

청년고용문제와 노동시장 이중구조 해소

윤 윤 규*

청년층의 고용·실업문제는 현재 우리 사회가 직면하는 최대의 관심사이다. 최근 몇 년간 청년고용지표의 흐름은 그리 좋지 못하다. 지난 몇 년간 전체 청년(15~29세) 고용률은 완만한 증가 추세이지만 OECD 평균보다 10%p나 낮고 취업자 증가율은 빠르게 둔화되었으며, 20~29세 청년의 고용률은 최근 감소 추세로 전환되었다. 핵심연령층인 25~29세 청년의 경우, 최근의 고용률 감소 추세에다 앞으로도 인구증가가 전망되어 향후 몇 년간 청년고용문제 해결을 기대하기 어려운 상황이다. 실업률 추세는 보다 우려스러운데, 지난 10년간 증가하여 2017년 9.8%에 달하였고, 불완전취업이나 NEET 등 청년인구를 고려하면 체감실업률(고용보조지표3)은 공식실업률의 2배 이상이다. 최근 몇 년간 청년 실업률이 감소 추세인 일본·독일과는 매우 대조적이다. 이뿐만 아니라 일자리 질 측면에서도 비정규직·단기일자리 증가 등 고용 불안정성이 확대되고, 주거·결혼·출산·육아 등 전반적 삶의 질 또한 악화되고 있다.

청년층의 고용·실업문제는 단기간에 쉽게 해결될 문제가 아니다. 작금의 청년고용문제가 노동시장 이중구조 심화, 고학력화 및 일자리미스매치, 저성장 및 기술변화에 따른 양질의 일자리 창출력 저하, 인구구조 변화 등 경제 및 노동시장 전반의 구조적 요인들이 복합적으로 작용한 결과이고, 이들 구조적 요인은 성격상 단기간에 쉽게 해소될 수 없기 때문이다. 2021년 이후 베이비붐세대의 노동시장 퇴장이 시작되더라도 그 연령대가 폭넓게 분포되어 독일이나 일본처럼 바로 청년고용에 숨통을 터줄 것으로 기대하기 어렵다. 이러한 이유로 청년고용문제 해결을 위해서는 보다 근본적인 대책, 특단의 대책 마련이 시급하다.

노동시장 이중구조야말로 청년고용문제의 근본 원인임을 인식하고 대처하는 것이 무엇보다 중요하다. 많은 연구가 공통적으로 지적하듯이 노동시장 이중구조로 일자리 양극화가 심화되고 1차·2차 노동시장 간의 이동가능성이 크게 제한되며, 게다가 대기업·공공부문·제조업 등 양질의 일자리를 제공하는 1차 노동시장 규모도 매우 협소하다. 더욱 우려스러운 것은 노동시장 이중구조가 개선은커녕 오히려 심화되면서 청년층의 중소기업 기피현상이 커지고 있다는 점이다. 그 결과 청년층, 특히 고학력 청년층은 괜찮은 일자리가 있는 1차 노동시장 진입을

* 한국노동연구원 고용정책연구본부장(yy27@kli.re.kr).

위해 경쟁적으로 구직활동을 하고, 취업준비생이나 일하지도 않고 교육·훈련도 받지 않는 NEET 상태로 빠지기도 한다. 이처럼 청년들은 심각한 취업난을 겪는 반면, 중소기업들은 구인난에 시달리는 인력수급 미스매치는 개선될 기미를 보이지 않는다. 한마디로 경제 전체의 일자리 부족보다는 이중구조와 양질의 일자리 부족으로 청년고용문제가 발생하는 것이다.

따라서 청년고용문제 해결을 위해서는 노동시장 이중구조 해소와 함께 혁신성장을 통한 양질의 일자리창출기반 확충이라는 보다 근본적 처방 마련이 요구된다. 청년고용 성과가 우수한 독일과 일본의 경우, 대·중소기업 격차 등 노동시장 이중구조가 심하지 않고 경쟁력 있는 중소기업 기반이 탄탄하다는 사실은 시사하는 바가 크다. 노동시장 이중구조 해소는 노동시장 개혁만으로 가능하지 않으며, 상품시장의 이중구조 해소를 위한 정책·제도개혁과 동시에 이루어져야 한다. 노동시장 이중구조 현상은 상당부분 중소기업의 경쟁력 및 지불능력의 취약성에 기인하기 때문이다. 먼저, 노동시장 이중구조 해소를 위해서는 중장기적 관점에서 최저임금 인상, 근로조건 격차 축소, 사회안전망 확충, 장시간·저효율 노동관행 개선 등 노동시장 개혁을 체계적·지속적으로 추진할 필요가 있다. 그러나 노동시장 개혁에도 불구하고 산업계, 특히 중소기업의 경쟁력 및 지불능력 개선이 뒷받침되지 못한다면 노동시장 이중구조 해소로 이어지기 어렵다. 따라서 대·중소기업 간 원하청관계 개혁과 상생협력관계 복원, 중소기업 기술경쟁력 강화 및 고부가가치화, 공공서비스 확충 등을 위한 혁신성장전략이 노동시장 개혁과 정합성을 가지면서 추진될 때, 노동시장 이중구조 해소와 지속가능한 양질의 일자리창출 생태계 구축이 가능할 것이다.

청년고용문제 해결을 가로막는 구조적·제도적 요인들은 단기간에 쉽게 해소될 수 없으므로 현실에 대한 엄밀한 진단을 바탕으로 단기 및 중장기 정책성과를 어떻게 높일 것인지를 고민해야 할 때이다. 현시점에서 단기에 성과를 낼 수 있는 정책이 무엇이고 어떻게 개선·연계할 것인지, 중장기에 걸쳐 효과를 낼 수 있는 정책·제도개혁이 무엇인지를 면밀히 검토한 다음 체계적으로 정책로드맵을 실천해야 할 것이다. 정부는 다양한 정책영역에서 크고 작은 청년일자리 창출의 성과를 한데 모으면서, 노사 등 경제주체들이 양질의 일자리 창출과 이중구조 개선에 기여하도록 유도하는 것 외에 달리 뾰족한 방법이 없다.

일차적으로 비교적 짧은 기간에 청년일자리 유지·창출효과를 낼 수 있는 정책수단들(청년 추가고용장려금, 청년내일채움공제, 청년구직촉진수당, 취업지원서비스 등)을 개선·연계하여 정책효과를 제고하는 것이 필요하다. 여기서 기업과 청년의 정책활용도 제고를 위해 선택과 집중, 제도 홍보 강화, 전달체계 효율화 등 정책개선 노력이 요구된다. 다만 기존 정책수단들은 이미 지속적으로 개선되어 왔으므로 이들 정책의 보완·개선을 통한 청년일자리 추가창출효과는 다소 제한적일 것으로 보인다. 특히 현존하는 빈 일자리 특성 분석 및 청년에 적합한 빈 일자리 식별·매칭을 통해 양질의 일자리 기회를 발굴·제공하고, 워크넷이나 우수중소기업

DB 등 기업·일자리정보시스템을 연계·확충하여 청년층의 일자리 탐색을 돕는 것이 중요하다. 한편 근로시간 단축이 이루어진다면, 대기업·공공부문을 중심으로 일자리나누기를 통해 양질의 일자리 창출이 어느 정도 가능할 것이지만, 기업의 인력효율화전략으로 일자리나누기 효과가 반감될 수 있다. 따라서 근로시간 단축으로 일자리창출 효과를 내려면 노사간 대화와 협력, 양보와 타협이 요구되고 이를 위한 여건 조성과 유인 제공이 필요하다.

다음으로 부처별로 진행되는 수많은 청년일자리 관련 사업들을 체계적으로 연계·패키지화함으로써 정책시너지를 높이고, 중장기적 효과는 물론 단기적으로도 일자리창출 성과를 거둘 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 다양한 정책영역 간의 연계·패키지화가 가능한 정책조합들은 많겠지만, 청년에게 적합한 양질의 일자리 창출 및 이중구조 개선이라는 관점에서 정책시너지가 특히 클 것으로 기대되는 몇 가지 정책패키지방안을 논의하고자 한다.

먼저, 중소기업정책과 고용정책의 연계·패키지방안에 주목할 필요가 있다. 중소기업정책, 특히 기술개발지원정책과 고용정책의 연계·결합은, 중장기적으로 우수한 기술·R&D인력의 중소기업 유입·착근을 통해 기술경쟁력과 지불능력 제고가 가능하여 지속가능한 일자리창출 기반 확충과 이중구조 개선에 기여할 수 있으며, 또한 단기적으로도 정책집행과정에서 청년에게 적합한 양질의 일자리를 직접 창출할 수 있다는 점에서 효과적인 정책패키지로 활용될 수 있다. 구체적으로, 중소기업 기술개발사업들을 고용장려금사업(청년내일채움공제, 청년추가고용장려금 등)과 연계·패키지화하는 방안을 검토할 수 있다. 기술개발지원 중소기업들은 대체로 기술적 잠재력이 있고 임금·근로조건도 비교적 양호하며, 사업참여 이후 경영성과 및 고용창출 효과도 좋은 것으로 평가되고 있다. 따라서 지원기업 선정 시 신규 기술개발인력 채용을 조건으로 하거나 가점을 높게 부여하는 방식으로 신규인력 채용을 적극 유도하고, 신규인력 채용에 따른 중소기업 부담 경감을 위해 기존의 고용장려금제도를 연계·활용하면서 필요시 기술개발지원금을 늘리는 방안을 검토할 필요가 있다.

또 하나의 정책패키지로 기존 산업단지의 재생·혁신을 통해 청년 기술인력의 중소기업 유입 여건을 조성하는 방안을 검토할 수 있다. 산업단지와 입주기업의 작업환경 개선, 생산성 향상 및 임금·근로조건 개선, 주변의 주거·생활·문화시설 확충 등을 위해 부처별 관련 정책수단들을 연계함으로써 우수한 청년인력들이 산업단지에 유입·정착할 수 있는 여건을 만들어 중소기업 구인난 해결은 물론, 경쟁력·생산성 향상 및 이중구조 해소로 이어지도록 지원하는 것이 필요하다. 구체적으로는 산업부의 산단재생사업, 고용노동부의 일터혁신사업, 국토부의 청년임대주택지원사업 등 관련 정책수단을 패키지화함으로써 청년들의 산업단지 유입을 통한 일자리 창출과 노동시장 이중구조 개선이라는 정책목표를 실현할 수 있을 것이다. **KL**