

노동정책연구
2018. 제18권 제2호 pp.27~59
© 한국노동연구원

연구논문

지역고용정책은 청년실업 해소의 대안일 수 있는가?: 서울시 청년고용정책의 한계와 가능성*

이상아**
이승윤***

본 연구는 서울시 청년고용정책 사례연구를 통해 한국의 청년노동시장 문제를 해결하는 데 있어 지역고용정책의 가능성을 분석하였다. 이를 위해 지역고용정책의 개념과 속성을 예산의 독립성, 정책 형성의 주체성, 노동시장 정합성, 전달체계 연계성으로 구체화하고, 이를 바탕으로 서울시 청년고용정책을 분석하였다. 분석 결과, 서울시 청년고용정책들은 중앙정부의 예산 매칭 사업이 아닌 전액 시 예산으로 운영되고 있었고, 서울시 일자리노동정책 담당관과 청년 정책 네트워크와 청년 허브로 연결되는 정책결정기구가 존재하였다. 서울시 일자리정책담당관을 중심으로 한 중간조직과 운영기구 형식으로 통합적 전달체계를 갖추고 있었다. 이러한 점은 서울시 청년고용정책이 지역고용정책으로서의 청년실업 문제의 대안 가능성을 보여주었다. 한편 일자리 질의 악화, 수요와 공급 간 미스 매치, 장기실업이라는 서울시 청년노동시장 문제에 대해 서울시 청년고용정책은 효과적으로 대응하지 못하는 한계가 존재하였다. 본 연구는 이를 통해 한국 청년 노동시장의 문제들을 해결하는 데 있어 지역고용정책이 네 가지 측면에 대해 적극적인 고려가 필요하다는 함의를 도출하였다.

핵심용어 : 지역고용정책, 청년고용, 지역청년노동시장, 서울시청년고용정책, 정책사례연구

논문접수일: 2018년 2월 1일, 심사의뢰일: 2018년 2월 9일, 심사완료일: 2018년 4월 2일

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다 (NRF-2017S1A5A2A01027573).

** (제1 저자) 이화여자대학교 사회복지학과 박사과정(lisa88@ewhain.net)

*** (교신저자) 이화여자대학교 사회복지학과 부교수(leesophiasy@gmail.com)

I. 서론

최근 한국의 청년 실업률은 계속해서 최고 수치가 경신되는 가운데 역사상 최악의 청년실업난을 보이고 있다. 1980년대 한국 경제 호황시기 청년 실업률은 5% 내외를 보였으나, 외환위기를 겪은 후 1998년 기준 11.4%까지 급증하였다. 2000년대 들어 청년 실업률은 7.5%로 감소하였으나 최근 2014년 9.0%, 2015년 9.1%, 2016년 9.8%로 다시 급증하고 있다. 한국 청년실업의 주요 원인으로서는 좋은 일자리의 상대적 감소, 경력직 우선채용 관행 확산, 일자리의 질적 저하와 같은 수요측면의 문제와 청년 고학력화와 숙련 불일치, 구직자의 눈높이 조정 실패 등과 같은 공급측면의 문제가 주요 요인으로 분석되고 있으며, 더불어 진로지도 및 직업안정기관의 구축 미흡, 고용지원서비스 미흡과 같은 제도적 문제 역시 주요한 요인으로 분석되고 있다(고용노동부, 2004; 최용환, 2015; 한성민·문상호·이숙중, 2016; 이승윤·백승호·김윤영, 2017).

한국의 심각해지는 청년실업 문제에 대한 대응으로 최근 2018년 1월 25일 청년고용점검회의를 열었으며, 청년 일자리 상황을 주시하고 이에 대한 특단의 대책이 요구되고 있는 상황이다. 여전히 청년실업 문제는 커다란 사회의 구조적 모순들 속에서 답보상태이며 중앙정부 차원의 한계가 드러나고 있는 실정이다.

이러한 배경 속에서 청년고용정책에 대한 논의들이 중앙정부 차원의 정책에서 나아가 지방정부를 중심으로 다양하게 논의되고 있다(최영섭, 2003; 엄미경, 2006; 임광현·이동진, 2009; 유일·김선명, 2011; 김용원, 2012; 이병희, 2016).

중앙정부의 청년고용정책에서 나아가 지역고용정책이 대안으로 논의되고 있는 배경에는, 지역별로 고용 및 실업 패턴이 다양화되고 지역의 고용시장이 자체적으로 움직이는 가운데 중앙정부의 일원화된 노동시장정책은 복잡하고 다각적인 지역 노동시장 문제를 해결할 수 없다는 인식에서 출발한다. 다시 말해 지역 내에서 창출된 일자리와 기업의 재고를 빠르게 파악하며, 지역경제 자산에 대해 진단하고 이에 맞는 다양한 고용정책이 실행되어야 하는데, 중앙정부의 일괄적 청년고용정책은 한계가 있는 것이다. 따라서 지역 청년고용정책은

각 지방자치단체가 중앙 차원의 고용정책과는 별도로 지역 청년의 고용사정의 특수성을 반영하고 지역 청년에 특화하여 독자적인 정책을 수립하여 추진해야 한다는 문제의식에서 논의될 필요가 있다.

위에서 설명한 한계에 대한 문제의식으로, 최근에 중앙정부는 지역별 청년고용 TF를 구축하였다. 지역별 청년고용 TF는 8개 권역, 서울, 부산, 대구, 대전, 광주, 인천·경기북부, 수원·경기남부, 강원으로 이루어져 있다(관계부처합동, 2015). 이러한 지역고용정책에 대한 관심과 법적 제도가 마련되고 있는 가운데¹⁾ 지역별 청년고용 TF 구축 지역 중 서울시는 청년고용정책 예산규모와 거버넌스에서 독자적으로 발전한 측면이 있다.

여러 지방자치단체 중에서도 서울시는 한국의 17개 시도 중 20~34세 청년인구 비율이 2016년 기준 22.9%로 가장 높으며, 2015년 1월 청년기본조례를 17개 시도 중 가장 먼저 제정하였다는 특징을 지닌다. 구체적으로, 서울시 청년고용정책은 2011년 5월 『일자리 플러스 서울 프로젝트』를 시작으로 2012년 『서울 희망일자리 프로젝트』, 2014년에는 『일자리 창출 종합계획』 2015년에는 『2020 서울형 청년 보장』 순으로 발전하고 있다.

중앙정부의 일괄적인 청년실업 대책이 여러 한계를 보이고 있는 가운데, 지역고용정책이 대안으로 기능할 수 있을지에 대한 논의와 관련 정책이 개발되고 있는 것은 긍정적인 변화라고 할 수 있다. 하지만 현 시점에서 지방자치단체들에서 청년실업 문제에 대한 대응으로 개발하고 실행하고 있는 지역고용정책을 구체적으로 분석하고 평가하는 것은 매우 중요하다. 이에, 본 연구는 서울시 청년고용정책 사례를 통해 지역고용정책이 중앙정부 고용정책과 달리 어떠한 속성을 지니며 청년고용정책이 지역고용정책으로서 어떻게 시행되고 기능하는지 분석한다. 이를 통해 서울시 청년고용정책이 지역고용정책으로 청년실업 문제를 해결할 수 있는지 그 가능성을 평가하고자 한다.

1) 2006년 「고용정책기본법」 개정을 통해 지역고용촉진 지원강화 조항이 신설되었고, 이후 지역의 고용정책은 지방자치단체와 노동부의 고용지원센터를 중심으로 한 지역사회가 지역실정에 맞춰 스스로 결정 추진하게 되었다(고용노동부, 2006). 우리나라에서 지역고용정책의 역사는 길지 않으나 최근 들어 지역고용정책이 더욱 활성화되고 있다는 점에서 압축적으로 진행될 가능성이 매우 높다고 할 수 있다(류장수, 2013). 특히 경제성장이 정체되고, 일자리 증가 속도가 크게 둔화에 따라 지역고용정책은 지역 일자리 창출이라는 지방자치단체 핵심 이슈로 대두되고 있다(조인숙·고석관, 2015; 류장수, 2013).

청년 대상의 지역고용정책으로 서울시 청년고용정책에 대한 평가는 앞으로 한국의 청년노동시장 문제를 해결하는 데 있어 지역고용정책의 가능성을 재고하고 정책을 발전시키는 데 중요한 함의를 줄 수 있을 것으로 판단된다. 특히 청년실업 문제가 지속되고 있는 가운데, 기존의 중앙정부의 청년고용정책이 가지는 한계에 대한 대안으로 청년 대상 지역고용정책을 구체적으로 분석하고 대안으로서의 가능성을 논의해보는 것은 의미가 있다.

이를 위해 본 연구는 먼저 지역청년고용정책 필요성에 대해 선행연구를 통해 비판적으로 논하고, 이를 바탕으로 지역고용정책의 개념과 분석틀을 도출한다. 특히, 본 연구는 한국에서의 지역고용정책의 개념과 범위를 검토하고 ‘지역고용정책’ 분석틀을 명확히 하는 데 중점을 두었다. 다음으로 서울시 청년 노동시장의 특징을 파악하고 서울시 청년고용정책을 지역고용정책 유형에 따라 분류하고 이를 다시 속성에 따라 분석한다. 이를 바탕으로 서울시 청년고용정책을 분석하고, 한국 청년고용정책의 대안 가능성을 논하고자 한다. 서울시 청년고용정책에 대한 평가와 가능성 검토는 지역고용정책 논의의 확대뿐 아니라, 청년노동시장 문제를 해결하기 위한 다각적인 차원의 정책을 앞으로 개발하는 데 있어서도 함의를 줄 수 있다.

II. 이론적 배경

1. 지역 청년고용정책의 필요성

한국은 1998년 외환위기 이후 대량실업을 경험하면서, 고용정책의 중요성이 부각되기 시작하였다. 중앙정부는 2003년 9월 청년실업 종합대책을 시작으로 청년실업 문제를 완화하기 위한 정책을 도입하기 시작하였다. 2004년에 「청년실업해소 특별법」이 제정되었으며, 2010년 이후 제1차 청년고용촉진특별위원회를 개최하였고, 2011년 10월, 2012년 9월 2차, 3차 대책이 발표되었다(이규용, 2015: 15). 이후 정부의 100대 국정과정 중 청년고용 확대가 핵심으로 부각되고 있다. 심각해지는 청년실업 문제에 대한 대응으로 2017년 1월 25일 청년

고용점검회의 등을 통해 청년 일자리의 양과 질에 대한 문제를 해결하고자 하였다. 그러나 한국 청년 실업률이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서, 주요 사업들이 사업과 예산의 양적 확대에도 불구하고 질적 차이는 크게 없었으며, 실질적인 청년실업을 감소시키지 못한다는 평을 받고 있다(김성희, 2015). 특히 청년고용 문제가 일자리 양에만 있는 것이 아닌 노동시장 내에서의 수요와 공급의 미스매치로 인해 청년의 노동시장 진입이 지체되고 있다고 분석되고 있다(김유빈, 2017).

구체적으로 한국의 청년 실업률의 추이를 연령대별로 살펴보면, 20~24세의 실업률 경우 2000년 9.9%였던 것이 2010년 9.5%, 2017년 10.7%이고, 25~29세의 경우 2000년 6.0%였던 것이 2005년 6.4%, 2010년 7.0%, 2017년 9.5%로 나타났고, 30~34세의 경우 2000년 4.0%, 2017년 4.1%로 청년층 연령대에서 모두 실업률이 증가하는 추세로 나타났다(통계청, 2017). 이러한 추세는 실질적으로 중앙정부의 청년고용정책이 지속적으로 나오고 있음에도 뚜렷한 정책 효과를 보이고 있지 못하고 있다는 것을 보여준다. 중앙정부의 청년고용정책 한계에 대해, 김기현(2017)은 중앙정부의 청년정책이 기획재정부, 고용노동부, 보건복지부, 교육부, 여성가족부, 국토교통부, 문화체육관광부, 중소기업청 등 다양한 부처에서 운영됨에 따라 청년정책사업이 총괄·조정되지 못하다고 지적하였다. 관련하여, 최영섭(2003)은 청년고용 정책 개발 및 운영에서의 분권화 및 유연성 확대를 제시하면서 구체적인 프로그램의 기획 운영은 지자체에 이양하여 지자체 단위의 통합조정 운영 기능을 강화해야 한다고 제시하였다. 또한 실업대책이 지역산업정책 및 지역인적자원개발 정책과 연계되도록 하여 청년층 개인에게 직접적이고 맞춤형으로 제공되어야 한다고 제안하였다. 조진우·김기현(2016) 역시 청년정책에 있어서 중앙정부와 지방정부의 장점을 최대한 발휘할 수 있도록 중앙정부는 법제도 개선 등을 통해 지방자치단체가 주도적으로 청년정책에 있어 생활과 밀착한 종합행정을 추진하기에 적합한 환경을 조성해야 한다고 주장하였는데, 이와 같이 지역단위에서의 고용정책에 대한 관심은 증대되고 있다.

더불어, 지역의 청년층의 실업실태 및 요구를 분석하여 지역 내 청년실업의 원인을 파악하고 지자체 차원의 청년층 고용확대 및 창출을 위한 논의도 활발

하게 진행되고 있다(김찬중·이규상·노재구, 2009; 송부용·김영순·김기영, 2011; 김동철·김정원, 2015; 김진덕, 2012; 송영남, 2017 등).

정인수·전병유·임상훈(2003)에 의하면 금융위기 이후 전국적 단위의 노동시장정책으로는 실업을 해결할 수 없다는 점에서 한계를 지적한다. 따라서 지역마다 산업구조와 주거문제, 교통문제, 사회 및 가족 연대 등의 문제가 각기 다르므로 지역별 산업특성에 따른 구조의 변화와 지역별 노동이동, 인력수급 및 직업훈련 등에 있어서 특화된 연구와 지역 분권화된 노동시장정책의 필요성을 제기하였다. 구체적으로 이규용 외(2015)는 국내 9개 지역을 대상으로 사례 연구를 통해 지역고용의 생태계, 즉 지역산업 특수성에 기반하여 지역 내 주된 사업에서 일자리 창출과 유지의 관계를 분석하면서 지역산업과 고용연계를 통해 지역고용전략을 제시하였다. 그리고 박영구(2002)와 이지연·채준호·정태석(2014)은 지역의 노동시장을 서울 지역과 비교분석하면서, 인력의 전문화 현상의 지체, 낮은 20~30대 젊은 인구층, 낮은 여성의 경제활동참가율 및 개선율, 노동시장의 경직성, 노동시장 정보의 제한성을 개선하는 방향으로 지역고용정책이 설계되어야 한다고 주장한다.

OECD는 현재의 지속되는 총체적인 청년실업 문제를 해결하기 위해 두 가지 목적을 고려해야 한다고 제안하였다. 첫째는 청년실업과 불완전 고용의 현재 상황을 단기적으로 다루는 것이고, 둘째는 장기간에 걸쳐 관련 기술을 갖추고 고용장벽을 제거함으로써 더 나은 성과를 창출하는 것이었다. 구체적으로 청년실업 문제와 불완전한 고용상태인 취업자가 많은 상황은 다각적이고 다양한 정책영역에서 대응해야 한다고 제안하였다. 이러한 복잡한 문제에 다차원적으로 대응하기 위해 중앙정부가 설정하는 대상 범위와 정책 전달체계는 제한적이라고 지적하였다. 따라서 지방정부 차원에서 중앙정부 정책을 지역기반과 결합하여 통합적이고 결합적으로 운영해야 한다고 제안하였다(OECD, 2013). 구체적으로 지역 청년고용 전략 프로세스의 출발점으로 데이터 가용성을 높이고 지역에서 기술의 공급 및 수요 불일치의 성격을 이해해야 하고, 교육기관, 산업조직, 고용기관 및 기타 정부부처가 직업경로를 개발하고 숙련된 기술 요구사항을 파악해야 한다는 것이다. 즉 지역 내 청년 대상의 특징을 정확하게 파악하고, 지역 청년들을 지역 경제와 연결시키는, 부문별 접근방식을 취해야 한다고 제안

하였다(OECD, 2013).

관련하여, O'Reilly et al(2015)는 유럽의 청년실업 문제를 노동시장 유연성, 고등교육의 확대, 청년 이동 및 장기실업, 가족 유산과 결합하여 분석한 뒤 현 청년실업 문제에 대한 EU 정책이 효과적인지 살펴본 결과, 지역단위에서의 노동시장의 수요와 공급에 맞추어 이루어진 직업훈련 교육은 긍정적 실행효과가 나타났다고 설명하였다. Gobillon and Magnac(2016) 역시 파리 지역을 중심으로 지역정책의 효과를 분석한 결과, 지역경제 및 고용개발정책이 지역 실업률을 감소시키는 데 영향이 있다고 파악하였다.

이와 같이, 복잡한 청년실업 문제에 대해 지역적 차원의 고용정책의 필요성과 효과에 대한 국내외 논의가 확대되고 있는 가운데, 우리나라에서도 지방자치단체 역시 지역별 급여수준, 산업구조와 같은 청년 노동시장과 청년실업 문제가 각기 다르다는 것을 인식하고, 청년고용촉진 특별법에 근거하여 인천, 울산, 충북을 제외한 14개 시도에서는 청년고용촉진과 관련한 청년기본조례를 두고 있다(조진우·김기현, 2016). 특히, 서울, 부산, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남 등은 청년고용과 창업 관련 부서를 별도로 두고 중앙정부와 지자체 청년고용사업을 수행하고 있다. 한편 2016년 기준 실질적으로 이 조례에 기초하여 기본계획을 세운 지자체는 2015년 1월 ‘2020서울형 청년 기본보장’과 ‘2017~2021 청년도시 광주 - 광주청년정책기본계획’이 유일하다.

본 연구는 청년기본조례를 갖추고, 청년정책을 추진할 별도의 기구를 갖추고, 청년고용과 관련된 부서를 가지고 있으며, 조례에 기초하여 기본계획이 있는 서울시를 사례로 선정하였다. 서울시는 청년이라는 정책대상이 가장 큰 규모일 뿐만 아니라 한국의 17개 시도 중 청년고용 관련 조례, 기구, 예산, 부처 모두를 갖추고 있음을 현황을 통해 확인하였다. 따라서 청년 지역고용정책을 실행하고 있는 서울시의 청년고용정책을 점검하고 평가하는 것은 의미가 있다. 본격적으로 서울시의 청년고용정책을 분석하기에 앞서 다음 절에서는 먼저 지역고용정책의 개념을 살펴보고, 지역고용정책을 분석하는 데 있어 기준이 될 수 있는 지역고용정책의 네 가지 특성에 대해 이론적으로 검토하겠다. 본 연구는 이를 통해 구성된 분석기준을 바탕으로 서울시 청년고용정책을 분석하고 그 가능성을 평가하였다.

2. 지역고용정책의 개념과 네 가지 특성

가. 지역고용정책의 개념

OECD(2008)에 따르면, 변화하는 노동시장구조 속에서 지역별로 고용 및 실업 패턴이 다양화되고 지역의 고용시장이 자체적으로 움직이는 가운데 중앙의 일원화된 노동시장정책은 복잡하고 다각적인 지역노동시장 문제를 해결하는 데 한계가 있다. 지역 불균형 속에서 지역은 지역 내에서 창출된 일자리와 회사의 재고를 파악하는 데 수월하고 지역경제 자산에 대한 진단 평가 및 특유의 이점을 더 빠르게 이해할 수 있기 때문에 다양한 지역고용정책은 정책의 효과를 높일 수 있다는 것이다. 이런 배경에서 논의된 지역고용정책(Local employment policies)은, 지역단위에서 지역노동시장의 상황과 필요를 고려하여 시행하는 고용정책이라 정의될 수 있다(Bartik, 1991).

OECD(2011)는 OECD 회원국이 지역노동시장 지역 개발을 촉진시키기 위한 프로그램과 정책에 중대한 자원이 투입된다고 언급하면서 ‘지역’ 단위의 고용정책을 일자리매칭서비스(Better matching service), 일자리 창출(Job creation), 교육훈련 투자(Investment in education and training), 기업의 생산성 향상 지원(Support for business to raise productivity), 지역의 역량 증진(Building local capacities) 등으로 구분하고 있다.

한편 한국의 지역고용정책은 중앙정부의 고용정책 기조에 따라 인력의 형성과 배분에 기반하여 설계되었다. 전현중 외(2008)는 지역고용정책이 주체의 차이로 구분된다고 설명하였다. 즉 지역고용정책의 주체는 ‘지방자치단체 및 지역의 고용 관련 단체와 기구’이며 지역고용정책은 이들이 지역고용문제 해결을 위해 펼치는 다양한 정책을 일컫는 것으로 간주한다. 반면 전명숙(2010a)는 지역고용의 주체를 한정하는 것에 문제를 제기하고, 지역고용정책을 “중앙정부와 지방자치단체 그리고 지역 내 고용 관련 기구가 주체가 되어 수립된 다양한 지역고용 관련 정책”으로 정의하고 있다. 다시 말해, 광의의 개념은 “지역의 고용문제 해결과 관련이 있는 다양한 노동시장정책, 인력개발정책, 임금정책은 물론 노사관계 내지 노동복지정책 등을 포괄적으로 포함”한다. 협의의 개념은 “지역의 고용문제 해결과 관련이 있는 고용의 유지, 안정 및 확대와 실업자에

대한 생계의 보조, 실업자의 재취업에 관련되는 일련의 정책”이다(전명숙, 2010b: 33).

고용노동부는 지역일자리 목표 공시제를 통해서 지역고용정책을 분류하고 있다. 이는 지방자치단체장이 해당 지역의 주민들에게 임기 중 추진할 일자리 목표 및 대책을 발표와 공시하는 것을 의미하며, 크게 정부부문과 민간부문으로 나뉜다. 정부부문은 직접일자리 창출, 직업능력개발훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 일자리 인프라 구축이며, 민간부문은 기업유치 등으로 구분된다(고용노동부, 2018).

정리하자면, 지역고용정책의 범주와 유형을 분석한 다수의 연구에서의 공통적인 경향은 지역고용정책은 국가 단위에서 중앙정부가 실행하는 고용정책과는 대별될 수 있다는 것이다. 다시 말해 지역고용정책은 ‘지역’이라는 단위의 특수성을 가짐으로써 다변적인 지역노동시장 문제들에 민감하고 빠르게 대응할 수 있는 고용정책을 의미한다고 할 수 있다. 특히 지방자치단체 및 지방의 고용 관련 단체가 상당한 정도의 주체성과 자율성을 가지는 고용정책이다.

나. 지역고용정책의 네 가지 특성

지역고용정책으로서 서울시 청년고용정책을 분석하기 위해서 지역고용정책의 특성에 대해서 명백히 정의할 필요가 있다.

먼저, 지역고용정책의 속성으로 첫째는, 앞서 살펴본 바와 같이 정책의 주체가 지역과 지방자치단체에 있다는 것이다. 지역고용정책은 지방자치단체가 중앙정부와 구별되어 자율적으로 추진하고 있는 정책이어야 한다. 즉 정책의 주체가 지방자치단체이면서 정책의 전달체계 역할뿐만 아니라 정책의 설계와 운영에 있어서 주된 권한을 행사해야 하는 것을 의미한다. 이를 위해서는 행정적·재정적 결정권이 지방자치단체에 집중되어야 하며, 중앙정부의 지나친 간섭과 통제를 받지 않고 권한을 행사할 수 있어야 한다(차주현, 2011).

둘째, 정책의 예산이 지역과 지방자치단체에서 자율적으로 조정됨으로써 고용정책이 중앙정부와 독립적으로 이루어질 수 있다는 것이다. 지역자치단체는 자주 재정이 확보됨으로써 독립적인 정책 행사가 가능하며, 지속적인 지역발전과 지역주민들의 요구를 반영할 수 있다(강남호, 2011). 지역고용정책의 독자성

이 정책 예산의 독립성으로 단정 지을 수는 없지만, 예산에 기초한 정책분석을 통해 지역고용정책이 지방자치단체가 중앙정부의 간섭 없이 자율적으로 운영되고 있는지는 일정 부분 진단해 볼 수 있다.

셋째, 앞서 지역고용정책의 필요성에서 언급한 대로 지역고용정책이 중앙고용정책과 구별되어 ‘지역단위의 정책’으로 그 이점이 효율적으로 발휘되고 있는지 고려해야 한다. 이를 위해 지역고용정책이 인력수급을 파악하는 데 수월하고, 지역주민의 특수성을 가지고 있는지 고려해야 한다(OECD, 2008). 특히 지역고용정책은 경제·사회적 환경변화에 지역적 특수성을 고려하여 노동시장의 복합적인 문제로 인식하고 빠르게 대응하는 정책이어야 한다(전명숙, 2010b). 즉 지역고용정책은 지역단위의 대상에 따른 수요와 공급을 효율적으로 파악함으로써 노동시장에 보다 적극적인 개입이 가능하다는 것을 의미한다.

넷째, 지역고용정책의 전달체계와 운영과정에 있어 중앙정부와 구별되어 지역단위에서 이루어져야 한다. 즉 지역고용정책은 지역 내 지식집단, 사업주단체, 근로자단체, 시민단체, 훈련공급기관 등 다양한 주체들과 연계가 되어 지역 내에서 고용정책의 효과를 높일 수 있어야 한다(김주섭 외, 2009). OECD 지역 청년고용전략 보고서에 따르면, 이를 글래스고 모델이라 부르고 있다. 영국의 Glasgow 시는 영국 전역과 스코틀랜드를 포함한 시 가운데 유일하게 청년 니트 비율이 증가하지 않은 도시로, 청년고용 파트너십 구축을 통해 서비스기관들 간의 중복을 줄이고, 교육훈련 공급기관과 지역 내 고용과 주거, 건강을 함께 연관하여 청년실업 문제를 다양한 주체와 함께 지역 내에서 해결한 사례로 꼽힌다(OECD LEED, 2013). 즉 중앙정부가 가진 전달체계의 비효율적인 한계를 지역고용정책이 보완할 수 있다는 것을 의미한다.

본 연구에서는 앞서 지역고용정책의 네 가지 속성을 고려하여 서울시 청년고용정책을 사례 분석하고자 한다. 서울시의 청년기본조례에 근거하여 계획된 『2020 서울형 청년보장』의 일자리 영역 정책과 2016년 서울시 일자리 계획 중에서 ‘청년’ 대상 고용정책을 살펴보고자 한다. 이러한 범위 설정을 바탕으로, 본 연구문제인 지역고용정책이 청년실업 해소의 대안일 수 있는가를 분석하고자 한다. 더불어 지역고용정책으로서 지역적 특성이 고려되어 설계된 고용정책이 서울시 청년노동시장과 정합하게 실행되었는지 살펴볼 필요가 있다.

<표 1> 지역고용정책의 네 가지 특성에 따른 분석기준

	분석 기준
정책의 주체성	정책의 주체가 지역과 지방자치단체에 있는가?
예산의 독립성	정책의 예산이 지역과 지방자치단체에서 자율적으로 조정되는가?
지역노동시장과의 정합성	지역단위의 대상에 따른 수요와 공급을 효율적으로 파악하고 있는가?
정책 전달체계의 연계성	정책이 지역 내 지식집단, 사업주단체, 근로자단체, 시민단체, 훈련공급기관 등은 다양한 주체들과 연계되어 운영되고 있는가?

따라서 본 연구는, 구체적으로 서울시 청년고용정책을 분석대상으로 선정하고 논의한 지역고용정책이 갖추어야 할 특성 네 가지, 즉 정책의 주체성, 예산의 독립성, 지역노동시장 수요와 공급의 정합성, 지역단위의 정책 전달체계의 연계성을 바탕으로 분석한다. 특히 OECD와 고용노동부 지역고용정책 분류에 따라 서울시 청년고용정책별로 평가해보고 한국 청년 노동시장에 지역고용정책이 가질 수 있는 함의에 대해 논하고자 한다. 구체적인 네 가지 지역 고용정책 특성에 따른 분석기준은 <표 1>과 같다.

III. 서울시 청년 노동시장과 청년고용정책

1. 서울시 청년 노동시장 현황과 청년실업 문제

통계청 인구총조사에 따르면, 2016년 기준 서울시 20~34세 청년은 216만 명으로 전체 서울시 인구의 22.9%를 차지한다(통계청, 2016). 전국의 청년 인구는 19.8%로 서울지역은 전국에서 청년 인구의 비중이 가장 높다. 이는 전국에 비해 청년이 많은 서울지역은 다른 지역에 비해 청년정책의 수요가 크다는 점을 의미한다(황덕순 외, 2016). 서울시의 청년 경제활동인구(20~34세)는 2000년 2,007천 명에서 2005년 1,874천 명, 2016년에는 1,648천 명으로 지속해서 감소하여 2017년에는 1,602천 명으로 나타났다. 그럼에도 불구하고, 서울시 청년 고용률은 2000년부터 2017년 현재까지 20~24세, 25~29세, 30~34세 모든

청년 연령대에서 45%(20~24세)에서 70%(25~29세) 수준으로 변화가 관찰되지 않는다. 서울시 청년 비경제활동인구의 취업 희망여부는 25~29세의 경우 취업을 희망하는 비율이 남성 28.2%, 여성 27.8%로 나타났고, 특히 30~34세 남성 비경제활동인구의 경우 52.1%가 취업을 희망하는 것으로 나타났다(통계청, 2017).

서울시 청년 노동시장 특징을 전국과 비교하여 전체적으로 요약하면, 청년인구는 전체 인구의 약 3분의 1을 차지하고 있으며 그중 실질적 경제활동을 하는 인구는 약 70% 내외이다. 특히, 청년 연령 중 30~34세의 장기실업이 고착화되어 있는 특성을 지닌다고 볼 수 있다. 또한 20~24세, 25~29세 비경제활동 청년의 경우 정규 통학으로 인해 경제활동을 하고 있지 않다가 여성의 경우 25~29세, 남성의 경우 30~34세의 구직 시기임에도 불구하고 청년들이 취업을 희망하나 마땅한 양질의 일자리가 없어서 강제적으로 ‘쉬고’ 있다고 해석할 수 있다.

앞서 살펴본 서울시 청년 노동시장 문제의 원인 진단에 대해서 두 가지 관점이 있다. 하나는 일자리 창출력 저하와 고용구조의 악화²⁾가 청년실업을 심화시켰다는 관점(윤형호, 2009; 김범식, 2014)과 다른 하나는 교육과 노동시장의 괴리가 청년실업 문제를 심화시켰다는 관점이다.

첫째, 서울시 청년실업 문제를 청년 일자리 창출력 저하와 고용구조의 악화로 보는 관점이다. 김목한(2013)은 서울시의 청년층 취업난은 전국에 비해서도 심각한 편이며 청년실업의 구조화가 굳어지고 있다고 지적한다. 특히 외환위기와 금융위기를 거치며 경력직 채용확산이 이루어지고 있는 가운데 서울의 경우도 경력직 채용이 주로 나타나고, 서울시 청년층의 고용증가 상위 산업은 서비스업이 대부분이라고 지적한다. 김범식(2014)은 최근 노동시장의 유연성 증대와 노동계층의 다양화로 인해 새로운 고용창출이 고용조건을 악화시키는 현상이 나타나고 있다고 지적한다. 특히 서울시의 경우 일자리 질 지수³⁾는 2013년

2) 2017년 1/4분기 서울의 「제조업생산지수」는 전년동월대비 11.0% 하락하였고, 2017년 서울의 전체 취업자 수는 전년동월과 같은 515만 1천 명으로 멈추어 있다. 한편 서울시민이 새 정부에 바라는 경제정책 1순위는 가구주의 연령이나 연 가구소득 수준에 관계없이 ‘일자리 창출’이 43.0%로 가장 높게 나타났으며, 국내 경제에 가장 큰 영향을 미치는 불안요인은 ‘청년실업 등 고용문제(27.8%)’가 가장 높은 것으로 나타났다(김범식, 2017).

3) 일자리 질 지수는 월평균 임금, 상용직 여부, 근로시간, 직업 중분류를 기준으로 구성되어 있으며, AHP 분석을 통해 측정변수의 상대적 중요도(가중치)를 부여하여 산출되었다.

70.1로 전국 평균(68.6) 수준보다는 높으나 2011년 이후 일자리 질 지수는 소폭 하락한 뒤 정체상태를 보이고 있으며 이러한 일자리 질 지수의 정체는 청년층, 여성, 고령층 등 주로 취약계층에서 발생되고 있다고 주장한다.

따라서 청년실업 문제를 해결하기 위해서는 괜찮은 일자리를 많이 창출해야 한다고 주장한다. 그는 첫째, 보수, 고용안정성, 사회보험 등 다면적 측면에서의 일자리 향상을 도모하고, 둘째 유망산업, 사회서비스산업 등 산업구조 변화와 연계한 괜찮은 일자리를 창출하고, 마지막으로 청년층, 노년층, 여성, 장애인 등 정책대상을 선정하여 대상별로 괜찮은 일자리의 기준을 마련해야 한다고 언급하였다.

둘째, 교육과 노동시장 간의 괴리가 청년실업 문제를 심화시켰다는 관점이다. 즉 한국의 청년 실업률을 분석한 기존의 많은 연구들은 한국의 높은 교육수준이 노동시장과 부정합(mismatch)하기 때문에 청년 실업률이 상승한다고 주장한다. 이종각(2013)은 한국의 지나친 교육열은 진로의식이 없는 특정 직업군의 선호, 서열화된 직업, 서열화된 교육을 초래한다고 지적하였다. 이와 같은 지나친 교육열의는 고학력자의 공급과잉 및 대학정책의 왜곡화로 청년고용에 부정적 영향을 미친다는 것이다(임규홍, 2012).

위의 선행연구들의 검토를 통해 서울시 청년 노동시장이 가지는 문제의 원인으로 일자리 창출력 저하와 나쁜 일자리 확대와 높은 수준의 교육이 가지는 부정합성이 서울시 청년 노동시장의 전반적 침체를 가져왔다는 논의들로 요약될 수 있다. 그러나 2000년대부터 서울시의 청년 경제활동인구의 절대적 수적 감소가 나타났음 불구하고 청년실업 문제가 더 악화되고 있는 점과 서울시 30~34세 청년들의 실업 장기화에 대한 설명을 하기에 미흡하다.

한편 정책대상별 괜찮은 일자리 창출을 통해 노동시장 수요 문제를 해결 하 고 수요처가 원하는 청년 구직자를 직업훈련과 직장체험 프로그램을 통해 양산하여 노동시장 공급 측면의 문제를 해결해야 한다는 제안은 의미가 있지만 구체적으로 그 정책들이 지역노동시장정책으로 가능한지 그리고 그 정책들이 서울시 노동시장의 수요와 공급을 충분히 고려하고 있는지 분석될 필요가 있다.

2. 서울시 청년고용정책

본 절에서는 서울시 청년고용정책의 구체적인 내용을 정책유형별로 구분하여 살펴보겠다. 서울시 청년고용정책은 일자리플러스 서울 프로젝트⁴⁾ 서울희망일자리, 서울형 뉴딜일자리, 2020 서울형 청년보장 순으로 변화해왔다. 이후 박원순 시장이 당선된 후 『일자리플러스 서울 프로젝트』는 『서울 희망일자리 프로젝트』로 정책기조가 변경⁵⁾되었다(황덕순 외, 2016).

2013년에는 「서울형 뉴딜일자리 프로젝트」를 통해 공공일자리 제공과 함께 직업훈련, 창업, 취업알선 등을 연계하는 방식으로 추진되었다. 2014년에는 『일자리 창출 종합계획』을 발표하고 기존의 ‘청년’대상 고용정책을 유지하면서 서울일자리플러스센터 내 청년 특화 고용서비스를 위한 청년취업센터를 설치하고 청년 취업플랫폼을 운영하였다(서울시, 2014).

2015년 11월 『2020 서울형 청년보장』이 서울청년회의, 서울청년정책네트워크, 청년정책위원회와 함께 설계됨에 따라 본격적으로 ‘청년고용정책’이 독립적인 정책 프레임을 가지기 시작했다. 서울시 『2020 서울형 청년보장』은 청년 실업 문제가 특정한 생애주기의 단순히 일자리 감소로 인한 문제라는 의식에서 나아가 총체적이고 사회 지속력을 악화시킬 수 있는 문제로 인식한다. 즉 청년 일자리 문제에서 청년의 삶으로 정책시야를 확장하고 학교에서 일자리로 이동하는 과정에서 발생하는 시기에 제도 밖으로 밀려난 청년들(졸업유예, 미취업, 불안정노동자)에게 초점을 두고자 했다고 볼 수 있다(황덕순 외, 2016).

가. 서울형 청년 뉴딜 일자리 사업 직접일자리 창출

직접일자리 창출은 공공부문 또는 민간부문에 미취업자를 취업시킬 목적으

4) 『일자리플러스 서울 프로젝트』에는 ‘청년고용정책’이라는 범주는 별도로 없었으나 「꿈꾸는 청년가게」와 같은 청년창업 지원, 찾아가는 일자리플러스센터 대상자로 청년을 포함하는 정책이 추진되기 시작하였다(서울시, 2011).

5) 서울 희망일자리 프로젝트 청년일자리 TF팀을 구축하였으며 청년 일자리 허브센터를 조성하였다. 더불어 중소기업 인턴십을 통한 미취업 청년의 직접일자리 제공, 비진학 청년 직업능력 개발을 위한 “청년희망디딤돌” 특화과정 운영, 중소기업 청년인턴 정규직 전환 고용 장려금 지원, 도시형 제조업 고용보조금·취업장려금 지원과 같은 청년고용정책을 본격적으로 시행하였다(서울시, 2012).

로 임금의 대부분을 정부가 직접 지원하는 성격의 정책이다(고용노동부, 2018). 서울시는 서울형 청년 뉴딜일자리 정책⁶⁾과 서울시정 대학생 인턴십 정책을 시행하고 있다. 서울형 청년 뉴딜일자리 사업을 중심으로 살펴보면, 서울형 청년 뉴딜일자리 영역은 경제, 문화, 복지, 환경·안전, 교육혁신의 다섯 개 유형이다. 경제영역에서는 소상공인매니저, 우리가게 전담예술가, 전통시장매니저 등이 있으며, 문화영역에서는 전시큐레이터, 청년공간 운영관리, 문화예술 매개자 등이 있고, 복지영역에서는 복지플래너, 아동복지시설 돌봄도우미, 장애아동치료사 등이 있고, 환경·안전 영역에서는 청각장애인 CCTV 모니터요원, 서울교통주치의, 에너지 설계사 등이 있고, 교육·혁신 영역에서는 청년 크리에이터, 평생학습 코디네이터, 도시시설물 위치좌표 구축 등이다. 총 27개 직업군으로 전체 참여자는 5,500명으로 나타났다(서울시, 2017b).

다음으로, 서울형 청년 뉴딜일자리 사업의 운영의 주체는 일자리노동정책관 일자리정책담당관을 주축으로 뉴딜일자리 매니저와 중간지원조직을 구성하고 있다. 뉴딜일자리 매니저의 경우 일자리정책과에서 본부 매니저를 선발하고 사업별 자체적으로 사업전문 매니저⁷⁾를 선발하는 방식으로 운영한다.

중간 지원조직은 사회혁신청년활동가-청년허브, 지역혁신청년활동가-마을공동체지원센터, 사회적경제청년혁신활동가-사회적경제지원센터 등으로 이루어져 있다. 중간관리 조직의 주요 역할은 세부 실행계획 수립, 모집선발, 사업관리, 교육훈련, 취업알선 등이다.

6) 2017년 기준 대상자는 만 19~39세 이하 서울 거주 청년이며, 현재 취업상태이거나 현재 대학 또는 대학원 재학 중인자(졸업예정자, 졸업유예자, 방송통신대학·사이버대학·야간대학(원) 재학생은 제외), 서울형 뉴딜일자리 사업참여 경력(6개월 이하는 제외)이 있거나 중도퇴직한 경우 참여가 배제된다. 근로기간은 11개월 이내 근무로 근무연장 승인을 받은 경우 최대 23개월까지 근무 가능하다. 근무시간의 경우 1일 8시간 이내에서 월~금요일 근무 원칙이나 주 5일 근무뿐 아니라 주 1~4일 근무 등 다양한 형태가 가능하다.

7) 사업 전문 매니저 역할은 개별 사업 참여자 관리 및 지원, 사업별 직무교육 계획 수립 및 추진, 보고(사업전문 매니저→본부 매니저), 월별 사업실적 보고(사업전문 매니저→본부 매니저), 상/하반기 뉴딜일자리 사업 현장점검 지원, 사업부서 행정업무 지원(사업 홍보, 모집, 홍보, 채용 등)이다. 본부 매니저의 역할은 사업전문 매니저 관리 및 사업 전체 실적 관리, 매니저 미배치 부서 참여자 관리, 사업전문 매니저 활동계획 수립 및 관리, 상/하반기 뉴딜일자리 사업 현장점검 지원, 뉴딜일자리 사업 총괄 행정업무 지원이다.

나. 서울시 청년 직업능력개발훈련

지역의 직업능력개발훈련은 지역 산업을 기반으로 지역 맞춤형 인력을 양성하기 위한 목적으로 제공되는 프로그램이다. 서울시 청년 직업능력개발훈련은 기술교육원 청년 대상 청년희망디딤돌 과정 운영⁸⁾과 비진학 청년 위탁 직업훈련⁹⁾으로 볼 수 있다. 2016년(2016년 3월~2017년 2월) 기준 9개 과정,¹⁰⁾ 총 참여 인원 325명이다. 다음으로 비진학 청년 위탁 직업훈련은 서울지역 비진학 일반계 고교생을 대상으로 능력과 적성에 맞는 직업교육훈련을 실시하여 지역 산업체에서 필요로 하는 우수한 기능 인력 양성을 목표로 한다. 2016년 기준(2016년 3월~2017년 2월) 총 36개 과정의 참여 인원은 372명이었다. 운영학과는 그린 카 정비, 디자인, 에너지 진단 설비, 외식산업, 전기계측제어, 웹 프로그래밍 등으로 나타났다(서울 청년정책네트워크, 2016)

다음으로 청년희망디딤돌 과정과 비진학 청년 위탁 직업훈련 모두 사업부서는 일자리노동정책관 일자리정책담당관 고용훈련팀이며, 직업훈련 운영기관은 서울특별시 기술교육원이다.

다. 서울시 청년일자리센터와 일자리카페 고용서비스

고용서비스는 실업자와 구직자의 노동시장 참여를 사용자와의 연계를 통해 높이는 것을 목적으로, 사업주 및 구직자(채직자)에게 구인정보 제공, 취업알선 등 취업지원 서비스를 제공하는 것이다. 서울시는 서울시 청년일자리센터(1개소)와 서울시 일자리카페(78개소)를 통해 청년대상 고용서비스를 제공하고 있다. 한편 서울시 일자리 카페는 2017년 기준 78개소가 운영되고 있는데 민간이

8) 대상은 서울시에 주민등록이 되어 있는 만 35세 미만 비진학·미취업 청년이다. 서류전형은 서울시 거주기간으로 5년 이상 거주 시 40점 만점이며, 면접의 경우 지원동기, 훈련의욕, 가치관, 발전가능성, 취업욕구 등을 종합적으로 고려하고 훈련생의 30%는 사회적 배려계층을 우선 선발한다. 수강료, 교재비, 실습비 등 교육훈련비는 전액무료이며 수강기간 중 기능검정료도 지원한다. 교육기간은 주간 1년 과정이다.

9) 청년 희망디딤돌 특화과정과 마찬가지로 훈련기간은 주간 1년이며, 훈련비는 무료이다.

10) 각 기술교육원별 운영학과와 훈련인원을 보면, 동부 기술교육원은 외식산업(44명), 특수용역(33명)이고, 중부 기술교육원은 조리외식(44명), 컴퓨터그래픽디자인(33명)이고, 북부 기술교육원은 그린카정비(44명), 플랜트용접(33명)이고 남부 기술교육원은 그린 자동차정비(44명), 외식조리(30명), 피부미용(20명)으로 나타났다(서울 청년정책네트워크, 2016).

41개소, 대학이 16개소, 공공 21개소로 구성되어 있다(서울시, 2017c).

일자리카페의 사업주체는 일자리노동정책관 일자리정책담당관과 자치구이며, 서울시 일자리카페에 대한 중간관리는 서울시 일자리센터라고 할 수 있다.

라. 서울형 강소기업 고용장려금

서울시는 청년이 일하기 좋은 서울형 강소기업을 선정하고 선정된 기업이 청년을 정규직으로 신규채용하여 2개월 이상 유지 시 기업당 최대 2인, 월 100만 원을 최대 10개월 동안 고용지원금으로 지원한다. 고용지원금에 있어서 고용노동부, 서울시(자치구) 인턴십 및 고용지원사업 등 공공 인건비 지원 인원에 대한 중복지원은 안 된다. 서울형 강소기업은 청년 신규 정규직 채용 여부, 생활임금 이상 지급, 3개월 이상 정규직 유지 여부, 서울시, 중앙부처 인증 중소기업 및 市 일자리정책 협약기업 여부, 기업체 근로자의 생활임금 이상 지급 비율, 정규직 비율 등을 평가하여 선발된다(서울시, 2017d).

서울시는 2017년에는 174개의 기업을 선정하였으며, 현재 선정된 서울형 강소기업은 총 301개이다. 2017년 선발된 기업은 소프트웨어 개발 및 연구 분야, 화장품 등 뷰티산업, 디자인·캐릭터·애니메이션 등 콘텐츠 산업 분야와 제4차 산업혁명 시대에 유망한 가상현실(VR)·증강현실(AR) 콘텐츠 제작, 로봇틱스, 디지털 프린팅 솔루션 분야 등이다(서울시, 2017d).

마. 챌린지 1000 프로젝트 창업지원

창업지원은 지역 내 창업 활성화를 위해 직접적인 현금 지원 외의 창업자금 대부, 시설제공, 경영조언 등의 간접적인 지원사업이다. 서울시는 챌린지 1000 프로젝트를 통해 청년 창업지원 정책을 시행하고 있다. 챌린지 1000 프로젝트는, 창업 준비, 창업숙성, 창업실행 등 단계별 차등지원¹¹⁾을 제공한다. 또한 현

11) 창업준비 단계에서는 창업 기초교육, 창업 컨설팅, 창업 트렌드 등 기초정보를 지원하고, 개방형 공간과 데크숍 공간을 제공한다. 이 단계의 지원기간은 1년이다. 창업숙성단계에서는 서면심사 및 심층면접을 통해 500개 팀을 선발하여, 스마트오피스공간을 제공하고 창업아이디어 구체화, 사업모델 과제 점검 및 집중 코칭을 제공한다. 이 단계의 지원기간은 3개월이다. 창업실행단계에서는 성공역량 집중검증을 통해 250개 팀을 선발하여 입주공간을 제공하고, 엑셀러레이터 코칭, 마케팅전문가, IR 기회를 제공한다. 이 단계의

재 챌린지 1000 프로젝트의 사업부서는 경제진흥본부 디지털창업과이다. 청년 창업지원 제공기관은 강남, 강북 청년창업센터와 청년창업플러스센터 3개소이다(서울시, 2018a).

IV. 지역고용정책으로서 서울시 청년고용정책의 분석

앞장에서는 서울시 청년노동시장 문제와 서울시 청년고용정책을 지역고용정책의 유형에 따라 분류하고 각 정책의 세부 사례별로 살펴보았다. 이 장에서는 앞서 설명한 지역고용정책의 분석기준에 따라 서울시 청년고용정책이 지역고용정책으로서 예산의 독립성, 정책형성 과정에서의 주체성을 분석한다. 또한 서울시 청년고용정책이 지역노동시장의 수요와 공급을 적절히 반영하고 있는지, 마지막으로 중앙정부와 구별되어 지역단위에서의 고용 관련 주체들과 효율적이고 자율적으로 연계되어 정책이 실행되고 있는지 분석하고자 한다.

1. 정책의 주체성

서울시는 2013년 1월 28일 「청년고용촉진 특별법」에 따른 「서울특별시 청년일자리 기본 조례」를 제정하여 청년허브를 구성하였으며, 2015년 청년정책 수립 및 추진을 위한 청년정책담당관을 신설하였다. 이후 서울특별시 청년의 능동적인 사회참여 기회를 보장하고, 자립기반 형성을 통해 청년의 권익증진과 발전을 목적으로 2015년 1월 2일 「서울특별시 청년 기본 조례」¹²⁾를 제정하였

지원기간은 1년이다. 창업 후 성장단계에서는 50개 팀을 선발하여 독립 입주공간을 제공하고 투자를 연계해주며, 온오프라인 판로 개척을 할 수 있도록 지원하며 지원기간은 2년이다.

- 12) 제12조에 따르면 청년고용을 확대하고 일자리의 질을 향상시키기 위한 대책, 구직자의 직업역량 강화 및 취업지원 방안, 민간기업 등에 적용할 수 있는 청년고용 지표를 연구·개발하여 시 및 출자·출연 기관에서 이루어지는 공공구매 등과 연계함으로써 청년고용을 촉진시키고 지원할 수 있도록 노력해야 한다. 또한 청년창업을 육성하기 위해 어려운 창업환경 개선과 안정적인 기반 조성을 위한 지원 대책, 청년 비정규직에 대한 고용차별을 개선하고 일자리의 질을 향상시키기 위한 방안을 강구하여야 한다. 제9조에서는 서울시장이 공동위원장으로 서울특별시의회 의원, 청년 5인 이상, 청년정책 업무를

다. 이를 통해 ‘청년정책’, ‘청년단체’, ‘청년시설’을 정의하고 청년정책에 관한 기본계획을 5년마다 시행하도록 하였다.

『2020 서울형 청년보장』은 서울 청년의회와 서울 청년네트워크 등 거버넌스를 통해 추진되었으며(황덕순 외, 2016) 현재는 청년허브 서울시, 청년정책 네트워크가 정책의 주체이다(서울시, 2015a). 서울시는 청년정책 기본계획 및 연도별 실행계획 수립, 청년정책 추진에 대한 모니터링 등을 맡고 있으며, 주요 소관부서는 일자리정책과 청년정책담당관이다(서울시, 2015a). 청년허브는 청년정책 연구 및 실행지원, 청년활동생태계 조성 등을 맡고 있으며, 서울특별시와 연세대학교가 운영하고 있다. 청년정책네트워크는 청년정책 과제발굴·실행·평가 등 지속적 시정참여, 청년 주도의 정책이슈 발굴 및 참여 확대를 맡고 있다.

서울시 청년고용정책의 기반이 되는 서울시의 『2020 서울형 청년보장』은 청년정책 거버넌스를 통해 사회적 합의를 이루는 방식으로 정책이 형성되고 있다. 즉 청년 욕구의 수용, 공간의 제공, 네트워크의 확장, 제도의 통합 순으로 청년고용정책이 발전하고 있다. 따라서 지역 청년이 제공의 주체가 아닌 지역정책의 주체가 되고 독자성을 띠고 있다고 볼 수 있다. 이러한 구조는 지역고용정책이 중앙정부의 고용정책의 대안이 될 수 있음을 보여 준다. 중앙정부의 청년고용정책이 담당 중앙행정기관들을 중심으로 형성되어 각 부처에서 청년사업이라고 제출한 경우를 살펴보면 청년 비중이 절반에도 미치지 못하는 문제가 있다. 서울시 청년고용정책의 경우, 중앙정부의 일방적인 지침에 따르는 방식이 아니라, 지방정부의 자율성이 확보되고 서울시의 청년들이 정책주체로 정책형성 과정에 적극적으로 참여하는 사례라고 할 수 있다.

2. 예산의 독립성

서울시의 청년 지역고용정책은 중앙정부의 예산 매칭 없이 자체적으로 투입되고 운영되고 있었다.

담당하는 국장급 이상 공무원으로 구성되는 청년정책위원회를 통해 청년정책에 관한 주요 사항을 심의하도록 하고 있다.

구체적으로 직접일자리 창출로 구분되는 2016년 기준 서울형 청년 뉴딜일자리 정책은 67,900,000천 원이고 서울시정 대학생 인턴십 정책예산은 249,272천 원으로 나타났으며 이는 전액 시 예산으로 구성된 것으로 나타났다. 다음으로 직업능력개발 훈련으로 구분되는 청년희망디딤돌 특화과정과 비진학 청년 위탁 직업훈련과정은 서울 기술교육원 예산지원 항목 중 중앙정부의 직업교육훈련과 별도로 운영되며, 전액 시 예산으로 운영되는 것으로 나타났다. 챌린지 1000 프로젝트와 청년이 일하기 좋은 서울형 강소기업 선정 및 지원 역시 전액 시 예산으로 운영되었다. 한편 고용서비스로 구분되는 서울시 청년일자리센터, 일자리카페의 경우 예산은 1,250,000천 원으로 서울시와 동 자체 예산으로 운영되는 것으로 나타났다.

예산의 독립성 측면에서 서울시가 지역 수준에 맞는 독자적인 지역고용정책이 수립하고 실행될 가능성이 높다고 해석할 수 있다. 기존의 한국 지역고용정책들이 지역수준에 맞는 독자적인 지역고용정책을 수립, 시행하는 대신 대다수의 사업이 국비로 운영되어 중앙정부의 정책설계에 따라 지역에서 단순히 실행하는 것이 전부였던 한계를 보였다(김애경·김영용·김중환, 2007). 반면 서울시는 청년고용정책에 있어 자체예산 투입을 통해 그 정책주체의 독자성을 가짐으로써 중앙정부의 간섭을 최소화하고 독립성을 가지고 있다고 할 수 있다¹³⁾. 한편 현재 서울시 청년고용정책의 예산 규모는 서울시 전체 예산의 규모와 청년실업 문제가 대두되는 것에 비해 매우 적은 수준으로 서울시의 청년의 일부를 포괄하기에도 부족한 수준이다. 따라서 서울시 청년고용정책이 지속 가능한 지역고용정책으로의 주체성과 자율성을 가지기 위해서는 앞서 언급한 대로 예산규모의 확대를 고려해야 한다.

13) 서울시 청년고용정책의 예산 주체에 있어서 여타 지방정부와 다르게 중앙정부의 지원을 받지 않고 자체적으로 운영하고 있었으나 서울시 연간 예산규모가 2017년 기준 26조 3,017억 원이라는 점과 산업경제 예산 중 일자리 예산이 1,783억 원임을 고려하면 서울시 청년고용정책의 사업예산이 크다고 보기에는 어렵다. 또한 중앙정부와 비교해도 2017년 기준 400.7조 원 중 일자리 예산이 17.5조 원을 차지하고 있는 것과 비교하여 보았을 때도 그러하다.

3. 서울시 청년 노동시장 특성과 정책의 정합성

지역고용정책의 가장 큰 특징이자 이점은 지역단위에서 노동시장의 수요와 공급을 빠르게 파악하고 이를 정책으로 적용할 수 있다는 점이다. 그러나 앞서 살펴본 것과 같이 서울시 청년고용정책은 서울시 청년 노동시장의 특성을 충분히 고려하지 못하고 있는 것으로 분석된다.

직접일자리정책으로 대표되는 서울형 청년 뉴딜일자리 정책은 청년층에게 단순히 일자리만을 제공하는 것이 아닌, 일 경험을 통해 민간 일자리로 연계하는 성격을 가진다. 그러나 현재 서울형 청년 뉴딜일자리 영역은 노동시장의 민간수요를 고려하지 않고, 복지와 사회적 경제 영역에 국한하고 있어 서울시 청년 노동시장 특성을 반영하고 있지 못하다. 다양한 영역에서 사업이 실행되고 있지만, 그 영역이 정책의 목적뿐만 아니라 지역고용정책의 특성을 제대로 충족하고 있지 못하는 한계를 지닌다. 특히 일자리 창출 영역에 있어서 지역노동시장의 민간영역을 고려하지 못하고 있다. 산업인력수급실태조사에 따르면 2015년 기준 서울시 인력 부족률은 2.5%이며 향후 1년 이내 채용예정 인력이 가장 많은 산업은 소프트웨어(정규직 4,234명, 비정규직 126명)였고 다음으로 건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술서비스업(정규직 1,292명)으로 나타났다. 반면, 서울형 청년 뉴딜일자리 사업이 집중하고 있는 교육서비스업 및 보건업의 채용인력은 합계로 56명에 불과하다. 이와 같은 서울시 노동시장 수요측면에 대한 충분한 고려가 배제된 서울형 청년 뉴딜일자리 영역들은 청년들이 정책을 통해 경험한 일과 수요측면의 괴리 문제를 지속시킬 수 있다.

또한 서울형 청년 뉴딜 정책추진 프로세스는 신규 뉴딜사업의 경우 정밀심사를 통해 참여자 선정 → 사업수행 → 사업평가 순으로 이루어지며 계속 뉴딜사업의 경우 참여자 역량과악 → 직무교육, 직업훈련, 취창업 코칭¹⁴⁾ → 민간일자

14) 사업이 종료된 이후 민간 일자리 진입을 위해 참여자에게 뉴딜 매니저를 통한 취업상담, 취업을 위한 취업서류 제출 시간, 면접, 취업박람회 참여 시간을 근무시간으로 인정해주고, 직업훈련 희망자는 기술교육원 입소 안내와 교육훈련 프로그램을 제공한다. 자격증 취득지원을 위해 연 2회 시험시간을 근무시간으로 인정하고, 창업지원을 위해 뉴딜사업 참여 중 창업을 위한 컨설팅, 창업보육센터 수시모집 참여기회를 제공하며, 협동조합 설립을 지원한다. 그리고 고용노동부의 근로자 직업능력개발훈련(구 내일배움카드, 구 근로자 직무능력향상지원금)의 참여를 안내한다(서울시, 2017b).

리 연계로 진행되고 있는데 신규 뉴딜사업을 통해 서울형 뉴딜 참여자는 확대해 나갈 수 있지만 서울형 뉴딜 참여자가 정책을 통한 일 경험을 축적하고 이후 관련된 직업훈련을 추가적으로 받아 민간일자리로 연계되는 선순환이 어려워질 수 있다. 즉 민간수요 측면을 고려하지 않은 채 설계된 서울형 청년 뉴딜 일자리 영역에서는 일 경험 이후 수요가 충분하지 않은 영역이기 때문에 민간 일자리로의 진입을 어렵게 만드는 장애물로 작용할 수 있다.

직업훈련 프로그램에서도 유사한 한계를 보이고 있다. 2016년 서울시 청년네트워크 간담회 자료에 따르면, 2014년 청년희망 디딤돌 과정 이수자 취업률은 88.9%에서 2015년 51.1%로 급락한 것으로 나타났는데 이는 2015년 취업률 산정 시 고용보험 미가입 소규모 사업장 취업은 취업률에서 제외되어 공식 취업률은 전년대비 낮아진 것으로 설명하고 있다. 이는 청년희망디딤돌 과정에서의 직업훈련이 청년을 양질의 일자리로 진입하지 못한다는 한계가 드러난 것이라 볼 수 있다. 한편 서울시 청년들은 여타 지역에 비해 학력수준이 높은 것을 감안할 때 이와 같은 특화과정은 서울시의 청년의 수요를 고려하였다고 보기 어려우며 중앙정부에서 실시하는 직업훈련 프로그램과의 지역적 차별성 역시 보이고 있지 못하다. 또한 앞서 본 것과 같이 서울시 노동시장에서 양질의 일자리를 양산하는 민간수요 영역과 상반된 교육훈련은 저임금 서비스직만을 양산시켜 서울시 노동시장의 고질적인 문제인 낮은 일자리 질 문제만을 악화시킬 수 있다.

고용서비스정책인 일자리카페 민간 41개소의 구성은 스터디카페, 어학원 등으로 이루어져 있어 실질적인 취업 스터디를 위해 활용되었는지 명확히 확인하기 어렵다. 구체적으로 2017년 기준 일자리카페를 이용한 인원은 총 3만 5,735명으로 이 중 스터디룸을 이용한 청년이 3만 1,358명인 데 비해 일대일 상담이용인원은 1,438명으로 나타났다(서울시, 2018b). 이는 노동시장 수요와 공급을 직접적으로 연계하는 역할이 미미하다고 해석할 수 있다. 지역고용정책으로서 수요와 공급의 실질적인 연계가 가능한 고용서비스가 되기 위해서는 서비스의 질적 향상을 통해 청년들이 실질적으로 얼마나 이 서비스를 유용하게 활용할 수 있게 하는지가 중요하다.

창업지원 정책인 챌린지 1000 프로젝트는 서울시 청년창업 희망 인구와 서울시 창업환경이 고려되지 않고, 창업단계에 맞추어 정책이 설계되면서 중앙정

부의 청년창업 프로그램과 유사한 형태로 운영되고 있었다. 이러한 서울시 청년고용정책은 예산과 정책결정 과정에 있어서 독자성을 가지고 있지만, 지역노동시장의 특수성을 고려하지 못하면서 중앙정부가 가지는 한계가 그대로 노출되고 있었다. 챌린지 1000 프로젝트 추진 성과를 보면 생존율은 2009년 7월~2010년 6월 기준 43.2%에서 2013년 7월~2014년 6월 기준 79.0%로 증가했지만 고용인원은 1,771명에서 1,550명으로, 매출은 133,958백만 원에서 9,548백만 원으로 축소된 현황은 이를 입증한다. 구체적으로 서울시 챌린지 1000 프로젝트는 중앙정부 중소벤처기업부에서 시행하는 청년창업사관학교와 비교하여 지역적 특색을 보이고 있지 못하며 서울시 창업희망 청년의 욕구와 산업구조가 반영되어 설계된 정책인지 명확하지 않다.

다시 말해 서울시 청년고용정책은 서울시 청년 노동시장과 30~34세 청년실업의 장기화와 고학력, 낮은 일자리 경험으로 대표되는 서울시 청년의 특징을 반영하지 못하는 한계를 보이고 있다. 최근 들어 『2020 서울형 청년보장』을 통해 서울시의 청년의 수요에 맞는 정책을 구현하고자 노력하고 있으나 공급측면이 크게 배제되고 있다. 따라서 서울시 청년고용정책이 지역고용정책으로서 중앙정부의 정책과 대별되는 청년실업 문제의 해결을 위한 대안이 되기 위해서는 노동시장에서의 일자리와 서울시 청년의 숙련의 질과 종류가 구체적으로 분석될 필요가 있다. 이를 바탕으로 지역노동시장의 수요-공급 간의 정합성을 높여 나가야 한다.

4. 지역 내 정책주체들 간의 연계성

서울시 청년고용정책의 전달체계는 서울시 일자리정책과가 주된 소관 부서이며, 중간관리 조직을 두고 사업 운영 전달체계와 연계하여 이루어지고 있었다.¹⁵⁾ 특히 중앙정부가 중간지원조직을 ‘각 지방노동청’으로 둔 것과 달리 중간

15) 서울형 청년 뉴딜일자리 사업은 서울시 청년 시민단체(청년허브, 지역혁신활동가)를 중간 조직으로 두고 그 사업의 전담직으로 본부 매니저, 사업전문 매니저를 두고 있었다. 서울형 뉴딜일자리 사업은 그 전달체계와 운영에 있어 한 곳의 주관부서를 중심으로 중간 지원 조직으로 지역의 청년 시민단체와 연계하고 있었다. 또한 ‘사업전문 매니저’라는 전담인력을 통해 사업을 관리하고 있는 것으로 볼 수 있다(서울시, 2016).

지원조직을 정책대상 시민단체들로 두면서 매개체 역할을 정책당사자가 할 수 있도록 하였다는 것이 특징적이다. 다만, 정책 전반을 시행하는 직접 전달체계의 역할을 담당하는 사업전문 매니저와 본부 매니저를 비정규직으로 두어 사업의 연계성과 질을 악화시킬 가능성이 있으며, 질 낮은 공공 청년 일자리를 양산할 가능성이 있다고 판단된다.

직업훈련프로그램의 경우 서울시의 예산으로 운영되는 위탁기관인 서울시 기술교육원 4개 곳을 중간조직으로 두고 운영되고 있었다. 현재 서울시 기술교육원에 대해서는 ‘지역인적자원 개발’의 중간 역할의 강화가 요구되고 있다. 특히 지역 내에서 교육훈련기관으로서 역할뿐만 아니라 서울시의 예산으로 운영되는 만큼 서울지역의 경제, 산업과 연계된 직업훈련체계를 구축하는 역할이 강화되어야 한다고 제안된다(김수원·민주홍, 2017). 따라서 현재의 중앙정부가 직업훈련을 민간위탁으로 운영하는 형태와 같은 것이 아니라, 청년 노동자와 지역노동시장 민간수요 측면에서의 가교 역할이 요구된다.

고용서비스인 일자리카페는 서울시 일자리정책담당관과 자치구가 주된 소관 부서이며, 대학, 공공기관, 민간 카페 등이 직접 운영기관이면서 서울시 일자리센터와 중간조직의 기관으로 전달체계가 연계되어 있었다. 이러한 다양한 제공주체는 고용서비스 이용자의 접근성을 높이는 데 긍정적으로 작용할 수 있다. 한편 각 지역에 퍼져 있는 78개소에 대해 중구에 위치한 서울시 일자리센터가 컨트롤타워 역할을 하는 데 한계가 있어 보인다. 지역단위의 전달체계가 효율적으로 운영되기 위해서는, 자치구가 서울시 일자리정책과의 중간조직으로서 지역의 일자리카페를 관리하는 역할을 할 필요성이 있다.

창업지원 역시 강남, 강북과 청년창업 플러스센터라는 민간위탁 중간조직을 두고 운영되고 있었다. 이러한 창업지원 제공기관이 민간위탁으로 운영되고 있는 구조는 중앙정부와 큰 차별점을 보이고 있지 않으며 중앙정부가 가지는 한계를 그대로 보이고 있다. 특히나 창업이 성공적으로 유지되기 위해서는 창업자 특성에 맞는 다양화된 창업지원프로그램이 요구되는데, 현재 창업지원은 고용지원서비스와 유사한 창업을 지원하고 있어 사업 간에 차별성이 부족하다. 또한 사업추진체계의 분절화 문제를 가진다(서명길·박현숙, 2017).

정책주체들 간의 연계성에 있어서 서울시 청년고용정책은 중앙정부와 구별

되며 체계적이고 통합적으로 운영¹⁶⁾되고 있었다. 통합적 운영은 청년고용정책 전담부서와 전담인력 배치를 통해 정책의 총괄 전달체계를 돕으로써 중앙정부의 각 부처별 산발적인 청년고용정책에서 오는 한계를 지역차원에서 극복하는 대안이 될 수 있다. 또한 중앙단위에서 보다 지역단위에서 전달체계를 통합함으로써 지역 차원에서 정책을 체계적으로 수행하는 데에 도움이 될 수 있다.

V. 결 론

한국의 청년실업과 청년고용 문제가 심각해지고 있는 가운데 중앙정부의 고용정책은 한계를 드러내고 있다. 본 연구는 청년실업 문제 해결에 있어 지역고용정책의 가능성을 검토하기 위해 서울시 청년고용정책을 구체적으로 분석해보았다. 이를 위해 지역고용정책 필요성과 지역고용정책의 개념 및 특성을 이론적으로 검토하고 분석틀을 도출하였다. 다음으로 서울시 청년 노동시장 현황과 문제 및 원인을 살펴봄으로써 서울시 청년 노동시장의 특성을 확인하고, 구체적으로 살펴보았다. 마지막으로 지역고용정책이 청년실업 해소의 대안이 될 수 있는가에 대해 서울시 고용정책 사례를 통해 (1) 정책의 주체성, (2) 예산의 독립성, (3) 노동시장 수요와 공급과의 정합성, (4) 지역단위의 정책 전달체계 연계성의 네 가지 측면에서 분석하였다. 이를 통해 서울시 청년고용정책이 지역고용정책으로 지니는 속성과 한계를 분석해보고, 지속 가능성을 점검해보았다.

첫째, 서울시 청년고용정책은 정책결정 주체에 있어서는 청년이 일하기 좋은 강소기업을 제외하고 청년허브와 청년 정책네트워크, 서울시 일자리노동정책관이 설계됨에 따라 ‘서울형 청년고용정책’이라는 독립적인 정책 프레임 을 가지고 있었다. 즉 지방자치단체가 지역고용정책에 대한 주체성을 가지고 지역의 청년들을 적극적으로 정책결정 과정에 참여시키고 있었다. 이는 지역고용정책

16) 서울시는 행정1부시장 아래에 일자리 노동정책관이라는 부서를 두고 일자리정책팀, 청년일자리팀, 일자리혁신팀, 뉴딜일자리팀, 고용훈련팀으로 나누어 운영되고 있으며 청년정책담당관에 15명, 일자리정책담당관 소속 청년일자리팀에 4명 등 총 19명을 청년정책 업무에 배치하고 있다(김기현, 2017).

이 지역의 특수성을 파악하고 빠르게 고용정책을 설계하고 실행하는 데 있어 전제가 되어야 할 거버넌스가 어느 정도 구성되었다고 할 수 있는 것이다.

둘째, 예산 독립성은 서울시 청년고용정책 전체 유형에서 모두 전액 시 예산으로 운영되고 있었다. 정책예산이 중앙정부 보조금을 받지 않는다고 해서 예산 독립성이 명확히 있다고 단정할 수는 없으나, 지역 차원에서의 정책적 실행을 가능하게 한다는 점에서 큰 장점을 지닌다.

셋째, 노동시장 정합성 측면에서 서울시 청년고용정책은 한계를 보이고 있었다. 서울시 청년고용정책 중 서울형 청년 뉴딜 일자리와 청년희망디딤돌 특화과정, 비진학 청년 위탁 직업훈련과정의 경우 서울시 노동시장 특수성이 반영되지 않는 한계를 보이고 있었다. 지역고용정책에서 직접일자리 창출과 직업능력개발 훈련은 노동시장의 수요와 공급을 고려가 핵심이다(OECD, 2013). 그럼에도 서울시 청년의 특수성이 부각되는 고학력 니트에 대한 고려와 기업 수요 파악을 기반으로 한 직접일자리 창출과 직업개발 훈련이 이루어지지 않고 있었다. 지역고용정책의 핵심이 지역의 특수성을 빠르고 정확하게 파악하여, 지역 맞춤형 고용정책을 시행하는 것이라고 볼 때, 이 부분에서 서울시 청년고용정책의 실효성에 대한 한계가 예상된다.

넷째, 전달체계의 연계성에 있어서는 각 제도마다 차이를 보이고 있었는데, 두 가지 형태로 정리할 수 있다. 하나는 서울시와 중간관리조직-수행기관의 형태이고 다른 하나는 서울시-위탁수행기관이다. 이 모든 형태에서 주체는 서울시 일자리노동정책관이었다. 따라서 중앙정부의 산발적인 부처와는 상반되는 모습을 보이고 있었다. 즉 지역고용정책 전달체계의 연계성이 통합적이고 체계적일 수 있음을 보여준다. 다만, 서울시-위탁수행기관의 경우 중앙정부의 위탁 형태와 유사한 모습을 보이고 있어 이를 보완할 필요가 있다.

본 연구의 분석 결과, 서울시 청년고용정책은 지역고용정책으로 한국의 청년 노동시장 문제를 해결하는 데 있어 한계와 가능성을 모두 보여주었다고 할 수 있다. 먼저, 서울시 청년고용정책은 정책의 예산과 정책의 형성의 주체가 독립적이고 자율적으로 운영되고 있었다. 또한 전달체계에 있어서도 지역단위의 통합적 운영이 어느 정도 이루어지고 있어 지역고용정책의 실행에 있어 지역특수성에 빠르게 대응할 수 있는 가능성을 보여주었다. 반면 서울시 청년고용정책

은 서울 지역 노동시장의 특수성과 수요와 공급을 정확히 판단하고 맞춤형 정책을 설계하지 못하는 한계를 가지고 있었다. 특히 직접일자리 성격의 정책과 직업훈련 성격의 정책에서 노동시장 수요 측면과, 지역특수성이 고려되지 못하는 문제가 존재하였다.

서울시 청년고용정책이 지역고용정책으로서 중앙정부의 청년고용정책이 가지는 한계를 극복하게 위해서는 노동시장의 수요와 공급을 명확히 파악하여 정책에 빠르게 반영시킬 필요가 있다. 이러한 개입은 현재의 공급 측면의 청년의 정책 수요를 파악하는 것뿐만 아니라 수요 측면에서 서울시 노동시장의 산업구조와 기업의 특성을 파악하여 적절한 인력 분배가 이루어질 수 있도록 추진되어야 한다. 특히, 서울형 청년 뉴딜일자리 영역과 청년 대상 희망 디딤돌 과정과 비진학 청년 위탁직업훈련은 전반적인 재검토가 필요하다. 더불어 서울시 청년고용정책은 전부 시 예산으로 충당하고 정책의 결정과정에 있어서 독자적으로 운영함에 따라 정책의 독립성과 자율성이 지역단위에서 지역고용정책을 실험 가능할 정도로 보장되었다고 평가될 수 있었다. 지역고용정책이 능동적으로 개발되고 효율적으로 운영되는 데 있어서 이러한 독립성과 자율성은 강조될 필요가 있다. 다만, 서울시의 경우 예산의 확대를 통해 서울시 청년고용정책이 서울시 청년 노동시장의 포괄성을 높일 수 있어야 할 것이다.

본 연구는 최근 대안으로 활발하게 검토되고 있는 지역고용정책이 중앙정부 차원의 고용정책의 대안이 될 수 있는지 논하였다. 본 연구 결과는 지역고용정책이 성숙해가고 있는 과정에서 주요한 시사점을 제공한다. 지금까지의 한국 고용정책은 중앙정부의 고용노동부를 중심으로 일률적으로 개발 및 실행되었다. 한국 청년노동시장의 문제들을 해결하는 데 있어 지역단위의 고용정책의 가능성은 보다 적극적으로 논의될 필요가 있다. 우리나라의 지방자치 역사가 20년이 넘는 시점에서, 앞으로는 지역의 청년 노동시장에 대한 보다 면밀한 분석이 필요하고, 독립성과 자율성을 확보한 지방자치단체는 지역단위의 고용정책들을 개발시켜 나가야 할 것으로 판단된다.

더불어 본 연구에서 살펴본 서울시 청년고용정책의 한계와 가능성이 모든 지역노동시장에 적용될 수 있는가에 대해서는 심도 있는 고려가 필요할 것이다. 앞서 설명한 것과 같이 지역고용정책은 복잡하고 다변화되는 지역노동시장 문

제를 지역단위에서 파악하고 해결 가능한 대안을 제공하는 것이다. 그러므로 특정 지자체에서 성공하였다고 평가되는 청년고용정책도 각기 특성이 다른 16개 시도의 지역노동시장에 일괄적으로 실행하는 것 역시 한계를 가질 것이다. 따라서 지역 청년고용정책은 주체성과 독립성을 바탕으로, 지역 청년노동시장의 환경적 특수성을 먼저 정확히 진단하고 이에 정합하게 설계되어 실행되어 할 것으로 판단된다. 이를 위해서는 청년 지역고용정책이 산업과의 연계를 통해 일자리를 창출하는 것에서 그치는 것이 아니라 지역고용정책과 지역복지정책의 결합 형태의 접근방식이 필요하다. 지역고용정책과 지역복지정책의 결합은 지역 일자리와 산업만의 연계가 아닌 큰 틀에서 지역의 공간성과 돌봄, 주택, 보건과 같은 사회성을 연계함으로써 그 한계를 극복하는 대안이 될 수 있을 것이다. 이에 대한 구체적인 방안은 후속 연구를 통해 제시될 것이다.

참고문헌

- 강남호(2011). 「지방재정의 건전성 제고 방안」. 『산업경제연구』 24 (1) : 353~369.
- 고용노동부(2004). 『청년실업 원인 분석』.
- _____(2006). 「지역고용정책은 지역에 맞게」 보도자료. 2006. 12. 19.
- _____(2018). 지역일자리 목표 공시제 안내 홈페이지. <https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/create/list16.do>
- 관계부처합동(2015). 「‘청년 고용절벽 해소 종합대책’ 종합계획」.
- 국민일보(2018). 「文 대통령 “10년간 청년 고용대책 실패.. 특단의 처방 필요」. 2018. 1. 25.
- 김기현(2017). 「청년 정책의 현황 진단과 개선 방향」. 『보건복지포럼』 2 : 54~68.
- 김동철·김정원(2015). 「지역 청년 일자리 미스매치 완화 방안: 강원대학교 LINC 사업 사례 분석을 중심으로」. 『The Korean Journal of Human Resource Development Quarterly』 17 (2) : 215~239.

- 김복한(2013). 「서울시 청년창업의 실태와 정책 개선방안」. 『서울연구원 정책리포트』 15 : 1~20.
- 김범식(2014). 「서울시의 괜찮은 일자리에 관한 실태분석과 정책방향」. 『정책리포트』 181 : 1~17.
- _____(2017). 「4/4분기 서울시 소비자 체감경기와 2018년 주요경제 이슈」. 『서울연구원 정책리포트』 242 : 1~22.
- 김성희(2015). 「박근혜 정부의 경제정책과 노동시장 구조개선 논의의 문제점」. 『월간 복지동향』 199 : 4~11.
- 김수원·민주홍(2017). 「서울시 직업훈련사업의 환경 변화와 운영 제고」. 『직업과 고용서비스 연구』 12 (1) : 29~49.
- 김애경·김영용·김중환(2007). 「지식경제에서의 지역인적자원개발 정책과제」. 『지역사회연구』 15 (2) : 169~194.
- 김용원(2012). 「경북지역 고용구조 분석을 통한 청년층 고용촉진 방안에 관한 연구」. 『한국정부학회 2012년도 학술발표논문집』 2(단일호) : 137~163.
- 김유빈(2017). 「청년고용의 현재와 해결의 실마리」. 『국제노동브리프』 15 (8) : 3~4.
- 김주섭·전명숙·임상훈·오민홍·전윤구(2009). 『지역인적자원개발과 지역고용 거버넌스』. 한국노동연구원.
- 김진덕(2012). 『충북지역 청년층 일자리 확대 및 창출방안』. 충북발전연구원. pp.1~50.
- 김찬중·이규상·노재구(2009). 「지역 청년실업 해소방안 연구: 대전지역을 중심으로」. 『산업과경영』 22 (1) : 265~285.
- 류장수(2013). 「지역고용정책의 역사와 주요 쟁점 분석」. 『지역고용노동연구』 5 (1) : 23~46.
- 박영구(2002). 「부산지역 노동시장의 특징과 지역정책」. 『노동정책연구』 2 (1) : 110~124.
- 서명길·박현숙(2017). 「창업성공요건과 창업준속요건이 재무성과에 미치는 영향에 관한 연구: 창업소상공인을 대상으로」. 『한국창업학회지』 12

(3) : 116~148.

서울청년정책네트워크(2016). 2016 서울시 - 서울청년정책네트워크 정책간담회 자료.

서울시(2011). 일자리플러스 서울 프로젝트 운영계획.

_____ (2012). 서울 희망일자리 프로젝트 운영계획.

_____ (2013). 서울 희망일자리 프로젝트 운영계획.

_____ (2014). 일자리 창출 종합계획.

_____ (2015a). 『2020 서울형 청년보장』 기본계획.

_____ (2015b). 2016년도 비진학 일반계고교생 모집요강.

_____ (2016). 2017년 서울형 뉴딜일자리 사업 종합지침.

_____ (2016). 2016년 서울형 강소기업 참여기업 모집 공고.

_____ (2017a). 「청년 뉴딜 일자리 소개」. <http://economy.seoul.go.kr/jobplan/newdeal>. 2018. 1. 11. 검색

_____ (2017b). 2017년 뉴딜일자리 혁신 종합계획

_____ (2017c). 서울시 일자리카페 설치·운영 공모계획

_____ (2017d). 서울시, 청년이 일하기 좋은 서울형 강소기업 174개 신규 선정 보도자료, 2017.06.01.

_____ (2018a). 쉐린지 1000 소개. <http://economy.seoul.go.kr/archives/47785>, 2018. 1.12. 검색

_____ (2018b). 「‘서울시 일자리카페’ 지난해 청년 취업준비생 3만 6천명 이용 보도자료」, 2018.1.15.

송부용·김영순·김기영(2011). 「청년일자리 미스매치 요인분석-경남의 사례를 중심으로」. 『한국지역경제연구』 19 : 287~312.

송영남(2017). 「전북지역의 청년고용정책과 개선 방향」. 『지방행정』 66 (769) : 14~17.

염미경(2006). 「지역 청년실업의 특성과 대책」. 『지역사회학』 7 : 161~185.

유일·김선명(2011). 「청년 고용 촉진을 위한 지역 산업 구조 및 고용 시장 분석과 정책대안 탐색」. 『정책분석평가학회보』 21 : 101~128.

윤형호(2009). 「미래지향적 서울시 신일자리 창출 전략」. 『정책리포트』 40 :

1~21.

- 이규용(2015). 「청년층 일자리정책의 방향 모색」. 『노동리뷰』 124 : 15~30.
- 이규용·고영우·김우영·오민홍·이상호·홍성효(2015). 『지역고용전략 수립을 위한 노동시장 연구』. 한국노동연구원.
- 이병희(2016). 「청년 사회안전망 논의의 쟁점과 과제」. 『노동리뷰』 130 : 47~50.
- 이승윤·백승호·김윤영(2017). 『한국의 불안정 노동자』. 서울: 후마니타스.
- 이지연·채준호·정태석(2014). 「지역차원의 비정규직 고용실태와 제도개선 방안」. 『산업경제연구』 27 (4) : 1621~1652.
- 임광현·이동진(2009). 「전라북도 청년층 고용동향 분석 및 고용정책평가」. 『한국자치행정학보』 23 (2) : 89~114.
- 임규홍(2012). 「입학사정관제의 효율적인 운영에 관한 연구」. 『경영컨설팅리뷰』 3 (1) : 153~170.
- 전명숙(2010a). 「지역고용 및 인적자원개발정책 활성화를 위한 법·제도적 방안 연구」. 『법학연구』 21(1) : 187~214.
- _____ (2010b). 「각국의 지역고용정책 : 중앙정부와 지방정부의 역할」. 『국제노동브리프』 8 (4) : 1~4.
- 전현중 외(2008). 「부산 지역고용정책의 기본방향과 주요쟁점」. 부산지역고용과트너십 포럼 자료.
- 정인수·전병유·임상훈(2003). 『지역 노동시장 연구』. 한국노동연구원.
- 조인숙·고석관(2015). 「지역의 고용시장 성과 결정요인에 대한 연구」. 『지역발전연구』 24 : 37~83.
- 조진우·김기현(2016). 「지방자치단체 청년정책사업 현황 및 정책방안연구」. 『청소년정책이슈브리프』 28 : 1~28.
- 차주현(2011). 「재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석」. 『한국행정학보』 45 (4) : 117~151.
- 최영섭(2003). 『청년실업문제의 구조적 원인분석과 증장기 정책방향』. 산업연구원.
- 최용환(2015). 「청년 실업률의 영향요인과 정책방향 탐색」. 『한국청소년연구』

26 (2) : 83 ~ 113.

통계청(2016). 2016년 서울시 인구총조사.

_____(2017). 지역별 고용조사 원자료, 2017 상반기.

_____. 『경제활동인구조사』. 각 연도.

한성민 · 문상호 · 이숙중(2016). 「청년취업 결정요인에서 본 청년 취업대책 개선책 연구」. 『정책분석평가학회보』 26 : 187~212.

황덕순 · 주진우 · 최봉(2016). 『서울시 청년 고용정책 평가와 정책과제』. 서울연구원.

Bartik, T. J.(1991). “Boon or Boondoggle? The Debate Over State and Local Economic Development Policies.” Who Benefits from State and Local Economic Development Policies, pp.1~16.

Gobillon, L., and T. Magnac(2016). “Regional policy evaluation : Interactive fixed effects and synthetic controls.” *Review of Economics and Statistics* 98 (3) : 535~551.

O'Reilly, J., W. Eichhorst, A. Gábos, K. Hadjivassiliou, D. Lain, J. Leschke, and H. Russell(2015). “Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe : Flexibility, Education, Migration, Family Legacies, and EU Policy.” *Romania* 23 (7.3) : 1~19.

OECD LEED(2008), *Decentralisation and Co-ordination : The Twin Challenges of Labor Market Policy*.

OECD(2011). *Regions at a Glance 2011*.

_____(2013). *Local Strategies for Youth Employment(Learning from practice)*.

abstract

Can Local Employment Policies be a Alternative for Youth Unemployment Resolution? : Limitations and Possibilities of Seoul Youth Employment Policy

Lee Sang A · Lee Sophia Seung-yoon

This study analyzed the possibility of local employment policies in solving the youth labor market problem through case study of Seoul youth employment policies. The case of Seoul Youth employment policies have been analyzed focusing on four aspects 1)budget independence, 2)subjectivity of policy formation, 3)labor market coherence, 4)linkage of delivery system.

Analysis from this paper suggests that the Seoul youth employment policies were operated on there own budget and there were policy decision making bodies linked to Employment & Labor Policy Bureau and the Seoul Youth Policy Network and Seoul Youth Hub. It had an integrated delivery system in the form of an intermediary organization and an operating organization centered on the Employment & Labor Policy officer in Seoul. On the other hand, there were limitations in Seoul youth employment policies that it could not effectively cope with Seoul youth labor market problems such as deterioration of job quality, mismatch between demand and supply in local labour market, and long-term unemployment.

This study implies that it is necessary to take active consideration of four aspects which are budget independence, subjectivity of policy formation, labor market coherence, and linkage of delivery system when constructing a local employment policies in solving the problems of the Korean youth labor market.

Keywords : local employment policies, youth employment policies, local labour market