

청년고용정책 사각지대 발굴 및 정책 제언

정재현

정연순

송수중

김태환

김기현

전예원

이혜나

양찬주

KEIS

청년고용정책 사각지대 발굴 및 정책 제언

정재현

정연순

송수종

김태환

김기현

전예원

이혜나

양찬주

KEIS



발간사

2020년 1월 청년기본법 제정으로 청년의 고용, 복지 등 삶의 질 향상을 위한 정책의 근거가 마련되었다. 청년기본법에 따르면 중앙정부와 지방자치단체는 청년의 고용촉진, 능력개발, 복지향상 등을 위해 필요한 법적·제도적 장치를 마련하고 시행해야 한다. 2021년 3월 정부는 청년들의 삶이 더 나아지도록 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리 총 5개 분야의 구체적 청년정책 시행계획을 수립하였고 이후 지방자치단체도 자체 청년정책 시행계획을 발표하였다.

정부는 청년기본법 제정 이전부터 다양한 청년고용정책을 추진했지만, 청년층의 경제활동참가율과 고용률은 여전히 낮은 상태에 머물고 있다. 게다가 2020년에 코로나19 확산으로 나타난 경기침체가 2021년에도 지속되어 청년층의 취업은 더욱 어려울 수 밖에 없다. 이런 갑작스런 사회·경제적 충격이 더해지면 상대적으로 노동시장에서 경험이 부족한 청년들은 정책의 사각지대에 놓여진다. 다른 OECD국가에 비해 고용안정망이 부족한 상황을 고려하면, 청년층의 고용정책 사각지대 규모를 추정하는 것은 중요한 과제가 된다.

이 연구는 최근 청년고용동향을 통해 취업취약 청년계층의 특성을 규명하고 청년고용정책의 구조를 분석하여 청년고용정책의 사각지대를 발굴하고 이와 관련한 정책 제언을 목적으로 한다. 이를 위해 EU 회원국의 청년취약계층에 대한 분석과 정책접근 방법을 참고하였다. 다양한 해외 사례를 참고하여 한국의 청년 NEET를 다양한 집단으로 구분하고 청년고용정책을 그 집단유형별로 매칭시켜 사각지대를 추정하였다. 분석 결과 한국의 청년고용정책이 주로 취업준비와 구직을 하는 청년층 중심으로 계획되었으며 구직포기자와 같은

비구직형 NEET에 대한 정책이 부족하다는 점을 확인하였다. 결국 청년층의 고용상황을 개선시키기 위해서는 구직포기자에게 구직의욕을 불러일으키고 취업역량을 강화시키는 정책이 중요하다.

이 보고서는 한국고용정보원 정재현 박사가 연구책임을 맡고 한국청소년정책연구원의 김기현 박사와 한국고용정보원의 정연순, 송수중, 김태환 박사 그리고 전예원, 이혜나 양찬주 연구원이 공동으로 연구한 결과이다. 보고서 작성을 위해 최선을 다한 원내외 연구진들의 노력에 감사한다. 이 연구가 앞으로 청년고용을 개선시킬 수 있는 밑거름이 되기를 기대한다.

2021년 12월
한국고용정보원
원장 나 영 돈

[차례]

제1장 서론	1
제1절 연구 필요성 및 목적	1
제2절 연구내용	2
제2장 한국의 청년 노동시장 현황	3
제1절 청년고용의 장기 추이	3
제2절 청년 취업자 증감요인 분석	7
제3절 청년 실업자 변화 요인 분석	13
제4절 청년 취업자 종사상 지위 변동 분석	19
제5절 요약 및 시사점	25
제3장 청년정책 변화 분석	27
제1절 중앙정부의 청년정책의 변화과정	27
제2절 지방자치단체의 청년정책의 변화과정	56
제3절 청년정책 제언	67
제4장 청년정책 및 실태분석: 양극화 관점	70
제1절 청년정책 구조 분석	70
제2절 청년고용정책의 양극화 문제 대두	87
제3절 기업규모 간 일자리 양극화 현황, 문제점 및 대안	93
제4절 지역 간 교육인재 양극화 현황 및 대안	103

제5장 해외 취업 취약 청년층 분석: EU 국가 사례	121
제1절 EU 청년보장과 취업 취약 청년 분석	121
제2절 취업 취약청년층 분석 사례: 프랑스	126
제3절 취업 취약청년층 분석 사례: 오스트리아 및 몰타	135
제4절 소결	143
제6장 청년정책 사각지대 추정	146
제1절 서론	146
제2절 청년 NEET의 정의와 국제 비교	147
제3절 국내 청년 NEET의 특성	153
제4절 국내 청년 NEET를 이용한 청년정책 사각지대 추정	164
제5절 청년패널을 이용한 저소득 청년층 분석	172
제6절 소결	185
제7장 결론 및 정책 시사점	187
제1절 요약	187
제2절 정책 시사점	191
참고 문헌	194
부 록	197

[표 차례]

<표 3-1> 역대 정부의 청년정책 대상 법적 정의	29
<표 3-2> 역대 정부의 청년정책추진현황	31
<표 3-3> 중앙행정기관 청년 행정부서 현황(2021년)	35
<표 3-4> 노무현정부와 이명박정부의 청년정책 계획 및 대책, 방안	37
<표 3-5> 박근혜정부와 문재인정부의 청년정책 계획 및 대책, 방안	39
<표 3-6> 2021년 중앙행정기관 청년정책 시행계획 청년 일자리 과제 및 예산	43
<표 3-7> 법률에 명시된 청년 취약계층 관련 조항	44
<표 3-8> 청년기본법안 청년 취약계층 관련 조항	45
<표 3-9> 취업성공패키지 I 취약계층 지원대상자	47
<표 3-10> 청년층 대상자(NEET) 적합도 문답표	48
<표 3-11> 역대 정부의 청년 일자리사업 정책대상	51
<표 3-12> 중앙부처 저소득 청년 지원사업 소득 기준 및 지원금액(2020년) ·	53
<표 3-13> 광역지자체 청년기본조례 제정 및 청년 법적 정의	56
<표 3-14> 광역지자체 청년 행정부서 현황(2021년)	60
<표 3-15> 지자체 광역시 지역 청년 일자리사업	62
<표 3-16> 지자체 광역도 지역 청년 일자리정책사업	64
<표 3-17> 취약계층 청년 관련 청년기본법 개정(안)	67
<표 4-1> 청년 사업량 기준 상위 랭킹	80
<표 4-2> 청년 예산 기준 상위 랭킹	82
<표 4-3> 중앙부처	86
<표 4-4> 디지털 기반 공유 학습 플랫폼(MOOCs)	105
<표 4-5> 지난 10년 간 시도별 초중고 학생 수 변화	113
<표 4-6> 2021년 수도권/비수도권 충원율	115

<표 4-7> 대학재정 지원과 연구성과 비교	117
<표 5-1> 프랑스 NEET 유형 구분	130
<표 5-2> NEET 유형별 사회적 상황	132
<표 5-3> 오스트리아 성별 및 연령별 청년 NEET	138
<표 5-4> 기준일(2017.10.31.) 18개월 이후 NEET의 노동시장 상태	138
<표 5-5> NEET 분석 사례 개요(프랑스, 오스트리아, 몰타)	143
<표 6-1> 청년 니트 국제 정의	148
<표 6-2> OECD 주요 국가 청년(15~29세) NEET 비중	149
<표 6-3> 국내 청년 NEET 정의	153
<표 6-4> 국내 청년(15~29세) 학력별 NEET 비중	159
<표 6-5> 국내 여성 청년(15~29세) 학력별 NEET 비중	160
<표 6-6> 국내 남성 청년(15~29세) 학력별 NEET 비중	161
<표 6-7> 국내 청년(15~29세) NEET의 성별·연령대별 구성	162
<표 6-8> 국내 청년(15~29세) NEET의 학력별 구성	163
<표 6-9> 청년 NEET 유형 구분	166
<표 6-10> 국내 청년(15~29세) NEET의 유형별 규모 추정	167
<표 6-11> 국내 청년(15~29세) NEET의 유형별 특성 분포(2021년 기준) ·	168
<표 6-12> 청년 고용정책 유형 구분	169
<표 6-13> 청년(고용)정책 사각지대유형 구분	170
<표 6-14> 가구원수별 중위소득	172
<표 6-15> 최종 사례 수(n)	173
<표 6-16> 연도별 저소득 청년의 성별 분포	176
<표 6-17> 연도별 저소득 청년의 연령별 분포	176
<표 6-18> 연도별 저소득 청년의 경제활동유형 분포	178
<표 6-19> 저소득 지속집단과 상향집단의 경제활동유형 교차 비교	179
<표 6-20> 연도별 저소득 청년의 최종학력 분포	180
<표 6-21> 저소득 지속집단과 상향집단의 최종학력 구성 분포 비교	181
<표 6-22> 연도별 저소득 청년의 가구원 수 분포	182
<부표 1> 2021년 중앙부처 청년 일자리 및 교육 정책 리스트	198
<부표 2> 중앙부처 정책서비스 특성	227

[그림 차례]

[그림 2-1] 20대 청년층 경제활동참가율 추이	4
[그림 2-2] 20대 청년층 고용률 추이	4
[그림 2-3] 20-24세 청년층 경제활동참가율 추이	5
[그림 2-4] 25-29세 청년층 경제활동참가율 추이	6
[그림 2-5] 15-19세 남성 취업자 수 요인분해	8
[그림 2-6] 20-24세 남성 취업자 수 요인분해	8
[그림 2-7] 25-29세 남성 취업자 수 요인분해	9
[그림 2-8] 30-34세 남성 취업자 수 요인분해	9
[그림 2-9] 15-19세 여성 취업자 수 요인분해	10
[그림 2-10] 20-24세 여성 취업자 수 요인분해	11
[그림 2-11] 25-29세 여성 취업자 수 요인분해	11
[그림 2-12] 30-34세 여성 취업자 수 요인분해	12
[그림 2-13] 15-19세 남성 실업자 수 변화 요인분해	14
[그림 2-14] 20-24세 남성 실업자 수 변화 요인분해	14
[그림 2-15] 25-29세 남성 실업자 수 변화 요인분해	15
[그림 2-16] 30-34세 남성 실업자 수 변화 요인분해	15
[그림 2-17] 15-19세 여성 실업자 수 변화 요인분해	17
[그림 2-18] 20-24세 여성 실업자 수 변화 요인분해	17
[그림 2-19] 25-29세 여성 실업자 수 변화 요인분해	18
[그림 2-20] 30-34세 여성 실업자 수 변화 요인분해	18
[그림 2-21] 15-19세 남성 취업자 종사상 지위 변화	20
[그림 2-22] 20-24세 남성 취업자 종사상 지위변화	20
[그림 2-23] 25-29세 남성 취업자 종사상 지위변화	21
[그림 2-24] 30-34세 남성 취업자 종사상 지위변화	21

[그림 2-25] 15-19세 여성 취업자 종사상 지위변화	23
[그림 2-26] 20-24세 여성 취업자 종사상 지위변화	23
[그림 2-27] 25-29세 여성 취업자 종사상 지위변화	24
[그림 2-28] 30-34세 여성 취업자 종사상 지위변화	24
[그림 3-1] 문재인정부 청년정책 추진체계	33
[그림 3-2] 2021년 중앙정부 영역별 청년정책 과제 수 및 예산비율(%) ...	36
[그림 3-3] 제1차 청년정책기본계획 비전, 원칙, 과제	41
[그림 3-4] 제1차 청년정책기본계획 분야별 정책 목표	42
[그림 3-5] 지자체 청년기본조례 제정 현황	57
[그림 3-6] 지자체 청년기본조례 연령정의 분포	58
[그림 3-7] 지자체 청년정책조정위원회 현황	59
[그림 3-8] 청년 취약계층 정책 대상 유형화	68
[그림 3-9] 청년 정책 대상 유형화	69
[그림 4-1] 2021년 중앙부처 청년정책 유형별 개수 및 비중	71
[그림 4-2] 2020년 중앙부처 청년정책 유형별 예산금액 및 비중	71
[그림 4-3] 2021년 중앙부처 청년정책 유형별 예산금액 및 비중	72
[그림 4-4] 2021년 중앙부처 청년 일자리 정책 4개 세부유형별 예산금액 및 과제 수	73
[그림 4-5] 2021년 중앙부처 청년 주거 정책 4개 세부유형별 예산금액 및 과제 수	73
[그림 4-6] 2021년 중앙부처 청년 교육 정책 4개 세부유형별 예산금액 및 과제 수	74
[그림 4-7] 2021년 중앙부처 청년 복지·문화 정책 4개 세부유형별 예산금액 및 과제 수	75
[그림 4-8] 2021년 중앙부처 청년 참여·권리 정책 4개 세부유형별 예산금액 및 과제 수	75
[그림 4-9] 중앙부처 청년 일자리 및 교육 정책 현황	76
[그림 4-10] 청년정책 시작연도 현황	77
[그림 4-11] 청년정책 종료연도 현황	77
[그림 4-12] 정책서비스 특성 현황	78

[그림 4-13] 청년만 대상 사업 개수	78
[그림 4-14] 청년정책 예산현황	81
[그림 4-15] 매칭 비율별 국비 예산 지원 개수	81
[그림 4-16] 소득요건 유무	83
[그림 4-17] 정책기간의 연령별 시작연령 및 종료연령 분포	84
[그림 4-18] 학생 및 취약계층 여부	84
[그림 4-19] 취·창업 여부	85
[그림 4-20] 연도별 청년실업률 변화 추이	88
[그림 4-21] 정규직과 비정규직 월평균 임금 변화 추이	89
[그림 4-22] 지난 15년 사이 청년지표 변화	90
[그림 4-23] 청년 비경제활동 증가 사유 및 청년니트 변화 추이	90
[그림 4-24] 고용보험 사각지대 현황	92
[그림 4-25] 청년고용문제 해결을 위한 정부의 우선 과제	95
[그림 4-26] ILO, EU 등 국제기구의 ‘좋은 일자리’ 와 ‘청년보장제’ ..	96
[그림 4-27] 중소기업 현황	96
[그림 4-28] 정부지출 대비 R&D 투자 비율	99
[그림 4-29] GDP대비 정부 R&D 투자	100
[그림 4-30] 국가연구개발사업 집행액 중 중소기업 비중	101
[그림 4-31] 삼성 청년 SW 아카데미	104
[그림 4-32] 생산연령인구(15-64세)	106
[그림 4-33] 생산연령인구 연령구조(2017-2067)(중위)	106
[그림 4-34] 2020년 지역별 합계출산율	107
[그림 4-35] 2020년 지역별 합계출산율	107
[그림 4-36] 지난 20년 간 인구감소한 시군구	108
[그림 4-37] 군 지역 인구구조 변화	108
[그림 4-38] 수도권과 지방의 인구성장 추이	109
[그림 4-39] 수도권과 지방의 연도별 인구 증감	109
[그림 4-40] 수도권 순이동 인구와 자연증가율	110
[그림 4-41] 지방 순이동 인구와 자연증가율	110
[그림 4-42] 수도권 연령집단별 순이동(2020)	111

[그림 4-43] 수도권 청년/비청년 순이동	112
[그림 4-44] 지난 10년 간 전체 학생 수 변화	112
[그림 4-45] 고등교육 학령인구(추계)	114
[그림 4-46] 일반대 수도권 입학인원 비중	114
[그림 4-47] 최근 3년간 학생 1인당 교육비	116
[그림 4-48] 2020년 학생 1인당 교육비	116
[그림 4-49] 공유대학 사례	118
[그림 5-1] EU NEET의 다양한 범주	123
[그림 5-2] 청년 취업자, 학생, NEET의 연간 수입원 비교	128
[그림 5-3] 니트 유형별 연간 수입원	133
[그림 6-1] OECD 주요 국가 성별 청년(15~29세) NEET 비중	150
[그림 6-2] OECD 주요 국가 성별 청년(15~19세) NEET 비중	151
[그림 6-3] OECD 주요 국가 성별 청년(20~24세) NEET 비중	152
[그림 6-4] 국내 성별 청년(15~29세) NEET 비중 추이	155
[그림 6-5] 국내 성별 청년(15~19세) NEET 비중 추이	156
[그림 6-6] 국내 성별 청년(20~24세) NEET 비중 추이	157
[그림 6-7] 국내 성별 청년(25~29세) NEET 비중 추이	158
[그림 6-8] 연도별 저소득 청년층의 분포	174
[그림 6-9] 연도별 저소득층 청년의 전년도 소득계층 분포	175
[그림 6-10] 연도별/소득구간별 25세~29세 비율의 차이	177
[그림 6-11] 연도별/소득구간별 미취업자 비율의 차이	178
[그림 6-12] 연도별/소득구간별 대졸이상의 비율의 차이	180
[그림 6-13] 연도별/소득구간별 1인 가구 비율의 차이	183
[그림 6-14] 연도별/소득구간별 취업자의 상용직 비율 차이	184

제1장

서론

제1절 연구 필요성 및 목적

20~29세 청년의 고용률은 2002년부터 2005년 기간까지 평균 월 평균 61%를 정점으로 경향적으로 하락하여 10년이 지난 2012년부터 2015년까지 연평균 57.6%였다. 2019년 11월까지 20대 고용률은 점차 증가하여 59.1%가 되었지만, 다시 감소하여 60%가 마치 천장처럼 가로막는 모습이 되었다. 이처럼 청년고용 문제는 청년주거 문제와 함께 우리사회가 해결해야 할 중요한 사회 문제가 되었으며 이런 문제의식에 2020년 1월 청년기본법이 국회에서 통과되었다.

송수종 외(2020)에 따르면, 2020년 중앙부처와 광역자치단체는 각각 380개와 2,550개의 청년정책을 추진하고 있지만, 2021년 5월 15세 이상 전체 고용률은 61.2%이지만 20대 청년 고용률은 57.3%에 머물고 있다.

청년고용을 개선시키기 위해서는 청년층 노동시장 특성과 취업취약 청년계층의 특성을 규명할 필요가 있다. 이 연구는 최근 청년고용동향과 각종 자료를 통해 취업취약 청년계층의 특성을 규명하고 청년고용정책의 구조를 분석하여 청년고용정책의 사각지대를 발굴하고 관련 정책의 접근성을 높이기 위한 시사점을 제시하는데 목적이 있다.

제2절 연구내용

연구의 내용은 다음과 같다.

2장은 경제활동인구조사 자료를 이용하여 청년층 노동시장 동향을 분석한다. 노동시장 동향 분석을 통해 노동시장에서 취약한 성별·연령대에 있는 청년층을 발굴할 것이다. 또한 산업별 취업변화를 통해 코로나19가 청년노동시장에 준 충격도 분석할 것이다.

3장은 청년정책의 변화를 노무현정부부터 거슬러 올라가 문재인정부까지 살펴볼 것이다. 청년기본법이 나오게 된 배경들을 살펴보면서 청년정책의 방향성을 검토할 것이다.

4장은 청년정책의 구조와 양극화문제를 다룰 것이다. 청년정책이 구조 분석은 청년고용정책 사각지대 발굴의 기초자료로 활용할 것이다. 그리고 이장에서 청년의 양극화 문제의 해법을 진단해 볼 것이다.

5장은 해외의 취약청년층 분석 및 발굴 사례를 검토할 것이다. 5장에서 검토한 내용은 6장에서 진행할 청년고용정책 사각지대 발굴에 참고 자료로 활용할 것이다.

6장은 경제활동인구조사 자료를 이용하여 한국의 NEET 규모를 추정하고 2021년 청년정책을 유형화하여 청년정책 사각지대를 발굴 할 것이다. 추가로 청년 NEET 이외에 저소득 청년도 사각지대에 있을 가능성이 높기 때문에 청년패널을 이용하여 저소득 청년에 대한 분석도 진행할 것이다.

7장의 앞의 내용을 요약하고 정책적 시사점을 제시할 것이다.

제2장

한국의 청년 노동시장 현황

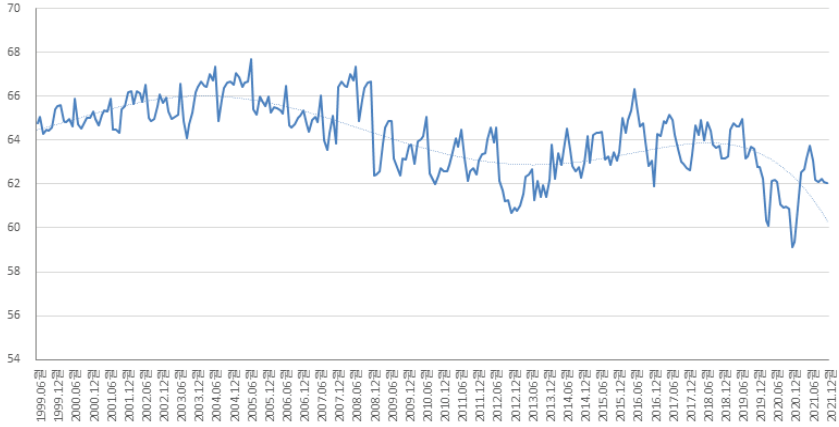
제1절 청년고용의 장기 추이

경제활동참가율은 근로 능력과 의사가 있는 경제활동인구가 차지하는 비중으로 노동시장에서 공급을 의미한다. 20~29세 경제활동참가율은 1999년 6월 64.8%에서 증가하여 2005년 7월 67.7%를 정점으로 하락하다 2012년 12월 60.7%로 저점에 이르렀다. 이후 20대 경제활동참가율은 다시 상승하여 2016년 6월에 66.4%로 두 번째 정점 이룬 후 하락하다 2017년 1월을 저점으로 상승했다. 추세상 2018년 상반기를 정점으로 하락 추세가 전환되었다. 2020년 들어 코로나19 감염증 확산 영향으로 하락 추세가 지속되다 2020년 12월 59.1%를 저점으로 반등했다. 그러나 2021년 7월 코로나19 재확산으로 경제활동참가율은 2021년 12월 62.0%가 되었다.

20~29세 고용률도 경제활동참가율 추세와 유사한 구조를 보이면서 2021년 1월 53.9%를 저점으로 반등하여 12월에 58.5%로 증가했다.

[그림 2-1] 20대 청년층 경제활동참가율 추이

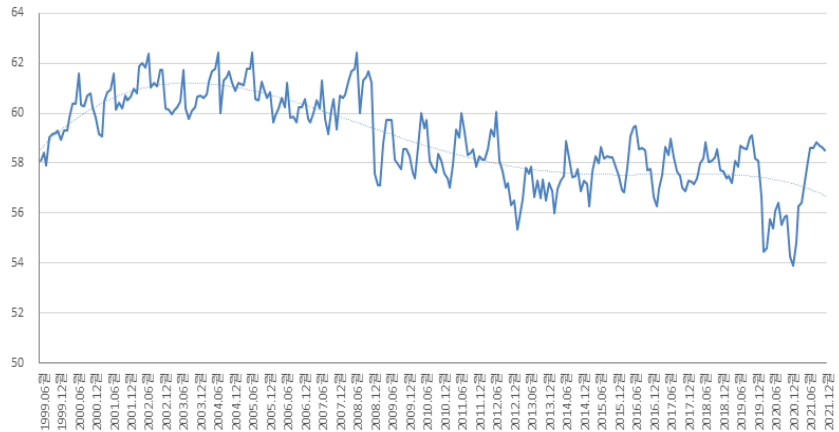
(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-2] 20대 청년층 고용률 추이

(단위: %)



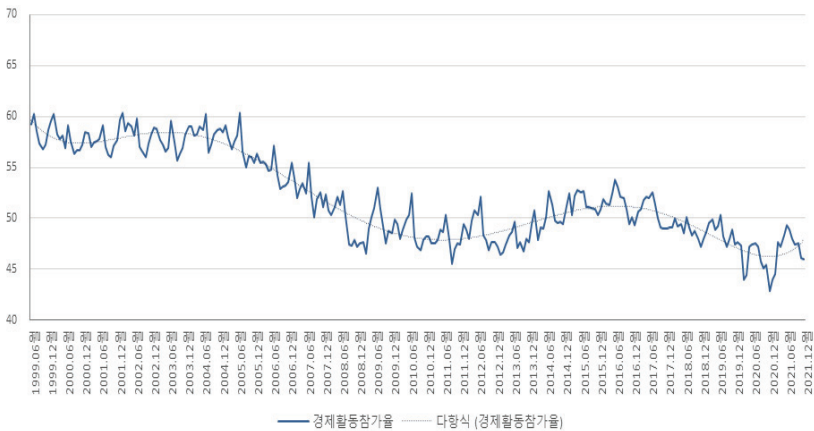
자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

20대는 20~24세까지 재학 중인 자의 비중이 높은 반면, 25~29세에 본격적인 취업이 이뤄지는 만큼 20대 초반인 20~24세와 20대 후반인 25~29세의 특성이 명확히 구분된다. 20~24세 경제활동참가율이 하락 경향을 보이는 가운데 2012년부터 2017년까지 경제활동참가율이 개선되다 2018년부터 하락세를 보인 후 2020년 12월 42.9%를 저점으로 증가하고 있다.

25~29세는 꾸준히 경제활동참가율이 증가했으나 2019년부터 하락한 후 2020년 코로나19 확산 영향으로 감소세가 커졌다. 그러나 2021년 1월 71.7%를 저점으로 증가세로 전환되어 12월에 74.3%로 증가했다.

[그림 2-3] 20~24세 청년층 경제활동참가율 추이

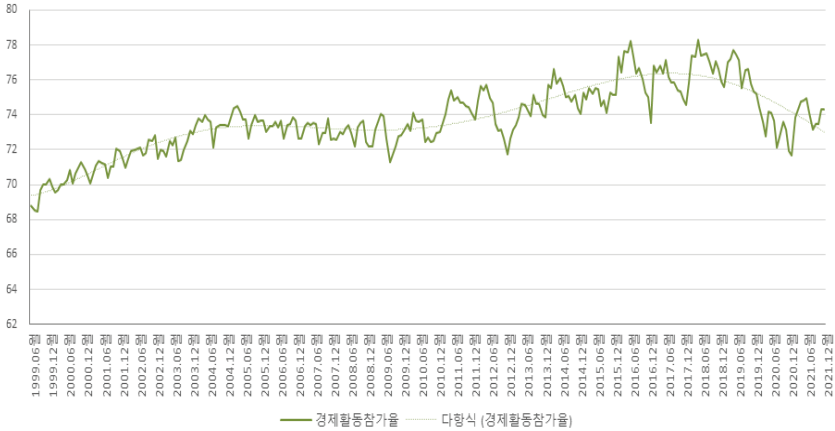
(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-4] 25-29세 청년층 경제활동참가율 추이

(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

이 장은 2018년 1월부터 2021년 12월까지 경제활동인구조사 자료를 통해 전년 동월 대비 변화를 분석하여 15~34세 고용동향을 파악하는 것을 목적으로 한다¹⁾ 연령대와 함께 성별로 노동시장에서 차별적인 특성이 있는 것으로 간주하여 성별과 5세 단위 연령대로 나누어 분석한다. 분석 기간은 2019년 1월부터 2021년 12월까지이며, 취업자 변화와 실업자 변화의 특성도 분석한다.

1) 청년고용촉진 특별법 시행령에서 청년은 15~29세이고 청년기본법에서 청년은 19~34세 사 람으로 정의. 이 분석에서 청년층은 이 두 연령대를 포함한 15~34세로 정의.

제2절 청년 취업자 증감요인 분석

노동공급측 요인으로 생산가능인구 변화율에 따른 취업자 수 변화와 노동 수요측 요인으로 고용률 변화율에 따른 취업자 수 변화로 나누어 증감요인을 분석한다. 증감율을 분석하는 식은 다음과 같다.

고용률 $e = \frac{E}{P}$ (E : 취업자수, P : 생산가능인구)에서

고용률 증가율을 의미하는 $\frac{\Delta e}{e} = \frac{\Delta E}{E} - \frac{\Delta P}{P}$ 을 구하여²⁾

$\Delta E = \left(\frac{\Delta e}{e} + \frac{\Delta P}{P} \right) E$ 으로 정리한다.

결국 취업자 수 변화(ΔE)는 고용률 효과($\frac{\Delta e}{e} E$)와 인구효과($\frac{\Delta P}{P} E$)로 분해된다³⁾. 이 두 효과 중 고용률 효과는 경기효과를 반영하고 인구효과는 장기 구조적 측면을 반영한다.

2019년 이후 취업자 수 증감요인을 보면, 코로나19 확산 영향으로 남성 청년층의 취업자 수는 2020년 상반기부터 감소했으나 2021년 3월부터 기저효과 등에 따른 고용률 효과로 취업자 수가 증가했다. 경기를 반영한 고용률 효과에 따른 취업자 수는 24세 이하의 경우 코로나19 영향으로 2020년 2월부터 감소로 전환되었고 25세 이상은 2020년 3월 이후부터 감소세로 전환되었다. 2021년에는 2020년 취업자 감소에 대한 기저효과로 고용률 효과에 따른 취업자 증가가 나타났다. 24세 이하는 3월부터 취업자가 전년 동월 대비 증가했으며 25~29세는 6월부터 증가하였다. 30~34세는 9월부터 고용률 효과에 따른 취업자 수 증가가 나타났다.

그러나 남성 청년층은 2021년 고용률 효과에 따른 취업자 수 증가가 2020

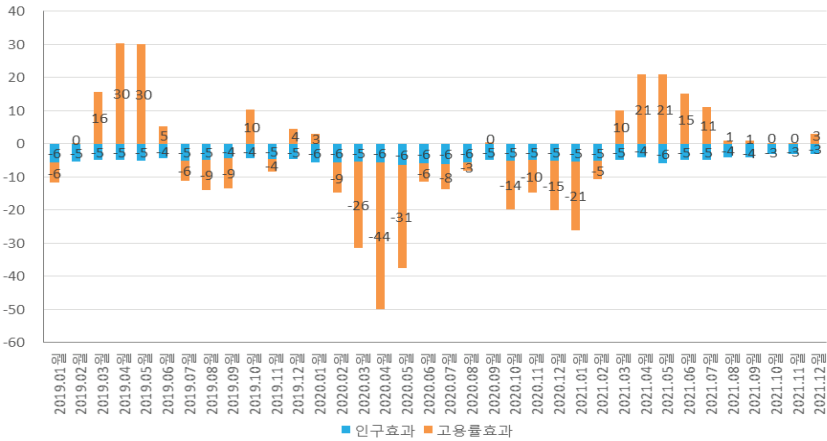
2) 고용률 식 양변에 로그를 취한 후 시간에 대해 미분하면 증가율 관계를 나타내는 식을 도출할 수 있다.

3) 증감요인 분해는 인과관계를 의미하지 않는다.

년 고용률 효과에 따른 취업자 수 감소보다 아직 작은 상태이다. 특히 25-29세 남성은 2020년 5월부터 2021년 1월까지 고용률 효과에 따른 취업자 수 감소가 968천 명으로 가장 큰 영향을 받은 연령대였다.

[그림 2-5] 15-19세 남성 취업자 수 요인분해

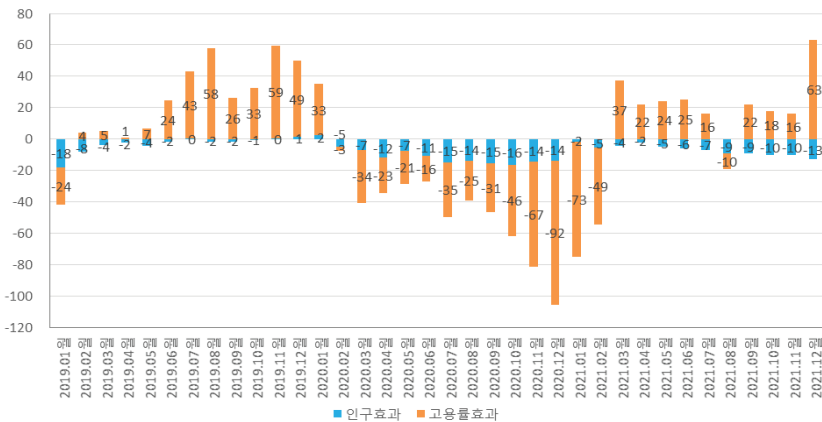
(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-6] 20-24세 남성 취업자 수 요인분해

(단위: 천 명)

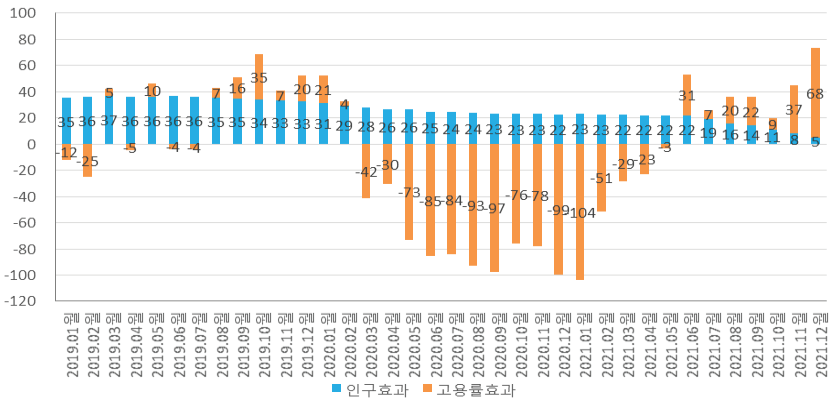


자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

그 다음으로 20~24세 남성은 2020년 2월부터 2021년 2월까지 고용률 효과에 따른 취업자 수 감소가 515천 명으로 그 다음이었다. 30~34세는 2020년 5월부터 2021년 8월까지 고용률 효과에 따른 취업자 수 감소가 305천 명이었고 15~19세는 2020년 2월부터 2021년 2월까지 고용률 효과로 감소한 취업자 수가 192천 명이었다. 2021년 이후 고용률 효과에 따른 취업자 수 증가는 20~24세가 233천 명, 25~29세가 194천 명, 15~19세가 83천 명, 그리고 30~34세가 50천 명이었다.

[그림 2-7] 25-29세 남성 취업자 수 요인분해

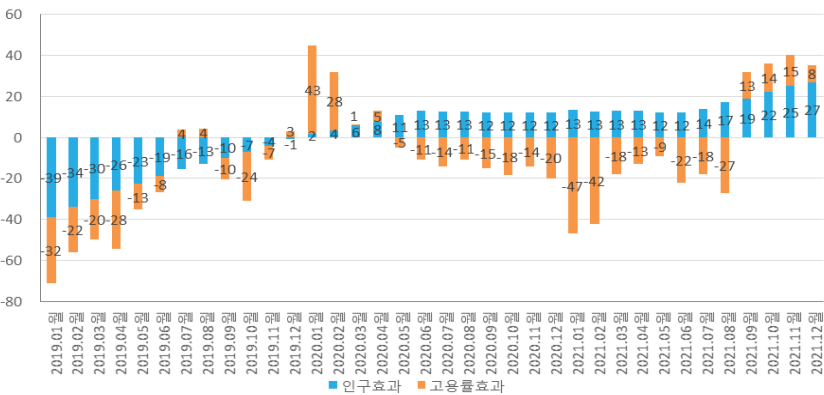
(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-8] 30-34세 남성 취업자 수 요인분해

(단위: 천 명)



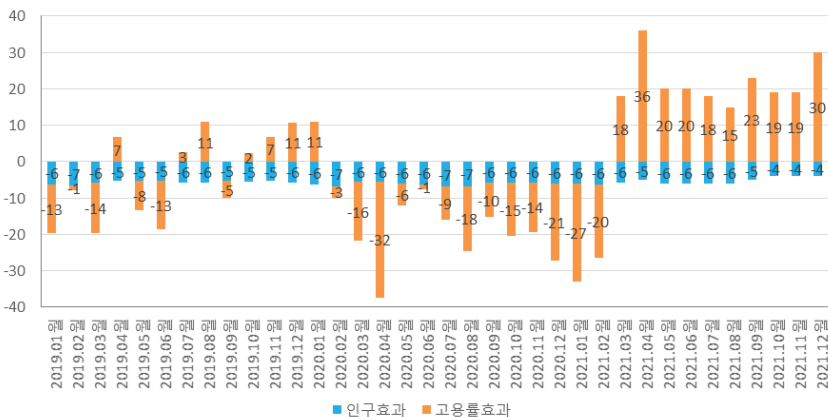
자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

인구 구조의 변화를 반영하는 인구효과를 보면 24세 이하 남성은 전년 동월 대비 감소했으나 에코세대를 포함한 25세 이상 남성은 증가했다. 25~29세의 인구효과에 따른 전년 동월 대비 취업자 수는 증가하고 있으나 2020년 들어 증가 폭이 2만 명대로 점차 감소했고 2021년 12월에는 5천 명으로 감소했다. 30~34세의 인구효과에 따른 남성 취업자 수는 2019년까지 감소했으나 2020년 이후 증가하고 있으며 2021년 12월에 전년 동월 대비 27천 명 증가했다.

여성 청년층 취업자도 코로나19 확산 영향으로 2020년 상반기부터 감소했으나 2021년 3월에는 전년 동월 대비 증가했다. 20~24세 여성의 고용률 효과에 따른 취업자 수는 2019년 이후 지속적으로 감소했으나 2020년 3월과 4월에 9만 명 이상 감소하여 감소세 증가가 나타났다. 25~29세 여성도 코로나19 확산 이전인 2019년 6월부터 고용률 효과에 따른 취업자 수 감소가 나타났으며 2020년 2월 이후부터 전년 동월대비 감소세가 증가했다. 30~34세 여성은 2020년 5월에 고용률 효과에 따른 취업자 수가 감소했고 15~19세 여성은 2020년 2월부터 고용률 효과에 따른 취업자 수가 감소했다.

[그림 2-9] 15-19세 여성 취업자 수 요인분해

(단위: 천 명)



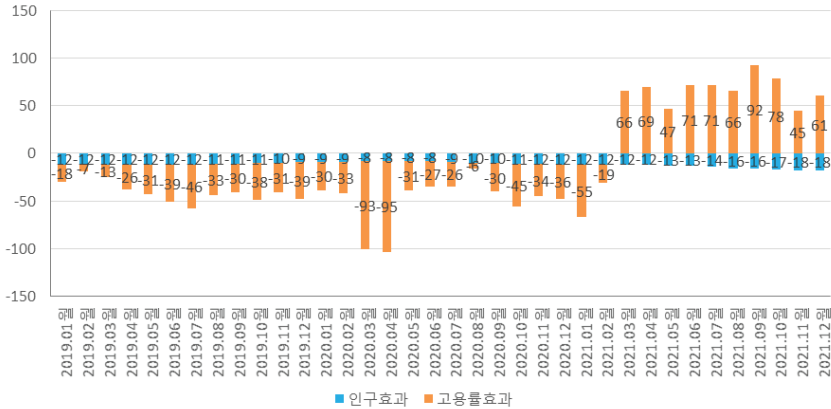
자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

2021년 이후 여성 청년층의 취업자 수 증가는 2020년 이후 취업자 감소보다 크다. 15~19세는 2020년 2월 이후 고용률 효과에 따른 취업자 수 감소가 191천

명이었고 2021년 2월 이후 고용률 효과에 따른 취업자 수 증가가 218천 명이었다. 20~24세는 2020년 2월 이후 고용률 효과에 따른 취업자 수 감소가 529천 명이었고 2021년 3월 이후 고용률 효과에 따른 취업자 수 증가가 666천 명이었다.

[그림 2-10] 20~24세 여성 취업자 수 요인분해

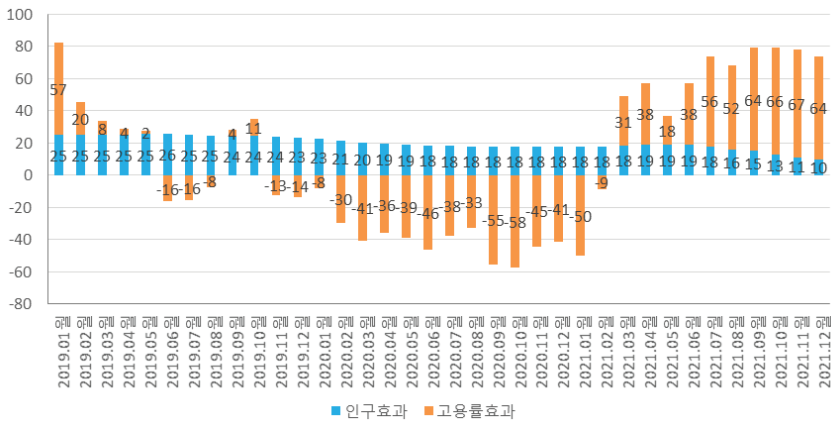
(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-11] 25~29세 여성 취업자 수 요인분해

(단위: 천 명)

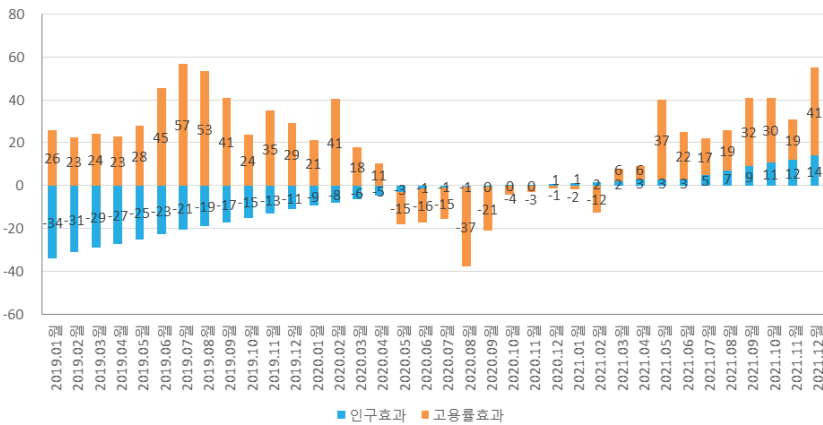


자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

25~29세는 2020년 2월 이후 고용률 효과에 따른 취업자 수 감소가 520천 명이었고 2021년 3월 이후 고용률 효과에 따른 취업자 수 증가가 494천 명으로 취업자 수 감소가 좀 더 컸다. 35~34세는 2020년 5월 이후 고용률 효과에 따른 취업자 수 감소가 126천 명이었고 2021년 3월 이후 고용률 효과에 따른 취업자 수 증가가 229천 명이었다.

[그림 2-12] 30~34세 여성 취업자 수 요인분해

(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

인구효과를 보면 남성과 같이 24세 이하 여성 취업자 수는 전년 동월 대비 감소했으나 에코세대를 포함한 25세 이상은 2020년 이후에 증가했다. 25~29세의 인구효과에 따른 전년 동월 대비 취업자 수는 증가하고 있으나 2020년 들어 2만 명 이하로 증가폭이 줄어들었다. 30~34세의 인구효과에 따른 취업자 수는 2020년 9월까지 감소했으나 2020년 10월 이후 증가로 전환되었다.

제3절 청년 실업자 변화 요인 분석

실업자 수 변동요인은 생산가능인구의 변화 그리고 경제활동참가자 변화 그리고 노동수요의 변화로 나누어 볼 수 있다. 이런 변화는 실업률에 대한 정의로부터 시작할 수 있다. 노동공급측 요인으로 생산가능인구 변화율에 따른 실업자수 변화와 경제활동참가율 변화에 따른 실업자수 변화 그리고 실업률 변화에 따른 실업자수 변화로 나누어 증감요인을 분석할 수 있다.

$$\text{실업률 } u = \frac{U}{LF} \quad (U: \text{실업자수}, LF: \text{경제활동인구})$$

$$= \frac{U}{LF} = \frac{U}{LF} \frac{P}{P} = U \frac{1}{\nu} \frac{1}{P}$$

$$(\nu = \frac{LF}{P}: \text{경제활동참가율}, P: \text{생산가능인구}) \text{에서}$$

변수의 증가율 관계를 나타내는 $\frac{\Delta u}{u} = \frac{\Delta U}{U} - \frac{\Delta \nu}{\nu} - \frac{\Delta P}{P}$ 을 구하고

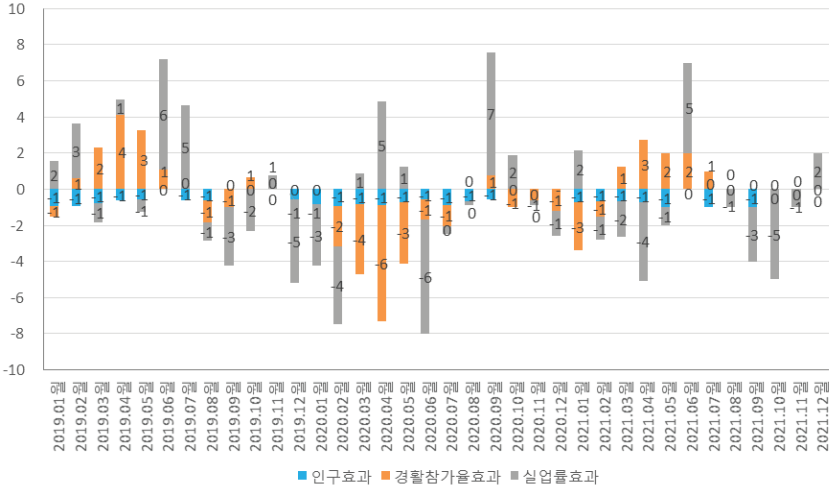
위 식을 $\Delta U = \left(\frac{\Delta u}{u} + \frac{\Delta \nu}{\nu} + \frac{\Delta P}{P} \right) U$ 으로 정리한다.

실업자 수 변화(ΔU)를 실업률 효과, 경제활동참가율 효과 그리고 인구효과로 분해할 수 있다. 여기에서 실업률 효과에 따른 실업자 증감은 고용서비스 개선을 통한 정책 대상이 될 수 있다. 경제활동참가율 효과에 따른 실업자 감소는 비경제활동인구로 전환을 의미하며 교육훈련, NEET 정책 등과 관련된 대상이 될 수 있다.

남성 청년층의 실업자 변화에서 코로나19 확산으로 인한 비경제활동인구 증가가 2020년 2~3월부터 나타나기 시작했다. 남성 실업자 수 변화 요인분석에서 경제활동참가율 효과는 공급측 효과를 의미하며, 음의 값은 비경제활동인구 증가를 의미한다. 이 음의 값이 커지는 시기가 15~19세는 2020년 2월부터, 20~24세와 25~29세는 3월부터 나타나기 시작했다. 30~34세는 분석대상 시기가 시작한 2019년 1월부터 음의 값이 나타났으며 2020년 이후에도 큰 변화가 없었다.

[그림 2-13] 15-19세 남성 실업자 수 변화 요인분해

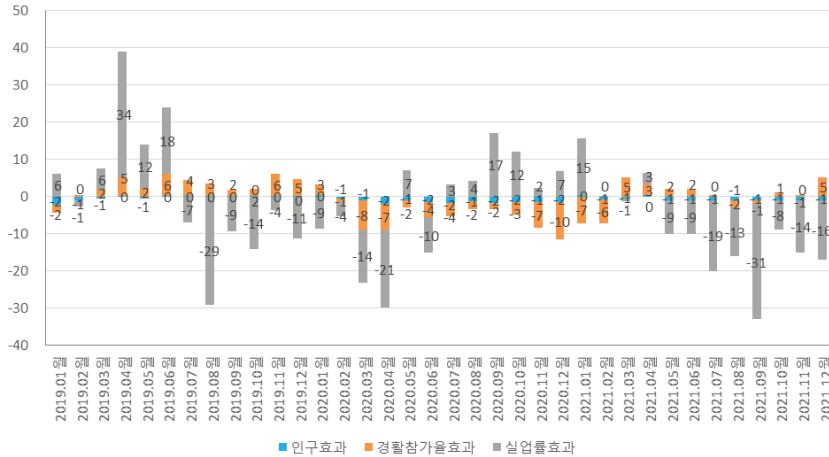
(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-14] 20-24세 남성 실업자 수 변화 요인분해

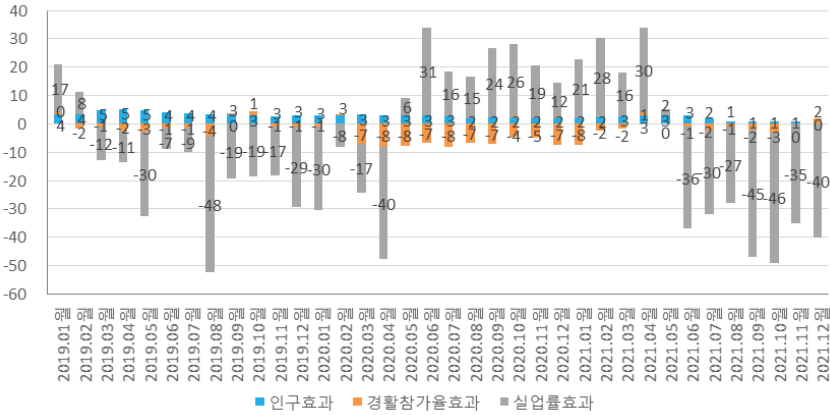
(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-15] 25-29세 남성 실업자 수 변화 요인분해

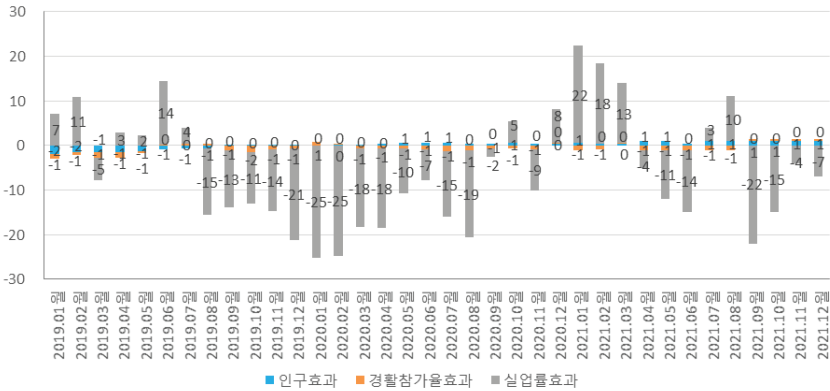
(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-16] 30-34세 남성 실업자 수 변화 요인분해

(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

경제활동참가율 효과가 양의 값으로 전환한 시기는 남성 24세 이하는 2021년 3월이었다. 25세 이상은 일시적으로 양의 값으로 전환된 월이 있었지만 매우 적거나 음의 값을 유지했다. 이에 따라 남성 청년층은 코로나19로 비경제활동인구로 전환된 규모가 아직 경제활동인구로 회복되지 못한 상태에 머물러 있다.

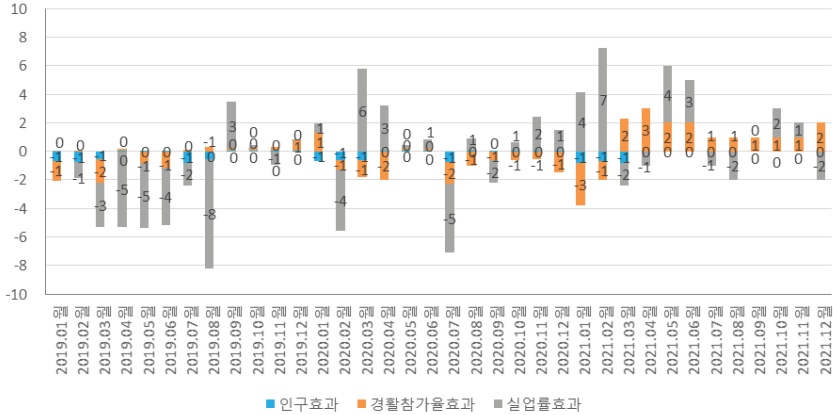
경기상황에 영향을 받아 수요측 요인으로 보는 청년 남성의 실업률 효과는 15~19세는 2020년 3월부터 2021년 1월까지 양의 값이 빈도가 높게 나타났다. 실업률 효과가 양의 값을 가지는 것은 경기가 안 좋아 실업자가 증가하는 것을 의미한다. 20~24세는 2020년 5월부터 2021년 4월까지 양의 값이 빈도가 높은 시기였다. 특히 25~29세는 2020년 5월부터 2021년 5월까지 경기가 좋지 않아 실업자가 증가하는 양의 값이 크게 나타났다. 30~34세는 2020년 내내 실업률 효과가 음의 값이었으며 2020년 12월부터 2021년 3월까지 양의 값이 나타나 코로나19로 인한 경기악화의 영향을 받았는지가 불확실하다.

청년 여성 실업자 중 비경제활동인구 증가는 코로나19가 나타나기 이전에도 나타났다. 그러나 코로나19로 인해 상대적으로 경제활동참가율 효과의 음의 값이 커지는 시기가 존재했다. 20~24세 여성은 2020년 3월과 4월 두달 동안 비경제활동인구가 27천 명이 증가했다. 25~29세 여성은 2020년 3월부터 7월까지 비경제활동인구가 매달 4천 명 이상 증가했다. 2020년 2월 이전에 매월 1~2천 명씩 비경제활동인구의 증가와 비교하면 크다고 볼 수 있다. 30~34세 여성은 2020년 2월까지 경제활동참가율 효과가 양의 값으로 실업자 중에서 경제활동인구가 증가했지만 2020년 3월부터 2021년 4월까지 0이거나 음의 값이 나타났다.

경기상황에 영향을 받는 수요측 요인으로 실업률 효과를 보면, 청년 여성의 실업률 효과는 15~19세는 2020년 3월과 4월 그리고 11월부터 2021년 2월까지 양의 값을 가지며 증가했다. 20~24세 여성의 실업률 효과는 2020년 9월부터 2021년 1월까지 양의 값으로 나타났으며 2021년 3월부터 음의 값이 커진 상태가 2021년 12월까지 나타났다. 25~29세는 2020년 9월부터 2021년 5월까지 양의 값이 유지되었고 2021년 6월이후 음의 값으로 유지되었다. 30~34세 여성은 2020년 5월부터 2021년 3월까지 큰 양의 값이 유지되었으나 2021년 5월 이후 실업률 효과가 음의 값이 유지되었고 그 값이 점차 커져 2021년 12월에는 22천 명이 감소했다.

[그림 2-17] 15-19세 여성 실업자 수 변화 요인분해

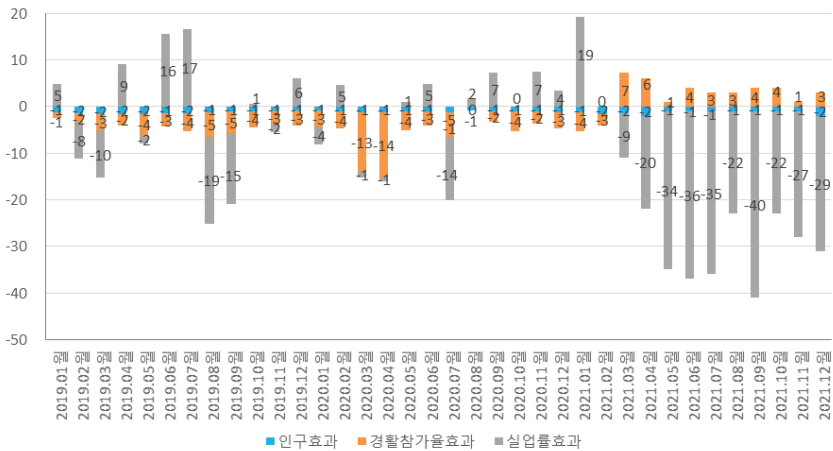
(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-18] 20-24세 여성 실업자 수 변화 요인분해

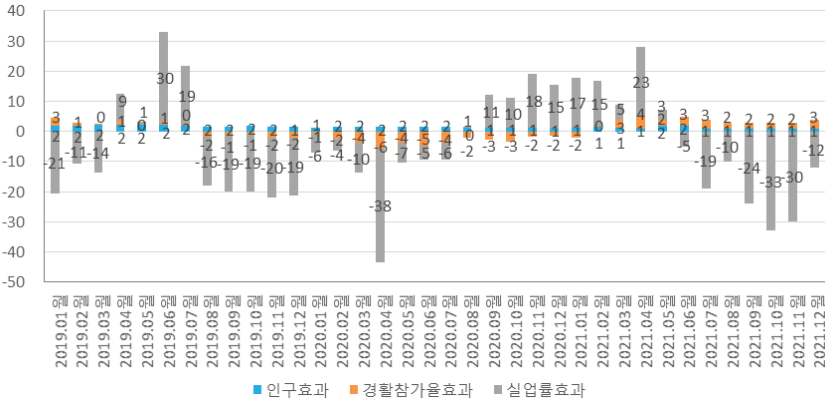
(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-19] 25-29세 여성 실업자 수 변화 요인분해

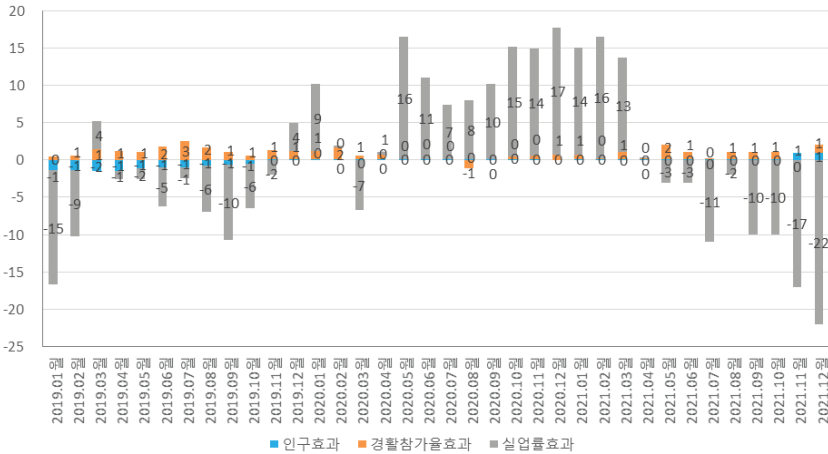
(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-20] 30-34세 여성 실업자 수 변화 요인분해

(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

제4절 청년 취업자 종사상 지위 변동 분석

취업자 수 변화를 종사상 지위 변화로 분해해서 보면, 코로나19 확산에 따른 남성 청년층 취업자 감소는 임시근로자에서 가장 크고 상용근로자가 그 다음으로 크게 나타난다. 감소 시기를 보면 임시근로자가 상반기에 먼저 감소한 후에 상용근로자가 하반기에 감소하기 시작했다. 임시근로자 감소는 20대 비중이 높고 25~29세는 2020년 7월부터 12월까지 4만 명 이상 감소했다.

상용근로자 감소는 20~24세가 2020년 7월에, 25~29세는 2020년 5월, 그리고 30~34세는 9월부터 본격적으로 나타났다. 청년층 중 상대적으로 취업이 안정화된 30~34세의 상용근로자 증가가 8월까지 유지된 것은 코로나19 대책 중 하나인 고용유지지원금 영향을 일부 받은 것으로 추정된다.

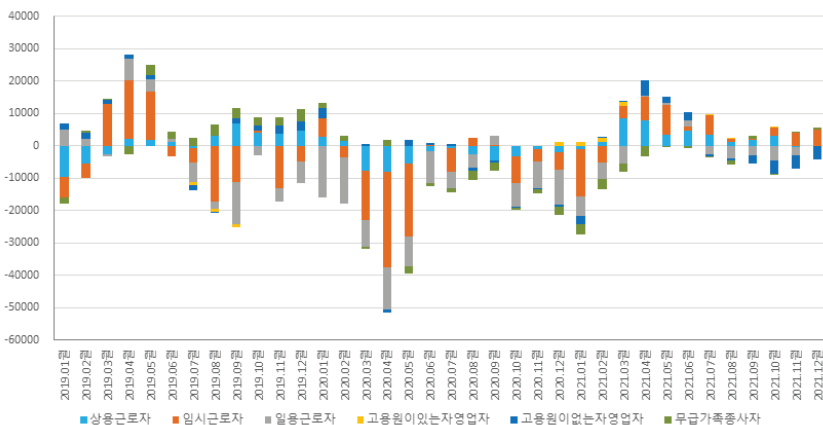
2021년 3월부터 24세 이하 임시근로자와 상용근로자 및 25~29세 상용근로자는 회복 추세에 접어들었다. 30~34세 남성 상용근로자는 5월부터 증가했지만 본격적인 상용근로자 증가는 9월부터 나타났다. 코로나19로 감소세가 컸던 24세 이하 남성 임시근로자도 2021년 3월부터 전년 동월 대비 증가했다. 25~29세 남성 임시근로자는 6월부터 증가했으며 30~34세 남성 임시근로자는 2021년 10월까지 감소했다가 그해 11월과 12월에 소폭 증가했다.

남성 일용근로자는 20대 이하에서 전년 동월 대비로 지속적인 감소가 나타났다. 15~19세는 2019년 하반기부터 나타났으며 지금도 지속되고 있다. 20~24세 연령대에서 남성 일용근로자 감소는 2020년 7월부터 2021년 12월까지 지속적으로 나타났다. 25~29세도 남성 일용근로자가 2019년 7월 이후부터 지속적으로 감소했다. 30~34세만 2021년 4월 이후에 남성 일용근로자 취업자 수가 전년 동월에 비해 감소했다.

남성 청년 고용주는 30~34세 연령대에서 2019년 9월부터 2020년 9월까지 기간과 2021년 6월 이후에 전년 동월 대비 감소했다. 감소시기와 감소폭을 고려하면 코로나19 확산에 따른 감소는 크지 않았다. 반면 25~29세 남성은 2020년 3월부터 고용원 없는 자영업자가 증가했다.

[그림 2-21] 15-19세 남성 취업자 종사상 지위 변화

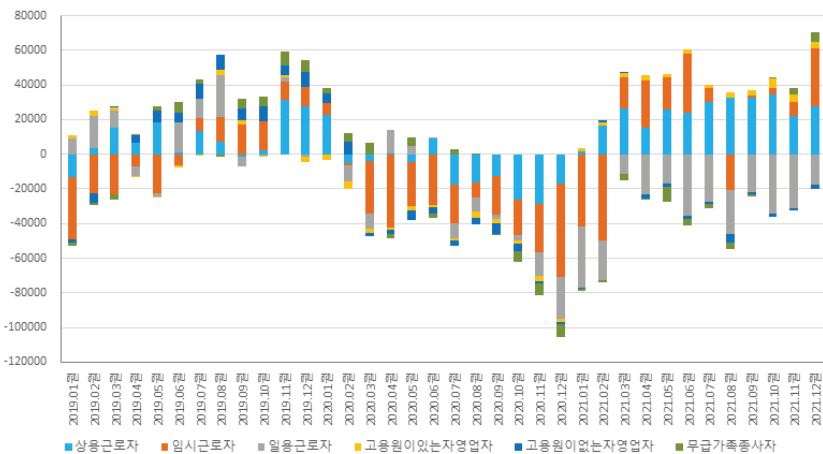
(단위: 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-22] 20-24세 남성 취업자 종사상 지위 변화

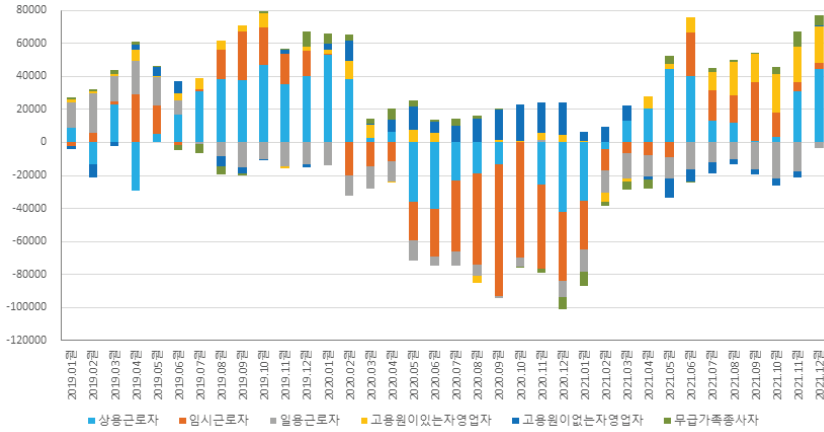
(단위: 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-23] 25-29세 남성 취업자 종사상 지위변화

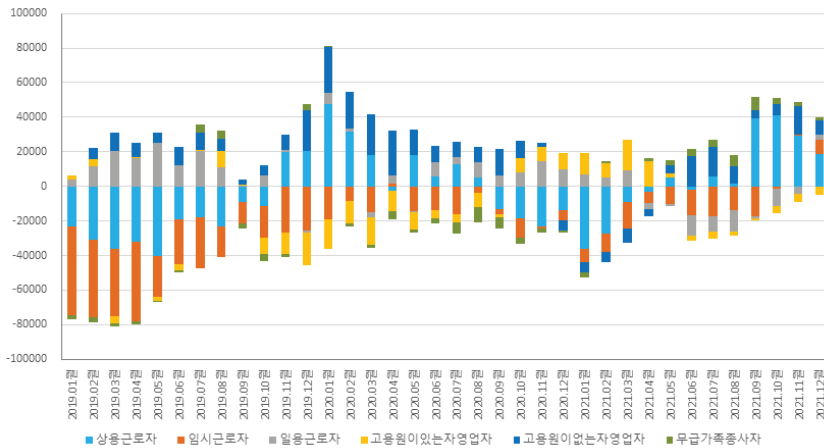
(단위: 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-24] 30-34세 남성 취업자 종사상 지위변화

(단위: 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

여성 청년층 종사상 지위별 취업자 수 변화는 25세를 전후로 다른 특성을 보인다. 25세 미만 여성은 2021년 회복이 임시근로자를 중심으로 진행이 되었으며 상용직 증가는 상대적으로 적었다. 25세 이상 여성 청년층은 코로나19 영향에서 회복이 상용근로자를 중심으로 진행이 되었으며 일부 임시근로자 증가가 더했다.

코로나19 영향이 있기 전부터 20~24세 여성은 상용근로자와 임시근로자 모두 감소세에 있었다. 2020년 3월과 4월에 큰 폭으로 임시근로자 감소가 나타났으며 이는 시기상 코로나19 영향인 것으로 추정된다. 취업자 수 회복은 2021년 3월부터 임시근로자가 증가로 시작되었고 같은 해 7월부터 상용근로자가 증가했다. 15~19세 여성도 상용근로자와 임시근로자가 코로나19 영향이 있기 전부터 감소하고 있었다. 2020년 3월과 4월에 임시근로자 수가 큰 폭으로 감소했으며 2020년 12월부터 2021년 3월도 큰폭으로 감소했다. 2021년 3월부터 임시근로자 수는 증가하기 시작했다. 상용근로자 수는 2020년 12월까지 감소했으며 2021년 1월부터 증가했다.

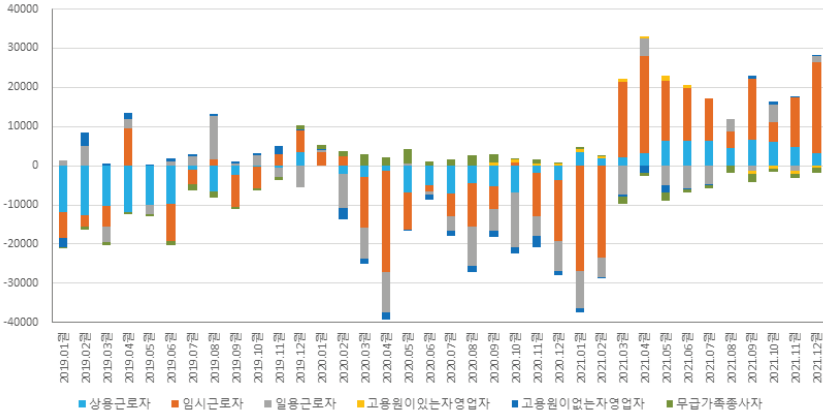
25~29세 여성 상용근로자는 2019년 12월부터 2020년 6월까지 전년 동월 대비 감소했으며 7월부터 증가했다. 한편 30~34세 여성 상용근로자가 2020년 7월까지 전년 동월 대비 증가했으며 2020년 8월부터 11월까지 전년 동월 대비 감소했다. 이중 코로나19에도 2020년 7월까지 증가한 효과는 남성 30~34세와 같이 고용유지지원금 영향을 일부 받은 것으로 추정된다.

여성 일용근로자는 일부 기간을 제외하고 대체로 감소했다. 특히 2020년 이후에 대부분 연령대에서 일용근로자 취업자 수는 전년 동월 대비 감소했다.

여성 청년층 고용주의 변화는 주로 30~34세 여성에게 나타나며 2019년 5월부터 감소가 시작되다 같은 해 7월에서 2020년 8월까지 월평균 5천 명 이상 감소했다.

[그림 2-25] 15-19세 여성 취업자 종사상 지위변화

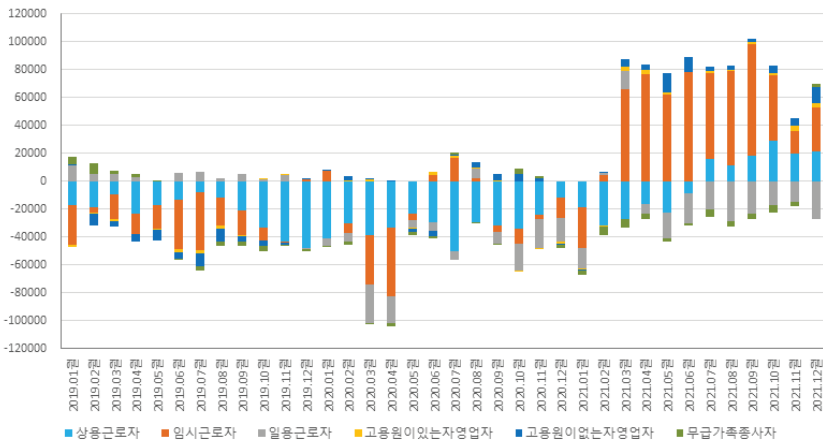
(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-26] 20-24세 여성 취업자 종사상 지위변화

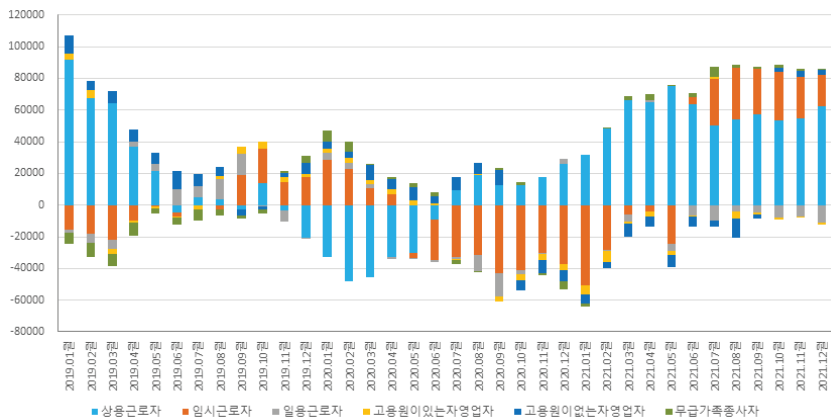
(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-27] 25-29세 여성 취업자 종사상 지위변화

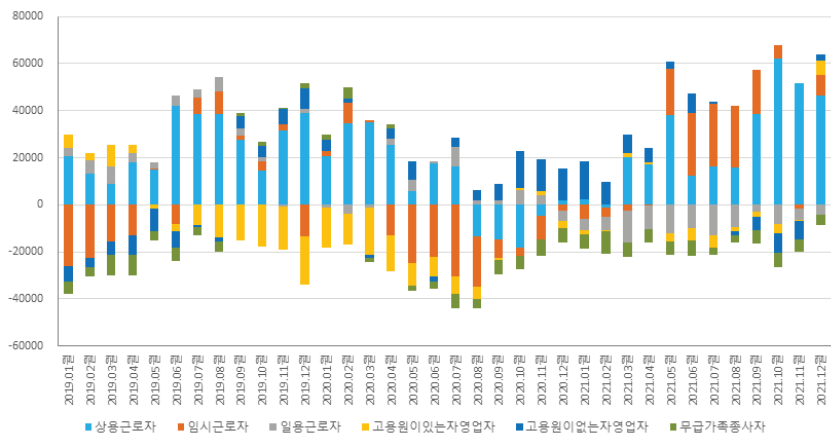
(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

[그림 2-28] 30-34세 여성 취업자 종사상 지위변화

(단위: 천 명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

제5절 요약 및 시사점

분석한 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 에코세대를 포함한 24~34세 청년층은 남성과 여성 모두 생산가능인구가 증가상태에 있다.

둘째, 코로나19 확산에 따른 경기침체로 20~29세가 가장 큰 영향을 받았다. 실업자 증감 요인을 분해하면 코로나19 확산으로 20대 이하 청년층의 비경제활동인구로 전환이 증가했다. 30대 이상 실업자 증가를 보면 코로나19 충격에 따른 영향이 남성보다 여성이 취약했다.

셋째, 코로나19 충격에 따른 종사상 지위별 취업자 수 변동을 보면 남성 20대 이하는 임시·일용근로자가 상반기에 먼저 감소하고 상용근로자는 하반기에 감소했다. 30대 초반의 상용근로자 증가가 상대적으로 길게 유지된 것은 고용유지지원금의 효과가 일부 영향을 주었던 것으로 보인다. 여성 20대는 2019년 하반기부터 상용근로자 감소가 있었으며 20~24세는 감소세가 크게 나타나 여성 20대 초반의 노동시장에 구조적 문제가 있는 것으로 추정된다.

넷째, 2021년 3월부터 전년 동월 대비 취업자 수 회복이 본격화되었다. 2020년 12월을 저점으로 경제활동참가율과 고용률이 증가추세로 전환되었다. 남성은 24세 이하를 중심으로 고용률 효과에 따른 취업자 수가 3월 이후 증가했다. 청년 여성은 34세 이하 전체에서 고용률 효과에 따른 취업자 수가 3월부터 증가했다.

이 장에서 분석한 내용에 따른 정책시사점은 다음과 같다.

첫째, 코로나19 확산으로 청년층에서 가장 피해를 본 20대 이하의 고용정책은 직업훈련을 중심으로 숙련을 형성할 기회를 제공하는 형태로 진행되어야 한다. 코로나19 확산에 따른 비경제활동인구 증가는 주로 20대 이하에서 나타났다. 코로나19 확산방지를 위한 사회적 거리두기 등으로 서비스 산업의 구인 수요가 감소했기 때문에, 구인수요를 전제로 한 취업지원 프로그램보다 숙련 형성을 위한 교육훈련이 적합하다.

둘째, 국민취업지원제도 지원을 받는 취업준비 청년층에게 직업훈련 병행이 필요하다. 30~34세 청년층은 단기적인 실업자 비중이 크기 때문에, 맞춤형

고용정보 제공 및 취업상담 등 고용서비스 지원이 필요하다.

셋째, 20대 여성의 상용직 감소는 하위직 구조조정에 따른 것으로 추정되기 때문에 이에 대한 정책지원이 필요하다.

제3장

청년정책 변화 분석

제1절 중앙정부의 청년정책의 변화과정

1.1. 법률과 추진체계

중앙정부 차원에서 청년을 정책 대상으로 삼은 것은 1997년 외환위기 이후였다. 1998년 노동백서를 살펴보면, 별도의 특정 대상을 다루는 경우는 여성과 근로청소년 정도로 청년은 본격적인 정책 대상으로 다루어지지 않았다(노동부, 1998). 근로청소년에 대한 복지증진 대책은 최근의 일·학습병행제처럼 일을 하는 젊은 청소년에게 학습 기회를 제공하는 내용으로 특별학급과 산업체 부설학교, 근로청소년회관 운영 등을 담고 있다. 주거 복지 차원에서 근로청소년을 위한 임대아파트를 1981년부터 건립해 제공하는 사업도 추진되었다.

김대중정부는 출범 이후 1997년 외환위기에 따른 실업대책을 추진하였다. 정부는 종합적인 실업대책을 1999년 1월 19일에 마련하고 이를 위해 14조원에 이르는 재원을 조성하였다(노동부, 2000: 72). 이 시기에 지원이 이루어진 대상은 실업자였고 기타 고용촉진장려금 지원 대상은 고령자, 여성, 장기실업자였

다. 실업대책위원회에서는 청년을 명시적으로 다루지 않았으나 정부가 추진한 사업 중에 정부지원인턴제는 대졸과 고졸 미취업자를 대상으로 추진되었다.

노무현정부는 청년을 명시적으로 정책 대상으로 삼고 별도의 추진기구와 대책을 마련하였다(노동부, 2005). 이처럼 청년을 별도의 정책 대상으로 다룬 이유는 1997년 외환위기 이후 고용지표가 전반적으로 나아졌으나 청년 고용지표가 개선되지 않고 심각한 수준을 유지하였기 때문이다.

2004년은 청년을 별도의 일자리정책 추진 대상으로 삼은 원년이다. 2004년 5월에 청년실업해소특별법이 만들어졌다. 이 법은 특별법으로 제정 당시 공공기관에서 청년 고용을 강제하는 내용이 담겼고 청년 고용 사정이 단기간에 개선될 것으로 예측해 2008년까지 효력을 갖는 한시법으로 제정되었다. 이 때 처음으로 실시된 고용의무제는 공공기관에 한해 매년 각 기관 정원의 3% 이상을 청년 미취업자로 채용하는 방안을 담고 있다. 이는 당초 강제조항이 아니었으나 2013년 법 개정을 통해 공공기관에서 의무적으로 이행해야 하는 것으로 바뀌었다. 곧 “고용하도록 노력하여야 한다”에서 “고용하여야 한다”로 바뀐 것이다.

청년을 별도의 정책대상으로 다루면서 청년에 대한 정의가 필요해졌다. 이 법률에는 청년의 연령정의를 대통령령에서 정하도록 하였다. 청년고용촉진특별법 시행령에서는 청년의 연령을 15세 이상 29세 이하로 정의하였다. 2020년 청년기본법 제정 이전까지 15-29세는 청년에 관한 법적 연령으로 많은 법률이나 조례에서 청년을 정의할 때 활용되었다. 법률 자체에서는 “취업을 원하는 자”로 청년을 정의하였는데 이 때문에 엄밀한 의미에서 청년을 정의하고 있다기보다는 구직 청년을 정의하고 있다고 볼 수 있다.

15세 하한연령은 근로기준법 제64조에 정의하고 있는 일을 할 수 있는 최저 연령에 따른 것이며 국제적으로 15세에서 24세를 청년(youth)에 해당하는 연령으로 보고 있는 점을 참작해 정한 것이다. 29세 상한연령은 우리나라에서 국제기구에 청년 통계로 15세에서 24세까지를 집계해 제공하고 있으나 군 입대 등으로 남성 청년들이 대부분 25세부터 진입하고 있다는 점에서 별도로 청년 통계를 다룰 때 활용한 기준을 반영한 것이다.

〈표 3-1〉 역대 정부의 청년정책 대상 법적 정의

(단위: 억 원)

구분	정책대상인 청년 법적 정의
노무현정부	청년실업해소 특별법 제1조 1 “청년” 이라 함은 취업을 원하는 자로서 대통령이 정하는 연령에 해당하는 자를 말한다. 청년실업해소특별법 시행령 제2조 청년실업해소특별법(이하 “법” 이라 한다) 제2조 제1호에서 “대통령령이 정하는 연령에 해당하는 자” 라 함은 15세 이상 29세 이하인 자 를 말한다.
이명박정부	청년고용촉진 특별법 제1조 1 “청년” 이라 함은 취업을 원하는 자로서 대통령이 정하는 나이에 해당하는 자를 말한다. 청년고용촉진 특별법 시행령 제2조 「청년고용촉진 특별법」(이하 “법” 이라 한다) 제2조제1호에서 “대통령령으로 정하는 나이에 해당하는 사람” 이란 15세 이상 29세 이하인 사람 을 말한다.
박근혜정부	청년고용촉진 특별법 제1조 1 “청년” 이라 함은 취업을 원하는 자로서 대통령이 정하는 나이에 해당하는 자를 말한다. 청년고용촉진 특별법 시행령 제2조 「청년고용촉진 특별법」(이하 “법” 이라 한다) 제2조제1호에서 “대통령령으로 정하는 나이에 해당하는 사람” 이란 15세 이상 29세 이하인 사람 을 말한다. 다만, 법 제5조제1항에 따라 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 청년 미취업자를 고용하는 경우에는 15세 이상 34세 이하인 사람 을 말한다.
문재인정부	청년기본법 제3조 1 “청년” 이란 19세 이상 34세 이하인 사람 을 말한다. 다만, 다른 법령과 조례에서 청년에 대한 연령을 다르게 적용하는 경우에는 그에 따를 수 있다. 청년고용촉진 특별법 제1조 1 “청년” 이라 함은 취업을 원하는 자로서 대통령이 정하는 나이에 해당하는 자를 말한다. 청년고용촉진 특별법 시행령 제2조 「청년고용촉진 특별법」(이하 “법” 이라 한다) 제2조제1호에서 “대통령령으로 정하는 나이에 해당하는 사람” 이란 15세 이상 29세 이하인 사람 을 말한다. 다만, 법 제5조제1항에 따라 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 청년 미취업자를 고용하는 경우에는 15세 이상 34세 이하인 사람 을 말한다.

자료: 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>). 2021년 11월 1일 검색.

청년 연령 정의에 변화가 생긴 것은 2013년도로 공공기관의 청년 채용이 의무조항으로 바뀌고 적용 대상 연령도 당초 29세에서 34세로 높아졌다. 이러

한 변화는 30대 초반의 경우도 20대 후반과 다를 것이 없고 지원 대상 연령을 확대해야 한다는 헌법 소원도 이루어 진데다 의무사항으로 바뀌면서 20대로 한정했을 때 공공기관의 부담이 커진다는 우려도 반영된 결과로 보인다. 이는 개별 사업의 적용 범위를 규정한 것이나 사실상 청년 연령 정의가 29세에서 34세로 확대되는 결과를 가져왔다. 이후 추진된 청년정책 사업의 적용 범위는 대부분 15세에서 34세로 확대되었다.

청년 연령 정의에 있어서 두 번째 변화는 청년기본법이 제정되면서 발생하였다. 2020년에 제정된 청년기본법은 청년을 “19세 이상 34세 이하인 사람”으로 정의하고 있다. 청년기본법에서 청년 연령을 이렇게 정의하는 이유는 복합적이다. 우선 청년고용촉진특별법 시행령에서는 15세로 청년의 하한연령을 정의하였으나 이 법에서는 19세로 하한연령을 높였다. 하한연령을 15세로 유지할 경우 청소년기본법 상의 청소년은 물론 아동복지법 상의 아동과도 연령이 중복되는 문제가 발생한다. 이러한 문제점을 고려해 18세 미만으로 정의하고 있는 아동과의 중복을 피하고 민법상 성년을 기준으로 19세로 하한연령을 정의하고 있는 것으로 보인다. 다만, 공직선거법 개정이 이루어져 피선거권이 19세에서 18세로 낮아졌다. 민법상 성년 기준도 공직선거법 개정으로 18세로 낮아질 가능성이 있어 청년 연령 정의도 18세로 변경될 가능성이 있다. 이와 관련, 21대 국회에서 장경태의원 대표발의 법안에서 청년기본법의 청년 연령을 18세로 낮추는 개정안을 내놓은 바 있다.

청년의 상한연령은 국회에 각 정당이 모두 참여해 구성되었던 청년미래특별위원회에서 정당 간 합의에 가장 어려움을 겪었던 사항이었다(청년미래특별위원회, 2018). 20대 국회에서 발의된 법안에서 청년고용촉진특별법 시행령 상의 29세로 상한연령을 제안하는 경우는 거의 없었으나 34세로 제안한 법안과 29세로 제안한 법안이 비슷하게 발의되었고 청년관련기본법 검토 소위원회 내부에서 입장이 달랐기 때문에 합의에 진통을 겪었다. 최종적으로 청년미래특별위원회에서 상한연령은 34세로 하고 다른 법률이나 지자체 조례에서 달리 정의할 수 있는 단서조항을 다는 것으로 각 정당 간에 합의가 이루어졌다. 이 부분은 2020년 청년기본법 제정 시에 그대로 반영되었다.

청년실업해소 특별법 제정은 처음으로 청년을 대상으로 하는 총괄조정기구와 전담행정조직의 신설로 이어졌다. 법률에 규정된 총괄조정기구인 청년실

업대책위원회는 2004년 11월에 처음으로 구성되었고 그해 연말임에도 두 차례나 개최되었다(노동부, 2005: 32). 이 위원회는 대통령 소속으로 국무총리와 대통령이 위촉하는 1인이 공동으로 위원장을 맡고 27명으로 구성되었다. 이 위원회에 참여한 정부위원은 재정경제부장관, 교육인적자원부장관, 국방부장관, 과학기술부장관, 산업자원부장관, 노동부장관, 여성부장관, 기획예산처장관, 국무조정실장 및 중소기업청장 등 10명이었다.

<표 3-2> 역대 정부의 청년정책추진현황

(단위: 억 원)

구분	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
법률	청년실업해소특별법	청년고용촉진특별법	청년고용촉진특별법	청년기본법 청년고용촉진특별법
총괄기구	청년실업대책위	청년고용촉진특별위	경제관계장관회의 청년위원회 청년고용촉진특별위	청년정책조정위 청년고용촉진특별위
총괄부서	고용노동부 고용정책실 고용정책심의관 청년고용팀	고용노동부 고용정책실 청년고용대책과	고용노동부 고용정책실 청년여성정책관	국무조정실 청년정책조정실 고용노동부 통합고용정책국 청년고용정책관
사업부서	10개 부처청	6개 부처청	5개 부처청	18개 부처청차위 지자체
청년 일자리예산	7,103	11,140	21,113	58,774(63,633)

주: 예산은 정부 3년차 기준으로 노무현정부는 2005년, 이명박정부는 2010년, 박근혜정부는 2015년, 문재인정부는 2020년임. 문재인정부 청년 예산에서 괄호안의 수치는 추경이 반영된 예산임.

자료: 노동부(2006), 노동백서(2006년판), 고용노동부(2011), 고용노동백서(2011년판), 고용노동부(2016), 2016년판 고용노동백서. 관계부처 합동(2021a). 제1차 청년정책시행계획(중앙행정기관).

정책 실무를 담당하는 행정부서는 청년정책이 고용대책 차원에서만 이루어져 고용노동부가 맡게 되었다. 청년 실무를 담당하는 행정부서는 고용정책실 고용정책심의관에 신설된 청년고용팀에서 맡았다. 행정부서와 함께 새로운 정책 사업을 발굴하고 청년실업대책을 평가하기 위해 청년실업대책 T/F가 구성되었다.

이명박정부 출범 이후 청년정책 추진체계에서 많은 변화가 이루어졌다. 이는 법 개정을 통해 실현되었는데 청년실업해소 특별법은 청년고용촉진 특별법으로 개정되었고 현재에 이르고 있다. 이 개정을 통해 청년실업대책위원회는 청년고용촉진특별위원회로 바뀌게 되었다. 이 때 대통령 직속기구와 국무총리를 위원장으로 하는 청년 총괄조정기구의 위상은 고용노동부 소속으로 고용노동부장관이 위원장인 부처 산하 기구로 격하되었다. 참여하는 중앙행정기관도 10개 부·청에서 기획재정부, 교육과학기술부, 외교통상부, 행정안전부, 지식경제부, 중소기업청 등 6개 부·청으로 줄어들었고 정부위원의 위상도 장관에서 차관으로 낮아졌다. 다만, 실무를 담당하는 총괄부서는 팀 단위에서 과 단위로 승격되었고 실무위원회를 두도록 해 주요 안건에 대한 사전 검토와 조정이 이루어졌다.

박근혜정부 출범 이후 총괄조정기구는 법률에 따른 청년고용촉진특별위원회에서 경제관계장관회의와 대통령직속 청년위원회로 나뉘어졌다. 세 기관의 역할분담이 명확하게 이루어졌다고 보기 어려운데 경제관계장관회의는 청년고용대책을 발표하고 총괄하는 역할을 맡았고 대통령직속 청년위원회는 자문 역할과 청년 고용 이외의 문제를 다루는 역할을 맡았다. 청년고용촉진특별위원회는 기획재정부차관, 교육부차관, 행정자치부차관, 산업통상자원부차관, 중소기업청장 등 5명이 참여해 이명박정부보다 정부위원이 축소되었다. 이 시기에 실무위원회는 전문위원회로 개편되었는데 청년정책 전문가들이 참여하는 정책개발 전문위원회와 정책 당사자인 청년들이 참여하는 현장모니터링 전문위원회로 구성되었다. 현장모니터링 전문위원회는 중앙정부에서 처음으로 청년정책을 추진할 때 정책 당사자인 청년들의 참여가 이루어진 사례라고 할 수 있다. 정책 실무를 맡는 중앙행정기관은 고용노동부로 과에서 관으로 승격되었다.

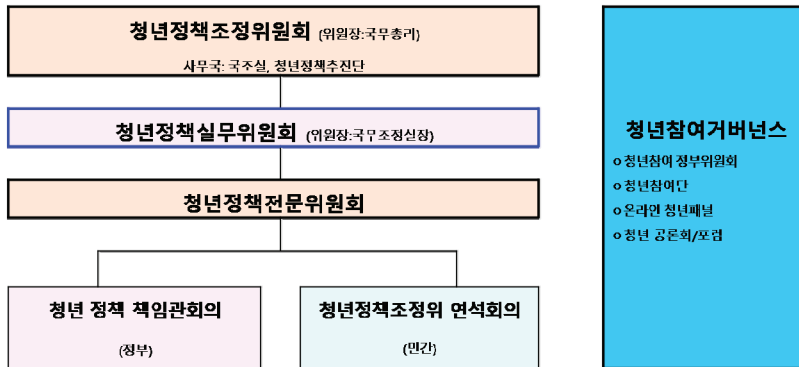
문재인정부는 2020년 청년기본법 제정 이전과 이후로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 청년기본법 제정 이전에는 신설된 대통령직속 일자리위원회가 청년일자리대책을 마련하는데 역할을 수행하였고 고용노동부에서는 청년대표 회의와 청년고용정책참여단, 그리고 일자리위원회 청년TF 등과 함께 청년일자리대책 TF를 구성해 정책 방향과 세부 과제를 구체화하는 역할을 담당하였다(일자리위원회·관계부처 합동, 2018: 27). 이 때 발표된 대책이 청년일자리대책으로 3.15대책으로도 불린다. 이 대책을 통해 흔히 3대 사업으로 불리는 청년추가고

용장려금, 청년구직활동지원금, 청년내일채움공제가 본격적으로 시행되었다.

19대 국회에 이어 20대 국회에서도 청년기본법안이 다수 발의되면서 청년기본법 제정을 위한 움직임이 본격화되었다. 2018년 5월에 구성된 국회 청년미래 특별위원회는 각 정당별 법안을 병합해 합의된 청년기본법 마련을 위해 공청회를 비롯한 다양한 활동을 전개하였다. 청년미래 특별위원회는 각 정당에서 제출한 법안에 대한 합의된 안을 도출하여 공동 법안을 발의하였다(청년미래 특별위원회, 2018). 이처럼 정당 간의 합의를 통해 청년기본법이 발의되었으나 2020년이 되어서야 법안이 국회 본회의를 통과해 제정되었다.

청년기본법 제정으로 총괄조정기구인 청년정책조정위원회가 구성되었다. 이 위원회는 청년정책기본계획에 대한 수립과 변경에 관한 사항을 비롯하여 시행계획에 대한 수립과 추진실적 점검, 청년정책의 조정 및 협력에 관한 사항이나 분석, 평가, 제도개선, 국가와 지자체의 역할 조정 등의 사항을 다루는 기관이다. 위원회의 위원장은 국무총리가 맡고 있으며 부위원장은 정부에서 국무조정실장과 함께 민간부위원장을 두어 공동 부위원장 체계로 되어 있다.

[그림 3-1] 문재인정부 청년정책 추진체계



자료: 관계부처 합동(2020). 제1차 청년정책기본계획.

정부위원으로 참여하는 중앙행정기관은 기획재정부 장관, 교육부 장관, 과학기술정보통신부 장관, 통일부 장관, 법무부 장관, 국방부 장관, 행정안전부 장관, 문화체육관광부 장관, 농림축산식품부 장관, 산업통상자원부 장관, 보건

복지부 장관, 고용노동부 장관, 여성가족부 장관, 국토교통부 장관, 중소벤처기업부 장관, 금융위원장 등 15명이다. 청년정책조정위는 지자체를 포괄하고 있어 정부위원으로 광역에서 전북도지사가, 기초에서 논산시장이 참여하고 있다. 청년정책을 담당하는 사업부서가 크게 증가하였는데 이는 일자리 중심으로 이루어지다가 삶 전반을 다루는 방식으로 바뀌면서 포괄해야할 행정부서의 범위가 넓어진 데 따른 결과라고 할 수 있다. 2021년에 각 중앙행정기관에서 제출한 시행계획에 따르면, 청년정책 사업을 추진하는 곳은 33개 중앙부·처·청·위로 늘어났다.

청년정책조정위원회는 하위 위원회로 실무위원회와 전문위원회를 두고 있다. 실무위와 전문위의 세부 사항은 청년기본법 시행령에 제시되어 있다. 실무위원회는 국무조정실장을 위원장으로 20명 이내의 위원으로 구성되며 정부위원으로는 기획재정부 차관, 교육부 차관, 보건복지부 차관, 고용노동부 차관, 국토교통부 차관, 중소벤처기업부 차관 및 국무조정실 차장 등 7명이 참여한다. 전문위는 일자리분야, 교육분야, 주거분야, 생활분야, 참여·권리분야 등 각 분야별로 10명 내외의 위원으로 구성되는데 청년정책 전문가와 청년을 대표하는 사람 중에 위촉하도록 하고 있다.

청년참여 거버넌스를 구축한 부분도 이전 정부의 청년정책과 차별화된 부분이다. 청년기본법 수립 이전에 청년정책 참여기구는 고용노동부와 여성가족부에서 운영한 바 있으나 대부분의 부처에서 참여기구를 두지 않았고 청년정책과 관련된 정부위원회에서도 청년위원을 두지 않는 경우가 많았다. 청년기본법 제정 이후 청년정책을 다루는 위원회는 민간위촉직의 50% 이상을 당사자인 청년을 두도록 하였으며 청년과 관련된 위원회는 10% 이상을 두도록 하였다. 부처에서 청년정책 사업을 추진할 때 청년들의 목소리를 담아내는 기구를 설치하는 부분도 강화되었다. 국무조정실은 청년정책 참여 거버넌스로 300명의 청년참여단과 1,000명의 온라인 청년패널을 구성해 운영 중이다(국무조정실, 2021). 2021년 현재 청년고용촉진특별위원회의 민간 위촉직 중 청년위원은 10명 중 4명으로 고용노동부에서는 5명까지 늘릴 계획이다(고용노동부, 2021). 국토교통부에서는 청년참여기구인 좋은 청년주택 만들기 특별회의를 신설해 정책추진 시에 청년의 목소리를 담아내고 있다(국토교통부, 2021). 금융위원회에서도 금융발전심의회 산하에 청년특별위원회를 설치하여 청년의 목소리를

반영하고 있다(금융위원회, 2021).

청년기본법 제정과 관련하여 국무조정실에 청년정책추진단이 만들어졌고 추진단에서는 법률 제정 과정을 뒷받침하는 한편, 각 중앙부처와 지자체의 청년정책 추진 현황을 파악하고 이를 총괄·조정하기 위한 작업을 진행하였다(변금선, 김기현, 하형석, 이용해, 2020). 2020년 법 제정 이후 청년정책추진단은 법에 명시된 사무국으로 직제에 반영되어 국무조정실의 실단위로 전환되었다. 청년정책조정실은 청년정책기획관과 청년정책협력관을 두고 있다. 청년정책기획관은 청년정책총괄과와 청년정책소통과, 청년정책지원팀으로 구성되어 있고 청년정책협력관은 청년정책협력과와 청년정책조정과로 구성되어 현재 현원은 33명에 이르고 있다.

기존 청년 일자리정책의 총괄조정기구인 청년고용촉진특별위원회는 수차례 이어진 법 개정으로 한시 조직임에도 계속 운영 중이며 고용노동부의 통합 고용정책국에 청년고용정책관이 실무 업무를 맡고 있다. 국무조정실과 고용노동부 외에 각 중앙부처에 청년 업무를 전담하는 부서 신설도 이루어졌다. 2021년에 청년정책과가 신설된 중앙부처는 기획재정부, 국토교통부, 중소벤처기업부, 금융위원회 등 4곳이다. 청년업무 전담인력을 보강한 곳은 교육부, 행정안전부, 문화체육관광부, 보건복지부, 고용노동부 등이다.

<표 3-3> 중앙행정기관 청년 행정부서 현황(2021년)

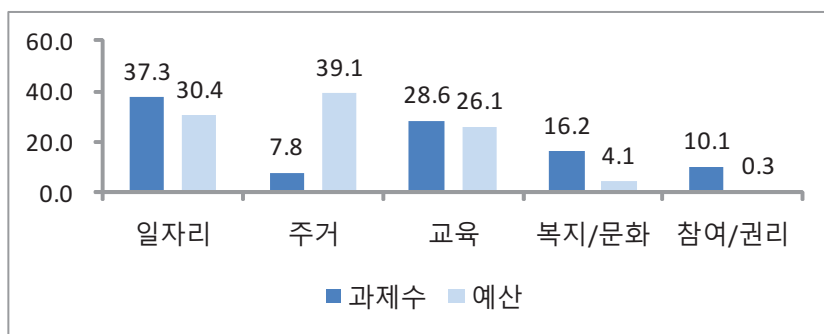
구분	과/관/단/국/실	담당/팀/반/과/관	인원
국무조정실	청년정책조정실	청년정책기획관, 청년정책협력관	31
기획재정부	청년정책과	-	3
고용노동부	청년고용정책관	청년고용기획과, 청년취업지원과, 공정채용기반과, 청년고용활성화T/F, 청년일자리창출지원T/F	34
국토교통부	청년정책과	-	5
중소벤처기업부	청년정책과	-	7
금융위원회	청년정책과	-	4

자료: 각 중앙행정기관 홈페이지. 2021년 11월 09일 검색

역대 정부의 청년 일자리예산은 2배 전후로 큰 폭의 상승이 이어졌다. 2005년을 기준으로 노무현정부의 청년일자리 예산은 7,103억원 규모였으나 이명박정부 예산은 2010년 기준으로 1조 1,140억원으로 증가하였다. 박근혜정부에서는 2조원을 넘어섰고 문재인정부 출범이후 6조원에 육박하는 규모로 커졌다. 특히 코로나19의 영향으로 수차례에 걸쳐 이루어진 추경예산을 반영할 경우 2020년 예산이 6조 3,633억원에 이르렀다.

문재인정부에서 청년기본법에 따라 청년정책기본계획이 수립되었고 이에 기초해 각 중앙행정기관은 시행계획을 2021년에 처음 제출하였다. 각 중앙행정기관이 제출한 시행계획을 종합해 보면, 청년 일자리 관련 정책사업은 115개에 이르고 예산은 6조 5,699억원에 이른다.

[그림 3-2] 2021년 중앙정부 영역별 청년정책 과제 수 및 예산비율(%)



자료: 관계부처 합동(2020). 제1차 청년정책기본계획.

과제 비중은 전체 308개 청년정책 사업중 37.3%를 차지하고 있으며 예산 비중은 전체 21조 6,399억원 중 30.4%를 차지하고 있다. 과제수로는 일자리분야가 가장 비중이 높았고 예산으로는 주거(39.1%)에 이어 두 번째로 컸다.

1.2. 청년정책 계획 및 대책

청년정책에 대한 계획이나 대책은 정책 추진 방향과 과제를 살펴볼 수 있다는 점에서 정책을 진단하는데 있어서 중요한 자료이다. 청년정책이 일자리

를 중심으로 추진되기 시작한 노무현정부에서부터 문재인정부까지 수많은 계획이나 대책이 발표되었다.

먼저 노무현정부에서는 2003년 청년실업종합대책을 시작으로 5개의 청년 일자리 대책을 발표하였다. 청년실업종합대책은 공공부문과 관련하여 청년 고용의무제를 처음으로 담았고 민간부문에서는 청년고용촉진장려금을 통해 청년 신규채용을 확대하는 내용을 담았다. 이와 더불어 청년에게 직장체험기회를 제공하는 사업과 해외 인턴 등 해외연수와 해외 근무기회를 제공하는 사업도 추진되었다.

이명박정부에서는 청년고용촉진대책과 청년 내일 만들기 대책 등 6번에 걸쳐 청년 일자리대책을 발표하였다. 이명박정부에서 추진한 청년일자리대책 중 핵심적으로 추진한 사업은 청년취업인턴제였다. 이 사업은 2009년 신규 도입되어 중소기업에 15세에서 29세 미취업 청년이 인턴으로 취업할 경우 기업에 최대 6개월 간 50%의 임금을 지원하는 방식으로 추진되었다. 만약 해당 청년이 정규직으로 전환될 경우 6개월 간 월 65만원이 추가로 지원되었다. 이처럼 이명박정부에서도 노무현정부와 마찬가지로 기업을 지원해 청년 취업을 유도하는 간접지원방식이 이어졌다. 이러한 간접지원방식과 관련하여 정부 지원 여부와 관계없이 동일한 결과로 이어져 정부 예산 지원의 효과가 없다는 사중손실(deadweight loss) 문제가 불거졌다(고용노동부, 2011: 67).

<표 3-4> 노무현정부와 이명박정부의 청년정책 계획 및 대책, 방안

노무현정부	이명박정부
· 청년실업종합대책(2003. 9.)	· 글로벌 청년 리더 양성 계획(2008. 4.)
· 청년고용촉진대책(2005. 1.)	· 청년고용촉진대책(2008. 8.)
· 해외취업촉진대책(2006. 3.)	· 청년고용추가대책(2009. 3.)
· 고졸이하 청년층 고용촉진대책(2006. 4.)	· 청년·중기 미스매치 해소(2009. 2.)
· 청년 실업 보완 대책(2007. 4.)	· 청년 내일 만들기 1차(2010. 10.)
	· 청년 내일 만들기 2차(2011. 5.)

자료: 노동부(2006), 노동백서(2006년판). 고용노동부(2011), 고용노동백서(2011년판).

이명박정부에서는 취약계층에 대한 취업지원이 취업성공패키지라는 사업으로 본격화되었다. 이는 이명박정부의 공약으로 저소득 취업애로계층에 대한

취업패키지 지원 사업이 구체화된 것이다. 2010년 시범사업으로 추진된 취업 성공 패키지 지원사업은 기준 중위소득의 150%이하 가구 구성원으로 18세에서 64세 이하를 대상으로 진단·경로설정, 의욕·능력증진, 집중 취업알선 등 3단계로 상담과 직업훈련, 일체험, 취업연계 등 취업과 관련된 모든 서비스를 통합 제공하는 사업으로 이루어졌다. 당초 이 사업은 성인 전반을 대상으로 하는 사업이었으나 유형이 세분화되면서 청년 취업성공패키지로 구분되었고 가장 대표적인 청년 일자리 사업으로 확대되었다. 동시에 기업을 지원해 청년 취업을 지원하는 간접지원방식에서 청년을 지원해 취업에 이르게 하는 직접지원방식을 시도했다는 점에서도 이전 사업과 차별성이 존재한다.

취업성공패키지가 전 국민을 대상으로 취약계층에 초점을 맞추어 추진되었다면 취업사관학교는 위기 청소년에 초점을 맞추어 합숙을 포함하여 6개월 이상 장기간에 걸쳐 직업훈련과 생활지도를 통해 취업으로 연계하는 시범 사업으로 2011년부터 추진되었다(김기현, 김태성, 배진우, 2018: 53-55). 이 사업은 청년 취업성공패키지가 일반 청년 대상 사업으로 전환되면서 사실상 취약계층 청년을 지원하는 유일한 사업이 되었으나 지원 대상이 200명 내외로 유지되면서 본 사업으로 확대되지 못하였다. 현재는 고용노동부에서 여성가족부로 사업이 이관되어 내일이룸학교라는 이름으로 사업이 유지되고 있다.

박근혜정부는 중소기업 인력수급 불일치 해소대책을 시작으로 6개의 청년 일자리대책을 발표하였다. 박근혜정부에서 발표한 청년일자리대책에는 베이비붐 에코 세대의 유입에 따른 청년고용절벽 해소에 초점을 맞추어 청년 취업성공패키지 등 기존 사업을 대폭 확대하는 한편, 임금피크제, 시간선택제 일자리, 세대 간 상생고용 지원 등 기업의 청년취업 여력을 높이는 정책과 한국형 도제제도로 도입한 일·학습병행제 등을 통한 학교-일자리 연계를 강화하는 정책을 추진하였다.

기업의 청년 취업 여력을 높이는 정책은 노동시장 유연화와 맞물려 추진되어 그 자체로 청년 일자리정책보다는 전체 일자리정책의 성격を 갖고 있다고 볼 수 있다. 이러한 정책들은 기업에 재정적인 지원을 통해 청년 취업을 이끌어내는 방식이 아니라 예산을 수반하지 않고 제도 개선을 통해 청년 취업을 이끌어내는 방식을 취하고 있다는 점에서 이전 정책과 차이가 있다.

〈표 3-5〉 박근혜정부와 문재인정부의 청년정책 계획 및 대책, 방안

박근혜정부	문재인정부
<ul style="list-style-type: none"> · 중소기업 인력 수급 불일치 해소 대책(2013. 10) · 현장의 목소리를 담은 청년 맞춤형 일자리 대책(2013. 12.) · 일자리 단계별 청년 고용 대책(2014. 4.) · 청년 해외 취업 촉진 방안(2014. 12.) · 청년 고용절벽 해소 대책(2015. 8.) · 청년·여성 취업 연계 강화 방안(2016. 4.) 	<ul style="list-style-type: none"> · 청년일자리대책(2018. 3. 15.) · 신혼부부·청년 주거지원방안(2018. 7. 5.) · 고졸 취업 활성화 방안(2019. 1. 25.) · 청년 희망사다리 강화방안(2019. 7. 17.) · 청년의 삶 개선방안(2020. 3.25) · 2020 직업계고 지원 및 취업 활성화 방안(2020. 5. 22.) · 제2차 청년의 삶 개선방안(2020. 9. 11) · 제1차 청년정책기본계획(2020. 12. 23) · 청년 고용 활성화 대책(2021. 3. 3.) · 직업계고 취업지원 정책 점검 및 보완 방안(2021.7. 7.) · 청년특별대책(2021. 8. 26)

자료: 고용노동부(2016), 2016년판 고용노동백서. 관계부처 합동(2020). 제1차 청년정책기본계획.

일·학습병행제는 독일과 스위스 등에서 추진되었던 학교에서 이론수업과 기업에서 실습을 병행하는 이원화제도(dual system)를 1970년대부터 도입해 추진되었던 직업계고 현장실습, 2+1공업계고, 계약·협약학과와 유사한 사업이다. 다만, 추진주체가 교육부가 아닌 고용노동부이고 학교보다는 기업의 역할을 우선 시하고 있다는 차이가 존재한다. 이 사업은 2020년 산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률 제정으로 법적 근거를 갖추게 되었고 10만 명 이상의 학습 근로자가 참여하는 대규모 사업으로 성장하였다(고용노동부, 2021: 137). 다만, 유사한 제도를 교육부와 고용노동부가 별도로 추진 중이며 독일이나 스위스처럼 학교와 기업 간의 연계를 통해 졸업 전에 취업이 이루어지는 예방적인 접근이 실현되지 못하였다는 점에서 한계가 존재한다.

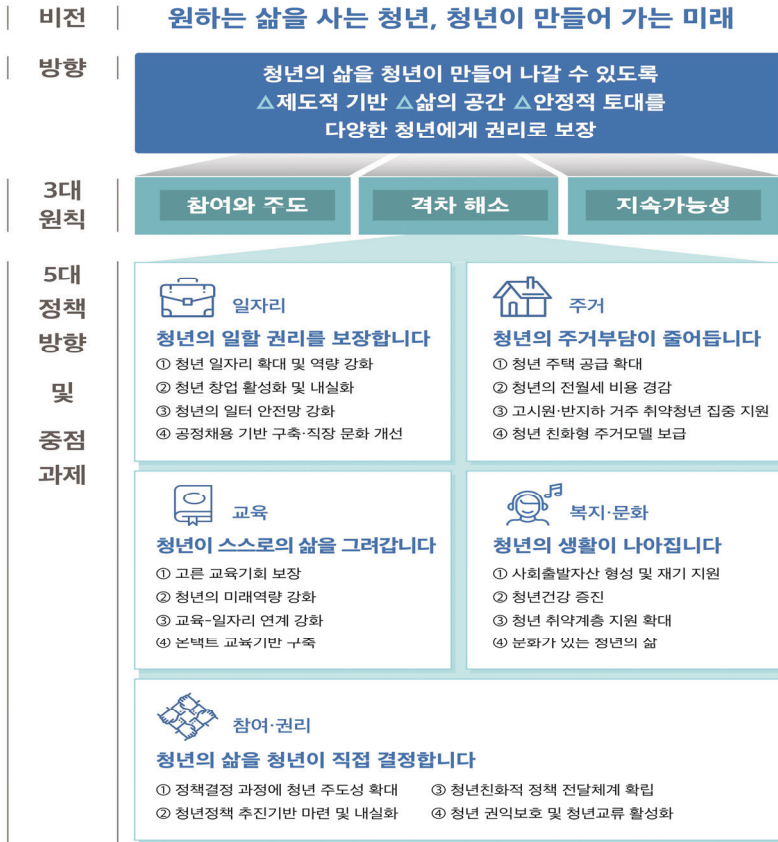
문재인정부에서는 11번에 걸쳐 청년 관련 계획이나 대책을 발표하였다. 과거 정부에서 청년 일자리에 대한 대책이 나왔다면 문재인정부에서는 주거, 교육, 복지, 문화와 같은 삶 전반을 다루는 대책을 내놓았다. 청년 일자리로 국한해 보면, 5번의 대책이 나왔는데 기존에 고용노동부 중심에서 고졸 취업의 경우 교육부가 중심이 되어 대책을 발표하였다.

이 시기에 학교에서 일자리로의 이행에 관한 정책에 있어서 고용노동부와 교육부가 연계하는 방식이 아니라 서로 독립적인 추진체계를 갖추고 별도로 추진하는 방식이 구체화되었다. 교육부에서는 중앙취업지원센터를 두어 고졸 취업전반을 총괄하기 시작하였고 시도교육청에서는 취업지원센터를 만들었으며 고용노동부 파견 사업 형태로 이루어지던 학교의 취업지원관 배치는 교육부가 독자적으로 추진 중이다(교육부, 2021). 고용노동부에서는 박근혜정부에서 추진했던 대학창조일자리센터를 대학일자리센터로 바꾸고 일몰사업을 확대해 대학일자리플러스센터로 개편하였고 현장실습과 사업 취지가 유사한 일·학습병행제를 대폭 확대해 추진 중이다(고용노동부, 2021). 이처럼 동일한 목표 수행을 두 부처가 병행해 추진하면서 중복 문제와 함께 비효율성 문제가 제기되고 있다.

문재인정부에서 일 중심의 청년정책이 삶 중심의 청년정책으로 바뀌었는데 이러한 추세는 2020년에 청년기본법이 제정되면서 보다 명확해졌다. 청년기본법에 따라 2020년 12월에 제1차 청년정책기본계획이 발표되었다.

청년정책기본계획은 청년기본법 제8조에 따라서 5년 주기로 청년정책의 기본방향과 핵심과제를 담아야 한다. 2020년 3월부터 기본계획 수립을 위한 연구가 추진되었다(김기현, 유민상, 변금선, 배정희, 권향원, 박미선, 성재민, 이철선, 최한수, 2020). 이 연구에서는 기본계획의 비전과 목표, 정책과제와 성과지표를 제안하였다. 이 연구에서 초기에 제안한 청년정책 비전인 “원하는 삶을 사는 청년, 기회를 보장하는 사회”는 “원하는 삶을 사는 청년, 청년이 만들어가는 미래”로 제1차 기본계획의 비전으로 발표되었다(관계부처 합동, 2020). 이 비전은 국가의 역할(기회 보장)보다는 정책 당사자인 청년의 자기주도성을 강화하기 위해 청년의 역할(청년이 만들어가는 미래)을 강조하는 방식을 취하였다.

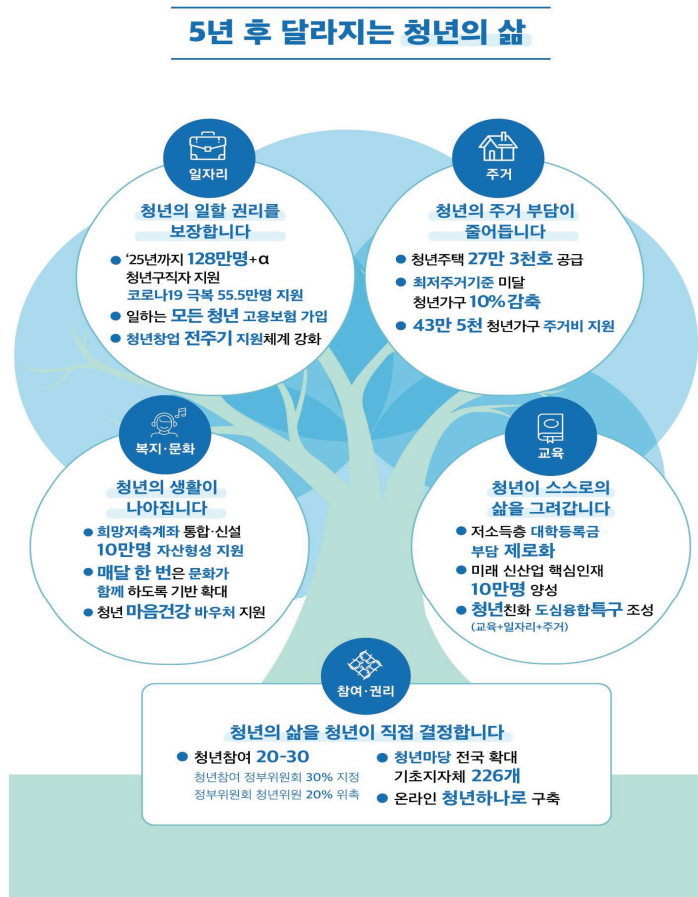
[그림 3-3] 제1차 청년정책기본계획 비전, 원칙, 과제



자료: 관계부처 합동(2020). 제1차 청년정책기본계획.

이 연구에서 제안한 청년정책 기본계획의 체계는 비전, 목표, 추진과제, 추진기반으로 이루어져 있다(김기현 외, 2020: 226). 반면, 최종적으로 발표가 이루어진 1차 기본계획의 체계는 비전, 방향, 원칙, 과제로 구성되었다. 정책과제의 영역은 일자리, 교육, 주거, 복지·문화, 참여·권리 등 5가지로 나누었다. 기본계획 수립 연구에서 제안한 부분 중 복지·금융·건강과 참여·문화·활동 영역은 참여를 제외하고 복지·문화로 통합되었다. 추진기반에 해당하는 법률, 정책추진체계, 전달체계, 민관 거버넌스 부분은 정책 영역인 참여·권리에 포함되었다.

[그림 3-4] 제1차 청년정책기본계획 분야별 정책 목표



자료: 관계부처 합동(2020). 제1차 청년정책기본계획.

이 연구에서 제안한 일자리 영역과 관련한 신규 과제는 기존에 청년 정책으로 보지 않았던 일자리 환경 개선 분야로 일자리 안전과 직장이나 고객의 갑질 근절을 비롯하여 노동시간 단축과 장시간 노동문화 개선, 청년 일·생활 균형을 위한 직장문화 확산 등이 포함되었다. 이외에 청년친화강소기업을 법률에 기초한 인증제로 전환하는 내용을 비롯해 한국형 청년보장제를 통한 청년 니트(NEET) 지원 사업, 청년자산형성지원 사업의 통합 운영 등이 신규과제로 담겼다. 최종적으로 발표된 제1차 기본계획에서 일자리분야는 환경개선이

추가되어 청년의 일터 안전망 강화와 공정채용기반 구축, 직장문화 개선이 정책영역으로 다루어졌다.

청년 일자리분야의 정책 목표는 일자리의 양을 확대하기 위한 지원 부분(2025년까지 128만 명 이상 청년구직자 지원)과 일자리 안전망 확충 부분(모든 청년 고용보험 가입), 그리고 청년 창업을 위한 전주기 지원체계 강화 등이 제시되었다. 일하는 취약계층 청년을 위한 자산형성지원 사업은 일자리분야가 아닌 복지·문화분야로 제시되었으며 자산형성을 지원하는 다양한 사업을 통합하는 방안을 마련하는 것이 목표로 제시되었다. 이 부분은 2021년 발표된 청년특별대책에서 가장 주된 대책으로 청년미래저축계좌 신설로 이어졌다(관계부처 합동, 2021c).

<표 3-6> 2021년 중앙행정기관 청년정책 시행계획 청년 일자리 과제 및 예산

(단위: 개, 억 원)

구분	과제 수	예산
1. 청년 일자리 확대 및 역량강화	57	47,591
2. 청년 창업 활성화 및 내실화	39	11,453
3. 일터 안전망 강화	10	25
4. 공정채용 기반 구축·직장문화개선	9	6,630
합계	115	65,699

자료: 관계부처 합동(2021a: 11), 2021년 청년정책 시행계획[중앙행정기관].

2021년 각 중앙행정기관이 시행계획으로 제출한 청년 일자리 분야 과제는 총 115개였다(관계부처 합동, 2021: 11). 양적인 일자리 확대를 다룬 1번 과제가 57개로 가장 많았고 4번 과제인 공정채용 기반 구축과 직장문화개선이 9개로 가장 적었다. 예산은 1번 과제가 4조 7,591억원으로 가장 컸고 제도개선이 대부분인 3번 과제인 일터 안전망 강화가 25억원으로 가장 작았다.

1.3. 주요 청년 일자리 정책사업의 정책 대상

여기에서는 청년 일자리 정책사업에서 청년 중 누구를 정책대상으로 삼아 추진되었는지를 살펴보고자 한다. 청년은 학교에서 일자리로의 이행이 이루어

지는 시기에 위치해 있으므로 학생과 취업자, 미취업자로 크게 나누어진다. 학생은 고등학생과 대학생으로 나누어볼 수 있고 취업자는 대기업과 중소기업, 혹은 정규직과 비정규직 등으로 나누어볼 수 있다. 미취업자는 실업자와 비경제활동인구로, 혹은 청년정책대상으로 주목받고 있는 청년 니트(NEET)로 구분해 볼 수 있다.

<표 3-7> 법률에 명시된 청년 취약계층 관련 조항

구분	청년 취약계층에 대한 법적 정의
청년고용촉진 특별법	제8조의4(취업에 어려움을 겪는 청년에 대한 고용지원서비스 제공) ① 정부는 저학력, 경력 및 직업기술의 부족 등을 이유로 취업에 어려움을 겪는 청년에게 개인별 심층상담을 통한 직업경로 설계, 직장체험·직업능력개발훈련을 통한 취업의욕과 능력 증진, 취업 알선 등의 고용지원서비스를 제공하도록 노력하여야 한다. ② 정부는 제1항에 따른 고용지원서비스를 제공하는 경우 취업에 어려움을 겪는 청년의 참여를 유도하고 취업을 촉진하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다. ③ 제1항에 따른 취업에 어려움을 겪는 청년의 범위는 대통령령으로 정한다.
청년고용촉진 특별법 시행령	제7조(취업으로 청년) 법 제8조의4제1항에 따른 취업에 어려움을 겪는 청년(이하 “취업으로 청년”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청년으로 한다. 1. 고등학교 졸업 이하의 학력인 실업자(「고등교육법」 제2조 각 호의 학교를 중퇴한 사람을 포함하며, 재학 중인 사람은 제외한다) 2. 「청소년복지 지원법」에 따른 특별지원 대상 청소년 3. 「근로자직업능력 개발법 시행령」 제6조제1항제3호에 따른 청소년 4. 6개월 이상 연속적으로 실업상태에 있는 사람 5. 다음 각 목의 요건에 모두 해당하며 미취업상태에 있는 사람으로서 「직업안정법」에 따른 직업안정기관의 장이 취업으로 청년으로 인정한 사람 가. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교에 재학하고 있지 않을 것 나. 「근로자직업능력 개발법」에 따른 직업능력개발훈련시설에서 직업능력개발훈련과정을 수강하고 있지 않을 것 다. 상급학교 진학이나 취업을 위한 학원 등에서 수강하고 있지 않을 것

자료: 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>). 2021년 11월 2일 검색.

이행기에 초점을 두고 경제활동상태로 청년을 나누어 볼 수 있지만 일반적인 정책 대상 구분은 일반청년과 취약청년으로 나누는 것이다. 김기현(2016: 3)은 취약청년을 인적 속성과 소득 수준이라는 두 가지 유형으로 나누고 있다.

인적 속성은 대상자의 특성으로 여성과 남성, 아동이나 청소년, 청년, 장년, 노인과 같은 연령집단, 장애인 여부, 외국인과 내국인 등으로 이를 통해 취약청년을 정의할 수 있다. 소득 수준은 기초생활수급자나 차상위 계층, 빈곤노동자(working poor) 등과 같이 일정 소득 수준에 미치지 못하는 청년으로 취약청년을 정의할 수 있다.

취약청년에 대한 법적 근거가 마련된 것은 2009년으로 청년고용촉진법 개정을 통해 이루어졌다. 이것은 취업성공패키지와 취업사관학교 사업을 추진하는 법적 근거가 되었으며 당초 한시법인 청년고용촉진법 개정이 아니라 저소득 취업애로계층 취업촉진법 제정으로 추진되었다(고용노동부, 2011: 81). 이 법은 일종의 한국형 실업부조제도 도입의 성격을 갖는데 2021년 국민취업지원제도 도입을 위해 제정된 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률로 10년 이상이 경과된 후 실현되었다. 이것은 우리나라에서 취약계층에 대한 일자리 지원이 얼마나 열악하고 관심 밖인지를 보여주는 대표적인 사례이다.

<표 3-8> 청년기본법안 청년 취약계층 관련 조항

구분	의안번호 (발의연월일)	청년 취약계층에 대한 정의
청년정책기본법안 (박홍근의원 대표발의)	1620 (2016. 8. 17.)	국가와 지방자치단체는 저소득, 저학력, 소외·부적응자 및 약물중독자 등 취약·위험계층에 있는 청년(이하 “취약청년 등”이라 한다)에 대한 복지 방안을 강구하여야 한다.
청년발전지원 기본법안 (강창일의원 대표발의)	7738 (2017. 6. 30.)	제15조(고용촉진) ③ 저소득·저학력자, 소외·부적응자, 다문화 가정 출신자, 장애를 가진 자, 재소자, 장기 미취업자, 1년 미만의 취업경력자 등 취약·소외계층에 있는 청년(이하 “취약계층 청년”이라 한다)의 우선적인 자립 및 노동시장 진입에 대한 지원방안을 강구하여야 한다.
청년기본법 일부개정법률안 (이원욱의원 대표발의)	10667 (2021. 6. 8.)	제3조(정의) 5. “취약계층 청년”이란 고용·교육·복지 등의 분야에서 여러 어려움으로 인하여 사회적·경제적 지원이 필요한 청년을 말한다.

자료: 국회 의안정보시스템(<https://ikms.assembly.go.kr/bill/main.do>). 2021년 11월 4일 접속

청년고용촉진 특별법에서는 제8조의 4에 취업에 어려움을 겪는 청년에 대한 고용지원서비스를 제공하는 내용을 담고 있다. 여기에서 취업에 어려움을 겪는 청년은 대통령령으로 정의하도록 하고 있다. 이에 대해 시행령 제7조에서는 취업으로 청년을 정의하고 있는데 여기에서 취업으로 청년은 고졸 이하 실업자, 특별지원 대상 청소년, 6개월 이상 청년 실업자, 청년 니트(NEET) 등이다. 이 정의는 주로 법률에 기초해서 지원 대상을 규정하고 있는 경우를 대상으로 하고 있다.

청년기본법에는 청년 취약계층에 대한 정의가 별도로 없고 기본계획을 수립할 때 취약계층에 대한 대책을 수립하는 내용만을 담고 있다. 청년기본법안에는 이를 담는 내용이 여러 차례 발의되었다. 우선 2016년에 발의된 박홍근 의원 대표발의 법안은 취약청년을 “저소득, 저학력, 소외·부적응자 및 약물중독자 등 취약·위험계층에 있는 청년”으로 정의하고 있다.

강창일 의원 대표 발의 법안에서도 취약 청년을 정의하고 있는데 이 법안에서는 “저소득·저학력자, 소외·부적응자, 다문화 가정 출신자, 장애를 가진 자, 재소자, 장기 미취업자, 1년 미만의 취업경력자 등 취약·소외계층에 있는 청년”으로 정의하고 있다.

청년기본법이 수립되기 이전에 발의된 법안은 최종적으로 법률에 반영되지 못하였다. 이와 관련 청년기본법 수립 이후 청년 취약계층을 정의하는 법안이 발의되었다(국회 의안정보시스템, 2021). 이원욱의원 대표발의 법안은 제3조 정의에 취약계층 청년을 추가하고 이를 “고용·교육·복지 등의 분야에서 여러 어려움으로 인하여 사회적·경제적 지원이 필요한 청년”으로 정의하였다.

향후 청년 취약계층에 대한 정의가 이루어질 필요가 있는데 취업성공패키지나 청년도전지원사업 등 정책 사업 추진 시에 이에 대한 구체적인 대상 정의가 이루어진 바 있다. 먼저 취업성공패키지는 취약계층을 지원하는 고용서비스사업이므로 취약계층에 대한 정의를 하고 있다. 김기현(2016)이 구분한 인적 속성과 소득 기준으로 살펴보면, 인적 속성에 대한 정의가 대부분이다. 먼저 소득 기준을 보면, 기초생활수급자 중 조건부 수급자와 가구 단위 소득인정액이 기준 중위소득의 50%와 60% 이하인 가구원, 신용회복지원자 등이다. 인적 속성은 노숙인 등 비주택거주자, 북한이탈주민, 결혼이민자, 니트족, 여성가장, 미혼모, 한부모 등이다. 취업성공패키지 사업은 특수형태 근로종사자와

건설일용직, FTA 피해 실직자, 맞춤 특기병 등 일자리 속성과 관련된 취약계층 대상도 포함하고 있다.

<표 3-9> 취업성공패키지 I 취약계층 지원대상자

구분	취약계층에 대한 정의
기초생활수급자 중 조건부수급자	국민기초생활보장법에 의한 기초생활수급자 중 조건부수급자는 취업성공패키지 중점 서비스 대상으로 자활사업 참여를 전제로 생계급여를 지급받는 기초생활수급자
차상위 및 차차상위 이하 저소득층	가구단위 소득인정액 기준 중위소득 50% 이하인 가구(차상위계층), 중위소득 60% 이하인 가구(차차상위계층)의 구성원으로 중위소득은 가구원수별 건강보험료 납입액을 통해 확인
노숙인 등 비주택거주자	국민기초생활보장법에 의한 기초생활수급자 중 조건부수급자는 취업성공패키지 중점 서비스 대상 자활사업 참여를 전제로 생계급여를 지급받는 기초생활수급자
북한이탈주민	북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률로부터 보호 및 지원을 받는 자로서 거주지 보호기간(5년) 이내에 있는 북한이탈주민 거주지 보호기간은 북한이탈주민 확인서에 기재된 '보호결정일'로부터 5년간을 말하며, 취업성공패키지 신청일 기준으로 '보호결정일'로부터 5년 이내에 있으면 참여 가능
신용회복지원자	한미음금융, 한국자산관리공사, 신용회복위원회 등의 조정을 통해 채무조정합의서를 체결한 자, 국민행복기금 지원대상자로 확정된 자, 법원으로부터 개인회생절차 개시 및 파산선고 등을 받고 면책(복권) 결정이 되지 아니한 자
결혼이민자	대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한 외국인(출입국관리법상 체류자격 F-2, F-5, F-6) 또는 국적법 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자(외국인 중 한국인과의 '혼인'으로 국적을 취득한 자)
위기청소년	학교 중도탈락, 가출, 폭력, 학대피해·범죄피해·성매매 등 제반 위험에 노출되어 있는 만 15세 이상 만 24세 이하의 청소년 구직자
니트(NEET) 층	최근 2년 동안 교육·훈련에 참여하지도 않고, 일도 하지 않은 청년으로 대상자 적합도 문답표를 작성하여 21점 이상이면 니트층으로 판정
여성가장	가족 또는 동거인을 부양하고 있는 여성가장(아래의 어느 하나에 해당하는 자이면서) 만18세 미만(취학 중인 경우 24세 미만)인 자녀를 양육하거나 55세 이상의 (시)부모를 부양하는 경우 또는 장애인인 동거가족(형제자매 등, 나이무관)을 부양하는 여성 가장 배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기된 자, 정신이나 신체 장애로 장

구분	취약계층에 대한 정의
	기간 노동능력을 상실한 배우자를 가진 자, 미혼자이나 동거가족을 부양해야 하는 경우
특수형태 근로 종사자	신청일 기준 1년 이내에 6개월 이상 특수형태근로에 종사한 자로서 다음에 해당 하는 자 (1) 화물자동차 운전자(화물차주 포함) (2) 건설 기계관리법에 따른 덤프트럭·콘크리트믹서트럭 운전자 (3) 학습지도사 (4) 골프장 경기보조원 (5) 보험설계사 (6) 택배·퀵서비스 기사 (7) 신용카드모집인 (8) 대리운전원 (9) 대출모집인 (10) 방문판매원(다단계 판매원제외) (11) 대여제품 방문점검원 (12) 방문교사 (13) 가전제품 설치기사
건설일용직	취업성공패키지 사업 신청일 이전 180일 중 30일 이상을 건설일용직으로 근로한 자
FTA 피해실직자	자유무역협정이 원인이 되어 생산량매출액 등이 감소하여 실직한 자 「무역조정지원법」 제6조, 제11조에 따른 폐업 사업주 및 실직근로자
맞춤 특기병	취업성공패키지 I유형 참여 요건을 갖춘 18~24세의 현역병입영대상자 중 고등학교 졸업(예정) 이하 학력(대학중퇴자 포함)의 비진학자로서 지방병무청장의 추천(의뢰)을 받은 자
미혼모·한부모	미혼모 시설 또는 한부모 시설에 입소해 있는 미혼모(부) 또는 한부모(부)로 미혼모 시설 또는 한부모 시설의 추천을 받은 자

자료: 고용노동부 취업성공패키지 홈페이지(<https://www.work.go.kr/pkg/succ/content02/scope.do>). 2020년 10월 5일에 접속

출처: 김문길·김기태·정세정·김성아·김기현(2020: 52-53). 다차원적 빈곤 접근을 통한 청년 취약계층 발굴과 정책방향 설정 연구.

<표 3-10> 청년층 대상자(NEET) 적합도 문답표

구분	가중치	질문	답변항목
교육이력(1점)	1	1. 최근 6개월 이내 대학 혹은 대학원 진학을 준비한 적이 있습니까?	① 아니오 ② 예
구직유구(2점)	1	2. 희망하는 월 임금 수준은 어느 도입니까? (참고문항)만약 그보다 적은 임금을 준다고 하더라도 취업할 의사가 있습니까?	_____만원 ① 아니오 ② 예
		3. 하루 희망 근로시간은 얼마나 됩니까?	① 4시간 미만 ② 4시간 이상
생활환경(6점)	1	4. 현재 생활비는 주로 어떻게 마련하고 있습니까?	① 부모·친지 등 주변도움 ② 본인 소득

구분	가중치	질문	답변항목	
	1	5. 최근 본인 소득 없이 주변도움으로 생활한 기간은 어느 정도입니까?	① 6개월 이상 ② 6개월~3개월 이상 ③ 3개월 미만	
	1	6. 하루 동안 가장 많은 시간을 보내는 사람은 누구입니까?	① 없음 ② 친구 ③ 가족	
	1	7. 하루일과(오전 9시~오후 6시) 중 별다른 일(근로, 구직, 학업 등) 없이 혼자 보내는 시간은 얼마나 됩니까?	① 6시간 이상 ② 4~6시간 미만 ③ 3시간 이하	
	1	8. 하루에 컴퓨터 오락이나 TV 시청 등으로 보내는 시간은 얼마나 됩니까?	① 6시간 이상 ② 4~6시간 미만 ③ 3시간 이하	
	1	9. 한 달 중 동호회 등 취미생활이나 관심 가는 활동에 참여하는 횟수는 어느 정도입니까?	① 없음 ② 1-2회 ③ 3회 이상	
직업이력 (6점)	자격증 소지여부	1	10. 최근 6개월 이내 자격증을 취득하거나, 취득을 위해 시험을 본 경험이 있습니까?	① 아니오 ② 예
	근로경험	2	11. 최근 6개월 이내 일을 한 경험(일의 종류, 고보취득여부 등과 관계없이) 있습니까?	① 없음 ② 있음
	취업교육 이력	1	12. 최근 6개월 이내 직업훈련 외에 대학이나 민간기관에서 운영하는 취업지원프로그램(이력서, 자기소개서, 면접 클리닉 등)에 참여한 횟수는 몇 회입니까?	① 없음 ② 1-2회 ③ 3회 이상
	전업활동	2	13. 최근 6개월 이내 가사 또는 육아를 전담하신적이 있습니까?	① 아니오 ② 예
구직활동(5점)		2	14. 최근 6개월 이내 취업박람회, 직업박람회 등 구인정보나 직업정보를 찾기 위해 직업체험 행사에 참석해본 횟수는 몇 회입니까?	① 없음 ② 1-2회 ③ 3회 이상
		2	15. 최근 6개월 이내 시·군·구청 등 공공기관의 일자리센터 혹은 민간 직업소개업체에 방문해 일자리를 찾아본 횟수는 몇 회입니까?	① 없음 ② 1-2회 ③ 3회 이상

구분	가중치	질문	답변항목
	1	16. 최근 6개월 이내 직업적성검사 등 직업심리검사를 치러본 횟수는 몇 회입니까?	① 없음 ② 1-2회 ③ 3회 이상
재량점수(10점)	10	<ul style="list-style-type: none"> 상기검사에서 드러나지는 않지만 전담자의 재량으로 취업의지, 건강, 의사소통능력, 성격 등 부적응 문제, 직업기술 소유 여부 등을 통해 구직단념청년의 속성을 지녔다고 판단되는 만큼 점수 부여 	

자료: 고용노동부(2019: 114), 취업성공패키지 업무매뉴얼.

청년으로만 국한해서 보면, 청년 지원대상은 대졸 이상 미취업자, 고졸 이하 비진학 청년, 재학생, 실업급여 수급자, 니트족, 맞춤형기별, 영세자영업자, 기타 등으로 구성된다(채창균, 최영섭, 오호영, 정재호, 2017: 87). 재학생과 실업급여 수급자는 2015년부터 포함되었고 다른 정책 대상은 사업초기부터 지원이 이루어졌다. 대표적인 취약계층 청년은 실업급여 수급자와 니트족, 영세자영업자 등인데 청년 니트는 2013년 303명이 지원을 받았으나 2016년에는 불과 81명만이 지원을 받아 지원 대상 비중이 1%도 안 되는 상황을 보여주었다. 이에 대해 채창균 외(2017)는 청년층 사업규모가 확대되고 사업 추진이 민간위탁으로 이루어지면서 발굴이 어렵고 사업 추진 시에 난이도가 높은 청년 니트가 점차 배제되어 온 것으로 설명하고 있다.

청년 니트가 지원대상에서 매우 작은 비중을 차지하는 것은 대상 선별 기준이 매우 엄격하게 이루어진 것도 원인으로 보인다. 청년니트로 취업성공패키지의 지원을 받기 위해서는 2년 이상 일도, 학업도, 훈련도 받지 않아야 하며 니트 적합도를 측정하는 문답표에서 종합점수 30점 중 21점 이상을 받아야 한다. 이처럼 지원대상 기준을 엄격하게 정하다보니 니트 지원 대상이 매우 협소해진 것이다.

2021년 시범사업으로 추진된 청년도전지원사업에서 동일한 문답표가 활용되었다(고용노동부, 2021b: 13). 취업성공패키지 사업과 달라진 것은 무려 2년간을 니트 상태에 있어야 지원 대상이 되었던 것을 최근 6개월간으로 단축한 점이다. 이에 따라 지원대상의 폭을 넓혔는데 2022년 본 사업이 추진되는 시

기부터 문답표의 내용도 수정될 예정이다.

역대 정부의 주요 청년 일자리사업을 대상으로 정책 대상을 일반 청년과 취약 청년으로 분류해보고자 한다. 노무현정부에서는 일반 청년의 공공기관과 중소기업 취업을 지원하는 방식에 집중하여 공공기관은 청년채용을 독려하고 민간기업은 청년 채용 시에 장려금을 지급하는 방식을 취하였다. 청년 실업자는 성인 전체 실업자 대책을 통해 이루어졌고 청년 해외 취업에 대한 제안이 처음으로 이루어졌다. 반면, 이 시기에 재학생을 대상으로 하는 지원은 이루어지지 않았고 취약 청년은 고졸 이하 청년에 국한되어 정책이 이루어졌다.

<표 3-11> 역대 정부의 청년 일자리사업 정책대상

구분	청년 일자리사업 정책대상
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 일반 청년 <ul style="list-style-type: none"> · 공공기관 취업자(청년고용의무제), 중소기업 취업자(청년고용촉진장려금), 취업자(재직자 직업훈련) · 청년 실업자(종합취업지원서비스 YES, 실업자 직업훈련) · 해외취업 희망 청년(해외취업 촉진) - 취약 청년 <ul style="list-style-type: none"> · 고졸 청년(고졸이하 청년층 고용촉진)
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 일반 청년 <ul style="list-style-type: none"> · 공공기관 취업자(청년고용의무제), 중소기업 취업자(청년고용촉진지원금), 취업자(재직자 내일배움카드) · 청년 실업자, 구직자(청년 취업성공패키지, 청년취업인턴제, 청년직장체협프로그램, 청년취업아카데미, 실업자 내일배움카드) · 해외취업 희망 청년(해외취업 촉진) · 청년 창업준비생(청년창직창업인턴제) - 취약 청년 <ul style="list-style-type: none"> · 고졸 청년(마이스터고, 공무원 고졸 채용 확대) · 취약계층 청년(취업성공패키지-니트족, 취업사관학교)
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 일반 청년 <ul style="list-style-type: none"> · 공공기관 취업자(청년고용의무제), 중소기업 취업자(청년고용촉진장려금, (재직자)내일채움공제), 취업자(임금피크제, 시간 선택제, 세대 간 상생고용, 청년친화강소기업, 재직자 내일배움카드) · 청년 실업자, 구직자(청년 취업성공패키지, 청년취업인턴제, 청년직장체협프로그램, 청년취업아카데미, 실업자 내일배움카드) · 해외취업 희망 청년(해외취업지원사업 K-Move, 해외취업 정착지원금)

구분	청년 일자리사업 정책대상
	<ul style="list-style-type: none"> · 대학생 및 주변 청년(대학창조일자리센터) · 청년 창업자, 창업준비생(청년창업 지원) - 취약 청년 <ul style="list-style-type: none"> · 고졸 청년(일·학습병행제, 협약계약학과) · 취약계층 청년(취업성공패키지-니트족, 취업사관학교)
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 일반 청년 <ul style="list-style-type: none"> · 전체 청년(온라인 청년센터) · 공공기관 취업자(청년고용의무제), 중소기업 취업자(청년추가고용장려금, 청년내일채움공제, (재직자)내일채움공제), 취업자(일터 안전망, 공정채용, 직장문화개선, 청년친화강소기업) · 청년 실업자, 구직자(청년 취업성공패키지(국민취업지원제도로 통합), 청년직장체험프로그램, 청년취업아카데미, 내일배움카드) · 해외취업 희망 청년(해외취업지원사업 K-Move, 해외취업 정착지원금) · 대학생 및 주변 청년(대학일자리센터, 대학일자리센터+) · 청년 창업자, 창업준비생(청년창업 지원) - 취약 청년 <ul style="list-style-type: none"> · 고졸 청년(취업지원센터, 고졸 취업 장려금, 일·학습병행제, 협약계약학과) · 취약계층 청년(청년 구직활동지원금(국민취업지원제도로 통합), 청년도전 지원사업, 내일배움학교, 청년희망키움통장)

자료: 노동부(2006), 노동백서(2006년판), 고용노동부(2011), 고용노동백서(2011년판), 고용노동부(2016), 2016년판 고용노동백서, 관계부처합동(201), 2021년 청년정책 시행계획(중앙행정기관).

이명박정부에서는 처음으로 취약계층 청년에 대한 지원을 구체화했으나 청년에 한해 취업성공패키지 사업이 일반 청년을 지원 대상으로 삼았다. 이에 따라 취약 청년의 지원 폭은 취약계층 대상 취업성공패키지 중 니트족 지원과 취업사관학교 등 300명 내외로 소수에 대한 지원에 머물렀다. 반면, 청년 창업자가 중요한 지원 대상으로 성장하였고 재학생에 대한 지원이 이루어졌다. 청년 중소기업 인턴제와 청년 취업성공패키지의 경우에도 졸업예정자 등 재학생 지원이 확대되었다.

박근혜정부에서는 대학창조일자리센터가 대학 내에 설치되면서 재학생 지원이 확대되었고 해외취업과 창업이 강조되면서 이를 준비하는 청년에 대한 지원이 강화되었다. 반면 취약 청년에 대한 지원은 이명박정부와 비교해 큰 변화가 이루어지지 않았다.

문재인정부에서는 취약계층 전반을 다루는 한국형 실업부조제도인 국민취

업지원제도가 2021년부터 시행하면서 기존의 청년 취업성공패키지와 신규 사업인 청년구직활동지원금을 통합하여 청년특례로 운영 중이다. 청년 특례가 언제까지 지속될지는 미지수이지만 기존에 청년 취업성공패키지와 국민취업지원제도 II 유형은 동일하게 운영 중으로 청년에 한해 별도의 소득 수준을 제한하지 않고 있다. I 유형도 중위소득 60%가 기준이나 청년에 한해 기존 구직활동지원금과 동일하게 중위소득 120%를 기준으로 정하고 있다. 청년 구직활동지원금의 명칭은 구직촉진수당으로 바뀌었다. 한편, 국민취업지원제도에서 추가적으로 취약 특정계층에 포함된 대상은 국가유공자 가구원 중 취업지원 대상자와 코로나19와 관련하여 집합금지·영업제한 업종 종사자였다.

문재인정부에서도 청년기본법 수립으로 일반 청년에 대한 정의와 삶 전반에 대한 지원 근거가 마련되었지만 취약 청년에 대한 정의와 지원 근거가 명확하게 마련되지 못하였다. 게다가 3.15 청년대책에서 취약 청년보다는 청년 추가고용장려금과 청년 내일채움공제를 통해 중소기업에 취업하는 청년 지원이 대폭 확대되면서 형평성의 문제도 제기되었다.

이어서 향후 해결이 반드시 이루어져야 하는 부분은 취약 청년의 소득구분과 인적 속성에 따른 지원의 형평성과 적절성 문제이다. 이는 지원대상을 어디까지로 정하는 것이 적절한가의 문제와 소득 수준별 차등지원이 제대로 이루어지고 있는가의 문제이다.

<표 3-12> 중앙부처 저소득 청년 지원사업 소득 기준 및 지원금액(2020년)

부처	사업	대상	소득 기준	금액	비고
고용 노동부	청년 구직활동 지원금	18-24세 졸업·중퇴 후 2년 이내 미취업자	중위소득 120% 이하	월 50만원	최대 6개월
	청년 내일채움 공제	15-34세로 중소기업에 취업한지 6개월이 되지 않은 청년	소득기준 없음	월 375,000원	1:3매칭, 2년
	직업훈련생계비 대부(융자)	비정규직 노동자, 전직실업자	중위소득 100% 이하	-	최대 1,000만원
교육부	국가장학금 I유형	저소득 대학생	소득 8구간 이하	67.5 -520만원	학기당, 구간별 차등

부처	사업	대상	소득 기준	금액	비고
	국가근로장학금	저소득 대학생	소득 8구간 이하	시급 9,000원 -11,150원	매월 근로시간에 따라 지급
국토 교통부	청년 전용 버팀목 전세자금	19-24세 무주택자	연 5천만원 이하	-	최대 3,500만원
	중기취업청년 임차보증금 대출	19-34세 중소기업 재직자	연 5천만원 이하	-	최대 1억원
	청년 전용 보증부 월세대출	19-34세 무주택자	연 2천만원 이하	-	보증금 최대 3,500만원
	청년 우대형 청약 통장	19-34세 무주택자	연 3천만원 이하	-	총 5,000만원
	청년 대중교통비 지원	19-34세 청년	-	월 1-2만원	저소득 청년 추가 혜택
문화 체육 관광부	예술인 창작준비금	19-34세 청년 문화 예술가	중위소득 120% 이하	연 300만원	격년제
보건 복지부	청년희망키움통장	15-39세 저소득 취업 청년	생계급여 청년	월 10만원	1:1 매칭
	청년저축계좌	15-39세 저소득 취업 청년	중위소득 50% 이하	월 30만원	1:3 매칭, 3년
	빈곤 청년 근로 인센티브	19-34세 저소득 취업 청년	생계급여 수급자	-	30% 소득공제
금융 위원회	청년·대학생 햇살론	34세 이하 대학생, 미취업 청년 혹은 중소기업 1년 이하 사회초년생	연소득	-3,500만원 이하	최대 1,200만원

자료: 국무조정실(2020) 내부자료

출처: 김문길·김기태·정세정·김성아·김기현(2020: 56). 다차원적 빈곤 접근을 통한 청년 취약계층 발굴과 정책방향 설정 연구.

전자는 보편복지와 선별복지의 문제와도 연결되는데 이는 정책방향의 문제이므로 선택이 필요하지만 후자는 소득이 낮을수록 더 많은 지원이 이루어지는 것이 적절하다는 점에서 반드시 모니터링을 통해 개선이 필요한 상황이다. 예를 들어 소득 수준을 따지지 않고 중소기업 취업자에게 매월 본인 납입액의 3배를 지원하고 있는데 생애급여를 받는 청년에게 본인 납입액과 같은 금액을 지원하고 있다면 적절하지 않다고 볼 수 있다. 청년자산형성지원사업은 2021년 발표된 청년특별대책에서 청년미래계좌로 통합되었는데 이 역시 중위소득 50% 이상에서 100% 이하인 청년의 경우 1:1로 매칭해 지원이 이루어질 예정이다. 이것은 청년 내일채움공제에 적용하고 있는 1:3 매칭에 미치지 못하는 것이다.

인적속성과 관련해서도 청년 농업인으로 새로 정착할 경우에 매월 100만원의 지원을 받지만 보호종료 아동이나 학교밖 청소년으로 시설에서 퇴소할 경우 매월 30만원을 받는다(김문길 외, 2020: 57). 인적 속성에 따라 지원 규모를 달리 가져갈 필요는 있으나 귀농 청년과 비교해 매우 열악한 상황에 놓여 있는 청년들이 적정 수준을 지원받고 있는 것인지에 대한 의문이 들지 않을 수 없다. 향후 청년고용정책 추진에 있어서 사각지대가 발생하지 않도록 취약 청년에 대한 명확한 정의와 이들에 대한 지원을 모니터링하는 작업이 절실히 보인다.

제2절 지방자치단체의 청년정책의 변화과정

2.1. 청년기본조례 및 정책추진체계

이 절에서는 광역지자체를 중심으로 청년정책의 변화과정을 살펴보고자 한다. 지자체는 청년정책을 다른 정책분야와는 달리 중앙정부보다 먼저 추진하였다. 청년정책의 출발은 서울시로부터 이루어졌다. 서울시는 2015년 1월 처음으로 청년기본조례를 제정하였으며 정책비전과 과제를 담은 서울형 청년보장제를 발표하였다(서울특별시, 2015). 청년 행정부서를 제일 먼저 구축하였고 참여기구와 거버넌스를 체계화하고 중간지원조직인 청년허브와 청년활동지원센터를 처음 구축하였다. 같은 시기인 2015년에 조례를 제정한 광역시도는 대구, 광주, 경기, 전남 등 4곳이며 가장 늦게 청년기본조례를 제정한 곳은 2018년에 제정한 인천이다. 2020년 청년기본법이 제정된 이후 광역지자체 대부분이 법률 조항을 반영하기 위한 개정 작업이 이루어졌다.

<표 3-13> 광역지자체 청년기본조례 제정 및 청년 법적 정의

구분	조례상 청년연령	제정일	개정일(최근)
서울	19-39세	2015. 01. 05.	2020. 10. 05.
부산	18-34세	2017. 05. 31.	2021. 07. 14.
대구	19-39세	2015. 12. 30.	2020. 10. 05.
인천	19-39세	2018. 02. 26.	2021. 06. 04.
광주	19-39세	2015. 12. 28.	2021. 03. 25.
대전	18-39세	2016. 10. 20.	2021. 07. 30.
울산	19-34세	2017. 04. 27.	2020. 12. 29.
세종	19-34세	2016. 12. 20.	2021. 07. 15.
경기	19-34세	2015. 08. 13.	2020. 11. 12.
강원	18-39세	2017. 11. 03.	2020. 03. 06.
충북	19-39세	2016. 05. 24.	2021. 07. 01.
충남	19-39세	2016. 02. 22.	2020. 07. 10.
전북	18-39세	2017. 04. 14.	2021. 05. 28.
전남	18-39세	2015. 07. 23.	2021. 05. 20.
경북	15-39세	2017. 12. 28.	2020. 06. 04.
경남	19-34세	2016. 06. 09.	2019. 09. 26.
제주	19-39세	2016. 06. 22.	2020. 08. 12.

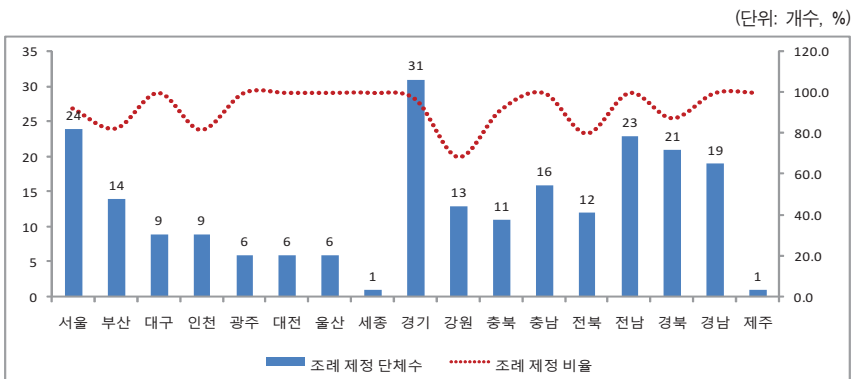
자료: 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>). 2021년 11월 02일 검색

2020년 이후 광역지자체의 청년기본조례 개정이 이루어 졌으나 청년기본법의 청년 연령 규정을 따르고 있지 않다. 서울시에서는 청년기본조례를 통해 처음에 청년고용촉진 특별법에 따라 청년 연령을 15세에서 29세로 정의했으나 2020년 개정을 통해 19세에서 39세로 바꾸었다. 청년기본법에서 정의하고 있는 하한연령 규정은 그대로 적용했으나 상한 연령은 34세가 아닌 39세로 정하였다. 연령 정의의 39세 상향화는 광역지자체의 경우 12곳에 이르고 있으며 기초 지자체의 경우 40대 후반을 청년으로 정의하는 곳도 존재한다. 현재 청년기본법에서 법률과 조례의 연령 정의를 달리 할 수 있도록 하고 있어 법률상 불합치 상황은 아니나 향후 연령 정의 문제가 쟁점이 될 수 있다.

하한 연령의 경우에도 19세가 아닌 18세로 규정한 곳이 5곳이며 15세로 규정한 곳이 1곳이 있다. 18세로 낮추는 문제는 공직선거법상 선거권 연령이 19세에서 18세로 낮아진 것과 맞물려 있다. 이와 관련 21대 국회에서 장경태 의원 대표발의 법안에서는 청년 연령을 18세로 낮추는 개정안을 담고 있다(국회 의안정보시스템, 2021).

기초 지자체의 청년기본조례 제정 현황을 보면, 2021년 5월 현재 243개 지자체 중에서 222개 지자체가 청년기본조례를 제정하여 91.4%의 제정비율을 보여주고 있다. 조례 제정비율이 가장 낮은 광역지자체는 강원으로 19개 지자체 중 13곳이 제정되어 68.4%에 그쳤다. 이어서 전북이 80.0%, 인천이 81.8%, 부산이 82.4%이며 나머지는 90% 이상의 제정비율을 보여주었다.

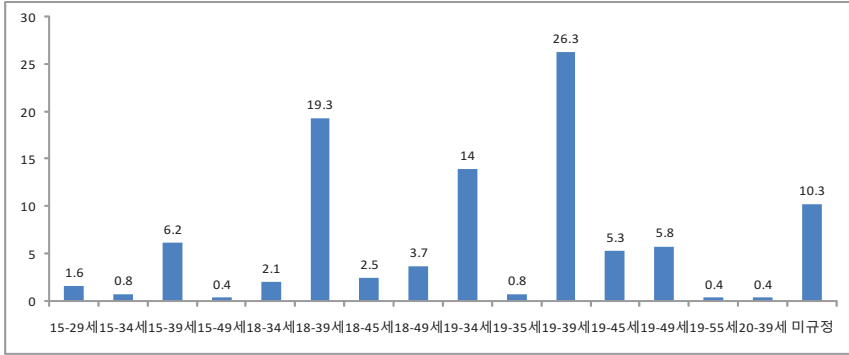
[그림 3-5] 지자체 청년기본조례 제정 현황



자료: 국무조정실(2021b: 8). 지자체 청년정책 통계자료집.

[그림 3-6] 지자체 청년기본조례 연령정의 분포

(단위: %)



자료: 국무조정실(2021b: 8). 지자체 청년정책 통계자료집.

전체 지자체의 연령 규정을 보면, 청년기본법에서 정의하는 19-34세보다 19-39세로 정의하는 곳이 더 많다. 19-39세로 청년 연령을 정의하는 곳은 64개 지자체로 26.3%를 보여주었다. 이어서 18-39세가 47개 지자체로 19.3%였고 청년기본법의 연령정의인 19-34세는 34개 지자체로 14.0%에 그쳤다. 40세 이상으로 청년을 정의하는 지자체는 15-49세가 1곳, 18-45세가 6곳, 18-49세가 9곳, 19-45세가 13곳, 19-49세가 14곳으로 전체 17.7%나 되어 청년기본법 연령 정의보다 많았다.

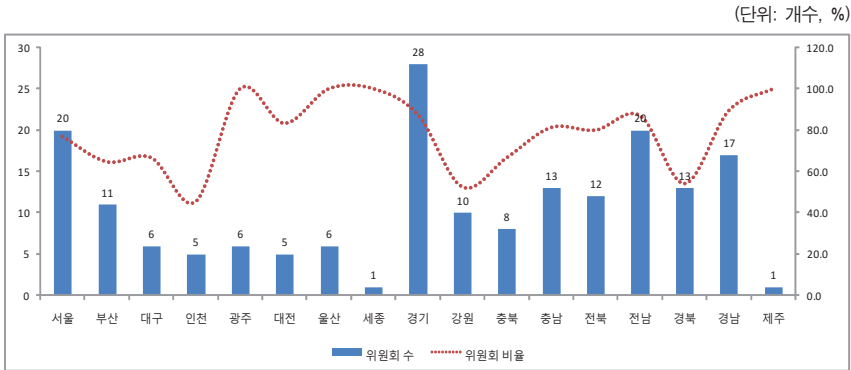
취약 청년에 관한 규정은 청년기본법과 마찬가지로 광역시 청년기본조례에서도 별도로 다루어지고 있지 않다. 다만, 서울시의 청년기본조례에서처럼 포괄적으로 취약 청년을 정의하고 있지 않지만 각 분야별 시책을 다루는 조항에서 청년기본법보다는 구체적으로 취약한 대상을 언급하고 있다. 먼저 청년 일자리 영역인 제12조는 청년 비정규직에 대한 고용차별과 근로기준법에서 정한 기준에 미달하는 노동조건에 있는 청년을 다루고 있다. 주거 영역인 제13조는 최저주거기준에 미달하는 곳에 거주하는 청년을 다루고 있다. 청년 금융생활 지원 영역인 제 14조는 청년 채무자를 다루고 있다. 이처럼 영역별로 취약 청년을 다루고 있지만 이러한 방식은 정책 지원을 받지 못하는 시각지대가 발생할 수 있다는 문제점이 있다.

이어서 청년정책총괄조정기구인 청년정책조정위원회는 서울시에서 청년기본조례를 바탕으로 청년정책위원회라는 심의기구를 두면서 처음으로 구성되었

다. 현재 청년기본법에서 청년정책조정위원회의 역할은 심의와 조정으로 제시되어 있어 2020년 개정을 통해 서울시 역시 심의·조정기구로 바뀌었다. 2015년 제정 당시 서울시의 청년정책위원회는 민간위촉직 중 청년이 5인 이상 참여하도록 하고 있는데 이 역시 청년기본법 제정으로 민간위촉직의 1/2 이상을 두도록 개정되었다. 2015년 당시 서울시에서 청년 당사자들이 청년정책을 총괄·조정하는 기구에 의무적으로 참여하도록 한 것은 매우 진일보한 결정이었다.

전국 지자체의 청년정책조정위원회 구성 현황을 보면, 2021년 5월 현재 243개 지자체 중 182개가 구성되어 74.9%의 구성비율을 보여주고 있다. 광역지자체 중 설치율이 가장 높은 곳은 시군구가 1곳인 세종, 제주를 제외하고 광주, 울산으로 100%를 보여주고 있으며 가장 낮은 곳은 인천으로 11곳 중 5곳만 설치되어 45.5%의 설치율을 보여주고 있다.

[그림 3-7] 지자체 청년정책조정위원회 현황



자료: 국무조정실(2021b: 13). 지자체 청년정책 통계자료집.

청년 행정부서는 지자체마다 큰 차이가 존재한다. 가장 오래 전부터 청년정책을 추진해온 서울시는 50명 규모의 청년청으로 청년 행정부서를 확대 개편하였고 오세훈 시장 취임이후 미래청년기획단으로 명칭이 바뀌었다. 미래청년기획단은 청년정책반과 청년사업반으로 나누어지고 인원은 51명에 이른다. 인구 규모로 보면, 경기(27.1%)가 서울(21.7%)보다 청년인구가 많지만 청년 행정부서 담당인원은 서울에 이어 부산(6.2%)이 경기보다 5명이 많은 30명에 이른다.

〈표 3-14〉 광역자치체 청년 행정부서 현황(2021년)

구분	과/관/단/국/실	담당/팀/반/과	인원
서울	미래청년기획단	청년정책반, 청년사업반	51명
부산	청년산학창업국	청년희망정책과	30명
대구	청년정책과	청년정책팀, 청년활동팀, 청년진로팀, 청년생활팀	21명
인천	청년정책과	청년정책담당, 청년지원담당, 청년일자리담당	16명
광주	청년정책관	청년정책팀, 청년지원팀, 청년일자리팀, 대학발전협력팀	21명
대전	청년가족국	청년정책과	17명
울산	청년정책담당	-	4명
세종	청년정책담당관	청년정책담당, 청년일자리담당, 청년활동지원담당	9명
경기	청년정책관	청년복지정책과	25명
강원	청년어르신일자리과	청년일자리담당	3명
충북	청년정책담당관	청년정책팀, 청년일자리팀, 인구정책팀, 교육지원팀, 대학협력팀	24명
충남	청년정책과	청년정책팀, 청년사업팀, 청년소통팀	12명
전북	대도약청년과	대도약정책팀, 인구정책혁신팀, 청년정책팀, 청년활동지원팀	21명
전남	인구청년정책관	인구정책팀, 청년지원팀, 귀농어귀촌지원팀, 출산지원팀	19명
경북	청년정책관	청년정책팀, 청년일자리팀, 청년복지권익팀	20명
경남	청년정책추진단	청년정책담당, 청년교류담당, 청년지원담당	13명
제주	청년정책담당관	인재정책팀, 청년정책팀, 청년활동지원팀, 대학정책팀	16명

자료: 각 광역시도 홈페이지. 2021년 11월 09일 검색

충북은 전체 청년인구 중 비중이 2.9%에 불과하지만 청년정책 담당은 24명으로 경기보다 1명 적다. 다만, 직제 상에 순수하게 청년정책 담당으로 보기 어려운 영역이 포함되어 있는데 인구정책, 교육지원, 대학협력 등이 청년정책

영역에 포함되어 있다. 인구정책을 청년정책의 하나로 담고 있는 곳은 충북 이외에도 전북과 전남이 있는데 저출산과 청년 인구 유출 문제가 심각한 지역일수록 청년정책과 인구정책을 같이 추진하는 경향이 있음을 알 수 있다.

2.2. 지자체 주요 청년 일자리 사업의 정책 대상

지자체 청년 사업은 서울시가 2015년에 청년기본조례를 제정하고 발표한 2020 서울형 청년보장을 살펴보는 것에서 출발할 필요가 있다(서울특별시, 2015). 이 기본계획은 중앙부처에서 일자리 중심으로 이루어진 청년정책을 삶 전반으로 넓히는데 기여하였다. 이 계획에서 제시한 정책 영역은 설자리, 일자리, 살자리, 놀자리 등 네 가지 영역이며 일자리에서 제시한 핵심사업은 청년 뉴딜일자리였다. 이는 여전히 가장 많은 예산이 투입되는 사업으로 청년에게 일 경험을 제공하는 전통적인 방식을 취하고 있다.

이 계획에서 일자리분야가 아닌 설자리분야의 핵심 정책으로 추진된 청년 활동지원사업이 청년수당으로 알려지면서 주목을 받았다. 고용노동부는 2018년 대표적인 일자리사업으로 청년 구직활동지원금을 추진하였는데 청년수당 사업도 동일하게 미취업자를 대상으로 하지만 청년의 다양한 활동에 초점을 맞추고 있다는 점에서 차이가 존재한다. 청년만이 아니라 국민에게 직접 지원하는 방식이 우리나라에서 매우 이례적이었기 때문에 도입 초기에 여러 논란이 발생하였다. 먼저 보건복지부에서 사회보장기본법에 따라 정책의 적합성 심의 결과 부동의 결과를 내놓아 직권취소처분에 따른 어려움을 겪었다. 이에 따라 사업을 제안한지 2년이 경과한 시점에서 사업이 본격적으로 이루어졌다.

2021년 현재 서울시의 청년수당사업은 서울에 거주하는 19-34세로 미취업 청년을 대상으로 하고 있으며 일주일에 26시간 이하로 근무기간이 3개월이 되지 않는 단기취업자도 지원이 가능하다(서울특별시, 2021). 당초 학교 졸업에 정자도 포함하여 청년수당 사업이 이루어졌으나 중앙정부에서 청년 구직활동 지원금 사업을 추진하면서 중복을 피하기 위해 학교를 졸업한 후 2년이 경과한 경우에만 지원이 이루어졌다. 중위소득 기준은 청년 구직활동지원금보다 넓게 150% 이하까지 지원할 수 있고 이에 따라 2021년 5월 기준으로 건강보험료 월 납입액이 27만 7,765원 이하(직장가입자인 경우 25만 2,295원)인 미취업 청년이면 신청이 가능하다.

<표 3-15> 지자체 광역시 지역 청년 일자리사업

구분	청년 일자리사업
서울	<ul style="list-style-type: none"> • 서울형 뉴딜일자리(841억원) 구직의사 있는 미취업 시민들에게 일경험 제 공과 직무역량 강화를 통해 민간일자리 연계 지원, 만18세 이상 서울시민 서울형 생활임금 지급, 최장23개월 • 청년활동지원사업-청년수당(600억원) 청년의 사회진입에 필요한 다양한 활 동 지원, 만19세~34세 미취업 청년 매월 50만원, 최장 6개월간 지급 및 청 년활력프로그램 운영 • 희망두배 청년통장(141억원) 일하는 저소득층에게 저축기회를 주고, 형성 된 자산 디딤돌로 미래를 준비할 수 있도록 지원, 본인저축액의 1:1 매칭금 지원, 프로그램 지원 • 서울시 고립청년 종합서비스 지원사업(4억원) 초장기 고립 은둔형 청년 대 상 맞춤형 밀착 프로그램 운영
부산	<ul style="list-style-type: none"> • 청년 사회진입 활동비(31억원) 미취업 청년에게 1인 최대 300만원(50만원 *6개월)까지 취창업 활동비 지원 • 기술창업 인큐베iting 사업(10억원) 성장가능성이 높은 예비창업 또는 창업 초기단계의 기술기반 창업기업의 인큐베iting 지원을 통해 지속성장 가능 한 기업으로 육성
대구	<ul style="list-style-type: none"> • 사회진입활동지원금(12억원) 대구시에 거주하는 19-34세 미취업 청년으로 기준중위소득이 150% 이하로 청년의 다양한 고민 1:1 상담 후 지원금(30만 원) 지원(상담연결형), 진로탐색 프로그램 수료 후 지원금(150만원) 지원(진 로탐색지원형) • 청년희망적금(10억원) 청년 단기취업자 대상으로 6개월동안 60만원 저축 시 3배 지원(1:3매칭)
인천	<ul style="list-style-type: none"> • 구직청년을 위한 드림체크카드(20억원) 19-39세 미취업 청년의 취업활동비 지원(1인 월 50만원 최대 6개월) • 드림For청년통장(21억원) 인천 소대 2년 이상 중소, 중견기업 청년재직자 의 목돈마련 지원(1:1.8 매칭) • 청년고용 우수기업 근로환경 개선지원(10억원) 청년고용 우수 중소기업을 대상으로 근로환경 개선비용을 개소당 최대 4천만원 지원
광주	<ul style="list-style-type: none"> • 청년드림수당(32억원) 취업준비생으로 기준중위소득이 150% 이하로 구직 활동비로 최대 250만원(50만원 × 5월) 지원 • 세대별 맞춤형 예비창업자 발굴·육성(10억원) 기술과 아이디어를 실현할 수 있는 창업자를 발굴하여 창업 초기자금 지원 및 기술사업화 집중 지원 을 통해 창업기업의 생존율성장률 제고 및 일자리 창출 • 공공기관 통합채용(3억원) 공개경쟁 및 공정채용을 위해 31개 공공기관을 대상으로 통합 채용채용 수립 및 필기시험 추진

구분	청년 일자리사업
대전	<ul style="list-style-type: none"> 대전 청년취업희망카드(82억원) 미취업청년의 구직활동 지원을 위해 구직활동지원금 최대 300만원(50만원 × 6월) 지원 청년창업카드 지원(10억원) 청년창업가들이 창업성공 숙성기간 동안 제품 홍보비, 교통비, 식비 등으로 활용 가능한 카드 지급(50만원 × 6개월)
울산	<ul style="list-style-type: none"> 울산청년 행복지원사업(5억원) 중소기업 신입 근로자의 임금격차 해소 및 건강관리, 자기계발, 문화활동 등 복지 지원을 위해 기준소득 150%이하 청년에게 연간 1백만원 지원(50만원*2회) 청년 CEO 육성 사업(10억원) 지역 청년창업자를 발굴하여 창업기회를 제공하고 청년 일자리를 창출(40명 지원, 30명 창업 목표)
세종	<ul style="list-style-type: none"> 청년 행정인턴 사업 운영 (0.9억원) 청년에게 동·하계(1-2월, 7-8월) 행정 경험 및 시정 이해 기회제공을 위한 인턴 채용

자료: 관계부처 합동(2021). 2021년 청년정책 시행계획[지자체].

서울시가 시행중인 청년수당과 유사한 사업으로는 부산의 청년 사회진입 활동비, 대구의 사회진입활동지원금, 인천의 드림체크카드, 광주의 청년드림수당, 대전의 청년취업희망카드 등이 있다.

경기도는 수당 형태가 아닌 기본소득으로 특정한 조건을 두지 않고 24세라는 특정 연령이 되는 모든 청년에게 기본소득을 배당하는 청년기본소득을 시행 중이다. 이 사업은 전달체계를 최소화하는 방식이라는 점에서 수당지급과 함께 다양한 서비스를 연계하는 서울형 청년정책과는 차이가 크다. 특히 신청방식도 오프라인이 아닌 온라인이나 모바일 웹(apply.jobaba.net)에서 이루어지고 있어 별도의 센터를 두지 않고 있다.

지원대상이 소수여서 큰 주목을 받지 못했지만 중앙정부에서 청년 자산형성지원과 관련된 사업을 추진하면서 반면교사로 삼은 것이 서울시의 희망두배 청년통장이다. 자산형성지원사업은 보건복지부에서 2007년 아동발달계좌(CDA: Child Development Account)인 디딤씨앗통장을 제일 먼저 시작하였고 2010년 기초생활수급자의 탈 수급을 위해 희망키움통장을 도입하였지만 청년을 특정해 이루어지지 않았다. 청년 대상 자산형성지원사업은 2018년 3.15대책을 통해 대표 사업으로 부상한 청년 내일채움공제가 2016년에 도입되었고 희망키움통장 중 청년 희망키움통장은 2018년에 도입되었으며 청년저축계좌가 2020년에 도입되었다.

서울시의 희망두배 청년통장은 2021년 기준으로 중위소득 140% 이하인 일하는 청년을 대상으로 하고 있으며 1:1 매칭으로 지원이 이루어지고 있다. 당초 중위소득 기준은 80% 이하였다. 2015년부터 2020년까지 11만 명 이상이 참여하였고 매년 7,000명 내외를 추가 지원하고 있다. 희망두배 청년통장은 단순히 자금 지원에 그치지 않고 금융교육, 재무컨설팅, 주거교육 및 상담, 심리 및 취업 지원 등 다양한 지원서비스를 참여 청년에게 제공 중이다.

경기도에서도 통장 사업을 추진 중인데 일하는 청년통장에서 청년노동자 통장으로 명칭이 바뀌었다. 이 사업은 취업 조건이 더 뚜렷하고 일자리를 유지해야 하는 조건을 갖추어야 하기 때문에 서울시의 희망두배 청년통장보다는 고용노동부의 청년 내일채움공제와 더 유사하다. 청년노동자 통장은 중소기업 취업자면 누구나 신청 가능한 청년 내일채움공제와는 달리 기준중위소득은 100% 이하로 제한하고 있다. 청년노동자 통장은 제도가 도입된 2016년 이후 2만 6,300명이 참여 중이다.

<표 3-16> 지자체 광역도 지역 청년 일자리정책사업

구분	청년 일자리정책사업
경기	<ul style="list-style-type: none"> 경기도 청년기본소득(1,519억원) 도내 3년 이상 계속 혹은 합산하여 10년 이상 거주한 24세 청년에게 분기별로 25만원 1년 100만원을 기본소득으로 지급 청년노동자 지원사업(647억원) 중소기업 등 재직 청년 노동자 임금, 복리후생 등 지원 ① 지원대상 확대(5,000명 → 9,000명), ② 업종제한 폐지(중소제조업 → 중소기업 재직 청년 노동자) 청년노동자 통장운영(305억원) 기준 중위소득 100% 이하로 18-34세 이하 청년노동자에게 매월 10만원 저축, 2년 만기 시에 580만원 지급 청년혁신 창업기업 특례지원(400억 원) 도내 청년 혁신형 창업 기업 등에 대한 금융지원(기업 당 5억원 이내 융자, 최대 5억원 한도 특례보증 등)
강원	<ul style="list-style-type: none"> 청년구직활동 지원사업(12억원) 400명을 대상으로 1인 최대 300만원(50만원*6개월) 구직활동비 지원, 수급중 취업하여 3개월간 근속시 취업성공금 50만원 지원 농업인력육성 영농정착금 지원 (7억원) 청년 농업인(귀농·승계농 86명)을 선발하여 영농정착금 지원(1년차 월 80만원, 2년차 월 50만원)
충북	<ul style="list-style-type: none"> 성장촉진 지역 청년근로자 근속지원(4억원) 도내 소기업에 재직 중인 청년에게 근속지원금 지원(월 30만원)

구분	청년 일자리정책사업
	· 청년취업역량강화사업(1억원) 1,550명 규모로 도내 대학생을 대상으로 맞춤형 프로그램 지원
충남	· 지역마을 창고활용 청년창업가 양성사업(3억원) 먼 지역 내 농협창고 리모델링을 통해, 지역특성을 반영한 창업공간을 조성하여 청년 창업가 양성
전북	· 전북형 청년취업지원(14억원) 민간 기업에서 청년들을 현장 실무체험 후 정규직 전환 유도해 청년취업 지원(190명)
전남	· 학사 농업인 육성 지원사업(120억원) 대학을 졸업한 농업경영인의 영농기반 조성과 경영에 필요한 자금을 지원하여 안정적인 영농정착 도모
경북	· 중소기업 정규직 프로젝트(12억원) 지역 소재 중소기업에 근무하는 미취업 청년 등 대상으로 중소기업 고용지원금(150만원×2月) 및 근속장려금(150만원×2月) 최대 600만원 지원 · 청년근로자 행복카드 지원 사업(14억원) 도내 중소기업에 근무중인 청년의 복지향상 및 장기재직 유도를 위해 건강관리·여가·자기계발 등에 활용할 수 있는 복지포인트(연 100만원) 지급 · 청년창업 지역정착 지원사업(16억원) 미취업 청년의 지역 내 정착 유도를 위해 사업화자금, 정착활동비, 컨설팅 및 네트워킹 등 지원(1인당 0.2억원×64명)
경남	· 청년 소셜마케터 양성지원(2억원) 청년 소셜마케터 양성 교육 후 사회적경제기업에 고용 매칭(10명) · 경남 청년친화기업 선정 지원(7억원) 청년친화기업을 선정하여 근무환경개선, 육아휴직 대체인력, 고용장려금 지원청년근로자에게 주거안정비 지원 · 청년 소셜마케터 양성지원(2억원) 청년 소셜마케터 양성 교육 후 사회적경제 기업에 고용 매칭(10명)
제주	· 청년취업지원 희망프로젝트 사업(21억원) 중소기업에서 청년 정규직 채용 시 인건비 일부 지원, 취업여건 개선 및 구인·경영애로 해소 및 일자리 미스매치와 청년 취업문제 해결(월50~70만원 인건비 지원)

자료: 관계부처 합동(2021). 2021년 청년정책 시행계획[지자체].

지자체 정책 사업은 중앙정부에서 추진하는 사업과 매우 유사한 경우가 많다. 중앙정부 사업과의 중복을 피하기 위해서 지원 조건에 중앙부처 사업에 참여 중인 경우를 대부분 제외하고 있다. 대부분의 사업들은 중앙부처가 먼저 시행한 것이 아니라 지자체가 이미 하고 있는 사업과 유사한 정책을 중앙부처가 내놓은 경우이다. 이는 청년정책이 2015년부터 지자체에서 본격적으로 이루어진데 반해 중앙정부는 2020년에 청년기본법 제정을 통해 사업 체계를 갖

추기 시작했기 때문에 발생하였다.

이처럼 중앙과 지자체 사업 추진에 있어서 중복 발생이 불가피한 측면을 갖고 있으나 향후에는 역할에 대한 조정이 필요해 보인다. 대체로 중앙정부에서 인적, 물적 인프라 등 기반조성과 재정지원을 맡고 지자체에서는 직접 정책대상자의 접촉하는 다양한 프로그램 등을 통한 서비스 제공과 아웃리치(out-reach)와 같은 찾아가는 서비스를 전담하는 것이 필요하다. 특히 서울시가 시작한 청년수당은 재정지원사업으로 청년이 어느 지역에 거주하느냐에 따라 지원을 받거나 받지 못하는 경우가 발생하는 것은 바람직하지 않다. 이미 많은 지자체가 사업을 추진 중으로 국가가 모든 지역에 거주하는 청년에게 혜택을 줄 수 있도록 정부 사업으로 재편할 필요가 있다.

제3절 청년정책 제언

우리나라 청년정책은 이제 법률과 제도를 갖추었고 정책추진체계를 구축해 중앙과 지자체가 공동으로 추진할 수 있는 기틀을 갖추었다. 이러한 성장이 노무현정부에서 문재인정부로 이어져 왔으나 여전히 해결해야 할 과제는 남아있다.

우선 일반 청년에 대해 일자리문제만이 아니라 삶 전반을 다루는 방식으로 바뀌었지만 상대적으로 취약한 상황에서 어려움을 겪는 청년에 대한 지원이나 관심은 중앙정부든, 지자체든 여전히 부족한 상황이다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서 취약계층 청년에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

<표 3-17> 취약계층 청년 관련 청년기본법 개정(안)

청년기본법	개정안
제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 4. (생략) <신설>	제3조(정의) ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. “취약계층 청년”이란 일자리·교육·주거·복지·문화 등의 분야에서 여러 어려움으로 인하여 사회적·경제적 지원이 필요한 청년을 말한다. 취약계층 청년의 구체적인 지원 대상은 대통령령에 제시한다.
제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① ~ ⑤ (생략) <신설>	제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ 국가와 지방자치단체는 청년정책을 수립·실시하는 경우 취약계층 청년에 대한 별도의 지원방안을 마련하도록 노력하여야 한다.

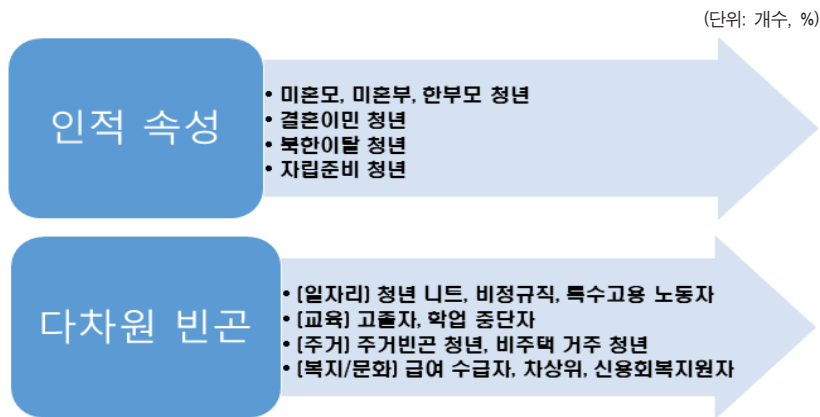
자료: 국회 의안정보시스템(<https://ikms.assembly.go.kr/bill/main.do>). 2021년 11월 4일 접속. 이원욱 의원 대표 발의 법안 내용 중 정책 영역 분야를 수정하고 대통령령 규정을 추가함.

오욱환 의원 대표 발의 법안에서는 취약계층 청년을 제3조 정의와 제4조 국가와 지자체의 책무에 포함하는 내용을 담고 있다(국회 의안정보시스템, 2021). 여기에서 취약계층 청년의 정책영역을 “고용·교육·복지 등”으로 제

시하고 있는데 청년기본법 시행령과 청년기본법의 정책 영역을 고려하여 일자리·교육·주거·복지·문화 등으로 수정할 필요가 있다. 동시에 개정안에는 구체적인 지원 대상을 대통령령에 제시하도록 하는 내용을 담을 필요가 있다.

청년 취약계층에 대한 정의는 인적 속성과 다차원 빈곤으로 나누어 볼 필요가 있다(김문길 외, 2020). 인적 속성은 전통적인 취약계층 정의에서 다루어지는 대상이다. 다차원 빈곤은 청년기본법과 청년정책기본계획에서 다루어지고 있는 정책 영역별로 나누어 볼 수 있다. 일자리 영역에서 전통적으로 다루어졌던 비정규직 외에 청년 니트와 특수고용 노동자를 포함할 필요가 있다. 교육 영역에서는 고졸자와 학업중단자 등이, 주거 영역에서는 주거 빈곤 청년과 고시원 거주나 노숙자 등 비주택 거주 청년 등이 포함된다. 복지과 문화 영역에서는 생계급여를 비롯한 급여 수급 청년과 차상위계층 청년, 신용회복지원자 등이 포함된다.

[그림 3-8] 청년 취약계층 정책 대상 유형화



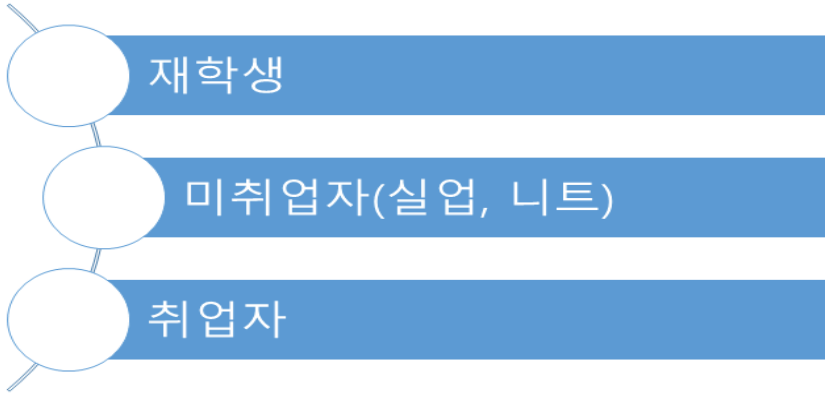
자료: 자체 작성

일반 청년과 취약 청년에 대한 정의와 더불어 청년 정책 대상을 유형화할 필요가 있다. 청년기는 아동, 청소년기에서 성인기로 넘어가는 이행기이기 때문에 대상별로 매우 상이한 특징을 보여주는 세 집단으로 구성되어 있다. 성인으로의 이행이 진행되기 전인 재학생단계와 이행 중인 미취업단계, 그리고 취업단계 등이다. 청년정책 추진 시에 세 가지 지원 대상에 대해서 모니터링을 실시해 유형

별 지원이 적절하게 이루어지고 있는지를 살피는 것이 필요해 보인다.

[그림 3-9] 청년 정책 대상 유형화

(단위: 개수, %)



자료: 자체 작성

정책 대상에 대한 정의와 더불어 청년에 대한 지원이 균형적으로 이루어지고 있는지를, 정책 영역과 정책 대상별로 점검하고 조정하는 작업이 이루어질 필요가 있다. 정책 영역과 관련하여 일자리분야와 주거분야에 사업과 예산이 집중되어 있는데 이를 영역별로 균형 있게 추진될 수 있도록 조정하는 것이 필요하다. 정책 대상별로 보면, 연결고리인 미취업자에 초점을 맞추고 있으나 이행 전 단계와 이행 후 단계인 재학생과 취업자에 대한 지원 역시 중요하다. 일반 청년과 취약 청년 중에서 특히 정책 사각지대가 발생하지 않도록 취약 청년에 대한 지원을 확대할 필요가 있다.

중앙정부와 지자체의 경우 이제 기본적인 정책 추진체계가 구축되었으므로 역할 분담에 대한 고민을 해결할 필요가 있다. 중앙정부는 인적, 물적 인프라와 같은 기반 조성에 초점을 맞추고 재정지원 사업을 통해 어느 지역에 살더라도 동일한 경제적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 노력해야 한다. 지자체는 정책대상인 청년과 만나고 소통하고 지원하는 역할로 다양한 프로그램 제공과 청년 공간 확보, 그리고 찾아가는 서비스를 통한 사각지대 해소에 초점을 맞추어 정책을 추진할 필요가 있다.

제4장

청년정책 및 실태분석: 양극화 관점

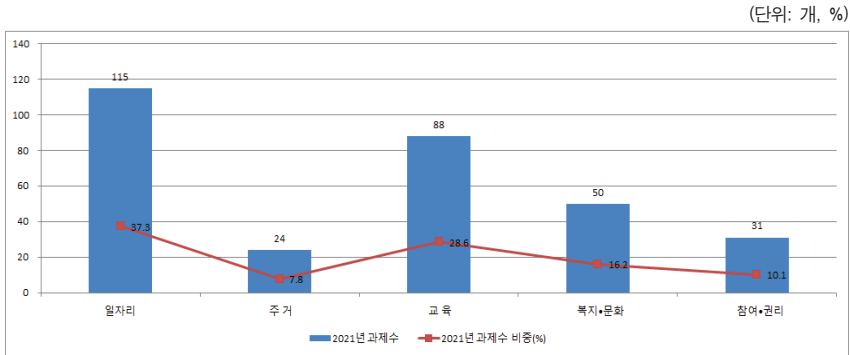
제1절 청년정책 구조 분석

1.1. 청년정책 유형 분석

2020년 8월 청년기본법 시행 이후 법에 따라 국무총리가 12월에 5년 간의 청년정책기본계획을 수립하였다. 중앙부처는 매년 청년정책시행계획을 수립해야 하는데 3월 2021년 청년정책시행계획을 수립하였다. 청년정책기본계획과 청년정책 시행계획에서 청년정책의 유형은 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리의 5개 유형으로 구분된다.

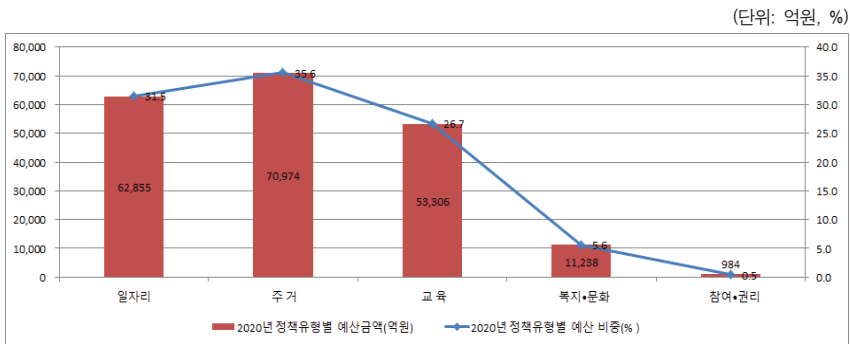
중앙부처의 2021년 청년정책 유형 중에 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리의 과제 수(비중)는 각각 115개(37.3%), 24개(7.8%), 88개(28.6%), 50개(16.2%), 31개(10.1%)를 차지한다. 과제 수는 일자리와 교육의 비중이 가장 크다. 그러나 예산 비중은 뒤에 살펴보겠지만 주거가 가장 많다. 주거 정책의 과제 수와 비중은 각각 24개, 7.8%에 불과하지만 예산금액과 비중은 각각 약 8조 7039억원, 36.5%이나 된다.

[그림 4-1] 2021년 중앙부처 청년정책 유형별 개수 및 비중



한편 2021년 청년정책 유형별 예산금액을 살펴보기에 앞서 2020년 중앙부처 청년정책 유형별 예산금액과 비중을 살펴보고자 한다. 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리의 예산금액(비중)은 각각 6조 2855억원(31.5%), 7조 974억원(35.6%), 5조 3306억원(26.7%), 1조 1238억원(5.6%), 984억원(0.5%)으로 나타났다. 주거 정책의 예산금액이 일자리 보다 더 많았다.

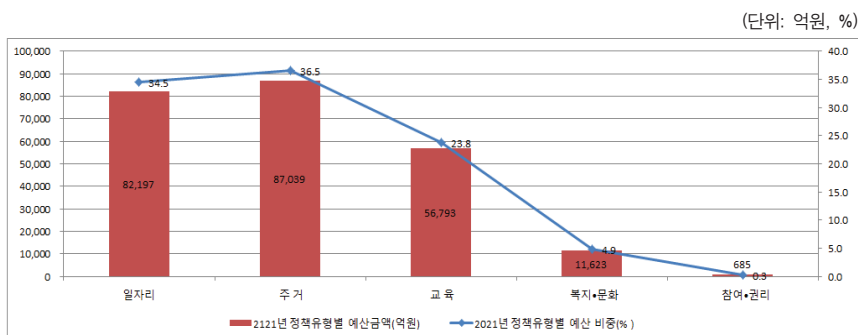
[그림 4-2] 2020년 중앙부처 청년정책 유형별 예산금액 및 비중



- 주) 1) 2020년은 추경을 반영한 최종 예산 기준
 2) 2021년 중앙부처 청년정책시행계획(2021.3.30.)을 토대로 작성

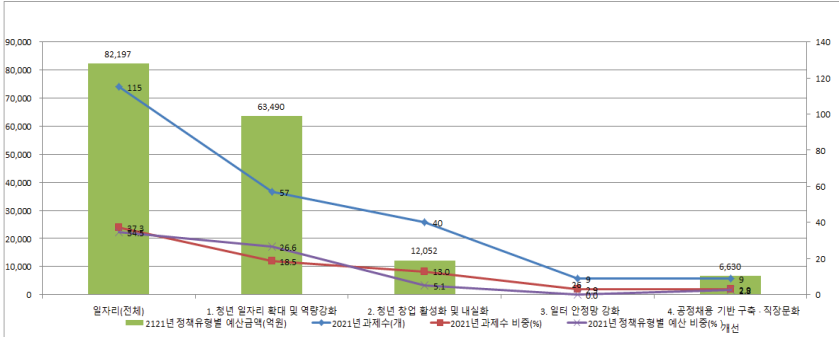
이어서 2021년 중앙부처 청년정책 유형별 예산금액과 비중을 살펴보고자 한다. 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리의 예산금액(비중)은 각각 8조 2197억원(34.5%), 8조 7039억원(36.5%), 5조 6793억원(23.8%), 1조 1623억원(4.9%), 685억원(0.3%)으로 나타났다. 2021년도 2020년과 동일하게 주거 정책의 예산금액이 일자리 보다 더 많았다.

[그림 4-3] 2021년 중앙부처 청년정책 유형별 예산금액 및 비중



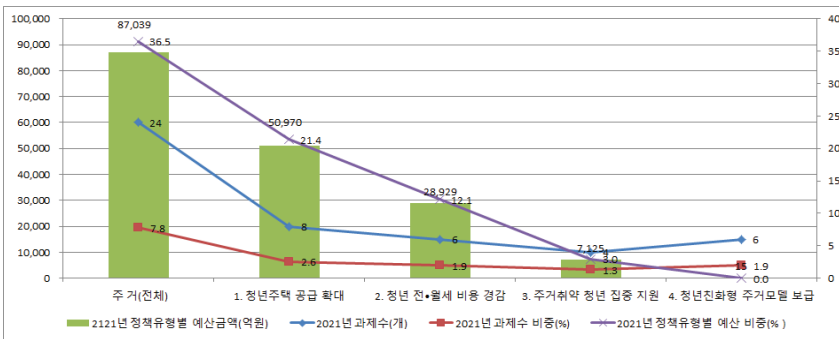
다음은 2021년 중앙부처 청년정책시행계획의 5개(일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리) 정책유형의 세부유형별로 예산금액 및 과제 수를 도출하였다. 먼저 일자리 정책의 세부유형은 ①청년 일자리 확대, ②청년 창업 활성화 및 내실화, ③일터 안정망 강화, ④공정채용 기반 구축·직장문화 개선으로 4개로 구분된다. 이들 ①청년 일자리 확대, ②청년 창업 활성화 및 내실화, ③일터 안정망 강화, ④공정채용 기반 구축·직장문화 개선의 예산금액(비중)은 각각 6조 3490억원(26.6%), 1조 2052억원(5.1%), 26억원(0.01%), 6630억원(2.8%)로 나타났다. 이어서 이들 유형의 과제 수(비중)는 각각 57개(18.5%), 40개(13.0%), 9개(2.9%), 9개(2.9%)으로 나타났다. 청년 일자리 확대가 예산금액과 과제 수가 가장 많았다.

[그림 4-4] 2021년 중앙부처 청년 일자리 정책 4개 세부유형별 예산금액 및 과제 수 (단위: 억원, 개, %)



먼저 주거 정책의 세부유형은 ①청년주택 공급 확대, ②청년 전·월세 비용 경감, ③주거취약 청년 집중 지원, ④청년친화형 주거모델 보급의 4개로 구분된다. 이들 ①청년주택 공급 확대, ②청년 전·월세 비용 경감, ③주거취약 청년 집중 지원, ④청년친화형 주거모델 보급의 예산금액(비중)은 각각 5조 970억원(21.4%), 2조 8929억원(12.11%), 7,125억원(3.0%), 15억원(0.006%)로 나타났다. 이어서 이들 유형의 과제 수(비중)는 각각 8개(2.6%), 6개(1.9%), 4개(1.3%), 6개(1.9%)으로 나타났다. 청년주택 공급 확대는 과제 수가 8개이어서 전체 청년정책 과제 수의 2.6%에 불과하다. 하지만 예산금액은 5조 970억원으로 전체 청년정책 예산금액의 21.4%나 차지하고 있다.

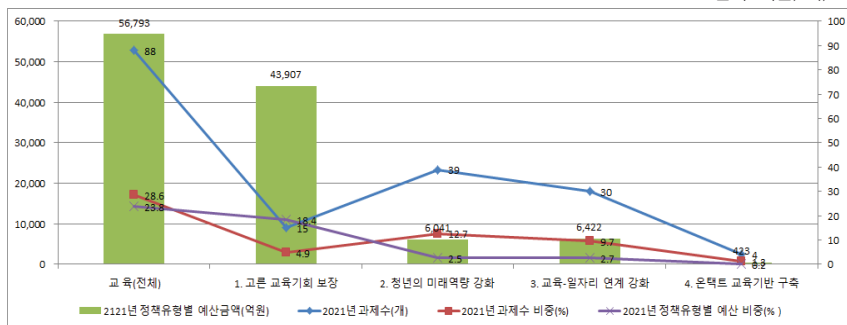
[그림 4-5] 2021년 중앙부처 청년 주거 정책 4개 세부유형별 예산금액 및 과제 수 (단위: 억원, 개, %)



교육 정책의 세부유형은 ①고른 교육기회 보장, ②청년의 미래역량 강화, ③교육-일자리 연계 강화, ④온택트 교육기반 구축의 4개로 구분된다. 이들 ① 고른 교육기회 보장, ②청년의 미래역량 강화, ③교육-일자리 연계 강화, ④온택트 교육기반 구축의 예산금액(비중)은 각각 4조 3907억원(18.4%), 6,041억원(2.5%), 6,422억원(2.7%), 423억원(0.2%)로 나타났다. 이어서 이들 유형의 과제 수(비중)는 각각 15개(4.9%), 39개(12.7%), 30개(9.7%), 4개(1.3%)으로 나타났다. 고른 교육기회 확대는 과제 수가 15개이어서 전체 청년정책 과제 수의 4.9%에 불과하다. 하지만 예산금액은 4조 3,907억원으로 전체 청년정책 예산금액의 18.4%나 차지하고 있다.

[그림 4-6] 2021년 중앙부처 청년 교육 정책 4개 세부유형별 예산금액 및 과제 수

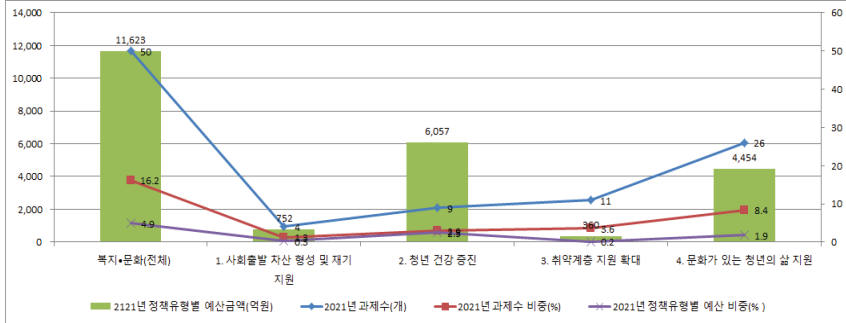
(단위: 억원, 개, %)



복지·문화 정책의 세부유형은 ①사회출발 자산 형성 및 재기 지원, ②청년 건강 증진, ③취약계층 지원 확대, ④문화가 있는 청년의 삶의 4개로 구분된다. 이들 ①사회출발 자산 형성 및 재기 지원, ②청년 건강 증진, ③취약계층 지원 확대, ④문화가 있는 청년의 삶의 예산금액(비중)은 각각 752억원(0.3%), 6,057억원(2.5%), 360억원(0.2%), 4,454억원(1.9%)로 나타났다. 이어서 이들 유형의 과제 수(비중)는 각각 4개(1.3%), 9개(2.9%), 11개(3.6%), 26개(8.4%)으로 나타났다. 복지·문화의 정책 과제 수는 주거의 정책 과제 수 보다 2배나 많지만 예산금액은 전체 청년정책 예산금액의 4.9%에 불과하다. 경제적·사회적 양극화로 빈곤·불평등·격차에 대한 우려가 커지고 있기 때문에 복지·문화 예산을 점차적으로 확대할 필요가 있다.

[그림 4-7] 2021년 중앙부처 청년 복지·문화 정책 4개 세부유형별 예산금액 및 과제 수

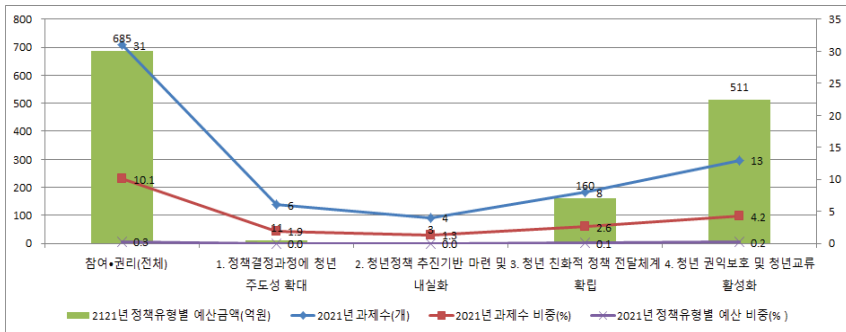
(단위: 억원, 개, %)



마지막으로 참여·권리 정책의 세부유형은 ①정책결정과정에 청년 주도성 확대, ②청년정책 추진기반 마련 및 내실화, ③청년 친화적 정책 전달체계 확립, ④청년 권익보호 및 청년교류 활성화의 4개로 구분된다. 이들 ①정책결정과정에 청년 주도성 확대, ②청년정책 추진기반 마련 및 내실화, ③청년 친화적 정책 전달체계 확립, ④청년 권익보호 및 청년교류 활성화의 예산금액은 각각 11억원, 3억원, 160억원, 511억원로 나타났다. 4개의 세부유형이 전체 청년정책 예산금액에서 차지하는 비율은 0.3%에 불과하다. 또한 이들 유형의 과제 수(비중)는 각각 6개(1.9%), 4개(1.3%), 8개(2.6%), 13개(4.2%)으로 나타났다.

[그림 4-8] 2021년 중앙부처 청년 참여·권리 정책 4개 세부유형별 예산금액 및 과제 수

(단위: 억원, 개, %)



1.2. 청년고용정책(일자리 및 교육) 유형 분류

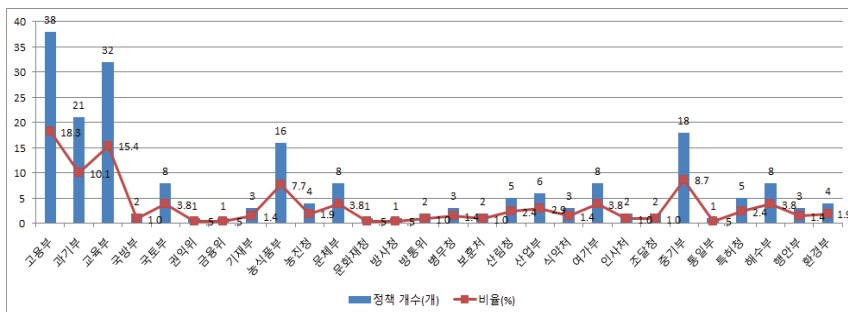
본 연구의 주제인 청년고용정책 시각지대 발굴에 대한 정책제언을 하기 위해서는 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리의 5개 정책유형 중에 고용과 밀접한 일자리 및 교육 정책 유형에 대한 분석이 필요하다. 따라서 2021년 3월말 수립한 중앙부처 청년정책 시행계획의 308개 정책 중에서 일자리 및 교육 정책의 208개 정책 리스트를 정리하였다⁴⁾. 그리고 정책고용정책의 구조 분석(유형 및 현황)을 위해서 코딩 가이드를 만들었다. 그리고 코딩가이드에 코딩분류를 SPSS 프로그램을 통해서 기초적인 통계분석을 하였다.

1.3. 청년고용정책(일자리 및 교육) 구조분석

청년정책기본계획은 중앙부처의 청년정책 유형을 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리의 5개 유형으로 구분하고 있으며, 고용과 밀접한 일자리 및 교육 정책 유형을 분석하였다. 2021년 3월말 수립한 중앙부처 청년정책 시행계획의 308개 정책 중에서 일자리(120개) 및 교육(88개) 정책은 208개이다.

청년고용정책(일자리, 교육)을 정부부처별로 살펴보면 고용부(38개, 18.3%), 교육부(32개, 15.4%), 과기부(21개, 10.1%), 중기부(18개, 8.7%), 농식품부(16개, 7.7%) 등으로 나타났다. 일자리 및 교육에 관한 정책이어서 고용부와 교육부가 가장 정책 과제 수가 많다.

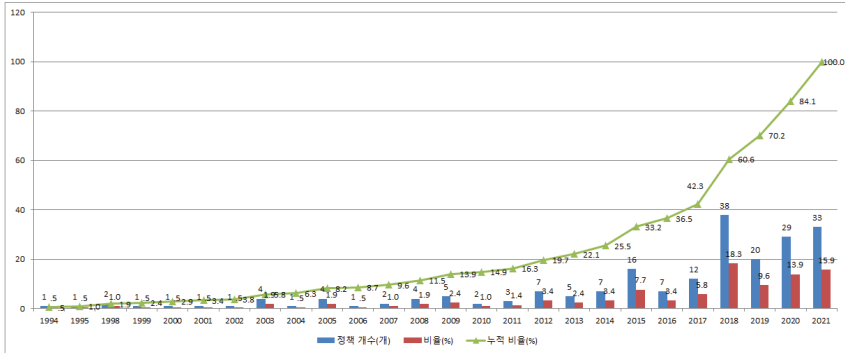
[그림 4-9] 중앙부처 청년 일자리 및 교육 정책 현황



4) 부록의 <부표 1>을 참조할 것.

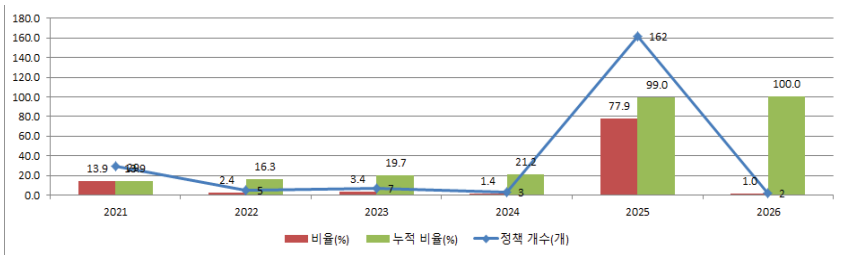
청년정책별로 정책 시작연도를 살펴본 결과 2017년 이전에 42.3%가 이미 추진 중인 사업이었다. 2018년 38개(18.3%)로 가장 많고 약 58%가 2018년 이후에 처음 시작된 청년정책이다.

[그림 4-10] 청년정책 시작연도 현황



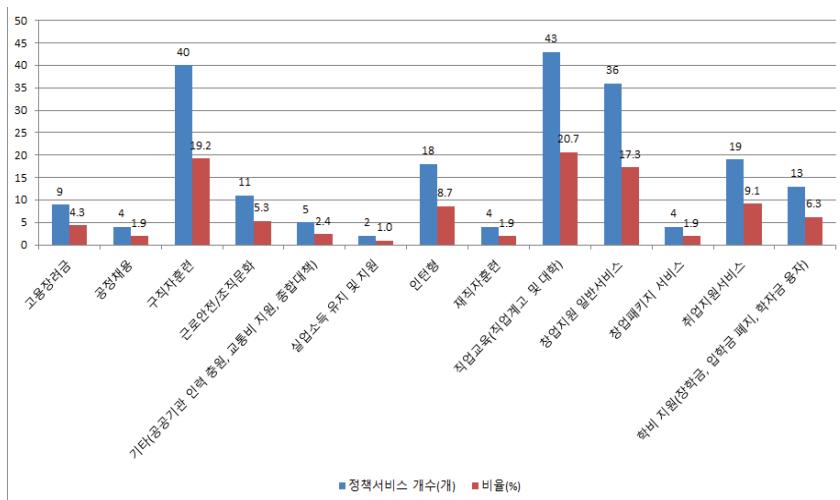
청년정책별로 정책 종료연도를 살펴본 결과 향후 5개년 간 청년정책기본 계획이 2020년 12월 23일 수립되어서인지, 종료연도가 2025년인 사업이 162개(77.9%)로서 가장 많았다.

[그림 4-11] 청년정책 종료연도 현황



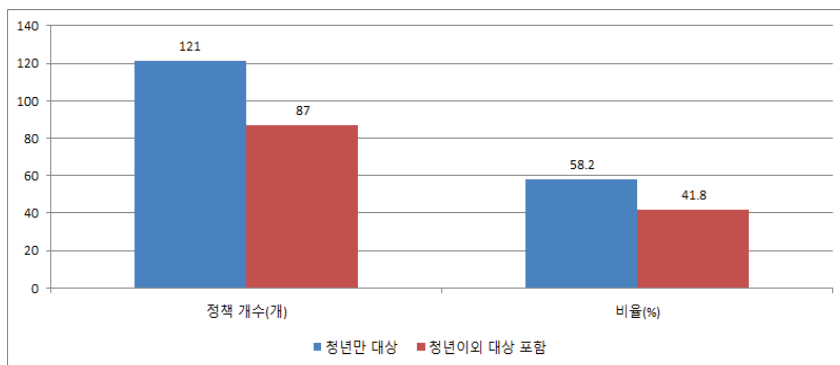
일자리(120개) 및 교육(88개) 정책 208개를 정책서비스 특성별로 구분하였 다. 직업계고 및 대학 등 직업교육(43개, 20.7%), 구직자훈련(40개, 19.2%), 창업 지원 일반서비스(36개, 17.3%), 취업지원서비스(19개, 9.1%), 인턴형(18개, 8.7%), 장학금 및 학자금 용자 등 학비 지원(13개, 6.3%), 근로안전·조직문화(11개, 5.3%), 고용장려금(9, 4.3%) 등의 순서로 나타났다.

[그림 4-12] 정책서비스 특성 현황



앞서 청년정책별로 정책 시작연도를 살펴본 결과 2017년 이전에 42.3%가 이미 추진 중인 사업이었고, 2019년까지 70.2%가 추진 중인 사업이었다. 그래서인지 순수하게 청년만을 대상으로 하는 사업은 121개(58.2%)이고, 중장년 등 청년이외 대상까지 포함하는 사업은 87개(41.8%)이나 된다. 기존의 일자리 및 교육 정책에 목표인원으로서 청년을 포함시키고 있는 것이다.

[그림 4-13] 청년만 대상 사업 개수



한편 청년 사업량 기준으로 즉, 정책 사업별로 설정된 청년 사업량이 가장 많은 사업들의 순위를 아래 <표 4-2>와 같이 정리하였다.

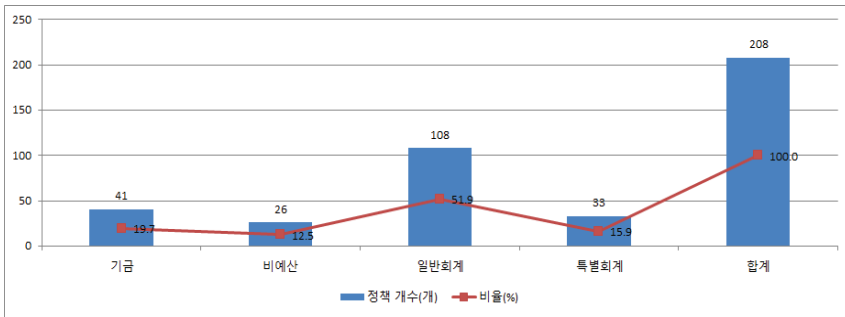
청년 사업 목표 인원이 가장 많은 사람들은 국가장학금(1,040,000명), 학자금대출 상환부담 경감(413,872명), 청년내일채움공제(352,000명), 군 복무 중 자기개발 지원(315,000명), 국민취업지원제도(280,000명), 직업계고 학생 현장실습 내실화(250,000명), 청년장병 진로/취업지원 강화(156,460명), 산업단지 중소기업 청년 교통비 지원(154,000명), 대학생 근로장학금(130,000명), 청년 디지털 일자리 사업(110,000명), 청년고용지원 등[청년추가고용장려금](90,000명), 국민내일배움카드[그린뉴딜분야 신규지정](75,202명) 등이 순서로 나타났다.

<표 4-1> 청년 사업량 기준 상위 랭킹

연번	정책명	청년 사업량 (명)	정책 분야	정책세부분야 (20개)	정부부처	정책서비스 특성
1	국가장학금	1,040,000	교육분야	고른 교육기회 보장	교육부	학비 지원 (장학금, 입학금 폐지, 학자금 융자)
2	학자금대출 상환부담 경감	413,872	교육분야	고른 교육기회 보장	교육부	학비 지원 (장학금, 입학금 폐지, 학자금 융자)
3	청년내일채움공제	352,000	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	고용부	고용창출장려금
4	군 복무 중 자기개발 지원	315,000	교육분야	교육-일자리 연계 강화	국방부	구직자훈련
5	국민취업지원제도	280,000	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	고용부	취업지원서비스
6	직업계고 학생 현장실습 내실화	250,000	교육분야	교육-일자리 연계 강화	교육부	구직자훈련
7	청년장병 진로/취업지원 강화	156,460	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	국방부	취업지원서비스
8	산업단지 중소기업 청년 교통비 지원	154,000	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	산업부	기타(공공기관 인력 충원, 교통비 지원, 종합대책)
9	대학생 근로장학금	130,000	교육분야	고른 교육기회 보장	교육부	학비 지원 (장학금, 입학금 폐지, 학자금 융자)
10	청년 디지털 일자리 사업	110,000	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	고용부	고용창출장려금

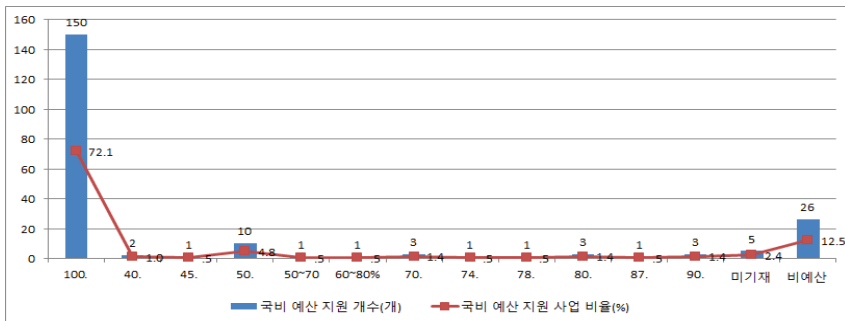
청년정책의 예산항목은 일반회계 108개(51.9%), 기금 41개(19.7%), 특별회계 33개(15.9%), 비예산 26개(12.5%)로 나타났다. 기금에는 고용보험기금, 청소년육성기금, 군인복지기금, 중소벤처기업창업및진흥기금, 소상공인진흥기금, 농지기금, 관광진흥개발, 방송통신발전, 정보통신진흥 등이 있다. 또한 특별회계에는 책임운영기관 특별회계, 환경개선 특별회계, 국가균형발전 특별회계, 에너지 및 자원사업 특별회계, 환경개선 특별회계, 농특회계 등이 있다. 이와 같이 청년정책 사업은 일반회계, 특별 목적의 기금과 특별회계를 활용하고 있다.

[그림 4-14] 청년정책 예산현황



중앙부처의 청년 정책 사업 중에 국비 100% 지원은 150개(72.1%)이어서 주로 국비로 전액 지원한다. 그 다음으로 많은 매칭 비율은 국비와 지방비 50% 매칭 사업으로서 10개(4.8%)에 불과하다.

[그림 4-15] 매칭 비율별 국비 예산 지원 개수



한편 청년예산 금액을 기준으로 청년정책 예산 총액이 가장 많은 정책들을 순서대로 정리해 보면 다음과 같다. 국가장학금(3,485,265백만원), 청년내일채움 공제(1,401,694백만원), 청년고용지원 등[청년추가고용장려금](1,201,802백만원), 청년 디지털 일자리 사업(1,028,720백만원), 출산/육아 참여권리 보장(638,795백만원), 공공임대용 농지매입(590,240백만원), 국민취업지원제도(546,912백만원), 지역주도형 청년일자리 사업(474,222백만원), 국민내일배움카드[그린뉴딜분야 신규 지정](410,528백만원), 대학생 근로장학금(382,888백만원), 청년재직자 내일채움 공제(313,401백만원) 등의 순서로 나타났다.

교육 정책 중에 유일하게 국가장학금이 전체 예산에서 가장 많았다. 다음으로 기업에 대한 인건비 지원 고용창출장려금 등 고용장려금 사업의 예산이 가장 많았다. 개별 사업단위별로 볼 때 고용서비스나 직업훈련 보다 고용장려금 사업의 예산규모가 크게 나타났다(<표 4-2> 참조).

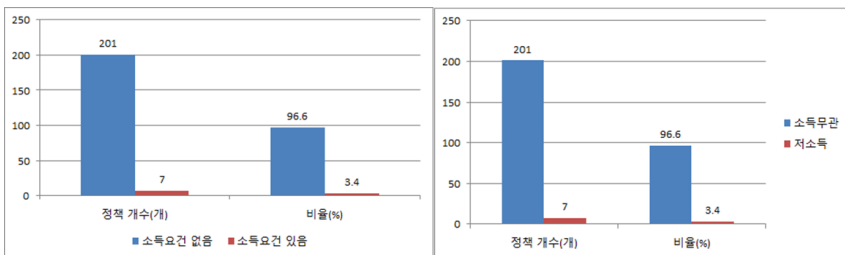
<표 4-2> 청년 예산 기준 상위 랭킹

연번	정책명	청년 예산 (백만)	정책 분야	정책세부분야 (20개)	정부 부처	정책서비스 특성
1	국가장학금	3,485,265	교육분야	고른 교육기회 보장	교육부	학비 지원 (장학금, 입학금 폐지, 학자금 용자)
2	청년내일채움공제	1,401,694	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	고용부	고용창출 장려금
3	청년고용지원 등 [청년추가고용 장려금]	1,201,802	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	고용부	고용창출 장려금
4	청년 디지털 일자리 사업	1,028,720	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	고용부	고용창출 장려금
5	출산/육아 참여권리 보장	638,795	일자리	공정채용기반구 축·직장문화개선	고용부	고용장려금
6	공공임대용 농지매입	590,240	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	농식품부	창업지원 일반서비스
7	국민취업지원제도	546,912	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	고용부	취업지원 서비스

연번	정책명	청년 예산 (백만)	정책 분야	정책세부분야 (20개)	정부 부처	정책서비스 특성
8	지역주도형 청년일자리 사업	474,222	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	행안부	인턴형
9	국민내일배움카드 그린뉴딜분야 신규지정	410,528	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	고용부	구직자훈련
10	대학생 근로장학금	382,888	교육분야	고른 교육기회 보장	교육부	학비 지원 (장학금, 입학금 폐지, 학자금 융자)

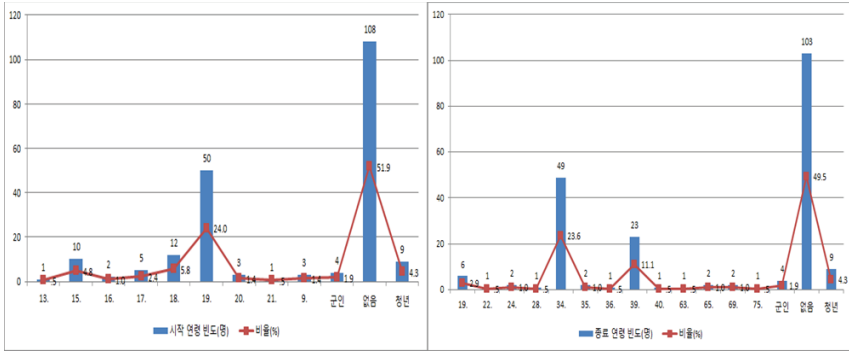
청년정책은 지원 규모와 대상을 제한하고 있다. 소득요건의 경우 208개의 정책 중에 201개(96.6%)가 소득요건이 없다. 일자리와 교육 정책 중에 소득요건이 있는 것은 국민취업지원제도, 국민취업지원제도(일경험프로그램), 국가장학금, 대학생 근로장학금, 꿈사다리 장학사업, 평생교육 바우처 지원 확대, 항공조종사 선선발 후교육 제도의 6개 사업이다. 주로 저소득층 대상 소득지원이나 장학금 지원 대상이 이에 해당한다. 그리고 소득요건은 일자리나 교육 정책 보다는 주거나 복지 정책이 다소 많다.

[그림 4-16] 소득요건 유무



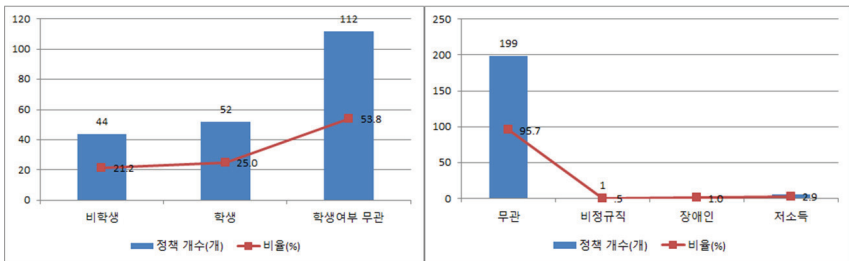
정책사업의 수급자격에는 연령요건도 있다. 연령별 시작연령과 종료연령은 모두 설정하지 않은 “없음”이 가장 높게 나타났다. 다음으로 시작연령은 19세가 가장 많았고, 종료연령은 34세가 가장 높게 나타났다.

[그림 4-17] 정책기간의 연령별 시작연령 및 종료연령 분포



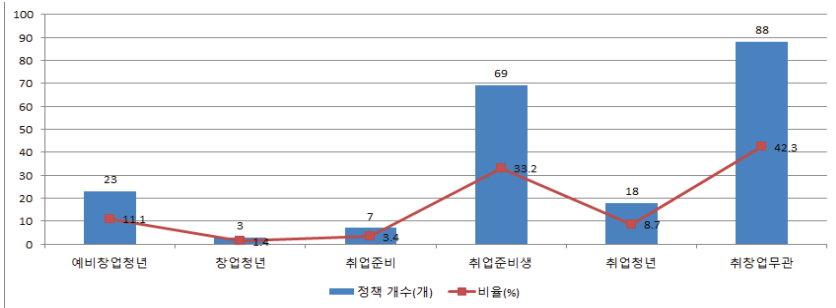
수급자격으로 학생 여부와 취약계층 여부도 분석하였다. 학생여부를 살펴본 결과 학생여부 무관 112개(53.8%), 학생 52개(25%), 비학생 44개(21.2%)으로 나타났다. 또한 취약계층 여부를 분석해 본 결과 청년정책들은 취약계층 여부와 관계 없음이 199개(95.7%)로 나타났다. 다만 이 경우 해석에 있어서 주의해야 할 것은 예산규모와 청년인원 등을 고려하여 개별 정책사업별로 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 즉 저소득층을 대상으로 하는 사업의 과제 수가 적다고 하더라도 예산규모나 청년 대상 인원은 압도적으로 클 수 있다.

[그림 4-18] 학생 및 취약계층 여부



현재의 취·창업 준비상태로 살펴본 결과 취·창업무관 88개(42.3%), 취업준비생 69개(33.2%), 예비창업청년 23개(11.1%), 취업청년 18개(8.7%), 취업준비 7개(3.4%) 등의 순서로 나타났다.

[그림 4-19] 취·창업 여부



한편 중앙정부부처의 청년정책 서비스 특성을 구분해 보면 다음과 같다⁵⁾.

구체적으로 살펴보면 중앙부처의 208개 청년지원사업을 청년정책 서비스 특성별(13개 영역)로 구분해 보면 사업 개수와 그 비중이 각각 직업교육(43개, 20.7%), 구직자훈련(40개, 19.2%), 창업지원일반서비스(36개, 17.3%), 취업지원서비스(19개, 9.1%), 인턴형(18개, 8.7%) 등으로 나타났다.

한편 개별 중앙부처별로 살펴보면 고용노동부의 전체 청년고용지원사업은 38개이며, 이들 38개 사업을 청년정책 서비스 특성별(13개 영역)로 구분해 보면, 사업 개수와 그 비중이 각각 구직자 훈련(8개, 21.1%), 취업지원서비스(7개, 18.4%), 근로안전/조직문화(7개, 18.4%), 고용장려금(6개, 15.8%) 등으로 나타났다. 또한 교육부의 전체 청년고용지원사업은 32개이며 청년정책 서비스 특성(13개 영역)이 주로 직업교육(13개, 40.6%), 학비지원(10개, 31.3%) 등으로 나타났다. 이어서 과기부의 경우 전체 청년고용지원사업이 21개이며, 청년정책 서비스 특성(13개 영역)이 주로 직업교육(10개, 47.6%), 구직자훈련(7개, 33.3%) 등으로 나타났다. 마지막으로 중기부의 전체 청년고용지원사업은 18개이며, 창업지원일반서비스(9개, 50.0%), 창업패키지서비스(4개, 22.2%) 등으로 나타났다.

마지막으로 일자리 분야의 정책서비스 특성은 창업지원서비스(36개, 30%), 인턴형(18개, 15%), 취업지원서비스(17개, 14.2%), 구직자 훈련(13개, 10.8%), 근로안전·조직문화(11개, 9.2%) 등의 순서로 나타났다. 교육 분야의 정책서비스 특성은 직업계고 및 대학의 직업교육(43개, 48.9%), 구직자 훈련(27개, 30.7%), 학비 지원(13개, 14.8%) 등의 순서로 나타났다.

5) 전체 내용은 부록의 <부표 2> 참조할 것.

〈표 4-3〉 중앙부처

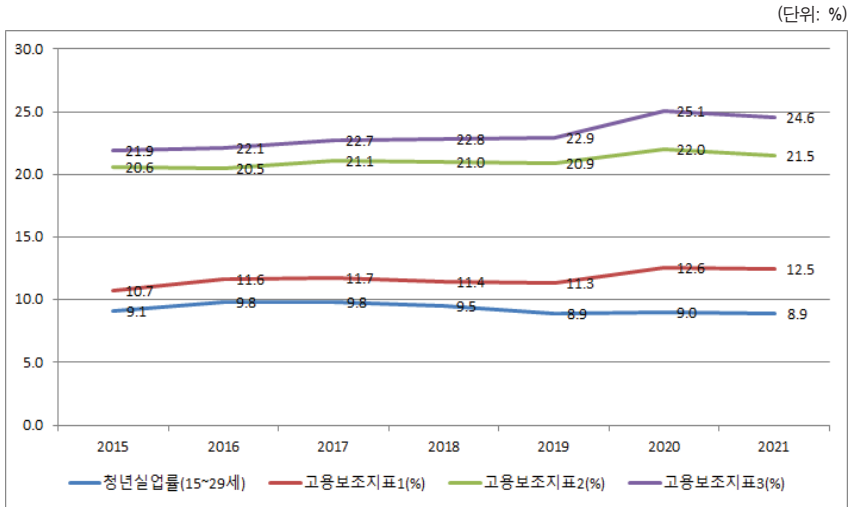
		정책분야 * 정책서비스 특성 교차표													
		정책서비스 특성													
정책분야	빈도	고용	공정	구직자	근로안전 / 조직문화	기타	실업	인턴형	재직자	직업	창업	창업	취업	학비	
		장려금	채용	훈련	조직원화	(공공기관 인력 충원, 교통신비 지원, 종합 대책)	소속	인턴형	훈련	교육	지원	서비스	서비스	지원	지원
		장려금	채용	훈련	조직원화	(공공기관 인력 충원, 교통신비 지원, 종합 대책)	소속	인턴형	훈련	교육	지원	서비스	서비스	지원	지원
교육 분야	빈도	0	0	27	0	0	0	0	3	43	0	0	2	13	88
	정책분야 중 %	0.0%	0.0%	30.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.4%	48.9%	0.0%	0.0%	2.3%	14.8%	100.0%
일자리 분야	빈도	9	4	13	11	5	2	18	1	0	36	4	17	0	120
	정책분야 중 %	7.5%	3.3%	10.8%	9.2%	4.2%	1.7%	15.0%	.8%	0.0%	30.0%	3.3%	14.2%	0.0%	100.0%
전체	빈도	9	4	40	11	5	2	18	4	43	36	4	19	13	208
	정책분야 중 %	4.3%	1.9%	19.2%	5.3%	2.4%	1.0%	8.7%	1.9%	20.7%	17.3%	1.9%	9.1%	6.3%	100.0%

제2절 청년고용정책의 양극화 문제 대두

고용의 양과 질 개선은 20년 이상 풀지 못한 구조적 문제이며 최근 청년 실업문제가 가장 심각하다. IMF 외환위기 이후 20년 동안 모든 정부(노무현, 이명박, 박근혜, 문재인)의 고용노동정책에서 고용의 양과 질 개선(청년 포함)은 핵심 과제이다. 현재의 코로나19 상황에서 또는 향후 경제회복 국면에서도 여전히 정부가 풀어 나가야 할 난제이다. 가장 심각한 것은 코로나19로 20~30대 청년층, 여성, 저학력층 등 취약계층이 취업시장에서 속절없이 무너졌다. 코로나19로 경제·사회 전반에 상당기간 악영향이 불가피할 것으로 보이며, 특히 향후 5년 간 코로나 청년세대는 가장 큰 피해가 예상된다.

2021년 통계청 경제활동인구조사 청년보조지표에 따르면, 청년이 실제 느끼는 실업률은 공식 청년실업률 보다 2.7배나 높다. 청년의 취업난을 정확하게 분석하기 위해서는 공식적인 청년실업률 지표 보다는 청년이 실제 피부로 체감하고 있는 고용보조지표를 판단할 필요가 있다. 통계청의 경제활동인구조사 청년보조지표에 따르면 단시간 근로자, 구직단념생, 취준생, 공시생 등 일하고 싶은 욕구가 완전히 충족되지 못한 청년 노동력을 의미하는 고용보조지표3의 청년실업률(24.6%)이 공식 청년실업률(8.9%) 수준 보다 2.7배나 높게 나타났다. 이와 같은 청년의 취업재난 상황과 반대로 중소기업은 십수년간 고질적인 구인난에 시달리고 있다. 단기 알바 등 불완전노동자와 실업률 지표에 잡히지 않는 구직단념생, 취준생, 공시생이 급증하는 현상은 민간기업과 정부가 창출해낸 ‘일자리의 질’이 만족할 만한 수준이 아니라는 것을 의미한다.

[그림 4-20] 연도별 청년실업률 변화 추이



주 1) 고용보조지표1: 시간관련 추가취업가능자

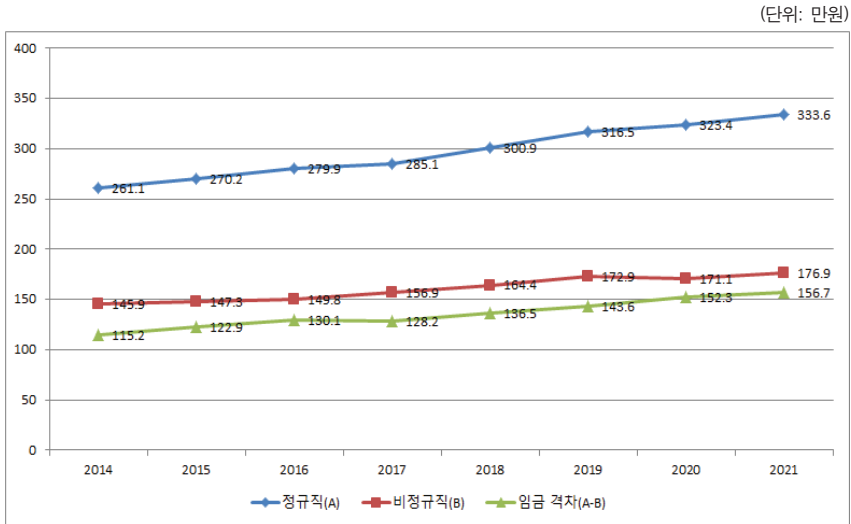
2) 고용보조지표2: 잠재경제활동인구

3) 고용보조지표3: 실업자, 경제활동인구, 확장경제활동인구

출처: 2021년 경제활동인구조사 고용보조지표(2015.1월~2021.5월)

또한 통계청의 ‘2021년 8월 근로형태별 부가조사’ 결과에서도 비정규직 인원 급증 및 정규직과의 임금 격차 확대로 고용의 질이 저하되었다. 구체적으로 살펴보면 임금근로자 10명 중 4명꼴로 비정규직으로 나타났다(임금근로자 2,099만여 명, 비정규직 806만여 명). 현 정부는 공공기관 ‘비정규직 제로(0)’를 목표로 비정규직 축소에 나섰지만, 비정규직 비중은 오히려 2017년 32.9%에서 2019년 36.4%로 확대되었다. 또한 이들의 임금수준도 정규직과 비정규직 간 임금 격차가 통계가 작성된 이후 가장 크게 벌어졌다.

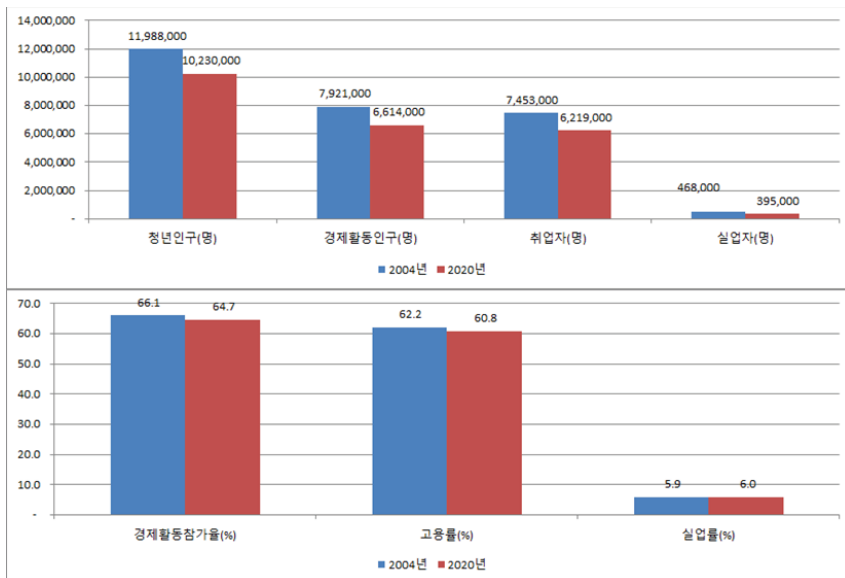
[그림 4-21] 정규직과 비정규직 월평균 임금 변화 추이



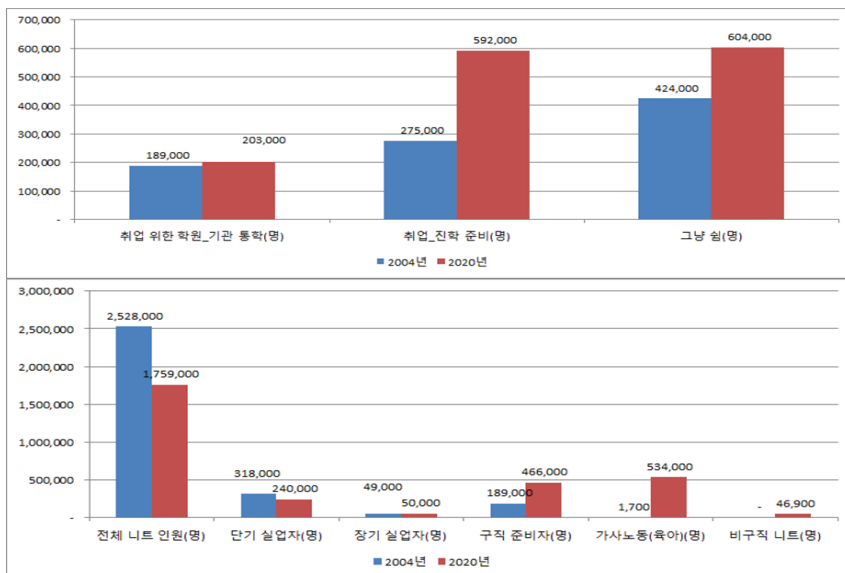
출처: 2021년 8월 통계청 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사

나아가 통계청 경제활동인구조사 결과를 활용하여 지난 15년 간 청년지표 변화를 살펴보면, 청년인구와 경제활동인구는 크게 감소하지만 고용률과 실업률은 큰 변동이 없다. 그러나 심각한 것은 취업·진학 준비, 그냥 씬의 구성 항목이 크게 잡혀서 구직의욕이 없거나 실업통계에도 잡히지 않는 비경제활동 인구가 급증하였다. 청년니트의 경우 지난 15년 간 절대 인원은 감소하고 있으나 구직준비자, 가사노동(육아)이 대폭 증가하고 있다.

[그림 4-22] 지난 15년 사이 청년지표 변화



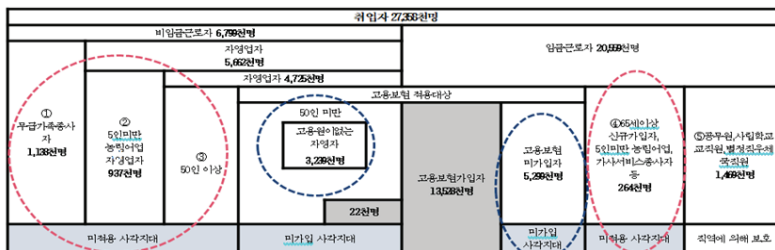
[그림 4-23] 청년 비경제활동 증가 사유 및 청년니트 변화 추이



더욱이 비정형 불안정 노동자 등 청년의 사회보장 사각지대가 발생하고 있다. 코로나19 확산과 함께 기술혁신은 빠르게 우리 삶으로 침투하였다. 특히 디지털기술을 기반으로 한 비대면 활동은 우리의 또 다른 일상이 되었는데, 이는 플랫폼 노동의 확산이 없이는 불가능했을 것이다. 일정기간 사용과 종속 관계를 기반으로 한 전통적 근로계약과는 달리 거래 횟수로 미분화되고 사용과 종속관계 또한 명확하지 않은 플랫폼 노동은 프리랜서, 특수고용종사자 등과 같이 비정형 근로자로 분류된다. 코로나19는 이들 비정형 근로자들의 고용 불안과 소득 불안정성 문제를 드러냈지만, 전통적 고용계약을 기준으로 설계된 사회보험 체계는 이들을 온전히 담아내지 못하고 있다. 이들은 사회보험(고용보험, 건강보험, 산재보험, 국민연금)과 사회수당(아동, 장애인, 노인), 그리고 선별적 프로그램인 공공부조(국민기초생활보장제도, 국민취업지원제도)의 혜택을 받지 못하고 있다. 또한 한시적인 지원정책에 해당하더라도 지원을 받기 위한 자격요건을 증명하는 것도 쉽지 않다. 최근 청년세대는 대기업의 경력직 채용 확대 등 제한된 양질의 일자리 경쟁에서 밀려 영세중소기업 임금노동자로, 그리고 청년창업으로서의 자영업자, 프리랜서, 플랫폼노동자, 특수고용종사자 등으로 가장 먼저 밀려나고 있다. 특히 비정형 일자리는 사회보장의 사각지대이며 일터의 근로환경 또한 상시적 위험에 노출되어 있다. 더 안 좋은 상황에 있는 청년들은 졸업 이후 공시생, 취준생, 구직단념생, 청년니트, 고립청년들이다. 이들은 장기간 방치되어 구직의욕조차 잃어 실업통계에 잡히지 않으며, 이들과 같은 비경제활동인구가 18년 만에 최대 수준이다. 내가 아는 청년이 소위 지옥고(지하실, 옥탑방, 고시원)에 살면서 취업난에 있다면 이런 상황은 정책 대상이 청년일지라도 정부가 획기적인 정책수단을 강구해야 한다.

[그림 4-24] 고용보험 시각지대 현황

**고용보험 시각지대는 미적용 시각지대 7,064천명과
미가입 시각지대 9,997천명으로 추정**



* 자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부기자료, 2019년 8월

경제와 산업의 양극화, 소득 불평등의 심화, 저출산·고령화의 위기 등 심각한 시대적 현실에서 청년 문제는 한국 사회의 가장 중요한 문제로 떠올랐다. 청년층이 일자리, 주거 등 삶의 다양한 영역에서 빈곤·불평등·격차·장애를 넘어 행복한 권리가 보장되어야 한다. 최근 4차 산업혁명이 가속화됨에 따라 공정, 불평등, 형평성 등에 대해 관심이 높아짐에 따라 양극화 관점에서 청년고용정책의 문제점 및 대안을 살펴보고자 한다. 양극화는 ① 대기업과 중소기업 간 양극화(기업), ② 수도권과 지방 대학 간 교육·인재 양극화(대학)의 해소 차원에서 접근하고자 한다.

제3절 기업규모 간 일자리 양극화 현황, 문제점 및 대안

3.1. 대기업 및 중소기업 간 일자리 양극화 현황 및 문제점

청년 일자리 정책의 대상은 크게 기업과 청년으로 구분할 수 있으며, 기업에 대한 간접적인 지원 방식에서 청년에 대한 직접적인 지원 방식으로 발전하고 있다.

우리나라에서 청년 일자리 정책의 역사는 약 20년 정도 되는데 2020년 8월 청년기본법 시행 이전에는 주로 일자리 관점에서 청년실업대책을 수립하였다. 1998년 IMF 금융위기 이후 청년 실업이 사회문제로 등장하였고, 정책대상으로서 청년에 대한 관심이 높아짐에 따라 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부 모두가 청년 대책을 거의 매년 발표하였다. 이때의 청년 대책은 청년고용이 부진한 원인을 주로 일자리의 미스매치에서 찾았고 공공고용지원 서비스 확충에 정부역량을 집중하였다. 20년 이상의 많은 노력에도 불구하고 오늘날도 여전히 청년은 일자리를 구하지 못하는 실업 상태를 겪고 있다. 또한 현재 고용상태에 있더라도 보편적 소득보장제도로써 사회보험의 보장을 충분히 받지 못하고, 소득수준이 낮으며 비정규직과 같은 고용불안정을 겪고 있다. 이처럼 청년은 양질의 좋은 일자리에서 근무하고 있지 못하며, 주거 빈곤과 부채 문제를 겪으면서 삶의 질 역시 낮아졌다. 청년 일자리 문제는 청년의 삶 전반에 관련되는 주요한 사안이며, 청년의 첫 일자리 진입은 생애 전체의 미래 일자리 질과도 직결된다.

청년 일자리 문제를 해소하기 위해서는 청년 고용이 부진한 이유에 대한 파악이 선행되어야 한다. 청년고용이 부진한 주된 이유는 대기업 대 중소기업, 정규직 대 비정규직, 유노조 대 무노조 등으로 노동시장이 이중구조화 되어 있기 때문이다(김강호 외, 2019). 중소기업 월평균 임금이 대기업 월평균 임금의 약 63% 수준으로 대기업과 중소기업 간 임금격차가 선진국에 비해 훨씬 크다. 우리나라 노동시장이 수십년 간 이중구조화 되어 있고 그 격차가 점차 벌어지는 상황에서 청년들이 대기업, 정규직, 유노조의 일자리에 진입하려고 노력하는 것은 자연스러운 현상이다. 그러나 중소기업은 전체 기업체 수와 고용인원 측면에서 대기업을 압도하며 90% 이상의 비중을 차지하여, 중소기업의

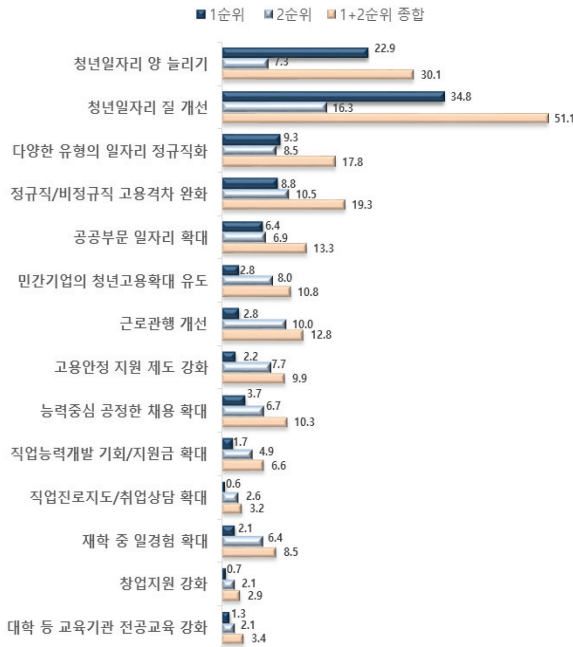
청년고용은 전반적인 청년고용 문제 해소와 밀접하게 연관되어있는 중요한 사안이다(송수중, 2021). 그래서 청년고용정책은 주로 중소기업 및 중견기업의 성장촉진 및 경쟁력 강화를 통한 일자리 창출에 초점을 두었고, 최근에는 중소기업과 청년에 대한 인센티브 강화를 중심으로 이루어지고 있다(기획재정부, 2018). 청년 일자리 문제의 원인으로 일자리 부족과 열악한 중소기업 일자리, 저성장과 노동시장 이중구조, 일하는 중소기업 재직 청년의 낮은 만족과 이직 등을 주요 문제로 인식하였다(기획재정부, 2018).

이러한 원인 인식하에 정부는 고용증대세제, 청년추가고용장려금, 청년구직활동지원금, 청년내일채움공제 등의 청년 주요사업을 통해서 중소기업이 일자리를 늘리고 청년을 중소기업으로 유입할 수 있도록 하는 인센티브 제공에 초점을 두었다(송수중, 2021). 예컨대 2018년 청년일자리대책에 따르면, 산업단지 소재 중소기업에 새로 취업한 30세 청년 A씨가 받는 혜택은 총 연봉이 2,500만원인데 여기에다가 정부가 소득지원(세금 감면) 45만원, 자산지원(청년내일채움공제) 800만원, 주거비 지원 70만원, 교통비 지원 120만원으로 전체 약 1,000만원을 청년에게 직접 지원하였다(서울시 소통포털, 2021). 대기업 초봉이 약 3,800만원이고 중소기업 초봉이 약 2,500만원이었기 때문에 정부가 지원해주는 1,000만을 합치면 중소기업에 취업한 청년의 실질소득이 대기업 수준에 근접하게 되어 청년은 중소기업에 계속 재직할 유인이 있는 것이다(송수중, 2021). 그러나 청년에게 인기가 있었던 고용장려금 사업은 지원 예산 총액과 지원 대상 인원이 한정되어 조기에 소진되었고 수급자와 지원 받지 못하는 청년 간에 형평성 논란이 있었다. 이처럼 정부재정 지출의 제약으로 지금도 중소기업은 대체로 고용안정성 및 임금 수준이 낮고, 복리후생 제도가 미흡하며, 자기 개발과 성장의 가능성이 낮은 곳으로 청년들에게 외면 받을 요소가 많은 곳으로 인식되고 있다. 이와 같은 대기업과 중소기업 간 임금수준과 근무환경의 격차가 청년실업, 정규직과 비정규직의 문제, 저출산 문제의 원인이 되고 있다.

청년이 실제 느끼는 실업률이 공식 청년실업률 보다 2.7배 높다. 이와 같은 청년의 취업난과 반대로 중소기업은 십수년간 고질적인 구인난에 시달리고 있기 때문에, 단기 알바 등 불안전노동자와 실업률 지표에 잡히지 않는 공시생, 취준생, 구직단념생이 급증하는 현상은 정부와 기업이 창출해낸 일자리에 대해서 청년취업자들이 체감하는 ‘일자리 질’이 만족할만한 수준이 아니

라는 것을 의미한다(서울시 소통포털, 2021). 필자가 조사한 ‘2020년 청년고용정책 인지도 및 인식조사’ 결과에서도 정부가 청년고용문제를 해결하기 위해 가장 우선적으로 해야 할 일은 “청년 일자리 질 개선(51.1%)으로 나타났고, 청년일자리 양 늘리기(30.1%), 정규직-비정규직 고용격차 완화(19.3%), 다양한 유형의 일자리 정규직화(17.8%)”가 뒤를 이었다(송수중, 2020).

[그림 4-25] 청년고용문제 해결을 위한 정부의 우선 과제



출처: 청년고용정책 인지도 및 인식조사(송수중 외, 2020)

고용(일자리)의 질’은 국제노동기구(ILO)와 유럽연합(EU) 등 국제기구가 ‘좋은 일자리(decent work)’의 기준으로 제시하는 요건으로 판단할 수 있다. 국제기구의 기준에 의하면 고용안정성(안정성과 유연성), 능력개발(숙련형성, 평생교육, 경력개발), 소득불평등(저임금 해소와 적정임금), 노동조건(노동시간, 작업환경), 고용평등(양성평등, 다양성과 비차별), 일과 가정의 양립(일과 삶의 균형), 사회보장(고용보험, 산재보험 등), 참여발언(사회적 대화와 노동자 참여)

의 보장수준이 만족스러운 직장이나 일터는 고용의 질이 높고 좋은 일자리에 해당한다.

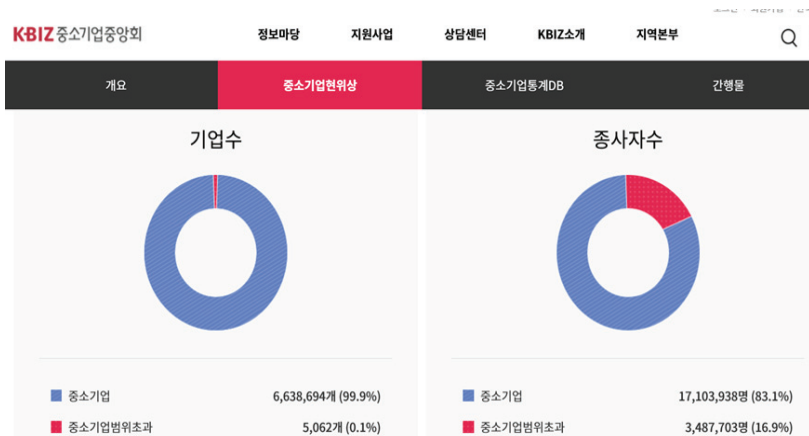
[그림 4-26] ILO, EU 등 국제기구의 ‘좋은 일자리’ 와 ‘청년보장제’

고용의 질	국제노동기구(ILO)	유럽연합(EU)	한국(Korea)
고용기회	고용기회 (철대리어야 할 노동)	본질적인 일자리 질 노동시장 접근 가능성과 통합	일자리 창출 & 기회 ⇒ 민간 대기업 고용 확대 (3%←5%) 청년 그린뉴딜&디지털 청년 창출(중장기)
고용안정성	일자리 안정성	유연성과 안정성	고용안정성 ⇒ 인턴 보호 법제화, 정규직 전환 및 고용확대 기업조치(인센티브)
능력개발	없음	숙련, 평생교육, 경력개발	교육훈련과 숙련형성 ⇒ 교육훈련(프.자기활동계좌제 도입)
소득불평등	적절한 소득과 생산적 노동	직접적 비교지표 無 ⇒ 업무성과, 노동생산성 지표	저임금해소와 적정임금 ⇒ 최저임금 위반, 생활임금 확대
노동 조건	적절한 근로시간	-	적정하고 공정한 노동시간 ⇒ 주 28-32시간 전후 노동, 최소생활노동시간
적업환경	안전한 작업환경	직장보건과 안전	일터안전과 보건 ⇒ 노동안전, 감정노동, 괴롭힘 정책 강화
고용평등	고용상의 공정성 처우	양성평등 다양성과 비차별	평등권 확대 ⇒ 성별임금공시 제도화, 차별적 채용인사 구조 해소 법률
일과 가정 양립	일과 가정의 양립	직업조직 및 일과 생활 균형	일과 삶의 균형(MLB) ⇒ 성평등 조직문화, 휴일휴가 사용 공시제
참여발전	사회적 대화와 작업장 노사관계	사회적 대화와 노동자 참여	사회적 대화, 권익대변 ⇒ 일터 참여 강화(노사협의회 청년활동)
사회보장	사회보장		사회보장 강화 ⇒ 출발자산, 고용보험 등 프리랜서 포함)

출처: 청년고용정책 향후방향(김종진, 2021)

그리고 이러한 요건들을 충족하는 좋은 일자리는 대개 대기업(전체 기업수의 0.3%)과 중견기업(전체 기업수의 0.7%)이 창출해 내는 일자리에 해당한다. 그러나 2020년 기준 국내 전체 기업 중 99.9%는 중소기업이며, 전체 직장인 중 약 83.1%가 중소기업 근로자에 해당한다.

[그림 4-27] 중소기업 현황



자료: 중소기업중앙회 홈페이지(2021.11.12 기준)

우리나라 중소기업 근로자 수는 G5 국가의 평균인 53% 보다 크게 높은 수준이며 임금, 숙련형성의 기회, 복지혜택, 조직문화, 작업환경, 근로시간 등에 있어서 기업 규모 간 격차가 크다. 따라서 양질의 좋은 일자리 만들기에 대한 고민 없이는 중소기업 일자리 미스매치가 지속될 수밖에 없다.

특히 대기업과 중견기업이 대규모 공채가 아닌 수시 채용으로 전환하면서 신규 채용보다는 경력직 채용을 선호하고 있기 때문에 청년의 첫 직장 및 일터로의 이행은 갈수록 불안정해지고 있다.

사실 코로나19 사태 이전에는 우리나라가 일본처럼 생산가능인구의 감소에 따라 2024년부터는 청년 취업난이 해소되는 등 고용여건이 개선되기 시작할 것이라는 전망도 있었다. 물론 반대의 입장에서 우리나라가 일본과 달리 생산가능인구의 감소가 청년 취업난 해소로 이어지기 어렵다는 의견도 있었다. 왜냐하면 대학 진학률이 높은 우리나라의 청년실업 문제는 대졸 고학력 청년(공시생, 취준생 등)의 취업난으로서 일자리 양의 절대적 부족 때문이 아니라, 임금과 근로조건이 열악한 중소기업에 대한 취업을 기피하는 인력수급의 미스매치에 의한 것이기 때문이다. 따라서 기업 규모 간 임금과 근로조건 격차가 축소되지 않고 지속된다면 코로나19 극복 이후 경기회복으로 중소기업에서 신규 구인이 많이 발생하더라도 이것이 청년 취업자의 증가로 이어지지 않을 수 있다는 주장이다.

따라서 청년고용정책의 방향이 단기적으로는 청년일자리도약장려금, 국민취업지원제도 청년구직수당, 청년내일채움공제, 반값등록금, 청년희망적금 등과 같은 이른바 ‘청년특별대책’을 사용해 코로나19 충격이 큰 청년층의 노동시장 정착을 지원하는 것이 필요하다. 한편 중·장기적으로는 청년 일자리 문제를 근본적으로 해결하기 위해서 산업·교육·노동시장 등의 구조적 과제에 지속적으로 대응해야 한다. 즉 고용 증가를 수반하는 투자에 대한 규제개혁, 혁신성장 가속화 등을 통해 기업의 일자리 창출 노력을 적극 지원하고, 인적자본 고도화를 위한 교육·훈련 체계 혁신과 노동시장 구조개혁이 필요하다(정부합동, 2018). 특히 경제·산업의 양극화 해소를 위하여 중소기업의 혁신역량을 제고하고 우수한 인력이 근무할 수 있는 근무환경을 만들어 가야 한다.

3.2. 대기업 및 중소기업 간 일자리 양극화 해소 대안

중앙부처의 중소기업 대상 청년정책에 R&D 등 경제·산업정책도 포함해야 한다. 중앙부처의 청년정책 시행계획에 따르면 2021년 전체 청년정책 과제 수와 예산은 각각 308개, 23.8조원이다.

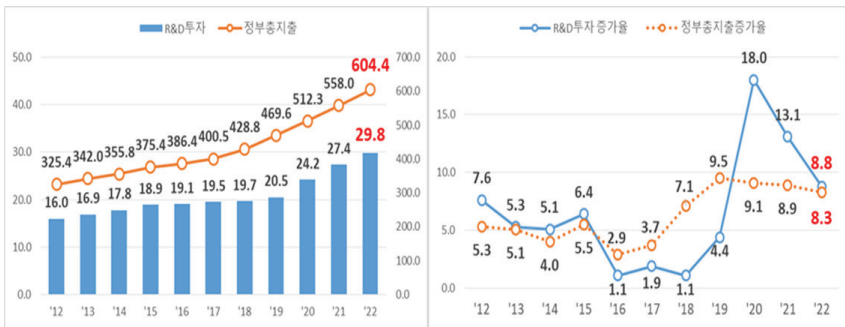
청년정책의 유형은 크게 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리의 5가지 정책 유형으로 구분하고 있다. 일자리 분야의 정책 과제 수와 예산은 각각 115개(37.3%), 8.2조원(34.5%) 규모이다.

중소기업에 대한 정책지원은 주로 일자리 분야에서 이루어지고 있으며, 정부의 일하는 방식으로써 정책수단은 지원금, 세제지원, 금융지원, 인력지원, 인프라 지원 등으로 세분화할 수 있다. 청년과 기업에게 인기 있는 재정지원 사업은 청년에 대한 직접적인 재정지원(예시: 청년내일채움공제, 국민취업지원제도 청년구직수당, 청년구직활동지원금 등)과 기업에 대한 간접적인 재정지원(예시: 고용증대 세액공제, 청년추가고용장려금, 청년일자리도약장려금 등)으로 구분할 수 있다. 이와 같이 청년정책의 목적은 고용촉진이 주된 목적이고, 기업의 투자촉진, 연구개발(R&D), 구조조정·M&A 등 경제·산업 정책을 거의 포함하지 않고 있다(송수중, 2021). 국무조정실 청년정책조정위원회가 청년정책을 수립할 때 경제·산업 정책을 포괄하여 종합적·체계적으로 수립하지 않고, 각 부처가 개별적·산별적으로 수립한 정책들을 단순 취합하기 때문에 산업구조적인 관점에서 경제·산업 정책의 비전을 포함하지 못하고 있다. 양질의 일자리 늘리기와 일자리 미스매치 문제를 해결하기 위해서는 매년 수립하는 중앙부처의 청년정책 시행계획이 중장기 R&D 투자전략 수립 등 중장기적인 관점에서 경제·산업정책의 비전도 포함해야 한다(송수중, 2021).

최근 국내기업의 해외진출이 늘어나고 대기업 수가 줄어드는 반면, 중소기업이 중견기업을 거쳐 대기업으로 성장하는 사례가 사실상 사라지면서 청년층이 선호하는 일자리는 더욱 줄어들고 있다고 한다. 일자리 창출 기업에 대한 규제개혁을 통해서 연구개발(R&D), 생산성, 이익, 소득 등 여러 분야에서 벌어지는 대·중소기업 간 양극화 해소가 필요하다. 특히 경제양극화 해소를 위한 중소기업 R&D 지원을 확대하여 혁신역량과 생산성을 제고하고 우수한 인재들이 재직하도록 근로환경을 개선해 나가야 한다.

중소기업의 연구개발(R&D) 규모는 아직은 대기업 위주이다. 국가 R&D 예산 30조원 시대가 열린다(기획재정부, 2021). 2022년도 정부 예산안에서 국가 연구개발(R&D)사업은 29.8조원 규모이다. 우리나라의 국가 R&D 예산규모는 2019년에 20조원 시대를 열고 불과 3년 만에 10조원이 늘어 약 30조원에 도달할 전망이다.

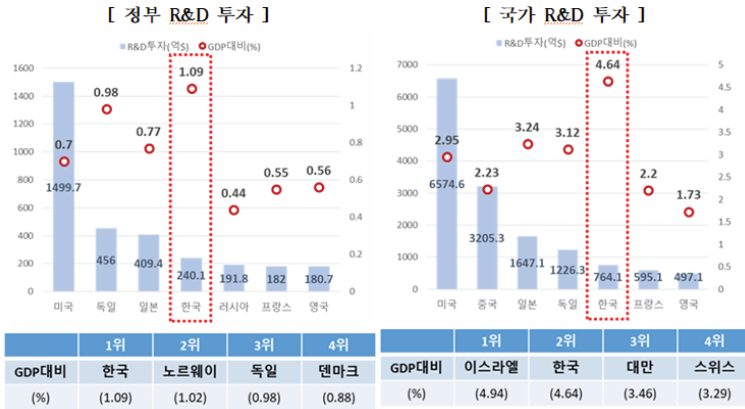
[그림 4-28] 정부지출 대비 R&D 투자 비율



출처: 기획재정부 보도자료(2021.9.2.)

GDP대비 정부 R&D 투자는 1.09%로 세계 1위 규모이며, 민간의 투자를 포함한 우리나라 전체 R&D투자규모는 GDP대비 4.64%로 이스라엘(4.94%)에 이어 세계 2위이다(기획재정부, 2021). 확대된 정부의 R&D예산은 일본수출규제, 코로나19 등 국가위기상황 극복을 위한 기반기술 개발과 비대면·디지털화, 탄소중립 등 코로나 이후 가속화될 산업·기술 패러다임 변화 대비, 그리고 중장기적인 국가경쟁력·성장잠재력 확충에 쓰인다.

[그림 4-29] GDP대비 정부 R&D 투자

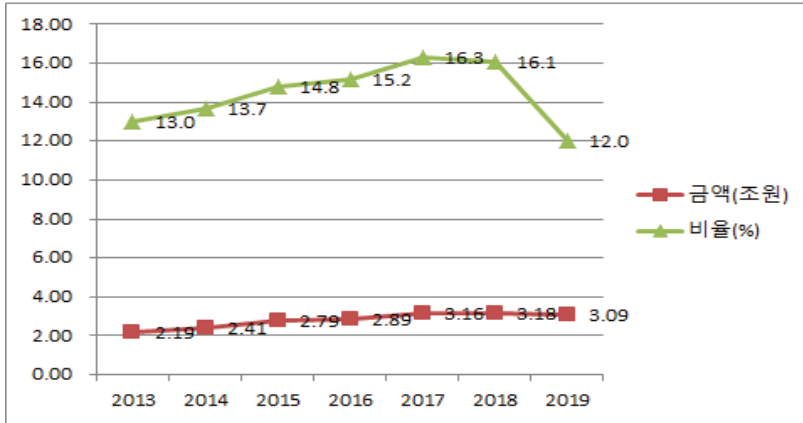


출처: 기획재정부 보도자료(2021.9.2.)

현 정부 들어 정부 R&D 투자가 2018년 19.7조원 → 2022년 29.8조원으로 평균 뛰어 전 정부에 비해 1.5배 수준이다. 하지만 그동안 우리나라 연구개발 활동은 주로 기업이 주도하였다. 민간기업의 투자금액이 2019년 총 연구개발비의 79%를 차지하였다. 민간 중에서도 글로벌 선도기업인 대기업이, 그 중에서도 상위 5대 기업이 주도하였다. 2017년 기업체 연구개발비를 기업 규모별로 살펴보면 대기업 64%, 중견기업 14%, 중소기업 22%으로 중소기업의 사업체 수(99%)에 비해 연구개발 예산은 이에 미치지 못하였다(김선우, 2019). 또한 국가연구개발사업통계에 의하면 2019년 국가연구개발사업 집행금액 20.6조원 중 중소기업이 집행한 예산실적은 약 3조원(12%)이다(송수중, 2021). 그간 중소기업의 기술역량 강화 정책에 따라 중소기업의 집행액이 2017년에 3조원을 돌파하는 등 꾸준히 증가하고 있다. 중소기업 이외에 연구수행주체별 국가연구개발사업의 집행액 비중은 전체 20.6조원 중에 출연연구소가 40.0%(8.2조원), 대학 24.4%(5조원), 대기업·중견기업 7.7%(1.8조원) 등의 순서로 나타났다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 우리나라 전체 연구개발 활동은 주로 대기업 주도로 민간 부문 예산 중심으로 이루어지고 있고, 국가연구개발사업 예산 집행 실적에서도 중소기업의 비중은 크지 않다(송수중, 2021).

[그림 4-30] 국가연구개발사업 집행액 중 중소기업 비중



출처: 과학기술정보통신부, 「국가연구개발사업통계」 (통계청 KOSIS)

대기업과 중소기업 간 양극화 현황 및 쟁점은 혁신역량과 생산성 격차이다. 산업 부문의 양극화로는 대·중소기업 양극화, 내수·수출 간 양극화, 업종 간 양극화 등이 있으나 대·중소기업 양극화가 가장 중요한 문제이다. 대기업과 중소기업 간 양극화는 경제의 중장기적인 성장잠재력과 고용창출에 부정적인 영향을 미치기 때문이다. 기업 규모 간 양극화 완화 또는 해소를 통해 국민경제의 건전한 발전과 성장잠재력의 확충 및 지속가능한 경제체제의 확립에 기여할 수 있다. 우리나라의 기업 규모 간 양극화 현상은 경기변동적인 요인이 아니라 기술개발능력의 격차 확대, 유형고정자산의 격차 확대, 교섭력의 격차 등 우리 경제의 구조적 요인에 의한 가능성이 높다. 본 연구보고서에서는 대기업과 중소기업 간 양극화 현상을 생산성 격차의 확대로 설명하고자 한다. 중소기업의 사업체 수나 종사자 수 등 기업규모를 고려하면 대기업에 비하여 생산액, 부가가치의 수준이 현저히 낮게 나타났다. 2020년 중소기업 현황 보고서에 따르면 전 산업 기준으로 전체 사업체 및 종사자 수에서 중소기업이 차지하는 비중은 각각 99.9%(약 664만 개) 및 83.1%(약 1,710만 명)이며, 대기업과 중견기업의 사업체 수와 종사자 수는 각각 0.1%(5,062개), 16.9%(약 350만 명)이다. 양질의 일자리가 많은 제조업 기준으로 살펴보면 전체 사업체 수, 종사자 수, 생산액, 부가가치에서 중소기업이 차지하는 비중은 각각 97.9%,

71.4%, 35.5%, 37.8%이다. 반면에 제조업 분야에서 대기업이 차지하는 비중은 전체 사업체 수, 종사자 수, 생산액, 부가가치에서 각각 2.1%, 28.6%, 64.5%, 62.2%이다(송수중, 2021). 중소기업이 사업체 수와 종사자 수가 월등히 많지만 생산액과 부가가치는 대기업의 반토막 수준이다. 노동생산성은 근로자 1인이 일정 기간 동안 산출하는 생산량 또는 부가가치를 의미하기 때문에 대·중소기업 간 생산성 격차가 극명하게 대비되고 있다. 최근 2021년 한국경제연구원 발표에서도 대기업 대비 중소기업 노동생산성이 28.7%로 OECD의 평균 64.8%에 크게 못 미치고 있다. 이러한 대·중소기업 간 노동생산성 격차는 다양한 요인들에 영향을 받지만 연구개발 투자 격차로 인한 혁신역량의 격차에 영향을 받은 것으로 풀이된다. 결국 “연구개발 투자 격차 → 기술혁신(역량) 격차 → 총요소생산성 격차 → 노동생산성 격차 → 대기업과 중소기업 간 양극화 현상 → 임금 및 근로조건 격차”로 연결된다(송수중, 2021).

너무 적은 양질의 일자리, 성장 멈춘 중소기업의 R&D 지원과 소득지원을 모두 확대해야 한다. 최근 국내기업의 해외진출이 늘어나고 대기업 수가 줄어드는 반면, 중소기업이 중견기업을 거쳐 대기업으로 성장하는 사례를 찾아보기 힘들어지고 있다. 자동화 및 경력직 선호 등으로 대기업의 신규고용 여력도 줄어들면서 청년층이 원하는 양질의 일자리는 줄어드는 상황이다. 우리나라의 대기업 수가 미국 등 주요 선진국에 비해 매우 부족한 수준이고, 고용(일자리)의 대부분을 책임지는 중소기업은 성장을 위한 토대가 부족해 청년일자리 문제를 해결하는데 어려움이 있다. 대기업과 중소기업 간 경제적 양극화의 핵심인 중소기업 연구개발(R&D) 지원 확대를 통해 혁신역량 제고 및 생산성 향상을 도모하여 중소기업이 중견·대기업으로 성장할 수 있는 환경 조성이 필요하다. 또한 청년실업 문제를 해결하기 위해서는 기업규모에 따른 차별적 규제를 합리적으로 개선하고 세제 등 관련제도를 개선해 대기업과 중견기업들이 보다 많이 생성될 수 있는 여건을 조성해야 한다. 마지막으로 대기업·중소기업 간 혁신역량 및 생산성 격차 해소 이외에도 우수한 인재가 중소기업에 입직하여 장기간 재직할 수 있도록 청년 개인에 대한 직접적인 소득지원(예시: 청년내일채움공제, 자산형성 지원, 청년기본소득 등)과 근로여건 개선도 병행해야 한다(송수중, 2021).

제4절 지역 간 교육인재 양극화 현황 및 대안

4.1. 수도권과 지방 대학 간 교육·인재 양극화 현황 및 문제점

최근 시대적 화두인 경제적·사회적 양극화 문제가 청년정책의 핵심에 자리하고 있다. 제 3절에서는 대기업·중소기업(기업규모) 간 양극화 해소 관점에서 청년 고용정책의 발전방향을 제시하였다. 제 4절에서는 「수도권·지방 대학 간 양극화 해소」 관점에서 청년 교육정책의 발전방향을 제안하고자 한다.

지역대학이 몰락하면 청년 교육 정책이 길을 잃는다. 코로나로 대학생이 보이지 않는 캠퍼스에 가을 낙엽만이 나부끼고 스산함을 더한다. 어쩌면 코로나가 아니어도 가까운 미래에 대학에 학생이 없을 수 있겠다. 케빈 커레이(KEVIN CAREY)는 ‘대학의 종말(The End of College)’이라는 책을 발간했다. 그는 이 책에서 “디지털 학습 플랫폼의 출현으로 지난 500년 역사를 자랑하는 대학 교육이 위협받고 있다. 희귀하고 비싼 장소로서의 특권에 의존하던 교육기관들을 위협하고 있다. 우리가 알고 있는 식의 대학만 진정한 고등교육을 제공한다는 뿌리 깊은 문화적 신념을 극복해야한다.” 라고 주장한다.

사실 이미 이십 년 전부터 저출산·고령화 등 인구구조의 변화로 대학경영의 위기가 올 것이라는 우려의 목소리가 컸다. 하지만 대학의 경영주체들은 이를 외면하고 정부의 재정 지원에만 의존해 왔다. 설상가상으로 코로나19 사태 이후 4차 산업혁명 및 기술혁명 가속화, 비대면 온라인 교육 보편화, 급격한 학령인구 감소 및 지역소멸의 구조적인 문제가 한꺼번에 얹히면서 더 이상 물러설 곳이 없다. 대학의 환골탈태 없이는 정말 종말을 맞이해야 하는 벼랑 끝 위기이다.

신기술 분양 인력양성, 대학이 아닌 기업이 직접 수행하고 있다. 과거 산업화시대에는 대학이 국가와 기업의 기술발전을 주도하였다. 그러나 기술혁명의 가속화로 대학의 교육과정이 산업현장의 변화를 따라 잡지 못하니 민간 기업이 대학을 제쳐두고 직접 첨단기술 분야 고급·전문 인재를 양성하고 있다. 기업체에서 인공지능, 소프트웨어 등 신기술 분야의 인력이 부족한데, 대학 내 부족으로 교수, 조교 등 전문 인력과 컴퓨팅 자원 등이 턱 없이 부족하기 때문이다. 반면에 기업은 고가의 최신 장비와 기술현장에서 잔뼈가 굵은 베테랑

전문가를 보유하고 있다. 그래서 삼성전자의 SSAFY(2018년~), SK하이닉의 청년 Hy-Five(‘2020년~), 포스코의 포유드림(2018년~) 등 민간 기업 주도의 인력 양성 프로그램들이 청년들에게 인기가 있고 정부는 기업들에게 훈련비를 지원하고 있다.

[그림 4-31] 삼성 청년 SW 아카데미

▶ 삼성 청년 SW 아카데미

삼성의 SW 교육 경험과 고용노동부의 취업지원 노하우를 바탕으로
미취업 청년들에게 SW 교육 및 다양한 취업지원 서비스를 제공하여 취업에 성공하도록 돕는 프로그램입니다.
(본 교육 과정은 삼성전자가 주관하고 고용노동부와 함께 합니다. 교육운영은 멀티캠퍼스에 위탁 실시)



과정 개요	교육생 지원사항	모집 프로세스
▶ 대상 : 만 29세 이하 취업준비생 <small>※ 4년제 대학 졸업자(졸업예정자)</small>	▶ 전문화된 SW교육 무료 제공	Step 1. 지원서 접수
▶ 규모 : 총 1만여명 규모 <small>※ 1~11기 3,950명 선발</small>	▶ 교육지원금 지급 (매월 100만원)	Step 2. SW 적성진단
▶ 장소 : 서울, 대전, 광주, 구미, 부산	▶ 우수교육생 시상 (해외실습 등)	Step 3. 인터뷰
▶ 기간 : 1년간 2학기 운영 <small>※ 10개월 교육, 2개월 Job Fair</small>	▶ 진로상담 및 취업지원 서비스 제공	Step 4. 교육 입과

자료: 삼성 청년 SW아카데미(SSAFY) 소개, 대학일자리센터 하반기 세미나(2021.10.22)

비대면 온라인 교육은 학생과 근로자, 국경의 벽을 뛰어 넘고 있다. 우리나라 대학은 코로나19 확산 이후에야 부랴부랴 비대면 온라인 수업으로 전환했지만, 이미 미국에서는 대학과 기업이 주도하여 설립한 디지털 기반 공유학습 플랫폼(MOOCs)이 대세였다. 스탠포드대의 Coursera, 하버드대와 MIT가 공동 설립한 eDX 등 학습 플랫폼은 대학생은 물론 취준생·이직 준비자, 일반인을 대상으로 학위를 수여하는 등 위세를 떨쳤다. 이제 우리나라에서도 비대면 온라인 수업에 익숙해지면서 서울 소재 4년제 대학 자동차학과 유명교수의 강좌에 그 학교 재학생이 아니더라도 울산에 있는 현대차 재직자가 듣거나 미국 GM에 입사하고 싶은 LA 소재 취업준비생이 청강하는 사례도 있다. 비대면 온라인 수업방식이 일반화되면서 교육의 모든 장벽이 무너졌고 대학과 교수의 완전경쟁 시대가 시작된 것이다.

〈표 4-4〉 디지털 기반 공유 학습 플랫폼(MOOCs)

구분		Coursera	edX	Udacity
설립주체		대학 (스탠포드)	대학 (하버드, MIT 공동 설립)	기업
파트너		기업, 대학	대학 (140개)	기업, 대학
역할	주체	플랫폼 제공	플랫폼 제공	플랫폼 운영, 강의 제공 및 운영
	파트너	강의 개발 및 운영	강의 개발 및 운영, 연구	강의 커리큘럼 개발 지원
투자기관		대학, 기업	재단	기업
플랫폼		자체 개발	Open edX 플랫폼 (오픈 소스)	자체 개발
주요대상		대학생, 일반인	대학생, 일반인	취업/이직 준비생
파트너 수		149개 대학(29개국)	60기관	12기관
주제영역		인문사회, 교육, IT공학 등 모든 분야	인문사회, IT공학 등 모든 분야	IT공학 분야
강의 수		3,800개	2,640개	200개
학습자 수		4,500 만 명	2,400 만 명	1,150 만 명
자격증		420개	292개	40개
학위		16개	10개	1개

자료: 김미정 (2020) MOOC의 특징점 및 동향, 대학교육 210호

디지털 전환의 시대에 맞춰서 중앙부처의 청년교육정책으로 온택트 교육 기반 구축 사업들이 있다. 대표적으로 K-MOOC 플랫폼을 통해서 해외 MOOC 우수 콘텐츠를 제공하고 학점은행제와 연계를 확대(2020년 27개 강좌)하거나, 대학 권역별 원격교육지원센터(10개소)의 구축·운영을 통해서 대학의 원격수업의 질 제고 및 대학 간 원격수업의 격차를 해소하는 것이다. 그러나 이정도로는 근본적인 변화의 물결에서 우리나라 대학이 생존할 수 없다. 예컨대 대학 교육의 무용론이 확산되고 학령인구가 지속적으로 감소하면 대학의 경영위기는 더 가속화 될 수 있다. 학생 미충원은 교육의 질 저하, 지역대학의 경영난 심화, 폐교 위기 유발, 지역경제 위축, 고용 감소, 소비 감소 등 현상으로 나타나며 궁극적으로 지방소멸로 연결되기 때문이다.

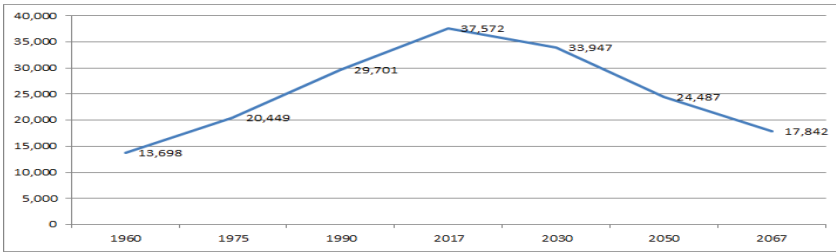
가장 심각한 것은 수도권과 지방 대학 간 교육·인재 양극화이다. 2021년 약 4만 명의 대학 정원 미달이 있었는데, 지방에 있는 전문대학의 충격이 가장 컸고 수도권 일반대학은 충격이 작았다. 이렇듯 우리나라 고등교육의 가장 큰 문제점은 수도권과 지방 대학 간 교육·인재의 양극화이다.

그리고 이러한 양극화의 원인은 수도권과 지방 간 학령인구 불균형과 국가 재정 지원 격차의 두 가지로 구분할 수 있다.

먼저 인구구조 변화의 문제이다. 인구구조 변화에 따른 3대 인구 리스트(총인구 감소, 지역소멸, 초고령사회)로 인구정책 수립이 시급하다. 2017년 기점으로 생산연령인구가 감소하고, 2020년부터 데드크로스(사망자>출생아) 발생하고 있다.

[그림 4-32] 생산연령인구(15~64세)

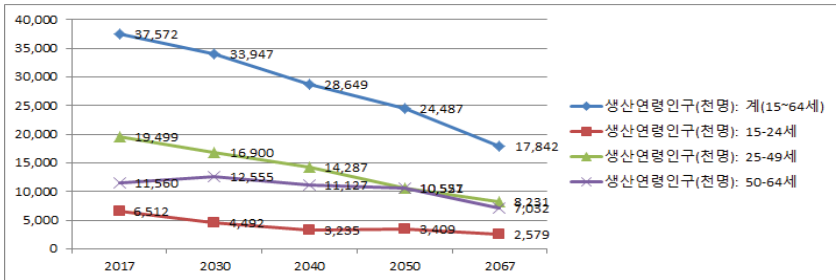
(단위: 천 명)



자료: 통계청 KOSIS(국가통계포털)

[그림 4-33] 생산연령인구 연령구조(2017~2067)(증위)

(단위: 천 명)

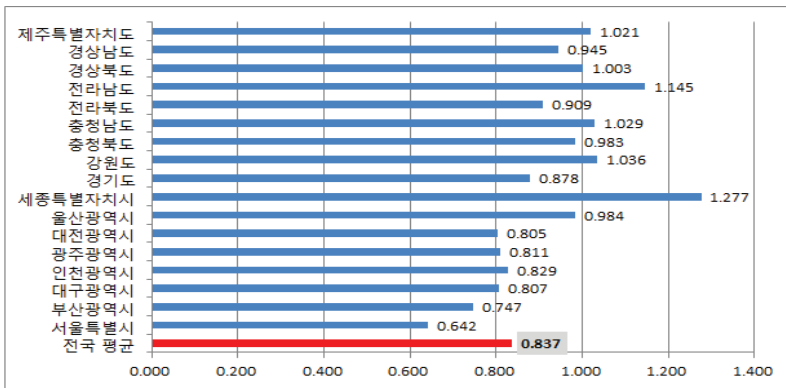


자료: 통계청 KOSIS(국가통계포털)

지역 간 불균형도 문제인데 합계출산율로 나타난다. 합계출산율이 세종시(1.277명), 전남(1.145명)이 가장 높은 반면, 서울(0.642명), 부산(0.747명) 등 특별·광역시에는 대부분 전국평균(0.837명) 보다 낮다. 뒤에 살펴 보겠지만 서울시가 합계출산율이 가장 낮지만, 반면에 청년층 인구 집중 유입으로 전체 인구의 50%를 차지한다.

[그림 4-34] 2020년 지역별 합계출산율

(단위: 명)



자료: 통계청 KOSIS(국가통계포털)

[그림 4-35] 2020년 지역별 합계출산율

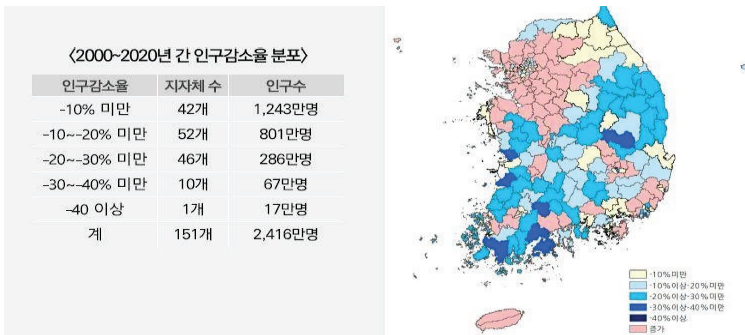
(단위: 명)



자료: 통계청 KOSIS(국가통계포털)

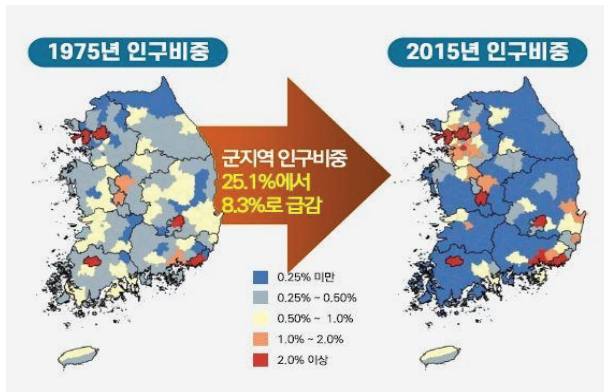
또한 지역 간 불균형은 지역소멸위험지수로 나타난다. 국토연구원의 발표 자료에 따르면 지난 20년간 인구 줄어든 시군구 151곳이나 되어 현실로 닥친 '지방소멸' 위기를 알 수 있다. 고령화·인구유출 가속으로 인구 감소·지역별 편재로 자립 기반이 붕괴되고, 군 지역 인구 비중은 1975년 25.1%→2015년 8.3%로 급감하였다.

[그림 4-36] 지난 20년 간 인구감소한 시군구



자료: 국토연구원(연합뉴스 2021.10.18.)

[그림 4-37] 군 지역 인구구조 변화

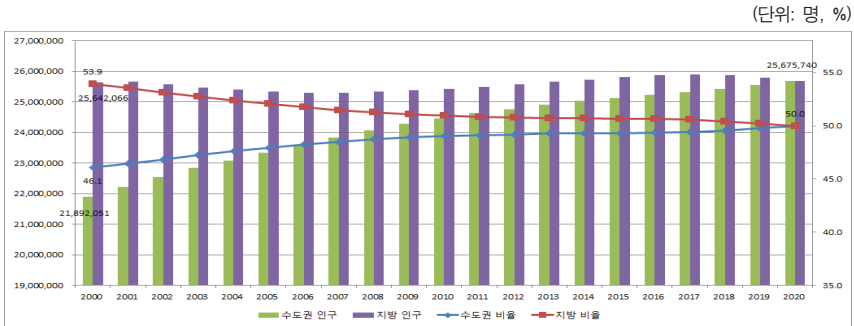


자료: 국토연구원(연합뉴스 2021.10.18)

한편 인구유출 가속화는 수도권 인구성장과 지방의 인구 감소로 설명할 수 있다. 수도권 인구 증가와 지방 인구 감소가 결합되면서 전체 인구에서 수

도권 인구가 차지하는 비율이 빠르게 증가하고 있다. 수도권의 인구가 꾸준하게 성장하여 이제 수도권과 지방의 인구 비중이 각각 50% 수준이다.

[그림 4-38] 수도권과 지방의 인구성장 추이

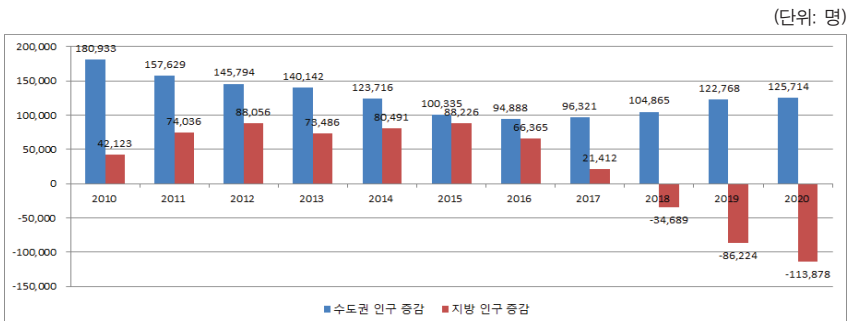


주: 수도권: 서울, 경기, 인천 지역, 지방: 비수도권의 모든 시도

자료: 통계청 KOSIS. 주민등록 연앙인구(각 연도)

인구성장(변동)은 자연증가(출생 인가와 사망 인구의 차이)와 순이동(인구 유입과 유출의 차이)에 의해 결정된다. 최근 우리나라 전체 인구에서는 출산율 및 출산연령대 인구의 감소로 출생아 수가 줄어드는 반면, 고령화로 노인인구가 증가하면서 사망자 수는 늘어나는 추세(2020년은 자연감소로 전환 전망)이다.

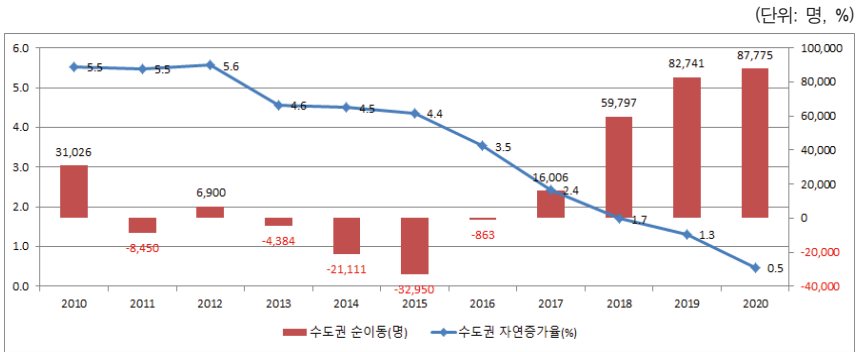
[그림 4-39] 수도권과 지방의 연도별 인구 증감



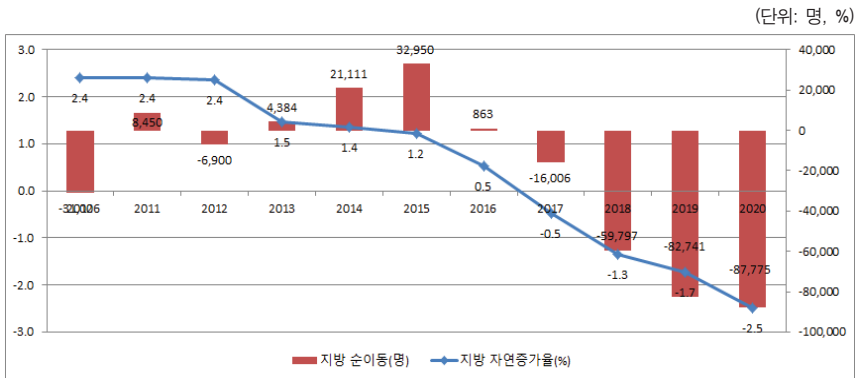
자료: 통계청 KOSIS. 주민등록 연앙인구(각 연도)

수도권과 지방의 인구변동 요인 차이를 살펴 볼 필요가 있다. 최근 수도권 인구는 자연증가와 순유입이, 반대로 지방 인구는 자연감소와 순유출이 동시에 일어나고 있다. 지방에서는 2017년부터 다시 나타난 수도권으로의 인구 순유출 추세와 함께, 2018년부터 나타난 자연감소가 지방인구의 감소를 촉진하는 요인으로 작용하고 있다.

[그림 4-40] 수도권 순이동 인가와 자연증가율



[그림 4-41] 지방 순이동 인가와 자연증가율



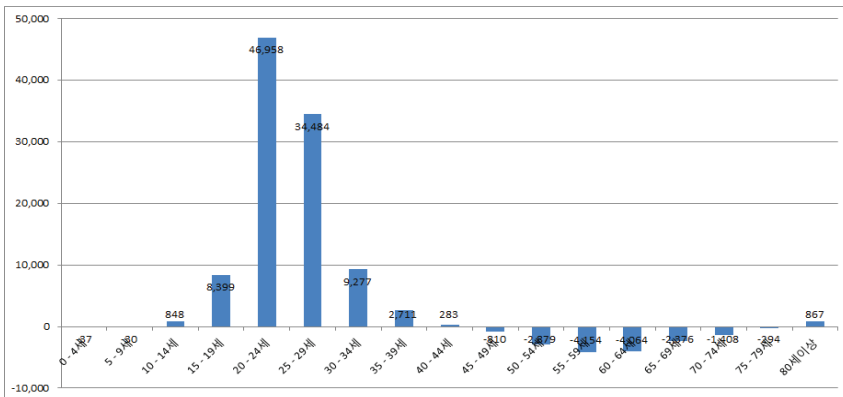
출처: 통계청, 「국내인구이동통계」

수도권 인구집중과 청년 인구의 이동의 관계를 살펴 볼 필요가 있다. 지방 인구 감소의 가장 큰 요인은 인구의 순유출인데, 지방의 순유출(수도권으로의 유입) 인구는 자연감소 인구 수준을 크게 넘어섰다. 특히 지방 인구의 순유출은 수도권 인구의 순유입을 의미하므로, 인구이동은 우리나라 인구의 수도권 집중과 지역 불균형을 유발하는 핵심요인이라고 할 수 있다. 인구 유출 수준은 지방 지역들 사이에서도 많은 차이가 존재하지만, 모든 시도에서 가장 큰 유출지(인구이동의 목적지)는 ‘수도권’ 지역이다.

수도권 인구 순이동 규모를 연령별로 구분해 보면 이동의 규모와 방향에서 큰 차이가 발견되는데, 수도권 순유입은 청년인구(19~34세)에서 가장 크며, 사실상 청년인구의 순이동만으로도 전체 순유입을 넘어서는 규모이다. 수도권 연령별 순이동은 청년 및 이전 연령 인구에서는 순유입이, 이후 집단에서는 순유출이 일어난다고 할 수 있다.

[그림 4-42] 수도권 연령집단별 순이동(2020)

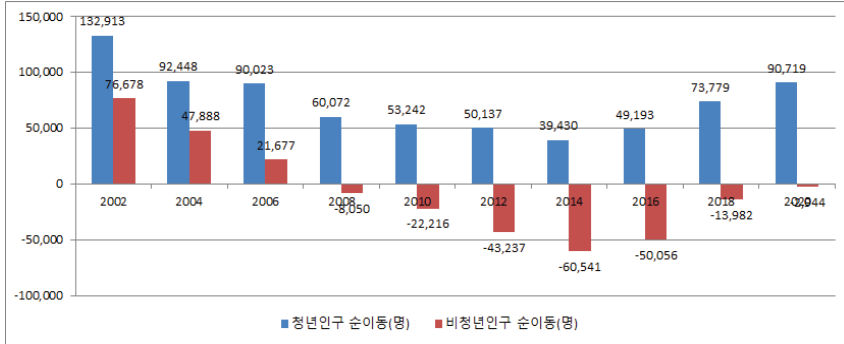
(단위: 명)



출처: 통계청, 「국내인구이동통계」

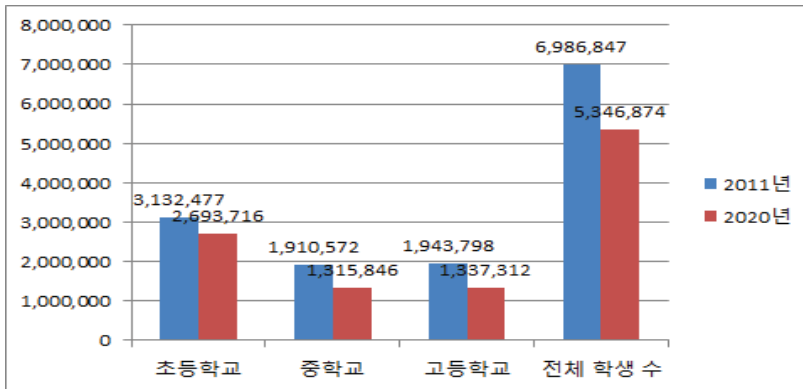
[그림 4-43] 수도권 청년/비청년 순이동

(단위: 명)



상황이 이렇다 보니 지역 간 불균형으로 학령인구 불균형이 심화되고 있다. 앞서 살펴 보았듯이 전반적인 학령 인구 급감 속에 학령인구의 지역 간 불균형은 저출산 보다 수도권, 대도시로의 이동이 크게 영향을 미쳐 지방소멸의 주요 원인이 되고 있다.

[그림 4-44] 지난 10년 간 전체 학생 수 변화



출처: 한국교육개발원 교육통계서비스(kess.kedi.re.kr)

〈표 4-5〉 지난 10년 간 시도별 초·중고 학생 수 변화

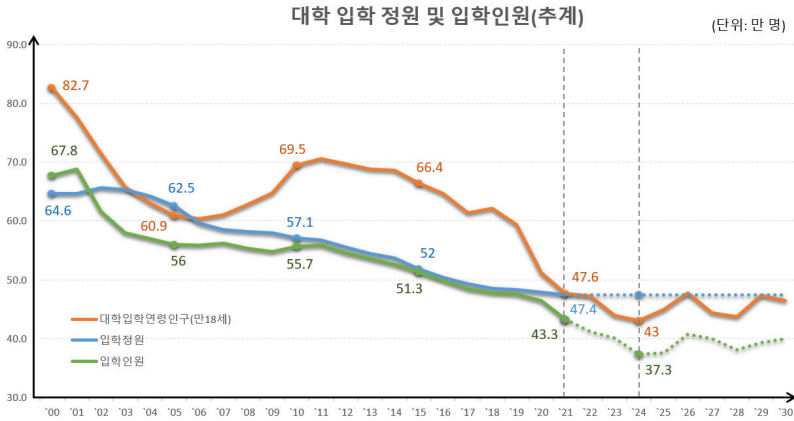
구분	2011년	2020년	10년 간 감소 학생 수(명)	10년 간 학생 수 감소율(%)
전체 학생 수	6,986,847	5,346,874	1,639,973	23.5%
서울	1,219,799	840,933	378,866	31.1%
부산	438,795	303,849	134,946	30.8%
대구	368,376	250,957	117,419	31.9%
인천	391,241	308,160	83,081	21.2%
광주	246,570	175,446	71,124	28.8%
대전	231,775	162,989	68,786	29.7%
울산	178,473	130,585	47,888	26.8%
경기	1,750,261	1,474,847	275,414	15.7%
강원	208,283	151,120	57,163	27.4%
충북	222,166	168,142	54,024	24.3%
충남	288,186	235,447	52,739	18.3%
전북	269,784	196,466	73,318	27.2%
전남	259,737	187,567	72,170	27.8%
경북	345,747	258,477	87,270	25.2%
경남	477,086	371,039	106,047	22.2%
제주	90,568	78,722	11,846	13.1%

자료: 출처: 한국교육개발원 교육통계서비스(kess.kedi.re.kr)

한편 고등교육 학령인구도 2021년을 기점으로 대학 입학연령(만 18세) 인구가 입학정원에 미달하기 시작하였다. 2024년까지 급감기를 거쳐 2030년까지 유사한 규모를 유지할 예정이다.⁶⁾

6) * 대학 입학정원(만 명): (' 05) 62.6 → (' 10) 57.2 → (' 15) 53 → (' 21) 47.4 [' 21.4, KEDK(전문)대학교협]

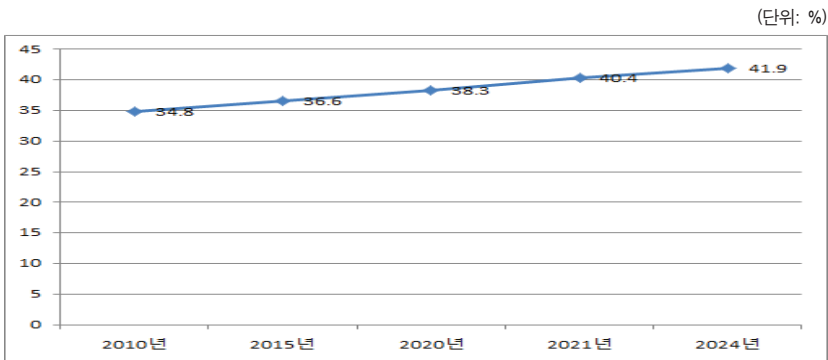
[그림 4-45] 고등교육 학령인구(추계)



자료: 대학의 체계적 관리 및 혁신 지원 전략(교육부, 2021.5월)

최근 대학 입학단계에서 수도권 일반대 집중화 현상이 심화되고 있는 상황에서, 학령인구 감소로 인한 가속화가 우려된다. 고등교육 학령인구 감소로 인한 학생 미충원은 교육의 질 저하, 지역대학의 경영난 심화, 폐교 위기 유발, 지역경제 위축, 고용 감소, 소비 감소 등 현상으로 나타나며 궁극적으로 지방소멸로 연결된다.

[그림 4-46] 일반대 수도권 입학인원 비중



자료: 대학의 체계적 관리 및 혁신 지원 전략(교육부, 2021.5월) p.2 재구성

학생 충원에 있어서 입학자원 감소와 이탈도 문제이다. 2021년 전체 대학 충원율은 91.4%로, 총 40,586명(8.6%)이 미충원이다. 수도권보다는 비수도권, 일반대보다는 전문대에 미충원이 집중되고 있다. 수도권 일반대(99.2%) > 비수도권 일반대(92.2%) > 수도권 전문대(86.6%) > 비수도권 전문대(82.7%) 순으로 충원율이 양호하다.

<표 4-6> 2021년 수도권/비수도권 충원율

(단위: 몇, %)

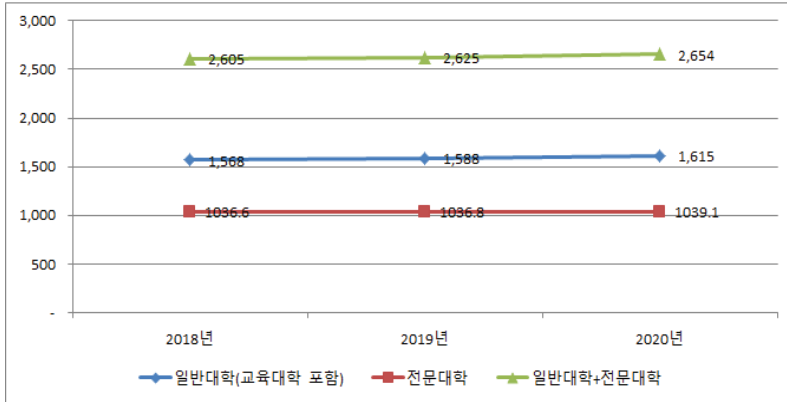
구분	전체			일반대			전문대		
	모집 인원	입학 인원 (충원율)	미충원 (미충원율)	모집 인원	입학 인원 (충원율)	미충원 (미충원율)	모집 인원	입학 인원 (충원율)	미충원 (미충원율)
전국	473,189	432,603 (91.4)	40,586 (8.6)	318,013	301,617 (94.8)	16,396 (5.1)	155,176	130,986 (84.4)	24,190 (15.6)
수도권	190,066	179,938 (94.7)	10,128 (5.3)	122,065	121,036 (99.2)	1,029 (0.8)	68,001	58,902 (86.6)	9,099 (13.4)
비수도권	283,123	252,665 (89.2)	30,458 (10.8)	195,948	180,581 (92.2)	15,367 (7.8)	87,175	72,084 (82.7)	15,091 (17.3)

자료: 대학의 체계적 관리 및 혁신 지원 전략(교육부, 2021.5월)

최근 3년간 학생 1인당 교육비 일반대학이 전문대학 보다 더 많았고, 2020년 학생 1인당 교육비는 수도권(2,832.3만원)이 비수도권(2,505.7만원) 보다 더 많았다. 수도권과 비수도권 간 학생 1인당 교육비 투자 간 격차가 발생한다.

[그림 4-47] 최근 3년간 학생 1인당 교육비

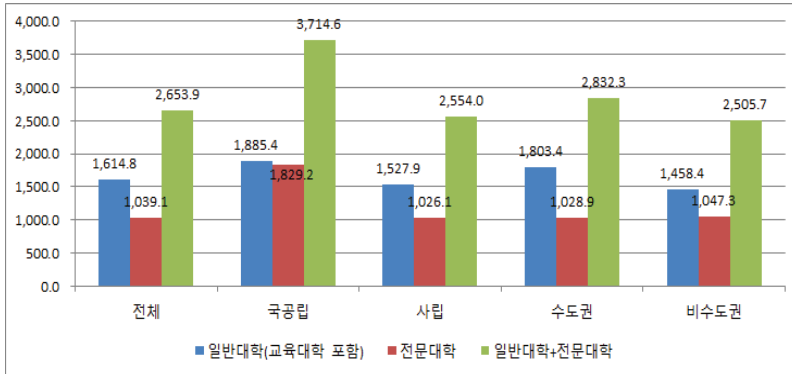
(단위: 만원)



자료: 대학정보공시자료(2021)

[그림 4-48] 2020년 학생 1인당 교육비

(단위: 만원)



자료: 대학정보공시자료(2021)

정부 대학재정지원 규모는 수도권에 집중되어 있지만, 연구 성과는 지방 소재 대학이 우수한 편이다. 정부의 대학재정지원이 효율적일 필요가 있다.

〈표 4-7〉 대학재정 지원과 연구성과 비교

구분	대학재정 지원과 연구성과 비교				
	대학재정지원 (억원)	대학당 재정지원 (억원)	교수1인당 연구비 (백만원)	교수1인당 국내논문수 (편)	교수1인당 국외논문수 (편)
전국	66,007 (100.0)	345.6 (100.0)	168.0 (100.0)	0.55 (100.0)	0.42 (100.0)
수도권	31,797 (48.4)	447.8 (61.4)	216.3 (61.9)	0.54 (49.1)	0.52 (59.4)
지방	33,855 (51.6)	282.1 (38.6)	133.3 (38.1)	0.56 (50.9)	0.35 (40.6)

자료: 대학체제 새판짜기: 대학체제 대전환을 지향하며(반상진, 2021)

마지막으로 지역 불균형도 교육·인재 양극화의 원인이 되고 있다. 대학 내 학령인구와 재정지원 문제 이외에도 지역불균형이 교육 양극화의 원인으로 인식된다. 구체적으로 살펴보면 수도권에 1,000대 기업 본사 75.4%(754개소)와 인구 50.2%(2,604만 명)가 밀집되어 있고, 이에 따라 신용카드 사용액이 72.1%(389조원)이나 되고, 지역내 총생산(GRDP)은 52.0%(1,001조원)에 이른다.

또한 지역불균형은 자본과 소득의 양극화로 나타난다. 매출 천억 벤처기업의 수도권 비율이 62.2%(384개)이며, 1,000억 이상 투자받은 스타트업의 수도권 비율이 92.6%(148개)이나 되며, 창업 투자회사의 수도권 비율이 91.3%(136개)이다. 그래서 지역 총 소득의 수도권 비중이 55.6%(1,080조원)으로 수도권에 집중되어 있다. 수도권 과밀화와 경쟁 격화는 수도권 청년들의 고통과 지방 소멸위기 심화로 이어지고 있다.

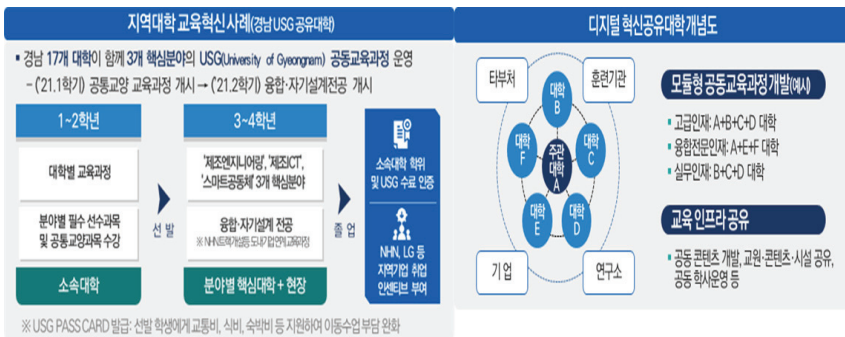
4.2. 수도권과 지방 대학 간 교육·인재 양극화 대안

청년 교육정책 새판 짜기는 고등교육의 경쟁력 강화가 가장 핵심이다. 고등교육의 경쟁력 강화는 안정적인 재정지원, 대학 등록금 인상 규제 폐지 등 다양한 정책대안이 있을 수 있겠지만, 본 칼럼에서는 사회가 요구하는 역량을 갖춘 인재를 양성하고, 효율적인 정책추진을 위한 인재양성정책 혁신방안 위주로 제안한다.

첫째, 첨단 신기술 분야 인재양성을 위해 39년 전에 만들어진 정원규제 등 대학설립요건(정원·교원·교육과정·시설 등)의 규제를 종합적으로 정비할 필요가 있다. 코로나19 사태 이후 원격수업의 일반화로 학생들의 캠퍼스 생활이 거의 불가능한 상황에서 기존 캠퍼스 중심의 대학 설립 및 운영 요건은 현실에 적합하지 않다. 정부가 추진 중인 대학 간 학사교류, 공유형 연합대학, 공동학위제 등 대학 정책들에 비춰 봐도 대학 설립·운영 요건은 더 이상 설득력이 없다. 특히 첨단 분야 인재양성을 위해서 신산업 분야 대학(원)의 설치요건을 완화하고, 신산업 분야 학과는 정원 외로 선발할 수 있게 하는 수준의 과감한 규제 완화가 필요하다. 사회가 요구하는 인력을 대학이 아닌 기업이 교육하고 훈련하는 것은 사회 전체적으로 비효율이고 기업은 해외에서 인력을 찾게 될 것이다.

둘째, 대학, 지자체, 기업, 연구소가 함께 성장하는 모델을 정립하고 확산해야 한다. 특히 지방 대학의 재정여건과 물적·인적 인프라가 부족하기 때문에 고등교육 분야 교육의 연계협력 중심을 대학 간 공유성장 교육체제로 전환할 필요가 있다. 지자체-대학 협력 기반의 지역혁신플랫폼을 확대하여 지역특화형 공유대학 모델의 창출·확산을 지원하는 한편, 디지털 혁신공유대학(2021년 ~)을 통해 수도권과 지방대학이 공동으로 신기술 분야 인재를 양성하는 대학들을 확대해 나갈 필요가 있다.

[그림 4-49] 공유대학 사례



자료: 제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획(교육부, 2021.3.1.)

셋째, 신기술분야 융복합 교육 및 학제간 융합연구를 활성화해야 한다. 먼저 신기술분야 융복합 교육은 학·석사 연계 패스트트랙을 신설하여 첨단분야 고급 인재의 조기 양성 및 사회진출을 도울 수 있다. “대학 간” 또는 “대학 내” 학과 간 협업을 통하여 일반 또는 이공계학과(3.5년)와 SW·AI 석사과정(1.5년)을 운영하는 대학을 선정하여 지원해야 한다. 이를 통해서 기존의 “대학 내”에서 “대학 간”으로 학석사 연계과정을 확대하여 대학 간 벽을 허물고 첨단기술과 교육프로그램을 공유할 수 있다. 예컨대 지방대와 수도권(거점국립대) 간 연계모델의 경우 지역 인재 양성과 석사급 SW·AI인재 육성이 동시에 가능할 수 있을 것이다. 이어서 학제 간 융합연구 활성화는 대학이 창의성과 도전정신을 발휘해 혁신기술을 개발할 수 있도록 대학 융합연구 지원을 확대하는 것이다. 자율적 혁신기술 개발 연구를 통해서 대학이 창의성을 제고할 수 있도록 품목만 정해진 테마를 제시하고 과제는 연구자가 직접 기획하도록 할 수 있다.

넷째, 문화 인프라가 부족한 지역 대학에서 도시 수준의 생활과 업무가 가능한 캠퍼스 혁신파크를 설치하거나, 대학 캠퍼스에 공장이 설립되고 제품 생산까지 할 수 있게 대학 내 도시를 인정할 필요가 있다. 전자인 캠퍼스 혁신파크사업은 대학의 유휴 부지를 도시첨단산업단지로 조성하고 기업입주 공간 건축, 정부의 산학연 협력 및 기업역량 강화 사업 등을 집중해 지방 대학을 혁신성장 거점으로 육성하는 사업이다. 하지만 기존 혁신파크사업은 주로 부지가 넓은 지역거점국립대학이 참여했다는 점에서 한계가 있었고, 대학의 상품 판매 등 상업적 행위가 제한되었다. 따라서 대학 내 공장 설립으로 제품 생산이 가능하도록 법령을 정비하여 친환경·첨단 도시형 공장의 설립과 공장에서의 제품 생산을 허용해야 한다. 예컨대, 독일 베를린의 “위스타 사이언스 파크”처럼 단순한 과학 산업단지가 아니고 도심공원과 골프장, 테니스장 등 여가활동을 자연환경과 함께 제공하고 있다. 이 곳은 ‘도시 안의 도시’라는 개념으로 대학뿐 아니라 위락시설, 쇼핑시설, 의료시설을 갖춰 생활과 업무를 동시에 만족시키는 복합도시의 개념이다.

다섯째, 비대면 온라인 환경에 맞춰 학습자 중심의 인재양성 체계를 구축해야 한다. 이를 위해서 디지털 가상 융합 캠퍼스, 온라인 학위과정 활성화, 우수 온라인 교육콘텐츠(MOOC) 확충이 시급하다. 또한 학생이 스스로 전공프

로그램을 설계이수할 수 있도록 학사제도를 유연화하고, 대학의 교육과정에 대한 학생의 참여 범위를 확대해야 한다.

뉴노멀 시대에 고등교육이 변화와 혁신하지 않으면, 대학 내 교수가 환골탈태하지 않으면, 고용노동부의 고용보험 기금이 바닥나게 된다. 직접 인력을 양성하던 기업도 이마저 어려워지면 우수한 인재를 찾아 해외로 이전할 것이다. 또한 지방자치단체의 열악한 재정도 버티지 못하고 지역불균형이 가속화될 것이다. 이제는 대학이 국가와 지역 사회에 부담이 되어서는 안 된다. 대학, 정부, 지자체, 기업, 연구소, 지역 주민이 상생 발전을 위한 지혜를 모아야 한다. 대학의 종말은 진행 중이고 가속화할 것이다.

제5장

해외 취업 취약 청년층 분석: EU 국가 사례

제1절 EU 청년보장과 취업 취약 청년 분석

1.1. 가. EU국가 청년 NEET의 다양성

EU 회원국들이 취약청년층을 규정하는 범위는 나라마다 다르다. 그러나 공통적으로 교육, 훈련, 고용 상태에 있지 않은 NEET는 사회적 배제를 경험하는 가장 취약한 집단으로 간주되어 일차적인 청년정책의 대상이 된다 (Eurofound, 2015: 6).

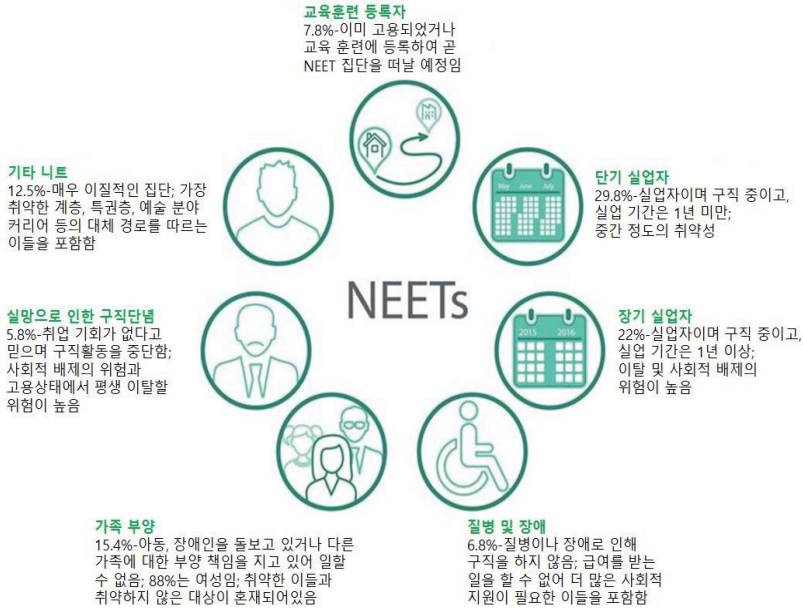
NEET 개념은 1990년대 영국의 사회 보장 개혁과 관련 있다(Mascherini et al., 2012). 16-18세는 사회보장 혜택을 받는 데 해당되는 연령 조건이 아니므로, 이 연령대의 청년들은 사회적으로 ‘지위 없음’ (Status zero; 취업, 교육, 훈련 상태가 아니며 사회 주류에서 벗어난 청년들)의 상태가 되었고 이들에게 별도의 상담이나 인센티브가 주어질 필요성이 제기되었다(정연순 외, 2018). 이 개념을 명확히 하기 위해 1999년 영국 정부에서 발표한 사회적 배제에 관한 보고서에서 NEET라는 약어가 처음 사용되었다. 이 개념은 다양한 기관과

연구자들에 의해 채택되었다. 유럽위원회(The European Commission)와 경제협력개발기구(OECD)를 비롯한 국제기구에서 NEET 연구가 시작되고 유럽연합은 2013년부터는 회원국들에게 NEET 청년들을 사회적으로 통합시키기 위한 정책으로 청년보장(Youth Guarantee)제 시행을 권고하였다. 청년 NEET가 공공정책 영역에서 가장 중요한 범주가 된 것이다.

그러나 NEET는 단일 집단이 아니라 다양한 특성과 요구를 가진 하위집단으로 이루어져 있다. 취업 직전에 일시적 NEET 상태에 있는 청년이 있는가 하면, 1년 이상의 장기실업에 있거나 아예 구직을 단념한 청년도 있다. NEET 상태가 장기화될수록 개인적으로는 불이익이 커지며, 사회 전체로는 사회적 통합에 저해가 된다. EU 회원국 NEET 인구의 약 절반이 비경활 상태인데 국가별로도 편차가 크다. 사회경제적 배경은 NEET화의 결정적 요인이다. 교육수준이 낮거나, 이주 배경을 가졌거나 장애가 건강 문제가 있는 청년은 NEET화의 위험이 더 크다고 보고되고 있다(European Commission, 2018: 5).

유럽기금(Eurofound)은 2016년 NEET의 다양성을 이해하기 위해 28개 회원국 NEET에 대한 연구 프로젝트를 진행하였고, NEET를 7개의 하위 그룹으로 나누었다(그림 5-1). 이러한 작업은 NEET 정책이 다양한 상태와 처지에 있는 청년집단을 효과적으로 지원하기 위해서는 그 지원 수단 역시 다양성에 부합하는 방식으로 설계되어야 함을 시사한다.

[그림 5-1] EU NEET의 다양한 범주



주: 2016년 기준으로 분석됨

출처: Eurofound. <https://www.eurofound.europa.eu/topic/neets/> 2021.8.25. 열람

1.2. 청년보장제 실시를 위한 NEET 매핑(Mapping)

EU는 청년고용을 청년들의 사회적 포용을 위한 핵심 수단으로 간주하여 청년의 사회참여와 노동시장 진입에 특별한 노력을 기울여 왔다. 2008년 금융 위기 이후 청년 실업률이 계속 높은 수준을 유지하자 EU는 2013년 청년보장 제도(YG) 도입을 결정했다. 청년보장제도는 청년이 NEET 상태에 처한 지 4개월 내에 교육훈련 복귀나 취업을 할 수 있도록 적극적 지원을 시행하는 제도이다. 전유럽적 차원에서 NEET가 청년 정책의 주 대상이 된 것이다. 청년보장제 시행 이후 EU 회원국들은 ‘노동시장에서 가장 멀리 떨어져 있는’ 청년들을 찾아내고, 접근하고, 고용서비스와 연계하기 위해 다양한 정책을 펼쳐 왔다(Eurofound, 2015). 이러한 노력은 이제까지 전통적 PES를 넘어서서 다양한 파트너들과 협력을 통한 아웃리치의 적극적 수단들을 포함하게 되었다

(European Commission, 2018a). 여러 국가에서 고용서비스와 아웃리치의 접목이 시도되었다. 취약 청년층 발굴을 위한 국가차원의 전략적 접근과 지역에서의 유연한 적용, 예방 및 조기개입 조치의 활성화, 청년친화적 전략과 서비스 맞춤화, 그리고 취약 청년층 매핑(Mapping)과 추적 시스템의 구축 등이 EU 회원국에서 시행되었다.

취업취약 청년층에게 적절한 지원을 제공하기 위해서는 그들의 특성과 요구를 이해하는 작업이 필요하다. 청년정책 설계에 청년 NEET에 대한 조사와 연구가 선행되어야 하는 것이다. 매핑(Mapping)은 거시적 차원에서 NEET 특성을 이해할 수 있게 하는 작업이다. 그들이 어디에 있는지, 누구인지, 왜 NEET인지, 무엇을 필요로 하는지 등의 정보가 포함된다. 이 정보를 통해 NEET 담당 기관은 주목해야 할 지리적 영역과 목표집단, NEET 특성에 따라 어떤 유형의 지원이 필요한지를 파악할 수 있다(European Commission, 2018b:6). 도움이 필요한 청년들을 발굴하고 지속적으로 지원하기 위해서는 추적작업도 중요하다. 이 추적작업과 시스템 구축 역시 매핑이 기반이 된다.

유럽사회기금(ESF, European Social Fund)과 청년고용사업(YEI, Youth Employment Initiative)은 청년보장제 설계의 기반이 되는 NEET 조사연구를 위한 기금을 지원하였다. EU 회원국들은 이 기금의 지원을 받아 혹은 독자적으로 NEET 조사 및 연구를 진행하였다. NEET 매핑에는 다양한 데이터 소스들이 활용되었다. 몇 개국의 사례를 들면 다음과 같다(European Commission, 2018b:9).

- NEET 인구에 대한 기획연구: 몰타(Malta)
- 노동력조사(LFS), 수입및생활조사(SILC) 등의 이용가능한 조사결과 분석: 포르투갈, 프랑스
- 행정데이터 연결로 청년 고용 및 교육 상황분석(오스트리아, 크로아티아, 독일)

이하의 절에서는 NEET 매핑과 관련한 프랑스, 오스트리아, 몰타의 사례를 고찰할 것이다. 이들 국가 사례는 각각 위에서 예시한 데이터 소스 활용 유형을 반영한다. 국가마다 매핑의 유형과 방식, 활용된 데이터가 다르기 때문에

NEET 분석 사례의 내용과 양식은 다르게 집필되었다. 각국 사례는 2차 자료 수집에 기반한 것이므로 조사와 데이터에 관한 1차 자료들은 제시되는 문헌이나 해당 사이트를 참고할 수 있다.

제2절 취업 취약청년층 분석 사례: 프랑스⁷⁾

2.1. 배경

NEET의 사회통합 정책의 중요성이 커지면서, 고용서비스를 통해 이들을 노동시장으로 안착시키는 청년보장제가 강력히 추진되어 왔다. 프랑스는 2013년부터 청년보장제를 시범적으로 시행하였으며 2017년에는 전국적으로 확산되어 80,000명 이상이 참여하였다. 이 정책의 대상은 NEET 청년이다. 그러나 NEET 청년들의 경제적 사회적 상황은 매우 다양하다. 이러한 다양성은 소득과 생활 조건 측면에서 거의 연구되지 않았으나 2014년 실시된 국가청년층자원조사(ENRJ)가 행해짐으로써 18-24세 사이 NEET를 식별하고 그들의 사회적 지위, 수입원과 그 수준 분석이 가능해졌다.

2.2. 국가청년층자원조사(ENRJ)

2014년 프랑스 보건부연구평가통계국(DREES)과 국립통계경제연구소(INSEE)에 의해 수행된 국가 청년층 자원 조사(ENRJ)는 프랑스에 거주하는 18-24세 청년들의 생활 실태를 조사하는 것을 목표로 한다. 본 조사를 통해 2014년 10월에서 12월까지 실시된 설문조사 전 주의 상황을 알 수 있고, 같은 해 청년들이 얻은 다양한 수입원을 설명할 수 있다.

여기에서 설문조사 전 주의 주요 상황으로 실직 상태 또는 비경활(학업 제외) 상태로 응답했을 경우 NEET로 정의된다. 이 정의는 NEET 비율을 측정하는 데 일반적으로 사용되는 INSEE 고용 조사에서 사용되는 정의와는 다르다. 고용 조사에서는 ENRJ에서는 알 수 없는 청년들의 고용 상황, 교육 및 공식·비공식적 훈련과 관련된 질문을 더 많이 사용한다.

NEET의 수입원은 시간에 따라 특히 변동될 수 있으므로, 여기에 제시된 자원 양은 년 단위로 계산된다. 따라서 이전에 받은 소득 수준을 살펴보는 것이 유용하다. 해당 주의 지출은 그 해에 앞서 지급된 급여나 공공 지원, 부모

7) 이 절은 Quentin Francou(2020). Les « NEET », des ressources et des conditions de vie hétérogènes. INJEP.을 요약, 정리하였다.

의 지원으로 충당될 수 있기 때문이다. ENRJ 조사의 질문을 통해 연간 수입을 계산하는 방법은 DREES와 INSEE에 의해 고안되었다.⁸⁾

2.3. 프랑스 NEET 범주와 특성 분석

프랑스 국립청년교육연구소(INJEP)는 NEET 집단의 이질성을 이해하기 위해 ENRJ 데이터를 분석해 서로 다른 사회적 상황에 있는 5개 그룹을 구분하였다. 서로 다른 사회적 상황들은 이질적인 소득 수준에 상응한다. 평균적인 소득 수준은 이 집단 간에 1~3배까지 차이 날 수 있다.

따라서 이 결과는 NEET 정책이 단일 집단이 아니라 매우 다양한 상태에 있고 다양한 요구를 가진 청년들을 대상으로 한다는 점을 염두에 두어야 한다는 것을 시사한다. 실제로 NEET 정의에 부합하는 모든 청년들이 통합 과정에서 유사한 후속 조치를 필요로 하는 것은 아니다. 그런데, 청년 보장은 “매우 위험한 상황⁹⁾”에 있는 NEET만을 대상으로 한다. 반대로, 미씨옹 로칼¹⁰⁾이 관계를 맺는 모든 청년들이 항상 NEET의 정의에 부합하는 것은 아니다. 지원을 받고 있는 청년들이 일시적인 ‘임시직’을 얻거나 훈련에 참여하고 있을 수 있기 때문이다. NEET의 개념 규정은 통계적으로 명확해 보이나 불안정한 고용 상황으로 인해 현실과는 차이가 나는 경우가 흔하다.

프랑스에서는 2017년 기준, 15-29세 청년의 13.9%가 NEET, 즉 취업도 하지 않고, 교육도, 훈련도 받지 않는 상태에 있다. 국가 청년층 자원 조사(ENRJ, 2014)에서 NEET의 재정 자원을 분석한 결과, 생활 조건, 수준 및 수입원에서 강한 이질성이 나타났다. 최근에 고등교육을 졸업하고 이전에 일을 했던 경험이 있는 청년들은 NEET 상태에 거의 머물러있지 않는다. 이 청년들은 학위가 없고 취업 경험이 없는 NEET 청년보다 재정적 자원이 2.5~3배 더 많다.

8) 분석 방법에 대한 더 자세한 정보는 Castell et al., 2016,

http://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/49794/1/iana_28.pdf 참조

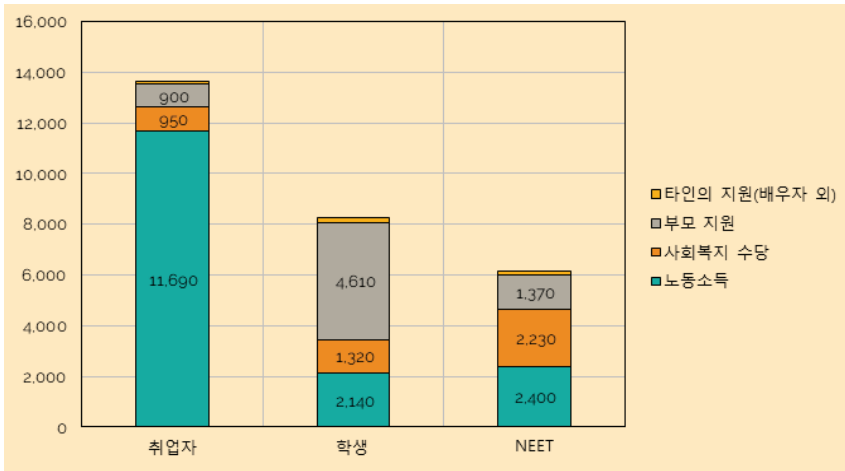
9) Décret n° 2013-880 du 1er octobre 2013.

10) 프랑스 청년보장제 시행기관인 미씨옹 로칼의 정식 명칭은 <청년의 직업 및 사회 진입을 위한 미씨옹 로칼>(Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes)이며 프랑스 전역에 436개가 설치되어 있다(김종진 외, 2017).

가. NEET 청년들의 수입원

NEET의 수입원은 최소한 사회적 지원을 통해 얻는 것만큼 그들의 이전 직장으로부터 나오기도 한다. 즉, 2014년 말에 NEET라고 정의된 사람들은 그해 전체 기간에 평균 2,400 유로의 소득을 올렸으며, 이는 한 해 동안 받은 사회적 지원 수입인 2,230 유로와 비슷한 수준이다(그림 5-2). NEET는 부모로부터 상대적으로 적은 재정적 지원을 받고 있는데, 매년 평균적으로 1,370유로의 지원을 받는다. 그러나 NEET의 75%가 부모와 함께 살고 있기 때문에 이러한 직접적인 현금 지원에는 음식 및 특히 주택과 같은 현물이 포함되지 않는다.

[그림 5-2] 청년 취업자, 학생, NEET의 연간 수입원 비교



해석: 18세에서 24세 사이의 젊은이 중 31%가 설문조사 시행 전 주에 고용된 상태였다. 2014년에 취업자들은 평균 13,630유로를 받았는데, 이 중 11,690유로가 근로소득, 950유로가 사회수당, 900유로가 부모 지원이었다.

대상: 2014년 기준 프랑스(마요트 섬 제외)에 거주하는 18-24세.

자료: DREES-INSEE, 국가 청년층자원 조사 2014; INJEP에서 분석

출처: Quentin Francou(2020). Les « NEET », des ressources et des conditions de vie hétérogènes. INJEP. p.2

그러나 이러한 지원 수준은 학업 중인 청년들의 50%만 부모와 함께 산다는 것을 감안하더라도 여전히 부모가 학업 중인 청년들에게 주는 연평균 4,610 유로의 금액보다 훨씬 낮은 수준이다. NEET의 연간 총 수입은 평균

6,130 유로로, 이와 비교하면 조사 당시 취업자는 13,630 유로, 학생의 경우 8,240 유로였다.

나. NEET의 5가지 유형: 학위와의 강한 연관

NEET의 다양성을 이해하기 위해서는 수입원뿐 아니라 학위, 노동시장 상황, 학업 복귀 의사, 부양 자녀 유무 등의 변수를 고려해야 한다. INJEP는 이러한 모든 변수를 고려하여 통계적 분류 방법(아래 Method 참조)을 사용하였고, 그 결과 NEET를 5개의 하위 범주로 유형화하였다.

① NEET 분류 방법

NEET를 특징지을 수 있는 변수는 여러 가지가 있으며, 이러한 변수들은 서로 상당한 상관관계를 가진다. 이러한 복잡성을 종합하기 위해 INJEP는 다음과 같은 변수들을 가진 통계 분류 방법¹¹⁾을 사용했다.

- 주거 상태(혼자, 배우자와 또는 부모와 함께 거주하는 청년)
- 부양 자녀 유무
- 학위 수준
- 구직 및 구직 기간
- 올해 취업했거나 유급 인턴십에서 근무 여부
- 올해 학업 중인지 여부
- 학업을 재개를 희망하는지 여부
- 건강 문제로 인한 제약

② NEET 특성 유형화

INJEP는 분석을 통해 다음과 NEET를 다음과 같은 5개 유형으로 나누었다.

11) Ward의 방법을 사용하여 계층적 상승적 분류를 따른 다중 대응 분석임.

<표 5-1> 프랑스 NEET 유형 구분

유형	구분	비율	내용
1	구직 중인 대학 신규 졸업자	18%	대학 이상 학위취득 후 취업 이행과정의 일시적 공백. 다수가 이미 일 경험이 있거나 실제 취업이 예정되어 있는 등 구직이 상대적으로 용이한 범주
2	진학 준비 위한 '작은 일자리' 구직자	19%	바칼로레아 취득자가 대학 진학을 준비하며 부담 없는 임시 일자리 찾는 경우
3	유자녀자	14%	주로 학위 수준이 낮은 여성으로 구성된, 노동시장에서 거리가 먼 유자녀자
4	단기 실업 상태의 직업학교 졸업자	31%	직업 고등학교 졸업 후 이직 과정에서 발생하는 일시적 실업. 이들 중 81%는 일한 경험 있음. 70%는 구직 중이나 구직기간이 1년을 넘지 않음. 19%는 이미 일자리 찾았으나 근무 시작 대기중
5	저학력 취약집단	20%	이들 중 70%는 아무 학위가 없으며 77%는 일자리 경험도 없음. 70%가 적극적으로 구직 중이나 장기 구직 상태. 건강 문제도 다수

출처: Quentin Francou, Les « NEET », des ressources et des conditions de vie hétérogènes, INJEP, 2020. p. 2-3을 필자가 요약, 도표화

- 유형 1: 구직활동을 하는 대졸 이상의 신규 졸업자(16%): 이 범주 NEET의 80%가 고등교육 학위를 가지고 있고 85%가 그해에 막 졸업한 상태. 구직 기간이 1년 미만인 이들이 70%이며 18%는 이미 일자리를 구하는 등, 노동시장 상황이 가장 유리하다. 78%는 지난 1년간 유급 인턴이나 견습(46%) 또는 취업(32%)으로 인한 일 경험이 있다.
- 유형 2: 진학 이전에 '임시직' 을 찾는 고등학교 졸업자(19%): 이 유형에 속하는 NEET의 79%가 바칼로레아(대학입학자격시험) 자격을 가지고 있다(44%는 일반 혹은 기술, 35%는 직업 영역). 이 유형은 내년(49%)이나 그 이후(30%)에 진학할 계획을 가지고 있다. 그동안 대부분 구직활동을 하는데, 그 기간은 1년 미만(54%)이거나, 때로는 그 이상(10%)이고, 일부는 이미 일자리를 찾은 이들(16%)도 있다.
- 유형 3: 출산한 경력단절 여성(14%): 이 범주의 88%가 노동시장에서 가

장 멀리 떨어져 있는 유자녀자. 이 중 24%는 일하기를 원하지 않고, 35%는 일하기를 원하지만 적극적인 구직활동을 하지 않는다. 이 유형은 주로 저학력 여성(88%)으로 구성되어 있으며, 78%는 대학입학자격시험을 통과하지 못했다. 그들 중 대다수(57%)가 파트너(배우자)와 함께 살고 있으며, 29%는 혼자 살고 14%는 부모님과 함께 살고 있다. 모든 부모가 이 유형에 포함되는 것은 아니며, 여기에는 노동시장에서 거리가 가장 먼 80%의 부모만 포함된다. 파트너(배우자)와 함께 살면서 직장을 구하지 않는 사람은 자녀가 없더라도 이 범주에 속한다.

- 유형 4: 단기 실업 상태인 직업학교 졸업자(31%): 이 유형의 NEET는 대부분 중등 직업 교육 졸업장을 가지고 있는데, 70%가 CAP(직업자격증), BEP(직업교육수료증) 또는 직업 바칼로레아를 가지고 있다. 이들 중 81%가 연중에 일 경험이 있었는데, 이는 가장 높은 비율이며, 이 자격증들이 주요한 수입원 역할을 한다고 할 수 있다. 구직활동에 중점을 둔 19%는 이미 나중에 일할 직업을 찾았고, 70%는 여전히 구직 중인데 그 중 49%는 구직기간이 1년 미만이다. 따라서, 이 유형의 NEET 상황은 일시적으로 보인다.
- 유형 5: 취업과 거리가 먼 학위 없는 사람들(20%): 가장 취약한 NEET가 포함된 유형. 이 중 70%는 졸업장이 없고, 77%는 일한 경험이 없다. 이러한 NEET의 대다수는 적극적으로 일자리를 찾고 있으나(70%), 이들의 54%는 구직 기간이 1년 이상이다. 바로 이 유형에 건강 문제로 인해 자율성을 제한받고 있는 대부분의 NEET가 속해 있다(27%).

분석에 따른 유형화에서 드러나듯 학위는 이 분류에서 결정적인 요소이다. 대부분의 유형은 학위 수준과 연관될 수 있다. 따라서 노동시장과 관련한 NEET 상황의 상당 부분은 이러한 학력 수준에서 비롯된다. 반면, 유럽위원회나 OECD와 같은 국제기구가 제정한 기존의 분류는 이러한 필수적인 변수를 고려하지 않고 주로 활동하지 않는 이유에 기초하고 있다(Eurofound, 2016).

다. 니트 유형에 따른 사회적 상황

아래 <표 5-2>는 니트 유형에 따른 사회적 상황을 보여준다. 여기에는 동거 여부, 자녀 유무, 학위, 노동시장 상황이 포함되어 있다. 가장 두드러진 특징을 보이는 집단은 유형3과 유형5이다. 유형3은 유자녀자 집단으로 부모와 동거 비율이 14%에 불과하고, 학위가 없는 비율이 절반에 가까우며(45%), 근로의사는 있으나 구직활동을 하지 못하는 비율이 높다(35%). 유형5는 저학력이며 노동시장에서 가장 멀리있는 집단으로 대부분 부모와 동거하며(91%), 학위나 자격이 없는 비율이 높고(70%), 1년 이상 장기구직 비율이 절반이 넘는다(54%). 타 집단에 비해 노동시장이나 사회적 상황이 가장 취약한 집단이라 할 수 있다.

<표 5-2> NEET 유형별 사회적 상황

		유형 1 (16%)	유형 2 (19%)	유형 3 (14%)	유형 4 (31%)	유형 5 (20%)	NEET 전체
동거 여부	부모와 동거	76	84	14	86	91	75
	부모와 함께 살지 않으며, 배우자 없음	12	12	29	8	7	12
	부모와 함께 살지 않으며, 배우자 있음	12	5	57	6	2	13
자녀 유무	자녀 없음	99	95	12	97	95	85
	자녀 있음	1	5	88	3	5	15
학위	고등교육 졸업장	80	7	1	7	2	17
	일반 혹은 기술 바칼로레아	0	44	8	1	2	10
	직업 바칼로레아	5	35	13	21	10	18
	CAP 또는 BEP	8	7	33	49	17	26
	대학 졸업장이나 자격 없음	7	7	45	22	70	29
노동 시장 상황	구직 성공했으나 아직 일을 시작하지 않음	18	16	5	19	3	13
	구직기간 1년 미만	70	54	25	49	12	43
	구직기간 1년 이상	0	10	11	21	54	21
	일하고 싶지만 구직은 하지 않음	6	5	35	11	17	13
	일을 하고 싶지 않음	6	15	24	0	13	10

해석: 카테고리 1에 속하는 NEET는 NEET의 16%를 나타냄. 그들 중 76%는 부모와 함께 살고, 12%는 부모에게서 독립한 미혼, 12%는 기혼자임.

대상: 2014년 기준 프랑스(마요트 섬 제외)에 거주하는 18-24세, 조사 당시 공부, 일 또는 훈련을 하지 않은 사람.

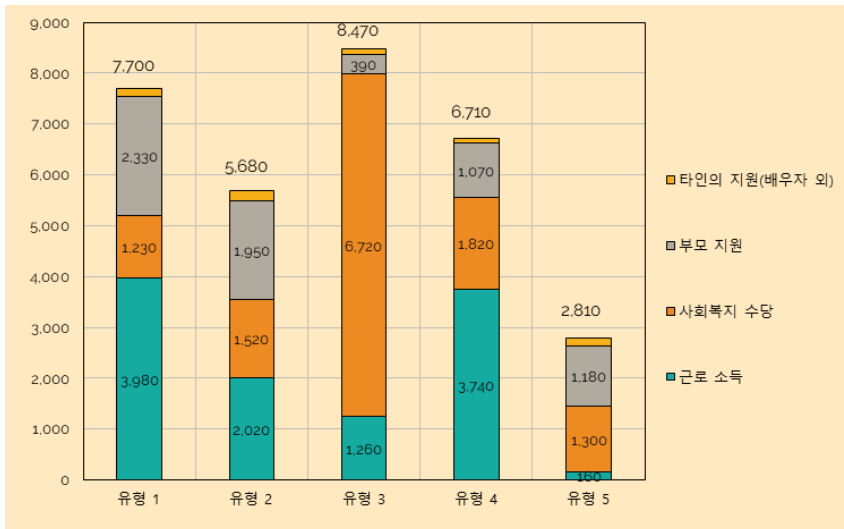
자료: DREES-INSEE, 전국 청소년 자원 조사 2014; INJEP에서 분석

출처: Quentin Francou(2020). Les « NEET », des ressources et des conditions de vie hétérogènes. INJEP.p.3

라. NEET 유형별 소득과 수입원

NEET 유형별로 소득 수준과 수입원은 차이가 크다. 다음 [그림 5-3]은 NEET 유형에 따른 소득 수준과 수입원의 차이를 드러내 주고 있다.

[그림 5-3] 니트 유형별 연간 수입원



해석: 카테고리 1에 속하는 니트족(주로 취업을 위해 고등교육을 갓 졸업한 신입생)은 2014년 한 해 동안 평균 7,700유로를 받았으며 이 중 근로 소득에서 3,980유로, 사회 복지 혜택으로 1,230, 그들의 부모에게서 2,330유로를 받았다.

대상: 2014년 기준 프랑스(마요트 섬 제외)에 거주하는 18-24세, 조사 당시 일 또는 교육·훈련을 하지 않은 사람.

자료: DREES-INSEE, 국가 청년층 자원 조사 2014; INJEP에서 분석

출처: Quentin Francou(2020). Les « NEET », des ressources et des conditions de vie hétérogènes. INJEP. p.4

연간 8,470유로의 수입이 있고, 이 중 79%가 사회복지 수당이라는 점만 보면, 저학력이며 노동시장에서 소외된 어머니 유형(유형3)은 NEET 중 가장 경제적 여유가 있는 집단으로 보인다(그림 참조). 그러나 이것은 잘못 해석된 결과인데, 왜냐하면 그들은 한 명 이상의 부양 자녀가 있을 뿐 아니라, 부모님과 함께 사는 경우가 적어서 스스로 임대료를 내야 하기 때문이다. 부양 자녀가 있으면 RSA를 통해 청년 및 가족 혜택을 받을 수 있다. 또 한편으로는, 독립된 거주지에 사는 것은 주거 혜택을 받을 수 있는 권리가 생기므로, 이 집단에 각종 수당을 연결하고 집중적인 지원을 하는 것이 필요하다.

고등교육을 받은 NEET(유형1)는 2014년에 연평균 7,700유로의 소득을 올렸으며, 이 중 절반(52%)이 이전 직장에서 벌어들인 소득이었다. 이 집단은 부모에게서 가장 많이 지원을 받는 유형으로, 연간 2,330유로의 부모 지원을 받았다. 직업학교를 졸업한 단기 실업자(유형4)의 연간 수입은 연간 6,710유로이며, 이 중 56%는 이전 직장에서 벌어들인 것이었다. 형편이 좀 덜하긴 하지만, 진학하려는 고등학교 졸업생(유형 2)들의 평균 수입은 연간 5,680유로였다.

졸업장이 없고 노동시장에서 가장 멀리 떨어져 있는 사람들(유형5)은 대다수가 일 경험이 없었고(77%), 연간 수입은 2,810유로에 불과했다. 이들은 연간 1,300유로의 사회복지 수당을 받았는데, 가장 취약한 NEET 집단임에도 불구하고 공공 영역의 지원을 가장 적게 받고 있었다. 실제로, 이 청년들은 전문적 경험도 없고 기초 훈련을 마친 상태에서 부모와 동거하는 경우가 대부분이었으며, 주거 지원, 실업 수당, 장학금 등 청년들을 위한 주요 공공 지원 혜택을 받을 수 있는 조건을 거의 충족시키지 못한다. 그러나 이 유형에서 과대표되고 있는 장애가 있는 NEET의 경우에는 특별한 지원을 받는다. 이 유형에 속하는 NEET 소득의 40%인 1,180유로는 부모의 지원으로부터 오는 것이며, 비율적으로 부모가 가장 많이 지원 하는 유형이다. 그러나 총액으로 보면 고등교육을 받은 NEET 또는 진학 예정인 고등학교 졸업자가 받은 지원금보다는 낮은 수준이다. 부모 지원 금액의 차이는 청년층에 따라 서로 다른 사회적 출신으로도 설명할 수 있다. 교육 수준이 높은 NEET 유형의 부모와 저학력 NEET 청년부모의 소득격차는 매우 크다. 따라서 졸업장이 없는 NEET가 노동시장에서 마주하는 매우 불리한 상황은 사회적 지원이나 그들 스스로도 어려움을 겪고 있는 부모들의 소득으로 보상되는 것이 아니다. 청년층을 겨냥한 정책들을 세우기 위해서는 단순히 이들이 NEET 유형에 속한다는 것을 넘어 이들의 특수성까지 고려하는 것이 필수적으로 보인다.

제3절 취업 취약청년층 분석 사례: 오스트리아 및 몰타

3.1. 오스트리아: 교육관련 고용경력 모니터링 시스템

가. 교육연계 고용 경력 모니터링 시스템(BibEr)¹²⁾ 개요

오스트리아는 전체 오스트리아 거주자가 정규 교육기관을 떠난 이후의 경력 경로를 모니터링하기 위해 ‘교육연계 고용 경력 모니터링 시스템(bildungsbezogenen Erwerbskarrierenmonitorings; BibEr)’을 구축하였다. 고용부 노동시장국, 연방통계국, 오스트리아 공공고용서비스(AMS)의 협력사업이다. 이 시스템 구축의 배경에는 오스트리아 정부가 추진한 ‘18세까지의 의무 교육훈련’ 제도가 있다. 9년간의 의무 학교교육만으로는 노동시장 이행 자격을 갖추기에 부족하다고 판단한 정부는 모든 미성년자는 18세까지 계속교육이나 직업훈련을 받도록 제도화하였다. 학교에서 노동시장으로의 이행과정 모니터링과 이 과정에서의 학업중퇴자나 NEET 식별을 위해 BibEr 시스템이 구축된 것이다. 이 시스템에서는 전체 오스트리아 거주자가 정규 교육기관을 떠난 이후의 경력 데이터가 취합되고 분석된다. 데이터의 개요는 아래와 같다.

□ 데이터 개요

- 데이터: 연방통계청(Federal Statistical Office Austria)의 교육 및 노동시장 데이터
 - 암호화된 키를 활용하여 교육과 노동시장에 관한 행정데이터를 통합
 - 모든 공식 훈련과정 데이터 통합
 - 재학 중 오스트리아에 거주한 사람의 졸업 및 중단 데이터 기록
 - 조기 훈련 이탈(FABA)과 NEET는 매년 10.31일 기준으로 평가
- 제공 데이터: 졸업 유형/일자, 고용 상태, 실업 및 고용서비스 상태, 자격, 교육 이력, 현재 교육 상태, 수입, 고용주 등

12) https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung/bildungsbezogenes_erwerbskarrierenmonitoring_biber/index.html

○ 4개 그룹 매핑

- 졸업자: 정규 교육기관 졸업생
- 중도이탈: 학위 취득 없이 정규 교육기관을 이탈한 자
- 조기 중퇴자(FABA, Early School Leavers): 다음 조건에 해당되는 자
 - 15세 이상; 오스트리아 거주; 연금 비수령(widow's or widower's pension 제외); 매년 10월 31일 기준 정규 훈련이나 AMS 훈련에 속하지 않음; 의무 교육 이후 자격 미취득

- NEET: 다음 조건에 해당되는 자

- 15세 이상; 오스트리아 거주; 연금 비수령; 매년 10월 31일 기준 정규 훈련이나 AMS 훈련에 속하지 않음; 미취업
- 의무 교육을 이후 학위나 자격 취득 여부와 관계 없음

○ 데이터 보호를 위해 Target record swapping method 사용. 개인정보를 포함한 위험성이 있는 데이터는 일부 다른 사람의 데이터셋과 스왑

○ 데이터 활용 분석 주제 예시

- 정규교육 및 훈련 이후 구직을 완료하는 데 소요되는 기간
- 어떤 교육 자격이 노동시장에서 특히 인기가 있는가?
- 산업별 초임은 얼마인가?
- 노동시장 진입 이후 취득할 수 있는 경력은 얼마나 안정적인가?

□ 데이터 정의

○ 중도 이탈

- 최근 참여한 훈련 코스에서 긍정적인 결과 없이 훈련 코스를 중단
- 재학 중 도제 훈련을 찾을 경우 다음 년도에는 학교를 졸업하지 않게 되는데, 이는 중퇴(다음 년도에 훈련을 받지 않는 경우)또는 도제로 변경(다음 년도에 다른 도제훈련을 받는 경우)으로 정의

○ 종료일

- 고용이나 AMS 등록이 없을 경우, 종료일은 학기의 마지막날(6.30.)로 설정
- 학기 중 취업을 하거나 AMS(공공고용서비스) 등록이 있을 경우 종료일이 바뀜

○ 노동시장 상태

- 개인의 노동시장 상태의 기준일은 정확한 완료일 또는 해당 월수를 합산한 가상의 종료일
- 조정된 노동통계와는 달리 군복무/사회복무 기간, 임시 결근, 한계고용자(marginally employed persons)를 포함하지 않음
- 직장 내 도제훈련은 AMS에 “훈련중(in training)”으로 기록. AMS를 거치며 노동시장 상태 기록에 기업내 도제로 등록

○ 첫 일자리

- 첫 고용은 교육 학위 취득 및 최소 6달 후에도 지속될 경우 고용으로 인정

나. 오스트리아 NEET 분석¹³⁾

오스트리아 연방통계청은 BibEr 데이터를 활용하여 정규교육졸업자, 훈련 중도탈락자, 조기중퇴자, NEET 청년의 노동시장 이동/학업복귀 현황에 관한 다양한 분석을 시행하고 있다. 교육 수료 후 18개월 이후의 노동시장 상태, 직업훈련 중도탈락 18개월 이후의 노동시장 상태, 학교 조기중퇴 18개월 이후의 노동시장 상태, 취업자들의 중위 임금, 일자리 지속기간, NEET 인구 분석, NEET 상태 기준일 18개월 이후의 노동시장 상태 등 관련 분석들은 청년 정책 수립과 맞춤형 지원 설계의 기반이 되고 있다. 아래 <표 5-3>, <표 5-4>는 2020년에 작성된 2017년 10월 기준 데이터를 활용해 NEET 인구를 분석한 결과이다.

13) Kurzbericht über die Ergebnisse des bildungsbezogenen Erwerbskarrierenmonitorings (BibEr) im Auftrag von BMAFJ und AMS für die Schuljahre 2008/09 bis 2016/17(다음 사이트에서 내려받을 수 있음 https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung/bildungsbezogenes_erwerbskarrierenmonitoring_biber/index.html)의 내용중 발췌

<표 5-3> 오스트리아 성별 및 연령별 청년 NEET(2017. 10. 31 기준. 15-29세)

나이	인원(명)	남성	여성	비율(%)	남성	여성
15-19세	45,684	25,339	20,345	100	55.5	44.5
20-24세	85,585	42,703	42,882	100	49.9	50.1
25-29세	100,159	43,758	56,401	100	43.7	56.3

주: SW: 교환. 끝데이터 보호를 위해 데이터의 일부가 “타겟 스와핑” 방식으로 오염. 따라서 특히 셀 집단이 <= 30인 경우 신뢰할 수 있는 진술이 가능. NEET는 주 거주지가 오스트리아이며, 교육훈련 미참여, 연금 미수령, 어떠한 유급 고용도 추구하지 않는 자

자료: STATISTIK AUSTRIA, BMAFJ 및 AMS 교육 관련 고용 경력 모니터링(bibEr). 2020. 12. 15일작성

출처: 오스트리아 연방통계청

https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung/bildungsbezogenes_erwerbskarrierenmonitoring_biber/index.html

오스트리아 청년 NEET는 연령이 높아질수록 수가 늘고, 연령대가 높아질수록 남성보다는 여성 NEET의 비율이 늘어나는 것으로 나타났다. NEET 기준 일 18개월 이후의 노동시장 상황을 보면 학업이 10.8%, 취업이 22.4%로 비 NEET 상태가 30%를 넘지만 기타 상태 비율이 53.6% 고용서비스 지원을 받는 비율이 13.1%로 여전히 NEET에 머무르고 있는 비율이 높은 것으로 나타나고 있다.

<표 5-4> 기준일(2017.10.31.) 18개월 이후 NEET의 노동시장 상태

노동시장 상황 성별	전체(명, %)	나이	
		15-19세(명, %)	20-24세(명, %)
전체			
NEET 전체	131,269(100)	45,684(100)	85,585(100)
학업	14,215(10.8)	9,255(20.8)	4,960(5.8)
취업	29,464(22.4)	7,021(15.4)	22,443(26.2)
고용서비스(AMS) 등록	17,200(13.1)	5,791(12.7)	11,409(13.3)
기타	70,390(53.6)	23,617(51.7)	46,773(54.7)
남성			
NEET 전체	68,042(100)	25,339(100)	42,703(100)
학업	7,303(10.7)	4,719(18.6)	2,584(6.1)
취업	15,672(23.0)	3,491(13.8)	12,181(28.5)

노동시장 상황 성별	전체(명, %)	나이	
		15-19세(명, %)	20-24세(명, %)
고용서비스(AMS) 등록	9,480(13.9)	3,345(13.2)	6,135(14.4)
기타	35,587(52.3)	13,784(54.4)	21,803(51.1)
여성			
NEET전체	63,227(100)	20,345(100)	42,882(100)
학업	6,912(10.9)	4,536(22.3)	2,376(5.5)
취업	13,792(21.8)	3,530(17.4)	10,262(23.9)
고용서비스(AMS) 등록	7,720(12.2)	2,446(12.0)	5,274(12.3)
기타	34,803(55.0)	9,833(48.3)	24,970(58.2)

주: SW: 교환. 끝데이터 보호를 위해 데이터의 일부가 “타겟 스와핑” 방식으로 오염. 따라서 특히 셀 집단이 <= 30인 경우 신뢰할 수 있는 진술이 가능. NEET는 주 거주지가 오스트리아이며, 교육훈련 미참여, 연금 미수령, 어떠한 유급 고용도 추구하지 않는 자

자료: STATISTIK AUSTRIA, BMAFJ 및 AMS 교육 관련 고용 경력 모니터링(bibEr). 2020. 12. 15일작성
출처: 오스트리아 연방통계청

(https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung/bildungsbezogenes_erwerbskarrierenmonitoring_biber/index.html)

BibEr 데이터는 오스트리아 청년 관련 연구에 활용된다. 정책 연구에서는 BibEr 데이터에서 추출된 양적 데이터뿐 아니라 고용서비스 데이터, 설문지, 질적 연구 등을 함께 사용한다. 연구 결과들은 ‘Youth Coaching and Production School’ 과 같은 정책 수단의 추가적인 개발에 사용되었고 ‘18세까지의 의무 훈련’ 추적 시스템 설계에도 활용되었다. 또한 BibEr 데이터는 청년보장 모니터링을 위한 데이터 계산의 기준으로도 활용되고 있다(European Commission, 2018: 11).

3.2. 몰타(Malta): NEET 인구 센서스¹⁴⁾

가. 몰타 청년 NEET 인구 센서스 개요

몰타는 청년보장제의 효과적 시행을 위해 광범한 NEET 조사를 실시하였다. 유럽사회기금(ESF)의 지원과 정부 예산으로 공동기금을 마련해 2015년

14) Eurofound(2014). Census on Youths Neet: Report on Findings. Youth Guarantee ESF 3.231를 요약, 정리하였음

NEET 인구 센서스를 실시한 것이다. 조사의 개요는 아래와 같다.

- 예산: EUR 60,000. 유럽 사회
기금(ESF) 85%, 국가 기금 15% 공동 지원
- 조사 목적:
 - 1) 몰타 NEET(16-24세)에 대한 포괄적인 정보 제공
 - 2) 몰타의 정책 입안자들에게 더 나은 정보 제공
 - 청년 NEET의 요구, 포부와 어려움을 식별함으로써 맞춤형 청년보장 제도 설계 지원
- 조사 내용: 개인 및 인구사회학적 특성, 교육 및 숙련 성과, 일 경험, 포부, 청년보장에 대한 인식 등
- 조사 시기: 2015년 7월~9월. 후속 인터뷰 2015년 10월
- 조사 대상: 고용 및 훈련 공사(ETC) 데이터베이스에서 NEET(16-24세)로 확인된 청년 6,749명(2015년 4월 기준)

□ 연구 문제

- a) 몰타 NEET의 개인 및 인구사회학적 특성은 어떠한가?
- b) NEET와 교육:
 - a. 교육 참여 수준은 어떠한가?
 - b. 교육 및 훈련과 관련한 계획은 무엇인가?
- c) 일 경험 및 향후 경력 계획은 무엇인가?
- d) 청년보장에 대해 어떠한 의견을 가지고 있는가?

□ 조사 방법

- 초기 인터뷰
 - ETC 데이터베이스에 등록된 청년 6,749명에게 20분 대면인터뷰 참여 요청
 - 인터뷰 진행자 사전교육 실시, 인터뷰 대상자 방문, 인터뷰 진행자와 대상자 모두 동의서 서명
 - 279명 인터뷰 성공

○ 후속 인터뷰

- 조사 실시 중 4,035명은 청년 보장 자격에 맞지 않음을 확인하여 제외하고, 다음을 식별:
 - NEET 데이터베이스 포함 기준과 관련해서 이슈가 있는지
 - 고용, 교육, 훈련 관련 현재 상황 및 미래 계획
- 4,035명 중 745명의 청년 샘플을 대상으로 후속 전화 인터뷰 실시. 현재 고용과 교육 상태에 대한 추가 정보 수집. 531명 인터뷰 성공

나. 조사 결과 분석

NEET 인구조사 결과 몰타의 NEET는 세 그룹으로 범주화되었다.

- **과도기적(Transition) NEET**: 성인교육 및 고등교육으로 이행하기 전 시간을 가지는 청년. 대다수(45.9%) 해당
- **유동적(Floating) NEET**: 방향성과 동기가 부족한 청년. 성인교육이나 고용 사이에 시간을 가지는 경향이 있음. 해당 인구의 15%에 해당. 일부 형식의 교육이나 고용에 참여할 가능성이 있으나 진로포부, 진로목표, 가능성에 적합한 계획 수립을 하는 데 지도와 지원이 필요한 자. 액션 플랜은 개인을 추적하고 그들이 Core NEET가 되지 않도록 예방하는 데 필수
- **취약한(Core) NEET**: 최근에 고용되거나 교육을 받지 않고, 교육과 고용 관련한 미래 계획이 없고, 나쁜 교육적 경험을 가졌고, 낮은 동기를 가진 자. 사회적, 행동적 문제가 있는 청년(예: 실업상태가 일반적이거나 성인교육의 필요성을 느끼지 못하는 가정 출신). 3.4%에 해당

그런데 조사 대상자 중 35.8%는 특정 니트 범주에 배타적으로 속하지 않는 것으로 나타났다. 이 중 32.6%는 유동적 NEET와 심각한 NEET 특징을 가지고 있고, 67.4%는 과도기 NEET의 특성과 유동적 NEET가 될 높은 위험이

있는 것으로 나타났다. 결과 보고서는 몰타의 NEET 정책은 유동적 NEET 특성을 가진 집단을 중점적 정책 대상으로 설정할 것을 제안하였다.

이 조사는 또한 NEET 청년이 비경황 상태를 유지하는 영향 요인을 밝히 고자 하였다. 분석 결과는 부모가 노년까지 자녀를 돌보는 가정상황이 주요 요인 중 하나로 제시하였다. 청년들이 여전히 부모 집에 기거하며 독립의 압력을 덜 받기 때문이라는 것이다. 또한 청년의 심리적 건강 상태가 중요한 영향 요인 중 하나임이 밝혀졌다.

다. 조사 결과의 시사점과 활용

몰타의 청년보장제가 시행하는 정책 수단이 대부분 유동적 NEET의 특성에 적합한 것임이 밝혀졌다. 과도기 NEET나 심각한 NEET에 대한 조치는 부족했던 것이다. NEET 센서스 분석 결과 이 그룹의 범주화에 따라 각 집단의 특성에 적합한 정책 수단을 맞춤형으로 설계할 필요성이 제기되었다.

한편, NEET 데이터베이스의 문제가 확인되었다. 데이터베이스 포함 또는 제외에 대한 기준이 엄격했으며, 대상 그룹은 변동 및 변화에 매우 유동적(예: 청년은 몇 달 동안만 니트일 수 있음)이라는 점이 고려되지 못하였다. 또한, 데이터 연계의 미흡으로 특정 변수들은 제공되지 못하였다. 이후 조사에서는 이러한 점들이 고려되고 데이터의 중앙화가 제안되었다.

청년보장제 홍보 강화의 필요성도 제기되었다. NEET 청년의 2/3 이상이 청년보장을 알지 못하는 것으로 조사되어 이후 청년보장 홍보와 아웃리치 활동이 강화되었다. NEET 센서스의 분석 결과와 시사점을 반영하여 몰타의 NEET 활성화 전략인 NAS I의 개정이 이루어졌고, 취약한 NEET에게 심리사회적 개입을 강화하는 NAS II가 수립, 시행되었다¹⁵⁾.

15) 몰타의 NAS I, NAS II에 관해서는 다음 링크를 참조할 것
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20138&langId=en>

제4절 소결

이상에서 고찰한 프랑스, 오스트리아, 몰타의 NEET 매핑, 연구조사의 개요를 요약 정리하면 아래 <표 5-5>와 같다.

<표 5-5> NEET 분석 사례 개요(프랑스, 오스트리아, 몰타)

구분	프랑스	오스트리아	몰타
사례명	국가 청년층 자원 조사 (ENRJ)	교육관련 고용경력 모니터링 시스템 (BibEr)	NEET 인구 센서스
매핑소스	청년 인구 기획 조사	행정 데이터 연결 분석	NEET 기획조사연구
운영주체	보건부 연구 평가 통계국(DREES), 국립통계경제연구소(INSEE)	연방통계청, 고용부 노동시장국, 공공고용서비스(AMS)	교육고용부, 공공고용서비스
목적	프랑스 거주 18-24세 청년 생활실태 조사	전체 오스트리아 거주자를 대상으로 정규 교육기관을 떠난 이후 경력을 데이터화	몰타 NEET(16-24세)의 태도와 경향 탐색 및 특성에 따른 분류
방법	설문조사	교육 및 고용 행정데이터 통합하여 데이터베이스 운영.	청년 NEET 대상 대면 및 전화 인터뷰
시기	2014년 20월-12월	매년. 조기 훈련 이탈자(FABA)와 NEET는 매년 10.31일 기준 평가	2015년 7월~9월. 후속 인터뷰 10월
대상	프랑스 거주 청년	전체 오스트리아 거주 청년	고용 및 훈련 공사(ETC) 데이터베이스 니트(16-24세)로 확인된 6,749명 (2015.4. 기준)
제공/조사 항목	수입수준, 수입원, 주거형태, 부모의 지원, 부모와의 관계 등	졸업 유형/일자, 고용상태, 자격, 교육 이력, 실업 및 고용서비스 상태, 현재 교육 상태, 수입, 고용주 등	교육 이력, 일경험, 미래 계획, 취업 의욕, 가정배경, 청년보장에 대한 의견 등
청년 분류	설문조사 전 주의 사항으로 NEET 판별(실업, 비학업인 비경험)	졸업자, 중도이탈, 조기 중퇴자(FABA, ESL)	과도기 니트, 유동적 니트, 취약한 니트

구분	프랑스	오스트리아	몰타
조사/ 분석결과 활용	NEET 분석결과 5개 집단으로 유형화하고 각각의 맞춤형 지원책 제안 (INJEP, 프랑스 국립 청소년 교육 연구소)	youth coaching and production schools과 같은 정책 수단 개발에 분석결과 활용. 'Education Training till 18' 추적 시스템의 설계에 활용. BibEr 데이터는 청년보장 모니터링 데이터 계산의 기준으로 활용.	NEET 프로파일링, 타겟 그룹 맞춤 서비스 설계, 니트 예방 및 활성화 지원책 제안. 3개 그룹 기반 새로운 데이터베이스 구축 NAS(NETs Activation Scheme) I 개정, NAS II 설계

취약청년층을 효과적으로 지원해 성공적으로 노동시장으로 통합시키기 위해서는 이들을 이해하고, 식별하고 접촉하는 활동이 선행되어야 한다. 취약청년층에 대한 분석은 이들의 특성과 요구를 이해하는 기반이 되므로 매우 중요하다. 청년보장제가 시행되면서 유럽 국가들은 정책 대상인 NEET의 이해를 위해 다양한 방식으로 조사 연구하고, 행정 데이터를 연결해 매핑 작업을 시행하였다. 또한 기관 간 협력을 통해 개인 정보를 관리하는 추적 시스템도 구축하였다. 전술한 국가 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, NEET 인구 규모 및 특성 파악을 위해서는 다양한 기관의 협력이 필요하다. 청년들이 정책 지원의 시각지대에 놓이게 되는 시점은 주로 교육기관에서 노동시장으로 이동하는 때이다. 따라서 이들에 대한 정확한 파악을 위해서는 교육기관이 보유한 교육데이터, 고용서비스 기관이 보유한 고용데이터의 연계가 필요하며 한편으로는 복지 지원을 받는 청년의 경우 복지 데이터도 필요하다. 통계 부처가 보유한 기존 데이터 연계도 필요하다. 따라서 교육, 복지, 고용, 통계 관련 부처들과 이와 관련된 기관들의 밀접한 협의와 협조가 이루어져야 NEET 파악을 위한 데이터 수집과 분석이 가능할 것이다.

둘째, NEET 매핑의 데이터 소스는 다양한 방식으로 수집될 수 있다. 프랑스는 청년층 전체를 대상으로 한 자원조사를 실시하여 NEET 분석의 원자료로 사용하였으며, 오스트리아는 기존 행정데이터를 연결하여 분석하였다. 반면 몰타는 인터뷰에 기반한 새로운 기획조사를 실시하였다. 데이터 소스와 조사 방

법은 각국의 상황에 따라 다양할 것이다. 우리나라의 경우 경찰조사에서 청년층 부가조사가 실시되고 교육데이터와 고용보험 데이터 등의 행정데이터를 보유하고 있다. 행정 데이터 연계에는 데이터 기준이나 표준 등의 여러 가지 문제가 해결되어야 할 것이다. 오스트리아는 관련 기관간의 긴밀한 협의를 통해 이 문제를 해결하였다. 우리나라 역시 청년 사각지대 분석의 필요성에 대한 사회적 인식에 제고된다면 정책적 결단과 심층적 논의를 통해 적합한 데이터셋이 선택되고 예상 문제 해결 논의를 시작할 수 있을 것이다.

셋째, 청년 NEET 매핑을 통해 보다 적합하고 정교한 지원 정책의 설계가 가능하다. EU는 취약 청년층이나 NEET 청년들이 다양한 요구를 가진 다층적 하위 집단으로 이루어져 있다는 점을 지속적으로 강조해 왔다. 본고의 사례국들 모두 NEET에 대한 분석을 통해 이들에 접근하기 위한 전략을 설계하고, NEET화의 원인이나 특성에 따른 범주화, 이들 범주에 적합한 정책 수단을 기획하였다.

실업이나 비경활 상태에 있는 청년들의 경우 공공고용서비스나 기타 행정 지원에서 누락될 가능성이 크다. EU 회원국들의 사례는 지원이 사각지대에 있는 청년들의 특성을 이해하고 이들을 발굴하기 위해 적극적 조치들이 필요하다는 점을 보여준다. 특히 여러 기관들이 보유하고 있는 행정데이터의 연계나 공유는 취약한 청년들이 지원에서 누락되지 않도록 조치하는 데에 결정적인 수단이 될 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 취약 청년층 이해와 식별 그리고 발굴 작업에 대한 정책적 인식 제고와 전략 설정일 것이다.

제6장

청년정책 시각지대 추정

제1절 서론

앞에서 살펴보았듯이 유럽 국가들은 취약청년계층 분석과 정책지원 청년들을 발굴하기 위해 청년 NEET의 개념을 적극적으로 활용했다. 그리고 청년 정책지원을 위해 청년층을 유형화하여 접근할 필요가 있다는 점도 확인하였다. 이 장은 청년 NEET 개념을 통해 취약청년계층을 유형화하고 유형별 규모를 추정할 것이다. 이 작업을 위해 우선 청년 NEET에 대한 정의를 살펴보고 통계청의 경제활동인구조사 원자료를 이용하여 청년 NEET 규모 및 비중을 구할 것이다. 이렇게 구한 청년 NEET를 대상으로 국제비교와 시기별 비교 그리고 특성분석을 실시한다.

한편에서는 청년정책 시각지대를 도출하기 위해 2021년 청년고용정책을 바탕으로 정책유형화를 할 것이다. 이런 정책유형화에 대응되는 청년NEET 유형을 구하고 정책별 지원 목표인원과 청년 유형별 NEET 규모 비교하여 청년 정책 시각지대를 추정할 것이다.

추가로 다른 시각지대인 저소득 청년층을 파악하기 위해 청년패널을 이용한 분석을 할 것이다.

제2절 청년 NEET의 정의와 국제 비교

청년 NEET(Youth Not in Education, Employment, and Training)는 영국 사회통합위원회(Social Exclusion Unit)이 학교에 다니지도 취업도 하지 않는 16~18세 청소년을 지칭하기 위해 제안되었다(Social Exclusion Unit, 1999). 학교 밖 무직 청소년들은 중등교육 과정을 받지 못한 채 변화된 사회복지제도에서도 시각지대에 위치하여 빈곤층으로 전락하는 사회적으로 배제되는 계층으로 보였다. 이들의 경제적 상태 개선을 위해 숙련형성을 도울 수 있는 교육체계와 직업교육은 사회통합정책의 관점에서 접근하였다.

이후 대부분 국가에서 청년 고용문제가 심각해지면서 연령대가 20대 이상 청년층으로 확대되었다. 특히 일본은 1990년대 거품경제 붕괴 이후 히키코모리라 불리는 은둔형 외톨이 청년층 증가가 중요한 사회적 문제로 다루어졌다. 일본 후생노동성(2004)은 노동경제백서를 통해 NEET를 학교 밖 10대 청소년에서 34세 청년층까지 포괄하여 통계를 구하였다. 노동경제백서의 니트 개념은 경제활동인구가 아닌 비노동력인구 중 15~34세이며 학교를 졸업하고 미혼자이며 가사 및 통학하지 않은 자로 정의한다. 일본 정의를 보면 니트는 경제활동상태가 아닌 상태에서 정의를 내리기 때문에 니트에 실업자는 포함되지 않는다. 그리고 육아와 가사도 취업을 대체하는 노동으로 보기 때문에 니트에 포함시키지 않았다.

OECD(2014)는 이와 달리 연령대를 만15~29세로 제한을 두고 취업하지 않거나 정규교육기관에 통학하지 않은 자로 NEET를 정의한다. OECD/ILO 가이드라인에 따라 정의된 고용개념은 조사기간 중 소득을 목적으로 최소한 1시간 이상 일하거나 일시휴직 상태에 있는자를 가리킨다. OECD는 고용상태나 정규교육과정에 있지 않은 청년층을 가르키는 개념으로 청년 니트를 정의한다. OECD에 따르면 니트는 만 15세에서 만 29세까지 실업상태에 있거나 교육과 훈련을 받지 않는 비경제활동상태에 있는 이들을 의미한다. OECD의 NEET 지표는 만15~29세 청년층 중 NEET 상태에 있는 이들의 비율을 의미한다. 이렇게 사회경제적 상황에 따라 NEET는 국가별로 다르게 정의한다.

〈표 6-1〉 청년 니트 국제 정의

경제활동 상태	영국	일본 노동후생성	OECD
대상연령	만 16~18세	만15~34세 미혼자	만15~29세
실업자	○		○
발령대기	○	○	○
육아	○		○
가사	○		○
정규교육기관 통학			
입시학원 통학	○	○	○
취업을 위한 학원, 기관통학	○	○	○
취업준비	○	○	○
진학준비	○	○	○
연로	○	○	○
심신장애	○	○	○
군입대 대기	○	○	○
쉬었음	○	○	○
기타	○	○	○

자료: Social Exclusion Unit(1999), 厚生労働省(2004), OECD(2014)

여기서는 국제비교를 위해 OECD(2014) 기준을 사용하여 한국의 NEET 비율을 구했다. 대부분의 유럽국가와 일본은 정규교육과정(formal education)에 후기 중등교육(post-secondary education)을 제도화해 운영하고 있으며 여기에 직업훈련기관이 포함된다. 그러나 한국에서 직업훈련은 어떤 학위나 자격도 인정받지 못하는 비정규교육(informal education)에 속하기 때문에 OECD의 NEET 기준에 따르면 한국은 사회경제적 상황과 다르게 상대적으로 더 높은 NEET 지표가 산출된다. 이런 특성 때문에 한국은 2012년부터 OECD에 NEET 통계를 제공하지 않고 있다(김기현, 2017). 이런 한계를 감안하여 OECD 기준으로 국제비교 결과를 살펴보아야 할 것이다.

국제비교를 위해 통계청의 경제활동인구조사 원자료를 이용하여 경제활동에 대한 응답을 이용해 한국의 OECD기준 NEET 규모를 구하였다. 비교결과 한국은 OECD 국가 중에서 스페인, 이탈리아, 멕시코와 함께 상대적으로

NEET 비중이 높은 나라에 속한다. 장기추이를 보면 2013년과 2014년에 일시적으로 낮아졌지만, 다시 증가하여 2020년에는 NEET 비중이 20.9%에 이르렀다. 2019년과 2020년을 모두 고려해도 한국보다 높은 NEET 비중을 가진 나라는 콜롬비아와 이탈리아 그리고 멕시코였다. 스페인¹⁶⁾은 한국보다 약간 낮은 18%대 였다.

<표 6-2> OECD 주요 국가 청년(15-29세) NEET 비중

(단위: %)

연도	호주	캐나다	콜롬비아	독일	스페인	프랑스	핀란드	이탈리아	영국	멕시코	미국	한국
2008	10.4	11.9		11.6	16.7	14.0	9.9	19.2	14.8	23.4	12.8	18.5
2009	12.3	13.4		11.6	22.6	15.6	12.0	21.2	15.7	24.4	14.5	19.1
2010	11.8	13.7		12.0	23.6	16.6	12.6	23.0	15.9	23.7	15.6	19.1
2011	11.5	13.4		11.0	24.3	16.4	11.8	23.2	15.5	24.0	14.8	18.6
2012	11.7	13.4		9.9	25.6	16.6	11.9	24.6	16.3	22.9	14.0	18.0
2013	13.0	12.5	21.6	9.7	27.2	16.3	12.3	26.1	15.6	22.3	17.0	17.7
2014	12.6	13.4	21.4	9.2	24.3	16.3	13.0	27.7	14.4	22.4	16.4	17.5
2015	11.8	13.3	21.0	8.6	22.8	17.2	14.3	27.4	13.7	21.9	15.6	18.9
2016	11.4	13.1	21.2	9.6	21.7	17.2	13.2	26.0	13.2	21.8	14.7	18.8
2017	10.9	12.2	21.9	9.3	19.9	16.5	12.6	25.1	12.2	21.2	13.7	19.1
2018	10.8	11.9	22.7	9.2	19.1	16.1	11.9	23.8	12.6	20.9	13.5	19.1
2019	10.4	11.3	23.7	8.2	18.3	15.4	11.0	23.7	12.3	20.7	13.4	19.6
2020	14.2	13.6	29.8	-	18.5	15.0	10.8	23.5	12.4	22.1	13.4	20.9

자료: OECD DATA base(2021.11.24); 통계청, 경제활동인구조사 원자료

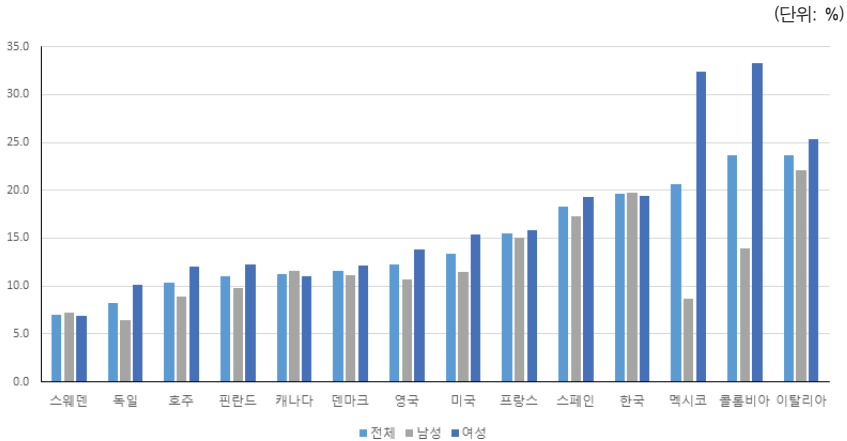
다음으로 코로나19 영향을 받기 직전인 2019년을 기준으로 OECD 국가들의 성별 NEET 비중을 비교하였다. 앞에서 살펴보았듯이 한국은 전체적으로 이탈리아와 멕시코 다음으로 NEET 비중이 높은 국가였다. NEET 비중이 가장 낮은 국가는 비교대상 국가중에서 스웨덴으로 7%였으며 독일은 8.2%였다.

비교대상 국가 중에서 한국은 여성의 NEET비중이 남성보다 낮은 국가였다. 이렇게 여성의 NEET 비중이 낮은 국가는 스웨덴과 캐나다만 있었고 대부

16) 2012년 남유럽 재정위기 시기를 보면 스페인은 24%이상의 높은 NEET비중을 보였다.

분의 국가는 여성의 NEET 비중이 남성보다 높게 나타났다. 특히 콜롬비아와 멕시코는 남성의 NEET 비중이 15% 이하였지만, 여성의 NEET 비중이 30% 이상으로 높아 남녀가 격차가 큰 국가였다.

[그림 6-1] OECD 주요 국가 성별 청년(15-29세) NEET 비중



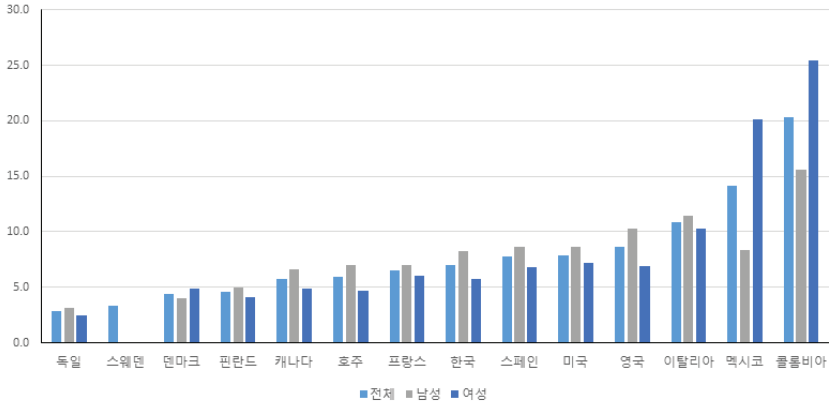
자료: OECD DATA base(2021.11.24.); 통계청, 경제활동인구조사 원자료

2019년을 기준으로 연령대를 좀 더 나누어 후기 중등교육 또는 고등학교 재학 비중이 높은 15~19세 연령대를 비교해 보았다. 이 연령대에 있는 청년 NEET는 학교 밖 무직 청년으로 사회안전망의 시각지대를 의미한다. 한국은 비교국가 중에서 NEET 비중이 중간수준인 7%였다. 이 연령대에서는 콜롬비아와 멕시코를 제외한 대부분 국가에서 여성의 NEET 비중이 남성보다 낮은 수준이었다. 한국은 15~19세 연령대에서 남성 NEET 비중이 8.3%였고 여성 NEET 비중은 5.7%로 남성이 2.6%p 더 높았다.

남성보다 여성의 NEET 비중이 높은 국가는 덴마크와 멕시코 그리고 콜롬비아였으며, 이중 콜롬비아와 멕시코는 여성의 NEET 비중이 20% 이상으로 매우 높은 수준이었다. 멕시코는 15~19세 남성 NEET 비중이 8.4%로 한국과 비슷한 수준이었다. 콜롬비아는 15~19세 남성 NEET 비중이 15.6%였다.

[그림 6-2] OECD 주요 국가 성별 청년(15~19세) NEET 비중

(단위: %)



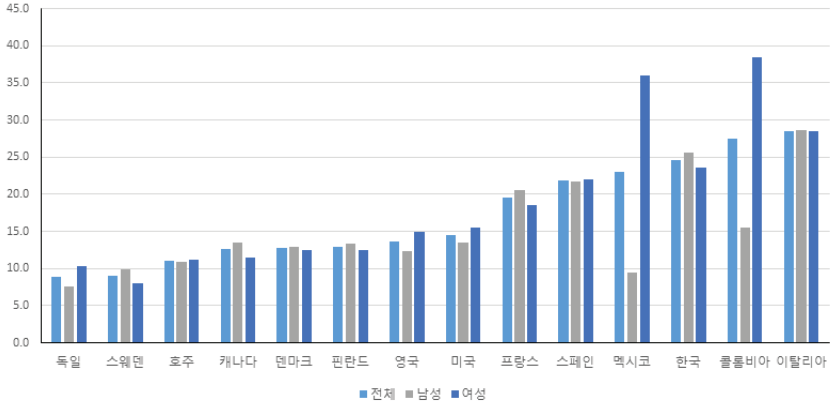
자료: OECD DATA base(2021.11.24.); 통계청, 경제활동인구조사 원자료

다음으로 후기 중등교육 또는 정규직업교육을 마치고 노동시장에 진입하거나 고등교육기관에 통학하는 20~24세 연령대를 비교하였다. 다른 OECD 비교대상 국가 중에서 한국은 28.5%였던 이탈리아와 27.5%였던 콜롬비아 다음으로 높은 NEET 비중을 보였다. 한국은 전체 NEET 비중은 24.5%였으며 남성이 25.6%, 여성이 23.6%로 남성의 NEET 비중이 더 높았다. 이 연령대에서 독일, 영국, 미국, 멕시코, 콜롬비아를 제외하면 대부분 국가에서 여성의 NEET 비중이 남성보다 낮았다. 멕시코는 남성 NEET 비중이 9.5%로 독일 다음으로 낮았지만 여성 NEET 비중은 35.9%로 매우 높은 수준이었다.

이 연령대에서 한국이 상대적으로 높은 NEET 비중을 보이는 것은 크게 두 가지 이유로 볼 수 있다. 우선 높은 고등교육과정 진학률로 20대 초반 청년들이 노동시장 진입이 다른 국가에 비해 상대적으로 늦기 때문이다. 두 번째 이유는 한국은 후기 중등교육 과정에서 정규직업교육을 이수하고 취업으로 이어지는 비율이 낮기 때문이다.

[그림 6-3] OECD 주요 국가 성별 청년(20~24세) NEET 비중

(단위: %)



자료: OECD DATA base(2021.11.24.); 통계청, 경제활동인구조사 원자료

본격적으로 노동시장에 진입하는 25~29세 연령대는 OECD에서 통계자료가 없어 비교할 수는 없지만 15~19세와 20~24세 연령대를 통해 두 가지 사실을 유추할 수 있다. 첫째, 대부분 국가에서 25~29세 연령대는 여성의 NEET 비중이 남성보다 높다는 점이다. 20대 초반 이하에서 여성의 NEET 비중이 남성보다 낮거나 비슷한 국가가 많다. 반면 전체 청년층으로 보면 남성보다 여성의 NEET 비중이 높게 나타난다. 따라서 20대 후반에서 여성의 NEET 비중이 남성보다 높다는 것을 유추할 수 있다.

다음으로 콜롬비아와 멕시코의 노동시장은 남성 중심으로 구성된다는 점을 확인할 수 있다. 대부분의 연령대에서 남성의 NEET 비중이 매우 낮은 반면, 여성의 NEET 비중이 상대적으로 매우 높은 수준이었다.

제3절 국내 청년 NEET의 특성

3.1. 국내 청년 NEET 정의와 NEET 비중 추이

국내의 청년 NEET 정의는 한국의 노동시장 특성을 어떻게 반영할 것인지에 따라 다르게 규정된다. 남재량·김세움(2013)의 니트 정의는 일본 후생노동성의 니트정의와 유사하게 만 15~34세 미혼자를 대상으로 한다. 이들 중 취업한 경우, 정규교육기관에 통학한 경우, 입시학원에 통학하거나 취업을 위한 학원 및 기관에 통학하는 경우 그리고 육아와 가사로 인해 경제활동을 하지 않는 경우를 제외한 이들을 청년 NEET로 구분한다. 일본 후생노동성의 정의와 다른 점은 실업자를 NEET에 포함시키고 입시학원 통학 그리고 취업을 위한 학원 및 기관 통학을 NEET에서 제외한다는 점이다.

박진희 외(2015)는 청년 NEET를 한정적으로 정의한다. 경제활동인구조사 청년층부가조사를 기반으로 만 15~29세 청년 중 일할 수 있는 능력은 있지만 일할 의지가 없는 상태를 NEET로 분류하고 2가지 방식으로 측정하였다. NEET1은 비경제활동인구 중 취업준비, 진학준비 그리고 쉬었음의 상태에 있는 경우로 측정했고 NEET2는 비경제활동인구 중 쉬었음으로 측정했다.

<표 6-3> 국내 청년 NEET 정의

경제활동 상태	남재량· 김세움 (2013)	박진희 외(2015)	김기현 (2017)	정재현외 (2017)	최은희 (2020)		
대상연령	만 15~34세 미혼자	만15~29세	만15~29세	만15~29세	만17~39세		
실업자	○		○	○	○	○	○
발령대기	○		○	○	○	○	
육아			○	○	○		
가사			○	○	○		
정규교육기관 통학							
입시학원 통학							
취업을 위한 학원, 기관통학							

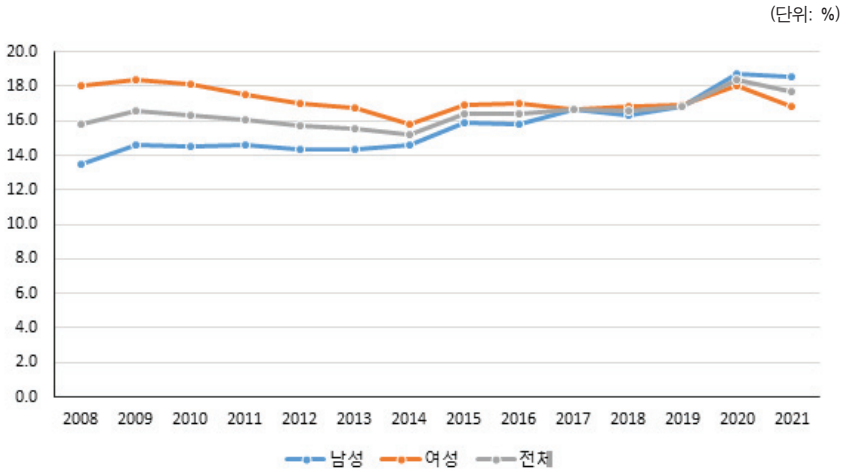
경제활동 상태	남재량· 김세움 (2013)	박진희 외(2015)	김기현 (2017)	정재현외 (2017)	최은희 (2020)		
취업준비	○	○	○	○	○	○	
진학준비	○	○	○	○	○	○	
심신장애	○		○	○	○	○	
군입대 대기	○		○	○	○	○	
쉬었음	○	○	○	○	○	○	○
기타	○		○	○	○	○	○

김기현(2017)은 OECD의 정의와 유사하지만 한국의 사회상황을 반영하여 정규교육기관 통학 이외에 입시학원 통학과 취업을 위한 학원 및 기관 통학은 NEET에서 제외하였다. 이 정의는 대학진학을 중요하게 여기는 한국의 사회적 상황을 반영한 정의로 볼 수 있다. 그리고 한국은 특성화 고등학교와 같은 직업훈련을 위한 후기 중등교육의 비중이 작기 때문에 별도의 취업을 위한 학원 및 기관을 통해서 직업훈련이 이루어지지는 경우가 많다. 따라서 취업을 위한 학원 및 기관 통학을 제외한 것도 한국의 교육환경을 반영한 정의로 볼 수 있다. 정재현 외(2017)도 같은 이유로 김기현(2017)의 정의에 따라 만 15~29세 청년 중 취업하거나 정규교육기관 통학, 입시학원 통학, 또는 취업을 위한 학원 및 기관에 통학하지 않는 이들을 NEET로 정의하였다.

최근 NEET 현황을 분석한 최은희(2020)는 3가지 기준으로 측정하였다. 첫 번째 방식은 김기현과 정재현 외(2017)과 동일한 기준으로 측정했다. 두 번째 방식은 육아와 가사를 노동(일했음)의 형태로 규정하여 NEET 정의에서 제외하였다. 세 번째는 실업자, 쉬었음, 기타만을 NEET로 정의하였다. 최은희(2020)는 청년을 규정하는 연령대를 고등학교 마치고 취업을 준비하는 만17세에서 39세로 설정한 점이 다른 연구자들과 큰 차이점이었다.

여기서는 정재현 외(2017) 정의에 따라 NEET를 측정할 것이다. 분석에 사용한 자료는 통계청의 경제활동인구조사 2008년 1월에서 2021년 10월까지 원자료이다. NEET 규모는 2008년에서 2021년까지는 연평균으로 측정했다.

[그림 6-4] 국내 성별 청년(15~29세) NEET 비중 추이



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

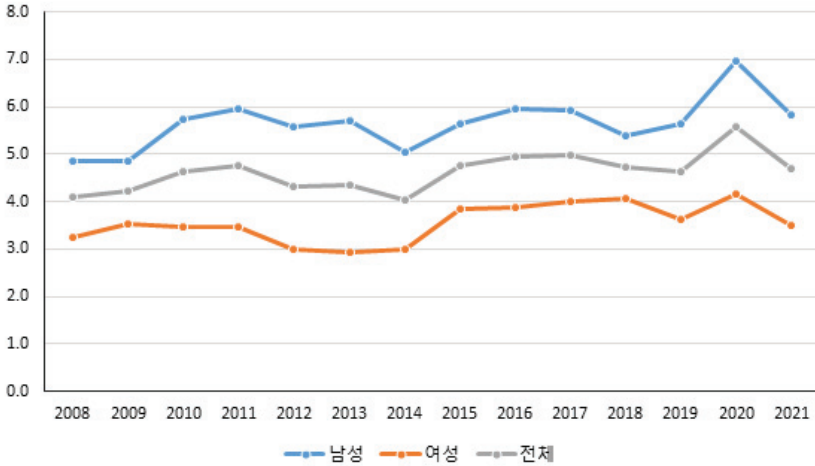
이렇게 측정한 국내 청년 NEET 비중은 2018년 15.8%에서 2021년 18%대로 증가하는 추세를 보이고 있다. 그러나 성별 청년 NEET 비중은 다른 모습을 보이고 있다. 남성 NEET 비중은 2008년 13.5%였으나 증가세가 지속하여 2017년 16.7%로 증가했고 2018년 일시적으로 16.3%로 하락했지만 다시 증가하여 2021년에 19%가 되었다. 반면 여성 NEET 비중은 2008년 18%에서 점점 하락하여 2017년에 16.6%까지 하락하여 남성 NEET 비중보다 낮아졌다. 다시 NEET 비중이 증가했지만 2020년에 남성 NEET 비중보다 낮았으며 2021년도 17.1%로 남성에 비해 낮은 수준이었다. 특히 2010년에서 2014년 기간동안 여성 NEET 비중이 하락 국면에 있어 남성과 격차를 줄인 것은 주목할 부분이다.

연령대로 분해하여 NEET 비중을 살펴보면, 15~19세 NEET 비중은 2008년 4.1%에서 점차 상승하여 2020년에 5.6%까지 증가한 후 2021년에 4.7%로 하락했다. 15~19세 연령대는 전반적으로 남성 NEET 비중이 여성 NEET이 높게 나타났다. 이 격차는 2008년에 1.6%p였지만 2021년에 2.3%p까지 벌어졌다. 이 연령대에서도 여성 NEET 비중은 2009년에서 2014년까지 낮아지는 추세를 보였다. 그리고 2020년 NEET 비중 상승이 남성과 여성 모두 높게 나타났는데 가

장 큰 요인은 코로나19 감염증 확산에 따른 사회적 거리두기가 일자리를 감소시켜 NEET 비중을 증가시킨 것으로 추정된다.

[그림 6-5] 국내 성별 청년(15~19세) NEET 비중 추이

(단위: %)

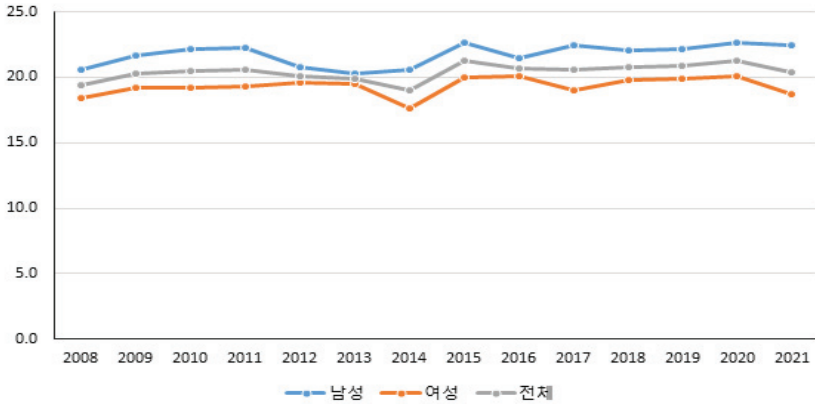


자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

20대 초반인 20~24세 NEET 비중은 2008년 19.4%에서 2021년 20.4%로 완만하게 상승하였다. 15~19세 연령대에 비해 전체적으로 15%p 더 높은 수준을 유지하였다. 2011년에서 2014년 동안 하락기 이후 2015년부터 다시 증가하기 시작했다. 코로나19 영향이 있었던 2020년에는 15~19세 연령대와 달리 NEET 비중에 큰 변화가 없었다. 남성의 NEET비중은 2008년 20.6%에서 2011년까지 22.2%로 상승한 후 2012년에서 2013년에 걸쳐 하락했다. 이후 20~23%를 유지하면서 상승하여 2021년에는 22.5%였다. 여성 NEET 비중은 2008년 18.5%에서 대체로 20% 이하를 유지하여 2021년은 18.7%를 보였다.

[그림 6-6] 국내 성별 청년(20~24세) NEET 비중 추이

(단위: %)

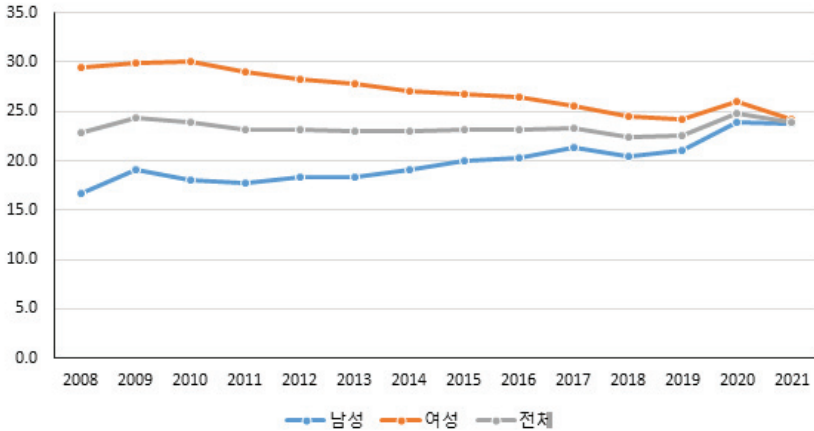


자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

20대 후반인 25~29세 NEET 비중은 2008년 22.9%에서 2021년 23.9%로 상승하였다. 기간별로 보면 2009년에서 2019년까지 완만하게 하락하여 22.5%가 되었으나 최근 코로나19 영향으로 2020년에 24.9%로 상승하였다. 20대 초반에 비해 NEET 비중은 3~4%p 더 높은 수준을 유지하였다. 여기에서는 여성과 남성의 NEET 비중이 뚜렷한 차이가 나타난다. 남성 NEET 비중은 2008년 16.7%에서 지속적으로 상승하여 2021년 23.7%로 증가하였다. 반면 여성 NEET 비중은 2008년 29.4%였으나 2011년부터 지속적으로 하락하여 2019년에 24.1%로 하락하였다. 2020년에 일시적으로 26.1%로 상승했지만 2021년은 24.5%로 남성 NEET 비중과 거의 근접한 수렴현상이 나타났다. 2019년까지 20대 후반의 NEET 비중이 완만하게 하락한 것은 여성 NEET 비중 하락이 큰 영향을 주었기 때문이다.

[그림 6-7] 국내 성별 청년(25~29세) NEET 비중 추이

(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

3.2. 학력별 NEET 비중 변화

학력별 청년 NEET 비중은 2021년 기준으로 대졸자가 24.2%로 가장 높고 전문대졸업자가 22%로 그 다음이었으며 고졸자는 20.1%였다. 대졸자 중에서 청년 NEET 비중은 2008년 21.4%에서 지속적으로 증가하여 2019년 24.1%로 증가했다. 2020년에는 코로나19 영향으로 대졸자 중 청년 NEET 비중이 25.6%까지 올라갔다. 전문대졸업자에서 청년 NEET 비중은 2008년 21.2%로 대졸자 NEET 비중과 큰 차이가 없었다. 대체로 21%대를 유지하였고 2020년에만 일시적으로 24.1%로 상승했다. 고졸자 중에서 청년 NEET 비중은 2008년 19.3%에서 2009년 21%로 상승한 후 지속적으로 하락하여 2019년에 18.7%로 떨어졌다. 2020년에는 20.2%로 증가했다.

초졸이하와 중졸이하에서 청년 NEET 비중은 낮은 수준이었다. 15~29세에서 초졸이하와 중졸은 중학교 3학년 또는 고등학교에 재학 중인 경우가 많아 청년 NEET 비중이 낮은 것으로 추정된다. 대학원 졸업자는 수가 많지 않아 조금만 변화해도 NEET 비중 변화의 폭이 크게 나타났다.

〈표 6-4〉 국내 청년(15-29세) 학력별 NEET 비중

(단위: %)

연도	초졸이하	중졸	고졸	전문대졸	대졸	대학원졸
2008	6.5	3.5	19.3	21.2	21.4	17.2
2009	5.8	3.6	21.0	21.8	21.6	21.3
2010	5.0	3.5	20.6	21.5	22.6	19.3
2011	4.0	3.4	20.3	21.9	21.4	18.4
2012	4.3	2.9	19.2	21.5	22.9	22.1
2013	3.5	2.9	18.7	21.0	23.9	16.2
2014	4.6	2.9	18.0	19.2	23.8	22.4
2015	5.4	3.5	19.7	20.6	23.6	28.0
2016	4.8	3.1	19.7	19.6	24.6	22.8
2017	4.6	3.2	19.5	21.7	24.0	19.1
2018	3.3	3.5	18.9	21.6	23.7	21.4
2019	2.9	3.7	18.7	21.8	24.1	16.1
2020	2.5	3.8	20.2	24.1	25.6	24.5
2021	2.5	3.6	20.1	22.0	24.2	14.4

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

앞에서 국내 청년 NEET의 추이를 보았듯이 남성과 여성의 청년 NEET 비중은 다른 흐름을 보인다. 이런 이유로 학력별 청년 NEET 비중을 성별로 나누어 살펴볼 것이다. 우선 여성 청년의 학력별 청년 NEET 비중은 2021년을 기준으로 대졸자가 22.8%로 가장 높았고 전문대졸업자는 21.9%로 그 다음이었으며, 고졸자는 18.1%였다. 여성 대졸자 NEET 비중은 2008년 23.1%에서 등락을 반복하면서 증가하여 2013년과 2016년에 25% 이상으로 증가했다. 이후 등락을 반복하며 하락하다 2020년에 25.1%로 증가했다. 전문대졸업자에서 청년 NEET 비중은 2008년에 23.5%로 가장 높은 수준이었다. 2010년에 24.9%로 증가한 후 2011년부터 하락하여 2019년에는 22.2%로 떨어졌다. 2020년에 일시적으로 24.2%로 상승한 후 2021년에 21.9%로 다시 하락했다. 여성 고졸자 중 청년 NEET 비중은 2008년 21.6%에서 2009년 22.7%로 증가했다. 2010년부터 하락하여 2019년에는 17%가 되었다. 2020년에 18.2%로 증가했다.

여성 초졸이하 NEET 비중은 2008년 8.3%였으나 하락하여 2021년에 2.6%

가 되었다. 여성 중졸 NEET 비중은 3~4%대에서 등락을 반복하며 5% 미만을 유지하였다.

<표 6-5> 국내 여성 청년(15~29세) 학력별 NEET 비중

(단위: %)

연도	초졸이하	중졸	고졸	전문대졸	대졸	대학원졸
2008	8.3	4.1	21.6	23.5	23.1	20.0
2009	6.7	4.5	22.7	24.5	22.0	22.9
2010	6.1	4.3	20.8	24.9	24.8	19.9
2011	4.3	4.5	20.7	24.6	22.3	24.0
2012	4.9	3.4	18.7	24.4	24.9	26.7
2013	5.1	3.5	18.0	23.6	25.8	19.7
2014	6.7	3.7	16.8	20.3	24.6	22.0
2015	6.4	4.3	18.5	22.1	24.1	35.5
2016	5.6	3.4	19.0	21.5	25.0	24.9
2017	5.0	3.8	18.4	21.7	23.3	24.5
2018	3.4	3.8	17.9	22.3	23.6	30.0
2019	3.4	4.4	17.0	22.2	24.6	17.7
2020	3.7	4.1	18.3	24.2	25.1	28.5
2021	2.6	3.6	18.1	21.9	22.8	14.1

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

남성 청년의 학력별 청년 NEET 비중은 2021년을 기준으로 대졸자가 26.2%로 가장 높았고 전문대졸업자는 22%로 그 다음이었으며, 고졸자는 21.7%였다. 남성 대졸자 중에서 청년 NEET 비중은 2008년 19.1%에서 상승하여 2019년에 23.4%로 증가했고 2020년에 26.4%로 전년에 비해 3%p 증가했다. 남성 전문대졸업자에서 청년 NEET 비중은 2008년에 17.5%에서 2010년에 15.7%로 감소한 후 2011년부터 상승하여 2019년에는 21.3%가 되었다. 2020년에는 일시적으로 23.9%로 상승한 후 2021년에 22%가 되었다. 남성 고졸자에서 청년 NEET 비중은 2008년 17.4%에서 상승하여 2021년에 21.9%가 되었다.

남성 초졸이하에서 청년 NEET 비중은 2008년 4.8%였고 2021년에 2.5%가 되었다. 남성 중졸에서 청년 NEET 비중은 2008년에 2.9%에서 상승하여 2021

년에 3.5%가 되었다.

<표 6-6> 국내 남성 청년(15~29세) 학력별 NEET 비중

(단위: %)

연도	초졸이하	중졸	고졸	전문대졸	대졸	대학원졸
2008	4.8	2.9	17.4	17.5	19.1	12.3
2009	5.1	2.8	19.6	17.4	21.1	18.4
2010	4.1	2.9	20.4	15.7	19.3	17.8
2011	3.6	2.5	19.9	17.5	20.1	11.7
2012	3.8	2.5	19.6	16.5	20.1	13.7
2013	2.1	2.4	19.2	16.4	21.1	10.9
2014	2.6	2.0	18.9	17.3	22.5	23.1
2015	4.5	2.7	20.6	18.3	22.8	11.8
2016	4.0	2.8	20.2	16.6	24.1	18.9
2017	4.2	2.7	20.3	21.6	25.2	10.8
2018	3.3	3.1	19.6	20.7	23.9	9.3
2019	2.4	3.2	20.2	21.3	23.4	13.0
2020	1.2	3.5	21.7	23.9	26.4	17.4
2021	2.5	3.5	21.7	22.0	26.2	14.7

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

3.3. 청년 NEET의 특성별 분포

이제 청년 NEET만을 대상으로 성별·연령대별 분포와 학력별 분포를 연도별로 살펴볼 것이다. 연도별로 보면 청년 NEET 중 남성 청년 비중은 2008년 41.9%에서 증가하여 2021년에 52.5%로 증가했다. 반대로 여성은 2008년에서 2021년까지 지속적으로 하락하여 47.5%로 남성보다 비중이 작아졌다. 성별과 연령대를 모두 고려하면 2008년에는 여성 25~29세가 36.7%가 가장 비중이 높았고 남성 25~29세가 21.8%로 그 다음이었다. 다음으로 높은 비중은 여성 20~24세로 18.1%를 차지했고 남성 20~24세는 14.9%를 차지했다. 이 비율 변화의 변곡점은 2020년에 나타났다. 2020년에 여성 25~29세 비중은 26.6%로 남성 25~29세 비중인 27.7%보다 낮아졌다. 20~24세 연령대는 여전히 여성이 남성보

다 많았지만 비중의 차이는 많이 줄었다. 연령대만 보면 25~29세 연령대가 전체 NEET의 절반 이상을 차지하였다.

<표 6-7> 국내 청년(15~29세) NEET의 성별·연령대별 구성

(단위: %)

연도	남성				여성			
	~19세	20~24세	25~29세	소계	~19세	20~24세	25~29세	소계
2008	5.2	14.9	21.8	41.9	3.2	18.1	36.7	58.1
2009	5.1	14.7	23.7	43.5	3.4	17.7	35.4	56.5
2010	6.3	15.4	22.0	43.8	3.5	18.0	34.8	56.2
2011	6.7	17.1	21.2	44.9	3.6	18.7	32.8	55.1
2012	6.4	17.3	21.6	45.4	3.2	20.0	31.3	54.6
2013	6.5	18.2	21.1	45.9	3.2	20.9	30.0	54.1
2014	5.7	19.8	22.3	47.8	3.3	19.7	29.2	52.2
2015	5.8	20.7	21.7	48.3	3.8	21.2	26.7	51.7
2016	6.1	19.5	22.6	48.1	3.8	21.6	26.6	51.9
2017	5.7	20.1	24.3	50.0	3.7	20.2	26.0	50.0
2018	5.0	19.4	24.6	49.1	3.6	21.2	26.1	50.9
2019	4.9	19.2	25.8	49.9	3.0	20.9	26.2	50.1
2020	5.3	17.9	27.7	50.9	3.1	19.4	26.6	49.1
2021	4.4	18.5	29.6	52.5	2.6	18.6	26.4	47.5

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

청년 NEET의 학력별 분포를 보면 고졸자가 40% 이상을 차지하여 가장 많았다. 고졸자는 2008년 41.9%에서 계속 증가하여 2021년에 45.6%를 차지했다. 2021년을 기준으로 다음으로 많은 비중을 차지한 학력은 대졸자였다. 대졸자는 2008년 15.9%였으나 계속 상승하여 2021년에 20.8%를 차지했다. 그 다음은 중졸자로 2008년에 22.5%를 차지했으나 2010년 23.6%로 증가한 이후 지속적으로 하락하여 2021년에 17.3%로 감소했다. 전문대졸업자는 2008년 14.8%를 차지했으며 이후 지속적으로 비중이 감소하여 2021년에는 12.3%를 차지했다. 초졸이하도 2008년 4.3%에서 감소하여 2021년에 3.3%가 되었다. 대학원졸업자는 매년 1% 미만을 차지하고 있다.

〈표 6-8〉 국내 청년(15~29세) NEET의 학력별 구성

(단위: %)

연도	초졸이하	중졸	고졸	전문대졸	대졸	대학원졸
2008	4.3	22.5	41.9	14.8	15.9	0.6
2009	4.4	23.2	41.6	14.5	15.7	0.7
2010	4.2	23.6	41.7	14.1	15.8	0.6
2011	4.4	23.2	41.8	13.9	16.1	0.6
2012	4.4	23.4	41.3	14.3	16.0	0.6
2013	4.3	23.0	42.0	13.7	16.4	0.7
2014	4.3	22.1	42.7	12.8	17.4	0.7
2015	4.6	21.6	42.1	12.5	18.6	0.7
2016	4.2	21.7	42.2	12.1	19.2	0.7
2017	4.0	20.7	42.8	12.1	19.8	0.7
2018	3.9	19.7	43.5	12.1	20.0	0.7
2019	3.7	18.5	44.1	12.6	20.5	0.6
2020	3.4	17.2	45.7	12.4	20.5	0.7
202	3.3	17.3	45.6	12.3	20.8	0.8

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

제4절 국내 청년 NEET를 이용한 청년정책 시각지대 추정

4.1 청년 NEET 유형

청년 NEET는 구직의욕을 비롯한 심리적 요소 외에도 교육수준, 성별과 연령에 대한 사회적 인식들로 다양한 계층으로 구성된다. 유럽연합은 청년 NEET를 5가지 유형으로 구분하여 유형에 따라 다른 정책을 활용한다. Eurofound(2012)에서 규정한 청년 NEET의 유형은 다음과 같다.

- ① 전통적인 실업자 집단(conventionally unemployed)
- ② 가사 및 가족 돌봄, 질병이나 장애로 NEET가 된 집단(unavailable)
- ③ 능력 부족, 의욕 저하 또는 사회 부적응 등으로 NEET가 된 집단(disengaged)
- ④ 더 좋은 기회를 얻기 위해 노력하는 집단(opportunity-seekers)
- ⑤ 문화, 예술 또는 오락 등 자기만족을 얻기 위해 자발적으로 NEET가 된 집단(voluntary)

한국은 금재호 외(2007)가 구직 NEET와 비구직 NEET를 구분한 후 각각 두 유형으로 구분한다. 그 구분은 아래와 같다.

- ① 구직 NEET: 구직 무급가족종사자와 가사노동자로 구성된 가족노동형
- ② 구직 NEET: 전통적인 청년 실업자
- ③ 비구직 NEET: 고시 또는 공무원·공기업 시험을 준비하는 함정형
- ④ 비구직 NEET: 현실회피형

정연순(2014)은 질적 연구를 통해 청년 NEET를 4가지 유형으로 구분한다.

- ① 결핍형: 의욕 결핍, 직업 정보 부족, 기초작업능력 부족, 정서·신체적 건강의 어려움을 겪는 청년층
- ② 준비형: 공무원·공기업·대기업취업 준비자또는 전문자격증 취득 등 취업목표를 가지고 준비하는 청년층
- ③ 소진형: 정신·신체건강이 좋지 않거나 번아웃되어쉬고 싶어하는 청년층

- ④ 대안 활동형: 문화예술, 여행 등 자유로운 활동이나 사회적으로 의미있는 활동을 삶의 중심으로 삼는 청년층

한편 김기현(2017)은 유럽연합 기준에 한국노동패널 조사 문항을 고려하여 다음 6가지로 구분한다.

- ① 취업준비형: 구직활동을 하거나 통학을 하지 않은 상태에서 취업준비 중인 집단
- ② 진학준비형: 진학을 준비하는 집단
- ③ 돌봄가사형: 가사나 육아 등 가족돌봄유형
- ④ 휴식포기형: 능력부족이나 의욕저하로 취업을 포기
- ⑤ 질병장애형: 질병이나 장애로 인한 니트
- ⑥ 기타: 군입대, 결혼준비, 기타 등

여기에서는 김기현(2017)을 유형 분류를 기준으로 경제활동인구조사 문항에 맞추어 5가지 유형으로 구분할 것이다. ① 취업준비·구직형, ② 진학준비형 ③ 돌봄가사형 ④ 비구직형 ⑤ 심신장애형 ⑥군입대 대기로 구분한다. 이 유형 중 상위교육기관으로 진학을 준비하는 진학준비형과 군입대 대기를 제외하면, 노동시장으로 청년 NEET를 진입시키기 위해서는 심신장애형, 비구직형, 돌봄가사형, 취업준비·구직형 순으로 더 많은 정책노력이 필요하다. 심신장애형은 회복·재활을 위해 국민기초생활보장제도 등 다양한 사회정책이 우선 되어야 하며 노동시장으로 진입시키기 위해서는 회복·재활 후 강한 고용정책의 지원이 필요하다. 비구직형은 구직의욕과 노동의욕을 되살리기 위해 적극적인 상담과 심리치료가 요구될 수 있다. 돌봄가사형은 돌봄대상이 돌봄의 필요성이 사라지면 노동시장으로 진출할 가능성이 높기 때문에 이들을 유인할 준비된 정책이 필요하다. 취업준비·구직형은 취업정보 제공 등 공공고용서비스를 비롯해 고용장려금, 직업훈련 등 다양한 청년고용정책을 통해 지원할 수 있다.

〈표 6-9〉 청년 NEET 유형 구분

경제활동 상태	취업준비·구직형	진학준비형	돌봄가사형	비구직형	심신장애형	군입대 대기
실업자	○					
발령대기				○		
육아			○			
가사			○			
취업준비	○					
진학준비		○				
연로						
심신장애					○	
군입대 대기						○
쉬었음				○		
기타				○		

〈표 6-10〉은 설정한 기준에 따라 국내 청년 NEET의 유형별 규모를 연도 별로 보여준다. 전체 니트의 규모는 2008년 1,562천 명에서 등락을 반복하면서 2019년 1,527천 명으로 하락했다. 2020년에는 코로나19 영향으로 NEET 규모가 1,639천 명으로 증가했다. 2021년 기준으로 청년 NEET는 1,553천 명 규모로 추정된다.

가장 규모가 큰 유형은 취업준비·구직형으로 2008년 563천 명에서 2011년 518명으로 하락했지만 이후에 다시 증가하여 2021년에 754천 명으로 추정된다. 2021년 기준으로 다음 규모인 유형은 비구직형으로 2008년 311천 명이었으나 최근에 증가하여 2021년에 444천 명으로 추정된다. 돌봄가사형은 2008년에 483천 명으로 두 번째로 큰 청년 NEET 유형이었지만 여성의 진학률과 노동시장 진출이 활발해지면서 2021년에 155천 명으로 줄었다. 진학준비형은 2008년 119천 명으로 적지 않은 규모를 보였지만 학령인구 감소에 따라 계속 감소하여 2021년에는 92천 명으로 추정된다. 심신장애형은 32천 명에서 53천 명 사이에 위치하며 2021년에는 52천 명 규모로 추정된다. 군입대 대기 상태에 있는 청년 NEET 규모는 2008년에 43천 명이었고 2021년에는 57천 명이었다.

〈표 6-10〉 국내 청년(15~29세) NEET의 유형별 규모 추정

(단위: 천 명)

연도	취업준비·구직형	진학준비형	돌봄가사형	비구직형	심신장애형	군입대 대기	전체
2008	563	119	483	311	43	43	1,562
2009	567	139	476	357	43	44	1,626
2010	552	172	441	336	34	56	1,590
2011	518	168	407	370	32	56	1,552
2012	531	137	366	364	37	59	1,495
2013	547	130	329	358	45	59	1,468
2014	574	114	309	326	40	69	1,433
2015	666	118	304	346	35	74	1,542
2016	716	147	273	294	40	67	1,537
2017	742	121	244	324	46	70	1,547
2018	741	111	210	339	43	71	1,515
2019	727	101	203	390	41	66	1,527
2020	757	113	186	473	47	63	1,639
2021	754	92	155	444	52	57	1,553

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

청년고용정책과 관련된 청년 NEET 유형을 연계시키기 위해 여기서는 2021년 기준으로 청년 NEET 규모를 추정하고 특성 분포를 살펴볼 것이다. 돌봄가사형 NEET는 155천 명 중 여성 비중이 94.7%로 대부분 여성으로 구성되었다. 그 외 다른 유형은 남성의 비중이 상대적으로 높았다. 취업준비·구직형은 남성 비중이 53.5%였고 진학준비형은 59.4%, 비구직형은 57.5% 그리고 심신장애형은 70%였다. 군입대 대기는 남성이 100%였다.

연령대로 보면 상급학교를 준비하는 진학준비형은 20~24세가 46.4%, 15~19세가 42.4%를 차지했고 군입대 대기도 20~24세가 63.3%, 15~19세가 34.7%를 차지하여 24세 이하 비중이 높았다. 군입대 대기와 진학준비형을 제외한 나머지 유형은 25~29세 연령대 비중이 가장 높았다. 취업준비·구직형은 62.6%가 25~29세였고 돌봄가사형은 81.4%, 비구직형은 52.6%, 심신장애형은 48.6%였다. 비구직형과 심신장애형은 20~24세 비중도 상대적으로 높았다. 비구직형 중

20~24세는 41.3%를 차지했고 심신장애형은 20~24세가 45.4%를 차지했다.

학력별로 보면 고졸이하 비중이 높은 유형은 진학준비형(87.7%), 군입대 대기(93.1%), 심신장애형(90.3%)이었다. 취업준비·구직형은 대졸자가 40.8%로 가장 많고 다음이 고졸자로 39.7%를 차지했다. 돌봄가사형은 고졸자가 50%로 가장 많고 다음이 대졸자로 22.2% 비중을 차지했다. 비구직형도 고졸자가 60.3%로 가장 많았다. 비구직형 중 대졸자는 20.2%였으며 전문대졸업자는 14.5%였다.

<표 6-11> 국내 청년(15~29세) NEET의 유형별 특성 분포(2021년 기준)

(단위: 천 명, %)

특성	취업준비· 구직형	진학준비형	돌봄가사형	비구직형	심신장애형	군입대 대기
추정규모	754	92	155	444	52	57
남성	53.5	59.4	5.3	57.5	70.0	100.0
여성	46.5	40.6	94.7	42.5	30.0	
15~19세	2.6	40.7	0.8	6.1	6.0	34.7
20~24세	34.8	47.7	17.8	41.3	45.4	63.3
25~29세	62.6	11.6	81.4	52.6	48.6	2.0
초졸이하	0.1	0.2	1.4	0.6	2.7	0.0
중졸	1.0	16.2	7.1	3.5	7.7	2.7
고졸	39.7	71.5	50.0	60.3	82.6	90.4
전문대졸	18.0	4.6	17.8	14.5	6.2	3.2
대졸	40.8	7.4	22.2	20.2	0.7	3.1
대학원졸	0.5	0.0	1.5	0.8	0.0	0.7

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료

4.2 청년 고용정책 분류

여기에서는 노동시장정책 차원에서 청년고용정책을 분류하였다. OECD (2014) 분류기준을 참고하여 한국상황에 맞게 청년고용정책을 재분류하였다. 분류유형은 ① 고용서비스 ② 고용장려금 ③ 직업훈련 ④ 직업훈련(인턴제) ⑤ 직접 일자리 창출 ⑥ 실업부조(국민취업지원제도) ⑦ 여성고용서비스 ⑧ 구직단념자 고용서비스(청년도전지원사업)이었다. 돌봄가사형과 비구직형을 고

려하여 ⑦ 여성고용서비스와 ⑧ 구직단념자 고용서비스를 별도로 분류하였다. 분류대상이 된 청년고용정책은 「2021년 청년정책 시행계획[중앙행정기관 과제별 시행계획]」에 기재된 사업만을 대상으로 하였다. 이중 정규교육과정과 연계된 사업과 재직자 사업은 NEET가 대상이 아니기 때문에 제외하였다.

<표 6-12> 청년 고용정책 유형 구분

정책 유형	주요 정책	청년 지원 목표 인원(명)	청년 NEET 유형
고용서비스	중소기업탐방프로그램 해외취업지원 지역기업 인식개선 및 취업연계 지원 등	200,140	취업준비·구직형
고용장려금	청년디지털 일자리 청년추가고용장려금 등	633,129	취업준비·구직형
직업훈련	국민내일배움카드 데이터 청년인재 양성	229,866	취업준비·구직형 / 돌봄가사형
직업훈련(인턴)	청년 체험형 일자리 지원	71,426	취업준비·구직형
직접 일자리 창출	온라인 저작권 침해 재택 모니터링	26,736	취업준비·구직형
실업부조	국민취업지원제도	280,000	취업준비·구직형
여성고용서비스	경력단절예방 지원 강화	2,700	돌봄가사형
구직단념자고용서비스	청년도전 지원사업	5,000	비구직형
총 계		1,448,997	

자료: 관계부처 합동(2021), 「2021년 청년정책 시행계획[중앙행정기관 과제별 시행계획]」

한편 직업훈련, 직업훈련(인턴) 그리고 고용장려금의 대상 사업들은 ICT, 이공계, 공공데이터 분석, 스마트 농업인력 양성 등 전문대학 재학 이상의 학력을 요구하는 사업들이 대부분을 차지한다. 직접일자리 창출사업도 구체적인 사업내용이 문화재 보호 및 조사, 수산자원 조사원, 해외 지식재산권 보호활동 등 전문지식이 필요한 경우가 많다. 최근 청년고용정책 중 많은 부분이 전문대학 재학 이상 또는 전문지식을 보유한 이들을 대상으로 하기 때문에, 고졸 이하의 저학력층은 실질적으로 접근이 어려운 경우가 많다.

4.3 청년 고용정책 시각지대 추정

각 정책 유형별로 청년 NEET 유형을 연결시키면 취업준비·구직형은 일할수 있는 상태에 있기 때문에 고용서비스, 고용장려금, 직업훈련, 직업훈련(인턴), 직접 일자리 창출, 실업부조 제도까지 이용이 가능하다. 앞에서 2021년 취업준비·구직형의 규모가 754천 명인 것을 감안하면 이미 지원 규모는 상당히 준비되어 있다. 반면 돌봄가사형은 일부 시간만 이용하여 구직활동이나 직업훈련이 가능하기 때문에 이들에게 활용가능한 정책은 직업훈련과 여성고용서비스에 한정된다. 돌봄가사형 규모가 156천 명인 것을 고려하면 직업훈련은 어느정도 지원이 되지만 여성고용서비스는 지원규모가 적다. 구직단념자 고용서비스는 비구직형 지원에 해당한다. 비구직형 규모는 444천 명인 것에 비해 이 정책의 지원 목표인원은 5천 명으로 지원 규모가 부족하다.

<표 6-13> 청년(고용)정책 시각지대유형 구분

정책 유형	특성	시각지대 규모
직업훈련	고졸이하 취업준비·구직형	307천 명
	고졸이하 여성 돌봄가사형	91천 명
직업훈련(인턴)	고졸이하 취업준비·구직형	307천 명
여성고용서비스	돌봄가사형	152천 명
구직단념자고용서비스	비구직형	439천 명
교육정책	진학준비형	92천 명
심신장애지원 및 재활 지원	심신장애형	52천 명

정리하면 대부분의 청년고용정책은 취업준비·구직형에 맞춰져 설계가 되어있다. 그리고 앞에서 언급했듯이 최근 청년고용정책은 전문대학 재학 이상의 학력이 필요한 경우가 많다. 따라서 고졸이하 NEET들은 실질적으로 이런 청년고용정책 대상에서 배제된다. 이런 점을 고려하면, 307천 명에 해당하는 고졸 이하 취업준비·구직형과 91천 명에 해당하는 고졸 이하 돌봄가사형이 직업훈련 시각지대에 속한다.

군입대 대기에 있는 청년 NEET는 별도의 청년고용정책 대상에 해당하지 않지만, 심신장애형을 지원하는 정책이 청년고용정책에서 찾기 어렵다. 따라서 52천 명의 심신장애형도 청년고용정책의 사각지대로 볼수 있다. 심신장애형은 일할 수 있는 정신적·신체적 회복 또는 재활 지원이 필요한 대상들이다. 이들에게는 심층상담, 국민기초생활보장제도와 같은 사회정책의 차원에서 별도로 고려해야 한다.

청년고용정책의 대상은 아니지만 진학준비형의 71.5%는 고졸이며 16.2%는 중졸로 각각 대학입시준비와 고등학교입시준비자이다. 92천 명으로 추정되는 이들은 입시학원을 통학하지 않은 상태로 진학준비를 하기 때문에 입시학원에 갈수 없을 정도로 경제기반이 취약할 가능성이 높다. 그리고 이들은 영국에서 NEET를 정의했을 때 정책대상으로 해당되는 이들로 고용정책 이외의 청년정책의 사각지대에 놓여있다.

제5절 청년패널을 이용한 저소득 청년층 분석

이 절에서는 한국고용정보원의 청년패널(Youth Panel: YP)을 활용하여 우리나라의 저소득 청년층 현황을 분석하였다. 분석자료는 청년패널 2015년(9차)부터, 가장 최근에 공개된 자료인 2019년(13차)까지의 자료를 활용하였다. 청년패널 원자료는 2007년(YP 2007)에 구축된 자료이기에, 청년층 분석에 있어 제한이 있다. 2019년 기준, 원표본의 연령대가 만 27~41세이기 때문이다. 하지만 2015년 만 15~22세 표본(3,516명)이 추가되어, 추가표본 포함 시 연도별 청년층 분석이 가능하다. 이에 이 연구는 2015년과 2019년 사이, 만19세~34세의 연령대를 청년층¹⁷⁾으로 정의하고 분석을 수행하였다.

<표 6-14> 가구원수별 중위소득

(단위: 원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
1인가구	1,562,337	1,624,831	1,652,931	1,672,105	1,707,008
2인가구	2,660,196	2,766,603	2,814,449	2,847,097	2,906,528
3인가구	3,441,364	3,579,019	3,640,915	3,683,150	3,760,032
4인가구	4,222,533	4,391,434	4,467,380	4,519,202	4,613,536
5인가구	5,003,702	5,203,849	5,293,845	5,355,254	5,467,040
6인가구	5,784,870	6,016,265	6,120,311	6,191,307	6,320,544
7인가구	6,566,039	6,828,680	6,946,776	7,027,359	7,174,048
8인가구	7,347,208	7,641,095	7,773,241	7,863,411	8,027,552
9인가구	8,128,377	8,453,510	8,599,706	8,699,463	8,881,056

주: 청년패널(2015-2019) 자료 검토 결과, 최대 9인 가구까지 존재하였기에 9인 가구 기준 중위소득까지 표기

자료: 보건복지부, 가구원 수별 중위소득 연도별 고시자료.

이 연구의 주요 분석대상인 저소득 청년층은 ‘가구원수별 중위소득’ 기

17) 청년기본법 제3조(정의) 1항에서는 청년을 ‘19세 이상 34세 이하인 사람’으로 정의하고 있다. 이 기준 적용 시 2015년 청년패널에 표집된 만15세 청년의 경우, 2019년 19세가 되기에 연도별(2015-2019년)로 동일한 연령대(만 19세~34세)의 청년층을 분석할 수 있다.

준 60% 이하의 가구에 속한 청년이다. 중위소득은 2015년부터 보건복지부에서 고시하고 있는 ‘가구원수별 중위소득’ 기준을 활용하였다.

보건복지부의 ‘가구원수별 중위소득’ 기준은 경상소득에 기반해 도출된다. 청년패널은 청년 개인에게 자신이 속한 가구의 연간 소득을 근로소득(사업소득 포함), 금융소득, 부동산 소득, 기타 소득으로 조사한다. 이에 이 연구는 경상소득에 포함되지 않는 기타소득을 제외한 후, ‘(연간 근로소득(사업소득 포함) + 연간 금융소득 + 연간 부동산 소득)/12’ 이라는 산출식을 통해 가구소득을 계산하였다. 또한 계산된 가구소득을 기준으로 가구원 수에 따라 가구원수별 중위소득을 적용하여 60% 이하의 저소득 청년층을 도출하였다. 최종적으로 이 연구에서 활용한 패널자료의 사례 수는 다음과 같다.

<표 6-15> 최종 사례 수(n)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체 사례수(1978년~2000년)	10,551	10,164	9,983	9,857	9,738
청년(만 19~34세)	7,181	7,049	6,995	6,818	6,889
결측치(가구소득 모름 및 무응답)	1,477	1,602	1,759	1,812	1,747
최종 사례 수(청년-결측치)	5,704	5,447	5,236	5,006	5,142
저소득(60% 이하) 청년 수	368	376	289	319	254

주: 청년 중 ‘가구소득 모름 및 무응답’의 결측치가 약 20~25% 존재한다는 점에서 해석에 주의가 요구됨.

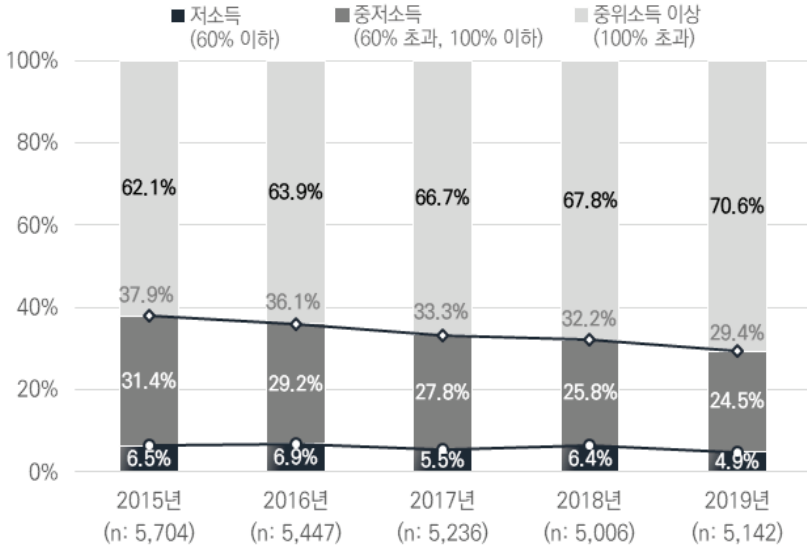
자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

위와 같은 자료를 기반으로, 2015년부터 2019년 까지 전체 청년 중 저소득 청년층의 비율을 분석한 결과, 약 4.9%~6.5% 수준으로 나타났다. 연도별 추이를 보면 2015년 6.5%에서 2019년 4.9%로 다소 감소하는 경향이 있었다. 특히 중위소득 이하 청년층의 비율을 살펴보면 이러한 감소 경향이 뚜렷하게 나타났다. 2015년 37.9%에서 2019년 29.4%로 지속적으로 감소하였다. 이러한 결과는 동시기, 처분가능 소득 기준 상대적 빈곤율¹⁸⁾ 또한 17.5%(2015년)에서

18) 상대적 빈곤율이란 균등화 처분가능소득의 중위소득 50%이하에 속한 인구수를 전체 인구수로 나눈 비율을 의미한다. 통계청이 매년 발표하고 있는 가계금융복지조사결과에서는 소득분배지표로 지니계수, 소득 5분위배율, 상대적 빈곤율을 제시하고 있다.

16.3%(2019년)로 낮아졌다는 점에서 전반적인 소득분배가 개선되어 나타난 결과일 수 있다고 해석된다(통계청, 2020).

[그림 6-8] 연도별 저소득 청년층의 분포



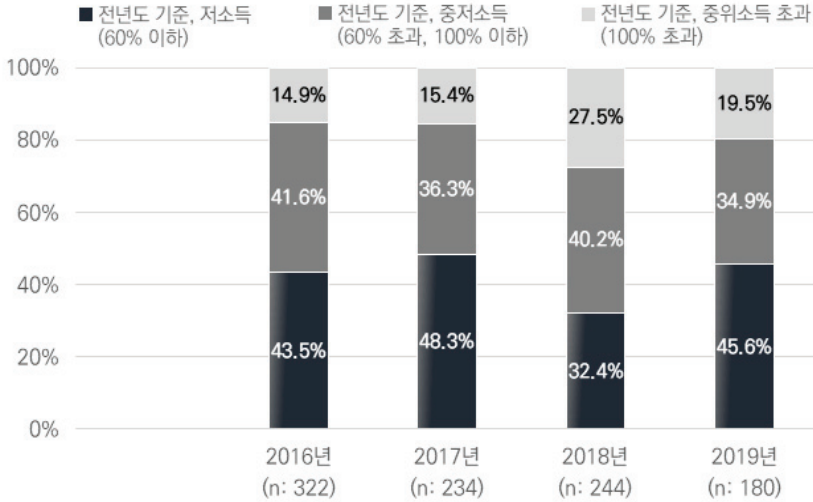
자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

단, 저소득 및 중저소득 청년층의 비율을 해석하는 데에는 주의가 필요하다. 가구소득 모름 및 무응답의 결측치가 많았다는 점에서, 저소득 및 중저소득 청년이 체계적으로 제외되었을 가능성이 있기 때문이다. 또한 선행연구에서 분석한 가계동향조사 및 한국복지패널 자료와 비교해 볼 때(이태진 외, 2016, 정성미, 2017), 과소추정되었을 가능성도 존재한다.

한편, 2016년부터 2019년까지의 저소득 청년층 중 이전년도(2015년~2018년)에도 저소득층이었던 청년의 비율을 살펴본 결과, 약 32.4%~45.6% 수준으로 나타났다. 즉 2년 간 저소득을 유지하는 청년 비율은 절반 이하였으며, 저소득층 청년 중 절반 이상이 1년 전 중저소득 이상이었다는 것이다. 이러한 결과는 저소득 청년층에 5년 이상 지속적으로 남아있는 청년의 비율이 매우 낮음을 시사한다. 실제 2019년 기준, 2015년부터 5년간 지속적으로 저소득 청년이

있던 청년은 203명 중 9명으로, 그 비율이 약 4.4%에 그쳤다.

[그림 6-9] 연도별 저소득층 청년의 전년도 소득계층 분포



주: 기준 연도(2016~2019년)와 이전 년도의 청년층 변화에 따라 각 연도별 청년 사례수(n)에 비해 분석에 포함된 사례수가 작아짐(ex: 2016년의 경우, 만 19세(1997년생)의 사례수 46개가 제외됨)
자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

연도별 저소득 청년의 성별 비율을 살펴보면, 여성의 비율이 약 54.6%~56.9%로 나타났다. 전반적으로 여성이 남성에 비해 비율이 높았으며, 이는 전체 표본에서도 동일한 수준으로 나타났다.

〈표 6-16〉 연도별 저소득 청년의 성별 분포

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체	n(명)	5,704	5,447	5,236	5,006	5,142
	남성(%)	47.0	45.5	44.8	45.4	45.2
	여성(%)	53.0	54.5	55.2	54.6	54.8
저소득 (60% 이하)	n(명)	368	376	289	319	254
	남성(%)	45.4	43.1	43.9	44.5	43.7
	여성(%)	54.6	56.9	56.1	55.5	56.3
중저소득 (60% 초과 100% 이하)	n(명)	1,793	1,590	1,454	1,294	1,258
	남성(%)	44.7	41.6	40.6	44.2	45.1
	여성(%)	55.3	58.4	59.4	55.8	54.9
중위소득 초과 (100% 초과)	n(명)	3,543	3,481	3,493	3,393	3,630
	남성(%)	48.4	47.5	46.6	46.0	45.4
	여성(%)	51.6	52.5	53.4	54.0	54.6

자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

연도별 저소득 청년의 연령별 비율을 살펴보면, 2015년의 경우, 만 25세~29세 비율이 가장 낮았지만, 2019년 35.8%까지 상승하는 추세로 나타났으며, 만 30세~34세의 경우에는 반대로 2015년 42.9%에서 2019년 30.7%로 감소하는 추세로 나타났다. 한편 중위소득 초과 청년의 경우에는 25세~29세의 비율이 모든 연도에서 가장 높게 나타나고 있다는 특징이 있었다.

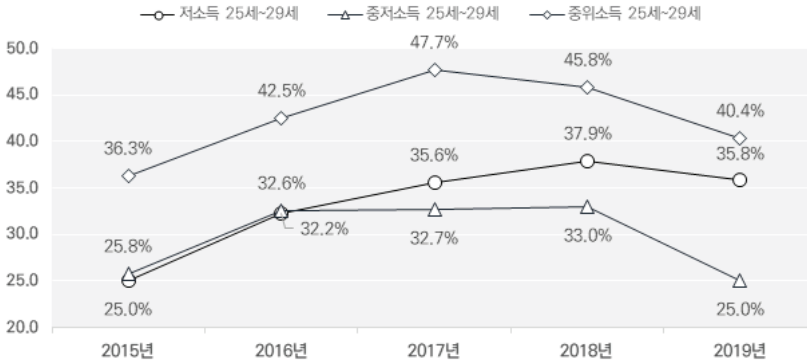
〈표 6-17〉 연도별 저소득 청년의 연령별 분포

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체	n(명)	5,704	5,447	5,236	5,006	5,142
	19세~24세(%)	34.7	30.4	26.9	27.4	30.6
	25세~29세(%)	32.3	38.9	42.9	42.0	36.4
	30세~34세(%)	33.0	30.7	30.2	30.6	33.1
저소득 (60% 이하)	n(명)	368	376	289	319	254
	19세~24세(%)	32.1	34.3	27.7	29.8	33.5
	25세~29세(%)	25.0	32.2	35.6	37.9	35.8

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
중저소득 (60% 초과 100% 이하)	30세~34세(%)	42.9	33.5	36.7	32.3	30.7
	n(명)	1,793	1,590	1,454	1,294	1,258
	19세~24세(%)	43.0	36.7	39.5	39.0	45.7
	25세~29세(%)	25.8	32.6	32.7	33.0	25.0
	30세~34세(%)	31.2	30.6	27.8	28.0	29.3
중위소득 초과 (100% 초과)	n(명)	3,543	3,481	3,493	3,393	3,630
	19세~24세(%)	30.8	27.1	21.6	22.8	25.1
	25세~29세(%)	36.3	42.5	47.7	45.8	40.4
	30세~34세(%)	32.9	30.4	30.7	31.4	34.5

자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

[그림 6-10] 연도별/소득구간별 25세~29세 비율의 차이



자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

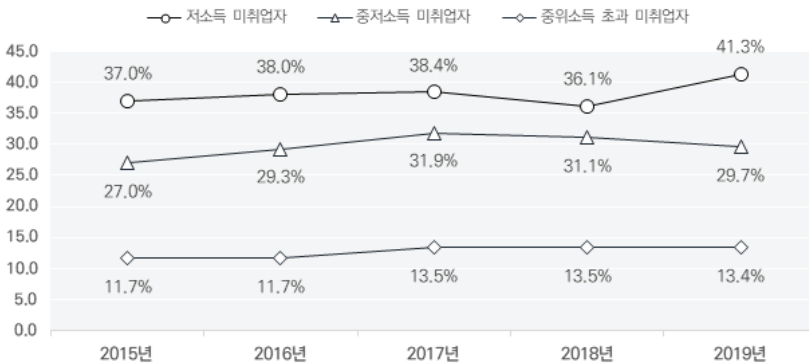
연도별 저소득 청년의 경제활동유형별 비율을 살펴보면 2019년, 미취업자의 비율이 41.3%로 비교적 높아졌다는 특징이 있다. 또한 다른 소득구간과 비교해 볼 때도, 저소득 청년의 미취업자 비율은 중저소득 청년 미취업자의 비율에 비해 약 5.0%p~11.6%p, 중위소득 초과 청년 미취업자의 비율에 비해 약 22.6%p~27.9%p 정도 높았다. 이러한 결과는 가구소득기준으로 살펴본 결과임에도 불구하고, 저소득 청년층의 저소득 주요 원인이 청년 개인의 미취업에 있을 수 있음을 보여준다.

<표 6-18> 연도별 저소득 청년의 경제활동유형 분포

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체	n(명)	5,704	5,447	5,236	5,006	5,142
	학생(%)	25.0	22.4	21.4	20.7	21.7
	취업자(%)	56.9	58.9	58.7	59.8	59.5
	미취업자(%)	18.1	18.7	20.0	19.5	18.8
저소득 (60% 이하)	n(명)	368	376	289	319	254
	학생(%)	24.5	25.5	21.5	24.8	24.4
	취업자(%)	38.6	36.4	40.1	39.2	34.3
	미취업자(%)	37.0	38.0	38.4	36.1	41.3
중저소득 (60% 초과 100% 이하)	n(명)	1,793	1,590	1,454	1,294	1,258
	학생(%)	32.6	28.5	30.4	28.7	32.8
	취업자(%)	40.4	42.2	37.7	40.2	37.5
	미취업자(%)	27.0	29.3	31.9	31.1	29.7
중위소득 초과 (100% 초과)	n(명)	3,543	3,481	3,493	3,393	3,630
	학생(%)	21.2	19.3	17.6	17.3	17.7
	취업자(%)	67.1	69.0	68.9	69.2	68.9
	미취업자(%)	11.7	11.7	13.5	13.5	13.4

자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

[그림 6-11] 연도별/소득구간별 미취업자 비율의 차이



자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

이와 관련하여, 2년 기준으로 2년 동안 저소득 구간에 속한 저소득 ‘지속 집단’ 과 기준년도(2015년~2018년)에는 저소득 구간에 속하였으나 다음연도(2016년~2019년)에는 중저소득 구간 이상으로 상향 이동한 ‘상향 집단’ 의 연도별 경제활동 상태차이를 살펴보았다. 그 결과 기준연도 미취업자의 경우, 지속집단은 미취업자로 남아있는 비율이 약 74.2%~87.8%였으나, 상향집단은 44.4%~63.5%로 상대적으로 낮았다. 또한 기준연도 지속집단은 미취업자에서 취업자로 변화하는 비율이 약 12.2%~25.8%였으나, 상향집단은 36.5%~53.7%로 높았다. 이러한 결과는 저소득 청년이 상향 이동하는데 있어 취업이 주요요인으로 작용하고 있음을 보여준다.

<표 6-19> 저소득 지속집단과 상향집단의 경제활동유형 교차 비교

구분		2015년→2016년		2016년→2017년		2017년→2018년		2018년→2019년	
		지속	상향	지속	상향	지속	상향	지속	상향
학생	n(명)	46	48	32	73	20	39	21	54
	학생(%)	71.7	66.7	62.5	69.9	95.0	71.8	81.0	64.8
	취업자(%)	17.4	18.8	12.5	20.5	5.0	20.5	9.5	24.1
	미취업자(%)	10.9	14.6	25.0	9.6	0.0	7.7	9.5	11.1
취업자	n(명)	45	54	38	64	28	57	22	70
	학생(%)	8.9	0.0	0.0	1.6	0.0	0.0	4.5	1.4
	취업자(%)	82.2	94.4	86.8	95.3	89.3	91.2	81.8	92.9
	미취업자(%)	8.9	5.6	13.2	3.1	10.7	8.8	13.6	5.7
미취업자	n(명)	49	54	43	67	31	52	36	52
	학생(%)	0.0	1.9	4.7	3.0	0.0	0.0	0.0	1.9
	취업자(%)	12.2	53.7	16.3	37.3	25.8	36.5	22.2	44.2
	미취업자(%)	87.8	44.4	79.1	59.7	74.2	63.5	77.8	53.8

자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

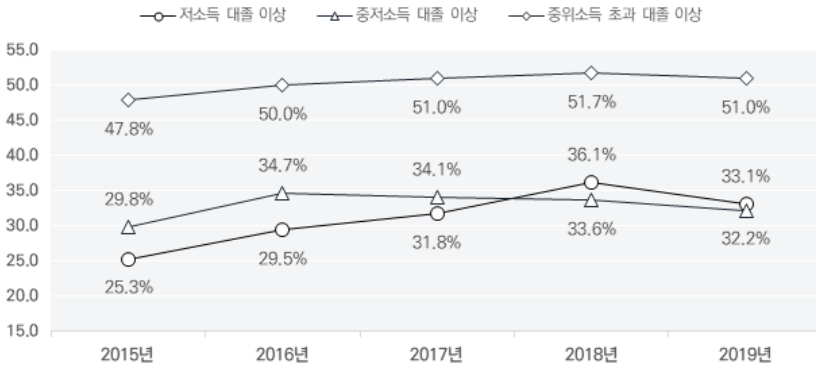
연도별 저소득 청년의 최종학력별 비율을 살펴보면 모든 연도에서 고졸 이하의 비율이 가장 높았다(약 46.7%~51.6%). 또한 중위소득 초과 청년은 대졸 이상의 비율이 모든 연도에서 가장 높았다는 특징이 있었으며(약 47.8%~51.7%), 저소득 청년의 대졸 이상 비율과 상대적으로 큰 차이가 있었다(약 15.6%p~22.5%p).

<표 6-20> 연도별 저소득 청년의 최종학력 분포

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체	n(명)	5,704	5,447	5,236	5,006	5,142
	고졸 이하(%)	38.9	36.9	36.3	36.1	37.3
	전문대졸(%)	20.4	18.9	18.4	17.9	17.2
	대졸 이상(%)	40.7	44.1	45.2	46.0	45.5
저소득 (60% 이하)	n(명)	368	376	289	319	254
	고졸 이하(%)	49.2	47.1	47.4	46.7	51.6
	전문대졸(%)	25.5	23.4	20.8	17.2	15.4
	대졸 이상(%)	25.3	29.5	31.8	36.1	33.1
중저소득 (60% 초과 100% 이하)	n(명)	1,793	1,590	1,454	1,294	1,258
	고졸 이하(%)	49.2	47.5	48.6	47.4	51.9
	전문대졸(%)	21.0	17.8	17.3	19.0	15.9
	대졸 이상(%)	29.8	34.7	34.1	33.6	32.2
중위소득 초과 (100% 초과)	n(명)	3,543	3,481	3,493	3,393	3,630
	고졸 이하(%)	32.6	31.0	30.3	30.7	31.2
	전문대졸(%)	19.6	19.0	18.8	17.6	17.8
	대졸 이상(%)	47.8	50.0	51.0	51.7	51.0

자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2,007) 연도별 원자료

[그림 6-12] 연도별/소득구간별 대졸이상의 비율의 차이



자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

이와 관련하여 저소득 ‘지속 집단’ 과 ‘상향 집단’ 의 최종학력 구성 분포 차이를 비교해본 결과, 지속 집단은 상향 집단에 비해 고졸 이하의 비율이 높게 나타났고, 대졸 이상의 비율은 상대적으로 낮게 나타났다. 이러한 결과는 저소득 청년이 상향 이동하는데 있어 취업과 더불어 학력 또한 주요요인으로 작용하고 있음을 보여준다.

<표 6-21> 저소득 지속집단과 상향집단의 최종학력 구성 분포 비교

구분	2015년→2016년		2016년→2017년		2017년→2018년		2018년→2019년	
	지속	상향	지속	상향	지속	상향	지속	상향
n(명)	140	156	113	204	79	148	79	176
고졸 이하(%)	60.0	48.7	56.6	49.0	53.2	46.6	49.3	48.3
전문대졸(%)	23.6	23.7	21.2	19.6	19.0	23.0	19.0	15.9
대졸 이상(%)	16.4	27.6	22.1	31.4	27.8	30.4	31.7	35.8

자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

연도별 저소득 청년의 가구원수별 비율을 살펴보면 4인 가구의 비율이 모든 연도에서 가장 높았으며(약 48.4%~43.6%), 다음으로는 3인 가구의 비율이 높았다(29.5%~22.0%). 이러한 경향은 중저소득 청년과 중위소득 초과 청년의 경향과 일치하였다.

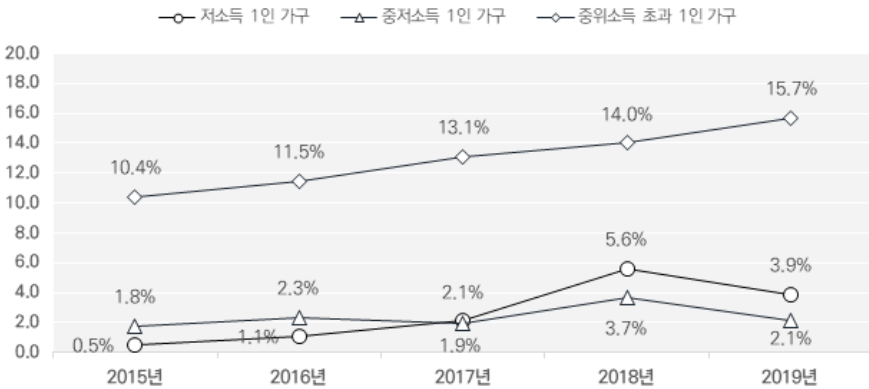
<표 6-22> 연도별 저소득 청년의 가구원 수 분포

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체	n(명)	5,704	5,447	5,236	5,006	5,142
	1인	7.1	8.1	9.4	10.8	11.8
	2인	8.0	9.6	9.3	9.8	10.3
	3인	23.4	24.7	23.1	22.0	22.2
	4인	47.1	44.6	45.7	45.5	44.6
	5인 이상	14.4	13.0	12.5	11.8	11.1
저소득 (60% 이하)	n(명)	368	376	289	319	254
	1인	0.5	1.1	2.1	5.6	3.9
	2인	6.5	7.4	8.3	7.2	9.4
	3인	23.1	29.5	26.3	23.5	22.0
	4인	48.4	43.6	46.0	48.9	46.5
	5인 이상	21.5	18.4	17.3	14.7	18.1
중저소득 (60% 초과 100% 이하)	n(명)	1,793	1,590	1,454	1,294	1,258
	1인	1.8	2.3	1.9	3.7	2.1
	2인	6.5	6.5	6.6	7.3	7.2
	3인	25.7	26.7	24.5	23.0	24.5
	4인	46.7	44.8	47.5	47.4	48.5
	5인 이상	19.3	19.7	19.6	18.6	17.8
중위소득 초과 (100% 초과)	n(명)	3,543	3,481	3,493	3,393	3,630
	1인	10.4	11.5	13.1	14.0	15.7
	2인	8.9	11.2	10.5	11.1	11.5
	3인	22.3	23.3	22.2	21.5	21.5
	4인	47.1	44.6	44.9	44.5	43.1
	5인 이상	11.2	9.3	9.2	8.9	8.3

자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

이에 반해 저소득 청년의 1인 가구 비율은 낮은 편으로써, 특히 중위소득 초과 가구와 청년에 비해서는 10%p 이상 낮은 편이었다. 이는 저소득 청년의 경우, 1인 가구로 독립함에 있어 어려움이 있기 때문이라 풀이된다.

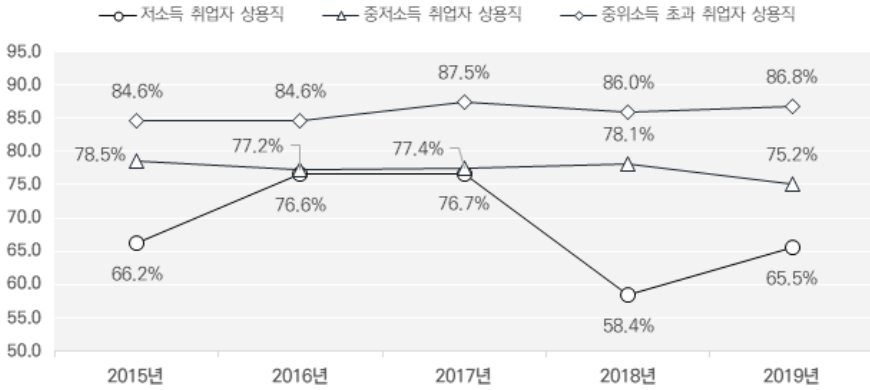
[그림 6-13] 연도별/소득구간별 1인 가구 비율의 차이



자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

이상의 결과를 종합하여, 저소득 청년층의 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 저소득 청년은 다른 소득 구간 청년에 비해 미취업자의 비율이 높았다. 또한 저소득 청년이 중저소득 이상으로 상향 이동하는데 있어, 취업은 중요한 요인으로 작용하고 있었다. 이러한 결과를 가정할 때, 전년도 중저소득 청년이 저소득 청년으로 하향 이동하는 비율이 매년 약 34.9%~41.6%로 나타났다는 점은 주목할 필요가 있다. 이는 다수의 저소득 청년이 졸업 후 취업과 미취업을 반복하고 있을 가능성을 제기하기 때문이다. 즉 저소득 청년의 경우, 아르바이트 등 일시적 일자리에 취업한 비율이 높고(정성미, 2017), 경력형성을 위한 취업에 어려움을 겪고 있어 취업(상향 이동)과 미취업(하향 이동)을 반복하고 있다는 것이다. 이와 관련하여 이 연구는 취업자로 한정하여 종사상 지위를 추가 분석한 결과, 저소득층 청년은 다른 가구소득 구간 청년에 비해 상용직 비율이 지속적으로 낮음을 확인하였다.

[그림 6-14] 연도별/소득구간별 취업자의 상용직 비율 차이



자료: 한국고용정보원, 청년패널(YP 2007) 연도별 원자료

둘째, 2015년부터 2019년까지 저소득 청년 중 25세~29세의 비율이 높아지고 있었다. 25세~29세의 청년 연령대는 학교 졸업 후, 노동시장에 본격적으로 진입하는 시기이며, 취업을 통해 저소득층을 벗어날 가능성이 높은 시기라 볼 수 있다. 실제 중위소득 초과 청년의 경우, 25세~29세의 비율이 가장 높은 것으로 나타났다(약 36.3%~47.7%). 이러한 맥락에서 저소득 청년 중, 25세~29세의 비율이 2015년 25.0%에서 2019년 35.8%까지 상승한 결과는 대학 졸업자 및 졸업 유예자의 미취업 상태 장기화에 따른 영향으로 이해되는 면이 있다(이정아, 2019).

셋째, 중위소득 초과 청년의 경우에는 대졸 이상의 비율이 높지만 저소득 청년의 경우에는 고졸 이하의 비율이 높았다. 이러한 결과는 저소득 청년의 낮은 가구소득이 고등교육 진학에 부정적 영향을 미치기 때문이라 해석된다. 따라서 저소득 청년의 상대적 낮은 학력수준이 이들의 경력형성을 위한 취업에 제약요인으로 작용하고 있을 가능성을 검토할 필요가 있다.

제6절 소결

이 장에서는 청년정책 사각지대 추정을 위해 청년 NEET 개념을 활용하였다. 경제활동인구조사 자료에 기반하여 청년 NEET의 규모 및 비중을 구했으며 그 특징을 국가별, 시대별, 특성별로 살펴보았다. 특성 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 한국 NEET 비중은 OECD 국가중에서 상대적으로 높은 국가에 속한다. 이렇게 상대적으로 높은 것은 두 가지 이유로 정리할 수 있다. 우선 높은 고등교육과정 진학률로 20대 초반 청년들이 노동시장 진입이 다른 국가에 비해 상대적으로 늦기 때문이다. 두 번째 이유는 한국은 후기 중등교육 과정에서 정규직업교육을 이수하고 취업으로 이어지는 비율이 낮기 때문이다. 이 요인도 20대의 노동시장 진입이 지체시키는 요인으로 작용한다.

둘째, 2008년 이후 한국의 NEET 비중은 점차 증가하는 가운데 여성의 NEET 비중은 떨어졌고 남성의 NEET 비중은 증가했다. 이 두 상반된 힘들은 청년 NEET 비중을 완만하게 상승시키는 요인으로 작용하였다.

셋째, 청년 NEET 중 여성의 비중은 감소했고 남성의 비중이 증가했다. 2020년은 여성과 남성의 비중이 역전된 시기로 이후에는 남성의 NEET 비중이 여성 NEET 비중보다 높아졌다.

다음으로 사각지대 추정을 위해 청년 NEET를 5가지 유형으로 구분하여 청년정책에 대응시켜 살펴보았다. 분석결과와 추정결과는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 청년고용정책 중 많은 부분이 전문대 졸업 이상의 고학력을 요구하는 사업이었다. 반면에 청년 NEET는 고졸의 비중이 높아 실제 청년정책의 지원대상에서 소외되는 경우가 발생했다.

둘째, 청년고용정책 중 대부분이 취업준비 및 구직을 하는 NEET를 대상으로 설계되었다. 이 두 분석결과를 종합하면 2021년 청년정책은 취업준비및구직을 하는 전문대학 졸업 이상의 고학력자를 정책대상으로 삼고 있다.

분석결과를 고려하여 청년정책 사각지대를 추정하면 다음과 같다.

직업훈련의 사각지대는 고졸이하 취업준비·구직형 NEET 313천 명과 고졸이하 돌봄가사형 NEET 87천 명으로 40만 명으로 추정된다

직업훈련(인턴제) 사각지대는 고졸이하 취업준비·구직형 NEET로 313천

명으로 추정된다. 여성고용서비스 사각지대는 돌봄가사형 NEET 153천 명으로 추정된다. 구직단념자 고용서비스 사각지대는 502천 명으로 추정된다. 마지막으로 입시학원에 통학을 하지 못하는 진학준비형은 경제기반이 취약할 가능성이 높다. 이들 92천 명은 교육정책의 사각지대에 있다고 추정할 수 있다.

다음으로 청년패널을 이용해 저소득 청년층을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째 저소득 청년층의 주요 원인은 취업하지 못한 상태에 있다. 이는 거꾸로 저소득 청년층에서 탈출하는 요인은 취업에 달려있다.

둘째 저소득 청년층의 지속집단과 상향집단을 분석한 결과 학력의 요인이 강하게 작용하였다. 따라서 교육정책은 저소득을 탈출시키는데 중요한 정책이 될 수 있다.

셋째, 저소득 청년 중 25~29세 비중이 높아지는데 이들에 대한 지속적인 정책접근이 필요하다.

제7장

결론 및 정책 시사점

제1절 요약

2018년부터 2021년까지 청년노동시장을 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 에코세대를 포함한 24~34세 청년층은 남성과 여성 모두 생산가능인구가 증가상태에 있다.

둘째, 코로나19 확산에 따른 경기침체로 20~29세가 가장 큰 영향을 받았다. 실업자 증감 요인을 분해하면 코로나19 확산으로 20대 이하 청년층의 비경제활동인구로 전환이 증가했다. 30대 이상 실업자 증가를 보면 코로나19 충격에 따른 영향이 남성보다 여성에게 취약했다.

셋째, 코로나19 충격에 따른 종사상 지위별 취업자 수 변동을 보면 남성 20대 이하는 임시·일용근로자가 상반기에 먼저 감소하고 상용근로자는 하반기에 감소했다. 30대 초반의 상용근로자 증가가 상대적으로 길게 유지된 것은 고용유지지원금의 효과가 일부 영향을 주었던 것으로 보인다. 여성 20대는 2019년 하반기부터 상용근로자 감소가 있었으며 20~24세는 감소세가 크게 나

타나 여성 20대 노동시장에 구조적 문제가 있는 것으로 추정된다.

넷째, 2021년 3월부터 전년 동월 대비 취업자 수 회복이 본격화되었다. 2020년 12월을 저점으로 경제활동참가율과 고용률이 증가추세로 전환되었다. 남성은 24세 이하를 중심으로 고용률 효과에 따른 취업자 수가 3월 이후 증가했다. 청년 여성은 34세 이하 전체에서 고용률 효과에 따른 취업자 수가 3월 부터 증가했다.

해외사례를 통해 취약청년층을 효과적으로 지원해 성공적으로 노동시장으로 통합시키기 위해서는 이들을 이해하고, 식별하고 접촉하는 활동이 선행될 필요성을 공감하였다. 청년보장제가 시행되면서 유럽 국가들은 정책 대상인 NEET의 이해를 위해 다양한 방식으로 조사 연구하고, 행정 데이터를 연결해 매핑 작업을 시행하였다. 또한 기관 간 협력을 통해 개인 정보를 관리하는 추적 시스템도 구축하였다. 전술한 국가 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, NEET 인구 규모 및 특성 파악을 위해서는 다양한 기관의 협력이 필요하다. 청년들이 정책 지원의 사각지대에 놓이게 되는 시점은 주로 교육기관에서 노동시장으로 이동하는 때이다. 따라서 이들에 대한 정확한 파악을 위해서는 교육기관이 보유한 교육데이터, 고용서비스 기관이 보유한 고용데이터의 연계가 필요하며 한편으로는 복지 지원을 받는 청년의 경우 복지 데이터도 필요하다. 통계 부처가 보유한 기존 데이터 연계도 필요하다. 따라서 교육, 복지, 고용, 통계 관련 부처들과 이와 관련된 기관들의 밀접한 협의와 협조가 이루어져야 NEET 파악을 위한 데이터 수집과 분석이 가능할 것이다.

둘째, NEET 매핑의 데이터 소스는 다양한 방식으로 수집될 수 있다. 프랑스는 청년층 전체를 대상으로 한 자원조사를 실시하여 NEET 분석의 원자료로 사용하였으며, 오스트리아는 기존 행정데이터를 연결하여 분석하였다. 반면 몰타는 인터뷰에 기반한 새로운 기획조사를 실시하였다. 데이터 소스와 조사 방법은 각국의 상황에 따라 다양할 것이다. 우리나라의 경우 경찰조사에서 청년층 부가조사가 실시되고 교육데이터와 고용보험 데이터 등의 행정데이터를 보유하고 있다. 행정 데이터 연계에는 데이터 기준이나 표준 등의 여러 가지 문제가 해결되어야 할 것이다. 오스트리아는 관련 기관간의 긴밀한 협의를 통해 이 문제를 해결하였다. 우리나라 역시 청년 사각지대 분석의 필요성에 대한

사회적 인식에 제고된다면 정책적 결단과 심층적 논의를 통해 적합한 데이터 셋이 선택되고 예상 문제 해결 논의를 시작할 수 있을 것이다.

셋째, 청년 NEET 매핑을 통해 보다 적합하고 정교한 지원 정책의 설계가 가능하다. EU는 취약 청년층이나 NEET 청년들이 다양한 요구를 가진 다층적 하위 집단으로 이루어져 있다는 점을 지속적으로 강조해 왔다. 본고의 사례국들 모두 NEET에 대한 분석을 통해 이들에 접근하기 위한 전략을 설계하고, NEET화의 원인이나 특성에 따른 범주화, 이들 범주에 적합한 정책 수단을 기획하였다.

실업이나 비경황 상태에 있는 청년들의 경우 공공고용서비스나 기타 행정 지원에서 누락될 가능성이 크다. EU 회원국들의 사례는 지원이 사각지대에 있는 청년들의 특성을 이해하고 이들을 발굴하기 위해 적극적 조치들이 필요하다는 점을 보여준다. 특히 여러 기관들이 보유하고 있는 행정데이터의 연계나 공유는 취약한 청년들이 지원에서 누락되지 않도록 조치하는 데에 결정적인 수단이 될 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 취약 청년층 이해와 식별 그리고 발굴 작업에 대한 정책적 인식 제고와 전략 설정일 것이다.

앞에서 검토한 내용을 바탕으로 청년정책 사각지대 추정을 위해 청년 NEET 개념을 활용하였다. 경제활동인구조사 자료에 기반하여 청년 NEET의 규모 및 비중을 구했으며 그 특징을 국가별, 시대별, 특성별로 살펴보았다. 특성 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 한국 NEET 비중은 OECD 국가중에서 상대적으로 높은 국가에 속한다. 이렇게 상대적으로 높은 것은 두 가지 이유로 정리할 수 있다. 우선 높은 고등교육과정 진학률로 20대 초반 청년들이 노동시장 진입이 다른 국가에 비해 상대적으로 늦기 때문이다. 두 번째 이유는 한국은 후기 중등교육 과정에서 정규직업교육을 이수하고 취업으로 이어지는 비율이 낮기 때문이다. 이 요인도 20대의 노동시장 진입이 지체시키는 요인으로 작용한다.

둘째, 2008년 이후 한국의 NEET 비중은 점차 증가하는 가운데 여성의 NEET 비중은 떨어졌고 남성의 NEET 비중은 증가했다. 이 두 상반된 힘들은 청년 NEET 비중을 완만하게 상승시키는 요인으로 작용하였다.

셋째, 청년 NEET 중 여성의 비중은 감소했고 남성의 비중이 증가했다. 2020년은 여성과 남성의 비중이 역전된 시기로 이후에는 남성의 NEET 비중이

여성 NEET 비중보다 높아졌다.

다음으로 사각지대 추정을 위해 청년 NEET를 5가지 유형으로 구분하여 청년정책에 대응시켜 살펴보았다. 분석결과와 추정결과는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 청년고용정책 중 많은 부분이 전문대 졸업 이상의 고학력을 요구하는 사업이었다. 반면에 청년 NEET는 고졸의 비중이 높아 실제 청년정책의 지원대상에서 소외되는 경우가 발생했다.

둘째, 청년고용정책 중 대부분이 취업준비 및 구직을 하는 NEET를 대상으로 설계되었다. 이 두 분석결과를 종합하면 2021년 청년정책은 취업준비 및 구직을 하는 전문대학 졸업 이상의 고학력자를 정책대상으로 삼고 있다.

분석결과를 고려하여 청년정책 사각지대를 추정하면 다음과 같다.

직업훈련의 사각지대는 고졸이하 취업준비·구직형 NEET 307천 명과 고졸이하 돌봄가사형 NEET 91천 명으로 40만여 명으로 추정된다

직업훈련(인턴제) 사각지대는 고졸이하 취업준비·구직형 NEET로 307천 명으로 추정된다. 여성고용서비스 사각지대는 돌봄가사형 NEET 152천 명으로 추정된다. 구직단념자 고용서비스 사각지대는 439천 명으로 추정된다. 그리고 52천 명으로 추정되는 심신장애형도 청년고용정책에서 장애지원 및 재활지원이 부재하기 때문에 사각지대로 볼 수 있다. 마지막으로 입시학원에 통학을 하지 못하는 진학준비형은 경제기반이 취약할 가능성이 높다. 이들 92천 명은 교육정책의 사각지대에 있다고 추정할 수 있다.

다음으로 청년패널을 이용해 저소득 청년층을 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째 저소득 청년층의 주요 원인은 취업하지 못한 상태에 있다. 이는 거꾸로 저소득 청년층에서 탈출하는 요인은 취업에 달려있다.

둘째 저소득 청년층의 지속집단과 상향집단을 분석한 결과 학력의 요인이 강하게 작용하였다. 따라서 교육정책은 저소득을 탈출시키는데 중요한 정책이 될 수 있다.

셋째, 저소득 청년 중 25~29세 비중이 높아지는데 이들에 대한 지속적인 정책접근이 필요하다.

제2절 정책 시사점

앞에서 분석한 내용에 따른 정책시사점은 다음과 같다.

첫째, 코로나19 확산으로 청년층에서 가장 피해를 본 20대 이하의 고용정책은 직업훈련을 중심으로 숙련을 형성할 기회를 제공하는 형태로 진행되어야 한다. 코로나19 확산에 따른 비경제활동인구 증가는 주로 20대 이하에서 나타났다. 코로나19 확산방지를 위한 사회적 거리두기 등으로 서비스 산업의 구인 수요가 감소했기 때문에, 구인수요를 전제로 한 취업지원 프로그램보다 숙련 형성을 위한 교육훈련이 적합하다.

둘째, 국민취업지원제도 지원을 받는 취업준비 청년층에게 직업훈련 병행이 필요하다. 30~34세 청년층은 단기적인 실업자 비중이 크기 때문에, 맞춤형 고용정보 제공 및 취업상담 등 고용서비스 지원이 필요하다.

셋째, 20대 여성의 상용직 감소는 하위직 구조조정에 따른 것으로 추정되기 때문에 이에 대한 정책지원이 필요하다.

넷째, 우리나라 청년정책은 이제 법률과 제도를 갖추었고 정책추진체계를 구축해 중앙과 지자체가 공동으로 추진할 수 있는 기틀을 갖추었다. 이에 우선 일반 청년에 대해 일자리문제만이 아니라 삶 전반을 다루는 방식으로 바뀌었지만 상대적으로 취약한 상황에서 어려움을 겪는 청년에 대한 지원이나 관심은 중앙정부든, 지자체든 여전히 부족한 상황이다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서 취약계층 청년에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

다섯째, 정책 대상에 대한 정의와 더불어 청년에 대한 지원이 균형적으로 이루어지고 있는지를, 정책 영역과 정책 대상별로 점검하고 조정하는 작업이 이루어질 필요가 있다. 정책 영역과 관련하여 일자리분야와 주거분야에 사업과 예산이 집중되어 있는데 이를 영역별로 균형 있게 추진될 수 있도록 조정하는 것이 필요하다. 정책 대상별로 보면, 연결고리인 미취업자에 초점을 맞추고 있으나 이행 전 단계와 이행 후 단계인 재학생과 취업자에 대한 지원 역시 중요하다. 일반 청년과 취약 청년 중에서 특히 정책 사각지대가 발생하지 않도록 취약 청년에 대한 지원을 확대할 필요가 있다.

여섯째, 중앙정부와 지자체의 경우 이제 기본적인 정책 추진체계가 구축되었으므로 역할 분담에 대한 고민을 해결할 필요가 있다. 중앙정부는 인적, 물

적 인프라와 같은 기반 조성에 초점을 맞추고 재정지원 사업을 통해 어느 지역에 살더라도 동일한 경제적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 노력해야 한다. 지자체는 정책대상인 청년과 만나고 소통하고 지원하는 역할로 다양한 프로그램 제공과 청년 공간 확보, 그리고 찾아가는 서비스를 통한 시각지대 해소에 초점을 맞추어 정책을 추진할 필요가 있다.

한편 청년 교육정책 새판 짜기는 고등교육의 경쟁력 강화가 가장 핵심이다. 고등교육의 경쟁력 강화는 안정적인 재정지원, 대학 등록금 인상 규제 폐지 등 다양한 정책대안이 있을 수 있겠지만, 본 칼럼에서는 사회가 요구하는 역량을 갖춘 인재를 양성하고, 효율적인 정책추진을 위한 인재양성정책 혁신 방안 위주로 제안한다.

첫째, 첨단 신기술 분야 인재양성을 위해 39년 전에 만들어진 정원규제 등 대학설립요건(정원·교원·교육과정·시설 등)의 규제를 종합적으로 정비할 필요가 있다. 코로나19 사태 이후 원격수업의 일반화로 학생들의 캠퍼스 생활이 거의 불가능한 상황에서 기존 캠퍼스 중심의 대학 설립 및 운영 요건은 현실에 적합하지 않다. 정부가 추진 중인 대학 간 학사교류, 공유형 연합대학, 공동학위제 등 대학 정책들에 비춰 봐도 대학 설립·운영 요건은 더 이상 설득력이 없다. 특히 첨단 분야 인재양성을 위해서 신산업 분야 대학(원)의 설치요건을 완화하고, 신산업 분야 학과는 정원 외로 선발할 수 있게 하는 수준의 과감한 규제 완화가 필요하다. 사회가 요구하는 인력을 대학이 아닌 기업이 교육하고 훈련하는 것은 사회 전체적으로 비효율이고 기업은 해외에서 인력을 찾게 될 것이다.

둘째, 대학, 지자체, 기업, 연구소가 함께 성장하는 모델을 정립하고 확산해야 한다. 특히 지방 대학의 재정여건과 물적·인적 인프라가 부족하기 때문에 고등교육 분야 교육의 연계협력 중심을 대학 간 공유성장 교육체제로 전환할 필요가 있다. 지자체-대학 협력 기반의 지역혁신플랫폼을 확대하여 지역특화형 공유대학 모델의 창출·확산을 지원하는 한편, 디지털 혁신공유대학(2021년 ~)을 통해 수도권과 지방대학이 공동으로 신기술 분야 인재를 양성하는 대학들을 확대해 나갈 필요가 있다.

셋째, 첨단신기술 육성과 함께 소외받는 고졸이하 저학력 청년들에 대한

지원도 검토해야 한다. 대부분 청년정책들은 전문대졸업이상의 청년을 대상으로 추진되었다. 따라서 고졸이하 청년들은 사각지대에 놓이게 되었다. 사각지대 해소를 위해 중숙련 그리고 중간수준의 기능을 익힐 수 있는 교육과정 및 훈련체계 개편이 시급하다.

참고 문헌

- 고용노동부(2011), 고용노동백서(2011년판).
- 고용노동부(2016), 2016년판 고용노동백서.
- 고용노동부(2019), 취업성공패키지 업무매뉴얼.
- 고용노동부(2021a), 제1차 청년정책시행계획(고용노동부).
- 고용노동부(2021b), 청년도전지원사업 설명회 자료집.
- 관계부처 합동(2020), 제1차 청년정책기본계획.
- 관계부처 합동(2021a), 제1차 청년정책시행계획[중앙행정기관].
- 관계부처 합동(2021b), 제1차 청년정책시행계획[지자체].
- 관계부처 합동(2021c), 청년특별대책.
- 교육부(2021), 제1차 청년정책시행계획(교육부).
- 국무조정실(2021a), 제1차 청년정책시행계획(국무조정실).
- 국무조정실(2021b), 지자체 청년정책 통계자료집.
- 국토교통부(2021), 제1차 청년정책시행계획(국토교통부).
- 국회의안정보시스템(2021), 국회의안정보시스템홈페이지(<https://ikns.assembly.go.kr/bill/mindb>), 2021년 11월 4일 접속
- 금융위원회(2021), 제1차 청년정책시행계획(금융위원회).
- 금재호, 전용일, 조준모(2007), 『한국형 니트(NEET) 개념을 통한 한국형 청년실업의 경제학적 고찰』, 노동부.
- 김기현(2017), “한국 청년 니트(NEET)의 정의와 결정요인”, KLI패널 워킹페이퍼, 2017년 제8호, 한국노동연구원.
- 김기현, 김태성, 배진우(2018), 내일이룸학교 운영모델 개발을 위한 연구, 한국산업인력공단, 여성가족부.
- 김기현, 유민상, 변금신, 배정희, 권향원, 김창환, 박미선, 성재민, 이철선, 최한수. (2020), 제1차 청년정책 기본계획 수립 연구, 국무조정실.
- 김기현(2016), “청년 취업 취약계층 실태와 정책과제”, 제3차 청년정책포럼 발표문, 대통령직속 청년위원회.
- 김문길, 김기태, 정세정, 김성아, 김기현(2020), 다차원적 빈곤 접근을 통한 청년 취약계층 발굴과 정책방향 설정 연구, 청와대.
- 김종진 외(2017), 해외 사례 분석 통한 청년정책 연구 - 서울형 청년보장제도 개선방향 해법 모색, 서울시 혁신기획관 청년정책담당관.

- 남재량, 김세움(2013), 우리나라 청년 니트(NEET)의 특징 및 노동시장 성과 연구, 노동연구원
- 노동부(1998), 노동백서(1998년판).
- 노동부(2000), 노동백서(2000년판).
- 노동부(2005), 노동백서(2005년판).
- 노동부(2006), 노동백서(2006년판).
- 박진희, 김영옥, 전병유, 성재민, 지민웅, 김두순, 이재성, 최형아(2015), 『2015 KEIS 노동시장 분석』, 한국고용정보원
- 법제처국가법령정보센터(2021), 국가법령정보센터 홈페이지(<https://www.law.go.kr/>). 2021년 11월 1일 검색.
- 변금선, 김기현, 하형석, 이용해(2020), 청년정책 체계성 강화 방안. 국무조정실.
- 서울특별시(2015), 2020 서울형 청년보장(Seoul Youth Guarantee).
- 이운주, 김기현, 하형석(2016), 청년정책 추진 체계 발전방안 연구. 대통령직속 청년위원회.
- 이정아(2019), “20대 대졸자의 실업률 상승과 구직기간”, 고용조사브리프, 봄호, pp 18~26.
- 이태진·김태환·정의철·최은영·임덕영·윤여선·최준영·우선희(2016), 청년 빈곤 해소를 위한 맞춤형 주거지원 정책방안, 한국보건사회연구원.
- 일자리위원·관계부처 합동(2018), 청년일자리대책.
- 자치법규정보시스템(2021), 자치법규정보시스템 홈페이지(<https://www.elis.go.kr/>). 2021년 11월 02일 검색
- 정성미(2017), “가구소득계층별 미취업 청년 특성”, 월간 노동리뷰, 통권 제151호, 7-21.
- 정연순, 변정현, 황여정, 富本みち子 (2013), 2013 취업지원을 위한 청년 니트실태조사, 한국고용정보원
- 정연순, 이자연, 송미란, 이향규(2018). 청년고용정책 해외사례 연구-청년고용서비스 전달체계를 중심으로. 한국고용정보원
- 정재현, 김두순, 윤정혜, 이정아 (2017), 2017 통계로 본 노동동향, 한국고용정보원
- 채창균, 최영섭, 오호영, 정재호(2017), 한국형 청년보장제도 연구, 한국직업능력개발원.
- 청년미래 특별위원회(2018), 청년미래 특별위원회 활동결과 보고서.
- 최은희(2020), 청년 NEET 결정요인 분석, 충북연구원
- 통계청(2020), 가계금융복지조사 결과.

- Eurofound(2012), NEETs young people not in employment, education, and training, characteristics, costs, and policy responses, Office of the European Union.
- Eurofound(2014). Census on Youths Neet: Report on Findings. Youth Guarantee ESF 3.231.
- Eurofound(2015), Social inclusion of young people, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Commission(2018a), Effective outreach to NEETs- Experience from the ground,
- European Commission(2018b), Tracking and mapping young people not in education, employment or training (NEETs). Seminar Report.
- OECD (2014) Education at a Glance.
- Social Exclusion Unit(1999), Bridging the gap: New opportunities for 16-18 year olds not in education, employment or training.
- Statistik Austria(2020). Kurzbericht über die Ergebnisse des bildungsbezogenen Erwerbskarrierenmonitorings (BibEr) im Auftrag von BMAFJ und AMS für die Schuljahre 2008/09 bis 2016/17
- Quentin Francou(2020). Les « NEET », des ressources et des conditions de vie hétérogènes. INJEP.
- 厚生労働省(2004), 平成16年版 労働經濟白書.
- <https://injep.fr/publication/les-neet-des-ressources-et-des-conditions-de-vie-heterogenes/>
- <https://www.eurofound.europa.eu/topic/neets/> 2021.8.25. 열람
- <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/operation/s1445/presentation>. 2021. 11. 28 열람
- https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung/bildungsbbezogenes_erwerbskarrierenmonitoring_biber/index.html. 2021. 10. 10 열람

부 록

<부표 1> 2021년 중양부처 청년 일자리 및 교육 정책 리스트

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	전체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
1	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	국민취업지원제도	고용부	2021	2025	640,000	280,000	1,264,410	546,912	일반회계	546,912	0	0
2	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	국민취업지원제도 (일경험포드그램)	고용부	2021	2025	43,000	38,000	138,555	108,421	일반회계	108,421	0	0
3	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	청년 디지털 일자리 사업	고용부	2020	2021	110,000	110,000	1,028,720	1,028,720	일반회계	1,028,720	0	0
4	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	지역주도형 청년일자리 사업	행안부	2018	2021	26,288	26,288	474,222	474,222	일반회계	235,003	239,219	0
5	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	청년고용지원 등 [청년추가고용장려금]	고용부	2017	2021	90,000	90,000	1,201,802	1,201,802	고용보험 기금	1,201,802	0	0
6	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	청년고용지원 등 [특별고용촉진장려금]	고용부	2020	2021	40,000	20,000	240,060	120,000	고용보험 기금	120,000	0	0
7	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	청년고용지원 등 [지역산업맞춤형 청년 특화 지원 사업]	고용부	2021	2021	8,000	8,000	20,000	20,000	특별회계 (군특)	20,000	총 사업비의 10-40%	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 청년예산 (백만원)	예산구분	국비 (청년 예산)	지법비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
8	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	인공지능 학습용 데이터 구축	과기부	2020	2025	20,197	미설정	292,500	일반회계	292,500	0	0
9	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	디지털 역량강화 교육	과기부	2020	2025	4,000	미설정	87,153	일반회계	13,320	3,806	0
10	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	공공데이터 개방 및 이용활성화 지원 교육	행안부	2020	2021	7,660	7,660	98,226	일반회계	98,226	0	0
11	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	공공데이터 청년인턴십 사업	행안부	2020	2025	1,020	1,020	186,288	일반회계	186,288	0	0
12	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	국립도서관 장애인 대체자로 제작	문체부	2021	2025	411	74	7,398	일반회계	7,398	0	0
13	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	온라인 저작권 침해 제택 모니터링	문체부	2020	2021	360	90	4,897	일반회계	1,201	0	0
14	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	법유지관리	환경부	2021	2025	94	94	18,406	일반회계	1,241	0	0
15	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	한국여성 인권진흥원 지원	여가부	2018	2025	39	39	14,574	일반회계	14,574	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
16	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	청소년 사회안전망 구축	여기부	2020	2021	12	12	63,687	63,687	청소년육성 기금	63,687	0	0
17	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	문화계 보호 및 조사 민간지원	문화계청	2020	2024	90	90	2,310	2,310	일반회계	2,310	0	0
18	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	산림공간정보 기반조성	산림청	2020	2025	3	3	100	100	일반회계	100	0	0
19	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	산림 병해충 방제	산림청	2016	2025	518천ha	518천ha	5,180	5,180	농어촌구조 개선특별회계	5,180	0	0
20	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	해의 지식재산권 보호활동 강화	특허청	2021	2025	80	60	3,052	580	특별회계 (책임영기관 특별회계 특허청 계정)	0	0	0
21	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	청년 체험형 일자리 지원	기재부	2008	2021	22,000	22,000	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	0
22	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	국민내일배움카드 [그린뉴딜분야 신규지정]	고용부	2021	2021	75,202	75,202	410,528	410,528	고용보험 기금	410,528	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
23	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	구직단념 청년 발굴 및 고용서비스 연계	고용부	2021	2022	5,000	5,000	7,260	7,260	일반회계	6,460	800	0
24	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	경력단절예방 지원 강화	여가부	2017	2025	75개소	2,700	8,504	8,504	일반회계	4,252	4,252	0
25	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	청년여성 역량 강화	여가부	2021	2021	1개소	1개소	20	20	일반회계	20	0	0
26	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	공공기관 청년고용의무제 운영	고용부	2014	2025	청년고용 의무이행 비율 (86%)	청년고용 의무이행 비율 (86%)	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	0
27	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	청년 석박사 연구인력 일자리 지원	산업부	2018	2025	104	104	1,401	1,401	일반회계	1,401	2,242	0
28	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	지역기업 인력개선 및 취업연계 지원	산업부	2012	2025	7,000	7,000	3,200	3,200	특별회계 (군특)	3,200	0	0
29	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	지역인재추진 채용제도(7, 9급)	인사처	2005	2025	480	480	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)	
30	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	중점 육성분야 산업지원 확대	병무청	2018	2025	13,339	13,339	55	55	일반회계	55	0	0	
31	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	해외조달 전문인력 양성	조달청	2019	2021	20	20	20	20	특별회계 (조달특별회계)	20	0	0	
32	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	수산업인력 조사인 인력 확대	해수부	1999	2025	120	25	4,005	395	특별회계	395	0	0	
33	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	청년고용 활성화 대책 마련 및 집행 관리	고용부	2021	2021	성과지표 없음		비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
34	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	청년내일채움공제	고용부	2016	2025	352,000	352,000	1,401,694	1,401,694	일반회계, 고용보험 기금	1,401,694	0	0	
35	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	청년계좌자 내일채움공제	중기부	2018	2021	30,000	30,000	313,401	313,401	일반회계	313,401	0	0	
36	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	산업단지 중소기업 청년 교통비 지원	산업부	2018	2025	154,000	154,000	93,924	93,924	일반회계	93,924	0	0	

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지법비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
37	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	디지털 핵심 실무인재 양성사업 [K-디지털 트레이닝]	고용부	2020	2025	20,015	20,015	186,432	186,432	일반회계	186,432	0	0
38	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	디지털 핵심 실무인재 양성사업[K-디지털 크레디]	고용부	2021	2025	60,000	60,000	30,000	30,000	고용보험 기금	30,000	0	0
39	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	디지털 융합훈련 플랫폼 구축 [K-디지털 플랫폼]	고용부	2021	2025	5개소	청년특정 인턴	5,000	5,000	고용보험 기금	5,000	0	0
40	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	산업계 주도 청년 맞춤형 훈련	고용부	2020	2025	2,700	1,485	11,583	7,691	고용보험 기금	7,691	0	0
41	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	식품·외식기업 청년 인턴십	농식품부	2018	2025	300	300	870	870	특별회계 (농특회계)	870	0	0
42	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	도시재생뉴딜 청년인턴	국토부	2019	2025	500	500	8,876	8,876	주택도시 기금	8,876	0	0
43	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	기업대학	고용부	2012	2025	186	186	별도 편성 예산 없음				0	0

204. 청년고용정책 시가지리 확대 발굴 및 정책 제언

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
44	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	미래유망분야 맞춤형 훈련	고용부	2020	2025	1,800	1,800	21,321	21,321	고용보험 기금	21,321	0	0
45	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	중소기업 탐방 프로그램	고용부	2017	2022	10,000	10,000	2,972	2,972	일반회계	2,972	0	0
46	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	해외 취업지원	고용부	1998	2025	7,682	7,682	52,625	52,625	일반회계	52,625	0	0
47	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	항공일자리 취업지원센터 통한 항공산업 분야 취업지원 강화	국토부	2018	2021	2,072	2,072	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	0
48	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	기업인력 애로센터 활용 취업지원	중기부	2018	2025	3,000	2,550	10,013	8,094	기금 (기업인력애로센터 활용취업지원)	8,094	0	0
49	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	농식품분야 해외 인터넷 지원	농식품부	2018	2025	60	60	754	754	특별회계 (농특회계)	754	0	0
50	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	국제음서버 인터넷 확대	해수부	2002	2025	55	25	1,200	540	특별회계 (농어클러스터개선)	540	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	창년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	창년예산 (백만)	예산구분	국비 (창년 예산)	지립비 (창년 예산)	기타 (공공 재정) (창년 예산)
51	일자리	창년 일자리 확대 및 역량강화	수산식품 창년마케터 육성	해수부	2019	2025	20	20	300	300	특별회계 (농특회계)	300	0	0
52	일자리	창년 일자리 확대 및 역량강화	탈북 창년 취업역량 강화 사업	통일부	2014	2025	33,500	60	34,967	20	일반회계	20	0	0
53	일자리	창년 일자리 확대 및 역량강화	지역전문가 양성 및 공급	산업부	2007	2025	700	700	2,796	2,796	일반회계	2,796	50	0
54	일자리	창년 일자리 확대 및 역량강화	대졸 창년에 대한 방위산업분야 전문교육 제공	방사청	2020	2025	169	169	1,998	1,998	일반회계	1,748	250	0
55	일자리	창년 일자리 확대 및 역량강화	이무부무 세대군인 중 보훈대상 미등록 경상이자에 대한 취업 지원	보훈처	2019	2025	77	77	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	0
56	일자리	창년 일자리 확대 및 역량강화	창년 중장기복무 세대군인에 대한 전직서비스 지원	보훈처	2004	2025	10개소	10개소	15,884	6,940	일반회계	6,940	0	0
57	일자리	창년 일자리 확대 및 역량강화	창년장병 진로/취업지원 강화	국방부	2018	2025	156,460	156,460	5,813	5,813	기금 (군인복지기금)	5,813	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
58	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	청년귀농 장기교육	농식품부	2018	2025	150	150	1,205	특별회계 (농특회계)	1,205	0	0
59	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	K-Shield 주니어	과기부	2018	2021	350	350	1,400	기금 (정보통신 창의인계양성)	1,400	0	0
60	일자리	청년 일자리 확대 및 역량강화	청춘 디딤돌 병역진로설계 서비스 활성화	병무청	2019	2025	4개소	4개소	3,041	일반회계	2,414	0	0
61	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	창업경진대회 [도전 K-스타트업]	중기부	2016	2025	20	12	2,115	일반회계	1,205	0	0
62	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	창업성공패키지 [청년창업사관학교]	중기부	2011	2025	1,065	533	96,848	기금 (중소벤처기업 창업발전홍기금)	48,424	0	0
63	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	창업성공패키지 [글로벌창업사관학교]	중기부	2020	2025	60	30	10,869	기금 (중소벤처기업 창업발전홍기금)	5,435	0	0
64	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	글로벌 액셀러레이팅	중기부	2011	2025	120	37	7,500	일반회계	2,325	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
65	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	예비창업패키지	중기부	2018	2025	1,530	600	100,246	39,000	일반회계	3,900	0	0
66	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	TIPS업스 프로그램	중기부	2013	2025	400	80	146,817	37,920	일반회계	37,920	0	0
67	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	메이커 스페이스 조성	중기부	2018	2025	62개소	미실정	34,470	미실정	일반회계	34,470	0	0
68	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	이공계 대학원생 청년창업 탐색지원	과기부	2015	2025	125개팀	125개팀	12,280	12,280	일반회계	12,280	0	0
69	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	청년전용창업자금	중기부	2012	2025	1,600개사	1,600개사	160,000	160,000	기금 (중소벤처기업 창업및진흥기금)	160,000	0	0
70	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	유망청년창업기업 보증제공	금융위	2014	2025	14,800여원	14,801억원	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	0
71	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	혁신창업펀드	중기부	2005	2025	1,500억원	미실정	40,000	미실정	기금 (중소벤처기업 창업및진흥기금)	40,000	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지급비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
72	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	제도전 상공 패키지	중기부	2015	2025	207	10	14,030	일반회계	2,240	0	0
73	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	캠퍼스 혁신파크 조성	국토부	2019	2025	5개소	5개소	81,640	일반회계	15,700	0	25,120
74	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	대학창업펀드조성	교육부	2017	2025	89개기업	학생기업 49개	12,000	국비	7,200	0	0
75	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	농식품 벤처창업 인턴제	농식품부	2018	2025	50	50	310	특별회계 (농특회계)	310	0	0
76	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	임대형 스마트팜 조성	농식품부	2019	2021	6개소	6개소	79,565	특별회계 (농특회계)	79,565	31,869	0
77	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	청년 외식창업 공동체 공간조성	농식품부	2020	2025	15	15	750	특별회계 (농특회계)	375	375	0
78	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	청년고용우수기업 및 청년기업에 대한 조달우대 강화	조달청	2018	2025	84개	벤처나랏들 통한 청년기업 수주실적 84개	비예산	비예산	비예산	비예산	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지법비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
79	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	청년농업인 영농정착지원	농식품부	2018	2025	6,600	6,600	48,233	48,233	특별회계 (농특회계)	33,538	14,695	0
80	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	청년어업인 영어정착지원	해수부	2018	2025	200	80	2,212	624	특별회계 (농특회계)	624	0	0
81	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	전통시장 복합창업년몰 조성	중기부	2015	2025	2개소	2개소	21,360	21,360	기금 (소상공인진흥 기금)	10,680	8,544	2,136
82	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	전통문화 청년창업 조성	문체부	2020	2025	100팀	100팀	2,550	2,550	일반회계	2,550	0	0
83	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	게임기업 육성지원	문체부	2021	2025	25개사	15개사	2,800	650	일반회계	2,800	0	0
84	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	환경분야 청년창업 생태계 지원	환경부	2018	2025	25	미설정	450	미설정	특별회계 (환경개선특별 회계)	450	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만) (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
85	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	청년 콘텐츠기업 투자 펀드	문체부	2019	2023	19년에 결정되어 23년까지 투자 계속 예정.	미설정	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
86	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	청년창업 지원을 위한 임대주택내 희망상가 공급	국토부	2018	2025	공공지원형 희망상가 공급 80개	공공지원형 희망상가 공급 80개	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
87	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	고속도로 휴게소 청년매장 활성화	국토부	2014	2022	22	22	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
88	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	생활혁신형 창업지원	중기부	2018	2025	1,000	500	20,518	10,259	기금 (소상공인진흥 기금)	10,259	0	0
89	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	청년식품창업 1to 운영	농식품부	2018	2025	92	92	598	598	특별회계 (농특회계)	598	60	0
90	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	외식창업 인큐베이팅	농식품부	2017	2025	170	170	980	980	특별회계 (농특회계)	980	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지원비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
91	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	스마트팜 청년창업 보육센터	농식품부	2019	2025	500	500	7,000	특별회계 (농특회계)	7,000	0	0
92	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	청년농업인 경쟁력 계고사업	농진청	2016	2025	40개소	40개소	2,000	일반회계	900	900	200
93	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	공공임대용 농지매입	농식품부	2005	2025	3,110	2,644	694,400	기금 (농지기금)	694,400	590,240	0
94	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	경영실습 임대농장	농식품부	2018	2025	30개소	30개소	9,000	특별회계 (농특회계)	4,500	4,500	0
95	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	청년농업인 경영 진단분석 컨설팅 사업	농진청	2018	2025	800	800	720	일반회계	360	360	0
96	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	우수벤처기업 공동채용	중기부	2009	2025	3,450	3,450	1,370	일반회계	1,370	0	0
97	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	사회적 기업이 육성 사업	고용부	2011	2025	850	미설정	29,846	일반회계	29,846	0	0
98	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	청년 등 협동조합 창업지원	기재부	2017	2025	창업 성공 팀 49개	미설정	6,715	일반회계	1,625	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
99	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	산림분야 청년창업 경진대회	산림청	2020	2025	용역 2건	용역 1건	250	200	일반회계	200	0	0
100	일자리	청년 창업 활성화 및 내실화	지식재산 기반 창업 촉진 IP 디딤돌 프로그램	특허청	2017	2025	지원간수 812건	243건	3,214	964	특별회계 (책임운영기관 특별회계 특허청 계정)	3,214	964	0
101	일자리	일터 안전망 강화	고용보험 적용 확대	고용부	2020	2025	특고 적용 자발적 이직 수급 포함 연구용역	특고 적용	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
102	일자리	일터 안전망 강화	고용보험 적용 확대	고용부	2021	2021	시행령 개정	연구용역	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
103	일자리	일터 안전망 강화	산재보험 적용 확대	고용부	2021	2021	시행령 개정	시행령 개정	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
104	일자리	일터 안전망 강화	직종별 표준계약서 보급 확대	고용부	2021	2025	계약서 실태점검 및 불공정조항 개신유도 3건	3건	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
105	일자리	일터 안전망 강화	직장내 괴롭힘 방지 교육 강화	고용부	2019	2025	괴롭힘 상담센터 10개 운영	10개소	824	일반회계	824	0	0
106	일자리	일터 안전망 강화	직장내 성희롱 근절 강화	고용부	2021	2023	법령 개정	법령개정	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
107	일자리	일터 안전망 강화	성평등 조직문화 확산	고용부	2021	2021	무료강사 지원 사업장 300	300	182	일반회계	182	0	0
108	일자리	일터 안전망 강화	청년 직장 성폭력 근절	여가부	2013	2025	교육횟수 5,000회	100회	1,592	일반회계	796	796	0
109	일자리	일터 안전망 강화	근로감독 강화	고용부	2021	2025	감독실시 사업장수 24개	미설정	15,043	일반회계	15,043	0	0
110	일자리	일터 안전망 강화	이륜차 배달종사자 보호	고용부	2021	2021	전산시스템 구축	미설정	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
111	일자리	일터 안전망 강화	대형생 현장실습제도 개선	교육부	2020	2025	법령 개정	법령 개정	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
112	일자리	공정채용기반구축, 직장문화개선	공공기관 채용절차 개선	기재부	2017	2025	위크숍 및 컨설팅	미설정	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산

214 청년고용정책 시너지대 발출 및 정책 제언

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 청년예산 (백만원)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
113	일자리	공정채용기반구축, 직장문화개선	공공기관 채용 비위 근절 추진	권익위	2018	2025	공공기관 실적점검	미실정	110	일반회계	110	0	0
114	일자리	공정채용기반구축, 직장문화개선	능력중심 및 블리인드 채용	고용부	2017	2025	250개 민간기업 컨설팅	미실정	775	고용보험기금	775	0	0
115	일자리	공정채용기반구축, 직장문화개선	공공부문 공정채용 문화 정착 지원	인사처	2017	2025	공공기관 컨설팅	미실정	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
116	일자리	공정채용기반구축, 직장문화개선	청년 일·생활 균형 조직문화 확산	고용부	2015	2025	20,985 컨설팅	11,500	40,985	고용보험기금	22,547	0	0
117	일자리	공정채용기반구축, 직장문화개선	가족친화 인증기업 확대	여가부	2018	2025	가족친화 컨설팅 수행	미실정	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
118	일자리	공정채용기반구축, 직장문화개선	성명등 조직문화 확산	여가부	2019	2025	컨설팅 지원 컨설팅 기업 수 80개	컨설팅 지원 컨설팅 기업 수 40개	450	일반회계	450	0	0
119	일자리	공정채용기반구축, 직장문화개선	청년친화강소기업 선정	고용부	2016	2025	신정	미실정	300	일반회계	300	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 청년예산 (백만원)	예산구분	국비 (청년 예산)	지법비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
120	일자리	공정채용기반구축, 직장문화개선	출산육아 참여권리 보장	고용부	2001	2025	120,094	60,617	1,248,621	고용보험 기금	638,795	0	0
121	교육분야	고른 교육기회 보장	국가장학금	교육부	2012	2025	1,040,000	1,040,000	3,485,265	일반회계	3,485,265	0	0
122	교육분야	고른 교육기회 보장	대학생 근로장학금	교육부	2005	2025	130,000	130,000	382,888	일반회계	382,888	0	0
123	교육분야	고른 교육기회 보장	중소기업 취업연계 장학금	교육부	2013	2025	6,200	5,000	45,880	일반회계	36,704	0	0
124	교육분야	고른 교육기회 보장	농업분야 취·창업 연계 장학금	농식품부	2018	2025	1,600	1,600	7,200	일반회계	7,200	0	0
125	교육분야	고른 교육기회 보장	인문 100년 장학금	교육부	2008	2025	3,404	3,404	25,478	일반회계	25,478	0	0
126	교육분야	고른 교육기회 보장	이공계 우수학생 국가장학금	과기부	2003	2025	8,680	8,680	52,158	일반회계	52,158	0	0
127	교육분야	고른 교육기회 보장	예술체육비전 장학금	교육부	2015	2025	880	880	7,816	일반회계	7,816	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재청년 예산)
128	교육분야	고른 교육기회 보장	전문기술인재 장학금	교육부	2020	2022	1,200	1,200	8,680	8,680	일반회계	8,680	0	0
129	교육분야	고른 교육기회 보장	학자금대출 상환부담 경감	교육부	2009	2025	447,675	413,872	131,350	131,151	일반회계	131,151	0	0
130	교육분야	고른 교육기회 보장	대학 입학금 폐지	교육부	2018	2025	미설정	미설정	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
131	교육분야	고른 교육기회 보장	꿈사다리 장학사업	교육부	2019	2025	2,900	2,900	99,523	2,986	복권기금	2,986	0	0
132	교육분야	고른 교육기회 보장	농촌출신 대학생 학자금 융자	농식품부	1994	2025	16,200	15,325	37,000	35,000	일반회계	0	0	35,000
133	교육분야	고른 교육기회 보장	고졸자 후학습 장학금 지원	교육부	2018	2025	45,600	36,982	45,600	36,982	일반회계	36,982	0	0
134	교육분야	고른 교육기회 보장	평생교육 배우처 지원 확대	교육부	2018	2025	15,000	미설정	7,384	0	일반회계	미설정	미설정	미설정
135	교육분야	고른 교육기회 보장	지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업	교육부	2020	2024	4개 플랫폼	미설정	171,000	0	일반회계, 특별회계 (군특별회계)	미설정	미설정	미설정

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지법비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
136	교육분야	창년의 미래역량 강화	디지털 신기술 인재양성 혁신공유대학	교육부	2021	2026	10,000	10,000	83,200	83,200	일반회계	83,200	0	0
137	교육분야	창년의 미래역량 강화	3단계 LINC 육성사업 기획 추진	교육부	2021	2021	미설정	미설정	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
138	교육분야	창년의 미래역량 강화	산업 혁신인재 성장 지원	산업부	1995	2025	45개 과제	45개 과제	114,275	114,275	일반회계	114,275	0	0
139	교육분야	창년의 미래역량 강화	스마트공장 전문인력 양성	중기부	2019	2025	2개소	2개소	534	534	기금	534	0	0
140	교육분야	창년의 미래역량 강화	혁신성장선도 고졸연구인재 성장지원	과기부	2020	2024	6개 연구단	6개 연구단	11,620	6,507	일반회계	11,620	0	0
141	교육분야	창년의 미래역량 강화	녹색 융합기술 인재 양성	환경부	2006	2025	2,667	2,037	38,170	37,414	특별회계 (환경개선)	37,414	0	0
142	교육분야	창년의 미래역량 강화	미래에너지 인력 양성	산업부	2003	2025	85	85	45,284	41,606	특별회계 (에너지 및 자원사업)	41,606	0	0
143	교육분야	창년의 미래역량 강화	스마트 농업 전문가 육성	농진청	2017	2025	75	75	3,376	3,376	일반회계	1,688	1,688	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) 청년 예산
144	교육분야	창년의 미래역량 강화	ICT 기반 수산 전문인력 양성	해수부	2018	2025	38	38	3,000	일반회계	1,200	0	0
145	교육분야	창년의 미래역량 강화	콘텐츠 창의인재 동반사업	문체부	2012	2025	420	420	10,859	일반회계	10,859	0	0
146	교육분야	창년의 미래역량 강화	문화콘텐츠 R&D 전문인력 양성	문체부	2020	2025	100	100	6,201	일반회계	6,201	0	0
147	교육분야	창년의 미래역량 강화	미래형 관광인재 육성	문체부	2020	2025	100	미설정	435	기금 (관광진흥개발)	435	0	0
148	교육분야	창년의 미래역량 강화	대학연계 미디어 교육	방통위	2015	2025	38	38	3,839	기금 (방송통신발전)	30	0	0
149	교육분야	창년의 미래역량 강화	체계적인 지식재산 인재 및 리더양성	특허청	2008	2025	32,057	32,057	4,740	특별회계 (책임운영기관 특별회계 특허청 계정)	4,740	0	0
150	교육분야	창년의 미래역량 강화	신산업 분야 직업계고 학과개편 지원	교육부	2016	2025	153	153	711	일반회계	711	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지급비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
151	교육분야	창년의 미래역량 강화	환경 분야 특성화고 지정·확대	환경부	2021	2025	100	100	1,050	1,050	특별회계 (환경개선)	1,050	0	0
152	교육분야	창년의 미래역량 강화	발명·특허 분야 특성화고 지정·확대	특허청	2008	2025	14개교	14개교	1,683	1,683	특별회계 (책임운영기관 특별회계 특허청 계정)	1,683	0	0
153	교육분야	창년의 미래역량 강화	스마트시티 혁신인재 육성	국토부	2009	2025	360	360	1,800	1,800	일반회계	1,800	0	0
154	교육분야	창년의 미래역량 강화	글로벌 산학협력 역량 강화	교육부	2021	2021	미설정	미설정	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
155	교육분야	창년의 미래역량 강화	ICT 석박사 인제의 글로벌 연구 역량 강화	과기부	2019	2023	160	160	14,900	14,900	일반회계	14,900	0	0
156	교육분야	창년의 미래역량 강화	ICT 석박사 인제의 핵심 기술관련 R&D 역량 강화	과기부	2000	2021	60개소	60개소	58,400	58,400	기금 (방송통신발전)	58,400	0	0
157	교육분야	창년의 미래역량 강화	SW퍼에스트로 과정	과기부	2010	2021	150	150	8,596	8,596	기금 (정보통신진흥)	8,596	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
158	교육분야	청년의 미래역량 강화	SW중심대학	과기부	2015	2025	41개 대학	41개 대학	72,000	기금 (정보통신진흥)	72,000	0	0
159	교육분야	청년의 미래역량 강화	데이터 청년인재 양성	과기부	2018	2025	514	514	1,900	일반회계	1,900	0	0
160	교육분야	청년의 미래역량 강화	글로벌 농업인재 양성	농진청	2009	2025	63	63	1,625	일반회계	1,625	0	0
161	교육분야	청년의 미래역량 강화	산업현장 수요맞춤형 청년 기술인력 양성	고용부	1998	2025	20,300	17,356	37,429	일반회계, 고용보험기금	32,002	0	0
162	교육분야	청년의 미래역량 강화	혁신성장 청년인재 집중양성	과기부	2018	2021	34,000	34,000	34,000	일반회계	34,000	0	0
163	교육분야	청년의 미래역량 강화	크루즈 전문인력 양성	해수부	2015	2025	미설정	미설정	미기재	미기재	미기재	미기재	미기재
164	교육분야	청년의 미래역량 강화	초고속 정보통신기반 인력양성	과기부	2003	2025	320	320	5,696	기금 (정보통신진흥)	5,696	0	0
165	교육분야	청년의 미래역량 강화	정보보호 특성화대학	과기부	2015	2025	3개	3개	1,500	기금 (정보통신진흥)	1,500	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
166	교육분야	창년의 미래역량 강화	인공지능 핵심고급인재 양성	과기부	2019	2025	10개 대학	10개 대학	18,000	기금 (방송통신발전)	18,000	0	0
167	교육분야	창년의 미래역량 강화	이노베이션 아카데미	과기부	2019	2023	1,350	1,350	35,011	기금 (정보통신진흥)	35,011	0	0
168	교육분야	창년의 미래역량 강화	차세대 보안 리더	과기부	2012	2025	190	190	3,800	기금 (정보통신창의 인계양성)	3,800	0	0
169	교육분야	창년의 미래역량 강화	규제과학 인재양성 사업(R&D)	식약처	2021	2026	미실정	미실정	3,100	일반회계	1,000	0	0
170	교육분야	창년의 미래역량 강화	의료기기 규제과학 전문가 양성 및 취업지원	식약처	2014	2025	미실정	미실정	1,802	일반회계	1,802	0	0
171	교육분야	창년의 미래역량 강화	의약품 규제과학 전문가 양성교육	식약처	2014	2025	300	150	300	일반회계	150	0	0
172	교육분야	창년의 미래역량 강화	군인 인터넷 윤리교육	방통위	2019	2021	190,000	40,000	3,442	기금 (방송통신발전)	300	0	0
173	교육분야	창년의 미래역량 강화	산림분야 특성화고 인력양성사업 지원	산림청	2012	2025	2개학교	2개학교	600	일반회계	600	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지달비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
174	교육분야	청년의 미래역량 강화	지식재산화 학점은행제 운영	특허청	2015	2025	10,000	7,000	236 165	특별회계 (책임운영기관 특별회계 특허청 계정)	165	0	0
175	교육분야	교육-일자리 연계 강화	직업계고 학생 현장실습 내실화	교육부	2018	2025	미실정	250,000	54,600 34,600	일반회계	34,600	0	0
176	교육분야	교육-일자리 연계 강화	고교 취업연계 장려금 지원	교육부	2018	2025	31,000	31,000	133,000 133,000	일반회계	133,000	0	0
177	교육분야	교육-일자리 연계 강화	국민내일배움카드(비진학 일반고 특허과제)	고용부	2015	2025	6,800	6,800	54,067 54,067	일반회계	54,067	0	0
178	교육분야	교육-일자리 연계 강화	고졸자 후속 관리 도입	교육부	2020	2025	17개교	17개교	1,750 1,750	일반회계	1,750	0	0
179	교육분야	교육-일자리 연계 강화	청년(대학생) 진로 및 정신건강 등 토털케어 지원	교육부	2021	2021	100개교	100개교	비예산 비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
180	교육분야	교육-일자리 연계 강화	대학일자리센터 운영 대학생 진로탐색 강화	고용부	2015	2025	100개교	100개교	18,200 18,200	일반회계	18,200	18,200	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지방비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
181	교육분야	교육-일자리 연계 강화	대학생 진로탐색 지원	교육부	2020	2025	900	900	809	809	일반회계	809	0	0
182	교육분야	교육-일자리 연계 강화	P-TECH (고숙련 인력양성) 확대	고용부	2017	2025	미설정	12,600	12,600	12,600	고용보험기금	12,600	0	0
183	교육분야	교육-일자리 연계 강화	군·북부 중 자기가발 지원	국방부	2019	2025	315,000	315,000	31,288	31,288	일반회계	31,288	0	0
184	교육분야	교육-일자리 연계 강화	취업준비생 및 직업 전환자 지원 강화	교육부	2021	2025	5	5	6,000	6,000	특별회계 (국가균형발전)	6,000	0	0
185	교육분야	교육-일자리 연계 강화	ICT 학점연계 프로젝트 인턴십	과기부	2015	2025	345	345	2,993	2,993	기금 (정보통신진흥)	2,993	0	0
186	교육분야	교육-일자리 연계 강화	기업연계 청년 기술전문 인력양성	과기부	2021	2023	670	670	11,088	11,088	일반회계	11,088	0	0
187	교육분야	교육-일자리 연계 강화	일학습 병행제	고용부	2014	2025	7,600개소	7,601개소	317,921	270,233	고용보험기금	270,233	0	0
188	교육분야	교육-일자리 연계 강화	농업계 대학지원	농식품부	2007	2025	20	20	5,655	5,655	특별회계 (농특회계)	4,755	900	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
189	교육분야	교육-일자리 연계 강화	물류 전문인력(고교, 대학) 양성 지원	국도부	2013	2025	11	11	780	780	일반회계	780	0	0
190	교육분야	교육-일자리 연계 강화	항공중공사 산산발 후교육 제도	국도부	2018	2021	67	미설정	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산	비예산
191	교육분야	교육-일자리 연계 강화	해외산림청년인재 육성	산림청	2009	2025	13	13	191	191	일반회계	191	0	0
192	교육분야	교육-일자리 연계 강화	지역 중소기업 R&D 산업인턴 지원	중기부	2015	2025	6개 퀵서비스	180명	1,830	1,080	일반회계	1,080	0	0
193	교육분야	교육-일자리 연계 강화	중소기업 계약학과	중기부	2010	2025	70개	25개	11,966	2,393	일반회계	2,393	0	0
194	교육분야	교육-일자리 연계 강화	청년 헤기인력 공급기반 강화	해수부	2019	2025	200	200	400	400	일반회계	400	0	0
195	교육분야	교육-일자리 연계 강화	이공계 전문기술 연수	과기부	2003	2025	1,300	1,235	12,669	12,036	일반회계	12,036	0	0
196	교육분야	교육-일자리 연계 강화	조기취업형 계약학과 지원	교육부	2018	2025	8개교	1,260	9,600	9,600	일반회계	9,600	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부 부처	시작 연도	종료 연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지급비 (청년 예산)	기타 (공공 재정) (청년 예산)
197	교육분야	교육-일자리 연계 강화	융합보안 핵심인재 양성	과기부	2019	2025	8개교	8개	5,760	5,760	기금 (정보통신방송 혁신인재양성)	5,760	0	0
198	교육분야	교육-일자리 연계 강화	농대 영농창업 특성화사업	농식품부	2016	2025	5개소	5개소	5,870	5,870	특별회계	5,870	0	0
199	교육분야	교육-일자리 연계 강화	사회복무요원 복무중 전공관련 실무경험 및 학업 지원	병무청	2013	2025	미설정	미설정	73	73	일반회계	73	0	0
200	교육분야	교육-일자리 연계 강화	해운항만물류 전문인력 양성사업 산학연계 지원	해수부	2020	2025	210	210	935	935	일반회계	650	275	0
201	교육분야	교육-일자리 연계 강화	직업교육 혁신지구 조성	교육부	2021	2023	300	300	2,200	2,200	특별교부금	2,200	0	0
202	교육분야	교육-일자리 연계 강화	지역기반 전문대학 활성화	교육부	2021	2022	미설정	미설정	해당 없음	해당 없음	해당 없음	해당 없음	해당 없음	해당 없음
203	교육분야	교육-일자리 연계 강화	마이스터대 도입	교육부	2021	2025	5개교	5개교	10,000	10,000	일반회계	10,000	0	0

NO	정책분야	세부분야	정책명	정부부처	시작연도	종료연도	진체 사업량 (명)	청년 사업량 (명)	전체예산 (백만)	청년예산 (백만)	예산구분	국비 (청년 예산)	지립비 (청년 예산)	기타 (공공 재정 청년 예산)
204	교육분야	교육-일자리 연계 강화	신산업분야 특화신도 전문대학 지원	교육부	2021	2023	12	12	12,000	12,000	일반회계	12,000	0	0
205	교육분야	온택트 교육기반 구축	K-MOOC 2.0 구축	교육부	2015	2025	1식	미설정	23,639	미설정	일반회계	미설정	0	0
206	교육분야	온택트 교육기반 구축	학교밖 청소년 온라인 지원 강화	여가부	2015	2025	500	구분없음	500	구분없음	일반회계	구분없음	0	0
207	교육분야	온택트 교육기반 구축	평생배움터 구축	교육부	2021	2025	1식	구분없음	635	구분없음	일반회계	구분없음	0	0
208	교육분야	온택트 교육기반 구축	대학 원격교육 지원센터 지정·운영	교육부	2020	2025	미설정	미	17,990	17,990	일반회계	17,990	0	0

<부표 2> 중앙부처 정책서비스 특성

정부부처 * 정책서비스 특성 교차표

		정책서비스 특성											전체			
		고용 장려금	공정 채용	구직자 훈련	근로 안전/ 조직 문화	기타 (공공기관 인력 충원, 교통비 지원, 종합 대책)	실업 소득 유지 및 지원	인턴형 훈련	제직자 훈련	직업 교육 (직업계고 및 대학)	창업 지원 일반 서비스	창업 패키지 서비스	취업 지원 서비스	학비 지원 (장학금, 입학금 면제, 학자금 융자)		
고용부	빈도	6	1	8	7	1	2	1	2	2	1	0	7	0	38	
	정부부처 중 %	15.8%	2.6%	21.1%	18.4%	2.6%	5.3%	2.6%	5.3%	5.3%	2.6%	0.0%	18.4%	0.0%	100.0%	
과기부	빈도	0	0	7	0	0	0	2	0	10	1	0	0	1	21	
	정부부처 중 %	0.0%	0.0%	33.3%	0.0%	0.0%	0.0%	9.5%	0.0%	47.6%	4.8%	0.0%	0.0%	4.8%	100.0%	
교육부	빈도	0	0	5	1	0	0	0	1	13	1	0	1	10	32	
	정부부처 중 %	0.0%	0.0%	15.6%	3.1%	0.0%	0.0%	0.0%	3.1%	40.6%	3.1%	0.0%	3.1%	31.3%	100.0%	
국방부	빈도	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	
	정부부처 중 %	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	100.0%	

정부
부처

정부부처 * 정책서비스 특성 교차표

		정책서비스 특성													
방사청	빈도	고용	공정	구직자	근로	기타	실업	인턴형	제직자	직업	창업	창업	취업	학비	전체
		정려금	비용	후련	안전/	(공공기관	실업	인턴형	후련	교육	지원	패키지	지원	지원	
					인전/	인력	소득	인턴형	후련	계고	지원	서비스	서비스	입학금	
				문화	교통비	충원,	유지 및	인턴형	후련	대학)	서비스	서비스	서비스	폐지,	
				문화	지원, 종합	대책)	지원	인턴형	후련	및 대학)	서비스	서비스	서비스	학자금	
				문화	대책)	대책)	지원	인턴형	후련	및 대학)	서비스	서비스	서비스	용자)	
				문화	대책)	대책)	지원	인턴형	후련	및 대학)	서비스	서비스	서비스	용자)	
		0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
정부부처 중 %		0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
		0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
방통위		0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
정부부처 중 %		0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
		0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3
병무청		0.0%	0.0%	33.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	66.7%	0.0%	100.0%
정부부처 중 %		0.0%	0.0%	33.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	66.7%	0.0%	100.0%
		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
보훈처		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
정부부처 중 %		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%

정부부처 * 정책서비스 특성 교차표

		정책서비스 특성													
		고용 장려금	공정 채용	구직자 훈련	근로 안전/ 직위 문화	기타 (공공기관 인력 충원, 교통비 지원, 종합 대책)	실업 소득 유지 및 지원	인턴형 훈련	제직자 훈련	직업 교육 (직업계고 및 대학)	창업 지원 일반 서비스	창업 패키지 서비스	취업 지원 서비스	학비 지원 (장학금, 입학금 폐지, 학자금 융자)	전체
인사처	빈도	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2
	정부부처 중 %	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	100.0%
조달청	빈도	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
	정부부처 중 %	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
중기부	빈도	1	0	0	0	0	0	0	1	2	9	4	1	0	18
	정부부처 중 %	5.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.6%	11.1%	50.0%	22.2%	5.6%	0.0%	100.0%
통인부	빈도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
	정부부처 중 %	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%

정부부처 * 정책서비스 특성 교차표

		정책서비스 특성													
특허청	빈도	고용 정려금	공정 채용	구직자 훈련	근로 안전/ 조직 문화	기타 (공공기관 인력 충원, 교통비 지원, 종합 대책)	실업 소득 유지 및 지원	인전형	제직자 훈련	직업 교육 (직업계고 및 대학)	창업 지원 일반 서비스	창업 패키지 서비스	취업 지원 서비스	학비 지원 (장학금, 입학금 폐지, 학자금 융자)	전체
		정부부처 중 %	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0
해수부	빈도	1	0	2	0	1	0	1	0	2	1	0	0	0	8
	정부부처 중 %	12.5%	0.0%	25.0%	0.0%	12.5%	0.0%	12.5%	0.0%	25.0%	12.5%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
행안부	빈도	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3
	정부부처 중 %	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
환경부	빈도	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0	0	4
	정부부처 중 %	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	25.0%	0.0%	50.0%	25.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%

정부부처 * 정책서비스 특성 교차표

		정책서비스 특성											전체		
		고용 장려금	공정 채용	구직자 훈련	근로 안전/ 조직 문화	기타 (공공기관 인력 충원, 교통비 지원, 종합 대책)	실업 소득 유지 및 지원	인턴형	재직자 훈련	직업 교육 (직업계고 및 대학)	창업 지원 일반 서비스	창업 패키지 서비스	취업 지원 서비스	학비 지원 (장학금, 입학금 폐지, 학자금 융자)	전체
전체	빈도	9	4	40	11	5	2	18	4	43	36	4	19	13	208
	정부부처 중 %	4.3%	1.9%	19.2%	5.3%	2.4%	1.0%	8.7%	1.9%	20.7%	17.3%	1.9%	9.1%	6.3%	100.0%

집필진 정재현 (한국고용정보원 연구위원)
정연순 (한국고용정보원 연구위원)
송수종 (한국고용정보원 연구위원)
김태환 (한국고용정보원 연구위원)
김기현 (한국청소년정책연구원 연구위원)
전예원 (한국고용정보원 연구위원)
이혜나 (한국고용정보원 연구위원)
양찬주 (한국고용정보원 연구위원)

청년고용정책 사각지대 발굴 및 정책 제언

인쇄 2021년 12월
발행 2021년 12월
발행인 나영돈
발행처 한국고용정보원
27740 충북 음성군 맹동면 태정로 6
☎ 1577-7114
홈페이지 www.keis.or.kr
조판 및 인쇄 한국장애인문인복지후원회
☎ 02-2271-2526

• 본 보고서의 내용은 한국고용정보원의 사전 승인 없이 전재 및 역재할 수 없습니다.

ISBN 978-89-6331-032-9



청년고용정책 사각지대 발굴 및 정책 제언



한국고용정보원
Korea Employment Information Service

27740 충청북도 음성군 맹동면 태정로 6
T.1577-7114 www.keis.or.kr

비매출/무료



9 788963 310329

ISBN 978-89-6331-032-9