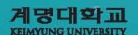
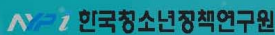




제2차 청년정책포럼

‘지역 청년 일자리 실태와 정책 방안’

일시 2016. 5. 17 (화) 10:00~12:00
장소 계명대학교 산학협력관 제1세미나실 (207호)
주최 대통령직속 청년위원회, 한국청소년정책연구원
대구광역시 공동주최
후원 계명대학교



제2차 청년정책포럼

지역의 청년 일자리 실태와 정책 방안

- 대구·경북 지역을 중심으로 -

09:40-10:00	▶ 등 록
10:00-10:05	▶ 사회자 오프닝 사회 김기현 선임연구위원 (한국청소년정책연구원)
10:05-10:10	▶ 개회사 박용호 위원장 (대통령직속 청년위원회)
10:10~10:15	▶ 축 사 대구광역시
10:15-10:35 (20')	〈1세션〉 발 표 ▶ 지역 청년 일자리 실태와 정책 방안 - 대구·경북 지역을 중심으로 - 발표 이상호 부연구위원 (한국고용정보원)
10:35-11:55 (80')	〈2세션〉 토 론 ▶ 지역 청년 일자리 정책 방안 토론 • 좌 장 이우영 이사장 (한국폴리텍대학) • 패 널 (정 부) 김동우 고용노동과장 (대구광역시청) (청년위) 김현덕 청년위원 (대통령직속 청년위원회) (단 체) 최윤진 청년위원 (대구시청년위원회) (학 계) 김용현 연구위원 (대구경북연구원) 임운택 교수 (계명대학교 사회학과) 전 인 교수 (영남대학교 경영학과)
11:55-12:00	▶ 마무리 (기념촬영)
12:00-14:00	▶ 오 찬

발 표
.....

제2차 청년정책포럼

◆ ◇ ◆
지역의 청년 일자리 실태와 정책 방안
- 대구 · 경북 지역을 중심으로 -



이 상 호

한국고용정보원 부연구위원

I. 들어가는 글

□ 최근 OECD 등에서 청년 고용문제의 해법에 대한 지역차원의 접근이 주목

- 청년층의 고용 장벽을 제거하고 성공적인 노동시장 이행을 위해서 정부정책과 장소 기반 정책이 국지적 수준에서 조화롭게 통합되고 결합되는 것이 중요
 - ⇒ 중앙정부의 경직적인 전달체계 및 각각의 사업들을 지역의 실정 및 청년층 특성에 맞게 집행함으로써 정책의 효과성을 높이자는 전략(OECD-LEED, 2014, p.9)
- 한국에서도 중앙정부는 물론이고 많은 지자체들이 청년층 유출을 방지하고 우수한 인재를 유치하기 위한 정책 추진
- 다만 한국의 경우 선진국과는 다른 2가지 특수한 모순이 상호작용
 - ⇒ [수도권 집중]이라는 지리적 요인 + 대학서열화라는 [교육 체계]가 상호 충돌
 - ⇒ 이는 청년고용 문제가 증폭되고 복잡해지는 주요 원인이 됨

□ 지역 차원의 접근에 대한 2가지 시각

- 공간 중립적 접근(place-neutral approach) : World Bank(2009)
 - 수도권에 인재가 모여면서 집적 경제(agglomeration economy) 작동 ⇒ 경제 전체의 더 높은 성장 ⇒ 지방으로의 낙수효과(spillover effects)가 발생 ⇒ 공동 번영
 - 모든 지역이 균등하게 발전할 수는 없으며, 취약계층이나 빈곤층 통합을 위해서라도 지역수준의 접근을 최소화하고 국가수준의 접근, 즉 ‘사람’ 기준의 정책
 - 지방 엘리트들의 이기심/부패로 다수의 편익과 반대로 움직이기 쉬움. 이런 현상은 낙후된 국가/낙후된 지역일수록 더욱 심각
 - ⇒ 청년층의 수도권 유입을 개인의 합리적 선택과 시장의 자기조정과정으로 인식
 - ⇒ 지역의 청년 유출을 인위적으로 억제하는 정책은 시장 실패를 가져올 뿐임
- 장소 기반 접근(place-based approach) : OECD, EU
 - 이러한 논리가 성장지역의 가치를 지나치게 과대평가하는 반면 쇠퇴지역의 가치는 지나치게 과소평가하는 것

- 수도권에 비대한 성장이 시장과정에 의한 자연스러운 결과물이 아니라 정치와 제도의 산물이며, 대체로 사회 불평등 수준 역시도 높은 경향을 보임
- 결국 사람의 불평등과 장소의 불평등은 서로 분리할 수 있는 문제가 아니며, 모든 규모의 지역과 도시들은 각자 다양한 경로를 거치며 공존하고 발전할 수 있음
- ⇒ 서울-수도권이 일종의 ‘인재 블랙홀’로서 지역의 성장 잠재력을 점점 황폐화
- ⇒ 지역의 지속가능한 발전을 위해서는 내생적 역량의 원천이 되는 지역인재 유출을 방지하고 육성하는 것이 중요

□ 『지방소멸』이 말하는 암울한 현재와 미래

- 일본 창성회의 의장인 마스다 히로야는 2014년 ‘지방소멸’(김정환 옮김, 와이즈베리)이라는 책에서 향후 30년 이내 ‘대도시만 생존하는 극점사회’를 예측
- 일본은 2008년부터 순인구가 감소세로 돌아섰는데 인구감소의 속도가 도쿄보다 지방에서 더욱 빠르게 진행되는 현상에 주목
- 과거 산업화 시기의 청년층 지방 유출은 ‘수도권 성장 → 분수효과 → 지방의 동반 성장 → 지역 간 격차 완화’로 이어졌으나,
- 현재의 젊은 층 인구 유출은 전반적인 일자리 감소 국면 하에서 지방의 상대적 고용력이 더 떨어져서 발생하는 것이기 때문에 과거와 같은 호순환이 어려움
- 매년 6-8만 명이 대도시권으로 유입될 경우 2040년 경 ‘20-39세 여성 인구’가 절반 이상 감소하는 시구정촌이 무려 896개(전체의 49.8%)에 이를 것으로 추정
- ⇒ 대도시(도쿄권)일수록 출산율이 낮기 때문에 지방이 소멸한 후, 장기적으로 도쿄권의 쇠퇴로 이어진다는 전망
- 한국의 경우에도 소멸위험 지역이 이미 79개(경북16/23)에 이르며, 단계적으로 지방의 중소도시 → 대도시로의 쇠퇴로 확산될 것임을 의미(이상호, 2016a)

□ 지역-청년-고용 문제를 어떻게 접근 할 것인가?

- 한국적 맥락에서 청년의 노동시장 행태를 파악하고 정책적 대안을 논함에 있어서 ‘지역’은 어떤 의미를 갖는가? 다시 말해 청년층에게 ‘지역성’(locality)이라는 것이 존재하는가? 그리고 중요한 것인가? 중요하다면 지역 차원에서 청년 고용문제를 해결하기 위한 정책 방향은 무엇인가?

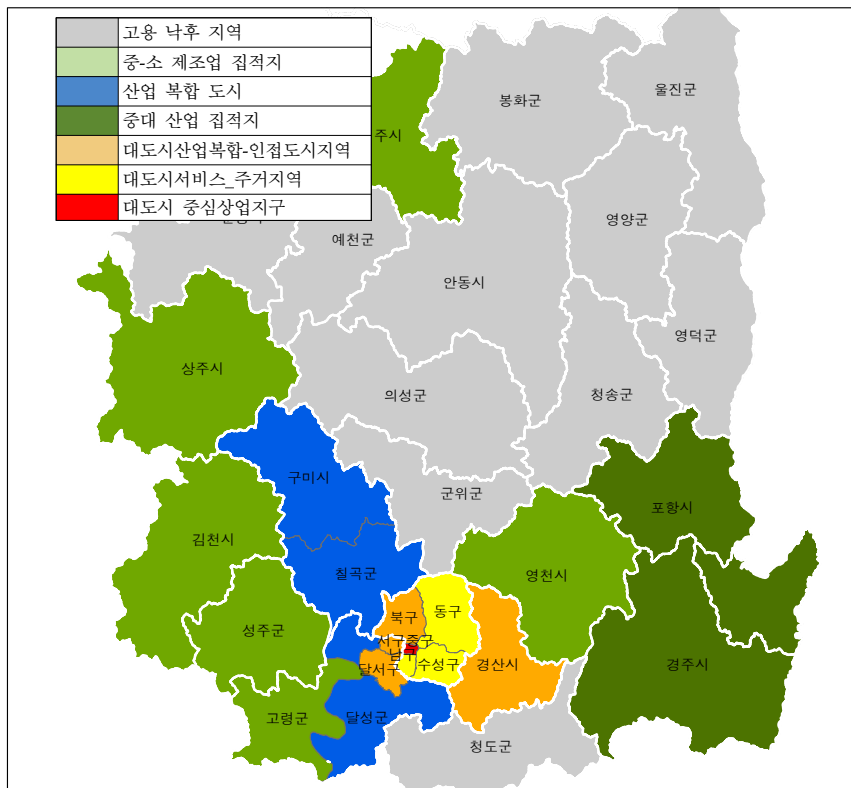
Ⅱ. 청년층 노동시장 및 일자리 현황

1. 기본 현황

□ 대구·경북지역 노동시장의 공간적 구성

- 남북간 산업발전이 극명한 대조를 이루는 것이 뚜렷하게 드러남(이상호 외, 2016)
 - 군위군과 청송군을 경계로 북쪽지역 대부분은 인구나 산업 미발전한 낙후지역
 - 대구 동쪽으로는 포항-경주-영천이 산업벨트를 형성, 북서쪽으로는 구미-칠곡 노동시장권, 상주-김천-성주시-대구권의 고령군과 달성군이 거대한 산업벨트를 형성
 - 경산시는 독립성이 높은 준독립 지역으로 대구 동구와 수성구로 구성된 서비스-주거중심시 동쪽에 위치하는 산업복합 인접지역
 - 도심기능을 수행하는 대구 중구(붉은색)를 중심으로 서쪽으로는 대구 북구와 서구, 남구, 달서구가 서비스-제조업 복합지역으로 노동수요를 견인하는 역할을 수행

[그림 2-1] 대구경북 지역의 노동시장 유형



□ 대구 시군구 및 산업별 피보험자 분포

- 대구 지역의 ‘15년 연말기준 피보험자는 425천명으로 전년 대비 4.9% 증가
 - 이는 전국 평균 피보험자 증가율(3.6%)보다 1.3%p 높은 수준임
- 산업별로는 서비스업이 40% 이상의 높은 비중을 나타내는 가운데, 제조업 중에서는 기타 기계장비(6.0%), 섬유(4.5%), 자동차(5.4%)제조업 종사자 비중이 높음
 - 다만 섬유 제조업의 경우 피보험자 수가 지속적으로 감소하고 있음
- 시군구별로는 달서구(24.8%) > 동구(12.4%) > 수성구(12.1%) > 달성군(11.6%) 순
 - 국가산업단지가 위치한 달서구와 달성군은 상대적으로 제조업(자동차, 기계) 비중이 높은 반면, 동구와 수성구는 서비스업 피보험자 비중이 높음
 - 특히 대구 혁신도시가 입지한 동구는 피보험자 수가 빠르게 증가
 - ⇒ ‘13년에 비해 ‘15년 피보험자 수가 약 30% 가까이 증가

〈표 2-1〉 피보험자 현황

(단위 : 명, %)

(a) 주요 산업별

	기타 기계장비	도소매업	사업시설 사업지원	기타 서비스업	섬유	자동차	금속 가공	대구전체
2013년	23,994 (6.1)	38,029 (9.9)	33,986 (8.5)	95,443 (25.0)	19,169 (4.9)	22,052 (5.8)	14,352 (3.7)	387,528 (100.0)
2014년	24,693 (6.1)	39,904 (9.9)	34,539 (8.5)	99,424 (24.3)	19,351 (4.7)	22,810 (5.6)	15,076 (3.7)	405,019 (100.0)
2015년	25,337 (6.0)	43,370 (10.1)	35,543 (8.3)	103,110 (24.7)	18,815 (4.5)	22,909 (5.4)	14,554 (3.7)	424,745 (100.0)

(b) 시군구별

	남구	달서구	달성군	동구	북구	서구	수성구	중구	대구전체
2013년	19,849 (5.1)	102,193 (26.4)	42,996 (11.1)	40,635 (10.5)	68,412 (17.7)	38,071 (9.8)	45,650 (11.8)	29,722 (7.7)	387,528 (100.0)
2014년	20,749 (5.1)	105,417 (26.0)	46,342 (11.4)	46,046 (11.4)	70,176 (17.3)	38,337 (9.5)	47,413 (11.7)	30,539 (7.5)	405,019 (100.0)
2015년	21,862 (5.1)	105,396 (24.8)	49,143 (11.6)	52,559 (12.4)	73,214 (17.2)	39,099 (9.2)	51,333 (12.1)	32,139 (7.6)	424,745 (100.0)

자료 : 한국고용정보원, 고용보험DB 원시자료

□ 주요 청년 고용지표

- 2015년 대구 지역의 15-29세 청년층 생산가능인구는 463천명으로 고용률 44.1%, 실업률은 10.0% 수준
 - 청년층 고용률(=취업자 수/인구 수)은 39.6%로 대전을 제외한 다른 비수도권 광역시(부산, 광주, 울산)와 마찬가지로 40% 미만 수준
 - 청년층 실업률은 10.0%로 광역시 중에서 인천(11.9%) 다음으로 높음.
 - 대구는 부산과 더불어 고용률은 낮으면서, 실업률이 높기 때문에 청년층 고용상황이 가장 열악한 것으로 평가할 수 있음
 - 인천의 경우 실업률이 대구보다 높지만, 고용률도 높은 수준, 중 경제활동참가율이 높기 때문에 전반적인 경제활동 상황을 부정적으로만 평가하기에는 어려움
- ⇒ 다만 지역 간 고용률 및 실업률 격차는 인구/산업 구조의 차이에 따라 구조적으로 결정되며, 인접 지역(대구와 경북 경산, 구미, 칠곡 등)과의 상호작용이 영향을 미칠 수 있기 때문에 해석상의 주의가 필요

〈표 2-2〉 2015년 16개 광역 시도 청년층 고용지표

(단위 : 천명, %)

	인구 수		경제활동 인구	비경제활동 인구	경제활동 참가율	고용률	실업률
	천명	비중					
전국	9,486	100.0	4,335	5,152	45.7	41.5	9.2
서울	1,973	20.8	970	1,003	49.2	44.6	9.3
부산	626	6.6	274	352	43.8	39.5	9.7
대구	463	4.9	204	259	44.1	39.6	10.0
인천	552	5.8	264	288	47.8	42.1	11.9
광주	315	3.3	123	191	39.2	36.2	7.6
대전	327	3.4	148	179	45.3	41.3	8.8
울산	208	2.2	83	124	40.1	36.2	9.6
경기	2,346	24.7	1,129	1,217	48.1	43.8	9.1
강원	262	2.8	102	160	38.8	33.8	12.8
충북	294	3.1	136	159	46.1	42.8	7.2
충남	423	4.5	213	210	50.3	46.2	8.2
전북	320	3.4	119	201	37.1	35.0	5.6
전남	268	2.8	101	167	37.8	34.4	9.0
경북	452	4.8	207	245	45.9	41.8	8.9
경남	553	5.8	215	338	38.9	35.5	8.8
제주	106	1.1	47	59	44.4	42.2	4.9

자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 2015년.

□ 청년층의 지역노동시장권

- 청년층의 고용 문제를 지역적으로 접근하고자 할 때 중요한 문제 중 하나는 과연 기업의 ‘청년층에 대한 노동력 수요와 청년층의 구직활동을 결정함에 있어서 지역적/공간적/지리적 요소가 얼마나 영향을 미치는가’라는 점임

⇒ 만일 다수의 청년층이 지리적/공간적으로 제약되지 않고 자유롭게 이동한다면 지역적 접근은 큰 의미가 없을 것

- 통근권권 지역노동시장을 노동수요와 공급이 이루어지는 일상적인 범위로 설정
- 국내외를 막론하고 청년층의 노동시장 범위가 훨씬 광범위하다는 것이 지금까지 밝혀진 통설
- 그런데, <표 2-1>은 각 지역별 역내 통근률을 세부적으로 살펴보면, 서울, 부산, 대구, 광주, 대전 등 주요 광역대도시의 청년층 역내 통근률은 낮지 않음
- 비수도권 지역의 경우 대부분 자체적으로 일상적인 청년층 노동력 수급을 충당하며, 청년층의 일상적인 노동시장의 범위는 통념과 달리 그리 넓지 않음

〈표 2-3〉 16개 광역시도 역내 통근률

(단위 : %)

	전체		청년(15-34세)		대졸이상 청년	
	거주지 기준	근무지 기준	거주지 기준	근무지 기준	거주지 기준	근무지 기준
서울	87.8	76.6	89.3	73.5	88.9	71.4
부산	91.1	95.2	91.2	95.0	91.5	94.6
대구	89.6	95.9	91.5	94.8	91.6	95.3
인천	76.5	87.3	69.2	86.5	63.9	83.3
광주	89.3	97.8	92.3	97.5	92.0	98.0
대전	89.8	96.3	91.7	95.5	91.2	95.4
울산	96.5	92.7	96.4	92.5	95.9	93.4
경기	78.2	86.9	73.0	86.1	69.1	84.7
강원	98.5	97.8	98.4	97.9	98.9	97.7
충북	97.3	94.8	96.9	94.8	96.4	94.2
충남	95.8	90.1	93.6	90.1	94.6	88.6
전북	98.9	98.6	98.4	99.0	98.1	98.9
전남	98.3	92.2	97.3	91.2	97.3	90.8
경북	96.5	90.8	94.6	91.3	94.7	90.5
경남	94.8	92.2	93.5	90.8	93.1	90.9
제주	99.9	99.8	100.0	99.8	100.0	99.9
합계	88.3	88.3	86.1	86.1	84.8	84.8

자료 : 지역별고용조사 마이크로데이터, 2014년, A형, 이상호(2015b)에서 재인용.

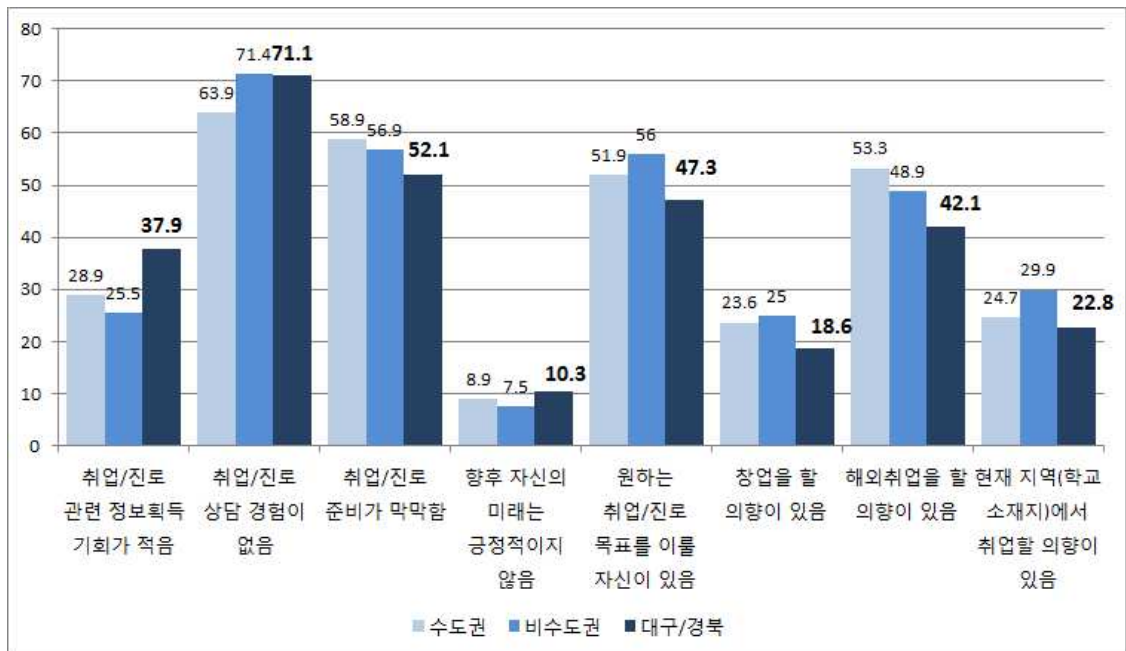
주 : 2014년 상반기와 하반기 자료를 풀링(Pooling)하여 분석, 가중치는 상반기와 하반기를 1/2씩 적용

□ 지역 청년들의 취업과 관련된 인식조사

- 대통령직속 청년위원회(2015)의 조사에 따르면, 대구경북 지역의 청년들은 취업과 관련된 부정적 응답이 수도권은 물론이고 비수도권 평균에 비해서도 높은 수준임
 - 취업/진로 관련 정보획득 기회가 적다는 응답이 37.9%로 수도권 평균(28.9%) 및 비수도권 평균(25.5%)보다 높음
 - ‘자신의 미래가 긍정적이지 않다’(10.3%) 및 ‘원하는 취업/진로 목표를 이룰 자신이 있다’(47.3%)는 응답 역시도 타 지역보다 부정적인 의견이 많음
- 대구경북 지역 청년들의 역내 취업의향은 22.8%로 역시 수도권 및 비수도권 전체 보다 낮은 상황임
 - 제조업 기반이 강하고 수도권과의 거리가 상대적으로 먼 부.울.경의 경우 상대적으로 역내 취업의향이 높음
 - 대구경북 지역의 청년들은 창업 의향 역시 상대적으로 낮게 나타나 지역 내 도전적인 취업기회의 창출에 소극적임

[그림 2-2] 2015년 16개 광역시도 청년의식조사 결과

(단위: %)



자료 : 대통령직속 청년위원회와 대학내일20대연구소가 ‘2015년 찾아가는 청년버스 참가자’ 2,950명을 대상으로 ‘15년 4~11월 기간 동안 실시한 설문 조사임. 표본오차는 95% 신뢰수준에서 최대허용오차 $\pm 1.80\%$ 임.

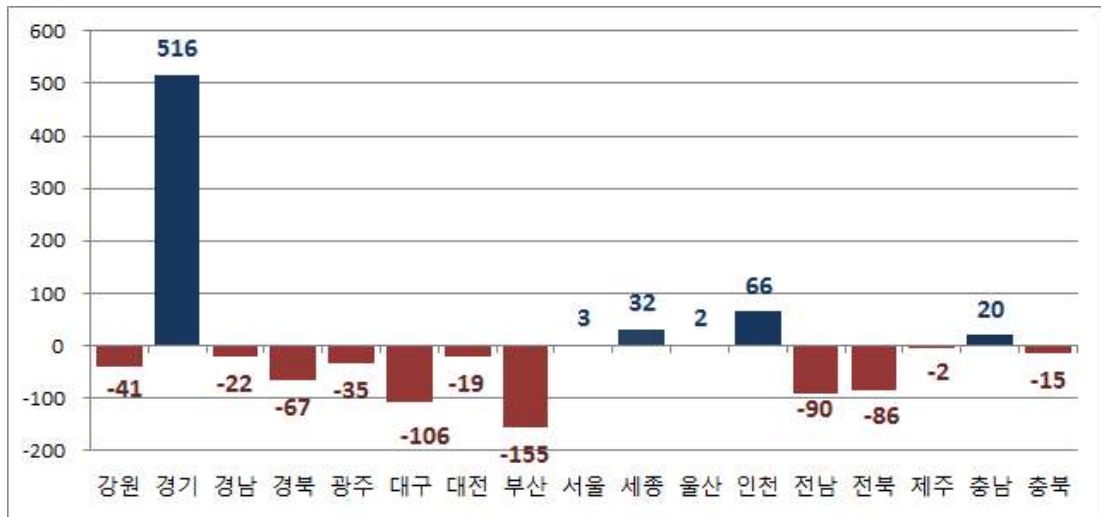
2. 청년층 인구 유출입

□ 지역별 인구이동의 특성

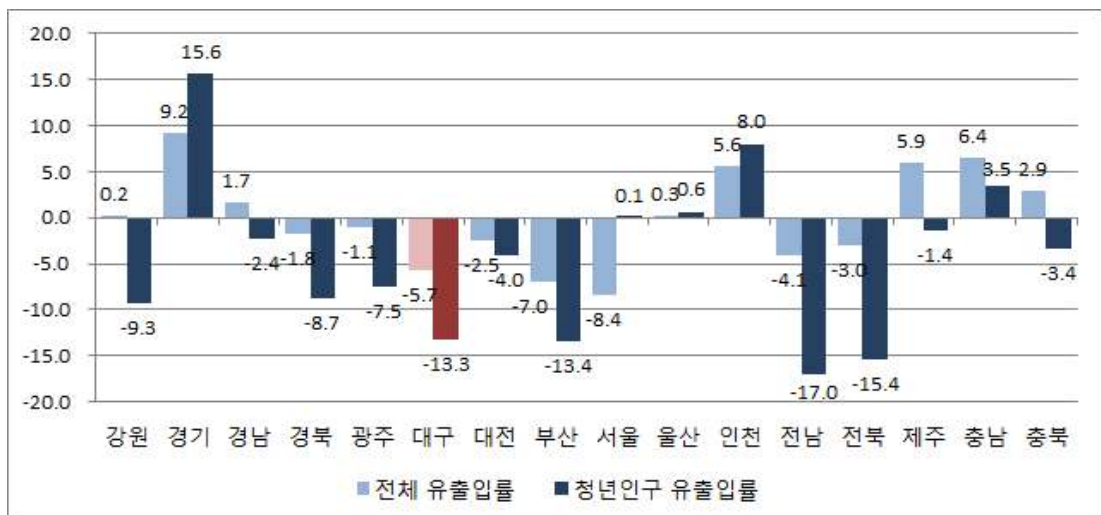
- 지역별 지난 10년간 청년층(15~34세) 인구 유출을 살펴보면, 대구 10만 6천명 감소
- 청년인구 순유출입률은 -13.3%로, 전체인구(5.7%)보다 2배 이상 높음
- '05년 대구의 청년인구는 799천명으로 전체 인구의 31.7%를 차지하였으나, '15년 청년인구 수는 662천명으로 전체 인구의 26.8%를 차지

[그림 2-3] 지난 10년('06~'15년)간 지역별 15~34세 청년층 인구이동 현황

(a) 청년 유출입 인구 수(천명)



(b) 청년 인구 유출률



자료 : 통계청, 주민등록 연앙인구 및 인구이동 자료

□ 청년층의 역외 유출입

- 15-34세 기준 역외 유출률(대구→타 지역)은 36.4%로 전체인구 유출률보다 높음
 - 역외 유출 중 경북으로의 유출이 37.7%, 수도권으로의 유출이 32.8%를 차지함
 - 수도권 유출은 20대 초반 35.9% > 20대 후반 35.2% > 10대 후반 32.5% 순임
- 15-34세 기준 역외 유입률(타 지역→대구)은 32.24%
 - 역외 유출 중 경북으로부터의 유입이 44.07%, 수도권으로부터의 유입이 25.3% 차지
- 청년층의 역외 유출입은 전체 인구보다 활발하게 이루어지고 있음
 - 대구-경북을 단일 권역으로 간주할 경우 실질적인 역외 유출입은 20% 내외 수준임

〈표 2-4〉 청년층의 역외 유출입

(단위 : %)

(a) 대구로부터의 유출률

from	to	인구 전체	15 - 19세	20 - 24세	25 - 29세	30 - 34세	15-34세
역내 유출률		71.1	74.5	58.2	56.3	68.7	63.6
역외 유출률		28.9	25.5	41.8	43.7	31.3	36.4
대구	경북	44.6	43.8	36.1	34.3	41.0	37.7
	수도권	26.0	32.5	35.9	35.2	26.9	32.8
	경기	11.7	15.4	12.1	13.2	12.7	13.0
	서울	12.4	15.8	21.7	19.8	12.2	17.8
	인천	1.9	1.2	2.1	2.1	2.0	2.0

(b) 대구로의 유입률

from	to	인구 전체	15 - 19세	20 - 24세	25 - 29세	30 - 34세	15-34세
역내 유입률		73.8	78.9	64.0	61.6	70.2	67.8
역외 유입률		26.2	21.1	36.0	38.4	29.8	32.2
경북	역외 유출 중 대구	47.5	42.9	44.0	43.1	45.4	44.0
수도권		23.8	26.7	23.7	26.0	25.6	25.3
경기		10.9	15.7	9.2	9.5	11.4	10.6
서울		11.0	9.3	12.9	14.4	12.4	12.9
인천		1.8	1.7	1.6	2.0	1.9	1.8

자료 : 통계청, 인구이동통계

□ 청년층의 역외 유출과 고용 지표 변동

- 지난 10년간 대구지역 고용률 감소폭은 -3.3%p로 전국 평균과 비슷하지만, 실업률은 전국 평균보다 더 큰 폭으로 증가
 - 경북 역시 지난 10년간 고용률은 3.5%p 감소한 반면, 실업률은 2.5%p로 증가함
 - 반면 충청권(충남, 충북, 대전)의 경우 청년층 고용률이 오히려 증가하거나 이전 수준을 유지하는 반면, 실업률은 감소하거나 증가폭이 전국 평균보다 낮음
 - 충청권의 청년인구 감소율은 전국 평균과 비슷하거나 오히려 높지만, '05년 청년인구 대비 유출입을 살펴보면 타 지역에 비해 낮거나 오히려 유입이 발생하기도 함
- ⇒ 청년인구 비중 변화는 역내 전체 인구 구성의 자연 변화에 따른 영향을 받기 때문에 고용지표 변화는 상대적으로 청년인구 유출률과 상관관계가 높음

〈표 2-5〉 청년층 고용지표와 역외 유출간의 관계

(단위 : %)

	청년 고용률			청년 실업률			청년인구	
	2005	2015	'15-'05	2005	2015	'15-'05	05-15년 청년인구 증감률	05년인구 대비 유출률
전국	44.9	41.5	-3.4	8.0	9.2	1.2	-12.5	-
강원	39.9	33.8	-6.1	4.9	12.8	7.9	-12.0	-9.3
경기	48.1	43.8	-4.3	7.5	9.1	1.6	-6.4	15.6
경남	40.0	35.5	-4.5	6.6	8.8	2.2	-12.3	-2.4
경북	45.3	41.8	-3.5	6.4	8.9	2.5	-14.9	-8.7
광주	37.9	36.2	-1.7	9.5	7.6	-1.9	-11.1	-7.5
대구	42.9	39.6	-3.3	8.6	10.0	1.4	-13.0	-13.3
대전	41.3	41.3	0.0	9.2	8.8	-0.4	-12.1	-4.0
부산	40.8	39.5	-1.3	8.8	9.7	0.9	-19.4	-13.4
서울	49.2	44.6	-4.6	9.0	9.3	0.3	-15.9	0.1
울산	43.7	36.2	-7.5	8.0	9.6	1.6	-7.4	0.6
인천	45.6	42.1	-3.5	8.3	11.9	3.6	-9.8	8.0
전남	38.5	34.4	-4.1	7.8	9.0	1.2	-13.1	-17.0
전북	34.2	35.0	0.8	7.3	5.6	-1.7	-13.8	-15.4
제주	49.8	42.2	-7.6	6.1	4.9	-1.2	-10.1	-1.4
충남	43.9	46.2	2.3	7.6	8.2	0.6	-15.1	3.5
충북	40.5	42.8	2.3	6.2	7.2	1.0	-12.5	-3.4

자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 인구이동통계

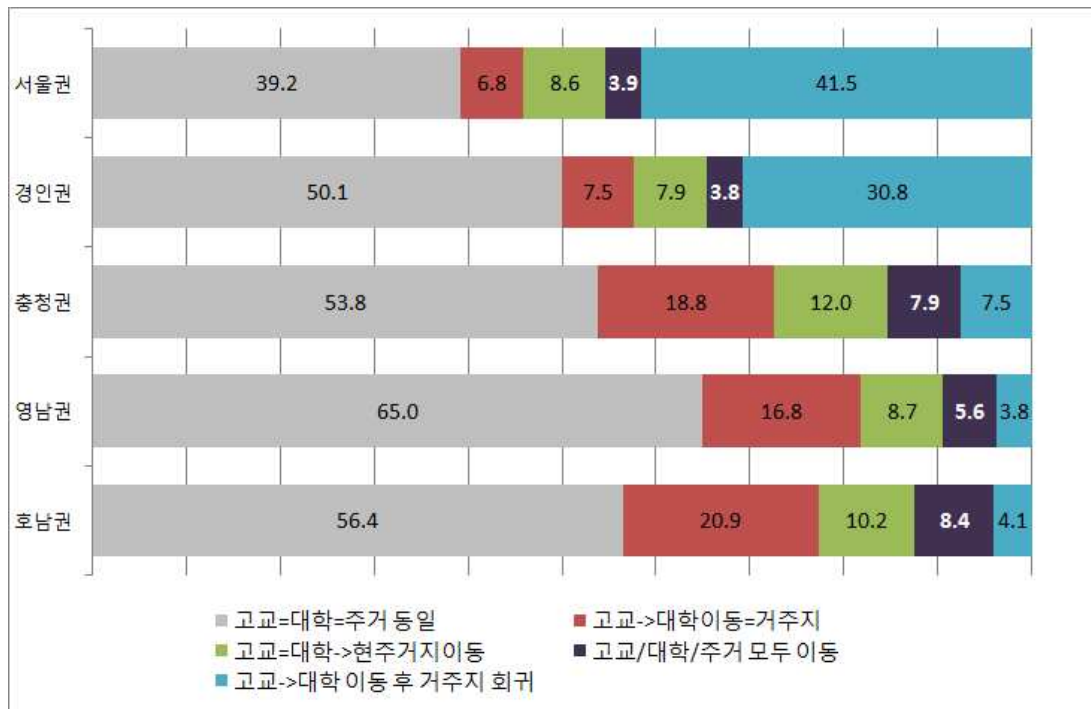
주 : 유출입률은 15-34세 기준, 고용률 및 실업률은 15-29세 기준으로 산출함

□ 지역 간 이동의 동태적 패턴

- 청년층의 지리적 이동을 미시적-동태적 관점에서 추적 관찰
 - 상급학교로의 진학, 학교 졸업 후 노동시장 진입과정, 첫 일자리 취업 후 평생직장 혹은 주된 직장으로서의 안착과정 등 다양한 단계별로 그 특징이 상이할 수 있음
 - 학교에서 노동시장 이행 단계 - 출신고교 → 출신대학 → 현 거주지 간 이동 여부
 - 에 따라 청년층을 5가지 유형으로 구분
- 영남권의 경우 고교-대학-현재 주거지 모두 비이동한 청년층이 65.0%로 가장 많음
 - 반면 대학진학 및 취업과정에서의 역외 이동비중은 비수도권(충청권, 호남권)에 비해서 상대적으로 적은 편임
- 서울 및 경인권의 경우 타 지역 이동 후 원래의 거주지로 회귀한 경우가 많음
 - 즉 서울과 경인권은 사실상 동일 노동시장권 내에서의 유출입으로 볼 수 있음
 - 반면 비수도권의 경우 상대적으로 수도권 이동에 높은 비용이 소요

[그림 2-4] 고교-대학-주거지간 이동형태 : 출신고교 지역 기준

(단위 : %)



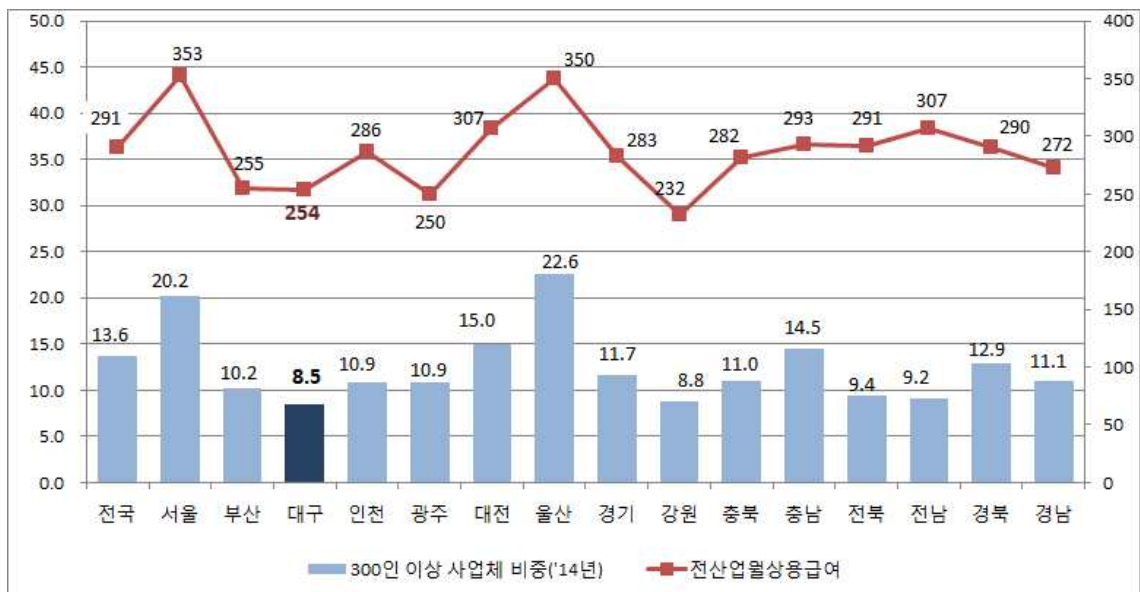
자료 : 한국고용정보원, 대졸자직업이동경로조사 2011, 원시자료

3. 청년층 유출의 원인

□ 지역의 산업구조

- 대구지역의 300인 이상 사업체 비중은 8.5%로 전국에서 가장 낮은 수준
 - 제조업 기준 300인 이상 사업체 비중 역시 7.6%로 전국에서 가장 낮음
 - ⇒ 대구의 1인당 GRDP는 18.94백만원(전국 평균 29.44)
- 사업체의 월평균(상용)급여 수준(2015년)
 - 대구 전사업체 월상용급여액은 264만원으로 전국 평균(298만원)의 88.5% 수준
 - 대구 제조업 경우 월급여는 254만원으로 전국 평균(291만원)의 87.4% 수준
- 대구지역의 저임금 구조의 현황(이승협 외, 2016)
 - 대기업과 중소기업 간 임금격차가 커지고 있으며, 대다수 중소기업의 지불능력이 개선되고 있지 못하는 상황
 - 중소기업들의 조직관리, 생산방식에서 상대적 낙후성 + 대기업 원청업체의 단가 후려치기 등

[그림 2-5] 권역별 4년대 대졸자의 취업률 및 월평균 임금



자료 : 통계청, KOSIS, 사업체노동력수요조사(상용월급여액), 전국사업체조사자료(사업체 종사자 비중)

□ 대졸자의 취업률 및 월평균 임금

- 대구경북 지역 대졸자의 역내 취업률 61.5%, 수도권 취업률 13.9%로 동남권을 제외했을 때의 역내 잔존률은 높은 수준임
- 그러나, 대학 졸업 1년 정도 후의 임금 수준은 월평균 200만원에도 미치지 못함
- 지방 청년층의 유출률에 차이가 발생하는 원인
 - 유출 자체는 지역의 낮은 임금, 즉 일자리 질을 보상하기 위한 불가피한 선택
 - 충청권은 임금 편익은 낮지만, 이동 비용도 낮기 때문에 수도권 진입이 용이
 - 호남과 대경권은 임금편익은 높지만, 상대적으로 이동거리 때문에 충청권보다 낮음
 - 동남권은 이동거리에 비해 추가적으로 얻을 수 있는 임금 편익의 차이가 적기 때문에 수도권 취업률이 가장 낮음

〈표 2-6〉 권역별 대졸자의 취업률 및 월평균 임금

(a) 대졸자의 역내 취업률(%)

	서울	경인권	충청권	호남권	대경권	동남권	기타
2010년	70.6	45.1	48.3	75.9	60.6	84.3	47.4
2011년	71.2	47.6	41.3	58.9	57.4	75.8	53.1
2012년	70.7	35.7	30.3	46.9	60.9	77.1	52.8
2013년	68.0	44.3	43.1	66.8	63.1	77.0	50.6
2014년	64.6	54.2	43.8	65.0	61.5	83.1	34.2

(b) 대졸자의 수도권 취업률(%)

	서울	경인권	충청권	호남권	대경권	동남권	기타
2010년	66.4	70.4	31.5	12.6	15.8	8.1	35.9
2011년	55.7	50.1	28.0	16.0	13.3	9.6	22.3
2012년	70.4	68.3	35.6	32.5	17.2	12.2	31.0
2013년	66.1	72.4	37.2	16.1	15.1	12.2	33.3
2014년	64.5	70.3	36.0	16.9	13.9	7.4	42.5

(c) 직장 소재지별 월평균임금(만원)

	서울	경인권	충청권	호남권	대경권	동남권	기타
2010년	196	182	177	170	172	184	161
2011년	205	202	188	175	187	190	167
2012년	212	201	198	179	193	202	169
2013년	210	207	192	187	197	204	180
2014년	209	205	201	185	196	201	181

자료 : 한국고용정보원, 대졸자 직업이동경로조사(GOMS) 원시자료, 각 연도

□ 취업 형태별 월평균 임금과 희망임금

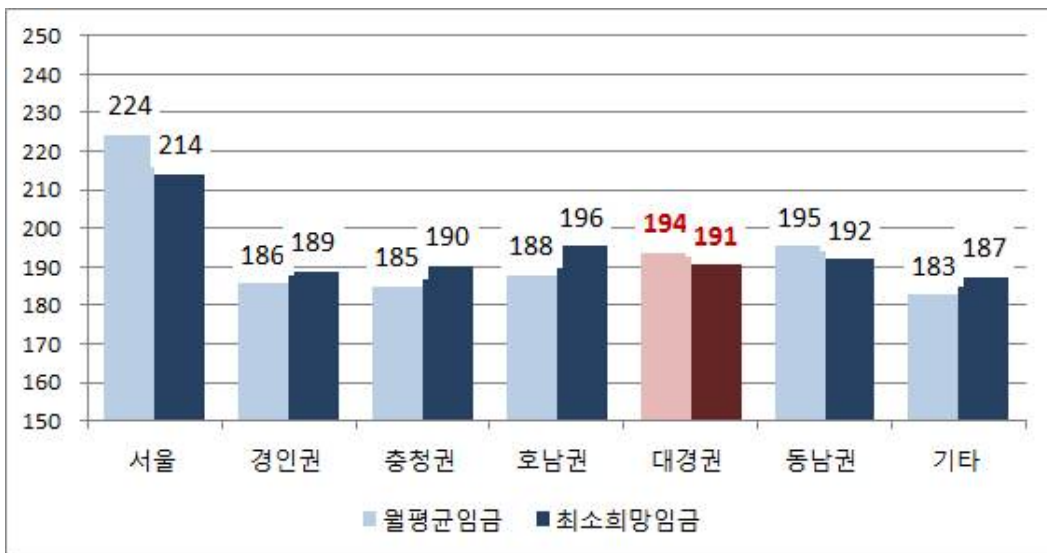
- 대구경북 지역 대졸자가 역내에서 취업할 경우, 월평균임금(졸업 후 약 1년)은 184만원으로 수도권 취업자(210만원)의 87.7% 수준
 - 특히 4년제 대졸자의 경우, 역내 취업자의 상대적 임금격차가 더욱 큼
- 대구경북 지역 대졸 구직자의 눈높이는 다른 지역보다 높다고 보기 어려움
 - 심지어 대경권 구직자들은 실제 취업자의 평균임금보다 낮은 수준

〈표 2-7〉 역내 취업자와 수도권 취업자의 월평균 임금('11-14년 평균)

(단위 : 만원, %)

	전 체			4년제			2년제		
	역내 취업 (a)	수도권 취업 (b)	상대비 a/b*100	역내 취업 (a)	수도권 취업 (b)	상대비 a/b*100	역내 취업 (a)	수도권 취업 (b)	상대비 a/b*100
서울	230	231	(99.5)	244	245	(99.6)	171	173	(98.9)
경인권	186	185	(100.4)	210	211	(99.6)	172	167	(102.5)
충청권	180	191	(94.0)	183	196	(93.3)	174	168	(103.3)
호남권	175	194	(90.2)	179	204	(88.1)	168	173	(97.3)
대경권	184	210	(87.7)	195	221	(88.3)	170	187	(90.7)
동남권	189	219	(86.1)	200	225	(88.7)	172	193	(89.5)
기타	165	199	(83.0)	171	204	(83.7)	157	176	(89.2)

[그림 2-6] 지역별 최소 희망임금(만원) : '11-14년 평균



자료 : 한국고용정보원, 대졸자 직업이동경로조사(GOMS) 원시자료, 각 연도

Ⅲ. 지역의 청년 일자리 사업 현황

1. 중앙정부의 청년고용 정책

□ 청년 고용절벽해소 종합대책 이전 시기(주무현 외, 2015a)

- 청년고용정책에서 직업훈련 예산 비중은 지난 3년간 12.7%p 증가, 직접일자리사업은 전년 대비 11.3%p 감소
 - 청년고용정책에서 직업훈련 비중이 높아지는 방향은 바람직하다고 볼 수 있으나 직접일자리사업 비중은 여전히 높고, 고용서비스 비중은 낮은 수준
 - 청년 대상 창업지원 예산 비중은 2% 내외에 맴돌고 있어 청년층 벤처기업가 육성과 지원 사업은 활력이 낮다고 볼 수 있음
 - 반면 ALMP 전체 창업지원 예산 비중은 2015년 19.7%로 매우 높음
- ⇒ 재정지출 기준에서 지난 기간 기존 청년고용정책은 직업훈련과 한시적 단기 일자리 창출(직접일자리 사업)이라는 두 개의 흐름으로 실행되고 있다고 볼 수 있음

〈표 3-1〉 청년고용정책의 노동시장정책 유형별 예산 비중(ALMP=100)

(단위: %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
직접일자리	22.5 (33.2)	34.0 (41.7)	25.5 (36.7)	22.2 (34.2)	23.3 (33.0)	23.1 (33.5)	33.0 (32.5)	21.7 (26.5)
직업훈련	60.2 (25.3)	22.9 (14.9)	27.2 (18.4)	31.4 (18.9)	32.4 (18.5)	35.1 (16.8)	42.7 (18.2)	47.8 (19.2)
고용서비스	16.4 (2.8)	11.7 (2.2)	13.6 (4.8)	10.5 (4.8)	6.2 (5.2)	5.8 (5.5)	5.9 (6.1)	6.2 (6.6)
고용장려금	0.9 (20.0)	31.4 (23.3)	33.6 (18.2)	34.0 (17.4)	36.3 (21.8)	34.4 (23.3)	15.9 (23.8)	21.7 (27.9)
창업지원	(18.7)	(17.9)	(21.9)	2.0 (24.6)	1.9 (21.4)	1.6 (20.8)	2.5 (19.4)	2.6 (19.7)

주: 괄호 ()안은 노동시장정책 유형별 일자리사업 예산 비중임. 예컨대 직접일자리사업 예산이 적극적 노동시장정책 예산 전체에서 차지하는 비중. 실업소득유지 지원은 분석에서 제외
 자료: 고용노동부, 내부자료

□ 청년 고용절벽 해소 종합대책의 주요 특징(주무현 외, 2015b)

- 박근혜 정부 청년고용대책은 총 5차례 발표된 바 있음
- 기존 대책과 달리 청년 일자리 창출에서 민간의 자발적 역할과 실질적 참여를 강조
 - 청년 일자리 기회 20만+ 프로젝트 추진을 위한 정부-경제계 협력선언
 - 중앙 단위에서는 민관합동 대책회의를 통한 청년 일자리 창출 추진상황 점검 및 모니터링, 협력방안 지속 모색
 - 지역단위에서는 창조경제혁신센터 주관기업과 지역상의 등 협력 하에 지역별 세부 추진방안 마련 ⇒ 이후 ‘고용존’ 프로그램
 - 고용디딤돌, 중견기업 인턴제 등 민관협력 사업 적극적 발굴 및 추진

〈표 3-2〉 5차: 청년 고용절벽 해소 종합대책(54개)

대분류	중분류	소분류 주요 내용	개수
정년연장 등에 따른 단기 고용충격 완화(26)	공공부문 청년고용	공공: 교원명예퇴직, 시간선택제, 간호, 대체교사, 유치원교사확대	14
	민간부문 청년 일자리 창출 지원	민간: 청년고용증대세, 임금피크제지원금, 대기업 직업훈련 신설 등	8
	일자리 친화적 경제구조 조성	취업규칙 변경, 비정규직 규제합리화, 사회안전망강화 등	4
현장중심의 인력양성 등 미스매치 해소(19)	현장 중심의 교육 강화	대학평가, 계약학과 확대, 대학 일학습병행제 등	8
	산업수요에 기반한 대학체질 개선	중장기 인력수급전망, 프라임사업 세부내용 확정	2
	중소기업 취업촉진	중소기업재직자 주택특별공급, 산업단지통근버스/공동어린이집 등	9
청년고용지원 인프라 확충 및 효율화(9)	청년일자리 사업 재편	청년일자리사업통폐합, 일자리연령대상확대, 일자리사업 사전협의제	3
	청년 고용지원서비스 전달체계효율화	청년패키지신설, 청년고용+센터 확대, 청년포털	3
	청년 해외취업 촉진	해외취업지원시스템개선, 전문인력 진출확대, K-Move사업 재정비	3

자료: 관계부처합동(2015)에서 정리, 주무현 외(2015b)에서 재인용.

2. 지역 차원의 청년고용 사업

□ 지자체 일자리 사업의 특징

- ‘16년 대구시의 일자리사업 예산은 1조 8천억으로 전체 예산의 약 30%정도 차지
 - OECD 일자리사업 분류(부록 참조)에 따른 ALMP 사업으로 제한할 경우, 전체 일자리사업 예산의 42%인 78백억으로 수준(전체 예산 대비 12.2%)임
 - 지자체 일자리 사업은 국비 의존이 높다는 점임
- 대부분의 지자체 일자리 사업은 직접일자리사업 중심으로 구성
 - 직접일자리사업 예산 비중은 95.9%로 대다수를 차지함
 - 직접일자리사업 대부분은 노인, 여성, 장애인 등 취약계층에게 한시적·임시직 일자리를 제공하고 그 댓가로 임금 및 수당을 제공하는 사업들임
 - 취약계층에 대한 최소 지원 성격의 사업으로, 중앙정부의 일자리 사업의 전달 창구 역할을 수행하기 때문에 사업운영에 대한 자율성은 크지 않음

〈표 3-3〉 청년고용정책의 노동시장정책 유형별 예산 비중(ALMP=100)

(단위 : 백만원, %)

구 분	국비	시비	구·군비	기타	합계	비중(%)
총 계	678,040	287,632	18,373	878,369	1,862,414	[100.0]
(비중)	(36.4)	[15.4]	[1.0]	[47.2]	[100.0]	
일자리사업	369,240	184,464	18,373	209,213	781,290	[42.0]
	(47.3)	(23.6)	(2.4)	(26.8)	(100.0)	100.0
직접일자리	350,885	173,185	18,373	206,768	749,211	95.9
직능훈련	8,620	7,250	0	230	16,100	2.1
고용서비스	0	885	0	0	885	0.1
고용장려금	0	1,500	0	0	1,500	0.2
창업지원	9,735	1,644	0	2,215	13,594	1.7
기타 사업()	308,800	103,168	0	669,156	1,081,124	[58.0]
	(28.6)	(9.5)	(0.0)	(61.9)	(100.0)	
인프라구축(정)	160	146	0	0	306	0.0
기업 유치·육성(민)	9,100	54,125	0	286,409	349,634	32.3
R&D, 공공기관 유치 등(민)	299,279	48,731	0	20,874	368,884	34.1
산업단지 건설 등(민)	261	166	0	361,873	362,300	33.5

자료: 대구광역시(2014). 지역일자리 목표 공시제-민선6기 일자리대책 종합계획.

□ 지역의 청년 일자리 사업

- 지역의 청년대상 일자리사업은 크게 직업능력개발 훈련과 창업지원이 가장 큰 비중을 차지
 - 직업능력개발 훈련 : 고용노동부 지역산업맞춤형 훈련과 지역산업맞춤형 일자리 창출지원 사업과 결합되며, 취약계층 대상과 혼재
 - 창업지원 사업 : 중소기업청 및 미래부 등의 스마트벤처 창업학교, 창업선도대학 육성, 창업보육센터 지원 등과 결합되어 창업지원
 - 고용장려금 사업 : 지역 중소/중견/창업 기업에 대한 청년인턴 및 해외인턴 사업으로 전액 시비로 운영(고용부 중소기업청년인턴사업과는 별도 운영)
- 중앙부처의 지역 기관의 역할
 - 창조경제혁신센터 고용존 : 취업지원서비스, 지역대기업(삼성)과 연계된 취업지원 프로그램인 고용디딤돌 사업, 사회맞춤형 학과 지원, 지역전략산업 연계 맞춤형 훈련 사업 등 + 자체 창업지원 프로그램
 - 지역고용센터 : 취업지원서비스, 취업성공패키지, 중소/중견기업 청년인턴 등 고용서비스와 고용장려금 사업 전달 창구
 - 대학창조일자리 센터(계명대, 영진전문대, 대구대) : 취업지원서비스, 본교 및 지역 청년층 대상 취업지원, 정부의 청년고용프로그램 연계
 - 지역인적자원개발위원회(대구상공회의소) : 지역산업맞춤형 훈련사업, 지역의 훈련사업 수요조사 등
- 지자체 산하/출연 기관
 - 대구테크노파크 : 지역고용추진단* 사무국 운영. 지역고용전문관 채용 → 지역혁신 프로젝트 총괄
 - 대구경북디자인센터 : 청년대상 직업훈련 사업. 중앙부처 및 지자체의 청년고용사업 위탁 수행
- 지역 대학
 - 취업지원 서비스, 교육부 지원 혹은 자체 현장연수 프로그램 운영, 창업지원 활동 수행.

IV. 정책 과제

1. 문제 인식

□ 지역 고용상황의 딜레마

- 청년층 유출로 지방의 쇠퇴, 더 나아가 소멸을 걱정해야 하는 상황
 - 청년 고용률 = 취업자 수/청년층인구 수
- ⇒ 청년 인구가 급격히 감소하는 상황에서 취업자 수만 증가시키는 정책은 지역 차원에서 효과성을 발휘하기 어려움
- 전반적 제조업 불황속에서 지역의 주력 제조업의 고용위기 발생 가능성에 대한 주의 필요
 - 대구 지역 청년들의 주요 취업지인 대구(섬유), 구미(전자산업), 울산(조선), 포항(철강) 등에서 중장기적 고용 전망이 밝지 않음
 - 산업화 시기에 형성된 광역 거점도시 및 산업입지 구조를 획기적으로 전환하여 지역의 새로운 발전 모델을 찾아야 하는 시점
- 현재의 청년 고용정책
 - 지역 고용정책 역시 기존의 체계(한시적 직접일자리 + 정형화된 교육훈련 공급)로는 이러한 원심력을 억제하기 쉽지 않다는 것을 의미함

□ 청년 고용 문제의 지역적 접근

- 정책 대상으로서 ‘청년’의 범주는 보다 명확하게 정의될 필요가 있음
 - ‘청년’이라는 개념은 사실 대단히 모호하고, 상대적이며, 추상적인 표현/개념임
 - 개인 및 주체로서의 보편적 존엄성을 가진 존재이기도 하며, 사회경제적 관점에서는 세대 간 재생산, 즉 미래의 문제가 결합된 문제이기도 함
- ⇒ 이를 정책 혹은 구체적인 프로그램의 대상으로 삼고자 할 때 해결하기 어려운 이유가 바로 여기에 있음
- 그러나 고용정책의 대상으로서 ‘청년’의 범주는 대단히 기술적·실용적 관점에서

접근하고 있다는 한계를 가질 수밖에 없음

⇒ 청년에게 고용의 문제가 중요하지만, 고용이 청년 정책의 대부분을 지배하는 경제적 관점 역시도 경계할 필요가 있음

○ 청년 고용의 문제를 지역적 차원에서 이해한다는 것은 구체적 삶의 공간, 경제활동이 실제 이루어지는 공간에서 고민한다는 것

- 우리 지역을 어떻게 ‘청년에게 매력적인 지역사회-도시’로 만들 것인가는 단지 고용만의 문제가 아니며, 관계의 차원 역시도 매우 복잡해지는 진다는 것을 의미함.

⇒ 중앙과 지역, 더 넓은 지역-더 좁은 지역 간의 위계, 지역 간 수평적 연계 등 이러한 관계들을 사장할 경우, 다양한 층위의 관계들이 서로 충돌할 가능성

⇒ 즉, 지역의 고용문제는 지역 주체들만의 노력만으로는 해결될 수 없음을 의미

□ 새로운 사업 아이템의 문제인가?

○ 청년고용 문제는 인구구조 변화, 글로벌화, 기술변화라는 시대적 변화 속에서 직면한 사회-경제적 문제이기 단기적 관점에서 획기적인 해결책을 찾기가 쉽지 않음

- 따라서 몇몇 새로운 독창적 사업(program)의 조합을 통해 할 수 있는 새로운 정책과 사업 아이템이 단기적으로 극적인 성과를 거둘 것이라는 기대는 곤란

⇒ 현재 제출된 사업들 혹은 아이템 이상의 새로운 것이 나타나기가 더 어려운 상황

- 오히려 기존에 제시된 해법들에 대해 (특히 정책 대상과 효과성 측면에서) 충분한 검토를 거치지 않고 각 주체들이 서로 경쟁적으로 정책 혹은 사업들을 제안하면서 과도한 경쟁과 유사중복의 문제 발생

○ 정책에 관한 정답 - 어떤 정책 혹은 사업의 방향성이 100% 잘못되거나 옳다고 판단이 가능한 - 을 갖고 있는 전지전능한 신이 있다면 기존의 정책을 전면적으로 수정할 수 있겠지만, 현실에서 그런 신은 존재하지 않음

- 현실을 해결할 수 있는 새로운 정책이 갑자기 출현하는 경우도 있지만, 대부분의 경우 하나의 분야에서 덜 무지한 주체들이 서로의 오류들을 조금씩 조정해나가면서 올바른 길을 찾아가는 과정이 지배적

⇒ 따라서, 제시된 해법들을 선택/집중하는 전략적 결정을 하기 위해 관련된 이해당사자들이 소통하고 조정해나가는 과정이 더욱 중요함

2. 개선 방향

- 지역의 고용문제의 해법은 기본적으로 지역 주체에 의해서 도출될 수밖에 없으며 여기서는 몇 가지 원론적인 이슈들을 중심으로 논의하고자 함

□ 정책 대상의 구체화와 차별화

- 고용정책 대상으로서의 청년층에 대해 보다 구체화하고 세분화할 필요
 - 전국적 수준의 대기업-공공기관을 대상으로 하는 구직 활동, 광역(좁게는 대구경북, 넓게는 동남권 포괄) 수준의 구직활동, 대구지역 수준, 국지적 수준의 청년 지원 활동을 하는 대상에 따라 정책의 범위와 내용이 차별화
 - 학력 수준(고졸, 전문대, 4년제), 재학여부 등 고려
 - 특히 남성 중심에서 여성-청년 중심으로 정책 중심의 변화 필요
 - 다수의 청년층 지원 정책이 남성-제조업 중심으로 설계
- 예) 지역 사회에서 건강-장애-돌봄 등 근접성에 기초한 복지 서비스의 양질화

□ 사업의 유사-중복과 사중손실 문제 완화를 위한 효율화

- 청년 일자리사업의 고용효과에 대한 체계적인 성과 평가가 부재하고, ‘사업을 위한 사업’이 반복적으로 추진되는 악순환 발생한다는 기존의 평가가 존재
- 몇몇 청년 인턴 사업 및 훈련 사업 등의 경우, 중앙부처와 지자체가 유사한 내용의 사업들을 일부 수행하는 경우가 있음
 - 인턴사업과 훈련사업은 양적인 사업성고가 뚜렷하고 사업 관리가 상대적으로 용이하기 때문에 정책 유형에서 가장 선호되는 형태임
- 사업 수행성과를 달성하기 위해 정책지원이 필요 없거나(사중손실), 취업이 상대적으로 용이한 계층(크리밍 효과)을 선별하는 경우가 다수
 - 그러나 특히 몇몇 기관에서 수행하는 일부 훈련 사업의 경우, 사중손실이 심각

□ 고용 효과성의 강화

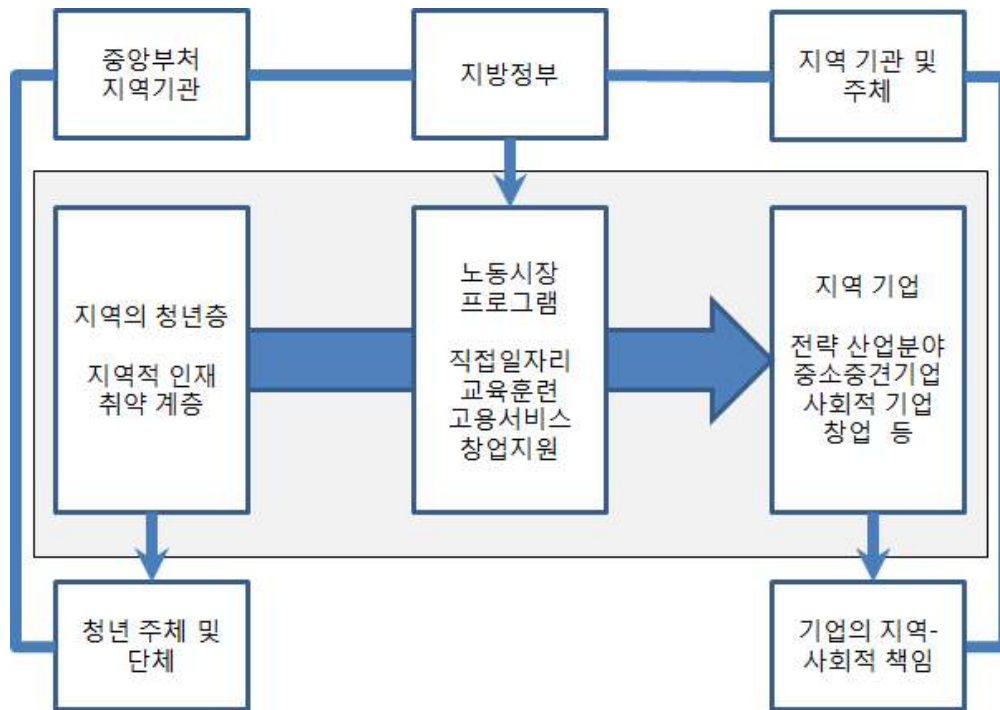
- 기존의 사업들은 지원 기간이 종료된 후, 지속적인 고용 유지 혹은 더 나은 일자리의 이행에 크게 도움이 되지 않는다는 평가가 다수 제기
- 가급적 한시적 일자리를 제공하는 일자리 사업은 사업의 필요성을 엄밀히 분석하여 단계적으로 줄여나가되, 추진이 결정된 사업에 대해서는 실제 고용효과성을 달성을 목표로 추진
 - 고용효과성 평가는 기존의 양적 취업률 중심 $\Rightarrow$ 일자리 질 요소(4대보험, 임금, 고용유지 기간 등) 기준으로 평가
- 고용장려금 사업의 경우, 지원방식(사업주 지원 vs. 구직자 지원)에 따른 효과를 고려하여 신중하게 추진할 필요
 - 청년고용에 대한 사업주 지원은 의증임금에 미치지 못하는 시장임금을 보조하기 위해서 시행되었으나, 지불능력이 현저히 떨어지는 한계기업의 최저임금 보전 성격으로 집행되는 사례가 나타남
- 지역 일자리 사업의 재정지원이 상대적으로 적은 창업지원 등에 대한 지원을 강화하고 다양한 ‘요구’에 맞게 차별화

3. 주체와 거버넌스

□ 청년고용 거버넌스와 주체의 역할

- 청년고용대책 모니터링 과정에서 도출된 가장 중요한 문제점 중 하나가 바로 청년고용대책을 총괄하는 컨트롤타워, 협력적 거버넌스의 부재임
 - 많은 기관들의 사업계획에는 각자가 서로 ‘청년고용 허브’임을 자임하지만, 정작 청년들은 자신에게 필요한 정책을 어디에서 찾아할 할지 모른다는 것
- 그런데 지역 차원에서는 상대적으로 이 문제를 해결하기 쉬움
 - 중앙부처의 지역기관들은 수직적 체계 속에서 정책 및 프로그램이 운영되기 때문에 다른 중앙부처 조직의 이니셔티브를 인정하기 어려움
 - 정책/사업의 집행과 관련된 구체적인 관계들은 지역에서 발현되기 때문에 각 주체 간 갈등과 대립이 발현되는 것도, 경쟁과 협력이 형성되는 것도 바로 지역임

[그림 4-2] 청년고용 정책 수행의 지역자원의 거버넌스 개편



□ 지방 정부의 이니셔티브 강화

- 지역 차원에서의 이니셔티브는 지자체가 총괄적인 컨트롤타워 기능을 수행하는 것이 바람직함
 - 각 기관들이 자신의 장점을 극대화할 수 있는 협력적 거버넌스를 지자체가 주도하고 중앙부처는 지자체에 지역기관들과의 협력을 강화할 수 있는 권한을 위임
- 다만 지방정부가 청년고용 영역에서 주도성을 갖기 위해서는 ‘제도화된 전문성’을 갖추는 것이 필요
 - 지자체 내부 청년고용정책을 담당하는 부서/전담자가 존재하는 경우가 많지만, 담당자의 잦은 순환 배치에 따라 역량과 전문성의 축적이 미흡

ex) 고용부의 ‘지역고용전문관’제도 , 부산일자리 정보원 신설 추진 사례

- 다만 총괄적 거버넌스에서의 주도적 역할을 수행하는 것이 정책/사업 구조 속에서 위계적 지위에 있는 것은 아니라는 점에 유의할 필요

□ 대기업의 지역 사회에 대한 책임성과 참여 확대

- 청년고용절벽해소 종합대책의 핵심적 아젠다임에도 불구하고, 주어진 사업(고용디딤돌, 사회맞춤형 학과 등)내에서의 책무에 충실한 경우가 많음
- ‘지역수준에서 이루어지는 청년고용 관련 정책/사업’은 대기업이 ‘기업의 사회적 책임’이라는 역할을 수행하기에 매우 적절한 영역임
- 예컨대 ‘고용존’ 사업의 경우, 창업지원 및 운영과정에 단순히 사업예산만을 지원하는 것이 아니라, 기술적 조언과 사업화를 위한 컨설팅 등을 제공

□ 청년이 정책 형성과 집행의 주체로 참여

- 청년을 고용대책의 일방적 ‘수혜자’ → ‘권리자’로서 인정하고 참여
- 실용적 관점에서도 정책 계획의 타당성, 집행과정의 경직성, 사업 효과성 등을 예측함에 있어서 매우 중요한 역할 수행 가능
- 다만 특정 단체나 개인에게 선택적으로 제공되는 기회보다는 다양한 상황과 욕구를 반영할 수 있도록 개방적인 형태 필요
- 다만 청년층의 참여에 대해 성급하게 아이디어와 역할을 요구하기 보다는 상호 이해하고 참여하는 과정으로 이해해야 함
- 고용 영역, 혹은 청년 정책 영역에 제한된 협소한 활동보다는 폭넓은 참관-참여의 기회를 제공하는 것이 필요
- 현실 정책의 계획과 집행 과정을 이해하고 현실적으로 수용 가능한 제언을 내놓는데 일정한 학습기간이 필요할 수 있음

참고 문헌

- 관계부처합동(2015). **청년고용절벽해소 종합대책**.
- 대구광역시(2014). **일자리 목표 공시제 : 민선6기 일자리대책 종합계획**.
- 대통령직속 청년위원회(2015). **취업/진로에 대한 청년층 인식 조사 - 2015 찾아가는 청년 버스 참가자 설문조사 결과보고서**. 대학내일20대연구소 · 리서치팩토리
- 이상호(2016a). 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석. **지역고용동향 브리프. 2016년 봄호**. 한국고용정보원.
- 이상호(2016b, 발간예정). “청년층 지역 이동과 정책과제”, 이규용 외(2016). **지역고용전략 연구 III(가제) 중**, 한국노동연구원.
- 이상호 · 주무현 · 오민홍 · 고영우(2016년도 발간예정). **지역노동시장 유형화와 지역고용 정책과제**. 연구보고서. 한국고용정보원.
- 이승협 · 전인 · 오선희(2016). 대구지역 중소기업 고용환경실태 분석에 관한 연구 - 산업단지공단 제조업 기업을 중심으로 -. **2016년 한국지역고용학회 정기학술대회 발표문**.
- 주무현 · 강은영 · 이상호(2015a). **청년 일자리 사업 현황 및 재편방안 연구**. 기획재정부 · 한국고용정보원.
- 주무현 · 강은영 · 이상호 · 장혜정(2015b). **청년고용대책 이행사항 모니터링 및 실효성 제고방안**. 기획재정부 · 한국고용정보원.
- 통계청(2015). **경제활동인구조사**. 원시자료.
- 통계청(2015). **사업체노동력수요조사**. 원시자료.
- 통계청(2015). **전국사업체조사자료**. 원시자료.
- 통계청(각 년도). **경제활동인구조사**. 원시자료.
- 통계청(각 년도). **인구이동통계**. 원시자료.
- 통계청(각 년도). **주민등록 연앙인구 및 인구이동 자료**. 원시자료.
- 한국고용정보원(2011). **2011년~2013년 대졸자 직업이동 경로조사**. 원시자료.

한국고용정보원(각 년도). **고용보험DB**. 원시자료.

한국고용정보원(각 년도). **대졸자 직업이동경로조사(GOMS)**. 원시자료.

World Bank(2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington. DC: World Bank.

Gill(2010). *Regional Development Policies: Place-Based or People-Centred?*. Paris: OECD Regional Development Policy Division.

OECD(2011). *OECD Regional Outlook 2011*. Paris.

OECD-LEED(2014). *Local Implementation of Youth Guarantees: Emerging Lessons from European Experiences*. OECD.

Barca et al.(2012). The Case for Regional Development Intervention: Place based versus Place-neutral Approaches. *Journal of Regional Science*. 52(1). 134-152.

〈부록〉 OECD의 노동시장 프로그램(LMP: Labor Market Program) 분류

분류		주요 내용
적극적 노동시장 정책 (ALMP)	① 고용서비스 (employment service)	구직자를 고용주와 연결, 정보제공·안내·집중적인 상담·구직 도움 등 개인맞춤형 서비스 제공, 구직 지원 활동 등 관련 모든 행정
	② 직업훈련 (Training)	대학·훈련기관 훈련·사업내훈련·교대제훈련·도제훈련 등
	③ 일자리 배치전환과 나누기 (Job rotation and Job sharing)	근로시간을 조정하여 실업자 등 노동시장으로 진입하려는 신규인력 지원(일자리 배치전환, 나누기)
	④ 고용장려금 (Employment incentives)	채용장려금, 고용유지 장려금(경제적 어려움으로 일자리를 상실할 위기에 있는 근로자를 대상)
	⑤ 지원고용 및 재활(Supported employment and rehabilitation)	장애인의 노동시장 통합을 위한 고용 및 재활 지원사업 (지원고용, 보조금, 재활 등)
	⑥ 직접 일자리 창출 (Direct job creation)	장기실업자 또는 취업애로계층의 일자리를 마련하기 위해 추가적인 일자리를 창출하는 정책 • 공공부문의 개입을 통해 창출된 비시장적·임시적 일자리 • 노동비용의 대부분을 공적자금으로 부담 • 비생산적인 고용인 보호작업장 유형의 일자리(lifetime sheltered work)는 일반 노동시장 밖에 존재하므로, 노동시장정책 밖에 있는 사회정책으로 간주
	⑦ 창업 지원 (Start-up incentives)	대출, 시설임대, 컨설팅 등 간접적인 지원 또는 직접적인 자금제공 (일반적 지원은 제외)
소득적 노동시장 정책 (PLMP)	⑧ 실업급여 등 실직자 소득보장 (Out-of-work income maintenance and support)	완전실업급여, 부분실업급여, 단시간실업급여, 해고보상, 파산보상, 임금체불에 대한 보상
	⑨ 조기퇴직 (Early retirement)	고령 근로자의 조기퇴직을 촉진하여 실업자 등 대상집단의 취업을 촉진시키는 정책

PPT
.....

제2차 청년정책포럼



지역의 청년 일자리 실태와 정책 방안

- 대구 · 경북 지역을 중심으로 -



이 상 호

한국고용정보원 부연구위원

지역의 청년 일자리 실태와 정책 방안

- 대구·경북 지역을 중심으로 -

이 상 호
(한국고용정보원)

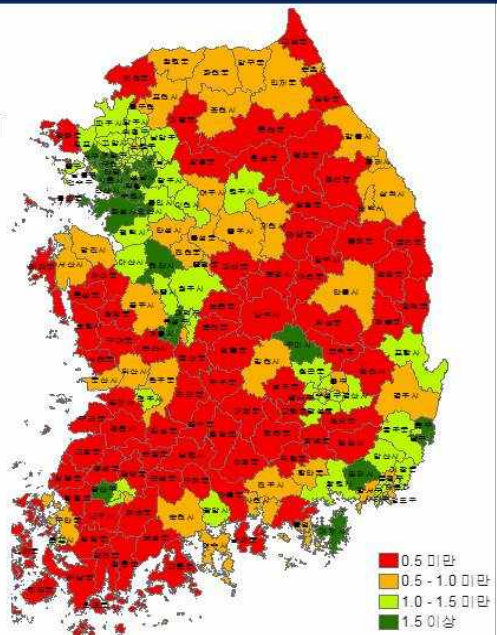
2016. 4. 27.

Korea Employment Information Service **KEIS**

1

□ 문제 제기

- 청년 고용문제에 대한 지역적 접근
 - OECD-LEED(2014) : 중앙정부의 경직적 전달체계 및 사업방식을 지역의 실정 및 청년층 특성에 맞게 집행함으로써 정책의 효과성 향상
- 오히려 지방 소멸을 걱정해야 할 상황
 - 경북의 소멸 위험지역은 16/23개
 - 현재의 지방 인구의 급속한 감소는 대도시의 일자리 상황도 낙관적이지 않은데 발생
 - 지방 농어촌의 쇠퇴는 결국 지방 중소도시의 쇠퇴 -> 지방 대도시의 연쇄적 쇠퇴로 귀결될 것
- 지역-청년-고용문제를 어떻게 접근할 것인가?
 - 지역성이 청년에게 중요한 것인가?
 - 지역 청년층의 고용 현실은 어떠한가?
 - 지역 자원에서 청년 고용문제를 해결하기 위한 정책 방향은 무엇인가?



2

□ 대구 경북지역 노동시장의 공간적 구성

● 남북간 산업발전이 극명한 대조를 보임

- 도심인 대구 중구를 중심으로 서쪽으로는 북구와 서구, 남구와 달서구가 노동수요 견인
- 동쪽으로는 포항-경주-영천, 서쪽으로는 구미칠곡 노동시장권, 상주-김천-성주-고령-달성의 산업벨트
- 군위와 청송을 경계로 북쪽지역은 인구와 산업이 미발전한 낙후지역



3

□ 산업 및 시군구별 피보험자 분포

● '15년 피보험자는 425천명으로 전년 대비 4.9%(전국 3.6%) 증가

- 제조업 : 기타기계장비(6.0%) > 자동차(5.4%) > 섬유(4.5%)
- 시군구 : 서구(24.8%) > 동구(12.4%) > 수성구(12.1%) > 달성군(11.6%)
- 혁신도시가 입지한 동구는 '13년대비 15년 피보험자 수가 약 30% 증가

	기타 기계장비	도소매업	사업시설 사업지원	기타 서비스업	섬유	자동차	금속 가공 등	대구전체
2013년	23,994 (6.1)	38,029 (9.9)	33,986 (8.5)	95,443 (25.0)	19,169 (4.9)	22,052 (5.8)	14,352 (3.7)	387,528 (100.0)
2015년	25,337 (6.0)	43,370 (10.1)	35,543 (8.3)	103,110 (24.7)	18,815 (4.5)	22,909 (5.4)	14,554 (3.7)	424,745 (100.0)

	남구	달서구	달성군	동구	북구	서구	수성구	중구	대구전체
2013년	19,849 (5.1)	102,193 (26.4)	42,996 (11.1)	40,635 (10.5)	68,412 (17.7)	38,071 (9.8)	45,650 (11.8)	29,722 (7.7)	387,528 (100.0)
2015년	21,862 (5.1)	105,396 (24.8)	49,143 (11.6)	52,559 (12.4)	73,214 (17.2)	39,099 (9.2)	51,333 (12.1)	32,139 (7.6)	424,745 (100.0)

4

□ 청년층 고용률과 실업률

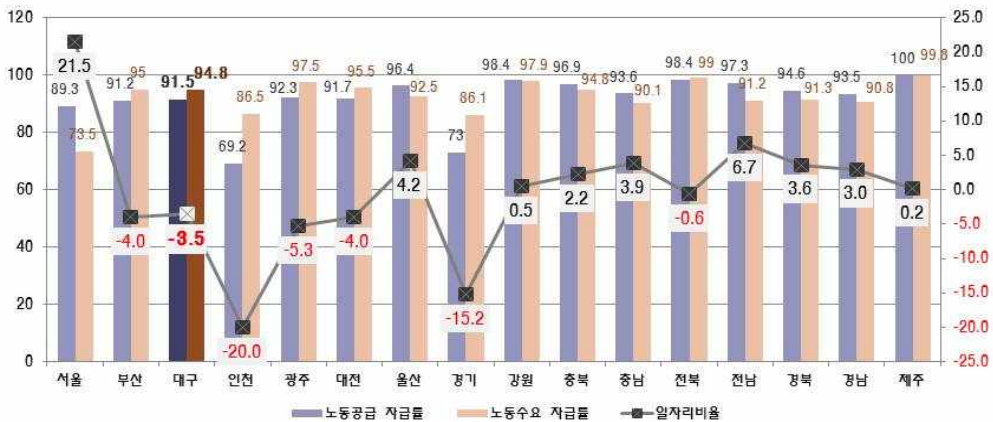
- 청년층 인구는 463천명, 고용률은 39.6%, 실업률은 10.0% 수준
 - 대구는 고용률은 낮으면서, 실업률이 높기 때문에 청년층 고용상황이 가장 열악
 - 인천의 경우 실업률이 대구보다 높지만, 고용률도 높은 수준, 즉 경제활동참가율이 높기 때문에 전반적인 경제활동 상황을 부정적으로만 평가하기에는 어려움



5

□ 청년층의 지역노동시장권

- 대구는 역내 노동수급이 대부분 충족되나 외부 유출이 다소 많음
 - 일자리가 역내 거주하는 청년취업자보다 3.5%p 더 적음

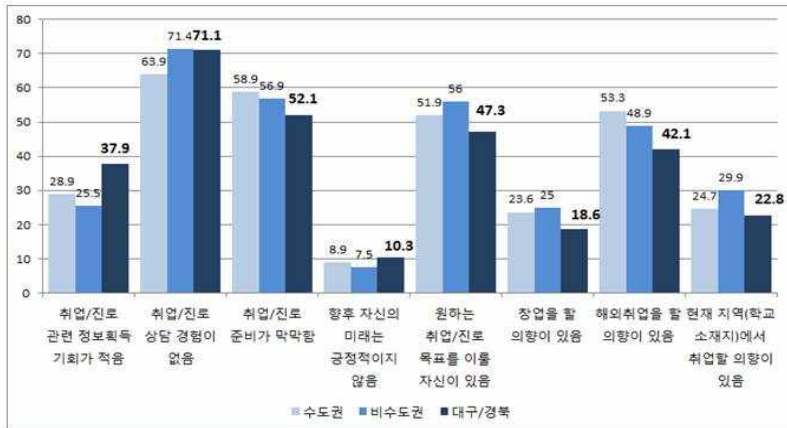


6

□ 지역 청년들의 취업의식

● 대구경북권의 청년들은 취업에 대한 부정적 인식이 높은 편임

- 취업/진로 정보획득 기회가 적다: 대경 37.9% > 수도권 28.9% > 비수도권(25.5%)
- 자신의 미래가 긍정적이지 않다: 대경 10.3%, 원하는 취업 목표를 이룰 자신이 있다 47.3%
- 대구경북 지역 청년들의 역내 취업 및 창업의향 역시 수도권 및 비수도권 전체보다 낮음

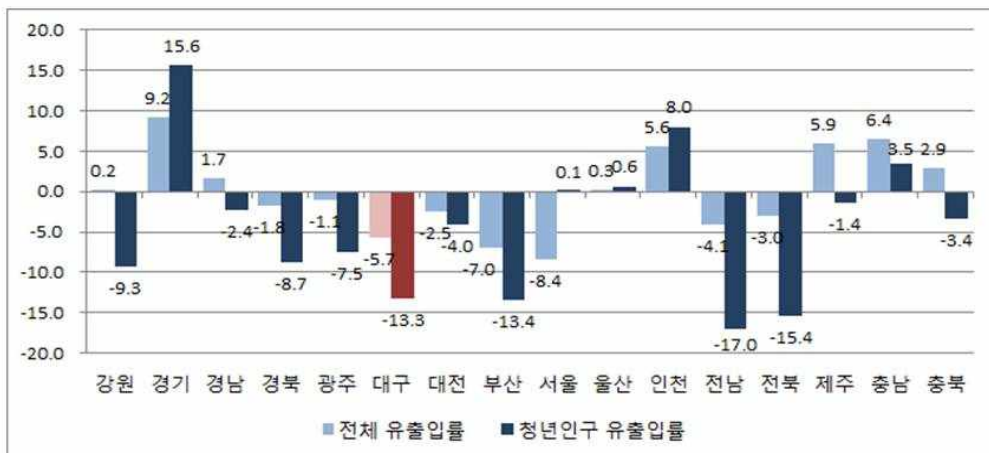


7

□ 청년층 인구 유출

● 대구는 지난 10년간 청년층(15-34세) 인구가 10만 6천명 감소

- '05년 청년인구대비 순유입률은 -13.3%, 전체인구(-5.7%)보다 2배 이상 높음
- 같은 기간 경기도 청년층 인구는 51만6천명 순유입(순유입률 15.6%)



8

□ 청년층의 역외 유출입 관계

- 대구->타지역 유출률은 36.4%, 타지역->대구 유입률은 32.2%
 - 경북으로의 유출이 37.7%, 수도권으로의 유출이 32.8%를 차지
 - 경북으로부터의 유입이 44.07%, 수도권으로부터의 유입이 25.3% 차지
 - 대구-경북을 단일 권역으로 간주할 경우, 실질적인 역외 유출입은 20% 내외 수준임

(a) 대구로부터의 유출률

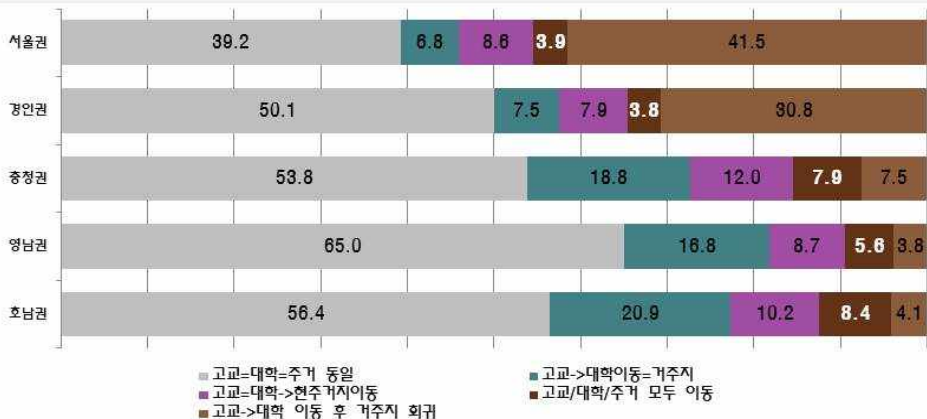
from	to	인구 전체	15 - 19세	20 - 24세	25 - 29세	30 - 34세	15-34세
역내	유출률	71.1	74.5	58.2	56.3	68.7	63.6
역외	유출률	28.9	25.5	41.8	43.7	31.3	36.4
대구	경북	44.6	43.8	38.1	34.3	41	37.7
	수도권	26	32.5	35.9	35.2	26.9	32.8
	경기	11.7	15.4	12.1	13.2	12.7	13.0
	서울	12.4	15.8	21.7	19.8	12.2	17.8
	인천	1.9	1.2	2.1	2.1	2.0	2.0

(b) 대구로의 유입률

from	to	인구 전체	15 - 19세	20 - 24세	25 - 29세	30 - 34세	15-34세
역내	유입률	73.8	78.9	64.0	61.6	70.2	67.8
역외	유입률	26.2	21.1	36.0	38.4	29.8	32.2
경북	대구	47.5	42.9	44.0	43.1	45.4	44.0
수도권		23.8	26.7	23.7	26.0	25.6	25.3
경기		10.9	15.7	9.2	9.5	11.4	10.6
서울		11.0	9.3	12.9	14.4	12.4	12.9
인천		1.8	1.7	1.6	2.0	1.9	1.8

□ 지역간 이동의 동태적 패턴

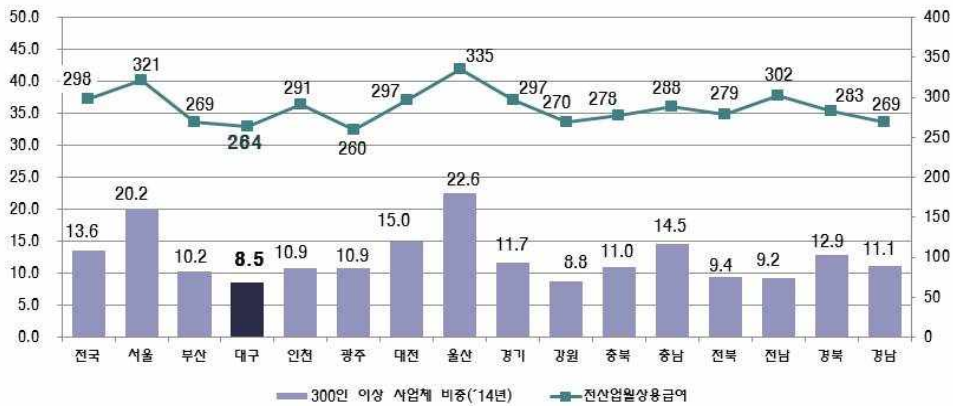
- 영남권은 고교-대학-현재주거지 모두 비이동이 65.0%로 가장 많음
 - 대학진학/취업과정에서의 역외 이동은 비수도권(충청권, 호남권)에 비해서 적음
 - 서울/경인권은 타 지역 이동 후 원래의 거주지로 회귀한 경우가 많음
 - 비수도권의 경우 상대적으로 수도권 이동에 높은 비용이 소요되기 때문임



□ 청년층 유출의 원인

● 지역 기업체들의 영세성과 열악한 근로조건

- 제조업 기준 300인 이상 사업체 비중 역시 7.6%로 전국에서 가장 낮음
- 대구의 1인당 GRDP는 18.94백만원(전국 평균 29.44)
- 대구 전사업체 월상용급여액은 264만원으로 전국 평균(298만원)의 88.5% 수준



11

□ 대졸자의 취업률 및 월평균임금

- 대구경북 지역 대졸자의 역내 취업률 및 잔존률은 높음
- 그러나 졸업 1년 후 임금 수준은 월평균 200만원에도 미치지 못함
- 청년층 유출은 지역의 낮은 임금, 즉 일자리 질을 보상하기 위한 불가피한 선택
 - 충청권은 임금 편익은 낮지만, 이동 비용도 낮기 때문에 수도권 진입이 용이
 - 호남과 대경권은 임금편익은 높지만, 상대적으로 이동거리 때문에 충청권보다 낮음
 - 동남권은 이동거리에 비해 임금편익의 차이가 적기 때문에 수도권 취업률이 가장 낮음

	서울	경인권	충청권	호남권	대경권	동남권	기타
역내 취업률	64.6	54.2	43.8	65.0	61.5	83.1	34.2
수도권 취업률	64.5	70.3	36.0	16.9	13.9	7.4	42.5
월평균임금 (직장소재지)	209	205	201	185	196	201	181

12

□ 취업 형태별 월평균임금

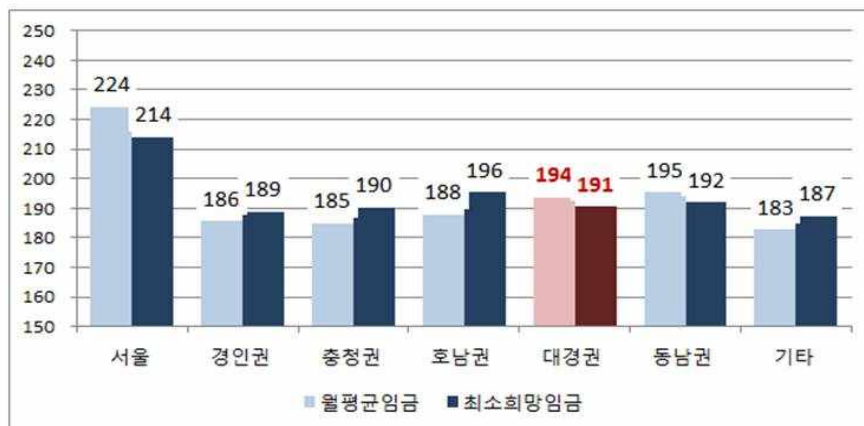
- 대구경북 지역 대졸자가 역내에서 취업할 경우, 월평균임금은 184만원으로 수도권 취업자(210만원)의 87.7% 수준
 - 특히 4년제 대졸자의 경우, 역내 취업자의 상대적 임금격차가 더욱 큼

	전 체			4년제			2년제		
	역내 취업 (a)	수도권 취업 (b)	상대비 a/b*100	역내 취업 (a)	수도권 취업 (b)	상대비 a/b*100	역내 취업 (a)	수도권 취업 (b)	상대비 a/b*100
서울	230	231	(99.5)	244	245	(99.6)	171	173	(98.9)
경인권	186	185	(100.4)	210	211	(99.6)	172	167	(102.5)
충청권	180	191	(94.0)	183	196	(93.3)	174	168	(103.3)
호남권	175	194	(90.2)	179	204	(88.1)	168	173	(97.3)
대경권	184	210	(87.7)	195	221	(88.3)	170	187	(90.7)
동남권	189	219	(86.1)	200	225	(88.7)	172	193	(89.5)
기타	165	199	(83.0)	171	204	(83.7)	157	176	(89.2)

13

□ 청년층의 눈높이 문제인가?

- 대구경북 지역 대졸 구직자의 눈높이는 다른 지역보다 높지 않음
 - '11-'14년 평균 희망임금은 191만원으로 타지역보다 비슷하며, 오히려 취업자의 역내 평균임금보다 낮은 수준임



14

□ 중앙정부의 청년고용 정책

- 기존 청년고용정책은 직업훈련과 한시적 단기 일자리 중심으로 시행
 - 직업훈련 예산비중 지난 3년간 12.7%p 증가, 직접일자리사업 전년대비 11.3%p 감소
 - 직접일자리사업 비중은 여전히 높고, 고용서비스 비중은 낮은 수준
 - 창업지원 예산 비중은 2%내외로 청년층 벤처기업가 육성과 지원은 미흡

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
직접일자리	청년층	22.5	34.0	25.5	22.2	23.3	23.1	33.0	21.7
	전체	(33.2)	(41.7)	(36.7)	(34.2)	(33.0)	(33.5)	(32.5)	(26.5)
직업훈련	청년층	60.2	22.9	27.2	31.4	32.4	35.1	42.7	47.8
	전체	(25.3)	(14.9)	(18.4)	(18.9)	(18.5)	(16.8)	(18.2)	(19.2)
고용서비스	청년층	16.4	11.7	13.6	10.5	6.2	5.8	5.9	6.2
	전체	(2.8)	(2.2)	(4.8)	(4.8)	(5.2)	(5.5)	(6.1)	(6.6)
고용장려금	청년층	0.9	31.4	33.6	34.0	36.3	34.4	15.9	21.7
	전체	(20.0)	(23.3)	(18.2)	(17.4)	(21.8)	(23.3)	(23.8)	(27.9)
창업지원	청년층				2.0	1.9	1.6	2.5	2.6
	전체	(18.7)	(17.9)	(21.9)	(24.6)	(21.4)	(20.8)	(19.4)	(19.7)

15

□ 지자체 일자리 사업의 특징

- 대부분 직접일자리 사업 중심이며 국비 비중이 높음
 - ALMP사업 예산은 전체 일자리사업 예산의 42%(전체 예산 대비 12.2%)
 - 특히 직접일자리사업 예산 비중은 95.9%로 대다수를 차지함
 - 직접일자리 사업은 한시적·임시직 일자리로 주로 취약계층 소득보전 성격임

구 분	국비	시비	구.군비	기타	합계	비중(%)
총 계	678,040	287,632	18,373	878,369	1,862,414	[100.0]
(비중)	(36.4)	(15.4)	(1.0)	(47.2)	(100.0)	
일자리사업	369,240	184,464	18,373	209,213	781,290	[42.0]
	(47.3)	(23.6)	(2.4)	(26.8)	(100.0)	100.0
직접일자리	350,885	173,185	18,373	206,768	749,211	95.9
직업훈련	8,620	7,250	0	230	16,100	2.1
고용서비스	0	885	0	0	885	0.1
고용장려금	0	1,500	0	0	1,500	0.2
창업지원	9,735	1,644	0	2,215	13,594	1.7
기타 사업	308,800	103,168	0	669,156	1,081,124	[58.0]
	(28.8)	(9.5)	(0)	(61.9)	(100.0)	
인프라구축(정)	160	146	0	0	306	0
기업 유치·육성(민)	9,100	54,125	0	286,409	349,634	32.3
R&D, 공공기관 유치 등 (민)	299,279	48,731	0	20,874	368,884	34.1
산업단지 건설 등(민)	261	166	0	361,873	362,300	33.5

16

□ 지역의 청년 일자리 사업

- 주로 직업훈련과 창업지원이 큰 비중을 차지함
 - 직업훈련: 고용부 지산및 훈련 및 일자리사업과 결합, 취약계층과 대상혼재
 - 창업지원: 중기청/미래부 창업학교, 창업선도대학, 창업보육센터 지원과 결합
 - 고용장려금: 청년인턴 및 해외인턴 사업으로 전액 시비로 운영
- 중앙부처 지역기관의 역할
 - 창조경제혁신센터 고용존, 지역고용센터, 대학창조일자리센터, 지역인자위
- 지자체 산하/출연 기관
 - 지자체-대구TP: 지역고용혁신주진단 사무국, 지역 혁신프로젝트 주진
 - 대구경북디자인센터 : 청년대상 직업훈련사업, 주요청년고용사업 위탁
- 지역 대학
 - 취업지원 서비스, 교육부 지원 혹은 자체 현장 연수 프로그램 운영, 창업지원 등
 - 개별 대학의 참여 외 지역 주체의 한 축으로서의 집합적 참여는 부족

17

□ 지역 고용상황의 딜레마

- 청년층 유출로 지방 쇠퇴/소멸을 걱정해야 하는 상황
 - 청년 고용률 = 취업자 수/청년중인구 수
 - 청년인구가 급격히 유출되는 상황에서 취업자 수(분자) 증가 정책의 효과성?
- 전반적 제조업 불황속에서 지역의 주력 제조업의 고용위기 발생 가능성
 - 대구(섬유), 구미(전자), 울산(조선), 포항(철강) 등 중장기 고용전망이 밝지 않음
 - 산업화 시기에 형성된 광역 거점도시 및 산업입지 구조의 획기적 전환 필
- 기존의 청년 고용정책(한시적 직접일자리 + 정형화된 교육훈련 공급)로는 이러한 원심력을 억제하기 쉽지 않다는 것을 의미함

18

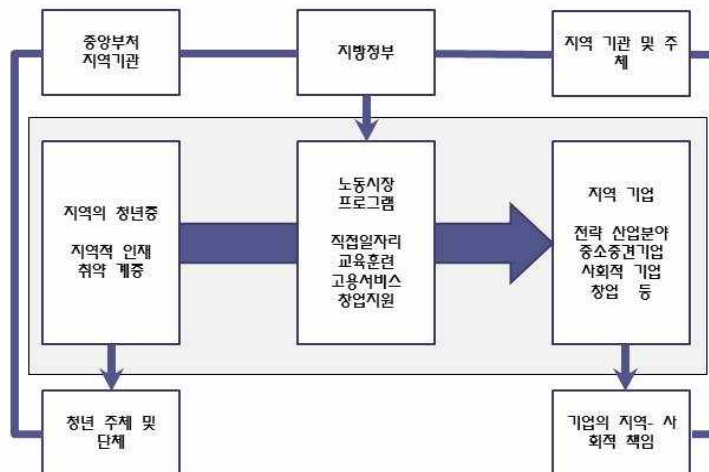
□ 정책 개선 방향

- 정책 대상의 구체화와 차별화
 - 고용정책 대상으로서의 청년층에 대한 구체화와 세분화 필요
 - 특히 남성-제조업 중심에서 여성-서비스 중심으로의 방향 전환 필요
- 사업의 유사-중복과 사중손실을 완화시키기 위한 효율화
 - 일부 인턴/훈련 사업의 경우 사업수행기관 고용장출을 위한 사업이라는 비판
 - 취업이 상대적으로 용이한 계층(졸업생에 대한 전공보수 교육) 교육
- 사업의 고용 효과성 강화
 - 실제 고용효과성을 기준으로 사업주진을 결정하되 일자리의 양(취업률) 뿐만 아니라 일자리의 질(4대보험, 임금, 고용유지기간)까지 고려
 - 지역 산업 및 청년층의 수요를 고려하여 창업지원 등에 대한 차별화된 지원 강화

19

□ 청년고용 거버넌스와 주체의 역할

- 청년고용대책을 증괄하는 컨트롤타워와 협력적 거버넌스 구축 필요
 - “지역자원”에서 주체간 갈등과 대립을 협력과 경쟁으로 전환



20

□ 주체와 거버넌스 문제

- 정책 대상의 구체화와 차별화
 - 고용정책 대상으로서의 청년층에 대한 구체화와 세분화 필요
 - 특히 남성-제조업 중심에서 여성-서비스 중심으로의 방향 전환 필요
- 사업의 유사-중복과 사중손실을 완화시키기 위한 효율화
 - 일부 인턴/훈련 사업의 경우 사업수행기관 고용창출을 위한 사업이라는 비판
 - 취업이 상대적으로 용이한 계층(졸업생에 대한 전공보수 교육) 교육
- 사업의 고용 효과성 강화
 - 실제 고용효과성을 기준으로 사업주진을 결정하되 일자리의 양(취업률) 뿐만 아니라 일자리의 질(4대보험, 임금, 고용유지기간)까지 고려
 - 지역 산업 및 청년층의 수요를 고려하여 창업지원 등에 대한 차별화된 지원 강화

21

□ 지방정부-청년층-지역 기업의 역할

- 지방정부의 이니셔티브 강화하되 위계화/정형화는 경계
 - 중앙부처는 지역기관들이 지자체와 협력할 수 있도록 권한과 예산을 위임
 - 지방정부는 **제도화된 전문성**(지역고용전문관, 일자리정보원)을 통해 역량축적
- 대기업의 지역사회에 대한 책임성과 참여 확대
 - 청년고용대책 참여 대기업의 경우 주어진 책무에만 충실한 경우가 많음
 - 지역 청년층의 취업 및 창업 지원을 위한 기술적 조언, 컨설팅 등
- 청년이 정책 형성과 집행의 대등한 주체로 참여
 - 청년을 고용대책의 일방적 수혜자 -> 권리자로 인정하고 참여
 - 성급하게 아이디어와 역할을 요구하기 보다는 폭넓은 참관-참여기회 제공

22

This image shows a full page of a handwriting practice worksheet. It consists of multiple sets of three horizontal dashed lines, providing a guide for letter height and placement. The lines are evenly spaced across the entire page, leaving ample room for writing practice. There is no text or other markings on the page.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

[illegible]