

# 청년실업에 대한 새로운 시각과 대책

## - 인적자원개발 · 활용을 중심으로



황 홍 규  
교육인적자원부 조정1과장  
gyuu@moe.go.kr

### 1. 실업의 문제들

직업은 개인과 가족의 생존을 위해서는 물론 개인의 발전과 자아실현을 위해서도 중요한 의미를 갖는다. 보통 10대 중반부터 20대까지의 청년기에 직업세계에 첫 발을 내딛게 된다. 청년들은 직업을 갖게됨으로써 어엿한 사회의 구성원으로서 자리를 잡게 된다.

그러나 2002년 3월 기준 7.5%의 15 - 29세 청년들은 일자리를 찾지 못하고 있다. 일자리가 없는 상태 즉, 실업은 개인적으로나 사회적으로 큰 불행이다. 개인적으로는 경제적인 독립을 성취하지 못하며, 직업을 통한 자기만족과 자아실현의 기회를 갖지 못하게 된다.

사회적으로는 청년기의 좌절감을 가져와 청년층의 사회 부적응과 이탈이라는 문제를 낳게되며, 장기적으로는 저소득 계층의 확대라는 문제를 안고 있다.

또한 경제적으로는 생산능력 있는 유희인력의 증가는 사회적 총생산의 감소를 뜻하며, 일찍이 현장에서의 경험을 통한 숙련의 기회를 갖지 못하여 노동숙련도 감소로 인한 생산성 감소를 초래하게 된다. 따라서, 실업 특히 청년층의 실업이 개인적으로 뿐 아니라, 사회 전체의 장래가 달려있는 심각한 문제인 것이다.

### 2. 청년층 실업의 추세분석 및 원인

최근(02.3) 경기 회복에 따라 사회 전체의 실업률은 3.4%의 수준을 유지하고 있으나 청년층 실업률은 7.5%로 전체 실업률의 두 배가 넘는다. 이러한 추세는 일시적인 현상이 아니며 90년대 들어서 꾸준히 유지되어 오는

일자리가 없는 상태 즉, 실업은 개인적으로나 사회적으로 큰 불행이다.

개인적으로는 경제적인 독립을 성취하지 못하며, 직업을 통한 자기만족과 자아실현의 기회를 갖지 못하게 된다.

현상이다.

IMF이전 전체 실업률이 2.0%에 불과할 때도 20대 실업률은 96년에 4.4%, 97년에 2.6%(전체실업률 5.4%)에 이르렀다. 즉 경기 변동에 관계없이 청년층 실업률은 전체 실업률의 두 배 정도의 격차를 보이고 있는 것이다. 따라서 이러한 청년층 실업 문제는 우리 사회의 추세적인 현상이라 할 수 있다.

이는 청년 실업이 단기적인 일자리 창출 노력으로서만 해결되기 어려우며, 보다 근본적인 원인진단과 정책 마련이 필요하다는 것을 뜻한다.

청년층 실업의 원인은 마찰적 실업, 구조적 실업, 탐색적 실업 등 실업의 다양한 패턴에서 찾을 수 있다.

첫 번째로 생각할 문제는 구직을 위한 정보의 문제이다. 자신이 원하는 직업에 대한 정보 부재는 정보탐색 비용을 증가시켜 구직기간을 길게 하며 적절한 준비를 지연시키게 된다. 그러나 이러한 문제는 아주 근본적인 원인이라 할 수 없다. 왜냐하면 오늘날 정보통신기술의 발전으로 원하는 취업정보를 얻기는 어렵지 않기 때문이다.

두 번째로 생각할 문제는 숙련된 기술 부족 또는 현장 요구기술과의 불일치의 문제이다. IT분야 등 신기술의 빠른 변화는 학교 졸업자가 갖고 있는 기술과 현장 요구 기술의 격차를 벌려 놓고 있다. 이 같은 격차로 인하여 기업들은 신규 인력보다는 경력이 있는 사람을 선호하

게 되어 청년층의 직업세계로의 진입이 어려워지게 된다. 이에 따라, 학교졸업 후 취업을 위한 별도의 사교육비 지출과 시간이 소요되는 문제가 있다. 또한 산업 부분간의 차이 발생으로 어떤 분야는 구인난을 어떤 분야는 구직난을 겪고 있다.

그러나 경력직 채용 등의 현상은 청년층 실업의 근본 원인이라 할 수는 없다. 왜냐하면 특정 직종의 전체 노동력이 부족하면 신규인력을 채용할 수밖에 없기 때문이다. 즉, 전체 일자리 증가 여부가 문제이지 내부순환인 경력직 채용이 실업의 직접 원인은 될 수 없다.

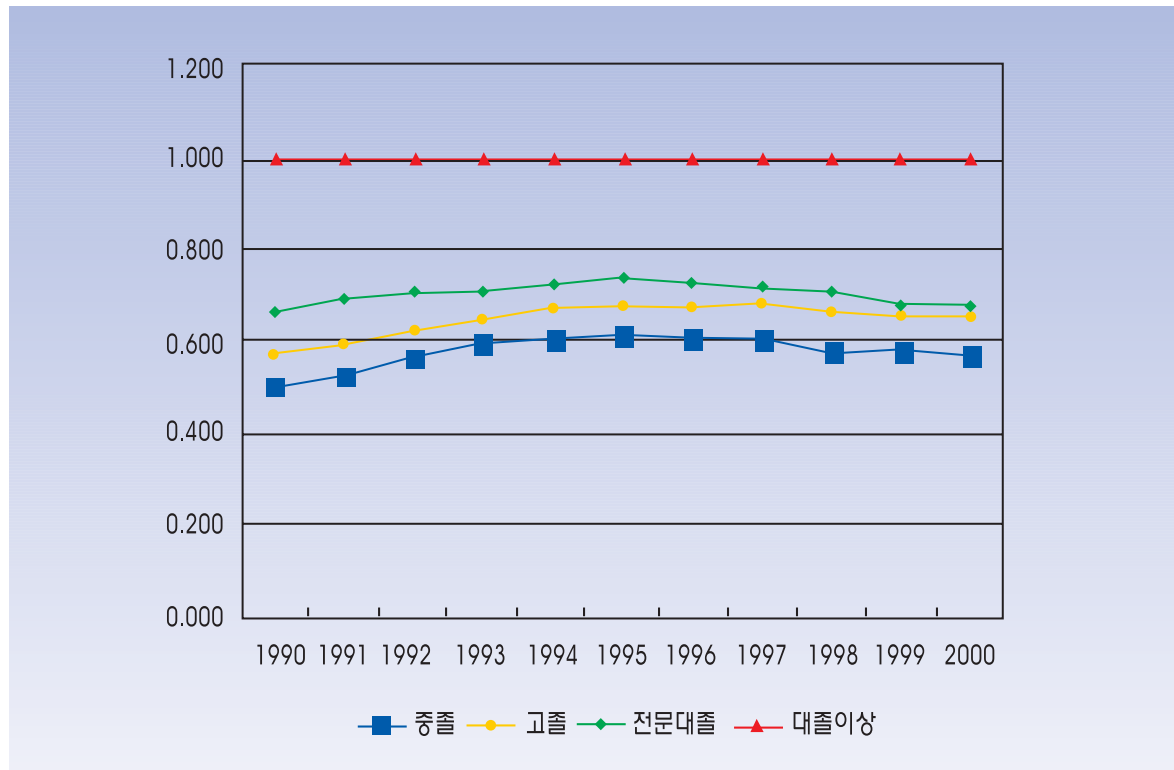
세 번째로 생각할 문제는 구직기간의 장기화와 같은 탐색적 실업의 문제이다. 개인이 일자리를 선택할 때 현재의 임금수준, 생애기대소득, 고용의 지속가능성, 근무환경, 노동복지 등 고려하는 요소가 많다. 우선 당장 직업을 구하지 않더라도 어느 정도의 시간을 들여 좋은 일자리를 구한다면 생애에 걸친 소득은 훨씬 높을 것이다. 특히 결혼조건 등과 같은 사회적 영향 요인, 직업을 통한 사회적 지위결정 등을 고려할 때 청년기의 구직 탐색기간은 경제주체의 합리적인 선택이라 할 수 있다. 학력간 임금격차, 중소기업과 대기업의 임금 및 근로조건의 격차, 직종에 따른 사회적 지위 등의 격차, 지방과 서울의 격차 등이 존재하는 한 청년층의 고학력 욕구와 길어지는 구직기간의 문제는 해소되기 어려울 것이다.

학력간의 임금격차는 아래 표가 잘 보여주고 있다.

이러한 다양한 패턴을 갖고 있는 청년층 실업문제의 해결은 경제적인 측면과 사회적 측면 그리고 인적자원개발이라는 측면에서 생각해 볼 수 있다.

학력간 임금 격차는 고등교육 수요를 증가시키는 원인이 된다. 그러나, 일부에서 제기하는 바와 같이 청년층의 고학력화가 청년층 실업의 주 원인이라 할 수는 없다. 왜냐하면 아래 표에서 볼 수 있듯이 IMF이후 대졸자의 실업률이 고졸자의 실업률보다 낮게 나타나고 있

기 때문이다. 또한 청년실업이 심각한 사회문제로 대두하고 있는 유럽국가의 경우 대졸자 비율이 우리보다 낮음에도 불구하고 청년실업이 지속되고있는 이유를 설명할 수 없다. 따라서 고학력화가 곧 실업 증가라는 분석은 선입견에 불과하며 합리적 설득력이 없다.



〈 그림 1 〉 학력간의 임금격차

주 : 대졸 임금대비 학력별 임금 비율임.  
자료 : 임금구조기본통계조사, 노동부, 각년도.

〈표 1〉 20~29세 청년층 학력계층별 실업률 추이 : 1993~2001년

(단위: %)

	전체	20대											
		전체 <sup>1)</sup>		고졸		전문대졸		대졸					
		남	여	남	여	남	여	남	여				
1993	2.8	6.3	7.5	4.9	5.7	7.0	4.4	7.1	8.0	6.3	8.8	9.8	7.3
1994	2.4	5.3	6.4	4.1	4.7	6.0	3.3	6.7	6.7	6.9	7.5	8.6	6.0
1995	2.0	4.3	4.9	3.7	4.0	4.7	3.1	6.1	6.6	5.9	4.6	4.9	4.2
1996	2.0	4.4	5.4	3.4	4.1	5.0	3.1	5.5	6.3	4.5	4.8	6.1	3.5
1997	2.6	5.4	6.1	4.6	5.2	6.0	4.4	5.5	5.8	5.3	5.8	6.8	4.8
1998	6.8	11.4	13.3	9.2	11.9	13.8	9.6	11.0	12.6	9.8	9.0	10.4	7.5
1999	6.3	10.2	12.1	8.1	10.9	12.4	9.0	9.5	11.6	7.9	7.9	10.2	5.9
2000	4.1	7.1	8.3	5.7	7.1	8.3	5.8	7.6	9.3	6.3	5.6	6.7	4.6
2001 <sup>2)</sup>	3.7	7.0	8.3	5.7	6.9	7.8	6.0	7.3	9.3	5.9	6.0	7.8	4.4

주 : 1) 고졸미만 학력자 포함. 2) 2000.12.~2001.11월의 12개월 평균임.  
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료 각 호.

### 3. 문제 해결을 위한 새로운 시각

이러한 다양한 패턴을 갖고 있는 청년층 실업문제의 해결은 경제적인 측면과 사회적 측면 그리고 인적자원 개발이라는 측면에서 생각해 볼 수 있다.

첫 번째로, 경제성장을 통한 적절한 일자리의 공급이 우선적 과제라 할 수 있다. IMF 이전 실업 통계가 보여주듯이 절대적인 실업률이 낮으면 청년 실업의 절대치도 낮아질 것이다.

두 번째로, 사회적으로는 근로자의 복지수준과 임금 수준의 향상이 선결과제이다. 청년층 실업률이 높음에도 불구하고 중소기업 인력난이 보여주듯이(산자부의 보고자료에 의하면 7만 5천명 추정 '02.3.25 경제정책조정회의 토의안건) 열악한 중소기업의 근로조건과 고졸 생산직의 낮은 임금 등은 청년층의 취업기피의 원인이 되고 있으며 이에 따라 고등교육 진학 수요 증가, '괜찮은 일자리'를 위한 구직 기간의 증가 등을 초래하고 있다. 특히 서비스업의 발전은 중소기업에서 필요

한 신규 기능인력의 유입을 더욱 어렵게 하고 있다. 미래의 전망이 불투명한 당장의 취업보다는 임금, 근로조건, 사회적 위신 등을 고려한 직종에의 취업을 위해 노력하게 되는 것이다. 결국, 고등교육진학 증가 현상과 3D 업종 기피 현상은 경제 주체의 합리적 선택임을 인정하고 이를 해소하기 위한 그야말로 시장경제 원리에 따른 합리적 유인대책이 필요한 것이다. 적절한 임금수준, 근로조건, 근로자 복지 향상 등의 근본적인 대책을 마련하여야 한다.

세 번째로 교육인적자원부가 중점을 두어 추진하고자 하는 정책으로서 인적자원개발을 통한 청년실업 완화 방안이다. 이 정책의 요체는 근로자의 직업능력 향상을 도모하고 이는 결국 생산성을 향상시킬 것이며 이를 통해 경제 성장과 고용창출에 기여한다는 것이다.

조기 직업적성의 탐색, 직업 세계에 대한 이해와 준비를 위한 정보제공이 필요하며 이를 위한 진로지도 강화 방안이 마련되고 있다. 직업능력개발원에 마련된 진로정보센터를 보강 확대하여 지역 정보센터를 활성화하고

이를 통해 각 학교별 직업진로정보 제공을 지원할 수 있는 시스템 구축을 추진하고 있다.

뿐만 아니라, 국가 전체적인 인력수급전망을 통해 노동 수요와 공급의 불일치를 해소하고자 하며, 이를 위해 『국가인력수급 중장기 계획』을 올 해 안에 수립 인적자원의 효율적인 개발과 활용을 촉진하고자 한다. 또한 양질의 직업정보를 제공하기 위해 직업정보와 학과정보를 동시에 담는 '미래의 직업세계' 발간을 추진하고 있다.

보다 직접적으로 직업능력 향상을 위해 직업교육의 내실화를 위한 정책들을 추진하고 있다. 직업교육 시스템이 유기적으로 연계되어 운영되도록 지원하고 있다. 고등학교 단계에서 직업교육이 충실히 이루어 질 수 있도록 실업계 고등학교의 내실화를 촉진하고 특정한 산업수요에 부응하는 특성화 고등학교를 육성 발전시켜 나가고 있다. 고등학교와 전문대학이 유기적으로 연결될 수 있도록 2+2, 2+4 연계 사업을 추진하고 있다. 고등학교 단계의 직업교육으로는 현대의 지식기반사회에 부응할 수 없기 때문에 고등학교와 전문대학, 대학교간의 유기적 연계가 요청되는 것이다. 이러한 시스템을 바탕으로 교육내용의 내실화를 추진하고 있다.

교육내용이 현장의 직무를 최대한 반영하고 현장실습을 강화하여 현장적응력을 배양하여야 한다. 현장실습은 장차 진출할 직업세계를 이해하고, 탐색하는 중요한 기회이다. 그러나, 제도적인 면에서는 충분히 보장되어 있으나(직업교육훈련촉진법에 의하면 1년까지도 현장실습을 실시할 수 있다), 산업계의 적극적인 협조가 부족하여 내실화가 이루어지지 않고 있다. 인력양성에 기업의 참여와 적극적 역할 분담이 인력 수요처로서의 책무를 다하는 것이라 할 수 있다.

이러한 노력과 함께 직업교육의 책무성을 강화하기

위한 평가체제의 정비가 요구된다. 산업계의 요구를 바탕으로 한 직무능력표준을 개발하고 이를 토대로 자격체제를 구축하는 방안이 추진되고 있다. 자격을 통해 학습과 일의 연계를 도모하는 것이다. 이러한 국가자격체제가 구축되면 직업교육기관의 교육과정과 자격검정기준 그리고 현장 요구능력의 일치를 가져오게 될 것이다.

직업교육의 새로운 방향으로서 제기되는 것이 직업기초능력(Basic Skills, Key Skills)이다. 학교에서는 생산현장 마다 다른 기계, 다른 생산라인, 그리고 경험을 통해 축적하는 work-place-knowhow를 모두 가르칠 수가 없다. 따라서 학교에서는 생산 현장에 빠르게 적응할 수 있는 학습능력 또는 기초적인 직업능력을 배양하는 것이 강조되고 있다. 이러한 시각은 직업교육의 새로운 사명을 던져주고 있다. 앞으로의 정책과제는 특종 직종에 적응하는 인력양성 뿐 아니라 평생학습을 통해 새롭게 변화하는 직업 세계에 적응할 수 있는 능력을 배양할 수 있도록 지원하는 것이다.

지금의 학교 학생들은 현재는 알지 못하는 새로운 직종에 종사할 가능성이 많다. 결국 각 생산현장과 작업장의 수요는 별도의 교육 프로그램을 통해 해결해야 한다. 주문식교육, 산업체 위탁교육, 현장실습, 기업체 자체연수 등이 좋은 예이다. 학교를 떠난 예비 직장인을 위한 공공 교육기관이 미약하여 대부분 사교육비에 의존하고 있다. 이를 해소하기 위해 전문대 또는 대학 등에 성인을 위한 직업교육과정을 설치하여 직업능력을 함양하도록 하는 방안을 강구하고 있다.

이미 취업하고 있는 직장인을 위한 풍부한 재교육의 기회가 제공되어야 한다. 이를 위해 근로자에게 희망을 줄 수 있도록 고등교육 기회 제공과 지원이 이루어져야 한다. 고졸 근로자의 경우 평생 단순 기능공으로 살아가게 할 수는 없으며 지속적인 능력 향상의 기회가

현재까지 도출된 자료들을 분석해 보면 청년층 실업의 큰 원인은 청년기의 평생직장을 마련하기 위한 신중한 직업 탐색에 있다고 할 수 있다. 이는 직업이 단순히 돈을 번다는 것 이상의 의미를 갖고 있기 때문이다.

주어져야 한다. 따라서 근로자 향상 훈련의 질적인 정비가 이루어져야 하는 정책과제를 안고 있다. 즉, 단기적인 양성훈련과 향상 훈련에 지원되고 있는 고용보험 기금도 장기적인 고등교육과정 또는 장차 도입될 성인직업교육과정에도 지원이 이루어 져야 한다. 지식기반사회에서 근로자의 직무수행능력의 질 향상이야말로 국가 경쟁력의 원천임을 잊지 말아야 한다.

#### 4. 맺음말

청년실업이 하나의 추세적 현상이라면 이에 대한 객관적인 진단이 필요하고 그에 따른 처방이 제시될 수 있을 것이다. 현재는 청년층 실업문제의 원인진단을 선입견과 편견에 의지하고 있어 합리적인 문제해결에 큰 도움을 주고 있지 못하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 교육인적자원부는 고교 및 대학 졸업생 전체에 대한 DB구축을 추진하고 있으며 졸업생 직업이동경로의

추적 조사 등을 추진하고 있다. 이러한 자료들은 국가 전체적인 인력수급 계획을 가능케 하여 실업문제 뿐 아니라 인적자원의 효율적인 양성과 활용에 적극 기여할 것이다.

현재까지 도출된 자료들을 분석해 보면 청년층 실업의 큰 원인은 청년기의 평생직장을 마련하기 위한 신중한 직업 탐색에 있다고 할 수 있다. 이는 직업이 단순히 돈을 번다는 것 이상의 의미를 갖고 있기 때문이다. 낮은 임금, 열악한 근로조건 및 노동복지 문제가 지속되는 한 청년층을 쉽사리 일터로 유인하기는 어렵다. 따라서, 직업교육을 통한 질 높은 인력양성 뿐 아니라 탐색적 실업을 줄일 수 있는 노동복지 정책 역시 청년층 실업해소를 위해 중요한 정책적 과제라 할 수 있다.

결론적으로, 청년 실업 문제는 과학적인 원인 분석을 바탕으로 우리의 경제 수준, 지식기반 사회라는 세계적인 추세 등을 종합적으로 고려한 합리적인 대안을 모색하여야 한다. 