이슈 & 진단 Issue & Analysis
No.249 2016.9.29.

청년지원, 해답인가 문제인가?

• 작성 오재호 / 공존사회연구실 연구위원
(arhan@gri.kr, 031-250-3139)
천영석 / 공존사회연구실 연구원

목 차

쟁점과 대안
Ⅰ. 청년의 어려움, 얼마나 심각한가?
Ⅱ. 청년지원의 사례와 쟁점
Ⅲ. 청년지원의 정책 방향 설정
Ⅵ. 시사점

• 「이슈＆진단」은 특정분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성 있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.
• 「이슈＆진단」에 게재된 내용은 경기연구원의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.

경기연구원 Gyeonggi Research Institute

• 발행|2016년 9월 • 발행인|임해규
• 주소|경기도 수원시 장안구 경수대로 1150
• 전화|031-250-3114 http://www.gri.kr

"Small opportunities are often the beginning of great enterprises."

"작은 기회로부터 종종
위대한 업적이 시작된다."

- Demosthenes -

쟁점과 대안

우리나라의 청년은 15세부터 29세 이하인 사람이지만 청년고용 특별법 시행령에 따라 2013년부터 지방공기업이 청년 미취업자를 고용하는 경우 15세부터 34세 이하인 사람을 포함한다. 2016년 8월 우리나라의 청년 고용률은 42.9%로 전체 고용률 61%에 크게 못 미치고 있다. 청년이 생애 처음으로 취업하기까지 평균 11개월이 소요되고, 첫 직장에서의 근속 기간은 평균 1년 6개월인 것으로 조사되었다. 어렵게 취업을 하더라도 청년층의 기간제 근로 비율은 64%에 이르며, 고졸 이상 학력자 절반이 기간제 근로자로 종사하고 있다. 또한 일하지 않고 일할 의지도 없는 니트(NEET)족의 비율은 OECD회원국 중 3번째로 높은 실정이다.

우리나라에서는 2010년 청년고용특별법, 2013년 청년맞춤형 일자리대책, 2014년 일자리단계별 청년고용대책, 2014년 청년해외취업 촉진 방안, 2015년 청년고용절벽 해소 종합대책, 2016년 청년기본법 등 청년의 자립을 위하여 다양한 정책적 노력을 기울였지만 열악한 청년의 현실을 개선하기에는 부족한 상황이다. 이런 어려움을 인식한 정부와 지자체는 아동과 노인에 이어 청년을 복지의 대상으로 인정하기 시작하였고, 청년에게 일정한 금액을 지원하는 정책을 앞 다투어 제시하고 있다. 그러나 서로 다른 청년지원정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부 간 갈등이 고조되는 가운데 급기야 일부 지자체는 사회보장기본법과 지방자치법 위반 여부를 놓고 헌법재판소의 결정을 기다리는 사태에 이르렀다.

청년이 노동시장에 처음으로 진입하도록 제도적으로 지원해야한다는 입장은 중앙정부와 지방정부가 서로 크게 다르지 않다. 다만 적절한 지원 방법과 기준에 대해서는 합의가 필요하다. 청년의 건전한 구직활동과 자립을 지원한다는 취지를 고려할 때 모든 청년을 조건 없이 지원하기보다는 취업 의지와 계획이 있는 곳에 필요한 지원이 이루어져야 할 것이다. 자율적인 사용을 보장하는 현금지급보다는 사용처를 제한하여 효과적인 취업활성화를 유도해야 한다. 지원 대상과 조건을 고려하지 않은 보편적 복지는 취업활성화를 전제로 한 청년지원과 별개로 논의해야 할 사안이다. 경기도는 정부와 공조하여 총체적으로 청년을 지원함으로써 청년지원 정책의 완성도를 높여야 할 것이다. 장기적으로는 산업 및 인구의 구조적 변화에 따른 어려움 속에서 청년이 끊임없이 역량을 키우고, 포기하지 않고 취업에 도전하도록 제도적으로 뒷받침해야 할 필요가 있다.

Ⅰ. 청년의 어려움, 얼마나 심각한가?

청년(青年), 무르익은 시기에 있는 사람

□ 청년은 신체적·정신적으로 한창 성장하거나 무르익은 시기에 있는 사람

○ 청년은 소년(少年)과 장년(壯年)의 중간 단계에 해당하는 성년 남자를 가리킴

- 소년은 완전히 성숙하지 않은 19세 미만을, 장년은 한창 활동하는 서른에서 마흔 안팎의 나이에 해당하는 사람을 가리킴

- 한국에서 청년이란 용어는 개화기에 등장하여 '소년'과 유사한 의미로 쓰이다가 1910년 이후 '젊은 남성'을 의미하는 용어로 부각함

○ 노동과 관련하여 청년은 취업을 원하는 사람으로 규정하기도 함

- 청년고용촉진 특별법에 의하면 청년은 취업을 원하는 15세 이상 29세 이하인 사람을 의미함

- 그러나 지방공기업이 청년 미취업자를 고용하는 경우에는 15세 이상 34세 이하인 사람으로 청년의 범위를 확대 규정함

> 청년고용촉진 특별법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻의 다음과 같다.
> 1. "청년"이란 취업을 원하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 나이에 해당하는 사람을 말한다.
>
> 청년고용촉진 특별법 시행령 제2조(청년의 나이) 「청년고용촉진 특별법」 (이하 "법"이라 한다) 제2조 제1호에서 "대통령령으로 정하는 나이에 해당하는 사람"이란 15세 이상 29세 이하인 사람을 말한다. 다만, 법 제5조 제1항에 따라 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 청년 미취업자를 고용하는 경우에는 15세 이상 34세 이하인 사람을 말한다.

- 국제노동기구(ILO·International Labour Organization)는 15세 이상 24세 이하를 청년으로 규정함

□ 자신의 진로를 결정하고 적극적으로 준비하는 청년일수록 행복

○ 장래 희망을 결정한 집단에서 행복한 청년은 69.9%인 반면 결정하지 못한 집단에서는 59.9%로 나타남

- 장래 희망 직업을 갖기 위하여 구체적으로 계획을 세운 사람의 71.6%가 행복한 반면, 계획이 없는 경우에는 63.8%로 나타남

- 구체적인 구직 계획을 실천하는 사람 중 73.1%가 행복한 반면, 실천하지 않는 사람 중 58.0%가 행복한 것으로 나타남

○ 청년의 구직효능감은 구직활동을 지속시키는 원동력으로서 구직성과를 높임

- 구직효능감은 구직활동을 성공적으로 수행하여 구직목표를 달성할 수 있다는 믿음을 의미함

- 구직효능감이 높은 구직자는 구직활동에 시간과 노력을 기울이며 구직정보를 얻기 위해 접촉한 기관이나 사람의 수가 많은 것으로 나타남(노동정책연구, 2012)

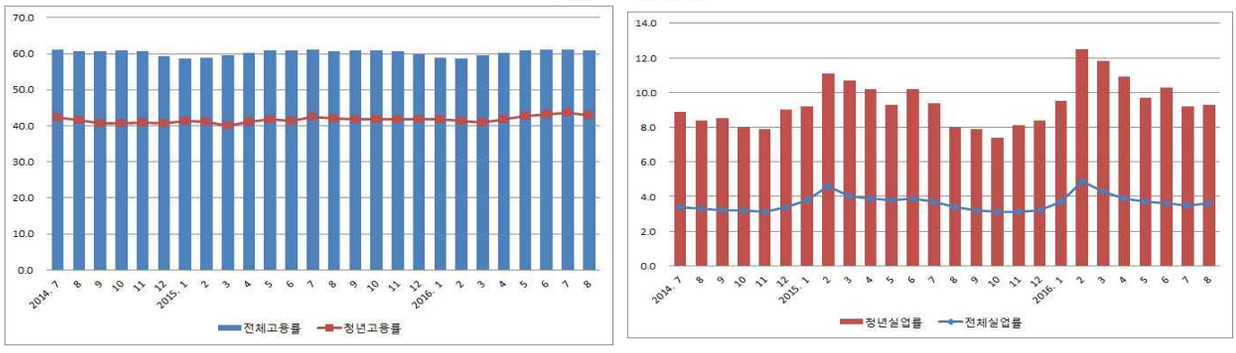
지속하는 청년 실업과 불안한 노동시장으로 내몰리고 있는 청년들

☐ 2016년 청년실업률은 평균 10.4%로 전년대비 1.2%p 증가

○ 8월 청년고용률은 42.9%로 전체고용률 61%에 크게 못 미치는 것으로 나타남

- 2016년 2월 한국의 전체실업률과 청년실업률은 각각 4.9%, 12.5%로 가장 높게 나타났으며 격차 또한 7.6%p로 가장 크게 나타남

< 고용률과 실업률 >



자료: 통계청(2016). 『2016년 8월 고용동향』.

○ 실업자, 시간관련추가취업가능자[1], 잠재구직자[2] 등 취업에 어려움을 겪고 있는 청년은 116만 명으로 추산됨

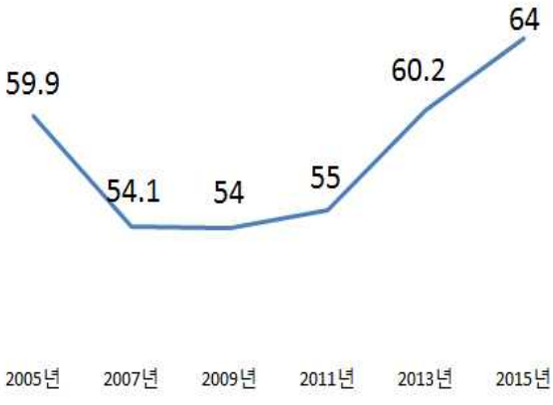
- 2016년 기준 15~29세의 청년층이 생애 처음으로 취업하기까지 소요되는 기간은 평균 11.2개월로 전년대비 0.2개월 증가함
- 대학졸업자의 평균 졸업 소요기간은 4년 2.6개월, 평균 휴학기간은 2년 2.9개월이며 첫 직장 근속기간은 평균 1년 6.7개월로 나타남

☐ 다수의 고학력 청년들이 기간제 근로자의 신분으로 지속

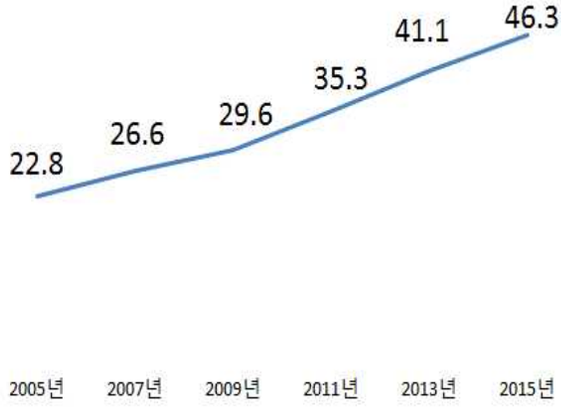
○ 신규채용 청년층의 기간제 근로 비율은 최근 10년 간 지속적으로 증가함

- 2015년 신규채용 청년층 임금근로자의 64%는 기간제 근로자로 2007년의 54.1%에 비해 10%p 가량 증가함
- 고졸 이상의 학력자들 중 절반은 기간제 근로자이고, 초대졸 이상의 학력자들 중 20%가 기간제 근로자인 것으로 나타남

<신규채용 청년층 중 기간제 근로 비율>



<청년층 임금근로자 중 시간제 근로 비율>



자료 : 한국노동연구원(2016).

1) 취업자 중 실제 취업시간이 36시간 미만이어서, 추가취업을 희망하고 추가취업이 가능한 자
2) 비경제활동인구 중 지난 4주간 구직활동을 하지 않았지만 조사대상주간에 취업을 희망하고 취업이 가능한 자

○ 월 급여에서도 청년층은 상대적으로 낮은 수준의 금액을 받음

- 2015년 중위 임금의 2/3미만을 받는 청년층 저임금 근로자의 비중은 30% 수준으로 60세 이상의 노인층을 제외하면 가장 높은 수준
- 다른 연령층의 저임금 비중이 지난 5년간 감소한 반면 청년층의 저임금 비중은 큰 변화가 없음

☐ 한국의 높은 청년 실업률과 많은 니트족은 심각한 수준

○ 2016년 8월 한국의 실업률은 3.6%로 5.0%인 미국보다 낮고 3.0%(5월 기준)인 일본에 비해 높은 것으로 나타남

- 한국의 청년층 실업률은 10.3%로 미국(12.3%), 프랑스(22.1%)에 비해 낮고, 일본(5.5%)에 비해 높게 나타남
- 청년층 실업자는 1년 전에 비해 약 7만 명 증가하였고 실업률은 1.3%p 상승함

<주요국의 전체 실업률 대비 청년 실업률>

(원계열, %)	한국('16.8월)	미국('16.8월)	일본	독일	프랑스	스페인
실업률*	3.6	5.0	3.0	4.3	9.5	19.1
청년층**	9.3	10.1	4.7	8.5	22.3	42.9

자료 : 통계청(2016). 『2016년 8월 고용동향』.

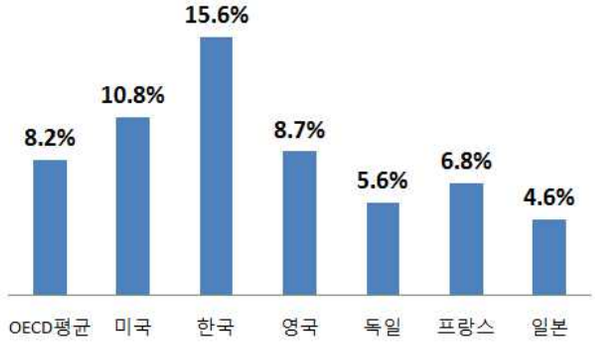
* 일본·독일·프랑스·스페인은 '16.7월 자료, 독일·프랑스·스페인 실업률은 15~74세 기준임
** 한국(15~29세), 미국(16~24세), 일본·독일·프랑스·스페인(15~24세)

○ 한국의 니트(Not in Education, Employment or Training)족, 즉 일하지 않고 일할 의지도 없는 청년 무직자 비율이 지속적으로 증가함

- 2013년 기준 한국의 청년 니트족의 비율은 15.6%로 OECD 회원국 중 3번째로 높았으며, OECD 회원국의 평균보다 7.4%p 높은 것으로 나타남
- 2014년 기준 미취업 기간이 1년 이상인 니트족은 42.9%에 이르며 사회 진입이 지연됨으로 인해 미혼 및 저출산 등 사회문제가 연쇄적으로 발생함
- 고용 여건이 좋지 않은 일자리가 많아지면서 고학력 청년 구직자들이

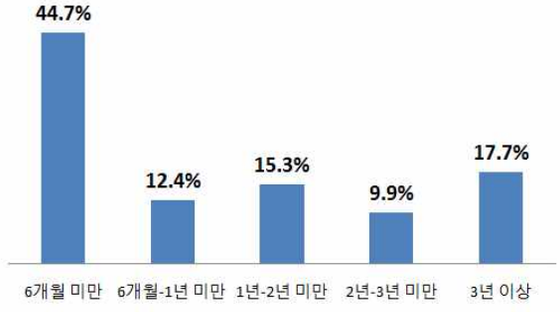
구직을 포기하거나 공무원 및 자격증 등의 시험을 준비하는 것이 니트족 증가 원인으로 분석됨

<주요국의 니트족 비율>



자료 : OECD(2013).

<니트족의 미취업기간 현황>



자료 : 현대경제연구원(2015).

최근 10년 간 경기도 청년 실업률은 지속적으로 증가

☐ 2015년 경기도 청년층의 실업률은 9.1%로 최근 10년간 최고치를 기록

○ 2006년 이후 경기도의 연령대별 고용률은 청년층을 제외한 모든 연령대에서 완만하게 증가함

- 2015년 경기도 청년층(15~29세) 고용률은 43.8%로 전국(41.5%)보다 높고, 수도권(43.9%)과 비슷한 것으로 나타남
- 2015년 들어 경기도 청년실업자는 10만 명을 넘어 경기도 전체 실업자의 약 40%에 가까움
- 경기도의 청년 실업 증가율은 2.2%로 전국의 청년 실업률인 1.3%의 두 배에 가까우며 수도권의 청년 실업률인 1.5%보다 0.7%p 높은 것으로 나타남

<연령대별 실업률>

(단위: 천명, %, %p)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	증감률 대비 2006	증감률 대비 2010
전국	〈실업률〉	3.5	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4	3.2	3.1	3.5	3.6	0.1	-0.1
	15-29세	7.9	7.2	7.2	8.1	8.0	7.6	7.5	8.0	9.0	9.2	1.3	1.2
	30-59세	2.5	2.5	2.4	2.9	2.8	2.5	2.4	2.3	2.5	2.6	0.1	-0.2
	60세 이상	1.4	1.4	1.2	1.6	2.8	2.6	2.4	1.8	2.3	2.5	1.1	-0.3
수도권	〈실업률〉	4.1	3.7	3.6	4.2	4.4	4.1	3.8	3.5	4.0	4.2	0.1	-0.2
	15-29세	8.0	7.1	7.1	8.3	8.4	8.0	7.9	8.1	9.6	9.5	1.5	1.1
	30-59세	3.0	2.9	2.8	3.2	3.4	3.0	2.8	2.6	2.8	3.0	0.0	-0.4
	60세 이상	2.5	2.2	1.8	2.6	4.2	4.3	3.7	2.3	2.8	3.4	0.9	-0.8
경기도	〈실업률〉	3.6	3.4	3.2	3.9	4.0	3.5	3.3	3.0	3.4	3.9	0.3	-0.1
	15-29세	6.9	6.6	6.5	8.4	8.3	7.3	6.9	7.3	8.3	9.1	2.2	0.8
	30-59세	2.7	2.5	2.5	2.8	2.9	2.5	2.4	2.1	2.4	2.9	0.2	0.0
	60세이상	2.5	2.6	1.7	2.7	4.0	4.4	3.5	1.9	2.5	3.1	0.6	-0.9
	〈실업자〉	194	187	185	222	239	212	203	184	217	261	35.0	9.2
	15-29세	80	76	73	93	94	81	74	75	89	103	28.6	9.3
	30-59세	104	100	104	117	127	109	110	98	112	138	32.3	8.7
	60세 이상	10	11	7	12	18	22	19	11	16	21	116.7	13.0

자료 : 통계청(2016).『경제활동인구조사』.

○ 2016년 7월 경기도 청년층(15~29세) 취업자는 전년 대비 3.3% 증가한 1,088명으로 60세 이상을 제외한 모든 연령대 중 가장 적은 것으로 나타남

- 60세 이상 취업자 증가율은 8.3%로 청년층 증가율(3.3%)의 2배 이상 높게 나타남

- 경기도 청년층의 생산가능인구(2,346명) 대비 취업자(1,027명)는 26.1%이며, 고용률은 43.8%로 전국(41.5%)보다 2.3%p 높게 나타남

<경기도 연령대별 취업자 수>

	2015.7	2016.6	2016.7	전년동월대비 증감	전년동월대비 증감률
청년층(15~29세)	1,053	1,074	1,088	35	**3.3**
20대	971	997	1,011	40	4.1
30대	1,505	1,533	1,523	18	1.2
40대	1,783	1,794	1,804	21	1.2
50대	1,423	1,472	1,471	48	3.4
60세 이상	683	731	740	57	**8.3**

자료 : 통계청(2016).

Ⅱ. 청년지원의 사례와 쟁점

정부의 청년 고용정책, 취지는 좋으나 실효성이 낮아서 문제

□ 청년고용을 위한 정책적 노력에도 불구하고 그 효과는 미미한 수준

○ 현 정부 들어 5번의 청년 취업대책이 나오고 매년 2조 원 가량의 예산이 투입되었으나 뚜렷한 정책 효과를 거두지 못함

- 청년고용 정책은 2013년 “청년맞춤형일자리대책”을 시작으로 2014년 4월 “일자리단계별 청년고용대책, 11월 ”청년해외취업 촉진방안”, 12월 “능력중심사회 조성방안”, 2015년 “청년고용절벽 종합대책”으로 이어짐

<현 정부의 일자리 관련 정책>

정책	발표시기	방향	과제	문제점
청년맞춤형 일자리대책	‘13.12	노동시장조기진입 및 창업지원	61개	청년고용대책 구성에 있어 핵심가치, 전략적 목표 제시, 단기간 내 성과 획득정책이 적음
일자리단계별 청년고용대책	‘14.4.15	교육훈련, 구직/취업, 근속단계별 약한 고리 해소	47개	정책구성이 전반적으로 교육훈련 등 교육부, 고용부, 중소기업청 사업 중심으로 편성 -규제개혁 통한 서비스 산업 규제완화 등 정책 방안 구체성 떨어짐
청년해외취업 촉진 방안	‘14.11.21	해외 일자리 개척, 전달체계 개선->해외취업 활성화	35개	해외 취업기업의 영세성 업무의 단순성으로 인한 직무역량 개발 효과 의문점 제기 해외 창업의 경우, 중기청과 미래부간 중복ㅈ투자 문제 등 부처간 조율을 통한 역할 분담 필요성 제기
능력중심사회 조성방안	‘14.12.18	교육훈련 개편, 기업지역산업계 거버넌스 구축->능력중심 사회 조성	23개	기존 정책 체계화 및 구체화, 새로운 정책내용 제시 안됨
청년 고용절벽 해소 종합대책	‘15.7.27	가시적 일자리 창출, 미스매치 해소, 정부부처・지자체간 산재한 유사・중복 일지라 사업 통폐합	54개	단기적 성과 중심, 일자리 질보다 양에 초점

○ 정부의 지원을 받아 취업한 청년들 중 절반 가까이(42.4%)가 기간제 근로자이며 정규직 취업자는 10명 중 1.5명에 불과함(한국고용정보원, 2016)

- 기간제 근로자의 40%는 월 150만 원 이하의 급여를 받는 것으로 나타남
- 기간제 근로자의 비율이 높게 나타난 것은 청년고용대책 지원 사업에서 많은 비중을 차지하는 인턴이 종료한 후 정규직으로 전환되는 비율이 낮기 때문인 것으로 분석됨

청년지원을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 깊어가는 갈등

☐ 헌법상의 자치사무 VS 사회보장기본법 위반 논쟁이 팽팽

○ 2015년 서울시가 청년수당 사업계획을 발표함에 따라 법제처는 청년수당이 중앙정부와 지방정부의 협의 대상인 것으로 유권 해석함

- 보건복지부가 서울시장을 대상으로 수차례 청년수당 협의를 요청(2015년 11월, 12월, 2016년 1월)한 것에 대해 서울시는 재고 요청, 수정안 발송, 1차 활동비 지급 강행 등으로 대응함
- 2016년 1월 27일 서울시는 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하고, 보건복지부는 부동의 통보 및 서울시의 활동비 지급 강행에 대한 시정명령을 통보함

<서울시와 보건복지부의 갈등 과정>

서울시	보건복지부
청년수당 사업계획 발표(2015.11.5)	서울시에 협의 요청(11.13)
복지부의 재의 요구에 대한 재고 요청(2016.1.9.)	서울시장에게 재의 요구(12.30)
청년수당 협의 요청서 제출(2016.1.12)	청년수당 예산안 의결 무효소송(1.14)
헌법재판소에 권한쟁의심판 청구(1.27)	부동의 의견 통보(5.26)
재수정안 발송(6.10)	수용불가 입장 발표(6.15)
사업 강행 발표(6.30)	부동의 최종 통보(6.30)
청년수당 대상자 접수 후 1차 활동비 지급(8.3)	시정명령 통보(8.3) 및 취소처분(8.4)

○ 서울시는 지방자치권에 대한 간섭을, 정부는 사회보장법기본법 위반을 각각 제기하며 서로 대립함

- 사회보장기본법 제20조(사회보장위원회)에 지방자치단체의 장은 위원회의 심의·조정 사항을 반영하여 사회보장제도를 운영 또는 개선해야 하며, 제26조(협의 및 조정)에 의하면 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설할 경우 보건복지부장관과 협의하여야 함

- 지방자치법 제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정)에 의하면 지방자치단체장의 명령이나 처분이 위법하다고 인정되면 주무부장관이 시정을 명하고, 기간 내 이행하지 않으면 취소하거나 정지할 수 있음

- 한편, 지방자치법 제169조에 의하면 지방자치단체장은 자치사무에 관한 주무장관의 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있다면 대법원에 소송을 제기할 수 있음

□ 성남시에 대한 예산안 의결 무효 확인 청구소송 제기

○ 2016년 성남시 청년배당에 대하여 경기도가 예산안 의결 무효 확인 청구소송을 대법원에 제기(2016.1.18.)함

- 지방자치법 제172조(지방의회 의결의 재의와 제소)에 의하면 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 해친다고 판단되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 재의를 요구할 수 있음

- 위 조항에 따라 재의요구지시를 받은 지방자치단체장이 재의를 요구하지 않는 경우에는 주무부장관이나 시·도지사가 대법원에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있음

○ 경기도는 청년배당 예산에 대한 재의요구를 거부한 성남시를 대상으로 예산안 의결 무효 확인 청구소송을 제기함

- 경기도의 제소 및 예산안 집행정지결정 신청에 따라 성남시는 당초 지급하기로 하였던 분기 25만원 중 절반인 12만 5천원을 2분기까지 지급함
- 성남시는 헌법재판소에 중앙정부의 결정에 대한 권한쟁의심판을 청구하고 승소 시 유보된 지원금을 추가로 지급하기로 함

☐ 개인과 지자체의 자율성 VS 효율성을 위한 온정적 간섭 논쟁이 첨예

○ 청년에 대한 신뢰를 바탕으로 자율성을 보장해야 한다는 입장과 청년의 도덕적 해이를 초래하고 선심성 복지정책을 양산한다는 입장이 첨예하게 대립함

- 정부는 청년수당이 청년에게 인기를 얻기 위한 대중영합이며 청년수당을 받은 청년은 구직활동을 게을리 할 것이라고 지적함
- 이에 대해, 서울시는 청년수당의 수혜자들이 보다 나은 일자리를 여전히 추구할 것이며, 청년을 위한 최소한의 안전망을 제공해야 함을 강조함

○ 부처 간 신설·변경 일자리사업의 중복을 방지해야 한다는 고용노동부의 입장과 중앙정부의 과도한 규제로 지방자치에 역행한다는 입장이 대립함

- 2016년 6월 고용노동부는 재정지원 일자리사업 신설 및 변경 시 지자체가 정부와 사전 협의하도록 하는 규정을 신설하는 고용정책기본법 개정안을 입법 예고함
- 지자체가 일자리 사업을 사전 협의 하지 않거나 조정 결과를 따르지 않으면 교부세를 감액하도록 규정함

<일자리사업 사전 협의제>

검토 영역	주요 검토 항목
사업의 타당성	일자리 사업 해당여부, 사업취지와 사업 내용 간 연계성, 공공재원 투입의 필요성
기존 사업과의 관계	기존 사업과의 유사·중복 여부, 중장기 고용전략과의 부합 여부
고용에 미치는 영향	지원대상의 구체성, 취업지원 프로그램 연계 운영, 투입예산 대비 고용인원
전달체계에 미치는 영향	전달체계의 효율성, 일모아시스템 활용

자료 : 고용노동부(2016).

성남시 청년배당과 서울시 청년수당은 청년을 대상으로 한 복지 실험

☐ 경기도 성남시의 청년배당은 모든 청년을 대상으로 하는 보편적 복지

○ 성남시 청년배당은 청년 복지 향상과 취업 역량 강화를 도모하고 지역 경제 활성화에 이바지하는 것을 목적으로 함

- 2015년 9월 성남시 청년배당 지급 조례안에 의하면 청년은 「청소년기본법」 제3조 제1호의 청소년 중 만 19세부터 24세까지의 사람을 의미함
- 청년배당 지급대상은 성남시에 3년 이상 주민등록을 두고 계속 거주하고 있는 청년을 모두 대상으로 함

○ 청년배당은 시민권으로서의 기본소득을 정책적 근거로 함

- 성남시는 청년배당 수급 대상을 선별하지 않고 연령과 거주기간을 충족하는 모든 청년에게 분기별 12만 5,000원을 지급함
- 자격 기간에 해당할 경우 무조건 지급하고 있으나 지역통화로 지급하여 해당 지역에서만 사용하도록 제한함

☐ 서울시의 청년수당은 저소득 청년 구직자를 대상으로 하는 선별적 복지

○ 서울시의 청년수당은 지방정부의 재량 사업으로서 시행함

- 서울시는 시의 청년기본조례에 따라 청년정책에 관한 기본계획을 수립하고 서울에 거주하는 19~29세 중위소득 60%이하에 해당하는 청년에게 수당을 지급하기로 함
- 1년 이상 서울에 거주하고 있는 만 19~29세 청년 중 가구소득, 미취업기간, 부양가족 수 등의 요건을 충족하는 경우에 한하여 지원함
- 서울시는 2016년 8월 3일 청년수당 대상자 3,000명 중 2831명에게 각각 50만 원을 은행계좌로 지급함

서울특별시 청년 기본조례 제6조(청년 정책에 관한 기본계획) ① 시장은 청년정책에 관한 기본계획(이하 "기본계획이라 한다)을 5년마다 수립하고 이를 시행하여야 한다.
② 제1항의 기본계획은 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.
1. 청년정책의 기본방향 및 추진목표
2. 청년정책에 관한 주요사항
가. 청년의 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서의 참여 확대
나. 청년의 능력 등의 개발
다. 청년의 고용확대 및 일자리 질 향상
라. 청년의 주거 안정 및 주거 수준 향상
마. 청년의 부채 경감
바. 청년의 생활안정
사. 청년 문화의 활성화
아. 청년의 권리보호
자. 그 밖에 필요하다고 인정되는 정책 분야

○ 서울시 청년수당은 청년의 사회 진입 기회를 마련하고 어려운 여건을 개선하는 것을 목적으로 함

- 청년수당은 사회진입 단계에 있는 미취업 청년층이 취업 역량을 키우도록 활동보조금을 지원하는 선별적 복지 정책으로 분류됨

- 청년의 구직 및 사회활동을 지원하는 청년안전망 구축 시범 사업을 시행

<청년지원 프로그램 비교>

구분	청년배당	청년수당	취업성공패키지	청년구직지원금(예정)
시행주체	경기도 성남시	서울시	고용노동부	경기도
정의	일정기간 이상 지역에 거주한 청년에게 매달 일정액의 소득을 보조하는 정책	청년의 구직활동과 사회참여활동을 위하여 매달 일정액의 수당을 지급하는 정책	저소득 취업취약계층의 취업지원 프로그램을 제공하고 취업성공수당을 지급하는 종합 취업지원체계	도내 저소득·장기 미취업 청년들에게 자기계발비를 지원 정책
정책 근거	지역의 공유 자산으로부터 발생하는 수익의 일부를 향유하는 시민의 권리	지방 정부 재량의 청년활동지원사업권	민간 기금으로서의 청년희망펀드(국민+기업)	-
대상	주민등록상 최근 6년 중 3년 이상 성남에 거주한 19~24세의 청년 1만 485명	서울 거주 중위소득 60%이하의 만 19~29세의 청년(취업자, 실업급여 수급자 제외) 3,000명	19세부터 64세 까지의 실직자	경기도내 저소득 or 장기 미취업 상태인 19~34세 청년 5,000명
사용처	제한 없음	제한 없음	구직 활동	자기계발비
금액	분기별 25만 원의 지역통화(지급 유보로 인해 실제로는 12만 5,000원 지급)	월 50만원의 현금	참여수당 최대 25만원 성공수당최대 100만원 알선수당 최대 60만원	연간 300만원 사후카드
지원 기간	자격 기간	2~6개월	취업 및 창업훈련 최대 8개월 취업알선수당 3개월	-

자료 : 관련 기관의 웹사이트

Ⅲ. 청년지원 정책 방향 설정

청년이 노동시장에 처음으로 진입하도록 제도적 지원 필요

□ 단기 현금지급보다는 지속적인 취업 연계 지원이 바람직

○ 청년이 정식 취업 전 비공식적, 비전형적 노동에 참여하는 과정에서 소요되는 각종 비용을 정부와 지자체가 적절한 수준에서 지원할 필요가 있음

- 저소득층 청년이 주변부 노동시장으로 전락하지 않고 양질의 일자리를 추구하도록 지원이 필요함

- 취업 시장의 불황과 단기 고용 증가에 따른 잦은 구직 활동은 저소득층 취업 준비생에게 작지 않은 부담으로 작용함

<첫 취업 소요기간>

(단위: 천명, %)

	졸업·중퇴 후 취업 유경험자	임금 근로자	첫 취업 소요기간별						첫 취업 평균 소요기간
			3개월 미만	3~6개월 미만	6개월~1년 미만	1~2년 미만	2~3년 미만	3년 이상	
2015. 5	4,000	3,860	1,987	507	347	447	242	329	11.0개월
		(100.0)	(51.5)	(13.1)	(9.0)	(11.6)	(6.3)	(8.5)	
2016. 5	4,121	3,994	2,043	524	362	428	291	348	11.2개월
		(100)	(51.1)	(13.1)	(9.1)	(10.7)	(7.3)	(8.7)	

자료 : 통계청(2016). 『2016년 5월 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사 결과』.

○ 청년지원금의 사용처를 취업관련 분야로 제한함으로써 취업활성화를 유도하는 것이 정책을 지속하기 위해서 바람직함

- 청년지원은 취업을 위한 각종 교육비, 입사시험과 관련한 응시료 및 교통비, 정장 대여료, 취업컨설팅 등의 분야로 제한할 필요가 있음

- 청년지원금의 용도 제한은 청년에 대한 신뢰 문제라기보다는 효과적인 정책을 지속하기 위한 원칙이며 온정적 간섭으로 볼 수 있음

○ 청년의 건전한 노동참여 여건을 확립하고 자립을 지원한다는 취지에서 단순 위로금 보다는 취업 지원금이 바람직함

- 모든 청년을 대상으로 한 위로금(청년배당) 보다는 취업 준비생을 대상으로 한 지원금(청년수당)이 현실 기여도가 높고 건전한 노동 환경 조성에 부합함

- 청년 취업 준비 비용은 교육, 시험, 컨설팅 등에 주로 소요되며 평균 350~400만 원 가량 소요됨

<청년 취업 준비 비용>

분야	종류		최저	최고
어학교육	토익	수강료	13만원	40만원
		응시료	4만 2천원	4만 2천원
	영어 말하기 시험	수강료	10만원	20만원
		응시료	7만 7천원	7만 8천원
컴퓨터 교육	컴퓨터활용능력	수강료	5만원	20만원
		응시료	3만 4천원	3만 4천원
	사무자동화산업기사	수강료	5만원	15만원
		응시료	5만원	5만원
	MOS MASTER	수강료	10만원	20만원
		응시료	31만 6천원	31만 6천원
입사시험	공기업 및 대기업		5만원	25만원
취업컨설팅	취업상담		1백 80만원	2백 30만원
	면접컨설팅		12만원	55만원
합계			291만 9천원	477만원

자료 : www.jobnjoy.com

☐ 공공기관의 청년 신규고용 의무 이행에 대한 경기도의 관리 및 감독 필요

○ 청년고용촉진특별법에 의하여 공공기관 및 지방 공기업은 매년 정원의 3% 이상 15세~34세의 청년을 신규 고용할 의무(제5조 제1항)가 있으나 공공기관 10곳 중 3곳은 의무를 이행하지 않음

- 2015년 청년고용의무 대상 공공기관 408개소 중 청년 신규고용 의무를 이행하지 않은 기관은 122개소(공공기관 66, 지방공기업 56)로 전년(27.9%) 보다 높은 29.9%로 나타남

<전체 공공기관 청년고용의무 이행 추이>

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
청년 신규고용비율(%)	2.5	2.6	3.0	3.3	3.5	4.8	4.8
의무 이행기관 비율(%)	33.2	32.0	42.3	48.1	51.3	72.1	70.1

자료 : 고용노동부(2016).

- 경기도의 지방공기업의 청년고용의무 이행률은 56.6%로 울산(100%), 충남(75%), 서울(66.7), 강원(62.5%) 보다 낮았으며, 청년신규고용률은 3.1%로 나타남

<시도별 지방공기업 청년고용의무 이행률 및 청년 고용률>

	경기	서울	인천	충북	충남	대전	강원	광주
이행률	55.6	66.7	40.0	45.0	75.0	25.0	62.5	25.0
청년고용률	3.1	2.7	2.8	2.9	6.1	1.6	5.3	1.1
	전북	전남	대구	울산	경북	경남	부산	제주
이행률	50.0	50.0	50.0	100.0	50.0	37.5	42.9	50.0
청년고용률	6.1	10.3	11.6	6.6	4.2	1.7	2.4	2.7

자료 : 경기복지재단(2016).

○ 기업의 청년신규고용 계획 및 실행에 대한 평가를 바탕으로 지원이 필요함

- 청년신규고용을 단순 권고하는 수준을 넘어 채용을 실천한 기업의 사회보장 부담을 경감하고, 의무고용률에 못미치는 기업에 대해서는 분담금을 부과하는 등 적극적으로 청년신규고용을 유도할 필요가 있음

- 청년인턴 선발과정에서 지원자의 적성과 직무를 고려하고, 일정한 책임과 역할을 부여함으로써 정규직 일자리 취업을 촉진할 필요가 있음

유럽의 중장기적 청년고용지원 정책을 참고해야

☐ 유럽연합은 미래세대의 지속가능한 고용을 제공하기 위하여 청년보장 프로그램(Youth Guarantee)을 실시

○ 유럽이사회(European Council)는 높은 청년실업률을 완화하기 위하여 2014~2020년 동안 7년에 걸쳐 청년고용프로그램을 지원하기로 함

- 유럽 청년보장제도의 핵심은 청년에게 시장이 요구하는 기술을 배울 수 있는 기회를 제공하는 것임

- 청년실직자의 비중이 비교적 낮게 나타난 국가들은 공통적으로 자체 청년보장제도를 시행하고 있음

<유럽 국가들의 청년보장제도 이행 현황>

국가	주요 내용	비고
벨기에	브뤼셀에 청년보장기관(Actiris)을 설립하여 청년에게 일자리와 인턴십 제공	2014년 8월 기준 제도 이행 결과 25세 이하 청년 실업자 수 감소
루마니아	27개의 청년보장센터를 설립하여 니트족에게 통합 패키지형 고용서비스를 맞춤형으로 제공	유럽사회기금의 재정지원
스페인	국가청년보장제도 이행을 위한 법률을 제정하고 등록한 청년에게 무기한 비임금고용보조금과 훈련 기회를 보장	국가고용서비스국이 정보통신기술 및 외국어 훈련과정 개발을 위해 4,200만 유로의 예산 배정
이탈리아	e-Portal을 통해 온라인으로 청년보장제도에 등록	자격 요건 검정과 고용 및 교육기회 제공 관련 행정을 효율화
네덜란드	실업급여 수급자나 사회복지 수급자를 고용하는 사용자에게 세금환급을 통한 고용 인센티브를 최대 2년까지 제공	폴란드는 네덜란드와 같은 시스템이며 30세 이하 근로자에 대한 사회보험금 면제
오스트리아	개별사업장에서 3년간 진행하는 실습 경험을 하도록 견습훈련보장제도를 실시	실질적 경험을 그대로 반영함으로써 기업별 견습제와 동일한 지위 확보
스웨덴	3개월의 심화평가, 교육 및 직업 지도, 코칭 및 구직활동 후 근로 경험을 위한 업무 배치, 교육 및 훈련 평가 지원, 창업자금 지원	최근 4개월 안에 등록된 총 실직기간이 90일이 되면 프로그램 적용
핀란드	청년 수요와 지원에 대한 평가를 기반으로 일자리와 훈련 기회 제공	공공고용서비스기관은 청년이 실직자로 등록된 날부터 3개월 안에 지원 의무

자료 : 한국보건사회연구원(2016).『유럽연합의 청년보장제도』, 한국노동연구원(2016).『유럽 청년보장』.

○ 유럽 청년보장제도는 이해관계자들과의 파트너십과 국가별 특성을 반영한 다양한 프로그램 집행 방식을 채택하는 것이 특징임

- 공공고용서비스가 고용주와 교육기관 등의 파트너들과 협력하여 장기실업을 방지하도록 조기 개입함으로써 청년이 노동시장에 진입하기 전에 지원할 수 있도록 조치함
- 일자리, 교육, 도제 제도, 실습 기회 제공, 진로 지도 및 상담 등에 이르기까지 폭 넓은 서비스를 제공함
- 일부 회원국은 취약한 청년층을 대상으로 임금 보조금을 지원, 숙소 및 특별 훈련 프로그램 실시, 가정 방문을 통한 훈련 및 실습 참여 유도 등을 시행함

○ 유럽의 전체 청년실업 중 1/3 가량은 장기실업으로 분류됨

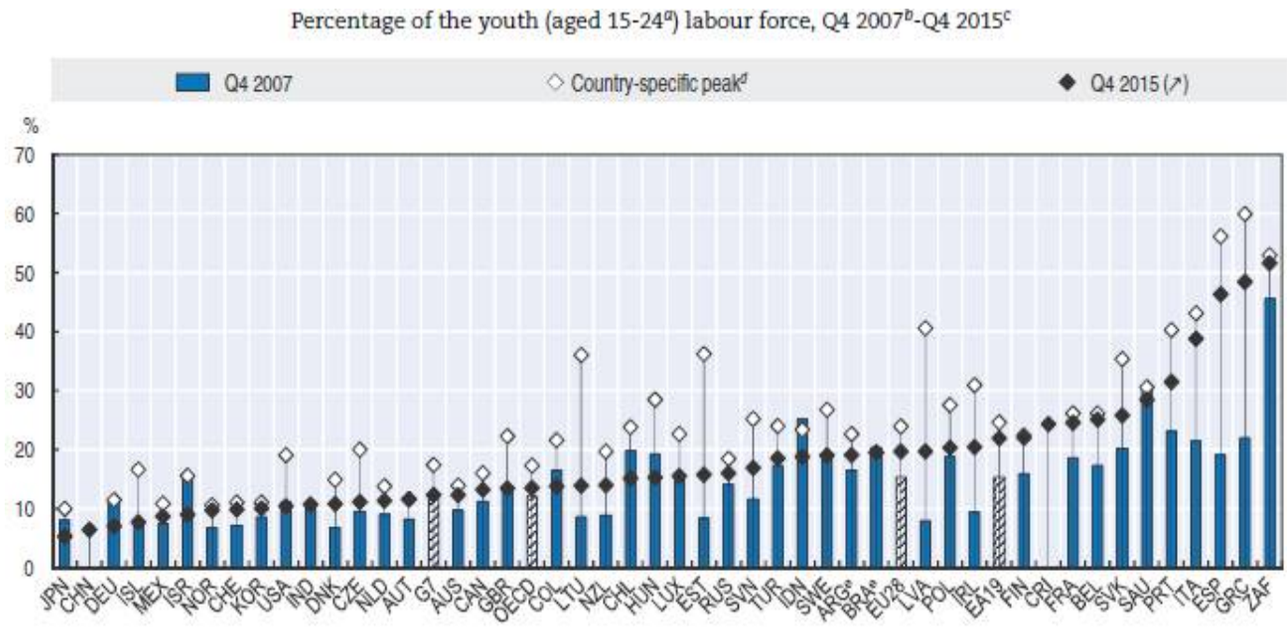
- 호주, 뉴질랜드, 스웨덴은 최악의 경제 위기를 벗어났어도 장기 실업문제는 지속하고 있으며, 2014년 말 기준으로 그리스와 스페인 등의 일부 OECD 국가의 청년 실업률은 50%에 가까운 것으로 나타남
- 2012년 기준 OECD 국가 평균 15~24세 청년 중 20% 이상은 12개월 이상 일터를 떠나 있었던 것으로 나타남

☐ 청년보장제도 실시 후 일부 유럽 국가의 청년실업률은 최근 3년간 감소세로 전환 중

○ 2013년 EU 역사상 가장 높았던 청년실업률은 일부 국가를 중심으로 감소함

- 청년고용 프로그램 시행 결과 2013년 23.5%였던 청년실업률은 2015년 20.3%로 감소하였으며 2016 들어 계속 감속하는 추세임
- 그러나 지중해 연안 국가들의 청년실업률은 30~40%를 넘어서고 있어 유럽 안에서도 국가별로 청년실업률의 차이가 큰 것으로 나타남

<유럽 주요국의 청년 실업률 변화>



자료 : OECD(2016). 『OECD Employment Outlook 2016』.

○ 청년보장제도의 시행으로 장기 청년 실직자와 니트족의 비중이 다소 낮아짐

- 장기 청년실업자가 전체 청년실업자의 10% 미만을 차지하는 핀란드, 덴마크, 스웨덴은 청년보장제도를 이미 실행하고 있음
- 2013년 13% 수준이었던 유럽의 니트족 비중은 2014년 12.4%로 감소하였고 영국, 그리스, 스페인 등의 일부 국가들에서는 1%p 이상 감소함

○ 노동시장의 수요를 기반으로 한 직업훈련제도는 청년취업활성화에 기여함

- 일반교육과 직업교육을 병행함으로써 청년의 기초학력을 높이는 동시에 직업교육 이수자의 진학기회를 늘리는 노력이 뒷받침되고 있음
- 노동시장에서 직무수행에 요구되는 숙련 수준을 국가에서 정한 독일자격체계(Deutscher Qualifikationsrahmen für)는 노동 인력의 수요와 공급의 불일치를 완화함
- 직업능력개발을 위한 평생학습 참여율이 높은 유럽국가의 실업률이 OECD 평균 실업률에 비해 낮은 점을 주목할 필요가 있음

Ⅵ. 시사점

취업 의지와 계획이 있는 곳에 필요한 지원이 되어야

☐ 청년지원의 취지는 어디까지나 청년의 취업을 활성화하는 것

○ 국가와 지자체는 취업 및 노동 의지와 계획을 갖춘 청년지원 대상자를 선별적으로 지원함으로써 정책의 실효성을 높일 필요가 있음

- 소득 수준, 취업 의지 및 계획, 구직 기간 등의 자격조건과 지원효과를 고려하여 적절한 규모와 방식으로 지원할 필요가 있음
- 조건을 고려하지 않은 보편적 복지 정책은 취업활성화 정책과 구별해야 함

○ 이미 진행하고 있는 정부와 지자체의 청년지원 정책들은 후속 정책을 위한 의미 있는 복지실험이 되어야 함

- 정부와 지자체 청년지원 수혜자의 사회적 참여 및 기여 결과를 측정하여 지속적으로 확대할 수 있는 정책 근거와 방향을 확립할 필요가 있음

☐ 장기적으로 노동 인력의 수요 공급 탄력성을 높여 미래 사회에 대비해야

○ 산업과 인구의 구조적 변화에 청년이 스스로 적응하도록 사회의 지원이 필요함

- 정부가 공공기관 일자리를 만들어서 제시하기보다 취업하기까지 시간이 걸리더라도 시장의 변화와 요구에 청년이 부응하는 것이 바람직함

○ 청년이 끊임없이 준비하고 역량을 키우도록 지원하는 것이 중요함

- 총체적이고 지속적으로 청년을 지원하도록 정부와 지자체의 공조가 필요함
- 경기도는 정부의 취업성공패키지와 중복되지 않도록 청년구직지원금의 용도와 범위를 차별화함으로써 정책의 완성도를 높일 필요가 있음

【연령대별 취업자 추이 비교】

연도	20~30대 취업자 비율(%)	20~30대 취업자 수(천)	50세 이상 취업자 비율(%)	50세 이상 취업자 수(천)
2000	50.2	10,627	23	4,862
2001	49.2	10,624	23.3	5,030
2002	48.3	10,698	23.9	5,302
2003	47.5	10,520	24	5,316
2004	46.6	10,501	24.8	5,591
2005	45.2	10,329	26.2	5,980
2006	44	10,197	27.4	6,338
2007	42.8	10,027	28.6	6,711
2008	42	9,904	29.4	6,936
2009	40.9	9,616	30.6	7,188
2010	40	9,543	31.6	7,529
2011	38.9	9,438	32.9	7,969
2012	38	9,368	34.3	8,461
2013	37.1	9,304	35.5	8,895
2014	36.5	9,339	36.46	9,334
2015	36.1	9,369	37.23	9,655

자료 : 통계청