

# 전환기 청년고용 정책의 구조 전환

김 유 빈\*

청년고용 문제는 고학력화와 산업구조 변화, 노동시장의 이중구조 등이 복합적으로 작용해 장기화된 구조적 과제로 고착되어 왔다. 특히 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 간의 고용 격차는 청년층의 중소기업 기피를 심화시키고 있으며, 이는 곧 청년고용의 불안정성과 중소기업 인력난으로 연결되고 있다.

본 글은 이러한 문제의식하에 청년층의 중소기업 취업 확대를 핵심 과제로 제시하고, 고용장려금 제도의 개편과 청년공제제도 개선, 채용 구조의 다변화, 기업정보 공시 강화 등을 연계한 정책 방향을 제안한다. 청년의 경력 형성과 중소기업의 인력 수요를 동시에 고려한 맞춤형 지원체계, 유연한 제도 설계, 정부-기업-민간이 함께 참여하는 재정 구조, 자율적 근로환경 개선을 유도하는 공시제도 등을 통해, 청년과 중소기업 간의 구조적 단절을 해소하고 청년고용의 지속가능한 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

## 1. 청년일자리 현황 및 문제 진단

청년일자리 문제는 해묵은 사회적 난제이자, 여전히 뚜렷한 해결책을 찾지 못한 채 반복되고 있는 구조적 고용 문제다. 청년실업 문제는 1990년대 말 외환위기 이후 본격적인 사회적 의제로 부상한 이래, 고학력화가 정착된 2000년대 이후에도 꾸준히 구직 장벽과 취업 지연, 고용 불안정이라는 형태로 심화되어 왔다. 특히, 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업 간 격차가 구조화된 이중적 노동시장은 일자리의 선별성과 경쟁 강도를 높여, 청년들의 노동시장 진입을 지연시키는 주요 원인으로 작용해 왔다. 이에 따라 청년들은 초기 경력 형성 과정에서 반복적으로 불안정한 일자리를 경험하게 되고, 이는 생애 전반의 소득, 경력, 자산 형성에까지 부정적

\* 한국노동연구원 선임연구위원(ykim@kli.re.kr).

인 영향을 미치고 있다. 결국 이는 개인 차원을 넘어 청년고용 전반의 구조적 불안정성으로 확대되었으며, 거듭된 정책적 개입에도 불구하고 청년고용 문제는 완화되기보다 오히려 더 복잡적이고 구조적인 양상으로 심화되었다.

특히 눈여겨볼 점은, 코로나19 팬데믹 이후 전체 노동시장이 점진적인 회복세를 보이는 것과 달리, 청년고용은 오히려 다시 악화되고 있다는 사실이다. 팬데믹 이후 전체 노동시장이 회복세를 보이고 있음에도 불구하고, 청년층의 고용지표는 2022년부터 다시금 악화되는 추세다. 이는 경기변동이나 단기적 요인으로 설명하기 어려운 청년고용의 구조적 취약성을 반영하는 결과다.

더불어 청년고용 문제는 급속한 인구구조 변화, 특히 고령화 외 청년인구의 빠른 감소와 직결되는 과제이기도 하다. 청년인구 자체가 빠르게 감소하고 있음에도, 이는 일자리 경쟁의 실질적 완화로 이어지지 않고 있다. 오히려 산업구조 변화, 양질의 일자리 부족, 자동화 및 디지털 전환 등으로 인해 청년들의 일자리 경쟁은 여전히 치열하게 유지되고 있으며, 그 과정에서 줄어든 청년인구마저도 노동시장 내에서 불안정한 지위에 머무는 이중적 취약성이 확대되고 있다. 이로 인해 인적자원 활용의 비효율성과 사회 전체의 활력 저하라는 구조적 부담은 더욱 심화될 가능성이 높다. 다시 말해 청년인구 감소가 곧 청년고용 문제의 해법이 될 수 없다는 점은 자명하며, 노동시장 내 청년의 사회적 의미와 정책적 중요성은 그 어느 때보다도 커진 상황이다. 이에 청년고용 문제에 상응하는 정책적 투자 확대와 노동시장 제도 전반의 재정비가 그 어느 때보다 절실한 시점이다.

청년일자리 최근 양상은 여전히 어둡다. 코로나19 이후 전반적인 고용시장은 회복세를 보이고 있지만, 청년고용은 정반대의 흐름을 나타내고 있다. 2021년 3월 이후 한 달을 제외하고 전년 동월 대비 지속 증가한 전체 취업자와 달리, 청년 취업자는 2022년 11월 이후 28개월 연속 감소하고 있으며, 감소폭도 커지고 있는 추세다.

일자리 질적 양상 역시 문제다. 2024년 기준 20대 비정규직은 146만 1천 명으로 전년 대비 3만 8천 명 증가했고, 임금근로자 중 비정규직 비율은 43.1%로 전체 평균인 38.3%를 크게 웃돈다. 이는 2003년 이후 가장 높은 수치로, 청년층의 불안정한 일자리 비중이 확대되고 있음을 보여준다. 또한 청년세대 내부의 일자리 격차도 확대되고 있다. 청년인구가 줄고 있음에도 불구하고 '쉬었음'으로 분류되는 비경제활동인구와 구직활동조차 하지 않는 비구직 니트 청년이 증가하고 있으며, 이는 청년 유희인력의 확대로 이어지고 있다. 2024년 기준 '쉬었음' 인구는 42만 1천 명에 달하고, 비구직 니트 비중은 81.9%로 나타나 청년층 내 고용 기회의 불균형과 단절이 심화되고 있음을 시사한다.

이러한 청년고용의 문제는 노동시장의 구조적 문제, 특히 이중구조와 일자리 미스매치에서 비롯된 것이다. 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 간 고용의 질에서 현격한 격차가 존재하고, 이는 곧 청년층의 일자리 선택에 직접적인 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 특히 중소기업

업 기피 현상은 이러한 이중구조의 대표적인 결과이다. 대기업과 중소기업 간 임금, 복지, 고용안정성 등 근로조건 격차가 구조화되면서, 청년층은 중소기업을 ‘열악한 일자리’로 인식하게 되었고, 이는 곧 중소기업의 만성적인 인력난으로 이어지고 있다.

근로조건 실태를 보면 이러한 인식은 근거 없는 것이 아니다. 2025년 3월 기준 300인 이상 상용근로자의 월 임금총액은 약 656만 원인 반면, 300인 미만 중소기업 상용근로자는 391만 원 수준으로 약 1.7배의 격차가 존재한다. 이와 함께 월평균 근로시간은 300인 미만 근로자가 160.9시간으로 300인 이상 상용근로자(159.2시간)보다 더 길며, 연차 사용률, 복리후생 수준, 고용안정성 측면에서도 중소기업은 상대적으로 열악한 환경에 놓여 있다(고용노동부, 사업체노동력조사보고서).

이러한 격차는 청년층에게 현실적으로 중소기업 입직 자체를 기피하게 만들고, 동시에 중소기업은 젊고 숙련된 인력을 유입하기 어려운 고착화된 인력 불균형에 직면하게 만든다. 같은 기간 300인 이상 기업 상용근로자의 이직률은 0.9%, 300인 미만은 1.7%다. 결과적으로 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 간 일자리 격차는 청년고용의 구조적 단절을 더욱 심화시키는 요인이 되고 있다.

## II. 전환기 청년고용정책의 새로운 방향

결국 청년고용 문제를 해결하기 위해서는 청년층의 중소기업 취업을 실질적으로 확대해야 한다. 청년들은 일자리의 질을 중시하지만, 중소기업은 낮은 임금 수준과 열악한 근로조건으로 인해 여전히 기피 대상이 되고 있다. 이러한 현실을 고려할 때, 청년들이 중소기업에 안정적으로 진입하고 정착할 수 있도록 여건을 조성하는 것이 시급하다. 단순히 채용 기회를 확대하는 것을 넘어, 입직 이후의 경력개발과 고용유지를 지원하는 실효성 있는 정책적 뒷받침이 필요하다.

이러한 문제를 해결하기 위한 정책 과제로 고용장려금 제도의 방향 전환을 제안한다. 현재 중앙정부의 고용장려금은 주로 기업 대상 보조금 형태로 운영되고 있다. 그러나 청년고용 문제는 일자리의 절대적 부족보다는 청년층이 선호하는 양질의 일자리 부족에서 기인하고 있으며, 이로 인해 많은 중소기업이 인력난을 겪고 있다는 점을 감안할 때, 기존의 기업 중심 고용장려금 방식은 실효성이 떨어질 수 있다. 따라서 기업 위주의 전통적 장려금 운영방식은 지원요건과 방식에 있어 근본적인 재구성이 필요하다. 이에 청년층의 정책 체감도와 만족도가 높고, 중소기업 취업을 실질적으로 촉진한 것으로 평가되는 근로자 지원 중심의 고용장려금 확대를 제

안한다.

과거 시행된 청년내일채움공제는 중소기업에 취업한 청년의 초기 정착과 장기근속을 유도하고, 자산 형성을 지원하는 방식으로 일정한 성과를 거둔 바 있다. 이러한 제도의 기본 취지는 충분히 의미있었던 만큼, 향후 유사한 사업을 재구상할 때에는 그 취지와 장점은 계승하되, 제도 운영 전반을 보다 현실에 맞게 조정하고 제도의 완성도를 높이는 방향으로 개선할 필요가 있다.

기존 청년내일채움공제가 단일 유형으로 운영되었던 점을 보완하여, 청년의 학력, 업종, 지역적 특성을 반영한 이원화된 운영체계를 도입하는 방안을 제안한다. 이를 통해 다양한 배경을 가진 청년들에게 보다 적합한 지원이 가능해지고, 중소기업의 인력 수요에 부합하는 맞춤형 고용 장려가 이루어질 수 있다. 예를 들어, I유형은 기술혁신과 첨단·주력산업 분야 중소기업에 청년 석·박사 등 고급인재의 유입과 장기근속을 유도하는 데 중점을 두고, II유형은 고졸 및 지역 청년을 대상으로 뿌리산업 등 제조업 기반의 중소기업 취업과 고용안정을 지원하는 구조로 설계할 수 있다. 이러한 유형별 분리는 정책의 실효성을 높이는 동시에, 청년 고용정책의 포용성과 타깃 효과를 강화하는 수단이 될 수 있다.

새롭게 설계되는 청년공제제도는 기존 제도의 경직된 운영방식에서 벗어나, 청년의 경력 이동 가능성을 현실적으로 반영할 필요가 있다. 과거 공제사업은 청년-기업-정부의 3자 적립 방식으로 운영되었으나, 청년이 이직할 경우 기업 적립분을 포함한 전체 공제금이 소멸되면서 중도탈락으로 처리되는 구조였다. 이는 이직이 잦은 청년층의 특성을 고려하지 못한 한계로 지적되어 왔다. 따라서 향후에는 기존의 3자 적립 구조는 유지하되, 중소기업 간 이직을 제한적으로 허용하는 유연한 운영방식을 도입할 필요가 있다. 이직 시에는 직전 사업장의 기업 적립분은 반환되며, 이직한 기업에서는 잔여 공제기간 동안 새롭게 기업 적립을 시작하는 방식으로 설계함으로써, 청년의 고용 연속성과 제도 참여 유인을 동시에 확보할 수 있다. 이를 통해 제도의 중도탈락률을 낮추고, 청년층의 중소기업 근속 경로를 보다 유연하게 지원할 수 있을 것이다.

새로운 공제제도의 지속가능성을 확보하기 위해서는 정부 재원에만 의존하던 기존 방식에서 벗어나, 민간 재원을 연계한 재정 구조의 다변화가 필요하다. 과거에는 고용보험기금과 일반회계를 중심으로 운영되면서 예산 변동에 따른 제도의 연속성에 한계가 있었다. 따라서 향후에는 정부회계 외에도 민간기금 조달을 병행하고, 대·중소기업 간 상생협력의 일환으로 하청 청년 근로자의 기업 적립분을 원청이 부담하는 방식을 도입할 수 있다. 예컨대 대중소 상생협력기금과 같은 민간기금을 활용하고, 대기업의 ESG 경영 실천과 연계하여 자발적 참여를 유도하는 데에도 효과적이다. 이처럼 정부-기업-민간이 공동으로 재원을 분담하는 구조는 제도의 안정성과 지속성을 높이는 동시에, 고용정책과 산업 간 연계를 강화하는 실질적 수단이 될 수 있다.

아울러 기업지원 장려금 역시 기업의 고용 창출을 유도하기 위해 인건비에 대한 직접적 지원

보다는, 산업기술 R&D 지원, 스마트공장 보급·확산 사업 등과 같이 기업 경쟁력 및 재무 건전성 강화를 뒷받침하는 정책 수단이 보다 효과적일 수 있다.

청년들의 중소기업 취업을 실질적으로 촉진하기 위해서는 장려금과 같은 외부적 인센티브 제공뿐 아니라, 기업 자체의 근로환경 개선 노력을 유도할 수 있는 구조적 장치 마련이 병행되어야 한다. 이때, 기업정보 공시시스템은 청년들에게 신뢰할 수 있는 고용 정보를 제공하고, 기업 스스로 근로조건을 개선하도록 유인하는 수단으로서 중요한 역할을 할 수 있다. 현재 채용시장은 기업의 자발적인 정보 공개에 의존하고 있어, 정보 제공을 유인하거나 의무화하지 않는 한 실질적인 효과를 기대하기 어렵다. 이에 따라, 기업 인증 제도 및 장려금 지원 제도와 연계하여 기업이 근로조건, 복지 혜택, 조직 문화, 직원 만족도 등에 대한 정보를 정기적으로 공시하도록 유도할 필요가 있다. 공시 참여 기업이 늘어날수록 기업 간 채용 경쟁은 자연스럽게 근로환경 개선을 촉진하는 자율적 동력으로 작용할 수 있다. 단기적으로는 기업의 자발적 참여를 이끌어내기 위해, 공시 참여에 따른 인센티브 제공 등 유인책을 통해 정보 공시를 적극적으로 유도할 필요가 있다. 이를 바탕으로 공시 참여 기업의 저변을 확대하고 제도 운영의 기반을 마련한 뒤, 장기적으로는 기업정보 공시를 법제화하는 방안을 통해 청년고용 개선을 위한 구조적 대안으로 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.<sup>1)</sup>

이상의 제안은 청년의 중소기업 취업 유인과 고용 지속을 함께 강화하기 위한 상호 보완적 장치들이다. 이러한 제도적 설계와 운영방식이 유기적으로 작동할 때, 청년과 중소기업 간의 신뢰가 회복되고 일자리 연결도 보다 원활해질 수 있다. 이를 통해 청년이 중소기업을 미래 경로로 선택할 수 있는 현실적인 일자리로 인식하게 만들고, 중소기업의 인력난 완화와 고용 안정성 제고에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다. 나아가 청년고용의 구조적 문제 역시 점진적으로 해소될 수 있기를 기대한다. **KL**

1) 2023년 EU '임금 투명성 지침'과 같이 대표적인 근로조건인 임금에 관하여, 객관적인 임금지급 현황(성별, 직급 별)에 관한 사항을 「고용정책기본법」 등 관련 법령에 도입하는 방안을 고려할 수 있다.