

교육학석사 학위논문

# 한국 청년실업의 정책에 관한 연구

An Research on the Policy of the Youth  
Unemployment in Korea

지도교수 유일선

2008년 2월

한국해양대학교 교육대학원

일반사회교육전공 차상로

本 論 文 을 차상로의 敎育學碩士  
學位論文으로 認准함

위원장 인

위 원 인

위 원 인

2008년 2월

한국해양대학교 교육대학원

# 목 차

Abstract .....	V
I. 서 론 .....	1
1. 연구배경 및 연구목적 .....	1
2. 연구방법 .....	2
3. 연구구성 .....	3
II. 한국청년실업의 현황과 특징 .....	4
1. 경제활동참가율 현황 .....	4
2. 실업구조의 변화 .....	7
가. 연령별 실업 .....	8
나. 학력별 실업 .....	10
다. 실업기간별 실업 .....	10
라. 청년실업의 형태 .....	12
3. 청년실업의 동태적 특성 .....	14
가. 이직률과 입직률 .....	14
나. 신규졸업자 노동시장의 동태적 특성 .....	16
4. 청년실업의 원인 .....	18
5. 소결 .....	20
III. 한국청년실업의 정책 .....	21
1. 청년실업의 비용 .....	21
2. 단기 대책 .....	23
가. 일자리 제공 .....	24
나. 직업훈련 .....	25
다. 취업알선 .....	26
3. 중·장기 대책 .....	26
가. 새로운 일자리 창출 .....	27
나. 산학협력 강화 .....	29
4. 소결 .....	30

IV. 외국의 청년실업 현황과 정책 .....	31
1. 영국 .....	31
가. 청년실업의 현황 .....	31
나. 청년실업정책 .....	32
2. 독일 .....	34
가. 청년실업의 현황 .....	34
나. 청년실업정책 .....	36
3. 프랑스 .....	37
가. 청년실업의 현황 .....	37
나. 청년실업정책 .....	39
4. 일본 .....	40
가. 청년실업의 현황 .....	40
나. 청년실업정책 .....	42
5. 미국 .....	42
가. 청년실업의 현황 .....	42
나. 청년실업정책 .....	44
V. 한국청년실업 정책에 대한 개선점 .....	45
1. 청년들에게 현장체험 기회 제공 .....	45
2. 노동시장 공급측면 .....	47
가. 대학의 경쟁력 강화 .....	47
나. 직업훈련 실시 확대 .....	47
3. 노동시장 인프라측면 .....	48
가. 고용안정 인프라 구축 .....	48
나. 취약청년층 개인별 종합취업지원서비스(YES)도입 .....	49
다. 직업 및 고용정보 생산·보급 확대 .....	49
라. 청년실업대책의 성과제고 .....	50
마. 맞춤형 인재 양성 .....	50
4. 노동시장 수요측면 .....	50
VII. 결론 .....	51
참고문헌 .....	54

# 표 목 차

[표 II-1] 연령별 경제활동참가율의 추이 .....	5
[표 II-2] 고용형태별 취업자 수 비중의 추이 .....	6
[표 II-3] 종사자별 취업자 구성 국제비교 .....	7
[표 II-4] 연령별 실업률 추이 .....	8
[표 II-5] 연령별 평균구직기간(월) .....	11
[표 II-6] 연령별 실업률 추이 .....	18
[표 II-7] 고등교육기관 진학률 및 졸업생 수 .....	19
[표 II-8] 사업체 규모별 인력부족률 .....	19
[표 III-1] 우리나라 청년실업정책 현황분류 .....	30
[표 IV-1] 일본의 실업의 요인 .....	41
[표 V-1] 청년직장체험프로그램 참여현황 .....	46

## 그림목차

[그림 II-1] 취업구조의 추이 .....	6
[그림 II-2] 실업률의 추이 : 1995~2006년 .....	8
[그림 II-3] 연령대별 실업률의 추이 .....	9
[그림 II-4] 학력별 실업률의 추이 .....	10
[그림 II-5] 비버리지 곡선 분석 .....	13
[그림 II-6] 비버리지 곡선(1994~2006년) .....	14
[그림 II-7] 연령집단별 입직률 .....	15
[그림 II-8] 연령집단별 이직률 .....	15
[그림 II-9] 신규졸업자 이직률 .....	17
[그림 II-10] 신규졸업자 입직률 .....	17
[그림 III-1] 청년기 실업의 성격에 따른 소득상실분 개념도 .....	22
[그림 IV-1] 영국의 GDP 증가율 및 실업률 추이 .....	31
[그림 IV-2] 독일의 GDP 증가율 및 실업률 추이 .....	35
[그림 IV-3] 프랑스의 GDP 증가율 및 실업률 추이 .....	38
[그림 IV-4] 일본의 GDP 증가율 및 실업률 추이 .....	40
[그림 IV-5] 일본의 연령층별 실업률 추이 .....	41
[그림 IV-6] 미국의 GDP 증가율 및 실업률 추이 .....	43

# An Research on the Policy of the Youth Unemployment in Korea

Cha, Sang-Ro

Major in Social Studies Education  
Graduate School of Education  
Korea Maritime University

## Abstract

Ever since the shock from foreign currency crisis in 1997, the unemployment issue is emerging as important social problem in Korea. Among them, the youth unemployment, which is in rapid increase, is adding seriousness to the society, and that is because youth unemployment can dramatically reduce long term average income throughout the lifespan through notable reduction of initial income. In addition, though they, if possible, get employed later on after the loss of crucial opportunities to build up human resource values, they are very liable to receive only low compensation according to low human resource value. As such phenomenon reduces the social power in the long term, government of each country establishes suitable youth unemployment policies.

The characteristics of Korea youth class unemployment are as follows. First, in the standpoint of age, the unemployment rate of youth was considerably higher than those of other age group. Second, in educational background standpoint, the unemployment rate of junior college educated youth was the highest, showing the most sensitive response to economic situation. Third, between 1997 and 2000, economy circulative unemployment characteristics were observed, and after that, structural unemployment was shown. Fourth, youth group not only showed high rate of job placement, but also showed high rate of job movement. Among them, the junior college educated youth group showed highest rates of job placement and job movement.

For countermeasures, the Korea government policies for the youth group unemployment can be divided into three classes. The first policy is to create employments, the second is vocational re-education policy to solve mismatched job placement, and the third is the policy of strengthening the collaboration between universities and companies, to properly coordinate university education to industrial demand and connect them to entrepreneurial activities. However, the circumstance is that the youth unemployment policy of Korea is mostly focusing only on raising job placement ratios, and barely has any policy to reduce job movement rates.

In the meantime, the advanced countries like the U.K., Germany, France, Japan and the U.S. that faced youth unemployment ahead of Korea have been carrying out comprehensive policies that reduces job movement rates while raising job placement rates - the policies under which job seekers may choose work place of their preference in the early stage, stabilize there and then they eventually settle down where they can be satisfied rather than the policies that not just increase job placement.

Therefore, in order to solve the youth unemployment problems of Korea more effectively, it is necessary to review existing job placement improvement policies and set up and carry out comprehensive policies to reduce the rates of job movement after job placements. Thus, as way to solve the youth unemployment problem of Korea, the following measures are necessary. First, to encourage the youth employment, the expectancy level of companies needs be adjusted by developing various types of company training programs and providing field experience opportunities during school enrollment periods of youth. Second, while conducting policies to promote job placements like internship - a method to help with stable job placement of youth and reduce the burden of new recruitment education cost of companies, the importance of efforts to reduce job movement along with vocational educations should be further emphasized. Last but not least, there need be established curricular courses that respond to industrial demand through university-industry collaboration strengthening and educational innovation. In other words, in order for companies to reflect entrepreneurial profits on education courses, going beyond only to utilize the human resources that colleges produced, the government needs to prepare institutional measures.

# I. 서론

## 1. 연구배경 및 연구목적

최근 청년실업<sup>1)</sup>문제를 둘러싸고 사회적인 우려가 확산되고 있다. 앞으로 40년간 노동시장참여와 더 나은 일자리를 갖고자 탐색하는 청년층이 겪는 근로 생애 초기의 실업은 단기적으로나 중장기적으로도 부정적인 영향을 미친다는 점에서 다른 연령층의 실업에 비해 문제의 심각성이 있다. 1997년 경제위기 이후 급증한 실업은 모든 연령층의 근로자에게 고통을 주고 있지만 특히 노동시장에 새롭게 진입하는 청년층에게 심한 어려움을 안겨주고 있다. 2007년 4월 기준 15~29세의 청년층 실업률은 7.6%에 달하고, 2006년 신규대졸자 실업률은 22.9%에 이르고 있다(교육인적자원부, 2006). 청년층은 고용보험의 혜택을 받지 못해 실업급여나 직업훈련 등을 받지 못하고 고통을 전담해야 한다는 점에서 그들이 느끼는 심리적·경제적 부담은 더욱 크다 할 수 있다.

외환위기 이전에도 한국의 청년실업은 6% 내외의 높은 수준을 유지했으나, 그동안 한국경제가 상당히 높은 경제성장을 유지해 왔으며 노동시장에서 고용기회가 충분히 주어졌기 때문에 청년실업 문제는 크게 부각되지 않았다. 그러나 외환위기 이후 급증한 청년실업은 2000년 이후 상당히 완화되기는 하였으나 아직도 외환위기 전에 비해 높은 편이고 쉽게 해결될 것 같지 않다. 특히 대학진학률이 70%에 이르고 신규대졸자 실업자가 많아지면서 청년실업은 사회문제가 되고 있다.

실업률을 낮추기 위해 정부는 1998년부터 2003년까지 20조원 이상을 투입하여 일자리 창출과 교육훈련, 노동시장 유연화 및 사회 안전망 확충 등에 노력하였다. 그리고 이러한 일련의 정책과 기업들의 노력으로 인해 실업률은 2000년 이후 급속히 감소하여 2002년 이후 실업률은 IMF 위기 이전의 2%대까지는 아니지만 3.3~3.7%로 낮은 상태를 유지하고 있다.

그러나 2003년 이후 대학을 졸업하고도 취업을 하지 못하는 청년층 실업과, 장년층의 조기 퇴직과 그에 따른 실업 내지는 비경제활동 인구화가 새로이 사회적인 문제로 대두되고 있다. 특히 청년층 실업의 경우 경제성장의 동력이 되는 인적자본의 축적을 저해할 수 있다는 점에서 장기적으로 문제의 심각성이 크다고 하겠다. 문제의 심각성

---

1) 일반적으로 청년실업은 중졸이후 15세부터 대졸이후 24세까지를 기준으로 한다. 한국의 경우 연령별 통계를 15-29세로 하기 때문에 여기서는 이 연령대의 실업률을 청년실업률로 간주한다.

을 인식하고 정부도 2003년 9월 청년실업대책을 통해 2004년에 5,400억 원을 투입하여 청년층 일자리 창출에 노력을 경주하고 있다.

본 연구에서는 앞에서 설명한 것처럼 일반실업보다 좀 더 심각한 문제점을 안고 있는 청년실업문제를 해결할 수 있는 정책에 대해 분석의 초점을 둔다. 그래서 먼저 1990년대의 실업, 특히 1997년 이후의 실업에 초점을 맞추어 1997년 이후 실업구조의 특징에 대해 살펴본다. 그리고 이 일반실업 비교하여 최근 문제가 되고 있는 청년실업의 현황과 원인, 특징을 찾아낸다. 그리고 나서 청년실업문제를 해결하기 위한 한국정부의 정책에 대해 정리한다. 이러한 정책의 적절성을 평가하기 위해 우리보다 먼저 청년실업문제에 직면하고 이 문제를 해결하기 위해 다양한 정책을 실시하고 있는 선진국 사례를 정리한다. 이러한 선진국 사례를 바탕으로 한국 청년실업정책에 대한 적절성을 평가하고 또한 기존의 정책을 개선하는 정책적 시사점을 얻고자 한다.

## 2. 연구방법

청년실업은 기존의 교육훈련을 통해 축적된 인적자원의 가치가 감소할 뿐만 아니라 근로경험을 통해 능력을 개발할 수 있는 기회를 상실함으로써 또 다시 실업을 되풀이 경험하게 되는 악순환에 빠질 가능성이 높다. 또한 다른 연령계층의 실업과는 달리 직장 탐색 및 취업초기의 인적자원 투자라는 중요한 노동시장 적응과정의 효율성을 크게 저하시킬 수 있으며, 노동시장의 활력둔화를 초래하여 경제에 부정적으로 작용한다. 아울러 기업 또한 신규채용의 감소는 기업 내 인력구성의 연결고리가 끊어지는 현상을 초래하여 인력구성의 중장년화에 따른 인력관리의 어려움에 직면할 가능성이 높으며, 장기적으로는 인적자원에 기초한 경쟁력 확보가 어렵게 된다.<sup>2)</sup>

이런 문제점 때문에 각국들은 청년실업의 원인에 대한 연구를 심화하고 그에 따른 청년실업에 대한 정책을 활발히 추진하고 있다. 그래서 본 연구는 민간부문의 실업대책을 제외한 순수한 정부차원의 청년실업 정책만을 그 대상으로 하고 연구방법은 정부 보고서, 각종 통계자료, 연구논문에 대한 문헌 조사방법을 바탕으로 하여 주요 선진국들의 청년실업정책을 비교·검토한다. 이와 같이 선진국 정책을 벤치마킹하여 한국의 청년실업정책에 대해 시사점을 얻고자 한다.

---

2) 지광수(2005), 청년실업 현황과 대책, 지역발전연구 10.1, p.1.

### 3. 연구구성

본 연구는 제2장에서 한국청년실업의 현황과 특징을 통계자료를 활용하여 파악한다.

제3장은 현재 진행되고 있는 한국 정부의 청년실업정책의 목표와 내용에 대해서 살펴본다. 그리고 제4장은 주요 선진국들의 청년실업의 현황과 성공적으로 진행되고 있는 청년실업정책의 특징들을 문헌조사를 통해 정리한다. 이것을 바탕으로 하여 제5장에서는 한국 청년실업정책에 개선점을 모색하고 제6장에서 결론을 내린다.

## II. 한국청년실업의 현황과 특징

### 1. 경제활동참가율 현황

<표II-1>로부터 경제활동참가율이 IMF 직후인 1998~1999년에는 60.6%로 IMF 직전인 1997년의 62.5%에 비해서는 약 2%포인트 감소하였으나, 2000년 이후에는 서서히 상승하고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향은 남녀 모두에서 공통적으로 나타나는 현상이며, 특히 여성의 경제활동참가율은 2004년 49.9%로 IMF 위기 이전의 수준으로 완전히 회복한 것으로 나타나고 있다.

청년층에 해당하는 15~29세 사이의 청년층 경제활동참가율을 살펴보면 먼저 15~19세 연령층의 경제활동참가율은 2000이후 지속적인 감소 추세를 나타내고 있다. 이 연령층 청년은 대부분 학생이라는 것을 고려하면 경기가 회복됨에 따라 진학함으로써 경제활동참가율이 감소했다고 말 할 수 있다. 20~29세 연령층의 경제활동참가율은 남녀 간에 차이를 보이고 있다. 남성의 경우 1997년의 76.2%에서 1998년 74.8%로 줄어든 이후 계속하여 줄어들어 2006년에는 67.3%까지 줄어들었다. 같은 기간 동안 20대 남성의 경우 학업, 병역, 기타 이유로 인해 비경제활동인구화한 비중이 늘어나고 있음을 알 수 있다. 여성의 경우는 1998년 경제활동참가율이 전 해에 비해 줄어든 것은 남성과 같으나 1999년 이후 꾸준히 증가하여 2002년 이후로는 1997년의 수준을 증가하고 있다.

30~59세의 핵심연령층의 경제활동참가율은 남녀별로 차이를 보이고 있다. 즉, 남성의 경우 IMF 위기 이후 경제활동참가율이 계속해서 감소하고 있는데 반해 여성의 경제활동 참가율은 2000년 이후 소폭이나마 지속적으로 상승하고 있다. 남성의 경제활동참가율이 1997년 이후 지속적으로 감소하고 있는 것은 불황으로 인해 취업활동을 포기하여 노동시장에서 퇴출되는, 이른바 실망 노동자(discouraged worker)가 남성에게 많음을 시사 하는 것이라 하겠다.

한편 우리나라의 산업별 취업비율의 변화를 살펴보면 ([그림II-1] 참조), 1977년 전체 취업자의 40%대를 차지하였던 농림어업은 지속적으로 감소하여 2006년에는 7.7%로 8% 이하로까지 줄어들었다. 광공업은 1988년의 28.5%를 정점으로 하여 이후 지속적으로 하락하여 2006년 18.1%로 19% 이하로 하락한 상태이다. 그러나 사회간접자본 및 서비스업의 경우 1977년에는 34.3%였으나, 2006년에는 74.2%로 지난 20

여 년간 2배 이상 비중이 증가하였으며, 이러한 증가추세는 앞으로도 계속될 것으로 예상된다. 이상의 산업별 취업구조로부터 향후 새로운 직업창출(job creation) 및 고용창출도 주로 서비스산업을 중심으로 발생하리라는 것을 쉽게 예측할 수 있다.

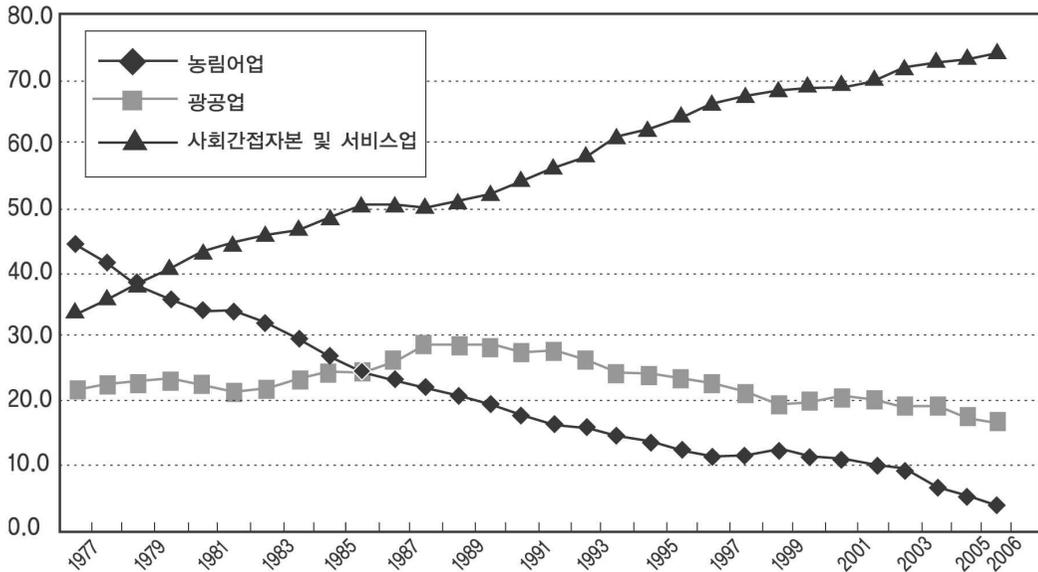
[표 II-1] 연령별 경제활동참가율의 추이

(단위:%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
전체										
15~19세	10.8	10.5	11.1	11.9	11.6	10.6	9.9	9.8	9.1	7.5
20~29세	67.5	64.8	64.0	64.6	64.7	65.5	65.2	66.3	66.3	65.3
30~39세	76.8	75.2	75.1	75.1	74.9	75.1	74.9	74.9	74.8	75.5
40~49세	80.5	79.0	78.7	79.1	78.8	78.9	78.6	79.1	79.1	79.5
50~59세	72.0	70.1	69.7	68.5	68.5	69.4	69.1	69.4	69.9	70.1
60세 이상	40.2	37.6	38.2	38.2	38.5	39.1	36.6	37.3	37.4	37.9
전 연령	62.5	60.6	60.6	61.0	61.3	61.9	61.5	62.1	62.0	61.9
남성										
15~19세	8.7	9.1	10.6	11.5	10.7	9.4	8.4	8.6	8.0	6.3
20~29세	76.2	74.8	73.1	72.0	70.7	70.7	69.6	69.8	68.5	67.3
30~39세	96.8	96.3	95.7	95.5	94.9	95.0	95.0	94.6	94.4	93.8
40~49세	95.5	94.8	93.9	93.6	93.5	93.6	94.0	93.8	93.6	93.8
50~59세	88.1	87.1	85.8	84.0	83.4	84.7	85.6	85.6	85.5	85.5
60세	55.0	51.6	50.7	49.6	50.5	51.7	48.6	49.7	49.8	50.7
전 연령	76.1	75.1	74.4	74.2	74.8	74.8	74.7	75.0	74.6	74.1
여성										
15~19세	13.0	11.9	11.7	12.4	12.6	11.7	11.4	11.1	10.3	8.9
20~29세	59.8	56.0	56.1	58.1	59.5	60.9	61.3	63.3	64.4	63.5
30~39세	55.9	53.2	53.7	53.9	54.2	54.4	53.9	54.5	54.6	56.4
40~49세	65.0	62.7	63.1	64.1	63.9	63.9	63.0	64.2	64.4	65.0
50~59세	56.4	53.4	53.9	53.3	53.8	54.2	52.6	53.2	54.3	54.7
60세 이상	30.2	27.9	29.5	30.1	29.9	30.1	27.8	28.3	28.1	28.3
전 연령	49.8	47.1	47.6	48.6	49.2	49.7	49.0	49.9	50.1	50.3

자료 : 1. 2002년까지는 통계청, 『경제활동인구조사』, 2003.  
 2. 2003~2006년까지는 통계청 홈페이지.

[그림 II-1] 취업구조의 추이



주 : 1992 이후는 신산업 분류에 의함.  
 자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』

[표 II-2] 고용형태별 취업자 수 비중의 추이

(단위:%)

연도	비임금근로자			임금근로자			
	전체	자영업	무급가족	전체	상용	임시	일용
1995년	36.8	27.3	9.5	63.2	36.7	17.6	8.8
1996년	36.7	27.4	9.3	63.3	36.0	18.7	8.6
1997년	36.8	27.8	9.0	63.2	34.3	20.0	8.9
1998년	38.3	28.2	10.2	61.7	32.8	20.3	8.6
1999년	37.6	28.1	9.5	62.4	30.2	21.0	11.2
2000년	36.8	27.7	9.1	63.1	30.2	21.8	11.1
2001년	36.7	28.1	8.6	63.3	31.1	21.9	10.3
2002년	36.0	27.9	8.1	64.0	31.0	22.0	11.0
2003년	34.9	27.3	7.7	65.1	32.8	22.6	9.6
2004년	34.0	27.1	6.9	66.0	33.8	22.5	9.7
2005년	33.6	27.0	6.6	66.4	34.6	22.1	9.7
2006년	32.8	26.5	6.3	67.2	35.4	22.2	9.5

자료 : 1. 2002년까지는 통계청, 『경제활동인구조사』, 2003.  
 2. 2003~2006년까지는 통계청 홈페이지.

1990년대 중반 이후의 우리나라 취업자 구성의 특징을 살펴보면 비임금근로자가 36~37%, 임금근로자가 63~64%로 매우 안정적 구조였음을 알 수 있다. 1997년 이후 임금근로자의 비중이 일시적으로 줄었다가 2000년 이후 다시 그 비중이 증가하는 추세이나, 다른 나라들과 비교할 때 임금근로자 비중이 낮고, 자영업의 비중이 상당히 높다([표 II-3] 참조).

[표 II-3] 종사자별 취업자 구성 국제비교

(단위 :%)

국가	임금근로자	자영업	무급가족
한국	66.0	27.1	6.9
일본	83.7	10.8	5.1
대만	71.1	16.1	7.5
싱가포르	-	-	-
호주	86.0	13.6	0.4
프랑스	91.1	8.9	0.0
독일	89.1	10.1	0.9
스웨덴	90.1	9.5	0.5
영국	87.8	11.3	0.9
미국	92.7	7.3	0.1

주 : 한국자료는 2005년도 값임.

자료 : 노동연구원(2002), 『해외노동통계』

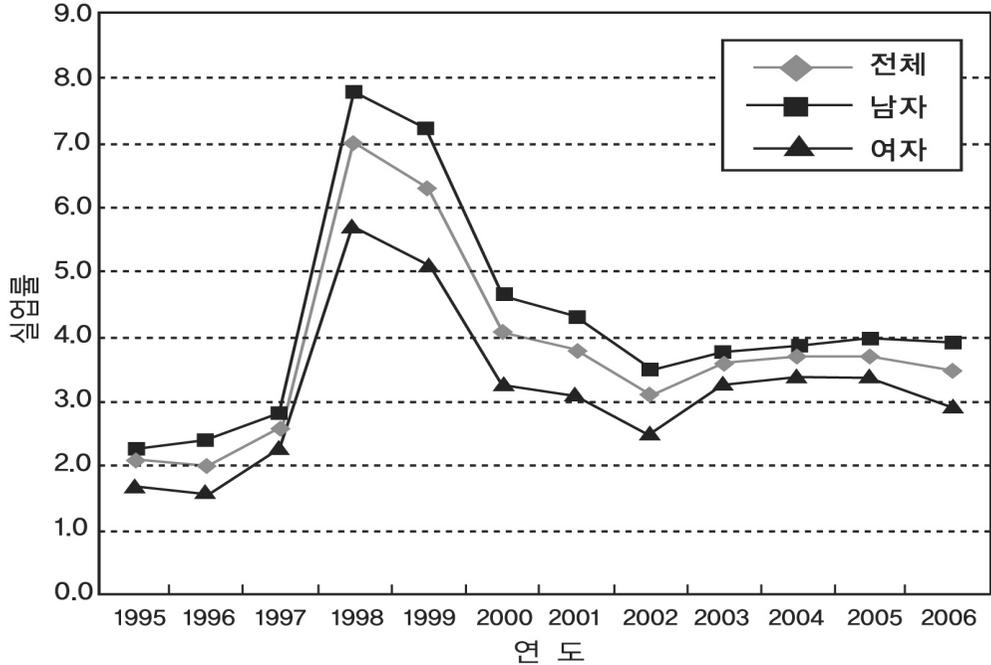
임금근로자의 구성을 보면, 상용근로자의 비중은 1997년 이후 빠른 속도로 줄어들고 있으나, 임시·일용근로자의 비중은 1997년 이후 급격히 증가하여 1999년 이후는 임시·일용근로자가 상용근로자 수를 능가하기에 이르렀다. 임시·일용근로자가 증가하고 있다는 사실은 1997년 이후 노동 시장에서의 고용안정성이 낮아졌음을 의미하는 것이라 할 수 있다. 이것으로 미루어 볼 때 한국에서 청년층의 취업형태는 임시직으로 고용될 가능성이 높음을 알 수 있다.

## 2. 실업구조의 변화

[그림II-2]는 1995-2006년 사이 한국의 실업률 추이를 나타내고 있다. 한국의 실업률은 IMF 위기 이전까지는 3%에도 미치지 않는 아주 낮은 상태를 유지하고 있었다. 그러나 1997년의 외환위기 여파로 1998년에 실업률이 급상승하여 1998년에는 7%(남성 7.8%, 여성 5.7%)까지 치솟았다. 1998년 이후 경기 회복되면서 실업률은 점차 하

락하여 2002년 3.1%까지 낮아졌으나, 2002-2005년까지 완만하게 증가하다가 2006년에 약간 하락추세로 돌아서고 있다.

[그림 II-2] 실업률의 추이 : 1995~2006년



이와 같은 연별 실업추세를 청년실업과 관련하여 세분하여 살펴보자.

### 가. 연령별 실업

[표 II-4] 연령별 실업률 추이

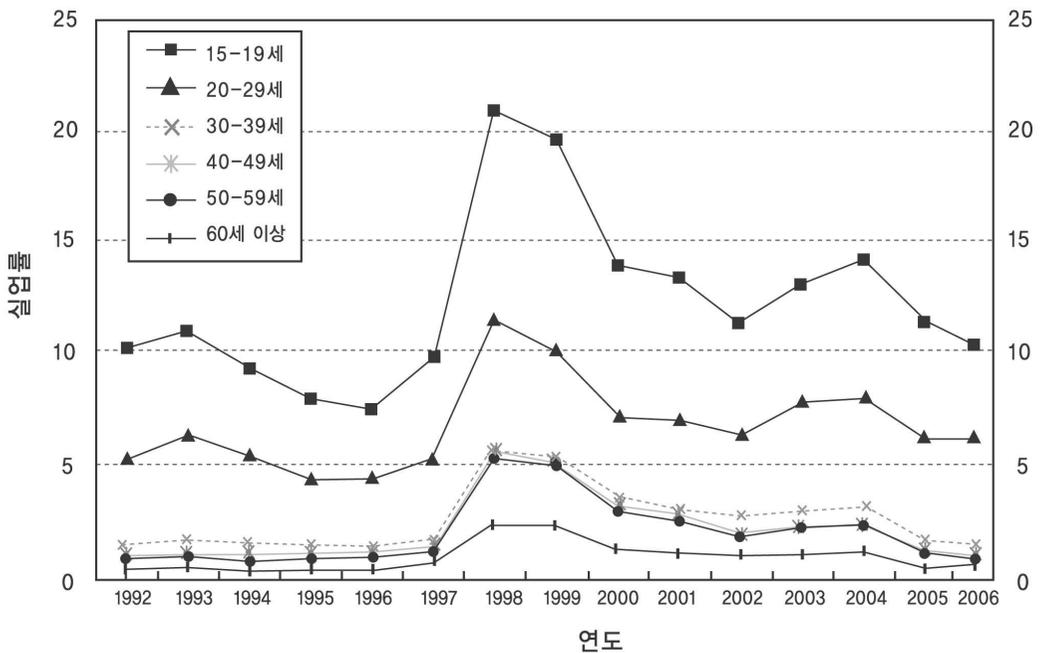
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
15~19세	9.8	20.8	19.5	13.8	13.3	11.1	13.0	14.1	12.5	10.4
20~29세	5.3	11.4	10.1	7.1	7.0	6.3	7.7	7.9	7.7	7.7
30~39세	1.9	5.7	5.3	3.4	3.0	2.8	3.0	3.1	3.3	3.0
40~49세	1.5	5.6	5.2	3.3	2.8	1.9	2.2	2.3	2.5	2.3
50~59세	1.2	5.3	5.1	2.9	2.6	1.8	2.2	2.3	2.5	2.2
60세 이상	0.8	2.4	2.3	1.3	1.1	1.0	1.0	1.2	1.3	1.4

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 (2007) 및 통계청 홈페이지.

[표 II-4]에서 보듯이 청년실업의 추이를 보면 1997년까지는 10%대 미만에서 머물고 있었으나, 1998년 15-19세는 20.8%, 20-29세는 11.4%로 2배 이상 급격히 상승한 후 2002년까지는 계속 하락 추세를 나타내고 있다. 2003년 이후 약간의 증감을 보여주고 있으나 15-19세는 10%이상, 20-29세는 8%미만의 수준을 나타내고 있어 IMF 이전 상태를 회복하지 못하고 있다. 이러한 청년층 노동시장이 악화된 이유를 정리하면 다음과 같다.

연령별 실업률의 변화를 보면 15~19세 연령층에서 실업률이 가장 높으며, 60세 이상 연령층의 실업이 가장 낮아 실업률은 연령과 반비례함을 알 수 있다. 또한 [그림 II-3]에서 알 수 있듯이 연령별 실업률을 시기별로 볼 때, 실업률 수준의 높고 낮음의 차이는 있으나 연령별 실업률의 추이가 시기별로 비슷함을 알 수 있다. 이는 1998년 이후의 실업은 어느 특정 연령층에 한정된 것이 아니라 경기순환적 실업, 즉 경기침체로 인한 실업이었을 가능성을 보여주는 것이다. 단, [그림 II-3]에서 알 수 있듯이 15~29세 청년층의 실업률은 수준도 높을 뿐 아니라 시기에 따른 변동 폭도 크게 나타나고 있는 것에도 알 수 있듯이, 실업에 관한 제반 여건 변동에 청년층 실업이 가장 민감하게 반응을 하고 있다. 이 사실은 실업률을 낮추기 위한 정책을 펼 때 청년층을 중심으로 하는 것이 유효함을 시사 하는 것이라 할 수 있다.

[그림 II-3] 연령대별 실업률의 추이

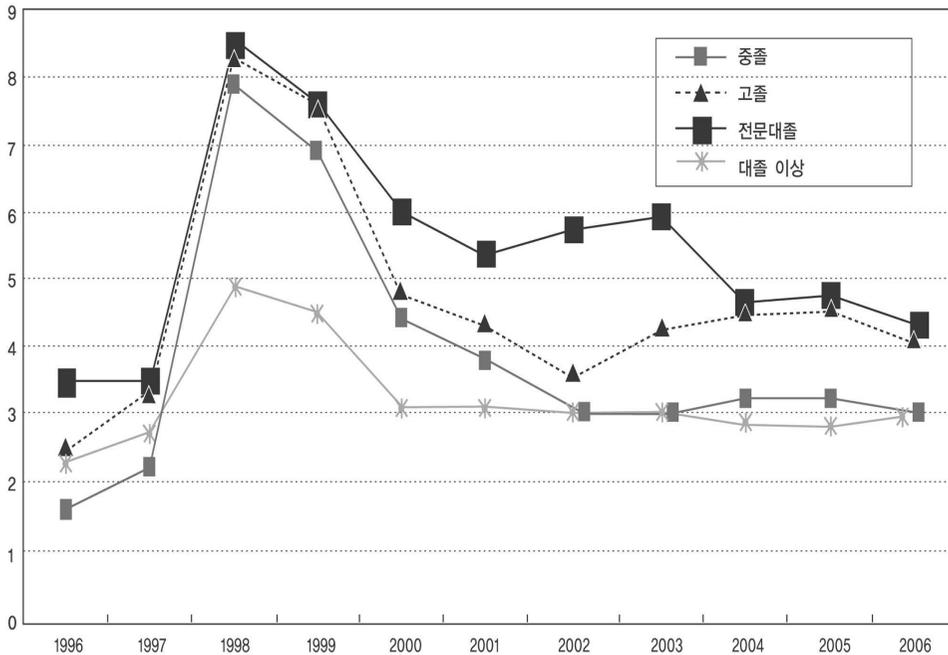


## 나. 학력별 실업

1997년 이전의 학력별 실업률을 보면 전문대졸이 가장 높고, 이하 고졸, 대졸, 중졸 순으로 학력과 실업률 사이에 뚜렷한 인과관계가 보이지 않는다. 실업률 추이를 보면 전문대 졸업자의 실업률은 감소하고 있었는데 반해 전문대 이외의 학력에서는 현상유지나 약간 증가하는 추세였음을 알 수 있다.

1998년 이후 모든 학력의 실업률이 급증하는 가운데 전문대졸자의 실업률이 가장 급격히 증가하였다. 대졸 이상의 경우 경기에 따른 실업률의 변동 폭이 적은 데 비해, 나머지 학력에서는 변동 폭이 크게 나타났다. 특히 전문대졸의 경우 실업률 회복세가 가장 완만하게 나타나, 경기에 따른 실업에 가장 취약한 학력으로 나타났다.

[그림 II-4] 학력별 실업률의 추이



## 다. 실업기간별 실업

실업률이 실업의 양적인 측면을 나타내는 변수라 한다면 실업기간은 실업의 질적인 측면을 나타내는 변수라 할 수 있다. 실업률은 높으나 실업기간이 짧다고 하면 이는 많은 사람이 일시적으로 실업상태에 있으나 곧 실업상태를 벗어나는 것을 의미하는 것

으로 실업이 사회적으로 큰 부담이 되지 않을 수 있다. 반대로 실업률은 낮으나 일단 실업상태에 빠지게 되면 어지간해서는 실업상태를 벗어나지 못하는 장기실업자가 된다고 하면 개인적으로나 사회 전체적으로나 실업은 큰 부담이 될 수 있다.

따라서 실업률 못지않게 실업기간 역시 중요한 의미를 지닌다. 실업기간을 측정하는 방법으로는 먼저 실업상태에 있는 사람들이 어느 정도 기간 동안 구직활동을 하고 있는가를 나타내는 평균구직 기간을 구하는 방법이 있다. [표 II-5]는 지난 10년간의 연령별 평균구직기간을 나타낸 것이다.

연령별 평균 구직기간을 살펴보면 전체적으로 연령이 높을수록 평균 구직기간이 길다는 것을 알 수 있다. 이는 연령이 높을수록 기존의 자신이 지니고 있던 기능을 살리는 직장을 찾기 어렵기 때문이며 또한 새로이 기능을 습득하기도 어렵기 때문이라고 생각된다. 여기서 주목하고 싶은 점은 IMF 위기 이후 평균 구직기간이 연령층에 관계 없이 줄어들고 있다는 점이다. 평균 구직기간이 줄어든 이유로는 노동시장을 둘러싼 환경이 어려워지게 됨에 따라 일단 취업을 하고보자는 움직임이 컸으리라 생각된다. 그러나 이에 못지않게 채용박람회, 직업알선센터의 확대 등 노동의 공급과 수요를 연결시켜주는 기능이 강화되었다는 것도 간과 할 수 없는 요인이다.

[표 II-5] 연령별 평균구직기간(월)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
계	3.2	3.1	3.5	3	3	3.1	2.6	2.8	2.8	2.8
15~19세	2.6	2.3	2.4	2.1	2.2	2.3	1.8	2.0	2.2	1.8
20~29세	3.2	3.1	3.3	2.9	2.8	3	2.6	2.8	2.8	2.8
30~39세	3.2	3.1	3.7	3.1	3.1	3.3	2.9	3.1	2.8	3.0
40~49세	3.5	3.2	3.8	3.5	3.4	3.1	2.6	2.6	2.8	2.7
50~59세	3.3	3.2	3.9	3.3	3.1	3.5	2.7	2.7	2.6	2.6
60세 이상	2.9	2.9	3.1	2.7	3.2	2.7	2.3	2.3	2.4	2.6
15~24세	2.9	2.9	2.9	2.5	2.5	2.6	2.2	2.4	2.3	2.1
15~29세	3.1	3	3.2	2.7	2.7	2.9	2.4	2.6	2.7	2.7

자료: 통계청 경제활동인구조사, 2007.

이상의 사실은 첫째 1998년에서 2000년까지의 높은 실업률은 일시적인 경기침체로 인한 실업률의 상승일 가능성과 둘째 실업률이 1998년 이전의 수준을 완전히 회복하지 못하고 있는 점으로부터 1998년 이후 노동시장이 구조적으로 변환되어 실업이 증가하였을 가능성을 시사 하는 것이다.

## 라. 청년실업의 형태

앞 절에서 한국 실업의 추이에 대해서 살펴보았다. 이 절에서는 한국실업이 어떤 형태의 실업으로 구성되어 있는지를 비버리지곡선을 가지고 설명한다. 그리고 전체 실업의 추이가 청년실업의 추이와 형태상으로 유사하므로 그것을 바탕으로 청년실업의 형태를 유추한다.

### 1) 이론적 설명

실업을 특성에 따라 나누면 크게 구조적 실업, 마찰적 실업, 경기순환적 실업의 세 종류로 나눌 수 있다. 구조적 실업은 노동시장에서 수요와 공급이 균형을 이루고 있음에도 불구하고 기업이 요구하는 기능(기술)이나 특성과 구직자가 지니고 있는 기능이나 특성(능력이나 연령 등)이 일치하지 않아 발생하는 실업이다. 마찰적 실업은 자발적 이직 후 새로운 직장을 얻을 때 까지 대기하는 일시적 실업을 말한다. 경기순환적 실업은 경기후퇴기에 기업들의 노동수요부족으로 발생하는 실업이다.<sup>3)</sup>

구조적·마찰적 실업이 없을 때 노동공급이 노동수요를 초과한다면 수요부족으로 인한 실업만 존재하며, 기업의 결원은 존재하지 않게 되며, 반대로 노동수요가 노동공급을 초과하면 기업에서 결원만 존재하며, 실업은 존재하지 않게 된다. 이상의 논의를 바탕으로 노동시장에서의 수급상황을 실업률(unemployment rate; U)과 결원율(vacancy rate; V)로 나타낸 것이 비버리지 곡선(Beveridge)이다.<sup>4)</sup> [그림Ⅱ-5]는 구조적 실업과 마찰적 실업 그리고 경기순환적 실업이 경기상승기와 경기후퇴기에 어떤 형태를 갖는가를 잘 보여주고 있다.

UV를 사용한 유량분석에 근거한 이론을 보면, 고용집단에서 실업집단으로 흘러들어가는 유출량과 실업집단에서 고용집단으로 유입되는 양이 일치하는 상태, 즉 실업률과 결원률이 같다면( $U=V$ ) 이는 거시경제적으로 노동력 공급과 수요가 일치함을 의미하며, 이때 발생하는 실업은 구조적 실업으로 간주할 수 있다.

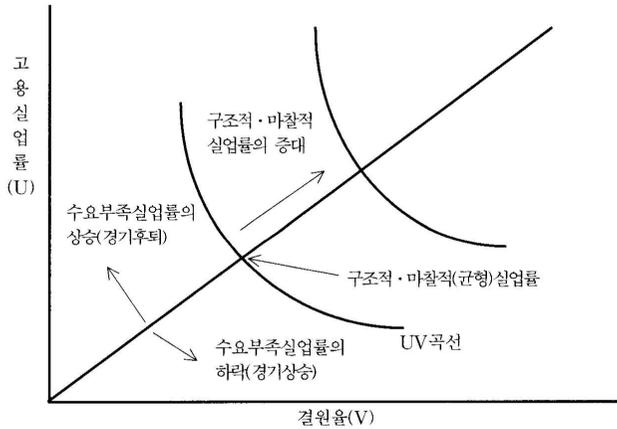
만약 불황 등으로 인해 노동수요가 감소한다면 실업률은 상승하고 결원율은 감소할 것이 예상된다( $U>V$ ). 이 경우 실업률과 결원율은 비버리지 곡선을 따라 좌상향으로 이동하게 된다. 반대로 경기가 상승하는 경우, 실업률이 줄어 들고 결원률이 높아지므로 비버리지 곡선을 따라 우하향하게 된다. 마지막으로 실업률과 결원율이 동시에 증

3) 구조적 실업과 마찰적 실업은 구별이 어려워 통상 같이 묶어서 표현하는 경우가 많다. 본 연구에서도 구조적 실업과 마찰적 실업을 하나로 묶고 경기순환적 실업과 구별하기로 한다.

4) 비버리지 곡선은 실업률과 결원률의 머리글자를 가져와 UV곡선이라고도 한다.

가하는 경우 비버리지 곡선 자체가 우상으로 이동하게 된다. 이 경우 노동시장에서 결원율이 높아지고 있음에도 불구하고 실업이 증가하는 것으로 노동시장에서 미스매치(mismatch) 정도가 높아지고 있다는 것을 의미하므로 구조적 실업이 증가하고 있다는 것을 시사한다.

[그림 II-5] 비버리지 곡선 분석



## 2) 우리나라의 UV 곡선

1990년대 이후의 실업구조의 변화를 살펴보기 위해, 노동시장의 공급을 나타내는 변수로 실업률<sup>5)</sup>을, 노동수요를 나타내는 변수로 인력부족률<sup>6)</sup>을 사용하여 1991년 이후의 비버리지 곡선을 나타낸 것이 [그림 II-6]이다.<sup>7)</sup>

먼저 1994~1997년 사이의 실업률과 인력부족률을 보면 곡선의 오른쪽 하단에 위치하고 있어 당시의 실업이 수요부족에 의한 실업이었음을 알 수 있다. 그러나 1997년의 경우 곡선을 따라 좌상향으로 약간 이동하기 시작하였는데 노동시장에서 경기후퇴로 인한 실업의 상승 조짐이 보이기 시작하였다고 해석할 수 있다. 그렇다면 이 시기

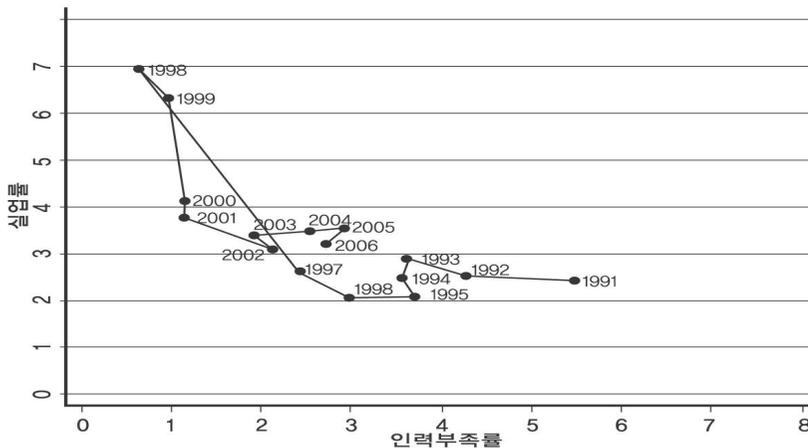
- 
- 5) 농업부문의 비중이 크거나 조사대상 기간 중 산업구성비가 크게 변화한 경우는 실업률을 구할 때 분모를 경제활동인구로 할 경우 농업부문으로 인해 약간 왜곡될 가능성이 있어 UV분석시 실업률로 고용자를 분모로 하는 고용실업률을 사용하는 경우가 있으나, 1990년대 후반 이후는 위 양자 어디와도 크게 관련이 없어 통상적인 실업률을 노동공급을 나타내는 변수로 사용하였다.
  - 6) 인력부족률은 『노동력수요동향조사보고서』가 매년 조사하는 항목으로 부족률=(총부족인원/현원)\*100으로 정의되며, 10인 이상 사업체의 상용근로자가 조사대상이다.
  - 7) 청년노동의 결원율에 대한 자료가 없기 때문에 전체 실업률과 결원율을 가지고 UV곡선을 찾고 청년실업에 대해 추론한다.

실업률이 2%대로 대단히 낮았던 것을 고려하면 전체적으로 노동시장에서 문제가 되었던 것은 공급부족이었다고 여겨진다.

한편 IMF 위기 직후인 1998~1999년을 보면 비버리지 곡선을 따라 급격히 좌상향으로 이동한 것을 볼 수 있다. 이것은 급격한 경기침체에 따른 노동수요의 부족으로 인한 실업이 급증하였음을 알 수 있다. 즉 곡선 자체가 우상향으로 이동한 것이 아니라 동일한 곡선을 따라 좌상으로 이동하였다는 것이 구조적·마찰적 실업의 증대가 아니라 수요부족에 의한 실업의 증가였음을 입증한다.

IMF 위기 이후 경기가 회복하기 시작한 2000~2002년의 경우를 보면, 실업률이 저하함과 동시에 인력부족률이 증가하고 있다. 이는 경기회복에 따라 노동수요가 회복됨에 따라 실업률이 낮아지고 있음을 의미하는 것이다. 2003~2005년에는 실업률이 상승하는 가운데 인력부족률도 상승하고 있어 구조적 실업이 증대되고 2006년에는 구조적 실업이 약간 감소하는 것으로 나타나고 있다. 즉 1997년-1999년 경기후퇴에 따른 실업이 주류를 이루었지만 지금은 주로 구조적 실업이 한국실업을 형성하고 있음을 알 수 있고 청년실업도 이러한 경향성을 띠고 있을 것으로 추론된다.

[그림 II-6] 비버리지 곡선(1994~2006년)



### 3. 청년실업의 동태적 특성

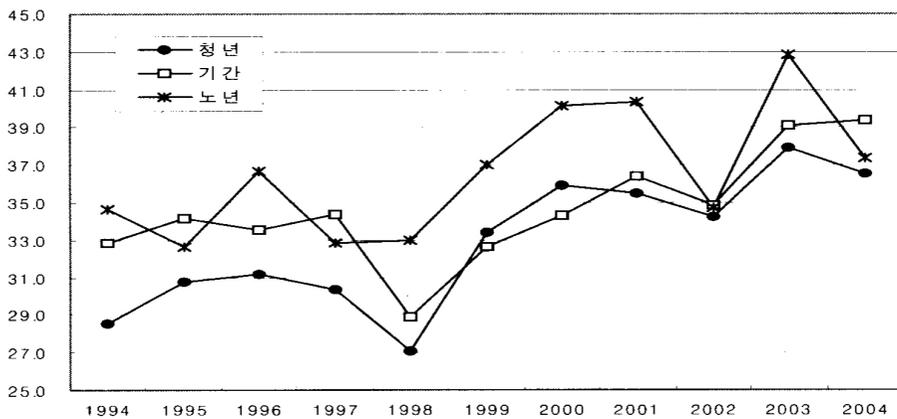
#### 가. 이직률과 입직률

다음의 [그림II-7]과 [그림II-8]은 경제활동인구조사 원자료를 패널로 구축하여 연

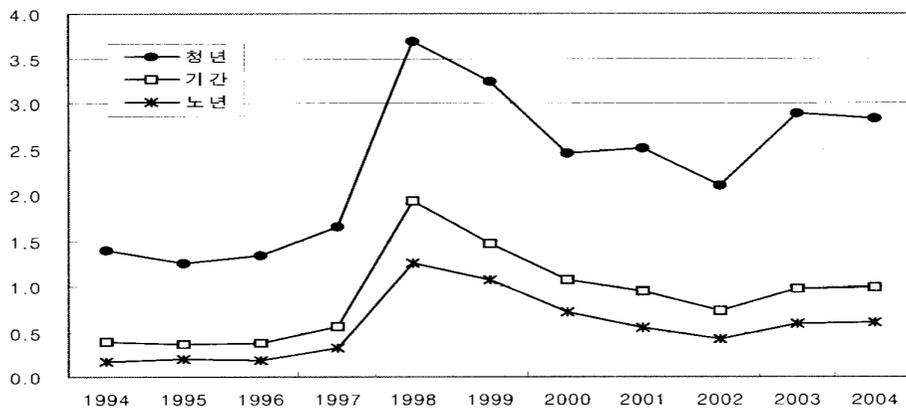
령집단별로 입직률과 이직률을 구하여 그린 것이다. 단, 여기서 청년은 우리나라에서 널리 사용되고 있는 15~29세 연령을 말하며 기간노동력(primary labor force)은 30~54세, 그리고 노년 노동력은 55세 이상을 말한다.

[그림 II-7]에서 보듯이 입직률은 연령집단별로 큰 차이를 보이지 않는다. 특히 외환위기 발생 이후부터 청년의 입직률은 기간노동력의 입직률과 매우 유사하다. 이러한 사실은 청년의 높은 실업률은 입직률이 아니라 이직률에 의한 것임을 시사하는데, 우리는 이를[그림 II-8]에서 확인할 수 있다. 이 그림에서 보듯이 청년의 이직률은 기간노동력이나 노년 노동력의 이직률에 비해 매우 높다. 뿐만 아니라 청년의 이직률은 2000년 이후에도 여전히 높은 수준을 유지하고 있으며 2003년과 2004년의 이직률은 외환위기 이전 청년이직률의 두 배에 달한다.

[그림 II-7] 연령집단별 입직률



[그림 II-8] 연령집단별 이직률



이로부터 우리는 청년실업률이 높은 것은 이들의 빈번한 이직 때문이지 입직의 어려움 때문이 아님을 알 수 있다. 즉 직장을 구하지 못해서가 아니라 구한 일자리에 쉽게 이직하기 때문에 청년의 실업률이 높은 것이다.<sup>8)</sup>

청년이 빈번하게 이직하는 이유는 분명하다. 청년은 노동시장에 처음으로 진입하거나 진입 초기에 있는 사람들이다. 정보의 불완전성으로 인해 청년들은 일자리에 대해 완벽한 정보를 갖지 못한다. 따라서 청년은 자신에게 알맞은 일자리를 탐색하는 과정에서 시행착오를 거치게 되고 이로 인해 빈번한 이직을 경험하게 된다. 또한 청년이 일자리를 통해 얻게 될 예상수익의 발생기간이 다른 연령집단에 비해 장기이므로, 청년의 이직가능성은 높아진다.

청년실업률이 높은 것은 이들의 이직률이 높기 때문이므로 효과적인 청년실업대책은 이직률을 낮추는 것이어야 한다. 인턴제를 비롯한 입직을 촉진하는 정책들은 의도한 효과를 거두기 어려울 것이다.

#### 나. 신규 졸업자 노동시장의 동태적 특성

신규 졸업자 노동시장을 동태적인 측면에서 분석하여 신규 졸업자의 이직률을 보면 [그림Ⅱ-9]와 같다. 이 그림에서 보듯이 신규 전문대 졸업자와 대학교 졸업자의 이직률은 그 수준과 움직임에 있어 모두 유사하다. 반면 신규 고졸자의 이직률은 1997년부터 이들 학력 집단들과 괴리되기 시작하여 2004년에도 여전히 상당한 격차를 보이고 있으며 전반적으로 상승추세를 보인다. 즉 신규 고졸자가 더 빈번한 이직을 경험하며 시간이 경과함에 따라 이러한 경향은 더욱 강해진다.

신규 고졸자는 이직률이 높을 뿐만 아니라 입직률도 높다. [그림Ⅱ-10]에서 보듯이 신규 전문대 졸업자와 신규 대학 졸업자의 입직률은 대체로 유사한 정도이나 신규 고졸자의 입직률은 이들에 비해 상당 정도 높다. 뿐만 아니라 세 집단 모두의 입직률이 상승하고 있는데, 특히 신규 고졸자의 입직률 상승이 급격하다.

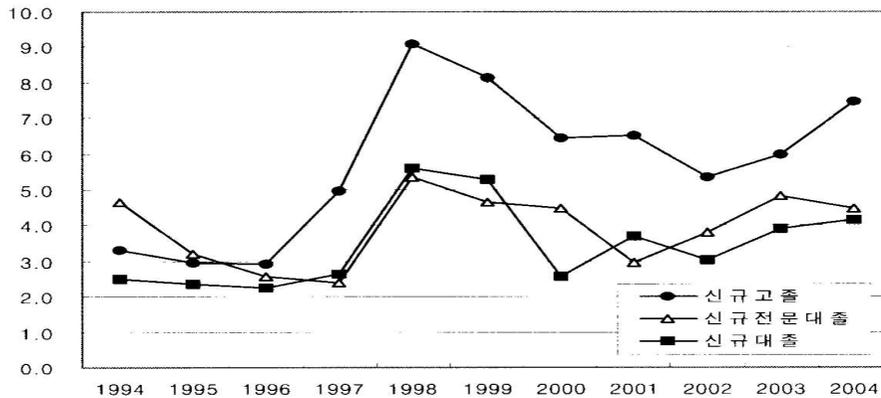
이러한 사실들은 청년이라고 하더라도 신규 졸업자의 학력별로 실업의 특성이 크게 달라질 수 있음을 알려주는 중요한 결과이다. 즉 신규 고졸자의 실업률은 신규 전문대졸이나 신규 대졸의 경우보다 대체로 낮게 나타났는데, 이는 신규 고졸자의 이직이 빈번하지 않아서가 아니다. 신규 고졸자의 이직률은 다른 학력집단들의 이직률보다도 더 높다. 그럼에도 불구하고 신규 고졸자의 실업률이 낮은 것은 입직 또한 매우 신속하기

---

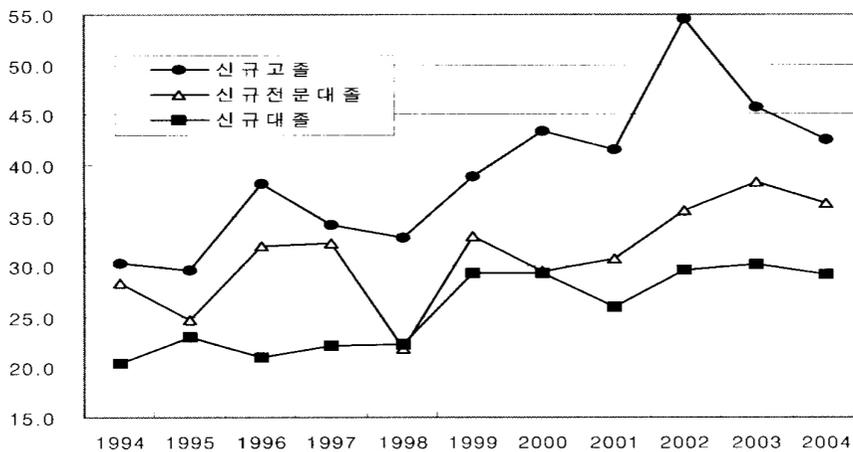
8) 군복무 기간을 고려하여 청년을 15~27세로 정의하면 연령집단별 입직률 차이는 더욱 작아진다 (남재량, 2002).

때문이다. 뿐만 아니라 외환위기하의 기간을 제외하면 신규 고졸자의 실업률에는 별 변화가 없지만 신규 고졸자의 입직률과 이직률은 큰 변화를 경험하고 있다. 신규 고졸자의 이직률과 입직률이 모두 상승하고 있기 때문에 이들의 실업률에 별 변화가 없는 것이다.

[그림 II-9] 신규 졸업자 이직률



[그림 II-10] 신규 졸업자 입직률



신규 고졸자는 전문대나 대학 신규 졸업자와 구분되는 특성을 보여주었다. 즉 빈번한 이직과 신속한 입직이 신규 고졸자의 중요한 특성이다. 그렇다면 이러한 신규 고졸자의 특성이 과연 우리에게 어떠한 시사점을 제공하고 있는지 살펴보자. 다른 모든 상황이 동일한 상태에서 신속한 입직과 이직이 반드시 부정적인 성과를 의미하는 것은 아니지만, 이는 고용의 불안정성을 반영한 결과일 수도 있다.

#### 4. 청년실업의 원인

[표 II-6]은 1997년 이후 15~29세 사이의 청년실업을 중심으로 살펴보기로 한다. 청년실업의 추이를 보면 1997년까지는 10%대 미만에서 머물고 있었으나, 1998년 15-19세는 20.8%, 20-29세는 11.4%로 2배 이상 급격히 상승한 후 2002년까지는 계속해서 줄었다. 2003년 이후 약간의 증감을 보여주고 있으나 15-19세는 10%이상, 20-29세는 8%미만의 수준을 나타내고 있어 IMF 이전 상태를 회복하지 못하고 있다.

[표 II-6] 연령별 실업률 추이

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
15~19세	9.8	20.8	19.5	13.8	13.3	11.1	13.0	14.1	12.5	10.4
20~29세	5.3	11.4	10.1	7.1	7.0	6.3	7.7	7.9	7.7	7.7
30~39세	1.9	5.7	5.3	3.4	3.0	2.8	3.0	3.1	3.3	3.0
40~49세	1.5	5.6	5.2	3.3	2.8	1.9	2.2	2.3	2.5	2.3
50~59세	1.2	5.3	5.1	2.9	2.6	1.8	2.2	2.3	2.5	2.2
60세 이상	0.8	2.4	2.3	1.3	1.1	1.0	1.0	1.2	1.3	1.4

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』 (2007) 및 통계청 홈페이지.

이러한 청년층 노동시장이 악화된 이유를 정리하면 다음과 같다.

첫째 경제성장률의 둔화를 들 수 있다. 기업특수숙련(firm-specific skill)이 중장년층에 비해 상대적으로 부족한 청년층은 경기순환에 민감하게 반응하기 때문에 경기침체의 영향을 가장 먼저 받았기 때문이라고 여겨진다.

둘째, 임금체계의 변화를 들 수 있다. 연공서열형 임금체계의 붕괴로 인해 청년층의 임금이 상대적으로 상승하였기 때문에 청년층에 대한 수요가 줄어 청년층의 실업이 심화되는 원인이 되고 있다고 여겨진다.

셋째, 고학력화를 들 수 있다. [표 II-7]에서 알 수 있듯이 1990년 이후 대학진학률은 급격히 증가하여 1990년 33.2%이던 대학진학률이 2006년에는 약 82%에 이르고 있으며, 졸업생 수는 같은 기간 약 2배 증가하였다. 그러나 일자리 수는 같은 기간 동안 이들의 수요를 충분히 충족시킬 정도로 증가하지 않았으며 그 결과 청년층의 실업이 증가하게 되었다고 여겨진다.

넷째, 기업 간 임금격차의 확대를 들 수 있다. 1990년대 들어서 대기업과 중소기업 간 임금격차가 확대되고 있다. 기업규모 간 임금격차가 확대되고 있는 가운데, 중소기업에서 대기업으로 이동이 자유롭지 못하다고 할 때 노동시장에 새로이 진입하려고 하

는 노동자의 입장에서 보면 중소기업에 취업을 한다는 것은 계속해서 상대적으로 낮은 임금을 받으면서 일을 해야 한다는 것을 의미한다. 이 경우 중소기업으로부터 취업제의를 받는다고 하더라도 취업을 하지 않고 대기업에 들어가기 위해 노동시장에서 대기할 가능성이 높아져 결과적으로 실업률은 상승한다.

[표 II-7] 고등교육기관 진학률 및 졸업생 수

(단위: %, 명)

	대학진학률			졸업생 수		
	계	인문계	실업계	계	전문대	대학
1990	33.2	47.2	8.3	253,047	87,131	165,916
1995	51.4	72.8	19.2	323,739	143,075	180,664
2000	68.0	83.9	41.9	437,987	223,489	214,498
2002	74.2	86.9	49.8	483,966	239,114	244,852
2003	79.7	90.1	57.6	504,915	246,789	258,126
2004	81.3	89.8	62.3	493,944	226,886	267,058
2005	82.1	88.3	67.6	497,596	228,763	268,833
2006	82.1	87.5	68.6	493,519	222,973	270,546

자료 : 교육부, 『교육통계연보』, 각 연도

[표 II-8] 사업체 규모별 인력부족률

(단위:%)

	전규모	1규모 10~29인	2규모 30~99인	3규모 100~299인	4규모 300~499인	5규모 500인 이상
1993	3.62	4.37	5.03	4.21	2.21	1.66
1994	3.57	5.75	4.40	3.76	1.89	1.33
1995	3.71	5.82	3.97	4.23	2.17	1.38
1996	2.98	4.25	3.45	3.15	1.72	1.49
1997	2.44	3.67	2.91	2.66	1.41	0.83
1998	0.65	1.16	0.75	0.67	0.32	0.06
1999	0.97	1.80	1.02	0.90	0.53	0.14
2000	1.16	1.79	1.29	1.18	0.57	0.32
2001	1.15	1.75	1.31	1.14	0.57	0.21
2002	2.13	3.08	2.43	2.04	1.03	0.73
2003	1.94	2.74	2.28	2.20	1.16	0.34
2004	2.54	2.70	2.50	2.57	0.84	0.91
2005	3.07	3.34	2.41	2.85	1.37	0.85
2006	2.74	3.19	2.35	2.40	1.02	0.48

주: 인력부족률=(부족인원/현재인원)×100

자료 ; 한국노동연구원, 『2007 KLI 노동통계』, 2007.

이렇듯, 기업규모 간 임금격차와 이로 인한 취업대기자의 증대가 청년층의 실업률을

증대시키는 요인이 되고 있다. 이러한 사실은 IMF 위기 이후 경기가 회복되는 과정에서 중소기업의 경우 인력부족률이 계속해서 증가하고 있으나 ([표 II-8]) 청년 실업률은 줄어들지 않고 있다는 사실로도 확인할 수 있다.<sup>9)</sup>

## 5. 소결

한국의 청년층 실업의 특징에 대해서 정리하면 다음과 같다. 첫째 청년실업률이 다른 연령층의 실업률보다 상당히 높다. 둘째 전문대졸 청년실업률이 가장 높고 경기에 가장 민감한 반응을 보인다. 셋째 청년실업자의 구직기간이 다른 연령층 구직기간보다는 상대적으로 짧았다. 넷째 청년실업은 1997-2000년까지는 경기순환적 실업의 특징을 나타내고 그 이후는 구조적 실업의 특징을 보여주고 있다. 다섯째 청년층은 입직률이 높을 뿐 아니라 이직률도 높다. 그 중 전문대졸 청년층의 입직률과 이직률이 가장 높았다.

그러면 이와 같은 청년실업의 발생의 원인은 무엇인가? 첫째 경제성장률의 둔화로 인하여 고용이 감소하였기 때문이다. 둘째 임금체계가 변화하였기 때문이다. 즉 IMF 이후 연공서열형 임금체계가 붕괴되면서 청년층이 임금이 상대적으로 비싸졌기 때문이다. 셋째 고학력화로 인하여 노동자들의 유보임금이 높아졌기 때문이다. 넷째 기업 간 임금격차가 확대되었다. 즉 낮은 임금을 주는 중소기업에 취직하는 것보다는 대기업에 취직하기 위해 대기하는 청년들이 늘었기 때문이다.

---

9) 그러나 이상의 요인 가운데 어느 요인이 어느 정도 영향을 미치고 있는가에 대해서는 보다 면밀한 분석이 요구된다.

### Ⅲ. 한국청년실업의 정책

어느 나라 정부든지 실업을 구제하기 위해 여러 가지 정책을 실시한다. 최근에는 각국 정부들이 청년실업이 사회적 문제로 제기되면서 청년실업정책에 큰 비중을 두고 있다. 이 장에서는 먼저 청년실업이 개인적인 비용과 사회적 비용 등 어떤 형태의 기회비용을 발생시키고 있는가를 살펴본다. 그리고 한국 정부가 이러한 청년실업의 기회비용을 줄이기 어떠한 청년실업정책을 시행했는가에 대해서 살펴본다.

#### 1. 청년실업의 비용

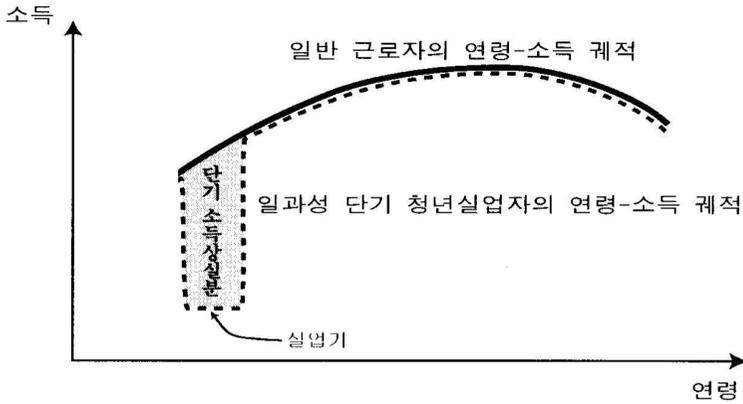
실업의 비용에는 실업자 본인의 직접적인 소득상실, 사회 전체적으로 생산량감소와 실업자에 대한 각종 공적·사적 지원 형태의 사회적 비용이 발생하게 된다. 또한 국가재정의 시각에서 보면 실업자가 취업하여 소득이 있었다면 납부하였을 소득세와 사회보장(국민연금, 건강보험 등) 기여금의 상실을 꼽을 수 있다. 후자는 경제 전체로 보아서 추가비용이라고 볼 수 없으나 재정수지의 측면에서는 실업발생에 따른 일종의 기회비용으로 간주할 수 있다. 결국 재정의 입장에서는 실업의 비용은 실업대책 및 저소득·취약계층 등을 통하여 실제로 발생하는 지출과, 실업자의 소득상실에 따른 재정수입 감소라는 기회비용으로 요약될 수 있다.

실업은 일반적으로 단기 현상으로 생각하기 쉽다. 이러한 경우 실업자가 다시 정상적인 취업상태로 복귀함으로써 실업의 영향은 그 이상 없거나 미미하다는 해석이 따른다. 그러나 청년실업의 경우에는 실업에 따른 장기 여파가 비교적 심각할 수도 있다. 청년기의 실업은 향후 취업 자체가 어려워짐으로써 장기화되는 경우를 외국의 사례에서 어렵지 않게 보아왔으며, 설혹 취업이 되더라도 보수가 상대적으로 낮은 수준으로 떨어져 단기간에 이전 소득수준을 만회하지 못하는 경우가 생길 가능성이 크다. 즉 청년기의 실업은 자칫 실업자의 향후 인생 전반에서 소득수준의 격감을 초래하는 장기비용을 수반할 수 있으며, 청년실업에 대응한 정책에서는 이러한 장기효과를 감안할 필요가 있다. 이를 보다 구체적으로 설명하기 위해 [그림 III-1]을 보기로 하자.

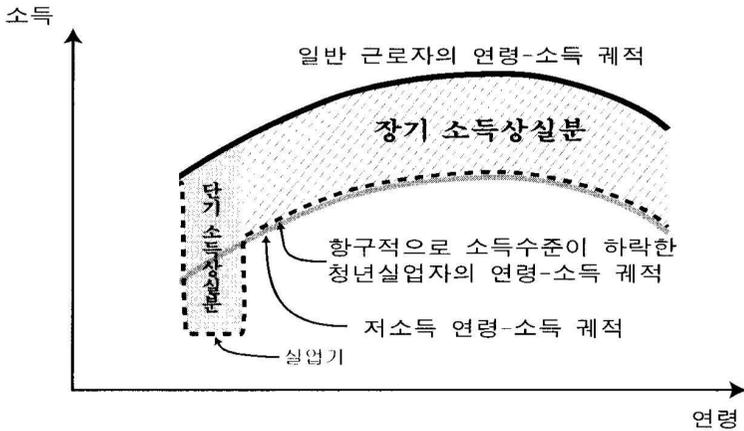
그림에서 굵은 실선은 일반 연령-소득 곡선을 나타내고 있다. 즉 일반적인 근로자가 처음 취업했을 때부터 시작해서 연령이 증가하면서 소득이 어떻게 변하는지 나타내는 곡선이다.

[그림 Ⅲ-1] 청년기 실업의 성격에 따른 소득상실분 개념도

가) 실업에 따른 장기효과가 없는 경우



나) 실업에 따른 장기효과가 있는 경우



위쪽 그림에서 회색으로 표시된 실선은 소득수준이 일반근로자보다 낮은 저소득층의 연령-소득 곡선을 나타낸다. 이에 대비하여 점선으로 표시된 곡선은 청년기 실업자의 연령-소득 곡선을 각각 보여주고 있다. 즉 실업기간 중에는 소득이 전혀 없거나 낮은 수준으로 일시적으로 하락하지만, 재취업과 더불어 그 연령대에서 기대할 수 있는 일반적인 수준의 소득으로 바로 환원되는 경우를 보여주고 있다. 이때 실업에 따른 소득상실 총액은 음영으로 처리된 영역의 면적에 해당된다.

반면 아래쪽 그림에서는 실업의 결과로 장기적으로도 소득에 타격을 입는 경우이다. 즉 실업자가 재취업을 하더라도 이전의 연령-소득 곡선에 준하는 소득수준을 회복하

지 못하고 항구적으로 낮아진, 저소득층의 연령-소득 곡선상으로 향후 평생 동안의 소득이 하향 조정된 경우이다. 이 경우에는 실업기간 동안의 단기 소득상실은 물론, 재취업 이후에도 소득에 대한 실업의 장기적인 영향이 계속 존재하게 된다. 이를 실업에 따른 장기적인 소득상실 효과라고 볼 수 있으며, 그림에서는 빗금으로 나타낸 영역만큼 소득상실이 발생한다.

먼저 [그림 III-1]에서 위쪽 그림의 일과성(transient) 실업의 경우는 전직이나 기타 근로자 자신의 사정으로 발생할 수도 있고, 어떠한 외부적 요인으로 실직했다가 바로 다른 직장을 찾는 경우를 생각할 수 있을 것이다. 따라서 실업상태는 말 그대로 일과성의 현상으로, 곧바로 정상상태인 취업으로 복귀함과 동시에 특별한 후유증은 없는 경우다.

이에 비해 아래쪽 그림에서는 재취업 이후에도 소득수준에 장기 영향이 있으며, 이러한 현상이 나타나는 데는 두 가지 중요한 요소가 개입되는 것으로 사료된다. 첫째, 실업의 시기가 경제활동 연령의 초기, 즉 청년기일 경우에 이러한 장기 효과가 나타날 가능성이 높다. 둘째, 이러한 장기 효과는 청년기의 실업기간이 짧았을 때보다 장기화되었을 경우 나타날 가능성이 크다.

청년기 실업의 결과 향후 평생의 소득 궤적이 낮은 수준으로 하락하는 이유는 실업이 발생하고 재취업까지(또는 당초 노동시장 진입 이후 초기 취업까지) 실업의 기간이 장기화된 경우이다. 이럴 경우 향후 좋은 보수의 직장을 얻기 힘들 가능성이 높다. 이는 인적자본(human capital) 형성이 교육을 통해서만 이루어지는 것이 아니고, 일을 하는 과정에서 배움으로써 인적자본이 축적되는 학습효과(learning-by-doing)도 크기 때문이라고 설명할 수 있다. 특히 노동시장에 처음 진입하는 청년근로자로서는 직장생활의 초기가 인적자본을 높이는 결정적인 시기라고 생각할 수 있으며, 이 시기가 향후 보수 수준을 높아지게 하는 중요한 요인이 될 수 있다. 따라서 여하한 이유로든 이 시기에 미취업 또는 실직 상태로 있는 기간이 길어지면 인적 자본 축적의 결정적 기회를 놓치고 이에 따라 향후 취업을 하더라도 낮은 인적자본 수준에 따른 낮은 보수에 만족할 수밖에 없을 것이다.

## 2. 단기 대책

정부에서 제시한 단기대책<sup>10)</sup>으로는 공공부문에서 적극적으로 일자리를 제공하면서

---

10) 2004년 9월 관계부처 종합대책회의.

민간부문의 고용창출 지원을 강화하고 경력직 채용취지에 맞추어 다양한 직장체험 기회를 제공하며 직업훈련과 취업알선 기능을 활성화하여 취업에 있어서의 마찰적 요인을 최소화 하는 것이다.

## 가. 일자리 제공

2004년 초 정부는 청와대에서 노무현 대통령 주재로 ‘일자리 창출을 위한 경제계지 도자회의’를 개최하고 앞으로 매년 5%대의 경제성장을 통해 2008년까지 200만개의 일자리를 창출한다는 내용의 ‘일자리 만들기 종합대책’을 내놓았다.

경제성장률 1%가 일자리 6만개를 만들어 낸다고 할 때, 5%성장이 지속된다면 향후 5년간 150만개의 일자리를 신규로 만들어 내고, 서비스산업의 일자리 창출능력 확충과 일자리 나누기를 통해 200만개의 일자리를 창출하겠다는 것이 현 정부의 입장이다.

### (1) 공공부문 주도 일자리

정부는 사회적 효용성은 높으나 수익성이 없는 NGO사업, 즉 외국인 근로자 상담, 산재근로자 간병, 문화재 보존·관리 등을 확대하고 지원하는 등 노동·복지·문화 분야의 일자리를 제공하고, 장기적으로는 사회적 기업으로 육성하기 위한 계획을 추진 중이다.

공무원의 신규 채용을 확대하여 정부가 모범적인 고용주의 역할을 수행하여 공직진출을 준비하는 구직활동 중단 청년층의 취업기회 확대하고자 하며, 세부적으로는 공무원 및 군부서관 채용을 확대하고, 이들을 조기에 채용하는 등 인력난을 겪고 있는 치안, 보건복지, 노동, 환경, 출입국관리, 교사 등에 우선적으로 확대 충원한다는 계획이다.

또한, 비진학 청소년 및 신규졸업자를 중심으로 구인업체 개척사업을 실시하고, 문화유산, 해양오염 관리 등 보존가치가 있는 DB 구축에 인력 지원하며 문화체험 확대를 위해 연극·국악·영화·체육 등 문화 관련 시간교사·지도사를 배치하는 등의 임시직 일자리를 확충하려 한다.

### (2) 직장체험 기회 확대

인턴제 지원대상 기업을 확대하고, 지원금도 50만원에서 60만원으로 상향 조정하여 2004년에는 1만 3천명의 인력을 인턴직으로 채용하는 등 국내 인턴채용을 활성화함은 물론, 연수제도를 경력형성의 핵심프로그램으로 육성하여 직장 체험 기회를 더욱 확대하여 청년층의 이해 폭을 보다 더 넓히겠다는 계획이다. 즉, 재학생을 대상으로 민간

기업, 공공기관 등에 체험기회를 제공<sup>11)</sup>하고 이공계 출신과 석·박사급 미취업자를 대상으로 연구기관 등에서의 연수 등도 지원한다.

### (3) 해외근무 경험기회 확대

국제협력단(KOICA) 해외봉사단을 확대 개편하여 대졸청년 위주로 구성된 한국관 평화봉사단(Korean Peace Corps)을 파견하고 그 파견지역 또한 아시아 개도국을 우선 하되, 단계적으로 중남미, 아·중동 지역으로 확대 추진하며, 파견기간 종료 후에도 봉사활동 경험을 국내 및 현지에서 계속 이어갈 수 있도록 제도적 지원책을 강구<sup>12)</sup>할 뿐 아니라, KOTRA, 현지법인 등에 인턴과정을 설치하여 중소기업 해외시장 개척요원 및 맞춤형 청년 무역전문인력 양성을 비롯하여 해외 인턴·연수과정을 확대한다<sup>13)</sup>는 방침이다.

### (4) 민간기업 채용 촉진

정부는 민간기업의 채용을 더욱 촉진하기 위해 2005년 이후 중소기업이 전문인력 채용, 신규업종 진출, 고용환경 개선으로 고용 증대 시 지원금 지급하고, 신기술 중소기업에 취업하는 이공계 학석사 미취업자에 대해 채용장려금을 지원하며, 장기 미취업 청년의 취업지원을 위해 일정연령 이상자의 응시를 제한하는 관행을 2004년부터 개선할 계획이다.

## 나. 직업훈련

### (1) 대상 및 업종별로 특화된 맞춤형 훈련 확대

대졸 미취업자와 고졸 미취업자 등 그 대상별로 나누어 대졸 미취업자에게는 정보통신 등 취업유망 분야를 중심으로 이른바 ‘주문형 직업훈련’을 제공하고, 고졸 미취업자는 조선, 자동차 등 인력부족분야를 중심으로 취업 연계적 훈련 실시하며, 중소기업에 대해서는 업종별로 맞춤형 교육훈련과 채용서비스를 연계하는 청년채용패키지 사업 추진하고, 전국을 6대 권역<sup>14)</sup>으로 나누어 특화된 프로그램을 제공하는 직업훈련체계를

11) 학점 인정대학을 64개에서 전 대학으로 확대하고, 대학생 중소벤처기업 현장 체험 지원('04 : 40천명)

12) 국내취업을 위해 경력 인정제도 도입, 추천서 발급, 유관기관 채용 시 가산점 부여 등 우대방안 마련.

13) 해외취업 IT인력 등 해외인턴사업 추진('03 : 0.3천명 → '04 : 2천명)

14) 서울경기(정보통신), 부산경남(기계, 자동차, 조선), 광주전남(광통신), 대구경북(섬유패션) 등

구축할 예정이다.

## (2) 차세대 산업을 위한 훈련 프로그램 개발

10대 차세대 성장산업에 부응할 수 있는 훈련 프로그램의 개발을 목표로 기술교육 대학 및 기능대학을 디지털콘텐츠/SW솔루션 등 성장동력 산업을 위한 인력 양성 대학으로 육성하고, 지방 대학교 내에 Trade Incubator를 설치해서 무역관련 교육과 더불어 산업체 현장실습을 실시하며, 주 5일근무제 도입에 따라 고용창출 효과가 큰 문화·관광·레저 등 서비스산업의 자격종목을 개발하여 운영할 계획으로 2004년 신설된 자격으로는 스포츠경영관리사, 화훼장식기사 등이 있다.

## 다. 취업알선

구직자를 구직능력의 정도를 기준으로 하여 유형에 맞는 상담<sup>15)</sup>과 아울러 그에 따른 취업을 알선하며, 청년층이 공동으로 참여하여 직종과 직업을 탐색하는 직업지도프로그램(CAP : Career Assistance Program) 도 운영한다.

또한 고용안정센터에 청년취업지원실을 전담부서로 설치하여 취업알선, 직업지도, 직장체험프로그램 등을 윈스톱으로 제공(`04 : 34개)하며 대학에 출장상담 및 공동상담실 운영, 자매결연 등을 통해 고용안정센터와 대학 간의 취업서비스 공조체제 구축하고 있다.

이와 함께 노동부 웹사이트의 Work-Net을 통한 청년층 구직활동 지원을 더욱 강화하여 Work-Net 핵심정보를 무선인터넷(PDA, 휴대폰)으로도 제공한다.

## 3. 중·장기 대책

앞서 말한 바와 같이 청년실업해소를 위한 중장기대책으로서는 새로운 일자리를 창출하여 더 많은 구직자들에게 일자리를 제공하고 산학협력을 더욱 강화하여 기업수요에 맞는 적절한 공급을 위한 제반 대책을 포함하고 있다.<sup>16)</sup>

15) 중점지원 대상자에 대하여는 심층대면상담을 통해 취업능력·기술 역량 배양 일반지원과 단순지원 대상자는 직업정보제공 등 자가 검색수단 확대 제공.

16) 노무현 대통령 집권이후 정부는 정책의 가장 최우선 순위를 투자활성화를 통한 일자리 창출에 두었다. 일자리창출의 주체는 바로 기업이라는 점을 감안하여 기업의 투자활성화를 위한 여건 여성에 주력해 나가고 있는 것이다. 그에 따라 각종 규제 완화와 세제 및 금융지원확대 그리고 외국인의 투자를 유치하기 위한 기반을 확충해 나갈 것이며, 특히 서비스업, 중소벤처기업 등 고용창출 여력이 큰 부문에 많은 투자가 이루어 질 수 있도록 유도해 나갈 계획이다.

이와 함께 민간의 일자리 창출이 조기에 실현될 수 있도록 직접적인 지원도 확대하여, 경총 등

## 가. 새로운 일자리 창출

### (1) 성장 잠재력 확충을 통한 일자리 창출

6T<sup>17)</sup> 등 신기술산업과 전통산업을 접목시킨 10대 차세대 성장동력산업 선정<sup>18)</sup>하고, 동북아 물류중심 구현, 동북아 R&D·금융허브 기반조성 등을 통해 동북아 경제중심으로 성장하며, 지역특화발전특구제도<sup>19)</sup>를 도입, 과도한 수도권 규제의 완화 등 투자 제약 요인을 해소하여 기업의 투자를 확대시킬 예정이다.

또한 민간보육시설에 대한 보육료 규제제도를 개선하고, 보육교사의 국가공인 자격 증제 도입과 같은 보육교사 전문성을 강화하는 등 보육서비스의 질을 제고 하며, 영·유아 보육에 대한 세제지원을 강화<sup>20)</sup>하는 등 여성의 경제참여를 촉진시키기 위한 정책을 추진 중에 있다.

### (2) 일자리 나누기

법정시기에 앞서 근로시간을 단축한 기업의 추가 고용에 대해 채용장려금 지원하고, 교대제 개편·단시간 근로자근로시간제도의 유연적 운영 등을 촉진할 수 있는 프로그램을 개발하여 운영하며, 연월차 휴가 미 사용분에 대한 임금보상 관행을 지양<sup>21)</sup>하고 연차휴가 사용을 촉진하여 추가 일자리를 창출을 유도하고자 하는 것으로 정부는 2004년부터 연가보상비 지급상한(20일) 축소와 연가보상 예산의 단계적 감축을 추진하고 있다.

또한 기업의 상시 근로자(3개월 이상 근무)가 직전 연도보다 늘어날 경우 추가 고용 1인당 100만원씩 법인세나 소득세를 감면하고 해당 연도에 공제받지 못해도 5년에 걸

---

경제계 건의를 바탕으로 민간 기업이 근로자를 추가 고용하는 경우 1명당 100만원씩의 세금을 감면하는 '고용증대 특별세액 공제제도'를 조기에 도입하고, 교대근무제 개편 등을 통해 일자리 나누기를 추진하는 기업에 대해서는 재정지원 등을 통해 기업의 추가부담을 완화하고자 하고 있다.

17) 정보기술(IT)·생명기술(BT)·나노기술(NT)·우주항공기술(ST)·환경기술(ET)·문화기술(CT) IT Intelligent Technology, BT Biology Technology, NT Nano Technology, ST Space Technology, ET Environment Technology, CT Culture Technology.

18) 2003.8.22 선정, 디지털 TV/방송, 차세대 이동통신, 디스플레이, 지능형 홈 네트워크, 지능형 로봇, 디지털 콘텐츠/SW솔루션, 미래형 자동차, 차세대 전지, 차세대 반도체, 바이오 신약/장기.

19) 지역특화발전 특구에 대한 규제 특례법 - 법률 제07192호, 2004년 9월 23일부터 시행예정.

20) 영·유아 보육비 소득공제 확대(연150→200만원), 영·유아 보육비 소득세 비과세(월10만원 한도), 직장보육시설 투자세액공제 확대(투자금액의 3%→7%).

21) 공공부문이 선도적인 역할을 수행하여 공무원 등에 대해 연가사용 촉진방안을 마련하고 미사용시 연가보상비를 지급하지 않는 제도를 도입하였다.

처 적용받을 수 있는 `고용증대 특별 세액공제'를 2004년부터 2006년까지 한시적으로 시행한다.

특히 설비 자동화나 생산 감축 등으로 고용을 줄여도 될 기업이 예를 들어 1일 3조 3교대 또는 이틀간 4조 2교대 근무로 바뀌 해고 없이 고용을 유지하는 이른바 `유한 킴벌리 모델'에 대해서도 줄이지 않은 고용 1인당 50만원씩 세금을 3년간 감면해 준다.

### (3) 서비스산업의 육성

1992년부터 최근 10년간의 산업별 평균고용탄성치<sup>22)</sup>를 볼 때 서비스산업의 경우는 0.56, 제조업은 -0.21, 농림어업은 -3.25를 나타내었다. 이것은 1% 경제 성장하였을 때 서비스산업만이 고용이 증가하고 제조업과 농림어업은 고용이 감소한다는 것을 나타내고 있는데 특히 농림어업부분이 큰 폭의 감소를 나타내고 있다. 그래서 고용효과를 확대하기 위해서는 문화관광·레저 등 고용창출효과가 큰 서비스 산업 활성화하여 추가적인 일자리 창출을 만들어 낸다는 것이다.

### (4) 중소기업 육성과 인력양성기능 강화

현재 50인~499인의 중견기업 취업자는 전체 취업자의 22.5%에 불과한 실정으로 고용 흡수력이 높은 중소기업, 특히 중견기업에서 “괜찮은 일자리”의 창출이 중요하며, 이를 위해 무엇보다 중소기업의 경영여건과 작업환경을 개선하고 인력양성과 능력개발 강화에 중점을 두고 다음과 같이 추진하고 있다.

#### 1) 경영여건 개선

중소기업진흥 및 산업기반기금의 구조개선자금을 집중지원하고 생산관리 정보시스템 개발지원, 생산성혁신센터를 통한 생산성 혁신모델의 개발·보급 등 생산성향상을 위한 투자 지원을 강화함과 아울러 법인세율 인하 등의 세제지원을 강화하는 등 중소기업운영을 위한 경영여건을 개선시켜 나가고 있다.

#### 2) 작업·근무환경 개선

중소기업의 작업환경 및 유해·위험요인 제거를 위한 Clean 3D 사업을 확대시행하고, 열·냄새·분진 등의 발생을 제거하기 위한 장비보급 등 “직무기피요인 해소사업”을 활성화하여 기본적인 작업환경 개선을 통한 중소기업으로의 취업을 촉진시키고자 하는 것

---

22)고용탄성치 (顧傭彈性值, elasticity of employment) 한 산업에서 단위 경제성장률에 따른 고용 변동의 크기를 나타낸다.

으로 여기에는 공동복지시설설치·근로자창업지원·국내외연수·주택 우선분양 등 장기근속·근로의욕 고취를 위한 정부 지원사업도 포함이 되어 있다.

### 3) 인력양성과 능력개발 강화

인력양성에 있어서 대기업과 협력업체가 공동으로 훈련과정을 운영하는“중소기업 훈련 컨소시엄”사업을 폭넓게 시행하고, 중소기업 근로자의 능력개발을 위한 수감지원금 지원을 기존의 50인 미만 사업장에서 300인 미만 사업장으로의 확대를 추진한다.

## 나. 산학협력 강화

산학협력부분에 있어서도 정부는 대학교육을 산업수요에 맞게 개편하고 기업과 대학의 연계를 더욱 강화하는 한편 이를 위한 인프라 확충에 많은 노력을 기울이고 있다.

### (1) 대학교육을 산업수요에 맞게 개편

얼마 전 기업의 인사담당자를 대상으로 한 조사결과에 의하면 기업이 평가하는 대졸 신입사원의 지식·기술 수준은 100점 만점에 고작 26점 밖에 안 되는 것으로 평가가 되고 있다.<sup>23)</sup> 산업수요에 맞는 대학교육을 이끌어 내기 위해 정부는 기업체가 필요로 인력양성을 핵심으로 하여 대학의 학생정원, 학과(전공), 교육과정 등을 개편하고, 산업체와의 계약에 의해 학과·학부를 운영하는 주문형·맞춤형 교육과정을 개발하여 시행하는 등 수요자 중심으로 대학교육을 전환시키고 있다.

### (2) 기업활동과 대학교육의 연계 강화

사업주가 전액 부담하고 있는 사내대학 설치·운영·교육비용에 대해 세제·고용보험 기금을 지원하고, 2004년부터 다른 기업의 종업원에게도 입학을 허용하고 설립 요건을 300인에서 100인 이상의 기업으로 완화하여 근로자가 일하면서 배울 수 있는 사내대학을 활성화하며, 특정학과·교육과정과 연계하여 물품 제조·판매 및 용역제공이 가능한 학교기업제 도입 등 대학 내 기업설립과 외부연구소 유치를 허용하여 기업과 학교의 연계를 강화하려한다.

이상과 같은 한국의 청년실업정책에 대해 경기적 실업정책, 구조적 실업정책과 마찰적 실업정책을 분류하여 정리한 것이 [표 III-1]과 같다. 이 [표 III-1]에 의하면 경기

23) 전경련, 인사담당자 300명 조사결과, 2002.12, 재인용.

적 실업정책은 주로 일자리 창출을 통해 임시직 또는 일시직 고용을 증가시키는 정책이 대부분이다. 구조적 실업정책은 직업훈련 및 재교육 정책에 초점을 맞추고 있고 마찰적 실업정책은 청년실업자에게 취업에 관한 정보를 제공하는데 중점을 두고 있음을 알 수 있다.

[표 III-1] 우리나라 청년실업정책 현황분류

	1998	2000	2002	2004~
경기적 실업대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공부문 정보화 사업(정통부, 행자부)</li> <li>• 공공기관 기본 DB 정보화 사업</li> <li>• 단기 유급조교지원</li> <li>• 초중등학교 보조교사 활용지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부지원 인턴제</li> <li>• 초중등학교 전산보조원사업</li> <li>• 초등영어 보조교사</li> <li>• 과학실험 보조원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청소년에게 적합한 일자리 창출(정부지원인턴제/전산보조원 채용/단기유급조교/공공부문 DB구축/청소년 자원봉사활동)</li> <li>• 창업지원사업(대학생창업동아리지원/벤처창업스쿨지원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미취업자 대상 연수 지원사업</li> <li>• 졸업대상자 직장체험기회 제공</li> </ul>
구조적 실업대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보통신분야 전문교육(정통부)</li> <li>• 취업유망 훈련프로그램(노동부)</li> <li>• 전문자격증이나 취업유망 자격증을 획득 할 수 있는 과정을 확충개설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보통신분야 전문 교육사업</li> <li>• 유망취업분야 자격증 취득지원사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직업능력개발사업(첨단제조업과정운영/인력부족 직종훈련/다기능기술자 야간과정운영/사이버훈련/제대청년 직업훈련실시/취업유망분야 훈련실시/저소득청소년 정보기술교육/산업체요청교과목설치)</li> <li>• 해외취업지원(해외시장개척요원양성/취업관광사증)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 졸업대상자 직장체험 기회 제공</li> <li>• 중소기업 현장 체험 프로그램</li> <li>• 직업훈련</li> </ul>
마찰적 실업대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직업전망 핸드북 발간</li> <li>• 적성검사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명예직업상담원 지도</li> <li>• 청소년 전문상담원 선발배치</li> <li>• 적성·흥미검사 실시</li> <li>• 미래직업 정보제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직업지도 실시</li> <li>• 청소년 취업후견인 제도 시행</li> <li>• 생활권 청소년 전용공간 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청소년 패널조사</li> <li>• 구직등록 및 구인조사</li> <li>• 눈높이조절을 위한 상담 강화</li> <li>• 직업별 중장기 인력수급 전망 인프라 구축</li> <li>• 종합직업정보시스템</li> </ul>

#### 4. 소결

한국 정부는 청년실업의 심각성을 인식하고 다양한 정책을 실시하고 있다. 이러한 정책은 일자리 창출을 위한 정책, 노동시장에서 미스매치를 해결하기 위한 직업재교육 정책과 대학교육을 산업수요와 맞게 조정하고 기업활동과 연계시키는 산학협동강화정책 등 세 가지로 정리할 수 있다. 그러나 한국의 청년실업정책은 대부분 입직률을 높이는데 초점을 맞추고 있고 이직률을 낮추는 정책은 거의 없는 실정이다.

## IV. 외국의 청년실업 현황과 정책

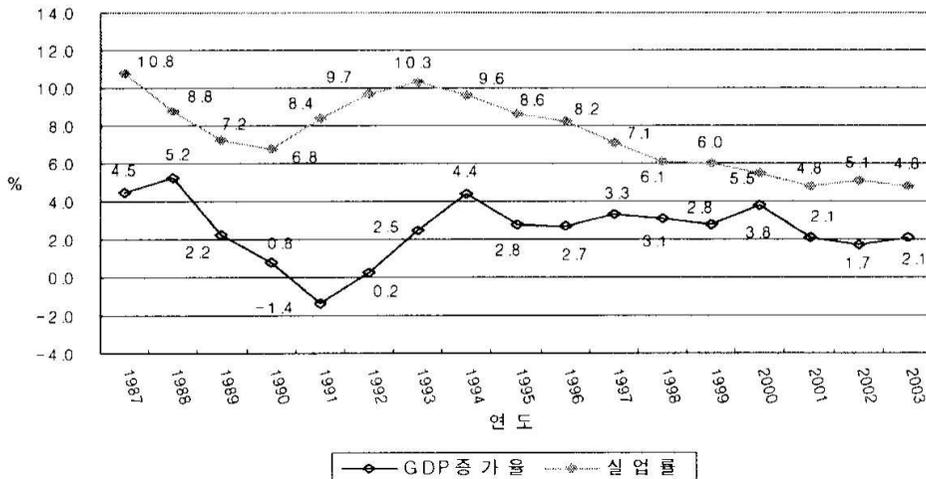
이 장에서는 우리보다 먼저 청년실업에 대해 심각성을 인식하고 다양한 청년실업정책을 실시하고 있는 선진국들-영국, 독일, 프랑스, 일본, 미국-의 청년실업정책을 비교함으로써 앞으로 한국청년실업정책에 대한 시사점을 얻고자 한다.

### 1. 영국

#### 가. 청년실업의 현황

1970년대 이후 영국의 실업률의 추이를 살펴보면, 1970년대 초반에는 GDP 증가율이 최고 7.2%에 이르는 등 높은 경제성장으로 인해 4% 미만의 낮은 실업률을 유지하였으나, 1970년대 두 번의 오일쇼크를 겪으면서 GDP 증가율이 마이너스 수준으로 급락을 거듭하자 실업률이 5% 이상으로 상승하였다([그림 IV-1]). 오일쇼크로 인한 세계경제의 불황이 지속되는 가운데 영국 경제 내의 저효율에 따른 구조적 문제점이 드러나면서 1970년대 후반 이후 영국의 실업률은 상승하기 시작하였다. 여기에 더하여 1980년대 대처 정부는 고용을 희생해서라도 물가를 안정시키고자 하는 전략을 취하였다. 그 결과, 1980년대 중반 이후까지 영국은 10~11%의 높은 실업률을 기록하였다.

[그림 IV-1] 영국의 GDP 증가율 및 실업률 추이



자료 : GDP증가율은 통계청, 실업률은 ILO(<http://laborsta.ilo.org>)

1980년대 중반 11.8%까지 상승하였던 실업률은 1980년대 후반 정부의 청소년 및 고령자 중심의 실업정책 시행과 함께 6% 미만으로 감소하였다. 그러나 1990년대 들어서 유럽의 경기침체와 고금리의 영향에 따른 극심한 투자부진으로 GDP증가율이 -1.4%를 기록할 정도로 경기가 하강하자 실업률이 다시 한 번 상승하여 1993년에는 두 자릿수인 10.3%를 기록하여, 1980년대 후반 수준인 11%대에 가까워졌다. 또한 전체실업 대비 청년층 실업률 비율(청년층 실업률÷전체실업률)도 2.19배로 높게 나타났다. 이에 따라 영국은 광범위한 개혁정책, 노동시장의 유연성 제고, 적극적인 외국인 투자유치정책 등 경기활성화 정책을 중심으로 운영하였고 1990년대 초반 경기가 다시 성장세로 돌아서면서 GDP증가율이 1994년 4.4%를 기록했고 실업률도 감소하여 1997년 실업률은 5.7%를 기록하였다.

이후 1990년대 후반에는 이전보다 크게 하락하지 않은 2~3%대의 안정적인 GDP증가율을 보이는 경기 흐름 속에서, 사회보장지출에 대한 재정부담 해소와 고용촉진의 두 가지 목적을 동시에 달성하기 위하여 1998년에 도입된 뉴딜(New Deal)정책의 시행과 함께 실업률이 더욱 하락하여 2003년 12월에는 3.1%를 나타내고 있다.

#### 나. 청년실업정책

영국의 청년실업정책은 청년 뉴딜정책을 중심으로 시행되고 있다. 이 정책은 18~24세 사이의 청년들 중 6개월 이상 구직수당(Jobseeker's Allowance)을 신청해온 청년 실직자를 대상으로 한 강제적 사업으로 1998년 4월부터 전국적으로 실시되었다. 청년 뉴딜을 위하여 노동당 정부는 2002년까지 모두 31억 5천 만 파운드<sup>24)</sup>를 투입하여 뉴딜사업을 위한 전체 예산의 61%이상을 사용하였다.

청년 뉴딜의 프로그램은 단계별로 '초기구직 (Gateway)', '중기구직 (Options)', '최종구직(Follow-through)' 단계로 구성되어 있다. 먼저, 4개월의 초기구직 단계는 실직자들이 뉴딜 프로그램에 등록한 이후에 일자리를 찾는 직장탐색 또는 구직활동 기간이라고 할 수 있다. 이 단계에서 실직자는 뉴딜개인상담가(personal adviser)의 도움으로 구직활동을 수행하며, 동단계의 기간 동안 일자리를 찾지 못한 실직자는 다음 단계인 중기구직단계로 넘어가게 된다.

중기구직단계는 학교교육 훈련, 6개월간의 임금을 정부가 보조하는 일자리 취업, 6개월간 자원봉사단체 활동, 6개월간의 환경프로젝트팀 활동 등으로 구성되어 있으며, 구체적인 활동 내용은 다음과 같다.

---

24) 2005년 10월 1파운드는 약 1,900원 정도임.

1) 보조 근로(subsidized work) 옵션 : 최소한 일주일에 하루는 기술훈련을 받으면서 일정한 대가를 받고 실제 직업을 갖고 근로한다.

2) 자영업 옵션 : 자신의 사업을 영위하려 하는 실업자에 대하여 다음과 같은 필요한 지원과 자문을 제공한다.

- 성인을 위한 현장근로 교육(England, Wales)

- 직업 훈련(Scotland)

- 구직자 수당 제공

- 자문 : 자영업이 최선의 방법인지 여부의 확인에서부터 사업계획 수립까지 조언

- 시험훈련기간(Test Trading Period) : 사업승인을 받은 경우에는 자신의 사업을 구상 및 준비하여 영위하는 동안 자영업 훈련지원자로부터 자문 및 지원을 받을 수 있고, 사업승인을 받지 못했을 경우에도 사업승인을 받기 위한 훈련을 받을 수 있음(기간은 최대 6개월)

3) 자원봉사 옵션으로서 6개월 동안 청년실업자들이 장애인을 돕거나 아이를 돌보는 자원봉사를 하면서 기술을 습득하여 취업할 수 있도록 지원한다.

4) 환경업무추진단(Environment Task Force) 옵션 : 6개월 동안 ‘에너지보존프로젝트’, ‘생태관리 및 보존기술공부’와 같은 환경업무추진단에 가담하여 환경보호를 위하여 일함과 동시에 직업능력을 향상시킨다.

5) 전 시간 교육훈련 옵션 : 12개월 동안 직업능력을 향상시켜 취업 자격을 얻을 수 있도록 하는 교육훈련에만 전념한다.

실직자는 개인상담가와 협의하여 상기한 프로그램 중 하나를 선택하게 되지만 최종 결정권은 개인상담가에게 있다. 만약 실직자가 중기구직단계에 참여하기를 거부한다면 구직자 수당 지급이 2주간 중단되며, 세 번 이상 이러한 제재를 받게 되면 6개월간 수당 지급이 중단된다.

중기구직 단계가 끝나는 시점까지도 취업에 성공하지 못한 실직자들은 최종구직 단계에서 계속해서 고용서비스를 받게 된다. 즉, 직업센터의 개인상담가들이 청년실직자들에 대한 집중적인 면담을 실시하여 뉴딜 참여자들이 다시 구직자수당 수급자로 돌아오지 않고 취업할 수 있도록 26주간의 추가적인 직업 상담과 알선을 한다. 요약하면, 청년 뉴딜은 청년 실직자들의 취업능력을 높이기 위하여 4개월의 초기구직단계, 6개월의 중기구직단계(학교교육훈련은 1년), 그리고 26주간의 최종구직단계로 구성된 적극적인 노동시장 사업이라 할 수 있다.

뉴딜정책을 시행한 이래 먼저, 청년 뉴딜은 2003년 3월말까지 참여의무대상자인 총

95만 5천여 명의 청년실직자 중 90%에 해당하는 86만 4천여 명이 뉴딜 프로그램에 참여하였다. 이 중 39%인 33만 6천여 명이 13주 이상 지속되는 일자리를 구하였다. 장기실직자 뉴딜은 2003년 3월말까지 참여의무대상자인 총 59만 7천여 명의 장기실직자 중 89%에 해당하는 53만여 명이 뉴딜 프로그램에 참여하였으며 이 중 21%인 11만 4천여 명이 13주 이상 지속되는 일자리에 취업하였다.

뉴딜정책은 청년실업자들의 취업능력을 높이기 위해 초기단계부터 철저하게 교육하고 관리하여 취업률이 40%정도 되고 일단 취업이 되면 상당히 이직률이 낮은 특성을 보여 상당히 실효성 있게 작용되고 있다고 평가된다.

## 2. 독일

### 가. 청년실업의 현황

독일의 노동시장은 [그림 IV-2]에서 보는 바와 같이 1970년대 초반 하더라도 GDP 증가율이 3% 이상의 견조한 경제성장 기조 하에서 실업률 1% 미만의 완전고용에 가까운 고용 수준을 보이고 있었다. 그러나 1973~1974년의 1차 오일쇼크의 여파로 GDP증가율이 1975년에는 -1.0%로 급격히 하락하였다. 이에 따라 실업률도 1979년까지 3~4%대로 점차 상승하였다. 이후 경제가 회복하면서 실업률도 안정되는 듯하였으나 1979년에 시작된 2차 오일쇼크를 계기로 다시 경제성장률이 급강하면서 실업률도 본격적으로 급속히 상승하였다. 경제성장률이 2차 오일쇼크 이후 1982년에는 마이너스(GDP증가율 -0.8%)를 기록하면서 1980년에 실업률이 3.8% 수준이던 것이 1985년에는 9.3%를 돌파하기에 이르렀다. 1980년대 후반 이후 성장률이 다시 증가하면서 실업률도 다소 감소하여 1989년에는 7.9%였다. 그러나 독일은 1990년에 이루어진 통일의 후유증과 1993년의 마이너스 성장(GDP증가율 -0.8%)으로 실업이 다시 급증하기 시작하여 1997년 실업률이 9.8%를 돌파함으로써 사상 최고 수준을 기록했다.

그로부터 1998년까지 경기가 미약하나마 회복되었으나 투자 약세의 지속 기업의 비용절감 및 합리화 노력 등으로 인해 고용감소 현상이 지속되어 1999년 실업률은 크게 줄어들지 않은 8.8%였다. 특히, 1년 이상 장기실업자의 비중은 1970년 6%에서 1980년 12%, 1990년 27%, 1998년 30%로 증가하였다.

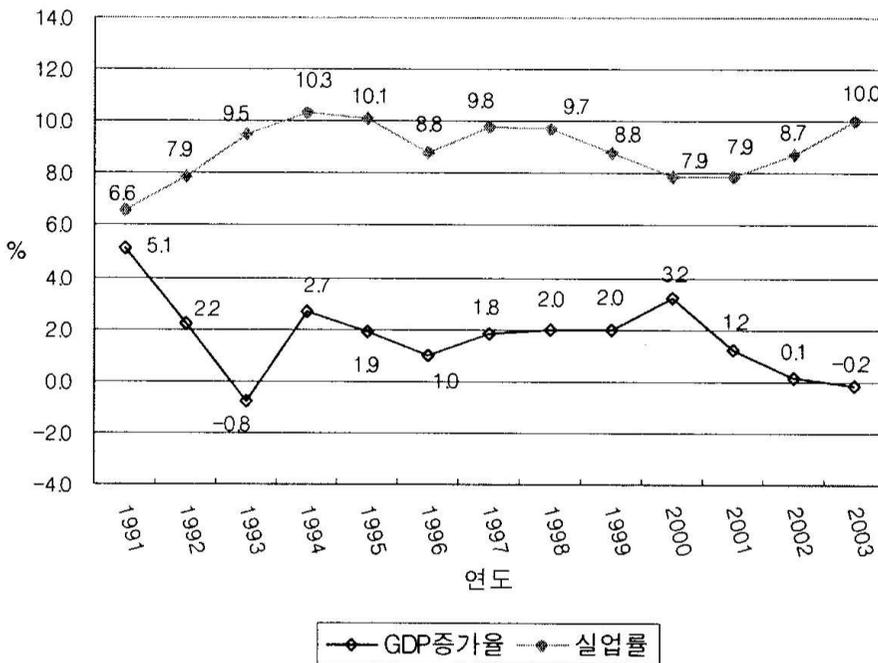
1998년 3월 당시, 지역별 실업자 수는 구서독 지역이 307만 여명으로 전년 동월비 소폭 감소한 반면, 구동독 지역은 155만 명으로 전년 동월비 18만 여명이 증가하여, 양 지역 간 상반된 실업동향을 나타내었다.

이렇게 1990년대 들어 독일의 실업률이 급속도로 증가한 원인을 보면 다음과 같다.

첫째, 장기간 경기침체가 계속되었다. 경제성장률은 1990년과 1991년에만 5%대였을 뿐, 1998년까지 3% 미만의 낮은 성장률을 지속하였다. 1990년의 통일로 인한 후유증과 유럽 전체의 경기침체효과로 1993년 한때는 경제성장률이 전후 최저인 -0.8%를 기록하였다.

둘째, 유럽의 다른 국가들에 비하여 상대적으로 높은 임금수준이 고용증대의 장벽이 되고 있다. 독일은 통일 후, 구동독 지역의 고용 사정이나 생산성을 감안하지 않은 채, 구동독과 구서독 양 지역 간 소득평준화를 위하여 구동독 지역의 임금수준을 구서독 지역의 70%까지 인상함으로써 고임금 체제를 갖게 되었다.

[그림 IV-2] 독일의 GDP 증가율 및 실업률 추이



주: 1. 실업률 중 1992, 2000, 2003년은 5월 기준이며, 나머지는 4월 기준.  
 2. GDP증가율은 Federal Statistical Office Germany (<http://www.destatis.de>), 실업률은 ILO(<http://laborsta.ilo.org>)

셋째, 통일 후 독일은 구동독의 시장경제체제로의 원활한 전환을 돕기 위하여 구동독에 막대한 재정 및 조세지원을 하였으나 구동독 지역은 낙후된 사회간접시설과 낮은 생산성으로 고용증대를 가져올 수 없었고 구서독은 투자자금 부족으로 실업이 양산되

는 결과를 가져왔다.

넷째, 사회보장 지출이 GDP의 약 1/3 정도에 이르렀던 독일은 실업률이 증가하자 실업수당이 증가되고 1인당 복지예산 부담도 증가함에 따라 기업의 부담이 증가, 고용 감축이 일어나 실업이 더욱 증가하는, 사회복지 지출과 재정적자의 누적이라는 악조건을 가지고 있었다.

이에 2000년부터 장기실업자와 저소득가구근로자 등을 주요 대상으로 대대적인 고용창출정책이 시행되었지만 지속되는 경기침체와 재정적자로 실업자 수와 실업률은 각각 2000년에 369만 여명, 10%, 2001년에 374만 여명, 10%로 다소 감소하는 듯하다가 2002년에 394만 여명, 10.9%, 2003년에 421만 여명, 11.2%로 다시 증가하였다. 2003년의 경우 경제성장률이 제로임은 물론, 전년에 이어 2년 연속 'EU 성장 및 안정 협약'상의 한계치인 3% 적자를 초과할 것으로 예측되었다. 특히, 구동독 지역은 실업률이 19%까지 치솟았으며 이로 인한 실업보험 적자규모는 동년 3월말 현재 28억유로<sup>25)</sup>에 달하였다.

#### 나. 청년실업정책

독일은 1980년대부터 개인의 실업기간과 총 실업자 수를 줄이기 위한 적극적인 노동시장정책(Active Labour Market Policy)이 개발되어 청년실업자를 위한 다양한 정책이 도입되었다. 이는 '비전청년'(Jugend mit Perspektive = Youth with perspectives, JUMP) 프로그램이라 불리는 정책으로 다음 세 가지 프로그램으로 이루어져 있다.

1) 자격증 취득 또는 직능훈련 사업 : 도제(apprenticeship)기술 구직자 지원, 도제 준비훈련과 기업으로부터의 도제 기술훈련을 시행

2)고용촉진사업: 신규취업노동시장의 일자리와 관련한 임금보조금(wage-subsidies)을 지급하고, 재취업노동시장의 고용촉진을 위한 고용창출사업(Job Creation Schemes, ABM, SAM)을 실시

3) 목표그룹을 대상으로 한 사업 : 장애인 청년 및 기술훈련능력이 제한적이 청년(예 : 외국인 청년, 독일 이민자)을 위한 사업을 실시

JUMP프로그램에 참여한 청년 수는 1998년에 월평균 40만 명에서 1999년과 2000년에는 월평균 50만 명으로 증가할 정도로 큰 호응을 얻었다. 그 결과 1997년에 10.3%에 달했던 독일의 청년실업은 2001년 8.4%로 떨어졌고, 이후 2003년부터 'Agenda 2010'이란 개혁안에 의하여 추진된 노동시장 개혁으로 약 50만개 이상의 직

---

25) 2005년 10월 1유로는 약 1,264원임.

업훈련 및 일자리가 창출되어 청년실업률은 더욱 떨어져 2004년에는 6% 이하 수준을 유지하고 있다.

그밖에 고령근로자에 대한 정책을 통하여 간접적으로 청년의 고용을 촉진하는 정책으로서 '고령자 파트타임근로법(Altersteilzeit)'과 '조기퇴직(Vorruhestand)' 및 '퇴직전환(Altersübergang)'이 있다.

고령자 파트타임 근로법은 55세 이상 정규직 근로자가 정규 근로시간의 반을 근무 또는 주당 18시간 이상 근로방식을 선택하게 하여 나이가 적은 근로자의 취업기회를 제공하도록 하는 제도이다.

파트타임 전환 고령근로자에게는 예전 임금의 반을 지급하고 추가로 그 임금금액의 20%를 연방고용청이 지급하며, 또 기존 연금 보험료의 40%도 연방고용청이 보조한다. 조기퇴직제도는 고령근로자에게 물질적 보상을 제공하여 근로활동에서 은퇴시킴으로써 청년근로자의 고용기회를 확대하려는 제도로, 동독은 1990년 국가재정 및 기업에 의해 조기퇴직급여가 반반씩 충당되는 조기퇴직 규정을 도입하였다. 퇴직전환은 1990년 통일 이후 조기퇴직제도 적용을 중지하면서 구동독 지역에서 조기퇴직제도를 대체한 제도로써 조기퇴직 대상자에게 퇴직전환수당을 지급하는 것을 내용으로 하고 있다. 퇴직전환수당은 연금보험 급여 상승과 연동되고, 실업수당 수준과 유사(수급기간 5년)하며, 그 비용부담은 연방고용청과 연방정부에서 담당한다.

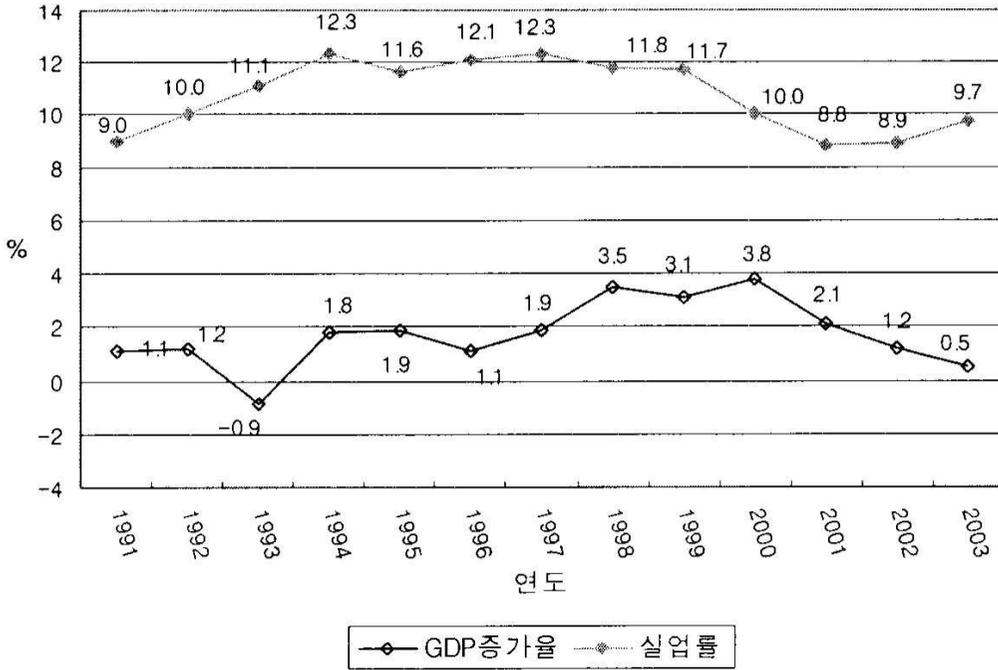
### 3. 프랑스

#### 가. 청년실업의 현황

[그림 IV-3]과 같이 프랑스의 실업률은 오일쇼크로 증가 추세를 이어오다가 1994년과 1997년, 전후 최고 수준인 12.3%를 기록, 높은 실업률 해소는 당면한 당시의 최대 경제현안이었다. 1990년대 후반의 프랑스는 청소년 실업률이 사회 전체실업의 2.13배로 매우 높은 반면, 노령층의 실업률은 상대적으로 낮았다.

1990년대 후반, 프랑스 실업 증대의 주요한 배경은 GDP 증가율이 -0.9에서 1.9로 유지되는 저조한 경제성장, 고임금에 따른 제조업의 경쟁력 약화, 과다한 사회복지 지출로 인한 재정적자 상황에서의 적절한 실업대책의 구축 실패에 있었다.

[그림 IV-3] 프랑스의 GDP 증가율 및 실업률 추이



자료 : GDP증가율은 통계청, 실업률은 ILO(<http://laborsta.ilo.org>)

특히, 노동시장 측면에서의 실업증대의 원인을 구체적으로 보면, 첫째, 구인과 구직 간의 불일치(mismatch)가 심각하였다. 이는 부적합 또는 불충분한 기술 및 훈련에 기인한 실업, 직장소재지와 거주지 간의 괴리에 따른 자발적 또는 비자발적 직업 포기 및 '3D업종'기피에 따른 실업 등이 그 원인이었다. 특히, 1970년대 후반 이후 단순 노동자에 대한 수요가 감소하면서 실업이 급증하였고, 경기회복기에도 이들에 대한 고용 증대는 쉽지 않았다.

둘째, 비용을 최소화하려는 고용주가 노동을 자본으로 대체하게 되고, 그 결과 실업이 발생하였다. 임금구조의 하방경직성으로 실질임금이 지속적으로 상승하였고, 근로자의 임금 중 기업이 부담해야 할 사회보장분담금의 비중이 1970년대와 1980년대에 계속 증가하였던 것이다. 이에 따라 사회보장분담금과 최저임금의 상승으로 비숙련근로자의 노동비용 증가율이 평균 노동비용 증가율을 상회하였다. 특히 최저임금의 상승은 청년층의 실업증대에 결정적인 요인이었다.

셋째, 높은 실업수당에 따른 구조적 실업이 증가하였다. 프랑스의 실업수당은 다른

나라에 비하여 높은 수준이고 수혜기간도 길어 장기실업의 유인이 되는 단점을 가지고 있었다. 예를 들어 1994년의 경우, 실업수당은 최저임금 수준 대비 80%, 평균임금 대비 60% 수준으로 매우 높았다.

이러한 요인에 의해 높은 수준을 유지하던 프랑스의 실업률은 1997년 후반부터 정부의 적극적인 고용증대 정책에 힘입어 점차 감소하기 시작하여 2001년에는 8.7%를 기록, 실업률이 상승하기 시작한 1990년대 초반 수준 이하까지 저하하였다.

#### 나. 청년실업정책

프랑스는 1990년대 후반 청년실업률이 24%까지 치솟자 1997년 공공부문과 비영리 부문에서 청년층 일자리 35만개 창출을 위하여 ‘청년층 서비스업 일자리 찾아주기’(Nouveaux Services, Emplois Jeunes, NSEJ) 프로그램을 시작하였다. 프로그램의 내용은 기업과 정부부문에 의하여 커버되지 못하는 새로운 사회적 일자리 수요에 대응하여 5년 동안 임금보조금을 제공하는 것이다.

이 프로그램을 적용받을 수 있는 일자리는 상업적 또는 비영리적인 민간부문에 의하여 이미 수행되고 있는 일과 경쟁적인 관계에 있는 것이 아니어야 하며, 기존의 일자리를 대체하는 것이 아니어야 한다. 또한 이 프로그램의 대상이 되는 자는 26세 미만의 청년, 또는 30세 미만인 자 중 4달 동안 지속적으로 실업상태에 있어 실업수당을 받지 못한 자이다.

국가는 프로그램의 대상자에게 법정최저임금(Salaire Minimum de Croissance : SMIC, Midium growth Wage)과 관련 사회보장부담금(social security contributions)의 80%에 해당하는 보조금을 지급한다. 고용주는 프로그램 참가자에게 대개 법정최저임금 수준 이상의 급여를 지급하게 된다.

연간 총 약 1만 5천유로의 보조금이 지급되는 전일근로제 일자리를 위한 프로그램 비용은, 1997년 5만개의 일자리 창출에 3억 유로이던 것이 1998년 15억 유로로 증가하였고, 2000년에서 2003년 동안 25만개의 일자리 창출을 위하여 연간 약 40억 유로가 소요되었다. 2001년 말까지 약 35만 명이 동 프로그램으로 일자리를 얻었다.

2001년 중반까지 창출된 일자리의 구성을 보면, 비영리 부문(스포츠, 문화, 환경, 통신서비스)에서 8만 2천개, 지방단체기관에서 6만 4천개, 공공 및 준 정부단체에서 3만 4천개, 정부교육시스템(주로 교육보조)에서 7만개, 국립경찰인력(주로 안전요원)에서 2만 5천개, 사법행정에서 2천명이다.

## 4. 일본

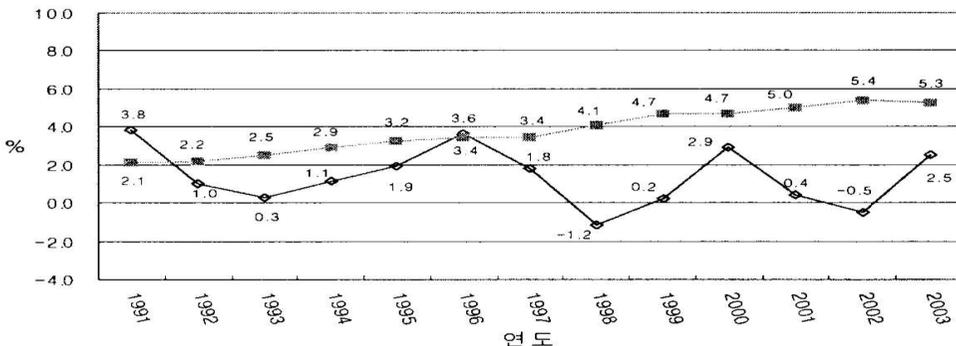
### 가. 청년실업의 현황

다른 선진국에 비하여 상대적으로 고용안정을 유지해왔던 일본은 1991년 이후 2%대의 실업률이 점진적으로 상승하여 1997년에는 3.4%를 기록하였고 이후 2000년까지 4%대, 2000년대 들어서는 5%대까지 이르렀다.([그림 IV-4] 참조)

일본의 실업을 자세히 보면, 남녀 간 실업률 격차는 별로 크지 않지만, 연령별 실업률은 15~24세의 청년층과 60~64세의 고령층이 전체 평균실업률 보다 높은 수준을 보이고 있다. [그림 IV-5]에서 보면, 전체 실업률은 1994년 2.9%에서 2003년 5.3%로 약 9년 동안 2.4%포인트 증가했지만 15~24세 청년층의 실업률은 1994년 5.5%에서 2003년 9.5%로 동기간 4.0%포인트나 상승했고 각 연도 실업률 수준도 전체 실업률을 항상 상회하고 있다. 그리고 60~64세 고령층의 실업률도 1994년 3.5%에서 2003년 5.5%로 동 기간 2.0%포인트 정도 상승했으며 청년층과 마찬가지로 실업률 수준이 각 연도마다 전체 실업률을 상회하고 있다. 이에 따라 청년층과 고령층에 대한 실업대책의 중요성과 필요성을 알 수 있다.

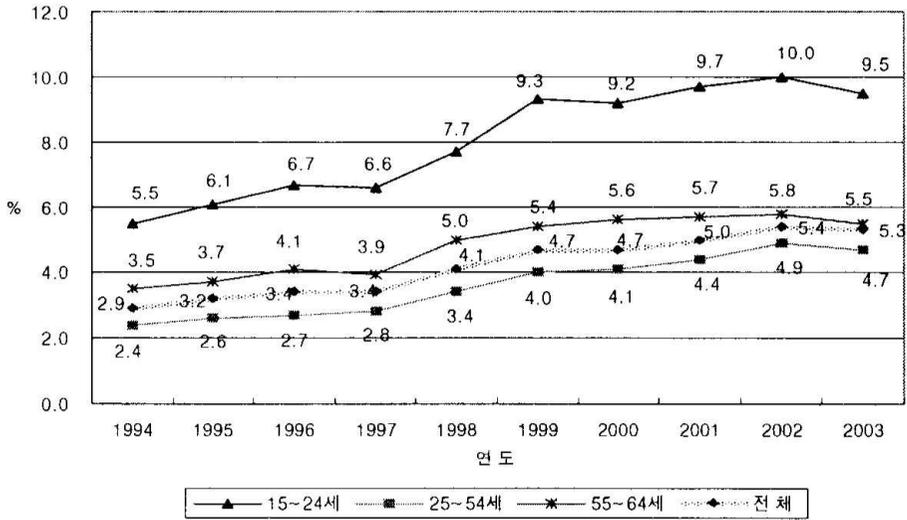
실업의 원인을 살펴보면, 일본은 노동력 수요의 부족에 의한 요인보다는 노동시장의 불완전성에 기인하는 구조적 및 마찰적 요인의 비중이 크다. [표 IV-1]에서 보듯이, 수요부족에 기인한 실업률은 1999년 2/4분기의 1.29%를 정점으로 2000년 4/4분기에는 0.97%로 감소했다. 그러나 마찰적 및 구조적 실업률은 1993년부터 지속적으로 상승하여 2000년 4/4분기에는 3.83%로 동 기간 실업률 4.8%의 대부분(79.8%)을 차지하였다.

[그림 IV-4] 일본의 GDP 증가율 및 실업률 추이



자료 : GDP증가율은 통계청, 실업률은 ILO(<http://laborsta.ilo.org>)

[그림 IV-5] 일본의 연령층별 실업률 추이



자료 : OECD, OECD Employment Outlook, 1996, 2000, 2003, 2005.

[표 IV-1] 일본의 실업의 요인

(단위:%)

연도	실업률 (완전실업률)	마찰적 및 구조적 요인	수요부족 요인
1993 4/4	2.74	2.35	0.39
1998	1/4	3.01	0.67
	2/4	40.7	3.17
	3/4	4.25	3.22
	4/4	4.44	3.30
1999	1/4	4.62	3.39
	2/4	4.72	3.43
	3/4	4.72	3.45
	4/4	4.66	3.46
2000	1/4	4.80	3.59
	2/4	4.68	3.61
	3/4	4.65	3.69
	4/4	4.80	3.83
2003 1/4	4.75	3.77	0.98

자료 : 厚生労働省, 「平成15年労働經濟白書」, 2003.

1990년대 후반의 일본은 경기가 회복되고 있는 상태에서도 고용은 개선되지 못한 상황이었고, 여기에다 일본의 고용관행인 장기고용과 연공서열 임금제의 붕괴론까지

대두되면서 조기퇴직, 명예퇴직 또는 정리해고와 같은 강력한 인력구조조정이 실시되기에 이르렀다. 이러한 변화가 일어나기 전이라 해도 이미 신규채용 억제, 정년퇴직 등 자연감원시 인력 불보충, 파견 또는 전직, 배치전환과 같은 재직근로자의 고용을 전제로 한 고용조정이 일어나고 있었다. 이와 같은 상황은 1990년대 후반부터 구조적·마찰적 실업의 해소를 기치로 내세우면서 전격적으로 시행된 일본 실업정책의 배경이 되었다.

## 나. 청년실업정책

일본의 청년 실업정책은 신규졸업자에 대한 취업지원, 청년 직장 선택 지원, 미취업 졸업자에 대한 취업지원, 이렇게 3가지 사업으로 구분할 수 있는데, 각각 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 신규졸업자의 고용촉진을 위하여 직업지도를 강화하고, 직업안정기관과 학교가 연계하여 해당자의 적성 및 능력에 맞는 취업을 위한 직업소개가 원활히 이루어질 수 있도록 하고 있다. 또 이직취업자를 중심으로 직장적응지도를 하고 미충원 구인일람표를 작성, 학교에 제공하여 지역 간 노동력 수급불균형을 해소하려 하고 있다.

둘째, ‘근로체험플라자’를 설립, 운영하여 구직을 희망하는 청년들에게 직업정보와 다양한 직장체험 기회를 제공함으로써 적절한 직업을 선택하고 직업능력을 계발할 수 있도록 지원한다. 또 재학 중에 자신의 전공이나 직업의식을 고양하고 직업선택으로 원활히 할 수 있도록 체험실습강좌를 개설 및 운영하고, 인턴십에 대한 정보를 제공하는 ‘직업의식계발 컨설팅사업’을 학생직업센터에서 실시한다. 고등학교 학생에게도 1999년부터 주니어인턴십제도를 실시하고 있다.

셋째, 미취업 졸업자인 청년의 취업능력을 제고하기 위하여 단기간의 직업강습이나 기업이나 위탁교육기관에 미취업 졸업자를 위탁하여 직업훈련을 받도록 하고 있다. 특히, 신규 및 성장 분야에서의 고용촉진을 위한 「신규 성장분야 고용창출 특별장려금」의 지급 대상에 미취업 졸업자를 포함시킴으로써 이들의 고용을 지원하고 있다.

## 5. 미국

### 가. 청년실업의 현황

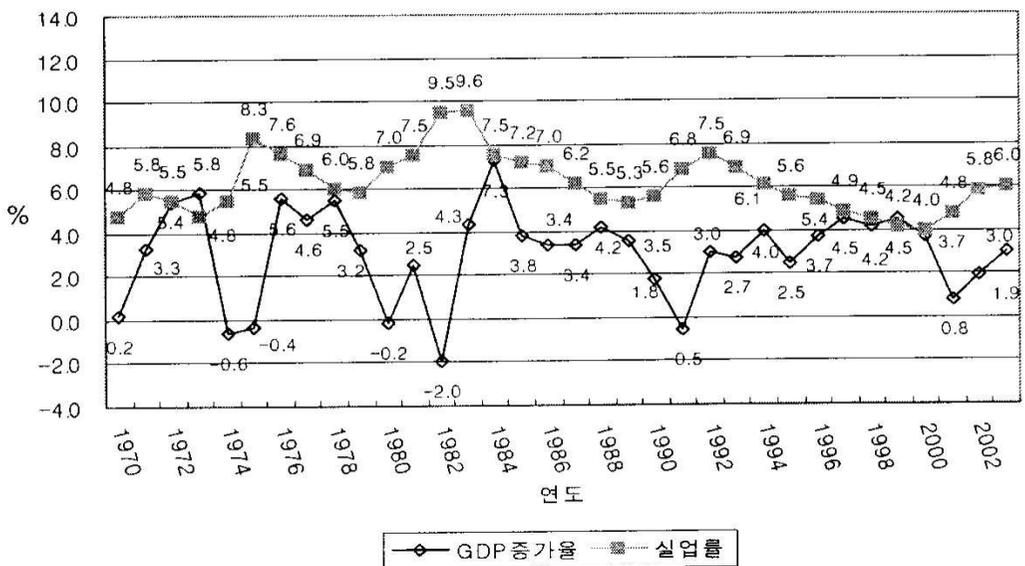
미국의 실업률은 제2차 세계대전 이후 1972년까지 평균 4.8%를 기록해오다가 제1차 오일쇼크 후 급격히 상승하여 1975년 8.3%를 기록하였다. 카터 행정부의 통화량

조절을 통한 거시적 실업대책이 실패로 끝나면서 레이건이 집권한 1981년의 실업률은 1975년보다 그다지 하락하지 않은 7.5%였다.

레이건의 집권 초기인, 제2차 오일쇼크 후 1983년에는 실업률이 9.6%까지 이르렀으나 인플레이션 억제책 및 보조적인 재정정책과 미시적인 노동시장정책이 효과를 발휘하기 시작하면서 실업률이 서서히 하락하여 1980년대 후반의 실업률은 6%대였다.

그러나 [그림 IV-6]에서도 볼 수 있듯이 GDP 증가율이 1984년 7.3%에서 지속적으로 감소하여 1991년에 -0.5%를 기록할 정도로 1980년대 후반 경기가 계속하여 하강하였다. 이의 영향을 받아 실업률은 다소 증가하여 1992년에 7.5%의 고점을 찍기도 했으나 1990년대의 정보통신 혁명과 기술혁신을 기반으로 한, 물가상승 없는 고성장이 지속되는 '신경제'에 힘입어 실업률도 지속적으로 하락하여 2000년에는 1970년 수준 이하인 4.0%를 나타내었다.

[그림 IV-6] 미국의 GDP 증가율 및 실업률 추이



자료 : GDP증가율은 통계청, 실업률은 ILO(<http://laborsta.ilo.org>)

이후 2000년대 들어 신경제 기조가 퇴색되면서 경기가 침체국면으로 전환되었다. 민간소비도 약화되고 기업의 설비투자도 부진하였다. 이에 따라 실업률은 다시 상승, 2003년에는 6.0%에 이르렀다.

## 나. 청년실업정책

1980년대와 1990년대 미국 청년실업의 고용정책 기본방향은 구조적 실업자와 청년 실업자의 취업을 돕기 위한 직업훈련을 지원하는 것이었다.

구체적으로 보면 1990년대 후반에는 1998년의 「노동력투입법(Workforce Investment Act)」에 의거하여 ‘직업훈련단(Job Corps)’프로그램을 실시, 연방정부가 직접 청년층을 중심으로 직업훈련 프로그램을 시행하여 왔다. 직업훈련단 프로그램을 통하여 사회적으로 불리한 입장에 있는 청년층으로 하여금 이들이 기숙사 합숙을 하면서 사회생활을 영위하는 데 필요한 기본적인 예절, 읽기쓰기 능력, 산수 등의 기초적인 교육 및 직업훈련을 받도록 하고 있다.

교육 및 직업훈련 대상자의 평균 체제기간은 7개월이며, 동 기간의 프로그램 과정을 수료한 자는 지역 공공직업안정기관이나 노조의 소개, 직업훈련단과 계약을 맺은 각지의 민간소개업자를 통하여 취직을 하게 되고 그렇지 않으면 진학을 하게 된다. 프로그램 이수자의 약 10% 정도가 스스로 직장을 찾아 취업을 하고 있다. 직업훈련단은 2005년 현재 전국적으로 약 120개소 이상이 설치되어 있으며, 각 시설의 수용인원은 적게는 200명, 많게는 1만 2천명 이상인 곳도 있다. 직업훈련단 프로그램의 실제 운영은 노동부와 계약을 맺은 민간기업 또는 노동조합에 의하여 이루어진다.

직업훈련단 프로그램은 취업을 할 수 없었던 자가 취업을 하게 됨에 따라 그들이 납세자가 된다는 점과 그만큼 사회복지 지출이 감소되는 효과를 가진다는 점에서 높이 평가되고 있다. 미국 노동부의 시산에 의하면 직업훈련단 프로그램에 대한 투자효율은 150%로 현재 연방정부의 직업훈련정책 가운데에서 가장 중요시 되고 있다.

## V. 한국청년실업 정책에 대한 개선점

청년 실업 문제는 단순히 경기 침체만이 아니라 경제사회환경의 변화에 대응하지 못하는 생산물시장·교육·노동시장의 구조적 문제점이 맞물려 발생하고 있는 것으로 파악되어야 한다. 또한 우리나라 청년실업률이 높은 것은 청년들이 취업을 하지 못해서가 아니라 취업을 하더라도 빈번하게 이직하기 때문이라는 사실이다. 이는 기존의 청년실업 정책에 중요한 수정이 필요함을 시사한다.

따라서 인턴제도와 같이 입적을 높이기 위한 정책은 현행대로 추진하되 직업교육을 비롯한 이직률을 낮추기 위한 노력들의 중요성이 더욱 부각되어야 한다.

그리고 급속한 저출산·고령화로 인한 노동력의 양적 감소 및 노동시장의 활력 둔화를 예방하기 위해서도 비단 고용정책만이 아니라 경제·산업정책, 교육정책을 포함한 종합적이 접근도 요구된다.

### 1. 청년들에게 현장체험 기회 제공

경력을 중시하는 채용 관행의 변화에 대응하여 직장체험의 기회를 제공함으로써 직업선택과 진로설계에 도움을 주는 한편 정규직으로의 채용기회를 주기위해 2002년부터 청년실업대책사업으로 ‘청년직장체험프로그램’을 ‘취업지원제(인턴제)’와 ‘연수지원제’로 나누어 실시하고 있다.<sup>26)</sup>

‘취업지원제’는 청년에게 기업에서 인턴으로 취업할 기회를 제공하여 취업능력을 제 공하여 취업능력을 향상시키고 경력형성을 지원해 정규직으로 채용될 기회를 높이기 위한 것으로, 18세 이상 30세 이하의 미취업 청년을 인턴으로 채용하는 기업에게 인턴 1인당 월 60만원씩 3개월을 지원하고, 이후 정규직으로 채용 시 추가로 180만원(3개월분)을 일시에 지원하고 있다.

‘연수원제’는 청년에게 진로설계에 도움을 주고, 기업 등에는 유능한 인재를 탐색할 수 있는 기회를 주기 위해서 시행하고 있으며, 고교, 대학 재학생 및 졸업생이 기업, 공공기관, 사회단체 등에서 현장연수를 실시하는 경우 매월 30만원씩 6개월간 지원한다. 2~6개월간 연수를 실시하며 방학기간에는 1개월 연수도 가능한데, 연수 수료 시

26) 한국산업훈련협회, 『일간 노동』 2004. 9월호, p 39.

노동부장관 명의의 ‘연수인증서’를 발급해 취업 시 경력으로 활용 가능토록 하고 있으며, 대학에서는 학칙에 따라 연수 참여를 학점으로 인정하고 있다.

청년직장체험프로그램은 참여자가 해마다 크게 증가해 청년들의 취업 전 필수과정으로 정착되는 추세이다. [표 V-1]을 보면 2002년 5만 1221명이 참여한 것을 비롯해 2003년 7만 1080명, 2004년 7월말 8만 2852명이 참가해 목표인원을 크게 초과하였다.

[표 V-1] 청년직장체험프로그램 참여현황

연도		목표	참여인원
2002	계	44,000	51,221
	취업지원제	9,000	10,838
	연수지원제	35,000	40,383
2003	계	48,100	71,080
	취업지원제	13,100	6,637
	연수지원제	35,000	64,443
2004 7월	계	70,000	82,852
	취업지원제	10,000	10,612
	연수지원제	60,000	72,240

자료 : 한국산업훈련협회, 『월간노동』 2004. 9월호, p. 39.

특히 취업지원제의 경우 채용기업을 300인 미만에서 1000인 미만으로 크게 확대하고 지원금도 월 50만원에서 60만원으로 늘렸으며, 연수지원제의 참여를 졸업생까지 확대함에 따라 참여자가 크게 증가한 것으로 보인다. 2004년 7월말 사업추진실적은 8만 명으로 2004년 사업목표 인원을 초과 달성하고 있으며, 취업지원제를 통해 약 1만 명의 청년들이 기업에 인턴으로 채용되었고, 3개월 인턴 수료자 중 약 90%가 정규직으로 채용되어 높은 정규직 채용률을 보였다. 취업지원제에 참여하는 기업들은 참가자의 50%를 의무적으로 채용해야 한다.

연수기관들도 인건비를 지원받으면서 업무보조원을 고용할 수 있다는 생각에서 벗어나 연수생들이 제대로 직장체험을 하고 진로설계를 할 수 있도록 세심한 배려가 있어야 한다. 그러나 직장체험프로그램이 청년들의 실질적이고 긍정적인 경험이 되기 위해서는 참가자들의 의식변화도 필요하다. 직장 체험조차 대기업을 선호하고 중소기업을

외면하거나, 단순한 아르바이트로 인식해서는 안된다. 직장체험이 취업의 지름길이 될 수 있도록 다양한 직무를 체험하는 기회로 삼아야 한다.

## 2. 노동시장 공급측면

### 가. 대학의 경쟁력 강화

대학은 노동시장의 주된 공급자이지만 그동안 학생들의 취업을 위한 노력이 미흡했다는 지적에 따라 학생의 취업 증진을 위한 대학의 자발적인 노력 강화를 유도하는 다양한 대책을 마련해서 추진해야 한다.

첫째, 학생들이 직업전망에 기초하여 진학을 결정하고, 산업수요에 부응하는 교육과정을 편성하도록 유도하기 위해 전공분야별 취업실태를 공표하여 대학이 취업에 적극적으로 나서도록 유도하고, 이를 위해 졸업자 추적조사를 매년 실시하고, 졸업자 정보를 고용보험 DB와 결합하여 전공분야별 취업실태(취업률·직장 정착률·고용형태·임금 등)에 대한 객관적인 정보를 공개한다. 졸업생 취업률이 높은 대학 모델 및 산업수요에 맞는 대학교육과정을 개발·보급하고, 교육과정의 산업수요 적합성 평가 등을 통해 기업의 요구 등을 파악해, 관련 정보를 교육과정에 반영하도록 유도해야 한다.

### 나. 직업훈련 실시 확대

청년실업자중 60%이상이 고졸이하 자들이다. 이들은 특히 중소기업을, 그리고 직업훈련을 받기를 원하고 있다. 청년계층 70만 명 중 중소기업 취업을 원하는 30%, 20여만 명을 지역 업종에 맞는 직업훈련을 시킨다면 청년 실업자 구제와 중소기업 인력부족을 동시에 해결할 수 있기 때문에 청년실업의 해법을 고졸이하에 초점을 맞추면 단기적 해결이 가능하다.

2004년 10월 청년층 실태조사 결과는 30~100인 미만 중소기업 근무를 원하는 청년 구직자는 32%였고, 고졸 이하 자의 경우 이보다 높다. 본인이 원하는 직장에 취업이 잘 안될 경우 30인 미만 중소기업 생산직이라도 취업하겠다는 응답자가 고졸 이하에서는 40%가 넘는다. 직업훈련을 받고 싶으나 직업훈련을 받은 적이 없는 경우가 51%이며, 받았더라도 컴퓨터, 어학 등 일반 소양에 머물고 있다.<sup>27)</sup>

27) 정인수, “선진국의 사례를 통해 살펴본 고졸 이하 청년층 고용정책”, 『국제노동 브리프』 2월호, 한국노동연구원, 2005. 5. pp. 69~70.

기업의 교육만족도 조사를 주기적으로 실시하여 기업이 필요로 하는 능력과 자질을 파악하고 그 결과를 교육과정 편성에 반영해야 한다.

정부부처·지자체·직능단체 등에 의한 특성화 실업계 고교를 운영하고, 실업계 고교 졸업과 동시에 기업체 근무가 가능하도록 학부모·학생·학교·기업 간 ‘취업협약’체결 및 맞춤형 기업현장교육을 실시한다.

전문대학 구조개혁 및 교육여건 확충을 통한 전문대학 특성화 사업을 추진해, 대학별 평가를 통해 비교우위 영역을 지원하고, 산업체와 특약학과, 대졸자 취업교육 프로그램 등 주문식 교육 활성화를 위한 프로그램을 지원한다.

대학 내 실용 연구 확산 및 전문기술인력 양성을 위해 기업·대학이 공동 연구 개발할 수 있도록 연계를 강화하고 대학 실습실 등을 지원하고, 해외진출 전문 인력 양성을 위한 체계적 어학·실무교육 시스템을 구축한다.

### 3. 노동시장 인프라 측면

#### 가. 고용안정 인프라 구축

고용안정 인프라의 부족은 취업알선을 똑바로 해주지 못하고 있다는 점이다. 공공안정센터의 인력과 서비스의 질이 아주 열악하다. 우리나라 고용안정 인프라 예산의 1인당 국민소득(GDP) 대비 비율은 0.31%로서 OECD 평균 0.82%의 절반에 미치지 못하고 공공고용안정 기관 직원 1인당 경제활동인구수는 우리나라가 9,572명임에 비하여 독일은 467명으로 우리나라가 20배 열악하다.<sup>28)</sup>

고용안정 인프라 구축은 적극적 노동시장정책의 일환으로서 경제성장에 아주 큰 도움이 된다. 선진국 경험을 보더라도 1인당 국민소득 1만 달러 시대에 가장 중요한 투자는 고용안정 인프라 구축에 있었다. 고용안정 인프라 구축이란 국가 차원에서 취업애로 계층에게 일자리 정보와 직업훈련 및 진로 상담을 제공하여 중소기업의 일자리 부족과 청년을 포함한 취업애로 계층에게 일자리를 연결시킴으로서 한꺼번에 문제를 해결하는 국가 기반인 것이다. 덴마크와 아일랜드 등에서 최근 경제성장은 이와 같은 고용안정 인프라 투자의 효과에 기인한 바 크다.

---

28) 정인수, 상계논문. p. 72.

## 나. 취약청년층 개인별 종합취업지원서비스(YES)도입

첫째, 청년 구직자의 특성 및 능력에 따른 상담 및 취업지원서비스를 제공하고, 중점 지원대상자를 선발하여 단계별 취업지원서비스를 제공한다.

청년층을 교육수준, 실업기간 등 특성과 능력에 따라 세분화하여 취약계층의 청년층에 대해 개인별 종합취업지원서비스(YES : Youth Employment Service)도입을 추진하고, 이를 위해 고용안정센터 내 청년 취업지원 부서를 중심으로 지역 내 · 기업과 연계한 전달체계의 구축이 필요하다.

YES프로그램은 영국의 청년뉴딜(New Deal for Young People)<sup>29)</sup>과 유사한 사업으로, 영국과 마찬가지로 1단계(경력준비단계, 3개월) 심층상담 후 개인별 취업지원계획 수립, 2단계(경력개발단계, 최대 1년) 연수 · 훈련 · 단기 일자리 등 참여, 3단계(사후관리단계, 3개월) 취업알선을 통한 사후관리의 3단계로 진행된다.

둘째, 청년층에 고용서비스를 제공하는 대학의 취업지원 기능이 취약하여 사전적 실업예방 기능이 미흡함에 따라 청년층이 쉽게 접근하고 이용할 수 있는 대학 내의 취업지원기능을 강화할 필요가 있다.

청년층의 특성 및 능력에 따른 취업지원서비스의 차별화이다. 졸업한 청년 구직자를 대상으로 한 취업지원서비스와 재학생 대상의 연수지원제도를 실시해야 한다. 졸업생 대상의 취업지원서비스는 심층상담을 통하여 구직능력 정도에 따라 중점지원 대상자를 선별하고, 이들에게 취업알선 · 일자리 제공 · 근로경험 · 직업훈련 등을 하나의 서비스 패키지로 만들어 청년층의 능력 및 선호에 따라 지원하는 종합 취업지원서비스 제공이다.

## 다. 직업 및 고용정보 생산 · 보급 확대

기업의 채용동향, 직업전망 등 청년층에 유용한 정보의 생산 · 제공이 미흡함에 따라 노동시장 정보 생산 및 보급을 강화해 청년층의 올바른 직업 · 진로 선택을 지원한다.

중소기업에 대한 정보 부족도 청년층의 중소기업 기피의 원인중 하나로 지적됨에 따라, 청년층에게 중소기업의 경영상태, 발전 가능성에 대한 정확한 정보 제공을 추진한다.

---

29) 영국의 New Deal 정책은 비진학 중도탈락자, 그리고 장기실업 가능성이 있는 청년들을 중점 대상으로 심층면접에 의한 진로지도, 직업훈련, 취업알선이라는 패키지화한 서비스를 제공하여 효과를 보고 있다.

## 라. 청년실업대책의 성과제고

범정부적으로 다양한 청년실업대책을 추진하고 있으나, 각각 운영되어 수요자가 참여하는데 불편함에 따라 청년층이 참여하고 안내받기 편리하도록 공급자 중심이 아닌 수요자 입장에서 청년실업대책 사업을 재구성한다.

정부 청년실업대책을 종합적으로 안내하는 매뉴얼을 마련해 고용안정센터, 대학에 배포하고 담당자 교육을 실시하여 청년층들의 정부 전체의 청년실업대책을 한 곳에서 안내받을 수 있도록 조치한다.

연수체험, 직업훈련, 해외취업 등 청년실업대책 사업간 네트워크 구축을 통해 사업간 신청 창구를 공유하는 방안을 검토한다. 청년실업대책사업의 성과 제고를 위해 사업별 평가지표를 개발, 평가결과에 따라 사업조정 및 개선이 추진된다.

## 마. 맞춤형 인재 양성

전국경제인연합회에 따르면 2002년 11월 기업의 인사담당 간부 300명을 대상으로 ‘기업에서 본 교육의 문제점과 과제’ 조사결과, 대학에서 습득한 지식·기술이 기업업무에서 필요한 수준의 26%에 불과한 것으로 나타났다. 또 실습 및 현장교육(87%)과 창의력 배양 교육(75%)을 가장 취약한 교육 분야로 꼽았다.

우리의 교육은 현장중심과 거리가 멀다. 어느 정도 산업현장에서 요구하는 능력을 키워주는 적절한 균형과 조화가 필요하다. 미국의 경우 학교에서 직업훈련을 하지 않지만 대학이 적합한 인재 양성을 위해 학문과 직업교육 사이에 적당한 균형이 이루어지고 있기 때문이다.

## 4. 노동시장 수요측면

해외 취업 활성화를 위한 종합관리 시스템을 구축한다. 각 부처의 해외 네트워크(재외공관, KOTRA 등)를 활용하여 발굴한 해외 구인업체 정보를 통합관리하고, 필요한 정보를 해외취업 희망자에게 종합적으로 제공한다. 이를 위해 한국산업인력공단에 ‘해외취업지원센터’ 설치를 추진할 필요가 있다. 해외 취업 활성화를 위한 중장기 확대방안을 마련하되 해외구인 수요 등을 감안하여 단계적으로 확대한다.

중소기업의 작업환경 개선, 근로복지 수준 제고, 인식개선 및 경쟁력 강화 등을 통해 중소기업의 빈 일자리 채우기에도 노력한다.

## VI. 결론

1997년 말 경제위기 이후 청년실업률은 전체실업률의 급증과 더불어 2배 이상 증가하였다. 그 결과 1998년부터 우리나라는 청년 고실업시대에 접어들었다. 이에 정부는 청년실업문제의 심각성을 인지하고, 청년층에 대한 일자리 제공과 취업훈련 등 지원을 하기 시작하였다.

이러한 청년실업문제를 해결하기 위한 우리나라의 청년실업대책으로는 단기일자리 제공사업, 직업능력 개발사업, 창업지원 사업, 취업정보 및 지원 사업 등으로 구성되어 있다. 우리나라의 청년실업의 원인이 경기침체에 따른 일시적인 경기적 실업에서 점차 구조적 실업의 문제로 전환되고 있음을 감안할 때, 청년실업 문제의 효과적이고 장기적인 대책은 전통적인 단기적인 일자리 창출 대책에서 벗어나 구조적인 해결책을 제시할 수 있어야 한다. 1998년 이후 우리나라 정부의 청년실업 대책을 살펴보면 초기의 경기적 실업위주의 정책에서 점차 구조적·마찰적 실업의 문제로 실업대책이 확대되고 있는 것으로 나타났다. 또한 각각의 실업대책은 그 내용면에 있어 점차 다양해지고, 대상계층을 넓혀가고 있는 것으로 나타났다.

경기적 실업대책의 경우 공공부문의 단기적 일자리 창출에서 청년에 적합한 일자리 창출과 창업지원프로그램으로 확대되어, 청년들의 선호를 반영하고, 지속적인 일자리에로의 가능성을 열어 놓았다. 구조적 실업대책의 경우 직업훈련이나 교육이 주류를 이루는 가운데서도 그 분야를 해외, 저소득계층 등으로 확대하고 있다. 마찰적 실업대책의 경우 적성검사와 상담과 같은 소극적 대책에서 점차 후견인제도, 수급조사 및 이에 따른 정보시스템 구축, 눈높이 조절 등의 적극적 대책으로 변화하고 있음을 알 수 있다.

그러나 우리나라의 청년실업 문제를 보다 효과적으로 해결하기 위해서는 국가적 차원에서 보다 체계적인 대책을 마련할 필요가 있다. 왜냐하면, 우리나라 청년실업문제는 표면적으로 나타나는 실업률의 수치상의 문제를 제외하고도 다른 문제점들이 존재한다. 첫째, 임시직에 종사하는 비율이 상당수를 차지한다는 것이다. 더욱이 우리나라의 임시직의 경우 선진국의 임시직과 비교할 때 처우나 복지 등에서 상당한 차이를 보이는 것을 감안하면, 취업자로 분류되어 있는 많은 청년계층의 임시직은 잠재적 실업자로서 청년실업의 문제가 된다. 두 번째 우리나라 청년실업의 문제는 학교교육과 산업현장에서 원하는 기술이나 지식에서의 차이가 크다는 것이다. 이는 잦은 이직과 빈

변한 노동시장의 유출입으로 이어질 가능성이 높은 것으로, 역시 잠재적 실업의 가능성을 내포하고 있는 것이다.

세 번째로 청년실업은 신규실업이 많아 실업급여의 혜택을 받기가 어렵고, 특히 정당한 사유가 없는 자발적 이직자에 대해서는 실업급여의 수급자격을 인정하지 않기 때문에 대부분의 청년실업자들의 사회 안전망의 외부에 존재하고 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 이제는 청년층을 새로운 사회적 배제계층으로서 인식하고 청년층에 대한 구체적이고도 체계적인 지원 대책의 수립이 시급히 이루어져야 한다.

우리나라 청년실업 문제를 해결하기 위한 방안으로는 첫째, 우리보다 오래전부터 청년실업 문제가 발생한 국가들의 청년실업 대책을 벤치마킹할 필요가 있다. 예를 들어 영국의 뉴딜정책<sup>30)</sup>, 프랑스의 TRACE<sup>31)</sup>, 독일의 JUMP<sup>32)</sup>와 같은 대책들을 검토해서 이를 적용해본다. 특히 최근 선진국의 청년실업대책의 추세는 생활지원과 직업능력개발 및 구직지원을 상호 연계하는 총괄적 지원 사업이 강화되고 있는 추세이다. 따라서 우리나라의 경우에도 효과적인 청년실업대책의 효율성을 확보하기 위해서 프랑스의 RMI<sup>33)</sup>와 같은 제도의 도입을 고려해 볼 필요가 있다. 둘째, 청년고용 창출 효과가 큰 산업분야를 우선적으로 육성한다. 청년층이 선호하는 IT, 문화컨텐츠, 디자인 등을 전략산업으로 집중 육성하고, 국가 차원에서 해당 산업분야의 전문인력을 양성한다. 셋째, 청소년의 취업촉진을 장려하기 위해서 다양한 형태의 기업연수 프로그램을 개발하여, 청년층에게 재학 중 현장체험의 기회를 제공함으로써 취업 눈높이를 조정한다. 또한 학교에서 노동시장으로의 원활한 이행을 위해 직업별로 요구되는 직업능력, 자격요건, 적성과 흥미 등과 노동시장에 관한 다양한 정보를 제공하는 종합적인 직업정보제공시스템을 구축할 필요가 있다. 넷째, 청년층의 안정적 취업을 돕고 기업의 신규인력 교육비 부담을 줄이는 방안인 인턴제와 같은 입직을 촉진하는 정책은 추진하되 직업고

---

30) 청년 장기 실업자의 감소를 위해 직업훈련, 교육, 노동경험을 쌓도록 하여 고용가능성을 제고하는 정책으로 시행 이후 2년 동안 1만 5천 개의 신규 일자리를 창출하였다.

31) 고용 창출, 재취업 지원 및 직업 훈련의 현대화에 초점을 맞춘 청년실업 해결 프로그램으로 이에 참여하는 사람의 과반수에게 장기적인 일자리를 제공하는 것이 목적이다.

32) 학교교육에서 직업훈련, 직업훈련에서 고용으로의 이행을 촉진하는 프로그램으로 기업, 중앙 및 지방정부가 함께 참여하는 청년실업을 줄이는데 크게 기여한 것으로 평가받고 있다.

33) 사회동화최저수당(Revenu Minimum d'Insertion : RMI)인 RMI는 기존에 존재했던 지방 차원의 실업대책이나 특정인만을 대상으로 한 각종 실업대책은 상호간의 연계성이 부족해서 이러한 제도의 혜택을 받지 못하는 청년층과 같은 새로운 빈곤 계층을 효과적으로 구제하기 위한 제도이다. RMI의 수혜자는 약 2500프랑의 수당을 지급받음과 동시에 사회복지에 대한 약속을 받는다. 또한 수혜자들은 주택보조금 및 무료의료보호의 대상자가 될 수 있다. RMI의 급여 수혜자는 급여 신청과 동시에 취업 활동에 대한 참여를 국가와 계약하고, 국가의 취업훈련 및 취업알선에 순응할 의무를 지니게 된다.

육을 비롯한 이직을 낮추기 위한 노력들의 중요성이 더욱 부각되어야 한다. 마지막으로 산학협동의 강화와 교육개혁을 통해 산업수요에 부응하는 교과과정을 수립할 필요가 있다. 즉 기업이 학교가 배출한 인재를 단순히 활용하는 차원을 뛰어넘어 교육과정에 기업의 이익을 반영할 수 있도록 정부에서 제도적인 방안을 마련할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 원종학·김종면·김형준 『실업의 원인과 재정에 미치는 장기효과 -청년실업을 중심으로-』, 한국조세연구원, 2005.
- 지광수, 『청년실업 현황과 대책』, 조선대 지역발전연구, 2005.
- 한승준, 『우리나라 청년실업의 특성 및 대책에 관한 연구』, 서울여대 2003.
- 남재량, 『청년실업의 동태적 특성과 정책 시사점』, 한국노동경제학회, 2006.
- 노동부, 『청년실업의 원인과 대책』, 노동부 정책연구 용역사업, 2004.
- 금재호, 『장기실업자의 구조변화 및 정책과제』, 한국노동연구원, 2001.
- 금재호·조준모, 『실업구조의 변화와 정책과제』, 한국노동연구원, 2000.
- 김대일 외, 『경제위기와 실업구조 변화』, 한국노동연구원, 1999.
- 노동부, 『실업대책백서』, 2003.
- 이병희, 「청년실업의 원인과 대책」, 『매월노동동향』, 제28호, 한국노동연구원, 2003.
- 이병희, 『청년층 노동시장 분석』, 한국노동연구원, 2003.
- 이주희·이성균, 『비정규직노사관계』, 한국노동연구원 2003.
- 이의규, 『일본의 고용, 실업대책에 관한 연구』, 한일경상논집, 2002.
- 전병유 외 5인, 『한국의 노동수요 구조에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2005.
- 정인수·김기민, 『청년층의 실업실태 파악 및 대상별 정책과제』, 한국노동연구원, 2005.
- 정인수, 『임금과 생산성에 관한 연구』, 한국노동연구원, 1993.
- 최영섭, 『청년실업문제의 구조적 원인분석과 중장기 정책방향』, 산업연구원, 2003.
- 한국국제노동재단, 「독일 정부의 경제개혁정책(Agenda 2010)평가와 전망」, 『World Labor』, 2004. 11.
- 한국노동연구원, 「2002년 미국의 주요 노동동향 및 2003년 전망」, 『국제노동브리프』, Vol. 1, No. 1, 2003.
- 황수경 외 5인, 『제5차(2002)년도 한국 가가와 개인의 경제활동 - 한국노동패널 기초분석보고서』, 한국노동연구원, 2004