

더불어민주당 긴급토론회

청년활동지원(청년수당)으로 본

청년 구직지원 및 구직안전망

{ 2016.08.10(수) 오전10시 }
{ 국회 의원회관 제2소회의실 }

토론회순서

10:00~10:20 개회 및 참석자 소개 **사회** 김용성 더불어민주당 청년국장

10:20~11:40 발제(30분) **좌장** 이병훈 중앙대 교수
발제 김종진 연구위원(한국노동사회연구소)

토론(각 10분)

토론자

학계 이태수 교수(꽃동네대학교, 복지)

연구자 이병희 박사(노동연구원)

서울시 전효관 서울혁신기획관

청년 권지웅 서울청년정책네트워크 운영위원장

정당 정길채 더불어민주당 노동전문위원

11:40~12:00 질의응답

주최 더불어민주당 정책위원회, 더불어민주당 청년일자리TF, 국회 보건복지위원회 더불어민주당 의원단
더불어민주당 청년위원회, 더불어민주당 대학생위원회

주관 더불어민주당 김해영 의원, 기동민 의원

목차

개요 *p.4*

축사 및 인사말 *p.6*

발제문 *p.17*

지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점

- 김종진(한국노동사회연구원 연구위원)

토론문 *p.73*

토론1. 이태수(꽃동네대학교 교수) *p.73*

토론2. 이병희(한국노동연구원 선임연구위원) *p.80*

토론3. 전효관(서울특별시 혁신기획관) *p.86*

토론4. 권지웅(청년정책네트워크 운영위원장) *p.87*

토론5. 정길채(더불어민주당 정책위원회 전문위원) *p.88*

청년지원사업(청년수당)관련 긴급토론회 기획(안)

■ 목적 및 취지

- 서울시 청년수당 사업의 필요성에 대한 여론 환기
- 국회 차원의 청년수당 사업 지원 방안 모색
- 청년지원사업 확대 및 실천 방안 마련 등

■ 간담회 개요(안)

- 행사명 : 「더불어민주당 긴급 토론회
: 청년활동지원(청년수당)으로 본 청년 구직지원 및 구직안전망」
- 일 시 : 8월 10일(수) 오전 10시
- 장 소 : 국회 의원회관 제2소회의실
- 주 최 : 더불어민주당 정책위원회, 청년일자리TF, 국회 보건복지위원회 더불어민주당의원단, 더불어민주당 청년위원회, 더불어민주당 대학생위원회
- 주 관 : 더불어민주당 김해영의원, 기동민의원

■ 토론회 순서

시 간	순 서	내 용(담당)
10:00~10:05	개회 및 참석자 소개	사회 : 김용성 더불어민주당 청년국장
10:05~10:20	인사말 및 축사	-
10:25~11:40	발제(25분)	좌장 : 이병훈 중앙대 교수 발제 : 김종진 연구위원(한국노동사회연구소)
	토론(각 10분)	이태수 교수(꽃동네대학교 사회복지학과) 이병희 선임연구원(한국노동연구원) 전효관 서울혁신기획관(서울특별시) 권지웅 운영위원장(청년정책네트워크) 정길채 노동전문위원(더불어민주당)
11::40~12:00	질의 응답	

축사 및 인사말



더불어민주당 비상대책위원회
대표 김종인

안녕하십니까. 더불어민주당 비상대책위원회 대표 김종인입니다.

「청년활동지원사업으로 본 청년 구직지원 및 구직안전망」에 관한 토론회 개최를 뜻 깊게 생각합니다. 준비를 위해 애쓰신 우리당 기동민 의원, 김해영 의원을 비롯한 관계자 여러분께 감사의 말씀을 전합니다.

서울시의 청년활동지원사업에 대한 정부의 시정명령으로 청년들이 혼란을 겪고 있습니다. 청년활동지원사업은 서울시가 청년들의 구직과 사회활동을 직접 지원하기 위해 만들었습니다. 지방자치단체가 고용절벽에 시달리는 청년세대의 고통을 외면하지 않겠다고 나선 것입니다. 하지만 정부는 ‘도덕적 해이’를 운운하며, 서울시의 청년활동지원사업에 시정명령을 내렸습니다. 청년들은 서울시에서 받은 청년수당을 써야할지 말아야할지 갈피를 잡지 못하고 있습니다.

서울시의 청년활동지원사업에 대한 정부의 전향적인 태도변화가 절실합니다.

현재 우리나라 청년들은 사상 최악의 실업난을 겪고 있습니다. 통계청 발표에 따르면, 청년실업률은 10.3%에 이릅니다. 청년들은 갈수록 희망을 잃어가고 있습니다. 이 같은 상황에서 서울시의 청년활동지원사업은 어려움에 처한 청년들에게 한줄기 빛이 될 것입니다. 청년실업은 청년만의 문제가 아닙니다. 부모세대의 문제이며, 미래세대의 문제, 나아가 대한민국 공동체의 문제입니다. 이제라도 정부는 청년들의 고통에 귀를 기울이고, 서울시의 청년활동지원사업에 대한 입장을 바꿔야 합니다.

오늘 토론회가 서울시의 청년활동지원사업에 따른 청년 구직지원과 구직안전망을 살펴보고, 청년활동지원사업의 확대 및 실천을 위한 다양한 방안이 제시되고 논의되길 바랍니다. 발제를 맡아주신 김종진 한국노동사회연구소 연구위원을 비롯해 토론에 참여해주신 전문가 여러분께 감사의 말씀을 전합니다. 함께하신 모든 분들, 고맙습니다.



더불어민주당
원내대표 우상호

안녕하십니까? 더불어민주당 원내대표 우상호입니다.

바쁘신 와중에도 <청년활동지원사업 관련 긴급토론회>에 참석해주신 내.외빈 여러분께 깊이 감사드립니다. 아울러 평소부터 청년 문제 해결에 깊은 관심과 열의를 가지고 오늘 토론회를 준비해주신 기동민 의원님과 김해영 의원님께도 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

지난 6월 기준 청년실업률이 역대 최고치인 10.3%를 기록했습니다. 청년들이 직접 체감하고 있는 실질체감실업률도 정부 공식 통계로만 22.6%에 달하며, 구직 활동조차 포기한 니트족 역시 지난해 기준으로 OECD 최악 수준인 19%에 이릅니다.

갈수록 악화되는 취업환경 속에서 사회적 약자인 청년들을 위한 특단의 대책이 그 어느 때보다 요구된다 할 것입니다. 서울시의 '청년활동지원사업'이 바로 그것입니다. 이미 2년 동안의 토론과 협의를 거치면서 정책 수요자인 청년들의 의사가 충분히 반영되었을 뿐 아니라, 시범 사업을 통해 그 성과 또한 뚜렷이 입증된 제도가 바로 '청년활동지원사업'입니다. 더욱이 EU의 '청년보장사업(Youth Guarantee)'과 프랑스의 '알로카시옹 제도' 등 해외에서도 동일한 성격의 사업의 활발하게 진행되고 있는 실정입니다.

‘청년활동지원사업’이야말로 좌절과 절망 속에 고통받고 있는 청년들을 돕기 위한 지역 밀착형.세대맞춤형.정책수요충족형 사회정책의 모범이라 할 것입니다.

그러나 극심한 취업난에 고통받고 있는 우리 청년들에게 희망의 디딤돌을 놓아주려던 서울시의 노력이 박근혜 정부의 무책임한 발목잡기 탓에 좌초될 위기입니다. 고용절벽 앞에 절망중인 청년들의 사회 진출과 자기개발을 돕기 위한 최소한의 조치마저 정쟁의 대상으로 삼고, 정치적 셈법에 골몰하는 박근혜 정부의 행태에 개탄을 금할 수 없습니다. 복지부는 즉각 부당한 시정명령과 직권취소처분을 중단하고 청년 실업 해소를 위해 애쓰고 있는 서울시의 발목을 잡는 행위를 중단해야 할 것입니다.

더불어민주당은 박근혜 정부의 무책임하고 부당한 ‘청년활동지원사업’ 방해 행위를 결코 좌시하지 않을 것입니다. 아울러 지자체의 맞춤형 사회사업을 좌초시켜, 중국에는 지방자치의 뿌리를 뽑으려는 박근혜 정부의 모든 시도에도 적극 대응할 것을 약속드립니다.

오늘 토론회를 통해 ‘청년활동지원사업’이 제자리를 찾을 수 있는 방안은 무엇인지, 또한 그 실천 및 확대를 위해서는 어떠한 노력이 필요한지가 활발히 논의되길 기대합니다. 오늘 논의된 해법들이 제도적으로 꽃을 피울 수 있도록 원내대표로서 최선의 노력을 다하겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회 개최를 축하드리며, 참석하신 모든 분들에게도 거듭 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.



더불어민주당
보건복지위원장 양승조

안녕하십니까. 국회보건복지위원장 양승조의원입니다.

오늘 시급하게 ‘청년지원사업(청년수당)관련 긴급토론회’를 준비해주신 기동민 의원님, 김해영 의원님, 그리고 더불어민주당 정책위원회와 청년일자리TF (단장: 이상민 의원님) 팀에게도 감사인사를 드립니다.

모두들 아시겠지만 기동민 의원님은 ‘서울특별시 정무수석비서관’, ‘정무부시장’을 역임하시고 현재 국회 보건복지위원회 위원이십니다. 누구보다 서울시의 행정, 청년수당의 필요성을 잘 알고 계십니다. 또한 김해영 의원님은 더불어민주당 ‘전국 청년위원회 위원장’, ‘부산시당 좋은일자리 추진위원장’을 맡고 계셔서 청년들의 문제에 대해 누구보다 잘 알고 계십니다. 오늘 긴급토론회를 통해 청년수당의 필요성, 그리고 우리나라 청년들이 처한 현실을 날카롭게 지적해주실 거라 생각합니다.

“절벽을 마주한 느낌이였다. 답답함과 불통의 느낌을 받았다”

박원순 서울시장님께서서 지난 국무회의에 다녀오고 한 말입니다.

집권 4년차를 맞은 박근혜 정부를 돌아보면 박원순 시장님뿐만 아니라 모든 국민들이 느끼는 감정일 것입니다.

정부와 복지부는 서울시의 청년지원사업에 대해 ‘도덕적 해이를 불러온다’ ‘시정명령을 내리겠다.’ ‘이를 이행하지 않을 경우 직권취소 처분을 내리겠다’며 협박 아닌 협박을 하고 나섰습니다.

도덕적 해이, 정부가 과연 이런 말을 할 자격이 있다고 생각하는지 오히려 되물어보고 싶습니다.

1999년 이후 청년실업률이 12.5%로 사상 최고치이며 실질실업률(취업을 원하고 일할 능력도 있는 잠재구직자)은 20%를 뛰어 넘을 것으로 예상하고 있습니다.

한국노동연구원에 따르면 지난해 8월 기준으로 신규 채용된 청년층(15~29세)의 비정규직 비중이 64% 입니다. 2007년 청년 비정규직 비율이 54% 인걸 감안하면 8년 동안 청년비정규직 비율이 10% 급증한 것입니다.(비정규직 노동시장의 변화 보고서)

일 못하는 정부 때문에 지방자치단체라도 나서서 적극적으로 청년실업 문제를 해결해보겠다는데 도덕적 해이라니요? 시정명령이라니요?

도덕적 해이는 진주의료원 폐쇄를 묵묵히 지켜본 보건복지부에, 법적 도덕적 문제가 있는 민정수석을 감싸고 있는 청와대에 있는 것 아닙니까? 정부는 염치라도 있어야합니다.

오늘 긴급토론회를 통해 우리나라 청년들이 처한 비극적인 노동시장의 현실과 서울시 청년수당의 필요성이 잘 논의되었으면 좋겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회를 준비해주신 기동민 의원실, 김해영 의원실, 더불어민주당 정책위원회와 청년일자리TF 팀에 감사드리며 마지막으로 우리나라에서 구의역 사고처럼 비극적인 사고가 다시는 일어나지 않길 바라며 축사를 마치겠습니다.

감사합니다.



더불어민주당
보건복지위원회 기동민

안녕하십니까. 더불어민주당 국회 보건복지위원회 소속 서울 성북(을) 국회의원 기동민입니다. 오늘 청년활동지원사업 긴급토론회를 준비해주신 관계자 여러분께 진심으로 감사드립니다. 토론회를 찾아주신 내외빈 여러분께도 존경과 감사의 인사드립니다.

취업 재수, 삼수라는 말이 일상화됐습니다. 우리 사회는 현재 최악의 청년실업난을 겪고 있습니다. 지난 6월 기준 청년실업률은 10.3%로 역대 최고치를 기록했고, 취업을 포기해버린 청년들까지 고려하면 통계 너머의 취업 난민은 더 많을 것입니다. 잇따른 좌절에 꿈꾸는 것마저 포기해버린 청년들이 한둘이 아닙니다.

서울시 청년활동지원사업은 이들에 대한 긴급 처방입니다. 최소한의 사회안전망을 제공해 미래를 꿈꾸고 준비하게 하겠다는 것입니다. 적극 도와도 모자를 사업에 대해 도덕적 해이 운운하며 일방적인 직권취소를 감행한 정부는 대체 누구를 위한 정부입니까.

서울시는 정책 시행을 위해 당사자인 청년들과 2년간 토론했습니다. 법에 따라 중앙부처인 보건복지부와 협의를 거쳤고, 지적사안을 반영한 보완책도 내놓았습니다. 청년과의 소통과 토론을 거친 사업의 시행권한은 바로 청년에게 있어야 합니다.

청년의 미래는 곧 국가의 미래입니다. 청년의 문제로 여와 야, 중앙과 지방이 편 가르기 할 때가 아닙니다. 힘을 모으고 합쳐야 합니다.

오늘 긴급토론회를 통해 청년지원사업의 필요성에 대해 다시금 제대로 알고 논의 했으면 좋겠습니다. 알찬 토론을 이끌어 주실 좌장 이병훈 교수님과 발제를 맡아 주신 김종진 연구위원님 그리고 토론을 준비해주신 이태수 교수님, 이병희 박사님, 전효관 혁신기획관님, 권지웅 위원장님, 정길채 전문위원님께 다시 한 번 감사인사 드립니다.

오늘 자리가 상처받은 청년들이 꿈을 되찾는 시발점이 되길 바랍니다. 감사합니다.

인사말



더불어민주당
전국청년위원장 김해영

반갑습니다!

저는 더불어민주당 전국청년위원회 위원장 직무대행을 맡고 있는 부산 연제구 국회의원 김해영입니다. 청년지원사업을 위한 토론회에 참석해주신 여러분들과, 긴급한 상황에서도 토론회를 정성껏 준비해주신 많은 분들께 먼저 감사의 말씀을 드립니다.

2016년 청년실업률은 12.5%로 IMF이후 최고치를 기록하고 있습니다. 이제 많은 청년들은 각박한 취업 전선에서 교육과 직업훈련을 받을 열정조차 잃은 채, 아예 취업 자체를 포기하고 있습니다. 미취업 청년 중 교육과 직업훈련을 받지 않고 있는 니트(NEET: Not in Education, Employment or Training)청년은 13.5%에서 21.8%정도로 파악됩니다. 이는 직접적으로 일자리를 창출하고 미취업자를 지원했던 기존의 정책들이 노동시장 영역에만 주로 집중하고 있기 때문에 제도에 사각지대가 있으며, 효용성이 낮다는 의미일 것입니다.

서울시가 추진하고 있는 청년활동지원사업은 중위소득 60%이하의 취업 의지가 있는 청년들에게 6개월 동안 월 50만원의 수당을 지급하는 것으로, 취업을 희망하는 청년들뿐만 아니라 제도권에서 배제되어있던 취업의지가 없는 청년들에게도 취업에 대한 의지를 다시 한 번 일깨워주고, 장래에 대한 작은 희망이나마 상상

할 수 있게 하는 신호탄이 될 수 있는 정책입니다.

오늘 청년활동지원사업에 대한 활발한 토론을 통해 의미 있는 결과가 있기를 기대합니다. 대한민국 미래 주역인 청년들에 대한 지원은 낭비가 아닌 투자입니다. 저 또한 고통 받고 있는 우리 청년 세대를 위해 국회의원으로, 그리고 한 명의 청년으로서 제가 할 수 있는 역할에 대해 깊이 고민하고 함께하겠습니다. 감사합니다.

발 제 문

지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점

- 이행기 청년 노동시장의 제도적, 정책적 접근 모색 논의 -

김종진(한국노동사회연구원 연구위원)

지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점

- 이행기 청년 노동시장의 제도적, 정책적 접근 모색 논의 -



김 종 진(한국노동사회연구소 연구위원)

“사회적 최소 수당의 목적은 단순히 돈을 나눠주는 것이 아니라 각자가 다시 일어서서 새 출발을 할 수 있는 수단을 주기 위한 것이다”
(마누엘 발스 프랑스 총리, 2016)

I. 문제의식

□ 중앙정부와 지방정부 정책 이견

- 서울시 청년보장제도 중 하나인 청년활동지원사업으로 제시된 ‘청년수당’ 문제가 정부(보건복지부)와의 이견 차이로 첫 시행 이후 좌초될 상황임. 특히 서울시 청년수당 문제는 계층이나 연령뿐 아니라 정치적 이해관계까지 맞물려 사회적 논란이 되고 있음. 그러나 막상 청년 당사자들은 서울시 청년수당과 관련하여 긍정적 의견이 더 많은 상황임. 지난 7월 동아일보가 여론조사 전문업체(엠브레인)에 의뢰한 결과, 전국의 청년(19세~29세, 1,000명)들은 서울시 청년수당에 ‘찬성’(53%)이 ‘반대’(21.%) 의견보다 두 배 이상 많았음.

- 그럼에도 불구하고 서울시 청년활동지원사업 지급 발표('16.8.3) 이후 보건복지부의 '시정명령'과 '직권취소' 그리고 서울시의 직권취소 집행정지 가처분 신청과 대법원 제소 과정으로 갈등이 깊어진 상태임. 서울시는 2015년 11월 서울시 청년지원활동 사업계획을 발표한 이후, 복지부와 논의 과정('16.1.7.~6.30) 속에 애초 계획을 수정 보완하여 '청년보장제도'의 일환으로 청년수당을 3천명에게 6개월간(월 50만원) 지급하겠다고 밝혔음. 이에 서울시는 2016년 7월 지원신청('16년 7월 4일~15일, 6,309명)과 선정('16년 7월 29일, 선정심사위원 24명, 3,000명) 등 마치고 8월 대상자 3천명에게 지급하겠다고 밝힌 상태였음.
- 그런데 서울시 청년활동지원사업과 관련하여 보건복지부는 지난 6월 부동의 통보('16.6.30)와 8월 시정명령 통보('16.8.3)와 직권취소처분('16.8.4) 한 상태임. 복지부 시정명령 사유는 사회보장기본법 제26조 제2항의 협의 결과가 '부동의'이고, 동조 제3항의 사회보장위원회의 '조정' 절차를 준수하지 않았다는 이유로 서울시의 청년활동지원사업을 중단(대상자 결정 취소 및 결정 작업의 즉시 중단)하도록 한 것이며, 직권취소 처분 사유는 지방자치법 제169조 1항의 시정명령 미이행을 꼽고 있음. 이에 서울시는 복지부에 협의 요청('16.1.12)을 한 이후 현재까지 협의 절차를 성실히 이행했고, 복지부 보완요구('16.5.26) 사항을 반영하여 수정('16.6.10)한 바 있다고 밝힌 상태이며, 청년수당 지급 전후('16.8)에도 사회보장위원회 조정 과정 속에서 협의해야하는 과정도 남아 있다고 밝힌 상태임.¹⁾

1) 사회보장기본법은 지방자치단체가 사회보장제도를 신설, 변경할 경우 보건복지부장관과 '협의'하도록 하고 있고 협의가 이루어지지 않는 경우 보건복지부장관의 상정에 따라 사회보장위원회가 조정하고 지방자치단체를 이러한 조정사항을 반영하여 사회보장제도를 운영 또는 개선하여야 한다고 정하고 있음(사회보장기본법 제26조 제20조). 서울시 청년활동지원사업 관련 복지부는 2016년 초 "서울시의 청년활동지원사업은 새로운 복지제도 신설에 해당하므로, 사회보장기본법에 따라 복지부 장관과 사전협의를 해야하지만 그러지 않았다."며, 예산안에 대한 재의를 서울시에 요구했음. 서울시가 복지부의 요구에 불응하자 1월21일 서울시의회에 대한 '예산안의결 무효확인청구'를 대법원에 제기했다. 또 청년활동지원사업을 강행할 경우 지방교부세 삭감 경고를 했고, 서울시는 1월27일 헌법재판소에 지방교부세법 시행령에 대한 권한쟁의심판을 청구했음. 한편 2016년 8월 4일 복지부의 직권취소처분에 대해 서울시는 지방자치법 제169조 제2항에 따라 15일 이내에 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있음.

□ 서울시 청년활동지원사업 배경

- 서울시 청년활동지원사업은 2016년 6월 기준으로 우리나라 청년 실업률(10.3%)이 전체 실업률(3.6%)의 세 배 남짓 되는 상황에서 ‘청년들이 겪는 고통과 현실’을 해결하기 위한 지방정부 차원의 새로운 사회정책적 지향을 담고 있다고 볼 수 있음. 그럼에도 기존의 전통적인 노동시장 지표인 취업률이나 고용률 그리고 실업률은 청년 상황을 파악하는데 부적절하다는 의견이 많음. 예를 들면 학교에 다니는 청년들이 ‘비경제활동인구’(취업준비, 진학준비, 학원 수당 등)로 분류되므로, 실제 청년들이 겪는 문제를 제대로 포착하지 못함. ‘학교에서 직장으로’이어지는 전통적인 표준화된 노동시장 및 고용모델은 복잡한 청년 고용상황을 반영하지 못하기 때문임. 특히 전 세계적으로 20대 청년실업 문제가 국가적 차원에서 중요 의제로 제기되고 있는 상황에, 청년고용 문제는 소위 ‘청년니트’(NEET: Not in Education, Employment or Training) 문제와 연동되어 있음.
- 노동시장 영역에서 ‘니트’는 미취업자 중 정규교육과 직업훈련을 받고 있지 않는 자를 의미하는데, 청년 니트(NEET)는 구직활동 여부에 따라 실업(Unemployed)과 비경제활동(Inactive)으로 구분 할 수 있음. 2015년 기준으로 20대 청년 니트 규모는 **21.8%**(138만 8천명 수준, 김수현, 2015)에서, **18.5%**(163만명, 국회입법조사처 2015) 혹은 **13.5%**(128만6천명 수준, 이병희, 2015) 정도로 추정되고 있음. 니트족은 영국에서 1980년대 ‘제로상태’(Status Zero)라는 용어가 만들어지면서 등장한 말임. 현재 사회적 논란의 핵심인 청년 활동지원사업(청년수당)은 구직을 자발적 혹은 비자발적 상황에 기인하여 포기할 수밖에 없는 청년 즉, 니트와 같은 청년들을 지원하고자 하는 (부분)실업부조 성격의 사회정책 프로그램으로 볼 수 있음.
- 서울시의 청년활동지원사업은 20대 청년의 취업과 실업 그리고 불안정한 상태(니트 포함)가 지속되고 있는 상황에서, 지자체 차원의 청년고용과 복지라는 사

회정책의 한 패키지 정책 중 하나임. 서울시 청년정책은 **서울특별시 청년기본조례 제정('15.1.2)**에 근거하여, 청년에게 좋은 일 경험과 경력형성을 지원하는 '①청년뉴딜일자리'를 개선하여 2천명으로 확대하고, '②청년활동지원' 정책을 신규로 도입하여 미취업 청년의 다양한 활동을 실질적으로 보장하는 동시에, '③청년공공주택'과 '④청년공유공간'를 확대함으로써 서울시가 청년의 일자리·설자리·살자리·놀자리라는 4가지 종합적인 고용과 복지의 사회정책 패키지 일환으로 모색된 것임.

□ 청년들에게 우선권을

- 서울시 청년활동지원사업은 경제협력개발기구(OECD)와 유럽연합(EU)에서 2013년 논의된 청년보장제도(Youth Guarantee)에서 출발한 것임. OECD와 EU는 청년들이 학교에서 노동시장으로 이동하는데 각 개인이 받는 학교 교육의 기간과 질적 수준뿐만 아니라, 노동시장의 여건, 경제환경 및 인구구조상의 특성 등 청년들이 처한 환경적 요인이 중요한 변수로 작용하고 있다고 보고 있음. 특히 청년기 겪는 장기간 실업 경험이 청년들의 직업 경력을 비롯하여 미래 소득 수준을 낮추게 되고, 개인들이 지니는 역량 수준, 고용가능성, 직업에 대한 만족도 및 행복감, 더 나아가 건강에 이르기까지 부정적인 영향을 미치게 된다는 취지에서 청년보장제도가 모색되었음.
- 청년보장제도는 프랑스에서 가장 선도적으로 도입 검토되고 있고, 지난 2013년 시범사업을 통해서 2017년 전국적으로 보편화하기로 결정했음. 2016년 전 세계적으로 논란이 된 주 35시간제 변경 등이 포함된 프랑스 노동법 개정 내용 중 청년보장법이 포함되어 있음. 법안 내용은 청년들의 직업교육, 일자리 접근 등이 가능한 직업교육이며, 2017년 전국가적으로 확산한다는 것임. **프랑스 청년보장제(De quoi s'agit-il)**는 고용부가 지역미션(mission locale)을 통해 전개하는 조치로, 노동시장에서 가장 취약층인 16세~25세 사이의 청년들을 위해 정부가 실시하는 종합적인 제도를 의미함.

- 프랑스 청년보장제는 이러한 청년들에게 사회적 직업적 통합 기회(일자리 접근, 및 직업고용 집중적인 과정 제공 포함)를 주는 조치로, 현재 교육 과정 혹은 직업 교육 과정에 속해 있지 않는 학력이 없거나 학력이 아주 낮은 청년들, 소득이 저소득대상 생활수당(RSA)의 최하위 수당을 넘지 않는 청년들을 대상으로 함. 이러한 범주에 속하는 청년들은 사회적으로 매우 고립되어 있으며 특히 노동시장에서 가장 취약한 계층임. 2017년 8월 현재 프랑스는 직업훈련에 참여하는 당사자들에게 1년간 월 461유로(한국 55만원 수준)를 지급하고 있음. 2013년 처음 청년보장 논의가 시작되어 시범 기간과 지역 확대 등의 과정을 통해 2017년 이 조치의 보편화가 발표되었음.²⁾

Redonner la priorité à la jeunesse

La Garantie jeunes

—

Mis à jour le 12 mai 2016 - Projet porté par Myriam El Khomri, Patrick Kanner, Clotilde Valter

Pour les jeunes de 16-25 ans en situation de grande vulnérabilité sur le marché du travail, le Gouvernement a mis en place la Garantie jeunes. Un dispositif donnant à ces jeunes la chance d'une intégration sociale et professionnelle grâce à un parcours intensif de formation et d'accès à l'emploi. Le projet de loi travail prévoit la généralisation du dispositif en 2017.

Événement	Date
Plan Expérimentation contre la pauvreté	1er janvier - 1er octobre 2013
Montée en charge	8 juillet 2014
62 départements	1er décembre 2014
10000	Janvier 2015
46000	31 décembre 2015
19 départements	8 février 2016
Evaluation	Automne 2016
Généralisation	2017

자료 : 프랑스 정부 공식 청년보장 안내

페이지(<http://www.gouvernement.fr/action/la-garantie-jeunes>) 2016년 8월 3일 접속

- 이와 같은 문제의식에서 이 글은 최근 사회적으로 논쟁이 되고 있는 서울시 ‘청년활동수당’과 성남시 ‘청년배당’으로 통칭되는 청년정책 및 지원프로그램의

2) 프랑스 청년보장제도 관련된 보다 자세한 내용은 프랑스 정부 공식 안내 홈페이지 <http://www.gouvernement.fr/action/la-garantie-jeunes>)에서 확인 가능함.

쟁점을 살펴볼 것임. 이를 위해 첫째, 우리나라 이행기 청년 노동시장과 삶은 어떤 상황인가? 둘째, 우리나라 청년고용정책 및 구직지원 프로그램(취업) 실태와 문제점은 무엇인가, 셋째, 만약 기존의 청년 고용정책이 만족스럽지 못하거나 미흡할 경우, 중앙정부 이외의 지방정부 차원에서 시도되고 있는 청년수당과 청년배당은 어떤 의미가 있는지 살펴보는 것임.

II. 이행기 청년 노동시장과 상황 어떻게 볼 것인가?

□ 변화하는 사회적 환경, 청년정책 논의

- 전 세계적으로 자본의 이윤추구와 규제회피 경영전략으로 유연한 고용과 고용의 외부화가 증가하고 있고, 이는 ‘산업구조 변화’와 ‘서비스사회화’와 맞물려 불안정 고용, 비공식계약 및 고용, 복잡한 고용관계 증가 등을 초래하고 있음. 최근에는 기존 노동시장 고용규제가 적절하고 포괄적인 보호를 제공하지 못하고 있다는 국제기구(ILO, EU, OECD)의 실증적 증거와 논의들에서 확인되고 있음. 기존의 표준화된 고용관계(standard employer relationships, SER)나 표준고용계약(standard employer contact, SEC)은 오직 내부자들에게 한정된 도움만을 주고 있으며, 고용상 지위와 무관하게 보편적 사회적 제도와 노동권 등의 다양한 정책적 보호로부터 벗어난 혹은 배제된 사회집단(층: 여성, 청년, 이주, 소수자, 장애인, 초단시간 노동자, 1인 자영업자 혹은 독립계약자)들이 존재하게 됨을 지적하는 것임.³⁾
- 한편 기존 청년 고용 및 삶과 관련된 연구나 논의는 대체로 4가지 정도로 간략히 제한적 수준에서 유형화 할 수 있음. 기존 청년 관련 몇몇 연구들은 △청년 세대의 생활상 △노동시장 및 제도 △직업 이동 △청년 고용으로 구분 가능하며, 주요 함의는 아래와 같음. 첫째, 청년 세대의 생활상을 살펴본 선행연구(유계숙 외, 2014; 정민우 외, 2011)는 청년층 대학생의 생활 영역을 중점적으로 살펴보고 있음. 특히 정민우 외(2011)는 청년 실업, 부동산 격차를 축으로 한 주거 불평등의 심화가 수도권 1인 가구 청년 세대가 고시원에서 살게 만드는 현상에 주목하고 있음. 이 연구에 따르면 청년 세대 사이에서 ‘안정적인 내 집 마련’을 둘러싸고 계급 간 차이가 심화되고 있으며, 이는 **한국 사회의 불안을 보여주고 있는 현상**이라고 볼 수 있음.

3) 노동시장의 사회적 배제(social exclusion)는 ‘소득과 자원으로부터의 배제’, ‘기초 서비스로부터의 배제’, ‘노동시장으로부터의 배제’, ‘사회적 관계로부터의 배제’ 4가지 형태가 있음.

[그림1] 청년 고용 및 삶 관련 기존 연구 일부 유형화

청년 고용	직업 이동
<p>최근 청년 고용의 특징과 정책적 시사점 (박진희, 2016)</p> <p>비진학 고졸 청년층의 고용현황과 시사점 (박진희, 2015)</p>	<p>청년의 학교 졸업 후 구직기간의 분석 (홍서연 외, 2002)</p> <p>청년층의 직업선택과 세대간 직업이동 (김해동, 2002)</p> <p>대학교 졸업자의 초기 노동시장 이행 특성 분석 (이성재, 2015)</p> <p>청년층 여성의 취업이동과 불안정 고용에 대한 연구 (이현욱, 2013)</p> <p>청년층 임금근로자의 하향취업 행태 (이찬영, 2008)</p> <p>청년 여성 취업자의 직무불일치 지속 여부와 임금변화 및 직장이동과의 관계 (임언 외, 2010)</p> <p>청년 취업자의 저임금근로 진입과 탈출에 관한 연구 (박성재 외, 2012)</p> <p>기업규모에 따른 청년층의 직장 이행과정 분석 (김성환 외, 2008)</p> <p>계급이동과 일자리 이동의 비교사회 연구 (신광영 외, 2005)</p> <p>일자리 이동 성과의 분석 (김성훈 외, 2007)</p> <p>도시취업자의 세대간 직업이동과 세대내 이동 (황덕순, 2001)</p>
청년세대 생활상	
<p>청년층 대학생의 소비욕구와 기대결혼 비용이 기대결혼연령에 미치는 영향 (유계숙 외, 2014)</p> <p>청년 세대, '집'의 의미를 묻다 (정민우 외, 2011)</p>	
노동시장과 제도	
<p>노동시장제도와 청년 고용 (류기락, 2012)</p> <p>청년 노동시장 불평등 (전병유, 신진욱 외, 2016)</p> <p>사회자본의 직업성취 효과에 관한 실증연구 (최준호, 2007)</p>	

- 둘째, 청년 세대의 노동시장 및 제도에 대한 연구는 청년 세대가 지닌 사회자본이 노동시장에서 직업성취에서 드러나는 효과를 분석한 연구(최준호, 2007)와 노동시장 제도가 청년 세대의 고용에 미치는 영향 연구(류기락, 2012) 등이 있음. 이 연구에 따르면 노동시장 유연화가 청년 일자리를 창출할 수 있다는 기존의 믿음들과 달리, 노동시장에서 고용보호제도뿐만 아니라 실업보험과 같은 사회적 안전망과 적극적인 노동시장정책이 상호 작용하여 청년 고용 성과를 제고함.

- 셋째, 노동시장에 진입한 청년 세대의 직업 이동에 대한 연구는 △청년들의 첫 구직 과정 및 이후 청년들의 직업 이동에 대한 연구 △세대 간, 세대 내 직업 이동에 대한 연구 △청년이 지니고 있는 사회적 자산(학력 등)이나 성별, 첫 직장 규모에 따라 달라지는 일자리 (이동) 양상을 분석한 연구, △청년 세대 하향식 직업 이동을 다룬 연구 등이 있음. 기존 연구에 의하면 한국 노동시장 전반에서 저임금 고용이 증가하고 있으며, 특히 청년층 실업 문제가 심화되고 부정적인 노동시장 성과가 결합되며 청년 저임금 노동자 비중이 증가하는 추세임. 또한 **일자리**의 종사상 지위와 사업장 규모는 근로조건 격차를 발생시키고 있는 바, 저임금 및 불안정 고용계층을 위한 **직업훈련 및 이직지원 등의 고용서비스를 강화할 필요성이 제기되고 있음**(박성재 외, 2012).
- 넷째, 청년 고용의 특성과 현황을 중점적으로 살펴본 연구들은 청년 세대의 고용의 질이 악화되었음을 짚어내며, 청년 세대가 ‘괜찮은 일자리’를 얻지 못하는 원인으로 △경기 둔화 국면으로 인한 전반적 노동수요 위축 △경력직 선호 고용관행의 지속 △노동시장 수요-공급의 미스매치 △노동시장 이중구조화 지속 등을 꼽았음(박진희, 2016). 이에 일부 청년층은 **구직활동기간을 연장하거나, 취업준비 혹은 니트(NEET) 선택 등 노동시장에서 퇴장하고 있고, 특히 4년제 대졸자의 취업사교육 경험 및 비용이 증가하고 있음.**
- 결국 이와 같은 상황에서 청년 취업과 삶과 연동된 사회적 지원제도가 우리 사회에서 이슈로 제기 되고 있는 것이고, 청년 문제는 기존 노동법률 위반문제만이 아니라, 소위 ‘열정페이’와 같은 노동시장 내 취업과 고용 전후의 노동시장과 이행노동시장 문제까지 지적되고 있기 때문임. 특히 우리 사회의 청년문제는 **노동시장 영역(고용)만이 아니라, 비노동시장 영역(교육, 주거, 의료, 문화 등) 문제점까지 포괄되어야 함.** 이와 같은 의미에서 청년정책은 단순 노동시장의 일자리나 교육훈련 문제만이 아니라 **다양한 사회정책 차원의 지원프로그램이 필요하다는 것을 의미함.**



- 이는 사회 불평등과 소득양극화가 가속되고 있고 있는 상황에서 실업과 취업 문제 이외의 보편적인 노동시장과 사회보장제도로부터 배제되거나 보호 받지 못하는 상황에 노출된 집단(층)에 대해 국가나 사회가 해결해야할 제도적, 정책적 과제 수립이 필요하다는 것임. 이는 기존과 다른 형태의 ‘포괄적 노동시장 제도’나 ‘보편적 사회보장제도’의 접근과 도입을 의미함.⁴⁾ 전자는 주로 노동시장 일자리 창출과 유지 그리고 직업훈련 차원에서, 후자는 실업부조와 실해보험 차원에서 접근할 수 있음. 기존 논의 중 후자의 차원에서 장지연·이병희·은수미·신동균(2011: 207)은 “기존의 고용보험제도만 가지고는 포괄할 수 없는 대상을 위한 고용안전망으로 실업부조제도를 검토할 필요가 있다”고 보고 있음.

□ 청년 노동시장의 변화와 특징, 그리고 정책

- 현재 청년실업 문제는 전 세계적인 문제로 OECD나 EU와 같은 곳에서도 주요 핵심 고용정책으로 논의되고 있는 상황임. 유럽연합 28개국의 청년 실업율이 10%대이나 스페인(21.7%)이나 그리스(22.1%)처럼 일부 국가들은 20%대를 웃도는 상황도 있음. 이들 국가들은 청년니트도 20.7%와 26.7%로 다른 국가들에 비해 두 배 0.5배 정도 높은 상황임. 한국과 가장 유사한 고용지표 상황은 프랑

4) 최근 유럽의 몇몇 나라들에서 적극적 노동시장 정책으로 청년고용정책과 관련하여 실험적으로 진행되고 있으며, 독일의 ‘교환을 통한 통합’ 프로그램(IDA, Integration durch Austausch), 영국 ‘청년계약 프로그램’(UK Youth Contract Program) 등이 소개되고 있음.

스와 네덜란드이며, 프랑스는 고용을 46.4%, 실업을 10%, 니트 15.3% 정도이며, 네덜란드는 고용을 44%, 실업을 9.8%, 니트 13.7% 수준을 보이고 있음. 한편 청년 실업과 관련하여 몇몇 나라들의 실업률(전체, 청년)을 전국적 수준과 도시 수준과 비교하면 덴마크(코펜하겐)와 한국(서울)이 비슷한 통계적 수치를 보임.

[표1] 유럽 및 한국 청년(15~29세) 인구, 고용, 실업 지표(2014, 단위: 천명)

	전체 인구	고용율	실업율	니트
유럽 28개국 평균	87,158	46.4	10.0	15.3
프랑스	11,341	44.0	9.8	13.7
네덜란드	3,085	66.3	7.8	7.2
오스트리아	1,533	61.9	6.0	9.3
덴마크	1,058	59.8	7.7	7.3
독일	13,445	57.8	4.3	8.7
스웨덴	1,852	55.0	11.0	7.8
핀란드	971	52.3	9.8	11.8
포르투갈	1,672	39.0	13.3	14.6
스페인	7,152	33.1	21.7	20.7
이탈리아	9,246	28.3	13.1	26.2
그리스	1,730	27.1	22.1	26.7
한국	9,507	40.5	8.7	18.5

자료 : OECD, *Education at a Glance Interim Report: Update of Employment and Educational Attainment Indicators*, 2015. 한국 현황 추가하여 재구성.

[표2] 유럽 및 한국 전국 및 도시 차원의 실업율과 청년 실업율 비교(2013, 단위: %)

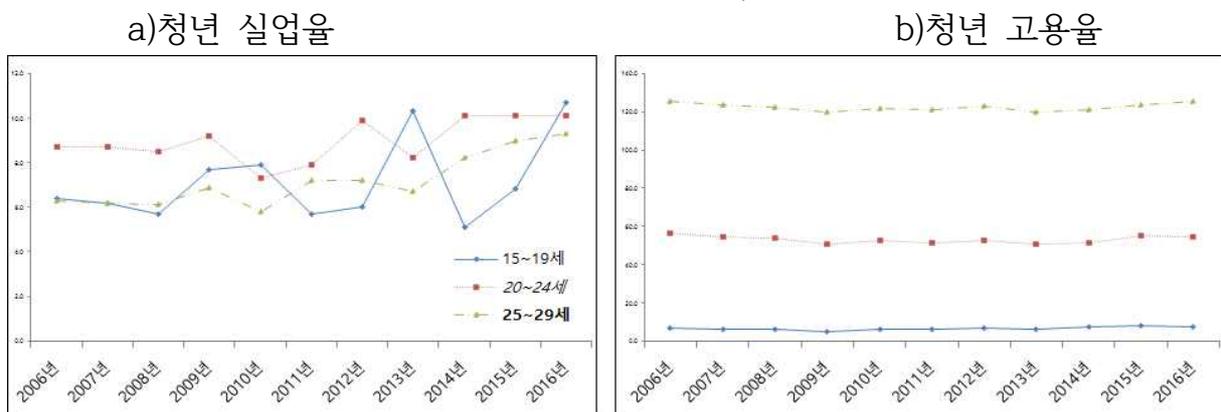
나라	도시	실업율		청년 실업율	
		전국	도시	전국	도시
독일	베를린	11.7	6.9	12.4	6.1
덴마크	코펜하겐	7.5	5.8	3.3	4.5
벨기에	플랑드르 겐트	12.3	7.5	25.5	17.7
노르웨이	베스트아그데르주 크리스티안	3.2	2.6	4.0	3.2
폴란드	포즈나인	4.1	13.4	9.1	18.6
스웨덴	스톡홀름	7.1	8.5	9.6	17.0
핀란드	반타	10.5	8.2	10.6	19.9
한국	서울	3.1	4.0	7.4	8.7

자료 : OECD, 2015, *LOCAL IMPLEMENTATION OF YOUTH GUARANTEES: Emerging Lessons from European Experiences*에서 한국(서울) 전국 및 청년실업율 현황 추가하여 재구성.

주 : 유럽 청년 실업율 기준 15-24세, 한국 청년 실업율 기준 15-29세.

- 전 세계적으로 청년실업은 ‘니트’(NEET, Young People Not in Employment, Education or Training)문제의 접근이 보편적으로 제되고 있는 상황임. 청년니트(15세~29세)는 그리스, 터키, 스페인, 이탈리아 등에서 높은 비율을 보이고 있으며, 우리나라는 전체 청년 인구의 18.5%(163만 명)에 이르고 있음. 우리나라의 경우 25세~29세, 대졸 이상의 고학력 니트 및 비경제활동 니트 비율이 높음. 국회입법조사처(2015)는 우리나라의 경우 ‘장기적인 취업 준비 형태의 비경제활동 니트족을 위해 양질의 일자리를 제공할 수 있는 고용 보조프로그램 개발이 필요하다“고 주장하고 있음.
- 우리나라 청년 고용율과 실업율은 지난 10년간 추이에서 몇 가지 특징적인 현상을 확인 할 수 있는데, **첫째**, 지난 10년 사이 우리나라 **청년 고용율은 감소(0.9%p)하고, 실업율은 증가(2.6%p)** 했다는 것임. 아래 [그림]과 [표]에서 확인할 수 있듯이, 청년 고용율은 2006년 43.6%에서 2016년 42.7%로 0.9%p 감소했으며, 이 시기 20대 초중반은 고용율 2.7%p 감소(2006년 49.8%→2016년 47.1%) 했음. 청년 실업율은 2006년 7.1%에서 2016년 9.7%로 2.6%p 증가했으며, 이 시기 10대와 20대 초중반과 후반 모두 비슷하게 증가했음.

[그림2] 청소년, 청년 실업률과 고용률 10년간 변화 추이(연령대별, 2006.5~2016.5)



자료 : 통계청 국가포털 KOSIS 경제활동인구 청년층 부가조사 재분석

[표3] 청년 고용률 10년간 변화 추이(2008.5~2016.5)

	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년
15~19세	6.6	6.1	6.3	5.2	6.2	6.2	7.0	6.1	7.3	7.9	7.6
20~24세	49.8	48.7	47.4	45.6	46.2	45.1	45.8	44.4	44.0	47.5	47.1
25~29세	68.8	68.7	68.6	69.0	69.5	70.1	70.3	69.6	69.7	68.5	70.5
전체	43.6	42.8	42.3	41.3	41.4	40.9	41.1	40.1	40.5	41.7	42.7

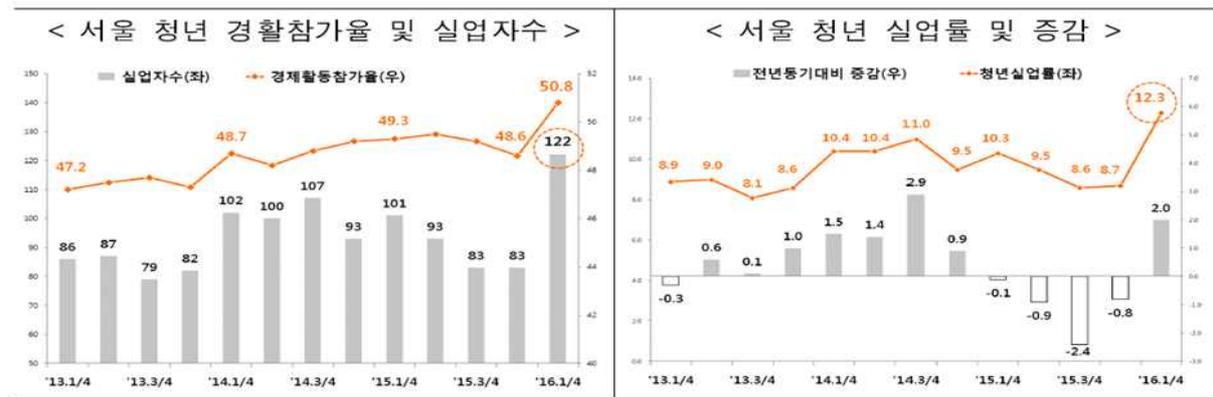
자료 : 통계청 국가포털 KOSIS 경제활동인구 청년층 부가조사 재분석

[표4] 청년 실업률 10년간 변화 추이(2008.5~2016.5)

	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년
15~19세	6.4	6.2	5.7	7.7	7.9	5.7	6.0	10.3	5.1	6.8	10.7
20~24세	8.7	8.7	8.5	9.2	7.3	7.9	9.9	8.2	10.1	10.1	10.1
25~29세	6.3	6.2	6.1	6.9	5.8	7.2	7.2	6.7	8.2	9.0	9.3
전체	7.1	7.0	6.9	7.6	6.4	7.3	8.0	7.4	8.7	9.3	9.7

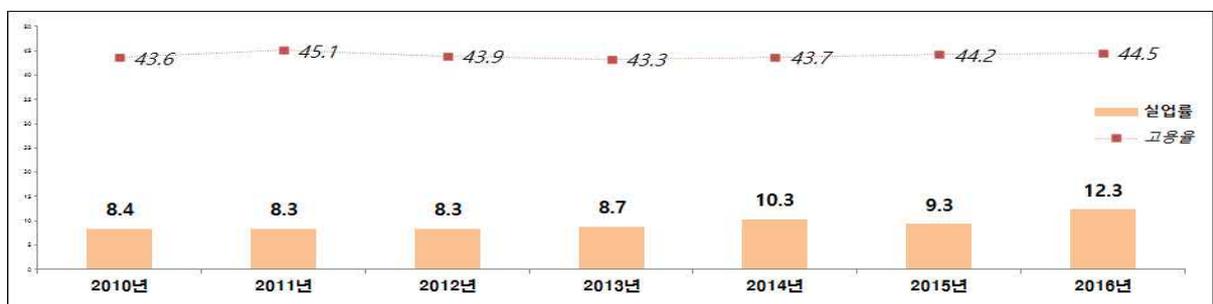
자료 : 통계청 국가포털 KOSIS 경제활동인구 청년층 부가조사 재분석

[참조1] 서울지역 청년 경제활동 참가 및 실업율(2013-2016)



자료 : 고용노동부 서울청, <2016년 1분기 서울지역 청년고용 현황 및 특징 분석>

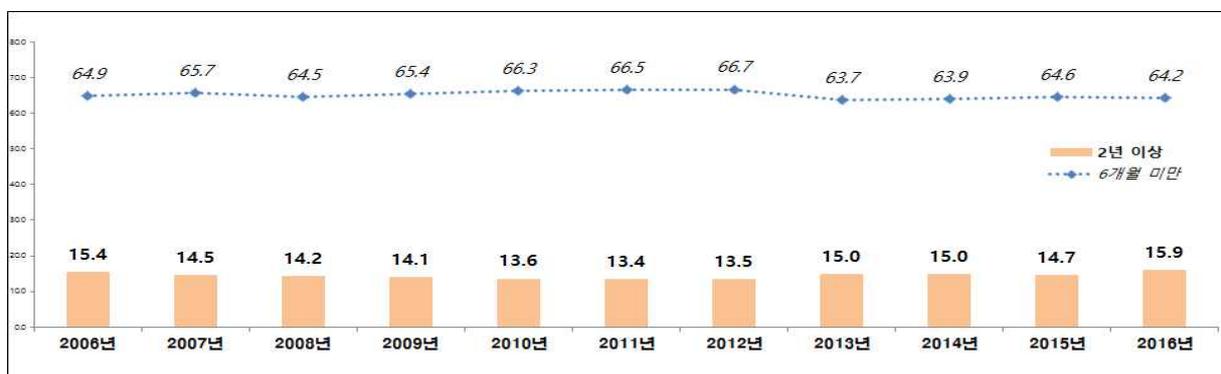
[참조2] 서울지역 청년 고용율 및 실업율(2010-2016)



자료 : 고용노동부 서울청 년도별 청년고용현황 자료 재구성(2016년은 1분기 현황)

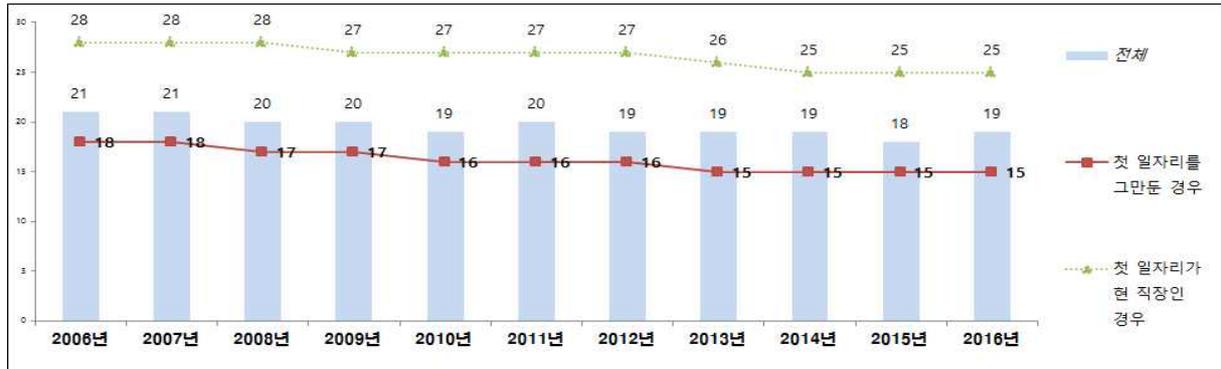
- 청년 고용과 노동시장에서 첫 취업(임금 노동자, 창업 포함) 소요 기간 문제도 이행기 노동시장에서 매우 중요한 상황임. 현재 청년들의 ‘첫 취업 소요 기간’은 지난 10년 사이 약 1개월 정도 감소(2006년 12개월 → 2016년 11개월)한 상태임. 한편 지난 10년 사이 노동시장에서 임금노동자로 취업한 청년노동자 첫 취업(직장) 소요 기간 중 ‘6개월 미만 취업’ 비율은 0.7%p 감소(2006년 64.9% → 2016년 64.2%)했고, ‘2년 이상’의 장기간 취업 소요 기간은 비율은 0.4%p 증가(2006년 15.4% → 2016년 15.9%) 했음.
- 한편 청년 노동시장은 불안정 고용이라는 이행기 노동시장 특성이 지난 10년 사이 확인됨. 청년들의 첫 직장 근속기간은 지난 10년 사이 지속적으로 하락(2006년 21개월 → 2016년 19개월, 2개월 감소)하고 있음. 특히 청년 중 첫 직장을 그만 둔 경우 근속기간은 약 3개월 정도 감소(2006년 18개월 → 2016년 15개월) 했음. 최근 청년 노동시장에 첫 직장이 비정규직일 확률이 높은 상황에서 정규직으로 이동이 21%에 불과한 상황(채창균·신동준·류지영, 2015:95)이며, 전체 노동시장의 근속기간이 짧다는 것은 직무 안정성(job stability)조차 열악한 것을 확인 시켜주는 것임.

[그림3] 청년 임금노동자 취업 소요기간 및 개월 10년간 변화 추이(2006.5~2016.5, 단위:%)



자료 : 통계청 국가포털 KOSIS 경제활동인구 청년층 부가조사 재분석
 주 : 청년 첫 취업 소요기간은 임금, 비임금 근로자 포함이며, 취업 소요 개월 기간은 임금근로자 내부 비율)

[그림4] 청년 임금노동자 직장 근속기간 10년간 변화 추이(2006.5~2016.5, 단위:%)



자료 : 통계청 국가포털 KOSIS 경제활동인구 청년층 부가조사 재분석

[표5] 청년 임금노동자 중 초단시간 근로 변화 추이(2005~2015, 단위: 천명, %)

	2005년				2015년			
	규모	비중1	전체	비중2	규모	비중1	전체	비중2
10대	15	6.5	238	6.2	59	8.4	257	23.0
20대	48	21.2	3,772	1.3	119	17.0	3,483	3.4
30대	53	23.6	4,516	1.2	48	6.8	4,804	1
40대	48	21.2	3,759	1.3	68	9.6	4,909	1.4
50대	22	9.5	1,869	1.2	63	9.0	3,909	1.6
60대	23	10.1	690	3.3	113	16.0	1,441	7.8
70대	18	8.0	124	14.6	234	33.2	514	45.5
전체	227	100.0	14,968	1.5	704	100.0	19,312	3.6

자료 : 경제활동인구부가조사 원자료(2005, 2015). 비중 1은 초단시간 구성비, 비중2는 특성별 대비 비중

- **둘째**, 우리나라 노동시장에서 시간제 일자리가 차지하는 비중이 높아지고 있는 현상에 대해 우려의 목소리가 높아지고 있는 상황임. 특히 20대 청년들이 시간제 일자리로 몰리고 있는 현상이 확인되고 있음. 지난 2005년 초단시간 취업자 규모는 22만7천명(1.5%) 수준이었던 반면, 2015년 70만4천명(3.6%)으로 약 3배 이상 증가했음. 문제는 초단시간 시간제 취업자 일자리 중 70대 이상 고령자 다음으로 20대 청년이 두 번째로 규모(11만9천명, 17%)가 많다는 점을 고려하면 주요하게 청년 노동시장 불안정성이 높아졌다고 봐야 함([표5]).

[표6] 청년 초단시간 및 시간제 노동자의 노동실태와 문제점

노동시장 지표	노동조건 적용	초단시간 근로 (4주 평균 15시간 미만 근로)		시간제 근로 (초단시간 노동자 제외)	
		15~29세	30세 이상	15~29세	30세 이상
고용기회 (채용, 계약)	근로계약서 작성	24.7%	58.6%	36.1%	44.2%
고용안정성 (근속기간, 갱신전환)	평균 근속년수	0.1년	1.5년	0.1년	1.4년
능력개발 (교육훈련)	교육훈련 경험	15.9%	41.6%	22.0%	32.4%
소득불평등 (저임금)	최저임금(5,580원) 미달자	46.2%	42.9%	52.8%	38.2%
	시간외 수당	9.5%	5.8%	13.1%	9.4%
	상여금	4.0%	11.8%	12.3%	17.4%
근로조건 (초단시간, 휴일휴가)	주 40시간 근로 실시	23.7%	56.9%	25.8%	41.4%
	유급휴가	0.8%	4.1%	6.0%	9.3%
사회보장 (사회보험, 안정망)	퇴직금	1.9%	6.6%	5.7%	14.3%
	국민연금	1.7%	4.8%	9.4%	13.3%
	건강보험	1.3%	7.1%	10.1%	17.5%
	고용보험	1.7%	9.2%	12.6%	18.8%

자료 : 통계청 경제활동인구조사 2015년 8월 부가조사 원자료 분석

[표7] 초단시간 노동자의 현행 제법률 영역 적용 실태 여부

4주 평균 주 15시간 미만	관련 법규 조항	적용	일부 적용	미적용
근로기준법 시행령	근로계약서(제8조) 서면작성교부	○		
	임금 산정(제43조) [시간급 원칙]	○		
	초과 근로(제53조) [당사자 합의 시]	○		
	주휴수당(제55조)			○
	휴게시간(제54조 제1항)			○
	주휴일(제55조)			○
	연차유급휴가(제60조)			○
	생리휴가(제73조)	○		
	출산전후 휴가(제74조)	○		
	육아시간(제75조)	○		
일·가정 양립지원	육아휴직(제19조)			○
	육아기 근로시간 단축(제19조 1)			○
	직장 내 성희롱 예방 교육(13조), 발생 시 조치(14조), 고객에 의한 방지(제14조 2)	○		
최저임금법	법정최저임금(시급)	○		
산업재해보상보험법	산업재해	○		
기간제법	2년 후 정규직 전환			○
사회보장법	근로자퇴직급여보장법			○
	국민연금법			○
	국민건강보험법		○	
	고용보험법			○

- 지난 10년 사이(2005년~2015년) 초단시간 근로 연령별 변화 추이를 보면, 2005년 당시에는 20대에서 40대가 대체로 각각 20% 비중 차지하고 있었으나, 2015년에는 70대(33.2%), 20대(17%), 60대(16%) 순으로 나타났음([표5]). 결국

지난 10년 사이 초단시간 근로에 20대 청년이 일정한 규모를 차지하고 있다는 것임. 무엇보다 초단시간 근로의 문제점은 소득불평등(최저임금, 시간외 수당, 상여금), 근로조건(휴일휴가), 사회보장(퇴직금, 사회보험) 영역에서 거의 취약할 정도의 청년들은 제도적 사각지대에 놓여 있다는 것임([표6]).

- 결국 노동시장 내 청년층의 초단시간 근로가 증가하면서 제기되는 문제점은 현행 우리나라 주요 제법률상 적용 제외의 사유로 인하여 보편적 노동기본권의 향유와 보호로부터 청년들이 배제 받고 있는 것임. 구체적으로 보면 현행 근로기준법(휴게시간, 주휴일, 주휴수당, 연차유급휴가)과 일·가정 양립지원법(육아휴직, 육아기 근로 단축), 기간제법(2년 이후 고용 의무; 정규직 전환), 사회보장법(퇴직금, 사회보험)에서 적용받지 못하고 있음. 이와 관련하여 기존 사회보험 제도는 노동시장에서 고용된 자에 국한되기에, 고용안전망의 사각지대에 놓인 집단에 대한 제도적 개선(부분 실업급여 혹은 실업부조) 요구가 있는 상황임([표 7]).

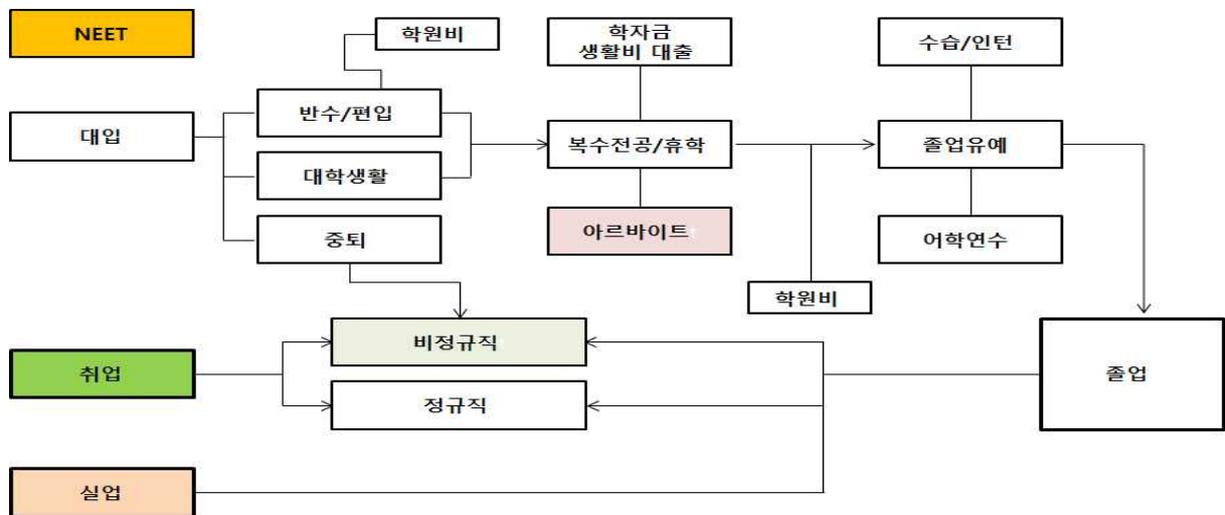
□ 20대 청년의 삶과 고용문제

- 노동시장 주요 지표나 통계가 보여주는 청년고용문제처럼 우리 사회의 전반적인 차원에서 청년 문제를 바라보는 시선이 다층적으로 제기 되고 있음. 청년문제는 단순 고용문제에 국한된 것이 아니라는 것임. 이는 우리 사회의 불평등(inequality) 문제가 소득 영역에서의 빈부 격차를 넘어 자산·주거·교육·문화·건강 등 다층적 영역에서 단단하게 맞물려 회복 불가능한 새로운 단계에 진입했다는 진단임(신광영, 2013). 특히 불평등의 대물림 현상이 고착화해 ‘성취 지위’ 보다는 ‘귀속 지위’가 우세한 세습자본주의 징후마저 나타나고 있음. 최근 이와 같은 사회현상과 원인을 두고 ‘다중격차’(multiple disparities)로 개념화되기도 함.⁵⁾

5) ‘다중격차’란 소득, 자산, 주거, 교육과 같은 개별 불평등 범주들이 개별적으로 존재하지 않고 서로가 서로의 원인이 되어 중첩된다는 문제의식에서 나온 개념임. 이 책에서 다중격차란 다양한 불평등 영역이 지속적인 상호작용을 통해

- ‘다중격차 시대’에는 하나의 불평등 영역에서 낙오하면 다른 영역에서 회복하는 것이 거의 불가능해지며, 이때 ‘가정의 소득과 자산→사교육→대학진학→노동시장→소득’의 연결고리 중 어느 하나에서 이탈하면 다시 끼어들기 어려움. 문제는 한 영역에서의 불평등을 해소하는 전략으로는 다중격차가 발생하기 이전의 상황으로 되돌리기 어렵다는 점을 지적하고 있음. 다중격차 시대의 최대 피해자는 청년(서울 청년: 29.2% 차지)들이며, 실제로 20~30대 청년층 정규직 비율은 매년 축소되고 있음(전병유·신진욱 외, 2016).

[그림4] 20대 청년의 삶과 노동시장 이동 모형



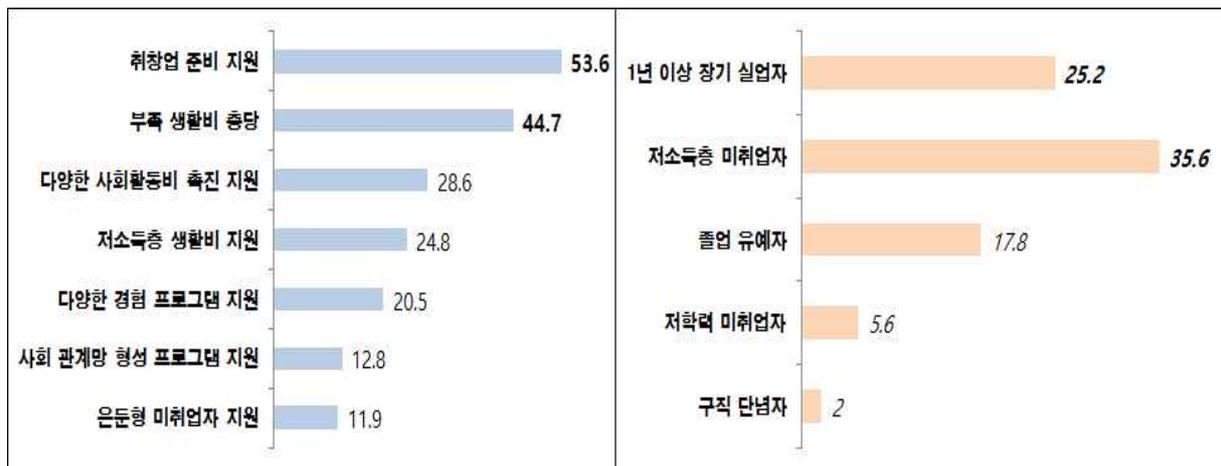
자료 : 전병유·신진욱 외(2016:82) 재구성

- 이와 같은 상황에서 서울시는 청년종합정책(4가지 영역) 중 ‘청년활동지원사업’에 지원한 저소득 청년(중위 소득 60% 수준)을 위한 청년수당의 필요성을 사회정책 영역에서 제기한 것임. 지난 7월 서울시 청년활동지원사업의 지원 신청서를 의미망 내용들이 잘 보여줌. 서울시 청년수당 지원자 6,309명의 지원서의 ‘지원동기’, ‘활동 목표’, ‘활동 계획’ 각 영역별 주요 키워드는 △공부(4487건) △준비(3873건) △취업(2516건) △학원(3331건) △자격증(2938건) △스터디(2492건) △토익(2406건) 등의 순이었음.

서로가 서로를 강화시켜 불평등의 작동방식과는 다른 독립적인 내적 작동 방식을 갖춘 불평등의 특수한 형태임(전병유·신진욱 외, 2016:26).

- 결국 우리 사회의 미취업 혹은 취업준비 등을 위한 청년들에게 일자리 창출만이 아니라, 일자리를 찾기 위한 다양한 제도적 뒷받침이 필요하다는 것이고, 청년들에게 삶의 기회, 시간, 지원, 유지, 버팀이라는 사회적 의미를 정책적으로 구성하는 것이 필요한 시점임. 서울시 청년활동지원사업 선정심사위원들이 소외가 언론에 기사화 된 것을 보면 이와 같은 현상을 간접적으로 확인 할 수 있음. 선정심사위원들의 의견을 보면, ‘청년의 무너져 있는 삶’, ‘안정적이지 않은 심리상태’, ‘미래 진로와 취업에 대한 빈곤한 상상력’들로 압축됨. 이러한 우리들의 20대 청년들의 빈곤한 상상력은 이후 사회 변화에도 영향을 줄 수 있다는 비관론과 그만큼 경쟁에 내몰린 청년의 삶을 보여주는 것임.

[그림5] 서울시 청년활동지원사업의 사업 지원영역, 대상 의견조사 결과(2016)



자료 : 서울연구원(2016:9~11) 조사 결과 내용 재구성.

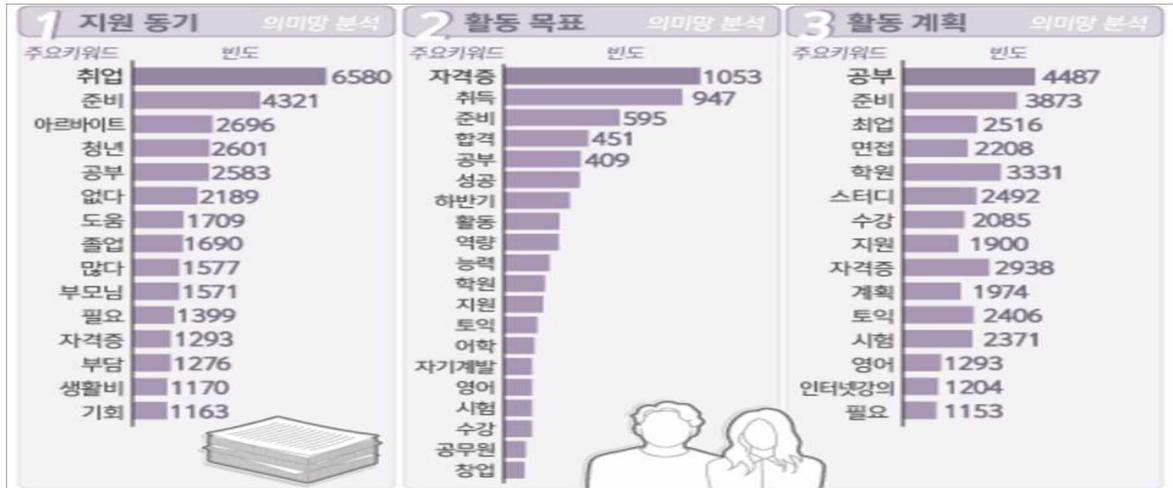
- 2016년 서울연구원의 청년활동지원사업 관련 연구조사보고서(2016:5)는 현재 서울지역 청년들의 진로 모색과 방향에 대한 어두운 현실과 상황을 확인 할 수 있음. 서울지역 청년들의 진로유형의 88.5%는 취업경로이었고, 창업경로(8%), 프리랜서 경로(2.4%), 사회활동가 경로(1.1%) 순이었음. 서울지역 청년의 취업을 위한 활동(복수응답) 또한 △학원수강(어학, 자격증 68.3%, 기술습득 학원 48.2%), △그룹스터디(20.1%), △인턴십(35%), △봉사활동(11.9%), △사회활동(1.3%), △기타 공모전 준비(3.5%), △시험공부(1.7%)였음. 서울지역 청년들의

취업 준비를 위한 학원수강 활동 중 가장 많은 비중은 ‘외국어’(54.7%)였고, 그룹스터디 활동 또한 가장 많은 비중이 ‘외국어’(23.6%)였음.⁶⁾

- 한편 서울지역 청년들은 청년활동지원 사업의 정책 효과성을 위해 △취창업 지원(53.6%) △생활비지원(44.7%) △다양한 사회활동 촉진비용 지원(28.6%) △저소득 청년 생활 지원(24.8%) △ 다양한 사회경험 프로그램 지원(20.5%) △사회관계망 형성 지원(12.8%) △은둔형 미취업자 지원(11.9%)을 꼽고 있음. 또한 서울지역 청년활동지원 사업의 대상자 선정 자격조건(1순위)으로 ‘저소득층 미취업자’(35.6%)’, ‘1년 이상 장기 실업자’(25.2%), ‘졸업 유예자’(17.8%), ‘저학력 미취업자’(5.6%), ‘구직 단념자’(2%) 순으로 꼽았음([그림5]).

6) 서울지역 청년들은 청년활동지원 분야로 자격증 취득 위한 등록비 지원(44%), 자격증 취득, 어학능력 향상지원(23%), ‘취업준비 스테이지 준비 운영지원’(6.5%), ‘급여 받지 않는 인턴십 활동’(6.2%), ‘교재구입 비용 지원’(5%), 취창업 공모전 준비지원(3.9%) 순을 꼽았음.

2016 서울시 청년활동지원사업 신청자 주요 특징



자료 : 서울시 보도자료 및 주요 언론 기사 내용 재인용(2016.7.29)

서울시 청년수당 선정심사위원 말말말

 “누구 하나만 기억나지 않을 만큼 다 어려운 사정” 사회복지사 ㄱ씨	 “대학 진학하고 싶다는 지원자도 탈락” 청년단체활동가 ㄴ씨	 “50만원 받으면 편의점 알바 한달에 80시간 덜 해도 된다고 계산” 청년창업가 ㄷ씨
 “교육비, 생활비 등 맞춤형 지원 필요” 시 산하기관 ㄹ씨	 “공무원, 경찰, 교사 시험 준비하거나 자격증, 토익 준비가 다” 노동전문가 ㄹ씨	 “그마저도 안 하면 불안하니까” 시 청년지원조직 ㅁ씨

자료 : 한겨레신문 <“청년들 생계 절박...취업훈련비·당장 생활비 급급”>(2016.8.3.)

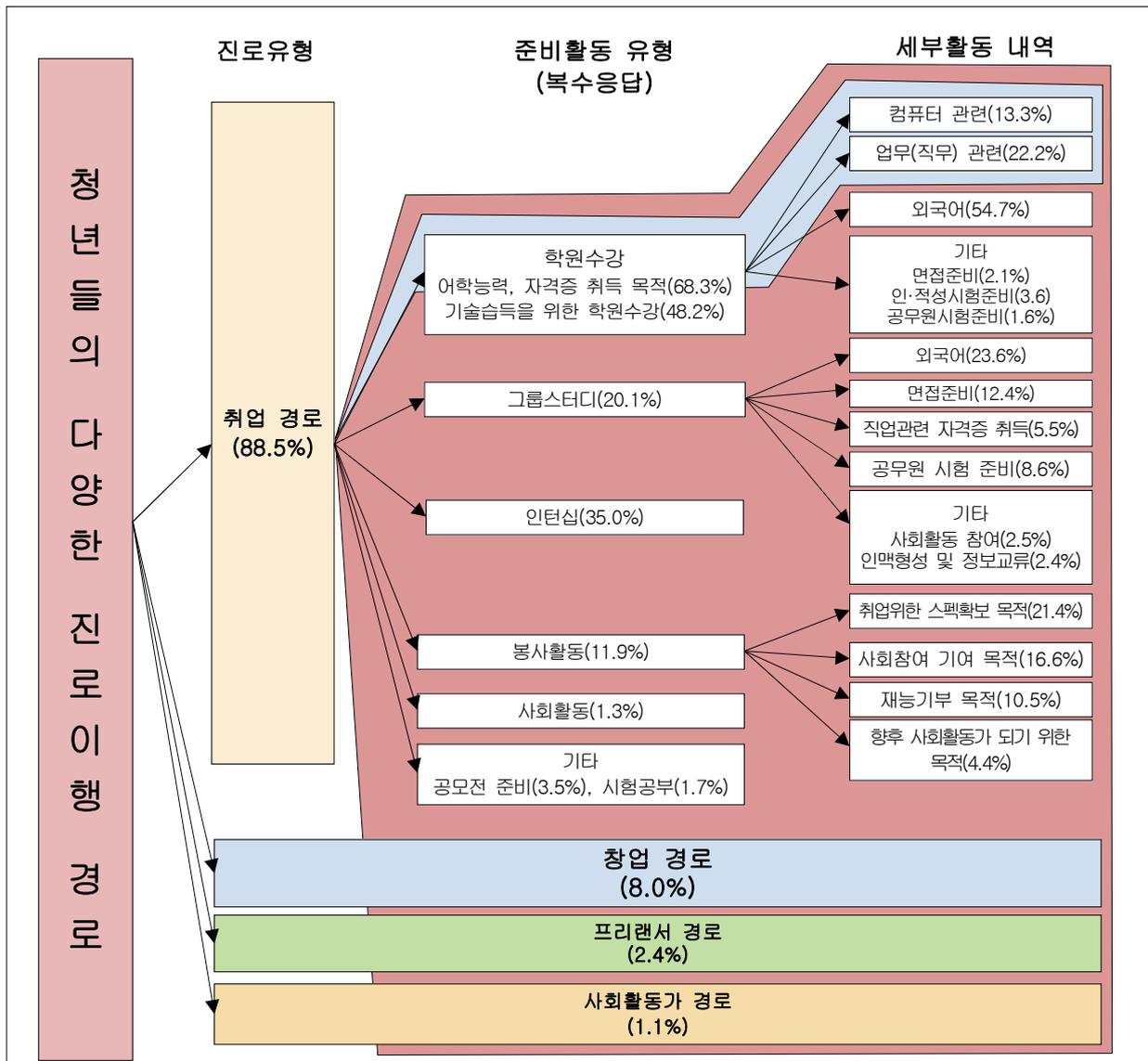
서울시 청년수당 선정심사위원 2인 이야기

“가정형편이 어려워 학교생활을 포기하고 살다가 졸업하고 사회에 나와 보니 교육기회가 없어져버렸다는 지원자, 6개월 동안 50만원씩 받는다면 편의점에서 1달에 80시간 알바를 덜 해도 된다고 직접 계산해 적은 지원자도 있었다.”(선정심사위원 ㄷ씨, 32세)

“지원서 분량이 워낙 짧고 복지부의 수정 요구대로 취업의지를 밝히는 것이 중요하다고 해도, 80~90%의 지원자가 어학성적·자격증 등 스펙 쌓기에 집중하고 싶다거나, 공무원·경찰·교사 시험을 준비하겠다고 답한 것을 보고 이상하다고 여겼다. 이것만으로도 이미 청년이 상상력을 발휘할 수 없는 사회라는 방증이 아닌지, 정부가 앞장서 고민해야 할 지점이다” (선정심사위원 ㄹ씨, 43세)

서울시 청년수당 1호 ㄱ씨(30세, 1987년 출생)

- 3년 전 사범대학 졸업, 임용고시 준비 중(기간제 교사라도 목표)
- 지원서 활동계획(청년활동비 사용계획) 기입 내역 - 50만원 지출
: 직접적인 구직활동 비용 외 점심값, 차비 포함 8월 한국사 시험 접수비, 학원 등록비, 점심값, 대중교통비, 10~11월 독서실비, 대중교통비, 12월 2차 면접 준비, 기간제 교사 구직활동 등등
- 지원 사유 내용
“취업해야 된다는 압박감이 있지만, 배운 기술이 없어서 취업활동도 번번이 실패하게 되었습니다. 이젠 도전이라는 단어가 설레기보다 두려움과 걱정으로 더 큼니다. 최근 경제가 안 좋아져 부모님께서 하시는 일도 상황이 안 좋게 되었습니다. 취직에 성공해서 장남으로 부모님께 도움이 되어드리고 싶습니다.”



前 취업성공패키지 지원하는 취업준비활동

 서울시 청년활동사업 주요 고려 취업준비활동

진로계획의 최종목표	응답률 (%)	취업을 위해 주로 하고 있는 활동 (취업 응답자)	응답률 (%)	학원수강의 주요내용(취업 응답자)	응답률(%)
취업	88.5	어학능력 향상, 자격증 취득 학원수강	68.3	외국어(토익, 회화, 제2외국어 등)	54.7
		기술습득을 위한 학원수강	48.2	업무(직무) 관련 컴퓨터 관련	22.2 13.3
창업	8.0	취업준비를 위한 그룹스터디	20.1	그룹스터디의 주요내용(취업 응답자)	응답률(%)
		직무 경험을 쌓기 위한 인턴십	35.0	취업 스펙 충족을 위한 외국어 면접 준비	23.6 12.4
프리랜서	2.4	다양한 경험을 쌓기 위한 봉사활동	11.9	봉사활동의 주요내용(취업 응답자)	응답률(%)
		공모전 준비	3.5	취업을 위해 필요한 스펙 확보 목적	21.4
사회활동가	1.1	시민운동, 정당·지역공동체 활동 등의 사회활동	1.3	사회참여 및 기여 목적	16.6
				재능기부 목적 봉사활동 경험 없음	10.5 42.8

자료 : 서울연구원(2016)

[참조] 서울시 청년인구 및 고용현황 지표

<부표1> 2015년 서울시 경제활동 및 청년 인구 상태(단위 : 백명, %)

경제활동인구 분류	15세 이상 인구		15~34세 청년인구	
	인원(백명)	비율(%)	인원(백명)	비율(%)
생산가능인구	85,638	100.0	28,484	33.3
경제활동인구	53,286	62.2	16,582	19.4
취업자	51,369	60.0	15,651	18.3
상용근로자	26,056	30.4	9,942	11.6
임시근로자	10,982	12.8	3,717	4.3
일용근로자	3,230	3.8	558	0.7
자영자	6,069	7.1	339	0.4
고용주	3,397	4.0	873	1.0
무급가족종사자	1,636	1.9	222	0.3
실업자	1,916	2.2	931	1.1
비경제활동인구	32,352	37.8	11,903	13.9

자료 : 통계청 '지역별고용조사'(2015.10) 원자료 분석(이하 <부표> 출처 동일)

<부표2> 서울지역 청년 고용형태별 규모(2015. 10)

	수(백명)				비율(%)			
	상용	임시	일용	전체	상용	임시	일용	전체
임금노동자(1)	9,942	3,717	558	14,216	69.9	26.1	3.9	100.0
정규직 (2=1-3)	8,893	0	0	8,893	62.6	0.0	0.0	62.6
비정규직 (3=①+--+④, 중복제외)	1,049	3,717	558	5,323	7.4	26.1	3.9	37.4
고용계약								
장기임시근로 ①	0	1,557	128	1,685	0.0	11.0	0.9	11.9
한시근로 ②	816	983	56	1,855	5.7	6.9	0.4	13.0
근로시간								
시간제근로 ③	3	364	137	505	0.0	2.6	1.0	3.5
초단시간근로 ④	230	812	238	1,279	1.6	5.7	1.7	9.0

<부표3> 서울시 청년 학력별 고용형태 규모(2015년 10월, 단위: 백명)

	학업 재학자			학교 졸업자		
	고교이하 재학중	전문대 재학중	대학이상 재학중	고졸이하	전문대졸	대졸이상
임금노동자(1)	40 (100%)	270 (100%)	1,276 (100%)	2,645 (100%)	2,548 (100%)	7,433 (100%)
정규직 (2=1-3)	5 (13.3)	46 (17.1%)	215 (16.9%)	1,259 (47.6%)	1,635 (64.2%)	5,728 (77.1%)
비정규직(3)	35 (86.7%)	224 (82.9%)	1,060 (83.1%)	1,387 (52.4%)	913 (35.8%)	1,705 (22.9%)
고용계약						
장기임시근로 ①	0 (0%)	48 (17.9%)	121 (9.5%)	675 (25.5%)	363 (14.3%)	476 (6.4%)
한시근로 ②	16 (39.8%)	31 (11.4%)	192 (15.1%)	491 (18.6%)	372 (14.6%)	753 (10.1%)
근로시간						
시간제근로 ③	4 (11.1%)	83 (30.9%)	444 (34.8%)	208 (7.9%)	160 (6.3%)	379 (5.1%)
초단시간근로 ④	14 (35.8%)	61 (22.7%)	302 (23.7%)	12 (0.4%)	18 (0.7%)	97 (1.3%)

〈부표4〉 서울지역 청년 직업별 비정규직 규모(2015. 10)

	규모(백명)					비율(%)				
	비정규직	장기임시근로	한시근로	시간제근로	초단시간근로	비정규직	장기임시근로	한시근로	시간제근로	초단시간근로
전문직 종사자	1,458	336	583	348	191	27.4	6.3	10.9	6.5	3.6
판매 종사자	1,172	521	236	333	82	22.0	9.8	4.4	6.3	1.5
사무 종사자	1,015	232	541	185	57	19.1	4.4	10.2	3.5	1.1
서비스 종사자	945	285	231	294	136	17.8	5.3	4.3	5.5	2.6
단순노무 종사자	384	149	100	100	36	7.2	2.8	1.9	1.9	0.7
기능원 및 기능 종사자	206	93	98	12	3	3.9	1.8	1.8	0.2	0.1
장치,기계조작조립 종사자	139	69	64	7	0	2.6	1.3	1.2	0.1	0.0
관리자	3	0	3	0	0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0
전 직업	5,322	1,685	1,856	1,279	505	100	32	35	24	10

〈부표5〉 서울지역 청년 고용형태별 주당 노동시간 평균값과 노동시간 계층별 분포(2015.10)

	평균 노동시간	2015년 10월 노동시간 계층별 분포(%)							
		비중	35시간 미만	36~40시간	41~44시간	45~48시간	49~52시간	52시간 초과	
임금노동자(1)	42	100	12.7	45.5	3.8	16.3	10.5	11.3	
정규직 (2=1-3)	45	100	0.0	55.0	4.3	18.5	11.7	10.5	
비정규직(3)	38	100	33.6	29.7	2.9	12.7	8.4	12.6	
고용계약	장기임시근로 ①	48	100	0.0	35.7	5.1	21.1	14.3	23.7
	한시근로 ②	46	100	0.0	53.1	3.8	17.4	11.1	14.6
근로시간	시간제근로 ③	25	100	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	초단시간근로 ④	10	100	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

〈부표6〉 서울지역 청년 고용형태별 평균 근속월(月)수 평균 값과 계층별 분포(2015.10)

	평균 근속월수(月)	비중	계층별 분포(%)									
			6개월 미만	6개월 이상~1년 미만	1년 이상~1년 6개월 미만	1년 6개월 이상~2년 미만	2년 이상~2년 6개월 미만	2년 6개월 이상~3년 미만	3년 이상~3년 6개월 미만	3년 6개월 이상~4년 미만	4년 이상	
임금노동자(1)	32	100	26.6	13.4	7.5	8.2	4.3	6.7	3.8	4.8	24.7	
정규직 (2=1-3)	39	100	17.4	11.3	7.6	8.9	4.8	8.0	4.5	5.7	31.8	
비정규직(3)	17	100	47.5	18.1	7.3	6.5	3.3	3.8	2.1	2.7	8.7	
고용계약	장기임시근로 ①	17	100	47.5	16.3	9.2	6.0	3.1	4.2	2.6	2.4	8.7
	한시근로 ②	20	100	38.3	20.4	8.1	9.1	3.5	4.0	1.9	3.1	11.6
근로시간	시간제근로 ③	15	100	53.8	16.5	5.3	3.5	3.8	3.8	2.6	2.9	7.6
	초단시간근로 ④	7	100	66.2	18.4	4.4	5.1	2.2	1.5	0.0	1.5	0.7

Ⅲ. 국내외 청년고용정책과 지원프로그램 실태와 쟁점

“무수히 많은 청년에게 교육기회를 박탈하고 그들을 돈이 되지 않는 일자리 및 빈곤에 가두는 악순환의 고리를 끊기 위해서는 ILO 결의문을 바탕으로 한 범 세계적인 운동이 필요하다
- 국제노동기구(International Labour Organization)

□ 국제기구와 정부의 청년고용 정책 흐름

- 일반적으로 청년고용정책은 국제노동기구(ILO)나 경제협력개발기구(OECD)의 흐름 속에서 판단 할 수 있음. 첫째, 국제노동기구(ILO)의 청년고용정책 핵심은 고용율과 실업 문제(unemployment) 해소 그리고 고용의 질(decent work) 향상으로 요약 됨. ILO는 청년실업의 문제 원인을 산업구조와 교육시스템에서 찾고 있음. 특히 청년실업의 주요 문제점으로 소득(고용불안정 비정규 취업, 빈곤)과 비소득(주거, 복지, 교육, 의료)이라는 기준에서 검토하고 있음. ILO는 청년실업해소를 위한 방안으로 다섯 가지 정책(①재정지원 통해 노동수요 증가 가능한 고용정책과 경제정책, ②교육제도와 노동시장 간 숙련 불일치 해소하고 학교 업무 현장으로의 이행 돕는 정책, ③가정 형편이 어려운 청년들의 취업을 돕는 노동시장 정책, ④청년층의 창업과 회사 설립을 유도하는 정책, ④전 세계 청년이 모두 동등한 대우를 받을 수 있도록 보장하는 정책)을 제시하고 있음(피터 보켈, 2016:294).⁷⁾

7) ILO 청년고용정책 시사점은 기존 정책에서 ‘배제된 청년층’(youth left behind) 특히, 10대와 20대 학교 이탈자(early school leaver, OECD 11% ↔ 한국 약 16.6%) 문제였음.

[표8] 주요국 직업훈련 관련 청년고용 정책 비교

구분	영국	미국	독일	일본	호주	한국
프로그램	청년뉴딜 프로그램	도제제도	이원화제도	일본형 이원화제도	도제훈련제도	취업성공패키지
대상	18-24세	16세 이상	16세 이상	전문고교 재학생	일할 수 있는 연령 누구나	19-29세
사업주체	노동당 정부	미 노동부 주정부	고등교육기관	문부과학성 후생노동성	연방정부 주정부	고용노동부 (지자체)
내용특징	개별 상담가 등 해나 램이 취업과 결되도록 함	현장중심	현장훈련과 학교 수업 병행하며 구가공인 인증서 받음	직업교육보다는 직업훈련의 강령성 촉진 받음	1:1 또는 1:1:1 특정기관에 모여 고용훈련 받고 OJT는 각기 다른 기업에서 훈련 받음	(3단계 과정) °진로경력 설정 °직무능력 향상 및 직장적력증진 °집중취업알선

자료 : 김혜원·이영민, 「OECD 주요국가 청년 직업교육훈련 비교 분석, *AJMAHS*, p.392에서 한국 필자 추가.

- 둘째, 경제협력개발기구(OECD)의 청년고용정책 핵심은 청년실천계획(OECD Action Plan for Youth)을 채택하여 ‘현재의 청년실업문제 해결’과 ‘장기 청년고용전망 강화’ 두 가지 틀로 진행되고 있음. 현재의 청년실업해결 문제는 총수용 증대 및 일자리창출 확대 이외에도 실업청년층에 대한 적절한 소득 지원, 적극적 노동시장 정책 유지 및 확대, 저숙련 청년층 고용에 대한 수요측면이 장애요인 제거, 고용주들로 하여금 도제제도 및 인턴십 프로그램 지속 및 확대 장려임.⁸⁾ 한편 장기 청년고용전망 강화는 교육시스템 강화(노동시장 진입 준비), 직업훈련교육 역할 및 효과성 강화, 학교에서 일터로의 이동 지원, 고용기회 확대와 사회적 고립 타파의 노동시장 정책 및 제도 재설계 등임.
- 우리 정부도 청년고용 정책으로 ‘일자리 창출과 지원’, ‘직업 훈련교육’에 관심을 두었고, 취업성공패키지 사업과 같은 프로그램 속에서 일부 보조금 지원 그리고 인턴 활성화(공공부문, 중소기업 등) 사업(고용노동부 예산 약 14조) 등이 진행되었음. 우리 정부는 지난 15년 사이에 약 18차례의 ‘청년 관련 정책’을 발표했음. 그러나 우리나라 노동시장 정책 대부분은 구직자의 취업지원을 위한

8) 고용과 실업문제 해소라는 ① 민간 보조금 일자리, ② 구직 프로그램 지원(정보/상담 등 지원), ③ 교육훈련 경력제도 개선, ④ 공공부문 일자리 창출/지원, ⑤ 청년 고용 보조금 + OJT + 기술 습득, 경력형성 인턴/직장체험 등을 제시하고 있음.

적극적 노동시장 정책이 대부분이었고, 정책 효과성이 불확실한 ‘단기성과 중심의 직접 일자리 사업’에 과도하게 많은 비중을 투자하고 있으며, 특히 지자체 직접 일자리 정책의 사업과 예산 편중은 중앙정부보다 더 심각한 상황임([표9], [표10]). EU나 OECD는 적극적 노동시장 정책 중 직업교육훈련과 고용서비스 및 지원서비스 프로그램에 더 많은 예산을 투입하고 있는 것과 상반된 것임.

[표9] 고용노동부 노동시장 고용정책 각 유형별 재정지출 규모(단위: 억원)⁹⁾

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
전체	69,521	134,440	104,773	106,260	112,088	127,633	132,459	139,748
적극적 노동시장 정책(ALMP)	41,808	88,475	66,576	66,900	73,476	86,066	88,958	92,916
직접일자리	13,880	36,880	24,423	22,885	24,236	28,855	28,918	24,663
직업훈련	10,578	13,177	12,241	12,676	13,626	14,481	16,214	17,851
고용서비스	1,174	1,912	3,190	3,225	3,856	4,711	5,396	6,102
고용장려금	8,355	20,626	12,118	11,669	16,017	20,084	21,141	25,961
창업지원	7,821	15,879	14,604	16,446	15,741	17,935	17,289	18,339
소극적 노동시장 정책(PLMP)	27,714	45,965	38,196	39,360	38,612	41,566	43,500	46,832

자료 : 주무현(2016) 재구성

주 : 우리나라 정부의 노동시장 정책의 GDP 대비 지출 비중은 0.75%로 OECD(1.32%)에 비해서 5.7%p 낮음. 적극적 노동시장 정책 비중은 0.45% (소극적 노동시장 정책 0.3%)로 OECD 0.78%0.48%p 낮음(황선웅, 2016:13)

- 특히 박근혜 정부는 2013년 12월에 이어 2014년 한 해에만 일자리 단계별 청년고용대책, 청년해외취업 촉진방안 등 세 차례나 대책을 발표했다. 지난 2015년 7월에도 ‘청년고용절벽해소종합대책’을 또 내놓기도 했음. 이에 따라 정부의 청년고용 관련 정책 프로그램은 2015년 12월 기준 고용노동부를 중심으로 20개 부처에서 159개가 시행되고 있음.¹⁰⁾ 그러나 정부의 청년고용정책은 전반적으로 청년층 노동시장의 ‘공급 측면’의 사업이 다수를 이루고 있고, 상대적으로 ‘수요 측면’의 대책은 미미함. 특히 수요 측면의 청년고용정책은 중소기업에 대

9) 2003년 청년실업 종합대책(예산 5천3백억원, 사업 31개, 지원 인원 12만6천명)을 시작으로, 2004년 청년고용 촉진대책(예산 7천8백억원, 사업 53개, 지원인원 25만2천명), 2009년 청년고용 촉진대책(예산 1조3천억원, 사업 38개, 지원 인원 39만명), 2010년 청년 내일만들기(사업, 21개, 지원 인원 7천5백명) 등임(국회입법조사처, 2013).

10) 청년실업은 구조적 실업(산업구조 전환), 마찰적 실업(정보 불확실, 미스매치), 경기적 실업(경기변동) 3가지 요인 이외에 다양한 요인(인구학적 요인, 정책적 요인, 주관적 요인)에 의해 영향을 받기 때문에 서구와 마찬가지로 고용정책 중 쉽게 해결되지 못하는 정책 중 하나임.

한 보조금 지급(일명: 청년인턴)과 정부의 직접 일자리 창출 사업(뉴딜 사업)이 대부분이고, 민간부문에서 진행되는 사업은 캠페인 성격의 사업들로 구성된 특징이었음.

[표10] 지방자치단체 자체 일자리사업 및 예산 현황(단위: 개, 억원)

사업	전체	고용서비스	직업훈련	고용장려금	창업지원	직접일자리
개수	2,099 (100.0%)	175 (8.3%)	184 (8.8%)	57 (2.7%)	95 (4.5%)	1,588 (75.5%)
예산	9,741 (100.0%)	560 (5.7%)	816 (8.4%)	608 (6.2%)	940 (9.6%)	6,817 (70.0%)

자료 : 주무현(2016), 황선웅(2016) 재구성(* 괄호 안은 적극적 일자리 사업 총 지출 대비 비중)

- 게다가 현재의 청년고용정책은 청년 당사자들에게 인지도나 실효성에 문제가 있는 것으로 정부 산하 연구기관(한국직업능력개발원)에서도 확인되고 있음¹¹⁾. 한국고용정보원의 ‘대졸자 직업 이동경로조사’의 원자료를 이용해 청년고용정책의 효과를 실증분석한 결과, 중소기업 청년취업 인턴제, 청년취업 아카데미, 내일배움카드, 청년직장체험프로그램 등 8개 주요 청년고용정책에 대한 정책 인지도는 대체로 평균 20%대에 머물고 있는 것으로 조사되었음. 현재의 청년고용정책프로그램을 들어본 경험이 있는 청년을 상대로 “어느 하나라도 참여한 적이 있느냐”는 물은 정책참여도 조사에서도 19.7%만이 “예”라고 답해 참여율이 저조했음.
- 정부의 청년정책별 참여 비율을 보면, 능력중심의 채용문화 확산 정책(0.5%)과 청년취업아카데미(1.5%)는 극히 미미했고, 비교적 알려진 중소기업 청년취업 인턴제(7.1%)와 내일배움카드(5.6%)조차도 참여 비율이 미흡했음. 다만, 해당 정책의 ‘취업에의 도움정도’는 내일배움카드(63.9%)와 고용노동부의 직업취업상담(61.3%)이 그나마 도움이 다소 있는 것으로 나타났고, 중소기업 청년취업 인턴제(48.9%)가 가장 낮은 상황임. 결국 정부의 청년고용대책에 대한 낮은 인지도

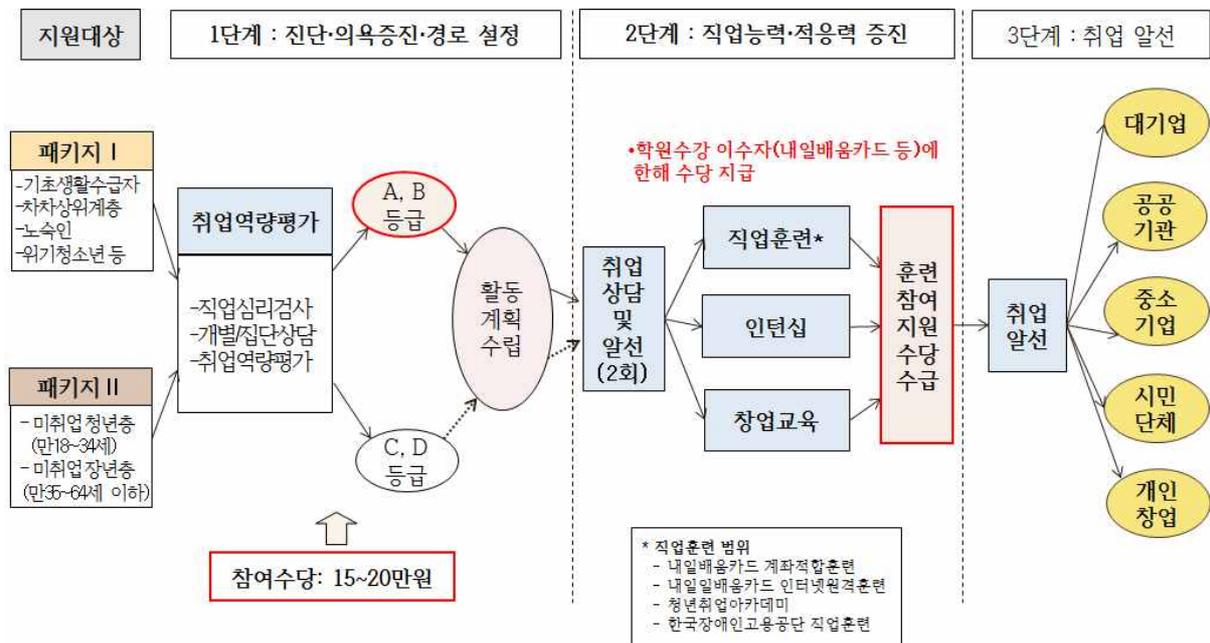
11) 오호영(2016), 「청년고용정책의 효과분석」, 한국직업능력개발원.

와 참여도는 지난 2003년 이래 거의 해마다 청년고용대책을 발표해 2015년까지 모두 18차례나 쏟아낸 중앙정부의 정책 실효성에 의구심을 갖게 하는 것임.

□ 고용노동부 청년취업 프로그램 평가

- 지난 시기 정부의 청년정책들이 큰 효과를 보이고 있지 못하다는 의견들이 지배적이며, 이를 위해 정부는 청년 고용정책과 관련하여 최근 일자리 창출과 지원, 직업능력개발에 초점을 두고 있음. 지난 2015년을 기준으로 정부의 청년고용정책은 △취업지원(10개) △일자리창출지원(4개) △직업능력개발 지원(12개) 3개 영역, 총 26개 사업으로 구분됨. 정부가 서울시의 ‘청년활동수당’ 관련 문제점으로 지적했던 것 중 중복사업 문제는 ‘취업성공패키지’(취업지원 2번)와 비교해볼 수 있음. 물론 2009년부터 저소득층과 미취업 청년을 대상으로 한 이 사업은 2016년부터 ‘청년내일찾기패키지’사업으로 확대 개편되었음.

취업지원(10개)	일자리 창출 지원(4개)	직업능력개발 지원(12개)
1 구직자 취업지원 서비스 2 취업성공패키지 3 청년강소기업 체험프로그램 4 취업지원관 사업 5 대학청년고용센터 운영 6 해외 취업지원 7 핵심직무역량 평가모델 보급·확산 8 스펙초월 멘토스쿨 9 중소기업 청년취업인턴제 10 청년취업아카데미	11 사회적기업가 육성 12 지역일자리 목표 공시제 13 지역맞춤형 일자리 창출 지원 14 중소기업 근속장려금	15 일학습병행제 16 기술·기능인력 양성 17 직업훈련교원 및 HRD 담당자 양성 18 국가기간·전략산업직종 훈련 19 내일배움카드 20 취업사관학교 운영 지원 21 국가인적자원개발 컨소시엄 22 국가직무능력표준(NCS) 23 일-교육·훈련-자격 연계 고졸인력 양성 24 채용조건형 계약학과 25 기업대학 26 산업단지 유관사업 패키지 지원



- 정부의 취업성공패키지 사업은 저소득 취업취약계층, 청년 및 중장년 미취업자를 대상으로 개인별 취업지원하는 것으로, 사업계획에 따라 최장 1년 기간 내에서 단계별·통합적인 취업지원 프로그램을 제공하는 것임. 서울시 청년활동지원사업이 초기 정부와 중복사업 문제로 논란이 된 것이기에 해당 사업을 평가할 필요성이 있음. 현재 취업성공패키지는 2016년 청년내일찾기패키지 사업으로 명칭 변경과 동시에 사업이 확대 되었으나 이전과 큰 변화는 확인하기 어려움. 청년구직프로그램의 하나인 이 사업은 3단계(1단계: 진단 및 경로설정 → 2단계: 직무능력향상 및 직장응용증진 → 3단계: 집중취업알선)로 되어 있고, 사업에 참여하는 청년들에게 일정한 구직 수당(최대 20만원부터 40만원)을 지급하고 있음.

[고용노동부 청년구직프로그램 ‘청년내일찾기패키지, 2016]

- 1단계 (진단·경로설정)
 - : 1:1 맞춤형상담, 직업적성 및 흥미탐색, 직업심리검사, IAP수립, 참여수당(최대 20만원)
- 2단계 (직무능력향상 및 직장적응력증진)
 - : 청년취업아카데미, 국가기간전략산업직종훈련, 내일배움카드(최대

200만원 지원), 청년인턴제, K-move 스쿨연계 해위취업, 훈련참여지원수당(월 최대 40만원)

■ 3단계 (집중취업알선)

: 취업알선, 동행면접, 이력서클리닉, 면접클리닉, 취업상담수당

- 첫째, 2014년 당시 고용노동부 취업성공패키지에 참여한 서울시 청년(18~34세) 대상자는 3,546명(3.8%)으로, 소수에 불과(서울지방고용노동청 자료)했음. 취업성공패키지 I의 서울시 청년계층 참여자 수는 1,222명(1.1%), 패키지 II의 청년층 참여자는 2,324명(2.7%)에 불과한 상태임. 서울연구원(2016:7)의 취업성공패키지 이용실태 조사에 따르면, 사업이 이용자의 “취업능력향상에 도움이 된다”는 응답은 39% 정도(도움 안 됨 15.8%)였고, 만족도는 6.1점(10점 만점) 정도였음. 특히, 주된 불만요소는 교육·훈련 과정의 다양성 부족(43.3%), 커리큘럼 내용 불신(34.9%), 교육·훈련기관 선정 경직성(29.4%), 까다로운 통제(28.6%) 등이었음.

[그림6] 고용노동부 취업성공패키지 사업 이용자 실태 도움정도(N=713)



자료 : 서울연구원의 이용자 실태 의견조사(2016.2) 재구성.

[표11] 고용노동부 취업성공패키지 사업실적(단위 : 명, %)

연도	구분	참여자수	취업자수	중도 탈락자	미취업자	취업률	임금수준 150만원 이상자 비중	취업자중 1년 이상 고용유지 율
2014	청년층	68,262	43,372	7,444	17,331	63.6%	46.7%	45.5%
	저소득층 ·특정취약계층	106,985	61,893	9,085	35,540	58.1%	34.3%	42.2%
	중장년층	418,498	10,854	671	5,934	58.8%	33.1%	43.6%

자료 : 국회예산정책처, 《2016년도 제1회 추가경정예산분석》, 156쪽 재구성.

[표12] 고용노동부 취업성공패키지 서울 사업실적(단위 : 명, %)

연도	구분	종료자수 (A)	취업자수 (B)	취업률 (B/A)	취업자 고용 보험 가입률	종료자수 대비(A)	
						월임금 150만원 이상 종사자 비율	6개월 이상 고용유지율
2013	취업성공패키지	39,256	21,930	55.9%	81.0%	12.8	27.8
	취업성공패키지II	74,291	45,641	61.4%	77.2%	19.2	28.8
2014	취업성공패키지	44,290	27,182	61.4%	83.4%	18.7	26.2
	취업성공패키지II	65,156	42,231	64.8%	80.4%	24.4	27.2

출처 : EIS 시스템 취업성공패키지 통계

- 둘째, 고용노동부 취업성공패키지 프로그램은 취업 성공이나 고용의 지속성 등 사업 성과도 저조한 실정이며, 서울지역은 전체 평균보다 열악한 상황임. 2016년 국회예산정책처는 고용노동부가 제출한 추가경정예산 사업 4개 중 2개에 대해 감액을 권고했으며, 주로 사업 집행률과 성과가 떨어지는 사업에 예산을 과다 편성했다는 것임. 노동부가 제출한 추경예산안 사업 중 취업성공패키지 사업과 실업자능력개발 사업이 감액조정 대상으로 분류되었는데, 고용노동부 취업성공패키지 사업 청년취업자(취업률 63.6%) 중 1년 이상 고용유지율은 45.5%를 밑돌고 있고, 월 평균 150만원 이상 비중은 46.7%에 불과 상황임([표11]). 서울지역의 취업성공패키지 프로그램 청년취업자(취업률 64.8%) 중 6개월 이상 고용유지자 비율은 27.2%에 불과한 상황이며, 월 평균 150만원 이상 비중은 24.4%에 불과 했음([표12]).

IV. 해외 청년보장제도와 청년수당 현황

□ 경제협력개발기구(OECD)와 유럽연합(EU) 청년보장제도 논의¹²⁾

- 2012년 기준으로 볼 때, OECD 회원국의 청년층(15~29세) 중 49%는 교육 중에 있으며, 나머지 51% 청년 중 36%는 일자리를 가지고 있으나, 7%는 실업 상태이고, 8%는 노동시장을 이탈한 비활동 상태임. 문제는 청년 니트의 비활동 및 장기 실업 상태는 국가 경제 전체적으로 인적자본 형성 기회를 줄어든게 하고 국가 재정 수입을 줄어든게 됨. 또한 실업과 우울증 등 정신건강과의 상관관계에 대한 연구 결과들을 보면 사회 전체적으로도 실업으로 인한 추가적인 사회적 비용을 부담하게 된다고 경고하고 있음. 특히 청년니트 중 실업자보다는 비활동인구로 측정되는 그룹에 대한 보다 정교한 지원 대책을 마련할 필요가 있다고 지적하고 있음. 특히 유럽연합은 전 세계적으로도 청년 실업률이 높은 지역이기에, 각 나라별 고용정책에서 EU 정책 이체의 우선순위를 차지하고 있는 상황임.

-이런 이유로 경제협력개발기구(OECD)와 유럽연합(EU)에서 **2013년 청년보장제도(Youth Guarantee)** 논의가 출발한 것임. OECD와 EU는 청년들이 학교에서 노동시장으로 이동하는데 각 개인이 받는 학교 교육의 기간과 질적 수준뿐만 아니라, 노동시장의 여건, 경제환경 및 인구구조상의 특성 등 청년들이 처한 환경적 요인이 중요한 변수로 작용하고 있다고 보고 있음. 특히 청년기 겪는 장기간의 실업 경험이 청년들의 직업 경력을 비롯하여 미래소득 수준을 낮추게 되고, 개인들이 지니는 역량 수준, 고용가능성, 직업에 대한 만족도 및 행복감, 더 나아가 건강에 이르기까지 부정적인 영향을 미치게 된다는 취지에서 청년보장제도가 모색되었음.

12) 이 파트는 OECD(2014), OECD(2015), 김문희(2015)의 내용과 프랑스 청년보장제도 홈페이지 등의 내용을 중심으로 재구성한 것임.

- 유럽연합의 청년보장제도 특징은 ①청년 실업해소와 장기 실업 및 비활동경제 인구로의 이탈방지, ②국가별 다양한 집행방식 채택(일자리, 계속교육, 도제교육, 실습기회의 제공과 다양한 진도지도와 상담 등 제공), ③ 고용주들의 적극적인 참여유도(임금 보조 지급, 일자리 보조금 지급, 직장내 훈련, 청년 임금보조금), ④ 노동시장 소외 및 취약계층 청년에 보다 적극적인 지원(홈리스 청년 특별 훈련, 가정 방문 훈련 및 실습 참여 등 동기 부여) 4가지로 요약 됨.
- 유럽연합의 청년보장제도는 이미 몇년전부터 유사한 프로젝트를 도입해 성공적으로 시행한 오스트리아(2008년), 핀란드(2013)의 사례를 모델로 삼고 있는 것임. 청년보장제도는 25세 미만의 모든 청년들이 정규 교육을 마치거나 실업한 후 4개월 내에 괜찮은 일자리나 지속적인 교육, 또는 견습 및 인턴십을 제공받도록 보장하는 것임. 유럽연합 청년보장제도의 총 운영비용은 연간 214억 유로로 추정되며, 닷넷족으로 인해 EU에서 발생하는 비용이 1,539억원 유로인 점을 고려하면 그 정도 비용은 감수할 만하다는 것임(Eurofound, 2012).
- 유럽연합 이사회는 2013년 2월부터 2020년까지 총 600억 유로(약 75조 1천 700억 원)의 예산을 청년고용프로그램에 투입하기로 결정하고, 청년니트를 주된 대상으로 유럽연합 차원의 청년보장(Youth Guarantee) 사업을 시작했음. 현재 청년보장제도는 유럽연합 각 나라별로 준비 정도에 따라 시행시점 차이가 있고, 2013년 당시 28개 회원국 중 9개 정도만이 종합적인 청년보장제도 계획을 수립(YGIPs)한 정도이며, 2014년 17개국으로 증가 했고, 현재는 다수의 국가들이 계획을 입안하고 있는 상태임. 물론 주요 나라별로 청년보장제도는 도입과 상황은 내적 차이가 있으며, 현재까지 청년보장제도를 위한 특별예산 배정도 나라별로 상이함.

[표13] 유럽연합 27개국 중 각 나라별 청년보장제도 현황(2014기준, 단위: 백만 유로)

나라	청년보장제도 지역 추가재정	청년보장제도 특별배당액	나라	청년보장제도 지역 추가재정	청년보장제도 특별배당액
호주	NO	-	라투비아	YES	27.1
벨기에	YES	39.64	리투아니아	YES	29.69
불가리아	YES	51.56	룩셈부르크	NO	
크로아티아	YES	61.82	몰타	NO	
키프로스	YES	10.81	폴란드	YES	235.83
체코	YES	12.71	포르투갈	YES	150.2
덴마크	NO	-	루마니아	YES	99.02
에스토니아	NO	-	슬로바키아	YES	67.43
핀란드	NO	-	슬로베니아	YES	8.61
프랑스	YES	289.76	스페인	YES	881.44
독일	NO	-	스웨덴	YES	41.26
그리스	YES	-	네덜란드	NO	-
헝가리	YES	46.49	영국	YES	192.54
아일랜드	YES	63.66	이탈리아	YES	530.18

OECD, 2015, *LOCAL IMPLEMENTATION OF YOUTH GUARANTEES*, p.18~19.

□ 핀란드 사례 청년보장제도 사례

핀란드는 1990년대 이후부터 YG와 유사한 서비스를 청년들에게 제공. 현재 시행 되고 있는 YG는 2005년에 도입된 모델인 Social Guarantee 제도를 근간으로 하고 있으며, 그 당시 고용 당국이 목표로 내세운 것은 청년 구직자가 실업자로 등록한 후 3개월 이내에 일자리를 찾을 수 있도록 관련 서비스를 개선하는 것. 핀란드는 2013년 이 제도를 YG로 확대 개편하고, 일자리 보장과 교육 보장을 통합하여 운영. 이에 따라 모든 25세 이하 청년과 30세 이하 의 최근 졸업자들에게 실업자로 등록된 3개월 이내에 일자리를 제공하거나, 시보 일, 학업, 워크 쉐프 또는 재활 교육을 받을 수 있도록 보장. 이 제도는 기초 교육을 마친 모든 청년들에게 중등 교육, 직업 교육, 도제 교육, 워크쉐프 또는 다른 형태의 학습 장소나 재활 교육을 보장. 핀란드의 YG는 크게 다섯 가지 주요 수단을 통해 청년고용을 증진. 교육 보장, 젊은 성인들을 위한 스킬 프로그램, 청년들을 위한 고용 및 경제적 개발 서비스, 시·도의 사회 및 의료 서비스를 포함한 재활 서비스, 청년층을 위한 워크쉐프 활동 기회 부여 등 개별화된 서비스

□ 벨기에 플랜더스 청년보장제도 사례

벨기에 플랜더스 지방에서 운영 중인 직장 내 훈련(individual vocational

on-the-job training; Individuele Beroepsopleiding in Ondemening, 이하 IBO)는 직장 내에서 이루어지는 직업훈련으로 실제 시행에 있어서 작업장별로 융통성을 가지고 있는 훈련제도. IBO는 일반적으로 1~6개월간 지속되는데, 특정 그룹에게는 최고 12개월까지도 허용. IBO로 훈련생을 받은 고용주들은 훈련기간이 끝나면 고용을 해야 하는데, 과거에는 영구 취업 계약을 해야 했으나 현재는 최소한 훈련 기간만큼의 고정 고용 계약도 가능하도록 수정. VDAB(벨기에 공공고용서비스센터)는 고용주들에게 IBO를 안내하고 미래 직업을 갖기 위해 사내훈련을 받을 구직자 제안.

□ 노르웨이의 취약계층 청년보장 프로그램

노르웨이의 인구 6천 명의 소도시인 Tvedestrand 지역에는 15명으로 구성된 공공 고용서비스센터인 NAV가 있는데, 그 중 두 명의 직원이 청년고용을 지원 역할. NAV에 실직자로 등록한 청년들은 인근 지역으로 이동하는 것이 어렵거나 일자리를 찾기에 적합한 수준이 안 되는 경우. 지역 PES 직원들은 대도시의 직원들에 비해 구직자들에게 훨씬 더 적합한 접근법을 취함. 청년 구직자들은 한 명의 직원으로부터 그들이 필요로 하는 서비스, 예를 들어 사회보장 혜택, 주택, 가족, 건강, 훈련 및 고용 지원 서비스 등 일체를 제공. 이 지역의 PES에서 청년층을 담당하는 2명의 직원들은 60명 정도의 청년 구직자들을 담당하는데, 필요할 경우 이들의 가정을 방문하는 등 취약계층 청년을 대상으로 정기적이고 일일 단위의 개별화된 지원. 특히, PES 직원들이 청년 구직자들의 일상생활에 깊숙이 개입하여 사회서비스 및 지역사회 네트워크를 활용하는 것이 이 방식의 혁신적인 부분. 이러한 정책적 개입이 성공할 수 있는 이유도 바로 소규모 취약계층의 청년구직자들을 대상으로 일대일 지원으로 시행

[표14] OECD 3개 우선 지원 청년그룹

구분	지원 방안
NEET족	노동시장으로부터 이탈 및 장기 실업의 위험이 있는 그룹으로 유아 교육 및 학교에서 노동시장으로의 이행 지원을 통해 노동시장으로부터의 이탈을 줄일 수 있음. 동시에 세대간 빈곤을 타파하기 위한 광범위한 접근과 고립을 줄이기 위한 공간 계획 개선 및 지역의 사회적 자본을 강화하고 취약지역의 경제개발과 기업 유치로 성과를 달성할 수 있음.
노동시장에 제대로 정착하지 못한 신규 진입자	학교교육은 마쳤으나 노동시장에서 안정적인 직업을 찾지 못한 청년들을 위해 수요 측면의 장애들을 제거하고 고용주들과 협력하여 직장 이탈을 줄이고 적절한 승진제도를 통해 노동시장 정착에 어려움을 겪고 있는 신규 진입 청년들을 지원할 수 있음
어려운 노동시장 여건으로 인해 곤란을 겪는 대졸 졸업자	상시라면 일자리를 찾는데 어려움이 없었을 그룹으로 어려운 노동시장 여건으로 인해 자신들의 자격기준보다 낮은 부문에 취업하거나 보다 나은 일자리를 찾아 지역 이동을 했을 수 있음. 보다 폭넓은 스킬과 경제개발 전략을 통해 이러한 수요-공급 간의 불일치를 해소하고 대학 졸업자들로 하여금 역량을 활용할 수 있는 기회를 제공

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

- 유럽연합 **청년보장제도의 정책적 시사점**은 ①국가 수준의 프로그램을 지역의 여건에 맞게 조정할 수 있도록 지방 정부에게도 시행에 대한 유연성을 제공하는 것, ②효과적인 청년보장제도 시행은 폭 넓은 파트너십을 필요로 하며, 단발식의 정책보다는 총체적인 접근법이 효과적이라는 것, ③청년층이 노동시장으로부터 장기간 이탈한 경우 단순한 서비스로는 충분한 효과를 나타내기 어렵다는 것, ④제도의 성공 여부는 개입 시기의 절적성에 달려 있다 것, ⑤청년층 중 노동시장 여건이 어려운 시기에 학교를 떠나 노동시장으로 이동한 경우에는 오랜 기간 동안 실업상태에 있거나 노동력에서 완전히 배제되어 비활동인구로 남아 있을 우려가 있기에, 타깃 그룹의 선정과 철저한 지원을 꼽고 있음(OECD, 2014).
- 유럽연합 소속의 여러 나라 가운데 우리나라에 상대적으로 많이 소개되고 있는 프랑스도 청년보장제도를 시행하고 있음. 2013년 시범사업을 시작으로 하여 구직활동과 직업교육 참여를 약속한 18세~26세의 청년들에게 월 461.26유로(약 55만원)의 알로카시옹(현금 보조금)을 지급하는 동시에, 지역별로 청년 개인과 집단에 미션을 부여하고 다양한 직업경험과 직업교육의 기회를 제공하고 있음.

‘청년 보장’(la Garantie jeunes)은 2015년 12월말까지 35,00명, 2016년 상반기 기준 46,000명 정도 혜택을 받고 있음. 2016년 노동법 개정으로 프랑스 청년보장제도의 수당 지급은 2017년 전국적으로 도입하는 것으로 결정됨.

프랑스 청년보장제도 시행과정 요약
<p>2013년 1월 21일 빈곤퇴치계획(Plan contre la pauvreté) 2013년 1월 21일 가난으로 소외되는 사람들을 위한 프랑스 정부 부처간위원회가 열렸을 때 채택된 사회적 통합과 빈곤 퇴치 다년계획</p>
<p>2013년 10월 1일 시범 기간 (Expérimentation) 2013년 10월부터 2014년 10월까지 1년 동안 청년 만명(10개 지역)을 대상으로 청년보장 안을 시범적으로 실시하는 법령 발표</p>
<p>2014년 7월 8일 대상 확대(Montée en charge) 프랑스 국무총리 마누엘 발스는 la grand conference sociale의 폐회식에서 청년보장제 확대 가속화 및 2017년 말까지 청년보장제의 수혜 대상을 10만명까지 올리겠다고 발표</p>
<p>62개 도(62 départements) 2014년 12월 1일 청년보장제의 시행지역을 62개도로 추가 확대 2015년 말까지 72개도로 확장 발표</p>
<p>1만명 혜택(2015년 1월) 청년보장제 시범실시 첫번째 해 만명의 혜택. 2015년 12월 31일까지 1년 동안 72개 지역에서 이 제도를 넓혀간 덕분에 이 조치가 시행된 2013년 이래 46,000명의 청년이 청년보장 혜택을 받았다. 2015년 12월 31일 현재 35,000명이 이 제도의 혜택을 받고 있는 중</p>
<p>추가적 시행(2016년 2월 8일)과 평가(Evaluation) 미리암 엘 콤리 노동부장관은 추가적으로 19개 데파르트망(프랑스 행정단위)에서 이 제도를 시행한다고 발표. 2016년 가을 이 제도에 관하여 학술위원회의 평가 결과가 나올 예정</p>
<p>전국적 보편화 시행 2017년 (Généralisation) 개정 노동법은 2017년 청년보장의 전국적 보편적 시행 예고</p>

자료 : 프랑스 정부 공식 청년보장 안내 페이지

(<http://www.gouvernement.fr/action/la-garantie-jeunes>) 2016년 8월 3일 접속

- 프랑스의 청년보장제도는 2013년 11월부터 10개 구역에서 시범사업을 거쳐 2015년 12월까지 총 72개 구역이 새롭게 추가되어 확대 시행 중임. 고용상태, 직업훈련 과정 및 학교교육 과정 모두 속해 있지 않으며 사회적으로 취약한 상황(소득이 월 524유로를 초과하지 않아야 함)에 있는 26세 미만의 청년 인구를 대상으로 진행되고 있음. 이는 대상 청년들을 고용 혹은 직업훈련 과정으로 이끌기 위하여, 개인 면담, 직업과 관련된 단체 아틀리에, 일자리나 실습 및 수련 제안에 대한 의무적 이행을 조건으로 1년 동안 관리 및 지원 내용을 담은 계약을 맺는 형태임.

시범 1단계(2013년 가을) 선정 지방자치단체	시범 2단계(2014) 선정 지방자치단체
부슈 뒤 론(les Bouches du Rhône (마르세이유 Marseille) 프랑스 13지역 레위니옹(la Réunion) 프랑스 974지역 센스 생 드니(la Seine St Denis (동쪽 지구Est ensemble) 프랑스 93지역 보클뤼즈(le Vaucluse) 프랑스 84지역 로트 에 가론(le Lot-et-Garonne) 프랑스 47지역 뤼 드 돔(le Puy-de-Dôme 63지역)과 알리에 (l'Allier 03지역) 공동 피니스테르(le Finistère) 프랑스 29지역 외르(l'Eure) 프랑스 27지역 오드(l'Aude) 프랑스 11지역 보쥬(les Vosges) 프랑스 88지역	에손(l'Essonne) 프랑스 91지역 센마리팀(la Seine-Maritime) 프랑스 76지역 파드칼레(le Pas-de-Calais) 프랑스 62지역 도르도뉴(la Dordogne) 프랑스 24지역 일레빌렌느(l'Ille-et-Vilaine) 프랑스 35지역 사부아(la Savoie) 프랑스 73지역 우아즈(l'Oise) 프랑스 60지역 엔(l'Aisne) 프랑스 02지역 이제르(l'Isère) 프랑스 38지역 크루즈(la Creuse) 프랑스 23지역

- 프랑스 청년보장제도는 일상생활에 드는 비용(교통비, 거주비, 전화비 등)과 미래의 진로계획에 도움이 될 수 있도록 월별 수당으로 461.26유로가 지급되었고, 한 차례 재계약이 가능함. 중간조사에 의하면 1년 동안 청년보장제도에 해당되어 관리 및 지원을 받은 청년 2명 중 1명이 1년 후에도 취업상태이거나 직업교육을 받고 있는 것으로 미루어보아 제도의 효과성이 나타나는 것으로 평가되었음. 2014년 10개 시범사업 구역의 결과로 8,400명의 청년층이 계약을 맺었고 2017년까지 100,000명을 목표로 하고 있음.¹³⁾ 한편 프랑스에는 다양한 사회적 수당들이 존재하며, 2018년부터 청년층에 월 400유로(약 51만원)의 사회적 최소 수당(minima sociaux)을 지급하기로 발표했음.¹⁴⁾

□ 호주 청년수당

- 호주의 실업자에 대한 소득지원 중 가장 중요한 수당인 실업수당은 수급대상자

13) L'Express, "Garantie jeunes : la moitié des jeunes en emploi ou formation après un an de

14) 마누엘 발스 프랑스 총리는 페이스북에 발표한 공보에서 "사회적 최소 수당에 대한 접근권을 어려움에 처한 젊은 층으로 확대하기 위해 '적극적 연대소득'(RSA)과 '성인 장애인 수당'(AAH), '노령자 연대 수당'(ASPA) 등 모든 종류의 사회적 최소 수당을 통합해 단일한 기초 보장 체도로 대체하는 전반적 개정이 필요하다"고 밝힌바 있음. 프랑스에서 현재 약 400만명이 사회적 최소 수당을 받고 있으나 신청 조건이 복잡하고 비효율적이라는 비판을 받아왔음. 실업부조제도의 기본 개편 방향은 10개로 나뉜 사회적 최소 수당을 단일한 형태로 통합하고 거기에 구직 상태, 육체적 혹은 정신적 장애의 유무, 나이 등 개인이 처한 상황에 따라 보완하는 것임. 2010년 도입된 '적극적 청년 연대 소득'(RSA jeune actif)은 RSA를 25세 이하 청년층으로 확장한 것으로 최근 3년 동안 2년 이상 풀타임으로 일을 해야 수당 신청 자격이 주어진다. 신청 자격이 까다로우 이 제도의 혜택을 보는 이는 5000명 정도에 불과함. 가장 최근인 2016년 2월 도입된 '활동 수당'(Prime d'activité)은 한 달에 1,500유로 이하(독신자 기준)를 버는 18세 이상 모든 청년 노동자들의 생활을 지원하고 구매력을 보장하는 것으로 현재 32,300명이 이 수당을 받고 있음.

의 유형에 따라 새출발수당 청년수당, 중고령자수당, 배우자수당, 미망인 수당으로 나누어지며, ‘실업자 소득보장’이라는 일반조세 기반의 사회보장제도의 일환으로 청년을 비롯한 시민들에게 청년수당(Youth allowance), 교육지원금(Austudy), 구직수당(New-start allowance)을 지급하고 있음. 호주의 청년수당은 ‘실업자소득지원(Income Support)’제도의 한 형태임.

- 호주의 실업자소득지원제도는 일반조세에 의해 그 재원이 조달되며 취업을 하지 않을 것으로 예상되는 사람 퇴직근로자, 아동 또는 장애인을 돌보는 사람, 장애인 및 환자 등 일할 능력이 없는 사람 그리고 일자리를 찾지 못하고 있는 실업자들에게 재력조사를 거쳐 정액(fixed amount)을 지불됨. 실제 지불되는 금액의 크기는 여타 소득과 연령, 혼인상태, 피부양 아동 수, 주택소유 여부 등의 조건에 따라 결정 됨. 1991년 호주 사회보장법(Social Security Act)에 소득지원은 크게 수당(allowance 혹은 급여benefits), 연금(pensions)으로 구분되며, 1995년부터 2000년대까지 지속적으로 그 내용들이 변화되었음.
- 호주의 청년들이 적용받을 수 있는 대표적 실업부조는 새출발수당(Newstart Allowance, NSA)과 청년수당(Youth Allowance, YA)임. 새출발수당은 노령연금수급 연령 이하 21세 이상의 등록된 실업자에게 그리고 청년수당은 20세까지의 청년실업자 혹은 전일제(full-time)학생일 경우에는 25세까지의 청년에게 지급되는 것임. 호주의 청년수당은 15세~25세의 학업·직업훈련·구직활동 중인 청년을 대상으로 함. 청년수당은 자산조사를 거쳐 결혼여부, 자녀유무, 독립여부 등에 따라 2주에 약 20~60만원씩 차등 지급함. 한편 호주의 교육지원금은 25세 이상의 학생을 위한 지원금이고, 구직수당은 구직활동을 촉진하기 위한 목적으로 21세 이상의 구직자에게 자산조사를 거쳐 2주에 약 50만원 내외의 금액으로 차등 지급됨.
- 호주 청년수당은 종전까지 실업, 질병, 재학 등 여러 관련 유형의 청년들에게 지급되던 다양한 수당을 하나로 통합한 것으로서 과거 실업상태에 있는 젊은이

에 비해 재학 중인 젊은이가 수당금액 등에 있어서 다소 불리한 위치에 있던 것을 시정하여 두 유형의 청년간에 수당지급에 관한 차이를 해소한 것으로 알려지고 있음. 또한 특별히 인정할만한 사유가 있는 경우를 제외하고는 18세 미만의 청년은 전일제 교육 내지는 훈련을 받는 것으로 취급하여 수당을 지급하지 않도록 했음. 이는 최근에 와서 상급학교에의 진학률이 높아지고 있으며 또한 학업과 취업을 병행하는 이의 비율이 높아지는 등 학교로부터 노동시장으로 이행하는 양상에 많은 변화가 나타나고 있음을 반영한 것임.

- 호주의 청년수당은 활동조사(activity test)를 조건으로 하여지급되며. 즉, 청년수당의 수급자는 ① 구직활동을 수행하고 적절한 취업제의 시간제 또는 임시적 일자리 포함 있는 경우 이를 수락하거나 또는 ② 그들의 취업가능성을 높일 수 있는 어떤 다른 활동을 수행 하도록 요구됨. 이외에 ③ 실업자가 정부 기관과 체결한 취업 준비 약정서에서 규정한 특정한 활동을 수행하거나 ④ 직업훈련 자원봉사활동 자영업 개시 준비 등과 같은 정부기관이 허락한 활동을 수행하는 것도 활동조사의 요건을 충족시키는 방법이 될 수 있음. 단, 전일제 학생의 경우에는 위의 수급조건에 대한 의무사항이 적용되지 않음. 이밖에 최근 취업경력의 부족으로 해서 취업에 현저한 장애를 가지고 있는 실업자에 대해서는 활동조사 없이 실업수당이 지급됨.

V. 국내 지자체 청년활동지원과 청년배당 사례 - 서울시, 성남시

□ 부분기본소득 성격의 성남시 청년배당제도

- 현재 경기도 성남시가 추진 중인 **청년배당(Youth Dividend)** 사업은 성남시에 거주하는 만 24세(2016년 기준) 모든 청년에게 연간 100만원(분기 12만5천원)의 지역화폐를 지원하는 것으로 **부분기본소득 성격**으로 볼 수 있음. 이는 유럽과 일부 나라들에서 도입 혹은 검토되고 있는 기본소득(basic income)의 한 형태임. 최근 스위스에서 전 국민에게 월 300만원을 지급하는 기본소득안이 국민투표(부결 76.9%)로 논의되면서 전 세계적인 관심을 받고 있는 제도임. 사실 기본소득은 자산조사나 근로조건부과 없이 모든 구성원들이 개인 단위로 국가로부터 지급받는 소득을 의미함.

[표15] 주요 나라별 기본소득 도입과 검토 내용

국가	주요 도입 논의 내용
핀란드	중앙정부 기본소득 도입 검토. 2016년 하반기 실험 모델 결정 뒤, 2019년까지 실험 모델 시행 완전기본소득, 부분기본소득 등 4개 방안 검토 중(매달 800유로, 한국 100만원 상당 전 국민 지급 → 기존 복지 혜택 일원화 내용 검토)
네덜란드	위트레흐트 등 지방정부가 논의 주도, 980달러 기본소득을 지급하는 대신, 노동 강제하는 등 4가지 실험군으로 나눠 기본소득과 노동참여율의 상관관계 등 분석 중
스위스	2016년 6월 기본소득 도입 여부 국민투표(2016.6.5 부결 76.9%) 국민투표안은 모든 성인에게 월 2,500 스위스 프랑(300만원 상당) 지급하고, 아동 청소년에게 월 625 스위스 프랑(80만원 상당) 지급 내용
영국	노동당 중심으로 기본소득을 중심으로 한 경제정책 구상 중, 싱크탱크인 왕립예술협회는 25-26살 사이 모든 시민한테 연 3,692파운드(600만원 상당) 또는 월 308파운드(50만원) 지급하는 기본소득안 제안
브라질	2004년 '기본소득에 관한 법률' 제정. 모든 브라질 시민과 5년 이상 브라질에 거주한 외국인 대상으로 지급 내용
미국 알래스카	석유 시추 통한 수익의 25%~50% 적립하는 영구 기금 조성. 1년 이상 알래스카 거주민에게 기금 운영 수익금 배당
나미비아	2007년~2009년 '오미타라'주민 930명, 매달 100나미비아 달러(15,000원) 지급
인도	2012~2014 마다야프라데시 주민 6,000여명, 매달 300루피(5,000원) 지급
한국	* 성남시 : 청년 배당(19세~24세) 성남 거주 미취업 청년(분기 12만5천원)

자료 : 김은표(국회입법조사처, 2016), 한겨레(2016.6.6.), 성남시 내용 필자 추가

- 무엇보다 기본소득은 소비와 투자의 내용과 시기를 제한하지 않고 현금으로 지급되는 것이며, 기본소득은 주별, 월별, 분기별, 연별 등 정기적으로 제공되어

구매력을 유지시키는 것을 목적으로 함. 기본소득은 공적으로 통제되는 자원으로 정부가 지급하지만 반드시 국민국가일 필요는 없고, 지역 또는 지방자치단체와 같은 국민국가 정치조직의 일부 단위에서 지급되거나 기금이 조성될 수도 있음.¹⁵⁾ 때문에 기본소득은 기존의 최소소득보장제도와 같이 가구단위로 가장에게 지급되는 것이 아닌 각 개별 구성원에게 지급됨. 급여는 가구구성의 영향을 받으며 이를 위해 행정청은 가구구성을 조사할 권한을 가져야 함을 규정하고 있음.¹⁶⁾

- 성남시 청년배당의 사업목적은 “학업과 취업난 등 어려움이 가중되고 있는 청년층의 복지향상과 취업역량 강화, 지역경제활성화 정책.” “청년의 사회적 기여, 취업, 재산, 학업 여부와 관계없이 일정 거주기간을 충족한 청년에게 지급” 하는 것을 규정하고 있음. 이처럼 성남시 청년배당은 기본소득의 취지를 반영하듯 지급대상은 성남시 거주(3년)와 연령(19세~24세)의 조건만 충족하면 됨. 이를 위해 성남시는 청년 취업역량 강화를 위한 기초연구 완료(‘15.3.2), 실행방안 연구(‘15.9.11.), 실행방안 수립(‘15.9.17), 조례 제정(‘15.12.18) 등의 과정을 거쳤음.
- 성남시 청년배당 적용 대상자는 2016년 7월 기준 11,238명이며, 2016년 1월 20일 1분기 청년배당 최초 지급했고, 현재 3/4분기까지 청년배당을 지급하고 있으며 1/4분기 10,574명(13억2천만원, 지급율 93.6%), 2/4분기 10,451명(13억원, 지급율 93.6%), 3/4분기 7,297명(지급율 68.9%) 정도 지급했음. 성남시 청년배당은 연간 예산 소요비용은 113억 정도로 추산되고 있음. 다만 현재 정부상대 소송 과정으로 애초 지급액의 50%(연간 50만원)를 지급하고 있음.

15) 필리페 반 빠레이스(너른복지연구모임 옮김, 2010), 「기본소득: 21세기를 위한 명료하고 강력한 아이디어」, 『분배의 재구성분배의 재구성 : 기본소득과 사회적 지분 급여』, 나눔의집, 21~56쪽.

16) 기본소득의 자격조건은 다소 포괄적일 수 있으나 비시민의 경우 최소한의 거주기간이나 현재 조세목적으로 규정한 거주조건 혹은 이 둘의 조합으로 제한할 수 있음. 연령 차원에서는 아동의 연령에 따라 차등을 둘 수 있고, 아동의 서열과는 독립적일 필요가 있음. 기본소득제도와 아동수당의 통합을 제안하는 다수의 사람들은 연령에 따라 차등화하고 성인이 된 이후에 최고수준의 급여를 지급할 것을 제안.

[표16] 경기도 성남시 청년배당 지급 현황(2016.8)

구 별	지급대상(명)	지 급 자(명)	지급율(%)	비고
1분기	11,300	10,574	93.6	1,322백만원
2분기	11,162	10,451	93.6	1,306백만원
3분기	11,238	7,297	68.9	1,405백만원(예정)

자료: 경기도 성남시 내부자료 재구성(2016.8.1.)

- **지급대상** : 성남시 3년 이상 주민등록을 두고 계속하여 거주하고 있는 만 19세~24세 청년
 - ※ 2016년은 24세 시범지급 후 대상연령 확대 검토
 - [‘16년 3/4분기 기준 수정구 2,488명, 중원구 3,193명, 분당구 5,557명]
 - **지급금액** : 청년 1인당 연 100만원(분기별 25만원)
 - 단, 정부 소송(권한쟁의심판, 대법원) 판결전에는 50%인 연 50만원(분기별 125천원) 지급
 - ※ 소송 승소 시 연 100만원으로 정상 지급
 - **지급방법** : 성남사랑상품권
 - **사 업 비** : 11,300백만원(시비 100% 자체사업)
- 한편 성남시는 청년배당 시행 이후 당사들을 대상으로 한 만족도 모니터링(2016.4.30)을 시행한바 있고, 설문조사에 참여한 2,866명(지급대상의 25.7%) 중 서울시 청년수당 신청자들과 비슷하게 ‘청년들의 소득활동 불안정’(월 소득 30만원 미만 36.2%, 정규직 21.7%) 상태를 확인 할 수 있었음. 청년배당 신청자들은 ‘높은 청년배당 만족도’(96.3%)를 보였고, 청년배당 사용은 주로 △생활비 지출부담(1분기 40.9%, 2분기 37.5%), △자기계발비(1분기 17.9%, 2분기 19.1%), △문화여가비(1분기 11.1%, 2분기 9.8%)에 사용하는 것으로 나타났음.



자료 : 성남시 청년배당 만족도 모니터링 결과보고서(2016.4)

□ 부분실업부조 성격의 서울시 청년활동지원제도(청년수당)

- 현재 서울시가 추진 중인 청년보장제도(Youth Guarantee)의 일환인 청년수당(Youth allowance) 사업은 서울시에 거주하는 만 29세(2016년 기준)의 저소득, 미취업(6개월), 취업자 중 불안정 취업자(주당 30시간 미만 근로)의 청년에게 연간 300만원(월 50만원)의 현금을 지원하는 것으로 부분실업부조 성격과 청년고용정책의 패키지 영역 중 하나로 볼 수 있음. 이는 유럽과 선진 나라들에서 도입되고 있는 부분 실업부조의 한 형태임.

[표17] 주요 선진 국가들의 고용안전망 - 실업부조, 실업급여 유형

시장 국가	시장경제 유형	자유 시장경제 LMEs	조정된 시장경제 CMEs		
	국가별 유형	영미형	북유럽 스칸디나비아형	대륙 라인형	남유럽 지중해형
실업 보험 & 실업 부조	실업보험	캐나다 미국		네덜란드 스위스	이탈리아 (한국)
	실업부조	뉴질랜드 호주		(일본)	
	실업부조 실업보험	영국	노르웨이 아일랜드	독일, 프랑스 오스트리아	그리스 스페인 포르투갈
	보편적 실업보험		스웨덴, 핀란드 덴마크, 아이슬란드	룩셈부르크 벨기에	

자료 : 장지연·이병희·은수미·신동균(2011: 211~213)의 내용을 단순하게 유형화하여 재구성

- 앞의 글 2장과 4장에서 기술한 바대로 청년실업 및 고용문제 해결을 위한 OECD는 청년실천계획으로서 실업청년들에게 적절한 소득 지원을, EU는 청년 보장제도의 일환으로 직업교육과 수당 등을 지원하는 프로그램을 권고로 채택하거나 시행하고 있는 상황임. 특히 주요 선진 유럽에서 이미 시행되고 있는 실업부조나 보편적 실업보험제도는 임노동관계에서 벗어난 사람들을 대상으로 하는 고용안전망의 사각지대 해소 정책으로 시행되고 있는 것임. 이는 실업 및 미취업자들에 대한 일정한 소득지원 목적이, 기존 소득수준의 유지가 아니라 최소한의 생활수준의 보장에 있음을 의미함. 실업수당 등 소득지원은 수급자의 이전 취업경험과 무관하게 결정되는 것이 일반적인 보편적 복지국가들의 제도와 정

책 설계의 정신임. 따라서 취업경력이 없는 신규 노동시장 진입자도 실업수당을 지급받을 수 있고, 소득지원은 기본적으로 중앙(연방)정부가 관할하며, 소득지원 조건수준 및 수급자 의무는 모든 주에 동일 적용되는 편임.

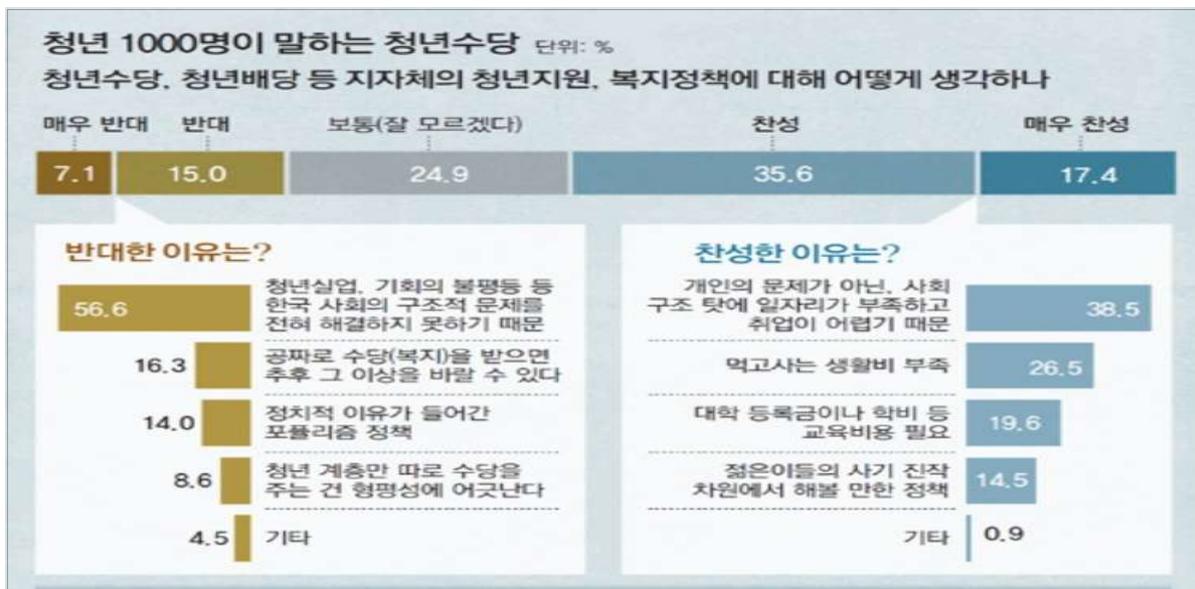
[표18] 서울시 청년보장제도의 4개 영역별 정책 현황(2016.3)

분 야	설 자리	일 자리	살 자리	놀 자리
핵심사업 (5개)	청년활동지원	뉴딜일자리	청년1인 가구 주거 희망두배 청년통장	활동 공간 조성
일반사업 (15개)	·대학생 학자금 대출이 자 지원 등 3개 사업	·챌린지 1000프로젝트 등 8개 사업	·금융생활 지원 등 2개 사업	·청년허브지원 등 2개 사업
5년간 총 예산 (총 7,136억 원)	716억 원 (10.0%)	3,185억 원 (44.6%)	2,890억 원 (40.5%)	344억 원 (4.8%)

자료 : 서울시 내부자료 재인용(2016.3)

- 이를 반영하듯 서울시의 청년보장제도의 일환인 ‘청년활동지원사업’은 연령에 따른 무조건적인 수당 지급이 아니라, 청년의 구체적인 활동을 조건으로 하고 있음. 청년활동지원사업은 단독으로 시행되는 것이 아니라, 전체적인 서울형 청년보장에 포함되어 다른 정책들(일자리, 주거, 활동공간 등)과 유기적 연계 속에 통합적인 패키지의 하나로 작동하고 있음. 서울시의 청년정책 관련 4가지 영역은 향후 5년간 약 3천 2백억원, 청년1인 주거 지원사업으로는 2천 9백억원을 편성했고, 사업 규모 대비 일자리정책과 주거정책 비중이 높음. 정부의 청년 구직지원 프로그램과 비슷한 사업은 서울시의 경우 기술교육원, 일자리플러스센터 등에서 시행하고 있음.
- 서울시 청년활동지원사업 목적은 “구직활동 등을 포기한 NEET 등 기존 취업정책의 사각지대에 있는 청년들을 대상으로 시행하는 정책”으로, “능동적인 진로 설계를 위해 각종 역량강화 및 진로모색 등의 다양한 취·창업의 간접적 구직활동’을 포괄하며, 사회참여활동과 봉사활동 등의 ‘사회참여 활동’ 등을 지원하는 포괄적 청년정책”으로 규정하고 있음. 이처럼 서울시 청년활동지원사업(청년수당 포함)은 부분실업부조와 청년고용정책의 취지를 반영하듯 선정대상은 서울시 거주(1년)와 연령(19세~29세), 구직기간(6개월 미만) 및 취업근로시간(주당

30시만 미만), 소득(중위소득 60%) 조건을 충족해야 가능한 상황임. 이를 위해 서울시는 조례 제정('14.12, 공포 '15.1) 이후 서울시 청년정책 재구성을 위한 기획 연구 실행('15.3.), 청년정책위원회 개최('15.3.) 및 분과별 TF운영('15.5.~6.), 서울청년주간 및 청년의회 개최('15. 7.13.~7.19. 2천여 명), 서울 청년의회 후속 포럼 개최('15.8.), 2020 서울형 청년보장 추진계획 수립('15.11) 등 청년 당사자들과 정책 거버넌스 및 의견수렴 과정을 거쳤음.

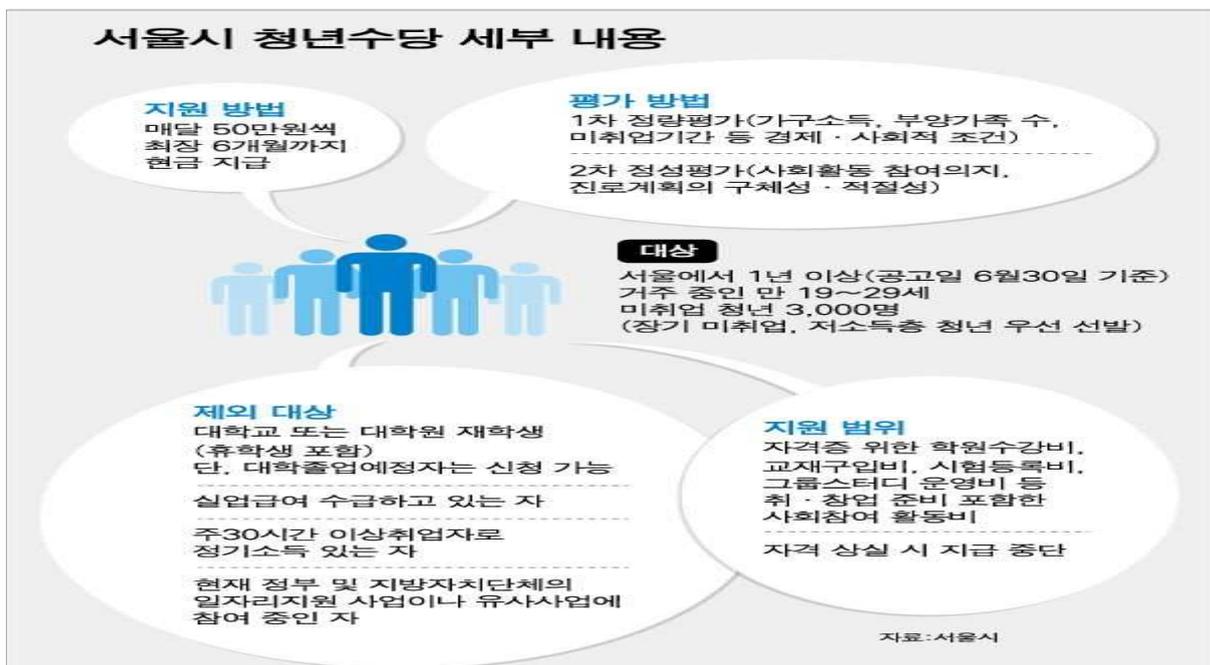


자료 : 동아일보(2016.7.21.)

엠브레인 조사 : 조사시기 7월14일~17일, 조사대상 전국 1,000명(청년 19~29세), 신뢰도 95% 오차범위 ± 3.1%포인트

- 서울시 청년활동지원사업(청년수당) 신청 대상자는 2016년 8월 기준 3,000명 (신청자 6,309명 → 선정 심사 3,000명) 중 8월 3일 약정 동의자 2,859명이 1차 대상자가 됨. 서울시 청년수당 신청자 평균 나이는 26.4살, 가구 건강보험 평균 납부액은 직장 8만3011원(지역 7만920원)이고, 가구 소득으로 바꾸면 직장가입자는 268만원(지역가입자 207만원)에 해당하는 저소득층 가정의 청년들임. 서울시 청년수당의 연간 예산 소요 비용은 90억 정도로 추산되고 있음. 다만 현재 정부의 청년활동지원사업 대상자 결정 처분 시정명령 이후 직권취소 등에 따른 서울시 법정 소송(대법원)으로 갈 경우 첫 사업 대상과 비용 등은 변화될 수 있음.

- **지급대상** : 서울시 1년 이상 주민등록을 두고 계속하여 거주하고 있는 만 19세~29세 청년 대상
 [선정기준 1차 정량평가 : 가구소득, 부양가족수, 미취업기간],
 [선정기준 2차 정성평가 : 활동목표, 활동계획, 사회활동참여의지, 진로계획 구체성]
 - ※ 제외대상
 - 대학교 또는 대학원 재학생(휴학생 포함), 실업급여를 수급하고 있는 자
 - 주 30시간 이상 취업자로 정기소득이 있는 자
 - 정부 및 지방자치단체의 일자리지원사업이나 유사사업에 참여중인 자
- **지원내용** : 청년 1인당 연간 300만원(매월 50만원)
 - ※ 6개월 지급 원칙으로 하되, 자격상실 시 지급 중지
 - ※ 비금전적 지원 : 커뮤니티 지원, 사회참여 활동을 위한 정보제공 및 현장연계
- **지원범위** : 취·창업을 포함한 다양한 사회참여 활동
 - (취·창업) 시험등록비 지원, 자격증 취득과 어학능력 향상을 위한 학원수강비, 교재구입비, 그룹스터디 운영비 지원, 비급여형 인턴활동 지원비 등
 - (사회참여) 자원봉사, 공익활동, 도시재생, 지역협력 활동 등
- **지급방법** : 상호의무이행 협약에 따라 참가자의 지원신청서, 활동기록을 근거로 현금 지급
 [활동기록 온라인플랫폼 등록 → 매니저 확인 → 지원금 지급]
- **사 업 비** : 9,000백만원(시비 100% 자체사업)



[표19] 고용노동부, 서울시, 성남시 청년정책 영역별 비교(2016.8.3)

정부 구분	중앙정부 (고용노동부)	광역자치단체 (서울특별시)	기초 자치단체 (경기도 성남시)
명칭	취업성공패키지(II) 청년층 [→ 청년내일찾기패키지]	청년활동지원사업 (Youth Guarantee)	청년배당 (Youth Dividend)
목적	근로의지 근로빈곤층 자립지원, 구직의사 청년 취업지원	구직활동 및 사회참여 기회 제공 통한 청년 자존감 회복	청년의 인간다운 생활보장
성격	취업 구직수당	부분실업부조&부분 기본소득	부분 기본소득
지원 대상	연령 만 18세~34세 구직자 ① 고졸이하 미진학 청년 ② 대졸이상 미취업 청년 ③ 최근 2년간 교육·훈련에 참여하지도 일하지도 않은 청년 (니트족). ④ 영세자영업자, 최저생계비 250%이하의 가구원으로 실업급여 수급 종료 후 미취업자, 실업급여 수급요건을 충족하지 못한 자, 고용보험 가입이력이 없는 자 등	연령 만19~29세 ①미취업자 ②졸업 예정자 ③주1 30시간 미만 근로 불안정노동자 등 '사회 밖 청년 약 50만 2천명 추정)	연령 만19~24세
소득 확인	없음	중위소득 60% 이하 1인 가구(94만원), 2인 가구(160만원), 3인 가구(206만원)	없음
선정 방법	집중상담 및 직업심리검사 등 실시, 검사결과 → '개인별 취업활동계획' 수립자 '참여수당' 지급	구직활동, 공공·사회활동 등 계획서 제출 → 선정위원회 심사 선발	없음
지원 규모	'15년 30만명	'16년 3,000명 [8/3 기준 2,831명]	'16년 11,238명 [2/4분기 10,574명]
지원 내용	[1단계] 상담·진단: 참여수당 (식비·교통비 차원에서 최대 1개월간 최대 20만원) [2단계] 직업능력개발: 훈련참여지원수당(최대 6개월간) [3단계] 취업성공수당 : 근무기간에 따라 최대 100만원(저소득층 한정, 3개월) (2014년 2,170억원)	월 50만원 (최대 6개월 연간 300만원) 현금 지급 (2016년 90억원 소요 예정)	분기별 25만원 (최대 연간 100만원) 바우처 성격의 지역시장 상품권(성남사랑)
자기 부담	정부지원초과분 및 재료비 자기부담, 훈련종류 따라 10~30%의 자기부담 발생	없음	없음
지원 조건	진단·경로설정 → 직업훈련·인턴사업 → 취업알선	1년 이상 거주 저소득 계층 주 30시간 미만 근로시간	3년 이상 거주
기대 효과	취업취약계층에 대한 종합적 취업지원정책으로 빈곤탈출 및 자립지원	비경제활동으로 숨어버린 구직포기자 등 활동지원, 불안정노동자 사회활동 참가 지원	청년 복지향상과 취업역량 제고, 지역경제 활성화

* 자료 : 서울시, 성남시 내부자료(2016.7), 장재철(2015) 재구성

VI. 토론 및 논의 : 청년정책과 사회적 안전망

- 서울시 청년활동지원사업(청년수당)이나 성남시 청년배당제를 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 갈등은 치열한 경쟁과 힘든 삶에 고통 받는 많은 젊은이들을 좌절케 하는 모습임. 실업과 빈곤의 덫에서 쉽게 헤어 나오지 못하는 그들에게 과연 ‘국가란 무엇인가?’ 반문해 본다면, 중앙정부는 막연한 법적 기준과 반대만이 아니라 청년들에게 어떤 답변을 해줄 것인가 고민해야 함. 학교를 나와 미취업이라는 그 자체가 청년들에게는 ‘인간 존엄의 상실’로 각인되는 현실에서, 소위 ‘포퓰리즘’이나, ‘도덕적 해이’(복지식객)라는 수사를 붙일 상황이 아닐 정도로 절박한 저소득 청년들의 삶을 같이 공감해야 하는 것이 아닌지 묻고 싶음.
- 우리나라 청년의 삶과 현실은 ‘실업율’ 10.3%(서울 12.3%), ‘청년 니트’ 13.5%(128만6천명)~21.8%(138만8천명), 청년 노동시장 ‘첫 취업 소요기간’ 11개월(2년 이상 15.9%, 첫 일자리 그만 둔 경우 19%), 노동시장 내 사회적 안전망 사각지대인 ‘불안정 고용’ 초단시간 근로 비중 17%(근로계약 체결 24.7%, 교육훈련 경험 15.9%, 법정최저임금 미달자 46.2%, 4대 사회보험 적용율 2% 미만)으로 상징 됨. 이와 같은 현실에서 기존 고용노동부 청년 일자리사업(취업성공패키지 사업 참여 청년)은 ‘1년 이상 고용유지율’ 45%, ‘150만 원 이상 임금’ 비중 46.7%(서울 24.4%)에 불과한 실정임. 이런 이유로 기존 정부의 청년고용이나 일자리 사업은 현실의 상황을 해결하지 못하고 있다는 지적을 받는 것임.
- 전 세계 주요 나라들이 청년고용 문제를 핵심 의제로 삼고 있는 것은 미래 사회에 대한 심각한 고민 속에서 출발한 것임. 우리나라 인구구조와 노동시장 흐름을 볼 때도 영미 혹은 유럽과 비슷한 상황으로 진행되고 있다는 점을 고려하면 청년 문제는 중앙정부와 지방정부가 함께 머리를 맞대고 풀어야 할 국가

적 과제임. 지난 2016년 7월 서울시 청년활동지원사업을 신청한 20대 청년들에게는(또 선정 제외 3,478명 포함) 지금 버틸 시간과 기회가 필요 했던 것임. 우리 사회가 청년들에게 취업에 대한 강요로부터 보호하고, 더 나은 진로 형태를 모색할 공간과 기회를 줄 수 있는 제도를 마련해 주어야 함.

- 서울시 청년활동지원사업은 중앙정부의 청년정책 공백지인 **사회적 안전망의 사각지대를 채워주는 지방정부의 새로운 정책적 지향**을 제시하는 것이며(이병희, 2015), 다른 한편으로는 글로벌스탠다드 기준(de facto standard)으로 이미 OECD와 EU 등에서 검토 제시되고 있다는 것임. 또한 서울시 청년정책 논의 출발은 청년층의 실업과 불안정한 고용 확대, 표준화된 고용(SER)이 아닌 형태의 고용이 증가(초단기 근로시간 고용, 니트 포함한 사회적 안전망에서 벗어난 집단 확대)되면서, 기존 중앙정부의 취업정책과는 차별성을 띄면서도 **일부분 보완적 성격으로 지자체 조례에 근거하여 시행되는 사회정책**으로 볼 수 있음.
- 첫째, 서울시 청년활동지원사업은 EU 28개국 다수의 나라 사례처럼 사회적 보호의 한 형태로서 시범 사업으로 시작하는 것이고, 프랑스 청년보장제처럼 사업 평가, 보완 및 반영 등 절차적 정책 형성과정이 필요한 사업임. 둘째, 서울시 청년활동지원사업은 ‘청년보장제도’라는 패키지(4가지: 일자리 창출, 주거지원, 공간지원, 수당 및 교육 등 활동지원) 정책 중 하나라는 점을 확인해야 함. 셋째, 서울시 청년활동지원사업의 정책성과 평가 과정을 통해 다른 지방정부로 확산되는 것이 공공행정이라는 국가 사무를 책임지고 있는 중앙정부의 역할임. 넷째, 현재 몇몇 혹은 일부 논의처럼 사회적으로 우려가 되는 지점(수당의 부정사용, 중복 지원 등)은 다양한 모니터링 과정 속에서 보완과 시정을 통해 개선할 수 있는 사항임.
- 현재 최근 20대 국회에서는 서울시 청년활동지원사업과 관련 **사회보장법 개정안**이 발의 된 상태임.¹⁷⁾ 더민주당(위성곤 의원 대표발의)은 지방자치단체가 중

17) 지난 19대 국회에서 발의된 은수미 의원('13.10.4, 저소득층의 취업지원 및 생활안정에 관한 법률 제정안)과 조정식 의원('15.9.1, 청년고용촉진 특별법 개정안)의 법률안은 현재의 서울시와 성남시 청년 문제와 관련 된 청년 관련

양정부와 협의 없이도 자체적인 복지사업을 할 수 있도록 한 기존 사회보장기본법 개정안을 발의('16.8.2)했음. 법안 발의 이유로 최근 서울시가 청년수당 사업을 도입하는 과정에서 복지부와 충돌하고 있는 것은 현행 사회보장기본법이 지나치게 지자체의 주민복지 사무 권한을 제약하고 있기 때문이라고 밝혔음.¹⁸⁾ 그러나 현재의 법안은 중앙정부와 지방정부와의 협의 과정의 미시적인 문제만을 다룬 법안이라는 점에서 한계가 있음.

- 따라서 이번 서울시나 성남시의 청년정책을 계기로 **우리 사회의 구조적인 변화를 위한 사회정책의 입법** 논의가 있어야 함. 청년수당과 배당의 본질적인 문제는 청년니트로 대표되는 미취업 혹은 불안정 상태의 **청년들이 기존 사회안전망에서 배제**된 것이 핵심임. 때문에 우리나라도 주요 선진나라들처럼 **보편적인 복지제도의 방향설정과 사회정책으로서 실업부조 도입을 검토**해야 함. 구체적으로 구직수당이나 실업수당 성격의 실업급여의 필요성은 다소간 논쟁이 있더라도 사회적 보호가 필요한 집단(층)의 절박함을 위해서라도 이야기해야 함. 이는 과거 기초노령연금 도입 당시 제기되었던 문제(포폴리즘, 소득 등)에서 배우는 학습효과를 생각한다면, 정책 시급성이나 우선성만을 논의하는 정부에 대해, 사회구성원들 모두가 함께 요구해야할 과제임.

법안에 해당 됨. 현재 청년층을 대상으로 하는 법안은 '청년고용촉진특별법'을 제외하면 기본법은 없는 상황임. 반면에 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률」, 「아동복지법」, 「청소년기본법」, 「노인복지법」 등 아동, 청소년, 노인, 여성 등을 위한 기본법들이 제정되어 있는 상태임.

18) 개정안 취지는 "현행 사회보장기본법은 주민 복지증진을 지방정부의 자치 사무로 규정한 헌법 117조, 지방자치법 9조의 취지와 상충된다."는 취지로 개정안을 제출한 것으로 이야기 하고 있음.

참고문헌

- 국회입법조사처(2015), 「OECD 주요 국가 청년 NEET의 특징 및 시사점」, 《지표로보는 이슈》, 제40호.
- 김문희, 2015, 「OECD의 유럽 청년보장(Youth Guarantee)제도 사례 연구」, 《the HRD review》, 1월호, 한국직업능력개발원, 98-115쪽.
- 김수현, 2015, 「20대 청년니트의 개념과 규모」, 새로운사회를여는연구원
- 김은표, 2016, 「기본소득 도입 논의 및 시사점」, 《이슈와 논점》, 제1148호, 국회입법조사처.
- 김종진. 2016, 「서울시 아르바이트 인권 증진과 권리보호를 위한 정책방향」, 『서울시 아르바이트 권리 보호 및 인권증진을 위한 정책토론회』, 서울시의회 인권특별위원회. 11~37쪽.
- 김종진·박관성·윤자호 외, 2016, 『서울시 청년 아르바이트 직업 생태계 실태조사』, 서울시 일자리정책과(하반기 발간 예정).
- 김지경 외, 2015, 『20대 청년, 후기 청소년정책 중장기 발전전략 연구』, 한국청소년정책연구원.
- 류기락, 2012, 「노동시장제도와 청년 고용 : OECD 주요 국가 노동시장의 제도적 상보성, 1985~2010」, 《경제와 사회》, 제96호, 비판사회학회.
- 박성재 외, 2012, 「청년 취업자의 저임금근로 진입과 탈출에 관한 연구: 노동이동의 효과를 중심으로」, 《사회과학연구》, Vol.28 No.1,
- 박진희, 2015, 「비진학 고졸 청년층의 고용현황과 시사점」, 한국고용정보원.
- 박진희, 2016, 「최근 청년 고용의 특징과 정책적 시사점」, 한국고용정보원.
- 신광영, 2013, 「세대, 계급과 불평등」, 『한국 사회 불평등 연구』, 한울, 133~158쪽.
- 서울연구원, 2016, 「서울시 청년활동지원사업 추진 방안」, 서울연구원.
- 이병희, 「청년 고용안전망 모색」, 『청년수당, 청년배당, 실업부조 등 청년 사회안전망 강화 모색 좌담회』, 참여연대노동사회위원회, 15~19쪽
- 이성재, 2015, 『대학교 졸업자의 초기 노동시장 이행 특성 분석』, 한국고용정보원.
- 오호영, 2016, 「청년고용정책의 효과분석」, 한국직업능력개발원.
- 오세미 외, 2015, 「청년패널로 본 청년 고용현황 및 변화 추이」, 한국고용정보원.
- 유계숙 외, 2014, 「청년층 대학생의 소비욕구와 기대결혼비용이 기대결혼연령에

- 미치는 영향», 《보건사회연구》, Vol.34 No.2, 한국보건사회연구원.
- 장재철(2015), 「‘청년수당’의 논점과 방향», 《이슈 브리핑》, 2015-31호, 민주정책연구원.
- 장지연·이병희·은수미·신동균(2011), 「고용안전망 사각지대 해소방안», 한국노동연구원.
- 전병유·신진욱b, 2016, 「다중격차와 청년세대」, 『다중격차 : 한국 사회 불평등 구조』, 페이퍼로드, 79~100쪽.
- 정민우 외, 「청년 세대, ‘집’의 의미를 묻다 : 고시원 주거 경험을 중심으로」, 《한국사회학》, Vol.45 No.2, 한국사회학회.
- 정준영, 2015, 「청년안전망 제도의 의미와 입법과제: 이행하는 청년을 위한 삶의 안전망」, 『노동시장 구조개혁을 위한 정책과제』, 국회환경노동위원회, 104~129쪽.
- 정병석, 2010, 「한국 노동시장정책의 평가와 발전방안: 이행노동시장 이론의 활용」, 『노동정책연구』 제10권 제2호, 한국노동연구원, 155~185쪽.
- 조민수 외, 2015, 『청년층의 하향 취업 현황과 이동 분석』, 한국고용정보원.
- 주무현, 2016, 「적극적 노동시장정책과 지역고용사업」, 한국비정규노동센터.
- 채창균·신동준·류지영, 2015, 「청년층의 고용형태 변화와 영향요인 분석」, 《패널 브리프》, 한국직업능력개발원, 94~101쪽.
- 피터 보겔(배충효, 2016), 『청년실업 미래보고서』, 원더박스.
- 필리페 반 빠레이스(너른복지연구모임 옮김, 2010), 「기본소득: 21세기를 위한 명료하고 강력한 아이디어」, 『분배의 재구성분배의 재구성 : 기본소득과 사회적 지분 급여』, 나눔의집, 21~56쪽.
- 황선웅, 2016. 「적극적 노동시장정책의 지역노동시장 성과 결정요인 : 국내외 실증분석 결과와 시사점」, 『해외사례를 통해 본 지역노동정책 발전방안』, 서울노동권익센터. 7~26쪽.
- OECD, 2014, *OECD Youth Action Plan, Options for an Irish Youth Guarantee*, OECD.
- OECD, 2015, *LOCAL IMPLEMENTATION OF YOUTH GUARANTEES: Emerging Lessons from European Experiences*, OECD.
- Eurofound, 2012, *NEETs. Young people not in employment, education or training*, Dublin, Ireland.

Rubery, Jill(2016), *Re-regulating for inclusive labour markets*,
International Labour Organization(ILO).

토 론 문

이태수 교수(꽃동네대학교)

이병희(한국노동연구원 선임연구위원)

정길채(더불어민주당 정책위원회 전문위원)

권지웅(청년정책네트워크 운영위원장)

토론1

서울시 청년활동지원사업에 대한 의견

이태수(꽃동네대학교 교수)

- 복지행정 측면에서 정부는 청년실업문제에 대하여 “취업성공 패키지”정책을 통해 지원정책을 시행하고 있으므로, 서울시의 청년활동지원사업은 중복지원이고 포플리즘적 정책이라 주장
- 또한 행정절차적 측면에서는 지방자치단체의 이러한 “중복복지”를 막기 위해 사회보장기본법상의 사회보장위원회의 협의절차를 강화해야 하고 이러한 사회보장위원회의 협의(사실상 승인)을 거치지 않은 서울시의 청년활동지원사업의 시행은 위법한 행정이라고 주장
- 이에 대하여 서울시는 청년활동지원사업은 청년실업 계층 중 NEET(Not in Education, Employment or Training) 계층에 대한 것으로 이러한 NEET층에 대해서는 구직활동지원 정책만으로는 그들을 사회활동에 참여시키는 것에 한계가 있으므로 이들이 적극적인 구직활동 나서기 전이라도 사회활동에 참여를 유도, 지원하기 위한 정책은 필요하고 정부의 구직활동 지원정책인 “취업성공 패키지” 정책과는 그 내용이 중복되지 않는다고 주장
- 청년정책은 구직활동지원과 같은 한 측면의 정책만으로 접근하여 해결하기 어렵고 구직활동지원이라는 “고용정책적” 접근뿐만 아니라, 주거지원, 채무조정지원 등의 사회안전망정책과, 다양한 사회활동 참여유도 등 종합적인 청년정책 차원에서 접근이 구조화된 청년실업과 청년빈곤 문제해결을 위해 필요하다고 주장

○ 행정 절차적 측면에서도 정부와 지방자치단체가 네트워크망을 구축해 청년계층의 구체적 실태를 파악하고 청년정책을 종합적으로 수립하여 시행하기 위한 논의가 필요하며 이를 위해 청년정책 사회적 대타협 기구가 필요함. 사회보장위원회에서의 협의.조정은 사회보장위원회를 통해 지방자치단체의 복지정책을 논의하고 조정하기 위해 노력하는 절차적 과정이지, 이를 사실상의 승인절차처럼 파악하는 것은 사회보장기본법의 관련조정을 잘못 해석하고 있는 것이라 주장.

○그렇다면 위의 쟁점들에 대해 어떤 판단을 내릴 수 있는 지 핵심적으로 검토해보기로 함.

1) 서울시의 청년활동지원사업의 대상과 성격은 중앙과 중복되는가?

○ 지방정부는 기존의 청년고용정책과는 달리 사회적 배제의 극복이라는 새로운 정책 지향을 강화하는 것이 바람직함.

- 따라서 청년 NEET(Youth not in employment, education or training)의 사회적 통합 필요성과 방안을 둘러싼 더 큰 논의로 이어질 필요가 있음. 한국형 청년보장제도를 마련하기 위한 다양한 정책 실험을 지역 단위에서 모색하여야 함.

○ 서울시의 청년활동지원사업은 정기적인 소득이 없는 미취업자를 대상으로 공공.사회활동과 자기주도적인 구직활동 등의 활동을 지원하는 정책이며. 중위소득 60% 이하의 미취업자 가운데 활동계획서의 심사를 거쳐 선별함.

○ 이러한 청년활동지원사업은 청년 사회안전망 요구가 사회적 의제로 전면에서 대두되었다는 점에 그 의의가 있음에도, 현재로서는 청년 사회안전망 구축 요구가 명료하지 않음. 청년 고용률이 41% 내외에 머물고 있고 향후 몇 년간 심화될 전망이다. 이 때문에 고용 문제를 중심으로 바라본 시각 때문이기도 하지만, 서울시도 구

직활동 지원을 사업 내용에 포함시켰으며, 청년 단체에 청년 실업부조로 평가하기 때문임.

- 어떤 대상을 선별할 것인지, 활동계획 심사를 어떻게 할 것인지 등 디테일에 대한 우려도 청년 수당정책의 성격과 관련 있음. 이러한 혼란은 주거, 문화, 사회 참여 등 다양한 분야에 걸쳐 새로운 정책들을 제시한 서울형 청년 보장제도의 참신성을 가리는 원인이기도 함.

○ 서울시의 청년활동지원사업은 본질적으로 노동시장 통합 정책만으로는 청년 문제에 대응하기 어려운 현실에서 학교와 노동현장에서 이탈한 청년, 즉 NEET(Youth not in employment, education or training)와 같은 집단을 주요한 정책대상으로 삼을 필요가 있음.

- OECD는 청년 NEET를 해당 인구 가운데 일하지 않고 교육훈련을 받지 않은 청년으로 정의하는데, 2015년 청년 NEET 비율은 18.6%임(비재학 실업자+비재학 비경활인구).

- 통계청 조사를 이용하여 청년 NEET에서 실업자와 잠재적인 구직자 등을 제외하여 노동시장을 이탈한 청년 NEET의 규모를 추계하였는데, 2015년 노동시장에서 이탈한 청년 NEET 비율은 9.4%에 이룸.

- 이러한 비구직 NEET의 실태는 충분히 알려져 있지 않으나 은둔형 외톨이인 일본의 ‘히키코모리’에 이르지 않는지만, 사회적 배제의 위험은 높을 것임.

- 구직자의 노동시장 통합과 별도로 사회 밖 청년들의 사회적 통합을 지원하는 정책의 필요를 부정하기 어려우므로 어떤 대상을 선정할 것인지, 어떤 사회 참여 활동을 지원할 것인지는 다양하고 창의적인 정책 실험을 통해 모색되어야 할 것임.

〈표 4〉 노동시장에서 이탈한 청년 NEET 규모 (2015년)

(단위 : 천명, %)

	15-19	20-24	25-29	계	(구성비)
인구	3,112	3,081	3,293	9,486	(100.0)
재학	2,756	1,250	334	4,340	(45.8)
비재학	356	1,831	2,959	5,146	(54.2)
취업	101	1,121	2,159	3,380	(35.6)
실업	15	136	184	335	(3.5)
비경활	241	574	616	1,430	(15.1)
잠재 경제활동인구	20	246	274	540	(5.7)
순수 비경활	221	328	341	890	(9.4)

자료 : 통계청, 경제활동인구조사.

○ 결론적으로, 지방정부가 제기한 청년 정책이 기존의 청년 고용정책과 달리 사회적 배제의 극복이라는 새로운 정책 지향을 강화하는 것이 바람직함.

- 청년활동지원사업은 중앙정부의 청년 고용정책과 보완적으로 발전할 수 있음. 즉, 적극적인 구직의사를 가지고 구직활동을 하는 청년들은 고용센터의 취업지원 서비스로 연계하며, 지방정부에서는 경쟁에서 배제되어 구직활동을 단념한 청년들을 대상으로 사회활동 참여를 유도하는 다양한 방안을 모색할 필요가 있음.

2) 서울시의 청년정책은 중앙부처의 승인사항인가?

○ 현재 정부는 ‘청년활동지원사업’ 및 ‘청년배당’에 사회보장기본법 제 26조¹⁹⁾를 적용하여 제도를 시행하지 말 것을 요구하고 있음.

- 복지부는 “서울시의 청년활동지원사업은 사회보장 기본법이 규정하고 있는 실업과 빈곤 등의 사회적 위험으로부터 미취업 청년들을 보호하는 사회보장 제도의 일환”이라며 사전협의 이행을 주장하고 있으며, 정부는 2015년 12월 1일 지방교

19) 사회보장기본법 제26조 “② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부 장관과 협의하여야 한다. ③ 제2항에 따른 협의가 이루어지지 아니할 경우 위원회가 이를 조정한다.” 제20조 “④ 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 위원회의 심의·조정 사항을 반영하여 사회보장제도를 운영 또는 개선하여야 한다”

부세법 시행령을 개정하여 지자체가 사회보장기본법상의 사회보장제도를 신설 또는 변경할 때 정부와 협의·조정절차를 거치지 않거나 그 결과를 따르지 않을 경우 지방교부세를 감액하도록 했음.

- 따라서 현행법상 지자체 장은 사회보장사업의 시행 예정일 180일 전에 보건복지부에 협의요청서를 제출해야 하며 복지부는 요청서 접수 후 90일 이내에 수용, 조건부 수용, 수용불가 중 하나를 결정해야 하고, 만약 복지부가 수용불가 결정을 내렸을 때 지자체가 이를 받아들이지 않으면 국무총리가 주재하는 사회보장위원회가 수용 여부를 다시 결정해야함.

- 서울시는 사회보장사업이 아니기 때문에 협의의 대상이 아니라는 주장을 하고 있는데 사회보장기본법의 법해석을 둘러싸고 논란이 되고 있음.

○ 현재 사회보장기본법 제3조의 “사회 보장이라 함은 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회 보험, 공공 부조, 사회 서비스를 말한다.”는 조항을 근거로 정부는 서울시 정책이 실업 및 빈곤의 사회 위험으로부터 미취업 청년을 보호하는 것이므로 사회 보장이라고 주장하고 있음.

- 우리나라 다른 사회보장제도와 서울시 청년활동지원사업의 목적과 내용을 살펴 볼 때, 복지부의 주장대로 사회보장사업이라고 할 수 있음. 당연히 중앙정부와 지방정부는 모든 정책에서 그러하듯이 새로운 복지정책의 시행을 두고 충분히 협의하고 협조할 필요가 있음.²⁰⁾

- 다만 어느 수준까지의 협의인가가 문제이고 의견이 다를 경우 처리방법과 어떠한 기구에서 중재하고 조정할 것이냐는 것이 문제임.

○ 그러한 측면에서 현재 사회보장기본법 자체의 문제, 정부의 법적용 형평성 문

20) 현재 서울시와 성남시는 보완적인 추가적인 복지사업을 하겠다고 하는 것이나 이후 진보정당이 집권을 하였을 경우 보수적인 지방정부에서 중앙정부의 복지정책과 다른 방향으로 축소시키려는 시도를 할 수도 있을 것이다. 오바마 정부의 의료개혁 사례에서도 볼수 있듯이 연방정부의 사회보장제도의 의도가 주정부에 의해 무력화되거나 약화될 위험성도 존재한다. 미주리 주 공화당 릭브래턴주 의원은 푸드스탬프로 스테이크와 같은 고가의 식재료를 구입할 수 없도록 제한하는 법안을 상정하였다. 전체경(2015)

제, 사회보장위원회 구성과 관련된 문제를 안고 있음.

- 첫째, 사회보장기본법의 입법 취지와 법 해석상의 문제임. 사회보장기본법은 '보건복지부장관과의 협의', '협약이 이루어지지 않는 경우 사회보장위원회의 조정', '심의.조정사항을 반영한 사회보장제도 운영.개선'만을 규정하고 있을 뿐, 협의.조정 결과를 따라야 한다는 '이행의무'를 부과하고 있지 않음. 이행의무가 없으므로, 「사회보장기본법」에 따른 협의.조정 결과를 따르지 않아도 법령위반에는 해당하지 않음에도, 이를 강제하기 위하여 지방교부세법시행령을 개정하여 교부세 감액대상에 서울시 사업을 포함시키는 것은 사회보장기본법(제20조)의 취지에 반하는 것이라 할 수 있음.

- 둘째, 사회보장기본법대로 협의를 해야 하지만 헌법상 보장된 자치권을 침해해서는 안 되고, 중앙정부 정책에 보완적인 것이라면 오히려 지원해 주는 것이 바람직함. 하지만 정부가 최근에 와서 지자체의 유사중복사업정비에 힘을 기울이고 있고, 유독 야당소속의 단체장이 있는 지자체사업의 경우만 사회보장기본법을 들어 포퓰리즘 정책이라고 주장하고 있다는 것이 문제임. 진주의료원 폐업과 같은 지자체의 조치는 서울시 정책과 정반대의 방향으로 협의, 조정했어야 할 중요한 정책임에도 불구하고 유독 야당 소속의 단체장에게만 법 적용을 강제하고 있음 (남찬섭, 프레시안).

- 셋째, 사회보장위원회의 구성상 중재기구로서 적합한가 하는 문제임. 현행법상 사회보장위원회는 국무총리가 위원장이고 정부위원 14명 및 대통령이 위촉하는 민간위원 13명 등 총 28명으로 구성되어 있음. 하지만 사회보장위원회는 지자체의 의견을 제대로 반영할 수 없는 중앙정부 위주의 구성과 비 사회보장전문가가 많이 참여함으로써 공정한 심의 및 조정을 기대하기 어려운 상황임.

▷ 정부위원 : 국무총리, 기재부장관, 보건복지부장관, 교육부장관 등 15명

▷ 민간위원 : 정부출연기관장 7명, 한국경영자총협회 회장, 학계전문가, 중앙일간지 논술위원 등 13명(민간위원 중 사회복지전문가는 2~3명이고 주로 재정학·경제학 전문가)

이와 같은 사회보장위원회의 구성으로는 지자체 복지사업을 폐지하거나 조정하는 일방적인 결정을 내리게 만들 수 있게 되어 시민요구와 참여로 만들어진 복지제도 시행이 무산되어 지역복지의 축소를 유발할 가능성이 높게 됨.



서울시 청년보장정책이 제기한 정책 지향과 과제

이병희(한국노동연구원 선임연구위원)

1. 서울시의 청년활동지원비를 둘러싼 갈등이 커지고 있다.

복지부의 시정명령과 연이은 직권취소 처분에 따라 서울시는 직권취소 집행정지 가처분 신청을 하고 대법원에 제소할 예정이다. 이제 사회보장기본법상 사회보장위원회의 조정 절차를 준수하였는지, 지방정부의 자치사무에 대해 중앙정부가 직권으로 취소할 수 있는지 등의 행정 절차에 대한 논란으로 이어질 것이다. 그러나 그 과정에서 서울시 청년보장정책이 제기한 새로운 정책 지향이 묻혀서는 안 될 것이다.

청년 당사자들이 제안하고 참여하여 처음으로 청년 정책을 수립하였다는 점, 일자리뿐만 아니라 주거 및 금융지원, 사회참여 기회 확대, 청년 참여형 정책 실행 기반 확대 등의 종합적인 정책을 지향한다는 점에 대해서는 대부분 긍정적으로 평가할 것이다. 이 글은 서울시 청년보장정책이 제기한 이슈들 가운데 계속 논의되어야 할 두 가지에 주목한다.

첫째, 청년의 노동시장 통합을 둘러싼 다양한 접근의 필요성이다. 2001년 청소년 실업 종합대책을 처음 발표한 후 15년이 지났지만 청년 고용 문제가 계속되고 있다. 기존의 청년 고용정책에 대해서는 많은 지적이 있어 왔다. 양질의 일자리 창출 전략이 부재하고, 경과적 일자리(인턴), 기업 지원 방식의 고용보조금 등 단기적인 정책에 치중한다는 비판이 그것이다. 그런데 서울시 청년보장정책에서는

적극적인 구직활동을 하는 청년을 대상으로 노동시장 정책 프로그램을 제공하는 기존의 정책 접근과 달리, 자기주도적인 취업준비를 지원하는 청년활동지원사업을 제시하고 있다. 정책 대상과 지원을 다양화하는 정책들이 왜 필요한지를 숙의할 필요가 있다.

둘째, 청년 사회안전망의 구축 방향이다. 근로경력이 없거나 짧은 청년들은 사회적 보호를 받기 어려우며, 불안정한 노동 경험은 부모에의 경제적인 종속을 장기화하고 사회적 독립을 지연시키게 된다. 서울시 청년보장정책은 청년 사회안전망의 필요성을 공론화하는데 기여했지만, 청년활동지원비를 둘러싸고 실업부조 또는 사회수당적 성격 등의 불명료한 논란을 야기하기도 했다. 별도의 사회안전망 구축을 우선할 것인가, 아니면 청년이 배제되지 않도록 기존의 사회안전망을 개혁할 것인가? 별도의 청년 사회안전망을 구축할 것인가, 아니면 사회안전망의 사각지대를 해소하는 보편적인 전략을 채택할 것인가? 등에 대한 논의는 계속되어야 할 것이다.

2. 청년 취업애로계층의 다양성

청년 취업애로계층은 실업자에 한정되지 않는다. 청년층의 행태에서 실업과 비경제활동상태간에 근본적인 차이가 발견되지 않으며, 실업급여를 수급하기 어렵기 때문에 실직하더라도 비경제활동상태로 조사되는 비율이 높다. 이에 따라 정책 대상을 NEET(Not in Employment, Education or Training)로 확장할 필요가 있다. 2013년 유럽 이사회가 승인하는 유럽 청년보장제도(EU Youth Guarantee)의 정책 대상은 실업자뿐만 아니라 노동시장에서 이탈한 NEET로 확장하고 있다.

NEET에 대한 정의는 청년의 특성이나 노동시장 상황에 따라 달라하기도 하는데, 이 글에서는 OECD의 기준에 따라 정규 교육을 마치고 취업을 하지 않은 자로 정의한다. <표 1>을 보면, 2015년 현재 실업자는 청년의 3.5%를 차지하지만, 학교와 노동시장에서 이탈한 NEET는 18.6%(1,766천명)에 이른다. 비재학자와 대비하면 NEET 비율은 1/3을 넘는다.

통계청은 2014년 5월부터 비경제활동인구의 취업 가능성과 취업 희망에 대한 설문 지침을 개편하여 고용보조지표를 발표하고 있다. 이를 이용하여 구직활동을 하거나 취업을 희망하는 NEET와 그렇지 않은 NEET를 나눌 수 있다. 실업자와 잠재적인 구직자 등으로 구성되는 구직 NEET는 876천명으로, 청년 인구의 9.2%, 비재학 청년의 17.0%에 이른다.

<표 1> 15-29세 청년 NEET 규모 (2015년)

(단위 : 천명, %)

		계	(인구 대비 구성비)	(비재학자 대비 구성비)
인구		9,486	(100.0)	
	재학	4,340	(45.8)	
	비재학	3,380	(35.6)	(43.4)
	취업	335	(3.5)	(4.3)
	실업(A)	540	(5.7)	(6.9)
	잠재 경제활동인구(B)	890	(9.4)	(11.4)
	순수 비경활(C)			
NEET(A+B+C)		1,766	(18.6)	(34.3)
구직 NEET(A+B)		876	(9.2)	(17.0)

주 : 잠재 경제활동인구는 잠재 취업가능자(비경제활동인구 중에서 지난 4주간 구직활동을 하였으나, 조사대상주간에 취업이 가능하지 않은 자)와 잠재 구직자(비경제활동인구 중에서 지난 4주간 구직활동을 하지 않았지만, 조사대상주간에 취업을 희망하고 취업이 가능한 자)를 합한 것임.

자료 : 통계청, 경제활동인구조사.

구직 NEET를 주된 활동상태별로 구성을 보면, 적극적인 구직활동을 하는 실업은 38.3%인 반면, 취업을 위해 학원.기관을 통학하는 경우(A)가 16.7%, 취업준비(B)가 28.5%, 쉬었음이라는 응답이 12.1%로 나타난다. 개별적인 취업준비(A+B)를 한다는 응답이 45.3%에 이른다. 한편 전에 수입을 목적으로 일한 적이 있느냐라는 질문에 24.1%가 없다고 응답하고, 일을 그만 둔지 1년을 넘은 경우도 36.5%에 이르러, 장기 미취업 상태가 60.6%에 이른다.

[그림 1] 구직 NEET의 구성 (2015년)

(단위 :%)



자료 : 통계청, 경제활동인구조사.

이상에서 청년 취업애로계층이 이질적으로 구성되어 있다는 사실을 간단히 살펴 보았다. 적극적인 구직활동을 하는 실업자로 표적화할 수 있는 비율은 구직 NEET의 40%에도 미치지 못한다. 개별적인 취업 준비를 하는 청년에게 적극적인 노동시장 프로그램 참여를 요구하는 방식이 적절한 지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러나 스스로 자신에게 맞는 일자리를 찾기 어려운 취업 취약 청년에게는 적극적인 프로그램 개입이 필요할 것이다.

요약하자면, 취업 취약성을 기준으로, 자신에게 필요한 일자리나 서비스를 찾기 어려운 취업취약계층에게는 취업성공패키지처럼 사례관리에 기초하여 맞춤형 프로그램을 제공하고, 그렇지 않은 청년에게는 자기주도적인 활동을 지원하는 방향으로 사회가 지원하는 것이 바람직할 것이다. 어떤 대상에게 어떤 활동을 지원할 것인지는 다양하고 창의적인 정책 실험을 통해 모색되어야 할 과제다.

3. 청년 사회안전망의 구축

3-1. 장기구직자 구직급여 제도 도입

청년들은 빈번하게 직장을 이동한다. 이중화되어 있는 일자리 구조, 청년들의

짧은 근로경력, 직업세계에 대한 이해와 정보가 부족한 상태에서 일자리 이동이 불가피하게 빈번하다. 미국에서는 청년의 빈번한 직장 이동이 경력 일자리를 찾아가는 생산적인 과정이라고 한다. 근로생애 초기 10년 동안 임금 증가의 1/3은 직장 이동을 통해 얻는다(Topel and Ward, 1992). 그러나 우리나라에서는 잦은 직장 이동이 적합한 일자리를 찾아가는 탐색 과정이라고 보기 어렵다. 직장을 통해 적합한 일자리를 얻기 어렵기 때문에 공무원 시험 등 장기간 취업 준비에 매달리는 이유이기도 하다. 안정적인 첫 일자리를 획득하기 위하여 오랫동안 취업을 준비하도록 방치하는 것보다는 적절한 일자리를 찾을 수 있도록 청년들의 이동을 지원하는 것이 긍정적일 것이다.

일차적인 사회안전망은 고용보험이지만, 고용보험에 가입하고 기여요건을 충족하더라도 이직 사유를 충족하지 못하면 실업급여를 수급할 수 없다. 청년 전직 실업자의 70%는 자발적으로 이직한다. 다른 나라들과 비교해서, 자발적인 이직자에게 실업급여 수급자격을 인정하지 않는 제재는 가장 엄격한 것이다. 연구에 따르면, 자발적으로 이직하였더라도 장기간 구직상태에 있는 실업자에게 구직급여를 지급하는 제도를 도입하면 고용률을 최대 0.2%p 높일 수 있다.²¹⁾ 장기구직자 구직급여 제도는 노동시장 참여를 유인하고 청년들의 직장 탐색을 지원하여 일자리 매칭을 개선하는 효과를 가질 수 있다. 물론 허위의 구직활동을 억제하고 수급기간 동안 강력한 활성화 조치를 적용할 수 있는 행정력의 확충이 동반되어야 할 것이다.

3-2. 한국형 실업부조 도입

근로경력이 없어서 고용보험의 보호를 받지 못하는 경우엔 보완적인 고용안전망이 필요하다. 실업과 빈곤 위험에 대응하여 한국형 실업부조를 도입할 필요가 있다.²²⁾ 한국형 실업부조의 대상은 고용보험과 공공부조의 사각지대에 있는 근로빈곤층이다. 노동시장에 신규 진입한 청년, 경력단절 여성, 영세 자영업자가 주된

21) 홍민기·이병희·김유빈, “장기구직자 구직급여제도 도입의 노동시장 효과”, 실업급여제도개선사업군 평가, 고용노동부, 2015.

22) 이병희·장지연·황덕순·김혜원·반정호, 『한국형 실업부조 도입 방안』, 고용노동부, 2013.

대상일 것이다. 한국형 실업부조는 적극적 노동시장 프로그램에 성실하게 참여하는 자에게 소득을 지원하는 것이다. 근로빈곤가구에 속한 구직자는 취업취약성이 높기 때문에 자기주도적인 구직활동이 어려워서 취업지원 프로그램 참여를 결합할 필요가 있다. 현재 저소득층을 대상으로 실시하고 있는 취업성공패키지 I 사업에 소득 지원을 강화하면 한국형 실업부조로 발전시킬 수 있다. 다만, 근로빈곤층에게 통합적인 고용서비스를 맞춤형으로 제공하기 위해서는 고용서비스공단의 신설 등 고용서비스 인프라의 대폭 확충이 병행되어야 할 것이다.



서울시 청년활동지원사업 토론

전효관(서울특별시 혁신기획관)



권지웅(청년정책네트워크 운영위원장)



서울시 청년활동지원사업은 더민주의 총선공약

정길채(더불어민주당 정책위원회 전문위원)

□ 발제문에 대한 검토

- 발제문에서 제시한 지방정부의 청년정책의 배경과 필요성, 기존 중앙정부의 청년고용정책과의 차별성 등에 대한 문제의식과 분석에 대하여 공감함
- 특히, 최근 보건복지부가 서울시의 청년활동지원사업 시행에 대하여 한 시정 명령과 직권취소처분은, 집권 4년여 동안 ‘청년 팔이’로 노동시장구조개악을 추진을 했던 박근혜 정부의 민낯을 보여주는 대표적인 사건임
 - 박근혜정부는 출범 이후 9차례의 청년고용대책을 직.간접적으로 발표하고 5조원에 가까운 예산을 쏟아 부었지만, 집권 4년 동안 청년실업률은 악화일로 임
 - 정부의 대책이 ‘단기성과 중시의 직접 일자리 사업’ 즉 인턴과 가은 저임금의 비정규직과 같은 나쁜 일자리 확대에 매몰되어, 청년고용율은 감소하고 실업률은 증가함과 동시에 OECD평균보다 높은 청년NEET를 노동시장으로 유인하지 못하고 있는 상황임
 - 이러한 청년고용정책의 실패에도 불구하고 집권 4년여 동안 박근혜정부는 “청년 고용”을 불모로 삼아 청년-장년층을 대립시키면서 기존 노동시장에 ‘쉬운해고, 임금삭감’을 강요하고 ‘파견과 같은 최악의 비정규직을 확대’하는 노동개혁을 추진하여 왔음
 - “청년고용”을 위해 상기와 노동개혁이 필요하다고 주장하는 정부가, 서울시가 청년보장정책의 일환으로 청년들이 현실적으로 겪고 있는 어려움에 대한 긴급한 처방을 하겠다는 것에 대하여, ‘도덕적 해이’ ‘절차위반’등을 주장하며

직권취소처분 등을 한 것은, “청년 팔이”만 했다는 자기 고백을 한 것임

- 미취업 혹은 불안정 상태의 청년들이 기존 사회안전망에서 배제되지 않도록, 실업부조 도입을 검토하여야 한다는 것에 대하여 공감함.
- 더민주는 지난 제19대 총선 때부터 청년을 포함하여 장기실업자·폐업자·영업자 등을 포괄하는 한국형실업부조 도입을 공약하고, 당론입법²³⁾을 추진하였으나 회기만료로 폐기됨. 제 20대 국회에서도 한국형 실업부조 도입을 위한 입법을 추진 중에 있음

□ 더민주의 제 20 대 청년일자리 공약

- 더민주는 서울시 청년활동지원과 같이 현 정부의 청년정책의 공백지인 사회적 안전망의 사각지대를 채워주기 위한 정책적 지향을 담아 “청년일자리 공약”을 제20대 총선에 가장 우선순위로 제시하였음
 - 더민주의 청년일자리공약은 크게 두가지로 제시되었음. **첫째**는, 심각한 청년 실업의 해소를 위해 정부의 결단(공공부문 일자리 직접 창출)과 기업의 양보(청년고용할당제 민간 적용)와 노동자의 희생(실노동시간 단축)으로 **청년일자리를 만들고 나누겠다**는 것이고, **두 번째**는 미취업청년들의 생애 첫 구직활동을 지원하고 청년NE을 노동시장으로 고용유인하기 위한 **“청년안전망”의 도입**임
 - 청년안전망의 도입은 ①서울시 청년활동지원과 같이 미취업청년들이 자기주도적 구직활동을 증빙할 경우 구직활동시 생계에 어려움을 느끼지 않을 수준의 취업활동지원(금)을 지급²⁴⁾하겠다는 것과, ②기존 고용노동부의 “청년내일찾기패키지”를 확대·개편하여 중앙정부와 지방정부의 통합운영 방식의 “원스톱 패키지형 공공 고용서비스”를 제공할겠다는 것임
 - 또한, 기존의 나쁜 일자리의 대명사인 저임금·비정규직의 일자리를 개선하기

23) 제19대 국회「고용보험법」개정안, 홍영표의원 대표발의

구 분	개정안의 내용
수급대상	○ 실업급여의 지급이 종료된 실업자 ○ 피보험단위기간이 120일 미만인 실업자 ○ 고용보험에 가입한 사실이 없는 실업자 ○ 자영업자로서 그 업을 폐업한 자
수급기간	구직인정을 받은 날부터 180일 이내
구직촉진수당일액	최저임금액의 100분의 80

24) 6개월× 60만원.

위해, △2020년까지 최저임금 1만원 인상 등과 △비정규직 사용사유제한제도 및 사용부담금제 도입, 동일가치노동 동일임금의 법제화 등을 제시하였음

- 현재 환노위 차원에서, 국가 또는 지방자치단체가 취업활동지원(금)을 지급할 수 있는 근거를 명시한 「청년고용촉진특별법」개정안²⁵⁾을 준비 중에 있음

25) 제 19대 국회, 「청년고용촉진특별법」개정안, 조정식의원 대표발의 참고

구 분	개정안의 내용
지급대상	○ 고용보험에 가입한 사실이 없는 청년 미취업자
구직촉진수당(월액)	월 최저임금액의 100분의 30 이상