



## 지표와 정책으로 본 청년 고용의 현황과 과제

2016. 02. 05 | 송민정\_새사연 연구원 | smj@saesayon.org

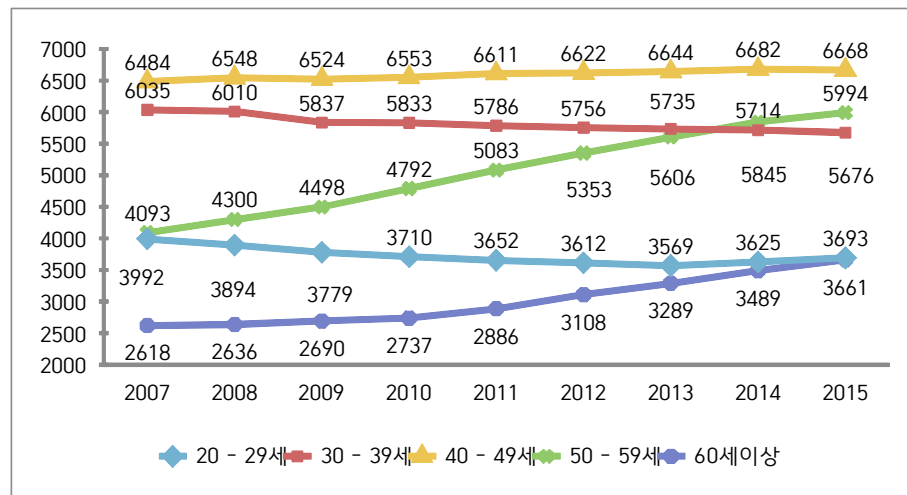
새사연은 2008년부터 매 년 진보 정책 연구소 최초로 <전망 보고서>를 발간하고 있습니다. 경제, 주거, 노동, 복지 분야를 중심으로 세계의 흐름 속에서 한국 사회를 진단하여 사회를 바라보는 시야를 넓히고 새로운 사회로의 이정표를 제시하고 있습니다. 2016년 전망 보고서 역시 총 8회에 걸쳐 연재됩니다.

### 2015년 국내 청년들의 고용 현황

#### 1) 중·고령층에게 따라잡힌 청년층 일자리 수

그림 1. 연령대 별 취업자 수 추이

(단위 : 천 명)



출처 : 통계청 경제활동인구조사 2007-2015

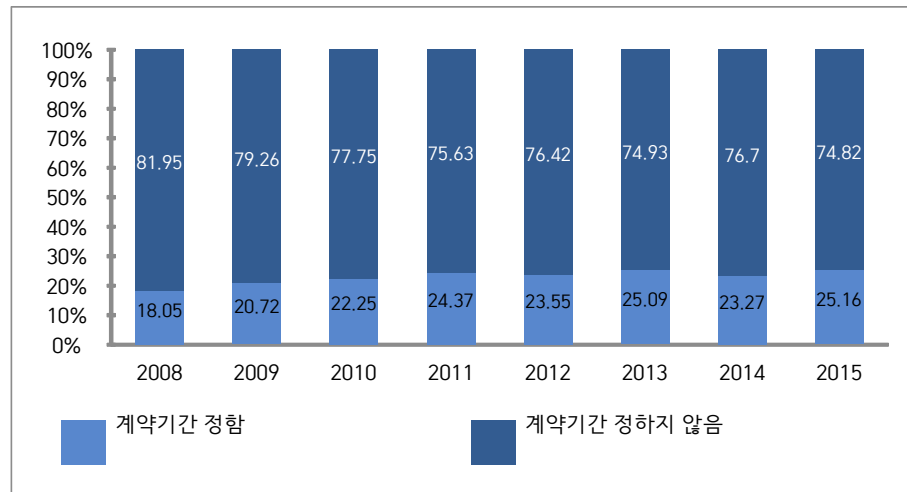
통계청의 경제활동인구조사를 결과를 활용하여 연령대별 취업자 수 추이를 보았을 때, 근래 두드러지는 경향은 그림 1에서 보이듯이 50세 이상 중 고령층의 취업자 수의 증가이다. 반면 청년층인 20대, 30대 취업자 수는 감소하고 있다. 2015년의 경우 20대와 30대의 일자리 수는 2014년 대비 증가한 모습을 보이지만, 60세 이상

취업자 수가 20대 취업자 수를 따라 잡은 모습을 보인다. 2007년까지만 해도 20대 청년층 취업자의 수가 60세 이상취업자 수보다 137만 4천 명이나 많았지만, 2015년 현재에는 3만 2천 명 밖에 차이가 나지 않는다.

2013년까지 꾸준히 하락한 20대, 30대의 일자리수가 2014년 미약하게나마 상승세로 돌아선 것은 좋은 소식이다. 하지만 전체적인 일자리의 질을 보면 양적 증대가 반드시 희소식과 연관되는 것은 아니다. 그림 2는 경제활동인구조사 청년층 부가조사의 첫 일자리 근로형태 조사 결과 중 근로형태에 대한 부분을 나타낸 표이다. 청년 노동자(15-29세)의 근로계약기간의 정함이 있는 계약직, 즉 비정규직에 취업하는 청년의 비중이 증가하고 있다는 결과가 나왔다.

그림 2. 청년 임금노동자들의 첫 일자리 근로형태 비율

(단위 : %)



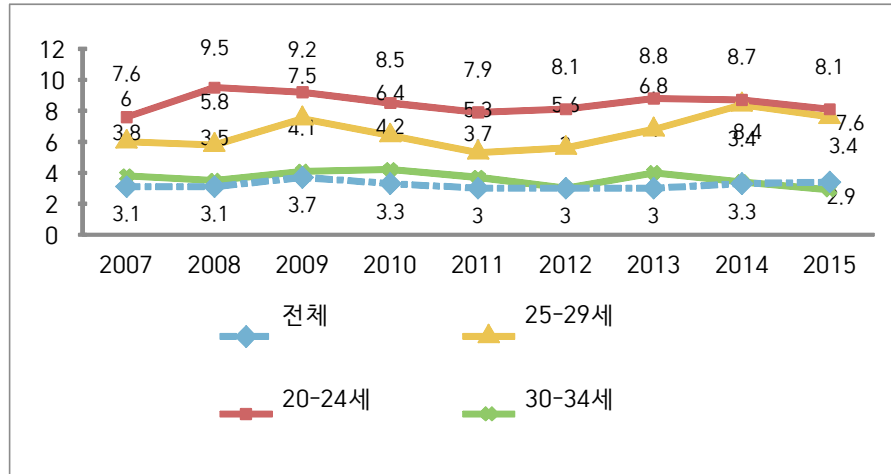
출처 : 통계청 경제활동인구조사 청년층 부가조사 2008-2015

2015년에 계약직에 취업한 청년의 비중은 청년층 임금근로자의 25.16%로 2008년 이후 가장 높은 수치를 기록했다. 즉, 신규로 취업한 청년들 4명 중 1명은 재계약이나 계약기간이 만기되기 전에 다른 직업을 찾아야만 하는 불안정성에 안고 있는 것이다. 해당 조사에 따르면 계약기간도 1년 이하인 경우가 2008년 50만 5천 명에서 81만 2천 명으로 증가하였다. 비율 보면 계약직으로 채용된 청년들 중 1년 이하로 계약한 청년의 비중이 2008년에 약 62%였던 것이 2015년에는 약 84%까지 치솟았다. 취업자 수는 증가하였지만 불안정한 일자리도 증가한 것이고, 청년이 그 부분의 많은 수를 담당하고 있는 것으로 보인다.

## 2) 보이는 실업자, 보이지 않는 실업자

그림 3. 2007-2015 전체 및 청년 실업률

(단위 : %)



출처 : 통계청 경제활동인구조사 2007-2015 (8월 기준)

하지만 그림 2에 반영된 기준에 보다 현실적인 기준을 추가한 실제 실업률은 더욱 높다. 통계청 경제활동인구조사에서 실업률을 내기위한 기준은 경제활동 인구 중 지난 4주간 적극적인 구직활동을 하였고, 일이 주어지면 바로 일을 할 수 있지만 지난 1주간 일을 하지 않은 자이다. 만약 바로 일을 할 수 있고 지난 1주간 일을 하지 않았음에도 구직활동을 하지 않은 사람은 비경제활동인구로 분류가 되어 실업률에 반영되지 않는다.

국제노동기구(ILO)에서 제시한 국제기준에 따라 시간관련 추가취업 가능자<sup>1)</sup>, 잠재취업가능자<sup>2)</sup>, 잠재구직자<sup>3)</sup>를 포함한 실제 실업률 산출이 가능하다. 통계청에서는 이 세 가지 항목을 고용보조지표 3으로 발표하고 있다. 2015년 해당 자료의 결과 청년 실업자 44만 명, 청년층에서 시간관련 추가취업 가능자 6만 명, 잠재취업가능자 1만 명, 그리고 잠재 구직자는 59만 명으로 총 111만 명의 실제 실업자가 청년층에 발생했다. 이 결과 실질적인 청년 실업률은 22.4%에 육박하는 것으로 나타난다. 전 연령대에 고용보조지표 3을 반영한 실제 실업률이 11.7%인 것에 비해 2배 가까이 되는 실업률이다. 취업률이 조금 나아졌다거나 지표상으로 개선되고 있다고 해도 실제 청년들이 느끼는 체감 실업률이 높았던 것에는 이런 부분이 반영된 것이라 분석된다.

- 1) 시간관련 추가취업 가능자 : 지난 주 실제 근로시간이 36시간 미만이었던 취업자 중, 추가 취업을 희망하고 추가 취업이 가능했던 자
- 2) 잠재취업가능자 : 비경제활동인구 중 지난 4주간 구직활동을 하였으나 지난주에 일이 있었다 하더라도 일할 수 없었던 자
- 3) 잠재구직자 : 비경제활동인구 중에서 지난주에 일을 원했고, 지난주에 일이 주어졌으면 일을 시작할 수 있었지만, 지난 4주간 구직활동을 하지 않은 자

## 2015년에 발표된 청년 고용 대책 정책들

### 1) 청년 고용절벽 해소 종합대책<sup>4)</sup>

2015년 7월 27일에 발표된 청년 고용절벽 해소 종합대책은 정부와 경제계의 협력 하에 청년 일자리 수를 20만개 이상 증가시키고자 하는 협동 프로젝트이다. 사업의 추진 배경은 앞으로 다가올 청년 고용절벽 사태에 대한 대책이다. 청년 고용절벽 사태는 20대 인구가 에코세대의 영향으로 일시적으로 증가하며 노동시장에 진입하는 대졸자들이 증가할 것으로 예측된다. 동시에 2016년부터 정년연장이 의무화가 되면서 기업들이 인건비에 대해 부담을 느껴 신규채용을 줄이면서 나타날 가능성이 높다. 지금도 10%에 육박하는 청년실업률을 기록하고 있는데 상황이 현재보다도 더 심화 될 것으로 예상되어 단기간 내 청년 일자리를 확보하는 종합대책을 민관협동으로 마련 해 어려운 상황을 타개하고자 한다.

그림 4. 청년 고용절벽 종합대책의 목표와 비전



출처 : “청년에게 내일을, 미래세대에게 희망을” 청년 고용절벽 해소 종합대책 보도자료

대책 방안으로 정부는 가장 먼저 공공부문 중심으로 일자리를 창출하여 짧은 기간 내에 신규 일자리를 추가적으로 공급하고자 하였다. 크게 세 분야에서 2017년까지 일자리를 창출하고자 하는데, 먼저 교원 명예퇴직을 확보하여 1만 5천명의 신규 교원 채용여력을 확보하고자 하였다. 두 번째로 포괄간호사<sup>5)</sup>서비스를 조기에 확대하여 2017년까지 1만 명의 간호 인력을 확충하겠다고 하였다. 마지막으로 시간 선택제 공무원을 4500명 신규로 채용함과 동시에 임금피크제를 도입하여 공공기관에 8천개의 청년일자리 만들겠다고 하였다.

4) 기재부, 고용부, 교유부, 중기청 (2015) “청년에게 내일을, 미래세대에게 희망을” 청년 고용절벽 해소 종합대책, 보도자료

5) 포괄간호서비스 : 간호에 필요한 모든 입원서비스를 병원이 제공하는 서비스 제도로써 2018년 전국병원에서 시행하는 것을 목표로 지방병원(상급종합병원 제외) 중심으로 우선 시행 중인 제도

민간부문에는 정부가 직접적인 지원금을 지원하여 기업이 청년고용 창출을 하도록 유도한다. 또한 우량 중소기업과 중견기업을 대상으로 청년 인턴제를 확대하고, 인턴십이 정규직 채용까지 이어지도록 지원을 개편한다. 동시에 유망직종 및 성장직종을 선정하여 구직자 뿐 아니라 재학생을 대상으로 직업훈련을 제공하고자 하는데 규모를 연간 5만 명으로 증가시켰다.

이 외에도 노동시장 구조개혁과 서비스산업 활성화를 통해 일자리를 늘이고자 하였다. 임금 피크제 확산과 유연 안정성 제고에 초점을 맞춘 노동개혁을 강력하게 추진하고, 서비스분야 경제 활성화 법안 개정을 통해 서비스업 분야에서 청년들이 취업하거나 창업할 수 있는 기회를 넓히고자 한다. 뿐만 아니라 해외취업에 가능하도록 유망직종에 전문인력을 지원하여 5000개의 일자리를 창출할 예정이다.

적극적인 관계부처의 의지와 현실은 괴리가 있다. 향후 3년간 20만 개의 일자리를 창출한다고는 하나 직접적인 신규채용은 7만 5천명 수준이고, 인턴과 직업훈련이 12만 5천명에 달한다. 또한 임금피크제를 통한 청년고용 유도가 실효성이 거의 없다는 연구결과는 이미 OECD를 비롯한 유럽 및 일본 등의 국가에서 많이 발표가 되고 있다. 청년고용절벽의 심각성에 대한 문제의식과는 달리 정규직 직접 고용의 기회는 소폭 증가할 뿐이다.

## 2) 노동개혁과 청년

2014년 하반기부터 박근혜 정부는 노동개혁에 관한 의제를 지속적으로 던졌다. 2015년 9월에 노사정위의 합의 후에 발표된 추진사항에서 3가지 항목이 큰 쟁점이 되었다. 첫 번째로 일반해고에 관한 추가 조항이다. 현재 근로기준법 상 인정하고 있는 두 종류에 해고 외에 기업의 인력활용 유연화를 위하여 저성과자의 일반해고가 가능하도록 법안을 만든다고 한다.

두 번째로 55세 이상의 모든 직종에 대해 파견근로를 확장하고, 기간제 근로자의 기간을 기존 2년에서 4년으로 확대하는 비정규직 근로자에 관한 사항이다. 기간제 근로자의 계약 기간이 길어지면 길어질수록 정규직 전환 가능성은 낮아진다. 이 정책은 35세 이상의 비정규직 근로자를 대상으로 본인이 원하는 경우에만 해당한다고 하였다. 하지만 기간제 근로자의 계약 기간이 길어질수록 정규직 전환의 가능성이 낮아진다. 청년들이 비정규직에 취업하는 비율이 증가하는 현 시점에서 기간제의 기간을 늘이는 것 보다는 정규직 채용으로 직업훈련의 장점을 살리고 노동자에게 안정감을 주는 것이 요구 된다.

세 번째로 쟁점이 되는 것은 임금피크제의 확대이다. 임금피크제를 통해 대상자들의 삭감된 임금을 청년의 신규채용을 위한 비용으로 전환하여 사용한다는 의도이다. 하지만 중고령자의 일자리와 청년 일자리가 대체관계에 있는 것이 아님은 앞서 청년 고용절벽 해소 종합대책의 임금피크제 부분에서도 설명했듯이 상관관계가 약하다. 그리고 기존의 국내 임금피크제는 비용을 절감하고 고용을 조정하는 형태로 실행되어 왔다. 현재 제시하고 있는 임금피크제 제안도 기존과 크게 다르지 않으며 임금피크제를 통해 청년 일자리 30만 개 창출은 이전의 연구결과를 고려하지 않은 채로 수치적 성과를 얻고자 하는 정책을 택한 것이다.

### 3) OECD국가들과 비교

2015년 2월에 발표한 니트(NEET : Not in Education, Employment or Training)족 관련 OECD 보고서에 의하면, 청년 관련 훈련 및 고용 정책은 크게 6가지이다. 특별학교 프로그램, 정규학교 지원프로그램, 멘토링 프로그램, 도제제도, 재도전프로그램 그리고 고용 보조 프로그램이다. 앞의 다섯 가지는 청년들의 역량 강화를 통해 노동공급 측면을 개선하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 고용 보조 프로그램은 노동수요 측면을 직접적으로 보조하는 지원금 정책으로서 일자리를 장·단기적으로 늘리기 위해 채용보조금을 지원한다.

국내보다 먼저 청년 실업 문제를 마주한 OECD 국가들의 청년 고용 정책은 단기간에 성과를 내기 보다는 교육을 통한 질적인 발전을 지원하고 있다. 청소년 시기부터 취약계층 학생들에게 멘토링과 특별학교 및 정규학교 프로그램을 지원하여 이탈을 방지하고자 노력한다. 또한 도제제도를 통해 저학력 청년들이 노동시장에 안착할 수 있도록 도와준다. 현장에 익숙해지고, 기업이 원하는 인재로 성장할 수 있도록 교육 및 직장 내 훈련을 지속적으로 제공한다.

OECD 국가들의 청년 고용정책은 국내의 정책들과 비교해 보았을 때 시간과 비용이 많이 들어가고 일자리가 증가하는 등의 성과가 빨리 나타나지 않을 수는 있다. 하지만 장기적인 관점에서 청년들이 역량을 키우고 노동시장에 안착할 수 있는 것을 목표로 하고 있다. 일자리의 개수와 청년들의 취업률이라는 수치를 개선하기 위해서는 노동시장 구성원들이 노동자에게는 안정된 환경을, 기업에게는 숙련된 노동자들과 함께 성장할 수 있는 구조를 안착시키는 것이 중요하다.

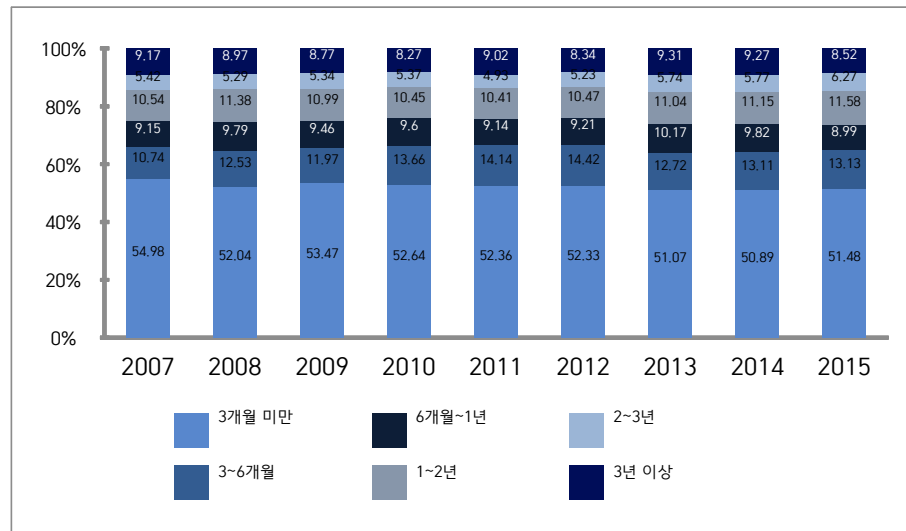
## 2016년 9급 공무원 공채시험의 경쟁률은 54:1

청년들의 고용상황과 관련 정책을 종합적으로 분석해 보았을 때, 현재 국내 청년 문제는 장기적으로 누적된 것임에 비해 근시안적인 태도로 다루고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 국가 차원의 일자리 창출에 대한 의지만큼 실효성 있는 정책을 내놓지 못하는 실정이다. 청년의 문제는 더 이상 청년의 수준에서 자체적으로 해결하기 어렵다.

한 예로 2016년 9급 공무원 공채시험의 경쟁률은 54대 1이었다. 4120명을 뽑는 시험에 20만 명 이상의 응시자가 몰렸다. 정부가 청년고용을 비롯한 각종 문제를 해결하기 위해 공무원 선발 인원을 증가시켰음에도 불구하고 2015년에 51대 1이었던 경쟁률을 올해 가뿐히 넘겼다. 좀처럼 벗어나지 못하는 장기적인 경기불황과 고용불안정이 구직자들이 안정적인 직장에 대한 욕구를 키웠다는 사실을 비추는 모습이다. 동시에 고학력화와 고령화라고 표현되는 청년들의 고용문제에 좋은 일자리는 더욱 요구된다. 또한 청년들은 이후 재취업 및 이직 등을 고려 했을 때 첫 직장이 더 좋았으면 하므로 구직하는 기간이 길어지더라도 대기업 정규직을 목표로 도전한다.

그림 5. 청년층의 첫 취업 소요기간

(단위 : %)



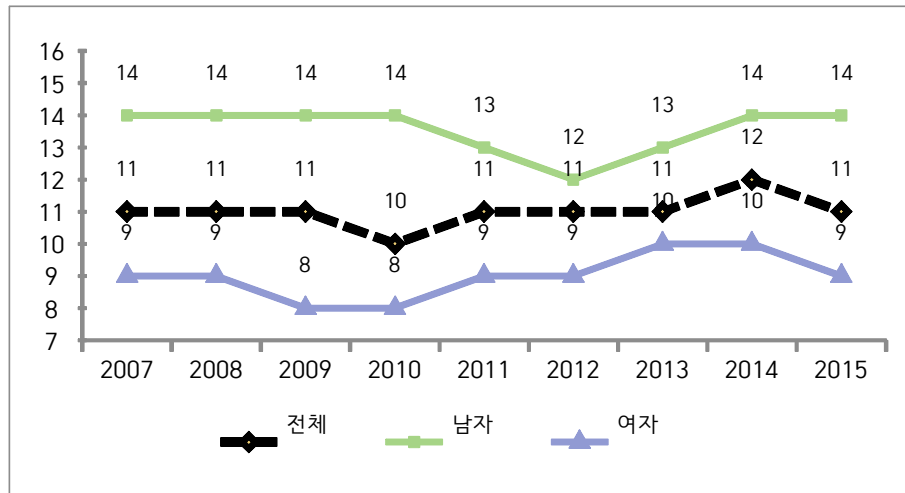
출처 : 통계청 경제활동인구조사 청년층 부가조사 2007-2015

위 그림 5를 참고하면 청년들이 첫 취업까지 구직기간이 3개월 미만인 경우가 가장 많다. 하지만 1년 이상 구직을 하는 청년들도 4명 중 1명 정도로 비율이 높다. 취업준비 뿐 아니라 공무원 시험, 각종 고시와 임용고사, 그 외에 기타 전문직 등

시험을 통해서 취업준비를 하는 청년들은 2년 가까이 구직을 다짐하는 경우도 많다. 이 청년층은 현장에서 업무에 대한 숙련도를 높여야 할 시기에 직업훈련을 받지 못하고 시험에만 매달리게 된다. 이런 청년층이 증가한다면 장기적으로 국가경쟁력을 저하시키는 문제를 야기할 가능성이 크다.

그림 6. 청년층의 성별 첫 취업 평균소요기간

(단위 : 개월)



출처 : 통계청 경제활동인구조사 청년층 부가조사 2007-2015

또한 학자금을 갚아야 하거나 고향을 떠나 서울 및 수도권에 자리를 잡은 청년들은 안정적인 일자리에 대한 열망이 더욱 크다. 현재 물가와 고용상황에서 비정규직이나 계약직의 저임금으로는 당장의 생활만 가능할 뿐 더 나은 삶을 위해 자기계발에 투자할 여유가 없기 때문이다. 그렇기 때문에 개인적인 입장에서 올해는 불합격했을 지라도 1년~2년 정도의 시간을 들여 정년이 보장되고 연금 등의 문제에서 비교적 부담이 적은 공무원 등의 시험을 준비하거나 대기업 정규직과 같이 안정된 직장을 구하기 위해 취업 '재수'를 하게 되는 것이다. 그 결과 그림 6처럼 평균적으로 1년 가량 취업을 준비하게 된다.

청년고용 대책 사업은 IMF 이후 정부차원에서 지속적으로 정책적 노력을 기울이고 있는 분야이다. 장기적으로 실시되어 온 청년인턴제를 비롯하여 고용정보센터를 확충하고, 기업에 직접적으로 고용 보조금을 지급하는 등 노동의 공급과 수요 양방향으로 노력하였다. 최근에는 창업 및 해외취업 지원까지 청년취업 해결의 방법을 폭넓게 지원하고 있다.


하지만 이러한 정책들이 청년들이 안정적인 일자리를 원하는 요구를 반영하는 장기적이고 거시적인 관점이 아닌 단기적 관점에서 만들어 지고 있다. 또한 시행되



어 결과를 공시하는 것들은 수치적으로 평가하기 쉬운 정책들이 주이다. 청년인턴제와 고용 장려금이 대표적인 예로서, 애초에 청년들의 직업훈련을 통한 숙련과 미스매칭 방지, 그리고 중소기업 등의 고용 장려라는 좋은 의도를 해치고 있다. 청년인턴제의 경우 현장경험과 직업훈련을 동시에 할 수 있다는 좋은 의도와는 달리 채용과 경력으로 연결되지 않고, 단지 이력서를 채울 한 줄짜리 자격증처럼 여겨지고 있다. 점차 지원금 비중을 키우고 있는 청년 창업지원도 새로운 일자리 창출이 초반에만 그치고 정부 지원이 끊긴 뒤에는 경쟁력에서 도태되는 경우도 많다.

2015년에 발표된 청년 고용 정책들은 기존에 효과를 보지 못하였거나 적은 실효성을 가진 정책들을 그대로 답습하는 것에 그쳤다. 기존 정책들의 한계점을 냉정하게 분석하고 청년들이 실질적으로 갖고 있는 취업에 대한 인식에 대한 고찰을 정책에 반영해야 한다. 이에 일자리 창출 정책을 국내 상황에 맞게 긴 시각에서 제정해야 한다. 또한 대기업에 유보되어 고루 분배되지 않고 있는 비용을 신규 일자리 발굴로 연계시켜야 한다. 이를 통해 계약직과 비정규직과 같이 불안정한 일자리를 청년층의 정규직 신규채용으로 전환할 수 있도록 해야 한다.

또한 노동환경이 열악하고 근속하기 어려운 중소기업에 취업하지 않으려고 하는 청년들의 인식을 돌려야 한다. 국내 중소기업은 대기업과의 하청관계에서 과도한 비용절감의 부담 때문에 노동환경 개선에 힘쓰기 어려운 실정이다. 하지만 노동환경이 나아져서 일자리를 창출 할 수 있다면 그 수는 인턴이나 시간선택제공무원 채용 보다 훨씬 많은 수를 기대할 수 있다. 현재 강소·중견기업의 청년인턴제를 정규직으로 전환할 수 있는 방법을 강구해야 한다.

이 외에도 야근 및 장시간 노동 관행을 줄여서 신규채용을 늘이는 등 청년 고용 문제에 대한 해결방안을 청년의 수준에서 취업 여부만을 기준으로 판단하는 것을 멈추어야 한다. 그 보다는 전체적인 노동시장의 구조를 장기적으로 변화시키고 다양한 직군에 취업할 수 있는 기회를 발굴해서 건강한 노동시장의 토양을 다져야 할 시기이다. 



## 2016 새사연 전망 보고서 목록

날짜	분야	제목	작성자
1월 12일	고용·노동	노동시장, 유연화보다 소비확대가 우선이다	새사연 노동연구팀
1월 15일	부동산	2016 부동산시장은 '위험한 균형' 유지할 것	권순형
1월 18일	정치	야당은 왜 존재하는가? : 2016년 정치전망과 야권의 과제	손우정
1월 25일	농업	농업의 지속가능성, '쌀'과 '소득'에 있다	장경호
1월 28일	주거	2016년에 대한 기대, 사회주택 활성화의 원년	강세진
2월 1일	복지	갈등의 복지, 불평등에 '응답하라'	최정은
2월 5일	청년	지표와 정책으로 본 청년 고용의 현황과 과제	송민정
2월 12일	미디어	추후 공개	추후 공개
2월 18일	종합	추후 공개	추후 공개