



청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 II: 학교 졸업예정자

김기현 청년연구센터 센터장

요약¹⁾

- 이 연구는 청년정책을 추진하는데 있어서 핵심정책 대상을 선정하고 이들에 대한 실태 및 정책 분석을 토대로 정책 방향과 과제를 마련하는데 목적이 있음. 2차 연도 연구인 이번 연구에서 핵심정책 대상은 1차 연도 청년 니트(NEET)에 이어 학교 졸업예정자를 선정하였음.
- 학교 졸업예정자를 교육단계별로 살펴본 결과, 중등교육단계에서 고교시절 학교에서 취업처를 연계해 주는 것이 잘 이루어지지 않은 것으로 나타났음. 자신이 결정한 진로가 마음에 들지 않거나 자신의 적성과 맞지 않을 때 이를 바꾸는 진로변경이 힘들다는 점도 확인하였음. 고등교육단계에서 대학생들은 취업에 대한 어려움으로 졸업을 유예하고 다양한 스펙을 쌓기 위해 많은 시간과 비용을 들이고 있는 것으로 나타났음. 학교 졸업예정자들의 졸업 후 상황과 이행경로를 살펴본 결과, 졸업 후에 취업이나 진학 여부를 알 수 없는 미상자의 비율이 매우 높다는 점을 확인하였음. 한국교육고용패널조사(KEEP) 분석결과, 고등학교 및 대학 졸업 후 취업이나 진학 등의 이행이 길어지고 공백이 있을 경우 노동시장 성과에 있어서 부정적인 결과를 가져올 수 있음을 확인하였음. 면접조사 결과, 직업계고 졸업예정자와 일반계고 직업반 졸업예정자들은 진로 선택과정에서 충분한 진로 정보를 제공받지 못하고 있는 것으로 나타났음. 대학교 졸업예정자들의 면담 결과, 대학 선택과 전공과의 선택에 대한 사전 정보가 불충분하며, 대학의 현장실습은 진로에 대해 파악하거나 경력을 개발하는 것과는 상관없이 운영되는 경향이 있는 것으로 나타났음.
- 이 연구에서는 학교 졸업예정자에 대한 정책 방향으로 ① 대상 중심 접근, ② 예방적 접근, ③ 통합적 접근, ④ 연계 협력 접근 등 네 가지를 제시하였음. 정책과제로는 중등교육과 고등교육별로, 교육단계와 상관없이 10개 과제, 총 28개의 세부과제를 제안하였음.

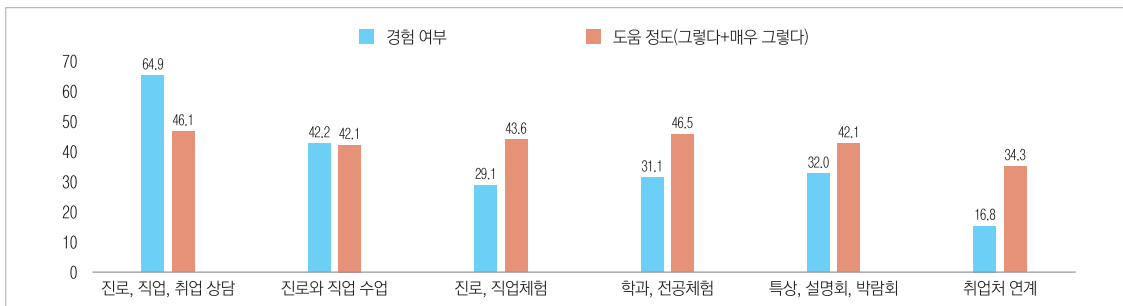
1) 이 원고는 한국청소년정책연구원 2019년 고유과제 '청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 II: 학교 졸업예정자'를 발채·요약한 것임.

1. 연구의 필요성 및 목적

- ▶ 청년정책이 전 세계에서 본격화되면서 청년들 중 핵심정책 대상을 정하고 이들에 대한 맞춤형 지원을 추진하는 것이 주목을 받고 있음. 특히 유럽연합(EU)에서 청년 니트(NEET)에 주목해 니트화 방지를 주된 목표로 설정한 청년보장제(youth guarantee)가 긍정적인 성과를 보여주면서 이러한 맞춤형 접근이 새로운 해법으로 제시되고 있음(Eurofound, 2012; 김기현, 배상률, 성재민, 2018).
 - 핵심정책 대상에 관한 맞춤형 접근은 영국에서 니트(NEET)의 출발점인 아무 것도 하지 않는 10대들을 지칭하는 개념(Status Zero)에서 본격적으로 시작되었음(Rees, Williamson & Istance, 1996).
 - 일본은 핵심정책 대상별로 맞춤형 대책을 수립하는 대표적인 국가로 정직원이 되지 않고 아르바이트로 생활하는 프리터(フリーター)에 주목(労働省, 2000)한 이후 청년 니트(ニート), 학교 졸업예정자(学校卒業見込者), 은둔형 외톨이(ひきこもり) 등 맞춤형 지원대상을 확대해 옴(内閣府, 2018).
 - 미국 역시 2009년 글로벌 외환위기 이후 청년 실업문제가 심각해지면서 사회로부터 단절된 청년(disconnected youth)을 지원하기 위한 유스 빌드(Youth Build)나 직무기업(Job Corps) 등의 사업을 추진 중임(채창균, 양정승, 김민경, 송선헌, 2018).
 - 우리나라는 청년들 중 핵심정책 대상을 정해 맞춤형 지원을 추진하는 방식을 취하지 않고 있음. 대신 전통적인 지원 대상인 실업자나 저소득계층 등 다른 연령집단과 구별되지 않는 지원 대상을 중심으로 청년정책 사업들이 이루어지고 있는 상황임.
- ▶ 이 연구는 청년들 중에서 1차 년도 청년 니트에 이어 학교 졸업예정자를 핵심정책 대상으로 선정하고 실태조사 실시와 함께 2차 분석, 초점집단면접(FGI), 심층면접(IDI)과 전문가들의 자문을 토대로 핵심정책대상의 특성을 진단하는데 목적이 있음.
- ▶ 동시에 청년 핵심정책 대상에 대한 조사 및 정책분석을 토대로 각 정책대상별로 청년정책에 대한 방안과 과제를 제시하였음. 이 연구에서 학교 졸업예정자들의 이행 경로와 관련하여 주로 학교에서 노동시장으로의 이행에 초점을 맞추어 연구를 수행하였으나 삶의 영역까지 확장하여 정책과제를 제안하였음.

2. 연구결과

- ▶ 2019년 청년 사회·경제 실태조사 부가조사(학교 졸업예정자) 결과
 - 청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구는 별도의 실태조사를 실시하지 않고 청년 사회·경제 실태조사에 부가조사 형태로 참여해 분석 대상인 학교 졸업예정자에 대한 조사를 진행하였음. 2019년 조사대상은 국내에 거주하는 만 15세~39세의 일반국민이며 전체 3,530명, 남자 1,839명(52.1%), 여자 1,691명(47.9%), 만 15~18세 661명(18.7%), 만 19~29세 1,431명(40.5%), 만 30~39세 1,438명(40.7%)였음.
 - 청년 사회·경제 실태조사에서 취업을 원하는 고등학생들에게 학교에서 취업처를 연계해 주는 노력이 부족하다는 점을 확인하였음. 학교에서 이루어지는 여러 가지 진로 및 취업지원 중 취업처 연계 지원을 받은 경우는 16.8%에 불과했고 도움 정도의 응답도 다른 지원과 비교해 가장 낮았음. 한편, 고등학생 중에서 자신이 결정한 진로가 마음에 들지 않거나 자신의 적성과 맞지 않을 때 이를 바꾸는 것이 어렵다는 점을 확인하였음.



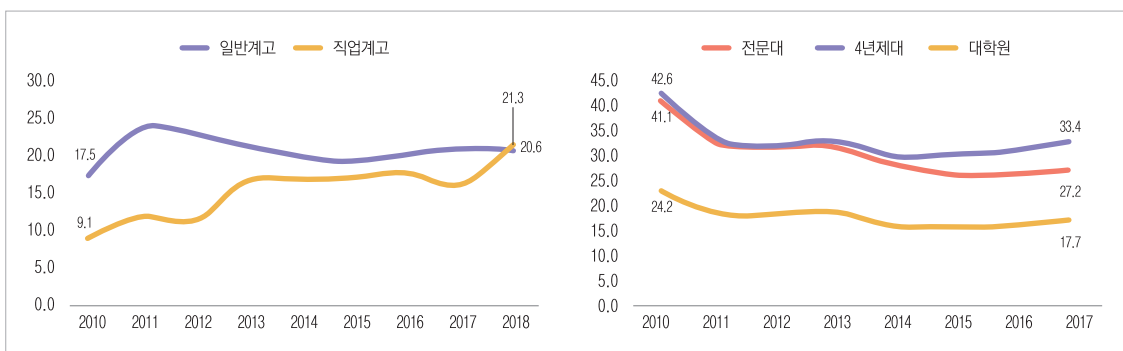
자료 : 한국청소년정책연구원(2019). 청년 사회 · 경제실태조사 원자료

[그림 1] 교교 재학 시 진로 및 취업지원 경험 여부 및 도움정도(%)

- 고등교육단계에서 대학생들은 취업에 대한 어려움으로 졸업을 유예하고 다양한 스펙을 쌓기 위해 많은 비용을 지불하고 있는 것으로 나타났음. 전공별로 취업 준비기간이 달랐는데 인문계열의 경우 17개월로 다른 전공 분야에 비해 매우 길었으며 취업 준비를 위해서 매월 30만 원 이상의 비용이 들고 있는 것으로 나타났음. 주거 문제는 주로 학부 학생들로 수도권 지역에 거주하는 경우에 심각하게 생각하는 경향이 있으며 고등학생이나 대학생 모두 90% 이상의 생활비를 부모에게 의존하는 것으로 나타났음.
- 청년들의 참여 및 활동과 관련하여 주로 자기 계발이나 스터디 활동에 초점을 맞추고 있으며 개인을 넘어 사회적인 측면에서 이루어지는 참여 활동은 부족하다는 점을 발견하였음.

▶ 학교 졸업예정자 졸업 후 상황과 이행경로 분석 결과

- 학교 졸업예정자들의 졸업 후 상황과 이행경로를 알아보기 위하여 두 가지 분석을 시행하였음. 첫 번째 분석은 한국교육개발원의 교육통계데이터를 활용한 분석으로 1970년부터 2018년까지의 변화 추이를 살펴보았음. 분석 결과 졸업 후에 취업이나 진학 여부를 알 수 없는 미상자의 비율이 매우 높다는 점을 확인하였음. 대학의 경우 전공계열로 취업성과의 차이가 컸으며 인문계열과 예체능 계열의 취업률은 외부적 변화에도 민감하게 반응하는 것으로 나타났음.



자료 : 교육부 · 한국교육개발원, 각 년도, 교육통계연보

[그림 2] 중등교육과 고등교육 졸업 후 미상률 추이(%)

- ## 초점집단면접(FGI)과 심층면접(IDI) 결과

-



자료 : Nvivo의 Word Cloud 기능을 활용하여 주요어를 도식화하였으며, Word tree 기능을 활용하여 스펙과 관련한 참여자들의 주요 발언 맥락을 도식화하였음.

【그림 3】대학 졸업예정자 면접조사의 “스펙” 관련 주요 단어

- 학교 밖에서 비용부담 속에 이루어지는 스펙 쌓기는 높은 취업경쟁으로 인하여 돌보이는 스펙을 만들어야 한다는 부담을 갖고 있는 것으로 나타남. 학교성적, 어학성적, 자격증, 공모전, 해외봉사, 인턴 등 대학생들이 “쌓아야” 한다고 생각하는 스펙의 종류는 너무 광범위했음. 대학 졸업예정자들이 스펙과 관련해 언급한 마디(node)들을 시각화해보면, 자신의 스펙을 쌓아서, 지원하고, 다른 경쟁자들과 비교하는 등의 맥락에서 스펙에 대해 언급하고 있음을 알 수 있음.
- 대학원 졸업예정자 면담 결과, 학생도 아니고 노동자도 아닌 연구실 생활은 졸업 이후의 취업준비를 하기 어렵게 만들고, 졸업 이후의 공백기를 길게 만들 수 있다는 의견이 제시됨.

▶ 학교 졸업예정자 지원 관련 법률과 정책사업 분석

- 학교 졸업예정자와 관련된 법률을 살펴본 결과, 정부가 추진 중인 현장실습의 경우 현행 초·중등교육법에 수업의 일종으로 되어 있지 않아 이에 대한 개정이 필요한 상황임. 채용절차법의 경우 신규 졸업자에 한해 기업 정보를 의무적으로 제공하고 인증제도를 추진 중인 일본 사례를 반영하는 방안을 검토해 볼 수 있음. 최근 제정된 일학습병행법에서는 학습근로자의 노동자성을 인정하는 동시에 학생으로서 수업을 받을 권리를 동시에 반영하는 개정이 이루어질 필요가 있음. 현재 국회에서 심의 중인 청년기본법안에서는 학교에서 일자리로의 이행 과정을 지원하고 관련 제도를 수립해 시행하는 내용이 포함될 필요가 있음.
- 중앙정부에서 추진 중인 청년 정책 사업에서는 청년들의 능력개발을 위한 사업 예산이 좀 더 확충될 필요가 있음. 동시에 대표적인 청년 능력개발 및 일자리 지원 사업들은 재학생이나 졸업예정자, 졸업유예자를 지원 대상에서 배제하는 경우가 많은데 취업 준비라는 측면에서 재학생은 제외하더라도 비슷한 상황에 처해 있는 졸업예정자들과 졸업유예자들을 지원하는 것이 필요하다는 점을 확인하였음. 향후 2020년부터 통합될 국민취업지원제도에서 졸업예정자와 유예자가 제외되지 않도록 살펴볼 필요가 있음. 청년 능력개발 사업은 대부분 재학생을 포함하고 있으나 주거 지원의 경우 재학생이나 졸업예정자, 유예자가 제외됨.
- 지자체를 살펴보면, 전반적으로 지역에 따라 학교 졸업예정자를 포함한 정책사업이 최대 10배에 이를 정도로 큰 편차를 보여주었음. 정책 영역별로는 주로 일자리사업에 치우쳐 있으며 청년들의 활동이나 참여를 활성화하기 위한 정책들이 부족하였음. 기존에 졸업예정자와 유예자를 지원해 오던 지자체 청년 수당 관련 사업들이 중앙정부 정책 추진에 따라 졸업, 중퇴 후 2년 초과자를 대상으로 지원이 이루어져 졸업을 앞둔 청년들에 대한 지원이 사라지는 문제가 발생하고 있음. 지원대상 연령과 관련하여 사각지대를 없애기 위해서는 15세부터 18세를 포함할 필요가 있는데 현재 어떤 지자체에서도 이들을 포함하고 있지 않은 상황도 개선이 필요해 보임.
- 마지막으로 학교 졸업예정자를 포함하여 청년들을 지원하기 위한 중앙정부와 지자체의 전달체계는 일자리중심인데다 동일한 기능을 담당하면서 대상만 달리하거나 부처별로, 지자체별로 이해관계에 따라 별도로 설치되어 있어 향후 이를 체계화하는 노력이 필요해 보임.

3. 정책제언

▶ 학교 졸업예정자 지원 정책 방향

- 학교 졸업예정자를 위한 정책 방향은 조사 분석 및 정책 분석 결과를 토대로 ① 대상중심 접근, ② 예방적 접근, ③ 통합적 접근, ④ 연계 협력 접근 등 네 가지로 제시하였음.



【그림 4】 학교 졸업예정자를 위한 정책 방향

- 먼저 첫 번째 정책방향은 대상 중심 접근이 이루어져야 한다는 점임. 기존의 학교 졸업예정자를 포함한 정부 및 지자체 청년 정책사업들은 수요자보다는 공급자 중심으로 이루어져 왔음. 향후 학교 졸업예정자를 포함한 청년정책의 방향은 당사자들을 중심에 두고 이루어지는 것이 필요함.
- 두 번째 정책방향은 예방적 접근이 되어야 한다는 점임. 우리나라의 청년 정책사업들은 주로 실업자나 신용불량자가 된 후 지원이 이루어지는 사후적 접근 형태로 이루어져 왔음. 향후 예방적 접근 차원에서 학교를 졸업하기 전에 청년들을 지원해 사전적으로 문제가 발생하지 않도록 하는 노력이 필요함.
- 세 번째로 통합적 접근이 필요함. 통합적 접근은 정부정책이 기능별로 나누어져 있어 발생하고 있는 문제를 해소하고 부처간 연계 및 협력이 이루어지는 정책 방향을 의미함. 학교 졸업예정자를 포함한 청년정책은 기능중심이 아닌 대상중심 정책으로 삶과 일에 관한 다양한 기능 영역을 포괄하는 통합적인 접근이 이루어질 필요가 있음.
- 마지막으로 네 번째는 연계·협력 접근임. 정부 정책 추진에 있어서 기능통합과 함께 이미 구축되거나 설치된 조직, 기관이나 시설들이 함께 협력해 학교 졸업예정자를 비롯한 청년들을 돕는 협력 거버넌스를 구축하는 것이 필요함. 특히 학교 졸업예정자와 관련하여 지역 차원에서 (광역, 기초)지자체와 교육(지원)청 간의 연계 및 협력이 매우 중요하다고 할 수 있음.

▶ 학교 졸업예정자 지원 정책과제(안)

- 학교 졸업예정자를 대상으로 하는 정책과제(안)은 모두 10가지이며, 각 정책과제(안)별 세부정책과제는 총 28개를 제안함.
- 교육단계를 구분하지 않고 제안한 정책과제는 5개이며, 중등교육단계에서는 3과제를, 고등교육단계에서는 2과제를 제시하였음.

[표 1] 학교 졸업예정자를 위한 정책 과제(안)

핵심 정책대상	과제명	영역	우선순위	담당부처
전체 학교졸업 예정자	학교-기업 취업 연계 체계화	일자리	1	교육부, 고용노동부
	공정 채용 및 채용정보 공개 활성화	일자리	3	고용노동부
	재학생, 졸업예정(유예)자 지원대상 확대	전 영역	6	보건복지부, 고용노동부
	졸업 후 경제적 자립 여건 조성	주거 및 생활안정	2	국토교통부, 보건복지부
	재학생 청년정책 참여 활성화	참여 및 활동	9	국무조정실, 여성가족부
중등교육 학교졸업 예정자	진로교육 및 진로변경 지원 체계화	능력개발	8	교육부
	직업계고 현장실습 개편	능력개발	4	교육부
	일반계고 작업과정 실효성 제고	능력개발	7	교육부
고등교육 학교졸업 예정자	대학 현장실습 및 인턴십 내실화	능력개발	5	교육부
	대학원 학생 중심 R&D 지원 확대	능력개발	10	교육부

- 학교-기업 취업 연계체계화 과제는 1-1. 취업지원관 및 마이스터고 확대로 중등교육 취업기능 강화, 1-2. 대학일자리센터 대학 내 센터 취업지원팀 전환, 1-3. 청년정책 총괄조정기구 학교-기업 연계 점검반 운영, 1-4. 취업연계기관 간 협의체 구성 및 통합추진체계 추진 등임.
- 공정 채용 및 채용정보 공개 활성화 과제는 2-1. 학교 졸업예정자 등 청년 대상 우수기업 인증제 도입, 2-2. 우수 인증기업 채용정보 공개 의무 법제화, 2-3. 우수 중소기업 종합 관리기관 설치 고려, 2-4. 채용 과정 연령차별 제한 등 차별금지법 제정 노력 등임.
- 재학생, 졸업예정(유예)자 지원대상 확대 과제는 3-1. 국민취업지원제 청년 지원대상 재학생, 졸업예정(유예)자 포함 추진, 3-2. 청년 구직활동지원금 15세에서 18세 미만 지원 대상 확대, 3-3. 중앙부처 및 지자체 청년정책사업 재학생, 졸업예정(유예)자 포함 검토 등임.
- 졸업 후 경제적 자립여건 조성 과제는 4-1. 어린 시기부터 5년 이상 장기형 자산형성 지원제도 마련, 4-2. 재학생 포함 청년 1인 가구 주거 지원 확대, 4-3. 학자금 대출 부담 완화 및 저신용 대학생 생활자금 대출 확대 등임.
- 재학생 청년정책 참여 활성화 과제는 5-1. 중앙정부 및 지자체 청년 관련 각종 위원회 청년 참여 확대, 5-2. 중앙정부 차원에서 청년들의 참여기구 구성 등임.
- 진로교육 및 진로변경 지원 체계화 과제는 6-1. 수업시수 감축과 고1 진로교육 집중학기제 활성화, 6-2. 중등교육 학생 맞춤형 진로교육활동 활성화, 6-3. 진로변경 기회와 정보제공 강화 등 지원시스템 강화 등임.
- 직업계고 현장실습 개편은 7-1. 초중등교육법 수업 정의 현장실습 수업 포함 추진, 7-2. 고교 현장실습을 협약학과 형태로 단계적 전환 추진, 7-3. 도제학교 양질의 교육훈련을 통한 수업 형태로 추진 등임.

- 일반계고 직업과정 실효성 제고 과제는 8-1. 취업지원센터 일반고 미진학자 전담 취업지원관 배치, 8-2. 융·복합교육 중심의 종합고등학교 체계 구축 등임.
- 대학 현장실습 및 인턴십 내실화 과제는 9-1. 대학 계약학과 채용조건형 재편 및 확대, 9-2. 한국형 에라스무스+(Erasmus+) 추진 등임.
- 마지막으로 대학원 학생 중심 R&D 지원 확대 과제는 10-1. 대학원생 연구비 직접 지원 사업 확대, 10-2. 대학원생 기술혁신 창업 활성화 등임.
- 이 연구에서는 세부 정책과제별로 1단계(~2020까지)와 2단계(2021~2023) 및 3단계(2024~)로 이어지는 정책 추진 로드맵을 제시하였으며 각 세부 정책과제별로 신규/기존 여부와 법률 제·개정 여부, 마지막으로 과제 추진 예산에 대한 논의를 다루었음.

참고문헌

김기현, 배상률, 성재민 (2018). 청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 I: 청년 니트(NEET) (연구보고 18-R17). 세종: 한국청소년정책연구원.
채창균, 양정승, 김민경, 송선혜 (2018). 청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 I: 청년 니트(NEET)-해외사례 조사 (연구보고 18-R17-1).
세종: 한국청소년정책연구원.

Eurofound (2012). NEETs-Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe.
Rees, G., Williamson, H., & Istance, D. (1996). 'Status Zero': a study of jobless school leavers in South Wales. Research Papers in Education, 11(2), 219-235.

內閣府 (2018). 平成30年版 子ども・若者白書.
厚生労働省(2004). 平成16年版 労働經濟白書.