

유럽 청년보장: 유럽 청년정책의 새로운 기본틀

마시밀리아노 마스케리니(Massimiliano Mascherini) (유로파운드 연구실장)

■ 서론

유럽 전역에서 청년들이 최근의 경제위기로 크게 타격을 입으면서, EU 회원국 대다수에서 청년층에 대한 노동시장 전망이 급격하게 악화되었다. 조심스럽게 긍정적인 동향들이 일부 제시되고 있긴 하지만 EU 회원국의 3분의 2가량이 여전히 국내 사상 최악의 청년실업률을 경험하고 있다. 그리스, 스페인, 크로아티아, 이탈리아 등은 40%가 넘는 청년들이 실직상태에 있다. 또한 EU 전역에 걸쳐 니트(NEET, 미취업자 중 정규교육과 직업훈련을 받지 않는 자)의 비중도 우려할 만큼 높다. 청년실업 위기에 대한 대응으로, 2013년 EU 이사회는 실직하거나 교육을 마친 청년들에게 그 시점으로부터 4개월 내에 양질의 일자리, 지속적 교육, 견습 또는 훈련 과정을 제공하려는 목적으로 '청년보장(Youth Guarantee)' 프로그램의 수립을 권고하였다.

이 글은 유럽 내 청년고용의 최근 현황을 제시하고 2013년 이후로 '청년보장' 프로그램의 시행이 어떠한 진척을 보여왔는지를 논하는 데 목적이 있다. 이를 위해, 이 글의 도입 부분에서는 오늘날 유럽의 청년실업 및 청년 니트의 최신 동향을 포함하여, 유럽 노동시장에서 청년층이 처해 있는 현 상황을 간략하게 조명한다. 다음으로, '청년보장'의 개념을 소개하고 이러한 개념이 유럽 정책의제의 중심에서 어떻게 이동해 왔는지를 살펴본다. 그리고 나서, '청년보장' 프로그램의 시행 과정에서 취한 일차적 조치 및 구체적 행동들을 기술한다. 또한 초기

이행단계에서 발견된, 이러한 정책대응이 최대 잠재력을 발휘하는 데 존재했던 장벽과 난제들을 개술하도록 한다.

■ 유럽의 청년실업

유럽에서 청년실업이 여전히 심각한 상태이긴 하지만, 마침내 개선의 조짐들이 일부 나타나고 있다. 2014년, 2007년 이후 처음으로 유럽 차원에서 청년고용률이 약간 증가한 32.5%를 기록하였으며, 이는 EU 역사상 최저 수준을 기록했던 2013년보다 0.3%포인트 높아진 수치다. EU 회원국의 과반수에서 고용률이 증가하였으며, 주로 발트해 연안국가, 체코공화국, 그리스, 키프로스, 헝가리, 폴란드, 영국의 성과에 힘입은 바가 크다. 이 국가들 모두 청년고용률이 2013년에 비해 1.5%포인트 이상 증가하였다(Eurostat, 2016a).

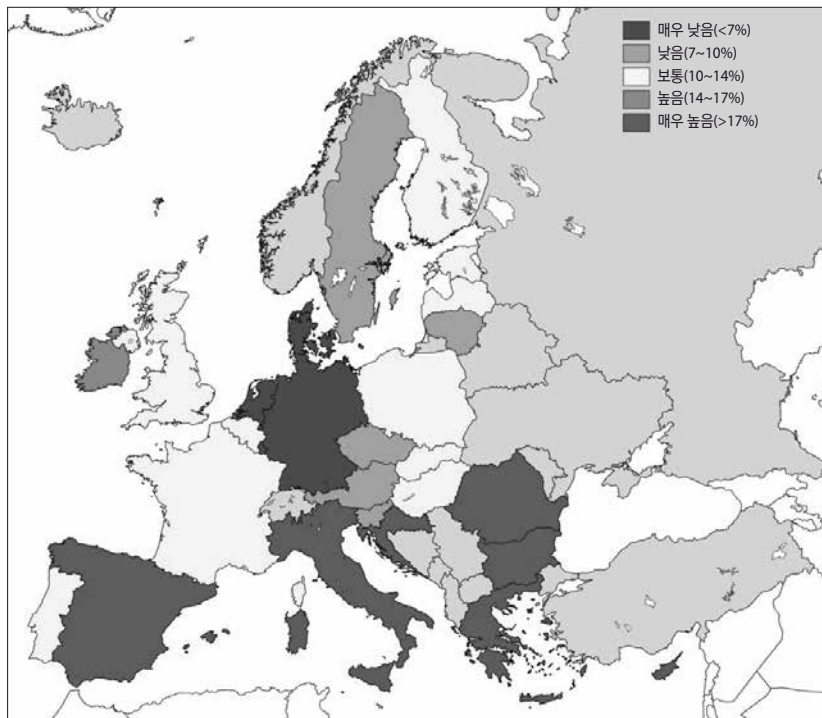
이와 마찬가지로, 2014년과 2015년의 청년실업률은 2013년에 비해 눈에 띄게 감소하였다. 유럽 차원에서 보면, 2015년 청년실업률은 20.3%로, EU 역사상 가장 높은 수준을 기록하였던 2013년의 23.5%와 비교된다. 청년실업률 감소는 루마니아, 핀란드, 룩셈부르크, 이탈리아를 제외한 모든 회원국에서 나타났으며, 이러한 감소세는 2016년에 들어서서 더욱 확고해졌다. 2015년 2월, 청년실업률은 2009년 4월 이후로 가장 낮은 수준인 19.4%를 기록했다(Eurostat, 2016b). 그러나 이러한 중요한 개선 조짐에도 불구하고, 다수의 지중해 연안 국가들에서는 여전히 청년실업률이 높게 나타난다. 포르투갈과 키프로스에서는 청년실업률이 30%를 상회하는 한편, 크로아티아, 스페인, 그리스에서는 계속해서 40%를 넘어서고 있다.

더구나, 청년 장기실업도 문제가 되고 있다. 사실, 학교-직장으로의 이행 과정에서 단기 실직은 일반적인 경우로 간주될 수 있지만, 청년들이 노동시장으로부터 장기간 이탈되는 경우에는 취업경력 미흡, 임금에 불리한 조건 형성, 노동시장 이탈 위험 증가, 반사회적 생활 방식 등으로 평생에 걸쳐 그 영향이 나타날 수 있으며, 결과적으로 사회적 소외가 심화된다고(Eurofound, 2012; Eurofound, 2015). 이러한 점에서, 유럽 차원의 장기실업이 전체 청년실업에서 차지하는 비중은 약 3분의 1에 달한다. 하지만 이러한 상황은 국가별로 상당한 차이가 있다. 일부 국가에서는 청년실업률이 높은 동시에 장기 청년실업률도 높게 나타난다. 그리

스, 크로아티아, 이탈리아가 이에 해당하며, 청년 실직자의 절반가량이 장기 실직자이다. 이와는 반대로 청년층에서 장기 실직자의 비중이 가장 낮은 국가들로는 핀란드, 덴마크, 스웨덴이 있으며(모두 전체 청년실업자 대비 10% 미만)(Eurostat, 2015a), 오스트리아가 그 뒤를 잇고 있다. 이 국가들은 모두 이미 청년보장제도가 실행되어 제 기능을 발휘하고 있다.

끝으로, 청년실업 동향에 이어, 유럽에서 니트 비중도 2013년 13%에서 2014년에는 2009년과 동일한 수준인 12.4%로 크게 감소하였다(Eurostat, 2015b). 이러한 감소는 20개 EU 회원국에서 기록되었으며 불가리아, 체코공화국, 그리스, 스페인, 라트비아, 리투아니아, 헝가리, 포르투갈, 영국의 성과가 크게 기여하였는데, 이 국가들은 2013년 수치에 비해 1%포인트가 넘는 감소를 보였다. 이와는 반대로, 몰타와 룩셈부르크에서는 니트 인구가 두드러지게 증가하였음에도 불구하고, 룩셈부르크의 경우 유럽에서 니트 인구의 비중이 여전히 가장 낮은

[그림 1] 유럽의 니트 인구 비중(2014년)



자료 : Eurostat.

국가에 속한다.

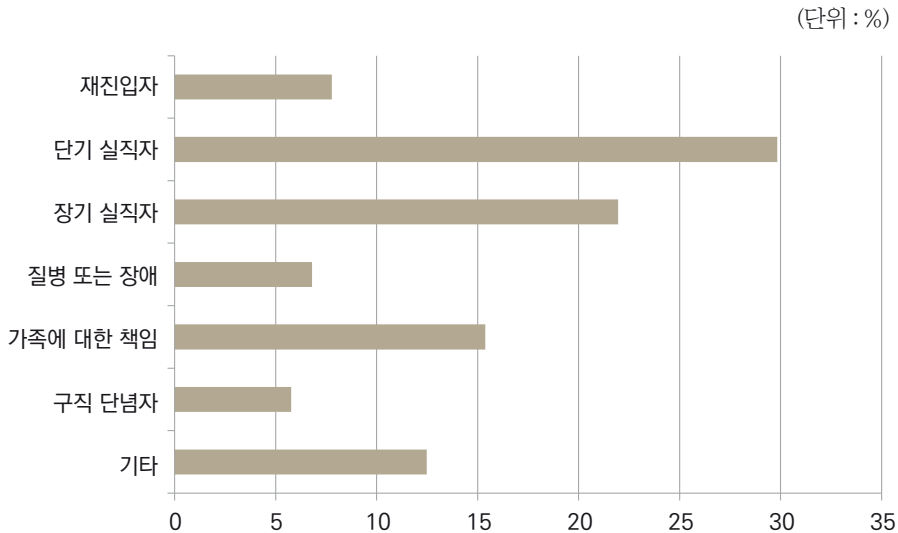
니트 인구의 규모 못지 않게, 그 구성을 이해하는 것도 흥미로운 일이다. 실제로, 니트 인구는 매우 이질적인 집단이기 때문에, 그 구성을 살펴보면 유럽 청년실업 문제의 원인들이 무엇인지를 이해하는 데 도움이 되며, 청년 노동시장 재통합을 위해 어떠한 개입 대책이 필요한지도 알 수 있다. Eurofound 2016과 EU 노동력 조사(EU Labour Force Survey)에 의하면, 니트는 다시 7개의 하위집단으로 분류할 수 있다.

- 재진입자(Re-entrants) : 이미 일자리나 교육기회를 구한 상태여서 곧 니트 범주에서 벗어날 자
- 단기 실직자: 실직기간이 12개월 미만인 자
- 장기 실직자: 실직기간이 12개월 이상인 자
- 가족에 대한 책임으로 취업이 불가능한 자: 가족에 대한 책임(자녀, 성인 및 기타 가족에 대한 책임)으로 니트에 속한 자
- 장애로 취업이 불가능한 자: 자신의 질병 또는 장애로 인해 취업할 수 없는 자
- 구직 단념자(Discouraged workers) : 자신을 위한 일자리가 없을 거라고 판단하여 구직활동을 하지 않아 니트에 속한 자
- 기타: 니트에 해당하는 이유를 명시하지 않은 자

[그림 2]에서 보는 바와 같이, 2013년 EU 노동력 조사의 자료에 의하면, 유럽에서 15~24세 연령의 니트 인구 중 가장 큰 비중을 차지하는 집단은 단기 실직자(29.8%)이며, 장기 실직자(22%), 가족 책임으로 인한 니트(15.4%), 재진입자(7.8%), 질병 또는 장애로 인한 니트(6.8%)가 그 뒤를 잇고 있다. 니트 인구 중 약 5.8%는 구직 단념자이며, 나머지 12.5%는 '기타 니트'에 해당한다. 구직 단념자, 단기 및 장기 실직자, 재진입자의 비중을 고려하면, EU 28개국 평균으로 니트 인구의 약 60%(15~24세 청년 약 470만 명)가 노동시장 요인으로 인해 니트 집단에 속해 있다고 할 수 있다. 나머지 40%는 가족 책임, 질병이나 장애 등과 같이 사회정책과 관련이 더 큰 이유에 의해 니트가 된 것으로 보인다.

'기타 니트'의 범주에 대해서는 추론할 수가 없지만, 자료에 의하면 니트 인구의 3분의 1이

[그림 2] 유럽의 니트 인구 구성



상이 지속적인 노동시장 이탈 위험이 있으며 따라서 이들을 재통합하기 위한 특별한 재활성화 조치들이 추가로 필요한 것으로 보인다. 그러나 이는 장기 실직자와 구직 단념자 외에 다른 하위집단들의 취약성 정도를 조사할 수 없는 상황에서 두 집단만을 고려한 매우 보수적인 추산이라 할 것이다.

■ 유럽 청년보장 프로그램

현 상황을 살펴보면, EU 회원국들이 유럽의 미래세대들에게 지속가능한 고용 및 훈련 기회를 제공해야 할 필요성이 절실함을 알 수 있다. EU 집행위원회는 우려할 만큼 높은 청년실업률에 직면하여 행동을 취하기로 결정하고, 2012년 12월 EU 회원국 전체에서 ‘청년보장’ 프로그램을 실행할 것을 제안하였다(European Commission, 2012). 청년 니트 인구의 확산에 따른 매우 높은 비용과 함께, 경제위기 이후 실업의 여파가 특히 청년들에게 크게 미쳤다는 점이 청년보장 프로그램 수립의 주요 동기였다(Eurofound, 2012; Eurofound, 2014). 실직 또는 학업을 마친 지 4개월 이내에 청년들이 노동시장에 재합류하도록 함으로써 이들의 실직

을 막고 노동시장 장기 이탈을 예방한다는 것이, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴의 성공적인 경험을 기반으로 하여 EU 차원에서 청년고용을 위해 수립된 새로운 “포괄적(umbrella)” 정책인 청년보장 프로그램의 핵심이다.

2013년 4월 22일, EU 이사회는 청년보장 프로그램 수립 권고를 발표하였고, 뒤이어 2013년 6월 EU 이사회는 이를 승인하였다. 2013년 4월 “EU 이사회 청년보장 프로그램 수립 권고”는 다음과 같이 제시하고 있다.

“‘청년보장’이란 청년들이 실직하거나 정규교육을 마친 시점으로부터 4개월 내에 양질의 고용, 지속적 교육, 견습 또는 훈련을 제공받는 상황을 가리킨다. 지속적 교육 제공에는 인정되는 직업자격으로 이어지는 양질의 훈련 프로그램도 포함될 수 있다.”
(Council of the European Union, 2013a)

EU 이사회의 권고에 부응하여, EU 회원국들은 자국에 25세 미만의 모든 청년들에게 실직 또는 정규교육 종료 시점으로부터 4개월 이내에 양질의 기회를 제공하는 청년보장 프로그램을 수립하기 위한 노력을 기울였다. 이를 위해, 회원국들은 청년보장 프로그램 수립을 위한 경로를 설계한 ‘청년보장 이행계획(Youth Guarantee Implementation Plans: YGIP)’¹⁾을 작성하여 2013년 말과 2014년 초 두 차례에 걸쳐 제출해야 했다. 이와 함께 회원국들은 청년 관련 ‘운영 프로그램’을 마련하였으며, 이를 기반으로 유럽 차원의 자금 출처(ESF와 청년고용 이니셔티브>Youth Employment Initiative: YEI)로부터 청년보장 프로그램의 이행을 위해 재정이 지원된다(European Commission, 2013). 설계적 차원에서, 청년보장 프로그램은 즉각적 효과와 중장기적 효과를 모두 지닌 개입 조치로 명시되어 있다. 청년보장 프로그램은 청년들의 즉각적인 취업을 지원하는 동시에, 청년들의 학교-직장 이행을 크게 개선하려는 목적에서 더욱 구조적인 개선을 촉진하는 취지로 설계된다. 더 구체적으로 말하자면, 회원국들은 ‘유럽구조기금(European Structural Funds)’과 국내 자금을 활용하여 청년들을 위한 고용, 사회, 교육 서비스를 현대화하는 데 투자하며, 이를 통해 관련 구조의 역량을 강화하고 교육,

1) 일부 YGIP는 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1090&langId=en>에 공개되어 있다.

훈련 및 직업교육훈련(VET)의 질, 이러한 교육, 훈련과 노동시장의 연계뿐만 아니라 교육에 대한 기회를 높여야 한다(European Commission, 2013). 청년보장제도는 회원국의 관련 지방자치 국가, 지역 및 소지역, 상호조정기구 등에서 이행되는 동시에 다양한 청년집단들의 수요가 고려되어야 한다.

EU 이사회 권고에서 명시한 바와 같이, 청년보장 프로그램의 전달체계는 다음의 6개 축을 중심으로 수립되어야 한다(Council of the European Union, 2013a; 2013b).

모든 이해당사자 간 강력한 파트너십 구축

청년 분야의 주요 이해당사자들 사이에 파트너십을 구축하는 것이 청년보장 프로그램 전달의 중심 요소다. 여기에는 노사, 청년단체, 공공 및 민간 고용서비스 기관, 경력 지도 서비스 기관, NGO, 청년센터 및 연합회와 같이 비경제활동에서 교육, 훈련 또는 취업으로의 원만한 이행을 지원하는 기타 청년 서비스 기관들 사이의 협력 증진이 포함되어야 한다.

조기 개입 및 활성화

청년보장 프로그램의 4개월 개입 시점은 이 프로그램의 독특한 특징 중 하나로, 장기적 이탈 위험을 줄이기 위한 필수적 요소다. 이와 관련하여, 청년들에게 제공되는 개별 지도와 함께 청년층과, 특히 청년 니트를 대상으로 하는 아웃리치 전략(outreach strategy)을 개발하는 것이 조기 개입 및 활성화 원칙의 핵심이다.

노동시장 통합 지원책

이러한 지원 대책은, 학교를 중도에 그만두거나 어떠한 기초자격도 획득하지 못한 청년들을 비롯하여 청년층의 능력을 개선하는 활동과, 채용 장려금, 임금 보조금, 노동이동 또는 창업촉진 지원 등과 같은 노동시장 관련 대책으로 다시 나눌 수 있다. 하지만 '양질의 기회 제공(good quality offer)'이라는 개념은, 청년들이 지속가능한 기회를 갖지 못하고 반복되는 한

시적 대책이라는 뜻에 빠질 수 있는 위험성을 강조하는 여러 이해당사자들로부터 비판의 대상이 되어 왔다.

EU 구조기금의 적극적 활용

청년보장 프로그램의 재정은, 국내 재정, 유럽사회기금(ESF), 청년고용 이니셔티브(YEI)라는 세 가지 재원을 통해 조달된다. 청년고용 프로그램의 이행을 가속화하기 위해, EU 집행위원회는 YEI 기금의 조기집행을 제안하였으며, 2015년 2월에 EU 집행위는 수급자에 대한 지급금 지원 부족으로 청년보장 대책 시행에 어려움을 겪고 있는 일부 회원국들을 위해 청년고용 이니셔티브의 선자금조달(pre-financing) 가속화를 추진하였다(European Commission, 2015).

제도에 대한 평가와 지속적 개선

회원국별 청년고용 프로그램의 시행은 유럽정착조정주기제도(European Semester)²⁾ 실시를 통해 면밀하게 감독된다. 또한 EU 집행위는 회원국 간 모범적 관행 교류와 함께 홍보를 독려하고 촉진한다.

신속한 이행

청년보장 프로그램은 2012년에 대부분 개념이 정립되고 2013년에 EU 차원에서 승인을 받아, 2014년 예비대책(European Commission, 2014)이 마련되어 이행되기 시작했지만, 이

2) EU 집행위원회는 국가별 권고(CSR)를 포함하여 2014년 유럽정착조정주기제도(1년 주기로 이루어짐, 편집자 주)의 일환으로, 회원국들이 청년보장 프로그램 이행을 위해 상당한 노력을 기울이고 있음을 이미 인정하였다. 더 자세한 내용을 위해서는 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1094&langId=en>를 참조하기 바란다. 이미 2011년부터 회원국들은 청년고용 및 교육 분야에서 국가별 권고를 받아 왔다.

러한 정책은 유럽에서 가장 빠르게 이행된 정책 중 하나로 꼽을 수 있다. 이미 청년보장 제안은 매우 빠르게 채택된 바 있으며 이는 청년고용 위기 문제에 신속하게 대처해야 한다는 유럽 차원의 위기감을 반영하는 것이기도 하다(European Commission, 2014b).

EU 이사회 권고는 이러한 6개 요소의 중요성을 강조하고 있지만, 청년보장 프로그램 이행에 있어서는 '만병통치약과 같은 해법은 없다'는 접근법이 현재의 청년실업 상황을 적절히 해결할 수 있다는 점도 강조되어야 한다. 회원국들은 자국의 국가, 지역 및 소지역적 특성을 고려하는 동시에 위에서 언급한 권고들을 충분히 수용해야 할 것이다.

■ 모범 관행으로부터 얻은 교훈 : 오스트리아, 핀란드, 스웨덴의 청년보장제도

청년보장 프로그램이 EU 차원에서 새로운 정책 구상안이기는 하지만 모든 청년들에게 기회를 보장한다는 개념은 새로운 것이 아니다(European Commission, 2012).³⁾ 수년간 일부 유럽 국가들은 청년층의 훈련 또는 교육을 보장하려는 취지의 대책들을 실행하여 왔다. 이 국가들의 완벽한 접근방식이 인정되어,⁴⁾ 유럽 정책 논의에서는 오스트리아, 핀란드, 스웨덴이 대표적인 사례로 언급되고 있다(Eurofound, 2012b). 이러한 청년보장제도들은 청년의 취업, 교육 또는 훈련 진입을 지원한다는 목적하에 유사한 기본원칙을 지닌다. 세 국가 모두에서 청년보장제도는 청년의 노동시장 이탈이 고착화되기 전에 예방하는 데 궁극적 목표를 두고, 청년실업 해결을 위해 즉각적으로 개입하는 데 목적이 있다. 또한 세 국가의 모형 모두 견습제에 각별히 중점을 두고 있다. 견습제의 높은 비중은 특히 오스트리아의 훈련보장 제도의 주요 특징이다.

3) EU 집행위원회(2012)가 강조한 바와 같이, 이미 1981년에 북유럽 국가들의 정부 간 포럼인 '북유럽 장관협의회(Nordic Council of Ministers)'는 청년보장이라는 개념을 언급한 바 있으며, 이는 현재 EU가 새로운 구상안을 통해 달성하고자 하는 목표와 매우 유사하다.

4) ILO(2013)에 의하면, 오스트리아, 덴마크, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈은 청년보장제도의 경험을 어느 정도 갖고 있다. 그런데 이 명단에 모든 해당 국가가 포함되어 있지는 않은 것으로 보인다(가령, 영국의 '9월 보장(September Guarantee)' 프로그램 참조).

모두를 위한 견습훈련 기회: 오스트리아의 청년보장 프로그램 사례(‘*Ausbildungs-garantie*’ and ‘*Überbetriebliche Lehrausbildung*’)

오스트리아의 청년보장 프로그램은 수년간 운영되어 오고 있다. 2008년 법 개정 에 따라 18세 미만의 청소년에 대해서는 견습훈련이 보장된다. 이러한 이중 견습제(교육과 훈련을 병행하는 제도, 편집자 주)는 오스트리아에서 오랜 역사를 지닌 제도로서, 각 연령집단(age cohort)의 약 40%가 이러한 경로를 선택한다. 그러나 사용자가 제공하는 견습직의 수는 1990년대 이후로 감소하여 왔다. 바로 이러한 상황에서 오스트리아의 훈련보장제도가 도입되면서, 개별 기업에서 견습직을 확보하지 못한 청년들을 대상으로 초기업적 견습훈련직을 제공하고 있다. 정부가 주도하는 이러한 지원 대책은 2008년부터 실시되어 왔으며, 청년들에게 3개월 내에 훈련직을 제공한다. 이 프로그램은 일반적으로 개별 사용자 사업장에서 3년간 진행되는 견습제를 통해 얻을 수 있는 실질적 경험을 그대로 반영함으로써 기업별 견습제와 동일한 지위를 지닌다(BMASK, 2012; Hofbauer et al., 2014).

유사한 맥락에서, 스웨덴은 수년간 청년고용보장제도를 운영해 오고 있다. 사실상, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드는 이미 1980년대 중반과 1990년대 초반 사이에 초기 제도들을 도입하였으며, 이와 같이 북유럽 회원국들은 청년보장 접근법에 있어 선도적인 위치에 있다.

스웨덴의 청년보장 프로그램 사례(‘*Jobbgarantinföringdommar/En jobbgaranti för ungdommar*’)

스웨덴 청년보장제도의 기원은, 스웨덴이 모든 청년에 대한 고등학교 교육 또는 한시적 일자리 제공을 처음 시도한 1984년으로 거슬러올라간다. 현행 제도는 2007년에 도입되었으며, 16~24세를 주된 대상으로 한다. 청년은 (최근 4개월 내에) 등록된 총실직기간이 90일이 되면 바로 이 프로그램으로 전환된다.

처음 3개월 동안, 청년고용보장제도의 활동에는 심화평가, 교육 및 직업 지도, 코칭이 결합된 구직활동이 포함된다. 그 이후에는 구직활동이 강화되며, 근로경험을 위한 업무 배치, 훈련직, 교육 및 훈련 평가 지원, 창업자금 지원 등과 같은 적극적 노동시장 대책이 주로 포함된다.

오스트리아와 스웨덴의 현행 청년보장제도 경험은 유럽의 청년보장 프로그램 설계에 중요한 영향을 끼쳤다. 하지만 현재 유럽 전역에서 실시되고 있는 청년보장 프로그램은 특히 핀란드의 청년보장 모형과 상당히 유사하다.

핀란드의 청년보장 프로그램 사례(‘NuortenYhteiskuntatakuu’)

핀란드의 제도는 주로 청년들의 개별 계획에 초점을 두고 있으며, 이러한 계획을 더욱 신속하게 작성함으로써 궁극적으로 실업을 줄이는 데 목적이 있다. 개별 계획이 작성되면 해당 청년의 수요와 지원을 평가하고 이를 기반으로 하여 일자리 또는 훈련 기회가 제공된다. 핀란드의 공공고용서비스기관(PES)은 해당 청년이 실직자로 등록된 날로부터 처음 3개월 내에 이러한 활동을 수행하여야 할 의무가 있다.

핀란드의 청년보장제도는 여러 차례에 걸쳐 개편되었다. 현행 제도는 2005년에 처음 도입되어 2010년에 대대적으로 개편되었다. 가장 최근인 2013년의 개편 이후로, 핀란드 청년보장제도의 대상집단은 30세 미만의 졸업자뿐만 아니라 등록된 실직기간이 30일 이상인 25세 미만의 모든 청년으로 확대되었다(OECD, 2014).

위 설명상자에서 알 수 있듯이, 오스트리아, 스웨덴, 핀란드의 청년보장제도는 전반적인 배경, 의도, 범위, 수혜자격 조건, 제공 방안의 유형, 개입의 기간과 비용에 있어 상당한 차이를 보인다. 하지만 각각의 모형은 해당 회원국 특유의 초기 상황과 배경을 반영하고 있다.

체계적인 정책 평가가 제한적이긴 하지만 이 국가들이 취하고 있는 접근방식들은 청년층의 이탈을 예방하고 해결하는 효율적인 방안으로 볼 수 있다. 가령, Eurofound(2012b)에 의

하면, 핀란드에서는 청년 구직자의 83.5%가 실직자로 등록된 지 3개월 이내에 성공적인 기회(offer)를 제공받았다. 그 이후로 핀란드의 청년보장 기회는 최고 30세의 청년 졸업자도 포함되도록 더욱 확대되었다. 스웨덴의 경우, 2010년에는 청년 구직자의 46%가 청년보장 기회 제공의 결과로 성공적인 취업 성과를 거두었으며, 이 프로그램은 경제위기 전까지 전반적으로 성공적인 제도임이 입증되었다. 오스트리아의 한 노조단체에 의한 평가에 따르면, 오스트리아의 청년보장제도에 참여한 청년의 평균 70%가 노동시장에 진입하고 있다고 한다 (Hofbauer et al., 2014). 이러한 높은 투자 수익률도 이 제도의 성공 요인 중 하나로 언급되고 있다.

■ 청년보장 프로그램 이행의 첫 단계

스웨덴, 핀란드, 오스트리아의 경험을 바탕으로 하는 유럽 차원의 청년보장 프로그램은 청년실업을 퇴치하고 청년층의 장기 노동시장 이탈을 예방하기 위한 새로운 접근방식이다. 여러 국가에서, 청년보장 프로그램은 청년고용정책의 대대적 개혁을 의미할 수 있으며, 이러한 개혁 정책의 실효성과 참신성은 다음의 세 가지 요소에 의한다.

조기 개입

4개월이라는 개입 시점은 청년들을 고립된 상태로 내버려 두는 대신 그들의 조기 활성화를 보장한다. 청년들은 단기 실직기간은 상대적으로 잘 대처할 수 있는 반면, 노동시장 이탈 기간이 길어질수록 그러한 이탈로 인해 평생 지속되는 상황은 더욱 심각한 것으로 나타났다 (Eurofound, 2014). 따라서 단기 개입 시점은, 장기실업 청년들에 대한 잠재적 낙인효과를 제한할 수 있는 청년보장 프로그램의 중요한 특징이다.

즉각적 조치와 장기적 개혁의 결합

청년보장 프로그램은 청년정책에 대한 통합적 접근법과 교육기관, 노동시장 주체, 노사 및 청년단체 간 강력한 파트너십을 기반으로 하는 포괄적 정책(umbrella policy)이다. 따라서 청년보장 프로그램은 회원국들이 교육, 훈련(VET 포함), 공공 고용서비스 기관(PES) 개혁을 단행함으로써 장기적으로는 청년을 위한 역량 및 기능에 있어 이러한 체제들의 효율성을 높이면서 청년실업 퇴치를 위해 즉각적 해결책을 제시할 수 있는 기회가 된다.

청년층을 위한 개별화되고 통합된 접근법

청년보장 기본틀에 따라, 청년들은 개인 특성에 맞춘 일자리, 견습, 훈련 또는 추가 교육을 제공받는다. 통합 정책을 통해, 장기 노동시장 이탈의 위험이 큰 청년들에게 특별히 관심을 기울일 수 있다. 청년보장 프로그램은 '만병통치약'과 같은 접근법이 아니며, 각 회원국에 자국의 국가, 지역 및 소지역 차원의 수요에 따라 맞춤형 개입 조치를 취할 수 있도록 한다.

청년보장 구상안은 2013년 4월 EU 이사회 권고에 의해 승인된 후에(Council of the European Union, 2013), 국가별 '청년보장 이행계획(YGIP)'이 제출되면서 2014년부터 이행되기 시작하였다.

시범사업

국가별 제도 이행의 타당성 조사를 위해, 유럽 의회의 요청에 따라, 18개의 청년보장 시범사업(European Commission, 2014c)이 2013년 8월과 12월부터 유럽 전역에서 약 12개월의 기간 동안 실시되었다. 회원국들은 청년보장 이행의 조기경험 기회를 제공하는 이러한 사업의 실시를 위해 YEI 초기 자금을 지급받았다. 2014년 중반에 이르러서는, 청년의 고용가능성에 긍정적인 영향을 미치는 이러한 18개 시범사업에 참여한 청년들의 수가 3,000명을 넘어섰다. 이 사업들은 주제별로 크게 두 부분으로 나눌 수 있다.

- 중등교육 또는 훈련의 최종단계에 있는 청년들을 대상으로 하며 이들의 학교-직장간 이행, 추가 교육 및 훈련을 지원하는 데 목적이 있는 사업
- 청년 니트를 대상으로 하며 이들에게 교육, 훈련 또는 취업으로 이어지는 경로를 지원하는 데 목적이 있는 사업

이 사업들은 범위와 참가자뿐 아니라 목표에 있어서도 다양한 양상을 보인다. 예를 들어, 영국에서는 크로이던(Croydon), 하틀풀(Hartlepool), 펨브로크셔(Pembrokeshire)에서 시범 사업이 실시되었다. 이 중에서 ‘하틀풀’ 프로젝트는 학교를 중도에 그만둘 위험이 있는 학생들을 지원하기 위해, 16세 이후 교육을 중도포기하거나 이탈할 위험이 가장 큰 것으로 파악된 15~16세 청소년 275명을 대상으로 한다. 이 시범사업에서는 30시간의 멘토링과 지원을 제공한다. 그 결과, 참가자들은 자신감이 생기고 교사와의 관계가 개선되었고, 자신의 미래를 위한 선택에 대해 더 잘 알게 되었으며, 시험과 학교생활에 더욱 집중할 수 있게 되었다.

또한 ‘밸리먼(Ballymun)’ 시범사업은, 아직 실시된 지 1년 정도밖에 되지 않았지만, 초창기부터 EU 공공정책 논의에서 모범적인 청년보장 이행사례로 자주 언급되어 왔다. 아일랜드 밸리먼에서 실시된 이 청년보장 시범사업은 2013년 7월에 합의되어 2014년 1월부터 시행되었다. 밸리먼은 더블린에 속하는 사회적, 경제적으로 취약한 지역이다. 사업 시행을 위한 구체적인 계획이 마련되었고, 여기에는 대상 지역의 청년실업 문제에 대한 평가와 청년층(18~24세) 프로파일링이 포함되었다. 현 상황에 대한 분석을 기반으로, 3개의 대상집단을 파악하고 그들의 수요를 충족하기 위해 서로 상이한 개입 전략을 수립할 수 있었다. 특히 이 시범사업에서는 가장 먼저 지역의 ‘공공고용사무소(Intreo)’에서 집단활동이 이루어진다. 이후, 각 개인은 경력 지도사와 일대일 면담을 위해 ‘지역고용서비스/밸리먼 고용 클럽(Local Employment Service / Ballymun Jobs Club)’으로 배치된다. 이러한 면담이 끝나면, 개인 진도계획(Personal Progression Plan)이 수립된다. 각 청년 실직자에 대한 수요 평가를 바탕으로, Intreo 등록 시점으로부터 4개월 내에 기초기술 개발, 추가교육 또는 훈련, 근무경험 또는 취업기회 제공이 보장된다.

■ 유럽 청년보장 프로그램 이행

유럽 청년보장 프로그램에는 위에서 기술한 요소들이 포함되어 있고, 현재 모든 EU 회원국에서 시행되고 있으며 이미 성과를 거두고 있다. 유럽의 기타 구조 개혁과 비교할 때, 청년보장 프로그램은 가장 신속하게 이행되고 있는 구상안 중 하나라 할 수 있다. 이행 1차년도에 수집된 증거 자료를 통해, 다음과 같은 주요 특징과 구체적인 조치들이 파악되었다.

개별 회원국들의 상이한 이행 전략 채택

서로 다른 제도적 배경, 노동시장 및 구조적 조건들로 인해, 각 회원국은 청년보장 프로그램의 이행을 위해 자국 고유의 전략을 채택하였다. 일부 회원국들은 노동시장, 교육 및 VET 대책, 청년정책 및 사회정책 간 연계를 더욱 폭넓게 개선하기 위해 청년보장 프로그램을 활용하는 전체론적인 접근법을 선택한 반면에, 다른 국가들은 주로 고용정책에 중점을 두는 비교적 협소한 접근법을 택하였다.

이해당사자 협력

청년보장 프로그램은 공공-민간-시민사회의 파트너십이기 때문에(Finnish Ministry of Education and Culture, 2012), 모든 회원국은 청년정책에 대한 책임 분화를 극복하고 파트너십 접근법을 촉진하기 위해 새로운 지배구조를 갖추었다. 한 예로, 이탈리아는 국가 및 지역 차원에서 모든 이해당사자들을 참여시키기 위해 새로운 국가 조정 기구인 'Struttura di Missione'를 설치하였다.

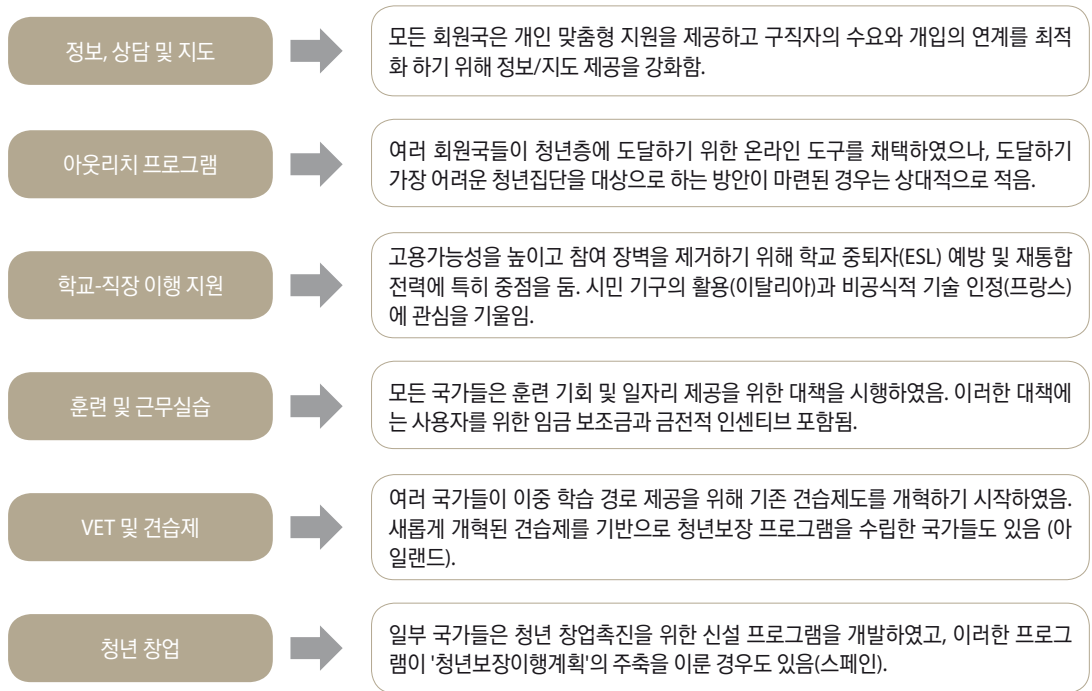
청년층에 접근하기

청년보장 프로그램 참여는 PES 등록 시점부터 시작되기 때문에, 진입점과 청년들을 유인하고, 이용 가능한 제도, 공식, 구직자에 대한 정보를 수집하기 위한 유용한 도구를 제공하기 위

해, 청년들을 대상으로 하는 온라인 도구 및 웹사이트에 투자하는 국가들이 점차 늘어나고 있다. 가령, 스페인의 경우, 청년보장 프로그램의 진입점으로 2014년 7월부터 온라인 포털 운영체계를 이용하고 있다. 이 새로운 포털은 니트, 공공행정기관, 기업, 청년보장 프로그램 관리주체가 만나는 지점이다.

초기의 세부 대책

청년보장 프로그램을 이행하기 위해 회원국들은 여러 세부 대책을 마련하였다. 이러한 대책들은 크게 다음과 같은 6개 범주로 분류할 수 있다.



청년보장 프로그램 수립에 관한 EU 이사회 권고는, “니트”는 다양한 수요를 지닌 다양한 하위 청년집단들을 포괄한다”고 적고 있다. 따라서 모든 회원국들은 다양한 니트 하위집단들의 다양한 수요를 충족하기 위해 다양한 대책들을 마련하였다. 이와 관련하여, 정보, 상담 및

지도 서비스 개선과 같은 조치들은 상대적으로 취업준비가 되어 있을 가능성이 높은 단기 실직자를 재통합하는 데 효과적이지만, 다른 하위집단들에 대해서는 다른 정책도구들이 필요하다. 가령, 장기 실직자는 노동시장에서 필요로 하는 경험과 기술을 제공할 수 있는 특별한 대책들을 원할 수 있으며, 구직 단념자들을 재활성화하기 위해서는 또 다른 대책들이 필요할 것이다. 비교적 사회정책 지향적인 대책들은 질병이나 장애를 이유로 취업이 불가능한 이들의 수요를 충족시켜줄 수 있으며, 가족에 대한 책임으로 인해 니트에 속하게 된 청년들을 재통합하기 위해서는 추가적으로 육아지원 및 성인돌봄 서비스가 필요할 것이다.

회원국들은 청년 니트의 다양한 수요를 모두 포괄하기 위해 자국의 정책적 지원을 차별화하기 위해 애쓰는 동시에, 단기 실직자와 교육이나 노동시장에 진입할 준비가 되어 있는 이들을 비롯하여 일부 하위집단을 재통합하는 데 상당한 노력을 기울여 온 것으로 보인다. 이러한 노력에도 불구하고, 현재 장기실업 상태의 청년에 중점을 둔 대책들은 거의 없다. 또한 특별히 가족에 대한 책임이나 장애로 인해 취업 또는 교육이 불가능한 니트를 대상으로 하는 대책들도 부족한 것으로 보인다. 이러한 상황은, 이행 첫해 동안 일부 회원국들이 노동시장에서 가장 멀리 떨어져 있는 이들보다는, 취업준비가 되어 있는 청년들에게 청년보장 개입 조치들을 집중시킨 경향이 있음을 의미한다. 청년보장 프로그램의 신속한 이행을 감안할 때, 실용적 접근법을 택한 점은 이해할 만하다. 그러나 회원국들은 다양한 니트 하위집단들을 대상으로 하는 다양한 정책을 제공하는 데 각별한 주의를 기울여야 한다.

■ 효과적인 청년보장 이행의 장애 요인

청년보장 이행은 순탄하게 진행되고 있지만, 이행 첫 1년 동안 효과적인 청년보장 이행에 있어 다양한 장애 요인들이 발견되었다.

노동시장 주체, 교육기관 및 노사 간에 효과적인 파트너십을 구축하는 것이 청년보장 구상안의 성공을 확보하기 위한 열쇠다. 청년보장제도가 오래전에 수립된 국가들에서는, 최대한 폭넓은 파트너십을 형성하기 위해 대대적인 노력을 기울여 왔다. 예를 들어, 핀란드의 경우, 청년보장 프로그램의 원동력은 청년실업 퇴치를 위해 운영되는 행정기관들 사이의 장벽을

낮추는 협력 모형이다. 설계 및 전달에 있어 이해당사자 간 협력은 청년실업 퇴치를 위한 효과적 정책이행을 위해 필수적인 요소로 간주된다. 가령, 청년보장 프로그램 초기 이행의 모범 사례로 자주 언급되는 아일랜드의 벨리먼 시범 프로젝트(European Commission, 2015c)가 성공했던 것은 청년보장 프로그램을 전달하는 데 있어 매우 다양한 여러 이해당사자들(PES, 사용자 및 노조 대표, 교육 및 훈련기관, 지방정부, 지역개발 및 청년단체 등)의 참여를 효과적으로 유도할 수 있었다는 데에 부분적으로 기인한다. 많은 회원국들이 청년보장 프로그램의 효과적인 전달을 위해 다양한 이해당사자들과 협력한다. 하지만 효과적인 파트너십이 구축되기까지는 시간이 필요하며, 초기 이행기간 동안 대부분의 국가에서는 청년보장 프로그램의 설계와 전달에 있어 노사 및 청년단체들만이 매우 제한적으로 관여한 것으로 나타났다. 모든 이해당사자, 노동시장 주체, 교육기관, 청년단체 사이에 효과적인 파트너십을 구축하는 것이 청년보장 프로그램의 성공적 이행을 위한 열쇠다.

긴축재정 및 예산제약에 처한 많은 회원국들이 청년보장 프로그램을 제대로 이행하는 데 필요한 재원을 마련하기 위해 고군분투하고 있다. 청년보장 프로그램의 자원 조달은 청년고용이니셔티브(YEI)을 통해 규제되며, 2014~2020년에 총 64억 유로가 청년보장제도에 투입된다. 각 회원국에서 청년보장제도의 수립에 실제로 얼마의 비용이 소요될지 추산하기는 어렵지만, EU 집행위는 이러한 정책적 제도로 인한 이득이 비용보다 훨씬 클 것으로 판단하고 있다. 또한 EU 집행위는 청년보장 기본틀에 의한 모든 대책들이 많은 비용을 필요로 하는 것은 아님을 강조한다. 그러나 Eurofound는 자체 보고서를 통해, 유럽의 모든 니트가 개입 조치의 혜택을 받도록 하려면 500억 유로가 추가로 필요할 것으로 추산하고 있다(Eurofound, 2015). 이러한 점에서, 회원국들은 청년보장 기본틀에 의해 이미 투입한 자원에 추가하여, 국내 자원을 동원하여 YEI 재정을 보완해야 할 수도 있다. 이는 주로 개별 회원국의 PES와 교육체제에 요구되는 구조 개혁의 비용을 조달하기 위해 필요하다.

또한 교육제도 및 노동시장의 충분한 흡수 능력이 필수적이다. 청년보장 프로그램의 성공적인 이행을 위한 필수조건으로서, 노동시장뿐만 아니라 교육 및 훈련제도가 청년 니트를 흡수할 수 있어야 한다. 현재로서는 많은 회원국의 경우에 기업들의 노동수요와 이를 충족할 수 있는 VET 제도의 역량 불균형뿐 아니라 청년 실직자와 니트 집단의 규모 때문에, 교육 및 훈련제도가 모든 청년들에게 기회를 제공할 수 있는 상태가 아니다. 게다가 사용자가 청년들에

게 일자리와 (견습제 등의) 훈련을 제공할 수 있는 흡수 능력도 또한 제한되어 있다. 많은 유럽 국가들이 견습제, 이중 변화형태(dual trajectories) 및 심지어 인턴제의 문화가 아직 충분히 발달되어 있지 않다. 청년보장 기본틀에 따라, 대다수의 회원국들은 이중 VET 경로를 현실화하는 데 중점을 두고 있지만, 견습제가 제 기능을 발휘하기 위해서는 교육기관과 사용자 간 강력한 파트너십뿐 아니라 그들의 인식 변화가 또한 필요하다.

■ 결론 및 향후 과제

청년보장 프로그램과 같은 대규모 개혁이 단행되면서, 회원국들은 자국의 청년정책 접근법을 수정하고 개선하는 데 있어 일련의 과제와 기회에 직면해 있다. 주로, 대상집단, 형성된 기회의 지속가능성, 그리고 더 넓게는, 청년들의 수요를 충족하기 위한 국가 제도의 개선과 관련이 있다.

이행 첫해 동안, 많은 회원국들은 노동시장에서 가장 멀리 떨어져 있으며 사회적 소외 위험이 상대적으로 더 큰 청년들에게 도달하기가 이전과 마찬가지로 어려웠다. 장기실업은 청년의 미래에 엄청난 영향을 끼칠 수 있으며, 장기 노동시장 이탈 위험이 큰 청년들은 자신들이 본래 궤도로 돌아올 수 있도록 하는 정책지원이 절실히 필요할 것이다. 하지만 청년보장 프로그램의 이행 첫해 동안, 다수의 국가들은 청년실업의 규모를 감안하여, 상대적으로 '취업준비'가 되어 있고 노동시장 편입이 더 용이할 수 있는 청년들에게 기회 제공을 집중하는 실용적인 접근법을 택하였다. 그러나 접근이 어려운 청년들에게 접근하기 위한 추가 노력과 방안을 설계 및 실행하여야 한다. 이와 관련하여, 스웨덴, 핀란드와 같이 청년보장 프로그램이 오랫동안 운영되고 있는 국가들에서는 여러 취약점이 누적되어 있어서 재통합 및 재활성화가 상대적으로 더 어려울 수 있는 청년들에게 접근하여 특별한 기회를 제공하는 여러 방안이 마련되어 있다. 이는 두 국가에서 청년 장기실업을 줄이기 위한 주요 방안으로 활용되어 왔다. 따라서 청년보장 기본틀에서는 모든 청년들을 대상으로 하는 더욱 광범위하고 전체론적인 접근법이 확보되어야 한다. 회원국들은 위기 상황에 처한 청년집단들을 적극 참여시키고 이른바 '크림 걷어내기(cream-skimming)' 효과를 피해야 한다. 그렇게 함으로써 구직시장에 쉽

게 재통합되는 취업준비가 된 이들만을 위한 해결책을 내놓는 일이 없도록 해야한다.

또한 청년보장 기본틀에 의해 청년들에게 양질의 지속가능한 기회를 제공하는 것이 이러한 새로운 정책적 접근법의 성공에 핵심적 요소이기 때문에, 청년단체를 포함한 여러 이해당사자들은 청년보장 프로그램에서 제공되는 기회와 질적 문제, 청년들의 지속적 고용을 돕는 진정한 의미의 지원이라기보다 질 낮은 일회성 지원에 그칠 수 있다는 위험에 대해 지속적으로 우려를 표명해 왔다. 현재, 대다수의 회원국에서 청년보장 프로그램은, 현행 청년보장 프로그램이 장기적으로 유용하게 확대될 수 있는 ‘성과의 보장(guarantee of outcome)’이라기 보다는 (모든 청년들이 이 프로그램에 의한 기회를 받을 수 있도록 보장하는) ‘기회의 보장(guarantee of opportunity)’에 더 가깝다(OECD, 2014). 양질의 기회를 보장하고 그러한 기회를 제공받은 개인들에 대해 체계적으로 사후 관리를 하는 노력을 기울인다면, 청년보장 프로그램을 통해 청년들에게 지속가능한 훈련이나 고용 기회, 혹은 둘 모두를 제공하고 그들을 더욱 효과적으로 노동시장에 재통합할 수 있다.

회원국들은 서로 상이한 전략을 적용하더라도 유사한 정책 도구를 채택하였다. 그러나 청년보장 프로그램과 같은 대규모 정책적 제도를 이행하는 데 있어서는 여러 난제가 따르게 마련이며, 그렇기 때문에 일부 국가에서는 이 제도가 청년정책의 코페르니쿠스 혁명에 비견될 정도다. 사실상 청년보장 프로그램은 청년을 교육이나 취업으로 복귀시키기 위한 즉각적인 조치들을 실행하는 데 더하여, 청년들을 대상으로 하는 PES의 역량 및 기능을 향상시키기 위한 장기적 개혁을 수반한다는 점을 염두에 두어야 한다. PES의 역량과 기능은 회원국 간에 큰 차이를 보인다. 가령, 스웨덴은 2013년에 청년 구직자 49명당 청년 전문가 1명이 있었던 반면에, 닛트 집단 규모가 가장 큰 국가인 이탈리아의 PES에는 그러한 전문인력이 전무한 상태다. 고비용의 구조 개혁을 통해 PES의 역량과 기능을 개선하는 것이 일부 국가에 있어서는 청년보장 프로그램의 성공적 이행을 위한 핵심 동력이다. 이러한 개혁의 목적은 청년들의 노동시장 접근을 가로막는 구조적 장벽을 제거하고 청년의 학업-노동시장 이행을 위한 지원을 강화하는 데 있다. 그러한 구조를 개혁하여 청년 및 노동시장 수요에 적합하도록 조정하는 것은 장기적인 개혁에 해당하며, 이러한 개혁은, 최근의 노동시장 개선에 만족하지 않고, 효과적인 청년보장 프로그램 이행을 위해 모든 이해당사자들과 노동시장 주체들이 효과적으로 참여함으로써 지속적으로 추진하여야 한다.

끝으로, EU 집행위원회가 유럽 학기제를 통해 청년보장 구상안의 이행을 평가하고 고용위원회(Employment Committee: EMCO)가 청년보장 프로그램의 모니터링을 위한 기본지표를 개발한 상황에서, 회원국들은 신뢰할 만한 전국 차원의 지표를 제공할 필요가 있다. 이를 통해 청년보장 프로그램의 국가별 이행 상황을 효과적으로 모니터링할 수 있으며, 이러한 모니터링은 모범 관행과 교훈의 공유를 가능케 할 것이다. **KLI**

참고문헌

- BMASK (2012) - Jugend und Arbeit in Österreich
- Council of the European Union (2013a) - Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee (2013/C 120/1).
- Council of the European Union (2013b) - Council conclusions on enhancing the social inclusion of young people not in employment, education or training.
- Eurofound (2012) - NEETs young people not in employment education and training, characteristics, costs and policy responses, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2012b) - Youth Guarantee : Experiences from Finland and Sweden
- Eurofound (2014) - Mapping Youth Transitions. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2015) - Social inclusion of young people. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2016) - Exploring the diversity of NEETs (forthcoming). Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Commission (2012) - Commission staff working document accompanying the document proposal for a council recommendation on establishing a youth guarantee, COM(2012) 729 final, Brussels.

- European Commission (2012) - Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION On Establishing a Youth Guarantee (COM/2012/0729).
- European Commission (2013) - EU measures to tackle youth unemployment.
- European Commission (2014b) - Employment policy beyond the crisis, Social Europe guide, Volume 8.
- European Commission (2014c) - Preparatory Action on the Youth Guarantee First Findings Report.
- European Commission (2015c) - Piloting the Youth Guarantee on the Ground - Experiences from the European Parliament Preparatory Action (EPPA) Conference paper, 8 May 2015.
- European Commission (2014) - press release (2014), Youth Guarantee : Progress and achievements of 18 pilot projects
- European Commission (2015) - press release- Juncker Commission makes 1 billion euro available for the young unemployed, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4100_en.htm.
- Eurostat (2015a) - EU LFS data- Youth long term unemployment rate - access 14/06/2015
- Eurostat (2015b) - EU LFS data- - NEET rate - access 14/06/2015
- Eurostat (2016a) - EU LFS data - Youth employment rate - access 19/04/2016
- Eurostat (2016b) - U LFS data - Youth unemployment rate - access 19/04/2016
- Finnish Ministry of Education and Culture (2012) - The Youth Guarantee in Finland,
- Hofbauer et al. (2014) - ErfolgsmodellüberbetrieblicheAusbildung : EineAnalyse der Auswirkungen auf betroffeneJugendliche und öffentlicheHaushalte in Österreich
- ILO (2013) - Youth guarantees : A response to the youth employment crisis?, Employment policy brief, ILO, Geneva.
- OECD (2014) - Local Implementation of Youth Guarantees, Emerging Lessons from European Experiences