

청소년정책 추진체계의 유형과 정책성과에 관한 OECD 국가 비교*

정은진** · 김기현***

초 록

이 연구의 목적은 우리나라 청소년정책 추진체계의 바람직한 방향을 도출하는 데 있다. 이를 위해 청소년정책의 성과로써 니트(NEET: Not in Employment, Education, and Training, 일이 없고 교육을 받지 않고 훈련도 받지 않는 젊은이)비율을 다루었다. 우리나라 청소년들의 성인기 이행이 지연되면서 니트 비율이 주요한 현안으로 부상하고 있기 때문이다. 니트(NEET)비율을 높이는 데 영향을 주는 요인은 기존연구를 토대로 GINI 계수, 국내총생산(GDP), 공공사회복지지출(SOCX)을 고려하였고, 새로운 요인으로 청소년정책추진체계(청소년정책 담당 전담 기구)를 고려했다. 니트(NEET)비율에 영향을 주는 요인들의 결합을 확인하기 위해 퍼지셋 질적비교분석(fsQCA: Fuzzy Set Qualitative Analysis)을 활용하였고 OECD국가들을 대상으로 분석하였다. 분석 결과, 우리나라는 높은 NEET비율에 영향을 주는 원인조건 모델1(~사회복지지출*~GDP)과 모델2(~GDP*GINI)에 해당하는 것으로 확인되었다. 낮은 NEET 비율에 영향을 주는 원인조건을 분석하여, 모델1과 모델2를 해결할 수 있는 방안을 확인한 결과, 모델 a(~사회복지지출*~GDP*~GINI)와 모델b(정책추진체계*~GDP*GINI)가 적절한 것으로 확인되었다. 이는 우리나라가 NEET비율을 줄이기 위해 사회 불평등 수준을 낮추거나 혹은 청소년정책 전담 기구의 유형을 행정 부처수준으로 높이는 것이 필요하다는 점을 의미한다. 본 연구는 청소년정책 추진체계에 초점을 두고, 국내 NEET비율을 낮추기 위해서 행정부처 이름에 청소년 명칭을 포함하고 행정부처의 업무에 청소년정책의 우선순위를 높이는 것이 필요함을 제안하였다.

주제어: 청소년정책추진체계, OECD, 국제비교, 정책 성과, 니트(NEET), 퍼지셋(Fuzzy-set) 질적비교분석

* 이 연구는 한국청소년정책연구원이 2016년 12월에 발간한 청소년정책 이슈브리프 '해외 청소년정책 추진체계 조사·연구'를 토대로 하였고, 질적 분석방법(Fuzzy-set)을 새롭게 적용하여 재구성함.

** 한국청소년정책연구원 부연구위원, 교신저자, eunjin@nypi.re.kr

*** 한국청소년정책연구원 선임연구위원

I. 서 론

청소년정책은 전 세계적으로 볼 때 빠르게 확산되고 있는 정책 분야 중 하나이다. 2014년 UN은 아제르바이잔의 바쿠에서 전 세계의 청소년정책전문가와 정부 관료들이 참여하는 청소년정책에 대한 글로벌 포럼(First Global Forum on Youth Policies)을 개최하였다. 이 포럼에서 전 세계의 청소년정책이 어떻게 추진 중인지 발표되었으며, 그 결과 196개의 국가와 사회 중 122개국이 청소년정책을 국가정책으로 다루고 있음이 확인되었다. 이는 청소년정책이 보편적 정책으로 자리 잡았다는 점을 의미한다(youthpolicy.org, 2014).

이처럼 청소년정책은 주요한 정책으로 부상하고 있으며, 아동, 여성, 노인, 장애인 관련 정책과 마찬가지로 ‘대상 중심 정책’으로 분류된다. ‘대상 중심 정책’은 교육, 노동, 복지, 문화 등과 관련한 기능 중심 정책과 달리, 정책 방향을 결정하기 위해 고민해야 하는 사항들이 많이 존재한다(김기현, 2017a, p. 55-56). 예컨대 대상 중심 정책은 대상에 대한 중복 및 과잉투자에 대한 문제제기에서 자유로울 수 없기 때문에 일관된 정책추진체계를 갖추기 힘든 반면(정익중, 2007; 정익중, 2009), 기능 중심 정책은 중앙정부와 지방정부에 행정조직을 두고 이를 지원하는 정책수행기관과 지역 사회까지 이어지는 정책 전달체계를 갖추고 있는 것이 일반적이다.

또한, 대상 중심정책은 이를 담당하는 중앙정부 조직의 형태가 부처인지, 위원회인지에 대한 논란이 존재할 수밖에 없다. 여성정책이 중앙정부의 행정조직으로 행정부처와 행정위원회 중 어느 소관이 적절한지에 대해 발생한 논쟁이 그 예라고 볼 수 있다. 청소년정책 또한 행정부처의 사무로 다루어지다가 2005년부터 3년 동안 국가청소년위원회라는 행정위원회로 재편되기도 했다(여성가족부, 2016).

이 외에도, 대상 중심정책은 정책 대상이 가지는 요구가 다양하여 이를 포괄하기 위한 접근방식이 필요하다. 한 예로, 청소년들은 문화와 예술을 마음껏 누리는 일, 좋은 곳에서 공부하거나 괜찮은 일자리에 취업을 하는 것, 친구들과 잘 사귀는 것과 같이 다양한 것들을 요구한다. 이와 같은 요구를 모두 정책에 반영하기 위해서는 여러 기능 중심의 정책들을 총괄 및 조정할 필요가 있다.

이와 같이 여러 쟁점들이 존재하는 ‘대상 중심 정책’ 중 하나인 청소년정책이 올바르게 추진되기 위해 청소년정책 추진체계를 어느 소관에서 실시해야 하는 지 명확히

밝힐 필요가 있다. 이에 이 연구는 청소년정책의 결과를 대표할 수 있는 변인을 한 가지 선정하여 체계적인 분석을 실시하고자 한다.

연구의 결과변수로 청소년의 니트(NEET: Not in Employment, Education, and Training, 일이 없고 교육을 받지 않고 훈련도 받지 않는 젊은이를 지칭)비율을 고려했다. 현재 우리나라 청소년들의 성인기 이행이 지연되면서 니트(NEET)비율이 주요한 현안으로 부상하고 있으며(김정숙, 김기현, 황세영, 2015), OECD 국가들이 니트(NEET)비율을 주요한 정책 대상으로 여기고 있다(OECD, 2014). 또한 니트(NEET)비율은 실업자뿐만 아니라 구직 포기자, 취업 준비생들까지 포함하기 때문에 취약 계층을 광범위하게 포착하여 청소년들을 위한 대책을 세우는 데 유용한 역할을 한다(박미희, 2017). 즉, 니트(NEET)비율은 국내 청소년을 위한 정책이 실효성 있게 진행되었는지 확인할 수 있는 유용한 지표라고 할 수 있다.

니트(NEET)비율에 영향을 주는 요인들은 다양하다. 예컨대, 경제성장률, 사회 불평등 정도, 복지지출 등이 니트(NEET)비율에 영향을 미친다(김기현, 2005, 2017b; 최용환, 2015). 이에 이 연구는 니트(NEET)비율에 영향을 주는 원인 요인으로 국내총생산, 사회 불평등 계수, 사회복지지출을 고려하였으며 청소년정책 추진체계유형을 새로운 원인 요인으로 다루었다.

분석을 위해 퍼지셋 질적비교분석(FSQCA: Fuzzy Set Qualitative Analysis)을 활용하였다(이승윤, 강민아, 정무권, 2015). 이 분석은 사례수가 적어도 종속변인에 영향을 주는 요인들의 다양한 배합 조건을 확인할 수 있다는 장점이 있다. 또한 여러 인과적 조건들의 배합에 개별 사례가 소속되는 정도에 대해서도 확인이 가능하다(장지현, 2013). 따라서 니트(NEET)비율에 영향을 주는 인과적 요인들(국내총생산, 사회 불평등 계수, 사회복지지출, 청소년정책 추진체계 유형)의 조합들을 확인하여, OECD 국가가 어느 조합에 해당하는 지 확인할 수 있다. 또한, 니트(NEET)비율을 높이는 원인과 낮추는 원인 조합들 중 우리나라가 소속된 조합을 확인한 후, 이를 토대로 니트(NEET)비율을 낮추기 위해서는 우리나라가 어떠한 방향을 모색해야 하는 지 밝힐 수 있다. 특히, 이 연구에서 새로운 원인 요건으로 다루고 있는 청소년정책추진체계 유형에 관한 시사점을 도출할 것이다.

II. 이론적 배경

1. 니트(NEET)비율에 대한 원인 요인

니트(NEET)비율에 영향을 주는 원인 요인으로 네 가지를 고려했다. 첫 번째 원인 요인은 GDP(국내총생산)이다. 먼저, 여러 연구를 토대로 경제 성장률과 실업률간의 부정적 관계를 갖는다는 점이 증명되었다(최용환, 2015). 오쿤의 법칙(Okun's Law)에 따르면 경제성장률이 고용률을 높이고 실업률을 낮추는 데 도움을 주게 된다(Lee, 2000; Malley & Molana, 2008; 최용환, 2015 재인용). 이에 따라 경제 성장률이 높아지면 고용이 늘어나고, 니트(NEET)비율도 감소하게 되는 것이다(김기현, 2015). 따라서, 이 연구는 국가 경제 발전의 정도를 측정하는 지표로 GDP를 활용하였고 이를 니트(NEET)비율에 영향을 주는 원인 변수로 선정했다.

두 번째 원인요인은 지니(GINI)계수이다. 지니(GINI)계수는 소득에 대한 불평등을 측정하는 대표적 계수이며 0과 1사이 값으로 표기된다. 김기현(2005, p.62)은 니트(NEET)상황으로 여겨지는 청소년의 상당수가 부모로부터 도움을 받기 힘든 저소득층에 속한 경우가 많다는 점을 밝혔다. 또한 가구소득 규모가 니트(NEET)비율에 부(-)적인 영향을 주는 것으로 확인되었다(김기현, 2017b).

세 번째 원인요인은 공공사회복지지출(SOCX: Social Expenditure)이다. 공공사회복지지출은 보건, 가족, 적극적 노동시장 프로그램, 주거, 실업, 근로무능력과 관련된 급여 등, 여러 분야에 대한 지출을 총괄적으로 의미한다(원종욱, 2011). 연구된 바에 따르면, 적극적 노동시장 정책에 대한 재정 지원은 니트(NEET)비율을 낮추는 데 도움을 주는 것으로 나타났다(최용환, 2015). 이에 공공사회복지 지출이 높을수록 니트(NEET)비율이 감소할 가능성이 높다는 해석이 가능하다.

네 번째 원인요인으로 청소년정책 추진체계 유형을 다뤘다. 아직 청소년정책 추진체계 유형과 니트(NEET)비율의 관계가 연구되지 않았기 때문에 이 연관성을 새롭게 확인하는 데 본 연구는 의의를 갖는다. OECD 나라별로 청소년정책 추진체계 유형이 국가별로 다양하게 운영되고 있으므로, 부처 소관, 실/국/과 소관, 위원회 소관으로 구분하였다. 청소년정책 추진체계에 관한 논의는 다음 절에서 구체적으로 다루었다.

2. OECD 국가의 중앙정부 청소년정책 추진체계

OECD 국가들의 중앙정부 청소년정책 추진체계 유형은 크게 행정부처와 행정위원회로 나눌 수 있지만 이러한 구분이 불가한 경우도 있다. 중앙정부조직이 아예 없거나 정부가 아닌 민간에서 담당하는 경우, 혹은 어떤 형태로 청소년정책을 추진하는지 알 수 없는 경우가 이에 해당한다. 행정부처도 정책의 우선순위와 관련하여 부처 명칭에 청소년을 명시한 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어 볼 수 있다.

이 연구에서는 중앙정부의 청소년정책추진체계의 분류 기준을 독립된 부의 형태, 하부조직(실/국/과), 위원회, 기타로 구분하였다(정은진, 김기현, 2016, p. 4). 부의 형태로 분류된 기준은 부(ministry)의 명칭에 청소년(child, children, youth, young people)이 포함된 경우에 해당한다. 하부조직(실/국/과)의 형태는 청소년정책을 담당하는 부의 명칭에 청소년이 포함되지 않고 부의 하부조직으로써 실/국/과(bureau, office, department, division, directorate)에서 청소년정책을 담당하는 경우에 해당한다. 위원회(board, cabinet, office, committee, commission, council, institute, secretariate)의 형태는 독립된 위원회 혹은 사무국에서 청소년정책을 담당하는 경우에 해당한다.

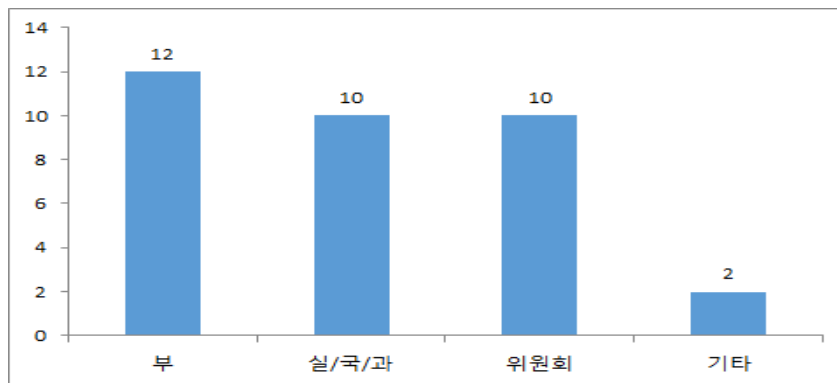


그림 1. OECD 국가들의 중앙정부 청소년정책 추진체계 유형

자료: Youthpolicy.org 홈페이지 국가/사회별 현황표(<http://www.youthpolicy.org/factsheets/>)

출처: 정은진, 김기현(2016), [그림 2] 인용, p. 4.

분석 결과, OECD 34개 국가 중에서 부의 형태가 12개 국가로 가장 많았고, 실/국/과와 위원회 형태는 동일하게 10개 국가, 기타는 2개 국가로 나타났다. 부의 형태로 분류된 국가는 오스트리아, 벨기에, 체코, 덴마크, 에스토니아, 프랑스, 독일, 이탈리아, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 터키이고, 실/국/과의 형태로 분류된 국가는 한국을 비롯하여 호주, 핀란드, 아이슬란드, 아일랜드, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스이다. 위원회의 형태로 분류된 국가는 칠레, 그리스, 헝가리, 일본, 멕시코, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 영국, 미국이며 기타로 분류된 2개 국가는 캐나다와 이스라엘이다.

1) 부(Ministry)

독일, 프랑스, 노르웨이는 부(ministry)의 형태로 분류된 국가들 중에서 대표적인 사례이다. 첫째, 독일은 가족, 노인, 여성, 청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)에서 청소년정책을 담당하는데 부처 산하에 아동, 청소년국이 있으며 지방정부에 청소년청(Jugendamt)과 지역사회에 청소년사무소를 두어 정책전달체계가 독립적으로 구축되어 있다. 청소년정책대상은 법률(Kinder-und Jugendhilfegesetz)에 근거해 0세에서 27세까지를 포괄해 아동, 청소년, 청년을 포괄하는 생애주기적인 접근을 하고 있는 대표적인 국가이다(김기현, 하형석, 신인철, 2016).

둘째, 프랑스는 체육·청소년·대중교육·지역생활부(Ministère de la Santé, de la Jeunesse, et des Sports)의 부처 내에 청소년·대중교육·단체활동실(Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative)에서 청소년 사무를 관장하고 있다(이윤주, 김기현, 하형석, 2017). 프랑스는 종합적인 지원이 이루어지는 전달체계를 갖춘 대표적인 사례이다. 프랑스의 청소년종합지원정보센터(Centre d'information et de documentation pour la jeunesse)는 젊은이들의 취업과 창업뿐만 아니라 문화예술, 주거, 국제교류, 법률 상담까지 제공하고 있으며 전국적으로 1,500여 개가 설치되어 있다(Centre d'information et de documentation pour la jeunesse, 2015). 청소년 연령은 3세에서 30세까지로 30세 이하의 모든 젊은이를 포괄하고 있다.

셋째, 노르웨이는 아동·사회통합부(Barn- og likestillingsdepartementet)로 부처 내에 아동, 청소년과 가족국(Familie- og oppvekstveddelingen)이 청소년 업무를 관장

한다(정은진, 김기현, 2016). 노르웨이의 청소년은 독일, 프랑스와 마찬가지로 아동기부터 청년기를 포괄한 12세에서 29세로 정의하고 있다.

2) 실/국/과

실/국/과로 분류된 국가들은 대다수가 유럽 국가들이고 호주와 한국이 포함되어 있다. 북유럽 국가들은 주로 부의 형태로 분류되지만, 핀란드는 실/국/과로 분류되어 있어 핀란드의 사례를 살펴보았다. 핀란드의 경우, 중앙정부조직은 우리나라의 교육부와 문화체육관광부, 보건복지부의 아동 사무와 여성가족부의 청소년사무를 포괄하는 교육문화부(Opetus- ja kulttuuriministeriö)이다(김기현 외, 2016). 부처 산하에 청소년과 스포츠를 담당하는 청소년과 스포츠정책국(Nuoris- ja liikuntapolitiikan osasto)이 청소년 업무를 관장한다. 핀란드는 독일과 함께 생애주기 접근을 하고 있으며 청소년법(Nuorislaki)에 청소년을 0세에서 30세로 정의하고 있다.

3) 위원회

위원회 형태로 분류된 국가들은 영국과 미국을 비롯해 일본이 포함되며, 남유럽과 남미 국가들도 포함된다. 일본은 우리나라가 청소년정책을 추진할 때 참고한 곳이기도 하며, 위원회 형태로 청소년정책을 추진하는 대표 국가이다(강영배, 2004; 이광호, 2012). 일본은 행정부처를 관장하는 내각부(内閣部)의 행정위원회로 청소년육성지원추진본부(青少年育成支援推進本部)에서 청소년 업무를 관장해 왔으나, 2010년 법률 제정(子ども・若者育成支援推進法)을 통해 정책 대상을 0에서 30세로 확장하고 아동기부터 청년기에 이르는 젊은 세대 전반을 다루는 생애주기적 접근을 시도하였다(김기현 외, 2016).

3. 국내 중앙정부의 청소년정책 추진체계

1) 문교부의 청소년과 업무로 청소년정책 시작(1983년)

청소년정책의 출발점에 대한 논의는 연구자마다 차이가 존재한다. 하지만 1984년 「청소년 문제 개선 종합대책(1985~1987)」 이후에 본격화되었다는 점에 대해서는 모두 동의한다(이용교, 1995; 송건섭, 김명수, 2006; 조선휘, 최명선, 2008; 이광호, 2009). 법적 근거에 따르면, 정부조직 관련 직제에 행정조직 형태로 처음 등장한 시기도 이와 일치한다. 「문교부직제(대통령령 제11057호, 1983.2.23.)」에 따르면 문교부의 하부조직으로 사회직업교육국이 있고, 그 아래 청소년과를 두도록 규정하고 있다(국가법령정보센터, 2017. 8. 17.). 문교부는 이때부터 종합적인 청소년 사무를 관장하였고, 1984년에 「청소년 문제 개선 종합대책(1985~1987)」을 발표하였다.

청소년과의 업무분장에서 다룬 청소년 관련 내용은 다음과 같다. 청소년수련 기본계획의 수립, 청소년건강육성시설의 확충 및 지원·육성, 청소년 지도자료의 개발 및 공급, 청소년지도자 양성, 청소년단체의 설립·해산 및 그 운영의 지도·감독, 청소년대책위원회의 운영 등이 이에 해당한다(국가법령정보센터, 2017. 8. 17.). 그런데 국가행정기관의 설치와 조직, 직무 범위를 다루는 「정부조직법(법률 제3688호, 1983.12.30.)」에서 문교부의 사무에 ‘청소년’은 포함되지 않았다(국가법령정보센터 홈페이지, 2017. 9. 5.). 즉, 1990년 이전에 추진된 청소년정책은 행정부처의 업무로만 다루어졌음을 알 수 있다.

2) 체육청소년부의 등장(1990년)과 문화체육부로의 명칭 변경(1993년)

1990년은 청소년정책의 법적 근거인 「청소년기본법」제정과 함께 실질적으로 청소년정책이 추진된 시기다. 이후, 청소년정책의 방향과 과제를 담은 「청소년정책기본계획(당시 제1차 청소년육성5개년계획)」이 수립되었고, 청소년정책 방향이 구체화되었다. 이용교(1995)는 이 시기를 청소년정책의 격변기로 보았으며, 그 이전과 이후의 의제 설정과 계획 수립, 입법 단계의 차이를 분석한 바 있다.

행정부처에서 분야별 정책의 위상은 부처의 명칭에 해당 사무가 포함되어 있는지의 여부로 확인이 가능하다. 이와 같은 관점에서 보면, 부처 명칭에 청소년을 포함한 시

기는 1990년 ‘체육청소년부’가 신설된 때이다. 그러나 아쉽게도 ‘체육청소년부’라는 명칭은 1990년부터 1993년까지만 유지되었다. 이후, 1993년에 정부조직법 개정으로 ‘체육청소년부’는 ‘문화체육부’로 변경되었다. ‘청소년’이 부처 명칭에서 사라진 것은 단순히 명칭의 문제를 떠나 정책의 우선순위에서 밀려났음을 의미하므로 안타까운 결과로 볼 수 있다.

그 이후, 청소년정책은 10년 이상 문화나 체육, 관광을 담당하는 중앙부처의 사무로 다뤄졌다. 청소년 업무는 1993년부터 문화체육부의 ‘청소년정책실’에서 이루어졌고, 1998년부터 문화관광부의 ‘청소년국’에서 다뤄졌다. 1997년, 국무총리실에서 ‘청소년보호위원회’가 구성되었고 청소년 보호업무를 담당하였다. 이와 같은 과정을 겪으며 정책의 이원화가 문제로 제기되기도 했다.

3) 행정위원회 형태인 청소년위원회 등장(2004년)

2004년, 대상 중심 정책의 ‘행정위원회’가 등장하였다. 왜냐하면 1997년 국무총리실에 ‘청소년보호위원회’가 구성된 후에 문화관광부의 청소년국이 신설됨에 따라, 두 곳에서 정책 추진 체계의 혼선이 발생했기 때문이다(국가청소년위원회, 2005). 송건섭과 김명수(2006)는 당시에 국가인적자원개발이라는 과제가 중요하게 부상하였고, 청소년정책이 한 축을 이루면서, 이원화된 청소년 사무를 통합하는 것이 필요했다고 설명한다.

특히, 노무현 정부는 정부혁신지방분권위원회에서 청소년 육성과 보호의 기능을 통합할 것을 강조했다. 그 결과 문화체육부 사무에서 청소년 업무가 없어졌으며, 국무총리실의 청소년보호위원회를 통합하여 ‘국가청소년위원회 직제’가 대통령령으로 신설되었다. 그런데 이 과정에서 국가청소년위원회의 위원장은 차관급으로, 상임위원은 1급 상당 별정직이 되어, 정부조직 내의 위상이 총리급에서 차관급으로 낮아지게 되었다. 결과적으로, 청소년정책 주관부서는 여러 부처에서 추진 중인 청소년정책 사업을 총괄 및 조정하는 역할을 제대로 수행하지 못했다는 비판을 받았다. 특히 조선휘, 최명선(2008, p. 87)은 청소년복지 업무와 관련하여 ‘청소년위원회’가 능률적이지 못했다고 지적했다.

4) 보건복지가족부(2008년)와 여성가족부(2010년)의 사무로 전환

이명박 정부의 출범 이후, 청소년정책은 행정위원회에서 다시 행정부처로 이관되었

다. 2008년 보건복지부의 명칭이 ‘보건복지가족부’로 바뀌면서 기능 확대가 이루어졌으며, 「정부조직법(법률 제8852호, 2008.2.29.)」에서 아동, 노인, 장애인과 함께 청소년이 부처 사무로 명시되었다. 보건복지가족부에서는 생애주기적 관점에서 아동정책과 청소년정책을 통합하였고, 아동복지법과 청소년기본법 등의 법률을 통합하는 일을 추진하였다(보건복지가족부, 한국보건사회연구원, 한국청소년정책연구원, 2008). 이에 정익중(2009)은 보건복지부가 아동과 청소년정책을 단순히 결합하기 보다는 국가 전체의 인적자원개발이라는 목표 하에 통합적인 관점에서 아동·청소년정책을 수립할 필요성이 있다고 강조했다. 그 이후, 2010년도에는 정부조직 개편으로 청소년 업무가 여성가족부의 사무로 바뀌었다. 이에 대해 여성가족부(2010)는 대상 중심 정책에 해당하는 정책들을 통합적으로 추진하기 위함이라고 설명했다. 하지만 안타깝게도 아동과 청소년정책의 통합은 이루어지지 못했다.

이러한 과정을 통해, 여러 부처에서 청소년 관련 사업을 총괄 및 조정했다는 점을 알 수 있다. 체육청소년부가 있던 시기에 제정된 청소년기본법은 청소년육성과 관련한 주요 시책 심의를 위해 국무총리산하에 「청소년육성위원회」를 두었고 청소년 기본계획 및 연도별 시행계획 등을 심의하게 하였다. 이 기구는 2005년 국가청소년위원회가 출범된 이후, 청소년정책 관계기관협의체로 바뀌었다. 이에 따라 총리급에서 차관급으로, 심의기구에서 협의기구로 격하되었다.

그 후, 2015년에 청소년기본법이 개정되면서 「청소년정책위원회」로 변경되었다. 이에 심의·조정기구 역할을 맡게 되었다. 그리고 행정부처와 지방자치단체는 청소년정책기본계획에 따라 시행계획을 제출하는 것 외에도, 그것을 평가하고 그 결과를 반영하게 되었다. 「청소년정책위원회」가 총괄조정기구로써 역할이 강화되었으나 국무총리가 위원장을 맡던 육성위원회 시기와는 달리, 여성가족부장관이 위원장 역할을 한 점을 고려하면, 이전의 위상을 되찾았다고 보기 힘들다.

앞서서 OECD국가들의 청소년정책 추진체제유형(부, 실/국/과, 위원회)을 살펴보았고, 현재 실/국/과에 해당하는 우리나라의 청소년정책추진체제가 어떻게 변천했는지에 대한 과정을 살펴보았다. 이어서 이 연구의 연구방법과 퍼지셋 분석에 대해서 제시하고자 한다.

III. 연구 방법

1. 연구 대상

이 연구는 OECD 34개국을 대상으로 한다. 해당 국가는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 스위스, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 노르웨이, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스웨덴, 터키, 미국, 독일, 스페인, 칠레, 에스토니아, 네덜란드, 이스라엘, 영국이다.

2. 활용 변수

분석을 위해 활용한 변수들은 니트(NEET)비율, 지니(GINI)계수, 국내총생산(GDP), 공공사회복지지출(SOCX), 청소년정책추진체계 유형이며 상세 내용은 부록 1에 제시하였다. 각 변인들 중 가장 최근 자료로 활용하였으며 해당 년도의 변인 값이 없을 경우, 입력된 값 중에서 가장 최근의 값을 사용하였다.

표 1

퍼지셋 질적 비교분석 변수 정의

	분석개념	자료 출처
결과변수	NEET	OECD 자료 사이트(https://data.oecd.org/)
	청소년정책추진체계 유형 (SORT)	청소년정책기구 홈페이지 (http://www.youthpolicy.org/)
원인변수	지니(GINI)계수	OECD 자료 사이트(https://data.oecd.org/)
	국내총생산(GDP)	OECD 자료 사이트(https://data.oecd.org/)
	공공사회복지지출(SOCX, Social Expenditure)	OECD 자료 사이트(https://data.oecd.org/)

이 연구에서 결과변수로 활용한 니트(NEET)비율은 20~24세의 전체 청소년 수 대비 니트에 해당하는 청소년의 비율을 계산한 값이다. 니트 통계는 15세에서 29세까지 제시되고 있으나 이 연구에서는 후기청소년에 초점을 맞추었다. 또한 2015년도 값을 활용하였으나 2015년도 값이 공개되지 않은 나라 중 일본은 2014년도의 값을, 칠레와 한국은 2013년도의 값을 활용하였다. 34개국의 니트(NEET)비율 평균은 17.093이며, 최대값은 33.852(이탈리아), 최소값은 6.641(아이슬란드)로 나타났다.

원인변수로 활용된 청소년정책추진체계 유형(SORT)의 경우, 청소년정책을 담당하는 전담기구의 유형을 의미한다. 이는 청소년정책 관련 홈페이지(<http://www.youthpolicy.org/>)를 토대로 각 국가별 전담기구를 확인한 것을 정리한 것이다. 부처의 형태는 청소년정책을 담당하는 부(Ministry)의 명칭에 청소년을 포함하고 있는 경우에 해당하며, 이는 '3'으로 표시하였다. 실/국/과의 형태는 청소년정책을 담당하는 부의 명칭에 청소년을 명시하지 않은 경우이며, 부의 하부 조직인 실, 국, 혹은 과에서 업무를 맡은 경우에 해당한다. 이는 '2'로 표시하였다. 위원회는 독립적인 위원회 및 사무국 혹은 기타 유형이 해당하며 '1'로 표기하였다.

지니(GINI)계수는 소득 불평등을 측정하기 위한 가장 대표적인 지표로서, 0과 1 사이의 비율로 값이 측정된다. 0은 완전 평등(소득 수준이 모두 동일한 상황)한 의미를 갖고, 1은 완전 불평등(한 사람이 전체를 소유하고 나머지 사람은 0의 소득)한 의미를 뜻한다. 이에 0에 가까울수록 소득이 평등한 상태에 가까운 것으로, 1에 가까울수록 불평등한 상태에 가까운 것으로 해석이 가능하다. 지니계수는 2014년도의 값이 가장 최근에 공개된 데이터로 확인되었다. 칠레를 제외한 33개국은 2014년도의 데이터를 활용하였고 칠레는 2013년도의 값을 활용하였다. 34개국의 GINI계수 평균은 0.315로 나타났으며, 최대값은 0.465(칠레), 최소값은 0.246(아이슬란드)로 나타났다.

국내총생산(GDP)은 국경 내에서 이뤄진 생산 활동을 모두 포괄하는 개념이다. 본 연구에서 활용한 데이터의 단위는 표준화를 위해 PPP(US dollars/capita)로 환산한 것이다. GDP는 2015년도의 값이 가장 최근에 공개된 데이터이며, 34개국 모두 2015년도의 값을 활용하였다. 34개국 국내총생산(GDP)의 평균은 42,005.903, 최대값은 104,243.43(룩셈부르크), 최소값은 17,894.216(멕시코)로 나타났다.

공공사회복지지출(SOCX, Social Expenditure)은 공적, 강제적, 자발적인 사회적 지출에 대한 총합을 의미한다. 기능별 관련 분야는 보건, 가족, 적극적 노동시장, 실업,

고령, 주거 등이 해당한다(원종욱, 2011). SOCX의 값은 2015년도를 활용하였으며, 2015년도 데이터가 공개되지 않은 일본은 2013년도의 데이터를, 멕시코는 2010년도의 데이터를, 터키는 2014년도의 데이터를 활용하였다. 본 연구에서 활용한 SOCX의 평균값은 21.221, 최대값은 31.7(프랑스), 최소값은 7.5(멕시코)로 나타났다.

3. 분석방법

본 연구에서는 니트(NEET)비율에 영향을 주는 정책요인에 대한 확인을 위해 퍼지셋 질적비교분석(FSQCA: Fuzzy Set Qualitative Analysis)을 활용하였다. 이 방법은 Ragin(2000)의 주장에 따라 자주 활용되고 있으며 여러 조건의 결합 형태를 지닌 원인 효과를 파악하기 위한 방법이다(이소정, 2010 재인용).

이 분석은 기존의 질적비교분석(crisp-set QCA) 방식에서 독립변수와 종속변수를 0과 1로, 이분법적 값을 활용하였던 것 과 달리, 0과 1사이에서 다양한 값을 갖게 하는 장점이 있다. 이를 통해 이분법적인 값이 가져오는 정보의 손실을 줄여준다(최영준, 2000; 장지현, 2013 재인용).

부록 1에 제시된 원 점수를 퍼지셋 점수로 전환하기 위해서는 원 점수*0.5/중위값 공식을 따랐으며 그 값은 부록 2와 같다. 점수 전환식의 상세 내용은 표 2와 같다. 퍼지셋 점수는 0과 1사이의 값에 해당하고, 원래는 퍼지셋 점수 전환을 위해 결과 변수의 고정점을 선정하는 것이 맞으나, 사회과학 개념에서 고정점을 선정하는 것은 어려운 일이다(이소정, 2010 재인용). 이에 일반적으로 퍼지셋 점수 전환을 위해 중위값이 활용되고 있으며, 중위값을 선정할 때의 장점은 중위값이 불필요한 변량을 없애준다는 데 있다(Kim, 2004; 이소정, 2010 재인용). 니트(NEET)비율의 중위값은 15.787, GINI의 중위값은 0.3, GDP의 중위값은 40,968.255, SOCX의 중위값은 21.1, 유형의 중위값은 2로 나타났으며 계산식에 따라 표 2와 같이 퍼지셋 점수가 계산되었다. 1의 값이 넘는 퍼지셋은 1로 변환하였다(장지현, 2013 재인용).

표 2

원점수의 퍼지셋 점수 전환식

퍼지셋 점수	전환식
니트(NEET)비율	니트(NEET)비율*0.5/15,787
청소년정책추진체계	청소년정책추진체계*0.5/2
지니(GINI)계수	지니(GINI)계수*0.5/0.3
국내총생산(GDP)	국내총생산(GDP)*0.5/40,968,255
사회복지지출(SOCX, Social Expenditure)	사회복지지출(SOCX, Social Expenditure)*0.5/21.1

퍼지셋 점수에서 1은 완전한 소속을, 0은 완전한 비소속을 의미하며 0.5는 소속이 되지 않고 안 되지도 않은 애매한 상태를 의미한다(이소정, 2010). 이와 같이 퍼지셋 점수 분석을 통해 각 국가별로 원인 변수, 결과 변수 각 조건에 대한 소속 정도를 확인할 수 있다.

IV. 연구결과

퍼지셋 질적비교분석(FSQCA: Fuzzy Set Qualitative Analysis)의 진실표 분석(truth analysis)은 불리언 대수 방식을 활용한다. 이는 원인 조건들의 결합이 결과 변수를 설명하는지를 판단하게 하는데 도움을 주는 연구 방법이다(Ragin, 2000; 이소정, 2010; 장지현, 2013 재인용). 이 방법을 통해 원인조건을 0과 1로 단순하게 축약하며, 결과 변수에 대해 원인조건들의 결합이 충분한 지에 대한 결과를 보여주게 된다.

진실표 분석결과에서 보여지는 0과 1은 퍼지셋 원점수가 소실되는 것이 아니고 그 분포가 보존된다는 특성을 갖는다. 진실표 분석결과표에서 0이 의미하는 바는 퍼지셋 점수가 0.5 미만인 경우를 뜻하고, 1이 의미하는 바는 퍼지셋 점수가 0.5 이상인 경우를 뜻한다(이소정, 2010 재인용). 또한 일치도는 원인조건들의 결합이 갖는 퍼지셋 점수의 최소값이 결과변수 퍼지셋 점수보다 낮은 정도를 의미하므로, 이는 원인조건의 결합이 결과의 부분집합이 됨을 나타낸다(이소정, 2010 재인용). 다시 말해, 일치

도(consistency)가 1에 가까울수록 일치도가 높은 수준, 0.3~0.7은 중간 정도, 그 이하는 낮은 일관성을 의미한다(Raign, 2008: 27; 장지현, 2013 재인용).

1. 높은 NEET비율에 대한 원인 분석

먼저 높은 니트(NEET)비율에 영향을 주는 원인조건 결합의 진실표는 표 3과 같이 나타났다. 사례수가 0으로 나타난 구조는 제외하였으며, 일치도는 0.9이상을 기준으로 하여, 일치도가 0.9보다 높으면 결과값에 1로 입력을, 0.9보다 낮으면 0으로 입력하였다. 이처럼 일치도의 기준값을 설정하여 그 값보다 높으면 1을 입력하고 기준값에 부합하지 않는 조합에 대해 0을 부여하는 방법은 퍼지셋 질적 비교분석을 실시하는 과정에서 필요하다(이승윤, 2014, p. 83).

표 3

높은 NEET비율에 영향을 주는 원인조건 결합의 진실표

GINI 계수	GDP	SOCX	청소년 정책추진 체계유형 (SORT)	사례수	NEET 비율 (결과)	일치도
0	1	1	1	7	0	0.862477
1	0	1	0	4	1	0.955365
1	0	0	1	3	1	0.940613
1	0	0	0	3	1	0.958646
1	1	0	0	2	1	0.929569
0	0	0	0	2	1	0.958649
1	1	1	0	1	1	0.933414
1	0	1	1	1	1	0.950956
0	0	0	1	1	1	0.942153

진실표 축약 결과는 표 4와 같으며 니트(NEET)비율에 영향을 미치는 원인조건들의 결합은 총 4개의 모형으로 정리된다. 모델 1은 공공사회복지지출(SOCX)이 낮고 GDP가 낮은 나라들을 의미하며, 이 모델에는 멕시코, 칠레, 터키, 에스토니아, 한국, 이스라엘, 폴란드, 슬로바키아, 체코, 뉴질랜드, 헝가리가 포함된다. 모델 2는 GDP가 낮고

GINI계수가 높은 것을 의미하며, 이 모델에는 멕시코, 칠레, 터키, 에스토니아, 스페인, 그리스, 포르투갈, 이스라엘, 이탈리아, 뉴질랜드, 일본, 한국이 포함된다. 모델 3은 SORT(청소년정책추진체계유형)가 낮고 GINI계수가 높은 경우를 의미하며, 이 모델에는 멕시코, 칠레, 미국, 이스라엘, 영국, 스페인, 그리스, 포르투갈, 일본, 캐나다 포함된다.

제시된 3가지의 모델 중에서 설명력이 가장 높은 것은 포괄성이 가장 크게 나타난 모델 2로 볼 수 있으며, 모델 1, 2, 3 모두 높은 수준의 일관성을 갖는 것으로 나타났다. ‘포괄성(coverage)’이 의미하는 바는 결과조건의 어느 정도가 원인조건에 의해 설명이 가능한가(이승윤, 2014, p. 31)를 뜻하며 원인조건 결합모형과 관측치의 일치하는 정도를 뜻한다(이소정, 2010). 즉, 결과 조건이 원인 조건 결합 모형에 의해 설명이 되는 정도를 의미하므로 ‘설명력’으로 재해석할 수 있다.

분석 결과를 바탕으로, 우리나라는 모델 1과 모델 2에 소속됨을 확인할 수 있다. 우리나라는 공공사회복지지출(SOCX)과 GDP가 낮은 이유로, 또는 GDP가 낮고 GINI계수가 높은 이유로 니트(NEET)비율이 높게 나타난 것으로 해석할 수 있다.

표 4

높은 NEET비율에 영향을 미치는 원인조건 결합의 진실표 축약 결과

구분	원인조건 결합	포괄성 (coverage)	일치도 (consistency)	해당국가
모델1	~SOCX*~GDP	0.734737	0.931932	멕시코, 칠레, 터키, 에스토니아, 한국 , 이스라엘, 폴란드, 슬로바키아, 체코, 뉴질랜드, 헝가리
모델2	~GDP*GINI	0.790263	0.936228	멕시코, 칠레, 터키, 에스토니아, 스페인, 그리스, 포르투갈, 이스라엘, 이탈리아, 뉴질랜드, 일본, 한국
모델3	~SORT*GINI	0.731565	0.908183	멕시코, 칠레, 미국, 이스라엘, 영국, 스페인, 그리스, 포르투갈, 일본, 캐나다

2. 낮은 NEET비율에 대한 원인 분석

낮은 니트(NEET)비율에 영향을 주는 독립변수들의 결합은 표 5와 같으며 사례수가 0으로 나타난 구조는 제외하였다. 일치도의 점수는 가장 높은 값이 0.907423로 나타났다. 이에 일치도 기준을 0.85이상으로 조정하여, 일치도가 0.85보다 높으면 1로 입력을, 0.85보다 낮으면 0으로 입력하였다(이승윤, 2014).

높은 니트(NEET)비율에 대한 원인조건 결합 분석에서는 일치도 기준이 0.9이었으나, 낮은 니트(NEET)비율에 대한 원인조건 결합 분석에서 낮은 이유는 낮은 니트(NEET)비율에 대한 원인조건들의 진실표 분석 결과 일치도가 0.9보다 높은 경우의 사례수가 1에 해당하였기 때문이다. 이에 일치도에 대한 하향조정을 실시했으며 이와 같은 조정은 퍼지셋 질적 비교 분석에서 종종 활용된다(e.g., 이소정, 2010).

표 5

낮은 NEET비율에 영향을 주는 원인조건 결합의 진실표

GINI 계수	GDP	SOCX	청소년 정책추진 체계유형 (SORT)	사례수	~NEET 비율 (결과)	일치도 (consistency)
0	1	1	1	7	1	0.895034
1	0	1	0	4	0	0.847716
1	0	0	1	3	1	0.853385
1	0	0	0	3	0	0.792006
1	1	0	0	2	1	0.886654
0	0	0	0	2	1	0.85037
1	1	1	0	1	1	0.907423
1	0	1	1	1	1	0.879884
0	0	0	1	1	1	0.883174

진실표 축약 결과는 표 6과 같으며 낮은 NEET비율에 영향을 미치는 원인조건들의 결합은 총 4개의 모형으로 정리될 수 있다. 모델 1은 공공사회복지지출(SOCX)과 GDP, GINI계수가 모두 낮을 때 니트(NEET)비율이 감소하는 경우를 의미하며 슬로바키아, 체코, 헝가리, 폴란드가 해당 국가로 나타났다. 모델 2는 청소년정책 추진체계

유형(SORT)이 높고 GDP가 낮으며 GINI 계수가 높은 경우 니트(NEET)비율의 감소가 나타남을 의미하여 터키, 에스토니아, 이탈리아, 뉴질랜드가 해당한다. 모델 3은 청소년정책 추진체계 유형(SORT)이 낮고 GDP와 GINI 계수가 높은 경우 니트(NEET)비율이 감소함을 의미하며 여기에는 미국, 캐나다, 영국이 해당한다. 모델 4는 청소년정책 추진체계 유형(SORT), 공공사회복지지출(SOCX), GDP가 높고 GINI 계수가 낮은 경우 니트(NEET)비율의 감소가 나타남을 의미한다. 즉, 청소년정책 추진체계 유형(SORT)이 부처의 형태를 취하고 사회복지투자를 많이 하며 경제수준은 높고 불평등 수준은 낮은 상태를 의미하는 것이다. 모델 4는 덴마크, 노르웨이, 벨기에, 오스트리아, 룩셈부르크, 독일, 프랑스가 속하며, 이 모델이 모델 4가지 중에서 가장 높은 설명력을 보이므로 포괄성(설명력)이 가장 높게 나타났다.

표 6

낮은 NEET비율에 영향을 미치는 원인조건 결합의 진실표 축약 결과

구분	원인조건 결합	포괄성 (coverage)	일치도 (consistency)	해당국가
모델1	~SOCX*~GDP*~GINI	0.670547	0.851798	슬로바키아, 체코, 헝가리, 폴란드
모델2	SORT*~GDP*GINI	0.636578	0.831906	터키, 에스토니아, 이탈리아, 뉴질랜드
모델3	~SORT*GDP*GINI	0.690840	0.879210	미국, 캐나다, 영국
모델4	SORT*SOCX*GDP* ~GINI	0.725763	0.895034	덴마크, 노르웨이, 벨기에, 오스트리아, 룩셈부르크, 독일, 프랑스

결론적으로 우리나라는 높은 니트(NEET)비율에 영향을 주는 원인 분석에서 모델 1과 모델 2에 소속되었고, 낮은 니트(NEET)비율에 영향을 주는 원인 분석 모델에는 소속되지 않았다. 따라서, 낮은 니트(NEET)비율에 영향을 주는 원인 분석 모델에서 상기 언급한 모델 1과 모델 2의 조합을 가진 모델을 확인하여 니트(NEET)비율을 낮출 수 있는 방안을 도출하였다.

첫째, 우리나라는 높은 니트(NEET)비율에 대한 원인 분석 모델1(~SOCX * ~GDP)

인 공공사회복지지출이 낮고 GDP가 낮은 경우에 속한다. 이 조합에 해당하는 경우, 니트(NET)비율을 낮추기 위한 해결방안을 제시해 줄 수 있는 모델은 낮은 니트(NET)비율에 대한 원인분석 모델1($\sim \text{SOCX} * \sim \text{GDP} * \sim \text{GINI}$)에서 찾을 수 있다. 여기에는 슬로바키아, 체코, 헝가리, 폴란드가 해당한다. 이는 우리나라의 경우 GINI 계수를 낮춤으로써, 니트(NET)비율을 낮출 수 있는 원인조합 결과에 속할 수 있다는 점을 시사한다. GINI 계수를 낮춘다는 것은 GINI 계수가 0에 가까워지도록 하는 것을 의미하며, 소득 불평등을 해결하고자 하는 방안을 모색해야 한다. 이는 현재 소득 불평등을 해결하기 위해 노력하는 부분을 더욱 강화할 필요가 있음을 말해준다.

둘째, 우리나라는 높은 니트(NET)비율에 대한 원인 분석 모델2($\sim \text{GDP} * \text{GINI}$)에 해당한다. 이 조합에 해당하는 경우, 니트(NET)비율을 낮추기 위한 해결방안을 제시해 줄 수 있는 모델은 낮은 니트(NET)비율에 대한 원인분석 모델2($\text{SORT} * \sim \text{GDP} * \text{GINI}$)에서 찾을 수 있다. 이 조합에는 터키, 에스토니아, 이탈리아, 뉴질랜드가 해당한다. 즉, 우리나라는 청소년정책추진체계유형(SORT)을 높임으로써 니트(NET)비율을 낮출 수 있음을 확인할 수 있다. 이를 토대로 우리나라 니트(NET)비율을 낮추기 위해 청소년정책 추진체계 유형이 어떠한 방향으로 나아가야 하는지 논의 부분에서 구체적으로 기술하였다.

V. 논 의

현재 우리나라는 여성가족부 소속 청소년·가족 정책실에서 청소년정책을 담당하고 있다. 여성가족부의 조직도를 살펴보면 여성정책국, 청소년정책관, 가족정책관, 권익증진국 등이 있다. 이처럼 여성가족부에서 여성, 청소년, 가족 전반의 업무와 정책을 담당하는 것은 자명한 사실임에도 불구하고, 여성 가족부의 명칭에 청소년이 제외되어 있다. 이에 부처의 명칭에 ‘청소년’이 포함되어야 한다는 요구가 새로운 정부의 출범 및 정부조직 개편 때 마다 수차례 진행된 바 있다. 하지만 이는 번번이 실패했고, 특히 제5차 청소년정책기본계획에서 정책과제로 명시(관계부처 합동, 2012, p. 99)했음에도 불구하고 실현되지 못했다.

이 연구에서 실시한 퍼지셋질적비교 분석 결과, 우리나라는 GDP가 낮고 GINI(소득 불평등계수)가 높게 나타나 니트(NET)비율이 높은 수준으로 유발되는 나라에 해당하

는 것으로 확인되었다. 이 원인 조건을 고려하여 니트(NEET)비율을 낮출 수 있는 원인조건의 결합을 확인한 결과, GDP가 낮고 GINI가 높을 때, 청소년정책추진체계유형(SORT)이 부처형태일수록 니트(NEET)비율을 낮추는 것으로 확인되었다. 다시 말해 우리나라의 GDP가 낮은 수준, GINI가 높은 수준으로 유지된다고 가정했을 때, 청소년정책추진체계의 유형이 ‘실/국/과’가 아닌 ‘부(ministry)’의 형태로 바뀌면 니트(NEET)비율을 낮추는 것이 가능해짐을 의미한다. 우리나라에서 청소년정책 추진체계를 부처 형태로 운영하기 위해 여러 사항들을 고려해야 한다. 이를 위해 니트 비율 부문에서 좋은 성과를 보이고 있는 덴마크, 노르웨이, 벨기에, 오스트리아, 룩셈부르크, 독일, 프랑스의 청소년 정책추진체계를 고려하였으며 우리나라에 적용 가능한 사항을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 해당 국가들은 청소년정책의 대상 연령을 10대로 한정하지 않으며, 대상자를 아동기부터 청년기까지 포함시킨다. 이에 따라 특정 행정부처 혹은 위원회에서 아동, 청소년, 청년 사무를 담당하는 것이 가능하다. 하지만 우리나라의 경우, 보건복지부에서 아동과 관련된 정책업무를, 여성가족부에서 청소년과 관련된 정책을, 기획재정부와 고용노동부에서 청년과 관련된 정책업무를 맡고 있다. 즉, 우리나라는 청소년정책관련 대상을 아동, 청소년, 청년으로 구분하여 각 대상과 관련한 정책을 여러 부처에서 맡고 있다. 이와 같은 연유로, 우리나라의 청소년정책이 하나로 통합되지 못하고 있으며 여러 부처 간 업무의 효율성도 떨어지는 문제가 발생하고 있다.

앞서 언급한 문제 해결을 위해 무엇보다 청소년에 대한 연령을 확대해야 하고, 한 부처에서 청소년(아동, 청소년, 청년) 업무를 주도적으로 담당해야 한다. 또한 부처명에는 청소년의 이름을 포함시켜, 청소년관련 업무의 중요성을 부각하고 정책 및 업무의 우선순위로 청소년을 고려해야 한다. 이와 함께, 법령과 추진체계의 재정비도 실시하여 부처 간 충돌 가능한 여러 문제를 미연에 방지할 필요가 있다.

둘째, 해당 국가들은 청소년정책이 국가정책에서 차지하는 우선순위가 높으며, 행정조직 상 상위 부서에서 청소년 사무를 담당한다. 즉, 청소년 관련 사무를 담당하는 행정인력이 충분히 배치되어 있고 관련 정책의 전달체계가 지역사회까지 독립적으로 구축되어 있는 것이다. 독일의 경우, 청소년청을 통해 청소년정책의 실행과 관련하여 독자적인 전달체계를 제대로 갖추고 있다. 하지만 우리나라는 2016년 당시에 여성가족부의 청소년가족정책실 청소년정책관에서 청소년정책을 추진하여 부처 내 위상이 높지

않은 상황이다. 2016년 현재 청소년정책관에 해당 공무원 정원은 55명 수준이다(여성가족부, 2016, p. 457). 이는 2005년 국가청소년위원회 시기와 비교하면 차이가 큰 편이다. 2005년도에 문화관광부의 청소년국 공무원은 33명, 청소년보호위원회 공무원은 55명이었으며 이들을 포함한 공무원 정원은 총 130명에 달했다(국가청소년위원회, 2005, p. 303). 이와 같이 청소년 업무를 담당하는 공무원의 인력배치가 충분했던 시기가 있었음에도 불구하고, 현재 우리나라의 청소년 업무 담당자의 인력은 부족하다.

이와 같은 점을 고려했을 때, 우리나라 청소년 관련 문제가 잘 해결되지 못하는 이유 중 하나로 청소년 업무 담당 공무원의 인력 부족을 들 수 있다. 이에 현재 청소년 정책을 담당하는 공무원 수의 적절성에 대한 검토가 필요하며, 청소년 정책과 관련한 행정조직이 우선순위에서 밀리지 않도록 해야 한다.

이 연구는 정책성과측면에서 청소년정책추진체계를 분석했다는 점에서 의의가 있으나 다음과 같은 한계점이 존재한다. 첫째, 니트(NEET)비율이라는 한 가지의 정책성과 지표만을 활용하여 청소년정책 전반에 대한 평가를 하지 못했다. 물론 연구를 진행하는 과정에서 ‘보다 나은 삶 지수(Better Life Index)’와 관련하여 청소년들의 생활 만족도나 자원봉사활동 참여율, 사회적지지(support network) 비율 등을 활용해 분석을 시도했으나, 이를 설명하는 원인 변수들에 대한 국제비교 통계 지표들이 거의 없었고 통계적으로 유의하지 않은 결과를 확인하였다. 따라서 향후 국제 비교가 가능한 통계가 확보된다면 보다 정확한 분석이 가능할 것으로 기대된다.

둘째, 국가 별 자료를 분석하므로 표본수의 한계가 존재한다. 특히 장기 시계열을 확보한다면 종단 분석(panel data analysis)을 바탕으로 계량적인 접근이 가능할 것으로 보인다. 하지만 이 연구에서는 원인 변수 중 제도 변수인 청소년정책 추진체계 유형에 대해 각 국가별 변천 과정을 확인하기 어려운 부분이 있어 질적인 분석 방법을 활용하였다. 향후 청소년정책과 관련된 제도 변수들을 계량화할 수 있게 된다면 정량적인 분석이 가능할 것으로 보이며 이를 향후 연구과제로 삼고자 한다.

참고문헌

- 강영배 (2004). 현대 일본 청소년정책에 관한 분석 및 정책적 시사점. **청소년학연구**, 11(2), 163-183.
- 관계부처 합동 (2012). **제5차 청소년정책 기본계획**. 서울: 여성가족부.
- 국가법령정보센터 (2017. 8. 17.) 문교부 직제(대통령령 제10769호, 1982.3.20., 일부 개정). <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=13495&ancYd=19820320&ancNo=10769&efYd=19820320&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>에서 2017년 8월 17일 인출.
- 국가법령정보센터 (2017. 9. 4.) 정부조직법(법률 제4268호, 1990.12.27., 일부개정). <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=5792&ancYd=19901227&ancNo=04268&efYd=19901227&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>에서 2017년 9월 4일 인출.
- 국가법령정보센터 (2017. 9. 5.) 정부조직법(법률 제3688호, 1983.12.30., 일부개정). <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=5788&ancYd=19831230&ancNo=03688&efYd=19840101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>에서 2017년 9월 5일 인출.
- 국가청소년위원회 (2005). **청소년백서**. 서울: 국가청소년위원회.
- 김기현 (2005). 니트(NEET): 일본 청년무업자(청년무업자)의 특징과 실태. **국제노동브리프**, 3(5), 55-63.
- 김기현 (2015). 한국의 청년 고용현황과 니트(NEET) 국제비교. **제2회 동북아청소년 정책포럼 세미나 자료집**, 63-80.
- 김기현 (2017a). 청년 정책의 현황 진단과 개선 방향. **보건복지포럼**, 2017(2월호), 54-68.
- 김기현 (2017b). 한국 청년 니트(NEET)의 정의와 결정요인. **2017년 한국노동패널 학술대회 자료집**, 29-53.
- 김기현, 하형석, 신인철 (2016). **청년 사회·경제실태 및 정책방안 연구 I**. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 김정숙, 김기현, 황세영 (2015). **동북아 청소년정책 국제비교 연구**. 세종: 한국청소년정책연구원.

- 박미희 (2017). OECD 국가의 청년니트 결정요인. **노동정책연구**, 17(3), 1-44.
- 보건복지가족부, 한국보건사회연구원, 한국청소년정책연구원 (2008). **미래세대 희망플랜 아동청소년정책기본계획(2009~2013)**. 서울: 한국보건사회연구원.
- 송건섭, 김명수 (2006). 청소년복지정책의 변천과정과 결정요인. **지방정부연구**, 10(3), 105-122.
- 원종욱 (2011). **우리나라 공공사회복지비지출(SOCX)의 장기전망**. 한국보건사회연구원 Issue & Focus 제102호(2011-34).
- 여성가족부 (2010). **청소년백서**. 서울: 여성가족부.
- 여성가족부 (2016). **청소년백서**. 서울: 여성가족부.
- 이광호 (2009). 청소년정책 이해의 핵심 코드와 한국 사회 청소년정책의 내재적 특성에 관한 연구. **청소년복지연구**, 11(4), 129-153.
- 이광호 (2012). 전후 일본 청소년정책의 단계적 변화과정과 특성에 관한 연구. **청소년학연구**, 19(5), 319-343.
- 이용교 (1995). 한국청소년정책의 형성과정에 관한 연구. **한국사회복지학회 학술발표대회 자료집**, 251-263.
- 이소정 (2010). 노인 자살의 사회경제적 원인 분석. **사회보장연구**, 26(4), 1-19.
- 이승윤 (2014). **퍼지셋 질적 비교연구 방법론의 이론과 적용 Fs/QCA 입문**. (고려대학교 정부학연구소 방법론 프론티어시리즈 1). 서울: 고려대학교 출판부.
- 이승윤, 강민아, 정무권 (2015). 복지국가의 필요조건으로서의 “정부의 질”: 퍼지셋 질적 비교연구를 활용한 OECD 국가 비교연구. **정부학연구**, 21(1), 1-40.
- 이윤주, 김기현, 하형석 (2017). **청년정책 추진 체계 발전방안 연구**. 서울: 대통령직속 청년위원회.
- 장지현 (2013). OECD 주요 국가들의 유아보육 및 교육정책과 국민행복도 관계 비교분석-퍼지셋 질적 비교분석방법(FSQCA)의 적용. **한국비교정부학보**, 17(2), 73-94.
- 정은진, 김기현 (2016). 해외 청소년정책 추진체계 조사·연구. 한국청소년정책연구원 청소년정책 이슈브리프 제 30호.
- 정익중 (2007). 참여정부의 아동정책 평가와 차기 정부의 정책과제. **한국사회정책**, 14(2), 282-313.
- 정익중 (2009). 아동청소년정책 전달체계의 통합방안에 대한 비판적 고찰. **사회복지연구**, 40(1), 297-322.

- 조선화, 최명선 (2008). 관련 법률안 및 행정조직을 중심으로 살펴본 광복이후의 청소년 복지정책의 변화. **아동복지연구**, 6(1), 71-93.
- 최영준 (2009). 기획논문: 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로. **정부학연구**, 15(3), 307-337.
- 최용환 (2015). OECD국가의 ‘청년 니트(NEET)’ 유입에 대한 영향요인 연구: 동적패널 모형을 활용한 실증분석(2005~2013년). **한국청소년연구**, 26(4), 85-115.
- Centre d'information et de documentation pour la jeunesse (2015). *Rapport d'activité 2015*. Paris: CIDJ.
- Kim, S. (2004). Women's pension right and economic welfare: A comparative social policy study on women's social rights. Ph.D. Dissertation, Seoul National University.
- Lee, J. (2000). The Robustness of Okun's law: Evidence from OECD countries. *Journal of Macroeconomics*, 22(2), 331-356.
- Malley, J., & Molana, H. (2008). Output, unemployment and Okun's law: Some evidence from the G7. *Economics Letters*, 101(2), 113-115.
- Ragin, C. (2000). Fuzzy-set social science. University of Chicago Press.
- Ragin, C. (2008). *User's Guide to Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis*. New York: Sage.
- OECD (2014). OECD youth action plan, Options for an Irish youth guarantee, Paris, OECD.
- Youthpolicy.org (2014). *The state of youth policy in 2014*. Berlin: Youth Policy Press.
<https://data.oecd.org/>에서 2017년 8월 1일 인출.
- <http://www.youthpolicy.org/>에서 2017년 8월 1일 인출.

부록 1

원인조건과 결과조건 변수들의 원 점수

		NEET 비율	GINI	GDP	SOCX	청소년 정책추진 체계유형
1	호주	13.133	0.337	46,894,384	18.8	2
2	오스트리아	11.747	0.274	49,440,248	28	3
3	벨기에	15.820	0.266	45,861,427	29.2	3
4	캐나다	14.399	0.313	44,204,964	17.2	1
5	스위스	12.154	0.297	62,499,646	19.6	2
6	체코	11.615	0.257	33,753.167	19.5	3
7	덴마크	12.383	0.256	48,993.576	28.8	3
8	핀란드	18.293	0.257	42,281,867	30.6	2
9	프랑스	20.940	0.297	41,199.22	31.7	3
10	그리스	28.093	0.339	26,357.758	26.4	1
11	헝가리	18.436	0.288	26,446.235	20.7	1
12	아일랜드	19.836	0.298	68,480.731	17	2
13	아이슬란드	6.641	0.246	47,691.102	15.7	2
14	이탈리아	33.852	0.326	37,255.137	28.9	3
15	일본	10.084	0.33	40,737.29	23.1	1
16	한국	22.156	0.302	34,569.493	10.1	2
17	룩셈부르크	9.307	0.284	104,243.43	22.2	3
18	멕시코	25.274	0.459	17,894.216	7.5	1
19	노르웨이	10.175	0.257	62,024.609	23.9	3
20	뉴질랜드	14.943	0.349	37,724.813	19.7	3
21	폴란드	18.457	0.298	26,528.52	19.4	2
22	포르투갈	20.932	0.338	29,687.734	24.1	1
23	슬로바키아	18.824	0.247	29,915.122	19.4	1
24	슬로베니아	17.244	0.251	31,968.213	22.4	2
25	스웨덴	11.785	0.274	47,823.228	26.7	2
26	터키	33.245	0.398	24,312.565	13.5	3
27	미국	15.754	0.394	56,065.974	19	1
28	독일	9.272	0.289	47,998.621	25	3
29	스페인	27.232	0.344	34,726.641	25.4	1
30	칠레	21.110	0.465	23,210.939	11.2	1
31	에스토니아	14.988	0.346	28,993.218	17	3
32	네덜란드	8.849	0.305	50,077.591	22.3	2
33	이스라엘	18.554	0.365	36,559.655	16	1
34	영국	15.636	0.356	41,779.386	21.5	1
중위값		15.787	0.3	40,968.255	21.1	2
평균		17.093	0.315	42,005.903	21.221	2

부록 2

원인조건과 결과조건 변수들의 퍼지셋 점수

		니트(NEET) 비율	GINI	GDP	SOCX	청소년 정책추진 체계유형
1	호주	0.416	0.562	0.572	0.445	0.5
2	오스트리아	0.372	0.457	0.603	0.664	0.75
3	벨기에	0.501	0.443	0.56	0.692	0.75
4	캐나다	0.456	0.522	0.54	0.408	0.25
5	스위스	0.385	0.495	0.763	0.464	0.5
6	체코	0.368	0.428	0.412	0.462	0.75
7	덴마크	0.392	0.427	0.598	0.682	0.75
8	핀란드	0.579	0.428	0.516	0.725	0.5
9	프랑스	0.663	0.495	0.503	0.751	0.75
10	그리스	0.89	0.565	0.322	0.626	0.25
11	헝가리	0.584	0.48	0.323	0.491	0.25
12	아일랜드	0.628	0.497	0.836	0.403	0.5
13	아이슬란드	0.21	0.41	0.582	0.372	0.5
14	이탈리아	1	0.543	0.455	0.685	0.75
15	일본	0.319	0.55	0.497	0.547	0.25
16	한국	0.702	0.503	0.422	0.239	0.5
17	룩셈부르크	0.295	0.473	1	0.526	0.75
18	멕시코	0.8	0.765	0.218	0.178	0.25
19	노르웨이	0.322	0.428	0.757	0.566	0.75
20	뉴질랜드	0.473	0.582	0.46	0.467	0.75
21	폴란드	0.585	0.497	0.324	0.46	0.5
22	포르투갈	0.663	0.563	0.362	0.571	0.25
23	슬로바키아	0.596	0.412	0.365	0.46	0.25
24	슬로베니아	0.546	0.418	0.39	0.531	0.5
25	스웨덴	0.373	0.457	0.584	0.633	0.5
26	터키	1	0.663	0.297	0.32	0.75
27	미국	0.499	0.657	0.684	0.45	0.25
28	독일	0.294	0.482	0.586	0.592	0.75
29	스페인	0.862	0.573	0.424	0.602	0.25
30	칠레	0.669	0.775	0.283	0.265	0.25
31	에스토니아	0.475	0.577	0.354	0.403	0.75
32	네덜란드	0.28	0.508	0.611	0.528	0.5
33	이스라엘	0.588	0.608	0.446	0.379	0.25
34	영국	0.495	0.593	0.51	0.509	0.25

ABSTRACT

A comparative study of the type and policy performances of youth policy systems amongst OECD member countries*

Jung, Eunjin** · Kim, Kihun***

This study aimed to set a desirable direction for South Korea's youth policy system. To this end, the not-in-employment-education-or-training (NEET) rates were examined as indicators of youth policy performance. In terms of the factors increasing the NEET rates, the GINI coefficient, GDP and SOCX were considered, in accordance to previous studies. In this study, the idea of a new youth policy promotion system (youth policy unit) was also examined. To analyze the combination of the factors affecting the NEET rates, a fuzzy set qualitative analysis (fsQCA) was performed with OECD member countries. The results were as follows: The factors having an influence on high NEET rates in South Korea belonged to Model 1 (-SOCX*-GDP) and Model 2 (-GDP*GINI). According to our analysis of the causal conditions having influence on low NEET rates, it was confirmed that Model a (-SOCX*-GDP*-GINI) and Model b (policy promotion system*-GDP*GINI) are suitable ways of solving the problems of Models 1 and 2. In other words, what is needed is a lowering of the level of social inequality and an upgrade in youth policy agencies to the same level as governmental administrative bureaus. Based on these results, this study suggests the necessity of including the names of administrative bureaus in youth titles and increasing the priority of youth policy in the duties of administrative bureaus to reduce Korean NEET rates.

Key Words: youth policy promotion system, OECD, international comparison, policy performance, not in employment, education or training (neet), fuzzy set, qualitative analysis

투고일: 2017. 9. 11, 심사일: 2017. 11. 20, 심사완료일: 2017. 12. 5

* This research is based on 'Issue brief: Research on global youth policy system' published by National Youth Policy Institute, on December 2016, and reorganized by using fuzzy-set qualitative comparative analysis.

** Associate Research Fellow, National Youth Policy Institute, corresponding author, eunjin@nypi.re.kr

*** Senior Research Fellow, National Youth Policy Institute