

# 교육 관점에서 본 청년실업



이 정 표  
한국직업능력개발원 부연구위원  
leejp@krivet.re.kr

## 청년실업 해소를 위한 평생 직업교육의 중요성 대두

1980년대 이후 주요 선진국을 중심으로 청년실업 문제를 해결하기 위한 정책 방향은 실업 국면을 넘기기 위한 단기 대책에서 평생 직업교육 지원을 통한 장기적이고 제도적인 접근으로 발전되어 왔다(Stern and Wagner, 1999). 70년대의 경제 불황으로 80년대 초반에 대량실업 사태가 나타나고, 청년실업 문제가 심각한 사회 문제로 대두되면서 초기 단계에는 단기 실업자 훈련에 초점이 두어졌다. 그러나 80년대 중반 이후 청년 실업이 장기화·구조화되고, 세계화와 정보통신산업의 급속한 발달이 이루어지면서 청년 실업 대책은 지식기반사회의 도래에 적극 대응하고 평생학습 체제를 구축하는 방향으로 전환되었다(채창균 외, 2002: 169).

이제 청년실업 대책은 단순히 실업국면을 넘기기 위한 단기 훈련 위주에서 지식기반사회의 변화에 적극 대응하기 위해 직업교육과 노동시장간 연계를 강화하고 학교에서 직업세계로의 이행을 원활하게 하기 위한 다양한 정책들로 추진되고 있다. OECD 국가를 중심으로 청년 실업 해소를 위한 교육훈련의 주요 개혁 방향으로는(OECD, 2000) 첫째, 대학 수준의 직업교육이 강조되고 계속 직업교육기회 제공이 중요하게 인식되면서 인문교육과 직업교육을 동등하게 대우(parity of esteem)하기 위한 제도로의 개선 둘째, 직업교육과 노동시장간의 연계를 강화하기 위한 현장중심 학습(work based learning)의 강조 셋째, 교육훈련과 고용정책, 복지정책간의 통합적 접근 강화 등을 들 수 있다. 이처럼 선진 외국들은 90년대 이후 청년실업 해소를 위한 정책을 종전 취업 전 교육훈련(initial education and training) 체제의 개혁에서 평생학습체제 구축이라는 방향으로 전환하고 있다.

최근 우리 나라 청년실업이 보다 장기화·구조화되면서 부분적인 처방만

으로는 해결되기 어려운 상황에 놓여 있다. 청년실업의 문제는 한편으로는 일자리 창출이나 단기훈련을 통해 단기적인 실업 극복 대책을 강구하면서도, 다른 한편으로는 지식기반사회에 대응하여 경쟁력을 갖춘 우수 인력을 양성·활용하기 위한 제도적 개선 및 처방으로 동시에 접근될 필요가 있다. 이런 점에서 최근 OECD 국가들이 추진하고 있는 청년실업 대책은 직업교육의 활성화와 교육과 노동시장간 연계 강화 등 교육적 대책이 매우 중요함을 시사해 준다.

이 글에서는 교육적 관점에서 청년실업 문제와 대책을 살펴보는 데 주안점을 둔다. 이를 위하여 청년 실업의 실상과 교육 문제를 진단하고, 청년실업 해소를 위해 추진해 나가야 할 핵심적인 교육 대책을 제시하였다.

### 청년실업과 교육 문제 진단

15~29세 청년층 실업률은 '03년 10월 현재 7.3%로 전체 실업률의 3.3%의 2.3배 수준에 이르고 있으며, 최근 경기 침체로 더욱 악화되고 있는 추세이다. 지표상으로는 청년 실업문제가 다른 선진국에 비해서 심각한 수준은 아니지만 청년층 일자리 감소, 고용 사정 등으로 적극적인 구직 활동을 포기하는 계층으로 인해 체감 실업이 높은 상태이다.

고학력화의 진전에 따라 청년 실업자 중에서 전문대학을 포함한 대졸 이상의 비중이 급격하게 증가하여 대졸 실업률 증가가 사회 문제로 대두되고 있다. 그러나 고졸 이하의 저학력 청년 실업자는 '02년 64%에 이르고 있어 고졸 미진학 청년층의 실업이 전문대졸, 대졸에 비해 더욱 심각하고 장기화될 전망이다.

이같은 청년실업의 증가는 경기 침체, 인력의 양적 증

가 및 질적 저하 등 다양한 원인에서 비롯되지만, 교육 체제와 노동시장간 연계 및 이행과 관련하여 나타나는 문제점을 제시하면 다음과 같다.

#### 1. 청년층의 높은 유희화율

우리나라 청년 실업과 관련하여 나타나는 문제 중의 하나는 '유희화율'이 높다는 점이다. 노동력의 유희화는 인적자본의 감가상각에 따라 기존에 실시된 인적자본 투자를 무의미하게 만드는 동시에 일자리를 통한 인적자본 축적의 기회를 상실하게 만든다. 이는 장기적인 관점에서 인적자본의 하락을 야기시키며 잠재적인 사용자에게 부정적인 인상을 제공함으로써 실업이나 미취업 상태의 장기화로 인해 취업 확률을 저하시키는 부정적인 결과를 초래한다.

청년층의 유희인력은 노동시장에서 '실업'이거나 '비통학 비경제활동자'로 정의되는데 2003년 청년층 유희화율은 26.6%로 151.6만 명이 실업 중이거나 통학하지 않은 채 비경제활동상태에 있는 것으로 나타났으며, 이는 2002년의 25.4%보다 1.1%p 증가한 것이다. 학력별로는 전문대학이나 대학 졸업자의 유희화율이 고교 졸업자보다 높으며, 고졸자 내에서도 일반계 고졸자의 유희화율은 32.9%, 실업계 고졸자는 29.5%로 일반계 고졸자의 유희화율이 더 높게 나타난다. '경제활동인구조사'의 청년층 부가조사 결과를 분석한 결과, 졸업후 비경제활동인구로 남아 있는 기타 사유로써 남성의 경우, 37.7%가 취직 준비, 10.5%가 군입대 대기, 10.3%가 진학 준비인 것으로 나타났다. 특히 일반계 고졸자나 실업계 고졸자의 경우 군입대 대기 비율이 각각 16.5%, 24.3%를 차지하고 진학준비 비율은 각각 19.4%, 4.0%를 차지한다(이정표 외, 2003: 71). 결

최근 우리 나라 청년실업이 보다 장기화·구조화되면서 부분적인 처방만으로는 해결되기 어려운 상황에 놓여 있다. 청년실업의 문제는 한편으로는 일자리 창출이나 단기훈련을 통해 단기적인 실업 극복 대책을 강구하면서도, 다른 한편으로는 지식기반사회에 대응하여 경쟁력을 갖춘 우수 인력을 양성·활용하기 위한 제도적 개선 및 처방으로 동시에 접근될 필요가 있다.

국, 우리 나라에서 청년기는 군입대 문제가 인적자원의 축적이나 경제활동의 경험을 제한하는 실질적인 유희화에 영향을 주고 있음을 알 수 있다.

## 2. 학교에서 직업세계 이행의 장기화

청년실업 문제는 학교에서 직업세계 이행의 장기화와 관련된다. 청년층의 고용문제를 다루고 있는 국내의 많은 연구들(박기성, 1994; 이주호, 1996; 이병희, 2003)은 학교로부터 직업세계의 이행(school-to-work transition)이 순조롭지 않음을 제시하고 있다. 1999년도를 기준으로 우리나라 청년은 일반적으로 21.0세에 최종학교를 졸업하여 24.3세에 노동시장에 진입하는 것으로 나타났다. 학력별 노동시장 진입연령을 보면, 고등학교 수준의 학력 소지자는 20세, 전문대학 수준은 24세, 대학 수준은 27세로써 학력이 높을수록 직업세계로의 진입이 늦게 나타난다.

우리 나라 청년층의 직업세계로의 진입 기간이 길다는 점은 국제비교 통계에서 잘 나타난다. 우리 나라 청년층이 의무교육을 마친 후 노동시장에 진입하기까지 소요되는 기간은 9.3년인데, 이는 각국의 평균 이행기간 7.4년에 비해서 1.9년 더 길다. 이와 함께 직장로서의 이행기간 가운데 재학기간이 6.0년으로 비교 대상국 가운데 가장 길 뿐만 아니라 비재학기간도 3.3년으로 비교 대상국 가운데 높은 그룹에 속하고 있다. 즉 우리

나라 청년층이 직장으로서의 이행이 더딘 것은 고학력화에 따른 재학기간이 길기 때문만이 아니라 군 복무와 같은 비재학기간도 길게 나타나는 데에서 연유한다(이병희, 2003: 81).

## 3. 학교교육과 산업계 수요간 불일치

청년층의 높은 유희화률과 노동시장으로서의 장기 이행은 궁극적으로 학교교육과 산업계 수요간 불일치에서 비롯된다. 학교와 산업체간 불일치는 인력의 양적 수급 불일치뿐만 아니라 질적 측면에서도 나타난다. 「경제활동인구조사」 2002년 청년층 부가조사 결과를 보면, 학교에서 배운 전공·기술이 일에 도움을 주는 여부에 대해 전체적으로 별로 도움이 안된다고거나 또는 전혀 도움이 안된다는 의견이 54.3%, 다소 도움이 된다 또는 매우 도움이 된다가 45.8%로 도움이 되지 않는다는 비율이 상대적으로 높게 나타난다. 한편, 학력별 청년층 취업자의 일과 전공 일치 정도를 보면, 전체적으로 매우 불일치한다는 비율이 38.9%를 나타내고 있다.

이같은 학교교육과 산업계 수요간 불일치는 산업계의 수요를 반영하여 학교교육 내용을 구성할 수 있는 공식적 통로가 마련되어 있지 않고, 질 관리가 제대로 이루어지지 못하고 있는 데에서 연유한다고 할 수 있다.

## 4. 청년층의 대기업 선호 및 중소기업 기피 의식

청년실업 문제는 청년층의 대기업 선호 및 중소기업 기피 의식에서도 비롯된다. 기업의 신규채용 감소, 경력 중시형 채용 관행이 확대되어 대기업의 청년층 고용창출 능력이 둔화됨에도 불구하고, 청년층의 눈 높이는 여전히 높은 상태이다. 학교를 졸업·중퇴한 청년층 실업자 가운데 43.2%는 직전에 일자리를 제의받은 적이 있지만, 그 가운데 33.2%는 '희망임금수준, 후생복지, 근로 시간 등 근로조건이 맞지 않아서' 제의받은 일자리를 수락하지 않은 것으로 나타났다(통계청, 「경제활동인구조사 청년층 부가조사」, 2002. 6). 그 결과 중소기업은 구인난을, 청년층은 구직난을 겪는 현상을 보여 주고 있다.

### 5. 청년층의 직업기초 태도 및 가치관 부족

청년실업 문제의 하나로써 청년층의 직업적인 기초 태도나 가치관 부족 등을 들 수 있다. 기업에서는 대졸 사원 채용시 직업적인 태도나 인성, 전공관련 지식을 중요하게 인식하고 있는 것에 비해, 인성교육이나 현장실습교육에 대해 가장 만족도가 낮은 것으로 나타났다(장원섭, 2001).

최근 일본의 프리타 현상처럼 우리 나라 청년들도 투철한 직업정신, 일에 대한 헌신도가 사라지고 있으며, 기업에서도 청년층이 투철한 직업 의식을 갖지 못한 것에 대한 불만을 제기한다.

## 청년실업 해소를 위한 교육 대책

### 1. 초등교육 단계에서 대학까지의 직업·진로교육 및 지도체제 구축

아동들이 초등학교부터 학교교육을 통해 일과 직업의 소중함을 느끼고 체험할 수 있는 다양한 직업진로 프로그램을 개발·운영한다. 이와 관련하여 초등학교에서 중고등학교, 대학교에 이르기까지 학생들이 학교교육을 통해 일과 현장 체험을 할 수 있는 다양한 체험학습과 인턴십 프로그램을 확대 적용해 나갈 필요가 있다.

학교교육을 통해 개인의 생애 설계를 계획·준비할 수 있는 직업·진로지도 및 상담체계를 강화해 나가야 한다. 그동안 입시위주 교육체제에서 직업·진로교육의 필요성이나 중요성이 교사·학부모·학생들로부터 외면되어 왔으며, 이 과정에서 학교교육을 통한 직업·진로교육 정책이 실효성을 거두기 어려웠다. 그러나 미래의 직업세계를 체계적으로 설계·준비하고 학교에서 직업세계로의 원활한 이행을 돕기 위해서는 각급학교를 통한 직업·진로정보 제공 및 상담지원체계를 강화해 나가야 한다. 이를 위하여 교육인적자원부의 직업진로 지원 업무 체계를 중앙 및 시도교육청으로 강화해 나가고, 고용안정센터에 학생지원상담센터를 설치·운영하는 방안을 강구한다.

### 2. 고교 직업교육의 내실화·다양화

실업계 고교 교육을 내실화·다양화함으로써 '가고 싶은 학교, 머물고 싶은 학교'로 만들어 나간다. 그동안 정부는 대학 진학에 대한 개인적 요구를 보장하기 위하여 직업교육의 핵심축을 고등교육 단계로 이동시키고, 실업계 고교 교육에 대한 투자를 상대적으로 약화시켜 왔다. 이에 따라 실업계 고교는 이류교육으로 낙인된 채 학생들의 기초학습능력 부족 및 학습에 대한 흥미 상실, 열악한 실험실습 여건 속에서 정상적인 교육이 이루어지지 못하고 방치되어 왔으며 학생들은 직업세계가 아

정부는 실업계 고교에 대한 과감한 투자를 통해 학생들이 매력을 갖고 진학할 수 있는 내실있고 다양한 직업교육을 제공하고, 자발적으로 직업세계로 진입할 수 있는 통로를 마련해 주어야 한다. 실업계 고교 교육에 대한 투자는 단순한 인적자원개발의 논리가 아니라, 사회 취약층에 대한 사회·복지차원의 고용정책 차원에서 최우선 순위로 이루어져야 한다.

년 대학으로 내몰리고 있다. 이에 실업계 고교에 대한 학부모 및 학생들의 기피 현상이 심화되고, 실업계 고교의 존립 문제가 더욱 심각해지는 악순환을 겪고 있다. 실업계 고교 활성화를 통한 고교단계 직업교육을 활성화하기 위해서 정부는 실업계 고교에 대한 과감한 투자를 통해 학생들이 매력을 갖고 진학할 수 있는 내실있고 다양한 직업교육을 제공하고, 자발적으로 직업세계로 진입할 수 있는 통로를 마련해 주어야 한다. 실업계 고교 교육에 대한 투자는 단순한 인적자원개발의 논리가 아니라, 사회 취약층에 대한 사회·복지차원의 고용정책 차원에서 최우선 순위로 이루어져야 한다.

### 3. 산업현장의 요구와 학교 교육과정 연계 강화

직업교육과정과 산업현장의 요구를 상호 연계시키기 위해서는 국가적 수준의 표준직업교육과정이 개발·적용되어야 한다. 현재 실업계 고교 교육과정은 자격이나 산업현장의 요구와 상호 연계성을 갖지 못하고 있으며, 대학 교육과정(특히 직업교육과정)은 산업계의 수요를 반영하는 공식적 채널없이 대학 개별적으로 개설·운영되고 있다. 산업현장의 요구를 국가적 수준에서 수렴하고 이를 표준화된 직업교육과정으로 개설·적용할 수 있는 발판이 마련되어 있지 않은 상황에서 학교교육과 산업 현장간 괴리는 피할 수 없으며, 학교교육에 대한

질 관리 장치를 마련하기 어렵다.

산업현장의 요구와 학교교육과정의 연계 강화를 위한 표준직업교육과정의 개발 방식은 추진 가능성 및 실효성에 따라 다양하게 접근할 수 있다. 최근 국가직업능력 표준(Korean Skill Standard) 개발이 시도되고 있기는 하지만, 어떠한 형태의 추진 방식이든 간에 직업교육과정, 훈련기준, 자격검정기준을 통합 개발하고 산업계의 수요를 반영한 현장성있는 내용으로 구성하는 데 초점을 두어야 한다. 이를 위해서는 관련 부처간 업무 협력이 필수적으로 요구된다.

#### 4. 산업현장의 수요와 평생학습 요구를 반영하는 자격제도 개선

국가자격제도에 대한 전면 개선을 통해 자격의 현장성, 신뢰성을 확보하고 학교교육과정과의 연계 체제를 새롭게 구축한다. 자격은 교육을 선도하는 기능이 있다는 점에서 현장성있는 교육을 위해서는 현장성을 갖춘 자격이 필수적으로 요구된다. 이를 위하여 국가기술자격은 물론 기술 외 120여 개의 국가자격 종목의 검정 기준 및 방법, 검정 과목 등 검정 체계에 대한 대대적인 정비뿐만 아니라, 응시자격에서 학력 요건, 학교교육과정과의 연계 방식에 대한 검토를 추진한다. 특히 응시자격 요건에 대한 학력 요건의 타당성을 검토함으로써 학

력과 자격간 연계체제를 재정비한다. 국가기술자격체계의 경우, 개별 자격종목의 특성을 고려하지 않고, 학력 요건에 대한 사항이 학교급별로 일괄 적용되고 있으므로, 자격 취득에 따른 학력 인정의 적절성 및 타당성을 재검토하여 설정한다. 또한 능력사회 구현을 위하여 응시 요건에서 학력 요건을 철폐해 나간다.

인문사회분야의 학교교육 내용과 산업계 수요간 연계 강화를 위하여 서비스분야의 자격제도를 설계 운영한다. 국가기술자격제도는 기능·기술분야의 자격종목으로 구성되어 있어, 산업구조의 변화에 따른 서비스 분야의 확대 및 관련 전문가의 능력을 개발 지원해 줄 수 있는 체계적인 능력인정시스템은 매우 미비한 실정이다. 이에 인문사회분야의 대학생들은 전공교육을 외면하고, 고시 준비나 영어 및 컴퓨터 등 취업준비교육에 관심을 두어 왔으며, 개인이나 기업의 입장에서 대학전공을 효과적으로 활용하지 못하고 있다. 따라서 기업 직무와 밀접하게 관련된 분야인 인력관리·회계·재무·마케팅·영업·생산관리·정보·물류·홍보·광고·경영·기획 등 서비스 분야의 교육과정 및 자격체계를 수준별·영역별로 설계 구축하여 대학교육과 기업현장의 수요를 일치시키고 대학교육을 보다 내실화하는 방안을 강구한다.

### 5. 국가적 수준의 산학협력 지원체계 구축

현장실습은 산학협력의 핵심적 내용으로써 실업계 고교, 전문대학, 대학 등 직업교육을 수행하는 교육기관의 의무적으로 이수하도록 법령화되어 있다. 그러나 현장실습 지원을 위한 국가적 차원의 지원 체계가 마련되어 있지 않고, 산업계의 참여 저조로 현장실습이 유명무실하게 운영되고 있으며, 기업은 인력활용의 대치 수단으

로 이용되고 있다. 이에 따라 현장실습 교육 여건 미비로 직업교육이 부실화되고, 학생들의 현장실습 기피가 더욱 두드러지게 나타나고 있어 이에 대한 국가적 수준의 지원 대책이 시급한 상황이다. 최근 법령 개정으로 산학협력지원단 등 산학협력 활성화를 위한 제도적 기반이 마련되고 있는 가운데 이에 대한 범정부 차원의 적극적인 지원이 요구된다.

### 6. 군 복무 중 직업기초능력 프로그램과 취업·직업 정보 및 상담 제공

국민개병제의 도입으로 우리나라 남성 청년층은 군 복무로 인해 학교-직업세계로의 이행이 장기화되고 유휴율이 높게 나타난다. 그동안 군 복무는 인력 손실 차원으로 인식되어 왔으나 경쟁력있는 우수한 인적자원개발을 위해서는 군 복무를 보다 생산적 구조로 전환시켜 나갈 필요가 있다. 무한경쟁시대에 대비한 국가 경쟁력 강화 및 발전을 위한 핵심 전략으로서 생애를 통한 지속적인 능력개발이 요구되고 있는 가운데 군을 포함한 국가 전체의 학습조직화가 요구되고 있다. 이와 관련하여 군 복무 중에 리더십, 의사소통능력, 대인관계능력, 수리능력 등 직업기초능력 프로그램을 실시하고, 직업진로 정보 및 상담을 적극 지원함으로써 학교-군-직업세계의 원활한 이행과 지식강국을 실현해 나간다. 연간 27만여 명의 청년층이 24~28개월 간 현역병으로 복무하는 중에 국방 의무이외에 자기개발 및 미래 설계를 위한 준비가 이루어질 수 있도록 군의 학습조직화 형성 및 체계적인 교육훈련 지원이 필요하다.

### 7. VK21(직업교육개혁사업) 추진 및 직업교육 투자 강화

정부는 국가인적자원개발의 핵심 부문으로서 직업교육의 중요성을 인식하고 직업교육개혁을 위한 투자를 강화한다.

직업교육은 국가 산업발전에 필요한 우수 인력을 공급하는 주요 기반이 된다는 점에서 일반교육과는 차별적으로 중앙 정부의 인력수급계획 및 양성 정책에 근거하여 직접적인 투자 방식으로 이루어져야 한다.

정부는 국가인적자원개발의 핵심 부문으로서 직업교육의 중요성을 인식하고 직업교육개혁을 위한 투자를 강화한다. 직업교육은 국가 산업발전에 필요한 우수 인력을 공급하는 주요 기반이 된다는 점에서 일반교육과는 차별적으로 중앙 정부의 인력수급계획 및 양성 정책에 근거하여 직접적인 투자 방식으로 이루어져야 한다. 그러나 우리 나라의 직업교육은 민간부문의 의존도가 매우 높고 직업교육에 대한 재정 투자가 상대적으로 미약하여 다양성이나 질을 제고시키지 못하였다. 또한 실업계 고교나 전문대학, 산업대학 등 직업교육기관을 일

반계 고교 및 일반대학에 비해 열등한 이류교육으로서 열화하는 교육정책으로 인해 국민들의 직업교육에 대한 기피는 더욱 심화되어 왔다. 따라서 정부는 국민의 참여 유도를 위한 직업교육의 긍정적 이미지 제고 노력과 함께 질 높고 다양한 교육이 이루어질 수 있도록 직업교육에 대한 직접 투자를 확대해 나간다. 또한 직업교육의 전반적인 고도화를 위하여 장단기 직업교육개혁사업(VK21) 추진을 위한 국가적 수준의 추진단을 구성·운영하고 체계적·지속적으로 개혁을 추진해 나간다. <sup>1)</sup>

#### 〈참고문헌〉

- 박기성(1994). '청년층 노동시장과 교육개혁', 『분기별 노동동향분석』, 3/4. 서울: 한국노동연구원.
- 이병희(2003). 청년층 노동시장 분석. 서울: 한국노동연구원.
- 이주호(1996). '청년층 고용문제와 대책', 『고용대학과 인적자원개발-제도적 접근』. 서울: 한국개발연구원.
- 이정표 외(2003). 국가인적자원개발의 효과성 제고를 위한 다양한 직업교육 경로 설계 연구. 서울: 교육인적자원부.
- 장원섭(2001). 기업의 대학교육만족도 조사결과. 기업의 입장에서 본 대학교육의 방향과 과제. 정책토론회 자료. 서울: 한국직업능력개발원.
- 전병유(2001). "학교로부터 노동시장으로의 이행을 위한 정책 과제". 『청년 실업의 원인과 대책에 관한 정책 토론회』 발표문, 서울: 한국노동연구원.
- 채창균 외(2002). 청년층의 취업능력 제고를 위한 학교와 노동시장의 연계 강화 방안. 서울: 한국직업능력개발원.
- OECD(2000). From Initial Education to Working Life: Making Transitions Works.
- Stern, D. and Wagner, D.A.(1999). "Introduction: School-to-Work Policies in Industrialized Countries as Responses to Push and Pull", Stern, D. and Wagner, D.A. (eds). International Perspectives on the School-to-Work Transition. Cresskill, New Jersey: Hampton Press.