

OECD의 유럽 청년보장(Youth Guarantee)제도 사례 연구

김문희 주OECD 대한민국 대표부 공사

I. 청년고용의 중요성

청년들이 학교에서 노동시장으로 이동하는 데는 각 개인이 받은 학교교육의 기간과 질적 수준 뿐만 아니라 노동시장의 여건, 경제 환경 및 인구구조상의 특성 등 청년들이 처한 환경적 요인도 중요한 변수로 작용한다. 경제 위기 상황에서는 기업들이 신규 취업을 확대하기보다는 기존 인력을 유지하는 경향이 있으며, 상대적으로 기술 수준이 낮은 청년층 위주의 해고 가능성이 커져 청년고용이 더욱 어려워지는 것으로 OECD는 분석하고 있다. 2008년 글로벌 금융위기 및 그 이후의 전 세계적인 고용 부진 속에서, 특히 청년층은 위기로 인한 타격이 가장 큰 그룹 중 하나로 지목되고 있다.¹⁾

금융위기로 인한 청년층 고용에 대한 부정적인 영향은 위기 발생 후 7년이 지난 지금까지도 지속되고 있으며, 청년 실업률이 여전히 높은 수준으로 2013년 OECD 평균 청년 실업률은 16.5%이다. 특히, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 그리스 등 9개 OECD 국가들의 청년 실업률은 25%를 넘어섰고, 2014년 10월 기준으로 스페인의 청년 실업률은 53.7%, 그리스 50.7%(2014년 7월 기준), 이탈리아 42.9%에 이르러 유럽의 여러 나라들이 높은 청년 실업률로 어려움을 겪고 있다.

청년 실업 중에서 특히 우려되는 부분은 장기 실업 현상으로, 2007년 이후 청년층의 장기 실업 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 2012년 기준, OECD 국가 평균 15~24세 청년층 가운데 다섯 명 중 한 명 이상이 12개월 이상 일터를 떠나 있었던 것으로 나타났다. 경제 위기의 최악의 상황에서 벗어난 호주, 뉴질랜드, 스웨덴 등의 경우에도 청년층의 장기 실업문제는 지속되고 있다.

1) 2012년 기준으로 교육 중에 있지 않은 15~29세 청년층의 고용률은 평균 36%로, 2008년 당시의 41%보다도 낮은 상태이다 (OECD, Education at a Glance 2014).

청년기에 겪는 장기간의 실업 경험은 청년들의 직업 경력을 비롯하여 미래 소득 수준을 낮추게 되고, 개인들이 지니는 역량 수준, 고용 가능성, 직업에 대한 만족도 및 행복감, 더 나아가 건강에 이르기까지 부정적인 영향을 미치게 된다. 금융위기 직후 영국 등의 실업에 대해 분석한 Bell and Blanchflower(2009)의 연구에 의하면 22세 때 6개월 간의 실업 경험을 가진 청년층은 그렇지 않은 청년층에 비해 23세 때 임금을 8% 더 낮게 받을 수 있고, 심지어 30~31세 시기에도 2~3% 낮은 임금을 받을 가능성이 있다고 분석하고 있다. 이러한 부정적인 영향은 청년기의 초기 자격 수준이 낮을수록 오랫동안 영향력을 미치게 되고 향후 경력에도 지속될 가능성이 커진다고 OECD는 경고하고 있다(OECD, 2010). 특히, OECD는 청년층 중 고용된 상태도 아니면서 교육이나 훈련을 받고 있는 것도 아닌 NEET(Not in Education, Employment or Training)족들에 대한 문제의 심각성을 지적하고 있다(OECD, 2014b). OECD는 이와 관련하여 금융위기 이후 청년 실업 문제 해결을 위한 회원국들의 다양한 정책 사례 연구와 정책 제언들을 해오고 있다. 특히, 2013년 OECD 각료이사회에서는 청년고용 확대를 위한 액션플랜을 발표하였고, 2011년부터 매년 G20 노동고용장관회의에서는 청년고용 증진이 주요 의제로 다루어지고 있다. 또한 2014년 9월 G20 노동고용장관 선언에서도 청년고용 증진에 대한 내용을 포함하고 있다.

이러한 배경 하에서 본고는 청년고용과 관련한 OECD 차원의 최근 논의 동향과 청년 실업 문제 해결을 위해 추진하고 있는 관련 정책 사례를 살펴보고자 한다. 특히, 유럽연합 차원의 청년고용 정책인 청년보장(Youth Guarantee, 이하 YG)제도 시행에 대한 사례 분석 및 정책 제언을 중심으로 소개하고자 한다.

II. 청년고용 관련 OECD의 최근 논의 동향

OECD는 고용노동사회정책국, 교육 및 스킬국, 지역경제 및 고용 프로그램을 중심으로 청년들의 교육 및 고용과 관련된 연구 및 사례 분석을 해오고 있다. 교육 및 스킬국²⁾은 정규 교육을 통한 직업능력의 개발에 관한 연구를 주로 하는 반면 고용노동사회정책국은 노동시장과 연계된

2) 지난 2013년 이후 교육 및 스킬국 등을 중심으로 모든 사람들의 직업역량 향상을 위한 현실 진단과 대응전략을 모색하는 스킬 전략에 대한 논의가 OECD 사무국의 범 국별 과제(horizontal project)로 추진되고 있다.

연구에 주안점을 두고 있다. 특히 2006년 이후부터 청년 일자리와 관련된 세부 프로젝트를 추진하여 한국을 비롯한 16개 국가들의 청년 일자리 관련 국가별 리뷰를 실시하고, 그 결과를 담아 청년 일자리에 관한 종합 보고서인 “Off to a good start? Jobs for Youth”를 2010년에 발표하였다. 이 보고서는 청년층의 초기 노동시장 경험이 장래 직장생활에 많은 영향을 미치게 되고, 노동시장에서 첫 출발을 잘 하게 되면 청년들이 직업의 세계에 보다 잘 융화되는데 도움이 된다는 취지하에 회원국들의 청년고용과 실업 실태를 분석하고 성공적인 정책 대안들을 소개하고 있다. 특히, 회원국들의 청년 친화적인 고용 정책 및 사례 소개와 더불어 교육과 노동시장에 대한 구조적인 개혁을 통해 학교에서부터 노동시장으로의 이행을 촉진할 수 있는 방안들을 논의함으로써 청년고용 정책의 중요성에 대한 관심을 한층 더 높이게 되었다.

금융위기는 많은 국가들의 고용 상황을 악화시켰으며, 특히 유럽 국가들을 중심으로 위기로 인한 청년들의 고용에 대한 심각성이 가장 두드러지게 나타나게 되면서 2010년 이후 OECD의 청년고용에 대한 연구는 보다 현장 친화적이고 세부적인 분야로 심화되었다. 즉, 청년들을 위한 금융 교육, 이민자 및 NEET족 등 취약계층을 위한 고용 증진 방안, 청년 창업가 정신 함양, 지역차원에서의 청년고용 및 일자리 창출, 청년들의 스킬 증진 등에 대한 세부적인 연구들을 추진해 오고 있다.

또한, OECD는 2013년 5월 전체 회원국이 참여하는 OECD 각료이사회를 통해 청년고용 증진을 위한 실천 계획을 채택하여 발표하였다. OECD는 청년층의 실업과 불완전 고용이 OECD 회원국들뿐 아니라 개발도상국의 청년들에게도 그들이 필요로 하는 기술 개발에 투자하거나 학교에서 노동시장으로의 성공적인 이동을 통해 자신들이 가진 기술을 효율적으로 활용하는데 구조적인 장애가 되어 왔다고 판단하였다. 물론 회원국들이 총수요와 새로운 일자리 창출을 통해 높은 청년 실업률과 불완전 고용 문제를 일부 해소할 수는 있지만 이것만으로는 청년층에게 생산적이고 보람 있는 일자리를 보장하는 데는 한계가 있으며, 청년 실업과 관련된 구조적 문제를 해결하기 위한 비용-효과측면의 조치들을 취할 필요가 있다고 주장하였다. 이는 청년들에게 보다 나은 노동시장의 첫 출발을 지원하는 것이 개인의 복지와 사회통합을 증진하는 길일뿐만 아니라 잠재적인 성장을 지원하고, 급속한 고령화를 경험하고 있는 국가들의 경우 미래의 한정된 사회보장 지출을 감안할 경우에도 반드시 필요하다고 보았기 때문이다.

이에 따라 OECD는 현재의 높은 청년 실업률과 불완전 고용을 해소하기 위한 즉각적인 조치와 더불어 미래 수요에 대응하여 필요한 기술 연마와 고용에 대한 장애 요인을 제거함으로써 좀 더 장기적인 측면에서의 청년고용 상황을 개선할 수 있는 실천계획 수립이 필요하다고 주장하게 되었다. 이에 2013년 5월 OECD 각료이사회는 청년들이 노동시장에서 보다 나은 출발을 할 수 있도록 지원하기 위한 ‘OECD 청년실천계획(OECD Action Plan for Youth)’을 채택하였다. 청년실천계획은 크게 두 가지 부문으로 구성되어 있는데, 하나는 청년 실업 문제를 위한 계획이고, 나머지 하나는 장기적인 청년고용 전망을 개선하기 위한 계획이다.

표 1. OECD 청년실천계획 주요 내용

분야	주요 내용
현재 청년 실업 문제 해결	<ul style="list-style-type: none"> • 총수요 증대 및 일자리 창출 확대 • 실업 청년층에 대한 적절한 소득 지원 • 비용대비 효과적인 적극적 노동시장 정책 유지 및 확대 • 저숙련 청년층 고용에 대한 수요측면의 장애요인(높은 노동비용 등) 제거 • 고용주들로 하여금 도제제도 및 인턴십 프로그램 지속 및 확대 장려
장기 청년고용 전망 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 교육시스템을 강화하고 모든 청년들을 위한 노동시장 진입 준비 철저(중도 탈락 방지, 노동시장 적합도 높은 기술 연마 등) • 직업교육훈련의 역할 및 효과성 강화(일터를 통한 학습 강화, 노동시장 수요를 반영한 직업교육훈련 프로그램 운영 등) • 청년들의 학교에서 일터로의 이동을 지원(학교교육 완료 이전에 적절한 현장 경험 기회 제공, 수준 높은 진로 지도 등) • 고용 기회 확대와 사회적 고립을 타파할 수 있도록 노동시장 정책 및 제도 재설계(정규 및 임시근로자 간의 고용보호 형평성 제고, 취약 청년층을 위한 집중프로그램 운영 등)

자료: OECD(2013), The OECD Action Plan for Youth: Giving Youth a Better Start in the Labour Market, p.3.

이러한 회원국 대상의 세부적인 연구 활동과 더불어 OECD는 ILO(국제노동기구)와 함께 G20 차원의 청년고용 증진을 위한 노력의 필요성을 뒷받침할 수 있는 이론적, 실증적 자료 제공의 역할도 담당해오고 있다. 2011년 이후 G20 노동고용장관회의에서 청년고용에 관한 분석 자료를 제공함으로써 학교에서 노동시장으로의 이동 지원, 고용 가능성 증대를 위한 노동시장 정책 및 제도의 중요성을 역설해 오고 있다. 이러한 청년고용에 대한 OECD의 논의들은 2014년 9월 멜버른에서 개최된 G20 노동고용장관회의 선언문에 포함된 청년고용과 관련된 내용에 그대로 녹아 있다. 이 선언은 청년들에게 안정적인 삶을 시작할 수 있도록 수준 높은 교육과 능력개발 기회를 제공하고 노동시장과 안정적인 고용으로의 이행을 보장하는 것이 중요하기 때문에 그동안 G20 차

원에서 추진해온 청년고용 전략의 착실한 이행과 YG제도, 도제제도 등 현재 추진되고 있는 전략들이 더 강화되어야 한다고 강조하고 있다. 각 국가들이 고용계획에서 청년 지원에 최우선권을 부여하고, 청년들에게 교육, 훈련, 직업 중 어디엔가는 속할 수 있도록 확고한 행동을 해 나갈 것을 결의하였으며, 청년실업 해소를 위한 대책들을 재개해 나갈 것을 촉구하였다.

특히, 실업이 구조적인 문제로 고착되는 것을 방지하기 위해 청년 실업 해소를 위한 구체적인 행동지침을 채택하였다. 지속적이고 지나치게 높은 청년 실업률은 글로벌 금융위기의 결정적인 문제 중의 하나로서, 청년실업이 구조화되면 청년들의 노동시장 및 사회로부터의 이탈이 심화될 우려가 있고 고용 가능성을 저해하며 생애 임금을 떨어뜨리는 악영향을 미치게 된다. 청년들이 처한 이러한 문제점을 해소하기 위해 각 국가들은 국내 사정을 감안하여 2011년 이후 G20 노동고용장관회의에서 논의되어 온 청년고용에 대한 정책 재추진, 청년들에게 문해력과 수리력에 대한 역량을 갖추도록 지원, 도제제도와 직장경험 프로그램들의 확대, 교육기관 및 고용 서비스, 고용주 간의 연계 강화, 멘토링과 양질의 진로지도를 통해 학교에서 일터로의 이행 촉진, 저숙련 청년들의 고용에 장애가 되는 수요측면의 요인 해소, 맞춤형 노동시장 프로그램 제공으로 취약계층의 청년 지원, 청년층의 기업가 정신 및 자영업 관련 역량 촉진 등의 여덟 가지 방안을 제시하고 있다.

한편, OECD는 지역 단위에서의 청년고용에 대한 실태 및 청년고용증진정책의 구체적인 사례 연구를 통해 정책적 시사점을 도출하여 제공하고 있다. 특히, 지난 1982년 지역 수준의 경제 개발 및 고용 증진을 위해 설치된 LEED(Local Economic and Employment Development) 프로그램에서는 OECD 국가들의 지역 단위에서 진행되는 있는 일자리 창출 및 고용과 관련된 사례 분석을 활발하게 추진하고 있다. 아래의 내용은 최근 OECD LEED working paper에 실린 유럽 국가들의 청년고용 증진을 위한 YG제도에 대한 사례 연구 결과를 요약한 것이다.

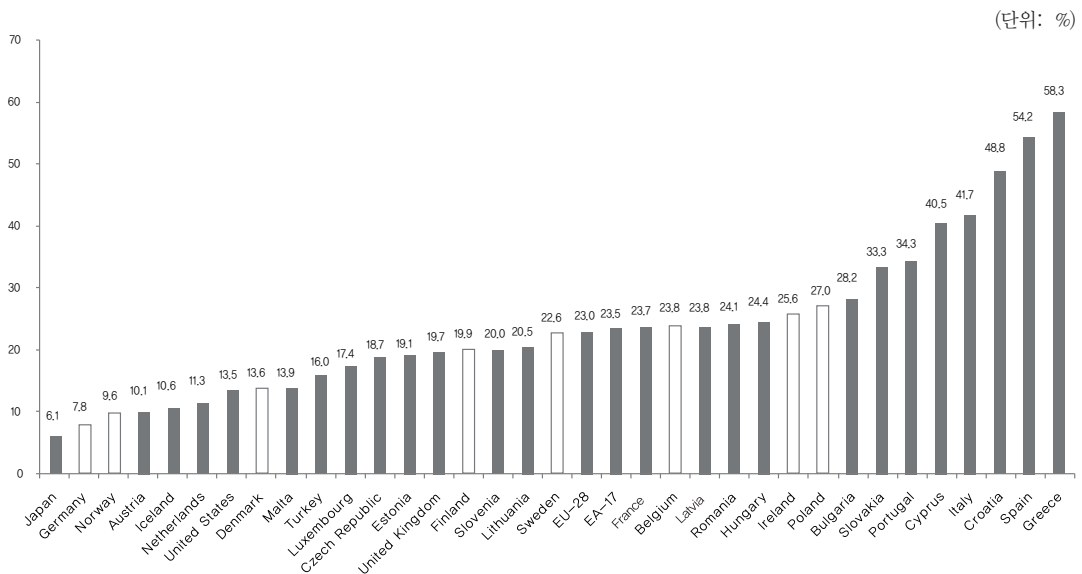
Ⅲ. OECD의 EU 청년보장(YG)제도 사례 연구³⁾

1. EU 국가들의 청년 실업 현황 및 YG제도 배경

3) YG 사례연구에 관한 내용은 OECD(2014a)의 내용을 요약한 것임.

앞에서 언급한 바와 같이 금융위기 이후 일부 유럽 국가들은 50%를 상회하는 청년 실업률을 기록하고 있고, 청년층의 장기 실업이 증가하고 있어 청년 실업 해소와 고용 증대 방안이 유럽 국가들에게 가장 큰 고민거리로 등장하게 되었다. 아래 [그림 1]에서 보는 바와 같이, 2013년 12월 기준으로 10개 EU 회원국이 25% 이상의 청년 실업률을 나타내고 있고, 28개국 평균 23%의 청년 실업률을 기록하였다.

그림 1. EU 국가들의 청년 실업률(2013년 12월 기준)



주: 흰색으로 표시된 독일, 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 벨기에, 아일랜드, 포르투갈 등 8개 국가가 위에서 언급한 LEED working paper의 사례 분석 대상 국가이다.
 자료: OECD(2014a).

특히, 이들 실업 청년층의 3분의 1 정도는 12개월 이상 노동시장을 떠나 있었고, 교육 수준이 낮을수록 이러한 위험은 더 높은 것으로 나타났다. 중학교까지 교육을 받은 청년층의 실업 위험이 더 높은 편인데, 2012년을 기준으로 저숙련 청년의 30.3%가 실업 상태로 있어, 이는 전체 청년 실업률 22.8%보다 훨씬 높은 수치이다. EU 국가들의 청년층 중 교육, 훈련, 고용 중 어디에도 속하지 않는 인원이 상당 수 존재하고 있는데, 2012년 기준으로 EU에는 750만 명 정도의 NEET 족이 있으며, 이는 EU 15~24세 청년의 12.9%에 해당되는 수치이다.

이러한 심각한 청년 실업의 문제로 인해 2012년 이후 유럽 정책 담당자들은 높은 청년 실업률이 지속되는 데 대한 긴급 대응책을 고심하게 되었고, 특히 고용되어 있지 않으면서 교육이나 직업훈련 중에도 있지 않은 청년층을 직업의 세계로 이행시키는 것을 지원할 수 있는 적극적인 정책 추진을 필요로 했다. 이에 따라 유럽의 개별 국가 차원의 관련 정책 추진뿐만 아니라 EU 차원에서도 금융위기 이후 악화되고 있는 청년 실업 해소와 청년고용 증진을 위한 다양한 프로그램을 추진해 오고 있다. 특히, 2013년 2월 유럽 이사회(European Council)는 600억 유로의 예산을 투입하여 2014~2020년 동안 청년고용 프로그램(Youth Employment Initiative)을 지원하기로 했으며, 이 재원을 NEET족 청년들의 노동시장 진입 지원을 위해 실업률이 높은 회원국의 YG사업에 활용함으로써 EU 회원국들의 YG 프로그램들이 지속적으로 추진될 수 있는 계기를 마련하였다.

유럽의 청년고용 증진 프로그램 중 2013년 유럽 이사회 의 권고에 따라 설립된 최근의 YG제도는 25세 이하 모든 청년들에게 정규교육을 마치거나 실업 상태가 된 이후 4개월 이내에 괜찮은 일자리를 제공하고, 계속 교육을 받게 하거나 도제교육 또는 실무 수습의 기회를 제공하는 것을 목표로 하고 있다.⁴⁾ 이 제도는 결과 중심 접근 방식으로 인해 EU 회원국들이 국가 및 지역 수준에서의 특성을 감안하여 세부적인 집행 방법을 결정할 수 있도록 하였다. 결국 YG는 청년 실업이나 비활동인구로의 이탈을 해결하는 한편 이러한 이탈을 사전에 예방하여, 폭넓은 파트너십을 통한 청년들의 학교에서 노동시장으로의 이행을 촉진하기 위한 종합적인 접근을 의미한다고 볼 수 있다. OECD는 YG제도가 각 회원국의 지역에 따라 어떻게 실행되고 있는지를 실증 연구하기 위해 [그림 1]에서 언급한 8개 국가⁵⁾의 대도시 및 시골지역 각각 한 곳을 대상으로 공공고용서비스(Public Employment Service, 이하 PES)가 보유한 자료 분석 및 관련 직원 인터뷰 등을 실시하였다.

2. EU YG제도의 주요 특징

YG의 특징 중 첫 번째는 청년 실업 해소와 장기 실업 및 비활동인구로의 이탈 방지라는 제도 도입 취지의 특성에 따라 조기 개입 및 관련 이해관계자들과의 파트너십 형성을 강조한다는 것이

4) YG 명칭을 지닌 제도는 금융위기 이후 처음으로 시행된 것은 아니며, 1980년대 이후 청년 실업 해소와 학교로부터 직업세계로의 이행 촉진을 위해 다양한 OECD 국가들이 활용해 온 제도이다. 특히, 노르딕 국가들은 1980~1990년대에 YG제도를 조기에 도입했는데, 스웨덴은 1984년, 노르웨이는 1993년, 핀란드는 1996년에 도입하였다.

5) 아일랜드는 대도시 지역만을 대상으로 하였다.

다. 즉, PES가 보다 적극적으로 고용주, 교육기관, 사회 서비스 부문 등 다른 파트너들과 협력하여 전통적인 실업자 지원 방식에서 벗어나 실업을 예방하거나 장기 실업을 방지하기 위해 조기 개입을 할 수 있도록 조치했다는 것이 기존 실업 대책에서 진일보한 접근법이다.

특히, YG의 특징인 조기 개입은 청년들이 노동시장에 진입하기 전에 지원을 할 수 있기 때문에 고도의 예방적인 조치라고 할 수 있다. 중등 교육 단계에서 사전 조치 또는 예방 조치로서 노동시장에 대한 특별 정보제공 세션을 학생들에게 부여하는 경우도 있고, PES 직원들이 학교를 방문하여 직업과 훈련 기회에 관한 정보를 제공하는 동시에 개별 세션을 통해 실질 채용이 이루어지기 1년 전부터 학생들에게 인터뷰 준비 등에 도움을 주기도 한다. 학교 교육 단계에서부터 중도 탈락이나 NEET족으로 될 위험성이 있는 학생들을 대상으로 학교에서 노동시장으로의 이행을 제대로 할 수 있도록 지원하는 것이다. 특히, 이러한 지원들의 효과를 높이기 위해 교육 및 훈련 기관, 진로 지도 서비스 및 청년 서비스 관련 기관 등 다양한 유관기관과의 네트워크를 강조하고 있다.

두 번째 특징은 회원국들이 실제 집행에 있어 융통성을 가질 수 있기 때문에 국가별로 다양한 집행 방식을 채택할 수 있다는 것이다. 이로 인해 당초 EU 차원에서 제시한 YG 서비스의 종류는 일자리, 계속교육, 도제제도, 실습 기회의 제공이지만 실제 각 국가에서 청년들에게 제공한 서비스는 이들 네 가지 서비스와 더불어 진로 지도, 진로 상담에 이르기까지 그 폭이 훨씬 넓다. 또한 당초 EU의 제도 설계에서는 25세 이하 청년들을 대상으로 하는 사업이지만 개별 국가에 따라서는 30세까지 적용되는 경우 있고, 학교 교육 종료 또는 실업상태 후 4개월 이내의 청년만이 아니라 NEET족이나 중도 탈락 학생들도 서비스 대상으로 하는 국가들도 있다. 또한 실행 방식에 있어서 바우처 제공 등 혁신적인 방안들을 적용하여 추진하고 있는 국가들도 있다. 폴란드는 인턴십, 직업훈련과정, 졸업 후 교육을 위해 바우처를 사용했는데, 청년 구직자가 노동시장에 진입하는 것을 도와주기 위해 필요한 활동들을 결정하는데 바우처를 사용하여 튜터의 도움을 받을 수 있도록 하였다. 핀란드에서는 카드 시스템(Sanssi⁶⁾ Card)을 이용하는데 이 카드를 소지한 사람들에게 대해서는 고용주들에게 그들의 고용 비용을 보상하기 위해 월 670 유로의 임금보조금을 지급받을 권리가 주어지게 된다.

세 번째 특징은 고용주들의 적극적인 참여를 유도한다는 것이다. 고용주를 참여시키는 방법은

6) 핀란드어 Sanssi는 기회(chance)를 의미함.

국가별로 다양한 방식을 채택하고 있는데, 노르웨이와 독일은 임금 보조금 지급을 선호하지 않는 반면, 덴마크, 스웨덴, 폴란드는 고용주들에게 임금 보조금을 지급하고 있다. 특히, 폴란드는 신규 일자리 창출을 위해 민간 부문에 'Intervention Works'라는 제도를 통해 일자리 보조금을 지급하였다. 벨기에 플랜더스지방은 IBO라는 제도를 통해 고용주들로 하여금 청년들에게 직장 내 훈련(on-the-job training) 기회를 제공하게 하고 이를 고용으로 연계시키려는 노력을 하고 있다. 또한 스웨덴의 경우에는 가장 취약한 청년층을 대상으로 임금 보조금을 활용하고 있다.

네 번째는 노동시장으로부터 소외되거나 가장 취약한 계층의 청년들에 대해서는 보다 적극적인 지원을 한다는 것이다. 홈리스 청년들을 대상으로 숙소와 특별 훈련 프로그램을 제공하는 독일의 사례나 취약한 청소년들을 아침 일찍부터 가정 방문을 하여 훈련 및 실습에 참여할 수 있도록 동기 부여를 하고 있는 노르웨이나 스웨덴 등을 그 예로 들 수 있다.

3. 유럽 국가들의 주요 YG 사례

가. 핀란드 사례

핀란드는 1990년대 이후부터 YG와 유사한 서비스를 청년들에게 제공해 오고 있다. 현재 시행되고 있는 YG는 2005년에 도입된 모델인 Social Guarantee 제도를 근간으로 하고 있으며, 그 당시 고용 당국이 목표로 내세운 것은 청년 구직자가 실업자로 등록한 후 3개월 이내에 일자리를 찾을 수 있도록 관련 서비스를 개선하는 것이었다. 핀란드는 2013년 이 제도를 YG로 확대 개편하고, 일자리 보장과 교육 보장을 통합하여 운영하고 있다. 이에 따라 모든 25세 이하 청년과 30세 이하의 최근 졸업자들에게 실업자로 등록된 3개월 이내에 일자리를 제공하거나, 시보 일, 학업, 워크숍 또는 재활 교육을 받을 수 있도록 보장하고 있다. 이 제도는 기초 교육을 마친 모든 청년들에게 중등 교육, 직업 교육, 도제 교육, 워크숍 또는 다른 형태의 학습 장소나 재활 교육을 보장해 준다. 또한 실업자로 등록된 경우에는 2주 이내에 구직 등 지원 계획에 대한 준비가 시작되는데, 2011년의 경우 등록자의 83.5%가 3개월 이내에 필요한 서비스를 받았다고 한다.

핀란드의 YG는 크게 다섯 가지 주요 수단을 통해 청년고용을 증진하고 있다. 교육 보장, 젊은 성인들을 위한 스킬 프로그램, 청년들을 위한 고용 및 경제적 개발 서비스, 시·도의 사회 및 의료 서비스를 포함한 재활 서비스, 청년층을 위한 워크숍 활동 기회 부여 등 개별화된 서비스가 그

것이다.

기존의 Social Guarantee 제도와 비교하여 2013년 YG로의 개편이 갖는 주요 특징은 직업 교육 기회 확대, PES의 역할 강화, 청년고용 관련 네트워크 강화를 들 수 있다. 직업 교육 기회 확대를 위해 연령 그룹별로 학습장소를 지역적으로 재배치하였으며, 직업 교육 및 훈련 대상자 선정 기준을 변경하고, 도제 교육 장소를 제공하는 기업에 대해 훈련 보상을 월 800 유로로 인상하였다. PES 역할 강화를 위해 추가적인 재정 지원을 통해 청년 대상 진로 상담 기회 확대, Chance Card라는 임금 보조금 지급, 청년 이민자를 위한 언어 교육·직업 훈련·상담 제공 등을 할 수 있도록 했다. 지역 차원의 청년 일자리 관련 네트워크를 확대함으로써 시 정부 차원에서 정규 교육을 마친 청년 대상 상담 책임을 강화하는 한편 청년 일자리와 워크숍 확대를 강조하였다.

특히, 핀란드는 청년고용 관련 네트워크를 강화하기 위해 Private-Public-People-Partnership이라는 새로운 협력 파트너 모델을 구축하였다. 5개 정부부처, 국가교육위원회, 지방정부 연합회, 노조, 경영자연합회, 노동시장 및 청년 관련 조직들이 참여한 국가 수준의 YG 실무작업반에서는 기존 Social Guarantee 프로그램을 평가하고 새로운 제도로의 개편을 위해 21개의 정책 제언을 도출하였다. 이들 제언을 바탕으로 마련된 새로운 YG제도 하에서 고용부와 경제부는 전체적인 YG 실행을 책임지고 교육문화부가 교육 보장 및 젊은 성인들을 위한 스킬 프로그램에 대한 책임을 지도록 했다.

YG는 중앙 정부와 지방 정부 간의 강력한 수직적인 협력과 더불어 시·도 단위에서의 다양한 영역 간의 파트너십을 통해 행정단위를 뛰어넘어 시행되고 있다. 지방 수준에서의 파트너십이 의무적인 것은 아니지만 2013년 기준으로 80% 정도의 지방 정부에서 이러한 네트워크를 구축하고 있다.

또한 국가 수준에서는 적극적인 대국민 홍보를 통해 학부모와 청년들로 하여금 이러한 서비스를 받기 위해 PES를 접촉하도록 독려하고, 새로운 YG제도에 대한 홍보를 강화하고 있다. 이러한 홍보는 고용주 등 다양한 이해관계자들의 관심을 불러일으키는데에도 효과를 발휘하고 있다.

나. 핀란드 Vantaa 지역의 지원 네트워크(PETRA) 구축 사례

PETRA 프로젝트는 청년들이 한 곳에서 자신들에게 필요한 서비스를 동시에 받을 수 있도록 one-stop service를 제공하는 것이다. 이 프로젝트는 핀란드 Vantaa 지역의 17~24세 실업 청

년층을 대상으로 하며, 유럽 사회기금과 지방 정부 예산으로 운영되고 있다. 이 사업은 2010년 시작되어 2014년까지 지속된 사업으로 프로젝트 매니저 1명과 11명의 자문관으로 구성되어 있고, 자문관 중에는 2명의 공공 간호사도 포함되어 있다. PES(핀란드는 TE)에서 PETRA 서비스가 필요한 대상을 연결시키는 역할을 담당한다.

이 프로젝트를 통해 실직 청년들은 이력서 작성, 취업지원서 작성, 재정 문제, 주택 등에 관한 서비스를 제공받게 되며, 일대일 면담과 더불어 매주 2시간 구직클럽이 개최되고 외부 기관과 연계하여 인생 설계, 청년 그룹 활동 등의 기회가 주어지게 된다. PETRA는 산업계와 교육기관들과의 긴밀한 협력에 기반하고 있으며, PETRA를 통해 기업체를 대신해 개별 채용을 연계하거나 사전 인터뷰를 시행하기도 하며, 고용주들은 청년고용을 하는 경우 월 700 유로의 임금 보조를 받게 된다.

다. 벨기에 플랜더스 지방의 IBO(직장 내 훈련) 사례

벨기에 플랜더스 지방에서 운영 중인 직장 내 훈련(individual vocational on-the-job training; Individuele Beroepsopleiding in Ondemening, 이하 IBO)는 직장 내에서 이루어지는 직업훈련으로 실제 시행에 있어서 작업장별로 융통성을 가지고 있는 훈련제도이다. IBO는 일반적으로 1~6개월간 지속되는데, 특정 그룹에게는 최고 12개월까지도 허용된다. IBO로 훈련생을 받은 고용주들은 훈련기간이 끝나면 고용을 해야 하는데, 과거에는 영구 취업 계약을 해야 했으나 현재는 최소한 훈련 기간만큼의 고정 고용 계약을 가능하도록 수정되었다. VDAB(벨기에 공공고용서비스센터)는 고용주들에게 IBO를 안내하고 미래 직업을 갖기 위해 사내훈련을 받을 구직자를 제안할 수 있다. 어떤 경우에는 고용주들이 IBO 자리를 제안하기도 하고 이미 후보자들을 확보하고 있는 경우도 있다. VDAB는 IBO 자리에서 요구되는 스킬과 구직자의 스킬 간의 차이를 분석하여 구직자 맞춤형 훈련계약을 제안하게 되는데, 이러한 공공고용서비스센터의 역할은 초기 뿐 아니라 훈련이 진행되는 과정에서도 관여하게 된다.

고용주들은 실제로 지불할 임금과 구직자가 받는 실업수당 간의 차이에 해당되는 생산성 보너스(productivity bonus)를 지불하게 된다. IBO 기간동안 훈련생들은 여전히 구직자로 등록된 상태이기 때문에 구직자로서 누리는 혜택은 그대로 받게 된다. 생산성 보너스는 누진적으로 적

용되는데 마지막 달에는 100%, 그 전달에는 95%, 90%, 85%, 80%, 75% 식으로 적용되게 된다. 2012년 VDAB는 전체 플랜더스 지역에 13,500개 IBO를 목표로 했으나 경기 악화로 목표치를 채우지는 못했다. 모든 IBO가 고용으로 이어진 것은 아니며 17.9%는 훈련이 끝나기 전에 중도에 그만 두었다. 고용주나 구직자 모두 스킬 부족, 건강상의 이유, 당초 기대와의 불일치 등을 이유로 IBO를 중간에 중단할 수 있기 때문이다. 그 중 5% 정도는 구직자들이 정상적인 일자리를 찾아서 중간에 IBO를 그만둔 경우이다. IBO는 특정 연령의 청년들만으로 대상을 한정한 프로그램은 아니지만 2012년 11,882명의 IBO 중 절반 이상인 6,454명이 25세 미만 청년들이었으며, 3,249명의 청년 구직자들은 3개월의 실업기간이 만료되기 전에 IBO를 시작한 경우였다.

라. 노르웨이의 취약계층 청년보장 프로그램

노르웨이의 인구 6천 명의 소도시인 Tvedestrand 지역에는 15명으로 구성된 공공 고용서비스센터인 NAV가 있는데, 그 중 두 명의 직원이 청년고용을 지원하는 역할을 맡고 있다. 학업을 마쳤거나 교육을 계속 받고 싶은 청년들은 일자리나 나은 교육 기회를 위해 이 지역을 떠나기 때문에 이 지역의 청년 실업률은 OECD 다른 지역에 비해 낮은 편이다. 이 지역에는 숙련 기술자를 필요로 하는 석유 관련 사업 이외에는 많은 일자리가 없는 편이다. 그래서 많은 근로자들은 인근의 대도시로 출퇴근하는 경우가 대부분이다. 따라서 NAV에 실직자로 등록한 청년들은 인근 지역으로 이동하는 것이 어렵거나 일자리를 찾기에 적합한 수준이 안 되는 경우라고 할 수 있다. 지역 PES 직원들은 대도시의 직원들에 비해 구직자들에게 훨씬 더 적합한 접근법을 취해야 한다. 청년 구직자들은 한 명의 직원으로부터 그들이 필요로 하는 서비스, 예를 들어 사회보장 혜택, 주택, 가족, 건강, 훈련 및 고용 지원 서비스 등 일체를 제공받을 수 있다. 이 지역의 PES에서 청년층을 담당하는 2명의 직원들은 60명 정도의 청년 구직자들을 담당하는데, 필요할 경우 이들의 가정을 방문하는 등 취약계층 청년을 대상으로 정기적이고 일일 단위의 개별화된 지원을 해주고 있다. 특히, PES 직원들이 청년 구직자들의 일상생활에 깊숙이 개입하여 사회서비스 및 지역사회 네트워크를 활용하는 것이 이 방식의 혁신적인 부분이라고 할 수 있다. 이러한 정책적 개입이 성공할 수 있는 이유도 바로 소규모 취약계층의 청년구직자들을 대상으로 일대일 지원으로 시행되고 있기 때문이다.

IV. YG제도의 정책 시사점

청년층의 실업을 줄이고 고용 가능성을 증대시키기 위해서는 청년들의 학교에서 노동시장으로의 이행에 영향을 미치는 요인들에 대한 철저한 분석과 이에 따른 원인별 대책이 필요하다. 우선 교육시스템이 개인들로 하여금 노동시장에서 필요로 하는 스킬을 가질 수 있도록 보장해 줄 수 있어야 한다. 수요 측면에서는 고령자들의 퇴직연령이 높아지고 경기 침체로 인해 경력자를 우대하거나 일자리 자체가 감소하는 등 청년고용 확대에 걸림돌들이 존재하고 있다면 이에 대한 대책이 필요하다. 또한 학업과 노동시장 경험을 병행함으로써 학업 종료 후 노동시장으로의 이행을 원활하게 지원하는 대신 학업을 끝낸 이후에나 일자리를 찾게 하는 관행을 유지하는 것은 청년들의 고용 증진에 장애가 될 수 있기 때문에 일과 학습을 병행하거나 학습기간 중에 일터 경험을 다양화하는 방안들을 마련해야 한다. 또한 교육이나 노동시장으로부터 이탈의 우려가 있는 취약 청년들에 대한 보다 세밀한 정책 디자인 및 시행이 필요하다. 유럽의 YG제도 사례를 통해 본 청년고용 증진 정책의 시행에 대한 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

1. 정책 디자인 및 전달체계에 있어 지역별 유연성 제공

제도의 성공을 위해서는 국가 수준의 프로그램을 지역의 여건에 맞게 조정할 수 있도록 지방 정부에게 제도 시행에 대한 유연성을 제공하는 것이 중요하다. 특히, 청년층의 고용 증진 정책은 지역적인 연관성이 높은 분야이다. 예를 들어 '일자리 제공 우선(work first)' 방식이 항상 지속 가능한 결과를 가지고 오는 것은 아니기 때문에 지역 여건에 맞게 청년 대상 서비스 내용을 조절할 수 있어야 한다. 특히, 지역 내에 단지 질적 수준이 미흡한 일자리뿐이며 장기적으로도 개선될 여지가 보이지 않거나, 청년 개인 차원에서 심각한 스킬 결함을 가지고 있을 경우에는 '일자리 제공 우선' 정책을 고수하기는 어렵다.

청년고용 증진 프로그램들을 현장에 시행할 때에는 지역 차원의 상황과 여건을 고려하는 한편, 지역 단위에서의 제대로 된 정책 전달 체계의 수립, 충분한 역량 및 전략적 접근을 통하여 관련 프로그램을 추진하여야만 시행이 순조롭고 효과적일 수 있다. 또한 효과적인 파트너 협력 관

계 구축을 위해서도 필요할 경우 지역의 이해관계자들이 프로그램, 대상 그룹 선정 등에 있어 조정할 수 있는 융통성을 가지고 있어야 한다. 심지어는 한 지역 내에서도 청년층에 접근하는 방식이 개인들의 특성을 반영한 프로그램을 적용할 수 있도록 융통성을 부여하는 것이 중요하다.

2. 지역 파트너십의 심화 및 확대를 통한 총체적 접근법 활용

효과적인 청년보장제도 시행은 폭넓은 파트너십을 필요로 하며, 단발식의 정책 보다는 총체적인 접근법이 효과적이다. 즉, 청년층에게 교육, 직업 훈련, 일자리 찾기, 일자리 유지 등 교육에서부터 안정적 일자리 정착에 이르기까지 지속적으로 추적 지원하는 방법이 보다 더 효과적이다. 이러한 '경로지원방식(pathways)'은 학교, 직업훈련기관, 공공 고용서비스센터, 고용주 등 청년 고용 관련 이해기관들 간의 탄탄한 협력관계 구축을 필요로 한다. 이러한 관련 서비스들이 제대로 조정되고 있는지, 청년층이 한 단계에서 다음 단계로 잘 안내되고 있는지를 보장하기 위해서 이러한 협력관계가 더욱 필요하다. 특히, 이러한 강력한 파트너십 구축은 관련 기관들 간에 청년 개인들의 민감한 자료를 공유하기 위한 기관 간의 신뢰 구축을 위해서도 반드시 필요하다.

유럽 YG제도의 경우 지역 노조와의 협력 관계가 미흡한 것으로 나타났는데, 현장 훈련과 도 제제도를 운영하는데 있어 질적 수준을 보장하기 위해서는 노조의 역할도 중요하기 때문에 협력 파트너 구축에서 노조의 참여가 필요하다. 또한 청년 단체들도 국가 수준이나 지역 수준에서 YG 프로그램과 관련된 협의에 적극 참여하도록 해야 한다.

3. 충분한 인적·재정적 뒷받침으로 취약계층 지원 내실화

청년층이 노동시장으로부터 장기간 이탈한 경우에는 단순한 서비스로는 충분한 효과를 나타내기 어렵다. 그들이 필요로 하는 서비스 지원은 보다 집중적인 것이어야 한다. 공공고용지원센터 직원들이 이러한 청년층과 보다 긴밀하게 일할 수 있도록 소규모로 서비스 대상 인원을 배정해야 할 것이다. 또한 노동시장에서 성공할 수 있도록 맞춤형 직업 훈련, 임금 보조금 지원 등 그들이 필요로 하는 서비스와 지원을 제공할 수 있도록 적절한 예산이 주어져야만 할 것이다.

4. 적기 개입이 가능한 시스템 구축(고용서비스센터와 교육기관 간의 연계 강화)

YG제도의 성공 여부는 개입 시기의 적절성에 달려있다. YG제도는 조기 개입과 청년들이 학교, 직업 훈련, 고용 상태에서 벗어나자마자 개입하는 적극적 보장에 초점을 맞추고 있다. 지역 단위에서도 조기 개입을 위한 다양한 방식을 활용하고 있는데, 이러한 방식들이 제대로 시행되기 위해서는 공공고용서비스센터와 학교 간의 새로운 파트너십을 필요로 한다. 공공고용서비스센터가 학교와 협력하는 방식은 교실에 찾아가서 고용 관련 정보를 제공하는 세션을 운영하는 것에서부터 개별화된 세션을 통해 청년들이 실제 채용에 앞서 준비할 수 있도록 실질적인 지원을 하는 것에 이르기까지 다양하다. 또한 NEET족과 잠재적인 학교 중도 탈락자들에게는 개인의 요구에 맞는 맞춤형 직업훈련을 제공하는 것이 필요하다.

5. 타깃 그룹의 선정과 철저한 지원

청년층 중 노동시장 여건이 어려운 시기에 학교를 떠나 노동시장으로 이동한 경우에는 오랜 기간 동안 실업상태에 있거나 노동력에서 완전히 배제되어 비활동인구로 남을 우려가 있다. 단순한 청년 실업률 자료보다는 이렇게 고용도 되지 않고, 교육이나 훈련에도 참여하고 있지 않은 청년층 실태가 청년고용 상황을 보다 잘 설명한다. 2012년 기준으로 볼 때, OECD 회원국의 청년층(15~29세) 중 49%는 교육 중에 있으며, 나머지 51% 청년 중 36%는 일자리를 가지고 있으나, 7%는 실업 상태이고, 8%는 노동시장을 이탈한 비활동 상태이다.⁷⁾ 실업 상태이거나 비활동 상태인 NEET족들은 경제 상황이 나빠지거나 학교에서 노동시장으로의 이행 경로가 원활하지 않고 노동시장의 요구와 청년층의 보유 스킬 간의 미스매치가 커질 때 더욱 두드러지게 나타나게 된다. 이러한 NEET족의 비활동 및 장기 실업 상태는 소중한 스킬을 사장시키고 미래의 고용 및 수입에 대한 부정적인 영향을 미칠 수 있어 국가 경제 전체적으로 인적자본 형성 기회를 줄어든다고 국가 재정 수입을 줄어든다고 한다. 또한 실업과 우울증 등 정신건강과의 상관관계에 대한 연구 결과들을 보면 사회 전체적으로도 실업으로 인한 추가적인 사회적 비용을 부담하게 된다고 경고하고 있다. 특히, NEET족 중 실업자보다는 비활동인구로 측정되는 그룹에 대한 보다 정교한 지원 대책을 마련할 필요가 있다.

7) 여성은 실업 6%, 비활동 12% 상태인 반면 남성은 실업 7%, 비활동 상태 5%이다.


특히, 고령화가 급속하게 진행되고 있는 상황에서는 청년 한 사람 한 사람의 역량과 재능을 활용하여 노동시장에 기여할 수 있도록 지원하는 것이 더욱 중요한 이슈로 대두되고 있다. 그런 의미에서 OECD가 <표 2>에서 제시한 3개의 우선 지원그룹별로 이들에게 맞는 맞춤형 고용 증진 프로그램을 적용할 필요가 있다. 

표 2. OECD의 3개 우선 지원 청년 그룹

구분	지원 방안
NEET족	노동시장으로부터 이탈 및 장기 실업의 위험이 있는 그룹으로 유아 교육 및 학교에서 노동시장으로의 이행 지원을 통해 노동시장으로부터의 이탈을 줄일 수 있음. 동시에 세대간 빈곤을 타파하기 위한 광범위한 접근과 고립을 줄이기 위한 공간 계획 개선 및 지역의 사회적 자본을 강화하고 취약지역의 경제개발과 기업 유치로 성과를 달성할 수 있음.
노동시장에 제대로 정착하지 못한 신규 진입자	학교교육은 마쳤으나 노동시장에서 안정적인 직업을 찾지 못한 청년들을 위해 수요 측면의 장애들을 제거하고 고용주들과 협력하여 직장 이탈을 줄이고 적절한 승진제도를 통해 노동시장 정착에 어려움을 겪고 있는 신규 진입 청년들을 지원할 수 있음.
어려운 노동시장 여건으로 인해 곤란을 겪는 대학 졸업자	평상시라면 일자리를 찾는데 어려움이 없었을 그룹으로 어려운 노동시장 여건으로 인해 자신들의 자격기준보다 낮은 부문에 취업하거나 보다 나은 일자리를 찾아 지역 이동을 했을 수 있음. 보다 폭넓은 스킬과 경제개발 전략을 통해 이러한 수요-공급 간의 불일치를 해소하고 대학 졸업자들로 하여금 역량을 활용할 수 있는 기회를 제공

자료: OECD(2014), OECD Youth Action Plan, Options for an Irish Youth Guarantee, p.8.

참고문헌

- Bell, D. and D. Blanchflower(2009), What should be done about rising unemployment in the UK?, Stirling Economics Discussion Paper No. 4040, 2009-06, February 2009. <http://ftp.iza.org/dp4040.pdf>
- OECD(2010), Rising Youth Unemployment During the Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?, Social, Employment and Migration Working Papers, No 106, OECD Publishing.
- _____(2013), The OECD Action Plan for Youth: Giving Youth a Better Start in the Labour Market, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level Paris, <http://www.oecd.org/employment/Action-plan-youth.pdf>.
- _____(2014a), Local Implementation of Youth Guarantees: Emerging Lessons from European Experiences, OECD Working Paper.
- _____(2014b), Education At a Glance, Paris, OECD Publishing.
- _____(2014c), OECD Employment Outlook 2014, OECD Publishing.
- _____(2014d), OECD Youth Action Plan, Options for an Irish Youth Guarantee, Paris, OECD.
- _____(2014e), Off to a Good Start, Paris: OECD Publishing.

with you

행복한 일자리, 역량있는 직업인
한국직업능력개발원이 동행합니다