

정책자료
2018-03

청년 노동시장 및 고용정책 해외사례 심층연구 : 일본

김 승 택

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
제2장 일본 노동시장 동향 분석	4
제3장 일본의 청년고용정책	27
제1절 졸업을 앞둔 예비구직자에 대한 일본의 취업시스템	27
제2절 일본 청년고용정책 관련 법제도	28
제3절 일본의 고용대책 전달체계와 정책 수단	30
제4절 일본 청년고용정책의 전개 과정	31
제5절 지역 중심의 청년고용정책	39
제4장 일본 청년고용정책의 평가와 정책적 시사점	42
참고문헌	46

표 목 차

<표 2-1> 일본 산업별 취업자 추이	9
<표 2-2> 일본 직업별 취업자 추이(2017년 기준 규모별 순서, 15세 이상)	10
<표 2-3> 일본 청년층 비정규직 규모와 전체 비정규직에서 차지하는 비중 추이	18
<표 2-4> 일본 비정규직의 구성 추이	18
<표 2-5> 일본 정규직·비정규직간 평균 임금(월) 격차(2007년과 2017년 비교)	22
<표 2-6> 일본 연령별 신규구인배율과 유효구인배율 추이	24
<표 3-1> 일본 청년고용정책의 진화 단계와 주요 내용	34
<표 3-2> 일본 청년 대상자별 취업지원 기관과 내용	36
<표 3-3> ‘일하는 방식 개혁’의 주요 내용	37
<표 3-4> ‘일하는 방식 개혁’ 관련 법률의 내용	38

그림목차

[그림 2- 1] 일본 실질 경제성장률 시계열 추이	6
[그림 2- 2] 일본 경기지수 시계열 추이	6
[그림 2- 3] 일본 경상GDP와 GDP Deflator	7
[그림 2- 4] 일본 산업별 취업자 추이	10
[그림 2- 5] 일본 직업별 취업자 추이	11
[그림 2- 6] 일본 생산가능인구 · 경제활동인구 · 비경제활동인구 추이	12
[그림 2- 7] 일본 경제활동참가율 · 고용률 추이	12
[그림 2- 8] 일본 연령별 고용률 추이	13
[그림 2- 9] 일본 실질 경제성장률 · 실업률 · 청년실업률 추이	13
[그림 2-10] 일본 연령별 실업률 추이	16
[그림 2-11] 일본 연간 총근로시간 추이	16
[그림 2-12] 일본 비정규직이 전체 취업자에서 차지하는 비중 추이 ..	17
[그림 2-13] 일본 취업자의 구성 변화 추이	18
[그림 2-14] 일본 피고용자의 구성 변화 추이	19
[그림 2-15] 일본 연령별 비정규직 중 원하지 않지만 정규직이 없어서 비정규직으로 일하는 비중	20
[그림 2-16] 연령별 정규직-비정규직 월급 격차 추이	23
[그림 2-17] 일본 연령별 신규구인배율과 유효구인배율 추이 (2007년과 2017년 비교)	25
[그림 2-18] 일본 니트족 연령별 규모 추이	26
[그림 2-19] 일본 청년층 프리타 규모 추이	26

요 약

일본은 최근 청년고용시장 여건이 큰 폭으로 개선되어 이에 대한 관심이 고조되고 있다. 특히 장기에 걸친 경기침체 시기에 다른 나라와 마찬가지로 청년층의 취업이 어려워졌고 이 문제에 대해 정부가 심각한 고민을 할 수밖에 없었을 텐데, 어떤 방식의 고용정책으로 이에 대응했는지와 그 정책의 영향이 긍정적이었는지에 관심이 집중된다. 일본은 제조업 중심의 산업구조, 중견기업의 높은 비중, 저출산·고령화로 대표되는 인구구조의 유사한 변화가 선행되는 등 우리나라와 유사한 부분이 많은 인접국이다. 한편, 문화적으로는 이질적인 노사협력의 기업문화, 학교 졸업생에 대한 사업체와의 연계 채용시스템, 재학 중 진로지도 및 직업교육 등 우리나라와 다른 측면도 많이 존재한다. 우리나라와 일본의 청년고용정책의 공통적 목표는 청년졸업자, 구직자 또는 비경제활동인구를 취업으로 매칭 시키는 것이지만, 일본의 경우 고용정책에 더하여 청년에 대한 사회적응 향상, 경제적 자립 실현, 진로지도를 겸한 교육체계 구축 등과 같은 포괄적인 목적으로 접근하는 성향이 있다. 또한 졸업자의 채용에 대한 일본의 독특한 시스템은 ‘학교-직업안정기관(헬로우워크>Hello Work) 중심-기업’의 네트워크를 만들어 경제상황이 안정적인 경우 효율적인 성과를 만들고 있다. 본 보고서는 한국과 노동시장 구조 및 경제구조가 유사하면서 최근 양호한 청년 고용지표를 실현하고 있는 선진국으로서 일본의 청년 노동시장 실태와 고용정책의 효과에 대한 조사·분석을 통해 우리나라 청년고용정책 개선에 필요한 정책적 함의와 개선방안을 찾아보는 것을 목표로 한다.

1. 일본 노동시장 동향

일본은 1970년대부터 인구 고령화 단계에 진입하여 2006년 초고령화 사회로 진입하였다. 2008년부터 인구감소가 나타나기 시작하여 0.1% 수준의 인구증가율을 기록하고 있는데 0~14세 유년인구는 1980년부터, 15~64세의 생산가능인구는 1995년부터 감소하기 시작했다. 65세 이상 노년인구는 1970년대부터 계속 증가하여 전체 인구의 약 30%를 차지하고 있다(한승희·김재호, 2017).

일본의 취업자 규모(15세 이상)는 2017년 6,530만 명을 기록하여 2007년부터 10년 동안 약 120만 명 증가하였다. 2017년 기준으로 가장 많은 취업자를 기록하고 있는 산업은 도소매업, 제조업 순이고 양 산업 모두 2007년 취업자 규모가 일정 기간 감소하다가 2013년부터 다시 증가하는 추이를 기록한다. 그다음 규모인 의료복지업은 경기와 상관없이 계속적인 증가추이를 보이는데 이러한 성향은 사회보험·사회복지·개호사업 분야나 의료업 분야에서 유사하게 나타나서 고령화와 사회복지 수요가 증가하면서 관련 취업자 규모도 증가하는 것으로 보인다. 교육학습지원업 또한 느리지만 지속적인 증가세를 보인다. 반면 건설업의 경우 지속적인 감소추세가 나타나고 있으며, 음식숙박업과 운수업·우편업은 정체된 취업자 규모를 기록하고 있다.

경기침체 기간 동안 일본의 노동시장은 제1차 청년 취직빙하기(1993~2005년)와 제2차 청년 취직빙하기(2008~13년)로 지칭되는 청년 취업이 어려운 시기를 겪게 되고, 노동관련 지표들 또한 악화되는 현상을 보인다. 비경제활동인구가 증가하며 고용률은 하락하고 실업률은 상승하는 한편, 전체 실업률의 변동보다 15~34세 청년층의 변동폭은 더 커져 두 실업률 간의 간격이 더 벌어지는 모습을 보인다. 그럼에도 불구하고 해당 기간 동안에도 일본 노동시장의 특성상 전체 실업률은 5% 미만, 청년 실업률은 6% 미만에 머무는 상황이라 우리나라가 1998년 전후하여 겪었던 실업대란이라는 상황까지는 가지 않

았다. 그러나 이 기간 동안 1인당 총노동시간의 감소와 비정규직 비중의 증가 등 고용구조의 질적인 측면의 악화가 진행되면서 가계 명목임금의 상승이 중단되고 저축률 하락과 소비 증가의 정지 현상이 나타나면서 노동시장에서 발생하는 소득과 소비 측면의 악영향이 다시 내수침체를 지속하는 방향으로 작용했다.

연령별 고용률 추이 또한 1998년과 2009년의 금융위기 상황에서 사이클의 저점을 기록했지만 2013년 전후로 회복되는 모습을 보여준다. 고용의 양적인 측면에서 15~64세 생산가능인구의 고용률은 장기적으로 증가하는 추세를 기록하고 있으며 최근 2018년 고용률 수치는 매우 양호하여 15~24세의 고용률은 42.9%, 25~34세의 고용률은 84.8%로 1972년 통계작성 이래 최고치를 기록하고 있다.

최근 일본의 노동시장은 완전실업자 수가 역대 최저수준으로 완전고용에 도달한 상태라는 평가를 받고 있다. 청년실업률 감소는 경기가 회복되기 시작한 2013년부터 나타나고 있는 것을 볼 때 청년층이 감소하고 노령층이 급증하여 매년 80만 명 이상의 생산가능인구 감소가 나타나는 인구구조의 변화도 청년실업 감소에 작용을 했겠으나 아베노믹스로 대표되는 경기 활성화 정책과 적극적인 청년고용정책도 일정 부분 역할을 한 것으로 판단된다(한승희·김재호, 2017). 특히 니트족과 프리터족 등 비경제활동 청년층의 감소를 유도한 점은 일본 정부의 청년고용정책이 어느 정도 효과를 발휘하고 있는 것으로 보인다. 그러나 여전히 니트족과 프리터족의 존재는 청년실업률이 완전실업률에 가까워진 지금까지도 다양하고 포괄적인 청년고용정책의 필요성을 인식하고 있다.

일본의 비정규직이 전체 취업자에서 차지하는 비중은 1980년대 중반부터 치솟기 시작하여 최근에 와서야 약 36~37% 수준에서 안정되는 모습을 보인다. 일본 정부 또한 노동시장에서 비정규직의 격차 확대가 경제사회적 문제로 발전하는 것을 인식하고 이에 대한 대응에 나서고 있는데 이러한 현상은 전체 비정규직의 일부분을 차지하고 있는 청년층에 있어 장기적인 인적자본의 손실을 가져올 가능성

을 부여하기 때문에 중요한 정책과제라 할 수 있다. 1992년 전체 비정규직 중 청년층이 차지하던 비중은 29.5%였고, 경기침체를 겪으면서 2002년 36.5%까지 상승했다가 이후 차츰 하락하여 2012년 28.3%로 1990년대의 비중으로 돌아갔고 경기상승기인 최근에는 25.2%로 감소하였으나 여전히 큰 규모를 가지고 있다. 또한 65세 이상 고령 비정규직의 비중이 1992년 6%에서 2017년 15.5%로 상승한 점과 55~64세의 경우 16.6%에서 20.7%로 상승한 결과는 고령취업자에 있어 비정규직 문제가 심각함을 시사한다. 또한 경기침체에 청년층이었던 비정규직이 경기상승기를 맞이하고도 정규직으로 전환되지 못하고 계속 비정규직에 남아 있는 상황이 만들어지면서 35~44세, 또는 45~55세의 비정규직 비중이 20%대로 남아서 감소하지 않는 한편 규모 면에서 계속 증가하는 것은 비정규직 고용대책이 청년층이 아닌 전체 연령의 문제로 접근해야 함을 시사한다.

매년 조사되는 후생노동성의 임금구조기본통계조사에서 정규직과 비정규직 간 임금격차의 추이를 보기 위해 2007년 연령별 평균임금과 2017년 연령별 평균임금을 비교해 본 결과 전체 평균과 30세 이상 연령층에서는 10년간 정규직·비정규직 간 임금격차가 감소하였는데 20~29세 이하 연령층의 격차는 약간 커진 것을 알 수 있다. 따라서 청년층의 비정규직 비중은 지난 10년간 감소하였으나 정규직·비정규직 간의 임금격차는 줄어들지 않았다.

후생노동성의 『아동청년백서』에 따르면 1990년대 후반 약 45만 명 수준이던 니트족이 2002년 79만 명으로 급증했다가 2009년 83만 명으로 정점에 도달하여, 2017년 71만 명 수준으로 감소하였으나 최근 그 숫자는 70만 명 이상으로 유지되고 있다. 프리터족 또한 2003년 217만 명으로 정점에 도달했다가 2014년 179만 명, 2017년 152만 명 수준에 머물고 있다. 제1차 취직빙하기엔 청년이었던 니트족과 프리터족이 40세를 넘어가면서 새로운 중년 니트족, 프리터족의 문제가 발생하고 있다. 그래서 후생노동성은 2018년부터 히키코모리와 니트족의 취업지원을 39세 이상 40~44세까지 포함하는 시범사업을 실시

하고 있다. 니트족에 대해서는 지역청년 서포트스테이션(Support Station)에서 지방자치단체와 협력하여 직업적 자립을 위한 전문적인 상담지원과 취업 후 정착 단계 지원, 집중훈련 프로그램 등을 실시한다. 히키코모리에 대해서는 관계 기관과 협력하여 전문 상담을 위한 히키코모리 지역 지원센터의 정비를 추진하고 있다. 또한 지속적인 방문 상담을 실시하는 히키코모리 서포터 운영을 각 지방자치단체가 담당하고 있다. 부등교 학생들에 대해서는 문부과학성에서 이들에 대한 정책 개발을 위해 조사연구가 실시되고 있다(후생노동성, 2018, 아동청소년백서).

2. 일본의 청년고용정책

일본의 신규 졸업자 취업시스템은 학교뿐 아니라 기업과 정부가 모두 참여하는 사회적 장치로서의 시스템을 갖추고 있다. 정규학교 졸업시기에 대부분 공공기관과 대기업이 고등학교와 대학교 졸업생을 대상으로 일괄 채용을 실시하며 숙련도나 직능을 갖춘 인재를 채용하기보다는 업무나 조직에 대한 잠재력 내지는 적응력을 고려하여 채용하는 방식을 적용한다. 우리나라와 다른 특징은 공공 노동행정 기관이 적극적인 역할을 한다는 점인데 일단 학교를 통해 졸업예정자의 구인표가 공공 직업안정기관에 제출되면 구인조건을 확인하고 적절한 상담 및 지도와 함께 연고지역 기업 방문 등 취업을 위한 사전 활동을 제공한다(고스기 네이코, 2018).¹⁾

2015년 개정된 「청년고용 촉진 등에 관한 법률」은 청소년에 대하여 적성, 기능 및 지식의 정도에 알맞은 직업 선택과 직업 능력 개발 및 향상에 관한 조치 등을 종합적으로 강구하고 고용 촉진 등을 피

1) 이러한 신규 졸업자 취업시스템은 경기침체가 아닌 상황에서는 효과적인 직업알선의 도구로서 활용된다는 평가를 받고 있다. 그러나 경기가 나빠져서 시장에서 인력수요가 감소할 경우 일반적 취업알선과 마찬가지로 성과가 낮아질 수밖에 없기 때문에 청년취업 문제가 심각한 상황을 해결하기 위한 만병통치 시스템이라고 하기는 어렵다.

하여 청소년이 그 가진 능력을 효율적으로 발휘할 수 있도록 하며 또한 복지 증진을 꾀하고 아울러 경제 및 사회 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다(제1조). 이 법에는 청소년의 직업교육, 상담 등 지원(커리어 컨설턴트 등록제), 직업능력 개발과 향상(잡 카드 보급), 직업알선 사업체와 대상 기업의 요건(헬로우워크와 유스옐(Youth Yell) 제도 등 이용 관련 요건), 직업정보의 제공 등 국가, 지방자치단체, 사업주, 직업소개사업자, 교육기관, 기타관계자의 책무와 상호연계와 협력 노력 의무와 관련 지원제도의 핵심을 규정하고 있다.

일본 공공서비스 전달체계는 후생노동성의 직업안정국(중앙)이 총괄하며 지방자치주의에 입각하여 헬로우워크가 지역 업무를 담당한다. 수행하는 업무로는 직업알선, 고용보험 및 구직자 지원, 고용대책 시행 등이 있다(정동열, 2017). 헬로우워크는 졸업자와 그 외 청년층(45세 미만 대상, 니트족, 프리타족)을 대상으로 한 서비스로 구분하여 제공하는데 졸업자에게는 사회초년생의 특성을 반영한 고용서비스를 제공한다. 졸업자의 범위에는 졸업 후 3년 내 구직자가 포함되며, 중소기업 대상 구인구직업무를 잡서포터(기업의 인사담당 유경험자)가 담당하고 있다. 2016년 기준으로 전국에 57개소가 설치되어 있으며, 약 20만 명이 배치되어 일하고 있다. 2016년부터 시작된 서포트스테이션은 공공이 아닌 비영리단체에서 운영하며 국가와 지자체가 재정 지원하는 형태로 니트족 같은 장기실업자와 구직단념자를 대상으로 한 고용안정 프로그램에 집중한다. 우선 장기실업자나 구직단념자의 구직의욕을 향상시키고, 구직기술을 향상시키는 데 초점을 맞추고 구직준비가 된 경우 헬로우워크로 이관하여 취업알선을 받게 한다.

일본의 청년고용정책은 앞서 분석한 실업률의 추이와 민감하게 관련되어 있는데 경제상황의 변화에 따른 연혁으로 청년고용정책을 살펴보면 다음과 같다.

〈일본 청년고용정책의 진화 단계와 주요 내용〉

시기	주요 내용
1999 제9차 고용대책기본계획	- 취업을 위한 기초능력 향상, 고등학교 전문교육 충실 등 - 근로체험 프라자 설치, 학생종합지원센터 설치 등 - 트라이얼 고용, 취직면접회 추진 등
2003 청년자립·도전 계획 2004 청년자립·도전을 위한 행동계획	- 교육단계로부터 직장 정착에 이르는 경력형성과 취업지원(듀얼시스템 도입) - 청년 노동시장 정비 - 청년 능력향상, 취업선택지 확대 - 청년이 도전하여 활약할 수 있는 새로운 시장과 취업기회 창출(청년시험고용) - 잡 카페 창설
2005 청년자립·도전을 위한 행동계획	- 학교단계부터 경력교육 강화, 전문직 직업인 육성 - 프리터, 무업자의 일할 의욕 제고 - 성장분야를 떠받치는 인재육성(산업인재 육성) - 잡 카페, 일본판 듀얼시스템 추진 - 국민적 관심 환기
2006 청년자립·도전을 위한 행동계획 개정 2007 일과 생활의 조화 추진 국민 최고회의	- 프리터 25만 명 상용고용화 플랜 - 지역상담체제 충실화 등 니트 대책 강화 - 산학연계를 통한 고도의 전문인재 육성 - 청년과 지역산업의 네트워크 강화 - 청년문제에 대한 국민의식 향상 - 단시간 정규직 제도 도입
2008 신고용전략 ‘긴급고용 경제대책본부’ 설치 2009 고용안정과 창출을 실현하기 위한 노사정합의	- 고용안정과 취업연계, 생활지원 등 규제 도입 - 잡 카드 도입 - 지방자치단체 중심으로 고용기회 확대, ‘향토고용재 생특별교부금’ 설치, ‘긴급고용창출사업’ 추진 - 고용유지 강화, 직업훈련 및 취업알선 등 고용안정망 확충 강화 - 실업자 교육훈련 기간 생활안정 제공, 장기실업자에 대한 취업 추진 - 워크셰어링을 위한 고용조성금 조성, 요건 충족 고용창출 유지 기업에 고용장려금 지원
2010 신규졸업자 고용에 관한 긴급대책 청소년고용확보지침	- 신규졸업자 응원 헬로우워크 - 청년 헬로우워크 - 신 잡 카드 도입 - 지역 청년 서포트스테이션 대상연령 확대 - 졸업 후 3년 경과한 사람도 지원할 수 있도록 사업주에 의무 부과

〈일본 청년고용정책의 진화 단계와 주요 내용〉의 계속

시기	주요 내용
2012 바람직한 일하는 방식 비전	- 비정규직 고용형태에 대한 문제 검토 시작 - 노동계약법 개정 추진(기간제와 무기계약직 근로자 간 불합리한 노동조건 차이 금지 명시)
2014 청년고용정책 기본방침	- 사회 전체 인력의 최적 배치와 활용 극대화(외부 노동시장 기능 강화를 위한 인프라 정비, 매칭 기능의 극대화, 인적 자본의 질 향상과 직업능력의 개발 강화) - 개인의 성장과 의욕을 기업의 강점으로 연결하는 고용 관리의 실현(기업의 노사 커뮤니케이션 활성화) - ‘전원 참가의 사회’에 맞는 일하는 방식 구축, 모든 사람에게 일자리를 통한 성장의 기회 부여(청년-경력형성의 기회 제공) - 양질의 일자리 창출(산업정책에 따른 고용기회의 창출, 서비스업 등 일자리 창출 산업의 고용환경 개선)
2015 청소년 고용촉진등에 관한 법률 개정	- 청소년의 원활한 취업을 위한 대책(사업주·직업소개업자·지방정부·지방공공단체·학교의 상호연계 및 협력, 사업주의 직장정보제공 의무, 유스엘 제도 등 재정비) - 직업능력 향상 및 향상 지원(잡 카드 활성화, 커리어컨설턴트 등록제, 자격제도 정비) - 헬로우워크의 학교 연계 시 직업지도 대상으로 중퇴자도 포함하여 지원
2017 일하는 방식 개혁 실현 계획	- 동일노동 동일임금 원칙 실현 추진 - 비정규직 처우 개선을 위한 노사정간 협의 - 비정규직에 대한 공정한 평가 및 대우 실현 촉구(복리후생시설 이용, 휴가 부여, 교육훈련 제공의 동일 대우)

자료: 후생노동성 홈페이지, 이승렬(2011), 한승희·김재호(2017), 코스기 네이코(2018)에서 재구성.

최근 일본 후생노동성 홈페이지에 따르면 일본 청년 노동시장에 대해 실업률이 지속적으로 하락하고 신규 졸업자의 취업률도 개선되고 있지만 여전히 대졸자의 30%와 고졸자의 40%가 미취업 상태에 있으며 취업 후 3년 내 이직자가 여전히 많은 점과 프리터의 수가 155만 명 전후로 아직 많은 부분을 청년고용정책의 과제로 지적하고

있다. 그래서 청년고용을 지원하기 위한 제도로 정규직 취업이 목표인 청년에게는 기졸업자를 대상으로 제공하는 졸업자 응원 헬로우워크, 청년 헬로우워크, 잡 카페, 유스엘 인정제도(청년지원 선언 사업), 직장정보 제공 제도, 청년고용촉진 종합사이트 운영, 노동법 교육 등이 소개되고 있다. 한편 취업에 망설이고 있는 니트족과 프리터 등을 위해서는 지역 청년 서포트스테이션에서 15~39세 청년층에게 경력 컨설턴트에 의한 전문가 상담과 의사소통 훈련, 협력기업에서 취업 체험 등 지원을 실시하고 있다.

일본은 지방자치주의에 근거하여 고용창출사업의 경우도 지역 특성에 적절한 고용창출을 촉진하기 위한 노력을 하였다. 고용창출기금에 의한 지원사업은 일본 지역 고용창출사업의 중심이었는데 향토 고용재생 특별기금사업, 긴급고용사업, 중점분야 고용창조사업 등이 추진된 이후에도 창업지원형 지역고용 창조사업, 지역인재 육성사업 등이 추진되었다. 최근에는 완전실업률에 접근하면서 2012~16년 사이 고용창출기금으로 지원되는 사업은 대부분 종료되었고 개호·의료 등 향후 성장이 전망되는 분야에서 고용창출과 인재육성을 실시하거나 원전사고나 지진과 같은 재해로 인해 발생한 지역의 고용문제 해결을 위해 주력하는 중점분야 고용창조사업만 남아 있는 상황이다. 최근 지역고용대책으로는 「지역고용개발촉진법」에 근거한 지원(고용상황이 특히 나빠진 지역을 고용개발촉진지역으로 설정하고 지역고용개발조성금을 통해 지원, 고용창출에 대한 의욕이 높은 지역의 경우 지자체와 사업자 단체가 자발적 고용창출계획을 제출할 경우 실천형 지역고용창조사업, 지역고용창조(패키지) 추진 사업, 지역고용창출 실현 사업 등 추진), 기타 고용개발이 필요한 지역 등에 대한 지원(산업정책과 동반된 도시의 고용창출 지원(일명 지역 활성화 일자리 창출 프로젝트), 전략산업 창출 프로젝트, 과소고용 개선지역에 대한 지원, 계절에 따른 이주 노동자에 대한 연중 고용보조금 지원), 현재 실업 정세에 대응한 고용창출 지원(중점분야 고용창조사업, 지역에 뿌리 내린 사업을 지원하는 기업지원형 고용창조

사업, 청소년, 여성, 고령자 등의 고용확대와 임금인상 등 재직자 처우 개선을 지원하는 지역인재 육성사업), 지방으로 복귀하는 구직자에 대한 지원과 농림어업 취업에 대한 지원 등이 제공되고 있다.

3. 일본 청년고용정책의 평가와 정책적 시사점

일본의 청년고용정책이 우리에게 주는 시사점은 첫째, 부처 간, 중앙정부와 지방자치단체 간 연계정책의 추진이다. 우리나라도 부처간 연계를 통한 청년고용정책을 경제부총리 중심으로 추진하고 있으나 이번 정부가 들어서면서 도입한 일자리위원회는 제대로 역할을 하는 것으로 평가받지 못하고 있으며, 모든 부처와 모든 지방자치단체가 제각각 고용대책을 제시하거나 추진하면서 연계에 의한 효율성이 떨어지고 중복된 정책을 추진하면서 사중손실이 큰 성향이 있다. 따라서 역할 분담과 상호 연계에 의한 융합적 고용정책의 추진이 실제로 어떻게 추진될 수 있을지에 대한 고민이 다시 필요하다.

둘째, 일본은 정규교육기관 재학 중에 직업교육과 진로지도가 이루어지고 공공직업안정기관인 헬로우워크가 학교와 사업체를 매개하면서 취업경험이 없는 학생들이 취업알선 인프라의 도움을 받을 수 있는 체계와 관련 법제도가 성숙되어 있다. 이를 가능하게 하는 것이 일본의 경우 공공고용안정기관의 적극적 활동이 가능한 인프라가 갖추어져 있고 커리어 컨설턴트의 수만 봐도 2017년 현재 헬로우워크는 전국 544개소(본사업소 436개, 출장소 95개, 분실 13개) 설치, 관련 공무원은 10,536명, 상담직원은 15,702명으로 총 26,300여 명이 관련 업무를 담당하는 상황이다. 우리나라의 경우 1997년 외환위기 이후로 계속해서 고용인프라 강화를 주장해왔으나 단기적인 공공취업알선 실적에 집중하면서 그 근간이 되는 고용안정기관의 확충과 능력향상에 소홀히 해온 경험이다. 따라서 공공직업안정기관의 인프라를 제대로 구축하는 개혁이 추진되는 것이 급선무이며 학교와 사업체를 어떻게 연계할지에 대한 구체적인 실천이 필요하다.

셋째, 일본의 경우 청년고용정책을 포함하여 모든 고용정책의 기본적인 틀이 법에 규정되어 있어 기본 골격을 유지한 채로 경제나 사회변화 상황에 대한 대응이 가능하다. 따라서 정권이 교체되었을 때 갑자기 정책기조가 변한다든가, 예산이 삭감 내지 없어지는 상황에 대한 변동성이 작다. 우리나라 또한 고용정책에 대한 안정성을 부여하기 위한 법적인 근거를 마련하는 노력이 필요하다. 특히 단기적이고 직접적인 지원과 같은 일회성 정책보다는 고용환경과 인프라를 개선하려는 중장기 정책목표를 달성하기 위한 지속적 고용정책 추진이 가능할 수 있는 관련법제의 정비가 고려되어야 한다.

넷째, 최근 일본은 청년고용의 문제 중 양적인 측면의 어려움이 거의 해소된 것으로 보인다. 그러나 질적 측면에서 비정규직을 필두로 노동시장의 주변부에 위치한 근로자 또는 노동시장에서 배제된 니트족 등의 문제는 여전히 그 심각성을 더하고 있다. 따라서 청소년기부터 시작하는 주변부 취약계층을 대상으로 하는 사회안전망과 지원 프로그램의 정비 또한 양적 고용정책 추진과 동반되어야 할 필요가 있다.

우리나라의 경우 청년고용의 어려움은 경기침체기의 일본과 비교하여 결코 가볍지 않다. 경기침체와 경제위기 상황에 대처하는 다양한 고용대책과 청년층의 직업능력 향상과 고용안정 인프라를 정비하는 것도 적극적 추진이 필요하겠으나 산업구조조정의 빠른 추진을 통한 신성장 산업의 성장과 안정된 거시경제 운용은 가장 기본적인 정책 방향이라고 보인다.

제1장 서론

청년층의 일자리 문제는 우리나라뿐만 아니라 산업구조와 인구구조가 안정화에 들어서는 과정에서 선진국 대부분이 경험하거나 경험 중인 경제사회적 문제이며 해결하기 어려운 난제다.

일본의 경우, 최근 청년고용시장 여건이 큰 폭으로 개선되어 이에 대한 관심이 고조되고 있다. 관심이 가는 것은 일본은 장기에 걸친 경기침체 시기에 다른 나라와 마찬가지로 청년층의 취업이 어려워졌고 이 문제에 대해 정부가 심각한 고민을 할 수밖에 없었을 텐데, 어떤 방식의 고용정책으로 이에 대응했는지의 주제다. 일본은 제조업 중심의 산업구조, 중견기업의 높은 비중, 저출산·고령화로 대표되는 인구구조의 유사한 변화가 선행되는 등 우리나라와 유사한 부분이 많은 인접국이다. 한편, 문화적으로는 이질적인 노사협력의 기업문화, 학교 졸업생에 대한 사업체와의 연계채용 시스템, 재학 중 진로지도 및 직업교육 등 우리나라와 다른 측면도 많이 존재한다. 우리나라와 일본의 청년고용정책의 공통적 목표는 청년 졸업자, 구직자 또는 비경제활동인구를 취업으로 매칭 시키는 것이지만, 일본의 경우 고용정책에 더하여 청년에 대한 사회적응 향상, 경제적 자립 실현, 진로지도를 겸한 교육체계 구축 등과 같은 포괄적인 목적으로 접근하는 성향이 있다. 또한 졸업자의 채용에 대한 일본의 독특한 시스템은 ‘학교-직업안정기관(헬로우워크 중심)-기업’의 네트워크를 만들어 경제상황이 안정적일 경우 효율적인 성과를 만들고 있다.

일본은 1990년대 중반까지 청년층의 노동시장으로의 진입이 원활한 상황이었으나 이후 ‘잃어버린 20년’으로 지칭되는 경기침체를 겪으며 청년 고용의 위기가 나타난다. 2009년 아베노믹스라 불리는 경제정책의 변화와 세계경제의 호황에 힘입어 일본도 경기 측면에서 호황을 누리는 국면으로 진입하면서 청년 고용의 문제에서 벗어나는 모습을 보이는데 일본 경제상황의 변화가 노동시장에 어떤 후행적인 영향을 미쳤는지, 그동안 추진된 경제정책이 노동시장 상황과 청년 고용에 어떤 영향을 미쳤는지 등의 경제변수와 청년층 고용의 연관성을 파악하기에는 아직 이른 상황이다.

한편 일본은 우리나라의 인구구조 변화에 선행적인 시사점을 줄 수 있는 배경을 가지고 있다(출산을 저하, 노령화 가속화, 베이비붐 세대의 존재, 청년 인구의 상대적 감소 등). 현재 우리나라 청년층 노동시장의 문제는 인구구조에 있어서 단기적 공급 증가에 기인하는 점이 있으며, 장기적으로는 청년 인구가 비중 측면에서 감소하다가 증가율이 마이너스로 내려가는 상황까지 예견되고 있는데 이러한 인구구조의 변화가 청년층 노동시장에 어떤 연관관계를 갖는지도 일본의 상황을 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

또한 일본의 청년고용정책 또한 우리나라와 다른 노동시장의 내외적 상황을 고려하면서 양적 고용의 개선은 달성했으나 질적인 측면에서 저임금, 단시간 일자리 비중이 높은 구조의 일자리 증가가 많다는 한계에 대한 부분 등 우리나라와 심층 비교를 해볼 만한 가치가 있다.

최근 우리나라는 청년실업문제가 심각한 상황으로 치달으면서 정부는 가능한 모든 대책을 준비해 청년 일자리 창출을 촉진하기 위한 노력을 집중하고 있다. 또한 현재 수행 중인 청년고용정책의 방향이나 정책수단들의 정책적 효과에 대한 의문에 대해 기존의 정책수단을 재평가하고 보다 효과적인 내용으로 재구성하여 새로운 종합대책을 추진해 나가는 기초를 가지고 있다.

이런 배경에서 본 보고서는 한국과 노동시장 구조 및 경제구조가 유사하면서 최근 양호한 청년 고용지표를 실현하고 있는 선진국가로서 일본의 청년 노동시장 실태와 고용정책의 효과에 대한 조사·분석을 통해 우

리나라 청년고용정책 개선에 필요한 정책적 함의와 개선방안을 찾아보는 것을 목표로 한다.

제 2 장

일본 노동시장 동향 분석

일본 정부는 1991년 버블 붕괴를 전후하여 시작된 장기 불황의 원인이 저성장, 저물가, 엔고에 의한 디플레이션이었다고 파악하고 양적 완화로 대표되는 적극적인 금융정책, 민간투자 확대 유도, 과감한 재정지출 확대 정책을 통해 거시경제 지표와 기업의 실적 개선에 집중하는 경제정책을 추진했다.²⁾ 그 정책을 추진한 논리적 기저에는 재정정책 확대가 인플레이션을 기대하는 상황변화를 가져온 후 실질금리 하락, 자산가격 상승, 엔저 유지, 소비·투자·수출·정부지출 등 총수요 증가의 결과를 유도한 후 실질 인플레이션이 발생하면 자금 수요 증가와 명목임금 상승의 선순환으로 전환되는 이론에 기반한다. 최근 전문가들의 평가는 자산가격의 상승과 엔저를 통해 수출 활성화, 경제성장을 회복 등은 달성했으나, 소비 진작과 투자 확대의 총수요 증가는 아직 달성하지 못한 것으로 민간의 체감경기가 완전히 개선되지 않은 것으로 평가받고 있다(김동욱, 2018;

2) 2012년 시작한 아베노믹스는 양적 완화에 있어 일본 중앙은행의 완화정책 규모는 일본 GDP의 약 35%에 가까운 금액으로 2년 동안 본원통화를 270조 엔 규모로 확대하고 자산매입 대상 국채를 만기 40년물 국채로 확대하는 동시에 상장지수펀드에 대한 연간 매입규모를 1조 엔으로 그리고 부동산투자신탁에 대한 연간 매입규모를 300억 엔으로 확장하는 등의 조치를 취했고 이러한 조치는 큰 규모의 달러 대비 엔화의 약세를 이끌어냈다. 재정정책에서도 정부 공공지출을 13조 1,000억 엔으로 확대하고 이 추경예산의 절반을 국채 발행으로 조달하여 사회기반시설 확충과 공공부문의 지출(의료, 육아지원, 농업개선 등)을 확대하였다. 기업의 동기 유발을 위한 규제 완화와 기업설비 투자 촉진 지원 또한 창업과 투자 열기를 높이는 데 일부 성과를 나타냈다(한승희·김재호, 2017).

여인만, 2018).

일본의 거시경제지표 변화를 시계열로 잠시 살펴보면 [그림 2-1]과 [그림 2-2]와 같다. 먼저 1990년대 시작된 버블 붕괴, 디플레이션 현상으로 인해 GDP(실질)성장률, 경기지수 모두 1998년까지 감소추세를 보이다가 다시 반전하였으나 2000년 정점을 찍고 2001년 다시 나빠지는 단기간의 급격한 경기사이클을 보인다. 이후 어느 정도 안정된 경제성장률을 유지하다가 2008년 국제 금융위기와 맞물려 최하점을 찍고 2009~10년 급격한 성장을 보인 후 양의 성장률을 기록하고 있다. 경제성장률 추세를 보완하는 지표로 경기지수를 살펴보면 1989년부터 2001년까지 하락 추세를 보이다가 잠시 반등 후 다시 하락하여 2008년 최저점을 찍은 후 현재까지 지속적인 상승세를 보인다.

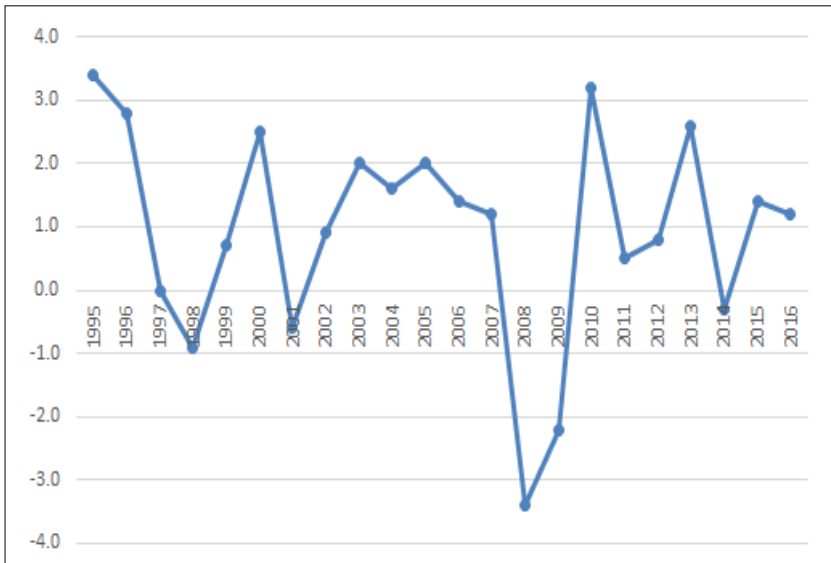
일본의 장기 경기침체 원인과 특징에 대해 정유신(2017)은 다음과 같이 분석한다.

첫째, 투자와 소비의 부진으로 내수업종의 침체가 상대적으로 크고 길었다. 둘째, 물가하락으로 경상이격지표가 실질가격지표보다 상대적으로 더 하락하여 체감경기가 크게 악화되었다. 셋째, 기업 매출 감소로 기업의 성장성이 약화되고 기업의 원가절감 강화(고용 및 임금 억제, 투자 축소 등)로 매출둔화를 상쇄하려 했다. 넷째, 비정규직 확대에 의한 임금과 노동분배율의 하락 등으로 가계소득이 악화되면서 소비 부진이 장기화되었다. 다섯째, 투자와 자금 운용의 보수화와 안전자산 선호도 증가로 인해 리스크 투자가 위축되어 창업과 벤처기업 육성이 제약을 받았다. 여섯째, 경기침체의 장기화로 세수환경이 악화되면서 재정수지 적자 확대와 국가부채 급증으로 재정건전성이 위협받았다. 일곱째, 주가 등 국내자산 가격의 장기 하락과 초저금리로 자금의 해외유출이 증가했다.

일본은 1970년대부터 인구 고령화 단계에 진입하여 2006년 초고령화 사회로 진입하였다. 2008년부터 인구감소가 나타나기 시작하여 0.1% 수준의 인구증가율을 기록하고 있는데 0~14세 유년인구는 1980년부터, 15~64세의 생산가능인구는 1995년부터 감소하기 시작했다. 65세 이상 노년인구는 1970년대부터 계속 증가하여 전체 인구의 약 30%를 차지하고 있는데 2차 베이비붐 세대가 노년인구로 영입되는 2030년 이후에는 증가

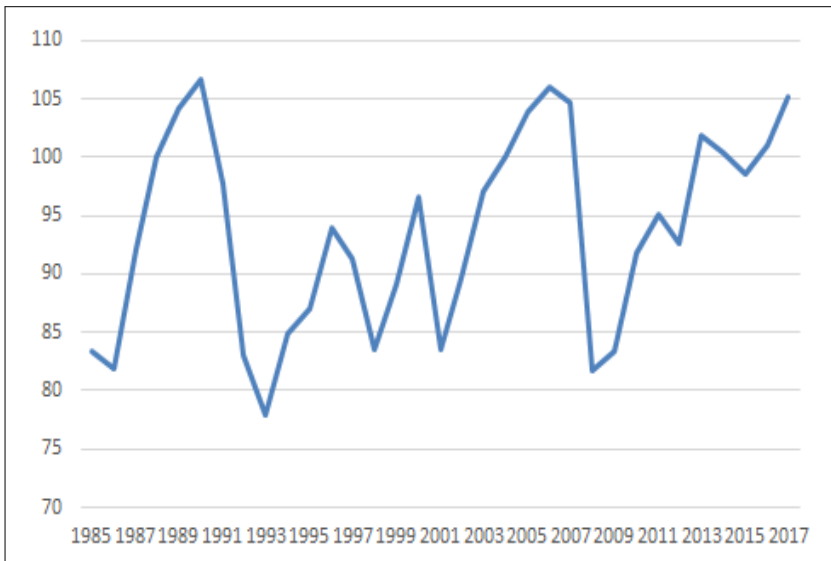
[그림 2-1] 일본 실질 경제성장률 시계열 추이

(단위: %)



자료: 일본 정부통계 종합창구, <https://www.e-stat.go.jp>.

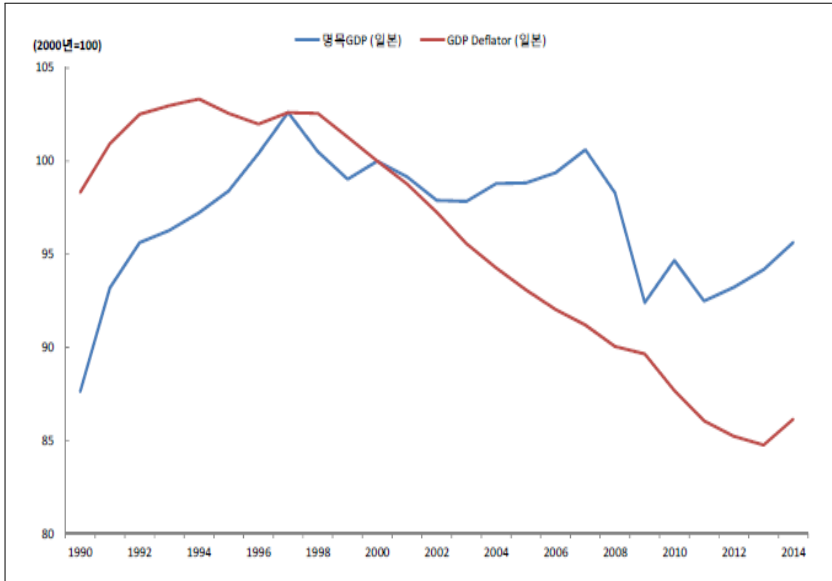
[그림 2-2] 일본 경기지수 시계열 추이



주: 2015년 경기지수를 100으로 고정하고 전환한 당해 연도 경기지수.

자료: 일본 정부통계 종합창구, <https://www.e-stat.go.jp>.

[그림 2-3] 일본 경상GDP와 GDP Deflator



자료: 정유신(2015)에서 재인용, 원자료는 일본 내각부 자료.

속도가 더 빨라질 것으로 예상된다(한승희·김재호, 2017). 이러한 급격한 인구구조의 변화는 경제사회적으로 많은 변화를 가져올 것이며 노동시장 측면에서도 이에 대한 대응방안 마련이 시급하다는 의견이 보편적이다.

일본의 인구구성 추이를 살펴보면 고령화가 빠르게 진전되는 것을 느낄 수 있는데 일본 인구조사³⁾ 및 인구동태 통계를 살펴보면 1960년 64.2%를 차지하던 15~64세 연령층이 1990년 69.8%까지 상승했다가 차츰 감소하여 2015년 60.8%를 기록하고 있다. 반면 65세 이상 인구비율은 1960년의 5.8%에서 2015년 26.7%로 급증한 것을 알 수 있다. 한편 15~34세의 청년층 인구의 비중은 1960년 35.7%에서 1965년 37.1%까지 증가했다가 1970년 35.8%로 감소하기 시작하여 2015년 20.4%까지 지속적으로 감소하였다. 출생률은 1960년 1.72%에서 1973년 1.94%로 정점을 기록한 후 지속적으로 감소하여 2018년 0.74%까지 떨어졌다.

3) 일본은 5년에 한 번 인구조사를 실시하여 통계가 5년, 10년 단위로 나타난다.

일본의 취업자 규모(15세 이상)는 2017년 6,530만 명을 기록하여 2007년부터 10년 동안 약 120만 명 증가하였다. <표 2-1>과 같이 2017년 기준으로 가장 많은 취업자를 기록하고 있는 산업은 도소매업, 제조업 순으로 나타나고 양 산업 모두 2007년의 취업자 규모가 일정 기간 감소하다가 2013년부터 다시 증가하는 추이를 기록한다. 그다음 규모인 의료복지업은 경기와 상관없이 지속적인 증가추이를 보이는데 이러한 성향은 사회보험·사회복지·개호사업 분야나 의료업 분야에서 유사하게 나타나서 고령화와 사회복지 수요가 증가하면서 관련 취업자 규모도 증가하는 것으로 보인다. 교육학습지원업 또한 느리지만 지속적인 증가세를 보인다. 반면 건설업의 경우 지속적인 감소추세가 나타나고 있으며, 음식숙박업과 운수업·우편업은 정체된 취업자 규모를 기록하고 있다.

직업별 규모를 순위별로 살펴보면 전문직·기술직이 2017년 가장 많은 취업자 규모를 기록하고 있는데 2007년부터 지속적인 증가를 기록하고 있다. 그다음으로 일반사무직⁴⁾은 경기침체에 잠깐 감소했다가 2007년 수준을 회복한 상태다. 한편 제조업의 생산공정직이나 서비스업의 판매직은 약간씩 감소하는 추세를 보이고 있으며 개인서비스 등 서비스직과 운반·창소·포장직은 약간씩 증가하는 추세를 보인다.

경기침체 기간 동안 일본의 노동시장은 제1차 청년 취직빙하기(1993~2005년)와 제2차 청년 취직빙하기(2008~13년)로 지칭되는 청년 취업이 어려운 시기를 겪게 되고, 노동관련 지표들 또한 악화되는 현상을 보인다. 비경제활동인구가 증가하며 고용률은 하락하고 실업률은 상승하는 한편, 전체 실업률의 변동보다 15~34세 청년층의 변동폭은 더 커져 두 실업률 간의 간격이 더 벌어지는 모습을 보인다. 그럼에도 불구하고 해당 기간 동안에도 일본 노동시장의 특성상 전체 실업률은 5% 미만, 청년 실업률은 6% 미만에 머무는 상황⁵⁾이라 우리나라가 1998년 전후하여 겪었던 실업대란이라는 상황까지는 가지 않는다. 그러나 이 기간 동안 1인당 총노동시간의 감소와 비정규직 비중의 증가 등 고용구조의 질적인 측면의 악

4) 회계사 등 전문사무직의 규모를 일반사무직과 합치면 전문기술직보다 그 숫자가 더 크다.

5) 일본의 청년층 실업률은 2002년 5.6%가 정점이었다.

〈표 2-1〉 일본 산업별 취업자 추이

(단위: 만 명)

	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전 체	6,412	6,385	6,282	6,257	6,270	6,311	6,351	6,376	6,440	6,530
도소매업	1,077	1,067	1,055	1,057	1,042	1,057	1,059	1,054	1,059	1,075
제조업	1,165	1,144	1,073	1,049	1,032	1,039	1,040	1,035	1,041	1,052
의료복지업	579	598	621	653	706	735	757	784	808	814
건설업	552	537	517	498	503	499	505	500	492	498
기타 분류되지 않은 서비스업	478	485	463	455	462	401	397	407	413	429
사회보험사회복지개호사업	257	268	282	301	335	355	370	386	401	411
의료업	313	320	329	342	362	369	375	386	396	392
음식숙박업	380	373	380	387	376	384	385	383	389	391
운수업우편업	330	342	348	350	340	340	336	334	337	340
교육학습지원업	279	283	287	288	295	299	301	303	307	315

주: 2017년 기준 규모별 순서, 15세 이상, 2011년 자료는 누락되어 있는 관계로 기록하지 않음.
 자료: 후생노동성(2018), 노동력조사.

〈표 2-2〉 일본 직업별 취업자 추이(2017년 기준 규모별 순서, 15세 이상)

(단위: 만 명)

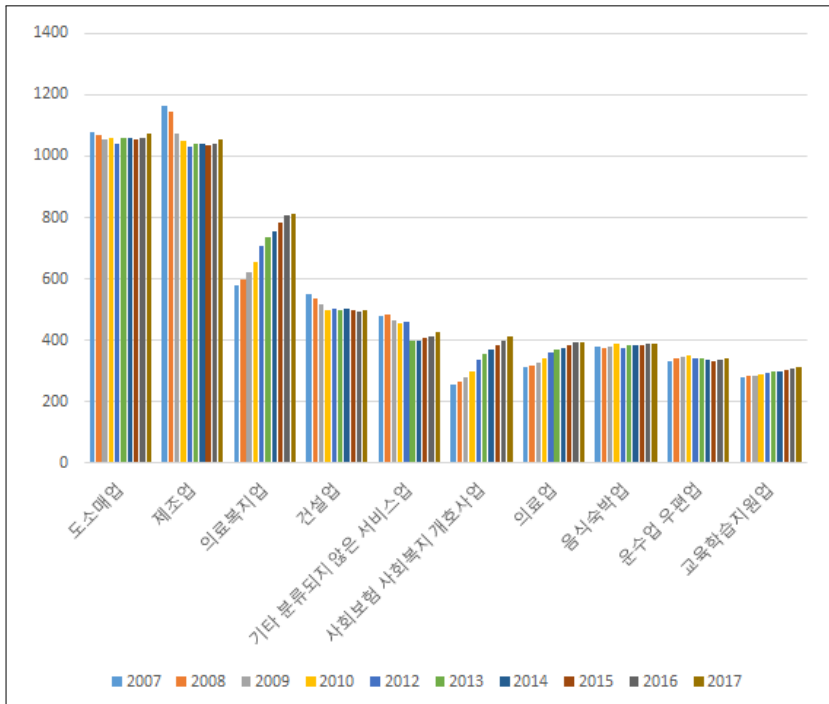
	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전 체	6,282	6,257	6,270	6,311	6,351	6,376	6,440	6,530
전문직기술직	939	955	1,010	1,004	1,024	1,054	1,081	1,111
일반사무직	909	897	865	883	894	906	907	922
생산공정직	932	916	902	900	901	883	877	889
판매직	888	886	875	860	854	853	852	862
서비스직	738	752	758	780	789	787	803	808
운반청소포장직	412	410	414	427	431	445	456	464

주: 2017년 기준 규모별 순서, 15세 이상, 2011년 자료는 누락되어 있는 관계로 기록하지 않음.

자료: 후생노동성(2018), 노동력조사.

〈그림 2-4〉 일본 산업별 취업자 추이

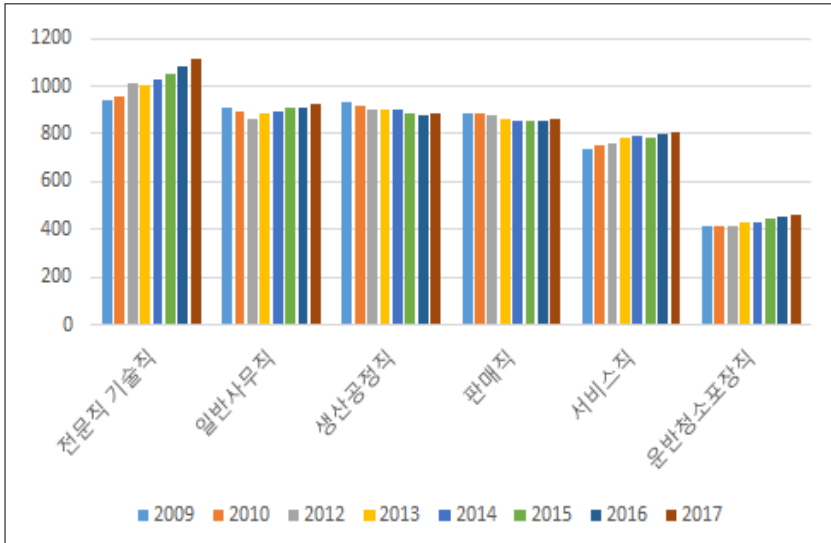
(단위: 만 명)



자료: 후생노동성(2018), 노동력조사.

〔그림 2-5〕 일본 직업별 취업자 추이

(단위: 만 명)



자료: 후생노동성(2018), 노동력조사

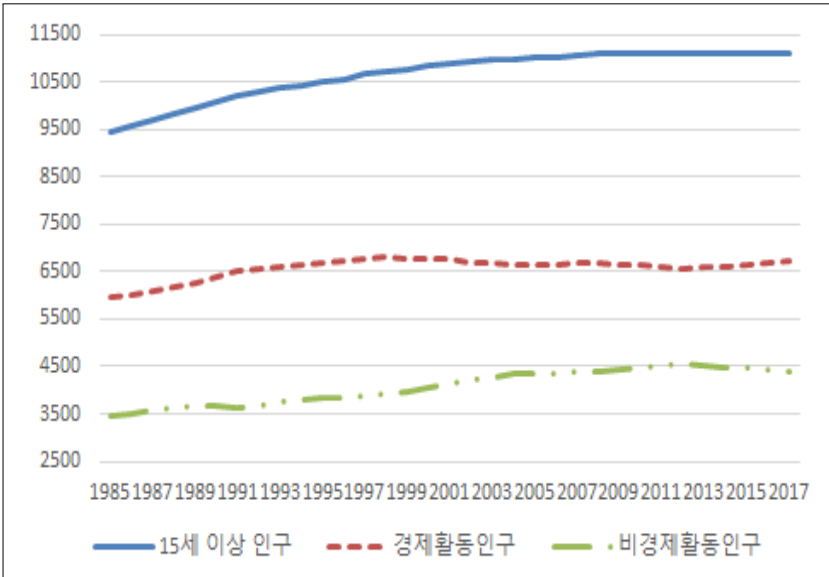
화가 진행되면서 가계 명목임금의 상승이 중단되고 저축률의 하락과 소비 증가의 정지 현상이 나타나면서 노동시장에서 발생하는 소득과 소비 측면의 악영향이 다시 내수침체를 지속하는 방향으로 작용했다. 최근 청년층 실업률은 4% 초반까지 감소한 상태다.

연령별 고용률 추이 또한 1998년과 2009년의 금융위기 상황에서 사이클의 저점을 기록했지만 일정 시간이 지나면 계속 회복되는 모습을 보여 준다. 고용의 양적인 측면에서는 최소한 15~64세의 생산가능인구의 고용률은 장기적으로 증가하는 추세를 기록하고 있으며 최근 2018년 고용률 수치는 매우 양호하여 15~24세의 고용률은 42.9%, 25~34세의 고용률은 84.8%로 1972년 통계 작성 이래 최고치를 기록하고 있다.

최근 일본의 노동시장은 완전실업자 수가 역대 최저수준으로 완전고용에 도달한 상태라는 평가를 받고 있다. 그러나 아베노믹스에 대한 일본 노동시장에서의 평가는 여전히 박한 편이다. 현재 실업문제가 완화된 것이 경제성장에 기인하기보다는 인구감소로 인한 것이 아닌가라는 의문도 제기된다(김동욱, 2018). 그러나 청년실업률의 감소는 경기가 회복되기

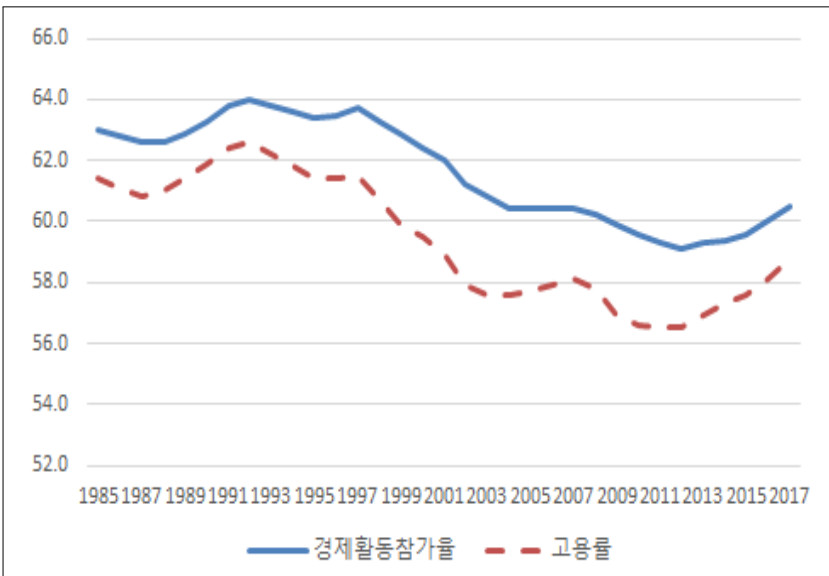
[그림 2-6] 일본 생산가능인구 · 경제활동인구 · 비경제활동인구 추이

(단위: 만 명)



[그림 2-7] 일본 경제활동참가율 · 고용률 추이

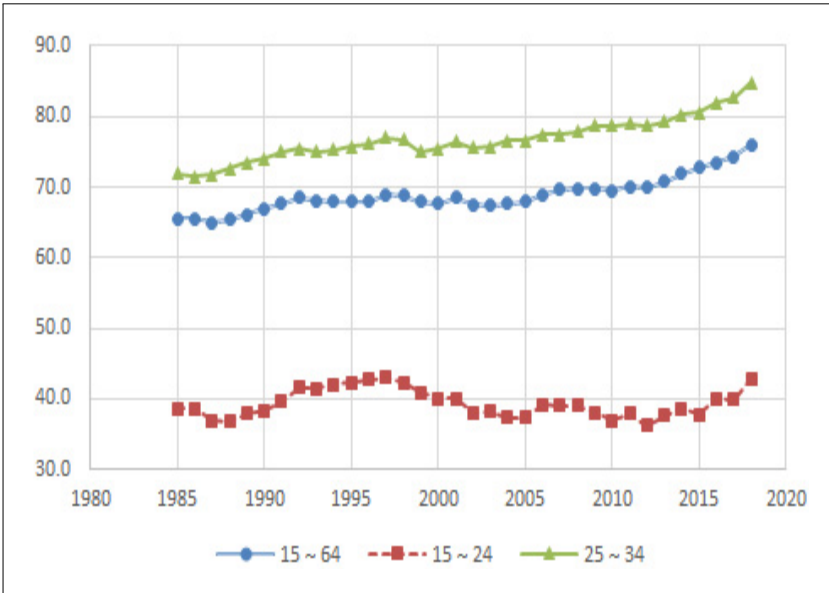
(단위: %)



주: 점선은 0~65세 이상을 포함한 고용률 추이.

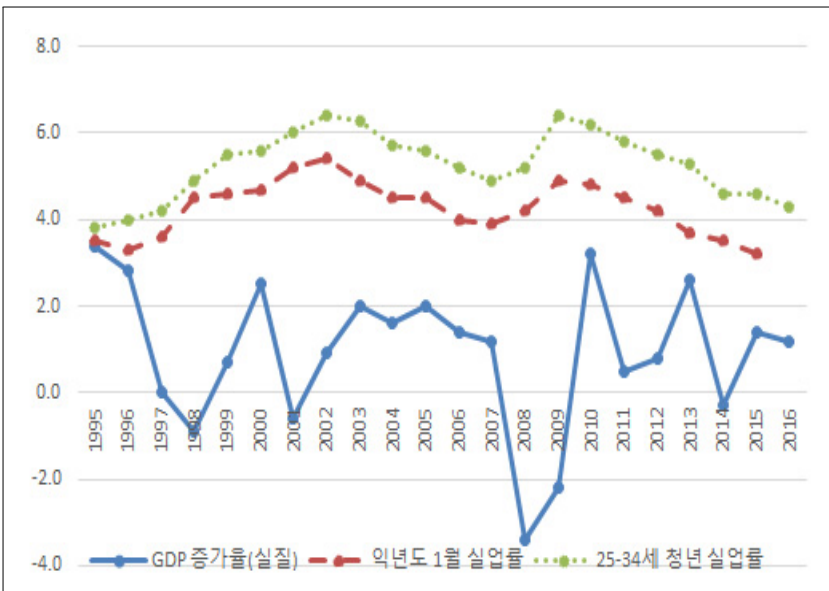
[그림 2-8] 일본 연령별 고용률 추이

(단위: %)



[그림 2-9] 일본 실질 경제성장률 · 실업률 · 청년실업률 추이

(단위: %)



시작한 2013년부터 나타나고 있는 것을 볼 때 일본의 저출산·고령화 현상은 그전부터 상당히 오랜 기간 진행되어 온 상태로 청년층 고용 회복의 주원인이라고 지목하기는 어렵다. 따라서 청년층이 감소하고 노령층이 급증하여 매년 80만 명 이상의 생산가능인구 감소가 나타나는 인구구조의 변화도 청년실업 감소에 작용했겠으나 아베노믹스로 대표되는 경기활성화 정책과 적극적인 청년고용정책도 일정 부분 역할을 한 것으로 판단된다(한승희·김재호, 2017).⁶⁾ 특히 니트족과 프리터족 등 비경제활동 청년층의 감소를 유도한 점은 일본 정부의 청년고용정책이 어느 정도 효과를 발휘하고 있는 것으로 보이며 청년실업률이 완전실업률에 가까워진 지금까지도 다양하고 포괄적인 청년고용정책의 필요성을 인식하고 있다.

일본의 연령계층별 인구변화를 살펴보면 15~64세의 생산가능인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 1920년 58.3%에서 1995년 63.4%까지 증가했다가 인구가 감소하면서 2017년 60.5%로 감소했다. 반면 55세 이상의 고령층 인구는 1980년 912만 명에서 2017년 1,986만 명으로 증가하여 노동시장에서 고령층의 활동여부에 따라 다른 연령대의 활동이 영향을 받을 것으로 보인다. 만약 일본 청년층이 55세 이상의 고령층과 같은 영역에서 일자리 경쟁을 벌인다면 청년 취업에 어려움이 발생할 것이고, 서로 배제적인 영역에서 일자리를 구한다면 청년층 취업난은 크게 완화될 것이다. 따라서 인구구조 측면에서도 경기침체에 따라 저임금, 비숙련 일자리의 경쟁이 치열하던 시기에 일본 청년의 취업은 상당히 어려웠지만, 최근 경기가 좋아지면서 새로운 산업에서 인력수요가 발생하는 경우 청년층 취업이 빠르게 향상됨을 목격할 수 있다.

이제 연령별 실업률 추이를 살펴보면 이러한 현상은 더욱 명확하게 나타나서 15~24세의 실업률이 상대적으로 가장 높게 유지되며 경기에 따라 등락을 보이고, 그다음으로 55~64세의 고령자, 이후 전체 평균보다 약간 위에 위치한 25~34세의 실업률이 영향을 크게 받는 모습을 보인다. 흥미로운 것은 1990년대 15~24세와 55~64세의 실업률 주기는 역방향으

6) 아베노믹스에 대해 엇갈린 평가가 존재하지만 경기부양정책과 엔저의 효과가 크게 작용한 분야는 관광, 서비스업, 부동산 및 건설업 등으로 해당 부문 종사자의 임금 상승과 일자리 창출이 동시에 나타남(한승희·김재호, 2017).

로 고령자의 실업률이 높을 때 청소년층의 실업률은 낮은 같은 부문의 취업을 경쟁하는 모습을 보이는데 2000년대에 들어서면서 그러한 경쟁현상이 완화되고 경기가 활성화되기 시작하는 2010년 이후에는 같은 패턴의 등락을 보이는 점이다. 이러한 원인은 산업구조의 변화나 노동시장의 구인행태 변화 등 여러 가지 요인으로 발생할 수 있으나 추후 연구에서 분석해볼만한 주제다.⁷⁾

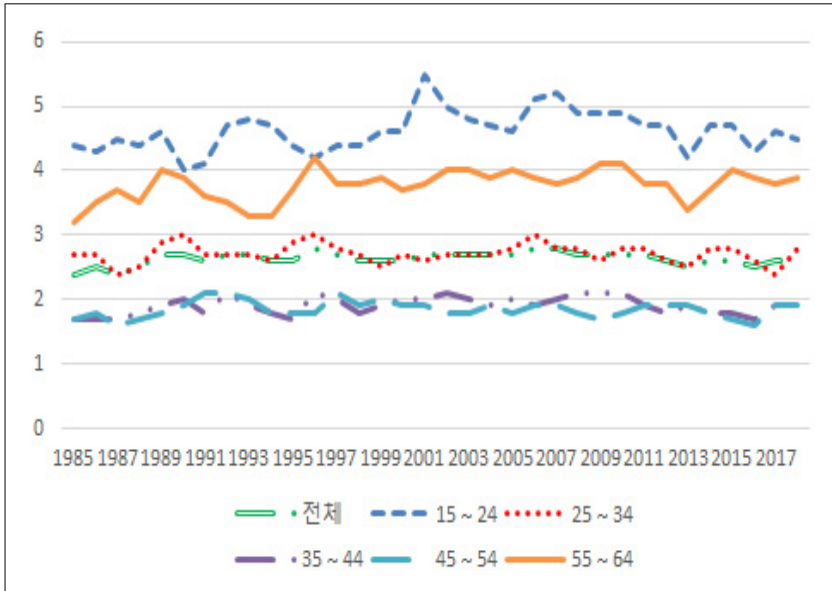
일본 전체 근로자의 노동시간은 주 48시간의 법정근로시간을 주 40시간으로 단축하는 법제가 개정 발효된 1980년대 중반부터 빠르게 감소하기 시작하였는데 특히 1997~98년, 2007~09년의 금융위기 기간 동안 더 빠르게 감소한 것을 보면 이 또한 취업자의 소득획득을 위한 노동시장 유지에 악영향으로 작용했다는 것을 시사한다.

일본의 비정규직이 전체 취업자에서 차지하는 비중은 1980년대 중반부터 치솟기 시작하여 최근에 와서야 약 36~37% 수준에서 안정되는 모습을 보인다. 일본 정부 또한 노동시장에서 비정규직의 격차 확대가 경제사회적 문제로 발전하는 것을 인식하고 이에 대한 대응에 나서고 있는데 이러한 현상은 전체 비정규직의 일부분을 차지하고 있는 청년층에 있어 장기적인 인적자본의 손실을 가져올 가능성을 부여하기 때문에 중요한 정책과제라 할 수 있다. 1992년 전체 비정규직 중 청년층이 차지하던 비중은 29.5%였고, 경기침체를 겪으면서 2002년 36.5%까지 상승했다가 이후 차츰 하락하여 2012년 28.3%로 1990년대의 비중으로 돌아갔고 경기상승기인 최근에는 25.2%로 감소하였으나 여전히 큰 규모를 가지고 있다. 또한 65세 이상 고령 비정규직의 비중이 1992년 6%에서 2017년 15.5%로 상승한 점과 55~64세의 경우 16.6%에서 20.7%로 상승한 결과는 고령취년층이었던 비정규직이 경기상승기를 맞이하고도 정규직으로 전환되지

7) 일본 학자들의 고령자와 청년층의 일자리 경쟁관계에 대한 견해는 다양하게 나타난다. 불황 중 채용 축소가 주로 청년층에 나타난 것을 보면 세대 간의 일자리 경쟁이 존재하는 것 같으나 일본노동정책연구연수기구의 조사(2012)에 의하면 고령자 고용연장에 따라 청년의 신규채용을 억제하여야 되는가에 대한 응답이 35%, 억제하기보다는 보완적 관계라는 응답이 51%로 일본 기업은 오히려 대체보다는 보완적 관계에 더 가까운 반응을 보였다. 학자들의 연구도 서로 간 영향에 대해 다른 의견을 보이고 있다(오타 소이치, 2016).

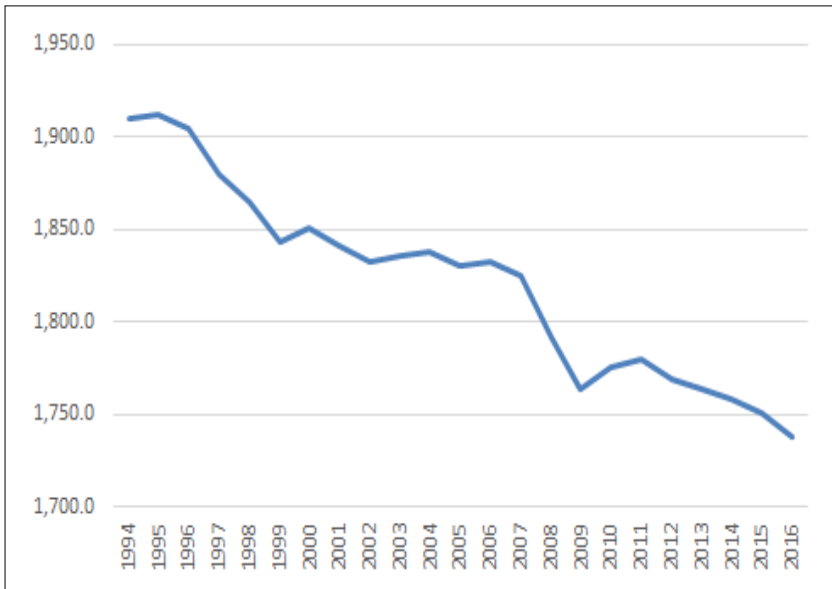
[그림 2-10] 일본 연령별 실업률 추이

(단위: %)



[그림 2-11] 일본 연간 총근로시간 추이

(단위: 시간)



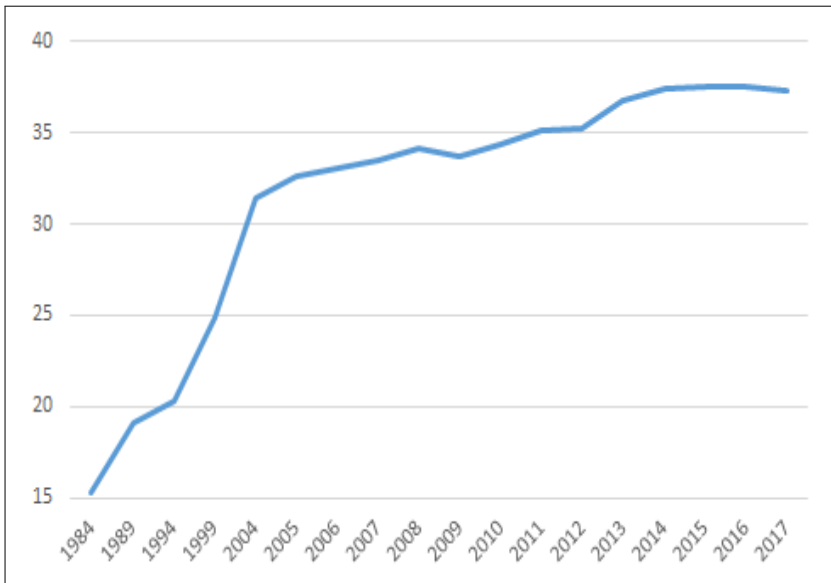
업자에 있어 비정규직 문제가 심각함을 시사한다. 또한 경기침체에 청 못하고 계속 비정규직에 남아 있는 상황이 만들어지면서 35~44세, 또는 45~55세의 비정규직 비중이 20%대로 남아서 감소하지 않는 한편 규모 면에서 계속 증가하는 것은 비정규직 고용대책은 청년층이 아닌 전체 연령의 문제로 접근해야 함을 시사한다.

일본의 비정규직 중 파트타임 근로자의 비중이 1992년 57.9%에서 2017년 49%로 감소했지만 가장 크다. 그 뒤를 이어 아르바이트생의 비중이 23.7%에서 2017년 20.5%로 하락했으나 여전히 두 번째 위치를 차지하고 있으며, 법제도와 비정규직 정의의 변화에 따라 최근에는 기간제 계약사원이 14.3%의 비중을 보이고 있다.

후생노동성이 2018년 제시한 비정규직에 대한 보고자료에 따르면 비정규직으로 일하기를 원하지 않지만 정규직 취업을 하지 못하여 비정규직으로 일하는 경우가 25~34세의 연령대에 가장 높은 것으로 나타나고 있

[그림 2-12] 일본 비정규직이 전체 취업자에서 차지하는 비중 추이

(단위: %)



자료: 후생노동성(2018), 「비정규직 현황 보고」에서 재구성.

〈표 2-3〉 일본 청년층 비정규직 규모와 전체 비정규직에서 차지하는 비중 추이
(단위 : 만 명, %)

	1992	1997	2002	2007	2012	2017
규 모	958	1,152	1,451	1,735	1,816	2,036
15~34	283	403	530	578	514	514
청년층 비정규직 /비정규직 전체	29.5	35.0	36.5	33.3	28.3	25.2

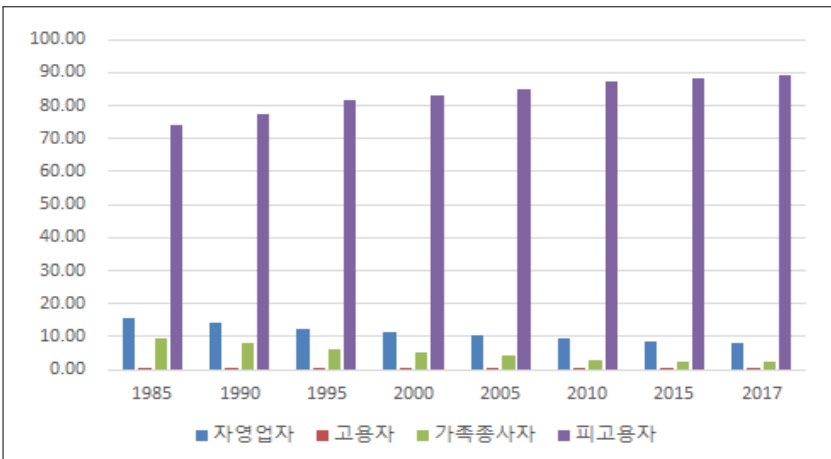
자료 : 후생노동성(2018) ‘비정규직 현황 보고’에서 재구성.

〈표 2-4〉 일본 비정규직의 구성 추이
(단위 : %)

	1992	1997	2002	2007	2012	2017
파트타임	57.9	55.4	49.5	47.5	49	49
아르바이트	23.7	26.6	23.2	19.7	19.4	20.5
파견사원	-	-	3	7.7	5	6.6
계약사원(기간제)			15.9	17.2	19.5	14.3
촉탁사원	18.4	18	8.4	7.9	7	5.9
기타						3.8

주 : 상용직은 파견근로자, 상용단시간근로자 등을 포함하고 있기 때문에 정규직의 개념과 차이가 있음.

〈그림 2-13〉 일본 취업자의 구성 변화 추이
(단위 : %)



자료 : 일본 후생노동부 고용통계.

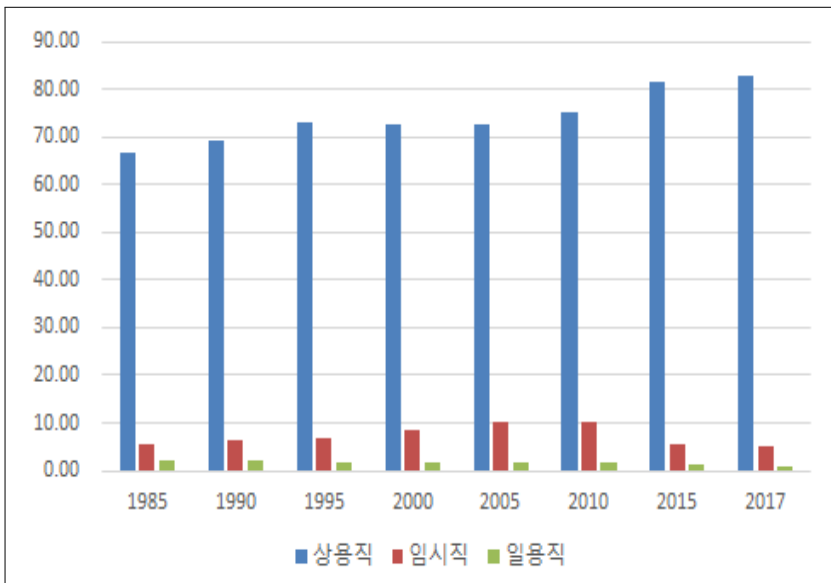
다. 15~24세 또는 65세 이상의 경우 비정규직으로 일하는 것에 이러한 불만이 가장 없는 것으로 보인다. 이들과 같은 경우 고용대책에서 정규직으로 전환을 촉진하는 정책의 대상이 될 것이다.

정규직과 비정규직 간의 월급 격차는 지난 10년간 약간 감소한 것으로 나타난다. 29세 이하의 연령층에서는 작은 월급으로 인해 큰 변화가 없는 것으로 나타났고, 30~34세의 경우 격차가 약 7,500엔 좁혀졌고, 연령이 많아질수록 격차의 크기는 더 감소하는 것으로 나타나는데 이는 연령과 월급수령액이 비례하기 때문으로 보인다. 그러나 특이하게도 55~59세의 경우 격차가 더 커진 것으로 나타나서 최근 해당 연령층의 비정규직 구성에 변화가 있었을 것으로 추측할 수 있다.

최근 완전실업률 수준으로 실업률이 하향 안정된 것이나 학교에서의 일자리 이행이 원활하게 이루어지는 일본의 상황은 청년고용정책의 범위를 좁혀 포커스를 맞추는 방향으로 전환되는 단계로 접어들었다고 볼 수 있으나, 비정규직의 증가로 인한 청년 취업자 집단의 고용 불안정성 및

(그림 2-14) 일본 피고용자의 구성 변화 추이

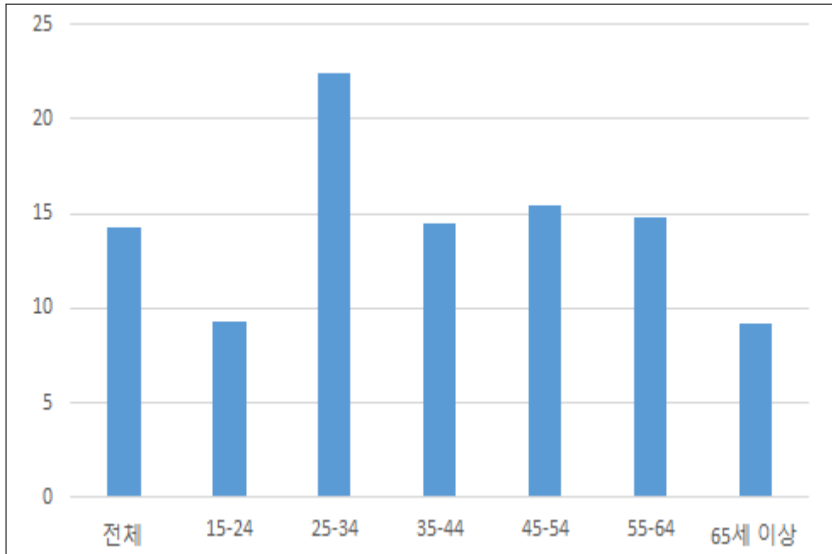
(단위: %)



자료: 일본 후생노동부 고용통계.

[그림 2-15] 일본 연령별 비정규직 중 원하지 않지만 정규직이 없어서 비정규직으로 일하는 비중

(단위: %)



자료 : 후생노동성(2018), 「비정규직 현황 보고」에서 재구성.

임금격차의 확대는 일본 청년 노동시장의 구조적인 문제로 그 심각성을 더해가고 있다.

후생노동성의 「2013년 청년고용실태조사」 사업체 조사 결과(후생노동성, 2014)⁸⁾를 살펴보면 전체 취업자에서 청년이 차지하는 비중은 28.6%인데 이 중 64%가 정규직이고 36%가 비정규직으로 일하고 있다. 전체 취업자의 정규직과 비정규직 비중이 62.7%와 37.3%인 것과 비교했을 때 청년층 또한 전체와 큰 차이가 없었다. 2009년 청년고용실태조사에서 청년층의 정규직 비중이 51.6%, 비정규직이 44.6%였던 것과 비교하면 정규직의 비중이 상당히 증가하여 개선된 모습을 보인다. 산업별로는 정규직으로 일하는 청년층의 비중은 정보통신업에서 31.5%로 가장 높았고, 그

8) 일본 후생노동성은 2005년부터 4년 단위로 청년고용실태조사를 실시하여 청년층 고용실태를 파악, 분석하고 있으며 이를 근거로 청년고용정책을 기획하고 있다. 2018년 조사가 실시되었으나 아직 그 결과가 발표되지 않아서(2019년 9월 개황 발표 예정) 본 보고서는 2013년 자료를 이용하게 되었다.

다음으로 금융보험업에서 26.6%였다. 비정규직으로 일하는 청년층의 비중이 가장 높은 산업은 숙박업과 음식서비스업에서 33.4%였고, 그다음 생활 관련 서비스업 오락업이 22.5%를 기록하였다.

사업장 규모가 클수록 청년 정규직의 비중이 높은 것으로 나타났고(1,000인 이상 사업장 24.6%, 5~29인 사업장 16.2%), 역으로 사업장 규모가 작을수록 청년 비정규직의 비중이 높은 것으로 나타났다(5~29인 사업장 12.7%, 1,000인 이상 사업장 8.1%).

임금과 근로시간의 근로조건 조사 결과는 개선되고 있는 것으로 나타났다. 후생노동성의 임금구조기본통계조사에 의하면 2013년 당시 전체 근로자의 평균 임금수준은 정규직이 31.5만 엔, 비정규직이 19.5만 엔인데 2013년 청년고용실태조사 결과에 의하면 청년층 정규직의 급여수준은 20만~25만 엔 미만이 33.1%, 청년층 비정규직의 경우 10만~15만 엔 미만 28.8%로 가장 집중된 구간으로 조사되어⁹⁾ 각각 약 6.5만~11만 엔, 4.5만~9.5만 엔의 차이가 나타났다. 정규직과 비정규직 간의 임금격차는 약 10만 엔으로 조사되었다.

매년 조사되는 후생노동성의 임금구조기본통계조사에서 정규직과 비정규직 간 임금격차의 추이를 보기 위해 2007년 연령별 평균임금과 2017년 연령별 평균임금을 비교해 본 결과 전체 평균과 30세 이상 연령층에서는 10년간 정규직·비정규직 간 임금격차가 감소하였는데 20~29세 이하 연령층의 격차는 약간 커진 것을 알 수 있다. 따라서 청년층의 비정규직 비중은 지난 10년간 감소하였으나 정규직·비정규직 간의 임금격차까지 줄어들지 않았다는 점을 알 수 있다.¹⁰⁾

그러나 일본에는 2007년부터 도입된 제도로 단시간 정규직 사원¹¹⁾이

9) 청년층 급여 조사는 범위로 이루어져서 평균 수치로의 비교가 이루어지지 않았다.

10) 선행연구에서 최근 일본의 정규직 대 비정규직 임금격차가 감소하는 추세라는 점은 전체 평균에서는 맞지만 청년층 연령 전체에 해당되는 현황은 아니다.

11) 단시간 정규직 사원은 1주일간의 소정 근로시간이 정규직 풀타임 사원(주 40시간)보다 짧은 근로자로 고용기간이 정해지지 않은 근로계약을 체결하고 있으며 시간당 기본급 및 상여, 퇴직금 등의 산정방법 등이 동일 사업소에 고용되어 있는 정규직 풀타임 근로자와 동일한 자를 말하며, 우리나라의 시간제 정규직 근로자와 유사한 목적(일·가정 양립 추구, 더 많은 구직자에게 정규직 취업기회 제공 등)으로 추진되었다.

존재하는데 최근 후생노동성이 발표한 보고서에 따르면 20~24세의 월평균 임금이 풀타임 정규직 1,256천 엔, 단시간 정규직이 1,192천 엔, 일반 비정규직이 1,113천 엔, 단시간 비정규직이 1,023천 엔으로, 25~29세의 경우 각각 1,481천 엔, 1,366천 엔, 1,217천 엔, 1,083천 엔으로, 30~34세의 경우 각각 1,703천 엔, 1,597천 엔, 1,292천 엔, 1,107천 엔으로 나타나¹²⁾ 풀타임과 단시간 근로자 간 임금격차가 존재한다. 이 격차가 단순히 근로시간의 차이에 의해 발생하는 것인지 혹은 다른 요인이 작용하는 것인지는 아직 불분명하지만 통계상 임금격차 감소에는 영향을 미친 것으로 보인다.

구직인원을 구인인원으로 나누어서 채용을 하려는 노동시장에 초과수요가 발생하는지 초과공급이 발생하는지 여부를 파악하는 지수로 신규 채

〈표 2-5〉 일본 정규직·비정규직 간 평균 임금(월) 격차(2007년과 2017년 비교)

(단위: 천 엔)

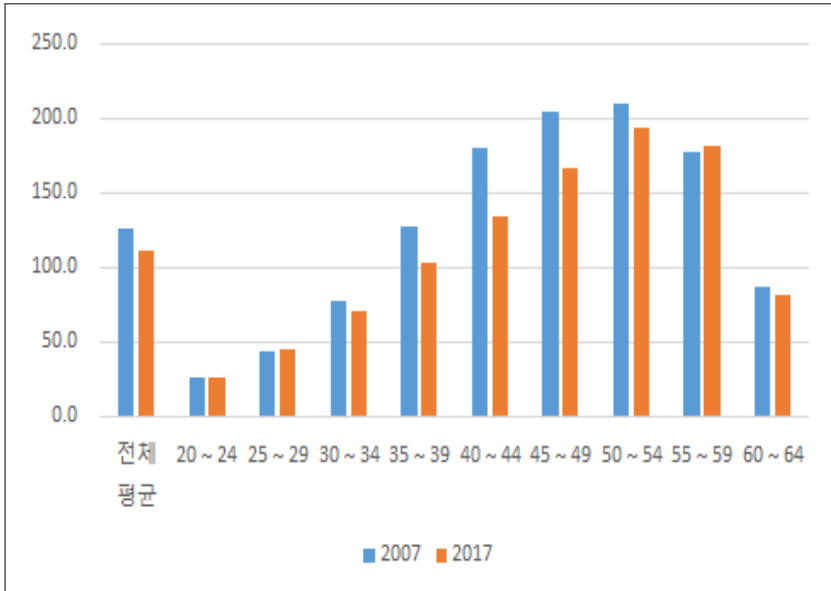
	2007 (정규직 월평균 임금 - 비정규직 월평균 임금)	2017 (정규직 월평균 임금 - 비정규직 월평균 임금)
전체 평균	125.3	110.8
18~19	15.9	-
20~24	25.8	26.1
25~29	43.6	44.7
30~34	77.9	70.4
35~39	127.5	102.5
40~44	180.4	133.5
45~49	204.7	166.7
50~54	209.4	193.7
55~59	177.1	181.6
60~64	86.9	81.5
65~69	-	70.9

자료: 후생노동성, 「임금구조기본통계조사」.

12) 59세까지 연령층이 높아질수록 풀타임과 단시간 정규 근로자의 임금격차는 확대된다.

〔그림 2-16〕 연령별 정규직-비정규직 월급 격차 추이

(단위: 천 엔)



자료: 후생노동성, 『임금구조기본통계조사』.

용에 대해 신규구인배율을, 전체 채용에 대해서 유효구인배율을 살펴본 것이다. 2007년과 비교하여 2017년 전체와 모든 연령대에서 신규구인배율과 유효구인배율은 증가한 모습을 보인다. 특히 청년층의 경우 신규구인배율에 있어 2017년 2가 넘어서는 수치에 도달함은 현재 일본 노동시장에서 신규 졸업자의 구인 규모가 구직자의 2배를 넘어선다는 의미로 최근 초과인력수요가 존재(기업에 부족인력 발생)함을 시사한다. 유효구인배율 또한 청년층이 다른 연령대에 비해 상대적으로 높은 성향을 보이며 위의 시사점에 동의하는 모습을 보인다.¹³⁾

니트족, 프리터족 문제는 산업 구조조정 또는 국제 금융위기가 발생하던 시기인 제1차 청년 취직빙하기 1993~2005년과 제2차 청년 취직빙하기 2008~13년의 기간에 나타나기 시작했다. 후생노동성의 『아동청년백서』에 따르면 1990년대 후반 약 45만 명 수준이던 니트족이 2002년 79만

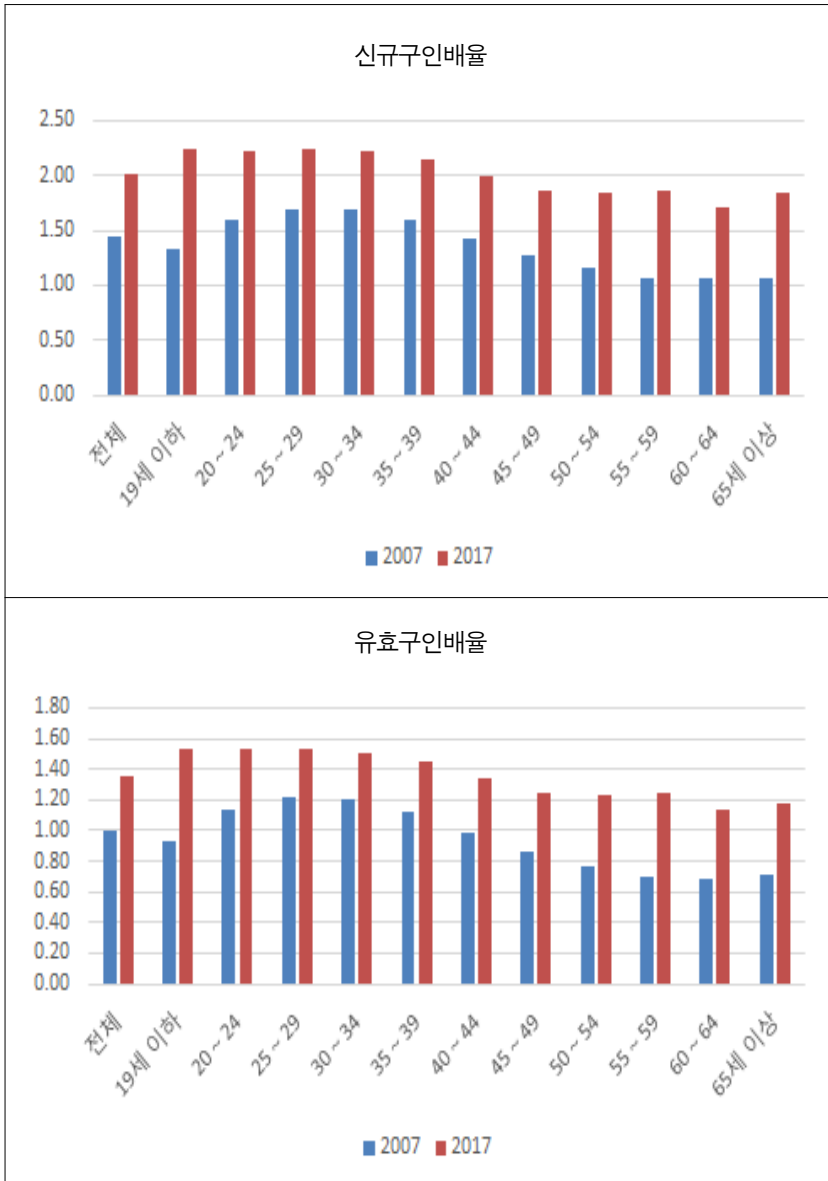
13) 최근 유효구인배율(구인자수/구직자수)이 급등하면서 일본의 고속성장기였던 1974년 2월 1.53배에 이어 최고치를 기록하고 있다(한승희·김재호, 2017).

〈표 2-6〉 일본 연령별 신규구인배율과 유효구인배율 추이

	신규구인배율		유효구인배율	
	2007	2017	2007	2017
전 체	1.45	2.02	1.00	1.35
19세 이하	1.34	2.24	0.93	1.53
20~24	1.59	2.22	1.13	1.53
25~29	1.70	2.24	1.22	1.53
30~34	1.70	2.23	1.21	1.51
35~39	1.60	2.15	1.12	1.45
40~44	1.43	2.00	0.98	1.34
45~49	1.27	1.86	0.86	1.24
50~54	1.16	1.84	0.77	1.23
55~59	1.06	1.87	0.70	1.25
60~64	1.07	1.72	0.69	1.14
65세 이상	1.07	1.84	0.71	1.18

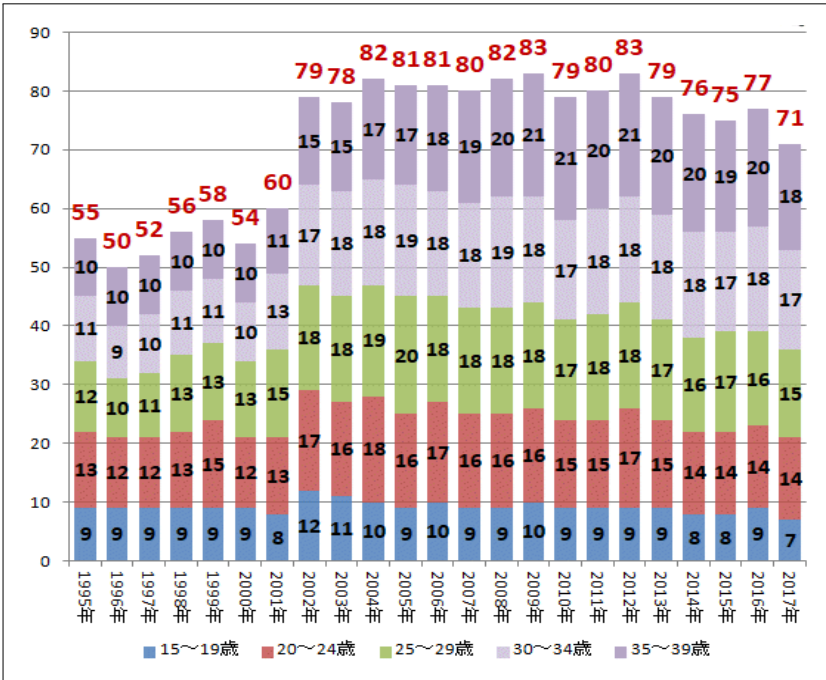
명으로 급증했다가 2009년 83만 명으로 정점에 도달하여, 2017년 71만 명 수준으로 감소하였으나 최근 그 숫자는 70만 명 이상으로 유지되고 있다. 프리터족 또한 2003년 217만 명으로 정점에 도달했다가 2014년 179만 명, 2017년 152만 명 수준에 머물고 있다. 제1차 취직빙하기에 청년이었던 니트족과 프리터족이 40세를 넘어가면서 새로운 중년 니트족, 프리터족의 문제가 발생하고 있다. 그래서 후생노동성은 2018년부터 히키코모리와 니트족의 취업지원을 39세 이상 40~44세까지 포함하는 시범사업을 실시하고 있다. 니트족에 대해서는 지역청년 서포트스테이션에서 지방자치단체와 협력하여 직업적 자립을 위한 전문적인 상담지원과 취업 후 정착 단계 지원, 집중훈련 프로그램 등을 실시한다. 히키코모리에 대해서는 관계 기관과 협력하여 전문 상담을 위한 히키코모리 지역 지원센터의 정비를 추진하고 있다. 또한 지속적 방문 상담을 실시하는 히키코모리 서포터 운영을 각 지방자치단체가 담당하고 있다. 부등교 학생들에 대해서는 문부과학성에서 이들에 대한 정책 개발을 위해 조사연구가 실시되고 있다(후생노동성, 2018, 아동청소년백서).

(그림 2-17) 일본 연령별 신규구인배율과 유효구인배율 추이(2007년과 2017년 비교)



[그림 2-18] 일본 니트족 연령별 규모 추이

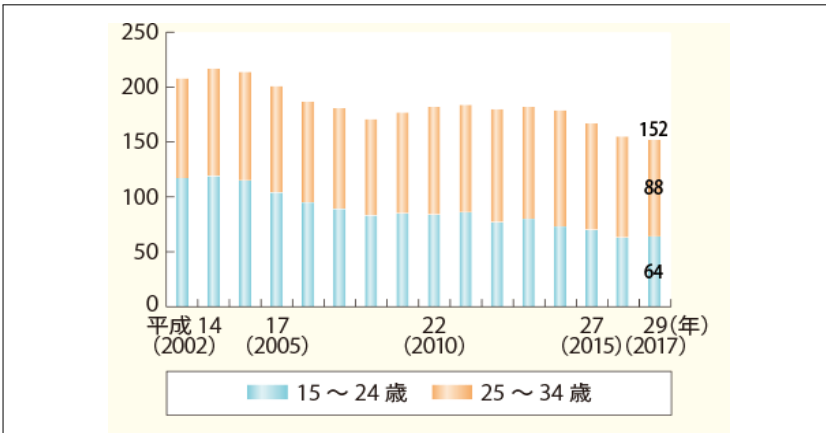
(단위: 만 명)



자료: 후생노동성(2018), 『아동청소년백서』에서 재인용.

[그림 2-19] 일본 청년층 프리터족 규모 추이

(단위: 만 명)



자료: 후생노동성(2018), 『아동청소년백서』에서 재인용.

제 3 장

일본의 청년고용정책

제1절 졸업을 앞둔 예비구직자에 대한 일본의 취업시스템

사회, 경제적 유사점뿐 아니라 법제나 고령화 등 사회적 문제까지 비슷한 상황을 먼저 겪은 일본의 고용정책은 우리와 비슷한 점이 많다. 그러나 일본의 청년고용정책은 우리와 상당히 다른 체계로 접근한다.

일단 일본의 신규 졸업자 취업시스템은 학교뿐 아니라 기업과 정부가 모두 참여하는 사회적 장치로서의 시스템을 갖추고 있다. 정규학교 졸업 시기에 대부분 공공기관과 대기업이 고등학교와 대학교 졸업생을 대상으로 일괄 채용을 실시하며 숙련도나 직능을 갖춘 인재를 채용하기보다는 업무나 조직에 대한 잠재력 내지는 적응력을 고려하여 채용하는 방식을 적용한다. 졸업자의 구직활동은 학교를 다니는 동안 학교 내의 직업안정을 담당하는 행정부서를 중심으로 이루어지고 직업능력 향상은 채용 후에 기업이 직장 내 훈련을 통해 제공한다. 우리나라와 다른 특징적인 것은 공공 노동행정기관이 적극적인 역할을 한다는 점인데 일단 학교를 통해 졸업예정자의 구인표가 공공 직업안정기관에 제출되면 구인조건을 확인하고 적절한 상담 및 지도와 함께 연고지역 기업 방문 등 취업을 위한 사전 활동을 제공한다(고스기 네이코, 2018).

이 취업시스템의 약점은 이미 졸업한 사람이나 학교를 졸업하지 않은

중퇴자의 경우 시스템에서 배제될 수 있다는 점인데 일본의 경우 이와 같은 구인자를 기업이 채용하기 꺼려하는 분위기와 함께 이들 중 대부분이 비정규직(프리터족 포함)으로 일하는 데 고착되는 상황을 발견할 수 있다. 그래서 최근 일본 정부는 이들에 대해서 취업지원 프로그램(졸업자·기졸업자 등의 취업지원, 프리터족이나 청년 실업자에 대한 취업지원)을 제공하는 데 추가적인 노력을 하고 있다. 일본 경제가 침체를 벗어나면서 졸업생 취업시스템은 청년 취업을 위한 수단으로서의 역할을 효과적으로 수행하는 기능으로 다시 돌아왔다. 그러나 20년 가까운 경기 장기 침체기간은 노동시장에 니트족(Not in Education, Employment or Training, 청년 무업자), 프리터족(의욕저하와 무기력증을 호소하면서 정규직 취업을 원하지 않고 아르바이트(30대가 된 그룹을 프리터라 지칭)를 전전하거나 일할 의사 없이 부유하는 젊은층), 은둔형 외톨이(히키코모리), 학교 가기를 싫어하거나 거부하는 부등교(不登校) 청소년 등 사회적 배제와 관련된 문제가 발생하여 청년의 진로교육과 취업지원 과제로 남겨져 있다(이승렬, 2011; 김기현, 2013).

이러한 신규 졸업자 취업시스템은 경기침체가 아닌 상황에서는 효과적인 직업알선의 도구로서 활용된다는 평가를 받고 있다. 그러나 경기가 나빠져서 시장에서 인력수요가 감소할 경우 일반적 취업알선과 마찬가지로 성과가 낮아질 수밖에 없기 때문에 청년취업 문제가 심각한 상황을 해결하기 위한 만병통치 시스템이라고 하기는 어렵다.

제2절 일본 청년고용정책 관련 법제도

일본은 취업취약계층(고령자, 장애인, 여성, 청년)의 직업안정을 국가의 임무로 규정하는 채용대책법과 연계하여 각 대상자별 기본법을 규정하고 있으며 채용과 관련해서는 「고령자 등의 채용안정 등에 관한 법률」, 「장애자의 채용 촉진 등에 관한 법률」, 「채용 분야의 남녀 균등한 기회 및 대우 확보 등에 관한 법률」, 「청년고용 촉진 등에 관한 법률」이 있다.

2015년 개정된 「청년고용 촉진 등에 관한 법률」은 청소년에 대하여 적성, 기능 및 지식의 정도에 알맞은 직업(이하 ‘적직(適職)’)이라 한다) 선택과 직업 능력 개발 및 향상에 관한 조치 등을 종합적으로 강구하고 고용 촉진 등을 꾀하여 청소년이 그 가진 능력을 효율적으로 발휘할 수 있도록 하며 또한 복지 증진을 꾀하고 아울러 경제 및 사회 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다(제1조). 이 법에는 청소년의 직업교육, 상담 등 지원(커리어 컨설턴트 등록제), 직업능력 개발과 향상(잡카드 보급), 직업알선 사업체와 대상기업의 요건(헬로우워크와 유스옐 제도 등 이용 관련 요건), 직업정보의 제공 등 국가, 지방자치단체, 사업주, 직업소개사업자, 교육기관, 기타관계자의 책무와 상호 연계와 협력 노력 의무와 관련 지원제도의 핵심을 규정하고 있다.

그 주요 내용은 청소년의 원활한 취업을 위한 대책과 직업능력의 개발 및 향상지원의 두 부분으로 나뉜다.

첫째, 원활한 취직을 위한 대책의 세부 내용은 사업주, 직업소개사업자, 정부, 지방공공단체 등 청년의 고용 관련 담당자의 책임을 명확히 하는 상호 연계 및 협력을 규정하고, 적절한 직업 선택을 위한 대책 추진을 위해 사업주의 직장 정보제공을 의무화하는 한편, 노동관계법 위반 기업에 대해서는 구인공고 신청을 불허하고 우수 중소기업은 인정제도인 ‘유스옐(youth yell)’을 이용한다.¹⁴⁾ 둘째, 직업능력의 개발 및 향상 지원을 위해 정부와 지자체 등 연계를 통한 직업훈련 촉진, 니트족 등을 대상으로 한 자립지원 기구의 마련 등을 추진하며, 잡카드를 보급하여¹⁵⁾ 후생노동

14) 유스옐(Youth Yell) 인정제도는 300인 이하 규모로 일정의 요건(정규직 취업 청년 이직률이 20% 이하, 인재육성 방침과 교육훈련 계획 구비, 월평균 소정 외 근로시간이 20시간 이하면서 월평균 법정 초과근무 60시간 이상 정규직이 없는 경우, 유급휴가 연간 부여일수의 소진율이 70% 이상 또는 평균 10일 이상되는 경우 등)을 충족시키는 기업에서 청년층을 채용·육성하기 위하여 상세한 기업정보·채용정보를 공개하며 구인신청 또는 모집을 하는 기업을 선정하여 적극적 매칭(취업설명회 등)이나 중점적 PR, 자사 광고 등에 인증 마크 사용, 청년 채용·육성 지원 보조금 지급, 기업 활력 강화를 위한 저금리 대출, 공공조달의 가점 평가 등을 실시하는 사업(2017년 4월 인정 기준 요건 개정).

15) 잡카드는 직업능력개발촉진법 제15조4 제1항에 근거하여 직업훈련 지원을 받을 때 의무적으로 작성하도록 되어 있으며 다음과 같은 특징을 가진다.

- 개인의 교육훈련, 자격, 면허, 직무경험 등을 기록하는 도구로서 구인구직의 정

성에서 제시하는 직무경력 등의 기록서로 개인의 역량 확보 및 기록에 활용하고, 커리어컨설턴트 등록제 도입으로 근로자의 직업생활 설계 및 직업능력개발과 관련된 조력자로서의 역할을 수행하도록 설계하며, 대인서비스 분야 등 기능검정제도를 개정하여 사업주나 사업주단체가 아닌 후생노동성에서 자격 기준을 제시하는 방식으로 공정성을 제고한다(이영민, 2017; 정동열, 2017).

- 청년고용 촉진 등에 관한 법률 -

총칙(제1조~제7조)

제1장 청소년 고용 대책 기본 방침(제8조)

제2장 청소년 적직 선택에 관한 조치

제1절 공공직업안정소에 의한 직업 지도 등(제9조~제12조)

제2절 노동자 모집을 실시하는 자 등이 강구해야 할 조치(제13조·제14조)

제3절 기준에 적합한 사업주의 인증 등(제15조~제19조)

제3장 청소년의 직업 능력 개발 및 향상에 관한 조치(제20조~제22조)

제4장 직업 생활의 자립 촉진을 위한 조치(제23조~제25조)

제5장 잡칙(제26조~제34조)

제6장 벌칙(제35조~제39조)

부 칙

제3절 일본의 고용대책 전달체계와 정책 수단

일본 공공서비스 전달체계는 후생노동성의 직업안정국(중앙)이 총괄하

보교환을 원활히 하는 역할

- 직접 작성 또는 직업상담사의 도움을 받아 개인의 경력개발과 취업에 도구로 활용
- 2008년 신고용전략의 일환으로 도입
- 2015년 10월부터 뉴잡카드 시스템 도입: 온라인 소프트웨어 다운 작성, 효율성 제고, 개인정보보호법으로 보호 강화.

며 지방자치주의에 입각하여 헬로우워크가 지역 업무를 담당한다. 수행하는 업무로는 직업알선, 고용보험 및 구직자 지원, 고용대책 시행 등이 있다(정동열, 2017). 헬로우워크는 졸업자와 그 외 청년층(45세 미만 대상, 니트족, 프리터족)을 대상으로 한 서비스로 구분하여 제공하는데 졸업자에게는 사회초년생의 특성을 반영한 고용서비스를 제공한다. 졸업자의 범위에는 졸업 후 3년 내 구직자가 포함되며, 중소기업 대상 구인구직 업무를 잡서포터(기업의 인사담당 유경험자)가 담당하고 있다. 2016년 기준으로 전국에 57개소가 설치되어 있으며, 약 20만 명이 배치되어 일하고 있다.

2016년부터 시작된 서포트스테이션은 공공이 아닌 비영리단체에서 운영하며 국가와 지자체가 재정 지원하는 형태로 니트족 같은 장기실업자와 구직단념자를 대상으로 한 고용안정 프로그램에 집중한다. 우선 장기실업자나 구직단념자의 구직의욕을 향상시키고, 구직기술을 향상시키는 데 초점을 맞추고 구직준비가 된 경우 헬로우워크로 이관하여 취업알선을 받게 한다. 2017년 기준으로 173개가 존재하며, 윈스태넷을 통해 관련 정보 일체를 제공하고 정부의 재정지원은 매칭형부터 다양한 형태를 가지고 있다.

제4절 일본 청년고용정책의 전개 과정

일본의 청년고용정책은 앞서 분석한 실업률 추이와 민감하게 관련되어 있는데 경제상황의 변화에 따른 연혁으로 청년고용정책을 살펴보면 다음과 같다.

청년층 실업률이 상승하기 시작한 1990대 후반부터(제1차 청년 취직빙하기 1993~2005년) 일본 정부는 청년고용정책을 적극적으로 추진하기 시작하였는데 1999년 제9차 고용대책기본계획에서 학교 교육에 청년층 취업능력 향상 대책(취업을 위한 기초능력 향상, 고등학교 전문교육 충실 등), 직업의식 계발 대책(근로체험 프라자 설치 등), 졸업자 및 조기 이직

자에 대한 취업지원(학생종합지원센터 설치, 취직면접회 등) 등 내용을 포함하고 취업을 위한 기초능력 향상과 취업지도와 알선을 담당하는 학생종합지원센터가 발족하는 한편 트라이얼 고용¹⁶⁾과 취직면접회 등 취업을 촉진하기 위한 정책적 노력이 시작된다.

2003년 프리터와 청년실업자의 수가 총 300만 명을 넘어서면서 청년 고용문제가 더욱 심각해지자 ‘청년자립·도전계획’을 수립하고 2004년 ‘청년자립·도전을 위한 행동계획’을 만들어 추진한다. 이 계획은 문부와 학성, 후생노동성, 경제산업성, 경제재정정책의 대신이 참여하여 교육·훈련, 취업알선, 경제산업정책 등을 총괄하고 부처 간 연계를 통해 그 효과를 높이려는 노력이 시작된다. 자는 그 내용으로는 청년 노동시장 환경을 정비하는 방향으로 학교의 정규교육 단계에서 경력형성과 취업지원을 추진하고 3년간 시험적으로 청년을 채용하도록 기업에 촉구하는 청년시험고용(트라이얼 채용제도)을 도입한다. 프리터 및 니트족(청년무업자)에 대해 일할 의욕을 제고하기 위한 잡카페를 창설하고 성장이 유망한 산업 분야에 전문인재를 육성하기 위한 노력을 시작했다.

2008년 미국에서 시작된 국제 금융위기로 실업률이 다시 상승하기 시작하자(제2차 청년 취직빙하기 2008~13년) 긴급고용경제대책본부를 설치하여 경제위기에 대응하는 한편, 신고용전략을 수립하여 추진하게 되는데 이 계획에는 지금까지 추진한 정책 중 효과가 있었던 내용을 모두 포함하는 한편, 고용보험제도를 적극적으로 활용하는 고용안정, 취업연계, 생활지원 등 포괄적인 개념의 고용대책과 함께 지방자치단체를 중심으로 고용기회를 확대하는 향토고용재생특별교부금을 설치하고 긴급고용창출사업 등을 추진한다. 2009년에는 고용안정과 창출을 실현하기 위한 노사정 합의를 이끌어내며 워크웨어링의 개념을 노동시장에 도입하고 고용조성금을 조성하여 기업이 워크웨어링을 통한 고용창출을 하는 요건을 만족시킬 경우 고용장려금을 지원하는 방식의 동기유발을 시도했다.

2009년부터 나타난 인구감소와 아베노믹스의 영향은 청년실업률을 지속적으로 낮추는 계기로 작용하는데 일본 정부는 고용안정 인프라를 더

16) 트라이얼 채용은 직업경험 부족 등으로 취업이 힘든 구직자를 대상으로 3개월간 시행 고용함으로써 그 적성과 능력을 가늠하여 정상적 고용으로 유도하는 사업이다.

육 강화하는 정책을 추진한다. 2010년 신규 졸업자 고용에 대한 긴급대책에서는 신규 졸업자에 특화된 헬로우워크, 청년 헬로우워크를 별도 추진하고 잡카드의 활용을 더 확대하는 한편, 니트족을 위한 서포트스테이션(일명 사쁘스테)의 도움을 받을 수 있는 연령을 확대한다. 또한 사업주에게도 졸업 후 3년이 지난 구직자를 지원에서부터 배제하는 일이 없도록 규제를 도입한다.

양적인 측면에서 청년 고용률이나 실업률의 개선이 가시적으로 나타나면서 2012년에는 그동안 고용의 양적 측면에 집중하여 나타난 비정규직 고용형태에 대한 문제를 검토하기 시작한다. 이 검토는 노동계약법의 개정을 추진하는 것으로 나타나는데 기간제와 무기계약직 근로자 간 불합리한 노동조건 차이를 금지시키는 규정을 명시하는 것을 추진한다. 또한 2014년에는 청년고용정책 기본방침을 새로 만들며 사회 전체 인력의 최적 배치와 활용 극대화를 목적으로 인력수급 인프라의 정비와 직업알선 기능의 강화를 통한 매칭 기능의 극대화를 추진한다. 정규직과 비정규직 간의 격차에 문제가 발생하고 있는 것을 인지하고 양질의 일자리 창출을 위한 노력을 지향하는데 그 수단으로 산업정책에 따른 고용기회의 창출과 서비스업 등 일자리 창출사업에는 더 좋은 근로조건 아래서 일할 수 있도록 고용환경을 개선하는 노력을 추진한다. 2015년의 청소년 고용촉진 등에 관한 법률 개정에서도 지금까지의 청년고용정책을 가다듬고 그 적용범위를 확대하는 노력을 계속하는데 사업주·직업소개업자·지방정부·지방공공단체·학교의 상호연계 및 협력, 사업주의 직장정보제공 의무, 유스엘 제도 등을 재정비하고 잡카드, 커리어컨설턴트 등록제, 자격제도 등 또한 재정비한다. 학교 졸업자를 대상으로 하는 헬로우워크와 학교와의 연계를 중퇴자까지 포함한 서비스 제공으로 확대한다. 2017년 일하는 방식 개혁 실현계획은 동일노동 동일임금 원칙 실현, 비정규직 처우 개선을 위한 노사정 간 협의 추진, 비정규직에 대한 공정한 평가와 대우 실현을 위한 노력 등 고용의 질적인 측면의 개선을 목적으로 수립되었다.

아베노믹스는 노동시장의 변화 또한 경제성장의 도움이 되는 방향으로 진행되는 것이 맞다는 기조하에 경제성장이 다시 고용을 창출하는 선순

〈표 3-1〉 일본 청년고용정책의 진화 단계와 주요 내용

시기	주요 내용
1999 제9차 고용대책기본계획	- 취업을 위한 기초능력 향상, 고등학교 전문교육 충실 등 - 근로체험 프라자 설치, 학생종합지원센터 설치 등 - 트라이얼 고용, 취직면접회 추진 등
2003 청년자립·도전 계획 2004 청년자립·도전을 위한 행동계획	- 교육단계로부터 직장 정착에 이르는 경력형성과 취업지원(듀얼시스템 도입) - 청년 노동시장 정비 - 청년 능력 향상, 취업선택지 확대 - 청년이 도전하여 활약할 수 있는 새로운 시장과 취업기회 창출(청년시험고용) - 잡카페 창설
2005 청년자립·도전을 위한 행동계획	- 학교단계부터 경력교육 강화, 전문적 직업인 육성 - 프리터, 무업자에 대한 일할 의욕 제고 - 성장분야를 떠받치는 인재육성(산업인재 육성) - 잡카페, 일본판 듀얼시스템 추진 - 국민적 관심 환기
2006 청년자립·도전을 위한 행동계획 개정 2007 일과 생활의 조화 추진 국민 최고회의	- 프리터 25만 명 상용고용화 플랜 - 지역상담체제 충실화 등 니트 대책 강화 - 산학연계를 통한 고도의 전문인재 육성 - 청년과 지역산업의 네트워크 강화 - 청년문제에 대한 국민의식 향상 - 단시간 정규직 제도 도입
2008 신고용전략 ‘긴급고용경제대책본부’ 설치 2009 고용안정과 창출을 실현하기 위한 노사정합의	- 고용안정과 취업연계, 생활지원 등 규제 도입 - 잡카드 도입 - 지방자치단체 중심으로 고용기회 확대, ‘향토고용재생특별교부금’ 설치, ‘긴급고용창출사업’ 추진 - 고용유지 강화, 직업훈련 및 취업알선 등 고용안전망 확충 강화 - 실업자의 교육훈련 기간 생활안정 제공, 장기실업자에 대한 취업 추진 - 워크셰어링을 위한 고용조성금 조성, 요건 충족 고용창출유지 기업에 고용장려금 지원
2010 신규졸업자 고용에 관한 긴급대책 청소년고용확보지침	- 신규졸업자 응원 헬로우워크 - 청년 헬로우워크 - 신 잡카드 도입 - 지역 청년 서포터스테이션 대상연령 확대 - 졸업 후 3년 경과한 사람도 지원할 수 있도록 사업주에게 의무 부과

〈표 3-1〉의 계속

시기	주요 내용
2012 바람직한 일하는 방식 비전	- 비정규직 고용형태에 대한 문제 검토 시작 - 노동계약법 개정 추진(기간제와 무기계약직 근로자 간 불합리한 노동조건 차이 금지 명시)
2014 청년고용정책 기본방침	- 사회 전체 인력의 최적 배치와 활용 극대화(외부 노동시장 기능 강화를 위한 인프라 정비, 매칭 기능의 극대화, 인적 자본의 질 향상과 직업능력의 개발 강화) - 개인의 성장과 의욕을 기업의 강점으로 연결하는 고용 관리의 실현(기업의 노사 커뮤니케이션 활성화) - ‘전원 참가의 사회’에 맞는 일하는 방식 구축, 모든 사람에게 일자리를 통한 성장의 기회 부여(청년-경력형성의 기회 제공) - 양질의 일자리 창출(산업정책에 따른 고용기회의 창출, 서비스업 등 일자리 창출 산업의 고용환경 개선)
2015 청소년 고용촉진 등에 관한 법률 개정	- 청소년의 원활한 취업을 위한 대책(사업주·직업소개업자·지방정부·지방공공단체·학교의 상호연계 및 협력, 사업주의 직장정보제공 의무, 유스엘 제도 등 재정비) - 직업능력 향상 및 향상 지원(잡카드 활성화, 커리어컨설턴트 등록제, 자격제도 정비) - 헬로우워크의 학교 연계 시 직업지도 대상으로 중퇴자도 포함하여 지원
2017 일하는 방식 개혁 실현 계획	- 동일노동 동일임금 원칙 실현 추진 - 비정규직 처우 개선을 위한 노사정 간 협의 - 비정규직에 대한 공정한 평가 및 대우 실현 촉구(복리후생시설 이용, 휴가 부여, 교육훈련 제공의 동일 대우)

자료: 후생노동성 홈페이지; 이승렬(2011); 한승희·김재호(2017); 코스기 네이코(2018)에서 재구성.

환을 기대한다. 이러한 노동개혁의 일환으로 장시간 노동의 규제와 비정규직 차별을 목표로 하는 ‘일하는 방식 개혁’ 관련 법안이 2018년 6월 국회를 통과했다. 이번 개혁은 초과근로시간 상한(연간 720시간) 규제 도입, 동일노동 동일임금 원칙에 의한 차별 금지, 성과중심 보상체계의 도입을 핵심 내용으로 하고 있는데 인구감소 상황에서 일할 능력과 의지를 가진 노동력 인구를 최대한 유입하고 높은 부가가치 생산을 위한 노동생산성

향상을 추구하고 있다(정성춘 · 김승연, 2018).

그러나 이번 법안 통과에서 해결되지 않은 정규직과 비정규직 간의 이중구조 해소는 노동개혁이 오히려 경제성장정책에 걸림돌로 작용할 수 있다는 평가를 받고 있다. 여기서 오해가 없어야 할 것은 일본 노동시장

〈표 3-2〉 일본 청년 대상자별 취업지원 기관과 내용

대상자	지원 기관	주요 내용
고교 및 대학재학생	학교, 도도부현 노동국, 헬로우워크	- 재학생 대상 커리어 교육 및 취업지원 - 노동법 교육, 직업 강의(고등학생) - 직장 체험(고등학생)
신규 졸업자 (3년 이내)	도도부현 노동국, 헬로우워크, 훈련기관	- 전담 담당자에 의한 취업지원, 각종 가이드스 세미나, 취업설명회, 채용예정기업 조사 - 현지 기업에 관한 정보 제공(위스엘 인정제도) - 신규 졸업자에 대한 직업훈련 실시(잡 카드 활용)
정규직 취업자	도도부현 노동국, 헬로우워크, 훈련기관	- 재직자 대상 상담창구 운영(정착, 전직 지원) - 기업 내 인재 육성 지원(커리어 형성 촉진 지원금) - 재직자에 대한 직업훈련 실시
프리터족 등 (약 45세 미만)	도도부현 노동국, 헬로우워크, 훈련기관, 잡카페	- 전담 담당자에 의한 취업지원, 각종 가이드스 세미나, 취업설명회, 채용예정기업 조사, 그룹 워크숍 등 집단지도 - 트라이얼 채용을 통한 고용지원(트라이얼 고용 장려금), 기업 내 정규직 전환 지원(커리어 업 조성금), 기업 내 인재육성 지원(커리어 형성 촉진 지원금) - 현지 기업에 관한 정보 제공(청년층 지원기업 선언사업) - 구직자에 대한 직업훈련 실시(잡 카드 활용) - 지역 실정에 맞는 적성 판단, 상담, 세미나, 직업소개 등
니트족 등 (15~39세, 제한연령 조정 검토 중)	지역 청년 서포트스테이션	- 직업적 자립을 위한 전문상담 - 각종 세미나, 직장 체험 등 - 중퇴자 등 지원이 필요한 자에 대한 지원 - 다른 지원기관과의 협력

주: 헬로우워크는 신규졸업자 지원 헬로우워크, 청년 헬로우워크가 포함되는 경우도 있음.

자료: 한승희 · 김재호(2017)에서 재구성.

〈표 3-3〉 ‘일하는 방식 개혁’의 주요 내용

	내용
비정규직 처우 개선 (동일노동·동일임금)	업무 내용이 동일하다면 기본급, 성과급, 복리후생, 각종 수당 면에서 고용형태에 관계없이 균등 대우
임금 인상, 생산성 향상	명목임금 3% 인상, 기업이 업무생산성을 증진시킬 수 있는 환경 정비
장시간 노동의 시정	시간 외 노동의 상한규제, 특례업무 지정, 근무 간 인터벌 제도 등을 통해 장시간 노동을 삭감
유연근무를 위한 환경 정비	telework 확산을 위한 환경 정비, 부업·겸업을 위한 가이드라인 책정
여성·청년 인재 육성	여성활약 촉진, 여성의 재취업 지원, 청년층의 활약을 위한 지원 및 환경 정비
일과 가사, 질병치료의 양립	기업의 인식제고 촉진, 노동자의 건강 확보를 위한 산업보전기능 강화, 남성의 육아 참여 지원 등
전직, 재취업 지원 강화	직업능력 강화 프로그램, 전직자 채용기업에 대한 우대 조치 등
외국 인재의 수용	고도 외국인재의 유치를 위한 환경 정비
고령자의 취업 촉진	65세 이상 노동자의 정년연장 실시 기업에 대한 지원 강화

자료: 정성준·김승연(2018)에서 재인용, 원자료는 『働き方改革実行計画』(2017), <https://www.kantei.go.jp/jp/headline/pdf/20170328/01.pdf>.

에서 논의되는 이중구조 해소의 문제는 정규직의 경직성과 연공제 임금 체계에 대한 유연화를 동반한 비정규직 보호 강화를 의미한다는 점이다. 즉, 노동시장 이중구조의 문제를 해결하는 방법은 현재 일본 정부는 비정규직의 보호 강화와 함께 정규직의 경직적인 고용보호, 연공서열형 임금 체계 등을 동시에 추진한다는 것을 의미한다. 따라서 경영계의 입장에서는 노동개혁의 부진이 아베노믹스의 성과를 저하하는 요인으로 작용할 것이라는 주장도 제시된다(류상운·문병순, 2018).

최근 일본 후생노동성 홈페이지에 따르면 최근 일본 청년 노동시장에 대해 실업률이 지속적으로 하락하고 신규 졸업자의 취업률도 개선되고 있지만 여전히 대졸자의 30%와 고졸자의 40%가 미취업 상태에 있으며 취업 후 3년 내 이직자가 여전히 많은 점과 프리터족의 수가 155만 명 전후로 아직 많은 부분을 청년고용정책의 과제로 지적하고 있다. 그래서 청

〈표 3-4〉 ‘일하는 방식 개혁’ 관련 법률의 내용

개혁 분야		개혁 내용	시행시기	영향
장 시 간 노 동 철 폐	시간 외 노동시간 상한규제	- 시간 외 노동(휴일근무 포함) 상 한 연간 720시간, 월간 100시간, 2~6개월 평균 80시간	- 대기업 : 2019년 4월 - 중소기업 : 2020년 4월	노동자 에게 긍정적 효과
	유급휴가취득 의무화	- 연차휴가 10일 이상의 노동자는 5일 이상 사용하도록 기업에 의 무화	- 2019년 4월	
	근무 간 휴식시간 확보	- 전날 퇴근시간과 다음날 출근시 간 간 일정 휴식시간을 확보하 도록 노력	- 2019년 4월	
	산업의사의 권한 강화	- 산업의사에게 종업원 건강정보 제공을 기업에 의무화	- 2019년 4월	
	할증임금률 중소기업 적용	- 시간 외 노동시간 월 60시간 초 과 시 중소기업도 대기업과 같 이 할증임금률 50%를 적용	- 중소기업 : 2023년 4월	
동일노동·동일임금 실현		- 정규직과 비정규직 대우에 불합 리한 격차를 두는 것을 금지	- 대기업 : 2020년 4월 - 중소기업 : 2021년 4월	
성 과 중 심 보 상 체 계	탈시간급제도 도입 (고도 프로페셔널 제도)	- 시간에 얽매이지 않고 자유롭게 근무 가능 - 성과를 바탕으로 임금 설정(잔업 수당 등 모든 수당 폐지) - 연간 수입 1,075만 엔 이상의 전 문직 고소득자 대상(딜러, 컨설 턴트 등) - 단, 적용에는 본인의 동의 필요	- 2019년 4월	기업에 긍정적 효과
	재량노동제 적용대상 확대	- 노사 합의로 정한 노동시간만큼 일한 것으로 간주하고 임금 책정 - 실제 노동시간은 합의한 노동시 간과 상이할 수 있음. - 근무시간대도 자유로워서 출퇴 근 시간대에 구매되지 않음. - 적용업종을 종래의 전문업무나 기획업무에서 일부 영업업무까 지 포함하도록 확대	- 이번 개혁대상에서 제외	

자료 : 정성준 · 김승연(2018)에서 재인용.

년고용을 지원하기 위한 제도로 정규직 취업이 목표인 청년에게는 기졸업자를 대상으로 제공하는 졸업자 응원 헬로우워크, 청년 헬로우워크, 잡카페, 유스엘 인정제도(청년지원 선언사업), 직장정보 제공 제도, 청년고용촉진 종합사이트 운영, 노동법 교육 등이 소개되고 있다. 한편 취업에 망설이고 있는 니트족과 프리터족 등을 위해서는 지역 청년 서포트스테이션에서 15~39세 청년층에게 경력 컨설팅에 의한 전문가 상담과 의사소통 훈련, 협력기업에의 취업 체험 등에 대한 지원을 실시하고 있다.

제5절 지역 중심의 청년고용정책

일본은 지방자치주의에 근거하여 고용창출사업의 경우도 지역 특성에 적절한 고용창출을 추진하도록 촉진하기 위한 노력을 하였다. 본격적인 지역 고용창출사업이 시작된 것은 일본 경제가 심각한 마이너스 성장을 기록하기 시작한 시기인 2008년 12월에 경기침체 극복을 위해 수상을 본 부장으로서 하는 ‘긴급고용·경제대책본부’를 내각부에 설치하여 고용유지 대책, 재취업지원대책, 취업내정취소 방지대책, 고용보험료 인하, 고용보험대상 확대 등 5개 대책을 발표하면서부터이다. 그 내용 중 특별한 내용은 지방자치단체에 고용기회를 확대하도록 하여 고용안정화를 도모한다는 정책목표를 세우고 예산과 고용보험에서 재원을 마련하여 지방자치단체의 고용창출사업을 지원하는 부분이었다. 당시 경기침체로 인해 경제적으로 어려움에 처하는 지역이 증가하고 있는 추세였기 때문에 이러한 고용창출사업은 지역경제 활성화와 동반되어 실시되었는데 이 당시 진행된 지역 고용대책의 특징으로는 각 지방자치단체가 실무자료로 참고할 수 있도록 206개 일자리 창출 사례를 ‘긴급고용대책 참고사례’로 정리하여 배포한 것과, ‘향토고용채생특별교부금’을 설치하여 3년간 지역 고용창출사업을 지원한 점 등이다(박인화 외, 2009).¹⁷⁾

17) 당시 추진되었던 사업은 ‘수발·육아·의료 분야’ - 주간 돌봄서비스가 필요한 경우 도움 인력을 제공하는 플렉시블 지원센터, 육아지원, 병원 안내, 소아환자의

이렇게 고용창출기금에 의한 지원사업은 일본 지역 고용창출사업의 중심이었는데 향토고용재생 특별기금사업, 긴급고용사업, 중점분야 고용창조사업 등이 추진된 이후에도 창업지원형 지역고용 창조사업, 지역인재육성사업 등이 추진되었다. 최근에는 완전실업률에 접근하는 노동시장 상황이 되어가면서 2012~16년 사이 고용창출기금으로 지원되는 사업은 대부분 종료되었고 개호·의료 등 향후 성장이 전망되는 분야에서 고용창출과 인재육성을 실시하거나 원전사고나 지진과 같은 재해로 인해 발생한 지역의 고용문제 해결을 위해 주력하는 중점분야 고용창조사업만 남아 있는 상황이다.

또한 최근 지역고용대책으로는 「지역고용개발촉진법」에 근거한 지원(고용상황이 특히 나빠진 지역을 고용개발촉진지역으로 설정하고 지역고용개발조성금을 통해 지원, 고용창출에 대한 의욕이 높은 지역의 경우 지자체와 사업자 단체가 자발적 고용창출계획을 제출할 경우 실천형 지역

여가활동 지원, 독거노인 정보 DB화, 장애인과 그 가족에 대한 생활 지원 등, ‘농림·수산업 분야’ - 도농교류(Green Tourism) 추진, 바이오매스 활용 및 정비, 수출촉진 컨설팅, 중소기업소매업자 산지공동조달, 사료용 쌀 생산 및 유통사업 지원, 농상공 연계 설비 정비, 국산 원재료 공급력 강화, 신도불이 모델타운 및 친환경 모델타운 조성, 농촌체험형 숙박시설 및 레스토랑 지원, 지역 농산물 직판장 활용, ‘환경·저탄소 분야’ - 표류 및 표착 쓰레기 지역대책 지원, 자연공원 청소, 저탄소도시 관련 녹색일자리 창출, 탄소상쇄 추진 지원, 숲 경관 재생, 음식물쓰레기 에탄올화 사업, 야생동물 생활환경피해 대책, 외래종 방제를 통한 환경개선, 생물다양성 온난화 영향 조사, 쓰레기 투기 감시 및 방치쓰레기 수거, 환경보전사업자 투자촉진, ‘교육 분야’ - 학교 서포터, 학교 직업상담 지원, 직업교육 외부인재 활용, 대학 지역공헌사업과 업무지원, 지역산학연계 직업교육 지원, 자연체험 환경 학습 지원, 차세대 폐기물처리 작업원 육성, ‘관광 분야’ - 관광지 개발, 지역 산업 판로확대, IC 태그를 활용한 농산물 브랜드화, 지역교류 촉진, 지역 예술활동 촉진, 지역문화재를 활용한 관광 활성화, 중소기업소매업자 출장형 판매, 지역 자원 활용 신상품 안테나숍 설치, ‘방송정보통신 분야’ - 지상디지털방송 대응, 정보처리기술 관련 취업지원, 학교교무 정보화, 제조업 종사자 및 실직자의 정보통신 업종전환 지원, ‘외국인 분야’ - 정주 외국인 자녀에 대한 일본어 교육, 외국인 유학생에 대한 대학생활 지원, 의료통역자 양성, 일본계 외국인 고용기업 자녀교육 및 직업훈련 지원, ‘방범 분야’ - 통학로 등 방범활동, ‘행정사무 분야’ - 건강 질병대책 보급개발 및 상담, 지자체 아웃소싱 취업활성화, 공문서 기록관·도서관·박물관 소장문서 전자화, 유적 출토품·역사 자료·민속 문화재 정리 및 지역문화 진흥, 지자체 식품위생 강화, 장애인 시설보급, 지역정보정비사업, 지리공간정보의 전자화, 전국하천 생태맵 작성 등(박인화 외, 2009).

고용창조사업, 지역고용창조 (패키지) 추진 사업, 지역고용창출 실현 사업 등 추진), 기타 고용개발이 필요한 지역 등에 대한 지원(산업정책과 동반된 도시의 고용창출 지원(일명 지역 활성화 일자리 창출 프로젝트), 전략산업 창출 프로젝트, 과소고용 개선 지역에 대한 지원, 계절에 따른 이주 노동자에 대한 연중 고용보조금 지원), 현재 실업 정세에 대응한 고용창출 지원(중점분야 고용창조사업, 지역에 뿌리 내린 사업을 지원하는 기업지원형 고용창조사업, 청소년, 여성, 고령자 등의 고용확대와 임금인상 등 재직자 처우 개선을 지원하는 지역인재 육성사업), 지방으로 복귀하는 구직자에 대한 지원과 농림어업 취업에 대한 지원 등이 제공되고 있다.

제 4 장

일본 청년고용정책의 평가와 정책적 시사점

일본은 저출산·고령화의 인구구조 변화, 제조업 중심의 산업구조가 한계에 봉착하였을 때의 산업구조 변화, 엔화 상승과 디플레이션으로 자산위기 와한 국제 금융위기의 극복 등 우리나라와 상당히 유사한 변화과정을 겪었다. 그 과정에서 노동시장이 위기를 맞이한 것은 청년 연령층에 가장 크게 충격을 주었다. 그러나 최근 경제활성화와 더불어 완전실업률 수준으로 청년실업률이 낮아지고 청년층 고용률이 사상 최고치를 기록하는 상황에서 장기 경기침체라는 어려운 상황을 일본의 청년고용정책이 어떻게 극복해 나갔는지에 대한 연구는 현재 청년층의 고용문제가 심각한 우리나라의 상황에 도움이 되는 정책적 시사점을 던져줄 수 있다.

이 보고서에서 일본의 청년고용정책이 우리에게 주는 시사점은 우선 부처 간, 중앙정부와 지방자치단체 간 연계 정책의 추진이다. 우리나라도 부처 간 연계를 통한 청년고용정책을 경제부총리 중심으로 추진하고 있으나 이번 정부가 들어서면서 도입한 일자리위원회는 제대로 역할을 하는 것으로 평가받지 못하고 있으며, 모든 부처와 모든 지방자치단체가 제각각 고용대책을 제시하거나 추진하면서 연계에 의한 효율성이 떨어지고 중복된 정책을 추진하면서 큰 사중손실을 발생시키는 성향이 있다. 따라서 역할 분담과 상호 연계에 의한 융합적 고용정책의 추진이 실질적으로 어떻게 추진될 수 있을지에 대한 고민이 다시 필요하다.

다음으로 일본은 정규교육기관 재학 중에 직업교육과 진로지도가 이루어지고 공공직업안정기관인 헬로우워크가 학교와 사업체를 매개하면서

취업경험이 없는 학생들이 취업알선 인프라의 도움을 받을 수 있는 체계와 관련 법제도가 성숙되어 있다. 이를 가능하게 하는 것이 일본의 경우 공공고용안정기관의 적극적 활동이 가능한 인프라가 갖추어져 있고 커리어 컨설턴트의 수만 비교해도 2017년 현재 헬로우워크는 전국 544개소(본사업소 436개, 출장소 95개, 분실 13개) 설치, 관련 공무원은 10,536명, 상담직원은 15,702명으로 총 26,300여 명이 관련 업무를 담당하는 상황이다. 이러한 매개 역할에 있어 관리가 유용한 잡카드의 활용은 유익하며, 우리의 직업능력카드제를 이와 같은 방향으로 발전시킬 필요가 있다. 또한 우리가 실시하는 경험형 인턴제도와는 다른 민간기업이 참여할 만한 동기유발 요인을 제공하는 유스엘(청년시험고용제도) 제도와 같은 채용에 대한 기회 확장을 위한 노력 또한 필요하다. 우리나라의 경우 1997년 외환위기 이후로 계속해서 고용인프라의 강화를 주장해왔으나 단기적인 공공취업알선 실적에 집중하면서 그 근간이 되는 고용안정기관의 확충과 능력 향상에 소홀히 해온 경험이 있다. 더군다나 제대로 된 사업체가 공공고용서비스기관을 이용해야 할 동기부여가 적어서 공공직업안정기관(고용센터)의 상담사들은 구인기업 발굴에 어려움을 겪는 것이 일반적이다. 따라서 공공직업안정기관의 인프라를 제대로 구축하는 개혁이 추진되는 것이 급선무이며 학교와 사업체를 어떻게 연계할지에 대한 구체적인 실천이 필요하다.

일본의 경우 청년고용정책을 포함하여 모든 고용정책의 기본적인 틀이 법에 규정되어 있어 기본 골격을 유지한 채로 경제나 사회변화 상황에 대한 대응이 가능하다. 따라서 정권이 교체되었을 때 갑자기 정책기조가 변한다든가, 예산이 삭감 내지 없어지는 상황에 대한 변동성이 작다. 우리나라 또한 고용정책에 대한 안정성을 부여하기 위한 법적인 근거를 마련하는 노력이 필요하다. 특히 단기적이고 직접적인 지원과 같은 일회성 정책보다는 고용환경과 인프라를 개선하려는 중장기 정책목표를 달성하기 위한 지속적 고용정책 추진이 가능할 수 있는 관련법제의 정비가 고려되어야 한다.

최근 일본은 청년고용의 문제 중 양적인 측면의 어려움이 거의 해소된 것으로 보인다. 그러나 질적 측면에서 비정규직을 필두로 노동시장의 주

변부에 위치한 근로자 또는 노동시장에서 배제된 니트족 등의 문제는 여전히 그 심각성을 더하고 있다. 따라서 청소년기부터 시작하는 주변부 취약계층을 대상으로 하는 사회안전망과 지원 프로그램의 정비 또한 양적 고용정책의 추진과 동반되어야 할 필요가 있다.

이와 같이 일본의 청년고용정책은 현재의 우리나라와 마찬가지로 추진할 만한 것은 모두 동원하는 총력전을 펼쳤다고 본다. 그러나 경기침체기가 지속되는 한 각종의 고용대책은 위기상황을 해결하기보다는 완화시키는 기제로 작용했고 그 과정에서 발생하는 소득격차의 확대, 생계곤란 근로계층의 증가, 취업포기 청년층의 발생 등 사회현상까지 해결해야 할 정책과제로 등장했다. 또한 고용의 양적인 문제 해결에 우선순위를 두다 보니 비정규직 문제와 같은 질적인 과제의 해결은 일단 뒤로 미루어지고 청년 노동시장의 인력수급이 어느 정도 해결된 이후 질적인 정책과제에 대해 해결 노력을 집중하는 모습을 보이고 있다. 결국 일본의 청년고용정책은 경기침체기에 전체적인 노동시장의 취업 어려움을 헤쳐나가는 데 도움을 주었다고 보이지만 결정적인 반전을 이루게 된 계기는 그동안 추진된 산업구조조정이 안정되면서 제조업이 다시 살아나고 아베노믹스로 지칭되는 경제성장정책이 총수요 증가를 부분적으로라도 달성하면서 경기의 선순환과 노동수요의 증가를 이끌어낸 데 있다고 생각된다.

우리나라의 경우 청년고용의 어려움은 경기침체기의 일본과 비교하여 결코 가볍지 않다. 통계 숫자에서 나오는 예측도 그러하지만, 5포 세대, 7포 세대와 같은 단어의 등장과 청년층의 사회적·경제적 불만이 더욱 확대되는 현상이 나타나는 것도 그 심각성을 강조한다. 정부가 모든 것을 해결할 수는 없다. 그러나 최소한 산업구조조정의 전환기에 이에 대처하는 청년고용정책이 중요한 것은 이미 피부로 느끼고 있는 상황이다. 경기침체와 경제위기 상황에 대처하는 다양한 고용대책과 청년층의 직업능력 향상과 고용안정 인프라를 정비하는 것도 적극적 추진이 필요하겠으나 산업구조조정의 빠른 추진을 통한 신성장 산업의 성장과 안정된 거시경제 운용은 청년 노동시장에 다른 연령의 구직자들과 경쟁하는 방향이 아닌 보완하는 방향으로 가는 가장 기본적인 정책 방향이라고 보인다. 따라서 청년층이 미래의 직업을 기대할 수 있도록 변화하는 경제상황에 대한

날카로운 분석을 통해 이에 대처하는 고용정책을 준비하는 한편, 중장기적으로 현재 우리나라의 산업구조조정을 신성장 산업 방향으로 빠르게 전환하는 산업정책과 거시경제지표가 안정적으로 유지될 수 있는 경제성장 정책이 제시되어야 할 때이다.

참고문헌

- 고스기 네이코(2018), 「최근 일본 청년 취업문제: 신규 졸업자 취업 시스템의 명암」, 『국제노동브리프』 1월호, 한국노동연구원, pp.9~31.
- 김기현(2013), 「일본 청년 니트의 현황과 과제」, 『국제노동브리프』 5월호, 한국노동연구원, pp.19~30.
- 김동욱(2018), 「일본 경제 완전 회생? 소비가 열쇠 쥐고 있다」, 『관훈저널』 60(1), pp.254~261.
- 김명중(2016), 「일본 청년고용 현황과 청년층 취업지원 정책」, 『국제노동브리프』 7월호, 한국노동연구원, pp.91~111.
- 김현철(2002), 「급변하는 일본의 청년노동시장 - 후리타 문제를 중심으로」, 『한국청소년연구』 13(1), pp.43~78.
- 류상운 · 문병준(2018), 「아베노믹스 발목 잡고 있는 일본의 노동개혁」, 『LG Business Insight』 5월호, LG경제연구원, pp.26~31.
- 류지성(2013), 「한일 청년실업정책의 비교 연구」, 『한국동북아논총』 69, pp.243~264.
- 박인화 · 김봉주 · 서세옥 · 조혜정(2009), 「일본의 지역 중심 고용대책 사례와 시사점」, 국회예산정책처.
- 오타 소이치(2016), 「일본 청년층 고용의 현황과 과제」, 『국제노동브리프』 5월호, 한국노동연구원, pp.37~46.
- 여인만(2018), 「일본에서 탈성장론의 확산과 그 의의」, 『한일정상논총』 79, pp.3~25.
- 이승렬(2011), 「일본 청년고용정책의 시사점」, 『국제노동브리프』 5월호, 한국노동연구원, pp.31~41.
- 이영민(2017), 「청년의 일경험 해외국가 사례를 벤치마킹하자」, 『한국의 청년고용 II』, pp.228~246.
- 이의규 · 강일규 · 류지영 · 조준모 · 김삼수 · 오학수(2008), 「일본의 청년

- 충 노동시장정책 연구』, 한국직업능력개발원.
- 전현중(2017), 「한국과 일본의 청년실업 추이 분석」, 『한일경상논총』 77, pp.67~86.
- 정동열(2017), 「고용서비스 혁신 해외사례에서 찾다」, 『한국의 청년고용 II』, pp.382~404.
- 정상훈(2008), 「청년층 고용현황과 일자리 창출」, 국회예산정책처.
- 정성준·김승현(2018), 「일본 노동개혁의 최근 동향과 시사점: 노동시간 단축, 차별금지, 생산성 향상을 중심으로」, 『오늘의 세계경제』 18(26), 대외경제정책연구원.
- 정유신(2015), 「일본경제 장기침체 특성과 대응정책에 관한 연구」, 국회 예산정책처.
- 한승희·김재호(2017), 「일본의 청년고용 활성화 정책 분석을 통한 시사점 도출」, 한국노동경제학회.
- 후생노동성(2018), 「비정규직 현황 보고」.
- _____ (2018), 「노동력조사. 비정규직 현황 보고」.
- _____ (2018), 「임금구조기본통계조사」.
- _____ (2018), 「아동청소년백서」.
- _____ (2013), 「청년고용실태조사」.
- _____ (2009), 「청년층고용실태조사」.
- 일본 정부통계 웹사이트, <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/database?page=1>.
- 후생노동성 통계 웹사이트, <https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/#list07>.

◆ 執筆者

- 김승택(한국노동연구원 선임연구위원)

청년 노동시장 및 고용정책 해외사례 심층연구 : 일본

- | | |
|-----------|---|
| ▪ 발행연월일 | 2018년 12월 24일 인쇄
2018년 12월 28일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 배 규 식 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
300147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판 · 인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 2018 정가 5,000원

ISBN 979-11-260-0260-3