

청년실업, 사회적 기업에 거는 기대

정홍준 부연구위원 hjunjung@kli.re.kr

한국노동연구원

한국의 청년실업, 장기적 대안이 필요하다

우리나라는 1997~1998년 외환위기 이후 급격한 환경변화를 경험했으며 이는 한국의 노동시장에 투영되어 왔다. 먼저, 지난 20여 년 동안 우리나라 노동시장의 대표적인 변화 가운데 하나는 비정규직노동자의 증가이다. 2001년 이후 증가한 비정규직이 노동시장에서 차지하는 비율은 35%내외로 고착되어 있다.

또 다른 현상은 고령화라고 할 수 있다. 2000년 한국은 고령화 사회(65세 이상 인구비율이 전체인구의 7% 이상)를 경과하여 현재는 초고령화 사회(65세 이상 인구비율이 전체인구의 14% 이상)를 코앞에 앞두고 있다. 마지막으로, 청년들의 실업 문제를 꼽지 않을 수 없다. 우리나라의 청년들은, 특히 대학을 졸업한 청년들의 역량이 다른 세대들보다 뛰어난에도 불구하고 청년실업률은 계속 증가하는 추세다. (그림 1 참조) 예를 들어 9.2% 수준이었던 2015년의 청년실업률이 2016년 8월 현재 10%를 넘어서는 등 경기의 회복 여부와 무관하게 청년들을 위한 일자리 부족은 계속되고 있는 실정이다.

뿐만 아니라 통계청의 청년실업률 수치는 적극적으로 구직활동을 하고 있는 청년들을 대상으로 한 것으로, 주당 1시간이라도 일을 하는 경우까지 취업자로 분류한 것이다. 따라서 구직을 포기한 청년들 혹은 추가로 일할 의사를 가진 청년들을 포함하면 청년실업률은 10%를 훨씬 넘어설 것이라는 분석이 다수이다. 예컨대 2015년 서울노동권익센터의 연구결과에 따르면 서울의 청년실업률은 34.5%로 나타난다. 이 결과는 실업자에 4주 이상 구직활동을 하지 않았더라도 잠재적으로 구직의사를 가지고 있는 청년들을 포함한 것으로, 설득력 있는 분석이다.

그림1 한국의 청년실업률(2006-2015)

자료 통계청

한편 청년세대의 경우 실업률만 늘고 있는 게 아니라 고용률도 줄어들고 있다. 경기가 회복되는 국면에서도 청년들의 고용률은 거의 상승하지 않았다. 2006년의 청년 고용률을 보면 43.4%였는데 2015년에는 41.5%로, 오히려 감소한 수치를 나타냈다. 이러한 청년 고용률은 전체인구의 고용률 61.0%와 비교할 때 매우 심각한 상황임을 보여주고 있다. 청년 일자리 문제를 점검할 때 일자리의 양을 나타내는 실업률과 고용률도 중요한 지표지만, 더욱 중요한 문제는 ‘고용의 질’이라고 할 수 있다. 이들의 일자리 중 일부는 인턴, 아르바이트, 계약직, 파견직 등 안정적이지 않은 비정규직이 상당한 비율을 차지하고 있기 때문이다.

청년 일자리의 양과 질이 모두 악화되는 이유는 다양하다. 그러나 앞서 언급한 우리나라 노동시장의 두 가지 특징, 즉 기업의 비정규직 고용 증가와 고령화에 따라 한정된 일자리를 두고 세대 간 경쟁이 치열해진 현상도 한 원인이라 하겠다. 따라서 청년세대의 강점을 살릴 수 있는 새로운 일자리 창출이 매우 중요한 사회적 과제가 되었으며, 이 글에서는 사회적 경제가 그 대안이 될 수 있는지의 가능성을 탐색해보고자 한다.

사회적 경제가 보여준 일자리 창출 현상

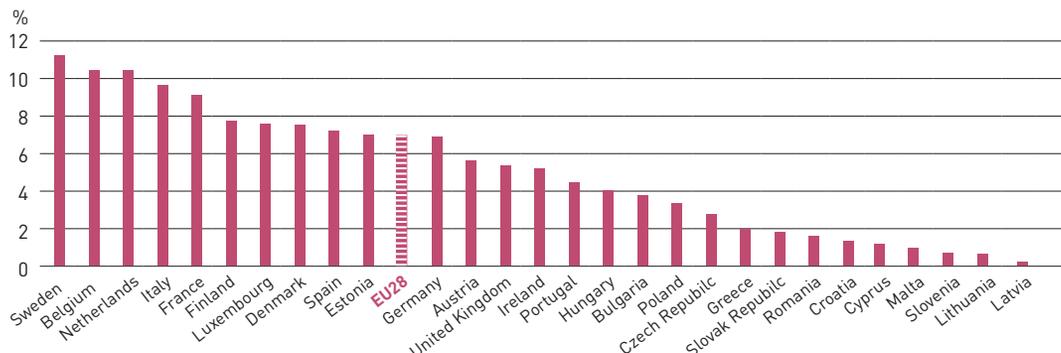
사회적 경제에 대한 관심이 꾸준히 늘어나고 있다. ‘사회적 경제’라는 용어는 1970년 프랑스에서 처음으로 사용되었는데, ILO는 사회적 경제를 다음과 같이 개념화하고 있다. “사회적 경제란 협력적이며 상호 이익이 보장되는 기업이나 조직

과 관련된 개념으로, 구체적으로 사회적 연대를 실현하기 위한 상품·서비스·지식을 생산하는 시스템을 의미한다.”(Fonteneau et al., 2011, p.6) 이러한 정의에 따라 유럽연합은 협력적이고 상호적인 사회를 위한 비영리조직 및 재단 그리고 사회적 기업을 포괄하는 형태를 사회적 경제로 개념화하였다.

사회적 기업, 즉 사회적 경제를 실현하기 위한 구체적인 형태에 대한 관심은 선진국에 국한하지 않는다. 우리나라에서도 사회적 기업의 역할에 대한 관심이 늘어나고 있고, 특히 취약계층을 위한 일자리 창출에 주목하기 시작했다. 2006년 12월 제정된 사회적기업육성지원법에 따라 인증된 사회적 기업은 2007년 42개를 시작으로 2015년 현재 1,475개소로 늘어났다.(길현중 외, 2015) 인증된 사회적 기업에 고용된 인원은 총 28,201명이며 이는 기업당 평균 23명에 이르는 수준이다.(황덕순 외, 2015)

최근 수십 년 동안 사회적 기업은 선진국에서 괄목할 만한 성과를 보였다. 가장 뚜렷한 성과라 한다면 고용, 이른바 일자리 창출을 꼽을 수 있다.(Evanco & Syrett, 2007) 예를 들어 2002~2003년도의 데이터를 실증 연구한 바에 따르면 유럽 전역에서 사회적 경제에 의한 고용 규모가 1,100만 명에 이르고 있으며, 이는 전체 유럽 임금노동자의 6.7%에 이른다고 밝혔다.(Monzon & Chavez, 2008) 추가적으로, 이들은 2010년 데이터를 토대로 동일한 분석을 한 결과, 유럽 전체적으로 사회적 기업에 의한 고용 규모가 무려 1,400만 명에 이르는 것으로 나타났다. 이는 사회적 기업이 고용에 미치는 영향이 적지 않음을 말해주는 지표라 할 수 있다. 또한 OECD 발간 자료에 따르면 유럽연합 28개국의 사회적 기업에 의한 고용은 7%에 이른다. 사회적 경제에 의한 고용 규모가 평균 수치보다 높은 나라는 스웨덴, 벨기에, 네덜란드, 이탈리아, 프랑스, 룩셈부르크, 덴마크, 스페인, 에스토니아 등이었다.(그림 2 참조)

그림2 유럽 국가별 사회적 경제에 의한 고용규모(2009-2010)



자료 OECD elaboration on CIRIEC, 2012, The Social Economy in EU

사회적 경제의 효용성은 일자리를 늘리는 고용에만 국한된 것이 아니다. 그동안 발표된 연구들을 보면 사회적 기업은 장기실업 상태에 있는 취약계층에게 노동의 기회, 즉 일자리를 직접 제공하거나 최소한 일자리를 얻을 수 있도록 교육훈련 활동 등을 적극 지원해온 것으로 나타난다. 이와 관련하여 에이컨(M. Aiken, 2007)은 사회적 기업이 취약계층(disadvantaged groups)에 특히 유용하며, 이는 사회적 기업의 조직적 비전이 일반 기업의 미션인 이익 창출에서 벗어나 취약계층을 위한 연대에 집중하고 있기 때문이라고 분석하였다. 반면 사회적 기업이 고용에 미치는 효과성 및 취약계층에 대한 지원수준 등은 해당조직이 운영되고 있는 국가에서의 경제적·정치적 맥락을 고려하지 않고서는 이해하기가 어렵다는 주장(Lavaille et al, 2007)도 존재하는 만큼, 사회적 기업의 효과성은 해당 기업의 경제적, 사회적, 정치적, 문화적 조건에 따라 달라질 수 있음을 간과해서는 안 된다.

OECD의 조사에 따르면, 조사대상인 유럽 내 사회적 기업(653개사)의 총 고용 규모는 4만 7,267명이며, 1개 기업당 평균 정규직 고용 규모는 72.4명으로 나타났다. 즉 1개 사회적 기업당 72명을 고용할 수 있음을 나타냈다. 나아가 624개의 유럽 내 사회적 기업 중 130개 기업(20.8%)은 취약계층에 대한 고용을 중요한 조직적 과제로 받아들이고 직접고용을 시행한 것으로 나타났다. 나머지 기업 중 166개 기업(26.6%)은 취약계층을 지원하는 형태의 고용인 것으로 나타났다. 요약하면, 사회적 기업은 고용에 긍정적인 효과를 끼치며 이 중에서도 여성, 장애인, 청년 등 취약계층의 고용 및 이들에 대한 취업기회를 제공한다는 점에서 사회적으로 바람직한 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 호주에서는 사회적 기업을 통해 어떻게 청년실업을 해소하고 있는지 살펴보고자 한다.

사회적 기업을 통해 청년실업을 극복한 호주

높은 청년실업률

호주에서 보여준 사회적 경제를 통한 청년실업 해소 사례는 여러 측면에서 우리가 눈여겨볼 만한 내용을 담고 있다. 무엇보다 청년실업의 상황이 우리와 비슷한데, 시드니와 멜버른 등 대도시를 중심으로 최근 들어 청년실업률이 높아졌기 때문이다. 호주의 노동시장의 상황이 그리 나쁘지 않은 상황을 고려할 때 호주 정부는 이러한 현상의 원인을 단순히 경제 불황으로 해석하고 있지 않다. 다시 말해 경제가 호황일 때도 청년실업률이 떨어지지 않았다는 점에서 한국과 유사하다. 현

재 호주의 청년실업률은 14.5%(15~24세)로 우리나라 청년의 공식 실업률보다도 약간 높은 편이다.

청년실업의 대안으로 등장한 청년창업

이러한 상황을 극복하기 위해 호주는 청년들에게 ‘기업가 정신(entrepreneurship)’을 강조하며 창업(startup)을 위한 다양한 지원정책을 펼치고 있다. 일반적으로 기업가 정신이란 기업조직이 꾀하는 새로운 아이디어, 이른바 혁신을 의미한다. 혁신적인 기업조직은 위험을 감수한 도전으로써 새로운 것을 창출할 힘을 얻는다. 따라서 이전 세대보다 새로운 지식으로 무장한, 가능성이 풍부한 청년들에게 적절한 사업방식이라 할 수 있다.

최근의 연구에 따르면, G20의 국가에서 새로운 일자리의 67%는 기업가 정신을 가진 기업에서 창출되고 있다.(Pinelli & Atalla, 2014) ILO(International Labour Organization) 역시 기업가 정신을 가진 새로운 기업조직은 열정과 에너지를 가진 청년들에게 매우 적합한 시스템이며, 새로운 일자리를 창출하는 데 기여해왔다고 강조했다.

실제 호주의 청년창업은 G20 국가 중에서도 선도적인 위치를 차지하고 있다. 구체적으로 청년창업자금 지원(5위), 기업가 정신 문화(5위), 교육훈련(2위) 등에서 좋은 점수를 받고 있다. 이러한 배경에서 2007년 호주의 청년세대(15~24세) 창업비율은 전체 기업 중 3%였으나 2011년에는 2배인 6%로 늘어났고, 현재까지도 계속 확대되고 있는 추세다. ‘StartupAUS’¹에 따르면, 호주 청년들이 창업한 기업은 2033년까지 54만 개의 일자리를 만들어낼 것으로 전망된다. 따라서 호주에서 청년창업은 주요한 일자리 창출을 위한 미래전략 중 하나로 하나로 받아들여지고 있다.

사회적 기업을 통한 청년창업

청년창업 중에서도 관심을 받고 있는 분야가 사회적 기업이다. 2014년 호주의 사회적 기업은 대략 2만여 개로 파악되는데, 이러한 규모는 5년 전에 비해 약 37%나 늘어난 수치다. 사회적 기업의 지속성을 살펴보면, 73%의 기업은 최소 5년 이상 운영되고 있으며 62%는 10년 이상 운영되고 있다. 또 호주의 사회적 기업은 우리나라와 달리 내부시장만이 아닌 국제적 네트워크를 형성하고 있다. 2014년 현재 호주에서 사회적 기업의 경제적 규모는 전체 GDP의 3%가량이지만 앞으로는 더욱 늘어날 전망이다.(Social Traders, 2014)

¹
<https://startupaus.org>

자료(Social Traders, 2014)에 따르면, 약 2만여 개의 사회적 기업 중 49.1%는 청년세대에 유익한 점들을 제공하는 것으로 나타난다. 다른 연구(Barraket et al, 2010)에서도 청년들에 대한 사회적 기업의 유익성이 관찰되는바, 대체로 직접적인 고용과 교육훈련이다. 예를 들어 사회적 기업들의 직접적인 청년고용은 전체 고용 중 18.1%에 이르렀으며 직접고용이 아니더라도 다른 회사의 일자리 알선 사업을 적극적으로 하고 있었다. 한편 사회적 기업들의 교육 사업은 크게 두 가지인데, 이 중 청년층에 대한 교육훈련이 21.2%, 청년들이 새로운 일자리를 갖도록 지원하는 교육이 13.5%였다.

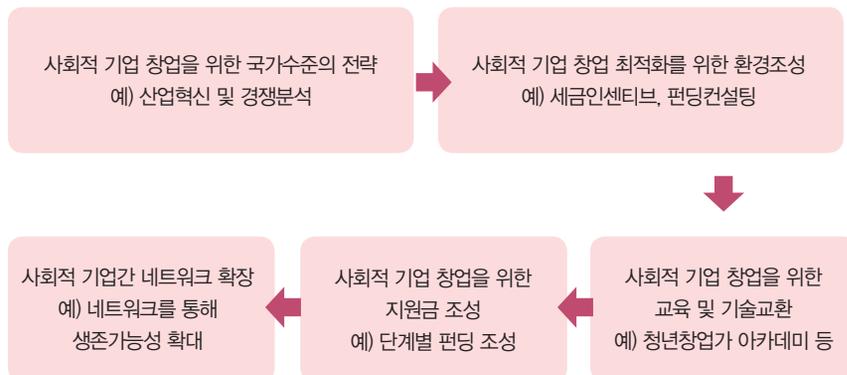
사회적 기업을 통한 청년실업 감소를 실증적으로 연구해온 학자들은 청년들에게 일자리를 제공하거나 일자리를 얻기 위해 교육훈련을 제공하는 사회적 기업들이 늘어날수록 청년세대의 실업이 줄어들 것으로 확신하고 있다. 다만 정부의 재정지원만으로는 사회적 기업이 유지될 수 없기 때문에 이들 기업이 새롭게 시장을 창출하고 더 나은 서비스를 제공함으로써 청년세대의 일자리 공간도 확대되어야 한다고 조언한다.

이러한 조언들은 새로운 것이 아니다. 유럽의 경우에도 장기적으로 기업활동을 유지하고 있는 사회적 기업 대부분은 정부 지원에 의존하기보다는 좀 더 혁신적인 제품을 만들고 더 나은 서비스를 제공하는 방식으로 이익을 창출하고 있으며, 창출된 이익을 통해 고용을 늘려가고 있다.

사회적 기업에 대한 지원

호주를 포함하여 외국의 사례를 살펴보면, 사회적 기업 창업에 관한 정부의 지원은 재정적인 데 한정되지 않는다. 많은 경우 자금지원 외에도 사회적 기업의 설

그림3 사회적 기업 창업을 위한 호주 정부의 지원 형태



립, 운영, 상품에 대한 아이디어 등 전반적인 지원을 도모하고 있다. 사회적 기업의 창업에 대한 프로세스도 매우 명확한 편이다. 호주의 사회적 기업에 대한 지원 체계를 도식화하면 <그림 3>과 같다.

<그림 3>을 보면 사회적 기업의 창업을 지원하는 정부의 노력이 체계적으로 이루어고 있음을 알 수 있다. 우선 어떤 산업에서 어떤 기술력이 사회적 기업에 유리한지에 대한 중앙정부 차원의 분석이 이루어지고, 이를 바탕으로 사회적 기업을 지원하기 위한 제도적 환경을 정비한다. 이후 예비 창업가들을 대상으로 한 다양한 교육을 시행하고, 일정한 수준에 도달한 창업가들에게는 실질적인 지원금을 단계별로 지급하고, 사후관리까지 이루어지고 있다.

한편 호주 정부는 어린 학생들을 대상으로 청년세대를 위한 창업교육을 실시하고 있다. 예를 들어 퀸즈랜드의 젊은 창업가를 위한 아카데미(Academy for Young Entrepreneurs, AYE)의 교육대상은 10~12세의 청소년들이다. 이 프로그램의 구체적인 교육 주제는 소규모 창업의 개발과정, 필요한 기술 및 재정자립 방법, 글로벌 시민의식, 사회적 기업의 지속가능성을 위한 창의성 및 혁신 등 매우 구체적이다. 이 교육 과정에서 학생들은 성공적인 사업을 하려면 어떻게 아이디어를 모아야 하는지를 배운다.

호주뿐만 아니라 유럽에서도 사회적 기업에 대한 교육이 전반적으로 활성화되어 있다. 예컨대 스코틀랜드는 2008년부터 국가적인 차원에서 사회적 기업에 대한 교육을 600여 개 학교에 시행하고 있다. 교육 내용은 앞서 호주의 경우와 유사하여, 사회적 기업을 어떻게 창업해야 하며 사회적 기업의 조직적 비전이 사회에 얼마나 유익한지를 가르치고 있다. 선진국의 사회적 기업 지원활동은 정부 차원에서만 이루어지는 것이 아니다. 즉 다양한 민간 네트워크가 동원되고 있다. 예컨대 영국의 'Raspberry Pi'는 젊은 청년들의 IT 관련 사회적 기업을 지원하는 다양한 프로그램을 운영 중이다.

서울시가 나아갈 방향

지금까지 사회적 기업이 청년실업의 해소에 어떠한 도움이 될 수 있는가에 대한 해외 사례를 검토하면서, 한국과 유사하게 구조적인 원인으로 청년실업이 늘어나고 있는 호주의 사례를 살펴보았다. 호주의 경우 사회적 기업이 늘어나면서 향후 청년고용에 적지 않은 기여가 있을 것으로 예상되었다. 이상의 해외 사례를 통

해 서울시의 사회적 기업 지원 관련, 다음의 두 가지를 조언하고자 한다.

첫째, 사회적 기업의 비전에 대한 체계적인 교육이 필요하다. 선진국의 경우 사회적 기업의 정체성을 강조하면서 창업을 위한 체계적 교육이 이루어지고 있다. 주요 사례를 보면 규모가 크건 작건, 사회적 기업의 비전과 미션을 명확히 할 때 투자대비 사회적 기여가 확대될 수 있음을 확인할 수 있었다. 사회적 기업이 추구하는 상호(호혜)성, 민주주의적 운영원리, 사회적 약자를 위한 일자리 창출 등에 관한 인식이 사회적 기업에 정확히 투영되었을 때 비로소 사회적 기업이 인정받을 수 있을 뿐만 아니라 지속가능성도 기대할 수 있기 때문이다. 따라서 서울시 차원으로 사회적 기업의 정당성 및 성공 가능성에 대해 청년들을 대상으로 한 교육 프로그램을 체계화할 필요가 있다.

둘째, 청년들이 사회적 기업을 창업하거나 사회적 기업에 적극적으로 참여할 수 있는 제도정비 및 다양한 프로그램이 마련되어야 한다. 현재 우리나라는 사회적 기업에 대한 지원의 초점이 재정지원 및 사후평가에 맞춰져 있으나, 선진국에서는 사회적 기업의 성공을 위해 정부가 직접적인 재정지원뿐만 아니라 전반적인 환경의 정비(세금혜택 등) 및 추가적인 인센티브(경영분석 및 경영컨설팅 제공 등), 제반시설(사무실 및 네트워크 제공 등)을 종합적으로 지원하고 있었다. 이는 물고기를 주기보다는 물고기 잡는 방법을 체계적으로 알려주는 방식이다. 이에 따라 서울시는 청년들의 창업을 지원할 수 있는 인력과 자원을 별도로 배치하여 체계적인 지원전략을 수립할 필요가 있다.

마지막으로, 청년실업은 우리만의 특수한 문제가 아니라 선진국에 진입한 대부분의 나라에서 겪고 있는 문제이며, 해결 또한 쉽지 않은 상황이다. 청년실업 현상이 사회구조적인 문제와 연결되어 있기 때문이다. 따라서 청년실업을 줄이기 위해서는 사회 전반적으로 교육 및 노동에 대한 재정비가 필요하며, 청년창업 혹은 사회적 기업에 대한 고민 역시 그 연장선상에서 이루어져야 할 것이다. **W**

참고문헌

- 길현중 · 안주엽 · 이경곤 · 최율, 2015, 사회적기업과 협동조합 고용영향평가 연구, 한국노동연구원
황덕순 · 장원봉 · 길현중 · 김신양, 2015, 사회적기업의 임금실태와 저임금 개선방안에 관한 연구,
한국노동연구원
- Aiken, M, 2007, What is the role of social enterprise in finding, creating and maintaining
employment for disadvantaged groups? A social enterprise think piece for the office of
third sector, Cabinet Office, London
- Barraket, J., Collyer, N., O'Connor, M. & Anderson, H. 2010, Finding Australia's social
enterprise sector: Final report, Social Traders and the Australian Centre for Philanthropy
and Nonprofit Studies, Queensland University of Technology
- Evance, M. & S. Syrett, 2007, Generating social capital? The social economy and local
economic development, European and Urban Regional Studies, 14(1), 55-74.
- Fonteneau, B., et al, 2011, Social and solidarity economy: Our common road and towards
decent work, ILO
- Laville, J., B. Levesque & M. Mendell, 2007, The social economy: diverse approaches and
practices in Europe and Canada, in A. Noya and E. Clarence (eds), The social economy:
Building inclusive economies, OECD, Paris
- Monzon, J. L. & R. Chavez, 2008, The european social economy: concepts and dimensions
of the third sector, Annals of Public and Cooperative Economies, 79(3-4), 548-577
- OECD, 2014 Job creation through the social economy and social entrepreneurship, LEED
- Pinelli, M. & Atalla, G. 2014, Avoiding a lost generation: Ten key recommendations to
support youth entrepreneurship across the G20, EYGM Limited
- Social Traders 2014, retrieved from Social Traders website ([http://www.socialtraders.com. au](http://www.socialtraders.com.au))