

지방자치단체 청년 고용 사업의 현황과 쟁점



Local Governments' Employment-related Programs for Young Adults: Current Status and Issues

안수란 | 한국보건사회연구원 부연구위원

2000년대 이후 청년은 노인, 장애인, 아동과 함께 취약성을 지닌 사회보장제도 대상 인구 집단으로 인식되고 있으며, 고용 문제는 청년 담론을 형성하는 핵심 주제로 다루어지고 있다. 특히 지역적 관점에서 청년 고용은 저출산과 함께 지역의 생존 문제와 연결된다는 점에서 더욱 주목받고 있다. 중앙정부의 청년 종합 대책에 발맞춰 지방자치단체에서도 청년 고용 문제 해결을 위한 적극적인 움직임이 포착되고 있다. 이 글에서는 신설·변경 사회보장제도 협의·조정 안건을 바탕으로 지방자치단체의 청년 고용 사업 현황을 살펴보고 신설·변경 협의·조정 과정에서 논의된 주요 쟁점을 검토하였다. 지방자치단체의 청년 고용 사업은 현 정권이 들어선 2017년을 기점으로 양적으로 급격히 증가하는 양상을 보인다. 그러나 내용적 측면에서는 사업 목적과 내용 간 연계성 부족, 지역 특수성이 반영되지 않은 내용 설계, 공공채원 투입 필요성이 낮은 사업 등의 문제가 다수 지적되어 개선의 필요성이 제기된다.

1. 들어가며

2000년대 초반 청년이 취약성(vulnerability)을 가진 사회보장제도 대상 집단으로 다루어지기 시작한 이후, 청년 세대에 대한 사회정책적 관심이 지속적으로 높아지고 있다. 2007년 20대 비

정규직 평균임금을 의미하는 '88만 원 세대'로 상징화되었던 청년은 연애, 결혼, 출산 세 가지를 포기하는 '삼포 세대'를 거쳐 최근에는 N가지를 포기하는 'N포 세대'로 불리고 있다. 이는 청년 인구 집단이 가진 다차원적 취약성을 대변하는 것이라 할 수 있다. 특히 청년 고용 문제는 1997

년 외환위기 이후 지속된 경제 저성장 및 산업구조 변화에 따른 일자리 감소, 노동시장 이중구조에 따른 고용 불안정성 증가로 청년 담론의 핵심 주제로 자리 잡았다. 청년 고용은 단순히 일자리 뿐 아니라 빈곤, 주거, 연애, 결혼, 출산, 교육, 건강 등 삶의 전반적 영역과 밀접히 연결되고 확장된다는 점에서 정책 대응의 시급성과 필요성이 높다. 정부는 2003년 '청년 실업 종합대책' 수립을 시작으로 청년 고용과 관련한 정책 사업을 범정부 차원으로 확대하고 있으며, 현 정부 들어서는 청년 고용 문제를 재난 수준의 어려움으로 정의하고 정책 체감도를 높이기 위한 다양한 수단을 강구하고 있다.

지역적 관점에서 청년 고용은 저출산과 함께 지역의 생존과 직결되는 문제라는 점에서 더욱 주목받는다. 국가 균형 발전을 위한 대규모 물적 투자에도 불구하고, 비수도권 지역에서는 청년 인적 자원의 부족으로 지역 발전의 한계 상황에 직면해 있는데, 청년 인구의 전반적인 감소에도 비수도권 청년의 순유출은 2015년 4만 2000명에서 2017년 5만 9000명으로 증가하였다(관계부처 합동, 2018a). 2018년 한국고용정보원이 발표한 『한국의 지방소멸 2018』 보고서에 따르면, 전국 시·군·구 228곳 중 소멸 위험 지역이 89곳으로, 지방소멸의 문제가 농어촌 낙후 지역만이 아닌 지방 대도시 권역 및 공공기관 이전이

진행되는 거점 지역으로까지 확산된다는 점에서 위기감이 더해지고 있다(이상호, 2018). 이러한 상황 속에서 청년 인구 유입을 유도할 수 있는 지역 주도의 실효성 있는 고용 정책 설계는 이전보다 그 중요성이 강조된다.

그렇다면, 청년 고용 문제에 대응하기 위하여 지방자치단체에서는 어떤 정책 사업들을 추진하고 있을까? 이 글에서는 청년 고용의 현황과 정책 대응 실태를 간략히 살펴보고, 신설·변경 사회보장제도 협의·조정 안건을 바탕으로 지방자치단체 청년 고용 사업의 현황 및 쟁점을 검토하였다.

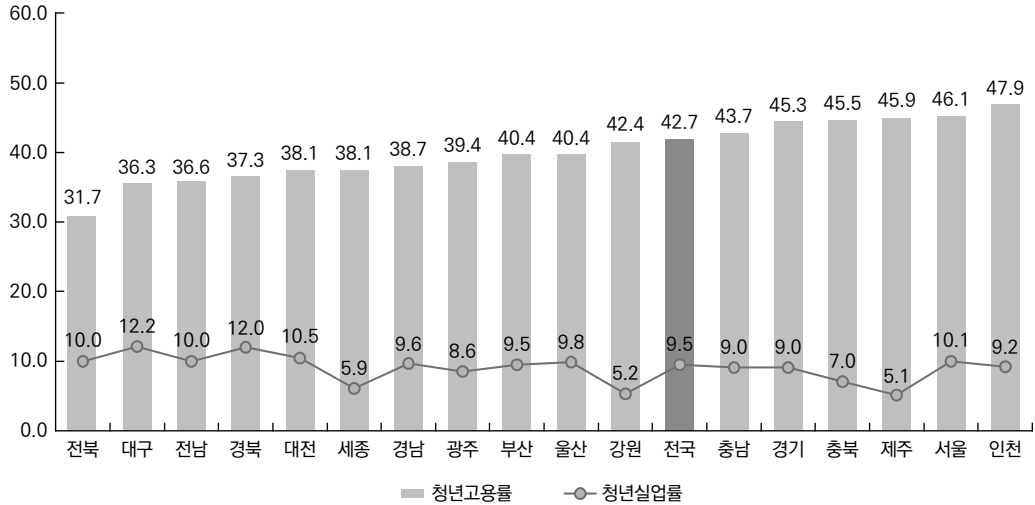
2. 청년 고용의 현황과 정책 대응

고용지표를 통해 살펴본 청년의 삶은 긍정적으로 보기 어렵다. 한국의 청년(15~29세) 고용률은 2013년 이후 지속적인 증가세(2013년 39.5% → 2018년 42.7%)를 보이나, 2018년 기준 경제협력개발기구(OECD) 평균 청년 고용률 52.3%와 비교하면 여전히 낮은 수준이다. 청년 실업률은 2018년 9.5%로 2017년 대비 0.3%포인트 감소했으나 최근 6년간 9% 이상의 높은 수준을 유지하고 있으며, 청년의 체감 실업률¹⁾은 공식 실업률의 2배를 상회한다(통계청, 2019a).

[그림 1]은 2018년 기준 시·도별 청년 고용지표를 보여 주는데, 청년 고용률과 실업률의 지역

1) 체감 실업률은 '고용보조지표3 = (실업자 + 시간 관련 추가 취업 가능자 + 잠재 경제활동인구)/확장 경제활동인구×100'으로 발표된다. 고용보조지표는 노동 공급과 수요가 일치하지 않아 일하고 싶은 욕구가 있음에도 일을 하지 못하고 있는 노동력을 나타내는 지표이다.

그림 1. 지역별 청년 고용 지표(2018년)



자료: 통계청. (2019a). 청년고용률(경제활동인구조사) 및 청년실업률(e- 지방지표) 현황. <http://www.kosis.kr>에서 2019. 9. 16. 인출.

격차를 확인할 수 있다. 청년 고용률은 서울, 인천, 경기 등 수도권 지역과 충북, 충남, 제주 지역이 전국 대비 높은 수준이며, 전북, 대구, 전남, 경북, 대전, 세종, 경남, 광주는 40% 미만으로 낮다. 청년 실업률은 대구, 경북에서 12% 이상으로 매우 높게 나타난다. 특히 대구, 경북, 경남, 전북, 전남, 대전은 고용률과 실업률 지표 모두 전국 대비 나쁘게 나타나는 점이 주목할 만하다(통계청, 2019a). 청년 고용 문제가 지역소멸의 위기와 함께 거론된다는 점을 고려하면, 해당 지자체의 청년 고용 정책이 더욱 적극적으로 추진될 가능성이 있음을 예상할 수 있다.

통계청이 2019년 5월 발표한 경제활동인구조사 청년층 부가조사 결과에 따르면, 청년의 노동시장 진입과 안정성 있는 양질의 일자리로의 안

착이 어려운 상황이다. 청년들의 첫 취업 평균 소요 기간은 10.8개월로 전년 동월 대비 0.1개월 증가했으며, 첫 일자리 평균임금 수준은 200만 원 미만인 저임금 일자리가 79.4%(150만 원 미만 45.3%)로 높은 비율을 차지했다. 근로 형태는 계약 기간을 정하였으나 1년 이하인 일자리가 24.7%, 계약 기간을 정하지 않은 일시적 일자리가 11.8%로, 불안정 고용 형태로 분류할 수 있는 일자의 규모가 약 36%에 이른다(통계청, 2019b).

청년 일자리의 양적 부진과 질적 악화의 지속성은 청년 고용 문제가 짧은 기간에 쉽게 개선되기 어려운 난제임을 보여 준다. 정부의 청년 고용 정책은 청년 실업 문제가 본격적으로 제기된 외환위기 이후에 활발하게 논의되기 시작하였고, 관련된 사업의 예산 규모도 지속적으로 증가하고

표 1. 청년 일자리 대책의 주요 내용

4대 분야	중점 과제
취업 청년 소득·주거·자산 형성 및 고용 증대 기업 지원 강화	신규 고용 지원·세금 면제(중소, 중견기업), 주거·교통비 경감, 목돈 마련(내일채움공제), 대기업·공공기관 취업
창업 활성화	창업 자금 및 사업서비스 지원, 창업 기업 세금 면제, 민간 주도 창업 지원 및 지방 창업 우대, 대기업의 창업·벤처기업 지원 유도
새로운 취업 기회 창출	지역 및 사회적 경제 일자리 창출(지역 주도형 청년 일자리 지원), 해외 취·창업 및 장기 해외봉사단, 신서비스(유망 서비스 분야) 취·창업 기회 확대
즉시 취·창업할 수 있는 실질적 역량 강화	군장병 취업, 선취업-후학습, 일·학습병행제, 미래 핵심 인재 육성

자료: 관계부처 합동. (2018b). 청년 일자리 대책. 세종: 관계부처 합동.

있다. 노무현 정부의 ‘청년 실업 종합대책’(2003. 9.)을 시작으로 중앙정부의 청년 고용 관련 종합 대책은 박근혜 정부 때까지 총 10차례 발표되었으며(한요셉, 2017), 현 정부 또한 2018년 3월 관계 부처 합동의 ‘청년 일자리 대책’을 발표하여 청년을 고용 정책의 핵심 대상으로 관리하고 있다. 그러나 관련 정책이 추진되는 동안 청년 고용 여건은 크게 개선되지 않았다는 평가가 주를 이룬다. 고용 위기를 유발하는 거시경제, 산업 및 인구구조, 노동시장, 사회문화적 맥락을 모두 아우르는 특단의 대책이 요구되는 상황이다.

‘청년 일자리 대책’은 2021년까지 청년 실업률을 8% 이하로 안정화한다는 목표하에 청년 고용 촉진 방안, 선취업 후학습 활성화, 청년 창업 활성화 방안, 지역 주도형 청년 일자리 창출 방안, 해외 지역 전문가 양성 방안과 함께 발표되었다. 취업 청년 소득·주거·자산 형성 및 고용 증대 기업 지원 강화, 창업 활성화, 새로운 취업 기회 창출, 즉시 취·창업할 수 있는 실질적 역량 강화의 4대 분야를 설정하고 분야별 중점 과제를 포

함하고 있는데, 세부 내용은 <표 1>과 같다.

이 중에서 새로운 취업 기회 창출 과제에 포함된 지역 주도형 청년 일자리 창출 방안은 청년 고용 문제를 지역적 관점에서 능동적으로 대응할 수 있는 안을 포함한다는 점에서 특히 주목할 필요가 있다. 이 계획에 근거하여 행정안전부 주도로 지역 주도형 청년 일자리 사업이 2018년 하반기에 본격 시행되었다. 그간 청년을 대상으로 한 일자리 정책은 한시적인 직접 일자리 중심으로 설계되어 취·창업 및 지역사회 정착으로의 연계가 미약하고, 중앙부처 주도의 하향식 사업으로 지역별로 상이한 고용 여건과 지역 고용시장 부진의 원인에 맞춤형으로 대응하는 데 한계가 있었다. 지역 주도형 청년 일자리 사업은 이를 극복하기 위해 추진되었다. 즉, 지역과 현장 중심의 상향식·분권형 일자리 정책을 설계한 것이다. 구체적으로 지역 정착 지원형, 창업 투자 생태계 조성형, 민간 취업 연계형의 세 가지 유형으로 구분되며, <표 2>에 제시된 바와 같이 사업 유형별로 지원 분야, 기간, 내용, 국비보조율은 상이하다.

표 2. 지역 주도형 청년 일자리 사업 내용

사업 유형	지원 내용	국비보조율
지역 정착 지원형	(지원 기간) 2년+1년(3년 차 계속 고용 시 추가 지원) (지원 분야) 마을기업, 농어업법인, 중소기업 등 지역 기반 법인 및 단체 (지원 내용) 인건비, 직무교육비, 정주 여건비(주거, 교통, 복지) 등	전국 50%, 서울 30% *기업 부담금 20% 별도
창업 투자 생태계 조성형	(지원 기간) 2년 (지원 분야) 신규 창업 및 민간기업 (지원 내용) 창업 공간(리모델링 등), 취·창업 지원(인건비, 교육비, 임대료 등)	전국 50%, 서울 30%
민간 취업 연계형	(지원 기간) 1년 (지원 분야) 지역사회서비스 분야 (지원 내용) 인건비, 직무교육비, 자격증 취득 비용 등	전국 40%(900만 원 한도) *기업 부담금 10% 별도
(공동) 자율 지원	지자체 자체 계획과 재원으로 추진하는 공동 지원 사항 지역 정착 지원, 청년의 지역 소속감 함양 지원	지자체 자체 재원

자료: 행정안전부. (2018). 2019년도 지역주도형 청년일자리 사업 시행지침. 세종: 행정안전부.

또한 세 가지 유형 외 지자체 자체 재원으로 청년의 지역 정착을 돕는 정주 여건 개선 사업 또는 기존 사업 연계 지원 사업을 운영하는 자율 지원 사업을 공동 사업 항목으로 제시하고 있다. 자율 지원 사업에는 주거비, 교통비, 복지비 지원 등이 포함된다.

청년 고용 지원을 위한 법적 기반도 활발히 구축되고 있다. 2019년 9월 기준, 시·도와 시·군·구에서 시행되고 있는 청년 관련 조례는 374건으로 이 중 청년 기본 조례가 168건, 청년 일자리 창출 촉진에 관한 조례가 93건이다. 관련 조례는 지자체 청년 일자리 사업 추진의 직접적인 근거가 된다(국가법령정보센터 홈페이지, <http://www.law.go.kr>). 시·도, 시·군·구 단위에서의 이러한 적극적 조례 제정은 2009년 한시적 성격을 지닌 「청년고용촉진 특별법」이 제정된 이후 10여 년이 지나기까지 청년기본법조차 통과되지 못한 중앙의 상황과 비교하면 다소 고무적이라 할 수 있다. 이로 인해 청년 지원 정책과 관련해

서는 지방자치단체가 중앙보다 더 적극적인 역할을 했다는 평가도 있다(김문길 외, 2017). 실제로 지자체의 청년 문제 대응은 2015년 서울시 청년 조례 제정과 같은 해 말 해당 조례를 근거로 한 청년활동 지원 사업(서울시 청년수당)이 신설·변경 협의 안건으로 제출되면서 본격화되었다고 할 수 있다(정홍원 외, 2017). 서울시 청년수당제도 협의 과정이 사회적으로 이슈화되고, 이것이 지자체 청년 문제에 대한 관심을 불러일으키면서 점차 지자체 청년 조례 제정과 관련 사업의 도입이 확산되는 양상을 보이게 된다.

3. 지자체 청년 고용 사업의 현황: 신설·변경 협의 안건 분석

그렇다면, 청년 고용과 관련하여 지자체 단위에서는 구체적으로 어떤 사업들이 추진되고 있을까? 청년 고용 관련 지자체 사업을 검토하기 위해 지자체(시·도 또는 시·군·구)에서 협의 요청

한 신설·변경 안전을 분석하였다. 분석 자료는 2016년부터 2019년 7월까지 구축된 신설·변경 협의 목록 데이터베이스이며, 분석 대상은 이 기간에 접수된 지자체 사회보장사업 중 사업 대상이 청년이며 지원 목적이 고용(실업)으로 분류된 사업을 포함한다.²⁾

연도별 협의 요청 안전 수는 2016년 10건에서 2018년 39건으로 3년간 약 4배 증가하였으며, 이 중 협의가 완료되어 시행된 사업은 2016년 7건에서 2018년 36건으로 약 5배 증가하였다. 2019년은 7월 기준 27건의 안전이 접수되어 전년과 유사한 수준일 것으로 예상된다. 협의가 완료된 안전을 유형별로 살펴보면, 2016년에서 2018년까지는 신설 안전이 변경 안전보다 3~4배 많았으나, 2019년은 안전 수가 동일하여 신설 제도가 다수 둔화되는 현상을 보인다. 2017년을 기점으로 청년 일자리 관련 사업이 3배 이상 급증한 것은 중앙정부의 청년 일자리 대책에 발맞춰 지자체의 대응 또한 본격화되었기 때문으로 이해할 수 있다.

이 밖에 앞서 설명한 ‘지역 주도형 청년 일자리 사업’의 일환으로 추진 중인 자율 지원 사업(2018년은 정주 여건 지원 사업으로 접수)을 포함하면 2018년과 2019년은 청년 고용 관련 사업의 협의 요청 건수가 크게 증가한다. 지역 주도형 청년 일자리 사업으로 분류되는 사업³⁾은 2018

년 160건이 접수되어 모두 협의 완료되었으며, 2019년은 7월 기준 294건의 협의 요청서가 접수되어 51건이 반려되고 243건이 협의 완료되었다.

신설·변경 협의가 완료된 청년 대상 지자체 고용 사업이 전체 안전에서 차지하는 비율이 높다고는 할 수 없다. 협의가 완료된 지자체 사업의 총건수는 2016년 605건, 2017년 741건, 2018년 893건, 2019년 7월 575건으로 점차 증가한다(사회보장위원회, 2019). 그러나 2016년과 2017년, 청년 고용 사업이 차지하는 비율은 각각 1.2%, 3.6%에 불과하다. 2018년부터는 지역 주도형 청년 일자리 사업이 포함되어 2018년 21.9%, 2019년 54.2%로 증가하기는 하나, 이를 제외할 경우 2018년 4.9%, 2019년 6.4%로 여전히 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고 2016년까지 지자체 사회보장사업에서 청년 대상 사업이 부재하다시피 한 상황을 고려하면 최근의 증가세는 주목할 만하며 사업의 확대 양상도 당분간 지속될 것으로 판단된다.

〈표 4〉는 청년 고용 사업의 대상 특성을 구분하여 분석한 결과이다. 분석 기간 내 지자체 청년 고용 사업 건수가 많지 않으므로 분석 결과는 연도 구분 없이 제시하였다.

우선, 연령 기준으로 봤을 때, 만 18세 또는 19세에서 34세를 대상으로 한 사업이 44.8%로

2) 사회보장위원회 홈페이지(www.ssc.go.kr)와 「사회보장제도 신설·변경 협의 운용 지침」을 참고하면, 연도별, 협의 요청 기관별 협의 안전 현황을 확인할 수 있다.

3) 지역 주도형 청년 일자리 사업은 2018년은 8월, 2019년 1월과 4월에 일괄 접수되어 협의 절차를 거쳤다.

표 3. 지자체(시·도, 시·군·구) 청년 고용 관련 신설·변경 안건(2016. 1.~2019. 7.)

(단위: 건)

연도	협의 요청 안건	중복/반려/철회/미추진/협의 진행 중 안건	협의 완료 안건	신설·변경	
				신설	변경
2016년	10	3	7	5	2
2017년	35	8	27	22	5
2018년	39	3	36(160)	27(160)	9
2019년 7월 기준	27	9(51)	18(243)	9(243)	9
계*	111	23	88	63	25

주: ()는 '지역 주도형 청년 일자리 사업'으로 처리된 안건 수를 의미함.

자료: 사회보장위원회, (2019). 연도별 신설·변경 협의 목록 데이터베이스. 원자료를 이용해 분석함.

가장 많았고, 최대 39세까지 기준을 적용한 사업도 29.8%로 나타났다. 고령화 지수가 높은 군 지역의 경우 청년 연령 범위가 최대 45세까지 제시되기도 하였다. 사업 목적에 따라 고졸 및 대졸 예정자, 대학생만을 대상으로 하는 사업도 일부 존재한다. 지자체의 청년 연령 기준은 대부분 「청년고용촉진 특별법」과 청년 관련 지자체 조례에 근거한다.⁴⁾

소득 기준을 중심으로 살펴보면, 청년 일자리 지원 사업의 66.7%는 가구나 개인의 소득 또는 임금 기준을 적용하지 않는 사업이다. 즉, 연령 또는 해당 지역의 거주 요건을 충족하면 사업 지원 대상이 된다.

취업 여부에 따라 대상 특성을 구분하면, 63.2%가 미취업자(구직자), 35.6%가 취업자를 대상으로

하는 사업이다. 대상자의 취업 여부에 따라 사업의 성격도 차별성을 보인다. 미취업자 지원 사업은 공통적으로 청년의 구직활동 비용을 지원함으로써 자기 주도적 활동을 통해 노동시장 진입을 촉진하려는 목적을 지닌다(정홍원 외, 2017). 미취업자에 대한 지원은 크게 수당 성격의 급여와 구직 관련 경비 지원으로 구분된다. 수당 성격의 현금성 급여는 청년구직수당과 같이 구직활동과 관련된 직간접비를 사용할 수 있도록 사용 범위를 포괄적으로 제시하는 반면, 구직 관련 경비는 교통비, 면접비, 정장 대여와 같이 사용 목적과 범위가 제한적이다. 지원 수준은 지자체별로 차이는 있으나 수당 성격의 현금성 급여가 구직 관련 경비 지원에 비해 높은 편이다. 취업자에 대한 지원 사업은 비정규직과 같은 취업 청년 고용

4) 「청년고용촉진 특별법」은 청년의 연령 기준을 15세 이상 29세 이하로 정하고 있다. 다만, 공공기관과 지방공기업이 청년 미취업자를 고용하는 경우 15세 이상 34세 이하로 확대 정의한다(제2조). 서울, 대구, 울산, 경기 등 일부 광역자치단체의 청년 관련 조례는 「청년고용촉진 특별법」에 따라 청년 연령을 정의하고 있으나, 다수 광역 및 기초지자체의 청년 관련 조례는 18세 또는 19세 이상 34세 또는 39세 미만으로 청년 기준 연령을 명시하고 있다(국가법령정보센터 홈페이지, <http://www.law.go.kr>).

표 4. 지자체 청년 일자리 사업의 지원 요건(2016. 1.~2019. 7.)

(단위: 건, %)

지원 요건	세부 내용	건수	비율
연령 기준	만 18~34세	26	29.9
	만 19~34세	13	14.9
	만 18~39세	15	17.2
	만 19~39세	11	12.6
	기타(15~29세, 15~34세, 15~39세, 18~29세, 19~45세, 고졸/대졸 예정자, 대학생 등 포함)	22	25.3
	소계	87*	100.0
소득 기준	중위소득 또는 임금 기준 적용	29	33.3
	소득 기준 미적용	58	66.7
	소계	87*	100.0
취업 기준	미취업자 지원(현금성 급여 수당, 구직 관련 특정 목적 급여)	55	63.2
	취업자 지원(매칭 형태의 통장 지원, 중소기업 근로자 임금보조)	31	35.6
	미취업자 + 취업자 지원	1	1.2
	소계	87*	100.0

주: '지역 주도형 청년일자리 사업'은 분석 제외함 * 2016년 부동의 1건 제외함.
 자료: 사회보장위원회. (2019). 연도별 신설변경 협의 목록 데이터베이스. 원자료를 이용해 분석함.

형태의 불안정성이나 낮은 임금 수준에 대응하기 위한 사업 성격을 지니고 있다. 예를 들면, 중소기업 취업자에게 임금 일부를 보조하거나, 청년 내일채움통장과 같이 저축액의 일부를 매칭하여 소득을 보전하는 형태가 대표적이다. 이는 청년 고용의 근본적 장애 요인인 대기업·중소기업 노동시장 이중구조 완화 대책의 일환으로 볼 수 있다.

청년 고용 관련 사업은 4건⁵⁾을 제외하면, 현금, 지역화폐, 바우처 형태로 급여가 지급되어 사실상 현금성 지원이 지배적인 것으로 나타났다. 현금성 지원 사업의 경우 국가 사업에 대한 보충적 성격을 지닌 사업이 많다. 제도 신설 시 중앙

정부 및 해당 지자체가 시행하고 있는 기존 제도와의 유사·중복을 검토하여 제도의 정당성을 확보해야 하므로, 지원 목적이 유사하여도 지원 대상 또는 지원 내용을 차별화하여 국가 사업의 적용 사각지대를 보완한다. 매칭 형태의 통장 지원 사업이 대표적인 예다. 고용노동부와 중소벤처기업부가 공동 운영 중인 청년내일채움공제는 중소기업 정규직 청년의 장기근속을 위해 정부, 기업, 청년이 공동으로 공제금을 적립하여 2년 또는 3년 근속한 청년에게 목돈 마련을 지원하는 사업이다. 이와 유사한 사업을 신설한 지자체의 경우, 국가 사업에서 제외되는 청년을 대상

5) 서비스, 현물로 지급되는 4건은 면접 정장 대여 사업이다. 정장 대여는 현금성 지원을 하는 다수 지역에서 구직활동비에 포함되는 내용이다. 즉, 사업 내용이 동일할지라도 지역에 따라 급여 형태의 차이를 보인다.

표 5. 지자체 청년 일자리 사업의 급여 유형(2016. 1.~2019. 7.)

(단위: 건, %)

	현금	지역화폐	바우처*	서비스, 현물	계
건수	65	2	16	4	87
비율	74.7	2.3	18.4	4.6	100.0

주: *바우처는 체크카드, 교통카드, 포인트카드 등을 포함함.

자료: 사회보장위원회. (2019). 연도별 신설변경 협의 목록 데이터베이스. 원자료를 이용해 분석함.

표 6. 지역 주도형 청년 일자리 사업(자율 지원, 정주 여건 개선) 지원 내용

(단위: 건, %)

	보험료	교통비	주거비	교육비, 자기계발비	계
2018년	46(28.8%)	34(21.3)	7(4.4%)	6(3.8%)	160*
2019년 (7월 기준)	153(63.0%)	77(31.7%)	13(5.3%)	8(3.3%)	243

주: 1) * 2018년 협의 완료된 160개 사업 중, 24개 사업은 국비가 투입되는 사업으로 자율 지원 사업이 아님.

2) 사업별 지원 내용이 복합적일 경우 중복 집계되므로 항목별 합이 총계와 일치하지 않음.

3) 제시된 항목 외 문화비, 건강검진비 등 기타 지원 내용은 생략함.

자료: 사회보장위원회. (2019). 연도별 신설변경 협의 목록 데이터베이스. 원자료를 이용해 분석함.

으로 별도의 사업을 시행하거나, 국가 사업 중 청년이 적립해야 할 공제금의 일부를 지원하여 사업 간 연계를 통한 보충성을 확보하고자 노력한다.

지역 주도형 청년 일자리 사업의 일환으로 추진 중인 자율 지원 사업의 급여 특성을 살펴보면, 지자체별 지원 규모 및 수준의 차이는 있었으나 4대 보험료와 교통비 지원이 다수를 차지하는 것으로 나타났다. 특히 2019년 보험료 지원 사업이 대폭 증가하였는데, 이는 중소기업 고용주의 임금 비용 부담을 완화하여 지역 일자리 창출 효과를 증대하기 위한 노력으로 보인다.

4. 지자체 청년 고용 사업의 쟁점

사회보장제도 신설·변경 협의는 「사회보장기

본법」 제26조 제2항에 근거하여 사업의 타당성, 기존 제도와와의 관계, 전달체계 및 재정 등에 미치는 영향 등을 종합적으로 검토하여 진행된다. 지자체 청년 고용 사업의 경우 안전 검토 과정에서 몇 가지 공통적인 문제점이 제기되는데, 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사업의 목적과 사업 내용 간의 연계성이 부족하다는 것이다. 이는 사업의 타당성을 저해하는 요인이다. 사회보장위원회는 협의 요청서 양식의 목적별 사업 분류 체계를 참고하여 고용 관련 사업을 분류하고 있으나, 협의 요청서 내용을 구체적으로 살펴보면 사업 시행의 궁극적인 목적이 임금 보전, 생계유지, 구직 지원, 고용안정성(장기근속) 제고, 중소기업 구직난 해소, 인구 유출 방지, 저출산 해소 등으로 다양하게 제시

된다. 모두 고용 지원을 통해 직간접적으로 달성 가능한 목적이라는 하나, 사업 내용이 해당 목적에 부합되게 설계되었는가를 판단하면 재검토가 필요한 사업이 다수 발견된다. 예컨대, 생계유지 또는 임금 보전이 목적이라면 저소득(저임금) 청년, 구직 지원이 목적이라면 취업 의지가 있는 미취업 청년을 지원 대상으로 표적화하는 것이 한정된 예산을 효율적으로 활용하는 방법일 것이다. 그러나 연령 조건을 충족하면 소득 수준, 근로활동 여부와 무관하게 현금성 급여를 지급하도록 설계되어 협의 과정에서 사업 목적의 재설정 또는 사업 내용 수정이 권고되었다.

청년 구직활동 지원 사업의 경우 현금을 지원하는 수당 성격의 사업이 대부분이라는 점에서 상호 의무부과(Mutual Requirements Obligations)의 논점 또한 대두되었다. 단순히 현금을 지원하는 방식은 사업이 구직활동 지원의 목적에 부합되게 실행되고 있는지 확인하기 어려운 문제를 발생시킨다. 구직 지원을 통한 취업 역량 강화라는 사업 본연의 목적을 달성하기 위해서는 지자체와 지원 대상자의 상호 협약을 통한 명확한 목표 설정, 활동결과보고서 제출, 의무 참가 프로그램 출석 확인에 따라 지원금을 지급하는 등의 상호 의무부과 원칙에 따른 지원 절차가 마련되어야 한다. 그러나 많은 지자체에서 급여 지급에 따른 사례 관리 기능이 취약하게 설계되어 전달체계의 보완이 필요함을 권고받았다. 이 경우, 급여 및 사례 관리와 관련한 추가적인 업무 부담이 발생하게 되므로 전달체계와 운영 계획의 구체화, 지자체 사업 수행 인력에 대한 지원 등의 대책이 수

반될 필요가 있다(정홍원 외, 2017).

둘째, 사업 설계 시 지역 특수성에 대한 고려가 미흡하다. 이는 지자체가 청년 고용 사업 설계에서 주체적인 역할을 하지 않는다는 것을 의미한다. 신설·변경 협의 운용 지침에 따르면, 지자체는 사회보장제도 신설·변경 시에 지역적 문제, 지역 수요 등 지역 상황에 대한 정확한 인식을 바탕으로 대응하려는 사회문제에 대한 국가 개입의 필요성을 명시해야 한다. 그러나 청년 고용 사업의 경우 지역 문제에 대한 객관적인 진단을 바탕으로 사업 내용이 설계되기보다는 청년 실업이라는 전국 공통의 문제에 대응하는 유사 성격의 사업이 천편일률적으로 확대된다는 문제가 지적되었다. 이로 인해 해당 지역 청년 고용 실태에 대한 면밀한 진단 없이 구직활동 지원이라는 목적 아래 선도 지역의 사업 아이템이 타 지역으로 단순 확산되는 현상이 나타났다. 청년구직지원금 사업, 면접 정장 대여 사업 등이 대표적인 예이다. 지역 청년의 욕구 및 수요에 대한 객관적인 진단 과정이 생략될 경우 대상자 선정 규모의 적정성, 급여 수준의 적절성도 쉽게 판단할 수 없다. 이는 결과적으로 지역 간 지원 대상 및 지원 수준 형평성의 이슈를 초래한다. 지역 간 차별성 없는 고용 사업의 설계는 해당 사업의 수행 주체가 반드시 지자체가 되어야 하는가에 대한 회의적 시각을 불러일으킬 수밖에 없다. 청년 고용 사업 설계에서 국가와 지자체의 역할 분담에 대한 근본적인 논의가 요구되는 부분이다.

지역성에 대한 고려는 지자체의 재정 운영 효율성을 높이기 위해서라도 중요하다. 특히 현금

성 구직활동 지원 사업은 ‘해당 지역’의 청년 고용 문제를 해소하기에 효과적인가를 선제적으로 검토할 필요가 있는데, 사업 내용이 잘못 설계될 경우 사업 효과가 지역으로 귀속될 수 없기 때문이다. 예를 들어 A 지역에 거주하는 청년이 구직 수당을 받은 후 B 지역으로 취업한다면 A 지역의 재정 투입에는 손실이 발생할 수밖에 없다. 특히 농어촌 지역의 경우 지자체 청년 지원 사업이 인구 유출에 따른 지역소멸 위기 해소 전략으로 추진되는 배경을 고려할 때, 지원 대상자의 지역 이동 방지를 위한 제도적 장치가 수반될 필요가 있다. 급여 지급 요건에 최소 거주 기간을 설정하는 것이 한 가지 방법이다. 주거비, 교통비, 문화비 지원 등은 수도권과 지리적으로 근접하거나 산업 기반이 취약하여 청년 유출 성향이 강하게 나타나는 지역에서 지역 정착 유도를 위한 효과적인 정책 수단이 될 수 있을 것이다. 청년층 지역이동에 관한 최근 연구 결과에 따르면, 수도권의 지리적 근접성과 지역의 산업구조가 청년층의 지역 간 이동성과 강한 상관관계가 있으며, 청년층, 특히 대졸 청년층의 지역이동은 기대임금 외에 주거비용과 문화시설에 민감하다(강동우, 2019). 생활서비스에 대한 최소한의 수요를 충족시킬 수 있는 정주 여건 개선을 지원하는 사업의 필요성이 커진다고 볼 수 있다.

셋째, 공공재원 투입의 필요성 측면에서 논쟁의 여지가 있는 사업이 존재한다. 취업자에게 매달 임금보조 성격의 현금 급여를 지급하는 사업, 지원 대상이 소규모인 일회성 현금 지원 사업이

이에 해당한다. 임금보조 성격의 사업은 대부분 중소기업 취업 청년을 대상으로 하는데, 이는 임금 열악성으로 인한 청년의 중소기업 기피 현상과 지역 고용시장의 구인·구직 간 미스매치(mismatch) 문제를 일정 정도 해소할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다. 그러나 기존의 임금보조적 성격의 제도들은 근로자 임금은 기본적으로 개별 기업이 담당해야 할 역할이라는 점에 기반하여 기업의 책임성을 강조한다(정홍원 외, 2017). 중소기업 청년 근로자에 대한 직접적 임금 지원은 지자체가 기업의 역할을 대행함을 의미하는 것으로, 생산성 향상과 고용 조건 개선을 위한 고용주의 노력을 훼손하는 부정적 효과를 초래할 수 있다. 지급액이 적고 지원 대상이 소규모인 일회성 현금 지원 사업의 경우 이벤트성 사업으로 전략할 우려가 있어 공공 주도의 개별 사업으로 별도 지원해야 할 필요성이 낮다. 면접 지원의 성격이 있는 정장 대여, 헤어·메이크업 지원 비용 등이 이에 해당되는데, 이러한 사업의 경우 신청-접수-조사-선정-사후 관리에 드는 과도한 행정비용이 사업 효과를 반감시킬 가능성이 크다. 지원 규모가 작은 일회성 사업의 경우 별도의 사업으로 관리하기보다는 기존 유사 사업 내로 통합 지원하는 탄력적 설계가 필요하다.

5. 나가며

이 글에서는 사회보장제도 신설·변경 협의 안건으로 접수된 지자체 청년 고용 관련 사업의 현

황과 쟁점을 검토하였다. 요약하면, 지방자치단체의 청년 고용 사업은 현 정권이 들어선 2017년을 기점으로 양적으로 급격히 증가하였다. 그러나 내용적 측면에서는 사업 목적과 내용 간 연계성 부족, 지역 특수성이 반영되지 않은 내용 설계, 공공재원 투입 필요성이 낮은 사업 등의 문제가 다수 지적되어 개선의 필요성이 제기된다.

한편, 청년 고용 사업은 일시적 고용 사정과 삶의 어려움 해소를 위한 한시적이고 임시방편적인 성격을 지닌 경우가 많다. 따라서 지방자치단체의 재정 투입으로 창출된 한시적 고용이 지역 사회 내에서 장기적으로 지속 가능하도록 하기 위한 근본적인 대책이 고용 외의 영역에서도 동시에 마련되어야 한다. 이는 지역 생존의 관점에서 중요하다고 할 수 있다. 그러나 지방자치단체의 다양한 정책 노력에도 불구하고, 청년 고용 사업의 효율성과 효과성에 한계가 있음을 직시할 필요도 있다. 청년 고용 문제의 본질이 인구·산업·교육·노동시장의 구조적 문제가 누적된 것에 기인한다는 점을 고려할 때, 사회경제 전반에 걸친 종합적 대응 없이는 단기간에 가시적인 성과를 거두기는 힘들 것이다. ■

참고문헌

강동우. (2019). 청년층 지역이동의 특징과 지역 특성의 영향. 월간노동리뷰. 2019년 2월호. 세종: 한국노동연구원.
관계부처 합동. (2018a). 지역주도형 청년일자리

창출방안. 세종: 관계부처 합동.
관계부처 합동. (2018b). 청년 일자리 대책. 세종: 관계부처합동.
국가법령정보센터 홈페이지. <http://www.law.go.kr>에서 2019. 9. 11. 인출.
김문길, 김태완, 임완섭, 정은희, 김재호, 안주영, ...최준영. (2017). 청년빈곤의 다차원적 특성 분석과 정책대응 방안. 세종: 한국보건사회연구원.
보건복지부. (2019). 2019 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침. 서울: 보건복지부 사회보장위원회 사무국.
사회보장위원회. (2019). 연도별 신설·변경 협의 목록. 내부 자료.
이상호. (2018). 한국의 지방소멸 2018-2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로. 고용동향브리프. 2018년 7월호. 음성: 한국고용정보원.
정홍원, 김동진, 강지원, 류진아, 류명석, 성은미, ...최복천. (2017). 중앙 및 지자체 주요 사회보장사업 협의 및 개선과제 검토. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
통계청. (2019a). 청년고용률(경제활동인구조사) 및 청년실업률(e-지방지표) 현황. <http://www.kosis.kr>에서 2019. 9. 16. 인출.
통계청. (2019b. 7. 16.). 2019년 5월 경제활동인구조사 청년층 부가조사 결과. 통계청 보도 자료.
한요섭. (2017). 청년기 일자리 특성의 장기효과와 청년고용대책에 관한 시사점. 세종: 한국개발연구원.
행정안전부. (2018). 2019년 지역주도형 청년일자리 사업 시행지침. 세종: 행정안전부.