

노동정책연구  
2018. 제18권 제3호 pp.1~36  
한국노동연구원

연구논문

## 청년대상 개인지원 임금보조금의 정책설계에서의 쟁점 진단: 청년내일채움공제를 중심으로

김태욱\*

그동안 청년실업 완화를 위한 정부의 임금보조금정책은 대부분 기업지원 방식으로 운영되어 왔다. 그 가운데 2016년부터 개인지원 방식의 청년내일채움공제(이하 청년공제)가 시행되고 있으며, 많은 사람들이 동 사업이 청년 고용에 미칠 긍정적 효과를 기대하고 있다.

한편 청년공제의 도입 이후 두 차례에 걸쳐 지원수준이 변경된 가운데 동 사업의 타당성 및 실효성에 대해 적잖은 논란이 일고 있다. 이에 본 연구에서는 청년공제의 성과제고와 관련하여 동 사업의 정책설계에서 고려해야 할 쟁점들을 심층적으로 진단하고, 그 내용에 기초하여 정책적 시사점을 도출하였다.

청년공제의 정책설계에서의 쟁점은 임금보조금에서 적용되는 성과기준인 효과성, 공정성을 고려하여 ① 효과성 측면에서 청년공제에 대한 성과관리, ② 개인형 청년공제의 도입 타당성 및 가능성, ③ 청년공제 지원규모 확대의 타당성, ④ 기타 청년공제에서의 이슈들의 4가지로 도출될 수 있다.

정부가 청년공제를 비롯하여 취업자를 대상으로 하는 임금지원 정책을 도입하고 추진하는 데 있어 중요하게 고려해야 할 점은 동 정책이 청년실업을 완화하는 데 있어 제한적인 역할을 하는 한시적 정책이 될 수밖에 없다는 것이다. 정부는 타당성과 실효성 제고를 위한 동 정책의 정밀한 설계 및 추진을 위해 노력하는 동시에 대·중견/중소기업 간 이중적 노동시장 문제를 해소하기 위해 전 사회적 구조개혁에 대한 논의를 조속히 진행할 필요가 있다.

핵심용어 : 개인지원 임금보조금, 청년내일채움공제, 정책설계, 기업의 인력확보 지원 정책

논문접수일: 2018년 4월 12일, 심사의뢰일: 2018년 4월 25일, 심사완료일: 2018년 8월 10일

\* 서울시립대학교 행정학과 박사수료(dreamcast01@hanmail.net)

## I. 문제제기

청년실업 문제를 해소하기 위해 다수의 국가에서 공통적으로 활용하고 있는 정책도구 중 하나는 바로 임금보조금(wage subsidies)이며, 한국 정부 또한 1990년대 후반부터 청년을 대상으로 하는 임금보조금을 시행해오고 있다.

임금보조금은 보조금을 누구에게 지급하느냐에 따라 기업지원 보조금과 개인지원 보조금으로 구분할 수 있는데, 청년대상 임금보조금은 그동안 ‘정부지원 인턴제’(1999~2005), ‘청년고용촉진장려금’(2004~2009), ‘중소기업 청년인턴제’(2009~2016) 등 대부분 기업지원 방식으로 도입되어 왔다. 그러나 청년실업이 좀처럼 해소될 기미를 보이지 않자 기업지원 방식 보조금의 실효성에 대한 문제제기가 지속적으로 이루어졌다. 이에 정부는 2016년 7월 취업자 청년에게 보조금을 직접 지급함으로써 청년실업에 대한 임금보조금의 실효성을 높이기 위해, 독립된 단위사업으로서 개인지원 방식의 임금보조금이자 자산형성지원사업의 속성을 가진 ‘청년내일채움공제(이하 청년공제)’를 도입하였다.

청년공제는 청년실업 완화를 목적으로 도입되었기 때문에 기본적으로 고용정책으로서의 속성을 가지지만 더불어 산업정책으로서의 속성도 가지고 있다. 그것은 동 사업이 대기업의 신규채용 건수가 많지 않은 상황에서 ‘중소/중견기업으로의 청년층 취업촉진’과 ‘청년층의 유입 및 근속을 통한 중소/중견기업의 인력확보’의 두 가지 목적을 달성하기 위해 도입되었기 때문이다.

청년공제는 이 같은 두 가지 목적을 효과적으로 달성할 것이라는 기대 속에서 도입되어 2018년 현재 3년째 운영되어 오고 있다. 만 2년여의 시간이 경과되는 가운데 청년공제는 지원수준, 지원대상(target group) 등 지원내용에 있어서 적잖은 변화가 있었는데, 이는 사업의 실효성을 제고하기 위해 정부가 여러 조치들을 시도하였음을 의미하는 것이다. 정부의 여러 정책(사업)들은 문제점 진단과 성과평가의 과정을 통해 성과제고를 위한 정책내용의 변동을 계속적으로 거쳐 가듯이 청년공제 또한 이 같은 과정을 거치고 있는 것으로 볼 수 있다.

청년공제는 도입 당시 사업의 타당성과 실효성에 있어 부정적인 입장이 많지

는 않았으나, 시범사업으로 운영된 2016년과 사업연도 중반에 추가경정예산 편성을 통해 지원수준에서 변경이 이루어진 2017년 두 사업연도 동안 예산집행률과 가입률 등의 성과지표에서 실적이 높지 않게 나타남에 따라 시행 3년차에 해당하는 2018년 초반에 사업성과에 대해 논란이 일기 시작하였다. 그리고 2018년 3월 정부가 ‘청년고용촉진방안’을 통해 동 사업의 지원규모와 지원수준을 한층 더 강화하면서 청년공제의 실효성 및 타당성에 대한 논란은 더 확장되고 있다.

그러는 가운데 2018년 4월 말 동년도 청년공제에 배정된 지원인원(물량)이 조기소진되면서 낮은 예산집행률 및 가입률에 대한 논란은 사그라들었지만, 가입신청이 조기에 마감되면서 청년공제에 미처 가입하지 못한 취업자들의 가입 확대 여부가 동 사업에서의 또 다른 이슈가 되었다. 이같이 정부가 청년공제에서 제기되는 문제점에 대응하는 조치들을 지속적으로 취할 것으로 예상되는데, 청년공제 가입자, 지원대상에 해당되지만 가입하지 못한 미가입자, 미지원대상에 해당하는 청년 및 기업 등 여러 이해관계자 간에 동 사업의 지원방식 및 지원대상으로의 포함 여부 등과 관련하여 벌어지는 청년공제의 실효성 및 타당성에 대한 논란은 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

임금보조금은 지원대상, 구체적 제도운영방식 등에 따라 그 성과가 달라지기 때문에(장지연·김정우, 2002), 사업의 목표, 지원대상, 구체적 운영방식 등을 설정하는 정책설계<sup>1)</sup>의 내용은 임금보조금의 타당성과 실효성을 제고하는데 있어 관건이 된다. 세액공제(tax deduction)와 같이 자격요건을 갖춘 취업자 전부를 다 지원해주는 제도가 아닌 청년공제처럼 지원인원이 정해져 있는 직접지원 보조금(direct subsidies)에서는 지원이 가장 필요한 사람/기업들을 포착하여 이들에게 우선적으로 지원을 제공하는 것이 중요하게 고려되기 때문에, 이 같은 지원대상 설정의 이슈는 직접지원 보조금의 정책설계에서 중요한 쟁점이 된다.

1) Howlett(2009)는 정책설계를 여러 층에 배열되어 있는 정책목표와 정책수단 간 일관성을 유지함으로써 문제를 해결하기 위한 체계적인 노력의 결과 또는 활동으로 정의하고 있으며, 정책설계의 구성요소로 정책목표와 수단을 제시하였다. Ingram & Schneider(1993)는 정책설계의 구성요소로 정책목표, 수혜자와 비용부담자, 정책 대상집단, 규칙, 도구, 집행구조, 사회적 형성 또는 이미지, 논리적 근거 등을 제시하였는데, Howlett의 정책수단은 Ingram & Schneider가 제시한 규칙, 도구, 집행구조, 수혜자와 비용부담자 등 정책요소의 상당부분을 포함하는 개념이라고 할 수 있다(유은주, 2014).

그러나 지원대상이 타당하게 설정되기 위해서는 먼저 해당 임금보조금에서의 구체적인 하위(성과)목표가 타당하고 구체적으로 설정되어야 한다. 여러 일자리사업에서 나타나는 정책목표의 모호성이 사업성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있듯이(탁현우, 2014),<sup>2)</sup> 임금보조금에서 나타나는 낮은 수준의 성과는 개별 임금보조금에서 타당하고 명확하게 설정되지 못한 성과목표에서 비롯되는 것이다(김태욱, 2017).<sup>3)</sup>

따라서 청년공제를 비롯한 개인지원 보조금이 사회적 효용성을 높이며 성과를 제고하기 위해서는 정책목표가 타당하고 명확히 규정되고, 규정된 정책목표에 따라 정책대상이 우선적으로 지원이 필요한 청년/기업으로 설정되며, 정책대상의 행태적 변화를 유도하여 정책목표를 달성케 하는 정책도구가 갖추어지도록 정책설계가 이루어져야 한다.

청년공제의 타당성 및 실효성에 대해 많은 논란이 제기되고 있는바, 정부가 동 사업을 청년고용촉진을 위한 역점사업으로 추진하고 있는 현 시점에서 청년공제의 타당성 및 실효성을 보다 정밀하게 진단하는 작업이 필요하다고 본다. 그러나 임금보조금에 존재하는 여러 성과목표와 청년공제를 둘러싼 여러 이해관계자들의 입장을 고려한다면 이 작업은 간단하지 않다. 청년공제는 현재 도입된 지 2년여가 되어가지만 동 사업의 구성요소인 사업목표, 지원대상, 지원수단의 타당성에 관한 쟁점진단은 아직까지 이루어지지 않고 있는데, 이러한 쟁점을 진단하는 작업 없이는 동 사업에 대해 정밀하고 타당한 성과평가를 수행하기는 어렵다고 판단된다. 이같은 문제의식에 근거하여 본 연구에서는 청년공제의 성과제고와 관련하여 동 사업의 정책설계에서 고려해야 하는 쟁점들을 심

2) 목표설정이론(goal-setting theory)에 따르면 목표가 구체적으로 설정될수록 조직 구성원들의 직무성취 또한 증가하는 경향이 있다(Locke et al., 1981). 이 이론에 기초하여 프로그램 차원에서도 개별 프로그램에서 목표의 모호성이 높을수록 프로그램의 성과는 낮아지는 경향이 있다고 추론할 수 있다. 프로그램 목표의 모호성 수준과 프로그램이 달성한 성과 수준과의 관계는 아직 명확하지 않으며, 이에 대한 소수의 증거가 축적되어 가는 중인데(권태욱, 2015), 최근 연구결과에 따르면 목표 모호성과 프로그램 성과 사이에는 부(-)의 관계가 나타났다(Chun & Rainey, 2005; Jung, 2011).

3) 임금보조금에서 나타나는 목표 모호성은 다양한 성과기준(목표)들이 임금보조금에 적용될 수 있음에 따라(장지연·김정우, 2002) 전략적 목표 설정과 이에 따른 최적설계에 대한 합의가 쉽게 이루어지지 못하는 임금보조금의 속성(전병유 외, 2015)에서 기인하는 측면이 있다.

층적으로 진단하고, 해당 쟁점들에 기초하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 개인지원 임금보조금의 이론적 논의 및 선행연구 검토

일반적으로 정부의 임금보조금은 노동시장에서의 수요자인 기업의 인력수요 증대를 목적으로 활용되지만, 정책목표가 취업자의 실질임금상승에 따른 인력공급 증대에 있다면 임금보조금은 취업자 개인에게 지급될 수 있다. 시장 독점 현상과 기업 간 임금격차로 인해 임금수준이 낮은 기업에 인력부족 문제가 발생할 경우 인력공급이 증대될 필요성이 제기되는데, 임금격차를 완화하기 위한 수단으로서 개인지원 보조금이 활용되는 것이다(전병유·오민홍, 2011).

여러 선진 국가들이 위치한 유럽에서 운영되고 있는 임금보조금 가운데 기업지원 보조금과 개인지원 보조금의 비중을 살펴보면 대다수의 국가에서 전자의 비중이 높다.<sup>4)</sup> Eurostat(2012)에 의하면 아일랜드와 폴란드의 소수를 제외한 나머지 국가에서는 기업지원 보조금의 비중이 높거나 개인지원 보조금을 활용하지 않는 것으로 나타났다. 그리고 활용되고 있는 개인지원 보조금은 주로 저학력자, 장기실업자 등의 취약계층을 지원대상으로 설정하고 있으며,<sup>5)</sup> 사회보장 기여금 감면 등의 세액공제 형태로 운영되고 있다.<sup>6)</sup>

한편 대기업과 중소기업 간에 형성된 이중적 노동시장에 의해 다른 국가들에 비해 대-중소기업 간 임금격차가 크게 나타나는 한국<sup>7)</sup>에서는 기존 인력의 잦은 이직, 원활하지 않은 청년층 유입에 따라 중소기업에서 인력부족 문제가 심각

4) 이에 관한 자세한 내용은 전병유 외(2015)를 참고하라.

5) 청년들이 지원대상인 경우에는 해당 개인지원 보조금은 일경험 습득을 위한 프로그램으로서의 성격을 띠고 있다. 일경험 습득을 위한 프로그램은 한국에서의 일자리사업 분류 방식에 의하면 주로 고용보조금보다는 직접일자리사업에 해당하는데, 이는 하나의 유형으로 정의하기 어려운 일경험 습득 프로그램의 특성에 기인한다고 볼 수 있다.

6) 벨기에의 ‘Activa plan’에서는 지원대상자(45세 이상)에게 매달 500유로의 보조금을 직접 지급하지만 이 같이 개인에게 직접 지급되는 보조금의 사례는 적다.

7) 한국생산성본부(2015)에 따르면 한국에서 대기업 노동생산성 대비 중소기업 노동생산성 비율(대-중소기업 간 생산성 격차)은 29.3%로 OECD 회원국 중 가장 낮은 수준인 것으로 나타났다. 주요 국가들의 생산성 격차는 프랑스 70.0%, 영국 61.2%, 독일 60.4%, 이탈리아 70.1%, 스페인 60.3%, 일본 36.8%로 나타나고 있다.

한 수준이기 때문에 인력공급 증대를 위한<sup>8)</sup> 개인지원 보조금의 도입 및 확장이 중요하게 고려될 수 있다. 이 같은 맥락에서 몇몇 연구들(어수봉, 2009; 조준모 외, 2011; 김영생, 2013; 전병유 외, 2015)에서는 중소기업 취업과 연계하여 청년인력 공급을 증대하기 위해 청년을 대상으로 한 개인지원 보조금의 도입 타당성을 제기하였는데, 이 연구들은 임금보조금이 한시적으로만 지원되는 것이기에 한시적 지원에 합당한 지원대상이 설정되어야 함을 주장하였다.<sup>9)</sup>

이와 같이 개인지원 보조금의 필요성이 점차 제기됨에 따라 청년층의 중소기업 유입 목적을 위해 2010년경부터 청년인턴제에서의 ‘취업지원금’, ‘중소기업 근속장려금’ 등 청년대상의 개인지원 보조금이 도입되기 시작하였다.<sup>10)</sup> 이후 청년대상의 개인지원 보조금은 청년공제를 통해 지원대상자에 대한 지원금액을 증대하며 자산형성지원정책의 형태로 새롭게 도입되었다.

자산형성지원은 정부가 저소득 근로자를 주요 대상으로 자산을 형성할 수 있도록 금전적 지원을 제공하는 정책으로서 주로 이들의 노동을 전제로 하여 지원이 이루어지게 된다.<sup>11)</sup> 현재 미국, 영국, 캐나다 등 여러 국가에서 복지정책 측면에서 여러 형태의 자산형성지원정책을 도입해 왔으며, 한국에서도 중앙정부 및 여러 지방정부에서 저소득층을 지원대상으로 여러 자산형성지원정책(사업)을 운영하고 있다.

청년층을 지원대상으로 하는 개인지원 보조금이 한국에서 자산형성지원사업의 형태로 도입된 데에는 매월 지급하는 방식에는 기업이 악용할 수 있는 위험

8) 유럽 국가들과 같은 저숙련, 장기실업자 등 취약계층 인력의 공급증대 목적보다는 일반 구직자 또는 비경활자 인력의 공급증대를 위한 목적에 의한 것이다.

9) 이들 연구는 기업에 채용된 후 몇 년 동안은 임금이 낮은 수준이지만 종사분야에서 경력 또는 숙련이 쌓이면서 임금이 적잖이 상승하는 업종(제조업, 기술집약적 서비스업 등)에 취업하려는 청년을 지원대상으로 선별적으로 설정하거나, 다른 업종에 취업하려는 청년보다 이들에게 더 많은 보조금이 지원되도록 차등지원 방식으로 보조금이 운영되어야 함을 주장하였다.

10) 해당 보조금들은 매월 개인에게 지급되는 방식이 아닌 일정기간을 근속하면 근속에 대한 보상수당의 형태로 일정금액을 지급하는 방식으로 운영되었으나, 지원되는 보조금 금액이 청년인력 공급을 증대하고 근속을 유인하기에 충분한 수준이 아니었다고 사료된다.

11) 자산형성지원의 필요성은 Michael Sherraden에 의해 처음 제기되었으며, 그는 저소득층에 대한 현금지급 형태의 소득보전 정책은 일정부분 필연적이지만 빈곤상태에서 이들을 탈출시키는 데에는 한계가 있기 때문에 저축, 투자 촉진형 복지정책을 통해 저소득층이 자산을 형성할 수 있도록 지원하는 것이 빈곤문제에 대한 새로운 해결책이 된다고 주장하였다(Sherraden, 1991).

이 따르고, 12) 중소기업에 취업한 청년들 중 적지 않은 수가 저소득층에 해당되어 13) 저소득층을 정책대상으로 하는 기존의 자산형성지원정책의 지원방식을 적용함이 적합하다는 정책결정자들의 판단이 있었을 것으로 사료된다. 그러나 현재 운영 중인 ‘청년공제’, ‘경기도 일하는 청년통장’ 등 청년고용증대를 위한 자산형성지원사업이 기존의 사업과 비교하였을 때 다른 점이 존재하는데, 그것은 바로 해당 사업들의 정책목표 중 하나로 인력공급 증대를 통한 ‘중소기업 인력부족 해소’가 포함되어 있다는 점이다.

‘청년고용증대’와 ‘중소기업 인력부족 해소’의 두 가지 정책목표를 가진 해당 사업들은 도입되고 나서 긴 시간이 지나지 않았기에 해당 사업의 성과 및 타당성을 진단한 연구는 아직 소수에 불과하다. 김태욱(2017)은 청년대상 임금보조금에 해당하는 여러 사업/제도의 실효성을 진단하면서 청년공제의 낮은 실적(예산집행률)은 주요 정책대상인 청년보다는 기업의 이해를 많이 고려한 동사업의 설계에서 비롯됨을 지적하고, 지원대상자 개인(청년)의 신청만으로 청년공제에 가입할 수 있는 구조를 만들기 위해 ‘선택과 집중’의 원칙에 근거한 사업 개편<sup>14)</sup>을 주장하였다. 이성희·노용진(2017)은 청년공제의 고용효과를 분석하였으며, 동 사업 참여자들의 고용유지비율이 비참여자에 비해 높고, 참여한 기업들의 고용증가율이 비참여기업보다 높음을 확인하였고, 참여대상 범위의 확장, 초임기준 조정, 내일채움공제와의 연계 지원 등을 개선방안으로 제안하였다. 박철우 외(2017)는 청년공제의 내실화 및 확대방안을 도출하기 위해 동사업의 성과를 사업단계별로 분석하였으며, 적정규모의 지원을 위한 설계방안, 지자체 사업과의 연계방안 및 생애주기관점에서 청년정책과의 연계방안을 제

12) 기업이 임금보조금으로서 청년에게 매월 현금을 직접 지원하는 제도가 있음을 알고, 채용예정 청년의 학력 및 경력, 채용 직무에 따라 본래 제시하였을 월 임금수준을 낮추어 월 임금을 제시할 수 있다. 이 경우 인력공급 증대 목적의 임금보조금이 기대하였던 청년취업자의 실질임금 상승효과는 나타나지 않게 된다.

13) 중소기업에 취업한 청년 중 해당 청년이 속한 가구의 총소득을 고려한다면 저소득층에 해당하는 청년은 많지 않을 것으로 사료된다. 그러나 한국에서 유독 심각하게 나타나는 대·중소기업 간 노동시장 이중화로 인하여 대기업에 비해 중소기업의 임금수준이 상당히 낮은 수준이기에 중소기업에 취업한 청년들을 개별적으로, 그리고 상대적인 측면에서 고려한다면 저소득층에 해당한다고 볼 수 있을 것이다.

14) 국가가 육성·보호할 필요성이 높은 산업에 해당하고 인력난의 수준이 심한 업종 및 직종에 취업하려는 청년들에게 보조금이 지원되어야 한다는 내용이다.

시하였다.<sup>15)</sup>

청년공제의 도입은 정책결정자들이 청년실업 및 중소기업 인력시장에서 발생하는 미스매칭 문제를 청년들의 낮은 노동생산성 또는 영세한 중소기업이 가지는 제약된 임금지불능력에 바탕을 두기보다는 기업의 지불임금보다 높은 청년들의 의증임금에 초점을 둔 결과이다. 이는 사회적으로 청년고용 증대 목적의 정책도구로서 임금보조금정책에서 기존의 기업지원 방식보다 개인지원 방식의 유용성과 중요성이 점차 강조되고 있음을 의미한다. 그러나 청년공제의 지원대상이 저학력자, 저숙련자에 해당하는 취약계층의 청년이 아닌 대졸자를 포함한 일반 청년에 가깝기 때문에 청년공제는 다른 국가에서 취약계층을 정책 대상으로 운영되고 있는 개인지원 보조금과는 그 목적과 내용을 달리하고 있으며, 청년공제는 다른 국가에서 찾아보기 어려운 한국 정부만의 특별한 청년대상 개인지원 임금보조금이라 할 수 있다.

청년공제와 유사한 개인지원 보조금의 전례를 전 세계적으로 찾기 어려운 가운데 동 사업은 도입 이전에 충분한 학술연구 및 논의를 거치지 않는 것으로 보인다. 기업지원 임금보조금에서 나타나는 ‘사업실적(채용건수) 제고’, ‘고용 지속성 제고’, ‘사중손실<sup>16)</sup>의 최소화’ 등 다차원적인 정책목표로 인해 그것의 성과평가가 여간 쉬운 작업이 아니듯이<sup>17)18)</sup> 비교적 생소한 노동시장정책인 개

15) 동 연구는 ‘격차해소를 위한 청년입직자 적정임금 산정기반 구축’, ‘청년공제 기반 청년 내일 만들기 용자’, ‘중소기업 경력개발 서비스 제공’, ‘중앙-지자체 공동 수요조사단 운영’, ‘청년지원사업 수혜조건 판정의 합리적 체계 마련’, ‘희망사다리장학금-청년공제 연계’, ‘청년공제 동반성장기금 근속인센티브 제공’, ‘행복주택-청년내일채움 연계’ 등의 개선방안을 제시하였다.

16) 사중손실(deadweight loss)은 임금보조금이 없어도 기업이 지원대상 집단의 성원을 채용할 때 발생하는 손실로, 사중손실의 규모가 커질수록 임금보조금이 시행되지 않았을 경우와 시행되었을 때의 고용효과 간의 차이는 감소하고 순고용효과가 줄어들며, 기업은 무상으로 보조금의 혜택(windfall)을 누리게 된다. 현실의 임금보조금이 대부분 기업지원 방식으로 운영되기 때문에 사중손실의 개념은 기업지원 보조금에 적용되는 개념으로 인식할 수 있지만 개인지원 보조금에서도 적용된다. 임금보조금을 받지 않더라도 구직자가 의증임금을 스스로 조정하여 취업을 할 수 있고, 기업이 제의임금을 스스로 조정하여 구직자를 고용할 수 있는데 개인지원 임금보조금의 존재를 인식하고 해당 개인이 보조금을 지원받거나 해당 기업이 제시임금을 낮출 경우 사중손실이 발생한다(어수봉, 2009).

17) 이에 관한 자세한 내용은 장지연·김정우(2002)를 참고하라.

18) 현재 높은 수준의 성과를 거두지 못한 청년대상 개인지원 보조금 사업으로 인식되고 있는 ‘청년인턴제’ 또한 그 성과에 대해 적지 않은 논란이 존재하였다. 청년인턴제의 성과를 분석하고 개선방안을 제시한 여러 연구보고서들은 실제 사업성과와 괴리된 긍정적인



인지원 보조금에 대한 평가 또한 결코 쉬운 작업이 아닌데, 사업의 구체적 성과 목표, 우려되는 부정적 결과 등에 대해 충분한 학술적 논의 과정 없이 도입된 청년공제는 사업초기부터 적잖은 문제점을 내포하고 있을 가능성이 높다. 실제로도 청년공제는 시행 초기 2년간의 낮은 가입률과 지원내용에 있어 두 차례의 대폭적 변경이 있었음을 고려할 때, 정책 목표와 수단이 타당성과 정합성을 갖추며 동 사업이 정치하게 설계되었다고 보기는 어렵다.

현재 2018년 배정 물량이 조기 소진되는 등 가입률에 대한 논란은 어느 정도 해소되었지만, 미지원대상자의 지원대상으로의 전환 요구 증가 등 청년공제의 성과를 둘러싼 논란은 지속되고 있다. 상술한 바와 같이 청년공제에 적용될 수 있는 성과기준을 일부 제시하거나, 문제점 진단 후 개선방안을 제시한 동 사업에 대한 기존 연구들이 존재하지만, 구체적이고 타당한 성과목표, 사업목표와 합당한 지원대상의 범위 및 지원방식 등 정책설계와 관련한 여러 이슈 및 쟁점들을 체계적이고 심층적으로 분석한 연구는 아직까지 이루어지지 않았다. 청년공제는 상술한 바와 같이 사업의 특별한 속성과 불완전한 정책형성 과정으로 인해 사업의 타당성 및 실효성과 관련하여 비교적 장기간 논란이 지속될 것으로 고려된다. 이에 본 연구에서는 현재의 청년공제의 정책설계에 있어 내재되어 있는 여러 쟁점들을 체계적·심층적으로 진단하여 향후 동 사업의 개선방안 마련 시 충분히 고려해야 할 정책과제들을 제시하는 데 기여하고자 한다.

### Ⅲ. 청년공제의 도입 및 변경과정과 추진현황

청년공제 이전에 청년을 지원대상으로 도입되었던 개인지원 보조금에는 중소기업 청년인턴제에서의 ‘취업지원금’과 ‘중소기업 근속장려금’(2015)이 있다. 중소기업 청년인턴제의 ‘취업지원금’은 2010년에 처음 도입된 청년대상 개인지원 보조금으로서 취업지원금의 지원대상은 처음에는 제조업 생산직으로 취업한 청년에만 국한되었고 지원금액은 100만 원에 불과하였지만, 이후에는 지원대상이

---

평가를 하였는데, 이는 임금보조금의 합리적인 설계와 평가가 어려움을 나타내는 것이다.

전 업종·직종으로 확대되었으며, 지원금액 역시 점차 증액되어 제조업 생산직으로 취업한 청년은 근속기준(2년)을 채울 경우 300만 원을 지급받게 되었다.

‘중소기업 근속장려금’은 고졸 이하 학력의 근로자가 신성장동력·뿌리산업에 해당하는 중소기업에서 1년 이상 근속하는 경우 근속연수(최대 3년)에 따라 지원금(연 100만 원)을 지급하는 사업으로 2015년 도입되었으나, 이듬해 취업지원금과의 유사·중복을 이유로 폐지되었다.

상기와 같이 청년인턴제의 취업지원금의 지원대상 확대와 지원금액의 증가가 이루어지며 청년대상 개인지원 보조금의 규모는 다소 증가하였지만, 취업지원금과 사업구조 및 지원규모에서 상당히 차별된 청년공제가 독립된 사업으로 도입된 것으로 보아 취업지원금이 중소기업으로의 청년유입 및 근속에 미치는 영향은 크지 않았던 것으로 사료된다(김태욱, 2017).

청년공제는 기존의 청년대상 개인지원 보조금에 비해 지원수준이 대폭 강화된 보조금으로서 자산형성지원의 형태로 도입이 되었다. 기존에 중앙정부에서 중소기업 핵심인력을 지원대상으로 도입한 ‘내일채움공제’와 서울시, 경기도의 일부 지방정부에서 도입한 저소득 청년취업자 지원사업 역시 자산형성지원사업에 해당하였으나 청년공제와 이들 사업과의 다른 점은 청년공제는 근속 시 청년에게 지급되는 공제금의 재원을 정부, 기업, 근로자의 세 주체가 부담하는 반면, 나머지 사업들은 기업과 근로자(내일채움공제), 정부와 근로자(지방정부사업)의 두 주체만이 부담한다는 것이다.

2016년 처음 도입되었을 때 청년공제의 지원수준은 청년취업자가 중소기업에서 2년 근속 시 지급되는 1,200만 원(공제금)+a(공제금에 대한 이자)이었으며, 각 주체별로 부담해야 하는 기여금의 수준은 정부 600만 원, 기업 300만 원, 개인 300만 원으로 개인 기여금 300만 원을 제외하고 청년이 실제 지원받는 보조금의 수준은 2년간 900만 원+a에 이르렀다. 도입 첫해의 청년공제는 1만 명의 지원인원(사업물량)이 배정되며 시범사업으로 운영되었다.

그리고 2016년 도입 이후 정부는 두 차례에 걸쳐 청년공제의 지원내용을 상당 수준 변경하는데, 변경된 내용의 골자는 개인에게 지원하는 보조금 수준에 관한 것이었다. 1차 변경은 이듬해 새롭게 집권한 문재인 정부의 추가경정 예산안(2017. 6) 발표를 통해 이루어졌다. 추경안에 의해 2년 근속 시 청년취업자

가 지급받는 공제금 액수가 1,600만 원으로 증가하고, 지원인원은 당초 5만 명에서 5만 5천 명으로 확대되었다.

이어서 2018년 3월 정부는 전년도에 이어 다시 추경예산안과 새로운 청년고용대책을 발표하며 청년공제의 지원수준을 다시 변경하였다. 2차 변경안에서는 3년형 청년공제가 도입되어 채용된 기업에서 3년 근속 시 청년취업자는 근속에 대한 급부로 3,000만 원+α를 지급받게 되었다. 그리고 정부는 1~2년 이상 재직 중인 청년들의 근속을 지원하기 위해 청년취업자가 채용된 기업에서 5년을 근속하면 3,000만 원의 공제금을 지급받을 수 있는 청년공제Ⅱ<sup>19)</sup>를 도입하였다. 이상의 청년공제 지원수준의 변경과정을 정리하면 <표 1>과 같다.

이와 같은 두 차례에 걸친 지원수준의 변경은 청년들의 중소기업 유입 및 근속 유도에 대한 동 사업의 효과를 제고하기 위해서 청년공제에서 기존에 지원하는 임금보조금액보다 더 높은 수준의 지원이 필요하다는 정책결정자들의 판단이 작용한 결과라고 고려된다.

한편 개인에 대한 지원수준뿐만 아니라 지원대상자 및 지원대상기업의 범위 또한 몇 차례에 걸쳐 변경이 이루어졌으며, 먼저 지원대상자 범위의 변경과정을 살펴보면 다음과 같다. 청년공제 도입 시 가입이 가능한 지원대상자(청년취업자)는 청년취업인턴제, 취업성공패키지Ⅱ, 일학습병행제 이수자에 국한되었으나 인턴채용이라는 과정을 거쳐야만 청년공제에 가입할 수 있는 사업구조가 불합리하다는 의견이 기업 현장에서 다수 제기됨에 따라 2017년 8월 지침 개정을 통해 상기의 3가지 경로 외에 청년친화강소기업 또는 고용알선을 거친 기업이 청년을 정규직으로 채용할 경우<sup>20)</sup>에도 해당 청년취업자의 청년공제 가입이 가능해지게 되었으며, 2018년부터는 고용알선의 과정이 없어도 가입이 가능하게 되어 청년공제의 참여경로 요건은 사실상 없어졌다.

19) 청년공제Ⅱ는 중소기업들이 핵심인력을 확보할 수 있도록 핵심인력에 해당하는 취업자의 자산형성을 지원함으로써 이들의 근속을 유도하기 위한 사업인 ‘내일채움공제’를 청년재직자를 지원대상으로 적용시킨 것이다.

20) 본래 인턴제 및 취업성공패키지Ⅱ를 통해 청년을 채용한 기업은 채용한 청년의 임금을 최저임금의 110% 이상으로 지급해야 되었으나, 2018년부터는 인턴제 참여 없이 청년구직자를 정규직으로 채용 후 기업 자체적으로 수습기간을 운영하며 청년공제에 가입하려는 기업은 수습기간(3개월 이내) 중 임금을 99% 이상으로 지급할 수 있게 되었다.

〈표 1〉 청년공제 지원수준 변경과정

(단위: 만 원)

	도입 시	1차 변경(2017.6)	2차 변경(2018.3)
1인당 지원수준	‘1,200+a’ (2년형)	‘1,600+a’ (2년형)	· ‘1,600+a’(2년형) · ‘3,000+a’(3년형) · ‘3,000+a’(5년형: 청년공제Ⅱ)
납입 기여금 (정부:기업:개인)	600:300:300	700:400:300	· 900:400:300(2년형) · 1,800:600:600(3년형) · 1,080:1,200:720(5년형: 청년공제Ⅲ)

다음으로 지원대상기업 범위의 변경과정은 다음과 같다. 청년공제 도입 시 지원대상기업의 범위(자격요건)는 기존 청년인턴제와 동일하게 설정되었는데, 2017년 8월의 지침개정을 통해 기존 청년공제 참여제외 대상업종 중 일부 업종의 참여가 가능하게 되면서 범위가 일부 확장되었다.<sup>21)</sup> 그리고 2018년부터는 기업에 대한 ‘중소기업 청년 추가고용장려금<sup>22)</sup>(이하 추가고용장려금)’과 청년공제의 중복지원이 가능해짐에 따라 기존에 추가고용장려금 참여로 인해 청년공제에 참여할 수 없게 된 기업들도 청년공제에 참여할 수 있게 되었다.<sup>23)</sup>

청년공제의 추진 현황을 살펴보면(표 2 참조), 도입 첫해인 2016년에는 시범사업으로 운영되며 10,000명의 지원인원을 배정받았으나 가입자 수는 5,247명

- 21) ① 근로자파견업 또는 근로자공급업(용역업체 등 포함), ② 다단계 판매업 및 외근영업직 채용기업, ③ 학원 및 「도로교통법」에 의한 학원, ④ 숙박·음식업의 4개가 참여가 가능해진 업종에 해당한다. 사업 주관부처인 고용노동부(2015)는 청년공제 참여경로 중 하나인 인턴제 제외업종을 청년공제 제외업종으로 동일하게 적용하는 것을 부적절하다는 논거로 해당 업종의 참여 제한을 해제하였다.
- 22) 추가고용장려금은 기업지원 방식의 보조금으로서 성장 가능성이 높은 분야의 중소기업이 미취업청년 다수를 채용하도록 유도하기 위한 목적으로 2017년 5월 새 정부에 의해 도입되었다. 도입 시 대상기업이 청년인력을 3명을 채용할 때 1명분(1년 동안 2,000만 원 한도)에 대한 인건비를 지원하도록 지원내용이 설정되었으나, 2018년 3월 발표된 ‘청년고용 촉진방안’을 통해 대상기업이 청년인력을 1~2명만 고용해도 해당 기업이 지원을 받을 수 있도록(30인 미만 사업장은 1명 고용시부터, 30~99인 사업장은 2명 고용시부터, 100인 이상 사업장은 3명 고용시부터 지원) 지원내용을 변경하였다. 2018년 지원인원으로 당초 5만 명이 배정되었으나, 추경예산 이후 4만 5천 명이 추가되어 9만 5천 명에 이르렀다.
- 23) 고용노동부는 두 사업의 취지와 성격이 다르기 때문에 두 사업 중복지원이 가능하다고 보았으며, 이에 따라 고용보험법 시행령을 개정하였다.

에 불과하였다. 시범사업 시행 이후 2017년에는 당초 50,000명의 지원인원이 배정되었으며, 추경예산을 통해 5,000명이 증원되었다. 당해의 청년공제 가입률(지원인원 대비 청년공제 가입인원)은 73.0%(가입자 40,170명)로서 전년보다 상당 수준 증가하였다. 2018년에는 당초 전년도 지원수준 변경안을 반영하여 당초 예산이 전년대비 61.1% 증가하였으며, 지원인원은 전년도에 비해 5,000명 감소한 50,000명에 이르렀는데, 해당 물량은 예상과 달리 동년 4월 말 전량 소진되었다. 동년 3월 추경예산안이 발표되면서 도입된 3년형 청년공제에는 20,000명의 물량이 배정되었는데, 정부는 2년형 청년공제의 물량이 조기에 소진되면서 가입을 하지 못한 청년취업자들이 가입확대를 요구함에 따라 추경예산안에서 2년형 청년공제에 40,000명의 물량을 추가로 편성하였다.<sup>24)</sup> 그리고 청년재직자를 대상으로 한 청년공제Ⅱ에 45,000명의 지원인원이 배정되었다. 2018년 7월 말까지 당해연도의 청년공제 I 가입자는 61,891명에 이르고 있다.

〈표 2〉 청년공제 추진 현황(2016~2018)

(단위: 억 원, 명, %)

	예산액		지원인원	가입자 수	가입률
2016	청년인턴제 예산 중 일부		10,000	5,247	52.4
2017	일반회계	709.1	55,000	40,170	73.0
	고용보험기금	1,497.2			
	총예산	2,206.3			
2018	일반회계	1,928.2	90,000(2년형 청년공제) +20,000(3년형 청년공제) +45,000(청년공제Ⅱ)	61,891 (청년공제 I) <sup>2)</sup>	56.3%
	고용보험기금	1,801.8			
	총예산 <sup>1)</sup>	3,730.0			

주: 1) 기존 청년공제 I(고용노동부 소관)에 해당하는 예산액이며, 청년공제Ⅱ는 중소 기업벤처부 소관사업으로 편성되어 1,000억 원의 예산이 배정되었음.

2) 2018년 7월 말까지 집계된 수치이며, 청년공제 I의 지원인원은 총 110,000명임.

24) 본래 2018년 발표된 추경안에서는 2년형 청년공제의 물량을 확장한다는 내용이 없었지만, 2년형의 가입신청이 조기 마감되고, 이에 따라 청년취업자들의 청년공제 물량 확대에 대한 요구가 늘어나자 당초의 추경안을 변경하여 2년형의 물량을 추가적으로 배정한 것으로 사료된다.

## IV. 청년공제 정책설계에서의 쟁점 진단

### 1. 성과제고와 관련한 청년공제의 쟁점 탐색 및 도출<sup>25)</sup>

자산형성지원사업의 형태로 도입된 청년공제는 실질적으로 개인지원 임금보조금이지만, 기업부담 납입금의 재원이 정부가 기업에 지원해주는 보조금이라는 측면에서 기업지원 임금보조금의 속성도 더불어 가지고 있다. 저학력, 장기 실업자 등의 취약계층 청년에 국한되지 않고 일반 청년을 대상으로 설정한 개인지원 보조금이라는 점과 기업지원 임금보조금의 속성도 포함하고 있는 복잡 다단한 사업구조는 동 사업이 여타 임금보조금 사업과는 다른 특이성을 가지고 있음을 의미한다. 그러나 이 같은 청년공제가 가지는 복잡성 및 특이성과 임금보조금의 정책설계와 성과평가가 쉽지 않은 점을 감안한다면, 청년공제에서는 정책설계 및 성과평가에 있어 기업지원 보조금 및 기존의 개인지원 임금보조금에 비해 더 다각적으로 고려할 쟁점들이 존재할 수 있음을 주지할 필요가 있다.

임금보조금의 성과를 평가하는 데 있어 여러 기준 및 지표들이 제시되고 활용되고 있는데, 일반적으로 정책실무자 및 연구자들에 의해 가장 중요하고 빈번하게 활용되고 있는 지표는 바로 집행실적(참여자 수 및 예산집행률), 고용유지율, 사중손실률이며,<sup>26)27)</sup> 이 중 고용유지율 및 사중손실률은 효과성에 관한 기준으로 볼 수 있다.<sup>28)</sup> 그러나 이같이 양적지표와 효과성 기준만으로 임금보

25) 해당 부분과 뒤에 이어지는 ‘2. 정책설계 측면에서 개별 쟁점에 대한 심층진단’ 내용 중 일부는 기존 연구, 언론기사, ‘청와대 국민청원 및 제안 홈페이지(<http://www1.president.go.kr/petitions>) 게시글 등을 근거로 작성하였다.

26) 세 지표보다 활용도는 낮지만 참여자 및 참여기업 만족도, 취약계층 참여율, 소득상승효과 등도 활용되고 있다.

27) 이 세 지표는 양적지표로서 비교적 명료하게 측정이 가능하기 때문에 임금보조금의 성과를 분석하는 데 있어 빈번히 활용되는 측면이 있다.

28) 고용보조금이 성과지표를 제시한 여러 연구들 중에서 일부는 집행실적을 효과성에 대항하는 지표로 보거나 사중손실률을 효율성에 해당하는 기준으로 보기도 한다. 그러나 집행실적은 단순히 산출물의 양과 관련된 지표이기 때문에 엄밀하게 효과성과 관련되어 있다고 보기는 어렵다고 판단된다. 사중손실률은 집행과정에 관한 지표로서 효율성 기준에

조금의 성과평가를 온전히 수행하기에는 한계가 있다. 효과성 이외에도 임금보조금에서의 타당한 정책설계 및 성과평가를 위해 중요하게 고려되어야 할 기준이 있으니 그것은 바로 형평성(공정성)이다.

Martin(2000)은 임금보조금이 전체 사회의 고용증대라는 목적 이외에도 사회적 지원이 긴급히 필요한 대상에게 우선적으로 지원을 제공함으로써 노동시장에서 이들의 취약성을 완화하는 목적을 가져야 하기 때문에 임금보조금에서 형평성이 중요하게 고려되어야 함을 강조하였다.<sup>29)</sup> 지원이 우선적으로 필요한 인구집단이 선별되어 해당집단에 지원이 제공되는 임금보조금에서는 지원대상을 어떻게 설정하느냐에 따라 지원이 긴급히 필요한 자가 지원을 받지 못하고, 상대적으로 지원이 덜 필요한 자가 지원을 받는 경우가 생길 수 있기 지원대상의 설정이 임금보조금의 정책설계에서 중요한 쟁점이 된다.

상기 살펴본 임금보조금에서의 집행실적, 효과성, 형평성의 기준들은 청년공제의 정책설계 및 성과평가에서도 동일하게 적용되며, 이 기준들에 대한 쟁점들을 도출하여 보다 심층적으로 살펴볼 필요가 있다.

2016년 도입 이후 시간이 경과하면서 청년공제의 성과에 대한 논란이 점점 활발히 일어나고 있는데, 현재까지 진행된 청년공제의 성과와 관련된 논란 중 가장 크게 이슈화된 것은 바로 집행실적이다. 구체적으로는 2017년도 청년공제에서의 낮은 예산집행률에 관한 것인데, 해당 이슈는 2017년 하반기부터 이슈화되기 시작하였으며, 추경예산을 통해 대폭적인 지원규모 및 지원수준에서의 확장이 발표된 2018년 3월 이후 정치권 및 언론에 의해 사업 확장의 타당성에 대한 문제제기가 이루어지면서 청년공제의 성과와 관련하여 가장 큰 쟁점이 되었다.

청년공제의 가입신청 건수가 많을수록 가입자에 대한 지원금으로 더 많은 예산이 지출되기 때문에 낮은 예산집행률의 1차적 원인을 낮은 가입률(누적가입률)에서 찾을 수 있다. 시행 첫해인 2016년 청년공제의 예산집행률은 집계

해당도 되지만 목적달성을 위해 집행이 효과적으로 이루어졌는지에 대한 내용으로서 효율성을 포괄하는 의미로서 효과성 기준에 해당한다고도 볼 수 있다.

29) 예를 들어 장기실업자의 고용에 보조금을 지원하는 임금보조금사업의 경우 형평성의 관점에서 보면 해당 사업의 목적은 단기실업자에게 손해가 될 수 있어도 장기실업자에게 일자리를 제공하는 것 자체로 해당 임금보조금사업은 의미를 지닐 수 있는 것이다 (Martin, 2000).

되지 않았지만<sup>30)</sup> 가입률이 52.4%인 점을 비추어볼 때 당해연도에 동 사업에 편성된 예산의 집행률은 저조할 것으로 고려되며, 2017년의 예산집행률은 54.7%로 낮은 수준이었기 때문에 당해연도의 예산집행률은 2018년 들어서 동 사업의 타당성 및 실효성과 관련하여 크게 이슈화되었을 것으로 고려된다. 그러나 2017년의 실제 가입률은 73.0%로 전년대비 상당히 상승하였고, 절대적으로 낮은 수준은 아니었으며,<sup>31)</sup> 2018년에는 초기 계획된 물량이 동년 4월 말 소진되면서 가입률은 조기에 100%에 이르게 된다.

전년도 73.0%에 그쳤던 누적가입률이 이듬해 4개월 만에 100%에 이르게 된 데에는 여러 요인들이 작용하였을 것으로 보이는데, 대표적인 요인으로 정부의 청년공제에 대한 홍보강화 및 동 사업의 이슈화에 따른 청년과 기업들의 청년공제에 대한 인지확장과 가입률 제고를 위해 실시된 여러 정부 조치들을 들 수 있다. 먼저 청년과 기업들의 청년공제 존재에 대한 인지확장은 정부 홍보 강화의 결과이기도 하지만 추경예산안 발표에 따른 동 사업의 이슈화가 적잖이 영향을 미쳤을 것으로 사료된다. 그리고 가입률 제고를 위한 정부의 여러 조치로 지원대상기업 확대, 지원대상자 확대, 지원수준 증대, 청년공제Ⅱ 도입, 기업에 인센티브 부여 등을 들 수 있는데,<sup>32)</sup> 각각의 개별 조치가 실제 가입률 제고에

30) 고용보험기금상의 청년인턴제 예산 중 일부가 청년공제에서의 기업지원 보조금 재원으로 편성되었으며 해당 지출내역에 편성된 예산액이 정확히 집계되지는 않았다.

31) 2017년 청년공제의 중반까지 누적가입률(6월 말 기준 29.4%)은 낮은 수준이었으나 하반기 참여경로를 폐지하는 등의 지원대상의 가입신청을 촉진하기 위한 정부 조치로 인해 9월 말 및 10월 말의 누적가입률이 각각 51.4%, 63.0%에 이르는 등 가입률이 8월 이후 대폭 상승하였다. 이같이 2017년 청년공제 가입신청이 주로 하반기에 몰리게 되면서 하반기 가입 건에 대한 예산 지출은 차년도에 이루어지게 되었고, 그 결과 해당연도의 예산집행률이 가입건수에 비해 낮게 나타나고 있다. 2017년 편성된 예산 중 가입은 이루어졌지만, 해당 건에 대해 집행되지 못한 예산은 차년도로 이월되게 된다. 언론 및 정치권은 2018년 들어 전년도의 청년공제에서의 저조한 예산집행률을 근거로 사업에 배정된 예산을 집행하지 못하면서 저조한 집행실적에 대해 문제제기를 하였다. 그러나 청년공제에서의 집행실적(output)과 관련된 지표는 예산집행률이 아닌 가입률이 되어야 하며, 2017년 가입률인 73.0%을 낮은 수준으로 보지 않는다면, 해당연도의 가입실적을 저조하다고 평가할 수는 없다.

32) 각각의 조치들이 가입률을 제고할 수 있는 기제를 다음과 같이 도출할 수 있다. 첫째, ‘지원대상 기업 확장’은 기존에 청년공제를 신청하고 싶은 의향이 있었으나 자격요건 제한으로 인해 신청하지 못했던 기업들에게 동 사업에 참여할 수 있는 문을 열어준다. 둘째, ‘지원대상자 확장’은 청년공제의 지원대상이 되는 청년의 수를 증대함에 따라 지원대상자들이 동 사업의 지원을 신청할 의향이 있는 기업으로 더 많이 채용되게 한다. 셋



어느 정도 유의미한 영향을 미쳤는지를 정확히 파악하기는 어렵지만, 이 같은 여러 정부 조치들은 총체적 측면에서 어느 정도 효과를 거두었다고 볼 수 있다.

조기 물량소진(2년형) 이후 당초 추경예산안 변경을 통해 2년형 청년공제에 40,000명의 물량이 추가로 배정되었는데, 2018년 월별 누적가입률의 증가속도를 고려했을 때 추가 배정된 물량에 대한 가입률도 동년 내에 100%에 가까이 이를 것으로 예상된다. 이는 청년공제의 성과를 둘러싸고 가장 큰 쟁점이었던 저조한 예산집행률 및 가입률을 더 이상 유의미한 쟁점으로 고려하지 않아도 됨을 의미한다.

집행실적이 더 이상 쟁점이 되지 않는 상황에서 일반적으로 임금보조금의 성과와 관련해 부각되는 쟁점은 효과성에 관한 것이며, 이성희·노용진(2017)에 의해 청년공제의 고용유지성고가 조사되었듯이 점차적으로 동 사업의 효과성에 대한 관심이 증가할 것으로 보인다. 청년공제의 효과성과 관련하여 염두에 두어야 할 점은 바로 가입률이 높은 수준으로 제고된다고 해서 동 사업의 사업성고가 반드시 향상된다고 볼 수는 없다는 것이다. 제II장에서 논의한 바와 같이 임금보조금에서는 사업의 성과를 판단하는 데 있어 사업물량의 소화에 관한 실적 이외에도 고용유지율, 사중손실률을 포함한 효과성 기준이 중요하게 고려되기 때문에 가입률이 제고되었어도 실효성이 낮을 수 있음을 인식할 필요가 있다. 이에 따라 효과성 측면에서 지원대상 범위를 비롯하여 현재의 청년공제 정책구조가 성과제고와 관련하여 타당한지의 여부를 하나의 쟁점으로 고려할

---

째, 신규채용에 대한 의향이 있음에도 낮은 임금수준으로 인해 지원대상이 되는 청년을 기업이 채용하지 못하는 경우가 있음에 따라 ‘지원수준 증대’는 중견/중소기업 취업 시 청년취업자가 지급받는 실질임금을 높이고, 중견/중소기업에 취업하려는 청년을 늘린다. 넷째, 청년공제의 지원대상인 신입직원과 미지원대상인 기존 직원 간에 조성되는 ‘임금역전’ 등을 둘러싼 위화감을 우려하여 기업이 청년공제 신청을 하지 않는 경우가 존재하고 중소기업에서의 장기근속률이 높지 않음에 따라 ‘청년공제II 도입’은 기존에 채용되어 있던 청년취업자의 실질임금을 상승시켜 ‘임금역전’의 문제를 해소하고, 청년취업자의 근속에 대한 유인을 제고한다. 여기서 ‘임금역전’이란 기업이 청년을 채용하여 청년공제의 지원을 받게 될 경우 채용한 청년 직원이 받게 되는 실질임금이 동일 기업에서 수년간 근속하고 있는 기존 직원들이 받는 임금보다 더 높아지거나 비슷해져 발생하는 현상을 지칭한다. 다섯째, 청년공제 신청에 대한 금전적 유인이 충분하지 않아 기업이 가입 신청을 하지 않는 경우가 있음에 따라 기업의 추가고용장려금과 청년공제 중복수혜 허용 등의 조치를 통한 ‘기업의 신청유인 제고’는 기업에 채용한 청년취업자의 인건비 부담을 완화시켜주고, 이에 따라 청년공제 신청에 대한 동기를 부여한다.

수 있다.

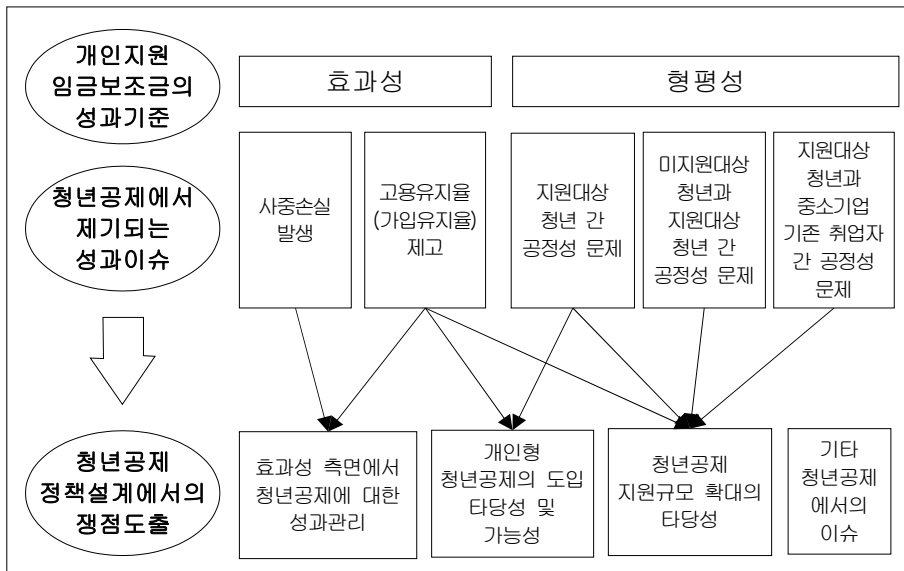
그리고 효과성 이외에 형평성 또한 청년공제의 정책설계 및 성과평가에서 간과되어서는 안 된다. 물량부족, 미지원대상에 해당, 기업의 신청거부 등의 이유로 청년공제를 신청하지 못한 청년, 그리고 일부 기업들이 현재 동 사업의 공정성에 대해 문제제기하고 있음에 따라 현재 청년공제의 공정성에 대한 이슈는 계속해서 확장되고 있다고 볼 수 있다. 특히 지원대상에 해당됨에도 기업의 신청거부로 인해 청년공제에 가입하지 못한 청년들은 공정성에 대한 문제제기를 하며 청년취업자의 신청만으로 동 사업에 가입할 수 있는 개인형 청년공제의 도입을 요구하고 있다. 이는 정책구조를 대폭 변경하는 일이기에 쉽게 이루어질 것으로 보이지는 않지만, 기업의 신청거부 및 이직문제와 관련하여 개인형 청년공제 도입에 대한 요구는 지속될 것으로 보인다. 이에 개인형 청년공제 도입의 타당성 및 가능성 여부를 청년공제의 성과제고와 관련하여 또 다른 쟁점으로 볼 수 있다.

한편 개인형 공제가 도입된다고 해도 여전히 미지원대상자의 지원대상 여부를 둘러싼 공정성에 대한 문제제기는 지속될 수 있으며, 정부예산의 제약으로 인해 전년도와 동일한 차년도의 물량 유지 및 물량 확대는 지속되기 어려울 수 있는 점을 고려할 필요가 있다. 한국의 고착적인 이중적 노동시장구조에 따른 규모별 기업 간 임금격차 문제로 인해 청년공제에 대한 청년 및 기존 중소기업 재직자들의 가입 및 지원수준 증대 등 지원규모 확대에 대한 요구는 계속해서 늘어날 가능성이 높다. 그러나 청년공제에 대한 장기적 예산 지출은 감안하더라도 한 해 동안 동 사업에 지출할 수 있는 정부예산의 적정선이 존재하기 때문에 중소기업 취업자들의 요구대로 청년공제의 지원규모를 확장하기는 어려울 것이다. 따라서 청년공제가 이중적 노동시장구조를 완화하는 데 있어 유의미한 영향을 미치기 위해서는 1인당 지원수준, 총 지원인원(물량) 등 동 사업의 지원규모가 더 확장될 필요가 있는지, 그렇다면 어느 수준으로 확장되어야 하는지에 대한 전 사회적 고민이 필요하며, 이를 청년공제의 성과제고와 관련한 세 번째 쟁점으로 고려할 수 있다.

이 밖에 상기 3개의 쟁점에 비해 논의의 중요도는 낮을 수 있으나 사업 추진 체계 및 타 정부사업과의 연계와 관련하여 고려되는 기타 이슈들을 도출할 수

있다. 이상의 내용을 정리하여 성과제고와 관련하여 청년공제의 정책설계에서의 쟁점을 ① 효과성 측면에서 청년공제에 대한 성과관리, ② 개인형 청년공제의 도입 타당성 및 가능성, ③ 청년공제 지원규모 확대의 타당성, ④ 기타 청년공제에서의 이슈들의 4가지로 도출하고자 하며, 쟁점도출을 위한 분석틀은 [그림 1]과 같다. 이어서 상기의 4가지 쟁점들의 내용을 정책설계 측면에서 보다 심층적으로 진단하고자 한다.

[그림 1] 청년공제 정책설계에서의 쟁점도출을 위한 분석틀



## 2. 정책설계 측면에서 개별 쟁점에 대한 심층진단

### 가. 효과성 측면에서 청년공제에 대한 성과관리

청년공제의 가입률이 높은 수준으로 향상되었다고 해서 동 사업의 성과가 제고되었다고 선불리 판단하기는 어렵다. 가입률이 청년공제의 성과를 고려하는데 있어 하나의 중요한 기준이지만 청년공제에서는 가입자가 만기공제금을 받기 위해 2~3년 동안 채용된 기업에서 근속을 해야 되기 때문에 해당 기간 동안의 고용유지율(가입유지율) 역시 중요한 성과기준이 될 수밖에 없다.

청년공제에서 가입유지율이 높게 나타나기 위해서는 가입자가 열악한 근로 조건으로 인해 자발적으로 퇴직하거나 채용된 기업의 경영 악화 등의 이유로 실직하지 않도록 비교적 오랜 기간 근속할 수 있는 근로조건을 갖춘 기업에 취업되어야 한다.<sup>33)34)</sup> 그리고 이러한 기업들 위주로 실제 지원신청 기업이 구성되기 위해서는 이에 부합하게 지원대상 기업의 범위가 축소 조정되어야 한다. 그러나 이같이 지원대상 기업의 범위가 축소 조정될 경우 청년공제의 가입률이 감소할 수 있음을 고려할 필요가 있다.<sup>35)</sup>

한편 ‘중소기업의 인력확보’ 또한 동 사업의 두 목적 중 하나에 해당하기에 2~3년 동안의 지원기간 종료 이후의 고용유지율도 중요한 성과기준으로 고려될 수 있다. 이 성과기준이 중요하게 고려되어야 한다면 채용된 기업에서 오랜 기간 근속하려는 청년 위주로 실제 가입자가 구성되도록 지원대상자의 범위 또한 축소 조정될 필요가 있지만, 개별 가입자의 향후 이직의도를 채용시점에서 판별하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문에 상기의 목적을 가진 지원대상자의 범위 조정은 기술적으로 많은 어려움이 따른다고 판단된다.

또한 가입유지율을 제고하기 위한 상기와 같은 정부 조치로 인해 혹여나 가입유지율이 높은 수준으로 상승하더라도 사중손실률이 높게 나타난다면, 청년공제에서의 사업성고가 높다고 판단하기는 어렵게 된다. 청년공제의 지원을 받아 중소기업에 채용되어 2~3년 이상 근속을 한 청년이 청년공제의 지원을 받지 않았어도 중소기업에 취업하여 동일 기간 동안 근속을 이어갔었다면 사중손실이 발생하게 되고,<sup>36)37)</sup> 이 같은 사례가 많을 경우 비용 대비 효과가 낮은 지원

33) 이성희·노용진(2017)은 청년공제 가입률을 제고하기 위해 운영기관이 사업에 참여하려는 기업의 근로조건에 대한 파악 없이 무리하게 청년구직자를 해당 기업에 채용시킨 경우 해당 취업자의 근속률이 낮게 나타날 수 있음을 언급하고 있다.

34) 물론 가입자 또한 2~3년 동안 채용된 기업에서 근속하려는 의지나 노력을 갖추어야 고용지속이 이루어질 수 있는데, 만기 공제금을 받기 위해 가입자가 2~3년 동안 채용된 기업에서 이직 또는 퇴직을 하지는 않을 것으로 보인다.

35) 2017년 가입률은 8월까지 25.2%(가입자 13,886명)에 불과하였으나, 이후 급증하여 10월 말 37.8%(가입자 20,766명), 최종 73.0%(40,170명)에 이르렀다. 8월 이후 가입률이 급증한 이유는 청년공제에 참여하기 위한 사전경로를 완화한 조치에 기인한 측면도 있지만, 정부 및 운영기관이 가입률 제고를 위해 무리하게 청년들의 취업을 알선하고 청년공제 가입을 유도한 행태(이성희·노용진, 2017)에서 비롯되는 측면도 있다고 여겨진다.

36) 청년공제의 지원을 통해 청년을 채용한 기업이 청년공제가 없었더라도 제시임금을 상향 조정하여 청년을 채용하고 해당 청년이 근속하는 경우 또는 청년공제 지원을 통해 기업

이 증가함에 따라 동 사업의 실효성이 저해될 수 있기 때문이다.

2017년도 집행실적과 같이 청년공제의 가입률이 100%에 적잖이 못 미칠 경우 사중손실이 발생하더라도, 사중손실이 유발되는 지원은 다른 여지없이 임금보조금의 지원을 통한 고용증대 및 근속유도의 사례로 고려될 것이기에 사중손실은 동 사업의 성과판단에 있어 중요하게 다루어지지 않게 된다. 그러나 2018년 같이 가입률이 조기에 100%에 이르며 물량이 소진되고, 혹여나 물량 제한으로 인해 가입을 하지 못하는 사례가 상당수 발생하게 되면,<sup>38)</sup> 청년공제에서 초래되는 사중손실은 동 사업의 성과판단을 위한 중요한 기준으로 고려될 수밖에 없다. 결국 정부 및 정책관계자들은 가입률을 높이기 위한 여러 조치와 관리·운영기관의 가입승인 및 채용알선 행태가 단순히 가입률 제고에만 초점이 맞추어질 경우 사중손실에 의한 효율성 저하 및 이에 따른 자원배분의 왜곡 문제가 발생하고 열악한 근로조건을 갖춘 기업의 사업참여로 인한 고용유지율 저하가 초래될 수 있음을 고려해야 하며, 이 같은 사중손실의 발생 가능성을 최소화하기 위한 조치들을 강구할 필요가 있다.

#### 나. 개인형 방식 청년공제의 도입 타당성 및 가능성

청년공제는 청년취업자가 가입을 원함에도 불구하고 채용된(될) 기업에서 지원신청을 하지 않으면 가입이 불가능한 지원체계를 가지고 있기 때문에<sup>39)</sup> 기업

에 채용된 청년이 청년공제가 없었더라도 의중임금을 하향 조정하여 기업에 취업하고 근속하는 경우에 사중손실이 발생하게 된다. 그러나 현실에서 기업과 취업자 개인의 의도와 행태가 어떠하였는지를 판별하기는 어렵기 때문에 개인지원 보조금에서 사중손실의 여부를 가리는 것은 현실적으로 쉽지 않다고 볼 수 있다. 한편 기업의 제시임금과 구직자의 의중임금에 경직성이 있음을 가정한다면, 상기의 두 경우 모두 청년공제가 없었으면 취업과 근속이 이루어지 않게 되면서 사중손실은 발생하지 않게 된다.

- 37) 중소/중견기업에 취업을 하였지만 비교적 높은 임금을 받고 있는 취업자들의 경우 낮은 임금으로 인해 퇴직/이직하지 않을 것이기 때문에 이들이 청년공제에 가입하여 지원을 받는다면 해당 사례는 사중손실에 해당한다고 볼 수 있다. 청년공제의 지원이 없었더라도 현재의 임금수준에 만족하였을 가입자들이 전체 가입자들 중 많지는 않을 것으로 사료된다. 그러나 상당수 중견기업의 경우 비교적 높은 수준의 임금을 지급하기도 하며 이 같은 기업에 채용된 자들이 수혜자가 되는 것에 대해 우려하는 입장들이 있으며, 이러한 사례가 종종 발견된다면 청년공제의 지원을 둘러싼 형평성의 문제가 더 심화될 수 있다.
- 38) 사중손실에 해당하는 채용사례들이 물량이 소진되기 전에 청년공제의 지원을 받고, 사중손실에 해당하지 않는 사례들이 물량 소진으로 지원을 받지 못하는 경우를 가리킨다.
- 39) 만기공제금의 재원을 부담하는 주체 중 하나인 기업이 기업납입금에 대한 재원으로 지급

의 지원신청이 없이 청년취업자의 신청만으로 가입이 이루어지는 개인형 청년 공제(이하 개인형)의 도입을 요구하는 입장들이 적지 않다.<sup>40)</sup> 그러나 그동안 청년공제의 사업내용의 변경이 수차례 이루어졌지만, 현재 정부의 개인형 도입에 대한 고려는 없는 것으로 보인다.

서울시, 경기도에서 개인형 방식으로 운영되고 있는 청년대상 자산형성지원 사업과 달리 청년공제가 개인형 방식이 아닌 기업신청 방식으로 도입된 데에는 청년취업자의 근속을 통한 기업의 인력유지의 목적도 있지만, 김태욱(2017)의 진단과 같이 예산 제약의 문제도 작용하고 있는 것으로 고려된다. 그러나 청년 공제에서의 기업신청 방식은 채용된(될) 기업이 지원대상 기업에 해당하고, 청년 본인도 지원대상자에 해당함에도 여러 이유들로 인해 채용기업이 충분히 거부할 수 있기 때문에<sup>41)</sup> 지원대상의 실제 가입여부를 둘러싸고 공정성의 문제가 제기될 수 있다.<sup>42)</sup>

따라서 청년공제(청년공제Ⅱ 포함)가 설령 가입률, 고용유지율, 사중손실률에 있어서 높은 성과를 보인다 할지라도 이 같은 기업의 지원신청 기피/거부 또는 가입신청 건수의 증가에 따른 물량제한<sup>43)</sup>으로 인해 동 사업에 대해 청년들이 인식하는 접근성과 공정성의 수준이 낮다면, 동 사업의 성과를 높게 보기는 어렵게 된다. 특히 청년공제의 존재에 대한 인지 확장 및 지원수준을 늘리는

되는 기업지원 보조금(고용보험기금상 ‘청년공제’사업)에 대한 지원을 신청하지 않으면, 공제금이 충당되지 않기 때문에 청년취업자의 가입은 불가능하다.

- 40) 2018년 3월 2차 지원내용 변경안 발표 이후 ‘청와대 국민청원 및 제안’ 홈페이지에 개인형 도입 청원에 관한 게시글이 다수 등록되어 있다.
- 41) 기업이 지원대상 기업에 해당됨에도 청년공제의 지원신청을 하지 않는 이유에 대해서는 ‘각주 32’의 내용을 참고하라.
- 42) 물론 지원대상 기업에 해당하지만 실제로 지원신청을 하지 않거나, 지원대상 청년의 신청요청을 거부하는 기업을 지원이 부적절한 기업으로 고려하여 해당 기업에 채용되는 청년에 대한 지원 역시 부적절하다고 판단할 수 있지만, 청년구직자가 지원신청에 대한 의향을 가지고 있는 기업을 찾기 어려울 수 있기 때문에 이 같은 사례가 많을 경우 청년의 입장에서 청년공제는 접근성과 공정성이 낮은 사업으로 인식될 수밖에 없다.
- 43) 2018년에 배정된 50,000명에 대한 물량이 동년 4월 말 조기 소진되면서 청년공제 가입신청을 원하지만 물량소진으로 가입을 하지 못한 청년취업자 및 구직자들의 물량확대요구가 증가하였고, 이 같은 요구를 반영하여 정부는 당초 추경예산안의 변경을 통해 2년형 청년공제에 물량 40,000명을 추가로 배정한 것으로 보인다. 그러나 새로이 추가된 물량 역시 다시 몇 달 만에 소진되거나, 이후 사업연도에도 동일하게 물량이 조기 소진되는 사례가 발생할 경우 매년 추경예산 편성을 통해 추가적으로 물량을 확보하는 것은 현실적으로 지속되기 어려울 수 있다.

3년형 청년공제의 도입으로 인해 청년공제 가입을 희망하는 청년들이 증가하고 있는 시점에서 기업의 지원신청 기피/거부에 따른 동 사업의 공정성에 대한 논란은 앞으로 더 커질 것으로 예상된다.

이 같은 청년공제의 공정성 논란에 따라 개인형 도입의 필요성을 피력하는 입장이 늘어날 것으로 보이며, 그렇게 될 경우 정부는 개인형 도입에 대한 가능성을 열어둘 수 있을 것이다. 그러나 설령 개인형이 도입된다 하더라도 예산이 제약되어 있는 상황에서 자격요건을 갖춘 청년 모두에게 가입을 허용하는 것은 불가능하다(김태욱, 2017). 따라서 중소기업에 취업하려는 청년 중 일부만을 지원하는 것이 불가피해지며, 이 경우 어떠한 업종에 또는 어떠한 직종에 취업하려는 청년을 지원할 것인지, 즉 청년공제에 가입할 수 있는 청년의 자격요건을 어떻게 설정할 것인지가 개인형 도입을 둘러싼 쟁점이 될 수 있다.

개인지원 임금보조금 도입 시 지원대상자를 어떻게 설정할 것인지에 대해 기존 연구(어수봉, 2009; 전병유 외, 2015; 김태욱, 2017)들은 중소기업업을 비롯하여 인력부족을 심하게 겪고 있는 업·직종 위주의 지원을 제안하고 있다. 그러나 이같이 인력부족이 심한 업·직종에 국한된 지원은 지원대상 업·직종에 해당하지 않은 청년과 기업을 차별하는 또 다른 공정성 문제의 이슈를 제기할 수 있다.

이 외에 개인형 청년공제 도입 시 가입기간 내 가입자에 대한 이직의 허용여부도 쟁점이 될 수 있는데, 가입자의 이직이 허용될 경우<sup>44)</sup> 청년공제에서의 ‘중소기업의 인력확보’의 사업목적이 퇴색할 수 있기 때문이다. 따라서 지원대상 청년의 입장에서는 이직의 허용을 지지하겠으나 대다수의 지원대상 기업은 이직의 허용을 반대하는 경향을 보일 것이다. 이상의 개인형 도입을 둘러싸고 예산의 제약, 지원대상 설정에서의 공정성, 가입자 이직 허용의 문제가 제기되며, 개인형 도입은 쉽게 이루어지지 않을 것으로 고려된다.

#### 다. 청년공제 지원규모 확대의 타당성과 방향성

현재 청년공제는 각계각층에서 청년실업 해소와 동시에 중소기업 인력부족

44) 서울시의 ‘희망두배 청년통장’에서는 청년가입자가 이직을 해도 지원이 유지되는 반면, 경기도의 ‘일하는 청년통장’에서는 이직이 허용되지 않고 있다. 이와 같은 두 사업에서의 차이는 전자에서는 사업의 목적에서 청년의 소득증대가 상대적으로 더 중요하게 고려되는 반면, 후자에서는 기업의 인력확보가 상대적으로 더 중요하게 고려되고 있음을 시사한다.

문제를 완화하기 위한 효과적 정책도구로서 인지되고 있으며, 정부는 청년공제 실효성 제고 측면에서 지원수준을 늘리기 위해 두 차례에 걸쳐 정부지원금을 증액하고, 지방정부 임금보조금 사업과의 연계 등의 시도를 해오고 있다.

현재 정부관료, 전문가 등 대부분의 정책관계자들은 중소기업 인력부족과 청년실업 문제를 해소하기 위한 한시적 방편으로서의 당위성을 청년공제에 부여하고 있지만,<sup>45)</sup> 국내의 심각한 청년실업 문제의 주된 원인 중 하나인 대기업-중소기업 간의 이중적 노동시장 문제가 단기간에 쉽게 해결되지 못할 것으로 예상되기 때문에 청년공제는 이전의 청년인턴제처럼 장기간 지속될 가능성이 크다. 그러나 청년공제가 장기적 운영됨에도 불구하고, 향후에도 청년실업 및 중소기업 인력부족의 문제가 좀처럼 완화되지 않는다면 청년인턴제와 동일하게 청년공제의 실효성에 대해서 끊임없는 문제제기가 이루어질 것이다.

2021년까지 청년공제에 매년 5,000억 원 이상의 적잖은 정부예산이 투입될 것으로 예상되지만,<sup>46)</sup> 해당 예산으로는 앞서 살펴본 바와 같이 2~5년 동안의 지원기간 종료 이후 가입자의 실질임금 저하와 이에 따른 이직 증가, 지원을 둘러싼 신규직원과 기존직원 간의 공정성 문제<sup>47)</sup>, 개인형 도입 시 발생할 수

45) 정부는 ‘청년고용촉진방안(2018. 3)’을 통해 청년공제가 2022년까지만 운영될 것임을 발표하며, 동 사업에 한시성을 부여하고 있다.

46) 「2018년 고용보험기금계획안 사업설명자료」에 따르면 중기재정계획상 2019~2021년 고용보험기금에서의 청년공제 예산소요액은 2019년 3,094.3억 원, 2020년 3,460.5억 원, 2021년 3,642.8억 원이다. 일반회계상 예산소요액까지 고려하면 매년 5,000억 원 이상이 청년공제에 투입될 것으로 보인다.

47) 청년공제Ⅱ 도입으로 기존 청년재직자들도 실질임금이 향상될 수 있는 기회를 부여받았으나, 청년공제Ⅱ에서는 기업이 3,000만 원의 만기 공제금 중 1,200만 원을 기여금으로 부담해야 되기 때문에 기존에 시행되고 있는 ‘내일채움공제’ 성과를 고려하면 청년공제Ⅱ 역시 가입률이 낮을 가능성이 높다. ‘내일채움공제(중소기업 핵심인력 성과보상기금사업)’는 2014년 중소기업에서 5년 이상 재직한 핵심인력에게 성과보상금 형태로 자산형성을 지원하기 위해 도입된 사업으로 동 사업의 성과판단을 위해 그동안의 가입 및 탈퇴 현황을 살펴보면 다음과 같다. 김병관 의원실의 보도자료(‘중기부 내일채움공제 해지 급증 추세, 중소기업 인력 양성 및 장기재직 유도 위한 개선책 마련해야’ 2017. 10. 3.)에 의하면 동 가입자 수는 2017년 9월 말 기준 24,500여 명에 이르고 있으나, 가입자 수가 2016년부터 늘어나고 있는 추이를 보이고 있지는 않다. 반면 해지자 수는 동일 시점 기준 5,300여 명으로 해지율은 21.7%에 이르고 있으며, 해지자 수가 매년 증가하고 있다(아래 표 참조). 해직 이유로는 핵심인력의 ‘이직으로 인한 퇴직(25.7%)’, ‘창업 등 기타 사유로 인한 퇴직(24.7%)’에 대한 응답이 가장 많았으며, ‘기업의 경제적 부담’에 대한 응답은 13.6%로 나타났다. 2017년 12월 기준 내일채움공제에 가입한 기업은 10,420개사로 350만 개 중소기업의 0.3%에 불과하다(뉴스핌. 『제구실 못하는 중진공 '내일채움공



있는 지원대상과 미지원대상 간의 공정성의 문제를 충분히 해소하기 어렵다. 이 같은 문제에 대응하기 위해 청년공제에서의 지원대상 확장 및 실제 지원인원 증대, 지원수준 증대가 고려될 수 있지만, 이 조치들은 청년공제에 투입되는 예산의 대폭적 증가를 수반할 수밖에 없다. 결국 청년실업과 중소기업 인력부족 문제를 해소하는 정책도구로서 청년공제에 어느 정도의 역할을 부여할 것인지, 그리고 보다 더 많은 역할을 부여한다면 이에 따라 대폭적으로 증대되어야 할 동 사업의 예산을 어떻게 충당할 것인지가 청년공제의 성과제고와 관련하여 하나의 쟁점이 되는 것이다.

만약 청년공제 지원규모의 확장에 대한 사회적 합의가 이루어진다면 동 사업에 투입될 것으로 예상되는 수조 원 이상의 재원의 충당방식의 설계가 중요한 관건이 되는데, 현재로서는 청년공제 지원규모 확대를 위한 사업예산 증액은 동 사업의 예산을 지출하는 일반회계와 고용보험기금에서의 예산 제약으로 인해 해당 회계영역에서 실현되기가 쉽지 않을 것으로 판단된다. 그렇다면 결국 재원 마련을 위해 세수 증대가 실행 가능한 방안으로 제기될 수밖에 없는데, 세수 증대에 따르는 조세저항을 고려하면 결코 실행이 쉽지 않은 문제가 있다. 따라서 대·중견/중소기업 간 노동시장 이중화 문제를 해소하기 위한 주요한 방안 중 하나로서 중견/중소기업 취업자에게 지급하는 임금보조금의 재원마련을 위한 세수 증대에 대한 사회적 논의 및 합의가 이루어질 필요가 있다. 이 같은 사회적 합의가 이루어질 경우 청년공제를 비롯한 중소기업 취업자 대상 개인지원 임금보조금은 일반회계보다는 중소기업 취업자에게 금전적 지원을 제공하기 위한 목적으로 신설된 특별회계 또는 기금상의 사업으로 운영되는 것이 적합하다고 여겨지며,<sup>48)</sup> 해당 특별회계 또는 기금의 재원은 상기 목적으로 신설

제『청년공제 연계도 불투명』, 2018. 1. 11 기사).

	2014	2015	2016	2017. 9	계
신규가입자 수(명)	2,100	8,023	7,071	7,307	24,501
해지자 수(명)	27	814	2,272	2,211	5,324
신규가입자 수 대비 해지자 수 비율(%)	1.3	10.1	32.1	30.3	21.7

48) 일반회계상의 사업으로 편성될 경우 가입 수요에 대한 정확한 예측에 기초한 지원인원 및 예산배정이 어려울 수 있으며, 정치 지형의 변동에 따라 배정되는 예산액이 달라질 수 있는 단점이 존재한다.

된 목적제 및 일반회계로부터의 전입금으로 충당할 수 있다.

#### 라. 기타 청년공제에서의 이슈

이상 살펴본 청년공제에서의 성과제고와 관련된 세 가지 쟁점보다는 부차적일 수 있지만, 고용보험 가입기간에 따른 지원대상 배제의 타당성, 중앙정부 및 지방정부의 타사업과의 연계방향 등의 기타 이슈들을 살펴볼 수 있다.

현재 청년공제 가입이 제한되는 몇 가지 기준들이 적용되고 있으며, 그중 하나가 바로 고용보험 가입기간이다. 2018년 4월 이전까지는 고용보험 가입기간에 상관없이 일정 조건을 갖춘 기업에 취업하는 지원대상자들은 청년공제에 가입할 수 있었으나, 동년 4월부터 새로운 시행지침이 적용되면서 최종학교 졸업 이후 전체 고용보험 가입기간이 12개월 초과된 자는 가입이 불가능하게 되었다.<sup>49)50)</sup> 이는 청년공제 가입을 목적으로 기존에 취업한 기업으로부터의 이직을 제한하기 위한 정부 조치에 해당하는데, 새로운 기준이 적용되면서 동년 3월까지의 지원대상에 해당되었다가 4월부터 지원대상에서 배제되는 청년들 중 일부가 지침 개정에 대한 불만과 시정요구를 제기해오고 있다.

청년공제 가입 목적으로 이직을 제한하기 위해 고용보험 가입기간에 따른 신청제한 기준을 두는 것은 일견 타당한 조치로 고려되지만, 현재 단기실직 상태에 있거나 아르바이트를 수행 중인 다수의 청년 중에 최종학교 졸업 이후의 인턴경력, 여러 아르바이트 경력으로 인해 지원대상에서 배제되는 자들이 생기는 문제가 발생한다. 물론 고용주가 고용보험을 들지 않는 아르바이트 일자리가 전체 중 상당 부분을 차지하겠으나, ‘두루누리 사회보험 지원사업’, ‘일자리안정자금’<sup>51)</sup> 등으로 아르바이트 근로자를 대상으로도 고용주의 고용보험가입을

49) 2017년 사업까지는 고용보험 가입기간에 따른 신청제한 기준이 ‘최종학교 졸업 후 가입기간이 연속하여 1년 이상인 자’였으나(예외조항 있음) 2018년 지침이 개정되면서 고용보험 가입기간에 따른 신청제한 기준은 폐지되었다. 이는 청년공제 가입률을 제고하기 위한 정부조치로 고려된다. 그러나 3개월 만에 지침 개정이 이루어지면서 고용보험 가입기간에 따른 신청제한 기준이 다시 적용되었다. 그러나 예외 규정으로 ‘최종피보험 상실일 이후 실직기간이 6개월 이상인 자’에 한해서 전체 고용보험 가입기간이 12개월 초과한 자에 대한 청년공제 가입이 허용되었다.

50) 정부가 최종학교 졸업 이후로 고용보험 가입기간을 설정한 것은 청년들의 재학 중 아르바이트가 점차 빈번해지면서 재학 중 아르바이트를 취업상태로 보기 어렵다는 판단에 근거한 것이다.

유도하고 있는 정책적 맥락을 고려한다면 상기의 조치로 인해 지원대상에서 배제되어 억울함을 호소하는 청년들이 적잖이 존재할 수 있다. 이에 정부는 공정성 측면에서 고용보험 가입기간에 따른 가입신청 제한에 대한 이슈를 보다 신중하고 세밀히 고려할 필요가 있다.

다음으로 추가고용장려금과의 중복지원 문제가 존재한다. 추가고용장려금이 처음 도입될 때에는 기업에 대해서 동 사업과 청년공제의 중복지원이 허용되지 않았다. 그러나 2018년부터 중복지원이 허용되었는데, 이는 기업에 청년공제 지원신청에 대한 인센티브를 제공하여 가입률을 제고하기 위한 조치로 고려된다.<sup>52)</sup> 청년공제는 중소기업으로의 청년유입을 위해서 기업지원이 아닌 개인지원이 더 효과적이라는 인식에 근거하여 도입된 개인지원에 더 방점을 둔 임금보조금이지만, 추가고용장려금과의 중복지원 허용은 기업지원 방식이 여전히 유용하다는 정책결정자들의 인식을 드러내는 조치로 볼 수 있다. 그동안 활용되었던 여러 기업지원 보조금에서 사중손실이 비교적 높게 나타났듯이(전병유 외, 2015; 감사원, 2016; 금재호 외, 2017) 추가고용장려금과의 중복지원 허용은 불필요하게 사중손실을 야기하거나 심화시킬 우려가 있다. 그리고 중복지원 허용 시 청년 1인의 채용에 대해 1개 기업에 대규모 지원이 이루어지기 때문에 청년 1명의 채용과 근속을 위해 1개 기업에 상당한 예산을 지원해야 하는 지에 대해 타당성 문제가 제기될 수 있음을 고려해야 할 것이다.<sup>53)</sup>

마지막으로 지방정부 임금보조금사업과의 연계 문제이다. 현재 일부 광역자치단체 및 기초자치단체는 ‘○○형 청년내일채움공제’라는 이름으로 중앙정부 청년공제와 연계된 사업을 진행하고 있다. 이 같은 지자체 사업은 개별 지자체

- 51) 일자리안정자금은 최저임금 인상에 따른 영세 사업주의 부담을 완화하고 근로자의 고용 안정을 지원하기 위한 제도로, 고용주가 일자리안정자금에 가입하려면 사업장에 고용되어 있는 근로자가 고용보험에 가입해야 한다. 이에 일자리안정자금이 아르바이트를 하려는 청년들의 청년공제 가입을 막는 족쇄로 작용할 수 있다는 우려도 나오고 있다(문화일보 「대행사 시켜 가입실적 올리기... ‘청년내일채움공제’ 구멍」, 2018. 5. 1 기사).
- 52) 청년공제에서는 기업에 지원되는 실제 지원금의 수준(2년간 700만 원을 지원받아 이 중 400만 원을 만기공제금에 대한 기여금으로 납입하면, 실제 지원금은 300만 원임)이 높지 않기에, 기업이 지원신청을 할 유인이 크지 않은데, 기업지원 보조금을 통해 인건비로 활용할 수 있는 보조금을 추가로 지원한다면, 채용한 청년에 대한 인건비로 지출되는 비용을 줄일 수 있기 때문에 청년공제 지원신청에 대한 기업의 동기부여를 제고할 수 있다.
- 53) 강세욱(2015)은 기업이 청년 1인을 채용함으로써 여러 기업지원 보조금 사업/제도를 통해 상당 액수의 보조금을 지원받을 수 있는 중복지원 문제를 제기하였다.

에 따라 지원방식과 지원수준을 달리하는데, 지원방식의 경우 기업지원 방식으로 운영하는 지자체가 있고, 개인지원 방식으로 운영하는 지자체도 있으며, 개인과 기업 모두에 지원하는 방식을 활용하는 지자체도 있다.<sup>54)</sup> 그러나 추가고용 장려금의 중복허용 문제와 같이 지자체의 기업지원 보조금과의 연계는 사중손실 야기와 심화를 초래할 수 있기 때문에 중앙정부와 지자체는 이러한 점을 고려하여 청년공제와 지자체 사업과의 효과적 연계방안을 강구할 필요가 있다.

## V. 요약 및 정책적 시사점

일반적으로 청년을 대상으로 하는 임금보조금은 주로 기업지원 방식으로 운영되는데, 간혹 개인지원 방식으로 도입된다 하더라도 그것의 지원대상은 근로장려세제(EITC)와 같이 저소득빈곤층이 되는 경우가 많다. 반면 개인지원 방식의 청년공제는 지원대상이 저소득빈곤층이 아닌 구직자 및 재직자 청년 일반적으로 지원대상이 설정되었는데, 이는 국내에서 유독 높게 나타나는 대학진학률과 이에 따른 고학력자의 실업문제, 그리고 대·중견/중소기업 간 이중적 노동시장 구조와 이에 따른 중견/중소기업의 인력부족을 해결하기 위한 방안으로 청년공제가 도입되었기 때문이다.

임금보조금은 한시적으로만 지원되기 때문에 개인지원 보조금의 도입의 타당성을 진단한 연구들은 한시적 지원에 합당한 지원대상이 설정되어야 함을 주장하였지만, 현실의 청년공제에서는 지원대상 청년/기업의 범위가 보다 광범위하게 설정되고 있다. 이는 청년 다수의 서비스 관련 업·직종으로의 취업선호 현상과 해당 업·직종에 특화된 교육을 받아온 청년들의 상황, 그리고 전 산업에 걸쳐 인력부족에 직면한 중소기업들의 요구가 반영한 결과로 고려된다. 동

54) 기업지원 방식의 사례에는 수원시(청년공제에 참여하는 기업에 210만 원 지원), 대구광역시(청년공제에 참여하는 기업에 150만 원 지원) 등, 개인지원 방식의 사례에는 밀양시(청년이 3년 근속 시 추가적으로 개인에 800만 원 지원), 혼용하는 방식의 사례에는 부산시(지원대상 청년이 3년 근속 시 추가적으로 기업에 300만 원, 개인에 500만 원 지원), 대전시(지원대상 청년이 3년 근속 시 추가적으로 기업에 180만 원, 개인에 300만 원 지원) 등이 있다.

사업에서 설정된 이와 같은 지원대상의 범위와 더불어, 만기공제금에 대한 기여금을 세 주체가 납부함으로써 기업의 신청이 있어야 지원대상 청년이 동 사업에 가입할 수 있는 사업구조는 청년공제의 정책설계에서 나타나는 특징이다. 그러나 청년공제에서의 이 같은 정책설계는 낮은 가입건수, 지원대상과 미지원 대상 간(5인 미만 사업장 취업자, 일정 연수 이상 근속 중인 취업자), 그리고 지원대상 중 가입자와 미가입자 간 발생하는 공정성 시비, 사중손실의 발생과 고용지속성 저하에 따른 낮은 실효성과 자원배분의 왜곡에 관한 문제를 내포하고 있다.

정부는 그동안 지원수준의 증대 및 청년공제Ⅱ의 도입 등을 통해 청년공제의 성과를 제고하기 위한 여러 조치들을 취해오고 있지만 전문가 및 정책대상 대다수가 청년공제가 높은 수준의 성과를 거두고 있다는 평가에 동의할지는 불투명하며, 동 사업의 실효성에 대한 논란은 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

사업시행 초기부터 논란이 되고 있는 저조한 가입률 및 예산집행률 문제는 정부 및 사업운영기관의 대응조치를 통해 해결되어 더 이상 큰 쟁점이 되지 않을 것으로 예상되지만, 청년공제가 내포하고 있는 이직 및 해고에 의한 가입해지와 사중손실 발생의 문제를 고려해야 한다. 물론 현실에서 사중손실의 발생여부를 가리는 것이 어렵지만, 청년취업자들과 기업들이 가입신청에 대한 의지가 있음에도 불구하고 지원물량이 조기 소진되고 예산제약으로 인해 가입이 불가능한 상황이 발생할 경우 사중손실은 자원배분의 적절성 측면에서 중요한 성과기준으로 고려될 수밖에 없다.

청년공제에서의 가입 지속성은 기업 측에서 비롯되는 여러 문제로 인해 가입자가 이직해야 하는 사례가 상당수 있음을 고려한다면, 지원대상이 채용된 기업에의 근속유지가 아닌 중소/중견기업에서의 취업지속에 대한 개념으로 바뀔 필요가 있다. 물론 청년공제에 참여하는 개별 기업의 입장에서 채용한 청년의 장기근속도 중요하고, 이 목적 또한 동 사업에서 완전히 무시될 수 없다. 따라서 청년공제 가입자가 이직을 할 경우에도 해당 가입자에 대한 지원을 유지하되, 동일 기업에서 근속을 하여 지급받는 공제금의 수준과 이직을 통해 지급받는 공제금의 수준을 차등화하는 방안을 고려할 수 있다.

그러나 현재와 같이 청년공제 가입을 위해 기업의 지원신청이 필요한 사업구

조에서는 이직을 해도 기업이 지원신청을 하지 않으면, 이직자는 청년공제의 지원을 더 이상 받지 못하게 된다. 따라서 가입자의 이직 허용이 의미를 갖기 위해서는 지원대상 청년의 신청만으로 가입할 수 있는 개인형으로의 전환이 필요하다라고 사료된다. 이 같은 이직의 문제와 더불어 지원대상자에 해당하면서 기업의 지원신청 거부/회피로 지원을 받지 못하는 청년과의 공정성 문제를 해결하기 위해서도 개인형 전환의 필요성은 계속해서 제기될 것이다.

한편 개인형으로의 전환은 예산 제약의 측면에서 현실성의 문제에 직면하게 된다. 따라서 개인형으로의 전환이 예산가용의 측면에서 현실성을 담보하기 위해서는 지원대상자의 범위를 인력부족을 심하게 겪고 있고, 절대적 혹은 상대적으로 낮은 임금수준으로 인해 청년 취업자의 이직이 심한 업·직종에 취업하는 청년으로 축소 조정할 필요가 있다.<sup>55)</sup>

그러나 이와 같이 지원대상자의 범위를 축소하며 개인형으로 전환될 경우 지원대상과 미지원대상 간의 공정성 문제가 커질 수 있음을 고려해야 한다. 이러한 공정성 문제에 정부가 크게 개의치 않고 사업을 추진할 것인지, 아니면 보다 포괄적인 지원대상의 설정을 통해 공정성 문제를 완화하는 방안을 모색할 것인지는 정부와 주요 정당, 국민 다수의 관심과 의지에 달려 있을 것이다.

개인형 전환과 더불어 보다 포괄적인 지원대상 설정을 위해서는 청년공제에 투입되는 예산의 대폭적 증대와 이를 위한 증세가 필요하다.<sup>56)</sup> 그러나 지원대상 범위의 확대를 위한 증세가 사회적 합의를 통해 실현된다 하더라도 지원대

55) 이와 같은 지원대상 청년/기업의 설정은 사중손실률을 줄이는 데에도 기여할 수 있다. 절대적 및 상대적 임금수준이 낮아서 이직할 의도를 가지고 있는 취업자에게 보조금을 지원을 통해 실질임금을 향상시켜줌으로써 이들의 행태를 변화시키는 데 영향을 줄 수 있기 때문이다. 그러나 지원대상자의 범위가 축소될 경우 가입에 대한 수요가 줄어들게 되며 이에 따라 가입률 저하가 초래될 수 있다.

56) 증세에 현실적 어려움이 존재할 뿐만 아니라 증세가 이루어진다 하더라도 청년실업 문제를 완화하기 위한 근로장려세제, 청년구직촉진수당 등의 다른 정책에도 더 많은 예산이 투입되어야 한다는 필요성이 제기되고 있는 현 시점에서 중견/중소기업 정규직 취업자를 대상으로 한 청년공제와 같은 개인지원 보조금에 대규모의 예산이 배정되는 것에 대해 비판이 제기될 수 있다. 물론 청년공제를 제외한 두 정책 또한 도입이 결정되고 오랜 시간이 지나지 않음에 따라 해당 정책들의 지원수준이 낮고 지원인원이 적을 수 있기에, 지원 확대 및 강화를 위해 해당 정책들에 투입되는 예산은 일정 부분 증액될 필요가 있을 것이다. 그러나 고용정책의 속성뿐만 아니라 기업의 인력부족 해소의 목적을 가진 산업정책으로서의 속성을 가진 청년공제의 역할도 간과할 수는 없기에 청년공제와 같은 정규직 대상 보조금에도 적잖은 예산이 추가적으로 투입될 필요성이 제기될 수 있다.

상이 중소기업 취업자 및 재직자의 대다수로 설정되기는 어렵다. 특정한 기준에 의해 어느 정도 선별적으로 지원대상이 설정될 수밖에 없을 텐데, 지원대상에서 배제된 미지원 대상 업종에 종사하는 청년, 중소기업에 일정 연수 이상 재직 중인 기존 취업자 또는 일정 연령 이상의 취업자들은 여전히 공정성 문제를 제기할 수 있다. 하지만 정책대상 모두가 만족할 수준으로 공정성의 문제를 해결하는 것이 불가능한 점과 청년층의 안정적 노동시장 정착과 산업구조조정 필요성을 고려한다면 청년연령대 취업자와 특정 업·직종 종사자를 중심으로 지원대상을 선별할 필요가 있다고 판단된다.<sup>57)</sup>

이 외에 청년공제의 효과성 및 공정성과 관련된 기타 이슈들이 있는데, 정부는 고용보험 가입기간 등에 의한 가입신청 제한 기준을 설정하는 데 있어 해당 기준들에 대해 억울함과 부당함을 느끼는 청년들이 최소화되도록<sup>58)</sup> 기준을 보다 정교하게 설정해야 할 것이다. 또한 기업지원 보조금에서 그동안 만연히 나타난 사중손실을 고려하여 효과성을 제고하는 측면에서 기업지원 보조금의 속성을 가진 중앙정부 및 지자체 사업과 청년공제와의 연계 여부 및 방향에 대한 고민을 신중히 할 필요가 있다.

청년공제를 비롯하여 취업자를 대상으로 하는 임금지원 정책의 실효성이 제고되기 위해서는 이상의 논의와 같이 구체적 성과목표, 지원대상, 지원체계, 지

57) 인력부족을 심하게 겪고 있으며, 중·장년층이 기존에 종사하던 업·직종에서 전직하며 신입직원으로 취업하는 업·직종(중소제조업 등)에 대해서는 전직에 대한 지원 차원에서 이들 중·장년층도 개인지원 보조금에서의 지원대상으로 포함시킬 필요가 있다. 중·장년 신입직원들이 성실하게 업무를 수행함에 따라 이들의 생산성이 청년 신입직원들의 생산성보다 더 높다고 생각하는 중소기업 고용주들이 더러 있는데, 중·장년 신입직원에 대한 지원이 이루어진다면, 청년공제를 둘러싸고 발생하는 이들과 청년직원 간의 위화감이 일정 부분 해소될 수 있으며, 인력부족 완화에도 긍정적 영향을 미칠 수 있을 것이다.

58) 현재 적용 중인 ‘최종학교 졸업 후 고용보험 총 가입기간 12개월 이상인 자의 신청 제한’에 대한 기준은 최종학교 졸업 이후에도 취업난의 심화로 인해 아르바이트, 비정규직 등을 전전하는 청년들이 증가하고 있는 현실을 고려하여, 본인이 원하는 일자리에 취업을 하기 전까지 고용보험이 적용되는 불안전 노동(아르바이트, 비정규직 등)에 종사하고 있는 청년들도 지원대상에 포함되도록 변경될 필요가 있다. 기존에 정규직으로 취업 중인 기업에서의 의도적인 이직을 제한하려는 현 기준의 의도를 고려하되 청년공제 가입 직전 고용보험 가입기간에 관한 조건을 총 가입기간이 아닌 연속 가입기간(예: 3~6개월 이상)으로 변경할 수 있으며, 가입신청 이전의 근로내용이 이직을 염두에 둔 취업인지 아니면 이직을 염두에 둔 아르바이트인지를 구별하기 위한 ‘이전 고용의 정규직/비정규직 여부’, ‘급여수준’ 등의 기준을 활용할 수 있다.

원수준 등을 설정하는 정책설계가 합리적이고 타당한 논리에 기초하여 정교하게 이루어져야 한다. 그리고 이 같은 논리를 도출하고 위해서는 정책결정자들의 정책의 쟁점에 대한 보다 면밀한 검토와 숙의과정이 필요하다.

이와 더불어 중요하게 고려해야 할 것은 개인지원 보조금이 청년실업을 완화하는 데 있어 제한적인 역할을 하는 한시적 정책이 될 수밖에 없다는 점이다. 청년실업 문제의 해결을 위해서는 본질적으로 노동시장을 비롯한 사회전반적인 구조개혁이 필요함이 최근의 여러 문헌들에서 강조하고 있듯이(Eichhorns and Rinne, 2016; 이규용, 2015; 김유빈·최충, 2017; 한요셉, 2017), 취업자 임금지원 정책은 청년실업의 주요 원인 중 하나인 대-중견/중소기업 간 이중적 노동시장 문제를 해결하는 데 있어 보조적인 역할만을 하게 되는 것이다. 이와 같은 정책에 대규모의 예산이 지속적으로 투입됨에도 불구하고 청년실업 및 중소기업 인력부족의 문제가 유의미하게 완화되지 못한다면, 동 정책은 고비용 저효율 정책으로 입증될 수밖에 없다.

따라서 청년대상 개인지원 임금보조금이 청년실업 및 중소기업 인력부족의 문제를 해소하는 데 있어 제한적으로나마 긍정적 영향을 미치기 위해서는 사회적 영역에서 대-중견/중소기업 간 이중적 노동시장 문제를 해결하기 위해 전 사회적 구조개혁이 조속히 진행되어야 한다. 이 구조개혁을 위한 방향설정과 세부방안에 대해서는 아직까지 사회적으로 합의가 진전된 바는 없으나, 정부를 비롯한 각계각층에서 더 이상 지체함 없이 상기의 구조개혁에 대한 논의 및 합의를 진전시켜 나가야 할 것이다.

본 연구는 청년공제의 성과제고와 관련하여 정책설계에서의 쟁점을 크게 4가지로 도출하고 각 쟁점별로 구체적 사항을 분석하였지만, 미처 고려하지 못한 쟁점과 구체적 사항이 존재할 수 있음을 인정한다. 청년공제의 성과제고를 위한 조치로서 지원내용의 지속적인 변경이 이루어질 것으로 예상되는데, 향후 수행되는 청년공제의 성과평가 및 쟁점진단과 관련한 연구에서는 본 연구에서 포착하지 못한 쟁점들과 새롭게 제기되는 쟁점들에 대한 진단이 이루어질 필요가 있다.



## 참고문헌

- 감사원(2016). 『감사보고서 : 청년고용대책 성과분석』.
- 강세욱(2015). 『취업취약계층 일자리사업 평가』. 국회예산정책처.
- 권태욱(2015). 「정책프로그램의 목표보호성 : 한국 중앙행정기관의 재정사업을 중심으로」. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 금재호 · 이규용 · 윤영득(2017). 『고용장려금 2차 개편을 위한 정책과제 연구』. 한국노동경제학회.
- 김병관 의원실. 「중기부 내일채움공제 해지 급증 추세, 중소기업 인력 양성 및 장기재직 유도 위한 개선책 마련해야」 2017. 10. 3 보도자료.
- 김영생(2013). 『청년의 주소기업 취업 및 장기근속유도를 위한 정책 방안 연구』. 한국직업능력개발원.
- 김유빈 · 최충(2017). 『청년층 노동시장 실태와 정책과제 연구』. 한국노동연구원.
- 김태욱(2017). 「청년대상 임금보조금의 실효성 및 개편방안에 관한 소고」. 『노동정책연구』 17(4) : 80~126.
- 뉴스핌. 「제구실 못하는 중진공 ‘내일채움공제’ … 청년공제 연계도 불투명」. 2018. 1. 11 기사.
- 문화일보. 「대행사 시켜 가입실적 올리기 … ‘청년내일채움공제’ 구멍」. 2018. 5. 1 기사.
- 박철우 · 이영민 · 정동열 · 김기용(2017). 『청년내일채움공제 내실화 및 확대 방안』. 고용노동부.
- 어수봉(2009). 『구직자의 취업촉진을 위한 금전적 인센티브 제공방안』. 노동부.
- 유은주(2014). 「중증 장애인 고용정책설계에 관한 연구 : 장애인고용촉진 및 직업재활법을 중심으로」. 중앙대학교 박사학위논문.
- 이규용(2015). 「청년층 일자리정책의 방향 모색」. 『노동리뷰』 2015년 7월호, pp.15~30.

- 이성희 · 노용진(2017). 『청년층 직접일자리사업 정책 심층평가』. 한국노동연구원.
- 장지연 · 김정우(2002). 『취약계층에 대한 고용보조금제도의 효과 및 개선방안』. 한국노동연구원.
- 전병유 · 금재호 · 김혜원 · 안태현 · 최형재(2015). 『고용보조금 제도의 효과성 제고를 위한 개편 방안 연구』. 서울사회경제연구소.
- 전병유 · 오민홍(2011). 『빈 일자리 고용알선사업, 취업장려수당 성과평가 및 제도화 필요성 연구』. 한신대학교 산학협력단.
- 조준모 · 황성수(2011). 『노동시장 채용패턴 변화에 따른 청년취업인턴제 중장기적 제도개선 방안 연구』. (사)한국노사관계학회 · 성균관대학교 HRD센터.
- 탁현우(2014). 「일자리사업의 정책목표 다양성이 결과에 미치는 영향: 기초 자치단체 수준의 정책집행조직에 의한 매개효과를 중심으로」. 한국정책학회 동계학술발표논문집.
- 한국생산성본부(2015). 『기업규모별 · 업종별 노동생산성 분석』.
- 한요셉(2017). 『청년기 일자리 특성의 장기효과와 청년고용대책에 대한 시사점』. 한국개발연구원.
- Chun, Y. H., and H. G. Rainey(2005). “Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (4) : 529~557.
- Eichhorst, W. and U. Rinne(2016). “Promoting Youth Employment in Europe : Evidence-based Policy Lessons.” *IZA Policy Paper* 119. Institute for the Study of Labor(IZA).
- Eurostat(2012). *Labor market policy: expenditure and participants*.
- Howlett, M.(2009). “Governance modes, policy regimes and operational plans : A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design.” *Policy Science* 42 : 73~89.
- Ingram, H. and A. Schneider(1993). “Constructing Citizenship : The Subtle Messages

of Policy Design.” *Public Policy for Democracy*. Washington D.C. The Brookings Institution, pp.68~94.

Jung, C. S.(2011). “Organizational Goal Ambiguity and Performance : Conceptualization, Measurement, and Relationships.” *International Public Management Journal* 14 (2) : 193~217.

Locke, E. A., K. N. Shaw, L. M. Saari, and G. P. Latham(1981). “Goal Setting and Task Performance : 1969~1980.” *Psychological Bulletin* 90 (1) : 125~152.

Martin, J. P.(2000), “Making Active Labour Market Policies more Effective : Key Lessons and Experiences,” Conference on Job(Finland, Helsinki) 발표논문.

Sherraden, M.(1991). *Assets and the Poor*. New York : M. E. Sharpe, Incorporation.

## Issues in Policy Design for Employee Oriented Wage Subsidies for Youth : Focusing on Asset Building Program for Youth Employee

Kim Taeuk

While wage subsidies for youth employment had been mostly operated by employer-oriented system by mid-2010, Asset Building Program for Youth Employee(ABPUE) operated by employee-oriented system has been implemented from 2016, and many people has been expecting positive effects of ABPUE on youth employment.

After introduction of ABPUE, the change of support level in ABPUE was made twice and there is a lot of controversy about the feasibility and effectiveness of ABPUE. Accordingly, this study deeply diagnosed the issues to be considered in the policy design of ABPUE, and derived policy implications based on this task.

The issues in policy design of ABPUE can be derived as follows : ① Performance management for ABPUE in terms of effectiveness, ② Feasibility and possibility of introduction of new ABPUE as individual type, ③ Feasibility and direction of Expansion of Support Size in ABPUE, ④ Other issues in ABPUE.

Keywords : employee oriented wage subsidies, Asset building program for youth employee, policy design, manpower support policy for small business