

미국의 청년실업 급증 배경과 정책 대응

- ◆ 이번 경기침체기중 미국의 청년실업은 과거 경기침체기나 현재 주요 선진국의 청년실업과 비교해 볼 때 심각한 상황
- ◆ 청년실업 급증의 원인으로는 경기변동에 민감한 청년층 고용의 특성, 베이비 붐 세대의 은퇴 연기로 인한 취업기회 제약, 최저임금 인상에 따른 고용수요 감소, 낮은 고용보호수준 및 노동의 질적 저하 등이 거론
- ◆ 청년실업은 당사자뿐만 아니라 사회·경제 전반에도 부정적 파장을 미칠 가능성이 높아 행정부와 의회는 청년실업 해소를 위한 다양한 대책을 마련중

1. 최근 동향

□ 이번 경기침체기중 미국의 청년실업* 문제는 최악의 상황

* 미국은 청년(youth) 연령대를 16~24세로 규정. 취업할 의사와 능력이 있고 조사 직전 4주간 적극적인 구직활동을 하였으나 고용되지 않은 자를 실업자로 정의

○ 2009.10월 청년실업률은 19.1%로서 1948년 통계작성 이후 최고 수준

— 중장년층(25~54세)과의 실업률 격차도 1980년 이후 가장 큰 폭인 10.2%p로 확대

미국 실업률¹⁾



주 : 음영은 경기침체기 표시
 자료 : 미 노동부

- 이는 미국의 이전 경기침체기나 현재 주요 선진국의 청년실업과 비교하더라도 심각한 수준
- 80년 이후 4차례의 경기침체기중 청년실업자 수는 평균 65만명 늘어난 데 비해 이번 경기침체기(2007.12~2009.6월로 가정)에는 두 배가 넘는 146만명이 증가

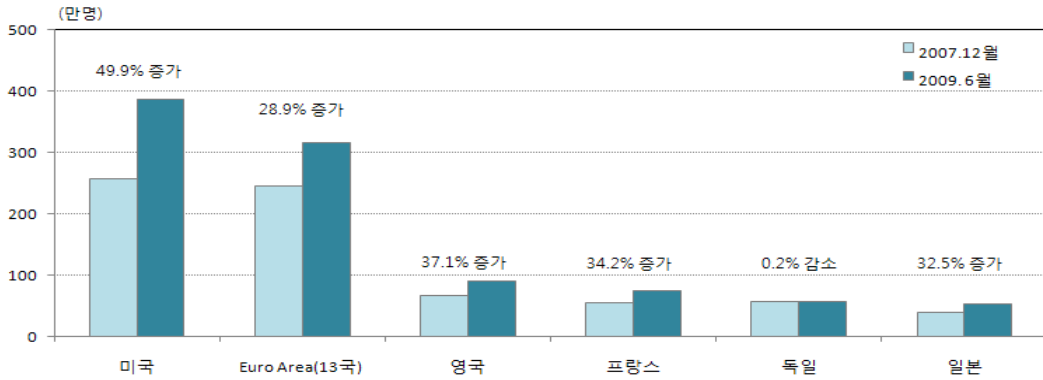
주요 경기침체기별 청년실업 규모

경기침체 시기	경기침체 직전월(A)	경기침체 종료월(B)	B-A
▪ 80. 1 ~ 80. 7 (7개월)	315.7	378.0	62.3
▪ 81. 7 ~ 82.11 (17개월)	370.0	469.5	99.5
▪ 90. 7 ~ 91. 3 (9개월)	234.2	289.7	55.5
▪ 01. 3 ~ 01.11 (9개월)	218.5	261.5	43.0
▪ 07.12 ~ 09. 6 (19개월) ¹⁾	240.4	386.4	146.0

주 : 1) 경기침체 종료시점은 2009.6월로 가정
 자료 : 미 노동부

- 같은 기간중 미국의 청년실업자 증가율은 49.9%로서 유로지역의 28.9%, 일본의 32.5%에 비해 훨씬 높은 수준

주요국 청년실업 규모



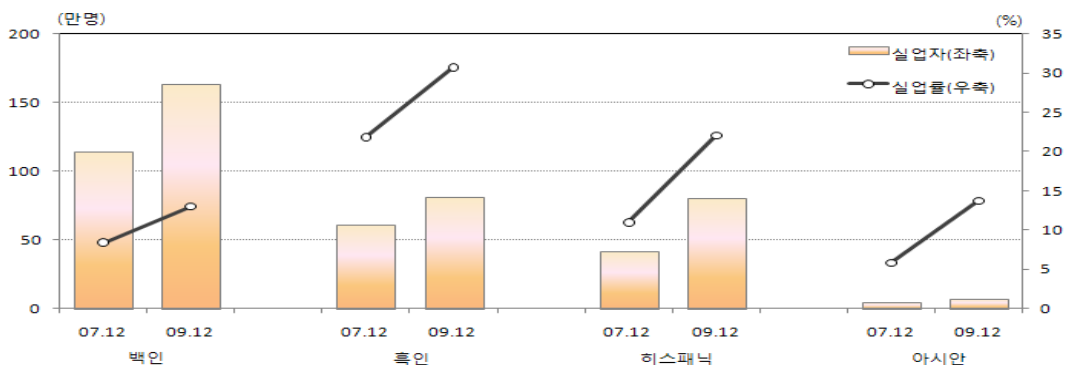
자료 : Euro Stat

- 인종별로는 히스패닉의 청년실업자 증가율이 93.2%로 가장 높음
- 이에 따라 히스패닉의 청년실업률은 22.0%(2009.12월)로서 가장 큰 상승폭(2007.12월대비 +11.0%p) 기록

— 같은 기간중 백인의 청년실업률 상승폭은 6.1%p(8.9% → 15.0%), 흑인은 8.9%p*(21.8% → 30.7%)

* 미국의 인종별 인구 비중(2008.7.1)은 백인 65.6%, 히스패닉 15.4%, 흑인 12.2%, 아시안 4.4%, 기타 2.4%인데 청년실업자 구성(2009.12월)은 백인 49.3%, 히스패닉 24.1%, 흑인 24.4%, 아시안 2.2%

인종별 청년실업



자료 : 미 노동부

□ 업종별로 보면 경기침체의 영향을 가장 크게 받는 소매 등 서비스업과 건설업에서 청년 고용이 크게 감소

○ 청년고용의 약 78%를 차지하는 서비스업의 고용인원(2009.7월 기준)이 2007.7월대비 132만명 감소

미국 청년층(16~24세) 업종별 고용 현황¹⁾

(천명, %)

업종	고용 인원			
	2007.7월(A)	2008.7월	2009.7월(B)	B-A
▪ 농업·광업	442 [2.0]	525 [2.5]	425 [2.2]	-17
▪ 건설업	1,558 [7.2]	1,217 [5.8]	871 [4.5]	-687
▪ 제조업	1,398 [6.4]	1,390 [6.6]	1,068 [5.5]	-33
▪ 서비스업	16,321 [75.2]	15,887 [75.6]	15,003 [77.7]	-1,318
(Leisure & Hospitality) ²⁾	4,710 [21.7]	4,926 [23.4]	4,799 [24.9]	89
(소매) ³⁾	4,684 [21.6]	4,251 [20.2]	4,172 [21.6]	-512
(교육 및 건강 서비스)	2,238 [10.3]	2,175 [10.3]	2,141 [11.1]	-97
(전문 및 사업 서비스)	1,672 [7.7]	1,659 [7.9]	1,350 [7.0]	-322
(금융)	980 [4.5]	979 [4.7]	823 [4.3]	-157
(기타)	2,037 [9.4]	1,897 [9.0]	1,718 [8.9]	-319
▪ 정부	1,607 [7.4]	1,538 [7.3]	1,588 [8.2]	-19
▪ 자영업, 가족 고용	390 [1.8]	464 [2.2]	350 [1.8]	-40
총 계	21,717[100.0]	21,021[100.0]	19,304[100.0]	-2,413

주 : 1) []내는 총계대비 비중, 2) 음식, 숙박, 오락 등, 3) 도매 포함
자료 : 미 노동부

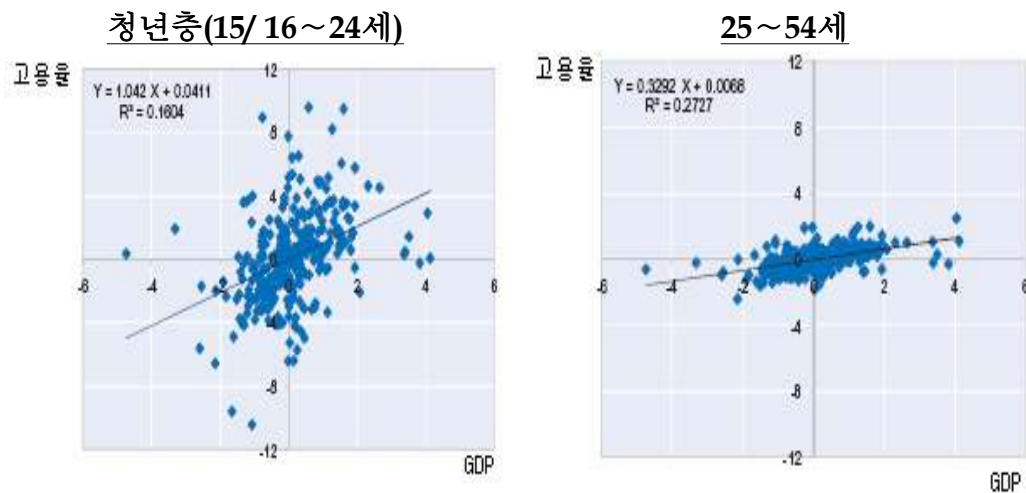
2. 청년실업의 급증 배경

(경기침체 심화에 따른 전반적인 고용사정 악화)

- 일반적으로 청년층은 업무 숙련도가 낮은 데다 임시 고용형태가 많아 중장년층에 비해 경기변동에 취약*

* <붙임 1> 국제노동기구(ILO)가 분석한 청년층 실업률이 높은 이유 참조

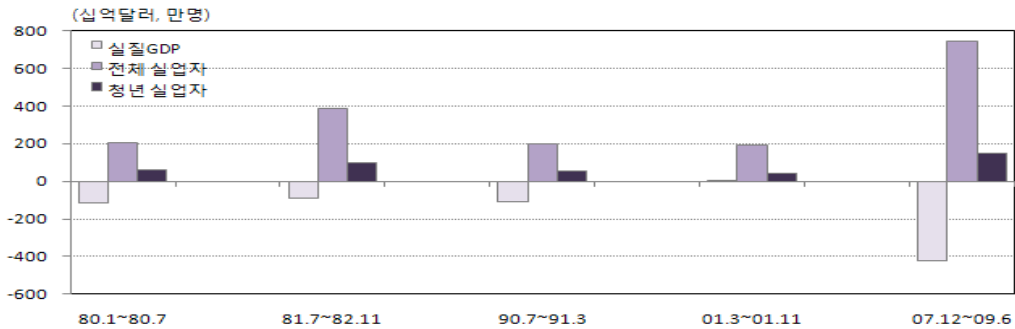
- OECD가 1997~2007년간 미국 등 20개국의 자료를 활용하여 청년층과 중장년층의 고용률과 GDP 성장률의 관계를 비교분석한 결과 청년층의 민감도가 훨씬 높은 것으로 나타남



자료 : OECD

- 특히 이번 경기침체는 과거에 비해 그 정도가 심하고 지속기간도 길었기 때문에 미국의 청년실업 문제도 그만큼 심각하게 발전

경기침체기별 실질GDP와 실업자 증감¹⁾



주 : 1) 경기침체 종료 분기(월) 실질GDP(실업자) - 경기침체 시작 직전 분기(월) 실질GDP(실업자), 실질GDP는 연율치 기준

자료 : 미 상무부, 노동부

(베이비 붐 세대의 은퇴 연기로 인한 취업기회 제약)

- 평균수명 연장으로 은퇴 후 필요자금 규모*가 늘어난 베이비 붐 세대**가 금융위기 발생으로 보유 자산의 가치가 급감하자 은퇴시기를 연기

* 미국 65세 이상 고령자는 소득원을 주로 사회보장에 의존

65세 이상 고령자들의 소득원천

	사회보장	민간 연금 ¹⁾	공적부문 연금	자산소득 ²⁾
■ 금액(중간값)	15,012	8,052	17,400	2,254
■ 수령인구 비중	89%	30%	15%	57%

주 : 1) 개인연금, 401(k) 등 기업연금 등, 2) 이자, 배당 등
자료 : Allianz

** 1946~1964년 기간에 출생한 세대로 65세에 달하는 2011년 이후 은퇴가 크게 늘어날 전망

- 주택가격 하락*으로 45~54세가 가장인 가계는 2009년중 자산 가치가 2004년 대비 31~35% 감소하였을 것으로 추산

* S&P Case-Shiller(20대 도시 기준) 지수가 2008.3~2009.10월중 실질 기준으로 약 14% 하락

베이비 붐 세대(45~54세 기준)의 가계당 자산변동¹⁾

(달러, %)

	2004년	2009년 ²⁾	
		Case I	Case II
▪ 순자산(평균)	555,003	383,219 (-31.0)	358,970 (-35.3)

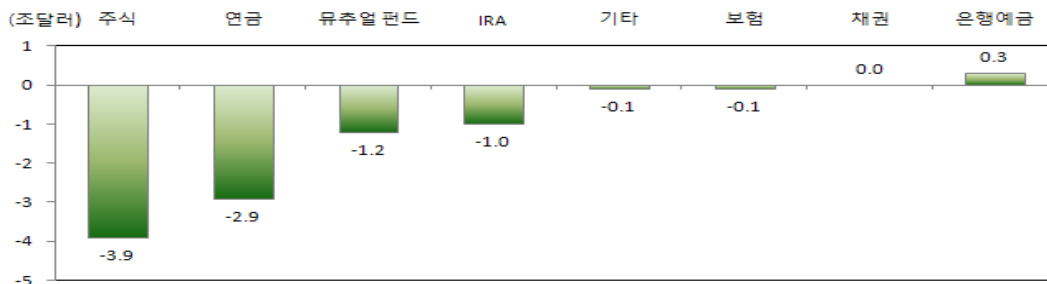
주 : 1) ()내는 2004년대비 증감률

2) Case I 은 2009년중 실질 주택가격이 10% 하락시, Case II는 20% 하락시

자료 : CEPR(Center for Economic and Policy Research)(2008.6)

— 금융자산도 주가하락에 따라 보유 주식, 연금 등을 중심으로 손실이 크게 확대

가계의 금융자산 손실 규모(2008~2009년중)



자료 : Allianz

⇒ 베이비 붐 세대의 은퇴 연기로 54세 이하의 고용은 큰 폭으로 감소한 데 비해 55세 이상은 오히려 100만명 증가(2007.12~09.12월중)

연령대별 고용 변동

(만명)

연령대	2007.12월(A)	2009.12월(B)	B-A
▪ 16 ~ 24세	1,955.1	1,679.1	-276.0
▪ 25 ~ 54세	10,042.1	9,370.1	-672.0
▪ 55세 이상	2,621.8	2,722.1	100.3
(55 ~ 64세) ¹⁾	2,053.3	2,111.4	58.1
(65세 이상) ¹⁾	578.7	619.3	40.6

주 : 1) 미계절조정

자료 : 미 노동부

(최저임금 인상으로 청년층 고용기피)

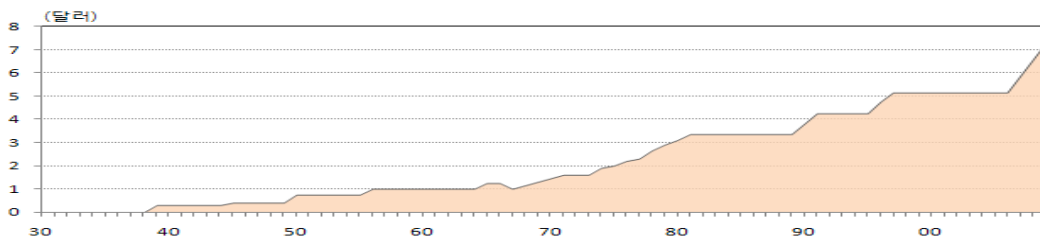
□ 일부 전문가들은 2007년 이후 실시된 최저임금 인상*이 청년실업을 촉진한 요인의 하나라고 주장

* 일반적으로 최저임금 인상은 10대 등 청년계층과 비숙련 노동자의 고용기회를 감소시키는 것으로 알려져 있음. Wall Street Journal(2009.10.3)은 메사추세츠 주의 최저임금이 1995년과 2008년 사이 88% 인상됨에 따라 10대 고용률이 1/3로 하락하였다고 분석. <붙임 2> 미국의 최저임금제도 참조

○ 1998년부터 2006년까지 시간당 5.15달러로 동결되었던 최저임금(연방정부 기준)이 2007년(5.85달러), 2008년(6.55달러), 2009년(7.25달러) 3년 연속 인상*

* 이러한 인상에도 불구하고 미국의 최저임금은 중위값 임금 대비 0.31로서 OECD 평균(0.46)에 비해 낮은 편(2007년 기준)

미국의 최저임금 추이



자료 : 미 노동부

□ 이처럼 최저임금이 큰 폭으로 인상되자 기업들은 비용절감을 위해 주로 최저임금의 적용을 받는 10대 등 청년층 고용을 감축

○ 특히 전통적으로 불법이민 10대의 일자리였던 패스트푸드 식당 등 최저임금을 받는 직장에서의 고용이 위축

이민자의 업종별 고용 비중(2008년)

(%)

	건설업	음식·숙박	제조업	사업서비스	도소매	교육·건강 서비스
■ 합법이민자	8.9	8.8	12.5	11.4	12.5	21.1
■ 불법이민자	21.2	16.7	13.4	13.3	11.5	6.1

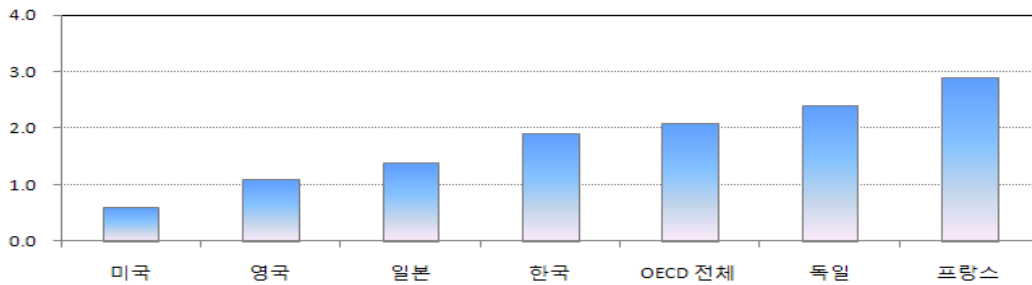
자료 : Pew Hispanic Center

(낮은 고용보호 수준 및 노동의 질)

- 미국의 고용보호수준*이 OECD 평균을 크게 하회하고 있어 경기침체가 도래하면 기업은 청년층을 중심으로 대규모 해고를 실시

* 고용보호수준(strictness of employment protection)은 노동자의 고용과 해고와 관련된 절차와 비용을 측정하는 지표로서 0~6의 수치로 나타내며 동 수치가 클수록 고용보호수준이 높음을 의미

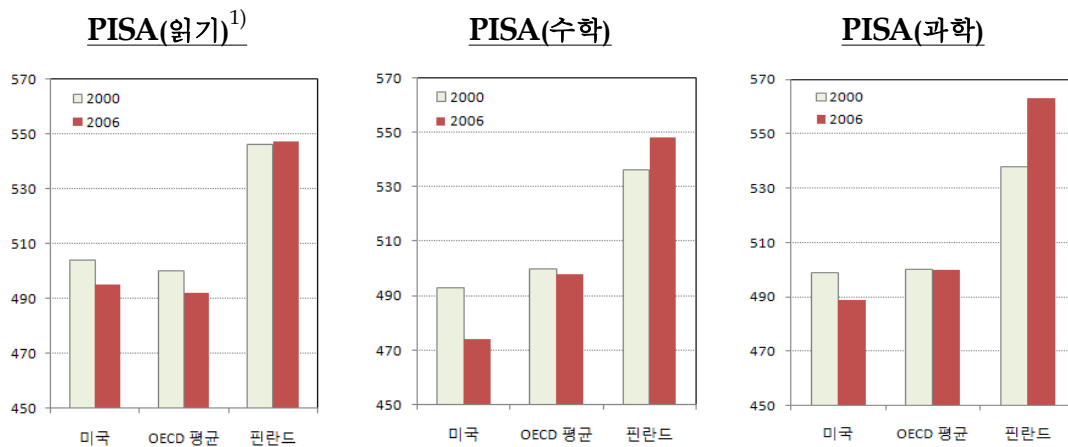
주요국 고용보호수준 비교(2008년 기준)



자료 : OECD

- 또한 미국 청년층은 상대적으로 낮은 학업성취도, 직업훈련 미비 등으로 경기변동에 취약

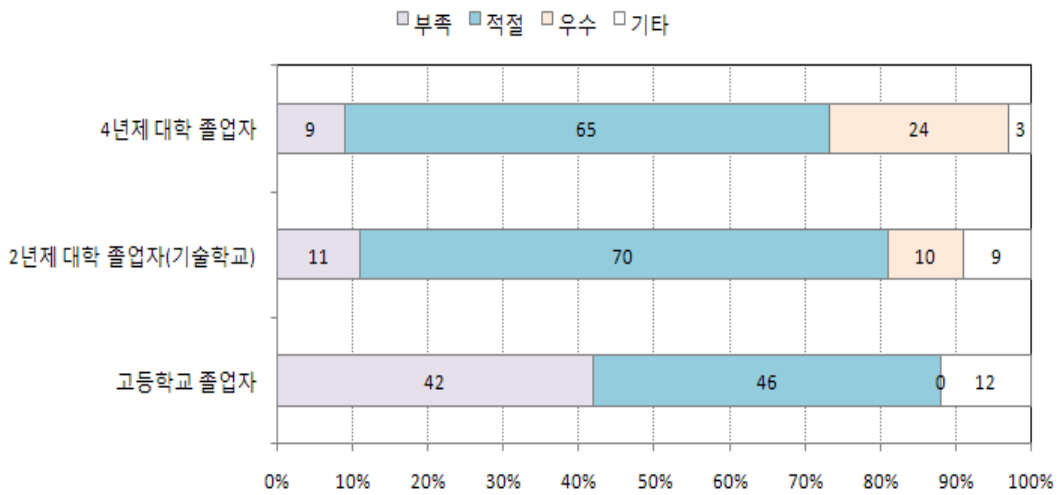
- 수학, 과학의 PISA(Programme for International Student Assessment, 2006년 기준) 점수가 OECD 평균을 하회



주 : 1) 미국의 2006년 읽기 성적은 2003년 기준
 자료 : OECD

- 청년층에 대한 직업훈련(on-the-job training) 프로그램이 잘 갖추어져 있지 않아 고등학교 졸업자의 상당수가 현장직무를 원활히 수행하기 어려운 것으로 평가

노동시장 신규 진입자의 준비도 평가(2006년)



자료 : Conference Board

3. 정책 대응

□ 과도한 청년실업은 사회불안 및 경제활력 저하 등을 초래

- 노동시장 진입 초기의 실업은 당사자에게 ‘낙인(stigma)’을 찍어 취업을 지연시킬 뿐 아니라 노동, 소비, 금융차입, 주택소유 등 제반 경제활동에 있어서도 소극적·보수적 태도를 유발할 가능성*

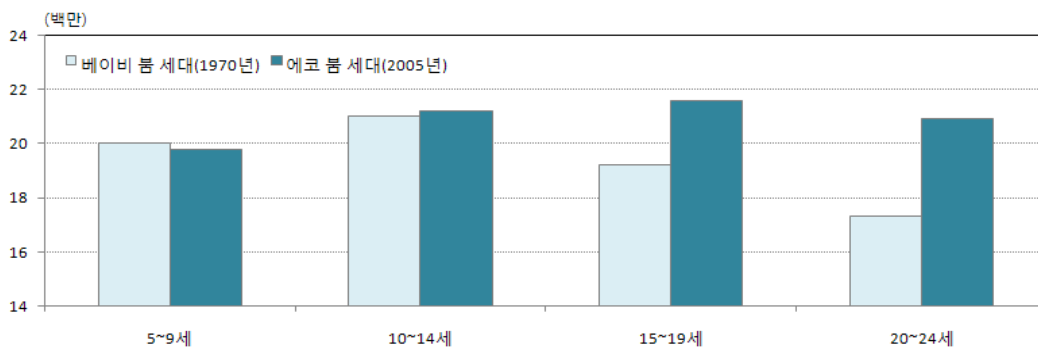
* Financial Times, *Fears of a generation being 'lost'*, 2009.11.24

- 또한 보수화된 청년층이 경제활동의 주력세대가 되는 시점에서는 기업가 정신의 후퇴, 노동의욕의 저하 등으로 경제 전체의 활력을 떨어뜨릴 가능성

— 현재 청년층을 구성하고 있는 에코 붐 세대(echo boomer)*의 인구 규모가 베이비 붐 세대 인구규모를 능가하고 있어 실업에 따른 사회, 경제적 과급력이 커질 전망

* 베이비 붐 세대의 자녀들로 1981년~2000년에 출생한 세대를 지칭

베이비 붐 세대 vs. 에코 붐 세대



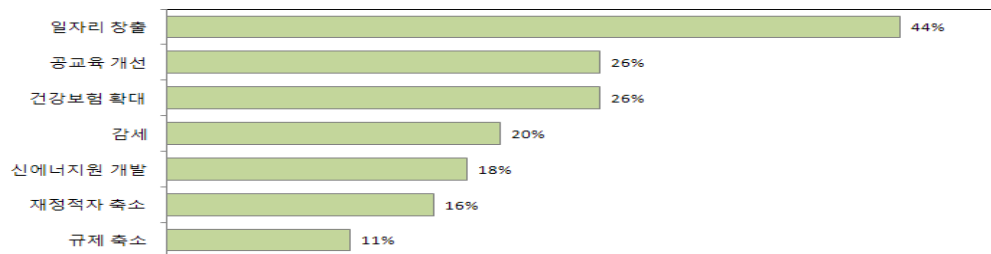
자료 : Joint Center for Housing Studies of Harvard University

- 이처럼 청년층의 고실업이 초래할 문제점에 대한 관심이 높아지면서 미 행정부와 의회를 중심으로 청년실업에 대한 대응 방안*이 활발히 논의

* <붙임 3> 주요국의 청년층 실업대책 참조

- 청년층 관련 정책의 우선순위를 묻는 여론조사에서도 일자리 창출이 압도적 1위를 차지

청년층 관련 정책 우선순위 여론조사 결과



자료 : AFL-CIO(2009.7)

- 오바마 행정부와 의회는 경기부양법(American Recovery and Reinvestment Act, 2009.2.17) 등을 통해 청년층의 직업훈련과 고용확대를 위해 15억달러를 지원하고 청년을 고용하는 고용주에 대해서는 세금공제 혜택을 부여

- 청년의 하계인턴(summer intern) 고용 등(Youth Activities)에 12억달러, Job Corps*에 2.5억달러, 고등학교를 중퇴하고 대안학교에 등록한 청년층 지원(Youth Build)에 5천만달러를 지원

* 16~24세의 소외계층 청년을 대상으로 학업과 직업훈련을 실시

- 고용촉진제도(Work Opportunity Tax Credit)를 통해 비숙련 청년(disconnected youth)*과 하계근로 청년(Summer Youth Employee)**을 고용하는 기업에 대해서는 청년 1인당 1,200(하계근로 청년)~2,400달러의 세금을 공제

* 고용직전 6개월간 직업훈련을 받지 못하였거나 고용경험이 없는 청년 또는 취업을 위한 기술이 부족한 청년

** 16~17세로 5.1~9.15일 기간에 고용되는 청년

— 세금공제 혜택을 받기 위해서는 피고용인이 최소 120시간 이상 근무해야 하며 하계근로 청년의 경우에는 최소 90일 이상 근무해야 함

- 한편 Job Corps 등 기존 청년고용 지원 프로그램도 지원 확대 등을 통해 내실화 도모

주요 청년고용 지원 프로그램

프로그램	예산(백만달러)			참가인원(명) ¹⁾
	FY2009	경기부양법	FY2010	
▪ Job Corps	1,683.9	250.0	1,701.4	63,343
▪ Workforce Investment Act Youth Activities	924.1	1,200.0	924.1	247,408
▪ Youth Build	70.0	50.0	114.5	4,340

주 : 1) Job Corps는 2007년, 기타는 2009년 기준
 자료 : 미 노동부

- 하원은 커뮤니티 칼리지, 기업, 직업훈련 프로그램의 연계를 강화하여 청년층에게 양질의 일자리를 제공하는 데 100억달러를 지원하는 청년층 재정지원법(Student Aid and Fiscal Responsibility Act)을 의결(2009.9.17)
- 최근에는 TARP(Troubled Asset Relief Program) 자금 여유분을 고용창출을 위한 재원으로 활용하자는 논의도 활발히 진행
 - 오바마 대통령은 TARP자금 여유분중 약 2,000억달러를 고용창출을 위한 재원으로 활용하는 방안을 제시
 - 하원은 청년실업 해소 등을 주 내용으로 하는 고용창출법안(Jobs for Main Street Act of 2010)*을 승인(2009.12.16)

* TARP자금 여유분중 750억달러 등 총 1,550억달러를 재원으로 하고 있으며, 10대 후반을 대상으로 한 하계 청년고용 프로그램(Summer Youth Employment)에 5억달러, 학업과 취업을 병행하는 저소득층 대학생 지원(College Work Study)에 3억달러를 책정

— 이와 함께 하원 교육노동위원회는 청년실업 관련 청문회(2009.10.1)를 열어 청년실업에 대한 관심을 환기시키고 실업해소 방안을 모색

□ 한편 OECD*는 미국의 청년실업 대책으로 실업급여 수령조건 완화, 고등학교내 직업교육 확대, 실업위험이 큰 청년의 일자리 창출 프로그램에 대한 지원 확대, 직업훈련의 필요성에 대한 인식 제고 등을 제시

* OECD, *Jobs for Youth : United States*, 2009.12.

<붙임 1>

국제노동기구(ILO)가 분석한 청년층 실업률이 높은 이유*

* ILO, *Global Employment Trends for Youth*, 2006

□ 국제노동기구(ILO)는 청년층 실업률이 중장년층에 비해 높은 원인을 다음과 같이 분석

① 후입선출(last-in, first-out)

- 고용주는 직무경험이 부족한 청년층을 호황시 가장 늦게 고용(last-in)하나, 청년층에 대한 투자도 많지 않고 주로 임시직으로 채용하기 때문에 경기침체기에는 가장 먼저 해고(first-out)

② 직장탐색 경험의 부족

- 청년층은 중장년층에 비해 노동시장 정보와 직장탐색 경험이 부족

③ 빈번한 이직(shopping around)

- 청년층은 자신에게 맞는 직장을 구하기까지 임시직 취업 등을 통해 빈번히 직장을 옮기는데, 이는 가족의 경제적 지원이 있기 때문에 가능

④ 이동성의 부족(lack of mobility)

- 청년층은 구직을 위해 이주할 정도의 충분한 경제력을 가지지 못하여 주로 집 근처에서 구직활동을 펼침

⑤ 실업률 측정(measurement)

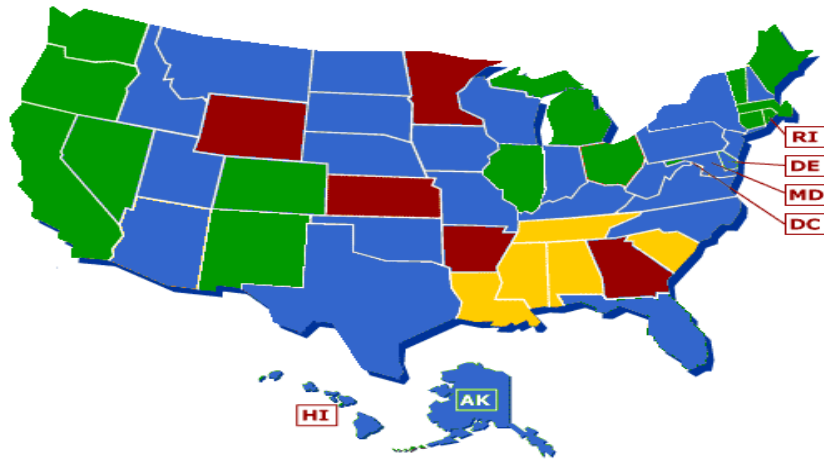
- 청년 실업자가 동일하더라도 학업지속, 구직단념 등으로 비경제활동 청년층이 증가함으로써 실업률이 상승

<붙임 2>

미국의 최저임금제도

- 1912년 메사추세츠州에서 제일 먼저 도입되었으며 1938년 공정근로기준법 (Fair Labor Standard Act) 제정으로 전국적으로 확대
- 현재 연방기준 최저임금은 비정기적으로 조정되며 물가에 연동되지 않음
 - 많은 주에서 연방정부와는 다른 수준의 최저임금을 책정
 - 2009.10월 현재 최저임금을 연방정부 보다 높게 책정하고 있는 주는 캘리포니아 등 15개주, 같은 주는 뉴저지 등 26개주, 낮은 주는 캔사스 등 5개주(5개주는 최저임금제도 미시행)

최저임금 현황(2009. 10. 1일 현재)¹⁾



■ 최저임금 : 주 > 연방(7.25달러), ■ 최저임금 : 주 = 연방(7.25달러)
■ 최저임금 : 주 < 연방(7.25달러), ■ 최저임금 법률이 없는 주

주 : 1) RI : Rhode Island, DE : Delaware, MD : Maryland
DC : District of Columbia, HI : Hawaii, AK : Alaska

자료 : 미 노동부

- 현재 20세 이하의 종업원에 대해서는 최초 90일간은 연방 최저임금(시간당 7.25달러)보다 낮은 시간당 4.25달러의 임금 적용이 가능

<붙임 3>

주요국의 청년층 실업대책

(영국)

- 청년실업 해소를 위해 18~24세 청년을 대상으로 뉴딜정책(New Deal for Young People)을 1998년 도입
 - 6개월 이상 실업급여 수령자에게 동 프로그램 참여를 의무화하고 미참가자와 중도 탈락자에게는 실업급여에서 불이익을 줌
 - 청년층의 장기실업 탈출을 위해 민간기업 취업시 임금보조, 창업지원, 직업훈련 및 능력개발 등의 프로그램을 운영

(벨기에)

- 청년의무고용제도(Rosetta Plan)을 도입하여 50인 이상 고용 기업에 대해 전체 피고용자의 3%를 청년층으로 채용하도록 의무화
 - 계약종료후 해고를 막기 위해 청년인력을 계속 고용할 것을 정식으로 문서화하는 기업에게는 해당청년에 대해 기업이 부담하는 사회보장기여금의 10%를 줄여주는 등 별도의 장기 지원책 마련

(일본)

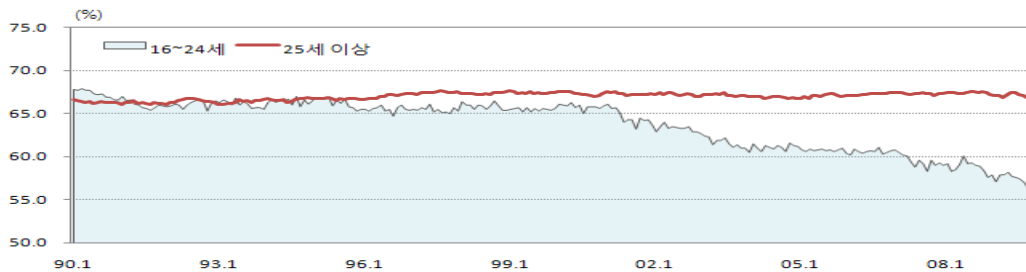
- 일본 정부는 청년실업이 증가하고 프리터(freeters)와 NEET에 대한 우려가 커짐에 따라 2000년대 초 이후 다양한 대책들을 마련
 - 35세 미만 청년층을 고용하는 기업에 대해 월 40,000엔을 보조하는 Youth Trial Employment 제도를 2001년 도입
 - 민간직업훈련기관의 교육과 기업의 직무훈련을 결합시켜 프리터와 실업청년의 직무능력을 높이는 Japanese Dual System, 1년 이상 NEET로 지내는 청년을 주 대상으로 직업훈련을 제공하는 Independent Camp for Youth 등을 운영

<붙임 4>

청년층의 경제활동참가 둔화 배경

- 1990년대 초반 청년층의 경제활동 참가율은 25세 이상과 비슷하였으나 2000년대 들어 빠르게 하락하며 양자간 격차가 확대
- 2007.12~2009.12월중 25~54세 연령층의 경제활동인구는 1.6% 감소에 그쳤으나 청년층은 6.5%나 감소

경제활동참가율

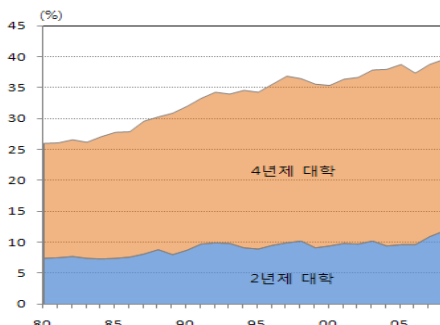


자료 : 미 노동부

- 이는 청년층의 대학진학이 지속적으로 늘어나는 데다* 금융위기 이후 구직단념자가 크게 증가한 데 기인

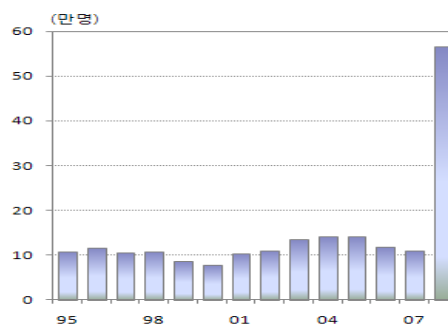
* 학력간 임금격차 확대, 구직기회 감소 등에 따라 2009.10월 대학진학률(18~24세 기준)은 사상 최고 수준인 41%로 상승

대학 진학률



자료 : Pew Research Center

미국 청년층 구직단념자



자료 : OECD

- 이러한 경제활동인구 감소는 실업자가 증가하는 상황에서 실업률(=실업자/경제활동인구) 상승 요인으로 작용