



캐나다 청년고용 실태 및 관련 정책

최유진 (캐나다 웨스턴 온타리오대학교 경제학 박사과정)

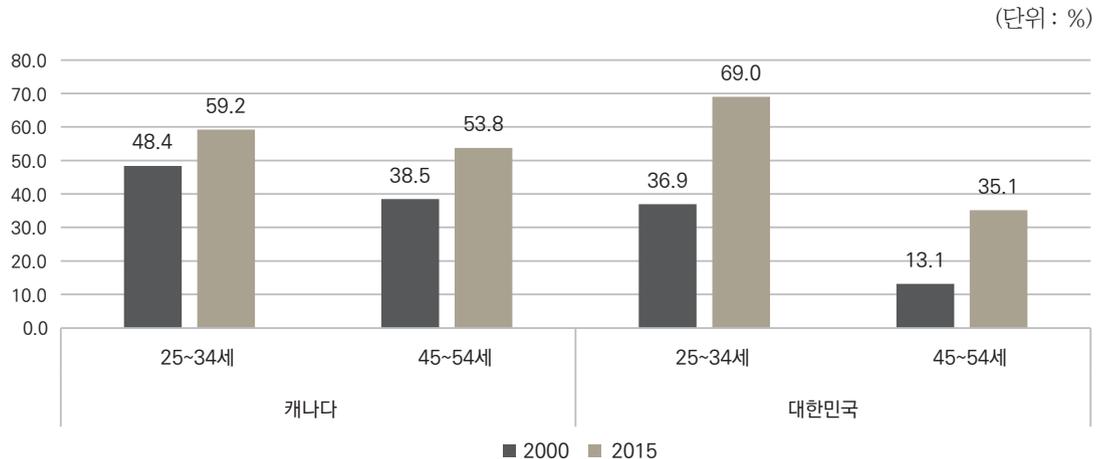
■ 머리말

캐나다는 에너지 관련 산업과 제조업이 실질국민총생산에서 주요 부분을 차지하며, 대외 수출에 크게 의존한다. 특히, 캐나다의 경기는 국경을 접하고 있는 최대 무역상대국인 미국의 경기에 많은 영향을 받는다. 캐나다는 2007년 미국 비우량 주택담보대출 금융위기에 직접 타격을 받지는 않았으나, 미국 경기침체의 영향을 간접적으로 받고 있다. 2014년 이후 급격한 유가 하락으로 인해 원유 및 천연가스 산업이 침체에 빠지면서 투자와 고용이 줄어들었다. 이러한 경기 하락세 속에 새로이 노동시장에 진입하는 청년들이 어려움을 겪고 있다. 청년고용률이 감소하고 있으며, 고용된 사람이라도 시간제 근무가 늘어나고 있으며, 전일제 근무자 중에도 한시적 근무에 해당하는 사람들이 늘어나고 있다. 대학 졸업자들의 경우에는 취업자라 하더라도 해당 직위가 대학 학위를 필요로 하지 않는 직업에서 일하는 경우도 늘어나고 있다. 임금의 경우에도 청년층의 시간당 임금이 과거보다 늘지 않거나 혹은 줄어들었다. 본문에서 캐나다의 청년 노동시장 실태를 보고하고, 이에 대한 캐나다 정부의 대응에 대해 알아본다. 국내 청년실업이 큰 사회 문제로 인식되고 있는 만큼 시사점이 있을 것으로 생각된다.

■ 청년 노동시장 실태

캐나다의 고용과 임금 관련 지표들을 살펴보기 전에 캐나다의 청년 인구의 특징을 먼저 살펴보도록 한다. 캐나다의 인구는 2011년 인구 총조사 기준으로 약 3,350만 명으로 15~34세 인구는 전체 인구의 26%를 차지한다. 캐나다는 서방 선진국 중 교육수준이 가장 높은 나라로, OECD 통계에 따르면 OECD 회원국 중에 고등교육을 수료한 인구 비율이 가장 높은 국가 중 하나이다. 2015년 25~34세 인구 중 고등교육 수료자의 비율이 59%로 일본과 한국에 이어 OECD 국가 중 셋째로 높다. 이 비율은 젊은 세대뿐 아니라 중년층인 45~54세 인구에서도 OECD 국가 중 최고인 54%로 높게 나타난다. 참고로 한국과 비교해 보면, 한국의 경우 25~34세 인구 중 69%가 고등교육을 수료하여 그 비율이 캐나다보다 높으나, 45~54세 인구의 경우 35%만이 고등교육을 수료해 캐나다보다 그 비율이 낮다. 한국에서는 고등교육 진학 및 수료 인구가 비교적 최근에 급격히 증가한 반면, 캐나다는 이미 20~30년 전부터 상당히 높은 고등교육 수료율을 보여 왔고, 최근까지도 서서히 증가하는 추세이다.

[그림 1] 고등교육수료 인구 비율



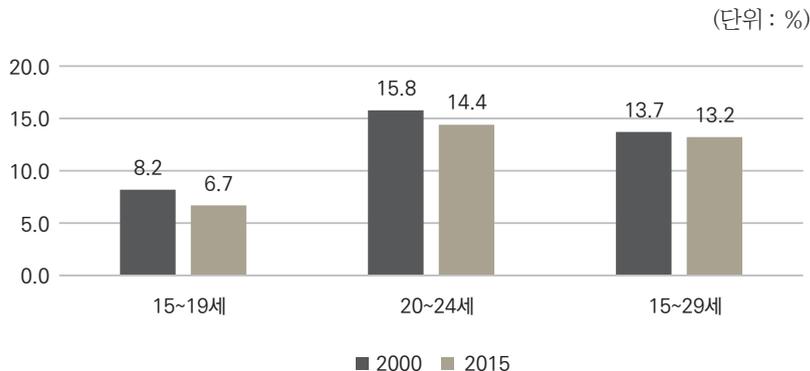
자료: OECD(2016), Population with tertiary education (indicator). doi: 10.1787/0b8f90e9-en (Accessed on 16 December 2016)

■ 청년 니트 비율(NEET rate)과 근로실태의 변화

캐나다의 청년고용 실태를 알아보기 위해 우선 청년 니트 인구 비율을 알아본다. 니트(NEET)란 Not in Employment, Education or Training의 줄임말로 학생이나 수습생이 아니면서, 실업자 혹은 일할 의사가 없는 비경제활동인구에 포함되는 사람을 말한다. OECD 통계에 따르면 2015년 15~29세 인구 중 13%가 니트 상태인 것으로 조사되었다. 세부 나이별로는 중등교육 연령대인 15~19세 인구 중에는 현저히 낮은 6.7%가 니트 상태이다. 성인 인구 중 고등학교를 졸업하지 않은 인구 비율이 10% 미만인 점을 미루어 보아 대다수의 중등교육 연령대의 인구는 의무 교육을 이수하고 있는 학생일 것으로 추정된다. 한편 20~24세에는 그보다 높은 14.4%가 니트 상태로 보고되었다. 25~29세 인구의 니트 비율은 보고가 되어 있지 않으나, 각 5세 단위 인구그룹이 15~29세 인구의 3분의 1씩을 차지한다는 전제하에 약 18%로 추산할 수 있다. 이로써 20~29세 인구 중 니트 비율이 상당한 것을 볼 수 있다. 니트 인구는 다시 세분하여 현재 구직 중인 실업 니트와 비경제활동 니트로 나눌 수 있다. OECD에 따르면 2014년 청년 니트인구 중 절반 이상인 60%가 일할 의사가 없는 상태로 조사되어, 비경제활동 니트에 해당한다고 볼 수 있겠다.

실업 니트의 경우, 2015년 기준으로 15~24세 청년실업률은 약 13.2%이다. 이 수치는

[그림 2] 청년 니트 비율



자료: OECD(2016), Youth not in employment, education or training (NEET) (indicator). doi: 10.1787/72d1033a-en (Accessed on 16 December 2016)

OECD 평균인 14%보다 약간 낮은 수준이나 25세 이상 인구의 실업률의 세 배에 해당한다. 수치상으로는 현재 청년실업률은 1970년 중반의 청년실업률과 비슷한 수준이다. 그러나 과거와 비교하면 청년 근로자들의 근로여건이 악화되었다. 우선, 전일제 일자리를 가진 청년인구의 비율이 현저히 줄어들었다. 캐나다에서 전일제는 주당 30시간 이상 근무로 정의된다. 1976년에서 1978년에 평균적으로 전일제 학생이 아닌 17~24세 인구 중 전일제 고용률은 남성의 경우 76%였고, 여성의 경우 56%였다. 2014년에서 2016년 3년 평균 전일제 고용률은 남성의 경우 59%, 여성은 49%로 약 30년 전에 비해 남녀 모두 감소했다.

이뿐만 아니라, 전일제 근무를 하는 사람들이라 하더라도 임시직(temporary jobs)을 가진 사람의 비율이 증가했다. 25세 이하 남성 중 임시직 비율이 1989년과 2010년 중반 사이 7%에서 24%로 급증하였다. 여성의 경우도 마찬가지로 8%에서 26%로 급증하였다. 비록 정도의 차이는 있으나 전일제 근무자 중 임시직 고용률의 증가는 25세 미만의 인구에 국한된 변화가 아니다. 전일제 고용률의 감소는 25~54세 남성인구에서도 나타난다. 35~54세 남성의 전일제 고용률은 1970년대 말 89%에서 2010년 중반 82%로 떨어졌다.¹⁾²⁾

노동시장 진입의 어려움은 교육수준별로 다른 모습으로 관찰된다. 교육수준이 낮을수록 니트 비율이 높게 나타나, 노동시장으로의 진입 자체가 어렵거나 그럴 의사가 없는 것으로 보인다. 비록 캐나다에서는 중학교 졸업 이하 인구의 비율이 매우 낮기는 하지만, 중졸의 경우 40%가 니트 상태인 반면 대졸 이상의 경우 11%가 니트 상태이다. 이러한 학력 간 격차는 OECD 국가 중 셋째로 크다.³⁾

■ 학사학위 소지자의 과잉학력(overqualification)

비교적 낮은 니트 비율로 볼 때, 고학력자들은 노동시장으로의 진입 자체는 비교적 수월한 것으로 보인다. 하지만 이들의 고용현황을 살펴보면, 과잉학력으로 대표되는 저고용이 큰 특

- 1) 여성의 경우, 같은 기간 동안 경제활동참여가 많이 증가하며 전일제 고용률이 증가하였다.
- 2) Statistics Canada(2016), "Perspectives on the Youth Labour Market in Canada".
- 3) OECD(2016), *Society at a Glance 2016: A Spotlight on Youth*.

정으로 관찰된다. 과잉학력(overqualification)은 해당 직업이 노동자에게 통상적으로 요구하는 것보다 높은 교육수준에 있는 상태를 뜻한다. 젊은 사람 중 학사학위 소지자의 비율이 늘어나며 학사학위를 요구하는 전문직에 종사하는 젊은 사람들의 수가 늘어났으나, 여전히 상당수가 학사학위가 필요하지 않는 직업에 종사하고 있다.

2011년 전국 가계 조사를 이용한 캐나다 통계청의 보고서에 따르면, 25~34세의 학사학위 소지 청년 근로자 중 18%가 고졸 혹은 그 이하의 학력을 요구하는 직업에서 일하고 있고, 40%가 전문대졸 혹은 그 이하의 학력을 요구하는 직업에 종사하고 있다. 이 통계치를 계산하는데 특정한 필요 교육수준을 정의하는 데 어려움이 있어 관리직은 제외되었다.

과잉학력 현상은 출신 국가에 따라, 그리고 대학에서의 전공에 따라 다르게 나타난다. 이민자들의 경우에는 캐나다에서 태어난 학사학위 소지자에 비해 대학 교육을 요구하지 않는 직군에서 일하는 경우가 더 많다. 또한 역사학, 문학 및 철학 등 인문학 전공자들 역시 고졸 이하의 학력을 요구하는 직업에서 일하는 비율이 상당하다. 2011년 기준, 25~34세의 인문학 전공자의 약 3분의 1 정도가 고졸 이하의 학력을 필요로 하는 직업에 종사하고 있어, 다른 학문 전공자들에 비해 높다. 반면, 교육학 및 이공계 전공자들은 10% 미만만이 그러한 직업을 갖고 있어 가장 낮은 과잉학력 고용률을 보인다.⁴⁾

■ 늘어나지 않는 시간당 임금

고용뿐 아니라 임금에 있어서도 최근의 젊은 층은 어려움을 겪고 있다. 전일제 근무를 하는 젊은 근로자들의 2012년 기준 실질임금의 중위값이 30년 전보다 낮은 것으로 나타났다. 1981년에서 1998년의 기간 동안 17~24세 전일제 근로자의 시간당 실질임금의 중위값은 대략 20% 감소하였다. 이후 2000년대에 접어들어 다시 증가하기 시작하였으나 이전의 감소분을 상쇄하기엔 충분하지 않았다. 그 결과 2012년에 측정된 17~24세 남성근로자의 시간당 임금의 중위값이 1981년에 비해 13% 낮았으며, 같은 나이대의 여성근로자의 경우 시간당

4) Statistics Canada(2014), "Overqualification among recent university graduates in Canada".

임금의 중위값이 8% 낮게 나타났다.

25~34세 남성근로자의 임금 또한 30년 전보다 약간 낮아졌다. 25~34세 남성근로자 임금의 중위값은 30년 전보다 4% 낮아졌다. 이 연령대의 남성근로자의 임금은 17~24세 남성근로자의 임금과 비슷한 움직임을 보인다. 다만, 1980년대와 1990년대에 생긴 감소 폭이 전자의 임금보다 상대적으로 작았기 때문에, 30년 전의 임금과 비교했을 때 크게 낮아지지는 않았다. 여성의 경우, 남성근로자와 달리 30년 전에 비해 임금의 중위값이 증가했다. 이는 여성의 경제활동참가가 늘고, 유급 육아휴직의 기간 연장으로 경력단절이 줄어든 점과 관련이 깊은 것으로 생각된다. 25~34세 여성근로자 임금의 중위값은 30년 전에 비해 13% 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 시간당 임금의 변화는 주별로 차이를 보인다. 특히, 시간당 임금의 변화는 앨버타, 서스캐처원 및 뉴펀들랜드라브라도 등 원유를 생산하는 주에서 다른 주에 비해 훨씬 큰 변동성을 보였다.⁵⁾

■ 정부의 대응

2014년 11월 캐나다의 중앙은행(Bank of Canada) 총재인 스티븐 폴로즈(Stephen Poloz)는 연설 중 “이 방에 있는 거의 모든 사람이 성년 자녀가 지하방에 함께 사는 가족을 적어도 한 가족씩은 알고 있으리라 생각된다.”고 말하며 많은 젊은 사람들이 제대로 된 커리어를 시작하지 못하고 부모의 집에서 독립하지 못하는 사회현상에 대해 언급했다. 폴로즈 총재는 이러한 청년실업 문제에 대한 해결책으로 무급 인턴십이나 자원봉사를 통해 관련 분야에서 경력을 쌓아 향후 취직에 준비할 것을 조언했다. 이에 자유당 의원 스콧 브리슨(Scott Brison)이 무급 인턴십은 경제적으로 여유가 있는 부유층 젊은이들만 혜택을 받아 소득 격차를 더 늘리는 것이 아니냐고 지적하였으나, 폴로즈 총재는 실업상태의 청년들이 지속적인 실업으로 인한 낙인효과에 대응하기 위해서는 기회가 되는 한 무급 인턴십을 해야 한다고 생각한다고 답변하였다. 그의 무급 인턴십을 권장하는 이 발언은 젊은 층의 큰 반발을 일으키며 논란이 되

5) Statistics Canada(2013), “What has changed for young people in Canada?”.

었다. 캐나다 인턴 연합의 회장을 맡고 있는 클레어 시본(Claire Seaborn)은 폴로즈의 코멘트가 젊은 사람들과 최근 대학 졸업자들의 능력을 평가절하 하는 발언이라고 비판했다. 또한 무급 인턴십이 특정 직종에서 취직을 위한 필수사항이 되는 경우, 무급 인턴십을 할 경제적 여력이 있는 사회적 우위에 있는 청년들은 더 좋은 커리어 기회를 가질 수 있는 반면, 경제적으로 무급 인턴십을 하기 어려운 사회적 약자들은 그러한 직종에 진입할 수 없게 만들어 버릴 수 있다고 우려를 표했다. 또한 노동법에 따라 인턴십은 학교 학점으로 인정되는 프로그램이 아닌 이상 최소한 최저임금을 지급해야 함을 재차 강조했다.⁶⁾

2015년 연방 총선에서 10년 이상 장기집권을 하던 보수당을 밀어내고 진보성향의 자유당이 승리하며 쥐스탱 트뤼도(Justin Trudeau)가 총리가 되었다. 자유당의 승리에 밀레니얼 세대의 투표수 증가가 크게 기여한 것으로 나타났는데, 언론들은 보수당 정권 아래에서 앞에서 언급한 것과 같은 실업과 저고용으로 인해 노동시장 진입에 어려움을 겪은 밀레니얼 세대들이 정부에 대한 불만을 표하며 정권 교체를 요구한 것으로 해석했다. 자유당은 젊은 쥐스탱 트뤼도를 당 대표로 내세우며 젊은 층의 지지를 호소하는 선거전략을 취했는데, 이것이 유효했다는 분석도 있다.

집권당이 된 자유당 정부는 밀레니얼의 표심을 공략하기 위해 13억 달러 규모 상당의 청년 고용계획(Youth Employment Strategy: YES)을 공약으로 내세우고 향후 3년간 매년 3억 달러를 매년 4만 개의 청년 일자리를 창출하기 위해 청년고용계획에 투입할 것을 약속했다. 주요 세부 정책은 다음과 같다.⁷⁾

1. 캐나다 하계 일자리 프로그램(Canada Summer Jobs)을 통해 매년 35,000개의 일자리 증가
2. 5,000개의 '그린' 일자리('Green' jobs , 자연환경관련 일자리) 창출
3. 매년 4천만 달러를 신규 산학협동 취업(co-op placements)을 창출하기 위해 투자

6) The Globe and Mail(2014.11.4), "Poloz's prescription for unemployed youth: Work for free".

7) 자유당 홈페이지(<https://www.liberal.ca/realchange/opportunities-for-young-canadians/>).

출범 초기의 트뤼도 정부는 공약을 지키려 노력을 하고 있다. 2016년 3월에 정부출범 이후 첫해의 예산안이 발표되었다. 이보다 앞서 정부는 향후 3년간 총 3억 3,900만 달러를 하계 일자리 프로그램에 이용한다고 발표했다. 2016년 예산안에 따르면 정부는 약 1억 654만 달러를 추가로 연방정부의 청년고용계획(YES)을 위한 예산으로 정했다.⁸⁾ 이로써 2016~2017년 회계 연도에 2억 8천만 달러 상당의 예산이 청년고용계획(YES)에 배정되었다.

첫 번째 공약인 캐나다 하계 일자리 프로그램은 정부가 비정부기관, 공공기관, 50인 이하 규모의 소규모 사업체들에게 15~30세 학생을 위한 하계 일자리 기회를 창출하도록 자금을 제공하는 정책이다. 2016년 여름에는 7만 7천 개의 일자리에 대한 자금지원이 승인되었는데, 이는 2015년에 이 프로그램으로 지원된 일자리 수인 3만 4천 개의 두 배가 넘는 수이다. 현재 정부는 2017년 하계 일자리 프로그램을 위한 지원을 받고 있다.⁹⁾

두 번째 공약인 그린 일자리의 증가는 지켜지고는 있으나 공약에 미치지 못하는 속도로 늘어나고 있다. 그린 일자리는 자연환경에 관련된 일자리로 국립공원 관리 등을 담당하는 국가 기관인 파크 캐나다(Parks Canada)를 통해 고용된 국립공원에서 일하는 가이드, 해설사 및 기타 직원을 그 예로 들 수 있다. 파크 캐나다는 2015년 여름 1,636명의 학생을 고용했다. 이러한 그린 일자리는 회계연도가 끝나는 2017년 3월까지 2,000개를 넘어 설 것으로 기대되나 여전히 공약에 미치지 못하는 수준이다.¹⁰⁾

세 번째 주요 공약은 이공계 및 경영학을 전공하고 있는 학생들을 위한 산학협동 취업의 증가를 위해 매년 4천만 달러를 투입하는 것이다. 구체적으로, 정부가 신규 산학협동 취업기회를 창출한 고용주에게 산학협동으로 취업된 학생의 임금의 25%, 최대 5천 달러를 보조해주는 정책이다. 2016년 3월에 발표된 정부 예산에 따르면, 정부는 2016년에 고등 교육 산업 파트너십 및 협동 취업 이니셔티브(Post-Secondary Industry Partnership and Co-operative Placement Initiative)를 착수할 계획이며, 2016~2017 회계연도부터 향후 4년간 총 7천3만

8) Employment and Social Development Canada(2016.4.22), "Creating Jobs and Investment for Canadian Youth", (<http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=1055809>)

9) Newswire.ca(2016.6.2), "Results are in: 77,000 jobs approved for funding through Canada Summer Jobs".

10) CBC News(2016.10.3), "Liberal government falls short on promise to create 5,000 jobs for youth".

달러의 비용이 투입될 것으로 추정하였다.¹¹⁾ 2016년 말 현재까지 아직은 구체적인 시행안이 나오지는 않은 것으로 보인다. 현재까지는 일부 공약이 예정된 속도로 지켜지지 않고 있으나, 아직까지는 트뤼도 정부의 출범 초기로 앞으로 공약이 얼마나 잘 지켜지는지 더 지켜봐야 할 것이다.

■ 맺음말

이 글에서는 캐나다의 청년실업 문제를 조명하였다. 캐나다의 젊은 층의 고등교육수료 인구 비율은 한국과 비슷한 수준으로, 교육수준이 매우 높다. 캐나다는 원유나 천연가스와 같은 천연자원이 풍부한 나라라는 점에서는 한국과 다르지만, 주변국으로의 대외 수출에 크게 의존한다는 점에서 한국과 비슷하다. 본문에서는 캐나다에서 경기 하락 속에 청년 인구의 노동여건이 점차 악화되고 있음을 살펴보았다. 청년 인구의 전일제 고용률이 감소하고 있으며, 임시직 전일제 고용이 늘고 있고, 30년 전보다 실질임금도 낮아졌다. 또한 학사학위 소지자의 증가에 따라 과잉학력 고용이 사회문제로 대두하였다. 노동여건의 악화 속에서, 2015년 10월 연방의회 총선에서는 청년고용 문제를 해결하기 위해 대규모의 지원을 공약으로 내건 자유당이 밀레니얼 세대의 전폭적인 지지를 얻으며 승리하였다. 아직 집권 초기의 자유당이 공약을 얼마만큼 수행하고, 밀레니얼 세대가 노동시장 진입에서 겪는 어려움을 얼마나 해결할 수 있을지는 조금 더 지켜봐야 할 것이다. **KLI**

11) The Government of Canada, "Budget 2016", (http://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/ch1-en.html#_Toc446106657)