

최근 일본의 청년 취업문제: 신규 졸업자 취업시스템의 명암

고스기 네이코(小杉礼子) (일본 노동정책연구·연수기구(JILPT) 특임연구원)

■ 일본의 특징 : 학교에서 직업세계로의 원활한 이행 및 신규 졸업자 취업시스템

1990년대 중반까지 일본에서는 학교에서 직업세계로의 원활한 이행이 당연시되고 있었다. 중등교육이든 고등교육이든 학교를 졸업하는 시기에 취업을 희망하면 대부분의 대학생 및 고등학생은 졸업 이전에 풀타임 또는 종신고용 형태로 정규직 일자리를 확보할 수 있었다. 국제비교 연구에서도 일본의 학교에서 직업세계로의 원활한 이행은 높이 평가되어 왔다(OECD, 1999, 2000; Ryan 2001 등).

이러한 원활한 이행을 뒷받침해 온 것은 신규 졸업자 취업시스템이라 부를 수 있는 기업과 학교 및 행정의 관여하는 사회적 장치이다. 대부분의 대기업이나 공공기관은 고등학교나 대학의 졸업시기(3월 말)에 맞추어 '사무계열'과 '기술계열'로 직종을 크게 구분하여 일괄채용을 실시하고, 이것을 정년까지의 장기고용을 상징하는 '일본형 고용'의 출발점으로 삼아왔다. 구직활동은 재학 중에 실시되었고, 학교는 직업안정을 담당하는 행정부서와의 연계하에 대부분의 경우 직접적인 취업알선 역할을 담당했었다. 직업능력 형성에 있어서는 채용 후 기업이 실시하는 OJT가 중심적인 역할을 하는 것으로 인식되어, 학교 내에서 실시되는 직업교육이

* 편집자 주: 본고는 2017년 11월 17일 한국노동연구원, 일본 노동정책연구·연수기구 및 중국노동사회보장과학연구원의 공동주최로 일본 도쿄 국제문화회관에서 개최된 제15차 동북아노동포럼에서 발표된 저자의 발표문이다.

나 기업 외부에서 이루어지는 공공직업훈련은 장기간에 걸쳐 축소되어 왔다.

이러한 신규 졸업자 취업시스템이 흔들리기 시작한 것은 1990년대 초반의 대대적인 경기 침체기(거품경제 붕괴시기)부터이다. 기업이 채용한 신규 졸업자 수는 대폭 축소되어, 이 시기부터 2000년대 초반까지 일본의 청년실업률은 지속적으로 상승하였다. 또한 이 기간 동안 비정규직으로 취업한 청년층이 급증하였다.

이를 계기로 신규 졸업자 취업시스템에 대한 다양한 검토와 변화가 있었으나 재학 중에 취업할 회사를 정하고 졸업과 동시에 정규직 직원이 되는 관행은 현재까지도 유지되고 있다. 또한 현재 신규 졸업자 노동시장은 활황을 보이고 있으며 재학 중에 채용이 내정되지 않는 사람은 적어졌다.

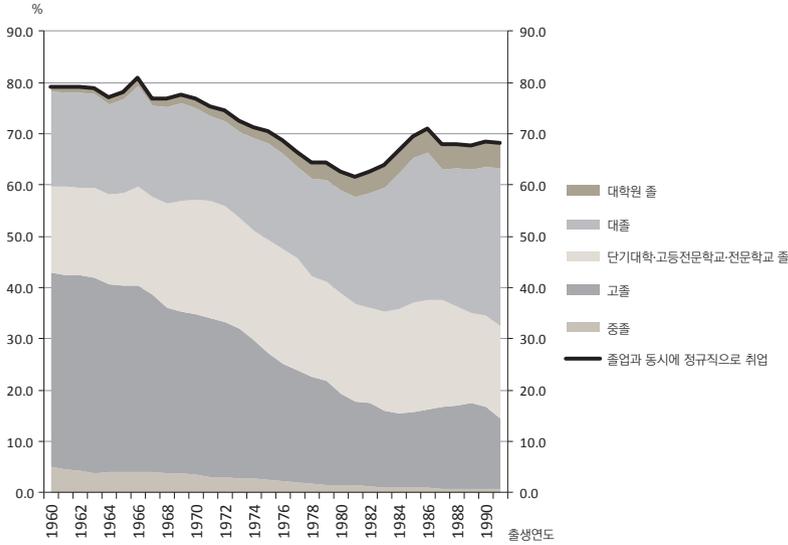
신규 졸업자 취업시스템은 청년층이 직업세계로 원활히 이행하도록 돕고 실업을 방지함에 있어 매우 효과적인 시스템이다. 그러나 한편으로 이 시스템의 문제점도 존재한다. 본고에서는 그 문제점들과 그에 대한 대응책으로 실시된 정책들을 검토한 이후 향후 과제에 대해 논의하고자 한다.

■ 신규 졸업자 취업시스템의 적용범위

학교 졸업과 동시에 정규직으로 취업한 대학생 및 고등학생의 수는 매년 대학교 및 고등학교를 대상으로 실시되는 전수조사에 의해 파악할 수 있다. 이 조사결과를 이용하여 출생연도 별로 신규 졸업자 중 취업한 사람의 수를 구하고, 그 숫자가 당해연도 출생자 합계에서 차지하는 비율(=신규 졸업자 취업률)을 구할 수 있다. [그림 1]이 그 비율의 추이를 보여주고 있는데, 1950년대부터 1960년대에 출생한 세대의 신규 졸업자 취업률은 약 80% 전후 수준을 기록해 왔다. 1970년대 출생 세대의 취업률은 눈에 띄게 하락하였고, 1980년 전후 출생 세대의 경우 가장 낮은 수준인 약 60%까지 내려갔다. 이 세대가 학교를 졸업한 시기는 1990년대 말부터 2000년대 초에 걸친 경기침체기였으며 학교 졸업시기에 기업에 의한 충분한 채용이 없었다는 것이 주요 원인으로 생각된다. 그 이후의 세대는 글로벌 경기침체의 부정적인 영향을 일시적으로 받았으나 전반적으로 취업률이 개선되었다. 최근 세대에서는 신규 졸업자

[그림 1] 학교에서 직업세계로의 원활한 이행의 변화:

출생연도별 전체인구 중 취업한 신규 졸업자(학력별)의 비율



자료 : 문부과학성, 「학교기본조사」(각 연도)를 참조하여 필자 작성.

취업률이 약 70% 수준으로 나타난다.

신규 졸업자 취업시스템은 고등학교 졸업예정자를 대상으로 하는 부분이 가장 조직적으로 정비되어 있다. 고교생은 미성년자이므로 보호할 필요가 있다는 인식하에 직업소개 과정은 직업안정법과 정부, 고등학교 및 주요 경제관련단체의 합의에 의해 관리되어 왔다. 신규 고등학교 졸업자를 채용하고자 하는 기업은 우선 구인표를 공공 직업안정기관에 제출하고 구인 조건 등에 대한 확인을 받는 후, 그 내용을 채용을 희망하는 학생들이 있는 고등학교에 송부한다. 학교는 그 서류를 학생들에게 공시함과 동시에 기업에 지원할 학생들을 추천하게 된다. 각 일정은 사전에 정해져 있고 졸업 6개월 전에 채용시험이 시작된다. 학교는 추천과정에서 학생들의 희망을 조정하여 가능한 한 많은 학생들에게 지원기회를 제공하려고 노력하며, 채용의 확실성을 높이기 위해 적절한 지도를 제공한다.

노동행정기관은 구인표 확인과 동시에 전체적인 일정을 관리한다. 그 과정에서 구인 및 구직정보를 파악하여 구직하려는 학생 수에 비해 구인 규모가 작은 경우, 연고지역의 기업을 방문하여 신규 수요를 개척하는 등 수요와 공급 간 조정을 시도하기도 한다. 최근에는 특정 학

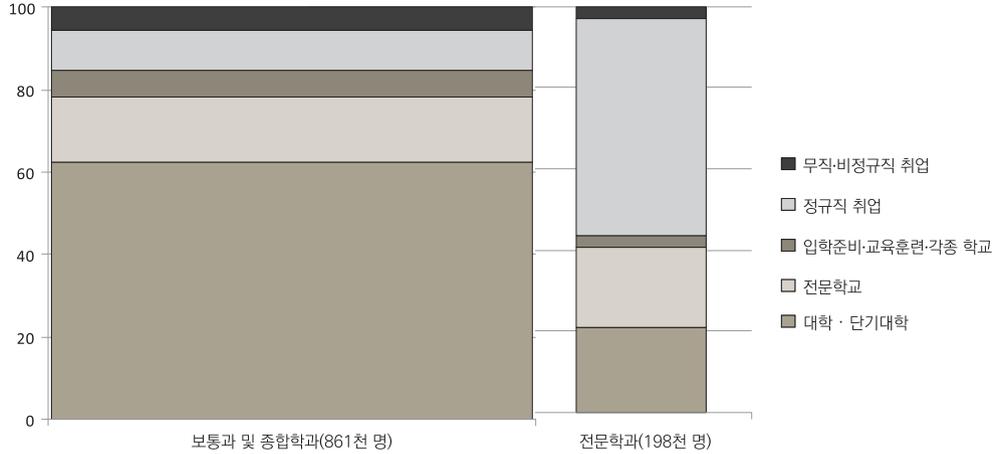
교를 대상으로 한 구인을 제외한 대부분의 구인정보를 전자화하여 모든 학교에 공시하고, 학생의 취업알선을 직접 지원하는 전문가를 학교에 파견하는 등 노동행정기관은 보다 적극적으로 이 과정에서 큰 역할을 수행하려고 하고 있다.

대학 졸업자는 졸업 시에 성인이므로 노동행정기관이 취업알선에 직접 관여하는 부분은 적고 기업과 대학 간 협의에 따른 프로세스 관리가 중심이 된다. 1970년대까지는 기업이 구인정보를 대학에 제시하고, 대학이 학생을 추천하는 형태의 알선이 많았다. 그러나 불황을 계기로 노동행정기관에 의해 학생 대상 알선기관이 설치되었고, 최근에는 고졸자와 마찬가지로 대학에도 취업지원 전문가가 파견되는 등 지원이 이루어지고 있다. 또한 민간기업에 의한 구인정보 제공은 1970년대부터 확대되어, 1990년대에는 이러한 정보가 인터넷을 통해 제공되면서 현재 대졸자의 취업에 있어 주요 정보채널로서의 역할을 하고 있다. 이에 따라 대학에 의한 알선 비율은 낮아졌지만 재학 중 구직활동 및 졸업 직후인 4월 입사라는 시기에 대한 통제는 지속되고 있다.

■ 일본 고등학교 및 대학의 직업교육

일본의 고등학교 및 대학은 취업알선에 있어 큰 역할을 하는 반면, 직업교육 측면에서의 역할은 작다고 할 수 있다. 고등학교 진학률은 1970년대 중반 90%를 넘어 최근에는 98.8%까지 상승했다. 그러나 그중 직업고등학교 진학자는 20% 이하이며, 직업고등학교 진학자의 비율이 장기적으로 하락하고 있다. 현재 고등학교 졸업자의 18% 정도가 졸업 직후 취업하고 있으나, 취업자 중 직업고등학교 출신자는 절반을 약간 넘을 정도에 그친다(그림 2 참조). 고등학교 단계에서의 직업교육은 전반적으로 축소되었고, 졸업 직후 노동시장에 나오는 사람에게 국한하더라도 충분히 실시되고 있다고는 할 수 없다. 또한 졸업 후 일시적인 일자리(비정규직)에 취업하거나 취업도 진학도 하지 않는 사람은 현재 졸업자의 5% 정도로 감소했지만(2000년대 초에는 10% 이상이었음), 대부분의 경우 보통과 출신자이다. 학교에서 직업교육을 받지 않고 기업에 의한 OJT나 Off-JT를 받을 기회도 부족한 청년들이 감소하고 있지만, 적지 않은 수가 있기 때문에 그들의 경력형성에 대한 우려가 커지고 있다.

[그림 2] 고등학교 학과별 졸업 후의 진로



자료 : 문부과학성(2016), 「학교기본조사」.

고등교육 단계에서의 직업교육도 많은 과제를 안고 있다. 전통적인 고등교육기관인 4년제 대학이 일본 고등교육기관의 중심이며, 고등학교 졸업자의 약 절반이 대학에 진학하고 있다. 대학 단계에는 의사, 간호사, 교사 등과 같은 전문직 양성과정도 적지 않다. 하지만 대학생의 약 절반이 소속되어 있는 인문·사회과학계열 학부의 경우, 교과과정이 졸업 후의 취업과 상관없이 설정되어 있는 경우가 많다. 최근의 대학교육 개혁 중에는 육성하려는 역량을 명확히 설정하려는 시도도 보이며 새로운 고등교육기관으로서 전문직 대학의 설계방안이 논의되고 있지만, 아직까지는 인문·사회과학계열의 대학교육 교과과정에 직업과의 연결성이 반영된 경우는 많지 않다.

일본 대학의 특징은 학생들 대부분이 고등학교 졸업 직후에 입학하고 정해진 연한 내에 졸업한다는 것이다. 노동시장에 진출한 다음 대학에 입학하는 사람이나 파트타임 학생 신분으로 직장생활과 학업을 병행하는 사람도 매우 적다. 유아교육부터 대학교육까지 일직선상에서 학습하며, 졸업과 동시에 정규직 직원으로 일하기 시작하면 다시 학교에 돌아올 일은 없는 것이 취업으로 이행하는 일반적인 형태라고 할 수 있다.

대학의 이러한 특징은 내부인재 육성을 중시하는 일본 기업의 고용관리 발전역사와 무관하지 않다. 과거 기업들은 기업 내 교육을 전제로 ‘백지 상태’의 청년들을 원한다는 메시지를 기업들에 전하고 있었다. 현재에도 기업들은 인문계 학생 채용시험 시 대학교육에 의한 성과를

평가하지 않는 경우가 많다. 직업교육을 경시하는 일본 대학의 특성은 기업의 ‘일본형 고용’의 발전과 함께 형성되어 온 것으로 대학교육이 해결해야 할 과제라고 단정짓기는 어렵다.

1970년대에는 직업교육에 특화된 전문학교제도가 중등교육 이후의 교육기관으로 마련되었다. 현재는 고등학교 졸업자의 16~17%가 진학하는 학교군이며, 간호사, 미용사, 자동차 정비 등과 같은 분야의 전문직·준전문직 및 직업관련 자격이 필요한 직종 등을 주로 양성하고 있다. 이러한 종류의 전문학교 졸업자도 신규 졸업자 채용의 대상이지만, 이런 학교의 경우 전문교육과 관련성이 높은 직종에서의 채용이 많다.

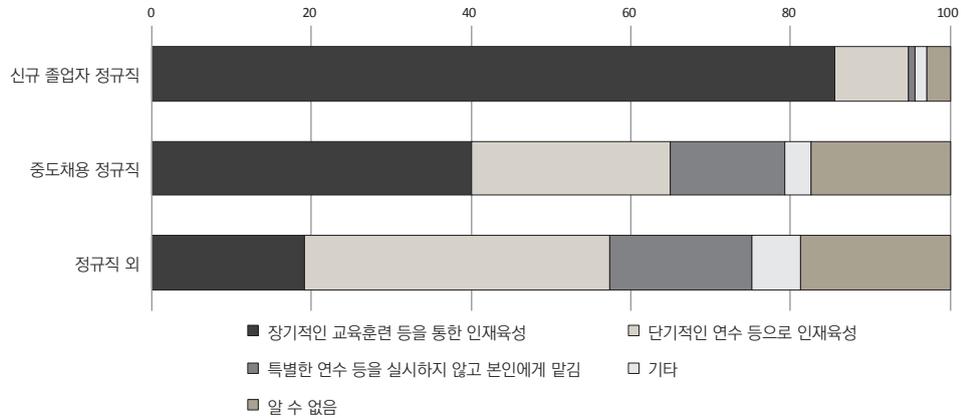
■ 기업 인재육성의 특징과 변화

신규 졸업자 일괄채용은 정년까지의 고용을 상정한 장기고용 형태인 ‘일본형 고용’의 한 요소로서 정착된 채용관행이다. 대부분의 대기업이 이러한 형태의 채용을 기본으로 하고 있으며, 중소기업에서도 이러한 형식의 채용을 희망하는 기업이 많다. 또한 이러한 형태의 채용은 블루칼라의 채용 시에도 폭넓게 적용되고 있다. 사무계열과 기술계열 정도로 직종을 크게 구분하여 채용하는 신규 졸업자 일괄채용은 채용 후의 교육훈련과 폭넓은 직무로의 배치까지 포함하고 있는 ‘잠재력을 고려한 채용’이다.

물론 일본 기업에서도 결원 보충을 목적으로 실시하는 수시채용(중도채용)이 있으며, 청년층이 그 대상이 되는 경우도 많다. 그러나 양자의 직장 내 입지는 다르다.

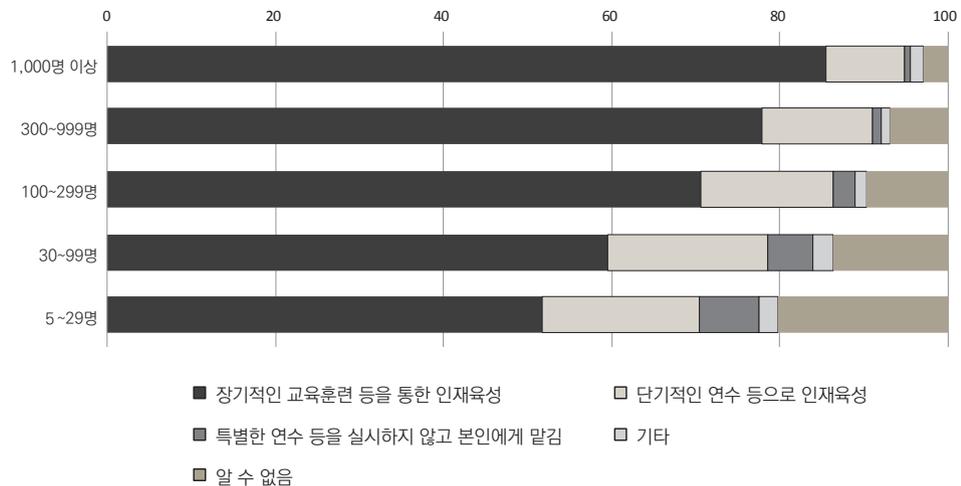
실태조사에서도 이러한 사실은 명확히 드러난다. 최근 1년간 청년층(15~34세)을 채용한 사업장에 대해 채용구분별로 육성방침을 질문한 결과, 신규 졸업자 중 정규직으로 채용된 직원에 대해서는 ‘장기적인 교육훈련 등으로 인재를 육성’한다는 방침을 가진 사업장이 많았다. 이 비율은 중도채용한 정규직이나 정규직 이외의 고용형태로 채용한 직원과 비교하면 크게 차이가 난다(그림 3 참조). 또한 신규 졸업자가 채용대상인 정규직 직원의 육성방침을 사업장 규모별로 구분하면, 대규모 사업장일수록 ‘장기적인 교육훈련 등으로 인재를 육성’하는 방침을 가진 사업장이 많았다(그림 4 참조). 신규 졸업자 채용을 기본으로 삼아 온 것은 주로 대기업이지만, 그러한 기업일수록 신규 졸업자를 장기적인 육성대상으로 간주하고 있으며 단기

[그림 3] 최근 1년간 청년층(15~34세)을 채용한 사업장의 채용구분별 육성방침



자료 : 厚生労働省大臣官房統計情報部(2013).

[그림 4] 최근 1년간 청년층(15~34세)을 채용한 사업장의 신규 졸업자인 정규직에 대한 육성방침(사업장 규모별)



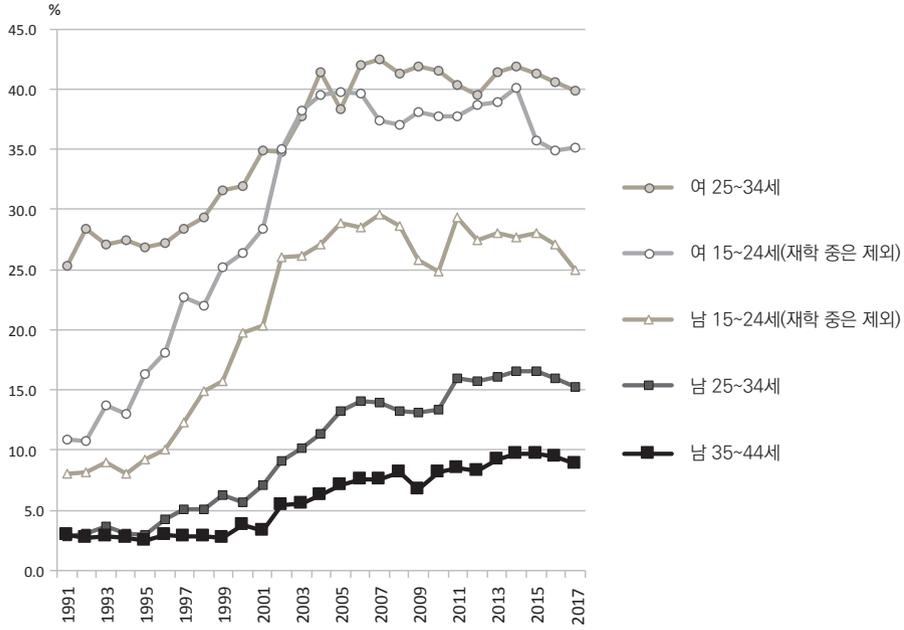
자료 : 厚生労働省大臣官房統計情報部(2013).

훈련만으로 활용할 수 있는(즉시 업무에 투입 가능한) 인재로 여기지 않는다.

신규 졸업자를 대상으로 실시하는 교육훈련에 투입되는 시간을 다른 조사의 결과¹⁾를 통해 확인해 보았다. 이 결과에 따르면 직원 규모가 5,000명 이상인 기업의 경우, 연간 계획으로 신

1) 후생노동성 직업능력개발국(2006). 이 조사에서 신입사원은 입사 3년 이내로 정의되어 있다.

[그림 5] 청년 취업자 중 비정규직 취업자의 비율 추이

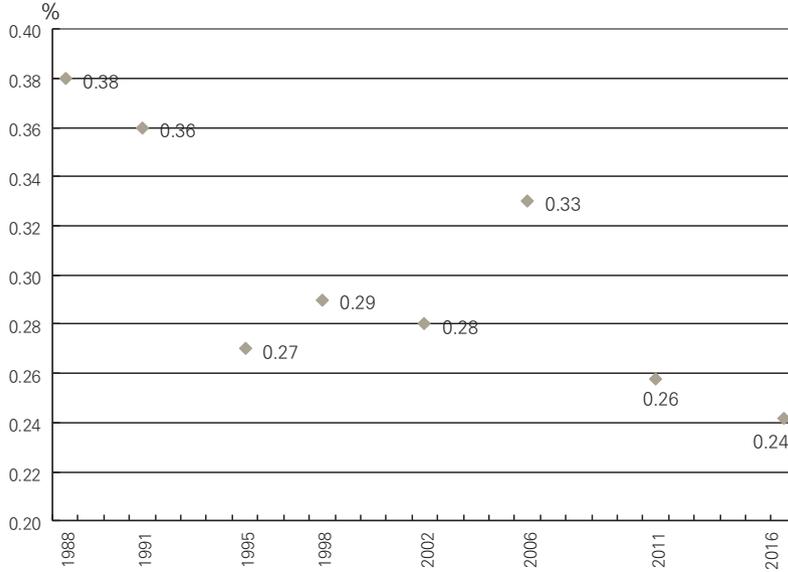


자료 : 2001년 이전에는 「노동력조사특별조사」 각 2월호, 2002년 이후는 「노동력조사 상세집계 1~3월 평균」, 모두 총무성 통계국 자료.

입사원에 대해 책정한 OJT 및 Off-JT 시간을 모두 합하면 연간 1,200시간 정도이다. 즉 1년에 가까운 시간을 훈련에 사용하고 있는 것으로 추측된다. 신규 졸업자를 채용하는 경우가 많고 그 비중 또한 큰 대기업에서는 장기적인 관점에서 시간을 들여 인재를 육성하고 있다. 신규 졸업자란 채용 후 육성해야 할 대상인 것이다.

그러나 현재 기업이 활용하고 있는 인력은 육성대상인 청년층만은 아니다. [그림 3]은 정규직 이외의 취업형태(비정규직)로 채용한 청년층에 대한 육성방침도 함께 보여주고 있다. 정규직으로 채용한 경우와 명백하게 다르며 장기적인 육성은 거의 고려되고 있지 않다. 장기적인 육성대상으로서 신규 졸업자의 채용은 현재 대기업을 중심으로 널리 정착되어 있다. 그러나 한편으로는 장기적인 육성대상으로 간주되지 않는 비정규직 청년층이 증가하고 있으며, 2000년대 중반 이후 15~24세의 취업자(재학 중인 자들은 제외) 중 남성의 25~30%와 여성의 35~40%가 비정규직으로 고용되어 있다(그림 5 참조). 기업의 육성대상으로 간주되지 않

[그림 6] 노무비용 총액 중 교육훈련비 비율



주: '노동비용 총액 중 교육훈련비 비율'이란 상용근로자 1인당 1개월의 교육훈련비/총노동비용×100임. 또한 '노동비용'이란 사용자가 근로자를 고용함으로써 발생하는 일체의 비용을 말하며, 현금급여 외에 퇴직금 등의 비용, 법정 복리비, 법정 외 복리비, 교육훈련비, 모집비, 기타 노동비용(작업복 비용, 전근에 따른 비용, 사보에 관한 비용, 현물 급부 비용 등)이 포함됨.

'교육훈련비'란 근로자의 교육훈련시설(일반 교양을 함양하기 위한 목적으로 설치된 학교는 포함하지 않음)과 관련한 비용, 지도원 관련 비용, 위탁훈련 관련 비용 등의 합계액을 말함.

자료: 노동대신 관방정책조사부 산업노동조사과 「임금노동시간제도 등 종합조사보고」 및 후생노동대신 관방통계정보부 임금복지과 「취로조건 종합조사보고」를 참고하여 작성.

는 이러한 청년층이 상당한 수에 이른다는 것이 사회적 과제가 되고 있다.

또한 최근에는 기업이 직업능력개발에 사용하는 비용 총액이 축소되고 있다는 지적도 있다. 기업의 교육훈련비는 경기침체기에는 축소되는 경향이 있지만, [그림 6]의 통계가 보여주듯이 최근의 경기확장 국면에서도 낮은 수준으로 유지되고 있다.

■ 취업 빙하기 세대 및 학교 중퇴자의 어려움

신규 졸업자 취업시스템이 유지되고 있는 가운데, 학교 단계에서 교육의 중심은 기초적이고 범용적인 능력의 형성에 있고 구체적인 직업과 직결되는 능력의 형성과 관련해서 학교 교육은 제한적인 역할에 그치고 있다. 한편 대기업을 중심으로 신규 졸업자 채용관행이 유지되어 채용 후 장기적인 교육훈련을 통해 인재육성이 실시된다는 사실을 확인하였다.

청년층의 취업문제는 우선 신규 졸업자 취업시스템에 편입되지 못한 청년층에서 집중적으로 나타난다. 취업시스템에 편입되지 못하고 밀려나는 사람들은 다음과 같다. 첫째, 졸업 시기의 경기악화로 인하여 구인 규모가 대폭 감소했던 세대(최근의 예로는 1990년대 중반부터 2000년대 중반에 졸업한 세대로서 ‘취업 빙하기 세대’라고 불림. 그림 7 참조)이다. 둘째, 학교를 졸업하지 못하고 그만두는 중도 퇴학자들이다.

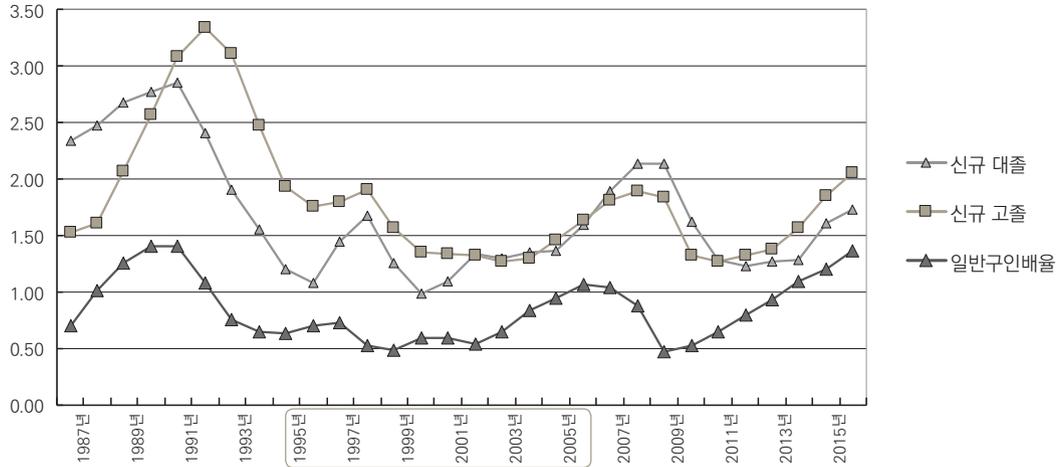
‘취업 빙하기’는 10년에 걸친 장기적인 경기침체기였기 때문에 학교를 졸업하는 시기에 구인하는 기업이 없어 불안정한 일자리(청년층의 비정규직 취업자는 ‘프리터(Freeter)’라고 불리는 경우가 많음)에서 일할 수밖에 없었던 청년층은 이후에도 안정적인 일자리로 이동하지 못했다. 그 세대의 선두 그룹은 이미 40대에 들어서 있다.

문제는 나이가 많아질수록 비정규직에서 정규직으로의 이직이 어려워진다는 사실이다. <표 1>은 정부통계를 이용하여 전년 1년 동안 비정규직 일자리에서 이직한 사람이 조사시점에 정규직으로 취업한 비율을 보여준다. 15~44세에 한하여 표시했지만 정규직으로 취업한 사람은 15%에도 미치지 못한다. 특히 30대 후반 이후가 되면 남녀 모두 그 비율이 낮다.²⁾ 사업장을 대상으로 실시한 조사결과를 보면, 청년층을 정규직으로 중도채용하는 경우 ‘프리터로 일했던 경험을 부정적으로 평가한다’라고 응답한 사업장이 약 20% 정도로 적지 않다.³⁾ 경제상황은 인력부족 경향을 나타내고 있지만 정규직 일자리를 찾는 것이 쉽지 않음을 알 수 있다. ‘백지 상태’인 신규 졸업자의 교육 및 훈련뿐만 아니라 인사 측면에서의 순환배치까지 포함한 내용을 육성 프로세스라고 생각해 온 기업 입장에서는 프리터 경험이 긴 사람을 그 프로세스

2) 여성의 경우(일본 사회는 성별에 따라 기대되는 역할이 다르다는 인식이 확고하므로) 풀타임 고용을 희망하지 않는 경우도 적지 않을 것으로 생각된다.

3) 厚生労働省大臣官房統計情報部(2013).

[그림 7] 신규 졸업자의 구인배율과 일반 구인배율의 추이



주: 구인배율은 구인 수/구직자 수.

자료: 후생노동성, 「신규 졸업자의 직업소개 상황」 및 「일반 직업소개 상황」; 리쿠르트 워크스연구소, 「대졸구인배율조사」.

<표 1> 과거 1년간 비정규직에서 정규직으로의 이직 현황(15~44세, 재학 중인 자는 제외)

	과거 1년간의 비정규직 이직자 수(N, 실측치)	정규직으로의 이행률(%)		
		남녀 합계	남성	여성
전체	14,129	14.9	25.7	10.7
연령 15~19세	415	16.4	15.7	17.1
20~24세	2,500	21.9	28.3	18.1
25~29세	3,154	18.3	29.3	12.3
30~34세	2,810	13.0	26.3	8.4
35~39세	2,766	10.9	21.3	8.2
40~44세	2,484	10.2	20.6	7.8
학력 중졸	1,229	10.0	17.9	4.0
고졸	6,110	13.1	23.5	8.7
전문학교(1~2년 미만) 졸	970	16.2	23.7	13.8
전문학교(2~4년 미만) 졸	1,235	18.4	29.6	14.4
전문대·고등전문학교 졸	1,892	11.2	20.5	10.6
대졸	2,421	20.9	31.5	15.1
대학원 졸	182	39.6	57.8	21.7

자료: JILPT(2014).

에 편입시키기는 어려울 것이다.

중도 퇴학자의 상황도 마찬가지이다. 학교 졸업시점에 일괄채용이라는 흐름에서 밀려난 사람에 대한 기업의 평가는 냉담하다. <표 2>는 청년층을 대상으로 후생노동성이 실시한 패널 조사 결과를 이용하여 같은 교육단계를 졸업한 사람과 중도에 퇴학한 사람을 비교하여 실업자나 비정규직 근로자가 되는 비율이 얼마나 다른가를 보여주고 있다. 중퇴자는 졸업자에 비해 2~2.5배 정도 실업자가 되기 쉽고, 비정규직으로 일하게 될 가능성이 크다는 것을 알 수 있다.

<표 2> 중퇴자와 졸업자의 실업률 및 비정규직 비율(20~29세)

	실업률*			취업자 중 비정규직 비율*		
	남성	여성	남녀 합계	남성	여성	남녀 합계
중졸	10.7	26.5	15.5	47.4	85.9	58.6
고졸	4.7	7.8	6.1	24.9	51.0	36.6
전문학교·단기대학·고등전문학교 졸	5.8	5.1	5.3	27.5	36.4	33.5
대학·대학원 졸	6.8	4.3	5.6	20.5	27.3	23.9
고교 중퇴	12.3	17.9	14.6	43.0	88.0	61.8
전문학교·단기대학·고등전문학교 중퇴	11.6	12.2	11.9	51.4	72.7	62.5
대학·대학원중퇴	11.9	7.8	10.9	55.2	67.5	58.7
전 체	6.5	6.6	6.6	27.6	41.9	35.1
중퇴자/졸업자: 고교	2.6	2.3	2.4	1.7	1.7	1.7
중퇴자/졸업자: 전문학교·단기대학·고등전문학교	2.0	2.4	2.2	1.9	2.0	1.9
중퇴자/졸업자: 대학·대학원	1.7	1.8	1.9	2.7	2.5	2.5

주: * 실업률은(무직의 구직자)/(취업자+무직의 구직자)×100, 비정규직 비율은 취업자 중에서 차지하는 정규직 이외의 비율. 표 아래단은 각 교육단계별로 중퇴자의 실업률을 졸업자의 실업률에서 제하고 구한 비율임.

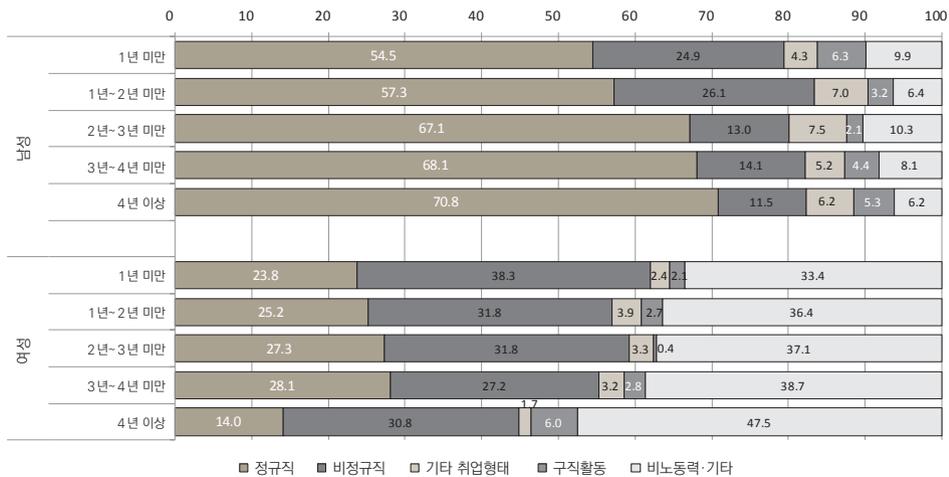
자료: JILPT(2015).

■ 조기 이직의 현황 및 과제

경력형성에 있어 어려움에 직면하는 또 하나의 그룹은 조기 이직자들이다. 학교 졸업시점에 취업한 후 단기간 내에 이직하는 사람은 예전부터 적지 않았으며, 졸업과 동시에 취업한 후 3년 이내에 이직하는 비율에 따라 ‘7·5·3문제⁴⁾’라고도 불려 왔다. 기업 입장에서는 채용과 육성을 위해 비용을 들인 노동력의 유출이므로 문제시되어 왔다.

최근에 실시된 조사에서는 이직 후의 경력에 관한 정보가 포함되어 있어 많은 사람들이 본의 아니게 비정규직으로 일하고 있음이 확인되었다.⁵⁾ [그림 8]은 학교 졸업 후 3~9년이 경

[그림 8] 첫 직장에서 이직까지의 기간별 현재의 취업상황



자료: JILPT(2017a).

4) 고용보험 자격취득, 이직일 등의 데이터로부터 학교 졸업과 동시에 취업한 후 3년 이내에 이직하는 사람은 중졸자는 약 70%, 고졸자는 약 50%, 대졸자는 약 30%로 추정됨에 따라 「7·5·3」이라고 불리게 되었다. 학력은 생년월일 등으로 추정했다.

5) JILPT(2017b)는 『2013년도 청년중고용실태조사』(후생노동성)의 2차 집계에 기초하여 이직 후의 경력을 분석하고 있다. 조사 대상은 재직자이지만 첫 직장에서 이직한 사람 중 현재 비정규직으로 일하고 있는 사람은 여성 및 중졸·고졸 남성 중에 많으며, 특히 이런 특성을 지닌 사람 중 본의 아니게 비정규직으로 취업한 사람이 첫 직장 이직자의 30~40%에 달하고 있다는 사실을 밝히고 있다.

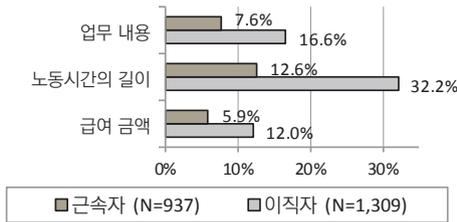
[그림 9] 첫 직장에서 이직한 사람과 근속자 간의 첫 직장에서의 노동조건 차이

① 주당 평균노동시간

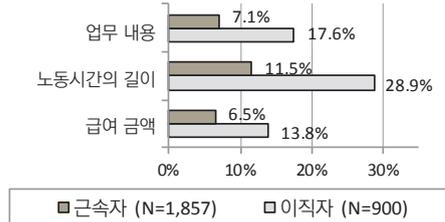
여성		남성	
이직자	근속자	이직자	근속자
48.6	43.5	52.8	47.3

② 입사 전에 들었던 내용과 다른 노동조건

<여성>



<남성>



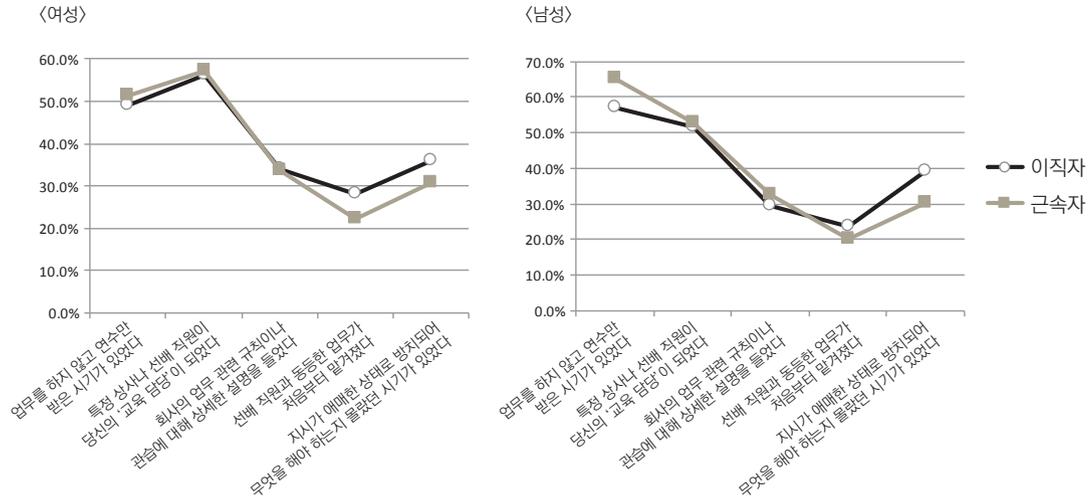
자료: JILPT(2017a).

과한 사람을 대상으로 실시한 조사⁶⁾ 결과인데, 첫 직장 (=처음으로 정규직으로 근무한 회사) 입사 후 이직까지의 기간이 짧을수록, 조사시점에 비정규직으로 일하는 사람이 많다는 것을 보여주고 있다. 취업 후 1~2년이라는 짧은 기간 내에 이직하는 사람은 불안정한 고용과 경력으로 이어질 가능성이 있다.

조기 이직의 배경 요인을 분석함에 있어 얼마전까지만 해도 청년층의 낮은 직업의식, 사전 정보수집이나 직장에 대한 이해부족에 따른 이미지와 현실과의 괴리, 학교 소개에 의한 직장 과 본인 희망과의 미스매치 등 청년층 자신과 학교 및 교육 시스템에 기인한다는 지적이 많았다. 그러나 최근에는 기업 측의 고용관리에도 문제가 있다는 인식이 확산되고 있다. [그림 9]는 첫 직장에서 이직한 사람과 계속근무자 간 첫 직장에서 경험한 고용관리의 차이를 분석한 결과이다. 근속자에 비해 이직자의 경우 노동시간이 길었으며 사전에 들었던 노동조건과 입사 후 현실 간에 큰 괴리가 있었다는 사실을 확인하였다. ‘잔업수당의 미지급’이나 ‘일손 부족’ 등의 문제를 경험한 사례도 이직자 그룹에서 많았다.

6) Web모니터조사 「청년층의 능력개발과 직장 정착에 관한 조사」. 2007년 3월~2013년 3월에 학교를 떠나(졸업 또는 중퇴), 정규직으로 근무한 경험이 1회 이상 있는 자를 대상으로 성별 및 학력별로 나누어서 실시되었다.

[그림 10] 첫 직장 입사 후 3개월간 받은 교육훈련 경험



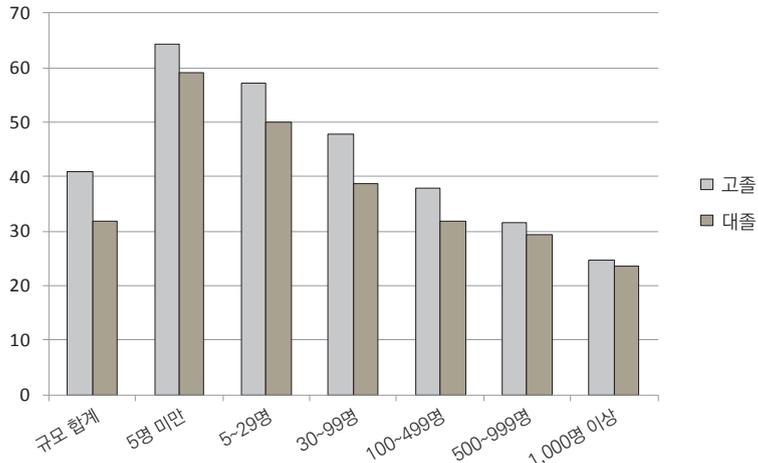
자료: JILPT(2017a).

교육훈련에 대해서도 이직자의 경험은 근속자와 차이가 있었다. [그림 10]은 ‘입사 후 초반 3개월간의 교육훈련’에 대해 질문한 결과를 보여주고 있다. 이직자 중에는 ‘지시가 애매한 상태로 방치되어 무엇을 해야 하는지 몰랐던 시기가 있었다’, ‘선배 직원과 동등한 업무가 처음부터 맡겨졌다’ 등의 경험을 가진 사람이 많다. 이는 이직자의 경우 직장내 소통이 부족한 경향이 있음을 보여준다. 또한 조기 이직의 배경으로는 직장 내 고용관리상에 문제가 있었다는 사실이 확인되었다.

조기 이직에 초점을 맞춘 조사결과와 앞에서 제시한 정부통계상의 육성방침 간에는 괴리가 있다. 이러한 괴리가 발생하는 원인으로는 우선 규모에 따른 차이를 들 수 있다. [그림 11]이 보여주듯이, 이직이 많은 곳은 중소기업이며 대규모 기업에서는 이직이 적다. 즉 장기적인 육성방침을 가지고 있는 대기업에서는 이직이 적으며 단기적이거나 처음부터 방침 자체가 없는 기업에서 이직으로 이어지는 고용관리상의 문제가 발생하고 있는 것으로 생각된다. 또한 기업의 방침은 있으나 현장에서 그 방침을 철저히 시행하지 않는 것도 이유 중 하나일 것이다. 최근 기업 내에서 관리직은 플레이 매니저(Playing Manager)로서의 역할이 요구되며, 인재육성에 대한 충분한 배려가 없어졌다는 지적도 있다.

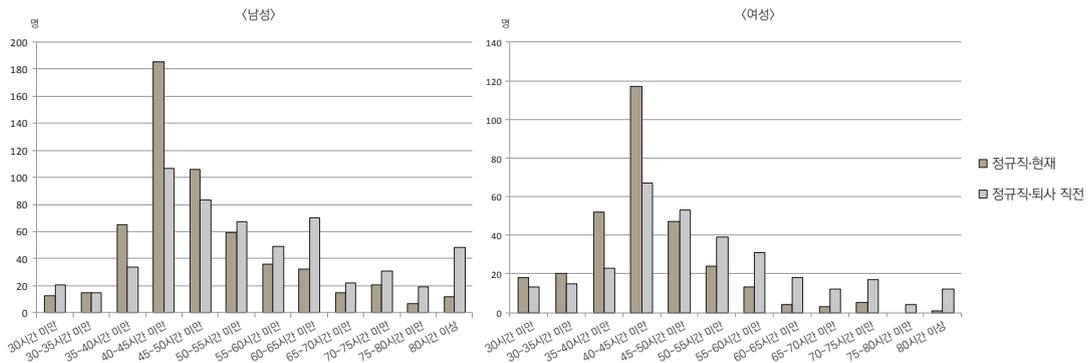
또한 조기 이직이 경력형성에 있어 언제나 부정적인 요인으로만 작용하는 것이 아니라는

[그림 11] 신규 졸업자의 취업 3년 이내의 이직률(사업장 규모별)



자료: 후생노동성(2016), 「신규 졸업자의 이직 상황(2013년 3월 졸업자의 상황)」.

[그림 12] 이직 전후 주당 노동시간 비교



자료: JILPT(2017a).

사실도 이 조사에서 확인되었다. 즉 이직의 이유로 가장 많이 거론되는 장시간 노동문제는 [그림 12]와 같이 정규직으로 이직한 사람들의 경우에는 노동조건이 명백하게 개선되었음을 알 수 있다. 다음 직장에 정규직으로 원활하게 이동할 수 있다면 경력형성에 있어 긍정적인 면도 큰 것으로 생각된다.

■ 최근 청년고용정책의 개관 및 향후 과제⁷⁾

이러한 상황에 대해 정부는 어떠한 정책적 대응을 해왔는가를 크게 3가지 측면에서 정리할 수 있다. 첫째는 신규 졸업자 취업시스템의 유지 및 강화이며, 둘째는 신규 졸업자 취업시스템에서 밀려난 청년층에 대한 취업지원이다. 그리고 셋째는 신규 졸업자 취업시스템 이외의 경로에 대한 준비를 들 수 있다.

신규 졸업자 취업시스템의 유지 및 강화

신규 졸업자 취업시스템은 학교 졸업시점의 실업을 방지하는 큰 이점이 있는 시스템이다. 경기의 급격한 악화로 인해 청년층 실업자의 증가가 예상되는 상황에 직면하여 다양한 정책이 도입되었다. 우선 대학 등의 고등교육을 마친 졸업자에 대한 직접적인 취업알선이다. 앞에서 논의한 바와 같이, 노동행정기관은 고등학교 신규 졸업자에 대해서는 그 전체 규모를 파악하고 수급조정을 실시해왔으나, 대학생 등에 대해서는 특별한 대책을 강구하지 않았다. 대학생 등을 대상으로 하는 최초의 알선기관은 1970년대 중반(석유위기 직후) 전국에 두 군데 설치되었으며, 노동행정기관이 주최한 대졸자 등의 취업면접회를 개최함과 동시에 대학 등의 신규 졸업자들에게 구인정보 일람을 제공하기 시작했다. 1990년대의 경기침체기에는 이를 전국적으로 전개했다. 또한 직업소개뿐만 아니라 각종 세미나 또는 카운셀링 등을 통해 진로지도를 실시하였다. 최근에는 '신규 졸업자 헬로워크(Hello Work: 공공직업안정소)'의 잡서포터(Job Supporter)를 통해 개별적 지원을 충실히 제공하고 대학과의 연계도 도모하게 되었다.

한편으로는 대학생과 고등학생 등을 대상으로 의식계발을 추진하고 직업경험을 제공함으로써 취업 가능성을 높이려는 시책은 교육행정기관과의 연계하에 이른 시기부터 실시되어 왔다. 그중에서도 인턴십제도는 정부가 적극적으로 도입한 제도이다. 1997년에는 노동성, 문부성, 통산산업성 등 3개의 정부부처가 인턴십제도의 기본적인 방안을 정하고 교육의 일환으로 도입하였다. 1990년대 말부터 2000년대 전반에 걸쳐 학교교육 테두리 안에서 '경력교육'

7) 이 장의 기술의 대부분은 카네사키(金崎幸子)(2017)를 참조했다.

이 명확히 정의되었고, 인턴십제도가 그 핵심 내용 중 하나로 확산되어 갔다. 이와 함께 경제 산업성 주도로 마련된 ‘사회인으로서의 기초능력’의 제창(2006년)도 산업사회의 실태나 요구에 대한 학교 측의 이해를 심화시키고 교육의 변혁을 촉진시킴으로써 매칭 단계에서의 마찰을 줄이는 효과를 기대한 시책이다.

2000년대에 들어 청년고용 문제가 심각해지면서 경기침체에 따른 수요부족 외에도 비정규직 고용형태로의 이행 등 고용구조가 크게 변화하고 있다는 사실이 명백해졌다. 청년층의 의식계발로 대응할 수 있는 부분이 작아졌다는 인식하에 의식계발사업은 학교 측의 경력교육에 그 기본적인 역할을 내어주게 되었다. 노동정책은 직장실습이나 직업훈련의 확충을 통해 청년층의 직업능력을 키우고 노동시장에서 평가되는 부가가치를 강화하는 방향으로 이행되어 갔으며, 이 부분과 관련된 정책은 아래에서 소개하고자 한다.

노동정책적 관점에서는 대학생 및 고등학생에 대한 효과적인 방안으로 최근에는 청년층이 노동시장에서 스스로 자신을 지킬 수 있는 힘을 키울 수 있도록 노동법 교육에 중점을 두고 있다(후생노동성 「알아 두면 힘이 되는 노동법」 2010년 9월부터 작성). 매수자 우위시장으로 인해 청년층을 일회용품처럼 생각하는 기업이 생기면서 이것이 사회적 문제가 된 것이 그 배경이다.

한편 기업에 대해서는 경기침체기에 실시되는 신규 졸업자 채용규모를 확대하기 위한 방안이 실시되었다. 이는 행정부처의 관료가 주요 경제단체에 요청하는 것이지만, 각 광역지방자치단체(도도부현)별로 매년 실시됨으로써 지역경제계와의 연계를 강화해 왔다. 또한 급격한 경기후퇴기에는 채용내정을 취소하는 기업이 적지 않다. 이를 억제하기 위해 2007년에는 ‘청소년의 고용기회 확보를 위해 사업주가 적절히 대처하기 위한 지침(고용기회확보지침)’이 발표되었다. 2009년에는 직업안정법 시행규칙이 개정되어 내정을 취소하는 기업을 공표하는 조치가 포함되었다. 그 밖에도 2010년에 ‘청소년고용확보지침’이 개정되어 사업주는 신규 졸업자 구인범위에 졸업 후 3년이 경과한 사람들과 지원할 수 있도록 포함해야 한다는 내용 등이 추가되었다. 신규 졸업자의 범위를 확대하여 졸업시기의 경기가 부정적인 영향을 미치는 것을 방지하고자 했다.

또한 고용기회가 부족해지는 심각한 상황이 지속되는 가운데, 청년층을 낮은 비용의 노동력으로 이용하여 단기적으로 회전시킴으로써 청년층이 정착하고 싶어도 할 수 없게 하는 상

황을 만드는 기업의 존재가 사회적 문제로 대두되었다. 2015년에 제정된 「청소년의 고용촉진 등에 관한 법률」에서는 청년층이 적합한 직업을 선택할 수 있도록 지원하기 위해 다음과 같은 내용이 결정되었다. ① 헬로워크는 노동관계법령을 일정 부분 위반한 구인자에 대해 신규 졸업자를 대상으로 하는 구인신청을 접수하지 않음(직업안정법의 특례), ② 신규 졸업자를 모집하는 기업에 대해 일정한 직업정보(평균 근속연수 및 연수 유무 등) 제공을 의무화함, ③ 청년층의 고용관리 상황이 우수한 중소기업에 대한 인정제도 도입(Youth Yell 인정기업) 등이다.

카네사키는(金崎)(2017)는 ‘일본적 고용관행을 공유하지 않고 사람을 육성할 여유가 없는 기업’이 신규 졸업자를 채용하는 데에 따른 문제점을 지적하고 있지만, 신규 졸업자 취업시스템이란 기업의 장기적인 인재육성 방침 없이는 완결되지 못하는 제도이다.

졸업자 취업시스템에서 밀려난 청년층에 대한 취업지원

신규 졸업자 취업시스템에서 밀려난 사람들은 ‘취업 빙하기 세대’나 학교 중퇴자, 조기 퇴직 후 원활한 이직에 실패한 청년층 등이다. 이러한 청년층을 대상으로 한 정책은 어떻게 전개되었는지 알아보려고 한다.

‘프리터’라는 단어는 1990년대 초까지는 자유롭게 일하는 청년층이라는 이미지를 가진 표현이었다. 하지만 2000년대 초에 진행된 실태조사 결과, 정규직으로 취업하지 못하고 본의 아니게 비정규직으로 고용된 사람이 많다는 사실이 밝혀졌다. 신규 졸업자의 채용이 줄어드는 취업 빙하기가 장기화되면서 많은 청년층이 불안정한 형태로 고용될 수밖에 없는 상황에 놓여졌다. 이러한 사태로 인하여 2003년에는 문부과학대신, 후생노동대신, 경제산업대신, 경제재정정책 담당대신을 구성원으로 하는 ‘청년층 자립 및 도전 전략회의’가 설치되어 정부부처 간의 횡단적인 청년층 취업지원 대책인 ‘청년층 자립 및 도전 계획’이 마련되었다. 이 계획 및 이를 강화한 ‘청년층의 자립 및 도전을 위한 행동계획’(2004년)이 이후 청년대책의 주축을 이루게 된다. 이 행동계획에서는 프리터와 함께 니트족(NEET)에 대한 대책도 중요시되었다. 일본의 니트족은 취업도 하지 않고 학교와 직업훈련에도 참여하지 않을 뿐 아니라 구직활동조차 하지 않는 가장 비활동적인 청년들을 지칭하는 단어이다. 그들의 대부분은 학교를 중

되겠거나 학교에 등교하지 않는 청년들 혹은 조기 이직을 경험한 청년들이다.

이 계획의 내용에는 니트족에 대한 종합적인 대책, 광역지방자치단체(도도부현)가 주도하는 원스톱형 취업지원기관인 잡카페(Job Cafe)의 설치, 기업에서의 실습과 교육·직업훈련을 통합한 일본판 듀얼시스템의 도입, 조성금이 지원되는 청년 시험(trial) 고용의 활용 등이 포함되어 있다. 이와 같은 방향성에 입각하여 2000년대 중반에 걸쳐 잡카페의 설치, 프리터 상용고용화 계획, 니트 상태의 청년층에 대한 종합적인 취업지원인 지역청년 서포트스테이션(서포스테) 사업의 신설 등 학교 졸업시점에 안정된 고용으로 이행하지 못한 청년들에 대한 지원이 충실히 이루어졌다.

또한 2007년에는 ‘성장력강화 전략추진 원탁회의’(2007년) 논의에서 잡카드 제도(Job Card: 실천적인 직업능력형성 프로그램을 제공하고 그 성과를 명시함으로써 개인의 경력형성을 지원하는 시스템)가 제안되어 2008년부터 본격적으로 실시되었다. 이는 노동력 수요측에 의해 평가받는 직업능력을 획득하게 하고 그것을 증명해줌으로써 정규직으로 근무한 경험이 적은 청년층을 안정적인 취업으로 이끌어주기 위한 정책이다. 이 제도는 정권교체 시에 수차례 개정된 부분이 있으나 그 본질적인 성격은 현재까지 계승되고 있다.

잡카드 제도 외에 대부분의 공공직업훈련은 비정규직에서 정규직으로의 이행을 촉진하는 정책에 해당되며, 교육훈련 급부금 제도도 같은 목적을 가지고 있다. 특히 최근에 시작된 전문실천 교육훈련은 간호사 등 수요가 있는 직업의 자격을 취득하게 함으로써 비정규직에서 정규직으로의 이행을 촉진한다는 것이 하나의 목표이다. 그 밖에도 기업으로 하여금 비정규직 근로자를 정규직으로 등용하도록 촉진하는 조성금제도 등도 있으며 다층적인 지원책이 전개되어 왔다.

그리고 2012년에는 노동계약법이 개정되어 기간제 노동계약이 5년 이상 반복적으로 갱신되는 경우 근로자가 신청하면 무기고용 계약이 성립하게 되었다. 이 규정이 적용되는 것은 2013년 4월 이후의 계약부터이므로 이로 인한 효과가 향후 나타날 것으로 기대된다.

학교 중퇴자의 취업으로의 이행을 촉진하는 지원은 지역청년 서포트스테이션(서포스테) 사업의 일환으로 시작되었다. 중퇴 후 고립화되는 것을 막기 위해 고등학교에 대한 지원을 실시했으나, 학교교육의 일환으로 실시된 지원과 중복된다는 지적이 있어 일단 폐지되었다. 그러나 2015년의 ‘청소년 고용촉진 등에 관한 법률’에서 헬로워크가 학교와 연계하여 직업지도를

실시하는 대상으로 ‘중퇴자’를 설정함에 따라 중퇴자에 대한 지원도 법률에 의해 실시되게 되었다. 학교로부터 중퇴자 관련 정보를 제공받게 되면 서포스테 사업을 통한 지원이 가능해져 중퇴자들이 사회에서 고립되는 것을 방지할 수 있다. 또한 이 법률을 통해 서포스테의 정비, 잡카드의 활용 등 이제까지 시행해 온 주요 대책이 법적 근거를 가지게 되었다.

조기 이직자에 대한 지원은 정규직으로 근무한 경험이 적은 청년층에 대한 지원이라는 점에서 이미 언급한 대책들이 이에 해당한다. 조기 이직 문제에 대한 대응이라는 측면에서는 기업에 대한 고용관리 지도를 대책으로 들 수 있다.

졸업자 취업시스템 이외의 경로에 대한 정비

앞에서 기술한 지원책들은 정규직으로의 취업을 하나의 목표로 삼고 있다. 반면 비정규직의 여러 조건의 개선을 추구하거나 정규직의 문제점을 포함하여 정규직과 비정규직 간의 관계를 재검토함으로써 다양한 일하는 방식의 실현을 목표로 하는 방안들도 있다. 청년층 일부에서는 ‘정규직’을 기피하는 경향이 나타나고 있으나, 이러한 청년들이 요구하는 것은 일본형 고용시스템 자체에 대한 재검토라고 생각된다.

바람직한 정규직의 모습을 포함하여 비정규직 고용형태의 문제를 검토한 것이 2012년의 ‘바람직한 일하는 방식 비전’의 내용이다. 비정규직으로 근무하는 근로자의 처우개선이나 경력형성을 촉진하는 한편, 정규직의 일하는 방식에 변화를 줌으로써 정규직과 비정규직 간의 연속성을 확보하기 위한 방안들이 담겨 있다.

또한 2012년 노동계약법 개정 시에는 기간제 계약직 근로자와 무기계약직 근로자 간의 불합리한 노동조건의 차이를 금지하는 내용이 명시되었다. 올해 발표된 ‘일하는 방식 개혁 실행 계획’(일하는 방식 개혁 실현회의 2017)에서는 비정규직에 대한 불합리한 차별을 해소하기 위해 ‘동일노동 동일임금’ 원칙의 실현을 추진하고, 기업에 대해서는 비정규직 근로자를 포함한 노사간의 협의에 따라 직무나 능력 등의 내용을 명확히 하고 그에 입각한 공정한 평가를 실현할 것을 제시했다. 또한 직무나 능력에 걸맞은 임금제도 등 처우체계 전체를 가능한 한 신속하게 구축하는 것이 바람직한 방향이라고 제안하고 있다. 이에 앞서 제시된 ‘동일노동 동일임금 가이드라인(안)’은 어떤 부분이 불합리한 차별에 해당되는지를 구체적으로 명시하고

있다. 기본급을 비롯하여 상여금이 실적에 대한 기여도에 따라 지급된다면 동일한 내용의 기여에 대해서는 동일한 지급이 이루어져야 하며, 복리후생시설의 이용이나 휴가제도 및 교육 훈련 등에 있어서도 동일한 처우가 제공되어야 할 것이다.

이 실행계획은 이러한 비정규직 노동조건 개선뿐만 아니라 정규직의 일하는 방식과 관련해서도 장시간 노동의 시정을 위한 법률의 개정방향을 제시하였다. 또한 고용계약을 체결하지 않고 일하는 방식인 유연한 근무형태의 도입을 지향하고 개개인의 생애단계에 맞는 근무형태의 선택으로 이어지는 개인차원의 재학습에 대한 지원도 강화한다는 내용이 포함되어 있다. 일하는 시기, 시간, 장소, 일하는 방식 등 다양한 차원에서 개인 사정에 맞는 유연성을 지향한다는 것이다.

신규 졸업자 취업시스템은 정규직으로 진입하는 경로이다. 이 시스템 이외의 경로를 통해 직업생활로 이행하는 경향이 이미 확산되고 있으며, 앞으로 더욱 확대될 것으로 예상된다. 기존의 일제히 진행되는 또는 일괄적인 방식의 집단적인 이행시스템이 아니라 개별적인 이행 또는 양방향으로의 이행이 실현될 것으로 예상된다. 이를 위해 사회가 어떤 방식으로 지원할 것인가 하는 문제가 지금 시험대에 올라와 있다고 할 수 있다. **KLI**

참고문헌

- 金崎幸子(2017), 「戦後における若年者雇用政策の展開」, JILPT編, 『「個人化」される若者のキャリア』.
- 厚生労働省大臣官房統計情報部(2013), 『平成25年若年者雇用実態調査報告』.
- 厚生労働省職業能力開発局(2006), 『能力開発基本調査』.
- 労働政策研究・研修機構(JILPT)(2014), 『若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状②—平成24年版「就業構造基本調査」より—』, 資料シリーズNo.144.
- _____(2015), 『大学等中退者の就労と意識に関する研究』, 調査シリーズNo.138.
- _____(2016), 『若年者のキャリアと企業による雇用管理の現状:「平成25年若年者雇用実態調査」より』, 資料シリーズNo.171.
- _____(2017a), 『若年者の離職状況と離職後のキャリア形成-若年者の能力開発と職場への定着に関する調査』, 調査シリーズNo.164.
- _____(2017b), 『「個人化」される若者のキャリア』, JILPT第3期プロジェクト研究シリーズ.
- 働き方改革実現会議(2017), 「働き方改革実行計画」, <http://www.kantei.go.jp/jp/headline/pdf/20170328/01>
- OECD(1999), *Preparing Youth for the 21s Century: The Transition from Education to the Labour Market*, Proceedings for the Washington, D.C., Paris.
- _____(2000), *From Initial Education to Working Life: Making Transitions Work*, Paris.
- Ryan, Paul(2001), “The School to Work Transition: A Cross-National Perspective,” *Journal of Economic Literature*.