

EU 청년보장제도의 효과

오선정 (한국노동연구원 부연구위원)

■ 머리말

청년보장제도(Youth Guarantee)는 모든 25세 미만 청년을 대상으로 실직이나 학업을 마친 지 4개월 이내에 고용, 지속적 교육, 견습(apprenticeship) 및 훈련(traineeship) 기회를 제공하는 제도이다. 2013년 4월 EU(European Union, 유럽연합)이사회는 약 24%에 달하는 15~24세 청년 실업률 문제 등을 해결하기 위해 EU 회원국에서 청년보장제도를 시행하도록 권고하였고 2014년부터 다수의 EU 회원국에서 관련 정책이 빠르게 시행되기 시작하였다. 이 정책은 그 명칭에 ‘보장’이라는 단어를 사용할 정도로 정책대상, 지원시기 및 지원방법 등을 구체화한 적극적인 정책이다. 정책의 효과가 충분히 나타나기에는 다소 이르지만 2015년 및 2016년에 EU의 청년 실업자 비중이 상당히 감소하였다(European Commission, 2016a: 3). 이번 해외연구동향은 청년보장제도가 유럽의 청년실업에 어떠한





한 영향을 미쳤는지를 분석한 연구를 소개한다.

■ 청년보장제도란?

청년보장제도의 시초는 1980~90년대 핀란드, 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽국가의 정책이다 (Escudero & Mourelo, 2017: 2).¹⁾ 이를 기반으로 한 EU 청년보장제도의 핵심내용은 다음과 같다.

첫째, 청년보장제도의 정책대상은 25세 미만 니트족(NEET: Not in Employment, Education or Training)이다. EU의 니트족은 크게 구직활동을 적극적으로 하고 있는 실업상태의 니트족(unemployed NEETs)과 현재 구직활동을 하고 있지 않은 비경제활동상태의 니트족(inactive NEETs)으로 구분된다(European Commission, 2016a: 6). 이는 한국의 실업자, 가족부양이나 건강상의 이유 등으로 구직활동을 하고 있지 않은 잠재경제활동인구, 구직활동을 하지 않고 할 의지도 없는 순수한 니트족을 포함하는 개념과 유사하다. EU 집행위원회는 25세 미만의 니트족 청년을 청년보장제도의 정책대상으로 할 것을 권고하였으나 13개 EU 회원국에서는 30세 미만의 청년에게 확대 적용하고 있다(European Commission, 2016a: 6).

둘째, 청년보장제도는 청년의 다양한 특성을 고려하여 청년에게 크게 고용, 지속적 교육, 견습(apprenticeship) 및 훈련(traineeship)의 기회를 제공하며, 이 기회는 상호배타적이지는 않다. 고용은 보조금을 지원받는 취업과 지원받지 않는 취업을 모두 포함하고, 스타트업이나 관련 보조금을 지원받는 창업도 포함한다(European Commission, 2016a: 7). 곧바로 취업이나 창업을 하는 것이 적합하지 않은 청년에게 교육, 견습 및 훈련의 기회가 제공되는데, 교육은 직업훈련, 정규교육, 정규교육 과정에 들어가기 위한 중간과정 등을 포함한다(European Commission, 2016a: 7). 견습은 청년들이 학교에서 교육을 받는 동시에 직장에서 훈련을 받을 수 있도록 하는 정책을 의미한다.²⁾ 또 다른 정책도구인 훈련은 청년이 학

1) 국제노동브리프 2016년 5월호 중 유로파운드의 마시밀리아노 마스케리니가 기고한 「유럽의 청년 보장: 유럽 청년정책의 새로운 기본틀」에 청년보장제도의 설립배경과 특징 등이 소개되어 있다.

2) Apprenticeships, Social Affairs & Inclusion, European Commission, 홈페이지(<http://>

업 중이나 학업 후 관련 경험을 얻도록 하는 정책이지만, 최근 이러한 훈련이 청년의 노동시장 이행에 기여하기보다는 청년을 노동시장에서 저렴한 인력으로 악용되도록 하는 등 훈련의 질에 대한 우려도 많다.³⁾ 이처럼 여러 가지 정책 도구를 활용하는 청년보장제도는 고용정책, 교육정책, 청년정책 사이의 정책 칸막이를 낮추는 데 기여했고 해당 정책들 간에 조정의 중요성을 강조한다(European Commission, 2016a: 8-9). 또한 청년보장제도의 도입과 더불어 견습과 훈련에 대한 상당한 개혁이 이루어졌고, 다수의 국가에서 기존의 공공고용서비스 정책을 청년에게 확대하는 등 청년을 대상으로 하는 세부정책을 제공하기 시작하였다(European Commission, 2016a: 9). 청년보장제도는 특히 공공고용서비스를 통해 개인적인 상담을 제공하는 것과, 정책대상자이지만 정책에 참여하지 않는 청년에게 먼저 다가갈 이들의 정책 참여를 유도하는 것을 중요시한다(European Commission, 2016a: 9).

셋째, 청년보장정책은 청년이 실직했거나 또는 정규 교육과정을 마친 지 4개월 이내에 양질의 기회를 제공한다. 이는 조기개입을 통하여 실업이나 비경제활동 상태의 장기화를 막아 청년의 노동시장 이탈을 방지하기 위해서이다. 대다수의 국가는 4개월 이내에 고용 및 교육 훈련 서비스를 제공하고 있지만 덴마크, 네덜란드, 영국, 벨기에, 핀란드, 스웨덴, 오스트리아 등 몇몇 국가는 지원정책에 따라 기한을 달리하거나 3개월에서 최대 6개월 이내에 서비스를 제공하는 등 국가별로 청년보장제도는 유동적으로 시행되고 있다(European Commission, 2016b: 118~119).

EU는 이처럼 상이한 청년보장제도의 시행수준에 따라 회원국을 A, B, C 그룹으로 나눈다(European Commission, 2016a: 8). A 그룹은 청년보장제도를 적극적으로 받아들이고 정책의 개발을 가속화시킨 경우로 벨기에, 불가리아, 프랑스, 크로아티아, 헝가리, 이탈리아, 리투아니아, 라트비아, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아를 포함한다. B 그룹은 국가별로 잘 정착되어 있는 정책을 확장하거나 조정하는 방향으로 관련 정책을 강화시킨 국가들로 오스트리아, 독일, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 아일랜드, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 스웨덴, 영국을 포함한다. 마지막으로 C 그룹은 제도의 우선순위가 낮거나 주요 방안의 도입이 지연되거나 중단

ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1198&langId=en, 2018/08/16 접속)

3) Traineeships, Social Affairs & Inclusion, European Commission, 홈페이지(<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1045&langId=en>, 2018/08/16 접속)



된 국가로 키프로스, 체코, 그리스, 스페인, 루마니아, 슬로바키아를 포함한다.

■ 청년보장제도의 청년실업 완화 효과

2013년 4월 EU 이사회에서 청년보장제도의 시행을 권고한 후 2015년 기준 EU의 청년 실업률은 20.3%로 2013년의 23.7%에서 3.4%p 감소하였고, 동 기간 청년 니트족 비율은 12%로 1%p 감소하였다(European Commission, 2016c: 10). 2016년 기준 EU의 청년 실업률은 18.7%p로 2013년 대비 5%p 감소하였다(Eichhorst & Rinne, 2017: 1). 물론 이러한 청년 고용지표의 개선에는 청년보장제도의 시행, 경제회복의 시작과 같은 거시경제요인의 변화, 노동시장의 구조적 개혁, 교육 및 직업훈련 정책 등의 복합적인 요인이 영향을 미쳤을 것이다.

유럽 국가마다 청년 실업률이나 니트족 비율에는 차이가 있지만 청년보장제도가 시행된 2013년을 기준으로 대다수의 국가에서는 그 비율이 감소하는 추세라서 일면 청년보장제도와 청년 실업률이 상호 연관되어 있는 것으로 보인다. 또한 분기별 실질 GDP 성장률과 1995~2013년 청년 실업률의 변화를 바탕으로 2014~2015년 청년 실업률을 Okun 분석을 통해 추정된 결과와 실제 실업률을 비교한 결과에 따르면, EU의 청년 실업률은 GDP 변화를 바탕으로 예측된 청년 실업률보다 더 큰 폭으로 감소하였다(EU Commission, 2016c: 22~27). EU는 이 결과를 바탕으로 청년보장제도가 청년 실업률 감소에 긍정적인 영향을 미쳤을 가능성이 있다고 설명한다(EU Commission, 2016c: 22~27).

하지만 청년보장제도 시행 전후의 청년 실업률의 비교만을 바탕으로 청년보장제도의 효과를 파악하는 것은 무리이다. 청년 실업의 감소가 경제호황과 같은 거시경제적 변화에 영향을 받았을 가능성이 크지만(Eichhorst & Rinne, 2017: 3), Okun 분석은 이러한 영향을 완전히 배제할 수 없기 때문이다. 거시경제적 변화가 미치는 영향을 파악하기 위해서 EU 회원국의 25세 이상 성인 실업률과 24세 이하 청년 실업률의 비율을 비교한 결과에 따르면, 청년보장제도가 EU에서 본격적으로 시행되기 시작한 2013년 이후에도 청년 실업률과 25세 이상 성인 실업률의 비율에 큰 변화가 없었다(Barlund & Gros, 2017: 40~41; Eichhorst & Rinne, 2017: 3). 청년보장제도가 효과적이라면 이 정책의 혜택을 받는 15~24세나 20~24

세의 청년 실업률은 25세 이상의 성인 실업률에 비해 더 감소해야 하기 때문에 이러한 결과는 청년보장제도가 청년실업 완화에 긍정적인 영향을 미쳤는지 여부가 불확실한 것을 의미한다. Eichhorst & Rinne(2017: 4), Dhéret & Roden(2016: 71) 등의 연구에 따르면 청년 보장제도가 정책의 수립의도와는 달리 큰 성공을 보여주지 못하는 가장 큰 이유는 제한된 예산과 청년 니트족의 낮은 참여율 때문이다.

Escudero & Mourelo(2015: 8~9)는 청년보장제도의 성공요인으로 다음의 5가지를 제시하였다.

- 1) 청년이 실직이나 졸업 초기에 정책에 참여해야 한다. 특히 실업기간이 길어질수록 역량 저하 및 구직 포기 확률의 증가 등으로 인해 관련 정책의 실효성이 점점 낮아지기 때문이다.
- 2) 청년보장제도의 정책대상을 명확하게 해야 하며 취약계층 등 구체적인 세부 그룹을 구분해야 한다. 이를 바탕으로 세부 그룹의 요구에 맞는 지원정책을 개발해서 적용해야 한다.
- 3) 청년보장제도를 시행하는 데 적절한 제도적 틀을 만드는 것이 선행되어야 한다. 청년보장제도를 시행하는 관련 정부기관의 인력 및 예산에 대한 충분한 지원이 이루어져야 하며, 정책을 설계하고 시행하는 데 사용자단체, 노동조합, 학교, 직업훈련기관 등과 협력하여야 한다.
- 4) 양질의 정규교육과정(education)과 직업훈련(training)의 적절한 결합이 필요하다. 이는 고용시장의 수요를 청년들이 충족시키려면 일반역량(general skills)과 더불어 노동시장의 수요에 맞는 전문역량(specific skills)을 갖추는 것이 중요하기 때문이다.
- 5) 마지막으로 프로그램 운영에 필요한 충분한 재원을 마련해야 한다. 이를 위해서는 필요한 재원을 정확하게 예측해야 하며, 경제상황에 효율적으로 대응할 수 있도록 예산이 유동적이어야 한다.

자료상의 한계와 국가별 정책의 상이함 등의 이유로 EU 차원에서의 청년보장제도의 효과를 분석하는 것은 현실적으로 어렵고, 결과적으로 청년보장제도의 시행 초기 효과에 대한 연구결과는 혼재되어 있다. 현재까지는 청년보장제도가 청년 실업률에 미치는 효과가 증명되지 않았다는 분석이 더 정확한 것으로 보인다. 또한 효과가 있다고 하더라도 이는 청년 실업자(unemployed NEETs)의 취업으로 인한 것이지 청년 니트족(inactive NEETs)을 고용, 교



육, 훈련 등으로 유도했기 때문은 아니다(EU Commission, 2016c: 11). 하지만 국가별 미시 자료를 바탕으로 회원국별 청년보장제도의 효과를 분석한 연구의 일부는 청년보장제도가 청년 고용문제에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 관련 연구의 일부는 <표 1>에 제시되어 있다.

<표 1> EU 회원국별 청년보장제도의 효과

영국
1998년 영국은 청년의 구직지원, 고용주에 대한 임금보조금 지급, 정부의 임시직 채용, 청년에 대한 전일제 교육 및 연수(training) 제공 등을 포함한 정책(New Deal for the Young Unemployed)을 시행하였다. 이 정책은 6개월 동안 구직수당(Job Seekers Allowance)을 지급받는 18~24세 청년들을 의무적으로 동 정책에 참여하도록 하여 모든 청년 실업자의 취업가능성과 일자리의 질을 제고하는 동시에 이들의 기술향상과 취업 동기부여를 목적으로 한다(Blundell, Meghir, Costa Dias, & Reenen, 2004: 570~571; De Giorgi, 2005: 372). 이 정책은 청년 장기실업자의 단기 및 장기 취업률을 약 4.6~5%p 상승시켰다(Blundell, Meghir, Costa Dias, & Reenen, 2004: 603; De Giorgi, 2005: 379).
체코
EU의 청년보장제도 시행 권고에 따라 체코는 2012년에 청년 인턴제도를 처음 도입하였고 청년보장제도의 틀에 맞추어 수정한 프로그램을 2015년까지 시행하였다(Kopečn, 2016: 50). 이 정책은 고등학교, 대학교 및 직업훈련기관을 마친 청년들이 노동 시장으로 원활하게 이동할 수 있도록 기업에서 인턴 기회를 제공하는 것을 주된 목적으로 하며, 이 정책은 청년의 취업 및 임금에 긍정적인 영향을 미쳤다(Kopečn, 2016: 61~63).
핀란드
청년보장제도를 일찍 시행한 국가 중 하나인 핀란드의 관련 정책은 2005년을 기점으로 17~24세 청년 실업자를 상담한 후 이들의 구직활동 및 재교육 등을 보장해주는 제도로 발전하였다. 이 제도는 청년 실업자를 숙련된 청년과 의무교육과정 등을 수료한 미숙련 청년으로 구분하여 숙련수준에 따른 맞춤형 지원을 한다는 특징을 가진다(Hmlinen, Hmlinen, & Tuomala, 2014: 3~4). 핀란드의 청년보장제도는 23~24세 청년 실업률 감소에는 영향을 미치지 못했지만, 최종학력이 전문계 고등학교 졸업인 청년의 취업기간을 연장하는 데 효과가 있다(Hämäläinen, Hämäläinen, & Tuomala, 2014: 22).
스웨덴
스웨덴은 1984년에 처음 청년보장제도를 도입한 이후 2007년에 제도를 개편하였다. 동 제도는 16~24세의 청년 실업자의 취직이나 교육(education) 과정으로의 이행을 지원하는 것을 목적으로 한다. Forslund & Skans(2006: 182)에 따르면 이러한 청년 대상 정책이 다른 성인 실업정책에 비하여 실업기간을 단축시키는 데 더 효과적이지만 이 효과는 단기적이다. 또한 청년보장제도는 24세 청년 실업자의 조기구직에는 효과가 있었지만 이 효과는 단기적으로 이 제도에 참여한 청년과 참여하지 않은 청년의 1년 후 실업 확률에는 차이가 없다(Eurofound, 2012: 125). Hall, Kotakorpi, Liljeberg, & Pirttil(2017: 35)에 따르면 2008~2009년 청년보장제도에 참여하는 것은 단기적으로 고용 확률을 7% 정도 상승시키는 효과가 있으며 이는 고용시장에서 상대적으로 유리한 위치에 있는 청년들이 동 정책에 참여하면서 구직활동에 더 적극적이기 때문이다.
노르웨이
노르웨이의 청년보장제도는 20세 미만 청년 중 직업이 없거나 교육을 받지 않은 청년들을 대상으로 한다(Hardoy, 2005: 429). 노르웨이의 청년보장제도와 관련한 고용정책(employment programmes)은 청년 여성과 20세 이하 실업자의 정규직 취업률을 증가시켰지만 직업훈련 정책이 정규직 취업에 미치는 영향은 불분명하다(Hardoy, 2005: 449~452).

■ 우리나라 청년정책과의 관련성

이번 해외연구동향에 제시된 청년보장제도에 대한 연구결과가 한국의 청년정책에 시사하는 점은 다음과 같다. 첫째, EU의 청년보장제도가 EU 차원의 청년실업문제 등에 긍정적인 영향을 미치는지 여부에 대한 연구결과는 불명확하다. 회원국별로 정책이 상당히 상이하며 결과적으로 효과도 다른바, 효과가 나타난 국가의 정책의 세부사항을 면밀히 검토할 필요가 있다. 둘째, 청년보장제도 B 그룹 국가에서 알 수 있다시피 이미 고용, 교육, 훈련 등의 다양한 정책을 시행 중인 국가에서 청년보장제도는 새로운 정책의 도입을 의미하기보다는 기존 정책 간 칸막이를 낮추고 이 정책들을 조정하여 청년을 위한 맞춤형 정책으로 다시 구성하는 것이다. 즉 청년보장제도라는 새로운 이름을 가진 유사한 정책의 도입이 필수적인 것은 아니다. 셋째, 청년보장제도의 효과를 분석한 기존 연구에서 청년보장제도가 직업훈련, 교육, 현장실습, 고용보조금 등의 다양한 정책을 동시에 활용하는 종합적인 정책이기 때문에 구체적으로 어떤 정책수단을 활용하는 것이 가장 효과적인지는 파악할 수가 없다. 다양한 청년의 특성을 고려하여 청년특성별로 가장 효과적인 정책이 무엇인지 파악할 필요가 있다. 넷째, 유럽과 달리 한국에서 25세 미만 청년의 다수는 정규교육을 받고 있거나 의무복무 중이라는 특성을 고려하면 한국에서 유사한 정책을 도입 시 그 정책대상이 달라져야 할 필요가 있다.

이번 해외연구동향은 EU의 청년보장제도를 분석한 연구의 일부만을 제시하였다는 한계를 가진다. 그럼에도 불구하고 관련 연구는 기존 정책과는 차별화된 청년보장제도의 일부 특징이 실업이나 무업(니트)상태의 청년에게 효과적일 수 있다는 점을 보여준다. 청년보장제도가 차별화되는 큰 특징은 상담의 역할 강조, 청년을 선제적으로 정책의 혜택을 받도록 편입시키려는 노력(outreach), 실직이나 졸업 후 4개월이라는 단기간 이내에 고용, 교육, 훈련 등의 기회를 제공하는 것 등이다. 이러한 청년보장제도의 특징을 한국의 기존 유사 정책에서 반영하기 위해서는 상담 부분을 강화하고 적극적으로 청년을 정책에 참여시키는 것이 필요할 것이다. 또한 한국에서 고등학교 졸업이 최종학력인 자 중 학교를 막 졸업한 실업자에 대한 추가적인 지원이 필요할 수 있다. 채창균 외(2017)에서 주장한 바와 같이 소득계층을 기준으로 저소득 청년층을 집중지원하는 것도 고려할 만하다. **KLI**



참고문헌

- 채창균·최영섭·오호영·정재호(2017), 『한국형 청년보장제도 연구』, 한국직업능력개발원.
- Barslund, Mikkel, and Daniel Gros(2017), “Declining youth unemployment in Europe: The effect of the business cycle or the European Youth Guarantee?,” *CESifo Forum* 18, pp.39-46, CESifo, Munich, Germany.
- Blundell, Richard, Costas Meghir, Monica Costa Dias, and John Van Reenen(2004), Evaluating the employment impact of a mandatory job search program, *Journal of the European Economic Association* 2(4), pp.569-606.
- De Giorgi, Giacomo(2005), The new deal for young people five years on, *Fiscal Studies* 26(3), pp.371-383.
- Dhéret, Claire, and Julie Roden(2016), “Towards a Europeanisation of youth employment policies: A comparative analysis of regional youth guarantee policy designs,” Issue Paper No. 81, European Policy Centre, Brussels, Belgium.
- Eichhorst, Werner, and Ulf Rinne(2017), “The European youth guarantee: A preliminary assessment and broader conceptual implications,” IZA Policy Paper No. 128, Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.
- Escudero, Verónica, and Elva López Mourelo(2015), “The youth guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges,” Research Department Working Paper No. 4, International Labour Organization, Geneva, Switzerland.
- _____(2017), “The European youth guarantee: A systematic review of its implementation across countries,” Research Department Working Paper No. 21, International Labour Organization, Geneva, Switzerland.
- Eurofound(2012), *NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- European Commission(2016a), Communication from the commission to the European parliament, the European council, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions: The youth guarantee and youth employment initiative three years on, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- _____(2016b), Communication from the commission to the European parliament, the European council, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions: The youth guarantee and youth employment initiative three years on, Commission Staff Working Document, Accompanying the document. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- _____(2016c), Analysis of the youth guarantee in EU member states, Short Analytical Web Note 2/2016, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Forslund, Anders, and Oskar Nordström Skans(2006), “Swedish youth labour market: Policies revisited,” *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 75(3), pp.168-185.
- Hall, Caroline, Kaisa Kotakorpi, Linus Liljeberg, and Jukka Pirttilä(2017), “Screening through activation: Differential effects of a youth activation programme,” CESifo Working Paper No. 6350. CESifo, Munich, Germany.
- Hämäläinen, Kari, Ulla Hämäläinen, and Juha Tuomala(2014), “The labour market impacts of a youth guarantee: Lessons for Europe,” VATT Working Papers 60, Government Institute for Economic Research, Helsinki, Finland.
- Hardoy, Inés(2005), “Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: The case of Norwegian youth programmes,” *Labour* 19(3), pp.425-467.
- Kopečná, Vědunka(2016), “Counterfactual impact evaluation of the project internships for young job seekers,” *Central European Journal of Public Policy* 10(2), pp.48-66.