

이 연구보고서는 2014년 성남시의 연구용역사업의 일환으로 연구되었음

성남시 청년 취업역량 강화를 위한 기초연구

2015. 3. 2

연구기관: 한신대학교

성남시

제 출 문

본 연구보고서를 “성남시 청년 취업역량 강화를
위한 기초연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2015. 3. 2.

한신대학교 경제학과 강남훈

연구진

책임연구원 : 강남훈(한신대학교 경제학과)

연구원 : 박형준(글로벌 정치경제연구소)

연구원 : 이형신 (소통과 공감)

<제 목 차 례>

1. 머리말	1
2. 청년 일자리 및 교육 현황	2
가. 일자리 현황	2
1) 경제 전체에서 불안정노동의 증가	2
2) 청년 일자리 현황	10
3) 청년 일자리 문제 거시 구조적 원인	15
나. 교육 현황	23
1) 등록금 부담	23
2) 대학생 부채	24
3) 대학 교육에 대한 공공 지출	26
4) 불평등의 확대재생산 기능	28
3. 기존의 청년 정책 검토	31
가. 2012년 청년 정책 공약	31
1) 대통령 후보들의 청년 공약	31
2) 현 정부 청년 정책 공약 이행 평가	32
나. 청년 일자리 정책	38
1) 청년 일자리 정책 개요	38
2) 청년 일자리 정책 평가	40
다. 청년 소득보장 정책	43
1) 취업성공패키지	43
2) 국가장학금 정책	44
3) 든든학자금 대출	48
라. 기존 청년 정책의 한계: 청년 일자리 문제 악화	50
1) 청년 일자리 최근 현황	50
2) 청년층 부가조사(2014. 5) 결과	51
4. 해외 청년 지원 정책 사례	55
가. 해외 청년 지원 정책 요약	55

나. 무상 고등교육과 함께 생활비도 지원하는 나라들	62
1) 스웨덴	62
2) 노르웨이	65
3) 핀란드	66
4) 독일	69
다. 대학 등록금은 내지만 학자금 지원제도가 잘 갖춰진 나라들	71
1) 프랑스	71
2) 영국	72
3) 호주	75
4) 캐나다	77
5) 미국	79
라. 오바마의 새로운 청년 정책	83
5. 성남시 새 청년 정책 제언	86
가. 성남시 새 청년 정책: 성남 청년배당	86
나. 정책의 필요성	94
1) 취업역량 강화와 인재 육성	94
2) 글로벌 경쟁력 강화	96
3) 기회 균등 보장	98
4) 세대간 형평성	99
5) 경제에서 리스크 감소	100
6) 지역 경제 활성화	101
7) 중산층 보호	102
8) 복지국가 건설 촉진	104
9) 지자체 정책으로 적합	106
6. 맺음말	108
7. 참고문헌	110

<표 차례>

표 1. 비정규직 규모(2014년 3월)	3
표 2. 연도별 월 평균임금 및 격차(정규직 = 100)	4
표 3. 업종별 월평균 순이익 현황(단위: %)	6
표 4. 자영업, 비정규직, 정규직 월평균소득 누적분포	7
표 5. 경제활동상태별 (인구 단위: 천 명)	7
표 6. 경제활동상태별 비경제활동인구 (단위 : 천명, %, 전년동월대비)	8
표 7. 고용보조지표(Labor Underutilization Indicator) (단위: %, 천 명)	8
표 8. 고용보조지표 용어 설명	9
표 9. 청년층 및 고령층 경제활동상태별 인구 (단위: 천 명)	11
표 13. 청년층 자영업 규모. (단위: 명, %)	13
표 14. 20대 청년층 일자리 특성	15
표 15. 우리나라 일반정부 고용 (2011년 기준)	19
표 16. 취업계수 (단위: 명/억원)	21
표 17. 일반대학 재학생 비율과 평균 연간 등록금	24
표 18. 정부 학자금 대출 현황 (단위: 만 명, 조 원)	25
표 19. 신용유의자 현황 (단위: 명, 억 원)	25
표 20. 국가별 대학생 1인당 교육비	27
표 21. 대학입학성정 백분위 순서별 평균성과와 월임금 (단위: 만원)	28
표 22. 과외금지 세대와 과외 허용 세대의 계급이동성	29
표 23. 정부의 청년 일자리 정책 개요	39
표 24. 2013년 중소기업 청년인턴제 사업 실적 분석 결과(임금수준)	41
표 25. 국가장학금 분위별 지원금액	46
표 26. 국가장학금 요약	47
표 27. 연령계층별 실업자 및 실업률 (단위: 천 명, %, %p, 전년동월대비)	50
표 28. 교육정도별 실업자 및 실업률 (단위 : 천명, %, %p, 전년동월대비)	51
표 29. 청년층 수학 상태 (단위: 천 명)	52
표 30. 대졸자의 휴학사유 및 평균휴학 기간 (단위 : 천명, %)	52
표 31. 직업교육(훈련)을 받은 기관 (단위 : 천명, %)	53
표 32. 미취업 기간 중 주된 활동 (단위: 천 명, %)	53
표 33. 첫 일자리의 근로형태별 분포 (단위 : 천명, %)	54

표 34. 핀란드 학생 지원액 (단위: 유로)	57
표 35. 프랑스 장학금 금액	58
표 36. 영국 생활비 보조금	59
표 37. 호주 청년수당	60
표 38. 각국의 청년지원 제도 요약	61
표 39. 스웨덴 학업수당 제도	63
표 40. 스웨덴 학생 지원금	63
표 41. 스웨덴 Higer-Grant	64
표 42. 스웨덴 추가 지원금	64
표 43. 스웨덴 학생지원금 삭감 기준	64
표 44. 핀란드 학업 수당	67
표 45. 핀란드 학자금 대출 보증한도	68
표 46. 독일 한 학생의 복지 가계부	70
표 47. 프랑스 장학금 금액	71
표 48. 영국 대출금액	73
표 49. 영국 상환액	73
표 50. 영국 등록금 상환 이자율	74
표 51. 영국 생활비 대출금액	74
표 52. 영국 생활비 보조금	75
표 53. 호주 학생 수당	76
표 54. 호주 구직수당	77
표 55. 온타리오 학생 지원 상환액	78
표 56. 파트 타임 지원액 상한	79
표 57. 미국 학자금 지원 제도	80
표 58. 등록금 대비 최대지원액 비율 (단위:%)	81
표 59. 대출 특징과 연간 한도	82
표 60. 미국의 주별 지니계수(2008)	93
표 61. 10만원 추가소득 발생 시 변화	95
표 62. 각국의 청년지원 제도 요약	97
표 63. 과외금지 세대와 과외 허용 세대의 계급이동성	99
표 64. 저소득층 청년만 지원하는 경우 구간별 비용과 편익	103
표 65. 청년배당의 경우 구간별 비용과 편익	104
표 66. 연도별 기초생활수급자 수	105

표 67. 수급 빈곤자와 비수급 빈곤자의 월평균 소득과 소비지출 (단위: 만 원, %)	106
표 68. 수급 빈곤자와 비수급 빈곤자의 재산과 부채 (단위: 만 원)	106

<그림 차례>

그림 1. 성별 연령별 비정규직 비율(2014년 3월, 단위: %)	3
그림 2. 자영업자 및 임금근로자 비중 변화(단위: 명, %)	5
그림 3. 경제활동인구 구조	9
그림 4. 청년층(15-29세) 취업자수 및 고용률	10
그림 5. 15-34세 청년층 인구 및 비구직 니트의 규모 (단위: 천 명)	12
그림 6. 청년실업률 추이 (15-24세) 단위: %	16
그림 7. 기업이윤의 집중	18
그림 8. 취업자 부분별 비중(2010년 기준)	19
그림 9. 고용률과 국민총소득(1970-2013) 단위: 달러, %	20
그림 10. 직업별 컴퓨터로 자동화될 확률	22
그림 11. 대학생 1인당 교육비	26
그림 12. 박근혜 대통령 청년 공약 이행 평가: 정책우선순위	33
그림 13. Pell Grant 수혜학생 비율(단위: 백만 명, %)	80
그림 14. 펠 그란트 1인당 지원액 변화	81
그림 15. 재분배의 역설	88
그림 16. 주당 아르바이트 근로시간	94

1. 머리말

오늘날 연애, 결혼, 출산을 포기해서 삼포세대라고 불리는 청년들은 가장 힘든 세대이다. 삼포에 이어 인간관계와 내 집 마련을 포기한 오포세대라는 신조어까지 등장하였다. 일본에서는 희망을 포기함으로써 오히려 만족을 느끼는 사토리(悟り, 得道)세대까지 등장하였다.

우리나라 청년들이 겪고 있는, 또 겪어야 할 고통을 일일이 서술하기 힘들다. 청년들은 일자리가 부족한 시대를 살아가야 한다. 경기가 회복되더라도 일자리가 늘어나기 힘들게 되어 간다. 그나마 조금 있는 일자리도 정규직보다 비정규직이 더 많은 상태이다. 대학생들은 세계에서 가장 비싼 등록금을 내고 있다. 중앙정부가 대학생들에게 국가장학금을 제공하고 있지만, 선별적이고 불충분하다. 대학생들은 공부에 전념할 수 없고, 대부분 아르바이트를 하고 있다. 대학을 다니지 않는 청년들은 경력이 없다는 등의 이유로 열악한 조건 하에서 근로하고 있다. 대학을 졸업하고 취업을 하더라도 세계에서 가장 비싼 가격으로 앞선 세대로부터 부동산을 구입해야 한다. 뿐만 아니라 세계에서 가장 빠른 속도로 불어나는 노인인구를 부양해야 한다. 자녀를 낳더라도 입시경쟁을 위하여 세계에서 가장 비싼 사교육비를 부담해야 한다.

우리나라 청년들이 언제까지나 온순하게 장래를 포기하거나 도를 깨닫는 세대로 머무를 것이라고 장담할 수 없다. 청년 실업률이 60%에 육박하는 그리스나 스페인의 사례를 보면, 청년들은 한 순간에 점령하고(occupy) 분노하는(indignados) 세대로 바뀔 수 있다.¹⁾

이 연구의 목적은 심각한 어려움을 겪고 있는 청년들을 위하여, 청년들의 취업역량을 강화시키는 데 도움을 줄 수 있도록, 성남시 차원에서 실행할 수 있는 정책을 제안하는 것이다. 제2장에서는 우리나라 청년들의 현황을 일자리와 교육으로 나누어서 살펴볼 것이다. 제3장에서는 기존의 청년 정책을 일자리 정책과 소득보장 정책으로 나누어 검토하고, 그 한계를 살펴볼 것이다. 제4장에서는 선진국들의 청년 소득보장 정책을 살펴볼 것이다. 제5장에서는 이상의 분석에 기초해서 성남시 차원에서 실행할 수 있는 청년 정책을 제안할 것이다.

1) 그리스 시리자(SYRIZA)의 치프라스(Alexis Tsipras) 총리는 2015년 2월 현재 40세이고, 스페인 쁘데모스(Podemos)의 총서기 이글레시아스(Pablo Iglesias Turrión)는 36세이다.

2. 청년 일자리 및 교육 현황

가. 일자리 현황

1) 경제 전체에서 불안정노동의 증가

불안정노동(*precarious work*)은 직업 안정성이 낮고, 임금이 낮고, 사회보장(연금, 건강보험, 실업보험) 수준이 낮고, 해고 보호 장치가 없고, 직업 훈련이 낮고, 작업장 안전도가 낮고, 노동조합이 없는 노동을 포괄하는 개념이다. 이것은 고용의 지속 가능성, 노동과정에서의 통제 정도, 규제 보호의 정도, 소득 수준 등을 기준으로 판별한다(Standing, 2011). 불안정노동은 고용 지위(자영업, 임노동, 직접고용, 간접고용 등), 고용 형태(임시직, 정규직, 풀타임, 파트타임 등), 노동시장 불안정성, 사회적 맥락과 장소에 의해서 형성된다(Vosko, 2006). 불안정노동은 지구화, 시장만능주의 정책, 서비스 산업의 비중 확대, 정보기술 등으로 인하여 전 세계적으로 계속 증가하고 있다. 불안정노동자는 불안정노동을 하는 사람이다. 최근에는 불안정노동자 계층을 불안정한 프롤레타리아트(*precarious proletariat*)라는 의미에서 프레카리아트(*precariat*)라고도 부르고 있다.(Standing, 2011) 우리나라에서는 비정규직 노동자, 영세자영업자, 공식적 실업자, 사실상의 실업자 등이 불안정노동의 범주에 속한다고 볼 수 있다.

가) 비정규직

김유선(2014)의 추정에 의하면 우리나라의 비정규직은 823만 명으로 전체 임금 근로자 1,840만 명 중에서 44.7%를 차지한다. 정부의 공식 통계와 차이가 나는 것은 표 1에 자세하게 나와 있듯이 고용계약에 기간이 명시된 근로자 이외에 시간제 근로자 및 비정규직 방식으로 근로를 제공하는 근로자들을 모두 포함시키기 때문이다. 김유선의 기준이 비정규직 근로자의 실제 규모에 더 가깝다고 판단된다.

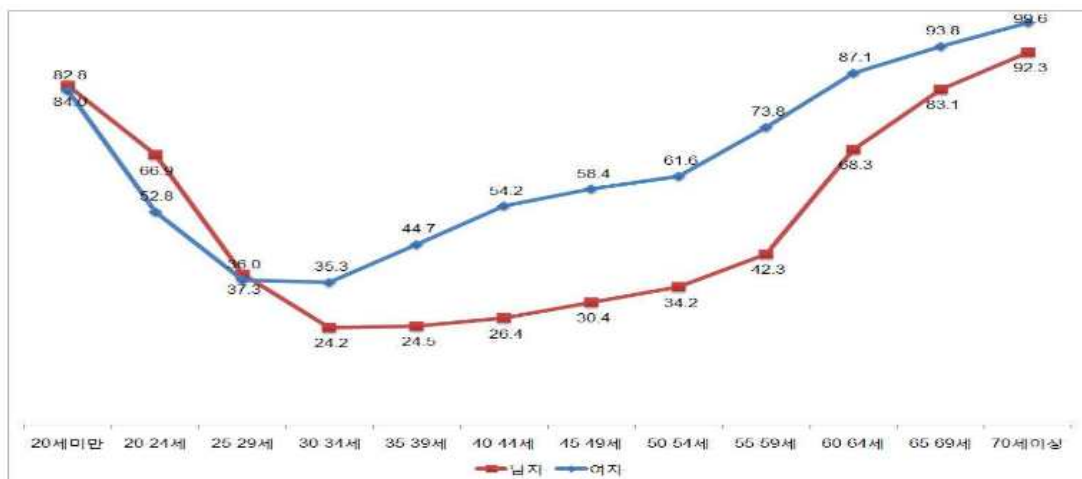
표 1. 비정규직 규모(2014년 3월)

		수(천 명)				비율(%)			
		상용	임시	일용	전체	상용	임시	일용	전체
임금노동자(1)		12,033	4,925	1,438	18,396	65.4	26.8	7.8	100.0
정규직 (2=1-3)		10,167			10,167	55.3			55.3
비정규직 (3=①+--+⑧, 중복제외)		1,866	4,925	1,438	8,229	10.1	26.8	7.8	44.7
고용계약	임시근로	1,586	4,925	1,438	7,949	8.6	26.8	7.8	43.2
	장기임시근로 ①		3,556	1,148	4,704		19.3	6.2	25.6
	한시근로 ②	1,586	1,370	290	3,246	8.6	7.4	1.6	17.6
	(기간제근로)	1,520	906	162	2,588	8.3	4.9	0.9	14.1
근로시간	시간제근로 ③	181	1,202	533	1,916	1.0	6.5	2.9	10.4
근로제공 방식	호출근로 ④		1	787	788		0.0	4.3	4.3
	특수고용 ⑤	2	518	31	551	0.0	2.8	0.2	3.0
	과전근로 ⑥	110	50	7	167	0.6	0.3	0.0	0.9
	용역근로 ⑦	413	172	49	634	2.2	0.9	0.3	3.4
	가내근로 ⑧	5	33	39	77	0.0	0.2	0.2	0.4

자료: 김유선(2014).

성별 연령별 비정규직 비율은 그림 1에 나타나 있다. 연령별로 보면 비정규직 비율은 청년층과 노인층에서 높다. 청년층은 실업 문제가 가장 심각한 세대일 뿐만 아니라, 비정규직 문제도 가장 심각한 세대이다. 성별로 보면 비정규직 비율은 여성이 남성보다 높지만, 청년층에서는 남성이 여성보다 더 높은 것이 특징이다.

그림 1. 성별 연령별 비정규직 비율(2014년 3월, 단위: %)



자료: 김유선(2014).

연도별 정규직과 비정규직의 평균임금은 표 2에 나와 있다. 2014년 3월 현재 정규직 근

로자의 월평균임금은 289만원이고, 비정규직 근로자의 월평균임금은 143만원이다. 비정규직 근로자의 평균임금은 정규직 평균임금의 49.4%에 불과하다. 비정규 근로자들 중에서는 시간제 근로자들의 월평균 임금이 67만원으로 가장 열악하다. 청년층이 아르바이트를 할 때 주로 시간급으로 근로한다는 것을 생각해 보면, 청년층은 가장 열악한 임금을 받고 있는 계층이라고 할 수 있다.

표 2. 연도별 월 평균임금 및 격차(정규직 = 100)

	금액(만 원)							격차(%)						
	11년 3월	11년 8월	12년 3월	12년 8월	13년 3월	13년 8월	14년 3월	11년 3월	11년 8월	12년 3월	12년 8월	13년 3월	13년 8월	14년 3월
임금노동자	203	203	211	210	217	218	223	74.6	74.6	75.9	76.0	76.8	76.9	77.4
정규직	272	272	278	277	283	284	289	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
비정규직	130	132	139	138	140	141	143	47.9	48.6	49.9	49.7	49.7	49.7	49.4
임시근로	129	131	138	137	139	140	142	47.5	48.3	49.6	49.3	49.3	49.3	49.1
장기임시근로	122	126	129	129	130	132	134	45.0	46.4	46.5	46.4	46.1	46.5	46.4
한시근로	139	139	151	148	152	150	153	51.3	50.9	54.2	53.3	53.6	53.0	53.0
(기간제근로)	149	146	160	155	159	158	160	54.8	53.7	57.6	55.8	56.3	55.8	55.4
시간제근로	59	60	62	61	65	65	67	21.7	22.2	22.3	21.9	23.0	23.1	23.2
호출근로	96	105	108	115	112	121	122	35.2	38.7	38.8	41.6	39.6	42.7	42.1
특수고용	175	179	182	181	176	180	189	64.3	65.8	65.4	65.5	62.2	63.5	65.5
파견근로	146	152	149	162	145	150	160	53.9	55.9	53.4	58.5	51.1	52.9	55.3
용역근로	120	122	125	126	133	135	137	44.2	45.0	45.1	45.6	46.9	47.7	47.5
가내근로	74	52	60	66	63	61	68	27.3	19.1	21.5	23.9	22.3	21.4	23.6

자료: 김유선(2014)

김연아(2015)는 비정규직과 관련하여 두 가지 중요한 현상을 지적하고 있다. 하나는 비정규직의 대물림 현상이다. 부모가 비정규직이면 자녀도 비정규직일 확률이 높은 것이다. 2005년 이후 노동시장에 처음 진입한 만 15세 이상 근로자 중 2년 이상 경제활동을 한 부모와 자녀 1,460쌍을 대상으로 조사한 결과, 정규직 부모의 자녀가 정규직으로 처음 입사한 비율은 27.4%, 비정규직 입사 비율은 69.8%였는데 비해서, 부모가 비정규직이면 자녀의 정규직 비율은 21.6%, 비정규직 비율은 77.8%로 나타났다. 정규직과 비정규직의 분절이 세대 안에서 그치지 않고 자녀의 직업적 지위 결정에도 영향을 미치고 있다는 것이다.

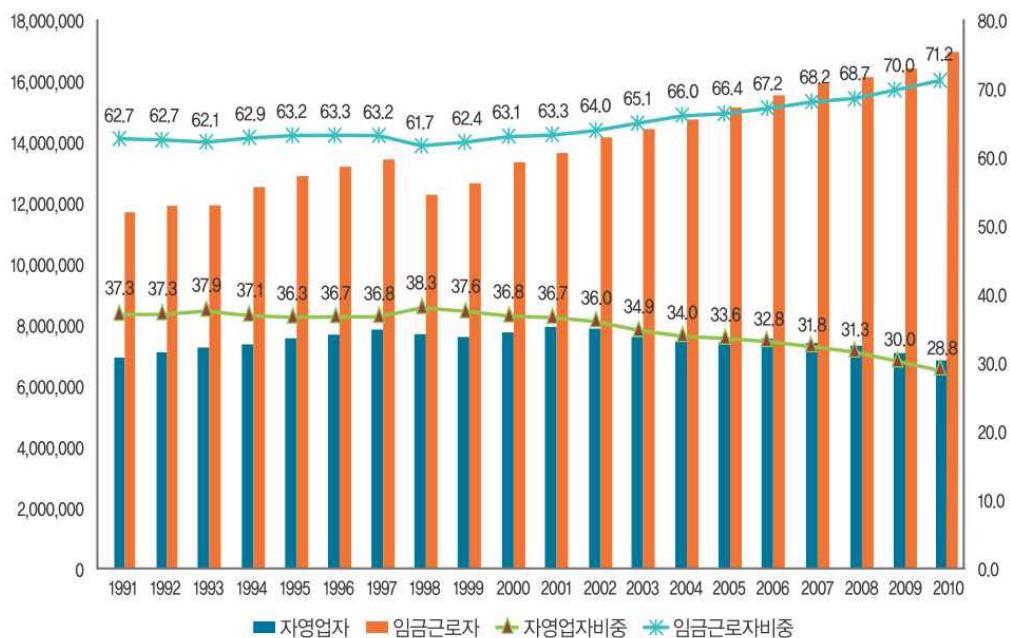
다른 하나는 비정규직으로 오래 일할수록 정규직으로 이동할 가능성이 줄어든다는 것이다. 비정규직 근로자 3,950명을 대상으로 조사한 결과 비정규직으로 시작한 근로자가 1년 동안 비정규직으로 일할 확률은 68.5%였고, 이들 중 정규직 전환 비율은 15.8%였다. 실업 상태가 된 경우는 13.3%, 자영업 전환 비율은 2.4%였다. 반면 2년 차 이후 정규직 전환 비

율은 10.2%(2년 차), 8.1%(3년 차) 7.9%(4년 차)로 줄어들었다. 이러한 사실들은 청년들이 비정규직으로 취업하는 것보다 실업상태로 남아서 취업준비를 하는 것을 선호하는 이유를 설명해 준다.

나) 영세자영업자

경제활동인구 조사에서는 종사상 지위에 따라 고용주(임금근로자 고용), 자영자(피고용인 없음), 무급가족종사자(상시 근로자의 1/3 이상을 노동)를 자영업자로 정의한다.(금재호, 윤미래, 조준모, 최강식, 2006) 2012년 3월 자영업자(무급가족종사자 포함)의 수는 684만4천 명이다(통계청, 2012b). 2008년 자영업자의 비중은 OECD 평균 15.8%이었는데, 우리나라는 31.3%로서 OECD 국가들 중에 가장 높았다(서재만, 2011). 자영업자의 비중은 다음의 그림 2와 같이 1998년 이후 계속 감소하고 있지만 여전히 높은 수준이다.

그림 2. 자영업자 및 임금근로자 비중 변화(단위: 명, %)



자료: 서재만(2011).

표 3. 업종별 월평균 순이익 현황(단위: %)

구 분	적자 및 무수입	1~100	101~ 200	201~ 300	301~ 400	401~	평균 (만원)
전체	26.8	30.8	23.4	9.9	3.5	5.6	149.1
제조업	24.5	26.3	19.9	12.4	4.6	12.3	237.0
전기/가스/수도 /건설업	24.6	22.1	18.8	13.9	4.0	16.7	288.5
소매업	25.1	32.1	22.6	10.2	4.3	5.7	141.4
운수/통신업	21.8	34.2	41.1	2.5	0.3	0.1	99.9
숙박/음식	24.5	30.2	24.4	11.4	4.8	4.6	141.4
부동산/임대업	42.3	28.6	18.1	5.8	2.1	3.0	90.7
교육/서비스업	25.8	31.2	24.3	11.9	4.5	2.3	130.8
오락/문화/운동	30.3	31.8	23.8	9.4	2.2	2.5	111.9
수리/ 개인서비스업	27.3	40.1	20.7	8.2	1.9	1.8	105.5
정보/기술/ 사업서비스업	25.4	27.6	22.7	11.4	4.8	8.0	158.8

자료: 중소기업청(2010)

표 3에는 소상공인의 월평균 수입(순이익)이 조사되어 있다. 월평균 수입이 100만 원 이하인 소상공인의 비중이 57.6%에 달하고, 월평균 수입 200만원 이하인 비중은 81.0%에 달해서 영세성을 면치 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 종업원 규모는 2009년 종업원수 5인 미만의 사업체가 전체 자영업체의 82.7%를 차지하고 있다(서재만, 2011).

쁘띠브루주아는 노동자가 아니라는 전통적인 계급론의 관점에서 보면 영세자영업자를 불안정노동자의 범주에 넣는 데에 이의가 있을 수 있다. 그러나 표 4에서 확인할 수 있듯이, 자영업 전체로 보면 비정규직보다 소득이 높지만, 영세자영업자는 정규직뿐만 아니라 비정규직보다도 소득이 낮다. 월소득 100만원 이하인 저소득 근로자의 비율을 조사해 보면, 자영업의 경우에는 58%이고, 비정규직은 32%이며, 정규직은 2%이다. 이와 같이 영세자영업자는 저임금 비정규직 근로자보다 더 열악한 처지에 있는 것이 현실이다. 게다가 영세자영업자 중에는 무급가족사가 포함되어 있으므로, 영세자영업자를 불안정 노동자 범주에 넣는 것이 타당하다고 생각된다.²⁾

2) 프레카리아트에 대한 다른 연구들도 영세자영업자를 프레카리아트에 넣는 것이 일반적이다 (Standing, 2011)

표 4. 자영업, 비정규직, 정규직 월평균소득 누적분포

소득구간	0만원 이하	100만원 이하	200만원 이하	400만원 이하	월평균소득
자영업	27%	58%	81%	91%	149.1만원
비정규직	0%	32%	91%	98%	138.9만원
정규직	0%	2%	32%	82%	278.3만원

자료: 경제활동인구조사(통계청 2012b)와 중소기업청(2010)에서 계산

다) 사실상의 실업자

표 5. 경제활동상태별 (인구 단위: 천 명)

성별	항목	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
15세 이상 인구	15세이상 인구	38,274	38,730	39,137	39,540	40,027	40,533	41,003	41,519	42,047	42,453
	경제활동인구	24,051	24,267	24,537	24,692	24,658	25,099	25,480	25,939	26,195	26,762
	• 취업자	23,199	23,484	23,758	23,939	23,720	24,306	24,661	25,133	25,398	25,811
	• 실업자	852	783	779	753	938	793	819	807	797	951
	비경제활동인구	14,223	14,463	14,600	14,848	15,369	15,434	15,523	15,579	15,853	15,691
	경제활동참가율 (%)	62.8	62.7	62.7	62.4	61.6	61.9	62.1	62.5	62.3	63.0
	고용률 (%)	60.6	60.6	60.7	60.5	59.3	60.0	60.1	60.5	60.4	60.8
	실업률 (%)	3.5	3.2	3.2	3.0	3.8	3.2	3.2	3.1	3.0	3.6

자료: 통계청(2014b)

표 5에서 확인할 수 있듯이, 2014년 우리나라의 실업률은 3.6%로서 2013년에 비해서 0.6%포인트 증가한 상태이다. 이것은 주요 선진국에 비하면 아주 낮은 상태라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 실업률은 그러나 이 공식 실업률은 과소평가된 것이다. 공식 실업률에서 누락된 사실상의 실업자의 규모를 추정하기 위해서는 비경제활동인구의 구성을 살펴볼 필요가 있다.

통계청(2015)에 따르면, 2014년 12월 우리나라의 실업자는 89만 명으로 실업률은 3.4%이다. 그리고 비경제활동인구는 표 6에 나와 있는 대로 1,646만 명이다. 이 중에서 취업준비 55만 명과 쉬었음 166만 명을 사실상의 실업자로 본다면 사실상의 실업자 수는 310만 명이 된다. 사실상의 실업률은 11.8%가 된다.

표 6. 경제활동상태별 비경제활동인구 (단위 : 천명, %, 전년동월대비)

	2013.12		2014.11				2014.12			
		구성비		구성비	증감	증감률		구성비	증감	증감률
< 전 체 >	16,537	100.0	15,902	100.0	-113	-0.7	16,458	100.0	-78	-0.5
육 아	1,466	8.9	1,442	9.1	-28	-1.9	1,451	8.8	-15	-1.0
가 사	6,133	37.1	5,759	36.2	-70	-1.2	6,040	36.7	-93	-1.5
재학.수강 등 ¹⁾	4,312	26.1	4,287	27.0	-59	-1.4	4,221	25.6	-91	-2.1
연 로	1,930	11.7	1,930	12.1	99	5.4	2,010	12.2	80	4.1
심 신 장 애	407	2.5	443	2.8	38	9.3	448	2.7	41	10.1
기 타 ²⁾	2,289	13.8	2,041	12.8	-93	-4.3	2,288	13.9	-1	0.0
- 쉬 었 음	1,609	9.7	1,405	8.8	-66	-4.5	1,662	10.1	52	3.3
※ 취업 준비 ³⁾	522	3.2	564	3.5	30	5.7	548	3.3	26	4.9

1) 정규교육기관 재학, 입시학원 수강, 취업을 위한 학원.기관 수강 등을 포함
 2) 학원.기관 수강 외 취업준비, 진학준비, 군입대대기, 쉬었음 등을 포함
 3) '재학.수강 등' 중 취업을 위한 학원.기관 수강과 '기타' 중 학원.기관 수강 외 취업준비의 합계임

자료: 통계청(2015)

표 7. 고용보조지표(Labor Underutilization Indicator)* (단위: %, 천 명)

	고용보조지표1		고용보조지표2				고용보조지표3
		시간관련 추가취업 가능자		잠재	잠재	잠재	
				경제활동인구	취업가능자	구직자**	
2015. 1	5.5	454	10.3	1,903	36	1,867	11.9

* Labor Underutilization Indicator는 '노동저활용지표'로 직역됨
 ** 잠재구직자에는 구직단념자가 포함되었음

자료: 통계청(2015)

이러한 추정 결과는 통계청에서 ILO 기준에 따라 발표하는 고용보조지표 3과 거의 유사하다. 표 7에 의하면, 2015년 1월 고용보조지표1은 5.5%, 고용보조지표2는 10.3%, 고용보조지표3은 11.9%로 나타났다. 고용보조지표에 개념에 대한 정의는 다음의 표와 같다.

표 8. 고용보조지표 용어 설명

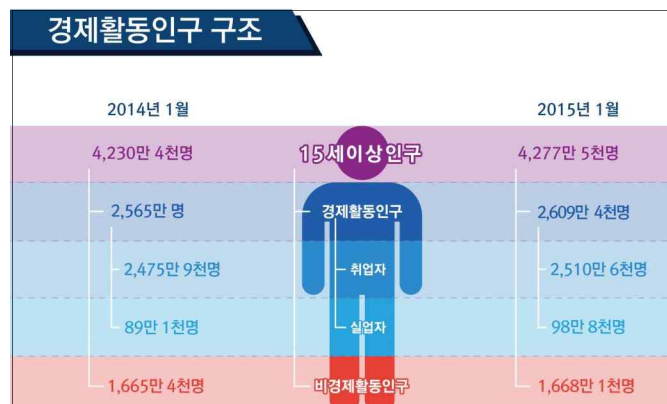
고용보조지표1 =	시간관련추가취업가능자 ^① + 실업자	× 100
	경제활동인구	
고용보조지표2 =	실업자 + 잠재경제활동인구 ^②	× 100
	경제활동인구 + 잠재경제활동인구	
고용보조지표3 =	시간관련추가취업가능자 + 실업자 + 잠재경제활동인구	× 100
	경제활동인구 + 잠재경제활동인구	
① 시간관련추가취업가능자 : 취업자 중에서 실제취업시간이 36시간미만이면서, 추가취업을 희망하고 추가 취업이 가능한 자 ② 잠재경제활동인구 : 잠재취업가능자와 잠재구직자의 합계 - 잠재취업가능자 : 비경제활동인구 중에서 지난 4주간 구직활동을 하였으나, 조사대상주간에 취업이 가능하지 않은 자 - 잠재구직자 : 비경제활동인구 중에서 지난 4주간 구직활동은 하지 않았지만, 조사대상주간에 취업을 희망하고 취업이 가능한 자		

자료: 통계청(2015)

라) 불안정노동자의 비중

통계청(2015)에 따르면 우리나라의 15세 이상 경제활동인구는 다음과 같이 구성된다. 이 구성으로부터 불안정노동자의 규모를 추정해 보자. 불안정노동자는 실업자, 사실상의 실업자, 영세자영업자, 비정규직 근로자로 구성된다고 가정한다.

그림 3. 경제활동인구 구조



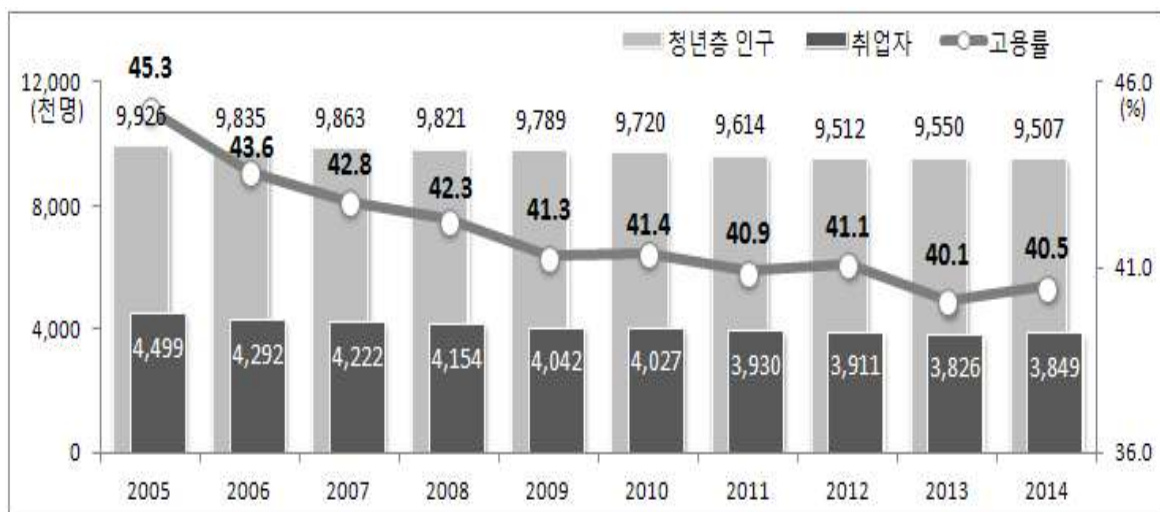
자료: 통계청(2015)

위의 그림 3에 표시된 취업자 2,609만 명 중에는 자영업자와 539만명과 무급가족종사자 100만명이 포함되어 있다. 앞에서 언급한 중소기업청(2010)의 조사대로 자영업자의 80%를 영세자영업자로 본다면, 자영업자 중에서는 영세자영업자와 무급가족종사자를 합쳐서 531만 명이 불안정 노동자에 속한다. 공식 실업자를 포함하는 사실상의 실업자는 310만 명이다. 근로자는 1,872만 명인데, 김유선의 추정에 의하면 이 중에서 44.5%인 842만 명이다. 이상을 합치면 불안정 노동자는 모두 1,683만 명이 되고, 경제활동인구의 64.5%가 불안정 노동자에 속한다.

2) 청년 일자리 현황

여기서는 우선 청년 고용의 중기적 추세를 살펴보자. 그림 1에서 확인할 수 있듯이, 청년 고용은 중기적으로 계속 악화되고 있다. 청년층 인구는 2000년의 993만 명에서 2014년 951만 명으로 42만 명 감소하였는데, 취업자 수는 2005년 450만 명에서 2014년 385만 명으로 65만 명 감소하였다. 고용률도 2000년 45.3%에서 2014년 40.5%로 감소하였다.

그림 4. 청년층(15-29세) 취업자수 및 고용률



자료: 통계청(2014b)

이와 같은 취업자수와 고용률의 감소는 비경제활동인구와 실업률의 증가로 나타난다. 표 1에서 확인할 수 있듯이, 청년층 비경제활동인구는, 청년인구가 감소했음에도 불구하고, 2005년의 507만 명에서 2014년의 529만 명으로 늘어났다. 청년실업률은 2005년부터 2012년까지 7%대였던 것이 2012년 이후 8%대에 접어들었고, 2014년에는 8.7%를 기록하였다. 최근에 와서 실업률이 더 빠르게 증가하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 2014년 15세 이상 인구의 실업률이 3.6%이고, 55세-79세까지의 고령층 실업률이 2.1%인 것을 고려해 보면 청년 실업 문제는 우리나라 실업 문제 중에서 가장 심각한 상태라고 할 수 있다. 청년층 고용률은 고령층의 고용율보다도 낮은 상태이다.

표 9. 청년층 및 고령층 경제활동상태별 인구 (단위: 천 명)

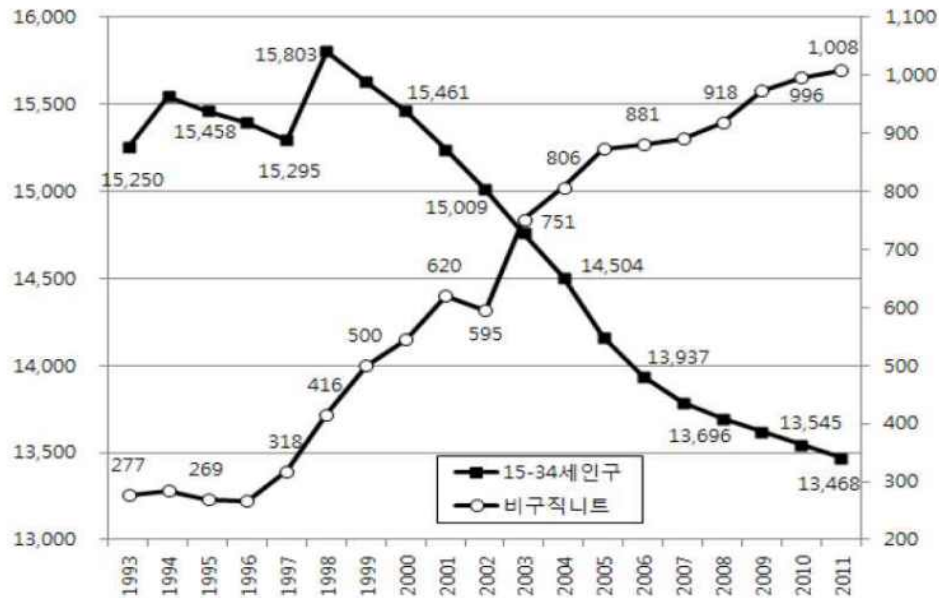
성별	항목	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
청년 층 (15-29 세)	청년층인구	9,926	9,835	9,863	9,821	9,789	9,720	9,614	9,512	9,550	9,507
		(25.9)	(25.4)	(25.2)	(24.8)	(24.5)	(24.0)	(23.4)	(22.9)	(22.7)	(22.4)
	경제활동인구	4,858	4,622	4,540	4,461	4,376	4,301	4,240	4,253	4,133	4,215
	• 취업자	4,499	4,292	4,222	4,154	4,042	4,027	3,930	3,911	3,826	3,849
	• 실업자	360	330	318	307	333	274	311	342	307	366
	비경제활동인구	5,068	5,213	5,323	5,360	5,413	5,418	5,374	5,259	5,417	5,292
	경제활동참가율	48.9	47.0	46.0	45.4	44.7	44.3	44.1	44.7	43.3	44.3
	고용률	45.3	43.6	42.8	42.3	41.3	41.4	40.9	41.1	40.1	40.5
	실업률	7.4	7.1	7.0	6.9	7.6	6.4	7.3	8.0	7.4	8.7
고령 층 (55-79 세)	고령층인구	8,099	8,333	8,594	8,841	9,111	9,481	9,953	10,511	10,917	11,378
		(21.2)	(21.5)	(22.0)	(22.4)	(22.8)	(23.4)	(24.3)	(25.3)	(26.0)	(26.8)
	경제활동인구	4,045	4,194	4,448	4,481	4,571	4,886	5,168	5,599	5,897	6,273
	• 취업자	3,952	4,107	4,375	4,411	4,457	4,780	5,052	5,496	5,788	6,138
	• 실업자	93	88	73	69	115	106	117	103	109	134
	비경제활동인구	4,055	4,138	4,147	4,360	4,539	4,594	4,785	4,912	5,020	5,106
	경제활동참가율	49.9	50.3	51.8	50.7	50.2	51.5	51.9	53.3	54.0	55.1
	고용률	48.8	49.3	50.9	49.9	48.9	50.4	50.8	52.3	53.0	53.9
	실업률	2.3	2.1	1.6	1.5	2.5	2.2	2.3	1.8	1.8	2.1

자료: 통계청(2014b)

청년 비경제활동인구 중에서도 교육이나 훈련도 하지 않는 청년 니트(NEET, Not in Employment, Education or Training)의 규모도 증가하고 있다. 그림 2에서 확인할 수 있듯

이 청년 니트 규모는 1993년 28만 명에서 2011년 100만 명으로 3배 넘게 증가하였다.

그림 5. 15-34세 청년층 인구 및 비구직 니트의 규모 (단위: 천 명)



자료: 남재량, 김세움(2013).

청년층 사실상의 실업자는 얼마나 될까? 통계청은 청년층에 대한 고용보조지표를 별도로 발표하지 않고 있다. 그러나 청년실업자수와 청년층의 쉬었음 인구를 발표하고 있으므로, 어느 정도 추정할 수 있다. 앞서서 우리는 15세 이상 인구 전체에 대하여 사실상의 실업자(고용보조지표 3)는 공식실업자 + 쉬었음 + 취업준비자 수와 거의 일치하는 것을 확인하였다. 동일한 방식으로 청년층에 대한 사실상의 실업자를 추정하여 보자. 통계청(2015) 조사에 의하면, 2015년 1월 현재 청년층 실업자 수는 39.5만 명으로 실업률 9.2%이다. 청년층 쉬었음 인구는 35.8만 명이다. 취업준비자는 15세 이상 전체에서 54.8만 명이었다. 청년층 취업준비자가 15세 이상 인구 취업준비자의 50%라고 가정하면 청년층 취업준비자는 27.4만 명이 된다. 청년층 사실상의 실업자를 청년층 실업자 + 청년층 쉬었음 + 청년층 취업준비자로 추정하면 102.7만 명이 된다. 청년층에 대한 사실상의 실업률은 23.9%가 된다.³⁾

3) 현대경제연구원도 청년층 사실상의 실업률이 20%를 넘는다는 연구결과를 발표한 적이 있다.(현대경제연구원, 2011)

표 13. 청년층 자영업 규모. (단위: 명, %)

		2001년		2006년		2011년	
		인원	비중	인원	비중	인원	비중
전체	취업자	21,572,377		23,150,829		24,244,234	
	자영업자	6,050,519	28.0	6,134,469	26.5	5,593,574	23.1
	-고용주	1,553,965	25.7	1,632,015	26.6	1,505,359	26.9
	-자영자	4,496,554	74.3	4,502,454	73.4	4,088,215	73.1
청년층 (15~34세)	취업자	7,751,706		7,114,315		6,597,035	
	자영업자	877,123	11.3	627,174	8.8	425,884	6.5
	-고용주	258,427	29.5	189,283	30.2	143,537	33.7
	-자영자	618,696	70.5	437,891	69.8	282,347	66.3

주: 1) 자영업자의 비중은 취업자에 대한 비중이고, 고용주와 자영자의 비중은 자영업자에 대한 각각의 비중임.

2) 청년층의 경우 전문대학/대학/대학원 재학/휴학 중인 교육 서비스업 자영업자는 자영업자에서 제외한 수치임(2001년 56,473명, 2006년 52,601명, 2011년 40,332명). 하지만 전체 수치와 청년층 취업자에는 포함

자료: 통계청(각연도), 경제활동인구조사(연간) 원자료

첫째, 청년층(15~34세) 자영업자는 지난 10년간 절반 가까이 감소하였다. 청년층 자영업자 규모는 2001년 87만 7천명에서 2011년 42만 6천명으로 50% 이상 감소하였으며, 취업자 내 비중도 11.3%에서 6.5%로 줄어들었다. 같은 기간 전체 자영업자가 취업자에서 차지하는 비중이 28.0%에서 23.1%로 감소한 것과 비교했을 때 청년층의 창업비중은 감소폭이 크다. 청년 창업을 활성화하기 위해 먼저 지난 10년간 청년층 창업이 감소한 원인을 규명할 필요가 있다. 만약 청년층의 창업을 저해하는 구조적인 요인이 있다면, 이를 그대로 둔 채 정부가 청년 창업을 촉진하기 위한 정책을 추진할 경우 정책의 효과는 크게 떨어질 것이다. 본고에서는 자료의 제약으로 구체적인 청년 창업의 감소요인까지는 살펴보지 못했다. 새로운 자료의 발굴과 연구를 통해 청년 창업이 감소하게 된 이유를 밝히고 그에 기초해 청년 창업 지원 정책이 마련되어야 한다.

둘째, 지난 10년간 청년층 자영업자의 산업별 분포를 살펴보면, 제조업 고용주와 도소매업 자영업자의 비중 감소, 교육 서비스업 자영업자의 비중 증가가 두드러진다. 청년층 고용주의 제조업 비중은 2001년 12.9%에서 2011년 4.8%로 8.1%p 감소하였다. 전체 고용주의 경우 같은 기간 17.2%에서 15.5%로 줄어든 것에 비하면 제조업에서 청년층 창업(고용주)은 크게 위축되었다. 도소매업 자영업자도 같은 기간 38.2%에서 22.1%로 줄어들었다. 대형할인마트와 같이 유통서비스업에 대기업이 진출하면서 도소매업에서 청년층의 창업이 위축된

것으로 보인다. 반면, 교육 서비스업의 자영자 비중은 8.0%에서 19.1%로 11.1%p 증가하였다. 이는 사교육 시장이 확대되면서 이에 대한 수요가 많아져 청년층이 방문과외나 학습지 교사와 같은 형태의 일자리에 취업한 것으로 볼 수도 있다. 하지만 다른 한편으로 취업난 속에서 대학 졸업 이후 적절한 일자리를 찾지 못해 과외를 지속하는 것일 수도 있다. 만약 후자의 가능성이 높다면 교육 서비스업 자영자 비중 증가는 청년층 취업난을 반영하는 지표에 불과한 것이다.

셋째, 정부의 창업자금 지원이나 보조를 받아 창업한 사례는 전체 청년층 창업에서 매우 미미하였다. 또한 청년층은 담보능력 등이 취약하기 때문에 은행 등 금융권의 대출을 받는 비중도 상대적으로 낮았다. 본인이나 가족이 마련한 목돈으로 창업자금을 조달하는 경우가 높은 비중(64.3%)을 차지하였다. 따라서 올해 정부가 청년전용 창업자금 2천억원을 신설한 것은 적절한 정책으로 보인다.

한편, 창업자금 규모를 살펴보면 고용주가 자영자보다는 창업자금이 많이 드는데, 청년층 고용주는 2천만원~1억원이 60.3%를 차지한다. 자영자의 경우에는 5백만원~5천만원이 46.9%를 차지하고 5백만원 미만도 37.8%로 나타났다.

넷째, 청년층 자영업자의 경우 현재의 일자리가 최종학교 전공과 일치하는 비중이 41.3%로 절반이 되지 않았다. 이는 임금근로자(51.9%)와 비교해도 약 10%p 낮은 수준이다. 전문대졸 이상 청년층을 전공별로 보면, 예술체육계열은 전공 일치 비중이 71.8%로 높은 반면, 공학계열은 전공 일치 비중이 45.7%로 절반에도 미치지 못하였다. 이러한 현황은 그동안 강조되어 온 청년층 창업교육이 전공별 특성에 맞게 진행되어야 함을 시사한다. 박동외(2010)에서도 대학 교육 과정을 통해 체계적인 창업교육이 실시되어야 함을 강조하면서, 전공분야별 특성에 따라 다양한 창업강좌를 개발하여 운영해야 한다고 지적하였다.

다섯째, 청년층 자영업자는 사회보험의 사각지대에 놓일 가능성이 높다. 국민연금의 경우 청년층 자영업자의 42.6%가 미가입 상태에 있다. 특히 자영자는 52.1%가 국민연금 미가입 상태에 있고, 가입자도 대부분 사업장 가입자가 아니라 지역가입자인 상태이다. 이와 같이 저조한 사회보험 가입률은 사업이 실패했을 경우 사회의 보호를 받지 못해 재기를 어렵게 만든다. 한 번의 사업 실패로 생활이 어려워지고 재기하지 못한다면 이는 다른 청년들의 창업의지도 약화시킬 것이다. 기존 창업 관련 정책에서는 사업 실패 시 신용도 하락으로 인한 재도전 기회 상실을 우려하여 자금 상환 부담을 경감하는 정책에 초점을 두었다. 하지만 재도전을 위해서는 기본적인 생계가 보장되어야 한다. 따라서 청년창업자들이 사회보험의 혜택을 받을 수 있도록 제도가 확대되어야 한다. 최근 정부는 자영업자가 고용보험의 실업

급여에 임의가입할 수 있는 제도를 시행하였다(2012.1). 청년 창업이 활발히 이루어지기 위해서는 청년창업가들이 사회보험에 가입하여 사회안전망의 보호를 받을 수 있도록 제도가 뒷받침되어야 한다.

다음의 표는 청년층일자리의 임금 수준을 보여준다. 비정규직의 비중이 정규직보다 높고, 2013년 현재 임금은 164만 원 정도이다.

표 14. 20대 청년층 일자리 특성

구 분	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	164.0
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%

자료: 통계청. 경제활동인구조사 부가자료. 각 연도 8월

3) 청년 일자리 문제 거시 구조적 원인

청년 일자리 문제의 원인으로는 수많은 요인이 있다. 여기서는 신자유주의와 대불황, 한국 경제의 구조, 기술 혁신 등 거시적이고 구조적인 원인에 대해서 서술하려고 한다. 우리나라의 청년 실업의 일자리 문제에 대한 미시적 원인들에 대해서는 제3절에서 청년 일자리 정책을 검토하는 부분에서 서술할 것이다.

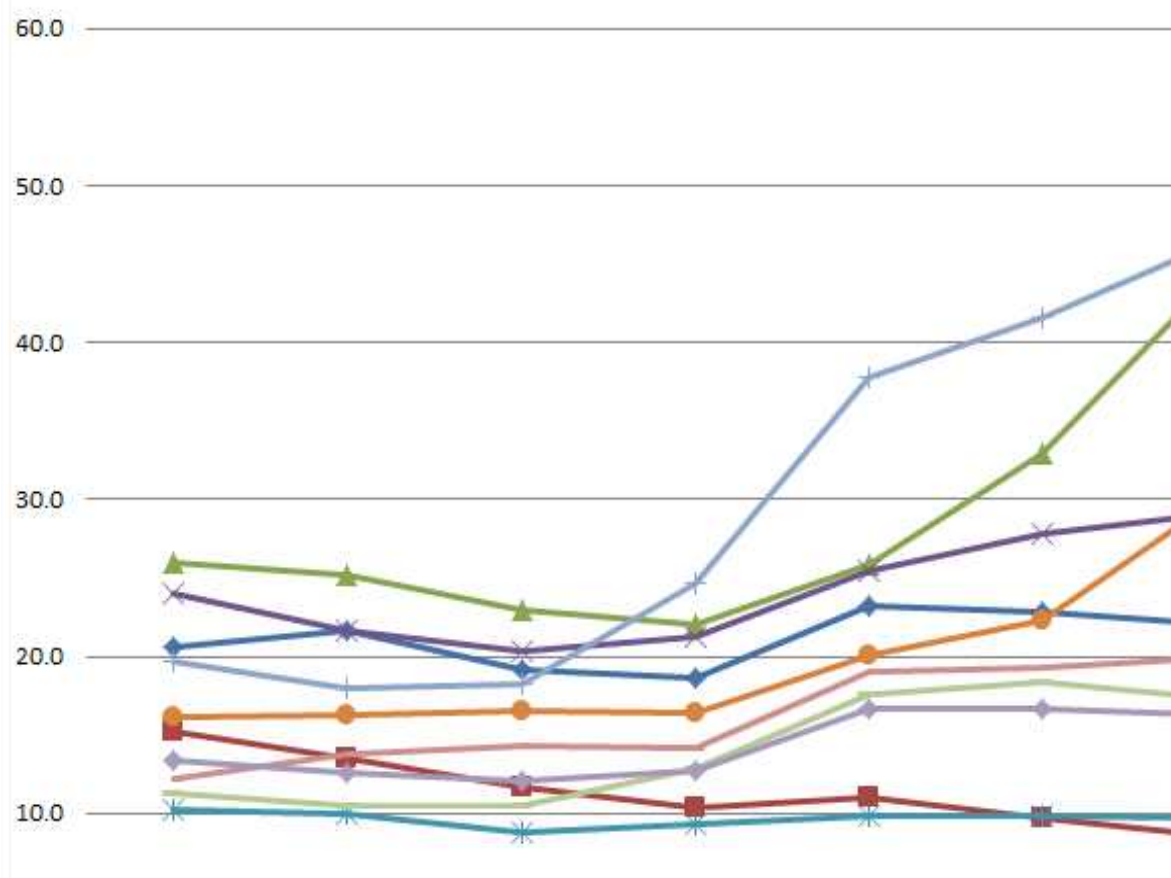
가) 신자유주의와 대불황

1980년대부터 시작된 신자유주의 흐름은 2008년 대불황을 계기로 30년 동안의 위세를 마감하고 있다. 신자유주의는 지구화, 유연화, 규제 완화, 금융화 등의 이념과 정책 집합을 의미한다. 신자유주의는 지구 전체를 바닥을 향한 저임금 경쟁으로 몰아넣었고, 비정규직 노동자를 양산하여 불안정 노동을 증가시켰다. 복지와 공공부문을 축소하여 시장에서의 경쟁을 격화시켰다. 노동 소득에 비해 금융소득 등 비근로소득을 빠르게 증가시킴으로서 소득

양극화를 초래하였다. 결국에는 금융 투기로 인해 형성된 거품이 붕괴하면서 대불황이 시작되었다. 우리나라는 IMF 경제 위기를 계기로 신자유주의 정책이 본격화되었고, 아직도 지속되고 있다.

세계적으로 볼 때 아직도 불황이 지속되고 있다. 2015년이 되어 미국은 경기 회복세를 보이고 있지만, 유럽을 비롯한 다른 나라들의 경우에는 침체가 계속되고 있다. 2015년 1월 20일 IMF는 세계 경제 성장률 전망을 이전의 전망보다 0.3%포인트 낮춘 3.5%로 전망하였다. 2016년 성장률도 3.7%로 예측해서, 이전의 전망보다 0.3%포인트 낮춰 잡았다. 유로존과 일본은 다시 경기가 후퇴할 수 있다고 경고하였다. 유로존은 1.2%, 일본은 0.6% 성장할 것으로 예상하였다. 중국의 경우에도 중국 정부가 높은 경제 성장률을 포기하고 부동산 시장의 금융 대란을 막기 위해 완충장치를 구축해 왔기 때문에, 중국의 성장률을 종전 전망치보다 0.3%포인트 낮춘 6.8%로 전망하였다.(IMF, 2015)

그림 6. 청년실업률 추이 (15-24세) 단위: %



자료: OECD(2013).

이러한 전망 속에서 주요국들의 청년 실업률(15-24세)의 추세를 보면 위의 그림과 같다. 2008년에서 2009년 사이에 급증한 청년 실업률은 2012년까지 높은 수준을 유지하고 있다. OECD 전체의 청년실업률은 2012년 16.3%였다. 이것은 미국의 청년실업률 16.2%와 비슷하다. 그리스의 청년실업률은 55.3%로서 최고를 기록하였고, 스페인의 청년실업률은 53.2%로서 그 뒤를 이었다. 우리나라의 청년실업률은 9.0%로서 낮은 편인데 대부분 고등학생과 대학생이라는 점을 고려해야 한다.

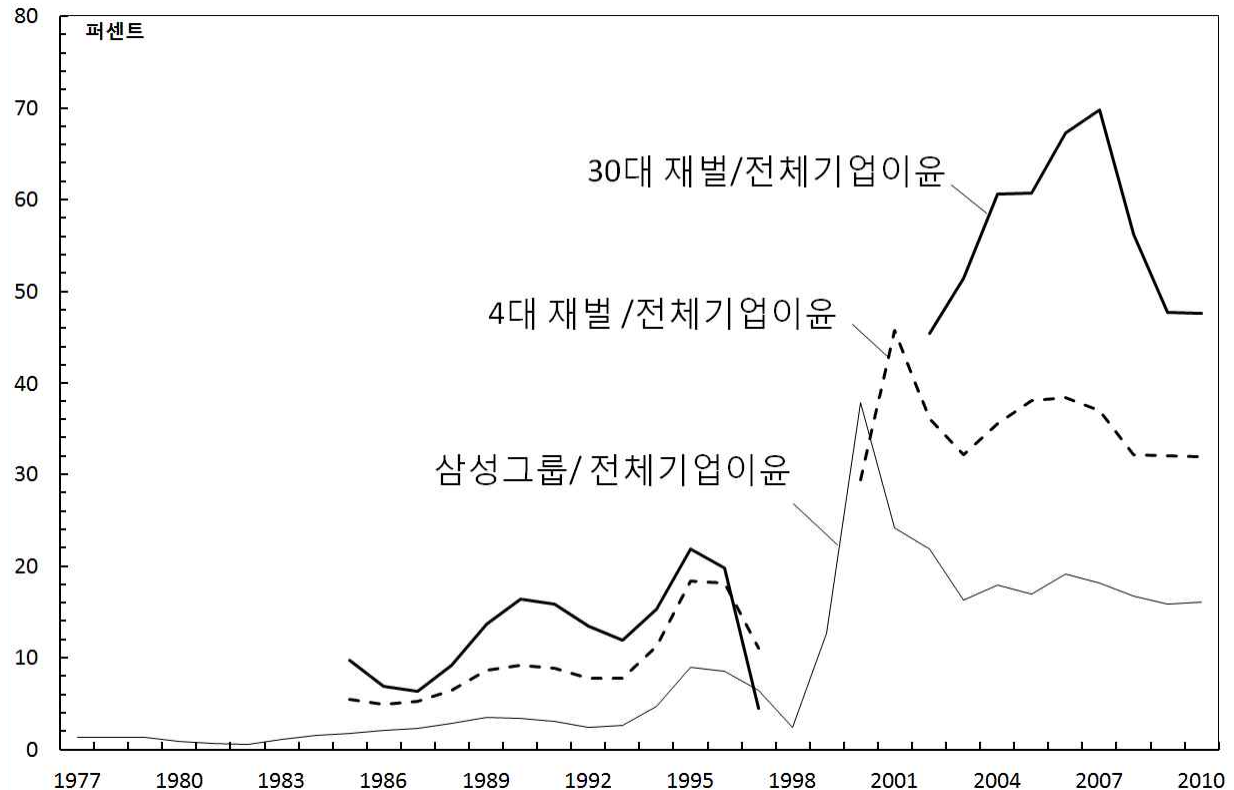
그러나 청년 일자리 문제는 단순히 경기적 요인 때문에 생긴 것이 아니다. 청년 일자리 문제는 여러 가지 구조적, 기술적 요인들에 의해서 발생한 것이기 때문에, 경기가 회복되면 문제가 조금 완화되기는 하겠지만, 근본적으로 해결되기는 힘들 전망이다.

나) 경제 구조

한국 경제는 일자리 창출에 유리하지 않은 네 가지 구조를 가지고 있다: 수출 주도형 경제구조, 재벌 중심 경제구조, 자영업의 이상 비대, 공공부문 고용의 부족. 무역의존도는 2000년 59.2%에서 2013년 82.4%로 증가하였다.(자료: 통계청) 수출주도형 경제 구조 하에서는 내수 시장의 중요성이 떨어진다. 따라서 고용과 임금 등 내수를 뒷받침하는 요소들에 대한 정책적 고려가 약해질 수밖에 없다. 기업의 입장에서 수출경쟁력 확보를 위하여 임금을 낮추거나 고용을 줄여서 비용을 절약하는 것이 최우선의 과제가 된다. 내수 주도형 경제에서는 고임금이 비용을 증가시키는 효과 이외에 수요 증가를 통해서 기업의 수입을 증가시키는 효과가 있지만, 수출 주도형 경제에서는 고임금이 비용을 증가시키는 효과만을 가지게 된다.

재벌 중심 경제구조는 수출주도형 경제구조와 밀접하게 맞물려 있다. 2012년 우리나라 중소기업은 전체 기업수의 99.9%를 차지하고 있고 기업 고용의 87.7%를 차지하고 있다.(자료: 통계청) 그럼에도 불구하고 30개 재벌기업이 전체 기업 이윤의 대부분을 차지하고 있다.

그림 7. 기업이윤의 집중



*전체 기업 이윤은 국민처분가능소득 중 기업소득. 모든 데이터는 3년 이동평균 값.

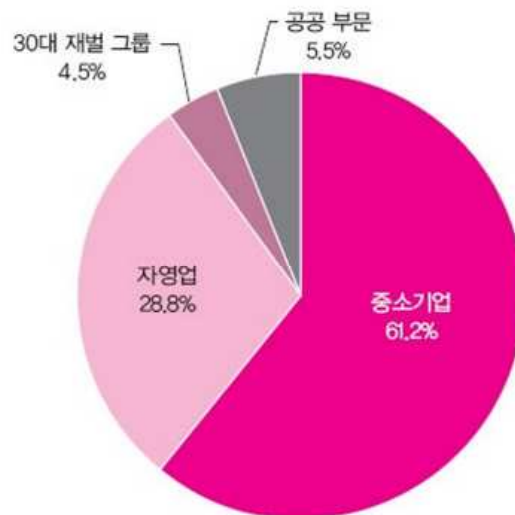
자료: 박형준(2014)

그림 7은 한국의 재벌기업들이 2000년대 들어, 위기에서 완전히 벗어나 전대미문의 수준으로 이윤을 집중시켰다는 사실을 보여주고 있다. 차트는 3개의 그래프로 구성되어 있는데, 기업 전체의 소득에 대비해 삼성그룹, 상위 4대 재벌, 그리고 30대 재벌 그룹의 순이윤 비율을 표현한 것이다. 각각의 비율이 매년 크게 변화하기 때문에 10년 간 평균을 사용하였다. 1987년부터 1996년까지 위기 이전 10년간 기업 전체 이윤 대비 재벌그룹들의 평균 이윤 비율을 보면, 30대 그룹이 14.7%, 4대 그룹이 10.7%, 그리고 삼성그룹이 4.4%였다. 위기의 수렁에서 빠져나온 이후 2001년부터 2010년까지 10년간 이 평균 비율은 각각, 55%, 34.2%, 17.1%로 높아졌다. 97년 위기 전후로 재벌들의 이윤 비중이 세 배에서 네 배 정도 더 높아진 것이다.(박형준, 2014)

이와 같이 기업 이윤의 대부분을 재벌 기업이 가져가기 때문에 중소기업 근로자의 임금 수준이 낮아지고, 고용이 불안정해질 수밖에 없다. 청년들은 고용과 임금이 불안정한 중소기업에 가는 것을 꺼려하기 때문에 청년 실업률이 높은 가운데서도 중소기업은 구인난에 시달리게 된다.

다음으로 그림 8에서는 취업자의 부문별 비중이 나타나 있다. 30대 재벌은 전체 취업자의 4.5%를 고용하고 있고, 중소기업은 취업자의 61.2%를 고용하고 있고, 자영업은 28.8%를 고용하고 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 자영업의 80%는 영세자영업이다. 이와 같이 자영업의 비중이 높고, 그 중에서도 영세자영업의 비중이 높은 것이 청년 일자리 문제를 심각하게 만드는 구조적 요인이라고 할 수 있다.

그림 8. 취업자 부문별 비중(2010년 기준)



자료: 김승식(2013)

표 15. 우리나라 일반정부 고용 (2011년 기준)

구분			인력 규모(명)
일반정부	정규직	중앙·지방공무원	981,927
		직업군인·군무원	212,930
		사회보장기금	23,847
		공공비영리기관	68,658
	비정규직		325,652
합계			1,613,014
경제활동인구			24,880천 명
경제활동인구 대비 일반정부 규모			6.5%

자료: 안행부 보도자료(2014. 1. 16)

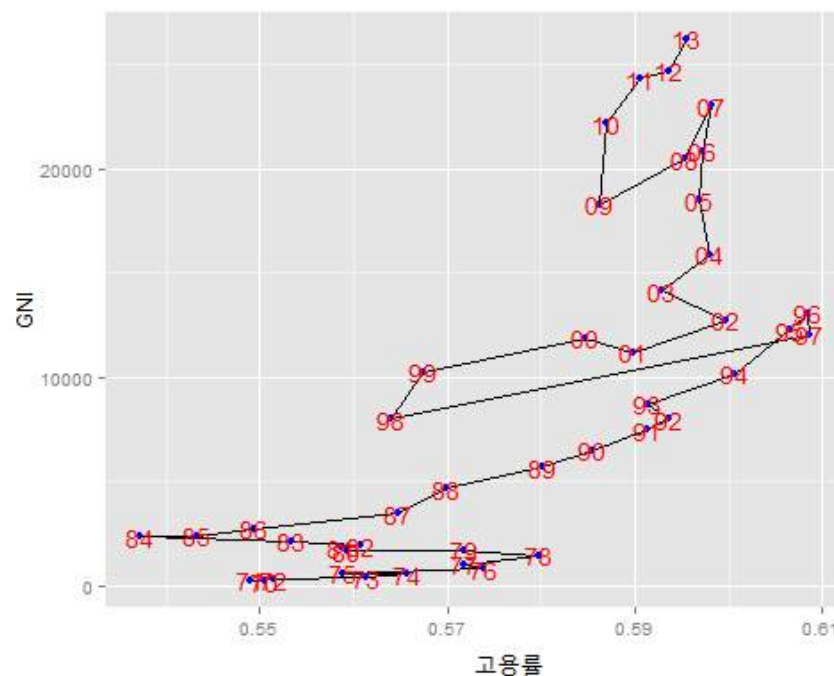
마지막으로 공공부문의 고용이 낮은 것도 청년 일자리 문제를 심각하게 만드는 중요한

요인이다. 이것은 공무원 시험 준비 등에 매달리고 있는 청년들을 보면 짐작할 수 있다. 2015년 9급 공무원 공채 시험에는 3700명 모집에 19,987 명이 지원하여 평균 51.6:1의 경쟁률을 보였다.(동아일보, 2015. 2. 11) 2011년 기준 한국의 일반정부 규모는 161만명으로, 중앙·지방 공무원은 물론 직업군인·군무원, 공공비영리기관(공기업 제외), 사회보장기금, 비정규직 등 국제기준상의 인력을 모두 포함한 것이다. 한국의 경제활동인구 대비 일반정부 고용 비중은 6.5%로 OECD 회원국 중 가장 낮았다. OECD 평균은 15.5%로 우리나라의 3배 수준이다. 2008년 노르웨이는 29.6%, 덴마크는 28.7%를 일반정부에서 고용하고 있다.(OECD statistics)

다) 기술 혁신

청년실업의 심각한 문제는 고용없는 성장에서 비롯된 바가 크다. 다음의 그림은 1970년부터 2013년까지 고용률과 국민총소득 사이의 관계를 보여준다. 그림 안의 숫자는 연도를 나타낸다. 대체적으로 보아서 2002년까지는 소득이 증가하면 고용률이 증가하고 소득이 감소하면 고용률이 감소하는 현상을 보여주었는데, 2002년 이후에는 소득이 증가해도 고용률이 증가하지 않는 현상을 보여주고 있다.

그림 9. 고용률과 국민총소득(1970-2013) 단위: 달러, %



이러한 현상은 다음 표의 취업계수 추이를 통해서도 확인할 수 있다. 1980년에는 전 산업에서 1억원의 매출을 올리기 위하여 10.60명이 필요했는데, 2010년에는 2.40명만 필요하게 되었다. 특히 제조업의 경우에는 10.31명에서 1.27명으로 감소하였다.

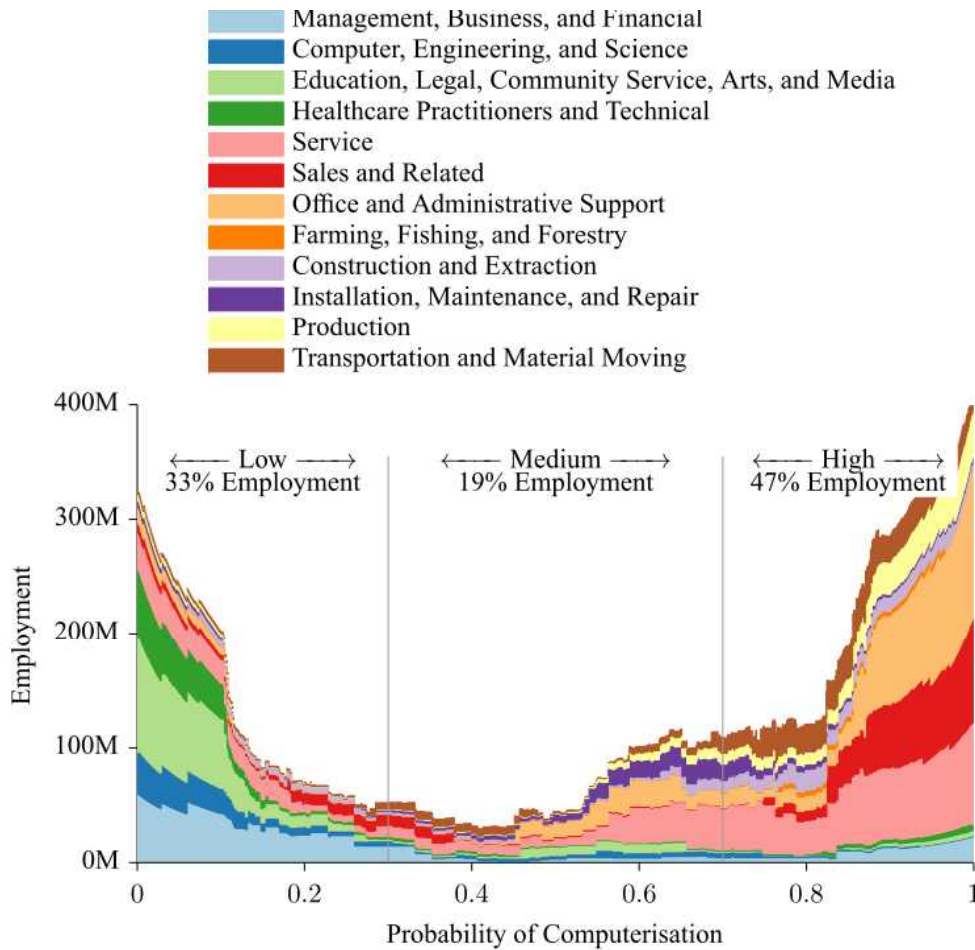
표 16. 취업계수 (단위: 명/억원)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005p	2010p
전 산업	10.60	7.82	6.03	4.56	3.70	3.03	2.40
- 제조업	10.31	7.20	5.91	3.75	2.28	1.72	1.27
- 건설업	5.73	4.86	3.96	3.25	3.12	2.73	2.29
- 도소매·음식·숙박	17.92	14.11	9.58	8.86	7.66	6.58	5.44
- 운수·보관·창고	6.74	5.79	4.54	3.43	2.44	2.17	1.84
- 금융·보험·부동산	4.21	3.31	3.15	3.08	3.15	2.59	2.06
- 공공국방·행정	4.17	4.10	4.40	4.36	4.91	4.19	3.43
- 사회·개인서비스	5.90	5.12	4.54	3.44	3.89	3.58	3.14

자료: KDI(2002)

이와 같은 취업계수의 급감은 IT 산업을 중심으로 하는 급격한 기술혁신에서 비롯된 것이다. IT혁명은 노동 수요를 급격하게 감소시키고, 고용 없는 성장을 만들었다. 지금까지의 산업혁명은 제조업에서 노동 수요를 감축시켰는데, IT혁명은 제조업에서의 노동 수요를 더욱 감축시키는 것은 물론, 사무직 노동이나 서비스 산업에서도 노동 수요를 감축시키고 있다. 자동화를 넘어서서 인공 지능까지 겸비한 로봇들이 만들어지고 있다. 이미 무인자동차 운전은 성공한 상태이다. 인간을 배제한 채 물건들끼리 정보를 주고받는 사물인터넷이 등장하고 있다.

그림 10. 직업별 컴퓨터로 자동화될 확률



자료: Carl Frey and Michael Osborne(2013)

옥스퍼드 대학교의 프레이와 오스본은 20년 내에 미국 전체 고용의 47%가 컴퓨터로 인해서 사라질 위험이 크다고 추정하였다.(Carl Frey and Michael Osborne, 2013) 그림 10은 이들의 주장을 요약한 것이다. 그림의 가로축은 컴퓨터화될 확률이고, 세로축은 고용량이다. 그림의 아래 전체 면적은 고용의 크기를 나타낸다. 그림에서 보면, 서비스직, 사무직, 판매직 등이 자동화로 사라질 위험이 큰 직업이라는 것을 알 수 있다.

푸가말리는 IT 혁명에 의해서 만들어진 현대 경제의 특징을 다음과 같이 세 가지로 규정하였다.(Fugamalli, 2000.) 첫째, 생산과 고용의 연결이 단절되었다. 기술혁신과 유연생산의 발전으로 고용 없는 성장이 진행되고 있다. 경제 전체적으로 보면 일시적, 파트 타임 형태의 노동이 일반화되고 있다. 둘째, 임금과 생산성 사이의 연결이 단절되었다. 생산성은 기계와 컴퓨터 등 다른 장치의 사용 여부에 의존하게 되었다. 노동자들은 개별교섭을 통해서

임금이 결정되고, 단체교섭의 이득을 누릴 수 없게 되어가고 있다. 셋째, 국가적 소비 구조가 중요하지 않게 되면서, 소득분배가 자본축적에 미치는 중요성이 줄어들었다. 금융 국제화되고, 탈산업화되면서, 개별 국민국가가 자본축적에 대해서 영향력을 상실하게 되었다. 소득 재분배를 통한 내수 시장 중요성 감소하면서 소득 분배와 축적 과정이 분리되었다. 완전고용은 더 이상 축적체제에 유효한 전략이 아니게 되었다.

이와 같이 급속한 기술 혁신을 바라보면서, 노벨 경제학상을 수상한 허버트 사이먼(H. Simon, 2000)은 소득의 90%는 이전 세대에 의해서 축적된 지식의 외부효과에서 유래하는 것이므로 모든 소득에 대하여 70% 정도의 세율로 과세를 해서 사람들에게 배당으로 나누어 주자는 매우 급진적인 주장을 하였다. 앞으로 IT 혁명이 더욱 진전되면 청년 일자리 문제는 경제 구조의 근본적인 전환이 없이는 해결 불가능한 문제가 될지 모른다.

나. 교육 현황

1) 등록금 부담

우리나라 대학의 등록금은 세계 최고 수준이다. 다음은 OECD에서 발표한 자료를 바탕으로 만든 것이다.(OECD 2014) 기준이 되는 연도는 2011년이다. 환율은 구매력평가환율(PPP)을 기준으로 하였다.

사립대학을 기준으로 할 때, OECD 국가 중 우리보다 등록금을 비싸게 받는 나라는 3나라밖에 없다. 그러나 이 세 나라의 학생들은 대부분 국립대학에 다닌다. 국립대와 사립대의 비율에 따라 가중평균한 등록금은 우리나라가 8,466달러로 미국의 8,930달러에 조금 못 미친다. 그런데 우리나라는 77%가 사립대학에 다니는데 미국은 70%가 공립대학에 다닌다. 그래서 중위값(50%의 학생이 내는 등록금)을 기준으로 하면 9,383달러로 미국의 5,402달러의 2배에 육박한다. 우리나라 학생들은 세계에서 가장 비싼 등록금을 내고 대학에 다니고 있다.

표 17. 일반대학 재학생 비율과 평균 연간 등록금

	재학생비율			평균연간등록금(미국 달러 PPP)							
	공립	정부의 존형 사립	독립 사립	공립		정부의존형 사립		독립 사립		가중평균	중위값
	모든 학년	모든 학년	모든 학년	1학년	2학년 이상	1학년	2학년 이상	1학년	2학년 이상	전학년	전학년
호주	96	0	4	3,924	6,099	0	0	10,110	9,635	5,723	5,555
오스트리아	84	13	3	860	860	860	860	11,735	11,735	1,186	860
한국	23	0	77	5,395	5,395	0	0	9,383	9,383	8,466	9,383
미국	70	0	30	5,402	5,402	0	0	17,163	17,163	8,930	5,402

자료: OECD(2014)에서 계산

2) 대학생 부채

우리나라 대학생들은 세계에서 가장 비싼 등록금을 내고 다니고 있기 때문에 대학생 부채가 상당할 것으로 예상할 수 있다. 대학교육연구소는 한국장학재단에 '학자금 대출 현황'을 정보공개 청구하여 다음과 같은 결과를 발표하였다.(대학교육연구소, 2015)

학자금 대출 규모는 표 18에 나와 있다. 2010년 3조7천억 원에서 2014년 10조7천억원으로 4년만에 2.9배 증가하였다. 같은 기간 대출자 수도 70만 명에서 2014년 152만 명으로 2.2배 증가하였다.

표 18. 정부 학자금 대출 현황

(단위: 만 명, 조 원)

구분		일반상환 학자금		든든 학자금		합계		1인당 대출액 (백만원)
		대출자 수	대출액	대출자 수	대출액	대출자 수	대출액	
2010년		53	2.9	17	0.8	70	3.7	525
2011년		65	4.1	31	1.8	95	5.9	616
2012년		65	4.3	53	3.1	118	7.4	628
2013년		65	4.3	71	4.5	136	8.8	651
2014년		67	5.1	85	5.6	152	10.7	704
'14-'10	증가	14	2.2	68	4.8	82	7.0	179
	배수	1.3	1.8	5.0	7.0	2.2	2.9	1.3

주1) 정부보증부대출 제외

주2) 대출자 수와 대출액은 각 연도 연말 누적액(남아있는 대출액) 기준

주3) 1인당 대출액 = 대출액 / 대출자 수

자료: 대학교육연구소(2015)

대학생 부채의 급등은 연체자와 신용유의자의 증가로 나타난다. 다음의 표는 6개월 이상 연체로 신용유의자가 된 학생 수를 나타낸다. 2010년 2만6,097 명에서 2013년 4만 1,691명까지 증가하다가 2014년 2만 231명으로 감소하였다. 2014년 9월 정부가 학자금 대출 장기연체자를 대상으로 심사를 거쳐 국민행복기금으로 채권을 매각하고, 원금의 30~50%를 감면해주며, 나머지 금액에 대해 최장 10년까지 분할상환 할 수 있도록 조정하였기 때문이다.

표 19. 신용유의자 현황 (단위: 명, 억 원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
신용유의자수	26,097	31,363	40,419	41,691	20,231
연체액	1,362	1,656	2,325	2,595	1,252

주1) 든든학자금, 일반상환학자금, 정부보증부대출 대상

주2) 연체액은 신용유의자 부실채무 등록 금액을 의미함

주3) 각 연도 연말 기준

자료: 대학교육연구소(2015)

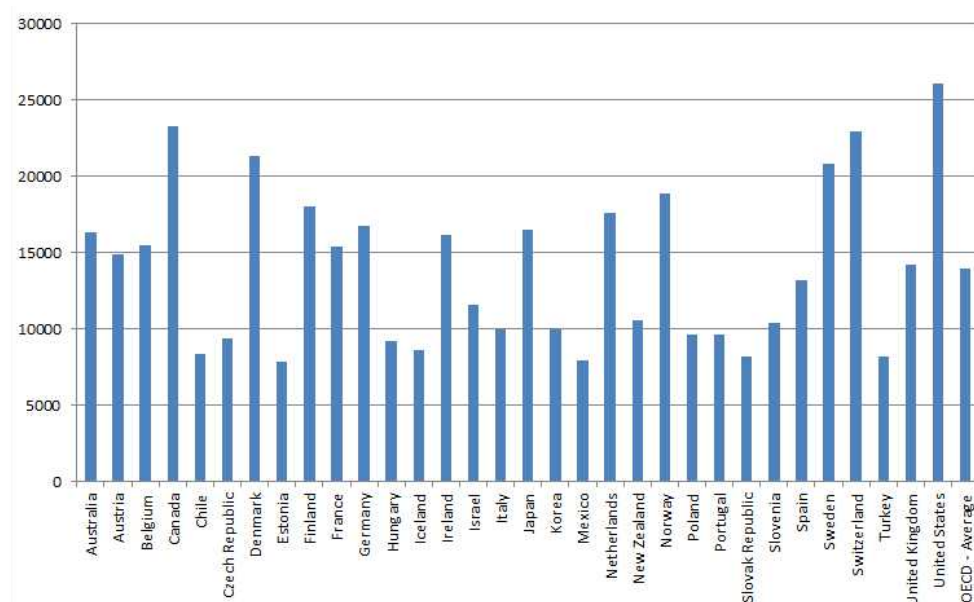
세계에서 가장 비싼 대학 등록금 문제과 더불어서 청년 취업 문제가 해결되지 않는 한 대학생들의 부채는 계속 증가할 것이다. 대학을 졸업하면서 커다란 부채를 짊어지고 사회 생활을 시작하거나, 사회생활을 시작하자마자 신용유의자가 되는 청년들이 계속 늘어날 것이다.

3) 대학 교육에 대한 공공 지출

OECD 발표에 따르면, 2011년 현재 OECD 평균 고등교육에 대한 공공지출이 GDP의 1.4%인데 반해서 한국은 0.8%에 불과하다.(OECD, 2014) 평균에 비하여 0.6% 낮은 수준이다. 현 정부는 GDP의 1%를 고등교육에 지출하겠다고 공약하였다. 이 공약을 이행하면 고등교육 예산은 15조 원이 된다. 그러나 2015년 고등교육 예산은 10조5천억원에 불과하였다. 공약에 비해서 4.5조 원이나 미달하는 상태이다.

고등교육 지출 구성을 살펴보면, 한국의 경우 공공지출이 27.0%이고, 민간지출이 73.0%이다. 칠레 다음으로 민간지출의 비중이 크다. 미국의 경우에도 공공지출은 34.8%를 차지한다. OECD 평균으로 보면 공공지출이 69.2%이고, 민간지출이 30.8%이다.(OECD, 2014)

그림 11. 대학생 1인당 교육비



자료: OECD(2014)

표 20. 국가별 대학생 1인당 교육비

국가	고등교육비
Australia	16,267.3
Austria	14,894.89
Belgium	15,420.35
Canada	23,225.83
Chile	8,332.8
Czech Republic	9,391.89
Denmark	21,253.83
Estonia	7,867.93
Finland	18,001.64
France	15,374.75
Germany	16,722.83
Hungary	9,209.71
Iceland	8,612.1
Ireland	16,095.1
Israel	11,553.71
Italy	9,990.04
Japan	16,445.97
Korea	9,926.51
Mexico	7,889.05
Netherlands	17,549.39
New Zealand	10,582.24
Norway	18,840.16
Poland	9,658.87
Portugal	9,639.83
Slovak Republic	8,177.34
Slovenia	10,413.47
Spain	13,172.86
Sweden	20,818.27
Switzerland	22,881.69
Turkey	8,193.12
United Kingdom	14,222.91
United States	26,021.29
OECD - Average	13,957.74

자료: OECD(2,014)

그림 11과 표 20은 대학생 1인당 교육비 지출을 나타낸다. 이것은 일반대학, 전문대학과 R&D를 포함하는 금액이다(환율은 PPP, 단위는 미국달러). 우리나라는 학생 1인당 9,927

달러를 지출하는데 미국은 26,021달러를 지출한다. OECD 평균은 13,958달러이다. 세계에서 가장 비싼 등록금을 내고 대학에 다니면서 OECD 평균에 훨씬 못 미치는 교육을 받고 있는 것이다. 이런 상태에서는 우리 대학생들이 국제경쟁력을 갖출 수 없다.

교수 1인당 학생수를 살펴 보아도 마찬가지로 현상을 발견할 수 있다. 교수 1인당 학생수는 일반대학 25.2명 전문대학 37.1명이다.(자료: 한국교육개발원「교육통계분석자료집」) 이것은 OECD 평균 15명보다 훨씬 크다.(OECD, 2014)

4) 불평등의 확대재생산 기능

대부분의 나라에서 교육은 사회경제적 불평등을 낮추는 기능을 하고 있다. 그래서 모든 나라에서 교육을 더 많이 받도록 하는 정책을 펴고 있다. 그러나 우리나라는 교육이 오히려 사회경제적 불평등을 강화시키는 역할을 하고 있어서 큰 문제이다. 극단적으로 한 줄로 서 열화된 대학 체제는 불평등을 완화시키는 역할을 하지 못하고 불평등을 확대시키는 역할을 하고 있다. 돈이 많은 집안은 사교육을 많이 받게 되고, 사교육을 많이 받은 학생들은 소위 일류대학에 진학한다. 일류대학을 졸업하면 더 좋은 직업을 가지게 된다.

표 21. 대학입학성적 백분위 순서별 평균성과 월임금 (단위: 만원)

구 분 94년 대학성적순위	관측 치수	평 균 백분위	표준 편차	월평균 임 금	표준 편차
범주1(101위 이상)	492	72.48	1.60	145.35	80.24
범주2(51~100위)	819	80.82	2.77	152.06	70.29
범주3(31~50위)	419	86.50	1.50	160.33	75.88
범주4(11~30위)	711	92.84	1.75	173.18	97.30
범주5(6~10위)	202	96.20	.29	177.81	82.98
범주6(1~5위)	263	98.00	.89	232.91	115.84

자료: 장수명(2006)

위의 표는 교육이 소득에 영향을 끼치는 영향을 확인한 장수명(2006)의 연구이다. 전국 199개 대학을 대상으로, 1994년 성적순위에 따라 월평균임금을 구한 결과이다. 성적

순위가 올라갈수록 임금 프리미엄이 가파르게 증가한다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 의과계열과 교육대학을 통제한 경우에도 마찬가지였으며, 교육여건의 서열을 통제할 때에도 동일한 경향이 나타났다. 최상위권 10-15개 대학에 임금 프리미엄이 집중되어 있었다. 성남시의 경우에도 분당구와 중원구 수정구 사이에 교육을 통한 불평등 확대가 큰 사회적 문제가 되고 있다.

장수명과 한치록(장수명, 한치록, 2011)은 80년대 초 과외금지 조치라는 자연실험 결과를 실증적으로 분석하였다. 그 결과는 두 가지를 확인하였다.

첫째로, 사교육을 금지한 과외금지 정책이 계급이동을 크게 제고시켰다. 과외금지의 영향을 받지 않고 중학교 평준화의 영향만을 받는 세대보다도 계급이동이 높다는 것은 과외금지가 계급이동에 긍정적인 역할을 했다는 것을 의미할 것이다. 과외허용 세대에서 계급이동의 감소가 감지됨으로써 과외금지의 효과를 나타내 주고 있다. 여기서 오즈비(odds ratio)라는 것은 대략 과외금지 세대들은 하층 출신이 하층으로 귀착되는 비율(A)과 상층으로 귀착되는 비율(B) 사이의 비율(A/B)과 상층 출신이 하층으로 귀착되는 비율(C)과 상층으로 귀착되는 비율(D) 사이의 비율(D/C) 사이에 차이가 있는지(A/B÷D/C)를 판단하는 지수이다. 오즈비가 1에 가까울수록 차이가 없고, 계급이동성이 강화되었다는 것을 나타낸다.

표 22. 과외금지 세대와 과외 허용 세대의 계급이동성

과외허용 세대				과외금지 세대			
	1-3귀착	4-7귀착	합계		1-3귀착	4-7귀착	합계
1-3출신	149	207	356	1-3출신	424	303	727
4-7출신	504	2,305	2,809	4-7출신	1,026	1,434	2,460
합계	653	2,512	3,165	합계	1,450	1,737	3,187
오즈비 = 3.29				오즈비 = 1.96			

자료: 장수명, 한치록(2011)

둘째, 과외금지를 포함하여 공교육의 상향 평준화를 통한 균등화 정책-중학교 평준화, 과외금지가 부모-자식 간의 소득탄력성을 현격하게 줄였다. 과외금지의 경우 과외금지해제 이후 세대와의 비교는 아직 노동시장의 경험이 풍부하지 않는 세대라 잠정적인 결론으로 볼 수 있어 차후의 분석과제로 남을 수 있다. 그럼에도 과외금지해제가 탄력성을 높였을 잠재적 가능성을 있다는 것을 보여준다. 과외금지해제 후 부모의 소득수준이 자

녀의 교육이 미치는 영향이 더 커졌기 때문이다. 만약 교육투자 수익률이 0이 아니라면 이것은 탄력성을 높였을 것이다. 과외금지해제 이후 세대에서 과외투자가 교육년수뿐 아니라 대학서열에 영향을 미쳤다면, 이 가능성은 더 높다.

대학생활에서도 소득에 따라 큰 격차를 보이고 있다. 부자 학생들은 아르바이트에 보내는 시간이 작다. 장래 취업을 위해서 더 많은 시간을 쓰고 있다. 가난한 학생들은 아르바이트를 하느라 제대로 준비할 시간이 부족하다. 부자 학생들은 아르바이트를 하더라도 자신에게 도움이 되는 경험을 쌓기 위해서 한다. 가난한 학생들은 자신의 전공이나 적성 장래 진로와 관계없이 무엇이든 주어지는 일을 한다. 부자 학생들은 해외 여행, 어학 연수 등의 기회를 많이 가진다. 가난한 학생들은 그럴 여유가 없다.

3. 기존의 청년 정책 검토

가. 2012년 청년 정책 공약

1) 대통령 후보들의 청년 공약

2012년 대선 당시 청년문제가 복지와 경제 분야의 핵심과제들 중 하나로 떠오르면서, 여야 모두 많은 정책공약을 내놓았다. 여야의 주요 선거주자였던 박근혜 후보와 문재인 후보의 청년관련 공약은 아래와 같이 정리할 수 있다.

○박근혜 후보

- 소득연계 맞춤형 반값 등록금 지원
- 학자금 대출 부담 경감
- 대학 기숙사 확충 및 기숙사비 인하
- 학벌이 아닌 능력중심 사회 구축
- 청년 공공부문 일자리 확대
- 스펙을 초월한 채용시스템: 지방대학 발전사업 및 지역대학 채용할당제
- 대학의 창업기지화 및 창업지원
- K-Move: 청년 해외취업기회 확대 및 해외취업 장려금제도
- 전문대학을 고등직업교육 전문기관으로 육성.

○문재인 후보

- 청년고용의무할당제와 고용분담금 도입
- 청년취업준비금 지급
- 블라인드 채용제도 도입
- 중장년 퇴직자와 청년창업자 간 세대융합형 창업지원
- 청년벤처 1만개 양성 및 모태펀드 2조원 구성
- 지역인재 채용우대제 실시

이 장에서는 집권에 성공한 박근혜 대통령이 이후 지금까지 자신의 청년정책공약을 어떻게 수행했으며, 어떤 평가를 받고 있는지 파악해 보겠다.

2) 현 정부 청년 정책 공약 이행 평가

2014년 5월 대학내일20대연구소는 현 정부의 청년 공약 중 중요한 것 9가지에 대하여 이행 여부를 평가하여 전체적으로 B-의 평균점수를 부여하였다(뉴스와이어, 2014년 05월 29일). 전국의 20대 남녀 대학생 939명을 대상으로 설문조사를 한 결과를 바탕으로 한 “20대들이 생각하는 박근혜 정부의 1년: 청년 및 대학 정책을 중심으로”는 정부의 공약 이행 평가와 함께 청년들의 실태와 관심사를 보여주고 있다. 이러한 점에서 본 보고서의 추구하고 있는 청년역량지원 사업과 맞닿아 있어, 이를 자세히 살펴보도록 하겠다.⁴⁾

먼저 공약 인지도, 우선순위, 정책만족도를 중심으로 9가지 정책에 대한 청년들의 관심수준을 전반적으로 보자. 9가지 정책 중 반값 등록금 지원 공약이 인지도 60.1%, 우선순위 29.6%로, 두 부분에서 가장 높은 관심비중을 차지했다. 전체 9가지 공약 인지도 평균 35.3%에 비해 25퍼센트 포인트, 정책 우선순위 전체 평균 11.1%에 비해, 3배 가까이 높은 수준을 보인 것이다. 이는 높은 대학진학률과 결부된 결과로서, 비싼 등록금 부담이 청년들에게 가장 주된 관심사임을 나타낸 결과라고 말할 수 있다. 우선순위에서, 그 다음을 능력중심사회구축, 공공일자리 확대, 학자금 대출 부담경감이 차지했다. 전체 적인 우선순위는 아래 차트에 정리했다.

이제 정책별 평가를 구체적으로 알아보자.

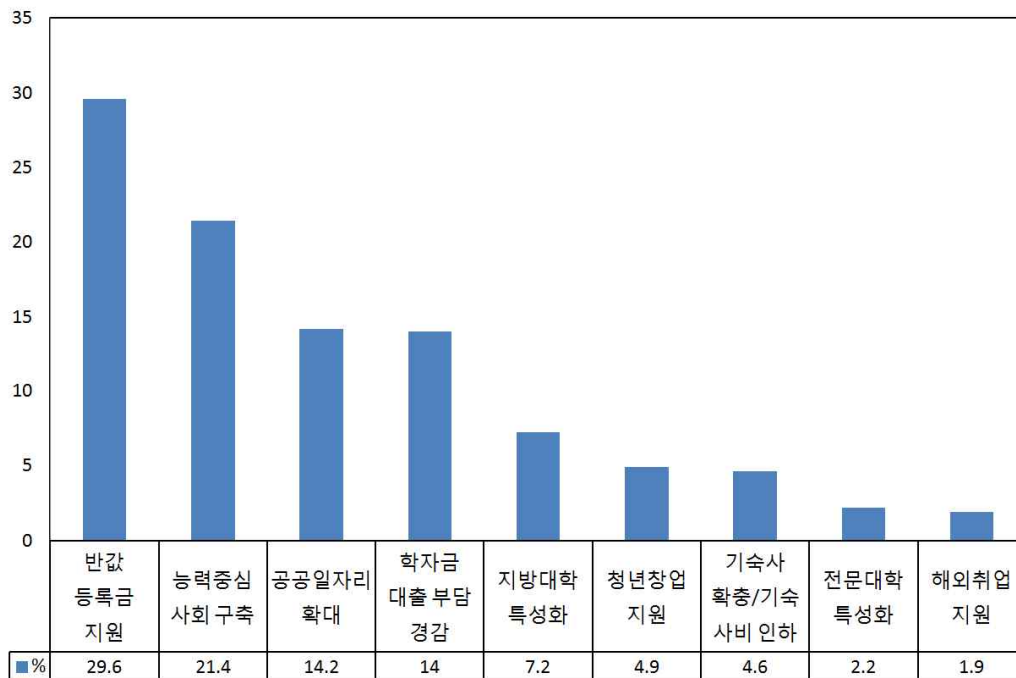
① 소득연계 맞춤형 반값 등록금 지원

첫 번째로 소득연계 맞춤형 반값 등록금 지원 공약 보면, 소득하위 80%까지 소득 연계 맞춤형 국가장학금을 지원하여, 대학등록금 부담을 절반으로 경감하겠다는 내용이다. 이 정책은 소득하위 80퍼센트에게 동일한 혜택을 부여하지 않고, 다음과 같이 소득분위별로 차등지급 한다.

4)

- 소득2분위까지 등록금 전액
- 소득3-4분위는 7% 지원
- 소득5-7분위는 50% 지원
- 소득8분위는 25% 지원

그림 12. 박근혜 대통령 청년 공약 이행 평가: 정책우선순위



전반적인 평가를 보면, 정책인지도 60.1%, 정책우선순위 29.6%, 정책만족도 48.3점을 기록했다. 이는 전체 공약 평가 항목 중 정책인지도와 우선순위에서 1위, 정책만족도 2위를 의미한다. 2013년 기준, 국가장학금 예산을 2조 7,750억 원 확보, 수혜대상자들이 실질적으로 확대되면서 만족도도 상대적으로 높게 나온 것으로 해석된다.

국가장학금 수혜여부 조사에 따르면, 전체 58.1%가 혜택을 받은 것으로 나타났다. 수혜자들은 연평균 214만 원의 국가장학금을 받아, 연평균 등록금 668만원의 32.1% 정도를 충당한 것으로 조사되었다. 수혜 학생의 등록금 충당률도 32.1%에 불과한 가운데, 조사대상 중 41.9%는 장학금 혜택을 전혀 받고 있지 못하고 있는 실정이다. 상대적 만족도가 높은 반값등록금 공약조차도 공약 이행 수준이 미흡한 것으로 평가할 수 있다. 또한, 국가적 차원에서 셋째 아이부터 대학 등록금 전액을 지원하기로 공약에 내세웠으나, 실제 지원은 전액이 아닌 연간 450만원 수준으로 공약이 부분 이행되었다.

② 학자금 대출 부담 완화

학자금 대출 부담 완화는 든든학자금과 일반상환학자금 이자율을 단계적으로 인하해, 5년 내 물가상승률을 감안해 계산할 때, 실질적으로 제로로 떨어뜨리겠다는 내용을 골자로 하고 있다. 또한 군복무 기간 중 대출이자를 면제해 주고, 학자금대출 연체 채무의 경우, 일정기간 추심 중단 및 채무상환 능력에 따라 원금의 최대 50%까지 장기분할로 상환할 수 있도록 해 주겠다는 내용도 포함되어 있다.

공약 평가를 보면, 정책인지도 39%, 정책우선순위 14%, 정책만족도 48.4점으로, 전체 공약 평가 항목 중 정책인지도 3위, 우선순위에서 4위, 정책만족도 1위를 차지했다. 기존의 일반상환 학자금 비중이 2012년 45%에서 2013년 17%로 크게 줄고, 취업 후 상환장학금인 든든학자금은 같은 기간 55%에서 83%로 늘었다는 사실을 정책만족도에서 가장 높은 평가를 받은 이유로 꼽을 수 있을 것 같다. 대출을 받은 학생들만 따져 보면, 연간 대출금액이 435만원이었는데, 이는 평균 등록금 668만원의 63.6%에 해당된다.

2014년 학자금 대출금리는 2.9%로 작년 대비 동결하였으나, 단계적 인하 공약은 아직 실천하지 못한 상태이다, 학자금 대출을 연체한 대출자는 재산과 소득 수준에 따라 30~70%까지 국민행복기금으로부터 채무 감면을 받을 수 있으나, 장기연체자에 대한 법적 조치 인원은 매년 큰 폭으로 증가하고 있는 실정이다. 대출 이자 부담이 줄어든 것은 사실이나 이 모든 정책은 한국장학재단을 통한 학자금 대출자만 대상으로 진행되기에 일반 금융권을 통한 대출자는 정책수혜 대상자에서 제외된다. 지난 2월 대학내일20대연구소 조사결과를 보면, 전체 20대 대출자 중 약 13.2%가 일반 금융권을 이용하고 있다. 이런 사실을 감안해, 일반 금융권 학자금대출도 개선할 필요가 있다.

③ 대학 기숙사 확충 및 기숙사비 인하

대학 기숙사 확충 및 기숙사비 인하 공약은 철도부지 위에 기숙사를 건설하여 공급하는 행복기숙사 사업을 통해, 기존사립대학 기숙사의 1/3 가격으로 기숙사 제공할겠다는 내용을 가지고 있다. 또한 국립대학의 임대형 민자사업, 사립대학의 용자 지원 등을 통해 기숙사 수용률을 30%까지 확대하고, 사립대학 기숙사 비용을 20-30%인하 유도하고 신규 설립 기숙사는 건설비 일부를 지원하거나 저리로 용자를 지원하겠다는 내용도 담고 있다.

공약 평가를 보면, 정책인지도 24.5%, 정책우선순위 4.6%, 정책만족도 46.3점을 기록해, 전체 공약 평가 항목 중 정책인지도 8위, 우선순위에서 7위, 정책만족도 6위로 평가되었다. 전체 응답자 중 18.4%의 대학생이 기숙사에 거주한 경험이 있었고, 평균 기숙사비는 약 92만원이었다.

홍제동 행복기숙사가 2013년에 착공되고, 단국대 공공기숙사가 2014년 3월 개관하는 등 행복 기숙사 건립이 진행 중이지만, 현재 위 2개 사업 이외 발굴 및 추진되어야 할 대상 학교·지역이 상당수인 실정이다. 게다가 기존 사립대학 기숙사비의 1/3에 공급하겠다고 약속했지만, 실제로는 이에 미치지 못하는 약 40% 인하된 수준으로 지원되고 있다. 국립대학의 임대형 민자사업, 사립대학의 융자지원을 통해 기숙사 수용률을 30%까지 확대하기 위해서는 약 15만 7천명이 추가 수용될 수 있도록 해야 하나, 2014년 계획이 약 1만 8천명 수용에 불과해 임기 내 30%를 달성하기 위해서는 획기적인 정책 지원이 수반되어야 할 것으로 보인다.

④ 학벌이 아닌 능력중심 사회 구축

학벌이 아닌 능력중심 사회 구축이라는 공약은 교육과 일자리를 연계하기 위해, 모든 직종에 요구되는 직무능력을 표준화해서 제시하는 국가 직무능력표준 구축을 주요 내용으로 담고 있다. 학벌과 스펙이 아닌 능력중심 사회 구축을 위해 직무능력을 토대로 채용하는 직무능력평가제도 도입(공공기관 우선 도입)하고, 스펙을 초월한 채용시스템 정착을 위해 민관 합동으로 스펙초월 청년취업센터 설립한다는 계획도 들어있다.

이에 대한 청년들의 평가를 보면, 정책인지도 37.4%, 정책우선순위 21.4%, 정책만족도 43.1점으로 전체 공약 평가 항목 중 정책인지도 5위, 우선순위에서 2위, 정책만족도 9위를 나타냈다. 정책 우선순위는 2위지만, 정책만족도는 최하위인 9위로 조사된 이유로, 해당 사안이 장기적인 개선 과제일 수밖에 없는 특성을 지니고 있어, 1년 정도의 시간을 두고 평가하는 것은 한계가 있다는 점을 들 수 있다. 그럼에도 불구하고, 실질적 정책 추진 자체도 미진하다는 평가는 합당하다고 보인다. 국가직무능력표준(NCS)은 이전 정권부터 준비되어 왔으며, 핵심직무역량 평가모델도 이미 구축되어 있으나, 아직까지 활성화되지 않고 있는 상황이다. 국가직무능력표준의 경우 여전히 미개발된 분야가 다수인 것으로 나타났다. 또한 평가모델개발 이후 기업에 적용/도입되었는지 확인이 불가능하다. 스펙초월 청년취업센터 설립 건은 아직 추진되지 않고 있고, 스펙초월 멘토스쿨만 이전 정권의

정책 연장선상에서 이어지고 있다.

⑤ 청년 공공부문 일자리 확대

청년 공공부문 일자리 확대 공약의 내용을 살펴보면, 경찰, 소방관, 복지 분야 등의 일 자리를 대폭 확충하고, 공공부문에 컴퓨터 통신보안을 위한 인력채용 기준을 제시하여, 공공부문 통신보안 강화 및 청년층 일자리 확대하겠다는 것이다.

공약 평가에서는 정책인지도 37.6%, 정책우선순위 21.4%, 정책만족도 44.8점으로 전체 공약 평가 항목 중 정책인지도 4위, 우선순위에서 3위, 정책만족도 8위를 차지했다. 관심 정도에 비해 만족도가 매우 낮은 것으로 나타났다. 경찰과 소방관 인력에 대한 증원은 확정되었고, 이후 계획에 맞춰 지속 추진 중인 것으로 확인되었다. 그리고 기타 청년 고용촉진특별법 개정 및 고용률 70%로드맵 발표 등 청년 일자리 확대를 위해 노력중인 것으로 알려져 있다. 작년에 이어 공공기업과 지방공기업은 매년 정원의 3% 이상 청년 미취업자를 의무 고용하고 있으며, 청년의 나이를 만15~29세에서 만 15~34세 이하로 확대하여 30대 미취업자의 취업 기회를 제공하고 있다. 다만 공공부문에 컴퓨터 통신 보안을 위한 인력 채용 기준에 대한 구체적 논의나 추진실적은 전혀 진행되고 있지 않다.

⑥ 지방대학 발전사업 및 지역대학 채용할당제

지방대학 발전사업 및 지역대학 채용할당제 공약에는 지방대학 발전사업을 통해 지방대학의 교육과 연구 여건을 개선하고, 특성화하는 데 집중 투자하겠다는 내용이다. 신규채용의 일정 비율을 지역대학 출신자로 채용하는 “지역대학 출신 채용할당제”를 공공기관부터 확대 시행하겠다는 내용도 포함되어 있다.

공약 평가를 보면, 정책인지도 41.3%, 정책우선순위 7.2%, 정책만족도 44.9점으로 전체 공약 평가 항목 중 정책인지도 2위, 우선순위에서 5위, 정책만족도 7위를 나타냈다. 지방대학 육성 및 지역균형인재 육성에 관한 법률을 제정(2014.1.28)하고, 지방대학 특성화 사업을 실시하는 등 공약 내용을 확인하려는 노력이 확인되고 있다. 지방대학 특성화 사업은 대학별 사업단이 결정되지 않은 단계이기에 추진 실적에 대해 상세히 평가하기 어려우나, 접수된 사업별 유형을 살펴보면 지역전략 사업이 전체 989개 사업 중 42개 (4.2%)에 그쳤다.

⑦ 청년들의 상상이 현실이 되도록 청년창업지원

대학의 창업기지화를 통한 청년창업가 양성하겠다는 일곱 번째 청년정책공약은 정부와 대기업 공동기금 조성을 통해 '창업기획사'를 설립하여, 청년층 창업 아이디어 발굴, 창업멘토링 및 경영컨설팅을 지원한다는 내용을 골자로 하고 있다. 또한 정부와 기업의 공동출연으로 청년창업펀드를 만들어 창업에 대한 투자 활성화 및 패자부활의 기회를 부여하겠다는 정책도 포함하고 있다.

청년들의 공약 평가를 보면, 정책인지도 34.1%, 정책우선순위 7.2%, 정책만족도 46.9점으로 전체 공약 평가 항목 중 정책인지도 6위, 우선순위에서 7위, 정책만족도 5위를 차지했다. 관심도가 낮은 편에 속하지만, 상대적으로 만족도는 양호한 편이었다. 청년창업부문은 9대 정책 중 가장 적극적으로 실천되고 있는 분야라고 할 수 있다. 중소기업창업 지원법 시행령을 개정(2014.1.14)하여 대학이 대학생 창업을 지원할 수 있는 제도적 기반을 마련했고, 청년 창업 멘토링 및 창업상담회 개최와 청년창업 멘토링 서포터즈 등을 추진했다. 다만 공약으로 내세웠던 창업기획사 설립은 아직 실현되지 않고 있으며, 창업지원과 관련한 정부·지자체의 전체 26개 사업 중 청년 전용 창업지원 대상은 9개로 약 34.6%의 비중을 차지했다.

⑧ 대한민국 청년이 세계를 움직이는 K-Move

K-Move 공약은 KOTRA와 KOICA의 현지 정보를 바탕으로 해외 인력채용 데이터베이스 구축하고 운용한다는 내용을 골자로, 해외 벤처캐피탈 유치 등 벤처 육성 및 정부의 해외취업 장려금 제도를 도입하겠다는 내용을 포함하고 있다. 열정과 잠재력만으로 청년 선발 후 멘토들과 연결해 글로벌 인재로 양성하고, 일자리를 찾아주는 글로벌 스펙초월 시스템을 마련하겠다는 것이다.

청년들의 공약 평가 수준은 그리 좋지 않다. 정책인지도 18.3%, 정책우선순위 1.9%, 정책만족도 47.1점으로, 전체 공약 평가 항목 중 정책인지도 9위, 우선순위에서 9위, 정책만족도 4위에 그쳤다. 인지도와 우선순위에서는 최하위를 기록했지만, 정책만족도는 그나마 상대적으로 높게 나온 편이다. 정부가 청년의 해외취업을 다방면으로 돕고 있으나, 13년도 실제 해외취업자 수는 전년 대비 크게 감소한 상황이다. 해외취업 성공장려금 제도의 경우 운용 중에 있으나, 14년도 1인당 지원금액은 300만원에 불과해 해외취업을 유도

하기에는 부족한 금액으로 판단된다.

⑨ 전문대학을 고등직업교육 전문기관으로 육성

전문대학을 고등직업교육 전문기관으로 육성하겠다는 공약은 100개의 전문대학특성화 학교 집중 육성 및 일부대학을 100% 실무형 (가칭) '평생직업능력 선도대학'으로 전환해 육성한다는 내용을 담고 있다. 기능/기술 보유자/산업체경력자 대상 '산업기술 명장 대학원 과정' 도입 등 학위과정 및 수업연한 다양화 정책이 들어 있으며, 청년 전문 인력의 해외 취업을 지원하여 전문대학의 글로벌 취업역량을 강화하겠다는 '세계프로젝트' 추진 계획도 들어 있다.

청년들의 공약 평가를 보면, 정책인지도 25.2%, 정책우선순위 2.2%, 정책만족도 48.1점으로 전체 공약 평가 항목 중 정책인지도 7위, 우선순위에서 8위, 정책만족도 3위를 나타냈다. 낮은 인지도와 우선순위에 비해 정책만족도는 높게 나왔다. 전문대학을 고등직업교육 전문기관으로 육성하고자 국회 차원에서 고등교육법을 개정하여 2013년 7월 입법 발의한 상태이나, 국회에서 계류된 채 개정되고 있지 않다. 이러한 이유로 산업기술 명장대학원 과정 개설이나 청년 전문 인력의 해외취업을 지원하는 '세계로 프로젝트'가 사실상 시행되지 못하고 있는 실정이다.

나. 청년 일자리 정책

1) 청년 일자리 정책 개요

일자리 정책은 노동수요 확대 정책과 노동공급 확대 정책으로 나누어 볼 수 있다. 기본적으로 노동수요 확대 정책은 기업으로 하여금 더 많은 청년들을 고용하도록 해 고용을 증대시키는 정책이다. 정부는 노동수요 확대를 위해 '공공부문 청년고용 정책', 청년을 대상으로 한 '시간제 일자리 정책', '중소기업 등에서의 청년고용지원정책' 등을 실시하고 있다. 공공부문 등 일자리 창출 가능 산업에서 일자리를 만들거나 중소기업들을 중심으로

고용에 대한 인센티브(incentives) 제공함으로써 청년들에 대한 노동수요를 확대시키는 정책이 이루어지고 있다.

표 23. 정부의 청년 일자리 정책 개요

일자리 단계별 '악한 고리' 해소		
단계	고용 실태	제도개선 방향
교육 · 훈련	· 전공교육과 업무간 괴리	▶ 기업수요를 반영한 맞춤형 교육
	· 현장과 괴리된 실습	▶ 제대로 갖춰진 기업에서 실습 확대
	· 교육과 취업간 연계 부족	▶ 일·학습 병행 활성화(성공모델 확산)
	· 유연한 직업교육 필요	▶ 스위스식 직업교육 시범도입
	· 영세 훈련기관 난립	▶ 훈련기관 평가강화 등 규모화
	· 재직자, 일부 직종 편중	▶ 청년 특화·심화과정 신설
구직 · 취업	· 취업정보 부족	▶ 찾아가는 청년 친화적 정보제공(잡 컨서트 등)
	· 강소기업 이해·정보 부족	▶ 현장감 있는 정보서비스
	· 청년 취업기회 부족	▶ 스펙초월 채용(채용형 인턴제 확대 등)
	· 저소득층 취업기회 부족	▶ 저소득층 지원 내실화
	· 후진학 경로 부족	▶ 후진학 제도 다양화(여건에 따라 선택)
	· 선호-실제 일자리 미스매치	▶ 양질의 일자리 창출(5대 유망서비스)
	· 기업 일자리 창출여력 한계	▶ 청년고용 우수기업 우대(재정·금융 등)
	· 청년 창업·해외진출 부진	▶ 청년창업의지 고취 및 해외진출 활성화
근속 · 전직	· 청년인턴 실효성 미비	▶ 장기근속자 취업지원금 확대
	· 中企 근속유인 부족	▶ 中企 장기근속자 자산·소득 지원
	· 中企 근무조건 열악	▶ 中企 근무환경 개선
	· 군입대 경력단절	▶ 입대前 직무숙련도 유지(맞춤특기병제)
	· 입대전 기업 복귀 희망	▶ 고용유지 인센티브(군 고용장려금)
	· 출산·육아 경력단절	▶ 재고용 인센티브
↑ 청년고용 사업 심층평가, 예산·세제지원 프로그램 재조정		

자료: 관계부처 합동, 학교에서 직장까지 : 일자리 단계별 청년고용 대책, 2014. 4. 15

다른 한편으로, 노동공급 확대 정책은 청년층의 노동시장 진입 확대를 통해 고용증대를 꾀하는 정책이다. 보통 청년층의 공급 확대는 임금 하락으로 이어질 수 있고, 이는 다시 자발적인 청년들의 노동시장 진입에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 청년층의 노동공급 확대로 인해 낮아지는 임금의 일정 부분을 보조하는 정책이 함께 시행되기도 한다. 정부는 '청년창업지원 정책', '해외 취업지원정책' 등을 통해 청년들의 노동시장 진입을 촉진시키는 정책을 추진해 왔다. 직접적 재정지출을 통해 취업자 개인의 인건비를 지원하기도 했으며, 취업 또는 창업을 원하는 청년들을 돕는 서비스 제공을 통해 더 많은 청년들을 경제활동에 참여시키려고 시도했다.

여기에 또 한 가지, 미스매치 해결 정책을 추가할 수 있다. 이 정책은 노동수요와 노동공급의 불일치를 해결하는 정책으로 노동시장에 진입하려 하는 청년들(노동공급)이 노동시장에 보다 쉽게 진출할 수 있도록 하는 방안을 찾는 동시에, 기업들(노동수요)로 하여금 필요로 하는 청년 노동자를 고용할 수 있도록 돕는 정책 방안이다. 적극적 노동시장 정책 또는 이행노동시장 정책 등이 이에 해당되는 정책 수단이라 할 수 있다. 정부는 청년고용문제 해결을 위한 정책으로 '청년인턴제', '청년들의 개인적 교육훈련에 대한 지원', '취업정보 제공 정책'등을 추진했었다.

2) 청년 일자리 정책 평가

위에서 설명한 정책들은 가시적인 성과를 거두지 못했으며, 그 한계점을 노출했다고 전반적인 평가를 내릴 수 있다. 정부가 청년고용문제의 심각성을 인식하고 정책을 통해 이를 해결하려는 노력을 경주하고 있다는 점은 긍정적으로 평가될 수 있다. 하지만 정책이 추진되고 있는 가운데에도 청년고용문제는 더욱 심각해지고 있다. 이는 고용지표들에서도 명확히 드러난다. 나아가 여전히 청년들의 삶이 "3포 세대" 등과 같은 용어들로 표현되고 있는 현실을 감안했을 때, 정부의 청년일자리정책이 청년고용문제의 근본적인 해결책이 되고 있다고 판단하기는 어렵다.

기존 청년일자리정책이 청년들의 요구와 동떨어진 일자리만 만들고 있다는 점을 가장 큰 문제로 들 수 있다. 청년일자리정책을 통해 정부가 만든 일자리의 대부분은 임금이나 노동환경 등 고용의 질적 측면에서 보았을 때 양질의 일자리와 먼 일자리들이었다. 노동수요 확대를 위해 만든 공공부문 청년고용 정책을 통한 일자리나 시간제 일자리 등은 장기적

이고 안정적인 일자리를 원하는 청년들의 요구와 거리가 멀었다. 공공부문, 중소기업 등을 중심으로 청년들과 기업을 연계시켜 청년들의 노동시장 진입을 돕는 청년인턴제의 경우 역시 청년들을 원하는 일자리로 이어주기보다는 당장 청년들이 들어갈 수 있는 일자리로 청년들을 진입시키는 정책이었다.

은수미 의원은 보도자료를 통해 “정부는 매년 수천 억 원을 들여, 청년들을 질 나쁜 일자리에 밀어 넣은 셈이다. 120만원도 못 받는 일자리라면 정규직이 무슨 의미가 있는가?”라고 반문하며 청년인턴제에 대해 비판했다. 그러면서 “정부가 인건비를 지원해서만 들어내는 일자리라면 적어도 노동권이 보장되고, 중소기업 평균임금 이상은 되는 일자리여야 할 것”이라고 주장했다. 아래 표에서 알 수 있듯이, 중소기업 청년인턴제 사업 실적을 분석한 결과, 전체 사업장의 57퍼센트가 150만 원 이하의 임금수준임을 나타냈다.

표 24. 2013년 중소기업 청년인턴제 사업 실적 분석 결과(임금수준)

급여수준(평균임금)	사업장	전체(100%)
120만원 이하	3,544개	22.1%
121만원~150만원 이하	5,600개	35%
151만원~300만원 이하	6,783개	42.4%
301만원~	70개	0.4%

※ 출처 : 은수미 (2014) “청년인턴제 57%가 150만원이하 일자리 최저 임금만 지급하는 사업장도 453개 사업장”, 보도자료

또한 정부가 정책을 통해 제시했던 일자리들은 여유라든가 일을 통해 얻을 수 있는 성취감 등 일자리의 질적 수준을 제외한 다른 청년들의 일자리에 대한 바람과도 일치하지 않는 일자리들이었다. 이러한 정책들은 장기적이고 지속적인 고용으로 이어지지 못한다. 이러한 정책들이 계속될 경우 단기적인 청년층 고용지표 개선효과를 거둘 수 있을지 모르지만, 시간이 지나면 청년들은 다시 노동시장 밖으로 나갈 가능성이 높다. 또한 이러한 정책들은 청년층 비경제활동인구의 경제활동참가 촉진에 있어서도 한계를 보일 것이 틀림없다.

정부의 청년일자리 정책이 노동력을 필요로 하는 중소기업에 집중되어 있다는 점은 노동력이 부족한 중소기업 측에서 볼 때 이는 좋은 정책일 수 있다. 하지만 청년을 대상으로 한 일자리 정책 측면에서 보면 이는 한계가 있는 정책이다. 중소기업의 열악한 환경이

청년층의 노동공급에 부정적인 영향을 미쳐 청년고용문제를 심화시킬 수도 있기 때문이다. 중소기업의 경우 청년층에 대한 노동수요가 상대적으로 크지만, 낮은 임금과 높은 비정규직 비중으로 인해 청년구직자들로부터 외면당하고 있다. 또한 중소기업이나 비정규직 일자리가 정규직이나 양질의 일자리로 가는 사다리가 되지 못하고, 좋지 않은 일자리에 계속 머무르게 하는 현실 역시 청년들의 노동시장 진입에 부정적인 영향을 미치고 있다.

2013년 기준, 중소기업의 월평균임금은 대기업에 한참 못 미치는 수준이며, 비정규직 비율 역시 대기업보다 훨씬 높은 것으로 나타난다. 뿐만 아니라 수당이나 사회보험지원과 같은 복지혜택에 있어서도 대기업보다 낮은 수준에 머물러 있다. 이러한 중소기업의 현실은 청년층으로 하여금 중소기업에 취업하기 보다는 대기업이나 공기업, 공무원 등의 안정적인 직장을 위해 더 높은 스펙을 쌓는 선택을 하게 함으로써 노동공급에 부정적인 영향을 미치고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 청년고용문제의 핵심은 비경제활동인구에 속한 청년들이다. 따라서 비경제활동인구에 속한 청년들을 대상으로 한 적극적 정책이 요구된다. 이들을 노동시장으로 진입하도록 하기 위한 정책적 방안이 필요하다는 말이다. 하지만 이에 대한 기존 정책들의 성과는 크지 않았다. 여전히 청년 비경제활동인구는 증가하고 있으며 청년고용문제의 핵심으로 자리 잡고 있다.

이를 위한 정책 방안 중 하나는 '청년들이 원하는 일자리'를 만들어 청년들에게 제공하는 것이다. 이는 청년들 스스로 노동시장에 진입하는 선택을 할 수 있도록 추동할 것이다. 또 다른 정책으로는 적극적 노동시장 정책 또는 이행노동시장 정책을 통해 비경제활동인구에 속한 청년들을 경제활동영역으로 데려 오는 것이다. 이와 관련된 기존 정책들이 있었지만, 그 성과는 그리 크지 않은 것으로 평가된다. 전체적으로 2014년 12월 청년실업이 역사상 최대인 9%에 이른 것은 위와 같은 청년 일자리 정책이 효과가 작았다는 것을 보여준다.

청년층에 대한 양질의 일자리 확대 정책으로서 청년고용 할당제, 사회서비스 산업 공공부문 고용 확대, 비정규직 차별철폐, 소득안정성 보장 등 대안적 청년 일자리 정책이 필요하다. 또한, 실업부조 등 사회적 안전망과 결합된 적극적 노동시장 정책과 청년수당, 청년들의 역량 강화, 전문대학 교육의 국가적 재편 등 다양한 정책기제를 구체화할 필요가 있다.

다. 청년 소득보장 정책

1) 취업성공패키지⁵⁾

① 정책배경

박근혜 대통령이 2011년 비상대책위원장 시절에 취업활동수당으로 30만원-50만원을 지급하는 정책을 공약으로 내걸고 추진한 것이 이 정책의 시작이다. 애초에는 장기간 취업에 어려움을 겪는 청년실업자, 고용보험에 가입하지 못한 상황에서 일자리를 잃은 비정규직 근로자·자영업자 등에게 보조금을 지급하는 정책으로 추진되었다. 29세 이하 청년층 9만여 명에게 약 30만원, 49세 이상 장년층 16만여 명에게 약 50만원을 지급하는 방안이 검토되었다. 이들에게 4개월 간 수당을 지급할 경우 연 4천억 원 가량의 예산이 필요할 것으로 추산되었다. 당시 박근혜 위원장은 이 정책을 진지하게 실행에 옮기려고 하였으나, 야당이 총선을 1년 앞둔 시점에서 선심성 예산이라는 이유로 박근혜 예산이라는 이름을 붙여서 정치적으로 반대했다. 취업활동 수당은 규모를 줄이고 '취업성공 패키지'라는 이름으로 바뀌고 살아남았다.

② 정책 대상

정책의 대상에 따라 취업성공패키지Ⅰ, 취업성공패키지Ⅱ로 구분된다. 취업성공패키지Ⅰ의 참여대상자는 만 18-64세 이하의 기초생활수급자(조건부수급자), 차차상위(최저생계비 150%) 이하 저소득층 구직자들이다. 다만, 노숙인, 북한이탈주민, 출소(예정)자, 결혼이민자, 여성가장, 영세자영업자, 장애인 등의 취약계층은 개인적 특성을 감안 정책상 소득여부와 관계없이 참여를 허용한다.

취업성공패키지 Ⅱ는 고등학교 이하 졸업(예정)자 중 비진학 미취업 청년, 대학교(전문대 포함) 졸업 이후 6개월 이상 경과한 자로서 미취업 청년, 최근 2년 동안 교육·훈련에 참여하지도 않고, 일도 하지 않은 청년(니트족(NEET)), 영세자영업자(연간매출액 8천만원 이상 1억5천만원 미만인 사업자) 등이 해당된다. 중장년층 참여대상자는 만35~64세 이하에 속하고, 최저생계비 250% 이하의 가구원으로서 실업급여 수급 종료 이후 미취업

5) 고용노동부, 취업성공패키지 웹사이트 참조. <http://www.work.go.kr/pkg/index.do>

자, 고용보험 가입이력은 있으나 수급 요건을 충족하지 못한 미취업자, 고용보험 가입이력이 없더라도 신청일 기준 6개월 이상 계속 실직상태에 있는 자 및 영세자영업자 (연간 매출액 8천만원 이상 1억5천만원 미만인 사업자) 등을 포괄한다.

③ 정책 개요

취업성공패키지는 개인별 취업역량 등에 대한 정확한 진단을 토대로 최장 1년의 기간 내에서 단계별로 통합적인 취업지원을 실시한다. 1단계에서는 상담 및 직업심리검사 등을 실시하여, 그 결과를 토대로 '개인별 취업활동계획(IAP)'을 수립한다. 그리고 1단계 참여수당 (최대 25만원)을 지급하고, 취업성공패키지II 참여자는 최대 20만원을 지급한다.

2단계에서는 '개인별 취업활동계획(IAP)'에 따라 취업의욕 및 근로능력 증진을 위한 다양한 취업지원 프로그램이 제공한다. 집단상담, 직업훈련, 창업지원 프로그램을 제공하고, 고용노동부에서 승인한 직업훈련과정으로서 일정 요건을 충족할 경우 훈련참여지원수당을 지급한다. 「직업능력개발 내일배움카드제」를 통한 직업훈련의 경우, 취업성공패키지 I 참여자는 자비부담 없이 훈련소요비용을 전액 지원한다(단, 재료비는 제외). 다만, 취업성공패키지II 참여자는 자부담 10~20% 부과한다. 지원대상자 중 일정 요건을 충족하는 경우 기준 훈련일수 1일 당 18,000원을 지급하되, 최대금액은 월 284,000원까지 지급한다.

3단계는 집중 취업알선 단계로서, '동행면접' 등 지원대상자의 노동시장 진입 촉진을 위한 적극적이고 실질적인 취업알선을 실시한다. 『취업성공 패키지I』지원 사업 참여자가 1단계 IAP 수립을 완료한 후 주 30시간이상의 일자리 에 취업하여 고용보험 피보험자격을 취득한 경우에 취업성공수당을 지급한다. 취업성공수당은 취업후 같은 직장에서 1개월 근무한 경우 20만원, 같은 직장에서 3개월 근무 시 30만원, 같은 직장에서 6개월 근무 시 50만원을 각각 나누어 지급하며, 최대 100만원이 지급한다.

2) 국가장학금 정책⁶⁾

① 제도 개요

경제적 여건에 관계없이 누구나 의지와 능력에 따라 고등교육기회를 가질 수 있도록

6) 한국장학재단, 국가장학금 웹 페이지 참조. <http://www.kosaf.go.kr/>

‘소득연계형 국가장학금’ 지원하는 것이 이 사업의 목적이다. 아울러, 대학등록금으로 인한 다자녀 가구의 등록금 부담 경감을 위해 셋째자녀 이상 대학생에 대한 국가장학금 지원하는 취지를 가지고 있다.

2011년 9월, “국가장학금” 제도를 마련하고, 2012년부터 시행되었고, 박근혜 정부의 핵심 선거공약 중 하나로 자리 잡으면서, 2013년부터 국정과제로 중점 추진되어 왔다. 2013년 5월 28일 소득연계형 반값등록금 및 셋째아이 이상 대학등록금 지원정책이 발표되었고, 2014년 12월에는 2015년 소득연계형 국가장학금 3조 6,000억 원을 위한 예산이 확정되었다.

교육기본법 제28조(장학제도 등), 한국장학재단 설립 등에 관한 법률 제 1조(목적)·제5조(국가의 책무), 저출산·고령사회기본법 제10조(경제적 부담의 경감) 장학금 규정(대통령령), 국가장학사업 운영규정(훈령) 등으로 제도적 근거도 마련했다.

② 국가장학금 현황.

교육부는 2015학년도 1학기 국가장학금, 학자금 대출 등 학자금 지원을 위한 기준금액 및 소득분위 산정 결과를 1월 20일 발표했다. 이와 함께 소득연계 기초 데이터도 변경했다. 이번에 발표한 지원기준은 '14년 1월 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」을 개정하고, 이후 보건복지부와 협업체계를 구축하여 1년간의 준비기간을 거쳐 만들어진 것이다.

소득분위 산정은 보건복지부 사회보장정보시스템을 활용하여 이전에 조사 대상이었던 상시소득, 부동산, 자동차 외에도 연금소득, 금융재산, 부채 등을 포함한 광범위한 소득·재산을 조사해 가구의 실질적 경제수준 파악하려고 한다. 기존의 소득분위 산정체계는 소득 중심의 통계청 10분위 체계를 활용하였으나, 이는 소득과 재산을 포함하는 새로운 사회보장정보시스템 체계에는 맞지 않기 때문에 이번부터 새로운 소득분위 기준금액을 설정하고 있다. 다만, 새로운 기준을 설정하는 과정에서 기존 학자금 수혜와의 일관성 및 형평성을 유지하기 위하여 전년도 국가장학금 분위별 수혜비율을 유지하였으며, 지원금액도 증액되었다. 지난해 1학기에는 소득분위별로 1조3,700억원의 국가장학금이 지원되었으나, '15년 1학기에는 1조 5,400억 원이 지원된다.

학생·학부모의 소득수준에 따라 차등 지원하는 1유형과 등록금 인하·동결·장학금 확충 등 대학자체노력과 연계하여 대학에 지원하는 2유형이 있는데, 2015년 국가장학금 규모와 구성은 아래 그림처럼 요약된다. 전체 규모는 3조 6천억 원이고, 그 중 2조 9천억 원은 1유형이 차지하고, 5천억 원은 2유형에 배당된다.

국가장학금 지원자격을 살펴보면, I, II유형 공통으로 대한민국 국적을 소지한 국내 대학의 소득 8분위 이하 대학생으로서 최소한의 성적기준을 충족하는 경우에만 (단, II유형은 대학 자체기준으로 선발) 지원한다. 성적기준은 직전학기 12학점이상 이수자로 100점 만점의 80점 이상 성적을 획득한 자로 한정하고 있다. 기초~2분위 이하에 대해서는 C 학점(70점) 경고제 적용하고 있다. 직전학기 성적기준으로 최대지원 횟수 내에서 70점 이상 ~80점 미만인 경우도 1회에 한해 경고 후 수혜가 가능하다. 단, II유형 수혜 가능 여부는 대학별 지원 기준에 따라 다를 수 있다. 소속대학의 최저이수학점 규정이 12학점 미만이면 소속대학 기준에 따른다. 장애인은 이수학점 제한 없이 100점 만점의 70점 이상이면 수혜 대상이고, 신입생, 편입생의 경우 첫 학기에 한하여 성적 및 이수학점 기준을 적용하지 않는다.

국가장학금 분위별 지원금액은 아래의 표로 정리할 수 있다.

표 25. 국가장학금 분위별 지원금액

분위	분포비율	'14년 1학기		'15년 1학기	
		분위별 경계값	I 유형 연간 수혜금액	분위별 경계값	I 유형 연간 수혜금액
기초	4.0%		450만원		480만원
차상위	3.3%		450만원		480만원
1분위	13.7%	~1,360,000원	450만원	~1,080,000원	480만원
2분위	15.6%	~2,130,000원	450만원	~2,430,000원	480만원
3분위	10.3%	~2,710,000원	337.5만원	~3,420,000원	360만원
4분위	7.6%	~3,240,000원	247.5만원	~4,240,000원	264만원
5분위	6.5%	~3,720,000원	157.5만원	~5,030,000원	168만원
6분위	6.1%	~4,240,000원	112.5만원	~5,870,000원	120만원
7분위	6.6%	~4,890,000원	67.5만원	~6,960,000원	67.5만원
8분위	7.2%	~5,780,000원	67.5만원	~8,520,000원	67.5만원
9분위	7.9%	~7,280,000원	-	~11,220,000원	-
10분위	11.3%	7,280,000원~	-	11,220,000원~	-
합계	100.0%				

자료: 교육부 보도자료(2015. 1. 20)

다자녀 국가장학금의 경우에는 1993년 1월 1일 이후 출생한 만21세 이하의 대학 1-2학년 중 셋째 아이 대학생이 그 수혜대상이다. 기초~2분위까지는 I, II유형과 같은 480

만 원 지원을 지원하고, 나머지의 분위(8분위까지)에서는 450만 원을 지원한다.

박근혜 정부가 중점과제로 추진하게 되면서 변경된 사항은 아래와 같이 정리할 수 있다. 2015년부터 적용되는 내용이 박근혜 정부에 들어 만들어진 개선사항이라고 볼 수 있는데, 국가장학금 총 예산을 7조원이라고 계산하고 있다. 정부장학금이 전년대비 1,700억 원이 증액된 3조 9,000억 원으로 책정되었고, 대학이 전년도 수준의 자구노력을 유지하면 3조 1000억 원을 확보할 수 있다는 계산이다. 이를 통해, 정부는 소득연계형 반값등록금이 완성된다고 밝히고 있다.

소득연계형 장학금인 I 유형은 소득 6분위 이하 최하위계층을 집중 지원된다. 기초생활수급자부터 소득 2분위까지 최대 지원금액을 30만원 상향해 480만원을 지원하고, 소득 7분위 이상 학생도 22만 5000원에서 7만 5000원까지 최대 지원금액이 상향되며, 소득 2분위 이하 학생에 대해서는 국가장학금 II유형과 교내외 장학금을 우선지원토록 대학에 권장하고 있다. 1회에 한해 C학점을 취득해도 국가장학금을 지원받을 수 있는 C학점 경고제도 2분위까지 확대된다.

II유형은 지난해 수준으로 유지된다. 등록금 인하·동결 또는 장학금 확충 등 대학의 자체노력을 지난해 수준으로 유지한 대학은 II유형 참가가 가능gke. 지난해 수준의 자체 노력규모를 유지한 대학은 70%의 자체 노력분으로 인정받고, 올해 신규분은 130~150%까지 인정한다. 대학 특성화 사업 연차평가와 학부교육선도대학(ACE)육성사업, 산학협력 선도대학(LINC)육성사업 등과도 연계되어 시행된다.

국가장학금 사업의 주요 특징은 아래 표처럼 간략히 요약할 수 있다.

표 26. 국가장학금 요약

구분		2015년
I 유 형	지원금액 (만원)	6분위 이하 1인당 지급금액 30~7.5만원까지 증가 기초~2분위(480만원) 3분위 (360만원) 4분위 (264만원) 5분위 (168만원) 6분위 (120만원) 7.8분위 (67.5만원)
	성적 기준	80점 -기초~2분위 C학점 경고제(1회 70점 인정)
II유형	지원 대학	등록금 동결·인하 '14년 수준의 장학금 규모 유지·확충 대학
	지원 규모	'14년 지속분의 70% 추가 자체노력은 130~150% 인정·지원
다자녀	대상 확대	기존 1학년 → 2학년까지로 확대 8분위 이하 1~2학년 중 만 21세 ('14년 이후 입학자) 이하 셋째이상 대학생
1인당 평균지원액 (연간)		(예상) 125만명, 288만원

자료: 교육부 홈페이지.

③ 국가장학금 제도의 한계

교육부는 1월 5일 '2015년 국가장학금 지원방안'을 발표하고, "2015년 소득연계형 반값 등록금을 완성했다"고 발표했다. 2015년 기초~2분위 학생들이 받게 될 1유형 국가장학금은 480만원으로 작년과 비교해 30만원 증액됐지만, 사립대 등록금 734만원(2014년 기준)의 65%에 불과해 '2분위까지 등록금 전액 무상' 공약은 지켜지지 않고 있다. 물론 대학 자체노력과 연계한 2유형 국가장학금이 추가로 지원되겠지만 그 규모가 4천억 원에 불과해 큰 변동은 없을 것으로 보인다. 3분위 학생들이 받게 될 국가장학금은 360만원으로 사립대 등록금 대비 지급률이 49%에 불과하다는 점도 주목해야 한다. 또한, 4분위 36%, 5분위 23%, 6분위 16%, 7분위 9%, 8분위 9%에 불과하다. 가파스로 3분위 학생들까지 반값 수준일 뿐 '7분위까지 반값'에는 턱없이 모자란다. 상대적으로 등록금이 저렴한 국립대도 '반값등록금'에 해당되는 대상은 4분위까지이다.

박근혜정부는 '국가장학금 등 정부장학금 3조 9천억 원과 대학 자체노력 3조 1천억 원을 합한 7조원으로 '반값등록금'이 완성됐다'고 주장하고 있다. 국가장학금(3.6조원), 근로장학금(0.2조원), 희망사다리장학금(0.1조원) 등 총 3.9조원을 마련했으니 정부 몫은 다했다는 뜻이다. 하지만 앞으로 대학들이 나머지 3조 1천억 원을 지속적으로 부담한다는 보장이 없는 상황에서 박근혜정부의 '반값등록금'이 유지될지도 의문이다. 지금과 같은 상황이 계속된다면 대학들의 등록금 인상과 무분별한 예산 운영, 학생들의 등록금 부담 가중 문제는 해소되기 어려워 박근혜정부의 '반값등록금' 취지마저 무색해질 가능성이 크다. '반값등록금' 정책을 완성시키기 위해서는 지금과 같은 방식이 아닌 법적 근거를 마련해 정부가 직접 등록금의 절반을 교부금으로 부담하는 방향으로 전환하는 것이 바람직하다. 그래야만 실질적인 '반값등록금'을 이룰 수 있고, 정부가 사립대학 운영에 한 몫을 담당함으로써 대학의 공공성도 그만큼 높일 수 있다.

3) 든든학자금 대출⁷⁾

7) 한국장학재단, 든든학자금대출 웹 페이지 참조. <http://www.kosaf.go.kr/>

① 든든학자금 대출 개요

한국형 등록금 후불제라고 볼 수 있다. 졸업 후에 기준 소득 이상의 소득이 발생할 때에만 상환하는 제도로써 일종의 소득연계대출(income contingent loan)에 속한다. 최근에는 등록금 이외에 생활비까지 대출을 해주고 있다. 취업 후 상환기준 이상의 소득이 발생하면 기준소득 초과분의 20%를 국세청에서 원천징수한다. 2012년을 기준으로 일 년에 1,728만원 이상의 소득이 있을 경우 의무적으로 원리금 상환해야 한다.

2015년부터 실시되는 정책의 내용을 살펴보자. 지원대상은 국내의 대학(대학원 제외)에 재학 중이거나, 입학할 예정인 대한민국 국민이어야 한다. 좀 더 구체적으로, 학자금 대출 신청일을 기준으로 가구소득 8분위 이내이며, 만 35세 이하인 사람(다만, 세자녀 이상 가구인 경우 소득분위는 무관함)에 한정된다. 그리고 직전학기 12학점 이상을 이수해야하고(신입생, 편입생, 재입학생, 장애인, 졸업학년인 경우 적용 제외), C학점(70/100점) 이상의 성적을 얻어야 한다(신입생, 편입생, 재입학생인 경우 적용 제외).

최대로 등록금 전액(입학금 + 수업료 + 기성회비 등)까지 대출 받을 수 있고, 최소한 50만원(방송통신대 및 사이버대학의 경우는 10만원)은 대출 받는다. 생활비 대출규모는 학기당 50만원~150만원까지(다만, 한 학기 1회만 이용가능), 연간 300만원 한도 내에서 대출을 받을 수 있다. 대출이자율은 연 2.9%로 변동금리가 적용된다. 기초생활수급권자, 소득 1~3분위에 해당하는 사람은 생활비대출에 한하여 의무상환 개시 전까지 무이자로 대출할 수 있다.

든든학자금은 다음과 같은 상환방식을 요구한다. 상환기준 소득 이상의 소득이 발생하기 이전에는 원금과 이자의 납부를 소득 발생 이후로 유예할 수 있다. 상환기준 소득 이상의 소득이 발생한 이후에는 기준소득 초과분의 20%를 국세청에서 원천징수한다.

② 든든학자금 제도의 한계

든든학자금 대출은 학생들에게 적지 않은 도움을 주고 있으나, 1인당 지원 액수가 작고, 전체 규모가 크지 않다. 등록금 대출의 경우 소득 발생 시점까지 이자부담을 면제시켜주는 다른 선진국에 비해서 이자 부담이 큰 한계를 가지고 있다. 그나마 아주 높았던 이자율이 최근에 많이 낮아졌다. 그러나 변동금리를 적용하고 있어, 앞으로 경기회복이 되어 이자율이 올라가면 적지 않은 문제가 될 수 있다. 제4장에서 소개할 해외 사례에서 드러나겠지만, 다른 선진국들은 대부분 등록금이 거의 없고, 있는 경우도 우리나라보다 적다. 게다가, 등록금이 없는 선진국들은 생활비까지 지원하는 제도를 병행해서 운영하고 있다. 등록금 부담이

있는 나라는 등록금 후불제를 실시하고 있는데, 학생수당을 지급함으로써, 상당 부분 등록금과 생활비 부담을 덜어주고 있다. 이런 나라들에 비해서 등록금 부담이 크고 상환 의무가 있는 우리나라의 제도는 개선할 여지가 많다고 평가할 수 있다.

라. 기존 청년 정책의 한계: 청년 일자리 문제 악화

1) 청년 일자리 최근 현황

다음의 표를 살펴보자. 2014년 12월 청년실업률은 역대 최고치를 기록했다. 만 15-29세 청년층 실업률은 9.0%로 2013년에 비해 1%포인트 증가하였다. 이것은 1999년 통계기준이 바뀐 이래 가장 높은 수준이다. 경제협력개발기구(OECD) 평균은 물론 지난해 전 연령대 실업률(3.5%)의 2.6배에 달한다. 그러나 청년 실업률 악화 현상은 여기에서 멈추지 않았다. 2015년 1월 청년실업률은 9.2%로 다시 기록을 갱신하였다.

표 27. 연령계층별 실업자 및 실업률 (단위: 천 명, %, %p, 전년동월대비)

	2014. 1		2014. 12		증감		증감률	2015. 1		증감		증감률
< 전 체 >	891	(3.5)	886	(3.4)	113	(0.4p)	14.6	988	(3.8)	97	(0.3p)	10.9
15 ~ 29세	372	(8.7)	381	(9.0)	26	(0.5p)	7.2	395	(9.2)	23	(0.5p)	6.1
.15 ~ 19세	56	(16.7)	38	(13.5)	-6	(-1.8p)	-12.8	34	(10.6)	-23	(-6.1p)	-40.3
.20 ~ 24세	148	(9.9)	148	(9.8)	16	(0.6p)	11.9	182	(11.6)	34	(1.7p)	23.3
.25 ~ 29세	169	(6.9)	195	(8.0)	16	(0.7p)	8.7	180	(7.4)	11	(0.5p)	6.5
30 ~ 39세	150	(2.6)	159	(2.7)	0	(0.0p)	0.3	167	(2.9)	16	(0.3p)	10.9
40 ~ 49세	133	(2.0)	149	(2.2)	30	(0.4p)	25.3	145	(2.2)	12	(0.2p)	8.9
50 ~ 59세	113	(2.0)	136	(2.3)	49	(0.8p)	56.2	154	(2.6)	41	(0.6p)	36.1
60세이상	122	(4.0)	62	(1.8)	7	(0.1p)	13.7	127	(4.0)	5	(0.0p)	4.1

※ ()는 실업률

자료: 통계청(2015)

교육정도별 실업자의 전년동월대비 증감을 살펴보면, 고졸은 2만6천명(6.1%), 대졸이상은 8만1천명(27.2%) 각각 증가하였으나, 중졸이하에서는 1만명(-6.1%) 감소하였다. 실업률의 전년동월대비 증감을 살펴보면, 고졸은 0.1%p, 대졸이상은 0.6%p 각각 상승하였으나, 중졸이하는 0.1%p 하락하였다. 교육정도별 실업률을 보면 대졸 이상이 고졸이하보다 낮은 수준이라는 것을 알 수 있다. 일부 대학을 나와도 취업이 안 되는데 왜 대학을 가냐고 하지만, 대학 진학은 다소나마 실업률을 낮추는 효과가 있다는 것을 확인할 수 있다.

표 28. 교육정도별 실업자 및 실업률 (단위 : 천명, %, %p, 전년동월대비)

	2014. 1		2014. 12				2015. 1					
					증감	증감률		증감	증감률			
< 전 체 >	891	(3.5)	886	(3.4)	113	(0.4p)	14.6	988	(3.8)	97	(0.3p)	10.9
중 졸 이 하	164	(3.8)	108	(2.5)	5	(0.1p)	4.6	154	(3.7)	-10	(-0.1p)	-6.1
고 졸	431	(4.2)	398	(3.8)	32	(0.2p)	8.8	457	(4.3)	26	(0.1p)	6.1
대 졸 이 상	297	(2.7)	380	(3.3)	76	(0.5p)	24.8	378	(3.3)	81	(0.6p)	27.2

※ ()는 실업률

자료: 통계청(2015)

이러한 사실들은 이전 정부를 포함해서, 현 정부에 들어서 2년 동안 전체 부처가 힘을 합쳐서 실행한 청년 정책이 전혀 효과를 내지 못했다는 것을 의미한다. 지금까지와 같이 선별적, 한계적인 정책으로는 청년 실업 문제를 해결할 수 없다. 경제 민주화를 통해서 경제 구조를 바꾸고, 시장만능주의적인 경제체제를 바꾸는 근본적인 경제혁신이 필요하다는 것을 보여준다.

2) 청년층 부가조사(2014. 5) 결과

청년층 부가조사 결과는 청년 정책을 위하여 유용한 몇 가지 정보를 제공해 준다. 2014년 5월 현재, 청년층의 약 절반은 재학생 및 휴학생이고 약 절반은 졸업, 중퇴 상태였다.

표 29. 청년층 수확 상태 (단위: 천 명)

	2013. 5				2014. 5							
	청년층 인구				청년층 인구	증감						
		15~19세	20~24세	25~29세			15~19세	증감	20~24세	증감	25~29세	증감
< 전 체 >	9,550	3,274	2,945	3,332	9,507	-43	3,200	-74	3,031	86	3,276	-56
졸업·중퇴	4,482	234	1,314	2,934	4,465	-17	250	16	1,345	31	2,870	-64
재학	4,539	3,001	1,245	293	4,467	-72	2,899	-102	1,280	35	288	-5
휴학	528	39	385	104	570	42	50	11	405	20	115	11

※ 무학인 경우는 집계에서 제외되어 합계와 불일치함

자료: 통계청, 2014년 5월 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사

대졸자 중에서 휴학 유경험자는 약 122만명이고, 평균 휴학기간은 남자가 2년8개월, 여자가 1년4개월이었다. 휴학 사유 중에서 학비 마련을 위한 휴학은 남자가 11.4%, 여자가 21.5%를 차지하였고 전체적으로는 14.1%를 차지하였다.

표 30. 대졸자의 휴학사유 및 평균휴학 기간 (단위 : 천명, %)

		2013. 5			2014. 5		
		청년층 대졸자			청년층 대졸자		
			남자	여자		남자	여자
휴학 유경험자		1,235 (100.0)	892 (100.0)	343 (100.0)	1,222 (100.0)	890 (100.0)	333 (100.0)
휴	병역의무 이행	(68.8)	(95.3)	-	(69.3)	(95.3)	-
학	취업 및 자격시험준비	(23.2)	(12.8)	(50.3)	(22.4)	(11.4)	(52.1)
사	어학연수 및 인턴 등 현장경험	(12.7)	(5.2)	(32.0)	(14.2)	(7.5)	(32.2)
유	학비(생활비) 마련	(12.5)	(9.8)	(19.2)	(14.1)	(11.4)	(21.5)
1)	기타	(8.8)	(5.2)	(18.1)	(8.0)	(5.7)	(14.2)
평균 휴학기간		2년4개월	2년8개월	1년4개월	2년4개월	2년8개월	1년4개월

1) 복수응답으로 인해 구성비 합이 100을 넘음

자료: 통계청, 각 연도 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사

청년층 인구 중 재(휴)학 기간 동안 직장체험을 한 비율은 41.2%(392만1천명)로 전년 동월대비 1.0%p 증가하였다. 재(휴)학 기간 동안 직장체험을 경험한 청년층(392만1천명)의 주된 체험형태는「시간제 취업」이 68.9%로 가장 높았고,「전일제 취업」은 20.1%를 차지하였다. 청년층 인구 중 직업교육(훈련) 경험자 비율은 16.1%(152만9천명)로 전년동월대비

1.4%p 상승하였다.

표 31. 직업교육(훈련)을 받은 기관 (단위 : 천명, %)

		2013. 5			2014. 5		
		청년층 인구	남자	여자	청년층 인구	남자	여자
○ 직업교육(훈련) 경험있음		1,402 (100.0)	595 (100.0)	808 (100.0)	1,529 (100.0)	649 (100.0)	881 (100.0)
교육 훈련 기관	· 공공단체운영훈련기관	(8.3)	(13.2)	(4.7)	(8.1)	(11.0)	(6.0)
	· 직업능력 개발훈련법인	(12.0)	(12.0)	(12.0)	(11.6)	(13.2)	(10.5)
	· 비영리법인, 대학 등 ¹⁾	(11.2)	(7.8)	(13.6)	(11.5)	(8.0)	(14.2)
	· 사설학원	(62.3)	(60.8)	(63.4)	(62.1)	(59.1)	(64.3)
	· 기타 ²⁾	(6.3)	(6.3)	(6.2)	(6.6)	(8.7)	(5.1)

1) 비영리법인 및 단체, 대학 및 대학원, 평생교육시설

2) 사업주 또는 사업주 단체, 기타

자료: 통계청, 각 연도 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사

미취업자의 주된 활동으로「직업교육, 취업시험 준비」(32.0%),「구직활동」(15.4%) 비중은 전년동월대비 늘어난 반면, 「육아, 가사」(19.3%),「그냥 시간보냄」(18.5%)은 낮아졌다.

표 32. 미취업 기간 중 주된 활동 (단위: 천 명, %)

	졸업·중퇴 미취업자	주된 활동				
		직업교육, 취업시험 준비	그냥 시간보냄	구직활동	육아, 가사	그 외 ¹⁾
2014. 5	1,354 (100.0)	433 (32.0)	251 (18.5)	209 (15.4)	261 (19.3)	200 (14.8)
2013. 5	1,348 (100.0)	415 (30.8)	256 (19.0)	168 (12.5)	301 (22.3)	209 (15.5)
1) 여가활동 등						
자료: 통계청, 각 연도 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사						

첫 일자리 고용형태가 임금근로자인 경우, 「첫 직장 평균 근속기간」은 1년 7개월로 전년동월과 동일하였다. 청년층 비경제활동인구 중 취업시험 준비자는 66만1천명(12.5%)으로 전년동월대비 1.2%p 상승하였고, 취업시험 준비분야는 「일반직공무원」(28.0%), 「일반기업체」(25.5%), 「기능분야 자격증 및 기타」(21.4%) 순으로 높았다.

표 33. 첫 일자리의 근로형태별 분포 (단위 : 천명, %)

		2013. 5			2014. 5					
		졸업중퇴 후 취업 유경험자			졸업중퇴 후 취업 유경험자					
			남자	여자		구성비	남자	구성비	여자	
< 전 체 >		3,918	1,709	2,210	3,895	100.0	1,693	100.0	2,202	100.0
○ 임금근로자		3,814	1,655	2,160	3,777	97.0	1,635	96.6	2,142	97.3
계 약 여 부 별 근무 형태 별	계약기간 정함	957	417	540	879	22.6	369	21.8	510	23.2
	1년 이하	829	368	461	761	19.5	331	19.6	430	19.5
	1년 초과	128	49	79	119	3.0	38	2.2	81	3.7
	계약기간 정하지 않음	2,858	1,238	1,620	2,897	74.4	1,265	74.7	1,632	74.1
	계속근무 가능	2,369	993	1,376	2,420	62.1	1,035	61.1	1,385	62.9
	일시적 일자리	489	245	244	477	12.3	230	13.6	247	11.2
	전일제	3,364	1,430	1,934	3,305	84.9	1,421	83.9	1,884	85.6
	시간제	450	225	226	471	12.1	214	12.6	258	11.7
	○ 자영업자	48	25	24	64	1.6	26	1.5	38	1.7
○ 무급가족종사자		56	29	26	55	1.4	32	1.9	23	1.0

자료: 통계청, 각 연도 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사

학교를 졸업하거나 중퇴하고 처음 가진 일자리가 1년 이하 계약직이었던 청년은 761,000명으로 나타났다. 전체 청년 취업자의 19.5%로, 청년 취업자 5명 중 1명은 열악한 처지에서 사회생활을 시작하는 것이다. 앞에서 서술했듯이, 비정규직으로 직장생활을 시작한 청년은 비정규직을 전전하거나 실업자가 될 공산이 크다. 취업하기가 '하늘의 별따기' 보다 어렵다는 현실에서 어렵게 잡은 직장이 불안하다는 것도 문제다. 청년들이 비정규직을 전전하다 실업자로 전락하거나 자포자기로 아예 취업을 포기하는 것도 심각한 사회문제이다.

4. 해외 청년 지원 정책 사례

가. 해외 청년 지원 정책 요약

세계 여러 국가들이 청년들의 자아실현과 역량강화를 위해 다양한 지원제도를 운영하고 있다. 청년에 해당하는 연령층을 국제적으로 보통 만15세에서 24세까지로 정의하는데, 이 연령층은 학생 혹은 취업준비생, 그리고 취업자(실업자 포함)의 신분이 겹친다. 그래서 청년지원제도도 크게 학생/취업준비생을 위한 지원제도와 취업자/실업자를 위한 지원제도로 나뉜다. 후자는 주로 노동시장정책의 일환으로 운영되고 있어, 본 조사보고서의 목적인 청년일반의 역량강화를 위한 지원제도와는 취지가 좀 다르다고 판단해, 본 보고서의 해외 청년지원제도 사례 조사는 학생/취업준비생을 위한 지원제도에 초점을 맞췄다. 조사 대상국은 OECD 국가들 중 10개 국가를 선정했으며, 여기에는 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 독일, 프랑스, 호주, 캐나다, 영국, 미국이 포함된다.

이들 국가들 중 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 독일은 대학(그에 준하는 고등교육 기관) 등록금을 부과하지 않으면서, 생활비까지 지원하는 제도를 운영하고 있었다. 나머지 국가들은 대학 등록금은 있지만, 학생들이 학업에 집중할 수 있도록 학자금과 생활비를 지원하는 제도를 운영하고 있다. 그래서 본 보고서는 “무상 고등교육과 함께 생활비도 지원하는 나라들”이란 제목으로 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 독일을 하나의 그룹으로 다루었고, “대학 등록금은 내지만 학자금 지원제도가 잘 갖춰진 나라들”이란 제목으로 나머지 국가들을 다른 한 그룹으로 묶어 청년지원제도를 설명하고 있다. 조사 대상국이 운영하고 있는 청년지원제도는 일반대학, 전문대학, 기술학교 등 한국의 고등학교에 해당하는 과정 이후의 전체 교육과정을 포괄하고 있는 경우가 일반적이었다. 한국의 고등학교에 해당하는 학생들에 대해서도 등록금 지원(무상교육 포함) 제도 이외의 재정 지원제도를 거의 모든 나라가 운영하고 있었지만, 본 보고서의 조사는 고교 이후의 고등교육과정 학생들에 대한 지원제도에 집중했다.

청년지원제도의 목표는 나라별로 조금씩 다르지만, 다음의 사항을 기본취지로 삼고 있다.

- 사회적, 경제적 차이에 상관없이, 모든 이들에게 동등한 자아실현 기회를 제공하기

위해 불평등한 조건을 제거

- 학업과 취업역량 강화에 전념할 수 있도록 청년들의 경제활동 시간을 최소화
- 현대 사회에 요구되는 지식기반 노동의 안정적 공급
- 교육을 사회적 부를 재분배하고 평등사회로 나아갈 수 있는 핵심 제도로 설정

스웨덴은 전국학생보조금위원회(CSN, Central Student Grants Committee)란 기구가 학생지원제도를 총괄하고 있다. 16세 이상 ~ 20세 미만 학생들에게는 **학업수당(Study Allowance)**과 20세 이상 모든 학생을 위해서는 **학생지원금(Student Aid)**을 지급하고 있다. 학생지원제도는 부모나 학생 자신의 소득에 상관없이 지급되는 보편적 제도로 운영되고 있다. 일정소득 이상의 학생은 지원금을 삭감하기는 하지만, 그 기준이 약 월 12,000만 원이기 때문에 사실상 모든 학생들이 삭감 없는 수혜자라고 볼 수 있다. 학생지원금의 경우, 주당 705크로나(약 10만원)를 지원한다. 학기등록 전 기간에 걸쳐 지원해 주는데, 대학생의 경우 12학기가 약 240주 정도 되기 때문에, 총 2천 4백만 원 정도의 수혜를 본다. 만약 학생이 아이가 있는 경우에는 추가로 아동수당을 지원 받는다. 자녀수에 따라 비례해서 지원을 받는데, 자녀수 1/2/3/4 명에 주당 지원액은 146/239/287/335크로나이다. 무상으로 지원되는 학생지원금과 함께, 저리의 정부보증 대출제도도 운영되고 있다. 현재 주당 최고 대출액은 1,546크로나이다. 학생들은 경우에 따라 보조대출과 긴급 추가 대출제도도 이용할 수 있다. 2013년 기준, 약 90만 명의 학생들이 학생지원금 제도와 학생대출 제도의 혜택을 보았는데, 스웨덴 정부는 이들을 위해 학생지원금 164억 크로나(2조 3천억 원), 학생대출 144억 크로나(2조 원)을 지원했다. 스웨덴에서는 무상고등교육제도와 더불어 학생지원금과 학생대출 제도가 운영되고 있어, 경제적 사정 때문에 학업을 수행하지 못하는 경우는 거의 없다고 볼 수 있다.

스웨덴에 CSN이 있다면, 노르웨이에는 **로네카센(Lånekassen)**이 있다. 노르웨어도 스웨덴처럼 무상으로 고등교육 과정을 운영하는 것과 더불어 학생들에게 생활비를 지원하는 제도를 운영하고 있다. 스웨덴과의 차이점이라면, 로네카센은 대출제도와 무상 생활비 지원제도가 결합된 제도란 점이다. 로네카센은 학생들에게 방학기간을 제외한 10개월 동안 약 1,700만 원 정도의 지원금을 지급한다. 학기 중 2~5월, 9~12월에는 매달 130만 원을 지원하고, 학기 시작 직전 월인 1월과 8월에는 기본 지원금에 교재 구입비와 집 보증금을 포함해 약 340만 원을 지급한다. 그래서 일반대학(3년제 임)의 경우 총 5,100만 원 정도의 생활비를 대출과 무상지원금의 결합형태로 지원하고 있다. 보통 40퍼센트는

무상 지원금, 60퍼센트는 학자금대출로 분류된다. 학생이 매 학기 30학점을 이수하지 못하면 무상 지원금은 모두 대출로 전환된다. 제도 운영의 취지가 경제적 조건 때문에 학업에 집중하지 못하는 문제를 해결하는 것이기 때문에, 학점 이수와 지원금을 연계시킨 규정이 까다롭다고 볼 수는 없다.

핀란드도 다른 북유럽 국가들처럼 무상 고등교육 과정을 운영하고 있다. 이와 함께 **학업수당(study grant)**, **주거보조금(housing supplement)**, **정부보증 학자금대출(student loan)** 등 3가지 방식을 병행해 학생들의 생활을 지원하고 있다. 학업수당은 만 17세가 되면, 자동으로 학생 통장으로 매달 지급되는데, 나이, 집안 사정, 결혼 유무, 학업 종류, 부모의 소득 등에 따라 액수는 차등적으로 지급된다. 유형에 따른 매월 지원액은 다음 표와 같다.

표 34. 핀란드 학생 지원액 (단위: 유로)

분류	중등과정	고등교육기관 (2014. 08 이후)
기혼, 부양가족	249.21	335.32
20세 이상 독거	249.21	335.32
18-19세 독거	249.21	335.32
18세 미만 독거	101.31	163.10
20세 이상 부모 집 기거	81.04	136.76
20세 미만 부모 집 기거	38.50	61.80

2013년 기준, 약 19만 명의 학생들에게 약 3억 7천만 유로가 지원되었는데, 일반대학 재학생의 61퍼센트, 기타 고등교육 기관 수강생의 70퍼센트가 수혜대상이었다. 핀란드는 학생들의 주거보조금(Housing Supplement) 제도도 운영하고 있다. 집을 나와 월세를 내고 따로 사는 경우 월세의 80퍼센트를 보조하는데, 최대 지원액은 월 201.60유로이다. 그밖에도, 학생들은 정부보증 학자금 대출 제도를 통해 생활비를 보조받을 수 있는데, 고등교육 과정에 있는 학생들은 월 400유로까지 대출을 받을 수 있다.

독일은 무상 고등교육 과정 운영과 더불어 노르웨이의 로네카센과 유사한 **바퐁크(Bafög: 연방교육 촉진법)**란 생활비 지원제도를 운영하고 있다. 다시 말해, 바퐁크는 무상 보조금과 정부보증 학생대출이 결합되어 있는 제도이다. 바퐁크는 월 최대 670유로(약

100만 원)까지 지원하는데, 이 중 50퍼센트는 대출금이다. 로네카센과 다른 점은 이자가 없다는 점이다. 바피크 대출을 받은 학생들은 취업 이후 원금만 상환한다. 독일은 바피크 이외에도 다양한 학생복지서비스 제도를 운영하고 있다. 학생들은 학기당 260유로의 사회적 분담금을 부담하고, 그보다 훨씬 많은 것을 돌려받는다. 분담금 액수는 지역과 학교마다 조금씩 다르다. 보훔대학(RUB)의 경우, 학기당 260유로를 부담하는데, 이 중 95유로는 학생식당/교내유치원/장액학우지원/기숙사지원 등의 지원비용으로, 15유로는 학생회비, 150유로는 교통비 지원비용으로 쓰인다. 예를 들어, 학생들은 교통비 사회적 분담금을 150유로를 내고, 다음과 같은 혜택을 돌려받는다.

- *고속열차와 기차 1등석을 제외한 모든 지하철과 기차, 버스를 이용
- *주말과 공유일, 평일은 오후 7시 이후부터 일행 한 명을 동행할 수 있음
- *자전거 무료 이용: 1시간 이내, 1일 회수 무제한

프랑스는 최근까지 행정비용만을 부과하는 사실상의 무상 고등교육 과정을 운영해 왔지만, 2007년 대학자율화를 계기로 국·공립대와 비-자율 운영제도를 선택한 대학과 자율 운영제도를 택한 대학으로 나뉘어져 후자의 경우 4,000유로까지 등록금 상한선이 급상승했다. 그렇지만, 학생들에 학자금 지원제도는 잘 유지되고 있다. 프랑스의 학자금 지원제도는 보편적 제도가 아니며, 학부모인의 소득이 연간 33,100유로 미만인 저소득층에 대한 선별적 지원제도로 운영되고 있다. 33,100유로를 기준으로, 학부모의 소득수준, 학교와 집 사이의 거리를 고려, 층위별로 차등적으로 학업보조금을 지급하고 있다. 다음과 같은 지급액을 10개월로 나누어 지원한다.

표 35. 프랑스 장학금 금액

단계	장학금 금액(유로)
0	0
1	1,640
2	2,470
3	3,165
4	3,858
5	4,430
6	4,697

프랑스는 28세 미만의 모든 학생들에게 최대 15,000(1천 9백만 원)유로까지 학자금 대출을 지원하는데, 정부가 원금의 70퍼센트까지 상환을 보증한다. 그밖에, 학생들의 주거비를 지원해 주는 제도도 운영하고 있다.

영국과 호주, 캐나다 등 영연방 국가들은 등록금 후불제라는 비슷한 학생지원제도를 운영하고 있다. 등록금 후불제는 수혜자 지불 원칙에 따라 고등교육 서비스를 받는 학생들이 그 가격을 지불해야 하지만, 취업을 해서 돈을 벌 때까지 등록금 납부를 유예시켜 주는 제도이다. 다시 말해, 정부가 학자금대출을 통해 등록금을 대신 내주고, 나중에 학생들이 졸업 후 지불능력을 갖추게 되면 정부에 대출금을 갚는 제도이다. 영국의 경우, 등록금 후불제와 함께 생활비 대출제도와 생활비 보조금 제도를 병행해 지원하고 있다. 두 지원제도의 총액한도를 연동시켜 놓았기 때문에, 예를 들어, 생활비 보조금을 수급하게 되면, 그만큼 대출한도가 준다. 생활비 보조금은 가구소득에 연동해 차등적으로 지원하는 데, 다음 표와 같다.

표 36. 영국 생활비 보조금

가구소득 수준(파운드)	2014년도 9월 기준(파운드)
25,000이하	3,387
- 30,000이하	2,411
- 40,000이하	1,494
- 42,000이하	547
- 42,620이하	50
42,620초과	없음

캐나다의 경우에는 생활비 보조금 제도를 따로 운영하지 않고, 대출제도 안에 함께 결합시켜 놓았다. 캐나다는 주별로 제도의 성격이 조금씩 차이가 나기 때문에, 온타리오 주의 학자금지원 제도만을 조사했다. 여기서는 OSAP(Ontario Student Assistance Program, 온타리오 주 학생 지원 프로그램)을 운영하고 있는데, 학생들이 OSAP 대출을 받게 되면, 자동적으로 등록금의 30퍼센트를 삭감해 준다. 그리고 결혼 유무/자녀 유무/전공 종류/전일제 여부/수강 기간/수강 과목 수/가족의 재정지원 정도 등 개인 사정을 고려해 지원 금액을 결정하는데, 만약 대출 금액이 (3학기 수강 기준) 10,950달러를 초과하면, 그 이상의 금액은 갚지 않아도 되는 장학금으로 전환된다.

호주는 다른 영미권 국가들과는 달리 모든 청년들에게 생활비를 지원하는 보편적

학생지원제도를 운영하고 있다. 이 제도는 1973년에 만들어진 학생지원법(Student Assistance Act 1973)을 근간으로 하고 있는데, 연령대별로 16세에서 24세는 청년수당 (Youth Allowance), 25세 이상의 학생은 Austudy란 학자금 지원제도의 혜택을 받는다. 청년수당은 학업, 직업훈련, 수습과정에 있거나, 또는 구직활동, 일시적 병가 상태에 있는 16세에서 24세 이하의 모든 청년에게 지급된다. 지원액은 독립여부/결혼유무/자녀 유무/ 소득수준에 따라 차등적으로 정해지는데, 다음의 표와 같다.

표 37. 호주 청년수당

분류	2주당 지급액(호주달러)
미혼, 무자녀, 18세 미만, 비독립	226.80
미혼, 무자녀, 18세 미만, 독립	414.40
미혼, 무자녀, 18세 이상, 비독립	272.80
미혼, 무자녀, 18세 이상, 독립	414.40
미혼, 유자녀	542.90
부부(각각), 무자녀	414.40
부부(각각), 유자녀	455.50
미혼의 구직자 혹은 어린이의 핵심 부양 보호자일 경우	699.90

미국은 높은 대학등록금으로 유명한데, 등록금이 싼 주립대학도 많아서, 1년 등록금의 범위가 4,000달러에서 50,000달러까지 다양하다. 미국 정부는 1965년에 제정된 고등교육법(Higher Education Act of 1965, Title IV)을 바탕으로 학생들의 등록금 부담 완화정책을 펼쳐 왔다. 학자금 보조(Grants), 학자금 융자(Loans), 근로 장학 프로그램(Work-Study Program) 등 다양한 지원책을 제공해 왔는데, 2013-4 학년도 기준 약 1,900억 달러의 지원이 이루어졌다. 학자금 보조 제도로 가장 대표적인 것이 연방무상학비보조금(Federal Pell Grant)인데, 2013-4학년도에 총 2,420만 명의 학생이 수혜를 입었으며, 이는 전체 학사과정 대학생의 약 38퍼센트에 해당된다. 펠 그란트의 1인당 최대 지원액은 5,645달러인데, 통계에 따르면, 평균 3,678달러가 지원되었다. 근로 장학 프로그램(Work Study Program)은 교내 혹은 연계된 지역 내 근무처에서 일정 시간 근무하게 하고, 임금

을 지원하는 제도인데, 2010-11학년도 통계에 따르면, 연방정부가 총 1,010만 달러를 지원했다. 그밖에, 다양한 학자금대출 제도를 지원해 학생들의 재정적 부담을 덜어주고 있다. 그 중 일부는 정부가 저소득층을 위해서 상환유예기간 동안 이자를 대신 물어주는 대출제도와 시중 이자보다 상대적으로 싼 이자율로 대출받을 수 있게 지원하는 제도가 있다.

각 나라의 청년지원제도의 주요 특징은 다음 표로서 정리할 수 있다. (환율: 2015년 2월 말 기준, 개인 최대지원액)

표 38. 각국의 청년지원 제도 요약

국가		학자금/생활비 지원제도와 수준
대학 등록금 없음	스웨덴	학생수당: 주당 705SEK(약 9만 3천 원, 1년(60주) 558만 원) 대출: 주당 1,546SEK(약 20만 4천 원, 1년(60주) 1,224만 원)
	노르웨이	학생수당: 월 3,914NOK(약 57만 3천 원, 1년(10개월) 573만 원) 대출: 월 5,871NOK(약 86만 7천 원, 1년(10개월) 867만 원)
	핀란드	학생수당: 월 335유로(약 42만 1천 원, 1년(12개월) 505만 원) 대출: 월 400유로(약 50만 3천 원, 1년(12개월) 604만 원)
	독일	학생수당: 월 335유로(약 42만 1천 원, 1년(12개월) 505만 원) 대출: 월 335유로(약 42만 1천 원, 1년(12개월) 505만 원) 자녀수당(25세까지): 월 184유로(약 23만 원, 1년에 276만 원)
대학 등록금 있음	프랑스	저소득층 지원 장학금: 연간 최대 4,697유로(약 591만 원) 대출: 총 15,000 유로까지 대출(약 1천 9백만 원)
	영국	저소득층 지원 장학금: 연간 최대 3,387파운드(약 578만 원) 대출: 연 9,000파운드(약 1,530만 원)
	호주	청년수당: 2주에 414.4AUD(약 36만 원, 1년 936만 원) 대출: 총 96,000AUD까지 대출 가능(약 8,300만 원)
	캐나다	대출: 최대 주 360CAD(약 32만 원, 1년 1,600만 원) 학자금 지원: 대출을 받으면, 자동으로 등록금 30% 삭감
	미국	저소득층 지원 장학금: 연간 최대 5,645달러(약 626만 원) 정부보증대출: 연 5,500 달러까지 대출(약 610만 원)

나. 무상 고등교육과 함께 생활비도 지원하는 나라들

1) 스웨덴⁸⁾

스웨덴은 자국 학생들과 EU 회원국 국적 학생들에게 무상으로 고등교육의 기회를 제공하고 있다. 학기당 300크로나(4만 2천 원)의 행정비용만을 부과한다.⁹⁾ 그 밖의 외국인 학생들에게서는 90,000 크로나(1,260만 원, 인문, 사회 부문)에서 140,000크로나(1,960만 원, 이공계열)의 등록금을 받고 있다.

스웨덴은 무상교육과 더불어 학생들이 학업에 전념할 수 있도록 생활비를 지원하는 제도를 운영하고 있다. 전국학생지원위원회(CSN: Centrala Studiestödsnämnden, Central Student Grants Committee)라는 기구가 이를 총괄한다. 2013년 기준 약 90만 명의 학생들이 수혜를 받고 있으며, 대출을 포함해, 전국학생지원위원회가 지원한 순비용이 약 205억 크로나 정도였다. 그 구성을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 생활비 지원에 164억 크로나, 학생대출에 144억 크로나가 투입되었다.

스웨덴의 청년지원제도는 모든 이들을 대상으로 하는 보편적 복지제도로써 운영되고 있다. CSN이 학생들에게 지원금을 직접 지급하며, 기본적인 지원은 부모의 소득과 재산에 무관하게 지급한다. 학자금 대출제도만 따지면, 청년지원 제도의 기원이 1919년까지 거슬러 올라갈 수 있지만, 현행 CSN의 기본 형태는 1965년에 확립되었다고 볼 수 있다.

청년지원제도의 핵심은 학업지원금 제도(Study Aid)인데, 연령대 별로 학생 지원금(Student Aid)과 학업수당(Study Allowance)으로 세분화할 수 있다. 먼저, 학업수당(Study Allowance)은 16세 이상에서 20세 미만의 고등학교나 그에 준하는 과정의 학생들을 위한 지원제도이고, 학생지원금(Student Aid)은 20세 이상 56세 이하의 모든 학생을 위한 지원 제도이다. 외국으로 유학을 가는 스웨덴 학생들을 위한 유학비 지원금 제도도 별도로 마련되어 있다.

우리나라로 치면 고등학교 과정에 해당하는 학생들을 지원대상으로 하고 있는 학업

8) 스웨덴 정부 홈페이지, <http://www.government.se/sb/d/2098>, 전국학생위원회 홈페이지, <http://www.csn.se/en/2.1034/2.1036/2.1037/2.1038/1.9267> 참조.

9) 2014년 12월 31일 기준 1 스웨덴 크로나는 140.39원.

수당 제도는 다음 표로 정리한 3가지 수당으로 구성되어 있다.

표 39. 스웨덴 학업수당 제도

분류	월 지원액(크로나)
기본수당	1,050
보충수당	285, 570, 855
주거 지원금	1,190 - 2,350

학업수당은 16세가 되는 해 10월 1일부터 자동적으로 장학금으로 지급된다. 기본수당은 보편적으로 지급되는 지원금으로서, 월 1,050 크로나 정도이다. 보충 수당은 지원자에 한해 가족의 소득과 자산 심사를 거쳐 수준에 따라 285/570/855 크로나가 차등적으로 지급된다. 주거 지원금은 독립해서 사는 학생들 중, 부모의 집과 학교 사이의 거리와 전공의 종류를 심사해 결정된다.

학생 지원금(Student Aid)은 20세 이상 56세 이하의 고등학교(그에 준하는 교육기관 포함) 이상의 교육을 이수하고 있는 모든 학생들에게 지급된다. 수급기간은 단과대 이상의 경우에는 12학기(240주), 고등학교 수준에서는 80-120주, 의무교육 수준에서는 40-100주 동안이다. 지원액은 다음 표와 같다.

표 40. 스웨덴 학생 지원금

분류	주당 지원액(크로나)
기본수당	705
대출	1,546
총액	2,251

보편적으로 지원되는 기본수당은 주당 705크로나가 지급되고, 대출은 최대 1,546크로나까지 지원된다. 파트타임의 경우에는, 이수 학점에 따라 50퍼센트 수여와 75퍼센트 수여로 나뉜다. 만25세 이상은 국가에서 운영하는 고등교육(기술학교 포함) 기관에 다니는 경우에는 수당을 높이고 대출을 줄여주는 Higher-Grant 학생지원제도의 혜택을 받을 수 있다. 지원액은 아래 표와 같다. Higher-Grant의 경우에도 지원총액은 2,251 크로나로 고정된다.

표 41. 스웨덴 Higer-Grant

분류	주당 지원액(크로나)
가중수당	1,642
대출	609
총액	2,251

그밖에도, 생활비가 더 필요한 사람들을 대상으로 추가 지원제도를 운영하고 있다. 여기에는 아동수당(the Extra Child Allowance), 보조대출(the Supplementary Loan), 추가대출(the Additional Loan)이 있다. 아동수당은 (the Extra Child Allowance) 아이가 있는 학생들에게 지원되고, 보조대출은 25세 이상의 직업이 있었던 학생으로서 소득이 184,260크로나 이하인 경우가 해당되고, 추가대출은 학업 도중 추가 비용이 발생해 돈이 긴급하게 필요한 경우에 지원된다. 그 지원금은 다음과 같다.

표 42. 스웨덴 추가 지원금

분류	주당 지원액(크로나)
아동수당(자녀수 1/2/3/4)	146/239/287/335
보조대출	879
추가대출	경우에 따라 다양

스웨덴의 학생지원금 제도는 보편적으로 적용되지만, 25세 이상 직업이 있는 사람들도 여기에 해당되기 때문에, 지원 삭감 소득상한 기준을 설정하고 있다. 다음 표의 기준을 넘어서는 소득이 있는 경우 단계별로 학생지원금을 삭감한다.

표 43. 스웨덴 학생지원금 삭감 기준

학업 유형	기준(크로나)
전일제	86,007
75% 파트타임	107,510
50% 파트타임	129,013

2) 노르웨이¹⁰⁾

노르웨이는 모든 국공립 대학과 정부지원 사립대학에서 자국 학생들뿐만 아니라 외국인 학생들에게도 등록금을 받지 않는다. 다만, 행정비용으로 학기당 50유로(6만 7천 원) 정도 부과하고 있다. 최근 EU 이외의 외국 학생들에게 등록금을 부과하겠다는 정책발표가 있었지만, 아직 논의 중인 것으로 알려져 있다. 일부 자립형 사립대학에서는 등록금을 부과하고 있는데, 1년에 약 20,860크로네NOK(약350만 원) 정도이다. 경영대의 경우 1,300만 원 수준까지 올라간다고 한다.

무상 고등교육과 함께, 노르웨이에서는 로네카센(Lånekassen)이라는 학생들에게 생활비를 지원하는 제도도 운영하고 있다. 로네카센은 1970년부터 보편적 지원제도로써 운영되어 왔는데, 다음과 같은 도입취지를 명시하고 있다.

- 불평등한 조건을 제거하고, 모든 이들에게 동등한 자아실현 기회를 제공
- 학업과 취업역량 강화에 전념할 수 있도록 지원
- 지식기반 노동의 안정적 공급

노르웨이의 학생지원제도는 1947년까지 거슬러 올라갈 수 있는데, 첫째 2,200명의 학생들에게 330만 NOK(약 6억 원)를 지원했다.¹¹⁾ 현재는, 2011-12학년도 기준, 약 40만 명가량의 학생들에게 약 4조 원의 학자금을 지원하고 있다.

로네카센을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 개인에게 1년에 약 1,700만 원을 방학기간을 제외한 10개월 동안 지급한다. 1월과 8월에는 학기를 준비하며, 교재 구입비와 집 보증금 등이 필요한 것을 감안해 약 340만 원을 지급하고 있다. 나머지 기간인 2-5월, 9-12월에는 매달 130만 원 지급한다. 지급 기간은 학사 3년 동안으로, 총 5,100만 원의 생활비를 지원한다. 한 달 평균 집세가 80만 원 정도인 것을 감안하면, 월 130만원의 지원이

10) 정치경영연구소(엠티), <<다시태어나면 살고 싶은 나라>>, 홍익출판사(2014), 노르웨이 청년지원기구 로네카센(Lånekassen) 홈페이지 <http://www.lanekassen.no/Toppmeny/Languages> 참조.

11) 2014년 12월 31일 기준, 1 노르웨이 크로네(NOK)는 146.54원.

생활비로 충분하지는 않아, 많은 학생들이 아르바이트를 하는 편이라고 알려져 있다.

로네카센의 특징은 지원금이 무상수당과 유상대출로 나누어진다는 점이다. 지원금 중 40퍼센트는 학생들이 추후 정부에 상환하지 않아도 되는 장학금이고, 60%는 낮은 이자율로 상환해야 하는 대출이다. 이자는 (2014년 1월 기준) 2.275%이다. 무상지원액에도 조건이 붙어있다. 매 학기 30학점을 이수해야. 이수하지 못하면 모든 지원금이 대출금으로 규정된다. 부모와 같은 집에서 생활하는 경우에도 장학금 수혜 대상에서 제외된다. 이 경우에도, 100% 모두 대출금으로 간주된다. 학생의 소득이 151,216크로네(2,140만 원) 이상이면 수혜 대상에서 제외하고, 순 자산이 344,021크로네(4,880만 원) 이상이어도 수혜 대상에서 제외한다.

사립학교에 다니는 학생들과 해외로 유학 가는 학생들에게는 추가적인 지원이 이루어진다. 사립대학 진학생은 로네카센과 별도로 매년 1,000만 원까지 지원되는데, 모두 대출금이다. 상환기간은 20년으로, 졸업 후 7개월 뒤부터 상환이 시작된다. 20년 동안 1년에 4차례씩 한 회에 54만 원 정도 상환한다. 현재 이자율은 약 2.6% 정도이다. 이 밖에도, 자녀가 있는 학생들에게는 추가적인 지원제도로 장학금을 지급한다. 부부의 소득 수준과 다른 사회보조금 수준에 따라 차등적으로 지원이 이루어진다. 25세 미만 학생들의 경우 타지에서 학업을 할 경우, 1년에 7,000NOK까지 부모 집에 3번 왕복할 수 있는 여비도 지원된다.

3) 핀란드¹²⁾

핀란드의 모든 국공립 대학과 정부지원 사립대학에서는 자국 학생들뿐만 아니라 외국인 학생들에게도 등록금을 받지 않는다. 2016년부터 비-EU 외국인 학생들에게 등록금을 부과하려는 계획이 추진되었으나, 최근 취소되었다고 알려졌다.

핀란드에서는 핀란드 복지의 대명사인 켈라(Kela)의 일환으로 학생들에 대한 생활비 지원제도도 운영하고 있다. 켈라는 1937년 시작된 국민연금 관리조직으로 시작해, 이후 핀란드 복지제도가 확장되면서, 복지제도를 총괄하는 기관으로 전환했다. 1994년부터는 학생들을 위한 재정지원과 주거지원제도도 켈라에서 맡아 운영하고 있다. 켈라는 학생들

12) 핀란드의 복지 서비스를 총괄하는 조직인 켈라(Kela) 홈페이지 참조.

<http://www.kela.fi/web/en/students>

을 위한 지원제도의 취지를 다음과 같이 밝히고 있다.

- 원하는 사람이라면 누구나 자신이 처한 가정적 환경과 빈부의 차이에 상관없이 고등교육을 받을 수 있도록 지원
- 고등교육을 지식기반 경제의 기초로 생각하고, 사회의 부를 재분배하고 평등사회로 나아갈 수 있는 핵심 기관으로 설정

켈라의 학생지원제도는 크게 학업수당(study grant), 주거보조금(housing supplement), 정부보증 학자금대출(student loan)로 구성된 병행지원 체계이다. 먼저, 학업 수당(Study Grant)은 만 17세가 되면, 장학금으로 매달 지급된다. 나이/집안 사정/결혼 유무/ 학업 종류/부모의 소득 등에 따라 차등 지급되는데, 2014년 8월 1일 기준, 학업 수당 지원 수준은 다음의 표와 같다.(세전, 매월, 유로)¹³⁾

표 44. 핀란드 학업 수당

분류	중등과정	고등교육기관 (2014. 08 이후)	고등교육기관 (2014. 08 이전)
기혼, 부양가족	249.21	335.32	301.89
20세 이상 독거	249.21	335.32	301.89
18-19세 독거	249.21	335.32	335.32
18세 미만 독거	101.31	163.10	146.89
20세 이상 부모 집 기거	81.04	136.76	123.59
20세 미만 부모 집 기거	38.50	61.80	55.72

학생이 부모 집에 기거하는 경우는 부모의 소득에 따라 지원액이 증감될 수 있다. 월 학업 수당 지원금이 170유로가 넘으면, 세금으로 10%의 원천징수가 이루어진다. 전체 운영을 보면, 2013년 기준, 약 19만 명의 학생들에게 약 3억 7천만 유로 지원되었다. 일반대학 재학생의 61퍼센트, 기타 고등교육 기관 수강생의 70퍼센트가 수혜를 입었다.

두 번째 지원제도인 주거 보조금(Housing Supplement)은 조건부로 수혜대상을 선

13) 2014년 12월 31일 기준, 1유로는 1,323.38원.

정한다. 다음 사항에 해당하지 않는 학생은 주거 보조금 혜택을 받을 수 있다.

- 부모와 같이 살 경우
- 아이가 있거나 결혼(동거)해서 살 경우
- 직계 가족이 소유한 집에 살 경우
- 무료 기숙사에 살 경우

위에 해당하는 학생은 일반 주거 수당을 청구해야 한다. 그 밖에, 학생부부로서 동거할 경우에는 주거비용을 반씩 나누어 따로 지원하고 있다. 지원수준은 다음과 같다.

- 월세의 80퍼센트 보조
- 월 33.63유로 이하의 렌트는 지원하지 않음
- 월 252유로 이상의 렌트의 경우, 초과분에 대해서는 지원하지 않음
- 최대 지원액은 월 201.60유로
- 부모님 소유의 집을 렌트할 경우는 월 58.87유로가 최대 지원액

18세 이하 학생의 경우, 부모 소득이 연 40,800유로가 넘으면 지원액이 삭감된다. 2013년 기준, 1인당 평균 주거 보조금 지원액은 월 194유로였다. 같은 해, 약 16만 명의 학생들에게 2억 9천만 유로가 지원되었다.

마지막으로, 학자금 대출(student loans) 제도가 있는데, 만 17세 이상 학생들 모두가 그 대상이다. 학자금 대출의 보증한도는 다음과 같다.(2014. 08. 01. 기준, 유로/월)

표 45. 핀란드 학자금 대출 보증한도

18세 미만 중등교육 과정	260
18세 이상 중등교육 과정	400
고등교육 과정	400
국내 성인교육 지원 수당 해당자	400
해외 유학자	700

4) 독일

독일은 고등교육 과정까지 무상교육을 실시하고 있는데, 지난 10년 동안 제도가 반전에 반전을 거듭했다. 2005년 고등교육을 위한 기본법령(the Framework Act for Higher Education)에 대해 헌법재판소가 등록금 부과를 합법화 하면서, 지방정부별로 등록금 부과 여부와 금액을 책정할 수 있게 되었다. 하지만 그 후로도 6개 지방에서만 등록금이 부과되었으며, 대부분은 행정적 비용만을 부과했다. 2013년 등록금 폐지 국민청원이 국회에서 수용되면서, 2014년부터 완전한 무료 등록금 시대가 개막되었다.

독일에서도 바퍈크 BAfög(연방교육 촉진법)로 불리는 생활비 지원 제도를 운영하고 있다. 양질의 교육이 자아실현과 직업적 성공에 기본 바탕이고, 재정적 어려움 때문에 학업을 제대로 수행할 수 없는 상황은 막아야 한다는 게 바퍈크의 기본 취지이다. 이에 따라, 모든 청년들이 사회적 경제적 배경에 무관하게 아르바이트 없이 학업에 집중할 수 있도록 지원하고 있다. 2013년 기준, 약 67만 명의 대학생이 바퍈크의 수혜를 받았다. 지원액은 1인당 월평균 약 450유로(약 68만 원)이었다. 전문학교 학생의 경우에는 같은 기간 31만 명이 월평균 400유로(약 60만원)의 지원을 받았다. 바퍈크는 최대 670유로(100만원)까지 지원하고 있으며, 부모와 함께 거주하는 학생은 495유로까지만 지원한다. 바퍈크 지원금 중 50%는 갚을 필요가 없는 수당이고, 50%는 대출금이다. 대출금은 취업 이후 이자 없이 원금만 상환하도록 되어 있다.

청년학생들은 바퍈크 이외에도 조건에 따라 자녀 수당(Kindergeld)의 혜택을 받을 수 있다. 자녀 수당은 자녀가 25세가 될 때까지 지원이 되기 때문에, 부모에게 지급되긴 하지만, 25세 이하의 학생들에 대한 생활비 지원 성격을 띤다. 첫째, 둘째 아이는 184유로(약 27만 원)씩, 셋째 아이는 190유로(약 28만 원), 넷째 아이는 215유로(약 32만 원)를 지원한다.

대학에 다니는 학생들은 사회적 분담금이란 명목으로 소액의 준조세를 부담해야 하는데, 실질적으로 부담보다는 사회적 보조금에 가깝다. 사회적 분담금의 내용을 뜯어보면, 이런 성격이 잘 드러난다. 사회적 분담금(RUB보훔대학의 경우)은 학기당 260유로 정도인데, 다음과 같은 구성을 가지고 있다.

- 95유로(약 14만 원): 학생식당, 교내 유치원, 장애 학우 지원, 기숙사 지원
- 15유로(약 2만 원): 학생회
- 150유로(약 23만 원): 교통비
- 고속열차와 기차 1등석을 제외한 모든 지하철과 기차, 버스를 이용할 수 있음
- 주말과 공휴일, 평일은 오후 7시 이후부터 일행 한 명을 동행할 수 있음
- 자전거 무료 이용: 1시간 이내, 1일 회수 무제한

한 가지 사례를 통해 독일의 대학생이 어느 정도의 지원을 받고 있는지 예시해 보겠다. 지역마다 약간의 차이가 있는데, 아래 표에 정리된 것은 독일 노르트라인베스트팔렌 주에 있는 보훔대학에 재학 중인 스무 살 학생의 복지가계부이다.

표 46. 독일 한 학생의 복지 가계부

항목	내역	금액(원)	
		학기별	월별
대학 등록금	무료	0	0
사회적 부담금: 학생복지 지원 교통비	*학생복지 지원 + 교통비, 학기당 총 260유로(약 39만원) : 기숙사, 학내 유치원, 학생회, 문화 프 로그램 등 지원 : 교통티켓(대중교통 이용 티켓)	-110유로 (-약 16만 원) -150유로 (-약 23만 원)	-26,000원 -38,000원
학자금 대출	①바피크BAfög 무이자 대출 : 지원기간-정해진 학업 기간 내 지원 : 상환액-취업 후 50%무이자 상환 50% 정부 보조	평균 +2,700유로 (+약 180만 원)	+680,000원
정부 보조금	②자녀 수당(Kindergeld) :지원 방법-학생 본인 25세까지 부모에 게 지급	+1,200유로 (+약 180만 원)	+300,000원
합계		+3,640유로 (+약 546만 원)	+916,000원

다. 대학 등록금은 내지만 학자금 지원제도가 잘 갖춰진 나라들

1) 프랑스¹⁴⁾

프랑스는 오랫동안 무상 고등교육 제도를 유지해 오다가, 최근 자유화로 행정비용만 받아 왔던 대학들이 대거 등록금을 받기 시작했다. 이러한 등록금 제도 변화는 2007년 대학자율화 조치 이후 시작되었는데, 이때부터 대학들은 자율 운영제(autonomous)와 정부지원-비자율 운영제(non-autonomous)를 선택할 수 있게 되었다. 현재 90퍼센트의 대학이 자율운영제를 선택하고 있다고 한다. 국공립대와 비자율 운영제를 선택한 대학의 등록금은 2013년 기준 183유로로, 행정비용만 받고 있는 것이나 다름없다. 자율등록금은 2010년에 전국 표준 상한선이 210유로에서 4,000 유로로 급상승했다.

프랑스는 등록금 자율화 이후 학생들을 위한 장학제도를 강화해 왔다. 국가에서 지원하는 장학금은 주로 저소득층을 그 수혜대상으로 하고 있다. 2012-13년도 기준, 연간 33,100유로 미만인 경우 신청 가능하다. 학부모의 소득, 학교와 집 사이의 거리를 고려, 층위별로 차등적으로 장학금을 지급한다. 지원액은 다음 표와 같은데, 표의 금액을 10개월로 나누어 지원한다.

표 47. 프랑스 장학금 금액

단계	장학금 금액(유로)
0	0
1	1,640
2	2,470
3	3,165
4	3,858
5	4,430
6	4,697

그 밖에도, 우수인재 지원 장학금, 해외 연수 장학금, 긴급 지원 국가 기금 등의 청년지원

14) 한국교육개발원, "프랑스의 대학 학자금 지원제도 현황", KEDI 교육동향(2013. 02. 26) 참조.
<https://www.kedi.re.kr/khome/main/research/selectExternalForm.do?acNum0=15249>

제도가 있다. 모두 저소득층을 위한 제도들이다. 우수인재 지원 장학금은 저소득층 지원 장학금 대상 중 성적 우수자들에게 추가로 지급하는 장학금이다. 바칼로레아 성적이 “매우 우수”에 해당하는 학생들에게 1년 1,800유로를 지원한다. 최대 3년 간 지원하고, 석사 과정에 입학 시에는 학부과정 최우수 성적을 받은 학생들에게 최대 2년 간 추가로 지원한다. 해외 연수 장학금은 교환학생이나 인턴십 프로그램으로 외국에서 수학하는 학생들을 그 대상으로 한다. 이것도 저소득층 지원 장학금 대상 학생들에게 추가로 지급되는 장학금이다. 최소 2개월에서 최대 9개월까지 지원하는데, 월 최고 400유로까지 지원한다. 긴급 지원 국가 기금은 갑작스러운 가족의 해체나, 독립해야 하는 상황에 처한 학생들에게 재학 기간 동안 지급되는 국가 기금 지원제도이다. 학생이 해당 학군의 대학생활동지원센터(CROUS)에 기금을 신청하면, CROUS 국장이 위원회의 의견과 학생의 소득 상황을 반영해 지원 금액을 결정한다.

프랑스는 학생들에게 여러 형태로 거주 지원비를 제공하고 있다. 외국인 학생도 지원 대상에 포함된다. 그 중 대표적인 형태로, CAF(Caisses d'Allocations Familiales, 가족보조 기금) 제도가 있는데, ALS(Allocation de Lodgement Sociale)로 불리는 사회적 주거 지원비와 APL(Aide Personnalisée au Logement)로 불리는 개인 주거 지원비가 있다. 지원금액은 가족의 소득과 거주 형태를 고려해서 결정한다. 동거인 경우, 두 사람의 소득합계가 53,000유로 이상이고 아파트 렌트비가 1,100유로 이상인 경우 지원자격이 없다. 싱글인 경우 소득이 18,000 유로 이하이고, 렌트비가 700유로 이하일 경우 월 24유로를 지원한다.

프랑스도 다른 나라들처럼 학자금 대출지원제도를 운영하고 있다. 28세 미만의 모든 학생으로서, 프랑스 국적이나 EU 회원국 국적자 중 지난 5년 간 프랑스 거주를 증명할 수 있는 사람으로 그 대상을 한정하고 있다. 대출은 Societe generale, Credit Mutuel, CIC, Banques populaires, Caisses d'Epargne 등의 은행들을 통해 이루어지는데, 최대 15,000유로(1천 9백만 원)까지 대출이 가능하다. 정부가 첫 상환 이후부터 10년 간 이자를 제외한 대출금의 70%까지 상환을 보증한다.

2) 영국¹⁵⁾

15) 김태완, <<통계로 본 한국과 세계교육(10): 대학등록금과 대학재정>>, 한국교육개발원(2012). 영국정부 홈페이지 <https://www.gov.uk/browse/education>참조

한 때 영국도 지역 교육청을 통해 학생들의 학비와 생활비를 보조해 주는 방식으로 무상 고등교육을 제도를 운영했을 때가 있었다. 1980년대 이후 수혜자부담 원칙을 택하면서, 유료교육으로 전환했다. 그 대신 전액 대출제도를 통한 '등록금 후불제'를 도입했는데, 영연방 국가들 대부분이 영국을 따라 이 제도를 운영하고 있다. 최근 보수당 정부가 그나마 유지되어 오던 등록금 상한제를 완전히 철폐하면서, 학비가 급등해 학생들이 대규모 시위를 통해 저항하기도 했다. 등록금이 인상됨에 따라, 대출금도 늘게 되었고, 학생들이 졸업 후 갚아야할 부담도 대폭 늘어났다.

등록금 후불제의 지원 대상은 내국인 대학생이면서 생애 최초 학사 학위 취득자로 한정되어 있다. 대학원, 학사과정 재입학자는 제외된다. 등록금과 대출액 상한기준 (2012년 기준, 파운드)은 다음의 표와 같다.

표 48. 영국 대출금액

학생유형	대출금액
전일제 학생	9,000 이하
전일제 학생(사립종합대 혹은 단과대)	6,000 이하
시간제 학생	6,750 이하
시간제 학생(사립종합대 혹은 단과대)	4,500 이하

상환 방식은 졸업 후 소득에 연동해 월 상환액이 정해지는데, 다음 표와 같다.

표 49. 영국 상환액

연 소득(파운드)	월 상환액(파운드)
21,000 이하	없음
21000 - 25000	30
25000 - 30000	67
30000 - 40000	142
40000 - 50000	217
50000 - 60000	292

자영업자의 경우에는 1년에 한 번씩 상환한다. 근로자의 등록금 상환은 소득세 및 연금과 함께 원천 징수된다. 이자율은 2012년 9월 이전에 학위를 시작한 사람의 경우, 소매물가 상승률에 고정하는데, 현재 1.5% 정도라고 한다. 이후 등록금 제도 개혁으로, 소매물가상승률과 소득에 연동 추가 이자를 부과하고 있는데, 현재 최고 3%를 추가하고 있다고 한다. 소득에 따른 상환 이자율은 다음의 표와 같다. 25년 이내에 상환하지 못한 대출금은 채무면제가 면제되었는데, 2012년 9월 학기 이후부터는 30년으로 최대 상환기간이 늘어났다.

표 50. 영국 등록금 상환 이자율

소득(파운드)	이자율(%)
21,000 이하	물가상승률
21,000 - 41,000	물가상승률 + 3% 미만
41,000초과	물가상승률 + 3%

영국에서는 등록금 후불제와 더불어 대출과 보조금으로 구성되어 있는 생활비 지원 제도가 있다. 생활비 대출금액은 가구의 소득 수준이나 상황에 따라 차등적으로 정해지는데, 영국인 전일제 학생들은 다음 표에 정리된 생활비 대출을 받을 수 있다.

표 51. 영국 생활비 대출금액

분류	2014년 9월 학기(파운드)	2015년 9월 학기(파운드)
부모님 집에 거주	최고 4,418	최고 4,565
자취	최고 5,555	최고 5,740
런던에서 자취	최고 7,751	최고 8,009
학기 중 외국에서 학점이수	최고 6,600	최고 6,820

저소득층은 대출 대신 생활비 보조금 지원을 받을 수 있다. 전일제 영국인 학생들은 다음 표에 정리된 가구소득 수준에 따라 차등적으로 정해진 생활비 보조금을 수혜를 받을 수

있다. 보조금이기 때문에 갚을 필요는 없지만, 받는 만큼 생활비 대출한도는 줄어든다.

표 52. 영국 생활비 보조금

가구소득 수준(파운드)	2014년도 9월(파운드)	2015년도 9월(파운드)
25,000이하	3,387	3,387
- 30,000이하	2,411	2,411
- 40,000이하	1,494	1,494
- 42,000이하	547	547
- 42,620이하	50	50
42,620초과	없음	없음

3) 호주

호주도 등록금 제도의 지속적인 변화를 겪어 왔다. 1970년대 초, 노동당 정부가 대학 등록금을 폐지해, 한 동안 무상 고등교육이 이루어졌다. 1989년 고등교육기여계획(Higher Education Contributions Scheme, HECS)에 따라 등록금이 부활되면서, 1,800달러로 등록금을 책정하였다. 대신, 영국식 등록금 후불제도 함께 채택되었다. 1996년 하워드 연립정부(Howard Coalition Government) 때, 3영역으로 나누어 등록금을 차등적으로 부과하는 제도를 채택했다. 세 가지 영역은 미래의 기대 소득에 따라 나누어졌다. 예를 들어, 법대, 의대는 최고 등록금을 적용하고, 미대, 간호대 등은 최저 등록금이 적용된다. 2005년 등록금 자유화가 되면서, 연 25퍼센트 이내로 등록금 인상이 가능해졌다. 현재 호주의 학사과정 등록금은 15,000 - 33,000 달러 사이인데,¹⁶⁾ 2014년에 호주정부가 대학등록금 완전 자율화를 실시 공포했고, 2016년부터 적용될 예정이다. 정부지원 장학제도(Commonwealth Supported Places)의 수혜 대상 학생은 정부에서确定的한 등록금만을 낸다.

호주의 대학생들은 등록금을 내야하지만, 영국식 등록금 후불제를 실시하고 있어, 공부를 하는 동안은 당장의 재정적 부담을 지지 않아도 된다. 게다가 무상으로 지급되는 생활비 지원 제도도¹⁷⁾ 갖춰져 있어 공부에 집중할 수 있는 여건이 제공된다. 호주의 학

16) 호주정부 홈페이지 참조.

<http://www.studyinaustralia.gov.au/global/australian-education/education-costs>

생 생활비 지원은 1973년에 만들어진 학생지원법(Student Assistance Act 1973)에 근거를 두고 있다. 이 법을 기반으로 지원되고 있는 가장 대표적인 제도가 청년 수당(Youth Allowance)이다.¹⁷⁾ 그 대상은 16세에서 24세 이하의 청년으로서, 학업, 직업훈련, 수습과정에 있거나, 또는 구직활동을 하거나 일시적 병가 상태에 있을 때 신청이 가능하다. 지원금액은 부모님으로부터의 독립, 결혼, 자녀 유무에 따라 2주에 226달러에서 700 달러(약 20에서 70만 원)까지 차등적으로 지원된다. 독립하지 않은 경우는 부모의 재산조사를 통해 지원 등급이 결정되며, 수당도 부모에게 지급된다. 독립한 경우는 해당 청년의 개인 소득 조사로 지원 등급이 결정된다. 소득이 2주에 세전 415달러 이하이면 수당이 삭감되지 않지만, 그 이상의 소득에 대해서는 달러당 50센트의 수당이 차감된다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 다양한 범주별 수당은 다음의 표에 정리한 내용과 같다. 미혼/무자녀/18세 미만/비독립의 경우가 가장 낮은 2주에 226.8 달러를 받고, 자녀가 있는 미혼의 학생은 가장 높은 2주에 542달러를 지원받을 수 있다.

표 53. 호주 학생 수당

분류	2주당 지급액(호주달러)
미혼, 무자녀, 18세 미만, 비독립	226.80
미혼, 무자녀, 18세 미만, 독립	414.40
미혼, 무자녀, 18세 이상, 비독립	272.80
미혼, 무자녀, 18세 이상, 독립	414.40
미혼, 유자녀	542.90
부부(각각), 무자녀	414.40
부부(각각), 유자녀	455.50

대학에 다니지 않는 청년들의 경우에는 구직수당(new-start allowance) 제도의 혜택을 누릴 수 있다. 이 제도는 21세 이상 노령연금 수령연령 이전의 구직자를 대상으로 하고 있는데, Employment Pathway Plan이라는 고용지원 교육 프로그램에 참가해야 하는 조건이 붙어 있다. 그리고 지원자격은 소득/자산 테스트와 구직활동성 테스트를 받아야 하며, 그 밖에도 거주조건을 충족해야 한다. 2주에 62달러 이하의 소득은 수당 지급액에 영향을 미치

17) 호주정부 홈페이지 참조. <http://www.humanservices.gov.au>

18) 25세 이상의 전일제 고등교육과정이나 직업교육기관에서 이수하고 있는 사람은 Austudy란 지원제도의 혜택을 볼 수 있음. 여기서는 25세 이하 청년에 해당하는 제도만 소개.

지 않지만, 2주에 62달러 - 250달러의 소득이 발생할 시 달러 당 50센트의 지원액이 삭감된다. 250달러 초과 시 달러당 60센트로 삭감 액수가 늘어난다. 분류범주에 따른 지원액은 다음의 표와 같다.

표 54. 호주 구직수당

분류	2주당 지급액(호주달러)
독신, 무자녀	515.60
독신, 자녀	557.90
독신, 60세 이상, 9개월 이상 근무 후 실업	557.90
부부(각각)	465.50

호주에는 청소년 수당과 별도로 교통비 보조금(Fares Allowance)도 있다. 청소년 수당 대상자 중 전일제 학생이거나 필수 이행과정으로 요구된 활동을 하는 학생이면서, 집에서 나와 교육을 받는 경우 혜택을 볼 수 있다. 학기가 시작할 때와 끝날 때 본거주지와 학교를 오가는 여비를 연 1회 보조해 준다. 단, 호주 국내에서의 이동에 한해서만 지원된다.

4) 캐나다

1980년대 이전의 캐나다의 고등교육은 무상교육에 가까웠다. 2차 세계대전 이후부터 연방정부와 지방정부가 교육수준 향상을 위해 전폭적인 지원을 시작해, 학생들은 행정비용 수준만 부담했었다. 1980년대 들어서면서 등록금 자유화가 시작되었고, 그 결과 1980년대 초와 1990년대 초 사이 등록금이 평균 2배 인상되었다. 그 후 지속적으로 등록금이 인상되어, 1990년대 초 평균 등록금이 1,464달러였는데, 현재는 5,581달러로 높아졌다.¹⁹⁾ 퀘벡 주는 예외적인 경우로 남아 있다. 퀘벡 주는 등록금 자유화에 대한 주민들의 저항이 성공해, 2007년까지 사실상 무상교육이 지속되었다. 이전 40년 간 35달러의 행정비용 수준으로 동결되어 왔다.

캐나다도 영연방 국가의 하나로서 영국에서 실시하고 있는 등록금 후불제를 운영하고 있다. 하지만 영국과의 차이도 있다. 호주의 등록금 후불제는 대출뿐만 아니라 생활비

19) 2014년 12월 31일 기준, 1 캐나다 달러는 938.39원

지원 제도가 결합되어 있다. 각 주마다 제도 운영의 차이가 조금씩 있어서, 이 보고서에서는 온타리오 주의²⁰⁾ 모델만 설명하도록 하겠다.

온타리오 주의 등록금 후불제는 OSAP(Ontario Student Assistance Program, 온타리오 주 학생 지원 프로그램)이라고 불린다. 온타리오 주에 거주하는 캐나다 시민권자와 영주권자 중 고등교육 기관에서 학업을 진행 중인 사람들을 그 대상으로 하고 있다. 지원 금액은 결혼 유무/자녀 유무/전공 종류/파트타임-풀타임 분류/수강 기간/수강 과목 수/가족의 재정지원 정도 등 개인 사정을 고려해 결정된다. 전일제 학생이 지원할 수 있는 상한액은 다음 표와 같다.

표 55. 온타리오 학생 지원 상한액

분류	싱글(주당, 캐나다 달러)	결혼(동거) 또는 홀부모 부양(주당, 캐나다 달러)
온타리오 공립 단과대, 종합대	360	560
온타리오 사립 고등교육 기관(미용학교 포함)	360	560
타 지역 공립 단과대, 종합대	360	560
타 지역 사립 고등교육 기관	210	210
캐나다 바깥 고등교육 기관	210	210
캐나다 바깥 미용학교	없음	없음

OSAP 대출 지원을 받으면, 자동적으로 등록금의 30퍼센트를 삭감해 준다. 그만큼의 장학금이 자동적으로 지급되는 것이나 마찬가지다. 또한, 학자금 대출이 1년-2학기 수강생의 경우 7,300달러, 1년-3학기 수강생인 경우 10,950달러를 초과하면, 그 대출금을 심사를 통해 갚지 않아도 되는 장학금으로 전환해 준다. 이를 Ontario Student Opportunity Grant라 부른다. 평균적으로, 30퍼센트 등록금 삭감 지원액과 장학금 전환 대출금 포함해서, 싱글 풀타임 학생은 1년에 12,240달러, 기혼(동거) 풀타임 학생은 19,040달러를 대출받고 있다. 지

20) 각주마다 조금씩 상이한 제도를 운영하고 있어, 여기서는 대표적으로 온타리오 주의 지원 제도만 소개함. 온타리오 주정부 홈페이지 참조. <http://www.ontario.ca/education-and-training>

원액은 풀타임 학생들보다는 적지만, 파트타임 학생들도 지원을 받을 수 있다. 파트 타임 학생들을 위한 지원액 상한선은 다음의 표와 같다.

표 56. 파트 타임 지원액 상한

분류	지원액
학자금 대출	부채 잔고 1만 달러 미만 유지
영구 장애 학생을 위한 장학금	2,000
연방정부 파트타임 장학금	1,200
부양가족이 있는 파트타임 학생 장학금	1,920
온타리오 파트타임 장학금	500

5) 미국²¹⁾

미국은 높은 대학등록금으로 유명하지만, 등록금이 싼 주립대학도 많아서, 1년 등록금의 범위가 4,000달러에서 50,000달러까지 다양하다. 상대적으로 높은 대학등록금의 부담을 완화시켜 주기 위해, 미국 연방정부는 학자금 보조(Grants), 학자금 융자(Loans), 근로 장학 프로그램(Work-Study Program) 등 다양한 형태의 학자금 지원제도를 운영하고 있다. 연방정부의 학자금 지원제도는 1965년에 제정된 고등교육법(Higher Education Act of 1965, Title IV)에 바탕을 두고 발전해 왔다. 연방 정부와 기타 대학생 학자금 유형별 지원 현황은 다음 표에 간략히 정리해 보았다(2013-4년, 백만 달러).

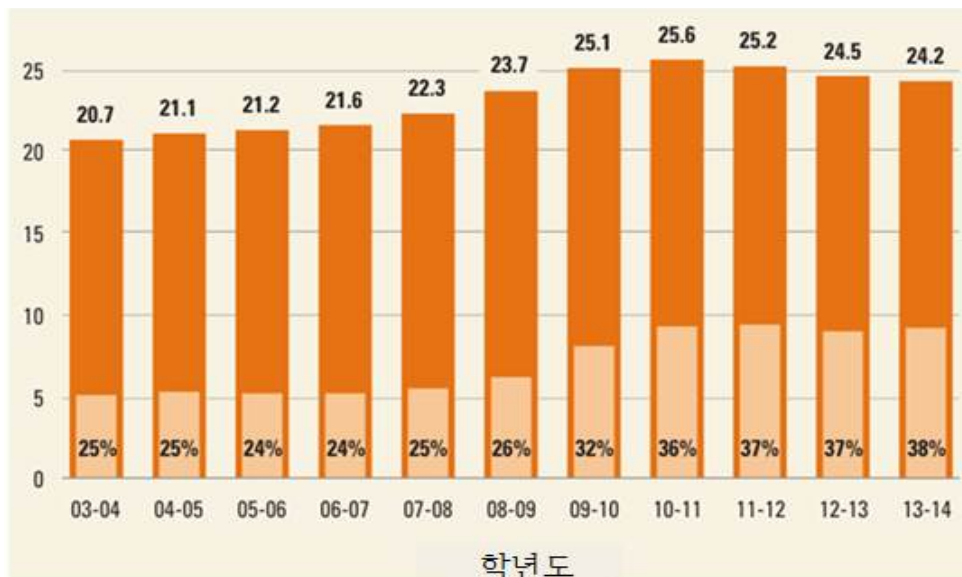
21) 한국교육개발원 교육동향과 미국 College Board, "Trends in Higher Education 참조.
<https://www.kedi.re.kr/khome/main/research/selectExternalForm.do>
<http://trends.collegeboard.org/student-aid>

표 57. 미국 학자금 지원 제도

구분	연방 학자금 보조금	연방 학자금 융자금	근로 장학 지원금	세금공제 혜택	주(州) 학자금 보조금	기관 학자금 보조금	기타	총 지원액
지원액	48,926	95,914	975	18,700	9,454	48,240	16,050	189,257

학자금 보조(Grant)는 저소득층 학생들의 대학교육 접근 및 선택의 기회를 확대하려는 목적으로 시행되고 있는 무상 지원금이다. 여기에는 연방무상학비보조금(Federal Pell Grant), 연방보충교육기회보조금(Federal Supplemental Educational Opportunity Grant, FSEOG) 등 여러 형태의 장학제도가 포함되어 있다. 가장 대표적인 보조금은 펠 그란트인데, 아래의 차트는 미국 학사과정 등록 학생 수와 Pell Grant 수혜학생 비율(백만, %)을 보여주고 있다.

그림 13. Pell Grant 수혜학생 비율(단위: 백만 명, %)



2013-14년도 학기 기준, 전체 학사과정 학생의 38퍼센트가 Pell Grant 수혜를 받았고, 최대 지원액은 1인당 5,645달러였으며, 평균 지원액은 3,678달러였다. 다음의 차트는 Pell Grant 1인당 지원액의 변화를 보여주고 있다(2013년 달러가치 기준). 차트 상단의 그래프는

최대 보조금 액수를 가리키고, 하단의 그래프는 평균 보조금 액수를 나타내고 있다. 2013-14년도 기준으로 1인당 평균 수령액은 3,678달러 정도였다.

그림 14. 펠 그란트 1인당 지원액 변화



이 정도의 장학금으로 등록금의 어느 정도를 낼 수 있을까? 다음의 표는 평균 등록금 대비 최대 지원액 비율(%)을 보여주고 있다. 매년 비율이 달라지고 있어, 일괄적으로 말하기 힘들지만, 공립대의 경우 등록금의 상당부분을 장학금으로 충당할 수 있지만, 사립대의 경우에는 등록금의 20퍼센트 수준으로, 많이 부족하다고 판단된다.

표 58. 등록금 대비 최대지원액 비율 (단위:%)

학년도	공립대 4년제	비영리 사립 4년제
1994-95	85	20
2000-01	94	21
2001-02	100	22
2007-08	70	18
2010-11	73	21
2014-15	63	18

앞에서 언급했던 연방보충교육기회보조금(FSEOG)는 경제사정에 따라 100달러에서 4,000달러까지 지원을 해준다. 그 밖에도, 지원교사양성지원보조금(Teacher Education

Assistance for College and Higher Education Grant, TEACH Grant)과 학업경쟁력강화보조금(Academic Competitiveness Grant) 제도가 있다. 지원교사양성지원보조금은 주로 교사 필수 과목을 이수하는 저소득층 출신 학생들에 초점이 맞춰져 있는데, 연간 최대 4,000달러까지 지원해 주고 있다. 학업경쟁력강화보조금(Academic Competitiveness Grant)은 Pell Grant를 받고 있는 전일제 1-2학년 학생들이 대상으로서, 성적이 우수한 학생들에게 1학년은 750달러, 2학년은 1,300달러까지 지원해 준다.

공적 장학금으로 등록금을 충당하기에는 턱없이 부족하기 때문에 많은 학생들이 학자금 융자(Loans)에 의존하고 있다. 그래서 미국은 연방정부 차원에서 여러 형태의 학자금 대출 제도를 운영하고 있다. 여기에는 연방 퍼킨스 융자(Federal Perkins Loans), 스탠포드 융자(Stafford Loans), 플러스 융자(Plus Loans) 등이 포함되어 있다. 스탠포드 융자와 플러스 융자는 주는 주체에 따라 직접융자(Direct Loan)와 연방가족교육 융자(Federal Family Educational Loan: FFEL)로 구분된다. 직접융자는 연방 교육부가 직접 대출해 주는 제도이고, FFEL은 연방 교육부가 대출 보증을 서고, 민간대출회사에서 대출해 주는 제도이다. 또한, 연방 정부의 이자 보조 여부에 따라 보조 융자(subsidized loan)와 비보조 융자(unsubsidized loan)로 나뉜다. 플러스 융자는 학부모를 위한 융자로서, 자녀가 대학에 재학하고 있는 경우에 그 부모를 지원해 주는 제도이다. 대출 별 특징과 연간 지원 한도는 다음의 표와 같다.

표 59. 대출 특징과 연간 한도

분류	특징	연간 지원 한도(달러)	비고
연방퍼킨스융자	5% 금리 부과	학부: 5,500 대학원: 8,000	경제적 어려움을 증명해야 하며, 10년 안에 상환해야
직접 보조 융자	연방정부가 학기 중 혹은 졸업 후 유예기간 동안 6.8% 이자 부담	학점에 따라 3,500 - 5,500	경제적 어려움 증명해야
스태포드 비보조 융자	대출 즉시 학생이 6.8% 이자 부담	5,500 - 20,500	일반
플러스 융자	학부모가 7.9% 이자 부담	자녀의 대학재학경비	일반

마지막으로, 미국의 주요 학자금지원 제도 중 하나로 근로장학프로그램(Work Study Program)을 들 수 있다. 학자금 지원이 필요한 학부, 대학원 과정의 학생이 근무 활동을 통해 스스로 등록금을 마련할 수 있는 기회를 제공해 주는 프로그램이다. 교내 혹은 학교와 연계된 지역 내 근무처에서 일정 시간 근무하게 하고, 임금을 지원해 준다. 2010-11학년에, 연방정부는 총 1,010만 달러를 지원했으며, 684,000명의 학생들이 혜택을 입었다.

라. 오바마의 새로운 청년 정책

미국 오바마 대통령은 2015년 연두교서에서 새로운 청년 정책을 제안하였다. 오바마는 "일부 소수 사람들만 혜택을 받는 경제를 선택할 것인가, 아니면 노력하는 모든 사람이 소득을 높이고 기회가 많아지는 경제를 선택할 것인가"라고 반문한 뒤 "결정은 분명하게 중산층 경제를 살려야 한다는 것"이라고 강조했다.

오바마의 세제개편안은 자본소득에 대한 세율을 높이고, 임금소득에 대한 세율을 낮추자는 내용을 골자로 하고 있는데, 이는 토마 피케티의 자본주의 사회의 불평등 문제에 대한 진단과 처방을 수용한 것이라고 볼 수 있다. 또한, 오바마 대통령은 사회적 불평등 해소를 위해 중산층 세금 인하, 최저임금 인상, 유급휴가제도 도입, 남녀 간 동등한 임금체계 확립에 주력하는 한편 저소득층 자녀의 교육 기회 확대를 위해 2년제 커뮤니티 칼리지(지역 전문대학)의 무상교육 전환 필요성도 강조하고 나섰다.

오바마 대통령의 연두교서는 청년정책에서 참고할 부분이 많다고 판단되어 그 일부를 인용해 보았다.

우리 시대의 중산층 경제정책은 무엇을 필요로 할까요?

첫째로, 중산층 경제정책은 곧 평범한 가정들이 급변하는 세상 속에서 안정감을 느낄 수 있도록 하는 것입니다. 그것은 곧 국민들이 아동복지, 대학교육, 의료 서비스, 주택, 은퇴생활 등을 누릴 수 있도록 돕는 것입니다. 저의 예산안은 이 각각의 문제들을 짚어 중산층 가정의 세금을 감면하고 매년 수천 달러(넉넉한)의 돈을 그들 주머니로 되돌려 줄 수 있도록 하고 있습니다.

여기 하나의 예가 있습니다. 2차 대전 중, 저의 할아버지 같은 남자들이 전쟁에 참전하셨을 때, 국가 안보의 제 1 과제중 하나는 저의 할머니 같은 여자들이 노동인구가 되도록 하는 것이었습니다. 그래서 그때 이 나라는 보편적 아동복지를 제공했습니다. 맞벌이가

많은 가족들에겐 필수 불가결한 지금의 경제상황에서, 우리는 합당한 가격이면서도 양질의 아동 복지 제도를 그 어느 때보다도 필요로 하는 상황입니다. "있으면 좋겠다"가 아닌 "있어야 하는" 상황인 것입니다. 이젠 아동복지 문제를 부차적인 문제라거나, 여성들의 문제로 치부하기보단, 국가 경제적 우선과제이며 우리 모두의 문제로 인식해야 합니다. 그렇기 때문에 저의 예산안은 아동복지제도를 더욱 보편적이고 합당한 가격에 아이를 가진 모든 중산층과 저소득층 가족들에게 제공하기 위해 한 아이당 최대 \$3000 상당의 공제 혜택 및 세금감면을 계획하고 있습니다. 또 하나의 예가 있습니다. 현재 우리는 전 세계 선진국 중 유일하게 유급휴가와 유급 출산휴가를 전면보장하지 않는 국가입니다....

이런 정책들은 모두를 부자로 만들어준다거나, 모든 어려움을 해소시켜주지는 않습니다. 그건 정부가 할일이 아닙니다. 일하는 가정들에게 공정한 기회를 주는 것, 그러기 위해선 아직도 많은 기업들이 단순히 다음 분기의 소득을 넘어서 장기적 소득증진을 위해선 노동력에의 투자가 필요하다는 인식을 가져야 합니다. 우리는 아직도 노조들을 약화시키기보단 강화하는 법안을 도입해 미국 노동자들에게 목소리를 주어야 합니다. 하지만 아동 복지나 유급 휴가, 양성의 균등한 임금이나 더 높은 최저임금들은 수백만 가정에 의미 있는 변화를 가져올 것입니다. 그것이 사실입니다. 그리고 그것이야말로 우리 모두, 공화당원이든 민주당원이든, 우리가 이 자리에 보내어진 이유입니다.

두 번째로, 국민들이 더욱 많은 임금을 받을 수 있게 하려면, 우리는 그들이 그들의 능력을 개선해 나갈수 있도록 해야 합니다. 20세기 미국은 고등학교를 의무교육화 하고, 한 세대의 군인들을 대학에 보냈으며, 최고의 노동력을 훈련시켜 번창했습니다. 고등지식의 가치가 어느 때보다 높아진 21세기의 경제상황에서, 우리는 한걸음 더 나아가야 합니다. 2010년대가 지나기 전, 2/3의 일자리는 고등 교육을 필요로 하게 될 것입니다. 3자리 중 2자리입니다. 하지만 우리 아직도 너무나 많은 인재들이 교육비에 밀려 대학교육을 포기하는 시대에 살고 있습니다. 그들의 입장을 생각하면 불공평한 일이고, 우리의 미래를 생각하면 영리하지 못한 일입니다. 그렇기에 저는 이 의회에 2년제 대학교의 등록금을 0달러로 줄이는 대담한 새로운 계획을 제출하고자 합니다.

우리 대학생의 40%는 2년제 대학을 선택합니다. 일부는 이제 막 시작하는 젊은이들이고, 또 다른 일부는 더 나은 직장을 원하는 어른들입니다. 일부는 군전역자들이고, 일부는 다시 고용시장에 뛰어들려 하는 싱글 부모들 입니다. 당신이 어느 부류이든, 이 계획은 새로운 경제상황에 빚더미 없이 뛰어돌 수 있는 기회가 될 것입니다. 하지만 알아두십시오. 당신은 이것을 (제공받는 게 아닌) 얻어내야 합니다. 좋은 성적으로 제때 졸업해야 합니다. 공화당 주지사를 가진 테네시 주와 민주당 시장을 가진 시카고가 공짜 2년제 대학이 가능하다는 것을 증명해 보이고 있습니다. 저는 이 아이디어를 전 미국으로 퍼뜨리려고 합니다. 그래서 언젠가 2년제 대학교육이 현재의 고등학교 교육만큼이나 보편적이고 공짜가 되기를 희망합니다. 그리고 저는 의회와 협동하여 이미 학자금 대출에 허덕이는 많은 국민들의 월 상환금 납부액을 줄여 학자금 빚이 그들의 꿈을 망가뜨릴 수 없도록 하려 합니다.

바이든 부통령의 직업훈련 개선작업으로 인해, 우리는 각 2년제 대학을 해당 지역의 고용주들과 연계시켜 프로그래밍, 간호학, 로봇공학과 같은 고소득 직장의 창출을 유도하고 있습니다. 오늘 저는 보다 많은 고용주들에게 CVS (미국의 마켓/약국 체인)이나 UPS (전국적 택배업체)를 본받아 더욱 많은 교육혜택과 유급 인턴제도를 통해 더 많은 노동자들에게 고소득 직업을 가질 수 있는 기회를 제공하는데 동조하도록 권유하는 바입니다... 마지막으로, 우리의 노동자들을 보다 낫도록 훈련시키는 만큼, 우리 경제가 계속해서 그들이 채울 수 있는 고소득 직장을 만들어낼 수 있도록 해야 합니다.

오바마정부의 예산안은 전문대 무상교육 도입 예산을 마련하였다. 2016년부터 연방정부의 프로그램에 동의하여 커뮤니티 칼리지(대부분 2년제 공립 대학, 졸업 후 4년제 대학의 3학년으로 진학 가능)의 학비를 면제하고, 재정분담에 동의하는 주정부 단위로 무상교육을 시작한다. 2016년 예산 4.100만 달러를 시작으로 10년 후인 2025년에는 119억 달러를 투입할 계획이다.(김현국, 2015)

5. 성남시 새 청년 정책 제언

지금까지 살펴보았듯이 대통령과 정부 전체가 나서서 청년 문제를 해결하려고 노력하고 있지만 별다른 효과를 보이지 못하고 있다. 성남시가 다음과 같은 목표를 가지고 새로운 청년 정책을 구상할 것을 제언한다.

가. 성남시 새 청년 정책: 성남 청년배당

이상과 같은 목표를 달성하기 위하여, 성남 청년배당(youth dividend)을 제언한다. 청년배당이란 성남시에 일정한 기간 이상(예를 들어, 중고등학교 3년 이상) 거주한 일정한 연령대(예를 들어, 19세에서 25세 사이)의 청년들에게 매달 정액(예를 들어 월 10만원)의 소득(배당)을 보조하는 정책을 의미한다. 청년배당이라고 이름 붙인 것은 성남시의 청년들이 성남시의 토지, 환경 및 인적 물적 사회적 공유 자산으로부터 발생하는 수익의 일정한 부분을 배당으로 향유할 권리를 가지고 있다는 것을 천명하는 의미가 있다.

성남청년배당은 다음과 같이 3단계에 걸쳐서 단계적으로 실시하도록 한다.

제1단계: 중원구와 수정구의 저소득층(예를 들어, 하위 50%) 청년 대상으로 시범실시

제2단계: 중원구와 수정구 청년 전체와 분당구 저소득층(하위 50%) 청년 대상으로 확대 실시

제3단계: 성남시 전체 청년 대상으로 전면적 실시

청년배당의 액수도 예산 범위 내에서 작은 금액으로 시작해서 점차 확대해 나가도록 한다. 청년수당의 대상 연령도 단계적으로 확대해 나갈 수 있다.

성남청년배당은 지역에서 유통되는 지역화폐 형태로 지급하도록 한다. 여기에는 두 가지 방법을 검토할 수 있다. 하나는 성남시 상공인들만 현금화 할 수 있는 상품권으로 지급하는 방법이다. 다른 하나는 성남시에서만 사용할 수 있는 카드의 형태로 지급하는 것이다. 막대한 가게 부채로 소비가 억눌린 상태에서 지역화폐 형태로 지급되는 청년배당은 성남시 상공인들의 수입을 증대시키고 지역경제를 활성화시키는 확실한 방법이 될 것이다.

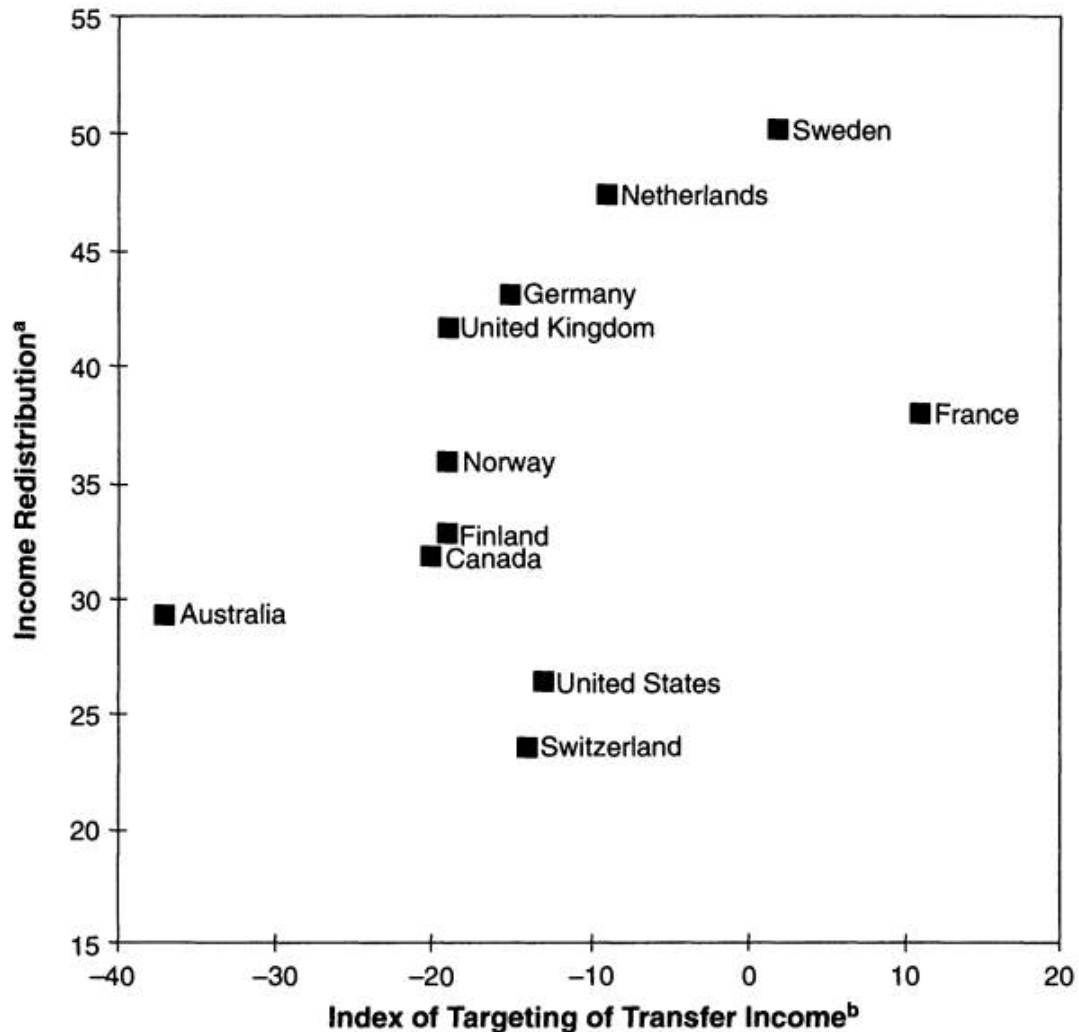
청년배당은 제4장에서 살펴본 바와 같이 여러 선진국에서 실시하고 있는 학생수당과 동일한 정책이다. 선진국은 이미 학생들이 학생수당만으로 아르바이트를 하지 않고서도 충분한 생활이 가능할 정도의 금액을 지원하고 있다. 예를 들어 호주는 대학생 중에서 미혼이고, 자녀가 없으며, 18세 이상이고, 부모와 독립해서 생활하면서, 2주 소득이 415달러 이하인 경우, 2주에 414달러40센트를 학생수당으로 지급하고 있다. 이것은 월 70만 원 정도에 해당되는 적지 않은 금액이다. 핀란드의 경우에는 20세 이상이고 부모와 독립해서 생활하는 경우 매월 335.32유로를 지급한다. 이것은 월 42만 원 정도에 해당되는 금액이다.

선진국들과 달리 성남청년배당은 대학생뿐만 아니라 대학생이 아닌 청년들에게도 지급하도록 한다. 이렇게 하는 것이 바람직한 데에는 다음과 같은 세 가지 이유가 있다. 첫째, 대학에 다니건 다니지 않건 성남시 공유 자산에 대한 권리는 동일하다. 둘째, 대학에 다니지 않는 청년들이 경제적 사회적으로 더욱 어려운 처지에 있다. 셋째, 우리나라의 경우에는 대부분의 청년들이 대학에 다니고 있어서 대학진학률을 높이기 위한 유인이 필요하지 않다.

청년배당을 단계적으로 실시하지만 마지막에는 성남시의 해당 연령의 모든 청년들에게 소득과 관계없이 배당을 지급하도록 하는 것이 바람직하다. 부자 청년들을 포함해서 모든 청년들에게 보편적으로 청년배당을 지급하는 것이 바람직한 이유는 여러 가지가 있다. 첫째로 청년배당은 성남시의 유형 무형의 공유 자산에서 생기는 수익을 배당한다는 의미가 있다. 배당의 권리는 소득과 관계없이 모든 청년들이 가지고 있는 것이다. 둘째로, 청년배당은 성남시의 세금에서 충당되는 데, 부자들은 더 많은 세금을 내고 있다. 이미 세금을 많이 부담하고 있는 사람들을 배당에서 다시 제외시키는 것은 청년배당으로 인해서 부자들의 부담이 줄어드는 것이 아니라 더 늘어나는 결과가 된다. 셋째로 부자들에게까지 지급하는 것이 가난한 사람에게 더 유리하기 때문이다. 이 근거는 조금 자세하게 살펴보자.

부자에게 주는 것보다 가난한 사람에게 집중적으로 몰아주는 것이 빈곤 해소에 바람직하지 않을까? 한정된 예산으로 가난한 사람에게 집중해서 재분배하면 단기적으로 빈곤 탈출 효과가 크다. 그러나 가난한 사람에게 몰아주는 것이 장기적으로 볼 때 가난한 사람에게 더 불리할 수 있다. 이 역설적인 현상은 코르피와 팔메(Korpi and Palme, 1998)에 의해서 발견되었다. 그들은 가난한 사람에게 복지를 집중할수록 가난을 줄이는 것이 어렵게 되는 현상을 재분배의 역설(paradox of redistribution)이라고 불렀다.

그림 15. 재분배의 역설



자료: Korpi and Palme, 1998

위의 그림에서 가로축은 저소득층 집중화 지수(index of targeting)를 나타내고 세로축은 재분배 규모(income redistribution)를 나타낸다. 집중화 지수는 음수일수록 저소득층에 더 집중해서 복지제도를 실시한다는 것을 의미한다. 그림에서 보면 저소득층에 집중할수록 재분배 규모가 작아진다는 것을 알 수 있다.

코르피와 팔메는 이러한 역설이 나타나는 이유를 다음과 같은 공식으로 설명하였다.

가난한 사람에게 재분배되는 금액 = 가난한 사람에게 집중하는 정도 * 재분배 규모

위의 식에서 재분배 규모가 일정하다면 가난한 사람에게 집중하는 정도가 커질수록 가

난한 사람에게 재분배되는 금액은 커진다. 그러나 재분배 규모는 상수가 아니라 변수이다. 특히 가난한 사람에게 집중하는 정도와 재분배 규모는 반비례하는 경향이 있다. 가난한 사람에게 몰아줄수록 중산층 등 다른 계층에서 재분배 규모를 키우는 것에 반대하게 되기 때문이다. 저소득층에 집중할 때 만약 집중도가 커지는 정도보다 재분배 규모가 줄어드는 정도가 더 크다면 재분배 금액은 줄어들게 된다. 코르피와 팔메는 부자의 돈을 빼앗아서 가난한 사람에게 나누어주는 로빈 후드 정책 보다 부자에게 더 많은 것을 분배하는 마태 정책이 바람직하다고 비유적으로 설명하였다.

청년배당을 지급할 때 청년들은 대부분 대학생들이다. 대학생들에 대해서는 청년배당 때문에 일을 하던 사람이 일을 하지 않게 될 가능성을 걱정할 필요는 없다. 류성민 등의 성남시 청년들을 대상으로 한 설문조사 결과를 보더라도 청년들에게 정기적으로 지급되는 배당은 저축을 증가시켜 해외 여행, 영어 공부 등 청년들의 역량 개발에 사용될 가능성이 높다.(류성민, 이상동, 류일환, 2015)

대학생이 아닌 노동하고 있는 청년들은 어떨까? 이들이 청년배당을 받는다고 일을 하지 않게 될 가능성은 적다. 여기에는 몇 가지 근거가 있다. 첫째로 상당한 기간 동안 청년배당이 생활비 전체를 보조할 만한 액수가 되지 못할 것이다. 둘째로 기초생활보장제도와 같이 소득이 없거나 낮은 것을 조건으로 하는 선별 복지의 경우에는 일을 하면 복지 혜택에서 제외되어 노동유인이 사라지지만 청년배당은 보편적으로 지급되므로 노동유인이 사라지지 않는다. 일을 하면 한 만큼 임금을 받고 청년배당도 또 받게 된다.

미국에서는 청년배당과 같은 소득보장 정책이 아이들과 청년들에 미치는 영향에 대한 자연 실험을 할 수 있었다. 미국 노스캐롤라이나(North Carolina) 주의 체로키(Cherokee) 인디언들은 1996년 카지노를 열었다. 8,000명의 부족들은 이윤의 일부를 동등하게 나누어 갖기로 결정하였다. 코스텔로(Costello) 교수는 이 자연실험을 통해서 배당이 체로키 부족들에게 미친 정신적 영향을 검토할 수 있었다.(Moises Velasquez-Manoff, 2014)

코스텔로는 1260명의 아이들을 4년 동안 추적하였다. 그 중의 1/4이 체로키 부족이었고, 나머지는 통제 집단이었다. 통제집단 아이들은 1/5이 빈곤집단이었고, 체로키 부족은 과반수가 빈곤집단이었다. 2001년이 되어 배당이 6,000달러에 이르게되자, 체로키 아이들의 빈곤율은 절반으로 감소하였다. 빈곤에서 벗어난 아이들은 정신적 문제를 일으키는 비율이 40%나 감소하여 정상 아이들과 같은 수준으로 되었다. 청년들이 저지르는 경범죄가 감소하였고, 고등학교 제 때 졸업하는 비율이 증가하였다. 배당을 지급하는 데 들어가는 비용은 범죄감소, 학교 재수 감소 등에서 생기는 편익으로 완전히 상쇄되었다.

2006년에 이르러 1인당 배당이 9,000달러가 되었을 때, 코스텔로는 더 어린 나이에 보조금을 지급받기 시작할수록 더 많이 정신건강이 개선된다는 것을 발견하였다. 어린 나이에 배당을 받은 아동일수록 약물 남용이나 정신질환에 걸릴 확률이 1/3로 감소하였다. 반면 14세가 되어 배당을 받기 시작한 아이들은 유의미한 차이를 보이지 않았다.

정기적으로 지급되는 배당이 노동유인을 증가시킨다는 또다른 자연실험이 있다. 벨기에에는 당첨되면 죽을 때까지 매달 1,000유로를 주는 복권(Win for Life)이 있다. 이 복권에 당첨된 사람이 일을 얼마나 안 하게 되었을까? 맑스와 피터스는 당첨자들을 조사해보고 다음과 같은 결과를 얻었다.

1. 당첨되고 나서 노동을 그만 두었나?

독신 14명 중 13명이 일을 계속하고 있었다.

맞벌이 부부 41쌍 중 37쌍이 일을 계속하고 있었다.

혼자 일하는 부부 11쌍 전부가 일을 계속하고 있었다.

2. 당첨되고 나서 노동시간을 줄었나?

독신 14명 중 1명이 노동시간 감소

맞벌이 41쌍 중 4쌍이 노동시간 감소

혼자 일하는 11쌍 중 1쌍이 노동시간 감소.

3. 당첨되고 자영업으로 바꾸었나?

독신 14명, 맞벌이 41쌍, 혼자 일하는 11쌍 중 자영업으로 바꾼 경우는 없었다.

이상과 같은 결과에 기초해서 이들은 정기적으로 지급되는 배당으로 인해서 사람들이 일을 안 한다든지, 노동시간을 줄인다든지, 자영업이 된다는 등의 변화는 거의 없을 것이라고 결론을 내렸다.(Marx and Peters, 2004)

청년배당은 선별적 청년 소득보장 정책에 비해서 행정비용이 작게 든다. 조세를 징수하는 행정비용은 선별소득보장과 마찬가지로이지만, 보조금을 지급하는 행정비용이 들지 않기 때문이다. 행정비용의 사례로서 금융자산까지 조사해서 지원대상자를 선별하는 시스템으로서는 2011년의 보건복지부의 보육료 지원 시스템이 있었다.(2012년의 경우 만3-4세) 2011년 당시 보육료 처리기간이 30-60일로 되어 있다.(2012년 보건복지부 홈페이지) 이렇게 처

리기간이 긴 것은 소득인정액을 계산하기 위하여 조사해야 하는 사항들이 매우 많고 그에 따르는 운용비용이 매우 크다는 것을 의미한다.²²⁾

청년배당은 전면적으로 실시되었을 때 사각지대가 생기지 않는다. 선별적 청년 소득보장의 경우에는 사각지대가 발생할 수밖에 없다. 막대한 행정비용을 들이지 않는 한, 수급 자격 여부를 완벽하게 가려낼 수 없다. 그리고 청년배당은 낙인효과가 없다. 청년배당은 도덕적 해이가 없다. 이와 대조적으로 선별적 청년소득보장은 사람들이 자신의 소득과 자산을 속이는 잘못된 행동도 유발할 수 있다. 소득이나 자산을 속이면 수백만 원의 이득이 생긴다고 할 때 유혹에 빠져들지 않을 사람이 얼마나 될까? 지금도 사람들은 기초연금이나 보육료를 신청할 때 금융자산을 친인척 명의로 옮겨놓고 나서 서류를 제출하는 행동을 하고 있다.

우리나라에서 청년들의 소득보장 정책에 최초로 관심을 가진 정치인은 박근혜 대통령이라고 할 수 있다. 제3장에서 살펴본 바와 같이 박근혜 대통령은 당 대표 시절 구직 청년들에게 1인당 30만원씩을 지급하는 취업성공패키지 정책을 추진하였다. 대통령이 된 이후에는 국가장학금의 규모를 대폭 늘려 하위 70%까지 지급하고 있다. 이것을 위하여 2015년에는 재정이 어려운 가운데서도 4조원 가까운 예산을 편성하였다. 그러나 이런 중앙정부의 노력만으로는 불충분하다. 청년들의 고통은 매우 심각하고, 청년들의 앞날은 아주 험난하다. 지자체 차원에서도 청년들의 소득보장 정책에 최선의 노력을 다하여야 할 것이다.

지자체 차원에서 주민들의 소득보장 정책을 실시하고 있는 대표적인 예로서는 미국의 알래스카 주를 들 수 있다. 알래스카 주에서는 공화당 출신의 해먼드(Jay Hammond) 주지사에 의해서 전체 주민을 위한 소득보장정책이 성공적으로 도입되었다.

알래스카는 1959년 주 자격을 얻었고, 주 헌법에서 주의 자원은 주민의 소유로 규정되었다. 1967년 알래스카에서 석유가 발견되었다. 해먼드는 1974부터 주지사에 2차례 당선되었다. 그는 천연자원(특히 석유)의 채취로부터 발생하는 수입을 기금으로 만들어서 투자 수익만 소비하자고 제안하였다. 1976년 주헌법을 수정하여 자원 로열티의 25%를 기금으로 조성하기로 하였다. 1976년에 주민투표로 다양한 자산구성을 통해 알래스카 영구기금

22) 금융자산을 조사하는 경우를 보면, 가족 구성원 전체의 금융정보제공 동의서를 받아서 금융기관별로 공문을 보내고 회신을 기다려야 한다. 복지부 공무원뿐만 아니라, 은행, 보험, 증권 회사별로 복지부로부터 공문 요청이 있을 때, 해당되는 사람들의 금융자산에 대한 정보를 조사해서 제공하는 업무를 담당하는 직원들이 필요하다.

(Alaska Permanent Fund, APF)이 만들어졌는데, 주 정부는 매해 석유 수입의 작은 부분을 투자해서 오일머니의 일시적인 흐름을 영구적인 부의 축적으로 전환시키는 역할을 수행했다. 그 당시만 해도 주는 APF를 가지고 무엇을 해야 할지에 대한 계획을 전혀 갖고 있지 않았다. 1980년에는 로열티의 50%를 알래스카 영구기금으로 적립하기로 하였다.

천연자원에 과세해서 기금을 만드는 것은 여러 나라에서 하고 있다. 해먼드의 독창적인 점은 기금의 수익을 주민들에게 배당의 형태로 나누어주겠다는 것이었다. 알래스카 영구기금배당(Alaska Permanent Fund Dividend)은 세계 최초의 지자체 차원에서의 보편적 소득 보장 정책이 되었다.

해먼드는 처음에는 알래스카 영구기금의 수익을 알래스카에 거주한 기간에 비례해서(거주 기간 1년마다 1인당 50달러) 주민들에게 분배하려고 하였다. 그러나 이 법안이 연방 대법원에서 위헌 판결을 받아, 1 회계연도 이상을 거주한 모든 주민들에게 동일한 금액을 지급하기로 결정하였다.

배당은 1982년 1,000달러를 지급한 것으로 시작하여 지금까지 지속되고 있다. 가장 높은 금액은 2008년의 3,269달러였다. 5인 가구를 기준으로 했을 때 무려 16,345달러에 달하는 금액이었다. 영구기금 배당 액수는 주민 대표들이 정한다. 지금까지 주민 대표들의 결정은 청년 세대를 더 위하는 방향에서 이루어졌다. 영구기금의 원금을 배당한 경우는 한 번도 없었고, 수익의 일부만을 배당하였다. 수익의 나머지 부분은 보편 교육 같은 현물 서비스에 사용하거나 영구기금을 계속 늘려나가는 데 사용하였다.

알래스카 영구기금 배당은 미국 소득 기준으로 보면 아주 작은 금액이다. 최저생계비를 보장하는 수준이 되려면 4배 내지 9배 정도로 증가하여야 한다. 알래스카는 석유가 발견되자 소득세와 판매세를 없앴는데, 만약 이런 세금들을 없애지 않았다면 기초생활을 보장할 수 있는 충분한 배당을 지급할 수 있었을 것이다.(Karl Widerquist and Allan Sheahan, 2012)

영구기금배당은 소득재분배 측면에서는 커다란 효과를 낳았다는 것을 알 수 있다. 표 4를 보면, 알래스카는 미국에서 가장 평등한 주이다. 2008년 미국의 지니계수를 보면 워싱턴 DC가 0.540이었고, 뉴욕이 0.503이었는데 알래스카는 0.403이었다. 2012년 워싱턴 DC의 빈곤율은 20.7%인데 반해서 알래스카는 10.0%였다. 알래스카는 1990년대와 2000년대의 시장만능주의 광풍 속에서도 불평등이 감소한 유일한 주였다.(E. M. Suplicy, 2007)

표 60. 미국의 주별 지니계수(2008)

State	Gini Coeff.
District of Columbia	0.540
Puerto Rico	0.540
New York	0.503
Connecticut	0.486
Mississippi	0.478
Louisiana	0.477
...	...
Wisconsin	0.426
New Hampshire	0.419
Idaho	0.419
Utah	0.411
Alaska	0.403

자료: U.S. Census Bureau, 2008

미국에서는 최근 환경이나 공유 자산에서 생기는 수익으로 배당을 실시하자는 두 가지 법안이 제출된 바 있다. 2013년 1월 13일 오레곤 주 상원의원인 쉴즈(Chip Shields)는 주 헌법을 개정하여 토지세를 거두고 이를 배당금으로 지급하는 제안을 제출하였다. 토지의 실질적 시장가치에 토지-가치 임대 수수료(land-value lease fee)를 부가하여 그 수익금을 비례적으로 주민들에게 분배한다는 것이다. 수수료의 징수와 배당금의 분배를 관할하는 주민 배당 대행기관(Resident's Dividend Agency)을 설치한다.(Bien, 2013)

2014년 7월 30일 미국 하원의원 크리스 반 홀렌(Chris Van Hollen)은 건강 기후와 가족 안전법(the Healthy Climate and Family Security Act of 2014)을 발의하였다. 법안의 주요 내용은 이산화탄소 배출권 경매제를 실시하여 그로부터 발생하는 수익을 모든 시민에게 배당으로 분배하자는 것이다. 이산화탄소의 경매 가격이 처음에 톤당 10달러라고 가정하면, 중산층 4인 가정은 1년에 640달러를 배당으로 받고, 380달러를 화석연료가격 상승으로 지불하여 260달러의 이득을 보게 된다는 것이다.(Bien, 2014)

나. 정책의 필요성

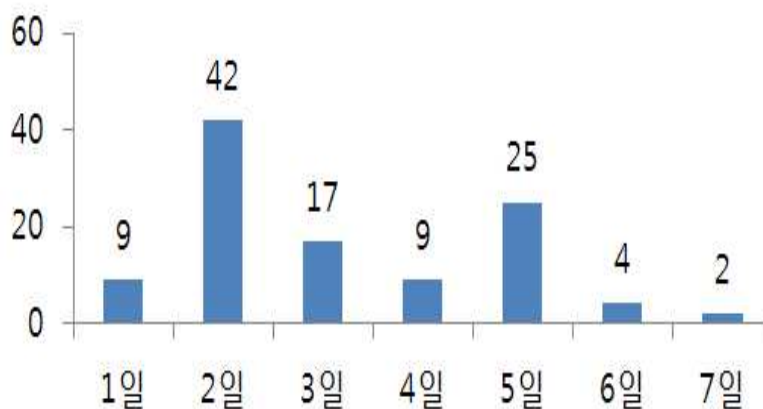
성남청년배당 정책은 다음과 같은 목표들을 달성하기 위하여 필요하다.

1) 취업역량 강화와 인재 육성

우리나라 대학생들은 학업과 취업 역량 강화에 전념하지 못하고 있다. 대부분의 학생들이 경제적 이유 때문에 아르바이트를 하고 있다. 류성민, 이상동, 류일환(2015)은 주로 성남시에 거주하는 대학생들을 조사하여 다음과 같은 사실들을 발견하였다.

첫째로, 우리나라 대학생들 중 아르바이트를 하고 있는 학생들은 아르바이트 시간이 너무 길다. 현재 아르바이트를 하고 있다고 응답한 108명(전체 중 32%)을 대상으로 아르바이트의 시간을 조사한 결과 다음과 같았다.

그림 16. 주당 아르바이트 근로시간



아르바이트는 평균 주당 3일, 일일 7시간의 근로를 하고 있는 것으로 나타나서, 1주일에 평균 21시간의 아르바이트를 하는 것으로 나타났다. 이 정도면 학업과 취업역량 강화에 매우 큰 지장이 될 정도의 근로시간이다.

둘째로, 이들은 주로 성남시에 거주하는 대학생들을 대상으로 구직실패의 주 영향요인을 도출하기 위하여, 11개의 항목을 제시한 후 각각이 구직실패에 얼마나 영향을 미쳤는지에 대하여 리커트 5점 척도로 설문조사를 하였다. 그 결과, 응답자들이 구직실패의 중요한 영향원인으로 꼽힌 것은 경력부족, 자격증 없음 등 주로 후천적인 노력으로 극복 가능한 부

분인 반면, 외모문제나 성차별 등 선천적인 문제는 구직실패에 별다른 영향을 미치지 않았다고 인식하는 것으로 나타났다. 따라서 청년층에게 후천적인 자기개발을 할 수 있는 기회와 자원(돈, 시간 등)을 제공하는 정책적인 고려가 필요하다고 결론을 내리고 있다.

표 61. 10만원 추가소득 발생 시 변화

변화 항목(%)	감소(낮아짐)	변화 없음	증가(높아짐)
아르바이트 횟수	15.6	80.2	4.2
아르바이트 시간	15.7	80.2	4.1
학원 횟수	6.7	84.1	9.3
학원 시간	5.8	85.5	8.8
공부 시간	4.6	76.1	19.3
학점	2.5	76.4	21.0
취업준비 횟수	4.9	80.4	14.8
취업준비 시간	4.4	81.1	14.5
도서구입 횟수	5.0	70.0	24.9
공연/영화/스포츠 관람 횟수	4.6	47.1	48.3
여가시간	3.5	40.2	56.3
자기개발시간	5.3	51.3	43.5

셋째로, 이들은 학생들에게 10만원의 추가소득이 발생할 때 자기 생활이 어떻게 바뀔 것인지 항목별 변화에 대하여 조사하였다. 그 결과는 위의 표에 요약되어 있다. 여가시간 및 자기 개발 시간 증대, 도서구입 회수 및 관람기회 증가에는 상당한 효과가 있는 것으로 나타났다, 공부 시간 및 학점, 취업준비 시간에도 작지만 일정한 긍정적인 영향이 있을 것으로 나타났다.(류성민, 이상동, 류일환,2015)

세계은행 김용 총재가 다트머스 대학 총장 시절 한 인터뷰에는 다음과 같이 흥미로운 사실을 알려주고 있다.

“대학에서 컴퓨터를 배우고 졸업하면 3년 뒤에는 처음부터 새로 배워야 한다. 그래서 배우는 기술이 중요하다... 학교는 빠르게 변하는 세상에 적응할 수 있는 능력을 가르치는 것이지, 첫번째 직장에서 써먹을 수 있는 지식을 가르치는 것이 아니다... 취직에 대해서 말하자면, 다트머스 대학 2005년 졸업생 중 40%가 2005년에 없던 직업을 갖게 되었다고 한다. 이런 일들이 곳곳에서 일어날 것이다.”²³⁾

23) 백지연, 피플 인사이드, 김용 다트머스 총장 인터뷰, 2009년 9월.

앞으로 지식기반 경제, 창조경제가 도래하면서 진로 준비에 더 많은 시간을 쏟아야 한다. 이전 세대보다 진로 설계를 위해서는 더 많은 준비가 필요하다. 고용 없는 성장이 가속화될수록 다양한 역량을 갖추고 제대로 준비한 사람만이 좋은 직업을 구할 수 있다. 청년배당은 취업역량을 강화하고 지식기반사회에 적합한 인재를 양성하는 데 도움을 줄 것이다.

2) 글로벌 경쟁력 강화

제2장에서 지적한 바와 같이 우리나라 대학생들은 가장 비싼 등록금을 내고 대학에 다니고 있다. 그러나 OECD 중에서 가장 질 낮은 대학교육을 받고 있다. 중위값(50%의 학생이 내는 등록금)을 기준으로 하면 9,383달러로 미국의 5,402달러의 2배에 육박한다. 그러나 우리나라는 학생 1인당 교육비는 9,927달러인데, 미국은 26,021달러이고, OECD 평균은 13,958달러이다. 교수 1인당 학생 수도 OECD에서 가장 많은 수준이다. 세계에서 가장 비싼 등록금을 내고 대학에 다니면서 OECD 평균에 훨씬 못 미치는 교육을 받고 있는 것이다. 이런 상태에서는 우리 대학생들이 국제경쟁력을 갖추기 힘들다.

그리고 우리 대학생들은 상당히 긴 시간 동안 아르바이트를 하고 있다. 아르바이트가 방학 중에 하는 것을 넘어서서 학기 중에도 하고 있다. 지구화된 경제에서 글로벌 경쟁에 돌입해 있는 상태에서 우리 청년들은 선진국 청년에 비해서 경쟁력이 떨어진다. 선진국 청년들은 각종 지원을 통해서 청년시절에 경쟁력을 키우고 있다. 선진국에서는 학생수당 등의 방식으로 학생들을 지원하고 있다. 제4장에서 확인한 바 있는 다음과 같은 선진국 대학생 지원의 목적은 두고두고 음미할 가치가 있다.

- 사회적, 경제적 차이에 상관없이, 모든 이들에게 동등한 자아실현 기회를 제공하기 위해 불평등한 조건을 제거
- 학업과 취업역량 강화에 전념할 수 있도록 청년들의 경제활동 시간을 최소화
- 현대 사회에 요구되는 지식기반 노동의 안정적 공급
- 교육을 사회적 부를 재분배하고 평등사회로 나아갈 수 있는 핵심 제도로 설정

표 62. 각국의 청년지원 제도 요약

국가		학자금/생활비 지원제도와 수준
대학 등록금 없음	스웨덴	학생수당: 주당 705SEK(약 9만 3천 원, 1년(60주) 558만 원) 대출: 주당 1,546SEK(약 20만 4천 원, 1년(60주) 1,224만 원)
	노르웨이	학생수당: 월 3,914NOK(약 57만 3천 원, 1년(10개월) 573만 원) 대출: 월 5,871NOK(약 86만 7천 원, 1년(10개월) 867만 원)
	핀란드	학생수당: 월 335유로(약 42만 1천 원, 1년(12개월) 505만 원) 대출: 월 400유로(약 50만 3천 원, 1년(12개월) 604만 원)
	독일	학생수당: 월 335유로(약 42만 1천 원, 1년(12개월) 505만 원) 대출: 월 335유로(약 42만 1천 원, 1년(12개월) 505만 원) 자녀수당(25세까지): 월 184유로(약 23만 원, 1년에 276만 원)
대학 등록금 있음	프랑스	저소득층 지원 장학금: 연간 최대 4,697유로(약 591만 원) 대출: 총 15,000 유로까지 대출(약 1천 9백만 원)
	영국	저소득층 지원 장학금: 연간 최대 3,387파운드(약 578만 원) 대출: 연 9,000파운드(약 1,530만 원)
	호주	청년수당: 2주에 414.4AUD(약 36만 원, 1년 936만 원) 대출: 총 96,000AUD까지 대출 가능(약 8,300만 원)
	캐나다	대출: 최대 주 360CAD(약 32만 원, 1년 1,600만 원) 학자금 지원: 대출을 받으면, 자동으로 등록금 30% 삭감
	미국	저소득층 지원 장학금: 연간 최대 5,645달러(약 626만 원) 정부보증대출: 연 5,500 달러까지 대출(약 610만 원)

위의 표는 제4장에서 분석한 선진국의 학생지원 제도를 요약한 것이다. 유럽은 대부분 대학 등록금이 없을 뿐만 아니라 학생수당을 지급하고 있다. 등록금이 있는 나라들도 장학금, 청년수당 등을 지급하고 있다. 2015년 미국의 오바마 대통령은 지역전문대학 무상화 정책을 시작하였다. 성남청년배당은 선진국 학생들과의 이러한 학생 지원 격차를 줄여서 학생들로 하여금 학업과 취업역량 강화에 전념하게 함으로써 글로벌 경쟁력을 강화하는 데 일조할 것이다.

3) 기회 균등 보장

흔히 평등이라고 할 때 기회의 평등과 결과의 평등으로 나눈다. 결과는 기회와 노력이 합쳐진 결과이다. 따라서 기회가 평등하고, 노력이 동일하다면 결과가 평등할 것이다. 이런 의미에서의 결과의 평등에 대해서는 반대하는 견해가 유력하다. 노력의 차이에도 불구하고 결과가 평등하다면 노력을 하려는 유인이 사라지고 사회 발전이 뒤떨어질 것이다. 그러나 현실적으로 결과의 어디까지가 기회에서 비롯되는 것이고, 어디까지가 노력에서 비롯되는 것인지 정확하게 구분하는 것은 불가능하다. 그래서 지나친 결과의 불평등은, 노력의 차이를 넘어서서 기회의 불평등에서 비롯된 것이라고 추정할 수 있다. 그리고 지나친 결과의 불평등은 사회 불안을 일으키기 때문에 오히려 사회 발전에 장애가 될 것이다.

부모의 재산, 주거하는 도시, 개인의 건강과 미모와 지능, 사귀는 친구 등의 수많은 요인 중에서 어떤 것이 기회와 관계되는 요인이고 어떤 것이 노력과 관계되는 요인인지 정확하게 구분하기 힘들다. 그러나 기회 평등이 보장되려면 평등하게 교육을 받을 기회가 보장되어야 한다는 것에 대해서는 광범위한 합의가 있다. 따라서 어느 나라나 교육의 기회를 평등하게 하기 위해서 노력하고 있다. 초등학교뿐만 아니라 중등학교까지도 의무교육으로 한 다든지, 고등교육을 무상으로 하는 등의 노력을 하고 있다. 우리 헌법에서도 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 규정하고 있다.(헌법 제31조) 독일 헌법은 한 걸음 더 나아가 부모의 재산에 따라 입학 기회를 차별할 수 없다고 규정되어 있다.²⁴⁾ 교육은 그 자체가 목적이면서도 사회 불평등을 완화하는 수단이 되어야 한다. 그래서 교육 기회의 균등은 아주 중요하다. 오바마 대통령이 최근 지역전문대학을 무상으로 하겠다고 선언한 것은 기회 균등의 관점에서 아주 중요한 의미가 있다.

그러나 제2장에서 서술한 바와 같이 불행하게도 우리의 교육은 불평등을 완화시키는 역할을 하는 것이 아니라 불평등을 확대하는 역할을 하고 있다. 독자들의 편의를 위해서 제2장에서 인용한 장수명과 한치록이 만든 표를 다시 한 번 소개하자. 이 표를 보면, 과외허용 세대는 상층(4-7출신) 중에서 82%(2,305/2,809)가 상층으로 귀착되었는데, 과외금지 세대는 상층 중에서 58%(1,434/2,460)가 상층으로 귀착되었다. 과외금지가 계급 이동을 강화하는 효과를 보였던 것이다. 민주화 이후 사교육이 허용된 이래로 우리 사회에서는 교육이 불평

24) 사립학교를 설립할 권리는 보장된다. 공립학교를 대체하는 사립학교는 국가의 인가를 요하고 주법이 적용된다. 사립학교가 교육목표, 시설 및 그 교사의 학력에 있어서 공립학교에 뒤지지 않고, 학생의 선택이 부모의 재산 상태를 기준으로 하지 않는 한 인가하여야 한다. 교원의 경제적 및 법적 지위가 충분히 보장되지 않으면 인가를 거부하여야 한다.(독일 기본법 제7조 4항)

등을 확대하는 기능을 하고 있다.

표 63. 과외금지 세대와 과외 허용 세대의 계급이동성

과외허용 세대				과외금지 세대			
	1-3귀착	4-7귀착	합계		1-3귀착	4-7귀착	합계
1-3출신	149	207	356	1-3출신	424	303	727
4-7출신	504	2,305	2,809	4-7출신	1,026	1,434	2,460
합계	653	2,512	3,165	합계	1,450	1,737	3,187
오즈비 = 3.29				오즈비 = 1.96			

자료: 장수명, 한치록(2011)

지금은 과외 금지 같은 독재적인 정책을 쓰는 것이 불가능하다. 대신 교육 기회 균등을 위해서는 전문대학과 대학교 등록금이 아주 싸지거나 무상화 하는 것이 필요하다. 그러나 이런 정책은 성남시 차원에서 할 수 없는 정책이다. 대학 등록금이 인하되더라도 학생들이 공부하는 동안 경제적 압박에서 벗어나서 원하는 방식으로 자유롭게 시간을 사용할 수 있어야 교육 기회가 평등하게 될 것이다. 류성민, 이상동, 류일환(2015)의 조사를 보면 성남시에서 아르바이트를 하는 학생들의 90%가 경제적 필요성 때문에 하고 있다. 경제적 이유에서 하는 아르바이트는 미래 직업 선택에 도움이 되는 직업 연수나 탐방 형태가 아니므로 취업 역량 강화에 도움이 된다고 할 수 없다. 평균 아르바이트 시간도 주당 3일 정도로 학업에 지장이 될 정도이다. 결국 우리 대학생들은 경제적 조건에 따라 교육 기회가 상당히 불평등하게 주어지고 있다. 성남청년배당은 비록 작은 액수지만 청년들의 교육 기회를 균등하게 하는 데 기여할 수 있을 것이다.

4) 세대간 형평성

현재 우리나라에서는 생애주기별로 볼 때, 청년 부분의 복지가 가장 미흡한 상태이다. 아이들은 출산수당, 양육수당, 누리과정 지원 등 무상보육의 혜택을 누리고 있다. 초중등 학생이 되면 무상급식을 받고 있다. 노인이 되는 기초연금이 나온다. 그러나 청년들에게는 이런 소득보장 정책이 아직 없다. 국가장학금이 지급되고 있지만 국가장학금을 고려하더라도 세계에서 가장 비싼 등록금을 내면서 학교에 다니고 있다.

우리나라는 2018년에는 고령사회(노인인구 14-20%)에, 2026년에는 초고령사회(노인인구 20% 이상)에 도달할 것으로 전망된다. 청년들은 앞으로 초고령 사회가 되면서 노인 부양에 가장 많은 부담을 져야 하는 세대가 될 것이다.

그런데 기성 세대는 부동산 가격 상승으로 많은 이득을 본 세대이다. 부동산 가격이 대폭 하락하지 않는다면, 청년들은 기성 세대로부터 높은 가격으로 부동산을 구매해야 한다. 부동산 자가 보유율을 50%라고 할 때, 50%의 청년들은 부모로부터 부동산을 물려받을 수 있겠지만, 나머지 50%는 부동산을 구매해야 한다.

그러나 우리나라 청년들은 이제는 대부분 비정규직으로 사회생활을 시작해야 한다. 기성세대는 정규직인데 청년들은 비정규직이다. 열악한 임금과 사회적 차별을 겪어야 한다. 결국 우리 청년들은 비정규직 임금을 받으면서 늘어나는 노인 인구를 부양해야 하고, 기성세대로부터 부동산을 비싼 값으로 구매해야 하는 세대인 것이다.

마지막으로 최근 공무원 연금 개혁에서 살펴보듯이, 청년들의 연금도 기성 세대에 비해서 대폭 축소될 전망이다. 기성 세대의 연금은 줄이지 않으면서 청년들의 연금만 줄이는 정책이 논의되고 있다. 지금의 청년들은 기성 세대의 많은 연금을 부담하면서 자신들은 작은 연금을 받게 되는 세대가 될 전망이다. 세대간 형평성에 크게 어긋나는 일이다.

사회 생활을 시작하면서 사회로부터 도움을 받고 시작하는 경우 사회에 대한 기여도가 높아질 것이다. 이중 삼중의 고통 속에서 삼포 세대를 넘어서 득도 세대로 바뀌고 있는 청년들에 대하여 기성세대가 적절한 지원을 할 필요가 있다. 세대간 형평성의 차원에서 가장 불리한 처지에 있는 청년들에게 적절한 지원을 하지 않고 그대로 방치하면 우리나라는 인구 감소로 머지않아 사라질지 모른다.²⁵⁾

5) 경제에서 리스크 감소

2013년 노벨 경제학상을 수상한 로버트 실러(Shiller, 2003)는 기술진보에 의해서 경제에서 리스크가 증가하고 있기 때문에 경제가 제대로 기능하기 위해서는 다양한 리스크 관리 체계를 만들어야 한다고 주장하였다. 실러의 견해에 따르면 소득보장 정책은 리스크를 줄이는 중요한 정책이다. 실러의 주장을 다음과 같이 요약해 보자.

25) 현재의 출산율이 지속되면, 2130년 즈음에는 1천만 명으로 감소하고, 2250년에는 100만 명, 2500년에는 1만 명, 그리고 결국 2750년에는 아예 한국인이 사라지게 된다.(MBN, 2014. 8. 27)

기술진보는 경제를 불안정하게 만들고 소득 분배를 악화시킨다. 기술에 따라 리스크가 발생하는 것은 피할 수 없다. 기술로 인해서 고통 받고 있는 사람들이 생긴다. 그러나 우리는 러다이트 운동을 할 수 없다. 리스크가 존재한다고 해서 기술 발전을 거부하는 것은 잘못이다. 기술발전이 무조건 공황을 가져온다고 할 수는 없겠지만, 기술발전이 많은 사람들에게 리스크를 발생시키는 것은 사실이다.

기술이 발전해도 고용된 노동량 불변의 법칙은 틀린 것이다. 현대 기술의 발전은 특히 다음의 네 가지 차원에서 리스크를 가져온다: ① 인공지능 ② 승자독식 효과 ③ 세계화: 지리적 경계의 붕괴 ④ 군사기술변화

실러는 이러한 리스크를 관리하기 위해서는 생계보험, 거시시장, 소득연계대출, 불평등 보험, 세대간 사회보장, 리스크 국제협약 등의 정책을 제안하였다. 그리고 밀튼 프리드먼이 제안한 마이너스 소득세 등의 소득보장 정책을 일종의 사회보험으로 보고 리스크 감소 효과가 있다고 판단하고 자세하게 소개하였다.(Shiller, 2003)

청년배당은 리스크 증가하는 경제에서 리스크를 감소시키는 정책이다. 리스크의 감소는 창업과 같은 모험적인 행위를 촉진할 수 있다. 물론 처음에는 청년배당의 수준이 낮아서 리스크 감소 효과가 크지 않을 수 있다. 그러나 앞으로 성남시 이외의 여러 지역으로 확산되고 금액도 늘어난다면, 청년의 경제활동에서 리스크를 줄여주는 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

6) 지역 경제 활성화

성남 청년배당이 성남시에서만 쓸 수 있는 지역화폐와 결합된다면, 성남시의 소상공인들의 수입을 늘려서 지역경제를 활성화시킬 수 있다. 지금은 세계경제, 한국경제, 지역경제가 장기 불황 상태에 있다. 특히 막대한 가계부채를 안고 있는 우리나라에서는 내수 부족으로 인하여 일본식 장기 불황으로 접어들지나 않을까 하는 우려가 커지고 있다. 성남시에서도 소상공인들은 너무 힘들다. 경제가 회복되려면 이윤주도 성장이 소득주도 성장으로 바뀌고, 수출주도 경제가 내수중심 경제로 바뀌고, 재벌 중심 경제가 중소기업 중심 경제로 바뀌어야 한다. 이러한 구조 전환은 쉬운 일이 아니다.

최근 미안과 수피는(Atif and Sufi, 2014) 최근의 대불황 때 늘어난 막대한 화폐를 분석하여 다음과 같은 결론을 얻었다. 1) 대불황기에 중앙은행이 어마어마한 양으로 본원통화를

늘었지만, 유통화폐는 거의 늘어나지 않았다. 2) 그래서 중앙은행이 일반은행으로부터 채권을 사들여서 지준금을 늘이는 방식이 아닌 직접 통화를 민간에 공급하는 방식(헬리콥터 머니)이 고려되지만 이것은 법에 의해 불가능하다. 3) 통화정책이 유통화폐를 늘려 디플레이션을 막는데 무력하였다. 한 마디로 말해서 뿌려진 화폐가 바닥에서 돌아다니면서 풀뿌리 경제를 활성화시키지 못했다는 말이다. 이에 반해서 청년배당은 공급된 화폐가 바닥에서 돌아다니면서 풀뿌리 경제를 활성화시킬 수 있는 좋은 정책이다.

최근에는 주변지역까지 포함해서 약 100만 명이 거주하는 영국 브리스톨 시에서 도시 전체를 통용범위로 하는 지역화폐 실험이 성공적으로 추진되고 있다. 짧은 기간에도 불구하고 민관 협치를 기반으로 혁신적인 결제시스템이 도입되어 순항하고 있다. 시에서 세금을 지역화폐로 납부하는 것을 추진하면서 지역화폐 사용이 늘어나고, 도시 경제가 활성화되고 있다.(새로운 사회를 여는 연구원, 한국 사회적 금융연구원, 2014).

우리나라에서도 2014년 12월 인천시 강화군에서 '강화사랑상품권'이라는 지역화폐를 발행하였다. 발행 20일 만에 2억대 판매를 돌파하면서 지역 경제 활성화에 특정한 역할을 하고 있다. 강화사랑상품권은 지역 내 영세상가, 골목상권 등을 살리려고 발행한 지역 화폐이다. 강화농협에서 3% 할인된 금액으로 상품권을 구입해 식당, 미용실, 전통시장 등 지역 1천300여개 가맹점에서 현금처럼 사용할 수 있다. 소비자는 구매 가격의 3%를 절약할 수 있고, 가맹점에서는 카드수수료 부담을 줄일 수 있다. 점주는 상품권을 다른 가맹점에서 사용하거나 농협에서 현금으로 환전할 수 있다.(연합뉴스, 2014. 12. 22)

성남청년배당은 지역화폐로 공급될 경우 이 두 사례에서의 성과를 훨씬 뛰어넘을 것으로 예상된다. 세 가지 근거를 제시할 수 있다. 첫째로 유통규모가 훨씬 크다. 사업의 규모에 따라 달라지겠지만, 대략 매달 100억 원대의 지역화폐가 유통될 것으로 전망된다. 둘째로 시의 역할이 다르다. 브리스톨 시의 경우 시의 역할이 지역화폐를 세금으로 받는 정도인데 반해서 성남청년배당의 경우에는 시가 발행 주체가 된다. 셋째로 지역화폐가 가장 소비성향이 높은 계층에게 도달되어 사용되기 시작된다.

7) 중산층 보호

우리나라에 보편복지가 도입되기 시작하였지만, 아직까지 복지는 저소득층에 집중되어 있다. 저소득층은 기초생활보장 제도 등으로 어느 정도 혜택을 보지만, 차상위 계층부터 복지가 많이 줄어들고, 중산층이 되면 복지가 아주 작아진다. 중산층 자녀들은 대부분 대학에

다니고 있다. 대학생이 되면 1년에 천만 원 대의 등록금 이외에 1달에 50만 원 정도의 생활비가 필요하다. 대학생을 둔 중산층의 부담이 가장 크다. 중산층을 보호하고 튼튼하게 만들 수 있는 정책이 필요하다. 청년배당은 바로 이렇게 중산층을 보호하는 정책이다.

간단한 모델을 만들어서 저소득층 청년만 지원하는 선별지원 정책과 보편적인 청년배당 정책의 구간별 비용과 편익을 비교해 보자.

표 64. 저소득층 청년만 지원하는 경우 구간별 비용과 편익

구간	1	2	3	4	5	계
사람수(명)	10	30	40	15	5	
1인당소득	100	200	300	600	1,200	34,000
구간총소득	1,000	6,000	12,000	9,000	6,000	
1인당배당	10	0	0	0	0	
구간배당	10	0	0	0	0	10
구간세금	0.29	1.76	3.53	2.65	1.76	10
1인당세금	0.03	0.06	0.09	0.18	0.35	
구간순배당	9.71	-1.76	-3.53	-2.65	-1.76	
1인당순배당	0.97	-0.06	-0.09	-0.18	-0.35	

위의 표에서 모두 5구간이 있고 구간별로 첫째 행(사람수)만큼의 사람이 있다고 가정한다. 구간별 1인당 소득은 둘째 행에 나와 있고, 구간총소득(셋째 행)은 1인당 소득에 사람수를 곱한 값이다. 여기서는 1구간에 속하는 청년에게만 10의 배당을 준다고 가정한다.(1인당 배당). 구간별 청년수는 사람수의 1/10 이라고 가정한다. 구간배당은 청년수에 1인당배당10을 곱한 값이다. 다른 구간의 배당은 없으므로 배당금 계는 10이 되고 이것을 소득에 비례하는 비례세를 걷어서 총당한다고 가정한다. 그러면 각 구간에서 납부해야 할 세금이 구간세금이고, 이것을 사람수로 나누면 1인당 세금이 된다. 구간순배당은 구간배당에서 구간세금을 뺀 값이다. 1인당순배당은 구간순배당을 사람수로 나눈 값이다. 이 표로부터 저소득층 청년들에게만 배당을 줄 경우, 전체 100명의 사람 중 10명만이 순수혜자가 되고, 나머지 90명의 사람들은 순부담자가 된다는 것을 확인할 수 있다.

청년배당을 보편적으로 지급하는 경우에는 표가 아래와 같이 바뀌게 된다. 여기서 청년수를 사람수의 1/10로 가정하였으므로, 각 구간에서 배당을 받는 사람수는 1명, 3명, 4명, 1.5명, 0.5명이 되고, 여기에 1인당 배당 10을 곱하면 구간배당을 얻을 수 있다. 나머지 계산

은 이전의 표와 동일하다. 청년배당의 경우에는 3구간 이하 모두 80명의 사람이 순배당을 받는 순수혜자가 된다. 이와 같이 보편적인 청년배당을 실시해야 중산층을 순수혜자로 만들 수 있다.

표 65. 청년배당의 경우 구간별 비용과 편익

구간	1	2	3	4	5	계
사람수(명)	10	30	40	15	5	
1인당소득	100	200	300	600	1,200	
구간총소득	1,000	6,000	12,000	9,000	6,000	34,000
1인당배당	10	10	10	10	10	
구간배당	10	30	40	15	5	100
구간세금	2.94	17.65	35.29	26.47	17.65	100
1인당세금	0.29	0.59	0.88	1.76	3.53	
구간순배당	7.06	12.35	4.71	-11.47	-12.65	
1인당순배당	0.71	0.41	0.12	-0.76	-2.53	

그런데 위의 표에서 한 가지 주의할 점이 있다. 성남청년배당은 성남주민들로부터 별도의 추가적인 세금을 걷어서 실시하는 것이 아니라, 기존의 예산을 절약해서 청년배당을 실시하는 것이라면, 모든 구간에 속하는 사람들을 순수혜자로 만들 가능성이 있다.²⁶⁾

앞에서 언급한 재분배의 역설과 여기서의 분석을 종합하면, 다음의 두 가지 결과를 얻을 수 있다. 1) 보편적인 청년배당이 장기적으로 저소득층에게 더 유리하다. 2) 보편적인 청년배당은 중산층을 포함해서 대부분의 사람들을 순수혜자로 만들 수 있다.

8) 복지국가 건설 촉진

우리 나라에서 보편적인 복지 정책은 확산 속도가 빨랐다. 무상급식은 경기도 교육청에서 2009년 실시된 이래로 불과 몇 년 사이에 거의 전국으로 번졌다. 연이어 무상보육이 등장했고, 2012년 대선 때에는 보편적인 기초연금 공약이 등장하였다.

그러나 선별 복지인 기초생활보장제도는 거의 확대되지 못하고 있다. IMF 경제 위기로

26) 물론 기존의 예산이 누구에게 수혜를 주던 예산인가에 따라서 달라질 것이다.

서민들의 생활이 피폐해진 상태에서 우리나라는 1999년 9월 7일에 ‘국민기초생활보장법’을 제정하였다. 1년간의 준비를 거친 후, 2000년 10월 1일 제도가 본격 시행되었다. 다음의 표에서 확인할 수 있듯이, 기초생활수급자는 2001년 142만 명이었는데, 2013년에는 135만 명으로 거의 늘어나지 못하고 있다. 앞 절에서 언급한 코르피와 팔메가 발견한 바와 같이, 가난한 사람에게 몰아줄수록 가난한 사람에게 불리하다는 재분배의 역설이 작동하고 있는 것이다.

표 66. 연도별 기초생활수급자 수

연도	수급자수(명)
2001	1,419,995
2002	1,351,185
2003	1,374,405
2004	1,424,088
2005	1,513,352
2006	1,534,950
2007	1,549,848
2008	1,529,939
2009	1,568,533
2010	1,549,820
2011	1,469,254
2012	1,394,042
2013	1,350,891

자료: 보건복지부 홈페이지

현재의 기초생활보장제도에서 또 하나 문제가 되는 것은 차상위 계층에 대한 불공정 문제이다. 국가인권위원회는 2014년 11월 ‘최저생계비 이하 비수급 빈곤층 인권상황 실태조사 연구 보고서를 발표하였다. 다음의 표들을 보면, 비수급 빈곤층은 월평균 51만9200원을 벌었는데, 이는 올해 정부가 정한 1인가구 최저생계비(월 60만3,403원)에도 못 미치는 수준이다. 수급 빈곤층의 월평균 소득은 54만6,800원이었다. 비수급 빈곤층의 순재산은 486만원인데 수급 빈곤층의 순재산은 559만원이다. 보고서가 추정한 기초생활보장 비수급 빈곤층(105만명)은 수급자(139만4000명) 규모와 맞먹는다.(한겨레. 2014.11.14.)

표 67. 수급 빈곤자와 비수급 빈곤자의 월평균 소득과 소비지출 (단위: 만 원, %)

	소득	균등화 소득1)	소비지출	균등화 소비지출1)	적자 가구 비율
수급 빈곤층	54.68	39.90	57.63	42.04	19.19
비수급 빈곤층	51.92	40.00	55.19	42.69	23.18

주 1) 분모에 일반적으로 사용되는 균등화지수(소득/(가구 규모의 제곱근))를 적용한 결과임.

원자료: 2014년 비수급 빈곤층 인권 실태 조사

표 68. 수급 빈곤자와 비수급 빈곤자의 재산과 부채 (단위: 만 원)

	총재산(A)	부채(B)	순재산(A-B)	월 이자
수급 빈곤층	896	337	559	1.08
비수급 빈곤층	1,001	515	486	2.47

원자료: 2014년 비수급 빈곤층 인권 실태 조사

보편적으로 지급되는 청년배당은 완전히 실시되는 단계에 이르면 이런 불공정성 문제가 생기지 않는다. 사각지대가 없고 낙인효과도 없다. 대상자나 금액을 확대시키는 것도 용이하다. 대다수의 시민들이 수혜자가 되기 때문에 시민들의 동의를 받기 용이하다. 청년배당은 시민의 동의를 얻어 복지국가 건설을 촉진하는 중요한 계기가 될 것이다.

9) 지자체 정책으로 적합

청년 일자리 문제를 해결하기 위하여, 양질의 일자리를 공급하려는 정책은 중앙정부와 지방정부가 함께 노력하고 있다. 그러나 제3장에서 살펴보았듯이 그다지 성과를 내지 못하고 있다. 일자리 문제는 단순한 경기적 요인이 아니라, 구조적 기술적 요인에 의해서 생겨난 것이기 때문에, 노동시장 정책만으로 소기의 성과를 달성하기 힘들다. 경제의 근본적인 전환이 필요하다. 수출주도 경제가 내수중심 경제로 바뀌어야 하고, 재벌 중심 경제 구조가 중소기업 중심 경제 구조로 바뀌어야 한다. 대기업과 중소기업 사이에 경제민주화가 달성되어야 하고, 정규직과 비정규직 사이에 차별이 없어져야 한다. 공공부문부터 고용을 늘려야 한다. 정부는 시장만능주의 정책에서 벗어나서 우리 헌법에 규정되어 있는 사회적 시장경제를 추구해야 한다. 헌재도 분명하게 우리 헌법이 사회적 시장경제를 추구하고 있다고 해석하고 있다.²⁷⁾ 이러한 과제들은 지자체 단위에서 실행하기 어렵고 중앙정부에서 실행해야 한다.

기업 유치를 통한 일자리 공급 정책은 한 지역의 기업을 다른 지역으로 옮기는 것이라면 한계가 분명하다. 지방세 감면, 토지 무상 제공 등의 정책을 펼 경우 바닥을 향한 경쟁이 될 수도 있다. 그리고 성남시는 수도권에 위치하고 있기 때문에 국토균형발전이라는 관점에서 공기업 지방 이전 대상 지역이 되고 있다. 사회적 경제 활성화를 통한 일자리 공급 정책은 성남시에서 이미 모범적으로 실천하고 있다. 이러한 노력은 지속적으로 확대되어야 할 것이다.

노동공급의 질을 높이는 정책, 예를 들어 오바마 대통령 같이 전문대학을 무상화해서 대학 교육의 질을 높이는 정책은 중앙정부에서 해야 할 정책이다. 우리나라는 대학 예산을 중앙정부에서 관리하고 있기 때문이다. 성남시 예산으로 성남시 소재 대학들을 지원하는 방법도 생각해 볼 수 있으나, 성남시 소재 대학에는 타 지역 대학생들도 다니고 있으므로 납세자와 수혜자가 불일치하는 문제가 생길 수 있다.

청년배당은 지자체에서 실행하기 적합한 정책이다. 지역에 속한 청년들에게 배당을 지급하는 것이므로 납세자와 수혜자가 일치한다. 뿐만 아니라 지역에서만 소비될 수 있도록 지역화폐와 유사한 방식으로 실행된다면 지역경제 활성화에 직접적인 도움을 준다. 청년배당은 지역 경제를 활성화시켜 수요에 의해서 견인된 일자리 창출로 이어질 수 있다. 최근 시장만능주의의 대안으로 주목받고 있는 소득주도 성장의 중요한 수단이 될 수 있을 것이다.

물론 청년배당 정책은 중앙정부에 의해서 수행될 수도 있다. 그러나 우리 중앙정부는 아직 증세 없는 복지의 틀에 갇혀 있다. 증세를 통한 복지확대의 방향으로 나아가지 못하고 있고, 공약으로 내세운 복지마저도 축소시키는 것을 고민하고 있는 형편이다. 그러나 증세 없는 복지 확대는 매우 위험한 정책이다. 그리스나 스페인 같은 재정위기를 불러일으킬 위험이 크다. 이런 상황에서 성남시 같은 지자체에서 먼저 청년배당을 실시한다면, 중앙정부의 정책을 올바른 방향으로 유도하는 데 선도적인 역할을 할 수 있을 것이다.

27) "우리 헌법은 전문 및 제119조 이하의 경제에 관한 장에서 균형 있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득의 분배, 시장의 지배와 경제력남용의 방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화, 균형 있는 지역경제의 육성, 중소기업의 보호육성, 소비자보호 등 경제영역에서의 국가 목표를 명시적으로 규정함으로써, 우리 헌법의 경제질서는 사유재산제를 바탕으로 하고 자유경쟁을 존중하는 자유시장 경제질서를 기본으로 하면서도 이에 수반되는 갖가지 모순을 제거하고 사회복지·사회정의를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서로서의 성격을 띠고 있다."(2001. 6. 28. 헌재 선고 2001헌마132)

6. 맺음말

우리나라의 불안정노동은 전체 경제활동인구의 64.5% 가까이 된다. 여기에는 실업자 및 사실상의 실업자, 영세자영업자, 비정규직 근로자 등이 포함된다. 청년고용률은 계속 감소하여 2000년 45.3%에서 2014년 40.5%가 되었다. 경제 전체로 보면 고용보조지표 3을 기준으로 할 때 11.3%가 사실상의 실업자인데, 청년층에 대하여 같은 기준으로 사실상의 실업자를 추정하면 23.9%가 된다. 연령대별로 볼 때 청년층은 비정규직 비율이 가장 높다. 청년층 일자리 문제가 이렇게 심각해진 것은 대불황이라는 경기적 요인에서 비롯된 것도 있지만, 신자유주의 경제체제, 한국의 경제구조, 기술혁신 같은 구조적인 요인들에서 비롯된 것도 있어서 해결하기 힘들다.

한국의 대학생들은 세계에서 가장 비싼 등록금을 내면서 대학에 다니고 있지만, 대학교육의 질은 OECD 국가 중 최하위 수준이다. 교수 1인당 학생수가 많고, 학생 1인당 교육비가 OECD 평균에 한참 못 미친다. 우리나라 대학은 철저하게 서열화 되어 있어서 대학교육이 사회불평등을 완화하는 것이 아니라 오히려 강화하는 역할을 하고 있다. 기존의 청년정책들은 일자리 정책, 소득보장 정책 등으로 나눌 수 있는데, 일자리 정책은 제대로 효과를 내지 못하고 있다. 관계 부처 전체가 힘을 쏟았음에도 불구하고 청년 실업률은 2014년 말 기록을 갱신한 뒤, 2015년 1월에 다시 기록을 갱신하였다. 소득보장 정책은 작지 않은 예산을 투입하고 있지만, 등록금 수준이 워낙 높아서 아직도 교육비 부담이 과도한 상태이다.

선진국들은 청년 지원 정책은 동등한 자아실현 기회 제공, 취업역량 강화 활동에 전념, 지식기반 노동의 안정적 공급, 교육을 통한 평등사회 건설 등의 목표를 가지고 실행되고 있다. 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 독일 등의 나라들은 무상 고등교육과 함께 생활비를 지원하고 있으며, 프랑스, 영국, 호주, 캐나다, 미국 등은 등록금은 내지만 학자금 지원이 풍부하다. 호주는 대학생 중에서 미혼이고, 자녀가 없고, 18세 이상이고, 부모와 독립해서 생활하면서, 2주 소득이 415달러 이하인 경우, 2주에 414달러40센트를 학생수당으로 지급하고 있다. 최근 미국의 오바마 대통령은 지역전문학교 무상화를 추진하고 있다.

이 글에서는 성남시는 새로운 청년 정책으로 성남청년배당을 제안하였다. 청년배당은 성남시의 청년들은 성남시의 유형 무형의 공유자산으로부터 나오는 수익에 대하여 청구권을 갖는다는 의미를 갖는다. 청년배당은 성남시 청년들의 취업역량을 강화하고 지식기반경제에 적합한 인재를 육성하기 위하여 필요하다. 청년배당은 학생들이 경제적 사정에 얽매이지 않고 학업과 취업역량 강화에 전념할 수 있는 환경을 만들어 주는 데 도움을 줄 것이다.

그렇게 함으로써 정부로부터 각종 지원을 받아가며 학생 생활을 하고 있는 선진국 청년들에 비해서 뒤떨어지지 않는 글로벌 경쟁력을 갖추 수 있을 것이다. 청년배당은 경제력에 따른 차별이 없도록 기회 균등을 보장하고, 다른 세대에 비해서 복지 혜택이 작고 열악한 처지에 있는 청년들을 도와서 세대간 형평성을 달성하는 데 도움을 줄 것이다. 청년배당은 청년들의 경제활동에서 리스크를 줄여줄 수 있다. 청년배당이 지역화폐 형태로 공급되면 소상공인을 비롯한 지역 경제 활성화에 도움을 줄 것이다. 청년배당은 중산층을 보호하고 복지국가 건설을 촉진하는 효과도 가지고 있다. 납세자와 수혜자를 일치시키기 때문에 지자체 정책으로 적합하다.

7. 참고문헌

- 강남훈. 2014. 기본소득 운동의 세계적 현황과 전망. 박종철출판사.
- 금재호, 윤미래, 조준모, 최강식. 2006. 자영업의 실태와 정책과제, 한국노동연구원
- 김승식. 2013. 성공한 국가 불행한 국민. 끌리는 책.
- 김연아. 2015. "비정규직의 직업이동 연구: 세대 내 이동과 세대 간 전승", 성공회대 박사학위 논문.
- 김유선. 2014. "비정규직 규모와 실태 - 통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2014.3) 결과". 한국노동사회연구소.
- 김현국. 2015. "과거정부로는 미래로 갈 수 없다", 칼라밍.
<http://m.columning.kr/news/articleView.html?idxno=133>
- 남재량, 김세움. 2013. 우리나라 청년 니트의 특성 및 노동시장 성과 연구, 한국노동연구원
- 대학교육연구소. 2015. "학자금 대출 현황", 대학교육연구소 보도자료. 2015. 2. 5.
- 대학내일20대연구소. 2013. "20대들이 생각하는 박근혜 정부의 1년: 청년 및 대학 정책을 중심으로," 연구리포트 2013-05.
- 류성민, 이상동, 류일환. 2015. "성남시 청년 사회경제 실태조사"
- 박형준. 2014. "한국 사회경제체제의 역사적 경로변경을 위한 좌표설정", 2014. 12. 17. 학술대회 발표문
- 새로운 사회를 여는 연구원, 한국 사회적 금융연구원. 2014. 강원도 지역통화 적용 타당성 검토 및 실천 방안 연구
- 서재만. 2011. 자영업자 현황 및 정책 방향. 국회예산정책처.
- 장수명, 한치록. 2011. "교육정책과 계층이동", 여유진, 김문길, 장수명, 한치록. 계층구조 및 사회이동성 연구, 한국보건사회연구원.
- 장수명. 2006. "대학서열의 경제적 수익 분석" 한국교육 Vol. 33 No.2.
- 중소기업청. 2010. 2010년 전국소상공인 실태 조사 보고서
- 통계청. 2012a. 2011 가계동향조사.
- 통계청. 2012b. 경제활동인구조사.
- 통계청. 2014a. 2014년 12월 경제활동인구조사.
- 통계청. 2014b. 2014년 5월 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사 결과.
- 통계청. 2015. 2015년 1월 고용동향.

폴라니, 칼. 2009. 홍기빈 옮김. 거대한 전환. 길.

현대경제연구원. 2011. "청년 체감실업률 20% 시대의 특징과 시사점", 경제주평. 2011. 12.

9

Bien. 2013. "Oregon, United States: Proposed amendment to state constitution would create a small basic income", *Basic Income News*, 2013. 4. 22

Bien. 2014. "United States: Congressman Introduces a Climate Change Bill Involving a small Basic Income", *Basic Income News*. 2014. 8. 6

Frey, Carl and Michael Osborne. 2013. "The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerization??", Oxford Martin School.

<http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/1314>

IMF. 2015. *World Economic Outlook*, 2015.01.020

Korpi, Walter and Joakim Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, Vol. 63, No. 5 (Oct., 1998)

Marx, Alex and Hans Peeters. 2004. "Unconditional basic income and labor supply: results from a survey of lottery winners".

<http://www.usbig.net/papers/106-Peters-Marx—LaborSupply.pdf>

Mian, Atif and Amir Sufi. 2014. *House of Debt: How They (and You) Caused the Great Recession, and How We Can Prevent It from Happening Again*, 박기영 옮김, 빗으로 지은 집, 열린책들, 2014.

Moises Velasquez-Manoff. 2014. "What Happens When the Poor Receive a Stipend?", *New York Times*, 2014. 1. 18

OECD. 2013. "Youth unemployment rate", *Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD*, No. 2.

OECD. 2014. *Education At a Glance 2014*

Shiller, Robert. 2003. *The New Financial Order*, Princeton University Press, 2003. 정지만 외 옮김. 새로운 금융질서, 21세기의 리스크, 민미디어. 2003.

Simon, Herbert. 2000. "UBI and the Flat Tax", Phillip van Parijs eds., *What's Wrong with a Free Lunch*, Beacon Press.

Standing, G. 2011. *The Precariat: The New Dangerous Class*. Bloomsbury Academic.

- Suplicy, Eduardo Matarazzo. 2007. "Basic Income and Employment in Brazil," *Basic Income Studies*, Vol. 2, Issue 1,
- Vosko, L. F. 2006. "What is to be Done? Harnessing Knowledge to Mitigate Precarious Employment." In Vosko(ed.). *Precarious Employment: Understanding Labour Market Insecurity in Canada*. McGillQueens University Press.
- Widerquist, Karl and Allan Sheahan. 2012. "The Basic Income Guarantee in the United States: Past Experience, Current Proposals" in Matthew Murray and Carole Pateman eds. *Basic Income Worldwide: Horizons of Reform*, New York: Palgrave Macmillan