

코로나19 시기의 니트(NEET) 문제: 스페인 청년보장제도의 역할

Sandra García López (스페인 국가고용청(SEPE) 청년보장제도 담당관)

■ 머리말 : 청년보장제도의 기원

2013년은 EU의 청년실업이 정점에 달한 해였다. 2008년 경제위기 여파로 인해, 전체 실업자 중 24세 미만이 차지하는 비율이 EU에서는 23.7%, 스페인에서는 무려 55.5%로 치솟았다. 전체 실업자 중 청년 비율이 이보다 높았던 유일한 국가는 그리스로, 경제활동에 참여 중인 청년의 58.3%가 실업 상태였다.¹⁾

당시 해결해야 할 과제는 실업만이 아니었다. 실업 상태에 있는 유럽 청년의 15.9% 이상은 교육 또는 훈련 역시 받고 있지 않았다. 이는 이른바 니트(NEET)의 사회적 문제를 드러냈다. 2013년 스페인의 15~29세 인구 중 니트 비율은 22.5%에 이르렀으며, 이는 EU 회원국 중 그리스(28.5%), 이탈리아(26%), 불가리아(25.7%)에 이어 네 번째로 높은 수치였다.²⁾

청년 니트 문제에 대처하기 위해 EU 이사회는 2013년 4월 22일 청년보장제도 권고를 통과시켰다. 이에 따라 EU 회원국은 청년에게 “실직하거나 정규교육을 마친 시점으로부터 4개월 이내에 양질의 고용과 지속적인 교육, 견습 또는 훈련 기회”를 제공하도록 노력해야 했다.³⁾

1) Eurostat(2021a), “Youth Unemployment Rate by Sex (Online Data Code : TESEM140)”, <https://ec.europa.eu/eurostat> (검색일 : 2021.10.21).

2) Eurostat(2021b), “Young People neither in Employment nor in Education and Training by Sex (Online Data Code : TESEM150)”, <https://ec.europa.eu/eurostat> (검색일 : 2021.10.21).

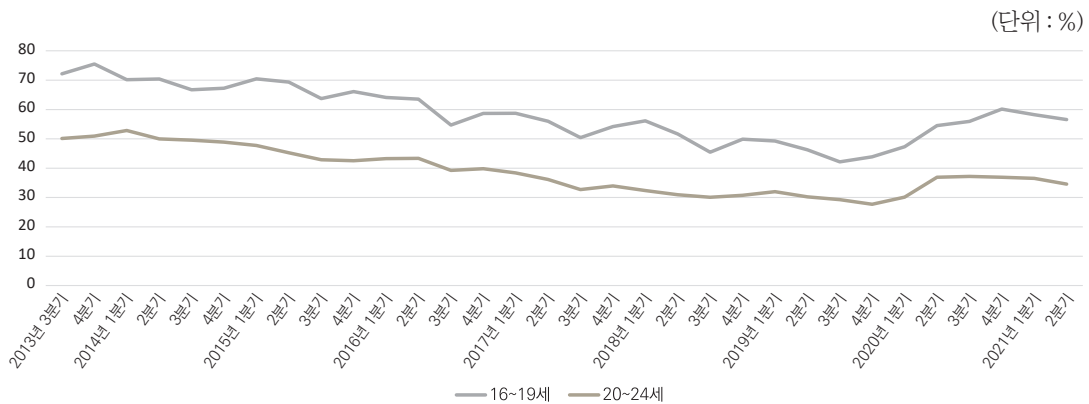
3) European Council(2013), “Council Recommendation of 22 April 2013 Establishing a Youth

스페인 당국은 이러한 목표를 이행하기 위해 국가 청년보장제도를 수립했다. 스페인의 청년보장제도는 단일 수요 리스트의 기능을 하는 다투 데이터베이스로 구성되어 있으며, 이를 통해 전국의 청년은 일자리나 훈련기회를 구할 수 있다.⁴⁾

지난 몇 년간 스페인 청년보장제도를 통해 550만 명이 일자리를 구했는데, 이는 제도 도입 이후 18개월 동안 노동시장에 편입한 인원의 평균 60%에 달하며⁵⁾ 청년보장제도가 청년의 경제활동참여 활성화 및 노동시장 편입에 효과적인 도구임을 증명했다. 2019년 스페인의 다투 비율은 14.9%로 감소했고 청년실업률도 32.5%로 줄어들었다.⁶⁾ 또한 학교 중퇴율도 16%로 감소해 통계치 작성 이후로 최저치를 기록했다.⁷⁾

2021년 현재에도 청년실업 문제는 그대로 남아 있다. 스페인 노동사회경제부가 2021년 6

[그림 1] 스페인의 청년실업률(2013년 3분기~2021년 2분기)



자료: Instituto Nacional de Estadística(2021a), “Tasas de paro por distintos grupos de edad, sexo y comunidad autónoma”, <https://www.ine.es> (검색일: 2021.10.21).

Guarantee (2013/C 120/01)”, *Official Journal of the European Union*, C120/1, pp.1~6.

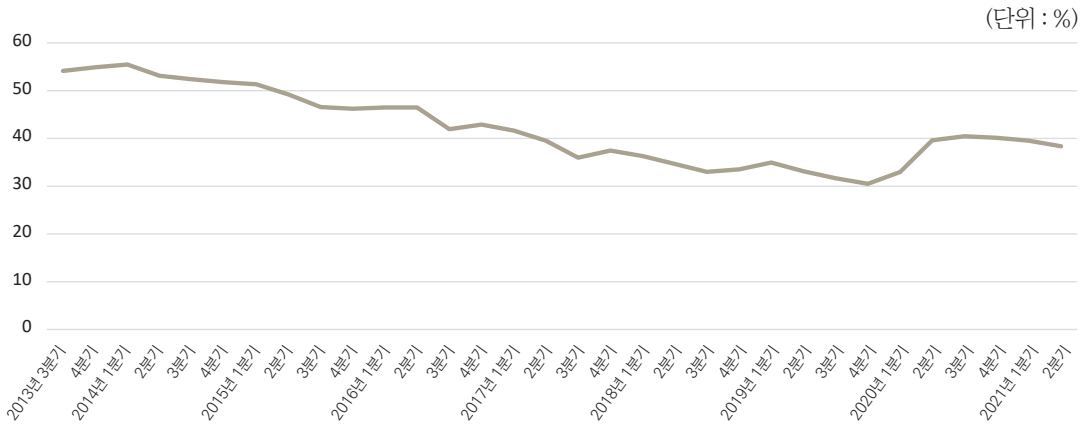
4) Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

5) Spanish Public Employment Service(SEPE)(2021), *Youth Guarantee Data Collection*, Unpublished Internal Document.

6) Eurostat(2021a), *op. cit.*; Eurostat(2021b), *op. cit.*

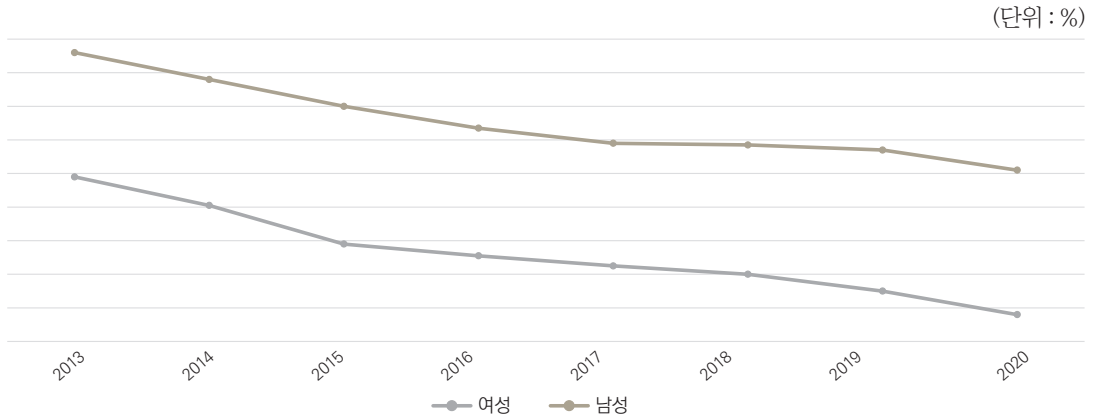
7) Ministerio de Educación y Formación Profesional(2020), “Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población activa”, <https://www.educacionyfp.gob.es> (검색일: 2021.10.21).

[그림 2] 스페인의 25세 미만 청년실업률(2013년 3분기~2021년 2분기)



자료: [그림 1]과 동일.

[그림 3] 스페인의 학교 중퇴율(2013~2020년)

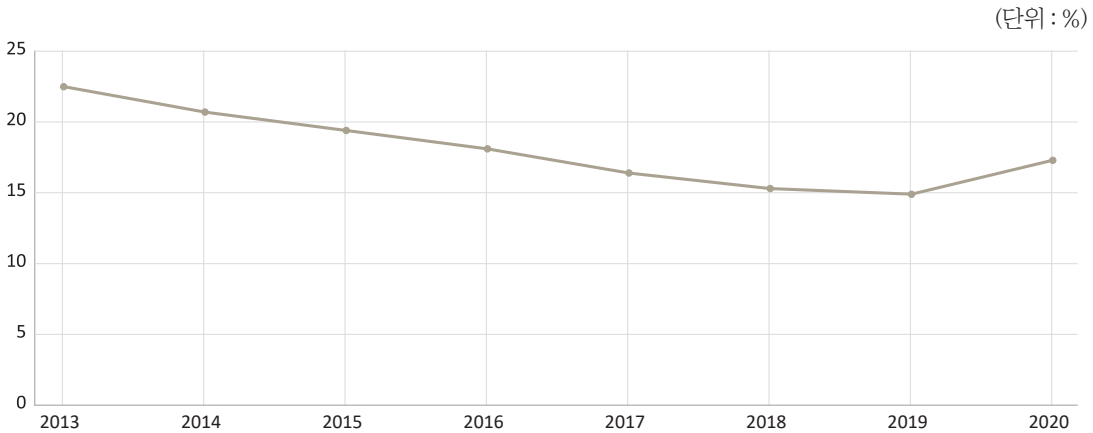


자료: Instituto Nacional de Estadística(2021b), “Abandono temprano de la educación-formación de personas de 18 a 24 años. España y UE-28”, <https://www.ine.es> (검색일: 2021.10.21).

월에 발표한 보고서에 따르면, 스페인의 청년실업률은 25세 미만에서 39.5%, 25~29세에서 24%로 나타났다.⁸⁾ 지난 10여 년간 시행된 공공정책의 우수한 성과에도 불구하고, 코로나19

8) Ministerio de Trabajo y Economía Social(2021), “Informe jóvenes y mercado de trabajo. Junio 2021”, <https://www.mites.gob.es> (검색일: 2021.10.22).

[그림 4] 스페인의 15~29세 니트 비율(2013~2020년)



자료 : Eurostat(2021b), *op. cit.*

위기는 청년층에 막대한 영향을 미치고 있다. 2020년 3월부터 2021년 5월까지 스페인에서 발령된 세 차례의 위기경보 기간 동안 많은 산업이 침체되거나 가동을 중단할 수밖에 없었다.⁹⁾ 그 결과 청년들이 가장 큰 타격을 받았다.

청년보장제도는 스페인뿐만 아니라 EU 전역에서 니트를 위한 양질의 고용과 훈련을 제공함으로써 이러한 상황을 타개할 수 있는 효과적인 도구로 부상하고 있다. 실제로 EU 이사회는 청년보장제도를 강화하고 2013년 4월 22일자 청년보장제도 수립 권고를 대체하는 고용으로의 가교에 관한 2020년 10월 30일자 권고를 통과시켰다.¹⁰⁾ 이로써 EU 이사회는 회원국에게 기후 중립화와 디지털화라는 쌍둥이 전환을 고려하고 개별화된 접근방식을 통해 자국의 청년보장제도를 강화할 것을 권고했다.

9) Presidencia del Gobierno(2021), “Estado de Alarma”, <https://www.lamoncloa.gob.es> (검색일: 2021.10.22).

10) European Council(2020), “Council Recommendation of 30 October 2020 on a Bridge to Jobs - Reinforcing the Youth Guarantee and Replacing the Council Recommendation of 22 April 2013 on Establishing a Youth Guarantee (2020/C 372/01)”, *Official Journal of the European Union*, C372/1, pp.1~9.

■ 스페인의 청년보장 플러스(Youth Guarantee Plus)

EU 이사회의 2020년 10월 30일자 권고에 따라 스페인 의회는 양질의 청년고용을 위해 30억 유로의 예산이 투입될 “청년보장 플러스 계획 2021~2027”(이하 청년보장 플러스)을 통과시켰다.¹¹⁾ 계획의 주된 목적은 2013년 청년보장제도와 동일하게 청년에게 양질의 고용과 지속적인 교육, 견습 및 훈련을 제공하는 것이다. 하지만 목표 달성 수단은 코로나19로 변화한 새로운 현실에 맞추어 조정되었으며, 현재 스페인이 직면하고 있는 고령화나 비도시지역 인구감소 등의 문제도 반영되어 있다.

청년보장 플러스는 총 69개의 실행방안을 6개의 축으로 나누었는데, 각각 청년보장 플러스의 중점과제인 진로지도, 훈련, 고용기회, 형평성, 창업, 제도적 틀 개선에 대한 계획을 담고 있다.

진로지도 축에서는 청년을 위한 맞춤형 상담을 활성화하는 것이 목표이다. 즉 직업상담사를 찾는 청년에게 개인의 흥미와 요구를 감안한 맞춤형 구직 정보를 제공하는 것이다. 이를 효과적으로 달성하기 위해 청년 친화적인 소통 채널을 운영하는 등 청년이 더욱 쉽게 정보를 얻고 상담을 받을 수 있도록 하기 위한 실행방안이 기대된다. 또한 직업상담사가 청년의 고민을 잘 이해하고 맞춤형 접근방식을 통해 양질의 상담을 제공할 수 있도록 직업상담사를 위한 훈련을 개선하는 것도 목표이다.

훈련과 관련하여 청년보장 플러스는 청년의 기술 향상을 꾀한다. 첫째, 재도전 학교(second chance school),¹²⁾ 다양한 일학습 프로그램, 직업훈련 학교(workshop school)¹³⁾

11) Boletín Oficial del Estado(2021), “Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes”, junio 25, <https://www.boe.es> (검색일: 2021.10.27).

12) 편집자 주: 재도전 학교는 1995년 11월 29일 유럽위원회가 발표한 백서 “Teaching and Learning: Towards the Learning Society”에서 제안한 계획 중 하나이다. 학교중퇴 등으로 직업기술 및 자격을 갖추지 못한 청년에게 교육과 훈련 기회를 제공하여 노동시장에 진입할 수 있도록 지원하는 것이 재도전 학교의 목표이며, 스페인은 시행 초기부터 재도전 학교 설립을 적극적으로 추진했다.

13) 편집자 주: 직업훈련 학교는 1985년 노동·이민·사회보장부가 실업 문제에 대응하기 위해 처음 도입했다. “경험을 통한 학습(learning by doing)” 모델을 기초로 16~25세 사이의 청년에게 최대 2년의 교육과정을 제공한다.

등을 활성화하여 학교 중퇴율을 지속적으로 줄이는 데 목표를 둔다. 둘째, 소프트 스킬과 이미 노동시장에서 유용하지만 다수의 청년이 갖추고 있지는 않은 디지털 및 녹색 기술을 활성화한다. 이를 위해 직업관측소(Observatorio de las Ocupaciones)의 역할이 중요한데, 직업관측소는 노동시장 동향을 연구하고 국가 및 지역 차원에서 기업 수요가 많은 기술이 무엇인지 조사한다.¹⁴⁾ 그 결과를 바탕으로 공공 고용서비스는 노동시장의 수요와 공급이 균형을 이루도록 하는 노력을 지속할 수 있다.

고용기회 축은 안정적인 고용을 촉진하기 위한 13개 실행방안으로 구성되어 있다. 안정적인 고용을 위해 사회적 경제, 제조업, 돌봄 등 특정 부문의 이해당사자가 자체적인 일자리 창출 프로그램을 설계하도록 한다. 또한 비도시지역 인구 감소를 막기 위해 비도시지역 노동자의 세대교체를 돕는 실행방안이 시행될 수 있도록 하며, 동시에 청년의 지역 간 이동을 활성화한다.

형평성(동등한 노동시장 접근기회) 축은 모든 유형의 차별에 반대한다. 우선 양성평등에 초점을 두고 노동시장 내 성별 격차를 완화하기 위한 실행방안이 계획되었다. 실제로 스페인의 실업은 여성에게서 더 심각하게 나타나는 경향이 있다. 최근 노동력조사에 따르면, 스페인의 경제활동참여 여성 중 18.1%가 실업 상태인 데 반해 남성의 실업률은 14.1%로 나타났다.¹⁵⁾

성별 격차에서 실업만 문제인 것은 아니다. 노동사회경제부가 발표한 보고서 「노동시장에서 여성의 상황」에 따르면 육아는 여전히 여성의 커리어에 부정적 영향을 미치고 있다. 2019년 기준 여성 임원 비중은 4.9%에 불과할 만큼 여성은 임원직에서 배제되고 있으며, 스페인 시간제 노동자의 74.2%가 여성이다.¹⁶⁾

한편 형평성 축에는 장애 청년을 위한 실행방안도 있다. 특히 장애 청년이 훈련에서 일자리로 원활하게 이행할 수 있도록 하고, 다양한 유형의 장애 청년을 지원할 수 있도록 직업상담사를 훈련하는 방안을 설계하도록 한다.

14) Observatorio de las Ocupaciones(2020), “Informe de prospeccion y detección de necesidades formativas 2020”, <https://www.sepe.es> (검색일: 2020.10.26).

15) Instituto Nacional de Estadística(2021c), “Encuesta de Población Activa (EPA) Primer Trimestre de 2021”, <https://www.ine.es> (검색일: 2021.10.27).

16) Ministerio de Trabajo y Economía Social(2020), “La situación de las mujeres en el mercado de trabajo 2019”, <https://www.mites.gob.es> (검색일: 2021.10.27).

창업 축에서는 사회적 경제를 활성화하고, 청년 창업을 독려하며 일자리 혁신을 촉진하기 위한 여러 실행방안을 구상하고 있다. 청년 창업에 대해 경제적인 측면에서는 소액대출을 제공하는 한편, 사업 아이디어가 있지만 이를 효과적으로 실현할 만한 지식이 부족한 이들을 대상으로 한 훈련도 제공한다.

청년보장 플러스의 마지막 축은 제도적 틀 개선이다. 스페인 중앙 및 지방 당국의 고용정책은 서로 공유되는데, 스페인 헌법에 의하면 노동입법에 대해서는 국가가 배타적인 권한을 갖지만 노동법 집행권은 광역자치주에 있다. 마찬가지로, 일반적인 경제정책에 대해서도 국가가 설계한 틀 내에서 각 광역자치주가 관할 지역의 경제발전을 촉진하기 위한 방안을 실행할 수 있다.¹⁷⁾ 이는 청년고용에 있어서도 중앙당국과 지방당국이 중복되는 정책을 동시에 추진할 가능성이 있다는 것을 의미한다.

스페인의 복잡한 권한 체계를 감안할 때, 여러 기관 사이의 상호 조율이 제도적 틀을 효과적으로 개선할 수 있는 열쇠이다. 즉 각 기관에서 시행하는 제도가 공동의 목표를 추구함과 동시에 상호 보완할 수 있도록 기관 간에 긴밀한 소통과 협업이 필요하다.

또한 이 축에서는 청년이 관련 기관에서 담당하는 제도에 쉽게 접근할 수 있도록 청년과의 관계를 간소화할 것을 촉구하고 있다. 이에 따라 구직 희망을 버리고 더 이상 구직 노력을 하지 않는 청년을 활성화하기 위해 청년보장제도를 통한 소통 개선 노력이 이미 시행 중이다.

이 외에도 제도적 틀 개선 축에는 청년보장제도 평가 개선을 위한 기반도 마련되어 있다. 여섯 가지 축을 중심으로 설계된 69개 실행방안 중 최고의 성과를 거둔 것을 확인하여 해당 방안의 시행을 더욱 촉진하는 한편, 목표를 달성하지 못한 방안에 대해서는 개선하거나 폐지하도록 하고 있다. 가장 중요한 점은 목표와 실행방안에 대한 적절한 모니터링을 통해 국민에 대한 관련 기관의 책임을 분명히 할 수 있다는 것이다.

17) 스페인 헌법 제148조 및 제149조.

■ 청년보장 플러스 수립 과정의 핵심 개념 : 거버넌스

청년보장 플러스 설계 과정에서 거버넌스가 핵심 개념으로 떠올랐다. 스페인 청년보장제도에는 국가 및 지방 공공기관뿐만 아니라 노조와 기업단체 등 관련 이해당사자 모두가 참여한다. 이들은 청년고용정책 시행에 있어 각자의 역할을 맡고 있으며, 청년보장 플러스는 각 이해당사자가 공동의 목표를 향해 서로 협력할 수 있도록 로드맵을 제시해야 한다.

스페인 국가고용청이 과거 사례, 우수 관행 및 기존 청년보장제도 평가 결과를 기초로 작성한 청년보장 플러스 초안은 청년보장제도 모니터링 및 평가 위원회 위원들에게 배포되었고, 스페인 청년연구소(INJUVE), 사회권 및 2030 아젠다부(Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030), 교육·직업훈련부, 노동사회경제부 및 국가고용청 소속 담당자가 내용을 검토했다.

또한 초안 작성 과정에서 지역 차원의 의견을 모으기 위해 스페인 전역의 17개 광역자치주 및 2개 자치시(세우타 및 멜리야) 당국과 협의했다.

사회적 파트너 역시 초안 작성에 참여했는데, 스페인 양대 노총인 노동자총연맹(UGT)과 노동자위원회(CCOO), 대표적인 사용자단체인 스페인 경제인연합회(CEOE), 스페인 중소기업연합회(CEPYME)뿐만 아니라 스페인 청년위원회(CJE)도 참여했다. 이후 청년보장 플러스는 스페인 집시위원회(Consejo Estatal del Pueblo Gitano)에도 제출되었다.

이상 모든 이해당사자의 우선순위와 요구사항을 반영함으로써, 청년보장 플러스는 청년실업 해소라는 공동의 목표를 향해 노력하는 모든 주체에게 실행방안을 제시하는 종합적이고도 세부적인 지침이 될 수 있었다.

■ 차후 단계 : 청년보장 플러스 시행

청년보장 플러스는 2021년 6월 25일 스페인 관보에 게재되면서¹⁸⁾ 시행 첫 단계의 장이 마

18) Boletín Oficial del Estado(2021), “Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de

련되었다. 청년보장 플러스의 6개 축을 담당하는 6개의 실무단이 꾸려졌는데, 각 실무단은 청년보장 플러스 초안 작성에 참여했던 조직의 대표들로 구성되었다. 실무단의 주요 역할은 우선과제를 설정하고 각 실행방안의 세부사항에 대해 협의하는 것이다.

청년보장 플러스 평가 방법을 설계하기 위한 조치도 이루어졌다. 특정 평가 방법을 이용함으로써 국가고용청이 청년보장 플러스 시행을 모니터링하고, 시행 과정에서 발생할 수 있는 계획으로부터의 이탈이나 시행에서 나타나는 격차를 바로잡는 데 도움이 될 수 있다.

중앙정부는 자체 권한에 따라 실행방안을 이행하는 한편, 실무단과 청년보장제도 모니터링 및 평가 위원회의 기능을 조율하며 청년보장 플러스의 진행 상황을 전반적으로 모니터링할 것이다. 지역별 수요에 따라 관할 지역 내에서 실행방안을 이행하며 모니터링하는 것은 각 지방자치단체의 역할이다.

사회적 파트너는 청년보장 플러스 시행 과정에서 우선순위를 정할 때 고려할 수 있도록 사회적 관점을 제시하는 핵심 역할을 맡고 있다. 사회적 파트너의 참여는 청년보장 플러스의 거버넌스가 잘 작동되도록 하고 청년보장제도를 증진하며 각 조직의 책임을 확실히 한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

청년보장 플러스가 시행될 향후 7년 동안 각각의 이해당사자는 모든 스페인 청년에게 양질의 고용과 지속적인 교육, 견습 및 훈련기회를 제공한다는 공동의 목표를 향해 협력해 나갈 것이다. **KLI**

Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes”, junio 25, <https://www.boe.es> (검색일: 2021.10.27).

참고문헌

- Boletín Oficial del Estado(2021), “Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes”, junio 25, <https://www.boe.es> (검색일 : 2021.10.27).
- European Council(2013), “Council Recommendation of 22 April 2013 Establishing a Youth Guarantee (2013/C 120/01)”, *Official Journal of the European Union*, C 120/1, pp.1~6.
- _____(2020), “Council Recommendation of 30 October 2020 on a Bridge to Jobs - Reinforcing the Youth Guarantee and Replacing the Council Recommendation of 22 April 2013 on Establishing a Youth Guarantee (2020/C 372/01)”, *Official Journal of the European Union*, C372/1, pp.1~9.
- Eurostat(2021a), “Youth Unemployment Rate by Sex (Online Data Code: TESEM140)”, <https://ec.europa.eu/eurostat> (검색일 : 2021.10.21).
- _____(2021b), “Young People Neither in Employment nor in Education and Training by Sex (Online Data Code: TESEM150)”, <https://ec.europa.eu/eurostat> (검색일 : 2021.10.21).
- Instituto Nacional de Estadística(2021a), “Tasas de paro por distintos grupos de edad, sexo y comunidad autónoma”, <https://www.ine.es> (검색일 : 2021.10.21).
- _____(2021b), “Abandono temprano de la educación-formación de personas de 18 a 24 años. España y UE-28”, <https://www.ine.es> (검색일 : 2021.10.21).
- _____(2021c), “Encuesta de Población Activa (EPA) Primer Trimestre de 2021”, <https://www.ine.es> (검색일 : 2021.10.27).
- Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional(2020), “Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población activa”, <https://www.educacionyfp.gob.es> (검색일 : 2021.10.21).
- Ministerio de Trabajo y Economía Social(2020), “La situación de las mujeres en el mercado de trabajo 2019”, <https://www.mites.gob.es> (검색일 : 2021.10.27).
- Ministerio de Trabajo y Economía Social(2021), “Informe jóvenes y mercado de trabajo. Junio 2021”, <https://www.mites.gob.es> (검색일 : 2021.10.22).
- Observatorio de las Ocupaciones(2020), “Informe de prospección y detección de necesidades formativas 2020”, <https://www.sepe.es> (검색일 : 2020.10.26).

-
- Presidencia del Gobierno(2021), “Estado de Alarma”, <https://www.lamoncloa.gob.es> (검색
일: 2021.10.22).
 - Spanish Public Employment Service(SEPE)(2021), *Youth Guarantee Data Collection*, Unpublished
Internal Document.