

청년고용 문제, 장기적이고 구조적인 전략과 정책이 필요하다

황덕순 (한국노동연구원 선임연구위원)

2016년 2월 청년층(15~29세) 실업률은 12.5%로서 1990년대 말 외환위기 이후 가장 높은 수준을 기록했다. 지난 4월의 청년층 실업률은 이보다 약간 떨어져서 10.9%를 기록했지만 같은 달 기준으로는 여전히 1990년대 말 외환위기 이후 가장 높은 수준이다.

최근 들어 청년층 실업률 지표가 과거보다 악화되고 있지만 청년층 고용 문제가 국가적인 의제가 된 것은 어제오늘의 일이 아니다. 한 청년단체가 2015년 조사한 바에 따르면 2003년 이후 스무 차례가 넘게 청년고용대책이 발표되었다고 한다. 이는 청년고용의 심각성을 인식하고 오랫동안 이를 해결하기 위한 노력을 해왔음에도 불구하고, 그동안 실행해 왔던 정책이 별로 기대한 효과를 거두지 못했다는 것을 방증하는 것이기도 하다. 실제로 그동안 발표되어 왔던 청년고용대책의 내용을 살펴보면 매번 대동소이한 내용이 반복되어 왔다는 느낌을 지우기 어렵다.

그동안 발표되어 온 청년고용대책은 시기에 따라 조금씩 다르지만 인턴제를 중심으로 한 경과적 일자리 정책, 공공부문에서의 정규직 및 임시 일자리 채용 확대정책, 민간부문 채용 유인 제고정책, 직업훈련 정책, 수요와 공급을 중개하는 고용서비스 정책 등으로 구성된다. 2015년 7월 27일 발표된 청년고용대책(청년고용절벽 해소 종합대책)과 2016년 1월 20일에 있었던 고용노동부의 업무보고도 이러한 틀을 벗어나지 않는다. 최근의 청년층 고용정책이 기존의 대책과 다른 점은 정년연장이 이루어진 최근의 상황을 반영하여 임금피크제 도입 촉

진 및 노동개혁이 강조되었다는 점이다. 그러나 이러한 정책은 정년연장이 노동시장에 미치는 효과 및 임금피크제 도입 효과를 과대 추계했다는 논란을 빚어왔으며 노동개혁을 위해 세대 간 갈등을 불러일으킨다는 비판으로부터 자유롭지 않다.

이번 호 국제노동브리프에서는 우리나라보다 앞서서 경제·산업구조 및 인구구조 변화를 경험한 일본, 청년실업 해소를 내세워 노동개혁을 추진하고 있는 프랑스, 청년보장(Youth Guarantee)이라는 새로운 고용정책 패러다임을 EU 차원에서 추진하고 있는 유럽의 사례를 통해 청년고용 문제에 대한 이해를 높이고, 청년고용정책과 관련한 시사점을 찾아보고자 하였다.

오타 소이치의 글에 따르면, 1990년대 초 버블붕괴 이후 긴 불황에 빠지면서 심각한 청년 고용 문제를 경험했던 일본은 이제 적어도 청년실업률이나 청년고용률 등 양적인 지표상으로는 심각한 상황을 벗어난 것으로 보인다. 이는 최근 일본의 경기가 일시적으로 회복한 데서 비롯된 것이기도 하지만 더 구조적으로는 청년층 인구가 급격히 줄어든 데 힘입은 것이다. 1995년에 2,738만 명이던 일본의 청년층(15~29세) 인구는 2005년 2,275만 명, 2014년 1,893만 명으로 급격히 줄어든 것으로 나타난다. 10년마다 약 5백만 명 가까이 줄어든 것이다. 이렇게 청년층 인구가 줄어들면서 양적인 일자리 문제는 완화되었지만 청년층 비정규직 비율이 급증하는 등 일자리의 질이 크게 떨어지는 새로운 문제를 안게 되었다.

프랑스 사례에서는 지난해 11월 23일에 프랑스의 르몽드지와 '경제학자 서클'이 청년고용을 주제로 공동으로 개최한 토론회의 주요 내용을 소개하였다(본원의 박제성 연구위원이 르몽드지에 게재(2015.11.24)된 토론회 내용을 주요 주제별로 요약 정리). 교육으로부터의 중도탈락을 억제하고 직업교육의 질을 높이는 것, 사회보험료 지원 등 청년층 인건비를 줄여주는 정책이 공공부문에서 나타내는 낮은 효과성, 긴축정책에서 비롯되는 일자리 창출의 부족, 기술혁신이 일자리의 양과 질에 미치는 복합적인 효과 및 이에 대응할 수 있도록 교육훈련을 혁신할 필요성 등에 대한 논의들이 이루어졌다.

마시밀리아노 마스케리니에 따르면, 유럽의 청년보장정책은 2013년에 EU 이사회에서 결정된 것으로 '실직하거나 교육을 마친 청년들에게 4개월 이내에 양질의 일자리, 지속적 교육,

견습, 또는 훈련과정을 제공하는 것'을 의미한다. 정책의 초점은 단순히 청년실업률을 낮추는 것을 넘어서 청년 니트(NEET: youth not in employment, education or training, 고용, 교육, 훈련 가운데 어떤 것에도 참여하지 않고 있는 청년)를 없애는 데 놓인다. 오스트리아, 핀란드, 스웨덴은 청년보장정책이 시행되기에 앞서서 이와 유사한 정책을 통해 우수한 성과를 거둬으로써 청년보장정책이 EU 차원에서 채택되는 데 기여하였다. 한편 각 나라에서 시행되는 정책들은 각 나라의 제도적 배경 및 노동시장의 차이를 반영하여 고유한 특징을 보이고 있다.

이번 호에 소개되는 글들은 우리나라의 청년 노동시장을 이해하는 방식 및 청년고용정책의 발전 방향에 관해 여러 가지 유용한 시사점을 제공하고 있다.

일본의 사례는 우리나라 청년 노동시장에 대해 장기적인 관점에서 접근해야 한다는 점을 보여준다. 현재를 전후해서 몇 년간 베이비붐 세대의 자녀 세대인 에코세대가 노동시장에 진입하기 때문에 청년고용 문제를 '일자리의 부족'으로 접근하는 경향이 강하다. 그렇지만 청년 노동시장에서 더욱 근본적인 문제는 청년층이 가고 싶은 일자리가 부족한 것이다. 우리나라도 2020년에 680만 명인 20대 인구가 2030년에는 479만 명에 불과하게 될 정도로 청년층 인구가 급감할 것으로 전망된다. 일자리의 질을 높이는 방향으로 정책의 기초를 바꾸지 않는 한 장기적으로 양질의 일자리 부족이라는 청년 노동시장의 근본문제는 더욱 해결하기 어려워질 수 있다.

프랑스의 논의로부터도 청년층에게 임시 일자리를 제공하는 정책의 한계에 대해서 귀기울일 필요가 있다. 특히 우리나라에서 인턴을 중심으로 한 공공부문의 단기일자리 제공정책은 프랑스와 마찬가지로 장기적인 고용성과로 연결되기 어려운 특징을 갖고 있다. 다른 한편, 어떻게 기술혁신이 '더 많은 더 나은' 일자리로 이어질 수 있도록 할 것인가에 대해서도 고민을 놓지 말아야 할 것이다.

EU의 청년보장정책은 실업률이나 고용률을 넘어서 청년층의 경제활동상태를 포괄적으로 고려하는 방향으로 정책을 전환할 필요성을 제기한다. 또 한 가지 주목해야 할 것은 구체적인 정책수단들은 나라에 따라 달라질 수 있지만 정책을 개발하고 조정하는 원칙은 같다는 점이다. 청년보장정책은 공공과 민간, 시민사회의 참여를 통해 운영되기 때문에 EU의 모든 회원

국은 파트너십을 촉진하기 위해 노사뿐만 아니라 청년단체가 참여하는 거버넌스를 갖추었다. 서울시에서 지난해 11월에 발표한 서울형 청년보장정책은 정책을 마련하는 단계에서 청년 당사자들의 문제의식을 담았다는 점에서 진일보한 측면이 있다. 그렇지만 우리나라에서 청년 고용정책을 수립하고 시행하는 과정에서 노사와 청년단체를 포함해서 다양한 이해당사자들이 참여하는 체계를 갖춘 경우는 아직 찾기 어렵다.

본 호에서 소개한 여러 글들이 앞으로 더 장기적이고 구조적인 접근을 통해 우리나라의 청년고용정책을 발전시키는 데 기여할 수 있기를 기대한다. **KLI**