

## 청년고용 대책의 문제점과 청년고용 창출을 위한 제언

고영국 (정책연구실 연구위원)

박근혜정부는 최근 ‘청년고용 대책’을 통해 청년들의 노동시장 조기진입을 촉진하는 정책들을 제시했다. 그러나, 고졸중심의 재정투입 사업으로 질 나쁜 일자리를 양산할 수 있다는 우려와 함께 단기적인 노동수요 확대정책에만 방점을 둔 정책들로 지속적인 고용, 지속적인 노동시장 참여로 이루어 지지 않을 가능성이 높다. 본 글에서는 청년고용 확대를 위한 방안으로 1) 일자리나누기, 근로시간 단축 등을 통한 신규 일자리 창출, 2) 근로장려세제의 청년층 확대 시행, 3) 공공고용서비스 효율성 제고, 4) 중소기업 좋은 일자리 창출, 5) 정부의 노동시장 개선과 일자리 정책기조 확립 등을 제시하고 있다.

### I. 청년고용 현황

#### □ 청년층 고용률 하락

- 글로벌 금융위기의 영향 등으로 위축되었던 국내 고용사정은 취업자수 증가에 힘입어 회복의 기미를 보이고 있으나 청년층(15세~29세 연령층) 고용사정을 보면 경제활동 참가율 및 고용률이 하락세를 지속하는 등 부진한 모습을 보임<sup>1)</sup>
- 청년층 고용률은 현재 39.5%로 OECD평균('12년) 50.9%에 미치지 못함
- 청년층 일자리 규모가 감소 추세로 돌아서면서 취업자수 감소와 함께 경제활동 참가율 하락의 경향을 보이고 있음

<표 1> 청년층 취업자 및 고용률

(단위 : 천명, %, %p, 전년동월대비)

	2013. 3			2014. 3			증감		
	인구	취업자	고용률	인구	취업자	고용률	인구	취업자	고용률
< 전 체 >	41,961	24,514	58.4	42,378	25,163	59.4	417	649	1.0p
15~29세	9,545	3,691	38.7	9,519	3,760	39.5	-26	69	0.8p
·15~19세	3,280	198	6.0	3,212	226	7.0	-68	28	1.0p
·20~29세	6,265	3,493	55.8	6,307	3,534	56.0	43	41	0.2p

자료 : 통계청, '2014년 3월 고용동향', 2014.4.9

1) 나승호 외, '청년층 고용 현황 및 시사점', BOK 경제리뷰 2013.12

#### □ 청년층 실업률 증가

##### ○ 고학력 실업난 증가

- 통계청이 발표한 '교육정도별 경제활동인구'를 분석한 결과 2013년 대졸 이상 실업률은 3.3%로 5년 전(3.0%)보다 0.3%포인트 높아졌고 고졸 실업률은 3.8%에서 3.4%로 하락했음
- 2013년 대졸 이상 실업자 수는 35만5천명, 고졸 34만7천명, 중졸 5만7천명 순으로 지난 5년 사이 대졸 이상 실업자 수는 32.5%(8만7천명) 늘었고 고졸 실업자수는 9.6%(3만7천명) 줄어들었음
- 청년층 실업률은 '12년 7.5%이지만 체감실업률은 21.9%에 달했음

<표 2> 교육정도별 실업자 및 실업률

(단위:천명, %)

	실업자				실업률			
	총수	중졸이하	고졸	대졸이상	총수	중졸이하	고졸	대졸이상
2009	889	130	437	321	3.6	2.5	4.4	3.5
2010	920	154	420	346	3.7	3.0	4.2	3.6
2011	855	133	398	323	3.4	2.6	4.0	3.2
2012	820	126	359	335	3.2	2.5	3.6	3.2
2013	807	105	347	355	3.1	2.2	3.4	3.3
2014.2	1,178	217	475	487	4.5	5.0	4.5	4.3

자료: 통계청, '교육정도별 실업자 및 실업률', 2014.3

### II. 청년고용 문제의 원인

#### □ 노동수요 측면

- 전 세계적 경제의 불확실성 등으로 인해 경제성장률의 하락과 경제의 일자리 창출능력이 저하됐음<sup>2)</sup>
- 고용창출 효과가 상대적으로 작은 수출 및 제조업이 경제에서 차지하는 비중이 확대되면서 성장에 의해 유발되는 경제의 일자리 창출 능력 저하
- 청년층이 선호하는 대기업, 공기업 등의 안정적인 좋은 일자리가 감소했고, 대내외 경제적 환경변화로 인해 청년고용보다는 경력직고용을 선호하고 비정규직 일자리를 증가시킴으로써 노동시장에 진입하는 청년일자리 질을 저하시키고 있음
- 산업의 고도화, 자본집약적 산업의 증가라는 산업 전반의 변화는 경제성장

2) 나승호 외, '청년층 고용 현황 및 시사점', BOK 경제리뷰 2013.12

에 따른 고용유발효과를 감소시켰고, 이것은 ‘고용없는 성장’이란 경제구조로 이어져 우리경제의 새로운 일자리 창출능력의 저하를 가져와 신규고용, 청년층 노동자에 대한 수요를 감소시키고 있음<sup>3)</sup>

#### □ 노동공급 측면

- 질 나쁜 일자리 증가 등 노동수요 측면의 요인들은 청년층의 노동시장 진입에 부정적인 영향을 미쳐 더 높은 스펙을 쌓기 위해 어학연수, 유학, 대학원 진학 등을 통해 취업시기를 늦추거나 청년니트(NEET)<sup>4)</sup> 증가를 초래했음
- 구인·구직 과정에서의 미스매치로 청년과 기업이 요구하는 학력·자격 격차 등으로 인해 취업난(청년)·구인난(중소기업)이 함께 발생하여 일자리 수급에 있어서 불일치가 존재함
  - 청년세대의 90% 가까운 대학진학률 상승으로 청년층 고학력자의 노동공급은 크게 늘어났지만 일자리가 감소하면서 경제 전체적으로 일자리에 대한 수급격차가 발생함

#### □ 노동시장 이중구조화 측면

- 우리나라 노동시장은 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업 등으로 구분되는 이중구조로서 양호한 근무여건과 고임금으로 대변되는 1차 시장과 열악한 근무여건과 저임금으로 대변되는 2차 시장으로 분절되어 있음
  - 정규직·대기업 및 비정규직·중소기업으로 양분된 우리 노동시장에서 정부는 2차 시장에서 1차 시장으로 가는 징검다리 역할을 제대로 하지 못하면서 대졸 청년들의 실업 대기기간과 구직 포기비율이 증가하고 있음

### Ⅲ. 박근혜 정부 청년고용 대책의 문제점

#### 1. 박근혜정부의 청년고용 대책<sup>5)</sup>

##### □ 일자리 단계별 청년고용 대책 수립

- 2017년까지 청년취업자 50만명 증가를 목표로 청년고용 대책 제시
  - ‘교육·훈련 단계’에서는 기업수요를 반영한 맞춤형 교육, 제대로 갖춰진 기

3) 김수현, ‘청년일자리 현황과 과제’, 새사연 브리핑, 2013.1.3

4) 니트(NEET)는 Not in Education, Employment or Training의 약자로 학교교육을 받지도 않고, 취업상태나 취업을 위한 교육훈련을 받고 있는 상태도 아닌 청년층을 말함

5) 관계부처 합동, ‘학교에서 직장까지 : 일자리 단계별 청년고용 대책’, 2014.4.15

업에서 실습 확대, 일·학습 병행 활성화, 스위스식 직업교육 시범도입

- ‘구직·취업 단계’에서는 찾아가는 청년 친화적 정보제공, 스펙초월 채용, 5대 유망서비스 분야에서 양질의 일자리 창출, 청년고용 우수기업 재정·금융 등 우대, 청년창업 의지 고취 및 해외진출 활성화
- ‘근속·전직 단계’에서는 장기근속자 취업지원금 확대, 중소기업 장기근속자 자산·소득 지원, 중소기업 근무환경 개선, 고용유지 인센티브, 재고용 인센티브

#### 2. 청년고용 대책의 문제점

##### □ 청년고용 확대를 위한 양질의 일자리 창출정책 미흡

##### ○ 단기적 청년고용 대책으로 저임금·불안정 일자리 양산 우려

- 현 정부의 ‘청년고용 대책’은 ‘고용률 70% 로드맵’에서 언급된 청년 일자리 대책에서 크게 벗어나지 않으며 내용에서도 재정지원, 창업지원, 인턴사업 등 청년을 위한 단기적 일자리 창출사업에 집중하고 있음
- 특히 청년인턴제 적용대상사업장 확대정책은 저임금·임시직 일자리를 전전하는 청년들에게 더 ‘나쁜 일자리’의 확대를 비추고 있으며 ‘청년취업자 50만명 증가’ 목표달성에 매몰되어 청년을 위한 저임금·불안정한 일자리를 양산할 우려가 있음

##### ○ 청년고용 수요 제고방안 부재

- 노동공급 측면에서 학교와 산업간의 불일치를 해소하기 위한 교육프로그램 강화에는 동의하나 청소년과 고졸자 조기취업을 위한 직업교육 프로그램 강화에 초점이 맞춰져 있어서 실업 대란을 겪고 있는 고학력 실업자를 위한 교육프로그램은 찾아볼 수 없음
- 구인난과 구직난을 동시에 해소하려는 취지는 이해하지만 양질의 일자리 창출 없이 고학력 실업 청년들에게 ‘눈높이를 낮춰라’라는 암묵적 강요는 우선 순위에서 조정이 필요함

##### ○ 고학력 실업자 대책 부족

- 이번 대책은 고졸자의 고용문제 해소에 초점을 맞추고 있음에 따라 대졸 실업률이 고졸 실업률을 능가하는 현실에서 당장 취업이 시급한 고학력 실업자에 대한 대책은 거의 찾아 볼 수 없음
- 정부가 내세운 5대 유망서비스업(보건·의료, 금융, 교육, 관광, 소프트웨어)에 대한 규제개혁을 통해 육성하겠다는 일자리 창출정책은 구직자가

체감하기엔 소원하며 5대 유망서비스업의 경우 해당분야 전공이 아니면 추가교육이 필요함에 따라 해당분야로 진출하려는 신규 청년층의 규모와 약도 필요할 것으로 예상되지만 이에 대한 준비는 미흡함

- 고학력 실업자를 위해 제시한 '창업활성화 정책'은 청년들의 금융기관 이용의 어려움과 창업실패에 따른 신용불량으로 제도전의 기회마저 상실할 우려가 있어 고학력 실업자들이 체감하기엔 다소 부족함

#### ○ 퍼주기식 재정지원을 통한 일자리 창출의 한계

- '17년까지 청년 일자리 50만개 증가'를 목표로 제시했지만 잠재성장물이 둔화되고 기업투자가 부진한 가운데 정부 재정지원 정책만으로는 청년 일자리를 만들기는 쉽지 않음
- 청년인턴 지원금과 기업에 대한 세제혜택 등 재정지원을 통해서 단기적으로는 고용지표를 개선시킬 수 있을지 모르지만 사업종료 후 또 다른 재정 지원에 의한 현상유지라는 악순환이 반복될 수 있음
- 정부가 청년 일자리 사업에 투입하는 예산은 '09년 1조2118억원에서 지난해 1조7903억원으로 4년 동안 47.8%나 늘었지만 같은 기간 청년 고용률은 40.5%에서 39.7%로 떨어졌음
- 청년들의 일자리 창출을 위해 투입한 예산이 실제 청년고용 증가로 이어졌는지에 대한 명확한 평가도 없어 재정 투입식 일자리 사업에 대한 정확한 사전·사후 평가에 대한 고민이 필요함

### IV. 청년고용 창출을 위한 제언

#### ○ 일자리 나누기, 근로시간 단축 등을 통한 신규 일자리 창출

- 만성적인 저성장 기조 진입에 대한 우려와 경제성장의 고용유발효과가 점점 약해지고 낙수효과(trickle down effect)도 거의 없는 현실에서 새로운 일자리 창출 동력으로 일자리 나누기, 근로시간 단축 등의 방안을 진지하게 검토해야 함
- 일자리 나누기에 따른 사업주 부담의 일부를 고용유지지원금 등의 보조금을 통해 경감하거나 청년 일자리 예산을 통해 지원해야 함
- 근로시간 단축이 사업주의 인건비 부담 증가, 재직근로자의 근로소득 감소를 유발할 수 있어 실제 정착이 어려울 수 있으므로 노사의 양보는 물론 사회적 분위기 조성에도 적극 나서야 함<sup>6)</sup>

#### ○ 근로장려세제(EITC)<sup>7)</sup>의 청년층 확대 시행

- EITC의 청년층 확대도입은 청년층 고용률을 1~2%p 정도까지 끌어 올릴 수 있는 것으로 분석됨<sup>8)</sup>
- 근로장려세제를 소득조건에 부합하는 15~29세 청년층까지 확대될 수 있도록 수급 요건을 완화하는 「조세특례제한법」을 재·개정할 필요가 있음
- 좀 더 많은 청년 1인가구가 혜택을 받을 수 있도록 소득조건을 완화(1,300만원→1,700만원)하고 구간 조정을 통해 지급액수를 확대할 필요가 있음

#### ○ 공공고용서비스 효율성 제고

- 국가와 지방자치단체 등의 공공 직업알선기관을 통해 취업하는 비율이 모든 연령대와 학력에 걸쳐 2% 내외의 미미한 수준을 기록하는 등 국가의 고용서비스 혜택을 제대로 지원받지 못하고 있음
- 따라서 정보부족으로 인한 시장 실패를 예방하고 노동시장의 성과를 향상시키기 위하여 청년들에게 믿을 수 있는 취업 관련 정보를 제공할 수 있는 공공고용서비스 체계를 확립·강화해야 함
- 학교 내 취업지원기관과 고용센터 상담인력의 전문성을 강화하고 학교-고용센터-기업 간의 네트워크를 공식화하여 학생들의 적성과 요구에 맞는 취업지원 서비스를 제공할 필요가 있음

#### ○ 중소기업 좋은 일자리 창출

- 우리나라 중소기업은 전체사업체의 99%, 전체고용의 89%를 차지하고 있어 고용친화적인 산업임에도 중소기업 일자리 창출정책은 미흡함
- 기존의 중소기업 일자리를 좋은 일자리로 바꾸기 위해서는 중소기업의 임금이나 보육, 주거 등 복지수준을 확대하여 대·중소기업 간의 격차를 줄여나감으로써 중소기업에 대한 청년구직자들의 노동공급을 증가시키는 효과를 낼 수 있을 것임
- 중소기업 노동자들에 대한 임금보전 방안으로 정부가 기업의 재정상황을 확인해 단기적으로 임금부족분을 지원하고, 중소기업의 인재육성투자에 대한 인센티브를 대폭 확대할 필요가 있음

6) 박기현, '청년 고용현황과 정책과제', 국회입법조사처, 2013.2.20

7) 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)는 근로의욕 고취를 위하여 사회보험이나 기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 저소득 근로자에게 정부가 생계비 등을 보조해주는 세금 제도로 연소득(부부합산)이 1700만원 미만이고, 재산합계액이 1억원 미만이며, 18세 미만의 자녀를 2인 이상 부양하는 무주택가구. 단, 18세 이상의 자녀일지라도 장애인인 경우에는 근로장려세제 대상자가 됨

8) 나승호 외, '청년층 고용 현황 및 시사점', BOK 경제리뷰, 2013.12

## ○ 정부의 노동시장 개선과 일자리 정책기조 확립

- 노동공급 측면에서는 노동시장의 이중구조화 문제 해결이 정책의 우선순위가 되어야 하며 이를 위해서는 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직, 고학력과 저학력간 임금 및 노동조건 격차 해소에 정부가 적극 나서야 함
- 최저임금의 단계적 인상을 통한 임금소득 제고가 필요함
- 청년고용 부진의 문제는 결국 국가 전체적인 생산능력 저하를 가져오고 저출산·고령화의 급속한 전개로 '고용없는 성장'과 맞물려 청년 고용과 고령층 일자리 경합 또는 갈등의 문제를 야기하고 있어 사회서비스산업과 공공부문 일자리 창출 등 일자리정책 전반에 걸친 중장기적 정책기조를 정립해 나가는 노력이 필요함

## V. 결론

- 청년고용 문제는 성장을 통한 양질의 일자리 확대(경제정책), 교육부문(교육정책), 노동시장 구조(노동시장 정책), 대중소기업간 격차완화(산업정책), 지역문제(지역고용전략) 등 복합적인 요인이 작용하고 있음
  - 청년층은 취업과 비경황을 반복하며 이것은 저임금 일자리-근로빈곤의 악순환으로 이어질 가능성이 높음
- OECD는 청년 노동시장에 대해 청년고용의 장애요소 모니터링, 고용가능성을 촉진하는 실업 및 복지정책 등을 권고하고 있음
  - 청년 노동수요의 취약계층에 대한 각종 지원을 권고하고 있으며, 청년고용 훈련 프로그램 평가 강화, 학교중퇴자 교육기회 촉진, 지역단위의 (고용·복지)일괄 지원서비스 개발, 일자리 제공 고용주 인센티브 확대, 집중지원을 위한 주거형 프로그램 개발 등을 제시하고 있음<sup>9)</sup>
- 정부는 고용유발계수가 높은 사회서비스산업과 공공부문 등 새로운 영역에서 지속적 일자리 창출과 실업부조 등 적극적인 노동시장 정책으로 노동수요와 노동공급 정책을 동시에 추진하여 청년 구직자들을 노동시장에 진입시킬 수 있도록 적극적인 노력을 해야 할 것임

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

9) OECD, Jobs for Youth, various country report