2018년도 연구용역보고서

국가별 청년 대상 고용서비스 정책의 효과성 분석

- 2018. 09. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서, 보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며, 국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연 구 책 임 자

서울대학교 권 일 웅

국가별 청년 대상 고용서비스 정책의 효과성 분석

2018. 09.

책임연구원: 권일웅 서울대학교 행정대학원 교수
연구보조원: 이준범 서울대학교 행정대학원 박사과정
연구보조원: 한서영 서울대학교 행정대학원 석사과정

이 연구는 국회예산정책처의 정책연구 용역사업으로 수행된 것으로서,
본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은
국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

요 약 문

[연구 배경]

❑ 청년 실업 문제의 심각성

○ 청년 고용률은 최근 10여년간 OECD 평균이 약 40%인 반면, 우리나라는 약 25% 수준으로 상대적으로 매우 낮음. 다만 청년 실업률은 OECD 평균이 약 13%인 반면, 우리나라는 약 10% 수준으로 낮은 것처럼 보이지만, 이는 구직을 포기한 청년인구가 많기 때문임. 또한 중장년층 실업률 대비 청년층 실업률도 OECD 평균에 비하여 높아서 우리나라 청년 계층의 고용 문제가 매우 심각함.

❑ 청년 실업 문제의 중요성 및 특수성

○ 청년은 인적자본 축적을 통해 미래 생산성을 높일 수 있는 연령대이기 때문에 실업으로 인해 인적자본 축적이 이루어지지 않으면, 개인이나 국가 전체 차원의 경제성장에 부정적 영향을 미칠 수 있음.

○ 청년은 중장년층 근로자와 달리 본인의 특성에 맞는 직종을 탐색하고, 능력에 대한 불확실성을 해소하며, 인적자본을 축적하는 특수성을 가지고 있음. 따라서, 현재 운영되는 고용서비스가 청년 실업문제에는 효과적이지 않을 수 있음을 인지할 필요가 있음.

❑ 다양한 고용서비스 전달체계의 등장과 고용서비스 범위의 확대

○ 신공공관리 (New Public Management)의 등장과 함께 기존의 중앙정부 주도의 재정사업에서 지방정부, 센터 및 민간이 참여하는 다양한 고용서비스 전달체계가 등장하고 있음.

○ 특히, 기존에 상담, 훈련, 알선에 국한되었던 고용서비스가 교육, 훈련에 대한 근로자 및 기업 보조금 지급, 고용에 대한 기업 보조금 지급, 실업급여와 같은 거의 모든 고용정책 수단과 연계되어 패키지 형태로 제공되는 전달체계가 등장.

○ 이러한 새로운 패키지형 고용서비스 분석을 위해서는 고용서비스의 범위를 적극적 고용정책 (active labor market policy)을 포괄하는 개념으로 확대하여 정의할 필요가 있음. 따라서 본 연구에서는 '고용서비스'와 '고용정책'을 혼용하여 사용하고자 함.

❑ 청년 고용서비스 사업에 대한 체계적 분석 미흡

○ 다양한 청년 고용서비스 및 전달체계가 도입, 확대되고 있지만, 대부분의 서비스가 시행 초기에 있어 정량적 데이터를 통한 효과분석이 어려움. 따라서 이러한 고용서비스가 먼저 도입된 해외국가의 사례분석을 통하여, 청년 고용서비스 성과를 분석할 필요가 있음.

○ 다만 서로 상이한 고용서비스의 성과를 비교하는 것은 의미가 없음. 유사한 전달체계로 집행된 유사한 고용서비스의 성과를 정리하여야 보다 엄밀한 성과분석이 가능함. 이를 위해서는 고용서비스와 전달체계를 유형화하여 유사한 유형내에서의 성과분석이 필요하지만, 기존 연구에서는 이러한 유형화가 엄밀하게 이루어지지 않았음.

[연구 목적]

❑ 고용서비스 정책 유형화를 위한 체계적 분석 기준 마련

○ 기존의 고용서비스 정책 유형화는 고용 단계별, 서비스 공급자 위주로 분류되어 있음. 즉, 고용 단계를 교육 및 훈련, 취업, 실업 및 경제활동비참여, 창업, 제도 및 거시경제환경으로 나누고, 각 단계별로 해당 정책부서에서 고용서비스를 제공하고 있음.

○ 본 연구에서는 실업 원인별, 서비스 수요자 입장의 유형화를 병행, 통합하고자 함. 실업은 시장에서 수요(기업, 정부 등 일자리 제공자)보다 공급(청년)이 지속적으로 많아서 생기는 시장의 실패(market failure)라고 볼 수 있음. 따라서 실업 원인별, 정책 수요자 입장의 유형화로서 근로자의 노동공급에 대한 서비스, 기업의 노동수요에 대한 서비스, 시장에서 수요와 공급의 매칭에 대한 서비스로 구분할 수 있음.

○ 결론적으로, 본 연구에서는 청년 고용서비스를 서비스 공급자 입장의 유형화(고용 단계별 유형화)와 서비스 수요자 입장 유형화(실업 원인별 유형화)를 동시에 실시하고, 이를 종합한 체계적인 유형화 방안을 도출하고자함.

❑ 고용서비스 전달체계 유형화를 위한 체계적 분석 기준 마련

○ 아무리 좋은 의도의 정책일지라도 정책 대상자에게 정책이 전달되는 과정이 비효율적이면 정책이 실패할 수 있음. 이는 정부의 실패(government failure)라고 볼 수 있음.

○ 이러한 정부의 실패 혹은 전달체계의 문제점을 해결하기 위해, 우리나라를 포함한 많은 국가에서는 정책전달체계에서 민간부문의 참여를 증대시켜 시장의 효율성을 도입하고자 하는 신공공관리론(New Public Management)이 확대되고 있음. 또한 지방분권화가 확대되면서 지방정부의 책임과 역할이 강화되고 있음. 따라서 정책을 전달하는 주체별 유형화가 가능함.

○ 특히, 다양한 고용서비스들을 패키지화하여 서비스 수요자에게 종합적으로 제공하여 편의를 도모하며, 정책간 연계성을 강화하는 패키지(package)형 전달체계가 등장하고 있음. 따라서 이러한 패키지형 전달체계의 특성과 성과에 대한 분석이 요구됨.

○ 이에 고용서비스 전달체계에 관한 유형화 논의들(민간부문과 지방정부의 참여 정도에 따른 고용서비스 전달주체별 유형화, 단독사업 또는 패키지 사업 해당 여부별 유형화)을 종합한 유형화 방안을 도출하고자 함.

❑ 국가별 청년 고용서비스 성과에 대한 연구

○ 본 연구에서는 OECD 주요국가들의 청년 고용서비스에 대한 기존의 성과분석 연구결과들을 메타분석 기법을 통해 정리, 분석하되, 새롭게 개발한 고용서비스 및 전달체계 유형화 방안을 적용하여, 각 고용서비스-전달체계 유형별로 일관적으로 긍정적, 혹은 부정적 효과가 나타났는지 분석하고자 함.

○ 이러한 분석을 통해 청년 고용정책의 성과를 효과적으로 높일 수 있는 정책-전달체계 조합에 대한 시사점을 제시하고자 함.

[연구 방법]

○ 고용서비스 유형화를 위해 프로그램 논리모형 (program-logic model)에 기반한 취업단계별 정책수단을 도출하고, 서비스 혹은 정책 공급자 입장의 유형화 방안을 도출하고자 함. 또한 노동시장 수요-공급 이론에 기반하여, 실업원인별 혹은 서비스 수요자 입장의 유형화 방안을 도출하고자 함. 이를 통해 서비스 공급자와 수요자를 종합적으로 고려할 수 있는 세부 유형화 방안을 도출하고자 함.

○ 고용서비스 전달체계 유형화를 위해서 신공공관리 이론에 기반한 지방정부, 민간이 참여하는 전달체계 유형을 구분하고 장, 단점을 비교하고자 함. 또한 프로세스 거버넌스 이론과 주인-대리인 이론에 기반하여 연계형 패키지 고용서비스의 효과에 대한 이론적 근거를 도출하고자 함.

○ 청년 고용서비스 사업의 성과분석을 위해서는 기존 성과분석 문헌을 메타(meta) 분석 기법으로 분석하되 새롭게 개발한 유형화 방안을 적용하여 보다 엄밀한 비교, 분석을 시도하고자 함. 특히 기존에 정책전달체계를 고려하지 않고, 정책유형별로 메타분석한 연구들이 있는 만큼, 이들 연구에 사용된 기존 문헌을 정책 전달체계로 재분류하여 객관성과 대표성을 확보하고자 함.

○ 다만, 기존의 성과분석 문헌에 기반한 메타 분석이기 때문에 기존에 성과분석이 아직 이루어지지 않은 고용서비스 혹은 전달체계에 대해서는 평가할 수 없는 한계가 있음. 또한 기존의 연구들도 데이터의 가용성, 국가의 중요성 등에 의해 연구범위의 편이(bias)가 존재할 수 있음.

[대한민국 청년 노동시장 현황]

❑ 국내 시계열 분석

○ 우리나라 청년 실업문제에 대한 시계열 자료를 분석한 결과, 최근 청년고용 문제가 심각해지고 있는 추세임을 확인할 수 있음.

- 첫째, 청년 취업자의 수가 2009년 이후 지속적인 경제성장에도 불구하고 크게 변하고 있지 않음.

- 둘째, 청년 생산가능인구 감소 추세에도 불구하고 청년 경제활동참여율이 증가하고 있음. 즉, 청년 구직자가 늘어나고 있음. 이에 따라 청년 실업률이 증가하고 있는 추세임.

- 셋째, 장년층 비정규직 비중은 감소하고 있는 반면 청년층 비정규직 비중은 감소하지 않아, 상대적으로 청년 고용의 질이 감소하고 있음.

❑ OECD 평균과 국제적 비교분석

○ 청년실업률, 청년경제활동참가율, 청년고용률를 통해 OECD 평균과의 비교를 진행함. 또한 중장년층 실업률 대비 청년실업률, 중장년층 실업률 대비 경제활동참가율 대비 청년경제활동참가율, 중장년층 고용률 대비 청년고용률 배율을 통해 OECD 주요국과의 비교를 진행함.

○ 대한민국 청년 실업률은 OECD 평균에 비해 절대적으로 낮은 축에 속하지만, 고용시장 노동지표 결과들을 종합하면 청년 실업문제가 상당히 심각한 것으로 판단됨.

- 첫째, '중·장년층 실업률 대비 청년실업률' 배율이 국제적으로 매우 높은 수준에 속하므로, 실업을 경험한 계층의 인구 비율이 중장년 계층보다 청년 계층에서 높은 것으로 나타남.

- 둘째, 대한민국 청년의 경제활동참가율이 국제적으로 매우 낮은 수준에 속하므로, 대한민국 청년 계층의 취업 의지가 낮은 것으로 나타남.

- 셋째, 고용률 및 '중·장년층 고용률 대비 청년고용률' 배율이 모두 국제적으로 낮은 수준에 속하므로, 대한민국의 청년 노동시장 상황이 전반적으로 바람직하지 못한 상태에 놓여있는 것으로 판단됨.

- 넷째, 우리나라의 청년층 경제활동참가율이 OECD 수준으로 계속해서 높아지는 추세를 보인다면, 향후 우리나라의 청년실업문제는 더욱 악화될 것으로 예상됨.

○ 국제적으로 비교했을 때, 대한민국에서 청년 실업률이 낮음과 동시에 고용률도 함께 낮은 이유는 다른 국가에 비해 취업유예기간의 증가, 높은 대학 진학률 등의 이유로 인해 상대적으로 청년의 경제활동참여율이 낮기 때문.

[이론적 배경]

❑ 청년 노동시장 특수성의 이론적 배경

○ 청년 노동시장은 인적자본이론, 직업탐색이론, 정보이론 관점에서 중장년층 노동시장과는 다른 특수성을 지님.

- 인적자본 이론은 근로자의 생산성이 인적자본에 대한 투자로 인해 누적적으로 증가할 수 있다는 이론임. 청년기의 인적자본 투자는 장기간 인적자본을 증대시키므로 가장 중요한 시기라고 볼 수 있음.

- 직업탐색 이론은 근로자와 기업은 서로 가장 좋은 매칭(matching)을 탐색하여 고용이 결정된다는 이론으로, 기존의 완전경쟁시장 이론의 즉각적 매칭가정과 상반되는 이론임. 본인의 재능과 선호에 불확실성이 많은 청년기 구직자에게 특히 적용될 수 있음.

- 정보이론은 근로자 본인은 자신의 특성에 대해 정보를 가지고 있으나 기업은 알지 못하는 정보 비대칭성 (asymmetric information) 문제를 강조하고 있음. 기존의 근로경험이 없는 청년에 대해서는 이러한 정보의 비대칭성 문제가 특히 심각할 수 있음.

❑ 청년 고용서비스의 이론적 배경

○ 청년 고용서비스 제공을 위해서는 청년이 취업하는 단계를 파악하고 각 단계별 대책의 논리적 성과를 평가하는 프로그램 논리 모형 (program logic model)을 적용할 수 있음.

- 교육, 훈련, 알선, 취업, 실업 후 재취업, 혹은 창업과 같은 취업경로를 파악하고 각 단계별 서비스를 제공할 수 있음.

- 단계별 서비스 공급 주체를 명확히 하고 각 서비스의 성과를 측정, 평가하기 용이한 장점이 있음.

○ 실업의 원인은 수요보다 공급이 많은데서 오는 구조적 실업과 수요와 공급의 매칭의 실패에서 발생하는 마찰적 실업이 있음.

- 이러한 노동시장 수요-공급 이론에 기반하여, 고용서비스를 노동 수요에 대한 서비스, 노동 공급에 대한 서비스, 마찰적 실업에 대한 서비스로 나눌 수 있음.

- 실업의 원인에 대한 종합적 대책을 마련하기 용이하며, 서비스 수요자 입장에서 서비스를 제공하고 평가하기 용이한 장점이 있음.

❑ 고용서비스 전달체계의 이론적 배경

○ 고용서비스를 포함한 사회서비스 전달체계는 사회복지정책을 공공서비스 및 재정적 지원 등의 형태로 전환시키는 서비스 공급자와 수급자 간의 조직적인 연결체계를 의미하며, 이를 정책수혜자에게 전달함에 있어서 어떤 조직체계를 통해서 전달할 것인가를 전략적이고 효율적으로 선택하는 과정을 말함.

○ 신공공관리론의 확대와 함께 지방정부 및 민간의 참여가 증가하고 있지만, 주인-대리인의 문제, 책무성의 문제 등 새로운 문제가 대두되고 있음.

○ 고용서비스의 범위가 확장되면서 개별 서비스를 제공하는 주체와 수단이 다양화 되면서, 중복, 누락, 혼동의 문제가 나타남. 이에 따라 개별 고용서비스를 연계하여 패키지 형태로 제공하는 패키지형 고용서비스가 등장하고 있음.

○ 패키지형 서비스는 중복, 누락의 문제를 줄여 서비스 효율성을 높임과 동시에 연계에 따른 의무조항을 삽입하면, 근로자의 도덕적 해이나 역선택의 문제와 같은 전략적 행동을 줄일 수 있어 효과성을 극대화할 수 있는 장점이 있음.

[청년 고용서비스 정책 유형화]

○ 본 연구에서는 고용 단계별, 서비스 공급자 입장의 정책 분류와 실업 원인별, 정책 수요자 입장의 정책 분류를 병행, 통합하였음.

- 첫째, 서비스 공급자(제공자)의 관점에서 체계적인 정책 집행에 대한 의사결정이 이루어질 수 있도록, 고용단계별(①교육 및 훈련, ②취업, ③실업 및 경제활동비참여, ④창업, ⑤제도 및 거시경제)로 유형화를 시도함.

- 둘째, 서비스 수요자의 관점에서 더 높은 정책효과가 달성될 수 있도록, 실업원인별(①노동수요(기업, 정부 등 일자리 제공자), ②노동공급(청년), ③매칭)로 유형화를 시도함.

<고용서비스 정책 유형화>

기존 고용서비스 정책 유형화 (정책공급자 입장)		재구성된 고용서비스 정책 유형화 (정책 공급자 및 수요자 입장)			
사업내용별 유형화		1. 고용단계별 유형화	2. 실업원인별 유형화		
			수요	공급	매칭
직접일자리	➔	교육 및 훈련			
직업훈련		취업			
고용서비스		실업 및 경제활동비참여			
고용장려금		창업			
창업지원		제도 및 거시경제정책			

* 고용단계별 유형화 5가지 × 실업원인별 유형화 3가지 조합으로 분석하고자 함.
* 단, 창업정책에서의 노동수요-노동공급 구분은 일반적인 고용정책에 대한 분류 기준인 정책대상(기업 vs 청년)을 적용하지 않고, 스타트업 기업 설립시점(설립이전-설립이후)을 적용. 이는 창업 정책의 특수한 속성상, 기업의 설립이 중요한 정책 목표이기 때문.
* (노동)수요는 기업, 정부 등 일자리 제공 주체를 의미하며, (노동)공급은 청년을 의미함.

[청년 고용서비스 전달체계 유형화]

○ 본 연구에서 제시한 고용서비스 전달체계에 대한 첫 번째 유형화 기준은 선행연구의 논의를 종합한 서비스 전달주체별 구분임.

<고용서비스 전달체계 유형화 (1)>

기존 선행연구 유형화체계				재구성된 유형화체계	
고용서비스 제공 주체	고용서비스 사업 재정부담 주체			고용서비스 전달 주체	
중앙형	비교부형 사업	• 전액정부지원금 • 정부지원금+구직자 자기부담금	➔	공공 부문형	① 중앙정부형
독립적 중앙형	교부형 사업				② 중앙-지방 혼합형
지자체 및 중앙정부 협력형					③ 지방자치단체형
지방자치 단체형	지자체형 사업				
부분위탁	정부지원금+기업부담금			④ 공공-민간 혼합형	
전체위탁	N/A			⑤ 민간부문형	

○ 본 연구에서 제시한 고용서비스 전달체계에 대한 두 번째 유형화 기준은 패키지 형태를 통한 세부 프로그램들의 통합 여부임. 즉 단독사업 또는 패키지사업 해당 여부별로 유형화를 실시하였음.

[청년 고용서비스 성과 분석]

○ 48개의 고용서비스 사업에 대한 각각의 성과문헌들을 종합하여 국가별로 분류한 결과, OECD 국가 중 미국, 영국, 독일, 덴마크 등 대표국가 12개가 선정됨.

○ 청년대상 고용서비스의 성과에 대한 엄밀한 계량적 연구는 상대적으로 많지 않음. 특히, 본 연구의 세분화된 유형을 적용하면 각 유형별 성과분석의 수는 더욱 줄어드는 한계가 있음에 유의할 필요가 있음.

○ 우선, 본 연구에서 제시한 두 번째 전달체계 유형화 기준인 단독사업/패키지사업 여부에 따라 그룹을 나누었음. 이어서, 정책 유형화 기준인 고용단계별-실업원인별, 그리고 첫 번째 전달체계 유형화 기준인 서비스 제공주체별로 세부 유형화 작업을 실시하였음.

○ 분류된 결과를 바탕으로, 단독/패키지 사업별 시사점, 국가별 시사점, 종합적 시사점, 국내 상황에의 적용 등 다양한 각도에서 유의미한 결론을 이끌어내고자 하였음.

<단독사업 유형화>

			서비스 전달주체					소 계
			① 중앙정부형	② 중앙-지방 혼합형	③ 지자체형	④ 공공-민간 혼합형	⑤ 민간부문형	
고용단계	1.교육 및 훈련	수요	(−)(−)(−)	(+)				8/2/4
		공급	(+)(+)(+)	(+)(−)(△)(△)	(+)	(+)		
		매칭		(+)				
	2. 취업자	수요	(+)(+)(△)(△)					2/2/0
		공급						
		매칭						
	3. 실업자 및 경제활동 비참여자	수요	(+)					8/0/1
		공급		(+)				
		매칭	(+)(+)	(+)(+)	(+)	(+)	(−)	
소 계			8/2/3	6/2/1	2/0/0	2/0/0	0/0/1	18/4/5

* 소계는 각 항목별로 (+)/(△)/(−) 개수의 순서임.
* (노동)수요는 기업, 정부 등 일자리 제공 주체를 의미하며, (노동)공급은 청년을 의미함.

○ 첫째, 고용 및 훈련 프로그램 단계에서는 실업원인별[①수요(기업, 정부 등 일자리 제공자, ②공급(청년), ③매칭] 그리고 서비스 전달주체별로 다양한 시사점이 도출되었음.

- (1) 수요(기업, 정부 등 일자리 제공 주체) 측면에서 중앙정부가 제공하는 인턴쉽 프로그램은 고용성과에 모두 음(-)의 영향을 야기하였음. 그러나 중앙정부 이외의 주체를 통해 전달된(예: 대학과의 연계) 인턴쉽 프로그램에서는 음(-)의 효과가 양(+)의 효과로 전환되었음.

- (2) 공급(청년) 측면에서 제공되는 고용서비스 프로그램은(예: 직업훈련) 서비스 전달주체에 따라 효과성이 크게 달라졌음. 즉, 직업훈련으로 대표되는 교육 및 훈련단계의 공급측면 지원정책에서 중앙-지방혼합형 전달체계의 장단점이 뚜렷하게 보였음.

○ 둘째, 취업자 단계의 사업은 주로 수요 측면에 집중되어 고용보조금이나 기업에 대한 세제혜택과 같은 금전적 인센티브 형태로 제공되었고, 중앙정부에 의한 전달체계가 나타났음. 성과 측면에서는 고용보조금을 통한 직접적 지원 방식이 세금혜택을 통한 간접적 지원방식에 비해 효과가 높은 것으로 나타났음.

○ 셋째, 실업자 및 경제활동비참여자 대상 프로그램은 수요, 공급, 매칭 관점에서 그리고 서비스 전달주체 관점에서 골고루 제공되고 있었음. 성과 측면에서는 민간단독형을 제외하고는 전달체계 유형과 관계없이 프로그램의 효과성이 모두 확인되었음.

<패키지사업 유형화 (1)>

	일반	예외
의무조항 결부	(+)(+)(+)(△)(+)(+)(△)	(−)(+)(−)*

* 의무조항이 결부된 패키지사업에서는 주로 긍정적인 효과가 발견되었으나, 예외적으로 국가의 노동시장 상황에 따라 부정적인 효과가 발견되는 경우도 있었음.

○ 첫째, 패키지사업에서는 의무조항 결부 여부가 프로그램 성과에 중요한 요소로 작용하였음. 즉, 의무조항이 결부된 패키지 사업에서 긍정적 고용성과가 나타날 가능성이 매우 높았음. 단 의무조항이 결부된 사업이더라도 사업의 일부 또는 일부 참여자에게만 긍정적 효과가 나타나는 경우도 존재하였음.

- 그러나 국가별 노동시장 상황에 따라, 예외적으로 부정적인 효과가 도

출되는 경우(예: 포르투갈 사례)도 존재하였음.

<패키지사업 유형화 (2)>

	중앙-지방혼합형	중앙정부형/공공-민간협력형
의무조항 비결부	(-)(-)(-)(-)(-)(-)	(+)(△)(+)(△)

* 의무조항이 결부되지 않은 패키지사업에서 "중앙-지방혼합형" 전달체계를 취할 경우에는 부정적인 효과가 발견되었으며, "중앙정부형" 또는 "중앙-민간혼합형" 전달체계를 취할 경우에는 주로 긍정적인 효과가 발견되었음.

○ 둘째, 의무조항이 결부되지 않은 패키지 사업에서는 고용서비스 전달주체에 따라 사업의 효과성이 민감하게 변하는 것으로 나타났음.

- 의무조항 비결부 패키지 사업에서 "중앙-지방혼합형" 전달체계를 취할 경우 효과가 좋지 못한 것으로 분석되었음. 그러나 "중앙정부형" 또는 "공공-민간협력형" 전달체계를 취할 경우, 패키지 사업의 효과성이 긍정적으로 나타날 가능성이 높은 것으로 분석되었음.

[정책적 시사점]

○ 국내 생산가능인구는 출산율 저하에 따른 청년층 인구 감소에 의해 꾸준히 감소하고 있음. 하지만, 청년층 경제활동참여율이 높아지면서 청년층 실업률은 오히려 증가하고 있는 추세임. 따라서 증가하는 노동공급(청년)을 충족할 수 있도록 정체된 노동수요(기업, 정부 등 일자리 제공자)를 증대시키거나, 시장의 불완전성에 따른 매칭 불일치를 해소해야함.

○ 이에 본 연구결과를 바탕으로 한 다음 세 가지 항목을 통해 국내 상황에 적용 가능한 정책적 시사점을 도출하고자 함. (1) 탐색적 지원 및 역량강화 중심의 단독형 고용서비스 사업 제공, (2) 패키지형 고용서비스 사업의 효과성을 높일 수 있는 의무조항의 활용, (3) 의무조항을 활용하지 않는 패키지형 고용서비스 사업의 경우 최적 전달체계 구축을 통한 효과성 제고.

○ (1) 다양한 일자리 정책 중 질 높은 인적자원의 기반을 마련하고 이들의 진로 방향성을 제시한다는 측면에서 단순한 일자리를 제공하는 인턴쉽과 재정지원 프로그램 보다는 구직역량을 높이고 고용가능성을 확대시킬 수 있는 역량 중심의 고용서비스 정책이 중요함.

○ (2) 고용가능성을 높이기 위해서는 OECD 국가의 개혁과 같이 복지 중심이 아닌 의무조항이 포함된 '고용' 중심의 고용+복지 패키지 설계가 필요함. 고용서비스의 비중을 늘리고 재정적 지원은 엄격하게 의무조항을 포함시킴으로서 국내 청년의 고용가능성을 향상시킬 수 있도록 패키지 내 운영체계 재정립이 필요함. 아울러 의무조항 이외에 철저한 개인관리 성격의 모니터링과 사후관리를 제공하는 당근-채찍효과를 활용하여 효과성을 향상시킬 수 있음.

○ (3) 중앙-지방혼합형 체계의 장점이 모든 상황에서 발현되는 것이 아닌, 국가 및 고용서비스의 특정 상황에 따라 발휘됨을 알 수 있음. 이러한 현상은 특히 의무조항이 결부되지 않은 패키지형 고용서비스 사업에서 두드러짐. 고용서비스 정책에 있어서 공급자 집중형이 아닌 수요자 맞춤형 고용서비스를 제공하기 위해서는 지자체 이외의 다양하고 폭넓은 운영주체들과의 체계적인 협력적 거버넌스 구축이 중요함.

○ 다만, 각 국가마다 정치적, 경제적 환경이 매우 상이하기 때문에 한 국가에서 성공적인 고용서비스 혹은 전달체계가 우리나라에서도 성공적이라고 단정할 수 없음에 유의하여야 함. 특히 국가의 지방자치제 발달 정도와 시장경제 발달정도에 따라 지방정부 및 민간의 참여 역량 및 방법이 달라질 수 있으며, 근로자 보호정책 강도에 따라 가용한 고용서비스의 범위가 국가별로 상이할 수 있음을 고려해야 함.

○ 본 연구는 미래에 각 국가별로 계속해서 추가분석될 고용서비스 성과결과를 체계적으로 비교, 분석할 수 있는 분석틀을 제공하고 있다는 점에서도 의의가 있음.

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 1
제 1 절 연구 배경 및 목적 ····· 1
1. 연구 배경 ····· 1
2. 청년 실업 문제의 중요성 ····· 3
3. 연구 목적 ····· 5
제 2 절 연구 내용 및 방법 ····· 8
1. 연구 내용 ····· 8
2. 연구 방법 ····· 11

Ⅱ. 대한민국 청년 노동시장 현황 ····· 14
제 1 절 고용실태 분석 ····· 14
1. 노동시장 고용지표의 개념 ····· 14
2. 청년의 개념 ····· 16
3. 청년 고용시장의 국내현황: 시계열 분석 ····· 18
4. OECD 주요국과의 비교 ····· 23
제 2 절 역대정부별 청년고용정책 ····· 34
1. 제 15 대 김대중 정부 ····· 34
2. 제 16 대 노무현 정부 ····· 35
3. 제 17 대 이명박 정부 ····· 36
4. 제 18 대 박근혜 정부 ····· 37
제 3 절 문재인 정부의 청년고용정책 ····· 40
1. 정책배경 ····· 40
2. 정책방향 및 내용 ····· 40

Ⅲ. 이론적 검토 ····· 42
제 1 절 청년 노동시장의 이론적 배경 ····· 42
제 2 절 청년 고용서비스 사업의 이론적 배경 ····· 44
1. 고용서비스의 범위 ····· 44
2. 고용서비스와 적극적 노동정책 ····· 45
3. 연계형 고용서비스의 이론적 근거 ····· 47
제 3 절 고용서비스 전달체계의 이론적 배경 ····· 50
1. 사회서비스 전달체계 개념 ····· 50

2. 사회서비스 전달체계 주요 원칙 ····· 50
3. 고용서비스 전달체계 형태 ····· 52

Ⅳ. 청년 고용서비스 정책 및 전달체계 유형화 ····· 55
제 1 절 청년 고용서비스 정책 유형화 ····· 55
1. 선행연구 ····· 55
2. 청년 고용서비스 정책 유형화 ····· 59
3. 청년 고용서비스 정책 유형화 사례 ····· 67
제 2 절 청년 고용정책 전달체계 유형화 ····· 75
1. 선행연구 ····· 75
2. 청년 고용서비스 전달체계 유형화 기준 ····· 79
3. 청년 고용서비스 전달체계 유형화 사례 ····· 81

Ⅴ. 청년 고용서비스 성과분석 ····· 90
제 1 절 국가별 고용서비스 성과 검토: OECD 국가를 중심으로 ····· 90
1. 미국 ····· 90
2. 영국 ····· 99
3. 독일 ····· 103
4. 덴마크 ····· 111
5. 스웨덴 ····· 116
6. 핀란드 ····· 122
7. 노르웨이 ····· 125
8. 네덜란드 ····· 128
9. 프랑스 ····· 131
10. 포르투갈, 벨기에, 이탈리아 ····· 134
제 2 절 국가별 고용서비스 사업 성과요약 및 유형화 ····· 137
1. 국가별 고용서비스 사업 성과요약 ····· 137
2. 국가별 고용서비스 사업 유형화 ····· 138
제 3 절 성과 분석을 통한 시사점 ····· 148
1. 단독사업 ····· 148
2. 패키지사업 ····· 150

Ⅵ. 결론 및 정책적 시사점 ····· 153
1. [단독사업] 탐색적 지원 및 역량강화 중심의 고용서비스 제공 ····· 154

2. [패키지사업-의무조항有] 의무조항을 통한 패키지 사업의 효과성 향상 ·· 156
3. [패키지-의무조항無] 서비스 제공 전달체계를 통한 효과성 제고 ····· 158
4. 연구의 한계 및 향후 연구 방향 ····· 160

참고문헌 ····· 162

표 목차

<표 1-1> 청년 대상 일자리사업 연도별 예산액 ····· 2
<표 2-1> 중앙정부 및 지자체별 청년 연령 ····· 17
<표 2-2> 대한민국 통계청 청년(15세~29세)고용지표 비교 (단위: 천명, %) ··· 22
<표 2-3> 국가별 청년실업률 유형 (기준: 최근 3년 평균) ····· 24
<표 2-4> 국가별 '중·장년층 실업률 대비 청년실업률 배율' 유형 (기준: 최근 3년 평균) 25
<표 2-5> 국가별 청년 경제활동참가율 유형 (기준: 최근 3년 평균) ····· 26
<표 2-6> 국가별 '중·장년층 경제활동참가율 대비 청년 경제활동참가율' 배율 유형 (기준: 최근 3년 평균) ····· 27
<표 2-7> 국가별 청년고용률 수준 (기준: 최근 3년 평균) ····· 29
<표 2-8> 국가별 '중·장년층 고용률 대비 청년고용률' 배율 유형 (기준: 최근 3년 평균) 29
<표 2-9> 대한민국의 고용통계 작성방식 ····· 31
<표 2-10> 평균 고용지표 비교 (2000년 ~ 2017년 연도 평균값) ····· 33
<표 2-11> 청년고용대책 추진현황 (2003~2016) ····· 38
<표 2-12> 청년고용촉진방안 추진과제 ····· 41
<표 3-1> 민간고용서비스 구분 및 역할 ····· 53
<표 4-1> 청년 일자리사업 연도별 예산 ····· 55
<표 4-2> 청년관련 고용노동부 단위사업 목록 (단위: 십억원) ····· 56
<표 4-3> 청년 일자리사업 분류 (단위: 개, 억원) ····· 57
<표 4-4> 청년 대상 교육 및 훈련 고려 요소 ····· 59
<표 4-5> 고용서비스 정책 유형화 ····· 67
<표 4-6> 교육/훈련 관련 수요, 공급, 매칭차원 문제점 및 처방 ····· 68
<표 4-7> 정책유형별 사례 제시 ····· 74
<표 4-8> 고용서비스 전달체계 유형화 ····· 79
<표 4-9> 국내 청년 공공고용서비스 전달체계 현황 ····· 85
<표 4-10> 취업성공패키지 유형과 연계사업현황 ····· 88
<표 5-1> 국가별 고용서비스 사업 성과요약 ····· 139
<표 5-2> 단독사업 유형화 ····· 145
<표 5-3> 패키지사업 유형화 (1) ····· 146
<표 5-4> 패키지사업 유형화 (2) ····· 147
<표 6-1> 수급자에 대한 요구 강화(Demanding) 방안 ····· 157

그림 목차

<그림 2-1> 연령별 생산가능인구 변화 (단위: 명) ····· 19
<그림 2-2> 청년층 경제활동인구비율, 비경제활동인구비율, 실업률 변화 ····· 29
<그림 2-3> 기업체 규모별 노동인력 미충원률 및 부족률 ····· 20
<그림 2-4> 중소규모 및 대규모 기업체 직능수준별 미충원인원 수 ····· 21
<그림 2-5> 청년층 실업률 변화 ····· 21
<그림 2-6> 연령별 비정규직 근로자 비중 ····· 22
<그림 2-7> 청년층 첫 일자리 근로형태 ····· 22
<그림 2-8> 연도별 청년실업률 (OECD평균 vs 대한민국) ····· 24
<그림 2-9> 연도별 '중·장년층 실업률 대비 청년실업률' 배율 (OECD평균 vs 대한민국) ·· 25
<그림 2-10> 연도별 청년 경제활동참가율 (OECD평균 vs 대한민국) ····· 26
<그림 2-11> 연도별 '중·장년층 경제활동참가율' 대비 '청년 경제활동참가율' 배율 (OECD평균 vs 대한민국) ····· 27
<그림 2-12> 연도별 청년고용률 (OECD평균 vs 대한민국) ····· 28
<그림 2-13> 연도별 '중·장년층 고용률 대비 청년고용률' 배율 (OECD평균 vs 대한민국) 29
<그림 3-1> 고용노동부의 대표적 고용서비스 사업 ····· 48
<그림 4-1> 고용단계별 유형화 ····· 58
<그림 4-2> 고용복지플러스센터 체계 ····· 86
<그림 5-1> MFIP 와 SSP에 의무조항 부가시 고용 성과 차이 ····· 96

Ⅰ. 서 론

제 1 절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

❑ 청년 실업 문제의 심각성

○ 한 나라의 청년은 곧 그 나라의 미래와 직결되므로 청년들이 활발하게 경제활동에 참여하지 않거나 일정 수준 이상의 고용이 창출되지 않는다면, 해당 국가는 머지않은 미래에 목표한 만큼의 국가경제성장률을 달성할 가능성이 매우 낮음.

○ 노동시장 상황을 나타내는 3가지 대표적 지표(실업률, 경제활동참가율, 고용률)에 따르면, 모든 OECD 주요국에서 청년 계층의 실업문제가 다른 연령 계층에 비해 특히 심각한 것으로 보고됨.

○ 특히 우리나라에서는 OECD 국가에 비하여 청년 계층의 실업문제가 더욱 심각함. 국제통화기금(IMF)은 청년 고용 확대를 한국의 가장 중요한 과제로 제시함. 청년 실업에 대한 자조 섞인 신조어들(예: N포세대, 문송합니다, 이태백, 열정페이, 88만원 세대 등)이 다수 등장하고 있음.

❑ 청년 대상 일자리 사업 예산의 가파른 증가

○ 청년실업 문제가 심화되고 사회적 이슈화 되면서 청년 대상 일자리 사업 예산은 최근 3년 들어 급격하게 증가하는 추세임.

- 2018년 청년 대상 일자리 사업 예산은 전년대비 16.1% 증가(2017년: 2조 5,933억원, 2018년: 3조 125억)하여, 전체일자리 사업의 예산증가율 12.4%(2017년: 17조 1000억원, 2018년: 19조 2000억원) 대비 약 3.7% 더 높은 증가율을 보임.

- 단, 2015년의 경우 박근혜 정부의 창조경제 패러다임 아래, 창업지원예산이 상당히 많게 책정되었음. 구체적으로, 2015년도 청년 일자리사업 예산에는 1조 7,442억원(2016년 대비 약 1조 3천억원 가량 많은 수치)의 순수한 창업지원예산액이 포함되었음.

<표 1-1> 청년 대상 일자리사업 연도별 예산액

	2015	2016		2017		2018
	결산	본예산	추경	본예산	추경	예산
금액	3조 3,612억	2조 3,492억	2조 4,398억	2조 5,935억	2조 8,325억	3조 125억

자료: 국회예산정책처(2017, 2018a)

○ 문재인 정부는 대통령 집무실에 '일자리 현황판'을 설치하고, '일자리위원회'를 별도로 구성하는 등 '일자리 정부'를 표방함.

- 정책적으로 보면, 성별·연령별 맞춤형 일자리 계획(「문재인정부 국정운영 5개년 계획(2017년 7월)」)을 통한 다양한 청년 고용서비스사업(예: 중소기업 청년 추가고용 장려금, 청년내일채움공제, 취업성공패키지, 청년 희망키움통장 등)이 신설 및 확충되고 있음.

❑ 다양한 고용서비스 전달체계의 등장과 고용서비스 범위의 확대

○ 기존의 중앙정부 주도의 재정사업에서 지방정부, 센터 및 민간이 참여하는 다양한 고용서비스 전달체계의 등장.

○ 기존에 상담, 훈련, 알선에 국한되었던 고용서비스가 교육, 훈련에 대한 근로자 및 기업 보조금 지급, 고용에 대한 기업 보조금 지급, 실업급여와 같은 거의 모든 고용정책 수단과 연계되어 패키지 형태로 제공되는 전달체계의 등장.

○ 이러한 새로운 패키지형 고용서비스 분석을 위해서는 고용서비스의 범위를 적극적 고용정책 (active labor market policy)으로 확대하여 정의할 필요가 있음. 따라서 본 연구에서는 '고용서비스'와 '고용정책'을 혼용하여 사용하고자 함.

❑ 새로운 고용서비스 사업 및 전달체계의 효과 분석이 미흡

○ 다양한 고용서비스 및 전달체계가 도입, 확대되고 있지만, 대부분의 서비스가 시행 초기에 있어 정량적 데이터를 통한 효과분석이 어려움.

○ 따라서 이러한 고용서비스가 먼저 도입된 해외국가의 사례분석을 기반으로 고용서비스 사업과 전달체계의 효과를 분석할 필요가 있음.

2. 청년 실업 문제의 중요성

❑ 청년 실업 문제의 특수성

○ 청년 시기는 학교 교육 뿐만 아니라 직업 활동을 통한 인적자본(human capital)의 축적이 활발하게 일어날 수 있는 때임.

- 이러한 시기에 실업 때문에 인적자본의 축적이 적절히 이루어지지 못하면, 장년기에 들어서도 생산적인 경제활동을 할 수가 없음. 이는 개인적 불행뿐만 아니라 경제전체의 성장에 해가 될 수 있음.

- 따라서 청년실업에 대한 대책에 있어서 이러한 인적자본의 축적을 중요시할 필요가 있음.

○ 청년 계층은 구직 이유, 구직 목적, 일자리 탐색 과정 등에서 다른 연령 계층과 차별화되는 특성을 보임.

- 청년층은 일반적으로 생계유지, 가족부양과 같은 책임감에 근거한 '의무적 노동' 보다 자아실현, 미래준비, 적절한 직무역량 습득과 같은 '선택적 노동' 을 제공하는 경향이 높음.

- 더 나은 일자리를 획득하기 위해, 청년층은 의도적으로 취업 기회를 유예하는 방식을 이용하여 자발적 실업 상태에 놓이기도 함.

- 따라서 청년 노동시장에서는 이러한 탐색적 활동을 지원하여 그 기간을 단축하고 효과성을 제고할 필요가 있음.

○ 청년 노동시장에는 정보의 불완전성이 내재되어 있음.

- 실업고교생, 특수기술을 보유한 청년들, 그리고 인턴경험이 있는 청년들을 제외한 대부분의 청년들은 자신의 직무역량을 객관적으로 평가받고 개선할 기회를 갖지 못한 채로 졸업과 동시에 사회에 첫발을 내딛게 됨. 즉 구직자는 자신의 보유 역량에 대한 이해 수준이 높지 않아, 직장 선택에 있어 잘못된 의사결정을 내릴 가능성이 많음.

- 또한 일자리 제공자(대표적으로 기업)의 입장에서도 사회에 처음으로 진입하게 되는 청년들에 대한 평판이나 과거 기록(track record) 조회가 쉽지 않아, 구직자의 역량을 판단할 마땅한 정보를 획득하기 어려움. 따라서 학

점, 시험점수, 인적성검사와 같은 정량 지표에 의존하는 경향이 높음.

- 결국, 청년의 직무 역량이 감추어진 특성(hidden type)으로 작용하여, 구직자이든 일자리 제공자이든 정보의 불완전성(incompleteness) 상태에 동시에 놓이게 됨.

- 따라서 청년 노동시장에서 정보의 비대칭성을 완화할 수 있는 일자리 매칭(matching)이 중요하게 강조되어야 함.

○ 결론적으로, 청년 실업 문제는 청년 계층의 특수성과 청년 노동시장의 불완전성을 고려하여, 사회 전체적 실업과 구별될 필요가 있음. 특히 장년층 실업 문제에 효과적인 고용서비스가 청년 실업문제에는 효과적이지 않을 수 있음을 인지할 필요가 있음.

❑ 청년 실업 문제 해결의 필요성

○ 사회적 관점에서, 청년의 경제활동수준 및 고용상태는 단기적으로 국가 경제성장과도 밀접하게 연결된다는 점에서 중요성을 가짐. 또한 청년 실업은 현재 사회 전체적 실업의 일부만을 구성하고 있지만, 시간이 지남에 따라 장기적으로는 국가 전체의 실업으로 확대되어 갈 것임.

○ 개인적 관점에서, 다수의 실증분석 연구 결과에 따르면 청년기에서의 고용경험이 향후 구직자의 직업 선택과 임금 수준에 지속적인 영향을 미치는 것으로 나타남.

- 구체적으로, 청년기에 실업을 경험하거나 혹은 실업기간이 장기화될 경우 향후 고용상태 또는 임금수준에 '부정적' 인 영향을 주는 것으로 나타남. (Kroft 외, 2013; Erikson 외, 2014; 남재량 외, 2013; 한요셉 외, 2017)

○ 결론적으로, 청년 실업은 사회적 관점에서 국가의 경제성장을 좌우하는 문제임과 동시에 개인적 관점에서 구직자의 생애주기를 좌지우지 할 수 있는 중대한 문제임.

- 따라서 청년 실업 문제는 청년 노동시장구조, 정책 환경, 정책 전달체계의 특수성 하에서 종합적으로 해결되어야 함.

3. 연구 목적

❑ 국가별 청년 고용서비스 성과에 대한 연구

○ 기존 연구에서 제시된 국가별 고용서비스 성과 평가 결과는 유형화를 하고 있지 않거나, 특정한 서비스 유형에만 한정되어 있어 종합적인 비교 평가가 어려움.

○ 특히, 동일한 고용서비스에 대한 성과를 평가함에 있어서도, 국가별, 서비스별로 서로 다른 전달체계를 고려하고 있지 않아 엄밀한 비교가 어려움.

- 본 연구에서는 기존의 청년 고용서비스에 대한 성과분석 연구결과들을 메타분석 기법을 통해 정리하되, 각 정책유형과 각 전달체계유형 별로 구분하여 동일한 정책 및 전달체계에서 일관적으로 긍정적, 혹은 부정적 효과가 나타났는지 비교하고자 함.

- 특히, 동일한 서비스 유형이지만 성과에는 차이가 발생한 원인에 대하여 국가별 상이한 전달체계 혹은 서비스 유형자체가 원인이 아닌지 중심으로 규명하고자 함.

- 궁극적으로는, 청년 고용정책의 성과를 효과적으로 높일 수 있는 정책-전달체계 조합에 대한 시사점을 제시하고자 함.

❑ 시장의 실패와 청년 고용서비스 유형화

○ 청년계층의 지속적 실업문제는 노동시장에서 공급이 수요보다 많거나, 수요와 공급의 미스매칭(mis-matching)에 의해 발생하는 시장의 실패(market failure)로 볼 수 있음.

○ 이러한 시장의 실패를 해결하기 위해 많은 국가들은 다양한 정책을 제공하고 있으며, 다른 국가들의 사례를 비교하여 다양한 정책의 효과성을 분석하기 위해서는 정책을 유형화하여 유사한 유형별로 비교하는 것이 필요함.

○ 기존의 고용서비스 유형화는 고용 단계별, 서비스 공급자 위주로 분류되어 있음.

- 즉, 고용 단계를 교육 및 훈련, 취업, 실업 및 경제활동비참여, 창업, 제도 및 거시경제환경으로 나누고, 각 단계별로 해당 정책부서에서 고용서비스를 제공하고 있음.

- 예를 들어, 교육대책은 교육부에서, 취업 및 실업 대책은 고용노동부에서, 창업정책은 중소벤처기업부에서, 거시경제 정책은 기획재정부에서 주관하는 형태를 띠고 있음.

- 이와 같이 고용 단계별, 정책 공급자 중심의 정책 유형화는 책임 정부부처가 명확하며, 고용 단계별 문제점을 파악하기 쉬운 장점을 가지고 있음.

- 하지만 근로자와 기업과 같은 정책 수요자 입장에서는 다양한 정부부처의 다양한 정책에 종합적 영향을 선택적으로 받기 때문에 이와 같은 유형화는 종합적 효과를 분석하기 어려운 단점이 존재함.

○ 따라서 본 연구에서는 실업 원인별, 정책 수요자 입장의 정책 분류를 병행, 통합하고자 함.

- 실업문제는 근본적으로 근로자의 노동공급이 기업의 노동수요보다 많기 때문에 발생하는 현상임. 또한 노동공급과 노동수요가 전체적으로 동일해도 시장의 불완전성에 의한 매칭의 실패에 의해 발생하는 마찰적 실업이 발생할 수 있음.

- 따라서 청년 실업과 고용에 대한 근본적인 대책은 근로자의 노동공급에 대한 대책, 기업의 노동수요에 대한 대책, 시장에서 수요와 공급의 매칭에 대한 정책으로 구분할 수 있음.

- 근로자와 기업은 정부의 고용정책의 대상이자 수요자이므로, 이와 같은 실업 원인별, 서비스 수요자 입장의 서비스 유형화가 가능함.

○ 본 연구에서는 청년 고용서비스를 고용 단계별, 서비스 공급자 입장의 유형화와 실업 원인별, 서비스 수요자 입장 유형화를 동시에 실시하고, 이를 종합한 유형화 방안을 도출하고자함.

❑ 정부의 실패와 청년 고용서비스 전달체계 유형화

○ 아무리 좋은 의도의 정책일지라도 정책 대상자에게 정책이 전달되는 과정이 비효율적이면 정책이 실패할 수 있음. 이는 정부의 실패(government failure)라고 볼 수 있음. 따라서 청년계층 고용서비스의 효과성을 분석하기 위해서는 서비스 전달체계를 유형화하고 어떤 유형에서 정부의 실패가 발생하는지 파악하는 것이 필요함.

○ 이러한 정부의 실패 혹은 전달체계의 문제점을 해결하기 위해, 우리나라를 포함한 많은 국가에서는 정책전달체계에서 민간부문의 참여를 증대시켜 시장의 효율성을 도입하고자 하는 신공공관리론(New Public Management)이 확대되고 있음. 또한 지방분권화가 확대되면서 지방정부의 책임과 역할이 강화되고 있음. 따라서 정책을 전달하는 주체에 따른 유형화가 가능함.

○ 특히, 다양한 고용서비스들을 패키지화하여 서비스 수요자에게 종합적으로 제공하여 편의를 도모하며, 정책간 연계성을 강화하는 패키지(package)형 전달체계가 등장하고 있음. 따라서 이러한 패키지형 전달체계의 특성과 성과에 대한 분석이 요구됨.

○ 이에 고용서비스 전달체계에 관한 유형화 논의들(민간부문과 지방정부의 참여 정도에 따른 고용서비스 전달주체별 유형화, 단독사업 또는 패키지사업 해당 여부별 유형화)을 종합한 유형화 방안을 도출하고자 함.

제 2 절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

❑ 청년 노동시장 및 정책 현황 분석

○ 먼저, 청년의 범위 및 노동시장 고용지표의 정의 제시하고, 국내 현황 및 OECD 주요국과의 비교를 시도하고자 함.

- 다양한 각도의 노동시장지표들(실업률, 경제활동참가율, 고용률)을 사용하여, 우리나라 청년 노동시장 상황을 시계열적으로 분석하고자 함.

- 특히, 중・장년층을 비교집단으로 설정하여, 청년 계층의 상황을 상대적으로 비교, 분석하고, 또한 OECD 국가들과 비교하여 우리나라와 해외 청년 노동시장을 비교, 분석하고자 함.

○ 또한 노무현 정부 이후 역대 정부가 시행한 청년 고용정책의 내용 및 방향을 정리하고자 함.

❑ 청년 고용서비스 및 전달체계에 대한 개념 설정

○ 청년 노동시장에 대한 전반적인 이론(예: 인적자본이론, 직업탐색이론, 정보이론)을 제시하고, 청년 노동시장의 특수성을 정리하고자 함.

○ 기존 고용서비스 개념을 개관하고, 새롭게 등장하는 고용서비스와 전달체계를 반영할 수 있는 개념적 범주화를 시도하고자 함. 특히, 다양한 적극적 노동시장 정책을 연계하는 패키지형 고용서비스를 포괄할 수 있는 광의의 고용서비스 개념을 제시하고자 함.

○ 사회복지서비스는 노동 취약계층(예: 청년)을 대상으로 하는 노동 정책으로 기능하고 있는 바, 이러한 사회복지서비스 개념을 통해 고용서비스 전달체계의 속성과 다양한 이론적 형태 제시하고자 함.

❑ 청년 고용서비스 정책 유형화

○ 기존의 청년 고용정책 (혹은 광의의 고용서비스)은 사업내용에 따라 5가지(또는 6가지) 범주로 유형화하고 있음.

- 고용노동부(2015)는 "①직접일자리, ②직업훈련, ③고용서비스, ④고용장려금, ⑤창업지원, ⑥실업소득유지" 라는 공식적인 6가지 범주를 이용하여, 청년 고용정책 사업을 분류함. 그러나 이러한 범주 구분의 이론적 근거가 부족함.

○ 정책수요-정책공급, 노동수요(기업, 정부 등 일자리 제공주체)-노동공급(청년) 관점에서 유형화를 실시하고자 함.

- 프로그램 논리모형(Program Logic Model)에 따라 고용단계별로 '정책 공급자' 의 체계적인 정책 집행에 대한 의사결정이 용이하게 이루어질 수 있도록, 근로자의 취업과정에 따른 고용단계(①교육 및 훈련, ②취업, ③실업 및 경제활동비참여, ④창업, ⑤제도 및 거시경제)별로 5가지 유형화 할 수 있음.

- 실업 원인별로 '정책수요자' 에 대한 의사결정이 용이하게 이루어질 수 있도록, 실업의 원인에 대한 파악이 선결되어야함. 이는 실업의 원인별로 정책 지원 대상이 달라져야 더 높은 정책효과를 달성할 수 있기 때문. 따라서, 실업의 원인별 (①노동수요(기업, 정부 등 일자리 제공주체) 측면, ②노동공급(청년)측면, ③매칭) 3가지 유형화가 가능함.

- 이와 같은 정책 혹은 서비스 공급자 입장의 유형화와 서비스 수용자 입장의 유형화를 종합하여 보다 체계적이고, 세부적인 서비스 유형화 방안을 제시하고자 함.

❑ 청년 고용서비스 전달체계 유형화

○ 고용서비스 전달체계를 유형화 한 선행연구는 주로 (1)서비스 제공 주체별 유형화와 (2)재정지원 방식 행위별 유형화로 분류됨.

○ 고용서비스를 제공하는 주체와 재정(예산)을 제공하는 행위별 관점에서 전달체계를 보았을 때, 양쪽 간 중앙정부-지자체와 공공부문-민간부문으로 나뉜다는 점에서 공통점이 있으나, 서비스 제공 측면에서 부여되는 자율성과 재정 제공의 주도권은 또 다른 조합으로 나타남.

- 예를 들어, 정부가 민간부문에 고용서비스의 효율성을 달성하기 위해 자율성을 부여하는 반면, 민간부문의 성과를 평가함으로서 제공하는 재정을 달리하여 이들을 관리를 하는 방식이 나타남.

○ 따라서 본 연구에서는 첫 번째 전달체계 유형화로 이상의 논의와 유사한 맥락에서 고용서비스 전달주체별 유형화를 다음과 같이 5가지로 제시하고자 함.

- 공공부문형(①중앙정부형, ②중앙-지방 혼합형, ③지방자치단체형), ④공공-민간부문형, ⑤민간부문형

- 이후 앞서 언급한 정책유형화와 전달체계 유형화를 혼합하여 같은 정책유형이라도 전달체계에 따라 효과가 어떻게 달라지는지 분석해보고자 함.

○ 이어서 본 연구에서 활용될 두 번째 전달체계 유형화는 단독/패키지형 유형화이며, 개별단위로 정책을 수혜자에게 전달할지, 혹은 패키지형으로 묶어서 전달할지에 대한 여부임.

- 연계형 패키지로 고용정책을 정책수요자에게 전달할 경우 사업 중복성 방지, 효율성 달성, 수요자 중심의 맞춤형·체계적인 원스톱 서비스 전달 등 측면에서 효과가 있을 것으로 예상함.

- 따라서 패키지 고용정책의 효과성을 보다 명확히 파악하기 위해 앞서 언급한 정책의 유형화와 연계형 패키지의 여부를 조합하여 효과를 비교분석하고자 함.

❑ 국가별 고용서비스 성과 분석

○ 성과문헌들을 종합하여 국가별로 분류한 결과, OECD 국가 중 미국, 영국, 독일, 덴마크 등 대표국가 12개가 선정됨.

○ 우선, 본 연구에서 제시한 두 번째 전달체계 유형화 기준인 단독사업/패키지사업 여부에 따라 그룹을 나누었음. 이어서, 정책 유형화 기준인 고용단계별, 그리고 첫 번째 전달체계 유형화 기준인 서비스 제공주체별로 세부 유형화 작업을 실시하였음.

○ 분류된 결과를 바탕으로, 단독/패키지 사업별 시사점, 국가별 시사점, 종합적 시사점, 국내 상황에의 적용 등 다양한 각도에서 유의미한 결론을 도출하고자 함.

❑ 정책적 시사점 도출

○ 앞서 분석한 국내 청년 노동시장 현황, 정책 및 전달체계 유형화, 그리고 국가별 고용서비스 성과분석을 종합하여 국내 현 고용서비스에 적용할 수 있는 정책적 시사점을 도출함.

○ 특히 고용서비스 전달에 있어서 ① 단독사업으로 전달되는 경우, ② 다른 유형의 고용정책이 연계된 패키지 사업에서 의무조항이 포함된 경우, 그리고 ③ 의무조항이 포함되지 않는 경우로 나누어 정책적 함의를 논의하고자 함.

2. 연구 방법

❑ 청년실업 현황 및 정책 현황

○ 기존 이론적, 실증적 연구를 통한 청년 실업 관련 개념적 정의를 도출하고자 함.

○ 국내 고용노동부 자료와 OECD 통계 자료를 통하여 현황을 분석하고, 우리나라의 시계열적 분석과, 해외와의 비교 분석을 시도하고자 함. 특히 OECD가 제공하는 노동시장 기초 통계와 실태 보고서를 이용하여 비슷한 수준의 노동시장 위험도를 나타내는 국가들을 그룹핑(grouping)하여 지표별로 상대적 비교를 하고자 함.

○ 또한 국내외 학술자료를 수집, 분석하여 청년실업의 추세 및 전망에 대해 정리하고자 함.

❑ 고용서비스 사업에 대한 이론적 유형화

○ “노동시장 현황 유형화 분석 → 고용서비스 정책 유형화 분석 → 고용서비스 전달체계 유형화 분석”으로 이어지는 유형별 분석에서는 최대한 다양한 유형화 기준이 제시되도록 함.

- 첫째, 청년 실업의 원인과 처방에 대한 다양한 이론적 모형을 분석, 정리하여 유형화에 활용하고자 함.

- 둘째, 정책 전달체계에 대한 다양한 이론적 모형과 문헌을 분석하여, 유형화에 활용하고자 함.

- 셋째, 기존의 유형화 방식의 한계점을 논의하고 다양한 유형화 방식을 종합, 선별하여 본 연구의 목적에 맞는 유형화 방안을 도출하고자함.

❑ 국가별 청년 고용서비스 사업의 선정

○ 기존에 청년 고용서비스 사업의 성과분석을 한 문헌들을 유형별로 정리하는 메타(meta) 분석기법을 활용하고자 함. 즉 정책전달체계를 고려하지 않고, 정책유형별로 메타분석한 연구들이 있는 만큼, 이들 연구에 사용된 기존 문헌들을 전달체계로 재분류하여 하고자 함.

- 좀 더 구체적으로, ① 유럽의 적극적 고용정책을 메타분석한 Kluve(2010) 논문과 ② 전 세계 청년 대상 고용프로그램을 메타분석한 Kluve 외 (2016) 논문에 제시된 사업 중 OECD 국가에서 수행된 사업을 중심으로, 특정 유형에 치우침 없이 해당 문헌에 제시된 사업과 하위 문헌들을 포괄하여 본 연구 목적에 맞게 재분류함.

○ 메타분석시 기존 문헌들을 정리함에 있어서, 적정기준(Protocol)을 통해 편향되지 않는 연구샘플을 선정하여 객관성과 대표성을 확보하는 것이 중요함.

- Kluve(2010) 논문에서는 해당 논문의 분석 대상이 되기 위해 충족되어야 할 네 가지 기준을 제시하였음. ① 개인수준의 분석연구(Microeconometric studies assessing treatment effects at the individual level), ② 실험설계 구성을 갖춘 연구(Empirical academic studies controlling for selection into treatment and control groups), ③ 개별 프로그램에 대한 분석 연구(Studies evaluating particular programs; no pooling measures), ④ 프로그램 비참여 대비 성과 연구(studies assessing effects relative to non-participation; not relative to other programs)

- Kluve 외 (2016)의 논문에서도 처리(Intervention), 비교집단(Comparison Group), 성과(Outcome), 실험설계(Experimental Design) 의 관점에서 논문의 분석 대상이 되기 위해 갖춰야 할 조건들을 제시하였음. (Kluve et al., 2014)

○ Kluve(2010)과 Kluve 외(2016)에 포함된 문헌을 중심으로 한 본 연구에서도 이상에서 제시된 기준들이 적용됨으로써 논문 선정에 대한 편향이 감소하고, 연구 표본의 대표성과 객관성이 충분히 확보되었다고 볼 수 있음.

○ 한편, 내용이 미흡하다고 판단되는 부분에 대해서는 별도의 연구 문헌 및 사업을 추가적으로 조사하였음. 특히 고용서비스 사업 정보를 제공하는 각국 정부 및 공공기관의 인터넷 홈페이지를 활용하여 전달체계에 대한 추가 정보를 확보하였음.

II 대한민국의 청년 노동시장 현황

제 1 절 고용실태 분석

1. 청년 노동시장 고용지표의 개념

❑ 실업률(Unemployment Rate)의 정의 및 유용성

○ 실업률은 실업자 수를 경제활동인구 수로 나눈 값으로 정의됨.[1)]

- 실업자란 적극적인 구직 활동을 수행했음에도 불구하고 직장에 고용되지 못하거나, 스스로 독자적인 경제활동에 종사하지 않는 인구를 의미함.

- 경제활동인구란 한 나라 안에서 경제활동의사를 가진 인구를 의미하며, 실업자와 취업자로 구성됨.

○ 실업률은 노동시장 고용상태의 개선 및 악화를 판단할 수 있는 일차적인 지표로 기능할 수 있지만, 경제활동인구의 변화가 심할 경우 판단의 신뢰성이 저하된다는 한계점이 존재함.

- 예컨대, 실업률이 동일하게 유지되거나 감소했더라도 구직 포기 등의 이유로 인해 비경제활동인구 수가 증가했다면, 노동시장의 고용상황이 악화된 것으로 판단할 수 있음.

❑ 경제활동참가율(Labor Force Participation Rate)의 정의 및 유용성

○ 경제활동참가율은 경제활동인구를 생산가능인구(노동가능인구)로 나눈 값으로 정의됨.[2)]

---

1) Unemployment rate is the number of unemployed people as a percentage of the labour force, where the latter consists of the unemployed plus those in paid or self-employment. Unemployed people are those who report that they are without work, that they are available for work and that they have taken active steps to find work in the last four weeks.
(출처: https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm)
2) The labour force participation rates is calculated as the labour force divided by the total working-age population. The working age population refers to people aged 15 to 24.
(출처: https://data.oecd.org/emp/labour-force-participation-rate.htm)

- 경제활동인구란 한 나라 안에서 경제활동의사를 가진 인구를 의미하며, 실업자와 취업자로 구성됨.

- 생산가능인구(노동가능인구)란 경제활동인구 및 비경제활동인구까지 모두 포함하게 되며, 결국 한 나라 안에서 노동을 제공할 수 있는 실질적인 인구 규모 전체를 의미함.

○ 경제활동참가율은 노동시장의 활성화 정도를 측정하는 지표로 기능하며, 높은 경제활동참가율은 국가 경제발전에 대한 선결 조건임.

- 경제성장을 위해서는 생산의 2대 요소인 노동력과 자본이 필수적.

- 노동력은 직접적으로 또는 생산기술과의 상호작용을 통해 경제성장을 창출 및 촉진하게 되므로, 노동시장에 노동력이 풍부하게 유입될수록(경제활동참가율이 높아질수록) 활발한 경제 성장이 담보될 수 있음.

○ 경제활동참가율은 노동계층별로 노동시장에 대한 관여 정도를 비교할 수 있다는 점에서도 유용함.

- 국가 전체에 대한 경제활동참가율도 중요한 의미를 가질 수 있으나, 장애인, 여성, 청년 등 상대적으로 취약한 계층만을 별도로 추출하여 계산된 경제활동 참가율은 해당 계층의 경제활동 참여 정도와 노동시장으로의 접근가능성을 별도로 보여준다는 점에서 유용함.

❑ 고용률(Employment Rate)의 정의 및 유용성

○ 고용률은 취업자를 노동가능인구(생산가능인구)로 나눈 값으로 정의됨.[3)]

○ 고용률은 취업자로 활용되고 있는 노동가능인구의 비율에 관한 유용한 정보를 제공함.

○ 고용률은 단기적인 경기변동에 따라 민감하게 반응하지만, 고용률의 장기적인 추세는 정부의 다양한 정책(예: 고등 교육 정책, 소득 지원 정책, 여성 및 취약 계층의 고용을 높이는 정책)들에 의해 좌우되는 경향이 높음.

---

3) Employment rates are defined as a measure of the extent to which available labour resources (people available to work) are being used. They are calculated as the ratio of the employed to the working age population. (출처: https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm)

○ 구직활동 여부는 고용률에 영향을 주지 않기 때문에, 고용률은 다른 노동시장 고용지표들과 비교하여 비교적 정확하게 한 나라의 고용 상태를 측정하는 지표로 기능하고 있음.

- 실업률이 하락했다면 노동시장에서 고용상태가 개선되고 있다는 일차적인 판단을 내릴 수 있음. 그러나 구직포기자가 늘어남으로써 비경제활동인구가 증가하여 실업률이 하락하게 된 경우, 반드시 고용상태가 개선되었다고 단정할 수 없음.

- 이에 반해, 고용률은 비경제활동인구 변화에 의해 의존하지 않으므로, 실업률 하락에 근거한 노동시장 개선에 대한 판단착오를 보완할 수 있음.

- 그럼에도 불구하고, 청년인구 자체가 감소함으로써 노동가능인구가 감소하여 고용률이 상승하는 경우, 고용시장 개선에 대한 또 다른 판단착오의 가능성이 여전히 잔존함.

❑ 청년 고용시장과 고용지표

○ 청년계층은 앞에서 논의한 바와 같이 자발적 탐색적 실업, 마찰적 실업이 많으며, 특히 실업이 예상되거나 지속되는 경우 경제활동을 포기하는 경향이 높음.

○ 따라서 실업률, 경제활동참가율, 혹은 고용율과 같은 지표 하나만으로는 청년 고용시장을 정확히 파악하기 어려우며, 이들 지표들을 동시에 활용하여 분석할 필요가 있음.

○ 청년계층 노동시장의 특수성을 반영하기 위하여, 중장년 계층을 청년 계층의 비교 집단으로 설정한 후 실업률 배율, 경제활동참가율 배율, 고용률 배율 지표를 통해, 청년 노동시장 고용상황의 심각성과 차별성에 대해서도 고려하고자 함.

2. 청년의 개념

○ 청년의 연령 범위는 명확히 합의된 바가 없이, 국가별・기관별・정책별로 상이하게 규정됨.

- 이는 청년 계층이 “아동, 청소년, 청년, 중장년, 노인” 으로 이루어지는 개인의 생애주기 단계에서 청소년과 중장년 사이에 위치함으로써, 청소년 계층과 중장년 계층 범위에 모두 영향을 받기 때문.

○ 청년 계층의 연령 범위에 대한 구체적인 사례

- 경제협력개발기구(OECD)는 청년실업률(Youth Unemployment Rate)의 국가별 비교를 위해 청년의 연령 범위를 만15세 이상 ~ 만24세 이하로 설정하여 별도로 실업률 통계를 제공하고 있음.[4)]

- 경제협력개발기구(OECD)는 청년무직자(Not in Education Employment or Training; NEET족)에 대한 통계에 있어 연령 범위를 만15세 이상 ~ 만29세 이하로 확장함.[5)]

- 대한민국 통계청은 청년을 만15세 이상 ~ 만29세 이하로 규정하고 청년고용 동향에 대한 정보를 자체적으로 제공하고 있음.

- 한국고용정보원이 시행하는 청년패널조사(Youth Panel Survey)는 만15세 이상 ~ 만29세 이하의 연령을 청년 인구로 보아 패널 표본을 구성함.

- 청년고용촉진특별법, 조세특례제한법 등 청년 지원을 위한 실정법에서 규정된 청년 연령의 범위는 만15세 이상 ~ 만29세 이하가 일반적.

○ 초고령화 사회의 도래로 인해 국민들의 중장년 계층에 대한 진입연령 인식이 높아지는 방향으로 변화함에 따라, 청년 계층의 범위는 점차 넓어지고 있음.

- 중앙정부 및 지자체는 청년 계층의 취업을 장려하기 위한 목적으로써 다양한 청년 고용 촉진 정책을 시행중.

- 다만, 정책 대상인 청년의 연령 범위는 이하의 <표 2-1> 과 같이 정책의 목적 및 방향에 따라 차별화됨.

<표 2-1> 중앙정부 및 지자체별 청년 연령

<성남시 청년배당> 성남시에 3년 이상 거주한 **만24세** 청년
<서울시 청년수당> 서울에 거주중인 **만19~29세** 미취업 청년
<공공기관 청년의무고용제도> **만15~34세** 일반정규직

4) https://data.oecd.org/unemp/youth-unemployment-rate.htm
5) http://www.oecd.org/els/emp/action-plan-youth.htm

<고용노동부 청년내일채움공제> **만15~34세** 중소·중견기업에 취업한 정규직 청년
<고용노동부 청년구직수당> **만18~34세** 미취업 청년
<창업성공패키지(청년창업사관학교)> **만39세** 이하
<청년발전 기본조례> 서울·경기 등: **만15~29세**, 충북·전남·광주 등: **만15~39세**, 의성·영광 등: **만19~45세**, 곡성·장흥·함평 등: **만19~49세**

○ 청년 계층의 연령 범위에 대한 일반화

- 실업률 집계를 비롯한 통계자료 생산의 목적에서, 청년의 의미는 국제적으로는 만15세 이상 ~ 만24세 이하 그리고 국내적으로는 만15세 이상 ~ 만29세 이하의 연령층으로 정의되고 있음.

- 청년층에 대한 지원 정책 목적에서, 청년의 범위는 연령대가 높아지는 방향으로 확장되는 추세가 나타남. 이러한 흐름은 싱가폴, EU를 비롯한 많은 해외 국가들에서도 유사하게 발견되고 있음.

3. 청년 고용시장의 국내현황: 시계열 분석

1) 청년 고용시장의 실업률, 경제활동참여율

❑ 생산가능인구를 연령별로 분석 결과, 15세에서 29세의 청년층, 그리고 30세에서 39세는 감소추세에 있으며, 은퇴를 앞둔 50세에서 59세, 그리고 60세 이상은 증가추세인 것을 볼 수 있음.

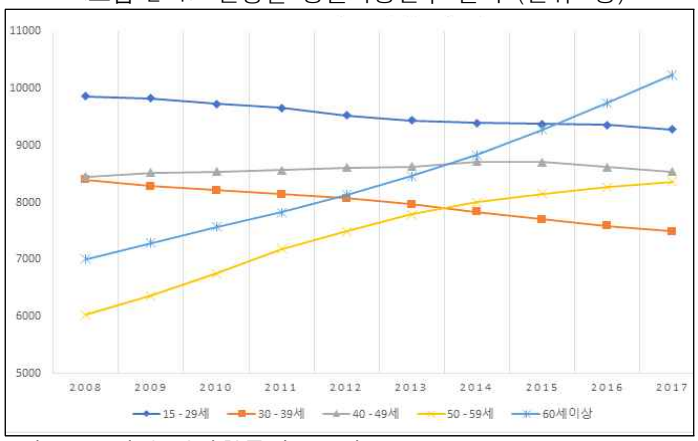
○ 이는 생산가능인구 감소의 요인이 저출산과 고령화로 인한 현상임을 추정할 수 있으며, 노동시장에 지속적으로 진입하는 청년층의 감소로 인해 향후 인력난을 우려할 수 있음.

❑ 우리나라의 경우 <그림 2-1>에서 볼 수 있는 바와 같이 생산가능인구가 꾸준히 감소하고 있음. 이는 출산율 저하에 따른 청년층 인구의 감소에 의한 것으로 보임.

○ 하지만, 특이하게도 우리나라의 경우 청년층 경제활동참여율이 높아지면서 경제활동인구의 수는 최근 오히려 증가하는 추세를 보이고 있음.

○ 따라서 생산가능인구의 감소에도 불구하고 노동시장의 노동공급은 오히려 증가하고 있으며, 따라서 <그림 2-1>와 같이 청년층 실업률은 오히려 증가하는 추세임.

<그림 2-1> 연령별 생산가능인구 변화 (단위: 명)

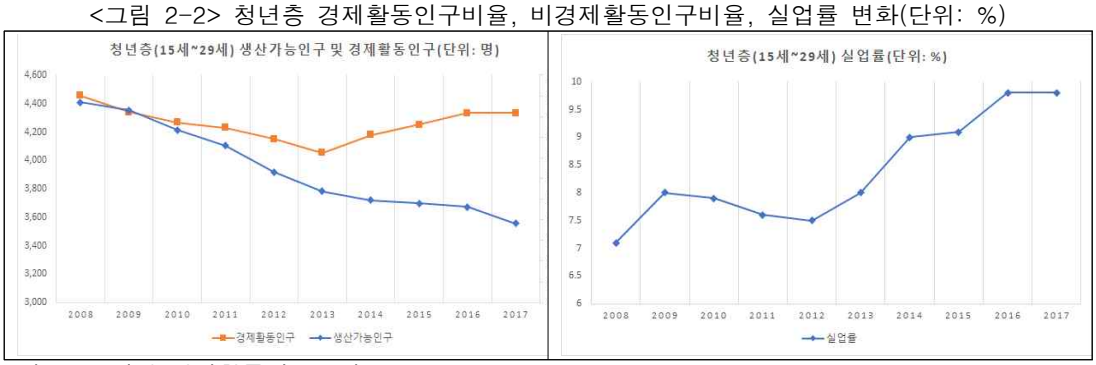


자료: 통계청 경제활동인구조사

❑ 생산가능인구를 구성하는 경제활동인구와 비경제활동인구를 비율로 분석한 결과 <그림 2-2>과 같이 비경제활동인구의 비율이 감소하며 경제활동인구의 비율이 증가하는 것을 볼 수 있음.

○ 비경제활동인구 비율의 감소는 청년층의 구직활동의사가 증가, 그리고 노동공급의 증가를 의미하기 때문에 실업률 증가에 따른 처방은 증가한 노동공급을 충족할 수 있도록 정체된 노동수요를 증대시키는 처방이 필요한 것으로 보임.

<그림 2-2> 청년층 경제활동인구비율, 비경제활동인구비율, 실업률 변화(단위: %)



자료: 통계청 경제활동인구조사

2) 기업 규모 별 청년 고용시장 현황

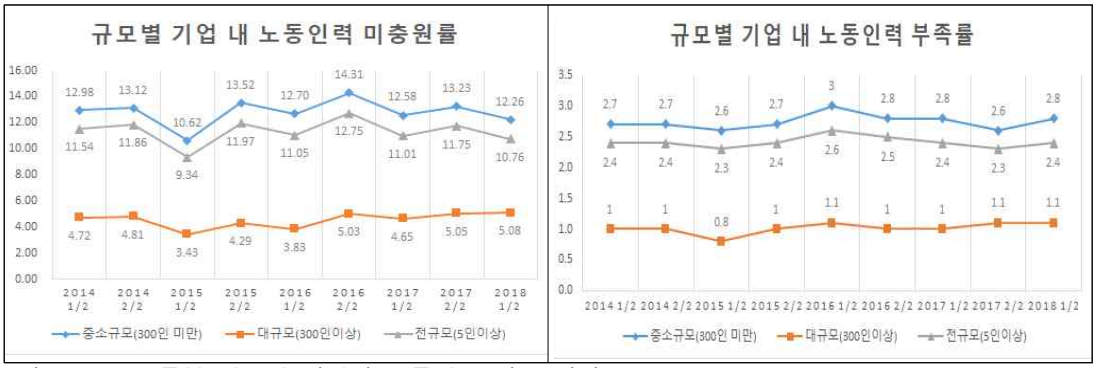
❑ 우리나라 청년 노동시장의 또 다른 특이성은 대기업과 중소기업 간의 차이에 있음. 노동수요 및 공급과 관련하여 기업체 규모별로 달라지는 미충원인원율과 부족율 분석 결과, 300인 미만의 중소규모의 기업체에서 300인 이상의 대규모 기업체보다 높은 노동수요를 가지고 있지만, 높은 수요에 따른 노동인력을 공급받지 못하는 현상이 발생함.

○ (미충원인원) 아래의 <그림 2-3> 과 같이 각 기업체의 미충원인원[6] 및 미충원율[7]을 분석한 결과, 300인 미만의 중소규모의 기업체에서 전체 미충원율보다 더 높은 미충원율이 있음을 볼 수 있음.

- 특히 300인 이상의 대규모 기업체 미충원율보다 약 3배 이상이며, 이는 중소규모의 기업체에서 노동인력의 수요와 공급이 원활하게 균형점을 이루지 못함을 알 수 있음.

○ (부족율) 부족율[8] 또한 중소규모의 기업체가 대규모 기업체보다 약 3배가량 높은 것을 볼 수 있으며, 이는 노동인력의 수요가 중소규모의 기업체에서 더 높음을 알 수 있음.

<그림 2-3> 기업체 규모별 노동인력 미충원률 및 부족률



자료: 고용노동부 직종별 사업체 노동력 조사 통계자료

○ 노동인력 수요에 있어서 기업체에서 필요로 하는 직능수준(최종학력 및 경력 등)을 기준으로 미충원율을 기업체 규모별로 분석한 결과 아래와 같이 300인 이상의 대규모 기업체보다 300인 미만의 중소규모 기업체에서 미충원인력이 더 발생함을 알 수 있음.

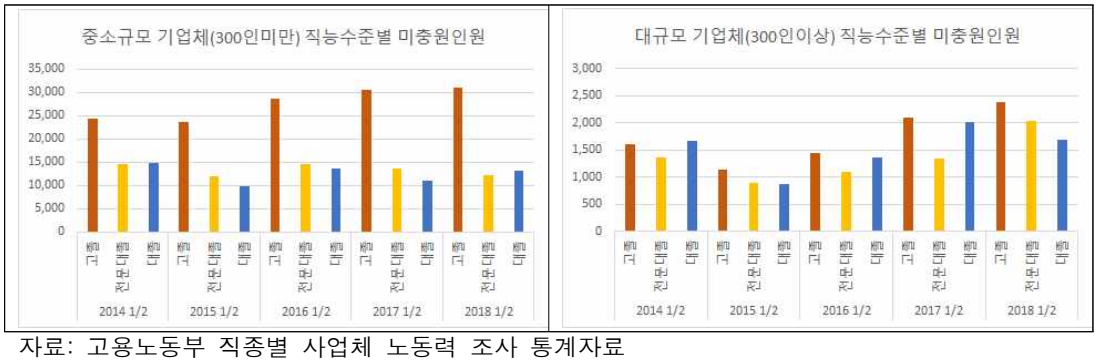
- 특히 대규모와 중소규모 기업체 모두 최종학력이 고졸인 노동인력에 대한 미충원률이 전문대졸 및 대졸자보다 높음. 이는 고등지식을 필요로 하는 대학교육이 아닌 직업교육과 실무위주 노동인력의 부족을 시사함.

○ 전반적으로 청년층의 경제활동 참여가 증가하였지만 대부분이 대기업 위주로 구직활동을 하고 있어서, 중소기업의 노동수요가 존재함에도 불구하고 실업률이 높게 지속되고 있는 것으로 보임. 다만 이와 같은 이중노동시장의 분석

6) 미충원인원=구직인원(기업체 내 대외적인 구인활동을 통하여 구인한 인원으로 채용인원이 아닌 최초 모집공고 당시 채용하려했던 인원)-채용인원(최종적으로 채용을 확정한 인원)
7) 미충원율=미충원인원÷구직인원×100
8) 현재인원 대비 채용계획과 무관하게 당해 사업체의 정상적인 운영 등을 위해 현재보다 더 필요한 인원의 비율

과 해결은 고용정책의 영역이 아니라 산업구조의 개혁을 위한 산업정책의 일환이라고 볼 수 있으며, 따라서 본 연구의 분석범위를 벗어남.

<그림 2-4> 중소규모 및 대규모 기업체 직능수준별 미충원인원 수

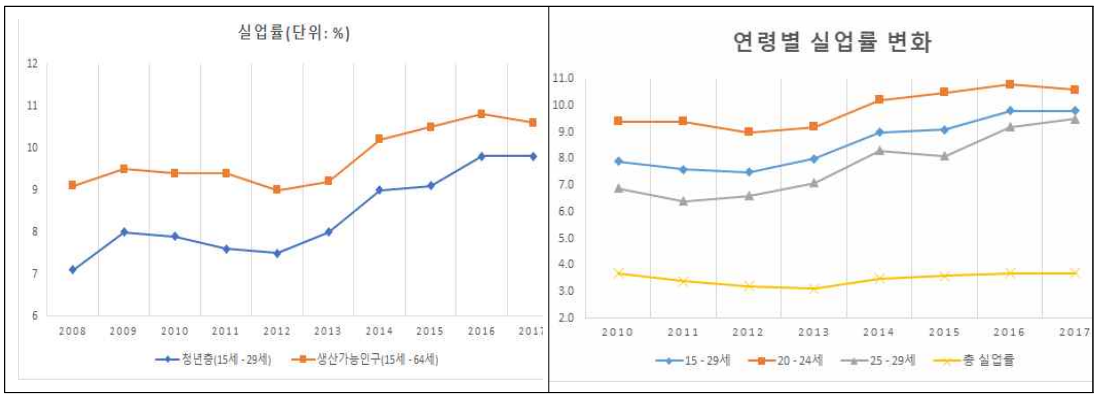


자료: 고용노동부 직종별 사업체 노동력 조사 통계자료

❑ 청년 실업 문제의 심각성은 중장년층을 포함한 총 실업률의 변화는 큰 변동 폭이 없지만, 청년실업률(15세~29세)은 크게 증가하는 것에서도 볼 수 있음.

○ 청년 연령층을 세분화하여 실업률을 보면 모두 함께 증가하고 있는 추세이며, 특히 25세~29세의 고학력자 실업률 증가가 눈에 띄며, 이는 국내 실업문제에 있어서 고학력화의 문제를 보여줌.

<그림 2-5> 청년층 실업률 변화



자료: 통계청 경제활동인구조사

3) 청년 고용과 고용의 질

❑ 청년 실업 문제에 있어, 고용 여부도 중요하지만 고용의 질도 중요한 문제임.

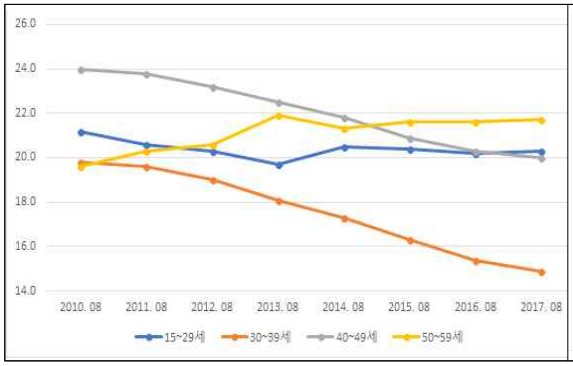
○ 연령별 비정규직 근로자 비중을 보면, 2010년 8월부터 30~39세와 40~49세는 감소하고 있으나 50~59세와 15~29세는 다소 다른 추세를 보이고 있음. 50~59세는 증가하고 있으며, 15~29세는 2013년 8월까지는 감소하다가 그 이

후 증가하며 감소하지 않고 유지되고 있는 것을 볼 수 있음.

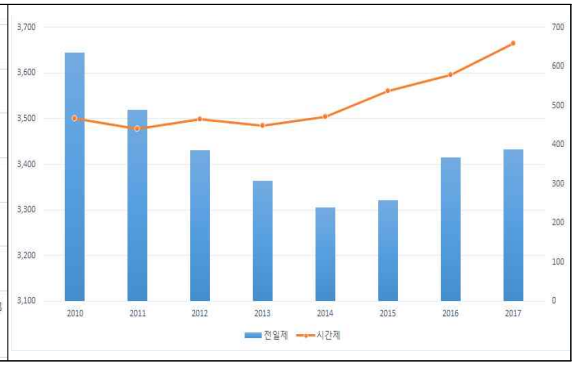
- 이는 노동시장 이중구조의 심각성이 은퇴연령인 50~59세와 15~29세의 청년층에서 나타난다는 것을 알 수 있음.

○ 또한 청년층 대상 첫 일자리 근로형태를 보면 전일제는 2014년 급격한 감소 후 조금씩 증가하고 있는 한편, 시간제는 지속적으로 급격하게 증가함. 청년층의 첫 일자리에 있어서 시간제와 전일제의 변화 또한 노동시장의 이중구조를 확인할 수 있음을 보여줌.

<그림 2-6> 연령별 비정규직 근로자 비중



<그림 2-7> 청년층 첫 일자리 근로형태



자료: 통계청 경제활동인구조사

<표 2-2> 대한민국 통계청 청년(15세~29세)고용지표 비교 (단위: 천명, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
생산가능인구	9,868	9,829	9,735	9,660	9,531	9,439	9,395	9,380	9,363	9,282
경제활동인구	4,456	4,340	4,269	4,229	4,150	4,053	4,179	4,253	4,334	4,333
취업자	4,138	3,992	3,930	3,907	3,837	3,728	3,802	3,864	3,908	3,907
실업자	318	348	339	322	312	324	378	389	426	426
실업률	7.1	8.0	7.9	7.6	7.5	8.0	9.0	9.1	9.8	9.8
경제활동참가율	45.2	44.2	43.9	43.8	43.5	42.9	44.5	45.3	46.3	46.7
고용률	41.9	40.6	40.4	40.4	40.3	39.5	40.5	41.2	41.7	42.1

자료: 국가지표체계

4) 요약

❑ 우리나라 청년 실업문제에 대한 시계열 자료를 분석한 결과, 최근 청년실업률이 높아지고 있는 추세를 확인할 수 있음.

○ 하지만 뜻밖에도 이는 취업자가 감소하였기 때문이 아니라, 취업하고자 하는 청년 경제활동인구가 증가하였기 때문임. 청년층 생산가능인구가 감소하고 있는 추세임에도 불구하고 경제활동인구가 증가하고 있는 것은 특이한 현상임.

❑ 청년실업률의 증가에도 불구하고 중소기업 미충원인원은 대기업에 비하여 높게 존재하여 노동시장이 이분화 되어있음을 알 수 있음.

❑ 장년층 비정규직 비중은 감소하고 있는 반면 청년층 비정규직 비중은 감소하지 않아, 상대적으로 청년 고용의 질이 감소하고 있음.

○ 이러한 현상은 대학진학율의 증가에 따른 고학력 청년 구직자들의 증가와 여성의 경제활동참여율 증가 등의 복합적 원인이 있는 것으로 추측됨.

○ 특히, 후술할 바와 같이 대학진학율이 낮은 국가들이 청년실업의 대책으로 대학교육을 강화하는 정책을 시도하고 있으나 이는 우리나라와의 현실과는 맞지 않을 수 있다는 것을 시사함.

4. OECD 주요국과의 비교

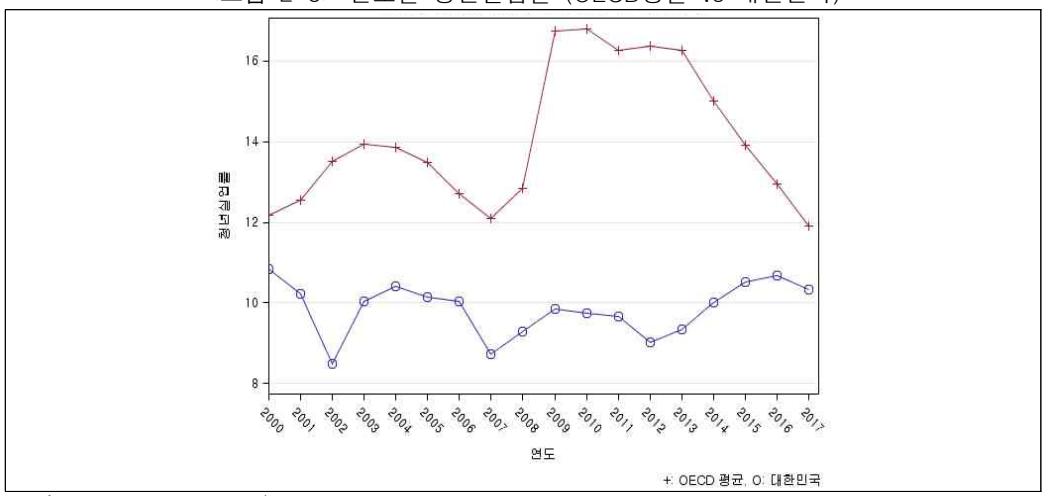
1) 청년실업률 분석

❑ 청년실업률 비교

○ OECD 통계에서 청년실업률은 만15세에서 만24세까지의 연령 집단을 대상으로 한 실업률을 의미함.

○ <그림 2-8> 에 나타난 바와 같이 OECD평균 청년실업률은 2008년 금융위기 이후 급격히 증가한 이후 점차 하락하는 추세임. 한편, 대한민국의 청년 실업률은 OECD평균보다 낮은 10% 내외를 꾸준히 유지 중.

<그림 2-8> 연도별 청년실업률 (OECD평균 vs 대한민국)



자료: OECD STATS[9)]

○ OECD에 속한 35개 각 나라들을 청년실업률 수준에 따라, 이하의 <표 2-3>와 같이 범위별로 유형화. 대한민국은 미국, 영국, 캐나다, 덴마크 등과 함께 실업률 10%이상 ~ 15%미만 집단으로 분류됨.[10)]

<표 2-3> 국가별 청년실업률 유형 (기준: 최근 3년 평균)

범위	대표국가
20% 이상	그리스, 스페인, 이탈리아, 포르투갈, 프랑스 등
15%이상 ~ 20%미만	핀란드, 터키, 스웨덴, 아일랜드 등
10%이상 ~ 15%미만	**대한민국**, 미국, 영국, 캐나다, 덴마크 등
5%이상 ~ 10%미만	일본, 독일, 아이슬란드, 멕시코, 이스라엘, 스위스

❑ '중·장년층 실업률 대비 청년실업률' 배율 비교

○ 중·장년층은 청년층과 노년층 사이에 존재하는 생애주기 계층구분임.

- 중·장년층은 한 국가 내에서 가장 활발히 경제활동을 수행하는 집단으로써 청년층에 대한 비교집단으로 설정가능. 연령별로는 만25세 이상 부터 만55세 미만까지의 연령집단을 의미함.

○ OECD 평균의 중·장년층 실업률은 약 6.2%, 청년실업률은 약 14.1% 부근에서 연도별로 변화하고 있음. 대한민국의 중·장년층 실업률은 약 3.3%, 청년실업률은 약 10% 부근에서 연도별로 변화하고 있음.

9) https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64198#
10) 분류에 사용된 청년실업률은 최근 3년(2015년부터 2017년까지) 동안의 연도별 자료를 평균 낸 값을 사용하였음.

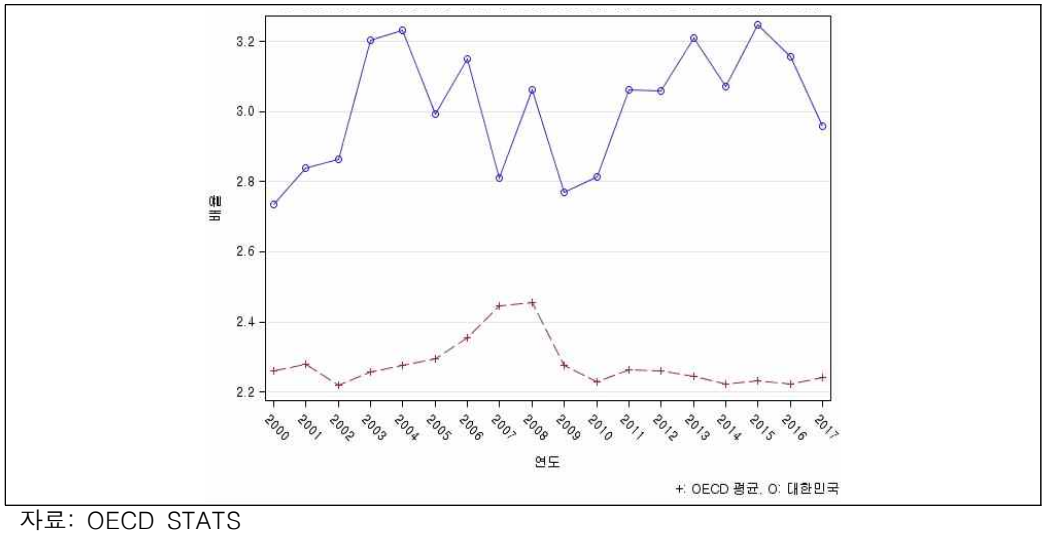
- 따라서 청년 실업이 중·장년층 실업에 비해 상대적으로 심각한 문제로 판단됨.

- 이러한 상대적 심각성은 '중·장년층 실업률 대비 청년실업률 배율' 지표를 통해 연도별·국가별로 구체적으로 비교가 가능함.

- 즉 배율 지표의 값이 클수록, 청년 실업이 중장년층 실업에 비해 심각성이 높을 것으로 추론 가능.

○ 분석결과 대한민국 배율지표는 OECD평균 배율지표 보다 높게 유지되고 있는 것으로 나타나, 대한민국의 청년실업 문제가 평균적인 OECD 상황에 비해 상대적으로 심각한 것으로 판단됨.

<그림 2-9> 연도별 '중·장년층 실업률 대비 청년실업률' 배율 (OECD평균 vs 대한민국)



자료: OECD STATS

○ OECD에 속한 35개 각 나라들을 배율 수준(최근 3년 평균 기준)에 따라, 이하의 <표 2-4>와 같이 범위별로 유형화. 대한민국은 이탈리아, 스웨덴, 영국 등과 함께 3배 이상의 배율을 가진 집단으로 분류됨.

<표 2-4> 국가별 '중·장년층 실업률 대비 청년실업률 배율' 유형 (기준: 최근 3년 평균)

범 위	대표국가
3배 이상	**대한민국**, 이탈리아, 스웨덴, 영국 등
2.5배 이상 ~ 3배 미만	미국, 노르웨이, 핀란드, 프랑스, 벨기에 등
2배 이상 ~ 2.5배 미만	덴마크, 그리스, 캐나다, 스페인 등
2배미만	일본, 독일, 스위스, 이스라엘 등

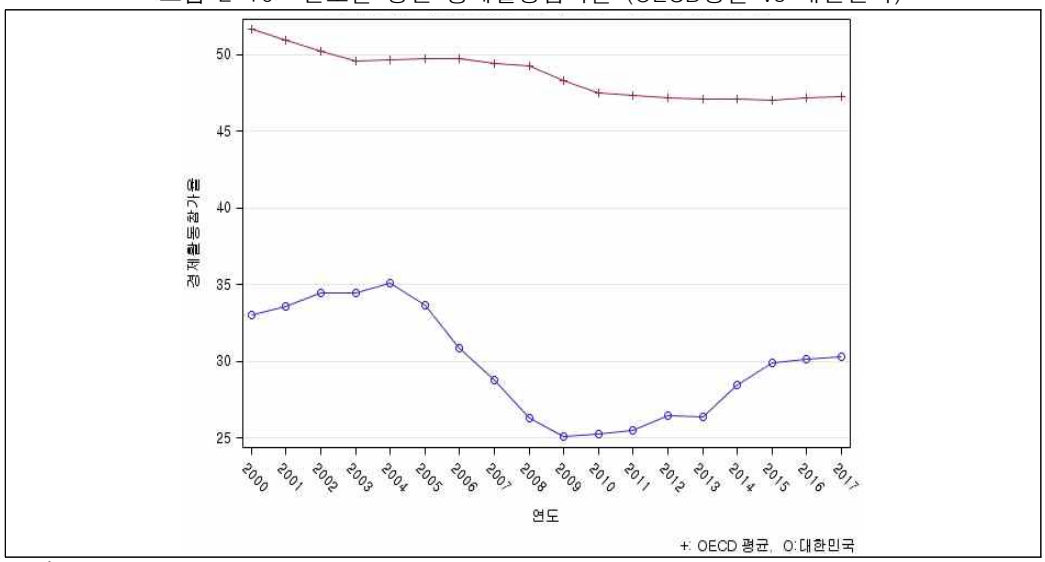
2) 청년 경제활동참가율 분석

❑ 청년 경제활동참가율 비교

○ 청년 경제활동참가율은 만15세에서 만24세까지의 인구만을 대상으로 노동시장에 유입된 청년의 노동력 혹은 청년의 노동시장 참여정도를 의미함.

○ <그림 2-10> 에서 나타난 바와 같이, 대한민국의 청년 경제활동참가율은 OECD평균에 비해 현저히 낮은 수준인 약 30%를 나타내고 있으며(최근 3년 평균 기준), 이러한 수치는 OECD 국가들 중 네 번째로 낮음.

<그림 2-10> 연도별 청년 경제활동참가율 (OECD평균 vs 대한민국)



자료: OECD STATS

○ OECD에 속한 35개 각 나라들을 청년 경제활동참가율 수준(최근 3년 평균 기준)에 따라, 이하의 <표 2-5>와 같이 범위별로 유형화. 대한민국은 그리스, 이탈리아, 벨기에 등과 함께 35% 미만 집단으로 분류됨.

<표 2-5> 국가별 청년 경제활동참가율 유형 (기준: 최근 3년 평균)

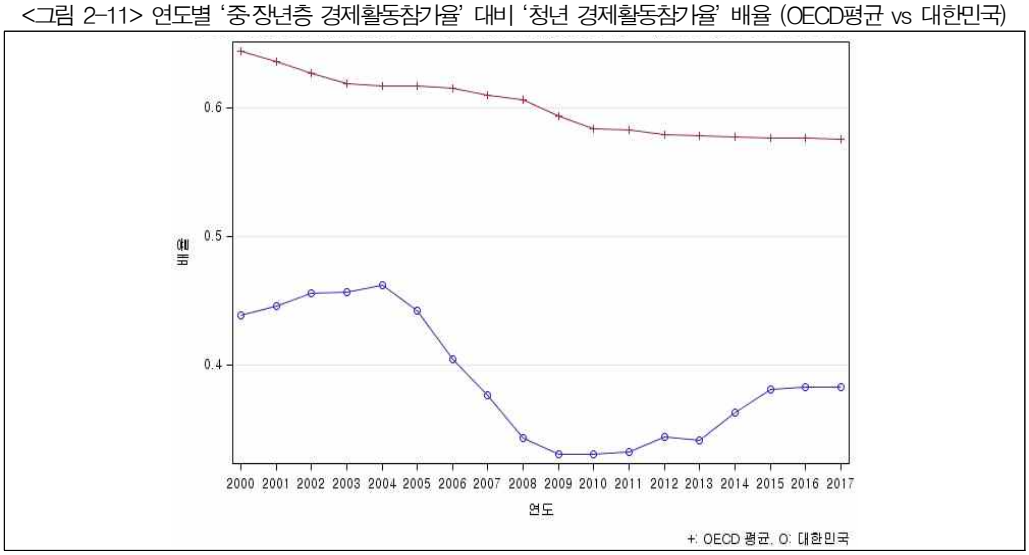
범 위	대표국가
35% 미만	**대한민국**, 그리스, 이탈리아, 벨기에 등
35% 이상 ~ 45% 미만	프랑스 스페인, 일본 등
45% 이상 ~ 55% 미만	이스라엘, 독일, 핀란드, 스웨덴 등
55% 이상	스위스, 캐나다, 덴마크, 노르웨이, 영국, 미국 등

❑ ‘중・장년층 경제활동참가율 대비 청년 경제활동참가율’ 배율 비교

○ OECD 평균의 중・장년층 경제활동참가율은 약 81%, 청년 경제활동참가율은 약 48.7% 부근에서 연도별로 변화하고 있음. 대한민국의 중・장년층 경제활동참가율은 약 76.8%, 청년 경제활동참가율은 약 30% 부근에서 연도별로 변화하고 있음.

○ 배율 지표가 1에 가까울수록, 청년층이 중장년층만큼 활발하게 노동시장에 참여한다는 실증적 근거로 해석될 수 있음.

<그림 2-11> 연도별 ‘중·장년층 경제활동참가율’ 대비 ‘청년 경제활동참가율’ 배율 (OECD평균 vs 대한민국)



자료: OECD STATS

○ 분석 결과, 대한민국 연도별 배율은 OECD평균 연도별 배율 보다 높은 수준이 유지되고 있음.

○ 이러한 결과는 국가별 배율 수준에 따라 유형화된 <표 2-6>에서 대한민국이 그리스, 벨기에, 이탈리아 등과 함께 0.4미만 집단에 위치하고 있다는 사실에서 한층 강하게 지지됨.

<표 2-6> 국가별 ‘중·장년층 경제활동참가율 대비 청년 경제활동참가율’ 배율 유형 (기준: 최근 3년 평균)

범위	대표국가
0.4 미만	**대한민국**, 그리스, 벨기에, 이탈리아 등
0.4이상 ~ 0.6미만	프랑스, 스페인, 일본, 독일 등
0.6이상 ~ 0.8미만	스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 미국, 영국, 덴마크 등
0.8이상	호주, 아이슬란드

❑ 시사점

○ 최근 우리나라의 청년실업률 증가는 취업자의 감소보다는 청년층 경제활동참여율 증가에 따른 구직자의 수가 늘었기 때문임.

○ 만약 우리나라의 청년층 경제활동참여율이 OECD 국가수준으로 계속해서 증가한다면, 청년실업 문제는 향후 계속 악화될 수 있음을 시사함.

3) 청년고용률 분석

❑ 청년고용률 비교

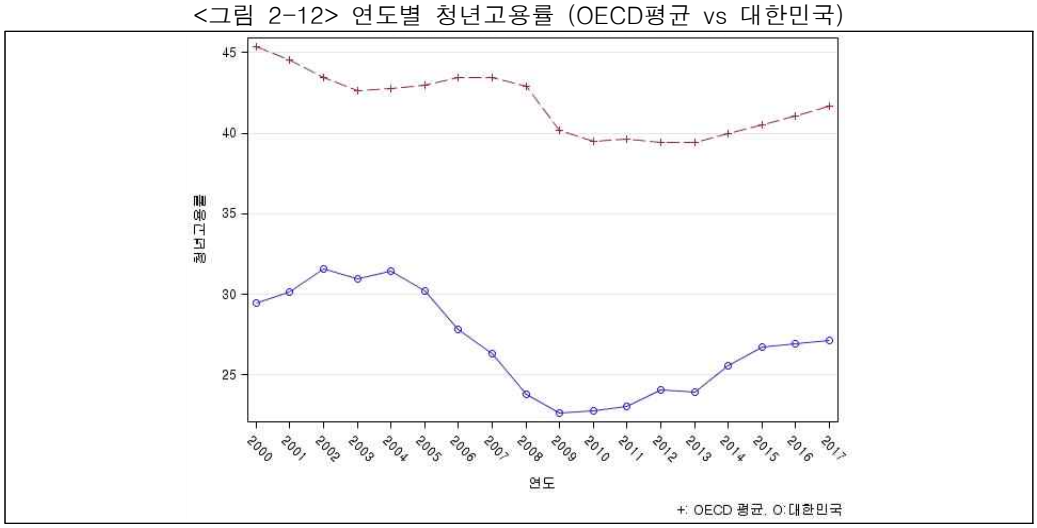
○ 청년고용률은 만15세에서 만24세까지의 인구를 대상으로 한 노동가능인구 수 대비 취업자 수의 비율을 의미.

- 구직활동 여부는 노동가능인구 수에 영향을 주지 못하기 때문에, 어떠한 이유에 의해서든 취업 상태에 있지 않은 청년은 고용률에 부(-)의 영향을 주게 됨.

○ <그림 2-12> 에서 나타난 바와 같이, OECD평균 및 대한민국의 청년고용률은 2008년 글로벌 금융위기로 급격히 하락한 이후 점차 회복되는 모습을 보임.

- 그러나 대한민국의 청년고용률은 OECD 평균에 비해 현저히 낮은 수준을 보이고 있음.

<그림 2-12> 연도별 청년고용률 (OECD평균 vs 대한민국)



자료: OECD STATS

○ OECD에 속한 35개 각 나라들을 청년고용률 수준(최근 3년 평균 기준)에 따라, 이하의 <표 2-7>와 같이 범위별로 유형화. 대한민국은 스페인, 벨기에, 프랑스 등과 함께 20%이상 ~ 40%미만 집단으로 분류됨.

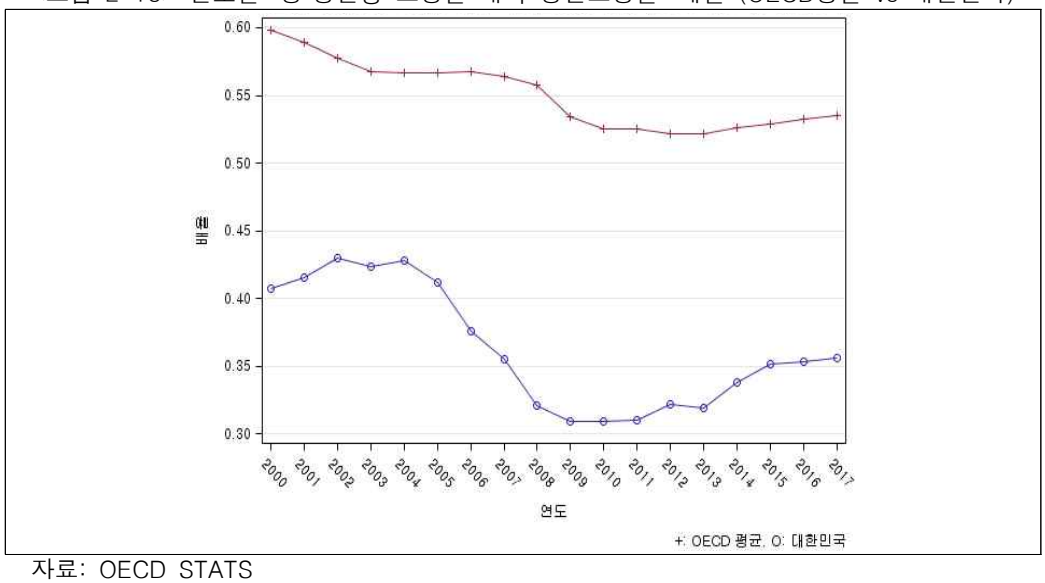
<표 2-7> 국가별 청년고용률 수준 (기준: 최근 3년 평균)

범 위	대표국가
20%미만	그리스, 이탈리아
20%이상 ~ 40%미만	**대한민국**, 스페인, 벨기에, 프랑스 등
40%이상 ~ 60%미만	일본, 핀란드, 스웨덴, 이스라엘, 독일, 미국, 영국, 캐나다, 노르웨이, 호주, 덴마크 등
60%이상	네덜란드, 스위스, 아이슬란드

❑ '중·장년층 고용률 대비 청년고용률' 배율 비교

○ 청년고용률과 및 고용률 배율 흐름은 <그림 2-13> 및 <표 2-8>에서 나타난 바와 같이, OECD 평균과 대한민국에서 모두 유사한 연도 변화의 흐름을 보임.

<그림 2-13> 연도별 '중·장년층 고용률 대비 청년고용률' 배율 (OECD평균 vs 대한민국)



자료: OECD STATS

<표 2-8> 국가별 '중·장년층 고용률 대비 청년고용률' 배율 유형 (기준: 최근 3년 평균)

범 위	대표국가
0.3미만	그리스, 이탈리아, 벨기에, 스페인
0.3이상 ~ 0.5미만	**대한민국**, 프랑스 등
0.5이상 ~ 0.7미만	일본, 스웨덴, 핀란드, 독일, 미국, 영국, 노르웨이 등
0.7 이상	스위스, 호주, 네덜란드, 아이슬란드

4) 소결

❑ 청년 고용실태 분석 결과

○ 대한민국의 청년 실업률은 OECD 평균에 비해 절대적으로 낮은 축에 속하지만, 고용시장 노동지표 결과들을 종합해 보면 청년 실업문제가 상당히 심각한 것으로 판단됨.

- 첫째, '중·장년층 실업률 대비 청년실업률' 배율이 국제적으로 매우 높은 수준에 속하므로, 실업을 경험한 계층의 인구 비율이 중장년 계층보다 청년 계층에서 높은 것으로 나타남.

- 둘째, 대한민국 청년의 경제활동참가율이 국제적으로 매우 낮은 수준에 속하므로, 대한민국 청년 계층의 취업 의지가 낮은 것으로 나타남.

- 셋째, 고용률 및 '중·장년층 고용률 대비 청년고용률' 배율이 모두 국제적으로 낮은 수준에 속하므로, 대한민국의 청년 노동시장 상황이 전반적으로 바람직하지 못한 상태에 놓여있는 것으로 판단됨.

- 넷째, 우리나라의 청년층 경제활동참가율이 OECD 수준으로 계속해서 높아지는 추세를 보인다면, 향후 우리나라의 청년실업문제는 더욱 악화될 것으로 예상됨.

❑ 청년 고용실태 분석 결과에 대한 원인 추론

○ 고용통계 집계 과정을 통해 원인에 대한 추론을 시도하였음. (<표 2-9>참조)

- 노동가능인구는 청년 계층의 전체 인구수와 직결됨.

- 경제활동인구는 노동가능인구 중 실제로 ①직업활동에 참여한 청년(취업자)과 ②취업역량과 구직활동의 의사가 모두 있음에도 불구하고 일자리를 얻지 못한 청년(실업자)에 의존함.

○ 국제적으로 비교했을 때, 대한민국에서 청년 실업률이 낮음과 동시에 고용률도 함께 낮은 이유는 다른 국가에 비해 상대적으로 청년의 경제활동참가율이 낮기 때문인 것으로 판단됨.

- 첫째, 대한민국의 고성장 시대가 막을 내림에 따라 취업이 어려워지면서, 만15세 이상 ~ 만24세 이하의 청년들이 사설 학원을 비롯한 민간 교육기관을 통해 자격증 획득, 영어점수 확보와 같은 정량적인 취업준비에 많은 시간을 투입하게 됨.

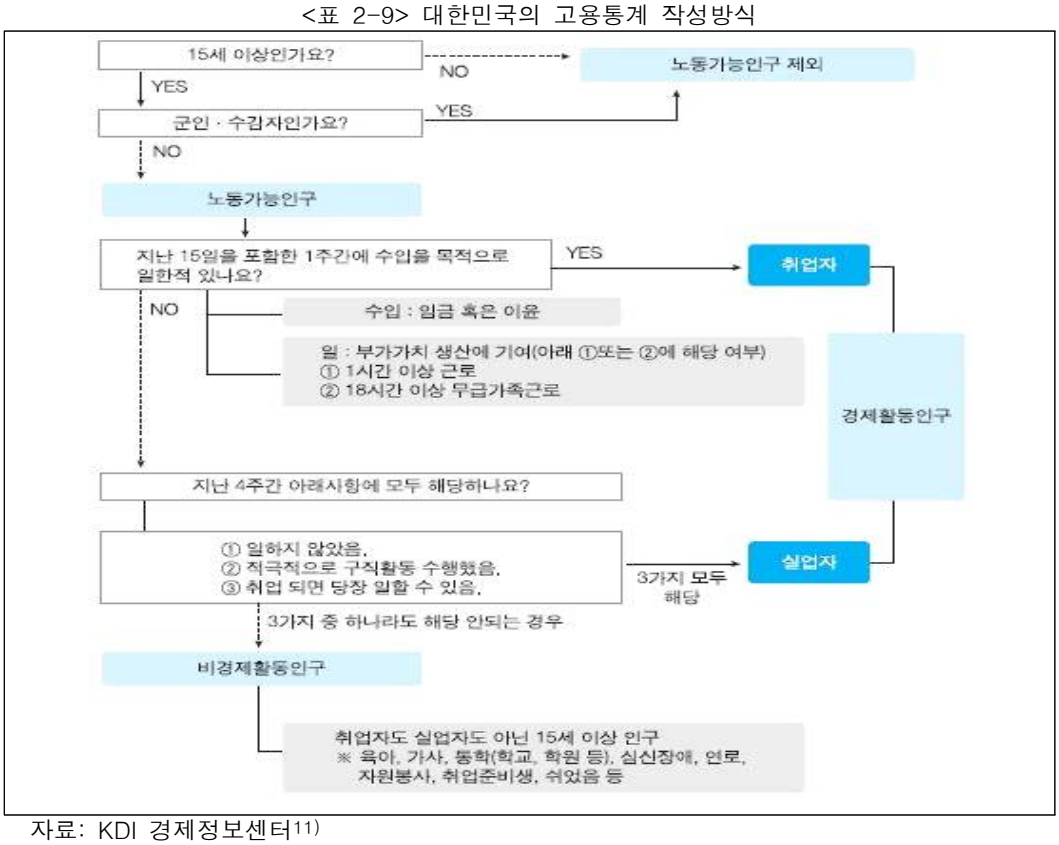
- 정규 교육 과정에 있는 학생들도 대학 졸업을 미루고 안정적인 공무원 시험 준비에 매진하거나 휴학 상태로 사설 학원을 다니며 취업준비를 하는 등 '취업유예기간' 이 증가.

- 양질의 일자리 획득을 위한 전문대학원 진학, 전문성을 확대하기 위한 일반대학원 진학 등 '추가 정규교육' 에 대한 청년들의 수요도 증가.

- 반대로, 직업훈련에 참가하거나 정부의 고용서비스를 이용하여 취업의 '예비단계' 를 통해 취업을 준비하는 청년들의 숫자는 미미.

- 결국, 대한민국의 청년들은 취업자도 아니고 실업자도 아닌 과도기적 상태에서 입직(入直)을 준비하는 비경제활동인구로 편입되어, 실업률은 낮지만 고용률도 함께 낮은 형태의 노동시장 구조가 형성됨.

<표 2-9> 대한민국의 고용통계 작성방식



자료: KDI 경제정보센터[11)]

11) https://eiec.kdi.re.kr/material/archive/concept/view.jsp?cc=00002000010000100010&cid=147

- 둘째, 대한민국 청년층의 '대학진학률'은 국제적으로 매우 높은 수준에 속함.

- 대한민국의 대학진학률은 약 70%를 넘어서고 있으며, OECD평균에 비해 약 10% 이상 높은 수치임. (OECD, 2012)

- 따라서 독일, 스위스, 오스트리아 등 대학진학률이 비교적 낮고 직업학교가 특히 발달한 독일어권 중심의 유럽 국가들과 비교했을 때, 대한민국의 청년 고용지표가 바람직하게 나타나기는 구조적으로 어려움.

- 셋째, 대한민국 청년층의 '전공불일치 비율'은 국제적으로 매우 높은 수준이며, 특히 직업학교가 발달한 독일의 전공불일치 비율과 비교하면 더욱 높게 나타남. (신유란, 2015; OECD 2015)

- 대한민국의 경우 일반교육을 받은 청년의 약 50%, 직업교육을 받은 청년의 약 45%가 전공이 불일치하였음. 반면 독일의 경우 일반교육을 받은 청년의 약 35%, 직업교육을 받은 청년의 약 10%가 전공이 불일치하였음.

- 전공불일치 비율이 높을 경우 청년 계층이 노동시장으로 신규 진입하기 위한 직업탐색 기간이 길어지고, 취업 후에도 전공불일치로 인한 이직과 마찰적 실업이 발생할 가능성이 많음.

❑ 청년의 연령범위에 따른 분석결과 변동의 가능성

○ 이상은 청년 연령의 범위를 만15세 이상 ~ 만24세 이하까지로 설정한 분석결과임. 따라서 청년 연령의 범위를 다르게 조정한다면, 상이한 결과가 도출될 수 있음. 특히 대한민국 남성의 경우 평균 2년 동안의 병역의무로 취업이 늦어지는데 따른 고용지표 과다 악화 추정의 가능성도 존재함.

○ 대한민국 통계청에서는 청년고용 통계를 작성함에 있어, 청년의 범위를 만15세 이상 ~ 만29세 이하로 설정함. 그러나 국제적인 관점에서, 청년의 의미는 만15세 이상 ~ 만24세 이하로 설정되는 것이 일반적.

○ 청년의 범위를 만15세 이상 ~ 만29세 이하로 확장하더라도, 대한민국의 청년 고용상태가 OECD평균에 비해 상대적으로 좋지 못하다는 점은 이하의 <표 2-10> 에서 확인되고 있음.

<표 2-10> 평균 고용지표 비교 (2000년 ~ 2017년 연도 평균값)

구 분	연 령	실업률	경제활동참가율	고용률
대한민국	15~24	9.9%	29.9%	26.9%
	25~29	6.9%	73.5%	68.4%
OECD평균	15~24	14.1%	48.7%	41.8%
	25~29	8.8%	79.8%	72.8%

자료: OECD STATS

제 2 절 역대정부별 청년고용정책

1. 제15대 김대중 정부 (1998~2003)

❑ 정책 배경

○ 김대중 정부 이전에는 발전주의 국가체제에서 경제성장을 이루는 시기였고, 정부가 고용에 있어서 기술인력을 원활하게 공급하는 것이 중요했기 때문에 실업문제는 큰 어려움이 없었음.

○ 하지만 1997년 외환위기 발생 이후 실업자가 150만명에 이르면서 막대한 실업문제에 대한 해결이 국가경제를 되살리는 방안에 있어서 중요한 역할이 됨.

❑ 정책방향 및 내용

○ 따라서 김대중 정부에서의 청년고용정책을 포함한 고용정책은 외환위기에 따른 실업사태를 막기 위한 '실업대책' 이 주된 목적이 되었고, 이를 바탕으로 ① 고용안정지원, ② 새로운 일자리 창출, ③ 직업훈련 및 취업알선, ④ 실업자 생활안정지원이라는 4개의 분야로 정책이 세부적으로 마련되었음.

○ 특히 실업자를 대상으로 연령, 지역 등 유형별로 구분한 실업대책을 통해 전체적으로 실업규모를 줄이려 하였고, 청년실업에 있어서 공공부문 정보화사업에 대졸 미취업자의 30%를 배정하는 등 직접적 일자리 창출을 통해 청년실업문제를 해결하려는 노력을 하였음(김영재, 정상완, 2013).

○ 또한 고용서비스 제공에 있어서 전국적으로 166개의 고용안정센터를 통해 취업알선, 직업훈련, 그리고 진로지도 등의 서비스 접근성을 높였고, 민간직업소개업의 규제를 완화함으로서 민간부문의 역할을 증대시켰음.

○ 정책전달체계는 중앙정부 국무총리실 산하 실업대책실무위원회를 중심으로 실업대책기획평가단, 중앙부처, 노동부, 행정자치부, 그리고 지방정부로 구성

2. 제16대 노무현 정부 (2003~2008)

❑ 정책 배경

○ 김대중 정부의 집중적인 실업대책위주의 정책 덕분에 2002년까지 15~29세의 실업률은 지속적으로 감소하였음. 하지만 2003년부터 다시 실업률이 상승하면서 청년실업에 대한 문제성이 제기됨.

- 실업률 변화: 5.7%(1997년)→ 12.2%(1998년)→ 10.9%(1999년)→ 7.6%(2000년) → 7.4%(2001년)→ 6.6%(2002년)→ 7.7%(2003년)

○ 청년인력공급 증가와 일자리 부족에 따른 청년실업, 그리고 고용 없는 경제성장과 사회양극화 현상에 대한 해결책 모색이 시급했음.

❑ 정책방향 및 내용

○ 참여정부는 고용 없는 경제성장과 노동시장의 양극화를 해결하기 위해 성장-고용-복지의 선순환 고리 형성을 주 목적으로 정책을 추진했음.

○ '청년실업 현황과 대책(2003.9, 관계부처합동)' 에 따르면, 청년실업문제의 원인을 인력공급의 증가와 버젓한 일자리 부족으로 판단했고, 이를 해결하기 위해 장기적 관점에서 성장 잠재력을 통한 일자리 창출 등 사회구조적 문제의 해결, 그리고 단기적 대책으로 공공부문 일자리 창출, 직장체험, 직업훈련, 취업알선 등의 대책 마련함.

○ 이를 토대로 2005년부터 '국가고용지원서비스 혁신방안' 을 통해 수요자 특성별 맞춤 서비스, 고용지원서비스 선진화를 통해 체계적인 실업정책을 구축하였음.

○ 청년실업에 대해서는 '청년실업대책특별위원회' 를 통해 고졸이하 청년층 고용촉진대책, 고용지원센터를 중심으로 한 위기청소년, 니트족 대상 취업지원서비스를 강화함.

- 지역 분권형 고용 거버넌스 활성화를 통해 고용지원센터를 중심으로 지역의 특성에 맞는 고용서비스를 제공하여 맞춤형 서비스를 제공하려 노력

- 학교와 노동시장의 연계를 통해 연수체험사업의 실시와 취업지원실의 센터를 연결

- 정권에서 형성된 정책의 틀을 바탕으로 차기 이명박 정부에서 수정을 통해 정책 개선

○ 또한 '해외취업촉진대책(2006.3, 관계부처합동)' 을 발표하면서 국내 뿐 아니라 해외취업을 장려시키는 정책 추진

○ 실업대란 해결에 급급했던 김대중 정권과는 다르게 노무현 정권에서는 장기적이고 전략적인 관점에서 고용정책을 수립했다는 측면에서 긍정적이지만 곧 바른 정권교체로 인해 정책을 장기적 관점에서 유지하지 못했다는 점에서 한계가 있음.

3. 제17대 이명박 정부 (2008~2013)

❑ 정책 배경

○ 노무현 정권의 체계적인 청년실업정책 시행이후 여전히 청년고용률이 지속적으로 하락 및 청년실업자 및 취업준비생 등 취업애로층 증가

○ 청년실업의 원인으로 국가경제 내 약한 고용창출과 고학력화 현상에 따른 일자리와 취업생 간의 미스매칭 현상 등이 지적됨.

○ 또한 대외적으로 글로벌 금융위기가 발생하면서 경제위기에 대비하여 청년실업에 대한 심각성이 제기되었고, 이러한 대내외적 환경변화에 대한 대책이 청년고용정책의 주목적이 됨.

❑ 정책방향 및 내용

○ 노무현 정부와 마찬가지로 청년실업정책은 단기적 대책과 중·장기적 대책으로 나누어 제시

- 단기대책으로 ① 청년친화적 일자리 지원 ② 직업체험 확대 및 산업수요에 맞는 인력양성, 그리고 ③ 청년고용 인프라 확충을 통한 미스매치 완화가 제시됨.
- 중장기적 대책으로 수요, 공급, 인프라 구축 측면으로 구성되었으며, ① 서비스 산업 선진화, 방송 통신 건설 등 분야별 일자리 창출(수요), ② 대학 및 유사학과 통합 등 사회 수요에 맞는 구조개혁 추진(공급), 그리고 ③ 정부 시행사업의 대폭적인 민간위탁 등 민간 고용서비스 시장을 적극적으로 육성(인프라)하는 것으로 추진과제가 구성됨.

○ 이전 정권과 차별화되는 정책은 다음과 같음.

- ‘先취업-後진학 체제 구축’을 통해 재직자 특별전형, 기업과 대학이 연계된 계약학과, 산업체 위탁교육 등 고졸취업자가 취업 이후에도 지속적으로 학습하며 자기계발을 할 수 있도록 도움을 주는 정책

- 국가직무능력표준(National Competency Standards: NCS)등을 통한 지방대 대학생 취업기회 부여

- 신 일자리 개척을 목표로 하는 ① 청년창업과 창직 ② 학력보다 실력으로 인정받는 고졸자 취업 지원 프로그램, ③ 청년의 창의성을 발휘할 수 있는 문화, 관광 등 다양한 일자리 창출 정책 제시

○ 고용서비스의 전달체계에 있어서 다음과 같이 개선됨

- ‘청년 내 일 만들기’프로그램 내 취업아카데미 등을 통해 학교에서 일자리로 자연스럽게 넘어갈 수 있도록 함.

- 또한 기존에 빈곤층을 대상으로 지원했던 취업성공 패키지 사업을 청년층 고용지원대상으로 확대 운영함.

- 고용지원센터라는 정책전달체계를 통해 알선, 온라인 시스템, 심층상담, 집단상담 등이 보완되었음.

4. 제18대 박근혜 정부 (2013~2017)

❑ 정책 배경

○ 기존 성장 중심의 단독적 일자리 정책이 아닌, 다양한 분야에서의 일자리 정책을 추진함

- 박근혜 정부가 출범하고 대통령직 인수위원회에서 발표한 『박근혜 정부 국정비전 및 국정목표』에 따르면 일자리와 직접적으로 관련된 국정목표보다 각 국정목표 별로 구성된 21개의 추진전략 중 15개의 추진전략이 일자리 정책과 관련이 되어있음(양정승, 2013).

○ 출범당시 청년고용과 관련하여 높은 실업률과 낮은 고용률이 문제가 되었고

이에 대한 원인을 정부에서 다음과 같이 진단하였음.

- 베이비붐 세대의 자녀세대의 노동시장 진출, 그리고 2016년부터 시행된 정년연장 의무화로 인해 청년고용에 적색등이 켜지며, 고용절벽이라는 문제가 대두되었음

- 또한 노동시장의 수요-공급간 인력수급 미스매칭 현상, 늘어나는 이공계 전공자 수요에 따른 인문계 전공자의 어려움, 그리고 여성의 낮은 고용률 등도 청년고용시장에서 문제가 되었음.

❑ 정책방향 및 내용

○ 박근혜 정부는 이에 대한 심각성을 인식하고 청년실업에 있어서 원인이 되는 다양한 문제를 해결하기 위한 목적으로 정책을 수립함.

- 15~24세의 고용률 부진과 인력수급 미스매치 현상과 관련하여 일자리 단계별 문제점 발굴 및 해결책을 위해 일자리 단계(교육・훈련 단계, 구직・취업단계, 근속・전직단계)별로 제도개선을 시도

- 기존 해외취업지원사업인 K-Move 사업의 일환으로 ‘K-Move 센터’를 통해 청년 해외취업을 촉진

- 일・학습의 병행을 통해 현장중심의 교육이 이루어질 수 있는 정책 마련

- 기업의 인력수요가 낮아 취업률에 어려움을 겪고 있는 인문계 전공자를 위한 맞춤형 진로지도 시행

- ‘청년・여성 취업연계 강화방안’발표를 통해 청년과 여성을 대상으로 취업연계, 여성의 경력단절 예방 정책 수립

<표 2-11> 청년고용대책 추진현황 (2003~2016)

구 분	추진대책명
제16대 노무현 정부 (2003-2008)	청년실업 현황과 대책 (2003.9.)
	청년고용촉진대책: 학교·노동시장 이행 원활화를 중심으로(2005.1)
	해외취업촉진대책 (2006.3.)
	고졸 이하 청년층 고용촉진대책 (2006.4.)
	청년실업대책 추진상황 및 향후대책 (2007.4.)

제17대 이명박 정부 (2008-2013)	글로벌 청년리더 양성계획 (2008.4.)
	청년고용 촉진대책 (2008.8.)
	청년고용 추가대책 (2009.3.)
	청년 내 일 만들기 1차 프로젝트 (2010.10.)
	청년 내 일 만들기 2차 프로젝트 (2011.5.)
	공생발전을 위한 열린 고용사회 구현방안 (2011.9.)
	고졸시대 정착을 위한 선취업 후진학 및 열린고용 강화 방안 (2012.7.)
제18대 박근혜 정부 (2013-2016)	현장의 목소리를 담은 청년 맞춤형 일자리 대책 (2013.12.)
	학교에서 직장까지: 일자리 단계별 청년고용대책 (2014.4.)
	청년 해외취업 촉진방안 (2014.11.)
	능력중심사회 조성방안 (2014.12.)
	인문계 전공자 취업 촉진방안 (2015.6.)
	청년 고용절벽 해소 종합대책 (2015.7.)
	청년 해외취업 촉진대책 (2015.11.)
	청년·여성 취업연계 강화 방안 (2016.4.)
	청년고용대책 점검 및 보완방안 (2017.3.)

자료: 청년층 노동시장정책의 종합적 평가(이승렬 외, 2017)

제 3 절 문재인 정부의 청년고용정책

1. 정책배경

❑ 외환위기 이후 2017년 최대 수준의 청년실업률을 기록하고 노동시장의 여건이 악화되면서 취업준비자와 구직단념자 증가.

❑ 특히 취업애로계층(청년 실업자, 잠재경제활동인구, 시간 관련 추가취업가능자)이 증가하면서 청년고용의 문제점을 정부에서 인식하고 이에 대한 원인을 다음과 같이 수요와 공급차원에서 진단함.

○ (수요측면) ① 산업 저성장과 인구구조 변화 등으로 인한 신규인력 수요 감소 ② 정규직과 비정규직 간 노동시장의 이중구조로 인해 발생하는 임금격차와 중소기업 인력난 등.

○ (공급측면) 20대 후반 인구 증가 및 대학진학률의 급격한 증가로 인한 고학력자의 공급 증가.

2. 정책방향 및 내용

❑ 이에 대한 정책적 대안으로 ① 기업·청년 인센티브 패키지, ② 청년의 취업준비 지원, ③ 취업지원 인프라 확충으로 구분하며 고용서비스에 해당되는 정책은 다음과 같음.

○ 기업·청년 인센티브 패키지

- (기업·청년 인센티브 패키지 활용) 이에 대한 정책방향으로 기업·청년 인센티브 패키지를 통해 기업에게 청년채용에 대한 세재혜택 등의 인센티브를, 청년에게는 중소기업 취업 시 청년내일채움공제 등 보조금 지급을 통한 인센티브가 제공됨.

○ 청년의 취업준비 지원

- (청년센터 신설) 특히 고용서비스 제공에 있어서 청년센터를 신설하여 개인별 상황에 따라 실시간으로 맞춤형 정보를 제공하는 온라인 서비스와

청년 유동인구가 많은 장소에 고용복지+센터 및 창조경제혁신센터를 설치하여 오프라인 서비스를 제공함.

○ 취업지원 인프라 확충

- (취업성공패키지 내실화) 각 분야 및 직무별로 전문적인 상담을 제공하고 상담사의 상담경력을 중시하는 '전문상담제' 운영 예정. 또한 위탁기관 선정 시 청년 개인별로 안정적인 상담제공을 위해 상담사의 처우개선 평가비중 확대.

- (일자리 매칭 활성화) 고용노동부 고용정보시스템인 워크넷 활용에 있어서 청년취업자 개인의 특성(개인정보, 취업이력, 이용행태)과 고용관련정보(고용보험, 워크넷, 훈련정보)의 분석을 통해 개인맞춤형 서비스 제공과 향후 AI 분석을 통한 자동 추천 매칭서비스 제공 예정.

<표 2-12> 청년고용촉진방안 추진과제

대분류	소분류
① 기업·청년 인센티브 패키지	1. 기업의 청년일자리 창출 인센티브
	1) 청년추가고용장려금 2) 고용증대세제
	2. 청년대상 중소·중견기업 취업 인센티브
	1) 청년내일채움공제 2) 취업청년 소득형성
② 청년의 취업준비 지원	1. 청년의 공정한 출발 지원
	1) 청년구직활동지원금 지급 2) 청년센터 신설 3) 투명채용 확산
③ 취업지원 인프라 확충	1. 취업연계
	1) 취업성공패키지 내실화 2) 일자리 매칭 활성화
	2. 청년일자리사업 개선
	3. 직장문화 개선

자료 : 청년고용촉진방안 (관계부처 합동, 2018.3.15.)

Ⅲ. 이론적 검토

제 1 절 청년 노동시장의 이론적 배경

❑ 청년 노동시장은 세 가지 이론적 관점에서 중장년층 노동시장과 다른 특수성을 지님.[12)]

○ 첫째, 인적자본이론(Human capital theory)에 따르면, 청년층의 직업 활동은 숙련된 기술을 획득하기 위한 '투자(Investment)' 성격이 다분함.

- 청년기에 축적된 인적자본은 전 생애에 걸쳐 수익을 창출하는 기본 토대가 됨. 따라서 고용 공백 기간이 긴 청년일수록 기술 숙련의 기회를 적게 가지게 되므로, 직무 역량의 축적 수준도 낮아질 것임.

- 첫 일자리를 구하는 데까지 시간이 오래 걸릴수록, 학교로부터 습득한 지식과 새로운 기술을 활용할 기회를 놓치게 됨.

○ 둘째, 직업탐색이론(Job search theory)에 따르면, 노동시장에서 구직자의 직업탐색과 구인자의 구인활동이 거래(Transaction)의 형태로 매칭(Matching)되기까지는 상당한 시간과 자원이 소요됨.

- 청년 계층은 구인활동을 자신의 경력 형성 과정의 일부로 간주하는 경향이 많음.

- 따라서 청년 노동시장은 중장년층 노동시장에 비해 경력 간 상향이동, 경력 내 상향이동 등 다양한 형태의 이직 및 자발적 퇴직이 활발함.

- 직업 변경에 대한 빈번한 기회는 청년들로 하여금 직업탐색의 과정을 일회성이 아닌 전 생애주기에 걸친 장기적인 의사결정 과정으로 여기게 함.

○ 셋째, 정보이론(Information theory)에 따르면, 구인자들은 청년 노동시장에서 구직자의 실제 역량에 비해 일반적으로 알려진 정보(예: 학벌, 이전 직장수준 등)에 의존하는 경향이 높음.

- 이는 구인자들이 단기간에 청년들의 직무 역량을 판단하기 어렵기 때문에, 보수적 관점에서 위험을 회피 하고자하는 목적으로 설명됨.
- 구인·구직 과정에서 일반적으로 알려진 정보는 청년 구직자의 생산성에 대한 '신호(Signal)' 기제로 작용하여, 향후 경력에 지속적인 영향을 줌.

12) 한요셉(2017) 참조 및 재구성

❑ 청년 고용서비스에 대한 이론적 시사점

○ 청년 고용서비스에 있어서는 취업에 필요한 인적자본을 축적할 수 있는 교육, 훈련이 중요한 비중을 차지해야 함.

○ 또한 본인의 특성과 이에 맞는 직업을 조기에 발견할 수 있도록 탐색과정을 조기에 지원하는 정책이 요구됨.

○ 청년의 직무능력을 객관적으로 측정하고 평가하여 기업이 채용에서 정보 불확실성을 줄여주는 정책방향을 고려할 수 있음.

제 2 절 청년 고용서비스 사업의 이론적 배경

1. 고용서비스의 범위

❑ 협의의 관점에서 볼 때, 고용서비스 사업은 정부가 제공하는 고용정책에 속한 사업의 일부로 취업알선 및 중계 서비스를 의미함.

○ 고용노동부(2015)는 “①직접일자리, ②직업훈련, ③고용서비스, ④고용장려금, ⑤창업지원, ⑥실업소득유지” 의 공식적인 6가지 범주를 이용하여, 청년 고용지원 정책 사업을 분류함.

○ 주무현(2017)은 고용노동부 및 기획재정부의 내부자료 및 보도자료를 바탕으로, 청년 일자리사업을 주요 일자리사업과 기타 일자리사업으로 분류하였음.

- 주요 일자리사업은 또다시 “①직접일자리, ②직업훈련, ③고용서비스, ④고용장려금, ⑤창업지원” 의 세부 항목으로 분류함.

- 첫째, 직접일자리 사업은 중앙정부 및 지자체가 문화향유권 확대, 박물관 진흥, 생활체육활성화, 장애인체육활성화, 자원봉사활성화, 초등학교스포츠 활성화, 국제협력 등 특수한 정책 목적을 달성하기 위한 수단의 일환으로, 자격 요건을 갖춘 청년들에게 정부기관 내에서 일할 수 있는 기회를 직접적으로 제공하는 정책을 의미.

- 둘째, 직업훈련 사업은 구조적 실업(Structural Unemployment)을 극복하거나 전문 인력을 양성하기 위한 목적으로 실시되는 직업교육 위주의 실업방지 대책을 의미.

- 셋째, (협의의) 고용서비스 사업은 인적교류를 통해 고용에 대한 사회 복지서비스를 제공하는 지원 사업을 뜻함. 즉, 고용서비스 사업은 사람이 사람에게 도움을 제공하는 사회복지 대인서비스(Human-service)를 의미하며 (Hasenfeld, 1992; 한국노동연구원, 2016), 일반적으로 취업알선 및 중개서비스의 형태를 보임.

- 넷째, 고용장려금 사업은 민간기업(특히 중소기업)의 인턴사원・신입사원 고용을 촉진하기 위한 목적으로 민간기업에 임금보조금・채용보조금을 지급하는 정책을 의미.

- 다섯째, 창업지원 사업은 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 창업생태계를 활성화하기 위하여 창업자 및 창업기업을 금전적·인적으로 지원하고, 창업을 통해 직·간접적으로 고용을 유발하려는 정책을 의미.

❑ 광의의 관점에서 볼 때, 고용서비스 사업은 정부가 제공하는 모든 고용정책을 포괄, 연계하는 형태로 진화하고 있음.

○ 고용서비스 사업은 협의의 의미에서 "취업알선 및 중개 중심의 지원 정책"을 뜻하였음.

- 그러나 OECD 주요국들의 청년 고용서비스 정책은 정보의 비대칭과 미스매치를 해결하는 "정보제공형 정책" 또는 "매칭형 정책" 에서 직업훈련과 직장체험의 기회를 만드는 "참여형 정책" 으로 진화 및 확장되는 주체.

○ 고용서비스 정책의 초점이 구직자의 구직역량을 높이고 고용가능성을 확대하는 방향으로 변화함에 따라 교육 및 훈련 서비스를 포괄하게 됨.

○ 저성장 시대가 도래함에 따라 갈수록 악화되는 청년 실업 문제를 해결하기 위해, 청년 고용서비스 사업 방향이 '공급자 제공형' 에서 '수요자 맞춤형' 으로 변화함. 그 결과 청년 고용서비스 수요자가 요구하는 교육, 훈련, 취업, 실업, 복지 정책이 연계되고 다양화됨.

○ 전달체계에 있어서도 오늘날의 고용서비스 사업은 직접일자리 제공 사업, 고용장려금 제공 사업과 같이 중앙정부 및 지자체의 일방향적 "탑-다운(Top-Down)" 방식의 의사결정에 의존하기 어려움. 대신 고용서비스 기관(예: 고용센터, 일자리센터 등), 교육기관(예: 전문고등학교, 대학교), 고용지원기관과의 협업을 통해 정보를 공유하고 현장의 목소리를 중요하게 반영하는 "바텀-업(Bottom-Up)" 방식의 의사결정 체계가 필수적.

○ 결론적으로, 고용서비스 사업은 협의 의미에서 일자리 알선 및 중개를 뜻하며, 광의의 의미에서는 청년 일자리 복지사업과 관계된 고용정책사업 전체를 의미함.

2. 고용서비스와 적극적 노동정책

❑ 노동정책은 정부 관여의 정도에 따라 적극적 노동정책과 소극적 노동정책으로 유형화 됨.

○ OECD가 정부의 적극적 고용정책(Active Manpower Policy) 개념을 제시하면서, 1970년대 이후로 노동시장을 향한 정부의 적극적이고 다양한 역할에 대한 국제적 관심이 높아짐(OECD, 1964; Sihto, 2001). 이를 기점으로, 노동시장정책(고용정책)은 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책으로 구분됨.

○ 소극적 노동시장정책은 실업자와 해당 가구의 생활안정을 위한 실업급여, 실업부조, 기타공적부조를 통한 보험료 지급 방식의 전통적인 사회보장 제도를 의미하며, 실업으로 인한 충격을 최소화 하려는 사후적 성격이 강함.

○ 적극적 노동시장정책은 정부가 실업 예방적 차원에서 일자리제공, 직업상담, 취업알선, 직업훈련 등의 제도를 통해 적극적으로 노동시장에 관여하고 민간기업, 비영리기업 등 다양한 경제 주체들과 협업하며 실업을 사전적으로 방지하고자 하는 노력을 뜻함.

○ 현재 많은 나라들에서 양 정책이 혼합되어 시행됨. 그러나 각국 정부는 구직자에 대한 소극적 보호에서 구직자를 적극적으로 지원하는 방향으로 고용 정책의 무게중심을 옮겨가고 있음(장신철, 2009).

○ 그 결과, 무조건적 권리를 보장받던 정책수혜자들이 일정 수준의 노력을 기울이거나 의무를 이행하도록 강제하는 조항을 신설하게 됨. 이는 구직자 관점에서 "소규모 권리의 무조건적 보장"이 "조건부 권리의 확대"로 이행 되어가는 과정.

❑ 고용서비스는 적극적 고용정책의 범주 내에서 이해되어야 함.

○ 고용정책의 핵심 목표는 경제 주체들의 취업역량을 높여 바람직한 고용 수준(고용노동부의 목표: 고용률 70%)[13]을 달성하고, 일자리의 질 향상을 통해 국가발전 및 국민행복에 기여하는 것임.

○ 장신철(2009)에 따르면 OECD는 적극적 노동시장정책으로 "①구인·구직을 효율적으로 알선하기 위한 **일자리 중개**, ②실업자의 기능·기술을 향상시키기 위한 **직업 훈련**, ③공공부문 또는 민간부문(임금보조)의 **일자리 창출**"을 제시하고 있음.

13) http://www.moel.go.kr/agency/overview/vision/list.do (검색일: 2018년 6월 28일)

○ 적극적 고용정책은 정부가 노동시장에 적극적으로 개입함으로써 노동 정책의 목표에 조금이라도 가깝게 다가가려는 노력의 산물임.

- 노동시장에서 노동공급자(구직자)와 노동수요자(기업)가 노동력이라는 인적상품을 교환하는 과정에서, 제3의 주체인 정부(중앙정부 및 지자체)는 부분적인 개입을 통해 노동력의 교환이 원활하게 이루어지도록 돕는 윤활역할을 담당.

- 정부는 고용 정보에 대한 비대칭성을 완화하기 위한 일자리 중개, 직업훈련 생태계 조성을 통한 노동공급자의 질 향상, 좀 더 극단적으로는 직접적인 일자리 제공에 이르기까지 노동시장에 적극적으로 개입함.

- 정부는 적극적 개입을 통해 노동시장의 비효율 구조를 해소하고 노동 교환의 유연성을 높이며, 궁극적으로는 고용정책의 실효성을 담보하기 위하여 다양한 서비스 사업(특히 고용서비스)을 제공하고 있음.

○ 고용서비스는 고용 프로세스와 서비스 전달체계를 아우르는 종합적 성격의 거버넌스이자 사회보장제도로써, 대부분의 사업이 일자리 알선과 직업훈련 범주에서 이루어지고 있음.

○ 결론적으로, 정부가 제공하는 고용서비스 사업은 적극적 고용정책의 대다수를 포괄하는 것으로 판단됨.

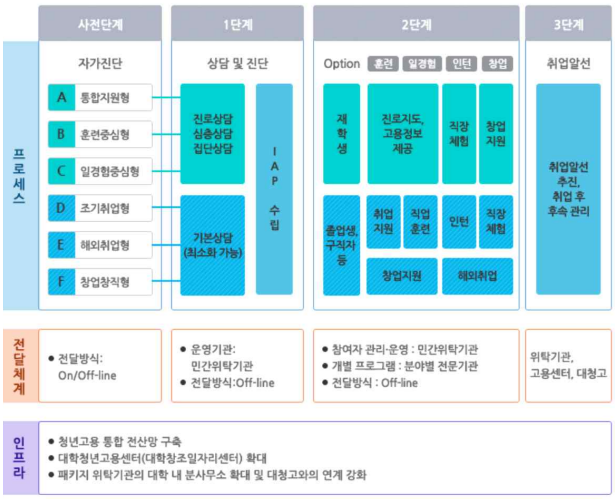
3. 연계형 고용서비스의 이론적 근거

❑ 연계형 고용서비스 사업의 대표격인 청년 취업성공패키지의 경우 <그림 3-1> 에서 제시된 바와 같이 “상담 및 진단 → 훈련 및 체험 → 취업알선 및 후속관리”로 이어지는 단계별 패키지 형식으로 이루어지고 있음.

○ 정부는 취업정보제공, 일자리알선, 직업훈련, 진로지도, 취업지원, 직업역량개발 등 일자리와 관련된 서비스를 하나로 모아 종합적으로 제공함으로써, 고용서비스 사업의 효율을 높이고자 함.

○ 청년 뉴스타트 프로젝트로 시행되었던 패키지형 고용서비스 사업은 현재 청년 취업성공패키지라는 이름으로 진행되고 있음.

<그림 3-1> 고용노동부의 대표적 고용서비스 사업

청년 뉴스타트 프로젝트 (종료사업)	청년 취업성공패키지 (진행사업)
	

자료: 고용노동부 홈페이지(http://www.work.go.kr/pkg/young/content03/summary.do)
및 고용노동부 공식블로그 (https://m.blog.naver.com/PostList.nhn?blogId=molab_suda)

❑ 연계형 고용서비스와 프로세스 거버넌스 (Process Governance)

○ 연계형 고용서비스는 다양한 고용서비스가 서비스 수요자에게 전달되는 과정(process) 전반을 포괄하기 때문에 보다 효율적인 프로세스 거버넌스가 가능함.

- 서비스 수요자가 스스로 다양한 서비스를 탐색, 학습하여 공급자를 일일히 찾아가야하는 비효율성을 줄일 수 있음.

- 서비스 공급자는 서비스 제공에 있어서 중복되거나 누락된 서비스가 없는지 종합적으로 분석, 평가하여 서비스 전반의 질을 높일 수 있음. 특히 개별 서비스 별로 다양한 서비스 제공자가 참여하는 경우 권한과 업무의 조정이 용이함.

- 개별 서비스 수용자의 특성에 맞는 맞춤형 연계서비스를 제공하여 비용을 절감하고 성과를 극대화할 수 있음.

❑ 연계형 고용서비스와 전략적 행위 방지

○ 연계형 고용서비스는 개별 서비스 연계과정에 의무조항을 도입하여 서비스 수요자의 전략적 행위를 방지할 수 있는 장점이 있음.

- 예를 들어, 실업급여를 받는 실업자가 교육, 훈련 서비스를 동시에 지원받는 경우, 구직을 열심히 하지 않는 도덕적 해이(moral hazard)의 문제가 발생할 수 있음. 이 경우, 교육, 훈련 서비스를 받는 동안 실업급여를 감소시키도록 연계하면 도덕적 해이의 문제를 감소시킬 수 있음.

- 또한 자비로 교육훈련을 받고 자력으로 취업할 수 있는 근로자가 정부가 제공하는 교육, 훈련 서비스나 취업보조금을 위해 실업을 선택하는 역선택(adverse selection)의 문제가 발생할 수 있음. 이 경우, 교육, 훈련과 연계된 취업알선 서비스에서 제공하는 취업기회를 거부할 수 없도록 의무조항을 도입하면, 이러한 역선택의 문제를 감소시킬 수 있음.

- 따라서 연계형 고용서비스는 적절한 의무조항을 도입하여 서비스 수요자(즉, 근로자 혹은 실업자)의 도덕적 해이나 역선택과 같은 전략적 행위를 방지할 수 있는 이론적 장점을 가지고 있음.

제 3 절 고용서비스 전달체계의 이론적 배경

1. 사회서비스 전달체계 개념

❑ 사회서비스 전달체계의 개념 및 중요성

○ 사회서비스 전달체계는 사회복지정책을 공공서비스 및 재정적 지원 등의 형태로 전환시키고 이를 정책수혜자에게 전달함에 있어서 어떤 조직체계를 통해서 전달할 것인가를 전략적이고 효율적으로 선택하는 과정을 말함.

- 즉, 고용서비스를 포함한 사회서비스 전달체계는 서비스 공급자와 수급자 간의 조직적인 연결체계를 의미하며, 이를 어떻게 구축하느냐에 따라서 서비스의 질과 양이 달라짐.

○ 또한 사회서비스의 제공은 이론적으로 다양한 형태를 수단으로 하는 '자원의 재분배' 성격을 가지고 있기 때문에 전달체계가 자원 재분배에 있어서 효율성과 형평성 측면에서 중요한 요소로 작용함.

○ 정책 대상자의 자격조건 수립, 사회서비스 신청 절차 및 안내, 서비스 및 급여과정 및 지급 등 일련의 과정에 있어서 정책수혜자와 공급자 간 관계가 전달체계 상에서 발생하기 때문에 중요함.

○ 전달체계의 효율적인 구축은 곧 서비스 제공에 참여하는 조직 및 기관 간 협력에 있어서 중복성을 없애고 서비스 관리를 효율적으로 이행할 수 있어 조직의 효율성을 올릴 수 있음.

- 이는 장기적으로 고용서비스 정책의 목표를 설정하고 달성하기 위한 정책 수립 및 결정과정에서 거래비용을 감소할 수 있기 때문에 긍정적임.

2. 사회서비스 전달체계 주요 원칙

❑ 서비스 속성 측면에서의 원칙

○ 공공재적 성격이나 외부효과가 큰 서비스는 공공부문의 전달체계에서 제공

○ 소비자 입장에서 서비스 선택에 있어서 많은 비용을 필요로 하는 경우 공공부문의 전문기관에서 운영

○ 큰 조직이나 국가차원에서 재화나 서비스를 일괄적이나 강제적으로 제공해야 하는 경우 민간부문보다 공공부문이 전달하고 관리.

○ 사회복지정책의 재화나 서비스는 각 전달체계마다 장단점이 있으므로 하나의 전달체계가 아닌 여러 전달체계에서 보완적으로 제공.

❑ 전달체계 구축 관련 원칙

○ 전문성 원칙: 사회서비스의 제공은 특성에 따라 전문가, 준전문가, 비전문가가 제공하며, 특히 핵심적인 주요업무는 전문가가 담당해야함. 전문가는 자격이 인증된 사람으로서 자신의 전문적 업무에 대한 권위, 자율적 결정권, 그리고 책임성을 가진 사람을 의미함.

○ 통합성의 원칙: 정책수혜자의 문제가 복합적이기 때문에 문제의 해결을 위해 서비스 간 서로 연계하여 통합적으로 제공되어야 함. 이를 위해서는 서비스 제공 서비스 및 조직 간 유기적인 협력체계를 필요로 함.

○ 포괄성의 원칙: 하나의 사회문제는 다른 사회문제와 연관이 되어있으므로 다양한 성격의 서비스를 포괄할 수 있어야 함.

○ 적절성의 원칙: 사회복지서비스가 정책수혜자가 겪는 문제와 욕구를 얼마만큼 충족시켰고 서비스의 목표 달성에 얼마나 적절한지를 의미함.

○ 평등성의 원칙: 저소득층을 위한 공공부조 등을 제외한 성별, 연령, 지역, 종교, 지위 등 관계없이 모든 국민에게 동등한 양과 질의 사회복지서비스를 제공해야함을 의미함.

○ 책임성의 원칙: 국가가 국민에게 제공하는 사회복지서비스의 전달을 위임받은 조직이 가져야 하는 책임성을 의미함. 정책수혜자의 욕구 및 문제점에 대한 대응, 전달절차의 적합성 등을 고려해야 함.

○ 접근성의 원칙: 정책수혜자가 서비스를 수혜 받을 수 있는 인프라에 얼마만큼 편하게 접근할 수 있는지에 대한 여부. 이러한 접근성을 방해하는 요인으로 지리적 장애, 심리적 장애, 자원적 장애를 들 수 있음.

3. 고용서비스 전달체계 형태

❑ 고용서비스를 포함한 사회서비스 공공전달체계는 중앙 또는 지방정부가 각종 사회서비스 지원을 다양한 형태로 정책수혜자에게 전달하는 체계이며 크게 중앙정부와 지방정부의 서비스 전달체계로 구성됨. 또한 민간고용서비스는 직업소개업, 직업정보제공업, 그리고 파견근로업 등으로 구분되는 민간 주도 고용서비스 제공 체계를 의미함.

❑ (중앙정부) 공식적이고 법률 및 규정에 의해 제도화 된 조직체계를 통해 전달되어야 하는 서비스를 담당함.

○ 평등성의 원칙에 입각하여 서비스 대상이 되는 사람의 수가 많을수록 이들에게 평등한 사회서비스를 제공할 수 있다는 측면에서 유리함. 또한 포괄성의 원칙에 따라 정책 수혜자의 다양한 욕구와 문제점을 통합적으로 체계화하여 다양한 프로그램을 통합 및 조정하는 주요 정책결정을 하는 것에 유리함.

○ 하지만 특정 지역이 가지고 있는 욕구나 수혜자의 문제에 빠르게 대응할 수 없다는 것이 단점으로 작용함. 또한 서비스 공급량이나 형태와 관련하여 정책수혜자의 선택 반영이 어려울 수 있음.

❑ (지방정부) 서비스가 중앙정부가 아닌 각 지방정부에서 전달되는 체계.

○ 지역주민들의 욕구와 문제점을 효율적이고 적극적으로 대응할 수 있는 장점이 있음. 또한 수혜자의 의견 및 입장이 반영되어 서비스가 제공될 수 있음.

○ 한편 사회복지서비스는 주로 지방자치 단위로 제공되기 때문에 보편적 측면에서 지역 간 불평등이 발생할 수 있음. 또한 수혜자의 다양한 욕구를 체계적으로 통합하여 안정적으로 유지해야함에 있어서 중앙정부의 서비스 전달보다 불리함.

○ 우리나라의 경우 고용정책의 전달체계가 중앙정부의 주도성과 중앙집권화 경향이 강하기 때문에 환경의 변화에 효과적으로 대응하고 효율성을 높이기 위해 분권화된 전달체계와 거버넌스 구축의 필요성 제기됨.

❑ (중앙 및 지방정부 혼합체계) 따라서 사회보험이나 공공부조와 같이 많은 정책수혜자들에게 보편적으로 제공하는 재화나 서비스의 경우 중앙정부에서 제공하고, 정책수혜자의 각기 다른 욕구와 문제에 빠르게 대응하고 의견 수렴이 필요한 사회복지서비스는 지방정부에서 제공함.

○ 공공부문 고용서비스 전달체계에 있어서 중앙과 지방 권한분담과 관련된 논의가 오랜 기간 동안 관심의 대상이며, 덴마크나 스위스의 경우 중앙집권적 전달체계가 아닌 지방자치단체 자율성 증진이 실제로 활용된 사례가 확인됨.

○ 우리나라의 경우 중앙집권적 전달체계 성격이 강하지만, 제주특별자치도는 국내에서 유일하게 지방자치단체가 주도적으로 고용센터를 운영하고 있음.

○ 공공고용서비스는 다양한 대상층에게 지역 알선에서 주로 개인이나 집단을 대면하거나 대화를 통해 제공하는 일련의 서비스로 정의할 수 있는데(길현종, 2016), 특히 고용서비스는 사람이 사람에게 제공하는 대인서비스(human service)적 성격이 있다는 측면에서(Furman & Gibelman, 2013) 지방정부의 자율성이 중요할 수 있음.

❑ (민간부문) 사회복지서비스법과 민법 등에 기초하여 설립된 민간 또는 민간단체에서 직접 서비스 전달을 관리하고 운영하는 것을 의미하며, 주로 복지재단, 자원봉사단체, 사회복지시설, 개인 등으로 운영되고 있음.

<표 3-1> 민간고용서비스 구분 및 역할

구 분		역할 및 특징
직업소개업	무료직업 소개업	• 수수료 등을 받지 않는 직업소개사업의 법인형태로, 고용노동부 등 중앙부처의 민간위탁 사업을 수행하거나, 각 지방자치단체로부터 예산지원 받아 고용서비스 제공 • 여성인력개발센터(취업정보제공, 직업상담, 고용알선, 교육훈련 등), 장애인복지관, 근로자복지관
	유료직업 소개업	• 저임금 근로계층(건설임용직, 간병인, 파출부 등) 및 재직자 위주 전문직(헤드헌팅) 채용대행 서비스 • 커리어 컨설팅, 기업·개인 컨설팅 및 교육서비스 제공
직업정보제공업		• 온라인·오프라인을 통해 직업소개, 헤드헌팅, 파견 등 업무를 종합적으로 수행 • 취업정보 제공 및 기업 채용대행서비스(입사지원서 접수부터 서류전형, 합격자 발표 등 일련의 과정) • 취업포털사이트를 활용한 온라인 형태를 통해 얻은 구인·구직정보를 활용하여 오프라인 상으로 대부분 민간위탁사업 참여하고 있음.
파견근로업		• 근로자를 활용하고자 하는 사용업체가 파견업체로부터

	근로자를 파견 받아 활용 • 파견업체가 근로자를 고용한 후 고용관계를 유지하면서 근로자 파견계약의 내용에 따라 사용업체의 지휘명령을 받아 사용업체를 위한 근로에 종사하게 하는 것

자료: 한국의 민간고용서비스 기관의 운영실태 및 전망(2013, 정영현), 민간고용서비스 자율 개선방안(2016) 재구성

○ 최근에는 대형기관 및 해외 고용서비스 사업체가 한국에 진입하며 취업알선, 채용대행, 헤드헌팅, 직업정보 제공 등 다양한 형태의 고용서비스를 제공하고 있음.

○ 정부가 제공하는 서비스에 해당되지 않거나 정부가 제공할 수 없는 서비스를 개인에게 제공하는 역할을 담당하며, 경쟁을 통해 질과 대응성이 높은 서비스 제공, 정부의 사회복지활동에 대한 압력단체 역할, 국가의 사회복지비용 절약 등의 측면에서 민간전달체계의 필요성이 높음.

❑ (공공부문 및 민간부문 혼합체계) 사회복지서비스는 성격상 국가가 개입해야하기 때문에 순수민간부문 전달체계는 거의 활용되지 않고 공공-민간혼합체계가 활용됨.

○ 공공부문에서 행정기관 간 업무 연계 조정의 미흡으로 업무의 중복성과 비효율성, 그리고 민간부문에 비해 자율성이 미흡할 수 있기 때문에 공공부문과 민간부문의 혼합체계를 일반적으로 활용함.

○ 사회복지정책 서비스 전달의 경우 형평성, 공공성 등 시장의 실패를 해결할 수 있는 공공부문의 역할과, 정부의 실패를 극복하면서 효율성, 경쟁성, 융통성 등 시장원리의 긍정적인 측면을 활용할 수 있는 민간부문의 역할이 함께 하는 혼합체계가 필요

○ 기존에는 세계 각국에서 공공고용서비스를 위주로 고용서비스를 전달하려 했으나 최근에는 민간고용서비스와 공공고용서비스의 파트너십을 통해 고용서비스를 발전시키려는 노력을 하고 있음.

○ 또한 공공고용서비스 기관은 주로 실업자 위주로 운영되는 반면, 민간고용서비스는 건설일용직 등과 같은 저임금 근로계층이나 고급인력의 재직자 위주의 헤드헌팅 서비스를 제공하는 경향이 있음. 따라서 아직 취업을 하지 못한 청년 대상으로는 공공고용서비스의 접근성이 높지만, 이직 등을 고려하는 재직자 신분의 청년은 공공고용서비스(고용센터)의 접근성이 낮아 민간고용서비스(헤드헌팅)를 활용하는 경우가 많음.

Ⅳ 청년 고용서비스 정책 및 전달체계 유형화

제 1 절 청년 고용서비스 정책 유형화

1. 선행연구

1) 현황

❑ 청년 고용정책 사업은 다양한 부처에서 중복적으로 수행되고 있음.

○ 정부는 일자리사업 중 청년을 대상으로 하거나 청년 지원 비중이 50% 이상인 사업을 청년일자리 사업(2017년 전체 일자리 사업의 15.2%)으로 관리함.

- 2016년을 기준으로, 청년일자리 사업은 14개 부처 60개 세부사업으로 구성됨. (국회예산정책처, 2016)

○ 청년 일자리 사업이 각 기관별로 개별적으로 추진되다보니, 부처 간 성과창출 경쟁으로 인한 목적전도현상이 나타나며, 예산은 한정되어 있음에도 불구하고 정책대상과 목표가 중첩되는 등 정책의 비효율성이 나타난다는 견해가 존재함. (김유빈, 2016)

❑ 청년 고용정책에 포함되는 사업 예산액의 범위는 기관 및 학자별로 다름.

○ 국회예산정책처(2017a, 2018a)에 따르면, 청년 일자리사업 예산액은 2016년 약 2조 3천억원 수준에서 2018년 3조원 이상으로 급격히 증가하는 추세.

<표 4-1> 청년 일자리사업 연도별 예산

	2016		2017		2018
	본예산	추경	본예산	추경	예산
금액	2조 3,492억	2조 4,398억	2조 5,935억	2조 8,325억	3조 125억

자료: 국회예산정책처(2017, 2018a)

○ 주무열(2017)에 따르면, 2016년 기준 청년 일자리사업 예산액은 약 2조 1천억원 수준이며 관련된 부서는 67개에 달함.

○ 김문정(2018)은 고용노동부 청년 고용정책 사업의 예산액을 개략적으로 제시.

- 열린재정(재정정보공개시스템)에서 추출한 2018 회계연도 고용노동부 단위사업 중 명시적으로 청년을 고려한 사업은 총 19개로 집계되었으나, 이 중에서 예산과 기금을 함께 운용하는 사업을 통합하면 총 15개의 프로그램이 남는 것으로 나타남.

- 그러나, 몇몇 프로그램(예: 고용촉진 지원금, 대상별 취업지원액, 직업지원정보, 실업자 및 근로자 능력개발 지원 등)의 예산액에는 청년을 포함한 다른 계층에 대한 지원액까지 포함되어 있음.

- 따라서, 집계된 예산액을 청년 계층에 대한 지원액으로 대응시킬 경우, 예산액 과다 측정에 대한 우려가 존재.

- 또한, 고용노동부 외의 기타 부처가 수행한 청년 고용정책 사업 예산액을 포함시키지 못했다는 한계가 있음.

<표 4-2> 청년관련 고용노동부 단위사업 목록 (단위: 십억원)

번호	단위과제	회계명	2017년 예산액	2017년 결산액	2018년 정부안	2018년 확정액
1	고용촉진 지원금	기금	262	343	441.5	392.6
2	대상별 취업 지원	일반회계	330.5	441	532.9	502.9
3	세대 간 상생고용 지원	기금	35.9	35.9	27.1	27.1
4	중소기업 청년 취업 인턴제	기금	108.6	126	7.4	7.4
	중소기업 청년인턴제	일반회계	24.6	24.6	2.8	2.8
5	직업정보 지원	기금	8.4	8.4	9.9	9.6
6	청년내일채움공제	기금	0	0	204.6	170.6
		일반회계	47.6	68.6	223	184.8
7	청년취업아카데미 운영 지원	일반회계	35.1	35.1	31.6	24.6
8	학교와 노동시장 연계 지원	기금	29.5	29.8	31.9	31.9
9	한국잡월드 운영	일반회계	20.4	20.4	28.3	28.3
10	해외 취업 지원	일반회계	45.8	47.8	42.4	42.4
11	기타 능력 개발 지원	기금	19.8	19.8	21.8	21.8
12	실업자 능력 개발 지원	일반회계	60	65.9	70.8	67.8
13	실업자 및 근로자 능력 개발 지원	기금	652.5	677.8	629.6	620.6
14	한국기술교육대학교 능력 개발 지원	기금	46.4	46.4	54.8	54.8
	한국기술교육대학교 출연	일반회계	51.8	51.8	52.9	52.9
15	한국폴리텍대학교 능력 개발 지원	기금	110.3	113.3	111.9	112.9
	한국폴리텍대학교 출연	일반회계	187	187.1	196.2	196.2
합계			2,086.2	2,345.2	2,721.3	2,552

자료: 김문정 (2018) 재구성

2) 사업내용별 유형화

❑ 고용정책은 사업내용에 따라 크게 5가지(또는 6가지) 범주로 유형화 됨.

○ 고용노동부(2015)는 “①직접일자리, ②직업훈련, ③고용서비스, ④고용장려금, ⑤창업지원, ⑥실업소득유지” 라는 공식적인 6가지 범주를 이용하여, 청년 고용지원 정책 사업을 분류함.

○ 주무열(2017)은 고용노동부, 기획재정부의 내부자료 및 보도자료를 바탕으로, 청년 일자리사업을 주요 일자리사업과 기타 일자리사업으로 분류하였음.

- 주요 일자리사업은 또다시 “①직접일자리, ②직업훈련, ③고용서비스, ④고용장려금, ⑤창업지원” 의 세부 항목으로 나누어질 수 있음.

<표 4-3> 청년 일자리사업 분류 (단위: 개, 억원)

구분	대표사업	담당 부처	참여 부처	사업 개수	예산	
					2015년	2016년
1, 주요 청년일자리사업				26	17,739	18,959
① 직접일자리	해외봉사단	외교부	5	5	2,226	2,605
② 직업훈련	국가기간전략산업직종훈련	고용부	2	8	7,553	9,082
③ 고용서비스	청년내일찾기패키지	고용부	1	5	1,706	2,049
④ 고용장려금	중소기업 근속장려금	고용부	1	3	1,911	2,456
⑤ 창업지원	창업사업화지원	중기청	1	4	4,343	2,767
2. 기타 청년일자리사업				41	2,050	2,153
전체 청년일자리사업				67	19,789	21,112

자료: 주무열 (2017)

○ 한편, 고용서비스는 광의의 관점에서 직접훈련, 고용장려금 범주를 포함하는 거버넌스와 관계된 고용정책 전반으로 이해될 수 있음.

3) 소결

❑ 사업내용별 유형화의 한계

○ 기존 연구들의 유형 구분은 사업 속성 및 특성에 의거하여 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원의 5가지 유형(또는 실업소득 유지 및 지원을 포함한 6가지 유형)으로 나뉘어져, 정책 집행의 유용성 측면에서 한계 노정.

- 첫째, 기존의 유형 구분은 항목 간에 중복되는 부분이 존재하여 집행된

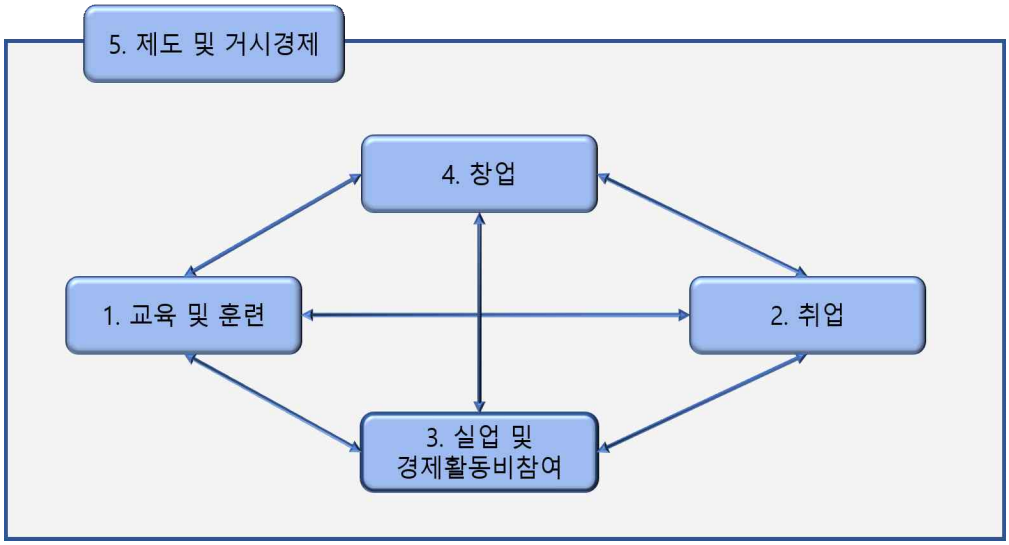
정책의 효과가 어느 항목에서 작용하고 있는지 판단이 모호함.

- 둘째, 사업 형태에 따른 형식적 구분은 정책의 기능에 의존하고 있으므로, 정책의 목적 및 집행과 직접적으로 연계된 실질적인 구분이 필요함.

❑ 고용단계별 파악의 필요성

○ 정책 제공자(공급자)의 관점에서 체계적인 정책 집행에 대한 의사결정이 이루어질 수 있도록, 고용단계(①교육 및 훈련, ②취업, ③실업 및 경제활동비참여, ④창업, ⑤제도 및 거시경제)별 유형화를 시도함.

<그림 4-1> 고용단계별 유형화



❑ 실업 원인별 파악의 필요성

○ 정책 공급자인 정부는 정책 수요자 중 어떤 주체에게 정책을 제공할 것인지에 대한 의사결정을 내려야 하는 바, 이는 사전적으로 실업의 원인이 어느 주체에서 야기되는지에 대한 판단에 근거하여야 함. 이는 실업의 원인별로 정책 지원 대상이 달라져야 더 높은 정책효과를 달성할 수 있기 때문. 즉 정책 수요자에 대한 지원여부 의사결정에 있어, 실업 원인별로 각각 지원 대상이 달라져야 함.

○ 실업의 원인에 대해서는 “①노동수요(기업, 정부 등 일자리 제공주체), ②노동공급(청년), ③매칭” 측면으로 나누어 볼 수 있음.

2. 청년 고용서비스 정책 유형화

1) 고용단계별 유형화

(1) 교육 및 훈련: 직업훈련, 직장체험, 인턴쉽 등

❑ 개념 및 필요성

○ 청년 대상 적절한 직업교육과 훈련을 통해 자연스럽게 직장으로 취업될 수 있도록 도와주는 역할 수행.

○ 조기에 직업 관련 교육 및 훈련을 통해 시행착오 없이 청년실업의 근본적인 문제점을 해결한다는 점에서 중요함.

❑ 또한 인턴 형식의 직업훈련방식을 통해 일자리를 창출하여 실업률을 낮출 수 있는 효과가 있음.

○ 직업훈련방식을 통한 일자리 창출은 국내 청년고용정책 중 인턴쉽 사업에도 해당됨.

○ 인턴쉽 사업은 청년층을 포함한 취업취약계층을 대상으로 소득보조와 근로능력 증진을 목표로 한시적 일자리를 제공하고 일 경력을 제공함으로서 향후 민간일자리로의 이전을 도와주는 정책임.

❑ ILO(2011) 에 따르면 다음과 같은 7가지 항목을 통해 청년고용을 목적으로 한 교내 의무교육 및 훈련이 직장에서의 실무까지 효율적으로 활용될 수 있는 방향을 도출할 수 있음.

<표 4-4> 청년 대상 교육 및 훈련 고려 요소

항목명	설 명
① 청년대상 직업교육 및 훈련 의무화	◦ 직장에서 필요로 하는 교육 및 훈련을 의무 교육화 하여 고용주 뿐 아니라 청년의 역량신장을 통해 국가 경쟁력 향상 기대 ◦ 청년이 자율적으로 수행하는 교육훈련 보다, 노동시장에서 필요로 하는 지식과 기술에 대한 교육훈련을 의무적으로 제공하여 노동시장의 수요와 공급이 원활하게 일치될 수 있도록 함
② 업무 수행 능력 함양	◦ 특정 정보에 대한 지식이 아닌, 자기관리, 팀워크, 소통능력 등 업무에 필요한 개인적 특성, 그리고 자료분석에 따른 결론도출

(Employability skills)	등 실무에 적용될 수 있는 지식 함양이 필요함. ◦ 업무에 직접 필요로 하는 교육 및 훈련이 아니기 때문에 직장 내 훈련을 받은 직원의 이직율이 높아지는 부정적 결과 발생 가능(Becker's Theory)
③ 노동공급 부족 (Skills shortages)	◦ 노동인력의 수요를 충족할 수 있는 노동인력의 공급이 부족하여 조직 및 경제 성장 저해하며 원인은 2가지로 압축할 수 있음 - 정량적 원인: 인력 수 측면에서 공급이 수요를 충족하지 못함 - 정성적 원인: 인력 수가 충분하더라도 업무에 필요한 역량을 가진 노동인력의 공급 부족. ◦ 선진국의 노동인력 공급 부족현상은 과도한 고학력화 등 정성적 원인이 크며 학문적 지식을 넘어 실무위주 교육 및 훈련을 받은 노동인력을 필요로 함.
④ 교육 및 훈련에 따른 자격기준 공식화	◦ 학교 및 외부에서의 교육 및 훈련 수료에 따른 기술수준 명확하게 공식화 - 청년의 학점 및 수료증 등 증명에 대한 명확한 기준이 없다면 고용주 입장에서 비공식적 채널로 채용 선호 → 실업률 증가
⑤ 창업 관련 교육	◦ 기업가적 정신에 부합하는 직성과 인성 함양 필요
⑥ 노동시장정보 제공 및 진로상담	◦ 노동시장에서 필요로 하는 기술을 가진 인력이 부족한 경우 실업률 발생 - 정확하고 질 높은 정보제공이 노동시장의 수요와 공급을 일치시키는 역할을 함
⑦ 직장 내 교육 및 훈련	◦ 직장 내 근속 중인 청년을 대상으로 교육 및 훈련 진행. ◦ 대체적으로 기업체에서 지원하지만, 많은 인원이 교육훈련을 받아야 하는 경우 정부 지원 필요

자료: Tackling Youth Employment Challenges(ILO), 2011, 60~70p 내용 재구성

(2) 취업

❑ 개념 및 필요성

○ 정부가 기업체와 청년 대상 청년층 취업을 장려하는 정책으로 보조금 지급, 세제혜택, 최저임금제 등 재정정책을 통해 청년실업문제를 완화하고 직장 내 교육훈련을 활성화시키려는 목적을 가짐.

○ 기업체 입장에서는 최저임금, 보조금, 세제혜택을 통해 인건비를 절감함으로서 청년 실업문제를 완화하고 청년재직자의 교육 및 훈련의 투자를 장려함으로서 재직자의 능력 향상 및 기업체 생산성 증대.

○ 국가 차원에서는 정부가 재정정책을 통해 노동시장의 기업체-청년 간 수요와 공급의 불일치를 해소하고 매칭을 시켜주는 핵심역할 수행.

❑ 정부 인센티브(보조금 및 세제혜택 등)

○ 기업 및 청년을 대상으로 보조금 및 세제혜택 등 정부 인센티브를 통해 기업에게는 청년구직자에 대한 수요를 높이고 교육훈련을 적극적으로 제공하도록 하며, 청년에게는 다양한 직종 및 기업체에 지원을 장려함.

- 고용할당제 등의 규제보다는 인센티브 제공을 통해 자연스러운 노동시장의 수요와 공급의 균형을 달성할 수 있음.

- 한편 ① 기존에 채용 예정인 근로자에게 보조금에 대한 혜택 지급하는 사중손실 발생(deadloss weight), ② 보조금을 받은 근로자가 보조금을 받지 못한 근로자를 대체함으로서 생기는 실업(substitution), 그리고 ③ 보조금을 받은 기업이 재화와 서비스를 저렴하게 생산하여 발생하는 또 다른 실업(displacement)와 같은 단점 존재.

❑ 최저임금제

○ 청년을 포함하여 노동시장 내 취약계층을 대상으로 임금의 최저수준을 법으로 정하고 강제적으로 최저수준 이상 지급하게 하여 저임금 노동계층을 보호하는 제도

- 취업률 상승에 효과적이지만 무리한 최저임금 상승은 청년 대신 경력자 채용 등의 부작용으로 인해 청년 실업률을 증가시키며 고용시장을 위축시키는 효과가 있음.

- 이에, 일부국가에서는 최저임금제도에 있어서 별도 youth rate를 지정하여 기업체가 청년을 적극적으로 채용하고, 별도 조직 내 교육훈련을 활성화시키는 제도 운영.

- 1975년부터 2000년까지 17개의 OECD 국가 대상 최저임금에 따른 고용효과 연구 결과, 최저임금의 인상은 청년실업률을 높이지만, 별도 youth rate 를 활용한 결과 최저임금 인상의 부정적 효과가 적은 것으로 나타남.

(3) 실업 및 경제활동비참여

❑ 개념 및 필요성

○ 비근로자 대상 고용정책에서 적극적 고용정책의 중요성이 높아지고 있으며, 적극적 고용정책은 정책 대상에 따라 실업자 또는 경제활동비참여자에 대한 촉진 정책으로 이원화되어 나타남.

○ 비근로자에 대한 고용을 촉진하기 위한 정책은 소극적 고용정책(예: 실업보험, 실업부조)과 적극적 고용정책(예: 직업훈련, 재훈련, 일자리 공유, 고용 인센티브제공 등)이 혼합되어 집행될 수 있으며, 각 나라의 경제상황 및 특수성 등에 따라 각기 다른 형태의 조합이 나타남.

○ 그러나 소극적 고용정책 집행시의 대표적인 문제점으로 정책 제공자의 역선택 문제와 정책 수혜자의 도덕적 해이 현상을 들 수 있음.

- 첫째, 역선택 문제는 정책 수혜자의 감추어진 특성으로 인해 정책 제공자가 잘못된 의사결정을 내리게 되는 현상으로, 주로 민간이 제공하는 실업보험/실업부조에서 흔히 발견되고 있음. 정부가 직접 실업보험/실업부조를 제공하는 경우에는 의무가입제도를 통해 이러한 역선택 문제를 사전적으로 방지하고 있음.

- 둘째, 도덕적 해이 현상은 정책 수혜자의 바람직하지 못한 행동으로 인해 정책 제공자가 피해를 입게 되는 현상으로, 정책 제공자의 금전적인 부담이 가중됨. 특히, 비근로 상태에서의 효용이 근로 상태에서의 효용보다 높아지는 실업함정(Unemployment Trap)이 발생하는 경우, 노동 의욕이 더욱 감퇴되고 근로에 대한 도덕적 해이가 만연하여 정책 제공자의 피해가 가속화됨.

○ 이상의 문제점들을 방지하기 위해, 직업훈련 및 각종 취업프로그램 참여와 같은 구직자의 적극적인 행동이 강조됨.

- 그 결과, 구직자의 적극적인 참여와 행동을 요구하는 각종 훈련 프로그램들이 제도화 되었고, 정부가 선택할 수 있는 고용촉진 대안으로써 적극적 고용정책의 중요성이 높아짐.

○ 적극적 고용정책의 대상은 실업자(구직 의사는 있으나 일자리를 구하기 힘든 청년)와 비경제활동참여자(구직 의사가 없는 청년)로 이원화됨.

(4) 창업

❑ 개념 및 필요성

○ 창업정책은 일반적인 고용정책과 구별되는 특수성을 띄고 있으며, 민간부문과의 직접적인 연계성으로 인해 거버넌스에 대한 고려가 필수적임.

○ 창업정책 중 상당수는 만 39세 이하의 청년 계층을 정책 대상으로 함.

○ 창업정책은 민간부문을 활용함으로써 정부가 주도해 오던 직접 일자리 창출 사업을 대체 및 보완하는 실질적인 대안이 될 수 있음.

○ 창업정책은 민간부문과의 원활한 협력이 얼마나 효과적으로 이루어지는가에 의해 정책 효과가 상당부분 결정될 만큼, 민간부문을 활용한 정책수단 그리고 민간부문과의 "전달체계 거버넌스" 관점에서의 논의가 핵심적임.

- 대표적인 예로, 박근혜 정부는 대기업과의 연계를 통해 정부 주도로 "창조경제혁신센터" 설립에 적극적으로 나섰으나, 오늘날에는 대기업들이 정부의 지원 없이 자본을 직접 투자하여 인큐베이터 설립에 앞장서고 있으며 긍정적인 성과를 창출하고 있음.

- 즉 창업 정책 시행 초기에는 정부의 지원과 주도로 스타트업 인큐베이터(Start-up Incubator)들이 지역별/권역별로 할당되었으나, 창업생태계가 자리 잡고 창업 환경이 성숙되면서 민간과 협업하는 혼합적 성격의 인큐베이터들이 등장하고 있음. 또한 뜻 있는 개인이나 창업을 통해 성공한 기업인들이 연합하여 후진 양성에 목표를 두고 정부의 지원금 없이 자체적인 인큐베이터를 운영하는 사례도 발견되고 있음.

○ 창업 정책은 기업의 설립에서부터 최종 사업화에 이르는 다양한 절차와 수많은 단계들에 대한 지원으로 이루어짐. 따라서 여러 지원 단계들을 통합한 패키지 정책서비스가 가능하며, 단계별 통합과 조율의 과정인 "프로세스 거버넌스" 에 대한 고려가 필요함.

(5) 제도 및 거시경제

❑ 개념 및 필요성

○ 제도 및 거시경제 정책은 앞선 4가지 유형에 모두 영향을 미칠 수 있는 종합적인 정책 유형임. 따라서 제도 및 거시경제 정책이 고용정책에 미치는 영향에 대한 고려가 필요.

○ 정부가 제공하는 제도 및 거시경제 정책은 매우 다양하지만, 본 연구의 목적상 정부위원회, 확장적 재정정책 등 고용정책에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 제도 및 거시경제 정책을 중심으로 살펴봄.

❑ 정부위원회

○ 정부위원회는 정책 의사결정 및 집행 등 정부의 정책 관련 제반 문제에 대한 전반적인 자문 역할을 수행함.

- 예컨대, 고용위원회에는 고용주, 노조 대표, 정부부처 관계자, 싱크탱크, 공공기관, 민간기관, NGO 등 다양한 이해관계를 가진 주체들이 포함되며, 해당 구성원들은 최저임금, 실업부조, 직업훈련 등 고용과 연계된 광범위한 이슈에 대한 조사 및 지원, 그리고 고용정책 의사결정에 대한 제언의 역할을 수행함.

○ 대한민국에서 청년 고용에 대한 자문 역할을 담당하는 주요 위원회로는 "대통령직속일자리 위원회"가 대표적이며, 창업정책의 경우 "대통령직속 4차산업혁명 위원회"에서 일부 역할을 담당하고 있음.

- 대통령직속일자리 위원회는 청년계층에 대한 맞춤형 지원을 5년 로드맵 기본 방향 및 중점과제 중 하나로 설정하고, "청년일자리 대책"에 대한 위원회의 정책 활동을 강조하고 있음.

❑ 확장적 재정정책[14)]

○ 청년층의 노동시장 진입 가능성은 해당 시기의 경기상황(예: 총수요, GDP, GDP 변동성 등)과 매우 밀접하게 연관됨.

○ 확장적 재정정책은 경기침체기 동안 실질 GDP의 하락을 완화하거나 상승 추세로 반전시키는 건설적인 역할을 담당함. ILO 역시 경제 위기의 부정적 영향에 대처하거나 취업률을 높이고 실업을 줄이는 데 있어, 재정 정책의 중요

14) O'Higgins (2017: p13-20) 참조

성을 확인하였음.

○ 확장적 재정정책이 청년 노동시장에 미치는 촉진 효과는 경기상황(경기침체 vs 경기확장)과 정부의 재정상태(재정흑자 vs 재정적자)에 따라 다르게 나타나지만, 긍정적 효과가 가장 극대화되는 상황은 경기침체 및 재정흑자의 조합임이 실증적으로 분석되었음.

- 특히, 재정흑자 상황이라면 경기상황과 관계없이 확장적 재정정책이 성인 대비 청년 실업률(Ratio of Youth/Adult Unemployment Rates)도 감소시킬 수 있음을 발견.

○ 결론적으로, 확장적 재정정책(Expansionary Fiscal Policy)은 신속히 이행될 수만 있다면 경기 침체기간 동안 청년 고용을 촉진시키는 매우 유용한 정책도구로 작용함.

2) 실업 원인별 유형화[15)]

(1) 노동수요(기업, 정부 등 일자리 제공주체)

❑ 산업구조 변화나 중대한 사회적 패러다임 변화는 기업을 중심으로 한 노동수요자들로 하여금 청년에게 제공하는 일자리 수요 자체를 변화시키는 유인으로 작용함.

○ 예컨대, 4차 산업 혁명의 도래로 인해 사회 전반적으로 기존의 일자리들이 사라지거나 로봇으로 대체되고 있는 실정임. 반면, 이러한 흐름이 컴퓨터 개발자를 비롯한 특정 업종에게는 큰 기회로 다가오게 됨.

❑ 직무경험이 부족한 청년의 신규채용 수요 감소

○ 기업의 재교육 비용 절감, 경제성장률 저하 등 원인으로 경력직을 선호하고 대다수 경험이 부족한 청년층에 대한 수요가 감소하며 노동시장 이중구조 발생.

○ 이에 따라 인턴사원 선발을 하는 기업체에 보조금 및 세제혜택을 지원하는 정책 등을 통해 경험이 부족한 청년에 대한 낮은 노동수요문제를 해결할 수 있음.

15) 창업정책에서의 노동수요-노동공급 구분 기준은 일반적인 고용정책에 대한 분류 기준인 정책대상(기업 vs 청년)을 적용하지 않고, 스타트업 기업 설립시점(설립이전-설립이후)을 적용. 이는 창업 정책의 특수한 속성상, 기업 설립이 중요한 정책 목표이기 때문.

(2) 노동공급(청년)

❑ 일정한 노동수요 하에서 유의미한 수준을 넘어서는 노동공급의 확대는 실업 문제를 야기하게 됨.

○ 즉, 청년 인구수의 증가로 인해 노동가능인구 수가 증가하거나, 청년의 구직의욕, 근로의욕 상승으로 인해 경제활동인구 수가 증가하는 경우 노동시장에 공급되는 노동력이 증가되는 원인으로 작용할 수 있음.

(3) 매칭

❑ 청년실업의 문제는 앞서 언급한 노동수요(기업, 정부 등 일자리 제공주체)와 노동공급(청년 구직자) 측면에서 발생하는 시장적 요인 이외에도, 구인 및 구직 과정에서 발생하는 절차적 요인이 원인이 됨.

❑ 일자리 매칭이론(job matching theory)에 따르면, 청년(구직자)이 직업을 탐색하는 과정과 기업(구인자)이 알맞은 인력을 찾는 과정에서 정보의 불완전성과 지역적 불일치 등으로 분권화가 발생하는데, 이러한 분권화 과정에서 구직자와 구인자가 연결되기까지 소요되는 시간과 비용이 실업문제의 심각성을 높임(김용성, 2008).

❑ 특히 중장년층과 달리 청년층은 경력이나 전문성이 부족하기 때문에 정보의 비대칭성으로 인해 일자리 제공자와 청년 간 매칭에 있어서 문제가 발생함.

❑ 따라서 비시장적 요인인 매칭 관점에서 노동시장에서 공급자와 수요자 간의 원활한 노동력 교환을 가로막는 제도적 한계 등을 별도로 고려해야함.

3) 소결

❑ 분류기준의 도출

○ 결론적으로, 정책 공급자 자체의 관점에서는 “고용단계별(교육 및 훈련, 취업, 실업 및 경제활동비참여, 창업, 제도 및 거시경제정책)” 별 유형화를 시도하였고, 정책 공급자의 정책 수요자에 대한 관점에서는 “실업 원인(노동수요, 노동공급, 매칭)” 별 유형화를 진행하였음.

<표 4-5> 고용서비스 정책 유형화

기존 고용서비스 정책 유형화 (정책공급자 입장)		재구성된 고용서비스 정책 유형화 (정책 공급자 및 수요자 입장)			
사업내용별 유형화		1. 고용단계별 유형화	2. 실업원인별 유형화		
			수요	공급	매칭
직접일자리	➔	교육 및 훈련			
직업훈련		취업			
고용서비스		실업 및 경제활동비참여			
고용장려금		창업			
창업지원		제도 및 거시경제정책			

* 고용단계별 유형화 5가지 × 실업원인별 유형화 3가지 조합으로 분석하고자 함.
* (노동)수요는 기업, 정부 등 일자리 제공 주체를 의미하며, (노동)공급은 청년을 의미함.

❑ 분류기준의 조합

○ 실제 정책사례 분석 시 이상의 두 가지 분류 기준을 조합함으로써, 정부 의사결정의 관점에서 개별 정책이 가지는 속성에 대해 구체적이고 체계적으로 진단하고자 하였음.

- 단, 제도 및 거시경제 정책에 대해서는 사례 분석보다 개념적 유형화에 집중하였음. 이는 제도 및 거시경제 정책에 대해서는 사례별 특수성이 크지 않아, 일반화된 경제정책의 관점에서 논의를 진행하는 것이 타당하기 때문.

3. 청년 고용서비스 정책 유형화 사례

1) 교육 및 훈련

❑ 청년고용의 문제를 노동 수요, 공급, 매칭차원에서 원인을 분석하고 이에 따른 처방을 위의 ‘<표 4-4> 청년 대상 교육 및 훈련 고려 요소(58page)’ 에 따라 아래와 같이 도출할 수 있음.

<표 4-6> 교육/훈련 관련 수요, 공급, 매칭차원 문제점 및 처방

구 분		문제점 및 처방 예시	<표 4-4>에 따른 처방
노동수요	높음	• 기업체 입장에서 업무에 투입될 수 있는 실무자 수요가 높음 → 정책적으로 기업에서 필요로 하는 기술 파악 후, 이에 따른 교육훈련 프로그램 구성 및 청년에게 체계적으로 제공	① ②
	낮음	• 4차 산업혁명에 따라 제조업 등 산업군에서 노동수요가 낮음 → 학문위주의 교육이 아닌 실무위주의 교육 및 훈련 제공, 기업체 내 교육훈련을 통해 기존인력의 직무를 전환시킬 수 있는 기회 마련	① ⑥ ⑦
노동공급	높음	• 청년층의 구직의욕 상승에 따라 비경제활동인구의 감소와 경제활동인구가 증가로 노동공급 증가 → 청년의 자율적 교육훈련이 아닌 노동시장에서 필요로 하는 다양한 지식과 기술에 대한 교육훈련 프로그램 의무적 제공 → 취업 뿐 아니라 창업 장려를 통해 공급이 높은 청년인력 활용	① ② ⑤ ⑥
	낮음	• 장기적 관점에서 저출산·고령화 현상, 그리고 경제성장률 감소 등에 의해 청년층 노동공급 감소 예상 → 낭비되는 인력이 없도록 노동시장에 필요한 인력의 특성(e.g. 4차 산업군의 새로운 기술)을 파악하여 체계적인 교육훈련프로그램 구성 및 의무화	① ⑥
매칭		• 청년이 학점 및 자격증 등 스펙에 많은 노력을 투자하지만 학점 및 자격증 인플레이션 문제에 따라 채용기준으로서 이를 크게 고려하지 않아 기업체-구직자 간 미스매칭 발생 → 청년이 수료한 교육 및 훈련에 따라 획득한 자격에 따른 자격기준 명확화 필요 • 다양한 산업군 및 직업에 대한 정보 등 구직자와 기업체 간 정보의 비대칭으로 인해 실업률 발생 → 진로상담 및 훈련을 통한 다양한 직업정보제공 필요	④ ⑥

* 노동수요는 기업, 정부 등 일자리 제공 주체를 의미하며, 노동공급은 청년을 의미함.

❑ 노동수요(기업, 정부 등 일자리 제공 주체) 관련 사례

○ (독일 Preparatory Training을 통한 기업체 내 교육훈련 사례) 대부분의 청년 대상 적극적 고용정책은 노동시장으로의 진입을 용이하게 하려는 목적이 있으나, 동 프로그램의 목적은 직업 훈련으로의 진입 어려움을 완화(1차적 장벽의 완화)하는데 목적이 있음. 이를 위해 정규 직업훈련(Regular Vocational Training)에 성공적으로 참여할 수 있도록, 회사 내에서 실무중심 교육 및 인턴쉽이 제공됨.

❑ 노동공급(청년) 관련 사례

○ (인도 노동시장의 낮은 교육·기술수준에 따른 교육훈련 제도) 위의 영국사례와 반대로 인도는 노동공급에 있어서 인력의 교육 및 기술수준이 낮음. 기술 및 교육수준을 증진시키기 위해 정책적으로 약 170만달러(약 19억 3000만원) 상당의 예산을 투입하여 ITIs(Industrial Training Institutes)를 공공-민간 파트너십 모델을 기반으로 기관을 향상시킴

❑ 노동매칭 관련 사례

○ (국내 취업성공패키지 프로그램) 청년 구직자 입장에서 기업체가 필요로 하는 교육수준 및 능력에 대한 정보가 부족하므로 상담-지원-알선의 단계 이전에 자가진단을 통해 구직자를 6가지 유형(통합지원형, 훈련중심형, 일경험중심형, 조기취업형, 해외취업형, 창업창직형)으로 분류하여 유형에 맞는 상담-지원-알선 프로그램 지원

○ (영국 청년뉴딜프로그램) 영국의 청년실업뉴딜정책(Youth Unemployment New Deal Policy)은 실업급여를 6개월 이상 지속적으로 신청한 모든 청년층 실업자(18세-24세)에 대하여 개별 상담가를 지정하고, 상담을 바탕으로 구직자에 맞는 직업훈련 선정을 통해 취업과 연결되도록 하는 정책. 취업 전과 후로 사전 및 사후지도 등 종합적인 관리를 통해 기업체-청년간 매칭을 달성한 성공적 사례.

2) 취업

❑ 노동수요(기업, 정부 등 일자리 제공 주체) 관련 사례

○ (국내 청년 추가 고용 장려금 지원사업) 기업규모에 따라 일정 인원의 정규직 청년 근로자를 고용하는 경우 1인당 연 최대 900만원을 3년간 지원 받을 수 있음.

○ (벨기에 청년고용할당제) 청년인력에 대한 수요가 낮아 청년고용할당제를 통해 구직자를 강제로 채용하는 정책을 시행. 그러나 미숙련된 구직자에게 큰 효과가 없었으며 숙련된 젊은 구직자에게는 오히려 사중손실 효과가 발생하여, 전체적으로는 실패함.

❑ 노동공급(청년) 관련 사례

○ 취업할 의지가 있는 경제활동인구의 비중 증가에 따른 청년노동공급 증가
- 청년층 경제활동인구 증가에 따라 한정된 노동수요에 비해 청년층 노동공급이 증가하여 실업문제 발생. 이에 따라 공급주체인 청년 대상 보조금 지급을 통해 인력난이 심한 중소기업으로의 취업, 혹은 해외취업 지원을 장려할 수 있음.

○ (국내 K-Move 스쿨) 해외취업준비에 따른 교육비 및 숙식비 등 연수비를 1인 최대 1500만원 지원함으로서 해외취업 장려.

○ (국내 청년내일채움공제) 중견·중소기업에 2년 간 근속 시 근속한 청년에게 목돈을 제공하는 서비스 운영.

❑ 노동매칭 관련 사례

○ 기업체에서 원하는 노동인력의 특성(수요)와 노동시장 대다수 청년층의 특성(공급)이 맞지 않는 경우 정부의 보조금 지원 등을 동반한 인턴쉽 및 교육훈련과정을 통해 둘 간의 매칭이 가능함.

- 교육수준 및 경력이 부족한 청년 구직자의 공급과 기업체의 업무를 원활히 수행할 수 있는 인력에 대한 수요의 매칭을 보조금을 동반한 교육훈련을 통해 달성할 수 있음.

○ (홍콩 청년대상 훈련 및 인턴체험(YWETS: Youth Work Experience and Training scheme)) 기업은 훈련생 한명 당 2,000HKD를 보조금으로 지급받고 이에 따라 기업의 특성에 맞게 훈련프로그램 운영함. 청년 훈련생은 교육 및 경력이 부족한 이를 대상으로 하며, 최대 4,000HKD 의 보조금을 받으며 기업의 특성에 맞는 훈련을 받은 후 향후 정식으로 채용될 수 있는 기회를 부여받음.

3) 실업 및 경제활동비참여

❑ 실업 및 경제활동비참여 대상 고용서비스 지원은 주로 노동공급 및 매칭 측면에 초점이 맞춰짐.

○ OECD 주요국에서는 NEET족으로 대표되는 비경제활동 상태에 놓인 청년에 대한 정책이 중앙정부의 주도로 매우 강력하게 이루어지고 있음. 그러나 국내에서는 관련된 지원이 미미함.

❑ 관련 사례

○ (덴마크 청년 실업 프로그램)[16] 덴마크 청소년 실업 프로그램 (Youth Unemployment Program)은 실업자와 저학력 청년(①중・고등학교 이상의 정규 교육을 받지 못한 25세 미만의 청년, ②지난 9개월 동안 6개월 이상 실업 상태에 놓인 청년)들을 대상으로 18개월 동안의 특별 직업 교육을 제공함. 청년들이 특별 직업 교육에 참여하는 동안 실업수당이 절반으로 줄어드는 대신, 정규 교육을 받거나 직업 탐색에 대한 인센티브가 제공됨. 그러나 특별 직업교육 참여를 거부하게 되면 모든 실업수당이 상실됨. 또한 정규 교육 과정에 편입하게 되어도 실업수당 지원이 전면 중단됨.

○ (국내) NEET족 청년에 대한 지원이 미미함. 예컨대, NEET족에 대한 지원은 여성가족부 산하 한국청소년상담복지개발원이 제공하는 청소년상담복지센터, 청소년꿈드림지원센터 등 일탈청소년과의 연장선상에서 이루어지고 있음. 이로 인해, NEET족 청년들이 정책 사각지대에 놓여 있다는 비판이 제기되고 있음.

4) 창업

❑ 창업정책과 노동수요-노동공급-매칭: 창업에 대한 영향요인을 중심으로

○ ILO(2011: p80)는 청년 창업에 영향을 줄 수 있는 요인들로 ①창업가정신 교육 여부(Entrepreneurship Education Training), ②행정절차 및 규제 정도(Administrative and Regulatory Framework), ③스타트업에 대한 사회/문화적 우호환경 조성 (Social/Cultural Legitimacy and Acceptance), ④기업에 대한 경영지원(Business Assistance and Support), ⑤자금 확보의 용이성(Access to Finance) 등을 제시하였음.

○ 스타트업 기업 설립 이전에 시행되는 정책은 주로 창업을 의도하는 청년층의 공급을 늘리기 위한 노동공급차원의 정책으로 분류되며, 스타트업 기업 설립된 이후에 시행되는 정책은 노동 인력 고용에 대한 기업의 수요를 촉진한다는 점에서 노동수요차원의 정책으로 분류됨.

16) Jenson 외(2003) 참조 및 ILO(2011) 재인용

○ 즉, 창업 정책에 대한 노동수요-노동공급 유형 분류는 일반적인 고용정책에 적용된 정책대상(기업 vs 청년)별 구분 보다 기업설립시점(설립이전-설립이후)별 구분이 적용될 때 좀 더 명확한 의미를 전달함. 이는 창업 정책의 특수한 성격상, 스타트업 기업의 설립이 중요한 정책 목표 중 하나이기 때문.

❑ 노동수요(기업설립이전) 관련 사례

○ <행정절차 및 규제> 스타트업 설립 및 운영에 관한 정부의 행정절차 및 규제의 수준을 낮춰, 스타트업들이 자유롭게 인재를 고용할 수 있도록 돕는 정책.

(해외사례: 영국의 규제 샌드박스) 영국 금융감독청은 2015년 금융환경의 혁신을 위해 일정기간(약 3~6개월)동안 금융 규제를 면제 및 감면받는 제도를 시행.

○ <경영지원> 인큐베이터, 컨설팅, 멘토링, 창업세제, 세금공제 제공 등 경영 전반에 관한 지원 정책.

(국내사례: TIPS 프로그램) 민간투자주도형 기술창업지원 사업. 창업사업화자금은 전액 민간부담으로 이루어지고, 기술개발지원자금은 정부출연금과 민간부담금이 공동으로 투입됨. 엔젤투자・보육・멘토링・R&D자금 지원도 함께 지원됨.

○ <자금확보의 용이성> 초기 스타트업에 대한 엔젤(Angel)투자, 창업펀드, 매칭펀드, 장외매각/IPO/M&A 등과 같은 회수시장, 벤처캐피탈, 창업자금 대출제도 등을 활성화 하는 정책.

(국내사례: 청년전용창업자금) 우수한 아이디어를 보유한 만 39세 이하의 청년대표의 창업초기 운영자금 공급을 위한 사업으로 1억원 한도 내에서 연 2.0%의 고정금리를 제공.

❑ 노동공급(기업설립이후) 관련 사례

○ <창업가정신 교육> 창업가정신 함양을 통해 많은 청년들이 스타트업에 관심을 갖고 설립에 까지 이를 수 있도록 하여 스타트업 생태계가 활성화되고, 장기적으로는 유능한 인재들이 스타트업에 몰려들 수 있도록 하는 정책.

(국내사례: 청년창업사관학교) 청년창업사관학교 입교를 통한 창업 사업화 지원. 창업인프라 지원, 코칭 및 교육, 기술지원, 판로개척, 해외진출지원 중심. 사관학교 졸업이후에도 5년간 후속연계지원이 이루어짐.

○ <스타트업에 우호적인 사회/문화 환경> 창업실패 후 재창업에 대한 리스크를 줄여주거나 창업 실패자의 재기를 돕고 실패를 부끄럽지 않게 여기는 사회/문화적 환경을 조성하는 정책.

(국내사례: 재도전 성공패키지) 재창업 희망 예비 재창업자 또는 재창업 3년 이내인 대표자를 대상으로, 사업화지원, 재창업교육, 멘토링, 네트워킹, 입주・보육의 서비스를 제공함으로써 재창업 성공률을 제고하고자 함.

○ 창업 정책에서 노동수요-공급의 매칭 요인은 네트워크, 경진대회, 축제 등을 통해 현장부스에서 스타트업 기업이 자신의 회사에 대한 홍보를 진행하고 구직자는 현장에서 직접 고용의사를 타진함으로써, 고용 미스매치가 줄어듬.

(국내사례: 벤처창업 페스티벌) 중소벤처기업부에서 주최하고 창업진흥원과 민간업체가 공동 주관하는 민간 주도형 스타트업 행사. 스타트업에 관한 다양한 콘텐츠와 정보를 공유하고 의견을 교환할 수 있는 기회의 장.

5) 제도 및 거시경제 정책

○ 제도 및 거시경제 정책에 대해서는 사례별 특수성이 크지 않기 때문에, 일반화된 경제정책의 관점에서 파악하는 것이 타당함.

6) 소결

❑ “고용단계별” 그리고 “실업원인별” 기준을 조합함으로써, 개별 정책 사례 대한 종합적이고 체계적인 분석을 시도할 수 있는 분류 기준을 제시하였음.

❑ 그러나 본 장의 목적은 후술할 다양한 사례들에 대한 효과성 분석과 엄밀한 유형화 작업을 시행하기 이전에, 국내외 사례들을 간략하게 개관하는데 있음. 좀 더 자세한 정책 유형화 사례에 대해서는 “Ⅴ. 청년 대상 고용서비스 및 전달체계 성과분석” 부분에서 상세하게 다루었음.

○ 특히 패키지사업의 경우 다양한 고용단계 유형에 해당할 수 있으나, 중점이 되는 하위프로그램의 종류에 따라 “교육 및 훈련” 그리고 “실업/비참여” 로 나누어 구분하였음.

<표 4-7> 정책유형별 사례 제시

구분		사례	
고용 단계	실업 원인	국내	해외
교육 및 훈련	수요	* 4차 산업혁명 선도인력 양성훈련	
	공급	* 중소기업 청년인턴제 * 훈련사다리(민간고급훈련 참가) * 내일배움카드제	* 산업훈련센터(ITIs) 발전(인도)
	매칭	* 취업성공패키지 사업 * 온/오프라인 청년센터 구축	* 청년실업뉴딜정책(영국)
취업	수요	* 청년 추가 고용 장려금 지원사업	* 청년고용할당제(벨기에)
	공급	* K-Move 스쿨(해외취업지원)	
	매칭	* 청년내일채움공제	* 청년 훈련 및 인턴체험에 따른 보조금 지급(YWETS) (홍콩)
실업/비참여	수요	*N/A	*N/A
	공급		
	매칭		*청년 실업 프로그램 (덴마크)
창업	수요	*TIPS 프로그램 *K-Global 창업멘토링 *창업보육센터 *청년전용창업자금	*규제 샌드박스 (영국)
	공급	*청년창업사관학교(창업성공패키지) *K-Global 기업가정신 프로그램 *재도전 성공패키지	
	매칭	*벤처창업 페스티벌 *대한민국 창업리그	

제 2 절 청년 고용서비스 전달체계 유형화

1. 선행연구

1) 고용서비스 제공 주체별 유형화

❑ 중앙정부와 지방자치단체 간 개입정도에 따른 유형화(Laldini et al., 2012)

○ 중앙집권형: 중앙정부가 고용서비스 제공 및 관리를 담당하고, 각 지역에 위치한 고용사무소를 직접 관리하는 체제를 의미함. 중앙정부가 통제하기 때문에 의사결정이 신속하며 중앙정부가 전달하는 정보가 지방정부에 빠르게 전달되는 장점이 있지만, 지역의 자율권이 낮아 지역의 특성을 반영하지 못한다는 단점이 있음.

- (1) 중앙형: 의사결정 권한이 중앙정부에 있고 고용서비스를 담당하는 각 기관은 권한이 제한적임.

- (2) 독립적 중앙형: 대부분 의사결정과 관리에 있어서 중앙정부가 담당하고 있으나, 기관 운영에 있어서 실행하는 기관이 어느 정도의 자율성 가짐.

○ 지방분권형: 중앙집권형과 다르게 고용서비스의 제공 및 관리에 있어서 지방자치단체의 자율권이 높거나 독립적으로 수행하는 체제를 의미함. 지역의 특성을 반영하여 유동적으로 서비스를 운영할 수 있는 장점이 있지만 중앙정부간 원활한 소통에 있어서 어려움이 있을 수 있음.

- (1) 지자체와 중앙정부 협력형: 지방자치단체 고용서비스가 중앙부처와 협력을 유지하며 고용서비스 제공 및 운영에 있어서 높은 자율성을 가짐.

- (2) 지자체형: 지방자치단체가 고용서비스 일련의 모든 정책결정과 운영에 있어서 권한을 위임받음.

❑ 공공부문 고용서비스의 민간부문 위탁정도별 유형화

○ 공공-민간부문 위탁형태: 공공고용서비스에 있어서 전부 또는 일부를 정부가 민간기관에게 위탁하고, 이에 대한 대가를 공공부문에서 민간기관에 지불하는 방식

- 민간부문이 독자적으로 추진하기 어려운 각종 기법(상담, profiling 기법 등)을 연구용역을 통해 공공부문에서 개발하고, 이를 확산시키기 위해 공공 및 민간부문에서 함께 프로그램 구성 및 제공. (어수봉, 2009)

- 공공기관과 민간기관의 협력과 경쟁관계를 통해 고용서비스의 효율성을 높일 수 있으며, 공공고용서비스의 인력이나 비용 측면에서 절약하고 서비스 제공의 유연성을 달성할 수 있음.

- 또한 공공고용서비스의 민간위탁을 통해 기존에 저조했던 민간고용서비스 시장을 활성화시키고 질을 높일 수 있음(유길상, 2010).

○ 고용서비스의 민간위탁은 아래와 같은 3가지 측면에서 준시장(quasi-market)의 특성을 가지고 있으며, 완전경쟁시장과 다르기 때문에 효율성 및 효과성이 부족할 수 있음(Le Grand and Bartlett, 1993; Plantinga et al., 2008)

- (1) 고용서비스의 민간위탁부문은 이윤을 추구하는 영리기관 뿐만 아니라 공익을 추구하는 비영리기관도 포함하기 때문에 경쟁을 통한 효율성 극대화가 어려울 수 있음

- (2) 고용서비스에 대한 비용을 정책수혜자가 지불하는 것이 아닌 정부에서 지불함

- (3) 고용서비스를 위탁하는 정부와 위탁받은 민간기관 간 주인-대리인문제가 발생하며, 고용에 어려움을 겪는 취약구직자를 목표로 하는 정부의 입장과 고용될 가능성이 높은 구직자를 선호하는 민간기관 간 역선택과 도덕적 해이 발생 가능

○ 따라서, 다음과 같이 위탁의 범위에 따라 서비스를 ① 민간에 전적으로 위임하는 전체위탁과 ② 서비스의 일부 위임하는 부분위탁으로 나뉨.

- 전체위탁의 경우 민간에 전적으로 위임하여 기관의 자율성을 보장하며,

- 부분위탁의 경우 민간위탁으로 발생할 수 있는 주인-대리인 문제와 취업할 가능성이 높은 대상자에게만 서비스를 제공하는 creaming 문제 등을 방지하기 위해 정부의 규제가 포함되거나 일부 프로그램만 민간에 위탁하는 형식임.

2) 고용서비스 사업 재정 부담 주체별 유형화

❑ 중앙정부 및 지방자치단체 간 예산투입방식에 따른 유형화

○ 배경: 과거에는 정부가 재정을 투입하여 취업취약계층을 대상으로 지원한 재정지원 일자리사업이 중앙부처 중심으로 이루어졌지만, 이후 지방자치단체로 분산되면서 일자리 사업의 수행주체(중앙부처와 지자체)에 따른 예산투입방식이 달라짐.

- 따라서 청년 고용서비스 운영에 따른 예산 및 사업집행의 주체가 어디인지에 따라 전달체계에 대한 유형이 ① 비교부형 사업, ② 교부형 사업, 그리고 ③ 자자체형 사업으로 분류됨.

- 교부금 사업(매칭펀드)의 여부는 하위전달체계를 유도하고 책임감을 향상시킬 수 있다는 점에서 유리함. 하지만 지방정부 간 재정격차가 있을 경우 제공되는 서비스의 질에 있어서 한계가 있으며, 이에 따른 일방적 지원이 필요할 수 있음.

○ ① 비교부형 사업: 중앙정부가 소속기관이나 위탁기관을 활용하거나 혹은 중앙정부가 직접 사업의 참여자를 모집, 선발, 관리하는 사업으로서 지방자치단체는 예산이나 사업집행에 개입되지 않음.

○ ② 교부형 사업: 중앙정부와 지방자치단체가 연계하여 중앙정부가 각 지방자치단체에 교부금 형식으로 배정하고, 지방자치단체에서는 정해진 비율에 따라 사업에 따른 예산을 편성하는 매칭방식의 사업. 중앙정부가 사업을 기획하고 사업집행은 지방자치단체가 수행

○ ③ 지자체형 사업: 지자체가 자체예산을 통해 사업을 수행하고, 예산과 사업집행에 중앙정부는 개입되지 않음.

○ 일자리사업의 6가지 유형(직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업소득 유지 및 지원) 중 중앙정부 직접일자리사업은 교부금 사업이 주를 이루며, 고용서비스를 포함한 5가지 사업은 대부분 비교부금 사업으로 운영되고 있음.

❑ 공공-민간부문 간 예산투입방식에 따른 유형화

○ 전액 정부 지원금에 따른 고용서비스가 아닌 기업 부담금을 일부 활용하여 특정 고용서비스를 활성화하고 효율성을 높일 수 있음

- 국내 고용서비스 제도 중 '청년내일채움공제'는 중견·중소기업의 부담금과 정부 지원금을 재원으로 미취업 청년이 중소·중견기업에 2년 간 근속할 경우 목돈을 제공하는 서비스 운영

- 청년의 장기근속, 그리고 기업의 우수인재 채용과 고용유지를 통해 그동안 문제가 되었던 일자리 수급 미스매칭 문제를 완화할 수 있음.

○ 전액 정부지원이 아닌 일부 구직자 부담금을 통해 재정적 부담 완화 가능

- 취업성공패키지 및 내일배움카드 제도의 경우 최대 50%까지 구직자가 일부 부담 (취업성공패키지1(자기부담율0~5%), 취업성공패키지2(자기부담율 5~50%), 내일배움카드 자기부담율(5~40%))

○ 따라서, 공공-민간부문간 예산투입방식에 있어서 ①전액 정부지원금, ②정부지원금+구직자 자기부담금, ③정부지원금+기업부담금으로 유형화 할 수 있음.

3) 소결

❑ 앞서 언급한 바와 같이 선행연구에 따르면 고용서비스 전달체계 유형화는 주로 (1) 고용서비스 제공 주체 그리고 (2) 고용서비스 사업 재정 부담 주체에 따른 유형화로 구분될 수 있음.

○ (1) 서비스 제공 주체별 청년 고용서비스 전달체계는 아래와 같이 정리됨.

- ① 중앙정부 및 지방자치단체 개입정도에 따른 유형화, ② 공공부문과 민간부문 간 정부가 민간에 위탁하는 정도에 따른 유형화로 나뉨.

○ (2) 재정 부담 주체별 청년 고용서비스 전달체계는 아래와 같이 정리됨.

- ① 중앙정부 및 지방자치단체 예산 투입방식에 따른 유형화, ② 공공부문 및 민간부문 예산 투입방식에 따른 유형화로 나뉨.

○ 기존연구는 서비스 제공과 재정 부담을 다르게 유형화하거나 별도의 연구보고서 상으로 분석했다면, <표 4-8> 과 같이 본 연구는 서비스 제공과 재정 부담을 통합하여 고용서비스 전달주체별로 유형화하고 다양한 사례에 따른 효과성을 분석하여 새로운 의미를 도출하고자 함.

2. 청년 고용서비스 전달체계 유형화 기준

1) 고용서비스 전달주체별 유형화

❑ 본 연구에서 제시할 고용서비스 전달체계에 대한 첫 번째 유형화 기준은 선행연구의 논의를 종합한 서비스 전달주체별 구분임.

<표 4-8> 고용서비스 전달체계 유형화

<table>
<tr><th colspan="3">기존 선행연구 유형화체계</th></tr>
<tr><th>고용서비스
제공 주체</th><th colspan="2">고용서비스 사업
재정부담 주체</th></tr>
<tr><td>중앙형</td><td>비교부형
사업</td><td rowspan="4">• 전액정부지원금
• 정부지원금+
구직자 자기부담금</td></tr>
<tr><td>독립적
중앙형</td><td rowspan="2">교부형
사업</td></tr>
<tr><td>지자체 및
중앙정부 협력형</td></tr>
<tr><td>지방자치
단체형</td><td>지자체형
사업</td></tr>
<tr><td>부분위탁</td><td colspan="2">정부지원금+기업부담금</td></tr>
<tr><td>전체위탁</td><td colspan="2">N/A</td></tr>
</table>

➔

<table>
<tr><th colspan="2">재구성된 유형화체계</th></tr>
<tr><th colspan="2">고용서비스
전달 주체</th></tr>
<tr><td rowspan="3">공공
부문형</td><td>① 중앙정부형</td></tr>
<tr><td>② 중앙-지방 혼합형</td></tr>
<tr><td>③ 지방자치단체형</td></tr>
<tr><td colspan="2">④ 공공-민간 혼합형</td></tr>
<tr><td colspan="2">⑤ 민간부문형</td></tr>
</table>

○ **① 중앙정부형**: 서비스 및 재정제공에 있어서 중앙정부가 고용정책 수립 및 운영을 총괄하는 형태를 의미함. 특히 재정(예산)은 비교부금 사업으로서 지방자치단체는 예산 및 사업집행에 관여되지 않으며, 공공부문의 한계점인 고용서비스의 다양성, 효율성 등 확보를 위해서 지방자치단체보다는 민간업체에 위탁하여 이러한 한계점을 극복하기도 함.

○ **② 중앙-지방혼합형**: 서비스 및 재정제공에 있어서 중앙정부와 지방정부간 긴밀한 상호협력을 통해 공급자 중심이 아닌 수요자(청년구직자) 중심의 맞춤형 정책을 전달함. 특히 지역의 특수성이 뚜렷하여 중앙정부의 일관된 정책 이상의 지자체 자체의 자율성을 필요로 하는 경우 활용되며, 지자체의 역량과 정책에 대한 높은 관심을 전제로 함. 예산의 경우 중앙정부가 사업을 기획하며 각 지자체에게 예산을 할당하며, 지자체는 할당된 예산의 비율에 맞게 활용하는 매칭방식으로 운영됨.

○ ③ **지방자치단체형**: 중앙정부가 개입하지 않고 지자체에서 자체적으로 정책 및 예산수립, 그리고 운영까지 모두 담당하며 서비스의 질을 중앙정부에서 제공하는 정도의 수준으로 맞출 수 있도록 지방자치단체의 역량과 관심을 특히 필요로 함. 서비스 제공과 재정제공 모두 지자체의 역량에 따라 운영되며, 서비스의 효율성과 창의성 등을 확보하기 위해 민간위탁을 병행한 서비스를 제공하기도 함. 자율성이 보장되는 한편, 중앙정부에서 따로 수행하는 고용정책과 중복성의 문제가 발생할 수 있음.

○ ④ **공공-민간 혼합형**: 공공부문에서 제공하기 어려운 민간부문의 전문성 및 효율성을 활용하기 위해 공공고용서비스의 일부를 민간위탁하여 서비스 제공함. 특히 취업이 어려운 구직자의 상황에 맞게 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 각 지역 고용센터, 지방자치단체, 그리고 민간위탁기관 간 지역 내 협력체계의 중요성이 커짐. 우리나라의 경우 공공서비스를 전체 민영화 한 호주와는 다르게, 공공부문과 민간부문의 긴밀한 협력관계를 통해 미국의 고용정책과 같이 수익성과 공익성을 연계하여 정책의 효과성을 제고하려는 목적을 가짐(이상헌, 2010).

- 수익성과 공익성의 균형을 달성하기 위한 방법 중 하나로 정부에서 민간업체의 성과를 평가함으로서 결과에 따라 재정을 제공하는 방법을 활용하며, 취업알선서비스의 경우 취업 달성률 등 정량적인 평가방식으로 비교적 성과평가가 용이하지만, 비취업알선서비스와 같이 정성적인 평가방식을 필요로 하는 경우 성과평가를 통해 공익성을 어떻게 달성할지에 대한 대안이 관건임.

○ ⑤ **민간부문형**: 공공부문이 고용정책의 운영 등에 전혀 관여하지 않고 정부에서 제공하는 모든 공공서비스를 전적으로 민영화하여 정책수혜자에게 제공하는 체계를 의미함.

- OECD 국가 중에서는 호주가 유일하게 전체민간위탁방식을 운영하고 있으며, 효율성과 자율성 측면에서는 긍정적이지만 민간업체를 관리하고 공공서비스의 주요고려사항인 공익성과 형평성을 위해 정부의 세밀한 관리(인센티브, 통제관리 시스템 등)을 필요로 함.

2) 단독사업/패키지 유형화

❑ 본 연구에서 제시한 고용서비스 전달체계에 대한 두 번째 유형화 기준은 패키지를 통한 세부 프로그램들의 통합 여부임.

❑ 패키지형 사업의 장점

○ 단독사업을 지원하기보다는 다양한 사업을 연계하여 청년층을 지원시 사업의 중복성에 따른 예산낭비를 줄일 수 있으며, 효율적이고 체계적인 성과를 창출할 수 있음.

○ 공공부문에서 공공고용서비스와 민간고용서비스를 체계적으로 연계 및 통합하여 지원하는 역할을 수행한다는 측면에서 중요한 역할이라 할 수 있음.

○ 예컨대, 영국의 경우 고용을 통한 복지(welfare-to-work)를 목적으로 고용사업과 복지급여사업을 통합하여 패키지 형태로 지원되는 정책이 성공적으로 평가되고 있음.

○ 이에 따라 ① 패키지 형태로 고용서비스 사업이 청년층에게 전달되는 경우와 ② 단독사업으로 청년층에게 전달되는 경우로 나누어 효과를 분석할 수 있음.

3. 청년 고용서비스 전달체계 유형화 사례

1) 전달 주체별 유형화 사례

❑ 중앙정부형 전달체계

○ 영국의 경우 중앙정부가 고용서비스에 대한 전반적인 운영을 관리하고, 각 지역사무소의 운영 또한 중앙정부의 권한에 의해 운영되고 있으며, 분권형 성격이 강한 미국과 다르게 지방정부에게 권한을 주지 않고 효율성을 증진시키기 위해 취업알선업무는 민간에 위탁하는 체계를 가짐.

- 영국 고용서비스는 사회보험급여와 고용서비스를 연결시킴으로서 '일과 복지의 연계(welfare-to-work)' 라는 궁극적인 목적을 가지고 있으며, 보험급여 수령의 조건으로 적극적인 구직활동을 장려하여 구직능력을 키우려는 취지를 가지고 있음.

- 그 목적을 이루기 위해서 각 지방정부의 자율성 보다는 중앙정부의 통일된 근로-복지연계정책 중심으로 끌고나가는 형태이며, 공공부문에서 달성하기 어려운 효율성을 극복하기 위해 Jobcentre Plus를 통해 취업알선서비스를 민간업체에 위탁하는 형태를 가짐.

- 지역의 특수성 및 차별성이 반영되어야 하는 경우가 아닌, 영국의 '일과 복지의 연계'와 같이 하나의 일관된 정책 방향이 추진되어야 하는 경우 중앙정부형 전달체계가 효과적임.

❑ 중앙-지방혼합형 전달체계

○ (지방정부의 권한이 강한 사례: 미국) 미국의 경우 연방정부의 기본적인 틀만 유지한 채 주정부가 운영주체로서 높은 자율성을 가지고 있으며, 주정부가 지방정부에도 많은 자율권을 위임하는 형태로, 연방정부-주정부-지방정부의 협력이 오랜 기간 동안 활성화되어 각자 중요한 역할을 수행함(안상훈 외., 2016; 길현종, 2016)

- 예시로 1970년대 이후 연방정부에서 주정부에게 정액교부금 형태로 재정적 지원을 함으로서 주정부가 자유롭게 서비스 운영을 했다는 점을 볼 수 있음.

- 연방정부 고용서비스를 담당하는 기관인 ETA (Employment and Training Administration)의 역할은 고용정책의 전반적인 기본계획 수립, 주정부에게 지원금 배분, 그리고 성과측정 등 큰 그림의 역할만 수행함.

- 주정부 노동부 산하 주정부인력투자위원회 (SWIB; State Workforce Investment Bank)는 연방정부로부터 지원금을 받아 각 주의 특성을 반영한 고용서비스 계획 및 운영의 핵심적인 역할을 수행.

- 지방정부에서도 지역인력투자위원회(LWIB; Local Workforce Investment Bank)를 통해 SWIB에서 수립한 계획을 각 지역의 특성에 맞게 유동적으로 운영하며, 고용서비스를 민간위탁받은 원스톱센터와 협업, 관리 그리고 성과평가를 시행함.

- 미국은 영토가 넓고 지방 간 특성이 다양하며 연방-주-지방 간 협업의 역사가 길기 때문에 지방정부의 강한 운영권한에 따른 자율성이 적합함. 또한 서비스의 운영과 별개로 연방정부의 성과평가에 따라 재정지원금이 달라지기 때문에 지역 간 불평등의 문제를 줄일 수 있고, 정부기관 외 다른

조직과의 협력을 통한 프로그램도 성과로 인정함으로서 전달체계의 거버넌스를 실현함.

❑ 지방자치단체형 전달체계

○ 이탈리아, 스페인, 벨기에 등 국가에서 운영주체를 중앙정부에서 지방정부로 이양하려는 시도를 하였으며, 지방자치단체 성격이 강한 국가의 특성과 여건 파악을 통해 지방자치단체형 전달체계가 적합한 조건을 확인할 수 있음.

- 앞서 "중앙-지방혼합형" 전달체계에서 언급한 바와 같이 지방정부의 역량, 자율성, 권한, 질 높은 서비스를 제공하려는 강한 의지, 그리고 지역적 특색이 강해서 중앙정부에서 제공하는 고용정책과 다른 차별화 된 서비스를 제공할 필요가 있을 때 등의 조건을 고려해야함.

○ 국내에서는 제주특별자치도 고용센터 운영에 있어서 지자체의 독립적인 지방자치단체형 전달체계를 분석한 선행연구를 볼 수 있으며, 지리적, 그리고 산업적 특색이 다른지역보다 강하기 때문에 제주특별자치도에 부여된 자율성을 지역적 차별성에 활용이 가능한지에 대한 효과성 평가가 의미 있음(길현종, 2016).

- 선행연구에 따르면 다른 고용센터와 같이 제주특별자치도 고용센터도 중앙정부의 가이드라인에 맞게 운영을 하고 있으며, 새로운 프로그램이나 정책적 실험을 하는 사례는 없어 제주특별자치도에 특별히 부여된 자율성이 제대로 활용되지 않았음을 언급함.

- 중앙정부와 독립되어 있기 때문에 공공기관과의 업무협조에서 자유롭고, 고용센터 직원의 전근이 없어서 장기적으로 전문성을 확보할 수 있다는 점을 장점으로 꼽을 수 있지만, 반면 중앙정부의 사업변화를 인지하기 힘들고 상담직원의 전문성에 있어서도 향상되지 않은 채 행정업무가 주 업무라는 점을 지적함.

- 따라서 저자의 제안과 같이 지방지차단체형 전달체계의 특징을 활용하기 위해선 고용프로그램을 지역의 특성에 맞게 제공하려는 지자체의 관심과 인력충원 및 역량증진을 통한 질적 수준 강화가 필요함.

- 또한, 지자체 운영의 독립성 및 자율성은 유지하되 중앙정부-지자체-민간기업 그리고 지역 내 노동수요자인 기업과의 거버넌스를 통해 다양한 연

계형 고용프로그램 구축이 필요함. 아울러 정책 수혜자인 지역 내 수요자 중심의 프로그램 운영을 통해 타지역 고용서비스와는 다른 차별화를 달성하여 수혜받는 공공서비스의 불평등을 방지해야 함.

❑ 공공-민간혼합형 전달체계

○ 영국은 공공고용서비스의 25%를 민간에 위탁하며, 대부분의 고용서비스 프로그램에 민간위탁이 포함될 정도로 공공부문과 민간부문이 혼합되어 있음.

- Jobcentre Plus에서 서비스를 받은 청년구직자 중 실업상태가 12개월 이상 지속될 경우 Employment Zone 으로 연계되어 민간업체로부터 혜택 받는 EZ(Employment Zone) 고용서비스, 장기실업자를 대상으로 민간위탁기업과 비영리조직 위주로 운영되는 프로그램인 워크프로그램(Work Programme) 모두 민간위탁이 큰 비중을 차지하는 사례임.

- 다른 고용서비스와 다르게 경쟁입찰을 통한 민간업체에 전적으로 서비스를 위탁하여 자율성과 효율성을 추구한다는 측면에서 의미가 있음. 또한 성과평가에 따른 인센티브를 제공하고, 정기평가를 통해 향후 재계약 여부를 결정하는 등 중앙정부의 관리측면도 함께 포함됨.

○ 민간업체의 효율성을 극대화하기 위해 정부개입을 줄이고 자율성을 확대하는 긍정적인 의도와 동시에, 입력과 출력은 있지만 산출과정이 불명확한 '블랙박스 위탁원칙'(허재준 외, 2012) 과 같이 성과평가에 있어서 민간위탁의 문제점 또한 존재함.

❑ 민간부문형 전달체계

○ 공공-민간부문 혼합체제 하에서 많은 국가들이 민간부문으로의 부분위탁을 통해 서비스를 제공하지만, OECD 국가 중 유일하게 호주는 고용서비스를 전면적으로 민간부문으로 전체 위탁한 민영화한 사례임.

- 민영화를 통해 지역 및 개인별로 맞춤형 서비스를 효율적으로 제공할 수 있는 장점이 있지만, 반면 전체위탁에서 발생할 수 있는 문제(주인-대리인 문제, creaming effect 등)를 중앙정부가 어떻게 통제하느냐가 관건임.

○ 호주의 경우 센터링크(Centrelink)를 통해 고용서비스 뿐 아니라 정부가 제공하는 공공서비스(약 140여개의 서비스)를 국민에게 통합적으로 제공하는 전달체계를 가지고 있으며, 각 부처로부터 해당되는 업무에 따라 예산을 받아 운영되는 기관임.

- 고용서비스의 경우 구직자의 상황에 따라 알맞은 서비스 기관을 연결시켜주는 Agent 의 역할을 주로 수행하며, 구직급여 등 각종 공공서비스에 대한 지원도 부가적으로 연계되어있음.

○ 즉, 민영화 된 공공서비스를 연결시켜주는 역할만 주로 수행하는 전달체계이기 때문에 시장경제 내 공공재 성격을 가진 고용서비스의 질을 유지하기 위해서 정교한 인센티브 설계와 민간기관에 대한 강력한 통제 및 모니터링을 필요로 함(장지연, 2005).

2) 단독사업/패키지 유형화 사례

(1) 국내 사례

❑ 청년취업자의 접근성과 편리성을 높이기 위해 전달체계가 재구축 되고 있음.

○ 국내 공공고용서비스 제공은 고용센터를 중심으로 발달하였으며, 고용센터를 통해 노동정책을 종합적으로 운영하고 세부적인 정책은 정부부처의 공공고용서비스기관과 지방자치단체 일자리센터 등에서 운영하며 국가고용정책을 전달 및 제공하는 역할 수행함.

○ 국내 민간고용서비스 제공은 크게 국내 유・무료직업소개소, 국외 유료직업소개소, 취업포털 등 직업정보제공업체, 파견근로업체 등으로 구성되었으며, 1999년 민간고용서비스 운영과 관련한 규제가 완화되면서 활성화 됨.

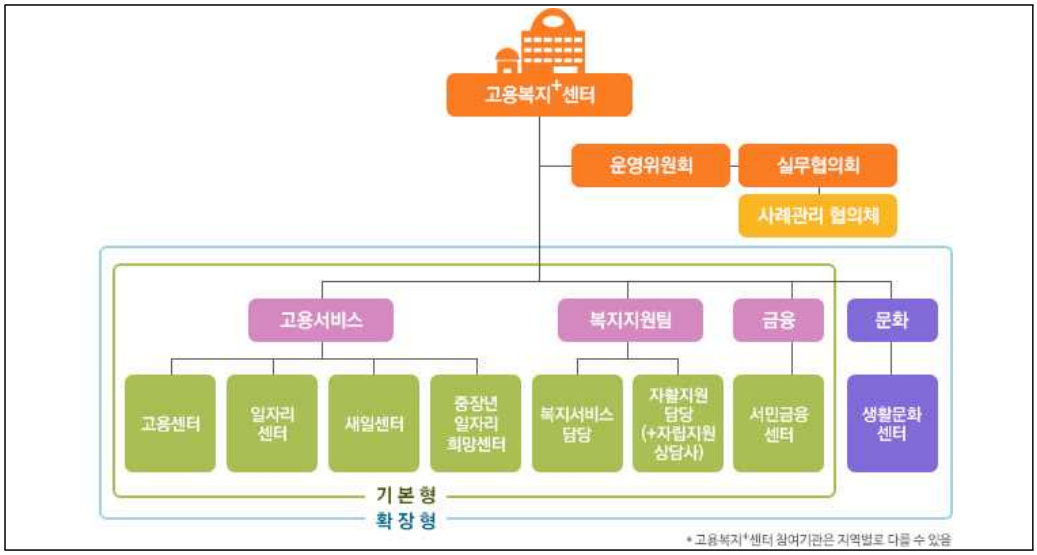
○ 청년대상 공공고용서비스의 전달체계는 <표 4-9> 와 같은 형태를 가짐.

<표 4-9> 국내 청년 공공고용서비스 전달체계 현황

전달체계		역 할
정부 취업포털 및 웹사이트		국내, 국외 취업정보 및 관련 서비스 제공 (예시: 워크넷, 월드잡, NCS 웹사이트, HRD-Net 등)
고용복지 + 센터	역할	고용부, 여가부, 복지부, 보훈처, 금융위, 자치단체 등 다양한 기관이 참여하여 고용, 복지 등의 서비스를 원스톱으로 제공하는 기관(<그림 4-2>참조)

	고용센터 (고용부)	실직자 생계안정을 위한 구직급여 및 재취업 지원, 구인·구직자 맞춤형 취업지원, 일자리 창출과 취약계층 등을 지원하는 고용안정 사업 등 종합 고용 서비스 제공
	일자리센터 (자치단체)	구직자 취업지원(면접기술 코칭, 동행면접 등) 일자리 발굴, 채용행사 등 취업지원 서비스 제공
학교 내 취업지원센터 및 취업지원관		각 대학교 내 각종 채용정보, 취업지원프로그램 지원, 취업상담 등 제공 (예시: 대학창조일자리센터)
교육훈련 프로그램		정부가 지원하여 다양한 프로그램을 통해 취업에 필요한 각종 교육훈련 제공 (예시: 청년취업아카데미, 취업성공패키지, 내일배움카드제, 청년취업인턴제, 고용디딤돌 등)
창조경제혁신센터 고용존		전국 17곳에 설치하여 취업자와 구인기업 간 연결해주는 매칭서비스, 취업교육 시행, 특정분야의 인재육성 시행

<그림 4-2> 고용복지플러스센터 체계



○ (대학창조일자리센터) 높은 청년실업률의 원인 중 하나가 높은 대학진학률인 것을 고려하여, 기존 진로지도 및 취업지원 서비스의 분절적 지원이 아닌, 통합적으로 학생들에게 편리하게 지원하기 위해 '대학창조일자리센터' 사업을 2015년 추경예산에 반영하여 추진함. 또한 학교 내 학생 뿐 아니라 공공고용서비스의 사각지대에 있는 청년들에게도 서비스를 제공함으로서 접근성을 높이는 전달체계 마련됨.

○ (청년 워크넷 구축) 청년의 고용정책 활용도가 낮은 이유가 고용정책의 낮은 인지도가 원인임을 인식하고 청년워크넷 구축 및 운영을 통해 원스톱 취업지원 서비스 제공함. 특히 취업성공패키지 등 청년고용서비스 활용의 편의를 돕기 위해 고용노동부 주요사업을 온라인으로 편리하게 신청하여 활용할 수 있도록 기능을 강화함.

○ (청년 친화채널 구축) 청년 워크넷 구축에 이어 정책인지도를 높이기 위해 찾아가는 정책설명회, SNS 및 모바일 앱 서비스 등 서비스 수요자가 자주 접근하는 채널을 통해 정책 홍보에 기여.

❑ 전달체계는 패키지형 사업으로 재구축 및 종합되고 있음. 특히 "취업성공패키지"를 통해 명시적인 연계형 지원 사업이 이루어지고 있음.

○ 취업성공패키지의 주요 목적은 ①정부부처 및 지자체별로 분산되어 있는 유사한 일자리 사업을 통폐합하여 중복성으로 인한 운영의 비효율성을 막고 ②중앙정부-지자체-민간기관 간 협력을 기반으로 사업간 연계를 통해 청년구직자에게 원스톱 서비스 제공하는 취지를 가짐.

- 2015년을 기준으로 고용부를 비롯한 타부처간 유사 및 중복사업 34개를 18개로 조정하고 다양한 부처간 사업을 직업훈련, 인턴, 고용서비스 등의 묶음으로 연계함으로서 효율성 극대화함.

○ 국내 취업성공패키지는 고용노동부의 가장 핵심적인 고용서비스 사업으로써, 지원 대상에 따라 총 3가지의 유형이 존재함. (국회예산정책처, 2018a: p412)

- 첫째, 취업성공패키지(유형1)은 생계급여수급자 및 차차상위이하 저소득층(중위소득 60%)이하를 대상으로 함.

- 둘째, 취업성공패키지(유형2)는 만35세 이상 ~만69세 이하 중장년(중위소득 100%이하)을 대상으로 함.

- 셋째, 청년취업성공패키지는 만18세 이상 ~ 만34세 이하 미취업청년을 대상으로 함.

- 지원 대상에 따라 취업성공패키지 사업의 유형은 크게 세 가지로 나누어질 수 있으나, 지원 내용에는 큰 차이가 없음.

- 단 취업성공패키지(유형1)에만 근속 단계에서 취업성공수당이 지급됨.

○ 결국, 청년이 받을 수 있는 취업성공패키지 지원 유형은 “취업성공패키지(유형1)” 과 “청년취업성공패키지” 2가지 세부유형으로 한정됨.

<표 4-10> 취업성공패키지 유형과 연계사업현황

<table>
<tr><th rowspan="2">사업명</th><th rowspan="2">구분</th><th colspan="4">지원내용</th></tr>
<tr><th colspan="2">1. 취업성공패키지(1유형)</th><th colspan="2">2. 청년 취업성공패키지</th></tr>
<tr><td rowspan="5">①
취업성공
패키지</td><td>대상</td><td colspan="2">중위소득 60%이하
저소득 가구 청년 (18~34세)</td><td colspan="2">청년(18~34세) 계층 전체</td></tr>
<tr><td>1단계:
상담</td><td>참여수당 25만원</td><td rowspan="2">훈련수당
또는
구직급여</td><td>참여수당 20만원</td><td rowspan="2">훈련수당
또는
구직급여</td></tr>
<tr><td>2단계:
훈련</td><td>내일배움카드
훈련비 300만원
(자부담
최대10%),
훈련수당 월
28.4만원</td><td>내일배움카드
훈련비 200만원
(자부담 5~50%),
훈련수당 월
28.4만원</td></tr>
<tr><td>3단계:
알선</td><td colspan="2">② 청년구직촉진수당 (신설)
30만원 (3개월)</td><td colspan="2">② 청년구직촉진수당 (신설)
30만원 (3개월)</td></tr>
<tr><td>4단계:
근속 수당</td><td colspan="2">③ 취업성공수당
3개월 근속: 30만원,
6개월 근속: 40만원,
12개월 근속: 80만원</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="2">④
청년내일
채움공제</td><td>근로자지원</td><td colspan="2">2년간 900만원</td><td colspan="2">2년간 900만원</td></tr>
<tr><td>기업지원</td><td colspan="2"></td><td colspan="2">2년간 고용촉진장려금
700만원</td></tr>
<tr><td>⑤
고용촉진
장려금</td><td>기업지원
(취업시)</td><td colspan="2">1인당 1년간 720만원
인건비 지원
(대규모기업은 1인당 360만원)</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>⑥
중소기업
청년추가
고용장려금</td><td>기업지원</td><td colspan="2">3명 채용시 1명 인건비
연 2,000만원 지원,
(3년간 지원)</td><td colspan="2">3명 채용시 1명 인건비
연 2,000만원 지원,
(3년간 지원)</td></tr>
<tr><td colspan="2">비고</td><td colspan="2">*취업성공수당과 청년내일채움공제는 중복수급이 안됨.
*고용촉진장려금과 중소기업 청년 추가고용 장려금은 중복수급이 안됨.</td><td colspan="2">*중소기업 청년 추가고용장려금과 청년내일채움공제에 대한 중복지원은「고용보험법 시행령」개정사항이며, 현재 추진 중에 있음.</td></tr>
</table>

자료: (국회예산정책처, 2018a: p412)

❑ 패키지형(연계형) 사업이 점차 활성화될 것으로 예상됨.[17]

○ 고용노동부는 취업성공패키지 사업과 기타 청년지원 사업을 연계하고자 함.

17) 국회예산정책처(2018b: p294) 참조

○ 취업성공패키지에 참여한 청년은 해당 사업과 연계된 다양한 고용서비스 사업의 적용을 받게 됨.

- 구체적으로, 동일한 청년을 대상으로 "①취업성공패키지, ②청년구직촉진수당, ③취업성공수당, ④청년내일채움공제" 가 동시적·중층적으로 지원될 수 있음.

○ 청년을 고용한 기업에 대해서도 취업성공패키지와 연계된 지원이 이루어지고 있음.

- 구체적으로, 취업성공패키지의 유형에 따라 "청년내일채움공제", "고용촉진장려금", "중소기업 청년 추가고용 장려금" 이 각기 다르게 지원됨. 예컨대, "청년내일채움공제" 및 "고용촉진장려금" 은 취업성공패키지 사업 수료자 중 일정 비율의 청년층에게만 지원되고 있음.

○ 고용노동부가 동일인에게 상담, 훈련, 취업, 근속 지원을 통합하는 방식으로 사업을 운영하는 이유는 사업간 연계를 통해 청년취업효과를 제고하기 위함.

(2) 국외 사례

❑ 일본 청년독립캠프 및 청년 지원스테이션

○ **(일본 청년 독립캠프)**[18] 일본 정부는 NEET족 위기에 대응하는 첫 번째 사업으로 2005년 청년독립캠프(Youth Independence Camp)를 진행함. 동 사업은 참여자들끼리 반드시 공동생활을 하면서 다양한 훈련 프로그램에 참가하도록 하는 3개월 동안의 중장기 캠프임. 이를 통해 첫째, 직업을 가질 수 있다는 자신감(Work Confidence)과 동기(Motivation)를 불어넣어 직업에 대한 태도와 사회성을 함양함. 둘째, 구체적인 실습과 자발적인 활동을 통해 직업역량을 함양함.

○ **(일본 청년 지원스테이션)**[19] 두 번째 정책으로써 2007년 청년 지원스테이션(Youth Support Station) 사업을 진행함. 동 사업은 청년의 방문에 의해 스테이션 한 곳에서 모든 지원이 이루어지므로, 청년 독립캠프에 비해 높은 시간적·공간적 용이성을 가짐. 또한 심리 상담을 포함한 개인적 멘토링에서 출발하여 취직 및 이직에 이르기까지 구직에 필요한 모든 프로그램이 단계별로 제공되는 시스템으로써, 스태프들이 보유하고 있는 정보가 개인별 매칭에 중요하게 작용함.

❑ 좀 더 자세한 국외 단독/패키지 사업 사례에 대해서는 "Ⅴ. 청년 대상 고용서비스 및 전달체계 성과분석" 부분에서 상세하게 다루었음.

18) Toivonen (2012: p104) 참조
19) Toivonen (2012: p129-144) 참조

Ⅴ. 청년 고용서비스 성과분석

제 1절 국가별 고용서비스 성과 검토 ; OECD 국가를 중심으로

1. 미국

1) 현황

❑ 미국 청년 노동시장 개관

○ OECD가 발표한 미국 청년노동시장 고용지표에 따르면, 미국의 청년 고용상황은 2008년 글로벌 금융위기 이후 점차 안정을 찾아가고 있는 것으로 판단됨.

- 청년실업률은 2008년 금융위기 이후 급격히 상승하여 약 20%에 육박하였으나, 점차 안정화되어 2018년 2분기 현재 약 8.7% 수준을 유지하고 있음.

- 청년 경제활동참가율 역시 최근 10년간 약 55%에서 60% 수준을 유지하며, OECD 평균을 꾸준히 상회하고 있음.

- 청년 고용률은 2008년 금융위기 이전 50%를 넘긴 이후 2010년 45%까지 하락하였으나, 2018년 2분기 현재 다시 50% 수준을 회복하였음.

○ 미국은 글로벌 금융위기 이후 벤처기업 활성화 제도(Jobs법)를 통한 민간주도의 일자리 창출 프로그램을 적극적으로 시행하였고, 최근(2017년 6월)에는 트럼프 대통령이 견습프로그램(직장내훈련 및 직무관련이론교육) 확대를 위한 행정명령을 발표하는 등 실업률을 낮추기 위한 다각도의 노력을 진행 중임.

❑ 미국 고용서비스 전달체계 개관

○ 미국의 고용서비스 전달체계는 기본적으로 분권화된 형태를 취하고 있음. (유길상 외, 2011)

- 실직자에 대한 지원은 연방정부를 중심으로 전개되는 반면, 비실업자에 대한 지원은 주정부와 지역에 위치한 센터를 중심으로 전개되고 있음.

- 구체적으로 연방노동부(US Department of Labor)는 17개 연방부처가 제공하는 직업훈련 등 각종 고용 정책을 총괄적으로 조정하지만, 실질적인 서

비스는 주 정부의 노동관련 부처와 지역 자치단체를 경유하여 “원스탑(One-Stop) 커리어 센터”를 통해 제공되고 있음.

○ 본 연구에서 검토한 미국의 여러 고용서비스 사업에서 알 수 있는 바와 같이, Job Corps 및 Workforce Investment Act를 제외한 대다수의 프로그램에서 복수주체(연방정부와 지자체 또는 공공부문과 민간부문)가 함께 협력함으로써 고용서비스가 제공되고 있었음.

○ “고용서비스 패키지(Package)”라는 이름의 사업이 명시적으로 존재하지는 않았으나, 기업 또는 청년에게 제공되는 금전적인 인센티브와 직업훈련 등이 결부된 프로그램들이 다수 존재하고 있었음.

2) 사례

(1) 단독사업

❑ [1-1] Job Corps (JC)

○ 미국에서 가장 규모가 크고 종합적인 직업 훈련 및 교육 프로그램으로써, 경제기회법(Economic Opportunity Act)에 따라 빈곤 퇴치의 일환으로 1964년에 설립되었고, 16~24세의 불우한 청소년(Disadvantaged Youth)을 대상으로 함.

○ 동 프로그램은 연방 기금으로 운영되며 현재 미국 노동부 (US Department of Labor)에서 관리되고 있음. 교육은 전국 각지에 분포되어 있는 123개의 직영센터에서 이루어지고 있음.

○ Blanco 외(2013)에 따르면 프로그램 참여자의 임금에 대해 평균 처리효과(Average Treat ment Effect)가 통계적으로 유의미하게 4.6% 에서 12% 사이에 존재하였고, 십분위 처리효과(Quantile Treatment Effetct)는 2.7% 에서 11.7% 사이에 위치하였음. 즉 인구통계학적 범주로 구분된 각각의 결과에 다소 차이는 있었으나, 프로그램의 효과성은 확인되었음.

- 처리효과는 특히 인종에 따라 각기 다르게 나타났음. 예컨대, 흑인의 경우 임금 분포의 하위 부분에 위치한 사람들이 더 큰 영향을 받은 반면, 백인의 경우 임금 분포의 상위 부분에 위치한 사람들이 더 큰 영향을 받았음.

❑ [1-2] Job Training Partnership Act (JTPA)

○ 미국 연방정부가 경제적으로 불리한 청소년을 대상으로 시행하는 대형 훈련 프로그램 중 하나로, 연간 약 10억 달러의 예산이 투입됨. (Heckman et al., 2000)

- 미국 전역에 600개가 넘는 JTPA 교육 센터가 있을 정도로, 매우 분권화된 전달체계를 적용하고 있음. 즉, 연방 정부는 기금을 지원하고 동 프로그램의 개괄적인 방향을 설정하지만, 지역 교육 센터에게 지원인력 및 지원방법에 대한 높은 수준의 유연성을 부여함.

- 동 프로그램이 제공하는 보편적인 서비스는 직업기술에 대한 교내훈련, 민간 기업에서의 현장 실습, 구직지원 등임. 그러나 기초 학업 교육, 직장 경험 등의 서비스도 종종 제공됨.

○ Heckman 외(2000)는 동 프로그램이 참여자의 소득에 오히려 음(-)의 영향을 준다는 실증분석 결과를 제시하며, 프로그램 효과성에 의문을 제기 하였음.

❑ [1-3] New Chance Demonstration

○ 조기출산/고등학교 중퇴/조출 여성 청소년과 같은 불우 청소년(Disadvantaged Youth)의 학업 및 직업 능력을 고양시켜 스스로 자립할 수 있는 능력을 높이기 위한 프로그램. 단 의무조항이 부여되어 있거나, 재정적인 인센티브가 제공되지는 않음. (Chang et al., 2007)

- 세부 프로그램들로는 직업훈련(Skills Training), 생활지식(Life Skills), 가족계획(Family Planning), 육아지식(Parenting Skills), 상담(Counselling)에 관한 서비스가 제공됨.

○ 지역 사회 기반 조직(예: 학교 및 지방 자치 단체)을 통해 서비스가 제공되며, 구체적으로는 1989년부터 1992년까지 전국 10개주 16개 센터가 운영되었음. (Quint et al., 1997)

- 서비스가 전달되는 방식과 장소는 ①센터 기반의 데일리 현장 서비스(on-site full-day center-based) 및 ②가정 또는 센터 기반의 위탁 보육 서비스(center or home-based care nearby while mothers participated in activities)로 이원화 되어 있음.

○ Quint 외 (1997)의 연구에 따르면 동 프로그램의 효과성은 그리 고무적이지 않음. 즉 실험집단 여성들의 취업 성과를 향상시키지 못했을 뿐 아니라, 이들의 복지에 대한 의존도를 낮추지 못함에 따라 결국 소득도 증가시키지 못함.

❑ [1-4] Secondary Career and Technical Education Programme

○ 워싱턴 주 전체에 걸쳐 약 238개 학군 그리고 10개 기술센터(Skills Center)에서 고등학생을 대상으로 다양한 분야(예: 농업, 소비, 산업, 무역, 마케팅, 비즈니스, 화장품, 헬스케어 등)에 대한 직업 교육을 실시.

○ Hollenbeck 외(2016)의 연구에 따르면, 동 프로그램은 단기적(졸업 후 3분기 이전) 그리고 장기적(졸업 후 3분기 이후)으로 고용 및 임금의 관점에서 모두 효과적인 것으로 판단됨. 단, 장기 효과에 비해 단기 효과가 다소 작게 나타났음.

❑ [1-5] School-to-Work (STWOA) Program

○ 1994년 미국 청년의 약 75%가 대학을 거치지 않고 고등학교 졸업 후 바로 취업을 희망하고 있었지만, 실무능력이 부족하여 취업에 어려움을 겪었음.

- 이에, 미 연방정부는 School-to-Work Opportunity Act를 기반으로 하는 STWOA 프로그램을 통해, 고등학교 내에서 청년들이 실무에 필요한 교육 및 훈련을 받을 수 있도록 지원함.

○ 동 프로그램은 School-based program과 Work-based program 으로 구성되어 있으며, 전자는 컴퓨터 능력 등 실무에 필요한 능력을 커리큘럼의 일부로 가르침으로써 자격증도 취득할 수 있는 기회를 부여하며, 후자는 다양한 직업군을 소개하고 기업 인턴십과의 연계, 멘토링 활동 등의 기회를 제공함.

○ Gong (2005)에 따르면, 프로그램에 참여한 학생 전체를 대상으로 프로그램 참여여부가 시간당 임금에 어떤 영향을 주는지 분석한 결과 통계적으로 유의미하지 않음.

- 하지만 STW 프로그램 내에서 School-based program와 work-based program에 참여하는 청년구직자를 나눠서 분석할 경우, 둘 다 통계적으로 유의미하게 긍정적인 효과를 가졌고, School-based program 이 work-based program 보다 시간당 임금에 있어서 긍정적인 효과가 더 큰 것으로 나타남.

- 반면 학교에서 후원하는 기업훈련 프로그램의 경우 오히려 임금에 부정적인 효과가 있음.

(2) 패키지사업

❑ [1-6] Workforce Investment Act (WIA)

○ WIA 프로그램은 연방정부의 재정 지원을 바탕으로 ①성인, ②실직자, ③청년을 대상으로 한 “3가지-Track” 개인 맞춤별 진행이 이루어짐.

- 청년 WIA 프로그램은 14세 ~ 21세 저소득층 청년들에게 학업과 고용에 관한 도움을 제공하는 것을 목적으로 함. 단 18 ~ 21세 청년은 성인 WIA 프로그램에 등록하는 것도 가능.

- 프로그램 참여를 위한 조건으로는 저소득층(TANF 또는 푸드 스탬프 수혜자, 노숙자, 소득 수준이 상위 70% 미만인 가족에 속함) 또는 학업 중퇴 경험이 있는 청년이어야 함.

○ 제공되는 세부 프로그램의 종류로는 카운슬링, 과외, 직업훈련, 멘토링, 직장경험, 학업 훈련, 여름고용프로젝트(여름 기간 동안 특정 고용주에게 청소년을 고용한 대가로 지급하는 보조금)등이 있으며, 이들이 혼합된 패키지 형태로 제공되었음.

○ Hollenbeck 외(2016)의 연구에 따르면, 2개의 코호트(2010년, 2012년) 별로 효과성에 대한 실증분석 결과가 다소 상이하게 나타남.

- 첫 번째 코호트에서는 단기(프로그램 종료 후 3분기 이후) 및 장기(프로그램 종료 후 9분기에서 12분기) 고용 그리고 단기 및 장기 시간당 임금에 대한 효과가 모두 유의미하게 양(+)으로 나타남.

- 두 번째 코호트에서는 단기 및 장기 시간당 임금에 대해서는 음(-)의 효과가 나타났으나, 단기고용에 대해서는 유의미한 효과가 없었지만 장기 고용에 대해서는 유의미한 양(+)의 효과가 나타났음.

- 결론적으로, 이상을 종합하면 동 프로그램에 참여하는 것이 상당한 성과(Substantial Payoff)를 주는 것으로 판단됨.

❑ [1-7] New York City Summer Youth Employment Program (SYEP)

○ 지자체가 운영하는 청소년 취업 여름 프로그램 중 가장 큰 규모이며, 단기 일자리가 제공됨과 동시에 세금 공제(Work Opportunity Tax Credit)와 같은 임금 보조금이 고용주에게 지급됨.

○ 프로그램은 서비스 제공자(Provider)라 불리는 지역기반조직(Community-Based Organization)에서 운영되었으나, 관련된 기금은 지자체와 연방정부가 함께 부담함.

- 첫째, 기금의 절반 이상이 NYC(New York City)에서 나왔음. 둘째, 기금의 1/3은 NYS(New York State)에 의해 제공되었음. 셋째, 나머지 기금액(해당 금액은 총 규모의 약 10% 미만에 해당)은 인력투자법 (Workforce Investment Act)을 통해 연방 정부에 의해서 제공되었음.

○ Gelber 외(2014)에 따르면, 프로그램에 참여한 청년은 단기일자리를 얻을 확률이 대체적으로 증가하는 것으로 나타났으나, 단기일자리 이외의 일반적인 일자리를 얻을 확률은 감소하는 것으로 나타남.

- 이러한 결과는 단기적인 일자리 제공에 따른 "온건한 구축효과(Modest Crowd -out Effect)" 때문인 것으로 분석됨.

❑ [1-8] Minnesota Family Investment Program(MFIP), Self-Sufficiency Project(SSP)

○ 1980년대에서 1990년도까지 시행된 미국의 주요 복지개혁 중 고용서비스와 연관이 높은 프로그램.

○ Bloom 외 (2001)는 ① 임금 보조금(Earning Supplements)을 받는 대신 필수적으로 고용서비스에 참여하거나 일을 해야 하는 의무조항(Mandatory employment service)이 있는 경우 와 없는 경우 그리고 ② 보조금이 패키지로 제공되는 경우와 단독으로 제공되는 경우에 각각 정책수혜자의 소득(Earnings)과 고용(Employment)이 얼마나 차이가 나는지에 관한 연구를 수행함.

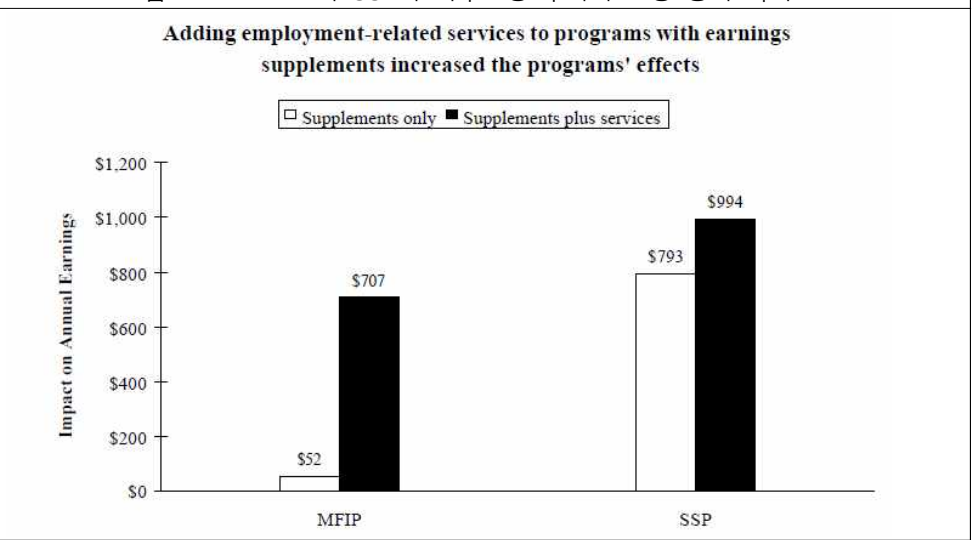
○ 첫째, 고용서비스가 의무조항인 경우에 3개의 프로그램(①구직위주의 활동, ②교육위주의 활동, ③ 개인 맞춤형 혼합프로그램)에서 모두 구직자의 소득과 취업률이 더욱 높아졌음.

○ 둘째, 보조금이 개별로 제공되는 경우와 고용서비스 및 교육훈련 프로그램과 함께 묶음으로 제공되는 경우 모두 소득과 고용에 긍정적인 영향을 주었으나, 묶음으로 제공될 때 긍정적 효과가 더욱 컸음.

- 특히 모두에게 적용되는 일관적인 구직위주의 활동과 교육위주의 활동 보다는, 구직자 개인에게 맞는 개인 맞춤형 혼합프로그램이 소득에 긍정적인 효과가 있음을 보여줌.

○ 이상을 종합한 결과, 묶음으로 제공되는 프로그램 중에서도 의무적으로 고용서비스를 받아야 하는 경우가 선택사항인 경우에 비해 소득의 증가폭이 더 컸음.

<그림 5-1> MFIP 와 SSP에 의무조항 부가시 고용 성과 차이



❑ [1-9] Maryland 주 Unemployment Insurance Program

○ 실업자의 직업 탐색활동을 의무 조건으로 하는 실업보험 제공 프로그램.

○ Klepinger 외(2002)에 따르면, 요구되는 의무규정의 강도에 따라 실업자에게 제공하는 혜택의 수준이 달라짐.

- 구체적으로, 좀 더 강한 의무규정이 요구될수록 실업자들은 좀 더 적은 보험금액을 획득하게 되며, 좀 더 짧은 기간 동안 보험금을 제공받게 됨. 이는 결론적으로 강한 의무규정이 구직 프로세스를 가속화하는(특히 직업 탐색 기간을 줄이는) 결과를 야기함.

❑ [1-10] Summer Career Exploration Program (SCEP)

○ 대규모 공공기금(연방정부의 재원)을 사용하여 경제적으로 불우한 청년들의 학업성취 및 직업성공을 높이기 위한 최초의 시도 중 하나임.[20]

- 연방정부가 지정한 빈곤 수준의 150% 미만에 해당하는 가정에서 온 10학년 ~ 12학년 학생을 대상으로 하며, 약 80만 명의 저소득층 청년이 혜택을 받았음. 1998년 기준 학생 1인당 약 $950의 재원이 투입됨.

- 학생들은 최대 3회까지 참여할 수 있으며, ①주당 약 15시간에 해당하는 면접기술, 직업행동 교육과 같은 사전고용훈련(Pre-employment training)과 ②주당 약 25시간에 해당하는 관심 분야의 비정규직 일자리(Part-time Work Placement)를 제공받음.

○ 일자리 관점, 재정적 관점, 기획적 관점에서 민간 부문의 역량을 광범위하게 활용하였음.

○ McClanahan 외(2004)에 따르면, 프로그램의 효과성은 그리 인상적이지 못함.

- 프로그램 참여자는 통제집단(62%)보다 매우 높은 비율(92%)로 여름 일자리를 얻었으나, 이러한 즉각적인 일자리 획득이 추가적인 이득(예: 미래계획, 대학 등록, 취업 성공, 자기 효능감 증가, 범죄 활동 감소 등)으로 이어질 수 있는 영향은 거의 무시할 만하다고 판명됨.

- 특히 프로그램 종료 후 1년이 지난 시점에서 이루어진 고용상태에 대한 서베이 연구 연구결과, 프로그램이 고용에 미치는 영향은 전혀 없다고 보아도 무방.

- 비록 동 프로그램의 효과성은 미미했으나, 이와 유사한 프로그램들이 생김으로써 청년들에 대한 지원 기회가 확대되었다는 점에서 의미가 있음.

❑ [1-11] Quantum Opportunity Program (QOP)

○ 고등학생들에게 멘토링, 교육서비스, 금전적 인센티브를 함께 제공함으로써, 고등학교 졸업을 용이하게 하고 상급학교 진학 및 취업에 도움을 주며 위험한 행동을 줄이는 것에 초점이 맞추어져 있음. 방과 후 및 주말 반나절 동안 연간 약 750시간에 걸쳐 제공됨.

---

20) https://www.childtrends.org/programs/summer-career-exploration-program 참조 (검색일: 2018년 8월 15일)

○ 노동부와 포드 재단(Ford Foundation)이 자금을 제공하고, 각 커뮤니티 조직이 운영에 대한 책임을 담당함.

○ 특기할 만한 사항으로, 금전적 인센티브가 다양한 세부활동 등과 연계되어 적극적으로 이용되고 있음. (Rodriguez-Planas, 2012)

- 첫째, 참여자들의 활발한 참여를 유도하기 위해, 교육활동 및 계발활동에 1시간 참여할 때마다 $1.25의 인센티브를 제공함으로써 졸업시에는 약 $1,000정도의 금액을 수령할 수 있도록 함.

- 둘째, 고교 졸업 또는 검정고시 통과 후 고등교육기관이나 훈련 프로그램에 등록하면 총소득(Total Earnings)에 해당하는 금액을 지급함.

○ 단기적인 효과는 대체로 성공적인 것으로 평가되고 있으나(Hahn et al., 1994; Schirm et al., 2003 등), 장기적인 효과에 대해서는 학자들마다 견해를 달리하고 있음.

- 최신 연구인 Rodriguez-Planas(2012)에 따르면, 동 프로그램은 직업과 관련된 3가지 유형(일자리 획득 여부, 정규직 일자리 여부, 건강보험 보장부 정규직 일자리 여부)에 관계없이 대체적으로 음의 영향을 주는 것으로 나타났으며, 이러한 현상은 여성보다 남성에게서 더욱 뚜렷했음. 특히 건강보험 보장부 정규직 일자리에 취업한 여성에 대해서는 예외적으로 양의 효과가 발견되었음.

3) 시사점

❑ 미국 사례를 통해 이하와 같은 시사점을 도출 할 수 있음.

○ 첫째, 단기일자리 프로그램은 단독으로 제공되는 경우와 패키지 형태로 제공되는 경우에 모두 음(-)의 효과가 야기되었음.

○ 둘째, 미국에서 제공되는 고용서비스 단독 사업은 주로 직업훈련에 초점이 맞추어져 있었음. 그러나 고용서비스 패키지 사업은 주로 금전적 인센티브를 중심으로 이루어지고 있었음.

○ 셋째, 미국의 경우 금전적 인센티브가 포함된 패키지가 대다수를 이루고 있었으나, 금전적 인센티브가 프로그램의 효과성을 높이는 데 직접적인 기여를

하지는 못한 것으로 분석됨. 오히려 의무조항 결부 여부가 더욱 중요한 요소로 해석할 여지가 많음.

○ 넷째, 단독 프로그램의 효과성 관점에서 볼 때, 중앙(연방) 및 지방정부의 협력이 원활하게 이루어지고 있지 못한 것으로 판단됨.

2. 영국

1) 현황

❑ 영국 청년 노동시장 개관

○ OECD가 발표한 영국 청년노동시장 고용지표에 따르면, 영국의 청년 고용상황은 심각하다고 볼 여지는 적지만 청년의 경제활동참가율이 점점 하락하고 있다는 점에서 청년들의 근로의욕 감퇴와 같은 구조적인 문제가 내포되어 있는 것으로 판단됨.

- 청년 실업률은 2010년 약 20%에 육박하기도 하였으나, 최근 3년 동안 OECD 평균과 매우 유사한 약 12~13% 수준을 보이고 있음.

- 청년 경제활동참가율은 2007년 약 65%를 넘긴 이후 조금씩 하락하여, 2018년 2분기 현재 약 61.2% 수준을 나타내고 있음.

- 청년 고용률은 미국과 마찬가지로 글로벌 금융위기를 맞아 급격한 하락 추세를 보였으나, 이전의 수치를 회복하여 2017년 말 현재 약 52% 수준을 유지하고 있음.

○ 2008년 금융위기 이후 국내 및 유로국가의 경기침체 그리고 외국인 노동자가 증가함에 따라 청년 실업률이 증가하였음. (코트라, 2016)

- 이후 최근 경기가 호전됨에 따라 전체 실업률이 6%대에 진입하여 어느 정도 완화 되었지만 청년층은 17%대로 다른 연령층에 비해서 완화되지 않고 높은 실업률을 유지하고 있음.

❑ 영국 고용서비스 전달체계 개관

○ 영국 고용서비스는 사회보험급여와 고용서비스를 연결시킴으로서 '일과 복지의 연계(welfare-to-work)' 라는 궁극적인 목적을 가지고 있으며, 보험급여 수령의 조건으로 의무적으로 적극적인 구직활동을 장려하여 구직능력을 키우려는 취지를 가지고 있으며, 이를 달성하기 위해 영국은 고용서비스에 있어서 OECD 국가 중 강하게 중앙집권화 된 정부운영체제를 보유하고 있음. (김승택 외, 2015)

- 지역의 특수성 및 차별성이 반영되어야 하는 경우가 아닌, 영국의 '일과 복지의 연계' 와 같이 하나의 일관된 정책 방향이 추진되어야 하는 경우 중앙정부형 전달체계가 효과적임.

- 중앙정부는 고용서비스에 대한 전반적인 운영을 관리하고 있으며, 각 지역사무소도 중앙정부의 권한에 의해 운영되고 있음.

- 지방정부는 고용서비스에 있어서 제한적인 역할(노숙자 등 사회취약계층 대상 사회통합서비스 등)만을 수행함.

○ 영국은 취업알선업무 등 공공고용서비스의 25%를 민간에 위탁하고 있으며, 대부분의 고용서비스 프로그램에 민간위탁이 포함될 정도로 공공부문과 민간부문이 혼합되어 있음을 알 수 있음. (김승택 외, 2015)

- New Deal 프로그램은 개인 맞춤형 고용서비스로써 민간의 적극적 참여가 허용된 고용촉진지역 프로그램(Employment Zones)임.

- 이에 더하여, 기존 뉴딜프로그램에서 민간업체의 자율성이 보장되는 유연뉴딜프로그램 등 다양한 민간 협업 고용서비스가 체계적으로 마련되어 있음.

○ Jobcentre Plus 는 고용서비스를 수행하는 국가핵심기관으로서 적극적 노동시장정책(ALMP), 실업급여 등 고용-복지 연계(패키지) 프로그램을 원스톱으로 제공하는 역할을 수행하고 있음. (강혜규 외, 2008; 채준호, 2013)

- 즉, 실업자 대상 구직수당 뿐 아니라 일반적 복지급여를 고용서비스와 연계하고 있다는 측면에서 영국 고용서비스 패키지는 주로 복지와 연계되어 있다는 점에서 차별성을 가짐.

2) 사례

(1) 단독사업

❑ [2-1] Restart Program

○ 의무적인 인터뷰참여(인터뷰에 참석하지 않으면 지원을 중단함)를 조건으로 하는 직업알선 프로그램.

○ 동 프로그램은 실업부조에 대한 의존성 감소를 목표로 하며, 실업상태에서 다른 상태로의 이행되는 시간을 측정함. 그 결과, ①취업 상태로의 이행, ②직업교육 상태로의 이행, ③실업부조 확정 상태로의 이행되기까지 걸리는 시간을 모두 줄어드는 것으로 나타나, 프로그램의 긍정적인 효과성을 확인할 수 있음. (Dolton et al., 1996)

○ 동 프로그램의 장기적인 효과를 살펴보면, 여성 실업자에 대해서는 유의미한 영향이 없었지만 남성 실업자에 대해서는 5년 동안 약 6% 포인트 이상 의 실업률이 낮아지는 유의미한 영향이 발견되었음. (Dolton et al., 2002)

❑ [2-2] Prince’s Trust

○ 만 18세 ~ 만 30세 창업자에 의해 설립된 대부분의 참여 기업에게 약 1500파운드에서 3500파운드에 이르는 창업 자금을 지원하는 프로그램. 대부분의 재원은 고용노동부(Department of Work and Pensions) 에 의한 공공 매칭자금임.

○ Meager 외 (2003)에 따르면, 프로그램 참여 선택으로 인한 내생성의 문제를 제거하면 동 프로그램이 고용성과에 미치는 효과성은 전혀 없는 것으로 나타남.

(2) 패키지사업

❑ [2-3] 청년실업자를 위한 New Deal 프로그램 (임금보조금)
[2-4] 청년실업자를 위한 New Deal 프로그램 (고용보조금)
[2-5] 청년실업자를 위한 New Deal 프로그램 (Gateway 프로그램)

○ 장기간의 청년실업자를 대상으로 한 New Deal 프로그램은 기업을 대상으로 보조금을 지급하거나, 청년실업자에게 교육프로그램 제공을 통해 청년실업자

의 고용가능성을 높여주는 것을 목적으로 함.

- 1단계(Gateway Program): New Deal 프로그램 이전에 Gateway 의 과정을 거치는데, 청년구직자와 지역 내 Employment Service에서 배정한 개인상담사와의 구직활동을 통해 보다 질 높은 구직활동을 할 수 있음.

- 2단계(3가지 옵션 중 선택): ① 기업에서 고용보조금을 받으며 실업자 대상 교육 제공, ② 교육 및 훈련 ③ 자원봉사단체 근무 ④ 환경보전 관련 단체 근무

- 3단계: 2단계에서 취업에 성공하지 못한 청년실업자를 대상으로 교육 및 훈련 제공, 개별상담사 배정을 통한 취업지원

○ 따라서 New Deal 프로그램은 취업 이후의 고용보조금, 그리고 취업 이전의 구직활동 상담, 교육훈련보조금의 단계별 패키지 프로그램이라 할 수 있음.

○ 본 연구에서는 청년 실업자의 재직기간이 임금에 주는 영향을 분석하였음.

- 고용보조금 지급이 청년구직자 생산성을 높이는지에 대한 분석이 목적임

- 임금상승효과를 생산성을 측정하기 위한 수단으로 활용하였으며, 고용보조금 지급기간을 측정하기 위해 근속기간을 활용함.

○ [2-3] Bell 외 (1999)에 따르면, 근속기간이 길어질수록 임금상승효과가 줄어들었으며, 근속기간이 일정기간 지나 고용보조금이 중단된 시기에는 임금상승분이 0 이 되었음. 즉, 청년실업자의 생산성을 높이는 것이 궁극적인 목적인 점을 고려하면 임금보조금을 지급하는 본 정책은 효과가 없음을 알 수 있음.

○ [2-4] Dorsett R.(2006)에 따르면, 다른 옵션(교육 및 훈련, 자원봉사단체 근무, 환경보전관련 단체 근무)과 비교했을 때, 고용보조금을 받는 옵션이 실업률 해소 및 고용기간 유지에 있어서 가장 효과적임. 또한 보조금을 받는 것이 노동시장에서 성공할 확률이 높음.

○ [2-5] Van den Berg et al.(2014)에 따르면, 6개월 이상 실업상태인 청년 대상으로 한 구직활동 프로그램(Gateway period) 의 참여가 고용률에 긍정적인 효과를 줌. 이는 Gateway 에 있음으로서 다양한 직업을 탐색할 수 있는 기회가 옵션선택의 기회보다 더 많기 때문으로 추측됨.

3) 시사점

❑ 영국 사례를 통해 이하와 같은 시사점을 도출 할 수 있음.

○ 첫째, 사례 [2-4]에서 나타난 바와 같이, 고용보조금이 동반된 고용서비스가 단순히 보조금만 지급하는 형태보다 서비스의 효과(생산성)가 높은 것으로 나타남.

○ 둘째, 사례 [2-5]에서 New Deal 프로그램의 1단계(개별 상담사 배정 및 상담 지원)부터 마지막 단계까지 참여하는 것이 일부 프로그램만 참여하는 것 보다 효과적인 것으로 나타났음.

- 이는 개별 청년구직자에게 전주기적으로 취업 전후 패키지 형태를 제공하는 것이 단일 프로그램 제공보다 효과적인 것을 알 수 있음.

3. 독일

1) 현황

❑ 독일 청년 노동시장 개관

○ OECD가 발표한 독일 청년노동시장 고용지표에 따르면, 독일의 청년 고용시장은 글로벌 금융위기와 같은 외부 충격에 큰 영향을 받지 않고 안정적인 수준을 꾸준히 유지하고 있음. 또한 경제활동참가율과 고용률이 안정적인 가운데 실업률만 하락하고 있는 것으로 보아, 청년 노동시장 상황이 질적으로 개선되고 있는 것으로 판단됨.

- 청년 실업률은 2005년 약 16% 수준으로 OECD 평균에 비해 뚜렷하게 높았으나, 시간이 지날수록 꾸준히 하락하여 2018년 1분기 현재 매우 안정적인 수준인 약 6.4%를 나타내고 있음.

- 청년 경제활동참가율은 최근 10년간 50% 수준을 안정적으로 유지하는 가운데, OECD 평균을 약 3~4% 정도 상회하고 있음.

- 청년 고용률은 최근 10년간 약 45% 수준을 안정적으로 유지하는 가운데, OECD 평균을 약 5% 정도 상회하고 있음.

○ 독일 노동시장은 견습시스템(Apprenticeship System)과의 강력한 연계에 의해 안정적인 상태를 유지 중.

- 예컨대 중장년 대비 청년 실업률 배율은 OECD 평균인 약 2~3배에 비해 유의미하게 낮은 수준인 1.5배 정도를 나타내고 있음.

○ 독일의 청년 노동시장이 이상적인 "롤모델" 로 평가받고 있는 것은 사실이지만, 상당수의 독일 청년들은 노동시장에 존재하는 두 가지 구조적 어려움에 직면해 있음.[21] (Caliendo et al., 2011)

- 첫째, 일반 교육과정(General Education)에서 직업학교(Vocational School) 또는 직업훈련(Vocational Training)으로 전환 되는 과정에서의 "1차적 장벽"

- 둘째, 학교 또는 훈련과정에서 고용으로 연계되는 과정에서의 "2차적 장벽"

- 다만, 독일의 직업훈련 시스템은 실무 지향성이 높기 때문에, 직업훈련에서 고용으로의 전환되는 과정에서의 마찰(2차적 장벽)이 적은 편.

○ 유럽에서 적극적 노동정책의 중요성이 커짐에 따라, 독일 정부는 직업을 구하지 못하거나 적절한 견습프로그램에 참여하지 못하는 청년 증가에 효과적으로 대응하기 위해 1999년 연방정부의 재정적 책임(연간 약 10억 유로) 하에 Immediate Action Program for Lowering Youth Unemployment (JUMP)를 도입함. (Caliendo et al., 2011)

- JUMP는 2004년 만료되어, SGB Ⅲ 로 통합됨. 다양한 적극적 고용정책들이 SGB Ⅲ 로 통합되기 이전까지, 연방정부가 시행한 유일한 청년 대상 적극적 고용정책은 Immediate Action Program for Lowering Youth Unemployment (JUMP) 에 불과하였음.

- 1999년에 약 60만명의 청년이 연방정부의 적극적 노동정책 프로그램(JUMP 또는 SGB Ⅲ)에 등록하였고, 2009년에 그 수는 약 1.9백만명 으로 증가.

21) 독일의 교육시스템은 중학교(Lower Secondary School) 이후에 고등학교(Upper Secondary School), 직업학교(Vocational School), 이중견습(Dual Apprenticeship), 준비훈련(Preparatory Training) 제도가 함께 병존하고 있음. 이중견습 제도로 옮아가기 위해 준비훈련을 먼저 수료 할 수 있음. 대학(University, Technical College) 진학은 직업학교 또는 고등학교 수료 이후에 가능함.

❑ 독일 고용서비스 전달체계 개관

○ 독일의 고용서비스 전달은 주로 연방고용공단의 지역사무소가 담당하고 있기 때문에, 고용서비스를 제공하는 민간 기관이 크게 발달되어 있지 않음. (유길상 외, 2011)

○ 독일의 적극적 고용정책은 주로 연방정부의 재원으로 수행되고 있으며, 정책 집행에 대한 규제(미취업 청소년이 부담해야 하는 구체적 의무조항) 역시 JUMP와 SGB Ⅲ 에 규정되어 있어 고용서비스 전달체계에 있어 연방정부의 영향력이 매우 큼.

- 후술할 대다수의 프로그램은 연방정부의 재원 및 운영에 의존하고 있으며, Mandatory Internship의 경우 대학과의 협력 그리고 Job Information Center의 경우 지자체와의 협력이 존재하는 것은 사실이나, 여전히 연방정부의 절대적인 영향권 하에 있음.

2) 사례[22)]

(1) 단독사업

❑ [3-1] One-Euro-Job

○ 독일은 2005년 노동정책 개혁의 일환으로 Workfare Program을 운영하였으며, 복지수혜자를 노동시장에 유입시키기 위한 목적을 가지고 있음. Workfare Program 참여자를 대상으로 Unemployment Benefit(UB) 제공과 동시에 추가적으로 시간 당 1~2 유로를 지급하는 One-Euro-Job을 운영함.

- UB를 받는 정책대상자 중 구직에 어려움을 겪는 이들을 대상으로 정책을 운영한다는 점에서 의미가 있음.

- 동 프로그램은 독일의 기존 인턴쉽 정책과 유사하지만, 일하는 시간에 따라 추가적인 수당을 지급 받는다는 점에서 차이가 있음.

○ Hohmeyer 외(2007)에 따르면, 청년구직자를 대상으로 효과성을 분석한 결과 다른 연령층과 다르게 청년층에게는 정책 효과성이 없었으며, 이는 프로그램에 참여한 청년들에게 프로그램에 참가하는 기간 동안 취업을 하지 못하는 잠금효과(Locking -in Effect)가 강하게 나타났기 때문으로 분석됨.

22) 사례 [3-2], [3-3], [3-5], [3-6], [3-8], [3-9], [3-10] 항목은 Caliendo 외 (2011)의 내용을 참조함

- 동 프로그램은 실업기간이 길고 취업할 수 있는 확률이 낮은 대상자(장년층 등)에게 효과적이기 때문에, 청년층 대상 프로그램은 정책적으로 다시 고려될 필요가 있음.

❑ [3-2] Preparatory Training (PT)

○ 대부분의 청년 대상 적극적 고용정책은 노동시장으로의 진입을 용이(2차적 장벽의 완화)하게 하려는 목적이 있으나, 동 프로그램의 목적은 직업 훈련으로의 진입 어려움을 완화(1차적 장벽의 완화)하는데 목적이 있음.

- 예컨대, 중학교(Lower Secondary School) 과정 따라잡기 코스가 포함되어 있음.

○ 동 프로그램은 정규 직업훈련(Regular Vocational Training)에 성공적으로 참여할 수 있도록, 회사 내에서 실무중심 교육 및 인턴십이 제공됨.

- SGB Ⅲ 하에서의 훈련 기간은 매우 다양한 반면, JUMP 하에서의 훈련기간은 1년으로 제한됨.

○ Caliendo 외(2011)의 연구에 따르면, 동 프로그램은 Job Creation Schemes (JCS) 과 유사하게 중기적으로는 정규직 입직 확률에 대해 음(-)의 효과를 야기하였고 장기적으로는 해당 효과가 0에 수렴하여 입직 확률에 긍정적인 영향을 주지 못하였음.

❑ [3-3] Job Creation Schemes (JCS) + [3-5] Further Training (FT)

○ 양 프로그램은 노동 시장에서 일어나는 문제들 중 좀 더 본질적인 한계를 극복하는 데 초점을 두고, 약 5개월에서 7개월 동안의 장기적 지원을 제공한다는 점에서 공통점이 존재.

○ 그러나 양 프로그램의 목적은 다소 상이함.

- 첫째, Job Creation Schemes (JCS)은 이전에 노동 시장 경험이 거의 없는 잠재적 취약 청년을 대상으로 하여, 실무중심의 일자리 경험을 제공함. 제공되는 대부분의 일자리는 공공부문과 비영리부문에 집중되어 있음.

- 둘째, Further Training (FT)은 주로 노동시장에서의 성공을 위해 추가적인 자격이 필요한 청년들을 대상으로, 교내 훈련(Class Training)을 비롯한 전일제/비전일제의 다양한 프로그램을 제공. 훈련의 강도는 일주일에 약 25~35시간 분량에 해당함. 훈련 기간은 정규교육 과정(3년)의 1/3정도인 1년을 넘지 않으나, 경우에 따라 연장될 수 있음.

○ Caliendo 외(2011)의 연구에 따르면, Job Creation Schemes (JCS) 프로그램 참여는 장기적으로 입직확률에 대한 긍정적인 영향을 주지 못하는 것으로 나타남. 좀 더 구체적으로, 프로그램 참여가 중기적으로는 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났으나, 본 연구의 최대 관찰기간인 60개월에 다다를수록 점차 부정적인 영향이 0으로 수렴하는 것으로 나타남.

○ Further Training (FT) 프로그램의 경우, 초반에는 지역에 따라 효과성 여부가 달라졌으나 장기로 갈수록 모든 지역에서 효과성이 대체적으로 상승하는 추세로 나타났음.

❑ [3-4] Mandatory Internship

○ 2009년에 출범한 동 프로그램은 학교 수업의 일부로 진행되는 인턴쉽 프로그램으로써, 학위 과정을 정상적으로 마치기 위해서는 반드시 동 인턴쉽 프로그램을 수료해야 함. 그렇지 않을 경우, 졸업이 불가능함.

○ 독일에는 3개의 인턴쉽 프로그램(①Basic Internship, ②Voluntary Internship, ③Mandatory Internship)이 존재하는 바, Mandatory Internship 참가자는 약 1만원에 해당하는 최저시급에 미달하는 임금을 받거나 또는 무급으로 인턴쉽을 수료해야함.[23)]

○ Saniter(2014)의 연구에 따르면, 의무 인텁십 참여는 졸업 후 5년간 약 6%의 임금 인상을 야기하였음. 그리고 인턴십 과정을 마친 졸업생들은 취업 첫해 동안 실직 위험이 낮았음.

- 이러한 연구 결과의 원인을 임금에 영향을 미치는 잠재변수들의 작동 과정을 통해 파악해 볼 수 있음.

- 구체적으로, 임금에 대한 인턴십의 긍정적 영향은 졸업생의 교육수준 및 고용수준 선택에 기인하는 것으로 판단됨. 이는 인턴십 경험이 직업매칭

23) http://www.internships-germany.com/en/internship-process/eligibility-and-guidelines (검색일 2018년 8월 15일)

또는 졸업생의 직업수준 선택에 미치는 영향에 대한 증거가 거의 발견되지 않았기 때문.

❑ [3-6] Short-Term Training (STT) + [3-10] Job Search (JS) Assistance

○ 양 프로그램은 단기적 지원을 제공한다는 점에서 공통점이 존재.

- 또한 단기적 지원의 내재적 한계점(노동 시장 참여자들의 구조적인 문제를 해결하기에는 부적합)이 공통적으로 지적되고 있음.

○ 양 프로그램의 속성은 이하와 같음.

- 첫째, Short-Term Training (STT)은 작업에 필요한 구체적인 보조 기술을 향상시키기 위해, 매우 짧은 기간 동안 컴퓨터 기술 또는 언어 학습과 같은 과정을 제공함.

- 둘째, Job Search (JS) Assistance의 정식 명칭은 Job Search and Assessment of Employability 으로써, 개인이 실업상태로 접어든 직후 일종의 프로파일링(Profiling) 작업을 통해, 단기적으로 전문적인 카운슬링, 취업 에이전시 지원 등을 제공함.

○ Caliendo 외(2011)의 연구에 따르면, 정규직 입직 확률에 대한 임금 보조금 정책([3-8]과 [3-9])의 효과가 즉각적으로 나타난 점에 비해 동 프로그램의 정규직 입직 확률에 대한 양(+)의 효과는 시간을 두고 서서히 증가하면서 지속됨.

❑ [3-7] Job Information Center (JIC)

○ JIC 는 직업소개, 직업훈련, 임금에 대한 정보, 인턴, 직무소개 등 다양한 정보제공을 목적으로 하고 있으며, 1976년 독일 고용청에서 JIC 설립 결정을 이후로 지역별로 181개가 설립됨.

○ 고등학교 과정을 마치고 노동시장에 진입하는 청년층을 대상으로 마련된 정책이며, 학교에서 선생님과 학생이 함께 방문하는 경우가 많으며 JIC에 있는 직업상담사가 학교에 방문하는 등 상호교류가 활발함.

○ Saniter(2014) 에 따르면, JIC 가 위치한 지역에 사는 학생의 경우 고등교육을 받을 확률이 높으며 향후 실업자로 전락할 확률이 적은 것으로 나타남.

❑ [3-8] JUMP 임금 보조금(Wage Subsidies) + [3-9] SGB Ⅲ 임금 보조금(Wage Subsidies)

○ 양 프로그램은 노동 공급(청년)이 아닌 노동 수요(청년을 고용하는 주체인 기업) 측면의 제약 요인을 극복하기 위한 목적.

○ 양 프로그램의 구체적인 지원 방식은 다소 상이한 형태를 보임.

- 첫째, JUMP 임금 보조금 제도는 정규직 직원을 고용한 기업에 대하여 1안(최대 1년간 전체임금의 최대 60% 지급)과 2안(최대 2년간 전체임금의 최대 40% 지급) 중 택일하여 제공. 실업기간에 대한 필요조건은 없었음. 보조금 수령 이후 의무고용기간은 보조금 수령기간의 절반임.

- 둘째, SGB Ⅲ 임금 보조금 제도는 최대 1년간 전체임금의 최대 50%를 지급하였으며, 역시 실업기간에 대한 필요조건은 없었음. 그러나 보조금 수령 이후 의무고용기간은 보조금 수령기간과 동일해야 함.

○ Caliendo 외(2011)의 연구에 따르면, 보조금 지급의 효과성은 다양한 형태의 청년 고용 프로그램 중 가장 높은 성과를 보였음.

- 동독의 경우, 관찰이 끝난 시점에서 정규직 입직 확률에 대한 누적 평균 효과가 각각 약 20-25%로 나타남으로써, 양 프로그램 모두 장기간에 걸쳐 가장 성공한 프로그램인 것으로 평가됨.

- 서독의 경우 JUMP 임금 보조금은 약 20%의 효과를 보였음. 그러나 SGB Ⅲ 임금 보조금은 후술할 Further Training (FT)과 함께 약 10%의 효과를 보였음. 그럼에도 불구하고, 보조금의 높은 효과성은 여전히 확인됨.

- 보조금 프로그램의 이러한 지역별 효과성 차이는 동독과 서독간의 경제적 상황에 기인하는 것으로 판단됨. 다시 말해 서독의 참여자들은 노동수요(기업)측 요인보다 노동공급(청년)측 요인에 의해 더 많은 제약을 받기 때문.

- 따라서 서독 지역에는 장기간에 걸쳐 기술훈련, 교실훈련 등을 제공함으로써 직무경험을 점진적으로 향상시키는 것이 좀 더 바람직할 것으로 판단됨.

(2) 패키지사업

○ 독일의 경우 2004년 하르츠 개혁을 통해 고용서비스 전달체계를 전격 개편하

였으며, 고용과 복지를 적극적으로 연계시킴으로서 실업자를 노동시장으로 유입시키기 위한 적극적 노동시장정책을 구성함.

- 이를 담당하는 주요 운영주체는 고용센터와 각 지역의 지역고용사무소이며, 실업자 개인에 맞춘 개인상담서비스와 일자리 중계업무, 그리고 실업수당 지급 등을 담당하고 있음.

- 고용과 복지를 연계하여 여러 고용서비스 사업을 개인에게 원스톱 형식으로 제공한다는 측면에서 패키지 성격을 가짐.

3) 시사점

❑ 독일 사례를 통해 이하와 같은 시사점을 도출 할 수 있음.

○ 첫째, 미국 사례에서도 확인된 바와 같이, 교육 및 훈련 단계에서 중앙정부를 전달체계로 하는 수요 측면의 모든 프로그램(예: 인턴쉽 제공)의 효과성이 음(-)의 방향으로 뚜렷하게 발견됨.

○ 둘째, 독일에서는 고용서비스가 지자체나 민간부문과의 연계 없이, 중앙정부의 단독적 역할에 의해 전달되는 경향이 매우 높음.

○ 셋째, 비록 독일의 고용서비스가 다양한 서비스전달주체를 통해 전달되고 있지 않음에도 불구하고, 안정적인 청년 고용 상태가 이루어지는 이유는 실무중심의 직업훈련 및 교육 시스템이 철저하게 확립되어 있기 때문으로 볼 수 있음.

4. 덴마크

1) 현황

❑ 덴마크 청년 노동시장 개관

○ OECD가 발표한 덴마크 청년노동시장 고용지표에 따르면, 덴마크의 청년 고용상황은 매우 바람직하나 고용률이 과거에 비해 하락하고 있다는 점이 문제로 지적될 수 있음.

- 청년 실업률은 최근 10년 동안 약 10% 수준에서 꾸준히 유지되고 있음.

- 청년 경제활동참가율도 최근 10년 동안 약 60% ~ 70% 범위 내에서 안정적으로 유지되고 있음.

- 그러나 청년 고용률은 최근 10년 동안 조금씩 하락하는 모습을 보이며, 2018년 1분기 현재 약 57% 수준을 유지 중.

○ 덴마크 청년 노동시장은 미국의 청년 노동시장에 비해 실업급여 소득대체율(Unemployment Benefit Replacement Rates)이 높고, 실업기간(Unemployment Duration)이 짧음. 또한 유럽 전체에 비해서 실업률이 낮음. (Graversen et al., 2008)

- 이러한 바람직한 특성은 ①유연성(Flexibility)과 ②안정성(Security)을 모두 겸비한 덴마크 노동시장의 특성에 기인함. 즉 덴마크 고용시장을 설명함에 있어, 두 단어가 조합된 "유연안정성(Flexicurity)" 이라는 신조어가 적절하게 적용될 수 있음.

- 또한 덴마크 노동시장은 "황금삼각지대(Golden Triangle)" 라는 고유한 용어로 불리는 세 가지 특징(①근로자의 고용 및 해고에 대한 유연성, ②실업자에 대한 관대한 지원, ③권리에 대한 확고한 의무)으로 요약됨. 즉 청년 실업자는 국가로부터 도움을 받을 권리를 보유하지만, 동시에 필수적으로 따라야 할 의무도 존재함.

❑ 덴마크 고용서비스 전달체계 개관

○ 덴마크의 고용서비스 전달체계는 2007년부터 새로운 전달체계, 즉 주(State)와

지자체(Municipality)의 협업을 통한 분권화 중심의 구조로 개혁되고 있음. (Hendeliowitz et al., 2008).

- 이에 따라, 프로그램이 시행되는 지자체와 개인이 거주하는 지자체와의 거리에 따른 고용서비스 사업의 효과성 변화를 분석한 연구도 존재. (Graversen et al., 2009)

○ 덴마크의 고용서비스 전달체계는 집권화된 분권화(Centralized Decentralization)로 변화하게 됨. (유길상 외, 2011)

- 2003년부터 공공 고용서비스가 민간기업, 교육기관, 노동조합, 실업보험기금 등 다양한 행위자들에게 위탁됨. 즉 공공 고용서비스에 대한 민간 위탁이 노동시장 개혁의 핵심으로 주목 받게 되었고, 고용서비스의 준시장화(Quasi- Market)가 진행됨.

- 2009년 8월 1월부터 고용정책 및 통합고용센터 업무가 완전히 지자체로 이관되어, 덴마크는 OECD 국가들 가운데 고용서비스 전달체계가 지자체로 모두 이관된 유일한 국가가 됨.

- 그러나 고용서비스 집행이 지자체로 완전히 이관되어 고용정책의 완전한 분권화가 이루어졌으나, 성과관리(피드백/재원조달/감독) 기능은 여전히 중앙에 남겨짐.

- 결론적으로, 덴마크의 고용서비스는 주로 “중앙-지방혼합” 형태로 제공되고 있음.

2) 사례

(1) 단독사업

❑ [4-1] Young Unemployment Programme (YUP)

○ 동 프로그램은 1996년 덴마크 노동시장 개혁의 일부로 교육수준이 낮은 청년 실업자를 대상으로 함.

- 25세 미만의 청년실업자 중 고등학교 이후로 교육을 받지 못한 이들을 대상으로 18개월 동안 특별하게 설계된 직업훈련 프로그램이 제공됨.

- 기존에 받았던 실업수당이 50% 삭감된 대신 정규 교육과정을 자유롭게 수강할 수 있는 기회가 제공됨.

○ Jensen 외(2003)는 프로그램 참여가 실업기간, 전환률(취업상태, 재학상태)에 주는 영향, 그리고 이하의 3가지 효과(①실업상태의 청년에게 프로그램 대상자가 될 수 있다고 알려주는 Announcement effect, ②직접 프로그램을 접한 청년실업자가 받는 효과인 Direct programme effect, ③프로그램을 수혜 받지 못할 경우 발생하는 효과인 Sanction effect)가 프로그램에 미치는 영향을 분석함.

○ 연구결과, Direct programme effect 가 있을 때 프로그램 참여가 전환률에 미치는 영향이 긍정적으로 나타났고, 그 다음으로 Sanction effect 가 있을 때 긍정적인 영향이 나타남. 그러나 Announcement effect 는 유의미한 영향을 주지 못함.

○ 이에 저자는 다음과 같은 시사점을 도출함.

- 고용정책의 효과측정에 있어서 통상적으로 취업률의 변화를 활용하지만 장기적 관점에서 청년을 취업 이외의 다른 상태(예: 교육훈련)로의 이행도 중요하다고 주장.

- 또한 정책제공에 있어서 혜택, 인센티브, 그리고 제재를 조합한 형태의 정책이 장기적인 관점에서 실업문제를 해결할 수 있다는 점을 강조함.

❑ [4-2] Meetings with Caseworker

○ 덴마크 노동시장 프로그램의 속성은 크게 두 가지 ①당근(취업알선 및 상담 등 구직활동기간에 도움을 주는 인센티브 역할을 하는 프로그램)과 ②채찍(강제성을 부여함으로써 취업을 촉진하는 프로그램)으로 구분될 수 있음.

○ 동 프로그램은 청년이 개별상담사와 다양한 모임(①CV meetings ②Contact meetings, ③Job plan meetings, ④Guidance meetings, ⑤Job assignment meetings)을 갖게 함.

○ Van den Berg 외(2012)는 청년실업자와 상담사(case worker) 간의 관계가 청년취업에 어떤 영향을 주는지를 분석하였음.

- 구체적으로 Job centre 내에 있는 상담사(case worker)의 역할이 취업을 촉진하는 역할 뿐 아니라 청년실업자를 대상으로 주기적 모니터링, 제재, 상담, 위협효과(threat effect) 등의 역할을 수행하기 때문에 이들이 실질적인 청년실업에 효과가 있는지 분석함.

○ 분석 결과, 개별상담사와 청년실업자 간의 주기적인 모임이 취업전환율(실업상태→취업상태)에 대단히 긍정적인 역할을 하는 것으로 나타남.

- 실험기간이 3주일 때, 첫 번째 주에는 개별상담사와 청년실업자의 모임 이후 취업전환율이 크게 증가하다가 시간이 지나면 감소하였음. 그러나 두 번째 주와 세 번째 주에는 개별상담사와 청년실업자의 모임 이후 취업전환율이 위와 마찬가지로 증가하며, 시간이 지날수록 첫 번째 주와는 다르게 취업전환율이 감소하는 추세가 줄었음.

❑ [4-3] Mandatory Activation Program

○ 동 프로그램은 실업 기간별로 다른 지원방식을 제공하는 패키지 형태의 지원 프로그램임. 실업 기간이 길어질수록 점차 ①직업탐색 절차, ②직업훈련 절차, ③일자리 매칭 절차를 거치게 됨. 단 프로그램에 참가하는 참여자에게는 적극적인 참석 및 보고 의무가 공통적으로 존재함.

<Mandatory Activation Program 구체적 절차>
[단기] 개인이 실업 상태에 들어서면 1~2 주 이내에 프로그램 활동에 대한 간단한 정보가 적힌 편지를 받게 됨. 실업 상태가 5~6주 정도 지속되면, 개인은 2주 동안의 구직 프로그램에 반드시 참여해야 함. 또한 프로그램 종료 후에도 개인의 구직 노력 및 활동을 모니터하기 위한 회의(1주일에 1~2회 열림)에도 참석해야 함. [중기] 실업이 추가적으로 4주간 지속된다면, 개인은 최소 3개월 이상의 중기프로그램에 대한 참여 여부를 제안 받게 됨. [장기] 그럼에도 불구하고 6~7개월 이상 실업자로 남게 된 사람들은 사회복지사와의 미팅을 통해 구직 확률을 높이기 위한 매칭 중심의 새로운 직업계획 수립에 착수하게 됨.

○ 동 프로그램의 효과성은 매우 높은 것으로 분석됨. (Graversen et al., 2008)

- 대조군의 평균 실업 기간은 14주, 실험군의 평균 실업 기간은 11.5주로 나타나, 실험군의 실업기간이 대조군의 실업기간에 비해 평균적으로 약 30% 낮은 것으로 나타남. 이러한 결과는 집중적인 매칭 작업에 의한 것으로 판단됨.

(2) 패키지사업

❑ [4-4] Employment Service Program

○ 동 프로그램은 고학력 구직자 집단(대학 학위를 소지한 미취업자)을 대상으로 고용서비스를 제공하는 프로그램이며, 프로그램 운영에 대한 책임은 주로 지자체에 있음. 그러나 동 프로그램의 전달 방식은 "공공-민간혼합 형태"를 띠고 있는 것으로 판단됨. (Rehwald et al., 2015)

- 동 프로그램은 약 100여개의 직업 센터에서 제공되고 있음. 하지만 직업센터는 고객 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 다른 주체(예: 민간 기업, 기타 지방 자치 단체, 국민연금공단)와 광범위한 협업 관계를 맺고 있음.

○ Rehwald 외(2015)는 동 프로그램의 전달체계(정부제공 또는 민간위탁)별 효과성 분석 무작위 실험 실증 연구를 진행 하였고, 노동시장 결과(정규직 취업/보조금 수령부 취업/실업부조 미지원/실업)에 미치는 고용정책의 효과성은 민간/공공 전달체계와 무관하게 모두 효과적인 것으로 나타남. (Rehwald et al., 2015)

3) 시사점

❑ 덴마크 사례를 통해 이하와 같은 시사점을 도출 할 수 있음.

○ 첫째, 덴마크 고용서비스 전달체계는 중앙정부가 공공부문 및 민간부문을 불문하고 다양한 주체들에게 강력한 수준의 권한을 위임함에 따라 분권화 정도가 매우 높은 것으로 나타났으며, 이러한 분권 시스템이 비교적 효과적으로 작동하고 있는 것으로 나타남.

○ 둘째, 제재나 의무조항에 의존하는 프로그램이 아닌 세밀하고 현장지향적인 밀착형 고용서비스가 이루어지고 있는 것으로 판단됨.

5. 스웨덴

1) 현황

❑ 스웨덴 청년 노동시장 개관

○ OECD가 발표한 스웨덴 청년노동시장 고용지표에 따르면, 스웨덴의 청년 고용상황은 OECD 평균에 비해 상대적으로 경제활동참여율과 고용률이 높은 가운데 실업률 또한 높은 특징이 존재함.

- 청년 실업률은 최근 10년 동안 약 20% 수준을 상회하였으나, 최근 3년간 꾸준히 하락하여 2018년 1분기 현재 약 16.5% 수준을 보이고 있음.

- 청년 경제활동참가율은 최근 10년 동안 약 50% ~ 55% 범위 내에서 변동하며, OECD평균에 비해 평균적으로 약 3% 정도 높게 나타나고 있음.

- 청년 고용률은 최근 10년 동안 OECD 평균보다 약 2% 정도 높은 수준을 꾸준히 유지하고 있음.

○ 스웨덴의 인적자원 수준은 OECD 국가에서 5번째로 높으며, 대졸 임금 프리미엄이 가장 낮아 학력 간 차이가 크지 않은 것이 특징임. 그러나 노동시장의 공급측면에서 일자리를 찾는 청년의 수가 많아 실업률이 높으며, 20대 초반의 NEET족이 후반의 NEET족보다 더 많은 문제점을 가지고 있음.

○ 스웨덴은 고등교육까지 의무교육으로 지원하고 있으며 고등학교 과정에서 대학 진학을 위한 과정, 직업교육과정, 그리고 바로 취업하기 위한 준비과정인 입문프로그램으로 나뉘어 있음. 2011년 개혁을 통해 기존에는 대학교 진학이 용이했으나, 향후 대학진학에 대한 자격을 높이고 대신 실무위주 직업교육을 확대하고 있음. (김문희, 2017)

❑ 스웨덴 고용서비스 전달체계 개관

○ 스웨덴은 1933년부터 지역별로 각각 AMS(Swedish National Labor Market Board)를 설치하여 공공고용서비스를 지원하는 체제로 시작하였기 때문에 지역에 맞게 프로그램이 운영되는 장점이 있었지만, 전략과 조직이 분산되어 있어 일관된 양질의 프로그램 제공이 어렵다는 단점도 존재함.

- 초기에는 수혜자 중심의 고용-복지연계 서비스를 위해 기초지방자치단체로 권한을 이양하여 운영되었으나, 이후 지역 간 서비스 질의 격차가 발생하면서 이들의 불평등한 서비스를 정리하는 과정에서 중앙 공공기관(고용서비스청)으로 권한을 다시 이동함.

- 또한 2008년에 AMS를 전부 폐지하고 새로운 원스톱 형태의 "스웨덴고용서비스공단(The Swedish Public Employment Service)"를 신설하여 전국적으로 통일된 서비스와 전략을 적용받을 수 있도록 함.

- 현재도 지방분권적 성격이 강해서 발생하는 문제점(효율성, 효과성 저하)을 완화하기 위해, 기관 간의 협력과 프로그램에 대한 지속적인 모니터링이 실시되고 있음.

- 자율성을 부여하고 지방의 특색에 맞는 고용서비스를 제공한다는 장점이 있지만, 이를 성공적으로 이행하기 위해서는 지역별로 선호하는 서비스의 특성이 뚜렷해야하며, 질 높은 서비스를 제공할 수 있는 관심과 역량이 뒷받침되어야 함을 보여줌(길현종, 2016).

○ 취업알선업무에 있어서 기존에는 공공고용서비스에서만 지원하였지만, 서비스제공의 효율성 제고를 위해 2007년부터 공공고용서비스에서 30%, 그리고 민간고용서비스에서 70%를 제공하도록 함.

○ 스웨덴의 고용서비스 패키지 사업은 다양한 형태로 제공되는데, 이를 달성하기 위해 다양한 서비스 제공 기관이 협력하여 원활하게 서비스를 운영할 수 있도록 함.

- 예를 들어 2014년에 도입된 Youth Employment Delegation 은 공공고용서비스와 지방정부간의 긴밀한 협력을 통해 운영되는 프로그램이며, 정부의 보조금을 받아 필요한 정규교육을 제공하기 위해서 이에 필요한 모든 운영주체(산업계, 시민사회, 정부)가 함께 협력함.

- 또한 스웨덴의 많은 청년들이 참여 중인 JGY 프로그램에서는 청년실업자를 대상으로 훈련, 현장경험, 고용보조금 등 의무조항이 결부된 다양한 형태의 서비스가 패키지 형태로 제공됨.

2) 사례

(1) 단독사업

❑ [5-1] Targeted payroll tax reduction

○ 2007년부터 2008년까지 19세부터 25세 사이의 청년취업자를 대상으로 급여세를 11% 포인트 감면하는 정책을 시행

○ Egebark 외 (2013)에 따르면, 단기적인 관점에서 고용률은 2.7% 증가하였으나, 기존 감면액수를 기준으로 보면 고용률 변화에는 효과가 없는 것으로 나타남. 하지만 급여세 감면 정책을 적용하기 전과 후로 비용을 비교한 결과 오히려 정책을 적용했을 때 창출된 일자리에 대한 세금감면 비용이 4배 높은 것으로 나타남.

❑ [5-2] Job Referrals

○ 적극적 노동정책(ALMP)이 활발한 스웨덴에서는 특히 취업알선제도(Vacancy Referral Scheme) 가 중요한 정책 중 하나이며, 실업자에게 적합한 공석을 추천해주는 제도임.

- 추천받은 공석에 대해서 실업자가 별도로 지원하지 않는다면 실업혜택(Unemployment benefit; UB) 수혜 자격이 박탈되는 등 의무조항이 따름.

- 따라서 PES에서 실제로 정책수혜자가 공석에 대해 지원했는지 확인하기 위해 기업체에 따로 연락하는 등 monitoring 활동을 한다면, 정책 수혜자가 실업혜택을 받지 못한다는 위협효과(threat effect)에 의해 적극적인 구직활동을 할 것이라는 가정을 할 수 있음.

○ 한편, 공공고용서비스(PES) 의 목적은 취업을 희망하는 실업자와 인력을 필요로 하는 기업체의 매칭(matching), 그리고 청년실업자의 구직 활동이 구인요건에 충족하는 방향인지를 모니터링(monitoring) 하기 위함임.

○ Per Engström 외 (2012)는 스웨덴의 취업알선(vacancy referrals) 프로그램의 효과성 평가를 목적으로, 직업알선이 실제적인 직업지원으로 이어지는지 그리고 청년 실업자 대상 모니터링이 위협효과(threat effect)가 있는지를 분석함.

○ 연구결과, 수혜자 중 청년실업자가 직업알선을 받고 직접 지원하는 비율이 12% 증가하는 것으로 나타났음. 또한 위협효과에 따라서 모니터링이 강한 경우 실제 취업지원이 활발한 것으로 나타남. 하지만 실업기간에 있어서는 유의미한 결과가 나오지 않음.

❑ [5-3] Job Placement

○ Hägglund (2014)는 실험을 통해 직업알선정책의 일부로 구직활동 모니터링과 구직활동 지원을 함께 했을 경우와 모니터링 서비스 하나만 시행할 경우, 청년의 취업효과에 미치는 영향을 비교하고자 함.

○ 실험 결과, 직업알선정책 자체가 전환율(실업상태→취업 등 다른 상태)에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타남. 또한 모니터링과 구직활동 지원을 함께 했을 경우 모니터링 서비스 하나만 지원했을 때 보다 직업을 구할 확률이 높으며 소득에도 긍정적인 효과가 나타남.

❑ [5-4] Private Job Placement

○ 고용서비스를 민간알선업체에 위탁함으로서 발생하는 효과를 측정하기 위한 스웨덴의 실험 프로그램.

- 2,400여명의 실험대상자는 공공고용서비스를 수혜 받는 기간 동안 공공고용서비스를 유지하거나 혹은 민간고용서비스로 전환할 수 있는 기회를 부여 받음. (2,400여명의 통제집단은 공공고용서비스 유지)

○ Bennmarker 외 (2013)에 따르면, 민간고용서비스를 받는 실험집단에서 상담사와의 상담횟수, 이력서 지원 건수, 면접 참여 건수, 직업훈련 및 인턴십 참여 등에 있어서 공공고용서비스보다 더 적극적으로 구직활동을 하는 것으로 나타남. 또한 취업알선이나 구직활동 전략 수립에 있어서 민간고용서비스에 대한 만족도 또한 높음.

- 하지만 고용서비스의 효과를 취업률로 측정했을 때, 민간고용서비스를 받은 청년에게서 부정적인 효과가 나타났음.

(2) 패키지사업

❑ [5-5] UVG-Program

○ 1994년 스웨덴 청년실업률이 세계대전 이후 최고치를 기록하자, 스웨덴 정부는 자원한 지자체를 중심으로 어떠한 청년도 100일 이상 넓은 의미의 실업상태(open unemployment)에 놓이지 않도록 하는 대대적인 정책을 시행하였고, 그 결과 1998년 1월 UVG-Program이 처음 도입되었음.

- 여기서 "넓은 의미의 실업" 이란 일자리가 없는 것은 물론 어떠한 형태의 취업프로그램에 조차 참여하지 않고 있는 상태를 의미함.

○ 중앙정부는 지자체에게 프로그램 운영을 위한 지원금(참여자 1인당 하루에 약 $15.5)을 제공할 뿐만 아니라, 참여자에게 개인이 가진 실업보험 또는 사회보험 금액(만일 보험이 없다면 한 달에 약 $200) 만큼의 직접적인 금전적 인센티브를 제공함.

○ 동 프로그램의 특징은 크게 두 가지로 요약됨. (Carling et al., 2005)

- 첫째, 현장교육(On-the-job Training), 직업재활훈련(Vocational Rehabilitation Training), 직업계획(Work Schemes) 등과 같은 전통적인 고용촉진사업 프로그램들을 하나로 혼합하였음.

- 둘째, 청년들이 실업 상태에 놓인 후 100일 이내에 UVG-Program에 대한 참여를 보장 받게 됨. 일단, 지역 오피스(Local Office)가 90일 동안 청년 고용에 대한 책임을 가지나, 90일 이후에도 해당 청년이 여전히 실업상태라면 나머지 10일 동안 지자체 오피스(Municipal Office)가 직접 나서 적절한 활동 또는 일자리를 매칭해 줌.

○ Carling 외 (2005)에 따르면, 동 프로그램은 첫 120일 동안 참여자의 고용 가능성을 약 10% 높이는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남. 그러나 이러한 긍정적 효과는 시간이 지날수록 0으로 수렴하였음.

- 이는 실업기간이 길어짐에 따라 프로그램 참여자가 프로그램 참여 기간 동안 구직 활동에 참여할 수 없는 "잠금효과 (Lock-in Effect)" 가 작동함으로써, 긍정적 효과가 상쇄되었기 때문이라고 판단할 수 있음.

❑ [5-6] Youth Practice, [5-7] Labor market Training

○ Youth Practice는 '92년 스웨덴이 어려운 실업난을 겪고 있을 때 시작한 프로그램으로서, 20세에서 24세 고등학교를 졸업한 청년을 대상으로 보조금 지급과 동시에 고용센터의 상담사가 청년실업자와 기업체를 매칭하여 실무경험을 제공

- 이와 동시에 청년은 지역에 위치한 고용센터에서 구직활동(job-seeking activity)을 수행해야 함.

○ Labor market training 은 노동수요(기업)에서 필요로 하는 직무능력을 향상시키는 것을 목적으로 하며, 20세에서 65세 사이의 구직자를 대상으로 하는 훈련 프로그램임.

- Youth Practice 는 고등학교를 졸업한 모든 청년을 대상으로 한다면, Labor market training 은 사용자 측에서 필요로 하는 직무능력을 가지고 있지 않은 구직자를 대상으로 한다는 차이가 있음.

○ Larrson(2003)은 두 프로그램 모두 소득과 고용가능성에 부정적이거나 영향을 주지 않는 것으로 나타났고, 장기적인 관점에서 진학률(고등교육 이상)에는 미미하게 긍정적은 효과를 주는 것으로 나타남. 다만, Youth Practice 가 Labor market training 보다 조금 더 효과적이었음.

- Labor market training 이 부정적인 이유는 사용자 측에서 필요로 하는 직무능력에 대한 파악이 부족하기 때문에, 훈련에 대한 효과성이 떨어지는 것으로 추측해 볼 수 있음.

3) 시사점

❑ 스웨덴 사례를 통해 이하와 같은 시사점을 도출 할 수 있음.

○ 첫째, 사례 [5-4]와 같이 민간고용서비스 제공에 대해 구직활동에 대한 적극성은 증가했지만 효과성 측면에서는 부정적인 효과가 나타났음을 볼 때, 취업실적확보 등에 지나치게 얽매이는 등 목표불일치 현상에 대한 민간고용서비스의 한계점을 생각해볼 수 있음.

○ 둘째, 사례 [5-2]와 같이 각종 금전적 혜택(Unemployment Benefit; UB)에 대한 의무조항을 마련함에 있어, 프로그램 수혜자인 청년을 대상으로 엄격한 모니터링(당근채찍 효과)을 통해 노동정책의 활성화와 효율성을 확보하고자 하는 특징이 나타남.

6. 핀란드

1) 현황

❑ 핀란드 청년 노동시장 개관

○ OECD가 발표한 핀란드 청년노동시장 고용지표에 따르면, 핀란드의 청년 고용상황은 경제활동참여율과 고용률이 높은 가운데 실업률도 높은 스웨덴 과 매우 유사한 모습을 보임.

○ 핀란드 경제는 2009년부터 침체기에 들어섰고, 이에 따라 청년 취업률이 하락하고 실업률이 상승하는 등 고용시장에서 청년이 자리를 잡을 수 있는 기회가 점차 줄어들고 있음.

- 예컨대, 박사학위 소지자 수는 많지만 이를 수용할 수 있는 일자리가 많지 않거나, 노동 수요에서 필요로 하는 새로운 형태의 기술(디지털화, 국제화, 유연성 등)을 가진 노동공급의 부족 등 노동 수요와 공급의 미스매칭 현상을 찾아볼 수 있음.

○ 노동시장에 진입하려는 청년 구직자 수를 충족하지 못하는 불충분한 일자리 수로 인해 노동수요가 필요로 하는 노동력에 대한 직무교육훈련의 필요성이 강조되고 있음.

❑ 핀란드 고용서비스 전달체계 개관

○ 핀란드의 공공고용서비스는 전국 15개의 지역의 고용센터(ELY-Centres)와 하부기관인 TE-offices 라는 집행기관을 통해 제공되고 있음.

- 전달되는 고용서비스는 고용정보 전달, 고용전환서비스, 인적자원개발(재취업교육, 경력상담, 구직활동 지원,임금보조 등), 그리고 창업지원(창업자금지원, 비즈니스활동지원)도 같이 시행하고 있음.

○ 핀란드에서는 다른 OECD 국가들과 마찬가지로 다양한 직업교육훈련, 개인맞춤형태의 직업알선, 상담 등을 학교 내 의무교육이나 민간고용서비스 형태로 제공되고 있음.

2) 사례

(1) 단독사업

○ 1990년대 핀란드 고용정책의 개혁의 일부로 적극적 노동정책이 활용되었는데, 대표적으로 3가지 정책 ①선택고용정책(selective employment measure), ②단독으로 제공되는 직업훈련제도(labour market training), ③고용보조금을 동반한 패키지 형태로 제공되는 직업훈련제도(placements on labour market support) 이 운영되고 있음.

(2) 패키지사업

❑ [6-1] Youth Guarantee Program

○ 핀란드에서는 2005년을 기점으로 Youth Guarantee Program이 도입되었으며, 이는 청년 고용정책에 있어 전환점이 됨.

○ 동 프로그램은 17 ~ 24세 연령의 미고용 청년을 대상으로 조기 개입(Early Intervention)을 실시하며, 다음과 같은 특징을 가진다는 점에서 이전에 시행된 정책들과 차별성이 존재.

- 첫째, 프로그램 등록 전에 사전 카운슬링이 제공됨.

- 둘째, 모든 프로그램은 개인 맞춤 형태로 제공되며, 이전에 비해 개인화된 직업탐색계획(Individualized Job Search Plan) 기간이 5개월에서 3개월로 감소.

- 셋째, 동 프로그램은 제공기관(지자체) 및 수혜자(청년) 쌍방 모두에게 법적 구속력이 있어 위반 시에는 제제가 가해짐.

○ 동 프로그램의 정책대상은 직업역량 수준에 따라 두 그룹(①숙련 청년 , ②비숙련 청년)으로 나누어짐.

- 첫째, 숙련 청년은 직업 교육을 거친 집단으로써 이들의 주요 목표는 정규직 취업임. 이에 따라, 지원 되는 프로그램의 유형도 독립적인 직업 탐색을 위한 직업코칭/직무경험/보조금 제공에 초점이 맞추어짐.

- 둘째, 비숙련 청년은 의무 교육만을 거친 집단으로써 이들의 주요 목표는 직업교육과정으로의 재진입인바, 직업계획 프로그램이 주로 제공됨.

○ Hämäläinen 외 (2014)에 따르면, 동 프로그램의 긍정적인 영향은 직업 교육을 받는 숙련 청년들에게서만 나타났음.

❑ [6-2] Placement on labour market support

○ 청년실업자를 대상으로 한 본 프로그램은 25세 이하의 청년에게는 실무위주의 훈련(youth practical training)을 제공하고, 25세 이상의 청년에게는 직장생활에 필요한 코칭(coaching for work life) 을 제공하고 있음.

- 본 프로그램은 다양한 전달체계를 통해 제공되는데, (1) 지역 고용기관과의 연계를 통해 대상자를 프로그램에 참여시키는 방법과 (2) 고용주가 청년을 채용하여 본 프로그램에 참여시키고 고용지원금도 받을 수 있는 패키지 형태의 방법이 있음.

○ Hämäläinen(2004)는 고용창출에 있어, 고용보조금을 동반한 직업훈련제도가 다른 제도에 비해 비용이 가장 적게 드는(즉, 비용 측면에서 가장 효율적인) 정책인지 파악하고자 하였음.

- 연구 결과, 청년 대상 실습 성격의 훈련(youth practical training)은 효과가 없는 것으로 나타남. 구체적으로 핀란드 청년실업자의 60%가 훈련을 받았음에도 효과가 없었음.

- 결론적으로, 동 프로그램은 비용 측면에서 효율적이기 때문에 청년실업자를 대상으로 쉽게 활용될 수 있지만, 고용정책에서는 비용을 넘어서는 그 이상의 것이 고려되어야 한다는 점을 인지하여야 함.

3) 시사점

❑ 핀란드 사례를 통해 이하와 같은 시사점을 도출 할 수 있음.

○ 첫째, 사례 [6-3]에서 나타난 바에 따르면, 의무교육의 형태로 직업교육과정을 받은 비숙련 청년보다 다양한 형태의 프로그램(직업코칭, 직무경험, 보조금 제공)을 통한 직업교육과정을 제공받은 숙련청년이 훨씬 긍정적인 효과를

받은 것으로 나타남. 이는 교육 훈련 프로그램에 대한 정부의 바람직한 정책 방향이 무엇인지를 알려주는 사례로써 활용 가능함.

○ 둘째, 핀란드는 20세 초반의 NEET 족이 OECD 국가 중 가장 높은 것으로 나타났음. 따라서 교육훈련 프로그램 및 상담 제도를 통해 이들을 노동시장으로 유입시키고 동기유발을 시킬 수 있는 정책을 시행하는 것이 효과적이라고 판단됨.

7. 노르웨이

1) 현황

❑ 노르웨이 청년 노동시장 개관

○ OECD가 발표한 노르웨이 청년노동시장 고용지표에 따르면, 노르웨이의 청년 고용상황은 최근 들어 점차 나빠지고 있는 것으로 분석됨.

- 청년 실업률은 최근 10년 동안 약 5% ~ 10% 범위 내에서 변동해 왔으나, 최근 5년 동안 OECD평균과의 절대적인 격차가 점차 감소하고 있음.

- 청년 경제활동참가율은 최근 10년 동안 약 55% ~ 63% 범위 내에서 변동해 왔으나, 최근 5년 동안은 50%대 후반을 계속 유지하고 있음.

- 청년 고용률은 2008년 약 57.3%를 정점으로 최근 10년 동안 점차 하락하는 추세를 보이며, 2017년 말 현재 약 48.2% 수준을 나타냄.

○ 노르웨이는 다른 OECD 국가와 비교하면 상대적으로 안정된 고용률을 유지해 왔지만, 최근 유가상승 등으로 인해 관련 기업체에서 노동인력에 대한 수요가 감소하면서 청년고용에 대한 문제가 제기되고 있음.

○ 특히 고등교육을 받지 못하는 청년이 취업에 취약한 계층으로 떠오르면서 인적자원 역량 강화에 대한 필요성 대두됨.

❑ 노르웨이 고용서비스 전달체계 개관

○ NAV(Norwegian Labor and Welfare Administration)는 2006년 중앙정부의 기

능(사회보험 및 고용서비스)과 지방정부의 기능(공공부조 및 활성화 프로그램)을 통합하여 고용서비스를 효율적으로 제공하기 위한 목적으로 설립된 원스톱 구조의 사무소임.

- 고용정책과 복지정책을 연계한 전달체계를 활용함으로써, 노동시장에 진입하지 못한 청년층까지 포괄적으로 다루고자 하는데 목적이 있음.

- 일반교육 및 직업교육은 통상적으로 고등학교 내에서 이루어지는데, 교과내용의 자율성을 보장하는 대신 진로개발 실무자의 전문성 향상을 위해 이들을 정책적으로 지원함으로써 학교 내에서도 노동시장에 진입할 청년에 대한 인적자원개발 활동이 원활히 이루어질 수 있도록 함.

- 또한 PES, 지자체, 부처 등의 기관이 대학에 진로 관련 교육 프로그램을 위탁하여 제공하는 등 다양한 플랫폼 구성을 통해 고용서비스 제공 범위가 매우 넓음.

○ 또한 NAV 사무소는 청년의 고용가능성을 높이고 노동시장으로의 진입을 촉진(활성화 프로그램; activation) 하기 위해, 고용-복지 연계프로그램(패키지)를 제공하고 있음. (한국노동연구원, 2015; ICCDPP, 2017)

2) 사례

(1) 단독사업

○ 노르웨이의 고용정책을 제공하는 핵심기관인 NAV 는 주로 청년 등 취업취약계층을 대상으로 고용서비스를 제공하고 있으며, 사회보장급여의 의존을 줄이고 노동시장으로 진입할 수 있도록 하는 것을 주 목표로 여러 사업을 제공함.

- 이를 위해 제공되는 서비스는 각종 급여(고용서비스, 사회서비스 등)에 대한 지원과 함께 구직서비스, 구직자 사후관리, 직업알선, 수당 수급자에 대한 장기적인 모니터링 등임.

(2) 패키지사업

❑ [7-1] Norwegian Youth Programmes

○ 동 프로그램은 ①직업 프로그램(vocational program), ②훈련 프로그램(training program), 그리고 ③고용 프로그램(employment program) 으로 나누어짐.

- ① 직업 프로그램은 20세 미만의 청년을 대상으로 하며 직무경험과 훈련 프로그램을 동시에 지원함으로서 노동시장에 입문하는 청년을 주 대상으로 운영됨.

- ② 훈련 프로그램은 주로 학교 교실 내에서 목수 관련 교육부터 컴퓨터 실습까지 다양한 직업교육 프로그램을 제공함.

- ③ 고용 프로그램(employment program)은 청년실업자 채용 시 공공부문에서 정규직 채용을 하는 경우와, 민간부문에서는 임금보조금을 지원하는 방법이 있음

○ 노르웨이는 또한 청년구직자를 대상으로 다양한 프로그램에 지원할 수 있는 기회를 제공하고 있으며, 프로그램에 참여하지 않으면 각종 복지수당(사회안전망, UI(Unemployment Insurance) 등을 제공하지 않는 등의 의무조항도 포함되어 있음.

○ Hardoy(2005)에 따르면, ① 직업 프로그램, ② 훈련 프로그램, 그리고 ③ 고용 프로그램에 따른 효과는 다음과 같음.

- ① 고용프로그램(employment program)의 경우, 20세 미만 청년을 대상으로 했을 때는 정규직 고용률이 높아진 반면, 20세 이상의 남성 청년을 대상으로 했을 때는 정규직 고용률이 높아지지 않아 프로그램의 효과가 없는 것으로 나타남.

- ② 훈련 프로그램(training program)의 경우, 정규직 고용률에 부정적인 영향을 미쳤으며, 교육효과에 있어서는 유의미하지 않음.

- ③ 직업교육(vocational program)의 경우, 정규직 고용률에 있어서 부정적인 영향이 나타남.

3) 시사점

❑ 노르웨이 사례를 통해 이하와 같은 시사점을 도출 할 수 있음.

○ 첫째, 사례 [7-1]과 같이 고용프로그램을 복지수당 수혜에 의무조항으로 걸어두는 형태의 고용-복지정책의 연계 프로그램을 통해, 청년을 고용시장으로 진입시키는 동시에 복지를 통한 청년 인적자원개발을 달성 할 수 있다는 의미가 있음.

○ 둘째, 직업교육 등이 대부분 고등학교가 아닌 고등학교 졸업 후 자발적으로 이루어지는 국내 현황을 보았을 때, 진로방향을 결정하는 중요한 시기인 20대 이하 청년에게 고용서비스를 제공하는 경우가 많은 노르웨이의 사례는 유의미한 시사점을 줄 수 있음.

○ 셋째, 각 지역에 위치한 NAV를 통해 기능에 따라 중앙정부와 지방정부의 협력 수준이 유동적으로 결정될 수 있음.

8. 네덜란드

1) 현황

❑ 네덜란드 청년 노동시장 개관

○ OECD가 발표한 네덜란드 청년노동시장 고용지표에 따르면, 네덜란드의 청년 고용상황은 매우 이상적인 것으로 나타남. 즉, 경제활동참가율과 고용률은 높은 반면, 실업률은 낮음.

- 청년 실업률은 2008년 약 5.3% 수준을 최저점으로 하고 2013년 약 13.2% 수준을 최고점으로 하였으며, 최근 5년 동안은 꾸준히 하락하여 2018년 1분기 현재 약 7.2% 수준을 보이고 있음.

- 청년 경제활동참가율은 OECD 국가 중 2위에 해당할 정도로 상당히 높으며, 최근 10년 동안 평균적으로 약 70% 수준을 나타내고 있음.

- 청년 고용률 역시 OECD 국가 중 2위에 해당할 정도로 상당히 높으며, 최근 10년 동안 평균적으로 약 60% 초반 수준을 나타내고 있음.

○ 시장경제와 복지국가의 조화를 지향하던 네덜란드는 1970년 두 차례의 석유파동 이후, 네덜란드 병(Dutch Disease)으로 불리는 최악의 불경기를 맞이하게 됨. 이를 해결하기 위하여, 1982년 노사정 협약의 일종인 바세나르 협약(Wassenaar Agreement)이 타결됨. 동 협약은 네덜란드 병을 치유하고 성공적

인 노동시장 개혁을 이끈 일자리 혁명(Job Miracle)로 평가받고 있음. (Annett, 2007; Gerritsen et al., 2013; 한국노동연구원, 2015)

○ 네덜란드의 일자리 개혁은 정부가 주도한 Top-Down 방식이 아닌 노사의 자율적 협약에 기초한 Bottom-Up 방식임. 특히 다양한 이해관계자들의 관심과 후원을 기반으로 한 적극적 조정과 사회적 타협의 성격이 강했음.

○ 네덜란드의 청년 노동시장은 고용률, 실업률 측면에서 매우 안정적인 수준이며, 이러한 경향은 일자리 혁명 이후 시간제 파트타임 일자리가 표준화된 고용관계로 인정받고 있다는 견해와 풍부한 직업훈련 시스템이 활성화 되어있다는 견해에 의해 지지될 수 있음. (Visser et al., 2004; 류기락, 2014)

❑ 네덜란드 고용서비스 전달체계 개관

○ 네덜란드의 고용서비스는 민간위탁이 활발한 것으로 평가되고 있으나(유길상 외, 2011), 네덜란드의 직업교육훈련 제도는 큰 틀에서 보았을 때 교육시스템의 일부로 기능하기 때문에 주로 공공의 책무로 인식되고 있음. 따라서 민간부문의 참여는 매우 제한적인 수준에 머물고 있음(류기락, 2014).

○ 그러나 OECD 주요국에 비해 네덜란드의 청년 노동시장은 바람직한 수준을 유지하고 있는 바, 이는 민간부문이 개입된 시장형 직업교육 훈련이 없더라도 바람직한 청년 고용상태가 충분히 달성될 수 있음을 의미함.

- 이하의 C&M Program 사례에서도 나타난 바와 같이, 지방자치단체를 전달체계로 하는 프로그램에 있어서도 효과성이 존재하는 것으로 판단됨.

2) 사례

(1) 단독사업

❑ [8-1] Counseling and Monitoring Program (C&M Program)

○ 실업자 대상 개인별 맞춤 직업알선 프로그램.

○ 동 프로그램은 지자체 실업보험 공단(Local Unemployment Insurance Agency)에 의해 제공됨. 실업보험공단은 실업보험 지급을 주 업무로 하지만, 훈련/교

육 등을 제공하며 신규 일자리 매칭 역할을 수행하기도 함.

○ 동 프로그램은 실업자들로 하여금 구직활동에 활발히 나서게 함으로써 직업을 찾는데 까지 걸리는 시간을 줄이는데 성공하였으나, 매칭확률을 증가시키는 데에는 효과가 없었음. (Gorter et al., 1996)

○ Van den Berg 외(2006)에 따르면, Counselling과 Monitoring은 공식적 직업탐색(예: Personnel Advertisements, Public Employment Offices)과 비공식적 직업탐색(예: 인맥채용) 중 공식적 직업 탐색에 있어서만 미미한 영향을 주었음. 즉 동 프로그램은 실업 상태의 개인이 구직 상태로 이행하는데 미미한 영향만을 주었음.

- 한편, 우호적인 거시환경 또는 준비가 잘된 개인에게 적용되더라도 동 프로그램의 효과는 매우 미미하였음.

- 특히, 모니터링(Monitoring) 지원을 받는 실업자는 비공식적 직업탐색을 공식적 직업탐색으로 대체하게 되므로, 프로그램의 전체 효율에는 큰 변화가 나타나지 못함. 그런데 직업탐색에 우호적인 환경을 보유하지 못한 청년 실업자들은 처음부터 직업탐색을 하지 않고 있을 가능성이 많아 직업탐색 과정의 대체가 일어나지 않을 것이기에, 이들을 정책대상으로 프로그램을 적용하는 것이 훨씬 효과적임.

(2) 패키지사업

○ 네덜란드 역시 많은 유럽 국가들과 마찬가지로 고용서비스와 복지서비스를 하나로 연계시킨 패키지형태의 사업이 다수 제공되고 있음. 특히 2009년 1월 1일부터 CWI(고용센터)와 UWV(노동소득센터)가 통합되어, 이러한 경향은 더욱 심화될 것으로 보임.

3) 시사점

❑ 네덜란드 사례를 통해 이하와 같은 시사점을 도출 할 수 있음.

○ 네덜란드는 전 세계적으로 손꼽히는 청년 고용시장이 매우 안정된 국가임. 이러한 안정성은 해고와 취업이 자유롭고 유연한 노동시장 구조에 기인하는 바가 크다고 할 수 있지만, 이와 함께 지속적으로 이루어지는 고용서비스 전달체계의 끊임없는 혁신도 큰 역할을 담당함.

9. 프랑스

1) 현황

❑ 프랑스 청년 노동시장 개관

○ OECD가 발표한 프랑스 청년노동시장 고용지표에 따르면, 프랑스의 청년 고용상황은 실업률이 높고 경제활동참가율 및 고용률은 낮은 심각한 상황에 직면해 있는 것으로 판단됨.

- 청년 실업률은 최근 10년 동안 계속해서 20%를 넘어서며, 높은 수준을 보이고 있음.

- 청년 경제활동참가율은 최근 10년 동안 큰 변동 없이 30% 후반을 꾸준히 유지하며, OECD평균을 약 10% 정도 하회하고 있음.

- 청년 고용률은 최근 10년 동안 큰 변동 없이 20% 후반 ~ 30% 초반을 꾸준히 유지하며, OECD평균을 약 10% 정도 하회하고 있음.

○ 프랑스의 경우 국가 내 재정적자, 국가부채, 고령화 등으로 인해 고용에 대한 문제가 사회적 차원에서 다뤄지고 있음.

- 특히 청년일자리와 관련해서 고용률의 하락(OECD 평균 이하)과 일자리의 질이 낮아지는 등의 문제가 있어서 장기 실업자를 노동시장에 불러들이는 역할의 적극적 노동시장정책(ALMP) 활성화 등 고용정책을 강화 논의가 대두되었음.

- 또한 개인맞춤형 급부 수급자는 의무적으로 고용정책에 따라야 하는 제도를 갖춰, 고용과 복지의 연계를 강화시킴.

❑ 프랑스 고용서비스 전달체계 개관

○ 유럽 국가를 중심으로 시작된 NPM 움직임에 따라 1980년대부터 효율성을 추구하기 위한 목적으로 공공고용서비스를 지방조직을 중심으로 구성하고 민간위탁을 도입하기 시작함.

○ 대표적인 개혁내용은 프랑스의 원스탑시설, Pôle Emploi 의 설립임.

- 기존에 실업급여를 관할한 UNEDIC 와 실업급여와 고용서비스를 담당한 ANPE(국가고용센터) 가 통합되었음.

- Pôle Emploi 는 크게 ①노동시장 분석, ②구직자 등록 및 지원, ③구인자 기업에 대한 지원, ④실업보험 및 복지급부 지급, ⑤정보수집, ⑥지방정부와의 협력을 통한 구직자 지원의 역할을 수행하고 있음.

○ 2005년 이전까지 프랑스의 고용정책은 공공기관인 ANPE(Agence Nationale Pour l' Emploi) 에 의해 독점적으로 집행되어 왔음. 그러나 2005년 Social Cohesion Law 의 통과로 민간 기관이 참여하게 됨으로써, 고용서비스에 대한 독점 공급방식이 깨지게 되었음.

- 고용서비스 민간 공급 기관은 크게 두 가지 역할(①취업 전 적합한 일자리를 찾아주는 역할, ②취업 후 해당 일자리에 대한 모니터링 및 A/S 역할)을 담당하고 있음.

○ 결국, 프랑스는 Pôle Emploi의 설립 등 2005년 여러 개혁절차를 거치면서 중앙-지방혼합형태와 공공-민간혼합형태를 도입하고, 기존에 분리되어 있었던 고용서비스와 실업급여가 통합되는 등의 개혁적인 변화를 단행하였음.

2) 사례

(1) 단독사업

❑ [9-1] Youth-in-Business Contract

○ 2002년 7월 프랑스 정부는 바칼로레아(대입을 위한 최종 시험)에 합격하기 전에 학교를 그만둔 22세 미만의 젊은이들을 위해, 기업들이 단기 노동계약을 줄이고 장기적이고 안정적인 일자리 제공 비율을 높임으로써 높은 청년실업률을 해결하고자 동 프로그램을 도입하였음.

○ 기업들은 자격 있는(eligible) 청년 노동자를 무기한 또는 장기로 고용(Open-Ended Contract)했을 때, 보조금을 신청할 권리가 생김.
- 프랑스에서 통상적으로 노동 시장 정책 프로그램에 대한 예산 제약이 걸려있으나, 동 프로그램의 경우 예외적으로 특정 기준이 충족되면 자동으로 보장 및 지급이 이루어짐. 그러나 정보부족으로 인해 고용주 절반만이 권리를 주장함.

○ Roger 외 (2011) 에 따르면, 경기 침체 환경에서는 프로그램 참여 여부가 청소년의 영구 고용으로의 전환에 아무런 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남.

(2) 패키지사업

❑ [9-2] Counseling and Job Placement for Young Graduate Job Seekers

○ 동 프로그램은 정부가 고용서비스를 공급할 수 있는 민간기관(영리기관 & 비영리기관)을 지정하여, 6개월 이상 직업탐색기간에 있는 청년 졸업생들에 대한 지원을 시행하고 있음.

- 민간 기관은 정부로부터 3단계(청년 등록시 25%, 청년에게 적절한 일자리 매칭시 40%, 청년이 6개월 이후에도 계속해서 고용상태에 있을시 35%) 과정을 거쳐 약 1,600에서 2100유로에 해당하는 지원금을 받고 있음.

○ Crepon 외 (2013)에 따르면, 프로그램 참여 후 8개월 후에는 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타남. 그러나 12개월에서 20개월 후의 효과는 완전히 사라졌음. 다시 말해, 정해진 기간 동안(6개월)의 일자리 매칭에 대한 고용서비스가 장기 고용으로의 주춧돌(Stepping Stone) 역할을 하지 못하였음.

3) 시사점

❑ 프랑스 사례를 통해 이하와 같은 시사점을 도출 할 수 있음.

○ 첫째, 사례 [9-1]는 단독사업 형태로 기업에게 제공되는 보조금이 고용성과를 높이지 못한 예외적인 경우였음. 그러나 제도 자체의 한계보다는, 앞서 언급한 바와 같이 정보의 부족 등으로 인해 기업이 동 제도를 제대로 활용하지 못하여 상기와 같은 결과가 야기된 것으로 추측해 볼 수 있음.

○ 둘째, 청년 구직자는 직업을 구하는 과정에서 비정규직(단기계약직) 경력을 쌓는 등 더 나은 일자리를 얻기 위한 주춧돌(stepping stone)로 이러한 기회를 활용하기 때문에, 대부분의 OECD 국가에서는 고용서비스의 일환으로 많이 활용되고 있음.

- 하지만 이중노동시장이 만연한 프랑스와 스페인 같은 국가에서는 이러한 단기계약이 오히려 청년구직자의 불안감을 고조시킨다는 견해가 존재함.

(Roger et al., 2011)

- 우리나라도 이중노동시장의 성격이 강하기 때문에 단순 취업률 증가와 금전적 지원이 아닌, 장기적 관점에서 인적자원개발을 목적으로 한 고용서비스 정책은 효과가 크지 않을 것으로 판단됨.

10. 포르투갈, 벨기에, 이탈리아

1) 현황

❑ 포르투갈/벨기에/이탈리아 청년 노동시장 개관

○ OECD가 발표한 포르투갈/벨기에/이탈리아 3국의 청년노동시장 고용지표에 따르면, 각국의 청년 고용상황은 상당히 심각한 것으로 나타남. 즉, 경제활동참가율과 고용률은 공통적으로 매우 낮은 반면, 실업률은 공통적으로 매우 높음.

○ 이들 3국의 경우, 일반 실업률에 비해 청년 실업률이 상대적으로 매우 높아, 다른 연령층보다 청년층에서 실업문제가 특히 더 심각함.

❑ 포르투갈/벨기에/이탈리아 고용서비스 전달체계 개관

○ 벨기에는 대부분의 실업부조(Unemployment Benefits) 제도와 직업탐색과정(Job Search Monitoring)에서 중앙정부수준(National Level)에서 지원이 이루어지고 있으며, 일부 사업만이 중앙정부 수준의 지원에서 중앙-지방혼합(Regional) 수준의 지원 방식으로 옮아가고 있음. (Cockx, 2013)

○ 이탈리아는 국가 및 지역 차원에서 청년 정책에 대한 공공-민간-시민사회 의 파트너십을 확보하기 위해, 새로운 국가 조정 기구인 'Struttura di Missione'를 설치하여 새로운 전달체계를 갖추고자 함 (마시밀리아노 마스케리니, 2016). 그러나 연줄, 연공서열과 같은 사회문화적 요인 그리고 침체된 경제상황 때문에 이러한 개혁의 효과가 나타나고 있지 못함.

2) 사례

(1) 단독사업

❑ [10-1] ALMP 중 Vocational Training (이탈리아)

○ 중앙 및 지방정부, 그리고 사회 내 관련된 기관에서 협력하여 직업훈련을 제공하고 있으며, 눈에 띄는 점은 이탈리아의 모든 학생들이 의무적으로 18세가 되기 전까지 학교교육, 직업교육, 견습교육을 선택해야함.

○ Caroleo 외 (2001)에 따르면, 훈련프로그램을 포함한 ALMP가 청년의 고용가능성에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타남. 이와 같은 결과에 대한 이유는 다음과 같음.

- ① 전반적인 노동시장의 수요가 낮기 때문에 고용을 촉진하는 ALMP 가 있더라도 큰 영향을 주지 못한다는 점, ② 낮은 실업률에 대비하여 ALMP 에 쓰이는 비용이 전체 GDP 중 1% 미만을 차지한다는 점, 그리고 ③ 노동공급정책에 있어서 제도적인 한계와 재정적 어려움이 존재한다는 점을들 수 있음.

❑ [10-2] Employment Plan(고용보조금) 프로그램 (벨기에)

○ 장기 청년실업자를 대상으로 한 고용보조금(subsidized employment) 제도.
- 기업의 사회보험료 개인부담금을 줄여주는 형태의 고용보조금 제도.

○ Cockx 외 (2004)에 따르면, 프로그램에 참여하는 2년, 그리고 프로그램 참여 이후로 나눠서 효과를 분석한 결과(종속변수로는 취업상태에서 실업상태로의 전환비율 그리고 고용기간을 설정함), 1년차에는 전환비율이 감소하였고 다음 해 2년차에는 효과가 없는 것으로 나타남. 제도 운영 이후 실직전환율의 변화에 있어서 남성은 증가하였으나, 여성은 변화가 없었으며, 고용기간에 있어서는 긍정적인 효과가 나타남.

(2) 패키지사업

❑ [10-3], [10-4], [10-5] InserJovem / Reage Program (포르투갈)

○ 25세 미만을 대상으로 한 InserJovem 프로그램과 25세 이상을 대상으로 한 Reage 프로그램은 모두 청년실업자를 대상으로 직업을 소개하는 구직지원 프로그램과 기초적인 직무능력을 함양시키는 훈련프로그램으로 구성되어 있음. 본 프로그램의 목적은 실업/경제활동비참여 청년의 실업기간을 단축시키는 것임.

○ 프로그램 내에서 청년실업자에게 전문상담사가 배정되며, 각 지역에 있는 전문상담사는 Personal Job Plan을 통해 주기적으로 직업알선부터 취업까지의 과정을 도와주는 역할을 수행함. 또한 취업 알선 뿐 아니라 기초적인 직무능력 향상에 필요한 교육훈련도 제공함.

- 프로그램 기간 동안 취업이 되었음에도 별다른 사유 없이 취업을 하지 않는다면 수혜받고 있는 보조금을 받을 수 없는 의무조항이 포함됨.

- 포르투갈도 다른 OECD 북유럽 국가와 같이 복지와 고용을 연계한 프로그램을 청년 구직자에게 지원하는 것으로 나타남.

○ Centeno 외 (2005)에 따르면, (미구분)프로그램 참여시 1달 미만 정도의 실업기간이 감소하여 다소 긍정적 효과가 나타남을 알 수 있음. 추가적인 분석결과, 남성에게는 부정적인 영향이 여성에게는 영향이 없는 것으로 나타남. 결론적으로 프로그램 효과성은 파악하기 힘든 것으로 나타남.

○ 이어지는 후속 연구인 Centeno 외 (2009)에 따르면, Reage 프로그램 참여시 실업기간이 감소하는 약간의 긍정적인 효과가 나타났으나, InserJovem 프로그램 참여시에는 오히려 실업기간이 증가하는 것으로 나타남.

3) 시사점

○ 이탈리아, 벨기에, 포르투갈의 경우, 국내에서 양질의 일자리가 창출되지 않음에 따라 일자리를 찾아 해외로 떠나는 청년들의 사례가 많이 보고되고 있음. 즉, 전반적으로 청년 고용에 대한 지원 정책이 효과가 나타나지 않고 있는바, 이러한 현상의 원인은 주로 국가 자체의 문화적, 사회적, 경제적, 시스템적, 환경적 요인이 청년 고용에 부정적인 영향을 주고 있기 때문임.

○ 중앙정부에서 주도권을 가지나 운영에 있어서는 지방정부에서 자율성이 있는 고용서비스 전달체계를 가진 포르투갈(고용노동부, 2016)은 다른 EU국가들에 비해 청년고용에 필요한 인프라가 열악함. 이에 따라, 다른 국가에서 긍정적으로 판명되었던 고용서비스 정책-전달체계 조합이 포르투갈에서는 효과적으로 작동하지 않을 가능성이 높음.

제 2절 국가별 고용서비스 사업 성과요약 및 유형화

1. 국가별 고용서비스 사업 성과요약

❑ 사업의 특징 및 성과 요약 제시

○ “제1절. 국가별 고용서비스 사업에 대한 성과 검토”에서 서술한 사업의 간략한 속성 및 성과에 대해 <표 5-1> 와 같이 요약하였음.

❑ 사업성과에 대한 판단 기준

○ 사업의 성과는 고용 성과로 판단될 수 있는 바, 판단 기준에 대해서는 구체적이고 객관적인 기준이 필요함.

○ 고용성과에 대해 사업마다 그리고 연구마다 다양한 측정 변수가 존재함. 그러나 고용 성과에 대한 객관적인 판단을 위해, 해당 성과변수의 속성을 고려하여 긍정적(+), 부정적(-), 중립적(△) 유형을 제시하였음.

- 예컨대, 임금 증가, 소득 증가, 고용 증가, 일자리 획득 확률 등의 증가는 긍정적인 고용성과(+)를 창출한 것으로 분류하였음.

- 이와 반대로, 실업률 증가, 취업에 걸리는 기간(직업탐색기간) 증가 등은 부정적인 고용성과(-)를 야기한 것으로 판단하였음.

- 긍정과 부정에 대한 뚜렷한 통계적 유의미성이 확보되지 않은 경우에는 중립(△)으로 판단하였음.

- [1-6] Workforce Investment Act (WIA), [5-2] Job Referrals, [5-5] UVG -Program 와 같이, 고용성과 별로 결과에 차이가 있는 경우에는 (+), (-), (△)의 개수가 많은 것을 최종적인 결과로 판단하였음.

○ [1-11] Quantum Opportunity Program(QOP), [5-1] Targeted payroll tax reduction 과 같이 단기성과와 장기성과가 반대로 상충되는 경우에는, 중립(△)으로 판단하였음.

○ 단기성과와 장기성과가 상충되지는 않으나 시간이 지남에 따라 효과가 전환된 경우에는, 장기성과에 보다 높은 가중치를 주었음.

- 예컨대, [2-3] New Deal (2단계: 고용보조금), [9-2] Counseling and Job Placement for Young Graduate Job Seekers 의 경우 시간이 지날수록 (+) 효과가 0에 수렴하므로 중립(△)으로 판단하였음. 그러나 [3-5] Further Training (FT)와 같이 시간이 지날수록 중립적(△) 효과가 긍정적(+) 효과로 변환되는 경우에는 긍정(+)으로 판단하였음.

- 그러나 예외적으로, [3-3] Job Creation Schemes(JCS)의 경우 장기효과가 0으로 수렴하였으나 초기와 중장기 효과가 음의 방향으로 매우 강력하였고 해당 기간이 5년으로 매우 길어 고용성과를 (-)로 판단하였음.

○ 마지막으로, 정책 목적에 부합하는 속성을 중심으로 고용성과를 판단하였음.

- 예컨대, [1-7] New York City Summer Youth Employment Program (SYEP)과 [1-10] Summer Career Exploration Program (SCEP) 의 경우 단기일자리와 일반일자리에 대한 성과가 상충하였으나, 프로그램 목적상 프로그램 참여시 단기일자리를 얻을 확률이 필연적으로 높아질 것인 바, 일반일자리를 얻게 될 확률을 진정한 고용 성과로 판단하였음.

2. 국가별 고용서비스 사업 유형화

❑ 유형화 기준

○ <표 5-2>와 <표 5-3> ~ <표 5-6> 에서 OECD 국가 중 미국, 영국, 독일, 덴마크 등 대표국가 12개에 대해 분석된 성과를 바탕으로, 본 연구에서 제시한 두 번째 전달체계 유형화 기준인 단독/패키지사업 여부에 따라 유형화를 실시하였음. 이어서, 정책 유형화 기준인 고용단계별 그리고 첫 번째 전달체계 유형화 기준인 서비스 제공주체별로 세부 유형화 작업을 실시하였음.

❑ 유형화에 대한 시사점 도출

○ 분류된 결과를 바탕으로 하여, 단독/패키지 사업별 시사점, 국가별 시사점, 종합적 시사점, 국내 상황에의 적용 등 다양한 각도에서 유의미한 결론을 이끌어내고자 하였음.

<표 5-1> 국가별 고용서비스 사업 성과요약

국가	번호	연구대상(정책명)	학자	연도	연구자료	주요 연구방법	종속변수	설명변수	고용 성과	성과 유형
미국	1-1	Job Corps (JC)	Blanco et al.	2013	National Job Corps Study (NJCS) (1994년 - 1996년)	실험연구 with Non-parametric bounds	*임금	*프로그램 참여여부	(+)	(+)
	1-2	Job Training Partnership Act (JTPA)	Heckman et al.	2000	National JTPA Study by Dep. of Labor (1987년, 1989년)	전통적 실험연구 (Classical Experimental Research)	*소득 (남성/여성)	*프로그램 참여여부	(-/-)	(-)
	1-3	New Chance Demonstration	Quint et al.	1997	Survey Data after Randomization	전통적 실험연구 (Classical Experimental Research)	*평균실업률 *평균소득	*프로그램 참여여부	(ns/ns)	(△)
	1-4	Secondary Career and Technical Education (CTE) Program	Hollenbeck et al.	2016	High School Graduate Data by the Office of the Superintendent of Public Instruction (OSPI) (코호트: 2010년, 2011년)	전통적 실험연구 (Classical Experimental Research)	*단기/장기 고용 *단기/장기 시간당임금	*프로그램 참여여부	(+/+) (+/+)	(+)
	1-5	School-To-Work (STWOA) Program	Gong, Tao	2005	National Longitudinal Survey of Youth (1997년)	회귀분석(OLS) + 성향점수매칭(PSM)	*시간 당 임금	*프로그램 참여여부 1) school-based activity 2) work-based activity	(+) (+)	(+)
	1-6	Workforce Investment Act (WIA)	Hollenbeck et al.	2016	Administrative Data (코호트: 2010년, 2012년)	실험연구 with 성향점수매칭(PSM)	*단기/장기 시간당임금 *단기/장기 고용	*프로그램 참여여부 (코호트#1, 코호트#2)	#1 (+/+/+/+) #2 (-/-/ns/+)	(+)

	1-7	New York City Summer Youth Employment Program (SYPE)	Gelber et al.	2014	SYEP Lotteries Data + IRS Tax Data (2005년-2008년)	도구변수법 (Two-stage Linear Probability Regression)	*일자리를 얻을 확률 (단기일자리/일반일자리)	*프로그램 참여여부	(+/-)	(-)
	1-8	Minnesota Family Investment Program(MFIP), Self-Sufficiency Project(SSP)	Bloom et al.	2001	MDRC Analysis report	성과 수치 비교	*연간소득	*MFIP, SSP 참여여부	(+)	(+)
	1-9	Maryland Unemployment Insurance(UI) Program	Klepinger et al.	2002	Maryland State Administrative Data + Customized Tracking system by Dep. of Labor (1994년)	전통적 실험연구 (Classical Experimental Research)	*실업보험 혜택수령 금액/기간 *직업탐색기간	*프로그램 참여여부 (의무조항 강도에 따라 4가지로 유형화)	(-/-)	(+)
	1-10	Summer Career Exploration Program (SCEP)	McClanahan et al.	2004	Survey Data after Randomization (1999년)	전통적 실험연구 (Classical Experimental Research)	*1년 후 고용 상태 1) 일반일자리 2) 단기일자리 3) 시간당임금 4) 연소득	*프로그램 참여여부	(ns/-/ ns/ns)	(-)
	1-11	Quantum Opportunity Program	Rodriguez-Planas	2012	Survey Data after Randomization	전통적 실험연구 (Classical Experimental Research)	*일자리(3가지유형) 획득 여부 (단기/장기)	*프로그램 참여여부	(+/-)	(△)
영국	2-1	Restart Program	Dolton et al.	1996	Administrative JUVOS Cohort DB (1989년)	실험연구 with Cox Proportional Hazards Model	*실업에서 기타상태로의 이행기간 1) 교육이행(Training Exit) 2) 구직이행(Job Exit) 3) 실업부조확정(Signing-off Exit)	*프로그램 참여여부	(-/-/-)	(+)
				2002	Administrative JUVOS Data (1982년 - 1994년)	실험연구 with Bivariate Duration Model	*실업률 (남자/여자)	*프로그램 참여여부	(-/ns)	(+)

	2-2	Prince's Trust	Meager et al.	2003	Administrative Data + 3번의 Survey (2000년, 2001년)	실험연구 with 로짓분석	*고용성과 (취업여부)	* 프로그램 참여여부	(ns)	(△)
			Shutt et al.	2010	Prince's Trust's regional office + 설문조사	Probit Analysis	*스타트업 회사 운영 지속여부	*훈련경험 *보조금 지원 *창업 관련 경험	(ns) (ns) (+)	(+)
	2-3	청년 실업자를 위한 New Deal 프로그램	Bell et al.	1999	British Labour Force Survey	성향점수매칭(PSM)	*임금상승	*근속기간	(ns)	(△)
	2-4	청년 실업자를 위한 New Deal 프로그램 (2단계 옵션 프로그램)	Dorsett R.	2006	Administrative Data	성향점수매칭(PSM)	*취업전환율 *고용유지기간(보조금 제외)	*고용보조금 수혜	(+) (+)	(+)
	2-5	청년 실업자를 위한 New Deal 프로그램 (1단계 Gateway 프로그램)	Van den Berg et al.	2014	JUVOS longitudinal data	Regression discontinuity analysis + duration analysis	*취업전환율	*프로그램 참여여부	(+)	(+)
독일	3-1	One-Euro-Job	Hohmeyer et al.	2007	Administrative Data	성향점수매칭(PSM)	*고용률	*프로그램 참여	(-)	(-)
	3-4	Mandatory Internship	Saniter	2014	Longitudinal survey data by the German Centre for Research on Higher Education and Science Studies (코호트: 2001년, 2005년, 2009년)	단순회귀분석 (OLS) + 도구변수법 (2SLS)	*임금 *임금을 높일 수 있는 잠재변수들 1)매칭수준 2)고용수준 3)직업수준 4)교육수준	*프로그램 참여여부	(+/ 일부 유의)	(+)
	3-7	Job Information Center(JIC)	Saniter	2014	Longitudinal information from ALWA dataset	이중차분법 (Difference in Difference)	*고등교육 이수 *실업확률	*지역 내 JIC 존재여부	(+) (-)	(+)
	3-2	Preparatory Training (PT)	Caliendo et al.	2011	Administrative Data by IZA Evaluation DB (2002년-2008년)	성향점수매칭(PSM) (with IPW)	*정규직 입직 확률 (누적효과) 1) 30개월 후 측정 (동독/서독) 2) 60개월 후 측정 (동독/서독)	*프로그램 참여여부	(-/-) (-/-)	(-)
	3-3	Job Creation Schemes (JCS)						*프로그램 참여여부	(-/-) (-/-)	(-)
	3-5	Further Training (FT) Measures						*프로그램 참여여부	(ns/+) (+/+)	(+)

	3-6	Short-Term Training (STT)						*프로그램 참여여부	(+/+) (+/+)	(+)
	3-8	JUMP Wage Subsidies						*보조금 수령여부	(+/+) (+/+)	(+)
	3-9	SGB III Wage Subsidies						*보조금 수령여부	(+/+) (+/+)	(+)
	3-10	Job Search (JS) Assistance						*프로그램 참여여부	(+/+) (+/+)	(+)
덴마크	4-1	Youth Unemployment Program(YUP) (1996년 4월-12월)	Jensen et al.	2003	16세-24세 청년실업자 3500명 대상 인터뷰	Grouped Duration Model	*전환율(실업→학교재학 상태) *취업율	*프로그램 참여여부	(+) (+)	(+)
	4-2	Meetings with Case workers (2001년-2005년)	Van den Berg et al.	2012	Administrative Data	Timing of Events approach	*취업전환율 (실직상태→취업상태)	*프로그램 참여여부	(+)	(+)
	4-3	Mandatory Activation Program	Graversen et al.	2008	Administrative Data of PES + DREAM DB by Danish National Labor Market Authority (2005년 - 2006년)	실험연구 with Hazard Rate Model	*실업상태로 머무는 기간	*프로그램 참여여부	(-)	(+)
	4-4	Employment Services	Rehwald et al.	2015	DREAM DB by Danish National Labor Market Authority + Integrated Data (2012년-2014년)	전통적 실험연구 (Classical Experimental Research)	*취업상태 1) 정규직 취업 2) 보조금 수령부 취업 3) 실업부조 미지원 4) 실업	*전달체계 종류 (민간 or 공공)	(+/+/ +/+)	(+)
스웨덴	5-1	Targeted payroll tax reduction (2001년-2010년)	Egebark et al.	2013	Statistics Sweden(SCB)	이중차분법 (Difference in Difference)	*고용률(단기/장기)	*급여세 감면	(+/-)	(△)
	5-2	Job Referrals	Per Engström et al.	2012	UB (Unemploymenet Benefits) Data	OLS 성향점수매칭(PSM)	*직업지원율 *실업기간	*취업알선 서비스 참여	(+) (ns)	(+)

	5-3	Job Placement	Ha¨gglund	2014	UI(Unemployment Incentives) payment register Data etc.	성향점수매칭(PSM)	*취업기회 *소득 *취업전환율	*모니터링 서비스+구직지원서비스	(+) (+) (+)	(+)
	5-4	Private Job Placement	Bennmarker et al.	2013	Administrative Data + Billing Data	성향점수매칭(PSM)	*취업률	*실업자 대상 공공고용서비스 or 민간고용서비스 선택권	(-)	(-)
	5-5	UVG-program	Carling et al.	2005	Employment Service database (HÄNDEL) (1997년, 1998년)	전통적 실험연구 (Classical Experimental Research)	*실업기간 *구직확률(단기/장기)	*프로그램 참여여부	(+) (+/ns)	(-)
	5-6	Youth Practice	Larrson	2003	Data from Swedish National Labor Market Board and Statistics	성향점수매칭(PSM)	*소득 (단기/장기) *취업확률 (단기/장기) *교육진학확률 (단기/장기)	*프로그램 참여	(ns, -) (ns, -) (ns, +)	(-)
	5-7	Labor market training								
핀란드	6-1	Youth Guarantee Program	Hämäläinen et al.	2014	개인별 DB by 핀란드 통계청 (2005년-2007년)	이중차분법 (Difference in Difference)	*실업기간(비숙련/숙련) *취업기간(비숙련/숙련)	*프로그램 참여여부	(ns/-) (ns/+)	(△)
	6-2	Youth Practical Training (1995년-2000년)	Hämäläinen et al.	2004	1997 Population Census in Finland	성향점수매칭(PSM)	*프로그램 평균성과	*프로그램 참여여부	(-)	(-)
노르웨이	7-1	Norwegian Youth Programmes (1989-1993)	Hardoy	2005	Norwegian register data	성향점수매칭(PSM)	*정규직 취업확률	*직업프로그램 (20세미만/20세이상) *훈련프로그램 *고용프로그램	(+/ns) (-) (-)	(-)
네덜란드	8-1	Counseling and Monitoring(C&M) Program	Gorter et al.	1996	Joint Administration Office (JAO) Data (1989년, 1990년)	실험연구 with Reduced Form Model	*직업탐색비율 (Job Finding Rate) *지원강도 (Application Intensity) *매칭확률 (Matching Probability)	*프로그램 참여여부	(+/+/ns)	(+)
			Van den Berg et al.	2006	Administrative Data + Survey Data (1998년 - 1999년)	실험연구 with Duration Model	*취업상태로의 이행률 (Exit Rate to Work) 1) 공식적인 탐색 2) 비공식적인 탐색	*프로그램 참여여부	(+/ns)	(+)

프랑스	9-1	Youth-in-Business Contract	Roger et al.	2011	French Labour Force Survey (2002년 - 2004년)	이중차분법 (Difference in Difference)	*장기고용	*프로그램 참여여부	(ns)	(△)
	9-2	Counseling and Job Placement for Young Graduate Job Seekers	Crépon et al.	2013	Administrative Data by Public Employment Agency + Survey by Ministry of Labor (2007년)	도구변수법	*프로그램 시행 후 일정기간이 지난 시점에서의 장기고용성과 (8개월/12개월/20개월)	*프로그램 참여여부	(+/ns/ns)	(△)
이탈리아	10-1	ALMP(Vocational Training)	Caroleo et al.	2001	YUSE(Youth and Social Exclusion in Europe)	Multinomial Logit Model	* 고용가능성	* 프로그램 참여여부	(ns)	(△)
벨기에	10-2	Employment Plan (subsidized employment) (1998년-2000년)	Cockx et al.	2004	Administrative Data	혼합 비례위험모형 실험연구 (Mixed Proportional Hazards Model)	*실업률 *고용기간	*프로그램 참여여부 (고용보조금(subsidized employment))	(-)→(ns) (-)	(+)
포르투갈	10-3	REAGE and InserJovem Program	Centeno et al.	2005	Administrative Data	Matching, DID, Regression model	*실직기간 *재취업 후 평균임금(남/여)	* 프로그램 참여여부	(+) (-/ns)	(-)
	10-4	Reage Program		2009	SIGAE DB (1997년-2002년)	이중차분법 (Difference in Difference)	*실업기간	* 프로그램 참여여부	(-)	(+)
	10-5	Inserjovem Program		2009			*실업기간	* 프로그램 참여여부	(+)	(-)

<표 5-2> 단독사업 유형화

			서비스 전달주체				
			① 중앙정부형	② 중앙-지방혼합형	③ 지방자치단체형	④ 공공-민간혼합형	⑤ 민간부문형
고용단계	1.교육 및 훈련	수요	3-1. [독일] One-Euro-Job <인턴십> (-) 3-2. [독일] Preparatory Training (PT) <인턴십> (-) 3-3. [독일] Job Creation Schemes (JCS) <인턴십> (-)	3-4. [독일] Mandatory Internship <인턴쉽> (+)			
		공급	1-1. [미국] Job Corps (JC) <직업훈련> (+) 3-5. [독일] Further Training Measure (FT) <직업훈련> (+) 3-6. [독일] Short-Term Training (STT) <직업훈련> (+)	1-2. [미국] Job Training Partnership Act (JTPA) <직업훈련> (-) 1-3. [미국] New Chance Demonstration <직업훈련> (△) 4-1. [덴마크] Youth Unemployment Program (YUP) <교육훈련> (+) 10-1. [이탈리아] Vocational Training <직업훈련> (△)	1-4. [미국] Secondary Career and Technical Education (CTE) Program <직업훈련> (+)	1-5. [미국] School-To-Work (STWOA) Program <직업훈련> (+)	
		매칭		3-7. [독일] Job Information Center (JIC) <고용센터> (+)			
	2. 취업자	수요	3-8. [독일] JUMP Wage Subsidies <고용보조금> (+) 3-9. [독일] SGB III Wage Subsidies <고용보조금> (+) 5-1. [스웨덴] Targeted payroll tax reduction <세제혜택> (△) 9-1. [프랑스] Youth-in-Business Contract <고용보조금> (△)				
		공급					
		매칭					
	3. 실업자 및 경제활동 비참여자	수요	10-2. [벨기에] Employment Plan <고용보조금> (+)				
		공급		4-2. [덴마크] Meetings with Caseworkers <취업상담 및 관리> (+)			
		매칭	2-1. [영국] Restart Program <직업알선> (+) 3-10. [독일] Job Search (JS) Assistance <고용서비스> (+)	5-2. [스웨덴] Job Referrals <직업알선> (+) 5-3. [스웨덴] Job Placement <직업알선> (+)	8-1. [네덜란드]C & M Program <직업알선> (+)	4-3. [덴마크] Mandatory Activation Program <직업알선> (+)	5-4. [스웨덴] Private Job Placement<직업알선> (-)

* (노동)수요는 기업, 정부 등 일자리 제공 주체를 의미하며, (노동)공급은 청년을 의미함.

<표 5-3> 패키지사업 유형화 (1)

사업명			1-8 (+) [미국] MFIP, SSP	1-9 (+) [미국] Maryland 주 UI Program	7-1 (+) [노르웨이] Norwegian Youth Programmes	2-3 (△), 2-4 (+), 2-5 (+) [영국] New Deal Program for the Unemployed Youth	6-1 (△) [핀란드] Youth Guarantee Program	10-3 (-), 10-4 (+), 10-5 (-) [포르투갈] REAGE and InserJovem Program
서비스 전달주체			② 중앙-지방혼합형	③ 지방자치단체형	④ 공공-민간혼합형	④ 공공 및 민간혼합형	② 중앙-지방혼합형	④ 공공-민간혼합형
고용단계	1. 교육 및 훈련	수요			인턴쉽			
		공급		직업탐색	직업교육 및 훈련프로그램	직업훈련 및 교육프로그램	직업탐색 (직업코칭, 직무경험), 훈련에 대한 보조금제공	
		매칭	직업알선					
	2. 취업자	수요				고용 보조금		
		공급	임금 보조금		임금 보조금	임금 보조금		
		매칭						
	3. 실업자 및 경제활동 비참여자	수요				취업지원(개별상담원 배정)		
		공급		실업보험	실업수당			직업교육, 훈련프로그램
		매칭						직업알선

※ (노동)수요는 기업, 정부 등 일자리 제공 주체를 의미하며, (노동)공급은 청년을 의미함.

※ 상기 패키지 사업들에는 모두 의무조항이 결부되어 있음.

※ 사례 [1-8], [1-9], [7-1] 에서는 사업성과의 전부가 양(+)의 방향으로 도출되었음.

※ 사례 [2-3], [2-4], [2-5], [6-1] 에서는 사업성과의 일부만 양(+)의 방향으로 도출되었음.

※ 사례 [10-3], [10-4], [10-5] 에서는 국가(포르투갈)의 특수한 경제적 상황의 경제적 상황)으로 인해, 사업성과가 예외적으로 음(-)의 방향으로 나타날 가능성이 높았음.
비록 사례 [10-4]에서 고용성과에 대한 약간의 긍정적인 효과가 발견되었으나, 사례 [10-4]와 [10-5]를 종합한 사례 [10-3]의 결과를 가장 비중 있게 판단해야 함.

<표 5-4> 패키지사업 유형화 (2)

사업명			1-6 (+) [미국] Workforce Investment Act	1-7 (-) [미국] New York City Summer Youth Employment Program	5-5 (-) [스웨덴] UVG Program	5-6 (-) [스웨덴] Youth Practice	5-7 (-) [스웨덴] Labor market training
서비스 전달주체			① 중앙정부형	② 중앙-지방혼합형	② 중앙-지방혼합형	② 중앙-지방혼합형	② 중앙-지방혼합형
고용단계	1.교육 및 훈련	수요		인턴쉽			
		공급	카운셀링, 직업훈련, 멘토링			훈련프로그램	훈련프로그램
		매칭				매칭형 인턴(실무경험)	
	2. 취업자	수요	고용 보조금	세제혜택		구직자 수당	구직자 수당
		공급					
		매칭					
	3. 실업자 및 경제활동 비참여자	수요					
		공급			현장교육, 재활훈련, 임금 보조금		
		매칭			직업알선		

사업명			6-2 (-) [핀란드] Placement on labour market support	1-10 (-) [미국] Summer Career Exploration Program	1-11 (△) [미국] Quantum Opportunity Program	4-4 (+) [덴마크] Employment Services	9-2 (△) [프랑스] Counseling and Job Placement for Young Graduate Job Seekers
서비스 전달주체			② 중앙-지방혼합형	④ 공공-민간혼합형	④ 공공-민간혼합형	④ 공공-민간혼합형	④ 공공-민간혼합형
고용단계	1.교육 및 훈련	수요		인턴쉽			
		공급	훈련프로그램	직업훈련/경험, 카운슬링, 모니터링	멘토링, 교육서비스, 금전 인센티브	카운셀링, 직업훈련	카운슬링, 모니터링
		매칭				직업알선	직업알선
	2. 취업자	수요	구직자 수당				
		공급			금전 인센티브		
		매칭					
	3. 실업자 및 경제활동 비참여자	수요					
		공급					
		매칭					

※ (노동)수요는 기업, 정부 등 일자리 제공 주체를 의미하며, (노동)공급은 청년을 의미함.

※ 상기 패키지 사업들에는 의무조항이 결부되어 있지 않음. 사업성과는 전달체계에 따라 상이하게 도출되었음.

※ 사례 [1-7], [5-5], [5-6], [5-7], [6-2] 의 경우, 모두 중앙-지방혼합형 전달체계가 사용되었으며 사업성과가 음(-)의 방향으로 도출되었음. 단 사례 [1-7]의 경우 인턴쉽에 의한 음(-)의 효과가 함께 존재하고 있는 것으로 판단됨.

※ 사례 [1-6], [1-10], [1-11], [4-4], [9-2] 의 경우, 중앙-지방혼합형이 아닌 전달체계가 사용되었으며 사업성과가 양(+)의 방향으로 도출되거나 단기적으로 양의 효과가 존재하다가 장기적으로 사라지는 것(△)으로 확인되었음. 단 사례 [1-10]의 경우 인턴쉽에 의한 음(-)의 효과가 보다 강력한 것으로 판단됨.

제 3 절 성과 분석을 통한 시사점

1. 단독사업

1) 교육 및 훈련

○ 첫째, 수요(기업, 정부 등 일자리 제공 주체) 측면에서 중앙정부가 제공하는 인턴쉽 프로그램은 고용성과에 음(-)의 영향을 야기하였음.

- 그러나 중앙정부 이외의 주체를 통해 전달된(예컨대, 사례 [3-4]와 같이 대학과의 연계를 통해 전달된) 인턴쉽 프로그램에서는 음(-)의 효과가 양(+)의 효과로 전환됨을 알 수 있었음.

- Hohmeyer 외(2007)에 따르면, 인턴쉽에 참가하는 기간 동안 취업을 하지 못하는 잠금효과(Locking -in Effect)가 강하게 나타났기 때문에 인턴쉽이 장기적인 고용성과에 부정적인 영향을 준 것으로 분석됨. 이와 유사한 관점에서, 대학과의 연계를 통해 수업의 일부로 인턴쉽이 제공되는 경우 잠금효과가 나타날 가능성이 낮아, 고용성과에 부정적 영향이 적을 것으로 추측됨.

○ 둘째, 공급 측면에서 제공되는 고용서비스 프로그램은(대표적으로 직업훈련) 서비스 전달주체에 따라 효과성이 크게 변화하였음.

- 중앙정부형, 지방자치단체형, 그리고 공공-민간혼합형 프로그램에서는 긍정적(+) 효과가 발생하였으나, 중앙-지방혼합형 프로그램에서는 국가별 또는 사업별로 효과성에 큰 차이를 보였음.

- 이에 미고용 청년에게 제공되는 각종 직업 및 교육 훈련 프로그램에서는 전달체계의 중요성이 매우 높은 것으로 나타났음. 즉, 직업훈련으로 대표되는 교육 및 훈련단계의 공급측면 지원정책에서 중앙-지방혼합형 전달체계의 장단점이 뚜렷하게 보였음.

○ 셋째, 매칭 측면에서 제공되는 고용서비스 프로그램은 사례 [3-7]과 같이 독일의 고용센터 사업을 대표적으로 들 수 있으며, 긍정적(+) 효과성을 나타냈음.

2) 취업

○ 취업자 대상 고용서비스 프로그램은 주로 수요(기업, 정부 등 일자리 제공 주체) 측면에 집중되어 고용보조금이나 기업에 대한 세제혜택과 같은 금전적 인센티브 형태로 제공되었으며, 중앙정부에 의한 전달체계가 나타나고 있었음.

- 금전적 인센티브가 제공되는 프로그램은 많은 재원을 요할 가능성이 높고, 특히 패키지 사업이 아닌 단독 사업으로 제공될 경우 중앙정부 이외의 주체가 독자적으로 시행하기는 어렵다는 점에서 이러한 경향이 이해될 수 있음.

○ 성과 측면에서는 고용보조금을 통한 직접적 지원 방식이 세금혜택을 통한 간접적 지원방식에 비해 보다 효과가 높은 것으로 나타났음.

- 비록 사례 [9-1]의 경우 고용보조금 프로그램의 효과성이 나타나지 않았으나, Roger 외 (2011)에 따르면 정보의 부족으로 인해 고용주들이 프로그램을 효과적으로 활용하지 못했음. 다시 말해, 동 프로그램의 성과는 프로그램 자체의 본질적인 특성보다 활용 정도와 같은 외부적인 요인에 기인할 가능성이 많았음.

- 사례 [5-1]에서 나타난 바와 같이, 세제 혜택을 통한 지원 방식은 혜택 지원 전후에 고용 측면에 있어 큰 차이가 야기되기 어려움. 이러한 결과는 기업 측면에서 청년 고용에 대한 혜택을 직접적으로 체감하기 어렵기 때문으로 판단됨.

3) 실업 및 경제활동비참여

○ 실업자 및 경제활동비참여자 대상 프로그램은 수요(기업, 정부 등 일자리 제공 주체), 공급(청년), 매칭 관점에서 그리고 서비스 전달주체 관점에서 골고루 제공되고 있었음.

○ 성과측면에서는 민간단독형을 제외하고는 전달체계 유형과 관계없이 프로그램의 효과성이 모두 확인되었음.

- 고용서비스를 민간알선업체에 위탁함으로서 발생하는 효과를 측정하기 위한 스웨덴의 실험 프로그램(사례 [5-4])을 볼 때, 민간부문의 독자적인 전달체계 방식은 그리 효과적이지 못한 것으로 나타남. 즉 실업자 및 경제활동비참여자 대상의 프로그램에서는 공공부문의 중요성이 상대적으로 높은 것으로 나타남.

2. 패키지사업

○ 첫째, 패키지사업에서는 의무조항 결부 여부가 프로그램 성과에 중요한 요소로 작용하였음. 즉, 의무조항이 결부된 패키지 사업에서 긍정적 고용성과가 나타날 가능성이 매우 높았음.[24]

- 의무조항은 프로그램 참여자가 고용서비스 혜택을 제공 받는 경우에 발생할 수 있는 도덕적 해이와 역선택 문제를 방지하는 기능을 하면서 고용성과에 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것으로 예측됨.

- 한편, 인턴쉽 프로그램의 효과성이 의무조항 여부에 따라 달라질 수 있다는 실증분석 결과를 토대로 할 때, 프로그램 성과에 대한 의무조항의 중요성은 더욱 지지될 수 있음.[25]

○ 의무조항이 결부된 사업에서도 사례 [1-8], [1-9], [7-1] 과 같이 사업 전체에 걸쳐 긍정적 효과가 나타날 수 있는 반면, 사례 [2-3], [2-4], [2-5], [6-1] 과 같이 사업의 일부 또는 일부 참여자에게만 긍정적 효과가 야기될 수 있음.

- (1) 사례 [2-3], [2-4], [2-5] 의 경우, 패키지 사업에 포함된 임금보조금과 고용보조금에 대한 성과가 각기 달리 나타났음. 즉 패키지 내부의 임금보조금 프로그램이 고용보조금 프로그램에 비해 성과가 없었음. 즉, 동일한 패키지 사업 내부에서도 포함된 프로그램마다 각기 다른 성과가 도출될 수 있음.

- (2) 사례 [6-1]의 경우, 패키지 사업의 효과성이 직업 교육을 받는 숙련 청년들에게서만 나타났음을 볼 때, 지원 대상별로 패키지 사업의 효과성이

24) <표 5-3> 참조.
25) 인턴쉽 프로그램은 중앙정부형 단독 사업(사례 [3-1], [3-2], [3-3])으로 제공되든 패키지 사업(사례 [1-7], [1-10])으로 제공되든 고용 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났음. 그러나 사례 [7-1]에서 알 수 있는 바와 같이, 인턴쉽 프로그램이 포함된 패키지 사업이라 하더라도 의무조항이 존재하는 경우에는 효과가 긍정적으로 전환될 수 있었음. 이를 통해, 의무조항 존재여부가 프로그램 성과에 중요한 변수가 될 수 있음을 추론가능.

달라질 수 있음을 도출 가능.

○ 그러나 의무조항이 결부된 사업이더라도, 국가의 경제적 상황 및 고용 상황에 의해 효과가 반감될 수 있음.[26]

- 의무조항이 결부된 패키지 사업이 청년 고용상황이 매우 좋지 못한 국가(여기에서는 포르투갈)에서 진행될 경우, 그 효과가 반감된 것으로 분석되었음. 이를 통해, 패키지 사업이 시행되는 국가의 청년 고용시장 상황 역시 패키지 사업의 효과성을 결정짓는 중요한 요소로 작용한다는 시사점을 얻을 수 있음.

○ 둘째, 의무조항이 결부되지 않은 패키지 사업에서는 고용서비스 전달주체에 따라 사업의 효과성이 민감하게 변하는 것으로 나타났음. 즉 의무조항이 결부되지 않은 패키지 사업에서는 전달체계의 중요성이 뚜렷하게 작용하였음. 특히, 국가별 상황에 부합하는 국가 고유의 고용서비스 전달체계의 유형이 존재할 수 있음.[27]

- (1) 사례 [1-7], [5-5], [5-6], [5-7], [6-2] 에서 알 수 있듯, 중앙-지방혼합형 전달체계를 통해 이루어진 패키지 사업은 모두 효과가 좋지 못한 것으로 나타났음. 단 사례 [1-7]의 경우 인턴쉽 프로그램에 의한 음(-)의 효과도 함께 존재하는 것으로 판단됨.

- 이러한 실증분석 결과와 유사한 맥락에서, 중앙-지방혼합형 전달체계의 단점을 보완하기 위한 정책 및 제도가 실제로도 나타나고 있음. 예컨대 스웨덴은 2008년 원스톱 형태의 "스웨덴고용서비스공단(The Swedish Public Employment Service)"를 신설하여 전국적으로 통일된 서비스와 전략을 적용받을 수 있도록 하였음. 또한 지방분권적 전달체계의 문제점(효율성, 효과성 저하)을 완화하기 위한 다양한 노력들을 실시하고 있음.

- (2) 사례 [1-6], [1-11], [4-4], [9-2] 에서 알 수 있듯, 의무조항이 결부되지 않은 패키지사업에서는 "중앙정부형" 또는 "공공-민간협력형" 전달체계가 사업의 효과성을 다소나마 높일 수 있는 것으로 분석되었음.

- 사례 [1-6]의 경우, 공공부문의 지방분권적 성향이 높은 미국에서 조차

26) 사례 [10-3], [10-4], [10-5] 참조
27) <표 5-4> 참조

“중앙정부형” 전달체계를 사용했을 때 패키지 사업의 효과성이 확인되었음. 이를 통해 볼 때, 의무조항이 없는 경우에 중앙정부의 일관된 통제 및 관리가 사업의 효과성에 큰 기여를 할 수 있다고 판단됨.

- 사례 [4-4]의 경우, 고용서비스 전달체계에 있어 국가적 패러다임으로 중앙-지방혼합형을 채택한 덴마크에서도 “공공-민간 협력형” 패키지 사업의 효과성이 확인되었음. 이는 “공공-민간 협력형” 전달체계의 고유한 장점(예: 강력한 인센티브 구조)이 사업의 효과성을 높일 수 있는 중요한 요인으로 작용할 수 있기 때문.

- 사례 [1-11]과 [9-2] 의 경우, 비록 장기적인 효과는 크지 않았으나 단기적인 효과는 확인되었음. 이를 통해, “공공-민간협력형” 전달체계를 사용함으로써 패키지 사업의 효과성을 전환시킬 수 있으나, 그 효과가 장기적으로 지속되지 못할 가능성도 배제할 수 없음.

Ⅵ. 결론 및 정책적 시사점

❑ 기존 연구에서는 고용단계별, 그리고 정책공급자(정부) 위주로 고용서비스 정책적 제안을 하였다면, 본 연구는 기존연구과 더불어 실업원인별[수요(기업, 정부 등 일자리 제공 주체), 공급(청년), 매칭], 그리고 정책수요자(청년구직자 및 일자리제공자) 입장에서 고용서비스 정책을 보다 심층적으로 유형화하고 영향을 분석했다는 점에서 의미가 있음.

❑ 실업문제는 근본적으로 노동공급(청년)과 노동수요(기업, 정부 등 일자리 제공 주체)가 어느 한쪽에 치우쳐 균형을 이루지 못하거나, 균형을 이루어도 시장의 불완전성에 따른 매칭 불일치로 인해 발생함.

○ 따라서 노동수요자(기업, 정부 등 일자리 제공 주체)와 노동공급자(청년) 간 발생하는 실업문제를 완화하기 위해, 정부는 제3자의 관점에서 다양한 형태의 일자리 사업을 시행할 필요가 있음.

❑ 국내 생산가능인구는 출산율 저하에 따른 청년층 인구 감소에 의해 꾸준히 감소하고 있음. 하지만, 청년층 경제활동참여율이 높아지면서 청년층 실업률은 오히려 증가하고 있는 추세임. 여기서 경제활동참여율의 증가는 청년층의 구직활동의사 증가를 통한 노동공급(청년)의 증가를 의미함.

○ 따라서 증가하는 노동공급(청년)을 충족할 수 있도록 정체된 노동수요(기업, 정부 등 일자리 제공 주체)를 증대하거나, 시장의 불완전성에 따른 매칭 실패를 해소해야함.

○ 또한 경제활동참여율의 증가 추세에도 불구하고, 여전히 노동시장에 참가하지 않으면서 교육 및 훈련을 받고 있지 않은 청년(NEET족)이나 좋은 직장을 잡기 위해 스펙을 쌓고 일자리는 당분간 구하지 않으려는 청년이 비경제활동인구로 포함되어 문제가 되고 있음. 따라서 이러한 청년고용 문제를 해결하기 위해서는 시간 및 비용 등 기회비용 측면에서 정책적으로 구직능력을 향상시키고 방향을 제시할 수 있는 방안이 필요함.

❑ 이에 다음과 같은 세 가지 항목을 통해 정책적 시사점을 도출하고자 함.

○ (1) 탐색적 지원 및 역량강화 중심의 단독형 고용서비스 사업 제공.

○ (2) 패키지형 고용서비스 사업의 효과성을 높일 수 있는 의무조항의 활용

○ (3) 의무조항을 활용하지 않는 패키지형 고용서비스 사업의 경우 최적 전달체계 구축을 통한 효과성 제고.

1. [단독사업] 탐색적 지원 및 역량강화 중심의 고용서비스 제공

❑ 국가별 성과분석 결과, 인턴십 프로그램은 국가의 특성과 상관없이 전반적으로 음의 상관관계가 도출되었음을 알 수 있음. 하지만 청년의 구직역량을 향상시키는 성격의 교육 및 훈련 정책은 전반적으로 긍정적인 효과를 주는 것으로 나타났음.

❑ 청년 실업자 및 경제활동비참여자를 대상으로 한 교육 및 훈련 프로그램은 긍정적인 효과가 나타났는데, 민간부문에서 독자적으로 서비스가 제공된 경우 효과가 없었던 반면, 공공부문에서 제공된 경우 효과적인 것으로 나타났음.

❑ 이처럼 청년의 구직역량을 높이기 위한 목적을 가진 교육 및 훈련 고용서비스의 긍정적인 효과성은 (1) 청년 취업계층의 특수성과 청년 노동시장의 불완전성, 그리고 (2) 우리나라 청년고용시장의 특수성 관점에서 국내의 청년 고용정책에 시사하는 바가 큼.

○ (1) 청년 취업계층의 특수성과 청년 노동시장의 불완전성

- 청년 시기에는 학교 교육 및 직업 활동을 통해 인적자본의 축적이 활발하게 일어나며, 구직 이유(자아실현, 직무역량 습득과 같은 선택적 노동), 일자리 탐색과정(의도적으로 자발적 실업상태 전환) 등에 있어서 특수성이 나타남.

- 대다수 청년은 학교 졸업 후 처음 내딛는 노동시장에서 자신의 직무역량을 객관적으로 평가받을 수 있는 수단이 없기 때문에 일자리 제공자와의 정보 불완전성에 의해 잘못된 선택을 할 가능성이 높음. 따라서 정부 지원의 필요성과 정책방향설정의 중요성이 더욱 강조됨.

- 따라서 다양한 일자리 정책 중 질 높은 인적자원의 기반을 마련하고 이들의 진로 방향성을 제시한다는 측면에서 단순한 일자리를 제공하는 인턴쉽 프로그램 보다는 직업훈련 프로그램과 같이 구직역량을 높이고 고용가능성을 확대시킬 수 있는 역량 중심의 고용서비스 정책이 중요함.

○ (2) 우리나라 청년고용시장의 특수성

- 우리나라 청년구직자는 고등교육이수 비율이 높지만 전공불일치 비율도 높으며, 좋은 직장에 들어가기 위한 입직 기간(취업준비기간)이 긴 것으로 나타남.

- 비록 경제활동참가율은 증가하고 있는 추세이나, 고학력화, 노동시장 이중구조 등에 의해 근로의욕이 저하된 NEET족 청년에 대한 조치도 필요함.

- 많은 청년들이 NEET 상태로 전락하는 이유는 주로 고학력화 현상에 따라 청년노동공급이 많아져 취업난으로 인해 근로의욕이 하락하거나 취업준비기간이 길어지는 경우, 그리고 실업상태를 피하기 위해 자발적으로 휴학을 하는 경우가 많기 때문임(남재량 외, 2013).

- 따라서 이미 경력이 형성되어 있거나 관련 직무능력을 가진 중년층 취업자와 달리, 15세에서 29세 사이의 청년취업자에게는 단순한 재정적 지원이나 인턴쉽 보다는 조기에 다양한 진로에 대한 탐색적 활동 지원, 그리고 교육 및 상담을 통한 직무역량 형성과 개발에 초점을 둔 고용서비스 제공이 중요함.

❑ 일본 역시 우리나라와 같이 저출산·고령화 문제가 심각하여, 생산가능인구 감소 등 인구 구조 변화 추세에 대응하기 위해 정부가 적극적인 역할을 수행함으로써 노동시장 밖에 존재하는 청년 비경제활동인구를 노동시장에 참가시키고 노동 시장의 미스매치를 축소하고 있음.

○ 예컨대, 실업자 구제를 목적으로 한 사후적 성격의 재정적 지원을 일컫는 소극적 노동정책이 아닌, 워크셰어링(노동시장의 나눠 먹기 문화) 및 유휴인력 배치와 같은 정부의 고용서비스 중심의 적극적 노동정책을 통해 한정된 노동수요(기업, 정부 등 일자리 제공 주체)를 놓고 최대한 많은 노동공급(청년)이 매칭될 수 있도록 하고 있음.

2. [패키지사업-의무조항 有] 의무조항을 활용한 패키지 사업의 효과성 향상

❑ 국가별 성과분석 결과, 대다수의 패키지형 고용서비스 사업에서 '재정지원+교육 및 훈련 또는 취업알선' 의 조합이 활용되고 있었으며, 패키지 내에 의무조항이 포함될 경우 고용성과에 긍정적인 영향이 두드러졌음.

❑ 선진국에서는 과거 고용정책과 복지정책을 이분법적으로 나누어 복지에만 치우친 정책을 운영하였으나, 최근에는 고용과 복지의 연계를 통해 실질적으로 노동시장의 성과를 높이려는 개혁을 추진 중에 있음. (김성호, 2013)

○ 예컨대, 영국, 노르웨이, 스웨덴 등 유럽국가에서는 고용과 복지를 엄격하게 연계시켜서 고용프로그램에 참여하지 않으면 실업보험 등의 복지수당을 받을 수 없도록 체계가 구축되어 있음.

○ 특히 영국의 경우 일을 하거나 고용서비스에 참여해야 복지정책을 수혜 받을 수 있다는 엄격한 일과 복지의 연계(welfare-to-work) 시스템을 가지고 있으며, 비경제활동 상태로 오래 머물러있는 경우 재정적 지원을 받을 수 없음.

❑ 이처럼 복지-고용의 연계를 고용성과 향상으로 연결하기 위해 의무조항이 활용되고 있으며, 이는 수혜자에 대한 요구(Demanding)로 작용하게 됨.

○ <표 6-1>은 수혜자에 대한 요구를 다양한 관점에서 유형화하여 제시하고 있음. 즉 수혜자에 대한 요구(또는 수혜자가 준수해야할 의무)를 조건(요건)에 따라 크게 세 가지로 유형화 하고, 각 요건에 대한 세부내용을 서술함.

- 예컨대, 고용서비스에 의무적으로 참여해야 혜택을 받을 수 있는 조건(구직활동요건)을 통해 청년구직자의 참여를 적극적으로 유도할 수 있음.

<표 6-1> 수급자에 대한 요구 강화(Demanding) 방안

방 안	세부내용
급여요건	• 사회보험, 사회부조 급여의 삭감* • 수급기간의 축소*
수급요건	• 적합한 일자리의 판단 기준 강화 • 직업소개 등의 거부에 따른 제재*
구직활동요건	• 개인행동계획 수립 • 구직활동노력 모니터링 • 적극적노동정책(ALMP) 프로그램 의무적 참여*

* 고용서비스에 적극적으로 참여하는 조건으로 재정지원을 받는 의무조항으로 활용될 수 있음

** 자료: Eichhorst and Konle-Seidl(2008), 한국개발연구원(2008)

❑ 국내 고용서비스 패키지도 해외와 유사하게 “재정지원+교육 및 훈련 및 취업알선” 형태로 다양한 패키지가 제공되고 있었으나, 고용서비스의 효과성은 떨어지는 것으로 나타났음.

○ 통계청 국가통계포털에 따르면, 2017년 15세~29세 청년의 취업경로는 가족, 친지 혹은 이전 직장 근무자, 학교 혹은 학원 선생님의 ’추천’이 37.3%로 가장 많았고, 신문, 잡지, 인터넷 등 ’응모’가 29.8%, ’공개시험’이 18.8% 로 뒤를 이었음. 이 외 약 12%는 공공 및 민간 직업알선기관, 학교 내 취업소개기관, 취업박람회 등을 통해 취업을 하는 것으로 나타났음.

- 이는 전체 청년구직자 등 약 12%의 청년구직자만이 고용서비스의 효과를 누리고 있다는 것을 의미함.

○ 별도 의무조항 없이 고용보다는 복지 위주(재정적 지원)의 패키지 정책이 제공되어 금전적 보상만 받을 경우, 도덕적 해이와 역선택의 문제가 발생할 수 있음.

- 따라서 고용가능성을 높이기 위해서는 OECD 국가의 개혁과 같이 복지 중심이 아닌 의무조항이 포함된 ‘고용’ 중심의 고용+복지 패키지 설계가 필요함. 고용서비스의 비중을 늘리고 재정적 지원은 엄격하게 의무조항을 포함시킴으로서 국내 청년의 고용가능성을 향상시킬 수 있도록 패키지 내 운영체계 재정립이 필요함.

❑ 아울러 의무조항 이외에 철저한 개인관리 성격의 모니터링과 사후관리를 제공하는 당근-채찍효과를 활용하여 효과성을 향상시킬 수 있음.

○ 스웨덴 고용서비스 성과분석 결과, 취업알선 프로그램이나 구직지원 프로그램에서 단순한 취업을 도와주는 지원서비스 뿐 아니라 추가적으로 서비스를 잘 이행하는지에 대한 모니터링이 함께 포함되는 경우가 많음. 취업률, 취업지원정도, 소득 등 고용성과에 있어서도 지원 서비스와 모니터링이 함께 제공되거나 모니터링이 강할 때, 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타남.

○ 스웨덴과 같이 고용지원(당근)에 그치지 않고 철저한 개인관리 성격의 모니터링과 사후관리를 제공(채찍)하는 체계를 통해 구직능력을 향상시키고 구직동기를 부여할 수 있는 구조가 필요함.

3. [패키지사업-의무조항 無] 서비스 제공 전달체계 구축을 통한 효과성 제고

❑ 아무리 좋은 고용정책이라도 높은 실업률 등 효과성이 나타나지 않거나 정책의 활용률이 저조하다면 정책 전달체계에 문제가 있음을 의미함.

❑ 기존의 고용서비스는 단순히 구직자와 일자리 제공자를 연결시켜주는 정보제공형과 매칭형 성격을 가지고 있었다면, 최근에 OECD 국가를 중심으로 확장되는 고용서비스의 개념은 정책 수요자 중심의 개인 맞춤형 서비스 제공 형태임.

❑ 이를 위해서 정책의 정교화와 더불어 정책이 서비스로 전환되는 과정에서 정책 수혜자에게 효과성이 최대한 전달될 수 있도록 서비스 전달체계의 개편이 필요

○ 이에 1) 중앙-지방혼합형 및 공공-민간 혼합형에 대한 시사점, 2) 다양한 기관을 중심으로 한 고용서비스 거버넌스 구축에 대한 시사점을 중심으로 정책적 함의를 도출하고자 함.

1) 중앙-지방 및 공공-민간 혼합형에 대한 시사점

❑ 국가별 성과분석 결과, 패키지형 고용서비스 사업에서 의무조항이 없을 경우 중앙-지방혼합형 체계에서 부정적인 효과가 도출됐으며, 공공-민간혼합형이나 중앙집권형일 때 오히려 일부 긍정적인 효과가 확인되었음. 이는 중앙-지방혼합형 체계의 장점이 모든 상황에서 발현되는 것이 아닌, 국가 및 고용서비스의 특정 상황에 따라 발휘됨을 알 수 있음.

○ 국가별 고용서비스 사례분석에서도, 고용-복지의 연계를 체계화하기 위해서 영국은 중앙집권체제의 고용서비스 전달체계를 가졌으며, 스웨덴의 경우에도 기초지방자치단체로 권한을 이양했으나 지역 간 서비스 질의 격차가 발생하면서 중앙정부의 권한을 확대한 바가 있음.

❑ 이와 반대로, 지자체의 자율성이 강한 중앙-지방혼합형의 경우 지자체에서 자율적으로 지역의 특성을 반영할 수 있고 수요자 입장에서도 접근성이 높기 때문에 개인 맞춤형 서비스 제공이 용이하다는 장점이 있어 최근 많은 OECD 국가에서 개편하고자 하는 흐름이 존재.

○ 하지만 성과분석에서 검토한 바와 같이, 이러한 장점은 모든 국가에 적용되는 것이 아니며, 정책의 효과를 극대화시키기 위해서는 국가별 특성에 따라 중앙정부의 개입 정도가 달라져야 함.

○ 즉, 이러한 중앙-지방혼합형의 특징을 활용하기 위해서는 고용서비스를 지역의 고유 특성에 맞게 개발하려는 지자체의 관심과 인력충원 및 역량증진을 위한 질적 수준 강화가 필요함.

- 실제로 국내 각 지역에 위치한 고용센터의 인력은 주로 고용보험 사무업무에 활용되며 고용서비스에 실질적으로 필요한 취업알선 및 상담업무는 전체 인력의 20%만이 담당하고 있는 열악한 상황에 있음.

❑ 추가적으로 공공-민간 고용서비스 체제에 있어서 현재 국내 공공고용서비스 기관은 주로 실업자 위주로 운영되는 반면, 민간고용서비스는 건설일용직 등과 같은 저임금 근로계층이나 고급인력의 재직자 위주의 헤드헌팅 서비스를 제공하는 경향이 있음.

○ 따라서 아직 취업을 하지 못한 청년 대상으로는 공공고용서비스의 접근성이 높지만, 민간고용서비스는 활용도가 낮기 때문에 직업 알선 외에도 상담 및 교육훈련 등 공공부문에서 달성하기 어려운 효율성 측면에서 민간위탁을 고려할 필요가 있음.

2) 다양한 기관을 중심으로 한 고용서비스 거버넌스 구축

❑ 국가별 성과분석 결과, 단독사업 형태의 고용정책의 교육 및 훈련의 수요(기업, 정부 등 일자리 제공 주체) 측면에서 인턴 형태의 고용서비스 효과가 부정적이지만 독일의 대학과 연계된 인턴쉽(사례 3-4)의 경우만 예외적으로 긍정적인 효과가 나타남.

○ 효과가 나타나지 않는 인턴 프로그램이라도 청년과 밀접한 관계를 가진 기관과의 거버넌스가 구축된다면 긍정적인 효과로 이어짐을 알 수 있음.

○ 앞서 덴마크 고용서비스 사례분석에서 언급한 바와 같이, 기존의 고용지원센터 이외에 청년가이드센터를 설립하여 청년 관련 고용정책이 이를 중심으로 중앙정부, 지자체, 학교(중고등학교, 대학교)와의 협력체계를 통해 각자 역할을 수행하는 것으로 나타남.

❑ 최근 OECD 국가를 중심으로 다양한 운영주체 간 협력체계 구축을 추구하고 있으며, 이러한 체계를 바탕으로 교육 및 훈련, 직업알선, 재정지원 등을 함께 연계하여 개인 맞춤별 서비스가 제공되는 형태로 변화하고 있음.

○ 특히 앞서 언급한 바와 같이 15세 이상의 청년층은 진로를 결정하고 이에 적합한 역량을 키워나가는 중요한 시기이기 때문에 OECD 국가를 중심으로 중앙정부, 지자체, 고용지원센터, 민간고용서비스 전문기관, 학교 등 청년 구직자와 연관된 운영주체의 협력적 거버넌스 구축이 정책 효과성 극대화 측면에서 필수적인 과제임.

❑ 국내의 경우 각 지역에 위치한 고용복지+센터를 통해 중앙정부-지자체 혼합형태로 고용서비스가 운영되고 있으며, 대학교 내 위치한 취업지원센터 또한 기업과의 연계 등 중요한 전달체계의 형태로 운영되고 있지만 프로그램 운영에 있어서 이들의 연계성은 부족해보임.

○ 따라서 고용서비스 정책에 있어서 공급자 집중형이 아닌 수요자 맞춤형 고용서비스를 제공하기 위해서는 지자체 이외의 다양하고 폭넓은 운영주체들과의 체계적인 협력적 거버넌스 구축이 중요함.

4. 연구의 한계 및 향후 연구 방향

❑ 각 국가마다 정치적, 경제적 환경이 매우 상이하기 때문에 한 국가에서 성공적인 고용서비스 혹은 전달체계가 우리나라에서도 성공적이라고 단정할 수 없음에 유의하여야 함.

○ 특히 국가의 지방자치제 발달 정도와 시장경제 발달정도에 따라 지방정부 및 민간의 참여 역량 및 방법이 달라질 수 있으며, 근로자 보호정책 강도에 따라 가용한 고용서비스의 범위가 국가별로 상이할 수 있음을 고려해야 함.

○ 예를 들어 패키지 사업 내 의무조항이 포함된 경우 전반적으로 고용성과에 긍정적 영향을 미친 반면, 포르투갈의 패키지 사업에는 포르투갈의 열악한 경제 및 고용상황으로 인해 의무조항이 포함되어도 고용성과에 긍정적 영향을 주지 않은 것으로 나타남.

○ 또한 미국 등과 같이 중앙정부와 지방정부간 협력이 원활하고 지방정부의 자율성이 강한 경우 중앙-지방혼합형의 전달체계가 효과적이지만, 중앙정부의 개입정도가 강한 국가가 권한을 지방정부로 이양하려는 경우, 독립적으로 질 높은 서비스를 제공하려는 지방정부의 의지나 지역 간 격차 등을 고려해야함.

- 본 연구는 이러한 취지에서 다양한 성격을 가진 국가의 성과 및 사례를 분석하였지만 여전히 국가의 정치적 및 경제적 상황을 심층적으로 분석하고 우리나라의 상황과 비교·분석하지 못한 한계가 있음. 따라서 분석에서 도출된 결론을 전적으로 우리나라에 도입하기는 무리가 있음.

❑ 또한 각 국가별 고용서비스 정책의 유형과 전달체계의 형태가 상이하기 때문에, 고용서비스 메타(meta) 분석기법을 활용하여 본 연구에서 새로이 제시한 분석틀을 통해 객관성 및 대표성을 확보한다는 점에서 의의가 있음.

○ 하지만 기존의 성과분석 문헌에 기반한 메타 분석이기 때문에 기존에 성과분석이 아직 이루어지지 않은 고용서비스 혹은 전달체계에 대해서는 평가할 수 없는 한계가 있음. 또한 기존의 연구들도 데이터의 가용성, 국가의 중요성 등에 의해 연구범위의 편이(bias)가 존재할 수 있음.

❑ 따라서 앞서 언급한 연구의 다양한 한계를 극복하기 위해 향후 연구에서는 본 연구에서 새롭게 개발한 체계적인 고용서비스 정책 유형화 분석틀을 기반으로 각 국가별로 계속해서 추가분석 될 성과연구를 체계적으로 비교, 분석하여 우리나라 실정에 적합한 정책적 함의를 도출해 나갈 수 있을 것이라 기대함.

참 고 문 헌

Annett, M. A. (2007). Lessons from successful labor market reformers in Europe. International Monetary Fund.

Bell, B., Blundell, R., & Van Reenen, J. (1999). Getting the unemployed back to work: the role of targeted wage subsidies. International tax and public finance, 6(3), 339-360.

Bennmarker, H., Grönqvist, E., & Öckert, B. (2013). Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment. Journal of public economics, 98, 68-84.

Blanco, German, Carlos A. Flores, Alfonso Flores-Lagunes (2013). Bounds on Average and Quantile Treatment Effects of Job Corps Training on Wages. IZA DP No.6065.

Bloom, D., & Michalopoulos, C. (2001). How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: A Synthesis of Research.

Caliendo, Marco, Steffen Künn, Ricarda Schmidl (2011). Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labor Market Policies. Bonn, Germany: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)/Institute for the Study of Labor.

Carling, K., & Larsson, L. (2005). Does early intervention help the unemployed youth?. Labour Economics, 12(3), 301-319.

Caroleo, E., & Pastore, F. (2001). How fine targeted is ALMP to the youth long term unemployed in Italy. CELPE Discussion Papers, 62.

Centeno, L., Centeno, M., & Novo, A. A. (2005). Evaluating the impact of a mandatory job search program: evidence from a large longitudinal data set. mimeo.

Chang, Y. E., Huston, A. C., Crosby, D. A., & Gennetian, L. A. (2007). The effects of welfare and employment programs on children's participation in Head Start. Economics of Education Review, 26(1), 17-32

Cockx, B., & Göbel, C. (2004). Subsidized employment for young long-term unemployed workers-an evaluation. Université Catholique de Louvain. Louvain. Available online at http://www. iza. org/en/webcontent/teaching/summerschool_ html/7thsummer_school_files/ss2004_goebel. pdf. Processed.

Cockx, B. (2013). Youth unemployment in Belgium: diagnosis and Key remedies (No. 66). IZA Policy Paper.

Dolton, P., & O'Neill, D. (1996). Unemployment duration and the restart effect: some experimental evidence. The Economic Journal, 387-400.

Dolton, P., & O'Neill, D. (2002). The long-run effects of unemployment monitoring and work-search programs: experimental evidence from the United Kingdom. Journal of Labor Economics, 20(2), 381-403.

Dorsett, R. (2006). The new deal for young people: effect on the labour market status of young men. Labour Economics, 13(3), 405-422.

Egebark, J., & Kaunitz, N. (2013). Do payroll tax cuts raise youth employment?.

Engström, P., Hesselius, P., & Holmlund, B. (2012). Vacancy referrals, job search, and the duration of unemployment: a randomized experiment. Labour, 26(4), 419-435.

Eriksson, S., & Rooth, D. O. (2014). "Do employers use unemployment as a sorting criterion when hiring? Evidence from a field experiment", American Economic Review, 104(3), 1014-39.

Gelber, A., Isen, A., & Kessler, J. B. (2014). The effects of youth employment: evidence from new york city summer youth employment program lotteries (No. w20810). National Bureau of Economic Research.

Gerritsen, M. and J. Høj (2013), "The Dutch Labour Market: Preparing for the Future", OECD Economics Department Working Papers, No. 1012, OECD Publishing, Paris.

Gong, Tao (2005). Two essays on youths' labor supply. Ph.D., Economics and

Finance, Middle Tennessee State University.

Gorter, C., & Kalb, G. R. (1996). Estimating the effect of counseling and monitoring the unemployed using a job search model. Journal of Human Resources, 590-610.

Graversen, B. K., & Van Ours, J. C. (2008). How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program. Journal of Public economics, 92(10-11), 2020-2035.

Graversen, B. K., & van Ours, J. C. (2009). How a mandatory activation program reduces unemployment durations; the effects of distance. IZA DP No.4079.

Hahn, A., Leavitt, T., & Aaron, P. (1994). Evaluation of the Quantum Opportunity Program (QOP): Did the program work. Waltham, MA: Brandeis University, Heller Graduate School.

Hägglund, P. (2014). Experimental evidence from active placement efforts among unemployed in Sweden. Evaluation review, 38(3), 191-216.

Hämäläinen, K., & Ollikainen, V. (2004). Differential effects of active labour market programmes in the early stages of young people's unemployment. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.

Hardoy, I. (2005). Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: The case of Norwegian youth programmes. Labour, 19(3), 425-467.

Hasenfeld, Y. (1992). 「Human services as complex organizations」, Newbury Park, CA: Sage.

Heckman, J. J., & Smith, J. (2000). The sensitivity of experimental impact estimates (evidence from the national JTPA study). In Youth employment and joblessness in advanced countries (pp. 331-356). University of Chicago Press.

Hendeliowitz, J., & Hertz, M. (2008). Danish Employment Policy. National Target Setting, Regional Performance Management and Local Delivery. The Danish National Labour Market Authority: Copenhagen & Zealand.

Hohmeyer, K., & Wolff, J. (2007). A Fistful of Euros: does one-euro-job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt?.

Hollenbeck, Kevin, and Wei-Jang Huang. 2016. Net Impact and Benefit-Cost Estimates of the Workforce Development System in Washington State. Upjohn Institute Technical Report No. 16-033. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

ILO (2011), An introductory guide for employers' organizations: Tackling youth employment challenges, Turin: Bureau for Employers' Activities & Programme for Employers' Activities, International Training Centre of the ILO. (http://www.ilo.org/actemp/publications/WCMS_582289/lang—en/index.htm)

ILO (2013), Monitoring and evaluation of youth employment programmes: A learning package, Geneva: International Labour Office Employment Policy Department. (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/instructionalmaterial/wcms_384468.pdf)

Jensen, P., Rosholm, M., & Svarer, M. (2003). The response of youth unemployment to benefits, incentives, and sanctions. European Journal of Political Economy, 19(2), 301-316.

Klepinger, D. H., Johnson, T. R., & Joesch, J. M. (2002). Effects of unemployment insurance work-search requirements: The Maryland experiment. ILR Review, 56(1), 3-22.

Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. Labour economics, 17(6), 904-918.

Kluve, J., Puerto, S., Stoeterau, J., Weidenkaff, F., Witte, M., Robalino, D., Rother, F., & Romero, J. M. (2014). Protocol: Interventions to improve labour market outcomes of youth: A systematic review of active labour market programmes. The Campbell Collaboration, Oslo, Norway.

Kroft, K., Lange, F., & Notowidigdo, M. J. (2013). "Duration dependence and labor market conditions: Evidence from a field experiment", The Quarterly Journal of Economics, 128(3), 1123-1167.

Larsson, L. (2003). Evaluation of Swedish youth labor market programs. Journal of human resources, 38(4), 891-927.

McClanahan, W. S., Sipe, C. L., & Smith, T. J. (2004). Enriching Summer Work: An Evaluation of the Summer Career Exploration Program. Public/Private Ventures.
Meager, N., Bates, P., &Cowling, M. (2003). An evaluation of business start-up support for young people. National Institute economic review , 186 (1), 59-72.

OECD (1964), "Resolution of the council on manpower policy as a means for the promotion of economic growth", Acts of the Organization, Vol. 4, OECD, Paris

OECD (2012), Education at a Glance 2012: Highlights, OECD Publishing.
(http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2012-en)

OECD (2015), "OECD Skills Outlook 2015"
(http://www.oecd.org/education/oecd-skills-outlook-2015-9789264234178-en.htm)

OECD (2017), "OECD Labour Force Statistics 2017"
(http://dx.doi.org/10.1787/oecd_lfs-2017-en)

O'Higgins, N. (2017). Rising to the youth employment challenge: New evidence on key policy issues. Geneva: International Labour Office.

Rehwald, K., Rosholm, M., & Svarer, M. (2015). Are public or private providers of employment services more effective? evidence from a randomized experiment. IZA DP No.9365.

Rodriguez-Planas, N. (2012). Longer-term impacts of mentoring, educational services, and learning incentives: Evidence from a randomized trial in the United States. American Economic Journal: Applied Economics, 4(4), 121-39.

Saniter, N. P. (2014). Educational interventions and labor market success (Doctoral

dissertation, Freie Universität Berlin).

Schirm, A., Rodriguez-Planas, N., Maxfield, M., & Tuttle, C. (2003). The Quantum Opportunity Program Demonstration: Short-Term Impacts. Washington, DC: Mathematica Policy Research, Inc.

Sihto, M. (2001). "The strategy of an active labour market policy: An analysis of its development in a changing labour market" , International Journal of Manpower, 22(8), 683-706.

Toivonen, T. (2012). Japan's emerging youth policy: getting young adults back to work. Routledge.

Quint, J. C., Bos, J. M., & Polit, D. F. (1997). New Chance. Final Report on a Comprehensive Program for Young Mothers in Poverty and Their Children.

Van den Berg, G. J., & Van der Klaauw, B. (2006). Counseling and monitoring of unemployed workers: Theory and evidence from a controlled social experiment. International economic review, 47(3), 895-936.

Van den Berg, G. J., Bozio, A., & Costa Dias, M. (2010). Policy discontinuity and duration outcomes.

Van den Berg, G. J., Kjærsgaard, L., & Rosholm, M. (2012). To meet or not to meet (Your case worker)–that is the question.

Van den Berg, G. J., Bozio, A., & Dias, M. C. (2014). Policy discontinuity and duration outcomes, Working Paper, No. 2015:10. Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy, Uppsala.

Visser, J., Wilthagen, T., Belzer, R., & Van der Putte, E. (2004). The Netherlands: from atypicality to typicality. In S. Sciarra, P. Davies, & M. Freedland (Eds.), Employment policy and the regulation of parttime work in the European Union. UK: Cambridge University Press.

고용노동부 (2015). 재정지원 일자리사업 합동지침.

고용노동부 (2016). 고용서비스 전달체계 혁신방안.

길현종 (2017). 고용서비스 개선방향. 한국노동연구원 월간노동리뷰 2017년 5월호, 세종: 한국노동연구원.

김성주 (2016). 2016년 영국의 노동개혁, 청년고용 및 재정개혁 정책. 코트라 해외시장 뉴스 (https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/3/globalBbsDataView.do?setIdx=242&dataIdx=150288)

김성호 (2014). 선진국의 수요자 중심 고용-복지 연계정책 및 성공사례. (http://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_8511/view.do?seq=1050891&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=)

김승택, 노상헌, Daniel Finn (2015). 우리나라의 고용서비스 선진화 어디까지 왔나?. 세종: 한국노동연구원.

김주일 (2016). 해외 선진국가의 청년 일자리 정책과 지방정부의 역할. 서울정책아카이브

김문정 (2018). “청년일자리 사업 예산의 현황과 쟁점”, 보건복지포럼(2018.02). 세종: 한국보건사회연구원.

김문희 (2016). 스웨덴의 청년 인적자원 현황 및 청년고용 정책 사례1. 한국직업능력개발원 동향지 글로벌리포트.

남재량, 김세움 (2013). 「우리나라 청년 니트(NEET)의 특징 및 노동시장 성과 연구」. 서울: 한국노동연구원.

류기락 (2014). 네덜란드 직업교육훈련제도의 현황과 쟁점. 세종: 한국직업능력개발원.

마시밀리아노 마스케리니 (2016). 유럽 청년보장:유럽 청년정책의 새로운 기본틀. 국제노동브리프 2016년 5월호, 세종: 한국노동연구원.

신유란 (2017). “한국과 독일의 청년실업률 비교와 시사점”. 경제주평(17-31; 756호), 서울: 현대경제연구원.

오성욱, 최석현, 윤호영 (2013). 「국가 인적자원의 효율적 활용을 위한 고용서비스 제도 구축」. 세종: 기획재정부.

유길상, 김동헌, 어기구, 강금봉, & 최석규 (2011). 고용서비스 전달체계 해외사례연구. 천안: 한국기술교육대학교 HRD 연구센터.

장신철 (2009). 「OECD의 노동시장정책」, 주 OECD대표부. (http://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_8516/view.do?seq=1099849&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=33)

주무열 (2017). "통합과 연계로 청년일자리사업 효율화하자". 『한국의 청년 고용 II』, 경기도 고양: 화산미디어.

채준호 (2013). 영국의 고용서비스 전달체계. 월간노동리뷰 2013년 10월호. 세종: 한국노동연구원

한국고용정보원 (2011). 고용서비스 주요과제 및 발전방안 (고용노동부 정책연구용역보고서).

한국노동연구원 (2015). 선진국 노동시장 개혁 사례연구 : 개혁 과정관리를 중심으로. 서울: 경제사회발전 노사정위원회.

한국노동연구원 (2015). 고용복지+센터 발전방안 (노동부 수탁연구과제).

한국노동연구원 (2016). 「고용서비스 전달체계 혁신방안」. 세종: 고용노동부.

한승희, 김재호, 남상빈 (2017). 「일본의 청년고용 활성화 정책 분석을 통한 시사점 도출」. 세종: 고용노동부.

한요셉 (2017). 『청년 일자리 특성의 장기효과와 청년고용대책에 대한 시사점』. 정책연구시리즈 2017-07, 세종: 한국개발연구원.

_____ (2008), 유럽의 활성화 정책과 고용서비스 개혁 동향, 한국개발연구원