

청년실업에 대처하는 우리의 자세

청년실업의 정책적 환경과
장·단기 대책 방향을 찾는
국제사회의 노력들

라기태 전문원 kt@kihasa.re.kr
한국보건사회연구원 국제협력센터

반기문 유엔 사무총장은 세계 노동시장의 선도적 기구인 국제노동기구(ILO)를 방문한 자리에서 청년실업을 우리 시대가 맞닥뜨린 ‘전염병’으로 묘사했다. 더불어 청년을 위한 좋은 일자리는 우리가 바라는 미래에 빠져서는 안 될 요소임을 강조, 국제사회와 각국 정부가 청년고용의 양과 질을 높이는 데 적극적으론 투자할 것을 요청했다.

유엔을 비롯한 국제기구들은 금융위기 이후 심화된 청년실업 문제를 직시하고 다각적인 대응 노력을 펼치고 있다. 그 예로 지난해 국제사회는 ‘양질의 일자리 창출과 경제성장’을 지속가능 발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 중 하나로 정했다. 그 세부 목표는 2030년까지 청년의 완전고용을 이루고, 2020년까지 취업도 하지 않은 채 교육이나 훈련도 받지 않는 니트족(Not in Employment, Education and Training, NEET)의 비율을 현격히 낮추는 것이다.

이 글에서는 ILO, OECD 등의 보고서를 토대로 오늘날 세계의 청년실업 현황, 청년실업이 청년 개인과 사회에 야기하는 문제, 국제사회의 정책적 대응 노력 등을 살펴보고, 시티재단(CITI Foundation)의 ‘청년경제전략지수(Youth Economic Strategy Index, 이하 YES 지수)’를 통해 청년에게 보다 많은 경제적 기회를 창출하기 위해서는 어떤 정책 환경이 필요한지를 알아봄으로써 청년실업 대책의 장·단기적 방향을 가늠해 보고자 한다.

표1 청년고용 관련 지속가능발전목표(SDGs)

목표4	포용적이고 공정한 양질의 교육을 보장하고 평생교육의 기회를 증진한다	4.3 2030년까지 모든 남녀가 양질의 기술 교육, 직업훈련, 대학 교육을 받을 수 있도록 공평한 기회를 보장한다.
		4.4 2030년까지 양질의 일자리와 창업에 필요한 기술 및 직업 능력을 가진 청년 및 성년의 수를 급격히 늘린다.
목표8	지속 가능한 경제성장, 완전고용, 좋은 일자리를 증진한다	8.5 2030년까지 청년, 장애인 등 모든 남녀의 완전고용을 성취하고 동일한 가치를 지닌 노동에 동일한 보수를 보장한다.
		8.6 2020년까지 일·교육·직업훈련 중 어느 것도 하지 않는 청년(니트족)의 수를 줄인다.
		8.b 2020년까지 청년고용을 위한 글로벌 전략을 수립·운영하고 국제노동기구의 세계일자리협약(Global Jobs Pact) ¹⁾ 을 실행한다.

¹ 전 세계적으로 실업, 빈곤, 불평등, 기업 외해 현상이 더욱 심화될 것이라는 전망 속에서 ILO는 경제위기를 극복하고 일자리를 창출하기 위해 2009년 6월 제98차 세계노동총회에서 세계일자리협약을 채택했다. 이 협약은 ILO가 경제위기에 대해 취한 가장 긴급하고 광범위한 영역의 대응으로 정부와 노사에 ILO의 ‘양질의 노동 의제(Decent Work Agenda)’와 부합하는 정책을 추진해 세계 고용위기에 집단적으로 대응할 것을 촉구하고 있다.

현재 세계의 청년실업

높은 청년실업률

많은 나라의 청년층이 경제위기와 그에 따른 긴축정책의 여파로 지속적인 고통에 처해 있다. 전 세계적으로 경제활동에 참여하는 청년 5명 중 2명(42.6%)은 일자리를 못 구했거나, 일은 하고 있지만 여전히 빈곤에서 벗어나지 못한 상태다.

ILO에 따르면 2012~2014년 세계 청년 실업률은 13%에 달한다. 2014년 기준 전 세계 실업자는 2억 명인데 그 중 7,330만 명이 15~24세 청년으로, 전체의 36.7%라는 높은 비중을 보이고 있다. 청년층이 세계 인구의 6분의 1(18억 명)에 불과하다는 점을 감안하면 성인층에 비해 청년층이 일자리를 얻기 위해 더욱 혹독한 과정을 겪고 있음을 알 수 있다.

선진국에서는 본인의 기대나 자질에 미치지 못하는 하향 취업이 늘고 있고, 저소득 및 중소득 국가에서는 고용 안정성이 매우 낮은 비공식 경제 부문의 취업이 만연해 있다. 2014년 기준으로 유럽 국가 3분의 2의 청년실업률은 20%를 넘고 있고, 그 중 장기 실업자가 35.5%에 달했다.

증가하는 니트족

구직을 포기한 채 교육이나 직업훈련도 받지 않는 청년 인구도 늘고 있다. 오늘날 세계 청년 3명 중 1명, 즉 6억 2,100만 명이 일하지 않으면서 교육이나 직업훈련도 받지 않는 니트족인 것으로 추정된다. 전반적

인 청년실업 문제도 우려스럽지만 세계 정책입안자들은 니트족의 증가 현상에 더욱 깊이 주목하고 있다. 이들은 장래의 취업 가능성을 높이기 위해 학업에 투자하지도 않고 취업을 통한 직무 경험도 전혀 쌓지 못한 집단인 만큼 장기적인 사회문제의 불씨가 될 수 있기 때문이다. 니트족은 주로 저소득층 출신이며, 교육 수준이 낮은 편이라서 취업 시장에서 불리한 입장에 놓여 있다. 게다가 이들은 노동시장과 사회에서 장기간 배제될 위험성이 높다. EU 산하 조사기관인 유로파운드(Eurofound)의 추산에 따르면, 2011년 기준으로 유럽연합의 청년 니트족은 750만 명이며, 이에 따른 경제적 비용은 약 1,500억 유로(유럽연합 GDP의 1.2% 수준) 이상이다.

청년실업이 심각한 이유

청년실업률이 높은 원인

인류 역사상 최악일지도 모르는 청년실업 사태가 발생하게 된 원인은 노동시장의 구조적 문제에서부터 노동인구의 세대별 특성, 교육제도에 이르기까지 다양하다. 이러한 원인들을 노동시장의 수요 측면과 공급 측면으로 분석해볼 수도 있다. 즉 수요 측면에서는 거시 경제의 침체, 노동시장의 경직성과 비정규직 문제, 기업의 높은 기대수준 등을 들 수 있고, 공급 측면에서는 노동인구의 변화, 청년 구직자의 기술과 경험 부족, 지나치게 높은 학력 수준 등을 꼽을 수 있다.

청년실업이 증가한 이유는 첫째, 경제 위기에 따른 경제 성장의 둔화다. 경기 둔화가 시작되면 노동에 대한 수요가 줄어드는데, 이때 사용자는 기존 직원을 해고하는 쪽보다는 신규 채용을 미루는 쪽을 택한다. 남부 유럽에서는 경기 둔화로 인해 청년실업이 급속히 증가했고, 아프리카에서 경제성장 속도가 가장 낮은 남아프리카 공화국은 매우 높은 실업률을 보이고 있다. (2015년 청년실업률 50.1%)

경기 둔화보다 더 중요한 이유로 꼽히는 것은 경직된 노동시장이다. 노동시장이 경직되면 기업은 채용과 해고를 신중하게 할 수밖에 없고 신입사원보다는 경력직원을 선호하게 되며, 비교적 해고가 용이한 임시직 고용을 선택하게 된다. 또한 근래에는 전 세계적으로 기업들이 청년의 임시직 채용을 늘리는 추세를 보이고 있다. 청년들의 정규직 채용을 꺼리는 현상이 확대되자 임시직으로 일하는 청년들은 잡무에 시달려 정규직으로 전환될 수 있는 업무 역량을 갖추지 못하는 경우가 많다. 최근 들어 임시직 청년의 정규직 전환율은 계속 하락하는 추세다.

청년실업 증가의 세 번째 이유는 청년이 가진 기술과 사용자가 필요로 하는 기술이 일치하지 않는 숙련 불일치(skills mismatch)다. 구직자들은 넘쳐나지만 기업은 필요한 역량을 갖춘 후보들을 찾기 어려워진 현상이 나타나고 있다. 컨설팅

회사인 맥킨지(McKinsey)는 9개국²에서 사용자를 대상으로 조사를 실시한 결과, 노동시장에서 충분한 기술을 갖춘 초급 직원을 찾을 수 있다고 응답한 사용자가 조사 대상의 43%에 불과했다고 발표했다. 조사 당시 조사 대상 중소기업(직원 50명에서 500명 규모)들은 평균 13명의 신입직을 채우지 못한 상태인 것으로 나타났다.

청년실업률이 낮은 국가들에서는 교육제도와 노동시장이 밀접한 관계를 보인다. 우수한 직업훈련·견습제도의 오랜 전통을 자랑하는 독일은 비교적 미미한 경제성장에도 불구하고 낮은 청년실업률을 자랑한다. 반면 높은 청년실업률을 가진 국가들은 교육과 직업 간의 고리가 튼튼하지 못하다. 프랑스에서 고등학교 졸업자 대부분은 어떠한 직업 경험도 갖지 못한 채 졸업하고 있고, 북아프리카에서는 졸업자의 기술 부족을 불평하는 기업의 목소리가 높은데도 대학은 학생들의 공무원 취업시험에 치중하고 있다.

지난 5년간 미국과 영국 같은 유연한 경제에서 과거 불황일 때보다 청년실업이 더 증가한 이유는 교육시장에서 제공되는 교육과 노동시장에서 요구하는 교육이 일치하지 않고, 직업훈련도 부족했기 때문이다. 이런 제도로 인해 청년 구직자는 취업에 필요한 적절한 기술을 습득하지 못하고, 이는 실무 경험 부족으로 연계됨으로써 취업에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 여

기에는 학력에 대한 지나친 집착도 한몫했다. 학력 위주의 교육은 노동시장이 필요로 하는 실무 능력을 갖춘 인재를 양산하는데 실패했다. 영국은 독일 청년의 두 배 가까운 청년들이 실업 상태인데, 이는 직업교육에 대한 영국의 오랜 부정적 편견이 작용하기 때문이다. 반면 실무에 강한 졸업생을 꾸준히 배출하고 있는 독일을 비롯하여 직업훈련 제도를 크게 강화한 오스트리아, 스위스 같은 국가의 청년실업률은 비교적 낮은 것을 볼 수 있다.

한편 전 세계적으로 청년층 인구는 증가 추세에 있다. 유엔 통계에 따르면 2030년까지 15~24세 청년 인구는 1억 명이 더 증가할 것으로 전망된다. 노동 수요가 위축된 가운데 이와 같은 청년 인구의 증가는 그들의 구직활동을 더욱 어렵게 만들고 있다. 물론 노동인구의 고령화가 진행되고 있는 일부 선진국의 경우 청년실업의 양상은 약간 다르다. 그러나 고령자의 은퇴로 인해 청년실업 문제가 저절로 해결되는 것은 아니다.

청년실업의 후폭풍

실업은 그 속성상 개인뿐만 아니라 사회 전반에 악영향을 미친다. 우선 청년실업은 현 시점의 생산성에 손실을 가져다주며 엄청난 경제적 잠재력을 허비시킨다. 미국의 통계치에 기반을 둔 연구에 따르면, 사회 진출 초기에 일을 구하지 못한 사람은 향후 20년간 생애소득의 20%에 달하는 임금 손실을 겪고 미래에 실직할 확률도 높다. 미

국만 봐도 향후 10년 동안 청년실업으로 인한 소득 손실액이 총 200억 달러에 이를 것으로 추산된다. 청년들은 경기 침체에 소득이 상대적으로 적으므로, 정부 세입에도 큰 손실을 초래한다. 따라서 관대한 복지제도를 운영하는 고소득 국가의 경우 청년실업의 증가는 납세자에게 무거운 부담을 안긴다. 뿐만 아니라 잠재력을 충분히 발휘할 수 없는 일자리(하향 취업)는 근로자의 생산성을 떨어뜨린다.

또한 성인에 비해 압도적으로 높은 청년 실업률은 고용 상황의 심각한 불균형을 보여주고, 청년들은 이런 불균형에 불만을 느낄 수밖에 없다. 실업에 따른 청년들의 사회적 소외는 범죄의 증가와 반사회적 행동들을 유발하는 계기가 될 수도 있다. 결국 사회 안전망 구축에 더 많은 정부 지출이 소요된다.

청년실업에 대처하는 국제사회의 노력

지난해 국제사회는 ‘양질의 일자리 창출과 경제성장’을 8번째 지속가능 발전목표로 정하고, 이를 이루기 위한 세부 목표를 수립했다. 2012년 국제노동총회는 청년실업에 대한 국제사회의 즉각적 대응을 촉구하는 ‘청년고용행동결의안(Call for Action on Youth Employment)’을 채택했다. 2013년 경제개발협력기구(OECD)는 청년들의 실업과 하향 취업의 심각성

에 주목하고 장·단기 대책을 제안한 ‘청년실행계획(Action Plan for Youth)’을 채택했다. 또한 세계은행(World Bank), 국제노동기구(ILO)가 주축이 된 여러 단체들³은 2014년 ‘청년고용대책연합(Solutions for Youth Employment)’을 결성해 2030년까지 청년실업자 수를 줄이기 위해 세계 각국 정부, 사회단체, 기업, 노동조합 등 여러 이해관계자들의 협력을 조율하겠다는 계획을 수립했다. 2014년에 청년보장제를 채택한 유럽연합(EU) 또한 청년층·니트족·취약청년층의 고용 증대에 중점을 둔 유럽사회기금(European Social Fund), 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund), 청년고용이니셔티브(Youth Employment Initiative) 등의 다양한 프로그램을 운영하고 있다.

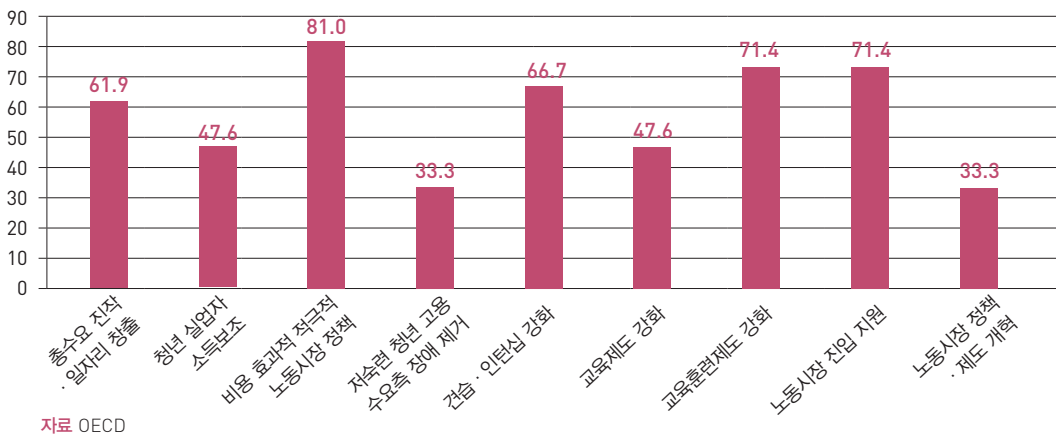
여기에서는 2014년 주요 20개국 노동·고용 장관회의 개최에 맞춰 ILO와 OECD가 주요 20개국을 대상으로 각국이 2013년 이후 실시한 주요 청년실업 대책에 대한 설문조사 결과를 중심으로 세계의 청년실업 정책 동향을 살펴보고자 한다.

최근 주요 20개국에서 집중적으로 추진된 정책은 수요 진작과 일자리 창출, 노동시장으로의 진입 개선, 비용효과적인 적극적 노동시장 정책, 직업교육 훈련 강화, 양질의 견습·인턴십 프로그램 확대 등인 것으로 조사되었다.(그림 1 참조)

수요 진작·일자리 창출

고용 성장 없이 청년고용 위기를 극복하기란 불가능하다. 따라서 각국에는 총수요를 진작시킬 정책이 요구된다.

그림1 주요 20개국 중 각 정책영역 분야에서 적어도 한 가지 정책을 추진하는 국가 비율



3

세계은행, 국제노동기구, 국제청년재단(International Youth Foundation), 플랜인터내셔널(Plan International), 청년비즈니스인터내셔널(Youth Business International), 랜드연구소(RAND Corporation), 액센추어(ACCENTURE)가 청년고용대책연합의 창립 파트너이다.

중소기업의 재정을 개선할 수 있는 산업 전략 및 정책을 포함한 청년 친화적 재정정책과 투자는 청년의 고용을 높일 것이다.

고용주에게 청년고용에 따르는 유인(誘因)을 제공하는 것 역시 중요하다. 여기에는 저숙련 청년이나 장기 청년실업자 고용 시 고용주가 지불하는 사회보장세(social security contributions)를 유예하거나 줄여줌으로써 고용에 따르는 노동 비용을 낮추는 정책도 포함된다. 최근 일본은 취업난을 겪는 청년을 고용한 고용주에게 3개월간 보조금을 제공하는 프로그램을 시범적으로 도입했다.

학교에서 직장으로의 이행 개선 정책

청년이 노동시장에 성공적으로 진입할 수 있도록 돕는 것은 교육제도의 핵심 기능 중 하나이다. 호주 정부는 2014년부터 학생들에게 직업 경험과 직업훈련을 제공하기 위해 학교 교육과 직업훈련을 묶는 커뮤니티청년허브(Community Youth Hubs)라는 시범사업을 각 지역, 주, 연방정부 수준에서 실시하고 있다. 캐나다에서는 숙련 불일치를 해소하고 학교에서 직장으로의 순조로운 이행을 돕기 위해 15~30세 청년을 대상으로 직업 능력과 직업 경험에 관한 상담 등의 서비스(Youth Employment Strategy)를 제공하고 있다.

청년의 구직 활성화 정책

‘상호책임 원칙’에 입각해 청년이 구직활동을 하고 노동시장 정책에 적극 참여하는

조건으로 실업수당을 제공하는 식으로 청년의 구직 활성화 정책이 여러 국가에서 시행되고 있다. 여기에는 직업 알선 상담, 구직활동 지원, 창업 프로그램 등이 포함되며 숙련도가 낮거나 이민자 출신인 취약 청년층에게 한층 더 집중적인 지원이 제공된다. 프랑스는 18~25세 니트족이 구직활동과 고용 가능성을 높이는 활동에 적극적으로 참여할 경우 매월 434유로를 제공하는 ‘청년보장’ 프로그램을 시범사업으로 실시하고 있다.

견습·인턴십 제도 강화

질 높은 견습과 인턴십은 청년이 고용주가 요구하는 직무 경험과 직업 능력을 갖추 수 있는 귀중한 기회다. 인턴십은 유익한 학습 경험과 좋은 일자리로 연계될 수 있어야 경력 개발을 위한 디딤돌이 될 수 있다. 단, 단순히 저숙련 근로에 필요한 값싼 노동력을 제공하는 데 그치는 인턴십은 지양되어야 한다.

일본, 중국, 러시아, 미국을 비롯한 여러 나라는 최근 재정 유인을 통해 기업이 견습·인턴십 프로그램을 확대하도록 유도하고 있다. 미국은 지역 대학, 공공 및 비영리 직업훈련기관, 산업단체, 고용주 등이 협력 프로그램을 구성하게 하고, 이 프로그램에 참가한 청년이 노동시장에서 수요가 있는 일자리 훈련을 받도록 재정 지원을 하는 ‘일자리 창출 직업훈련 기금(Job-Driven Training Fund)’을 4개년 사업으로 수립하여 매년 5억 달러를 지출할 예정이다.

직업교육 훈련 개선정책

양질의 직업교육 훈련제도는 청년의 성공적인 노동시장 진입에 핵심적인 역할을 하는 것으로 인식되고 있다. 그러나 많은 나라에서 직업교육 훈련제도는 학력 위주의 교육제도에 밀려 저평가된 측면이 있다. 이런 나라에서 직업교육 훈련은 흔히 질 낮은 차선택으로 간주될 뿐더러 실질적인 훈련보다는 교실 중심의 직업교육으로 제공되고 있다. 반면 직업훈련 제도를 성공적으로 정착시킨 나라들에서는 정보통신기술·물류·예술·패션 등의 분야에서 최신기술을 전수하는 훈련과정으로 통용되고 있다.

교육제도 강화 정책

학교를 조기에 중퇴했거나 적절한 수준의 기초학력을 갖지 못한 청년은 노동시장에서 큰 어려움을 겪는다. 따라서 학생의 중퇴를 막고, 이미 중퇴한 학생에게는 재기의 기회를 주며, 모든 학생이 기초학력과 직업 수행에 필요한 기본적인 기술을 익힐 수 있도록 교육제도를 강화해야 한다.

실업 청년에 대한 소득 보조

비공식 분야에서 일하거나 실업급여를 받기에 충분한 기간 동안 취업하지 못해 실

업에 따른 정부로부터의 소득 보조를 받지 못하는 청년 구직자들이 많다. 이로 인해 청년실업자는 경제적 곤궁에 처할 뿐 아니라 일자리를 찾는 데 도움을 받을 수 있는 노동시장 프로그램으로부터도 소외될 수 있다. 따라서 철저한 상호책임 원칙 아래 청년이 적극적으로 구직활동을 하고 자신의 고용 가능성을 높이기 위한 프로그램에 참여하는 동안 청년의 소득을 보장해준다면 그들이 빈곤에 빠지는 것을 막을 수 있다. 최근 아르헨티나, 호주, 프랑스, 인도, 러시아, 미국, 영국이 이 정책을 도입했다. 러시아는 최초 구직자를 포함한 모든 실업자에게 실업급여를 제공한다.

세계 주요 도시에서 전개하고 있는 청년실업 대책

시티재단(CITI Foundation)은 도시가 청년의 경제적 기회 창출의 장으로서 어떤 곳인지를 평가하고, 청년에게 보다 많은 기회를 제공하기 위해 어떤 노력을 더 강화해야 하는지를 제안하기 위해 35개 주요 도시⁴를 대상으로 ‘청년경제전략지수(이하 YES 지수)’를 만들고 그 결과(Accelerating Pathways: Youth Economic Strategy Index 2015)’를 발표했다.

YES 지수는 청년의 경제적 기회 창출을 위한 도시 환경을 1) 정부지원·제도적 틀, 2) 고용·기업가 정신, 3) 교육·훈련, 4) 인적·사회적 자본 부문으로 세분하고,

4

YES 지수 평가대상 도시

[아시아] 방콕(태국), 베이징(중국), 델리(인도), 홍콩(중국), 자카르타(인도네시아), 쿠알라룸푸르(말레이시아), 마닐라(필리핀), 뭉바이(인도), 서울(한국), 상하이(중국), 싱가포르(싱가포르), 시드니(호주), 타이베이(대만), [유럽] 이스탄불(터키), 런던(영국), 마드리드(스페인), 모스크바(러시아), 바르샤바(폴란드) [중동 및 아프리카] 보고타(콜롬비아), 부에노스아이레스(아르헨티나), 리마(페루), 멕시코시티(멕시코), 파나마(파나마), 상파울루(브라질), [중남미] 카사블랑카(모로코), 두바이(UAE), 요하네스버그(남아프리카), 라고스(나이지리아), 텔아비브(이스라엘), [북미] 토론토(캐나다), 시카고, 로스앤젤레스, 마이애미, 뉴욕, 워싱턴 DC (이상 미국)

총 31개의 부문별 지표들로 도시 환경을 평가하도록 구성되어 있다. 각 부문별 결과를 100점 만점 기준으로 평가한 뒤, 네 가지 범주의 평균값으로 총점을 구하는 식이다.(표 2 참조)

조사 결과, 교육·훈련 부문이 평균 66.4점으로, 도시들은 이 부문에서 가장 우수한 평가를 받았다. 그리고 정부지원·제도적 틀(62.3점), 인적·사회적 자본(61.2점), 고용·기업가 정신(60.1점) 부문이 그

뒤를 이었다. 도시의 1인당 GDP와 YES 지수 간에 양의 상관관계가 높게 나와 일반적으로 경제성장률이 높은 경우 청년을 위한 기회가 많은 것으로 나타났다. 하지만 토론토, 요하네스버그 등의 도시는 1인당 GDP 순위에 비해 높은 YES 지수를 얻어(토론토는 총점 77.4점으로 종합 1위) 청년을 위한 기회 창출이 경제 규모에 제한되는 것은 아님을 보여주었다. 또한 이러한 도시들은 정부정책과 제도적 틀 마련 부문에서 높은 성

표2 청년경제전략지수(Youth Economic Strategy Index)

주요 부문	세부지표
정부지원 및 제도적 틀	• 청년의 경제적 기회에 대한 지방정부의 전략 • 지방정부의 청년 지원 • 청년정책에 대한 지방정부의 자료 수집 및 평가 • 청년네트워크의 존재 유무와 효과성 • 부패 • 정부의 행정효과성
고용과 기업가 정신	• 도시의 실질 GDP 성장률 • 물가(생활비) • 고용률 • 청년을 위한 고용 기회의 질 • 노사 관계의 질 • 클러스터 개발 수준 • 창업 용이성 • 사업에 대한 법규환경 • 인프라 질 • 재정지원 수준 • 기술 접근 용이성 • 기업가 양성 교육
교육과 직업훈련	• 대학교육 재정 지원 • 교육의 질 • 민간부문의 직업훈련 개입 수준 • 유아교육 프로그램
인적·사회적 자본	• 의료의 질 • 안전성 • 소득 불평등도 • 성(性) 평등성 • 경제적 미래에 대한 청년의 낙관적 태도 • 청년의 시민활동 참여 • 이주 • 청소년 출산율 • 청년을 위한 공원, 스포츠·문화 활동 유무

적을 보여, 정부의 정책과 제도적 환경이 청년의 고용 및 기업 창출 기회에 중요한 역할을 한다는 것을 알 수 있다.

31개의 지표를 통해 확인할 수 있는 것은 청년을 위한 경제적 기회 창출이 도시나 지방정부 단독으로 이룰 수 있는 일이 아니라는 것이다. 사회 모든 부문의 다양한 이해관계자들이 청년의 경제적 잠재력을 일깨우기 위해 함께 노력할 때 청년 일자리 기회도 늘어난다. 따라서 청년에게 보다 많은 경제적 기회를 제공하기 위한 중앙정부와 지방정부, 청년 단체 및 네트워크, 비정부기구, 자선기관, 노동조합, 기업 등의 공조는 필수적이며 더불어 교육제도와 가족, 청년 당사자들의 참여가 중요한 것으로 조사되었다.

청년을 대상으로 실시한 설문조사에서 응답자의 77%는 자영업이나 창업에 높은 관심을 보였다. 이 결과는 청년들이 제한된 일자리에 구속되기보다는 스스로의 미래를 개척하는 데 관심이 있고 준비가 되어 있다는 것을 말한다. 도시는 이러한 청년들이 창업에 대한 정보나 지원을 쉽게 얻을 수 있는 곳이 되어야 한다. 이 부문의 YES 지수 점

표3 서울의 YES 지수

	순위	점수
YES 지수 - 총점	13위	66점
1) 정부지원 · 제도적 틀	15위	65점
2) 고용 · 기업가 정신	17위	60점
3) 교육 · 훈련	13위	74점
4) 인적 · 사회적 자본	13위	66점

수가 가장 저조하다는 건 역설적으로 이 부문의 발전이 향후 청년의 경제기회 창출에 기여할 여지가 크다는 것을 말해준다.

한편 서울은 YES 지수 총점에서 조사 대상 35개 도시 중 13위로 비교적 상위 그룹에 속했다.(표 3 참조) 서울은 청년 정책에 대한 지방정부의 자료 수집 및 평가 지표에서 1위를 차지했는데, 이는 향후 서울시가 청년 정책을 과학적으로 평가·실행하는 데 밑바탕이 된다는 점에서 서울시의 전망을 밝게 한다. 반면 경제적 미래에 대한 청년의 태도가 35개 도시 청년 중 가장 부정적이라는 점은 심각하게 받아들여야 할 결과다. 이는 서울의 청년이 정부를 포함한 도시의 정책으로부터 밝은 전망의 신호를 전혀 받지 못하고 있다는 증거이기 때문이다.

서울의 강점

- 소득 불평등도 : 1위(가장 낮음)
- 청소년 출산율 : 1위(가장 낮음)
- 청년정책에 대한 지방정부의 자료 수집 및 평가 : 1위
- 기술 접근 용이성 : 1위
- 대학교육 재정 지원 : 1위

서울의 약점

- 경제적 미래에 대한 청년의 낙관적 태도 : 35위
- 물가(생활비) : 32위
- 노사 관계의 질 : 31위
- 청년의 시민활동 참여 : 31위

앞으로 나아갈 길

청년실업 현상은 일부 국가나 지역에서 일어나는 국소적 문제가 아니라 범지구적 문제다. 선진국과 개발도상국 간에 실업 양상의 차이는 있으나 지구상 곳곳에서 청년은 성년보다 적게는 2배에서 많게는 5~6배의 높은 실업률을 경험하고 있다. 이미 살펴본 대로 청년실업은 성년실업보다 여러 면에서 더 심각한 문제를 야기하며, 더 큰 사회적 비용을 초래한다. 많은 국가와 국제기구 및 단체들은 청년실업의 심각성과 청년에 대한 투자로 얻을 수 있는 사회·경제적 편익이 청년에 대한 투자비용을 초과한다는 사실을 여러 연구 결과와 정책 경험으로써 확인한바, 적극적인 청년고용 정책을 펼치고 있다. 이러한 사실을 통해 우리가 알 수 있는 것은 세계 각국은 청년에 대한 투자를 미래에 대한 투자로 인식하고 있으며, 청년 정책을 투자 대비 효과가 높은 정책으로 기대하고 있다는 사실이다.

청년실업 해소를 위해 거시경제 정책, 적극적 노동시장 정책, 교육 정책, 사회보장 정책 등 여러 부문에서 다각적으로 정책이 추

진되고 있다. 이는 당장의 높은 실업률을 해소하는 것뿐만 아니라 청년의 장기적인 고용전망을 밝히고자 하는 노력이다. 이렇듯 여러 부문에서 실시되는 다각적 정책 접근에는 이해관계자들의 적극적인 참여와 공조가 중요하다. 세계은행을 중심으로 구성된 청년고용대책연합(S4YE)은 다양한 이해관계자들의 정책 공조를 통해 청년실업을 해소하려는 국제사회의 최근 움직임이라 할 수 있다.

한편 시티재단의 YES 지수는 서울에 사는 청년들이 매우 비관적인 미래관을 지니고 있음을 알려준다. 제반 환경이 다른 도시에 비해 나쁘지 않음에도 불구하고(총 35개 도시에서 YES 지수 13위) 이런 지표를 보였다는 것은 청년들을 위한 기존 정책이나 최근 입안되는 정책이 청년들에게 충분한 긍정적 신호를 보내지 못했음을 의미한다. 또한 기존 정책의 홍보가 부족하거나 정책의 입안 및 실행 과정에 청년의 참여가 부족하다는 것을 의미할 수도 있다. 결과적으로, 정책을 입안하는 과정에 청년의 적극적인 참여를 유도하여 실수요자 중심의 정책 입안과 홍보 효과라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있어야 할 것이다. 

참고문헌

- OECD·ILO, 2014, Promoting better labour market outcomes for youth
- Goldin, N. & M. Hobson with P. Glick, M. Lundberg, S. Puerto, 2015, Toward Solutions for Youth Employment: A Baseline for 2015, Solutions for Youth Employment(S4YE)
- Citi Foundation, 2015, Accelerating Pathways: Youth Economic Strategy Index 2015
- ILO, 2015, Global Employment Trends for Youth 2015: Scaling up investments in decent jobs for youth
- OECD, 2013, The OECD Action Plan for Youth-Giving Youth a Better Start in The Labour Market
- The Economist, Generation jobless, April 27, 2013