

일본 청년고용대책의 시사점*

이 승 열**

I. 서론

일본 청년층의 노동시장 상황은 개선의 조짐이 그다지 보이지 않고 있다. 헤이세이 불황(平成不況)¹⁾ 이전에는 일본의 청년층 노동시장이 어느 국가와 비교하더라도 우수한 노동시장 성과를 보이는 것으로 이해되었던 점을 돌이켜본다면, 그야말로 격세지감(隔世之感)이라 해야 할 것이다. 과거의 일본 노동시장은 신규 졸업자를 일괄적으로 채용하여 기업이 이들을 현장에서 교육하고, 해고를 억제하는 가운데 장기적 고용관계를 유지하는 특성을 보였다. 다시 말하면 청년층의 학교-일자리 이행(School-to-Work)에 대한 이상형(ideal type)이나 다름없었다.

하지만 헤이세이 불황을 거치면서 일본의 기업들은 취업하면 바로 자신의 능력을 발휘할 수 있는 경력자 채용을 우선하는 경향으로 노동시장이 변화하면서 청년층의 고용 상황은 점차 악화되었다. 일본 정부는 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policies: ALMPs)을 수용하여 청년층의 고용 악화를 타개하려는 노력을 지속해 왔다. 청년층 고용과 관련하여 일본 정부는 실업자 그리고 NEET(Not in Employment, Education or Training)를 포함한 비경제활동인구로 이루어진 무업자(無業者)의 증가와 청년층의 고용불안정성 그리고 이로부터 비롯되는 청년층 내부의 격차 확대에 주목하고 있다. 여기에서는 일본의 청년층 고용실태를 파악하고, 일본 정부의 대응을 살펴봄으로써 어떠한 시사점을 얻

* 이 글은 이승열(2011), 「2010년의 노동시장: 괴로움(苦)과 즐거운(樂)의 교차」, 『저팬리뷰』(고려대학교 일본연구센터)의 내용 중 일부를 발췌·정리한 것이다.

** 한국노동연구원 연구위원(yeesy@kli.re.kr).

1) 헤이세이 불황(平成不況)이란 1991년에 버블붕괴로 주가 폭락, 자산가격 폭락 등을 수반하면서 발생하였던 경기불황을 의미한다. 헤이세이 불경기(平成不景氣)라고도 하며, “잃어버린 10년(失われた十年)”이라고 하기도 한다.

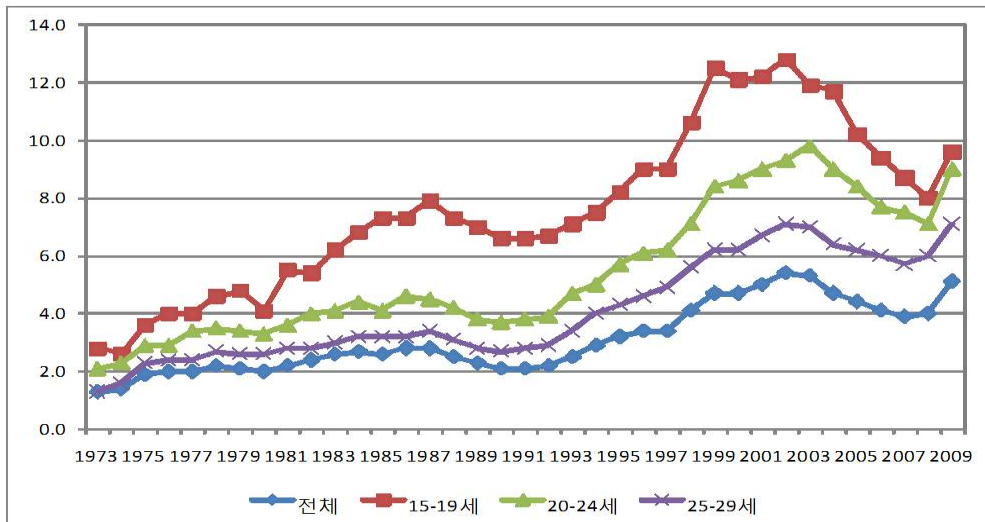
을 수 있는지 생각해 보기로 한다. 한국도 OECD 회원국가와 비교할 때 청년층의 고용률이 상당히 낮으며, 최근 실업상황도 그리 양호하지 않다는 점에서 일본과 유사한 측면이 많다.

II. 일본 청년의 노동시장 개관

일본 노동시장 전체의 실업률(계절조정치)은 1990년대 초반까지는 2%대였다(그림 1 참조). 헤이세이 불황이 한창이던 1995년에 2.9%로 올라가 1996년에는 3.4%, 1998년에는 4.1%, 2001년에는 5.0%로 계속 상승하다가 2002년에는 5.4%로 전후 최고의 실업률을 나타낸다. 이후 점차 감소추세로 돌아서 2007년에는 3.9%까지 내려가나 2009년에는 다시 5.0%의 실업률을 보이고 있다.

[그림 1] 일본 청년층 실업률(1973-2009, 계절조정치)

(단위: %)

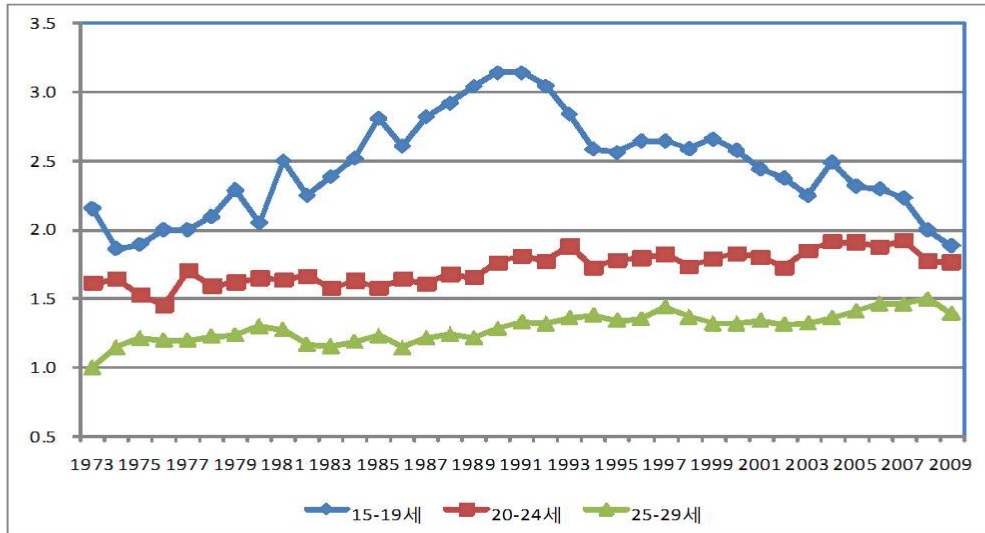


자료: 일본 총무성 통계국 홈페이지(<http://www.stat.go.jp>).

청년층(15-29세)의 경우도 전체 실업률과 유사한 추세를 보이고 있다. 2009년의 청년층 실업률은 15-19세, 20-24세, 25-29세 각각 9.6%, 9.0%, 7.1%이다. 그런데 눈에 띄는 것은 청년층 실업률이 전체 실업률과 보이는 격차가 커진다는 사실이다. 이 격차도 헤이세이 불황이 점차 커져서 2000년대 후반에 20-24세의 경우에는 전체 실업률의 1.9배, 25-29세의

경우에는 전체 실업률의 1.5배 수준에 이른다(그림 2 참조). 다만 15-19세의 경우는 약간 다른 추세를 보여 1980년대 말까지 격차가 커지다가 줄어드는 추세로 전환하며, 2009년에는 이 비율이 1.9배까지 낮아지고 있다. 이처럼 청년층 실업률이 좀처럼 완화되지 않는다는 사실에 일본 정부의 고민은 심각하기만 하다.

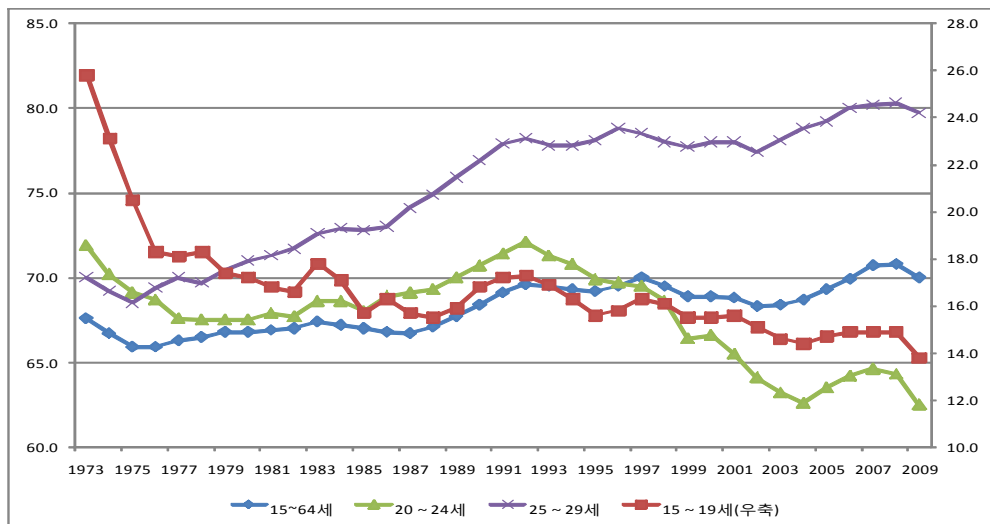
[그림 2] 일본 전체 실업률 대비 청년층 실업률 비율(1973-2009, 계절조정치)



자료 : 일본 총무성 통계국 홈페이지(<http://www.stat.go.jp>)

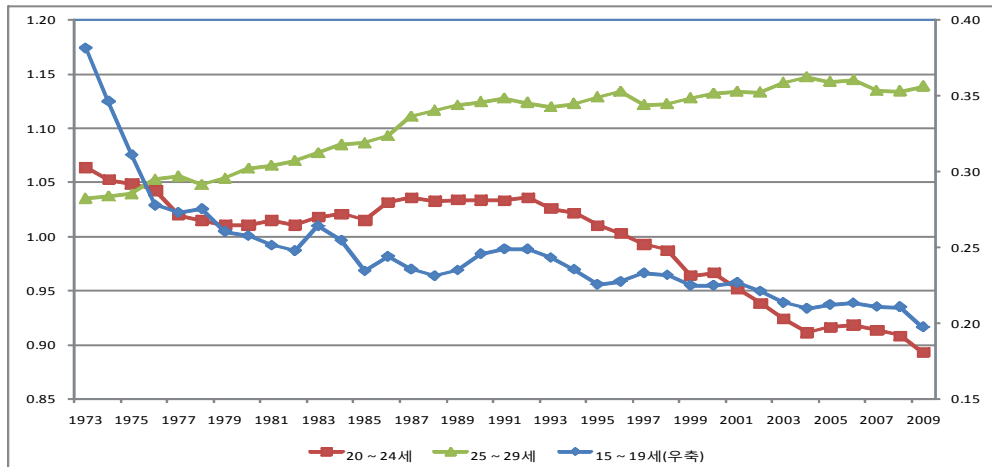
[그림 3] 일본 청년층 고용률(1973-2009, 계절조정치)

(단위 : %)



자료 : 일본 총무성 통계국 홈페이지(<http://www.stat.go.jp>).

[그림 4] 일본 15-64세 고용률 대비 청년층 고용률 비율(1973-2009, 계절조정치)



자료: 일본 총무성 통계국 홈페이지(<http://www.stat.go.jp/>).

고용률(15세 이상 인구 대비 취업자 비율)의 경우도 15-19세와 20-24세는 15-64세 전체와 25-29세와는 달리 감소하는 추세를 보인다(그림 3 참조). 이 양상은 15-64세 고용률과 비교한 수치에서도 확연하게 드러난다(그림 4 참조).

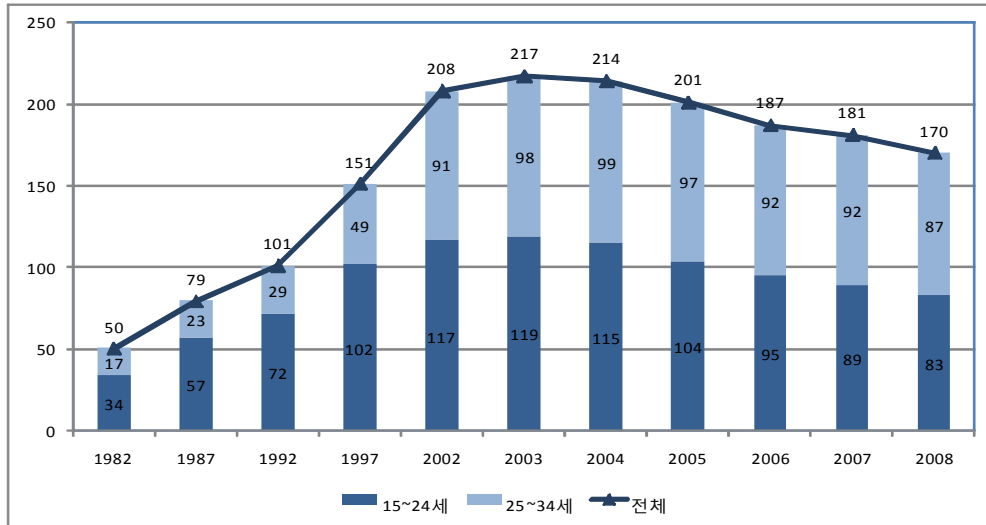
III. 프리터(freeter)와 니트(NEET)의 변화

1982년에 52만 명 수준이던 프리터²⁾가 이후에 증가하기 시작하여 2003년에는 217만 명까지 이르렀다(그림 5 참조). 이후에 감소 추세로 바뀌긴 하나 2008년 현재 170만 명 수준이다. 특히 25-34세의 프리터는 90만 명에 가까우며, 이들은 일본의 고용관행 특성으로 볼 때, 정규직으로 전환하기가 쉽지 않다. 따라서 프리터 문제는 주로 이 연령층에 있다고 할 수 있다.

2) 프리터(freeter)에 대한 명확한 정의는 없으나 일반적으로 고용형태가 아르바이트인 청년을 뜻한다. 1991년에 후생노동성(厚生労働省)이 실태조사를 할 때, 연령이 15세 이상 35세 미만이면서 재학하고 있지 않은 자로 첫째, 현재 취업하고 있는 경우에는 근무처에서 불리는 명칭이 “아르바이트.파트”인 근로자, 둘째, 현재 취업하고 있지 않은 경우에는 가사나 통학을 하지 않으면서 “아르바이트.파트” 일자리를 희망하는 자로 정의하였다. 그리고 내각부(内閣府)의 2003년판 『국민생활백서(国民生活白書)』에서는 “청년(다만 학생과 주부는 제외) 가운데 파트.아르바이트(파견근로자 등을 포함) 그리고 일하고자 하는 의지가 있는 무직자”로 정의하였다. 자세한 내용은 다음의 웹사이트(위키피디아)를 참조(<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%95%E3%83%AA%E3%83%BC%E3%82%BF%E3%83%BC#E5.AE.9A.E7.BE.A9>).

[그림 5] 일본 프리터 추이(1982-2008)

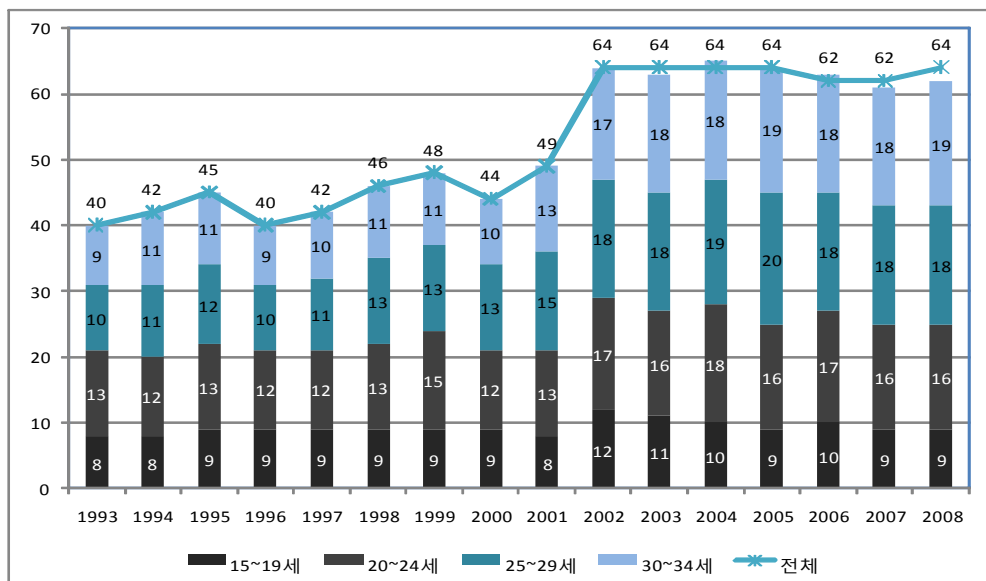
(단위: %)



자료: 일본 후생노동성(2009).

[그림 6] 일본 니트(NEET) 추이(1982-2008)

(단위: %)



자료: 일본 후생노동성(2009).

40만 명대 수준이던 니트3)의 경우도 2002년에 62만 명 수준으로 올라서더니 2008년까지 60만 명대를 유지하였다(그림 6 참조). 특히 30-34세 니트가 20만 명 가까운 수준으로

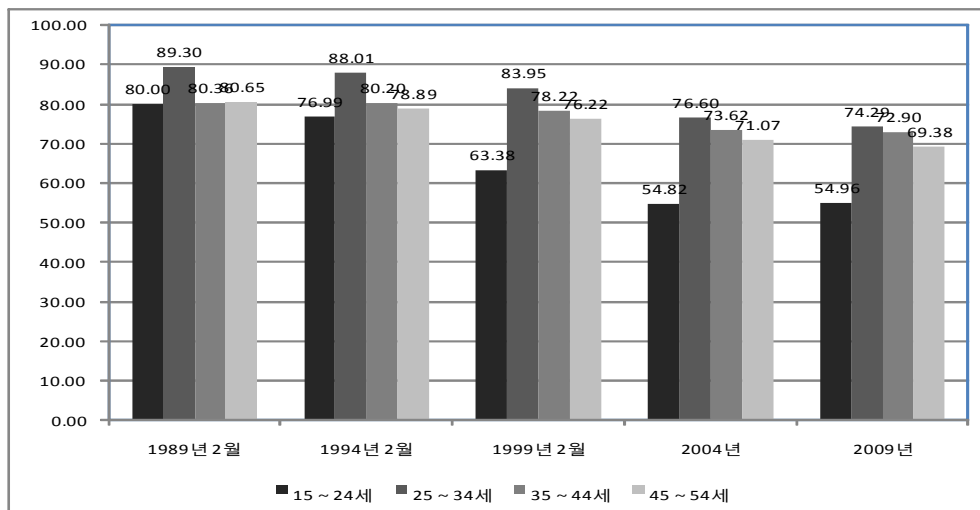
이들이 노동시장에 진입한다고 하여도 쉽게 일자리를 찾을 가능성은 높지 않다. 이 또한 일본 청년층 고용문제의 주요한 고민거리이기도 하다.

IV. 청년층 내부의 격차 확대

헤이세이 불황은 고용의 질에도 영향을 미쳤던 것으로 이해되고 있다. 15-54세의 연령대별 정규직 비중을 보면, 1989년부터 2009년까지 대체로 정규직 비율이 감소하고 있음

[그림 7] 일본 연령대별 정규직 비율 추이(1989-2009)⁴⁾

(단위: %)



주: 2004년부터는 취업하고 있는 재학생을 제외한 비율임.

자료: 일본 총무성 통계국 홈페이지(<http://www.stat.go.jp>).

3) 니트(Not in Education, Employment or Training: NEET)란 교육, 노동, 직업훈련 어느 쪽에도 참여하지 않는 상태를 뜻하는데 일본에서는 주로 무업자(無業者)로서 35세 미만의 청년을 대상으로 쓰는 용어이다. 일본에서 정의하는 니트는 두 가지로 분류된다. 첫째, 총무성(總務省)이 매월 실시하는 노동력조사(労働力調査)에서 15~34세 비경제활동인구 가운데 학생과 전업주부를 제외하고, 구직활동을 하지 않고 있는 자를 뜻한다. 이는 후생노동성의 2004년판 『노동경제백서(労働經濟白書)』에서 규정한 정의이다. [그림 6]도 이 정의에 따르고 있다. 둘째, 내각부의 정의이다. 이 정의는 각종 학교(고등학교, 대학, 전문학교 등)에 통학하지 않고, 독신이면서 보통 수입이 되는 일을 하지 않는 15세 이상 35세 미만의 개인이 해당한다. 두 정의의 차이는 집안일을 돕는 여성을 포함하는가 여부이며, 후자의 정의는 이들을 포함하고 있다. 자세한 내용은 다음의 웹사이트(위키피디아)를 참조.

(<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%8B%E3%83%BC%E3%83%88#.E5.86.85.E9.96.A3.E5.BA.9C.E3.81.AB.E3.82.88.E3.82.8B.E5.AE.9A.E7.BE.A9>)

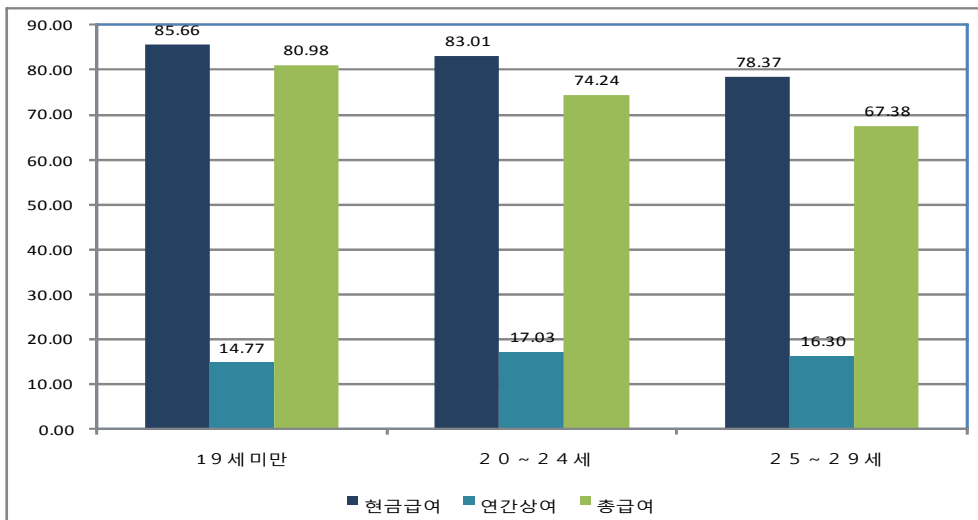
4) 2004년과 2009년 통계는 연평균 수치이다.

을 알 수 있다(그림 7 참조). 이 가운데 15-24세의 감소 추이가 두드러진다. 이로 볼 때, 헤이세이 불황의 영향은 청년층에 상대적으로 컸다는 사실을 짐작해 볼 수 있다.

특히 정규직과 비정규직 사이에는 임금격차가 존재한다(그림 8 참조). 총급여로 볼 때, 정규직 임금 대비 비정규직 임금이 비율이 67-81% 수준이다. 이러한 격차는 청년층이 보다 양질의 일자리로 이행하기 위하여 미취업상태에 머무르면서 취업 준비를 지속하게 하는 배경이 되고 있다.

[그림 8] 일본 정규직 대비 비정규직 임금 비중(2009)

(단위: %)



자료: 일본 후생노동성(2009).

V. 청년층 대상 적극적 노동시장정책의 전개

청년층을 대상으로 하는 고용정책으로서 눈에 띄는 것은 1985년 7월 30일 도쿄 나카노(東京中野)에 직업가이던스센터 1호 개소라 할 수 있다. 이는 1984년 8월에 노동성(현 厚生労働省)이 당시 청년층의 이·전직(離·転職)과 무업(無業)이 급증하는 상황에 대응하기 위하여 직업가이던스센터를 개설하기로 결정한 1년 뒤의 일이다.

이후에 청년층을 대상으로 한 고용정책은 특별히 수립되지 않았으나 1992년 『취직저널(就職ジャーナル)』에서 ‘취직빙하기(就職氷河期)’라는 단어를 사용하기 시작하면서 사회적으로 고용문제가 대두되었다. 1999년 8월에 제9차 고용대책기본계획(노동성 고시 제

<표 1> 청년층 대상 고용정책 변화

시기	정 책
1985. 7. 30	도쿄 나카노(東京中野)에 직업가이던스센터 1호 개소
1999. 8. 13	제9차 고용대책기본계획(노동성 고시 제84호)
2003. 6. 12	청년자립·도전계획(若者自立・挑戦プラン)
2004.	청년자립·도전을 위한 행동계획
2005.	청년자립·도전을 위한 행동계획 강화
2006.	청년자립·도전을 위한 행동계획 개정
2008. 8	신고용전략
2009. 7	청년고용대책 프로젝트팀 고용대책
2010. 9	신규졸업자 고용에 관한 긴급대책

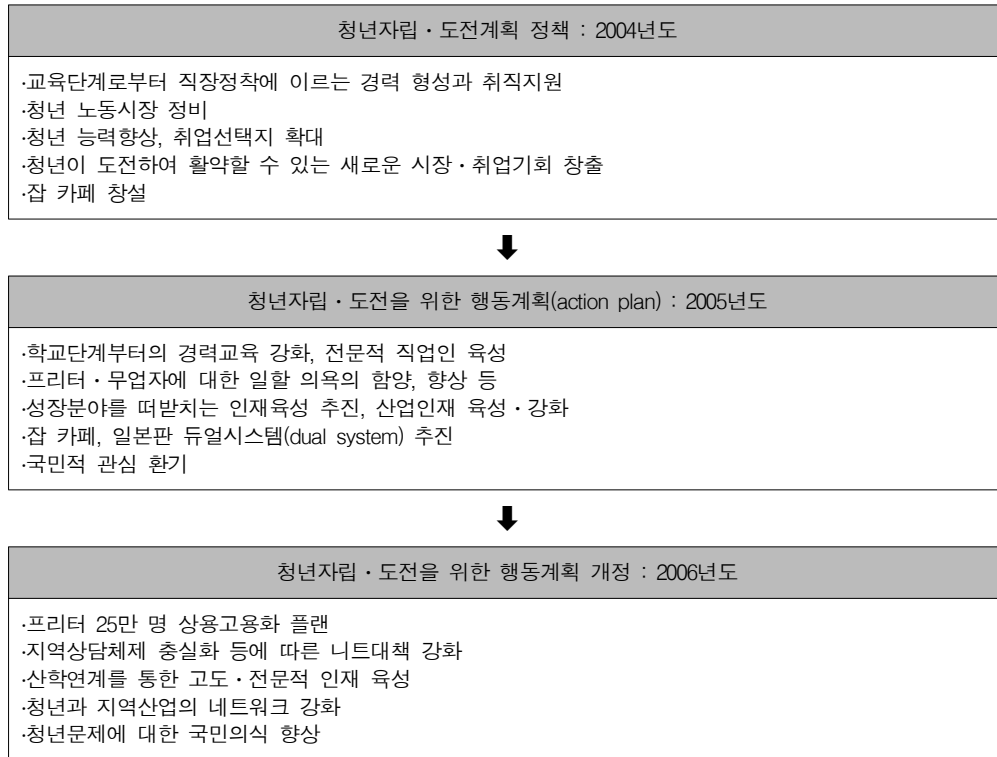
자료: 橋口昌治, 「若年者雇用対策あたりの年表」, 일본 후생노동성 홈페이지.
(<http://www.ritsumei.ac.jp/acd/gr/gsce/d/y001001.htm>)

84호)이 수립되어 청년층 고용대책으로서 먼저 학교 교육을 포함한 청년층 대책(취업을 위한 기초적 능력향상, 고등학교의 전문교육 충실, 청년층 직업의식계발대책(근로체험 플라자 설치 등), 신규졸업자(新卒者), 미취직졸업자, 조기이전직자(早期離転職者)에 대한 취직지원(학생종합지원센터 설치, 취직면접회 등) 등의 대책이 제시되었다.

일본에서 청년층을 대상으로 하는 적극적 노동시장정책의 전개는 2003년부터 시작되었다고 할 수 있다. ‘청년자립·도전계획(若者自立・挑戦プラン)’이다. 이는 프리터가 200만 명, 청년실업자·무업자(無業者)가 100만 명을 넘어선 당시의 상황을 반영한 것이다(児美川孝一郎, 2010). 그리고 다음 해인 2004년에는 ‘청년자립·도전을 위한 행동계획(若者自立・挑戦のためのアクションプラン)’이 공표되었고, 2005년에는 이 행동계획을 강화하였으며, 이어서 2006년에는 행동계획의 개정이 이루어졌다. 이처럼 2003-2006년 4개년間に 걸쳐 일본의 청년층 대상 적극적 노동시장정책의 대강이 수립되었다.

‘청년자립·도전계획’은 부처간 합동계획으로 문부과학, 후생노동, 경제산업, 경제재정 정책 3대신(大臣)이 참여하였다. 이는 일본의 청년 지원정책으로서 ‘커다란 전환점’(小杉礼子, 2008)이었던 것으로 평가된다. 이 계획의 목적은 청년에게 일하고자 하는 의욕을 불러일으키고, 청년의 직업적인 자립을 촉진하는 것이다. 이처럼 여러 부처가 청년고용대책에 참여한 주요한 이유로는 앞서 말한 바와 같이 청년층 채용환경의 변화에 있다. 이전처럼 ‘신규 일괄채용’ 방식에서 경력채용으로 변화하는 가운데 학교를 졸업하고도 일자리로 이행하지 못한 청년은 재도전이 더욱 어려워지고, 이들은 어느 시기보다 직업훈련을 통한 인적자본 축적이 중요함에도 이 기회를 상실함으로써 청년층 내부의 차이가 더욱 커질 수 있기 때문이다. 이에 고용정책, 교육정책, 산업정책이라고 하는 세 가지 정책의 축이 결합함으로써 청년 고용문제의 해결이 가능하다고 보았던 것이다.

[그림 9] 일본의 청년자립·도전계획 정책 추이



자료: 小杉礼子(2008)를 참고하여 재작성.

伊藤正史·三上明道(2004)에 따르면, ‘청년자립·도전계획’은 첫째, 교육단계로부터 직장정착에 이르는 경력(career) 형성과 취업지원, 둘째, 청년 노동시장 정비, 셋째, 청년 능력향상과 취업선택지 확대, 넷째, 청년이 도전하여 활약할 수 있는 새로운 시장·취업 기회 창출이라는 네 가지 축으로 구성된다. 여기에 청년층을 위한 윈스톱서비스센터인 잡 카페(job cafe)와 일본판 듀얼시스템(dual system)이 추가되었다.

2008년 4월에 발표된 신고용전략은 단카이세대(団塊世代)가 60대가 되는 3년간을 ‘집중중점기간’으로 설정하고, 누구든지 자신의 능력을 충분히 발휘할 수 있는 ‘전원참가형 사회’를 실현하겠다는 목표로 청년, 여성, 고령자, 장애인에 대한 고용대책을 수립하고 있다. 이 3년의 기간에 청년의 경우에 100만 명을 정규고용화하는 것을 목표로 하여 ‘프리터 등의 정규고용화 플랜’, ‘니트 등의 자립지원 충실’, ‘잡 카드제도 정비·충실’을 구체적인 실행계획으로 제시하고 있다.

5) 단카이 세대는 제2차 세계대전 직후에 1947년부터 1949년까지의 베이비붐에 태어난 세대를 말한다. 전후 제1차 베이비붐 세대라고도 부른다. 자세한 내용은 위키피디아(아래의 주소)를 참조.
<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%9B%A3%E5%A1%8A%E3%81%AE%E4%B8%96%E4%BB%A3>.

2009년 7월에는 글로벌 금융위기가 청년층 고용에 심각한 영향을 미치고 있다는 인식에서 ‘청년고용대책 프로젝트팀(若年雇用対策プロジェクトチーム)’이 발족하였다. 이 팀도 이른바 ‘성청횡단(省庁横断)’, 다시 말해서 부처 연합의 성격을 지닌다. 이 팀은 신규졸업자의 취업지원을 위한 팀 발족, 고용지원체계 강화, 성장분야의 청년고용 추진 등을 구체적인 계획으로 제시하였는데 이 가운데 흥미로운 점은 ‘4월 취직 이외의 길’을 선택하도록 지원하는 계획이다.

적극적 노동시장정책이라는 측면에서 살펴본다면, 일본의 청년층 고용정책은 첫째, 직업소개서비스로서 잡 카페(ジョブカフェ), 고용센터(ハローワーク)의 프리터 상용취직 지원사업(フリータ常用就職支援事業), 둘째, 직업훈련프로그램으로서 일본판 듀얼시스템(日本版デュアルシステム), 셋째, 민간부문 보조로서 트라이얼고용(トライアル雇用), 넷째, 캐리어교육인재육성으로서 캐리어스타트 위크(キャリアスタート・ウィーク), 산학연계를 통한 인재육성, 지역산업 네트워크 등, 다섯째, NEET 지원대책으로서 청년자립기숙사(若者自立塾), 지역청년서포트 스테이션(地域若者サポートステーション) 등이다.

VI. 평가와 전망

이상의 청년고용대책에 대한 성과는 한국과 달리 통계로 파악되지 않으며, 그렇다보니 일본에서는 성과에 대한 연구도 그리 많지 않은 편이다. 물론 일본 후생노동성이 자체 평가에 대한 결과보고서를 공표하고 있긴 하지만, 전체 실적으로 보기 어렵다. 따라서 본고는 아쉽게도 일본 청년고용대책의 성과를 언급하지 못한 채 단지 일본의 청년고용대책 프로그램 소개에 머무른다.

청년층 고용문제가 한국과 마찬가지로 심각하였던 일본은 한국과 비슷하게 2003년부터 본격적으로 청년층을 대상으로 하는 적극적 노동시장정책을 전개하였다. 이들 프로그램은 사실 약간의 차이는 있다고 하더라도 한국의 적극적 노동시장정책과 유사한 프로그램이 적지 않다. 한국과 상이한 점이라 한다면, 일본은 청년층의 정규직화와 민간부문 일자리 창출 지원(트라이얼 고용)을 중심으로 정책이 전개되고 있다는 특성을 보인다는 사실이다. 이와는 달리 한국은 기존에 청년층 고용대책의 주요한 축이었던 교육·훈련에 공공부문을 중심으로 하는 단기적 일자리 창출을 또 다른 주요한 축으로 설정하였다는 특성을 가진다.

이러한 적극적 노동시장정책의 전개에도 한국과 일본 양국에서는 여전히 청년층 노동시장의 빙하가 녹아내릴 기미를 보이고 있지 않다. 사실 청년층 고용문제는 구조적 성격

을 내포하는 만큼 단기적인 성과로 나타나지 않을 가능성이 크다. 이러한 점에서 한국과 일본 양국이 유사하면서도 약간의 상이한 특성을 나타내면서 전개되어온 청년층 대상의 적극적 노동시장정책이 장기적으로 어떠한 성과를 나타낼지 양국 청년층 노동시장 연구자들은 관심을 가지고 지켜보아야 할 사회적 실험이기도 하다.

흥미롭게도 한국이 최근 일본의 트라이얼 고용과 유사한 형태의 청년고용대책을 수립하여 실시하기로 하였다고 한다. 양국의 트라이얼 고용제도가 어떠한 효과를 나타내게 될지 관심을 가지고 지켜볼 필요가 있을 것이다. **KLI**

<참고문헌>

伊藤正史・三上明道(2004), 「若者の就業・自立を支援する政策の展開と今後の課題－無業者に対する対応を中心として」, 『日本労働研究雑誌』 533, 독립행정법인 노동정책연구·연수기구.

児美川孝一郎(2010), 「若者自立・挑戦プラン’以降の若者支援策の動向と課題－キャリア教育政策を中心に」, 『日本労働研究雑誌』 602, 독립행정법인 노동정책연구·연수기구.

小杉礼子(2008), 「若者の就業の現状と支援の課題」, 『Business Labor Trend』, 독립행정법인 노동정책연구·연수기구, pp.2-12.

厚生労働省(2009), 『労働経済白書』.