

경제문화공동체

더함 포커스

The Community of Economics and Culture
DEOHAM FOCUS

2020. 06 Vol.2 No.2



content

— 읽을거리 [그곳에, 말을 걸다]

07 1980년대 민중미술의 실천미학: '광주자유미술인회'와 신명(神明)_ 김허경

— 더함 포커스_ 정책칼럼

13 광주에서의 광융합산업 발전방향_ 안수창

27 세대교체를 준비하는 청년정책을 위하여: 광주광역시 청년정책에 대한 철학적 제언_ 김 현

43 평생교육시대, 평생교육사 배치 현황과 정책 제언_ 김종완

57 광주광역시 비정규직 실태와 현황_ 오창민

— 전문위원 저서소개

74 호남 근현대 미술사_ 김허경 저

2020. 06 Vol.2 No.2



01 광주에서의 광융합산업 발전방향_ 안수창

광주의 광산업은 관(官) 주도의 지원을 통해 성장하였고 어느덧 지역의 대표주력산업으로 자리잡았다. 시대의 패러다임은 산업간 융합을 통해 새롭고 창의적인 제품을 개발하는게 필요하며 광기술은 이러한 융합기술의 핵심키워드로 요구되고 있다. 광주는 광기술의 연구, 기업 지원 인프라를 통해 창업형 산업 구조로 전환하여 한국의 실리콘밸리가 되기를 희망한다.

02 세대교체를 준비하는 청년정책을 위하여: 광주광역시 청년정책에 대한 철학적 제언_ 김 현

2020년 1월 '청년기본법'의 국회통과 이후 국가차원에서 청년정책을 주도한 컨트롤타워가 형성되고, 중앙정부와 지자체 간 청년정책과 관련된 업무가 구분되는 등 청년에 대한 정책적 패러다임이 일자리 중심에서 청년의 삶 전반을 포괄하는 보편적 복지 패러다임으로 전환될 전망이다. 이에 광주시에서도 시청 및 각 구청에서 산발적으로 진행되고 있는 다양한 청년 관련 사업들을 체계적으로 통합하고, 청년정책과 관련한 유기적 역할분담이 이뤄질 필요가 있다. 또한 일자리 중심의 청년정책으로부터 방향을 선화하여 청년정책과 관련한 장기적 비전을 마련하고, 이를 위한 목적과 목표를 구체화하되, 세대교체를 담보하는 청년정책의 전략적 로드맵을 마련해야 한다.

03 평생교육시대, 평생교육사 배치 현황과 정책 제언_ 김종완

평생교육은 급격한 시대변화에 유연하게 적응할 수 있는 역량을 키우고 삶의 질을 높이며 수명 연장에 따른 제2의 삶을 대비하게 한다. 이러한 일을 하는 사람이 평생교육사이다. 평생교육은 공공영역을 중심으로 급속한 양적 성장과 체계를 구축하였으나 실무를 담당하는 평생교육사는 공공영역에서 그 전문성을 발휘하는데 어려움을 겪고 있다. 본 글은 공공영역의 평생교육사 배치에 대한 법적 기준을 살펴보고 배치 현황을 토대로 정책 제언을 하고자 한다.

04 광주광역시 비정규직 실태와 현황_ 오창민

「지역별 고용조사」 원자료를 활용하여 광주광역시 비정규직 규모를 추산한 결과, 2018년 현재 비정규직 노동자 수는 21만 8천여명이며, 임금노동자 가운데 비정규직 비율은 2015년 38.5%, 2016년 40.3%, 2017년 41.1%로 증가하다가 2018년 37.3%로 떨어짐. 하지만 여전히 10명 중 4명 가까이 비정규직이며, 성별 임금 격차, 정규직과 비정규직 간의 격차, 여성의 높은 비정규직 비율 등은 해결해야 할 과제이다.

더함 경제문화연구소에서 발간하는 『더함 포커스』는
시민활동가 샘치과 손정수원장님의 사랑하는 배우자였던
(故)장은주님을 추모하는 기금으로 제작되었습니다.

1980년대 민중미술의 실천미학 ‘광주자유미술인회’와 신명(神明)

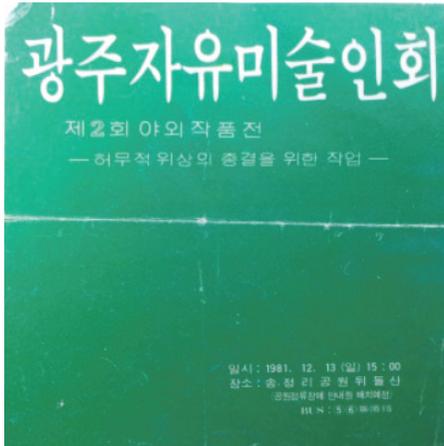
김허경(Kim Heo Kyung)
전남대학교 기초교육원/강의교수
nowandher@hanmail.net



〈생명의 공동체 광주〉, 1980, 사진 출처 : 나경택, 5·18 기념재단

1980년대 민중미술은 광주에서 결성된 ‘광주자유미술인회’¹⁾ (이하 ‘광자협’)을 중심으로 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 1979년 ‘광자협’은 창립선언문인 「제1선언-미술의 건강성 회복을 위하여」를 발표하고 왜곡된 현실에 대한 부정과 저항의 의지를 표명하였다. 이들은 1980년 5월 첫 발표전을 준비하였으나 ‘5·18 민주화운동’을 겪게 되고 이로 인

1) 광자협’은 1979. 9. 홍성담, 최열(최익균), 김산하, 강대규, 이영채가 창립선언문을 발표하고 1980년 7월 홍성민과 박광수가 새로 가입하였다.



‘광자협’, 제2회 《야외작품전》, 포스터 1981

해 계획한 창립전은 무산되었다. 그러나 ‘5·18 민주화운동’은 민주미술의 가치와 이념을 형성하고 추구하는 전환점이 되었다.

‘광자협’ 회원들은 정부가 5월 17일 계엄령을 선포하자 18일 광주 일원에서 시민들과 함께 계엄군에 맞서 현장 활동에 주력하였다. 이들은 창립을 선언할 무렵부터 광주와 해남지역의 노동자, 농민회를 통해 야학, 토론, 미술 창작 등에 치중해 왔기 때문

에 곧바로 플래카드와 차량, 건물 외벽에 구호를 써가며 선전 활동을 펼칠 수 있었다.

‘광자협’의 최열은 「민주미술론의 전개」에서 “역사 변혁의 주체이며 역사적 개념 선상에서 계급의 광범위한 연동체계를 이루는 민중이야말로 특정한 시기의 모순·갈등의 기본구조를 해체·발전시키는 힘”이라고 하였다.

‘광자협’은 개인과 공동체가 서로 유대의식을 갖도록 실천적인 방안을 모색하였고 5월 항쟁이 끝난 후 신군부가 들어선 7월 창립전을 개최하였다. 광자협의 창립전은 홍성담과 최열의 주도로 전시장이 아닌 남평 드들강 변에서 죽은 영령을 위한 진혼(鎮魂)굿 형식인 《제1회 야외작품전-씻김굿》(7.20)을 열었다.

회원들은 〈병정놀이〉, 〈땅속 숨쉬기〉 등 죽은 영혼을 달래는 씻김굿을 시연하였다. 이들은 한지에 시를 써서 낭독하고 자갈을 그 한지로 싸서 강가에 던지거나, 강가에 땅을 파서 사람이 구덩이에 들어가 눕고, 다시 삽으로 흙을 파면서 사람 형태가 드러나도록 하는 일종의 퍼포먼스를 행하였다. 당시 씻김굿을 보러온 사람들은 5월 핏빛으로 얼룩졌던 상황과 경험에 대한 응어리진 낋과 가슴에 맺힌 것을 일시에 터트림으로써 카타르시스를 느꼈다고 회고하였다. 이들의 행위는 사회적 응어리, 생리적인 고(苦), 심리적인 응이, 한(恨) 등 망아적(忘我的) 상태를 풀어주었다. 예로부터 반상(班常)의 대립과 같은 사회적 갈등, 한 맺힘은 굿판을 통해 풀어주었는데 맺힌 것이 한이라면 한을 풀어 극복하고 해결하는 것

이 바로 신명(神明)이었다.

‘광자협’의 제2회 전시는 이듬해 12월 송정리 공원 뒤편 돌산에서 다시 개최되었다. 《제2회 야외작품전》은 제1회전과 마찬가지로 사회 고발적 성격과 함께 5월 항쟁의 고통과 슬픔을 살필이하는 일종의 ‘씻김’ 과정이었다. 회원들은 ‘허무적 위상의 종결을 위한 작업’이라는 주제 아래 시각적 매체와 연극적 요소를 갖춘 실험적인 굿판을 선보였으며 농악대를 불러 축제의 분위기를 연출하였다. 이때 참여 작가들은²⁾ 「제2선언-신명을 위하여」를 통해 우리 민중예술의 기본 개념인 제의와 놀이를 언급하면서 “신명이야말로 바로 현대예술이 잃어버린 예술 본래의 것이었으며, 집단적 신명은 바로 잠재된 우리 시대의 문화역량”이라고 자신들의 실천미학을 선언하였다.

‘광자협’의 야외 전시는 죽은 자와 산 자의 상생 관계, 죽음을 보내는 풀이과정을 거쳐 새로운 결단을 다지는 의식의 행위로서 현실폭력이 빚어낸 죽음에 대항하는 민중의 정신이 집약되었다.



홍성담, 〈대동 세상-1〉, 1984, 41.8×55.5cm

2) 참여 작가 : 이영채, 김용채, 강대규, 박광수, 심용식, 최익균, 함병권, 홍성담, 박철수, 김성수.

‘광자협’에서 활동한 홍성담의 오월 판화연작 <대동 세상-1>에서도 시민군과 시민들, 주먹밥을 나눠주는 아줌마의 얼굴에 ‘공동체적 신명’이 드러난다. <대동 세상-1>은 ‘민주화운동청년연합회’ 기관지 표지에 실려 널리 알려졌는데, 당시 대부분의 회보나 기관지의 표지는 탈춤, 대동굿, 민중의 얼굴이 실렸던 반면 총을 든 광주시민군의 모습이 최초로 등장했기 때문이다. 홍성담은 1980년 5월 광주는 참극의 현장이었지만 ‘대동 세상’을 실현한 현장이었기 때문에 후일 ‘가장 완벽한 세상을 봤다’고 술회한 바 있다. 최을령은 「국가 폭력과 싸우는 화가」라는 글에서 이른바 ‘전투적 신명’이라 불리는 홍성담의 미학은 투쟁하는 아름다움을 그려낸 것이라고 하였다.

‘광자협’이 《야외작품전》에서 내세운 신명은 민중의 슬픔, 분노, 고통, 사회적으로 맺힌 응어리를 풀어내어 해원(解冤)과 생명력을 회복시키기 위한 것이었다. 나아가 홍성담의 판화는 사회에 내재한 모순과 갈등, 부당한 현실로부터 민중의 사회의식과 창조적 예술 행위를 묶어 집단적, 사회적 공동체를 이루는 하나의 힘으로 상생했다. ‘광자협’이 추구한 신명은 1980년대 광주 민중미술의 사회적·역사적 당위성을 이끌었던 추동력이었다.

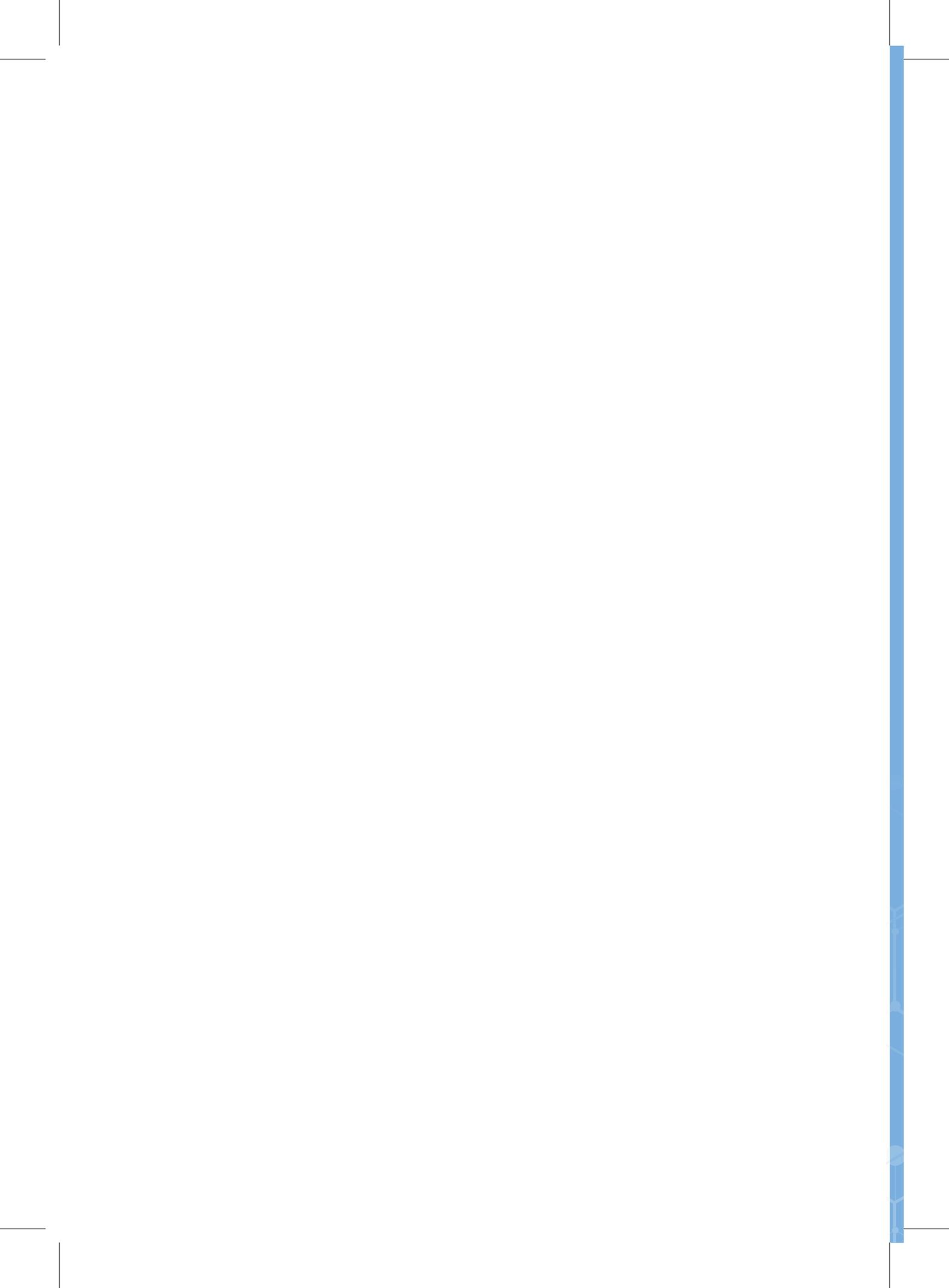


경제문화공동체 더함 포커스

정책칼럼



1. 광주에서의 광융합산업 발전방향_ 안수창
2. 세대교체를 준비하는 청년정책을 위하여: 광주광역시 청년정책에 대한 철학적 제언_ 김 현
3. 평생교육시대, 평생교육사 배치 현황과 정책 제언_ 김종완
4. 광주광역시 비정규직 실태와 현황_ 오창민



01

광주에서의 광융합산업 발전방향

안수창(Ahn Su Chang)

한국광기술원 기술사업화팀장
moasch@kopti.re.kr

광주의 광산업은 관(官) 주도의 지원을 통해 성장하였고 어느덧 지역의 대표주력 산업으로 자리잡았다. 시대의 패러다임은 산업간 융합을 통해 새롭고 창의적인 제품을 개발하는게 필요하며 광기술은 이러한 융합기술의 핵심키워드로 요구되고 있다. 광주는 광기술의 연구, 기업지원 인프라를 통해 창업형 산업 구조로 전환하여 한국의 실리콘밸리가 되기를 희망한다.

키워드: 광기술, 융합산업, 창업, 기업지원, 4차산업혁명사회

1. 광산업의 개요

1) 광산업이란

광산업의 정의

- 빛을 이용한 모든 산업
 - 국내에서 광산업(光産業)이란 용어는 초기에 광산(鑛山) 즉 광석을 채굴하는 산업과 상충되어 사용하기 일쑤였다. 2000년대 들어 광산업이 지역산업으로 육성되기 시작하면서 빛을 이용한 모든 산업으로 정의되기 시작함.
 - 광산업은 빛의 성질을 이용하는 즉, 빛을 만들고, 제어하고, 빛을 활용하는 소재, 부품, 기기 및 시스템의 산업을 총칭함. 빛의 실체인 photon의 성질을 이용하므로 광산업을 기술적인 용어로 광자기술(Photonics)산업이라 부름. 빛은 에너지를 갖고 있을 뿐 아니라 파동성·입자성이 있어 이를 통해 정보를 전송하여 광통신이 구현되고 있으며, 정보의 저장 및 변환, 재료의 가공·측정 등의 용도로 사용할 수 있음. 광산업은 20세기 중반까지 주로 자연광을 제어하는 분야인 렌즈, 망원경, 현미경, 사진기 등 광학기기류 중심으로 산업이 발전함.
 - 1960년대 이르러 레이저가 개발되고 1995년 청색 LED가 개발되며 빛의 삼원색을 모두 구현하는 기술들이 속속 개발되면서 빛의 파장을 만들고 제어하는 최근의 광산업의 기초가 만들어짐. 또한 초고속 인터넷의 활용 등 급증하는 데이터 처리를 위해서도 기존의 구리선의 한계를 넘는 광케이블과 광통신소자들의 개발을 앞당겼고 이를 활용한 통신기술들이 우리의 삶을 변화시키고 있음.
- 자연광에서 인공광의 시대로
 - 이제 우리 주변의 조명들은 대부분 LED로 바뀌어가고 있으며 반도체조명의 시대가 이미 열림. 또한 TV는 LED, OLED TV로 바뀌었고, 광통신은 5G를 넘어 6G를 준비하고 있으며 우리 주변의 수많은 센서들은 광을 빼놓고는 설명할 수 없는 상황으로 마야흐로 인공광을 활용하는 시대가 된 것임.
 - 이미 우리나라의 광산업 규모는 2018년 79.2조 원으로 국내 총생산의 약 5% 차지하고 있으며, LED조명, 디스플레이, 태양광, 광통신 등은 우리나라 전자, 정보통신 등 주력산업의 발전을 견인하고 있음. 최근 광기술이 고도화되면서 혁신적 융합제품을 만들어내고 새로운 시장을 창출하는 등 광융합 산업이 폭발적으로 성장할 전망.

| 그림 1 | 광산업의 발전과정



2) 4차산업혁명의 광융합 기술

광융합기술의 정의¹⁾

- 「광융합기술 개발 및 기반조성 지원에 관한 법률 : 광융합기술지원법(약칭)」제 2조에 의거, 광융합기술 정의
 - 빛의 에너지·파동성·입자성 등 빛이 가지고 있는 성질을 제어 및 활용하는 광기술과 전자·기계·통신 등의 다른 분야 기술을 융합하여 새로운 제품을 개발하거나 성능을 고도화하는 기술
 - 광기술 + 다른 분야 기술 ⇒ ①기술 성능 고도화 or ②신제품 창출
 - 기술 성능 고도화 예시 : 지능제어 5G/6G 광통신 모듈 등
 - 신제품 창출 예시 : LED 의료기기, 스마트팜용 융합조명, 자율주행차용 AI 카메라 등

1) 한국광기술원, 광주광역시, 2019, 광융합기술 육성전략 수립지원

표 1 | 광융합기술 적용사례

분야	광기술	타 기술	광융합기술 적용 제품	
조명	LED 파장제어	(바이오·의료) 생물·생체감응 제어	(신제품) 스마트팜용 융합조명, LED 마스크, LED 의복기	
광통신	광섬유전송	AI, 보안, IoT	(성능고도화) 지능제어 5G/6G 광통신모듈, 양자통신시스템	
광학기기	카메라 렌즈, 센서, 광원	AI, 객체인식, 환경감응	(신제품) 자율주행차용 시카메라	

- (광융합산업 정의) 빛(光)의 고유한 성질을 이용한 광산업을 기반으로 타 산업과 융합하여 혁신제품 및 서비스를 생산·판매하는 산업

표 2 | 광 VS 광융합 개념 및 범위 비교

구분	광	광융합
기술 정의	빛의 에너지·파동성·입자성 등 빛이 가지고 있는 성질을 제어 및 활용하는 기술	광기술과 전자·기계·통신 등의 다른 분야 기술을 융합하여 새로운 제품을 개발하거나 성능을 고도화하는 기술
산업 정의	빛의 고유한 성질을 이용하여 각종 첨단 제품을 생산·판매하는 산업	광산업을 타 산업과 융합하여 혁신제품 및 서비스를 생산·판매하는 산업
산업 분류체계	광소재, 광원 및 광전소자, 광통신, 광정밀기기, 광정보기기, 광학기기	광부품, 광융합정밀기기, 결상정보응용기기, 광ICT, 광영상정보기기, 광융합조명, 광융합에너지, 광의료바이오
연관 산업 발전경로	기계산업(19C) → (광)전자산업(20C) (근대 산업 문명 → 정보화시대)	(광)전자산업(20C) → 광융합산업(21C) (정보화시대 → 4차산업혁명시대)

광융합산업 특징

- 고부가가치 산업
 - 빛을 활용하는 모든 산업과 접목이 가능한 다품종 고부가가치 산업으로 다양한 연관 산업을 파생시키는 기반 산업
 - 광산업과 타 산업과의 혁신적인 융합을 통하여 산업적·경제적 가치를 창출하는 산업으로 주력산업 경쟁력 제고와 신산업 창출이 가능한 산업
 - 빛을 활용하는 다양한 산업군과의 결합이 가능한 다품종 고부가가치 산업으로 기존 우리나라 주력산업의 제조 공정을 혁신적으로 개선시키며, 광의료, 광농생명 등 다양한 신산업 창출이 가능한 산업

- 성장 정체 위기에 직면한 국내 제조업을 광융합기술을 통해 활력을 찾고 제조산업 부흥의 토대 마련
- 자동화 생산방식에 광기술을 융합하여 스마트제조 기술로 진화하고 자동차, 반도체, 스마트전자 등 주력산업 제조혁신의 핵심 기반기술로써 분류, 가공, 계측, 품질검사, 자동제어 등의 제조 프로세스상의 혁신 역할을 담당

| 그림 2 | 주력산업 제조 현장 적용 광융합 사례



- 신시장 창출형 산업
 - 기계(19C) → 전자(20C) → 광(21C)으로 발전함에 따라 광융합 기반의 미래 산업이 세계 경제를 주도하고, 우리 경제의 고도성장을 견인하는 산업
 - 블루오션 창출이 가능할 뿐만 아니라 미래 산업의 주도권 확보에 필수 기술 분야
- 환경 친화적 산업 : 빛이 가지고 있는 특성에 기반하여 공해 발생이 적은 녹색 산업
- 기술 집약형 산업 : 다학제간 체계적인 기술 축적이 필요한 기술 집약형 산업
 - 짧은 기술수명주기로 인해 지속적인 연구개발이 요구되고 물리, 화학, 전자 등 다학제간 체계적 기술 축적을 기반으로 장기간에 걸친 지속적인 투자가 필요한 산업
 - 기술 인력의 질과 수준이 산업경쟁력을 좌우하는 전형적인 기술집약적 산업으로 R&D 집중을 통한 지속적인 기술 고도화가 필요한 산업

광융합산업의 위상

- 전형적인 기술집약적 산업이며, 4차 산업 혁명 시대 다양한 기술의 매개체 역할을 수행하는

핵심 기반 산업 (Cross-Cutting Industry)

※ Cross-Cutting Industry(Technology) : 산업간 횡단연결을 통한 미래 공통 핵심기술
군 산업(기술)

- 주력/신산업의 경쟁력을 제고할 수 있는 핵심 기반 산업으로써 광융합 기술 고도화는 제조업 위기 극복을 위한 핵심
 - 주력산업 고도화 및 제조현장 혁신, 4차 산업혁명의 새로운 성장동력이 되는 미래 공통 기반기술로써 광융합기술의 중요성 부각
 - 다양한 기술의 매개역할을 수행하는 광융합기술은 CCT에 가장 부합하는 기술분야로써 미래 공통 핵심 기술군에 부합하는 영역

2. 광주의 광산업

1) 지역의 먹거리 창출

산업불모지에서의 기반구축²⁾

- 지역특화산업 육성
 - 광주의 광산업은 낙후된 지역경제의 체질을 개선하고 지속·발전 가능한 성장동력을 마련하기 위한 측면이 큼. IMF경제체제 이후 아시아자동차의 부도에 이은 협력업체의 연쇄부도로 인해 지역경제는 일순간 붕괴위기에 처하게 됐고 이를 계기로 21세기 성장동력산업으로 기대되는 광산업을 지역특화산업으로 선정해 본격적인 육성계획을 수립.
 - 광주의 광산업은 중앙 계획에 따른 산업 육성 프로젝트가 아닌 지방정부의 발전 계획을 중앙정부가 지원하면서 구체화 되었으며 광주시는 광산업육성 및 집적화계획인 'Photonics 2010'을 수립해 정부에 지원을 건의했고 당시 국민의 정부는 4개 지역(광주 光산업, 대구 섬유산업, 부산 신발산업, 경남 기계산업)에 지역산업진흥사업 지원을 결정, 광주시는 이때부터 본격적인 광산업 성장에 돌입.
- 지역산업 성공신화
 - 광산업을 성장동력 산업으로 구상한 것은 타 지역에 비해 부족한 기반시설에 기인함. 타 산업에 비해 기술변화가 빠르고 라이프 사이클이 짧아 중소 벤처기업에 적합하고, 단기간에 후발국이 선진국을 추월할 수 있는 지식기반형 친환경산업이라는 점이 작용. 아울러 다양한 산업간 융합이 가능하고 고부가가치를 창출할 수 있는 신성장동력산업이라는 것도 매력.

2) 한국은행, 2012, 새로운 환경변화에 대응한 광주광산업 발전방안

- 타지역은 기존에 자리잡은 산업을 육성시킨다는 점과 달리 광주지역의 광산업은 산업불모지에 인프라마저 없는 곳에서 지역의 주력산업으로 키워냈다는 점이 지역산업의 성공사례로 발표되고 있음.

지역의 주력산업으로의 자리매김

■ 광주의 성장동력

- 광주의 광산업 육성사업은 2000년부터 2012년까지 총 8,447억 원의 사업비를 투입하여 기반구축, 정착, 자립성장의 3단계로 진행되었는데 그동안 매출액 및 고용인원이 크게 증가하였으며, 다수 업체가 매출액 100억 원 이상의 중견기업으로 성장하는 등 상당한 성과를 나타냄.
- LG이노텍을 위시로 한 LED분야에서는 타지의 기업이 광주에서 사업을 영위하기 위해 모여들었고, 광신호를 각 가정에 분배하는 광분배기 시장에서는 광주의 주요기업들이 전 세계 시장의 70%이상을 점유하는 등 2010년 이후에는 광주의 산업을 이끌어가는 주요 동력이 되었음.
- 또한 우리지역에서 (주)오이솔루션, (주)지오씨, (주)우리로, (주)피피아이 등 코스닥 및 코스넥스 상장기업을 다수 배출하는 등 기업의 성장도 지속적으로 나타나고 있으며, 한국광기술원을 중심으로 하는 지역의 광산업 지원기관들도 어느정도 자리를 잡아가고 있는 상황.

2) 광주 광산업의 현황³⁾

기업 현황

■ 광주 광산업체 현황

| 표 3 | 연도별 광주 광산업 매출액, 고용인원, 업체수 현황

구 분	1999 (육성이전)	2003 (1단계)	2008 (2단계)	2012 (3단계)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	전년대비 (%,개)
매출액 (억원)	1,136	3,234	13,079	25,904	27,105	23,626	22,507	21,471	22,705	23,005	+ 1.3
고용인원 (명)	1,896	2,834	6,018	8,242	8,445	6,799	6,925	7,133	7,513	7,584	+ 0.9
업체수 (개)	47	190	327	360	360	306	288	273	276	280	+ 4

3) 한국광산업진흥회, 2019, 전국 광산업통계

- 2000년 광산업을 지역 주력산업으로 육성하기 시작하여 2010년대 초반까지 괄목할만한 성장 후 2010년 후반 성장 정체되고 있음을 보여줌.

표 4 | 광주 분야별 광산업체 수 현황

구 분	2016년			2017년			2018년		
	업체수 (개)	비중 (%)	증가율 (%)	업체수 (개)	비중 (%)	증가율 (%)	업체수 (개)	비중 (%)	증가율 (%)
광 통신	51	18.7	-10.5	51	18.5	-	47	16.8	-7.8
광원 및 광전소자	139	50.9	-7.9	136	49.3	-2.2	135	48.2	-0.7
광정밀기기	49	17.9	16.7	43	15.6	-12.2	46	16.4	7.0
광소재	19	7.0	-36.7	28	10.1	47.4	27	9.6	-3.6
광정보기기	1	0.4	-75.0	2	0.7	100.0	2	0.7	0.0
광학기기	14	5.1	250.0	16	5.8	14.3	23	8.2	43.8
계	273	100	-5.2	276	100	2.2	280	100	1.4

표 5 | 광주 광주 광산업 분야별 매출액 현황

구 분	2017년			2018년			2019년(전망)		
	매출액 (억원)	비중 (%)	증가율 (%)	매출액 (억원)	비중 (%)	증가율 (%)	매출액 (억원)	비중 (%)	증가율 (%)
광 통신	4,430 (3,148)	19.5 (18.8)	-9.0	4,410 (4,004)	19.2 (22.4)	-0.4	4,511 (4,085)	17.8 (20.6)	2.3
광원 및 광전소자	7,750 (4,831)	34.1 (28.8)	8.5	9,301 (5,969)	40.4 (33.3)	20.0	9,205 (6,203)	38.7 (31.3)	5.3
광정밀기기	2,271 (905)	10.1 (5.4)	6.3	2,003 (1,263)	8.7 (7.1)	-11.8	2,168 (1,404)	8.6 (7.1)	8.3
광소재	1,137 (947)	5.0 (5.6)	21.8	1,355 (1,015)	5.9 (5.7)	19.2	1,469 (1,107)	5.8 (5.6)	8.4
광정보기기	32 (19)	0.1 (0.1)	170.8	32 (15)	0.1 (0.1)	0	42 (20)	0.2 (0.1)	31.3
광학기기	7,085 (6,921)	31.2 (41.3)	11.1	5,904 (5,642)	25.7 (31.5)	-16.7	7,293 (7,041)	28.9 (35.4)	23.5
계	22,705 (16,770)	100 (100)	5.7	23,005 (17,909)	100 (100)	1.3	24,688 (19,858)	100 (100)	9.9

- 2016년도 광주 광산업체수는 273개사이며 2017년도 광주 광산업체 수는 276개사로 16년 대비 1.1% 소폭 증가하였으며, 2018년도 광주 광산업체 수는 280개사로 17년 대비 1.4% 소폭 증가하는 등 전반적인 정체가 나타나고 있음.

- 2018년도 분야별 광산업체 비중으로는 광원 및 광전소자가 135개사(48.2%)로 가장 높았으며, 광통신 47개사(16.8%), 광정밀기기 46개사(16.4%), 광소재 27개사(9.6%), 광학기기 23개사(8.2%), 광정보기기 2개사(0.7%) 순으로 나타나는 등 기존의 광통신 및 LED 분야의 감소세가 나타나고 있으며 소재 및 광학분야가 조금씩 확대되고 있는 상황임

표 6 | 광주 광산업체 고용인원

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 (전망)
종업원수 (명)	6,799 (5,272)	6,925 (5,200)	7,133 (5,038)	7,513 (5,171)	7,584 (5,791)	8,177 (6,384)
증가율 (%)	-19.5	1.9	3.0	5.3	0.9	7.8

표 7 | 광주 광산업체 총 매출액

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 (전망)
매출액 (억원)	23,626 (17,469)	22,507 (16,649)	21,471 (15,621)	22,705 (16,770)	23,005 (17,909)	25,278 (19,866)
증가율 (%)	-12.8	-4.7	-4.6	5.7	1.3	9.9

표 8 | 광주 분야별 매출액 분포

구분	2017년		2018년		2019년(전망)	
	업체(개)	비중(%)	업체(개)	비중(%)	업체(개)	비중(%)
100억원 이상	24	8.7	27	15.4	30	10.7
50억 ~ 100억원 미만	43	15.6	49	11.8	52	18.6
10억 ~ 50억원 미만	99	35.9	106	37.8	107	38.2
1억 ~ 10억원 미만	99	35.9	90	32.1	86	30.7
1억원 미만	11	3.9	8	2.9	5	1.8
계	276	100	280	100	280	100

※ 주1 : 대기업은 해당 광관련 매출액으로만 산정되었으며, 중소기업의 경우 기업전체 매출액으로 산정

산업 현황

■ 광통신

- 광분배기 시장이 중국기업의 대량생산으로 인해 공급과잉이 되면서 업체들의 이익구조가 크게 개선되지 않고 있는 상황으로 5G 등 대용량 통신이 증가하면서 트랜시버 시장으로 급선회 중. 하지만 이러한 상황도 중국의 자국기업 보호정책에 따라 추격속도가 빨라 기술선도형 제품의 육성이 시급한 상황임

| 그림 3 | 광주 광통신 기업 제품 사진



Optical Transceivers

출처: (주)오이솔루션 홈페이지



분포궤환형 반도체레이저 다이오드

출처: (주)엘디스 홈페이지

■ LED

- LED 산업은 국내 대기업에서도 Epi/Chip 생산을 포기할 정도로 단가하락이 급격히 이루어지고 있는 산업으로 광주에서도 이미 광원 생산기업이 사라진 상황임. 다만 제조된 LED를 활용하는 조명(일반조명, 자동차 조명, 산업용 조명 등) 산업 및 LED의 다양한 파장을 활용하는 응용산업분야가 조금씩 살아나고 있는 상황으로 특히 바이오, 의료 분야로의 진출이 활발한 상황임.
- 또한 마이크로 LED 분야에서의 기술개발로 향후 응용범위(디스플레이, 마이크로 센서, AR/VR 등)가 확대될 것으로 보임

| 그림 4 | 광주 LED 응용 기업 제품 사진



LED 피부질환치료기 벨라룩스

출처: (주)링크옵틱스 홈페이지



LED 식물재배기 PARPOT

출처: (주)엠오그린 홈페이지

■ 태양광

- 태양광 분야는 광산업에서 에너지 산업으로 주무대를 옮겨서 지역주력산업인 에너지산업 분야에서 지원을 받아 육성되고 있음. 특히 2017년 에너지산업 클러스터 지정 및 육성을 위한 특별법이 제정 공표되며 본격적인 지원이 이루어지고 있으며 향후 한전공대 설립, 평동산단 내 협동조합형 태양광발전소 출범, 공동주택 발코니 빛고을 발전소 사업 등 지역의 대표 산업으로 발돋움할 기회를 얻고 있음.

■ 광정밀기기

- 광정밀기기는 주로 레이저기기와 광계측기기로 구분되어 질 수 있음. 레이저기기는 해외 유수의 기업들이 수직계열화와 높은 신뢰성을 바탕으로 진입장벽이 매우 높은 분야로 알려져 왔으며 국내 광레이저 기업들도 그 동안의 연구개발 노력이 성과로 이어지기 쉽지 않은 구조였음.
- 하지만 최근 4차산업혁명을 맞이하여 ICT, 자율주행등에서 레이저를 활용한 다양한 센서들이 요구되면서 이를 위한 다양한 LD(Laser Diode), PD(Photo Diode), 광센서 네트워크 기술 등이 요구되기 시작함. 또한 광계측기기 분야도 FBG(Fiber Bragg Grating), DTS(distributed temperature sensing) 기술들을 활용하여 제품들이 속속 선보이고 있음

| 그림 5 | 광주 광정밀기기 기업 제품 사진



High Power Pump Combiners

출처: (주)이상테크 홈페이지



DTS 기술을 활용한 재난안전 감시 시스템

출처: (주)파이버프로 홈페이지

■ 광소재 및 광학기기

- 결정질 및 비결정질 소재를 포함하는 소재생산업체는 없지만, 군수용 광학렌즈 및 콘택트 렌즈 제조 기업이 크게 성장하고 있는 추세임. 특히 이 분야는 지역의 산업 인프라가 취약한 상황임에도 비구면 글래스 렌즈 및 몰드 성형 기업이 잘 성장하여 향후 기술적으로 요구되는 CCTV, 카메라 모듈 등 4차산업혁명에 따른 신규 센서들의 눈을 개발하고 있음.

| 그림 6 | 광주 광학기계 기업 제품 사진



온도측정렌즈

출처: (주)아이오솔루션 홈페이지



블랙박스용 카메라 렌즈

출처: (주)에이지광학 홈페이지

3. 시사점 및 정책제언

미래 융복합시대의 핵심산업

- 광융합산업은 앞서 설명한 바와 같이 미래 융복합시대의 핵심 키워드로서 지금 산업화가 이루어지고 있는 모든 분야에서 광기술의 적용은 필수 불가결한 시대임.
- 4차산업혁명, 자율주행, AI(인공지능), ICT 등 신 산업분야에서는 광학센서, 초정밀 소자, 파장별 마이크로 광원 등 기존 산업이 꿈꿀 수 있는 미래 비전을 실현시킬 수 있는 기술로서 그 역할이 매우 클 것으로 예상됨.
- 또한 광산업은 2018년 광융합기술 개발 및 기반조성지원에 관한 법률 제정을 통해 정부의 새로운 지원을 받는 계기가 마련됨.

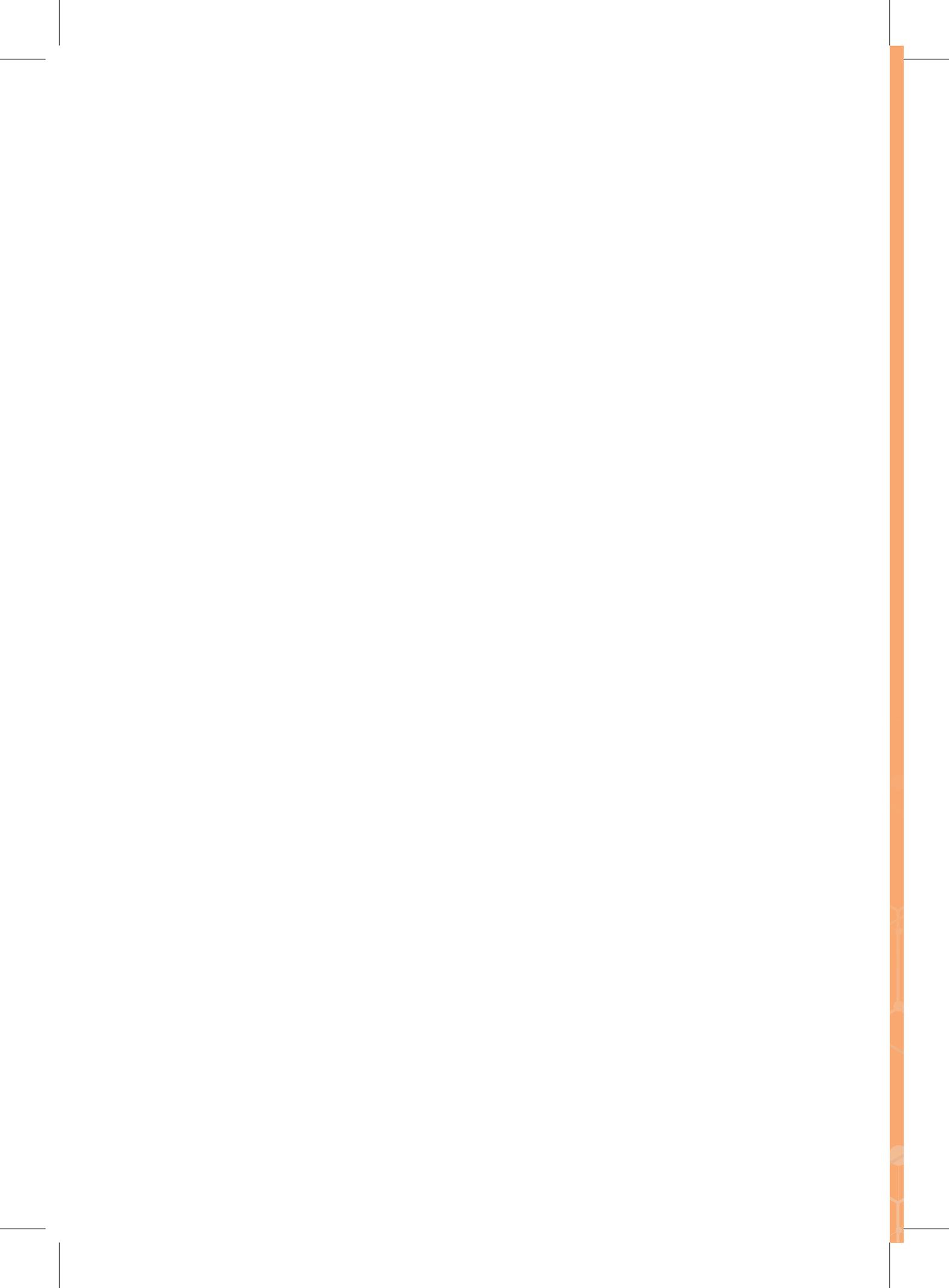
지역에서의 한계

- 그렇다면 광주지역의 주력산업으로 뿌리내려진 광산업이 우리나라의 산업 패러다임을 바꿀 수 있는 준비가 되어 있는지에 대해서는 의문이 듦.
- 광주가 문화의 용광로를 추진하고 있다면 산업에서도 광주의 광산업이 산업의 용광로가 되어 다양한 산업을 융복합화하고 고부가가치를 실현시킬 수 있는 준비를 해야만 함.
- 그 전제조건으로는 다양한 산업들이 쉽게 찾아들 수 있는 산업 인프라가 구축되어야 하며, 이를 이끌어 줄 수 있는 고급인력의 풀이 갖춰져야 할 것으로 보이는데 이는 우리지역 또는 타 지역의 산업이 광기술을 통한 접프업은 광주에서 이루어질 수 있다는 확신을 심어주어야 하기 때문으로 이 또한 매우 중요한 사업임.

- 현실적으로 지역의 낙후된 산업을 이용하여 광융복합산업의 활용 우수사례를 만들기가 쉽지 않은 상황도 인정해야 하며, 새롭게 좋은 일자리 기업을 유치하는 것도 쉽지 않은 상황임.

광주에서의 비전

- 그럼에도 불구하고 여전히 광주는 광융합기술 지원 특별법, 에너지밸리 산단조성, 광주형 일자리 글로벌 모터스 출범 등 관(官)주도의 산업육성책이 주를 이루는 형국으로 진정한 산업발전은 민간인 산업계가 활발한 참여를 해야 이루어질 수 있음.
- 산업의 패러다임은 이제 융합을 말하지 않으면 안되는 시기이며, 이러한 융합형 산업의 제품 개발은 기업 간 상호네트워크를 통한 활발한 교류 및 외부 정보를 가감없이 받아드릴 수 있는 개방되고 유연한 사고를 갖는 것이 매우 중요하며 이는 좀 더 젊은 인재들이 활동할 수 있는 영역이 될 수 있음
- 광주는 이와 같이 젊고 창의적인 인재를 좋은 일자리를 만들어 고용하는 것에 집중하는 것보다 활발한 창업공간이 되어야 한다고 보며, 광기술을 활용한 다품종 소량생산형의 고부가가치 창업형 산업중심으로 재탄생이 필요한 시점임.
- 따라서 창업형 산업, 청년기업들이 활발하게 활동할 수 있는 인프라를 확대하고, 실패에 주저하지 않는 창업안전망을 독자적으로 확보하여 전국에서 가장 창업하기 좋은 도시로 바뀌길 바라며 이를 통해 한국의 실리콘 밸리가 되기를 꿈꾼다.



세대교체를 준비하는 청년정책을 위하여

- 광주광역시 청년정책에 대한 철학적 제언 -

김 현(Kim Hyun)

전남대학교 철학연구교육센터 학술연구교수
hegelian015@daum.net

2020년 1월 '청년기본법'의 국회통과 이후 국가차원에서 청년정책을 주도한 컨트롤타워가 형성되고, 중앙정부와 지자체 간 청년정책과 관련된 업무가 구분되는 등 청년에 대한 정책적 패러다임이 일자리 중심에서 청년의 삶 전반을 포괄하는 보편적 복지 패러다임으로 전환될 전망이다. 이에 광주시에서도 시청 및 각 구청에서 산발적으로 진행되고 있는 다양한 청년 관련 사업들을 체계적으로 통합하고, 청년정책과 관련한 유기적 역할분담이 이뤄질 필요가 있음. 또한 일자리 중심의 청년정책으로부터 방향을 선회하여 청년정책과 관련한 장기적 비전을 마련하고, 이를 위한 목적과 목표를 구체화하되, 세대교체를 담보하는 청년정책의 전략적 로드맵을 마련해야 함.

키워드: 청년기본법, 세대담론, 청년도시 광주, 프레카리아트, 세대교체

1. 들어가는 말

- ‘청년문제’와 ‘청년정책’이란
 - IMF 이후 사회적 문제로 대두된 청년실업문제를 해결하기 위한 일환으로 2008년 ‘청년고용특별법’이 제정되었으며, 대학 졸업 후에도 안정된 일자리를 찾지 못한 청년들이 많아지게 되면서 특정 연령층의 장기 미취업과 불안정 고용, 이로 인해 나타나는 각종 사회병리적 징후 등을 ‘청년층’의 문제 또는 ‘청년문제’로 바라보는 ‘세대담론’이 등장하게 됨.
 - ‘청년문제’는 사회 내 특정 연령층이 겪는 불안정 고용 및 장기 실업문제와 동일하게 인식되어 왔으나, 이후 청년들의 빈곤·주거·건강·부채·등록금 등등 청년층이 처해있는 다양한 사회적 문제들이 가시화되면서, 이를 특정한 세대 내에서 나타나는 청년 문제라고 지칭하고, 이에 대한 대책을 마련하기 위해 종합적이고 체계적인 ‘청년정책’이 필요하다는 사회적 인식이 확산됨.
- 2020년 1월 9일 ‘청년기본법’이 통과되어 올해 8월 시행을 앞두고 있음.
 - 청년기본법은 기존 일자리 중심의 청년정책을 청년의 삶 전반을 포괄하는 정책으로 전환하는 계기를 마련할 청년종합복지대책으로 자리잡을 전망이다.
 - 청년기본법은 △중앙과 지방정부 간 역할분담 △청년정책 연계성 확보 △통합적 전달체계를 주요 골자로 내세우고 있음. 특히 청년정책 실행과 관련하여 중앙정부(재정지원)와 지방자치단체(지역적 특성을 살린 서비스 지원정책)의 역할을 분담하고, 청년정책의 컨트롤타워를 명확히 하고 있으며, 청년들을 피동적인 정책대상자 또는 수혜자로 바라보는 관점에서, 능동적 정책설계자로 전환하는 시각을 명료하게 담아내고 있다는 점에서 기존의 청년관련 법안들과 차별화되어 있음.¹⁾
 - 지방자치단체 차원에서도 향후 시행될 청년기본법의 주요 내용에 상응하여 청년정책에 대한 다각도의 모색과 방향전환이 필요한 시기임. 더 나아가 청년 일자리 만들기 또는 청년창업지원과 같은 근시안적인 정책적 처방만으로는 청년세대들에게 더 이상 정책적 효능감을 느끼게 할 수 없다는 성찰적 시각이 요구됨. 다시 말해 청년문제를 바라보는 대대적인 사유 패러다임의 전환이 필요한 시점임.
- ‘청년도시’ 광주에서 ‘청년일자리 창출 도시’ 광주로?
 - 광주광역시는 <민선6기> 윤장현 시장 취임 후, 2015년 전국 지방자치단체 중 최초로 청년

1) 김하중, 『「청년기본법」 제정 의의와 향후 과제』, 국회입법조사처, 2020.02.17./매일노동뉴스, “[8월 시행 앞둔 청년기본법] “청년정책, 일자리 넘어 종합복지로 빠르게 전환될 것”, 2020.02.18., <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=163055>(검색일: 2020.05.04.).

정책전담부서를 만들어 ‘청년문제’에 대해 선도적인 대응을 해 왔으며, 같은 해 「청년정책기본조례」 제정을 통해 청년의 사회참여보장, 청년을 위한 정책개발, 청년의 자립기반형성 등에 필요한 사항을 규정, 청년의 권익증진과 청년이 지역사회발전에 기여를 목적으로 청년정책을 실시해 왔음.

- 또한 「청년정책기본조례」에 근거하여 처음으로 작성된 『2017~2021년 청년도시 광주: 청년정책기본계획』은 “당당한 광주청년, 활력 넘치는 청년 광주”²⁾를 청년도시 광주의 비전으로 내세우면서, 광주를 “청년이 시민적 주체로서 자유와 권리를 공평하게 누리고 행복한 삶을 누릴 수 있는 도시 정부의 청년정책이 활발하게 운영되는 도시”(『청년정책기본계획』로 조성하고, “청년도시가 청년의 특권적 지위를 보장하는 도시가 아니라, 청년이 시민적 주체로서 다른 시민들과 동등하게 자신의 권리를 평등하게 보장받을 수 있는 도시를 지향한다는 점에서 청년을 포함한 모든 시민을 포괄하는 도시”(『청년정책기본계획』)임을 천명하면서 청년도시 광주의 포부를 밝힌 바 있음.
- 청년정책과 관련하여 그간 광주광역시가 보여주었던 정책적 의지에도 불구하고, 광주광역시는 청년인구의 지속적 유출, 청년노동시장 및 노동조건의 악화로 인한 지방도시의 성장동력 및 활력 저하에 대한 우려의 목소리가 지속적으로 제기되고 있음³⁾. 특히 <민선6기>동안 추진되었던 청년정책이 청년정책의 성격과 범위를 정하지 못한 채 표류하면서, 이 지역 청년들의 삶의 질을 실질적으로 담보하지 못한 채, 시정의 홍보와 행정 전시주의를 위해 ‘청년’을 수단화하는 ‘청년팔이’ 정책에 불과하다는 비판이 시민단체에 의해 지속적으로 제기되어 왔음.⁴⁾
- 이러한 상황에서 <민선7기>의 청년정책 또한 지역 언론으로부터 정책의 일관성·지속성·체계성을 결여하고 있다는 지적을 받는가 하면⁵⁾, 일자리 창출과 창업 독려에 정책의 상당부분을 할애함으로써, 지역 청년들의 실질적 욕구를 따라가지 못하는 실업대책에 국한된 퇴행적 정책으로 지적받고 있는 상황임.⁶⁾ 간단히 말해 현재 광주시의 청년정책은 ‘청년도시 광주’로부터 ‘청년 일자리 창출 도시’ 광주로 방향을 선회하여, ‘청년정책=실업대책’으로 간주했던 2000년대 중·후반의 청년정책으로 퇴행하고 있는 것으로 판단됨.
- 현재 광주시 청년정책을 둘러싼 비판과 지적은 청년정책과 관련한 광주시의 비전과 목적,

2) 광주광역시, 『2017~2021년 청년도시 광주: 청년정책기본계획』, 136쪽. 이하에서는 『청년정책기본계획』으로 약칭하여 본문에 쪽수와 함께 표기함.

3) 광주광역시, 『“풍요로운 일자리 도시 광주” 실현 민선7기 일자리정책 종합계획』, 3쪽, 19쪽 참조.

4) 참여자치 21 보도자료, 「광주시는 ‘청년사업 예산 부풀리기’ 꼼수를 중단하라」, 2016.10.05.

5) 국민일보, “광주시 청년정책 헛돌아...전국 최초 전담부서 빛 바래”, 2019.03.18.<http://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=0013152867>(검색일: 2020.05.04.)

6) 노컷뉴스, “참여자치21, 민선7기 1년차 광주시정 ‘부정’평가”, 2019.06.25./광주드림, “광주청년인구유출 속, 광주시 청년정책 유감”, 2018.04.18.http://m.gjdream.com/news_view.html?uid=486985&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.google.co.kr%2F(검색일: 2020.05.04.)

목표가 부재한 상황에서 비롯된 것으로 보임. 따라서 청년정책과 관련한 청년세대의 정책적 효능감을 높이기 위해서는 ‘청년정책=일자리 또는 창업정책’이라는 근시안적 시각으로부터 벗어나, ‘보편적 사회보장제도로서 청년정책’을 지역사회에 현실화할 구체적 방안들을 모색하고, 포괄적·수평적·민주적 의사소통 체계에 기반한 청년정책 거버넌스 채널을 구축·가동함으로써 다음 세대 광주를 위한 세대교체 정책으로서 청년정책을 수립하고 이를 실천해야 할 필요성이 절실함.

2. <민선6기 청년정책>과 <민선7기 청년정책> : 발전인가, 퇴행인가?

- 현 <민선 7기> 청년 관련 정책의 비전과 목적 및 목표를 구체화하기 위해서는 <민선6기> 청년 정책의 공과를 분석할 필요가 있음. 이는 <민선6기>에 광주지역 청년들을 대상으로 하는 청년 정책이 처음으로 시행되었기 때문이며, <민선7기>의 청년정책이 <민선6기>의 청년정책과 비교하여 갖는 차별성을 정책의 일관성과 체계성 및 지속적 발전 가능성의 관점에서 평가하기 위해 필요하기 때문임.

1) 민선6기 청년정책 : ‘청년도시 광주’의 브랜드화

- 민선6기 청년정책에 대한 지속적 비판
 - 광주 참여자치 21 내 분과위원회인 청년위원회가 「2016년 광주시 청년정책 평가와 발전 방안」(이하 「발전방안」으로 약칭함)이라는 보고서를 통해 제시한 <민선6기>의 청년정책에 대한 평가 및 발전방안에 의하면, 2015년부터 추진된 광주시 청년 정책은 다음과 같은 몇 가지 문제점을 갖고 있었던 것으로 분석됨.
 - ① **청년정책에 대한 컨트롤 타워의 부재:** <민선 6기> 윤장현 시장은 전국에서 최초로 청년 전담부서 ‘청년인재육성과’를 신설하고 ‘청년위원회’를 구성, ‘청년정책기본조례’를 발의하는 등 청년대책을 자신의 핵심 시정과제로 선정함. 그러나 「발전방안」에 의하면, ‘청년정책기본조례’에 의거, 청년정책의 컨트롤 타워 역할을 해야 할 ‘청년정책위원회’가 제역할을 하지 못함으로써 정책수립 및 실행과정에서 필수적으로 요구되는 민주적 의사소통의 구조가 부재를 심각한 문제로 지적받아 왔음.
 - ② **민주적 의사소통구조의 부재:** <민선6기> 당시 청년정책 전담부서인 ‘청년인재육성과’

7) 참여자치 21, “민선6기 1년차 광주광역시 시정평가자료집”, <http://kcm.or.kr/24490>(검색일: 2020.05.04)

와 광주시 청년정책의 주요의사결정체제인 ‘청년정책위원회’ 그리고 청년기구인 ‘청년위원회’와 중간조직인 ‘청년센터’ 간 정례화된 회의구조조차 갖추지 못한 채, 청년정책이 원칙없이 표류한다는 비판에 지속적으로 노출되어 왔음.

- ③ **정책의 우선순위 부재로 인한 일회성 전시행정용 청년정책의 남발** : 청년기구인 청년위원회에 의해 광주시 청년들을 위한 보편적 대책과 선별적 대책을 구분하라는 일관된 요구에도 불구하고, <민선6기>동안 이와 같은 요구가 반영되지 못한 채, 필요에 따라 임시방편적으로 청년을 위한 행사와 사업 위주의 정책들이 남발됨으로써 윤장현 시장의 일회성 전시행정에 청년을 동원한다는 혹독한 비판이 제기되어 왔음.
- ④ **<민선6기> 청년정책 전담부서인 ‘청년인재육성과’의 유명무실화** : 청년인재육성과와 그 외 청년단체와 조직들 간에 정례화된 회의구조를 갖추지 못함으로써, 청년정책담당부서가 타부서와의 관계에서 청년정책에 대한 실질적인 조정자 역할을 하지 못하고 있다는 비판이 제기되어 왔음.
- ⑤ **내용없는 ‘청년도시 광주’ 브랜드화 사업** : 청년정책에 관한 체계성, 일관성, 전망과 비전을 정확하게 설계하지 못한 상황에서 ‘청년축제’, ‘청년도시 컨퍼런스’ 등을 포함한 ‘청년도시 광주’ 브랜드화 사업을 계속적으로 추진함으로써, <민선6기>가 ‘청년’이라는 이름을 시정홍보와 실적쌓기의 수단으로 사용한다는 시민사회단체의 비판이 지속적으로 제기되었음.

- <민선6기> 청년정책에 대한 분석과 평가를 토대로, 민간차원의 자율적 청년조직인 ‘청년정책네트워크’는 2016년 당시 광주시 청년정책의 방향과 전망과 관련하여 ▲ 민관협력을 통한 ‘광주청년권리헌장’ 발표, ▲ 광주시의회 내 ‘청년발전특별위원회’ 설치, ▲ 공공기관의 청년의무 고용제 이행, ▲ 청년부채 경감을 위한 조사와 지원대책 수립, ▲ 청년의 보편적 복지를 위한 청년 배·수당제도 합의, ▲ 통합적인 청년공간의 확대 등을 광주시가 추구해야 할 핵심 청년 의제로 제시한 바 있음. 또한 참여자치21 청년위원회는 <민선6기> 청년정책의 현황 분석을 토대로 하여, ▲ 청년정책의 범위와 기준을 분명하게 정할 것, ▲ 지역 사회를 배경으로 하는 자생적 청년조직의 생성 및 활동 지원, ▲ 타지역 청년정책에 대한 연구를 포함한 청년정책 관련 연구역량 강화, ▲ 민관거버넌스 활성화를 위해, 청년정책을 중심으로 시민사회와의 적극적인 협력체계 구축을 주문한 바 있음.

- 2016년 당시 ‘청년정책네트워크’와 <참여자치 21> 내 분과위원회인 청년위원회가 제안한 청년정책 수립의 원칙 및 원칙 실현을 위한 제안과 관련하여, 광주시 의회 내 ‘청년발전특별위원회’가 현재 가동 중이며, 청년복지를 위한 부채경감 사업을 시행하고 있음. 또한 청년수당제도를 도입하여 2020년 현재까지 시행하고 있는 것으로 조사되었으며, 중간조직인 ‘청년센터 숲’

을 통해 광주시 곳곳에 청년공간 등을 확보하는 등 상당 부분 의견 수렴되어 현재 청년과 관련한 정책들로 시행 중에 있음. 그러나 2020년 현재, 청년정책과 관련하여 당시 가장 중요한 원칙으로 제시되었던 ‘보편적·포괄적 복지모델’로서의 사회보장형, 공공부조형 복지모델은 청년정책분야와 관련하여 여전히 실현되지 않고 있으며, 광주시의 청년정책은 여전히 ‘선별적·제한적 복지모델’에 입각해 구성되고 있는 실정임.

- 좋은 정책은 명확한 비전과 목적, 목적 달성을 위한 체계적이고 구체적인 목표를 갖추어야 함. 우리보다 먼저 청년문제를 사회적 의제로 채택하고 ‘사회적 통합’을 청년정책의 비전으로 채택한 유럽연합(EU)의 경우 1) 교육과정과 노동시장 내에서 청년에게 평등한 기회의 제공, 2) 능동적 시민주체로서 청년의 민주적 자치역량 강화라는 청년정책의 목적을 설정함으로써, 이를 실천하기 위한 목표들을 국가적·지역적 차원에서 세부적으로 목록화한 바 있음.⁸⁾ 정책의 기본요건에 비추어 볼 때, <민선6기>동안 추진되었던 청년정책은 중·장기적인 비전, 목적, 목표가 수립되지 않은 상태에서 ‘청년도시 광주’와 ‘청년도시 광주의 브랜드화’라는 공허한 슬로건을 내세운 것 외에 아무런 성과를 내지 못한 총체적 무능과 부실을 드러낸 것으로 판단됨.

2) 민선7기 청년정책 : 과거로 퇴행하는 청년정책, 곧 일자리+창업정책

- 『민선 7기 공약실천계획』에 포함된 청년관련정책들
 - 『민선 7기 공약실천계획』은 <광주, 대한민국 미래로!>라는 비전 아래, ① 풍요로운 광주, ② 정의로운 광주, ③ 따뜻한 광주, ④ 품격있는 광주, ⑤ 안전하고 편안한 광주라는 다섯 가지 시정목표를 제시하고 있으며, 이 목표를 이루기 위한 두 가지 정책 수단으로 ‘좋은 일자리 창출’과 ‘광주다움의 회복’을 내걸고 있음. <민선7기>의 공약총괄목록 및 이에 따른 구체적 사업 개수에 의거, 위 다섯가지 시정목표 중 광주시는 ‘풍요로운 일자리 창출’과 이를 위한 정책 수단으로 ‘좋은 일자리 창출’을 시정 운영의 가장 일차적인 목표로 두고 있음을 알 수 있음.⁹⁾
 - 특기할 만한 사항은 <민선7기> 공약집에는 청년정책 분야가 하나의 독립적 범주로 다루어지고 있지 않으며, 이를 각 시정목표의 하위범주로 분류하고 있다는 것임. 예를 들

8) 이뉴스투데이, “참여자치21-광주시의회, 청년정책토론회 개최”, <http://www.ewestoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=65135>(검색일: 2020.05.04.) 자료집.

9) 광주광역시, 『민선7기 공약실천계획』 참조. 해당 자료에 의하면, <민선7기>는 위 5대 시정목표 아래 전체 14대 핵심공약을 세분화하고, 그 이하 72개의 실천과제와 223개의 세부과제를 계획하고 있는데, 세부과제 중 일자리 관련 분야가 총 72개로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 더 자세한 사항은 <https://www.gwangju.go.kr/gjmayor/contentsView.do?pagelD=gjmayor11>(검색일: 2020.05.04.) 참조.

어 청년일자리 문제는 풍요로운 일자리 창출이라는 대 범주 아래 다른 과제들과 나란히 “신광주형 청년내일채움공제제도”, “전통시장에서 청년상인육성”, “지역대학에 4차산업전문교육과정설치” 등등의 과제로 제시하고 있으며, 청년의 민주적 자치역량 강화 및 수평적, 민주적 의사소통체계화의 문제 역시 일자리 분야 내 “정책형성과정에 청년참여시스템구축” 항목으로 제시하고 있음. 또한 사회복지분야에 해당하는 세 번째 시정 목표 ‘따뜻한 광주’에는 청년복지 증진을 위한 독자적인 항목이나 과제가 제시되어 있지 않음.

- 더 나아가 <민선6기> 청년정책의 핵심담당부서역할을 해왔던 ‘청년정책과’는 4차산업혁명시대에 대한 능동적 체계적 대응이라는 목적에 따라 2019년 11월에 시행된 조직개편으로 여성가족국으로 통합, 독자적인 청년정책에서 아동·여성·청소년·청년의 권익보호 및 지원정책이라는 대범주 아래 분류되어 있으나, 청년관련 사업들은 청년일자리, 청년주거, 청년부채, 등록금 등 청년층이 처해 있는 다양한 문제들의 성격에 따라 시청의 개별부서에서 수행하는 하위분야로 분류되고 있음.
- 고용노동부에서 운영하는 온라인 청년센터 제공 2019년 7월 10일 기준, 광주광역시에서 시행되고 있는 청년정책은 총 44개로 그 구체적인 내용은 아래의 표와 같음.¹⁰⁾

표 1 | 광주광역시 청년정책(온라인 청년센터)

대분류	중분류	정책명
취업지원형 정책 (20개)	교육훈련, 체험,인턴	워킹맘 자녀 청년여성 멘토링 사업, 대학일자리센터 운영지원, GTEP : 지역특화청년무역전문가양성, 청년JOB 희망팩토리 사업, 청년건강검진,NEET 청년 발굴 및 지원
	중소기업 취업지원	신광주형 청년내일채움공제 지원, 광주청년 일경험 드림사업, 청년고용 우수 중소기업 지원, 청년창업·청년취업 winwin 프로젝트, 마을기업 청년취업 지원, 청년13(일+삶)통장 드림사업, 청년 마음건강 상담소
	전문분야 취업지원	청년문화 일자리 지원사업, 마을청년활동가 운영, 청년 체육 인재 육성, 예비 청소년지도자 발굴·육성, 광주청년 금융복지지원 (청년드림은행), 청년문화기획자 양성학교 운영
	해외진출	글로벌 청년취업 지원

10) 온라인 청년센터 <https://www.youthcenter.go.kr/jynEmpSptNew/jynEmpSptList.do>(검색일: 2020.05.03.).

창업지원형 정책 (5개)	경영지원	공유재산활용 사회실험 청년창업 지원, 토닥토닥 청년일자리(job) 카페 운영, 특성화고 맞춤형 취업약정
	자본금 지원	광주청년창업펀드 운영지원, 청년창업 특례보증
주거금융 정책 (6개)	생활비 지원 및 금융 혜택	청년농업인 영농정착 지원, 청년 비엔날레 인력 양성 사업, 청년 주거서비스 지원, 2019 청년교통수당드림
	주거 지원	남도학숙 운영 지원
	학자금 지원	대학(원)생 학자금대출 이차지원
생활·복지 정책 (13개)	건강	청년 정신건강 지원(마인드링크), 외국인 유학생 건강검진 및 의료비 지원, 발달장애청년 자립능력향상 교육, 청년취업 광주나래(정장대여 등) 서비스, 청년문화 생태계 조성
	문화	2019 세계청년축제 개최(2019 World Youth Festival), 청년예술인창작지원 사업, 청년예술인지원센터운영, 시설퇴소 청년 자립기반지원 연구용역, 광주청년위원회 운영(제5기), 광주청소년노동인권센터 알바지킴이 노동법률상담, 청년 커뮤니티 활성화, 청년정책 실험실

■ ‘일자리+창업’ 일변도의 민선7기 청년정책

- 위 표가 보여주고 있는 것처럼 현재 광주시가 추진하고 있는 청년관련정책 44개 목록 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 분야는 취업지원과 창업지원을 포괄하는 25개의 일자리 창출분야이며, 청년을 위한 복지분야는 생활복지분야 내 5개와 주거금융정책 6개까지 포함 총 11개 정도에 불과함. 이는 <민선7기> 출범당시부터 현재까지 광주시가 청년정책을 실업대책을 위한 일자리 창출정책으로, 또는 일자리 제공을 위한 기업유치와 투자확대 정책으로만 이해해 왔음을 보여주는 단적인 예라고 할 수 있음. 때문에 참여자치 21 청년위원회가 작성한 「민선7기 청년정책에 대한 평가서」는 이용섭표 청년정책을 “행정의 필요에 따라 구색맞추기 식”으로 추가된 과거로 회귀하는 퇴행적 정책이라고 지적하고 있음.¹¹⁾
- 광주시는 역대 최대규모라는 평가를 받는 5조 7120억 원을 2020년 예산으로 편성, 이 가운데 580억 원을 청년일자리 창출분야로, 또한 청년실업률 증가 등 사회진입에 어려움을 겪고 있는 청년에게 구직에 필요한 비용을 지원해 자존감 회복과 자립촉진을 위한 광주청년드림수당에 32억 원을 편성함으로써, 2016년도부터 2019년도까지 꾸준히 감소해오던 청년예산분야를 대폭 늘리기는 했으나, 청년복지분야 사업비는 전체 예산규

11) 참여자치 21, 「민선7기 청년정책에 대한 평가」 참조.

모 내에서 여전히 미미한 정도에 머물러 있음.

- 또한, 『민선7기 일자리 종합계획』은 창업을 일자리 창출의 핵심동력으로 규정함과 동시에 광주지역의 창업 양 대비 질적 측면이 개선되지 않고 있는 문제점을 지적하고 있음. 또한, 해당 문건은 특히 광주시가 기존기업 대비 창업기업의 비율이 전국 지자체 중 가장 높은 비율을 차지하고 있음에도 불구하고, 신생기업 5년 생존율이 전국 최하위 수준에 머무르고 있다고 진단하면서 창업생존율을 높일 수 있는 창업안전망 구축, 신생기업이 생존할 수 있는 성장지원책이 필요하다고 지적하고 있음.¹²⁾
- 그러나 2010년부터 2016년까지 진행된 ‘청년창조기업지원사업’으로 지원한 325개 청년기업 가운데, 79%가 2년 안에 폐업하고,¹³⁾ 창업의 유형 또한 기술형 창업과 생계형 창업 중 압도적으로 후자에 집중되어 있는 현실¹⁴⁾과 이를 개선하기 위한 제도적 안전망 구축도 중요하지만, 무엇보다도 이 지역 청년들이 어떤 일자리를 어떤 이유에서 가장 많이 희망하는지에 대한 정확한 실태조사가 이뤄져야 하며, 창업 뿐만 아니라 일자리 정책 또한 청년들의 실제 희망사항과 정확하게 매칭될 필요가 있음. 실례로 2017년 한국교육고용패널조사 보고서에 의하면, 청년들이 희망하는 직업 중 1, 2순위는 대기업과 정부공공기관 근무가 차지했으며, 창업을 희망하는 비율을 2008년 8.1%에서 2015년 3.6%로 꾸준히 낮아지고 있는 추세를 보이고 있음.¹⁵⁾ 이는 청년들을 위한 일자리 정책에서 창업이 차지하는 비율 및 창업지원에 책정된 예산안을 제고해야 할 필요성을 보여 주고 있는 것으로 판단됨.

3) 종합: <민선6기>와 <민선7기>의 청년정책-청년세대에 대한 고민이 보이지 않는 전시용 청년 정책들의 묶음

- 청년문제 = 종합적 삶의 문제
 - ‘청년도시’를 표방한 <민선6기>의 청년정책들이나 ‘청년 일자리 창출’을 최우선의 과제

12) 광주광역시, 『『풍요로운 일자리 도시 광주』 실현 민선7기 일자리정책 종합계획』, 7~8쪽 참조.

13) 노컷뉴스, “광주 청년기업 79%, 창업 2년 안에 폐업”, 2017년 11월 7일자.

14) 신동아, “생계형 청년창업 현주소”, 2018년 5월 6일자. 창업은 크게 기술형 창업, 생계형 창업으로 구분된다. 기술형 창업은 신기술에 기반한 사업모델로 전체에서 차지하는 비중은 8%에 불과하다. 생계형 창업은 도소매업과 숙박음식업에 집중된 창업형태로 63%의 압도적인 비중을 차지하고 있다. 대부분이 생계형 창업이며 특히 생존율이 낮다는 것이 한계인데, 실제 20대 창업의 3년 생존율은 26%로 다른 세대의 창업 생존율보다 낮다. 생계형 창업은 대형업체의 전횡, 경쟁업체의 포화상태, 한시적 재정지원이라는 상황을 극복해야 생존할 수 있다. 한편, 창업에 대한 청년의 실질적인 수요에 대한 검토도 필요하다. 중소벤처기업부 ‘창업선도대학 사업 지원기업 현황’을 분석한 결과, 창업가 10명 중 8~9명은 사실상 사업을 중단한 것으로 알려졌다.

15) 신종각·김준영·안준기·최기성·최강식·이지민, 『청년패널조사로 본 한국의 청년노동시장-청년패널조사 10주년 특별보고서』, 한국고용정보원, 2017. 12. 62쪽 참조.

로 표방하는 <민선7기>의 청년정책들은 실제 이 지역의 청년들이 자신들의 삶에서 무엇을 가장 중요한 가치로 삼고 있는지, 또 지역의 안팎에서 어떤 삶을 계획하고 있는지에 주의 깊은 관심을 기울여 수립된 것이라고 보기 어려움. 더욱이 광주시 『청년정책기본계획』에서 “청년의 문제를 현재 청년이 처한 삶의 상황을 실업과 경제난 만이 아닌 심리적, 사회적 문제 등 종합적인 삶의 문제로 확대해 인식”(25쪽)할 필요를 적시하고 있음에도 불구하고, 현 <민선7기>의 청년관련 정책이 일자리와 창업에 집중되어 있는 것은 선뜻 수용하거나 이해하기 어려운 상황임.

- 특히 2020년 8월 시행을 앞두고 있는 「청년기본법」은 향후 한국사회의 청년정책이 단순한 일자리 정책만으로는 풀기 어려운 사회적 난제임을 지적, 청년문제에 대한 사회인식과 청년정책의 틀을 전환하는 계기 마련의 중요성을 법안 실행의 취지로 밝히면서, “모든 영역에서 청년의 삶의 질 향상을 의미하는 청년발전”을 청년정책의 주요 목적으로 설정하는 있는 현재 상황은 광주시의 현 청년관련 정책을 전반적으로 재성찰하고 청년정책에 대한 획기적인 방향선회를 해야 할 필요성을 제기하고 있음.

- 광주시청과 각 구청을 잇는 체계적인 청년정책의 부재와 행정책임자와 시정의 상황에 따라 뒤바뀌는 청년정책
 - 청년정책에 대한 종합적이고 체계적인 전망이 부재한 상황에서 시와 각 구가 별도로 청년정책을 입안하고 시행하는 파편화된 양상을 보이고 있으며, <민선6기>부터 현 <민선7기> 전체 6년 동안 청년 또는 청년관련 정책들의 추진 내용 또한 정책적 일관성, 체계성, 뚜렷한 방향성과 비전을 찾아보기 어려움. 이와 같은 비전과 목적, 로드맵을 담보하기 위해서는 ‘청년의, 청년에 의한, 청년을 위한 민주적 청년정책’ 추진을 위한 구체적인 전략들을 담보해야만 하며, 이를 위해 무엇보다도 지역의 청년들이, 그리고 오늘날 대한민국의 청년들이 자신들을 위한 청년정책을, 그리고 자신들에 대한 청년담론을 어떻게 이해하고 있는지 들여다볼 필요가 있음.

3. 세대담론에 기반한 청년정책에서 ‘세대교체’를 위한 청년정책으로

1) 청년을 위한 정책에서 청년이 만들어가는 정책으로

- ‘세대담론’을 거부하는 ‘청년담론’의 등장
 - 『아프니까 청춘이다』 이후 한국사회에 쏟아져 나온 다양한 세대담론들은 청년을 하나의 동일한 세대범주로 묶어 이들을 ‘사회적 약자’로 평가절하하여, 정책의 시혜대상으로 청

년을 호명하거나, 신자유주의 이후 급부상한 자기관리와 자기경영의 주체로서 청년들을 호명하는 일관된 경향을 보여왔음. 즉 ‘청년=사회적 약자’ 또는 ‘청년=자기계발의 주체’라는 두 가지 등식이 지금까지 대한민국의 청년들을 이해하는 주요한 개념적 통로 역할을 해왔다는 것이며, 중앙정부뿐만 아니라 각 지자체의 청년정책 또한 청년에 대한 이 두 가지 프레임을 기준으로 수립되거나 실행되어 왔음.

- 최근에 등장한 청년담론에 대한 다양한 분석을 담은 논의들은, ‘청년’을 중심으로 한 세대담론이 IMF 이후 본격화된 실업문제, 노동문제, 계급문제, 이로 인한 빈곤의 일반화 등등을 은폐하기 위한 하나의 전략에 불과할 뿐이라는 분석을 토대로, 청년문제란 결국 한국사회의 불안정한 노동시장과 고용여건에 기초한 ‘실업문제’이며, 한국사회에 만연한 사회적 불평등의 문제로 지적하고 있음.¹⁶⁾
- 이러한 분석에 의하면, 청년이란, 한국사회의 경제적·계급적 적대를 은폐하기 위한 정치적인 기호에 불과한 것으로서, ‘세대담론으로서의 청년담론’에 대해 비판적인 청년활동가들은, ‘청년’이라는 기호를 관통하는 다양한 불평등을 교차적으로 볼 필요가 있다는 것을 강조함. 예컨대 ‘청년’이란 단지 특정연령의 집단을 묶는 인구학적 통계학적 개념에 불과한 것이기 때문에, 청년문제를 정확하게 이해하려면, ‘청년’이라는 기호를 관통하는 인종, 출신지, 젠더, 섹슈얼리티, 신체특성, 종교, 계층 또는 계급 등의 기준을 중심으로 한국사회 내에서 주변화된 사회적 소수자들의 처지와 현실에 대해 주목해야 할 필요성이 있다는 것임.¹⁷⁾
- 청년세대 담론에 대한 비판을 통해, 청년담론의 재구성 요구를 주장하는 청년활동가들은, ‘청년’ 개념을 “특정 연령 코호트나 출생 코호트를 지칭하는 것과는 다른 방식으로 ‘청년세대’를 정의하자고 제안함과 동시에, 청년운동의 차원에서 ‘청년세대’라는 기호의 활용법을 고민할 필요가 있다”¹⁸⁾고 주장함.
- 동정적·시혜적 정책 대상 또는 자기계발의 주체에서 시민적 권리주체로서의 청년으로
 - 청년활동가들은, “청년문제를 해결을 위한 법적, 제도적 장치를 마련하려면, 노동시장 진입실패, 불안정 고용, 비인간적 노동조건, 비정규직, 저임금, 불안정한 주거조건, 높은 등

16) 박이대승 외, 『‘청년’ 기호분석: ‘청년’이란 무엇인가?』, 서울시 청년허브, 11~17쪽 참조. <https://youthhub.kr/wp-content/uploads/2016/04/청년담론연구보고서.pdf>(검색일: 2020.05.03.) 특히 이와 관련하여, 불안정 고용에 내던져진 청년세대들을 ‘프리캐리야트’라는 개념과 결부지어 풀어내고 있는 아미미야 가린, 김미정 옮김, 『프리캐리야트, 21세기 불안정한 청년의 노동』, 도서출판 미지북스: 2011 참조.

17) 김창인·전병찬·안태인, 『청년X현재사』, 시대의 창: 2019, 28쪽 참조./“청년세대 담론들은 청년당사자가 아닌 기성세대에 의해 주로 생산된다.”, “일반적으로 청년세대 담론은 학자, 정치가, 저널리스트, 대중지식인과 같은 문화매개자들을 통해 생산된다. 청년당사자가 아닌 이들이 청년세대 담론의 발화 주체가 되는 이 상황, 언론매체를 통해 유통되고 소비되는 청년담론이, 청년들에 대한 선입견을 조장함과 동시에 세대담론을 지속적으로 재생산한다.” 김선기, 『청년팔이 사회』, 오월의 봄: 2019, 219쪽, 227쪽.

18) 김선기, 『청년팔이 사회』, 233~234쪽 참조.

특금 등의 구체적 경제상황에 따라 20대, 30대의 인구집단을 재분류해야 한다”¹⁹⁾고 주장함. 이러한 다양한 문제들을 ‘청년’이라는 세대범주로 묶어 버리면, 오히려 그 대상의 구체성이 제거될 뿐만 아니라 청년정책이라는 이름 아래 행해지고 있는 수많은 세부정책들의 효과를 보기 어렵기 때문이라는 것이 그 이유임.

- ‘청년’이라는 기호를 관통하고 있는 한국사회의 고질적 병폐들 하나하나에 주목하지 않고, 세대담론을 전제한 정책을 수립할 경우, 청년들은 여전히 청년들이 거부하는 ‘청년이즘’에 고착되어, 청년을 정책적 동정과 시혜의 대상으로 평가 절하하거나, 청년창업의 권유에서 단적으로 드러나는 것처럼, 지속적인 자기혁신과 자기계발, 자기경영을 수행해야 할 신자유주의적 인간으로 대상화할 위험성이 농후함.
- 따라서 정책적 수혜 대상자로서 청년을 설정해두고, 청년들을 위한 시혜적 정책들을 수립하거나, 또는 일자리와 창업을 청년정책의 근간으로 삼는 기존의 청년정책들에서 과감하게 탈피하여, 청년에 대한 새로운 사유패러다임과 담론에 적합한 청년정책의 방향과 지향점을 모색해야 함.
- ‘청년’이라는 기호를 관통하는 한국사회의 고질적 병폐들 및 계급적 불평등은 특히 오늘날 프레카리아트(Precariat)라고 불리는 새로운 유형의 계급을 전반적으로 지배하고 있는 문제임. 이 개념을 처음으로 공론장에 기입한 가이 스탠딩(Guy Standing)에 의하면, ‘프레카리아트란 자신이 노동을 살기 위한 방편으로 이해하고 삶에 대해 기회주의적이면서 불확실한 전망 이상을 가질 수 없는 자들’로서, 시민권, 문화권, 사회권, 경제권, 정치권과 같은 기본적 권리 중 어느 하나 또는 둘 이상으로부터 배제된 자들을 총칭²⁰⁾하는 개념을 의미함. 따라서 프레카리아트라는 새로운 계급은 지구상 어느 나라, 어느 지역에서 생활하던 시민적 권리 주장을 할 수 없는 일종의 ‘거류민층’에 해당한다는 것이 가이 스탠딩의 주장임.
- 이와 관련하여 오늘날 청년활동가들 상당수는 청년문제를 한국사회의 불안정고용, 열악한 노동조건, 성 또는 인종 차별, 계급적 불균등, 기회의 불균등과 같은 근본적 문제와 결부시켜 논의해야 하며, 청년문제를 해결하기 위한 대책 역시 이와 같은 근본적 문제에 대한 해결방안과 별도로 분리해서 논의할 수 없다는 입장에 동의하고 있음.
- 따라서 청년문제를 해결하기 위한 청년정책 또한 특정 연령 또는 특정 출생 코호트를 설정해 두고, 이들을 위한(for) 정책들을 마련하고 실행하는 기존의 청년정책 패러다임으로부터 한 걸음 물러나, 프레카리아트로서의 청년들이 시민적 권리주체로서 동등한 발언

19) 박이대승 외, 『‘청년’ 기호분석: ‘청년’이란 무엇인가?』, 서울시 청년허브, 53쪽 참조. <https://youthhub.kr/wp-content/uploads/2016/04/청년담론연구보고서.pdf>(검색일: 2020.05.03.)

20) 가이 스탠딩, 김태호 옮김, 『프레카리아트, 새로운 위험한 계급』, 박종철출판사: 2011, 36쪽 참조.

권을 가지고 활동할 수 있는 민주적 의사소통 및 민주적 의사결정 공간의 창출과 확장을 가장 중요한 우선순위로 두어야 함. 따라서 '1) 청년문제 해결을 위해서는 국가와 사회가 청년을 동정과 시혜의 대상으로 보는 관점을 과감하게 벗어나, 이들을 시민사회의 동등한 권리주체로 바라보는 관점을 정립해야만 하며, 2) 시민권의 평등한 보장을 위해 청년들의 사회권 확충을 위한 다양한 제도와 정책들을 개발할 필요가 있고, 3) 시민적 권리주체 및 사회권 보장을 위해 20대와 30대 연령집단을 '교차적 관점'에 따라 세분화하고, 이에 따른 정책들을 입안하고 실행할 필요가 있음.²¹⁾

- 결국, 청년문제 해결을 위한 청년정책의 궁극적 비전과 목적은 청년만을 위한 정책이 아니라, 청년성을 담보한, 청년이 이끄는 시민운동으로 확산시킬 수 있는 전략들을 마련하는 것으로부터 주어질 수 있음. 이는 특히 청년들이 자신들의 의견과 권리주장을 전개하며, 시민사회의 구성원들과 청년도시 광주를 두고 소통할 수 있는 민주적 공론장의 형성을 필연적으로 전제할 수밖에 없음.

2) 청년성을 담보한 또 하나의 헤테로토피아, 광주는 가능할까?

- 도시생활의 규범적 이상 4가지 : 배제없는 사회적 차이, 다양성, 에로티시즘, 공공성²²⁾
 - 다윈주의 정치철학자 아이리스 매리언 영(Iris Marian Young)은 동질적 집단을 강제하거나 전제하는 공동체의 이상에 대한 대안으로, “서로 면식이 없는 사람들끼리 함께 있는 것으로 정의된 도시 생활의 이상”²³⁾을 제안한 바 있으며, 그 내용은 ‘배제없는 사회적 차이’, ‘다양성’, ‘에로티시즘’, ‘공공성’이라는 네 가지 덕목으로 요약됨. 영에 의하면, 살고 싶은 도시, 매력적인 도시는 도시구성원들을 하나의 동질적 집단으로 환원하지 않으면서, 전적인 타자성이 지배하는 것도 아닌 특수적 차이를 포용하는 <배제없는 사회적 차이>, 도시공간의 다양한 용도분화를 통해 도시공간들이 지원하는 다양한 행사 활동들이 넘쳐나는 <다양성>, 낯설고 이질적인 주체들의 상시적 만남을 보장하는 <도시적 개방성과 에로티시즘>, 누구나 접근가능하고, 자유롭게 의견을 주고받을 수 있는 민주적 소통광장과 포럼이 도시 곳곳에 포진해 있는 <공공성>이라는 네 가지 특징을 지님.

21) 박이대승 외, 「'청년' 기호분석: '청년'이란 무엇인가?」, 서울시 청년허브, 54쪽 참조. <https://youthhub.kr/wp-content/uploads/2016/04/청년담론연구보고서.pdf>(검색일: 2020.05.03.)

22) 아이리스 매리언 영, 조국 옮김, 『차이의 정치와 정의』, 모티브북: 2017, 502~507쪽 참조.

23) 아이리스 매리언 영, 『차이의 정치와 정의』, 501쪽.

- 차이, 다양성, 에로티시즘, 공공성을 담보한 청년도시 광주로.
 - 청년이 살고 싶은 도시, 청년이 돌아오는 도시로서 젊은 도시 광주를 현실적으로 조성하려면, 무엇보다도 오늘날 청년들이 가진 다양성과 이질성의 욕구들에 민감하게 반응하고, 이를 정책적으로 반영할 수 있는 방법들을 모색해야 함.
 - 이를 위해서는 무엇보다도 '청년'이라는 기호 안에서 작동하는 젠더, 계급, 인종, 지역과 같은 다양한 변항들을 함께 사고함으로써, '청년'이라는 기호 속에 포함된 다양한 이질적 욕구들에 주목하고, 여기에 초점을 맞춘 맞춤형 청년정책으로 방향을 선회해야만 함.
 - 이를 위해서는 무엇보다도 청년문제를 사회적 소수자 문제로 인식하고, 이로부터 젠더, 신체적 조건, 소득수준, 학력 등에 따라 차별받지 않고 인간과 시민의 권리를 평등하게 보장받을 수 있는 시민적 권리보장을 광주시 청년관련 정책의 비전과 전망으로 삼아야 함. 즉 청년문제를 국가, 도시, 특정 지역 내 불공정한 분배의 문제 및 사회적 차별에 맞서는 시민운동의 일환으로 이해하고 정책을 수립하는 것이 중요하다는 것임.
 - 청년문제를 바라보는 위와 같은 관점에 입각해 볼 때, 청년정책의 수립 및 방향과 관련해 가장 우선순위로 두어야 할 것은 '청년=사회적 약자'라는 등식을 과감하게 해체하고, 청년의 정치참여공간을 폭넓게 보장하는 시민운동의 장을 확장하고, 젊은 청년들의 시각이 활발하게 전개되고 폭넓게 수용될 수 있는 민주적 공론장을 활성화해야 함. 즉 청년정책의 지향점은 사회적 소수자로서 청년들에게 '권리를 가질 권리를 보장'하기 위한 사회운동을 촉진할 수 있는 민주적 공론장의 활성화에 두어져야 함.

- '광주'를 바라보는 젊은 시각의 수용과 확산 : 세대교체! 광주!
 - 2030세대 청년들은 젊은 광주를 광주에 대한 기존의 이미지나 내러티브와 차별화되는 새로운 담론의 생성으로 이해하려는 욕구가 강함. 예를 들어 최근 20~30대 광주 안팎의 청년들을 대상으로 진행한 인터뷰 내용에 의하면, 518 광주가 하나의 이미지나 하나의 기억으로 떠올려지거나 고착되는 것을 원하지 않는다고 답하는가 하면,²⁴⁾ 다양한 이질적인 구성원들을 충분히 포용하고 끌어안을 수 있는 도시성의 지향을 광주의 이상적 비전으로 제안하기도 함. 또한 한국의 시민성을 연구하는 가장 기초적인 베이스라인으로서 광주가 거론될 수 있는 제도적 장치 마련을 주문하기도 함. 요컨대 광주의 청년들 또는 광주를 바라보는 청년들은 광주에 대한 다양한 내러티브의 생산을 통해 광주에 대한

24) 오지윤 권혜상, 『요즘 광주 생각』, 꿈지락: 2020, 32쪽.

정형화된 이미지를 쇄신하기를 원하고 있으며,²⁵⁾ 기성세대가 주도해온 광주담론과 분명한 차이점 및 변곡점 마련을 갈망하고 있음.

- ‘청년’기호에 내재된 이질성과 교차성을 포용하고 끌어안을 수 있는 도시조성 및 청년들의 실제 삶에 밀착된 정책들을 입안하기 위해서는 청년이라는 기호 속에 내재된 이질성과 다양성을 어떤 방식으로 구체화하고 현실화할 수 있을 것인가를 고민해야 함. 기성세대가 생각하는 것처럼, ‘취업-결혼-출산’이라는 정형화된 삶의 양태가 청년들 모두가 희망하는 삶의 방식이 아님.
- ‘청년’이라는 기호를 읽는 한 가지 키워드인 교차성이 오늘날 한국사회를 관통하는 고질적인 병폐와 근본문제를 적시한다면, 다른 하나의 키워드인 ‘이질성’은 지금까지 한국사회 구성원들의 삶의 방식과는 전적으로 다른 삶의 방식, 요컨대 실험적인 삶의 방식을 지칭함. 나는 이것을 푸코를 따라 또 하나의 ‘헤테로토피아’(heterotopia)라고 부르고자 함. 이는 모두가 그렇다고 인정하는 삶의 루트를 과감하게 벗어나 삶의 방식을 스스로 선택하고 결정하는 실험적인 태도와 관점을 의미함.

5. 세대교체 정책으로서 광주시 청년정책을 위한 제언들

- 민주·인권·평화의 도시 광주는 그 역사적인 저력에 기반, 젊은 세대들이 자신들의 삶을 두고 가장 활발하고 과감하게 실험할 수 있는 최적의 여건을 갖추고 있음. 광주의 청년정책은 당연히 이런 청년들의 삶의 욕구를 독려하고 장려하는 방향성을 가져야 함. 이를 위해서는 무엇보다도 청년들의 자율적 의사표현, 민주적 의사소통을 위한 담론의 장이 광주 곳곳에 활성화되어야 하며, 특히 민간차원에서 자생적으로 형성된 청년 모임, 청년과 관련한 담론 연구 및 생산 모임 등이 양적, 질적으로 풍부해져야 함. 이러한 문제의식으

25) 오지윤, 권혜상, 『요즘 광주 생각』에 나타난, 광주에 대해 청년들의 특기할 만한 발언들은 다음과 같다. “기성세대가 생각하는 광주의 이미지와 젊은 세대가 가지고 있는 이미지의 차이를 어떻게 극복할까?” 44쪽, “광주가 고향인 사람으로서 518이 네거티브하고 어두운 이미지로만 소비되지 않았으면 한다. 폭압당했다는 수동적 해석 말고, 시민중심의 운동이었다는 능동적 해석도 필요한 시점이다.”, 78쪽, “518과 관련된 세대 간의 생각 차이에 대한 콘텐츠가 없다.” 79쪽, “광주의 역사를 몸소 체험했던 아버지 세대와 그 결과 속에서 20대를 보내고 있는 젊은 세대들의 의견 차이를 보여주는 콘텐츠를 만들면 재미있을 것 같다.”, 78쪽, “광주에 대한 콘텐츠는 자기검열을 많이 하는 것 같다. 그런데 자기검열이 없는 다양한 내려티브가 있었으면 한다.”, 89쪽, “518민주화 운동은 더 이상 지지의 문제가 아니다. 이미 많은 논쟁 끝에 승인받은 역사다. 그래서 젊은 층의 지지를 구하기보다는, 새로운 가치로 해석해야 하는 단계다. 그래서 하나의 상징적인 이미지로 모두가 똘똘 뭉치기보다는, 다양한 이미지로 뿔어나갈 수 있는 시점, 방식을 고민해야 한다.” 108~109쪽, “광주의 브랜드 퍼스널리티가 필요하다”, 115쪽, “한국의 시민성을 연구하는 가장 기초적인 베이스라인으로 ‘광주’가 거론될 수 있는 제도적 장치가 마련되면 좋겠다.”, 167쪽, “광주에 대한 연구를 통해 내부의 비균질적인 움직임이나 운동들도 조명받을 수 있는 것이 아닐까.”, 166쪽 등등이 이에 해당한다. 발언 주제에 따라 약간의 차이는 있지만, 위 발언들을 살펴보면, 20~30대 청년들은 광주를 기성세대와는 다른 관점에서 또는 기성세대의 방식과는 단절적인 방식으로 새롭게 만들어가야 할 도시로 인식하는 경향이 강하게 엿보인다.

로부터 다음과 같은 정책적 제언을 하고자 함.

■ 정책적 제언

- 서울시 청년허브가 작성한 『서울시 청년정책과 청년활동지원아카이브』에 의하면, “청년, 노년처럼 이익이나 의견을 매개로 하여 조직되지 않는 세대집단을 대상으로 한 거버넌스 체계는 공적주체와 협력을 할 수 있는 민간주체를 어떻게 형성하느냐에 따라 그 성패가 달려 있다”고 조언함. 따라서 장기적인 관점에서 청년정책의 전망과 비전을 수립하고 이를 추진하기 위해서는, 청년을 위한 정책을 중심으로 구성된 광주시의 민관거버넌스 체계가, 혹 “이미 조직화되어 있는 이익들의 초대”²⁶⁾ 이상을 넘어서지 못하고 있는 것이 아닌지 총체적으로 점검해 볼 필요가 있음. 이를 위해 현재 조직된 청년정책위원회, 청년센터 숲, 청년위원회 이외에도 지역사회 내에서 ‘추상적 청년’이 아닌 ‘실체적 청년’의 목소리가 정책의 결정과 실행에 걸쳐 반영될 수 있도록 청년정책 거버넌스 체계를 적극적으로 가동해야 함.
- 청년기본법 통과로 인해 향후 국가차원에서 청년정책을 주도한 컨트롤타워가 형성되고, 중앙정부와 지자체 간 청년정책과 관련된 업무가 구분되는 등 청년정책에 대한 정책적 패러다임이 전면적으로 전환될 전망이다. 이에 광주시에서도 시청, 각 구청 등에서 산발적으로 진행되고 다양한 청년정책들을 체계적으로 통합하고, 청년정책과 관련한 시단위와 구단위의 역할이 유기적으로, 명확하게 분담되어야 함. 또한 청년정책과 관련한 장기적 비전을 분명히 세우고 이를 위한 목적과 목표를 구체화하되, 정책 효능감을 최대화할 수 있는 전략적 로드맵을 마련해야 함.
- <민선7기>는 ‘광주다움’의 회복을 정책수단 가운데 하나로 제시하면서, 광주다움을 의향, 예향, 미향으로 범주화하고 있지만, ‘광주다움’이란 정태적으로 고정된 객관적 실체도 아니며, 몇 가지 유형으로 범주화할 수 있는 이미 확인된 대상도 아님. ‘광주다움’이란 서로 다른 이질적 주체로서 광주의 시민들이 민주적 담론을 통해 끊임없이 만들어가야 할 과정적 개념임. 정책수단으로서의 ‘광주다움’의 회복을 위해서는 더욱이 몇 가지 유형이나 몇 가지 사건들로 고착된 광주다움의 틀을 벗어나 이를 새로운 담론의 장으로 끌고 갈 2030세대들의 목소리에 귀를 기울이고, 이들의 민주적 자치역량 강화를 독려하고 지원해야 함. 이를 위해서는 광주시 내 청년이 이끄는 다양한 연구공간의 조성을 적극적으로 장려하고, 지역사회 내에서 청년담론이 활성화될 수 있는 연구와 교육 풍토 정착에 주력해야 함. 따라서 현행 청년일자리 사업이나 청년창업지원사업 중심의 광주시 청년정책 패러다임을 청년교육, 청년연구, 청년교류, 청년문화 사업 등으로 다변화시킬 수 있어야 함.

26) 서울특별시 청년허브, 『서울의 청년정책과 청년활동지원아카이브』, 미래상상: 2018, 12~14쪽 참조.

평생교육시대, 평생교육사 배치 현황과 정책 제언

김종완(Kim Jong Wan)

(사)광주광역시평생교육사협회/사무처장
e3951478@hanmail.net

평생교육은 급격한 시대변화에 유연하게 적응할 수 있는 역량을 키우고 삶의 질을 높이며 수명 연장에 따른 제2의 삶을 대비하게 한다. 이러한 일을 하는 사람이 평생교육사이다. 평생교육은 공공영역을 중심으로 급속한 양적 성장과 체계를 구축하였으나 실무를 담당하는 평생교육사는 공공영역에서 그 전문성을 발휘하는데 어려움을 겪고 있다. 본 글은 공공영역의 평생교육사 배치에 대한 법적 기준을 살펴보고 배치 현황을 토대로 정책 제언을 하고자 한다.

키워드: 평생교육, 평생교육사, 평생교육법, 직렬화, 전담공무원

1. 들어가며

평생교육의 개념

- 평생교육이란 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해독교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 의미함(평생교육법 2조).
- 평생교육은 개인과 지역공동체 삶의 질을 향상시키기 위한 활동이며, 4차 산업 도래에 따른 미래 불확실성 증가로 평생교육의 중요성이 더욱 부각되고 있음.

평생교육사

- 평생교육사란 교육부장관이 평생교육의 기획, 진행, 분석, 평가 및 교수업무의 전문적 수행을 위하여 일정 자격을 갖춘 사람에게 부여하는 국가자격증을 취득한 자를 말함(평생교육법 제24조).
- 평생교육사는 평생교육을 현장에 착근시키는 전문가이며, 이들의 역량에 따라 지역 내 평생교육의 수준, 평생교육 참여자들의 만족도와 삶의 질 등에 직·간접적인 영향을 미침.

평생교육사 자격증 발급현황¹⁾

- 평생교육의 중요성과 요구가 증가함에 따라 평생교육사 양성도 함께 증가하고 있음.
 - 사회교육법(1896-1999) 체제 14년 동안 총 23,015명으로 연평균 약 1,644명 양성.
 - (구)평생교육법(2000-2007) 8년 동안 총 28,993명으로 연평균 3,624명 양성.
 - 개정 평생교육법 체제(2008-2018) 11년 동안 총 78,388명으로 연평균 7,126명 양성.

표 1 | 연도별 평생교육사 양성 현황표

연도	1급	2급	3급	총 계	비 고	
1986~1999년	0	21,007	2,008	23,015	(구)사회교육전문요원	
2000년	22	1,548	344	1,914	(구) 평생교육법	평생교육사
2001년	25	2,878	513	3,416		
2002년	38	2,957	636	3,631		

1) 교육부, 국가평생교육진흥원. 2019. 『2018 평생교육백서』

2003년	31	2,982	601	3,614	(구) 평생교육법	평생 교육사
2004년	32	2,776	551	3,359		
2005년	26	3,734	490	4,250		
2006년	33	3,735	143	3,911		
2007년	16	4,566	316	4,898		
2008년	33	5,448	273	5,754	개정 평생교육법	
2009년	57	5,447	260	5,764		
2010년	55	6,697	383	7,135		
2011년	30	6,808	221	7,059		
2012년	70	7,900	183	8,153		
2013년	58	7,633	156	7,847		
2014년	42	7,791	113	7,946		
2015년	44	8,278	82	8,404		
2016년	38	6,923	81	7,042		
2017년	43	6,386	67	6,496		
2018년	87	6,618	83	6,788		
총 계	780	122,112	7,504	130,396		

평생교육사 배치 법적 근거

- 평생교육사 배치에 관한 법적 근거는 헌법과 교육기본법, 평생교육법 등에 나와 있음.

구분	법 조항	내용
헌법	31조 5항	국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.
교육 기본법	3조	모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다.
	10조	국민의 평생교육을 위한 모든 형태의 사회교육은 장려되어야 한다.
평생 교육법	4조	① 모든 국민은 평생교육의 기회를 균등하게 보장받는다. ② 평생교육은 학습자의 자유로운 참여와 자발적인 학습을 기초로 이루어져야 한다. ③ 평생교육은 정치적·개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다. ④ 일정한 평생교육 과정을 이수한 자에게는 그에 상응하는 자격 및 학력인정 등 사회적 대우를 부여하여야 한다.
	26조	① 평생교육 기관에는 제24조 제1항에 따른 평생교육사를 배치하여야 한다. ③ 제20조에 따른 시·도 평생교육진흥원, 제20조의 2에 따른 장애인평생교육시설 및 제21조에 따른 시·군·구 평생학습관에 평생교육사를 배치하여야 한다. <개정 2016. 5. 29>

- 평생교육법 제26조 제1항에 의거 평생교육 기관은 평생교육사를 배치하여야 함.
 - 배치는 각 직무에 직원을 배속시키는 것을 의미하며 법적 구속력이 없으므로 '배치'가 아닌 '채용'으로 수정되어야 법적인 구속력을 갖추게 됨²⁾.
 - 현재 13만 평생교육사 중 평생교육 실무(민간영역 포함)에 종사하는 평생교육사는 소수(약 5%)이며, 의무 배치 규정 또한 지켜지지 않고 편법적으로 운영되는 사례가 지속적으로 나타나고 있음.

- 2008년 국가평생교육진흥원이 설립되고, 2016년 17개 광역시·도 진흥원 구성 완료 등, 공공영역 평생교육 체계는 갖추어졌으나, 전문인력 배치는 거의 안되고 있어 평생교육 정책과 제도에 관한 수정의 목소리 또한 지속적으로 높아지고 있음.
 - 읍·면·동 단위 평생학습센터 확대 및 평생교육사 의무 배치 요구
 - 1평생학습관, 1평생교육사 배치로는 부족, 전문성 확보를 위해 전담직원 대비 50% 또는 2/3 이상 배치 요구
 - 지자체 등 공공기관에 평생교육사 직렬화 추진 요구
 - 평생교육사 대상 체계적인 역량강화 교육 요구
 - 평생학습도시 지정 방식의 전면 전환 검토 등

2. 평생교육사 배치 현황

1) 평생교육사 배치 기준

- 평생교육사 배치 법적 기준
 - 본 글에서는 평생교육사 배치에 관한 법적 기준을 공공영역 중심으로 살펴보기로 함.
 - 평생교육의 대중적 활성화를 위해서는 국가평생교육진흥원, 시·도 평생교육진흥원, 시·군·구 평생학습관 등 공공영역에 배치된 평생교육사 배치 기준이 중요하기 때문임.
 - 평생교육법 제정으로 국가평생교육진흥원, 시·도 평생교육진흥원, 시·군·구 평생학습관이 라는 큰 틀은 완성되었으나, 중앙-시·도-시·군·구 간의 연계 시스템은 마련되지 못함.
 - 현 제도상 국가평생교육진흥원은 교육부 소속 기구이며, 광역시·도 평생교육진흥원은 지방자치단체 소속으로 상호 간 법적 연결고리가 없음.

2) 전하영. 2019. 평생학습시대, 초대받지 못한 평생교육사. 2019.12.12. <<http://ltime.kr/?p=50111>>

- 이는 국가 예산이 시·도 평생교육진흥원에 지원되지 않아 국가가 시·도 평생교육진흥원에 관여할 수 없고, 시·도 평생교육진흥원도 시·군·구 평생학습관을 컨트롤할 수 없는 상황이며, 이는 평생교육사 배치에도 일정 부분 영향을 미치고 있음.

- 평생교육 기관은 평생교육사를 기관에 1명 이상 배치하도록 평생교육법 시행령으로 규정하고 있음.
 - 평생교육 기관별 평생교육사 1명 이상 배치는 최소한의 기준이며, 완성의 의미가 아님.
 - 사회복지관이나 청소년 수련관은 일정 비율 이상의 직원을 전문 인력으로 규정하고 있으며, 평생교육 기관도 1명 이상에서 일정 비율 이상으로 수정되어야 함.

표 2 | 평생교육사 배치대상 기관 및 배치기준표

배치대상	배치 기준
1. 진흥원, 시·도 진흥원	• 1급 평생교육사 1명 이상을 포함한 5명 이상
2. 장애인 평생교육시설	• 평생교육사 1명 이상
3. 시·군·구 평생학습관	• 정규직원 20명 이상: 1급 또는 2급 1명 포함 2명 이상 • 정규직원 20명 미만: 1급 또는 2급 1명 이상
4. 법 제30조-제38조 평생교육시설, 「학점인정 등에 관한 법률」 관련 기관	• 평생교육사 1명 이상

자료: 평생교육법 시행령 [별표2] 평생교육사 배치대상 기관 및 배치기준표

- 평생교육사 배치대상 기관 중 2018년 현재, 국가평생교육진흥원만 배치기준표에 의한 기준을 100% 충족하고 있으며, 시·도 평생교육진흥원은 58.8%만 충족함.
 - 평생교육 공공영역 전체 439곳 중 377(85.9%)곳만 평생교육사 배치 법적 기준을 충족하고 있으며, 62곳(14.1%)은 미충족 기관이지만 평생교육법 미비로 인해 별다른 제재를 받지 않아도 운영이 가능한 상황임.
 - 평생교육사 배치 기준 현실화를 위한 법과 제도 정비가 필요함.

표 3 | 공공영역 평생교육사 배치 기준 충족 기관 현황³⁾

기관유형	전체 기관 수	충족 기관 수	미충족 기관 수	충족률(%)
국가평생교육진흥원	1	1	-	100.0
시·도 평생교육진흥원	17	10	7	58.8
시·군·구 평생학습관(지자체 설치)	131	122	9	93.1
시·군·구 평생학습관(교육감 설치·지정)	290	244	46	84.1
합계	439	377	62	85.9

3) 교육부, 국가평생교육진흥원, 2019. 「2018 평생교육백서」

■ 평생교육사 적정인력 산정기준에 대한 선행연구⁴⁾

- 현영섭(2018)은 평생교육 기관에 배치하는 평생교육사 적정인력 산정요인에 따른 회귀분석 결과 학습자 수, 프로그램 수, 직원 수로 나타났다고 밝힘.
 - 연구결과 학습자 500명마다 평생교육사 1명을 배치하는 것이 평생교육사 배치를 늘리는데 가장 적합한 기준으로 나왔으며, 프로그램 수는 20개당 평생교육사 한 명이 배치 강화에 가장 적정한 것으로 나타남.
 - 직원 수는 평생교육 기관 종사자 수의 50% 산정이 평생교육사 배치를 강화하는데 가장 적합한 것으로 나타남.
- 평생교육사 배치규모 확대 및 평생교육 기관 간 추가 배치 편차 최소화를 기준으로 분석한 결과, 적절한 산정요인으로 ‘학습자 수’가 선정됨.
 - 이는 학습자 수 500명마다 평생교육사 1명 이상 배치가 적절하다는 강대중(2017), 양병찬(2005) 등의 선행연구 결과와도 동일함(표4 참조).

표 4 | 평생교육사 적정인력 산정기준에 대한 선행연구

연구자	영역	산정요인 및 배치기준
강대중 외 (2017)	공공영역	<ul style="list-style-type: none"> • 국가평생교육진흥원, 시·도 평생교육진흥원: 직원의 50% 이상 • 기초지방자치단체, 시·군·구 평생학습관: 인구 10만 명 기준 비례 • 교육청, 교육지원청: 2급 포함 1명 이상 • 장애인 평생교육시설: 1급 포함 1명 이상 • 읍·면·동 평생학습센터: 3급 포함 1명 이상 • 이 외 평생교육 기관: 2급 포함 1명 이상
	민간영역	<ul style="list-style-type: none"> • 학습자 수 500명 이하: 2급 포함 2명 • 학습자 수 500명 이상: 2급 포함 2명, 500명마다 1명 추가 • 학습자 수 2,000명 이상: 1급 포함 1명 이상, 비례 기준 적용
	평생교육센터 평생학습관	<ul style="list-style-type: none"> • 정규직원의 50% 이상 배치, 교육인원 500명 미만: 2급 1명 이상 • 교육인원 500명 이상-1,000명 미만: 1급 1명, 2급 2명, 3급 3명 이상 • 교육인원 1,000명 이상: 1급 2명, 2급 4명, 3급 1명 이상
양병찬 외 (2005)	민간시설 단체	<ul style="list-style-type: none"> • 교육인원 1,000명 이상-1,500명 미만: 2급 1명 이상 • 교육인원 1,500명 이상-2,000명 미만: 1급 1명, 2급 2명, 3급 1명 이상 • 교육인원 2,000명 이상: 1급 2명, 2급 3명, 3급 2명 이상
	기타	<ul style="list-style-type: none"> • 교육인원 500명 미만: 3급 1명 이상 • 교육인원 500명 이상-1,000명 미만: 2급 1명, 3급 1명 이상 • 교육인원 1,000명 이상: 1급 1명, 2급 1명, 3급 1명 이상
변중임 외(2015) 김영경, 이희수(2013) 김진화(2013)		<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 직렬화를 통한 배치 확대, 배치기준 강화

4) 현영섭, 2018. 평생교육사의 배치기준 설정을 위한 적정인력 산정요인 및 산정기준 분석. 『한국교육문제연구』, 제36권 제3호 자료를 요약 정리함.

- 한국교육개발원(2018) 통계자료에 의하면, 국내 만 25세~64세 성인 인구 평생학습 참여율은 2007년(29.8%)부터 2018년(42.8%)까지 지속적으로 증가 추세에 있으며, 이러한 학습자 증가는 ‘평생교육사의 배치기준 설정을 위한 적정인력 산정요인 및 산정기준 분석’ 결과에 따른 학습자 수 증가와 평생교육사 배치 증가 필요성과도 일치함.

표 5 | 만 25~64세 성인의 평생학습 참여율⁵⁾

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
형식교육	5.7	4.1	4.3	3.9	4.2	3.5	3.8	3.1	3.5	2.8	2.2	2.7
비형식교육	26.4	23.9	25.3	28.2	30.1	33.1	28.0	35.2	39.1	34.2	34.6	41.8
전체	32.1	28	29.6	32.1	34.3	36.6	31.8	38.3	42.6	37	36.8	44.5

- 학력 인정체제의 형식교육은 점점 감소 추세에 있지만, 학교 밖에서 이루어지는 구조화된 학습인 비형식 교육(평생교육)은 지속적인 증가 추세에 있음.
- 비형식 교육 학습자의 급속한 양적 증가는 평생교육사 추가 배치 필요성의 근거가 됨.



2) 전국 공공기관 평생교육사 배치 현황⁶⁾

■ 공공영역 평생교육 전담 인력 및 평생교육사 배치 현황

- 국가평생교육진흥원에서 발간한 ‘2017년 공공영역 평생교육사 자격소지자 재직현황조사 결과보고서’를 보면 전국 공공영역 평생교육 전담인력은 총 8,849명이며, 이 중 평생교육사는 15.9%인 1,410명으로 기관당 평균 1.6명의 평생교육사가 배치되어 있음.
 - 국내 공공영역 평생교육사 배치율은 15.9%에 불과하며, 이는 평생교육 기관의 전문적 운영에 중대한 문제로 부각되고 있음.
 - 고용의 질을 살펴보면 1,410명 중 무기계약직 포함 정규직은 957명(67.9%)이며, 임기제 및 기간제 포함 비정규직은 453명(32.1%)으로 평생교육사 1/3이 전문성을 발휘하기 어

5) 교육부, 한국교육개발원. 2018. 한국성인의 평생학습실태. 통계자료 SM 2018-06.

6) 교육부, 국가평생교육진흥원 2017. 『2017년 공공영역 평생교육사 자격소지자 재직현황조사 결과보고서. 요약 정리함.』

려운 고용 환경에 있음.

- 현재까지 배출된 평생교육사는 130,396명인 반면, 공공영역에 배치된 평생교육사는 1,410명으로 겨우 1.1%에 불과함.

• 광역시·도청과 지역교육지원청은 평생교육사 비율이 각각 0.7%, 0.3%로 기관당 1명에도 미치지 못하고 있음.

- 이는 평생교육사 배치대상 기관 및 배치기준표에 광역시·도청과 지역교육지원청이 포함되지 않은 결과임.

- 교육의 눈높이가 높아진 학습자와 소통하고, 학습효과와 만족도를 높이기 위해서는 평생교육 행정과 실무 영역에 전문적인 평생교육사가 적절한 규모로 배치되어야 함.

표 6 | 공공영역 평생교육사 자격소지자 기관조사 현황표

(단위 : 개, 명, %)

기관유형	기관수 (A)	평생교육 전담인력 (B)	평생교육사 자격소지자 재직현황									
			평생교육사 (C)	평생교육사 비율 (C/B)	기관당 평생교육사 (C/A)	고용형태			자격급수			
						정규직 (D)	비정규직	정규직 비율 (D/C)	1급	2급	3급	
광역시·도청	17	95	12	12.6	0.7	2	10	16.7	3	9	-	
시·군·구청 ⁹⁾	228 ¹⁰⁾	1,854 (728)	400 (201)	21.6	1.8	91 (60)	309 (141)	22.8	59 (24)	340 (177)	1	
시·도 교육청	17	140	19	13.6	1.1	19	-	100.0	-	18	1	
지역교육지원청	176	996	55	5.5	0.3	43	12	78.2	7	47	1	
국가평생교육진흥원	1	170	42	24.7	42.0	23	19	54.8	10	32	-	
시·도 평생교육진흥원	17	351	139	39.6	8.2	86	53	61.9	21	116	2	
시·군·구 평생학습관	지자체 설치 ¹¹⁾	131	1038 (310)	273 (72)	26.3	2.1	71 (11)	202	26.0	34 (10)	239 (62)	-
	교육감 설치·지정	290	5243	743	14.2	2.6	693	50	93.3	27	674	42
총계 ¹²⁾	877	8,849	1,410	15.9	1.6	957	453	67.9	127	1,236	47	

7) 평생교육진흥원, 시군구 평생학습관은 기관의 전체 직원 수입

8) 정규직+무기계약직

9) 지자체 설치 평생학습관 현황이 포함되었으며, 평생학습관 현황은 괄호 안에 표기

10) 제주시, 서귀포시 포함

11) 시군구에서 직접 운영할 경우 시군구 인력 현황을 지자체 설치 평생학습관 현황으로 활용하였으며 시군구 현황은 괄호 안에 표기

12) 중복된 현황을 제외한 합계

- 공공영역 평생교육 기관 877곳 중 평생교육사를 배치한 곳은 627곳(71.5%)이며, 250곳(28.5%)은 평생교육사를 배치하지 않고 있음
 - 평생교육사를 배치하지 않고도 운영이 가능하다는 것은 평생교육법 개정이 필요하다는 것을 의미함

표 7 | 공공영역 평생교육사 배치 기관 현황

(단위 : 개, %)

기관 유형		전체	배치	미배치	배치율	
지방 자치단체	광역시도청	17	6	11	35.3	
	시·구·군청	228	175	53	76.8	
	시·도교육청	17	10	7	58.8	
	교육지원청	176	39	137	22.2	
평생교육 전담지원기구	국가평생교육진흥원	1	1	-	100.0	
	시·도 평생교육진흥원	17	17	-	100.0	
	시·구·군 평생학습관	지자체 설치	131	123	8	93.9
		교육감 설치·지정	290	256	34	88.3
	소계	421	379	42	90.0	
계	877	627	250	71.5		

3) 광주 공공기관 평생교육사 배치 현황¹³⁾

■ 광주시역 공공기관 평생교육사 배치 현황

- 광주시역 공공기관 평생교육 전담인력은 총 463명이며, 이 중 평생교육사는 17.7%인 82명으로 기관당 평균 2.6명의 평생교육사가 배치되어 있음
 - 광주시역 평생교육사 배치율은 17.7%로 전국 평균 15.9%와 유사하며, 광주광역시와 광주시교육청의 평생교육사 배치는 0명임
 - 자격증 급수를 보면 1급 자격증 비율이 14명(16.8%)으로 지자체와 평생학습관에 골고루 분포되어 있음
- 광주광역시청에 평생교육 전담인력은 4명, 시교육청 전담인력은 7명이지만 평생교육사는 단 한 명도 없음

13) 교육부, 국가평생교육진흥원 2017. 『2017년 공공영역 평생교육사 자격소지자 재직현황조사 결과보고서. 요약 정리함.』

- 이는 광주평생교육진흥원이 평생교육 진흥을 위한 정책을 기획하고 진행함에 있어 시 담당 공무원과 소통하고 예산을 편성함에 있어 전문 영역에 대한 이해 차이로 기획 방향과 예산 규모 설정에 어려움이 발생할 수 있는 원인이 됨

표 8 | 광주지역 공공기관 평생교육사 배치 현황

(단위 : 개, 명, %)

기관유형	기관수 (A)	평생교육 전담인력 (B)	평생교육사 자격소지자 재직현황										
			평생교육사 (C)	평생교육사 비율 (C/B)	기관당 평생교육사 (C/A)	고용형태			자격급수				
						정규직 (D)	비정규직	정규직 비율 (D/C)	1급	2급	3급		
광주광역시청	1	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5개 지자체	5	32	9	28.1	1.8	3	6	33.3	6	3	-	-	
광주시교육청	1	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
지역교육지원청	2	34	4	11.8	2.0	3	1	75.0	1	1	3	-	
광주평생교육진흥원	1	16	8	50.0	8	7	1	87.5	-	8	-	-	
평생 학습관	지자체 설치	4	18	6	33.3	1.5	2	4	33.3	4	2	-	-
	교육감 설치·지정	17	352	55	15.6	3.2	52	3	94.5	3	52	-	-
총계	31	463	82	17.7	2.6	67	15	81.7	14	66	3	-	

표 9 | 광주광역시 지방자치단체별 평생교육사 배치 현황

(단위 : 개, 명, %)

기관유형	전담 인력 (A)	평생교육 사수 (B)	평생교육사 비율 (B/A)	평생교육사 자격소지자 재직현황								자격급수			
				고용형태											
				정규직		비정규직		정규직		비정규직		1급	2급	3급	
정규직 (C)	무기계약 (D)	계 (C+D)	정규직 비율	임기제 계약	시간선택제 임기제	기간제 계약	계	1급	2급	3급					
광주광역시청	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
구청	광산구청	4	1	25.0	-	1	1	100.0	-	-	-	-	1	-	-
	남구청	5	1	20.0	-	1	1	100.0	-	-	-	-	1	-	-
	동구청	10	2	20.0	-	1	1	100.0	1	-	-	1	1	1	-
	북구청	6	1	16.7	-	-	-	0.0	1	-	-	1	1	-	-
	서구청	7	4	57.1	-	-	-	0.0	2	2	-	4	2	2	-
	소계	32	9	28.1	-	3	3	33.3	4	2	-	6	6	3	-
광주시교육청	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
지역 교육 지원청	동부교육지원청	16	3	18.8	1	1	2	66.7	-	-	1	1	-	3	-
	서부교육지원청	18	1	5.6	-	1	1	100.0	-	-	-	-	1	-	-
	소계	34	4	11.8	1	2	3	75.0	-	-	1	1	1	3	-
총계	77	13	16.9	1	5	6	46.2	4	2	1	7	7	6	-	

- 광주광역시에는 구청 9명, 교육지원청 4명으로 총 13명의 평생교육사가 재직 중인 것으로 조사되었으며, 시청과 교육청에는 재직 중인 평생교육사가 없음
 - 평생교육사의 고용형태를 살펴보면, 구청이 3명, 교육지원청 3명이 정규직으로 재직 중인 것으로 나타났으며, 정규직 비율은 46.2%임
 - 광주광역시의 5개 구청은 모두 평생학습도시로 지정되었으며, 9명의 평생교육사가 재직중임
 - 자격급수별로 보면 평생교육사 1급 자격소지자 7명, 평생교육사 2급 자격소지자 6명이 재직중임

3. 평생교육사 배치 현실화를 위한 정책 제언

평생교육사 배치 기준의 문제

- 평생학습센터에 평생교육사 의무고용이 빠져 있음
 - 헌법 31조 5항에 의거 국가는 평생교육을 진흥하여야 하고, 교육 기본법에 의거 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가져야 하며, 평생교육법에 의거 모든 국민은 평생교육의 기회를 균등하게 보장받아야 함
 - 위 조건을 충족하면서 양질의 평생교육 기회를 보장받는 가장 좋은 방법은 전국 총 3,510여 곳에 달하는 읍·면·동 평생학습센터에 평생교육사를 의무배치 하는 것임
 - 평생학습센터에서 근무하는 평생교육 비자격 실무자는 평생교육사 자격 취득을 지원하거나 전문자격자로 대체하는 과정이 필요함
- 평생교육사 배치대상기관 및 배치기준에 행정영역에 있는 광역지자체, 교육청이 포함되지 않은 결과 광주지역은 해당 기관에 근무하는 평생교육사가 한 명도 없음
- 공공도서관은 수많은 평생교육 프로그램을 진행하지만 평생교육사 의무 배치 규정이 없음

평생교육사 배치 기준 강화

- 평생교육사 배치 기준 강화는 광역 및 기초자치단체의 평생교육 행정 영역에서 시작하여 평생교육전담기관, 민간 영역 순으로 강화할 필요가 있음
 - 평생교육 행정기관과 전담기관에 전문 평생교육사가 배치되어야 평생교육의 정책방향과

- 예산 배정, 프로그램을 기획함에 있어 상호 이해와 소통이 원활하게 진행됨
- 평생교육법시행령에 의한 평생교육사 배치대상 기관에 행정을 담당하는 기초자치단체와 교육(지원)청이 포함될 수 있도록 법 개정이 필요함
 - 기타 공공영역 평생교육 기관에 공공도서관이 포함되어야 함

구분	배치대상	기존 배치기준 안	배치기준 개선 안
평생교육 행정	기초자치단체	-	• 인구 5만 이하 2명, 10만 명당 평생교육사 1인 필수 배치
	교육(지원)청	-	• 평생교육사 1명 이상 배치
공공 평생교육 전담기관	진흥원, 시·도 진흥원	• 1급 평생교육사 1명 이상을 포함한 5명 이상	• 직원의 50% 이상 평생교육사 배치
	시·군·구 평생학습관	• 정규직 20명 이상: 1급 또는 2급 1명 포함 2명 이상 • 정규직 20명 미만: 1급 또는 2급 1명 이상	
	장애인 평생교육시설	• 평생교육사 1명 이상	• 평생교육사 1명 이상
	읍면동 평생학습센터	-	• 평생교육사 1명 이상
	기타 공공영역 평생교육 기관	• 평생교육사 1명 이상	• 평생교육사 1명 이상 (공공도서관 포함)
민간영역 (법 제30조-제38조 평생교육시설, 「학점인정 등에 관한 법률」 관련 기관)	• 평생교육사 1명 이상	〈등록 학습자 수 기준(연인원)〉 • 등록 학습자 수 500명 이하 평생교육사 1명 배치 • 이후 500명당 1명씩 증가 • 3,000명 이상은 6명 이상 배치	

- 광역시·도와 교육(지원)청도 평생교육사 배치 기준 안에 포함되어야 함.
 - 시·군·구 264개 기초자치단체에서 인구 5만 이하 2명, 10만 명당 평생교육사 1인 추가 배치할 경우 총 1,019명의 평생교육사를 채용할 수 있음¹⁴⁾.
- 국가평생교육진흥원, 광역시·도 진흥원, 시·군·구 평생학습관은 직원의 50% 이상 평생교육사 배치를 늘려야 함.
 - 광주평생교육진흥원은 직원의 50%가 평생교육사로 배치되었지만, 지자체와 교육청에서 지정 설치한 평생학습관의 배치율은 각각 33.3%와 15.6%로 매우 낮음.

14) 양병찬. 2018. 평생교육사의 전문성 향상과 배치 확대

- 평생교육사 배치가 공공영역으로 확대된 것은 사실이지만 대부분 법적 배치 기준 충족에 필요한 1~2명 정도만 채용하고, 설립 시 채용조건 충족 후 퇴사에 따른 미충족 상태가 되더라도 사후 관리 미흡으로 별다른 제재 조치가 없음.

평생교육사 직렬화(평생교육 전담 공무원 신설)¹⁵⁾

- 지속가능한 평생교육의 전문성 확보를 위해서는 전담 공무원 제도가 신설되어야 함.
- 평생교육사 직렬화 문제는 평생교육사 배치율 확대와 연관이 있음.
 - 직렬화는 조직과 승진 구조, 다른 직렬과의 형평성 등을 감안했을 때 평생교육사가 3,000명 가까이 배치되었을 때 현실적으로 가능함.
 - 현재 공공영역 평생교육사 중 총 종사자는 1,410명이며 자체단체 종사자는 전국적으로 약 370명이 계약직으로 고용되어 있는 상황으로 직렬화에 어려움이 있음.
 - 평생교육법시행령에 의한 배치기준 개선안이 국회에서 통과되어, 기초단체마다 4~5명 정도 배치할 경우 약 1,000명 정도 배치 인원이 증가함.
 - 전국 읍·면·동 평생학습센터에 평생교육사 의무배치가 가능하도록 법 개정이 이루어지면 약 3,500명 정도 증가함.

법령명	신설 안
평생 교육법	<p>제26조의2 (평생교육 전담공무원)</p> <p>① 평생교육에 관한 업무를 담당하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 및 시·군·자치구에 각각 평생교육 전담공무원(이하 "전담공무원"이라 한다)을 두어야 한다.</p> <p>② 전담공무원은 제24조에 따른 평생교육사 자격을 가진 사람으로 하며, 그 임용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 전담공무원은 평생교육 수요와 실태조사, 평생교육 기관에 대한 지도·감독 등 지역의 평생교육 진흥을 위한 업무를 수행한다.</p> <p>④ 관계 행정기관과 평생교육 기관을 설치·운영하는 자는 전담공무원의 업무 수행에 협조하여야 한다.</p> <p>⑤ 국가는 전담공무원의 보수 등에 드는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.</p>

- 2018년 5월 15일 조승래 의원은 평생교육법 신설(제26조의 2) 안에 관한 대표 발의를 통해 평생교육 전담공무원을 두어야 한다는 법안을 만들었으나 국회에서 통과되지 못하고 있음.

15) 다들, 2017. '평생교육, 정책과 제도의 대전환을 모색한다.' 요약정리 <<https://webzine.smile.seoul.kr/18472/>>

평생교육분야 재정 지원 확대 필요

- 교육부 예산 중 약 1%가 평생교육 예산으로 매우 낮으며, 그나마 예산의 상당 부분은 대학과 실업계 고교 직업교육 예산이 대부분임.
 - 평생교육 현장 실무는 지자체 중심이지만, 교육 재정은 교육부와 교육청이 주체이기 때문에 교육 예산의 상당부분은 대학과 실업계 고교 직업교육 예산으로 편중됨.
 - 교육부 예산 중 순수한 평생교육 예산은 0.08%에 불과하며, 예산 지원 없이 평생교육 진흥과 평생교육사 추가 배치는 현실적으로 어려운 상황임.
 - 광주평생교육진흥원은 시 산하 출자기관이지만, 시청 조직도에 평생교육 관련 부서가 없으며, 여성가족국 청년청소년과에 주무관 한 명이 진흥원 지도·감독 업무를 맡고 있음. 이 때문에 평생교육 관련 예산 배정에 있어 후순위로 밀려날 수 밖에 없는 구조임.

평생교육 진흥 업무가 지방자치단체 사무로 규정, 평가되어야 함

- 지방자치법에 평생교육 진흥은 지방자치단체의 사무로 규정되어 있지 않기 때문에 행정안전부에서 지방자치단체를 평가할 때 평생교육진흥은 평가 항목에 포함되지 않음.
 - 평생교육법에 지방자치단체가 시도 평생교육진흥원을 중심으로 평생교육 진흥업무가 사무로 규정되도록 법 개정이 필요하며, 이를 확인할 수 있는 지표도 동시에 개발되어야 함.

광주광역시 비정규직 실태와 현황

오창민(Oh Chang Min)

경제문화공동체 더함 이사

power2people@naver.com

「지역별 고용조사」 원자료를 활용하여 광주광역시 비정규직 규모를 추산한 결과, 2018년 현재 비정규직 노동자 수는 21만 8천여명이며, 임금노동자 가운데 비정규직 비율은 2015년 38.5%, 2016년 40.3%, 2017년 41.1%로 증가하다가 2018년 37.3%로 떨어짐. 하지만 여전히 10명 중 4명 가까이 비정규직이며, 성별 임금 격차, 정규직과 비정규직 간의 격차, 여성의 높은 비정규직 비율 등은 해결해야 할 과제이다.

1. 광주광역시 비정규직 실태와 현황 파악의 필요성

- 「경제활동인구조사」에 따르면 2018년 기준 광주광역시 임금노동자 중 비정규직 노동자 비율은 35.5%(20만 6천 명)로 나타남¹⁾. 「경제활동인구조사」는 전국단위의 임금근로자에 관한 사항(상용직, 임시직, 일용직)이 제시되나, 표본 수가 작기 때문에 시도별 차원에서 고용현황을 파악할 수 없음²⁾
- 따라서 지역 차원에서 임금노동자의 현황을 파악할 수 있는 유일한 조사 자료라는 측면에서 「지역별 고용조사」 자료를 활용하여 광주광역시 임금노동자들의 기본적인 실태를 확인할 필요가 있음
- 하지만 「지역별 고용조사」 역시 일정부분 한계는 지니는데, 「지역별 고용조사」에서도 정규직과 비정규직의 구분을 종사상의 지위 문항을 이용하여 구분할 수밖에 없음. 즉 종사상 지위가 임시직, 일용직인 노동자들을 상대적으로 근로 조건이 열악한 비정규직으로 간주하여 이를 통해 비정규직 실태를 제한적으로 파악하고 분석해야 함. 엄밀하게는 상용직 노동자와 임시직·일용직 노동자 간의 구분이라 할 수 있음
- 「지역별 고용조사」의 이러한 한계로 비정규직 노동자 규모는 실제보다 과소 추산될 수밖에 없음. 실제 현실보다 비정규직 노동자들이 과소 집계되는 이유는 분석에 활용되는 종사상 지위 문항만으로는 파견, 용역, 사내하청, 특수고용, 파트타임 등의 비정규직을 확인할 수 없기 때문임
- 예를 들어, 실제 상용 형태로 근무하더라도 상당수 비정규직이 존재하지만 「지역별 고용조사」에서는 이를 확인할 수 없음. 또한 사용자가 둘 이상인 파견, 용역, 사내하청 등의 간접고용 노동자들은 '상용직'으로 분류되어 비정규직이 아닌 것으로 파악될 가능성이 매우 높고, 특수고용은 자영업으로 분류되었을 가능성도 존재함. 다만 「지역별 고용조사」에서 임시직과 일용직은 1년 이하로만 근무하기로 한 노동자들이므로 임시직과 일용직은 비정규직에 당연 포함됨

1) 통계청, 「경제활동인구조사(2018.8)」

2) 「경제활동인구조사」의 조사대상 규모는 전국 3만 5,000 가구(1,737 조사구)이며, 「지역별 고용조사」의 조사대상 규모는 23만 1,100가구(11,555조사구)임(통계청, 통계설명자료)

- 광주광역시 임금노동자 현황 파악을 위해 통계청에서 제공하는 「지역별 고용조사」 원자료 (raw data)(2014년부터 2018년 각 연도 하반기 자료)를 재가공하여 분석함³⁾
- 「지역별 고용조사」에서 (제한적으로) 가용할 수 있는 변수들을 활용하여 정규직과 비정규직을 새롭게 분류함. 이를 위해 종사상 지위(상용직, 임시직, 일용직), 고용계약 여부, 근로시간 여부 3가지 변수를 활용⁴⁾
- 상용직의 경우 정규/비정규직 여부가 불확실하지만, 임시직과 일용직은 기간의 정함이 있는 계약직 비정규직이 분명함. 따라서 상용직 노동자 중에서 비정규직을 찾아낼 필요가 있는데, 지역별 고용 조사 자료를 통해서 확인할 수 있는 것은 고용계약기간을 정했는가(기간제 여부)와 주당 노동시간 정보를 통해서 시간제 여부를 확인할 수 있음
- 따라서 「지역별 고용조사」 자료를 다음과 같은 비정규직 분류 원칙에 의해 자체적으로 분류 작업을 진행함
 - ① 임시직과 일용직은 계약기간 1년 미만이므로 비정규직으로 분류
 - ② 상용직이면서 고용계약기간을 정한 경우는 '계약직 비정규직'으로 분류
 - ③ 상용직이면서 주당노동시간이 36시간 미만은 '시간제 비정규직'으로 분류
 - ④ 상용직 중에서 '계약직 비정규직'과 '시간제 비정규직'의 중복을 제거
- 그럼에도 불구하고, 상용직이면서 파견, 용역, 사내하청, 특수고용 등으로 분류되는 비정규직이 존재하므로 여전히 과소추산되는 한계가 있지만, 광주지역 비정규직 고용/노동 현황과 추세 파악하는데 유의미한 통계자료임은 분명함
- 객관적이고 체계적인 비정규직 실태와 현황을 파악하는 것은, 지역 노동 쟁점을 이해하고, 근거에 기반한 맞춤형(evidence-based) 정책수립의 기초 작업임. 또한 정책 효과에 대한 성과 확인 지표로 통계 자료의 활용이 요구됨

3) 「지역별 고용조사」에는 표본조사한 결과를 전체 취업자 수로 활용하기 위해서 '시군 가중치', ' 시도 및 전국 가중치' 2개의 가중치(weight)를 제공하고 있는데, 광주광역시는 광역지자체이기에 ' 시도 및 전국 가중치'를 활용. 2020년 3월 현재 2019년 「지역별 고용조사」 하반기 원자료가 공개되지 않아 2018년 하반기 자료를 바탕으로 기술함

4) 「경제활동인구조사 부가조사」에서는 파견용역, 특수형태고용 등의 비정규직 유형도 파악하고 정규/비정규직을 분류하고 있으나, 「지역별 고용조사」에서는 조사 문항이 적어서 소위 간접고용 및 특수고용은 파악할 수 없음

2. 「지역별 고용조사」 자료를 활용한 비정규직 추산

1) 광주광역시 비정규직 규모와 추이

비정규직 규모와 추이

표 1 | 비정규직 추이(2014~2018)(지역별 고용조사)

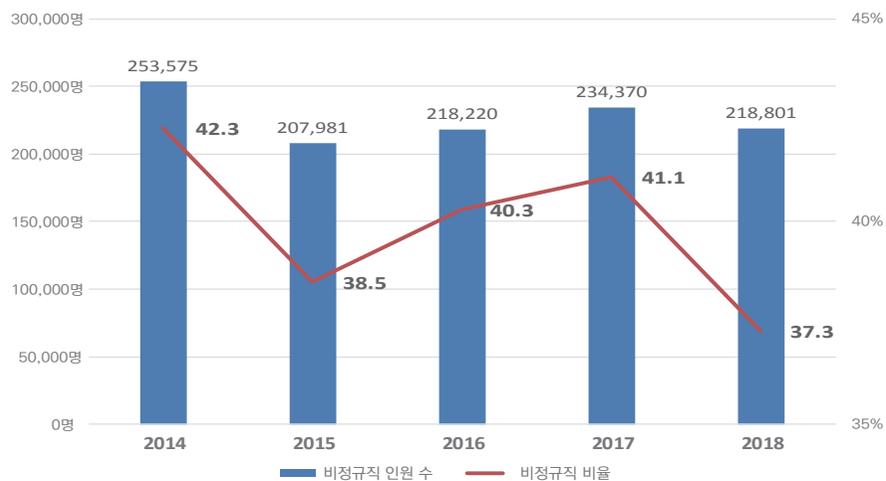
(단위 : 명, %)

		2018	2017	2016	2015	2014
전국	전체 임금노동자	20,273,122	20,074,042	19,809,994	19,684,380	21,181,569
	정규직	12,093,529	11,779,211	11,600,422	11,278,606	11,828,500
	비정규직	8,179,593	8,294,831	8,209,572	8,405,774	9,353,069
	비정규직 비율(%)	40.3	41.3	41.4	42.7	44.2
광주	전체 임금노동자	586,868	570,379	542,068	539,700	598,821
	정규직	368,067	336,009	323,848	331,719	345,246
	비정규직	218,801	234,370	218,220	207,981	253,575
	비정규직 비율(%)	37.3	41.1	40.3	38.5	42.3

주: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2014~2018 각 연도 하반기 원자료를 재가공하여 분석(시계열보정후 자료)

- 2018년 광주광역시 전체 임금노동자는 대비 비정규직 비율은 37.3%로 최근 5년 이래 가장 낮게 나타났으며, 전국 비정규직 비율(40.3%)보다도 3%p 낮음

그림 1 | 광주광역시 비정규직 5년 추이(지역별 고용조사)



주: 통계청, 지역별 고용조사, 2014~2018 각 연도 하반기 원자료를 재가공하여 분석(시계열보정후 자료)

- 광주광역시 비정규직 노동자 수는 21만 8천여 명이며, 2015년 38.5%, 2016년 40.3%, 2017년 41.1%로 증가하다가 2018년 37.3%로 떨어짐

6대 광역시별 비정규직 현황

표 2 | 6대 광역시별 비정규직 노동자 비율(2014~2018)

(단위: %)

	2018	2017	2016	2015	2014
전국	40.3	41.3	41.4	42.7	44.2
광주광역시	37.3	41.1	40.3	38.5	42.3
부산광역시	38.6	42.1	44.9	47.3	48.8
대구광역시	40.8	41.0	44.7	41.9	46.2
인천광역시	43.2	43.5	44.2	45.0	46.6
대전광역시	39.0	38.0	41.5	47.9	47.8
울산광역시	37.1	36.4	36.8	32.0	34.6

주: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2014~2018 각 연도 하반기 원자료를 재가공하여 분석(시계열보정후 자료)

- 6대 광역시별 비정규직 비율을 살펴보면, 2018년 기준 광주광역시는 울산광역시(37.1%) 다음으로 낮은 37.3%를 기록하였으며, 2014년 이래 전국 평균보다 낮은 상태를 유지하고 있음

광주광역시 임금노동자 현황

표 3 | 2018년 하반기 광주광역시 임금노동자의 정규/비정규 현황

(단위: 명)

구분	상용	임시	일용	전체	
고용 계약	정함	20,997	45,207	9,127	75,331
	정하지않음	383,466		128,073	511,539
노동 시간	시간제 36미만	17,843		82,146	99,989
	전일제 36이상	380,911		99,257	480,168
	정규직	368,067		0	368,067
	비정규직(중복제외)	36,395		182,406	218,801
	전체	404,462		182,406	586,868

주1: 상용직이면서 계약직 비정규직 20,997명, 상용직이면서 시간제 비정규직 17,460명, 중복 2,445명임

주2: 반올림으로 인해 합계의 수치가 다를 수 있음

출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

- 2018년 현재, 광주광역시 임금노동자는 586,868명이며, 이중 임시일용직 182,406명, 상용직 중 계약직 비정규직은 20,997명, 상용직 중 시간제 비정규직은 17,843명임(이중 중복 인원은 2,445명). 따라서 비정규직 노동자는 218,801명임
- 결과적으로 광주광역시 정규직은 368,067명, 비정규직은 218,801명이며, 임금노동자 중 비정규직 비율은 37.3%로 파악됨

2) 광주광역시 임금노동자의 특성

임금노동자의 일반적 현황

표 4 | 광주광역시 임금노동자들의 일반적 현황(2018)

(단위 : 명, %)

구분		인원 수	비율(%)	구분		인원 수	비율(%)
성	남성	322,402	54.9	관리자	11,384	1.9	
	여성	264,466	45.1	전문가 및 관련 종사자	135,977	23.2	
연령	29세 이하	103,574	17.6	사무 종사자	124,424	21.2	
	30대	134,406	22.9	서비스 종사자	64,497	11.0	
	40대	155,829	26.6	판매 종사자	44,523	7.6	
	50대	124,581	21.2	농림어업숙련종사자	1,951	0.3	
	60세 이상	68,479	11.7	기능원 및 관련 기능	45,866	7.8	
근무기간	6개월 이하	108,107	18.4	장치·기계 조작 및 조립	78,770	13.4	
	6개월~1년 이하	94,186	16.0	단순노무 종사자	79,476	13.5	
	1년~5년 이하	176,757	30.1				
	5년~10년 이하	76,476	13.0				
	10년 초과	131,342	22.4				
합계		586,868	100.0	합계	586,868	100.0	

출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

- 2018년 하반기 기준 광주광역시 임금노동자들의 일반적 현황을 살펴보면 다음과 같음
 - 남성노동자(54.9%)가 여성노동자(45.1%) 보다 많음
 - 40대 임금노동자가 26.6%로 가장 많고, 다음으로 30대(22.9%), 50대(21.2%) 순
 - 근무기간별로는 1년 초과 5년 이하가 30.1%로 가장 많고 다음으로 10년 초과(22.4%) 비중이 높음
 - 직업별로는 전문가 및 관련 종사자(23.2%), 사무종사자(21.2%), 단순노무종사자(13.5%) 순으로 많이 분포함

임금노동자의 산업별 현황

표 5 | 광주광역시 임금노동자들의 산업별 현황(2018)

(단위 : 명, %)

산업명	광주광역시		전국	
	인원 수	비율(%)	인원 수	비율(%)
농업, 임업 및 어업	934	0.2	140,576	0.7
광업	843	0.1	13,997	0.1
제조업	102,723	17.5	3,980,127	19.6
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	3,714	0.6	62,186	0.3
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	3,208	0.5	125,569	0.6
건설업	59,453	10.1	1,679,375	8.3
도매 및 소매업	57,650	9.8	2,293,995	11.3
운수 및 창고업	18,843	3.2	810,133	4.0
숙박 및 음식점업	33,397	5.7	1,342,746	6.6
정보통신업	11,614	2.0	776,090	3.8
금융 및 보험업	27,219	4.6	832,364	4.1
부동산업	6,714	1.1	355,089	1.8
전문, 과학 및 기술 서비스업	18,506	3.2	928,044	4.6
사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	27,021	4.6	1,163,944	5.7
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	39,153	6.7	1,146,020	5.7
교육 서비스업	55,718	9.5	1,538,473	7.6
보건업 및 사회복지 서비스업	86,170	14.7	2,025,793	10.0
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	9,747	1.7	289,511	1.4
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	21,587	3.7	720,972	3.6
가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비	2,549	0.4	40,999	0.2
국제 및 외국기관	106	0.0	7,119	0.0
합계	586,869	100.0	20,273,122	100.0

출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

- 광주광역시 산업별 임금노동자 분포는 다음과 같음
 - 제조업 임금노동자의 비중이 17.5%로 가장 높았으며, 다음으로 보건업 및 사회복지 서비스업(14.7%), 건설업(10.1%), 도매 및 소매업(9.8%) 등의 순으로 높게 나타남
 - 전국 임금노동자의 산업별 분포는 제조업(19.6%) > 도매 및 소매업(11.3%) > 보건업 및 사회복지 서비스업(10.0%) 순임. 광주광역시는 보건업 및 사회복지서비스업(14.7%)의 임금노동자 비율이 상대적으로 높다고 할 수 있음

임금노동자의 성별, 연령대별 정규/비정규 현황

| 표 6 | 성별 정규/비정규 현황(전국, 2018)

(단위 : 명, %)

구분		정규직	비정규직	전체
성별	남성	7,547,537 (66.8)	3,752,180 (33.2)	11,299,717 (100.0)
	여성	4,545,992 (50.7)	4,427,413 (49.3)	8,973,405 (100.0)
연령	29세 이하	2,054,141 (55.9)	1,617,836 (44.1)	3,671,977 (100.0)
	30대	3,468,185 (73.7)	1,239,881 (26.3)	4,708,066 (100.0)
	40대	3,443,698 (68.6)	1,574,344 (31.4)	5,018,042 (100.0)
	50대	2,472,479 (57.2)	1,851,359 (42.8)	4,323,838 (100.0)
	60대 이상	655,026 (25.7)	1,896,173 (74.3)	2,551,199 (100.0)

출처: 통계청, 「지역별 고용조사», 2018 하반기 원자료.

- 전국의 비정규직 비율을 성별 차원에서 살펴보면, 남성 비정규직은 33.2%, 여성은 거의 절반인 49.3%를 차지함
- 연령대별로 살펴보면, 60대 이상은 비정규직 비율이 74.3%로 압도적으로 높았으며, 다음으로 29세 이하(44.1%), 50대(42.8%), 40대(31.4%), 30대(26.3%) 등의 순으로 비정규직 비율이 높음

| 표 7 | 광주광역시 성별 정규/비정규 현황(2018)

(단위 : 명, %)

구분	정규직	비정규직	전체
남성	225,879 (70.1)	96,524 (29.9)	322,403 (100.0)
여성	142,189 (53.8)	122,277 (46.2)	264,466 (100.0)

출처: 통계청, 「지역별 고용조사», 2018 하반기 원자료.

- 2018년 하반기 「지역별 고용조사」를 바탕으로 광주광역시 임금노동자의 일반적인 특성을 정규/비정규 차원에서 살펴보면, 남성은 10명 중 3명이 비정규직(29.9%)인 것으로 나타남. 반

- 광주광역시 남성 비정규직 비율, 여성 비정규직 비율 모두 전국 평균 보다는 낮게 나타남

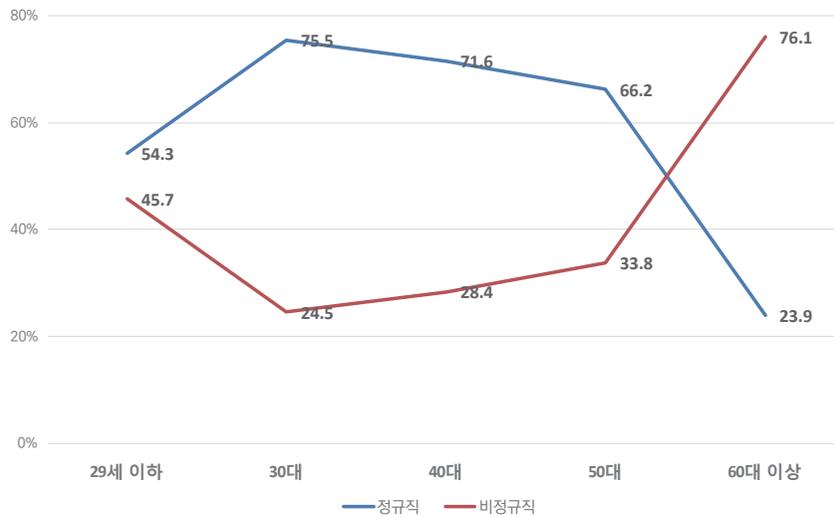
표 8 | 광주광역시 연령대별 정규/비정규 현황(2018)

(단위 : 명, %)

구분	정규직	비정규직	전체
29세 이하	56,190 (54.3)	47,384 (45.7)	103,574 (100.0)
30대	101,417 (75.5)	32,989 (24.5)	134,406 (100.0)
40대	111,574 (71.6)	44,255 (28.4)	155,829 (100.0)
50대	82,501 (66.2)	42,080 (33.8)	124,581 (100.0)
60대 이상	16,386 (23.9)	52,093 (76.1)	68,479 (100.0)

출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

그림 2 | 광주광역시 연령대별 정규/비정규 현황



- 광주광역시 임금노동자의 연령대별 비정규직 비율을 살펴보면, 29세 이하 45.7%에서 30대 24.5%로 감소하다가 40대부터 점차 증가함
- 60대 이상은 비정규직 비율이 76.1%로 압도적으로 높게 나타남
- 임금노동자의 산업별, 직업별 정규/비정규 현황

표 9 | 광주광역시 산업별 정규/비정규 현황(2018)

(단위 : 명, %)

구분	정규직	비정규직	전체	구분	정규직	비정규직	전체
농림어업	178	756	934	금융보험업	15,731	11,488	27,219
	(19.1)	(80.9)	(100.0)		(57.8)	(42.2)	(100.0)
광업	843	0	843	부동산업	3,464	3,250	6,714
	(100.0)	(0.0)	(100.0)		(51.6)	(48.4)	(100.0)
제조업	83,856	18,867	102,723	전문과학기술 서비스업	16,208	2,298	18,506
	(81.6)	(18.4)	(100.0)		(87.6)	(12.4)	(100.0)
전기가스증기 및 공기조절 공급업	3,441	273	3,714	사업시설 관리, 사업 지원임대서비스	14,498	12,523	27,021
	(92.6)	(7.4)	(100.0)		(53.7)	(46.3)	(100.0)
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	2,199	1,010	3,209	공공행정, 국방 및 사회보장 행정	26,924	12,229	39,153
	(68.5)	(31.5)	(100.0)		(68.8)	(31.2)	(100.0)
건설업	31,562	27,891	59,453	교육서비스업	35,837	19,880	55,717
	(53.1)	(46.9)	(100.0)		(64.3)	(35.7)	(100.0)
도소매업	32,547	25,103	57,650	보건업 및 사회복지 서비스업	55,112	31,058	86,170
	(56.5)	(43.5)	(100.0)		(64.0)	(36.0)	(100.0)
운수 및 창고업	13,401	5,442	18,843	예술, 스포츠 여가서비스업	4,982	4,766	9,748
	(71.1)	(28.9)	(100.0)		(51.1)	(48.9)	(100.0)
숙박 및 음식점업	8,071	25,326	33,397	협회단체, 수리 및 기타 서비스업	10,179	11,408	21,587
	(24.2)	(75.8)	(100.0)		(47.2)	(52.8)	(100.0)
정보통신업	9,037	2,576	11,613	가구 내 고용 및 자가소비	0	2,549	2,549
	(77.8)	(22.2)	(100.0)		(0.0)	(100.0)	(100.0)

출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

- 광주광역시 정규/비정규 현황을 산업별로 살펴보면, 먼저 노동자 수가 가장 많은 제조업은 비정규직 비율이 18.4%로 상대적으로 낮게 나타남
- 임금노동자 수가 3만 이상인 산업 중에서는 숙박 및 음식점업(75.8%), 건설업(46.9%), 도소매업(43.5%), 보건업 및 사회복지서비스업(36.0%), 교육서비스업(35.7%), 공공행정, 국방 및 사회보장 행정(31.2%) 등의 순으로 비정규직 비율이 높게 나타남

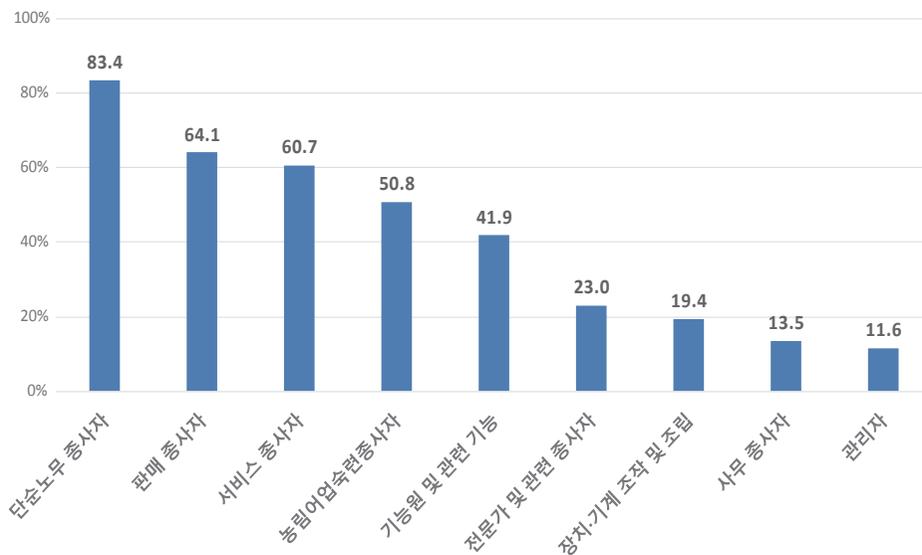
표 10 | 광주광역시 직업별 비정규직 비율

(단위 : 명, %)

구분	정규직	비정규직	전체
관리자	10,061 (88.4)	1,324 (11.6)	11,385 (100.0)
전문가 및 관련 종사자	104,742 (77.0)	31,235 (23.0)	135,977 (100.0)
사무 종사자	107,585 (86.5)	16,839 (13.5)	124,424 (100.0)
서비스 종사자	25,375 (39.3)	39,122 (60.7)	64,497 (100.0)
판매 종사자	15,975 (35.9)	28,548 (64.1)	44,523 (100.0)
농림어업숙련종사자	960 (49.2)	991 (50.8)	1,951 (100.0)
기능원 및 관련 기능	26,641 (58.1)	19,225 (41.9)	45,866 (100.0)
장치·기계 조작 및 조립	63,515 (80.6)	15,256 (19.4)	78,771 (100.0)
단순노무 종사자	13,215 (16.6)	66,261 (83.4)	79,476 (100.0)

출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

그림 3 | 광주광역시 직업별 비정규직 비율(2018)



■ 직업별 비정규직 비율을 살펴보면 다음과 같음

- 첫째, 단순노무 종사자는 노동자 수가 8만여 명 정도로 많을 뿐 아니라, 비정규직 비율이 83.4%로 압도적으로 높음
- 둘째, 판매 종사자(64.1%)와 서비스 종사자(60.7%)는 정규직보다 비정규직이 더 많고, 비정규직 비율이 매우 높게 나타남
- 셋째, 임금노동자 수가 가장 많은 전문가 및 관련 종사자와 사무 종사자는 비정규직이 각각 23.0%, 13.5%로 상대적으로 낮게 나타남

임금노동자의 주당 노동시간과 월평균 임금

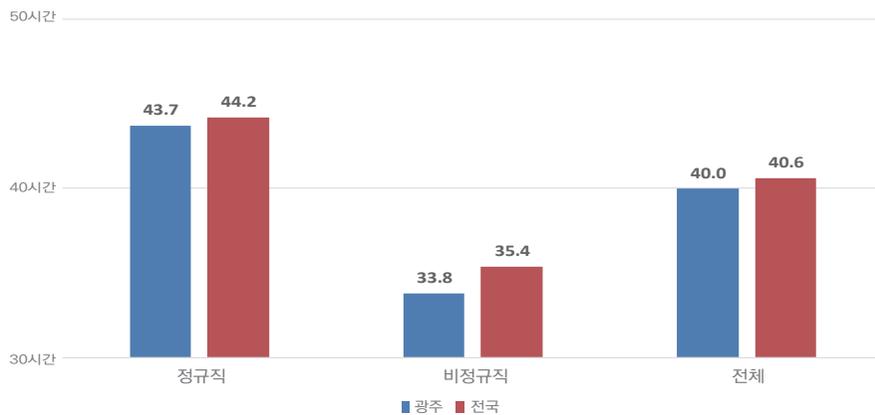
| 표 11 | 광주광역시와 전국 임금노동자들의 주당 노동시간 비교(2018)

(단위: 시간)

	정규직	비정규직	전체
전국	44.20	35.36	40.62
광주광역시	43.67	33.79	39.96
부산광역시	43.99	33.70	40.00
대구광역시	44.71	34.87	40.67
인천광역시	44.39	36.09	40.78
대전광역시	43.69	35.49	40.46
울산광역시	44.32	34.97	40.83

출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

| 그림 4 | 광주광역시와 전국 임금노동자들의 주당 노동시간 비교(2018)

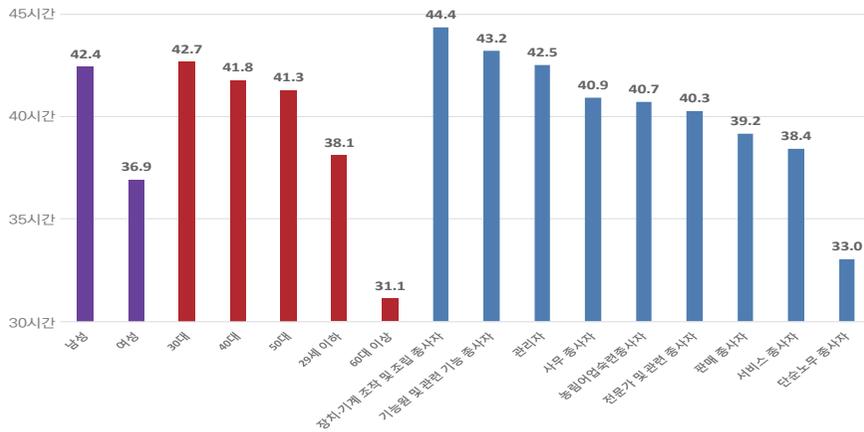


주: 소수점 둘째자리에서 반올림, 단위 시간.

출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

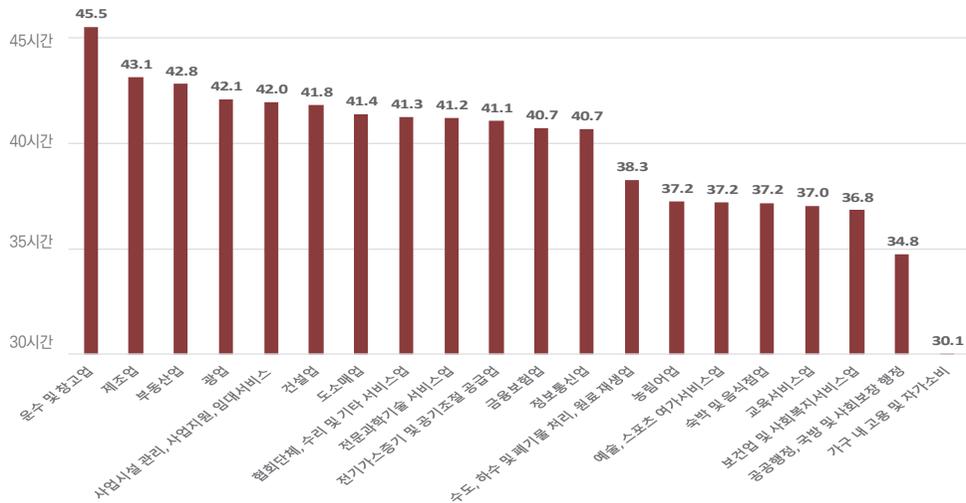
- 광주광역시 임금노동자들의 주당 노동시간은 39.96시간으로 나타남. 전국 및 6대 광역시의 주당 평균 노동시간보다 짧게 나타남
- 고용형태별로는 정규직(43.67시간)이 비정규직(33.79시간)보다 노동시간이 길게 나타남
- 광주의 정규직, 비정규직 모두 전국 대비 노동시간이 조금 짧게 나타남

〈그림 5〉 광주광역시 임금노동자의 성, 연령, 직업별 주당 노동시간(2018)



주: 소수점 둘째자리에서 반올림, 단위 시간.
출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

〈그림 6〉 광주광역시 임금노동자의 산업별 주당 노동시간(2018)



주: 소수점 둘째자리에서 반올림, 단위 시간.
출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

- 광주 임금노동자의 주당 노동시간은 남성(42.4시간)이 여성(36.9시간) 5.5시간 길게 나타남. 연령대별로는 30대(42.7시간), 직업별로는 장치·기계·조작 및 조립 종사자(44.4시간)의 주당 노동시간이 가장 김
- 산업별 차원에서 주당 노동시간을 살펴보면 운수 및 창고업(45.5시간), 제조업(43.1시간), 부동산업(42.8시간), 광업(42.1시간) 등의 순으로 장시간 노동을 띠

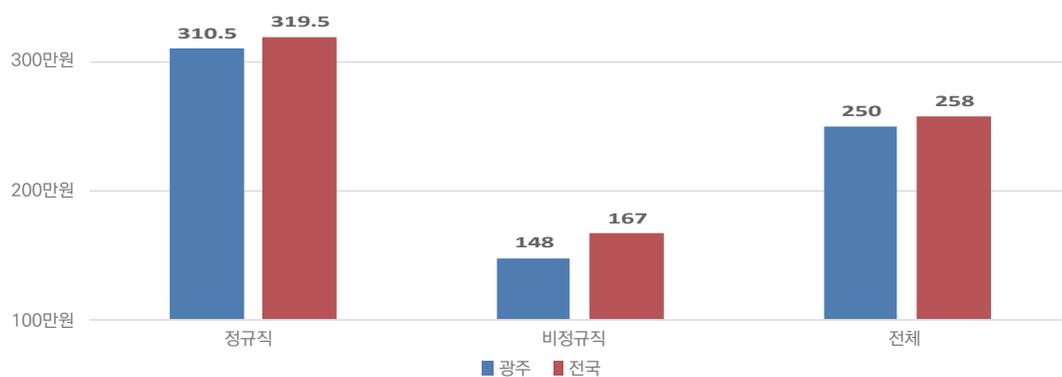
표 12 | 광주광역시와 전국 임금노동자들의 월평균 임금 비교(2018)

(단위: 시간)

	정규직	비정규직	전체
전국	319.48	167.02	257.97
광주광역시	310.54	148.02	249.95
부산광역시	303.20	153.31	245.35
대구광역시	302.58	152.47	241.33
인천광역시	285.35	163.10	232.51
대전광역시	319.13	161.87	257.80
울산광역시	364.02	170.07	292.13

주: 최근 3개월간 월평균 임금
출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

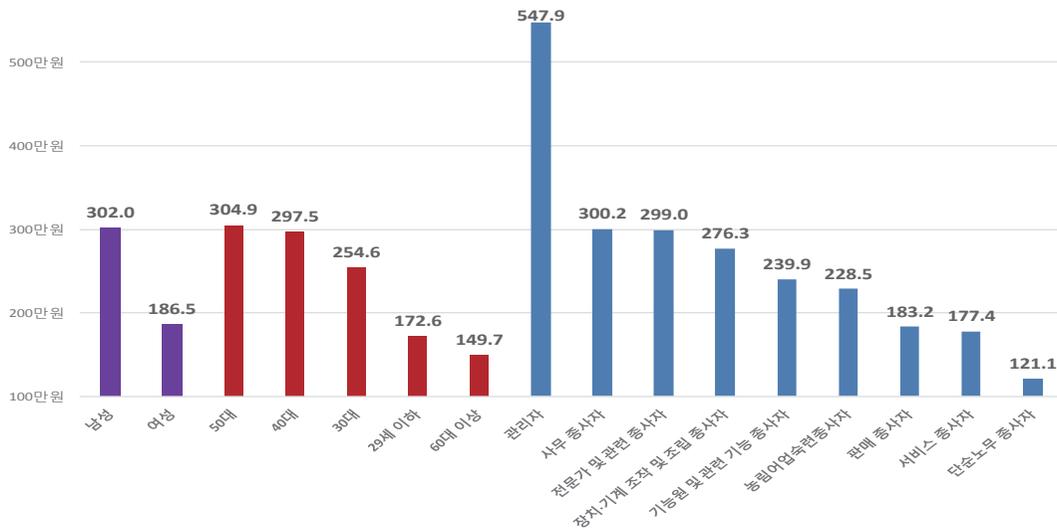
그림 7 | 광주광역시와 전국 임금노동자들의 월평균임금 비교(2018)



주: 소수점 둘째자리에서 반올림, 단위 만원.
출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

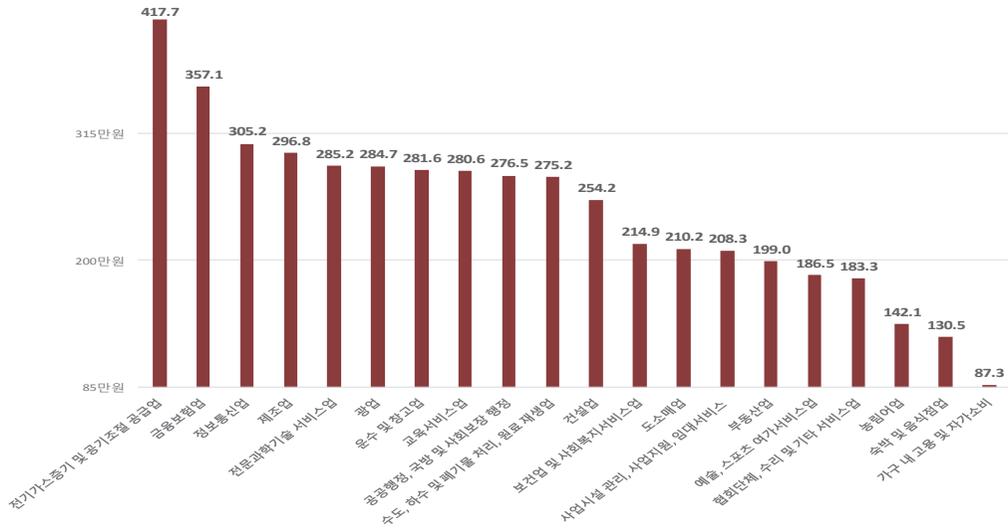
- 광주광역시 임금노동자들의 월평균 임금은 249.95만원(2017년 232.1만원)으로 나타났으며, 정규직은 310.54만원(2017년 293.5만원), 비정규직 148.02만원(2017년 144.1만원)으로 파악됨. 정규직의 월평균 임금이 비정규직보다 2배 조금 웃돌
- 광주 임금노동자의 월평균 임금은 정규직, 비정규직 모두 전국 평균보다 낮게 나타나 광주 임금 노동자들의 임금수준이 상대적으로 낮은 편이라고 할 수 있음
- 광주광역시 정규직의 월평균 임금은 전국 평균보다 약 8만 9천원 적지만, 비정규직의 경우 전국 평균보다 19만원이나 적음
- 6대 광역시와 비교하면, 광주 정규직(310.54만원)은 울산(364.02만원), 대전(319.13만원) 다음으로 월평균 임금이 높음. 반면 광주의 비정규직(148.02)은 6대 광역시 중에서 가장 낮은 월평균 임금을 기록함
- 광주의 비정규직 월평균 임금이 상대적으로 낮고 매우 열악하다는 것을 보여줌

| 그림 8 | 광주광역시 임금노동자의 성, 연령, 직업별 월평균 임금(2018)



주: 소수점 둘째자리에서 반올림, 단위 만원.
출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

| 그림 9 | 광주광역시 임금노동자의 산업별 월평균 임금(2018)



주: 소수점 둘째자리에서 반올림, 단위 만원.
출처: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2018 하반기 원자료.

- 광주광역시 임금노동자의 월평균 임금은 남성 302만원, 여성 186.5만원으로 나타남. 남성 월평균 임금이 100이라면, 여성은 61.8에 불과함
- 연령대 차원에서 월평균 임금을 살펴보면, 50대(304.9만원), 40대(297.5만원), 30대(254.6만원), 29세 이하(172.6만원), 60대 이상(149.7만원) 등의 순으로 높게 나타남
- 직업별로 월평균 임금은 관리자가 547.9만원으로 가장 많았고, 단순노무 종사자가 121.1만원으로 가장 적음
- 산업별로는 전기·가스·증기 및 공기조절공급업(417.7만원), 금융보험업(357.1만원), 정보통신업(305.2만원), 제조업(296.8만원), 전문과학기술서비스업(285.2만원), 광업(284.7만원) 등의 순으로 임금노동자의 월평균 임금이 높은 것으로 파악됨

3. 요약 및 시사점

- 2018년 기준 광주광역시에 거주하는 15세 이상 생산가능 인구는 126만2천 명이며, 이 중 취업한 인구는 74만 9천 명으로, 59.4%의 고용률을 보이고 있어, 전국 평균 60.7%보다 낮은 고용상태를 보임(「경제활동인구조사, 2018」)
- 광주광역시 취업자의 주당 평균취업시간은 41.2시간임(36시간 미만 14만 4천 명, 36시간 이상 59만 4천 명). 취업자 74만 9천 명 가운데 임금근로자는 58만 8천 명이며, 이중 상용직은 40만4천 명이고, 임시일용직은 12만 8천 명임(「지역별 고용조사 2018하반기」)

- 분석 결과(2018년 하반기 기준), 광주광역시 임금노동자 586,868명 가운데 정규직은 368,067명(여성 142,189명), 비정규직은 218,801명, 임금노동자 중 비정규직 비율은 37.3%로 나타남. 2017년 하반기 비정규직 노동자 비율 41.1%(234,426명) 대비 3.8%p 감소함
- 비정규직 218,801명 중 여성은 122,277명(비정규직의 55.9%), 남성은 96,524명임
- 2018년 하반기 기준, 광주광역시 임금노동자의 연령대별 비정규직 비율을 살펴보면, 29세 이하 45.7%에서 30대 24.5%로 감소하다가, 40대부터 점차 증가함. 60대 이상은 비정규직 비율이 76.1%로 압도적으로 높게 나타남
- 산업별로 살펴보면, 먼저 노동자 수가 가장 많은 제조업은 비정규직 비율이 18.4%로 상대적으로 낮게 나타났지만, 임금노동자 수가 3만 이상인 산업 중에서는 숙박 및 음식점업(75.8%), 건설업(46.9%), 도소매업(43.5%), 보건업 및 사회복지서비스업(36.0%), 교육서비스업(35.7%), 공공행정, 국방 및 사회보장 행정(31.2%) 등의 순으로 비정규직 비율이 높게 나타남
- 직업별로 살펴보면, 단순노무 종사자는 노동자 수가 8만여 명 정도로 많을 뿐 아니라, 비정규직 비율이 83.4%로 압도적으로 높음. 판매 종사자(64.1%)와 서비스 종사자(60.7%)는 정규직보다 비정규직이 더 많고, 비정규직 비율이 매우 높게 나타남. 임금노동자 수가 가장 많은 전문가 및 관련 종사자와 사무 종사자는 비정규직이 각각 23.0%, 13.5%로 상대적으로 낮게 나타남
- 광주광역시 임금노동자들의 주당 노동시간은 39.96시간으로 나타남. 전국 및 6대 광역시의 주당 평균 노동시간보다 짧게 나타남. 고용형태별로는 정규직(43.67시간)이 비정규직(33.79시간)보다 노동시간이 길게 나타남. 광주의 정규직, 비정규직 모두 전국 대비 노동시간이 조금 짧게 나타남
- 광주광역시 임금노동자들의 월평균 임금은 249.95만원(2017년 232.1만원)으로 나타났으며, 정규직은 310.54만원(2017년 293.5만원), 비정규직 148.02만원(2017년 144.1만원)으로 파악됨. 정규직의 월평균 임금이 비정규직보다 2배 조금 웃돌음
- 광주광역시 임금노동자 월평균 임금은 정규직, 비정규직 모두 전국 평균보다 낮게 나타나 광주 임금 노동자들의 임금수준이 상대적으로 낮은 편이라고 할 수 있음. 광주광역시 정규직의 월평균 임금은 전국 평균보다 약 8만 9천원 적지만, 비정규직의 경우 전국 평균보다 19만원이나 적음
- 6대 광역시와 비교하면, 광주 정규직(310.54만원)은 울산(364.02만원), 대전(319.13만원) 다음으로 월평균 임금이 높음. 반면 광주의 비정규직(148.02)은 6대 광역시 중에서 가장 낮은 월평균 임금을 기록함. 광주의 비정규직 월평균 임금이 상대적으로 낮고 매우 열악하다는 것을 보여줌
- 지금까지 「지역별 고용조사」 원자료를 바탕으로 광주광역시 비정규직 노동자 규모와 특성을 추산하였음. 향후 지방정부 차원에서 지역의 고용노동 통계를 직접 조사·작성할 필요성이 있으며, 이에 기반하여 지역 고용노동 정책의 실행과 지속적인 모니터링 및 평가가 수행되어야 할 것임



호남근현대미술사

한국 서양화의 실질적인 도입 시기인
1910년부터 1980년 민중미술에 이르기까지
호남 미술의 관점에서 개관하고 기술

출판사: 도서출판 심미안
출판일: 2018. 7. 30

저자 김 허 경 전문위원

전남대학교 미술교육과를 거쳐 동 대학에서 미술이론으로 미술학 박사학위를 취득하였다. 전남대학교 호남학연구원(HK), 국윤미술관, 전남대학교 의학박물관, 한국미용박물관 등에서 학예연구사를 지냈고, 아시아문화개발원 문화정보원사업팀에서 조감독으로 근무하며 국립아시아문화전당개관사업에 참여하였다. 현장활동 뿐 아니라 대학에서 동서 미술의 교류 및 비교, 이해라는 키워드를 통해 역사적 상상적 문화적으로 만나는 지점을 연구, 강의하고 있다.

현재는 한국규레이터협회 학술위원장, 한국프랑스문화학회 편집위원, 동아시아문물연구소 편집위원, 광주미술문화연구소 연구원으로 활동하며 동시대적 관점에서 작가연구, 문화예술 아카이브, 전시 기획 등 전문 분야와 연계한 학술 및 정책연구, 미술비평을 병행하고 있다.

논문으로는 『한국현대미술로 보는 '실제적' 여성주의의 시각연구』(2016), 『들라크루아 회화의 이원성 미학에 대한 보들레르의 미술비평』(2016), 『한국 앵포르멜의 '태동 시점'에 관한 비평적 고찰』(2016), 『플랑드르 회화의 언어적 비유와 알레고리적 해석에 관한 비평』(2016), 『미술비평에 나타난 마송의 변형과 바타이유의 비정형에 대한 고찰』(2017), 『이브 탕기 회화의 이미지와 상상력에 대한 미술비평』(2018) 외 다수의 논문이 있다. 최근에는 『예술의 거리, 전시 및 문화공간에 관한 조사연구』(2019), 『아시아문화중심도시 투자진흥지구 활성화 연구』(2019), 『미디어아트창의도시 기본계획 및 2020 시행계획수립』 등 연구용역을 수행하고 있다. 저서로는 『호남근현대미술사』(2018), 『광주근현대미술의 주요지점들』(2019)이 있다.



이 책의 저자인 김허경은 2018년 호남 서양화단의 흐름을 통시적·공시적인 시각에 따라 연대별로 그 변천 과정을 파악하고 순차적으로 정리하여 『호남 근현대미술사』(심미안 권)를 출간했다.

『호남 근현대미술사』는 한국 근현대미술사를 통해 호남 근현대미술을 비추어 보고 있지만, 단순히 호남의 근현대미술을 되짚어 보는 것이 아닌, 과거에 대한 객관적 ‘이해’를 시작으로 현대의 시점에서 재해석한 결과물이다.

책을 통해 저자는 ‘한국 근현대미술사’의 통시적 기술에 가려져 있던 호남 서양화단의 흔적을 명확하게 드러내고, 선구적 역할을 주도해 나간 호남 작가들의 위상과 미술사적 위치를 재평가함으로써 한국 현대미술의 발자취를 더욱 뚜렷하게 규명하고자 노력하였다.

기존의 한국 근현대미술이 중앙화단을 중심으로 연구·비평·집필되어 왔다면 이 책은 한국 서양화의 실질적인 도입 시기인 1910년부터 1980년 민중미술에 이르기까지를 호남 미술의 관점에서 개관하고 기술한 것이다.

김허경이 주목한 호남화단은 일제강점기, 해방과 한국 전쟁을 거치면서 인간 소외, 실존, 분노, 슬픔을 이겨내기 위해 줄곧 ‘의로움’을 내세웠으며 이러한 지역적 특수성은 예술적 풍토로서 강한 흡입력으로 작용했다는 점이다. 호남의 작가들은 중앙화단의 지향이나 추종 현상이 아닌 호남의 주제의식을 고양시켜 나갔다. 특히 서양화가 도입된 후 인상주의를 한국의 자연에 투과시킨 오지호의 토착화 도정(道程)은 정신적으로 문기(文氣) 짙은 산수를 그려 낸 남화의 바탕에 서양의 기법을 접목했다 해도 과언이 아니다.

더구나 남화산수와 인상주의가 뿌리를 내리고 있는 터에 등장한 추상미술, 즉 ‘앵포르멜’은 의식보다는 감성을, 논리보다는 행위를, 구체적 진실보다는 예술적 순수를 더 중히 여기는 경향으로 받아들여지면서 호남의 지역 환경과 공동체적인 삶과 어우러져 지역적 특수성을 띠게 되었다.

독자는 이 책을 통해 호남지역 미술뿐만 아니라 한국 근현대미술사에서도 빠져 있는 연결고리를 발견할 수 있으며, 기존에 밝혀지지 않았던 전시기록, 신문 보도 자료, 미술 간행물, 화집과 도록, 미술 동향과 관련된 국내외 문헌들을 함께 확인할 수 있다.

저자는 이 책의 마지막 장을 넘기면서 이순신(李舜臣) 장군이 남긴 어록인 ‘약무호남 시무국가(若無湖南 是無國家)’ 의미하는 바처럼 한국 근현대미술의 전개과정에 있어서 선도적인 역할을 수행하였던 호남미술 즉 호남 작가들의 위상을 인식하고 함께 공감하길 희망한다고 말한다.

| 경제문화공동체 더함 포커스 전문위원 |

- 정대근 문헌정보학 박사, 더함 경제문화연구소 소장, 광주대학교 문헌정보학과 교수
권은비 생활과학 박사, 전남대학교 생활복지학과 강사, 사회복지법인 권동식아벤티노재단 사무국장
김경례 사회학 박사, 전남대학교 사회학과 강사
김수환 도시계획 박사, 광주남구도시재생지원센터장
김종완 평생교육학 석사, (사)광주광역시 평생교육사 협회 사무처장
김태호 행정학 박사 수료, 국제기후환경센터 전략기획실장
김허경 미술학 박사, 전남대학교 기초교육원 강의교수, 광주미술문화연구소 연구원
김 현 철학 박사, 전남대학교 철학연구교육센터 학술연구교수
박경동 사회학 박사수료, 광주문화재단 팀장
박철희 경제학 박사, 전남대학교 경제학과 BK사업팀 학술연구교수
서승호 사회복지학 학사, (재)장애인기업종합지원센터 광주센터 총괄매니저
선봉규 정치학 박사, 전남대학교 글로벌디아스포라연구소 학술연구교수
안수창 공학박사, 한국광기술원 기술사업화팀 책임연구원
오창민 사회학 박사수료, (사)경제문화공동체 더함 상임이사
윤영선 경제학 박사수료, (사)경제문화공동체 더함 이사장/대표
윤희철 도시지역개발학 박사, 지속가능발전협의회 사무총장
이철승 경영학 박사, 광주지역사업평가단 팀장
임남수 법학 박사, 전남대학교 공익인권법센터 책임연구원
전창진 도시지역개발학 부동산학 박사, 광주송정역세권도시재생현장지원센터 센터장
정은주 도시지역개발학 박사, 조선대학교 문화학과 초빙객원교수
최지혜 경제학 박사, 전남대학교 지역개발연구소 연구교수
홍성운 행정학 박사, 광주대학교 경찰법행정학부 교수

경제문화공동체

더함 포커스

2020.06. Vol.2 No.2

The Community of Economics and Culture
DEOHAM FOCUS

발행처 더함 경제문화연구소(북더함)

발행일 2020. 06. 16

편집인 정대근, 김정훈

디자인 전남대학교출판문화원

주소 광주광역시 북구 필문대로 101-6

전화 062.431.6339 FAX 062.262.6340

<http://www.ecplus.co.kr>

ISSN 2672-0213