는데, 이는 300인 이상 대기업 일자리 중 청년층 일자리가 절대적으로 또 상대적으로 줄어든것을

3) 여기서는 “김유선 (2013) 비정규직 규모와 실태, 한국노동사회연구소”의 비정규직 개념을 따라 비정규직의 규모를 측정하고 있음. 이는 고용지위상 임시직과 일용직을 비정규직으로 본다는 점에서 통계청의 비정규직과 차이가 있음

보여줌

[그림 6] 300인 이상 사업체에 종사하는 20대 청년층 규모 및 비중 (단위 : 천명, %)



※ 비경제활동인구 비중은 우측 축, 실업률은 좌측 축 참조
 ※ 출처 : 통계청 경제활동인구조사 각 연도 8월 자료

- 청년층을 대상으로 한 양질의 일자리가 줄어든 현실은 연예, 결혼, 출산을 포기한다는 “3포 세대” 라는 용어가 부각되고 있는 이유이기도 함. 양질의 일자리 부족으로 인해 취업을 해도 연예도, 결혼도, 출산도 하기 힘든 현실에 직면하게 되는 청년들은 많지 않은 양질의 일자리에 진입하기 위해 더욱 노동시장에서 멀어지고 있음
- 소위 더 높은 스펙을 쌓기 위해 휴학을 통해 취업 시기를 늦추거나 졸업 후에도 취업준비에 전념하는 청년들이나 안정적인 일자리를 구하지 못해 결국 구직을 포기하는 청년 니트(NEET)족 등 청년 실망실업자들은 지금도 여전히 증가하고 있음
- 양질의 일자리 부족만이 청년층 노동공급 감소의 모든 원인은 아님. 이는 양질의 일자리를 포함하는 ‘청년들이 원하는 좋은 일자리’ 가 충분치 않았기 때문이라고 볼 수 있음
- 이후 살펴볼 ‘청년들이 원하는 좋은 일자리’ 에서 청년들은 양질의 일자리가 아니더라도 신뢰와 존중을 바탕으로 하는, 소통 가능한 인간적인 조직문화를 가진 일자리, 여유 있으며 자기계발이 가능한 일자리, 일을 통해 자긍심과 자존감, 보람과 성취감을 얻을 수 있는 일자리를 선호하는 것으로 나타남
- 그러므로 이와 같은 일자리의 부족도 청년일자리 문제의 원인이 될 수 있음

정보, 교육훈련 부족으로 인한 미스매치(mismatch) 문제

- 일자리를 구하고자 하는 청년층과 노동력을 원하는 기업 사이의 미스매치 역시 청년고용문제의 원인 중 하나일 것임
- 원하는 일자리, 양질의 일자리가 있더라도 그 일자리에 대한 정보가 부족하거나

그런 일을 하기에 필요한 교육훈련 수준을 가지고 있지 못해 실업 또는 비경제활동인구로 남는 청년이도 있음

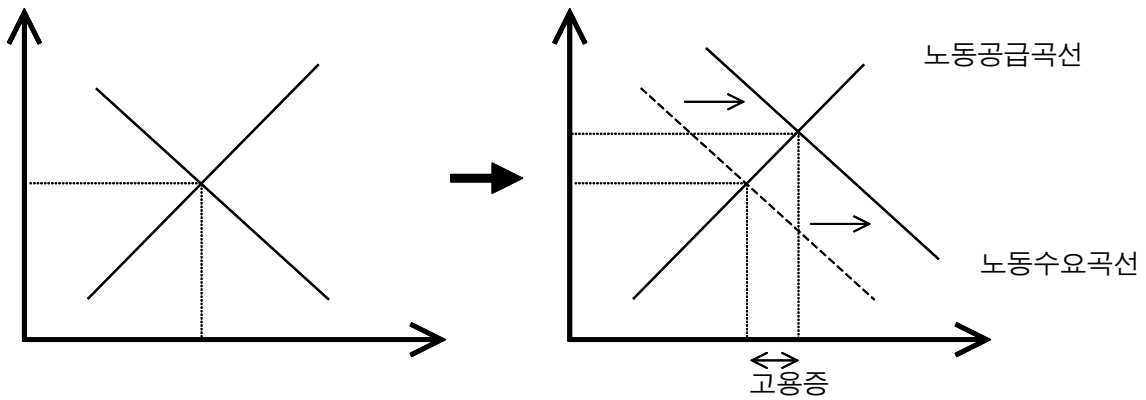
- 기업 측면에서도 양질의 일자리를 제공하려 하지만 중소기업이란 이유로, 또는 제대로 된 구직루트가 없기 때문에 청년들을 채용하지 못하거나, 원하는 수준의 능력을 갖춘 사람을 구하지 못해 채용을 못하는 경우가 존재함

나. 기존의 청년일자리정책

□ 노동수요 확대 정책

- 기본적으로 노동수요 확대 정책은 기업으로 하여금 더 많은 청년들을 고용하도록 해 고용을 증대시키는 정책임

[그림 7] 노동수요 확대와 고용증대

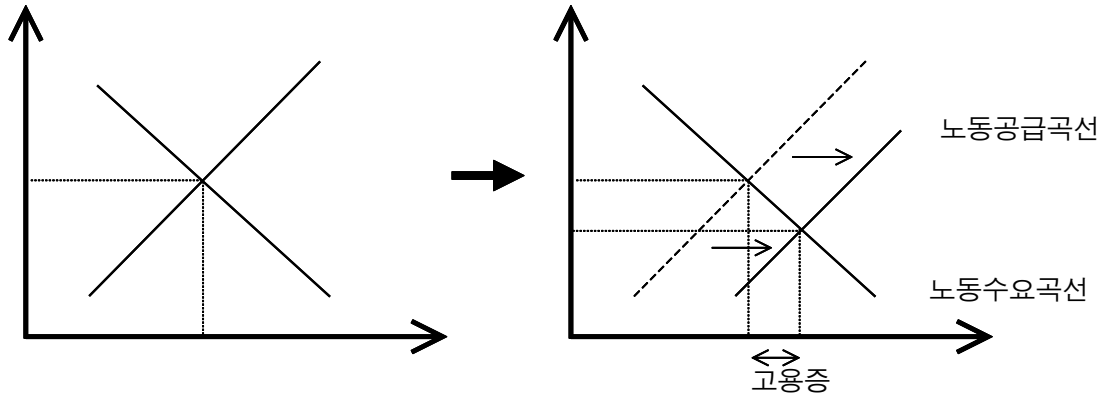


- 정부는 노동수요 확대를 위해 ‘공공부문 청년고용 정책’, 청년을 대상으로 한 ‘시간제 일자리 정책’, ‘중소기업 등에서의 청년고용지원정책’ 등을 실시함
- 공공부문 등 일자리 창출 가능 산업에서 일자리를 만들거나 중소기업들을 중심으로 고용에 대한 인센티브(incentives) 제공을 통해 청년들에 대한 노동수요를 확대시키는 정책이 추진되었음

□ 노동공급 확대 정책

- 노동공급 확대 정책은 청년층의 노동시장 진입 확대를 통해 고용증대를 꾀하는 정책임
- 보통 청년층의 공급 확대는 임금 하락으로 이어질 수 있음. 그리고 이는 다시 자발적인 청년들의 노동시장 진입에 부정적 영향을 미칠 수 있음. 그러므로 청년층의 노동 공급 확대에 의해 낮아지는 임금의 일정 부분을 보조하는 정책이 함께 시행되기도 함

[그림 8] 노동공급 확대와 고용증대



- 정부는 ‘청년창업지원 정책’, ‘해외 취업지원정책’ 등을 통해 청년들의 노동 시장 진입을 촉진시키는 정책을 추진했음
 - 직접적 재정지출을 통해 취업자 개인의 인건비를 지원하기도 했으며 취업 또는 창업을 원하는 청년들을 돕는 서비스 제공을 통해 더 많은 청년들을 경제활동에 참여시키려 함
- 미스매치 해결 정책
- 미스매치 해결 정책은 노동수요와 노동공급의 불일치를 해결하는 정책으로 노동시장에 진입하려 하는 청년들(노동공급)이 노동시장에 보다 쉽게 진출할 수 있도록 하는 방안을 찾는 동시에, 기업들(노동수요)로 하여금 필요로 하는 청년 노동자를 고용할 수 있도록 돕는 정책 방안임
 - 적극적 노동시장 정책 또는 이행노동시장 정책 등이 이에 해당되는 정책 수단임
 - 정부는 청년고용문제 해결을 위한 정책으로 ‘청년인턴제’, ‘청년들의 개인적 교육훈련에 대한 지원’, ‘취업정보 제공 정책’ 등을 추진했었음
- 하지만 이와 같은 정책들은 가시적인 성과를 거두지 못했으며, 한계점을 노출함
- 정부가 청년고용문제의 심각성을 인식하고 정책을 통해 이를 해결하려는 노력을 경주하고 있다는 점은 긍정적으로 평가될 수 있을 것임
 - 하지만 정책이 추진되고 있는 가운데에도 청년고용문제는 더욱 심각해지고 있음. 이는 고용지표들에서도 명확히 드러남
 - 나아가 여전히 청년들의 삶이 “3포 세대” 등과 같은 용어들로 표현되고 있는 현실을 감안했을 때 정부의 청년일자리정책이 청년고용문제의 근본적인 해결책이 되고 있다고 판단하기는 어려움

다. 기존 청년일자리정책의 문제점

- 청년들의 요구와 동떨어진 일자리 정책

- 기존 정책이 실패한 가장 큰 이유 중 하나는 ‘청년들이 원하는 일자리’와 동떨어진 일자리들을 만드는데 정부의 지원이 집중되었기 때문일 것임
- 청년일자리정책을 통해 정부가 만든 일자리의 대부분은 임금이나 노동환경 등 고용의 질적 측면에서 보았을 때 양질의 일자리와 먼 일자리들이었음
- 노동수요 확대를 위해 만든 공공부문 청년고용 정책을 통한 일자리나 시간제 일자리 등은 장기적이고 안정적인 일자리를 원하는 청년들의 요구와 거리가 멀었음
- 공공부문, 중소기업 등을 중심으로 청년들과 기업을 연계시켜 청년들의 노동시장 진입을 돕는 청년인턴제의 경우 역시 청년들을 원하는 일자리로 이어주기보다는 당장 청년들이 들어갈 수 있는 일자리로 청년들을 진입시키는 정책이었음
- 2013년 중소기업 청년인턴제 사업 실적을 분석한 결과에 따르면, 참여자의 57%가 150만 원 이하 일자리에서 일하고 있는 것으로 확인되었음. 120만 원 이하 일자리가 22%나 됐고, 최저임금(월 평균급여 1,015,740원)만 주는 사업장도 453개로 전체의 2.3%나 되었음. 또한 이렇게 약정한 금액은 정규직으로 전환돼도 대부분 그대로였음

[표 3] 2013년 중소기업 청년인턴제 사업 실적 분석 결과 (임금수준)

급여수준(평균임금)	사업장	전체(100%)
120만원 이하	3,544개	22.1%
121만원~150만원 이하	5,600개	35%
151만원~300만원 이하	6,783개	42.4%
301만원~	70개	0.4%

※ 출처 : 은수미 (2014) “청년인턴제 57%가 150만원이하 일자리 최저임금만 지급하는 사업장도 453개 사업장”, 보도자료

- 은수미 의원은 보도자료를 통해 “정부는 매년 수천 억 원을 들여, 청년들을 질 나쁜 일자리에 밀어 넣은 셈이다. 120만원도 못 받는 일자리라면 정규직이 무슨 의미가 있는가?” 라고 반문하며 청년인턴제에 대해 비판함. 그러면서 “정부가 인건비를 지원해서 만들어내는 일자리라면 적어도 노동권이 보장되고, 중소기업 평균임금 이상은 되는 일자리여야 할 것” 이라고 주장함
- 또한 정부가 정책을 통해 제시했던 일자리들은 여유라든가 일을 통해 얻을 수 있는 성취감 등 일자리의 질적 수준을 제외한 다른 청년들의 일자리에 대한 바람과도 일치하지 않는 일자리들이었음
- 이러한 정책들은 장기적이고 지속적인 고용으로 이어지지 못함. 이러한 정책들이 계속될 경우 단기적인 청년층 고용지표 개선효과를 거둘 수 있을지 모르지만, 시간이 지나면 청년들은 다시 노동시장 밖으로 나갈 가능성이 높음. 또한 이러한 정책들은 청년층 비경제활동인구의 경제활동참가 촉진에 있어서도 한계를 보일 것임

□ 중소기업에 집중되어 있는 청년일자리정책

- 정부의 청년일자리 정책은 노동력을 필요로 하는 중소기업에 집중되어 있음

- 노동력이 부족한 중소기업 측에서 볼 때 이는 좋은 정책일수는 있음. 하지만 청년을 대상으로 한 일자리 정책 측면에서 보면 이는 한계가 있는 정책임
- 중소기업의 열악한 환경이 청년층의 노동공급에 부정적인 영향을 미쳐 청년고용문제를 심화시킬 수도 있기 때문임
- 중소기업의 경우 청년층에 대한 노동수요가 상대적으로 크지만, 낮은 임금과 높은 비정규직 비중으로 인해 청년구직자들로부터 외면당하고 있음. 또한 중소기업이나 비정규직 일자리가 정규직이나 양질의 일자리로 가는 사다리가 되지 못하고 좋지 않은 일자리에 계속 머무르게 하는 현실 역시 청년들의 노동시장 진입에 부정적인 영향을 미치고 있음
- 2013년 현재 중소기업의 월평균임금은 대기업에 한참 못 미치는 수준이며, 비정규직 비율 역시 대기업보다 훨씬 높은 것으로 나타남. 뿐만 아니라 수당이나 사회보험지원과 같은 복지혜택에 있어서도 대기업보다 낮은 수준에 머물러 있음
- 이러한 중소기업의 현실은 청년층으로 하여금 중소기업에 취업하기 보다는 대기업이나 공기업, 공무원 등의 안정적인 직장을 위해 더 높은 스펙을 쌓는 선택을 하게 함으로써 노동공급에 부정적인 영향을 미치고 있음

[표 4] 기업규모별 일자리 특성 (2013년 8월 현재)

구 분	5인미만	5인이상 10인미만	10인이상 30인미만	30인이상 100인미만	100인이상 300인미만	300인이상
월평균 임금 (단위 : 만원)	130.0	172.0	209.3	245.7	271.3	353.9
비정규직 비중	78.4%	59.4%	43.9%	34.5%	23.8%	14.3%

※ 통계청 경제활동인구조사 부가자료, 2013년 8월 자료 이용 추산

- 비경제활동인구에 속한 청년들을 대상으로 한 적극적 정책 필요
 - 앞서 살펴본 바와 같이 청년고용문제의 핵심은 비경제활동인구에 속한 청년들임
 - 이들을 노동시장으로 진입하도록 하기 위한 정책적 방안 필요함
 - 하지만 이에 대한 기존 정책들의 성과는 크지 않았음. 여전히 청년 비경제활동인구는 증가하고 있으며 청년고용문제의 핵심임
 - 이를 위한 정책 방안 중 하나는 ‘청년들이 원하는 일자리’ 를 만들어 청년들에게 제공하는 것임. 이는 청년들 스스로 노동시장에 진입하는 선택을 할 수 있도록 도울 것임
 - 또 다른 정책으로는 적극적 노동시장 정책 또는 이행노동시장 정책을 통해 비경제활동인구에 속한 청년들을 경제활동영역으로 데려 오는 것임
 - 이와 관련된 기존 정책들이 있었지만 그 성과는 그리 크지 않은 것으로 평가됨
 - 성과가 미미한 기존의 정책들을 개선, 발전시키고, 필요하다면 새로운 방안을 도입할 필요가 있음. 청년들에게 적절한 교육훈련을 제공하고 일자리에 대한 정보를 제공함으로써 청년들이 원하는 일자리에 진출할 수 있도록 돕는 이와 같은 정책이 실질적인 성과를 거둘 수 있도록 하는 정책이 마련되어야 함

- 사업간 연계 기능 취약
 - 기존의 정책들은 서로 연계되었을 때 시너지 효과를 발휘해 더욱 큰 성과를 얻을 수 있음
 - 하지만 청년일자리정책은 독립적으로 시행된 경우가 많음(여러 부서가 독립적으로 청년일자리정책을 수행하고 있음)

- 서울의 산업정책과 연계된 일자리 정책 부재
 - 기존 청년일자리정책에서는 산업정책과의 연계를 통해 청년고용문제를 해결하는 정책이 제대로 추진되지 않았음
 - 청년고용문제 해결을 위해서는 산업정책과 연계된 일자리 정책이 마련되어야 함
 - 일시적인 정부 정책에 의한 일자리가 아닌 민간부문에서 지속적으로 늘어나고 있는 산업의 청년일자리 창출 정책을 통해 청년들이 지속적인 일자리를 가질 수 있도록 해야 할 필요가 있음
 - 하지만 기존 정책들의 상당수는 이와 상관없이 단기적으로 청년고용을 확대시키려는 정책들이었음

2014년 새사연 발간 보고서

2014년 4월 14일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
세계경제	1/15	지뢰밭 속 순항?	정태인
한국경제①	1/16	스스로 지뢰밭을 만들고 있는 박근혜 정부	정태인
한국경제②	1/17	747에서 474로 갈아탄 근혜노믹스	여경훈
복지①	1/20	박근혜 정부식 보건의료, 민영화 폭탄	이은경
돌봄	1/21	진정한 '국가 책임 보육' 이 되려면	최정은
주거	1/24	주택시장 죽이기에 골몰하는 정부, 어찌 하오리까	강세진
노동	1/28	사라진 공약, 반복되는 노동시장 문제들	김수현
복지②	1/29	노인, 대학생, 취약계층 복지 정책 실종	이은경
노동	4/14	청년일자리정책, 새 방향에 답 있다.	김수현 강세진 최정은