

청년문제의 심각성과 대책

- 청년에 투자해야 모두가 산다

김정훈 연구위원 (사회학박사)

<요약>

- ◎ 정부가 최근 들어 노동유연화 목표를 달성하기 위해 '노동개혁'이란 구호 아래 청년의 고통을 도구로 이용하고 있는 것은 부적절하다 할 것이나, 실제로 청년들의 고통은 심각한 수준이란 점에서 새정치민주연합을 비롯한 정치권의 종합적 대응이 절박하게 요구됨.
- ◎ 청년 5명중 1명이 실업상태에 있으며, 고용된 청년의 반 이상이 비정규직이고 열정페이, 열악한 아르바이트 노동으로 고통 받고 있음.
- ◎ 소득이 없거나 낮으니 전국 청년의 14.7%, 서울 청년 5명 중 1명이 주거빈곤에 시달리고 있고, 든든장학금 대출자 중 3명 중 1명이 상환을 시작도 못함.
- ◎ 정부는 2014년 청년일자리 사업 57개에 1조 2,960억원을 집행하였으나 고용률 및 실업률 추이에서 보듯이 효과는 적었고 미래 성장동력인 청년 창업도 부진한 가운데 7월 27일 발표한 '청년고용절벽해소종합대책'도 기대만 높일 뿐 실효성은 없는 것으로 평가됨.
- ◎ 청년 고용문제를 해결하기 위해서는 고용정책의 대전환, 즉 기존의 노동공급중심에서 일자리를 창출하는 수요중심정책으로 전환하고 공공부문고용확대, 청년고용할당제 민간 확대, 청년기업 인증제, 노동시간단축 등의 과감한 정책을 추진해야 할 것임.
- ◎ 청년빈곤 해결을 위해서 청년구직수당 신설, 근로장려세제(EITC)의 청년층 확대제공, 최저임금의 인상을 통해 청년들의 실질적 소득을 늘리는 정책이 필요함.
- ◎ 정부는 청년들의 심각한 고통까지 도구로 이용하는 무책임하고 일방적인 정책 추진을 중지해야 할 것이며, 새정치민주연합 역시 대안을 제시해야 하는 바, 청년문제에 대한 종합적 해법으로 '청년희망종합대책'을 제안함.

< 버려진 청년들 >

□ 정부는 청년문제를 정책 관철의 도구로 활용

○ 최근 들어 정부는 청년들의 고통을 집중 부각하고 있음.

- 7월 27일 '청년고용절벽해소종합대책'을 통해 '청년 일자리 기회 20만+ 프로젝트' 제시
- "노동개혁은 일자리다, 노동개혁 없이는 청년들의 절망도 비정규직 근로자의 고통도 해결할 수 없다"(8.6. 박대통령의 대국민담화)는 메시지로 청년들의 절망을 자신들 정책에 이용.

○ 7.27 청년고용종합대책은 실효성 없는 또 다른 '희망고문'이며 세대갈등을 조장할 우려가 큼

- 7.27.청년고용종합대책은 '기회'이라는 말에서 드러나듯이 즉각적 실효성이 낮으며 임금피크제 역시 청년고용을 늘린다는 주장은 경험적, 학문적으로 반박되고 있음.
- 정부가 갑자기 청년문제를 부각하는 것은 노동유연화를 위해 쉬운 일반해고 및 취업규칙 변경을 시도하려는 것이며 정규직과 비정규직, 부모세대와 자식세대를 대립시킴으로써, 노노갈등과 세대갈등을 유발하고 이를 통해 기업에 유리한 노동관행을 정착시키려는 목적을 '청년 고통'을 핑계로 감추려는 것임.

□ 청년문제의 심각성에 비추어 볼 때 종합적 대안이 필요하나 정치권은 대안 부재

○ 삼포세대에서 헬조선으로

- 3포세대(연애, 결혼, 출산)에서 5포세대(내집마련, 인간관계)를 거쳐 7포세대(희망과 꿈)라는 신조어 출현.
- 헬조선(지옥같은 한국), 망한민국 등의 신조어의 발생은 청년층의 절망을 반영.
- 청년들의 이러한 반응은 체감실업률 23%(6월 기준)시대에 너무나 당연하며, 청년문제가 고용문제를 넘어서 청년주거, 청년빈곤 등 종합적인 문제임을 시사함.

○ 청년들의 고통에 대한 공감하는 종합적인 대책 필요

- 현 정부가 기업 측에 일방적으로 유리한 노동개혁을 부모세대와 자식세대의 대립을 통해 해결하려고 하는 것은 그 만큼 청년실업 또는 청년의 생활난이 대단히 심각함을 반증함.
- 다른 한편으로 정부가 노노갈등, 세대갈등 부각 전략을 선택한 것은 야당이 각각의 문제에 대해 수동적으로 대응하고 있기 때문임.
- 청년들의 실질적인 고통을 해결하여 정부의 세대갈등조장을 극복하는 동시에 한국사회의 미래 주역인 청년들의 삶을 회복하여 한국 사회 재도약을 위한 창조적 자원으로 활용해야 함.
- 청년들의 삶의 질을 실질적으로 향상시킴으로써 그들이 자신들의 꿈을 실현할 수 있는 사회적 조건을 만들기 위한, 이른바 '청년희망종합대책'이 절실함.

< 청년문제의 심각성 >

□ 청년문제는 단순히 청년실업의 문제가 아님

- 정부의 대책은 청년문제를 노동유연화라는 정책적 목표를 위한 도구로 인식할 뿐 아니라

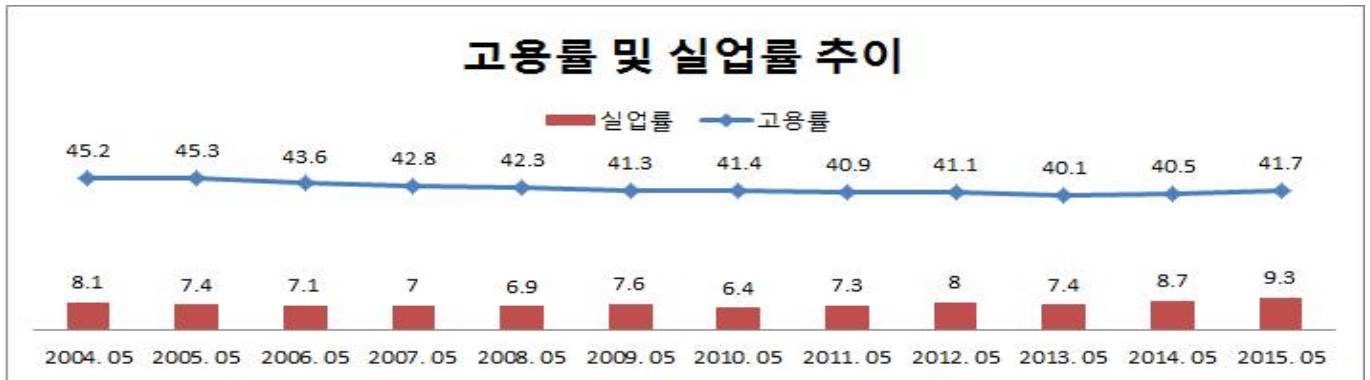
실효성이 없다는 점에서 한계.

- 청년들의 고통은 구직, 실업, 주거, 부채, 창업 등 다양한 문제를 포괄하고 있으므로 이에 대한 정확한 실태인식과 종합적인 대책이 요구됨.

□ 일자리 문제

○ “일자리 자체가 없지만, 좋은 일자리도 없다.”

- 청년고용률은 2004년 이후 하락추세, 청년실업률은 2010년 이후 증가추세



자료: 통계청, KOSIS

- 실업률이 비슷한데도 고용률은 하락 추세라는 것은 NEET 등 아예 취업을 포기한 비경제 활동인구가 늘어난다는 것을 의미하며, 실제 현실을 반영하는 취업애로인구는 2015년 6월 기준 115.7만명, 체감 실업률은 23%로서 5명 중 1명은 실업상태임.
- 실제로 청년층 일자리가 감소했을 뿐 아니라(2008-2013년 사이 -13만 5,700개), 고학력 일자리는 보다 많이 감소(같은 기간 -20만 6,992개)¹⁾
- 그나마 남아있는 청년층 일자리는 임금도 낮을 뿐 아니라 불안정한데, 2013년 기준 월평균 임금은 164만원이며, 반 이상이 비정규직임.

표 1) 20대 청년층 일자리의 특성²⁾

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
월평균임금(단위:만원)	127.3	132.2	138.1	146.8	144.1	150.6	155.4	160.4	164
정규직(단위:천명)	1,629	1,660	1,740	1,725	1,632	1,653	1,711	1,592	1,550
비정규직(단위:천명)	2,142	2,029	1,930	1,822	1,837	1,761	1,716	1,738	1,759
임금근로자 중 비정규직 비중	56.8%	55.0%	52.6%	51.4%	53.0%	51.6%	50.1%	52.2%	53.2%

○ 취업준비 어렵고, 어렵게 취직해도 낮은 처우에 이직이 심각하게 빈번함

- 취업준비생의 44.3%가 취업사교육을 받았고 58.7%는 대학에서 제공하는 취업 관련 강좌나 프로그램을 이용했으며 평균 사교육 비용 월 30만원³⁾에 달함.
- 대졸자(3년제 이하 포함)의 ‘평균 졸업소요기간’은 4년 1.5개월, 재(휴)학 기간에 직장체험을 경험한 청년층 비율은 41.6%인데 이들의 주된 직장체험 형태는 「시간제 취업」(68.3%)임.

1) 배진한, “청년고용실태와 노동시장 구조개혁방향”, 경제사회발전노사정위원회, 청년위원회주최 “청년일자리창출을 위한 노동시장 개혁방향 토론회” 발표문. 2015.6.22.

2) 서울시 청년일자리 허브, “서울 청년일자리 정책 새방향과 과제연구”, 2014.

3) 대통령직속 청년위원회, “청년구직자 취업준비 실태조사 보고서”, 2015.6.

- 취직을 한 번도 못해본 사람은 639,000명(13.8%)에 달하며 청년 취업자 3명중 1명(34%)이 고용이 불안정한 곳에서 직장 생활을 시작하여 평균 근속기간은 1년 2.6개월인데 취업한 일자리가 1년 이하 계약직이었던 청년은 전체 청년 취업자의 5명중 1인임(19.6%⁴).

○ 청년들의 열정을 열정페이로 악용

- 열정페이 경험자는 53.6%로서 이들은 주로 인턴(40.9%), 대외활동(서포터스, 직업체험 등 38.2%), 현장 실습(35.8%), 창업프리랜서(34.0%) 순으로 열정페이 경험.
- 열정페이의 경험유형으로는 '정당한 근로대가 미지급'과 '직무교육 미제공', '근로 전 약속한 각종 혜택 불이행', '불합리한 차별' 등임.
- 근로대가 미지급의 경우, 고용 기관의 이익을 위해 일반직원과 동일(유사한)한 근무를 수행했던 청년들 중 최저임금 이상의 '정당한 임금'을 받은 경우는 25.2%에 불과, 42.6%는 최저임금 미만을 받았고, 무급도 32.2%에 달함⁵).

○ 아르바이트 노동에 대한 착취 여전

- 2013년 1월에 발표된 서울시 '아르바이트 등 취약근로자 근로환경 실태조사'에 따르면, 편의점, 패스트 푸드점 등 10인 미만 소규모 사업장 알바의 경우 근로계약서 서면작성 비율은 63.4%, 최저임금 위반은 12.2%, 휴게시간 미준수는 35.8%, 4대 보험 중 한곳도 가입하지 않은 곳은 62.8%에 달함.
- 올 상반기 기준 서울아르바이트 평균시급은 6,188원, 지방은 최저 임금도 못받는 곳이 많고, 여전히 불법적인 각종 '꺾기'가 성행하여 아르바이트의 고통을 가중시킴.

□ 소득이 없으니 부채와 빈곤에 시달리고 있음

○ 주거 빈곤은 소득 빈곤과 밀접히 연관되어 있음

- 2010년 기준 전국 청년의 주거빈곤율은 14.7%, 1인가구 주거빈곤율은 23.6%로 나타나는데, 특히 문제가 심각한 서울의 경우 2000년대 이후 청년 주거환경은 악화일로로, 주거빈곤율은 청년 전체 22.9%, 1인가구는 36.2%에 달하며 보증금까지 주거비에 포함시킬 경우 소득 5분위 중 소득이 가장 낮은 1분위 가구는 소득의 절반 이상을 주거비로 지출함.⁶)
- 대졸자(2010-11졸업자)의 51.1%가 켄거루족이고, 이들은 용돈도 안받고 생활비도 안드려 경우가 많아 주거의존적인 특징을 보이는데, 이들 중 취업자는 24.9%, 상용직 종사자 47.6%, 전망직업 취업자 19.5%로 비켄거루족 78.6%, 79.4%, 42.3%와 비교해 볼 때, 청년층의 취업난과 양질의 일자리 부족이 켄거루족을 양산하는 주요원인으로 추정됨.⁷)

○ 부채의 악순환

- 청년층부채는 학자금대출→저소득→저신용→고금리대출→채무악순환→신용유익(신용불량)의 패턴.
- 학자금 대출은 2010년에서 2014년 사이 3배 늘어(3조 7천억원 -> 10조 7천억원) 학생 1인당

4) 통계청, "2015년 5월 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사 결과 보도자료", 2015.7.23.

5) 대통령 직속 청년위원회, '청년 열정페이 실태조사 보고서'.2015.6.24.

6) 최은영, "서울시 청년가구의 주거실태와 정책연구", 민주정책연구원 연구용역보고서, 2014.

7) KRIVET Issue Brief, 2015.8.6.

빛은 34%증가(525만원에서 704만원)했으며 든든 장학금 이용 졸업자 중 3명 중 1명은 상환 시작도 못하고 있음.⁸⁾

- 신용회복위원회 연령별 개인워크아웃 신청 증감률을 보면 2014년 다른 연령대와 달리 29세 이하 연령대만 유일하게 9.4% 증가(6,096명에서 6,671명) 했고, 2015년에도 다른 연령대는 워크아웃신청이 감소하는 데 비해 29세 이하 연령대만 1분기 9.2%, 2분기 8.4% 증가.

□ 생존형 창업은 많으나 미래형 창업은 부진

- 청년창업(29세 이하)은 꾸준히 증가(2013년 3.8%, 2014년 6.6%).
- 문제는 ‘외식업, 소매업 등 일반서비스업’(48.7%), ‘통신, 문화콘텐츠 등 지식서비스업’(32.7%), ‘식품, 섬유 등 전통제조업’(7.7%), ‘의약, 전자 등 첨단기술기반사업’(5.3%) 순서⁹⁾에서 보듯이 기술형 창업보다는 일반 서비스 창업에 몰리고 있다는 점.
- 외식업, 소매업 창업도 젠트리피케이션 문제를 낳을 만큼 성공적이고 긍정적인 경우도 있지만 대부분 생계형 창업이라는 점에서 미래 성장잠재력 및 고용창출에 핵심적인 기술형 창업이 부진한 것은 청년 창업의 어두운 면을 보여줌.

< 정부대책의 한계와 대안 >

□ ‘기회’와 ‘기대’만 있고 실효성은 없는 정부의 대책

○ ‘7.27. 청년고용절벽해소종합대책’은 주로 ‘기회’에 집중되어 있음

- 정부는 2014년 청년일자리 사업 57개에 1조2960억원 집행했으나 고용률 및 실업률 추이에서 보듯이 효과가 적었음.
- 이번 대책은 청년고용의 어려움을 해소하기 위해 2015-2017년 사이 청년 일자리 ‘기회’를 20만개 이상을 만드는 것을 목표로 부문별로는 공공부문 4만명, 민간부문 16만명, 유형별로는 신규채용 7.5만명, 청년인턴 7.5만명, 직업훈련 2만명, 일학습병행제 3만명을 제시함.

표 2) ‘7.27 청년고용절벽해소종합대책’ 일자리 기회 창출 개요

구 분	세부방안	청년 일자리 기회 창출 (명)			
		‘15년	‘16년	‘17년	계
신규채용		12,000	30,000	33,000	75,000
▶ 공공부문	교원 명예퇴직 확대 포괄간호서비스 확대 공공기관 임금피크제 도입 시간선택제 공무원 채용	2,000	18,000	20,000	40,000
▶ 민간부문	세대간 상생고용 지원	10,000	10,000	10,000	30,000
▶ 해외취업	유망직종 전문인력 지원	-	2,000	3,000	5,000
청년인턴	강소·중견기업 인턴	15,000	30,000	30,000	75,000
직업훈련	대기업 유망직종 훈련	-	10,000	10,000	20,000
일학습병행제	대기업 확대 등	2,000	8,000	20,000	30,000
계		29,000	78,000	93,000	200,000

8) 대학교육연구소 정보공개청구, 2015.2.5.

9) 대한상공회의소, “청년창업에 대한 인식과 개선과제조사”, 2015.5.

○ 실제 만들어지는 일자리는 2만3천개(11.3%)이며 그나마도 확실치 않고 나쁜 일자리임.

- 공공신규채용을 보면 채용인원이 명시된 일자리는 교사 4천명(2년간), 시간선택제 교사 5백명(2년간), 방과후학교 프로그램 위탁 4천명(3년간), 포괄적 간호서비스 1만명(3년간), 시간선택제 4천5백명(3년간)으로 정부 제시 4만명 중 2만3천명뿐임.
- 나머지 공공부문 신규채용은 인원명시 없고 예산확보 여부도 모호한데다가 실제로 교사, 포괄적 간호서비스를 제외한 일자리는 비정규, 저임노동으로 청년들의 요구와 무관함.
- 가장 안정적이고 질 좋은 일자리인 교사도 내년 교육부가 2,743명을 줄일 것으로 조사됨에 따라 서로 엇박자가 나는 상태에서 계획이 실현될지는 미지수임.
- 민간부문 세대간 상생고용지원은 지원금이 모자랄 뿐 아니라 사실 효과를 기약할 수 없는 '기대치'에 불과함.
- 해외취업은 기존 사업 취업률 10% 미만임을 감안할 때 효과를 보장할 수 없을 뿐 아니라, 그마저도 열악한 일자리로 비판받고 있는 상태임.
- 청년인턴, 직업훈련, 일학습병행제는 채용을 장담할 수 없는 말 그대로 '기회'에 불과하며 고용된다 하더라도 고용유지 가능성은 적음(2011-2013년 청년인턴 참여자 중 1년이상 고용유지자는 37%)

□ 청년문제를 해결하기 위해서는 구조적인 해결책과 직접적인 정책을 병행해야 함

○ 청년문제는 구조적인 문제로서 장기적이고 근본적인 개혁이 필요함.

- 청년실업, 청년빈곤 등 청년들이 겪고 있는 고통은 구조적인 문제, 즉 고용없는 성장, 신자유주의적 노동정책, 한국적 불공정 경쟁 등의 문제가 복합적으로 나타난 문제.
- 청년문제의 근본적인 해결은 한국경제 및 사회구조의 근본적인 개혁, 즉 장기적으로 중소기업을 활성화하고, 비정규직을 양산하는 노동관행을 해소할 때에만 청년노동문제가 해결 가능하고 이는 한국 경제의 지속가능성을 확보하는 일

○ 청년들의 고통이 심각한 만큼 직접적이고 제도적인 보완을 통해 즉각적인 효과를 볼 수 있는 대책도 역시 강구해야 할 것임

- 청년경제문제는 청년 일자리문제, 청년빈곤 두 문제로 나누어 볼 수 있는데, 즉각적 효과를 보려면 일자리 문제는 일자리 창출과 창업을 통해, 빈곤 문제는 복지를 통해 해결해야 함.

□ 청년 고용정책의 대전환: 공급중심에서 수요중심으로

- 7.27. 정부종합대책에서 알 수 있듯이 정부의 기존 정책은 단지 '기회'만을 제공하는 노동공급중심정책임.
- 막대한 재정을 투입하고 효과가 불투명한 노동공급중심정책보다는 직접 일자리를 제공하는 수요중심정책으로 전환해야 함(2014년 해외취업정책인 K-move 예산 1519억원을 직접 고용에 사용했으면 연봉 3000만원 일자리를 5000개를 만들 수 있었음).
- 노동수요중심의 중요정책으로는 공공부문고용확대, 청년고용할당제 민간확대, 청년기업인 증제, 노동시간단축 등을 들 수 있음.

○ 공공부문고용확대

- 정부의 '청년고용절벽종합대책'에서 가장 확실한 고용확대정책은 공공부분 일자리 공급.
- 7.27. 정부대책에서 인원확정이 되지 않은 부분을 확실히 확충할 뿐 아니라, 국민의 생명, 안전과 관련된 부족 인원(예를들어 소방, 간호인력)부터 단계적으로 고용을 확대해야 함.
- OECD 평균에 비해 대단히 취약한 보건복지부분만을 OECD 평균에 맞출 경우 단순 계산 해도 보건복지 공공부문에서만 약 140만개의 새로운 일자리 창출 가능.

표3) 사회서비스 분야별 공공 및 민간인력 규모 비교 (2011년 기준, 인구 1,000당 종사자수)

	일반행정			교육			보건복지		
	공공	민간	계	공공	민간	계	공공	민간	계
OECD 평균	26.0	4.2	30.2	25.1	10.2	35.3	29.6	29.0	58.6
한국	20.7	2.0	22.7	9.7	26.7	36.4	1.3	15.9	17.2

출처: 김태일, "정부인력규모와 공공서비스 제공방식", 정부학연구 18권 1호, 2012.

○ 청년고용할당제 민간 확대

- 청년고용촉진법 구상시 300인 이상 민간기업에 적용하려 했으나 법제정시 삭제했으나, 청년고용촉진법을 개정하여 민간에도 적용해야 함.
- 공공민간 청년고용할당제 시행으로 40만개 일자리 창출을 이미 19대 총선때 공약.

○ 청년고용기업 인증제

- 기업들의 청년고용 등에 대한 평가체계를 마련하고 인증하는 제도를 도입하여, 인증받은 기업에게 조달 등에 우대하여 기업의 자발적 참여를 유도.

○ 노동시간의 실질적 단축

- 노동시간 단축은 그 방법에 있어 이견이 있지만 단축해야 한다는 명분에 있어서는 정부와 노동계 모두 동의하는 부분으로 사회적 대타협을 추진해야함.
- 정부 발표로도 시행 첫 해 약 18,500명, 누적 약 14~15만 명의 일자리 창출이 예상됨.

○ 청년 창업의 활성화는 미래의 생존이 걸린 문제

- 고용없는 성장의 시대에 창업의 활성화는 고용창출효과 뿐 아니라 새로운 성장동력을 확보하는 것을 의미함.
- 장기적으로는 공정경쟁, 중소기업활성화 등의 구조적 전환 없이는 불가능한 문제임.
- 청년창업펀드 등 기존의 정책을 내실화 및 확대하는 동시에 청년 창업문화 및 기회를 확대하기 위하여 기존의 청년창업센터에 새롭게 techshop(3D프린터 등을 갖춘 시제품을 만들어 볼 수 있는 제작소)을 결합한 청년경제센터(핀란드의 팹랩 형식) 설립을 제안함.

□ 청년 빈곤은 이전 소득을 포함한 총소득 향상을 통해 일차적으로 해결해야 함

- 빈곤과 부채의 문제는 무엇보다 소득이 적기 때문이므로 청년구직수당 신설, 근로장려세제(EITC)의 청년층 확대제공, 최저임금 인상 등을 통해 청년들의 실질 소득을 증대해야 함.

- 부채경감대책(학자금대출 이자율 하향, 등록금 경감 등)과 주거빈곤해결대책(공공기숙사 확대, 청년대상공공임대주택확대, 협동조합형 공공주택 활성화 등)을 동시에 추진해야 함.
- 장기적으로 일종의 기본소득정책의 일환인 프랑스에서 시행중인 청년보장(Youth Guarantee), 성남시에서 계획 중인 청년배당 등의 프로그램을 연구할 필요가 있음.

4. 과제와 제안

□ 청년은 독립적 주체이고, 청년문제는 우리 사회의 현재적 문제

- 청년을 시혜 대상이나 동원 대상에서 독립적이고 주체적인 행위자로 인식하고, 청년은 미래 주역이 아니라 현재의 주역이고, 청년문제는 현재의 문제로 인식하는 관점의 변화가 필요.
- 현 청년세대는 단군 이래 가장 교육투자를 많이 받은 세대임에도 기성세대는 무한한 능력을 지닌 이들의 능력을 생산적인 일로 전환시키기 보다는 잉여짓으로 폄하하는데, 이들의 잉여짓을 창조적, 생산적 활동으로 전환시킬 수 있는 정책이 시급함.
- 현재 청년세대가 현 정권에 대한 강한 부정적 평가를 함에도 불구하고, 그 불만이 야당에 대한 지지로 이어지지 않는 것은 야당 역시 청년 정책, 보다 근본적으로는 청년에 대한 관점이 부족했기 때문임.

□ 새정치민주연합이 앞장서 '청년희망종합대책'을 제시해야 함.

- 현정부는 청년들의 고통을 노동유연화를 관철시키기 위한 도구로 활용할 뿐, 청년문제를 종합적으로 해결하려는 의지도, 능력도 부족함.
- 새정치민주연합이 세대를 통합하는 유능한 정당, 대안적 정당으로 거듭나려면 청년문제에 대한 해결책을 제시하여 정부의 세대갈등 조장을 극복하고 청년이 실질적인 희망을 가질 수 있도록 해야 함.
- 이를 위해 청년 일자리, 청년 복지, 청년 문화를 포괄하는 청년문제 해결 종합대책을 제시하고 이를 위한 법안으로는 청년경제기본법을 모법으로 제정하고 청년고용촉진특별법 개정, 조세 특례제한법 개정, 고등교육법 개정, 근로기준법 개정 등 세부입법을, 정책으로는 일자리 확대정책, 주거 개선대책, 부채경감대책을 패키지화할 것을 제안함.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 유능한 경제정당위원회의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.