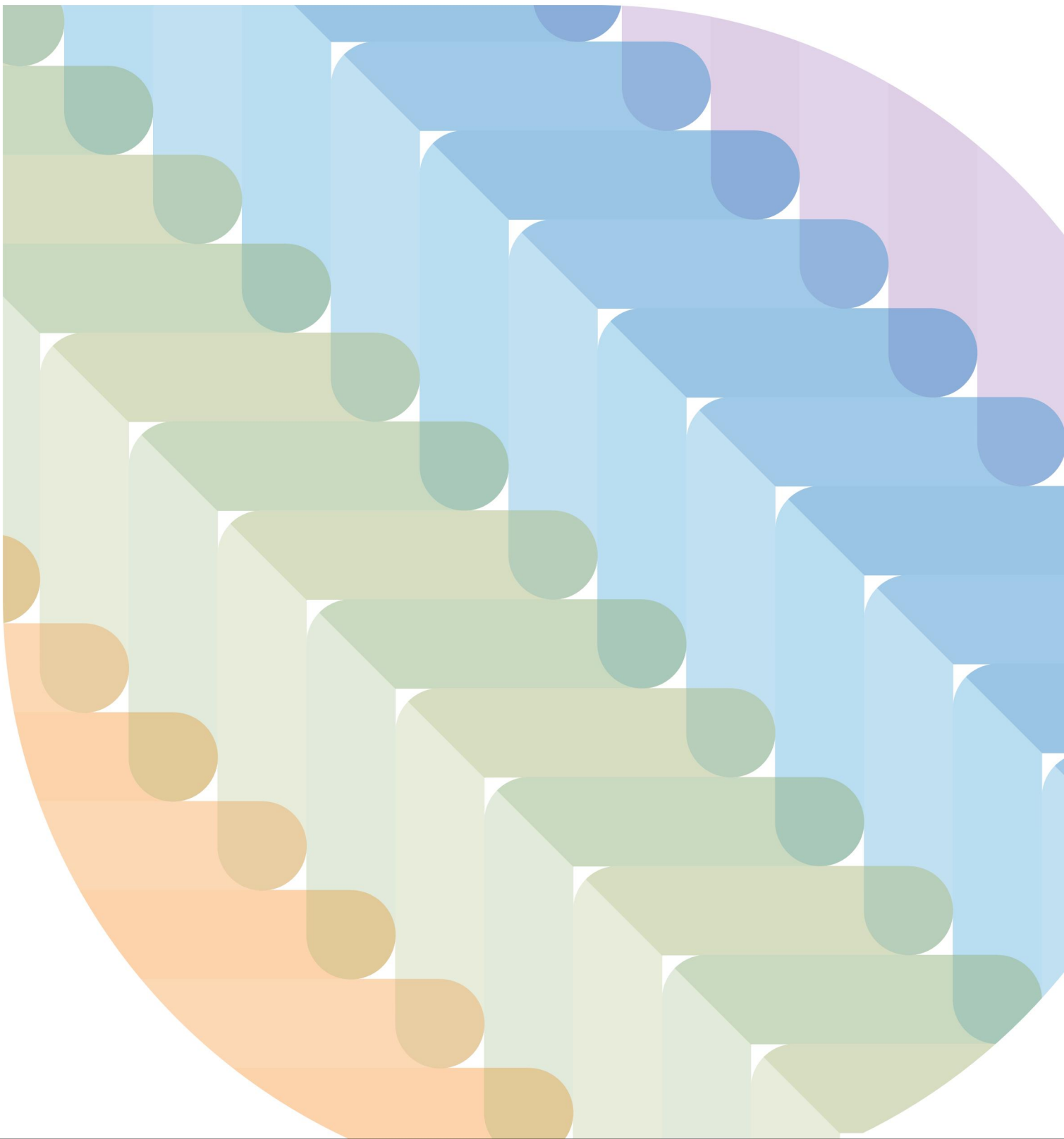


이슈 분석

청년고용의 대안과 서울시 청년수당의 의미



청년고용의 대안과 서울시 청년수당의 의미¹⁾

김성희 (서울노동권익센터 소장)

1. 들어가는 말

올해 초 청년의 명목실업률이 두 자리 수를 넘었다고 청년실업의 심각성이 새삼 부각되었지만, 사실 실질실업률은 30%를 넘어선지 오래다. 그 원인에 대해서는 기업의 질 좋은 일자리 창출 노력 부족 등 노동수요측 요인과 학력 인플레이 등 노동공급측 요인, 미스매치 등 고용서비스와 적극적 노동시장정책의 취약 요인을 지적한다. 그러나 실질실업률이 36.1%(2015년 1/4분기 서울노동권익센터 동향분석 기준)에 이르는 상태에서 핵심요인은 ‘공급에 턱없이 미치지 못하는 수요’의 문제이며, 부족한 노동수요를 어디서 창출할 것이지가 정책대응의 초점이다.

전통적인 해법인 기업 살리기로 복귀하면서, 유연한 노동력 창출에 초점을 두고 ‘저인건비 다고용 모델’에 박차를 가하는 ‘다 같이 가늘게 길게 일하기’가 박근혜 정부의 ‘노동시장구조 개혁’에서 제시하는 해법이다. 청년들에게 저임금 단기고용의 일자리를 제공하는 단기대응책을 반복하고 있으며, 이제까지 청년고용대책의 연장선에서 명분과 구호 외에는 새로운 것이 없는 방안이다. 이제까지 하던 대로 해서 나아질 것이 있다는 증거가 있으면 찬성할 수 있다.

정책대응을 달리하는 초점은 ‘일자리는 더 이상 기업이 만드는 것이 아니라, 사회가 만들어 내는 것’이고 현재의 노동시장 틀을 바꾸어 사회적 해법을 구사하는 길이다. 노동시간단축을 통한 청년 일자리 만들기, 청년실업의무고용제를 통한 청년 일자리 확대는 고용정책의 유인체계와 함께 견인체계를 만들어 고용 시스템의 변화를 유도하여 청년고용을 창출하자는 방안이다.²⁾

그런데 문제는 사회적 고용창출 시스템으로 변화의 필요성이 제기되어도 정책 실현의지는 찾아보기 힘들다(여당과 마찬가지로 야당인 민주당도). 구체적으로 있으나마나한 유인책(Pull)은 제시해왔는데 이를 강제할 견인책(Push)을 구사해보려 하지 않는다. 결국 거대 정당 모두 현재 노동시장의 흐름에 변화를 가져올 계기를 형성하는 방향에 대해선 동의하지 않는 것은

1) 이 글은 김성희(2015). “청년실업, 이렇게 풀자! 청년고용 해결을 위한 정책과제와 서울시의 역할”. 서울노동권익센터 정기 토론회 발표문(2015년 9월 2일)과 김성희(2015). “박근혜 정부 노동개혁과 청년실업: 정책의 도구화와 반복되는 실패에서 벗어나기”, 《노동연구》 제31집(2015. 10), pp. 5~37. 고려대학교 노동문제연구소를 수정, 보완하였음을 밝혀둔다.

2) 여기에 더해 질 좋은 일자리로 전환도 넓은 의미의 고용창출의 범위에 포함하면 비정규직의 정규직 전환을 위한 지원-견인의 체계가 덧붙여진다. 아울러 역대 정부에서 모두 청년고용의무제를 시행했지만 제대로 관철되지 않고 청년고용 구조에 충격파를 주지 못하는 이유가 무엇인지 되물어야 한다. 청년고용에 무기력한 정책당국의 대응의 끝을 보기 위해서는 청년고용의무고용제만 아니라, 유인장치와 견인장치의 결합을 통한 방안이 주목해야 한다(그런 내용을 담은 한국형 로제타플랜에 대해선 김성희, 2012, 「청년실업의 원인, 정책, 그리고 대안」, 『한국의 진보적 정책대안 217』, 메이테이를 참조).

물론 이해도 충분치 않다는 점이다. 벨기에의 청년고용의무제, 스페인의 정규직전환 지원금, 프랑스의 노동시간단축을 통한 일자리창출 정책의 핵심은 기업의 추가 고용 비용을 보전해주는 정부 지원책이 아니라, 추가 고용을 강제하면서 지원금의 사회적 분담 구조도 실현하는 견인책(별착금)의 도입에 있다((김성희, 2008, 「청년실업의 원인, 구조, 그리고 대안: 청년실업의 무고용제를 중심으로」, 진보평론). 유인책만 포함된 정책은 고용보험금을 중심으로 이루어지는 현행 고용창출 지원금의 단순 확장 수준을 넘어서지 못하며, 수요부족 고용구조의 결가지만 흔들 뿐이다. 이 방안에도 허점이 있긴 하다. 이 방안은 정교한 체계로 다듬어지지 않은 채 가능성으로만 제시되고 있을 뿐이다. 정치한 정책방안 마련과 효과 분석이 이루어지지 않았다는 점이다.³⁾

다른 방안으로 Start-up 등 혁신 일자리, 협동조합과 사회적 경제 영역의 사회적 일자리 등이 있으나 전체 실업구조를 바꾸기 보다는 부분 보완하는 기제로 작동한다. 비즈니스형, 사회적 비즈니스형 일자리는 보충기제로서 중요한 의미를 갖는다(협동조합이나 사회적 기업이 갖는 시장경제의 결점 보완과 틈새 전략 또는 극복전략이라는 의미와는 별개의 문제이다). 보완적 기제로서 적극 찬성하지만, 전체 고용구조를 바꾸는 문제를 등한시하는 명분이나 핑계로 활용하는 데는 반대한다.

또 다른 방안으로서 고용서비스를 개선하자는 정책방향에 대해선 반대할 사람이 없을 것이다. 그런데 청년고용의 수요부족을 수급 미스매치로 치환하는 것은 무책임하다. 박근혜 정부의 청년고용정책도 “일자리와 자격의 미스매치”에 주력한다. 청년실업의 원인 중 한 가지 요인에 초점을 맞춘 격이다. 이는 좋게 말해서 직업훈련체계를 강화한다는 선의로 해석할 수 있지만, 엄밀히 말해서 청년실업의 문제에 대해 새로운 대책과 구상이 없음을 시인하는 것과 같다. 직업훈련과 적극적 노동시장정책만큼 사회적 필요에 비해 과소공급되는 영역이 없다고 하지만, 획기적 성과나 전환이 이루어질 수 없는 기본인프라 영역이라는 점도 분명하다. 이런 기본인프라 영역을 당사자의 사적 책임으로 미루어 공적 서비스가 충분히, 제대로 제공되지 않아 의미 있는 직업훈련 수단으로 기능하지 못하는 것도 여전히 문제이다. 고용서비스와 연계한 복지서비스의 기능 강화도 강조되고 있지만, 이는 암울한 청년 고용 현실에 일시적 쉼터(shelter)를 제공하는 것이기에 역시 청년 노동력의 사장과 유희화를 방지하는 보완적 기제이다. 보육수당 개념의 어린이수당이나 청소년수당이 도입되지 않았고, 미성숙한 공적연금의 혜택을 못 받는 노령인구의 절대빈곤화를 방지하기 위한 최소수단인 기초연금의 현 지급수준을 고려할 때 청년수당(Youth Allowance)이 정책 우선순위인지는 의문이다. 이와 관련해서는 청년 노동력 유희화의 단적인 형태인 NEET(Neither in Employment, Education and Training)화 방지를 위한 청년 실업부조제 도입을 직업훈련의 공적 시스템 강화와 결합하는 것이 적절한 선택으로 판단된다.

청년실업 문제의 해법은 ‘기업이 아니라 사회 시스템’을 통해서, ‘기업 비용절감이 아니라 사회적 책임분담 구조’를 통해서, ‘유인책만이 아니라 견인책’을 반드시 포함하여 청년 고용의 대안을 찾아야만 변화의 계기는 마련된다는 점이다. 최소 생활보장을 위한 기반 마련과 직업훈련체계의 확충과 정비, 혁신형 일자리와 사회적 일자리 창출은 그 자체로

3) 수요가 없으니 공급이 없다. “공급이 수요를 창출”하기 위해선 공급할 만한 직접적 유인이 더 필요하다.

필요한 사항이긴 하나, 그것만으로 청년실업의 흐름을 뒤바꿀 수 없다.

문제는 또 하나 있다. 막강한 영향력과 기반을 가지고 있지만 규제수단을 도입할 권한은 갖지 못한 지자체인 서울시에서는 어떤 정책 구사가 가능할 것인가? 부득불 서울시는 유인의 측면에선 중앙정부의 수단에다 지방정부의 추가 지원책을 첨가하는 것으로, 견인의 측면에선 도덕적, 사회적 압력 수단과 지방정부의 행정적 수단을 가미하는 강력 유도 수준으로 방향을 설정해야 한다. 기업의 고용 기여도를 지수화(고용책임성 지수)하여 이를 바탕으로 지방정부형 유인-견인체제를 설계하는 방안이다.

최근 청년수당을 둘러싸고 중앙정부의 대책과의 중복성 여부가 쟁점이 되고 있다. 청년의 현실은 중복성 여부에 미시적으로 골몰하기보다, 고용안전망과 사회안전망을 대대적으로 확충해서 사각지대를 줄이고 청년이 미래를 설계할 만한 기반을 이제라도 구축해야 한다는 거시적 관점에서 접근하는 것이 타당하다.

기업의 기여와 책임은 지속가능한 사회를 이루기 위해 청년고용의 전향적 방안 마련에 동참하는 것으로 이어져야 한다. 기업의 고용행태를 변화시키는 방안으로서, 청년고용의 사회적 해법으로 전환의 계기가 필요하다.

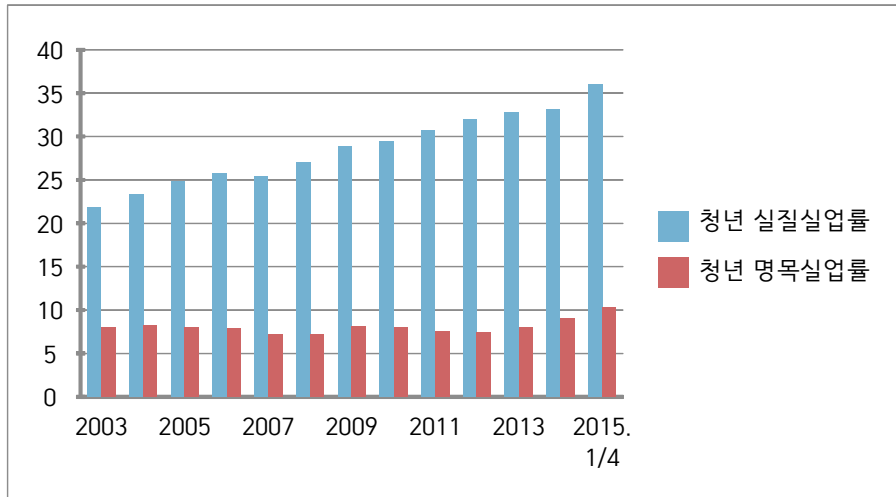
II. 청년고용의 암울한 현실

: 일을 못해서 미래가 없고, 일을 해도 전망이 없다

1. 한국 청년의 공식 실업과 실제 실업 사이의 간격

한국 청년의 명목실업률은 2003년에서 2013년까지 8% 내외를 오가다가, 2013년 9.0%로 상승하였고 2015년 1/4분기에 10.3%로 두 자리 수를 기록하게 되었다. 반면 청년의 유희노동력화 정도를 반영하는 실질실업률은 2003년 21.9%에서 지속적으로 상승하는 추세를 보여, 2014년 33.1%에 이어 2015년 1/4분기엔 36.1%로 상승했다(절대적 수치의 해석에는 일부 중복수치를 배제하지 못했다는 점에서 주의를 요한다. <표 1>의 주를 참조). 청년 고용상황은 실질적으로 악화 일로를 걸어왔다. 경기적 요인과 무관하게 악화되었고, 또 어떤 정책적 대응도 반전을 일으키지 못했을 뿐 아니라 수수방관해 왔음을 의미한다.

[그림 1] 한국의 청년 실업률: 명목실업률과 실질실업률



우리나라 전체 명목실업률은 줄곧 3% 중반 전후를 들락날락하다가 2015년 1/4분기 기준으로 4%를 넘어섰다. 여전히 완전고용 실업률에 가까운, 비현실적 수치이다. 실질실업률을 보면, 2004년부터 두 자리 수인 12.5%에서 줄곧 상승하는 추세를 보이며 2012~2014년에 15%대에서 안정되는 듯하다가, 2015년 1/4분기에 17.3%를 기록했으며 5월에는 16.1%로 1년 통계로 16%를 넘어서는 수치가 기록될 것으로 보인다. 명목실업률의 4배에 이르는 격차이다.

<표 1> 한국의 실업률: 청년과 전체의 실질, 명목실업률

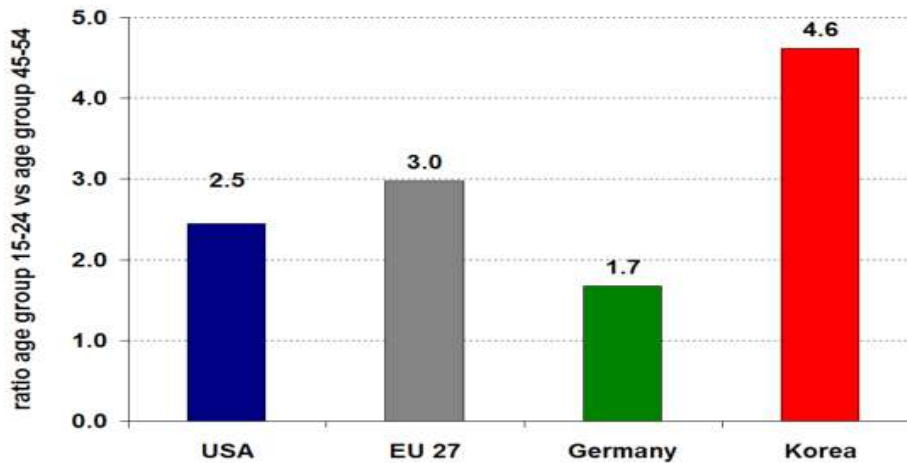
연도	청년 실질	청년 명목	전체 실질	전체 명목
2003	21.9%	8.0%	9.9%	3.6%
2004	23.3%	8.3%	12.5%	3.7%
2005	24.9%	8.0%	13.7%	3.7%
2006	25.8%	7.9%	13.8%	3.4%
2007	25.4%	7.2%	13.7%	3.2%
2008	27.0%	7.2%	14.0%	3.2%
2009	28.9%	8.1%	15.3%	3.6%
2010	29.5%	8.0%	15.7%	3.7%
2011	30.7%	7.6%	16.0%	3.4%
2012	32.0%	7.5%	15.2%	3.2%
2013	32.8%	8.0%	15.1%	3.1%
2014	33.1%	9.0%	15.6%	3.5%
2015 1/4	36.1%	10.3%	17.3%	4.1%

※ 각 시도별 경찰 근로형태별 부가조사 성/연령별 근로형태별 취업자 시간제 규모 산정은 전국 청년 경찰 인구 대비 전국 경찰 근로형태별 부가조사 성/연령별 근로형태별 취업자 시간제 비중을 각 시도별 청년 경찰인구에 비취 산정.
 ※ 각 시도별 비경찰 '쉬었음', '구직단념자+취업준비자'는 전국 청년 비경찰 인구 대비 '쉬었음', '구직단념자+취업준비자' 비중을 각 시도별 청년 비경찰인구에 곱해 추정. 2011년부터 구직단념자와 취업준비자 중복이 고려되지 못함.

청년 실질실업률은 전체 실질실업률의 2배가 넘는 수치이다. 서울노동권익센터의 「통계로 본 서울의 노동·산업구조, 고용구조, 취약노동자 구조」에 따르면, 전국 청년 실질실업률 추정치는 2014년 기준 173만명으로 30.9%, 2014년 기준 서울의 청년실질실업률 추정치는 40만 7천명, 31.8%이다. 2014년 기준 고용률은 60%인데, 청년층이 40% 내외이고, 장년층은 약 65%이다. 한국의 청년실업률과 실업률 자체는 유럽의 고실업률 국가보다 낮은 수준이지만, 세대간 위험배분(risk sharing)이라는 측면에서 청년층에게 부담이 치우쳐 있는 것이 한국적 특수성으로 중요하게 다뤄진다(Schmid, G., “Youth Unemployment in Kroea: From a German and Transitional Labour Market Point of View”).⁴⁾ 청년은 장년층(45-54세)에 비해 실업률이 4.6배로 EU 평균 2.7배에 비춰 높다.

[그림 2] 세대간 위험배분: 장년층(45-54세)에 대비한 청년층의 실업률 비율

Figure 2: Intergenerational risk sharing: Youth unemployment compared to the unemployment of core age group 45 to 54



Source: OECD stats, own calculation and presentation

출처: Schmid(2013)에서 재인용

명목실업률로는 명확하게 드러나지 않았는데 실질실업률 추이로 보면 지속적으로 고용 상황은 악화되었으며, 이는 청년과 전체 노동자를 가리지 않고 발생했다. 공식실업률에 가려진 한국 노동자의 유향화 문제가 매우 심각하다는 사실을 보여준다. 이는 비정규직 비율이 정체 또는 부분 하락하고 있긴 하지만, 포화상태에 이르렀다고 할 정도로 세계적으로 가장 높은 수준인 점과 함께 고용구조의 왜곡현상을 드러내주는 중요 지표이다. 이로 인한 소득분배의 악화, 고용의 양극화, 차별의 구조화와 함께 사회적 신분으로 양극 분해된 사회의 비극의 징후

4) IZA 보고서(Schmid, 2013), 이 보고서에서 직업과 학업(교육)간 불일치, 노동시장의 유연성문제, 경기불황 및 국제 경쟁력 하락 등을 주요 청년실업의 요인으로 보는 일반적인 방식을 사용한다. 교육-취업 연계, 현장형 실습을 통한 직업 훈련 등 대안제시도 특별하지 않다. 고학력 청년층이 하향취업하거나 실업상태로 머무르는 문제를 지적했다는 점에서 의미가 있다. 더불어 사회적 안전망 개선을 통해 학력 인플레이션을 완화하는 방식을 제시한다. 이 보고서가 기초하고 있는 이행노동시장(TLM)의 사고는 유연성 위주의 유연안정성 모형의 협의가 짙어, 한국사회 적용과 정에서는 더욱 더 하향 적용될 우려가 크다.

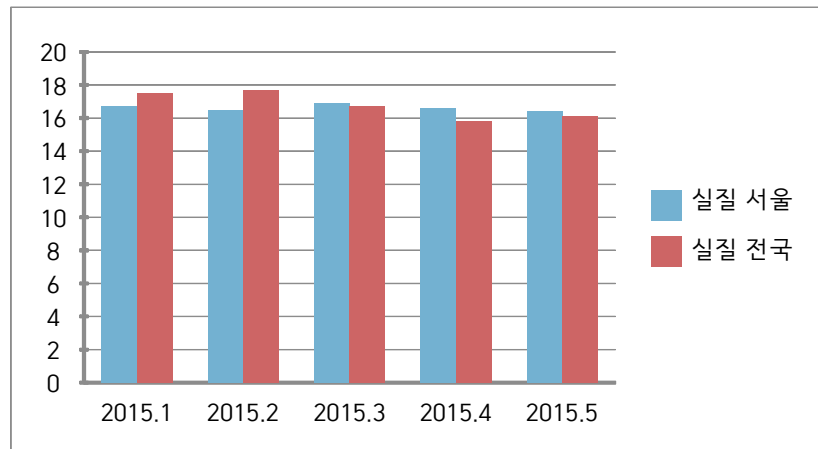
들이 사회적 약자를 중심으로 유례없이 높은 자살율, 빈곤율과 함께 불평등의 대물림으로 나타나고 있다.

2. 서울의 청년 실업

서울은 경제적으로 전 사회의 1/4을 점하고 있고 서울의 직간접 영향을 받는 수도권까지 포함하면 절반을 차지하는 특별한 자치단체이다. 서울의 실질실업률은 전국과 별 차별성이 없으며, 상대적으로 시기별 변동의 영향을 덜 받는 특징을 보인다.

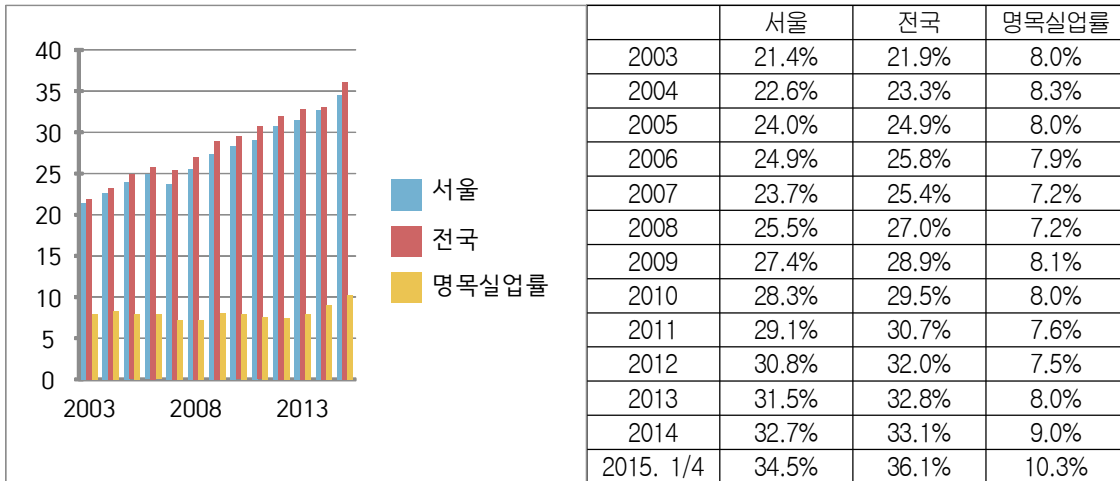
서울의 청년 실질실업률은 전국과 동일한 궤적을 보이며 지속 상승해 왔으나 전국의 실질실업률보다는 다소 낮은 수치를 줄곧 보여왔다. 2003년 서울은 21.4%, 전국은 21.9%이며, 2014년엔 서울이 32.7%이고 전국은 33.1%이다. 2015년 1/4분기엔 각각 34.5%와 36.1%로 비슷한 간격으로 동일한 추이를 보인다. 서울이라고 해서 특별히 다르지 않다. 실질실업률의 2% 내외 차이는 무시할 만한 수치이다. 서울의 실질실업률은 2012년 이래 30%를 넘어 계속 상승추세이다.

[그림 3] 서울과 전국의 실질실업률



	실질 서울	실질 전국	명목
2015.1	16.7%	17.5%	3.8%
2015.2	16.5%	17.7%	4.6%
2015.3	16.9%	16.7%	4.0%
2015.4	16.6%	15.8%	3.9%
2015.5	16.4%	16.1%	3.8%

[그림 4] 청년 실질실업률 추이: 서울과 전국



3. 청년 실업의 심각성 징표

청년 실업의 심각성은 사회 현상으로 이미 모두가 실감하고 있다. 연애, 결혼, 출산이라는 인간사의 일상적 흐름조차 포기하기에 이르렀고, 주택구입은 엄감생심이고 생활자립과 몸 하나 낼 공간 마련조차 어려운 지경이다. 대학 학자금은 천정부지로 올랐다. 미래를 저당 잡히더라도 현재를 지탱하기에도 벅찬 현실의 배후에 일자리 문제가 있음도 다 알고 있다. 다만, 고용정책 상의 대안이 절박함을 보여주는 징표 몇 가지를 더 살펴본다.

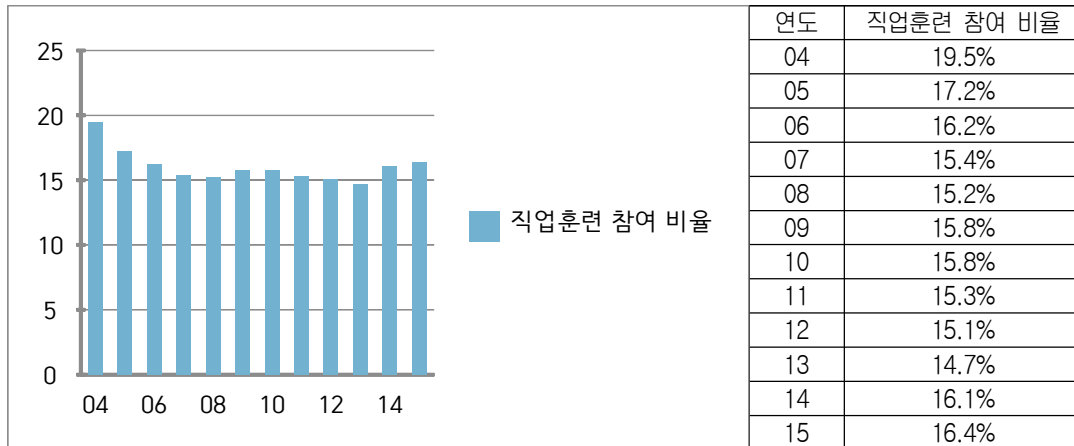
직장체험 경험자 중 전일제(정규직이 아니다)를 경험한 비율은 20% 수준을 넘지 못한다. 10년 전까지 30%를 넘어섰는데 계속 하락해 2009년 이후 20% 언저리에 안착했다. 전일제 대신 그 자리를 메운 것은 시간제 경험자인데, 2004년 50% 초반에서 최근엔 2/3에 이르며 2014년 이후에도 더 많이 증가했다. IMF위기 이후 가장 유력한 청년고용대책으로 모든 정권에서 구사했던 것이 직장체험(인턴십) 프로그램인데 고용이 전제되지 않고 임금도 박하게 주는 기업의 수습사원 활용법인 기업인턴 경험자는 2004년 1.2%에서 최근엔 4% 내외로 높아졌으며 2015년엔 3.7%에 이른다. 정부지원 직장체험 프로그램 참여자는 1% 내외로 큰 변동이 없으며 최근엔 0.8%이다.

<표 2> 직장체험 형태의 유형별 숫자와 비율(천명, %)

	직장체험 경험자	전일제	시간제	기업인턴	학교의 현장실습 참여	정부지원 직장체험프 로그램 참여	기타
2004.5	4,256	1,377	2,227	53	558	41	0
		32.4%	52.3%	1.2%	13.1%	1.0%	0.0%
2005.5	4,370	1,325	2,504	59	441	41	0
		30.3%	57.3%	1.4%	10.1%	0.9%	0.0%
2006.5	4,062	1,232	2,061	121	604	45	0
		30.3%	50.7%	3.0%	14.9%	1.1%	0.0%
2007.5	3,797	1,008	2,024	108	617	41	0
		26.5%	53.3%	2.8%	16.2%	1.1%	0.0%
2008.5	3,635	895	2,003	102	579	55	0
		24.6%	55.1%	2.8%	15.9%	1.5%	0.0%
2009.5	3,787	784	2,245	134	562	63	0
		20.7%	59.3%	3.5%	14.8%	1.7%	0.0%
2010.5	4,242	889	2,637	227	338	59	92
		21.0%	62.2%	5.4%	8.0%	1.4%	2.2%
2011.5	4,147	908	2,643	163	320	56	57
		21.9%	63.7%	3.9%	7.7%	1.4%	1.4%
2012.5	3,922	839	2,580	130	298	47	30
		21.4%	65.8%	3.3%	7.6%	1.2%	0.8%
2013.5	3,835	788	2,529	168	271	41	39
		20.5%	65.9%	4.4%	7.1%	1.1%	1.0%
2014.5	3,921	790	2,700	149	226	31	25
		20.1%	68.9%	3.8%	5.8%	0.8%	0.6%
2015.5	3,949	822	2,696	145	236	33	18
		20.8%	68.3%	3.7%	6.0%	0.8%	0.5%

직업훈련 경험자 비율은 크게 개선되지 않아, 10년 전과 비슷한 비율에 여전히 머물러 있다. 그 동안 직접 일자리 창출에 별로 실적을 못 내면서 상대적으로 직업훈련의 중요성을 강조한 것에 비해 매우 저조한 결과이다.

[그림 5] 청년층의 직업훈련 경험자 비율 추이



직업훈련 비율이 실질실업자에 비해 낮지만, 그 내용을 들여다보면 더욱 더 답답하다. 직업 훈련이 사설학원에서 이루어지는 비율이 60%에 육박한다. 2008년에 69.3%에 비해 낮아졌다고는 하지만, 2014년에도 62.1%이며 2015년에야 57.6%로 낮아졌다. 사설학원에서 직업훈련을 받아도 정부지원이 이루어질 수 있다지만, 공공 훈련의 비중이 8% 수준이고 올해만 10%를 넘어섰다. 직업훈련이 사적 부담을 가중시키는 경향으로 영리기관에 의존해서 이루어진다는 점은 직업훈련 기반이 내용적으로도 여전히 취약함을 보여준다.

<표 3> 청년층 직업훈련 경험 기관 유형

	전체	공공단체운영 훈련기관	직업능력개발 훈련법인	비영리법인, 대학 등	사설학원	기타
2008.05	1,496	126	145	88	1,036	100
		8.4%	9.7%	5.9%	69.3%	6.7%
2009.05	1,543	132	180	132	1,013	87
		8.6%	11.7%	8.6%	65.7%	5.6%
2010.05	1,538	127	191	145	999	76
		8.3%	12.4%	9.4%	65.0%	4.9%
2011.05	1,467	104	188	143	953	79
		7.1%	12.8%	9.7%	65.0%	5.4%
2012.05	1,440	103	187	166	901	84
		7.2%	13.0%	11.5%	62.6%	5.8%
2013.05	1,402	117	168	157	874	88
		8.3%	12.0%	11.2%	62.3%	6.3%
2014.05	1,529	125	178	176	949	101
		8.2%	11.6%	11.5%	62.1%	6.6%
2015.05	1,559	161	184	211	898	105
		10.3%	11.8%	13.5%	57.6%	6.7%

Ⅲ. 기존 청년실업 대책의 평가

1. 중앙정부 청년 실업대책의 흐름

청년고용에 초점을 둔 정부의 정책 대응은 실질적으로 5차례 전개되었다. 노무현 정부와 이명박 정부가 각각 2번씩 총괄 대책을 제시했고, 최근 박근혜 정부가 “청년 고용질벽 종합대책”을 발표했다. 예산과 지원인원은 꾸준히 늘어났으나⁵⁾, 사업 내용은 동일하다.

정책 용어가 달라지긴 했으나 이명박 정부의 청년인턴지원과 노무현 정부의 단기 일자리 제공이 가장 우선순위에 있는 것, 그 다음으로 직업훈련이나 연수가 차지하는 것도 비슷하다. 박근혜 정부의 경우, 청년고용촉진특별법으로 역대 정부의 청년고용법률을 일부 개정해서 새로 제정하고 이어 청년대책을 발표했다. 교사 명예퇴직과 포괄 간호서비스 확대, 시간선택제 확대로 공공부문에 4만명을 신규 채용한다는 내용이 새로운 내용인데, 명예퇴직이나 시간선택

5) 2009년에는 세계금융위기로 인한 경기침체로 추경을 편성해서 추가 재원을 마련한 것이라는 점을 고려해야 한다.

제 활용방안은 논란거리이고, 포괄간호서비스의 경우 간호인력 확충 방침도 없이 급하게 끼워 넣은 방안이다. 또한, 구체적인 자원마련 방안도 제시하지 않고 있으며 교사 명예퇴직의 경우 지방채 발행으로 책임을 전가할 여지도 있다. 자원 마련과 관련해서 청년 고용증대세제가 언급되나 최경환노믹스의 가계소득 증대 3대 세제가 유명무실해진 상태에서 어떤 취지로 도입 하겠다는 것인지 불명료하다. 고용증대의 대다수를 인턴제에 의존하는 단기 일자리중심 일자리만들기, 중동 발언으로 유명해졌지만 어느 정부에나 있었던 해외일자리 확대 등은 새로운 것이 없고 문제도 많은 정책인데, 청년고용대책에서 인턴제가 차지하는 비중은 여전히 크다.

<표 4> 역대 청년실업 대책

대책명	예산(억원)	지원인원(명)	사업 내용	정부
청년실업 종합대책 (2003. 9)	5,390	126,453	일자리제공, 현장연수, 직업훈련, 해외연수 취업지원, 인프라 확충	노무현 정부
청년고용 촉진대책 (2005. 1)	7,885	252,716	단기일자리제공, 청년층직업훈련 강화, 중소기업 유휴일자리 충원, 직장체험활성화, 해외취업인턴 활성화, 청년취업인프라확충, 공공부문 일자리 창출	노무현 정부
청년고용 촉진대책 (2008. 8)	-	-	-	이명박 정부
청년고용 추가대책 (2009. 3)	13,240	397,198	청년인턴지원, 직업훈련, 단기일자리제공, 글로벌청년리더양성, 취약청년일자리지원, 창업지원	이명박 정부
청년고용 촉진 특별법 및 시행령 (2014.01.01. 시행)			직업능력개발 교육, 취업애로층 청년 고용 지원, 공공기관 및 지방공기업에 정원 3% 이상 미취업 청년 의무고용, 글로벌 인재 육성 및 지원(해외봉사 및 해외 취업 알선) 등	박근혜 정부
청년고용절벽 종합 대책(2015. 7. 27)	명예퇴직은 지방채 발행으로, 청년고용증대세제 언급	20만명 목표	교원명예퇴직, 포괄간호서비스 확대, 시간선택제 등 공공부문 4만명 이상과 민간부문 2년간 16만명(상시고용 3만5천, 나머지는 인턴 확대나 직업훈련)	박근혜 정부

주: 1) 2007년 4월의 청년실업 보완대책은 기존 대책과의 차별성이 없어 제외. 2008년 8월의 청년고용 촉진대책은 구체적인 사업목적이 제시되지 않음.

2) 주요 사업은 예산 순으로 제시. 세부 예산과 정책을 제시하지 않았는데, 양적 확대에도 불구하고 질적 차이는 없다는 점을 고려함.

자료: 김성희, 「역대 정부 청년고용대책 평가」, 2011. 10와 최근 기재부 보도자료 참조

2. 중앙정부 청년 실업대책 평가

우리나라 실업대책은 OECD 분류기준을 채택해 2011년 이후 6개 분야로 분류된다. ‘직접일자리 창출, 직업능력개발훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업소득유지 및 지원’으로 나뉜다. OECD 분류 기준으로는 고용보호입법과 조기퇴직이 더 포함되며, 2014년까지는 직무순환제도가 있었다.

예산비중은 직접일자리 사업이 49.9%로 절반을 차지했으며, 직업훈련에 1/4, 창업지원이 그 다음으로 13.7%를 차지한다. 고용서비스, 고용장려금은 각각 5.7%에 그쳤다.

<표 5> 청년일자리사업 유형별 예산 현황

(단위: 백만원, %)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	합계	
						계	비율
직접일자리	696,983	594,774	701,392	692,091	828,169	3,513,364	49.9
직업훈련	275,543	264,355	355,730	405,035	455,507	1,756,170	25.0
고용서비스	94,753	75,720	91,189	63,965	75,759	401,386	5.7
고용장려금	76,553	85,933	59,775	79,860	99,385	401,506	5.7
창업지원	68,113	93,256	146,442	324,376	331,535	963,722	13.7
합계	1,211,900	1,114,038	1,354,528	1,565,327	1,790,355	7,036,148	100.0

자료: 감사원(2015)

감사원의 평가에 따르면, “직접일자리 사업의 고용효과는 부족한 편이나, 청년 일자리 사업 예산의 상당부분이 직접일자리로 투입되는 현실이다. 훈련과 고용서비스에 비중을 둘 것을 권고하는 OECD의 입장과 불일치하며, 장기적 효과를 위한 지원 유형에 대한 고려가 필요”하다고 본다.

<표 6> 재정지원 일자리사업 유형별 노동시장정책이 고용률에 미치는 효과

구분		단기적 효과	장기적효과
적극적 노동시장 정책	직접일자리	○	×
	고용장려금	○	△
	고용서비스	△	○
	직업훈련 및 능력개발	△	○

자료: 감사원(2015)

이런 평가를 어떻게 볼 것인가?

직접일자리사업이 저평가를 받는 것은 직접일자리사업의 내용에 기인한 바가 크다. 감사원이 한국고용정보원의 DB를 활용하여 서술한 바에 따르면, 2013년 6월 기준 직접일자리 사업 참여자 중 1년 이상 고용유지로 이어지는 경우는 15.2%에 불과했다. 직접일자리사업 연관산업 취업자 증가율은 전 연령에서 6.28%인데, 청년층의 경우는 2.71%에 불과하며 2010년과 2012년엔 (-)수치를 기록했다.

〈표 7〉 직접일자리사업 연관산업의 취업자 증가율

구분	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	평균
전 연령 (15~64세)	4.63	5.20	2.28	3.13	9.73	16.5	4.53	8.07	3.44	5.98	6.28
청년층 (15~29세)	1.68	0.43	1.15	1.37	7.79	7.40	-1.23	5.73	-0.52	3.78	2.71
장년층 (50~59세)	9.21	21.70	5.36	8.15	7.29	32.54	11.55	11.38	9.91	6.94	12.14

주: 경제활동인구조사 중 직접일자리사업과 가장 관련이 있는 ‘공공행정·국방·사회보장 행정’과 ‘보건 및 사회복지 서비스업’의 취업자 증감률을 청년층과 장년층으로 구분하여 작성
자료: 통계청, 경제활동인구조사

한국행정연구원(2013)에 따르면 청년 일자리 창출을 위한 투자방향 효과성은 ‘고졸자 취업 지원 및 직업훈련(92.2%)’, ‘고용서비스 인프라의 지속적인 확대(80.4%)’, ‘창업·창직을 통한 새로운 일자리 개발(80.4%)’, ‘청년일자리사업 추진체계 개선(78.4%)’인 반면, 직접일자리사업인 ‘청년인턴 효율화(58.8%)’는 효과성이 제일 낮은 것으로 나타났다. “청년고용 촉진을 위한 직접일자리사업은 일시적 지표상 개선효과는 있을지 몰라도 장기적 고용유지에는 역할을 하지 못”(감사원, 2015)한다는 평가는 이런 사실을 평면적으로 서술할 뿐이다. 그 내막을 들여다보면, 청년층 직접일자리 사업의 중점사업은 청년인턴제이다. 감사원의 평가는 직접일자리 사업의 무효성을 입증한 것이 아니라, 청년인턴제 방식의 일자리 사업의 한계를 지적한 것으로 해석되어야 한다.

재정지원 일자리사업의 분류에 따르면, 직접 일자리사업은 “공공부문 또는 민간 기업에 미 취업자를 취업시킬 목적으로 임금의 대부분을 정부가 직접 지원”하는 것으로 그 내용은 “재정지출을 통해 장기실직자 등 취업취약계층 등에 대하여 한시적 성격의 일자리를 제공하기 위해 추진하는 사업”과 “은퇴인력 등을 주된 대상으로 실비지원을 내용으로 하는 자원봉사형 일자리도 포함(베이비부머 희망찾기(사회공헌형 일자리, 아동안전지킴이 등)”하는 것으로 사실상 인턴제에 치우쳐 있다. 이 직접일자리 사업은 개별사업의 특성을 사업의 목적 및 성격에 따라 크게 대분류 4개, 소분류 7개 유형화가 가능하다(문병기, 2014). 그 어떤 유형도 최저임금 언저리의 저임금, 단기 일자리 속성을 벗어나지 못한다는 공통점이 있다.

〈표 8〉 직접일자리사업의 유형 및 특징

대분류	소분류	내용
1. 소득보전형 (소득지원 및 공공재 제공형)	10. 소득지원 및 공공재 제공형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업목적 : 공공근로를 통해 일자리 창출 ○ 특징 : 취약계층(주로 고령자 중심)의 소득지원, 경기변동 시 탄력적인 대응, 임시일자리 (예) 지역공동체 일자리, 노인일자리 지원사업 등
2. 핵심기능형 (공공업무 지원형)	21. 전문역량활용형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업목적 : 정부나 공공기관의 행정업무 지원형으로 공공서비스를 제공 ○ 특징 : 주로 중·고령자가 참여대상이며 참여자의 전문성이 요구되는 업무가 많으며 사업참여의 지속성이 요구(일자리 지속성) (예) 국민문화향유권 확대, 문화관광해설사 육성, 국가기록물정리 등
	22. 경력 형성형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업목적 : 정부나 공공기관의 행정업무 지원형으로 공공업무의 보조를 통해 참여자의 경력형성 기여 ○ 특징 : 주로 청년층이 참여대상이며 해당 사업 참여를 통해 경력을 향상 (예) 박물관진흥지원, 생활체육지도자활동지원 등
3. 취업연계형 (취업지원·연계형)	31. 취업역량 강화형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업목적 : 현장 실무연수 등을 통해 경력을 형성하고 관련분야로의 일자리 창출에 기여 ○ 특징 : 주로 청년층이 참여대상이며 해당 사업 참여로 인해 경력을 형성하고 관련분야로의 일자리 창출에 기여 (예) 글로벌 청년리더 양성, 해외봉사단, 지역사회서비스청년 벤처지원 등
	32. 보조금 지원 실무연수형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 취업역량강화 유형과 유사하나 주로 인턴과 같이 보조금 지급을 통해 일자리를 창출 (예) 중소기업청년인턴, 농촌현장지원인턴십 등
4. 복지서비스 연계형 (돌봄 노동 및 사회서비스 제공형)	41. 서비스 직접 제공형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업목적 : 돌봄노동의 사회서비스를 직접제공 ○ 특징 : 반복참여, 안정적 고용관계를 통한 서비스 질제고, 양질의 일자리 창출고려 (예) 노인돌봄서비스, 방과 후 돌봄 서비스 등
	42. 바우처 제공형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업목적 : 바우처 제공을 통해 돌봄 노동의 사회서비스를 제공 ○ 특징 : 시장 경쟁을 통해 수익률 제고 및 추가적인 일자리 창출 (예) 가사 간병 도우미사업, 아이 돌봄 지원 사업 등

출처: 문병기(2014)

국회 환경노동위원회의 부처별 청년 일자리사업 분석에 따르면, 직접일자리사업 예산의 높은 비중과 성과 부진의 문제가 아울러 지적된다. 청년 일자리사업 유형 중 ‘직접일자리’ 지원 예산이 31.7%를 차지하고 있어 고용 창출 및 유지 효과가 낮은 직접일자리 사업 비중이 높은 문제가 있다. 세부적으로 사업성고가 부진한 사업으로 세 가지를 꼽고 있다. 「중소기업 청년 인턴제」 사업의 경우 2011~2013년까지 참여자 중 1년 이상 고용유지자는 37.0% 수준으로 전반적으로 낮으며 사업장 규모가 작을수록 더 낮다. 「청년취업아카데미 운영지원」 사업의 경우 기업·대학 간 협약을 통해 아카데미를 수료한 청년이 협약기업으로 취업하도록 연계하기 위한 사업임에도 불구하고, 취업자 중 협약기업으로 취업한 비율이 2011년 26.4%, 2012년 18.8%, 2013년 14.2%로 하락하고 있어 사업취지가 달성되지 못하고 있다. 「해외취업지원」 사업의 경우 2014년 예산 편성시 연수기간을 단기과정(1~6개월)에서 직무 관련 자격증과 연

계된 장기과정으로 내실화하는 등 사업내용을 개편한다는 계획이었으나, 여전히 단기연수 비중이 높고 자격증이 필요 없는 단순 사무·서비스 직종의 훈련과정이 많아 훈련과정에 대한 개선이 미흡한 것으로 나타났다. 2014년 6개월 이하 단기과정 비중은 92.9%이며 자격 증이 연계된 훈련과정의 비중은 113개 과정 중 10과정에 불과하였다.

2014년 국회 예산처의 취약계층 일자리 지원사업 평가에서도 동일한 비판이 제시된다. 취약계층 일자리지원사업은 청년, 장애인, 저소득자 등 취약계층에 대해 직접 일자리를 제공하거나 고용촉진을 위하여 지원금을 지급하는 사업으로서 2014년도 기준 취약계층 일자리지원사업의 예산은 1조 5,755억원이다. “취약계층 일자리지원 사업에는 취업성공패키지지원, 사회적기업 육성, 중소기업청년취업인턴제, 고용촉진지원금 등 29개의 세부사업이 있는데 각 사업별로 취약계층, 취업취약계층, 근로빈곤층 등 다양한 용어를 사용함에 따라 사업대상 선정기준이 불분명하여 정책 혼선을 초래하고 있다. 재정지원 직접일자리사업의 경우 취약계층 참여 실적에 따라 예산조정이 이루어지고 있으므로 정확한 취약계층 참여현황 파악이 중요하다”고 한다.

감사원(2015)은 “청년고용 촉진을 위한 일자리 사업 추진 부적정”이라는 제목의 사업평가 통보를 하고 있다. 감사원에 따르면, 청년고용 촉진을 위한 정책에서 비효율이 유발되는 배경에는 다수부처의 독립적 사업추진에 있다. 사업내용의 중복이 발생할 위험뿐만 아니라, 취약계층 우선지원이 이뤄지지 않는 경우가 나타나기 때문이다.

<표 9> 노동부 중심 2014년 청년일자리 사업 현황

(단위: 억원, 명)

	계획		실적		주요사업
	예산	인원	예산	인원	
직접일자리	4236	64128	4112	63164	중소기업청년인턴제(고용노동부, 927억원)
직업훈련	5681	406669	4987	426053	국가인적자원개발컨소시엄지원(고용노동부, 2086억원)
고용서비스	715	23940	616	23470	청년취업아카데미(고용노동부, 335억원)
고용장려금	1180	28369	878	21508	중소기업청년인턴정규직전환지원금(고용노동부, 1084억원)
창업지원	2404	6908	2368	5616	창업사업화지원(중소기업청, 934억원)
합계	14217	530014	12960	539811	

출처: 국회 예산처(2015)

감사원은 청년일자리 사업의 유형별 관리가 필요하다고 권고했는데, 유형별 관리의 기준은 OECD의 노동시장프로그램(Labour Market Programme)에 따른 고용노동부의 분류를 의미한다. 감사원은 “41개의 청년 일자리 사업에 고령자 참여 사업이 2012년 기준 12개, 2013년 기준 8

개”이며, “중장년층 참여 비중이 높은 사업을 청년일자리 사업으로 분류하는 문제가” 있다. “취업애로 청년의 청년일자리사업 참여는 최소참여기준 미달, 실효성의 문제가 발생하고 있는데 취업애로 청년 참여 사업 수 11개에 전체 참여 인원 570,593명인데 청년은 그 중 2,112명에 불과한 실정”이다.

<표 10> 청년일자리사업 중 취업애로 청년 참여 현황

(단위: 명, 개)

연도	사업수		전체 참여인원	취업애로 청년 참여인원						고령자
	계	취업애로 청년참여 사업수		소계	저소득층	장기실업자	가장	장애인	기타	
2012	41	11	287,803	978	510	457	18	27	14	8,974
2013	41	11	282,790	1,134	519	589	26	27	4	6,370
합계			570,593	2,112	1,029	1,046	44	54	18	15,344

출처: 감사원(2015) (감사원 -> 고용노동부제출 자료 재구성)

또 한편, 일자리 사업 평가와 관련 감사원은 “고용보조금은 사업주 또는 근로자에게 지급하는지 여부에 따라 고용효과 및 재정효율성에 차이가 나타나지만, 예산편성 시 이를 고려하지 않고 있”으며, “청년층 일자리지원사업은 대부분 사업주 지원 방식으로 설계되어 있는데, 구직자 지원 방식보다 고용효과가 낮게 나타나고 있어 구직자 지원방식으로 변화가 필요”하다고 지적한다.

<표 11> 취약계층 일자리지원사업 예결산 현황 중 청년 프로그램

(단위 : 백만원)

	사업명	2014				2015 예산
		예산액	집행액	이월액	불용액	
일반 회계	중소기업청년인턴제	92720	135910	0	1864	16823
	청년창직인턴제	9070	8767	0	303	0
	중소기업 근속장려금	-	-	-	-	1496
	해외취업지원	23729	20289	0	3440	35637
고용 보험 기금	중소기업 청년취업인턴제	108441	82413	0	24803	166180

출처: 국회 예산처 (2015)

청년층 일자리지원사업 중 고용지원금제도인 ‘취업장려수당’(구직자에게 지급)과 ‘신규고용 촉진장려금’(사업주에게 지급)의 효과를 비교한 결과, 2009년을 기준으로 취업장려수당은 예

산집행률이 10.8%에 불과하지만 1억원당 59.9명의 고용효과가 나타났고, 신규고용촉진장려금은 예산집행률이 42.8%에 이르지만 고용효과는 1억원당 13.9명에 불과하였다. 또한, 고용보조금사업으로 분류되지는 않지만, 최근 청년 일자리지원사업 중 사업주 또는 구직자에게 지원금을 지급하는 사업의 효과를 비교해 보면 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다.

청년취업아카데미운영지원, 중소기업청년취업인턴제, 스펙초월채용시스템구축사업을 대상으로 집행액 대비 고용유지자 수 또는 취업자 수를 각각 살펴보면, 대체적으로 1억원당 6명~18명으로 취업장려수당에 비해서 고용효과가 낮음을 알 수 있다. 여기서 주목할 점은 위 세 가지 사업이 모두 사업주에게 대부분 지원금을 지급하는 구조로 되어 있다는 점이다. 청년취업아카데미운영지원의 경우 훈련생에게 지원금이 전혀 지급되지 않고 있고, 중소기업청년취업인턴제와 스펙초월채용시스템구축 사업의 경우 청년 개인에게 지원금이 지급되고 있으나 전체 예산에서 차지하는 비중은 상당히 낮은 편이다.

<표 12> 주요 청년층 일자리지원사업 성과 비교

사업명	지표명	2011년	2012년	2013년	2014년
청년취업아카데미운영지원	고용유지율(3개월)	63.3	60.2	56.3	
	집행액 대비 고용유지자수(명/억원)	13.9	16.1	17.1	
	취업률(%)	71.1	65.9	62.0	
	집행액 대비 취업자수(명/억원)	15.6	17.6	18.7	
	예산집행률	98.5	98.3	98.1	83.4
중소기업청년취업인턴제	고용유지율(6개월/1년)	79.7 59.4	78.7 58.2	78.0 -	
	집행액 대비 고용유지자수(6개월/1년)(명/억원)	8.8 6.6	9.8 7.3	14.7 -	
	예산집행률	107	97.8	73.1	108
스펙초월채용시스템구축	취업률(%)				31.5
	예산집행률(%)				90.3
	집행액대비 취업자수(명/억원)				6.5

출처: 국회 예산처(2015)

중앙정부의 청년실업대책을 평가하며 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 예산이 가장 많이 투입되는 직접 일자리사업이 청년층을 대상으로 할 때 특히 더 난맥상을 보이는 이유는 단기 일자리 중심의 인턴제 유형이기 때문이다. 그 외 사업도 저임금, 단기 일자리 성격을 벗어나지 못한다. 인턴제 중심의 양적, 단기 대응책에서 벗어나서 실효성 있는 일자리 만들기 사업으로 전환해야 한다. 직업체험형 인턴보다 채용연계형 인턴의 비중을 70% 이상 높이는 보완책을 쓴다고 해서 장기 일자리로 연결되는 정책효과를 확신할 수 없다. 청년층의 높은 이직률과 일자리 질의 문제 등은 청년 고용을 위한 정책에서 중요한 재검토

사항이다. 한시 계약에 따른 청년인턴/ 계약직 고용이 정규직 고용으로 이어지지 않는다.

둘째, 기업의 지원금을 주는 정책보다는 구직자에게 직접 장려금을 주는 정책의 효과성이 높다. 기업 지원금 일변도의 고용유도책이 갖는 한계가 뚜렷한데, 이에 의존해서는 현재 “청년 고용절벽”에 변화는 가져올 수 없다.

셋째, 현재 시행 중인 직업훈련, 청년인턴제, 청년취업아카데미 등 다양한 고용정책이 고학력 노동력을 활용하는 방식으로 이뤄지고 않고, 특정 직무교육에 치중되어 있을 가능성(사무직을 위한 교육으로 컴퓨터 활용에만 치중하고 그 외 대부분은 기초 기술교육), 직업교육과 취업연계의 가능성, 그리고 해외 취업, 지역인재 및 청년 우대 인턴/직원 채용제, 창업지원 제도가 실효성을 거두기에는 이미 한계가 드러난 사업이라는 점도 재검토 대상이다.

넷째, 모든 노동력의 유연성을 높여 고용안정성을 낮추는 것은 한국의 사회적 안전망의 수준이 낮은 것을 고려하면 강행하기 어려운 시스템이다. 기술집약적 산업구조가 지속됨에 따라 대졸자 이상의 직무가 부족한 상황에서, 청년층 하향취업 가능성은 고학력층일수록 높아진다.⁶⁾

3. 서울시 청년고용대책 현황과 평가

서울시의 일자리사업 분류 유형은 중앙정부와 동일하다. 직업훈련사업 항목 대신 능력개발사업이란 이름만 다를 뿐이다. 2015년 서울시 청년일자리 정책은 총 33개 사업으로 구성되며 예산은 57,173백만원, 참여 목표 인원은 총 10,831명이다. 고용서비스 사업은 단순 상담인원이 포함되어 있으므로, 실제 일자리 사업 참여인원은 이보다 적다. 사업예산은 2013년 기준 중앙정부 모든 부처의 일자리 사업예산인 1조 7900억원에 비교해 3.1%에 불과하며, 노동부 관할(중소기업청 포함)의 2014년 일자리사업 예산 집행 실적인 1조 2960억원의 4.4%밖에 되지 않는다. 서울시에서는 청년 근로조건 보호 사업이라는 항목이 추가되어 있으며(OECD의 고용보호법제 항목을 연상시킨다), 아르바이트 청년 근로보호를 위한 예산 9천만원이 배정되어 있어 초기 시범사업의 성격을 갖는다.⁷⁾

<표 13> 중앙정부와 서울시의 일자리 예산 비교

(단위: 백만원)

구분	중앙 2013년	중앙 2009-2013합 계	비율	서울 2015	비율
직접일자리	828,169	3,513,364	49.9	15,604	27.3
직업훈련 (능력개발)	455,507	1,756,170	25.0	14,109	24.7

6) 이는 학력 인플레이션과도 연관성을 지닌다. 이에 대해선 ‘김종성·이병훈·신재열(2012), “청년층 구직활동과 하향취업”, 노동정책연구’ 를 참고.

7) 관할이 여러 부서로 흩어져 있고, 여러 항목으로 분산되어 있어 실제로는 4억 수준으로 잡혀 있으나, 통합 관리와 집행이 이루어지지 않고 있다고 한다(서울시 청년 사업 관계자의 말).

구분	중앙 2013년	중앙 2009-2013합 계	비율	서울 2015	비율
고용서비스	75,759	401,386	5.7	454	0.8
고용장려금	99,385	401,506	5.7	10,028	17.5
창업지원	331,535	963,722	13.7	16,888	29.5
합계	1,790,355	7,036,148	100.0	57,173	100.0

주: ()은 서울시 유사 사업명

출처: 감사원(2015)과 김민수(2015)를 재구성

구성을 보면, 효과성 논란이 큰 청년인턴 중심의 직접일자리 사업의 비중은 서울은 중앙정부의 절반 수준으로, 관련 예산의 1/4수준(27.3%)이다. 직업훈련 예산 비중은 비슷하나 창업지원 서비스와 고용장려금이 많은 것이 두드러진다(그러나 중소기업인턴사업이 직접일자리 사업이 아니라, 고용장려금에 포함되었기 때문에 고용장려금 사업이 상대적으로 많다기보다 오히려 적은 편이다). 서울시의 특화된 창업지원 서비스 사업은 예산 비중과 참여인원도 매우 큰 편으로(29.5%), 별도로 분석적 평가가 필요하다.

중소기업 인턴십 지원프로그램으로 예산이 대부분 소진되는 고용장려금 항목의 비중은 서울시가 3배 가량 비중이 높는데, 이를 직접 일자리사업으로 분류하면 직접 일자리 사업의 비중은 중앙정부와 비슷하다. 또한, 직접 일자리사업이 뉴딜일자리와 중소기업 인턴십 등 인턴제 중심이며, 단기 저임금 일자리 중심으로 운영되는 문제도 중앙정부의 청년고용대책과 동일하다. 뉴딜일자리사업의 참여인원 559명에 예산 89억4백만원과 중소기업인턴십 참여인원 830명에 예산 99억3백만원을 합하면, 단기 일자리 창출에 1,389명이 참여하고 예산은 약 188억원이다. 청년일자리 예산 전체 약 571억원의 약 33%가 단기일자리 사업에 지출된다. 특히, 중소기업 인턴십의 고용 지속률 등 고용효과성은 문제가 더 심각하다. 이를 반영해서인지 서울수도 향후 중소기업 인턴십 예산에서 구직자 직접 지원 방식으로 변화를 꾀하겠다는 정책 방침을 밝히고는 있다. 고용서비스 비중이 서울시에서 낮은 것은 중앙정부의 고용서비스의 보완적인 기능을 하는 위상 상 불가피한 점이 있으나, 그 실적에 대해서는 평가가 긍정적이지만은 않다.

<표 14> 서울시 청년일자리 정책 현황

분류	인원(명)	예산(백만원, (%))	주요사업(참여인원기준)
직접일자리창출	1,230	15,604(27.3)	뉴딜일자리사업* 청년분야 14개 사업(559명, 8,904백만원)
고용장려금	840	10,028(17.5)	중소기업인턴십** 지원 (830명, 9,903백만원)
창업지원	1,175	16,888(29.5)	챌린지 1000 프로젝트 (1,000명, 14,693백만원)

분류	인원(명)	예산(백만원, (%))	주요사업(참여인원기준)
능력개발	1,336	14,109(24.7)	기술교육원 (561명, 2000백만원)
고용서비스	6,250	454(0.8)	일자리플러스센터 (6,250명***, 454백만원)
근로조건보호	-	90(0.2)	아르바이트 청년 근로보호 (90백만원)
총합	10,831	57,173	

* 능력개발 역시 주요한 목적이지만, 실제 운영행태는 단기 직접일자리의 성격이 강하여 직접일자리 창출로 분류함

** 중소기업청년인터십의 경우 15년 예산 집행이 보류되고 있음

*** 상담, 단기교육, 일자리알선 등이 주 업무이므로 타 사업에 비해 참여목표 인원이 높게 계상되는 경향이 있음

출처: 김민수(2015) “청년의 ‘더 좋은 이행’을 위한 서울시 청년 일자리 정책의 방향 제언”, 서울청년의회 후속 포럼 “청년과 사회를 잇는 정책의 재구성” 발표문)

유형분류는 비슷하더라도 서울시만의 독특한 사업지향성이 돋보이는 사업들이 있다. 직접일자리 사업 중 뉴딜일자리사업으로 “기존 시장에서의 임금노동과는 달리 다양한 사회적 기업에 기반을 둔 일자리, 대안적 사회운동에 종사하는 일자리 창출과 참여를 주요 골자”(김민수, 2015)로 한다. 공공부문 인턴제를 중앙정부에서 직접 시행하는 만큼 불가피한 측면도 있으나, 대안경제와 시민사회 참여에 특화된 지방정부의 모델형 사업이라는 의미가 있다.

그러나 사업내용을 뜯어보면 중앙정부의 공공일자리 사업의 일환으로 진행되어 11개월 이하의 단기 고용에 최저임금을 약간 상회하는 시급 6,500원으로 최저임금은 상회하나 서울시 생활임금(6,687원)에는 미치지 못하는 저임금 일자리라는 한계는 여타 인턴제와 동일하다. 예산 제약과 오래 지속된 정책방향을 변경하는 데 따르는 어려움을 감안하더라도 복지서비스 확충이라는 대의를 최저임금 일자리로 채우던 과거 민주정부의 딜레마가 재현된다는 점에 주목해야 한다. 최소한 생활임금 수준 이상으로 높이고 장기고용과 연계되는 대안 마련이 필요하다.8)

고용서비스인 일자리플러스 사업은 구인자(52,125명)에 비해 구직자 수(3,349명)가 낮아 구직자 대비 취업률 45.8%(취업자 1,534명)를 거론하는 것은 적절치 않다. 중앙정부나 지방정부나 고용서비스 사업에 대해선 포장과 과장을 많이 하게 되는 편이라서, 이 사업에 대한 적절한 평가지표가 필요하다. 또한, 과연 중앙 고용서비스의 기간망에 부가된 부분서비스로서 서울시의 특화 방향은 무엇인지 사업방향 재검토가 필요하다. 서울시도 “취업 시까지의 통합연계 어려움, 기관 간 지원 사업 중복, 부정확한 정보라는 한계”(김태희, 2015)를 인식하고 있으니 특화된 사업 방향을 설정하고 초점을 좁히는 것이 중요하다.

8) 서울시 예산 23조 중 실제 서울시가 운용할 수 있는 예산은 15조 가량이며(자치구 교부금으로 제외?), 이중 항목이 정해진 경직성 비용은 복지사업 7조5천억원, SOC사업 약 2조에 행정비용을 더해야 해서 ‘새롭게 필요가 확인된 사업이라고 해서 투입할 여력은 제한’된다(서울시 일자리정책 관련 간부의 말에서 사실관계 인용). 그런 조건에서 청년 일자리사업을 정책 우선순위로 선정하고, 실제 집행하는 정책의지가 매우 중요하다는 사실을 역설적으로 확인하게 된다. 또한, 효과도 입증되지 않고 그나마 쉽게 할 수 있는 사업으로 단기 일자리사업에 치중하는 것 등 현재 집행 예산을 효과적으로 재편하는 것도 중요한 과제임을 확인하게 된다.

직업훈련 사업으로 지역·산업 맞춤형 직업훈련을 목표로 제시하고 “기술교육원 등 직업훈련의 현장중심성 강화, 체계적 교육을 통한 산업 수요에 적합한 전문인력 육성” 등을 사업방향으로 설정하고 있는데, 중앙정부 직업훈련 사업과 동일하게 컴퓨터기술이나 단순 기술교육 편중성 여부나 취업연계 방안 설정이 중요하다.

<표 15> 청년대상 뉴딜일자리사업 현황

사업명	2015년도 계획인원	사업기간	근로시간 (1일기준)	시급(원)	사업예산 (백만원)
계	514	4~9개월	6~8h	6,500	7,728
1 청년혁신활동가	150	6~11	8	6,500	2,350
2 마을로청년활동가	80	11	8	6,500	1,414
3 사회적경제 혁신활동가	80	11	8	6,500	1,450
4 실내공간정보구축 및 구축 기술자	50	7	6	6,500	589
5 도시시설물위치좌표 구축 디자이너	28	7	6	6,500	366
6 청년마케터	30	11	8	6,200	580
7 시립미술관 전시 큐레이터	15	10	8	6,500	244
8 입법지원 카운셀러	5	6	6	6,500	74
9 시민청 청년활동가	10	10	8	6,500	174
10 빗물 이용주치의 현장조사 원	9	10	6	6,500	134
11 에이즈 신속검사 전담검사 요원	25	11	6	6,500	353
12 서울축제 코디네이터	30	(민간공모사업)			

출처: 김태희(2015), “청년일자리정책대안(안)”, 2015 서울청년의회 후속 포럼 “청년과 사회를 잇는 정책의 재구성” 발표문

고용지원 및 창직지원 강화 사업으로 첫 일자리경험 지원, 창직지원센터를 설치하고 현행 창업지원 사업인 ‘챌린지 1000 프로젝트’를 연계시키고 있다. 상대적으로 예산지원 비중이 크므로(물론 전체 예산규모가 적절한지 여부에 대한 평가는 별개이다. 전체 일자리 예산의 규모가 작은 점도 고려해야 한다), 혁신 비즈니스형, 대안 비즈니스형 일자리 사업의 의미가 발현되는지 여부에 대해서 적절한 평가가 이뤄져야 한다.

또한, 청년 근로조건 보호 사업이라는 항목으로 포함된 아르바이트 청년 근로보호를 위한 예산 9천만원(또는 부처별로 분산되어 집행되지 않는 4억여원)은 확충 또는 재정비해서 제대로 된 권리보장기구로서 역할을 할 수 있도록 조정되어야 한다. 그 한 방안을 부록으로 제시한다(<부록 1> 참조).

서울시 청년 일자리 사업에 대한 평가로부터 도출되는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 서울시는 ‘매우 큰’, ‘지방자치체’이다. 전자와 후자가 다 고려되어야 한다. 전체 일자리 사업 규모의 적절성을 엄밀히 검증할 필요가 있다. 일자리 예산 규모는 지자체라는 한계에 치중해 서울시 예산 규모에 비해 매우 낮다는 것이 일차적 출발점이다.

둘째, 서울시의 일자리 정책은 혁신, 대안의 성격을 띤 독특한 장점이 부각되어 있지만, 사

업별 예산배분의 측에서 중앙정부의 일자리 사업의 한계를 고스란히 공유하고 있다. 구체적인 내용에서 혁신 일자리, 대안일자리 구축이라는 점에 강점이 있는 등의 장점이 사업유형별 예산 배분과 사업방향 설정에서도 구현될 필요가 있다. 단기 저임금 일자리로라도 대안과 혁신을 추구하는 것도 의미가 있지만, 이 틀을 벗어날 수 있는 일자리 사업방향 마련이 필요하다. 그래서 혁신적 일자리, 사회적 경제의 일자리 자체에 집중하는 것만이 아니라, 사회적 고용 창출 방안(일자리는 기업이 아니라 사회시스템으로 만든다)에 대한 집중적인 검토가 필요하고 대안을 마련했으면 한다.

셋째, 고용장려금은 중소기업인턴십에 대부분 소진되는데, 이는 중앙정부와 마찬가지로 직접 일자리사업으로 분류해야 한다. 또 그 타당성을 재검토하여 구직자 중심의 지원금 제도를 새롭게 설계할 방안을 찾아야 한다. 이 글에서 제시하는 고용책임지수가 그 대안이 될 수 있을 것이다.

넷째, 직업훈련과 고용서비스는 중앙정부의 인프라와 연계하면서 서울시만의 독특한 장점을 부각시키는 방향으로 재검토가 필요하다.

IV. 고용정책 대안: 노동시장의 구조변동을 유도하는 청년 실업대책

1. 기존 청년고용대책으로부터의 교훈

현 정부를 포함해 역대 정부 청년고용대책을 평가한 결과, 시사점은 다음과 같다.

첫째, 예산이 가장 많이 투입되는 직접 일자리사업은 문제가 많은데 특히, 청년층을 대상으로 할 때 더 난맥상을 보이는 이유는 단기 일자리 중심의 인턴제 유형이기 때문이다. 그 외 사업도 저임금, 단기 일자리 성격을 벗어나지 못한다. 직업체험형 인턴보다 채용연계형 인턴의 비중을 70% 이상 높이는 보완책을 쓴다고 해서 장기 일자리로 연결되는 정책효과를 확신할 수 없다. 청년층의 높은 이직률과 일자리 질의 문제 등은 청년 고용을 위한 정책에서 중요한 재검토 사항이다. 한시 계약에 따른 청년인턴/계약직 고용이 정규직 고용으로 이어지지 않는다. 인턴제 중심의 양적, 단기 대응책에서 벗어나서 실효성 있는 일자리 만들기 사업으로 전환해야 한다. 질 좋은 일자리 양산 정책은 불가능한가? 터부에 도전해야 한다.

둘째, 기업의 지원금을 주는 정책보다는 구직자에게 직접 장려금을 주는 정책의 효과성이 높다. 기업 지원금 일변도의 고용유도책이 갖는 한계가 뚜렷하다는 점이다. 이를 기업과 구직자로 대비했는데, ‘기업이나 사회시스템이나’로 대비항을 확장할 필요가 있다.

셋째, 청년 고용대책에 대한 호들갑과 달리 청년 일자리 예산규모는 크지 않다. 또한 있는 예산이 효과적으로 배분되어 있는지 재검토도 필요하다. 일자리예산을 확충하고 재정비해야 한다.

넷째, 현재 시행 중인 직업훈련, 청년인턴제, 청년취업아카데미 등 다양한 고용정책이 고학력 노동력을 활용하는 방식으로 이뤄지고 않고, 특정 직무교육에 치중되어 있을 가능성(사무직을 위한 교육으로 컴퓨터 활용에만 치중하고 그 외 대부분은 기초 기술교육), 직업교육과

취업연계의 가능성, 그리고 해외 취업, 지역인재 및 청년 우대 인턴/직원 채용제, 창업지원 제도가 실효성을 거두기에는 이미 한계가 드러난 사업이라는 점도 재검토 대상이다.

넷째, 모든 노동력의 유연성을 높여 고용안정성을 낮추는 것은 한국의 사회적 안전망의 수준이 낮은 것을 고려하면 강행하기 어려운 시스템이다. 기본적인 안정성을 제공하고 이를 바탕으로 직업훈련-노동시장 참여를 촉진하는 기폭제로 삼을 필요가 있다. 그런 점에서 기초로서 한국형 청년보장 시스템으로 청년 실업부조제도를 제안한다. 서울시의 청년수당제는 청년 실업부조제도의 동일한 효과를 갖는 비슷한 성격의 제도이다.

청년실업 문제의 심각성에 화답한다고 제출한 재벌들의 청년고용방안은 모두를 실망시키는 수준을 넘어, 재벌이 청년과 국민을 우롱하는 지경이다. 정규직 채용은 예년의 신규채용 규모를 넘어서는 경우가 거의 없고(현대자동차만 우직하게 임금피크제로 인한 증가분을 잡았다), 하청업체에서 인턴제 수준의 일을 제공하고 직접고용조차 언급하지 않는 인원이 청년 고용대책의 전부에 다름 아니다. 다시 한 번 기업에 의지해 고용문제를 풀 수는 없다는 사실을 씩씩하게 재확인할 뿐이다(김성희, 2015b 참조).

박근혜정부의 청년정책은 이제까지와 무엇이 다른지 명확하게 제시할 내용이 전혀 없으며, 구체성도 찾아보기 어렵다. “대기업, 공기업은 청년 신규채용규모를 확대하기 위한 제반조치를 강구”한다는데, 98년 경제 위기 때부터 17년간 강구된 조치 중 제대로 “고용절벽”에 대처할 만한 내용은 있었는지, 새로운 조치가 무엇인지 적시되지 않았다. 공공부문 청년 고용의무제의 역사도 10년이 넘지만, 새로운 대책이 과연 무엇을 담고 있는가? ‘정부는 청년고용을 확대하는 기업에게 세대간 상생고용지원.. 등 정책적 지원을 강화한다’고 하면서, 기업에게 의존해 기업지원책으로 변화를 가져오지 못했던 이제까지 정책 무기력증에 대해서 문제의식을 전혀 못 갖는다.

<부록 2>에서 제시하듯이 청년실업 문제의 심각성에 화답한다고 제출한 재벌들의 청년고용방안은 모두를 실망시키는 수준을 넘어, 재벌이 청년과 국민을 우롱하는 지경이다. 정규직 채용은 예년의 신규채용 규모를 넘어서는 경우가 거의 없고(현대자동차만 우직하게 임금피크제로 인한 증가분을 잡았다), 하청업체에서 인턴제 수준의 일을 제공하고 직접고용조차 언급하지 않는 인원이 청년 고용대책의 전부에 다름 아니다. 다시 한 번 기업에 의지해 고용문제를 풀 수는 없다는 사실을 씩씩하게 재확인할 뿐이다(<부록 2> 참조).

2. 대안의 개요⁹⁾

한국의 심각한 청년실업 현실을 타개하기 위해서는 새로운 전기를 마련해야 한다. 고용불안정을 확대재생산하는 현재 사회시스템의 변화를 유도하는 정책수위에서 대안을 내놓아야 한다. 또한 당장 효과를 확인할 수 있는 가시성도 중요하다. 이런 점을 고려해 노동유연화 일변도 구조에 충격을 가하는 청년실업 정책으로서 제시할 수 있는 정책은 4가지이다.

9) 김성희(2004; 2008; 2012) 참조

- ① 청년실업 의무고용제: 300인 이상 기업 5% 적용(평균 신규채용을 상회하는 의무 비율 설정과 중소기업 자발적 적용에 고용유지를 전제로 추가 인센티브 제공)
- ② 사회연대형 고용창출형 실제 노동시간 단축
- ③ 비정규직의 온전한 정규직화 전환계획
- ④ 실업부조제도의 도입과 실업보험제로의 전환'이라는 네 가지 정책 조합을 제안한다.

이 정책조합은 ①의 청년실업을 겨냥한 의무고용제가 온전한 정규직화로 연결되는 장치로 이어지기 위한 ②와 ③의 일반적 정책과 결합을 통해 바람직한 정책 효과를 발휘하게 되는 것을 예상목표로 한다. 또한 청년실업자는 적극적 노동시장 정책이나 소극적 노동시장 정책에서 모두 배제되면서 간헐적 실업대책의 대상으로만 다루어지는 문제를 해결하기 위해 ④ 현행 고용보험제도의 사각지대를 제거하는 차원에서 실업부조제도의 도입이나 실업보험제로의 전면 전환을 통해 청년실업층을 노동시장정책으로 온전히 포괄해야 한다.

저성장과 고용 없는 성장의 시기에 신규채용 특히, 청년층 신규채용을 기피하는 기업들에게 고용을 단순히 유도하는 정책으로는 만연한 청년실업의 문제를 해결하기에 역부족이다. 이미 대기업에 대한 청년의무고용제가 특별법에 명시되어 있지만, 허다한 고용 인센티브 정책보다 못한 결과를 낳고 있다. 청년실업의무고용제를 촉진하기 위해서는 기업에 대한 유인책만이 아니라 의무고용 위반에 대한 제재라는 견인책을 함께 구사해 정책효과도 높이고, 재원마련도 용이하게 하면서 청년고용을 기피하던 기업이 지원금을 많이 받는 도덕적 해이 문제도 해결한다. 벨기에 로제타 플랜을 변형해서 적용해 보면, 100인 이상 기업에 5%의 청년의무고용제를 도입할 때 약 15만개의 일자리가 만들어진다. 재원은 견인장치인 의무의 위반으로부터 걷어서 유인장치로 쓰게 되므로 재정 부담은 크게 줄어들며, 기업의 고용책임에 대한 공정한 기준으로 작동한다.

장애인 의무고용제가 시행되고 있지만 벌칙금을 받고 마는 기업이 대부분이며, 형식적인 의무고용 관련 정책이 수십 가지는 된다면서 회의적인 태도를 보이는 정부 관료들과 사용자 단체 대표자들의 말을 듣게 된다. 자기 책임 방기를 스스로 고백하는 형국에 다름 아니다. 우리 처럼 장애인 의무고용제를 시행하는 이태리에서도 실업이 극심한 남부 지방의 청년 실업자를 대상으로 하는 의무고용제를 실시하고 있다. 또한 로제타 플랜처럼 강력한 유인과 견인의 장치를 마련하고, 지원 대상층의 우선순위와 단계적 지원 방안까지 고려하는 정교한 제도 설계를 하는 것을 전제로 정책 효과를 따지는 것이 마땅하다. 무엇보다 청년실업과 관련해서 가장 강력하고 적극적인 해결책이라는 점에서 청년실업의 돌파구로서 상징적 의미도 크게 작용할 것이다.

둘째, 실노동시간단축과 연계한 사회연대적 노동시간단축 재구축 방안이다. 실노동시간단축에 실패한 40시간제 노동시간단축을 획기적으로 개편하여 교대제 개편 등 실노동시간단축 중심의 주5일 40시간제 재설계 방안을 마련하고, 여기에 청년실업과 불안정노동을 안정된 일자리 중심으로 재편하기 위한 사회연대적 비용분담, 정규직 고용창출 방안과도 연계시키도록 '유인과 견인의 장치'를 설계한다.

셋째, 온전한 정규직 전환 특별기획 프로그램이다. 고용의 책임성을 묻는 견인장치(비정규

직화로 인한 사회적 비용 전가에 대한 부담 제도화)와 고용전환의 비용을 분담해 주는 유인 장치(지원금 제도)를 결합하는 것이야말로 정규직화의 실효성도 높이고 사회적 비용분담이라는 정의도 실현하는 방안이다(김성희·황선웅, 2004, 「비정규직 정규직 전환의 사회경제적 효과」, 단병호의원실 정책연구과제; 김성희·정홍준·이정훈·박재범, 2012, 「인천공항 간접고용 비정규직의 정규직 전환의 효과」, 국회 토론회 발표문; 김성희·김수현, 2012, 「특수고용 노동자의 정규직 전환의 사회경제적 효과」, 민주노총 정책연구과제). 기업들은 개별 기업의 비용절감을 위해 사회 전체가 큰 대가를 치르도록 만든 책임당사자이다. 그러나 단기간에 획기적으로 전환하는 계획에는 막대한 비용이 따르므로 현실적으로 실행 가능한 최소한의 틀을 만들어낼 필요가 있다. 기업의 책임을 추궁하는 방식과 함께 기업이 정규직화의 긍정적 측면을 스스로 인식하도록 만드는 제도적 유인책이 필요하다. 이는 상당한 규모의 정규직을 전환하는 데 따른 시행착오를 최소화하고 그 실행력을 극대화할 수 있는 방안이기도 하다. 기업의 고용불안정화 책임을 묻되 고용안정성의 긍정성을 수궁하는 방식으로 능동적, 적극적으로 전환하는 방안이라고 할 것이다. 정규직 전환제도에도 ‘견인과 유인의 시스템(Push and Pull)’이 필요하다.

마지막으로 청년층의 노동시장정책 포괄을 위한 실업보험제와 실업부조제도의 도입이 중요하다. 현행 고용보험의 경우 보편적 제도로서 기능할 만큼 충분히 포괄적이지 못 할 뿐만 아니라, 급여수급률이나 급여대체율이 해외 사례에 비해 매우 낮아 사회안전망으로서 제대로 기능하지 못한다. 실업지원제도의 보장성이 너무 낮게 되면 기본적으로 실업자에 대한 소득 지원도 충분치 않을뿐더러, 이를 통한 적극적 노동시장 정책과의 연계유인도 떨어져 결국 노동시장 정책 운영의 기본 골간으로 작동하기 어렵게 된다. 특히, 청년실업층의 노동력 사장과 보호 배제가 심각한 만큼 ‘보호와 고용 촉진을 위한 제도적 기반’을 구축할 필요가 있다.¹⁰⁾

3. 구체적 대안

한 곳에 최악의 노동조건을 갖는 층을 방지하게 되면 주변으로까지 확산되어 하향평준화가 발생한다. 여성의 차별은 남성 비정규직으로 전이되고 확대된다(전체 노동력의 여성화). 청년층의 고용이 불안하면 곧 전반적 고용불안도 증폭된다. 청년층의 암울한 미래에 희망을 주기 위해서는 좀 더 안정적 기반에서 장기적 전망을 갖춘 일자리를 가질 기회를 확대해야 한다. 비정규직 일자리와 하향 경주하지 않도록 아래를 떠받치기 위한 소득보조와 지원, 장기적인 전망을 갖출 수 있는 안정적 일자리 창출 정책, 현실성도 공정성도 떨어지는 기업에 대한 고용 인센티브만이 아니라 기업의 고용 책임성을 부여하는 ‘유인책과 견인책의 조화’가 필요하다. 정규직 전환 정책, 노동시간단축과 같은 포괄적 고용정책과 조화를 이루는 것도 중요하다. 특히, 대졸 이하의 직업 전망 마련을 위한 당장 실현 가능하면서도 장기적인 계획 마련에 하루빨리 나서야 한다.

10) 여기서 채용된 해법 네 가지는 모두 서구 사민주의 정부가 추진했던 정책들에서 인용된 것이다. 청년실업 의무고용제는 90년대 말과 2000년 벨기에의 사민당 정부의 로제타플랜, 노동시간단축을 통한 고용창출과 정규직 전환프로그램은 90년대 말 프랑스의 사회당 정부의 로비앙법, 정규직 전환프로그램은 2006년 스페인 사회당 정부의 정책을 참고한 것이다. 사민주의적 해법을 적용한 것이다.

실업은 개인의 일시적 병리현상이 아니라, 사회 구조적인 악이며 공동의 책임이다. 우리 사회도 청년에게 일할 의무만이 아니라 일할 권리도 있다는 인식을 청년의무고용제를 통해 체계적으로 실천해 볼 필요가 있다.

1) 미래를 꿈꿀만한 일자리 제공_한국형 로제타플랜

: 청년실업의무고용제의 유인(의무고용 인센티브)와 견인(의무고용 위반 업체에 청년 고용증대세 부과) 장치 도입 방안

(1) 한국형 로제타 플랜 1: 공공부문과 300인 이상 기업에 상시 일자리 마련

- 고용형태 공시 대상 기준 공공부문과 300인 이상 기업에 정규직 기준으로 137,500명 추가고용. 1년 계약직까지 의무고용 대상 인원으로 일부 인정할 경우, 비정규직 포함 227,300명 추가 고용

<표 16> 청년의무고용을 통한 300인 이상 기업 상시 일자리 마련

구분	경활300인	사업체조사 300인	임금근로자 300인	고용형태공시 300인 이상 정규직	고용형태공시 300인 이상 비정규직	고용형태공시 300인 이상 정규+비정규
300인 이상	2,159,000	2,679,892	5,558,671	2,750,000	1,796,000	4,546,000
의무고용5%	107,950	133,995	277,934	137,500	89,800	227,300

- 지원금은 의무고용 위반 시 부담금 형태로 1인당 1일의 청년고용증대세1을 통해 조달하고, 의무고용이 충족되어 소진될 시 청년고용증대세2와 일반재원에서 조달.
- 기업 지원금을 주는 정책은 이제까지 효과가 없었음. 대기업 매출액의 8%에 불과한 인건비 중 임금피크제를 도입해서 임금비용을 낮춘다고 청년 고용 증가가 나타나지 않는 것 보다는 효과가 있지만, 기업 지원금 인상 정책은 한계가 있음. 지원과 제재의 이중효과가 지원금을 대폭 올리는 효과와 같은 결과를 가져오면서 동시에 자원조달 부담도 높이고, 외부 공표 효과로 인해 정책 실효성도 높임.

(2) 한국형 로제타 플랜 2: 중소기업형 인센티브 강화 방안

- 의무고용 대상이 아닌 300인 이하 기업에서 도입할 때, 부담금 조항 없이 지원금만을 설계하여 지원하는 정책

(3) 한국형 로제타 플랜 3: 독립형 사회적 일자리, 혁신형 일자리의 확대

- 로제타 비즈니스 모형과 같이 사회적 일자리, 혁신형 창업에 지원금을 주는 정책으로 청

년제1과 2에서 모두 재원 조달을 통해 재원 부족의 한계를 극복하고 적극적으로 확산시킴

2) 미래를 저당 잡히지 않는 현재소득 지지

: 한국형 청년실업부조제의 도입+공공임대주택 확대+학자금 대출방식의 획기적 개선

- 청년은 괜찮은 일자리, 미래를 설계할 만한 일자리가 없어 미래를 꿈꾸지 못하고 있지만, 고비용 생활구조에서 현재소득에 부족으로 미래가 없는 단기일자리로 내몰리거나 일찌감치 빛의 굴레에서 벗어나지 못하는 빈곤의 덫에 갇히고 있다. 이를 해결하기 위해 청년 생활 지지를 위한 사회적 재원 조달체계가 마련되어야 한다.

(1) 한국형 청년 실업부조제의 도입

- 실업부조제는 실업보험과 달리 자산보유와 가구 소득에 대한 검증이 필요하고, 직업훈련 참여를 유도하여 적절한 소득보장과 취업 유도로 유희노동화되는 걸 방지하게 된다. 따라서 대상 인원은 실업자의 4.1%에 해당한다(과거 추산치로 새로 추산해야 함). 명목실업률 기준으로 청년실업자 38만5천명의 4.1%는 1만5천명 가량이다. 그러나 실질실업의 개념을 적용하는 것이 청년의 유희 노동자화를 방지하기 위해 필요하다. 그 때, 166만명의 청년 실질실업자의 4.1%인 6만8천여명을 대상자로 한다.

<표 17> 한국형 청년 실업부조제 대상과 실업부조금 추산치

구분	전국명목실업	전국실질실업	전국청년명목	전국청년실질실업
실업자수	937,000	4,516,000	385,000	1,660,000
실업부조대상 4.1%	38,417	185,156	15,785	68,060
2015년 월 최저임금	1,166,220	1,166,220	1,166,220	1,166,220
실업부조금월액	35,842,138,992	172,746,104,256	14,727,026,160	63,498,346,560
실업부조년액	430,105,667,904	2,072,953,251,072	176,724,313,920	761,980,158,720
2016년 월 최저임금	1,260,270	1,260,270	1,260,270	1,260,270
실업부조금월액	38,732,634,072	186,677,241,696	15,914,689,560	68,619,180,960
실업부조년액	464,791,608,864	2,240,126,900,352	190,976,274,720	823,430,171,520

- 이 때 실업부조금은 2015년 최저임금의 80%를 적용하면 연간 약 7천6백억원이 소요된다. 첫 해 공식실업자 기준으로 제도를 도입한다면 연간 1700억원 정도가 소요된다.
- 청년허브에서 제창한 청년활동보장을 위한 청년수당과 유사한 청년 시민수당(Youth

Citizen Allowance)의 개념으로 작동 가능하며, 청년의 미래 설계와 사회통합을 위한 기반 역할을 한다.¹¹⁾

(2) 청년 공공임대주택 확대

- 유럽연합의 청년보장 정책의 일환인 Microfinance 결합형으로 저리 장기상환 대출제도로 운영하고, 재원은 청년고용증대세에서 충당해서 대대적으로 확충한다.

(3) 대학생 학자금 대출 확대

- 위와 동일

3) 청년의 유휴화를 방지하기 위한 고용-복지 연계 정책의 확충

- : 고용지원제도나 복지제도의 미비를 핑계 삼아 미루지 않고 이런 제도의 변화를 촉발하는 청년고용증대세제 정책 도입을 통해 변화 유도

4. 청년고용을 위한 재원 마련 방안: 청년고용증대세제 도입방안

1) 기업소득환류세제를 보완한 청년고용증대세¹⁾으로 활용

박근혜정부의 기재부도 “청년 고용절벽”의 대책을 실행하기 위한 재원마련방안으로 청년고용 증대세제를 언급(하기만) 했다. 가계소득 증대세제 3대 패키지는 내적 한계가 분명하고 그나마도 실행되지 않았지만 발상은 괜찮은 정책이다.¹²⁾

가계소득 증대세제는 원래 세 가지 패키지이다. 근로소득 증대세제, 배당소득 증대세제, 기업소득 환류세제이다. 부자감세 혐의가 짙은 앞의 두 가지 세제는 제외한다. 기업소득 환류세제는 기업이 향후 발생하는 이익을 일정 수준 이상 인건비, 투자 등의 재원으로 사용하도록 사내유보금에 대해 과세하는 방안이다. 논의되고 있는 안은 당기순이익의 60~80% 중 투자,

11) 영세 자영업자들의 생활안정을 위한 최소한의 발판으로서 실업부조제도의 도입이 필요하다. 2005년 기준 1만8천 명을 대상으로 1,177억원의 재정이 소요된다. “전 직장이 자영업이어서 실업급여는 받을 수 없으나 가구소득이 얼마 되지 않아 생활이 어려운 실업자들을 대상으로 하는 실업부조... 2004년 현재 전체 실업자 중 전직 자영업자 또는 고용주로서 3개월 이상 아무 일도 못하고 있고, 65세 미만이며, (지난달) 가구의 근로소득이 최저임금 미만이며 - 즉, 다른 가구원의 소득이 -, 금융 자산이나 부동산 자산으로부터의 소득이 전혀 없으며, 국민기초생활보장제도의 수급자도 아니고, 직접 거주하지 않는 부동산을 소유하고 있지 않고, 연금 등 사회보험 수급자도 아닌 사람은 전체 실업자의 2.2%로 나타났다. 이 수치가 2005년 실업자 통계에 그대로 대입될 수 있다고 가정하면, 18천명 정도가 실업부조의 대상이 될 수 있다. 앞서의 실업부조처럼 6개월을 지급 기간으로 하되 실업상태에 있는 한 계속 연장될 수 있다고 가정하면, ‘18천명 × 545천원(최저임금의 80%) × 12 = 1177억원’으로 약 1,177억원의 재정이 필요할 것으로 계산된다.”(김성희, 2007, 「불안정계층을 위한 실업부조 도입과 고용보험 확대 적용방안」, 『사회법 연구』).

12) 이에 대해서는 김성희, 2014, “‘최경환노믹스’의 사회정책적 함의와 평가: 비정규 가계소득과 기업소득의 환류체계 구축 방안”, 새천년민주당 긴급 정책토론회 2014년 8월 20일

임금, 배당을 뺀 나머지 금액에 10%의 세율을 부과하는 제조업 유형과 당기순이익의 20~40% 중 임금, 배당을 뺀 나머지 금액에 과세하는 비제조업 유형으로 두 가지 부과방식이 검토되고 있다. 기업에 대한 사실상 인센티브이며, 부자감세의 성격도 강한 두 가지 가계소득 증대세제에 비해, 기업의 저투자 행태를 겨냥한 직접적인 견인 세제의 특성을 갖는 것으로 이번 정책안이 과거와 다른 새로운 방안이라는 의미가 가장 강한 특성을 갖는다.

우리나라 기업들의 배당성향이 미국보다 낮은 것은 외환위기 전후에도 변하지 않았다. 97년 이전 4~5% 수준이던 배당성향은 2004년 이후 12% 이상으로 올라갔다. 그래도 미국에 비해서는 낮은 편이다. 그렇지만 낮은 배당성향을 자사주 취득으로 만회하여 총주주가치 성향은 비슷한 수준이다(이병천, 2011 참조). 사내유보금 과세제도가 도입되면 이를 피하기 위해 자사주 매입과 소각 방식으로 주주가치를 극대화하는 경향은 더 높아질 가능성이 있다. 이런 주주가치 극대화 성향은 내부유보금 과세의 효과를 상쇄하게 된다.

정책실효성 논란도 거세고(어떤 방안으로도 10대 대기업 대부분이 과세를 피해 갈 수 있거나 투자를 줄여도 오히려 과세 대상이 되지 않는 경우가 많다), 형평성 논란(해외투자를 제외하므로 해외투자가 많은 현대자동차 등 자동차 업종이 전자업종에 비해 과세 확률이 높다)도 있기에 실효성 있는 정책이 되기 위해 과세율 설정과 대상 파악이 중요하다.

특히, 3종 세트의 구조상의 문제가 매우 심각하다는 점이다. 과세를 피하려면 사내유보금을 줄여서(기업소득 환류세제로) 임금을 늘리거나(근로소득 증대세제) 배당을 늘리도록(배당소득 증대세제) 유도하는 데, 정작 투자를 유인하는 장치는 마련되지 않았다. 이미 투자 관련 감세 조치가 있긴 하지만, 이 정책구성만으로 볼 때 대기업 고임금 지원과 배당소득 자산가 지원이라는 부자 감세를 위한 장치로 비춰진다. 기업들이 절세를 위해서 부자 감세에 의존하도록 하는 장치이므로 바람직하지 않은 정책구성인 것이다. 따라서 구조적으로 다른 장치가 필요하다. 절세를 위해 저임금 노동자의 소득개선을 도모하도록 이익금을 활용하게끔 유도하고 이를 주축으로 삼는 방안이 필요하다.

또한, 사회적 차원의 양극화가 심각하고 이로 인한 소비부진이 문제인데, 사회적 차원의 소득 환류 장치는 전혀 고려되지 않았다. 상생협력 자금을 세액 감면 대상에 포함한다는 것도 부품협력사를 고려한 조치라기보다 기업의 세액 부과대상 축소의 성격이 더 강하다. 사회적 환류장치의 도입을 위해서 과세로 얻은 재원을 기업 내에서 소화하는 것이 아니라 사회 전체적으로 활용하는 방안 마련이 필요하다.

(1) 기업 소득의 서민 가계로의 소득 증대 환류장치

청년고용증대세제의 형태로 사내유보금 과세가 실효성 있고 규모 있게 실행된다는 전제조건이 필요하긴 하지만(이는 다른 발제나 기회의 영역으로 넘긴다), 기업소득 환류장치가 현재의 양극화로 인한 경기부진을 타파하는 해결책이 되기 위해서는 부자 가계의 소득증대로만 이어지지 않기 위한 방안과 기업 내 이해관계자의 영역에 머무는 한계를 넘어 사회적 환류장치가 되기 위한 방안이 필요하다.

기업의 사내유보금 과세를 통해 배당소득 증대나 정규직 임금소득 증대라는 부자 감세와

소득 증대라는 연계장치로 작동시키기보다, 간접고용을 포함한 비정규직의 정규직 전환의 재원으로 사용하도록 하는 방안 마련이 필요하다.

최 경제팀의 정책방안 설명자료에도 3대 가계소득 환류장치와 비정규직의 처우개선이 핵심이라고 밝히고 있다. 각각 살펴보았지만, 두 정책에는 허점이 많고 핵심을 비껴가고 있다. 이 두 가지 핵심과제를 연결시키는 것이야말로 최경환노믹스(박근혜 정부 2기 구상)의 부족한 점을 메워 기업-가계 소득 환류장치를 실효성 있게 형성할 것이다.

어떤 과세기준으로도 세금 부과 대상이 될 가능성이 큰 현대자동차는 불법파견 판정이 낮거나 예정된 사내하청 노동자의 정규직화를 세금 부과 대신 선택할 수 있다. 삼성전자, SK, LG전자도 하도급 구조로 방치한 서비스 기사의 정규직화 방안을 선택하도록 유도하는 방안을 마련할 필요가 있다. 특수고용을 상시적 인력으로 활용하는 업종의 기업은 특수고용 산재보험 전면 적용과 직접고용 정규직 전환을 선택할 수 있다.

이를 위해서 간접고용 정규직화와 하도급 구조 정상화를 위한 임금 비용 지출을 사내유보금 과세 대상 이익금에서 제외하는 정책을 마련해야 한다. 저임금과 고용 불안정 노동자의 임금을 인상하고 소득을 안정화하는 것이야말로 소비진작에 가장 효과적인 방안이다(저소득층일수록 평균소비성향과 한계소비성향이 높다).

(2) 기업소득의 사회적 환류장치 마련의 과제

한국 사회 양극화는 현상적으로 소득 양극화이지만, 고용형태별 양극화, 수출 대기업과 내수 중소기업 간 양극화의 문제 등이 원인으로 작동한 결과이다. 기업소득의 기업 내 환류장치만 마련하는 것은 한계가 있다. 하도급 노동자 등 간접고용 노동자를 주된 대상으로 설정하는 것도 사회적 환류장치의 성격을 지닌다. 이로부터 나아가 과세로부터 얻은 재원을 사회적 환류장치의 재원으로 사용하는 방안이 필요하다.

사회적 환류장치의 유력한 후보로 전반적 정규직화 재원으로 사용하는 방안,¹³⁾ 16년째 변죽만 울리고 있는 청년실업 해소를 위한 한국형 로제타 플랜의 전격 실현 방안,¹⁴⁾ 이번 경제계획에도 포함된 특수고용 문제 해결의 과제¹⁵⁾를 예로 들 수 있다.

그 중 청년실업과 관련해 노동시장의 구조변동을 유도하는 청년고용 정책 조합은 ‘① 청년실업 의무고용제: 300인 이상 기업 5% 적용, ② 사회연대형 고용창출형 실제 노동시간 단축, ③ 비정규직의 온전한 정규직화 전환계획, ④ 실업부조제도의 도입과 실업보험제로의 전환’이다.

2) 청년고용증대세제 2

13) 이에 대해서는 김성희 황선웅, 2004, 비정규직 정규직 전환의 사회경제적 효과, 국회 사무처 참조.

14) 이와 관련된 자세한 내용은 김성희, 2006, 청년실업의무고용제의 적용방안 연구, 국회 사무처; 2004, 청년실업 바로알기와 3가지 정책 대안, 한국사회포럼 발표문; 김성희, 2010, 청년실업을 강제하라. 로제타 플랜의 한국 적용방안, 이코노미 인사이드 등을 참조 바람.

15) 이에 대해서는 김성희 김수현, 2012, 특수고용 정규직전환의 사회경제적 효과, 민주노총 참조.

(1) 청년의무고용제 견인장치로 의무고용 위반 업체에 대한 청년고용증대세

- 유인장치: 청년의무고용 1인당 월 50만원의 추가 고용 지원금. 풀타임 정규직의 경우이고, 기간제 고용에 대해서는 고용 사유가 임시적, 일시적 필요에 의함을 입증해야 하며 20만 원 고용지원금을 지급하는 대신 1년 이내 정규직 전환 시 50만원 지급. 정규직 고용에 대해서 계속 고용 의무 위반 시 지원금 회수와 의무고용 위반 제재 부과.
- 견인장치: 의무고용 충족 못한 수에 해당하는 인원수만큼 1인당 1일에 정액 4만원 과세 (지원금의 약 2배)
- 고용공시대상 기준으로 산정할 때 자체 조달 가능. 재원이 남으면 생활보장에 투자하고, 재원이 모자라면 그만큼 고용 확대 효과가 큰 것이므로 일반 회계에서 재원 조달.

(2) 청년 보장을 위한 기업 사내유보금 과세

- 당기순이익 중 임금, 투자, 배당으로 처분되지 않은 사내유보금에 대한 가계소득 환류 유도와 함께 3개월 내 사용 계획을 제출하지 않고 6개월 내 그대로 유지되는 유보금에 대해 10%의 청년세 부과.
- 사내유보금 900조에서 1%인 9조 가량의 재원으로 청년보장 중 생활지원 정책에 사용.
cf.) 반면교사: 사내유보금에 대한 실효성 없는 장치로서 최경환노믹스의 기업소득 환류세 제

3) 청년보장을 위한 고소득자 청년고용증대세 부과

- 연 소득 1억5천만원 이상에 5천만원 구간으로 구간별 최저금액 초과액에 0.5~1%부과
- 근로소득에만 부과하면 자산 소득, 금융 소득에 과세되지 않은, 바람직하지 않은 역차별 발생. 통합소득세 기준으로 과세. 통합소득 자료는 보완 필요.

〈표 18〉 통합 소득액에 따른 청년세 추정 예시

	인원(명) ¹⁾	소득총액(십억원) ²⁾	청년과세율	청년세금 총액(십만원)
1억~2억	335,215	42,455	0.50%	1,061,375 ³⁾
2억~3억	44,761	10,583	0.60%	634,980
3억~5억	21,404	8,015	0.80%	641,200
5억이상	14,494	18,004	1.00%	1,800,400
총계	415,874	79,057		4,137,955
1억~2억	335,215	42,455	0.50%	1,061,375 ³⁾

	인원(명) ¹⁾	소득총액(십억원) ²⁾	청년과세율	청년세금 총액(십만원)
2억~3억	44,761	10,583	0.60%	634,980
3억~5억	21,404	8,015	0.70%	561,050
5억이상	14,494	18,004	0.80%	1,440,320
총계	415,874	79,057		3,697,725
1억~2억	335,215	42,455	0.50%	1,061,375 ³⁾
2억~3억	44,761	10,583	0.60%	634,980
3억~5억	21,404	8,015	0.75%	601,125
5억이상	14,494	18,004	1.00%	1,800,400
총계	415,874	79,057		4,097,880
1억~2억	335,215	42,455	0.50%	1,061,375 ³⁾
2억~3억	44,761	10,583	0.75%	793,725
3억~5억	21,404	8,015	1.00%	801,500
5억이상	14,494	18,004	1.50%	2,700,600
총계	415,874	79,057		5,357,200
1억~2억	335,215	42,455	0.25%	530,688 ³⁾
2억~3억	44,761	10,583	0.50%	529,150
3억~5억	21,404	8,015	1.00%	801,500
5억이상	14,494	18,004	1.50%	2,700,600
총계	415,874	79,057		4,561,938

주: 1), 2)는 국세청 통합소득 자료(2010), 김낙년(2014)에서 재인용

3) 과세기준을 1억 5천만원부터 일 경우 1억~2억 구간으로 발표되어 세부 소득구간을 알 수 없어 1억~2억의 구간에서 세율을 곱해 1/2로 나눈 액수임.

출처: 김낙년. (2014). “한국의 개인소득 분포: 소득세 자료에 의한 접근”. working paper 2014-08. 낙성대 경제연구소(2014. 12)

cf) 프랑스의 사회보장세(CSG: General Social Contribution) - 노동소득 7.5%, 연금과 복지급여 일부 6.6~3.8%, 투자 임대 양도 소득 8.2%

V. 서울시 청년수당의 의미와 발전과제

1. 청년고용대책의 방향과 청년수당

고용안정화와 창출을 모두 포함하는 고용지수 전체를 설계하고, 이를 청년고용의무제와 연동하여 ‘지원-제재’의 복합적 메카니즘을 설계해 나간다. 고용창출형, 고용향상형 실노동시간 단축 방안과 연계하는 것도 고용지수 도입으로 가능하다. 무엇보다 청년 일자리 사업의 열개를 역대 정부 정책실패의 한계를 답습하지 않고, 또 만들어지는 일자리의 혁신성과 대안성만이 아니라 만드는 과정에서 사회연대성을 구현할 필요가 있다. 기업의 고용책임을 부과하는

방안이라는 점에서 청년고용의무제, 실노동시간단축을 통한 고용창출과 기업고용책임지수를 연계하여 사회적, 도덕적, 행정적 유인과 견인 시스템을 구축해 나가는 것이 악화일로의 청년 실업 해결의 새로운 계기를 형성하는 청년고용모델의 대안이다.

서울시의 청년수당이나 성남시의 청년배당제는 이런 정책 실현의 밑돌을 놓는 의미를 갖는다. 최소한의 안정성의 기반을 제공하기 위한 기초이자, 향후 국가 제도로 실현할 실업부조제의 원형의 성격(활동수당제)이나 사회임금(Social Wage)의 출발점(청년배당제)이다. 이제까지 짧게 10여년 간, 길게는 98년 이후 지루하게 반복된 청년고용대책 실패의 역사를 돌이켜 보건대, 청년의 생활보장, 직업훈련, 구직촉진과 취업연계는 많으면 많을수록 좋고, 아무리 넓혀도 중복의 우려보다 사각지대 축소의 의의가 더 크다. 서울시 청년수당의 상대적 의의와 함께 중앙정부 정책과의 상호보완성을 중심으로 평가해 본다.

첫째, 청년수당제와 실업부조제, 취업성공패키지와와의 차이점을 살펴보면, 청년(활동)수당제의 지원대상 활동은 구직이 아니라 사회활동까지 그 영역을 확장한다고 의미를 밝히고 있다. NEET족 대책이라는 성격과 부합하는 내용으로 확장성을 갖는 의미가 있다. 또한, 노동부의 취업성공패키지2가 구직을 위한 활동과 직업훈련에 초점을 맞추고 있는 것과 차별성을 둘 필요에도 주목한 것으로 평가된다. 그러기에 고용대책으로서 영향은 매우 약하다. 고용대책과 조응해서 상보성을 가질 기초보장의 의미이다. 청년의 활동참여로 자존감 회복이라는 목표는 고용대책으로서의 한계와 고용대책과의 차별성을 모두 내포하고 있다.

둘째, 생활보장에 초점을 둔 서울시 청년수당과 취업연계를 강조한 중앙정부 청년 안전망 프로그램은 상호보완적 특성이 강하다. 생산영역, 재생산영역, 사회적 활동 지지의 영역에서 각각 고용창출과 직업훈련, 직업훈련과 사회보장, 사회활동과 생활지원은 다층적으로 구성되어 촘촘한 청년보장의 의미를 달성할 수 있다. 그 중 서울시 청년수당은 사회적활동지지 영역에 상대적으로 특화되어 재생산영역과 생산영역의 청년보장과 호응하는 성격을 갖는다. 청년수당의 성격규정은 성격 규정대로 하되, 상호보완성과 상대적 강점을 동시에 강조할 필요가 있다. 취업연계 중심의 중앙정부 프로그램의 실행상의 한계는 취업지원이나 직업훈련 시스템의 부실이라는 치명적 한계가 있으므로 생활보장을 바탕으로 이를 보완할 수 있다.

셋째, NEET족 대책이며 소득 상한선을 설정하고 있어 고용노동부의 취업성공패키지와 달리 자산테스트를 거치게 되어 있는 실업부조의 성격이 있다. 실업부조제가 취업활동을 지원하는 것이므로 취업성공패키지와 가깝다. 한국형 실업부조제의 도입을 통해 청년과 영세 자영업자, 장기 실업자를 안전망에 포괄해야 한다고 제기만 되지 현실화 되지 않고 있는데, 고용보험 가입요건 완화나 고용보험 대상 확대 등을 점진적으로 펼치는 데 그치고 있다. 이런 현실에서 실업부조제의 성격을 서울시 청년수당도 중앙정부의 취업성공패키지도 일부 담고 있으므로 전반적 실업부조제의 도입을 향한 한단계 도약지점으로 상호보완적 제도로 확장해 나갈 필요가 있다. 여전히 문제는 수당이나 보조금의 수준인데, 최저임금 대비 80% 수준까지 설정 가능한 실업부조에 비해 취업패키지는 6개월 최대 40만원, 청년수당은 50만원 수준으로 다소 낮게 설정되어 있다. 대상과 지원 수준의 양 측면에서 상호보완성을 높여 나가면서 비취업 청년을 더 많이 포괄하고, 보편적인 제도로 나아가는 디딤돌로 삼아야 한다.

넷째, 실업부조제는 명확한 고용복지서비스이다. 청년수당도 중앙정부가 지방정부에 조정을

요구할 수 있는 고용복지서비스에 해당하나 취업성공패키지와 구별되는 대상과 영역을 제시하여 중앙정부 서비스를 보완하는 성격을 갖는다.

2. 서울시 청년수당의 쟁점과 발전과제: 상호보완적 제도 발전을 위해

직업훈련, 취업과의 연계가 강조되는 중앙정부 고용안전망 제도들이 갖는 한계가 존재하므로, 서울시 청년(활동)수당은 다른 새로운 진출 통로와의 연계가 모색될 필요가 있는 점에 착안한 제도이다. 고용노동부의 취업성공패키지가 직업훈련, 취업과의 연계가 강조되는 것과 차별성이 있다. 그러나 고용정책으로서의 한계도 동시에 존재한다. 종합패키지의 한 요소로서 특화하되 연계성 확장을 위한 실천적 고려가 중요하다. 기본적인 노동권 존중의 사각지대를 해소하는 것도 반드시 설정되어야 한다. 이를 집약하면 아래 그림과 같다.

청년 취약계층 노동자 일자리와 생활 보장의 동시 추구 방안은 서울시의 청년수당과 중앙정부 프로그램의 연계성을 높이는 방안이 필요하다. 청년수당의 생활보장으로서의 강점과 고용과 연계성이 약하다는 약점을 아우르는 발전과제가 필요하다.

사회활동 지원 중심의 생활보장 방안으로서 청년 수당과 구직 촉진 중심의 생활보장 결합형 프로그램인 취업성공패키지 그리고 고용보험 가입과 실업보험 지급을 확대하는 실업부조제의 전초 단계인 두루누리 사업과 고용보험 가입 확대를 위한 지원책을 확장해 나가면서 한국형 실업부조제의 틀을 완성해 나가야 한다.

오늘 벼랑에 선 청년의 현실을 타개하기 위해서 이제까지 정책의 무력성을 반성하는 청년 고용 기회를 확대하는 획기적인 기획이 필요하고 아울러 청년의 고단한 삶을 보듬는 안전망을 다층적으로 구축해야 한다.

	정책(제도)의 성격과 의미	과제
1. 정체성	· 소득보장(실업부조) » 취업지원(고용정책)	· 사회활동 지원의 성격과 취업지원 프로그램과의 관계 설정 문제 - 실행과정에서 배합의 과제
2. 제도 간 관계	· 취업성공패키지II의 보완적 성격(구직촉진수당 vs. 활동수당) · 실업부조의 한 가지 유형으로서 성격	· ‘사회활동’수당으로서 성격 강화와 동시에 사회활동의 직훈, 취업연계의 의미 강화의 필요성 · 실업부조의 패키지 완성의 1단계로 설정
3. 세대 간 연계	· 청년들만의 프로그램	· 세대 간 연대모형으로 발전 필요성 - 전 세대 포괄 방법으로 ‘고용보험 수급요건 완화’, ‘실업부조제 도입’이 있으나 중앙정부 사무 - 중고령과의 세대간 연대 모형으로의 활동수당의 확장의 필요성 우선 도입
4. 정책적 의미	· 중앙정부 고용보험 문턱 높이기의 반작용 정책의 성격 · 고용정책으로서의 보완성	· 확장적, 개방적 정책의 성격을 살릴 것 · 독자 특성을 중심으로 설정하되, 고용정책으로서의 성격도 담보해야 함
연계 프로그램	· ‘아르바이트’가 생계수단으로 상시화, 장기화 하면서 기본적인 노동권 준수도 이루어지지 않는 실태를 반영해서 서울형 청년보장 등 포괄적 자립지원 필요	· 청년 (알바) 노동권 지키기 종합지원 사업과 연계 필요 · ‘좋은 일자리+ 청년 아르바이트 노동환경 개선+청년 취업자 권리침해 대응 + 노동인권교육+ 당사자 역량강화 프로그램’

VI. 맺는 말

청년고용대책에 대한 무능력과 무기력함을 넘어 ‘책임전가’ 양상까지 보인 박근혜정부 노동개혁과 관련 노동시장구조개선 노사정 합의안을 극복하는 대안에 대한 고민이 절실하다. 그 계기는 도구적 명분으로 삼는 게 아니라, 직접적이고 구체적인 청년고용대책을 구성하는 데서 시작할 수 있다. 이제까지 정책 실패를 반복하지 않으려면, ‘기업이 아니라 사회 시스템’을

통해서, ‘기업 비용절감이 아니라 사회적 책임분담 구조’를 통해서, ‘유인책만이 아니라 견인책’을 반드시 포함하여 청년고용의 대안을 찾아야만 변화의 계기는 마련된다. 최소 생활보장을 위한 기반 마련과 직업훈련체계의 확충과 정비, 혁신형 일자리와 사회적 일자리 창출은 그 자체로 필요한 사항이긴 하나, 그것만으로 청년실업의 흐름을 뒤바꿀 수 없다.

기업의 기여와 책임은 지속가능한 사회를 이루기 위해 청년고용의 전향적 방안 마련에 동참하는 것으로 이어져야 한다. 기업의 고용행태를 변화시키는 방안으로서, 청년고용의 사회적 해법으로 전환의 계기가 필요하다. 기업의 사회적 책임성을 일자리 측면에서 제기하고 유도하는 것이야말로 기업소득과 가계소득의 환류를 위한 중요한 장치이다. 그런데 고용공시제가 이미 시행되고 있어 이를 보완하기만 하면 일자리 창출지수는 바로 도출할 수 있다. 아니, 고용공시제의 누락과 왜곡을 보완하고, 그 결과를 명확하게 발표하고 정책수단과 연계시키면 이미 된 것과 다름 아닌 정책이다. 그러니 뭔가 하는 것처럼 보이는 새로운 안을 꺼내는 게 중요한 게 아니다. 실행하는 것, 실효성 있게 관철시키는 것이 중요하다.

또한, 일자리 창출만 지수화해서 정책과 연계할 경우 ‘악화가 양화를 구축하는’ 정책 왜곡 현상과 기업들이 결과에 승복하지 못하여 정책 수용도를 떨어트려 정책이 무효화되거나 실행도 못해 보는 결과를 빚을 가능성이 크다. 기존에 비정규직을 다수 고용하거나 필요한 노동자를 간접고용으로 감추어 활용해 왔던 기업들이 정규직에 준하는 일자리를 많이 만들 여지가 크다. 고용안정화 방향과 불일치하거나 숨겨진 간접고용을 드러난 직접고용으로 전환하는 부정적 대체효과를 방지할 장치가 필요하다. 따라서 고용안정화와 창출을 모두 포함하는 고용지수 전체를 설계하는 것이 바람직하다.

이를 청년고용의무제와 연동하여 ‘지원-제재’의 복합적 메카니즘을 설계해 나간다. 고용창출형, 고용향상형 실노동시간단축 방안과 연계하는 것도 고용지수 도입으로 가능하다. 무엇보다 청년 일자리 사업의 열개를 역대 정부 정책실패의 한계를 답습하지 않고, 또 만들어지는 일자리의 혁신성과 대안성만이 아니라 만드는 과정에서 사회연대성을 구현할 필요가 있다. 기업의 고용책임을 부과하는 방안이라는 점에서 청년고용의무제, 실노동시간단축을 통한 고용창출과 기업고용책임지수를 연계하여 사회적, 도덕적, 행정적 유인과 견인 시스템을 구축해 나가는 것이 악화일로의 청년실업 해결의 새로운 계기를 형성하는 청년고용모델의 대안이다.

아울러 서울시의 청년수당과 같은 정책이 중앙정부의 취업지원 중심 정책의 사각지대를 메우고 이제까지 정책실패를 반성케 하는 전향적 정책이라는 점에 초점을 두어야 한다. 청년수당과 개선된 청년취업패키지를 보완하고 결합해 청년 고용안전망 확충을 통해 영세자영업자와 장기실업자를 포괄하는 보편적인 실업부조제 구축을 앞당기는 계기로 삼는 것이 중요하다.

[참고자료]

감사원, 2015, 『재정지원 일자리사업 추진실태』.

경총, 2015, “청년고용 제약요인 인식 실태 조사보고서.” 경총

고용노동부, 2013, “2013년 재정지원 일자리사업 중앙-자치단체 합동지침”

- 고용노동부, 2014, 『중소기업 청년인턴제도 성과분석을 통한 개선방안연구』, 고용노동부
- 고용노동부, 2015, 『한권으로 통하는 2015 청년고용정책』.
- 국회 예산처, 2015, 『2014 회계연도 결산 부처별 분석 (환노위소관)』, 국회예산정책처.
- 국회 예산처, 2015, 『2014 회계연도 재정사업 성과 평가(사회,행정)』, 국회예산정책처.
- 김낙년, 2014, “한국의 개인소득 분포: 소득세 자료에 의한 접근”. working paper 2014-08. 낙성대 경제연구소(2014. 12)
- 김민수, 2015, “청년의 ‘더 좋은 이행’을 위한 서울시 청년 일자리 정책의 방향 제언”, 서울청년의회 속 포럼 “청년과 사회를 잇는 정책의 재구성” 발표문
- 김성희, 2004, “청년실업 바로알기와 3가지 정책 대안”, 한국사회포럼 발표문;
- _____, 2006, “청년실업의무고용제의 적용방안 연구” 국회 사무처
- _____, 2007, “불안정계층을 위한 실업부조 도입과 고용보험 확대 적용방안”, 《사회법 연구》.
- _____, 2010, “청년실업을 강제하라: 로제타 플랜의 한국 적용방안”, 이코노미 인사이트
- _____, 2011, “역대 정부 청년고용대책 평가”, 민주당 정책위원회 토론회, 2011
- _____, 2012, “청년실업의 원인, 정책, 그리고 대안”, 조돈문 외 편, 『한국의 진보적 정책대안 217』, 메이데이
- _____, 2014, “‘최경환노믹스’의 사회정책적 함의와 평가: 비정규 가계소득과 기업소득의 환류체계 구축 방안”, 새천년민주당 긴급 정책토론회 2014년 8월 20일
- _____, 2015, “박근혜정부의 경제정책과 노동시장구조개선 논의”, 장그레살리기운동본부 토론회 2015년 3월 26일
- _____, 2015, “안정성의 기반 침식과 유연성과 잔여적 복지의 전면화: 박근혜정부 2년 노동·복지 정책 평가”, 민교협 정책토론회 2015년 4월 4일
- _____, 2015, “박근혜 정부 노동개혁과 청년실업: 정책의 도구화와 반복되는 실패에서 벗어나기”, 노동연구 제31집(2015. 10)(pp. 5~37), 고려대학교 노동문제연구소
- 김성희·김수현, 2012, “특수고용 정규직전환의 사회경제적 효과”, 민주노총
- 김성희·황선웅, 2004, “비정규직 정규직 전환의 사회경제적 효과”, 국회 사무처
- 김태희, 2015, “청년일자리정책대안(안)”, 2015 서울청년의회 후속 포럼 “청년과 사회를 잇는 정책의 재구성” 발표문
- 문병기, 2014, “재정지원 일자리사업의 성과분석”, 《한국거버넌스학회보》
- 서울시 청년허브, 2015, “서울형 청년보장 발표자료”
- _____, 2015. “청년정책의 전환 왜 필요한가”, 서울청년의회 후속 포럼 ‘청년과 사회를 잇는 정책의 재구성’ 발표문
- 정재철, 2015, “ ‘청년수당’과 ‘청년배당’은 ‘청년포퓰리즘’인가?”, 민주정책연구원 이슈브리핑
- 통계청, 2015, “2015년 5월 경찰조사 청년층 및 고령층 부가조사 결과.”
- 참여연대, 2015, “청년 실업 정책, 마법의 탄환은 있는가?”, 청년수당, 청년배당, 실업부조 등 청년 사회안전망 강화 모색 좌담회 자료집
- 한상우·조인우·도영웅, 2015, “주요국과 우리나라의 청년층 고용상황 평가 및 시사점.” 한

국은행 BOK 이슈노트 제 2015-6호: 1-18.

- Bonoli, Giuliano, (2010), “The political economy of active labour market policy ”. Working papers on the reconciliation of Work and Welfare in Europe.
- Giugni, Marco, Michel Berclaz and Katharina Fuglister, 2009, “Welfare States, Labour Markets, and the Political Opportunities for Collective Action in the Field of Unemployment: A Theoretical Framework.” Macro Giugni, (eds.), *The Politics of Unemployment in Europe: Policy Responses and Collective Action*. Farnham: Ashgate.
- OECD, (2006), “Labour Market Policy Database Methodology.” European Commission.
- OECD, (2015), “Coverage and Classification of OECD Data for Public Expenditure and Participants in Labour Market Programmes.” (<http://www.oecd.org>)
- Schmid, Gunther, (2013), “Youth Unemployment in Kroea: From a German and Transitional Labour Market Point of View”, IZA policy paper no.63.

<부록 1> 청년 아르바이트 보호 사업 대안

[그림 7] 청년 아르바이트 권리구제 기구, 정책 검토

	서울시 아르바이트 권리보호 센터	노동부 안심알바신고센터	공인노무사회 청소년근로권익센터	아르바이트 체불임금 선지급 정책(검토중)
경과	2014 권리보호계획 발표 2015 현재 4개소 운영	2010 중부청 시범사업 2013 225개 설치	2015 업무협약 체결 2015.6. 센터 개설	2015 기획, 검토중
현황	<ul style="list-style-type: none"> 4개 자치구센터에 알바지킴이 1~2인 배치 상담, 교육은 자치구센터 통합운영 	<ul style="list-style-type: none"> 서울지역 특성화고, 대학 등 69개소 설치 전담자 지정, 홍보 포스터 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 전화, 홈페이지, 카카오톡 상담. 사무국 1차상담 후 노무사 매칭 설립 한 달간 상담 247건 중 서울지역 161건 	<ul style="list-style-type: none"> 체불임금 진정, 확인과정에 fast-track 도입 당사자에 선지급 후 구상권 행사 혹은 체당금제도 활용
검토 의견	<ul style="list-style-type: none"> 담당인력의 불안정성으로 안정적 운영불가능 (혁신일자리) 서울시 차원의 기획, 사업영역 부재. 	<ul style="list-style-type: none"> 전담자 지정, 운영 점검 부실 청소년노동에 대한 이해도, 관심 부재 유명무실해진 상태 	<ul style="list-style-type: none"> 상시적 노무사 지원 가능하지만 옴부즈만 수준 서비스 제공 공인노무사회가 상담지원, 알바천국, 알바몬이 캠페인과 홍보사업 담당하는 형식 	<ul style="list-style-type: none"> 사업주 구상권 행사의 법률적 근거 부재 대출 형태 선지급은 가능하나 지급시기 문제 남아있음 조례 제정 필요
	↓	↓	↓	↓
대안 검토	1. 효과적 조력지원 체계 구축 2. 예방적 통합적 사업 병행 3. 안정적인 지원기구 역할 4. 청년 당사자 주체화 지원	① 구제절차 접근성과 실효성 높임 ② 사용자 압박, 경고효과 ③ 권리침해 인식개선으로 노동시장 개선 ① 법률적 무지나 준수이지 부족에 의한 분쟁 예방 ② 부서간 칸막이 현상, 중복사업 폐해 방지 ① 분산된 자원의 전략적 활용 ② 안정적 인력과 기구를 바탕으로 네트워크 인프라 구축 ① 당사자 무기력, 체념을 넘어설 임파워먼트 필요 ② 불안정한 노동조건에 처한 청년 상호간 연대 지원		

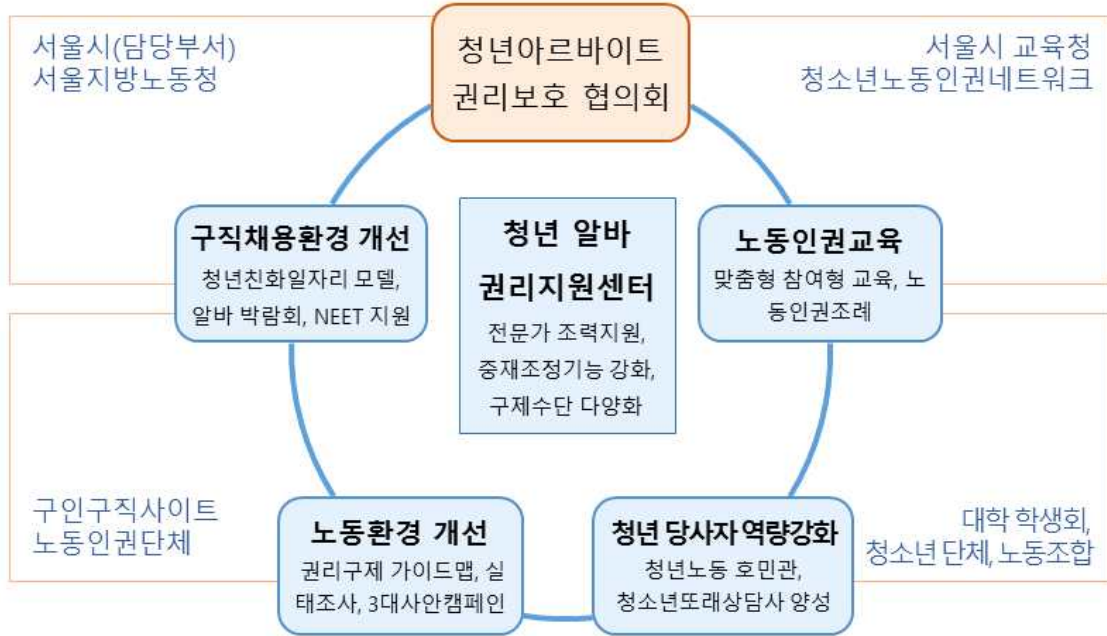
[그림 8] “채용에서 구제까지” 청년 아르바이트 총괄 사업체계 구축

구분	1. 구직, 채용	2. 아르바이트 노동환경 개선	3. 권리침해 대응	4. 노동인권교육 강화	5. 당사자 역량강화 활동
문제와 시사점				정보 지식 의지 부족 영상교육 실효성 낮음 대규모 강의식 한계	대상화 수동화 과업중심 사업
주요 과제	과도기 노동 청년 친화적 일자리 유휴청년층(NEET) 지원	기초 고용질서 부당대우 해결	상담 충실도 강화 전문가 조력지원	교육 활성화 내실화 노동교육 인프라 구축 지역연계성 강화	당사자 역량강화 청(소)년 주도적 참여 상호
사업 방향	구인구직사이트 캠페인 아르바이트 박람회	실태조사 연계 (가칭)알바 권리 청정지대 권리구제 가이드맵 제공 3대 사안 집중 캠페인	효과적 상담체계 구축 전문가 조력지원 집단진정, 기획소송	맞춤형 참여형 교육 직접 기획 운영 영세사업장 취약층 교육 조례 제정	노동인권 상담활동가 커뮤니티 맵핑 관련 노조, 단체
협력기관 /단체	- 구인구직사이트	- 자치구 노동복지센터 - 지역 노동인권단체 - 관련 연구기관	- 서울고용노동청 - 알바신고센터	- 서울시 교육청 - 학교밖청소년지원센터 - 청소년노동인권네트워크	- 자치구 노동복지센터 - 청년유니온, 알바노조

[그림 9] 청년 아르바이트 단계별 권리구제 지원방안

단계 구분	권리침해 단계	상담 단계	법적 구제절차	최종 구제단계
권리찾기 포기/실패 사유	<ul style="list-style-type: none"> • 권위적, 봉건적 문화와 인식 • 권리침해, 부당대우 법률적 무지 • 상담, 지원에 대한 정보부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 재직 중 불이익 우려 • 결과의 불확실성 • 사업주와의 관계 (보복, 위협) 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문가 수임비용 과다 • 구제절차에 걸리는 시간 • 사업주 숨방망이 처벌 	<ul style="list-style-type: none"> • 생계 문제 • 개별구제에 그침
지원센터 역할 (서울시)	<ul style="list-style-type: none"> • 예방적 사업 전개 • 홍보와 캠페인 • 당사자 주체화 (인식개선) - 청년 또래상담활동가 양성 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 상담 충실도 강화 - 적정수준 상담과 사건 수임 • 초기대응 및 구제방안 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문가 직접적 조력지원 • 서울시 조정중재 역할 강화 • 집단진정, 기획소송 등 효과적 구제수단 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 생계비 지원 - 소액체당금 활용, 마이크로 크레디트 제도 등 • 사회적 의제화 노력
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> - 당사자 주체 권리의식 개선 - 노동존중 문화 형성 	<ul style="list-style-type: none"> - 내담자 치유, 의지 - 법적 분쟁 이전 신속해결 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 권리구제 중도포기 사례 감소 - 권리구제 시간단축, 책임성강화 - 제도개선 필요성 인식확산 	<ul style="list-style-type: none"> - 조속한 생업복귀 가능 - 생계로 인한 포기사례 해결
중앙정부 과제	<ul style="list-style-type: none"> - 근로감독 강화 - 예방적 사업 확대 		<ul style="list-style-type: none"> - 전담 근로감독관 배치 - 위반사업주 처벌 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 체불임금 제도 개선

[그림 10] 안정적인 청년노동 지원기구



<부록 2> 주요 5대 재벌대기업이 제시한 청년고용대책의 현황과 문제점

그룹명	청년 채용규모	주요 세부 내용	문제점
삼성	향후 2년간 총 3만명	△ 1만명 신규 채용	<ul style="list-style-type: none"> - 직접채용은 1만명에 불과. 그러나 이 신규채용도 이미 반도체, 면세점 등 이미 오래전부터 예정된 채용임. - 2만명은 인턴 프로그램과 교육, 창업활성화 지원 등에서 채용(지원)하는 것임 - 삼성전자의 경우 2013년 전 세계적으로 5만416명의 신규고용창출을 했으나 국내는 5096명 늘었을 뿐임. 전체 고용 인원의 1/10에 불과하며 9/10는 모두 해외에서 고용한 인원임.
		△ 삼성 고용 디딤돌 프로그램 등 실시(8,600여명 채용) <ul style="list-style-type: none"> - 고용 디딤돌: 3,000명 - 사회 맞춤형 학과: 1,600명 - 직업 체험 인턴 및 금융영업: 4,000명 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 고용디딤돌은 삼성 계열사에서 3개월 직무교육에 이어 협력사에서 3개월 인턴십을 거친 뒤에 삼성 협력사에 채용되도록 ‘연계’하는 단순 인턴 채용프로그램임. 대상은 삼성그룹에 취업을 희망하는 사람도 아니고 ‘삼성 협력사’에 취업을 희망하는 청년 3000명임. 삼성이 직접 채용하는 것도, 협력사가 채용하는 것도 아닌, 협력사에 채용되도록 하겠다는 것임. 물론 6개월간 직무교육과 인턴십에 필요한 비용은 삼성이 대겠다고는 하지만, 해당 청년 처지에서 보면 최저임금을 조금 웃도는 월 150만원을 받고 6개월간 ‘잡일’만 하다가 다시 실업자가 될 수도 있음. - 직업체험 인턴 및 금융영업은 전자제품 영업 업무 등을 3개월간 체험할 수 있도록 4천명을 선발하겠다는 건데, 3개월 뒤 그중에 몇 명을 채용하겠다는 약속은 전혀 없음. 이 계획만 놓고 보면 청년들은 삼성의 영업만 해주고 나서 3개월 만에 다시 백수가 될 판임.
		△ 교육 프로그램 운영(11,400명) <ul style="list-style-type: none"> - 청년창업 활성화 교육 	<ul style="list-style-type: none"> - 창업을 돕기 위한 교육과정을 운영하는 것 역시 고용과는 관련 없음.

그룹명	청년 채용규모	주요 세부 내용	문제점
		<ul style="list-style-type: none"> - 30개 대학, 20개 전문대에서 6400명을 대상으로 교육을 실시 - 대구 경북지역 대학과 협력해 향후 2년 동안 5000명에게 창업 교육을 제공 	
현대차	올해 1만5백명	<ul style="list-style-type: none"> △ 연초에 밝힌 9500명 채용 계획 △ 임금피크제를 통해 1000명을 추가로 채용 	<ul style="list-style-type: none"> - 연초 계획보다 늘어난 것은 임금피크제를 통해 기성세대 직원의 월급을 깎아 청년 채용을 1000명 더 늘리겠다는 것임. 당연히 현대차그룹이 새로 감당하는 리스크는 전혀 없음. - 임금피크제를 통해 만드는 1천개의 일자리를 제외하고 현대차에서 만들겠다고 한 일자리는 대부분 이미 채용계획에 있던 인원인데, 해마다 현대차 신규채용 인원이 확대되는 경향(2013년 8520명, 2014년 9100명[전년 대비 6.8% 채용률 증가]) 채용)보다 오히려 축소된 규모임. 올해 채용 규모 9500명은 전년 대비 4.4% 증가한 것으로 증가율 자체는 감소했음.
LG	2018년까지 직 간접적으로 13 만명	<ul style="list-style-type: none"> △ ‘사회맞춤형학과’ 운영을 확대 △ 창조경제혁신센터와 연계해 지방인재 고용 활성화 △ 설치대학도 계열사 사업장이 위치한 지방의 전국 4년제 대학과 전문대로 늘리고, LG전자는 경북대·부산대, LG이노텍은 전남대, LG유플러스는 지방 전문대 	<ul style="list-style-type: none"> - 2018년까지 10조원 이상 투자, 직간접적으로 13만명의 고용을 창출하겠다는 계획이나, 10조원을 투자하면 2~3만의 신규 고용을 만들어내는 것조차 버겁다는 것이 일반적인 평가임. - 2018년까지 유기발광다이오드(OLED)에 10조원을 집중 투자하기로 한 것은 투자 금액 면에서 통상 범위 수준임. 쉽게 말해서 원래 매년 3조원 정도를 투자하는 것인데, 이를 10조 원으로 포장하고 마치 대단한 신규 투자를 하는 것처럼 부풀린 것임. - 사회맞춤형학과 운영을 확대하고 창조경제혁신센터와 연계해 지방 인재 고용을

그룹명	청년 채용규모	주요 세부 내용	문제점
		에 사회맞춤형학과를 설치	활성화할 방침이지만 이 역시 실체가 모호함. 그 학과를 졸업하면 LG가 얼마나 채용할 것인가에 대한 계획이 부재함.
SK	내년부터 2년간 2만4천명	△ 고용디딤돌(4,000명)	<ul style="list-style-type: none"> - 내년부터 2년간 취업을 희망하는 청년 2000명씩 모두 4000명을 대상으로 직무교육과 인턴십을 진행해 전문 인력으로 양성하는 것으로, 이 프로그램에 선발된 청년들은 SK그룹이 시행하는 2~3개월간의 직무교육과 채용기업에서 진행되는 3~4개월간의 인턴십을 거치게 됨. - 이것도 쉽게 말하면 매년 2000명을 월 150만 원씩 주고 인턴으로 뽑아 부러먹겠다는 내용임.
		△ 청년비상(飛上) 프로그램(20,000명)	<ul style="list-style-type: none"> - 단계적으로 운영한다는 방침. 1단계로 SK는 수도권과 대전·충청권에 있는 25개 대학과 공동으로 각 대학 캠퍼스에 창업지원센터를 설립해 창업교육을 위한 인프라를 구축하기로 했고, 이들 창업지원센터는 2016년부터 매년 1만 명씩 2년간 2만 명의 청년들에게 창업교육과 컨설팅, 창업 인큐베이팅을 지원하게 됨. - 고용을 계획하는 프로그램이 아니라 사실상 그냥 교육프로그램에 불과함. ‘창업’을 지원하는 것이지 SK가 청년을 ‘채용’하는 것이 아님.
롯데	3년간 2만4천여명	△ 매년 5200명~7000명 정도 채용	<ul style="list-style-type: none"> - 롯데는 2009년에도 6600명을 뽑는 등 원래 이 정도 인원을 늘 뽑아왔음(인턴사원 포함). 게다가 3년간 2만4천명에는 신입사원과 인턴사원을 포함한 숫자이기 때문에 이 중에 얼마 정도가 안정적인 일자리인지 알 수 없음. - 롯데는 총 고용 인원을 2020년까지 59만 명으로 늘리겠다고 하였지만, 롯데가 밝힌 바에 따르면 2020년 롯데의 직접고용 인원은 15만 5000명임. 나머지 43만 5000명은 간접고용으로 채우겠다는 계획임. 이는 채용을 늘리는 게 아니라 가장 대표적인 나쁜 일자리인 간접고용을 통해 노동자를 착취하겠다는 발상임.

총평: 대기업들의 채용 계획 가운데 상당 부분이 인턴사원 채용이고 정규직이 아닌 비정규직 채용임. 또한 수치로 혼돈을 주는 동시에 채용 인원 부풀리기이자 정규직을 정식 채용으로 인식하는 취업준비생과 국민 정서에서 동떨어진 발표임. 발표된 계획안 중 현대차그룹만 정규직 채용 인원을 구체적으로 적시했을 뿐 삼성 등 다른 대기업들은 정규직 규모를 구체화하지 않았음. 정규직 신규채용 대신 청년 인턴만 늘리는 등 반쪽짜리 일자리만 증가하고 있음. 정책이 양적 증가가 아닌 질적 성장에 초점을 맞춰야 함. 노동개혁의 최대 쟁점인 ‘임금피크제’와 ‘취업규칙 변경·해고요건 완화’라는 재벌 기업들의 목표를 달성하기 위한 사전 포석용, 여론 무마용이라는 견해도 만만치 않음.



동향과 이슈 2015-3

발행일 2015. 12

발행처 서울노동권익센터

발행인 김성희

03147 서울시 중로구 율곡로 56 운현하늘빌딩 10층 Tel.02)6925-4349 Fax.070-8250-4349 www.labors.or.kr