

# 청년층 대상 노동시장정책의 변천과 평가: 문헌 연구를 중심으로\*

이 승 렬\*\*

## 1. 머리말

청년층을 대상으로 하는 노동시장 정책은 제16~18대 정부를 거치면서 세부 내용을 달리하는 가운데 계속 추진되었다. 제19대 정부가 출범하면서 대통령을 위원장으로 하는 일자리위원회가 설치되고, 올해 1월 25일 청와대에서 청년일자리점검회의가 대통령 주재로 열렸다. 이 회의에서 청년 일자리 종합대책을 3월까지 마련하기로 논의가 되었다. 하지만 2018년 1월 현재 15~29세의 고용률과 실업률은 여전히 각각 42.2%와 8.7%로, 전년과 비교하면 두 지표 모두 각각 0.8%p와 0.1%p로 함께 증가하여 청년 고용 사정은 개선되지 못하는 상황이 지속되고 있다(통계청, 2018).

이兹음에 지난 정부가 청년층을 대상으로 하여 시행하였던 노동시장 정책이 청년 고용 문제의 해결에 어느 정도 효과를 보였는지 되돌아볼 필요가 있다. 이 글은 청년층 대상 노동시장 정책을 평가한 보고서와 논문을 검토하여 보기로 한다.

청년 일자리 지원 사업은 직접 일자리 창출, 직업능력개발, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원으로 구분된다. 이는 이른바 적극적 노동시장 정책(Active Labor Market Program: ALMPs)에 해당한다. 그리고 소극적 노동시장 정책으로서 실업급여가 포함된다. 한국의 경우에는 실업부조제도가 도입되지 않았으나 유사한 성격을 지닌 서울특별시의 청년수당과 경기도 성남시의 청년배당이 최근에 도입·시행되고 있다. 여기에서는 적극적 노동시장 정책을 대상으로 하되 그동안 평가 연구가 있었던 직업훈련, 고용서비스, 청년취업성공패키지, 중소기업청년인턴제를 중심으로 살펴볼 것이다.

\* 이 글은 이승렬 외(2017), 『청년층 노동시장정책의 종합적 평가: 문헌연구를 중심으로』의 일부 내용을 발췌·정리한 것이다.

\*\* 한국노동연구원 선임연구위원(yeesy@kli.re.kr).

## II. 역대 정부의 청년층 대상 노동시장 정책

### 1. 청년층 노동시장 상황에 따른 정책 대응

청년층 대상 노동시장 정책의 변화를 살펴보려면, 청년층 노동시장 상황을 먼저 이해할 필요가 있다. 청년층 노동시장 상황은 고용률, 실업률, 비정규직 비율 등 여러 노동시장 지표로부터 확인된다. 여기에서는 개략적 이해가 필요한 만큼 실업률과 고용률 두 지표를 중심으로 청년층 노동시장 상황을 개관하면서 청년층 대상 노동시장 정책이 어떻게 변화하였는가를 살펴보기로 한다. 아울러 가급적 2000년 이후의 청년층 대상 노동시장 정책 변화를 고찰하고자 하므로 구직기간 1주일을 기준으로 하여 실업을 구분하였던 경제활동인구조사 결과를 이용하기로 한다.

[그림 1]에서 확인할 수 있듯이 외환부족사태가 일어나기 전인 1996년의 15~29세 실업률(구직기간 1주 기준)은 4.6%였다. 그런데 1년 뒤인 1997년에는 5.7%, 2년 뒤인 1998년에는 12.2%, 1999년에는 10.9%로 유례가 없는 높은 실업률을 기록한다. 경기 회복이 진전되면서 실업률은 다시 하락하여 2002년에는 6.6%까지 내려가는 양상을 보였다. 제15대 정부(대통령: 김대중)는 직접적 일자리창출과 벤처 활성화로 청년 실업 문제를 완화하고자 하였다.

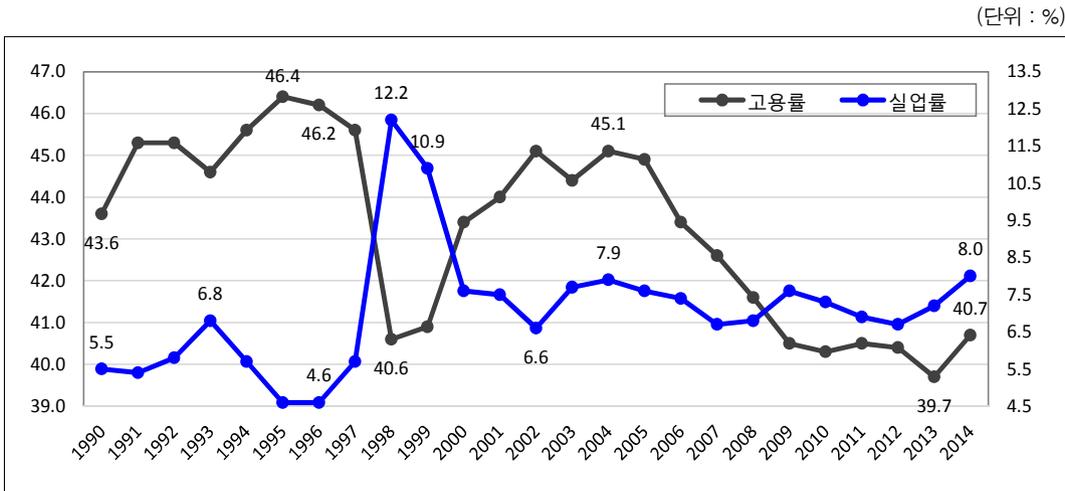
그런데 이전의 실업률 수준으로 되돌아가지 않는 상황이 지속되자 제16대 정부(대통령: 노무현)는 청년 실업 대책 수립에 나서게 되었다. 이에 따라 ‘청년실업 현황과 대책’(관계부처 합동, 2003. 9. 22)이 발표되기에 이르렀다. 당시 실업 문제의 원인으로서는 공급 증가와 “버젓한 일자리”(관계부처 합동, 2003)<sup>1)</sup>의 부족이라 보았다. 이를 구조적인 문제로 인식하고 중·장기 대책으로서 성장 잠재력을 확충하여 일자리를 창출하도록 하되 이는 시간이 걸리는 점을 감안하여 단기적 대책으로서 공공부문 일자리 제공, 직장체험 기회 제공, 직업훈련 실시, 취업알선 지원 등을 제시하였다.

이와 함께 「청년실업해소특별법」이 2004년 3월 5일에 제정되어 같은 해 6월 6일부터 시행에 들어갔다. 이 법에 따라 같은 해 11월 30일에 청년실업대책특별위원회가 대통령 소속으로 설치되었으며, 제1차 회의가 12월 10일에 개최되었다.

그런데 청년 실업 문제가 완화되는 조짐이 보이지 않는 가운데 다시 2005년 1월 28일에 교육 인적자원부, 노동부 등 6개 부처가 공동으로 ‘청년고용촉진대책 - 학교 · 노동시장 이행 원활화를 중심으로’(2005. 1)를 발표하게 되었다.

1) ‘decent job’을 ‘버젓한 일자리’로 옮긴 것이 아닌가 한다.

[그림 1] 15~29세 고용률·실업률 추이(1990~2014)



주: 실업 구분을 구직기간 1주일 기준으로 한 결과임.  
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 해당 연도(국가통계포털에서 2017년 10월 5일에 내려받음).

문제는 실업률은 하락폭이 크지 않으면서 고용률이 동시에 하락하는 현상을 2005년부터 보이고 있다는 사실이다. 이때 보조적인 정책으로서 ‘해외취업 촉진대책(2006. 3. 22)’과 ‘고졸 이하 청년층 고용촉진대책(2006. 4. 20)’이 수립되었다. 제16대 정부의 마지막 해인 2007년에는 다시 종합대책이 수립되기에 이르렀다. 바로 ‘청년실업대책 추진 상황 및 향후대책(2007. 4. 27)’이다(국무조정실, 2007 참조).

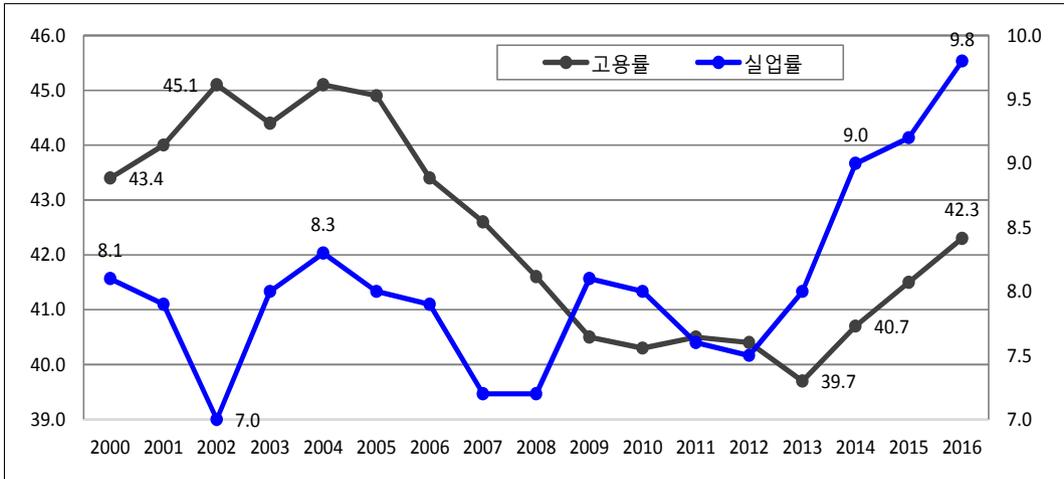
2002년의 청년 고용률과 실업률(구직기간 4주 기준)은 각각 45.1%와 7.0%였다. 제16대 정부의 마지막 해인 2007년의 청년 고용률과 실업률은 각각 42.6%와 7.2%로 2002년과 비교하면, 5년 사이에 고용률은 2.5%p 감소하고, 실업률은 0.2%p 증가하였다. 이 상황은 2007년 4월에 미국 2위의 서브프라임 모기지 대출회사인 뉴센추리 파이낸셜이 파산신청을 하면서 시작된 글로벌 금융위기의 여파와도 관련이 있다.

글로벌 금융위기 속에서 등장한 제17대 정부(대통령: 이명박)는 청년의 해외취업에 정책 지원을 강화하는 쪽으로 시작하였다. ‘글로벌 청년리더 양성계획(2008. 4. 29)’을 들 수 있다. 그리고 4개월 뒤인 2008년 8월에 ‘청년고용 촉진대책(2008. 8. 29)’을 수립한다. 글로벌 금융위기의 진행 속에서 다시 ‘청년고용 추가대책(2009. 3. 19)’을 제시하기에 이른다. 2008년의 고용률과 실업률은 각각 41.6%와 7.2%로 전년도와 비교할 때, 고용률은 1.0%p 하락하고, 실업률은 변동이 없었다. 그리고 2009년의 고용률과 실업률은 각각 40.5%와 8.1%로 전년도보다 고용률은 1.1%p 떨어지고, 실업률은 0.9%p나 올랐던 것이다.

2) 2000년부터는 구직기간 4주일을 기준으로 한 통계를 얻을 수 있다.

[그림 2] 15~29세 고용률·실업률 추이(2000~2016)

(단위 : %)



주 : 실업 구분을 구직기간 4주일 기준으로 한 결과임.  
 자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 해당 연도(국가통계포털에서 2017년 10월 5일에 내려받음).

이에 제17대 정부는 ‘청년 내 일 만들기 1차 프로젝트(2010. 10. 14)’를 수립하여 근본적 해결에 나서고자 하였다. 2011년에 다시 ‘청년 내 일 만들기 2차 프로젝트(2011. 5. 19)’를 수립하고, 이어서 ‘공생발전을 위한 열린 고용사회 구현방안(2011. 9. 2)’을 수립한다. 이 일련의 정책이 주효하였는지 계속 암울한 상황을 보이던 청년 노동시장 지표는 변화를 보이게 되었다. 2011년의 고용률과 실업률은 각각 40.5%와 7.6%로 전년도와 비교할 때, 고용률은 0.2%p 올라가고, 반대로 실업률은 0.5%p 떨어지는 결과를 보였다. 2012년에는 ‘고졸시대 정착을 위한 선취업 후진학 및 열린 고용 강화 방안(2012. 7. 13)’을 수립함으로써 제17대 정부는 2012년의 고용률과 실업률이 각각 40.4%와 7.5%라는 성적표를 받아들게 된다. 2007년 결과와 비교해 보면, 고용률은 5년 사이에 2.2%p 낮아졌으며, 실업률은 0.3%p 증가하였다.

제18대 정부(대통령 : 박근혜)는 ‘현장의 목소리를 담은 청년 맞춤형 일자리 대책(2013. 12. 18)’을 수립하고, 다음해에는 ‘학교에서 직장까지 : 일자리단계별 청년고용 대책(2014. 4. 14)’을 수립한다. 그리고 ‘청년 해외취업 촉진방안(2014. 11. 21)’과 ‘능력중심사회 조성방안(2014. 12. 18)’을 연이어서 제시하였다. 2015년에는 ‘인문계 전공자 취업 촉진방안(2015. 6. 24)’, ‘청년 고용절벽 해소 종합대책(2015. 7. 27)’, ‘청년 해외취업 촉진 대책(2015. 11. 27)’, ‘청년·여성 취업 연계 강화 방안(2016. 4. 27)’을 수립하였다. 그리고 대통령이 탄핵된 상황이었지만, ‘청년고용 대책 점검 및 보완방안(2017. 3. 22)’도 수립되었다. 2016년의 고용률과 실업률은 각각 42.3%와 9.8%로 고용률은 2012년보다 1.9%p 증가하였으나 실업률도 2.3%p나 증가하는 결과를 보였다.

참고로 역대 정부의 청년층 노동시장 정책을 정리하면, <표 1>과 같다.

〈표 1〉 역대 정부의 청년고용대책

(단위 : 개)

연번	대책 명(일자)	분야	세부 과제
1	청년실업 현황과 대책 (2003. 9. 22)	• 6개 분야: 일자리 제공, 직업훈련, 취업알선, 새로운 일자리 창출, 산학협력 강화, 청년취업 확충을 위한 노동시장 인프라 구축	36
2	청년실업해소특별법 제정 (2004. 3. 5)	• 공기업 청년 채용 노력 적용대상기관 지정	-
3	청년실업대책특별위원회 설치 (2004. 11. 30)	• 청년실업대책의 수립 및 조정, 청년실업대책의 집행 점검 및 평가	-
4	청년고용 촉진대책 (2006. 1. 28)	• 7개 분야: 진로·직업지도 강화, 대학의 경쟁력 강화, 직업교육·훈련체계 혁신, 취약청년층 개인별 종합취업서비스, 대학 취업지원기능 강화, 직업 및 고용정보 생산·보급 확대, 청년실업대책 성과 제고	64
5	청년실업대책 추진 상황 및 향후대책 (2007. 4. 27)	• 14개 분야: 진로·직업지도 강화, 대학 경쟁력 강화, 직업교육·훈련체계 혁신, 군복무 청년층 취업지원 강화, 취약청년층 취업지원 강화 등	104
6	청년고용 촉진대책 (2008. 8. 29)	• 3개 분야: 청년친화적 일자리 지원, 직업체험 확대 및 산업수요에 맞는 인력 양성, 청년고용인프라 확충을 통한 미스매치 완화	16
7	청년고용 추가 대책 (2009. 3. 19)	• 4개 분야: 교육훈련창업지원, 청년인턴, 단기일자리, 취약청년지원	18
8	청년고용촉진특별위원회 설치 (2010. 4. 9)	• 청년고용대책 추진상황 점검·계획	-
9	청년 내 일 만들기 1차 프로젝트 (2010. 10. 14)	• 2개 분야: 청년일자리 71,000개를 만들겠습니다, 학교에서 일터로 이어지는 길을 넓히겠습니다.	28
10	청년 내 일 만들기 2차 프로젝트 (2010. 10. 14)	• 4개 분야: 일터가 곧 배움터가 되도록 하겠습니다, 청년일자리 미스매치를 줄이겠습니다, 지방대생의 사회진출 기회를 넓히겠습니다, 청년 벤처창업과 벤처공동채용을 확대하겠습니다.	31
11	청년 맞춤형 일자리대책 (2013. 12. 18)	• 3개 분야: 청년의 노동시장 진입 앞당기기, 일자리를 만들고 보상 시스템을 바꾸자, 청년의 창업열기 되살리기	61
12	일자리단계별 청년고용대책 (2014. 4. 14)	• 3개 분야: 학교교육·직업훈련 내실화-자격 불일치 해소, 구직·취업-先취업·後진학 및 일자리 미스매치 해소, 중소기업 장기근속 유도 및 경력단절 방지	18
13	산업별 인적자원개발위원회 설치 (2015. 5. 26)	• 교육훈련내용 조사, 국가직무능력표준(NCS) 개발·보완, 직업자격 설계·보완, 일학습병행제 인증기준 설계·보완	-
14	청년고용대책협의회 설치 (2015. 5. 28)	• 노·사 및 현장 의견 수렴, 새로운 정책 과제 발굴	-
15	청년고용절벽 해소대책 (2015. 7. 27)	• 3개 분야: 정년연장 등에 따른 단기 고용충격 완화, 현장 중심의 인력양성 등 미스매치 해소, 청년 고용지원 인프라 확충 및 효율화	64
16	청년 해외취업 촉진대책 (2015. 11. 27)	• 4개 분야: 국가별 직종별 맞춤형 지원, 정보제공 시스템 구축, 해외취업 인프라 확충, 공공 및 민간 알선 시장 육성	59
17	청년·여성 취업연계 강화 방안 (2016. 4. 27)	• 3개 분야: 일자리 발굴 및 취업연계, 수요자 맞춤형 정보 전달, 여성 경력단절 예방	42
18	청년고용촉진특별법 개정 (2016. 12. 27)	• 법 시행을 2018년으로 연장	-
19	청년고용대책 점검 및 보완방안 (2017. 3. 22)	• 3개 분야: 경제활력제고, 노동시장 유연·안정성 제고, 일자리 미스매치 해소	62

주: 세부과제 중 완료된 과제, 종합대책에서 제외된 과제는 제외.  
 자료: 정부합동 청년고용 종합대책에서 발췌(감사원, 2016: 15~16)에서 인용)하고, 2016년과 2017년의 발표 자료는 추가.

## 2. 청년층 대상 노동시장 정책 예산 추이

청년층 노동시장 정책과 관련한 예산은 시계열로 파악하기가 곤란하다. 이는 정책을 어느 한 부처만이 주관하지 않았기 때문이고, 최근과 달리 이전에는 고용노동부에 부처별 청년층 노동시장 정책 관련 예산이 수집되지 않았기 때문이기도 하다. 여기에서는 기존의 보고서를 토대로 하여 집계하여 보기로 하나 시계열로 일관되게 수집되지 않는다는 점에 유의하여야 한다.

### 가. 2003~2007년

2003~2007년은 국회입법조사처(2009)에서 확인이 된다. 그런데 이는 공공부문 일자리 지원 예산이라는 것이다. 자료는 『대한민국재정』 2005, 2007년판(국회예산정책처)에서 인용하고 있으나 일자리 지원관련 사업의 보완, 포괄적인 정도개선 등에 따라 2005년도 사업범위가 재설정되었으며, 이에 따라 2003, 2004년도 일자리 사업 재정, 인원도 시계열별 일치를 위해 일부 변경하였다고 한다. 그리고 공공부문 일자리 지원사업 재정규모는 정부의 일자리창출 종합대책, 청년실업대책 등을 기준으로 작성되었으며, 국가경쟁력 강화 등 간접적인 사업은 집계에서 제외하였다고 한다. 별도로 노동부 소관의 청년실업대책 예산도 소개하고 있다. 이는 노동부 자료<sup>3)</sup>를 참고한 것으로 서술되어 있다. 그런데 김유선·이명규·이정봉(2012)은 2004~2010년 예산을 정리하고 있는데 국회입법조사처(2009)와는 약간 수치가 다른 것으로 확인된다.<sup>4)</sup>

〈표 2〉 청년 일자리 지원 예산(2003~2009년)

(단위 : 억 원)

	국회입법조사처(2009)		김유선 외(2012)
	노동부	공공부문	
2003	2,569	3,903	5,213
2004	3,359	6,056	7,885
2005	3,821	7,885	7,573
2006	6,128	7,573	8,478
2007	7,169	8,436	4,732

자료 : 국회입법조사처(2009), p.7, p.10; 김유선·이명규·이정봉(2012), pp.60~61.

3) 국회입법조사처(2009)의 참고문헌에 『노동행정사』(노동부, 2007)가 포함되어 있으나 청년 실업대책 예산은 확인되지 않는다.

4) 김유선·이명규·이정봉(2012)은 표주에서 교육인적자원부 외(2005), 국회예산정책처(2006), 고용노동부 내부자료를 참고한 것으로 설명하였으나 교육인적자원부 외(2005)와 국회예산정책처(2006)는 참고문헌에 포함시키지 않아 확인하지 못하였다.

〈표 3〉 노동부 소관 청년실업대책 예산(2003~2007년)

(단위: 억 원)

사업명	2003	2004	2005	2006	2007
청년실업대책 총계	2,569	3,359	3,821	6,128	7,169
청소년직장체험 프로그램	801	1,052	769	466	457
구인업체 개척사업	50	56	56	20	-
해외취업지원	10	137	107	104	104
기능사양성 특별훈련	233	285	439	484	506
우선선정직종훈련	753	903	831	1,355	1,495
신규실업자직업훈련	524	561	467	489	464
고용지원센터 육성	19	116	72	51	34
취업지원프로그램 구축	9	20	26	49	49
고용정보망운영	-	-	30	31	26
종합직업체험관(Job World)	-	-	10	250	276
중장기인력수급전망기초통계생산	13	14	14	37	40
중소기업고용환경개선지원금	-	1	204	104	233
중소기업전문인력채용지원	-	-	95	401	585
중소기업신규업종진출지원	-	-	82	35	28
교대제전환지원금	-	-	115	342	230
청년(신규)고용촉진장려금	-	-	-	1,269	1,557
지역고용창출 및 인적자원 개발지원	-	-	37	50	97
뉴패러다임확산	-	-	19	19	19
노사협력능력개발지원	-	-	2	5	5
중소기업직업훈련컨소시엄	150	208	440	450	748
채용박람회지원	7	6	6	10	15
대학취업지원기능확충	-	-	-	101	147
지역별인력 및 직업훈련수요조사	-	-	-	6	6
전문계고교취업지원기능확충사업	-	-	-	-	48

자료: 국회입법조사처(2009), p.10.

국회입법조사처(2009)의 예산을 보면, 2003년에 3,903억 원이 청년 실업 대책에 투입이 되었다. 다음해인 2004년에는 2,153억 원이 증액되어 6,056억 원이 청년 고용 대책에 배정되었다. 55.2%의 증가율을 기록한 것이다. 2005년에는 7,885억 원, 2006년에는 약간 감소하여 7,573억 원, 2007년에는 8,436억 원으로 늘어났다.

노동부 소관 예산을 참고로 하면, 2003~2005년에는 예산 편성이 직업교육훈련 위주로 짜여졌음이 확인된다. 그런데 2006년에 신규고용촉진장려금에 1,269억 원을 편성하고, 이듬해인 2007년에는 1,557억 원을 다시 편성함으로써 보조금 정책이 강화되는 양상을 보였다. 예산에서

는 확인이 되지 않으나 김영재·정상완(2013)에 따르면, 고용서비스가 강화되었다고 한다. 표에서 볼 수 있듯이 직업훈련 예산 비중이 높은 가운데 보조금 지원 예산도 2006년과 2007년에 비중이 늘어났음이 확인된다.

#### 나. 2008~2012년

남궁인철(2010)은 부처가 제출한 자료를 토대로 청년고용대책관련 결산액을 보고하고 있다. 2007년의 경우에 국회입법조사처(2009)는 예산액으로 노동부 소관 사업은 7,169억 원, 공공부문은 8,436억 원이고, 김유선·이명규·이정봉(2012)은 4,732억 원이라 하였음을 감안할 때, 남궁인철(2010)의 결산액과 두 예산액 사이의 차이가 확연하다. 다만 남궁인철(2010)이 보고한 결산액을 토대로 할 때, 2007~2009년 모두 직업훈련이 큰 비중을 보인 것으로 확인된다. 하지만 고용인센티브도 2007년과 2009년의 경우에 결산액이 1,500억 원을 넘어서고 있어 직업훈련과 고용인센티브 두 정책 프로그램이 청년고용대책의 양축을 이루고 있다는 사실도 알 수 있다. 그런데 2009년에는 직접 일자리 창출이 2,722억 원으로 가장 높은 비중으로 보이고 있다. 따라서 직접일자리 창출, 직업훈련, 그리고 고용인센티브라는 세 화살로 청년고용대책의 중심을 구성하게 되었다.

2008년의 청년고용대책 예산은 노동부(2009: 7)에서 6,465억 원인 것으로 확인된다. 남궁인철(2010)은 결산액으로 3,196억 원임을 보고하고 있다. 2009~2010년 예산은 김유선·이명규·이정봉(2012)에 정리되어있으며, 2009~2012년 예산은 하현선(2013: 22쪽)에서 확인된다. 다만 김유선·이명규·이정봉(2012)이 정리한 2009년과 2010년 예산은 10,254백만 원과 8,375백만 원이다. 두 보고서 모두 노동부 자료를 이용하여 정리하였다고 한다.

〈표 4〉 청년고용대책 유형별 재정 투입액 대비 취업 실적(2007~2009년)

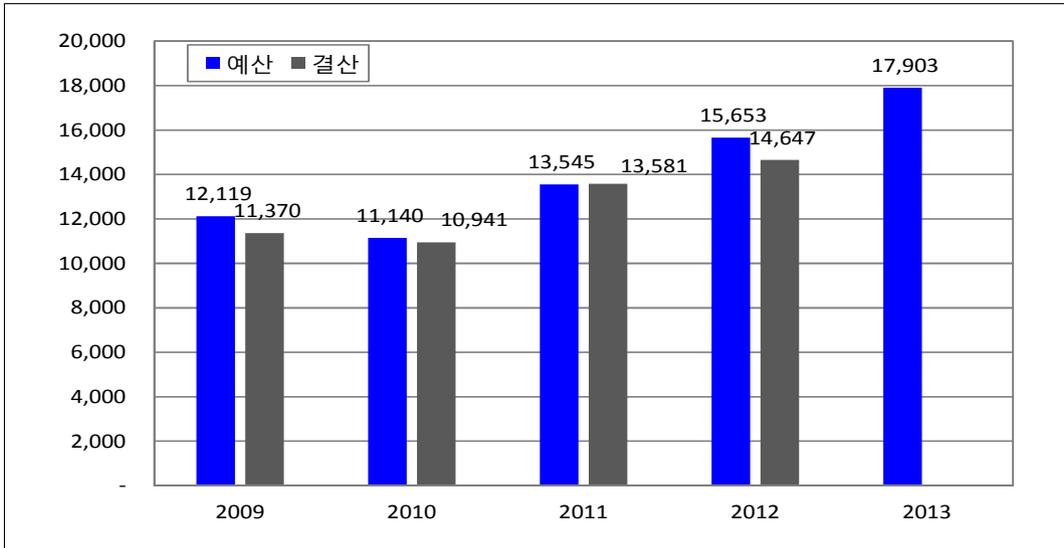
(단위: 백만 원, 명)

	2007		2008		2009	
	결산액	취업인원	결산액	취업인원	결산액	취업인원
직업훈련	219,599	37,208	209,189	36,489	261,578	38,511
체험연수인턴	14,054	1,533	24,654	1,575	37,992	1,104
고용인센티브	154,773	47,414	80,735	27,210	150,694	35,473
직접일자리 창출	-	-	-	-	272,232	54,219
공공고용서비스와 행정	1,415	300	4,975	1,489	15,879	6,156
전 체	389,841	86,455	319,553	66,763	738,375	135,463

자료: 남궁인철(2010). p.31.

[그림 3] 청년일자리사업 예산집행 추이(2009~2013년)

(단위: 백만 원)



자료: 하현선(2013), p.22.

<표 5> 청년일자리사업 유형별 예산집행 추이(2009~2013년)

(단위: 백만 원)

	예·결산	직접 일자리	직업 훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업 지원	전 체
2009	예산	696,938	275,543	94,753	76,553	68,113	1,211,900
	결산	684,938	274,064	90,489	19,489	68,093	1,137,073
2010	예산	594,774	264,355	75,720	85,933	93,256	1,114,038
	결산	595,150	264,282	69,003	72,490	93,256	1,094,181
2011	예산	701,392	355,730	91,189	59,775	146,442	1,354,528
	결산	706,615	355,613	90,060	59,417	146,405	1,358,110
2012	예산	692,091	405,035	63,965	79,860	324,376	1,565,327
	결산	681,257	341,333	73,156	75,082	293,949	1,464,777
2013	예산	828,169	455,507	75,759	99,385	331,535	1,790,355

자료: 하현선(2013), p.22.

예·결산액을 정책 프로그램 유형별로 살펴보면, 2009~2012년에는 일관되게 직접일자리창출의 비중이 가장 높은 것으로 나타난다. 다음이 직업훈련이며, 2009년에 비중에서 세 번째를 차지하였던 고용서비스가 2010년부터 창업지원에 자리를 넘겨주었다. 대체로 다른 유형은 증가하는 양상을 보이거나 고용서비스는 2011년을 정점으로 2012년과 2013년에는 감소한 결과를 보였다.

다. 2013~2017년

2013~2017년 예산은 감사원(2016)과 국회예산정책처(2017)에서 확인할 수 있다. 예산은 지속적으로 증액이 되고 있으며, 2015년에는 2조 원대로 늘어난 뒤 2017년에는 2조 7,179억 원으로 늘어나고 있다.

〈표 6〉 청년층 대상 재정지원 일자리사업 예산 현황(2013~2017년)

(단위 : 억 원)

	2013	2014	2015	2016 (A)	2016 (B)	2016 추경	2017
직접일자리	4,803	4,087	3,248	3,686	3,680	3,727	3,429
직업능력개발	5,402	6,283	7,831	9,338	11,147	11,730	13,018
고용서비스	2,134	2,583	3,920	2,103	2,078	2,261	2,755
고용장려금	993	1,180	1,977	2,581	2,669	2,669	2,776
창업지원	2,822	3,404	4,953	3,405	3,917	3,917	5,202
전 체	16,156	17,538	21,928	21,113	23,492	24,304	27,179

주 : 2016(A)과 2016(B)는 각각 감사원(2016)과 국회예산정책처(2016)에서 인용한 수치임.  
 자료 : 감사원(2016), p.17; 국회예산정책처(2016), p.51.

2013년의 경우에 하현선(2013)의 예산과 감사원(2016)의 예산은 차이를 보이는데 두 보고서 모두 고용노동부 자료를 참조하고 있다. 아마 부처별로 자료를 제출하고, 고용노동부가 정리할 때마다 약간의 차이가 있었던 것으로 추측할 뿐이다. 그리고 정리 시점의 차이도 고려하여야 할 것이다.

그런데 두 예산을 비교해 보면, 하현선(2013)의 경우에는 2013년 예산에서 직접일자리 창출 예산이 가장 높은 비중을 차지하나 감사원(2016)에서는 직업능력개발의 비중이 가장 높다. 특히 감사원(2016)에 따르면, 직접일자리창출 예산은 감소하는 경향을 보이거나 반대로 직업능력개

〈표 7〉 청년층 대상 재정지원 일자리사업 결산 현황(2013~2017년)

(단위 : 억 원)

	2013	2014	2015	2016
직접일자리	406,119	396,608	318,072	356,789
직업능력개발	467,641	511,734	638,326	903,566
고용서비스	186,607	237,640	307,538	385,911
고용장려금	79,710	87,791	179,729	210,322
창업지원	282,235	336,839	486,470	462,615
전 체	1,422,312	1,570,611	1,930,135	2,319,203

자료 : 감사원(2016), p.17; 국회예산정책처(2017), p.232.

발 예산은 지속적으로 증가하고 있다. 이 밖에 고용장려금과 창업지원도 예산이 증가하는 추세를 보인다. 2017년 예산의 구성에서는 직업능력개발 다음으로 창업지원이 자리하고 있다. 이러한 정책 프로그램 유형별 구성의 변화는 결산액에서도 나타난다. 이 밖에 고용서비스의 증가가 눈에 띈다.

### Ⅲ. 청년층 노동시장 정책 평가의 문헌 검토

이 글에서는 적극적 노동시장 정책 가운데에서 직업훈련, 고용서비스, 청년취업성공패키지, 중소기업청년인턴제를 중심으로 살펴본다. 이미 서론에서 밝힌 것처럼 선행연구 결과를 검토함으로써 이전의 청년층 노동시장 정책이 효과적이었는지를 확인하여 보기로 한다.<sup>5)</sup> 아울러 정책 효과를 확인하기 위하여 참고한 연구 목록은 참고문헌에 수록하였다.

#### 1. 직업훈련

선행연구에서 나타나는 직업훈련의 효과에 대한 연구결과는 항상 일치하지 않는다. 이는 각 연구에서 분석한 세부 정책이 다르기 때문이기도 하지만, 연구방법론상 훈련참여자와 미참여자의 이질적 특성을 충분히 고려하지 못하였고, 이러한 특성이 도출된 직업훈련의 효과에 영향을 미친 것으로 보인다. 특히 직업훈련 미참여자가 참여자보다 임금, 정규직 여부 등의 고용의 질적 요인에서 유리하다는 결과를 도출한 연구 중 다수가 인과관계 추론을 위한 엄밀한 방법론을 사용하지 않은 점에서, 이러한 결과는 취업이나 업무수행에 필요한 능력을 충분히 갖춘 집단은 직업훈련에 참여할 여지가 적다는 것을 충분히 통제하지 못한 것으로 보인다. 이러한 기존 연구상의 한계에도 불구하고 다수의 선행연구의 분석결과 대체로 일치하는 직업훈련 정책에 대한 평가결과는 다음과 같다.<sup>6)</sup>

첫째, 직업훈련은 임금과 고용의 질 향상보다는 취업이나 구직기간 단축에 더 큰 영향을 미친다. 둘째, 직업훈련은 대체로 취약계층, 저학력자 및 젊은 연령층에 더 긍정적인 영향을 미친다. 셋째, 재직자에 대한 직업훈련이나 개인적인 취업준비를 포함하는 광의의 직업교육훈련의 긍정적인 효과가 더 일관되게 나타난다. 넷째, 훈련과 취업한 일자리의 직종이 유사한 경우 직

5) 이승렬 외(2018)에서는 직업훈련을 오선정 부연구위원(한국노동연구원)이, 고용서비스를 이승렬 선임연구위원(한국노동연구원)이, 청년취업성공패키지와 중소기업청년인턴제를 김진영 교수(건국대학교)가 각각 맡아 집필하였는데, 이 장은 이 원고를 발췌·정리한 것이다.

6) 직업훈련은 많은 선행연구를 참고하였기에 지면의 한계로 연구 결과를 별도로 소개하지 않기로 한다.

업훈련의 효과가 더 크게 나타나며, 지나치게 긴 기간 진행되는 직업훈련은 효과적이지 않다.

이와 같은 결과를 바탕으로 청년층 대상 직업훈련정책에 대한 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 우선 중장년층보다는 청년층에게 직업훈련의 효과가 더 크게 나타난다는 것은 청년층에게 직업훈련정책은 효과적인 정책도구일 수 있음을 의미한다. 따라서 청년층을 수혜대상으로 하는 맞춤형 직업훈련정책의 수립이 필요하다. 이러한 정책을 수립할 때 청년층은 다양한 교육수준을 가진 자로 구성되며, 학생도 다수 포함된다는 인구사회학적 특성도 고려해야 한다. 예를 들어 직업훈련에 참여하지 않아도 취업을 할 청년보다는 취업의지가 약하거나 직업훈련을 거치지 않으면 취업이 어려운 청년층을 적극적으로 정책대상으로 특정할 필요가 있다. 다수의 연구는 취약계층에 직업훈련의 효과가 더 크게 나타난다는 것을 밝혔기 때문이다. 따라서 구직에 적극적이지 않은 취약계층 청소년의 무업상태가 장기간 지속되지 않도록 이들을 직업훈련정책에 참여하도록 유도하는 것도 바람직할 것이다.

아울러 청년 재직자를 위한 직업훈련도 중요하다. 이는 직업훈련이 직무능력 향상이나 임금 인상 등에 도움이 되는 동시에 훈련참여자가 보다 나은 직장으로 이직하는 데 기여할 수도 있기 때문이다. 한국의 청년 이직률은 매우 높다. 이는 한국 노동시장에서 직위나 임금 등은 능력보다는 입직(入職) 시에 크게 결정되며 이직이 청년들이 인식하는 효과적인 노동시장 성과제고의 방안이기 때문일 것이다. 저임금·비정규직 노동에 시달리는 청년층이 소득활동을 하는 동시에 더 나은 직장으로 이동하는 것을 돕기 위해서 재직자 대상 청년 직업훈련 정책도 필요할 것이다.

대상별 훈련정책의 마련과 함께 직업훈련의 내용 및 질을 제고하는 것도 필요하다. 직업훈련 참여에는 상당한 시간 및 기간이 소요되는데 실제 성과가 없다면 청년층의 높은 직업훈련 참여를 기대할 수 없기 때문이다. 또한, 직업훈련의 취업성과 제고를 위해서도 직업훈련 참여자의 만족도를 높이는 것이 필요하다. 이처럼 직업훈련의 개인적 효과 제고를 위해서 노력하는 동시에 청년층이 희망하는 직업훈련 분야가 사회수요와 다를 수 있기 때문에, 내일배움카드 쿼터제와 같이 사회수요에 맞춘 훈련업종 비중 조정이나 업종 및 직종별로 개인부담금의 차등 등 직업훈련정책의 사회적 효과를 최대화하기 위해서도 다각도로 노력해야 할 것이다.

위와 같이 선행연구에서 도출한 직업훈련정책에 대한 상기 정책적 방향 이외에도 이 글에서는 다루지 않은 미래 노동시장의 변화도 고려할 필요가 있다. 청년층이 노동시장에서 직면하는 환경은 과거와 매우 다를 것으로 예상된다. 우선 4차 산업혁명 시대의 일자리는 매우 빠르게 변화할 것이고 이에 따라 사회에서 요구되는 직무역량도 변화할 것으로 예측된다. 따라서 현재의 직업훈련은 경성 역량의 강화에만 집중하고 있지만 앞으로 새로운 상황에 대응하기 위해서는 직업훈련과정에서도 참여자의 연성 역량을 강화할 수 있도록 해야 할 것이다.

이 글에서 분석한 선행연구는 청년층의 노동시장 문제를 해결하기 위해서 직업훈련정책이

효과적일 수 있음을 보여줬다. 하지만 직업훈련이 취약계층에게 효과적일 것이고 구직기간 단축에 기여할 수 있다는 점 이외에, 어떤 세부정책의 내용이 청년층의 노동시장 성과 제고에 효과적일지는 구체적으로 도출할 수 없었다. 또한, 새로운 환경에서 필요한 직업훈련은 과거와는 매우 다를 수 있으므로 과거 및 현재의 직업훈련정책을 분석한 선행연구 결과를 바탕으로 미래 직업훈련정책의 방향을 도출하는 것에도 한계가 있다. 청년층 직업훈련정책의 필요성이 대두되는 시기에 어떠한 방향으로 이 정책을 설계하는 것이 가장 효과적일지 파악하는 것은 매우 중요하며 이는 향후 연구를 통해 해결해야 할 과제이다.

## 2. 고용서비스

청년이 이용하는 고용서비스는 다양하다. 대학의 취업기관이 있는가 하면, 고용센터, 민간알선업체, 지도교수나 가족, 친척, 친구라는 사적 네트워크 등이다. 게다가 스마트폰의 보급으로 이전처럼 직접 회사를 찾아다니거나 알선기관을 방문하지 않고, 모바일 앱으로 취업정보를 수집하기도 한다. 이 글에서 참고로 한 선행 연구는 최근의 변화 추세를 반영하지 못하고 있다는 점에서 한계가 있다.

게다가 고용서비스의 성과를 측정할 수 있도록 하는 데이터는 그리 많지 않은 편이다. 예를 들어 고용노동부의 워크넷(Work-Net)을 통하여 취업에 성공한 청년은 워크넷과 고용보험 피보험자 데이터베이스를 결합함으로써 취업 성공 여부를 측정할 수 있다. 하지만 워크넷-고용보험 피보험자 데이터베이스는 개인정보 보호의 문제로 접근하기가 사실상 쉽지 않다. 이 때문에 선행연구는 주로 조사통계를 이용하고 있다. 분석에 이용한 데이터로는 청년패널조사(한국고용정보원), 대졸자직업이동경로조사(한국고용정보원), 한국노동패널조사(한국노동연구원)를 들 수 있다.

고용서비스의 노동시장 성과를 측정한 연구가 많지 않은 가운데 수편의 선행연구를 살펴보면 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 먼저 공공고용서비스와 대학의 취업지원서비스가 청년층의 취업에 긍정적인 기능을 담당하고 있다는 것이다. 아울러 이들이 취업한 일자리의 질적 측면도 양호하다는 점이다. 예를 들어 강순희(2010)는 성, 연령, 학력 등의 인적 특성을 설명변수로 포함하여 이항로짓분석(binary logit analysis)을 시도한 결과, 학교, PC통신·인터넷, 공공서비스의 경우에 취업성공률이 상대적으로 높으며, 대중매체나 인적 네트워크의 효과는 없다는 결과를 얻었다(p.89). 그리고 취업성공자를 대상으로 한 회귀분석(regression analysis)과 로짓분석으로부터 공공서비스를 통한 취업의 경우에 임금효과가 더욱 높았고(p.91), 정규직 취업 가능성도 높았으며(p.92), 대기업 취업가능성도 높았으나(p.93) 일자리 만족도는 공공서비스를 통한 취업자보다 인적 네트워크를 통한 취업자가 더욱 높은 결과를 보였다(p.95).

이처럼 선행연구의 결과로 추측할 때, 공공고용서비스는 청년층 대상의 적극적 노동시장정책으로서 유효하다고 판단할 수 있다. 그런데 공공고용서비스라 하더라도 주체가 누군가에 따라 차이가 있음은 양지윤·정희정·최석현(2016)에서 확인되었다. 양지윤·정희정·최석현(2016)은 데이터로서 2015년 “1년 동안 워크넷 전산망에 축적된 공공 고용서비스기관(고용센터, 지자체 일자리센터, 새일센터)의 취업 알선 서비스를 받은 구직자와 구인자의 개별 정보와 상담원이 입력한 알선 정보”(p.211)를 이용하였다. 다만 1년간이라는 단기간의 자료이긴 하나 행정자료를 이용하고 있어 다른 연구보다 관찰치수가 상대적으로 많은 편으로 176,515명이 분석에 이용되었다. 취업 여부를 피설명변수로 하는 로짓 분석 결과는 “취업 알선 기관 중 고용센터를 기준으로 분석한 결과, 고용센터를 통해 구직 활동을 한 청년은 새일센터보다 취업에 성공할 확률이 낮고, 일자리센터에 비해서는 높은 것으로 드러났다”(p.214). 양지윤·정희정·최석현(2016)은 이 결과의 배경에 “공공 고용서비스기관에서 알선하는 기업의 규모가 영세한 편이라는 점”(p.217)을 상담원과 가진 면담조사에서 확인하고 있다.

이 밖에 대졸자직업이동경로조사 2010년 자료를 이용하여 대학 재학 중 취업·진로개발지원 프로그램 참여 경험이 취업에 직간접적 영향을 미치는지를 분석한 정미경·김수란(2013)은 취업·진로개발지원 프로그램의 참여는 진로목표설정과 진로준비행동에 영향을 줌으로써 취업에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 그리고 원지영(2011)은 공공고용서비스 대신에 대학교의 취업정보센터를 통하여 취업정보를 획득한 경우가 상대적으로 높은 임금을 받는 것으로 확인하였다.

황여정·백병부(2008)가 대졸자직업이동경로조사 1차 연도 자료에서 4년제 대졸자만을 추출한 분석에서 대학의 취업지원활동 만족도가 대졸자 취업에 긍정적인 영향을 미치는 결과를 얻었으며, 이 동일한 데이터를 이용하여 유사한 분석 결과를 채창균·김태기(2009)에서도 확인된다. 이들은 “다른 조건들이 통제될 경우 대학에서의 교육지원 노력 중에서는 취업지원활동만이 졸업생의 취업성과에 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다”(p.97). 학교의 취업지원활동에 만족하는 대졸자는 만족하지 않는 대졸자보다 취업가능성이 높았으나 고정효과모형(fixed effect model)을 적용하게 되면, 이 설명변수의 유의성은 사라짐으로써(4년제 대학 여자 제외) “취업지원활동 정도의 차이가 대학-전공계열별 차이에 모두 반영되었기 때문”(p.97)인 것으로 보았다.

그런데 이들 선행연구 결과의 정당성에는 몇 가지 한계가 남아 있다. 첫째, 고용서비스 이용이 배타적으로 이루어져 있지 않다는 점이다. 청년이 인터넷을 이용하기도 하고, 고용센터를 이용하기도 하며, 직접 회사를 방문하기도 한다는 것이다. 실제적으로 일자리를 얻은 청년이 어느 서비스를 실질적 구직경로로 활용하였는지 현재의 통계조사로는 확인하기가 쉽지 않다는 것이다.

둘째, 관찰기간이 그리 길지 못하다는 점도 한계이다. 대체로 연구 결과는 패널조사를 이용하였다고 하더라도 횡단면 자료를 이용한 것에 가깝다. 그리고 주로 첫 일자리를 얻는 데 고용서비스가 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석하고 있다. 청년기는 자신에게 적합한 일자리를 찾아 이동하는 성향을 지닌다. 따라서 청년이야말로 장기적 관찰이 필요하다.

이러한 점에서 볼 때, 앞으로 고용서비스의 노동시장 성과를 측정하고자 할 때 워크넷-고용보험 데이터베이스 결합 데이터를 이용한 분석이 필요하다. 이는 비록 고용보험 성립 신고가 이루어진 사업체의 일자리만 파악된다는 단점이 있다고 하더라도 청년층의 노동이동을 동태적으로 파악할 수 있다는 장점이 있다. 가급적 워크넷을 이용한 구직자를 대상으로 하는 설문조사를 주기적으로 실시함으로써 워크넷-고용보험 데이터베이스 결합 데이터와 이 설문조사를 결합함으로써 풍부한 정보를 획득할 수 있을 것이며, 이 데이터로부터 고용서비스의 노동시장 성과 측정이 가능하지 않을까 한다.

### 3. 청년취업성공패키지와 중소기업 청년인턴제<sup>7)</sup>

청년 노동시장의 마찰 해소는 구직자와 구인자들에게 정확한 정보를 제공하는 데서 출발해야 할 것이다. 특히 일자리 경험을 가진 바 없이 학교생활을 마친 졸업생들의 경우 기업에 대한 정보는 물론 자신의 취업 가능성에 대한 정보도 소유하지 못할 수 있다. 자가 진단을 통한 자신에 대한 정보와, 구인 기업에 대한 정보제공은 시장의 마찰을 줄이고 효율성을 증진시키는 기제로 작동할 수 있다. 숙련 부족이 취업 장애요인이라면 직업 훈련이 취업의 가능성을 높일 수 있을 것이다. 청년취업성공패키지나 중소기업청년인턴제라는 두 서비스의 연계 제공은 일자리에 대한 정보제공과 직무 적합도를 높이기 위한 훈련서비스의 제공과 일자리 체험을 통한 현장직무경험 등 청년의 노동시장 이행을 위한 제반 서비스를 종합적으로 포괄하고 있다. 즉 학교에서 노동시장으로 이행하는 데 필요한 기본적인 서비스들은 두 제도를 통해 어느 정도 제공되고 있다고 평가할 수 있다.

이 글에서는 선행연구의 분석 결과를 검토하여 청년층 대상 취업성공패키지와 중소기업인턴제의 의의와 사업내용, 그리고 기존의 실증연구 등에 대해 살펴보았다. 취업성공패키지사업의 성과를 살펴본 이병희 외(2013)와 양지운 외(2016)의 연구에서는 취업통계패키지 사업 참여자들에 대한 상담과정에서 얻은 개인특성자료와 고용보험 DB에서 얻은 취업성과 자료가 결합되어 분석에 이용되었다. 청년인턴사업에 대한 분석을 보면 김진영(2015)은 중소기업 인력지원 사업에 대한 평가의 일환으로 2012년에서 2015년 사이에 청년인턴사업 참여자들만을 대상으로 한 자료를 활용하고 있다. 이 연구에서는 기업에 대한 자료까지 활용했다는 점에서 다른

7) 중소기업 청년인턴제는 이번 호 특집에서 별도로 다루고 있다.

연구와는 차별화되고 있다.

이와는 달리 이규용 외(2017)에서는 일모아DB와 고용보험DB 자료를 결합하여 활용함으로써 사업종료 후의 노동시장 성과까지 추적하고 있다. 이 연구는 다른 정부재정지원 사업과의 비교가 목적이었기 때문에 사업참여자 이외의 청년근로자들에 대한 정보는 확보하지 못하였다. 하지만 윤희숙 외(2016)의 연구에서는 사업에 대해 평가하기 위해 참여자는 물론 참여자와 유사한 특성을 가졌다고 생각되는 비교집단을 구성하고 그들의 자료까지 활용하였다.

청년취업성공패키지는 양지윤 외(2016)의 연구결과를 통하여 주로 살펴보았는데 양지윤 외(2016)는 학력과 제공받는 서비스에 따라 취업성고가 달라지는 것을 보여주고 있다. 그런데 이러한 성과 차이는 프로그램의 효율성을 보여주기보다는 참여자의 특성에 크게 의존할 가능성이 높다. 그리고 대체로 훈련보다는 알선이 필요한 참여자들의 취업률이 높은 것으로 나타나고 있다. 훈련이 필요한 참여자들의 경우 훈련을 거치더라도 취업확률이 진단 혹은 알선만 선택하는 참여자들에 비해 낮다. 훈련의 효율성을 높이는 노력이 필요한 것은 당연하겠으나 참여자들의 준비가 충분치 않는 이상 훈련만으로 청년들의 취업성고를 크게 높이는 데에는 한계가 있을 것으로 판단된다. 따라서 청년근로자들에게는 학교 교육의 노동시장 적합도와 원활한 정보 제공이 기본적으로 충족되는 것이 가장 우선적인 과제라고 판단된다.

다음으로, 중소기업청년인턴제는 사업 참여자와 기업의 자료를 결합하여 분석한 김진영(2015)에서 정규직 전환율은 기업규모가 커질수록 높아지나 중도탈락률은 기업규모가 커질수록 낮아지는 현상이 발견되었다. 또 참여자의 학력이 높을수록 정규직 전환의 가능성은 커지고 중도탈락의 가능성은 줄어들었다. 연령은 높아질수록 정규직 전환 가능성이 증가하지만 증가하는 폭은 줄어들었다. 다만 2012년에서 2014년 사이 청년인턴 사업에 참여한 기업 중 약 32%는 청년인턴을 전혀 정규직으로 전환시키지 않았으며, 약 42%의 기업은 청년인턴을 모두 정규직으로 전환시켰음을 확인함으로써 제도 운영에서 사중손실(dead-weight loss)이 적지 않을 것임을 시사한다. 이 밖에 이규용 외(2017)에서도 청년인턴의 중도탈락 비중이 적지 않다는 사실이 확인되었고, 단기적으로 의미 있는 성과를 보여주기는 하지만 취업 성과가 장기적으로 유지되지는 않는 경우도 많았으며, 사업 종료 후 인턴 체험 직장에서 일자리를 유지하지 못한 경우나 중도 탈락한 경우에는 새로운 일자리를 구하는 데에도 많은 시간이 걸렸다고 한다. 그런데 청년인턴 사업 참여자와 유사한 특성을 가졌을 것으로 예상되는 대조군을 설정하여 사업의 성과를 파악하고자 한 드문 연구는 윤희숙 외(2015)이다. 대조군은 2009년과 2015년 사이에 고용보험 DB상으로 상시 근로자 300인 이하인 중소기업에서 단기계약직으로 근무한 경험이 있는 만 15세 이상 34세 이하 청년이었으며, 참여자와 대조군을 비교한 결과 사업 참여자들의 노동시장 성과가 사업에 참여하지 않은 계약직 근로 경험 청년들에 비해 좋지 않은 것으로 나타났다. 전체적으로 대조군인 중소기업 계약직 경험자들의 취업률이 중소기업청년인턴 경험자들의

취업률보다 높은 것으로 나타났으며, 청년인턴사업 종료 후 1년 이내 취업소요기간의 경우에도 중소기업계약직 경험자가 청년인턴 사업 참여자들에 비해 약 두 달 정도 적었다. 이를 바탕으로 윤희숙 외(2015)는 중소기업청년인턴 사업의 고용효과는 미미하거나 없는 것으로 판단하였으나 애초에 청년인턴 사업에 참여한 청년들이 비교집단 청년들에 비해 취업확률이 낮았기 때문에 이런 결과가 나왔을 수 있음도 지적하고 있다.

여기에서는 청년취업성공패키지와 중소기업청년인턴제를 중심으로 살펴보았으나 대체로 고용장려금제도의 성패는 ①어떤 대상들에 대해 ②어느 정도의 보조금을 ③얼마만큼의 기간 동안 지불할 것인지 등의 요소에 의존할 것이다. 지금까지의 실증연구들에 따르면 이와 관련한 충분한 답을 얻고 있다고 보기는 어렵다. 향후 더 나은 성과 평가와 제도의 설계와 관련하여 다음과 같은 검토과제들을 제안한다.

무엇보다 사업의 성과 검토를 위해서는 고용장려금 제도를 거치지 않은 청년 취업자/미취업자들과 청년고용장려금의 수혜를 받은 취업자/미취업자들의 취업 경로와 성과가 비교분석되어야 할 것이다. 둘째, 많은 분석에서 학력이 중요한 고려대상이 되고 있는데, 단순히 대졸자, 고졸자를 구분한 분석을 넘어서 각 학력별로 비교집단을 따로 구성한 연구들도 필요할 것이다. 이를 통해 구직자의 학력과 취업 눈높이를 고려한 효율적 지원 방안들을 모색해야 할 것이다. 셋째, 지원 대상에 대한 논의만큼이나 지원규모나 지원기간 등에 대한 논의도 필요하다고 판단된다. 지금까지 지원규모 및 지원기간에 대한 논의는 충분히 이루어지지 않았던 것으로 판단된다. 넷째, 많은 연구가 사업 참여자들 중 참여한 노동자들만을 중심으로 이루어지고 있는데, 참여 기업에 대한 정보가 보다 적극적으로 활용될 필요가 있다. 참여 기업 담당자의 주관적 인식을 묻는 설문조사보다는 기업단위에서 연령별 고용구조와 고용보조금의 활용 상황, 정규직 전환 현황 등의 객관적 자료가 연구에 반영된다면 보다 풍부한 시사점을 얻을 수 있으리라 기대된다. 아울러 지금보다는 더 긴 시계를 지닌 연구들이 필요하다. 기존 연구들은 길어야 3~4년 정도의 자료나 한 해의 사업 참여자들을 추적한 실증분석만을 실시하였다. 사업 종료 후 노동시장의 성과를 추적한 기간도 대개 3년 미만에 그치고 있다. 아직은 빈약한 증거이기는 하지만 이규용 외(2017)에서는 사업에 참여한 이후 약 3~4년이 지난 시점에서 고용을 유지하는 경우는 사업 직후에 비해 상당히 낮은 것으로 관측되고 있다. 안정적 고용이 유지될 수 없다면 청년층의 고용장려금의 설계에 대해서는 근본적인 재검토가 필요하기 때문에 앞으로의 연구들은 좀 더 긴 기간을 대상으로 분석이 진행될 필요가 있다. 마지막으로 지적하고 싶은 사실은 고용 장려금 제도가 청년 고용에 대한 근본적인 대응이 될 수 있는지에 대한 보다 깊은 고민이 필요하다는 점이다. 특히 이미 대학 학업까지 마친 청년들이 노동시장 진입단계부터 다시 직업훈련을 받아야 하는 상황이라면 한국의 고등교육의 유효성에 대한 근본적인 질문을 던져 보아야 할 것이다. 직업 훈련의 유효성을 높이는 노력이 필요한 것은 물론이지만 그에 앞서

대학교육의 노동시장 적응도를 높이는 노력이 일차적으로 필요하다는 것이다.

## IV. 맺음말

청년층을 대상으로 하는 노동시장 정책은 제16~18대 정부를 거치면서 세부 내용을 달리하는 가운데 계속 추진되었다. 청년 일자리 지원 사업에는 직접 일자리 창출, 직업능력개발, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원 등 이른바 적극적 노동시장 정책(Active Labor Market Program : ALMPs)과 소극적 노동시장 정책으로서 실업급여가 포함된다. 한국의 경우에는 아직 실업부조가 도입되지 않았으나 유사한 성격을 지닌 서울특별시의 청년수당과 경기도 성남시의 청년배당이 최근에 도입·시행되고 있다. 하지만 2018년 1월 현재 15~29세의 고용률과 실업률은 각각 42.2%와 8.7%로 청년 고용 사정은 여전히 심각한 상태이다. 이러한 맥락에서 청년층을 대상으로 하는 노동시장 정책이 청년 고용 문제의 해결에 어느 정도 효과를 발휘하였는가 되 돌아볼 필요가 있다.

이 글은 한국노동연구원이 2017~2022년 5년간 수행하는 ‘효과적인 청년층 일자리 창출 방안을 위한 통합적 연구’의 일환으로 작성된 보고서의 일부를 발췌하여 정리한 것이다. 이 보고서의 목적은 정책 평가의 첫 단계 연구로서 이미 발간된 보고서와 논문을 면밀하게 검토함으로써 정책의 종합적 평가를 위한 준비를 하는 것이다.

이러한 목적에 따라 선행연구를 정리·검토를 한 결과로부터 향후의 과제로서 지적되는 공통점을 찾아보면, 다음과 같다. 첫째, 선행연구 대부분은 정책 프로그램 참여자와 비참여자의 이질적 특성을 충분히 고려하지 못한 채 성과를 비교하였다는 것이다. 이는 프로그램 참여자와 비참여자의 이질적 특성을 고려할 수 있는 정보의 부족 탓도 크지만, 데이터를 주로 횡단면 자료에 의존하고 있다는 점, 그리고 분석방법(예를 들어, propensity score method : PSM)의 발전이 최근에 들어 이루어짐으로써 정치한 방법론에 의거한 이질적 특성의 고려가 선행연구에서 수행되지 못하였다는 사실을 들 수 있다. 따라서 향후에 청년층 대상 노동시장 정책을 평가하는 경우에 참여자와 비참여자의 이질적 특성을 충분히 고려할 수 있는 데이터의 발굴과 정치한 방법론의 적용이 필요하다.

둘째, 참여자와 비참여자에게서 나타나는 이질적 특성도 문제이나 참여자 내에서도 이질적 특성이 존재하며, 이 특성에서 비롯되는 것인지는 명확하지 않으나 정책의 효과가 다르게 나타나기도 한다는 사실이다. 이는 앞으로도 여러 노동시장 정책 평가에서 고려하여야 할 중요한 요소이며, 이 결과에 따라 정책의 방향이나 목표를 재설정하여야 할지도 모른다. 따라서 차기

연도의 연구에서는 이 요소를 반드시 고려하여야 할 것이다.

셋째, 정책의 효과성을 파악하기 위해서는 장기적 관찰이 필요하다는 것이다. 지금까지 수행된 대부분의 연구는 횡단면 자료에 많이 의존하고 있었으며, 패널조사라 하더라도 2개년간 비교에 그쳤다. 이 때문에 청년기에 나타나는 노동이동의 동태적 특성이 파악되지 않는다는 한계를 가지게 된다. 예를 들어 직업훈련의 경우는 즉각적인 효과보다는 시간에 걸쳐 효과를 나타낼 가능성이 높다. 일종의 경로 의존성(path-dependence)이 작용할 수 있는 것이다. 이러한 동태성의 관찰을 위해서는 장기적인 데이터의 축적이 필요하다. 한국에서는 한국노동패널조사와 청년패널조사가 청년기의 동태성을 관찰하기에 적합한 데이터임은 명확하다. 다만 이 두 조사는 노동시장 정책 프로그램의 참여를 알려주는 정보가 부족한 편이다.

넷째, 정책 프로그램별로 성과가 상이할 수 있다는 것이다. 예를 들어 직업훈련은 임금보다는 취업에 영향을 미치는 효과가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 하지만 고용서비스는 임금과 취업에 모두 효과가 있는 것으로 확인되었다. 따라서 다양한 성과를 측정해 보려는 시도가 향후에 지속되어야 할 것이다.

끝으로 차기 연도에는 새로운 접근도 필요하다. 한 가지 사례로 중앙정부와 지방정부 사이에 다양한 정책 프로그램을 시행하고 있다. 중앙정부 내에서도 차별적인 것처럼 보이면서도 사실상 내용에서 유사한 프로그램이 부처별로 시행되기도 한다. 이러한 점을 고려하여 어떠한 정책 프로그램이 유사한지를 확인하고, 유사한 프로그램의 평가를 통하여 통·폐합이 필요한가, 아니면 고유한 사업으로서 유지하여야 하는가를 고민하여야 한다. 아울러 정책 프로그램이 단일하게 시행되는 것이 아니라 취업성공패키지나 인턴십 프로그램과 같이 여러 정책 프로그램이 혼합된 경우에 나타나는 효과와 단일한 정책 프로그램의 효과를 상호 비교해 보는 시도도 필요하다. 이러한 다양한 정책 평가의 시도는 평가를 가능하도록 하는 다양한 정보가 축적된 데이터의 확보에 기초하여야 한다는 점도 잊지 말아야 한다. 연구자와 정책당국자의 협업을 통하여 개인정보 보호가 유지되는 수준에서 행정자료를 정책 평가에 이용할 수 있도록 하고, 행정자료를 주기적 설문조사와 결합할 수 있는 방안을 마련하여 생명력 있는 정보의 확보가 절실하다. **KLI**

## [참고문헌]

[정책·예산]

감사원(2015), 『감사결과보고서 - 재정지원 일자리사업 추진실태』.

고용노동부(2011), 「‘청년 내 일 만들기’ 2차 프로젝트 발표」, 보도자료.

- 관계부처 합동(2003), 「청년실업 현황과 대책」.
- \_\_\_\_\_ (2010), 「청년 내일 만들기 ‘제1차 프로젝트」」.
- \_\_\_\_\_ (2011), 「공생발전을 위한 열린 고용사회 구현방안-학력의 벽을 넘어 실력중심 사회로」.
- \_\_\_\_\_ (2014. 4), 「학교에서 직장까지: 일자리 단계별 청년고용 대책」.
- \_\_\_\_\_ (2014. 11), 「청년 해외취업 촉진 방안-K-Move 성과점검 및 보완계획」.
- \_\_\_\_\_ (2014. 12), 「능력중심사회 조성 방안」.
- \_\_\_\_\_ (2015. 6), 「인문계 전공자 취업촉진 방안-진로지도 강화 및 융합 기술교육훈련을 통한 직무능력 강화 및 취업경로 다각화」.
- \_\_\_\_\_ (2015. 7), 「청년 고용절벽 해소 종합대책」.
- \_\_\_\_\_ (2015. 11), 「청년해외취업 촉진 대책」.
- \_\_\_\_\_ (2016), 「청년·여성 취업연계 강화 방안」.
- \_\_\_\_\_ (2017), 「청년고용대책 점검 및 보완방안」.
- 교육과학기술부·고용노동부·기획재정부·지식경제부·국방부·중소기업청·국가경쟁력 강화위원회(2012), 「고졸시대 정착을 위한 선취업 후진학 및 열린 고용 강화 방안」.
- 교육과학기술부·행정안전부·외교통상부·지식경제부·노동부·국토해양부·여성부·중소기업청·산림청(2008), 「글로벌 청년리더 양성 계획」.
- 교육인적자원부·노동부·중소기업청·기획예산처(2006), 「고졸 이하 청년층 고용촉진대책」, 보도자료.
- 교육인적자원부·산업자원부·정보통신부·노동부·여성부·중소기업청(2005), 「청년고용촉진대책-학교·노동시장 이행 원활화를 중심으로」, 보도자료.
- 국무조정실(2007), 「산업수요에 부응하는 인력양성을 통한 청년실업 해소 추진-정부 청년실업대책 보완방안 마련」.
- 국회예산정책처(2005), 『대한민국재정 2005』.
- \_\_\_\_\_ (2007), 『대한민국재정 2007』.
- \_\_\_\_\_ (2017), 『2016회계연도 결산 총괄 분석 I』.
- 국회입법조사처(2009), 『역대 정부의 일자리 창출 예산, 정책, 실적의 조사·분석』.
- 기획재정부·교육과학기술부·지식경제부·노동부·여성부·금융위원회·중소기업청(2008), 「청년고용촉진대책」.
- 김영재·정상완(2013), 「한국 역대 정부의 청년실업정책 비교 연구」, 『취업진로연구』 3(2), 한국취업진로학회, pp.1~20.
- 김유선·이명규·이정봉(2012), 『청년실업대책 평가와 개선방안 연구』, 네트워크 총서 12-3, 민주정책연구원·한국노동사회연구소.

- 남궁인철(2010), 『청년고용대책 평가』, 국회예산정책처.
- 고용노동부(2009), 「청년고용 문제 해소 위해 3,592억 원을 추경예산에 편성, 16만 3천 명을 대상으로 추가대책 실시 - 정부, ‘청년고용 추가대책’ 확정·발표」, 보도자료.
- 고용노동부·교육인적자원부·산업자원부·기획예산처·중소기업청(2006), 「해외취업 촉진 대책」.
- 청년위원회·관계부처 합동(2013), 「현장의 목소리를 담은 청년 맞춤형 일자리 대책」.
- 통계청(2018), 「2018년 1월 고용동향」.
- 하현선(2013), 『청년일자리사업 평가』, 국회예산정책처.

[직업훈련 연구]

- 강순희·안준기(2010), 「대졸자의 실업경험의 낙인효과」, 『한국경제연구』 28 (2), pp.201~231.
- 강순희·어수봉·최기성(2015), 「미취업자의 직업훈련 참가 결정요인과 고용성과 분석」, 『HRD 연구』 17 (2), pp.267~298.
- 강홍렬·허재준·김형만·한은영·최승재(2016), 『기술변화와 인적자원 운영 연구 - 변화요인의 파악 및 영향의 파급경로 분석』, 교육부·정보통신정책연구원.
- 김강호(2009), 「학력과 직업훈련 참여가 임금에 미치는 효과」, 『농업교육과 인적자원개발』 41 (3), pp.123~151.
- 김경범·이주현·최효진·최민재·권영대·노진원(2014), 「대학생의 근로 참여 의지에 영향을 미치는 요인」, 『한국콘텐츠학회논문지』 14(11), pp.318~327.
- 김수원(2016), 「취업 직전 직업훈련 경험이 일자리에 미치는 영향」, 『직업과 고용서비스 연구』 11(1), pp.39~55.
- 김용성·박우람(2015), 『실업지속의 원인 분석과 직업훈련의 효과 및 개선방안에 관한 연구』, 한국개발연구원.
- 김지원·이석원(2012), 「직업훈련생계비 대부사업의 효과성 분석」, 『정책분석평가학회보』 22 (2), pp.1~25.
- 류기락·나영선·이수경·김미란·정재호·황혜신(2014), 『직업능력개발훈련 이수자 실태조사』, 한국직업능력개발원.
- 성지미·안주엽(2012), 「취업사교육과 첫 일자리」, 『한국경제연구』 30 (3), pp.5~46.
- 양지윤·백광호·최석현·고희원(2016), 『취업성공패키지 성과분석과 민간위탁사업 발전방안』, 한국고용정보원.
- 유경준·강창희(2010), 「직업훈련의 임금효과 분석: ‘경제활동인구조사’를 중심으로」, 『한국개발연구』 32(2), pp.27~53.

- 유경준·이철인(2007), 「실업자 직업훈련의 효과 추정」, 『노동경제논집』 31(1), pp.59~103.
- 이규용·김용현(2003), 「대졸 청년층의 노동시장 성과 결정요인」, 『노동정책연구』 3(2), pp.69~94.
- 이병희(2000), 「실업자재취직훈련의 재취업 성과에 관한 준실험적 평가」, 『노동경제논집』 23(2), pp.107~126.
- 이병희·길현중·김혜원·박혁(2014), 『취업성공패키지 성과분석 및 제도 개편방안』, 고용노동부.
- 이상준(2012), 「직업능력개발 계좌제의 정책 효과와 실업자 훈련의 잠금 효과」, 『경제학연구』 60(1), pp.33~67.
- 전병유·김혜원·김용주·이병희·최형재·황덕순·장혜원·채민희(2012), 『취업성공패키지 성과분석 및 개선방안』, 고용노동부.
- 정선정(2014), 「학교 밖 위기 청소년의 훈련서비스 품질과 자기효능감 및 취업포부의 관계」, 『직업교육연구』 33(6), pp.119~136.
- \_\_\_\_\_ (2016a), 「실업자 직업훈련생의 수료와 취업에 영향을 미치는 변인 분석」, 『직업교육연구』 35(3), pp.1~24.
- \_\_\_\_\_ (2016b), 「실업자 직업훈련생의 취업률과 고용유지율에 관한 생존분석」, 『직업교육연구』 35(6), pp.39~63.
- 조준모·진숙경·권태희·조동훈·김진철·안준기·이재성·우광호·이태·정한나(2010), 『직업능력개발훈련 이수자 실태조사』, 고용노동부.
- 최형재·이시균·김동준·김슬기·최영미(2013), 『취업성공패키지 사업 참여자 이동경로 조사』, 고용노동부.

#### [고용서비스]

- 강순희(2010), 「청년 일자리 탐색방법이 취업성장에 미친 영향에 관한 연구」, 『진로교육연구』 23(2), 한국진로교육학회, pp.77~99.
- 김성훈(2005), 「사회연결망과 공식 경로를 통한 첫 취업의 개인적 결과와 사회적 결과」, 『한국사회학』 39(1), 한국사회학회, pp.53~79.
- 김영재·정상완(2013), 「한국 역대 정부의 청년실업정책 비교 연구」, 『취업진로연구』 3(2), 한국취업진로학회, pp.1~20.
- 양지윤·정희정·최석현(2016), 「청년 구직자의 취업 달성 요인에 관한 연구: 공공 고용서비스 알선대상자를 중심으로」, 『행정논총』 54(3), pp.199~224.
- 원지영(2011), 「학력과 구직경로가 청년들의 첫 일자리 임금수준과 전공일치에 미치는 영향」,

- 『청소년학연구』 18(12), 한국청소년학회, pp.1~27.
- 유홍준·정태인·전은주(2014), 「한국 대졸 경제활동인구의 노동시장 성과」, 『한국인구학』 37(2), pp.49~69.
- 정동열·고재성·변정현·전예원·현우영(2017), 『청년층 대상 고용서비스 국제 비교 연구』, 한국고용정보원.
- 정미경·김수란(2013), 「대학 재학 중 취업 및 진로개발지원 프로그램 참여 경험과 취업과의 관계에서 진로목표설정, 진로준비행동의 매개효과」, 『한국교육학연구』 19(2), 안암교육학회, pp.123~144.
- 채창균·김태기(2009), 「대졸 청년층의 취업 성과 결정 요인 분석」, 『직업교육연구』 28(2), 한국직업교육학회, pp.89~107.
- 황여정·백병부(2008), 「대졸 청년층의 노동시장 성과 결정요인」, 『직업능력개발연구』 11(2), 한국직업능력개발원, pp.1~23.

[청년취업성공패키지·청년취업인턴제]

- 김진영(2015), 『중소기업 인력지원 사업 효과 분석』, 예산정책처.
- 김진영·최형재(2011), 『고학력 실업과 구인난 공존현상 분석 및 해소 방안』, 한국고용정보원.
- 양지윤 외(2016), 『취업성공패키지 성과분석과 민간위탁사업 발전방안』, 한국고용정보원.
- 윤희숙 외(2016), 『일자리 사업 전면개편 심층평가 연구』, 한국개발연구원.
- 이규용 외(2017), 『사회보장제도 고용복지분야 기본평가』, 한국노동연구원.
- 이병희 외(2013), 『취업성공패키지 성과분석 및 제도 개편방안』, 한국노동연구원.
- 이상준·이해춘(2013), 「퍼지집합이론을 이용한 고용촉진장려금사업 사중손실 추정에 관한 연구」, 『고용직업능력개발연구』 16(1), pp.21~40.
- 전병유·금재호·김혜원·안태현·최형재(2015), 『고용보조금 제도의 효과성 제고를 위한 개편 방안 연구』, 고용노동부 정책용역.
- 최강식·이중훈(2007), 「청년지원 고용안정사업의 효율성 평가」, 『한국경제학보』 14(1), pp.41~72.