

청년 사회안전망 논의의 쟁점과 과제

이 병 희*

최근 청년을 위한 사회안전망 논의가 활발하다. 청년구직촉진수당 등을 내용으로 하는 법률안도 여럿 발의되었으며, 성남시와 서울시는 독자적인 청년 정책을 발표하였다. 청년을 위한 사회안전망 구축은 인턴, 직업훈련, 고용보조금을 중심으로 하는 청년 고용정책과는 다른 요구다. 일자리뿐만 아니라 주거, 문화, 사회 참여 등의 다양한 분야에 걸쳐 청년 보장(Youth Guarantee) 제도가 모색되고 있는 점도 새로운 변화다.

이러한 논의들은 청년 고용 문제가 10년 이상 계속되어 왔으나 단기적인 일자리 제공 중심의 고용 정책으로는 제대로 해결하기 어렵다는 인식을 공유하고 있다. 그러나 논의의 초기 단계여서인지, 사회안전망의 목적과 대상이 불명료하여 논쟁 자체를 어렵게 하기도 한다. 이 글에서는 청년 사회안전망 구축에서 본격적으로 논의해야 할 쟁점을 살펴본다. 중앙정부와 지방정부 간 청년 정책 추진을 둘러싼 논란은 다루지 않는다.

청년 사회안전망의 일차적인 목적은 노동시장 통합일 것이다. 경력 일자리(career job)를 탐색하는 청년에게 안정적이고 전망 있는 일자리의 획득은 근로생애에서 가장 중요한 일 중의 하나이기 때문이다. 기존의 청년 고용정책은 인턴이나 훈련을 제공하여 일자리를 획득하도록 지원하여 왔다. 최근 제기되는 청년구직촉진수당은 고용보험에 가입하지 않은 청년을 대상으로 인턴이나 훈련에 참여하지 않더라도 구직활동을 하는 동안 일정한 소득을 지원하는 것을 내용으로 한다. 이 글에서 주목하는 것은 자기주도적인 구직활동에 대해 지원한다는 점이다.

청년들은 빈번하게 직장을 이동한다. 이중화되어 있는 일자리 구조, 청년들의 짧은 근로경력, 직업세계에 대한 이해와 정보가 부족한 상태에서 일자리 이동이 불가피하게 빈번하다. 미국에서는 청년의 빈번한 직장 이동이 경력 일자리를 찾아가는 생산적인 과정이라고 한다. 근로생애 초기 10년 동안 임금 증가의 1/3은 직장 이동을 통해 얻는다(Topel

* 한국노동연구원 선임연구위원(lbh@kli.re.re).

and Ward, 1992). 그러나 우리나라에서는 잦은 직장 이동이 적합한 일자리를 찾아가는 탐색 과정이라고 볼 수 있을지 의문이다(이병희, 2011). 직장 이동을 통한 적합한 일자리 획득의 어려움이 장기간 취업 준비에 매달리는 이유이기도 하다.

안정적인 첫 일자리를 획득하기 위하여 오랫동안 취업을 준비하도록 방치하는 것보다는 청년들의 일자리 선택권을 지원하는 것이 긍정적일 것이다. 또한 적극적 노동시장 프로그램을 통해 획득하는 일자리의 질이 높지 않은 상태에서 일자리 탐색을 프로그램 참여자로만 한정할 필요는 없을 것이다. 그러나 일자리 선택을 어떻게 지원할 것인가? 청년 구직촉진수당은 고용보험 미가입 구직자를 대상으로 한다. 그 대상자 규모를 다양한 방식으로 추계하였다. 첫째, 청년 실업자는 청년 인구의 3.7%다. 둘째, 실업자에 잠재 경제활동인구(잠재 구직자 등)를 포함하면 청년인구의 9.4%에 이른다. 셋째, 통계청의 가계금융복지조사는 한 해 동안 직장이 없는 상태에서 직장을 찾아본 적이 있었는지를 묻고 있다. 2013년 조사자료에서 이 비율을 구하여 비재학 청년층에 곱하면, 연간 구직활동을 경험한 자는 청년 인구의 13.5%에 이른다. 청년층은 직장 이동과 실업을 빈번하게 경험하기 때문에 실업 위험에 직면하는 규모는 특정 시점의 실업자에 비해 훨씬 많다. 청년구직촉진수당의 대상자 규모가 매우 많다는 것을 알 수 있다. 제도가 신설되었을 때 참여하려는 대상은 더 늘 것이다. 청년구직촉진수당은 실업부조의 한 형태다. 유럽의 실업부조처럼 가구소득 및 자산 요건을 설정하여 대상자를 줄일 수는 있지만, 일자리 선택권 보장이라는 취지는 약화된다.

중추적인 고용안전망은 고용보험이다. 고용보험 틀에서 일자리 선택을 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이 때 가장 큰 관건은 실업급여 수급자격요건이다. 고용보험에 가입하고 기여요건을 충족하더라도 이직 사유를 충족하지 못하면 실업급여를 수급할 수 없다. 청년 전직 실업자의 70%는 자발적으로 이직한다. 다른 나라들과 비교해서, 자발

〈표 1〉 청년 실업 위험 추계(2015년 1~9월)

(단위: 천 명, %)

| | 규 모 | 청년인구 대비 비율 |
|-----------------------------|-------|------------|
| 1. 실업 | 351 | (3.7) |
| 2. 정태적 기준 실업 + 잠재 경제활동인구 | 892 | (9.4) |
| 3. 동태적 기준 연간 구직활동 경험자 | 1,286 | (13.5) |

주: 잠재 경제활동인구는 잠재 취업가능자(비경제활동인구 중에서 지난 4주간 구직활동을 하였으나, 조사대상주간에 취업이 가능하지 않은 자)와 잠재 구직자(비경제활동인구 중에서 지난 4주간 구직활동을 하지 않았지만, 조사대상주간에 취업을 희망하고 취업이 가능한 자)를 합한 것임.
자료: 통계청, 「경제활동인구조사」; 통계청, 「가계금융복지조사」.

적인 이직자에게 실업급여 수급자격을 인정하지 않는 제재는 가장 엄격한 것이다. 한 연구에 따르면, 자발적으로 이직하였다더라도 장기간 구직상태에 있는 실업자에게 구직급여를 지급하는 제도를 도입하면 고용률을 최대 0.2%p 높일 수 있다(홍민기 외, 2015). 장기 구직자 구직급여 제도는 노동시장 참여를 유인하고 청년들의 직장 탐색을 지원하여 일자리 매칭을 개선하는 효과를 가질 수 있다. 물론 허위의 구직활동을 억제하고 수급기간 동안 강력한 활성화 조치를 적용할 수 있는 행정력의 확충이 동반되어야 할 것이다. 또한 고용보험 가입률도 높여야 한다. 10인 미만 사업장에 종사하는 저임금 근로자를 대상으로 고용보험과 국민연금의 보험료 일부를 지원하는 두루누리 사업이 시행되고 있다. 사회보험 사각지대 해소 효과를 높이기 위하여 2016년부터는 신규 가입자를 우대 지원할 계획이다. 생애 최초 가입자에 대한 지원율을 더 높이는 방안을 고려할 필요가 있다. 소정 근로시간이 월 60시간 미만인 초단시간 근로자는 고용보험 적용에서 제외되고 있다. 기여요건을 통상근로자에 비해 늘리는 방식으로, 초단시간 근로자에 대한 적용을 검토할 필요가 있다.

한편 근로경력이 없어서 고용보험의 보호를 받지 못하는 경우엔 보완적인 고용안전망이 필요하다. 실업과 빈곤 위험에 대응하여 한국형 실업부조 도입이 논의되고 있다. 저소득층을 대상으로 실시하고 있는 취업성공패키지 I에 소득 지원을 강화하여 한국형 실업부조로 발전시키자는 것을 내용으로 한다. 대상자 선정에서 가구소득 및 자산 요건을 설정하면 청년구직촉진수당은 청년실업부조라고 할 수 있다. 청년실업부조는 한국형 실업부조를 청년에게 한정하는 정책이 된다. 청년 집단에 한정하여 별개의 제도를 만들 것인가, 아니면 고용안전망의 사각지대를 해소하기 위하여 통합적인 한국형 실업부조를 만들 것인가가 논의되어야 할 것이다.

그리고 저소득가구에 속하진 않지만, 통합적인 취업지원서비스를 필요로 하는 청년들이 있다. 청년을 대상으로 하는 훈련 중심의 취업성공패키지Ⅱ가 2016년에는 청년 내일 찾기 패키지로 확대할 계획이다. 고용서비스에 기반한 적극적 노동시장 프로그램의 효과를 제고할 필요가 있다. 맞춤형 지원을 위한 고용서비스 게이트웨이 구축, 훈련의 효과 제고, 민간위탁기관이 제공하는 고용서비스의 질 관리, 취업 유인의 강화 등의 과제가 제기된다.

마지막으로 노동시장 통합 정책만으로는 한계가 있다는 점도 인식할 필요가 있다. 학교와 노동시장에서 이탈한 청년을 NEET(Youth not in employment, education or training)라고 부른다. OECD는 청년 NEET를 해당 인구 가운데 일하지 않고 교육훈련을 받지 않은 청년으로 정의한다. 이렇게 정의하는 청년 NEET에는 구직활동을 하는 실업자도 포함되어 있다. 통계청 조사를 이용하여 청년 NEET에서 실업자와 잠재적인 구직자 등을 제외하여 노동시장을 이탈한 청년 NEET의 규모를 추계하였다. 2015년 노동시장에서 이탈한 청

년 NEET 비율은 9.7%에 이른다. 이러한 비구직 NEET의 실태는 충분히 알려져 있지 않다. 은둔형 외톨이인 일본의 ‘히키코모리’에 이르지 않는 않지만, 사회적 배제의 위험은 높을 것이다. 구직자의 노동시장 통합과 별도로 사회 밖 청년들의 사회적 통합을 지원하는 정책의 필요를 부정하기 어렵다. 어떤 대상을 선정할 것인지, 어떤 사회 참여 활동을 지원할 것인지는 다양하고 창의적인 정책 실험을 통해 모색되어야 할 것이다. **KL**

〈표 2〉 노동시장에서 이탈한 청년 NEET 규모(2015년 1~9월 평균)

(단위: 천 명, %)

| | | 15~19 | 20~24 | 25~29 | 전체 | (구성비) |
|----|-----------|-------|-------|-------|-------|---------|
| 인구 | | 3,125 | 3,079 | 3,287 | 9,492 | (100.0) |
| | 재학 | 2,730 | 1,247 | 330 | 4,307 | (45.4) |
| | 비재학 | 395 | 1,832 | 2,958 | 5,185 | (54.6) |
| | 취업 | 105 | 1,117 | 2,148 | 3,370 | (35.5) |
| | 실업 | 15 | 143 | 192 | 351 | (3.7) |
| | 비경활 | 275 | 571 | 617 | 1,464 | (15.4) |
| | 잠재 경제활동인구 | 23 | 245 | 274 | 541 | (5.7) |
| | 순수 비경활 | 252 | 326 | 344 | 923 | (9.7) |

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

〈참고문헌〉

이병희(2011), 「청년 고용문제, 눈높이 때문인가?」, 『산업노동연구』 17(1), pp.71~95.
 홍민기·이병희·김유빈(2015), 「장기구직자 구직급여 제도의 노동시장 효과」, 미발표 논문.

Topel, R. H. and M. P. Ward(1992), “Job Mobility and the Careers of Young Men,” *Quarterly Journal of Economics* 107(3), pp.439~479.