
연구보고서

경기도 청년수당 정착을 위한 국내외 사례 연구

2018. 3.

연구기관: 서강대학교 현대정치연구소



경기도의회
Gyeonggi-do Assembly

제 출 문

경기도의회 귀하

본 보고서를 「경기도 청년수당 정착을 위한 국내외 사례 연구」의 연구보고서로 제출합니다.

2018년 3월 13일

현대정치연구소 오세제

[연 구 진]

- 책임연구원 오세제(서강대학교현대정치연구소 선임연구원)
- 공동연구원 심현주(서강대학교생명평화연구소 선임연구원)

목 차

I. 서론	8
II. 중앙정부의 청년정책	11
1. 기존 정부의 청년정책	11
2. 문재인 정부 청년정책	15
III. OECD 국가들의 청년보장 제도	20
1. 청년고용 증진을 위한 OECD의 최근 동향	20
1) 청년실업의 심각성	20
2) OECD 및 ILO의 청년고용 증진 방안	22
가) OECD 방안	22
나) ILO 방안	24
다) EU 방안	25
라) OECD 및 EU의 정책들과 프로그램들이 가져온 주요 결과	25
2. OECD 국가들의 청년고용정책 사례	27
1) OECD 국가들의 청년고용정책 개관	27
가) 고용보조금 정책 평가	28
나) 직업훈련제도에 대한 평가	29
다) 직접 일자리 프로그램에 대한 평가	32
2) 국가별 청년고용 정책 사례	33
가) 호주: 청년수당과 도제훈련	33
나) 프랑스: 배제위험에 처한 청년 중심의 고용정책	43
다) 독일: 이원적 직업교육과 청년특화 노동시장 정책	53
라) 핀란드: 사회보장제도의 확장	65
마) 영국: 청년 뉴딜 정책	67
3. OECD 청년보장 정책들의 시사점	69

1) 적극적 노동시장 정책	69
2) 학교-노동시장으로의 원활한 이행을 저해하는 원인별 대책	70
3) 그룹선정과 철저한 지원 프로그램	72
4) 협력관계 확대를 통한 종합적·장기적 접근	75

IV. 한국의 청년수당 현황과 정신 78

1. 서울시 78

1) 서울시 청년 관련 주력사업	78
2) 서울시 청년수당	80
3) 서울시 청년정책의 기본방침과 평가	83

2. 경기도 92

1) 경기도 청년 관련 주력사업	92
2) 경기도 청년구직지원금	97
3) 경기도 청년정책의 기본방침과 평가	98

3. 성남시 100

1) 성남시 청년 관련 주력사업	100
2) 성남시 청년배당	103
3) 성남시 청년정책의 기본방침과 평가	104

4. 청년수당의 관점 110

1) 서울 경기 성남 청년수당 비교	110
2) 청년수당의 관점	112

V. 결론 및 정책제언 116

VI. 참고문헌 121

<표 목차>

II. 청년정책의 현황 평가

<표 1> 정부 청년취업 프로그램 3종 26개 사업 11

III. OECD 국가들의 청년보장 제도

<표 1> OECD 청년실천계획 주요 내용 24
 <표 2> OECD 적극적 노동시장 정책 프로그램의 지출 비중 28
 <표 3> ‘학교-직장’ 이행의 유형 30
 <표 4> 호주 청년수당의 종류와 수급자격 39
 <표 5> 프랑스 정부지원 고용계약 48
 <표 6> 독일의 청년고용 시스템 개관 53
 <표 6-1> 독일 2000년대 양성훈련 내실화 대책 개관 56
 <표 6-2> 독일 직업훈련 혁신 작업반 구성 58
 <표 7> OECD 3개 우선지원 청년 그룹 72
 <표 8> OECD 국가들이 미취업 청년들에게 지급하는 사회적 혜택 (2012년) 74

IV. 한국의 청년수당 현황과 정신

<표 1> 서울시 청년보장제도의 4개 영역별 정책 현황(2016) 79
 <표 2> 향후 주력분야 88
 <표 3> 참가경험과 신뢰도 변화(%) 92
 <표 4> 광역자치단체별 기본조례 현황 93
 <표 5> 경기도 기초자치단체 청년기본조례현황 94
 <표 6> 경기도 청년정책 추진 현황 95
 <표 7> 참여자 만족도 요약 99
 <표 8> 구직활동 및 취업에 도움여부 100
 <표 9> 주요 나라별 기본소득 도입과 검토내용 106
 <표 10> 청년수당과 유사정책 현황 111

<그림 목차>

III. OECD 국가들의 청년보장 제도

<그림 1> OECD 국가들의 청년 실업률(2013년 12월 기준) 21
<그림 2> OECD 청년 고용률 33
<그림 3> 호주의 교육시스템 개관 35
<그림 4> 호주 청년들에 대한 사회보장 40

IV. 한국의 청년수당 현황과 정신

<그림 1> 2020 서울시 청년정책의 비전 78
<그림 2> 참가목적별 지원금 도움정도 85
<그림 3> 구직목표 달성에 지원금의 영향 86
<그림 4> 비금전적 지원사업 만족도 87
<그림 5> 서울시 정책에 대한 관심변화 89
<그림 6> 사회관심의 변화(2016년, 2017년) 90
<그림 7> 공적기관 신뢰도 변화 91

I. 서론

우리나라 청년 고용률과 실업률을 보면 알 수 있듯이 지난 10년간 청년고용률은 감소하고 있고, 실업률은 증가했다. 동시에 2년 이상의 장기간 취업에 소요되는 시간은 늘어나고 있고, 전체 노동시장의 근속 기간은 짧아져가고 있다. 청년들의 직무안정성이 열악해지고 있다는 것이다. 초단시간 시간제 취업자 가운데 70대 이상의 고령자 다음으로 20대 청년이 두 번째로 큰 규모를 보여주고 있다. 이 또한 청년 노동시장의 불안정성을 보여주는 것이라고 볼 수 있다. 초단시간 근로가 문제가 되는 것은 소득불평등(최저임금, 시간 외 수당, 상여금), 근로조건(휴게시간, 주휴일, 주휴수당, 연차유급휴가), 사회보장(퇴직금, 사회보험), 기간제법(2년 이후 정규직 전환), 일 가정 양립지원법(육아휴직, 육아기 근로 단축) 영역에서 청년들이 사각지대에 놓여 있다는 것을 보여주기 때문이다. 더구나 기존의 사회보험 제도는 노동시장 재직자에 한해서 적용되므로 고용안전망의 사각지대에 놓인 청년들에게는 소용이 없다. 우리 사회의 불평등 문제는 소득의 빈부격차를 넘어 자산, 주거, 교육, 문화, 건강 등 다층적 영역에서 단단하게 맞물려 회복 불가능한 단계에 진입했다고 진단(신광영 2013)하기도 한다. 이를 다중격차(multiple disparities)라고 개념화하기도 하며 이 시대 최대의 피해자는 청년들이라고 한다(전병유 신진욱 외 2016:26). 실업부조나 청년수당과 같은 제도적 개선을 통해서 청년에 대한 사회적 배려가 절실히 요구되는 상황이다.

한때 신자유주의의 핵심 정책 수단인 노동시장 유연화가 청년의 일자리를 창출할 것이라는 일각의 믿음이 있었다. 그러나 IMF로 촉진된 신자유주의적 변화 이후 한국 사회의 변화에 대한 경험적 연구들(이찬영 2008; 류기락 2012; 신광영 2013; 전병유 신진욱 외 2016)은 그것이 근거가 약한 주장이었다는 것을 보여준다. 오히려 청년 일자리를 만들고 고용율을 높이려면 노동시장에서의 고용보호제도 뿐 만이 아니라 실업보험과 같은 사회적 안전망과 적극적인 노동시장 정책이 상호작용할 때 가능하다는 것을 성공한 복지국가의 경험적 증거들이 보여주고 있다. 특히 청년층 실업 문제가 심화되고 청년 저임금노동자 비중이 증가하고 있는 우리나라의 추세에서는 저임금과 불안정 고용계층에 대한 지원을 강화할 필요가 있다고 제기하고 있는 상황(박성재 외 2012)이다. 즉 청년 문제는 노동 문제일 뿐 아니라 소위 열정페이같은 노동시장 내 취업과 고용 전후의 노동시장과 이행노동시장 문제까지 포괄되어야 한다는 것이다. 이런 의미에서 한 사회의 청년정책은 노동시장의 일자리나 교육훈련 문제 만이 아니라 다양한 사회정책 차원의 지원프로그램이 필요하다는 것이다. 결국 청년문제는 취업은 기본이고 그와 함께 청년의 삶과 연동된 다양한 사회적 지원제도가 중요하다는 것이다.

이런 문제의식 아래서 2장에서는 현재 실시되고 있는 지방자치단체의 청년지원정책

을 살펴본다. 특히 실시되고 있는 현황 뿐만이 아니라 그 근거에 있는 청년정책 설계의 정신을 비교해보고자 한다. 물론 의회의 통과 과정에서 정치적 타협이 있기도 하지만 정책은 설계자의 관점과 정신이 결정적으로 중요하다. 실행 과정에서 못해질 수는 있지만 그 정신과 관점의 수준보다 더 좋아질 수는 없다. 아직 한국에서 실시하는 청년수당이 몇 개 안되기 때문에 대표적인 서울시와 성남시의 사례를 검토한다. 현재 경기도에는 청년수당이 없다. 구직지원금이 있을 뿐이다. 본문에서 그 차이를 검토하겠다. 그와 함께 비교대상인 3개 지역의 전체적인 청년정책에 대해서도 개괄한다. 이 비교에서도 청년정책 설계자의 관점이 분명하게 드러날 것이다. 있는 그대로 민감한 문제를 비판적으로 다룰 것이다.

간략히 본론의 내용을 요약해보면, 이 보고서는 2장에서는 중앙정부의 청년정책을 검토한다. 정부는 일자리 창출과 직업능력개발에 최우선적인 강조를 하였다. 그러나 참여자의 반응과 취업결과를 보면 많은 예산을 쏟아부은 중앙정부 정책의 실효성에 대해 의문을 제기하게 한다. ‘취업성공패키지’가 대표적이다. 박근혜 대통령은 의원 시절 사회보장기본법 개정을 추진하였고, 이 조문은 후일 보건복지부가 청년수당 지급을 중단시키는 근거로 작용했다. 고용노동부도 지방정부의 청년수당을 비판하고 유사한 제도를 만들며 같은 태도를 취한다. 문재인정부 들어서 국정기획위원회는 청년구직수당제도를 시행하겠다고 발표하였다. 본래 구직수당은 고용보험제도에서 실업급여의 다른 이름이다. 실업급여는 고용보험에 돈을 계속 냈던 사람만 받을 수 있지만 청년구직수당은 정부의 일반회계 재정이 직접 투입되는 수당이어서 재직 경험이 없어도 받을 수 있다. 2017년 추경을 통하여 공공기관의 청년채용을 확대하였음에도 기업의 청년고용 상황이 나아지지 않아 전체 청년고용 상황은 나아지지 않고 있다. 결국 문대통령이 청년실업이 국가재난 수준이라 하고 3월 15일 청년이 중소기업에 입사해 3년간 일하면 3천만원을 만들어주는 각종 지원책을 발표했다.

3장에서 우리보다 앞서서 청년실업과 청년니트 문제를 겪은 외국의 사례를 검토한다. OECD와 EU라는 대표적인 국제 기구가 주도하는 유럽의 청년보장 정책에 대해서 먼저 알아 본다. 그리고 그 가운데 4개 나라에 대해서 사례분석한다. 먼저 독일과 프랑스는 유럽의 중심 국가이다. 그러나 많은 점에서 다르다. 정치적으로 장기간 대연정을 통해 안정되었고 경제도 좋은 독일과 그에 비해 정치 경제적으로 불안한 프랑스는 대조적이다. 그래서 프랑스는 청년실업 문제도 더 심각하며 청년 고용정책은 TRACE와 NSEI 프로그램을 실행하고 있다. 또 유럽의 국제사회가 주도하는 프로그램에 적극적으로 호응하고 있다. 독일도 하르츠 개혁 이후의 엄격해진 실업급여 1,2 프로그램에 대해 살펴볼 것이다. 이와 달리 사민주의 정당이 집권하며 이웃 스웨덴과 마찬가지로

세계 최고의 복지국가를 이룬 북구의 핀란드의 경우를 분석한다. 중부 유럽과는 다른 환경과 조건에서 사회보장제도의 확장으로서 청년보장을 협력 파트너 모델 등을 통해 어떻게 헤쳐나가는지 살펴볼 것이다. 아울러 호주의 경우를 분석한다. 호주는 청년보장에 있어서 뉴질랜드와 함께 드물게 청년수당을 주고 있는 나라로서 도제제도 등과 함께 연구 대상이다. 영국도 노동당 집권 후 실시하는 뉴딜 프로그램 중에 청년뉴딜프로그램을 실시하고 있다. 한국에 참고사항을 찾아볼 것이다.

4장에서 서울시와 성남시 그리고 경기도의 청년정책의 대강에 대해서 알아본다. 그리고 그런 전체적인 관계 속에서 구체적으로 각 지역에 고유한 청년수당과 청년배당, 그리고 그와 유사한 청년구직지원금에 대해 알아보고 각각의 제도 설계의 기본정신에 대해 살펴볼 것이다. 서울의 청년수당은 유럽에서 실시하는 청년보장에서 더 한국적 상황에 맞게 변화하고 있으며, 성남의 청년배당은 기본소득론에 입각하고 있음을 발견했다. 경기도의 청년구직지원금은 서울시의 청년보장보다 더 일자리 중심이라는 점을 밝힌다. 시기적으로 2015년-2016년 경 이와 같은 지방정부의 청년정책이 함께 태동했던 것은 날이 갈수록 청년실업은 심각해지고 고학력 니트청년이 증가하는데 정부의 청년정책은 청년들의 절실한 요구를 충족시켜주지 못했기 때문이다. 그 점에서 문재인 정부가 예고하고 있는 변화에 맞춰 경기도가 만들어갈 청년보장정책의 핵심으로서 청년수당은 어떠해야 할 지에 대해 연구해보고자 한다. 서울과 경기도에서 2018년 실시한 수급자 대상 만족도 조사 자료는 많은 참고가 되어 일부 수록하였다. 3장에서 살펴본 해외의 사례도 참고가 될 것이다. 4장의 마지막에는 경기도가 실시할 청년수당의 모습은 어떠해야 하는지에 관해 연구자로서 제안해볼 것이다.

5장 결론과 제언에서는 현재까지 국내의 경험과 해외 사례 연구에 입각해 교훈을 몇 가지 정리하고 경기도의 청년보장정책이 경기도 청년들에게 더 많은 행복을 줄 수 있도록 제언해보려고 한다.

II. 중앙정부의 청년정책

1. 기존 정부의 청년정책

먼저 비교를 위해 전 정부의 청년정책이 어떠한지를 살펴보겠다. 정부 산하 연구기관인 한국직업능력개발원에서 나온 『청년고용정책의 효과분석』(오호영 2016)에 따르면, 한국고용정보원의 ‘대졸자 직업 이동경로조사’를 통해 청년고용정책의 효과를 실증 분석한 결과 중소기업 청년취업 인턴제, 청년취업 아카데미, 내일배움카드, 청년직장체험프로그램 등 8개 주요 청년고용정책에 대한 인지도가 대체로 20% 수준에 머물렀다. 인지하고 있는 청년을 상대로 참여도를 물어본 결과 19.7%가 나왔다. 사업별 참여 정도를 보면 ‘능력 중심의 채용문화 확산 정책’(0.5%)과 ‘청년취업아카데미’는 극히 미미했고, 상대적으로 알려진 ‘중소기업 청년취업 인턴제’(7.1%)와 ‘내일배움카드’(5.6%)도 참여 정도가 매우 저조했다. 그러나 각 정책의 ‘취업에의 도움 정도’는 ‘내일배움카드’가 63.9%로 고용노동부의 ‘직업취업상당’이 61.3%로 도움이 있다고 나타났고 ‘중소기업 청년취업 인턴제’는 48.9%로 가장 낮게 나타났다. 이와같이 낮은 정부사업에 대한 인지도와 참여도는 매년 청년고용대책을 발표하고 2015년부터 10조원의 예산을 쏟아 부은 중앙정부 정책의 실효성에 대해 의문을 제기하게 한다.

각각의 청년취업 프로그램에 대해 평가해보자. 정부는 일자리 창출과 직업능력개발에 최우선적인 강조를 하였다. 2015년을 기준으로 정부의 청년고용정책을 정리하면 취업지원이 10개, 일자리 창출 지원이 4개, 직업능력개발 지원이 12개해서 총 26개 사업을 진행했다.

<표 1>정부 청년취업 프로그램 3종 26개 사업

분류	
취업지원 (10개)	1. 구직자 취업지원 서비스
	2. 취업성공패키지
	3. 청년강소기업 체험프로그램
	4. 취업지원관 사업
	5. 대학청년고용센터
	6. 해외 취업센터
	7. 핵심직무역량 평가모델 보급 확산
	8. 스펙 초월 멘토 스쿨
	9. 중소기업 청년취업인턴제
	10. 청년취업 아카데미
일자리 창출	11. 사회적 기업가 육성

지원(4개)	12. 지역일자리 목표 공시제 13. 지역맞춤형 일자리 창출 지원 14. 중소기업 근속 장려금
직업능력개발 지원(12개)	15. 일학습병행제 16. 기술, 기능인력 양성 17. 직업훈련교원 및 HRD담당자 양성 18. 국가기관, 전략산업직종 훈련 19. 내일배움카드 20. 취업사관학교 운영 지원 21. 국가인적자원개발 컨소시엄 22. 국가직무능력표준(NCS) 23. 일-교육-훈련-자격 연계 고졸인력 양성 24. 채용 조건현 계약학과 25. 기업 대학 26. 산업단지 유관사업 패키지 지원

이중 서울시의 청년활동수당과 중복된다고 고용노동부가 지적했던 사업이 ‘취업성공 패키지’ 사업이다. 2009년부터 저소득층과 미취업 청년을 대상으로 했던 이 사업은 2016년부터 ‘청년내일찾기패키지’ 사업으로 확대되었다. 그러나 사업 내용에 있어서 별 변화는 없다. 이 사업은 3단계로 되어 있고 1단계는 맞춤 상담과 직업심리검사 등을 통한 진단 및 경로 설정, 2단계는 직무능력 향상 및 직장 적응력 증진, 3단계는 집중취업알선이다. 구직수당으로 1단계는 참여수당으로 월 20만원부터 2단계는 훈련참여수당으로 최대 월 40만원까지 지급하고 있다. 2014년 당시 고용노동부 취업성공패키지에 참여한 서울시 청년(18-34세) 대상자는 3,546명(3.8%)으로, 소수였다. 서울연구원(2016.2)의 취업성공 패키지 이용실태에 따르면, ‘사업이 취업에 도움이 된다고 응답한 경우는 39%였다. 그중 매우 도움이 된다는 1%였다. 도움이 안된다는 응답은 15.8%였다. 보통이 45.2%였는데 5점 척도가 아니었다면 결과는 매우 달랐을 것이다. 만족도는 10점 만점에 6.1점이었다. 주된 불만 요소는 교육 훈련 과정의 다양성 부족(43.3%), 커리큘럼 내용 불신(34.9%), 교육훈련 기관 선정 경직성(29.4%), 까다로운 통제(28.6%) 등이었다.

논란이 된 사업이기에 자세히 살펴보겠다. 고용노동부의 취업성공패키지의 실제 사업실적(국립예산정책처 2016)은 조사 결과보다 더 저조하다. 2014년 결과를 보면 청년층 취업률 63.6%, 저소득층 특정취약계층 58.1%, 중장년층 58.8%이다. 그중 임금수준이 150만원 이상인자는 각각 46.7%, 34.3%, 33.1%에 불과하다. 취업자 중 1년 이상 고용을 유지한 경우는 각각 45.5%, 42.2%, 43.6%이다. 전체 인원의 반을 넘게 차지하는 서울의 경우는 취업률은 64.8%로 비슷했으나 임금수준과 6개월 이상 고용율도

27.2%로 전체보다 훨씬 못하다. 월 평균 150만원 이상 비중도 24.4%에 불과했다. 이런 실적 때문에 2016년 국회예산정책처에서 노동부가 제출한 추경예산안 사업 중 성과가 떨어지는 2개 사업에 대해 감액을 권고했다. 그중 하나가 바로 취업성공패키지 사업이다.

더욱 심한 문제는 고용노동부가 각 지자체의 각종 청년 일자리 사업에 반대하는 수준을 넘어 청년사업의 주도권을 되찾아오기 위한 행보를 했다는 점이다. 실제 고용부는 2016년 8월 12일 서울시의 청년수당과 유사한 취업수당 사업을 시작한 데 이어, 18일에는 “지자체의 일자리 사업 사전협의제를 신설하는 내용의 고용정책 기본법 개정 에 나섰다”고 발표했다. 일자리 사업 사전협의제는 지자체가 일자리 사업을 신설 및 변경할 때 고용부와 사전 협의를 하지 않거나 협의·조정 결과를 따르지 않으면 지방교부세를 감액한다는 내용이다. 고용부의 청년 대상 정책 독점 논란은 8월 12일 고용부가 ‘취업성공패키지’ 참여 청년(만 18~35세)에게 이미 조성된 희망펀드 약 1400억 원을 활용해 3개월간 최대 60만 원 수당을 지원하기로 하면서 불거졌다. 취업성공패키지는 고용부의 취업 도움 프로그램이다. 고용부 취업수당의 명목상 용도는 면접을 위한 정장 대여료, 서류제출용 사진 촬영비, 교통비, 숙박비 등이다. 여론이 들끓기 시작한 것은 고용부의 취업수당이 최근 보건복지부(복지부)가 “사회보장제도를 신설하면서 협의하지 않았다”며 직권취소 처분을 내린 서울시 청년수당이나 같은 이유로 분권교부세 87억 원이 삭감된 성남시의 청년배당과 무엇이 다른가 하는 점이다. 특히 고용부가 그간 서울시 청년수당에 대해 “선심성 사업이다” “청년에게 현금 지원을 해주면 도덕적 해이를 일으킨다”고 비판했다는 점이 논란을 더욱 부추겼다. 이에 서울시는 김인철 서울시 대변인이 8월 16일 정례브리핑에서 “고용부의 취업수당은 서울시 청년수당과 다를 바 없으므로 복지부의 서울시 청년수당 직권취소는 명분을 잃었다”고 주장했다.

취업성공패키지 정책에 대한 청년의 만족도도 낮은 것으로 평가됐다. 서울연구원이 지난해 12월 전국 18~29세 청년 713명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면 응답자의 61%가 ‘취업성공패키지가 취업에 전혀 도움이 되지 않는다’고 답했다. 불만족한 이유로는 취업 능력 향상 미흡(48.6%·복수 응답), 교육·훈련과정의 단순함(43.2%), 훈련기관 선택 제약(40.5%)을 꼽았다. 취업성공패키지 프로그램을 시작한 지 2주 만에 그만둔 취업준비생 이모(250·경기 수원시) 씨는 “소프트웨어 관련 회사에 취업을 원한다고 했더니 연봉이나 처우는 전혀 고려하지 않고 관련성이 있는 직무라면 무조건 추천하는 식으로 일이 진행됐다. (취업성공패키지를 통해) 일단 아무 직장에나 취업시켜 실적만 올리려 한다는 느낌을 강하게 받았다”고 밝혔다.¹⁾

1) 동아일보. “청년사업 독점은 고용부 과욕?”. 박세준기자. 2016년 8월 29일.

한국에서는 사회보장기본법에 따라 지방자치단체가 독자적인 복지정책을 도입하는 경우, 중앙정부의 보건복지부와 사전협의를 하도록 규정하고 있다. 그러나 서울시는 사전 협의를 하지 않고 ‘청년수당’을 추진했기 때문에 중앙정부가 지방자치법 제169조1)에 따라 2016년 8월에 서울시의 청년수당 도입에 대하여 직권취소를 하였고, 이에 대하여 서울시가 대법원에 소송을 제기했다. 지방자치단체는 자체 예산으로 독자적인 다양한 복지사업을 실시하고 있으며(2015년 기준 5,981개의 사업), 사회서비스 등 복지정책 중 상당 부분은 지방자치단체가 각자의 상황에 맞게 시행하는 것이 오히려 적절하고, 중앙정부의 부족한 복지서비스를 채워주는 경우도 많다.

그러나 박근혜 정부는 그동안 중앙정부가 크게 간섭하지 않았던 지방자치단체 자체 복지사업에 대하여도 압박의 강도를 높였다. 박근혜 정부는 복지재정절감을 이유로 2015년 전국 지방자치단체가 실시하는 자체 복지사업을 일체 조사하여 5,981개 사업 중 1,496개 사업(사업수로는 25.4%, 예산으로 15.4%)이 중앙정부 사업과 유사, 중복 사업이나 정비하라고 각 지방자치단체에 공문을 보냈다. 이는 사회보장기본법이 적용되는 제도의 신설, 변경 사항이 아니라 기존의 복지사업을 정비하라는 것으로 법적 근거는 없다. 중앙 정부의 입장도 권고에 불과하다. 그러나 이로 인하여 지역의 열악한 취약계층의 복지가 삭감되고 생존권이 침해되는 문제가 발생하였으며, 이에 참여연대가 주도하여 시민단체, 복지단체의 주도로 복지수호공대위라는 연대체를 꾸리고 대응을 하였으나 예산이 삭감되거나 폐지된 복지사업도 많다.

한국은 지방자치단체와 정부 사이의 권한쟁의에 관한 심판을 헌법재판소가 하도록 법에 규정하고 있다(헌법 제111조 제1항 4호). 또한 지방자치법에는 정부가 지방자치단체의 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시정요구하고 취소 정지할 수 있는 규정이 있으며, 지방자치단체의 장은 이에 불복할 경우 대법원에 소를 제기할 수 있다(지방자치법 제169조). 이러한 현상은 박근혜 정부에서 다수 발생하였다.

박근혜 대통령은 의원 시절 지방자치단체의 복지에 대하여 중앙정부(보건복지부 장관)가 조정하도록 하는 사회보장제도 신설, 변경시 협의, 조정제도를 도입하는 사회보장기본법 개정을 추진하였다. 그리고 이 조문은 후일 청년수당 지급을 가로막는 근거가 되었다. 박근혜 정부는 취임 이후 후보 시절 공약으로 내세웠던 기초연금 확대, 무상보육을 실시하며 증세는 하지 않고, 재정책임은 지방자치단체에 전가하였으며, 이로 인하여 지방재정은 매우 열악해졌다. 또한 정부는 지방교부세법 시행령 제12조 제1항 제9호를 2015년 말 신설하여 사회보장기본법상 협의, 조정을 따르지 않은 지방자치단체의 교부금을 삭감하는 조항을 신설함으로써 지방자치단체를 압박할 수 있는 수단을 확보하였다.

실제로는 지방자치단체의 재정자립도가 매우 낮고, 지방자치단체의 자율성이 높지 않은 재정 구조로 되어 있어서, 서울시 등 재정상황이 좋은 일부 지방자치단체를 제외하고는 지방자치단체가 중앙정부에 대하여 반기를 드는 일은 일어나기 어렵고, 실제로 1995년 민선 서울시장이 선출된 이후 서울시장과 집권당 사이에 갈등이 생긴 일은 거의 없었다. 그런데 지난 2011년 보궐선거로 박원순 서울시장이 당선된 이후 중앙정부와 서울시장의 정당이 다르고, 박원순 서울시장이 유력한 차기 대권주자로 주목을 받으면서 사태가 악화되었다. 중앙정부가 서울시의 청년수당을 중단시키는 극단적인 갈등상황이 되었고, 소송까지 진행된 것은 이러한 정치적인 상황과 연관이 있다고 할 수 있다.

2. 문재인 정부의 청년정책

문재인 정부의 청년정책을 보면, 국정운영 5개년 계획 중 국정과제 18번 '성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화(고용노동부)'에 청년정책을 포함하고 있다. 그중 제일 중요한 것이 청년고용의무제를 확대하겠다는 것이다. 2018년부터 공공기관 청년고용 의무율을 매년 정원의 3% 에서 5%로 상향하겠다는 것이다. 그리고 민간부문에서 청년 신규채용을 권고하겠다는 것이다. 인센티브도 검토 중이다. 다음이 추가 고용장려금 신설이다. 중소기업이 청년 3명을 정규직으로 채용하면 1명분의 임금을 지원한다는 것이다. 2017년 5천명, 2018~2020년은 매년 신규로 2만명 채용을 목표로 하고 있다.

또한 문재인정부 국정기획위원회는 2017년 7월 4일 청년구직수당제도를 시행하여 취준생을 지원하겠다고 발표하였다. 이 제도는 서울과 성남의 청년수당 제도를 발전시킨 것이다. 본래 구직수당은 고용보험제도에서 실업급여의 다른 이름이다. 그런데 실업급여는 재직자로 고용보험에 돈을 계속 냈던 사람만 받을 수 있다. 반면 청년구직수당은 고용보험재정이 아니라 정부의 일반회계 재정이 직접 투입되는 수당이다. 실업급여는 자신의 예전 소득에 따라 급여 수준이 달라지지만 청년구직수당은 소득에 비례한 차별이 없다. 국정기획위원회는 이 청년구직수당 제도를 빈곤층의 실업에 대한 소득보장제도인 실업부조 제도로 발전시켜 나가겠다고 했다. 실업부조란 실업급여처럼 실업에 대한 사회보장 수당이다. 그런데 우리 사회에는 일을 하면서도 고용보험에 가입하지 못하거나, 자주 일이 끊어져 고용보험 가입이 안되는 사람들이 적지 않다. 이런 빈곤층, 불안정 노동자층은 정부의 일반 재정에서 실업부조라는 제2의 실업급여를 통해서 돕겠다는 것이다. 우선 2018년부터 청년구직수당 제도를 마련해서 실업부조의 전단계 사업을 진행해보고, 재원과 급여전달시스템 등이 준비되면 2020년부터는 실업부조

제도로 단계적으로 확장해 나갈 계획이다.

민주노총이 2017년 6월 8일 중앙집행위원회를 개최해 대통령 직속 일자리위원회에 참가하기로 했다. 노사정위원회 탈퇴 18년 만에 중앙정부가 주도하는 기구에 들어가기로 결정한 것이다. 한국노총도 일자리위원회 참여하기로 하면서 문재인 대통령의 1호 공약인 일자리 정책을 두고 노사정이 논의할 창구가 만들어졌다. 민주노총은 1999년 정리해고제 도입에 반발하며 노사정위원회를 탈퇴한 이래 정부가 주도하는 논의들에 참가하는 것을 거부해 왔다. 박근혜 정부는 유일한 대화 파트너였던 한국노총과 2015년 노사정 대타협을 했지만, 정부·여당이 합의를 깨고 노동 5법 개정안과 양대지침을 밀어붙이자 한국노총도 노사정위를 탈퇴했다. 이런 경험 때문에 양대 노총은 일자리위원회에서도 정부 정책 추진을 위한 거수기로 전락할 것을 우려해 참가를 주저해 왔다.

문 대통령은 지금의 노사정위보다는 대통령이 직접 위원장을 맡는 ‘일자리위원회’에서 사회적 합의를 추진할 것으로 보인다. 홍영표 의원은 “노사정위는 필요하지만, 더 크고 실효성 있는 사회적 합의를 위해선 참여정부 시절 재계와 노동계, 시민사회, 종교계, 여성계 등이 두루 참여했던 ‘고령화·저출산 대책 연석회의’ 같은 새로운 기구가 필요하다”며 “큰 틀의 사회적 합의기구 기능은 일자리위가 맡고 노사정위는 노사 현안에 집중하는 ‘투트랙’ 방식으로 운영될 것”이라고 전했다. 실제 지난달인 5월 16일 국무회의를 통과한 ‘일자리위원회 설치 및 운영에 관한 규정’을 보면, 문 대통령이 직접 위원장을 맡아 범정부 차원의 일자리 정책을 총괄 지휘하고, 부위원장과 당연직·민간 위촉위원 30명으로 구성된 위원회가 일자리 정책의 기획과 발굴, 부처 간 정책 조정 등을 논의하게 된다. 당연직 위원에는 관계부처 및 국책연구소장과 대통령비서실 일자리수석, 민간위원은 노사단체, 민간전문가 뿐만 아니라 비정규직, 청년, 여성 등을 대표하는 인사들이 참여해 노·사·민·정을 아우르는 상설협의기구로 운영하게 된다.²⁾

일자리위원회는 출범 100일을 맞아 2017년 8월 23일 오전 서울 종로구에 있는 일자리위원회에서 ‘일자리정부 100일 성과와 향후 추진방향’을 발표했다. 일자리위는 이 자리에서 13개 이행 과제에 대해 밝혔다. 이행 과제는 △일자리위원회 가동 △일자리 중심 행정체계 확립 △공공부문 비정규직 정규직 전환 로드맵 △최저임금 1만원 조기 달성 △근로시간 단축 특별조치 △중소기업 구인난·청년 구직난 해소 △4차 산업혁명 및 신성장산업 육성 등이 있다. 이 중 일자리위 가동을 비롯해 일자리중심 행정체계 확립, 최저임금 1만원 조기 달성, 중소기업 구인난·청년 구직난 해소, 신중년 3모작 기반, 차별 없는 여성 일자리 환경 구축 등 7개 과제는 정책 수립을 완료했다고 자평했다. 향후 5년간 공공부문 비정규직 정규직 전환 로드맵 발표와 4차 산업혁명 및 신성장산업

2) 한겨레신문, “문 대통령, 일자리 해법으로 ‘사회적 대타협’ 제시” 이세영 박태우 기자, 2017년 6월 11일.

육성, 혁신 창업생태계 조성, 지역특화 일자리 창출 지원, 사회적 경제 육성 등 5개 과제는 9월 안으로 마련하겠다고 했다. 근로시간 단축 특별조치는 관련 법안(근로기준법 개정안)이 국회 계류 중인 상태다. 이중 일자리와 관련된 것은 공공부문 일자리를 확충하여 국민들의 삶의 질을 높이고 민간부문의 마중물 역할을 수행하겠다는 것이다. ‘공공부문 81만 일자리 로드맵’을 수립했고, 이번 추경에 하반기 공무원 1만 2천명을 추가 채용하겠다는 것이다. 이 얘기는 문재인대통령의 대선 공약에도 있던 것이다. 더불어민주당은 2017년 4월28일 387쪽 분량의 공약집 <나라를 나라답게>를 발표했다. 공약집은 4대 비전과 12대 약속, 201개의 실천약속으로 구성돼 있다. 이 중 문 후보의 대표공약인 일자리 창출 분야에서 △공공부문 일자리 81만개 창출 △대통령직속 일자리위원회 설치 △연장근로 포함 법정 노동시간인 주52시간 준수 △중소기업이 청년 정규직 채용시 3번째 채용직원 임금 전액 3년간 지원 등을 약속했다.

이런 맥락에서 문재인 정부가 ‘일자리 안정을 위한 직접적 현금지원에서 간접지원으로 지원을 다각화’하겠다는 계획³⁾을 밝혔다. 정부는 현재 현금으로 지원되는 일자리 안정자금 제도를 근로 장려금(EITC) 확대, 사회보험료 지급 연계를 통해 점차 복지제도에 의한 간접지원 방식으로 전환하는 계획을 수립하겠다는 취지를 발표했다. 근로 장려금은 일하는 저소득층의 소득을 보전한다는 측면에서 최저임금과 비슷하지만 최저임금과는 달리 세금이 투입되는 복지제도라는 점에서 차이가 있다. 여기에서 정부가 검토하는 사항은 노동자를 직접 지원할 때 지원 대상이 불일치하는 문제, 적절한 지원 규모와 다른 복지정책과의 관계 등으로 보인다. 또한 사회보험료 지원을 강화해서 노동자에게만 혜택을 주기보다 노사 모두에 혜택을 주는 방식이 더 효율적이라는 계산도 포함되어 있다. 여기에 덧붙여 대상에 맞는 맞춤형 지원을 하기 위해서는 ‘실업급여 요건에 부합하지 않는 이들을 위한 실업부조 도입도 고려’해야 한다는 지적도 옳다고 여겨진다. 이런 계획들은 한국청년보장제도에도 적용될 것으로 보인다. 그렇다면 지금까지 중앙정부의 청년에 대한 직접적 지원이 취약했는데, 시간이 걸릴 실업부조의 도입까지 앞으로는 청년에 대한 사회적 지원에 있어서 지방정부의 역할이 더 중요해질 것이라는 판단에 이르게 된다. 다만 지난 정부와 같이 중앙정부에 대한 협의를 핑계로 지방정부의 청년지원을 가로막는 횡포를 부리지는 않을 것이라고 전망된다.

작년인 2017년 청년실업률(15~29세)이 9.9%로 통계를 만든 2000년 이후 역대 최고치였다. 일본의 청년실업률 4.6%에 비해 2배가 넘는다. 청년실업자가 105만명으로 청년 10명 중 2명이 실업자다. 문 대통령은 2018년 1월 25일에도 청년일자리대책 점검 회의에서 각 부처 장관들에게 청년일자리대책 마련에 대한 의지 부족을 질타하며 ‘특단의 대책’을 강구하라고 지시한 바 있다. 문재인정부가 이처럼 청년실업 해결에 열의를 보이고 있는 것은 상황의 심각성을 알고 있기 때문이다. 과거 정부에서 엄청난 예

3) 한겨레, “정부 현금지원서 간접지원으로 전환 다각화해야” 2018년 2월 21일 12면.

산을 투입했지만 청년실업은 계속 악화되었고 2017년말 추경에도 불구하고 2018년 들어도 변화가 없다. 현상에만 집착했을 뿐 장기적인 안목에서 근본적 처방을 하지 않았기 때문이다. 마침내 문대통령은 2018년 3월 15일 청년일자리대책 보고대회 겸 제5차 일자리위원회 회의에서 “청년실업이 국가재난 수준”⁴⁾이라고 언급했다.

정부는 청년들의 체감실업률이 20%가 넘는 상황에서 ‘베이비붐 에코세대(1988-1997년생)’ 40만명이 올해부터 본격적으로 취업시장에 진입하면 향후 3-4년간 고용위기가 발생할 가능성이 높기에 특단의 대책이 필요하다는 것이다. 정부가 이날 발표한 대책은 청년들에게 중소기업에 취업하도록 촉구하고 그렇게 유도하기 위한 대책에 초점을 맞추었다. 청년이 중소기업에 2년만 근무하면 1,600만원의 목돈을 쥐여주는 청년내일채움공제를 3년에 2,400만원까지 늘렸다. 청년이 중소기업에 취업해 3년간 600만원을 나눠내면 기업이 고용보험 지원을 받아 600만원을 내고 정부가 1,800만원을 내서 3년간 3,000만원을 만들어준다는 것이다. 전월세 보증금을 3,500만원까지 4년간 1.2%의 낮은 금리로 대출해준다. 70%까지 감면해주던 소득세를 5년간 전액 감면해주기로 했다. 또 교통사정이 열악한 산업단지 내 중소기업에 취직하면 교통비로 매달 10만원씩 준다. 모두 합치면 1인당 매년 1,035만원의 현금 혜택이라는 것이 기획재정부의 설명이다. 34세 이하의 청년창업자에게는 5년간 법인세와 소득세를 전액 면제해준다. 창업경진대회에 참가하면 1만명에게 성공불 용자 1,000만원을 주고, 추가로 5,000만원을 대출해준다.

기업도 청년을 고용하면 보조금을 지원한다. 30인 미만 기업은 1명 이상, 30-100인 기업은 2명 이상, 100인 이상 기업은 3명 이상 뽑을 때마다 1인당 900만원씩 3년간 2,700만원을 지원한다. 또 34세 이하 청년고용을 늘린 기업은 세금도 깎아준다. 중소기업은 1인당 3년간 연 1,000만-1,100만원, 중견기업은 3년간 연 700만원, 대기업은 2년간 연 300만원의 세금을 깎아준다. ‘청년친화기업’으로 선정되면 1인당 연 500만원씩 추가로 깎아준다. 구직자에 대한 지원으로 청년구직수당을 확대해 월 50만원씩 6개월간 총 300만원을 지원한다고 발표했다. 이에 대한 언론의 비판도 있다.⁵⁾

4) 동아일보, 문병기 최혜령 기자. 2018년 3월 16일.

5) 중소기업연구원에 따르면 500인 이상 대기업의 임금을 100이라고 했을 때 한국(2016년)은 100~499인 기업의 임금이 66%, 10~99인 기업은 55%, 5~9인 기업은 46%에 불과하다. 일본(2015년)은 86%, 80%, 75%다. 이런 마당에 1년에 1,000만 원을 쥐여준다고 청년들이 첫 직장으로 중소기업을 선택할지 의문이다. 그리고 지원이 끊기는 3년 뒤에는 어떻게 할 것인가. 이번 대책의 핵심인 청년내일채움공제와 고용유지지원금의 지난해 예산 집행률은 각각 45.8%, 60.9%밖에 안 된다. 수요자인 청년과 사업주들로부터 환영받지 못한 대책이라는 방증이다. 청년들이 국내 고용의 90%를 차지하는 중소기업을 기피하는 이유는 임금격차 외에도 근무지와 근무환경, 선호업종은 물론 사회적 인식까지 다양한 요인이 있을 것이다(동아일보 사설, 2018년 3월 16일). 일자리 대책은 세금 퍼붓기로 채워졌다. 국민혈세가 증발한 것이고 고용사정은 나아진 것이 없다. 나랏빚이 많아진다(조선일보 사설, 2018년 3월 16일, 31면). 정부 대책이 이미 중소기업에 취업한 청년들을 역차별할 것이다. 28세인 경우 신규 취업자가 640만원 이상 소득을 더 얻는 것으로 분석됐다. 교통비 지원만 하고 소득세 면제나 전월세 보증금은 제공하지 않기 때문이다(조선일보 2018년 3월 17일, 1면)

마지막으로 2017년 새정부가 청년층 고용을 위해 공공기관 채용 확대를 추진한 결과만 확인하고 중앙정부의 청년정책 특히 고용 관련 현황을 마무리하겠다. 공공기관 채용 실적을 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)에 의거해 보면 정규직 신규채용 규모가 22,056명으로 집계되었다. 2016년 21,016명보다 4.9% 증가한 것으로 역대 최고 규모다. 유형별로 보면 공기업이 6,640명을 신규 채용했다. 시장형 공기업은 3,496명, 준시장형 공기업은 3,145명을 새로 뽑았다. 준정부기관은 6,484명, 기금관리형은 1,822명, 위탁집행형은 4,662명, 기타 공공기관은 8,932명을 신규로 채용했다. 2016년에 비해 준시장형 공기업(52.3%)과 기금관리형(58.3%)에서 채용이 크게 늘었다. 기관별로는 한국전력공사가 1,574명을 뽑아 가장 많은 일자리를 만들었고, 국민건강보험공단이 1,075명, 한국철도공사가 1,060명을 뽑아 뒤를 이었다. 정부는 올해 2018년에는 23,000명보다 더 많은 인원을 공공기관에서 신규 채용할 것이라고 한다.⁶⁾ 2017년 공공기관의 청년고용이 늘었음에도 불구하고 2018년 들어서도 청년고용 상황이 나아지지 않고 있는 이유는 민간부분에서 고용이 창출되고 있지 않다는 것이다. 국내 대기업들은 해외고용은 연평균 9.3% 늘어났는데 국내고용은 1.4%에 그쳤다고 한다.⁷⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 정부의 청년정책은 다양한 종류가 있으나 주로 일자리에 초점이 맞추어져 있음을 발견하게 된다. 새정부가 새로 실시하는 청년구직수당을 서울과 성남시의 사례에서 배워 실시하겠다고 하지만 구상을 엄밀하게 평가하면 그와 같은 성격은 아니다. 이런 사실이 향후 지방자치단체가 청년수당을 고민할 때 중앙정부와 겹치는 청년정책을 피하고 보충적 성격을 충실하게 구현할 수 있는 길이라고 본다.

현재 국가 단위에서 법률적으로 청년을 지원하는 관련 법은 청년고용촉진특별법을 제외하면 고용에 관해서는 고용정책기본법과 중기인력지원특별법이 있다. 교육에 관해서는 교육기본법과 한국장학재단 설립 등에 관한 법률, 취업 후 학자금상환 특별법, 취업 후 학자금상환 특별법, 국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계지원 특별법이 있다. 그리고 주택에 관해서 공공주택건설 특별법, 주택공급에 관한 규칙이 있다. 그러나 광역자치단체에서 2015년부터 청년기본조례가 만들어져 이제 2018년 2월 인천시를 끝으로 완료되었음에도 불구하고 국가 차원의 입법은 3년 전부터 계류되어 있을 뿐 통과되지 않고 있다. 조속한 청년기본법의 통과가 소망스럽다.

6) 인천일보 조성필기자 2018년 2월 2일

7) 조선일보 사설. 2018년 3월 17일,

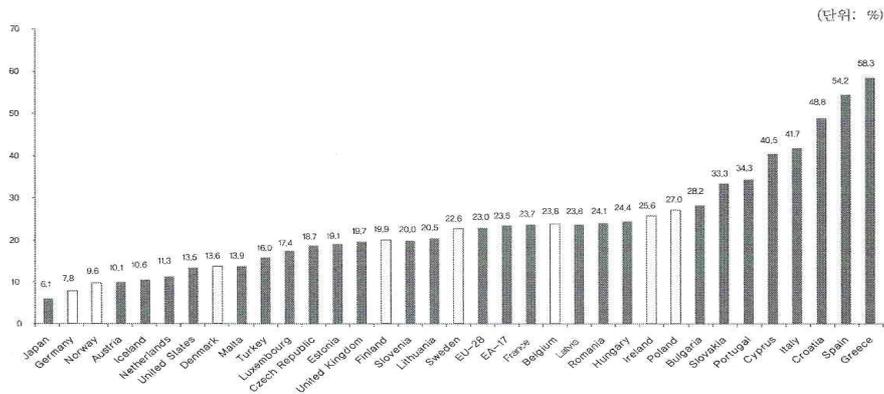
III. OECD 국가들의 청년보장 제도

1. 청년고용 증진을 위한 OECD의 최근 동향

1) 청년 실업의 심각성

2007년 글로벌 금융위기 이후로 청년 실업률은 ‘구조적, 누적적’ 요인으로 지속되는 심각한 상황에 처해있다. OECD는 경제위기 상황에서 청년고용이 더욱 어려운 이유를 기업들이 신규취업을 확대하기보다 기존인력을 유지하는 경향이 있으며, 상대적으로 기술 수준이 낮은 청년층 위주의 해고 가능성이 커지는 것으로 분석하고 있다. 금융위기 발생 이후 OECD평균 청년 실업률은 지속적으로 높은 수준으로 2013년에도 16.5%였다. 특히, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 그리스 등 OECD 9개국의 청년 실업률은 25%를 넘었다. 2014년 10월 기준으로는 스페인의 청년 실업률이 53.7%, 그리스 50.7%, 이탈리아 42.9%에 이르렀다.

<그림 1> OECD 국가들의 청년 실업률 (2013년 12월 기준)



출처: OECD, Local Implementation of Youth Guarantees: Emerging Lessons from European Experiences, OECD Working paper, 2014.⁸⁾

8) 재인용: 김문희, OECD의 유럽 청년보장(Youth Guarantee)제도 사례 연구, 『The HRD Review』, (제 18권 제1호 2015년 1월), 한국직업능력 개발원. 103쪽. LEED(Local Economic and Employment Development)는 1982년 지역 수준의 경제개발 및 고용증진을 위해 설치된 프로그램이다. OECD국가들의 지역단위에서 진행되는 일자리 창출 및 고용과 관련된 사례 분석을 활발하게 추진하고 있다.

* 흰색으로 표시된 독일, 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 벨기에, 아일랜드, 포르투갈 등 8개 국가는 LEED Working Paper의 사례 분석대상 국가이다.

청년실업의 심각성은 그 비율이 높다는 점 뿐 아니라 지속적 현상이라는 데 있다. 지속적 청년실업이 가장 심각한 문제로 지적된다. 2012년 기준, OECD국가 평균 15~24세 청년층 가운데 다섯 명중 한 명 이상이 12개월 이상 실업상태에 있었던 것으로 나타났다.⁹⁾ 청년기에 겪는 장기간의 실업 경험은 청년들의 직업경력을 비롯하여 미래 소득 수준을 낮추게 되고, 개인들이 지니는 역량 수준, 고용 가능성, 직업에 대한 만족도 및 행복감, 더 나아가 심리적·정신적 건강에 이르기까지 부정적인 영향을 미치게 된다. 청년들이 겪는 이런 부정적 체험은 사회에 통합되지 못하고 이탈될 가능성을 제공하며, 전체적으로 사회 통합력을 약화시키고 사회적 불안감을 키우는 중요한 원인이 된다. 따라서 청년들의 보다 나은 사회생활의 첫 출발을 지원하는 일은 개인의 복지와 사회통합을 증진하는 방안이기도 하다. 청년들의 잠재적 성장이 보장되지 못한다면 더 나아가 국가의 경쟁력과 지속적 발전가능성을 저해하는 원인이 된다. 특히 한국을 비롯하여 급속하게 고령화되는 국가들의 경우 미래 사회보장에 대한 비용을 염두에 둔다면 청년 실업 해소와 고용증대 방안은 국가의 사활이 걸린 중대한 과제라 할 수 있다.

청년실업에 관련하여 OECD가 주목하는 또 다른 중요한 문제는 청년층 중 고용된 상태도 아니면서 교육이나 훈련을 받고 있는 것도 아닌 NEET (Not in Education, Employment or Training)족들에 대한 심각성이다. 2012년 기준으로 EU의 NEET 규모는 750만 명 정도로, EU 청년(15~24세) 인구의 12.9%에 해당된다. 한국의 경우에도 통계청 경제활동인구조사(2016년)에 따르면, 청년 NEET 규모가 2016년 178만 명으로 전체 청년인구의 18.9%에 해당된다. OECD 34개 회원국 중 일곱 번째로 청년 니트 비율이 높은 나라다. 2015년 청년 NEET 비율이 한국보다 높은 나라는 터키(29.8%), 이탈리아(26.9%), 그리스(24.7%), 스페인(22.7%), 멕시코(22.1%), 칠레(18.8%)로 모두 아시아와 남미, 남부유럽 국가들이다. 청년 NEET 비율이 낮은 나라는 아이슬란드(6.2%), 네덜란드(7.8%), 룩셈부르크(8.4%), 스위스(8.6%), 노르웨이(8.6%), 독일(8.8%), 스웨덴(9.5%) 순으로 모두 북유럽과 유럽대륙 국가들이다.¹⁰⁾ 청년 니트는 사회로부터 이탈될 위험이 크기 때문에 이들을 위한 조치들은 폭넓은 협력관계를 필요로 한다. 이상에서 본 심각한 청년실업의 문제로 OECD 국가들 역시 청년고용을 증진시킬 수 있는 다양한 청년보장 제도를 추진하고 있다.

9) 같은 글. 98쪽.

10) 같은 글. 103쪽; 김유선, 한국의 청년 니트 특징과 경제적 비용 -청년 니트 비용 OECD 3위, GDP의 1.5~2.5%-, 『KLSI Issue Paper』 (제10호 2017년 10월), 한국노동사회연구소. 2-3쪽.

2) OECD 및 ILO의 청년고용 증진 방안

가) OECD의 방안

최근 OECD 국가들의 청년보장제도(Youth Guarantee: YG)는 글로벌 금융위기로 발생한 청년실업 문제를 해결하는데 집중되고 있다. 이와 관련하여 금융위기 이후 청년 실업 문제 해결을 위한 회원국들의 다양한 정책 사례 연구와 정책 제언들을 해오고 있다. 또한 OECD는 고용노동사회정책국, 교육 및 스킬국, 지역경제 및 고용프로그램을 중심으로 청년들의 교육 및 고용과 관련된 연구 및 사례 분석을 해오고 있다. 교육 및 스킬국은 정규교육을 통한 직업능력의 개발에 관한 연구를 주로 하는 반면 고용노동사회정책국은 노동시장과 연계된 연구에 주안점을 두고 있다.

■ **2006년 이후:** 한국을 비롯한 16개 국가들의 청년 일자리 관련 국가별 리뷰를 실시하고, 그 결과로 청년 일자리에 관한 종합 보고서인 “Off to a good start? Jobs for Youth”를 2010년 발표했다. 이 보고서는 청년층의 초기 노동시장 경험이 장래 직장생활에 많은 영향을 미치게 되고, 노동시장에서 첫 출발을 잘하게 되면 청년들이 직업세계에 보다 잘 융화되는데 도움이 된다는 취지하에 회원국들의 청년고용과 실업실태를 분석하고 성공적인 정책 대안들을 소개하고 있다. 이 보고서는 특별히 교육과 노동시장에 대한 구조적 개혁을 통해 학교에서부터 노동시장으로의 이행을 촉진할 수 있는 방안들을 논의함으로써 청년고용 정책의 중요성에 대한 관심을 한층 높이게 되었다.

■ **2010년 이후:** OECD의 청년고용에 대한 연구는 보다 현장 친화적이고 세부적인 분야로 심화되었다. 즉, 청년들을 위한 금융교육, 이민자 및 NEET족 등 취약계층을 위한 고용 증진방안, 청년 창업가 정신 함양, 지역차원에서의 청년고용 및 일자리 창출, 청년들의 스킬 증진 등에 대한 세부적인 연구들을 추진해 오고 있다.

회원국들에 대한 세부적인 연구 활동과 더불어 OECD는 ILO와 함께 G20차원의 청년고용 증진을 위한 노력의 필요성을 뒷받침할 수 있는 이론적, 실증적 자료 제공의 역할도 담당해오고 있다. 2011년 이후 매년 G20 노동고용 장관회의에서 청년고용에 관한 분석 자료를 제공함으로써 학교에서 노동시장으로의 이동지원, 고용 가능성 증대를 위한 노동시장 정책 및 제도의 중요성을 역설해 오고 있다. 청년고용에 대한 OECD의 논의들은 2014년 9월 멜버른에서 개최된 G20 노동고용 장관회의 선언문에 그대로 나타난다. 이 선언은 청년들에게 안정적인 삶을 시작할 수 있도록 수준 높은 교육과 능력개발기회를 제공하고 노동시장과 안정적인 고용으로의 이행을 보장하는 것이 중요

하기 때문에 그동안 추진해온 청년고용 전략의 착실한 이행과 청년보장제도, 도제제도 등의 전략들을 더 강화해야 한다고 촉구했다. 이에 각 국가들은 국제 사정을 감안하여 2011년 이후 G20 노동고용 장관회의에서 논의되어 온 청년 고용에 대한 정책을 재추진하기로 결의했다.

지속적이고 지나치게 높은 청년 실업률은 글로벌 금융위기의 결정적인 문제 중의 하나로서, 청년실업이 구조화되면 청년들의 노동시장 및 사회로부터의 이탈이 심화될 우려가 있고 고용 가능성을 저해하며 생애 임금을 떨어뜨리는 악영향을 미치게 된다. OECD의 각 국가들은 고용계획에서 청년 지원에 최우선권을 부여하고, 청년들에게 교육, 훈련, 직업 중 어디엔가는 속할 수 있도록 확고한 행동을 해나갈 것을 결의했다. 특히 실업이 구조적인 문제로 고착되는 것을 방지하기 위해 청년 실업 해소를 위한 구체적인 행동지침을 채택했다. ①청년들에게 문해력과 수리력에 대한 역량을 갖추도록 지원, ②도제제도와 직장경험 프로그램들의 확대, ③교육기관 및 고용 서비스, ④고용주 간의 연계 강화, ⑤멘토링과 양질의 진로지도를 통해 학교에서 일터로의 이행 촉진, ⑥저숙련 청년들의 고용에 장애가 되는 수요측면의 요인 해소, ⑦맞춤형 노동시장 프로그램 제공으로 취약계층의 청년지원, ⑧청년층의 기업가 정신 및 자영업 관련 역량 촉진 등 여덟 가지 방안이 제시되었다.

■ 2013년 5월: OECD는 전체 회원국이 참여하는 OECD 각료 이사회를 통해 청년 고용 증진을 위한 실천 계획을 채택 발표했다. 이른바 “OECD 청년실천계획” (OECD Action Plan for Youth)이다.

청년실업과 관련된 구조적 문제를 해결하기 위한 비용효과분석에 입각한 조치들은 청년들에게 보다 나은 노동시장의 첫 출발을 지원하는 것이 개인의 복지와 사회통합을 증진하는 길일뿐만 아니라 청년들의 잠재적인 성장을 지원하고, 특히 급속하게 고령화되고 있는 국가들의 경우 지속적 성장과 복지를 보장하기 위해 반드시 필요하다. 이에 OECD는 청년실천 계획을 수립했다. 이 계획은 현재의 높은 청년 실업률과 불완전 고용을 해소하기 위한 즉각적인 조치와 좀 더 장기적 전망에서 청년고용 상황을 개선할 수 있는 계획을 담았다. 장기적 전망의 계획이란 미래 노동시장에서 필요로 하는 수요에 대응하여 기술향상과 고용에 대한 장애 요인을 제거하는 것이다. “OECD 청년실천 계획”(OECD Action Plan for Youth)은 크게 두 부문으로 구성되어 있는데, 하나는 청년실업 문제 해소를 위한 것이고, 나머지 하나는 장기적인 청년고용 전망을 개선하기 위한 것이다. 이 실천계획의 내용은 다음 <표 1>과 같이 개괄된다.

<표 1> OECD 청년실천계획 주요 내용

분야	주요내용
현재 청년실업 문제 해결	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 총수요 증대 및 일자리 창출 확대 ▶ 실업 청년층에 대한 적절한 소득지원 ▶ 비용대비 효과적인 적극적 노동시장 정책 유지 및 확대 ▶ 저숙련 청년층 고용에 대한 수요측면의 장애요인 (높은 노동비용 등) 제거 ▶ 고용주들로 하여금 도제제도 및 인턴십 프로그램 지속 및 확대장려
장기 청년고용 전망 강화	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 교육시스템을 강화하고 모든 청년들을 위한 노동시장 진입 준비 철저 (중도탈락방지, 노동시장 적합도 높은 기술 연마 등) ▶ 직업교육훈련의 역할 및 효과성 강화 (일터를 통한 학습 강화, 노동시장 수요를 반영한 직업교육훈련 프로그램 운영 등) ▶ 청년들의 학교에서 일터로의 이동을 지원 (학교교육 완료 이전에 적절한 현장 경험 기회 제공, 수준 높은 진로 지도 등) ▶ 고용기회 확대와 사회적 고립을 타파할 수 있도록 노동시장 및 제도 재설계 (정규 및 비정규 노동자 간의 고용보호 형평성 제고, 취약 청년층을 위한 집중프로그램 운영 등)

출처: OECD(2013a), The OECD Action Plan for Youth: Giving Youth a Better Start in the Labour Market. P.3

이상과 같은 OECD의 노력과 실천 외에도 ILO와 EU차원의 방안도 청년고용 촉진을 위한 주요 내용을 제시하고 있다.

나) ILO의 방안

ILO는 청년고용에서 일자리의 양적 차원뿐 아니라 질적 차원도 중요하게 주목하고 있다. 청년들에게 필요한 양질의 일자리는 더는 생계유지를 위한 수단이어서는 안 된다는 것이다. 청년들은 권리를 보호받고 적합한 소득을 얻는 양질의 생산적인 직장으로 진출해야 한다. 청년들이 양질의 일자리를 얻도록 하기 위한 투자확장은 청년들이 그들의 열망을 실현하고, 삶의 조건을 향상시키며 사회에 적극적으로 참여할 수 있게 하는 가장 좋은 방법이라고 ILO는 지적한다. 이를 위해 ILO가 “행동요청 (Call for Action)”에서 제시한 청년고용을 위한 다섯 가지의 실천지침은 다음과 같다.¹¹⁾

①고용과 경제정책: 일자리 창출을 고무하고 재정으로 이어질 수 있도록 개선해야 한다. ②교육과 직업훈련: 학교에서 직장으로 이행을 수월하게 하고, 기술들이 부적합

11) ILO, *Global Employment Trends for Youth. Scaling up investments in decent jobs for Youth*, 2015. p.61.

하게 연결되는 것을 방지해야 한다. ③노동시장정책: 취약계층 청년들의 고용을 목적으로 해야 한다. ④기업가 정신과 자영업에 대한 정책: 가능성 있는 청년 기업가를 도울 수 있다. ⑤국제 노동수준에 기반한 노동권: 청년들에게 동등한 대우와 일할 권리를 보장해야 한다. 이런 ILO의 실천지침은 2014년에 122개 국가들이 국가 청년 정책으로 도입했다.

다) EU의 방안

EU차원에서 청년실업 해소와 청년고용 증진을 위한 다양한 프로그램을 추진하고 있다. 2013년 2월 유럽 이사회(European Council)는 60억 유로의 예산을 투입하여 2014~2020년 동안 청년고용 프로그램(Youth Employment Initiative)을 지원하기로 했다. 이 재원은 NEET 청년들이 노동시장에 진출할 수 있도록 지원하는데 사용되었는데, 주로 실업률이 높은 회원국의 사회보장 사업에 활용함으로써 EU 회원국들의 청년보장 프로그램들이 지속적으로 추진될 수 있는 계기를 마련했다. 유럽의 청년고용 증진 프로그램 중 2013년 유럽 이사회 권고에 따라 같은 해 4월 22일에 설립된 청년보장제도는 25세 이하 모든 청년들에게 정규교육을 마치거나 실업상태가 된 이후 4개월 이내에 양질의 일자리를 제공하고, 계속 교육을 받게 하거나 도제교육 또는 실무수습의 기회를 제공하는 것을 목표로 한다. 이는 OECD의 “청년 실천계획”을 유럽의 맥락에서 일부 시행하려는 것이다. 그리고 1980년대 이미 노르딕 국가에서 도입했던 청년보장 제도의 주요 원칙들과 제도들 간의 협력을 강화하는 전략을 포괄한다.¹²⁾ 최근 EU 차원의 청년보장 프로그램은 국가의 경계를 넘어 EU국가들의 폭넓은 협력관계를 구축하는 진일보된 형태이다.

라) OECD 및 EU의 정책들과 프로그램들이 가져온 주요 결과

청년들에게 양질의 직업을 촉진하기 위한 OECD 및 EU의 정책들과 프로그램들이 가져온 주목받는 주요 결과들은 다음과 같이 요약된다.¹³⁾

- 청년 고용을 촉진하기 위한 전략들은 거시적 경제정책, 노동·고용 정책들 그리고 명백하게 청년들, 특별히 최소 수혜자들을 목표로 하는 다른 중재들과 혼합적이고 상호작용한다.

- 국가제정 인센티브를 제공하여 사회기반시설의 발전을 지원하고, 청년고용 가능성

12) 청년보장제도는 이미 1980년대 청년실업해소와 학교에서 직장으로의 이행을 촉진하기 위해 도입되었는데 스웨덴은 1984년에, 노르웨이는 1993년에, 핀란드는 1996년에 도입했다. European Union, *Commission's support of youth action teams: redirection of ESF funding achieved, but insufficient focus on results*, 2015. p.6.; 김문희, 앞의 글. 104쪽. OECD, *OECD Skills Outlook 2015, Youth, Skills and Employability*. p.100.

13) ILO(2015), Op. Cit. p.72.

이 높은 기업들 활동에 대한 합법적 규제들을 진척시키는 정책들이 청년고용 결과를 개선할 수 있도록 도울 수 있다.

- 청년 고용에 대한 공적 투자는 젊은 노동자가 적합한 기술을 갖추게 하고 직장에서 지원받게 하는 매칭을 통해 최대한으로 긍정적 효과를 낼 수 있다. 이런 의미에서, 사회기반시설에 대한 투자가 노동시장정책에 연결되었을 때 청년들의 일을 양적, 질적으로 신장될 것이다.

- 청년들을 목표로 하는 적극적 노동시장 정책들의 포괄적 패키지는 학교에서 직장으로의 이행을 도울 수 있다.

- 공적 투자의 증가와 사회보험, 적극적 노동시장 정책들(Active Labour Market Policies: ALMPs)은 특별히 노동시장의 여건들 아래서 청년 고용에 영향을 줄 수 있다. 이는, 노동시장 정책들에 대한 공적 지출이 청년들의 높은 고용률과 주요하게 결부된다는 점으로 증명된다.

- 구체적 정책들과 청년들이 공식적 경제 영역으로의 이행을 도우려는 목표된 개입들(Interventions)은 거시경제 정책들의 부분으로 계획될 때 더 나은 결과들을 가져올 수 있다. 거시경제 정책들은 기업 활동에 대한 법적·행정적 요구들을 개선하고, 노동권에 기반하여 청년고용의 질적 발전, 더 나은 노동 조건과 사회보장을 위한 개혁을 포함한다.

- 조직화된 대응들과 협력관계들은 청년들을 위한 일자리를 늘릴 수 있도록 정책들과 전략들을 확장하도록 요구받는다.

이 결과들에 덧붙여 청년고용정책이 성과를 가져올 수 있는 ILO의 다음 제안은 모든 국가들에게 매우 중요한 사안이라고 여겨진다.

- 청년고용에 대한 구조적이고 주기적인 도전들 앞에서, 고립되고 분열된 개입들로는 청년들을 위한 양질의 일자리를 달성할 수도, 유지할 수도 없다. 오히려 청년고용에 대한 문제는 정책들과 프로그램들의 폭넓은 범위에서 장기적이고 단호하며 구체적인 실천을 요구한다. 실천을 위한 포괄적인 전략은 한편으로 성장과 일자리 창출이라는 목적을 포함해야 하며, 다른 한편으로는 청년들이 노동시장에 진입하거나 직업을 유지하는데 직면하는 특정한 장애들과 불리함을 극복하도록 도움을 주도록 목표된 개입들을 포함해야 한다.

- 광범위한 협력관계는 청년고용정책의 실행과 계획을 향상시키고 그를 위한 투자 규모를 확장하려는 전망을 가져야 한다. 이 노력들은 계획된 결과들이 달성되지 못할 위험을 방지해야 한다. 다양한 정책들의 통합을 향상시키려는 노력들 안에서, 몇 국가들은 청년 직업인의 다양한 필요에 대응하는 포괄적 패키지를 제공하기 위해 청년고용

정책의 목표와 방안들을 수정했다. 마지막으로, 청년들에게 양질의 일자리를 제공하기 위한 효과적인 정책들을 실행하고 발전시켜야 한다는 전망에서, 기초정책을 증거자료에 근거하여 수립하는 것은 매우 중요하다.¹⁴⁾

2. OECD 국가들의 청년고용정책 사례

1) OECD 국가들의 청년고용정책 개관

OECD 주요 국가는 위의 OECD와 ILO의 지침을 각 국가의 실정에 맞게 실시하려고 노력하고 있다. 청년실업 해결 및 고용정책은 국가별로 상이하게 실시되고 있지만, 공통점은 ‘적극적 노동시장 정책’(Active Labour Market Policy: ALMP)을 실시한다는 점과 청년층 대상으로는 ‘직업교육훈련’에 중점을 두고 학교와 직업과의 연계성(‘School-to-Work’)에 대한 부분을 중요하게 다룬다는 점이다.

노동정책과 직업교육제도를 실시하는 방법에서 호주는 청년구직수당과 사회보장 제도를 동시에 적극 실시하며, 독일의 경우는 직업교육훈련을 중심으로 적극적인 노동정책을 실시하는데, 독일 외에도 영국, 미국, 일본, 호주 등이 직업교육에 중점을 두고 있다. 반면, 덴마크, 스웨덴, 폴란드는 고용주들에게 임금보조금을 지급함으로써 청년 고용률을 높이는 경향을 보인다. 프랑스와 스웨덴은 가장 취약한 청년층을 대상으로 임금보조금을 활용하고 있으며, 폴란드는 신규 일자리 창출을 위해 민간 부문에 ‘Intervention Works’라는 제도를 통해 일자리 보조금을 지급했다. 핀란드에서는 이른바 ‘기회’라는 뜻을 갖는 ‘Sanssi Card’ 시스템을 이용하는데, 이 카드를 소지한 사람들은 고용주들에게 그들의 고용비용을 보상하기 위해 월 670유로의 임금보조금을 지급받을 권리를 갖는다.

이렇게 국가별 상황에 따라 융통성 있게 다양한 형태로 실행되는 청년보장제도이지만, OECD 주요 국가들이 공통으로 사용하는 ‘적극적 노동시장 정책(ALMP)’에서는 ‘직업교육과 훈련프로그램’, 청년들을 고용한 기업의 세금 감면 등 고용 보조금 정책, 사회적 수당 등과 같은 사회제도들, 적합한 직업에 잘 연결시킬 수 있는 여러 가지 공공 고용 서비스 등을 포함한다. OECD국가들이 적극적 노동시장 정책을 실시하는 내용별 지출비중을 살펴보면 다음 표와 같다.

14) ILO(2015), Ibid. p.62.

<표 2> OECD 적극적 노동시장 정책 프로그램의 지출 비중

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
공공고용서비스	27.7%	27.9%	26.7%	26.8%	28.6%
훈련	29.2%	29.5%	28.3%	26.8%	25.0%
잡세어링	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
고용 인센티브	15.4%	16.4%	16.7%	16.1%	16.1%
장애인 고용 및 재활	13.8%	14.8%	15.0%	16.1%	16.1%
직접고용창출	10.8%	9.8%	10.0%	10.7%	10.7%
창업 인센티브	3.1%	1.6%	3.3%	3.6%	3.6%

출처: OECD 데이터베이스¹⁵⁾

2004년과 2008년 두 시점을 비교해 보면 공공고용서비스와 고용 인센티브, 장애인 고용 및 재활, 그리고 창업 인센티브에서 비중이 약간 증가된 반면 훈련과 직접고용창출은 약간 감소한 형태를 보인다. 특히 직접고용창출은 경제위기 상황에서 비중이 높아지는 정책이기 때문에 경제위기에서 탈출함에 따라 그 비용은 감소되는 추세다. 공공고용서비스의 비중은 GDP대비 비중으로 일본, 호주, 네덜란드, 영국에서 줄고 있는데 이는 민영화나 민간위탁으로 인한 영향이 크다. 직업훈련 프로그램은 대체로 비중이 유지되거나 소폭 감소하는 추세인데 특히 스웨덴의 경우는 2004년 GDP 대비 0.32%에서 2008년 0.07%로 대폭 줄었다. 스웨덴의 직업훈련 프로그램(AMU)은 1990년대 적극적 노동시장 정책의 주요한 부분을 차지했지만 실업보험의 수혜기간을 연장시키는 수단으로 전략되는 부작용이 나타나면서 이 프로그램을 대폭 축소시키는 방향으로 나아가고 있다. 취업 인센티브의 경우 벨기에가 2004년 GDP 대비 0.17%에서 2008년 0.45로 대폭 비중을 증가시키고 있다. 특히 사회적 합의를 통해 50인 이상의 기업에 대해서 3% 이상의 청년층 고용을 의무화하고 이로 인한 고용주의 부담을 사회보장비의 기여금 감면혜택 등으로 상쇄시키고 있으며 이를 지키지 못하는 기업에는 벌금을 부과하고 있다. 창업 인센티브의 경우는 2004년 독일에서 그 비중이 가장 높았으나 점차 감소하는 추세이고 반면에 스페인에서는 점차 비중을 늘려가고 있다.¹⁶⁾

가) 고용보조금 정책 평가

노동시장 정책에 대한 평가는 국가마다 다르게 나타난다. 우선 *스웨덴*에서는 1990년대 실행되었던 8가지 노동시장정책에 대한 연구가 활발히 이루어졌다. Carling & Katarina Richardson(2004)의 연구에 따르면, 실업기간을 단축시키는데 가장 효과적

15) 재인용: 김주영, 외국의 청년층 고용정책 개관, 『청년 일자리지원 사업 심층연구』, 세종: 한국노동연구원 2015. 39쪽.

16) 김주영, 같은 책. 38-39쪽.

인 프로그램이 ‘일자리 보조금’, 다음으로 ‘작업장 실습(API) 순으로 나타났다. Sianesi(2008)의 6개의 주요 청년고용정책의 상대적인 효과성을 측정연구에서는 민간 부문의 일자리 보조금 프로그램을 제외하고는 별다른 효과가 없는 것으로 나타났으며, 직업훈련(AMU), 직장체험프로그램(ALU), 훈련생 대체 프로그램 등의 프로그램들 남발이 오히려 비효율성을 가져왔을 가능성을 지적하고 있다.

벨기에에서는 Cockx & Göbel(2004)이 1년 이상의 장기실업 청년층을 대상으로 사회보험료 감면에 따른 고용 보조금의 고용기간에 대한 효과를 분석했다. 첫해는 취업에서 비취업으로의 이탈률을 확실히 감소시키지만 두 번째 해에서는 의미 있는 차이가 나타나지 않았다. 대체로 지원 폭이 감소됨에 따라 취업에서 비취업으로의 이탈률이 증가로 돌아서거나 이탈률의 감소폭이 줄어드는 결과가 나와서 장기실업자에 대해서는 단기적 효과 이상이 나타나지 않는 것으로 보고되고 있다. 이탈리아의 경우에는 청년층을 대상으로 한 임금 보조금 정책(청년층 고용 기업의 사회보장세 감면)에서 15%의 임금 보조금 도입 시 1~3% 고용상승을 보이는 것으로 나타났다. 독일에서는 Neubaumer(2010)가 훈련 프로그램과 임금보조 프로그램을 비교분석했는데 단기적으로는 임금보조 프로그램이 훈련 프로그램보다 고용률이 높았고, 3.5년 후에는 고용률과 고용기간 등에서 서로 거의 동일하게 나타나 임금보조 프로그램과 훈련 프로그램이 비슷하게 인적자본을 형성하는 것으로 해석하고 있다.¹⁷⁾

각 국가별 성과를 기초로, 고용보조금 내지 임금보조금 정책은 취업취약계층에 직장 경험과 기술을 쌓을 수 있는 기회를 제공한다는 측면에서 유용하다고 평가되고 있다. 세계은행의 보고서(Betchermant et al. 2007)는 선진국의 경우 청년 취약층에서 취업률에 의미 있는 효과가 있는 것으로 보고하고 있다. 반면, 부정적 측면으로는 사중손실의 문제가 지적되었다. 임금보조금 정책은 손실을 늘 우려하게 하며 대상범위를 넓힐수록 손실이 커질 수 있다. 그렇다고 정책대상을 많이 좁힐 경우도 이들에 대한 낙인 효과가 나타나 고용주가 회피할 수도 있어 정책설계에서 면밀한 주의가 필요하다. 고용보조금 정책이 성공하기 위해서는 보조 대상 기업과 산업부문의 선택에 주의할 필요가 있으며, 고용주에 대한 면밀한 모니터링을 하여 보조금이 오용될 문제를 방지해야 한다.¹⁸⁾

나) 직업훈련제도에 대한 평가

청년고용 정책의 핵심은 학교 졸업자가 일자리를 찾아가기 쉽게 만드는 것이다. 학교에서 직장으로 이행하는 형태는 나라마다 다양하다. 이 이행에 관한 유형화는 대체

17) 김주영, 같은 책. 38-41쪽.

18) 김주영, 같은 책. 41-42쪽.

로 중등교육에서 노동시장으로 넘어가는 양태를 기준으로 삼고 있다. 학교에서 직장으로 이행하는 유형은 다음 <표3>과 같이 정리된다.

<표3> ‘학교-직장’ 이행의 유형

	유형분류	특징	해당국가
ILO (1998)	독일형	이원적 직업훈련	
	프랑스형	학교 직업훈련	
	북미형	일반 훈련	
	남미형	전일제 직업훈련	
Rauner (1999)	제1 유형	학교교육과 고용이 독립적	일본
	제2 유형	OJT 중심	미국, 영국
	제3 유형	이원적 직업훈련	벨기에, 덴마크, 독일, 네덜란드
	제4 유형	학교 직업훈련	
OECD (2000)	견습제도형	견습생 비율이 50% 상회	독일, 스위스
	학교 직업훈련형	견습생은 20% 하회, 50% 이상이 학교 직업훈련에 참가	벨기에, 체코, 핀란드, 프랑스, 헝가리, 이태리, 폴란드, 스웨덴, 영국
	일반교육형	50% 이상이 일반교육 프로그램에 참가	호주, 캐나다, 그리스, 아일랜드, 일본, 한국, 뉴질랜드, 포르투갈, 스페인, 미국
	혼합형	견습생은 20~50%, 일반교육생의 비율은 50% 하회	오스트리아, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이

출처: 김주영, 외국의 청년층 고용정책 개관, 『청년 일자리지원 사업 심층연구』, 50 쪽

스웨덴의 임금보조금 프로그램인 Youth Practice와 노동시장 훈련 프로그램의 효과가 비모수 매칭방법을 통해 측정되었는데 두 프로그램 모두 고용에 관한 긍정적 성과가 미미하지만 Youth Practice가 상대적으로 더 나았다고 보고되고 있다. 그러나 효과측정에서 매칭을 통해 적절히 통제 하려고 했지만 여전히 관측치의 이질성 여부가 주요한 문제로 남아 있다. 이런 평가 및 훈련 프로그램이 실업해택 연장을 위한 수단이 되고 있다는 비판에 꾸준히 제기되어 오면서 스웨덴의 훈련 프로그램은 2004년 GDP 대비 0.32%에서 2008년 0.07%로 대폭 감소하고 있다. 스웨덴과 비슷하게 노르웨이에서도 훈련 프로그램이 청년고용에 효과가 없는 것으로 분석되고 있다.

벨기에의 경우 청년층 대상 노동정책에 대한 Cockx et al(1996)의 연구에서 훈련이

나 고용보조금을 따로 할 때 보다 둘을 함께 연계시킬 때 고용안전성이 가장 증대한다는 주목할 만한 결과나 나타났다.

프랑스에서는 훈련 프로그램이 고용을 높인다고 보고되었다. Bonnal et al(1994)의 경우 청년남성 샘플을 훈련 프로그램의 기간에 따라 구분하여 분석했는데 훈련 프로그램이 취업을 높이는 효과를 나타냈으며 기간이 긴 경우 가장 효과적으로 나타났다. Bridaty et al(2000)은 공공부문의 직접 일자리 창출보다는 민간부문에서 '직무수행과 병행하는 교육훈련'('On the Job Training': OJT) 프로그램이 상대적으로 더 효과적으로 나타난다고 보고한다.

독일의 경우 Huber et al(2009)의 분석에서는 '하르츠 개혁(Hartz-Reform) I~IV'에 따른 변화 중에서 복지급여 수혜층을 상대로 훈련 프로그램의 효과를 보았는데 단기 훈련 프로그램은 일반적으로 참여자의 고용확률을 증가시키며 추가적인 3개월여의 훈련의 경우 청년층에만 고용에 대한 효과를 보이는 것으로 나타났다. 또 다른 연구에서는 훈련 프로그램이 초기에는 구직활동을 떨어뜨리는 음(-)의 효과를 나타내지만 훈련 시작 1년 후부터는 양(+의 효과를 나타내는 것으로 분석되었다.

이런 국가별 분석에 기초하여 보면, 훈련 프로그램에 대한 분석결과는 다소 혼재되어 있다. 어떤 분석에 대해서 고용에 대해 양(+의 효과를 어떤 분석은 음(-)의 효과를 나타내고 있다. 이런 결과의 한 가지 이유는 어떤 분석의 경우 훈련 프로그램의 분석에 있어서 그 기간이나 내용 혹은 대상에 따라서 분류하여 분석한 반면, 어떤 분석의 경우 프로그램 전체를 하나의 그룹으로 하여 분석하였기 때문으로 보인다. 이런 점에서 훈련 효과를 측정할 때에는 공통의 구분 틀을 제시하는 것도 앞으로의 과제일 것이다. 거기에 더하여 대부분 단기적인 훈련효과에 초점을 맞추고 있기 때문에 훈련에 따른 잠금(lock-in)효과로 인하여 고용에 대한 음(-)의 영향이 없는지 먼저 살펴봐야 하고 중장기적인 효과에 대해서 좀 더 살펴볼 필요가 있다.

이러한 가운데에서도 관련 프로그램들을 평가하려고 한 White & Knight(2002)에 따르면 전반적으로 훈련 프로그램은 고용보조금보다는 덜 효과적이지만 직접일자리 프로그램보다는 나은 것으로 결론을 내리고 있다. 이런 국가별 많은 연구들은 훈련 프로그램이 고용보조금과 결합했을 때 효과가 극대화되고 고용 안정성이 이루어진다고 보고하고 있다. 이는 OECD와 ILO도 강조한 바와 같다. 청년고용 프로그램이 단독으로 작동될 때보다 다른 프로그램들과 연결되어 패키지로 제공될 때 청년고용의 성과에 더 효과적인 것으로 증명된다.¹⁹⁾

19) 이를 증명하는 개별 연구는 벨기에의 Cockx, Bart et al., On Active Labour Market Policies and Job Duration (*European Association of Labour Economists Conference Papers*. Vol.4 1996)과 미국의 Katz, Lawrence, Wage subsidies for the disadvantaged (*Generation Jobs*. 1998)이 손에 꼽힌다. 김주영, 같은 책. 42-44쪽.; ILO(2015), Op. Cit. P.62.

다) 직접 일자리 프로그램에 대한 평가

스웨덴의 Sianesi(2008)의 연구에서는 1990년대 스웨덴의 6가지 노동시장 주요 정책 중에서 직접 일자리 프로그램은 중장기적으로 취업에 가장 효과가 없는 것으로 발표되었다. 직접 일자리(relief work) 정책은 1998년까지 시행되고 다른 정책들로 대체되었다. 영국에서도 청년 뉴딜(New Deal for young People: NDYP) 프로그램의 네 가지 옵션(보조금 일자리, 교육 및 훈련, 직장경험을 얻기 위한 무급일자리, 환경일자리) 중 공공 일자리 성격이 가장 강한 '환경일자리' 옵션이 실업탈출에서 가장 비효과적인 것으로 나타났다.

프랑스에서도 TUC 일자리 창출 프로그램(공공인턴제도)의 효과가 측정되었다. TUC는 취업취약 청년층에 3~12개월 정도 비영리 단체의 파트타임 일자리를 정부가 제공하는 프로그램이다. 한 연구에서는 이 프로그램 이수 이후 참가자들의 취업확률이 상승했다고 보고되었다. 그러나 다른 연구에서는 동일한 대상을 가지고 매칭기법을 이용하여 다시 조사했는데 TUC 프로그램의 효과는 없거나 음(-)으로 나타났다. TUC 프로그램은 다른 훈련 프로그램들과 비교해서도 상대적으로 취업에 대한 효과가 떨어지며, 역시 OJT 프로그램이 더 효과적인 것으로 보고되었다.

아일랜드의 경우 1982~1988년 사이에 여러 가지 다양한 임시 일자리 사업이 시행되었는데 1992년 아일랜드의 직접고용 데이터를 사용하여 평가한 한 연구에 따르면, 사업종료 2개월 후에는 고용에 대한 긍정적 효과가 있었지만 18개월 후에는 고용에 대한 효과가 사라졌다.

유럽에서 소수연구를 제외하고는 일반적으로 직접 일자리 사업은 사업종료 후 청년층 취업효과가 거의 없는 것으로 제시되었다. 따라서 공공일자리 보다는 인적자본을 축적하고 일자리 경험을 쌓을 수 있는 다른 옵션이 효과적이라고 증명된다. 직접 일자리 사업은 경제적 효율성 측면보다는 급격한 경기변동으로 인한 단발성 실업대책이나 사회적 소외문제를 해소 하는 이유로는 정당화 될 수 있을 것이다. 마지막으로 스웨덴의 적극적 노동시장을 종합적으로 검토한 Sianesi(2008)의 분석은 주목할 만한데,²⁰⁾ 이 연구결과에 따르면 고용확률이 가장 좋은 프로그램은 고용보조금으로, 가장 고용성

20) 1990년대 스웨덴의 적극적 노동시장 정책을 종합적으로 분석했다는 점이다. 1990년대 스웨덴은 적극적 노동시장 정책의 전시장이라 해도 좋을 만큼 다양한 정책들이 실행되었다. 대표적으로 직업훈련(AMU), 직접일자리(relief work), 작업장 실습(API), 직장체험 프로그램(ALU), 훈련생대체 프로그램, 일자리 보조금 등이 있다. 이 연구는, 이렇게 많은 노동시장 정책을 종합적으로 분석했다는 점과 효과의 변화를 동태적으로 추적하여 분석했다는 점에서 다른 분석과 차별성을 지닌다. 다른 대부분의 분석이 프로그램의 단기적 효과를 보는데 그친 반면에 이 분석은 중기적인 수준까지 그 효과의 변화를 관찰하고 있기 때문에 다른 분석에 비해서 프로그램 효과의 동태적인 변화를 좀 더 자세히 살펴볼 수 있다. 김주영, 같은 글. 48쪽.

과가 낮은 프로그램은 직접일자리 사업으로 나타났다. 다른 훈련관련 프로그램들은 초기에 잠금 효과(lock-in)에 의해서 다소 음(-)의 영향이 있거나, 그 후 다소 상승한다 해도 뚜렷한 양(+)의 효과로 전환되지 못하는 것으로 나타났다.

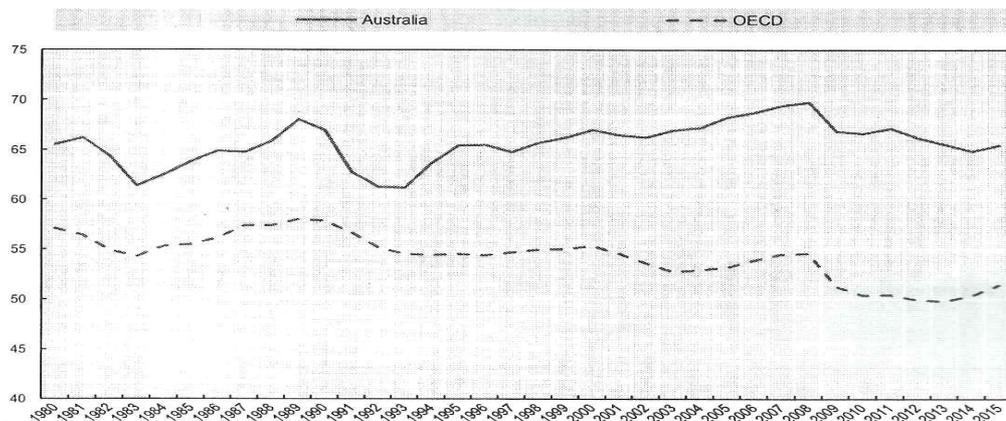
이런 OECD 국가들의 청년고용정책에 대한 전반적인 평가들을 기초로, 다음에서는 청년고용노동시장 조건과 청년고용 정책의 특성이 다른 5개 국가들의 사례를 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

2) 국가별 청년고용 정책 사례

가) 호주 - 청년수당 (Youth allowance)과 도제훈련(Apprenticeship)

호주는 OECD 국가 중에 구직자를 위한 강력하고 다양한 의무를 실행하기 시작한 첫 국가이다. 그런 만큼 다음 <그림 2>가 보여주는 바와 같이 OECD전체 국가 중에서 지속적으로 청년 고용률이 높고 안정적인 국가이다.

<그림 2> OECD 청년 고용률



출처: OECD, *Investing in Youth: Australia*, 2016. p.39.

청년 고용률은 15-29세 인구 중에 고용된 비율을 측정한 것이다.

호주는 청년 고용률에 있어서만 높은 비율을 보이는 것이 아니라 노동력의 교육에서도 높은 수준을 보이고 있어, 고용과 교육의 확실한 결합이 성공적 결과를 가져온 것으로 평가된다. 졸업장 및 자격증을 가진 청년들의 고용이 증가하면서 실업은 교육훈련 수준이 낮은 계층에 집중되어 있는 편이다.

이런 성공적인 청년 고용 시스템을 만들기 시작한 배경은 1990년대 말 호주의 생산

성이 떨어진 시기다. 호주는 세계은행의 평가에 따라서 고소득 국가에 속했는데, 1990년대 말 생산증가율이 OECD의 평균을 밑돌았다. 이 원인은 교육에도 있었다. 이 시기 교육과 훈련에 참여를 높이고 교육과정이 국가과제의 우선순위여야 하며, 개인과 기업주가 교육에 대한 지출을 더 많이 부담해야 한다는 국민적 합의가 있었다. 이때 주정부와 연방정부는 90% 이상의 기금을 교육에 투자했는데, 주정부는 총 공공지출의 60%를, 연방정부는 40%를 사용했다.²¹⁾ 이에 따라 고용으로 이어지는 교육제도, 특별히 도제훈련제도가 새롭게 정비되었다. 이와 더불어 호주는 청년들에게 직접적으로 현금을 지원하는 청년수당 제도를 운영하는 드문 국가이다. 이 제도는 임시적으로 사용하는 경우가 있지만 대체로 OECD 주요 국가들이 실시하지 않는다. 호주에서 고용과 소득보조금 등 사회보장 정책은 연방정부에 의해 관리되고 있으며, 제 3교육과 고등교육을 제외한 교육정책은 주정부들과 지역의 관할 아래 있다. 호주의 도제훈련제도와 그와 함께 성공적으로 운영되는 사회복지 혜택 방안을 살펴본다.

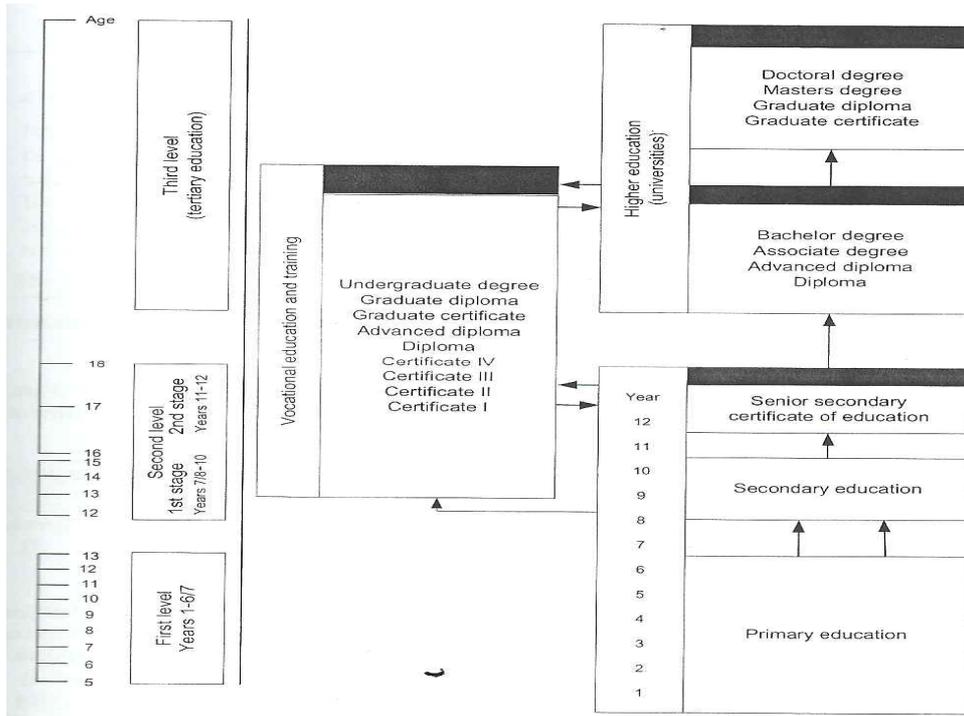
a) 교육정책과 도제훈련

호주 청년들은 학업기간 중에도 노동시장으로 진출할 수 있다. 2006년 21-22세 청년들 중 취업한 비율은 82.5%로 전체 OECD 국가 중 높은 비율이었다. 반면, 2007년에 15-29세 청년들의 실업비율은 9.4%로 OECD 평균보다 낮았다.²²⁾ 이런 성공적인 '학교에서 직장'으로 이행은 호주의 독특한 '직무수행과 병행하는 교육훈련'(OJT) 제도에서 비롯된다. 이른바 직무수행 교육훈련으로 학교에 기반한 교육과 노동시장 요구의 사이의 괴리를 채우고 기업에서 요구하는 기술을 습득할 수 있게 한다. 호주의 교육 시스템은 다음 <그림 3>에서 보듯 세 개의 주요 분야로 구성되어 있다.

21) 노동부청년고령자고령과, 『OECD 선진국의 청년실업정책』 2004. 164쪽.

22) OECD, *Jobs for Youth Australia*, 2016. p.65.

<그림 3> 호주의 교육 시스템 개관



출처: OECD, *Jobs for Youth Australia*, 2016. p.69.

세 개의 주요 분야는 첫째 학교교육, 둘째 고등교육 그리고 셋째 직업교육과 훈련 (Vocational Education and Training: VET)이다. 직업교육과 훈련은 중등교육과 제 3의 교육 수준보다 상위의 자격을 제공한다. VET와 고등교육의 관계는 분명한 협정들을 통해 연계 가능하다. 이 협정들은 VET프로그램에서 대학에서 수여하는 일정한 학위 수준으로 이동할 수 있는 신용을 허가한다. 학교교육의 기본구조는 주정부와 지역들 마다 차이가 있다. 몇 지역에서는 “이중 섹터(dual sector)” 제도를 수립하기도 했다.²³⁾ 호주는 이런 주류 학교제도 외에도 학교 중도 탈락자나 취약 계층 청년들을 위한 직업훈련 제도도 갖추고 있다.

■ 도제 훈련제도 (Apprenticeships)

호주의 도제훈련은 영국의 도제훈련 제도를 받아서 실시하던 전통적 도제훈련에서 비롯되었으며 현대적 도제훈련은 1990년대부터 시작되었다. 지금 실시되는 도제훈련은 1998년 1월에 새롭게 도입한 신도제제도(New Apprenticeship)이다. 이 제도는 전통

23) OECD(2016), Ibid. p.68.

적 도제훈련제도(Apprenticeship)와 훈련생제도(Traineeship)를 연결하여 'on-and off the-job training'으로 운영한다. 도제 훈련제도의 경우 제조업, 건설업, 미용업 등 현장의 경험이 중요한 전통적인 직업에 중점을 두고 있으며 고용주와의 계약기간이 3~4년간 지속되는 것이 특징이다. 훈련생 제도는 1985년 노동시장 프로그램으로 도입되었다. 도제훈련제도와 마찬가지로 훈련생과 고용주가 1~2년 단위로 고용계약을 맺는다. 1993년부터는 성인들도 연수제도에 포함되면서 연수제도가 급성장하게 되었다.

현재 이 제도 아래에서는 종전에 제한되어 왔던 직업 영역의 한계를 없애고, 그 동안 고정되어 왔던 현장 훈련과 집체 훈련 시간을 고용주와 훈련생의 요구에 따라 직무 능력 중심에 기반을 두고 융통성 있게 운영하고 있다. 학생들은 학교를 기반으로 수행되는 신도제 제도를 통해 학교 공부를 계속하면서도 국가직업자격을 취득할 수 있다. 현재 500여개 직종의 자격증을 제공한다. 호주의 도제제도는 학교에서 직장으로 연계되는 취업경로를 제공해 학생들이 재학 도중에 도제 또는 훈련생 과정을 시작해 직장 경험을 미리 쌓을 수 있도록 한다.

도제 훈련은 일 할 수 있는 연령이라면 누구나 지원가능하다. 다른 과정과 다르게 중등교육 이상의 학력이나 별도의 자격을 요구하지 않기 때문에 학교를 중단한 학생, 이직을 희망하는 재 취업자 등 누구나 참여할 수 있다. 또한 재학생도 학업과 직장, 직업훈련 등을 병행하며 도제제도에 참여할 수 있다. 또한 전일제, 시간제, 학교기반과정 등 다양하게 운영되어 학생, 직장인, 미취업자 등 상황에 맞는 도제제도 형태를 선택할 수 있다. 도제훈련 참여 기업의 고용주와 도제생 개인 간의 공식적 훈련 계약을 통해 이루어지는데, 이에 관련되는 이해관계자들은 호주 연방정부, 호주 주정부, 산업계위원회(Industry Skills Council: ISC), 호주 도제훈련 센터(Australian Apprenticeship Center: AAC), 등록훈련기관(Registered Training Organization: RTO), 그룹훈련기관(Group Training Organization: GTO), 고용주, 도제훈련생 등이다. 고용주는 도제생 혹은 훈련생이 일에 대한 능숙도(on-the-job competency)를 갖추었음을 입증하고 그 증명서를 RTO나 주정부 훈련 서비스(State Training Service: STS)에게 제출한다. RTO에게는 도제생과 훈련생이 요구되는 능숙도를 갖추었는지 확인하는 것이 주요 사안이다.

호주의 훈련제도에서 특징이라고 할 만한 것은 다른 국가와 다르게 일반적으로 1명의 견습생과 1개의 기업이 운영되는 도제훈련 외에도 1:多로 이루어지는 그룹훈련이 운영된다는 점이다.²⁴⁾ 특정기관에 모여 고용훈련을 받고 실무기술 및 OJT (On the Job Training)는 각기 다른 기업에 가서 훈련을 받는 형태이다. 그룹훈련의 주체가 되

24) 김혜원·이영민, OECD 주요국가 청년 직업교육훈련 비교분석, Asia-Pacific journal of multimedia service convergent with art, humanities, and sociology, V.5 N4 (Aug. 2015), 인문사회과학기술융합학회. p.393.

는 기관을 그룹훈련기관(GTO)라 부르며 채용까지 연계하기 부담스러운 중소기업이나 중견기업의 경우 그룹 도제훈련 형태를 많이 선호한다. 훈련생 입장에서는 여러 다양한 기업을 경험해볼 수 있어 고용의 질이 높아진다는 긍정적인 평가를 받고 있다.

호주 도제훈련 지원서비스를 살펴보면 1996년부터 연방정부에서 AAC(Australian Apprenticeship Center)를 지정하여 도제훈련 등록과 고용주 및 도제 생에 대한 인센티브 지급의 업무를 담당하도록 했으며 AAC와 STS(State Training Service) 모두 도제훈련에 대한 행정적, 재정적 지원을 한다. 그러나 AAC는 연방정부와 계약하여 지역에 제한 없이 고용주 및 도제 생을 위한 One-Stop Shops를 제공하고, STS는 연방정부와 계약하여 해당 주정부 관할 지역의 도제훈련을 규제하는 역할을 하면서 행정적, 재정적 지원을 제공한다.

2015년에는 호주정부의 휴먼 서비스 부처(Department of Human Service)가 “원주민 도제 프로그램 (Indigenous Apprenticeship Programme: IAP)”을 만들어 관리하고 있다. IAP는 호주 원주민 and/or 토레스 해협제도 사람들이 지원할 경우 초보 수준의 경로를 제공한다. 이것은 그들이 호주 공공 서비스에서 직장생활을 시작할 수 있도록 돕는다. 이 12개월의 프로그램은 국가가 인정하는 자격증을 취득하기 위해 훈련을 받는 동안 전일제 직업을 가질 수 있는 기회를 제공한다.²⁵⁾

b) 청년수당(Youth Allowance: YA)

호주는 도제제도를 통한 직업교육훈련과 일 경험을 강화하는 방안들과 함께 실업상태에 있는 청년들에게 사회보장 차원에서 여러 가지 금전적 혜택을 주었다. 그러나 1990년대 중반 이후 실업자들에게 단순히 복지혜택을 주는 방향에서 탈피하여 이들이 취업할 수 있는 환경을 만드는 방향으로 정책전환이 이루어지면서 청년층 실업문제에 대처하는 방식도 크게 변화했다.

■ 청년수당 제정

호주의 사회보장 기금은 국세로 만들어지며, 21세기 초에도 연방정부에 의해 관리되고 있다. 청년들에 대한 사회복지 혜택은 사회보장법 수정안(Social security Legislation Amendment Bill)이 1997년 의회를 통과하면서 큰 변화를 가져왔다. 이 수정안은 일명 Work for Dole 체계로 지칭되었는데, 조건을 따지지도 어떤 대가도 요구하지 않고 지급하던 기존의 사회복지 혜택을 크게 바꿨다. Dole 프로그램에 참여하여 실업수당을 받는 청년들은 참여기간 동안 해당 지역사회가 필요로 하는 일을 하거나 파트타임 일, 자발적인 일, 요구되는 각종 특별 프로그램에 일정시간 이상 참여하거

25) OECD (2016), Op. Cit. p.149.

나, 다른 어떤 일이라도 해야 하는 의무를 부여받게 되었다. 청년들에게 국가에 대한 의존도를 없애려고 하는 의도는 좋으나, Dole프로그램은 직업훈련을 위주로 하는 실업 대책 프로그램이 될 수는 없었다.²⁶⁾

청년수당(YA)은 기존의 사회보장법을 개정하면서 1998년 7월 1일에 도입되었다. 2005년 '고용과 직장의 연계'(Employment and Workplace Relation)에 대한 법을 개정하면서 청년수당 관련법은 재정비되었다. 새로 개정된 법은 청년수당 지급 대상자를 구직자·학생·장애인 등으로 새롭게 규정하는 평가방식을 도입했다. 기존의 사회보장내용은 21세 이하 청년들에게 지급하는 청년 훈련수당, 뉴스타트 수당(Newstart), 질병 수당, 25세 이하 청년들에게 지급하는 Austudy, 그리고 수급 비율이 가장 높은 16~18세 청년들에게 지급하는 가족수당 등으로 대체되었다. 2010년 4월 1일부터는 고등 교육자들에게 지급하던 Austudy를 호주의 인가받은 고등교육 기관에서 교육받는 학생들이 매 학기 장학금 (Start-Up Scholarship)으로 받을 수 있도록 확대했다. 이 장학금은 직업교육을 받는 학생들과 중등교육 수준과정에 있는 학생들은 지급받을 수 없다.²⁷⁾

■ 청년수당의 대상과 자격

청년수당은 청년들에게 교육이나 훈련 또는 구직을 독려하기 위한 소득보조금이다. 소득보조금은 실업수당, 사회복지, 주거 보조비 또는 가족 수당과 함께 거시경제를 안정시키는 중요한 역할을 한다. 뉴질랜드와 마찬가지로 호주는 실업보험이 없는 나라로 눈에 띈다. 대신 수당(benefits) 기금을 국세에서 마련하고 일반적으로 자산조사 결과에 따라 지급한다. 수당지급기간은 대체로 기한을 두고 있지 않지만, 수당 수급 자격은 그 조건들과 자산조사 요구에 맞아야 한다. 22세 이상인 호주 청년들은 성인들과 같은 실업수당을 받을 수 있는 권리가 있다. 22세 이하의 청년들은 보다 낮은 금액의 다른 실업수당을 받을 권리가 있다. 마찬가지로 21세 이상의 청년들은 성인과 마찬가지로 장애수당을 받을 권리가 있는 반면, 21세 이하의 청년들은 낮은 금액을 지급받는다. 청년들은 주거 보조비도 받을 수 있지만, 부모와 같이 살지 않을 때이다. 가족세제 혜택과 같은 가족수당과 교육 보조금은 20세 이하 청년들의 부모에게 지급된다. 최근에는 가족세제 혜택을 받을 수 있는 나이를 24세에서 19세로 내렸고, 교육 보조금을 받을 수 있는 나이도 21세에서 15세로 내렸다.²⁸⁾

청년수당(Youth Allowance: YA)을 받을 수 있는 자격은 아래 <표 4>에서 보는 바

26) 전병유, 장지연, 이상일 외, 『고용 없는 성장에 대한 대응전략 연구 II』, 한국노동연구원 2005. 112-120쪽.

27) ANAO, Audit Report, *Administration of Youth Allowance*, No.12 2009-10. p.27.; OECD, *Jobs for Youth Australia*, 2016. pp.120-121.

28) OECD (2016), Ibid. pp.103-104.

와 같이 뚜렷하게 구별되는 두 그룹이며, 청년수당의 종류는 총 네 가지이다. 하나는 학생들이며, 다른 하나는 학생을 제외한 구직 청년들이다. 학생들이 받을 수 있는 수당은 Austudy와 Youth Allowance(Student)이다. 실업청년들이 지급받는 수당은 Youth Allowance(Other)과 뉴 스타트 수당 (Newstart Allowance: NSA)이다.

<표 4> 호주의 청년수당 종류와 수급자격

분류	수당 종류	자격
학생	Austudy	-24세 이상: 풀타임 학업자와 도제 훈련생 -2010년부터 고등교육을 받는 사람들에게 Start-Up Scholarship으로 확장
	YA (S)	-16-21세: 풀타임 학업자와 도제 훈련생 (16-17세는 가족을 떠나 공부하거나 독립되어 있을 때 받을 수 있다.)
실업청년	YA (O)	-16-20세: 구직자, 취준자, 일시적으로 일할 수 없는 자 (NEETs 포함)
	NAS	-22세 이상의 모든 구직자 -최근 21세에서 25세로 제한

청년수당 (Youth Allowance: YA)은 16세에서 21세 청년들이 받을 수 있는데, 학생인 경우는 자산조사 테스트를 거친 16-24세 청년 중 주당 최소 25시간 교육을 받는 풀타임 학업자, 호주 도제훈련생, 일시적으로 학업을 할 수 없는 학생들에게 지급된다. 24세 이상의 풀타임 학생과 도제훈련생들은 YA 대신 Austudy를 받는다. 학생이 아닌 구직 청년들을 위한 청년수당(Youth Allowance: Other)은 자산조사 테스트를 거친 16~20세 청년들 중 구직에 있거나 취업 준비 중에 있는 사람, 또 일시적으로 일을 할 수 없는 청년들에게 지급된다. 22세 이상의 모든 구직자들은 뉴 스타트 수당 (NSA)을 받을 수 있다.

청년수당 수급자의 주요 그룹은 학생들로서 청년수당을 받는 총인구의 80%에 달한다. 청년수당 수급자들은 나이, 거주지(영주권), 활동성(풀타임 교육을 받거나 구직 중에 있는 자), 자산의 필요조건들을 갖추어야 하는데, 부모의 자산 조사는 수급 자격과 수당금의 비율에 가장 큰 영향을 미친다. 부모의 수입조사는 세 가지인데, 가족 자산조사, 합산된 부모 소득 한계치 조사, 가족의 실제 수입조사이다. 청년수당 지원자가 부모로부터 독립해 있다고 인정되면 부모의 수입조사는 실시되지 않는다.

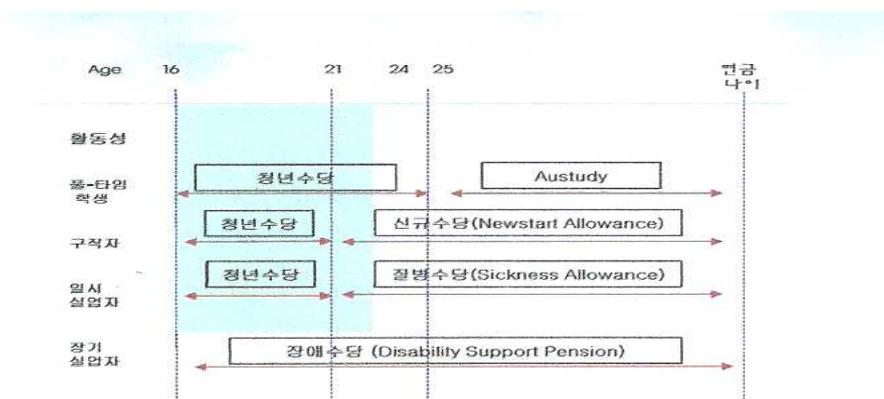
실업청년에게 지급되는 NSA와 YA(Other)는 자산조사를 거쳐 고정금액을 결정한다. 수당금액은 수급자가 결혼이나 동거생활을 하는지, 자녀가 있는지의 여부에 따라 달라진다. 구직청년 수당(YA Other) 수급자는 나이, 부모와의 동거 여부를 구별하지만 일

반적으로 NSA보다 적은 금액을 받는다. NSA와 YA(O)의 수급자들은 엄격한 “상호의무”의 활동성을 요구받는다. 적극적으로 일자리를 찾아야 하며, 직업 플랜에 대해 협의해야 하고 규칙적으로 프로그램에 참여해야 한다.

청년들이 수당을 받을 수 있는 자격이 몇 년 전부터 엄격해졌다. NSA를 신청할 수 있는 자격이 2012년에서야 처음으로 21세에게 주어졌다. 관련 개정법이 통과되면서 그 나이의 한계는 2016년 7월부터 25세로 한정되었다. 대신 청년들은 그 보다 덜 관대한 YA(O)를 신청해야 한다. 학교를 일찍 떠난 청년들은, 구체적으로 말하면 12년 교육에 대한 증명서가 없거나 그와 동등한 조건을 지닌 22세가 안 되는 청년들은 주당 보통 25시간 동안의 풀타임 교육이나 훈련에 참여할 것이 요구된다. 여하간 파트타임 교육이나 훈련이 파트타임 일이나 다른 인가된 활동과 연결되어야 한다. 게다가 매달 20개까지의 일자리를 의무적으로 찾아야 한다. 이 의무조항은 “배우거나 벌거나”(the "learn or earn)를 요구하는 것이다.²⁹⁾

호주의 실업수당들은 다른 OECD국가들 보다 상당히 덜 관대한 편이다. 실업의 초기 단계에 자녀가 없는 20세 독신 청년은 YA(O)으로 실업 보조금 평균금액의 24%만 받았다. OECD 평균 56%와 비교된다. 29세 청년이 NSA로 받는 건 28%로 YA(O)보다 조금 높다. 호주의 청년보장을 위한 금액수준은 오랫동안 안정적으로 유지되어 왔다. 실업보험(고용보험) 시스템에 기반하여 실업수당을 지급하는 OECD국가들과는 다르게 호주는 국세에서 구직수당을 할당하기 때문이다. 청년들이 받을 수 있는 사회보장 수당은 다음 <그림 4>과 같이 요약할 수 있다.

<그림 4> 호주 청년들에 대한 사회보장



출처: Australian National Audit Office (ANAO), 2009-2010. p.31.

29) ANAO Audit Report, Op. Cit. p.11.; OECD, *Investing in Youth Australia*, 2016. pp. 104-105.

■ 청년수당을 위한 행정적 준비와 프로그램³⁰⁾

청년수당에 관련한 현재 행정적 운영은 4개 부처로 이루어져 있다.

▶ DEEWR 프로그램

교육, 고용, 직장의 연계 부처 (Department of Education, Employment and Workplace Relations: DEEWR)는 2007년 12월 3일에 창설되었다. 처음에는 교육, 과학과 훈련 부처(Department of Education, Science and Training: DEST)와 고용과 직장의 연계 부처(Department of Employment and workplace Relation: DEWR)가 DEEWR 안에 만들어졌다. DEWR은 경제활동연령 인구에 대한 소득보조금 지급과 서비스에 대해 책임을 맡고 있었고, DEST는 학생 소득 보조금에 대한 책임을 맡았다. DEWR과 DEST는 이후 DEEWR로 통합되었다.

DEEWR은 'the new skill-first'라는 모토 아래 청년수당과 같은 소득보조금이나 고용서비스, 교육발전 기금 등 청년에 대한 광범위한 서비스를 제공하는데 책임을 맡는다. 이 부처 안에 있는 '소득보조금과 이해당사자 그룹(Income Support and Stakeholder Group: ISSG)'은 취업연령 청년과 학생에 대한 수당 지급을 운영하는데 책임을 맡는다. 2008년 8월 부처의 구조조정을 통해 분리되어 있던 이 두 그룹의 기능과 책임은 통합되어 소득보조금에 대한 공동책임을 갖게 되었다.

▶ 센터링크 서비스 (Centrelink Service)

센터링크는 1998년 창설되었는데, 소득보조금이나 복지수당을 지급하는 호주정부의 법정대리기관이다. 이전에는 government-owned job-placement entity라는 연방정부 고용서비스가 독점적으로 지급했다. 이런 개혁은 1990년대 말 거의 모든 OECD국가들에서 일어났다.

센터링크는 호주 정부를 대신하여 미취업 청년들에 대한 수당을 포함한 모든 사회복지장 혜택을 지급하고 그 과정을 처리한다. 또 DEEWR 대신에 구직자들에게 일자리 네트워크(Job Network: JN) 서비스와 다른 노동시장 프로그램들을 알려주기도 한다. 센터링크는 고용서비스에 대한 '첫 번째 정거장(fist-stop shop)'과 같은 곳이다.

DEEWR 대신 청년수당을 받을 수 있는 대상에게 서비스를 제공하는 조치는 DEEWR과 센터링크가 비즈니스 파트너 협약(BPA)을 맺으면서 공식화 되었다. 2005-2008년에 교육, 과학과 훈련 부처(DEST)와 센터링크 사이에 비즈니스 파트너 협약이 있었는데, 이 시기 주요한 내용은 학생 소득보조금과 관련된 것이었다. 이 협약의 적절한 요소들을 포괄하면서, 2006-2009년 동안에 DEEWR과 센터링크 사이에 비즈니스 파트너 협약이 맺어진 것이다.

연방정부는 센터링크가 2009년 7월 1일부터 그 부처가 사용하는 모든 기금을 정부

30) ANAO Audit Report, Ibid. p.12. p.32-33.

예산에서 직접적으로 할당받을 것이라고 보고했다. 이로써 DEEWR는 사회보장 결과들을 관리 감독하는데 책임을 가지는 반면, 센터링크는 소득보조금과 수당을 직접적으로 지급하는데 적합하게 된 것이다. 2009-2012년 동안의 새로운 조치들은, 주요 성과측정(performance measures)을 포함하여, DEEWR과 센터링크 사이의 관계 설정에 반영되었다.

▶ 비즈니스 파트너 협약(BPAs)

2008년 9월에 청년수당에 특별히 관련되는 비즈니스 파트너 협약(Business Partnership Agreement: BPAs)들은 센터링크와 체결되었다. 2005-2008년 동안에는 학생들에 대한 청년수당을 포함한 교육, 과학과 훈련 부처(DEST)가 협약을 체결했고, 2006-2009년 동안에는 학생이 아닌 청년들에 대한 수당을 포함한 고용과 직장 관련 부처 (DEEWR)가 협약을 체결했다. 2007년 12월에 DEST와 고용과 직장관련 부처 (DEWR)가 DEEWR로 합병되었고, 2008-2009년 동안에는 DEEWR과 센터링크 사이의 과도기적인 비즈니스 파트너 협약이 체결되었다.

▶ 고객 센터(customer service centres)

청년수당 서비스는 인터넷, 센터링크 24시 콜센터 등 300여개의 고객서비스 센터를 통해서도 수행된다. 고객서비스 센터들은 15개 그래픽 기반 지역으로 그룹화 되어, 각 지역 센터링크 운영을 감독하고 센터링크의 National Support Office (NSO)에서 나오는 새로운 제도나 과정들의 실행을 편성한다.

센터링크는 매트릭스 매니지먼트(전문 스태프를 현지의 일상 업무 조연자겸 중앙 스태프가 되게 하는 조직 형태) 내적 구조를 가지고 있는데, 이 구조는 조직 구성원들 한 사람 한 사람들이 청년수당 서비스에 대해 책임을 가진다는 의미이다. 호주의 수도인 캔버라에 있는 센터링크의 NSO에 기반을 둔 교육, 고용 그리고 장애 프로그램(The Education, Employment and Disability programs: EEDP) 분과가 핵심역할을 맡는다. 그 분과는 청년수당, 신규 취업자 수당을 포함한 교육, 고용, 장애 수당 지급을 감독한다. 또 센터링크 직원들에게 특별수당에 관련한 정책을 조언하고, DEEWR 프로그램에 협력하며, 서비스 지원 과정과 수행에 대한 피드백을 제공한다.

■ 청년 사회보장 수당의 현황

청년에 대한 사회보장비용은 호주도 다른 OECD국가들과 같이 증가하는 추세다. 그러나 호주의 청년 수당 수급자들은 수당에 의존하는 기간이 상대적으로 짧은 편이다. 실업청년들인 급여 수급자들은 대부분이 구직자들이고 6개월 이상 사용하지 않는다. 게다가 청년에 대한 급여 지급 기간도 중-장년층 수급자들의 기간보다 약간 짧아졌다. 장애관련 급여를 지급하는 기간은 최근 상당히 길어지는 경향이다. 청년들 중 70%가

1년 이상을 지급받는다. 장애관련 급여는 보장되어야 하지만 그 비율이 상대적으로 높다는 점은 특별히 해결해야 할 숙제이다.

호주에서 청년에 대한 사회적 혜택은 청년정책에서 강력하게 추진되는 경향이 있다. 특별히 일반청년에 비해 NEET 청년들에게 거의 두 배나 되는 높은 비율의 기금을 사용하는데, 초기 NEET들은 실업 NEET들보다 더 체계적으로 관리된다. 이런 기본 지침은 장애관련 급여들과 가족수당 수급자들이 높은 비율을 차지한다는 것을 반영한다. 여기에서 적절한 급여 수준에 대한 문제가 남는다. 22세 이상과 이하의 두 그룹에서 실업초기 단계의 수급자들에 대한 대체율은 OECD국가들 중 호주가 최저다. 장기 실업자들에 대한 급여의 대체율은 OECD 전체 평균이 상당히 낮다. 이들에게 지급하는 급여의 대체율이 낮다는 것은 NEET들의 빈곤 발생률이 상대적으로 높다는 점을 뜻한다. 반면, 호주의 청년 빈곤률은 OECD국가들 중 가장 낮다. 2013년 현재 OECD 평균 19%에 비해 호주는 13%에 불과했다. NEET와 NEET가 아닌 일반 청년들의 빈부격차는 OECD국가들에서 가장 큰 격차 중의 하나이다.

일반적으로 호주의 청년보장 정책은 실업 청년들에게 양질의 일자리를 제공하고 안정적 일자리를 유지하는 측면에서는 다른 OECD 국가들에 비해 남다른 성공적 결실을 거두고 있지만, 장기실업청년들과 NEET 청년에 대해서는 다른 국가들과 마찬가지로 큰 성과를 거두지 못하는 실정이다.

나) 프랑스 - 배제위험에 처한 청년 중심의 고용정책

a) 프랑스 실업문제의 특징

프랑스는 1980년대 이후 전반적으로 높은 실업률, 특히 높은 청년 실업률을 경험한 나라이며, 따라서 청년층 고용을 확대하기 위한 다양한 정책적 실험을 시도해 왔다. 2000년대 초반에는 다양한 청년고용대책의 수립과 경기회복에 힘입어 청년 고용률에서 일정한 개선이 이루어졌으나 실업률은 여전히 높은 편이다.

프랑스 실업문제의 특징은 첫째, 연령별 고용률의 차이이다. 2009년 현재 25~54세 고용률은 82.0%로 OECD 평균 75.3% 보다 높지만, 15~24세 청년 고용률은 31.1%로 OECD 평균 40.1%보다 거의 9% 정도 낮다. 둘째, 장기실업률이 높으며, 별반 개선되고 있지 않다. 장기실업률이 높다는 것은 실업 부담이 소수 계층에 집중되어 사회적 형평성 차원에서 문제가 발생한다는 것을 의미한다. 프랑스에서 전체 실업자 중 12개월 이상 계속 실직상태에 있는 장기실업자의 비중은 2009년 현재 약 61%로 OECD 국가들 중 가장 높은 편에 속한다. 국가빈곤 및 사회적 배제 감시국 (National poverty and Exclusion observatory)은 빈곤인구가 점점 줄어들고 있다는 점을 주시

하고 있다.³¹⁾ OECD의 예상에 따르면 프랑스의 청년실업은 경기변동에 크게 민감한 것으로 나타났다.

b) 청년고용 정책

청년고용이 국가적 차원의 주요 정책이 된 것은 1980년대 대량실업에 직면하면서 부터이다.

특히 청년들 사이의 사회적 형평성을 고려하여, 프랑스의 고용 및 사회정책의 초점은 점차 취약계층, 실업자, 미숙련 근로자, 최저생계수당 수혜자 등으로 옮겨지게 되었다. 이에 1982년 3월 26일 16~18세 미숙련 청년노동자 사회통합을 위한 시행령(ordonnance du 26 mars 1982 pour l'insertion des jeunes de 16 à 18 ans sans qualification)과 1988년 최저생계수당에 대한 법률(loi sur le revenu minimum d'insertion en 1988)이 제정되었다.

1988년 12월 최저생계수당에 대한 투표는 제 2세대 통합정책을 제도화하는 계기가 되었다. 사회경제적 배제를 타파하기 위한 노력 속에서 취약계층의 통합은 국가적 최우선 과제에 올랐고, 그 이후 과거 사회부조정책, 최저생계비정책, 고용정책, 전통적 사회정책 등 여러 부문에서 독립적으로 존재하던 다양한 조치들이 통합적인 접근을 취하게 되었다. 여기에 고용 가능한 숙련과 일자리의 괴리를 시정하기 위한 노동자들의 고용능력(employability)까지 통합되어, 경제활동에 대한 접근은 교육-직업교육, 청년 고용정책, 취약계층을 위한 사회보험 정책까지 포괄하는 통합적 방안이 수립되었다. 이런 통합적 관점 안에서 실시되었던 대표적인 청년 고용정책은 TRACE와 NESJ 프로그램이다.

■ TRACE (Trajet d'accès à l'emploi) 프로그램

1995년 대선에서 '사회적 격차'가 선거 캠페인의 중요한 이슈로 떠오르며, 1998년에는 배제를 반대하는 법률안(loi contre les exclusions)이 의회를 통과했다. 이 법률안에 근거하여 TRACE가 출범하게 되었다.

1980년대 이후 프랑스는 청년층, 특히 취약계층 청년들의 고용을 촉진시키는 여러 가지 방안을 강구해 왔다. 학력이 비교적 높은 청년층은 비교적 단기간에 취업이 이루어지는 반면에, 학교중퇴자 등 취약계층 청년들은 취업에 소요되는 기간이 상대적으로 길어지며 장기 실업자가 되는 경향이 강했기 때문이다. 청년 노동자 사회통합과 관련하여, 1981년 당시 총리였던 피에르 모로이(Pierre Mauroy)의 요청으로 작성된 슈와

31) 옥우석, 프랑스의 청년층 고용정책, 『청년일자리지원 사업 심층연구: 외국의 청년층 고용정책 검토를 중심으로』, 앞의 책, 77-78쪽.; 노동부 청년고령자 고용과, 『OECD 선진국의 청년실업정책』, 2004, 105쪽.

르트 보고서(Rapport Schwarz)는 새로운 제도를 창출하기보다는 기존 여러 제도들을 동원하고 정부정책으로의 전환을 통해 해답을 찾고자 했다. 이런 맥락에서 지역단위의 지역청년고용대책반(missions locales)과 청년고용상황실(Permanences d'accueil, d'information et d'orientation: PAIO)이 설립되었다. 이 조직들은 지역차원에서 여러 지방행정기관들과 함께 학교 중퇴자를 비롯한 16~25세 사이의 취약계층 청년들을 대상으로 개인별 맞춤 서비스, 직업훈련, 고용촉진 등에 관한 업무를 담당했다. 반면, 중앙정부의 청년층 고용관련 부서들은 DIJ(Inter-Ministerial Structure for Youth Integration)이라는 조직을 구성했다. 이에 맞춰 직업훈련에 대한 임무를 맡은 CFI(Individualized training credits), 취약계층 청년들의 자격증 취득과 고용촉진을 목적으로 하는 PAQUE(activ preparation for a qualification and employment) 등이 발족했다. 이렇게 취약계층 청년들을 위한 일련의 노력에도 불구하고 취약계층 청년들의 실업률은 개선되지 않았다. 이에 정부는 26세 미만 청년들에 대한 고용관련 지원금을 제한함으로써, 청년층이 국가의 지원에 장기적으로 의존하는데서 벗어나 기술을 습득하여 자립하도록 하는 방향으로 정책을 전환했다. 이와 더불어 청년들이 노동 시장에서 소외되는 것을 예방하고 이들의 고용을 촉진하기 위하여 TRACE를 시작한 것이다.

TRACE 프로그램의 상당 부분은 취약계층 청년들의 고용촉진을 위해 이미 설치되어 있던 조직들-ML, PAIO, ANPE(국립고용지원실) 등의 실행들을 체계적으로 연계한 것이다. TRACE 프로그램은 높은 청년실업률의 수준이 지속되는 가운데, 특히 학교중퇴자, 약물중독자, 노숙자 등 취약계층에 속하는 청년층들의 실업문제를 해결하기 위한 방안이었다.

이 프로그램에 참여하는 청년들은 최장 24개월까지 취업과 관련된 각종 지원을 지속적으로 받을 수 있었다. TRACE 프로그램은 가능한 한 6개월 이상 장기적으로 고용될 수 있는 일자리에 취약계층 청년들이 취업될 수 있도록 청년들의 고용과 관련된 업무는 물론, 보건, 주거 등과 같이 취약계층 청년들이 부딪히는 각종 개인적, 사회적 문제들을 종합적으로 취급했다. 이 프로그램의 초점은 청년 개개인에 맞는 여러 가지 집중적인 지원과 더불어 교육훈련을 시킨 이후 다시 취업으로 연결될 수 있도록 하는데 있었다. 프로그램 기간에 실시되는 활동-취업, 인턴십, 구직활동 등-에 따라서 금전적인 형태를 비롯한 여러 가지 형태로 청년들에게 각종 지원이 주어진다. TRACE 프로그램에 참여하기를 희망하는 청년은 먼저 4주간의 평가기간을 거친 다음에 발전계획에 관한 계약을 체결해야 했다. 따라서 TRACE프로그램에서는 청년 개개인에 대한 진로 지도가 중요시되었다.

TRACE 프로그램은 프랑스 전역에서 실시되고 있는 국가적 프로그램이지만 실제 구

체적인 실행은 각 지역의 행정기관, 교육훈련기관 등으로 구성된 지역 네트워크에 의해 이루어졌다.

TRACE 프로그램은 지역 차원의 ML과 PAIO를 중심으로 하는 지역 네트워크에 의해 주도되었으나, 행정적 업무와 프로그램의 실행은 산하조직인 위원회와 외부운영기관들에 의해 이루어졌다. 그리고 취약계층 청년들에 대해 ML과 PAIO가 신속한 지원을 하기 어려운 경우에는 교육훈련기관, 경제 단체, 청소년 보호기관, 그리고 각종 사회봉사기관 등과 같은 외부운영기관들이 참여하여 취약계층 청년들에 대한 지원업무를 맡았다.

TRACE 프로그램에서 장점으로 꼽히는 점은, 취약계층을 포함한 청년층을 대상으로 지역단위가 중심이 되는 현장 위주의 프로그램이라는 점, 주요 이해관계 당사자들이 적극적으로 참여한다는 점, 참여 청년 개인별 특성에 맞추어서 실시된다는 점 등이다.

그러나 참여하는 청년들의 숫자에 비해 취업비율이 그다지 높지 않았고, 확보한 일자리의 대부분도 임시직과 같은 단기고용이 차지하는 비중이 높았다. 이런 현상은 청년들이 선호하는 영리부문에 보다는 주로 비영리부문에 일자리가 제공되었기 때문이다. 또 TRACE 프로그램이 취업능력이 낮은 취약계층에 속하는 청년들을 대상으로 한다는 점에서 기업들의 인식이 좋지 않았다. 더 나아가 TRACE 프로그램의 복잡한 파트너십 체계 때문에, 중앙정부와 지방정부 사이는 물론 주요 이해관계 당사자들 사이에서 업무영역을 둘러싸고 종종 갈등이 빚어진다는 점이 문제로 지적되었다.³²⁾ TRACE는 2005년 사회생활통합계약(Contrat d'insertion dans la vie sociale: CIVIS)으로 대체되었다. 이 프로그램역시 저숙련 고용취약 청년층을 대상으로 하며, 장기간 취업이 가능한 능력을 제고시키는 것이 목적이다.³³⁾

■ NSEJ 프로그램

NSEJ(Nouveaux Services, Emplois Jeunes) 프로그램은 1990년대 후반 서비스업 부문의 발전을 촉진함과 동시에, 이 부문에 다수의 청년들을 고용시킬 목적으로 고안되었다. 이 시기는 1990년대 초반 불경기의 여파로 청년층 실업률이 크게 치솟을 때였다. 더구나 기업은 경력이 있는 노동자들을 선호하였고, 청년층 일자리가 임시직인 경우가 많아서 직업 안정성이 매우 낮았다. 반면, 일부 서비스업 부문에서 인력수요가 빠르게 증가했으나 인력공급은 제대로 이루어지지 않았다. 이에 프랑스 정부는 서비스업 부문에서 필요로 하는 인력을 공급함으로써 서비스업 부문의 발전을 도모하고 청년층 실업률을 낮추기 위한 방안으로 1997년 NSEJ를 발족시켰다.

32) 전병유, 장지연, 이상일 외, 『고용 없는 성장에 대한 대응전략 연구 II』, 한국노동연구원 2005. 99-101쪽.

33) 옥우석, 앞의 글. 99쪽.

정부는 사회적으로 유익한 서비스 활동을 개발하고 확산시키기 위한 목적으로 NSEJ 프로그램을 통해 서비스 활동을 실시하는 기관에 대해 5년간의 계약기간을 정하고 정부가 보조금을 주었다. NSEJ 프로그램의 대상은 18~25세의 모든 구직 청년들, 26~29세 청년들 중 실업자이면서 근로기간이 짧아 실업수당을 받을 자격이 없는 자들이었다. 그리고 시간제 노동을 하는 18~25세 청년들에 대해서도 보조금을 일부 지급했다. NSEJ 프로그램도 청년들 중에서 학력이나 기술이 낮은 자들과 소득수준이 낮은 지역에 거주하는 자들을 중심으로 지원했으며, 학력이나 기술이 충분한 자들에게는 참여를 제한했다.

NSEJ 프로그램은 시장에 의해 창출되지 않는 일자리, 곧 대체 효과가 작은 부문에 한정해서 임금보조금을 지원했는데, 주로 지방자치단체를 비롯한 공공기관 및 비영리기관을 비롯하여 교육부문, 경찰부문이다. 이런 계약기관에 임금보조금을 5년 동안 지급하는 이유는 첫째, 서비스 활동을 개발하는 데 어느 정도의 기간이 소요되고, 둘째 서비스 활동에 참여하는 청년들이 전문적인 경험을 쌓으려면 상당한 기간이 필요하다고 여겼기 때문이다.

NSEJ 프로그램의 일차 목표는 3개 부문(주류부문, 교육부문, 경찰부문)에서 2001년까지 35만개의 일자리를 창출하는 것이었는데, 목표치가 초과 달성될 정도로 그 성과가 상당히 좋았다. 또한 이 프로그램에 의해 창출된 일자리는 대체로 풀타임 일자리였고, 지급된 임금도 청년층에 관련된 다른 프로그램들에 비해 상대적으로 높은 수준이었다. 그러나 이 프로그램이 18~25세 청년층을 대상으로 하기 때문에 사중손실효과와 대체효과가 상당히 크게 나타났다. 뿐만 아니라 이 프로그램에 지출된 비용이 예상보다 커서 적지 않은 재정 부담이 되는 것으로 나타났다. 또한 NSEJ 프로그램을 이수한 청년들이 보다 전문적인 직장을 구하려는 청년들이 필요로 하는 직업훈련을 충분히 제공하지 못하는 것이 문제점으로 지적되었다. 이와 같은 문제점을 인식한 정부는 NSEJ 프로그램을 이수한 청년들이 다른 분야로 원만히 이행하는 것을 지원하기 위해 직업훈련 강화, 일 경험에 대한 자격증 부여, 공공기관 취업준비 지원 등과 같은 방안들을 시행하고 있으며, 지자체 행정기관들이 1997년 체결한 5년 계약기간이 종료된 후에 추가적으로 계약기간을 연장함으로써 낮은 숙련기술을 가진 청년층 참여비율을 높이려는 조치를 취하고 있다.³⁴⁾

■ 직업훈련을 다양화하기 위한 교육 시스템

기존 정규교육 시스템에 대한 비판은 국립고용지원실(Agence nationale pour l'emploi: ANPE)에 등록된 구직자들 중 저학력 청년층의 비율이 매우 높으며, 교육수

34) 전병유, 장지연, 이상일 외, 앞의 책, 103-104쪽.

준과 노동시장 및 산업 수요 사이에 존재하는 전반적인 불균형, 지나치게 이론적인 학교교육 지식의 낙후성 등이었다. 이런 문제의식 속에서 학위와 일자리 사이의 괴리, 그리고 고용 가능한 숙련과 일자리의 괴리를 시정하기 위해 근로자들의 고용능력(employability)이 교육에서 우선적으로 해결할 순위에 놓이게 되었다.

이에 따라 직업훈련의 공급원을 다양화하기 위한 노력이 진행되었다. 먼저 스웨덴의 경험을 따라 직업훈련을 받지 않은 실업자들을 대상으로 도입된 공공인턴제도(Travaux d'utilité collective: TUC)가 있다. TUC는 우리 사회의 공공인턴제도와 비슷한 제도로 청년층이 공공기관이나 병원에서 최대 6개월 동안 파트타임 인턴 수행을 지원하는 제도였다. 이 제도는 1990년 Rocard 내각이 고용연대계약(Contrat d'emploi solidarité: CES)을 도입하면서 폐지되었다. 또 다른 중요한 제도는 취업초년생인턴제도(Stages d'initiation à la vie professionnelle: SIVP)로 미숙련 청년층이나 구직자들을 대상으로 한 것으로 최대 6개월 최저임금의 1/3~1/2 정도의 급여로 유급인턴을 채용할 수 있도록 한 제도였다. 이런 과정을 거쳐 교육훈련에 중점을 주던 과거의 접근 대신 기업이나 공공기관에서 직장경험을 갖추도록 지원하는 방식으로 점점 바뀌어갔다. 청년고용을 위한 정부지원제도 역시 이런 맥락에서 이루어진다.

■ 청년고용을 위한 정부지원제도

1988년 이후 교육-직업교육, 청년고용정책, 취약계층을 위한 사회보험 정책까지 포괄하는 통합적 방안을 수립되면서, 사회적 기업이 확산되고 정부지원 고용계약이 폭발했는데, 간추리면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 프랑스의 정부지원 고용계약

구분	계약종류
인턴제도	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 견습 계약, ▸ 직업능력계약
영리부문 고용지원제도	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 기업 내 청년계약 (2008년 폐지) ▸ 단일 영리부문통합 계약
비영리부문 고용지원제도 (PACTE)	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 단일비영리부문통합 계약, ▸ 청년고용 계약 (2002년 폐지) ▸ 비영리부문 특채 제도

▸ 견습계약(Contrat d'apprentissage): 이 제도는 학교교육을 마친 청년노동자에게 직업교육이나 기술교육에 의한 자격증, 학위, 엔지니어 자격증, 법적 자격증을 취득할 목적으로 이론 및 실무에 관한 일반교육을 제공한다. 견습은 견습훈련에서 진행되는 이

론학습과 견습생이 계약을 체결한 기업에서 직업교육을 병행하는 방식으로 진행된다. 기간은 직능의 유형에 따라 1~3년 사이에 가변적이며 16~25세 모든 청년을 대상으로 한다.

·직업능력계약(Contrat de professionalisation): 이 제도는 2004년 직업훈련에 관한 법률에 의해 도입되었다. 16~25세 청년층, 26세 이상 구직자를 대상으로 하며, 이들에게 기간제 혹은 정규직 근무를 체험하게 하는 체험근무 계약이다. 노동자의 직업능력을 숙련시키고 취업능력을 강화하려는 목적을 가진다.

·단일영리부문통합계약(Contrat unique d'insertion dans le marchand: CUI-CIE): 이 제도는 2010년 1월 고용촉진계약(contrat initiative emploi: CIE)과 최저소득통합계약(Contrat d'insertion -RMA)를 통합한 단일 계약으로 도입되었다. CUI-CIE에 따른 계약은 정규직과 기간제 모두 가능하며, 계약기간은 일반적으로 6개월 이상이어야 한다. 계약 연장은 최대 24개월로 정해져 있지만, 적극적 통합수당(Revenu de solidarité active) 등 복지혜택의 수혜자로 50세 이상의 노동자나 장애판정을 받은 노동자의 경우 5년의 예외 조항이 허용된다. 협약은 고용주, 수혜자 그리고 고용지원국이나 공공고용서비스기관 등 정부기관 3자 사이에 체결된다.

·단일비영리부문통합계약(Contrat unique d'insertion dans le non marchand: CUI-CAE): 이 제도는 공공부문 대상 고용지원제도로 지방정부기관 및 각종 협회 등을 대상으로 하며, 2010년부터 고용지원계약과 미래계약 제도를 대체하여 도입되었다. 내용은 CUI-CIE와 유사하지만, 고용주에게 주어지는 혜택이 법정최저임금의 95%를 넘지 않으며 특정한 종류의 사회보장분담금의 감면이 있다는 차이가 있다.

·비영리 공공부문 특채제도(Parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'Etat: PACTE): PACTE는 하급공직에 비공채로 신규채용하는 방식을 뜻한다. 16~25세 저학력 무자격증 청년이 대상이다. 채용된 노동자는 1~2년 수습기간을 거치는데, 이 동안 직업 훈련을 받으면서 공직 최소급여수준의 일정비율을 급여로 받는다. PACTE 기간이 끝나면 소정의 평가절차를 거쳐 정식 채용이 될 수 있다. PACTE를 활용하는 고용주는 사회보장분담금 고용주분을 감면받는다.

c) 청년고용에서 공공고용 서비스(PES)의 역할과 사회정책

2000년대 중반 프랑스의 공공고용 서비스는 중대한 변화를 겪었는데, 바로 2005년 사회통합법을 통해서였다. 이 법은 청년층에 대한 종합대책을 마련했는데, 크게 고용, 주거 그리고 사회적 형평성이라는 세 가지 내용으로 구성되었다. 이 종합대책을 실행하기 위해 지자체 차원의 공공서비스와 인력조달기관과 같은 민간서비스들을 새로운 주체로 형성하는 등 고용정책의 제도를 재설계했다. 이로써 국립고용지원실(ANPE)의

독점적 역할이 끝나고 ANPE는 지자체 공공서비스, 민간서비스와 협력관계에 놓이게 되었다. 가장 취약한 청년층은 지역고용대책반(Missions Locales)이 담당하며, 상대적으로 취업능력이 강한 청년실업자들은 일반실업자들과 마찬가지로 ANPE가 담당한다. 지역청년고용대책반(ML)은 프랑스 전역에 485개소가 존재하는데 그 중 65개는 청년고용상황실(PAIO)이다.³⁵⁾

■ 활동연대 수당 (Revenu de Solidarité Active)³⁶⁾

프랑스 ‘국립가족수당기금공단(Caisses Nationale d’Allocations Familiales)’은 활동연대 수당의 수혜범위를 청년층으로 확대한다고 발표했다. 활동연대수당이란 미취업자, 월 최저소득에 의존하는 25세 이상의 프랑스 국민, 또는 18세 이상의 한 부모 가정 청년들의 한계 상황을 없애기 위해 지급하던 복지수당이다. 활동연대수당은 본디 2010년에 도입되었으나 신청 자격이 까다로워 이 제도의 혜택을 받는 사람은 5천명에 불과했다.

2018년에 새로 포함되는 대상은 사회적 최소 수당을 신청할 수 없는 청년층(18~24세)으로 조건이 맞으면 월 400유로(532,000원)를 받을 수 있게 되었다. 청년층으로 활동연대수당을 확대하는 배경은, 첫째 프랑스에서는 약 400만 명이 사회적 최소수당을 받고 있으나 신청조건이 복잡하고 비효율적이라는 비판을 받고 있다는 점이다. 둘째, 현재 프랑스 청년층이 신청할 수 있는 사회수당들은 소득과 노동활동 등 까다로운 일정자격을 갖춰야 한다. 청년보장(la Garantie Jeunes)은 무직상태로 교육훈련을 받지 못한 젊은 층을 돕기 위해 2013년에 도입되었는데 이 제도의 수혜자는 4천 6백 명에 불과하다. 또 활동수당(Prime d’ Activite)은 독신자 기준 월수입이 1,500유로(200만원) 이하 18세 이상 모든 청년노동자의 생활지원과 구매력 보장을 위해 2016년 도입되었으나 이 제도의 수혜자 역시 323,000명에 불과했다.

활동연대수당의 신청조건은 학생도 최근 3년 이내 2년 이상의 풀타임 근무(인턴기간 제외) 경력과 최근 3개월 동안 최소 500유로(67만원) 이상의 수입이 있어야 한다. 경제활동 중인 학생들에게도 활동연대수당을 지급하는 이 제도에 대해 예상되는 성과는 학생들이 학업 및 재취업 기간에 겪을 수 있는 경제적 어려움이 감소할 것이라는 점이다.

d) 프랑스 사례의 시사점

35) 옥우석, 앞의 글. 97-99쪽

36) 서울연구원, 『세계도시동향』 (383호), 2016년 5월 16일. 2-3쪽.

■ 노동시장 정책과 청년고용

노동시장의 특성은 청년실업의 원인과 구조에도 영향을 미친다. 프랑스의 노동시장 특징은 한국과 많은 차이가 있다. 우선, 프랑스에서는 최저임금이 매우 높게 책정되어 있을 뿐 아니라 지속적으로 상승하고 있는 반면, 한국은 최저임금이 OECD 국가들 중에서 낮은 편에 속한다. 따라서 프랑스에서 강하게 나타나는 임금상승억제 현상이 한국 사회에서는 관찰되지 않는다. 또 프랑스에서는 미숙련 청년 근로자를 고용하는 경우 발생하는 노동비용이 상대적으로 높기 때문에 주로 수요 측에서 애로가 발생하는 반면, 한국에서는 노동시장의 이중구조화로 최초의 노동시장 진입이 어렵다. 이렇게 다른 노동시장의 조건을 갖고 있는 프랑스가 한국 사회에 주는 시사점은 이렇다. 일반적으로 고용보호법과 최저임금이 높으면 노동시장의 유연성이 떨어져 실업률이 높아진다는 연구결과가 있지만, 프랑스의 사례는 이 일반적인 평가에 어긋난다.

프랑스는 2000년대 들어 고용보호법제를 강화시킨 몇 안 되는 나라이다. 프랑스의 노동시장은 역사적으로 최저임금제, 강력한 고용보호제, 후한 사회보장 등 청년고용을 창출하는 데 불리한 구조를 가지고 있다. 그럼에도 프랑스에서 계약직 노동자의 비중이 1980년대 중반 이후 매우 빠르게 증가하고 있다는 사실로 볼 때, 계약직과 비정규직 간 보호강도의 차이보다는 정규직 고용보호의 강도가 계약직 고용에 더 큰 영향을 미치는 것으로 보인다. 더 나아가, 프랑스는 1990년대 다양한 청년고용정책을 본격적으로 시행하면서 노동시장의 불리한 조건을 상쇄하기 위해 노력하고 있다.

▶ 최저임금과 사회보험료 감면

OECD는 적당한 수준의 최저임금은 고용에 별다른 부정적인 영향이 없이 재분배효과를 갖지만, 지나치게 높게 책정된 최저임금은 취약계층, 특히 청년층의 실업으로 연결될 수 있다고 지적한다. 프랑스의 최저임금은 중위 63.2%로 OECD 21개 국 중 가장 높은 수준이다. 이들 국가 중 10개국만 청년층에 대해서 할인된 최저임금을 적용하는데, 프랑스의 경우 최저임금은 17세와 18세 근속연수 6개월 미만 청년노동자에 대해 각각 20%와 10%를 할인하고 있다. 먼저 청년인턴제도에서 견습이나 체험근무 제도를 통해 채용한 청년근로자들에 대해 최저임금보다 낮은 임금을 지불할 수 있다. 견습계약을 통해 채용한 근로자에 대해서는 직업훈련의 진전 정도에 따라 최저임금의 25~78%만, 직업능력계약 제도를 통해 채용한 근로자에 대해서는 최저임금의 55~80% 수준의 임금만을 지급할 수 있다. 이와 더불어 저소득층에 대한 광범한 사회보험료 감면이 있다. 사회보험료 감면정책은 1993년 도입되었는데, 최저임금 수준의 노동자에 대한 사회보장분담금의 사용자 몫을 감면함으로써 저임금 노동자의 고용을 촉진시키는 정책을 시행한다.³⁷⁾

▶ 고용보호제도와 실업급여

프랑스는 OECD 30개국 중 5번째로 고용보호법제가 강한 나라다. 일반적으로 고용 보호제가 이미 노동시장에 안정적으로 진입한 노동자를 대상하는 하는데 반해, 프랑스의 법제는 대체로 계약제에 대한 보호강도가 크다. 우선, 노동자 해고 절차가 매우 까다롭다. 해고비용이 매우 높을 뿐 아니라 해고절차에 들어가는 비용이 크기 때문이다. 또 계약직 노동사용에 대한 규제가 많이 따른다. 노동법에 규정된 예외적인 직종을 제외하고, 직종에 따라 9~24개월 이상 비정규직을 사용할 수 없다. 계약이 사용자에 의해 중도 파기되는 경우 사용자는 계약 전 기간의 임금에 해당하는 금액을 지불해야 한다. 또 계약직 노동자는 일정기간이 지나면 동일 기업의 다른 노동자들과 동일한 임금을 받아야 하도록 규정함으로써 계약직과 정규직 사이의 임금 상의 차별을 금지하고 있다. 그리고 하나의 계약직이 만료되는 경우 일정 기간이 지날 때까지는 동일한 보직에 다시 계약제 노동자를 사용하지 못하도록 규정하고 있다.

2008년 6월 ‘노동시장의 현대화 법’은 관련 법제를 개정하여, 노동시장의 유연성과 고용 안정성을 결합하려고 시도했다. 유연성의 측면에서는 정규직에 대해 계약 중단이 가능한 시험채용기간을 연장하는 동시에 갱신이 가능하도록 했고, 엔지니어나 간부직에 대하여 계약기간 18~36개월의 “불확성 계약제 근로계약”을 허용했다. 이 새로운 유형의 기간제는 피용자가 계약의 목적을 달성하는 동시에 계약을 종료할 수 있는 계약으로 종료 시 전체 급여의 10%에 해당하는 보너스를 지급받게 된다. 또한 노동계약의 “합의 종료”제도를 도입하여 해고와 사직의 중간 형태로 고용주와 피용자가 합의로 계약을 종료할 수 있는 가능성을 두었다. 안정성의 측면에서는 실직한 노동자가 자신의 개인 훈련 권을 실업기간에 100% 활용할 수 있도록 했으며, 본인의 심각한 과실에 의한 경우가 아니라면 실업급여 수급기간의 1/3에 해당하는 기간 동안 추가로 의료보험 보장을 받는다. 또한 해고수당은 경제적 이유로 인한 구조조정 시 지급하는 보상과 동일한 수준에서 지급되는데, 해고수당을 얻기 위한 최저 근무기간은 2년에서 1년으로 단축되었다.³⁸⁾

■ 청년고용 정부지원 제도

정부지원 프로그램에 참여하고 있는 16~25세 청년 노동자는 해당 연령 고용의 약 25.8%를 차지한다. 청년고용대책이 본격화된 1980년대부터 참여자 수는 꾸준히 증가하다가 2000년대 초반부터 감소하는 현상을 보이고 있다. 이는 2002년 청년고용계약(Contrat emplois-jeunes)이 폐지되면서 비영리부문 정부지원 고용프로그램 참여자

37) OECD, *Jobs for Youth France*, 2009. p.139-142.; 옥우석, 앞의 글. 79-83쪽.

38) OECD (2009), *Ibid.* p.148-150.; 옥우석, 앞의 글. 84-87쪽. 101-103쪽.

수가 급격히 줄어들었기 때문이다. 반면 인턴 프로그램, 특히 견습계약(Contrat d'apprentissage)에 참여하는 자의 수와 비중은 꾸준히 증가하고 있다. 정부지원 인턴 프로그램인 견습계약과 직업능력계약에 대한 많은 연구조사에서 프로그램의 수혜자가 비수혜자에 비해 일자리를 빨리 찾는다는 결과를 발견하고 그 실효성에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있다.³⁹⁾ 이는 한편으로 암묵적인 노하우가 중요한 부문에서 특수하고 실용적인 경험을 쌓는 것을 도와주고, 다른 한편으로는 프로그램에서 얻은 경험을 통하여 보다 많은 일자리 제안을 획득할 수 있는 사회 자본을 축적할 수 있기 때문인 것으로 나타난다.

정부지원 청년고용 프로그램에 대한 연구에서 발견되는 또 하나의 특징은 영리부문에서의 수혜자가 비영리부문에서의 수혜자보다 더 효과적으로 노동시장에 진입한다는 것이다. 프랑스 통계청(INSEE)이 1986~1988년 동안 시험적으로 구축했던 개인별 패널 데이터 분석은 시장부문에서 근무와 훈련을 병행하는 경우 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 프랑스에서 가장 효과적인 정책은 영리부문의 고용지원 프로그램과 인턴 프로그램인데, 이 프로그램들은 경험축적이 가능할 정도로 충분히 지속된다는 조건 하에서 안정적인 직장을 위한 디딤돌이 된다는 평가를 받는다.

다) 독일: 이원적 직업교육 (Dual System)과 청년특화 노동시장 정책

a) 개관

독일은 최근 고용성과가 눈에 띄게 좋아지고 있어 청년실업률이 상대적으로 낮은 국가다. 15~25세 청년층의 고용지표만 보더라도 2000년대 초반에 10%이하로 머물렀던 실업률이 2005년에는 12.5%까지 치솟았지만 2009년 8.0%로 급격하게 낮아졌다. 경제 위기를 맞은 2009년에도 청년 실업률은 비교적 안정적으로 유지되었다.⁴⁰⁾ 독일 청년 실업률은 OECD 평균 수준에 비해 낮게 유지되고 경기변동에도 크게 민감하지 않다. 독일의 전반적인 상황이 한국 사회와 많이 다르긴 하지만, 이 나라의 청년보장제도는 많은 시사점을 준다. 독일의 청년고용 시스템은 제도적 차원과 정책적 차원으로 나누어 볼 수 있는데 그 내용은 다음 <표 6>와 같이 개괄할 수 있다.

<표 6> 독일의 청년고용 시스템 개관

39) Belleville, A., C. Charpail, T. Klein, *Evaluation de deux programmes d'aide à l'aide de l'emploi: Contrat de Qualification et Contrat Initiative Emploi, Donnée sociales*, Paris: INSEE 2002. 재인용: 옥우석, 앞의 글. 104쪽; OECD(2009), Ibid. p.101.

40) 황규석, 독일의 청년고용정책, 『청년 일자리지원 사업 심층연구』, 앞의 책. 48쪽.

차원	핵심	내용
제도적 차원	이원적 직업훈련	▶ 1차 관문: 학교에서 훈련시장으로 ▶ 2차 관문: 양성훈련에서 고용으로
정책적 차원	양성훈련 내실화	▶ 사회협약과 후속조치 ▶ 직업훈련제도 혁신 ▶ 법률 개정
	활성화 정책	▶ 실업급여 ▶ 노동시장정책

b) 청년고용의 제도적 차원: 이원적 직업훈련 (dual system)

청년고용정책의 핵심은 학교 졸업자가 일자리를 찾아가기 쉽게 만드는 것이다. 이원적 직업훈련(dual system)제도의 핵심은 교육과 노동시장을 연계시키는 시스템으로, 다른 나라들에 비해 독특한 형태를 지닌다.⁴¹⁾ 일주일에 1~2일은 학교에서 이론교육을 받고 3~4일은 사업체에서 실습교육을 받는 방식으로 진행되기 때문에 이원적 직업훈련으로 불린다. 이 직업훈련 시스템은 주로 양성훈련에 적용되기 때문에 양성훈련이라고도 불린다.

독일 학생들은 4년제 초등교육을 마친 후 11세에 기간학교(Hauptschule), 실업학교(Realschule), 인문계 학교(Gymnasium), 종합학교(Gesamtschule) 사이에서 진로선택을 해야 한다. 이원적 직업훈련은 보통 중등교육 후기에 접어드는 15,16세부터 19세까지 진행되는데 학교유형을 막론하고 적용범위가 넓다.

이원적 직업훈련 제도는 그 특성상 학교에서 직장으로 이행하는 데 두 단계가 필요하다. 하나는 학교에서 훈련시장으로의 이행으로 훈련장소를 찾는 과정이며, 다른 하나는 직업훈련 종료 후 고용으로 연결되는 과정이다. 앞의 단계를 1차 관문, 뒤의 단계를 2차 관문으로 지칭하기도 하다.

■ 1차 관문: 학교에서 훈련시장으로

이원적 직업훈련은 훈련수요자인 학생과 훈련장소 공급자인 기업 사이에 훈련계약이 체결됨으로써 시작되기 때문에 훈련장소의 수요와 공급이 맞아 떨어지는 것이 중요하다. 훈련시장의 수요와 공급은 독일 통일 직후인 1992년과 1993년을 제외하면 수요대비 공급비율이 95%에서 105% 사이에 머물러 대체로 안정적인 경향을 보였다. 한 가지 주목할 만한 현상은 2000년대 중반에 훈련시장에 초과수요가 발생했다는 점인데,

41) 독일의 이원적 직업훈련은 일본에서 도입되었다. 일본은 1991년 버블붕괴로 인한 경기불황(헤이세이 불황)을 거치면서 청년실업이 악화되었다. 이에 2003년 적극적 노동시장 정책 중 하나인 '청년자립·도전계획'을 세우고, 2004년부터 일본 형 dual System을 실시했다. 김혜원, 이영민, OECD 주요국가 청년 직업교육 훈련 비교분석, *Asia-Pacific journal of multimedia service convergent with art, humanities, and sociology*. V.5 N4 (Aug. 2015), 인문사회과학기술융합학회. p.390.

2006년에는 훈련시장의 공급이 수요의 94.6%에 불과했다. 훈련시장의 공급부족 현상은 대체로 독일 기업의 행태변화에 기인한다. 전통적으로 독일 기업은 노동력의 높은 숙련도와 생산성에 기반한 고임금을 지불하면서 기술혁신을 통한 고품질 제품을 생산하여 세계시장에서 승부를 거는 방식으로 생존해왔다. 바로 이런 특징을 포착하여 독일 정치경제 시스템의 특징을 “고속련 균형”이라고 본다. 또한 독일 기업들은 단기 성과주의에 집착하기보다는 장기적인 관점으로 접근한다. 기업은 저숙련 노동이 고속련 노동으로 전환하는 데에 소요되는 시간을 기다린다. 독일 기업의 이런 특징은 “인내하는 자본”(patient capital)이라 불리기도 한다. 이런 특징들 아래 독일의 기업은 청년에게 훈련장소를 제공해야 한다는 사회적 책무를 가졌다. 그러나 점점 심해지는 세계시장의 경쟁으로 인해 독일 기업들의 인내심 강한 성격은 점차로 단기 성과주의에 경도되고 있다. 이런 단기 성과주의가 기업이 훈련장소를 제공하는 성향을 떨어뜨리는 것이다.

■ 2차 관문: 양성훈련에서 고용으로

양성훈련은 3년 내지 3년 반의 기간이 소요된다. 훈련을 마친 견습생은 직능단체가 주관하는 검정시험에 응시하고 합격하면 소정의 자격증을 취득하게 된다. 자격증 취득은 일자리를 찾는 데 중요한 역할을 한다.⁴²⁾ 양성훈련의 고용효과는 매우 크다고 보고된다. 기업이 견습생을 채용하는 비중은 50% 후반에서 60%를 유지하고 있다. 양성훈련 이수 후 3년을 기준으로 양성훈련의 취업효과를 파악해 보면, 절반 정도가 정규직으로 채용되는 것으로 나타났다. 비정규직으로 채용된 경우를 포함하면 훈련 수료자가 취업한 비중이 70%선을 유지하고 있다. 이수 후 3년 간 실업상태에 있는 경우는 2003년부터 2006년 사이의 기간을 제외하면 10% 이하로 유지되고 있다.

훈련에서 직장으로의 이행에서 주목되는 현상은 양성훈련 이수 후 정규직 채용의 비중이 줄어들고 있다는 점이다. 2000년대 초반까지만 하더라도 50%를 넘었던 정규직 채용의 비중은 2003년부터 47.2%로 떨어진 이후 회복되지 않고 있다. 기간제와 같은 비정규 형태의 고용으로 연결되는 비중은 해마다 등락이 있지만 대체로 25%정도인 것으로 나타났다. 이와 함께 양성훈련 이수 후 또 다른 직업훈련의 경로에 접어드는 비중이 증가하고 있다는 점도 주목할 만한 변화다. 양성훈련 이수 후 정규직으로 채용되는 비중이 줄어드는 현상은 양성훈련 자체의 문제라기보다는 독일 노동시장의 전반적인 경향 때문이다. 전통적으로 독일의 고용 시스템은 소위 “표준 고용관계”, 즉 노동기간의 정함이 없는 전일제 근로에 기반 했는데, 1970년대 중반 이후 비정규 고용형태가

42) BIBB(Bundesinstitut für Berufsbildung), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2010. *Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*. p.168.

급증했다. 이런 노동시장의 변화가 양성훈련 수료 후 노동시장으로 이동하는데도 반영되는 것으로 판단되고 있다.

■ 이원적 시스템의 장점과 단점

이원적 시스템 역시 장점과 단점이 지적되고 있다. 장점으로서는, 첫째 공신력이 높은 자격제도라는 점이다. 이원적 시스템에서 취득한 자격증은 국가적으로 신인도가 높아 노동시장의 매칭과 이동을 촉진한다. 둘째, 사용자와 노동조합이 훈련 주체로 참여하여 숙련의 현장 적실성이 높다. 셋째, 기업·견습생·국가 사이의 훈련재원조달이 균형 잡혀있어 재원조달의 문제를 효과적으로 해결한다. 넷째, 훈련종료 후 고용의 연계성이 높다. 단점으로는, 첫째 청년의 경력이 너무 이른 시기에 결정된다. 둘째, 급변하는 경제 환경에 적응할 능력이 부족하다. 특히 서비스 부문의 성장에 대응할 수 있을지 의문이 제기 된다. 셋째, 훈련종료 이후 기업이 견습생을 채용하는 비율이 줄어들고 있다. 넷째, 초기단계에서 실패한 청소년들을 효과적으로 통합하기 어렵다. 마지막 다섯째로 훈련장소가 줄어들고 있다는 문제점을 지적할 수 있겠다. 이 문제점들은 양성훈련 내실화 정책을 통해 극복되는 과정에 있다.

c) 청년층 실업대책의 정책적 차원 I: 양성훈련 내실화

독일청년 실업정책의 가장 뚜렷한 특징은 양성훈련 제도가 원활히 작동할 수 있도록 하는 제도적·법적 장치다. 2000년대 독일에서 이루어진 양성훈련 내실화 시도는 다음 <표 6-1>와 같이 크게 사회협약 및 후속조치, 직업훈련 제도 자체의 혁신, 법률개정으로 나누어 볼 수 있다.

<표 6-1> 독일의 2000년대 양성훈련 내실화 대책 개관

	구분	시기	특징
사회협약/ 후속조치	직업훈련 협약	1차:2004~2007 2차:2007~2010	▶ 연방정부와 경제단체 간의 협약 ▶ 훈련장소 공급 확대
	Jobstarter 프로그램	2004~	▶ 사회협약의 교육연구부 후속조치 ▶ 양성훈련 거버넌스 개선 ▶ Jobstarter Connect 프로그램으로 변화
	EQJ 프로그램	2004~2007	▶ 사회협약의 노동사회부 후속조치 ▶ 훈련장소 공급 확대 유도 ▶ 2007년부터 청년에서 일반노동시장 정책으로 발전(EQJ → EQ)

직업훈련 제도개선	직업훈련혁신	2006	▶ 직업훈련 혁신 10개 지침 마련
	교육을 통한 상향이동	2008~	▶ 직업훈련 혁신 지침의 계승 (교육연구부 중심) ▶ 연방정부와 주정부 사이의 협약
법률개정	직업훈련 개정	2005	▶ 양성훈련의 유연화
	사회법전3권 4차개 정	2007	▶ 훈련수당 및 취업수당
	사회법전3권 5차개 정	2008	▶ 훈련 보너스 제도 도입

출처: 황규성, 독일의 청년층 고용정책, 『청년 일자리지원 사업 심층연구』, 57쪽.

양성훈련의 내실화는 앞서 언급되었던 문제점들을 해소하는데 중점을 두고 있다. 2000년대 중반부터 훈련기관의 공급이 감소된다는 문제와 급변하는 경제 환경에 대한 적응력이 떨어진다는 문제가 주된 관심사가 되었다. 우선, 훈련시장의 수급 문제를 해결하려는 노력으로 2004년 6월 16일, 독일정부와 사용자 단체는 양성훈련 및 전문 인력 육성을 위한 협약 (National Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland)을 체결했다. 정부 측에서는 경제노동부와 교육연구부가, 경제 단체는 상공업협회(DIH), 사용자협회(BDA), 수공업협회(ZDH), 경제인단체(BDI)가 이 협약에 참여했다. 노동조합은 제안에 회의적인 입장을 보이면서 참여하지 않았다. 2007년 3월 5일에는 2010년까지 유효기간을 연장한 2차 협약에서는 자유업 협회가 추가로 협약했다. 2010년에는 직업훈련 협약을 다시 2011년부터 2014년까지 4년간 연장하는 새로운 협약을 체결했다.

직업훈련 협약의 목적은 청년에게 직업훈련 장소의 공급을 늘리는 것이다. 합의문에서 경제계와 정부는 “주(州)와 긴밀하게 공조하여 훈련을 받고자 하고 받을 능력이 있는 모든 청년에게 훈련장소 공급을 확대”하기로 했다. 협약당사자는 직업훈련 장소를 1차 협약에서는 매년 3만 개씩, 2차 협약에서는 매년 6만 개씩 늘리자는 데 합의했다. 협약을 이행하기 위해 교육연구부는 Jobstarter 및 Jobstarter Connect 프로그램을, 노동사회부는 EQJ (Einstiegs-qualifizierung Jugendlicher) 프로그램을 개발하여 훈련장소 공급확대를 뒷받침하고 있다.

다음으로, 양성훈련 제도를 현대화시키는 노력은 2006년 4월, 교육연구부 장관 샤반(Schavan)을 의장으로 하는 직업훈련 혁신연구회(IKBB: Innovationskreisberufliche Bildung)가 발족됨으로써 한층 강화되었다. 혁신연구회는 연방정부, 주정부, 기업대표, 노동조합, 관련 전문가 등으로 구성되어 양성훈련과 다른 직업훈련 및 교육시스템 사

이의 이행을 원활히 하기 위한 정책대안제시를 임무로 했다. 혁신 연구회가 2007년 7월 16일 ‘직업교육훈련의 현대화 및 구조 개선을 위해 제시한 10개 지침’은, ①학교교육 이수 강화 ②취약층 훈련준비의 최적화 ③이행의 최적화 ④직업교육훈련의 유연화 ⑤훈련기반의 확충 ⑥숙련의 고용가능성 제고 ⑦2차 교육기회 제공의 확대 ⑧유럽차원의 개방 ⑨이원적 직업훈련의 유럽확대 및 교육시장에서 입지 강화 ⑩직업교육훈련 정책의 미래지향성 강화로 이루어졌다.⁴³⁾ 교육 연구부는 이 10가지 지침을 구체화하기 위해 다음 <표 6-2>와 같이 혁신연구회의 활동을 지원할 네 가지 작업반을 구성했고 연구회 구성원이 각 작업반에 참여했다. 네 가지 작업반 구성은 이원적 직업훈련제도를 변화되는 환경에 맞추어 지속적으로 개혁하려는 것으로 볼 수 있다.

<표 6-2> 독일 직업훈련 혁신 작업반 구성

구분	중점	주요내용
1	현대화/ 유연성제고	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 서비스 경제화 및 인구구성 변화와 같은 구조적 변화에 따른 새로운 자격 훈련 ▶ 각 부문에서 새로운 훈련문화 창출 ▶ 직업훈련 유연성 제고, 직업훈련 체제의 구조적 개선, 훈련 모듈 개발
2	통용성	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 이원적 직업훈련과 계속훈련의 연계 강화 ▶ 직업훈련에서 고등교육으로의 연계기회 강화 ▶ 단계별 훈련 및 고용가능성 제고
3	이행관리	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 직업학교와 사내훈련간의 공조 메커니즘 개선 ▶ 직업훈련 이전 교육과 양성훈련 간의 통합 강화 ▶ 취약층 청년 지원의 구조 개선 ▶ 이민자의 직업훈련 참여기회 제고 ▶ 훈련 미이수자에게 “2차 기회” 제공
4	유럽 개방	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 유럽차원의 직업훈련제도를 고려한 교육개혁 ▶ 이원적 직업훈련의 중요성 제고 ▶ 직업훈련정책에 대한 과학적 평가

출처: BMBF 2007.⁴⁴⁾

마지막으로, 양성훈련을 내실화하기 위해 법률도 개정되었다. 2005년 4월에 발효된 직업훈련법 개정에서는 연방정부가 직업훈련법으로 규율해오던 양성훈련 관련 규정을 주정부에 이양하여 지역 특색을 반영하여 규정할 수 있도록 함으로써 탄력성을 제고했다. 양성훈련, 사내훈련, 향상훈련 등 다양한 직업훈련제도를 넘나들면서 훈련을 받을

43) BMBF(Bundesministerium für Bildung und Forschung), *Leitlinien zur Modernisierung der beruflichen Bildung* 2007. p.11.

44) 재인용, 황규성, 앞의 책. 59쪽.

수 있도록 한 것이 가장 주목된다. 고용촉진과 실업보험을 규정한 사회법전 3권은 제4차, 5차 개정이 각각 2007년과 2008년에 이루어졌다. 제4차 개정은 6개월 이상 장기 실업 청년에 훈련기회를 제공하거나 채용하는 경우 보조금을 지급하고 제5차 개정은 청년에게 훈련기회를 제공할 경우 훈련보너스를 지급하는 내용을 담았다.

■ 학교에서 훈련시장으로의 이행을 촉진하는 프로그램

학교에서 직장으로 이행하는 1차 관문인 ‘학교-훈련시장’ 이행을 촉진하는 프로그램 및 정책은 크게 네 가지다. 첫째, 교육연구부의 Jobstarter 및 Jobstarter Connect 프로그램이다.⁴⁵⁾ Jobstarter 프로그램은 2009년부터 훈련모듈 Ausbildungs- bausteine를 도입하여 Jobstarter Connect 프로그램으로 발전되었다. 전통적인 이원적 직업훈련은 훈련기간을 이수한 이후 자격증을 취득하도록 설계되었으나 이 방식은 훈련장소를 찾지 못해 반복적으로 훈련장소를 구하는 청년(Altbewerber)이나 긴 훈련 기간 동안 발생하는 중도탈락자에 대한 고려를 충분히 하지 못했다. 훈련 모듈은 훈련의 모든 과정을 이수하는 것이 아니라 해당 직종의 일부분을 이수 한 후 자격검정을 응할 수 있도록 함으로써 청년들의 중도탈락을 예방하는 목적으로 고안되었다. Jobstarter Connect 프로그램의 일환으로 연방직업훈련연구소는 소매업 판매인 등 14개 직종에 훈련 모듈을 개발하여 시험단계에 들어가 있다.

둘째, 노동사회부의 EQJ 및 EQ 프로그램이다. EQJ 프로그램은 훈련장소를 찾는데 성공하지 못한 25세 이하 청년을 정책대상으로 하여 매달 192유로의 보조금과 102유로의 사회보험료(2007년 2월부터는 99유로)를 6개월에서 12개월 동안 지원함으로써 훈련장소를 제공한 기업에게 인센티브를 부여한다. 2004년부터 2007년까지 1억 8천 4백만 유로의 예산이 투입되었다. EQJ는 일종의 인턴십 제도로써 공식적인 양성훈련이 아니라 직업훈련의 예비단계에 해당되지만 검정을 거쳐 과정 이수가 인정되면 공식적인 양성훈련의 일부를 수료한 것으로 인정하여, 양성훈련에 청년층을 끌어들이고자 했다. EQJ 프로그램은 2007년 사회법전 3권 4차 개정 때 포함되면서 연령제한 규정을 폐지하여 EQ 프로그램으로 재편되었다. EQJ 및 EQ 프로그램에는 매년 3만 명이 넘는 청년이 참가한 것으로 조사되었다.

EQJ 프로그램 이수 후 같은 기업에서 공식적인 직업훈련으로 이행한 비율은 첫해에

45) 이 프로그램은 교육연구부가 직업훈련 협약을 이행하기 위해 지역차원의 거버넌스를 개선하는 데에 초점을 두었다. 세부적으로 서독지역에서 양성훈련의 구조를 개선하고 훈련장소 공급의 인센티브를 제공하기 위한 STARRegio 프로그램, 동독지역에서 양성훈련의 네트워크를 구축하기 위한 Regio-Kompetenz-Ausbildung 프로그램, 외국인 기업의 참여를 유도하기 위한 KAUSA 프로그램, 훈련장소 공급기업 간의 정보교류를 위한 개발자 프로그램 등으로 구성되었다. Jobstarter 프로그램의 거점은 북부에 함부르크, 남부는 뉘른베르크, 동부는 베를린, 서부는 뒤셀도르프에 있다. 황규성, 앞의 책, 60-61쪽.

는 56.5%였다가 이후 62.4%와 69.7%로 높아진 것으로 나타났다. 프로그램 이수 후 다른 종류의 직업훈련으로 이행한 비율은 65.6%, 65.5%, 74.7%로 조사되었다⁴⁶⁾ 이 프로그램 이수 후 해당 기업에서 정식 직업훈련계약으로 이어지지 못한 비율도 낮은 편은 아니나, 양성훈련에서 배제되거나 배제될 가능성이 높은 청년을 직업훈련에 끌어 들인 효과를 일정 정도 거둔 것으로 평가된다.

셋째, 교육연구부의 직업자격 전망(Perspektive Berufsabschluss) 프로그램이다. 2008년 초에 교육연구부는 ‘교육을 통한 상향이동’의 일환으로 양성훈련에서 배제된 청년층을 직업훈련에 포함시키기 위해 이 프로그램을 내놓았다. 이 프로그램의 주요 목적은 특별한 지원이 필요한 청년층을 지원할 지역차원의 이행관리 시스템을 최적화 하고 반숙련 및 저숙련 청년에게 양성훈련을 받을 수 있는 “2차 기회”를 제공하기 위 함이었다. 전자는 “지역차원의 이행관리” 이니셔티브로, 후자는 “모듈에 입각한 자격 지향적 2차 훈련기회” 이니셔티브로 구체화되었다.

“지역차원의 이행관리”는 지역차원의 협조와 네트워크를 강화하여 이행 관리의 효과 성과 질적 수준을 제고하기 위한 거버넌스의 개편을 목적으로 했고, “모듈에 입각한 자격 지향적 2차 훈련기회”는 적기에 노동시장에서 요구되는 자격을 갖추지 못한 청년 층에게 훈련모듈을 적용하여 추가적인 직업훈련 기회를 제공하는 것을 목표로 했다. 직업자격 전망 프로그램은 2008년부터 2012년까지 3천 8백만 유로의 재원을 확보했 다.

넷째, 훈련수당 및 훈련 보너스 제도와 같은 양성훈련 인센티브를 들 수 있다. 2007 년 10월부터 발효된 사회법적 3권 4차 개정에서는 6개월 이상 실업상태에 놓인 25세 이하 청년과 훈련계약을 체결하는 사용자에게 12개월 동안 최대 1,000유로까지 자격훈 련수당(Qualifizierungszuschuss)를 지급하는 제도를 2010년까지 한시적으로 도입했 다. 2008년 8월 30일 효력을 발휘한 사회법전 3권 5차 개정에서는 훈련보너스 제도가 도입되었다. 훈련보너스 제도는 훈련장소를 장기간 찾지 못한 청년층에게 훈련장소를 제공하는 사용자에게 4천 유로에서 6천유로까지 지급하도록 하는 것이며, 훈련보너스 의 받은 사용기간이 만료되는 시점에, 나머지 받은 견습생이 검정시험 명단에 등록되 는 때에 지급하도록 했다. 2010년 2월까지 훈련 보너스는 약 3만 2천 건에 적용되었 다.⁴⁷⁾

■ 훈련에서 노동시장으로의 이행을 촉진하는 프로그램

46) GIB(Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH), *Begleitendeforschung des sonderprogramms des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher-EQJ-programm.*, 2008. p.18.

47) BMBF(2010), Op. Cit, p.36.; 황규성, 앞의 책. 62-63쪽.

학교에서 직장으로 이행하는 2차 관문인 훈련-고용으로의 이행을 촉진하는 프로그램 및 정책은 크게 세 가지로 정리된다. 첫째, 양성훈련 자체의 현대화 및 유연화이다. 양성훈련은 탈산업화, 기술 및 작업방식의 변화에 따른 노동시장의 수요변동에 민감하게 반응해야 한다. 훈련 직종과 자격취득과 관련된 규정을 변화된 환경에 맞추어 노동시장에서 통용될 수 있도록 업그레이드시키는 것은 훈련제가 끊임없이 안고 있는 숙제다. 1996년부터 2010년까지 82개의 직종이 연방차원에서 신규로 규정되었고 2010년 8월 현재 349개 직종이 공식적으로 인정되고 있다.

훈련 직종을 신설하거나 현대화하는 작업은 1999년부터 교육연구부가 시행해오고 있는 조기인식제도(Früherkennung)로 뒷받침되었다. 조기인식제도는 훈련 직종이나 자격종목을 신설하고 현대화하는데 필요한 현장노동과정의 변화를 조기에 포착하는 것을 목적으로 두고 있다. 교육연구부는 연방직업훈련연구소(BIBB)를 중심으로 자격수요 조기 인식망을 구축하여 자격수요의 변화를 가능한 한 조기에 식별하여 훈련기준에 반영하고 있다.

이외에도 자격취득 조건을 유연화 함으로써 자칫 경직되게 운영될 수 있는 양성훈련 제도에 탄력성이 부여되고 있다. 2005년 4월부터 효력을 발휘한 개정 직업훈련법은 해외에서도 양성훈련이 가능하도록 했고, 양성훈련 2년 이후에도 자격증 취득 검정에 응시할 자격이 주어졌다. 뿐만 아니라 이원적 직업훈련과 전일제 학교 직업훈련 사이에 탄력성을 확보할 수 있는 시도도 이루어졌다. 개정법은 직업학교나 이원적 직업훈련 이외의 훈련기간을 전부 또는 일부 이원적 직업훈련 기간에 산입 하여 인정할 수 있는 권한과 특정한 다른 직업훈련 과정(예: 전일제 직업훈련)의 이수를 이원적 직업훈련의 검정의 요건충족으로 인정할 수 있는 권한을 개별 주에게 위임했다.

둘째, 고용 인센티브다. 고용보조금은 정형화된 노동시장 정책이지만 2007년 사회법전 3권 4차 개정에서 청년층에 대해 도입되었다. 즉 사회법전 3권에 6개월 이상 실업 상태에 놓은 25세 이하 청년을 채용하는 사용자에게 12개월 동안 임금의 25~50%를 최대 1,000유로까지 통합수당(Eingliederungszuschuss)으로 지급하는 제도를 한시적으로 도입했다.

셋째, 직업훈련 및 교육시스템 사이의 연계를 강화해 오고 있다. 독일 직업훈련 시스템의 특징 중 하나는 직업훈련 예비단계와 양성훈련, 양성훈련과 전일제 학교 교육훈련, 초기 직업훈련과 향상훈련, 직업훈련과 고등교육 등 다양한 연계형태가 작동하고 있다. 전통적인 교육훈련 분야의 경계선을 낮추고 개별 직업훈련 사이의 연계를 강화하여 직업훈련의 수평적, 수직적 이동을 촉진하고자 하는 시도들이 최근 독일 교육정책 변화에서 뚜렷하게 감지되고 있다.

직업교육과 일반 정규교육 사이의 연계를 강화하는 시도 역시 1990년대 초부터 직업

대학(Berufsakademien)을 중심으로 정착된 이원적 학업과정(Dual Studiengänger)으로 나타났다. 이원적 학업과정은 후기 중등교육의 이원적 직업훈련을 전문대학에 접목한 형태로서 실무와 학제를 긴밀히 연계시킴으로써 직업교육과 일반 정규교육의 호환성을 촉구하는 역할을 하고 있다.⁴⁸⁾

2007년 직업훈련혁신연구회는 통용성을 강화해야 한다는 제안을 내놓았다. 교육 및 직업훈련의 하위범주 사이의 경계를 강화하기 위해서는 특정한 직업훈련에서 획득한 지식과 숙련이 다른 직업훈련 및 교육 시스템 안에서 통용되는 기준을 마련해야 한다. 교육연구부는 2007년에 전국적으로 통용될 수 있는 인증 시스템(DEC-VET)을 개발하기 위한 파일럿 프로젝트에 착수했다. 이 프로젝트는 유럽차원의 인증시스템 개발을 감안하고 현존 교육시스템에 기반을 두어 개별 직업훈련의 이수점수 구조를 개발하는 것을 목적으로 두고 있다. 이와 아울러 직업 숙련도를 직업전문교육에 접합하려는 시도가 나타났다. 2008년 교육연구부가 착수한 ANKOM (Anrechnung beruflicher Kompetenzen auf Hochschulstudiengänge) 프로젝트는 공식 교육뿐만 아니라 비공식 교육을 통해 획득된 숙련의 결과를 전문대학(Hochschule)에서 인정할 수 있는 기준을 마련하고자 한다.⁴⁹⁾ 더 나아가 Bundesregierung & Reigerungschefs der Länder의 발표에 따르면, 2008년 드레스덴 선언에서는 독일 대학들이 직업상의 자격을 입학사정 시 반영해야 한다고 제안하면서 직업교육과 일반교육의 연계에 대한 요구가 대학에까지 이르고 있다.⁵⁰⁾

d) 청년층 실업대책의 정책적 차원 II: 활성화 정책

독일은 전통적으로 소극적 노동시장 정책 의존도가 높은 국가였다. 그러나 2000년대 중반 “하르츠 개혁”(Hartz-Reform)은 독일 노동시장 정책에 큰 변화를 가져왔다. “촉진과 요구”로 표현되는 개혁은 기존의 실업 관련 급여를 대폭 삭감 조정하고 실업자의 구직활동을 독려하는데 초점을 두었다.

■ 실업보험 개혁

하르츠 개혁 이전에 실업 관련 복지 지원은 세 가지, 실업급여(Arbeitslosengeld)· 실업부조(Arbeitslosenhilfe)· 공공부조(Sozialhilfe)였다.⁵¹⁾

48) 이동임, 김덕기, 『독일의 자격제도 연구』, 한국직업능력개발원 2005. 136-137쪽.

49) BMBF(Bundesministerium fuer Bildung und Forschung), *Berufbildungsbericht*, 2010, pp.43-44.

50) 황규성, 같은 책. 64-65쪽.

51) 실업급여는 노동자와 사용자가 총임금의 3.25%를 실업보험 재정에 납입했는데, 실업이 발생했을 경우에는 최종 순임금의 60%(부양가족이 있을 경우에는 67%)를 최장 32개월까지 지급받을 수 있었다. 수급기간은 구직자의 연령과 고용경력에 따라 다르게 설정되었다. 실업부조는 실업급여 수급기간이 종료된 자에게 최종 순임금의 53%(부양가족이 있을 경우에는 57%)가 지급되었는데, 연방 고용청이 일반회

이 실업보상 제도를 하르츠 개혁은 실업급여 I과 실업급여 II로 단순화시켰다. 실업급여 I은 종래의 실업급여에 해당하는 것으로서 수급기간을 최장 32개월에서 12개월(55세 이상은 18개월)로 축소했다. 실업급여 II는 종래 실업부조와 공공부조를 통합한 것으로, 근로능력과 보호필요성이 인정되는 구직자에게 적용되는 급여다. 하루에 3시간 이상 일할 수 있으면 근로능력이 있는 것으로 간주되고, 다른 소득원 여부도 고려대상이 된다. 실업급여 II는 실업급여 I의 수급기간이 종료된 자에게 종래 공공부조 수준으로 고정하여 조세에서 충당되는 재원으로 수급기간의 제한이 없이 지급된다. 한편 근로능력이 없는 것으로 인정되거나 65세 이상인 자에게는 공공부조를 지급한다.

개혁의 핵심은 실업 관련 급여를 대폭 삭감하는 것이다. 기존 실업부조를 사실상 폐지하고 공공부조와 통합한 실업급여 II는 급부수준을 과거 공공부조 수준에 맞추었다. 개혁은 실업 후 1년 동안은 과거 소득수준과 연계되어 상대적으로 높은 급여를 받으면서 구직활동을 할 수 있지만, 1년이 경과되면 낮아진 급여수준을 감안하여 속히 일자리를 찾아가라는 메시지를 담고 있다. 활성화 전략의 면모이다.

청년층 실업자의 실업급여 수급현황을 살펴보면, 개혁 전후가 뚜렷이 대비된다. 2004년까지 청년 실업의 실업급여 수급율은 50%를 넘었지만 개혁 이후인 2005년부터는 40% 이하로 떨어졌다. 실업급여 I과 달리 과거 고용경력과는 무관하게 근로능력과 보호필요성이 있는 구직자에게 적용되는 실업급여 II 수급자 가운데 25세 이하 청년층은 해마다 약 백만 명에 이른다. 이 중에서 1/3 정도가 실업자로 등록한 것으로 알려졌다. 실업급여 II는 “구직자 기초생계보장”이라는 명칭을 붙임으로써, 소득수준이 낮은 취업자, 실업자, 빈곤가구를 대상으로 한다. 정책의 대상을 구직자, 정확히 ‘일자리를 구해야 하는 자’로 규정하면서도 빈곤문제에 대처하는 성격도 지닌다.

■ 노동시장 정책

하르츠 개혁은 노동시장 정책 영역도 적극적으로 조정했다. 신속한 일자리 알선을 정책의 우선순위로 강조하면서 제공되는 조치를 거부하는 경우에 제재도 강화한다. 실업급여 I의 수급자에게는 고용 중개소의 직업알선에 응할 의무가 있는데, 수급자가 제공되는 적절한 일자리나 직업훈련을 거부하는 등의 경우에는 급여수급을 잠정적으로 중단하면서, 일자리 거부에 제약을 두었다. 실업급여 II 수급자에게 적용되는 적절한 일자리의 개념도 구체화되어 일자리 거부의 타당한 사유를 규제하고 있다. 이렇듯 하르츠 개혁은 실업자에게 구직활동에 일정한 강제력을 부과하는 조치를 수반한다.

노동시장 정책 수단의 조정에도 불구하고 청년층 대책의 대부분은 역시 직업훈련에

계 재정으로 운영하고 자산 조사를 거쳤다. 공공부조는 지자체가 운영하는 프로그램으로서 고용경력과 무관하게 실업급여나 실업부조를 받지 못하는 자를 대상으로 자산조사를 거쳐 수급기간에 제한이 없이 조세로 지급되었다. 황규성, 같은 글. 66-68쪽.

초점이 맞추어져 있다. 하르츠 개혁 이후 청년층이 실제로 참가한 노동시장 정책 프로그램의 구성을 보면 향상훈련, 재활훈련, 직업준비, 사업장 외 양성훈련, 양성훈련 지원과 같은 직업훈련 프로그램이 대부분이다.

e) 독일사례의 시사점

독일의 청년고용이 안정적으로 유지되고 있는 배경은 몇 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 청년고용과 관련하여 가장 큰 비중을 차지하고 있는 이원적 직업훈련의 효과와 둘째, 양성훈련 제도의 지속적 혁신 때문이다. 직업훈련 협약을 통한 훈련 장소 공급의 확대, 훈련 직종의 개발과 현대화, 모듈개발 등을 통한 잠재적 이탈자의 통합, 양성훈련과 다른 직업훈련 또는 교육과의 연계 강화 등이 해당된다. 셋째, 노동시장 정책이 직업훈련에 초점을 맞추고 있다는 점이다. 이원적 직업훈련이 청년고용의 제도적 차원이라면 청년고용의 정책적 차원은 양성훈련제도가 원활히 작동할 수 있도록 법적 장치를 마련하는 것이다. 적극적 노동시장 정책 참가자 대부분이 양성훈련이나 향상훈련 등에 집중되어 있는 현상은 독일에서 청년실업대책에 관한 한 이원적 직업훈련 의존도가 얼마나 높은지를 시사한다.

이런 독일의 사례가 한국 사회에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 중점 프로그램 보유 여부와 지속적인 업그레이드의 중요성이다. 청년고용대책과 관련하여 독일은 이원적 직업훈련이라는 상비군 체제를 갖추고 있으며, 사회경제적 환경변화에 적응하여 원활히 작동될 수 있도록 하는데 초점을 두고 있다. 한국 사회는 청년실업과 관련된 일정의 상비군을 갖추고 있는지, 있다면 그 정책을 혁신하고 있는지를 살펴봐야 한다.

둘째, 직업훈련과 관련된 사회적 파트너의 역할과 거버넌스의 필요성이다. 이원적 직업훈련제도가 작동하기 위해서는 우선적으로 기업의 사회적 책임이 중요하다. 독일의 경우 비록 양성훈련의 주체로서 기업이 단기 성과주의에 경도되고 있다고는 하지만 직업훈련협약을 체결하고 이행하는 등 사회적 책임을 실행한다는 점에 주목해야 한다. 한편, 노동조합과 사용자가 양성훈련에 참여함으로써 훈련과 작업현장 수요를 긴밀하게 연계시킬 수 있는 데에는 산업별 노사관계체제가 큰 몫을 한다. 노동조합은 기본적으로 산별체제에 바탕을 두고 반숙련 및 미숙련 노동자뿐만 아니라 견습생을 포함하여 다양한 직종과 숙련도를 포괄적으로 대표하기 때문에 기업별 경계선이 뚜렷하지 않다. 이런 특성이 노동조합이 양성훈련에 적극적으로 참여하는 구조로 작동한다. 여기에 더하여 임금소득 불평등도가 낮아 고등교육 수익률의 매력을 떨어뜨려 양성훈련의 인센티브로 작동한다. 이에 반해 한국에서는 기업별 체제에 바탕을 둔 파편화된 노사관계와 노동시장 구조가 기업차원에서 훈련에 투자할 인센티브를 떨어뜨리고 직업훈련을 노동시장에 긴밀하게 연결시키는 데 장애요인이 된다는 지적을 받고 있다.⁵²⁾ 셋째, 독

일의 사례는 중점 프로그램과 추진체계의 정합성을 갖추고 있다. 즉 제도(양성훈련)-거버넌스(노동조합, 기업, 정부의 역할)-정책(양성훈련 지원) 사이의 정합성이 높다. 우리는 과연 제도, 거버넌스, 정책 사이의 정합성이 있는지, 있다면 그 정도는 어떠한지에 대해 점검할 필요가 있다. 넷째, 활성화 정책은 신중하게 접근해야 한다. 독일과 같이 비교적 관대한 사회보장제도를 갖춘 국가에서, 실업급여와 같은 복지제도의 적용을 받고 있음에도 지속적으로 구직활동을 하는 청년들이 존재한다. 노동시장 참여는 단지 임금과 사회급여의 격차와 같은 경제적 논리뿐만 아니라, 특별히 청년층의 경우에는 사회로부터 배제감이나 정체성과 같은 사회 심리적 요인이 더 중요하다. 정책을 통해 구직활동을 독려하는 수준을 넘어 우리사회가 청년들에게 직업을 통해 사회적 정체성을 찾을 수 있는 전망을 제시해 왔는지를 따져볼 필요가 있다. 한국 사회에서 청년들이 구직을 단념하는 이유는 낮은 구직성향 때문이라기보다는 일자리 자체가 부족하기 때문일 수도 있다. 그렇다면, 근로의욕을 고취시키는 정책보다 일자리 나누기나 근로시간 단축 등을 통한 일자리 자체의 확대가 더 큰 효과를 가져 올 수 있다.

라) 핀란드 - 사회보장(Social Guarantee) 제도의 확장⁵³⁾

핀란드에서 현재 시행되고 있는 청년보장제도는 2005년에 도입된 사회보장 (Social Guarantee) 제도를 근간으로 한다. 청년에 대한 사회보장 제도의 목표는 청년 구직자가 실업자로 등록한 후 3개월 이내에 일자리를 찾을 수 있도록 관련 서비스를 제공하는 것이다. 핀란드는 이 제도를 2013년 청년보장(YG)제도로 확대 개편하고, 일자리 보장과 교육보장을 통합하여 운영하고 있다. 새로운 청년보장제도는 25~30세의 최근 졸업자들에게 실업자로 등록한지 3개월 이내에 파트타임을 포함한 일자리를 제공하거나, 중등교육· 직업교육· 도제교육 등의 학업이나 워크숍, 재활 교육을 받을 수 있도록 보장한다. 또한 실업자로 등록된 경우에는 2주 이내에 구직 등 지원 계획에 대한 준비가 시작되는데, 2011년의 경우 등록자의 83.5%가 3개월 이내에 필요한 서비스를 받았다고 보고된다.

핀란드의 청년보장은 크게 다섯 가지 주요 수단을 통해 청년 고용을 증진하고 있다. 교육보장, 젊은 성인들을 대상으로 한 스킬 프로그램, 고용 및 경제적 개발 서비스, 시·도의 사회 및 의료 서비스를 포함한 재활 서비스, 워크숍 활동 기회부여 등 개별화된 서비스다.

52) Gerhard Bosch & Jean Charest가 "Vocational training and the labour market in liberal and coordinated economies", *Industrial Relations Journal*, 39(5), 2008.에서 그렇게 지적했다. 황규성, 앞의 글. 72쪽.

53) 김문희, 앞의 글. 107-108쪽.

기존의 사회보장 제도와 비교하여 2013년 청년보장 제도가 갖는 주요 특징은 직업교육 확대, 공공고용서비스(PES)의 역할 강화, 청년고용 관련 네트워크 강화를 들 수 있다. 우선, 직업교육의 기회를 확대하기 위해 연령 그룹별로 학습장소를 지역적으로 재배치했으며, 직업교육 및 훈련 대상자 선정 기준을 변경하고, 도제 교육 장소를 제공하는 기업에 대해 훈련 보상을 월 800 유로로 인상했다. 다음으로, PES 역할 강화를 위해 재정을 추가적으로 지원하여 청년들의 진로 상담 기회를 확대하고, 'Sanssi Card'를 통해 취약층 청년을 고용한 기업에게 임금 보조금을 지급하며, 청년 이민자를 위한 언어 교육, 직업훈련 등을 할 수 있도록 했다. 마지막으로, 지역 차원의 청년 일자리 관련 네트워크를 확대함으로써 시 정부 차원에서 정규 교육을 마친 청년을 대상으로 한 상담 책임을 강화하는 한편 청년 일자리와 워크숍 확대를 강조한다.

사회보장제도에서 청년보장 제도로 개편되는 과정에서 특별히 주목받는 점은 청년고용 관련 네트워크를 강화하기 위해 구축한 'Private-Public-People-Partnership'이라는 새로운 협력 파트너 모델이다. 이 협력관계에는 5개 정부부처가 참여하는데, 국가 교육위원회, 지방정부 연합회, 노조, 경영자 연합회, 노동시장과 청년보장에 관련한 조직들이다. 이들이 참여하는 국가 수준의 청년보장 실무 작업반에서는 새로운 청년보장 제도를 마련하기 위해 기존 사회보장 프로그램을 평가하고 21개의 정책 제언을 도출했다. 이 제언들을 바탕으로 마련된 새로운 청년보장제도에서 고용부와 경제부는 전체적인 청년보장 실행을 책임지고, 교육문화부가 교육보장 및 젊은 성인들을 위한 스킬 프로그램에 대한 책임을 지도하도록 했다.

핀란드 청년보장제도의 특성은 중앙정부와 지방 정부 간의 강력한 수직적인 협력과 더불어 시·도 단위의 다양한 영역 간 파트너십을 통해 행정단위를 뛰어넘어 시행된다는 점이다. 지방 수준에서의 파트너십이 의무적인 것은 아니지만 2013년 기준으로 80%정도의 지방 정부에서 이와 관련된 네트워크를 구축하고 있다. 또한 국가 수준에서는 학부모와 청년들이 청년보장제도의 서비스를 받도록 하기 위해 새로운 청년보장 제도에 대한 적극적인 대국민 홍보를 강화하고 PES를 접촉하도록 독려하고 있다.

■ 핀란드 Vantaa 지역의 네트워크 (PETRA) 구축사례

PETRA 프로젝트는 청년들이 한 장소에서 자신들에게 필요한 서비스를 일괄적으로 받을 수 있도록 one-stop service를 제공하는 것이다. 이 프로젝트를 통해 실직 청년들은 이력서 작성, 취업지원서 작성, 재정문제, 주택 등에 관한 서비스를 제공받게 되며, 일대일 면담과 더불어 매주 2시간 구직 클럽이 개최되고 외부 기관과 연계하여인생 설계, 청년 그룹 활동 등의 기회가 주어지게 된다.

이 프로젝트는 핀란드 Vantaa지역의 17~24세의 실업청년층을 대상으로 하며, 유럽 사회기금과 지방정부 예산으로 운영되고 있다 이 사업은 2010년 시작되어 2014년까지

지속된 사업으로 프로젝트 매니저 1명과 11명의 자문관으로 구성되어 있고, 자문관 중에는 2명의 공공 간호사도 포함되어 있다. PES에서 PETRA 서비스가 필요한 대상을 연결시키는 역할을 담당한다. PETRA는 산업계와 교육기관들과의 긴밀한 협력에 기반하고 있으며, PETRA를 통해 기업을 대신해 개별 채용을 연계하거나 사전 인터뷰를 시행하기도 하며, 고용주들은 청년고용을 하는 경우 월 700 유로의 임금 보조를 받게 된다.

마) 영국: 뉴딜 프로그램 (New Deal for Young People) 프로그램

■ 뉴딜 프로그램의 등장 배경

영국정부는 청년실업문제를 해결하기 위해 적극적인 노동시장정책을 추진해 오고 있다. 이 정책은 영국에서도 1990년대 중반을 기점으로 큰 변화를 겪는다. 90년대 중반 이전의 청년고용 관련 프로그램들은 숙련기술의 향상과 의중임금(reservation wage)의 하락을 통해 청년층의 취업능력을 높이는 데 초점을 맞추었다. 의중임금이란 노동자가 고용을 통해 최소한으로 받고자 하는 임금 수준을 말한다. 일반적으로 사람들은 직장에서 제시한 임금이 자신들의 의중임금보다 높을 때 취업한다. 반면, 의중임금이 높을 때 실업이 발생한다. 영국정부가 의중임금을 낮추려고 한 까닭은 청년층의 숙련이 부족하다고 보았기 때문이다. 따라서 정부는 청년층에게 보다 많은 일 경험과 직업훈련의 기회를 제공하기 위해 청년층 고용관련 프로그램에 참여하는 기업들에게 보조금을 지급하는 한편, 청년층에게는 낮은 수준의 임금을 지급하는 정책을 실시했다. 이 결과 청년층의 취업능력이 강화되었다는 결과도 있다. 그러나 그 장점보다는 청년실업문제해결을 위한 방향의 오류로 구조적 요인이 간과, 기술 자격에 대한 국가의 기준이 부재하여 고용정책과 교육체계가 서로 유기적으로 통합되지 못한 점, 문제해결을 위한 사회적 파트너 참여가 부족했다는 문제점이 더 많이 지적되었다.⁵⁴⁾

이에 기존의 정책을 재정립하여, 1998년 청년 뉴딜프로그램 (New Deal for young People: NDYP)을 도입했다. 1997년에 집권한 노동당 정부가 근로연계복지(Welfare-to-Work) 정책을 강조하면서, 다양한 유형의 복지급여 수급자나 실업자, 또는 비경제활동인구를 노동시장으로 끌어들이기 위해 6가지 ‘뉴딜 프로그램’을 도입했는데, 그 중 하나가 청년고용 관련한 대표적 프로그램으로 청년 뉴딜프로그램(NDYP)이다.

■ 청년 뉴딜 정책의 내용

54) 전병유, 장지연, 이상일 외, 앞의 책, 85-86쪽.

청년 뉴딜 정책은 18~24세 청년층, 특별히 취약계층 청년들이 취업에 대비할 수 있도록 집중적인 지원을 하는데 초점을 맞추고 있다. 이전에 실시되었던 프로그램들과의 차이점은, 개인 조언자를 두어 청년층 개인별 특성에 따라 차별화된 서비스를 제공할 수 있는 고객 중심의 프로그램이라는 점이다. 다른 하나는 프로그램에서 제시하는 요구를 선택하여 반드시 실행해야 하며, 그렇지 않으면 구직수당(Job Seeker's Allowance)을 수령할 자격을 박탈한다는 점이다. 청년 뉴딜 정책은 조언과 지원 그리고 훈련의 의무 등을 통해 참여자들의 취업가능성을 높이고 최대한 빨리 취업으로 안내하는 것을 목적으로 한다. 6개월 이상 구직급여를 신청한 청년 실업자는 의무적으로 NDYP에 등록해야 한다. 등록자는 크게 3단계인 입문단계(Gateway Stage), 선택단계(Option Stage), 추후단계(Follow through Stage)에 걸쳐 훈련을 받는다. 첫 번째 입문단계는 고용서비스 프로그램에 해당하며 약 3~4개월 소요된다. 이 단계에서는 개인조언자와 함께 구직자의 고용적합성, 취업능력 제고, 구직활동, 훈련기회 그리고 취업 후 조세와 복지급여 등에 관한 심층적인 일대일 직업상담 및 조언을 받는다. 두 번째 단계인 선택단계는 6개월에서 최장 12개월이 소요되는데, 입문단계 기간 중 취업을 못하는 청년들이 들어가게 된다. 이 단계에서는 정부보조금이 지급되는 고용분야, 전일제 교육훈련분야, 자원봉사활동분야, 그리고 환경관련분야 중 의무적으로 한 가지를 선택해야 한다. 이 중 처음 두 개의 대안은 마지막 두 개의 대안에 비해 훨씬 효과적인 것으로 인식된다. 특히, 정부보조금이 지급되는 고용분야에서는 참여자가 최장 6개월까지 고용자의 임금을 받고, 기업은 정부로부터 매주 임금보조금을 받는다. 마지막 두 개의 대안은 “비협조적인” 참가자에 대한 일종의 위협으로 사용되어지기도 한다. 프로그램에서 규정한 책무를 이행하지 않는 경우에는 수당 금액이 삭감되거나 급여가 정지된다. 이 기간이 경과 한 후에도 여전히 실업상태에 있는 경우, 마지막 단계인 추후단계로 들어가게 된다. 이 단계는 최소 4개월의 기간으로 청년층 실업문제를 장기적으로 해결하고자 도입되었고 개인상담사의 집중적인 도움을 받아 취업할 수 있도록 추가적 기회를 제공한다. 이 마지막 단계에서도 취업을 하지 못하고, 이후 6개월 동안 지속적으로 구직수당을 청구하는 경우에는 뉴딜 프로그램에 처음부터 다시 참여하도록 하고 있다. 프로그램 참여자는 언제라도 취업이 가능한 상태에 있어야 하며 계속해서 구직을 위해 노력해야할 의무를 가진다.⁵⁵⁾

■ 청년 뉴딜 프로그램의 평가

뉴딜 프로그램은 단계별 실행을 통해 청년들에게 각 단계에 적합한 서비스를 제공하

55) G. C. Ryu, Study on Unemployment Support Policy-Focused on the New Deal Policy in the UK, Journal of Social Science. (2007), Vol.24, No.2. pp.1-27.; 김혜원, 이영민(Aug. 2015), 앞의 글, p.387.; 전병유, 장지연, 이상일 외, 같은 책. 86-90쪽.

고, 지역 특성에 따라 다양한 형태의 파트너십을 통해 운영된다는 점에서 장점이 많다고 평가받고 있다. 또 National Institute of Economic and Social Research(NIESR)와 Policy Studies Institute(PSI)의 연구결과에 따르면, 뉴딜 프로그램을 통해 매년 많은 청년들이 취업에 성공했으며, 그 중 상당수가 장기취업으로 이어졌다. 사중손실효과와 대체효과에 대한 견해는 엇갈린다.

청년 뉴딜 프로그램에 대한 근본적 비판은 공급 위주의 프로그램으로 노동시장에서의 일자리 창출이 가능할 수 있겠냐는 의구심이다. 숙련기술과 직무능력 향상이 일자리 창출을 보장하지 않으며, 오히려 숙련 기술이 뒤지는 다른 노동자들을 노동시장에서 이탈시키는 결과를 가져올 수 있다는 지적이다. 고용보조금은 수요 측면의 정책이긴 하나, 사중손실효과나 대체효과가 클 뿐만 아니라 막대한 재원이 소요되기 때문에 효과적인 정책이 아니라는 지적도 있다.

이 외에도 뉴딜 프로그램의 실행과 관련하여 프로그램의 단계별 기간을 신중적으로 조절할 필요가 있으며, 지역 산업체와 더욱 긴밀한 유대관계가 필요하다고 지적되었다. 이에 효율성을 제고할 방안, 주변 여건에 맞추어 프로그램을 신중적으로 운영할 방안이 모색되면서, 2008년 그린 뉴딜정책 (Green New Deal Policy)이 출범했다. 녹색산업 지원을 통한 일자리 및 시장창출계획을 말한다. 유엔환경계획(UNEP)도 2008년 10월 영국 런던에서 '친환경 뉴딜(Green New Deal)정책'을 새로운 성장 동력으로 제시하고 환경 분야에 대한 투자를 활성화할 것을 언급하기도 했다.

3. OECD 청년보장 정책들의 시사점

1) 적극적 노동시장 정책 (Active Labor Market Policies)

청년층 실업문제를 해결하고 고용을 촉진하기 위한 OECD 주요 국가들의 공통점은 국가가 직접 노동시장에 개입하는 적극적 노동시장 정책(ALMP)을 실시한다는 점이다. ALMP를 분석하는 방법은 다양하다. ILO에 따르면, 그 정책은 취약계층 청년들에 대한 조기개입정책, 교육훈련정책, 노동공급활성화 정책, 일자리 창출정책 그리고 학업중퇴자를 위한 안정망 구축정책 등으로 분류된다. 또 다른 하나의 방법은 수요측면의 ALMP, 공급측면의 ALMP, 취약계층 청년을 대상으로 하는 ALMP로 나눈다.⁵⁶⁾

수요측면의 ALMP에는 대체로 정부가 공공사업을 통해 청년층을 대상으로 하는 일자리를 직접 창출하는 정책, 기업에 임금보조금을 지급하여 청년층에 대한 기업의 노동수요를 증대시키는 정책, 청년층의 창업을 촉진하는 정책들이 포함된다.

56) 전병유, 장지연, 이상일 외, 앞의 책. 57-58쪽.

수요측면의 ALMP가 효과를 얻기 위한 방안들은 다르게 제시된다. 우선, 정책 대상을 일부 청년층에 한정하여 사중손실효과, 대체효과, 퇴출효과 등을 최소화해야 한다는 견해가 있는 반면, 청년층을 대상으로 하는 고용관련 프로그램을 다수의 청년 실업자들에게 대규모로 실시하여 가능한 한 많은 청년층 실업자들이 프로그램에 적극 참여하도록 유도하는 방법이 실제 더 효과적이라는 주장도 있다. 또 다른 각도에서 비영리부문의 지원 프로그램보다 영리부문의 지원 프로그램이 더 효과적이라는 주장도 있는데, 이 주장에 대해서는 프랑스 사례에 대한 연구결과를 참조할 만하다.

공급측면의 ALMP에는 교육과 직업훈련에 관한 정책, 노동활성화 정책 그리고 진로상담 정책 등이 포함된다. 취약계층 청년 대상 ALMP은 가족수당과 같은 사회보장 정책도 포함한다. 취약 계층 청년들은 노동시장에서 불리한 처지에 있기 때문에, 이들에 대한 정책은 무엇보다도 사회적 형평성 또는 기회균등을 제고하여 특별 지원하는데 초점을 두고 있다. 이들에게 과거에는 무상으로 지원되던 실업수당과 같은 사회적 혜택은 대체로 직업이나 교육훈련에 참여해야 하는 의무를 부과하는 추세로 변화하고 있다. 국가가 제공하는 편익을 사회에 일정부분 기여할 것을 요구받는 것이다.

청년실업해소와 청년고용 촉진을 위한 ALMP의 프로그램들은 대부분 종합적으로 준비되고 패키지 형식으로 실시되고 있다. 그럼에도 여전히 해결되지 않는 문제들이 많다. 우선적으로 장기실업자들과 NEET 청년들의 구직이 여전히 어렵다는 문제를 다시 강조하지 않을 수 없다. 더 나아가 비경제활동 청년들 중 상당수의 청년들이 취업을 하지 않은 상태에도 불구하고 공공 고용서비스기관 등에 실업자로 등록도 하지 않아 ALMP의 사각지대에 머무르고 있다. 이 문제점들은 한국 사회에서도 지적되고 있는 내용들이다. 이 문제들을 해소하기 위해서는 관련 기관들이 더욱 긴밀하게 연계되어야 하며, 특별히 지역의 관할기관에 권한을 주어 사각지대에 있는 청년들을 발견하고, 그들에게 맞춤형 도움을 지원할 필요성이 있다.

2) ‘학교-노동시장’으로의 원활한 이행을 저해하는 원인별 대책

‘학교에서 노동시장’으로의 원활한 이행은 OECD와 그 주요 회원국들이 적극적 노동시장 정책(ALMP)에서 초점을 두는 가장 핵심적 사안이다. 청년들이 학교에서 노동시장으로 가능한 빠르고 원활하게 이행하는 것을 도우려면, 이를 저해하는 요인들을 철저히 분석하고 원인별 대응책을 마련해야 한다.

우선, 직업훈련정책은 청년들의 취업능력(employability) 수준을 높여 기업이 필요로 하는 인력을 공급하는 것이 목적이다. 따라서 직업훈련은 학습자들이 노동시장에서 필요로 하는 스킬을 습득하게 하는 의무를 가져야 된다. OECD 주요 국가들의 청년 고용정책은 단지 청년들의 고용률을 높이는 양적 측면에 초점을 두지 않는다. 이들의 직업

훈련 프로그램은 4차 산업혁명 시기에 기업이 요구하는 능력을 청년들이 갖추어 양질의 직업을 가질 수 있도록 목표로 한다. 직업교육은 노동을 공급하는 정책이기 때문에 청년고용의 질적 측면을 간과한다면 국가의 지속적 발전을 보장할 수 없게 된다.

OECD 주요 국가들은 이미 1990년대 이후 교육훈련의 과정과 내용을 노동시장 환경에 보다 신속적으로 변화시키는 한편, 청년층이 선택할 수 있는 교육훈련 과정을 다양화하고 있다. 이에 대해 주목되는 사례는 청년 고용자들 대부분이 높은 교육수준을 갖추게 하는 호주의 교육시스템이나 직업훈련교육을 현대화시키려는 독일의 직업훈련 혁신 작업이다. 반면 프랑스의 TRACE 프로그램의 한계점 중 하나가, 취업능력이 낮은 청년들에 대한 기업의 신뢰도가 낮았다는 점이다. 이런 성공하지 못한 사례의 원인들도 한국 사회가 반면교사로 삼아야 할 중요한 내용이다.

두 번째, 교육 시스템과 직접적으로 연결되어 있는 수요 측면에서의 문제점도 ‘학교-노동시장’으로의 원활한 이행을 저해하는 주요한 요소다. ILO가 지적하고 독일의 사례에서 나타났던 것처럼, 시장에서의 경쟁이 극화되면 기업의 고용률은 저하된다. 또 퇴직연령이 높아지고 경기가 침체되면 일자리 자체가 감소하게 된다. 이런 어려운 상황에서 청년고용 확대에 기업을 참여시키기 위한 임금보조 정책이나 세금감면 혜택 정책 등은 이미 OECD 국가들의 노동시장정책에서 정형화 되어 있다. 이 밖에 수요측면의 문제를 해결하려는 적합한 대책마련으로 기업들이 훈련장소 제공에 소극적이 되는 문제점을 극복하려고 정부와 사용자 단체 간의 협약을 체결한 독일의 사례나 여러 차원의 고용계약을 체결한 프랑스의 사례가 참조될 만하다.

세 번째, 교육이나 직업교육에서 생겨나는 탈락자도 ‘학교-노동시장’으로의 원활한 이행을 방해하는 요인이다. 중도 탈락을 예방하기 위한 제도 상 긴 기간을 필요로 하는 직업훈련의 일정부분만 이수해도 자격증을 수여하는 독일의 훈련모듈 프로그램은 좋은 사례로 보인다. 이와 더불어 청년들의 다양한 관심을 고려하여 직업훈련의 훈련직종을 다양화하고 직종에 맞는 구체적 방안을 제시하는 OECD 주요 국가들의 노력을 눈여겨보아야 한다. 또한 청년들이 기업에 임시직으로 고용되어서 교육훈련을 받는 On-The-Job Training (OJT)도 활성화시킬 수 있는 좋은 프로그램이다. 이 프로그램이 활성화 되려면, 고용청년의 사용기간을 직종에 맞게 규정할 필요가 있으며, 고용청년이 해당직종의 스킬을 확실하게 습득하게 할 수 있도록 사용자와 관련 공공기관의 책임을 강화해야 하며, 관련된 다른 직종에서도 습득된 스킬과 경력을 인정받을 수 있게 하는 지원책도 필요하다.

네 번째, 장기 실업 청년이나 NEET 청년들의 경우에는 단순히 직업교육 서비스로 충분한 효과를 얻기 어렵다. 그들이 필요로 하는 서비스 지원은 개인의 요구에 맞는 맞춤형 직업훈련 제공과 개인적 상담과 같은 보다 집중적인 것이어야 한다. 핀란드와

영국의 청년뉴딜정책에서처럼 공공고용지원센터 직원들이 이런 청년층과 보다 긴밀하게 협력할 수 있도록 서비스 대상 인원을 소규모로 배정하거나 개인 멘토를 두는 것이 효과적으로 보인다. 또 일반 정규교육과 직업훈련 교육의 상호 인정제도를 구축해서 이들이 개인들의 희망에 따라 교육에서 직장으로 또는 직장에서 교육으로 융통성 있게 이동할 수 있게 하는 방안도 필요하다고 여겨진다.

마지막으로, OECD의 대부분 국가에서 노동시장에 신규 진출한 청년들이 노동시장에 안정적으로 정착할 수 있도록 운영하는 사후 프로그램들도 우리사회에 필요하다.

3) 그룹 선정과 철저한 지원 프로그램

청년고용정책 및 청년보장제도가 성공하기 위해서는 정책의 대상이 되는 청년 그룹들을 명확하게 선정하고 그들에게 맞는 철저한 지원을 해야 한다. 장기 실업상태의 청년들, NEET 청년들, NEET들 중 실업자보다는 비활동 인구로 측정되는 청년들, 고학력 실업청년들, 취약층 실업청년들, 아직 안정되지 않은 노동시장 신규진출 청년들 등으로 측정되는 그룹들을 분류하고 이들에 대한 보다 정교한 맞춤형 지원 대책을 마련해야 한다.

2012년 기준으로 볼 때, OECD 회원국의 15~29세 청년들 중 49%는 교육 중에 있으며, 나머지 51% 청년 중 36%는 일자리를 가지고 있으나, 7%는 실업상태이고, 8%는 노동시장을 이탈한 비활동 상태이다. 실업상태이거나 비활동 상태인 NEET 청년들은 경제상황이 나빠지거나 학교에서 노동시장으로의 이행 경로가 원활하지 않고 노동시장의 요구와 청년층의 보유 스킬 간의 미스매치가 커질 때 더욱 두드러지게 나타나게 된다. 이렇게 청년들의 비활동과 장기 실업 상태는 소중한 스킬을 사장시키고 미래의 고용에 부정적인 영향을 미쳐, 국가 경제 전체적으로 인적자본 형성 기회를 줄어든게 하고 국가 재정 수입을 줄어든게 한다. 또한 실업은 사회적 정체성을 갖추지 못하는 심리적 여건과 우울증 등 정신건강과의 상관관계에 있어 사회 전체적으로도 실업으로 인한 추가적인 사회적 비용을 부담하게 된다. 특히나 고령화가 급속하게 진행되고 있는 한국의 상황에서는 청년 한 사람 한 사람이 그들의 역량과 재능을 활용하여 노동시장에 기여할 수 있도록 지원하는 것이 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다.

이런 의미에서 OECD가 3개의 우선 지원그룹별로 이들에게 맞는 맞춤형 고용증진 프로그램을 제시한 다음 <표 7>의 내용은 우리사회에서 적극적으로 참조하여, 한국의 실정에 맞게 적용할 필요가 있다.

<표 7> OECD의 3개 우선 지원 청년 그룹

구분	지원방안
NEET	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 노동시장으로부터 이탈 및 장기 실업의 위험이 있는 그룹으로 유아 교육 및 학교에서 노동시장으로의 이행지원을 통해 노동시장으로부터의 이탈을 줄일 수 있음 ▶ 세대간 빈곤을 타파하기 위한 광범위한 접근과 고립을 줄이기 위한 공간 계획 개선 및 지역의 사회적 자본을 강화하고 취약지역의 경제개발과 기업유치로 성과를 달성할 수 있음
노동시장에 정착하지 못한 신규 진입자	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 학교교육은 마쳤으나 노동시장에서 안정적인 직업을 찾지 못한 청년들을 위해 수요 측면의 장애들을 제거하고 고용주들과 협력하여 직장 이탈을 줄이고 적절한 승진제도를 통해 노동시장 정착에 어려움을 겪고 있는 신규 진입 청년들을 지원할 수 있음
어려운 노동시장 여건으로 곤란을 겪는 대학졸업자	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 평상시라면 일자리를 찾는 데 어려움이 없었을 그룹으로 어려운 노동시장 여건으로 인해 자신들의 자격기준보다 낮은 부문에 취업하거나 보다 나은 일자리를 찾아 지역이동을 했을 수 있음 ▶ 폭넓은 스킬과 경제개발 전략을 통해 이러한 수요-공급 간의 불일치를 해소하고 대학졸업자로 하여금 역량을 활용할 수 있는 기회제공

출처: OECD(2014), *OECD Youth Action Plan. Options for an Irish Youth Guarantee*. P.8.

지원그룹별 분류와 더불어 그들에게 필요한 맞춤형 고용증진 프로그램을 마련하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 ‘지역별 유연한 프로그램’과 ‘미취업 청년에 대한 그룹별 사회보장제도’가 함께 실행되어야 할 것이다.

■ 지역별 유연성: 국가수준의 프로그램을 지역의 여건에 맞게 조정할 수 있도록 지방정부에게 제도 시행에 대한 유연성을 제공하는 것이다. 청년층의 고용증진 정책은 지역적인 연관성이 높은 분야이다. 예를 들어 ‘일자리 제공 우선(work first)’ 방식이 항상 지속가능한 결과를 가직 오는 것은 아니기 때문에 지역 여건에 맞게 청년대상 서비스 내용을 조절할 수 있어야 한다. 청년고용 증진 프로그램들을 현장에 시행할 때에는 지역 차원의 상황과 여건을 고려하는 한편, 지역 단위에서의 제대로 된 정책 전달 체계의 수립, 충분한 역량 및 전략적 접근을 통하여 관련 프로그램을 추진해야만 순조롭고 효과적으로 실행될 수 있다.

이 제안에 대한 좋은 사례로는 핀란드의 Vantaa 지역네트워크이다. 또 다른 사례를 들자면, 노르웨이 Tvdestrand 지역이다. 이 지역 역시 그 지역의 특성에 맞는 청년고용프로그램을 실행한다. 이 지역은 소도시일 뿐 아니라 교육이 끝난 뒤 청년들이 일자리를 찾아 떠나기 때문에, 남아 있는 청년들은 인근지역으로 이동하는 것이 어렵거나

일자리를 찾기에 적합한 수준이 안 되는 경우에 해당된다. 구직 청년들은 주택, 건강, 훈련 및 고용지원 서비스 등 사회보장 혜택 일체를 제공받을 수 있다. 이 지역의 공공 고용서비스(PES) 센터에서 청년층을 담당하는 2명의 직원들은 60명 정도의 청년 구직자들을 담당하는데, 필요할 경우 이들의 가정을 방문하는 등 소규모 취약계층 청년들을 대상으로 정기적이고 일대일 단위의 개별화된 지원을 해주고 있다. PES 직원들이 청년 구직자들의 일상생활에 깊숙이 개입하여 사회서비스 및 지역사회 네트워크를 활용하는 것이 이 지역 프로그램의 혁신적 부분이라고 할 수 있다.⁵⁷⁾

■ 그룹별 청년에게 맞는 사회보장제도: 앞에서 OECD 국가들의 사례를 통해 보았지만, 청년보장(YG)제도를 통해 청년들에게 지급하는 사회적 혜택은 다양하다. 아래 <표 8>을 참조하더라도, 가족수당(FB), 주택 수당 및 주거 보조비(HB), 한 부모가족 청년수당(LP), 사회복지(SA), 실업수당(UA), 실업보험금(UI) 등이 있다.

<표 8> OECD 국가들이 미취업청년에게 지급하는 사회적 혜택 (2012년)

	Unemployment benefits		Other benefits available		Additional child-contingent benefits	
	UA	UI	SA	HB	LP	FB
Australia	•		•	•		•
Austria			•		•	•
Belgium		•	•		•	•
Canada			•		•	•
Czech Republic			•	•		•
Chile						•
Denmark		•	•	•	•	•
Estonia			•		•	•
Finland	•		•	•	•	•
France				•	•	•
Germany	•			•	•	•
Greece	•				•	•
Hungary			•	•	•	•
Iceland			•	•	•	•
Ireland	•		•	•	•	•
Israel			•			•
Italy				•	•	•
Japan			•	•	•	•
Korea			•	•	•	•
Latvia			•	•	•	•
Luxembourg		•			•	•
Netherlands			•	•	•	•
New Zealand	•			•	•	•
Norway			•	•	•	•
Poland			•	•	•	•
Portugal				•	•	•
Slovak Republic			•	•	•	•
Slovenia			•	•	•	•
Spain				•	•	•
Sweden	•		•	•	•	•
Switzerland			•		•	•
Turkey						•
United Kingdom	•		•	•		•

Note: FB: Family benefit; HB: Housing benefit; LP: Lone parent benefit; SA: Social assistance; UA: Unemployment assistance; UI: Unemployment insurance.

출처: OECD tax-benefit models⁵⁸⁾

57) 김문희, 앞의 글. 109쪽.

58) 재인용: OECD, *Investing in Youth: Australia*, 2016. p.137

청년들에 대한 이런 다양한 사회보장 혜택들은 보다 근본적이고 넓은 의미에서의 청년보장(YG) 제도의 목적을 고려한 것으로 여겨진다. 그것은 청년실업해소나 청년고용을 촉진이 아니라, 청년들의 '사회적 독립'이다. 온전한 성인으로서 타인에 의존하지 않고 독립된 생활을 할 수 있도록 하는 것이다. 교육 종료, 안정적 취업, 가족형성 등이 주요한 지표가 될 것이다.⁵⁹⁾

이런 맥락에서, 호주의 청년수당과 뉴질랜드에서 일시적으로 현금을 지급한 사례를 제외하고는, OECD 국가들은 대체로 청년들에게 장기적으로 현금을 지급하는 것을 선호하지 않는다. 청년고용촉진을 위해서는 대체로 고용보조금과 같은 인센티브를 선호하는 편이다. 청년들에게 직접 현금을 지급하는 경우는 대부분 '실업수당' 또는 '구직수당'에 해당한다. 이 혜택을 부여하는 경우 대부분의 OECD 국가들은 수당에 대한 일종의 '상호의무'를 두어 구직활동과 직업훈련의 의무를 강화하고 있다. 독일의 '하르츠 개혁'은 지원의 목적을 명시하기 위해 실업급여 I과 실업급여 II로 나누었다. 실업급여 II는 "구직자 기초생계보장"이라는 명칭을 통해 근로 능력이 있지만 보호가 필요한 청년들을 대상으로 생계지원을 한다. 빈곤계층에 대한 생계 지원의 성격이 있지만 그 목적 또한 '구직'임을 명확하게 하는 것이다. 이 밖의 지원금은 저소득층에게 빈곤대처를 위한 생계지원에 해당된다. 소득보조금으로 현금을 지급하는 호주도 고등교육 청년에게는 장학금, 직업훈련에 참여하는 청년들에게는 구직 지원금과 뉴 스타트 수당 등으로 구분하여 지원의 목적과 수급자의 의무를 명확하게 제시하고 있다. 이렇게 그룹별 청년들에 맞는 사회보장 제도를 실행할 때 그 제도들이 목적하는 성과를 얻을 수 있을 것이다.

4) 협력관계 확대를 통한 종합적·장기적 접근

OECD와 ILO가 오랜 기간 조사와 연구를 통해 제시한 청년고용 정책이나 국가 차원의 개별 연구들이 공통적으로 지적하는 내용이 있다. 그것은 청년실업을 해소하고 청년에게 양질의 일자리를 지속적이고 안정적으로 공급하기 위한 전략들은 단기적이고 개별적인 정책과 프로그램으로 성공하기 어렵다는 것이다. 그 연구들이 제시한 하나같은 결과에 따르면, 청년고용을 촉진하기 위한 전략들은 거시경제 정책, 노동정책, 고용정책과 혼합되어야 하고 상호작용해야 한다. 그리고 분명하게 청년들을, 특별히 취약계층 청년들 - 예를 들어 미숙련자, 최저생활을 영위하는 청년, 비공식적 경제 영역에서 낮은 생산력을 가진 작업을 하는 청년-을 목표로 해야 한다. 동시에, 노동정책들은, 특별히 저소득 국가에서는 경제와 부문별 성장의 상호작용, 기업규모와 기술 사이의 상호작용이 지속적인 노동수요를 보장하고 있는지에 대해 더 높은 관심을 기울일 필요가

59) 이승렬, 『청년의 노동시장 이행과 사회적 독립과정 연구』, 세종: 한국노동연구원 2015. 3쪽.

있다. 이 정책들은 또한 자발적 활동(own-account activity)에 대한 법적 행정적 요구들을 개선해 나가야 한다. 자발적 활동이란, 청년고용을 질적으로 고취하고, 더 나은 노동 조건을 보장하며, 노동에 대한 사회적 보호와 권리에 접근하려는 활동들을 말한다.⁶⁰⁾

효과적인 청년보장제도 시행은 폭넓은 파트너십을 필요로 하며, 단발식의 정책보다는 종합적인 접근법이 효과적이다. 곧, 청년층에게 교육, 직업훈련, 일자리 찾기, 일자리 유지 등 교육에서 안정적 일자리 정착에 이르기까지 지속적으로 추적 지원하는 방법이 보다 더 효과적이다. 이런 ‘경로지원방식(Pathways)’을 구축하기 위한 협력관계 관련 이해기관들은 학교, 직업훈련기관, 공공고용서비스센터, 기업 등이다. 각각의 관련 기관들이 제공하는 서비스들이 제대로 조정되고 있는지, 청년층이 단계별로 잘 안내되고 있는지를 관찰하고 보다 더 잘 수행될 수 있으려면 이런 협력관계가 긴밀하게 이루어질 필요가 있다. 특히, 이런 강력한 파트너십 구축은 관련 기관들 간에 청년 개인들의 민감한 자료를 공유하기 위한 기관 간의 신뢰 구축을 위해서도 반드시 필요하다. 이 밖에도 현장훈련과 직업교육제도를 운영하는데 질적 수준을 보장하기 위해서는 노조의 역할도 중요하기 때문에 노조와의 협력 파트너십을 구축할 필요가 있다. 또한 청년 단체들도 국가 수준이나 지역수준에서 청년고용 프로그램과 관련된 협의에 적극 참여할 수 있어야 한다.

더 나아가 이 기관들의 협력관계를 강화하기 위해서는 국가적 차원에서 관련 정책과 법률을 통해 지원해야 한다. 정책들로는 고용을 포함한 노동시장정책, 교육정책, 사회보장 정책들을 꼽을 수 있다. 이에 대한 정책들과 법률들은 구체적이어야 하지만, 지역단위의 유연성을 보장해야 한다. 종합적 접근 방안은 적절한 시기에 개입이 가능한 시스템을 구축해야만 한다. 총체성만 강조하다보면, 중앙정부에 의존하기 쉽고 유연성이 떨어질 수 있다. 청년보장(YG)제도의 성공 여부를 결정하는 한 가지는 개입 시기의 적절성이다. 특별히 취약계층 청년과 NEET 청년들에게 더욱 그렇다. YG제도는 조기 개입과 청년들이 학교, 직업훈련, 고용상태에서 벗어나자마자 개입하는 적극적 보장에 초점을 맞추고 있다. 조기 개입을 위한 다양한 방식은 지역 단위에서 훨씬 더 잘 활성화될 수 있다. 무엇보다 지역 공공고용서비스센터와 학교 간의 파트너십이 중요하다. 지역 공공고용서비스센터가 학교와 협력하는 방식은 교실을 찾아가서 고용 관련 정보를 제공하는 세션을 운영하는 것에서부터 개별화된 세션을 통해 청년들이 실제 채용에 앞서 준비할 수 있도록 실질적인 지원을 하는 것에 이르기까지 다양하다.

청년 고용정책의 종합적 관점을 지향하는 주목되는 사례들로는, 첫째 핀란드의

60) ILO, *Global Employment Trends for Youth. Scaling up investments in decent jobs for Youth*, 2015. p.64.

‘Private-Public-People-Partnership’ 협력 파트너 모델이다. 국가교육위원회, 지방정부 연합회, 노조, 경영자 연합회, 노동시장 및 청년관련 조직들이 참여하는 국가차원의 실무 작업반이다. 둘째로는 독일의 ‘거버넌스 구조’이다. 이 구조는 중점 프로그램과 추진체계 사이의 정합성을 위해 마련한 것으로 ‘양성훈련제도-거버넌스(노동조합, 기업, 정부)-양성훈련 지원정책’ 사이의 긴밀한 연계를 두는 것이다.

마지막 세 번째로 EU차원의 협력관계를 살펴보는 것이 도움이 되리라 생각한다. EU 회원국들이 2010년 이후에 스마트하고 지속적이며 포괄적 성장의 조건을 만들기 위한 앞으로 10년간의 일자리와 성장전략을 수립했다. 이른바 ‘Europe 2020’ 전략이다. 이 전략을 성공시키기 위한 대표적 활동은 유럽고용전략을 세우고, 유럽 학기 제도를 수정하며, 유럽 사회펀드(European Social Fund: ESF)를 모으는 것이다. 유럽 위원회는 2012년 1월 30일에 유럽 2020 전략을 각 국가에서 실행할 수 있도록 ‘청년실행 팀(Youth action teams: YATs)’을 각 국가에 두었다.⁶¹⁾ 이 전략을 성공시키기 위한 EU회원국들의 노력은 실질적인 성과를 거두고 있는데, 그 중 하나가 청년지원정책에 ESF가 EU회원 국가들에서 유용하게 사용된다는 점이다.

EU의 실천은 한 국가를 넘어 지역이 함께 청년실업문제에 대응하고 있다. 이는 청년 개인들에 대한 관심만이 아니라, 지속가능한 거시경제의 성장을 계획하는 것이다. 지역 차원의 협력은 EU국가들이 현재 청년실업 문제를 얼마나 심각하고 중대한 문제로 인식하고 있는지를 보여주고 있다.

61) European Union, *Commission's support of youth action teams: redirection of ESF funding achieved, but insufficient focus on results*, 2015. p.5,6,11.

IV. 한국의 청년수당 현황과 평가

1. 서울시

1) 서울시 청년 관련 주력사업

서울시는 2011년 박원순 시장 취임 이후 청년단체 활동가 등과 함께 청년정책에 관한 논의를 진행⁶²⁾했으며, 그 일환으로 2015년 1월 2일 광역지자체 중 최초로 서울특별시 ‘청년기본조례’를 제정하였다. 이에 근거하여 11월 ‘2020 서울형 청년보장’(Seoul Youth Guarantee)이라는 서울시 청년정책 패키지를 발표하였다(청년 뉴딜 일자리 2천명으로 확대, 청년활동 지원, 청년 거버넌스 및 활동공간 보장, 청년 공공주택 등 4개 분야 20개 사업). 2017년 사업비는 추진 첫해인 2016년(891억원)보다 203% 증가한 1,805억원이었다. 청년수당은 이 청년활동보장 정책 중 하나로 처음 제안된 것이고 단독사업이 아니고 서울형 청년보장에 포함된 다른 사업(일자리, 주거, 공간 등)과 유기적인 연계 속에서 통합적인 패키지로 작동하고 있다는 것이다. 조례 제정 후 2015년 3월에 서울시 청년정책 재구성을 위해 기획연구를 실행하였고, 같은 달 청년정책위원회를 개최하였다. 5-6월에는 분과별 TF를 운영하였다. 7월에는 서울청년주간을 가지고 2천여명이 참가한 청년의회도 개최하였다. 8월에는 청년의회 후속 포럼도 개최하였다. 11월에 나온 서울형 청년보장이 나오기까지 정책의 당사자인 청년들과 정책 거버넌스 및 의견수렴의 과정을 거쳤다.

<그림 1> 2020 서울시 청년정책의 비전

62) 2012년 2월에 노동부와와의 행정소송에서 승리하고 3월에 서울청년유니온이 노조설립 신고필증을 받는다. 8월 21일 서울시와 첫 사회적 교섭을 시작해 2013년 1월 서울청년유니온과 서울시가 청년일자리 정책 협약식을 갖는다. 4월 18일에는 수차례 반력 끝에 청년유니온이 설립신고를 했고, 4월 30일 노동부가 청년유니온(전국)의 설립신고필증을 발급했다. 정책협약 후 청년유니온은 서울시 청년정책 거버넌스에 참여하였다. 그 결과로 서울시 아르바이트보호협의체 운영, 서울시 청년일자리허브 설치 조례 제정을 주도하였고, 이후 청년일자리 기본조례 제정, 청년정책과 신설 등의 정책결정 과정에 참여하였다. 특히 2015년 1월 서울시의회는 청년기본조례를 제정하였는데, 청년유니온은 그 초안을 작성하였다. 또 조례에 근거해 만든 청년정책위원회에서 향후 5년간의 청년정책기본계획 수립에 깊이 관여하였다.

2020 서울시 청년정책의 비전



서울시 청년활동지원사업의 목적은 '구직 활동을 포기한 NEET 등 기존 취업정책의 사각지대에 있는 청년들을 대상으로 시행하는 정책'이라고 볼 수 있다. '능동적인 진로 설계를 위해 각종 역량 강화 및 진로 모색 등의 다양한 취업, 창업의 간접구직 활동도 포함한다는 것이다. 나아가 사회참여활동까지 지원하는 포괄적 청년정책'으로 규정하고 있는 것이다.

<표 1>서울시 청년보장제도의 4개 영역별 정책 현황(2016)

분야	설자리	일자리	살자리	놀자리
핵심사업(5개)	청년활동지원	뉴딜일자리	청년 1인가구 주거 희망 2배 청년통장	활동 공간 조성
일반사업(15개)	대학생 학자금 대출이자 지원 등 3개 사업	챌린지 1000프 로젝트 등 8개 사업	금융생활 지원 등 2개 사업	청년허브지원 등 2개 사업
5년간 총예산 (총7,136억원)	716억원(10.0%)	3,185억원 (44.6%)	2,890억원 (40.5%)	344억원(4.8%)

서울시가 저소득 청년들에게 2016년 7월 청년활동지원사업의 신청서를 받았고, 지원자 6,309명의 지원동기, 활동목표, 활동계획을 보면 주요 키워드가 공부(4,487건), 준비(3,873건), 취업(2,516건), 학원(3,331건), 자격증(2,938건), 스터디(2,492건), 토익(2,406건) 등이었다. 지금 청년들이 도움을 바라는 것은 일자리 만이 아니라 일자리를 찾기 위한 다양한 제도적 물질적 지원이라는 것을 확인하게 된 것이다. 현재 청년들에게는 험한 일이라도 눈높이를 낮추고 빨리 취업하라고 강제할 것이 아니라 스스로의 꿈에 가까이 갈 수 있도록 시간과 기회와 물질적 지원이 필요하다는 것을 다시금 발견하게 된 것이다. 서울연구원의 연구조사보고서(2016)에 따르면 서울지역 청년들의 진로 유형의 88.5%는 취업경로였고, 창업경로(8%), 프리랜서 경로(2.4%), 사회활동가 경로(1.1%), 순이었다. 취업을 위한 활동 또한 학원수강(어학, 자격증 68.3%, 기술학원 48.2%), 그룹스터디(20.1%), 인턴쉽(35%), 봉사활동(11.9%), 사회활동(1.3%), 기타 공모전 준비(3.5%), 시험공부(1.7%)였다. 서울 청년들의 취업준비를 위한 학원 수강 중 가장 많은 비중은 외국어(54.7%)였고 그룹스터디 또한 가장 많은 비중이 외국어(23.6%)였다.

2)서울시 청년수당

서울시는 박원순 시장 취임 이후 청년단체 활동가 등과 함께 여러 과정을 통하여 청년정책에 관한 논의를 진행하였다. 그 일환으로 2020 서울형 청년보장이라는 서울시 청년정책 패키지를 발표하였고(청년 일자리 확대, 청년 거버넌스 및 장소지원, 청년 공공주택 등), 청년수당은 이 청년보장 정책 중 하나로 제안된 것이다. 시민단체 중에도 참여연대는 2009년경부터 고용보험의 사각지대를 해결하기 위한 방안으로 고용보험 가입대상에서 제외되어 있는 취약계층을 위한 사회안전망으로 구직 활동과 직업 훈련을 보조하기 위한 구직촉진수당(실업부조)의 도입을 요구한 바 있다. 실업부조는 여러 나라에서 이미 도입되어 있는 제도이며, 정부에서 현재 실행하고 있는 취업성공패키지도 대상이 제한되어 있기는 하지만 유사하다.

성격은 청년구직 지원수당 또는 청년활동 지원정책에 가까우며 사회참여를 유도하는 일종의 선별적 참여소득(participatory income)이라고 볼 수 있다. 최근 한국의 청년 세대는 노동시장의 진입에 어려움을 겪고 있고, 선별적이고 잔여적으로 운영되는 사회복지 제도에서도 배제되는 문제가 있어서, 실업과 빈곤 상황에서 구제받을 방법이 없다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방법으로 청년을 대상으로 한 소득보장정책의 필요성이 대두되고 있으며, 청년수당은 이러한 흐름의 일환이라고 볼 수 있다.

서울시의 청년수당은 '19-29세의 서울 1년 이상 거주 청년' 중에 가구소득과 미취업

기간을 고려한 심사를 통하여 2016년에는 일단 3,000명의 NEET(not in education, employment or training) 청년을 선발하였다. 대학생과 대학원생은 제외되고 실업급여 수급자 및 정부나 지방자치단체 사업 참여자는 제외됐다. 주 30시간 이상 취업자와 중위소득 150% 이상 가구(4인 가족 월 670만원)도 제외됐다. 금액은 한달 50만원의 활동지원금을 6개월간 지급하고(연 300만원) 직접비(구직활동비)와 간접비(식비, 교통비, 통신비 등)로 나누어 사용내역에 대해 증명이 가능해야 한다. 특급호텔이나 카지노, 안마시술소, 주점 등에서는 쓸 수가 없다. 지원범위는 취업, 창업을 포함한 다양한 사회참여 활동, 시험등록비 지원, 자격증 취득과 어학능력 향상을 위한 학원 수강비, 교재 구입비, 그룹스터디 운영비, 비급여형 인턴활동 지원비 등이고, 사회참여로는 자원봉사, 공익활동, 도시재생, 지역협력활동 등이다. 결론적으로 서울시리 규모를 고려할 때 대상자가 너무 제한되고(2016년 3천명, 2017년 5천명) 운영방식도 선별적이어서(가구소득, 미취업기간, 부양가족 고려, 매월 사용내역 및 활동보고서 제출의무) 청년층을 대상으로 한 소득보장정책으로는 제약이 있다.

2016년 실제 참여자를 보면, 선정자 2,831명 가운데 만 24-25세 이하에 해당하는 1991년-1997년 출생자가 38.1%, 만 25-29세에 해당하는 1986년-1990년 출생자가 61.9%를 차지한다. 선정기준에 미취업 기간을 고려했기 때문으로 보인다. ‘서울시 청년활동지원사업 참여자 분석 연구’(2016 이현우 외)를 보면 모집단의 대표성을 가지고 있는 응답자의 구성에서 여성이 58.9%로 남성 40.4%에 비해 18%나 많다. 이 또한 여성 미취업자가 많기 때문이다. 통계청 미취업자 정보(2016)에 따르면, 미취업자 중 여성이 55.5%이다. 응답자 구성과 유사함을 확인할 수 있다. 응답자들의 계층의식을 보면, 최상층이 9.3%, 중산층이 43.8%, 중하층 41.4%, 최하층 5.5%로 나타났다. 실제 가구소득을 기준으로 보면 응답자들은 5분위 경계 소득인 400만원 미만 가구소득이 75%이고, 7분위 경계값 미만이 96.4%였다. 응답자 중 1인 가구는 18.4%였다(107쪽).

청년활동지원사업에 지원한 동기는 취업준비가 87.7%로 교육부 통계자료 91.9%와 유사하다. 창업준비자는 2.9%로 역시 교육부 자료 1.3%와 유사하다. 2016년 지원자들 가운데 2016년 12월 현재 취업이나 창업에 성공한 비율은 18.2%이다. 지급받은 지원금의 사용 용처는 취업 창업 관련 직접비용 39.9%, 생활비 22.3%, 구직 관련 비용 16.7%, 취업 창업 관련 간접비용 13.3%였다. 사용에 대한 제한을 두지 않았음에도 정책의 의도와 부합하는 용도로 지출되고 있다는 점이 확인되고 있다. 이런 사실은 앞으로도 지출범위를 불필요하게 엄격하게 제한할 필요가 없다는 것으로 보아야 할 것이다. 청년활동지원금사업에 대한 만족도는 66.8%, 불만족 33.2%로 나타났다. 불만족의 이유로는 ‘짧은 지급기간’이 74.2%로 압도적이었다. 원래 6개월 지급으로 시작된 사업이 한달 만에 복지부의 직권취소로 중단되었기 때문이다. 만약 약속된 6개월간 지급이

계속되었다면 만족도는 어떠했겠는가를 물었더니 만족도 90%가 넘었다. 지원금이 얼마나 도움이 되었는지를 확인하려고 사용 용도에 따라 1)취업 창업 직접비용 2)취업 창업 간접비용 3)구직관련 비용 등 3개 영역에서 지원자의 만족도를 긍정과 부정으로 물었다. 3개 영역에서 모두 만족한다는 응답은 72.9%였고, 2개 영역에서 만족한다는 15.2%로 나타나 긍정적 평가가 88%를 넘었다(108-109쪽).

지원자들은 사회인식에 있어서도 변화를 보였다. ‘사회로부터 관심과 지원을 받는다’는 생각의 변화 82.5%, ‘어려울 때 의자할 사람이 있다’가 71.3%, ‘하고픈 일을 잘 할 수 있다’가 70.7%, ‘실패해도 재기의 기회가 있다’는 생각의 변화가 있다는 응답자가 68.7%였다. 비금전적 청년활동지원사업 참여자는 34.3%였으며, 미참여자의 경우 그 이유가 ‘시간이나 장소가 맞지 않았다’가 48.9%, ‘원하는 종류의 프로그램이 없었다’가 31.0%였다. 그러나 비금전적 참여자들의 만족도는 85.2%로 금전적 지원활동 참여자의 만족도 보다 높게 나타났다(110). 2016년 사업참여자들은 2017년 사업이 다시 추진되면 95%가 다시 지원하겠다고 했다. 또 미취업기간과 가구소득을 대상자 선정기준으로 한 것을 93.7%가 동의했고, 현금 지급 방식에 대해서는 90.7%가 동의했으며, 사용처를 제한하지 않고 사용자의 재량에 맡기는 것에 대해 92.2%가 찬성했다. 현재처럼 50만원씩 6개월 동안 지급하는 것에 대해 64.5%가 찬성했고, 26.9%는 지급대상과 금액을 확대해야 한다는데 찬성했다. 그리고 대상자 선정에 있어서 취업과 창업 가능성보다는 가구소득을 우선하고 미취업기간과 활용계획을 고려해야 한다는 의견이 다수였다. 이것은 청년층의 노동시장 진입에 우선순위를 두어야 한다는 의견과 다른 것이다. 더 도움이 필요한 곳에 지원해야 한다는 의견을 지지하는 것이다(111쪽).

2015년 11월 서울시의 발표가 있는 후 보건복지부는 ‘사회보장기본법’을 근거로 서울시에 사전협의를 요구하였고 2016년 상반기 협의를 진행하여 서울시가 수정계획서를 보냈으나 결국 보건복지부는 ‘불수용’하였다. 그럼에도 서울시는 2016년 7월부터 지원자 모집에 들어갔고 6,309명의 지원자 중 가구소득 수준과 미취업기간, 고용보험 가입기간, 부양가족 수를 기준으로 하여 2,831명을 선정하였다. 8월에는 청년수당 1차분 50만 원을 지급했으나 보건복지부가 직권취소 처분을 내려서 결국 사업이 중단됐다. 복지부는 서울시의 청년수당이라는 행정행위가 무효라고 판단했고, 서울시에게 청년수당을 회수하라고 권고했다. 서울시가 이를 따르지 않는다면 정부는 복지부의 처분을 근거로 지자체에 매년 주는 교부금을 청년수당 예산만큼 삭감할 수 있다. 서울시는 직권취소에 대한 소송을 걸었고 정권이 바뀔 때까지 청년수당 사업은 중단되었다.

2016년 박근혜 정부 당시의 보건복지부는 청와대의 지시를 받아 서울시 청년수당 지급을 반대했고, 일부 언론도 ‘소득이 높은 청년이 선정되었다’⁶³⁾, ‘청년수당이 유흥비

63)중앙일보, “한 해 2억원 버는 가정 자녀에게 월 50만원 청년수당” 이수기·서준석기자. 2016년 9월 8일.

로 사용될 수 있다'며 비판했다. 그러나 2017년 정권이 바뀌면서 복지부가 서울시에 더 이상 제동을 걸 이유가 없어졌다. 그러자 서울시는 2017년 1월에 보건복지부와 협의의 협의를 다시 시작하여 2017년 9월 1일부로 청년수당을 다시 지급하기 시작했다. 2016년 11월 10일 2017년 예산을 발표하면서 대상자는 3,000명에서 5,000명으로 확대하고 지원액도 90억원에서 150억원으로 늘렸다. 2018년 청년수당은 7,000명에게 지급한다.⁶⁴⁾

3)서울시 청년정책의 기본방침과 평가

2015년 11월 성남시에 이어 서울시가 청년 수당을 실시하겠다고 하자 새누리당은 포퓰리즘이라고 거칠게 비난했다. 11월 12일 새누리당 김무성 대표는 “어려움을 겪는 청년들의 마음을 돈으로 사겠다는 전형적인 포퓰리즘 정책. 주민의 세금으로 유권자를 매수하는 행위는 결국 부메랑이 돼 주민의 심판을 받게 될 것임을 경고한다”며, 박원순 시장을 비난했다. 새누리당 원유철 원내대표도 “내년 총선이 얼마 안 남았는데 야당 소속 지자체장들이 청년의 표심을 돈으로 사겠다는 것 아닌지 우려스럽다”라며 서울시가 추진하는 청년수당 정책 자체를 비난했다. 지난 11월 11일 박근혜 대통령이 참석한 사회보장위원회 회의에서도 박원순 시장의 ‘청년수당’ 정책을 비난했습니다. 김현숙 청와대 고용복지수석은 브리핑에서 “중앙과 지방자치단체가 서로 협력하여 청년들의 일할 능력을 키우고 원하는 일자리를 갖게 하는 것이 중요하다”면서, 박원순 시장의 청년수당이 중앙정부와 논의 없이 내놓은 정책이라며 불쾌한 견해를 밝혔다. 박 대통령은 새누리당 전신인 한나라당 비상대책위원장 시절인 2011년 12월 청·장년층의 구직활동을 장려하기 위해 일정기간 월 30만~50만원의 ‘취업활동수당’을 지급하는 방안을 추진했었다.⁶⁵⁾

최경환 부총리는 11월 19일 정부서울청사에서 열린 경제관계장관회의에서 “몇몇 지방자치단체에서 청년수당을 명목으로 추진하고 있는 새로운 재정 지원 프로그램은 명백한 포퓰리즘적 복지사업”이라며 “정부는 무분별한 재정 지원 난립을 막기 위해 사회보장제도 사전협의제에 따른 권한을 적극 행사할 것”이라고 말했다. 서울시의 청년수당 사업을 직접 겨냥한 발언이다. 이날 문재인 새정치민주연합 대표는 “심각한 현실을 모르고 ‘포퓰리즘’이라고 막말을 하는 정말 무책임한 정권”이라며 “청년활동 지원비는 박 대통령도 한나라당 비대위원장 시절 주장한 정책”이라고 말했다. 박원순 시장은 “이런 좋은 정책은 청년 가까이에서 함께 고민할 수 있는 지방정부에 맡기고 오히려 예산을 쥐야 하는 일인데 비난하고 나서는 것이 도대체 이해가 되지 않는다”고 했다.⁶⁶⁾

64) 한겨레, “서울시, 올해 7000명 청년수당 지급”, 2018년 2월 20일. 14면.

65) 경향신문. “청년수당이 포퓰리즘, 바이러스, 아편이라고?”. 김진우 기자 2015년 11월 12일

66) 경향신문. “청년수당 '票(표)폴리슴' 공방…최경환 부총리 '서울시 청년수당은 명백한 포퓰리즘'”. 조진형 강경민 기자. 2015년 11월 19일.

이런 비판을 들은 서울시의 청년수당은 과연 포퓰리즘의 전형인가? 유럽과 비교한다면 답은 간단히 아니다. 유럽연합의 청년보장은 교육과 고용 연계 프로그램을 강조하는데 비해 서울시 청년수당은 체크카드를 사용하는 현금 급여 방식이다. 프랑스나 벨기에에는 현금을 준다. 그러나 용도에 있어서 서울은 청년수당을 유흥주점 등에서 쓰면 안 되고 교통비, 교재비, 학원비, 식비 등 허용된 일에만 써야 한다. 사용 후 영수증을 제출해야 하고, 활동보고서가 미흡하면 수당 지급을 중단할 수 있다. 이에 비해 유럽의 청년보장은 별다른 조건을 부여하지 않는다. 즉, 유럽 청년 보장은 시민으로서 청년의 권리라는 성격이 강하다. 또 유럽 청년보장은 서울시 청년 수당에 비해 보편적인 성격이 강하다. 유럽 청년보장은 소득 수준과 관계가 없다. 실업 또는 비경제 활동 상태에 처한 지 4개월 이내인 청년이면 누구나 혜택을 받을 수 있지만, 서울시 청년수당은 중위 소득 60% 이하라는 소득 규정이 있고 미취업자나 졸업 유예자 등이 대상이다. 연령 기준은 유럽 청년보장이 25세 미만 청년들을 대상으로 하는 반면, 서울시 청년 수당은 19~29세 청년을 대상으로 한다. 유럽 청년 보장은 최대 혜택 기간이 4개월이지만, 나라에 따라 더 긴 경우도 있다. 또 이 기간 동안 취업에 성공하지 못하면 다시 프로그램을 시작하기 때문에 6개월인 서울시 청년수당보다 짧다고 할 수는 없다. 유럽에서 취업이란 목적이 더 강하다면 서울은 취창업이 주된 목표이나 구직활동 여부에 따라 프로그램을 중단하지는 않는다.

간단한 비교였지만 서울의 청년수당이 차이에도 불구하고 유럽의 청년보장을 모델로 하고 있다는 것은 분명하다. 그럼 청년보장이 왜 중요한가? 유럽의 실업률은 우리보다 높다. 청년도 마찬가지다. 유럽에서 15~24세 인구의 실업률은 2012년 말에 23.5%에 달했고 경제 상황이 좋지 않은 일부 국가에서는 50%를 넘어섰다(그리스 57.9%, 스페인 54.8%). 이러한 심각한 상황은 경제 회복을 지연시키고, 삶의 질 수준을 악화시킨다. 물론 청년에게도 생애 전체에 걸쳐 장기적으로 심각한 타격이 된다. 한국의 청년 실업률은 10%에 육박하는 수준이지만, 공무원 시험 준비생, 취업 포기자 등이 많기 때문에 실질적 실업자는 훨씬 많다. 청년 고용률이 49% 수준을 밑도는 현실을 고려하면, 한국의 청년 실업은 유럽 국가들 만큼 심각하다. 실질적 실업률은 35%를 넘을 것으로 추정한다. 더구나 이 상황은 계속 악화되고 있다. 유럽과 성격이 다른 더 큰 문제는 대졸 실업자가 증가하는 문제이다. 고학력 청년 실업자가 급증하는 것은 본인과 국가 전체로 경제적으로 손실일 뿐더러 사회적으로도 기본적인 시스템이 제대로 작동하고 있지 않다는 점에서 심각한 위협이 되고 있다.

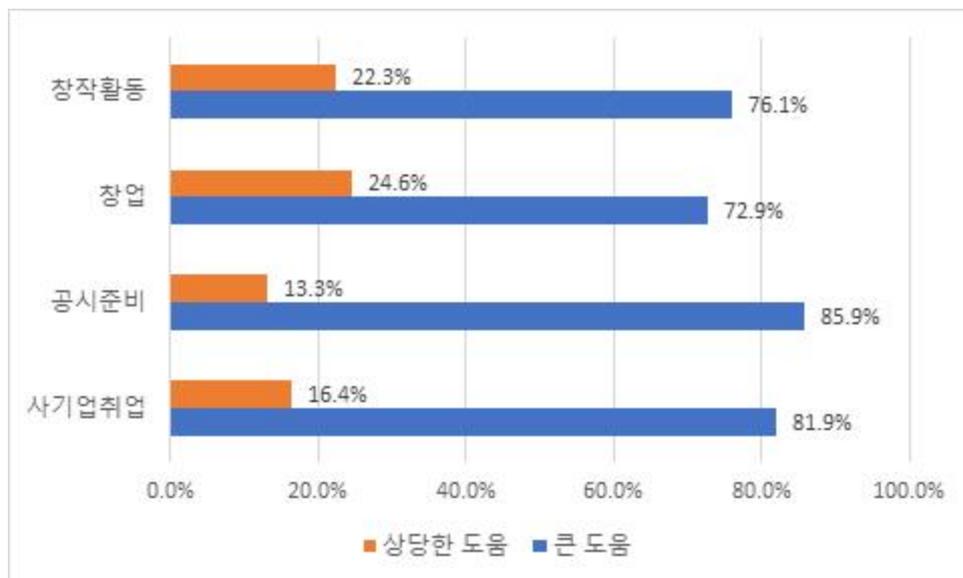
그런 의미에서 청년보장은 가장 혁신적인 노동시장 정책 중 하나다. 청년보장은 1984년 스웨덴에서 시작했고, 교육, 직업 훈련, 공공 고용 서비스의 개혁을 추구하는 새로운 적극적 노동시장 정책으로 보아야 한다. 유럽연합이 주도하여 대부분의 유럽국가에서 이미 시행되고 있는 청년보장은 청년의 삶의 질을 높이고, 장기적으로 청년 실업을 감소시키는 중요한 '사회투자'로 볼 수 있다.

서울시는 2016년에 한달 시행한 후 중앙정부의 사업취소로 청년수당 사업을 중단했

다. 이후 2017년에 다시 사업이 개시되자 6개월 간의 사업 시행 과정에서 청년수당 수급자들에게 3차례의 여론조사를 실시해 반응을 체크하였다. 아래 내용은 『서울시 청년활동지원사업 참여자 분석 연구』⁶⁷⁾에서 인용한다.

서울시의 지원금이 생활여건에 도움이 되는지에 대한 질문에 98.5%가 도움이 된다는 긍정적 답변을 하여 거의 참가자 전원이 실질적 도움이 되었다는 것을 확인하였다. 참가목표에 따라 도움의 정도를 보면 큰 도움이 된다는 응답은 사기업취업과 공무원시험 준비자들에게서 높게 나타난다. 이들 중 80% 이상이 큰 도움이 되었다고 답변하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 사기업취업이나 공무원시험 준비자들의 생활여건이 창업이나 창작활동 유지자에 비해 상대적으로 낮기 때문에 금전적 지원이 더 절실한 상황이다. 한편, 창작활동유지나 창업을 준비 중인 참가자들 중에는 70%대의 큰 도움이 되었다는 답변이 있었다.

<그림 2> 참가목적별 지원금 도움정도



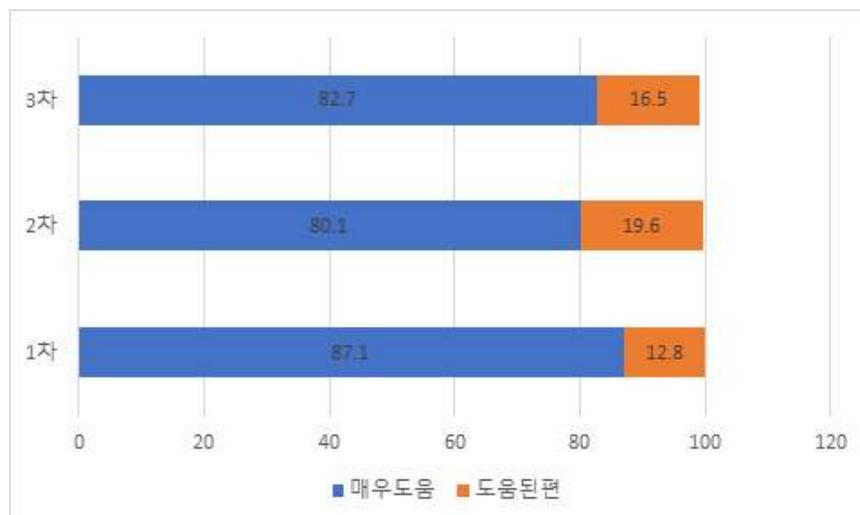
목표달성과 관련하여 지원금이 얼마나 도움되었는지도 물어보았다. 청년활동지원사업에 참가했다는 것은 이 사업에 참가함으로써 목표달성에 도움을 받기 위함이다. 따라서 사업시행 초기에 수행한 1차 조사결과에서 지원금이 도움이 될 것이라는 기대가 크게 나타나는 것은 당연하다. 1차 조사에서는 87.1%가 큰 도움이 될 것으로 기대하였고 12.8%는 상당한 도움이 될 것이라 예상하였다. 결국 1차 조사에서는 99.9%가 지원

67) 이현우 이지호 서복경, 『서울시 청년활동지원사업 참여자 분석 연구』, 2018. 서울시 청년활동지원센터.

금이 구직목표 달성에 도움이 될 것이라는 기대를 가지고 있었다. 시행 5개월이 지난 시점인 2차 조사결과를 보면 전체 참가자의 99.7%가 지원금이 목표를 달성하는데 도움을 주고 있다고 답변하였다. 1차 조사 때 긍정적 답변비율인 99.9와 차이가 없다. 그런데 자세히 보면 ‘매우 큰 도움이 된다’는 응답비율은 1차 조사에서 87.1%였는데 2차 조사에서는 80.1%로 7%p 줄었다. 대신에 ‘도움이 되는 편’이라는 답변비율이 12.8%에서 19.6%로 늘어났다. 1차 조사 시에는 기대감에 따른 응답이라면 2차 조사 결과는 실제 경험에 따른 평가라는 평가의 차이점을 고려할 필요가 있다. 전체적인 긍정적 평가비율은 달라지지 않은 채, 도움의 정도에서 작은 변화밖에 없었다는 것은 지원금 사업에 대한 기대와 수급경험 사이의 간극이 크지 않다는 것으로 해석하는 것이 가능하다.

3차 조사결과를 보면 여전히 99.3%가 지원금의 도움에 긍정적인 평가를 하고 있다. 1, 2, 3차 조사에서 일관되게 모든 참가자들이 지원금이 도움이 되고 있다고 인식하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 큰 차이는 아니지만 2차 조사결과에 비해 3차 조사에서 ‘매우 도움이 된다’는 응답비율이 80.1%에서 82.7%로 약간 상승했다는 것을 볼 수 있다. 3차 조사는 지원사업이 종료된 이후에 수행되었다는 점에서 종합적인 사업효과에 대한 평가다. 1차 조사와 3차 조사를 비교해보면 평가 결과가 거의 비슷하다. 즉 사업의 취지가 제대로 실현된 것으로 볼 수 있다. 특히 3번의 조사에서 모두 99% 이상의 참가자들이 긍정적 평가를 했다는 점은 매우 고무적인 결과이다.

<그림 3> 구직목표 달성에 지원금의 영향



지원금을 수령한 경험이 있는 참가자들은 앞으로 청년활동지원금 제도가 어떻게 변경되는 것이 바람직하다고 생각하는지 질문하였다. 현행유지를 택한 응답이 전체의

64.5%로 나타났다. 현재 제도에 대한 만족도가 높다는 것을 보여준다. 다음으로는 본 사업을 확대하는 것이 바람직하다는 응답이 30.9%다. 결국 95% 이상의 응답자들이 현 지원금 사업의 취지 및 시행에 만족하거나 확대해야 한다는 긍정적 평가를 하고 있는 셈이다.

<그림 4>에서 보는 바와 같이 비금전적 지원사업에 참가하여 만족한다는 답변은 90%가 넘었다. 그러나 참가율은 높지 않았다. 2016년 비금전적 지원사업에 참여한 비율은 전체의 34.3%였다. 2017년 1차 조사에서 참여경험이 있는 참가자는 전체 참가자의 19.6%에 지나지 않았다. 2차 조사 이후 2달 동안 비금전적 지원사업에 참가자는 더 늘어났을 것으로 예상되지만 사업시행 4개월 동안에 20%정도의 참가경험 비율은 결코 높다고 할 수 없다. 그렇다면 왜 이처럼 비금전적 지원사업에 참여가 저조한지에 대해 세심한 분석이 필요하다.

<그림 4> 비금전적 지원사업 만족도



비금전적 지원사업에 참가하지 못했던 사유를 보면 가장 많이 지적된 것이 시간 또는 장소가 여의치 않아 참석하지 못했다는 것이다. 다음으로 원하는 프로그램 내용이 없어서 참석하지 않았다는 점이 지적되었다. 위에서 언급한 두 가지 이유가 전체의 76.5%이다. 그런데 이 두 가지 이유는 상관성이 높다. 다양한 지원사업이 제공되었음에도 불구하고 참여욕구를 일으킬 정도의 내용이 되지 못했던 것이 참여저조의 가장 기본적인 원인이 된다. 자신의 상황변화로 인한 사유는 어쩔 수 없지만 아직도 홍보부족이 원인으로 언급되는 비율이 11.6%에 달하고 있다는 사실은 향후 사업홍보가 더 필요하다는 것을 보여준다.

지원사업 참가자들에게 지원금 이외에 비금전적 활동지원 사업들 중 어떤 내용의 지원이 가장 청년들에게 필요한지를 질문하였다. 그 결과가 <표 2>이다. 필요한 분야를 2개씩 선택하도록 요구하였으므로 표에서 제시된 수치는 중복응답을 계산한 결과다. 가장 많이 언급된 지원프로그램은 직접적으로 구직에 도움이 되는 분야다. 시험준비를 위한 모의시험이나 특강개설 그리고 어학시험 지원 등 개인적 역량강화에 직접 기여할 수 있는 지원사업에 대한 수요가 가장 많았다(23.6%). 다음으로는 구직방향을 결정하는데 중요한 실무적 정보에 대한 수요가 많았다(18.5%). 진로모색이나 현직자 멘토링 등을 통해 자신이 원하는 분야에 대한 구체적 정보를 획득하고자 하는 욕구가 큰 것이다.

흥미로운 것은 18.2%의 참가자들이 중요하다고 지적한 분야가 심리적 도움이라는 점이다. 마음건강을 측정하고 필요하다면 심리상담을 지원해주는 지원프로그램이 필요하다고 답변하였다. 이 분야에 대한 수요가 크다는 것은 구직활동을 하면서 많은 스트레스를 받고 있으며, 이를 마땅히 해소하거나 치료받을 수 있는 기회를 갖기 힘든 상황을 반영한 것으로 볼 수 있다.

<표 2> 향후 주력분야

중점 분야	빈도	비율(%)
마음건강 자가진단과 상담지원	736	18.2
주거,노동 금융등 청년생활 상담 지원	625	15.5
일상과 관계 지원을 위한 소규모 커뮤니티 지원 (어슬렁반상회)	181	4.5
정기적인 청년지원 정보 제공 서비스	402	10.0
진로모색, 자기정리, 현직자멘토링 등 구직활동지원	747	18.5
모의시험,시험비용 할인,특강개설등 어학시험 지원	953	23.6
	394	9.8
전체	4038	100

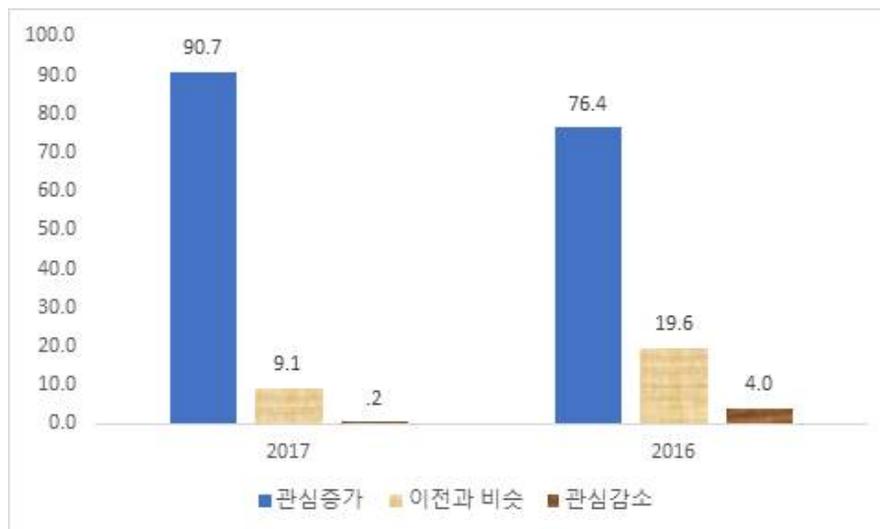
2016년 조사에서 청년지원사업에 대해 긍정적 답변이 66.8%이었으며, ‘매우 만족한

다’는 답변은 20%에 미치지 못했다. 그에 비하여 2016년 조사와 유사하게 사업이 종료된 시점에서 실시된 2017년 3차 조사결과는 긍정적 답변이 훨씬 늘어난 것을 확인할 수 있다. 특히 ‘매우 만족한다’는 응답이 3명 중 2명꼴인 68.7%에 이른다. 하지만 두 조사결과를 비교함에 있어 고려해야 할 사실은 2016년 사업의 경우 애초 6개월을 시행할 예정이었지만 한 달만 금전적 지원을 하는데 그쳤다는 점이다.

지원사업 참가자들은 서울시라는 공적 기관에 의해 도움을 받은 경험을 하였다. 개인적 관계를 넘어 사회적 관계를 경험하면서 공동체의 의미와 중요성에 대해 생각해 볼 수 있는 계기가 되었을 것으로 기대된다. 참가자들에게 청년활동지원사업에 참여한 후 서울시의 다른 정책에 대한 관심정도가 달라졌는지를 질문하였다.

아래의 <그림 5>는 2016년 조사와 2017년 조사 모두에서 이전에 비해 관심이 높아졌다는 응답비중이 월등히 높다. 2016년 조사에서는 네 명중 세 명꼴로 이전보다 서울시 정책에 대한 관심이 높아졌다고 답변하였다. 주지한 바와 같이 2016년의 지원금 사업은 한 달에 그쳤다. 2017년에는 6개월간 지원사업이 진행되었는데, 90.7%의 참가자들이 서울시 정책에 대한 관심이 이전보다 높아졌다고 응답하였다. 서울시의 정책이 개인의 삶에 영향을 미친다는 것을 경험하면서 다른 정책에 대한 관심도 높아지는 계기가 되었을 것으로 생각된다.

<그림 5> 서울시 정책에 대한 관심변화



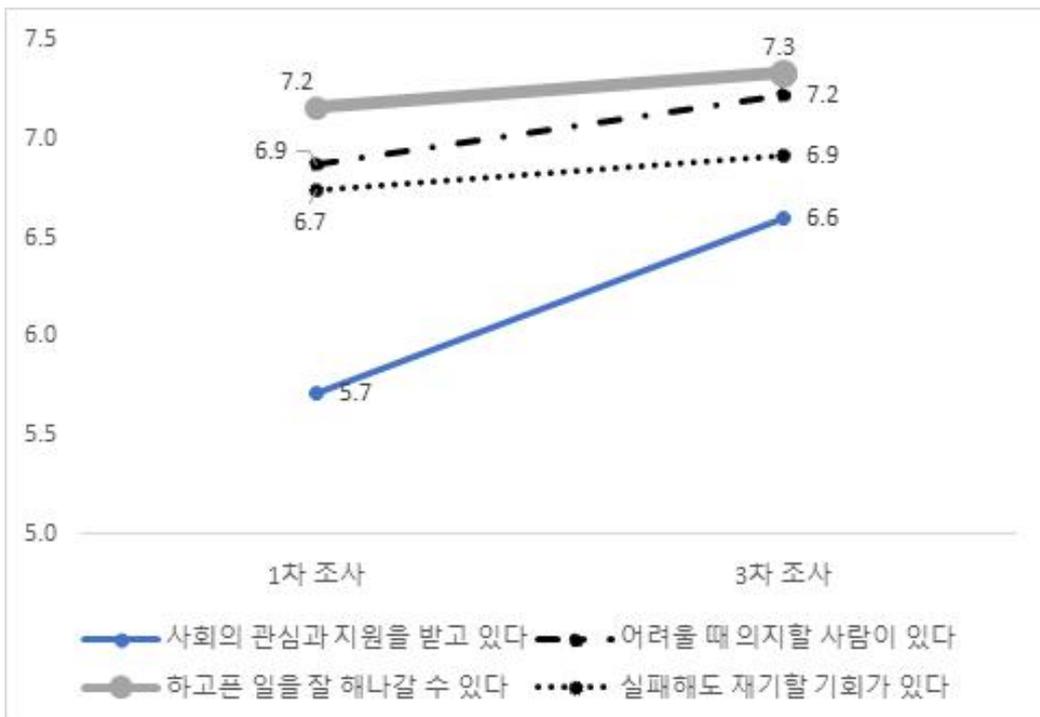
서울시 정책에 대한 관심이 높아졌다는 것이 반드시 사회에 대한 신뢰가 높아졌다는 것을 의미하지 않는다. 따라서 사회신뢰에 대한 질문과 응답을 검토할 필요가 있다. 1차와 3차 조사는 각각 참가자들의 사회관계 인식과 관련된 동일한 문항들을 포함하고

있다. 관련문항은 총 4개로 구성되어 있으며 참가자들은 0점(절대반대)부터 10점(절대 찬성) 사이의 점수를 택하도록 요구되었다.

조사결과는 아래 <그림 6>과 같다. 1차 조사에서 4가지 설문 중 가장 낮은 점수를 보인 문항은 ‘사회의 관심과 지원을 받고 있다’에 응답이다. 평균점수는 5.7점이다. 이 문항에 관한 3차 조사결과는 평균 6.6점으로 0.9점 상승하였다. 본 지원사업이 바로 사회의 관심과 지원을 제공하는 것이기 때문에 다른 문항에 비해 긍정적 상승폭이 가장 크게 나타난 것이다. ‘실패해도 재기할 기회가 있다’는 설문에 대한 응답평균점수는 6.7점에서 6.9점으로, ‘어려울 때 의지할 사람이 있다’는 문항의 평균점수도 6.9점에서 7.2점으로 긍정적 인식의 증가가 나타난다. ‘하고픈 일을 잘 해나갈 수 있다’는 문항의 응답평균값은 0.1점 상승하였다.

요약하면 사회적 관심과 지원에 대한 평가는 두드러지게 긍정적인 평가가 늘어났다. 다른 설문항의 변화폭은 크지는 않다. 그러나 모든 항목에서 일관적으로 긍정적 평가가 증가했다는 점에 주목할 필요가 있다. 지원사업 참가자들의 사회인식이 더 돈독해졌다는 것을 알 수 있다.

<그림 6> 사회관심의 변화(2016년, 2017년)

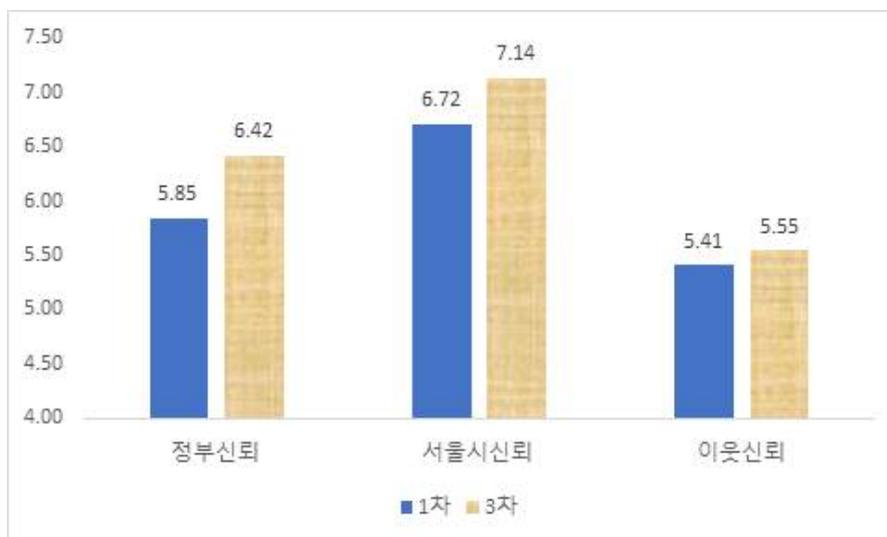


지원사업에 참여한 경험이 사회인식의 변화를 가져왔다면 공적기구에 대한 신뢰수준에 있어서도 변화도 있을 것으로 예상할 수 있다. 본 설문조사에서는 1차와 3차 조사

에서 정부, 서울시 그리고 이웃에 대한 신뢰도 측정을 하였다. 0점(매우 불신)에서 10점(매우 신뢰)까지의 범위에서 점수를 선택하도록 요구하였다.

1차 조사와 3차 조사결과를 비교하면 정부, 서울시 신뢰도가 상당한 정도로 상승한 것을 볼 수 있다. 정부신뢰는 5.85점에서 6.42점으로, 서울시 신뢰는 6.72점에서 7.14점으로 높아졌다. 그러나 이웃신뢰도는 별 변화가 나타나지 않았다. 즉 이웃신뢰도 상승이 나타나지 않고 공적기관에 대한 신뢰도만 변화가 있었다는 것이 공적기관의 지원사업 참여경험에 따른 효과라는 것을 입증해준다.

<그림 7> 공적기관 신뢰도 변화



아래의 <표 3>은 2016년 지원사업참여 여부를 구분한 후 1차와 3차 조사에서 공적기관과 이웃에 대한 신뢰도 점수를 보여주고 있다. 2016년 지원사업에 참여하고 2017년 사업에도 연속으로 참가한 인원은 640명이고 2016년 사업에 참여경험이 없는 인원은 2,772명이다. 만일 지원사업 참여여부가 공적기관 신뢰도에 영향을 미쳤다면 2016년 참여경험에 따라 신뢰도 차이가 있을 것이다. 아래 표에서 1차 조사결과를 보면 2016년 참여여부에 따른 신뢰도 차이가 뚜렷이 보인다. 지원사업 참여경험이 있는 응답자들의 정부와 서울시 신뢰평균은 각각 6.0점과 7.02점이다. 서울시의 신뢰도 점수가 훨씬 높은 것은 본 지원사업이 서울시에서 시행한 것이라는 점이 영향을 미친 것으로 보인다. 한편, 2016년 사업 불참자들의 정부와 서울시 신뢰도 평균점수는 각각 5.81점과 6.65점으로 앞의 참가자들과 분명하고 일관된 차이를 보인다. 따라서 지원사업 참여경험이 신뢰도 향상에 영향을 미친 것이라 할 수 있다.

<표 3> 참가경험과 신뢰도 변화(%)

2016 사업참여 경험	정부신뢰		서울시 신뢰		이웃신뢰	
	1차	3차	1차	3차	1차	3차
있다	6.00	6.57	7.02	7.39	5.47	5.53
없다	5.81	6.47	6.65	7.14	5.40	5.58
차이	0.19	0.10	0.37	0.25	0.07	-0.05

2. 경기도

1)경기도 청년 관련 주력사업

경기도는 지난 2017년 7월 11일 ‘제1회 경기도 청년정책위원회’를 열고 경기도 청년 정책의 비전과 방향을 담은 경기도 청년정책 기본계획을 의결하고 홈페이지를 통해 공개했다. 경기도 청년정책 기본계획은 2015년 8월 제정된 ‘경기도 청년 기본조례’ 제6조에 의거하여 만들어졌다. 조례는 5년 마다 청년의 권익증진과 발전을 위한 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 도는 기본계획을 바탕으로 향후 5년 간 청년 정책의 방향을 설정하고, 새로운 사업을 발굴하여 추진해 나가고 있는 상황이다. 청년정책 기본계획은 ‘청년의 발전·행복 충전소 경기도’를 비전으로 이를 실현하기 위한 4대 정책목표와 15개 추진전략으로 구성돼 있다.

먼저 4대 목표는 경기도 청년의 참여·도약·자립·향유다. 목표별 전략과 주요 추진과제를 살펴보면 먼저 청년참여 정책은 청년참여 거버넌스 구축, 청년지원사업단 설치 등을 주요 내용으로 청년 다복공동체 사업이 추진과제다. 도약은 청년역량 강화를 위한 것으로 교육비를 경감하고 청년역량 개발, 전문적 맞춤형 인재 양성을 내용으로 하여 경기도 영상아카데미, 농촌지도인프라구축지원, 전문대학 취업지원 패키지 사업 등이 반영돼 있다. 자립은 청년들의 취업지원과 생활안정을 위한 것으로 고용확대 및 일자리 질 제고, 생활안정, 입직 전 체험과 멘토링, 적선평약과 진로결정이 내용이고 대학 창조일자리센터 사업, 청년 해외역직구 창업지원, 전통시장 청년상인 육성지원 등을 추진과제로 담고 있다. 향유는 청년들의 생활의 질 향상을 위한 것으로 장거리 이동 지원과 주거안정 지원, 문화 활성화, 권리보호 등을 주요 내용으로 하고 다복기숙사, 다복하우스, 문화창조허브 등이 포함됐다. 총 10개 실국에서 15개 부서가 31개 청년지원 정책을 시행하고 있다.

또한 경기도는 2017년 2월 경기가족여성연구원에서 실시한 청년 실태조사를 바탕으로 장기구직·채무 보유 청년 등에 대한 지원확대, 장거리 이동 청년에 대한 편의 증진

등 새로운 사업을 펼쳐나가고 있다. 기본계획 추진을 위해 각 실국에서 별도 추진하고 있는 도 청년정책의 컨트롤타워 역할을 여성가족국 아동청소년과 청년지원팀에서 담당하고, 경기도 청년정책위원회는 정책의 방향 조정과 평가 등에 관한 사항을 심의·의결하는 역할을 수행하였다. 청년정책위원회는 경기도 청년정책에 청년들의 의견을 반영하기 위해 2017년 1월 도내 청년 활동가, 대학생, 전문가, 경기도의회 의원 등 15명으로 구성돼 활동 중이다. 그리고 구체적 청년사업은 해당 실국에서 맡아 추진하고 있다. 또한 청년일자리정책에 대한 자문은 청년행복위원회에서, 청년주도 의제발굴은 따복청년포럼에서 담당하고 있다. 그에 따라 정책 총괄 및 청년정책위원회 운영에 따른 필수 경비 등에 대해서는 아동청소년과에서 예산을 확보하나 청년정책 단위사업 별 소요재원에 대해서는 실국 단위에서 예산을 확보하고 있다.

<표 4>광역자치단체별 기본조례 현황

제정일	광역자치단체별 기본조례명	담당조직
2015.1.2	서울특별시 청년기본조례	서울혁신기획관 청년정책담당관(3팀)
2015.7.23	전라남도 청년발전기본조례	기획조정실 청년정책담당관(3팀)
2015.8.13	경기도 청년기본조례	여성가족국 아동청소년과 청년지원팀(1팀)
2015.12.28	광주광역시 청년정책기본조례	자치행정국 청년인재육성과(3팀)
2015.12.30	대구광역시 청년기본조례	시민행복교육국 청년정책과(3팀)
2016.2.22	충청남도 청년기본조례	기획조정실 지속가능정책담당관 청년정책팀(1팀)
2016.5.24	충청북도 청년기본조례	행정국 청년지원과(3팀)
2016.6.9	경상남도 청년발전기본조례	기획조정실 교육지원담당관 서민자녀교육지원팀(일부)
2016.6.22	제주특별자치도 청년기본조례	특별자치행정국 평생교육과 청년정책팀(1팀)
2016.10.20	대전광역시 청년기본조례	기획조정실 청년정책담당관(2팀)
2017.4.14	전라북도 청년기본조례	경제산업국 일자리경제정책관청년정책팀(1팀)
2017.4.27	울산광역시 청년기본조례	기획조정실 정책기획관
2017.5.31	부산광역시 청년기본조례	시정혁신본부 비전추진단
2017.11.3	강원도 청년기본조례	기획조정실 기획관
2017.12.28	경상북도 청년기본조례	일자리경제산업실 일자리청년정책과
2018.2.26	인천광역시 청년기본조례	여성가족국 아동청소년과

출처: 자치법규 정보시스템

<표 4>를 보면 2018년 2월에 경상북도가 청년기본조례를 제정함으로써 광역자치단체는 모두 법적 근거를 갖추고 청년을 지원할 준비가 끝났음을 알 수 있다. 그 중 경기도 청년기본조례 제정은 박창순(성남2, 더불어민주당) 도의원이 발의하여 2015년 8월 서울시와 전라남도예 이어 전국에서 3번째로 일찍 만들어졌다. 그러나 다른 자치단체가 보통 청년 관련 사업을 수행하는 조직이 3팀으로 구성되어 있는데 비해 조직도 1팀이고 위상도 팀에 불과해 상대적으로 미비한 것을 알 수 있다. 이것은 비단 조직의 왜소함 만이 아니라 청년 관련 사업이 실국별로 분산되어 있어서 관련 업무를 통합 조정하는 힘이 떨어진다는 평가를 할 수 있게 된다. 물론 아직 청년 기본법이 국회에 3년 째 계류되어 있을 뿐 제정되지 않은 상태임에 비해 보면 지방의회가 앞서 가고 있는 상황이다.

<표 5> 경기도 기초자치단체 청년기본조례 현황

제정일	기초자치단체별 기본조례명	담당조직
2016.07.07	시흥시 청년 기본조례	기획평가담당관
2016.10.17	과천시 청년 기본조례	주민생활지원실
2016.11.10	안양시 청년 기본조례	기획경제국 정책기획과
2017.03.31	고양시 청년 기본조례	아동청소년과
2017.09.20	성남시 청년 기본조례	복지국 사회복지과
2017.09.27	수원시 청년 기본조례	청년정책관
2017.09.29	안산시 청년 기본조례	기획경제국 정책기획과
2017.09.29	의정부시 청년 기본조례	자치행정국 평생교육청소년과
2017.12.13	구리시 청년 기본조례	주민생활국 고용복지과
2017.12.26	남양주시 청년 기본조례	평생교육원 교육청소년과
2017.12.27	하남시 하남시 청년 기본조례	복지문화국 교육지원과
2018.01.05	안성시 청년 기본 조례	행정복지국 가족여성과
2018.02.27	광명시 청년 기본(청년 사회활동 증진 및 보장)조례	일자리창출과
2018.03.19	동두천시 청년 기본조례	자치행정국 여성청소년과

출처 : 자치법규정보시스템

경기도의 청년 관련 조례를 보면 이미 경기도 청년 일자리 창출 촉진에 관한 조례(11.11.8)와 경기도 청년 창업지원 조례(15.11.4)가 있었다. 이런 제도적, 조직적 지원 속에 따복하우스, 일하는 청년통장, 구직지원금, 청년창업 등 4대 청년정책을 비롯하여 주거, 고용, 교육, 문화, 참여 분야 30여개 사업을 시행하고 있다. <표 5>에서 경기도 내 시군의 현황을 보면, 2015년 8월에 경기도가 청년기본조례를 제정한 이후 기초자치단체들도 차례로 조례를 만들고 있다. 2016년 7월 시흥시를 필두로 하여 10월 과천시,

11월 안양시가 조례를 제정했다. 2017년에는 3월 고양시, 9월 성남시·수원시·안산시·의정부시, 12월 구리시·남양주시·하남시가 조례를 제정했고, 2018년 1월에 안성시, 2월 광명시, 3월 동두천시가 제정했다. 특히 시흥시의 경우는 최초로 주민발의로 조례 제정운동이 시작되었고 청년위원회에서 청년정책을 결정하는 선진적 모습을 보여주었다.

<표 6> 경기도 청년정책 추진 현황

관리코드	사업명	추진부서	분야
1-1-1	청년 따복공동체 사업	따복공동체지원과	참여
1-1-2	경기도 대학생 지식멘토 사업	교육협력과	교육
2-1-1	경기도 학자금 이자 지원	교육협력과	생활
2-2-1	G-NEXT (게임산업육성추진)	콘텐츠산업과	문화
2-2-2	경기산업기술 교육센터 운영	일자리경제정책과	고용
2-2-3	경기청년+4 Trade Manager 육성사업	국제통상과	고용
2-3-1	농촌지도인프라구축지원(전문능력개발)	지도정책과	교육
2-3-2	농촌지도인프라구축지원(후계농업인력양성)	지도정책과	교육
2-3-3	경기도 영상아카데미	기획예산담당관	교육
3-1-1	경기 콘텐츠 코리아 랩 운영	콘텐츠산업과	고용
3-1-2	문화창조허브(판교, 광교, 북부)	콘텐츠산업과	문화
3-1-3	대학창조일자리센터 사업	일자리경제정책과	고용
3-1-4	청년 해외 역직구 창업지원	기업지원과	고용
3-1-5	경기도 대학생 융합기술 창업지원 사업	기업지원과	고용
3-1-6	청년 창업 SMART 2030	일자리경제정책과	고용
3-1-7	전통시장 청년상인 육성지원	공정경제과	고용
3-2-1	일하는 청년통장	사회적 일자리과	고용
3-2-2	자립지원사업	아동청소년과	생활
3-2-3	청년구직지원금	일자리경제정책과	고용
3-3-1	대학생 기업체 예비취업 협력사업	교육협력과	고용
3-3-2	취업예약형 전공과정 지원사업	교육협력과	고용
3-3-3	대학생 공직자 멘토링	교육협력과	교육
3-3-4	전문대학 취업지원 패키지	교육협력과	교육
3-3-5	환경분야 취업지원 프로그램 운영 지원	북부환경관리과	고용
3-3-6	경기청년 및 대학생 인턴지원사업	일자리경제정책과	고용
3-4-1	수요자 맞춤형 채용지원서비스 사업	일자리경제정책과	고용
4-2-1	BABY2+ 따복하우스	따복하우스과	주거
4-2-2	송파학사 운영	교육협력과	주거
4-2-3	따복기숙사 사업	교육협력과	주거
4-2-4	청년공유기숙사	주택정책과	주거
4-3-1	서울농생대 문화공간조성(청년문화창작소 운영)	문화정책과	문화

출처: 경기도 청년정책 기본계획 7-8쪽

현재 경기도는 총 10개 실국에서 15개 부서가 위의 <표 6>과 같은 31개 청년지원정책을 시행 중에 있다. 이 외에도 신규 청년정책 사업으로 17개 사업을 추진할 것이라고 밝혀왔다. 그 가운데는 위에서 지적한 청년정책의 통합 추진을 위한 청년지원팀의 과로의 승격, 일자리에 국한된 청년정책을 확대 추진하는 문제가 포함되어 있다. 또 청년참여 거버넌스 구축과 청년지원사업단 설치도 포함되어 있다. 그러나 남경필 도지사가 2016년 제2기 연정에서 '경기도 청년수당'에 합의했으나 아직 실시하지 않고 있으며 따라서 청년기본조례가 그 취지대로 진행되고 있다고 보기는 어렵다.

남경필 지사가 대표적인 청년정책으로 강조하는 '일하는 청년' 3종 시리즈는 아래와 같다. 그 핵심사업은 ▲일하는 청년 연금 ▲일하는 청년 마이스터 통장 ▲일하는 청년 복지포인트 등 3가지 사업이다. 먼저 '일하는 청년 연금'의 경우 월 급여 250만원 이하인 중소기업 근로자가 10년 장기근속 시 개인과 경기도의 일대일 매칭 납부를 통해 매달 10만~30만원을 저금하면 개인부담액 만큼 경기도가 지원(최대 3,600만원)하고 퇴직연금(연봉의 8.33%)까지 합쳐 최대 1억원 자산 형성을 지원한다. 역시 대상은 경기도에 거주하고 도내 퇴직연금 가입 중소기업에서 주 36시간 이상 근로하는 만18세부터 34세의 청년이다. '일하는 청년 마이스터 통장'⁶⁸⁾은 월 급여 200만원 이하이고 경기도에 거주하는 중소 제조기업에서 주 36시간 이상 근로중인 만18세부터 34세의 청년 근로자에게 월 30만원씩 2년간 임금을 경기도가 지원해서 총 720만원을 지급해 최소 15%의 실질적 임금상승 효과를 지원하는 제도다. 마지막으로 '일하는 청년 복지포인트'는 월 급여 250만원 이하 근로자의 복리후생을 위해 연 최대 120만원의 복지포인트를 지급하는 정책이다. 역시 대상은 경기도에 거주하고 도내 상시근로자 100인 미만 중소기업에서 주 36시간 이상 근로하는 만 18세부터 34세의 청년이다.

남경필 지사는 2017년 8월 16일에 앞에 언급한 3대 청년일자리 사업 추진을 2017년 하반기 사업으로 추진하겠다고 일방적으로 발표했다. 지난해에 예산을 잡은 것도 아니고 연정 파트너의 이해를 구하는 절차도 생략한 채 2017년 하반기에 시행할 계획을 발표한 것이다. 그에 따라 경기도의회 민주당 의원들이 상임위에서 관련 추경 예산을 전액 삭감해버렸다. 임기 1년도 안남은 도지사가 10년 간 지속될 정책을 설계해서

68) 참고로 서울시 청년통장은 2015년부터 시행중이었다. 서울시는 200만원보다 적은 월급을 받으면서 가구 소득인정액이 중위소득 80%이하(1인가구 약 130만원)인 저소득 근로청년 1000명을 대상으로 달마다 5만원~15만원을 2년~3년 동안 저축하면 저축액 만큼의 이자를 주는 정책을 실시해왔다.

당장 시행하겠다고 갑자기 발표한 것은 선거를 겨냥한 선심성 정책이라고 받아들인 것이다. 경기도의회는 이후 협의를 거쳐 2017년 9월 12일 자유한국당이 '추경 예산 삭감 후 2018년 시행안'을 제시하면서 보건복지부 사회보장협의회(2017년 10월 통과)를 거친 후 2018년 본예산에 반영하기로 합의했다. 결국 경기도는 2018년 본예산안에 일하는 청년통장 287억원, 청년구직지원금 80억원을 합쳐 367억원이 연정 예산으로 반영된 것에 비해 남 지사의 일하는 청년 시리즈는 그 4배인 1,478억원을 요구한 것이다. 특히 청년구직지원금 예산은 2016년 165억원에서 2017년 80억원으로 절반 이상 감소시키면서 그랬다는 것이다. 결국 양당은 협의를 거쳐 금액은 357억원을 삭감해 1,121억을 반영했다. 이에 따라 당초 혜택을 받을 대상은 13만명에서 7만 8,500명으로 축소됐다. 1월, 4월 2차례 모집을 통해 7만 8,500명을 선발하며 구체적으로 '청년연금' 사업은 6천명, '청년 마이스터 통장'은 1만2천500명, '청년 복지포인트'는 6만명을 모집한다. 연정은 상대에 대한 신뢰가 생명인데 현직 지사의 정당이 탈당 때문에 달라지기도 했으나 그보다 심각한 것은 4년여 진행된 연정의 바탕이 되는 상호 신뢰가 선거를 앞두고 일방적 행동으로 인해 손상된 것이다. 이 사건은 이후 연정기반의 붕괴와 중단에도 큰 영향을 준 것으로 보인다.

2)경기도 청년구직지원금

경기도는 총 10개 실국에서 15개 부서가 31개 청년지원정책을 시행 중에 있다. 이 가운데 실직자나 구직 중에 있는 청년을 대상으로 청년들의 역량을 강화하는 목적을 가진, 청년수당에 가장 가까운 사업이 청년구직지원금이다. 민주당이 연정 과제에 포함시켜서 현재 시행 중이다.⁶⁹⁾ 개요는 실업 및 취업 준비 비용 등으로 어려움을 겪고 있는 도내 청년에 구직 지원금을 지급하여 취업의욕을 고취시키고 취업하려는 청년들의 역량을 강화하게 돕는 기능을 수행하는 것이다. 실제 지원 내용은 매월 구직 활동을 한다는 전제 아래 경기도 청년 1,200명에게 월 50만원의 지원금을 6개월 간 최대 300만원의 구직 활동 비용을 경기청년카드를 통하여 지급하는 것이다. 대상이 되는 경기 청년은 만 18-34세의 청년으로 도내에서 1년 이상 거주한 저소득 미취업 청년이다. 소득인정액이 기준 중위소득의 80% 이하여야 하며 구직활동을 증명할 수 있어야 한다. 또한 사용처도 자격증 취득 등으로 한정된다. 청년 일자리 문제 해결과 중소기업 구인난 해소를 위한 정책으로 좋은 취지를 갖고 있지만, 성남은 물론이고 서울시 청년수당에 비해보면 조건이 많다. 구직의사가 있는 청년을 오디션을 통해 선발해 지급했

69) 참고로 연정계약서 제6조(청년 일자리) ▲권역별 청년행복위원회 구성 ▲일하는 청년통장 사업 확대 ▲청년구직지원금 도입·시행 ▲청년들의 벤처창업과 기술창업 지원 ▲경기청년뉴딜사업과 취업성공 패키지 확대 ▲일자리 미스매칭 해소를 위한 협업체계 구축 등

다. 전문상담사의 구직 상담과 기술훈련, 취업알선 등도 지원한다. 경기도는 7월 3일부터 8월 6일까지 인터넷 포털사이트 다음과 공동으로 경기도 공감정책 캠페인을 벌여 각 분야 주요 정책 30개에 대한 투표를 진행했다. 4만3,000여 명이 투표에 참여했는데 1위는 청년구직지원금이었다. 그만큼 청년들의 관심과 공감이 높은 제도라는 것이다. 그러나 청년구직지원금 예산은 2016년 165억원에서 2017년 80억원으로 절반 이상 감소했다.

다음으로 그와 유사한 정책이 경기도 일하는 청년 통장이다. 역시 연정과제에 포함 되어 있으며 기 시행중이다. 내용은 근로 청년이 3년간 매달 10만원을 저금하면(360만원) 경기도 예산과 민간기부금으로 3년 뒤 1000만원으로 만들어 지급하는 통장이다. 대상은 경기도 거주 중위소득 100%(1인가구 약 165만원, 4인가구 446만원)이하여야 하고 만 18세 이상 만 34세 근로 청년이면 된다. 또한 대학생을 대상으로 하여 대학생 따복기숙사가 좋은 평가를 받고 있다. 주거 문제로 고통받고 있는 대학생들의 주거비 경감 및 통학 시간 단축에 효과가 있는 것으로 평가받고 있다. 학교와 가까운 곳에 경기도시공사가 주택을 매입하여 대학에 임대해 쉼어하우스 형태로 도내 대학생들에게 시중가격의 30% 수준으로 저렴하게 제공한다고 한다. 2017년에 시범사업을 추진했으며 2021년까지 1,250호를 공급할 계획이고 1대학 1기숙사를 목표로 한다고 한다.

3) 경기도 청년정책의 기본방침과 평가

남지사가 주력한 청년3대 일자리 사업은 재직자의 장기근속과 구직자의 신규 유입을 통하여 중소기업의 경쟁력을 강화시켜 다시 좋은 일자리를 창출하는 선순환 구조를 확립하고자 한다는 것이다. 그런데 경기도 일하는 청년 시리즈 지원대상에 근로자 5인(제조는 10인) 이하 소상공인과 영세기업은 제외된다. 가장 지원이 필요한 사람들은 자격이 없다. 청년연금은 퇴직연금에 가입된 경우만, 청년복지포인트는 100명 미만 회사만 해당되고 그 이상 회사는 해당이 안된다. 그리고 사업별로 세부 자격조건에 차이가 있지만, 남지사가 강조하는 이 사업들은 모두 경기도 내 거주하는 만 18~34세 청년 중 도내 중소기업에서 주 36시간 이상 노동하는 재직자를 대상으로 하는 것이다. 남경필 지사가 주력한 것은 재직자가 직장에서 꾸준히 일할 수 있게 동기를 부여하는 것이었다. 그리고 조건이 많다. 그리고 이 제도는 다 회사에 다니고 있는 청년만 해당이 된다. 서울과 성남시에서 실시한 청년수당은 구직 중에 있는 청년을 대상으로 한 활동과 생계 지원책이다. 아울러 경기도는 구직지원의 성격이지 서울시와 같은 청년활동지원의 개념이 없다. 향후 청년수당이 만들어진다면 청년들의 요구를 반영해 구직 외에도 다양한 활동지원의 성격을 가지고 문턱을 낮추는 것이 절실하다고 하겠다.

특히 청년연금의 경우 수혜 대상이 한정적이고 사업에 대한 검증이 충분히 되지 않았다는 문제가 제기되고 있다. 경기시민사회단체연대회의에서도 청년연금이 대상자가 도내 청년 300만 명 중 1만 명에 불과해 수혜대상이 한정적이고 10년 장기 지원에 따른 부작용이 있다는 점을 지적했고, 도의회 예산 심의과정에서도 사업의 타당성이 제대로 검증되지 않은 부분이 지적되었다. 한편 남경필 지사의 3가지 청년정책은 모두 만 18세부터 34세를 대상으로 하고 있는데 이는 ‘경기도 청년일자리 창출촉진에 관한 조례’(18.1.4 개정)가 규정하고 있는 청년의 범위(15세 이상 39세 이하)보다 좁다. 다수의 청년들과 중소기업에 실질적인 도움이 될 수 있도록 수혜 대상 범위의 적절성과 사업의 지속력을 담보할 방안의 마련이 필요하다.

다음은 경기도에서 실시한 『경기도 청년구직지원금 효과성 연구』(2018. 3)를 인용한다. ‘경기도의 지원이 얼마나 도움이 되었는가?’라는 질문에 대해 아래 <표 6>을 보면 만족도가 대단히 높다는 것을 알 수 있다. 그러나 구직활동 계획서와 구직활동보고서, 그리고 지원금 사용 범위와 전담 상담사에 대해서는 상대적으로 만족도가 낮은 것을 볼 수 있다. 그러나 전반적 만족도나 기대충족도는 90점에 가깝다는 것을 알 수 있다.

<표 7> 참여자 만족도 요약(95쪽)

문 항		만족도 (5점만점)
구직활동 및 취업에 도움 여부		4.71
항목별 만족도	선발기준 (연령, 소득, 경기도거주기간, 실업기간)	4.12
	구직활동계획서	3.90
	지원금액 및 지급기간 (50만원씩 6개월)	4.16
	지원금 지급방식(체크카드)	4.12
	구직활동보고서	3.83
	지원금의 사용가능 범위	3.77
	취업성공수당	4.09
	전담상담사	3.88
	전반적 만족도	4.48
기대충족도		4.44

다음으로는 ‘청년구직지원금이 구직활동 및 취업에 지원금이 얼마나 도움이 되었나?’ 여부를 물어보았다. 그 결과는 아래의 <표 8>에 나와 있다. ‘매우 도움이 되었다’는 대

답이 70% 이상으로 나타났으며 학력이 높고 구직활동계획서의 평가가 높을수록 ‘매우 도움이 되었다’는 대답이 높게 나왔다. 목표의 명확성과 구직준비도가 높은 집단의 경우 82.2%가 매우 도움이 되었다고 평가하였다.

<표 8> 구직활동 및 취업에 도움여부(96쪽)

구 분		전혀 도움안됨	별로 도움안됨	보 통	다 소 도움 됨	매 우 도움 됨	만족도
성별	남자	0.0	0.1	2.7	19.0	78.2	4.75
	여자	0.0	0.1	2.3	26.2	71.4	4.69
연령 별	18-20세	0.0	0.0	5.1	23.7	71.2	4.66
	21-25세	0.0	0.1	1.8	24.3	73.8	4.72
	26-30세	0.0	0.2	3.0	20.2	76.6	4.73
	31-34세	0.0	0.0	3.2	31.6	65.2	4.62
최종 학력	고등학교 졸업 이하	0.0	0.0	4.1	27.9	68.0	4.64
	전문대 졸업	0.0	0.0	3.4	25.7	70.9	4.68
	4년제 대학 졸업	0.0	0.2	2.1	22.4	75.3	4.73
	대학원 이상 졸업	0.0	0.0	1.6	23.8	74.6	4.73
취업 여부	취업	0.0	0.0	2.4	24.6	72.9	4.70
	미취업	0.0	0.2	2.5	22.7	74.7	4.72
목표 의 명확 성 및 구직 준비 도	목표의 명확성 높음/ 구직준비도 높음	0.0	0.0	1.6	16.2	82.2	4.81
	목표의 명확성 높음/ 구직준비도 낮음	0.0	0.3	3.4	26.9	69.5	4.66
	목표의 명확성 낮음/ 구직준비도 높음	0.0	0.0	1.0	20.2	78.8	4.78
	목표의 명확성 낮음/ 구직준비도 낮음	0.0	0.2	3.8	35.7	60.3	4.56
	구직 활동 계획 서	S등급	0.0	0.1	1.8	21.7	76.4
	A등급	0.0	0.1	2.6	23.9	73.4	4.71
	B등급	0.0	0	4.5	28.8	66.7	4.62
전 체		0.0	0.1	2.5	23.4	74.0	4.71

3. 성남시

1)성남시 청년 관련 주력사업

경기도에 있는 기초자치단체로 청년지원을 잘하는 곳이 성남이다. 성남에도 3대 무상복지사업이 있다. 제일 대표적인 것이 청년배당이다. 3년 이상 성남에서 거주한 만 24세 청년에게 분기별로 25만원의 바우처(성남사랑상품권)를 지급하는 것이다. 또 중학생 무상교복 지원도 신입생에게 29만원을 지급하고 있다. 마지막으로 산후조리비용을 지원한다. 신생아 출생일 기준 1년 전부터 아버지나 어머니가 성남시에 주민등록이 되어 있는 출산 가정 대상으로 산모당 지원금 50만원의 바우처(성남사랑상품권)를 지급하고 있다. 성남시는 공공 산후조리 지원 사업과 함께 청년배당, 중학생 무상교복의 '3대 무상복지' 사업을 2016년 1월부터 3년째 지속 시행 중이다.

청년배당은 1만명에게 100억원 정도를 지급하고 있다. 2015년 12월 '청년배당 조례'가 제정되어 2016년 1월부터 지급해오고 있다. 사회보장기본법은 지자체가 사회보장제도를 신설할 때 복지부와 협의하도록 규정하고 있는데 이견이 있어 대법원에 제소한 상태이다. 그러나 청년들의 만족도는 대단히 높다. 그러나 2018년 1월 9일 성남시의회에서 자유한국당 박광순 의원 등 13명의 시의원들이 '청년배당 지급 조례 폐지 조례안'을 발의했으나 상임위에서 부결되었다. 갈등이 극심하여 앞으로 전망을 하기 쉽지 않다. 청년배당을 확대해 추진하려한 '청소년배당'은 시의회의 강력한 반대로 무산된 상황이다.

성남시는 당초 2018년 3월 초부터 중학교 신입생들과 함께 고등학교 신입생들까지 무상교복 지원사업을 확대실시할 계획이었다. 2월 21일 성남시에 따르면 시는 지난 2월 9일 사회보장위원회의 무상교복사업 수용조정 결과 발표에 따라 고교 무상교복 지원 사업도 조속히 시행될 것으로 보고 준비를 마쳤다. 하지만 고등학생 교복 지원 예산이 2017년부터 7회에 걸쳐 시의회에서 부결되고 올해 제235회 임시회에서도 미의결 계류 중으로 새 학기가 시작되기 전까지 통과는 어렵게 됐다. 이에 따라 시는 2016년부터 시행돼 올해 3년 차인 중학교 신입생 대상 무상교복 지원 사업은 계획대로 시행하고 고등학교 무상교복 지원은 무기한 보류하기로 했다. 한편, 시는 올해 무상교복 지원 대상자를 중학교 7,500여명, 고등학교 9,500여명 등 총 1만7,000여명으로 보고 관련 예산 50억3,500여만원을 책정했다. 성남시는 2016년 중학교 신입생 8,561명을 대상으로 23억9,583만원, 2017년 8,005명 대상 23억2,853만원 등을 지원했다. 시는 이 기간 중에도 저소득층 고교 신입생 750여명에게 2억1,000만원의 무상교복을 지원해왔다.⁷⁰⁾ 즉 사무권한이 지자체에 주어져도 시의회와 협치가 되지 않아서 주민의 복리에도움이 되는 정책을 적기에 실현하기 어렵게 된 것이다. 최근 성남시의회는 2월 2일 임시회 본회의를 열고 고교 신입생 무상교복 지원비 26억6500만원, 청소년배당 예산 175억6300만원 등이 편성된 올해 1차 추경안과 청소년배당 시행을 위한 청년배당 지

70) 머니투데이 “시의회에 막힌 성남시 고교 신입생 무상교복 지원” 김춘성기자. 2018년 2월 21일.

급 조례 개정·폐지안 등을 처리할 예정이었다. 그러나 이재명 시장이 외부 일정으로 불출석하자 야당 의원들이 회의 진행을 거부해 파행으로 안건이 모두 무산됐다. 이처럼 무상교복 사업은 성남시가 중학생을 대상으로 전국에서 처음 시작했지만 고교 무상교복 시행은 사업비 편성이 계속해서 무산되면서 용인시보다 뒤처지게 되었다. 용인시는 현재 중·고교 신입생 무상교복 사업비(68억원)를 확보해놓고 2018년 3월부터 시행하였으며, 2018년 예산에 중·고교 신입생 무상교복 사업비를 확보하고 복지부 협의를 요청해놓은 광명시·안성시·과천시도 사업을 실시할 가능성이 높아졌다. 전국적으로 현재 약 80개 정도의 지자체가 교복지원 관련 조례를 운영 중이며, 경기도 내 시군 중 교복지원에 관한 조례를 통과시킨 지자체 중 안양, 과천, 안성, 용인, 광명, 성남은 교복착용 학생 전체를 대상으로 하며, 시흥과 고양은 저소득층 자녀를 대상으로, 안산은 3명 이상의 다자녀 가정을 대상으로 시행 중이다.

성남시의 산후조리 지원 사업이 보건복지부와 7차례 협의 끝에 3년 만에 최종 동의 답변을 받았다. 보건복지부는 2018년 2월 6일 답변서를 통해 “출산·산후 회복 등에 소요되는 경제적 부담을 완화해 산모의 건강 증진과 출산장려 분위기를 조성하려는 사업의 타당성이 인정된다”며 시행을 동의했다. 지난 2015년 3월 11일 사회보장제도 첫 협의 진행 이후 3년여 만이다. 협의 과정에서 애초 ‘공공 산후조리원 설치 운영 및 민간 산후조리원 이용료 일부 지원’이던 사업명은 ‘산모 건강지원사업’으로 변경됐다. 복지부가 사업의 타당성이 낮고 산모의 선택권이 제한된다고 계속 반대해왔던 공공 산후조리원 설치 운영은 하지 않기로 했다. 산모 한명에게 2주간 이용을 통해 270만원을 지급하려던 공공 산후조리원 계획은 포기한 것이다. 대신 신생아를 출산한 산모에게 50만 원의 산후조리 지원금을 지역화폐(성남사랑상품권)로 지급한다. 짱둥이를 낳으면 100만 원, 세쌍둥이를 낳으면 150만 원 상당의 성남사랑상품권을 준다. 지원 범위는 산후조리 비용 외에 출산용품, 모유수유용품, 산후우울증 치료 등 산모건강지원 비용을 포함한다. 신생아 출생 6개월 이내에 동 주민센터 또는 보건소에서 받을 수 있다. 대상은 신생아 출생일 기준 1년 전부터 부모 중 한 명 이상이 성남시에 주민등록이 돼 있는 출산 가정이다. 해산급여(60만 원) 수급권자도 지급 대상에 포함한다. 성남시는 2016년 1월 1일부터 신생아 출생 가정에 산후조리 지원금을 지급해 그해 6,753명에 33억 원, 지난해 6,484명에 32억 원을 지급했다. 2018년 올해는 37억 원(신생아 7,500명)의 예산을 확보해 둔 상태다. 성남시는 복지부가 계속 보완 등을 요구하자 미협의를 상태에서 2016년 1월부터 이 사업을 진행해왔다. 그러자 복지부를 대신해 경기도가 협의 절차 미이행에 따른 법령 위반으로 2016년 1월 성남시를 대법원에 제소했다.⁷¹⁾

71)경향신문 “성남시 ‘산후조리지원 사업’ 3년 만에 정부서 인정”, 최인진기자. 2018년 2월 8일.

2)성남시 청년배당

성남시는 정부와의 권한쟁의 심판(대법원) 판결전이라 2016년에 분기당 12만5,000원의 청년배당을 만 24세 청년들에게 지급하기 시작했다. 2017년부터 분기당 25만원을 지급하고 있다. 청년배당을 지급받으려면 3년 이상 성남시에 계속 거주해야 한다는 조건과 19세-24세 연령조건만 충족하면 된다. 그 이외에 다른 조건은 없다. 그래서 성남시에 거주하는 청년 1만1,000명 정도가 청년배당을 성남사랑상품권 형태로 지급받았다. 성남시의 청년배당은 지역 상품권형태라는 점에서도 독특하다. 지역경제 특히 서민들이 주로 이용하는 동네시장을 살리기 위한 효과도 고려한 것이다. 이점은 양면적 성격을 갖는다. 지역내 자영업자들의 환영을 받는 반면 현금처럼 어디서나 쓸 수 있는 서울시와 비교해 사용지역의 제한을 받는다. 1년에 들어가는 예산은 2016년 경우 113억원 정도였다. 물론 100% 시비 자체사업이었다. 2016년은 24세를 시범 지급하고 대상 연령을 확대할 예정이었다.

청년배당의 사업 목적은 “학업과 취업난 등 어려움이 가중되고 있는 청년층의 복지향상과 취업역량 강화, 지역경제 활성화 정책”, “청년의 사회적 기여, 취업, 재산, 학업 여부와 무관하게 일정 거주 기간을 충족한 19-24세 청년에게 지급”한다고 규정하고 있다. 성남시의 청년배당은 나이가 한정되긴 하지만 소득, 재산, 직업에 상관없이 준다. 더욱이 계속 지원받는데 조건도 없다. 그냥 모든 분기마다 25만 원씩 1년간 준다. 충분한 금액은 아니지만 형식적인 면에선 기본소득에 가장 가깝다. 그러나 실시 중인 지방정부 모델 중에 상대적으로 가깝다는 것이고, 처음 시도했다는 점에서 의미를 강조할 수 있겠지만 이것은 수당이지 기본소득이라고 주장하는 것은 적절하지 않다.

성남시는 2015년 3월 2일 청년취업 역량강화를 위해 기초연구를 완료한 뒤 실행방안 연구(9.11)를 수행하고 실행방안을 수립(9.17)해 연말 시의회에서 조례 제정(2015.12.18)을 완수했다. 그리고 2016년 1월 20일 청년배당을 처음으로 지급한다. 2016년 4월에는 당사자들을 대상으로 녹색전환연구소와 기본소득청소년네트워크가 만족도 조사를 한다. 2,866명이 참가해 지급대상의 25.7%가 참여한 조사였다. 조사한 결과를 보자. ‘청년배당이 생활에 실질적으로 도움이 되었습니까?’라는 질문에 40.3%가 ‘매우 그렇다’라고 응답했고, 55.0%가 ‘어느 정도 그렇다’고 대답을 했다. 청년들 중 95.3%가 1년에 50만원도 도움이 된다고 얘기하고 있는 것이다. 그만큼 경제적으로 어려운 청년들이 많고 사업의 반응이 좋다는 것이다. 사용은 주로 생활비 지출(1분기 40.9%, 2분기 37.5%), 자기계발비(1분기 17.9%, 2분기 19.1%), 문화여가비(1분기

11.1%, 2분기 9.8%)에 사용하는 것으로 나타났다.

성남시는 '청년배당'에 이어 2018년부터는 만 16~18세 청소년에게 학교 급식비 지원 명목으로 연간 50만원의 바우처(성남사랑상품권)를 지급하는 '청소년배당'을 추진하려 했으나 관련 조례가 2017년 12월 시의회에서 자유한국당 의원들의 반대로 부결되었다. 야당에서는 사법부 판단도 받지 않은 사업을 확대하는 것은 내년 지방선거를 겨냥한 '선심성 사업'이 아니냐는 지적을 했다. 청소년배당은 성남지역 고등학교 1~3학년 나이 인 만 16~18세 청소년(3만5,116명)에게 학교 급식비 지원 명목으로 지급하는 복지정책으로 2018년 6월부터 시행하려는 계획이었다. 성남시는 청소년배당 사업 예산으로 175억원 가량을 예상했다. 당초 청소년배당 사업 계획은 만 18세(1만1,661명) 고등학생에게만 연간 100만원(월 8만원)을 지원할 계획이었지만, 시민 간담회에서 나온 의견을 수렴해 지원 대상을 확대한 것으로 알려졌다. 소송이 걸려 있는 청년배당의 전철을 밟지 않기 위해 보건복지부나 경기도와 협의가 필요한데, 기존의 청년배당 사업이 경기도의 제소로 대법원에 계류되어 결론이 나지 않은 상황에서 같은 방식의 청소년배당 사업을 추진하는 것에 비판이 있다.

3) 성남시 청년정책의 기본방침과 평가

이재명 시장은 2018년 2월1일 SNS를 통해 “성남시가 대장지구 공영개발사업으로 번 돈 5,503억 원 중 1,800억 원을 시민에게 현금배당하겠다고 했다. 이 시장은 “시민이 맡긴 권한(용도 변경, 인허가권)을 활용해 번 돈을 시민에게 돌려주는 게 왜 문제”라며, “미국 알래스카주는 석유 채굴권을 임대해 얻은 수익으로 오래전부터 주민들에게 매년 1인당 1~200만 원을 배당한다”라고 설명했다. 그는 또 “나눠주지 말고 빚 갚으라는데 성남시는 갚고 싶어도 갚을 빚이 없다. 모라토리엄 극복을 위해 발행했던 지방채까지 다 갚아 이제 '채무 제로'”라며, “1822억 원을 골목 서민경제에 도움 되라고 지역화폐로 지급하되, 구체적 지급 대상과 지급 방법 등 연구용역을 거쳐 수익금이 입금되는 2019년부터 지급할 것”이라고 강조했다.⁷²⁾

이재명시장은 택지개발사업으로 거둬들이는 수익금 5,503억원 중 1,822억원을 시민들에게 지역상품권으로 배당하겠다는 시민배당 구상을 밝힌 것이다. 이 경우 재원이 2018년 연말부터 성남도시공사로 입금되기 때문에 성남시는 용역을 거친 후 조례를 만들어 2019년부터 시행하겠다는 것이다. 일부 시민들은 환영하는 반응을 보였다. 그러나 불로소득이라고 말한 5,500여억원은 일종의 순세계잉여금에 해당하는 자금으로,

72) 아주경제신문 “이재명 '1800억 시민배당...시민 이익 위해 마지막 까지 최선 다할 의무 있어”. 박재천 기자. 2018.2.2.

이를 사용하려면 향후 예산을 편성해 의회의 심사와 승인을 거쳐야 한다. 현재 시행하고 있는 청년배당 정책을 청소년까지 확대하는 것도 의회의 동의를 얻지 못해 무산되고 있는 상황이고, 곧 경기도지사 출마를 위해 시장직을 사퇴할 것인 데 임기 이후의 새로운 성남시 사업으로서 실현 가능성이 높다고 보기는 어려운 상황이다. 실제 성남 환경운동연합 김현정 사무차장은 2018년 2월 16일 MBC뉴스에서 "공원조성기금조차도 적립이 되지 않는 이 상황에서 무엇을 해주길 원하는지에 대한 의견수렴이 먼저 있어야 한다"는 입장을 밝혔다. 민주당 지관근 의원은 2018년 2월 2일 성남시의회 임시회 5분 발언을 통해 "시민 주머니에 18만원씩 쥐어준다고 갑자기 지역경제가 살아나지 않는다"면서 "원도심 도시 재설계를 통한 재개발, 리모델링, 도시재생 사업 등에 사용해 죽어가는 도시 생태계를 살리는데 쓰여야 한다"고 반대 입장을 밝혔다.

또 매일경제와의 인터뷰를 보면, 이시장은 경기도지사가 되면 하고 싶은 1호 공약은 무엇인가 라는 질문을 받고 "지자체에서 재산세 세수로 불로소득을 기본소득으로 만들고 싶다. 부동산으로 인한 불로소득이 연간 350조원으로 국민소득의 4분의 1이다. 자동차세(2% 정도)의 4분의1 정도만 토지세를 걷고 온 국민에게 똑같이 배분하면 실현 가능하다. 토지가 없는 사람이 태반이라 대부분 이익이다, 토지 조금 있는 사람을 포함해서 95%는 토지세를 낸 것보다 기본소득을 받는 게 많다. 경기도 같은 지자체 단위에서 하면 더 효율적이다."⁷³⁾

강남훈. 이상동이 2015년 12월 작성한 『성남시 청년배당실행방안 연구』라는 성남시 정책연구보고서는 청년배당의 실시를 앞두고 그 정신과 실행방안을 연구한 보고서다. 그 머리말(29쪽)에 '청년배당은 청년들을 대상으로 하는 기본소득(basic income)이라고 할 수 있다.'고 정의하고 있다. 그리고 덧붙여 '청년배당은 여러 선진국에서 실시하고 있는 학생수당과 유사한 정책이다.' 그리고 3장에서 '청년배당의 사상적 근거는 공유자산으로부터의 수익'이라고 밝히고 있다.

이재명시장은 2017년 2월 제19대 대선 때 민주당 경선후보로서 기본소득 공약을 했다. 내용은 기본소득을 생애주기별 배당의 형태로 0~12세 아동배당, 13~18세 청소년배당, 19~29세 청년배당, 65세 이상은 노인배당으로 1인당 연 100만원을 지급하겠다고 했다. 또 특수배당으로 장애인, 농어민(30~64세)은 1인당 연 100만원을 지급하겠다고 했다. 그리고 토지배당으로 전 국민에게 1인당 연 30만원을 지급하겠다고 공약했다. 총 소요 재원은 43조이고 국토보유세 15조, 국가재원관리 강화를 통해 28조를 조달하겠다고 했었다.

이런 구상과 발언을 보면, 이재명시장은 기본소득에 대한 신념을 가지고 있다. 앞에서 예로 든 미국의 알래스카는 기본소득론을 구현한 대표적인 사례이자 거의 유일한

73) 매일경제 "이재명지사 인터뷰". 2018년 2월 1일.

대규모 사례이다. 따라서 성남시 청년배당을 이해하기 위해서도 그 정책 설계의 근거가 되는 기본소득 이론을 살펴볼 필요가 있다. 성남시는 기본소득을 생각하며 만든 제도라면, 경기도는 전통적인 청년들의 구직지원을 위한 보조금에 가깝다. 서울시는 구직지원금이 아니라 활동지원금이라고 하여 명칭과 내용이 다르다. 사용처의 범위가 무척 차이가 난다. 경기도의 경우엔 평가를 거쳐서 매달 탈락될 수 있다. 따라서 돈을 받기 위해선 구직활동을 계속하고 있다는 점을 증명해야 한다. 서울시와 성남시의 청년수당과 청년배당은 구직활동을 꾸준히 하고 있다는 점을 증명해야 할 의무가 없으며 또한 어디에 사용해야 한다는 조건도 없다. 서울시는 유흥주점엔 못가는 등 몇가지 제한이 있을 뿐이다. 따라서 개인에게 전적인 선택의 자유를 준다는 점에서 성남시가 기본소득의 취지에 가장 가깝다. 이 점은 청년들의 필요와 결정을 존중한다는 점에서 제도의 장점이다. 그러나 설계자의 의도에도 불구하고 객관적으로 평가할 때 성남의 청년배당은 다양한 수당 제도 가운데 하나로 볼 수 있지만 기본소득이라고 보기는 어렵다.

현금 형태의 기본소득 만으로 복지제도를 대체하는 것은 한계가 있으며, 충분한 재원마련 대책이 없는 상황에서 낮은 수준의 기본소득으로 기존 복지제도를 대체하게 된다면 부작용이 클 것으로 보인다. 특히 공공사회인프라(국공립어린이집, 공공병원 등)의 비율이 극히 낮고 의료, 돌봄 등 복지서비스가 민간업체에 의하여 공급되고 있는 한국에서 공공부문의 균형작용이 없어진 채 시장 경쟁에 맡겨졌을 때 현금수당 만으로 복지가 제대로 이루어지기 어려울 수 있다.

<표 9> 주요 나라별 기본소득 도입과 검토내용

국가	주요 도입 논의 내용
핀란드	중앙정부 기본소득 도입 검토. 2016년 하반기 실험 모델 결정 뒤 2019년까지 실험모델 시행. 완전기본소득, 부분 기본소득 등 4개 방안 검토 중(매달 800유로, 한국 100만원 상당 전 국민 지급->기존 복지혜택 일원화 내용 검토)
네델란드	위트레흐트 등 지방정부가 논의 주도. 980달러 기본소득을 지급하는 대신 노동 강제하는 등 4개 실험군을 나눠 기본소득과 노동참여율의 상관관계 등 분석 중
스위스	2016년 6월 기본소득 도입 여부 국민투표(2016.6.5. 부결 76.9%) 국민투표안은 모든 성인에게 월 2,500스위스 프랑(300만원 상당) 지급하고, 아동 청소년에게 월 625스위스 프랑(80만원 상당) 지급 내용
영국	노동당 중심으로 기본소득을 중심으로 한 경제정책 구상 중. 싱크탱크인 왕립예술협회는 25-26살 사이 모든 시민에게 연 3,692파운드(600만원 상당) 또는 월 308파운드(50만원) 지급하는 기본소득안 제안
브라질	2004년 '기본소득에 대한 법률' 제정. 모든 브라질 시민과 5년 이상 브라질에 거주한 외국인 대상으로 지급 내용.

미국 알래스카	석유 시추 통한 수익의 25-50% 적립하는 영구 기금 조성. 1년 이상 알래스카 거주민에게 기금 운영 수익금 배당
나미비아	2007년-2009년 '오이타라' 주민 930명. 매달 100나미비아 달러(15,000원) 지급
인도	2012-2014 마다아프라데시 주민 6,000여명, 매달 300루피(5,000원) 지급

출처: 김은표(2016)

1960~1970년대 미국에서 제임스 토빈 등 노벨경제학상 수상자들이 '시민보조금 (demogrant)'이라는 이름으로 기본소득 제도를 찬성했다. 신자유주의의 주창자로 알려진 밀튼 프리드만과 조지 스티글러도 '마이너스 소득세'를 주장하며 기본소득 주장에 합류했다. 이는 정치운동으로 확산되 미국 흑인 운동의 지도자인 마틴 루터 킹 목사는 1968년 자신의 책에서 "빈곤을 해결하는 가장 쉬운 방법은 기본소득 보장"이라고 했다. 닉슨 대통령은 가족단위로 일정 소득을 보장하는 프로그램을 추진했으나 의회의 반대에 부딪혔고, 1972년 민주당 대통령 후보였던 맥거번 전 주지사도 기본소득 공약을 내세웠으나 선거에 패배했다. 미국 뉴저지와 시애틀, 캐나다 매니토바 등에서는 사회적 실험이 벌어지기도 했다. 현재 미국 알래스카 주는 기본소득 제도를 안정적으로 운영 중이다. 1974년~1982년까지 8년 동안 알래스카 주지사를 맡았던 제이 해먼드는 알래스카 주가 보유하고 있는 많은 석유 자원이 시민들을 위해 쓰여야 한다고 주장했고, 석유 수익의 일부를 자금으로 사용해 1976년 알래스카 영구기금을 조성했다. 초기에는 거주한 햇수에 비례해 배당금을 매년 지급하는 형식을 구상했으나, 미국 연방대 법원이 평등보호 조항에 위배된다는 판결을 내렸고, 1982년부터 6개월 이상 거주한 주민에게 지난 5년간의 석유 수입에 기반한 배당금 형태로 기본소득을 지급하는 방식으로 수정됐다. 배당은 1982년 1,000달러를 지급한 것을 시작으로 가장 높은 금액은 2008년의 3,269달러였다.

1980년대 초반 이후 유럽에서는 덴마크와 네덜란드, 독일 등 나라들에서 기본소득 제안이 활발하게 토론됐다. 1986년 현대 기본소득 이론의 주창자 중 한명인 판 빠레이스 등 유럽의 기본소득 연구자들이 주축이 되어 기본소득 유럽네트워크를 결성했고 2004년 기본소득 지구네트워크(BIEN, basic income earth network)로 발전시켰다. BIEN은 전 세계 기본소득 지지자들의 연대기구로 2009년 한국에도 진보적인 학자들 중심으로 기본소득 한국네트워크가 결성되어 기본소득을 주장하는 대표적인 시민단체로 활동하고 있다. 녹색당, 노동당 등 진보정당은 기본소득을 기본적인 정책 공약으로 채택하고 있다. 2016년 스위스의 국민투표는 부결 결과에도 불구하고 세계의 이목을 집중시켰다. 그러나 스위스는 직접민주주의 제도를 구현하는 대표적인 나라로서 보통

한해에 수십건의 국민투표를 진행한다. 몇 달에 한번씩 모아서 한번에 여러개의 안건을 처리한다. 그러기 위해서 시사문제에 대한 TV토론을 비롯하여 관련 프로그램의 비중이 우리보다 훨씬 높고 학교에서 정치교육도 특별히 많이 한다. 따라서 스위스와 수십년에 한번 국민투표하는 우리 나라 국민이 느끼는 것과는 비중이 다르다는 것이다.

한국에서도 박근혜 대통령 탄핵 이후 제19대 대선 때 기본소득 도입 논의가 있었다. 2016년 1월부터 성남시에서 청년 배당을 시작하며 초기적인 기본소득이라고 주장한 이재명 성남시장은 국민 2,800만 명에 대한 기존의 청년배당의 대상을 확대한 기본소득 지급정책안을 내놓았다. 아동(0~12세), 청소년(13~18세), 청년(19~29세), 노인(65세 이상)과 장애인(나이에 상관없이 중복수혜허용), 농어민(30~64세)에게 연간 100만 원을 지역상품권 형태로 지급한다는 내용이다. 이를 위해 필요한 예산은 28조 원으로 보고, 재원은 재정 조율과 법인세 증세, 초고소득자 증세 및 국토보유세 증가를 통하여 마련할 계획이라고 밝혔다. 이재명 후보가 추진했던 기본소득은 지급대상을 소득수준으로 선별하지 않고 보편적으로 지급한다는 점에서 보편적 복지의 성격을 갖고 있다. 그리고 지역상품권을 결합하여 지역경제 활성화도 추진했다. 그러나 지급액이 너무 낮아, 소득보전정책으로는 한계가 있었다. 재원의 한계 때문에 현재 한국에서 논의되거나 실시하고 있는 기본소득은 일부 계층으로 한정된 일종의 세대 선별적 사회수당(아동수당, 기한을 정한 청년수당 등)에 가깝다. 즉 진정한 의미의 기본소득 정책이라기보다는 저성장 시대의 소득보장정책에 가깝고, 그러한 맥락에서 각종 사회수당에 관한 논의가 진행되고 있다고 해석하는 것이 적절하다.

이 시점에서 기본소득론의 대표자격인 반 빠레이스의 정의를 인용해보자. 그는 “기본소득은 자산조사나 근로조건 부과없이 모든 구성원들이 개인 단위로 국가로부터 지급받는 소득이다.”라고 한다. “소비와 투자의 내용과 시기를 제한하지 않고 현금으로 지급된다. 대부분의 기본소득안들은 건강보험 또는 무상교육과 같은 현물이전을 대체하는 것이 아니라 이들을 보충한다고 한다. 주별, 월별, 분기별, 연별 등 정기적으로 제공되어 구매력을 유지시킨다고 한다.” 장 마르크 페리(1995; 2000)는 ‘온전한 시민권을 구성하는 일련의 권리와 의무 중 일부이다’라고 한다. 반 빠레이서는 “자산조사를 하는 보장소득보다 기본소득이 빈민에게 더 유리한 이유로 첫째, 급여수급율이 더 높다. 둘째, 시민권의 문제로 수치심이나 낙인이 없다. 셋째, 일자리를 구하면 급여지급은 중단되나 기본소득은 관계없다.”⁷⁴⁾

모든 사회구성원에게 기본소득을 지급하면 소득불평등을 상당히 시정하고 불안정 노동으로부터 보호하여 삶의 질을 높이고 인간을 자유롭게 할 수 있다는 점이 기본소득 제도 도입의 긍정적 효과로 기대된다. 또 자동화, 로봇, 인공지능(AI) 등 이른바 '4차

74) 반 빠레이서. 분배의 재구성, 2010. 22쪽-23쪽.

산업혁명'으로 인해 발생하는 구조적인 일자리 감소에 대한 위기감도 기본소득 논의를 뒷받침하고 있다. 2016년 1월 스위스 다보스에서 열린 세계경제포럼에서 발표된 '미래 고용보고서'는 기술혁신에 따라 앞으로 5년간 전세계에서 500만 개의 일자리가 사라질 것으로 예상했다. 따라서 이러한 위기에 앞서 국가가 전 국민의 기본적인 소득을 보장해주는 '기본소득'이 필요하다고 기본소득론자들은 주장한다. 4차 산업혁명 논의가 진전되면서 고용을 기본으로 한 복지정책(고용보험, 국민연금 등 사회보험, 일자리 정책 위주의 복지)의 한계를 인식하고, 좀 다른 차원의 복지제도에 대한 고민이 필요하다고 한다.

기본소득이 실시되면 소비가 증가하고 창업도 활성화되어 경제도 좀더 원활하게 돌아갈 수 있다는 기대도 있다. 그러나 기본소득을 지급하기 위해서는 막대한 재원이 필요하고 세율 인상이 불가피하다는 점이 가장 큰 장벽이다. 스위스가 실시한 기본소득 제도에 관한 국민투표가 부결된 가장 큰 요인도 재원에 대한 우려였다. 당시 스위스 정부는 법안이 통과될 경우 연간 정부 지출의 세 배가 넘는 248조원의 재원이 추가로 필요하다고 밝혔다. 또 노동하지 않는 사람에게 소득을 지급하는 것이 옳은가에 대한 철학적 질문에서부터, 기본소득이 노동의지를 감퇴시켜 노동시장 이탈을 촉진하고 사회전체의 생산력을 떨어뜨릴 것이라는 우려가 있다. 난민 수용에 관한 논쟁이 격화한 유럽에서는 이민자들도 기본소득 대상에 포함시킬 것인가도 논쟁 지점이다. 이외에도 기본소득을 도입한다면 국민연금, 고용보험, 건강보험 등 공공부조와 사회보험을 전면적으로 재편하거나 기본소득과의 병립 방식 등을 논의할 수밖에 없는데 기본소득 금액이 충분히 높게 책정되지 않는 한 연금생활자 등 기본 복지 대상자들이 받던 혜택을 대체하지 못하고, 오히려 생활 수준의 악화를 불러올 수 있다는 비판도 있다.

기본소득은 노동과 관계없이 개인에게 현금을 지급하고 궁극적으로 의료보험과 국민연금 등 관료주의적인 국가가 주도하는 복지를 없애자는 급진적 발상이다. 그래서 역설적으로 현실에서 좌파적이라고 비판받는 기본소득론은 신자유주의 내지 시장만능주의와도 통할 수 있다. 가구 단위가 아닌 개인에게 현금을 지급해 먹고사는 일에 얽매이지 말고 기본적 생활을 하고 개인적으로 은행이나 병원, 보험회사나 증권회사를 이용해 각자의 문제를 해결하라는 것이다. 관료주의가 만연한 비효율적인 국가 복지체제는 궁극적으로 해체하라는 것이다. 이것은 고부담 고복지에 도달한 서구 복지국가에서 복지국가론을 비판하며 나온 주장이다. 따라서 시장을 맹신하고 국가를 최소화하여 인간의 이기심을 무한 확대하고 그 결과 전 사회의 양극화를 초래한 신자유주의가 기본소득론과 손을 맞잡을 수 있다는 것이다. 사실 이점은 이미 1960-70년대 처음 미국에서 기본소득 논의가 나타났을 때 밀튼 프리드만과 조지 스티글러같은 신자유주의의 창시자들이 '마이너스 소득세'를 주장하며 기본소득에 찬성했던 태도에서 전조를 찾을 수

있다.

기본소득은 주로 선진복지국가들에서 논의되고 있으며, 기본소득 정책의 막대한 소요재원을 고려할 때 우리 현실에서 사회적 합의를 도출하지 못하고 있는 실정이다. 이 국가들과 우리나라의 가장 큰 차이는 이미 이들은 GDP의 약 30% 내외를 사회복지 비용으로 사용하고 있다는 점이다. 따라서 자원만 보면 기존의 복지재원을 기본소득 재원으로 재편하면 낮은 차원의 기본소득은 실현이 가능할 수도 있다. 그러나 우리나라의 경우 복지지출의 규모가 GDP의 10% 수준인 소위 ‘저부담 저복지’국가이어서 기본소득과 같은 막대한 재원이 소요되는 정책을 도입하자는 주장은 실현가능성이 매우 낮다. 그래서 기본소득론자들은 국토보유세(토지세)를 신설하자고 한다. 일정 기준을 초과하는 토지와 건물 소유자에게 부과하는 종부세와 달리 전국에 있는 토지를 인별 합산해 과세하는 개념이다. 종부세는 가액과 용도에 따라 세율과 과표구간이 다른 반면 국토세는 용도별 차등과세 없이 일률적인 세율을 부과한다고 한다. 기본소득은 국가차원에서 사회적 합의에 따라 기획할 수 있는 성격의 정책으로, 청년배당처럼 부분적, 시범적 사업에서는 기본소득의 순수한 정책적 장점이 나타나지 않는다. 나아가 기본소득 정책이 아니라는 것이다.

따라서 현재 성남시의 청년배당은 생애주기별 소득보장정책과 차이가 없다. 아동은 아동수당, 성인은 실업수당(실업급여), 노인은 연금(기초연금) 등 기존의 복지정책과 차별성이 없다. 각각의 용도는 다르지만 보완적 성격의 소득보전 정책이며 이것이 바로 수당제다. 광역지자체인 경기도 차원에서 현실적 대안은 중앙정부가 실시하는 청년구직수당같은 소득보장제도들을 보완하고, 보충하는 성격으로서 실현가능성이 있고 당장의 구직 성과보다 장기적으로 청년을 강화하고 행복하게 만드는 정책이 좋다. 아직 복지국가의 입구에 있는 대한민국에서 국가가 주도하는 복지를 해체하자는 주장에 동의하기 어렵다. 청년수당에 한정해 말한다면 기본소득은 개인에게 자유로운 인간적 삶의 보장을 위해서 국가가 생계비를 지원하는 미래의 정책 대안 중 하나이고, 현재 구직단계의 대한민국 청년에게 구직지원금 혹은 활동지원금을 주는 제도와는 다른 것이다.

4. 청년수당의 관점

1) 서울, 경기, 성남 청년수당 비교

아래 <표 10>은 청년수당과 유사한 정책들을 한눈에 볼 수 있게 정리한 표이다. 그 가운데 왼쪽 칸의 경기도는 물론 현실의 정책이 아니고 연구자가 제시해본 대안이다.

성격을 보여주는 이름은 유럽의 청년보장의 정신을 따르는 서울시 청년수당과 같다. 규모는 의회에서 사업 내용에 대한 이해와 공감, 그리고 예산 통과 과정을 거쳐 2019년부터 상하반기에 각 1만5천명을 선발하여 연간 3만명에게 6개월 씩 수당을 준다는 계획이다. 총 사업비는 300만원을 기준으로 3만명이니 900억원이 소요될 것으로 본다. 물론 자체적으로 도비로 충당해야 한다. 그래서 안정적인 지원을 위해 펀드의 설립을 권고한다. 사업 대상은 경기도에 2년 이상 거주한 청년으로 한다. 사업대상은 20대 전체로 한다. 지급방식은 지역에 제한받지 않고 사용할 수 있게 현금카드 방식으로 지급한다. 사용처와 금액은 남아서 확인할 수 있지만 사용하는 데 있어서 지역 등 최대한 제한을 없앤 것이다. 성남에서 하는 지역 제한은 재래시장 자영업자 지원을 목적으로 하는데 별도의 대책이 필요한 문제이다. 본인이 판단해 서울에서 학원에 다니겠다고 막을 이유가 무엇인가? 본인이 결정할 문제이기 때문이다. 구직 활동은 확인하지 않는다. 이미 심각한 목표가 구직인 데 성인이 확인하면 하고 안하면 안하는가? 최소한 월 두번 구직활동을 했는가 확인하는 것은 단기 성과에 집착하는 대표적인 방식이다. 이런 구태의연한 방식이 아는 곳에 거짓으로 면접본 것으로 부탁하는 거짓말하는 청년을 만든다. 지원금 사용 용도에 대한 제한은 최소한으로 필요하다. 구직에 필요한 직접 지원은 물론이고 식대는 허용하나 유흥주점은 안된다는 것이다. 서울시에서 실시한 수급자 실태조사에서도 현금 지급보다 카드 사용 등 수급자 스스로 일정한 제한은 자기 강제를 위해서도 필요하다고 동의한 내용이다.

<표 10> 청년수당과 유사정책 현황

구분	지자체			중앙정부	
	경기도	성남시	서울시	고용노동부	청년희망재단
사업명	청년수당(청년활동지원사업) Youth Guarantee	청년배당 Youth Dividend	청년수당(청년활동지원사업) Youth Guarantee	청년취업성공패키지 (→청년내일찾기패키지)	취업성공패키지 참여자 취업지원 협력방안
사업규모	2019년 연 3만명	연 11,000명	2016년 3,000명 2017년 5,000명 2018년 7,000명	13만명	2만4000명
사업기간	2019년부터 6개월씩 연 2회	2016년 1월부터~	2016년 한달 2017년 6개월	2009년부터~	2016년 9월부터~
총사업비	900억 경기도 자체	113억원 성남시 자체	90억원 서울시 자체	1,471억원 (참여자수당 781억원, 위탁사업비 690억원)정부예산	74억원 청년희망재단 기금(1,438억원) 활용
사업	경기도 2년 이상 거주	성남시 3년 이상 거주	서울시 1년 이상	전국 만34세 이	청년취업성공

대상	19세~29세 청년 주 30시간 미만 근로 자 등 중위소득 60% 이하, 미취 업기간 고려	주 19세~24세 청 년	거주 19세~29세 미취업 청년 주 30시간 미만 근로 자 등 중위소득 60% 이하, 미취 업기간 고려	하 (대학생은 졸 업전 마지막 학년) 주 근로시간 30시간 미만	패키지의 취업 알선단계자 중 저소득층과 적 극적 구직활동 자
지급 방식	매월 50만원 6개월 지원 현금카드	연간 100만원 지급 (분기별 25만원) 지역사랑카드	매월 50만원 최장 6개월 지원 현금카드	취업상담시 20만원 교육/훈련참여수당 으로 월 20~40만원 취업훈련비용으로 최 대 300만원(내일배 움카드) 취업성공시 성 공수당100만원 * 최대한도665만원	최대 60만원 (월 20만원 한도 최대 3개월) 구직에 필요한 정 장대여료, 사진촬영 비, 원거리 교 통·숙박비 등을 실비 현금 지급
구직 활동 확인	없음	없음	없음	있음	있음
지원 금 사용 용도 제한	있음	없음	있음	있음	있음

2) 청년수당의 관점

청년수당은 청년활동에 대한 지원 수단이다. 청년활동이란 취업과 창업을 위한 활동에 한정되지 않는다. 청년지원정책의 종류는 금전적 지원과 비금전적 지원이 있고 정책의 목적은 청년의 단기적 자립에 물질적 지원을 주는 것과 함께 장기적으로 사회자본의 형성에 기여해야 한다. 즉 청년들은 구직을 위한 능력을 개발하고 그 준비에 경제적 시간적 도움을 받으면서 자신의 어려움에 대해 사회가 공감하고 준비하여 관심과 지원을 하고자 한다는 사실을 자각하게 된다. 이 과정에서 자신이 속한 공동체에 대한 신뢰와 자부심이 높아져 소속감을 갖게 되는 진정한 의미의 사회적 통합을 이루게 된다. 또한 국가나 지방정부가 제공하는 다양한 구직 등 지원사업과 네트워크를 통해 동료 청년과 상담자들, 공무원들을 만나면서 사회적 자본을 축적할 수 있다. 이런 네트워크와 기술적인 자립 역량의 증대로 좀더 체계적인 준비를 통해 취업의 꿈을 이루는 것이다. 결국 이런 사회적 지원이 없었다면 오래 걸렸거나 시행착오를 겪었거나 불가능할 수도 있었을 목표에 다가갈 수 있게 되는 것이다. 그 결과 좀더 나은 직장, 자립과 자존, 그리고 가정을 꾸리고 떳떳한 대한민국의 시민으로서 행복에 가까워지는 것이다.

이것은 개인의 행복에 국한되지 않고 대한민국 국가 전체의 경제적 활력과 존속 가능성과 연계된 문제인 것이다. 경기도의 청년층이 취업에 성공하고 장기적 직업 전망을 갖도록 유도하려면 다음과 같은 사항들이 정책적으로 고려되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 청년정책이 구직 지원을 넘어서 청년의 활동을 지원하고 역량을 강화하는 종합적인 청년보장 정책의 방향으로 가야한다. 직접적인 취업과 창업 및 교육을 중시하면서도 거기 국한하지 말고 청년들의 역량을 실질적으로 강화하고 자신감을 가지며 다양한 진로를 모색하는 간접구직 활동에도 열려 있어야 한다. 문화생활과 여가생활, 동아리활동 지원, 나아가 학자금 및 생활지원(차상위)과 주택지원, 사회참여활동지원, 공간지원까지 포함하는 포괄적 청년정책이 필요하다. 청년들은 수당을 주는 기관이 구직 여부를 확인하지 않아도 대부분 적극적으로 취업활동을 하고 있으며 개성을 살린 다른 길도 있음을 인정해야 한다. 최근 지방정부를 중심으로 청년기본조례를 제정, 민관 협력 체계를 구성하는 시도가 이어지고 있다. 그러나 지방정부가 갖는 예산, 정책 집행 권한의 한계를 넘어서기 위해서는 프랑스의 청년보장과 같이 노동부를 넘어서 종합지원체계를 구성해야 한다. 이를 위해 노동, 주거, 복지, 교육, 문화 등 각 부처마다 배치된 청년지원 정책을 종합하는 부처나 위원회 등 실행 구조를 마련해야 한다. 특히, 장기적으로 학교와 연계는 청년니트에 대한 조기 개입에서 매우 중요하다. 물론 적지않은 니트에게는 자극과 계기가 필요하다. 그러나 그 또한 약간의 인센티브로 가능하지 않고 사회의 지속적인 관심과 기회 부여를 통해 동기부여해야 한다.

둘째, 프랑스나 독일같은 유럽 국가들의 경우처럼 학업에서 직업으로 이행되는 과정이 적절하게 설계되어야 한다. 그러기 위해서는 교육을 받은 뒤 직업 현장으로 이행하는 과정에서 어려움이 최소화되고 다양한 선택과정에 대한 충분한 소개가 이루어져야 한다. 정책은 치밀하게 연계되어야 하고, 탈락자들에게도 새 기회를 부여해서 청년들이 도전했다가 실패해도 두려워하지 않고 사회가 자신의 도전을 담보해준다는 믿음을 가질 수 있게 해주는 정책 마인드가 필요하다. 경기도의 경우에도 청년의 직업 이행 과정에 직접적인 도움이 될 수 있는 교육이 뒷받침되어야 하며, 경로 간 이동도 보장되어야 한다. 또한 청년들에게 인턴 등 직업 체험의 실질적인 기회를 부여하여 스스로 직업을 탐색하는 과정을 거칠 수 있도록 해야 한다. 그리고 현장의 필요와 수요에 연계시키기 위해 노사 및 관련 단체가 적극적으로 참여하는 거버넌스 구조가 반드시 만들어져야 하며, 이 과정에서 지역의 특성에 맞게 지자체의 권한과 책임이 확대되는 방향에서 중앙정부와의 유기적 협조 시스템이 강화되어야 한다. 적절한 직업교육이 활성화되고 직업교육 이수자가 사회적으로 합리적인 것으로 받아들여질 수 있는 상황에서 과도한 대학 진학은 줄어들 것이다.

셋째, 무엇보다도 경기도 자체의 제도적 기반 조성과 함께 정책을 추진할 실무주체를

튼튼히 하고 청년보장 정책과 비전이 종합적으로 수립되어야 한다. 그 일환이자 핵심적 사안으로 청년의 일자리 정책이 진행되어야 한다. 우리나라에서 청년정책은 한시적인 청년고용촉진특별법에 근거하여 부분적으로 추진되어 왔다. 하지만 현재 당면한 청년니트 문제만 봐도 일자리 만으로는 해결할 수 없다. 청년들이 처한 상태와 상관없이 안전하게 사회에 진입할 수 있도록 청년 지원을 종합하는 기본법 제정이 시급하다. 아직 청년기본법이 국회에 몇 년 째 계류중인 것은 안타까운 현실이다. 그러나 일단 경기도는 2015년 8월 전국 광역단체 중 세 번째로 청년기본조례를 만들었기 때문에 지자체 차원의 제도적 지원 근거가 없는 것은 아니다. 여러 기초자치단체도 서둘러 청년기본조례를 만들고 있는 상황이므로 시간 문제라고 본다. 현재 경기도의 문제는 실무를 총괄할 주체가 취약하다는데 있다. 서울이 혁신기획관 밑에 청년정책담당관을 두고 3개의 팀으로 업무가 집중되었던 반면 경기도는 여성가족국 아동청소년과에 청년지원팀이 하나 있다. 실제로는 10개 실국에 15개 부서로 업무가 분산되어 각각 관련 예산을 신청하고 업무를 진행하는 상황을 넘어서지 못하고 있다. 결과적으로 청년 관련 사업은 많으나 집중력이 떨어지고 서울이나 성남과 같은 청년수당 하나 없었던 것이다. 결국 경기도 청년들은 실업과 기회의 박탈로 이중으로 고통받고 서울과 성남에 비해 자신의 가능성을 최대로 구현하지 못했던 것이다.

넷째, 청년보장정책을 집행할 펀드를 조성할 필요가 있다. 정책을 추진할 힘은 무엇보다 사람과 예산에 있다. 전문가를 포함한 실무 주체를 만든 후 정확한 실태조사에 입각해 정책의 수요를 파악하고 계획을 수립해 추진한다. 매년 의회의 동의를 필요로 하는 예산 수립보다 안정적인 펀드를 만들면 좋을 것이다. 청년수당에 관한 한 후발주자의 이점을 살려 종합적이고 장기적 관점의 경기 청년보장정책을 만들고 추진력까지 만드는 것이 확실히 앞서가는 길이다. 규모는 현재 청년 관련 예산 소요가 매년 천억 정도 들어간다는 추계에 입각한다면, 향후 4-5년간 청년고용 문제가 집중된다는 예상에 따라 향후 지방자치단체장 임기인 4년간 그 두배인 매년 2천억원 해서 총 8천억원 정도가 되겠다. 이 예산은 매년 조성해 지출해야 한다. 그 결과는 고용율 증대와 실업을 감소는 물론이고 경기도 지역경제의 활성화로 나타날 것이고 통계에 잡히지 않는 경기도 청년의 잠재 능력 향상과 사회에 대한 신뢰의 성장으로 나타날 것이다. 기금 조성은 경기도 내 31개 시군이 평균 20억원의 예산을 내놓고 경기도는 예년 사업비와 같은 규모로 출연해 1500억원, 경기도 소재 대기업과 대학이 400억원, 임대주택 수익과 창업 기업의 기업 공개시 수익 등 100억원 해서 조성한다.

다섯째, 청년층의 공공고용서비스(PES)를 지원하는 청년지원센터가 시군 단위에서 활발하게 운영되어야 한다. 이때 유럽의 청년보장제(YG)처럼, 청년층을 특성에 따라 구분하여 그 집단에 맞는 맞춤형 패키지가 제시되어야 한다. 나아가 양적인 수요공급

뿐만 아니라 질적인 수급 상황을 지속적으로 검토하면서 정부 지자체와 노사 및 청년 및 노동단체의 적극적인 참여 아래 운영되도록 해야 한다. 기업도 중요한 사회적 책임을 가지고 있음을 주지시켜 청년에 대한 인내심있는 교육을 수용하도록 설득하고,상공회의소나 대기업 등이 경기도와 연계하여 청년인턴제를 만들고, 청년 일자리 거버넌스에 참여하게 해야 한다. 문재인정부의 최근 특단의 대책 속에 포함되어 있는 정부가 기업에 임금보조금을 주는 것도 유럽에서 많이 사용하는 한 방법이다. 지자체별로 청년지원센터를 통해 정부와 지자체의 청년인턴이나 고용서비스 등 다양한 정책 패키지가 손쉽게 청년들에게 전달되도록 하고 일반 홍보의 강화를 통해 동기를 유발할 수 있도록 하여야 실질적인 청년보장제가 활성화될 수 있다. 고학력의 청년니트 규모가 큰 우리 나라에서 정책이 효과를 보려면 일단 이들을 만나는 계기가 있어야 한다. 청년보장의 실행은 지역의 구체적인 실정에 따라 특성화된 프로그램을 운영할 필요가 있다. 이런 정책 수립과 문제 해결의 모든 과정에 청년 당사자들이 참여해 자신의 요구와 목소리를 충실하게 내도록 해야 한다. 청년들에게 양질의 지속가능한 기회를 제공하는 것이 이러한 정책적 접근법의 핵심적 요소이다. 양질의 기회를 보장하고 그러한 기회를 제공받은 개인들에 대해 체계적으로 사후 관리를 하는 노력을 기울인다면, 청년들에게 지속가능한 훈련이나 고용 기회를 제공하고 그들을 더욱 효과적으로 노동시장에 재통합할 수 있다. 사실상 청년보장 프로그램은 청년을 교육이나 취업시키기 위한 조치들에 더하여, 청년들을 대상으로 하는 PES(공공고용서비스)의 역량을 향상시키기 위한 조치를 수반해야 한다. 가령, 스웨덴은 2013년에 청년 구직자 49명당 청년 전문가 1명이 있었던 반면에, 니트 집단 규모가 가장 큰 이탈리아의 PES에는 그러한 전문인력이 전무했다. 상담자의 역량과 기능을 개선하는 것이 청년보장 프로그램의 성공적 이행을 위한 핵심 동력이다. 유럽의 대표적 청년고용정책인 EU의 청년보장 제도는 청년실업 해소를 위해 조기 개입 및 관련 이해관계자들과의 파트너십 형성을 강조한다. PES가 보다 적극적으로 노사와 교육기관, 관련단체 등 다른 파트너들과 협력하여 실업을 예방하기 위해 개입했다는 것이 특징이다.

V. 결론 및 정책제언

중앙정부가 엄청난 예산을 쓰면서도 복지와 청년실업 해결에 적극적이지 않았던 특별한 상황에서 지방자치단체들이 그나마 사각지대를 메우려고 노력한 것은 평가해야 한다. 특히 서울시와 성남시는 선도적 청년수당 제도를 실시했다. 후발주자의 이점을 가지고 있는 경기도는 두 정책을 면밀히 벤치마킹해 거버넌스를 획기적으로 개선하고 경기도의 청년들에게 도움을 주고 사회적 자본을 증진시킬 수 있다. 청년 실업을 해소하고 고용을 높이는 일은 청년에 대한 개별적인 보장 만으로는 결코 해결할 수 없다. OECD 국가들의 사례나 OECD와 ILO의 국제적 지침들을 살펴볼 때, 청년 실업을 해소하고 고용을 높이는 일은 반드시 포괄적 전략을 필요로 한다. 교육과 직업훈련, 노동시장, 거시경제 상황, 기업, 사회보장 시스템과 이들의 기능이 청년보장을 목표로 긴밀하게 연결되어야 한다. 따라서 정부기관의 전체가 움직여야 하며 그 비용 또한 만만치 않을 것이다. 청년실업의 구조적 문제 해결은 청년들에게 보다 나은 노동시장의 첫 출발을 지원할 뿐만 아니라 청년들 개인의 복지와 사회통합을 증진하는 길이며, 국가의 잠재적 성장과 미래의 사회보장 지출을 보장할 수 있는 길이다. 때문에 청년실업문제 해결을 위한 비용은 그 효과적인 측면에서 볼 때 결코 크다고 볼 수 없다. ‘청년수당’을 중심으로 청년 실업을 해소하려는 한국의 청년보장정책은 국제적 경험과 지침에서 많은 시사점들을 받을 수 있을 것이다. 결론에서는 청년수당이 성공을 거둘 수 있는 조건에 대해 검토하고자 한다.

1. 청년수당의 목적과 효율성

청년수당 정책의 성공 여부는 그 정책 자체의 정당성 뿐만 아니라 다른 정책들과의 상호보완성에도 달려 있다. 우선 청년수당 자체의 적합성에 대해서 살펴본다. 서울시 청년수당은 구직수당과 달리 만 19~24세 미취업 청년이면 누구나 지원할 수 있다. 구직수당은 입사지원이나 면접응시, 기타 구직에 필요한 다양한 활동을 월 2회 이상 이행해야 하지만 청년수당은 취업활동에 대한 어떤 증명도 필요하지 않다. 수급자 조사 결과는 청년수당이 99.2% 청년의 목표달성에 도움이 됐다고 말하고 있다. 청년수당은 구직지원금에 한정되지 않고 활동지원금의 성격을 갖는다. 그러나 청년수당은 한시적으로 지급하는 인센티브이기 때문에 그 제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 목적, 대상, 목적달성을 위해 수단, 수당 수급자에게 요구하는 조건들, 노동시장에 통합할 수 있는 장단기적 전망이 분명해져야 한다.

OECD나 ILO의 국제적 지침을 고려한다면, 청년 수당의 목적은 결코 당면한 개인적 필요를 만족시키는데 그쳐서는 안 된다. OECD 국가들의 사례를 본다면, 호주와 영국

의 청년수당, 독일과 스웨덴의 고용보조금 및 일자리 보조금 등에서는 장기적 실업자 혹은 직업학교 이수 청년, 취약계층 청년 등 인센티브 수급 대상이 뚜렷하며, 달성하려는 목적과도 정확하게 연결되어 있다. 청년수당의 정확한 목적과 구체적 운영방안을 모색하려면, 우선적으로 각 지역별 특징을 포함하여 한국사회 청년실업의 원인을 구체적으로 분석해야 한다. 한국노동사회연구소의 보고에 따르면 한국사회에는 고학력 실업자들과 NEET가 OECD 평균보다 훨씬 많다.

“OECD 회원국의 청년 니트는 고등학교를 마치지 않은 저학력자가 36.1%이고, 대졸 고학력자가 16.5%다. 청년 니트 3% 중 한 명은 고등학교를 마치지 않고, 6명 중 1명만 대졸자다. 특히 멕시코(63.2%), 터키(61.6%), 이스라엘(58.1%), 스페인(56.8%), 노르웨이(52.2%), 독일(51.7%) 6개국은 청년 니트의 절반 이상이 고등학교를 마치지 않은 저학력자다. 이에 비해 한국은 OECD 회원국 중 청년 니트의 학력수준이 가장 높은 나라다. 대학교육을 마친 고학력자는 42.5%로 가장 많고, 고등학교를 마치지 않은 저학력자는 6.8%로 가장 적다. 이처럼 대학을 졸업해도 청년 니트가 될 가능성이 매우 높다. OECD 회원국에서 대졸자가 니트가 될 확률은 평균 13.4%인데, 한국은 23.6%로 두 배 가량 높다. 한국보다 대졸자 니트 비율이 높은 나라는 그리스(37.9%)와 이태리(31.2%) 두 나라 뿐이다.”⁷⁵⁾

이런 상황을 고려한다면, 우리나라에서 청년수당은 직접적인 고용효과를 유일한 목적으로 해서는 안된다. 교육이나 스킬이 부족한 취약계층 청년들에게서는 청년구직수당이 고용과 관련된 목적을 달성하는 성과를 얻을 가능성이 크다. 그러나 고학력 실업자가 많은 우리나라는 이미 청년 실업자들의 스펙이 충분하다. 구직을 독려하는 구직수당이 아니라 이 사회가 기대하지 않았던 기회를 주고, 쉬어갈 수 있는 여유와 위로가 필요한 것이다. 이 추측은 OECD 국가들의 사례에 기초한다. 우리나라 청년 실업자들의 상당수가 이미 상당한 스펙을 갖춘 고학력 실업자들이라면, 교육에서 노동시장으로의 이행 과정에 청년실업의 원인이 있을 가능성이 크다. OECD에서도 지적했고 또 독일의 상황에서 본 바와 같이, 자유시장의 경쟁이 커질수록 기업이 청년들을 고용하는 비율은 낮아진다. 노동시장의 유연성이 높고, 고용률이 낮아진다면 청년들이 노동시장에 통합될 가능성은 더 낮아진다. 노동시장으로의 진입경로가 막힌 한국적 상황에서 목적이 분명하지 않은 청년구직수당은 당면한 청년실업을 해소하고 문제를 구조적으로 해결할 가능성이 크지 않아 보인다. 구직을 유일하고 직접적인 목표로 하지 않는 청년수당이야말로 고학력의 청년니트들에게 다시 용기를 가지고 사회로 돌아가고 싶다는 동기를 부여할 수 있다고 본다.

75) 김유선, 한국의 청년 니트 특징과 경제적 비용 -청년 니트 비용 OECD 3위, GDP의 1.5~2.5%-, 『KLSI Issue Paper』 (제10호 2017년 10월), 한국노동사회연구소. 5-6쪽.

2. 기회균등의 원칙에 따른 청년(구직)수당의 실행 방안

이 단락에서는 청년(구직)수당의 실행방안에 대해 살펴보고자 한다. 특별히 청년수당의 대상을 선정하는데 있어 모든 청년들에 대한 기회균등의 원칙을 적용한다면 다른 청년 보장 정책들과 긴밀한 관련성이 있어야 할 것이다.

조건을 묻지도 따지지도 않는 청년수당은 청년에 대한 기본수당의 성격이 강하다. 이런 청년수당의 목적은 청년실업의 문제를 해소하고 청년 고용률을 높이기 위한 것으로 이해하기 어렵다. 청년수당은 교육을 마친 이후 노동시장으로 원활하게 이행하는 것을 돕는 목적을 가져야 한다. 이런 목적을 달성하기 위해서 그리고 모든 청년들에 대한 기회균등을 보장하기 위해서는, 청년들의 상태를 NEET·노동시장에 아직 정착하지 못한 신규 진입자·취업하지 못하는 대학졸업자를 비롯하여 교육과 기술이 부족하여 취업하지 못하는 취약계층 청년 그룹들을 구별하여 그들에게 맞는 지원 방식을 반드시 모색해야 한다. 그렇지 않으면 지원의 목적과 대상이 불일치하여 지원효과를 얻지 못하거나 역효과를 낼 가능성이 높다.

OECD 국가들은 대체로 청년들에게 직접적인 현금지원보다 기업에 고용보조금을 지급하는 방식을 취한다. 이 방식은 기업을 청년고용 실천에 참여시키는 긍정적 결과를 가져온다. 청년들에 대한 사회적 인센티브는 취약계층 청년들을 중심으로 제공하는 경향이 강하다. 대체로 실업이 취약계층 청년들에게 심화되기 때문이다. 이들 청년들을 중심으로 직업훈련, 임금보조금에 대한 투자가 높다. 예외적으로 청년들에 대한 직접적 현금지원은 청년고용을 위한 지원이라기보다는 사회복지 지원의 성격이 강하다.

이에 대한 사례는 프랑스의 TRACE 프로그램에서 찾아볼 수 있다. TRACE 프로그램은 특히 학교중퇴자, 약물중독자, 노숙자 등 취약계층에 속하는 청년층들의 실업문제를 해결하기 위한 방안이었으며, 개인별 맞춤 서비스를 제공하여 장기적으로 고용될 수 있는 일자리에 취약계층 청년들이 취업될 수 있도록 지원해주는 제도다. 하르츠 개혁 이후 독일의 취약계층 고용보조에서도 유사한 사례를 찾아볼 수 있다. 최근 엄격해졌음에도 불구하고 호주의 청년수당은 학생 모두에게 지급하고 있으며 22세 이상은 성인과 똑같이 실업수당을 받을 권리를 가진다. 유럽 국가들은 대부분 호주보다 관대하다. OECD국가들은 청년도 평균 소득의 56%에 해당하는 실업보조금을 받는다. 청년실업 문제의 원인을 분석하고 유형화하여 유형에 따른 차별성 있는 청년보장제도가 필요하다.

3. 청년(구직)수당과 다른 제도들과의 상호보완성

현재 청년수당과 연계된 다른 청년지원제도들이 많고 나름 성과있게 운영되고 있다. 그 성과들을 잘 점검해야 한다. Cockx의 결과에서 제시된 바와 같이 훈련 프로그램이

고용보조금과 함께 결합했을 때 고용의 안정성에 뚜렷한 긍정적인 영향을 준다는 주장은 주목할 만하다. Katz(1998)는 고용지원서비스가 임금보조금, 훈련과 함께 작용할 때 고용에 대한 효과가 극대화된다고 지적했다. 구직프로그램이 단독으로 작동될 때보다 다른 프로그램들과 연결되어 패키지로 제공될 때 청년고용의 성과에 더 효과적이라는 것이다. 한국의 청년(구직)수당에 대해서는 아직 다른 제도 효과와 함께 종합적으로 평가할 단계는 아니지만, 다른 국가들의 사례와 국제적 지침들을 고려하면 청년수당은 다른 정책들과 긴밀한 연계성을 가져야 성공할 가능성이 크다. 경기도의 경우 따복하우스를 비롯해 청년연금과 청년마이스터통장, 복지포인트, 청년구직지원금 등 수많은 구직자, 재직자 지원 등이 될 것이다.

한국의 경우, 전반적인 경제활동 참가율이 매우 낮다는 점, 실업률은 적정한 수준을 유지하고 있는 대신에 양질의 일자리가 창출되지 못한 결과 미숙련 근로자들이 보수가 적고 불안정한 직장을 반복적으로 경험할 우려가 있다는 점, 대규모 작업장 및 고숙련 노동시장에서의 경직성과 중소기업 작업장 및 미숙련 노동시장의 유연성, 그리고 마지막으로 평생교육 시스템이 잘 갖추어져 있지 못하고 계속적 직업교육의 성과가 노동시장에서 제대로 평가받지 못함으로 인하여 발생하는 미숙련 함정의 존재 등이 최근에 주요한 문제점으로 지적되고 있다.⁷⁶⁾

학교교육 시스템<실무-교육 (교육-직업) 연계 구조 개편>, 고용보호제도, 청년 신규채용에서는 사용기간의 엄격성, 실업보험제도, 실직 시 새로운 일자리를 신속하게 찾을 수 있는 고용 안정성(job security), 실질 소득수준을 보전해주는 소득 안정성(income security) 등 안정성의 측면도 함께 고려되어야 한다. 또한 이 제도들 간의 상호보완성 측면도 반드시 주시해야 한다. 류기락(2012)의 연구에 따르면, 고용보험제도가 엄격할 때 실업보험이 관대하면 청년실업률을 높이는 효과가 있는 반면, 실업보험이 관대하면서 적극적 노동시장정책이 활성화되면 청년실업률을 낮추는 효과가 있다.(273쪽). 이 연구는 제도 간 상호보완성의 양태를 입증하는 것으로, 청년수당의 효과를 거두기 위해서는 상호보완할 수 있는 제도 구성을 함께 모색할 필요성이 있다는 것이다.

4. 청년 실업문제 해결을 위한 장기적·통합적 전망

2015년에 발간된 OECD Skills Outlook은 학교-직장으로의 이행이 OECD 국가들에서 거의 불가능했을 정도로 매우 어려운 일임을 지적했다. 그러면서 청년들이 기술을 어떻게 습득하고 사용할 수 있는지에 대해 보다 구체적으로 제시했다. 아울러 이 일의 잠재적 장애가 무엇인지에 대해서도 언급했다.

한국사회는 효과적으로 해결할 수 있는 융합적이고 실효성 있는 고용정책의 부재로 좀처럼 실업률이 개선되고 있지 않다. 그러나 경기순환이나 일자리의 질을 고려하지 않

76)한국노동연구원, 사람입국일자리위원회, 2006. 105쪽

은 단기적인 정책 처방을 통해서 청년실업 문제를 해결할 수 없기 때문에 장기적인 관점에서 정책을 일관성 있게 실행해 나가는 것이 필요하다. 아울러 경력직 중심의 채용으로 인한 노동시장 변화에 대응하기 위해서 청년들에게 직업탐색을 할 수 있는 기회를 제공하고 경력관리를 위한 지원이 필요하다. 따라서 우리정부도 실업의 장기화에 따른 인적 자원의 손실을 막기 위해 적극적으로 청년들에게 직업훈련 기회를 확대하며 융합적인 정책방안을 모색해야 한다. 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 대해서도 논의해야 한다. 청년니트를 만나는 현장에 있는 기초 단위의 센터 등에서 상황에 맞게 중앙의 지침을 유연하게 적용하는 등 자율권을 발휘할 수 있어야 한다.

VI. 참고문헌

- 강남훈, 이상동. 『성남시 청년배당실행방안 연구』, 성남시 정책연구보고서. 2015.
- 김도균 외, 『경기도 청년구직지원금 도입을 위한 기초연구』, 경기연구원 2017
- 김문희, OECD의 유럽 청년보장(Youth Guarantee)제도 사례 연구, 『The HRD Review』, (제18권 제1호 2015년 1월), 한국직업능력 개발원. pp.98-114.
- 김유선, 한국의 청년 니트 특징과 경제적 비용 -청년 니트 비용 OECD 3위, GDP의 1.5~2.5%-, KLSI Issue Paper (제10호 2017년 10월), 한국노동사회연구소. pp.1-21.
- 김유선, 청년고용 실태와 대책, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼, 2015.8.25.
- 김은경 문영민. 『저출산 고령화시대 경기도 산업정책방향 연구』, 경기연구원. 2015.
- 김은경 문영민. 『저출산 고령화시대 경기도 재정정책방향 연구』, 경기연구원. 2016.
- 김은표. 기본소득 도입 논의 및 시사점, 이슈와 논점 제11488호, 2016년 4월 8일. 국회입법조사처,
- 김종진. 청년수당으로 본 청년구직지원 및 구직안전망 토론회. 지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점 2016.
- 김주영, 외국의 청년층 고용정책 개관, 『청년 일자리지원 사업 심층연구』, 50쪽
- 김혜원·이영민, OECD 주요국가 청년 직업교육훈련 비교분석, *Asia-Pacific journal of multimedia service convergent with art, humanities, and sociology*. V.5 N4 (Aug. 2015), 인문사회과학기술융합학회. pp.385~395.
- 다니엘 라벤토스. 『기본소득이란 무엇인가?』 이한주·이재명 역, 책담. 2016.
- 류기락, 2012. 노동시장제도와 청년고용. OECD 주요 국가 노동시장의 제도적 상보성, 1985~2010, 『경제와 사회』, 통권 96호(2012년 겨울), 비판사회학회. 한울. pp.252~287.
- 박성재 외. 2012. 청년취업자의 저임금근로 진입과 탈출에 관한 연구: 노동이동의 효과를 중심으로. 사회과학연구. 28권 1호.
- 브루스 액커만, 앤 알스콧, 필리페 반 빠레이스. 『분배의 재구성』. 너른복지연구모임 역. 2010. 나눔의 집.
- 신광영 2013. 세대, 계급과 불평등. 『한국 사회 불평등 연구』, 한울. 133-158.
- 신종각, 권혜자 외, 『청년층 노동시장 성과분석과 정책과제』, 한국고용정보원. 2009.
- 오세제, 서복경. 『세대갈등 해소를 위한 정치/입법과제』. 국회입법조사처. 2016.
- 오호영, 『청년고용정책의 효과분석』 2016. 한국직업능력개발원
- 이규용. 『청년일자리 현황과 입법, 정책적 개선방안』. 국회입법조사처. 2015.
- 이동임, 김덕기, 『독일의 자격제도 연구』, 한국직업능력개발원, 2005.
- 이병호 외. 『경기도민 삶의 질 동태분석을 위한 기초연구』. 경기연구원. 2016.
- 이승렬, 『청년의 노동시장 이행과 사회적 독립과정 연구』, 세종: 한국노동연구원 2015.
- 이승렬·김주열 외, 『청년일자리지원 사업 심층연구: 외국의 청년층 고용정책 검토를 중

심으로』, 세종: 한국노동연구원 2011.

이울경. 청년고용촉진특별법상 청년할당제의 법적 쟁점. 2017.9. 『노동법연구』 제43호 143-170.

이찬영 2008. 청년층 임금근로자의 하향 취업 행태.

이현우 이지호 서복경, 『서울시 청년활동지원사업 참여자 분석 연구』. 2016. 서울시 청년활동지원센터.

이현우 이지호 서복경, 『서울시 청년활동지원사업 참여자 분석 연구』. 2018. 3. 서울시 청년활동지원센터.

전병유 신진욱 외 2016. 『다중격차와 청년세대, 다중격차: 한국 사회 불평등 구조 페이퍼로드』, 79-100.

전병유, 장지연, 이상일 외, 『고용 없는 성장에 대한 대응전략 연구 II』, 한국노동연구원 2005.

정병순 외. 『서울시 청년활동지원사업 추진방안 연구』. 2016. 서울연구원

황규성, 독일의 청년층 고용정책, 『청년 일자리지원 사업 심층연구』, 2007. 57쪽.

노동부. 『청년, 고령자 고용과 OECD 선진국의 청년실업정책』, 2004.

서울연구원, 『세계도시동향』 (383호), 2016년 5월 16일.

경기도 가족여성연구원. 『경기도 청년 실태조사』, 2017년 2월.

경기도 가족여성연구원 『경기도 청년정책의 기본방향과 추진전략』 2015년 12월.

경기도 일자리재단 『경기도 청년구직지원금 효과성 연구』. 2018년 3월.

한국노동연구원, 사람입국일자리위원회, 2006. 105쪽

자치법규정보시스템

<http://www.elis.go.kr/newlaib/konan/search.jsp?kwd=%B1%A4%B8%ED%BD%C3+%C3%BB%B3%E2&x=0&y=0>

경향신문. “청년수당이 포퓰리즘, 바이러스, 아편이라고?”. 김진우 기자 2015년 11월 12일

경향신문. “청년수당 '票(표)폴리즘' 공방…최경환 부총리 ‘서울시 청년수당은 명백한 포퓰리즘’”. 조진형 강경민 기자. 2015년 11월 19일.

경향신문 “성남시 ‘산후조리지원 사업’ 3년 만에 정부서 인정”, 최인진기자. 2018년 2월 8일.

동아일보. “청년사업 독점은 고용부 과욕?”. 박세준기자. 2016년 8월 29일.

동아일보, “문재인 대통령, 청년 취업난 국가재난 수준… 일자리 추경 꼭 필요” 문병기 최혜령 기자 2018년 3월 16일

동아일보 사설, “중소취업자에 매년 1000만원 쏟아는 청년일자리 대책”. 2018년 3월 16일.

매일경제신문. “이재명시장 인터뷰”. 2018년 2월 1일.

머니투데이. “시의회에 막힌 성남시 고교 신입생 무상교복 지원” 김춘성기자. 2018년 2월 21일.

아주경제신문 “이재명 '1800억 시민배당...시민 이익 위해 마지막 까지 최선 다할 의무

있어”. 박재천기자. 2018년 2월 2일.
 인천일보, “공공기관 ‘채용문’ 활짝...청년층 웃었다” 조성필기자 2018년 2월 2일.
 조선일보 사설, “수십조 헛돈도 모자라나, 일자리 특단대책 또 세금 뿌리기”. 2018년 3월 16일,
 조선일보. “중기 선배, 신입보다 연640만원 혜택 못본다”. 김태근 임경업기자. 2018년 3월 17일, 1면
 조선일보 사설. “우리 대기업이 해외에서 매년 고용을 9% 늘린다는데”. 2018년 3월 17일,
 중앙일보, “한 해 2억원 버는 가정 자녀에게 월 50만원 청년수당” 이수기·서준석기자. 2016년 9월 8일. 12면.
 한겨레신문, “서울시, 올해 7,000명 청년수당 지급”, 2018년 2월 20일 14면.
 한겨레신문, “정부 현금지원서 간접지원으로 전환, 다각화해야” 2018년 2월 21일 12면.
 한겨레신문, “문 대통령, 일자리 해법으로 ‘사회적 대타협’ 제시” 이세영 박태우 기자, 2017년 6월 11일.

ANAO Audit Report, *Administration of Youth Allowance*, No.12 2009-10.

BIBB(Bundesinstitut für Berufsbildung), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2010. *Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*.

BMBF(Bundesministerium für Bildung und Forschung), *Leitlinien zur Modernisierung der beruflichen Bildung 2007*.

European Union, *Commission's support of youth action teams: redirection of ESF funding achieved, but insufficient focus on results*, 2015.

GIB(Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH), *Begleitforschung des sonderprogramms des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher - EQJ-programm.*, 2008.

ILO, *Global Employment Trends for Youth*, 2015.

ILO, *Global Employment Trends for Youth. Scaling up investments in decent jobs for Youth*, 2015.

OECD, *Jobs for Youth France*, 2009.

OECD, *The OECD Action Plan for Youth: Giving Youth a Better Start in the Labour Market*, 2013.

OECD, *OECD Youth Action Plan. Options for an Irish Youth Guarantee*, 2014.

OECD, *OECD Skills Outlook, Youth, Skills and Employability*. 2015.

OECD, *Investing in Youth: Australia*, 2016.

OECD, *Jobs for Youth Australia*, 2016.

Rothstein, Donna S., “Youth Employment during School: Results from two Longitudinal Surveys”, *Monthly Labor Review* (2001), pp.25-37.