

연구보고 18-R17-1

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 18-59-02

청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구I :

청년 니트(NEET) - 해외사례 조사

책임연구원 **채창균**

공동연구원 **양정승 김민경 송선혜**



경제·인문사회연구회 협동연구 총서 18-59-02
연구보고 18-R17-1

청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 I : 청년 니트(NEET) - 해외사례 조사

책임연구원_ 채창균(한국직업능력개발원)

공동연구원_ 양정승(한국직업능력개발원)

김민경(한국직업능력개발원)

송선혜(한국외국어대학교)

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 I”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
18-59-01	청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 I	한국청소년 정책연구원
18-59-02	청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 I - 해외사례 조사	한국직업 능력개발원

2. 참여연구진

연구기관	연구책임자	참여연구진	
주관 연구 기관	한국청소년 정책연구원	김기현 선임연구위원 (총괄책임자)	배상률(한국청소년정책연구원 연구위원) 배진우(한국청소년정책연구원 연구사업운영원)
협력 연구 기관	한국직업 능력개발원	채창균 선임연구위원	양정승(한국직업능력개발원 부연구위원) 김민경(한국직업능력개발원 전문연구원) 송선혜(한국외국어대학교)
협력 연구 기관	한국노동 연구원	성재민 연구위원	-

국문초록

이 연구의 목적은 일본, 미국, 독일, 프랑스, 핀란드 등 5개국을 대상으로 청년 니트의 실태와 관련 정책에 대해 분석하고 이를 토대로 한국의 청년 니트 대책에 대한 시사점을 모색하는데 있다. 5개국의 니트 현황과 주요 프로그램에 대한 검토를 통해 파악한 정책적 시사점은 다음과 같다.

정책 대상의 명확한 설정이 필요하고, 부처 간 협업 체계를 강화해야 하며, 지자체의 역할과 기업 및 노동조합, NGO, 청년단체 등 민간부문의 참여가 확대되어야 한다. 사업 확대는 성과에 기반을 두어 점진적으로 이루어져야 하고, 증거에 기반을 둔 정책을 추진해야 한다. 니트에 대한 종합적인 실태 파악과 조기개입이 필요하고, 니트에 대한 접근성을 제고하기 위해서 먼저 찾아가는 노력이 요구된다. 니트 개개인의 특성에 맞춘 세밀한 제도 설계가 필요하고, 청년의 삶의 질 전반에 초점을 둔 전달체계의 구축도 중요하다. 끝으로 정책평가를 위한 DB구축 및 정보 공유 등이 필요하다는 것을 제안하였다.

주제어 : 청년, 청년 니트, 일본, 미국, 독일, 프랑스, 핀란드 청년 니트, 청년 정책

연구요약

1. 연구목적

- 이 연구에서는 일본, 미국, 독일, 프랑스, 핀란드 등 5개국을 대상으로 청년 니트의 실태와 관련 정책에 대해 분석하고 이를 토대로 한국의 청년 니트 대책에 대한 시사점을 모색해보고자 함.

2. 주요내용

1) 주요국의 니트 현황

- 경제 위기로 인한 영향으로 OECD 국가 전반적으로 청년 고용 상황이 악화된 가운데 OECD 국가 간에는 청년 고용 상황이 상당한 차이가 나고 있음. 2014년 기준으로 보면 청년 고용률은 독일이 57%로 가장 높고, 재학 중 청년 비율은 독일과 핀란드가 각각 54% 수준으로 높은 편임. OECD기준 니트 비율은 일본 10%, 미국 15%, 독일 9%, 프랑스 17%, 핀란드 12%로 OECD 평균보다 높은 국가는 미국, 프랑스이고, 낮은 국가는 일본, 핀란드, 독일임.
- 2016년 기준으로 청년층 실업률은 OECD평균은 17.3%인데, 일본은 5.6%, 미국은 10.4%, 독일은 7.0%, 프랑스는 24.3%, 핀란드는 21.9% 수준임. 일본과 미국, 독일은 낮은 편이며 프랑스와 핀란드는 청년 실업률이 높은 편이

라고 할 수 있음. OECD 평균으로 볼 때 2014년 기준 전체 청년층 실업률이 16%인데 비해 노동시장에 처음으로 진입한 청년층의 실업률은 33%에 달해 전체 청년 실업률의 두 배가 넘음.

- 청년층의 또 다른 특징 중의 하나는 임시직 비율이 높다는 것임. 경제위기 이후 최근 몇 년 동안 고용이 점점 나아지고 있지만 정규직 고용은 여전히 낮은 편임.

표 1 국가별 청년 고용 현황(%)

	일본	미국	독일	프랑스	핀란드	OECD
청년고용율 (2015)	54	55	57	43	52	49
재학중 청년 비율(2015)	43	45	54	46	54	
니트 비율 (2015)	10	15	9	17	12	15
실업률 (2016)	5.6	10.4	7.0	24.3	21.9	17.3
비자발적 파트타임	6.7	6.4	1.7	10.1	8	7.1
청년 실업자 대비 장기실업	25	11.4	22.5	28.8	8.0	19.8

* 주 : 국가별 청년층 고용 및 니트 현황표는 2장의 내용의 표를 요약 정리한 것임.

- 청년 니트의 특징을 살펴보면 교육수준, 성별, 이민자 배경 등이 청년층이 니트가 될 확률에 많은 영향을 미치는 것으로 나타남. 교육수준이 낮은 청년들은 노동시장에서 높은 교육수준과 역량을 요구함에 따라 일자리를 찾기가 어렵기 때문에 니트 상태가 될 가능성이 큰 편임. 중졸이하의 경우 고등교육에 비해 니트 비율이 3배 이상은 높게 나타남. 국가별로 이민자의 청년 니트 비율이 본국의 비율보다 높게 나타났으며, GDP 대비 니트 비율도 국가 경제에 큰 부담으로 작용하고 있음.

표 2 국가별 청년 니트 현황(%)

	일본	미국	독일	프랑스	핀란드	OECD
중졸이하	-	44	45	45	35	42
중등교육	-	23	12	26	15	20
고등교육	-	12	6	14	12	13
이민자/본국 청년니트비율	-	18/14.6	18.7/7.6	29.6/16.1	22.8/12.2	
GDP 대비 니트비율	-	0.8	0.4	0.8	0.7	

* 주 : 국가별 청년층 고용 및 니트 현황표는 2장의 내용의 표를 요약 정리한 것임.

- 청년층의 니트 비율은 악화되어 왔으나 2012년에 15.9%로 정점을 찍은 후 점차 상황이 개선되는 추이를 보여주고 있음. 미국의 경우 금융위기 직후인 2009년에 16.9%까지 청년 니트 비율이 상승하였으나 이후 빠르게 개선되어 2012년부터 OECD 평균을 하회하기 시작해 2015년 14.4%로 OECD 평균 14.7%보다 0.3%p 더 낮은 것으로 나타남. 독일의 경우 2005년에 14.3%에 달했던 청년 니트 비율이 금융위기 직후를 제외하고는 꾸준히 빠르게 개선되는 추이를 이어가고 있음. 2015년의 청년 니트 비율은 8.8%로 OECD 평균보다 5.9%p 더 낮았음. 프랑스는 청년 니트 비율이 2012년 최고치인 16.9%를 거쳐 2015년에는 16.6%를 기록했으며, 이는 OECD 평균(14.7%)보다 1.9%가 높고 금융위기 이전인 2007년 프랑스 청년 니트 비율보다도 2.0%가 높은 수준이었음. 핀란드는 청년 니트 비율이 OECD 평균보다는 여전히 낮지만 금융위기 이후 지속적으로 악화되는 추이를 보여주고 있음. 2007년 9.5%로 OECD 평균 13.6%보다 3.9%p 더 낮았던 청년 니트 비율은 지속적으로 상승하여 2015년에는 13.7%로 OECD 평균과의 차이가 1.0%p 밖에 나지 않는 상태임.

- 학력별로 보면 일본과 미국, 프랑스의 경우는 노동시장 진입에 어려움을 겪는 청년이 교육수준이 낮은 청년만이 아니라 고등교육 이수자의 경우에도 다른 OECD 회원국들에 비해 노동시장 진입 난관이 더 크다는 것을 의미하고 있음. 낮은 교육수준은 문해력, 수리력 등 성인역량에서도 낮은 수준으로 이어질 가능성이 높아 성인역량수준별 니트 비율에 있어서도 역량수준이 낮은 그룹의 니트 비율이 높은 경향이 있음. OECD 국가들을 대상으로 PISA 2015 읽기에서 수준 2 미만의 성취수준을 보인 만15세 학생 비율과 15-19세 청소년의 니트 비율을 비교하면 PISA에서 낮은 성취수준의 학생 비율이 높은 국가들은 청소년 니트 비율도 높은 것으로 나타남. 일본, 핀란드, 독일의 경우 낮은 PISA 읽기 수준을 지닌 학생 비율이 가장 낮고 청소년 니트 비율도 낮은 국가들에 속하고, 미국은 청소년 니트 비율이 OECD 평균보다 높지만 PISA 읽기 성취 수준은 평균보다 높은 국가들에 속하고 있음. 프랑스는 청소년 니트 비율도 OECD 평균보다 높고 낮은 PISA 읽기 성취 수준을 지닌 학생 비율도 OECD 평균보다 높은 국가 그룹에 속하고 있음.

2) 일본

- 일본 청년고용의 문제는 프리터와 니트의 문제로 볼 수 있음. 프리터는 일시적인 일자리에 취업한 자이고 니트는 진학도 취업도 하지 않는 자를 의미함. 프리터는 2016년 155만 명, 니트는 2013년부터 60만 명을 밀돌고 있는데 전체 고용상황 개선에 비하면 개선 속도가 매우 더딘 상황임. 또한 진학도 취업도 하지 않는자가 대부분 프리터와 니트가 되고 있어 학교 졸업과 동시에 취직하는가 그렇지 않는가가 매우 중요한 문제임.

- 일본의 중앙 정부 조직체계는 내각부 산하 어린이·젊은이육성지원추진본부(子ども・若者育成支援推進本部)으로 어린이·젊은이비전을 추진하는 것과 동시에 비전에 근거하여 시책을 점검하고 평가하는 업무를 수행하고 있음. 청년 고용정책은 전체 청년 정책의 일부이며 주로 후생노동성(厚生労働省)이 담당하지만 학교 졸업 이전에 취업을 강조하는 일본에서 이를 뒷받침하기 위해 문부과학성(文部科学省)이나 경제산업성(経済産業省)이 함께 청년 고용 업무를 추진하고 있음.
- 일본의 청년 고용정책 전달체계는 대상별 맞춤형 접근이라는 특징을 보여주고 있음. 일본은 중등교육 단계에서 학교와 기업이 실적관계로 묶여 졸업 전에 취업이 결정되는 오래된 전통을 유지해 오고 있으며 이를 위해 각 부처에서 진로교육을 활성화하기 위한 정책들을 추진하고 있음.
- 일본의 청년 니트 주요 프로그램은 다음과 같음.
- 첫째, 학교에서 직장으로의 원활한 이행을 위해 학교와 고용센터(헬로워크 또는 공공직업안정소)간의 연계, 학교에서의 직업교육이나 진로지도를 실시함. 매년 3월 졸업과 함께 정규직으로 취업할 수 있도록 후생노동성과 문부과학성 및 경제산업성은 상호 연계하여 [미내정 취업활동생 집중지원]을 실시하고 있음.
- 둘째, 비정규직의 정규직 전환 정책으로 트라이얼 고용 장려금과 구직자지원 제도를 실시하고 있음. 2016년도 트라이얼 고용 조성금은 약 28억 엔이었는데, 동 조성금으로 약 2만 5000명이 동 훈련을 수료하였고 그 중 73%가 정규직으로 취업함. 구직자지원제도는 2011년도부터 제2안전망의 하나로서 운영 중이고, 고용보험의 피보험자가 아닌 구직자(학졸 미취업자, 학교 중퇴자, 비정규직 등)를 대상으로 직업훈련을 실시하고 있는데 기초코스(2-4개월)와 실천코스(3-6개월)로 나누어짐.

- 셋째, 닛트나 은둔형 외톨이 대책인데 이를 위해 지자체 등이 2006년부터 설치한 [지역청년 서포트 스테이션]과 히키코모리 지역지원센터를 운영하고 있음. 지역청년 서포트 스테이션은 커리어 상담원의 개별상담, 지원계획의 작성, 개별/그룹별 취직을 위한 프로그램 개발/수행, 집중 훈련 프로그램으로 자신회복, 직장에 필요한 기초능력이나 지식의 습득, 직장전학 및 직장체험, 취직한 자에 대한 정착과 경력향상 상담, 보호자를 대상으로 한 세미나나 개별 상담 등이 이루어지고 있음. 보건, 의료, 복지, 교육, 고용분야의 관계 기관과 연계하여 은둔형 외톨이를 지원하는 [히키코모리 지역지원센터]는 당사자가 일상 생활, 사회 생활, 경제적 생활에 있어서 자립할 수 있는 상담, 생활, 의료, 복지, 교육, 취로 지원 등을 실시하고 있음.
- 넷째, 중소기업 청년고용 채용지원 정책으로 유스예일 인정기업 제도가 창설 되었고, 유스예일 인정기업으로 등록되기 위해서는 소정의 근로시간이 월 20시간 이하이고, 월 60시간 이상 자가 없을 것, 유급휴일 취득율이 70% 이상 등의 요건을 충족해야 함. 유스예일 인정기업은 고용센터 등에서 중점적으로 취직면접회 등 참가 가능, 자사 상품이나 광고 등에 인정마크 사용 가능, 그리고 청년 채용/육성 지원관련 보조금 가산조치 등을 받음.
- 일본은 2003년부터 본격적으로 청년 고용문제(특히 프리터나 닛트 문제)가 국가 경쟁력 저하를 초래한다고 보고 문제를 해결하기 위한 정책을 전개하여 학교에서 직장으로의 원활한 이행, 비정규직에서 정규직으로의 전환, 중소기업의 청년 채용확대를 추진하였음. 그러나 청년 고용문제가 매우 뿌리가 깊고, 여러 요인(가족, 보육/교육, 건강, 인간관계, 기업의 채용관행 등)이 얽혀있어 단일한 정책으로는 해결이 어렵고 개인별 상황에 맞는 해결을 추구해야 함.

3) 미국

- 고용상태에 있지도 않고 교육을 받고 있지도 않는 청년층을 미국에서는 무업 자라는 개념의 NEET 대신에 사회와의 단절을 의미하는 단절청년 (disconnected youth)라는 용어로 부르며, 16~24세 대상의 청년층으로 1년 이상 교육을 받지 않았거나 1년 이상 구직 활동을 하지 않는 비경제활동 인구에 중점을 두고 있기 때문에 니트 비율보다는 낮게 나타나고 있음.
- 미국의 니트 비율은 2016년 14.1%이고, 단절청년은 6.1%이다. 교육수준이 낮은 유색인종의 단절률이 상당히 높고 남성에 비하여 여성의 단절률이 더 높은 편임. 다른 OECD 국가에 비하여 청년의 경제활동참가율이 상승하고 있으며 니트 또는 단절청년의 비율의 감소속도가 크다는 점에서 미국의 니트 현황은 다른 선진 국가에 비하여 크게 우려할 상황은 아니지만, 고졸 청년 및 흑인 청년의 단절률이 높아지고 있는 현실에 대해서는 미국 정부 당국 역시 우려하고 있으며 2018년 현재에도 실험적이고 다양한 정책 프로그램을 준비하고 실행하고 있음.
- 미국의 청년정책 담당 중앙정부 조직체계는 청년정책 범부처 합동 그룹(the Interagency Working Group on Youth Programs: 이하 IWGYP)이다. 미국 청년정책은 크게 보건복지부, 교육부와 노동부가 담당하고 있는 상황이었지만 청소년 약물 문제 및 소년범 증가와 같은 청년 문제를 해결하고 특히 소외계층에 있는 청년들의 인적자원개발을 위하여 각 행정부처가 각 자의 독립적인 정책을 수행하기보다 여러 행정부처의 자원을 조율하고 함께 집행하는 것이 효율적이라는 취지 아래 범부처 합동기구를 설립하였음. 미국의 청년정책은 독립적인 정책이 아닌 통합적인 정책으로 추진되며 10-24세의 청소년·청년을 대상으로 추진하고 있음.

- 미국 의회는 초당파적으로 단절청년 문제를 해결하기 위하여 「단절청년을 위한 성과동반시범사업(Performance Partnership Pilots for Disconnected Youth: 이하 P3)」을 「통합 예산전용법(Consolidated Appropriations Act, 2014)」에 의거하여 처음으로 마련하였고 이후에 「노동부, 보건복지부, 교육부 및 관련 정부 기관 예산전용법(Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2016)」에 계속 유지하기로 승인하였음. 행정명령에 의거한 IWGYP 중심의 프로그램을 넘어서 의회의 예산전용 승인 권한을 이용하여 청년 관련 연방부처간 협조와 지방정부와 중앙정부 사이의 조율을 바탕으로 하는 지역 특색적인 프로그램을 운영하는 데 방점을 두고 있음(IWGYP, 2017). P3의 책임부서는 교육부이며 핵심 유관부서는 노동부와 보건복지부이고, 소년범 사회복귀 프로그램과 관련하여 추가적으로 법무부가 추가되었음.
- 미국의 P3 프로그램은 우선적으로 14-24세의 단절청년을 대상으로 해야만 함. 이 때 교육과정에 있지 않거나 노동시장에 참가하지 않거나 집이 없거나 보육시설에 있거나 교정시설에 있는 청년이 단절청년임. 또한 프로그램의 사후 평가 방식이 제시되어야 하며 임의실험 혹은 준실험 방식에 의한 평가법이 준수되어야 함. 더불어 각 유관기관이 가지고 있는 행정자료와 프로그램 평가 자료를 사용하기 쉽도록 데이터베이스를 구축하고 관리해야 하며 이에 대한 계획도 제출해야 함. 1차로 2015년도에 9개의 시범사업이 선정되었음. 이후로 2차로 2016년도에 1개의 시범사업이 선정되고 3차로 2017년도에 10개의 시범사업이 선정되었음. 이 중에서 일부는 저소득층 소수자 재학생이 단절청년층이 되지 않도록 방지하는데 중점을 두고 있으며 연방행정부의 주관부서는 교육부임. 일부는 단절청년층이 다시 교육을 통해 노동 시장에 복귀하는 프로그램으로 구성되어 있음.

- 미국은 정책 대상을 사회복지가 쉽지 않은 소수의 취약계층으로 명확히 설정하고 이들에 대한 집중 지원이 이루어지고 있고, 부처 간의 협력이 강조되고 있으며, 지역의 역할 또는 강조되고 있음. 또한 증거에 기반한 정책 추진을 진행하고 있으며, 정책의 전면적 추진보다는 시범사업 형태로 먼저 정책을 추진하고, 그 성과에 따라 확대 여부를 결정한다는 점에서 시사점을 찾아볼 수 있음.

4) 독일

- 독일은 20세-34세 청년층 중 전체 12.4%가 청년 니트이며 그중 20세-24세의 9.7%, 25세-29세의 12.3%, 30세-34세의 14.7%가 청년 니트에 속함. 학력별 니트 분포를 보면 저학력 청년층이 니트의 다수를 차지하고 이러한 현상은 20세-24세 젊은 니트층보다 25세-34세 연령층 니트에서 두드러진다. 청년층 실업의 원인은 학력과 깊은 관련이 있는데, 저학력 미숙련층의 실업률이 높게 나타나고 있음.
- 독일의 청년실업정책은 청소년의 학력수준을 높이는 것 특히 청소년이 양성 훈련을 종료하도록 하는 데 정책수단이 집중되어 있음. 또 청년실업문제해결을 위한 주요정책대상은 단기실업계중학교(Huftschule)나 일반실업계 중학교(Realschule)의 학생이며 이들의 직업선택활동을 지원하고 이들이 양성 훈련계약을 체결할 수 있도록 돕고 더 나아가 양성훈련을 종료할 수 있도록 지원하는 것이 니트문제 해결의 주요한 과제임.
- 독일에서 아동과 청소년, 청년 정책을 주관하고 있는 부처는 독일연방 가족, 노인, 여성, 젊은이부(BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)임. 청년정책 전달체계는 청년들의 생활전반을 다루는

BMFSFJ 산하의 전달체계와 청년 고용정책과 관련하여 노동사회부(BMAS, Bundesministeriums für Arbeit und Soziales) 산하의 전달체계로 나누어져 있음.

- 독일의 니트 정책은 중학교 교육과정에서 학생이 관심과 소질에 근거하여 직업을 선택하도록 지원하는 것, 또 중학교과정을 성공적으로 마치고 양성훈련 시장에 성공적인 이행을 지원하는 것, 다음 양성훈련을 성공적으로 마칠 수 있도록 양성훈련과정을 지원하는 것이 주요한 정책임. 이를 실행하는 주요 정책사업은 “졸업과 연결을 돕는 직업훈련 종료단계까지의 교육사슬(Abschluss und Anschluss-Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss)”임. 이 프로그램은 중학교 과정에서 이루어지는 직업선택에서부터 훈련할 기업을 찾고 양성훈련의 성공적인 종료를 지원하는 프로그램이고 “교육사슬”은 학생들이 조기에 체계적으로 직업탐색을 할 수 있도록 개인맞춤형으로 지원함. “교육사슬”은 잠재력분석, 직업탐색프로그램, 진입실습, 직업선택패스, 양성훈련 동반지원 프로그램으로 구성됨.
- 독일의 청년실업문제, 니트문제 대응방안은 중고등학교과정의 중퇴방지, 직업진로지도, 양성훈련 종료지원에 집중되어 있음. 이는 독일의 청년실업이 저학력 미숙련 청년층에 집중되어 있으며, 실업계 고등학교 단계 양성훈련의 취업효과가 높기 때문임. 니트 문제를 해결하는 방안은 청소년이 양성훈련을 성공적으로 종료하도록 하는 것임.

5) 프랑스

- 프랑스의 15~24세 청년층 실업률은 2017년 22.3%로 OECD 평균인 11.9%의 두배 가까운 수준이고, 청년층의 실업 기간이 긴 편임. 또한, 고용 상태에 있지 않으면서 교육이나 훈련을 받는 것도 아닌 청년 니트(NEET, neither employed nor in education or training) 비율이 높은 편에 속하고 있음.

- 2014년 기준 청년층 고용 비율은 44%로 OECD 평균인 49%보다 5%가 낮은 편이며, 재학 중에 있는 청년층 비율은 39%이며, 청년 니트 비율은 17%로 OECD 평균 청년 니트 비율인 15%보다 2%가 높음. 청년층의 실업률은 학력 수준과 연관성이 높아 저학력 청년층은 고학력 청년층에 비해 실업률이 세 배나 높은 편이며, 실업 청년층의 16%만이 대졸 이상의 학력을 지니고 있음.
- OECD 연구(Society at a Glance 2016)에 따르면 교육수준, 성별, 이민자 배경 이 니트가 될 확률에 많은 영향을 미치는 것으로 나타남. 가정환경 변인도 청년이 니트 상태가 되는데 영향을 미치는데, 부모의 학력수준이 낮거나 실업상태일 경우 청년 니트가 될 확률이 2배 정도 높은 것으로 나타남.
- 프랑스에서 아동과 청소년, 정책 정책을 주관하고 있는 부처는 2017년 마크롱 정부 출범이후 청년 정책 업무는 국가교육부(Ministère de l'Éducation nationale)로 이관되었음. 청년정책 전달체계는 젊은이종합문서정보센터(CIDJ: Centre d'information et de documentation pour la jeunesse)를 통해 이루어짐. 파리에 있는 중앙센터와 프랑스 내 1,200개 정도로 구성되어 있는 지역센터로 이루어져 있음. 젊은이종합문서정보센터(CIDJ)는 취업이나 교육, 생활상담(법률, 주택, 건강), 문화 및 예술 활동에 대한 정보제공과 상담, 지원서비스 등 모든 청소년 및 청년들에게 통합서비스를 제공 중임. 청년고용정책 전달체계는 중앙에서부터 지역으로 이어지는 통합고용센터(Pôle Emploi)와 지역 중심으로 운영 중인 청년 고용지원을 위한 지역 센터(Mission Locale)로 나누어져 있음. 통합고용센터는 청년 집중지원프로그램, 지역센터는 청년보장제를 집행하는 곳으로 운영 중에 있음.
- 프랑스는 EU차원의 청년 고용 이니셔티브(YEI)의 기금과 국내 예산을 기반으로 '청년 고용 정책 시행 프로그램('Programme operationnel national IEJ)'을 추진해오고 있음. 프랑스 국가 YEI 프로그램은 26세 미만의 청년 니트의 노동시장 진입을 지원하는 재정과 관련 교육훈련 프로그램을 제공하고

있음. 2017년을 기준으로 동 프로그램에서 지원하는 청년 니트 관련 정책으로는 네 가지를 들 수 있음.

- IT 학교(Grande École du Numérique) 프로그램은 노동시장의 IT 스킬 수요에 대응하기 위하여 도입하였고, 훈련 참가자의 50%를 저숙련 청년 니트로 목표로 설정하여 저숙련 청년층에 집중한 훈련과정을 제공하고 있음.
- 미래 일자리 교육(Emplois d'Avenir) 프로젝트는 취약계층의 청년(16-25세) - 저숙련, 복지 우선 지역 출신, 장기 실업자 등 - 을 대상으로 2017년까지 운영하였음. 청년층의 노동시장 진입을 지원하기 위해 특별히 청년 실업자를 대상으로 한 첫 번째 정부 정책이었음. 2018년부터는 청년 니트를 대상으로 하는 프로그램 청년 보장제도(Garantie Jeunes) , 도제(Apprentissage) 등으로 집중화하고 있음.
- 프랑스는 공인 직업 교육 기금 징수기관(OPCA)의 직업훈련기금을 통해 청년 니트의 취업과 장기적인 경제활동을 지원하기 위한 일자리 연계 교육인 도제 제도(apprentissage) 등을 운영하고 있음. 2015년 프랑스 정부는 성공적인 도제 (Réussite Apprentissage)라는 프로그램을 시작하여 취약 지역에 거주하는 1만 명의 청년층 특히, 16-25세 청년 니트를 집중 지원하는 정책을 추진해 오고 있음.
- 유럽 국가에서 운영 중인 재도전 학교(Second Chance school)의 경우, 프랑스는 주로 학교 중도 포기자 등 중등학교 졸업장이 없는 16세부터 25세까지의 청년층이 재학하고 있으며, 연중 언제든지 원하는 청년은 가까운 지역에 있는 재도전 학교(E2C)를 찾아 등록할 수 있음.
- 프랑스는 청년 니트 문제는 다양한 측면(노동시장, 교육 및 훈련, 건강, 사회 복지)에서 대응방안을 고려하고, 맞춤형 니트 정책을 통한 프로그램 제공이 필요하며, 청년 고용 관련 서비스를 제공하는 지역센터의 중요성을 강조하고 있음. 또한 청년 보장제도와 청년의 다양한 특성을 감안한 세분화된 프로그램을 운영할 필요가 있음을 제시하고 있음.

6) 핀란드

- 핀란드는 OECD 국가 중에서 초중등교육 단계 학생의 학업성취도는 최상위이고, 대학교육경쟁력도 최상위권 수준임. 핀란드에서 '니트' 정의는 취업하고 있지 않으며, 교육이나 훈련 받지 않거나, 군복무를 수행하지 않는 15~24세 청년층의 비율을 의미함.
- 2017년 현재, 핀란드의 15~24세 니트 비율은 9.4%으로 EU 국가의 니트 비율인 10.9%보다 상대적으로 낮은 편이고, EU 28개국 니트의 평균 비율을 100%로 환산하여 비교하면 levels 0-2 이수한 비율이 EU 28개국보다 높은편임.
- 핀란드에서 청년 고용과 더불어 청년정책(아동과 청소년을 포괄)의 주관부처는 교육문화부이고 교육문화부는 일반교육과 유아교육국, 직업교육과 훈련국, 고등교육과 과학정책국, 예술과문화정책국, 청(소)년과 스포츠정책국 등으로 구분됨. 핀란드에서 청년 고용문제를 비롯하여 생활 전반에 대해 젊은이정책 기본계획(Opetus- ja kulttuuriministeriö)을 수립하여 실시 중에 있음.
- 핀란드는 청년보장(Youth Guarantee)이라는 포괄적인 제도 아래 청년 관련 정책을 추진 중에 있음. 청년보장은 25세 미만 청년이거나 최근 졸업한 30세 미만 청년을 대상으로 실직한지 3개월 이내에 직장, 학습공간(study place)이나 워크숍, 재활 기간을 제공하는 제도로 청년의 사회적 배제를 방지하고자 고용 및 교육 보장, 청년 기능 프로그램, 청년 워크숍, 청년 봉사 활동 등으로 구성하고 있음.
- 청년보장의 중요한 요소인 교육보장은 종합학교(comprehensive school, 초등학교-중학교)를 이수한 청년에게 추가적인 교육이나 훈련을 위한 학습 공간을 보장함. 이를 통해 교육의 접근성을 확보하고 교육과 자격 이수, 채용에

실제적 기회를 제공하려 한다. 스킬 프로그램(skills programme)은 기초 교육을 이수한 20~29세 청년에 직업교육이나 훈련, 여타 자격을 지원하여, 고등학교 수준의 직업교육이나 전문 직업 자격(special qualifications)을 이수하게 하는 프로그램임. 기초적인 직업 훈련 시스템을 개선함으로써 청년에게 학습 공간을 제공하고, 직업 자격이나 전문적인 직업 자격을 위한 예비 학습에 접근하도록 하고 있음.

- 고용 및 경제개발 부서에서 ‘공공고용서비스(PES)’를 추진하는데, 청년의 실업탈출을 단순히 지원하는 것이 아니라 지속 가능한 직업을 지원함. 실업이 연속하여 3개월 지속되는 25세 미만이거나 최근에 졸업한 25-29세 개별 청년에게 가장 적합한 고용을 지원함. 실업 상태인 청년이 구직자로 등록하면 공공고용서비스(PES) 사무소는 등록한지 2주 이내 자료를 수집함. 수집한 자료를 바탕으로 청년과 함께 고용 계획을 수립하고, 필요하면 청년과 대면하여 더욱 구체적인 고용계획을 수립하고 있음.
- 실업상태가 3개월 되기 전에 고용계획 서비스를 받는데 커리어 코칭(career coaching), 직업훈련 지도(vocational guidance), 직업 경로 계획(career planning) 등의 방법을 활용하여 적절한 교육을 선택하고 있음. 산시 카드는 VET 교육이나 고등교육을 졸업한 18-30세 청년 실업자의 고용을 용이하기 위해 도입되었음.
- 공공고용서비스 사무소와 지방자치단체에서 진행하는 청년 아웃리치는 청년 보장의 지원 수단으로 비활동적 청년과 니트를 대상으로 진행하고, 정보공개를 통해 전반적인 상황을 고려하고 있음. 청년 워크숍은 청년들이 장기 실업자가 되는 것을 막고, 채용되거나 교육을 다시 시작하도록 취약 계층의 청년을 ‘포착’하는 것임. 그밖에도 사회복지, 보건 서비스 및 재활 서비스 등도 진행하고 있음.

- 핀란드의 청년보장제도 단계 및 오퍼를 살펴보면, 청년보장제도에서 상담가와 면담이후 청년보장 오퍼 단계로 나아가는데, 이 오퍼는 고용, 교육, 훈련, 견습제도 등으로 분류됨. 또한 청년보장과 관련된 개별 프로젝트로는 열린 직업교육 대학, 지역별 모델 MAST 프로젝트, 청년 노동 및 학교 프로젝트 등이 있음.
- 핀란드는 국가, 민간 부문, 사회·시민 조직 등의 협력을 바탕으로 청년보장제를 구축하여 정책 대상에 효과적으로 전달하고 있으며, 단일한 창구를 이용하여 프로그램을 제공하고 있음. 또한 청년의 요구와 속성을 파악하고 있으며 청년보장제를 실시하여 정책을 평가하는 모니터링을 수행하고 있음.

3. 정책제언

1) 정책 대상의 명확한 설정

- 청년 니트에 대한 정책 대상을 명확히 하는 것이 필요함. 유럽연합은 니트 전체를 대상으로 하고 있으나 우리나라는 니트의 특성이 이질적이고 지원을 받아야 하는 정책 대상을 명확히 설정하는 것이 필요함. 청년 니트 중에서 가장 취약한 집단에게 혜택을 주는 방안을 마련해야 함.

2) 부처 간 협업 체계 강화

- 청년 니트 문제는 교육문제, 노동시장 문제, 건강 문제, 사회복지 차원의 문제, 사회적 일탈 행위의 문제 등이 복합적으로 얽혀있기 때문에, 특정 영역만을 담당하는 특정 부처의 개별적인 노력만으로 해결하기가 어려움. 부처 간

이기주의를 극복하고, 책임과 권한 범위를 명확히 함으로써 청년 관련 정책의 중복으로 인한 행정력 낭비를 막는 한편, 일관성 있는 정책기조를 유지하기 위해서도 관련 부처 간의 협업 체계를 구축하는 것이 매우 중요함. 하지만 현실에서는 부처 간 칸막이가 높아 의도한 대로 협업이 이루어지는 것이 쉽지 않음.

- 단절청년 문제의 해결이라는 공통 목표 속에 여러 부처들을 하나의 조직아래 끌어 모은 미국의 시도는, 부처 간 협업이 쉽지 않은 우리 현실에서 참고할 만 한 사례로 판단됨. 또한 미국처럼 특단의 조치는 아니더라도, 핀란드의 원스톱 안내 센터처럼, 같은 목표아래 여러 부처가 협업할 수밖에 없도록 공통의 플랫폼을 구축하려는 시도도 매우 유용할 것임.

3) 지자체의 역할 강화

- 우리가 사례 연구한 모든 나라에서는 청년 니트에 대한 정책의 수립과 집행 과정에서 지역의 역할을 매우 강조하고 있음. 중앙정부와 지자체의 파트너십 구축이 중요한 것임. 일자리는 결국 개별 지역에서 만들어지는 것이므로, 지역 실정에 맞는 고용 창출이 가능하기 위해서는 지역 차원에서의 정책 설계와 집행이 중요하며 정책 전달의 유연성이 확보되어야 함. 이와 관련 핀란드에서 최근 강조되고 있는 ‘청년보장에서 지역보장으로’라는 슬로건은 지역의 역할 강화라는 측면에서 그 의미가 크다고 할 것임.

4) 기업과 노동조합, NGO, 청년단체 등 민간부문의 참여 확대

- 청년 니트에 대한 정책이 효과적으로 수립, 집행되기 위해서는 이해관계자들 간의 파트너십을 강화하여야 함. 정책 추진 주체 간에 역할과 책임을 명확히 하고 공공영역만이 아니라 민간영역까지 포괄하는 것이 필요함.

- 핀란드의 청년보장은 공무원, 민간 기업, 사회·시민조직, 청년들의 협력을 토대로 하는 민관 참여 모델(public-privit-person-model)임. 핀란드의 청년보장 제도를 설계하는 역할을 하는 국가 청년보장 워킹 그룹에는 교육 문화부, 고용경제부 등 중앙 부처뿐 아니라, 전국교육위원회, 노조, 고용주 협회, NGO , 청년단체등이 포함되었음. 특히 120여 개의 청년 단체를 청년 연합으로 조직하여 청년을 대표하게 함으로써 이들의 참여를 이끌어 낼 수 있었으며, 청년연합이라는 단일 창구를 통해 정책입안자에게 청년들이 직면한 문제에 대해 당사자의 목소리를 대변하게 하였고, 청년연합이 청년보장의 정책 설계 및 평가에 참여하게 함으로써, 보다 실제적인 정책 대응 방안의 모색이 가능하게 되었음.

5) 성과에 기반한 점진적 사업 확대 추진

- 사업의 효과성 여부에 대한 검증 없이 처음부터 사업을 대규모로 실행하는 것은 바람직하지 않음. 우리가 사례 연구로 파악한 대부분의 국가에서는 청년 니트 정책을 추진할 때, 일단 파일럿 형태로 사업을 추진한 뒤, 그 성과를 판단하여 사업의 성과가 있다고 판단될 경우 전면적으로 확대하는 방식을 취하고 있음. 특히 미국의 경우 정책의 전면적 추진보다는 시범사업 형태로 먼저 정책을 추진하고, 그 성과에 따라 확대 여부를 결정한다는 관행이 명확히 존재함. 우리의 경우 정책 성과에 대한 평가나 검증 없이 처음부터 대규모로 시행되는 사업이 적지 않은데, 이는 결과적으로 재원의 낭비로 연결될 우려가 큰 편임. 시범 사업으로 실시 후 확대 여부를 판단하는 단계적 접근을, 우리 정책 당국자들이 적극 수용해야 할 것임.

6) 증거 기반 정책 추진

- 대상 중심 정책은 정책 대상에 대한 명확한 실태 파악과 양적, 질적 성과지표를 설정해 증거기반 정책이 이루어져야 함. 또한 미국 등의 사례에서 확인되듯이 다양한 (준)실험적 접근을 통해 보다 엄밀한 정책 평가를 시도할 필요가 있음.

7) 니트에 대한 종합적 실태 파악

- 니트의 내부 구성은 매우 다양함. 따라서 하나의 단일한 정책적 접근만으로 소기의 성과를 거두기 어려움. 후술하는 것처럼 니트 정책이 효과를 거두기 위해서는 개별 니트의 특성에 맞춘 맞춤형 대책이 필요함. 이러한 대책이 가능하기 위해서는 상담 단계에서 개별 니트의 특성을 철저히 파악하는 것이 물론 중요하지만, 전체적인 지원 제도의 틀을 올바르게 설계하기 위해서는 니트의 실태에 대한 종합적인 파악이 선행되어야 함. 니트의 유형화와 유형별 특성 파악이 가능하도록 설계되어 있는 일본의 취업구조기본조사는 그런 점에서 참고할 만한 사례라고 판단됨. 우리의 연구 대상 국가에서는 빠져 있었지만, 룩셈부르크의 사례도 시사하는 바가 크다고 할 수 있음. 여기에서는 청년 니트를 심층 조사한 후 종단연구로 추적 조사를 하는 한편, 행정DB를 연결해 니트에 대한 접근성을 높이는 한편, 정책의 효과성을 높이고 있음.

8) 조기 개입

- 정책지원의 시점도 명확히 하여야 함. 조기 개입이 중요한 만큼 주요 선진국들이 니트에 진입한 시점부터 지원을 시작해 니트 상태에 장기간 머물지 않도록 하고 있음.

- 또한 보다 바람직하게는 학교 교육 단계에서부터 니트화 가능성을 사전 인지 하여 니트가 되기 전에 학교 교육을 통해 개입하는 것이 필요함. 이를 위해서는 (가칭)‘니트 위험성 지수’와 같은 것을 개발하여 중고등학교에서 니트화 가능성이 높은 학생들을 진단, 파악하고, 이들 학생을 대상으로 사전에 예방적 교육을 충실히 실시할 수 있어야 함.

9) 니트를 찾아가는 노력

- 청년 니트 중에 상당수는 센터 등에 찾아가도록 하기 어렵기 때문에 니트들이 지원을 받을 수 있도록 찾아가는 노력이 필요함. 니트에 대한 접근성을 제고 하기 위해서는 니트가 정책을 찾아오기만 마냥 기다릴 것이 아니라 니트를 먼저 찾아가는 노력이 매우 중요함. 상당수 니트의 경우 그 특성상 사회활동 자체를 기피하는 성향이 강하기 때문임.
- 핀란드의 경우 전체 니트의 70% 이상이 정책 지원을 받고 있는데, 이는 다른 OECD국가들에 비해 매우 높은 수치임. 핀란드가 이렇게 니트 발굴에 있어서 획기적인 성과를 거두고 있는 배경에는, 후술하는 바와 같이 청년이 쉽게 접근할 수 있고 청년 삶의 모든 문제에 대해 원스톱의 종합적 서비스를 제공하는 청년지원 원스톱 안내 센터의 활약도 큰 영향을 미쳤겠지만, 청년 아웃리치 활동, 즉 니트를 찾아가는 활동이 성과를 거두고 있는 점을 무시할 수 없음.

10) 개인 맞춤형 세밀한 제도 설계

- 청년 니트들의 특성은 매우 다양하기 때문에 단일한 정책으로 소기의 성과를 거두기 쉽지 않음. 따라서 앞서 언급했던 니트에 대한 종합적인 실태 분석을

전제로 한 니트의 유형화가 필요함. 그러나 개별 니트의 세부 특성은 가정환경, 경제적 상황, 역량 정도, 정신적 또는 육체적 건강 상태, 교육 수준, 생활 습관, 구직 의지, 취업 희망 여부, 사회적인 고립 정도, 범죄 유무 등 여러 변수들의 조합만큼이나 다양하기 때문에, 유형별 대책만으로도 불충분함. 개별 니트의 상황에 대한 판단을 전제로 개인 맞춤형의 세밀한 제도 설계가 필요한 것임.

- 개인 맞춤형의 세밀한 지원이 가능하기 위해서는 청년들의 1차 콘택트 포인트가 중요함. 첫 번째 접촉 시에 상담과 개인에 대한 진단을 통해 가장 적합한 정책 사업을 연계할 수 있기 때문임. 이 점에서 공공고용서비스(PES)나 후술하는 윈스톱 청년 지원 센터의 역할이 중요할 수밖에 없음. 따라서 PES나 이와 유사한 역할을 수행할 기구의 확충 및 역할 강화가 중요함. 이런 점에서 프랑스의 사례는 시사하는 바가 크다. 프랑스의 청년보장제도에서는 특별히 훈련된 개인 카운슬러를 통해 상담이 이루어지는데, 카운슬러 1명당 연간 50명 이내 청년 니트를 담당하게 되며, 이러한 업무 부담은 청년 고용지원을 위한 지역 센터(Mission Locale)의 카운슬러들이 통상 담당하는 인원의 절반 수준임. 그만큼 니트에 대한 상담의 중요성을 인식하여 이들 상담자의 전문성을 제고하고 그들이 충분히 전문성을 발휘할 수 있도록 적절한 여건 조성에 노력하고 있는 것임.

11) 청년의 삶의 질 전반에 초점을 둔 전달체계 혁신

- 청년의 삶의 질 전반에 초점을 맞춘 청년 전용 윈스톱 서비스를 구축하는 것이 니트 청년들의 정책 접근성 제고에 매우 유용할 것으로 보임. 기존의 PES는 고용과 교육문제에만 주로 초점을 두고 있으며, 청년만이 아닌 모든 연령층을 대상으로 하고 있어 청년들이 자연스럽게 드나들기에는 문턱이

다소 높고 거부감도 적지 않기 때문임. 또한 노동시장, 교육 및 훈련, 건강, 사회 복지 등 다양한 분야의 문제들이 결합하여 청년 니트라는 문제를 만들어 내기 때문에 문제의 해결을 위한 대응 방안도 이러한 다양한 측면을 고려하여 마련되어야 할 필요성이 크다고 할 수 있음.

- 기존의 PES가 가지는 문제점을 해결하기 위해 핀란드는 2015년부터 고용경제부에서 원스톱 가이던스 센터를 운영하고 있음. 지자체에 50개의 센터를 만들고 여러 기관의 전문가들을 연계해 공간적인 통합은 물론 화학적인 결합을 이루어내고 있음. 프랑스의 청년 센터 역시 다양한 서비스를 제공하는 통합 센터의 형태로 이루어지고 있음. 일본의 지역청년 서포트 스테이션, 히키코모리 지역지원센터도 이와 유사한 기능을 수행하고 있다고 할 것임. 다만 핀란드와 차이가 나는 부분은, 일본의 경우 출입 대상자가 니트나 히키코모리로 명확히 정해져있다는 점임. 반면 핀란드의 경우 꼭 니트로만 국한된 것이 아니라 모든 청년들의 접근이 가능하도록 함으로써 오히려 니트 청년들이 부담 없이 자연스럽게 출입할 수 있도록 하고 있다는 점임.

12) DB구축 및 정보공유

- 정책에 대한 엄밀한 성과 평가가 가능하기 위해서는 이를 위한 DB 구축이 중요함. 또한 DB 구축 시 가능하다면 DB의 정확성 제고와 DB 구축에 따른 비용 최소화를 위해 행정 DB를 적극 활용할 필요가 있음. 여러 행정 DB를 연결하여 보다 종합적이고 입체적인 정보를 확보하는 것도 필요함. 또한 장기적인 성과 평가가 가능하도록 니트들을 장기 추적하는 형태의 DB 구축도 요구됨.
- 청년정책의 수립과 집행 과정에 참여하는 파트너들간의 청년 니트에 대한 정보공유도 중요함. 서비스를 제공하는 다양한 기관들 간에 상호협력체계를

통해 서비스를 받을 필요가 있는 청년들을 찾아낼 수 있도록 하는 것이 필요함. 이런 목적의 달성을 위해서는 특히 개인정보에 대한 지나친 규제가 완화될 필요가 있음.

- 핀란드에서는 기초교육을 이수했지만 이후 교육 단계로 진학하지 않은 청년과 직업교육이나 일반 상위중등교육에서 중퇴한 25세 미만의 청년에 대한 정보를 교육제공자가 지방자치단체에 제공할 의무가 있으며, 신체검사 결과 군복무 비군복무를 면제 받았거나, 중단한 25세 미만의 청년에 대한 정보를 국방부가 지방자치단체에 제공할 의무가 있는데, 이는 청년 니트의 파악과 접근을 위해 매우 중요한 조치라고 할 것임.

13) 상호 의무의 원칙에 기반한 적정 지원 제공

- 청년 니트에게 활동이나 구직 계획을 수립하고 이를 보고하는데 있어서 청년들의 참여가 상호 의무의 원칙으로 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요함. 유럽 연합의 청년보장제는 정부와 지자체의 보장이라는 강력한 의사표시와 더불어 이에 참여하는 청년들의 의무를 강조하는 방식으로 이루어지고 있음.
- 프랑스는 청년보장제 운영에 있어서 개인들이 계약을 체결하는 방식으로 상호의무의 원칙을 실현하고 있음. 계약은 1년 단위로 이루어지며 계약에 따라 정부와 지자체는 서비스를 제공하고 청년들은 성실히 프로그램을 이수하도록 하고 있음. 핀란드의 경우 PES에 등록된 청년을 대상으로 진단 평가를 수행한 후, 이를 바탕으로 PES 등록 2주 이내에 PES 상담사와 함께 개별 고용계획을 작성하게 되는데, 이 계획에 대해 PES 상담사와 청년 모두가 책임이 있고, 상호 구속력을 있음.

14) 교육시스템 혁신

- 교육시스템이 청년고용문제에 큰 영향을 미치므로, 그 시스템의 지속적 개혁 노력이 요구됨. 청년고용문제에 궁극적으로 영향을 미치는 요인은 공급측면에서는 교육시스템의 질적, 양적 문제이며, 수요 측면에서는 경기 상황임. 독일의 경우 자기 나라의 교육시스템을 무사히 마치는 것에 청년고용 정책의 초점이 두어지고 있으며, 핀란드나 프랑스를 위시한 유럽의 주요 국가들이 독일의 도제시스템을 적극 도입하려고 하는 한편으로, 교육시스템에서의 중도탈락 방지에 정책적 우선순위를 두는 배경이 바로 여기에 있음.

청년 핵심정책 대상별
실태 및 지원방안 연구 I :
청년 니트(NEET)
- 해외사례 조사

연구보고

I. 서론	1
II. OECD 주요국의 청년 니트 현황 비교	5
1. 주요국의 청년 인구 및 특징	7
2. 청년 니트의 특징	17
III. 일본	29
1. 일본의 인구사회학적 특성	32
2. 청년 니트 현황	41
3. 청년 니트 관련 주요 정책 및 프로그램	49
4. 시사점	56
IV. 미국	59
1. 미국의 NEET 현황	61

2. 미국의 니트 청년 정책	70
3. 시사점	76
V. 독일	79
1. 독일 청년실업의 인구학적 특성	82
2. 청년 니트 관련 주요 정책 및 프로그램	86
3. 시사점	107
VI. 프랑스	109
1. 프랑스 경제 및 사회 일반 현황	111
2. 프랑스의 교육제도 및 인적역량 현황	115
3. 프랑스 노동시장 및 청년 니트 현황	125
4. 청년 니트 정책 및 프로그램	134
5. 시사점	145
VII. 핀란드	149
1. 핀란드 개괄	151
2. 핀란드의 니트 현황 및 특징	155
3. 핀란드 니트에 대응하는 정책과 프로그램 : 청년보장을 중심으로	161
4. 청년보장의 효과 및 정책 평가	195
5. 시사점	201
VIII. 결론	205
1. 국가별 청년 니트 현황	207
2. 정책제언	222
참고문헌	231
부록	245
ABSTRACT	249

표 목차

표 III- 1	대졸자 졸업 후 상황(명, %)	38
표 III- 2	정규직 이행이 어려운 니트 유형	45
표 IV- 1	2005년-2016년 미국의 연령별 니트 비율(%)	63
표 IV- 2	2014년 미국의 단절청년(disconnected youth) 비율(%)	65
표 VI- 1	프랑스 경제·사회 주요 통계 지표(2016년 기준, %) ..	114
표 VI- 2	고등학교(upper secondary education) 프로그램별/ 연령대별 직업계 재학 비율 2015(%)	116
표 VI- 3	프랑스 노동시장 관련 주요 지표	127
표 VI- 4	프랑스의 청년 고용 이니셔티브(YEI) 프로그램 개요 ..	137
표 VI- 5	프랑스 청년보장제도 확장 과정	138
표 VII- 1	핀란드의 거시지표 및 전망(%)	151
표 VII- 2	2016년 교육 수준에 따른 인구(명, %)	154
표 VII- 3	노동시장에서 핀란드 청년(15~29세, 천 명, %)	156
표 VII- 4	2017년 현재 연령별·성별·학력별 니트(NEETs) 현황(%)	158
표 VII- 5	NAO 결과(2013-2016)	167
표 VII- 6	2016년 아웃리치 결과(명)	173
표 VII- 7	아웃리치 종사자의 전공 분야(%)	176
표 VII- 8	워크숍 방법과 서비스	178
표 VII- 9	청년워크숍 기금(2014-2016년, 천 유로, %)	179
표 VII-10	청년워크숍 기관 형태 및 훈련생 수, 규모 (2016, 명, %, 개)	181
표 VII-11	고용 오퍼	187
표 VII-12	교육과 훈련 오퍼	188
표 VII-13	실업자를 위한 견습(Oppisopimuskoulutus työttömille) ..	189
표 VII-14	훈련생(traineeships)	189

표 VII-15	열린 직업교육 대학	190
표 VII-16	그룹 기반 예비 훈련 내용	191
표 VII-17	NEET 커버리지, 2016(%)	197
표 VIII- 1	국가별 청년층 고용 현황(%)	208
표 VIII- 2	국가별 학력별 니트 현황(%)	209
표 VIII- 3	교육사슬 프로그램	216
표 VIII- 4	프랑스의 청년 고용 이니셔티브(YEI) 프로그램 개요	218
표 VIII- 5	청년보장제도 오퍼(Offer)	221

그림 목차

그림 II - 1	경제활동인구(15-64)와 유소년 인구(15세 미만) 비율(%)	8
그림 II - 2	OECD 회원국 전체 인구 대비 청년층(15-29세) 인구 비율 변화 추이 (%)	9
그림 II - 3	OECD 국가 청년층(15-29세)의 노동시장 지위 (2014, %)	10
그림 II - 4	청년층(15-24세) 및 성인(25세 이상)의 실업률 (2016년 기준)	11
그림 II - 5	청년(15-24세) 실업률과 성인(25세 이상) 실업률 관계(2016년 1사분기, %)	12
그림 II - 6	전체 청년 실업률과 노동시장 진입 청년 실업률 (2014년, %)	13
그림 II - 7	청년 및 젊은 성인층(15-34세) 인구 중 이민자/이민자 자녀 비율(%)	14
그림 II - 8	청년(15-29세) 및 성인(15-64세) 근로자 중 비자발적 파트타임 고용 비율(2013-15년, %)	15
그림 II - 9	청년층(15-24세) 전체 실업 대비 장기 실업 (12개월 이상) 비율(2015년, %)	15
그림 II - 10	연령대별 빈곤율 현황 (2014년, %)	16
그림 II - 11	니트 기간별 여성, 저학력, 건강이상자 청년 니트 (15-29) 비율(%)	17
그림 II - 12	25-29세 청년층의 교육수준별 니트 비율 (2013-14년, %)	18
그림 II - 13	국가별 본국 청년 및 이민자 배경 청년의 니트 비율(2014년, %)	19
그림 II - 14	OECD 국가의 청년 니트 비율 및 비용 (2014년, % 및 GDP 대비 비율)	20

그림 II-15	프랑스 및 주요국 청년(15-29세) 니트 비율 추세(2005~2015)	21
그림 II-16	교육수준별 15-29세 청년 니트 분포 (2015, %)	23
그림 II-17	문해력 수준별 니트 비율 (PIAAC 2012, %)	24
그림 II-18	수리력 수준별 니트 비율 (PIAAC 2012, %)	24
그림 II-19	15-19세 청년 니트 비율(2016)과 PISA 문해력(2015) 저 성취수준 학생 비율 관계(%)	25
그림 II-20	국가별 18-24세 청년층의 교육/비교육(고용, 실업, 비활동) 분포 비율(2016년, %) 교육, 비교육과 고용, 비교육과 실업, 비교육과 비활동	27
그림 II-21	성별/국가별 18-24세 청년층의 실업 또는 비활동 니트 비율(2016년, %)	28
그림 III- 1	연령 계층별 경제활동인구 추이(만 명)	32
그림 III- 2	출산율 추이(%)	33
그림 III- 3	전체 실업률 및 청년층 실업률 추이(%)	34
그림 III- 4	졸업자 취업 내정률(고졸 3월 말 현재, 대졸 4월1일 현재, %)	35
그림 III- 5	일본 청년층 정규직과 비정규직 및 비정규직 비율 추이(만 명, %)	36
그림 III- 6	일본 고졸 후 상황 추이(%)	37
그림 III- 7	남녀 고용형태별 연령계층별 월 평균 임금 (2013년 기준, 천 엔)	39
그림 III- 8	기업규모별 연령계층별 임금(2017년 기준, 천 엔)	40
그림 III- 9	프리터, 니트의 추이(만 명)	42
그림 III-10	일본의 청년정책 추진 중앙조직(내각부의 어린이·젊은이육성지원추진본부)	50
그림 III-11	일본의 청년정책 전달체계 현황	51
그림 III-12	일본의 청년 고용정책 전달체계 현황	52
그림 IV- 1	16-24세의 성별 단절청년 비율, 1988년-2014년(%) ..	63
그림 IV- 2	16-24세의 인종별 단절남성청년 비율, 1988년-2014년(%)	66
그림 IV- 3	16-24세의 인종별 단절여성청년 비율, 1988년-2014년(%)	66
그림 IV- 4	16-24세의 교육수준별 여성청년 NEET 비율, 1998년-2014년(%)	68

그림 IV- 5	16-24세의 교육수준별 남성청년 NEET 비율, 1998년-2014년(%)	68
그림 V- 1	나이, 성별, 지역에 따른 독일 실업률	84
그림 V- 2	1975년-2015년 학력에 따른 독일 실업률	84
그림 V- 3	직업훈련종료자의 취업사업장교체 및 실업비율 - 2013년과 2014년(%)	85
그림 V- 4	독일의 청년정책 추진 중앙조직(가족, 노인, 여성, 젊은이부) 조직도	87
그림 V- 5	독일의 청년 및 고용정책 전달체계 현황	88
그림 V- 6	“교육사슬” 프로그램 구조	92
그림 V- 7	직업선택패스	103
그림 VI- 1	2001-2016 노동 생산성(GDP per hour worked) (2010 USD PPP 기준, %)	113
그림 VI- 2	고등학교 프로그램별 수료율 변화 추이(%)	118
그림 VI- 3	초등 또는 중등 교육 단계에서 유급한 학생 비율 변화 (2009-2015, %)	119
그림 VI- 4	OECD 25-34세 인구 교육 이수 현황 (2016년 기준, %)	120
그림 VI- 5	OECD 국가별 25-34세 인구 중 고졸 미만 비율 (2014년 기준, %)	121
그림 VI- 6	프랑스 등 주요국의 연령대별 PIAAC 평균 문해력 점수 비교(점수)	122
그림 VI- 7	성인(25-64세) 평생학습(형식/비형식 교육) 참가율, PIAAC 2012/2015(%)	123
그림 VI- 8	성인(25-64세) 고용형태별(고용, 실업, 비경활) 교육훈련 참가율, PIAAC 2012/2015(%)	124
그림 VI- 9	프랑스 및 OECD 평균 실업률 변화 추이 (2000-2016, %)	126
그림 VI-10	프랑스 일자리 및 노동시장 포용성 관련 주요 지표(2016-2017, %)	127
그림 VI-11	연령대별 문해력 평가에서 낮은 역량(2 수준 미만) 보유자 비율(PIAAC 2012, %)	128
그림 VI-12	연령대별 수리력 평가에서 낮은 역량(2 수준 미만) 보유자 비율(PIAAC 2012, %)	129
그림 VI-13	중위 임금(median wage) 대비 최저 임금 (minimum wage) 비율(2015, %)	129

그림 VI-14	유형별(전공, 자격, 역량) 불일치 현황, PIAAC 2012/2015(%)	130
그림 VI-15	프랑스 스킬 부족 및 과잉 현황	131
그림 VI-16	교육수준별 비정규직 비율 및 정규직 전환 비율 등(%) ..	132
그림 VI-17	프랑스의 청년정책 전달체계 현황	136
그림 VI-18	개인훈련계좌(CPF) 누적 수 및 훈련 시간 현황 (2015-17년, %)	145
그림 VII- 1	핀란드의 실질 GDP 성장	152
그림 VII- 2	핀란드 고용률 증가	153
그림 VII- 3	핀란드 실업률	153
그림 VII- 4	니트 현황(15~24세)	157
그림 VII- 5	15-24세 학력별 니트 비율(%)	159
그림 VII- 6	15-29세 학력별 니트 비율(%)	160
그림 VII- 7	2017년 현재 핀란드 니트 유형(%)	161
그림 VII- 8	청년보장에 참여하는 기관 및 조직들	163
그림 VII- 9	아웃리치로 결과(2010~2016, 명)	174
그림 VII-10	발견 당시 청년의 생활 상태	174
그림 VII-11	청년에게 취해진 조치(2015-2016)	175
그림 VII-12	청년 워크숍 훈련생 추이(2007~2016, 명)	180
그림 VII-13	원스톱 안내 센터의 구조	184
그림 VII-14	MAST와 관련된 프로젝트	193
그림 VII-15	기간별 핀란드 청년보장 예비 단계 청년 비율(%)	197
그림 VII-16	15~24세 청년보장의 청년 니트 커버리지(2016년) ..	198

○———— 제1장 서론

청년정책의 핵심 지원 대상으로 니트(NEET)의 중요성이 부각되고 있다. 니트 상태가 장기적으로 지속될 경우 인적자본 퇴화가 심화되어 노동시장 복귀는 더욱 어려워질 것이며, 이에 따라 청년 고용문제가 더욱 악화될 우려가 있기 때문이다.

유럽연합(EU) 연구기관인 유로파운드의 보고서에 따르면, 유럽 각국에서 니트족이 급증하면서 경제적 비용은 '08년 이후 '11년까지 28% 증가한 것으로 나타났다. 니트에 따른 국가별 연간 경제적 비용('11년 기준)은 이탈리아 326억 유로, 프랑스 220억 유로, 영국 180억 유로 등으로 추산되고 있다.

이런 배경에서 EU의 청년보장제(Youth Guarantee) 정책이 등장했다. 이 정책에서는 니트를 주된 타겟으로 삼고 있다. 또한 OECD는 OECD의 청년실천계획(OECD Youth Action Plan, 2014)에서 3개 우선 지원 청년 그룹의 하나로 니트를 선정하고, 3개 그룹별로 맞춤형 고용증진 프로그램을 추진 중이다.

우리나라의 청년 니트 비율이 OECD 국가 중에서 높은 편에 속하는 것으로 확인된 것도 니트에 대한 관심을 높이는 계기로 작용하고 있다. OECD 보고서(2014)에 따르면, 한국의 니트족 비중은 회원국 평균(15.0%)보다 3.5% 높은 18.5%로 회원국 중 8번째로 분석된다.

그러나 우리나라의 경우 여전히 청년고용정책이 구직활동을 하는 청년을 주 대상으로 하고 있고, 니트가 정부 지원을 받기 위해 적극 나서고 있는 상황도 아니어서, 그동안 니트는 관심과 대책의 사각지대로 남아 있다.

이에 주요 선진국에서의 니트 대책에 대한 사례 연구를 통해 우리나라의 니트 문제 해소에 대한 시사점을 얻을 필요성이 제기되고 있다. 다만 이 경우 우리나라의 니트 문제가 주요 선진국과 다른 독특한 특징을 가지고 있음에 유념해야 한다.

우리나라는 20대 니트 비율이 높고, 특히, 대졸이상 고학력 청년니트 비율이 매우 높은 편이다. OECD 국가 중 대졸이상 청년층의 니트 비율이 우리나라보다 높은 국가는 터키(24.5%)가 유일하다.

OECD 니트 정의는 교육에 참여하지 않는 실업자와 비경제활동자로 구성되는데, 우리나라는 경제활동에 참여하지 않는 비경제활동 니트 비율이 매우 높은 편이다(회원국 중 4번째로 높음). OECD 평균으로 실업자 니트는 6.5%, 비경제활동 니트는 8.7%인데 반해, 우리나라는 실업자 니트 2.9%, 비경제활동 니트 15.6%으로 분석된다.

본 연구는 우리나라의 니트 대책에 대한 시사점을 얻고자 독일, 프랑스, 핀란드, 미국, 일본 등 5개국을 대상으로 청년 니트의 실태와 관련 정책에 대해 분석한다. 일본과 독일의 경우 청년 고용지표에 있어서 가장 좋은 결과를 보여주고 있다는 점을 고려하였으며 프랑스는 청년고용지표가 좋은 편은 아니지만 청년정책 전달 체계가 비교적 잘 구축되어 있고 유럽연합 차원에서 추진 중인 청년보장제를 가장 적극적으로 추진 중인 곳이라는 점에서 분석대상으로 선정하였다. 핀란드는 청년 보장제가 가장 잘 정착된 나라 중 하나이며, 대표적인 복지국가라는 점에서 분석 대상으로 삼았다. 미국의 경우 대부분의 유럽국가와는 달리 국가의 개입보다는 시장주의를 강조하는 국가인데, 이런 나라에서의 니트에 대한 접근은 유럽 국가들과 어떻게 상이한지 분석할 필요성이 있다고 판단하여 사례 연구의 대상 국가로 선정하였다.



제2장 OECD 주요국의 청년 니트 현황 비교

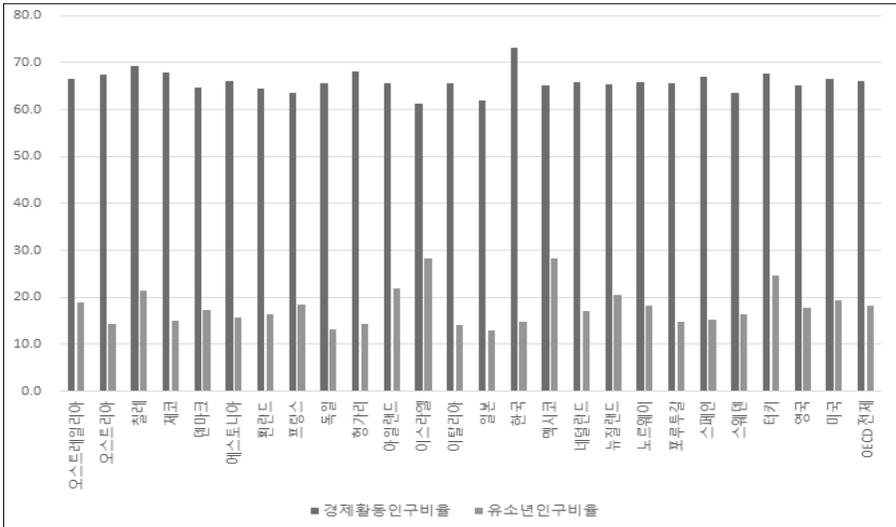
- 1. 주요국의 청년 인구 및 특징
- 2. 청년 니트의 특징

2

OECD 주요국의 청년 니트 현황 비교

1. 주요국의 청년 인구 및 특징

2013년 기준 일본의 경제활동인구(15-64세) 비율은 62.1%로 매우 낮은 수준이고 15세 미만의 유소년 인구비율 또한 12.9%에 불과해 빠르게 초고령화가 진행되고 있다. 미국의 경우 경제활동인구 비율이 66.6%, 유소년 인구 비율은 19.3%로 OECD 전체의 경제활동인구비율이 66.1%, 유소년 인구 비율이 18.3%인 것을 고려하면 인구구성 측면에서는 상대적으로 고령화가 덜 진행된 것으로 나타나고 있다. 한편 독일은 경제활동인구가 전체 인구에서 65.6%, 유소년 인구비율이 13.2%로 OECD 전체 평균에는 미치지 못하지만 일본보다는 고령화가 덜 진행된 상황이다. 프랑스의 경제활동인구 비율은 전체 인구의 63.6%로 OECD 회원국 중 이스라엘, 일본에 이어 세 번째로 낮으나, 15세 이하 유소년 인구 비율은 18.4%로 OECD 회원국 중 열 번째로 높은 수준이다. 프랑스는 2000년부터 합계출산율 수준이 1.9~2.0명을 유지하면서 유소년 인구 비율이 18% 대를 꾸준히 유지하고 있다. 이러한 안정적인 출산율로 인해 20-64세 인구 대비 20세 이하 인구 비율은 43%로 OECD 평균인 38% 보다 5%p가 높다. 핀란드의 경우 경제활동인구비율은 64.5%로 프랑스보다는 높으나 독일보다는 낮은 중간정도이며, 유소년 인구 비율은 16.4%로 반대로 프랑스보다는 낮고 독일보다는 높은 상태이다. 즉 현재는 프랑스>핀란드>독일 순으로 고령화가 진행되었지만 향후에는 독일>핀란드>프랑스 순으로 고령화 사회 순서가 바뀔 것으로 예상된다.

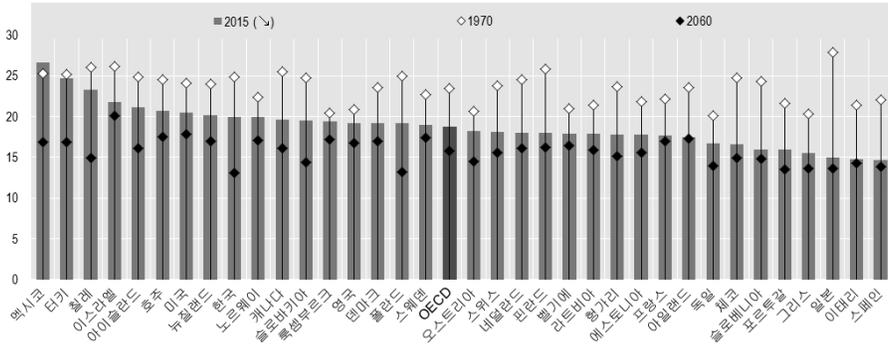


* 출처 : OECD (2018a). OECD Data Indicators, <https://data.oecd.org/jobs.htm>. 2018년 9월 확인 기준

그림 II-1 경제활동인구(15-64)와 유소년 인구(15세 미만) 비율(%)

OECD 통계에 따라 미래의 15-29세 청년 인구 비율을 조금 더 자세히 살펴보면, 일본의 청년층 인구 비율은 1970년 전체 인구의 28%에서 2015년 15%로 급격히 감소하였으며, 2050년에는 13%로 조금 더 감소할 것으로 예측되고 있다. 미국은 1970년에 청년층이 전체 인구에서 24%를 차지하고 있었는데, 2015년에는 21%로 다소 감소하였다. 향후 2050년에는 18%까지 감소할 것으로 예상되지만 OECD평균 16%보다는 높은 수준이다. 독일은 청년층이 1970년 전체 인구의 20%에 해당하였는데, 2015년에는 17%까지 감소한 상태이다. 2050년에는 14%까지 감소하여 고령화가 조금 더 진전될 것으로 예측되고 있다. 프랑스는 미래 청년 인구 비율에 있어서 안정적인 편인데, 프랑스 청년층 인구 비율은 1970년 전체 인구의 23%에서 2015년 18%로 떨어졌으며, 2050년에는 17%(OECD 평균 16%)로 줄어들어 향후 35년간 1% 줄어드는데 그칠 것으로 예측되었다. 즉, 프랑스는 향후 30~40년 동안 청년 인구 비율이 거의 변화하지 않는다는 것을 의미한다. 핀란드는 1970년에

청년층 인구비율이 26%로 매우 높았으나 2015년에는 18%로 OECD 평균 19%보다 낮은 상태로 고령화가 진행되었다. 향후 2050년에는 OECD 평균 수준인 16% 선에서 유지될 것으로 전망되고 있다.

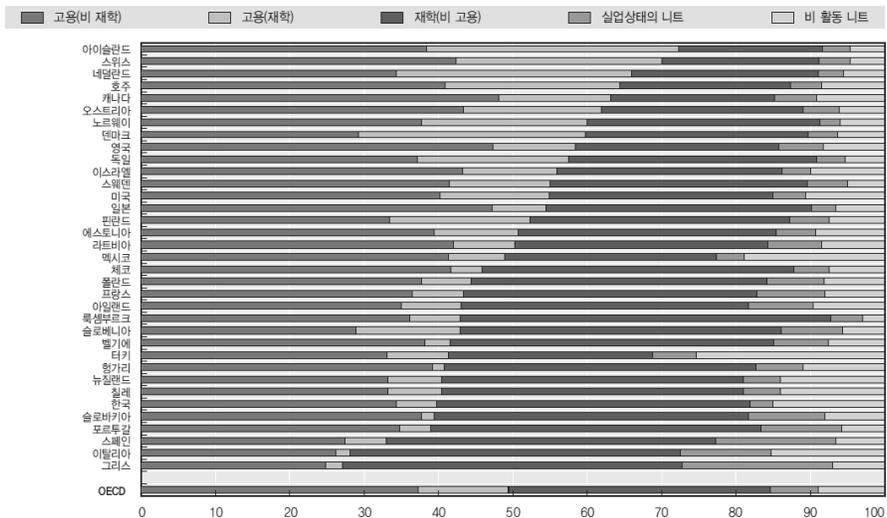


* 출처 : OECD (2016a: 87). OECD Society at a Glance 2016. 그림 3.15.

그림 II-2 OECD 회원국 전체 인구 대비 청년층(15-29세) 인구 비율 변화 추이 (%)

경제 위기의 영향으로 OECD 국가 전반적으로 청년 고용 상황이 악화된 가운데 OECD 국가 간 청년 고용 상황에 상당한 차이가 나고 있다. 2015년 기준으로 아이슬란드, 스위스, 네덜란드, 호주 등 고용 상황이 좋은 국가에서는 3분의 2 이상의 청년층(15-29세)이 고용 상태인데 반해 그리스, 스페인, 포르투갈 등 서유럽 국가들의 경우에는 4분의 1 내지 3분의 1 정도의 청년층만 고용 상태였다. 2014년 기준으로 일본의 경우에는 고용상태인 청년층의 비율이 54%로 OECD 평균인 49%보다 5%p 더 높은 상태이며, 43%의 청년들은 현재 재학중인 상태이고 니트 비율은 10%로 OECD 평균 15%보다 5%p 더 낮다. 미국의 경우에도 55%로 청년층의 고용률이 높으며 재학 중인 청년층의 비율은 45%로 일본과 비슷하지만 니트 비율은 15%로 OECD 평균에 해당하였다. 독일의 경우에는 57%의 청년층이 고용상태이어서 본 연구의 분석대상인 국가들 중에서 청년층 고용률이 가장 높았으며, 재학

중인 청년층은 54%로 나타났다. 니트 비율 또한 9%에 불과하였다. 프랑스의 경우에는 고용 상태의 청년층 비율이 43%로 OECD 평균인 49%보다 6%p가 낮은 편이며, 재학 중에 있는 청년층 비율은 46%이고, 청년 니트 비율은 17%로 OECD 평균 청년 니트 비율인 15%보다 2%p가 높았다. 핀란드는 52%의 청년층이 고용 상태이었으며, 재학중인 청년층의 비율은 54%였다. 청년 니트 비율은 12%로 독일보다는 고용성고가 상대적으로 나쁘지만 다른 OECD국가들과 비교하여서는 청년층의 고용상황이 좋은 편이라고 할 수 있었고 일본, 미국과 유사한 상황으로 볼 수 있었다.

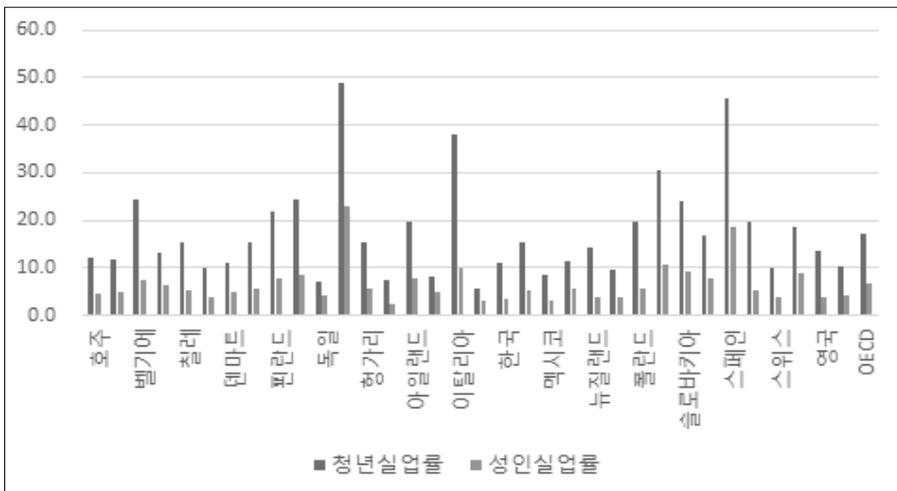


* 출처 : OECD (2016a: 19). OECD Society at a Glance 2016. 그림 1.4.

그림 II-3 OECD 국가 청년층(15-29세)의 노동시장 지위 (2014, %)

OECD 국가 평균적으로 청년층은 전체 성인 인구에 비해 실업률이 높으며, 임시직 고용 비율이 높고 이민자 비율이 높은 편이다. 특히 2008년 이후 경제위기로 인해 청년층의 노동시장은 가장 큰 타격을 받았다. 2016년 이후 경제위기로 인한

노동시장 성과 악화는 점점 개선되어가고 있는 추세이나 일부 국가의 청년층 노동시장 성과 회복은 충분하지 못한 상태이다. OECD 평균적으로 볼 때 청년층(15-24세)의 실업률은 성인(25세 이상)에 비해 두 배에 달하는데, 일본의 경우에는 1.9배, 미국은 2.5배, 독일은 1.7배이며 프랑스의 경우에는 2.8배, 핀란드는 2.9배에 이른다. 2016년 기준으로 청년층 실업률은 OECD평균은 17.3%인데, 일본은 5.6%, 미국은 10.4%, 독일은 7.0%, 프랑스는 24.3%, 핀란드는 21.9%이다. 일본과 미국, 독일은 낮은 편이며 프랑스와 핀란드는 청년 실업률이 높은 편이라고 할 수 있다.

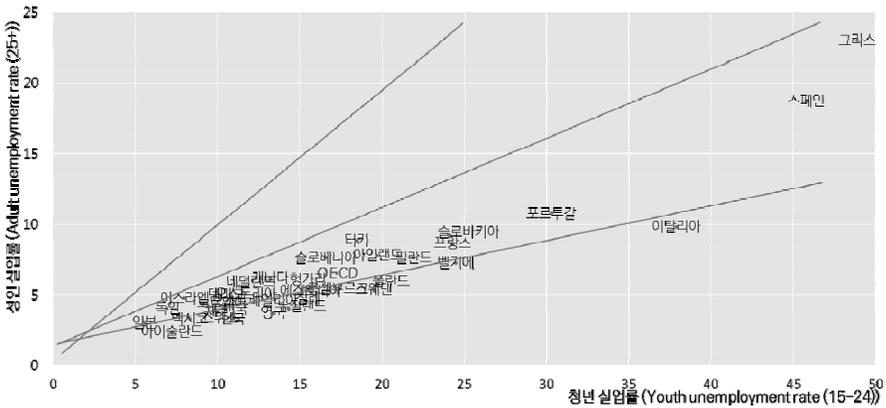


* 출처 : OECD (2016a: 93). OECD Society at a Glance 2016. 그림 4.5의 자료 재구성.

그림 II-4 청년층(15-24세) 및 성인(25세 이상)의 실업률(2016년 기준)

거의 모든 OECD 국가에서 청년(15-24세) 실업률은 성인(25세 이상) 실업률의 두 배 이상인데, 국가별로 보면 이태리, 뉴질랜드, 스웨덴, 영국 등은 청년 실업률이 성인 실업률의 거의 네 배에 이른다. OECD는 청년층이 노동시장에서 퇴출되기 쉬운 임시직으로 있는 경우가 많고 기업의 신규 고용이 없을 때 노동시장에 진입함에

따라 경제위기에 따른 일자리 상실의 영향을 더 크게 받기 때문이라고 분석하고 있다(Society at a Glance 2016). 또한, 청년층의 실업률은 학력 수준과 연관성이 높아 저학력 청년층은 고학력 청년층에 비해 실업률이 세 배나 높은 편이며, 실업 청년층의 16%만이 대졸 이상의 학력을 지니고 있다.

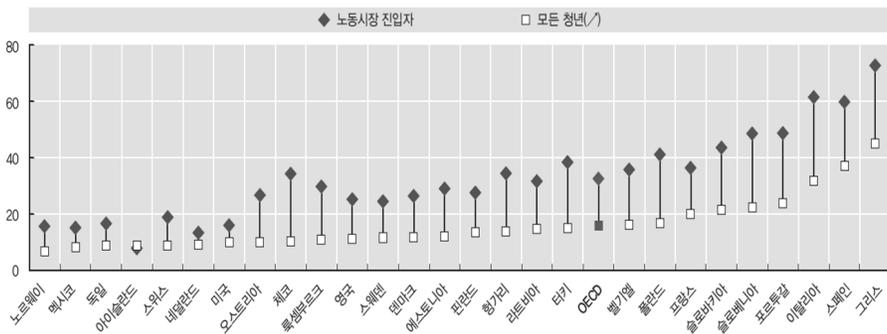


* 출처 : OECD (2016a: 93). OECD Society at a Glance 2016. 그림 4.5.

그림 II-5 청년(15-24세) 실업률과 성인(25세 이상) 실업률 관계(2016년 1사분기, %)

청년들에게 학교(대학)를 졸업하고 노동시장으로 나아가 안정적인 직업을 찾는 일은 많은 어려움을 내재한 긴 과정일 수 있다. 특히, 교육에서 벗어나 노동시장에 진입하여 경험이 쌓인 청년에 비해 노동시장에 처음으로 진입한 청년은 실업 위험이 더 크다고 할 수 있다. OECD 평균으로 볼 때 2014년 기준 전체 청년층 실업률이 16%인데 비해 노동시장에 처음으로 진입한 청년층의 실업률은 33%에 달해 전체 청년 실업률의 두 배가 넘는다. 이태리, 그리스 등 경제위기 이후 청년 실업률이 높은 국가에서는 노동시장으로 처음 진입한 청년층의 실업률이 60%를 상회한다. 이는 경기 침체기에는 노동시장에서 가능한 일자리가 줄어들고 일자리를 갖기 위한 경쟁은 더 치열해지기 때문이다. 미국의 경우에도 노동시장에 처음으로 진입한

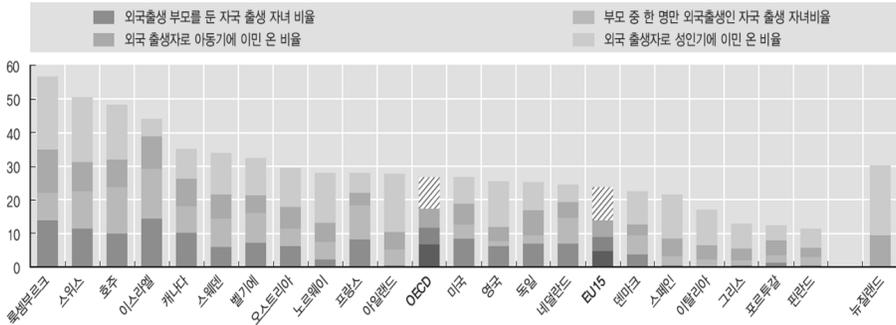
청년층의 실업률은 16%로 전체 청년층의 실업률 10%보다 6%p 높으며, 독일의 경우 노동시장에 처음 진입한 청년층의 실업률은 17%로 전체 청년실업률 9%보다 8%p 더 높다. 프랑스의 경우에도 노동시장에 처음으로 진입한 청년층의 실업률이 36%로 전체 청년층 실업률 20%보다 16%p 높은 편이며 핀란드의 경우에도 노동시장에 처음 진입한 청년층의 28%가 실업상태여서 전체 청년실업률 14%의 두 배에 달하고 있다.



* 출처 : OECD (2016a: 99). OECD Society at a Glance 2016. 그림 4.13.

그림 II-6 전체 청년 실업률과 노동시장 진입 청년 실업률 (2014년, %)

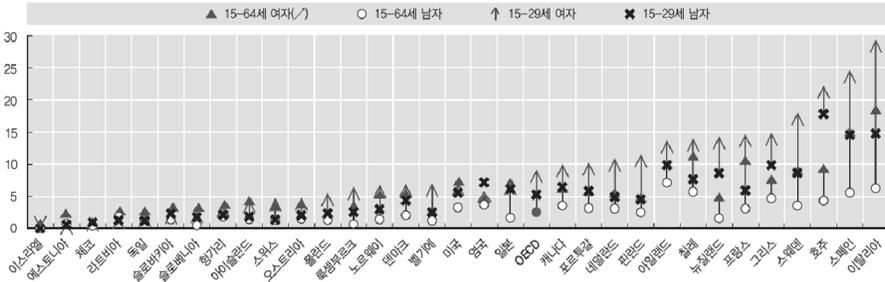
2014년 기준으로 OECD 평균 전체 인구의 14%는 본국이 아닌 외국에서 태어난 사람들로, OECD 이민자 비율이 2000년에 9.5%이던 것이 지난 10여 년간 꾸준히 증가해 왔다. 이에 따라 OECD 회원국 중 약 3분의 2는 외국 출생 인구 비율이 10%를 넘는다. 15-34세 청년 및 젊은 성인들 중 외국에서 태어난 인구 비율의 OECD 평균은 14.9%이며, 부모가 외국에서 태어난 경우를 포함한 이민자 배경을 지닌 15-34세 인구 비율은 26.6%에 이른다. 프랑스의 경우에는 15-34세 인구 중 외국 태생 비율은 9.3%이며, 외국태생 부모를 지닌 15-34세 인구를 포함한 이민자 배경을 지닌 인구 비율은 27.9%에 이른다.



* 출처 : OECD (2016a: 83). OECD Society at a Glance 2016. 그림 3.9.

그림 II-7 청년 및 젊은 성인층(15-34세) 인구 중 이민자/이민자 자녀 비율(%)

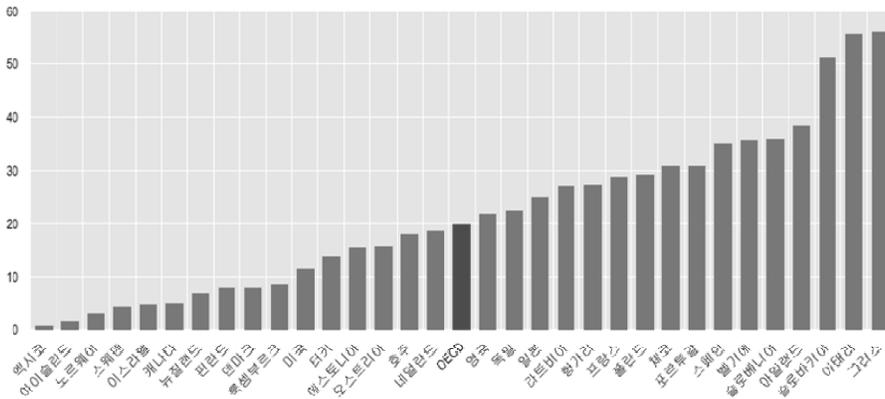
청년층의 또 다른 특징 중의 하나는 임시직 비율이 높다는 것이다. 경제위기 이후 최근 몇 년 동안 고용이 점점 나아지고 있지만 정규직 고용은 여전히 낮은 편이다. 이태리, 스페인, 아일랜드의 경우 10분의 1 정도의 근로자들이 비자발적 파트타임 근로자들이다. 청년층의 경우에는 비자발적 파트타임 비율이 이보다 두 배나 높은 편이며, 특히 청년층 여성의 경우 비자발적 파트타임 비율이 더 높다. OECD 평균 청년층의 비자발적 파트타임 비율은 7.1%로 여성은 9.2%, 남성은 5.3%이다. 일본은 청년층의 6.7%가 비자발적으로 파트타임으로 일하고 있으며 여성은 7.3%, 남성은 6.1%이다. 미국의 경우 6.4%의 청년층이 비자발적 파트타임이고 여성은 7.2%, 남성은 5.6%이다. 독일은 비자발적 파트타임에 종사하는 청년층의 비율이 1.7%에 불과하고 프랑스의 경우 청년층 남성 6.0%, 여성 14.7%로 전체적으로 청년층의 10.1%가 비자발적 타임에 해당한다. 핀란드는 여성 11.6%, 남성 4.6%로 청년층의 8.0%가 비자발적 파트타임으로 일하고 있다. 많은 청년들은 실업상태에 있을 뿐만 아니라 훈련이나 계속 학습의 기회에 있어서도 제한적인데 특히 임시직의 경우 더욱 그러하다. 더 심각한 문제는 이러한 임시직 채용 비율이 근래에 들어 점점 더 증가해 왔다는 것이다.



* 출처 : OECD (2016a: 91). OECD Society at a Glance 2016. 그림 4.2.

그림 II-8 청년(15-29세) 및 성인(15-64세) 근로자 중 비자발적 파트타임 고용 비율 (2013-15년, %)

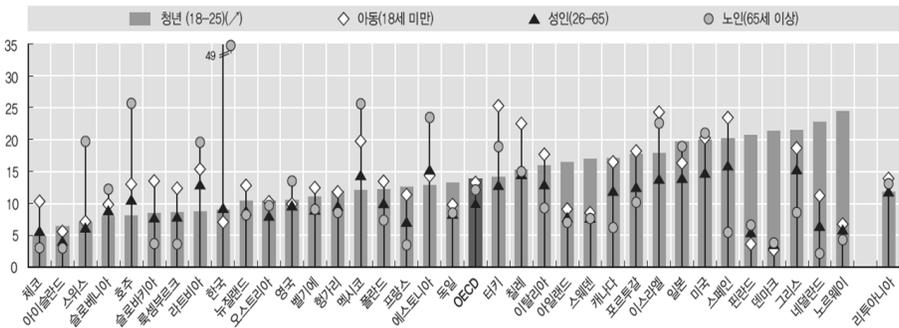
한편 OECD 평균적으로 15-24세 청년의 경우 2015년 기준 19.8%가 1년 이상의 장기실업상태인데, 특히 전반적인 실업률이 높은 국가에서 청년층의 장기실업률이 높게 나타났다. 그리스는 15-24세 청년층 실업자의 56%, 이탈리아는 청년실업자의 56%가 장기실업자이다. 일본은 청년실업자의 25%, 미국은 11.4%, 독일은 22.5%, 프랑스는 28.8%, 핀란드는 8.0%로 OECD 평균에 비해 전체 청년 실업자 대비 장기 실업 청년 비율이 일본은 5.2%p, 독일은 2.7%p, 프랑스는 9.0%p 높은 편이다.



* 출처 : OECD (2016a: 93). OECD Society at a Glance 2016. 그림 4.6.

그림 II-9 청년층(15-24세) 전체 실업 대비 장기 실업(12개월 이상) 비율(2015년, %)

가계 가처분 소득이 중위 소득(median income)의 50%에 못 미치는 가계에 살고 있는 인구 비율로 계산한 각 국가의 빈곤율은 2014년 기준으로 26-65세 성인의 경우 OECD 평균 10.0%이며, 15-25세 청년층의 경우에는 빈곤율이 더 높아 OECD 평균 13.9%이다. 일본의 경우에는 성인빈곤율이 13.8%, 청년빈곤율이 19.7%, 미국의 경우에는 성인빈곤율이 14.8%, 청년빈곤율은 19.9%, 독일은 성인 빈곤율이 8.4%, 청년빈곤율이 13.2%, 프랑스의 경우에는 성인빈곤율이 7.2%, 청년층의 빈곤율이 12.6%, 핀란드는 성인빈곤율이 5.5%에 불과하나 청년빈곤율은 20.6%에 달했다. 독일과 프랑스는 OECD 평균보다는 빈곤율이 낮으나 일본과 미국, 핀란드는 높은 국가에 해당하였다. 특히 핀란드는 성인빈곤율은 OECD 평균 보다 낮으나 청년빈곤율이 매우 높아 청년층과 성인의 빈곤율격차(15.1%p)가 크게 나는 국가 중의 하나였다.

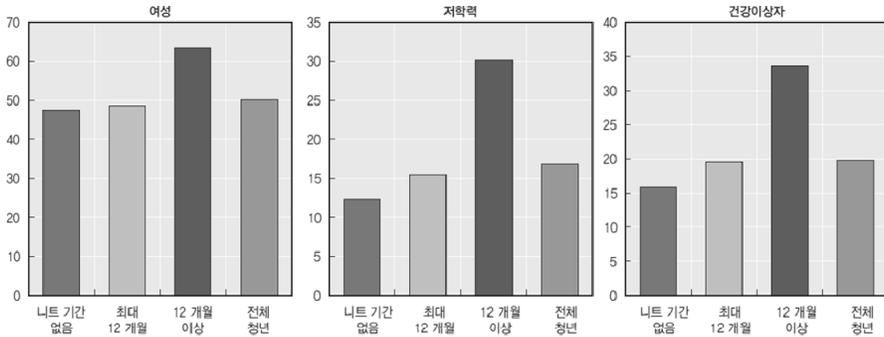


* 출처 : OECD (2016a: 105). OECD Society at a Glance 2016. 그림 5.6.

그림 II-10 연령대별 빈곤율 현황 (2014년, %)

2. 청년 니트의 특징

OECD 연구(Society at a Glance 2016)에 따르면 위와 같은 청년 인구의 특징과 더불어 특히 교육수준, 성별, 이민자 배경 등이 청년층이 니트가 될 확률에 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 가정환경 변인도 청년이 니트 상태가 되는데 영향을 미치는데, 부모의 학력수준이 낮거나 실업상태일 경우 청년 니트가 될 확률이 2배 정도 높은 것으로 나타났다. 특히, 아래 [그림 II-11]에서 보는 바와 같이 OECD가 EU 등의 16개 국가들을 대상으로 한 분석에 따르면 여성, 낮은 교육수준, 열악한 건강 상태의 청년층일수록 니트 기간이 장기화될 가능성이 큰 것으로 나타났다. 예를 들어 중졸 이하의 학력을 지닌 청년층은 전체 청년층에 비해 1년 이상의 니트 상태가 될 가능성이 약 두 배 정도 높은 편이다.

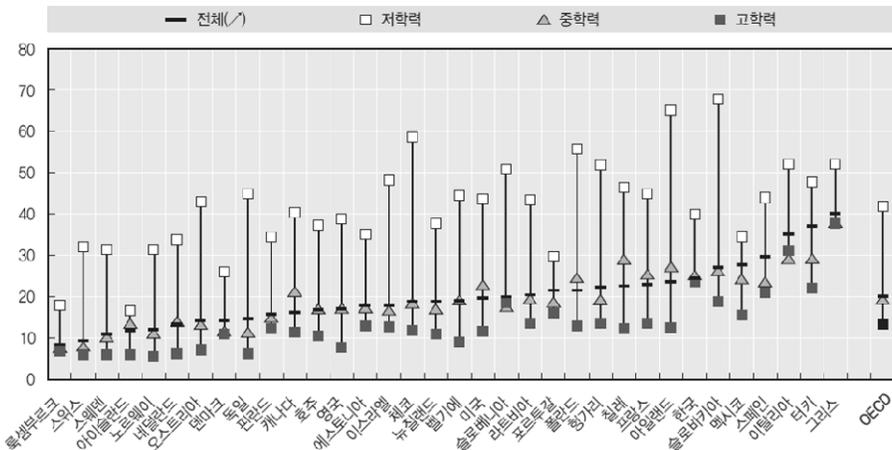


* 출처 : OECD (2016a: 35). OECD Society at a Glance 2016. 그림 1.18:B.

그림 II-11 니트 기간별 여성, 저학력, 건강이상자 청년 니트(15-29) 비율(%)

교육수준이 낮은 청년들은 노동시장에서 높은 교육수준과 역량을 요구함에 따라 일자리를 찾기가 어렵기 때문에 니트 상태가 될 가능성이 크다. 2013년(또는 14년) 기준 OECD 평균 25-29세 청년층 중 중학교 졸업 이하 청년층의 니트 비율은 42%로 고등교육을 이수한 청년층의 니트 비율 13%에 비해 3.2배가 높으며, 고등

학교 졸업한 청년층의 니트 비율은 20%로 고등교육을 이수한 청년층 니트 비율보다 1.5배가 더 높다. 미국의 경우 중졸이하 청년층의 44%가 니트이고 고졸의 경우 23%, 대졸이상 12%로 중졸이하의 경우 고등교육을 이수한 청년보다 니트 상태에 처할 가능성이 3.7배 높으며 고졸의 경우 1.9배 높았다. 독일의 경우 중졸이하 45%, 고졸 12%, 대졸 이상 6%로, 중졸이하인 경우 7.5배, 고졸의 경우 2배 정도 고등교육을 이수한 청년보다 니트 상태에 처할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 프랑스의 경우 중졸 이하 청년층 니트 비율은 45%, 고졸 청년층 니트 비율은 26%인데 비해 고등교육 이수 청년층의 니트 비율은 14%로 고등교육을 이수한 청년층에 비해 중졸 이하 청년 니트 비율은 3.2배, 고졸 청년 니트 비율은 1.9배가 높았다. 핀란드는 중졸 이하 청년층 35%, 고졸 15%, 대졸이상 12%로 중졸이하는 대졸이상 청년층에 비해 2.9배, 고졸은 1.3배 니트 비율이 높은 것으로 나타났다.

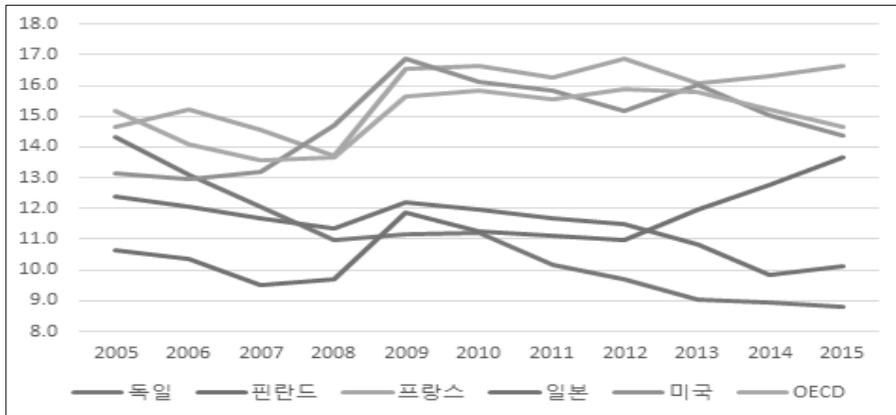


* 출처 : OECD (2016a: 24). OECD Society at a Glance 2016. 그림 1.9.

그림 II-12 25-29세 청년층의 교육수준별 니트 비율 (2013-14년, %)

OECD 청년 니트 인구에서 이민자 출신(foreign-born youth) 비율은 평균 13%로 그 비중이 높은 것은 아니지만 이민자 배경을 지닌 청년 개인 입장에서

OECD 평균적으로 청년층의 니트 비율은 악화되어 왔으나 2012년에 15.9%로 정점을 찍은 후 점차 상황이 개선되는 추이를 보여준다. 미국의 경우 금융위기 직후인 2009년에 16.9%까지 청년 니트 비율이 상승하였으나 이후 빠르게 개선되어 2012년부터 OECD 평균을 하회하기 시작해 2015년 14.4%로 OECD 평균 14.7%보다 0.3%p 더 낮은 것으로 나타났다. 독일의 경우 2005년에 14.3%에 달했던 청년 니트 비율이 금융위기 직후를 제외하고는 꾸준히 빠르게 개선되는 추이를 이어가고 있다. 2015년의 청년 니트 비율은 8.8%로 OECD 평균보다 5.9%p 더 낮았다. 프랑스는 청년 니트 비율이 2012년 최고치인 16.9%를 거쳐 2015년에는 16.6%를 기록했으며, 이는 OECD 평균인 14.7%보다 1.9%p가 높고 금융위기 이전인 2007년 프랑스 청년 니트 비율보다도 2.0%p가 높은 수준이었다. 핀란드는 청년 니트 비율이 OECD 평균보다는 여전히 낮지만 금융위기 이후 지속적으로 악화되는 추이를 보여준다. 2007년 9.5%로 OECD 평균 13.6%보다 3.9%p 더 낮았던 청년 니트 비율은 지속적으로 상승하여 2015년에는 13.7%로 OECD 평균과의 차이가 1.0%p 밖에 나지 않는 상태였다.



* 출처 : OECD (2016a: 20). OECD Society at a Glance 2016. 그림 1.5를 재구성.

그림 II-15 프랑스 및 주요국 청년(15-29세) 니트 비율 추세 (2005~2015)

2015년 기준 OECD 15-29세 청년 니트 중 중졸 이하 비율은 36.1%로 전체 청년층의 중졸 이하 비율인 21%보다 훨씬 높다. 이는 OECD 국가 전반적으로 저학력의 청년이 노동시장 진입에 더 큰 어려움을 겪고 있다는 것을 나타낸다. 고졸은 47.3%, 고등교육 이수자는 16.5%를 구성하고 있다. 일본의 경우 청년 니트의 학력 구성을 보면, 중졸 이하가 14.8%, 고졸이 63.5%, 고등교육 이수자가 21.7%로 OECD 평균보다 고졸과 고등교육 이수자의 비율이 높은 것을 알 수 있다. 미국의 경우 중졸 이하가 23.2%, 고졸이 59.1%, 고등교육 이수자는 17.7%로 일본 정도는 아니지만 고등교육 이수자의 비율이 높은 경향을 보이고 있다. 독일의 경우 중졸 이하가 51.7%, 고졸이 40.6%, 고등교육 이수자가 7.7%로 저학력자의 니트화라는 전형적인 현상을 보여주고 있다. 프랑스의 경우 청년 니트 중 34.6%는 중졸 이하, 47%는 고졸, 그리고 18.4%는 고등교육 이수자로 일본이나 미국처럼 고등교육 이수자 비율이 OECD 평균보다 높은 편이다. 일본과 미국, 프랑스의 경우는 교육수준이 낮은 청년만이 아니라 고등교육 이수자의 경우에도 다른 OECD 회원국들에 비해 노동시장 진입 난관이 더 크다는 것을 알 수 있다. 핀란드는 중졸 이하 31.6%, 고졸 55.5%, 고등교육 이수자 12.8%로 OECD 평균보다 고졸자의 비중이 높은 특징을 보이고 있다.

낮은 교육수준은 문해력, 수리력 등 성인역량에서도 낮은 수준으로 이어질 가능성이 높다. 실제 성인역량수준별 니트 비율에 있어서도 역량수준이 낮은 그룹의 니트 비율이 높은 경향이 있다. PIAAC 문해력 조사 결과 OECD 평균적으로 문해력 수준이 1이하인 그룹의 경우 니트비율이 26.1%, 2-3 수준인 그룹의 경우 12.4%, 4-5 수준 그룹의 경우 6.9%로 문해력 수준이 1이하인 경우 4-5수준 그룹에 비해 니트에 속할 가능성이 3.8배, 2-3수준 그룹의 경우 1.8배 높았다. 수리력의 경우 1수준 이하의 니트비율은 25.2%, 2-3수준의 경우 11.9%, 4-5수준 그룹의 경우 6.2%로 1수준 이하 그룹은 4-5수준 그룹보다 4.1배, 2-3수준 그룹은 1.9배 더 니트에 속할 가능성이 높았다.

4-5 수준 그룹 8.4%에 비해 니트 비율이 4.1배 높은 것으로 나타났다. 핀란드는 문해력 1수준 그룹의 33.6%, 2-3수준 그룹의 12.1%, 4-5수준 그룹의 7.7%가 니트이고, 수리력 기준으로는 1수준 그룹의 29.2%, 2-3수준 그룹의 11.7%, 4-5 수준 그룹의 6.1%가 니트인 것으로 확인된다.

A. 문해력

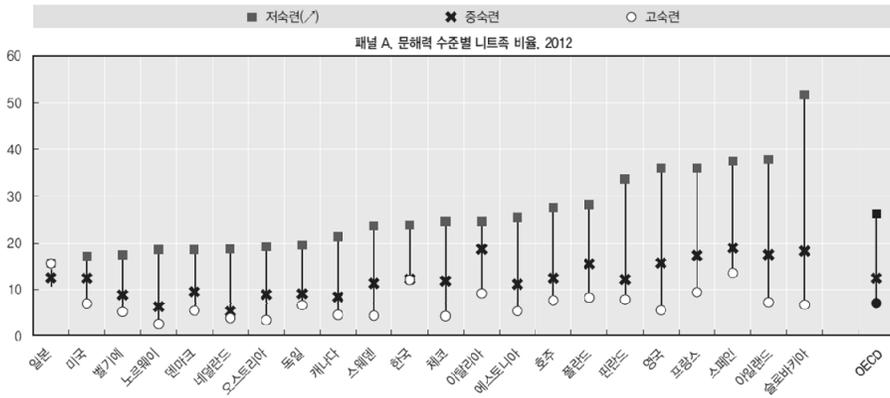
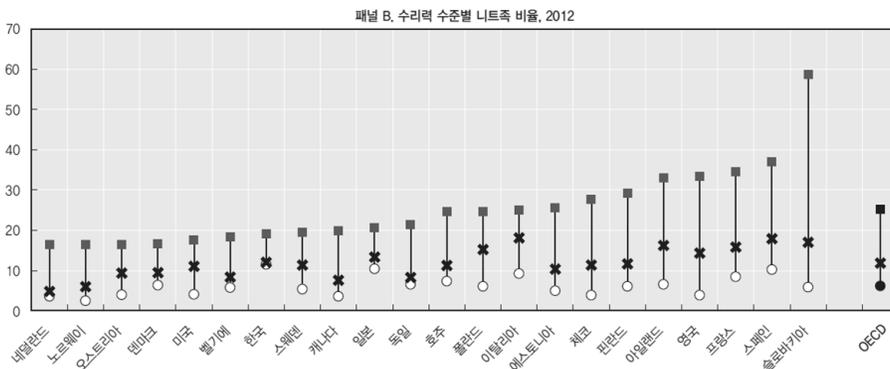


그림 II-17 문해력 수준별 니트 비율 (PIAAC 2012, %)

B. 수리력

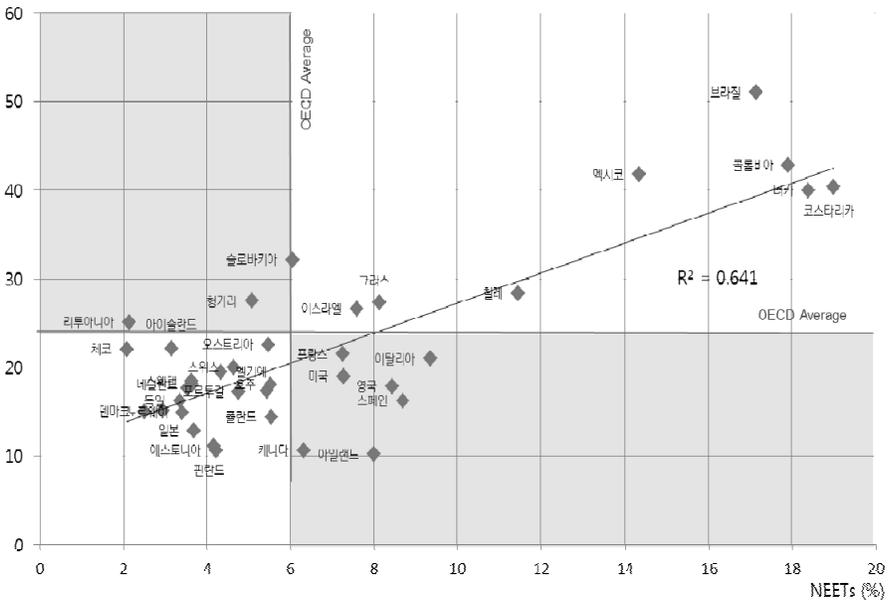


* 출처 : OECD (2016a: 25). Society at a Glance 2016. 그림 1.10:B.

그림 II-18 수리력 수준별 니트 비율 (PIAAC 2012, %)

OECD 국가들을 대상으로 PISA 2015 읽기에서 수준 2 미만의 성취수준을 보인 만15세 학생 비율과 15-19세 청소년의 니트 비율을 비교하면 아래 [그림 II-19]에서 보는 바와 같이 서로 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 일반적으로 PISA에서 낮은 성취수준의 학생 비율이 높은 국가들은 청소년 니트 비율도 높은 것으로 나타났다. 일본, 핀란드, 독일의 경우 낮은 PISA 읽기 수준을 지닌 학생 비율이 가장 낮고 청소년 니트 비율도 낮은 국가들에 속하고, 미국은 청소년 니트 비율이 OECD 평균보다 높지만 PISA 읽기 성취 수준은 평균보다 높은 국가들에 해당된다. 프랑스는 청소년 니트 비율도 OECD 평균보다 높고 낮은 PISA 읽기 성취 수준을 지닌 학생 비율도 OECD 평균보다 높은 국가 그룹에 속한다.

문해력 레벨 이하(Literacy proficiency below Level 2) (%)

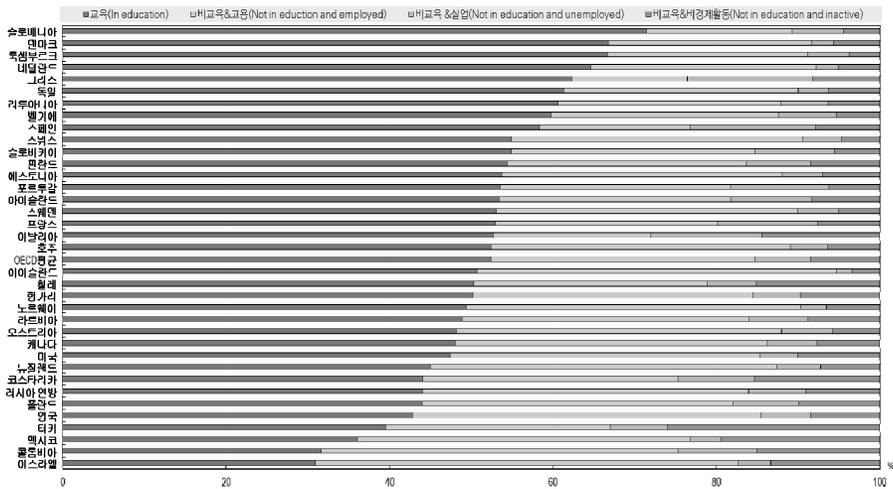


* 출처 : OECD (2017a: 309). OECD Education at a Glance 2017. 그림 C5.4.

그림 II-19 15-19세 청년 니트 비율(2016)과 PISA 문해력(2015) 저 성취수준 학생 비율 관계(%)

OECD 교육국에서 발간한 'Education at a Glance 2017'에서는 청년 니트에 대한 보다 상세한 분석을 위해 18-24세 청년 연령대를 대상으로 청년 니트 현황을 분석하여 제시하고 있다. 이 분석에 따르면 2016년 기준으로 OECD 평균 18-24세 청년인구의 52.5%는 여전히 교육을 받고 있으며, 32.2%는 고용 상태이고, 나머지 15.3%는 니트 상태이다. 국가별로 보면, 벨기에, 덴마크, 독일, 네덜란드 등의 경우에는 60% 이상의 청년층이 교육 중인 반면 이스라엘, 멕시코, 터키 등의 경우에는 40% 이하 청년층이 교육 중인 것으로 나타났다. 교육 중이 아닌 청년들은 고용 상태(employed)이거나 실업 상태(unemployed)이거나 또는 활동을 하지 않는 상태(inactive)로 구분할 수 있다. OECD 평균으로 볼 때, 교육 중이 아닌 18-24세 청년층 중 68%는 고용 상태에 있다. 교육을 떠난 청년층의 고용 상황은 국가별로 큰 차이가 있는데 호주, 오스트리아, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 등은 교육 중이 아닌 청년층 중 75% 이상이 고용 상태인 반면 이태리, 스페인, 터키 등의 경우에는 교육 중이 아닌 청년층 중 절반 이상이 일자리를 찾지 못한 것으로 나타났다. 미국의 경우 청년 인구의 47.4%가 교육 중이며, 37.9%는 고용상태, 나머지 14.7%는 교육 중인 것도 고용상태도 아닌 니트 상태이다. 독일의 경우 61.4%가 교육중이고 28.6%는 고용상태, 11.6%는 니트인 것으로 조사되었다. 프랑스의 경우에는 청년 인구의 53.0%가 교육 중이며, 27.2%는 고용 중이며, 19.8%는 니트 상태이다. 핀란드는 청년 인구의 64.2%가 교육 중이어서 교육에 참여하는 청년층의 비중이 매우 높은 수준이었다, 17.1%는 고용 중이며, 나머지 18.8%는 니트 상태이다. 청년 니트 비율은 국가별로 상당한 차이가 있는데, 덴마크, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 등은 10% 이하의 니트 비율을 나타내는데 반해 그리스, 칠레, 이태리, 멕시코, 스페인, 터키 등은 20% 이상의 청년들이 니트 상태이다. 독일, 프랑스, 핀란드는 OECD 평균보다 청년층의 교육 참여율이 높고 고용상태인 청년층은 적은 국가들이다. 이 중 독일은 니트 비율이 OECD 평균보다 낮았으나 프랑스와 핀란드는 OECD 평균보다 높았다. 이들 국가

들에서의 청년 니트 중 활동을 하지 않는 비율은 독일 6.3%, 프랑스 7.6%, 핀란드 8.5%로 OECD 평균인 8.5%보다 높지 않았다. 미국은 OECD 평균보다 교육 중인 청년층의 비율은 낮고 고용상태인 경우는 더 많았다. 또한 실업인 니트는 OECD 평균보다 적었으나 비활동인 니트는 많은 편에 속했다.

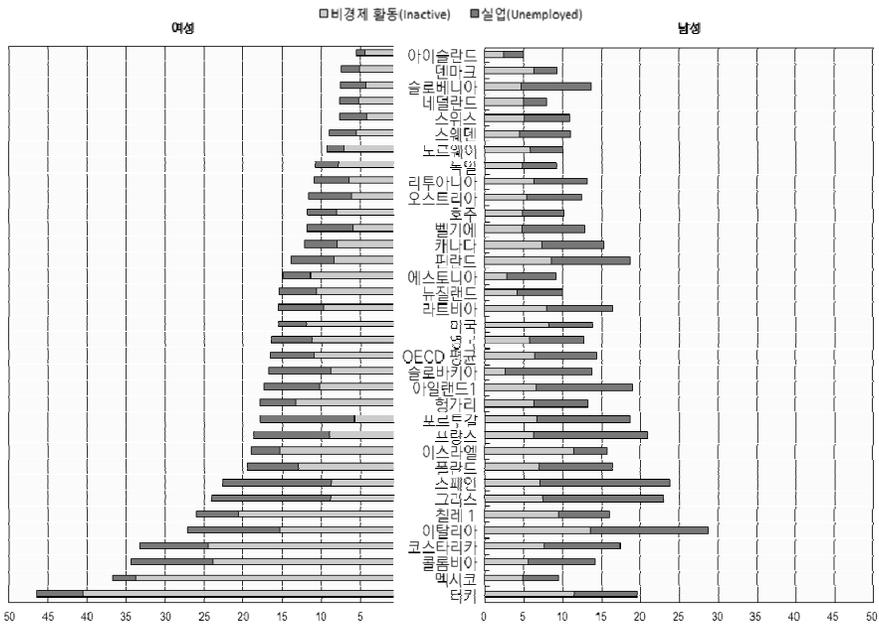


* 출처 : OECD (2017a: 304). OECD Education at a Glance 2017. 그림 C5.1.

그림 II-20 국가별 18-24세 청년층의 교육/비교육(고용, 실업, 비활동) 분포 비율(2016년, %) 교육, 비교육과 고용, 비교육과 실업, 비교육과 비활동

대부분의 국가에서 활동을 하지 않는 니트 그룹에는 여성이 더 많으며, 실업 상태의 니트 그룹에는 남성이 더 많다. OECD 평균으로 18-24세 청년 중 여성의 10.9%, 남성의 6.5%가 활동을 하지 않는 니트에 해당되며, 실업 상태의 청년 니트는 여성의 5.7%, 남성의 8.0%이다. 미국의 경우는 청년층 여성의 11.9%, 남성의 8.2%가 활동하지 않는 니트로 OECD 평균보다 여성은 1.0%p, 남성은 1.7%p 더 높고, 실업상태인 청년 니트는 여성의 3.6%, 남성의 5.6%로 OECD 평균보다 여성은 2.1%p, 남성은 2.4%p 더 낮았다. 독일의 경우는 청년 여성의

7.9%가 비활동 니트에 해당하였으며 3.0%는 실업상태였다. 남성의 경우는 4.8%가 비활동상태였으며 4.4%가 실업상태였다. 모두 OECD 평균보다 낮았다. 프랑스의 경우는 청년층 여성의 9.0%, 남성의 6.2%가 활동을 하지 않은 니트에 해당되며, 실업 상태의 니트는 청년층 여성의 9.7%, 남성 청년층의 14.7%이다. 이에 따라 프랑스 청년 여성들은 다른 OECD 국가와는 달리 활동을 하지 않은 니트 그룹에 속하는 비율보다 실업 상태의 니트 그룹에 속하는 비율이 더 높았다. 핀란드의 경우 청년여성의 8.4%가 활동하지 않는 니트에, 5.6%가 실업상태 니트에 속하는 것으로 나타나 OECD 평균보다 각각 2.5%p, 0.1%p 낮았다. 청년 남성의 경우 8.7%가 비활동상태이고 10.1%가 실업상태여서 OECD 평균보다 비활동 청년 남성은 2.2%p, 실업인 청년남성은 2.1%p 더 높은 상태였다.



* 출처 : OECD (2017a: 306). OECD Education at a Glance 2017. 그림 C5.2.

그림 II-21 성별/국가별 18-24세 청년층의 실업 또는 비활동 니트 비율(2016년, %)

○ ————— 제3장 일본

- 1. 일본의 인구사회학적 특성
- 2. 청년 니트 현황
- 3. 청년 니트 관련 주요 정책
및 프로그램
- 4. 시사점

종신고용, 연공임금, 기업별노조라고 하는 이른바 일본적 고용관행이 지속되었던 1980년대까지 일본에서 청년고용은 사회적 문제로 나타나지 않았다. 청년들은 학교 졸업과 동시에 정규직으로 취업하였기 때문이다. 기업은 신규 학졸자를 채용하여 직장 내 훈련(OJT)을 중심으로 한 교육훈련, 인사이동을 통한 다양한 업무 경험, 승진 등의 인사노무관리를 통하여 그들의 능력을 높이고, 그에 상응하는 임금을 지불하였다. 그 결과 청년들은 학교 졸업 후 특정기업에 취업하여 오랫동안 근속하였다.

그런데 1990년대 초 거품경제의 붕괴, 그에 따른 장기불황 등 경제적 환경의 악화에 따라 노동력 수요의 감소, 청년층의 직업의식이나 능력 저하, 노동력의 미스매치 등의 변화가 나타났고, 그에 따라 청년고용 문제가 사회적인 큰 문제로 부각되었다.

본고에서는 일본의 청년고용의 변화 및 문제, 더 나아가 정부의 정책대응을 살펴보기로 한다.

2) 오학수(일본 노동정책연구/연수기구 부총괄연구위원)

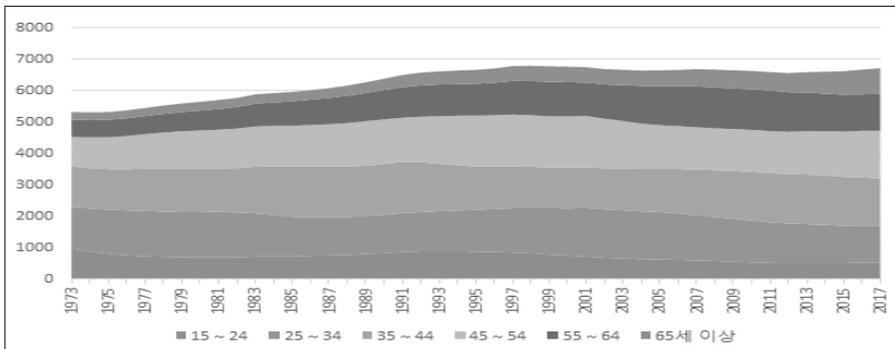
3) 본고는 고용노동부, 한국산업인력공단, APEC이 공동 주최한 [2018 APEC Forum for Youth Employment Promotion](2018.6.26-28, 서울)에서 일본사례에 관하여 발표한 내용을 한국어로 번역하고 수정/가필한 내용이다. 앞으로 동 포럼 발표내용이 영어로 출간될 예정이다.

1. 일본의 인구사회학적 특성

1) 청년층 경제활동인구의 변화

일본의 인구는 2008년 1억 2,808만 명으로 정점에 이른 이래 지속적으로 감소하여 2015년 현재는 1억 2,710만 명을 기록하였다. 앞으로도 인구는 감소할 것으로 예측되어 2065년은 약 8,800만 명으로 추계되고 있다.⁴⁾

일본의 경제활동인구는 1998년 6,793만명을 정점으로 감소하여 2012년 6,565만 명으로 3.6%p 감소하였으나, 그 후 약간 증가하여 2017년 6,720만명을 기록, 2.4%p 증가하였다. 2013년 이후 경제활동인구 증가는 주로 65세 이상 고령자의 영향이 크다(그림 III-1 참조). 연금지급연령의 연장(60세에서 65세로 연장)으로 인한 소득공백을 메꾸기 위하여 [고연령자고용안정법]을 개정하여, 기업은 희망자 전원에게 통상 60세 정년이후 65세까지 고용확보조치를 취하도록 하였다. 그 결과 고령자가 노동시장에 남아있는 비율이 크게 증가하고 있다.

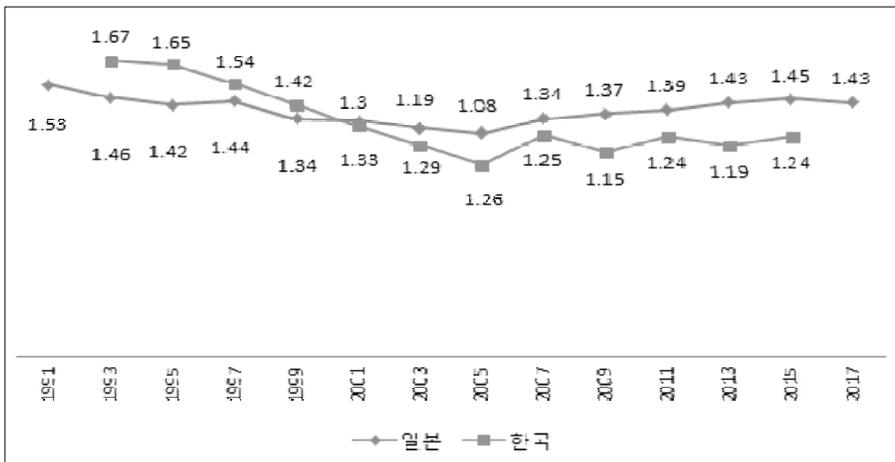


* 출처 : 総務省統計局 (2018). 労働力調査를 바탕으로 저자 재구성.

그림 III-1 연령 계층별 경제활동인구 추이(만 명)

4) 사회보장(社會保障), 인구문제연구소(人口問題研究所) 홈페이지. http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_PressRelease.pdf에서 8월 2일 발췌.

경제활동인구의 변화를 연령계층별로 살펴보면, 청년층의 경제활동인구는 15-24세의 경우 1993년과 1994년 900만 명을 정점으로 그 후 감소하여 2012년 514만 명을 기록한 후 약간 증가하여 2017년 545만 명을 기록하였다. 25-34세의 경우, 2001년 1,545만 명을 정점으로 계속 감소하여 2017년 1,167만 명을 기록하였다. 2017년의 경제활동인구는 최고치에 비해 15-24세는 39.4%p 감소하였고, 25-34세는 24.5%p 감소하였다. 이와 같이 청년층의 경제활동인구는 감소하고 있는데 그것은 주로 저출산의 영향이다. 일본의 출산율은 1990년 이후 1.6을 밑돌고 있는데, 2005년에는 1.26으로까지 낮아졌다. 그 후 약간 증가하였으나 1.4 수준에 머물고 있어 인구감소를 초래하고 있다.



* 출처 : 통계청 (2018). 출생통계(한국), 厚生労働省 (2017a). 人口動態調査(일본)를 참조하여 저자 재구성.

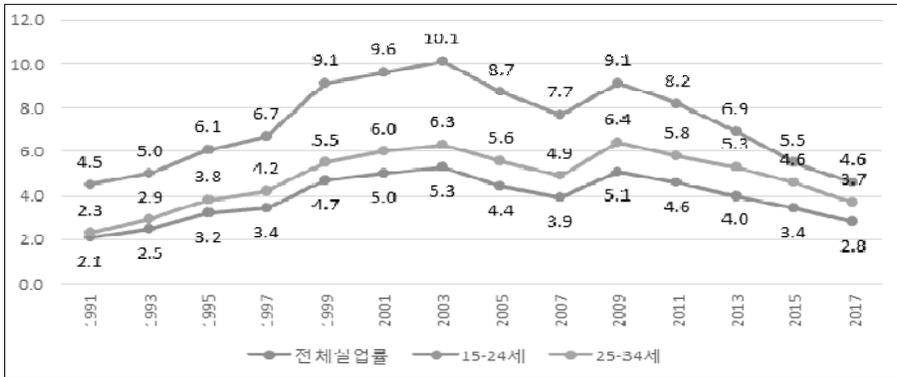
그림 III-2 출산율 추이(%)

2) 청년층 실업률 및 취업률 추이

일본의 실업률은 1990년대 이후 크게 증가한 시기가 2번 있다. 1991년 거품 경제의 붕괴로 실업률은 지속적으로 증가하였는데 2000년대 초 IT산업의 버블

붕괴로 더욱 증가하여 2002년 5.4%를 기록하며 사상 최고치에 도달하였다. 그 후 수출회복에 따른 경기회복으로 실업률이 낮아졌는데, 2009년과 2010년은 2008년 세계금융위기의 영향으로 다시 높아졌다([그림 III-3] 참조).

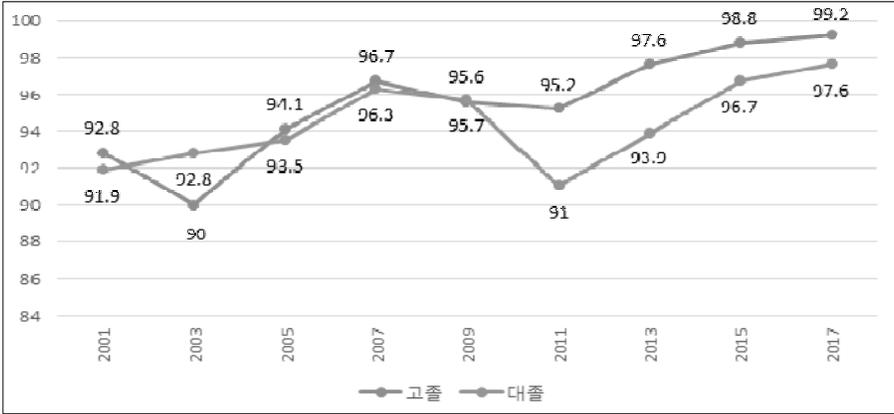
청년층의 실업률도 대체적으로 전체 실업률과 거의 같은 경향을 보여주고 있는데, 15-24세 연령층은 전체 실업률의 약 2배, 그리고 전체 실업률보다 1년 뒤에 실업률 영향이 나타난다. 그것은 대부분의 기업이 경기악화 시 비정규직을 중심으로 기존의 종업원을 줄이고, 신규학졸채용을 다음해에 억제하기 때문으로 보인다. 한편, 25-34세 연령층은 전체 실업률보다 약간 높으나 같은 경향을 보여주고 있다.



* 출처: 総務省統計局 (2018). 労働力調査를 바탕으로 저자 재구성.

그림 III-3 전체 실업률 및 청년층 실업률 추이(%)

일본의 청년은 학교 졸업과 동시에 취업하는 것이 일반적이다. 취업을 희망하는 자는 고졸이나 대졸에 관계없이 대부분 정규직으로 취업한다. 고용사정이 좋지 않았던 2000년대 초반이나 2010년 전후에도 취업율은 고졸, 대졸 각각 거의 90%를 넘었다. 최근 매년 증가하여 95% 이상이다([그림 III-4] 참조).



* 출처 : 厚生労働省, 文部科学省 (2017). 大学等卒業者の就職状況調査: 就職内定率を 바탕으로 저자 재구성.

그림 III-4 졸업자 취업 내정률(고졸 3월 말 현재, 대졸 4월1일 현재, %)

3) 청년층 비정규직의 추이 및 정규직과의 임금 격차

청년층의 정규직, 비정규직 현황을 살펴보면, 15-24세 정규직은 2002년 336만 명에서 2013년 234만 명으로 매년 감소 추세였고, 2014년부터 소폭 증가하여 2017년 260만 명에 이르렀다. 25-34세 정규직은 2002년 1,049만 명에서 2015년 777만 명으로 감소추세였고, 2016년부터 소폭 증가추세이다.

한편, 파트타임, 아르바이트, 파견, 계약사원 등 비정규직은 연령층에 따라 크게 다르게 나타났다. 15-24세 비정규직은 2004년 151만 명에서 지속적으로 감소하여 2017년 97만 명으로 100만 명을 밑도는 수준이다. 그러나 25-34세 연령층은 2006년 330만 명에서 2017년 274만 명으로 감소한 상태이다. 비정규직 비율은 15-24세의 경우 2013년까지 약 30%이었는데, 25-34세는 2014년까지 지속적으로 증가하여 27.9%에 달하였다. 그러나 최근에는 비율이 감소하고 있다.

한편, 성별로 비정규직 비율을 보면, 여성이 남성보다 더 높는데 25-34세 연령층에서 특히 그렇다. 즉, 여성의 비정규직 비율은 40% 전후로 남성의 15% 전후보다

약 2.9배 높은데, 15-24세 연령층은 남성보다 약 1.4배 높다. 또한, 최근 비정규직 비율은 남녀모두 15-24세 연령층에서 감소폭이 크다.

연도	15-24세					25-34세				
	정규직	비정규직	비정규직 비율			정규직	비정규직	비정규직 비율		
			합계	남	여			합계	남	여
2002	336	336	142	29.7	24.1	35.2	1,049	271	20.6	9.4
2003	313	313	148	32.1	27.6	37.3	1,034	283	21.5	10.2
2004	303	303	151	33.2	27.9	39.3	1,018	310	23.3	11.7
2005	287	287	149	34.3	29.1	40	992	320	24.4	12.9
2006	294	294	145	30	27.5	38.8	983	330	25.2	13.4
2007	288	288	130	31.2	26.3	35.9	940	327	25.8	13.8
2008	280	280	133	32.2	28.6	35.7	917	316	25.6	14.2
2009	270	270	115	29.8	24.7	35.2	885	306	25.7	13.9
2010	256	256	112	30.5	25	36	864	302	25.9	14
2011	244	244	117	32.5	27.8	36.9	845	304	26.6	15.3
2012	238	238	108	31.2	26.3	36	827	297	26.4	15.3
2013	234	234	112	32.4	27.2	36.7	800	303	27.5	16.4
2014	237	237	106	29.2	25.4	36.6	783	304	27.9	16.8
2015	240	240	103	30.1	25.4	34.7	777	291	28.2	16.5
2016	251	251	102	28.9	24.7	32.6	732	281	26.4	16.8
2017	260	260	97	27.2	23.3	31.1	783	274	25.9	15.3

* 출처 : 厚生労働省 (2013a). 2013年若年者雇用実態調査の概況.

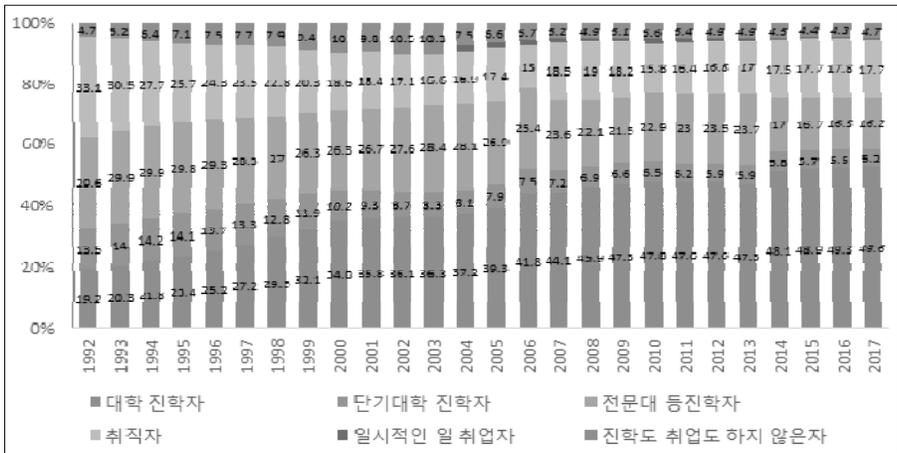
* 주 : 15-24세 연령층은 학생을 제외한 수치임.

그림 Ⅲ-5 일본 청년층 정규직과 비정규직 및 비정규직 비율 추이(만 명, %)

일본은 중학교까지 의무교육인데 중학교를 졸업하면 거의 전원(2017년 3월 98.8%)이 고등학교에 진학한다. 고졸자의 진로를 보면, 1992년 33.1%가 취업을 했고, 전문대 등 진학 29.6%, 대학 진학 19.2%, 단기대학 진학 13.5%, 그리고 진학도 취업도 하지 않은 자는 4.7%였다. 1992년 이후 취업자의 비율은 지속적으로

낮아지고, 대학 진학자의 비율은 높아졌다. 2017년 3월 현재 대학 진학자 비율은 49.6%로 취업자 비율 17.7%의 약 3배에 이르고 있다.5)

단기대학과 전문대 등 진학자 비율은 모두 감소하고 있다. 진학도 취업도 하지 않은 자의 비율은 1990년대 지속해서 증가하여 2002년 10.5%로 최고치를 기록하였는데 그 이후 감소하여 2017년 3월 4.7% 수준에 이르렀다(그림 III-6 참조). 한편, 진학도 취업도 하지 않는 자는 대부분 프리터나 니트가 되고 있다. 일본에서는 졸업과 동시에 취업하는 비율이 높기 때문에 학교 졸업과 동시에 취업여부는 매우 중요하다.



* 출처 : 文部科学省 (2017). 学校基本調査. 各년도.

그림 III-6 일본 고졸 후 상황 추이(%)

2000년대 이후 대학 졸업 후 진로를 보면, 대학원 진학자는 지속적으로 증가하여 2010년 15.9%를 기록하였고 이후에는 감소추세에 있다. 취업자는 2000년대 중반 까지 50%에서 이후 60%대를 기록하다가 2015년부터는 70%대를 기록하였다.

5) 고졸 취업자는 대부분 정규직으로 취업한다. 2017년 3월 졸업자의 경우 취업자의 정규직 비율은 99.2%이다 (문부과학성[文部科学省], 2017).

표 III-1 대졸자 졸업 후 상황(명, %)

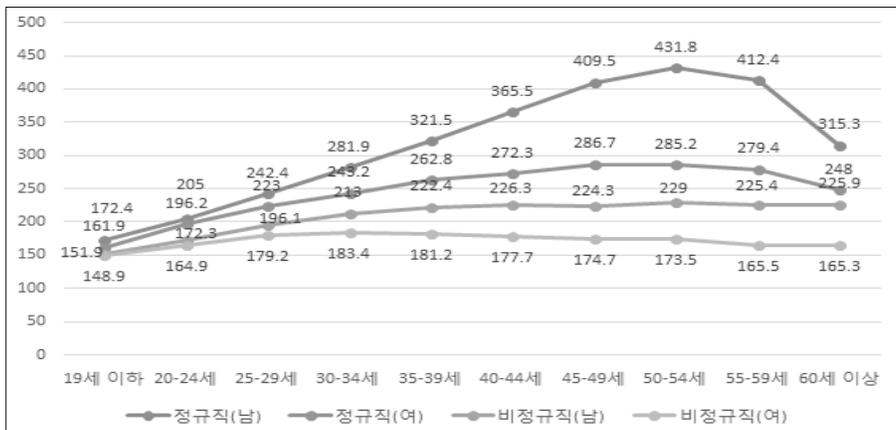
연도	졸업자	진학자(율)	취업자(비율)	정규직비율	프리터*	니트**	기타
2000	538,683	57,663 (10.7)	300,687 (55.8)		22,633 (4.2)	121,083 (22.5)	
2001	545,512	53,662 (10.8)	312,450 (57.3)		21,514 (3.9)	116,396 (21.3)	
2002	547,711	59,676 (10.9)	311,471 (56.9)		23,205 (4.2)	118,892 (21.7)	
2003	544,894	62,251 (11.4)	299,925 (55.1)		25,255 (4.6)	122,674 (22.5)	
2004	548,897	64,610 (11.8)	306,338 (55.8)		24,754 (4.5)	110,035 (20.1)	
2005	551,016	66,108 (12.0)	329,045 (59.7)		19,507 (3.5)	97,994 (17.8)	
2006	558,184	67,298 (12.1)	355,778 (63.7)		16,659 (3.0)	82,009 (14.7)	
2007	559,090	77,165 (13.8)	377,776 (67.6)	... (...)	13,287 (2.4)	69,296 (12.4)	21,608 (3.9)
2008	555,690	76,343 (13.7)	388,480 (69.9)	... (...)	11,485 (2.1)	59,791 (10.8)	19,654 (3.5)
2009	559,539	78,265 (14.0)	382,485 (68.4)	... (...)	12,991 (2.3)	67,894 (12.1)	17,955 (3.2)
2010	541,428	86,039 (15.9)	329,190 (60.8)	... (...)	19,332 (3.6)	87,174 (16.1)	19,751 (3.6)
2011	552,358	82,657 (15.0)	340,217 (61.6)	... (...)	19,107 (3.5)	88,007 (15.9)	22,444 (4.1)
2012	558,692	76,856 (13.8)	357,088 (63.9)	335,095 (60.0)	19,569 (3.5)	86,566 (15.5)	18,690 (3.3)
2013	558,853	72,822 (13.0)	375,957 (67.3)	353,175 (63.2)	16,736 (3.0)	75,929 (13.6)	17,507 (3.1)
2014	565,573	71,387 (12.6)	394,845 (69.8)	372,569 (65.9)	14,519 (2.6)	68,484 (12.1)	16,415 (2.9)
2015	564,035	68,958 (12.2)	409,759 (72.6)	388,611 (68.9)	11,730 (2.1)	58,102 (10.3)	15,535 (2.8)
2016	559,678	67,563 (12.1)	418,163 (74.7)	399,025 (71.3)	10,184 (1.8)	48,866 (8.7)	14,970 (2.7)
2017	567,763	67,734 (11.9)	432,333 (76.1)	413,971 (72.9)	9,183 (1.6)	44,182 (7.8)	14,401 (2.5)

* 출처 : 文部科学省 (2017). 学校基本調査. 各년도.

* 주 : *프리터란 일시적인 일자리에 취업한 자를 말하고, **니트란 진학도 취업도 하지 않은자 임.

한편, 프리터(일시적인 취업자)는 2000년대 전반 4%대를 기록하다가 2008년에는 2.1%까지 내려갔다. 그러나 2008년 세계금융위기의 영향으로 일시적으로 증가하였다. 하지만 2013년부터 지속적으로 감소하여 2017년에는 1.6%로 최저를 기록하였다. 니트(진학도 취업도 하지 않은 자)는 2000년 22.5%로 이후 지속적으로 감소하여 2008년에는 10.8%까지 감소하다 일시적으로 증가하여 2010년 16.1%를 기록하였으나 점차 감소하여 2017년에는 7.8% 비중을 차지하고 있다. 프리터와 니트를 합한 비정규직은 대체로 경기변동에 따라 경기가 나쁠 때는 증가하고 좋을 때는 감소하는 경향을 보이고 있다. 일본에서 대졸자를 기준으로 보면, 청년층 비정규직은 2000년대 이후에 두드러지게 나타난 특징으로 볼 수 있다.

다음으로 고용형태별 연령계층별 임금을 살펴보면, 크게 세 가지 특징으로 설명할 수 있다. 첫째, 20대 초반은 고용형태별, 성별 임금격차 거의 없다. 둘째, 연령이 증가함에 따라 정규직의 임금은 지속적으로 증가하는 반면 비정규직은 거의 증가하지 않기 때문에 정규직과 비정규직의 격차는 연령 증가에 따라 더욱 커진다. 셋째, 연령증가에 따른 고용형태별 임금격차는 남성이 여성보다 매우 크다.



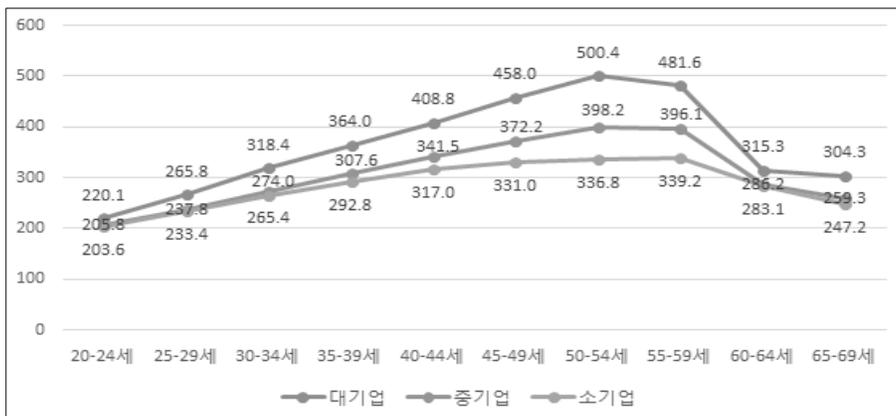
* 출처 : 厚生労働省 (2013b). 平成25年 賃金構造基本統計調査.

그림 III-7 남녀 고용형태별 연령계층별 월 평균 임금(2013년 기준, 천 엔)

임금수준이 가장 높은 50-54세를 기준으로 정규직을 100으로 하면, 남성의 경우 비정규직은 53.0, 여성의 경우 60.8이다. 고용형태별 성별 임금 격차를 보면, 50-54세 연령을 기준으로 남성 정규직의 임금을 431.8천 엔을 100으로 할 때 여성 정규직 66.1, 남성 비정규직 53.0, 그리고 여성 비정규직 40.2 수준으로 나타났다 ([그림 III-7] 참조).

한편, 기업규모별 연령계층별 임금격차를 보면, 20대 초반에는 대기업(1000명 이상), 중기업(100-999명), 소기업(10-99명 이하) 간의 격차는 거의 없으나 연령이 증가함에 따라 기업규모가 클수록 임금이 상승하여 기업규모간 격차는 더 커지게 된다. 임금수준이 가장 높은 50-54세 연령층을 기준으로 보면, 대기업을 100으로 할 때, 중기업 79.6, 소기업 67.3 수준으로 나타났다(그림 III-8) 참조).

이상과 같이 일본에서 청년기의 임금은 고용형태별, 기업규모별로 큰 격차가 없다. 대기업 정규직으로 취업하려고 하는 경향은 강하지만 실패할 경우 중소기업이나 비정규직으로 바로 취업하는 것은 격차가 그다지 크지 않은 것도 한 요인으로 작용한다.



* 출처 : 厚生労働省 (2017b). 平成29年 賃金構造基本統計調査.

그림 III-8 기업규모별 연령계층별 임금(2017년 기준, 천 엔)

2. 청년 니트 현황

1) 청년 니트 개념

일본은 우리나라처럼 법적 근거를 마련하지 않고 청년정책을 추진해 왔으나 2009년 어린이·젊은이육성지원추진법(子ども・若者育成支援推進法)을 제정해 법적 근거를 마련하였다. 정책기본계획에 해당하는 어린이·젊은이비전(子ども・若者ビジョン)에 연령을 정의하였다. 젊은이는 “사춘기를 거쳐 청년기에 있는 사람으로 대략 18세부터 30세 미만까지인 자”로 정의하고, 정책 사업에 따라서 40세까지를 정책 대상으로 삼을 수 있다는 점을 밝히고 있다.⁶⁾

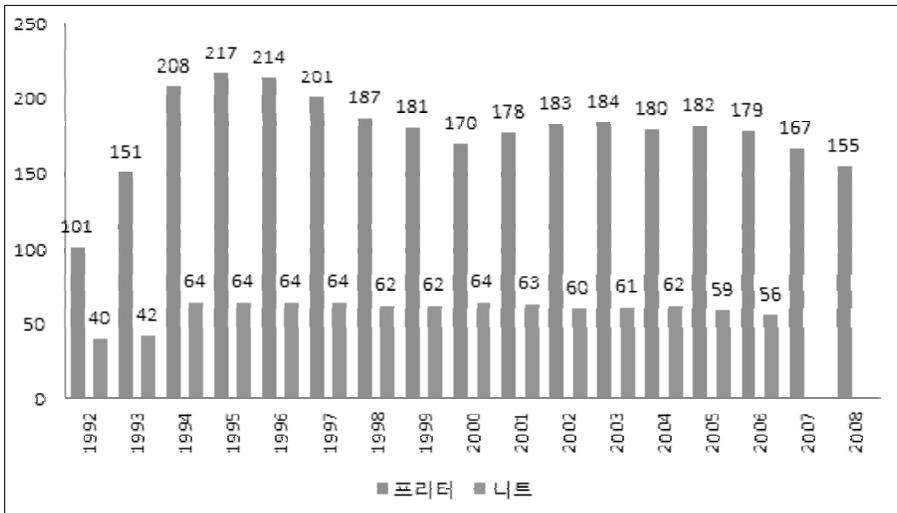
일본 청년고용 문제로 니트와 프리터를 주로 살펴보는데 니트와 프리터의 개념을 정리하면 다음과 같다. 니트(ニト, NEET)는 “교육도 받지 않고 취업도 하지 않으며 훈련도 받지 않는(Not in Education, Employment or Training)” 젊은이를 의미한다. 보다 구체적으로 통학을 하지 않고, 독신이며 통상 수입이 따르는 일을 하고 있지 않는 자로서, 15세 이상 35세 미만자를 일컫는다. 프리터는 “15~34세로 직장에서 파트, 아르바이트로 불리거나, 실업자나 비경제활동 인구 중 희망 고용 형태가 파트, 아르바이트이고 가사·통학 등을 하지 않는 자이며, 여성의 경우 미혼자를 의미한다”(오학수, 2016).

2) 청년 프리터, 니트 현황

일본 청년고용 문제의 상징인 프리터, 니트의 추이를 살펴본 결과, 프리터는 1992년 약 100만 명에서 2000년대 초 200만 명으로 급증하다가 2000년대 중반에 감소하여 2008년에는 170만 명 수준이었고, 이후 세계금융위기의 영향으로 다소

6) 김기현(2018). 해외 주요국 청년정책 전달체계 현황 및 시사점. 고용서비스발전포럼의 내용을 일부 발췌함.

증가하였으나 2014년부터는 점차적으로 감소하여 2016년에는 155만 명 수준에 이르렀다. 니트는 1992년 40만 명에서 2000년 초까지 급증하여 64만 명에 이른 후 거의 변화가 없다가 2013년부터 60만 명을 밑돌고 있다(그림 Ⅲ-7 참조). 프리터나 니트는 앞서 살펴본 전체 고용상황 개선에 비하면 개선 속도가 매우 더디다. 그 만큼 프리터나 니트의 문제가 해결하기 힘든 과제임을 알 수 있다.



* 출처 : 総務省統計局 (2018). 労働力調査를 바탕으로 저자 재구성.

* 주1) 니트의 1992년은 1993년 데이터.

그림 Ⅲ-9 프리터, 니트의 추이(만 명)

니트에 초점을 맞추어 특징을 살펴보면, 니트(무업자)는 크게 3가지 유형으로 나뉜다. 먼저 니트란 상기한 바와 같이 통학을 하지 않고, 독신이며 통상 수입이 따르는 일을 하고 있지 않는 자로서, 15세 이상 35세 미만자이다. 이러한 니트 중 첫째, 취업을 희망하고 구직활동을 하는 자인 [구직형], 둘째, 취업을 희망하지만 구직활동을 하지 않는 [비구직형], 셋째, 취업을 희망하지 않는 [비희망자]이다.

2002년 기준 [취업구조기본조사]의 재집계 결과, 약 213만 명인데, 같은 연령 전 인구의 6.3%를 차지하였다. [구직형]이 3.8%로 가장 많고, 이어 [비구직형]이 1.3%, 그리고 [비희망형]이 1.2%였다.⁷⁾

니트의 특성을 살펴보면, 첫째, 학력수준이 낮다. 2002년 기준, 15세-34세 전체 청년층 중 학력수준이 [중졸]은 7.8%에 불과한데, 니트는 20.1%에 이르렀다. 니트의 유형별로 [중졸]의 비율을 보면, [구직형]이 16.0%로 가장 낮고, 이어 [비구직형] 23.9%, [비희망형] 28.6%의 순이었다.

둘째, 2002년 조사 시점 때까지 일을 한 적이 없는 니트의 비율은 34.5%에 이르렀다. 그들 중, 학력이 높을수록 [구직형]이 높고, 낮을수록 [비구직형]이나 [비희망형]이 높았다. 일 경험이 없는 니트 중에도 학력 수준이 높을수록 구직활동을 하고 있거나 구직을 희망하고 있다. 또한, 니트를 탈출하는 것도 학력수준이 높을수록 쉬웠다.⁸⁾ 학력 수준을 중3때의 성적으로 보면, [하위]라고 응답한 비율은 [구직형] 22.4%, [비구직형] 15.5%, [비희망형] 15.6%으로 [정규직]의 9.0%보다 크게 높았다.⁹⁾ 그리고 학교를 떠난 직후(졸업, 휴학 등) 비정규직으로 취업한 자의 비율을 보면, [구직형] 32.8%, [비구직형] 29.3%, [비희망형] 12.5%로 [정규직]의 8.0%보다 크게 높았다. 그 반면 정규직으로 취업한 자의 비율은 [정규직]의 83.0%에 비해 [구직형] 29.9%, [비구직형] 22.4%, [비희망형] 18.8%로 매우 낮았다.¹⁰⁾

셋째, 니트 가족의 세대수입은 낮았다. 연간 세대수입이 300만엔(한화로 약 3천만원)미만의 비율은 15-34세 청년층 가족 전체는 18.4%에 불과하였는데, 니트는 32.7%로 약 2배 많았다. 니트 유형별로는 [비희망형]이 37.6%로 가장 많고, [구직형] 31.4%, [비구직형] 31.8%이었다. 또한, 니트는 나이가 많아져도

7) 내각부(内閣府)(2005)에서 니트의 숫자가 [그림 Ⅲ-7]보다 많은 가장 큰 요인은 수입을 동반하는 일을 하지 않는 이유로 [가사를 하고 있다]라고 응답한 자를 포함하고 있기 때문이다.

8) 소삼례자(小杉礼子)(2004).

9) 본전유기(本田由紀), 굴전총자(堀田聡子)(2006).

10) 子育て上げネット (2013)에 의하면, 정규직 경험이 있는 니트는 33.6%에 불과하였다.

[세대주/배우자이외의 친족]과 함께 사는 비율이 높아, 결국 비혼이나 만혼으로 이어지는 경향이 있다.¹¹⁾ 실제, 결혼을 희망하지 않고 있는 자가 많다.

또한, 니트 부모의 특징을 보면, 이혼 등으로 부친이 같이 살고 있지 않고 있다. 그 비율을 보면 [구직형] 9.0%, [비구직형] 15.5%, [비희망형] 6.3%인데, 이는 정규직의 3.3%보다 3배 이상 높은 수치이다.¹²⁾

청년층이 니트가 되게 하는 요인은 무엇일까? 앞서 니트의 특성에 나타난 내용과 중복되는 측면이 있지만, 크게 4가지를 들 수 있다.¹³⁾ 첫째, 취로요인이다. 니트는 고교진학을 하지 않거나, 학교 중퇴, 학교졸업 시 취업활동을 하지 않거나 하더라도 취업이 되지 않거나, 취업해도 조기에 이직하고 이직한 후 아르바이트를 선택하는 등 모두가 정규직 취업에서 멀어지고 있다. 그것은 기본적으로 정규직으로 취업할 때 필요한 취업준비가 되어 있지 않기 때문이다. 즉, 취업해도 아침에 일어날 수 없고, 사사로운 일로 주위 사람들과 충돌하여 직장을 그만둔다. 또한, 고등교육 진학자도 도중에 중퇴하거나 진로선택에 실패하거나 어떤 선택을 해야 하는지 몰라 신졸 취업을 못하고 졸업하게 된다. 그리고 취업해도 신입사원에게 부과되는 업무를 제대로 수행하지 못해 자신을 상실하거나 직장동료와 인간관계가 제대로 형성되지 못하여 조기에 퇴직하여 니트로 머물게 되는 경향이 있다.

둘째, 학교요인이다. 같은 고등교육학교라 하더라도 입학 난이도가 낮은 학교의 경우 학생들은 학교를 그냥 다니는 곳으로 여기고 적극적으로 공부를 하지 않아 기본적인 사회화가 이루어지고 있지 않다. 또한, 이러한 학교의 학생에게는 특히 불경기의 경우 구인이 많이 오지 않아 졸업과 동시에 취업하지 못하는 경우가 많다. 또한, 학교가 진로지도나 커리어 교육을 충분히 실시하지 못해 학생들이 제대로 진로선택을 하지 못하고 니트로 전락하게 된다.

11) 소삼례자(小杉礼子) (2004). [세대주/배우자이외의 친족]과 함께 사는 비율을 연령층별로 보면, 니트가 15-19세 89.5%, 20-24세 77.1%, 25-29세 67.1%, 30-34세 60.9%로, 일반의 경우 각 연령층별로 90.7%, 67.5%, 49.0%, 30.3%이다. 니트는 연령이 증가해도 그 비율이 상대적으로 적게 감소하고 있다.

12) 본전유기(本田由紀), 굴전총자(掘田聡子) (2006)에 따르면 니트 중 [특히 아무것도 하고 있지 않다]라는 [비활동형]의 경우 20.0%에 이르렀다.

13) 소삼례자(小杉礼子) (2004).

셋째, 가족요인이다. 니트 가족의 세대 수입은 낮고 부모의 자녀에 대한 관심과 기대수준은 낮은 편이다. 그로 인해 고등학교에 입학해도 부모는 자녀가 아르바이트 하는 것을 기대하고 있고, 학생 당사자도 부모로부터 자립하기 위해 아르바이트를 하게 되는데, 고용이 불안하여 니트가 되는 경향이 있으며, 대도시에서 특히 그렇다. 지방에는 취업기회가 적어서 니트가 되는데, 청년층 본인이나 부모가 취업을 위해 도시로 이동하는 것을 원하지 않기 때문에 계속 니트로 남는 경향이 있다.

넷째, 사회관계망 요인이다. 이른 단계에 학교를 떠나면 사회적 관계는 한정된 지역의 친구들과 형성되어 공유하는 정보가 적고, 가치관도 제대로 형성되지 않는 가운데 아르바이트로 구직하나 쉽게 퇴직하여 니트로 전락된다. 이러한 협소한 사회관계망이 청년층의 사회적 발달의 기회를 감소시키고, 자신을 잃게 하거나 현재의 상황에서 무언가 하려는 의욕을 약화시키는데, 그것이 구직활동을 어렵게 하는 요인으로 작용한다.

이상 니트의 특성과 요인을 살펴보았는데, 코스기 레코(小杉礼子)는 특정한 하나의 요인보다는 여러 요인이 서로 복합적으로 작용하여 니트가 되거나 계속 니트로 남아 있다고 분석하고, 니트가 정규직으로 전환하기 어려운 상황을 5가지의 유형으로 정리하였다(표 III-2 참조).

표 III-2 정규직 이행이 어려운 니트 유형

유형	노동시장	학교	가정	사회 등
순간적인 삶형	고교에 구인이 적고, 친구의 소개로 알바, 노동력 수요에 적응할 수 있는 고용가능성 낮음	학교는 소극적으로 다닐 수 장소, 고교 중퇴, 자각/결석, 나쁜 성적, 학교의 취업알선에 대응 못함	어려운 가정환경, 부모의 자녀에 대한 관심 낮음, 아침에 일어날 수 없는 등 기본적 생활습관 미정립	지역의 친구들과 밀접한 관계지만, 폐쇄. 다른 지역에 나가지 않음. 하고 싶은 것이 없는데, 친구들도 비슷. 놀기 위해 알바 함
관계 상실형	학졸 신규채용 과정에서 탈락, 정규직 취업 경험이 없고 이력서를 쓸 줄 모름, 취업을 희망하나 사회적 관계구축에 문제 있음	친구관계 등 인간관계 형성에 실패, 학교의 취업알선에 대응 못함	부모의 전근이 많은 가정	학교 친구관계가 거의 없음. 취업후 어떤 트러블로 퇴직하여 계속 사회와의 관계가 축소. 사람과 대화하는 기회가 줄어들어 대인능력 저하로 취업 못하는 악순환

유형	노동시장	학교	가정	사회 등
제자리 멈춤형	대졸시점에 취업활동을 하지만 커리어의 방향 성을 찾지 못해 취업하고 싶은 기업 찾지 못함	커리어 지향점이 없이 고등교육에 진학, 직업 교육 받지 못함. 대학 취업지원 활용도 한정 적임	대학은 당연히 가야한다고 생각, 교육에 관심 높음, 자아실현에도 이해 높음	본인의 의사로 취업 활동 함. 부모에게 미안한 마음을 갖고 있음
자신 상실형	정규직으로 취업하나 요구되는 수준의 업무를 하지 못해 조기퇴직, 단기의 알바를 계속하여 나이가 많아 정규직 취업 단념	직업교육 받지 못하고, 대학의 취업지원 활용	대학은 당연히 가야한다고 생각, 교육에 관심 높음	심신이 피곤한 상태. 다음의 일자리는 천천히 찾고 싶음
기회 대기형	고교에 구인이 적고, 지역경제가 쇠퇴		취업을 위해 집을 떠나는 것을 바라지 않음	자기 고향에서 계속 머물고 싶어함

* 출처 : 小杉礼子 (2004).

3) 청년고용의 문제 원인

일본은 2013년 이후 고용사정이 크게 호전되고 있지만 청년층 고용문제는 해결해야 할 큰 과제로 남아 있다. 그것은 청년층 고용문제의 상징인 프리터나 니트가 많이 때문이다. 일본은 청년기의 경우 정규직과 비정규직, 그리고 기업규모별 격차가 크지 않아 단기적으로 보면 사회적으로 큰 문제라고 볼 수 없다. 그러나 연령이 증가함에도 비정규직의 임금은 거의 오르지 않고 있으며, 결혼, 자녀 출생/양육/교육을 할 수 없어 저출산이라는 사회적 문제를 야기하고 있다. 또한, 비정규직은 연령에 따라 직장에서 직업교육/훈련을 받을 수 있는 기회가 적어 능력향상과 역량 발휘가 제한되어 있기 때문에 본인, 근무처, 국가 전체에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그런 측면에서 비정규직의 정규직화가 국가적인 과제로 등장하였다.

이에 프리터, 니트로 대표되는 일본 청년고용 문제점의 원인에 대해 살펴보기로 한다. 앞서 니트에 한정하여 살펴보았는데, 프리터도 포함하여 보다 범위를 확대하면 다음과 같다.

첫째, 낮은 학력과 낮은 직업의식이다. 학력수준에 따라 졸업과 동시에 정규직으로 취업하는 비율이 다르다. 그 비율은 대졸 이상 76.2%, 전문대 61.5%, 고졸 45.1%이고, 중고등 중퇴 7.8%, 전문/대학 중퇴 7.5%이었다.¹⁴⁾ 중퇴자들의 정규직 비율이 극히 낮다. 또한, 청년고용문제 중 가장 심각한 니트의 경우, 정규직 경험이 19.3%에 불과하고, 64.4%가 아르바이트 경험자이다.¹⁵⁾ 학력이 낮을수록 비정규직으로 남아있을 가능성이 높다.

고졸, 대졸 때 취업이나 진로가 결정되지 않은 자들의 특징을 보면, [무엇을 해야 좋을지 모른다], [진로지도를 받지 않는다], [성적이 좋지 않다], [결석이 많다], [취업활동이 늦다] 그리고 [자신이 없다]가 가장 많았다(오학수, 2016). 또한 대학 중에서도 입학 난이도가 낮은 대학일수록 학생들의 직업의식이 낮은 경향이 있었다¹⁶⁾. 더 나아가 대학 등 중퇴자들은 학업 부진이나 학업 무관심이 학교를 그만 둔 주된 요인인데, 학교중퇴자 중 60%가까이가 20대에 한 번도 정규직에 취업하지 못했다.¹⁷⁾

또한, 니트의 생활경험을 보면, [학교에서 왕따를 당한 적이 있다] 55.0%, [히키코모리(은둔형 외톨이)]¹⁸⁾와 [정신과 또는 심료내과에서 치료를 받은 적이 있다]가 같이 49.5%, [등교거부] 35.9%이다. 또한, [직장의 인간관계에 트러블이 있었다] 41.4%, [스스로 회사를 그만둔 적이 있다] 55.0%로, 학교 생활이나 건강, 더 나아가 직장 생활에도 문제가 있었음을 알 수 있다.¹⁹⁾

14) 노동정책연구(勞働政策研究), 연수기구(研修機構) (2012b)

15) 사회경제생산성본부(社會經濟生産性本部) (2007)

16) 노동정책연구(勞働政策研究), 연수기구(研修機構) (2007), (2012a). 졸업 시 미취업자 졸업자 비율은 고난이도 대학의 11.8%보다 저 난이도 대학이 27.7%로 약 2.4배 높았다.

17) 노동정책연구(勞働政策研究), 연수기구(研修機構) (2015a)

18) 内閣府 (2017). 2015년 12월 현재 54.1만 명으로 추산되고 있다.

19) 사회경제생산성본부(社會經濟生産性本部) (2007)

니트로 연결되기 쉬운 등교거부의 원인을 보면, [가정 문제](초/중교:37.7%, 고교:16.5%. 이하 같음.), [친구관계 문제](26.4%, 15.9%), [학업 부진](19.8%, 20.8%) 등이 주된 항목이었다. 등교 거부자는 2015년도 초, 중, 고등학교를 통틀어 약 17만 명에 이르렀다.²⁰⁾

프리터 등 비정규직이 정규직으로 전환되는 것도 쉽지 않다. 과거 1년간 비정규직에서 이직한 자 중 정규직으로 전환한 비율은 남성의 경우 30%, 여성의 경우 20%를 밑돌고 있다.²¹⁾ 비정규직에서 정규직으로 취업하기 어려운 이유는 기업이 [끈기가 없고 언제 그만둘지 모름](70.7%), [책임감 없음](51.1%) 등으로 부정적으로 인식하고 있기 때문이다.²²⁾ 비정규직인 채로 나이가 들면서 35세 이상의 장년 비정규직으로 남게 되어 같은 연령대의 정규직에 비해 연봉이 매우 낮고, 생활에 대한 불만이 강하여 그들의 생활이 우려된다.²³⁾ 이상과 같이 프리터, 니트는 낮은 학력이나 낮은 직업의식 요인이 큰데 가정 문제, 학교나 직장내 인간관계, 질병 등 그 요인은 매우 복잡하다.

둘째, 병, 상처와 같이 정신적인 요인이 문제가 될 수 있다. 니트 중에서 취업을 희망하지 않는 이유 중 [병, 상처]가 29.7%로 가장 높았다. 병의 구체적인 내용을 알 수 없으나, 상기한 바와 같이 정신적인 요인이 클 것으로 보인다.

셋째, 다양한 측면에서의 미스매치 문제를 생각해볼 수 있는데 그중에 학교와 직장과의 연계 약화 문제를 들 수 있다. 15-34세 청년층을 대상으로 한 조사에 의하면, 최종학교 졸업 후 1년간 정규직으로 근무한 자와 비정규직으로 근무한 자의 조사일의 고용형태를 보면, 전자의 경우 정규직의 비율이 전자는 84.5%, 후자는 38.1%였다²⁴⁾. 최종학교 졸업 후 1년 동안 취업한 상태가 그 이후의 고용형태에도

20) 내각부(内閣府)(2017)

21) 노동정책연구(労働政策研究), 연수기구(研修機構)(2014)

22) 오학수(2016)

23) 노동정책연구(労働政策研究), 연수기구(研修機構)(2015b)35-44세 장년층 비정규직은 2014년 현재 149만 명으로 추정된다. 그들이 정규직에서 비정규직으로 된 주된 이유는 장시간노동, 업무상 질병, 불합리한 노동조건, 괴롭힘 등이었다.

24) 후생노동성(厚生労働省)(2013a)

영향을 미치고 있다. 일본에서는 고졸자에 대한 학교와 직장과의 연계 시스템은 잘 갖추어져 있는데, 대졸자의 경우에는 그렇지 않다. 1990년 중반 이후 대졸자가 더욱 증가하였기 때문에 결과적으로 학교와 직장과의 연계가 더욱 악화되고 있는 상황이다.

미스매치의 원인 중 하나로 유효구인배율의 기업 간 격차를 들 수 있다. 기업 규모가 작을수록 구인배율이 높는데, 그것은 청년들이 대기업을 선호하기 때문이다. 졸업과 동시에 정규직으로 취업하지 못한 이유를 보면, [정규직 구인에 응모하였으나 채용되지 않았다]가 가장 많아 27.4%이었는데, 그 중에는 구인배율이 낮은 대기업에 응모한 자도 있을 것으로 보인다. 보다 구인배율이 높은 중소기업에 응모하면 정규직으로 채용될 가능성이 있다.

능력의 미스매치를 생각해볼 수 있다. 중소기업 조사결과에 의하면, 미스매치를 경험한 비율은 34.9%로 이유로는 [응모자가 회사의 요구 능력 수준을 충족하지 못함]이 61.7%로 가장 높았다.

일이나 노동환경의 미스매치를 생각해볼 수 있다. 졸업 후 처음 취업한 기업을 그만둔 이유를 보면, [노동시간, 휴일, 휴가의 조건이 좋지 않아서]가 가장 많은 22.2%, 이어 [인간관계가 좋지 않아서] 19.6%, [일이 자신에게 맞지 않아] 18.8% 등의 순이었다.²⁵⁾

3. 청년 니트 관련 주요 정책 및 프로그램

1) 청년정책 추진 중앙 정부 조직체계²⁶⁾

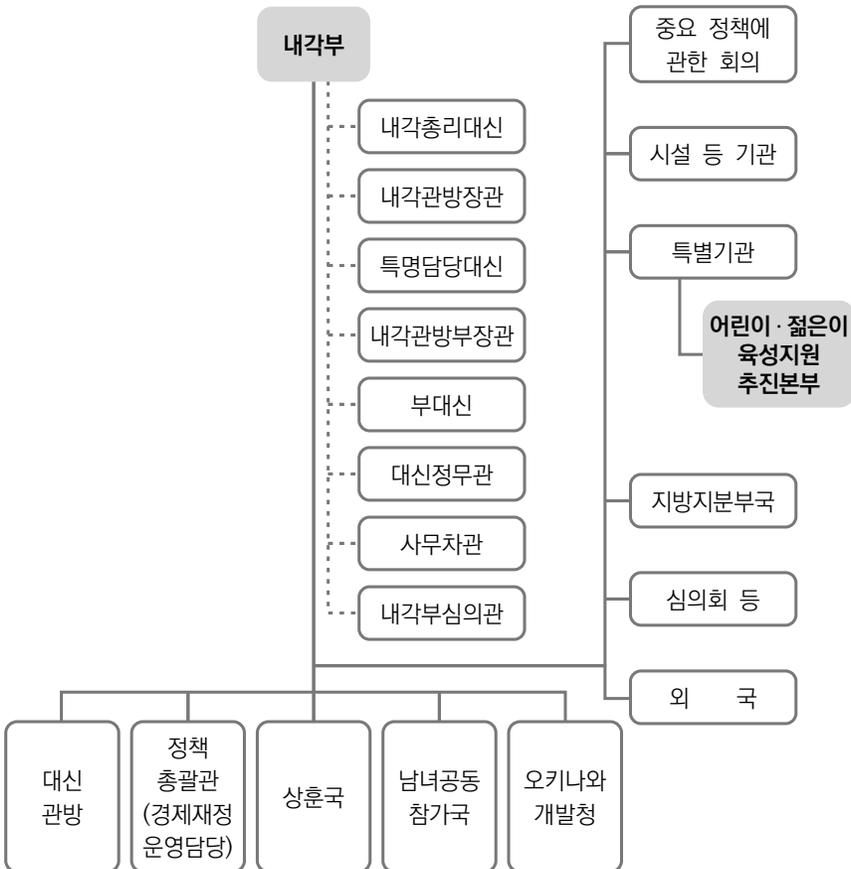
법률에 따른 청년정책 주관 부처는 내각부(內閣府)이고 청년정책 전담 조직은 내각부 산하에 있는 어린이·젊은이육성지원추진본부(子ども・若者育成支援推進本部)이다. 어린이·젊은이육성지원추진본부의 추진위원은 내각총리대신(內閣總理大臣,

25) 후생노동성(厚生労働省) (2013a).

26) 김기현(2018). 해외 주요국 청년정책 전달체계 현황 및 시사점. 고용서비스발전포럼의 내용을 일부 발췌함.

‘18년 아베 신조(安倍晋三)이 본부장으로 참여하며, 내각관방장관(内閣官房長官)이 부분부장으로 참여하고 있다(이윤주, 김기현, 하형석, 2017).

추진본부는 주로 어린이·젊은이육성지원추진대강(子供·若者育成支援推進大綱)의 작성 및 추진, 어린이·젊은이 육성 지원에 관한 중요 사항을 심의하고 어린이·젊은이 비전(子ども·若者ビジョン)을 추진하는 것과 동시에 이 비전에 근거한 시책의 실시 상황에 대해 점검하고 평가하는 업무를 수행하고 있다(그림 III-10 참조).



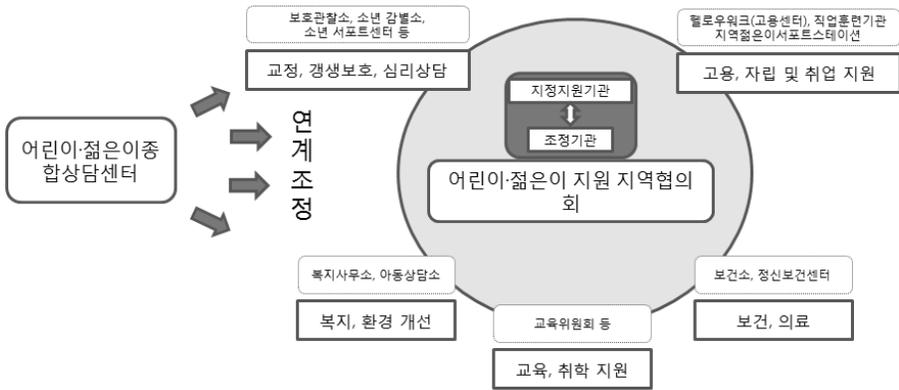
* 출처 : 이윤주, 김기현, 하형석(2017: 52). '청년정책 추진 체계 발전방안 연구. 재인용.

그림 III-10 일본의 청년정책 추진 중앙조직(내각부의 어린이·젊은이육성지원추진본부)

2) 청년정책 및 청년고용정책 전달체계²⁷⁾

일본의 청년정책 전달체계는 0세부터 30세 미만까지 아동에서 청년을 포괄하여 이루어지며 어린이·젊은이종합상담센터가 정책 대상이 희망하는 서비스를 받을 수 있도록 관문 역할과 업무를 배분하고 연계·조정하는 역할을 맡고 있다.

지자체에서는 지역조직으로 어린이·젊은이 지원 지역협의회를 구축하고 있으며 정책 업무를 효율적으로 추진할 수 있도록 지정지원기관과 조정기관을 두고 있다. 이를 통해 복지지원이 필요한 경우 복지사무소로, 교육지원이 필요한 경우 교육위원회로 연계하여 서비스를 제공하듯이 고용지원 업무는 고용센터인 헬로워크(hello work, ハローワーク)를 비롯한 다양한 지원기관과 연계해 서비스를 제공하고 있다.



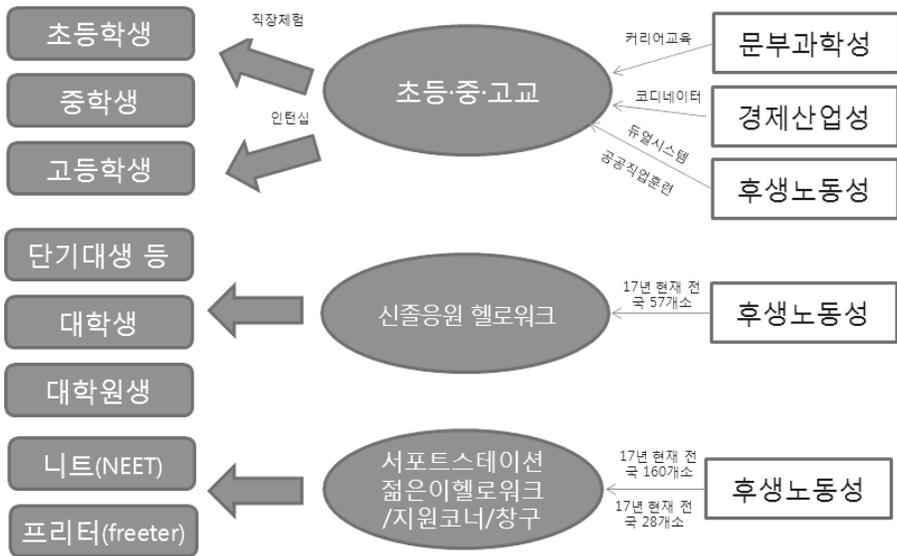
* 출처 : 内閣府 (2018: 29). 平成30年版 子ども・若者白書. (김기현, 2018c: 4에서 재인용)

그림 III-11 일본의 청년정책 전달체계 현황

청년 고용정책은 전체 청년 정책의 일부이며 주로 후생노동성(厚生労働省)이 담당하지만 학교 졸업 이전에 취업을 강조하는 일본에서 이를 뒷받침하기 위해 문부과학성(文部科学省)이나 경제산업성(経済産業省)이 함께 청년 고용업무를 추진하고 있다.

27) 김기현(2018). 해외 주요국 청년정책 전달체계 현황 및 시사점. 고용서비스발전포럼의 내용을 일부 발췌함.

일본의 청년 고용정책 전달체계는 대상별 맞춤형 접근이라는 특징을 보여주고 있다. 일본은 중등교육 단계에서 학교와 기업이 실적관계로 묶여 졸업 전에 취업이 결정되는 오래된 전통을 유지해 오고 있으며 이를 위해 각 부처에서 진로교육을 활성화하기 위한 정책들을 추진하고 있다.



* 출처 : 内閣府(2018).『平成30年版 子ども・若者白書』. (김기현, 2018c: 5에서 재인용)

그림 Ⅲ-12 일본의 청년 고용정책 전달체계 현황

3) 청년 니트 주요 프로그램

일본의 프리터, 니트 등을 포함한 청년 고용문제를 해결하기 위해 추진되는 프로그램을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 학교에서 직장으로서의 원활한 이행: 헬로워크

졸업과 동시에 정규직으로 취업할 수 있도록 학교와 고용센터(일본어는 [헬로워크] 또는 [공공직업안정소]라고 함) 간의 연계, 그리고 학교에서의 직업교육이나 진로 지도가 중요하다. 매년 3월 졸업과 함께 정규직으로 취업할 수 있도록 후생노동성과 문부과학성 및 경제산업성은 상호 연계하여 [미내정 취업활동생 집중지원]을 실시하고 있다. (1) 신졸 응원 고용센터(2016년 현재, 57개소)의 잡 서포터와 대학 취업상담원과의 연계(2015년 12월 현재 747대학교와 연계)를 한층 강화하여 정보를 공유하고, 잡 서포터가 미내정 취업활동생과 연락하여 개별 취업상담을 하고 있다. (2) 구인개척 및 중소기업과의 매칭지원이다. 잡 서포터가 중소기업의 구인을 개척하고, 중소기업에게 청년층을 면접할 수 있는 기회를 만들거나 합동설명회를 개최하고 있다. 2014년도 동 [신졸 응원 고용센터]의 이용자가 연인원 64.1만 명이었는데 이 중 10.5만 명의 취업이 결정되었다.

(2) 비정규직의 정규직 전환 정책: 트라이얼 고용 장려금, 구직자지원제도

비정규직의 47.3%는 정규직으로 일하고 싶어 한다.²⁸⁾ 비정규직의 정규직 전환을 위해 [청년 고용센터](2017년 4월 현재 28개소) 등에서 프리터의 직업의식을 높이고 트라이얼 고용 장려금을 활용하고 있다. 청년 고용센터에서는 개별 담당제를 실시하여 프리터에 대한 개별 지원, 세미나나 그룹워크 등 지원, 직업훈련 유도/알선, 그리고 취업 후 정착지원을 실시하고 있는데 2016년도 약 30.8만 명을 정규직으로 취업시켰다. 2016년도 트라이얼 고용 조성금은 약 28억 엔이었는데, 동 조성금으로 약 2만 5000명이 동 훈련을 수료하였고 그 중 73%가 정규직으로 취업하였다.

2011년도부터 제2안전망의 하나로서 [구직자지원제도]가 창설, 운영되고 있다. 동 제도에서는 고용보험의 피보험자가 아닌 구직자(학졸 미취업자, 학교 중퇴자,

28) 후생노동성(厚生労働省)(2013b)

비정규직 등)를 대상으로 직업훈련을 실시하고 있는데 기초코스(2-4개월)와 실천코스(3-6개월)로 나누어진다. 전자는 직업의식, 커뮤니케이션 능력 등을 높이고 PC사용법이나 사무문서 작성법 등을 익히도록 하는 코스이고, 후자는 OA사무, 의료사무, 경리, 프로그래머, 개호복지 등 직종별로 필요한 보다 전문기능을 익히도록 하는 코스이다. 훈련생이 월 수입 8만엔 이하, 출석률 80% 이상 등 일정 요건을 충족하면 훈련기간 중 매월 10만엔의 직업훈련 수강 급부금을 받는다. 동 훈련의 수강자 수는 2012년 약 10만 명을 피크로 지속 감소하여 2017년도 약 2만 7000명이었는데, 그 간 총 수강자 수는 378,949명이었다.²⁹⁾ 2017년도 동 훈련 수료자의 취업률은 기초코스 58.3%, 실천코스 65.1%였다.³⁰⁾

(3) 니트나 은둔형 외톨이 대상 정책: 지역청년 서포트 스테이션, 히키코모리 지역지원센터

니트나 은둔형 외톨이 대책인데 이를 위해 지자체 등이 2006년부터 설치한 [지역청년 서포트 스테이션](2017년도 현재 173개소)의 운영을 후생노동성이 지원하고 있다.³¹⁾ 2016년도 1년간 동 서포트 스테이션의 지원을 통하여 취업한 자는 14,157명이었다. 신규등록자가 취업한 비율은 61.9%이고, 88.1%는 1년 이내에 취업하였다. 서포트 스테이션에서는 다음과 같은 지원활동을 통하여 이용자가 취업할 수 있는 지원을 하고 있다. 즉 커리어 상담원의 개별상담, 지원계획의 작성, 개별/그룹별 취업을 위한 프로그램 개발/수행, 집중 훈련 프로그램으로 자신회복, 직장에 필요한 기초능력이나 지식의 습득, 직장견학 및 직장체험, 취업한 자에 대한 정착과 경력향상 상담, 보호자를 대상으로 한 세미나나 개별 상담 등이다.

29) 연도별 수강자 수는 다음과 같다. 2011년도 50,758명, 12년도 98,541명, 13년도 74,933명, 14년도 55,002명, 15년도 40,587명, 16년도 32,306명, 그리고 17년도 26,822명이다.

30) 제107회 노동정책심의회직업안정보고회고용보험부회자료 (第107回 労働政策審議會職業安定分科會雇用保險部會資料) 및 후생노동성 HP(http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyushokusha_shien/index.html)

31) 관련 HP(<http://saposute-net.mhlw.go.jp/results.html>)

또한, 2009년도부터 은둔형 외톨이에 대한 보건, 의료, 복지, 교육, 고용분야의 관계기관과 연계하여 그들을 지원하는 [히키코모리 지역지원센터]도 설치/운영하고 있는데 2018년 4월 현재 67개에 이른다.³²⁾ 센터에서는 히키코모리 당사자가 일상 생활, 사회 생활, 경제적 생활에 있어서 자립할 수 있는 상담, 생활, 의료, 복지, 교육, 취로 지원 등을 실시하고 있다. 이러한 센터 지원을 위해 책정한 중앙 정부의 예산은 2018년도 385억엔이다. 내각부의 조사³³⁾에 의하면 히키코모리 수는 2016년 54.1만 명으로 추계되고 있다.

(4) 중소기업 청년고용 채용지원 정책: 유스예일 인정기업

[청년고용촉진법]에 의거하여 2015년 10월 [유스예일 인정기업]제도가 창설 되었는데 인정된 기업 수는 2017년 6월 현재 209사에 이르고 있다. 유스예일 인정기업으로 등록되기 위해서는 소정의 근로시간이 월 20시간 이하이고, 월 60 시간 이상인 자가 없을 것, 유급휴일 취득율이 70% 이상 일 것 등의 요건을 충족해야 한다. 유스예일 인정기업은 고용센터 등에서 중점적으로 PR되고, 취업면접회 등 참가 가능, 자사 상품이나 광고 등에 인정마크 사용 가능, 그리고 청년 채용/육성 지원관련 보조금 가산조치 등의 이 점이 있다.

그밖에도 일본에서는 정사원(정규직)이 되지 않고 아르바이트나 임시직으로 지내는 프리터(freeter)를 줄이는 것을 중요한 정책 목표로 삼고 이들을 정사원으로 유도하기 위한 사업을 주로 진행하는 젊은이 고용센터(若者向けハローワーク)를 전국 28개소에 설치해 운영 중에 있다.

32) 내각부(内閣府) (2017)

33) 내각부(内閣府) (2016)

4. 시사점

1980년대까지 일본은 일본적 고용관행 하에서 주요 선진국 중에서 실업률이 가장 낮고 청년고용도 큰 문제가 되지 않았다. 그러나 1991년 거품 경제의 붕괴 이후 장기불황 가운데, 노동력 수요가 감소하여 실업률이 상승하고 청년고용 문제도 부각되었다. 청년고용 문제는 노동력 수요 측면보다는 공급측면의 요인이 크다. 무엇보다도 학교 졸업과 동시에 정규직으로 취업하지 못한 졸업생이나 중도퇴학자는 직업의식이나 학력수준이 낮고, 출석률이 낮거나 원할하지 않은 인간관계 등의 문제가 있다. 따라서 학졸신규채용이 강한 고용관행 하에 이들은 정규직으로 취업하기 어려워 프리터나 니트로 남게 되었다.

일본 정부는 2003년부터 본격적으로 청년 고용문제(특히 프리터나 니트 문제)가 국가 경쟁력 저하를 초래한다고 보고 문제를 해결하기 위한 정책을 전개하였다. 주된 정책 내용은 학교에서 직장에서의 원활한 이행, 비정규직에서 정규직으로의 전환, 중소기업의 청년 채용확대 등이었다. 이러한 정책은 일정정도 성과를 올렸으나, 한계도 있다. 그것은 청년 고용문제가 매우 뿌리가 깊고, 여러 요인이 상호 관련되어 있기 때문이다.³⁴⁾ 가족, 보육/교육, 건강, 인간관계, 기업의 채용관행 등의 요인이 얽혀있어 청년을 대상으로 통일된 정책으로는 해결이 힘들고, 개인별 맞춤형으로 해결을 추구해야하기 때문이다.

일본의 청년고용문제에 대한 접근이 우리나라에게 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 졸업과 동시에 취업할 수 있는 현재의 고용관행은 학교에서 직장에서의 원활한 이행에 유용하다. 이러한 고용관행이 보다 효과를 거두기 위하여 중도퇴학을 줄이고, 보다 강한 직업의식을 갖출 수 있도록 교육환경을 갖출 필요가 있다. 중도 퇴학자나 직업의식이 낮은 자들의 특성을 보면, 부모의 이혼이나 경제적으로 어려운

34) 노동정책연구(勞働政策研究), 연수기구(研修機構) (2018)

가정환경이 있다. 가정환경에 좌우되지 않고 학업능력을 높이면서 졸업할 수 있는 교육지원이 무엇보다 중요하다.

둘째, 직업교육의 강화이다. 대졸자가 취업한 첫 직장에서 3년 내 이직하는 비율이 약 30%이다. 첫 직장의 선택을 보다 정확하게 하여 첫 직장 이직률을 낮추는 것이 필요하다. 그러기 위해서 학교 교육과정에서 많은 직업정보를 제공할 뿐만 아니라 보다 자기에게 맞는 직업을 선택할 수 있는 능력을 높여주는 교육을 실시해야 한다.

셋째, 동일노동 동일임금의 실현이다. 고용형태에 따른 격차를 최소화하고 능력 발휘와 일의 가치에 따른 처우의 실현을 통하여 개개인이 자기 가치와 상황에 따라 일을 자유롭게 선택할 수 있는 사회를 만드는 것이 매우 중요하다. 현재 일본 정부가 추진하는 일하는 방식 개혁이 그러한 사회의 실현에 첫 걸음이 될 수 있는데, 노사의 역할도 매우 중요하다.

○ — 제4장 미국

- 1. 미국의 NEET 현황
- 2. 미국의 니트 청년 정책
- 3. 시사점

1. 미국의 NEET 현황

니트(NEET)는 교육, 직장, 직업훈련에 종사하고 있지 않는(Not in Education, Employment or Training) 상태를 말한다. 이는 영국 내각부(Cabinet Office) 사회 소외 담당국(Social Exclusion Unit)에서 발간한 보고서에서 처음으로 정의되었다(Social Exclusion Unit, 1999). 이후 영국을 비롯하여 유럽권 국가에서 일을 하지도 않고 교육을 받지도 않는 청년층의 문제를 인지하여 이 청년들을 부를 때 니트라는 개념을 사용하였다. 또한 OECD에서 차원에서도 이 문제의 심각성을 인지하고 2000년대부터 15세에서 29세 사이의 청년층 중에서 니트 상태에 있는 사람의 통계를 제공하고 있다.

고용상태에 있지도 않고 교육을 받고 있지도 않는 청년층을 미국에서는 무업자라는 개념의 NEET 대신에 사회와의 단절을 의미하는 단절청년(disconnected youth)라는 용어로 부르고 있다(MaCurdy, Keating, Nagavarapu, 2006). 인종과 관련된 교육 및 경제 불평등 문제가 만연한 미국적 맥락에서 1960년대부터 사회와 단절되어 있는 청년층 문제에 대하여 관심을 가지고 이들을 재교육시키고 다시 사회로 복귀시키는 것에 미국 정부는 관심을 가지고 있었다. 특히 흑인 남성 청년층 중에서 10% 이상이 수감 중이고, 니트 상태에 있는 흑인 남성 청년 중 25%가 수감되어 있는 상황에서 이들을 다시 사회로 복귀시키는 것에 많은 관심을 가질 수밖에 없었다(Treskon, 2016). 이러한 맥락에서 미국 정부는 니트라는 용어

대신에 단절청년이라는 용어를 공식적으로 사용하고 있다(Office of Career, Technical, and Adult Education, 2016).

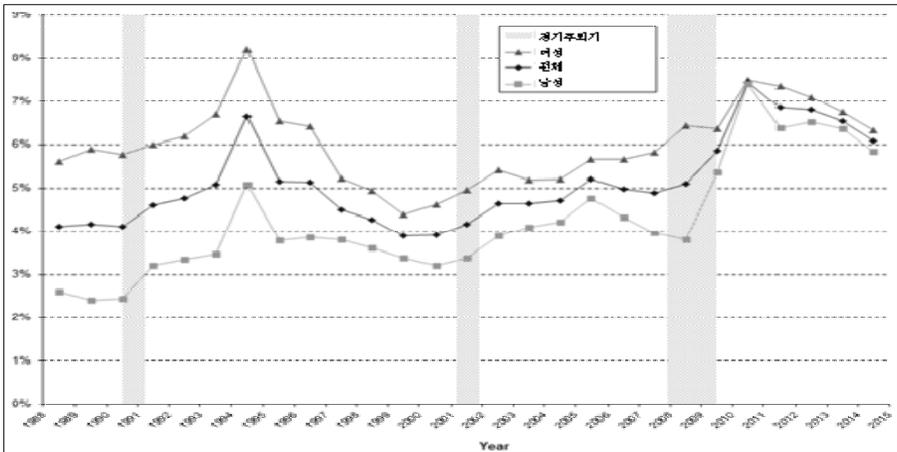
니트와 단절청년 사이에 용어의 차이는 있지만 교육 및 고용에 참가하지 않는 상태를 지칭한다는 점에서 두 용어 사이의 정의는 본질적으로 같다. 다만 니트는 15세에서 29세 사이에 있는 광범위한 청년에 대하여 관심을 두고 있지만, 단절청년은 16세에서 24세 사이에 있는 청년층에 중심을 두고 있다. 또 다른 점은 단절청년은 1년 이상 교육을 받지 않았거나 1년 이상 구직 활동을 하지 않는 비경활인구에 중점을 두고 있고, 이에 따라 니트보다는 단절청년 비율 또는 단절률이 더 낮은 것을 확인할 수 있다.

2008년 9월 미국에서 촉발된 세계 금융위기는 선진 각국의 실업률을 급등시키고 특히 청년층이 그 피해를 많이 받았다. 미국 역시 예외는 아니었으며, 이에 따라 니트 또는 단절청년 역시 큰 폭으로 증가하였다. [표 IV-1]에서 확인할 수 있듯이 15세에서 29세 사이의 청년 중 니트 비율이 2007년 13.2%에서 2009년 16.9%까지 급상승한 것을 알 수 있다. 중등교육기관에 재학할 나이인 15-19세의 청년들의 니트 비율도 상승하였지만 이보다는 고등교육기관에 재학하거나 취업할 나이인 20-24세의 니트 비율이 20%까지 급격히 증가한 것을 확인할 수 있다. 2010년 이후 니트 비율은 감소하는 것을 볼 수 있지만, 감소속도는 증가속도에 비하여 느리며 2016년에도 여전히 금융위기 이전 상태로 회복하지 못한 것을 알 수 있다. 이러한 경향은 16-24세 중 단절청년의 비율에서도 확인할 수 있다.

표 IV-1 2005년-2016년 미국의 연령별 니트 비율(%)

년도	15-29세	15-19세	20-24세
2005	13.1	6.1	15.5
2006	12.9	6.7	15.6
2007	13.2	6.6	16.2
2008	14.7	7.6	17.2
2009	16.9	8.8	20.1
2010	16.1	7.6	19.4
2011	15.9	7.1	18.5
2012	15.2	7.7	17.7
2013	16.0	8.4	18.8
2014	15.0	7.6	17.5
2015	14.4	7.0	15.8
2016	14.1	7.3	15.3

* 출처 : OECD (2018b). Youth not in employment, education or training (NEET).



* 출처 : Fernandes-Alcantara (2015: 30)의 그림 11 재인용.

그림 IV-1 16-24세의 성별 단절청년 비율, 1988년-2014년(%)

금융 위기 이전에는 단절청년의 비율이 약 5%였으나 금융위기 직후에는 7.5%까지 치솟았으며, 특히 남자 청년의 증가폭이 매우 컸음을 알 수 있고, 이후 단절청년 비율이 감소하지만 금융위기 이전 수준으로는 회복하지 못하고 있다. 다만 Carcillo 외(2015)에 따르면 금융위기 이후 다른 OECD 국가들의 청년층 경제활동 참가율은 계속 감소하였지만 미국의 경우에는 청년층 경제활동 참가율이 소폭이지만 다시 늘어나고 있다. 고무적인 사실은 고졸미만의 16-24세 청년층의 경제활동참가율은 상당히 감소하였지만 동시에 이들이 다시 학교로 가는 비율이 상당히 올라갔다(Canon, Fernández, Königs, Minea, 2015). 미국의 경우 경기회복이 청년고용에 미친 영향이 다른 선진 국가에 비하여 긍정적인 것으로 평가할 수 있다.

미국의 단절청년에 관한 세부적인 분석은 미국 의회조사국(Congress Research Center)의 연구인 Fernandes-Alcantara(2015)를 참조한다³⁵⁾. 이는 미국의 상시인구조사(Current Population Survey)와 이에 부속된 사회경제부가조사(Annual Social and Economic Supplement)를 이용하여 미국의 단절청년층을 조사하였다. 가장 최근의 결과인 2014년도의 단절청년층의 특성은 [표 IV-2]에 요약되어 있다. 남성보다는 여성의 단절률이 높으며 흑인이 다른 인종에 비하여 거의 두 배 이상 단절률이 크다. 중등교육 졸업 연령층인 18-24세로 좁혀서 본다면 단절률이 유의미하게 상승한다. 특히 고졸미만과 고졸자의 단절률은 대졸자(2년제 대학 포함)에 비해서 굉장히 높은 것을 확인할 수 있다. 교육수준이 낮은 유색인종의 단절률이 상당히 높고 남성에 비하여 여성의 단절률이 더 높다고 해석할 수 있다.

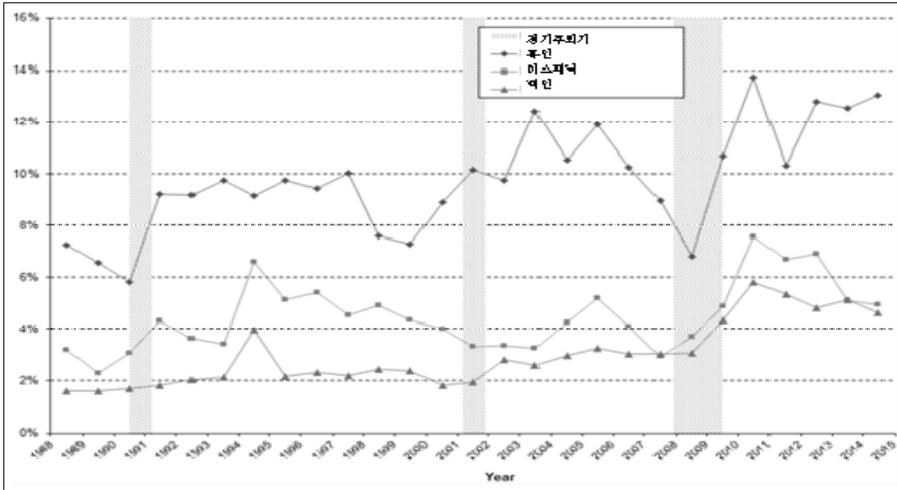
35) 이외에도 Brookings Institute의 Ross and Svajlenka(2016)와 Measure of America의 일련의 연구들도 미국의 단절청년층에 대하여 양적분석을 하고 있다. 다만 미국 의회조사국의 보고서는 앞의 연구들보다는 좀 더 보수적으로 단절청년층을 정의하고 있으며 이에 따라 통상적인 니트보다는 그 비율이 적다.

표 IV-2 2014년 미국의 단절청년(disconnected youth) 비율(%)

항목		단절청년 비율
16세-24세 전체		6.1
성별	남자	5.8
	여자	6.3
인종	백인	5.0
	흑인	10.8
	히스패닉	6.1
	기타	5.1
교육수준 (18세-24세)	전체	7.9
	고졸미만	21.1
	고졸	14.3
	고졸초과	2.5

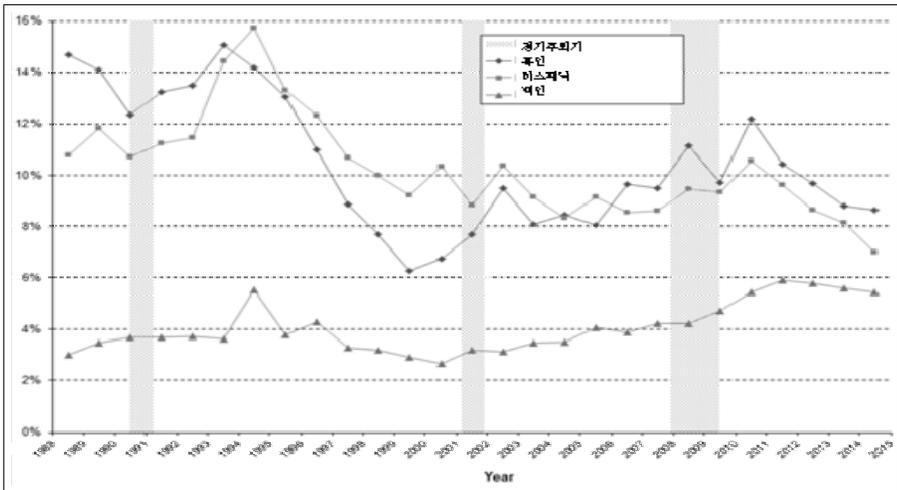
* 출처 : Fernandes-Alcantara (2015: 15). 'Disconnected Youth'의 Table 1을 재구성.

이러한 경향은 시간의 흐름에 따라 크게 변하지 않은 것을 확인할 수 있다. [그림 IV-1]에서 확인할 수 있듯이 청년여성의 단절률이 청년남성의 단절률보다 지속적으로 높다. 1989년에 그 격차가 3.5%p로 가장 컸으며 금융위기 발생 2년 후인 2010년에는 0.1%까지 좁혀졌다. 남성의 단절률은 2010년에 가장 높았고, 여성의 단절률은 1994년에 8.2%로 최고점을 찍었다. 이는 미혼 여성이 아이를 부양하는 경우가 많기 때문에 남성보다 노동시장이나 교육과정으로부터 단절되는 경향이 더 높은 것으로 해석가능하다. 2010년을 제외하고는 이러한 격차는 항상 유지되었고, 단절률이 경기 변화에 반응하는 모습은 남성과 여성과 모두 같은 것으로 보아서 수요적인 측면이 아닌 공급적인 측면에서 단절률의 차이가 결정되는 것으로 보인다. 인종별로 나누어서 단절청년의 비율을 살펴보면 소수자 집단, 특히 흑인 남성 청년, 흑인 여성 청년, 히스패닉 여성 청년의 단절률이 다른 그룹에 비하여 상당히 심각한 것으로 나타난다.



* 출처 : Fernandes-Alcantara (2015: 33)의 그림 14 재인용.

그림 IV-2 16-24세의 인종별 단절남성청년 비율, 1988년-2014년(%)

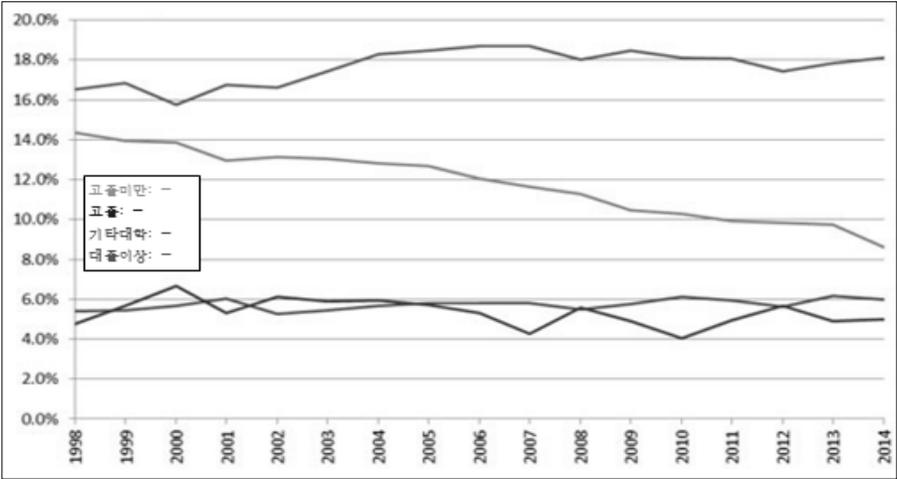


* 출처 : Fernandes-Alcantara (2015: 34)의 그림 15 재인용.

그림 IV-3 16-24세의 인종별 단절여성청년 비율, 1988년-2014년(%)

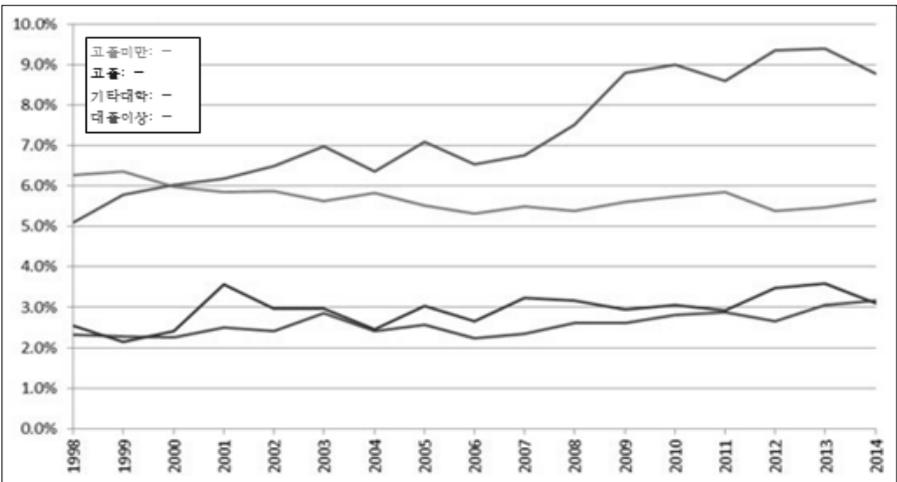
남성 청년의 단절률보다 평균적으로 6.6%p 높다. 특히 흑인 남성 청년의 단절률이 12.4%로 가장 높았던 2003년에는 백인 그룹보다 9.8%p 높고 히스패닉 그룹보다 8.9%p 높았다. 이후 흑인 남성 청년의 단절률은 꾸준히 하락하여 금융위기 직전에는 6.8%까지 하락하였으나 금융위기 이후 다른 인종군보다 급격히 상승하였다. 백인과 히스패닉 남성 청년의 단절률은 경기회복과 더불어 하락하였지만, 흑인 남성 청년의 단절률은 이와는 별도로 최근까지 계속 상승하였다. [그림 IV-3]은 여성 청년의 단절률을 백인, 히스패닉, 흑인 별로 구분하여 보여주고 있다. 히스패닉과 흑인 여성 청년의 단절률은 백인 그룹보다는 상당히 높다. 그러나 1990년 중반 이후 이 두 그룹의 단절률은 급격히 낮아지기 시작했으며 금융위기 직후를 제외하고 이러한 하락 추세는 유지되고 있다. 흑인 여성 청년의 단절률은 1993년에 15.1%를 기록한 이후 1999년에 6.3%로 낮아졌으며, 금융위기 이후 12.2%까지 올라갔다가 가장 최근인 2014년에는 다시 8.6%까지 하락하였다. 히스패닉 여성 청년의 단절률도 1994년도에 15.4%로 가장 높았다가 2014년에는 7%까지 떨어졌다. 이에 반하여 백인 여성 청년은 1990년도에는 다른 두 인종 그룹보다 현저히 단절률이 낮았지만, 최근에는 조금씩 상승하여 2014년에는 단절률이 5.9%로 역사상 가장 높다. 여성 소수자 집단의 단절률이 지속적으로 낮아지고 있는 것은 고무적인 현상이며 이는 단절청년을 위한 정책이 이 집단에게는 유효하게 작용했던 것으로 해석할 수 있다. 이러한 현상은 흑인 및 히스패닉 여성의 미혼 출산율이 급격히 떨어진 것과 연결지어 해석할 수 있다(Fernandes-Alcantara, 2015). 해당 연구에서 교육수준별 단절률은 자세히 논의하지 않았다.

단절청년 대신 니트 비율을 이용하여 청년의 경제활동 참여도에 대하여 논의할 수 있다(Canon, 2015). Canon(2015)는 미국의 16-24세 청년의 니트 비율을 계산하였다.



* 출처 : Canon (2015). Trends in Youth Not in Education, Employment or Training 웹사이트 발췌.

그림 IV-4 16-24세의 교육수준별 여성청년 NEET 비율, 1998년-2014년(%)



* 출처 : Canon (2015). Trends in Youth Not in Education, Employment or Training 웹사이트 발췌.

그림 IV-5 16-24세의 교육수준별 남성청년 NEET 비율, 1998년-2014년(%)

다만 1년 이상 노동시장이나 교육과정과 떨어져 있는 단절청년 대신에 조사 당시 노동시장에 참여하지 않거나 교육과정에 있지 않은 니트로 넓혀서 미국 청년의 경제활동 및 교육참여도에 대해서 논의하였다. 대졸자 또는 고졸 초과 학력을 가진 미국 청년의 니트 비율은 남성과 여성 모두 높지 않은 것으로 보여진다. 또한 금융위기가 이러한 니트 비율을 크게 바꾸지 않은 것으로 보인다. 다만 고졸 남성의 니트 비율이 금융위기 이후 지속적으로 상승하고 있다는 점은 우려스러운 사실이다. 이에 반하여 고졸 미만 니트 비율은 꾸준히 하락하는 가운데 특히 고졸 미만 여성의 니트 비율은 금융위기와는 상관없이 하락하고 있다. 이와 더불어 이들의 경제활동참가율 역시 떨어지고 있으나 오히려 이는 좋은 신호로 해석할 수 있다 (Canon 외, 2015). 즉 고졸 미만의 청년들은 예전에 비하여 정규교육과정으로 복귀하거나 직업훈련과정에 적극적으로 참여하고 있는 것으로 보여지며 특히 여성의 경우 이러한 경향이 두드러지는 것으로 해석가능하다.

미국의 니트 또는 단절청년의 비율은 금융위기 이후 급격히 상승했지만 경기회복 이후 그 비율은 줄어들고 있다. 그러나 고졸 남성과 흑인 남성의 경우 단절률 또는 니트 비율이 여전히 높게 유지되고 있으며 경기회복과는 상관없이 새로운 지점으로 움직인 것으로 볼 수 있다. 이에 반하여 흑인과 히스패닉 여성 및 고졸 미만 여성의 단절률 또는 니트 비율은 꾸준히 하락하고 있으며 금융위기와 상관없이 그 경향이 유지되고 있다. 다른 OECD 국가에 비하여 청년의 경제활동참가율이 상승하고 있으며 니트 또는 단절청년의 비율의 감소속도가 크다는 점에서 미국의 니트 현황은 다른 선진국가에 비하여 크게 우려할 상황은 아니다. 이는 후술하듯이 금융위기 이후의 선제적인 청년 고용 정책이 유효했던 결과라고 할 수 있다. 그러나 고졸 청년 및 흑인 청년의 단절률이 높아지고 있는 현실에 대해서는 미국 정부 당국 역시 우려하고 있으며 2018년 현재에도 실험적이고 다양한 정책 프로그램을 준비하여 실행하고 있다.

2. 미국의 니트 청년 정책

미국의 니트 청년 정책 및 프로그램은 단절청년에 대한 사회 복귀 정책이다. 이를 위하여 보건사회부가 주도적인 역할을 하며 노동부와 교육부 사이의 협업을 강조하고 있으며 이외의 유관기관들도 범정부적 차원에서 참여하고 있다. 우리나라와는 다르게 지방자치단체가 각 지역 노동시장 및 단절청년의 실태에 바탕을 두고 고유 프로그램을 설계하여 중앙정부의 지원을 받고 있다(김주일, 2016). 기존의 전국에서 실시하는 프로그램인 직무기업(JobCorps)와 청년을 세우다(Youth Build)를 각 지역정부가 활용할 수 있도록 기존의 고용지원법체계를 정비하고 또한 범정부적 대책을 마련할 수 있도록 부처 간 협업체계를 행정명령으로 마련하고 있다. 동시에 증거기반 정책이 될 수 있도록 고용 프로그램 관련 데이터베이스 시스템을 정비하고 의무적으로 프로그램의 성취도를 공표하도록 하고 있다. 이러한 최근의 미국 단절청년을 위한 고용 정책은 청년정책 범부처 합동 그룹(IWGYP), 인력 개혁 및 기회법(WIOA), 단절청년을 위한 성과동반시범사업(P3)의 세 개의 키워드로 정리할 수 있다.

1) 미국의 청년정책 중앙정부 체계

미국의 청년정책 담당 중앙정부 조직체계는 청년정책 범부처 합동 그룹(the Interagency Working Group on Youth Programs: 이하 IWGYP)이다. 이는 2008년 2월 조지 부시 대통령의 행정명령(Executive Order) 13459호에 의하여 설립된 범부처 합동기구이다. 미국 청년정책은 크게 보건복지부, 교육부와 노동부가 담당하고 있는 상황이었지만 청소년 약물 문제 및 소년범 증가와 같은 청년 문제를 해결하고 특히 소외계층에 있는 청년들의 인적자원개발을 위하여 각 행정부처가 각 자의 독립적인 정책을 수행하기보다 여러 행정부처의 자원을 조율하고 함께

집행하는 것이 효율적이라는 취지 아래에 범부처 합동기구를 설립하였다. 또한 청년을 단순히 교육이나 고용정책의 대상으로만 보는 것이 아니라 법무부나 상공부, 심지어 교통부까지 참가하여 소외 청소년 정책을 다각면에서 검토·실시하는데 가장 큰 목적이 있다. 이에 따라 미국의 청년정책은 독립적인 정책이 아닌 통합적인 정책으로 추진된다. IWGYF는 12개의 연방 부처와 다수의 연방 기관이 참여하고 있다³⁶⁾. 이 기구의 수장은 보건복지부 장관이 겸임하고 있고, 연방 부처와 다수의 연방기관의 관리들이 겸직하거나 파견 나와 있다³⁷⁾. 이 기구가 중점적으로 바라보는 대상은 10-24세의 청소년·청년이다.

IWGYF는 단절청년(disconnected youth) 및 사회와 단절 가능성이 높은 재학생을 위한 정책에 우선 순위를 두고 있다. 이를 위하여 청년경로(Pathways for Youth) 프로그램을 설계하고 미국의 유명 정책연구기관인 미국연구소(American Institute for Research)의 자문을 받고 있다³⁸⁾. IWGYF는 미국연구소와 함께 청년정책을 안내하는 포털사이트인 youth.gov도 운영하며 청년들의 프로그램 접근가능성을 높이고 있다. IWGYF의 청년경로 프로그램은 크게 세 개의 목표를 가지고 있다 첫 번째는 IWGYF의 설립이유와 마찬가지로 부처간 협동과 조정이다. 특히 각 부처가 가지고 있는 연방 예산을 청년 프로그램을 위하여 사용하기 쉽게 조정하는 것에 관심을 두고 있으며, 이외에도 주정부, 지방정부, 그리고 부족정부(tribal)³⁹⁾ 차원의 예산과 연방 예산을 지역 고유의 특성에 맞게 청년 정책을 수립 하도록 한다. 두 번째 목표는 증거기반(evidence-based) 혁신 전략이다. 이를 위하여 IWGYF가 관할하는 청년경로 프로그램 산하 정책들은 최소한 준실험적

36) 농무부, 상무부, 국방부, 교육부, 보건복지부, 국토안보부, 주택도시개발부, 내무부, 사법부, 노동부, 국무부, 교통부, 국가지역사회봉사단, 국립과학재단, 국립마약통제정책사무국, 환경보호청, 중소기업행정처 등이 참여주체이다.

37) 자세한 사항은 IWGYF(2016)의 보조문서 C에 서술되어 있다.

38) 미국의 유명한 청년고용 프로그램인 JobCorps는 매쓰메티카 정책연구소(Mathematica Policy Research)가 그 결과를 검증하고 개선안을 제출하고 있다.

39) 인디언 자치 구역과 같은 지방자치단체를 의미한다.

(quasi-experimental) 검증이 가능하도록 설계하도록 독려하고 있으며 이로부터 나온 증거에 기반하여 각 정책이 개선될 수 있도록 한다. 마지막으로 IWGY의 청년경로 프로그램에 당사자인 청년들이 직접 참여할 수 있도록 보장하는 것을 세 번째 목표로 삼고 있다. 이러한 IWGY의 기조는 후술할 미국 연방의회가 초당파적으로 입법하고 행정부가 실행하는 「단절청년을 위한 성과동반시범사업 (Performance Partnership Pilots for Disconnected Youth)」에서 잘 구현되고 있다.

2) 인력 개혁 및 기회법(Workforce Innovation and Opportunity Act, 2015)

2015년 7월 1일에 발효된 「인력 개혁 및 기회법(Workforce Innovation and Opportunity Act, 2015: 이하 WIOA)」은 미국 노동부와 교육부의 주도로 고용, 교육, 훈련, 노동시장의 성공적 이행 등 다각면에 걸쳐서 구직자와 고용주를 돕는 법이다. 취약계층이 괜찮은 일자리에 진입하도록 돕는 데 가장 큰 목적이 있다. 특히 「WIOA」 1장(B)는 청년고용 진흥에 관한 절이며, 16-24세 청소년 특히 단절청년이 다시 노동시장으로 진입하는데 주안점을 두고 있다. 「WIOA」는 기존의 「인력투자법(Workforce Investment Act, 1988: 이하 WIA)」을 대체하고 「성인 교육 및 가족문해법(Adult Education and Family Literacy Act)」과 「재활법(Rehabilitation Act)」, 고용서비스 참여 보조금 유관 법인 「와그너-페이저법(Wagner-Peyser Act)」의 개정안이다(양채원, 2017). 노동부에서는 성인, 실직자, 청년을 위한 고용 및 훈련서비스를 제공하고 이에 대한 보조금을 지급하는 것을 관장하고 교육부는 성인교육 및 문해교육 프로그램과 각 주의 재활프로그램을 주관한다(양채원, 2017).

「WIOA」는 중앙정부에서 고용정책 프로그램을 직접 집행하는 것이 아니라 각 주정부가 어떻게 운영할 것인지에 대한 계획을 받아서 자원을 배분하는데 주요 목적이 있다. 이를 위해서 각 주정부는 자기 실정에 맞게 인력개발을 위한 4개년

계획을 제출하고 이를 시행해야 한다. 이 때 주 정부만의 독자적인 프로그램을 계획·실행할 수도 있으나 기존에 실시하던 고용 프로그램을 유지할 수도 있다. 기존의 법과는 달리 경제상황과 인력개발 사이의 연계성을 명시하는 것이 필요하다. 이와 더불어 프로그램의 성과 평가를 반드시 실시해야 하고 이와 관련한 결과 지표를 공개하도록 하였다⁴⁰⁾. 노동부와 교육부는 성과측정과 관련한 기준을 마련하여 이를 바탕으로 주정부가 실시하는 프로그램의 효과를 측정하고 이를 통해 주정부가 개선안을 마련하도록 독려한다. 주정부 및 지역의 자율성은 강화되었으나 프로그램을 반드시 증거에 기초하도록 한 것이 이전의 법인 「WIA」과는 다른 점이라 하겠다. 이를 위하여 주정부 및 지역정부는 고용서비스를 제공하는 직업센터(Job Center)를 강화하고 특히 데이터 검색 시스템을 구비하도록 하여 효율적으로 자원이 배분되도록 해야 한다. 이 역시 「WIOA」의 새로운 개선점이라 할 수 있다.

「WIOA」 1장(B)은 청년정책이 단절청년을 중심으로 시행되어야 한다고 명시하고 있다. 주정부는 학교 밖 청소년(out-of-school youth) 지원 예산을 75%까지 끌어올려야 하며 청년 예산 중 최소한 20%를 여름방학 인턴, 도제제도 등과 같은 구직프로그램에 사용해야 한다. 이와 더불어 공공건설만을 대상으로 했던 YouthBuild⁴¹⁾는 청년을 건설업과 다른 산업에서도 훈련시킬 수 있도록 바뀌었다. 또한 JobCorps⁴²⁾와 「WIOA」 사이의 협력을 강조하고 있으며 100개의 JobCorps 센터 사이의 성과 향상을 위하여 경연대회를 노동부 주관 하에 개최하도록 하고 있다. 이외에도 다양한 청년 프로그램을 설계하고 운영하고 있으며⁴³⁾ 주관 청년고용 프로그램의 성과 및 증거를 웹페이지 상에 공개하고 있다.

40) U.S. Department of Labor (2018a)의 고용훈련국에서는 성인대상, 청년대상, 와그너-페이지 수혜 대상 고용정책 프로그램의 결과를 모두 공개하고 있다.

41) 16~24세의 단절청년층을 공공주택건설 관련 산업에서 취업시켜 직업훈련, 소득창출 및 고등학교 졸업 자격을 목표로 공부할 수 있도록 지원하는 프로그램이다.

42) 16~24세의 소수자 및 저소득층 청년을 대상으로 제공하는 직업훈련 프로그램이며 가장 오래된 청년고용정책 중의 하나이다.

43) U.S. Department of Labor (2018a)의 고용훈련국에서는 「WIOA」 1장(B) 관련 프로그램을 안내하고 있다.

3) 단절청년을 위한 성과동반시범사업 (Performance Partnership Pilots for Disconnected Youth)

미국 의회는 초당파적으로 단절청년 문제를 해결하기 위하여 「단절청년을 위한 성과동반시범사업(Performance Partnership Pilots for Disconnected Youth: 이하 P3)」을 「통합 예산전용법(Consolidated Appropriations Act, 2014)」에 의거하여 처음으로 마련하였고 이후에 「노동부, 보건복지부, 교육부 및 관련 정부 기관 예산전용법(Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2016)」에 계속 유지하기로 승인하였다. 행정명령에 의거한 IWGYP 중심의 프로그램을 넘어서 의회의 예산전용 승인 권한을 이용하여 청년 관련 연방부처간 협조와 지방정부와 중앙정부 사이의 조율을 바탕으로 하는 지역 특성적인 프로그램을 운영하는 데 방점을 두고 있다(IWGYP, 2017). P3의 책임부서는 교육부이며 핵심 유관부서는 노동부와 보건복지부이고, 소년범 사회복귀 프로그램과 관련하여 추가적으로 법무부가 추가되었다.

P3는 지역적인 요구에 의하여 단절청년 고용복귀 프로그램을 신설하고 시범적으로 운영한다는 점은 「WIA」에 근거하여 연방정부 차원에서 노동부가 지방의 수요를 반영하면서 운영·관리하였던 WIRED(Workforce Innovation Regional Economic Development) 사업과 유사한 측면이 있다. WIRED는 지역정부가 기존의 정치행정구역을 떠나서 유사 경제적 특징을 지닌 지역 중심으로 경제구역을 재설정하고 그 지역의 자산과 특성을 중심으로 일자리 사업을 설계하도록 하였다(김주일, 2016). P3 역시 저소득 낙후 지역 개선사업(Promise Zone)⁴⁴⁾을 기반으로 지역정부와 유관 지방행정기관, 민간부문 사이의 협조와 노동부와 교육부 중심의

44) 이는 오바마 대통령의 행정명령으로 만들어진 저소득 낙후 지역 개선사업이다. 기존의 경제적 지원 정책과 교육정책을 지역재개발 사업과 치안안정 사업과 연계하여 저소득 낙후 치안 불안 지역을 개선하는 사업이 Promise Zone이다.

연방정부 사이의 조율을 통해 지역 고유의 단절청년 고용 프로그램을 만들고 지원하게 한다⁴⁵⁾. 이후 평가위원의 심의를 통해 P3 프로그램으로 선정되며 P3 프로그램 선정으로부터 받는 혜택은 P3 관련 연방부처 관할 아래 있는 기존 프로그램의 재원을 전용하여 P3 프로그램에 사용할 수 있는 권한과 추가 운영 보조금이다. 예를 들어 「WIOA」 1장(B)에 따르면 청년정책예산의 75%는 학교 밖 청년에 사용되어야 하지만 소년원에 수감되어 있거나 보육원에서 양육되는 학생도 이러한 학교 밖 청년 범주에 넣어서 이들을 더욱 쉽게 지원할 수 있도록 하는 것이다. P3의 핵심은 범부처 정부기관 사이의 협조와 조율 그리고 예산사용의 유연성에 있다고 할 수 있다.

이러한 P3 프로그램은 우선적으로 14-24세의 단절청년을 대상으로 해야만 한다. 이 때 교육과정에 있지 않거나 노동시장에 참가하지 않거나 집이 없거나 보육시설에 있거나 교정시설에 있는 청년이 단절청년이다. 또한 프로그램의 사후 평가 방식이 제시되어야 하며 임의실험 혹은 준실험방식에 의한 평가법이 준수되어야 한다. 더불어 각 유관기관이 가지고 있는 행정자료와 프로그램 평가자료를 사용하기 쉽도록 데이터베이스를 구축하고 관리해야 하며 이에 대한 계획도 제출해야 한다.

이러한 여러 가지 요건을 만족하는 프로그램 중에서 1차로 2015년도에 9개의 시범사업이 선정되었다. 이후로 2차로 2016년도에 1개의 시범사업이 선정되고 3차로 2017년도에 10개의 시범사업이 선정되었다. 이 중에서 일부는 저소득층 소수자 재학생이 단절청년층이 되지 않도록 방지하는데 중점을 두고 있으며 연방정부의 주관부서는 교육부이다. 일부는 단절청년층이 다시 교육을 통해 노동시장에 복귀하는 프로그램으로 구성되어 있고 연방정부의 주관부서는 노동부이다.

45) 반드시 Promise Zone 지역만이 P3 프로그램을 지원할 수 있는 것은 아니다.

3. 시사점

미국의 니트 청년 대책으로부터 얻을 수 있는 시사점은 크게 다섯 가지로 집약될 수 있다.

첫째, 정책 대상을 사회복귀가 쉽지 않은 소수의 취약계층으로 명확히 설정하고 이들에 대한 집중 지원이 이루어지고 있다는 점이다. 취업하지 못한 청년 모두가 거의 정책 대상인 우리 상황과 매우 대조적이다. 자력으로 사회복귀가 쉽지 않은 청년들을 우선적인 정책 대상으로 삼는 것은 재원이 한정될 수밖에 없는 상황과 정부 지원의 우선순위를 고려할 때 매우 타당한 접근으로 판단된다.

둘째, 부처간의 협력이 대단히 강조된다는 것이다. 청년 문제가 단지 고용문제에 국한되는 것이 아니며, 교육문제와도 밀접히 관련되고 복지적 측면에서의 접근도 중요하기 때문이다. 특히 쉽지 않은 부처 간의 협력을 이끌어내기 위해, 단절청년 문제의 해결이라는 공통 목표 속에 여러 부처들을 하나의 조직아래 끌어 모은 특단의 시도는, 부처 간 협력이 쉽지 않은 우리 현실에서 참고할 만 한 사례로 판단된다.

셋째, 지역의 역할이 강조되고 있다. 실제 정책의 집행은 청년이 처한 구체적인 상황과 현실에 맞게 이루어져야 실효성이 높다는 점에서, 지역의 자율성을 중시하는 접근은 매우 의미 있는 시도로 보인다. 특히 중앙정부 위주의 정책 수립과 집행이 이루어지는 가운데 지역의 자율성이 크게 강조되지 않았던 우리 현실에 시사하는 바가 적지 않다.

넷째, 증거에 기반한 정책 추진을 강조하고 있다는 점이다. 또 이를 위해 정책에 대한 엄밀한 성과 평가가 가능하도록 행정DB 등 데이터베이스를 구축하고 다양한 실험적 접근을 중시하고 있다. 정책이 결국 성과로 연결되어야 의미를 가질 수 있다는 점에서 제대로 된 성과평가가 가능하도록 관련 인프라를 구축하고 엄밀한 정책 평가를 시도하는 것은, 정책만이 있고 성과평가가 미약한 우리의 정책 추진

환경, 어떤 정책이 왜 확대되고 어떤 정책이 왜 사라진 것인지 알기 힘든 우리의 정책 추진 환경에 시사하는 바가 매우 크다고 할 것이다.

다섯째, 정책의 전면적 추진보다는 시범사업 형태로 먼저 정책을 추진하고, 그 성과에 따라 확대 여부를 결정한다는 점이다. 우리의 경우 정책 성과에 대한 평가나 검증 없이 처음부터 대규모로 시행되는 사업이 적지 않다. 이는 결과적으로 재원의 낭비로 연결될 우려가 크다. 시범 사업으로 실시 후 확대 여부를 판단하는 미국식의 단계적 접근에서 우리의 정책 담당자들이 배울 바가 적지 않다고 생각된다.

○ ————— 제5장 독일

- 1. 독일 청년실업의 인구학적 특성
- 2. 청년 니트 관련 주요 정책 및 프로그램
- 3. 시사점

취업자와 실업자에 대한 통계는 노동시장을 기술하는 전통적인 방법이다. 취업자는 일자리를 가지고 있고 실업자는 일자리를 가지고 있지 않으나 구직활동에 참여하고 있다. 그런데 청년노동시장의 특징은 무직인구 중 구직을 하지 않는 인구의 비율이 높은 것이다. 청년층은 다수가 아직 학교 교육에 참여하고 있거나 훈련에 참여하고 있어 구직활동을 하지 않고 있다. 다른 한편으로 교육이나 훈련에 참여하지 않고 있으며 공식적으로 실업자로 등록 된 경우와 교육이나 훈련에 참여하지 않고 있으나 실업자로 등록되어 있지 않아 경제활동에 참여하지 않고 있는 무직자 그룹이 혼재되어 있다. 청년실업계층을 일컫는 “니트(NEET, Not in Education, Employment, or Training)”는 이들 두 그룹을 지칭하는 개념이다. 즉 학업이나 훈련을 계속하지 않으나 (구직 여부와 무관하게) 무직자인 청년층이다. 즉 학교교육을 마쳤으나 노동시장으로 성공적으로 이행하지 못한 청년층이 니트에 속하게 된다(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2012).

본장은 니트 문제가 학교교육을 마쳤으나 노동시장에 성공적으로 이행하지 못한 청년층의 문제로 규정하고 독일에서 추진하고 있는 ‘교육에서 직업으로 연계성을 강화’하는 청년실업정책, 독일의 니트 정책을 소개한다. 이 정책은 “졸업과 연결 - 직업훈련 종료 시까지 교육사슬(Abschluss und Anschluss - Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss)”이라는 사업으로 시행되고 있다. 이 프로그램은 중학교 과정에서 이루어지는 직업선택에서부터 직업을 선택한 후 실업계고등학교

과정 양성훈련의 성공적인 종료를 지원하는 프로젝트이다. 이 장에서는 독일 청년 실업의 인구학적 특성을 정리한 후 청년실업에 대응하는 정책기제로 ‘교육사슬’ 프로젝트의 구체적인 프로그램을 소개하고 시사점을 제시한다.

1. 독일 청년실업의 인구학적 특성

1) 청년 니트 개념 및 현황

2018년 발간된 유럽 연합 통계국(eurostat) 통계자료에 따르면 2017년 독일 니트의 비율은 연령그룹을 20세-34세를 기준으로 할 때 12.4%에 달한다. 유럽 연합 통계국(eurostat) 통계가 20세-34세를 니트의 대상연령그룹으로 정한 것은 유럽의 경우 15-19세 청년층의 90% 이상이 정규 또는 비정규 교육과 훈련과정에 속해 있고 최근 학교에서 노동시장으로의 이행과정이 길어지는 추세를 반영한 것이다(Eurostat, 2018).

통계에 따르면 20세-34세 청년층 중 전체 12.4%가 청년 니트이며, 연령을 보다 세분화하면 20세-24세의 9.7%, 25세-29세의 12.3%, 30세-34세의 14.7%가 청년 니트에 속한다. 여성의 경우 이 비율은 20세-34세 16.4%, 20세-24세 10.9%, 25세-29세 16.4%, 30세-34세 21%에 달한다. 남성의 경우 20세-34세의 8.6%가 니트인데, 20세-24세 8.6%, 25세-29세 8.5%, 30세-34세 8.6%가 니트에 속한다.

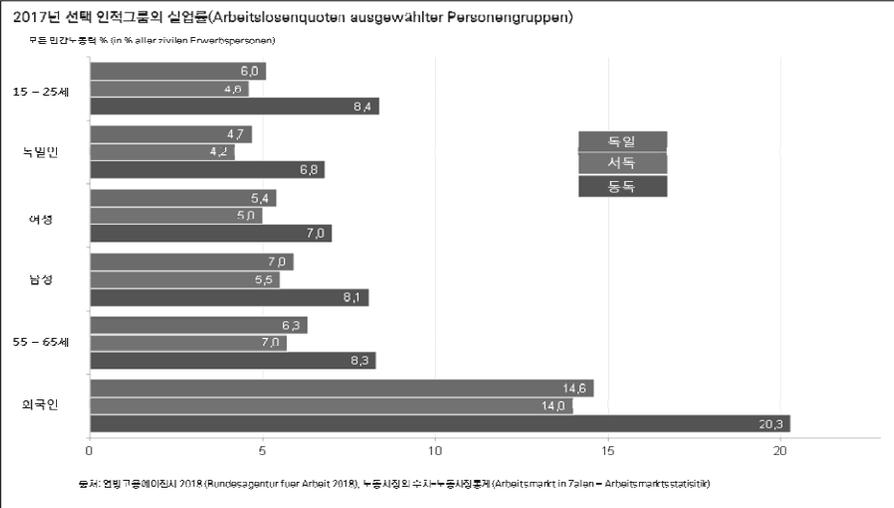
위에 언급한 바와 같이 니트는 비경제활동인구와 실업인구로 나뉘어져 있다. 상대적으로 젊은 니트층인 20세-24세 그룹과 나이가 많은 30세-34세 니트 그룹에서 비경제활동인구와 실업인구를 비교하면 20세-24세의 경우 남성 49.4%가 실업자이고 50.6%가 비경제활동인구인데 반해 여성은 23.9%가 실업자이고 76.1%가 비경제활동인구이다. 30세-34세의 경우 남성은 48.3%가 실업자이고

51.7%가 비경제활동인구인 반면 여성은 14.8%가 실업자이고 85.2%가 비경제활동인구이다. 여성의 비경제활동인구 비율이 남성에 비해 높고 이러한 경향은 나이가 많은 니트층에서 더욱 두드러진다.

학력별 니트 분포를 살펴보면 20세 초반 중 고등학교를 졸업하지 못한 낮은 학력의 26%가 니트인 반면 우리나라의 특성화고에 해당하는 직업학교 졸업수준에서 우리나라의 전문대학 졸업 학력에 해당하는 마이스터학교 졸업 수준 이하의 학력 소지자의 약 5%가 니트에 속한다. 25세-29세의 경우 고등학교를 졸업하지 못한 저학력자 중 40%가 니트인 반면 직업학교 졸업 수준에서 마이스터학교 이하 학력의 소지자의 약 9%가 니트에 속한다. 마이스터 학교 졸업 이상의 고등교육 소지자는 7%가 니트에 포함된다. 30세-34세의 경우 고등학교를 졸업하지 못한 저학력자의 40%가 니트인데 비해서 직업학교 졸업학력에서 마이스터학교 이하의 학력의 소지자의 약 13%가 니트에 속한다. 또 마이스터학교 졸업이상의 고등교육 소지자의 경우 8%가 니트에 속한다. 저학력 청년층이 니트의 다수를 차지하고 이러한 현상은 20세-24세 젊은 니트층보다 25세-34세 연령층 니트에서 두드러진다.

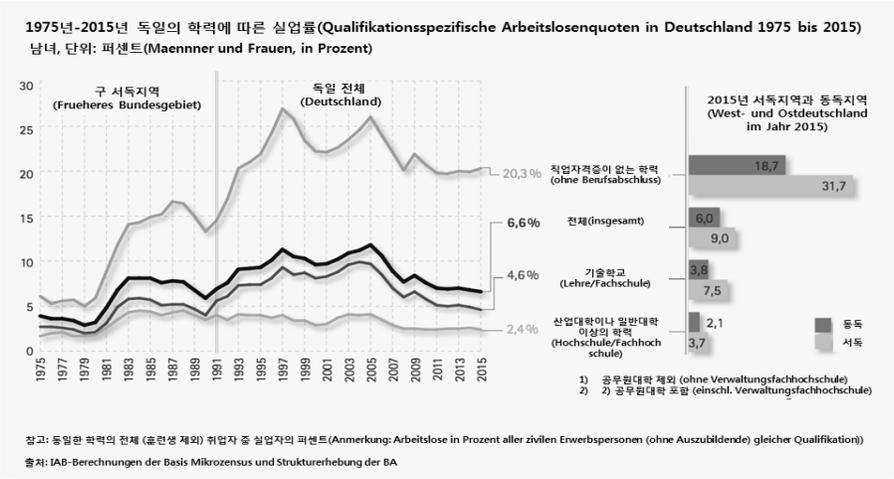
독일 국내에서 발표된 통계자료에 따르면 15세-25까지 청년실업인구 중 6%가 등록실업자이다. 독일의 국내자료에서 청년층의 노동시장문제를 관찰하는 주요 대상이 15세-25세이다. 이는 독일의 교육훈련제도의 특수성에 기인한다. 즉, 청년층이 훈련의 형태로 고등학교과정에서 조기에 노동시장에 진입하고 양성훈련을 성공적으로 종료한 실업계 고졸자나 대졸자의 실업률이 낮아 청년실업문제의 주요한 정책대상이 아니기 때문이다.

[그림 V-1]에 따르면 2017년 독일 15세-25세 미만 청년층의 실업률은 6.0%로 독일 전체 실업률 4.6%에 비해 높다. 이러한 격차는 서독의 경우 청년층 실업률 4.6%, 전체 실업률 4.2%로 그 격차가 크지 않지만 동독의 경우 청년층 실업률 8.4%, 전체 실업률 6.8%로 전체 실업자 중 청년실업률이 서독에 비교하여 높다.



* 출처 : Hans Boeckler Stiftung (2018)

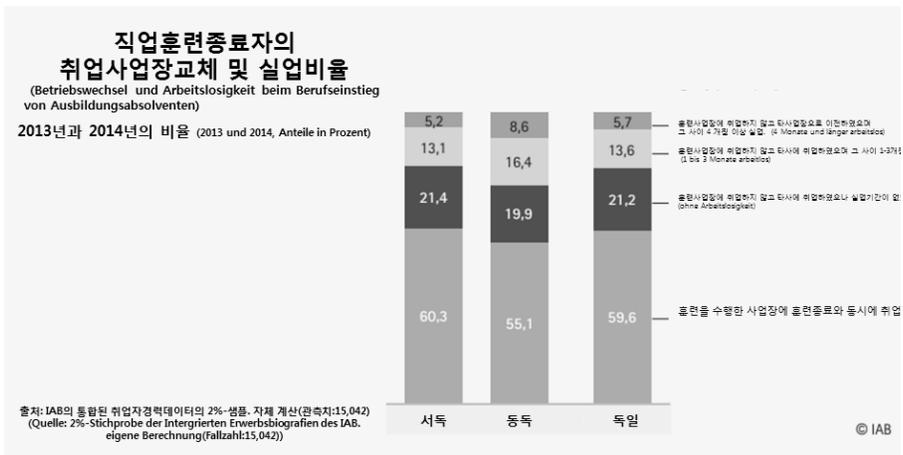
그림 V-1 나이, 성별, 지역에 따른 독일 실업률



* 출처 : Gründer und Deutschland(VGSD) (2016). AB-Berechnungen der Basis Mikrozensus und Strukturerhebung der BA.

그림 V-2 1975년-2015년 학력에 따른 독일 실업률

[그림 V-2]는 1975년-2015년 학력에 따른 독일의 실업률을 보여준다. 이 그림은 청년층 실업의 원인이 학력과 깊은 관련이 있음을 나타낸다. 특히 실업계 고등학교인 직업학교를 졸업하지 못해 양성훈련을 통해 직업자격증을 획득하지 못한 저학력 미숙련층의 실업률이 높다. 이들의 실업률은 2015년 20.3%에 달했다. 이들의 실업률은 전체 6.6%의 3배를 초과하고 중급이나 고급직업자격증을 취득한 그룹의 실업률 4.6%와 비교하여 4-5배 더 높은 실업률을 보인다. 대학졸업자의 실업률 2.4%와 비교하여 약 9-10배의 높은 실업률을 보인다.



* 출처 : Seibert and Wydra-Somaggio(2017)의 내용을 저자가 재구성.

그림 V-3 직업훈련종료자의 취업사업장교체 및 실업비율 - 2013년과 2014년(%)

독일의 경우 실업계 고등학교과정의 양성훈련은 취업효과가 매우 높다. [그림 V-3]은 2013년과 2014년 사이 양성훈련을 종료한 학생의 취업경로를 나타낸다. [그림 V-3]은 이들 학생의 59.6%가 본인이 훈련을 수행한 사업장에 훈련종료와 동시에 취업하였음을 보여준다. 또 훈련이 종료됨과 동시에 훈련을 받은 기업이 아닌 다른 회사에 바로 취업한 경우가 21.2%에 달한다. 훈련받은 기업이 아닌

다른 회사에 취업하였으며 새로운 직장에 취업하기까지 약 1개월에서 3개월의 시간이 걸린 경우는 13.6%에 달한다. 즉 훈련생의 94.4%가 훈련을 종료한 후 3개월 이내에 취업을 한다. 예년의 통계에 근거할 때 훈련을 종료한 학생들은 최소 90% 이상 98%까지 훈련을 종료한 후 3개월 이내에 훈련을 통해 취득한 직업자격으로 취업한다.

이러한 독일노동시장의 특성에 근거하여 독일의 청년실업정책은 청소년의 학력 수준을 높이는 것, 특히 청소년이 양성훈련을 종료하도록 하는 데 정책수단이 집중되어 있다. 또 청년실업문제해결을 위한 주요정책대상은 단기실업계중학교(Hauptschule)나 일반실업계 중학교(Realschule)의 학생이며 이들의 직업선택 활동을 지원하고 이들이 양성훈련계약을 체결할 수 있도록 돕고 더 나아가 양성 훈련을 종료할 수 있도록 지원하는 것이 니트 문제 해결의 주요한 과제이다.

2. 청년 니트 관련 주요 정책 및 프로그램

1) 청년정책 추진 중앙정부 조직체계⁴⁶⁾

독일에서 아동과 청소년, 청년 정책을 주관하고 있는 부처는 독일연방 가족, 노인, 여성, 젊은이부(BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)이다. 독일의 젊은 세대를 담당하는 부처는 대상 중심 정책을 총괄하는 방식으로 이루어져 있다. BMFSFJ에는 5개의 하위부서가 있으며 5국의 경우 지원 대상 연령을 12세에서 27세로 아동부터 청년까지를 담당하고 있다(이윤주, 김기현, 하형석, 2017).

46) 김기현(2018). 해외 주요국 청년정책 전달체계 현황 및 시사점. 고용서비스발전포럼의 내용을 일부 발췌함.

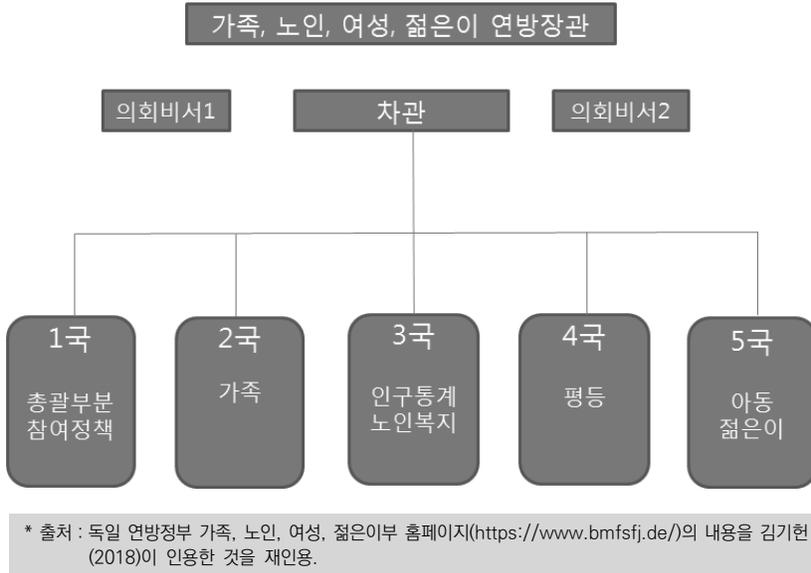


그림 V-4 독일의 청년정책 추진 중앙조직(가족, 노인, 여성, 젊은이부) 조직도

2) 청년정책 및 청년고용정책 전달체계⁴⁷⁾

청년정책 전달체계는 청년들의 생활전반을 다루는 BMFSFJ 산하의 전달체계와 청년 고용정책과 관련하여 노동사회부(BMAS, Bundesministeriums für Arbeit und Soziales) 산하의 전달체계로 나누어져 있다(이윤주, 김기현, 하형석, 2017). 먼저 BMFSFJ와 연결되어 있는 전달체계는 젊은이청(Jugendamt), 독일연방 젊은이위원회(DBJR, Der Deutsche Bundesjugendring)와 지역젊은이위원회가 있다. 젊은이청은 우리나라에서 고용노동부의 지역조직인 고용노동청과 유사하게 지역에서 젊은이정책 업무를 시행하는 행정조직이다. 젊은이청은 아동 및 젊은이 지원법(Kinder-und Jugendhilfegesetz)을 법률적 근거로 하고 있으며 모든 주정부와

47) 김기현(2018). 해외 주요국 청년정책 전달체계 현황 및 시사점. 고용서비스발전포럼의 내용을 일부 발췌함.

지역에 청(소)년청을 두도록 되어 있다. 16개의 주정부의 젊은이청(Landes jugendaemt)과 지역 젊은이청(Oertliche Jugendaemt)은 지역사회의 젊은세대를 포괄적으로 다루는 실무기관의 역할을 담당하고 있다. 주정부의 젊은이청은 주로 각 주에서 시행하는 정책방향과 정책과제를 수립하고 점검하며 지역 젊은이청을 지원하는 업무를 맡고 있다. 지역 젊은이청은 단체활동, 봉사활동 등 활동 사업과 더불어 복지, 참여, 보호 등 다양한 정책사업을 포괄적으로 수행한다.

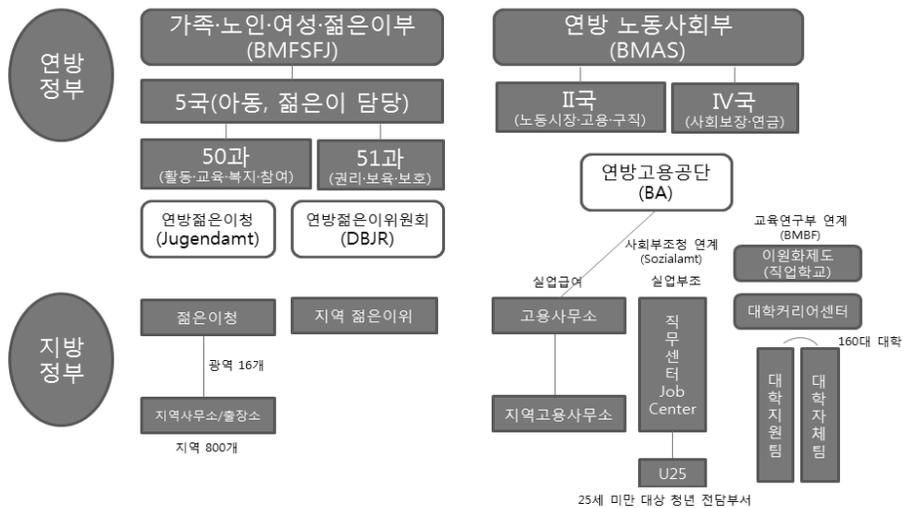


그림 V-5 독일의 청년 및 고용정책 전달체계 현황

청년고용정책과 관련된 전달체계는 우리나라의 고용노동청에 해당하는 연방고용공단(BA, Bundesagentur für Arbeit)이 있다. 우리나라에서 시행 중이지 않는 실업부조를 담당하는 직무센터(Job-center)가 독일에는 별도로 존재한다. 독일은 모두 국공립대학으로 여기에 노동사회부의 공무원을 파견하고 대학의 교직원이 참여하는 대학커리어센터가 있고 공무원들은 이 센터의 대학지원팀(Hochschulteam)에 소속되어 있다.

실업부조를 담당하는 직무센터는 취약계층을 대상으로 하는 독립된 전달체계이며 25세 미만을 담당하는 U25라는 조직에서 취약계층 청년업무를 담당하고 있다.

3) 청년 니트 정책 및 프로그램

독일의 니트정책은 중학교 교육과정에서 학생이 관심과 소질에 근거하여 직업을 선택하도록 지원하는 것, 또 중학교과정을 성공적으로 마치고 양성훈련시장에 성공적으로 이행하도록 지원하는 것, 다음 양성훈련을 성공적으로 마칠 수 있도록 양성훈련과정을 지원하는 것이 주요한 정책이다. 이를 실행하는 주요 정책사업은 “졸업과 연결을 돕는 직업훈련 종료단계까지의 교육사슬(Abschluss und Anschluss - Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss)”이다.

(1) 개요: “졸업과 연결을 돕는 직업훈련 종료단계까지의 교육사슬”

청년실업자를 지원하는 사업인 “졸업과 연결 - 직업훈련 종료까지 교육사슬(Abschluss und Anschluss - Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss)”은 중학교 과정에서 이루어지는 직업선택에서부터 직업을 선택한 후 이루어지는 훈련할 기업을 찾고 양성훈련의 성공적인 종료까지를 지원하는 프로그램이다.

이 프로그램은 2006년 시행된 연방교육연구부(Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF))의 “잡 스타터 촉진프로그램 플러스(Förderprogramm JOBSTARTER plus)”에서 도출된 프로그램 중 하나이다. 잡 스타터 촉진프로그램 플러스는 직업훈련을 제공하고자 하는 중소기업을 지원한다. 이 프로젝트는 혁신적이고 구조적인 양성훈련계획을 수립한다. 현재까지 총 430개의 하위 프로젝트를 진행하고 있다. 이 프로젝트의 목표는 중소기업이 더 많은 양성훈련 및 향상훈련을 제공할 수 있도록 하여 청소년에게 훈련기회를 확대하는 것이다. 이 프로젝트로 6,300개의 중소기업이 직업훈련 프로그램을 처음으로 도입하였거나 직업훈련 프로그램을 혁신적으로 변화시켰다.

잡 스타터 촉진프로그램 플러스는 이러한 목표 하에 교육훈련시스템의(노동시장) 침투성을 높이기 위해 “졸업과 연결 - 직업훈련 종료까지 교육사슬(이후 “교육사슬”로 표시함)” 프로젝트를 독일연방교육연구부와 유럽연합의 유럽사회기금의 지원 하에 추진하고 있다. 2010년 연방교육연구부, 연방노동사회부, 연방고용에 이천시와 주정부가 추진하는 “교육사슬” 프로젝트는 학생들이 학교에서 직업생활로 이행하는 전과정을 지원한다(Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2018a).

이 프로젝트는 양성훈련에 관심이 있는 모든 청소년에게 사내 직업훈련을 알선한다. 이를 위해 먼저 청소년이 조기에 체계적으로 직업을 탐색 할 수 있도록 지원한다. 또 필요에 따라서 청소년이 학교를 졸업하고 노동세계에 통합될 수 있도록 개인지도를 받도록 지원한다(Bildungsketten beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), 2016).

프로젝트의 목표는 구체적으로 다음과 같다. 첫째, 직업훈련을 받을 수 있는 모든 가능한 청소년이 양성훈련에 통합되도록 한다. 둘째, 중고등학교과정의 중퇴자의 숫자를 크게 낮춘다. 셋째, 학교에서 양성훈련으로의 이행하는 과정과 이후 직업생활로의 이행하는 과정을 촉진한다. 넷째, 이를 통해 독일의 전문기술인력의 부족에 대응한다.

(2) “교육사슬” 구축을 통한 연결성과 이행성 강화

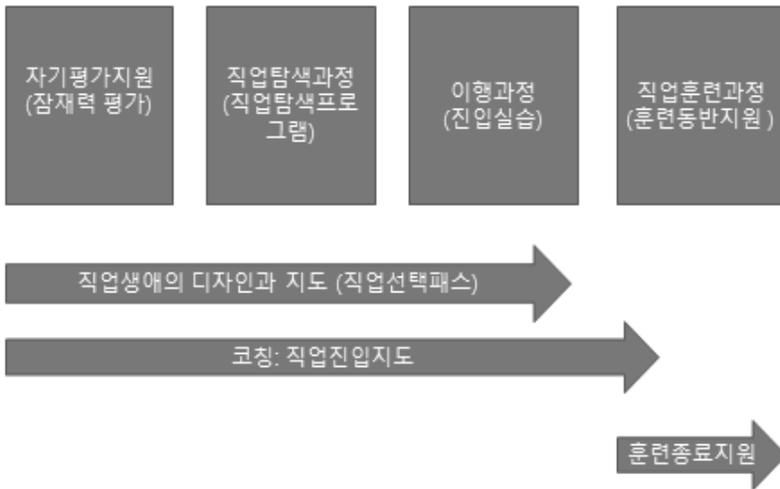
어떻게 학생들이 중학교 과정의 학업을 성공적으로 마치고 양성훈련을 받고 훈련을 통해 직업자격을 취득하고 기술인력이 되어 노동시장에 진입할 것인가? 독일 (청년)노동시장의 주요한 문제는 중고등학교 교육과정에서 직업자격을 획득하지 못하고 학교를 떠나는 학생들이 노동시장에 진입하지 못하는 문제이다. 그 문제는 구체적으로 먼저 학생이 스스로 자신이 뭘 하고자 하는지 알지 못하고 중학교를 마친 학생들이 직업훈련으로 이행하는 과정에 실패하여 직업훈련을 할

수 있는 훈련계약을 체결하지 못하고, 또 직업훈련을 받는 학생들이 훈련을 마치지 못하고 중도에 훈련을 그만 두거나 하는 문제이다. 반면 기업들은 직업훈련을 할 학생을 찾지 못해 구인난을 겪고 있다. 이러한 문제가 청년실업문제의 심각성을 가중시킨다(Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), 2018a).

이에 프로젝트 “교육사슬”은 학생들이 조기에 체계적으로 직업탐색을 할 수 있도록 개인맞춤형으로 지원한다. 직업탐색지도는 먼저 중학교 졸업 후 기업이 필요로 하는 전문기술인력이 되기 위해 양성훈련을 받을 것인지 아니면 대학에 진학할 수 있도록 상급인문학교(Gymnasiale Oberstufe, 한국의 인문계고등학교)에 진학 할 것인지 방향을 정하는 것에서부터 시작된다. 이 프로젝트의 일환으로 학교에서 진행되는 직업탐색과정은 이론적으로 직업에 대해 학습하는 것이 아니라 청소년이 직접 직업생활을 경험해보도록 기회를 제공한다. 그러나 프로젝트 “교육사슬”은 새로운 청소년 고용촉진 촉진 프로그램을 제공하기보다 이미 존재하는 주정부와 연방정부 차원의 청소년 고용촉진 촉진 프로그램의 연결성을 강화한다. 이에 2016년 말까지 학교에서 직업으로의 매끄러운 이행을 위해 연방, 연방고용 에이전시, 16개 연방주는 협약을 체결했다. 이 협약을 통해 연방, 주정부, 연방고용 에이전시는 직업탐색과 학교-직업 이행과정에 일관된 구조를 만들고 동시에 산업에 전문기술인력을 충분히 공급하도록 하는데 합의하였다.

교육과 직업의 연결성을 강화하여 노동시장으로의 이행성을 강화하는 “교육사슬”은 학생들이 조기에 스스로의 자질과 관심을 자각할 수 있도록 돕는 잠재력 분석, 직업체험을 통해 직업탐색과정을 지원하는 프로그램, 훈련시장 진입을 돕는 이행지원, 그리고 훈련의 성공적인 종료를 위해 직업훈련과정을 동반지원하고 코칭하는 프로그램으로 구성된다. 또 “교육사슬”은 훈련시장에 진입하기까지 전체 직업탐색과정을 자료화하여 진로상담에 활용할 수 있도록 하는 직업선택패스를 작성한다.

교육-직업: 교육사슬(Bildungskette)



* 출처 : Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2018a)를 토대로 저자 작성.

그림 V-6 “교육사슬” 프로그램 구조

“교육사슬”은 잠재력분석(Potenzial Analyse), 직업탐색프로그램(Berufsorientierungsprogramm des BMBF (BOP)), 진입실습(Einstiegsqualifizierung (EQ)), 직업선택패스(Berufswahlpass), 양성훈련 동반지원(Ausbildungsbegleitende Hilfen(abH)) 프로그램으로 구성된다. 그 외에도 프로젝트에서 활용되는 명칭이 다른 프로그램들이 다수 존재하나 프로그램의 내용은 유사하다. 이에 여기에서는 위의 5개의 프로그램 - 잠재력분석, 직업탐색프로그램, 진입실습, 직업선택패스, 양성훈련 동반지원 - 을 청년니트에 대응하는 정책수단으로 소개하고자 한다.

(3) 개별 정책수단

가) 잠재력분석

잠재력 분석은 7학년 또는 8학년 과정의 중학생을 대상으로 진행한다. 학생들의 행위분석을 통해 각자의 잠재력을 분석하고 이를 통해 학생들은 자신의 강점, 아직 발견하지 못한 재능, 자신의 관심분야가 무엇인지 탐색한다. 잠재력분석은 청소년에게 자신에 대해 깊이 있게 생각해 볼 기회를 제공하며 분석의 결과는 자신의 직업방향을 찾고 개인에게 맞는 직업을 찾는 근거로 사용된다(Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2018b).

직업탐색을 위해 잠재력평가를 받는 학생들은 직업현장의 체험학습을 통해 구체적인 직업경험을 해보기 전에 “내가 뭘 정말 잘할 수 있는가?” 자신의 강점이 무엇인지 파악하게 된다. 잠재력평가가 청소년들에게 어떤 직업을 확정지어주는 시험은 아니며, 자신의 가능성에 대해 인식하도록 해준다.

잠재력 분석은 13세에서 14세의 청소년들이 자신의 재능, 강점 및 관심사를 파악하고 이를 직업과 연결시킬 수 있도록 한다. 이 과정에서 중요한 것은 교사와 부모가 아니라 본인 스스로 자신의 재능을 인식하는 것이다. 이렇게 스스로의 강점을 찾으려 하는 접근법은 자신의 미래직업에 대한 학생들의 자신감을 높여준다. 또 미래의 직업을 위해 마음의 준비를 하도록 하고 그를 위해 스스로 앞날을 개척하는 책임감을 높인다.

따라서 학생들에게 잠재력분석의 목표와 내용이 투명하게 제시되어야 한다. 잠재력분석의 목표가 무엇인지, 어떠한 프로세스로 진행되는지 왜 이것을 해야 하는지 그 중요성을 학생이 이해해야 한다. 이러한 이해를 통해 청소년들은 개인의 직업탐색과정에서 잠재력분석의 중요성을 깨닫는다. 이러한 이해는 학생들에게 잠재력 분석이 주는 영향력을 강화한다. 즉 학생들은 경험과 평가를 통해 얻는 결과로부터 혜택을 받게 된다. 잠재력분석의 결과는 이어지는 직업체험학습을 위해 적합한 직업분야를 선택할 수 있도록 도와준다.

잠재력 분석은 학생들의 어떠한 능력을 파악하는가? 잠재력 분석에서는 '나는 어떻게 문제를 해결하는가? 나는 무엇인가를 할 때 어떻게 동기가 부여되고 그 일을 더 열심히 하게 되는가? 나는 얼마나 팀에서 잘 활동을 할 수 있고 갈등을 해결할 수 있는가?'에 대해 학생들이 방법론적⁴⁸⁾, 인적⁴⁹⁾ 및 사회적 역량⁵⁰⁾을 놀이를 하듯이 탐구해나간다. 또한 잠재력평가에는 기초직업능력을 파악하는 것이 포함된다. 예를 들어 미세운동능력, 공간 상상력 또는 작동 정확도와 같은 것을 파악한다.

잠재력분석의 진행을 살펴보면, 잠재력분석을 설계할 때, 추진 책임자는 먼저 다음과 같은 문제에 직면한다. 이미 검증된 방법을 사용할 것인가? 아니면 자체적으로 개발해야하는가?를 결정한다. 이미 개발된 방법으로는 DIA-TRAIN (www.weiterbildung.inbas.com), hamet BOP(<https://hamet.diakoniestetten.de>), KoJACK(www.kojack.de), KomPo7(www.kompo7.de), Peakus (www.peakus.de), Potenzial-Assessment(www.coaching-leb.de), Profil AC(www.profil-ac.de), START AC(www.imbse-gmbh.de)이 있다. 이렇게 이미 개발된 방법을 사용한다면 이것은 기존의 역량을 묘사하고 이해하고 이를 반영하는 직업탐색방식에 적응하게 된다. 한편의 적지 않은 잠재력분석의 실행자들은 자체적으로 개발한 방법을 사용한다. 이 경우 개발된 프로그램은 잠재력분석의 모든 요소는 고려하고 또 앞뒤가 잘 들어맞도록 개발되어야한다. 과제 설정, 자체 및 외부평가의 설계, 문서화와 같은 작업이 내용에 맞게 조율되어야 한다.

가능한 행위 지향적이어야 하는 잠재력분석에는 다양한 방법과 많은 과제들이 있다. 학생들은 잠재력분석과정에서 함께 생각하고 과제를 스스로 또 조직적으로

48) 특정 활동과 과제를 적절하고 성공적으로 설계하고 해결할 수 있는 능력이다. 여기에는 예를 들어 작업을 계획하는 능력, 창의적으로 문제에 접근하는 능력 및 문제 해결능력을 평가한다.

49) 스스로를 평가하고, 더 개발하고, 자기 책임하의 사람에게 부여할 과제를 디자인하는 능력이다. 예를 들어, 동기부여, 충실성 또는 자립, 자발성 등을 평가하고 만들어 내는 능력이다.

50) 사회적 관계를 협력적이고 간섭적으로 만드는 능력이다. 여기에는 팀, 의사 소통 및 갈등관리 능력이 포함된다.

처리해야 한다. 과제는 개인과제도 있고 그룹이 함께 풀어야하는 과제도 있다. 난이도 또한 다양하다. 과제들은 청소년 개인의 생활환경과 관련이 깊은 것들이다. 생활과 밀접한 주제로 과제로 구성하는 것은 잠재력 분석과정에서 학생들의 동기와 관심을 높일 수 있기 때문이다.

잠재력 분석 후, 학생들에게 분석결과에 대한 피드백이 주어진다. 많은 청소년들은 이 피드백을 매우 중요하게 생각한다. 왜냐하면 이것이 자신의 강점에 대한 것이기 때문이다. 청소년들은 자기 평가와 외부의 평가를 체계적으로 병치해보고 자기 자신에 대해 생각할 기회를 갖는다. 이 과정은 청소년들이 자신의 직업에 대해 마음의 준비를 하도록 하고 직업을 선택하는 과정과 이력을 스스로 만들어나갈 의지를 불러일으킨다. 또 잠재력분석의 결과는 문서화된다. 다수의 학교에서 학생들의 잠재력 분석결과를 문서로 작성해 두기 위해 직업선택패스(www.berufswahlpass.de)나 청소년 프로필패스(www.profilpass-fuer-junge-menschen.de)를 사용한다.

마지막으로 잠재력분석을 계획하고 수행하고자 하는 사람은 이를 위해 연방 교육연구부의 품질기준을 자세히 고려해야한다. 이것은 무엇보다도 직업탐색단계에 선택되는 방법을 최적화하기 위해서이다. 품질기준은 목표, 기본조건 및 교육원칙을 정의하고 체계적인 관찰을 위한 지표를 정의한다. 연방교육연구부의 품질기준에는 잠재력분석을 뒷받침해야하는 10가지 교육원칙(주체/주관지향성, 다양성 관리, 생활 및 직업세계 관련, 역량 접근법, 투명성 원칙, 피드백, 결과의 문서화, 품질 보증 및 테스트, 시스템 지향성, 숙련된 인력)이 있으며, 잠재력분석을 제공하려면 위의 10개 원칙에 대해 체계적인 기준을 제시해야 한다(Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2018b),

2) 직업탐색프로그램(Berufsorientierungsprogramm des BMBF (BOP))

잠재력분석을 마치면 8학년부터 실질적인 직업탐색이 시작된다. 직업탐색프로그램은 활동력이 왕성한 청소년들에게 다양한 직업을 소개한다. 연방교육연구부의

직업탐색프로그램(Berufsorientierungsprogramm des BMBF (BOP))과 유사한 프로그램은 직업탐색조치(Berufsorientierungsmaßnahmen (BOM))와 같은 것이 제공된다. 직업탐색프로그램의 공식 명칭은 초 기업적인, 기업과 비교할만한 교육기관에 의한 직업탐색지원("Förderung der Berufsorientierung in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten")프로그램이다. 프로그램의 제공자는 기업에서 경험할 수 있는 직업행위와 유사하게 직업을 체험할 수 있도록 시설을 갖춘 교육기관이다. 독일 전역에 약 300개의 기관이 이 프로그램을 제공한다. 직업탐색프로그램이 진행되는 동안 학교는 프로젝트의 파트너기관으로 프로그램에 참여한다.

연방교육연구부는 2008년 4월 직업탐색프로그램을 제공하기 시작하였다. 이 프로그램에 참여하는 학생들은 기업이 아닌 학교 밖의 특정 교육시설에서 직업을 체험하게 된다. 많은 경우 이러한 교육기관은 잠재력분석 프로그램도 함께 제공한다. 해당 기관에서 직접 먼저 청소년들의 잠재력을 분석하고 그 결과에 따라 경험이 풍부한 트레이너의 지도하에 2주간 최소 3개의 직업 영역에서 직업을 경험하도록 한다. 청소년들은 이 경우 잠재력 분석으로 파악된 그들의 소질과 성향을 해당기관에서 바로 시험해 볼 수 있다. 이러한 프로그램은 청소년들이 직업을 선택하는 과정에 노동세계에 대해 개인적인 통찰의 기회를 갖도록 한다. 이러한 교육기관에서의 직업체험을 한 후에 학년이 올라가면 직업경험을 심화하는 과정으로 기업에 가서 실습을 하게 된다(Wikipedia, 2018).

직업체험의 날(Werkstatttagen)은 직업탐색을 위한 프로그램으로 청소년들이 별도의 교육기관에서 2주에 걸쳐 직업을 체험하는 프로그램을 일컫는다. 청소년들은 직업체험의 날 자신이 시도해보고 싶은 직업영역을 2-3개 선택한다. 기업현장이 아닌 가상의 현장에서 학생들은 부속품을 만들어 보기도 하고 트레이너가 과제를 스스로 풀기도 한다. 트레이너는 제시한 과제를 학생들이 해결하도록 학생들을 지도한다(Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2018c). 직업체

험의 날에 학생들은 소매를 걷어붙이고 스스로 직업을 시험해 본다. 이 과정에서 청소년들이 직업세계를 처음으로 접하게 된다. 생애처음 현실적으로 직업세계를 직접 인식할 수 있는 기회를 갖게 된다. 청소년들은 이 과정에서 숨어 있던 재능을 발견하고 성공적인 결과를 통해 자신이 수행할 미래의 직업에 대한 자신감을 갖게 된다. 이러한 체험은 이후 학교의 학습에도 영향을 미친다. 학생들은 왜 공부를 하는지 그 의미를 구체적으로 알 수 있게 된다. 이것은 종종 학교성적에도 긍정적인 영향을 미친다. 스스로 희망하는 직업에 종사하는 직장인들의 책상과 서재에서 작업을 해보면서 왜 학교에서 공부를 더 해야 하는지를 알게 되기 때문이다. 따라서 학교공부에서도 더 큰 동기가 부여된다.

청소년들이 직장체험학습을 하는 동안 경험이 풍부한 트레이너가 학생들을 지도한다. 각 직업 분야에서 청소년들은 그들의 행위와 능력에 대해 정기적으로 강점이 무엇인지 피드백을 받는다. 청소년들은 이러한 과정을 통해 미래의 직업 생활이 어떨 것인지 예측하게 되고 또 학교생활에도 더욱 충실해진다. 실습과 직업체험의 차이는 실습의 경우 청소년들은 직원이나 트레이너가 보여주는 작업 방법을 지켜본다. 그러나 직업체험은 프로그램을 제공하는 교육기관, 즉 교육을 목적으로 하는 이상적인 작업현장에서 실제로 직업 활동을 행한다. 직업체험의 날에 청소년들은 진행되는 생산과 업무의 주변이 아니라 업무와 작업을 수행하는 중심에 선다(Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2018b).

직업체험의 날에는 다양한 직업분야를 시험하는 것이 허용된다. 따라서 프로그램은 포괄적인 직업영역에 대하여 다양하게 제공된다. 이 단계에서 청소년들은 구체적으로 어떤 직업을 확정한 것이 아니라 다양한 직업의 세계를 경험한다. 직업탐색 프로그램은 다양성이 철학적인 기초가 된다. 연방주는 각자의 직업방향설정에 대해 방향을 달리할 수 있고 따라서 다양한 프로그램을 제공할 수 있다. 즉, 직업 체험의 기간, 명칭 및 프로그램의 설계가 다를 수 있다. 현재 독일의 16개 연방주 중 11개 주에서 직업체험의 날을 연방에서 규정한 대로 2주간 실시한다. 그러나 연방주에

따라 다른 형태로 시행되기도 한다. 직업체험의 날은 청소년들이 보호된 공간에서 다양한 직업을 시험하고 이는 숙련된 트레이너에 의해 지도된다는 기본 아이디어가 동일하면 구체적인 부분에서 다양성을 견지할 수 있다(Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2018c).

직업체험의 날에 청소년들은 체험장에서 모든 작업을 하지 않고 집으로 자신이 제작한 것을 가져간다. 그리고 이러한 프로그램은 청소년들이 자신의 작업에 대해 자랑스럽게 여기도록 만든다. 어떠한 공작물을 제작할 것인가는 직업체험을 제공하는 교육기관에 따라 교육방향을 달리할 수 있다. 공작물의 생산 또는 기획과정에서 학생들의 다양한 요구를 반영하여 액자, 의자, 연필꽂이 등 다양한 공작물이 제작된다. 가정관리 또는 요식업 같은 직업 분야에서는 공작물 대신 학생들이 같이 즐길 수 있는 음식이나 음료를 만들 수도 있다. 또 유리병에 담긴 빵의 재료 베이킹 믹스 같은 것을 제작하기도 한다. 청소년들은 이것을 집에 가져가서 가족이나 친구에게 선물할 수 있다.

중요한 것은 공작물 제작을 통해 청소년들이 직업과 노동에 대한 열정을 불러 일으키는 것이다. 따라서 공작물은 청년층에 관심이 있는 것이어야 하고 자신의 공작품, 생산품이 생활 속에서 의미가 있다는 것이 확인될 수 있어야 한다. 이럴 때 청소년들은 자신이 하는 일에 보람을 느끼고 직업 동기가 부여되고 직업에 열정을 가질 수 있다. 이것은 공작물을 제작할 때 뿐 아니라 직업체험의 날의 전체 설계가 그렇게 되어야 한다. 학생들을 대상으로 한 시설, 강의실, 사용된 재료 및 작업의 성격 모두가 이러한 취지에 부합되도록 설계되어야 한다(Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2018c).

또한 지역, 학교 유형 및 주정부 또 학교 및 교육기관별로 직업탐색에 대한 컨셉트를 달리할 수 있고 이에 따라 직업체험의 날 프로그램이 달라질 수 있다. 청소년에게 부여되는 과제는 너무 과도하거나 부족해서는 안 된다. 그래야 학생들에게 동기를 부여할 수 있고 그들의 능력을 현실적으로 평가할 수 있다. 따라서 과제와 프로그램의 다양성이 중요하다.

특별한 지원이 필요한 학생들을 위한 학교와 상대적으로 우수한 학생들이 모인 인문학교의 경우 두 학교 간의 프로그램이 달라야 한다. 또 난민 청소년의 경우 그들의 특수성이 고려되어야 하고 남녀의 차이도 고려되어야 한다. 직업선택과 관련한 정보, 직업 분야, 과제, 예측된 작업속도 등이 각 그룹의 능력에 맞춰져야 하며 학습수준도 다양성을 고려하여 세심하게 고려되어야 한다.

또 하나의 그룹 내에서도 극단적으로 다른 학생들이 섞여 있을 수 있다. 이 경우, 그룹 내에서 이질적인 청소년 사이에 학습수준과 속도의 차이에 유연하게 대응해야 한다. 전체 학생들이 동일한 프로젝트에서 직업체험을 하고 있지만 각자 목표를 달성하기 위한 방법론이 다양하게 적용되어야 한다. 능력이 뛰어난 학생은 대략적인 가이드만을 받고 작업을 해낼 것이고 그렇지 못한 학생은 자세한 설명이 필요할 것이다. 직업체험의 날 프로그램은 그룹간의 차이와 그룹 내의 차이가 함께 고려되어야 한다(Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2018c).

직업탐색프로그램은 표준화된 증명서로 마감된다. 이 증명서는 학생들이 실습할 자리를 찾거나 양성훈련을 할 기업을 찾을 때 증명서로 제출된다. 표준화된 증명서에는 실습한 직업영역이 무엇인지 학생의 개인적인 강점과 능력이 무엇인지 상세히 기술한다. 문서화된 피드백 이외에 직업체험의 날은 프로그램을 마감하면서 추가적으로 면담 기회를 제공한다. 그 과정에서 청소년들은 스스로 자신에 대한 평가와 제 3자의 자기에 대한 평가를 비교할 수 있다. 이러한 면담은 교육센터에 따라 집단면담 또는 개별면담의 형태로 진행된다.

피드백의 핵심은 개인의 강점을 찾아 주는 것이다. 그리고 결과는 학교에서 부여하는 수업과 달리 점수로 평가되지 않는다. 프로그램이 종료되면 청소년들은 자신의 소질을 발견하고 직업을 어느 방향에서 찾아야 할지 알게 된다. 직업선택에 대해 새로운 아이디어를 얻게 된다. 교사와 부모도 이 면담에 초대된다. 물론 면담의 목적은 학생들이 스스로 직업진로의 결정할 수 있는 역량을 높이는 것이지만 선생님과 부모가 학생의 강점을 같이 이해하고 학생이 자신의 강점을 살릴 수 있도록 지도하고 지원할 수 있어야 하기 때문에 같이 참여하도록 하는 것이다.

직업체험의 날이 종료되면 직업체험의 날을 수행한 교육기관은 청소년들에게 프로그램이 그들의 마음에 들었는지, 무엇을 바꿔길 원하는지 설문조사를 해야 한다. 이러한 피드백은 직업체험의 날의 전체 프로그램과 공작물을 제작하는 과제를 부여하고 수행하도록 지도하는 방법을 개선하는데 유용한 정보를 제공한다.

3) 진입실습(Einstiegsqualifizierung (EQ))

사회법 3권 54a조(§ 54 a SGB III)에 근거한 진입실습은 교육에서 훈련으로의 이행을 지원하는 연방고용에이전시의 노동시장조치이다. 목표는 양성훈련을 할 기업을 찾는 청소년들에게 훈련을 제공하는 기업에서 6개월에서 12개월까지 장기 실습기회를 부여해서 훈련시장으로의 이행을 돕는 것이다. 기업에서의 사내실습과 병행하여 청소년들은 직업학교의 수업에 참가해야 한다(Wasmund, 2017).

실습이 직업학교의 학습과 병행되는 경우 실습생들은 실습을 통해 양성훈련 첫 해의 과정을 이수하게 된다. 그리고 1년이 경과한 후 실습생과 기업이 실습에 대해 서로 만족하게 되면 진입실습은 양성훈련계약으로 대체된다. 산별 업종별 협회에서는 이 실습시간을 양성훈련 기간에 포함시키고 해당 청소년은 실습이 종료되면 양성훈련 2년차로 등록하게 된다. 연방고용에이전시는 진입실습 신청자에게 양성훈련의 대가로 지급되는 임금이 실습을 통해서도 지급되도록 보조하고 실습생의 사회보장 보험료를 납부해주는 방식으로 재정적으로 지원한다. 이 제도는 훈련지원자의 입장에서 양성훈련 계약을 체결하기 이전에 직업탐색을 할 수 있는 시간을 갖게 하고 기업의 입장에서는 불확실하고 소모적인 훈련생 채용과정을 피할 수 있는 장점을 가지고 있다. 실습생은 이 과정에서 해당 직업에서 자격증을 취득하려면 기업과 직업학교에서 무엇을 해야 하는지 미리 알 수 있다. 이 제도가 갖는 하나의 단점은 기업이 진지하게 훈련생채용을 고려하지 않고 값싼 노동력을 활용하는 방법으로 실습생을 활용하다 훈련계약 전에 해고할 수 있다는 것이다.

연방노동사회부는 2009/2010년 진입실습기간에 참가자의 50%가 양성훈련 계약을 체결하게 되어 진입실습을 가장 성공적인 양성훈련촉진 프로그램으로 꼽았다. 이후에도 60%이상의 양성훈련 계약률을 보이면서 진입실습은 성공적인 훈련촉진프로그램으로 인정받고 있다(Bundesagentur für Arbeit, 2017).

진입실습의 대상이 되는 그룹은 훈련지원자 중 알선 장애가 있는 지원자 그리고 알선 장애가 있는 지원자 중 매년 9월 30일 전국 업종산별협회와 연방고용에이전시의 후속알선조치에도 훈련할 기업을 찾지 못한 지원자, 훈련지원자 중 아직 훈련에 필요한 능력을 온전히 갖추지 못한 자, 학습 장애인 및 사회적으로 취약한 훈련 지원자 등이다. 반면 대학입학자격을 갖춘 훈련지원자의 경우 정당하고 예외적인 경우에만 진입실습의 지원 자격이 부여된다. 또 아직 전일제로 학교교육을 받는 청소년들은 진입실습을 신청할 수 없다.

진입실습은 매년 10월 1일부터 지원할 수 있다. 지난해 졸업자, 나이든 지원자, 학습장애가 있는 지원자, 사회적으로 차별받는 지원자 등 양성훈련참여에 어려움이 예상되는 실습 지망생의 경우에는 매년 8월 1일부터 시작되는 조기지원조치에 참여할 수 있다. 보수는 기업과 진입실습 참가자가 합의하여 정한다. 임금수준은 단체협상이 정한 바를 준수하여야 한다. 연방고용에이전시나 잡센터는 사용자에게 진입실습생 1인 당 매월 231유로까지 임금보조금을 지급한다.

진입실습은 사회보장보험가입의무가 있는 고용관계이다. 연방고용에이전시나 잡센터는 사회보장보험납부의 일정부분을 사용자에게 정액으로 보조한다.

진입실습 참가자에게 직업학교교육이 의무화되어 있는 경우 실습생은 직업학교에서 교육을 받아야 한다. 이를 위해 실습생들은 직업학교의 직업관련 수업에 참가하도록 해야 한다. 이것은 실습생이 훈련생으로 받아들여 질 수 있는 기회를 높인다. 직업학교에서 학습할 의무가 없는 학생들도 직업관련 수업에 참가하는 것이 바람직하다. 동일한 직업에서 양성훈련을 받고자 할 경우 수업내용과 시수를 양성훈련에 산입할 수 있다.

실습이 끝나면 실습을 진행한 기업은 실습생이 실습을 통해 취득한 지식과 기술을 증명하는 성적표를 작성해야할 의무가 있다. 업종산업협회와 같은 기관은 기업이나 참가자가 요청할 시 기업의 성적표에 기초하여 진입실습의 성공적인 참여에 대한 증명서를 발급해야한다. 이 성적표와 증명서가 양성훈련의 기간을 단축시킬 근거가 된다.

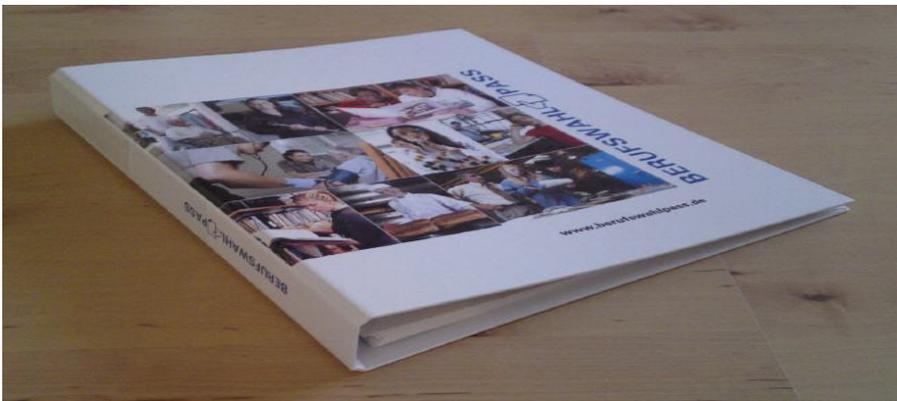
4) 직업선택패스(Berufswahlpass)

지난 2005년까지 연방교육문화부는 “학교-산업/노동생활(Schule- Wirtschaft/ Arbeitsleben)” 사업의 일환으로 “유연화의 토대와 직업선택패스(Flexibilisierungsbausteine und Berufswahlpass)”라는 프로젝트를 베를린, 브란덴부르크, 브레멘, 함부르크, 메켈렌부르크-포어포메른, 니더작슨, 쉘레스비히-홀스타인에서 선행한 바 있다. 그리고 프로젝트 “유연화토대와 직업선택패스”의 결과에 기초하여 “연방워킹그룹 직업선택패스(Bundesarbeits- gemeinschaft Berufswahlpass)”를 구성하고 현재 16개 연방주에서 참여하는 프로젝트 “직업선택패스”를 시작하였다(Bundesarbeitsgemeinschaft Berufswahlpass, 2018).

직업선택패스는 학생들의 개인적인 직업탐색과정을 돕는 체계적인 수단이다. 이 패스는 파일의 형태를 띤다. 직업관련 학습과정 및 직업탐색활동의 과정을 자료화, 문서화하고 직업탐색과정을 조직하고 성찰하도록 한다. 이 패스는 7학년, 즉 중학교 1학년 과정에서부터 중학교를 졸업하기까지 개별학생, 개별학교, 부모가 직업선택과정을 체계적으로 계획할 수 있도록 하며 이 과정을 투명하게 인식하고 지원할 수 있도록 돕는다.

지난 수년간 직업과 노동세계의 변화가 두드러졌고 이와 함께 학교에서 직업 및 노동으로 이행하는 과정에 청소년들의 관심과 제기하는 질문도 변화하였다. 이러한 변화와 도전의 맥락에서 학교에서의 직업탐색 목표와 과제도 새롭게 규정되어야 한다. 직업탐색을 지원하는 것이 직업을 소개하고 훈련 기업에 지원서를

작성하도록 돕는 것에 한정되어서는 청소년을 적절히 도울 수가 없다. 이제 학교의 직업탐색은 생애기간 전반을 내다보고 직업선택의 경쟁력을 설계하는 작업이 되어야 한다. 직업을 통한 성공적인 생애설계가 직업탐색과정을 지원하는 새로운 과제로 등장한다. 직업선택패스는 이러한 새로운 시대적 요구에 부응하는 직업 탐색을 할 수 있도록 하는 수단이다. 개인의 생애설계의 한 부분으로서 직업탐색이 이루어져야하고 직업선택패스는 여기에 기여해야한다.



* 출처 : Gallus-Schule Grünberg (2018). Berufswahlpass.

그림 V-7 직업선택패스

직업선택패스는 7학년부터, 즉 한국의 중학교생활의 전 과정에서 학생들을 동반하여 학생 개인이 관심을 갖고 있거나 강점이 있는 부분, 또는 직업의 미래에 대한 학생들의 이론적 실질적인 상의 정립, 학교에서 직업으로의 이행계획에 이르기 까지 학습과 활동을 문서화한다.

직업선택패스의 내용과 체계를 살펴보면, 파일은 다섯 가지 색으로 구분된 5개의 섹션과 56가지 색으로 구분된 콘텐츠 페이지 및 부모카드로 구성된다. 다섯 개의 섹션은 다음과 같이 나뉜다. 첫째, 도입단계이다. 도입부분에서는 고등학교를 졸업 한 후 직업을 선택할 것인지 대학에 진학 할 것인지에 결정하는 과정에서

시작하여 직업탐색의 단계를 개괄적으로 보여준다. 직업탐색과정은 7 단계로 구분된다. 또 직업선택패스에서 수집된 데이터를 직업 상담에 활용할 것을 동의하는 부모동의서가 포함되어 있다. 이를 통해 부모도 직업탐색과정에 참여하도록 한다. 둘째, 1 단계에서는 “직업탐색에서 누가 무엇을 하는가?”라는 질문 아래 청소년들이 수행하는 전체 직업탐색과정에서 중요한 파트너들과 그들의 과제가 상술되어 있다. 여기서 학교는 청소년이 전체과정을 투명하게 알 수 있도록 직업 및 대학 진로탐색을 정의한다. 셋째, 2단계에서는 “직업선택의 경로“ 단원으로 청소년 스스로를 평가하고 또 제 3자가 해당 청소년을 평가하여 청소년의 역량을 조사하는 동안 학교와 학교의 교육기관의 관심사를 명시한다. 직업 탐색을 위한 개인학습계획을 수립하기 위해 청소년은 “귀하의 강점이 직업이 요구하는 바와 일치합니까?”와 같은 문항들에 답을 하도록 한다. 그리고 청소년들이 질문에 응답을 하면 교육기관은 그 결과를 가지고 청소년과 상담을 한다. 또 상담내용은 기록된다. 또한 양성훈련을 선택할 것인지 인문계 상급학교에 진학 것인지 이행과정에 대한 제안이 들어 있다. 넷째, 3 단계 “문서화” 단원에서는 교육에서 직업으로 이행에 필요한 모든 정보가 요약 정리되어 있는 포트폴리오를 찾을 수 있다. 개인 신상과 관련된 자료와 실무경험, 증명서 등이 들어있다. 이 단계에서 청소년들은 수집된 문서와 증명서를 정리하고 평가할 수 있다. 마지막으로 4 단계 “라이프 파일” 단원은 거주하는 방이나 집, 수입, 보험 관련 정보 그리고 행정관청에 수록된 정보와 같은 주제에 대해 개인정보 보호와 같은 개인 문서관리방법에 대한 힌트가 실려 있다(Bundesarbeits- gemeinschaft Berufswahlpass, 2018).

청소년은 학교의 지도하에 직업선택패스를 사용한다. 교사는 7 학년부터 직업 선택패스를 사용하여 학생들에게 조언하고 직업선택을 지원한다. 직업선택패스는 개별학생에 필요한 직업전문영역별 수업, 전문영역을 연결하는 수업 및 수업 외 활동들이 어떤 것인지 이끌어 낸다. 직업선택패스는 직업을 탐색하는 추가적 프로젝트가 아니라 기존 작업 내용 및 조치를 구조화하고 문서화하는 도구이다.

직업선택패스로 부모는 자기 자녀의 직업탐색과정을 파악하고 적극적인 지원할 수 있는 통찰력을 얻는다. 부모가 자녀의 직업탐색과정에 체계적으로 결합하는데 도움을 준다. 직업선택패스는 또 학교 외 파트너와의 협력을 개선하는데도 도움이 된다. 직업상담사, 프로젝트 수임자 및 기업은 직업선택패스의 도움을 받아 직업 탐색지원 프로그램을 앞뒤가 맞도록 설계할 수 있고 학생들에게 상응하는 결과와 경험을 보장하도록 한다.

5) 양성훈련 동반지원 Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH)

사회법 3권 75조(SGB III §§ 75)에 따른 양성훈련 동반지원제도는 학습장애를 가진 청소년들이나 사회적으로 불우한 청소년들을 위한 노동시장조치이다. 지원은 공인된 직업의 양성훈련에서 사내훈련의 성공적 시작, 계속 및 완료를 목표로 한다. 사내 양성훈련 뿐 아니라 초기업적 양성훈련도 지원한다. 양성훈련 동반지원의 수임자는 고용에이전시가 부여한 과제에 따라 양성훈련 동반지원조치를 실행하는 지역 또는 초 지역, 상업, 사설, 비영리 또는 공공 교육기관 및 사회복지단체이다.

양성훈련 동반지원은 청소년이 양성훈련 또는 진입실습을 중도에 그만두지 않도록 하기 위해 다양한 훈련단계에 제공될 수 있다. 먼저 하나의 직업훈련관계를 조기에 중단하고 추가적인 사내 또는 외부의 직업훈련이 시작되는 동안에 양성훈련 동반지원이 가능하다. 하나의 양성훈련 동반지원을 통해 훈련이 성공적으로 종료 되고 고용관계를 수립 또는 강화하는 사이에도 양성훈련 동반지원이 제공될 수 있다. 2012년 4월 1일부터는 양성훈련을 한번 조기에 중단하고 두 번째로 실시하는 양성훈련이 다시 조기에 해지될 위협에 처한 청소년의 영구적인 노동시장 통합을 위해 두 번째 양성훈련을 성공적으로 완료하는데 필요한 경우 양성훈련 동반지원이 제공될 수 있도록 되었다.

양성훈련 동반지원은 언어 및 교육의 결함을 줄이기 위한 조치, 직업전문분야의 실용적이고 이론적인 지식, 숙련, 능력의 향상, 지식 및 기술을 증진시키기 위한 조치를 위한 사회 교육적 동반지원 등이 있다.

양성훈련 동반지원은 핵심적으로 훈련의 성공을 보장하기 위해 사회교육학적 지원과 떠받쳐주고 후원하는 수업(과외수업) 지원을 제공한다. 이 두 가지 필수요소 외에도 성과성적위주의 학습 환경이 조성되지 않도록 하기 위해 여가 활동이 제공된다.

과외 수업에는 상업, 기술, 판매와 같은 직업관련 수업 뿐 아니라 수학과 독일어 등 교양과목 수업도 제공된다. 이 조치의 참가자는 사내 양성훈련과 직업학교의 수업 이외의 자유 시간에 과외수업에 참여해야한다. 수업은 일반적으로 소그룹 수업으로 참가자수 최대 8 명까지 진행한다. 또 소그룹은 가능한 한 동질적인 그룹으로 만들어진다. 즉, 동일한 직업, 동일한 학년의 양성훈련생들로 구성된다.

강의자는 숙련 된 수공업마이스터, 트레이너, 교사로 구성된다. 과외교사로 수업을 하기 위해서는 직업훈련을 종료했거나, 마이스터 학교나 대학을 졸업해야 하고 또 최소 3년간 직업적 교육적 경험이 전제되어야한다.

사회교육학적 지원을 살펴보면 사회교육 담당직원은 직업이나 개인 신상과 관련된 문제와 관련하여 훈련생을 지원한다. 학습 및 시험에 대한 두려움을 느끼는 훈련생을 도와준다. 이것은 청소년의 개인적인 발달을 지원하고 심리 정서적 안정을 위해 도움이 된다. 이러한 작업은 기업, 부모, 훈련참가자 등 훈련과 관련된 참가자들이 서로 긴밀하게 협력하여 미리 계획하여 진행한다. 이들은 훈련생이 훈련을 종료하고 훈련받은 기업에 고용되지 못하는 경우 다른 기업에 취업 할 수 있도록 지원서를 작성하는 방법 등도 알려준다(Bundesagentur für Arbeit (BA), 2018).

이 밖에도 양성훈련은 비상근 코치들에 의해 지도된다. 예를 들어 “양성훈련중퇴방지를 위한 이니셔티브(Initiative VerA zur Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen)”에서는 퇴직 전문가들이 청소년 양성훈련을 코칭한다. 비상근 코치들은 수십 년간의 직업경험, 인생경험 뿐 아니라 해당 분야에 대한 전문성을 가지고 있다. 매년 약 3,000명의 청소년들이 코칭 프로그램의 혜택을 보고 있으며 그중 80%의 코칭 프로그램 참여 학생들이 성공적으로 양성훈련을 종료했다(Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), 2018b).

3. 시사점

독일의 청년실업문제 니트 문제에 대응하는 방안은 중고등학교과정의 중퇴방지, 직업진로지도, 양성훈련 종료지원에 집중되어 있다. 이는 독일의 청년실업이 저학력 미숙련 청년층에 집중되어 있으며 한편 실업계 고등학교 단계 양성훈련의 취업 효과가 높기 때문이다. 니트 문제를 해결하는 방안은 청소년이 양성훈련을 성공적으로 종료하도록 하는 것이다. 이는 청년실업의 문제가 대졸자에게 집중되어 있는 우리의 현실과 상이하다. 그럼에도 불구하고 독일의 니트 정책이 우리에게 주는 시사점이 적지 않다. 이는 한국의 대졸실업문제의 출발점도 청소년기의 진로지도에서 찾아질 수 있기 때문이다.

첫째, 한국의 경우 대학입학이라는 당위를 중심으로 청소년의 진로가 결정된다. 이와 비교하여 독일에서는 7학년(중학교 1학년)과정에 청소년에게 잠재력평가를 실시하고 청소년 각자의 강점에서 출발하여 진로를 결정하도록 한다. 이러한 잠재력 평가 결과를 기초로 학생들에게 직업탐색프로그램을 통해 몇 개의 직업을 실제적으로 시험해보도록 한다. 개인이 진로를 결정하는 방식이 자질, 관심, 타고난 능력을 직업에 매칭하여 매칭의 효과를 높인다. 이는 노동자의 직업에 대한 만족도를 높이고 노동생산성을 높일 수 있을 것으로 평가된다. 한국의 저조한 노동생산성, 높은 대졸실업률은 노동시장 내의 기술공급과 기술수요의 미스매칭이라는 현상을 넘어서 노동력의 강점과 직업의 미스매칭이라는 보다 깊은 문제에 근거하는 것이 아닌가 하는 의문을 제기한다. 한국에서도 노동력의 강점과 직업의 매칭에 대한 관심과 연구가 필요하다.

둘째, 학습장애 등 장애가 있는 청소년과 사회적으로 불우한 청소년을 위한 진입실습, 양성훈련 동반지도, 양성훈련코칭이 시사하는 바가 적지 않다. 한국의 경우 교육정책과 노동시장정책이 적자생존 방식이 관철되고 있다. 독일에서 장애 학생과 불우한 학생들에게 국가적으로 제공되는 과외수업은 한국의 경우 금전적인

경쟁력이 있는 집안의 자녀들에게 집중되어 있다. 강자가 더욱 강자가 되기 위해 과외수업이 활용된다. 독일의 과외수업은 사회적인 약자가 노동시장에서 동일한 경쟁력을 갖추고 공정하게 경쟁할 기회를 부여하기 위해 제공된다. 이러한 정책은 사회적인 약자에게 기술력을 부여하여 노동시장에 참여하는 인구의 수를 높이고 비생산적인 인구 수를 감소시켜 노동이라는 생산요소의 생산적인 가용력을 높일 것이다. 한편으로 이는 사회보장제도에 의존해서 사는 인구의 수를 감소시킬 것이다. 사회전반의 생산성을 향상하는 방안으로 한국도 장애학생과 불우학생이 노동시장에서 공정한 경쟁을 할 수 있는 인적자본축적의 기회를 부여한 것에 대한 정책적인 고려가 필요하다.

셋째, 중학교 전과정의 직업탐색과정을 문서화하는 직업선택패스는 청소년의 강점, 직업탐색과정, 실습 등의 활동과정을 추적할 수 있는 데이터를 체계적으로 구축한 것이다. 4차 산업혁명의 시기, 새로운 직업의 출현으로 개인이 소지한 직업잠재력을 파악하고 새로 출현하는 직업에 적용가능성을 분석하는 과정이 필요한 시점이다. 직업선택패스와 같은 잠재력과 경력에 대한 데이터는 이러한 과정을 도울 것이다. 한국의 중고등학교 과정에도 도입 활용할 필요가 있다

독일의 니트 문제 해결책은 청소년이 강점을 스스로 파악하고 조기에 직업을 경험하도록 하여 노동시장 참여의 동기를 강화하고 자신의 진로를 청소년기에 설계하고 스스로 개척하여 청소년 스스로의 적극성을 강화하는 과정에서 찾는다. 다른 한편에서는 장애학생이나 불우한 학생도 노동시장에 참여할 수 있고 참여하고자 할 때 기회를 부여하고 능력을 강화하여 참여를 촉진하는 방식으로 해결책을 모색한다. 또한 변화하는 직업세계에 대한 대응력을 강화하기 위해 개인의 강점과 직업력을 자료화한다. 교육-직업으로 이행과정에서 독일식 방법론은 한국 청년 노동시장정책에 응용할 바가 적지 않다.

○ ————— 제6장 프랑스

- 1. 프랑스 경제 및 사회 일반 현황
- 2. 프랑스의 교육제도 및 인적역량 현황
- 3. 프랑스 노동시장 및 청년 니트 현황
- 4. 청년 니트 정책 및 프로그램
- 5. 시사점

1. 프랑스 경제 및 사회 일반 현황

본 자료는 프랑스 청년 니트 현황 분석 및 관련 정책에 대한 소개를 담고 있다. 자료의 구성은 프랑스 경제 및 사회 일반, 교육 및 인적역량, 노동시장 현황 등에 대해 살펴본 후 프랑스 청년 니트 현황 분석, 관련 정책 소개 및 시사점으로 되어있다. 우선 인구학적 측면에서 보면, 프랑스는 6천500만 명의 인구(2016년 기준) 규모를 지니고 있으며, 전체 인구 중 65세 이상 고령층 인구가 차지하는 비율이 19.2%로 OECD 평균인 16.6%보다 높은 편이다. 또한, 15세 미만 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율도 OECD 평균인 17.9%보다는 약간 높은 18.1%이며, 프랑스의 합계출산율은 2.0명(2014년 기준)으로 OECD 평균 합계출산율인 1.7명보다 높다.

프랑스 경제는 국내총생산(Gross Domestic Product, 2017년) 기준으로 미국, 일본, 독일, 영국에 이어 OECD 국가 중 다섯 번째로 큰 규모이며, 1인당 국민소득(미국 달러 PPP 기준)은 4만2천 달러로 OECD 평균 수준이다. 프랑스 경제는 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 2008년 금융위기로 인해 큰 타격을 받았으며, 근래에는 점차 경제가 회복되고 있는 상태로 최근 5년간 프랑스의 평균 경제 성장률은 0.5%이다. 프랑스의 경제 구조는 1차 산업이 1.6%, 건설업을 포함한

51) 김문희(OECD 한국대표부 공사)

52) 이 자료는 프랑스 청년 니트와 관련된 OECD 자료, EU 자료, 프랑스 정부(노동부 등) 자료 등을 번역, 요약한 것이다.

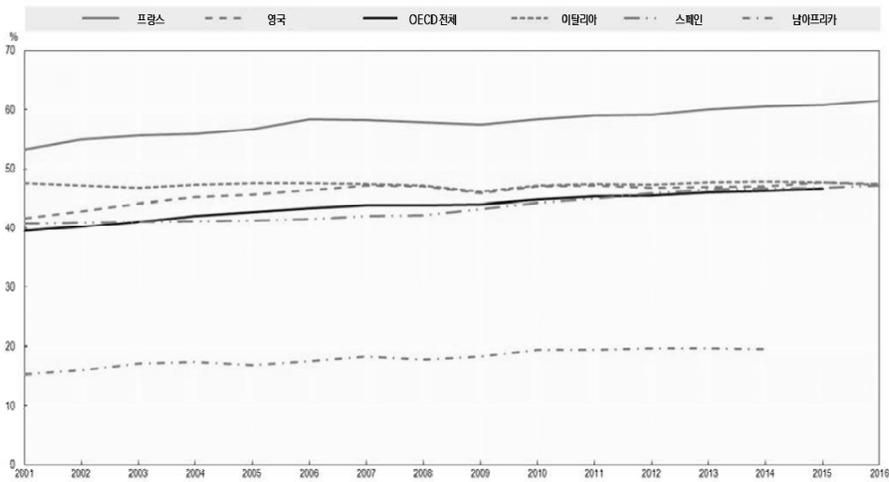
제조업 분야가 19.6%, 그리고 서비스업 분야가 78.8%를 차지하고 있다. 프랑스의 주요 수출 분야로는 기계류 및 수송 장비가 40.7%를 차지하고 있으며, 다음으로 화학제품이 17.4%를 차지하고 있다. 프랑스의 정부 지출 면에서 보면, 교육, 연금, 보건 분야에 대한 정부 지출규모(GDP대비)가 OECD 평균보다 높은 편이다.

OECD가 회원국의 경제 상황에 대한 분석과 정책 제언에 대해 격년으로 발간하는 국가별 경제 보고서 프랑스 편(OECD Economic Surveys: France 2017, 2017b)은 프랑스 경제가 높은 생산성(OECD 회원국 중 7위, 2016년 기준)과 생활수준, 잘 갖추어진 유아보육 서비스, 적절한 출산율, 건강하고 높은 기대 수명과 더불어 보통의 일반 국민들에게 적절한 일-가정 양립이 가능한 삶을 제공하고 있다고 평가하고 있다. 또한, 폭넓은 사회 보장과 최저임금제도로 인해 빈곤과 불평등이 다른 OECD 회원국들에 비해 상대적으로 낮은 편이다. 2014년 기준 프랑스 빈곤율은 OECD 평균인 18.1%보다 낮은 14.3%로 OECD 회원국 중 여덟 번째로 낮은 편이며, 불평등 지수를 나타내는 지니계수(Gini coefficient)의 경우에도 회원국 중 열네 번째로 낮은 편이다.

프랑스는 2000년 이후 생산성 저하를 겪고 있는 영국 등과는 달리 2000년 이후에도 꾸준한 생산성이 증가해왔으며, 최근에도 유럽 대부분의 국가 및 OECD 평균보다 높은 생산성을 유지하고 있다. 그러나 프랑스 경제는 생산성 증가 추세가 점점 둔화되면서 잠재성장률이 감소하고 있으며, 이는 개인 소득과 정부의 사회 보장 및 양질의 공공서비스 여력을 약화시키고 있다고 OECD는 지적한다.

사회통합 측면에서 볼 때, 프랑스는 여전히 높은 실업률을 보이고 있으며, 특히 청년층의 실업 기간이 긴 편이다. 또한, 고용 상태에 있지 않으면서 교육이나 훈련을 받는 것도 아닌 청년 니트(NEET, neither employed nor in education or training) 비율이 높은 편에 속한다. 자녀들의 교육 수준은 부모의 사회·경제적 배경과 밀접하게 관련되어 있고, 이는 세대 간 사회 이동을 어렵게 만들고 있다. 비록 프랑스의 평균 빈곤율이 OECD 평균보다 낮은 편이지만 빈곤이 특정 지역에

집중되어 있고, 이들 빈곤 지역의 주민들은 열악한 주택과 공공 인프라, 어려운 학교환경, 서비스 및 편의시설의 부족, 노동시장에서의 차별 등의 어려움에 처해 있다. 이러한 난관들을 극복하기 위해 프랑스 정부는 노동시장 개혁, 연금 개혁, 공공지출 및 세제 개혁 등의 구조개혁을 추진하고 있다.



* 출처 : OECD (2017c: 36). Getting Skills Right: Good Practice in Adapting to Changing Skill Needs, 그림 1.21.

그림 VI-1 2001-2016 노동 생산성(GDP per hour worked) (2010 USD PPP 기준, %)

2017년 OECD가 발표한 프랑스 경제 보고서는 이러한 경제 환경 하에서 프랑스 경제가 주목해야 할 네 가지 주요 정책 분야를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 많은 저숙련 국민들이 노동시장으로부터 배제되어 있으며, 높은 교육성과 불평등은 사회 이동을 저해하며 좀 더 포용적인 노동시장 성과 달성을 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 둘째, 열악한 지역에 거주하는 주민들은 차별과 교통수단 등 인프라 부족 등 복합적인 사회경제적 불리함으로 인해 어려움에 처해 있다. 셋째, 노동법은 임금과 노동 조건 협상에 있어 융통성을 제대로 제공하지 못하고 있으며 장기간의

소송절차는 노동시장에서 최단기 계약을 과도하게 이용하는 결과를 초래하고 있다. 넷째, GDP 대비 공공지출을 줄이기 위한 장기 전략을 개발하는 것은 경제 발전과 고용 확대를 저해하는 높은 세금을 낮추는데 도움을 줄 것이다. 프랑스의 경제 및 사회 일반 현황에 관한 주요 통계는 [표 VI-1]과 같다.

표 VI-1 프랑스 경제·사회 주요 통계 지표 (2016년 기준, %)

구분	통계지표	구분	통계지표
인구 (백만)	65.0	인구 밀도 (km ²)	105.4 (37.2)
15세 미만 (%)	18.1 (17.9)	기대 수명 (년, 2015)	82.4 (80.5)
65세 이상 (%)	19.2 (16.6)	남성 기대수명	79.2 (77.9)
외국 태생 (% , 2015년)	12.3	여성 기대수명	85.5 (83.1)
최근 5년간 성장률 (%)	0.8 (1.8)	1인당 국민소득 (USD PPP)	42,000 (42,100)
고용률 (15-64세, %)	64.2 (67.0)	실업률(15세이상, %)	10 (6.3)
남성	67.6 (74.7)	청년층 (15-24, %)	24.6 (13.0)
여성	61.0 (59.3)	장기 (1년 이상, %)	4.5 (2.2)
노동시장참가율 (15-64세, %)	71.5 (71.3)	평균 연간근로시간 (2017년)	1,472 (1,763)
소득 불평등 (지니계수, 2014년)	0.297 (0.311)	상대적 빈곤율 (% , 2014년 기준)	8.2 (9.6)
고등교육 이수율 (25-64세, % , 2014년)	33.5 (34.3)	여성국회의원 비율(%)	26.2 (28.7)
산업 구조 (부가가치)		학업성취도 (PISA, 2015)	
1차 산업	1.6 (2.5)	읽기	499 (493)
건설업 등 제조업	19.6 (26.7)	수학	493 (490)
서비스업	78.8 (70.8)	과학	495 (493)

* 출처 : OECD (2017b). 'Economic survey France'를 토대로 재구성.

* 주 : 괄호 안은 OECD 평균을 나타냄

2. 프랑스의 교육제도 및 인적역량 현황

프랑스는 벨기에, 스페인, 아이슬란드, 이스라엘, 노르웨이, 영국과 함께 3세 아동의 유아교육보육 등록률이 95% 이상으로 보편적인 유아교육 기회를 제공하는 국가이다. 프랑스의 3세 아동의 유아교육보육 등록률은 2015년 기준으로 OECD 평균인 77.8%보다 훨씬 높은 99.5%이다. 프랑스는 영유아 대상의 보육(Crèche) 서비스와 2~3세에 시작하는 유아 대상의 유아교육(École Maternelle) 서비스를 제공하고 있으며, 유아 보육과 교육을 통합하는 추세인 많은 OECD 국가들과는 달리 국가 수준에서는 유아 대상 보육과 교육이 분리되어 운영되고 있다. 프랑스의 유아교육에 대한 정부 지출은 2014년 기준으로 GDP의 0.8%(53)로 OECD 평균인 0.6% 보다 0.2%p가 더 높은 편이며, 유아교육기관의 87%는 공립이다.

현재 프랑스의 의무교육은 만6세에 시작되며, 만16세까지의 학생들에게 의무 교육을 제공하고 있다. 의무교육 시작 연령을 2019년부터 만3세로 낮추는 계획을 금년도에 발표함에 따라 2019년부터 의무교육 시작 연령은 만3세로 조정될 계획이다. 프랑스 초·중등교육은 5년의 초등학교(École Élémentaire), 4년의 중학교(Collège) 그리고 3년의 고등학교(Lycée général et technologique, Lycée professionnel)로 구성되어 있다. 일반적으로 프랑스 학생들은 만15~16세에 일반계 또는 직업계의 두 가지 고등학교 교육 트랙으로 구분되어 진학하게 되며, 최종단계에서 바칼로레아(baccalauréat) 또는 직업 바칼로레아(vocational baccalauréat) 시험을 치게 된다. 직업교육은 학교기반 직업교육(Lycée professionnel에서 수학) 또는 일터기반 직업교육(apprenticeship)으로 구분되며, 후자는

53) 유아교육 정부 지출 규모는 3세 미만을 위한 crèche 또는 기타 취학 전 센터(preschool center)를 제외한 것으로, 이들 유아단계 취학전 기관에 대한 정부지출은 2013년 기준으로 GDP의 0.6%에 달한다(OECD, 2017a; OECD, 2017d)).

표 VI-2 고등학교(upper secondary education) 프로그램별/연령대별 직업계 재학 비율 2015(%)

	프로그램별 재학생 비율			고등학생 중 직업계 재학 비율 (연령대별)		
	일반계	직업계	일-학습병행 프로그램	15-19세	20-24세	25세 이상
호주	42	58		20	88	97
오스트리아	30	70	33	70	89	88
벨기에	40	60	3	57	71	59
캐나다	92	8	-	-	-	-
칠레	71	29	2	31	17	18
체코	27	73	6	70	96	99
덴마크	58	42	42	22	69	75
에스토니아	64	36	0	32	62	49
핀란드	29	71	10	49	93	98
프랑스	59	41	10	38	96	100
독일	53	47	40	34	89	98
그리스	70	30	-	-	-	-
헝가리	77	23	23	23	38	23
아이슬란드	67	33	14	-	-	-
아일랜드	100	-	-	-	-	-
이스라엘	59	41	3	41	12	
이태리	44	56		56	80	93
일본	77	23	-	-	-	-
한국	82	18		18	17	
라트비아	60	40	40	39	58	27
룩셈부르크	39	61	14	58	92	88
멕시코	62	38	-	38	46	48
네덜란드	31	69	-	54	98	100
뉴질랜드	68	32		13	91	95
노르웨이	50	50	16	45	75	68
폴란드	50	50	8	55	22	4
포르투갈	55	45	-	38	83	79
슬로바키아	31	69	6	68	90	92
슬로베니아	33	67	-	64	88	99
스페인	65	35	0	20	69	90
스웨덴	62	38	1	35	37	49
스위스	35	65	59	62	78	88
터키	51	49	-	53	27	16
영국	60	40	22	33	95	96
미국	-	-	-	-	-	-
OECD 평균	56	46	17	43	68	72

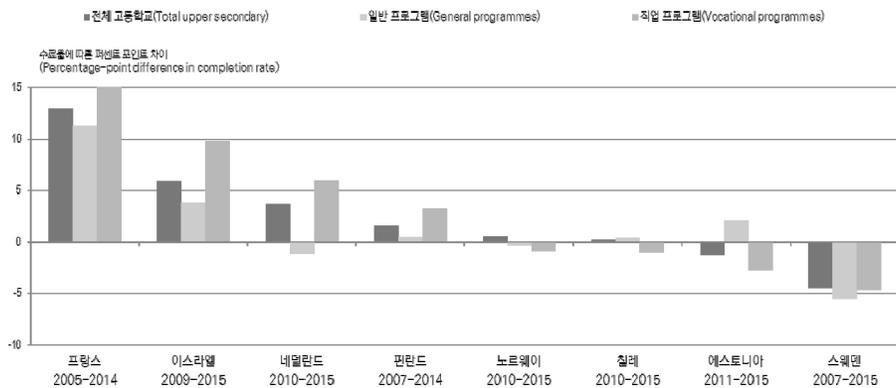
* 출처 : OECD (2017a: 258). Education at a Glance, 표 C1.3을 토대로 저자 재구성.

기업에서의 일 경험과 도제훈련센터(CFA)에서의 학습으로 이루어진다. 학교 기반 직업교육은 정부가 재정을 지원하고 관리하지만 도제훈련센터는 지역 상공 회의소 등이 관리하고 노동임금에 부과되는 도제제도 세금(apprenticeship tax)에서 재원을 충당한다. 직업교육 중 전문역량 자격증 과정(CAP, certificat d'aptitude professionnel)의 경우에는 만 15세 이전에도 진학이 가능하다. 2015년 기준으로 프랑스의 고등학교 학생들은 일반계에 59%(OECD 평균 56%), 직업계에 41%(OECD 평균 46%)가 재학하고 있으며, 고등학생 중 일-학습 병행 프로그램에 재학한 학생 비율은 10%로 OECD 평균인 17%보다 7%p가 낮아 일-학습 병행 프로그램 재학 비율이 독일, 스위스, 덴마크 등 다른 유럽 국가들에 비해 낮은 편이다(위 [표 VI-2] 참조)⁵⁴. 초·중등 교육을 이수한 학생들은 대학, 그랑제콜 예비학교(Classes préparatoires aux Grandes Écoles, CPGE), 그랑제콜(Grandes Écoles), 특별 고등교육기관(Écoles spécialisées) 등의 고등교육기관으로 진학하게 된다.

프랑스는 2014년 기준으로 GDP의 5.3%를 교육에 투자했는데 이는 OECD 평균과 유사한 수준이다. 프랑스의 교육에 대한 공공 투자는 GDP의 4.8%로 OECD 평균인 4.4%보다 높은 편이다. 프랑스 교육 공공 재정은 중앙정부 부담 비율이 높은 편으로 초등교육부터 고등교육단계 이전까지의 교육에 대한 공공 재정 중 72%가 중앙정부에서 나오는 것이며, 지방정부에서는 11%를 담당하고 나머지는 광역지자체 등에서 담당한다. 이는 OECD 평균 중앙정부 부담 비율인 55%보다 17%p가 높은 것이다. 프랑스는 초등 및 중등 교육에 대한 경상지출의 80~81%를 인건비로 지출하고 있으며, 이는 OECD 평균(77~78%)보다 약간 높은 수준이다.

54) 고등학교 단계에서 직업교육에 재학하는 학생 비율은 OECD 국가 간에 큰 차이가 나는데, 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 스위스 등은 60% 이상의 고등학생들이 직업계에 재학 중이다. 특히 덴마크, 독일, 헝가리, 스위스 등은 직업계 고등학교 교육 중 일-학습 병행 프로그램 비율이 85% 이상을 차지하고 있으며, 프랑스는 일-학습 병행 프로그램 비율이 약 25% 정도이다.

프랑스의 학생 연간 교육비 지출은 2014년 기준으로 초등학교의 경우에는 OECD 평균인 8,700USD보다 낮은 7,400USD이며, 중학교 단계는 OECD 평균인 10,200USD와 유사한 10,300USD이며, 고등학교 단계는 OECD 평균인 10,100USD보다 훨씬 높은 13,900USD이다. 고등교육의 학생 1인당 연간 교육비 지출은 OECD 평균보다 약간 높은 16,400USD이다. 특히, 프랑스는 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 고등학교 중 직업교육 프로그램에 대한 1인당 교육비가 높은 편으로 일반 프로그램이 연간 13,400USD인데 비해 직업교육 프로그램은 14,800USD이다.



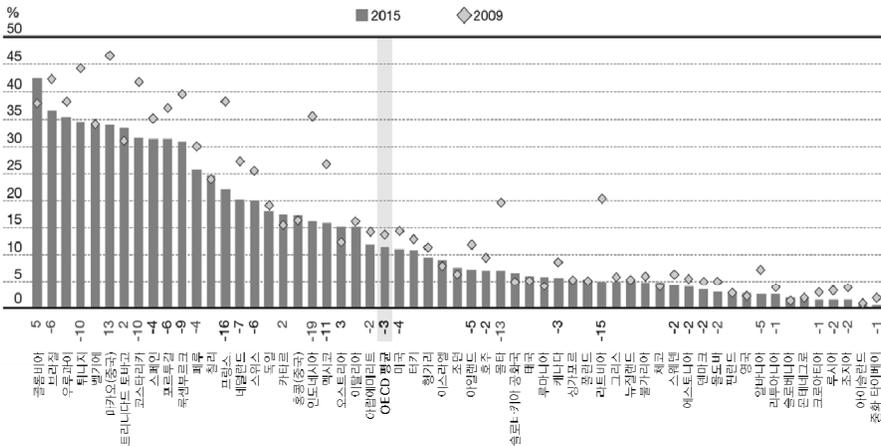
* 출처 : OECD(2017d: 6), Country note: France, 그림 4.

그림 VI-2 고등학교 프로그램별 수료율 변화 추이(%)

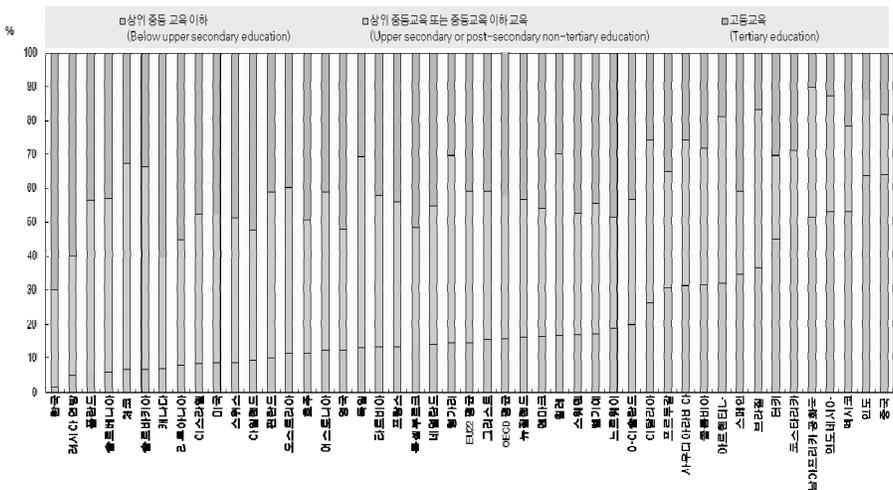
프랑스는 2014년부터 고등학교 졸업장 없이 학교를 중도에 포기하는(dropout) 학생들을 줄이기 위해 '학교 중도탈락자 방지 종합방안(tous mobilisés pour vaincre le décrochage scolaire)'을 시행해 오고 있다. 이 방안은 기존의 중학교 단계에서 교육지원 방안들을 통합하는 한편 이미 중도에 학교교육을 포기한 청소년들을 지원하기 위한 지방정부와의 협력 체계 구축을 포함하고 있다. 학교 중도탈락률을

줄이기 위한 노력에 힘입어 프랑스는 2007-2009년 평균 17%에 달하던 탈락률이 2013-15년 평균 13%로 줄어들었다. 또한, 2005년부터 2014년까지 10년 동안 정해진 교육기간(통상 3년) 내에 고등학교를 수료한 학생들의 비율(completion rate)도 59%에서 72%로 10년간 13%p나 크게 개선되었다. 특히, 직업계 고등학교의 수료율이 55%에서 70%로 15%p나 향상되었다(그림 VI-2 참조).

프랑스 초·중등 교육 성과 개선은 중도 탈락 학생의 감소뿐만 아니라 초등 또는 중등 교육 단계에서 학년을 반복한 경험을 나타내는 유급률(grade repetition)의 경우에도 나타나고 있다. 2015년 프랑스의 초·중등교육 단계의 유급률은 OECD 평균의 두 배 정도인 20%를 상회하는 것이나 이는 지난 2009년에 비해 16%p가 줄어든 것이다. 유급률의 경우 사회경제적 여건이 어려운 학생, 이민자 배경의 학생, 그리고 여학생보다는 남학생이 유급률이 더 높은 경향이 있다.



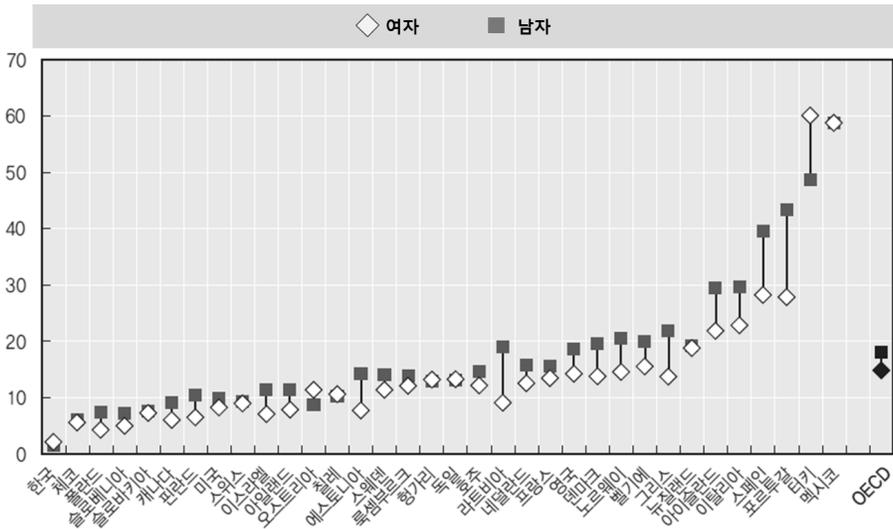
가진 인구 비율은 43%이다. 프랑스의 고등교육 인구 비율(35%)은 OECD 평균인 37%보다는 약간 낮으나, OECD 회원국 중 EU 회원국인 EU 22개국 평균인 34% 보다는 1%p 높은 수준이다. 이에 비해 프랑스의 25-34세 젊은 성인의 고등교육 이수율은 2016년 기준으로 44%로, 이는 OECD 평균인 43.1%보다는 약간 높고 EU 22개국 평균인 40%보다 4%p가 높은 수준이다. 프랑스 25-34세 인구의 고등교육 이수율은 2000년 31%에서 2016년 44%로 지난 16년 동안 13%p가 증가하였다. 이에 반해 55-64세 인구의 고등교육 이수율은 20%에 불과하며, 고등교육 이수 인구 비율이 지역별로 큰 차이가 나는 한계가 있다. 예를 들어 파리가 속해 있는 일드프랑스(Île-de-France) 지역의 25-34세 인구 고등교육 이수율은 55%인데 비해 프랑스령 기아나(French Guyana) 지역은 19%에 불과하다.



* 출처 : OECD (2017a: 44). Education at a Glance 2017, 그림 A1.2를 토대로 저자 재구성.

그림 VI-4 OECD 25-34세 인구 교육 이수 현황 (2016년 기준, %)

이러한 고등교육 이수 인구의 증가에 따라 25-34세 인구 중 고졸 미만의 교육수준을 가진 젊은 성인 비율이 2014년 기준으로 14%에 불과하며, 이는 OECD 평균인 16.4%보다 2.4%p가 낮은 수준이다.



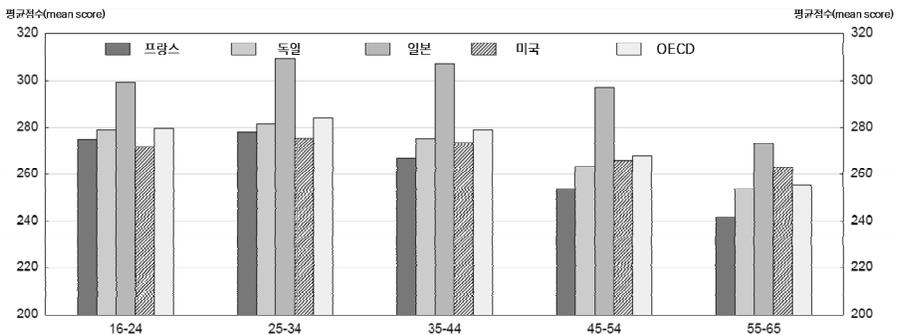
* 출처 : OECD (2016a: 44). Society at a Glance 2016, 그림 1.26:A.

그림 VI-5 OECD 국가별 25-34세 인구 중 고졸 미만 비율 (2014년 기준, %)

교육성과 측면에서 볼 때, 만 15세 프랑스 학생들의 국제학업성취도 수준은 PISA 2015 과학에서 494점으로 OECD 평균 과학 점수(493)와 유사하다. 다만, 프랑스의 경우 학생이 지닌 경제·사회·문화적 지위가 학업성취도에 미치는 영향이 OECD 평균 보다 높은 편이다. 프랑스의 경우 경제·사회·문화적 지위가 학생들의 과학 성적 차이의 20.3%를 설명하는데, 이는 OECD 평균인 12.9%보다 7%p가 높은 것이다. PISA 2015 과학 성적에서 프랑스 남녀 학생들 간의 성취수준 차이는 크지 않았으나 본국 학생들과 이민자 학생들 간의 과학 성취 수준 차이는 OECD 평균(31점)정도인 32점이었다. 만 15세 기준으로 프랑스의 이민자 학생 비율은 13.2%로 OECD 평균인 12.5%보다 약간 높은 편이다.

OECD의 성인역량조사(PIAAC) 결과에 따르면 프랑스 성인(16-65세)의 인적 역량 수준은 문해력에서 성인역량조사(PIAAC) 참가 OECD국가 평균인 268점보다 6점이 낮은 262점으로 30개국 중 22위에 해당되며, 수리력의 경우에는 OECD

평균인 263점보다 9점이 낮은 254점으로 30개국 중 23위에 해당된다. 프랑스는 장년층(55-65세)과 젊은 성인층(25-34세) 간의 인적역량 수준 격차가 높아, 장년층의 문해력 평균은 242점(30개국 중 23위)이며 수리력 평균은 234점(30개국 중 22위)인데 비해 젊은 성인층의 문해력은 278점이며 수리력은 269점으로 두 그룹 간에 문해력 평균은 36점, 수리력은 35점의 격차가 난다.



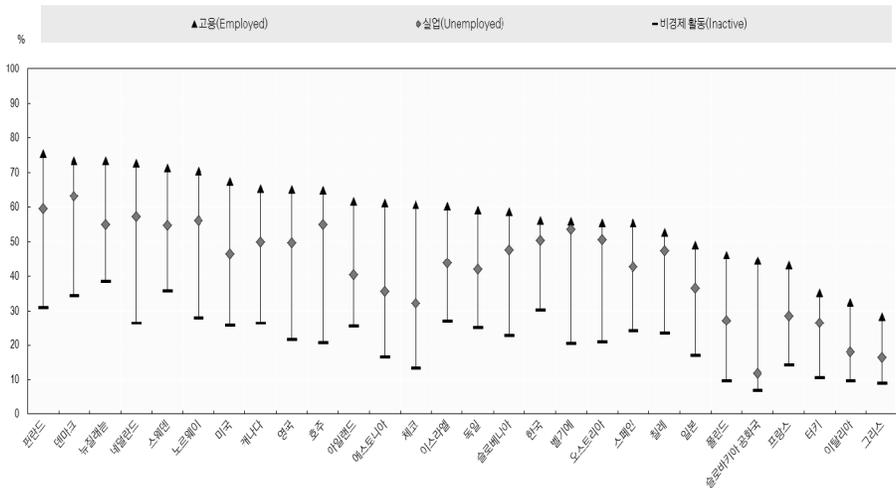
* 출처 : Brandt (2015: 9). Vocational training and adult learning for better skills in France, 그림 3.

그림 VI-6 프랑스 등 주요국의 연령대별 PIAAC 평균 문해력 점수 비교(점수)

이에 따라 프랑스 청년층의 역량 수준은 OECD 평균에 가까우나 35세 이상 성인들의 역량 수준은 OECD 평균보다 훨씬 낮은 편이다. 청년층과 장년층의 인적역량 격차는 최근 몇 십년간의 대대적인 교육수준 향상에 따른 결과로 볼 수 있다⁵⁵⁾. 특히 프랑스는 대졸 성인들과 고졸 미만 성인들 간의 인적역량 격차가 큰 국가 중의 하나인데, 성인역량조사(PIAAC) 문해력 기준으로 중졸이하 평균은 224점(OECD 평균 231점), 고졸 평균은 258점(OECD 평균 264점), 대졸 평균은 294점(OECD 평균 292점)이다. 또한, 프랑스 성인 인구(16-65세) 중 16.5%는 컴퓨터 관련 경험이 없거나 매우 기초적인 컴퓨터 역량마저도 부족한 것으로 나타났다.

55) 2013년 기준 프랑스 55-65세 인구 중 고졸 미만 비율은 약 40%인데 비해 25-34세 인구의 고졸 미만 비율은 14%에 불과하다.

평생학습 참가율은 36%에 불과하다. OECD 국가 간 평생학습 참가율 차이는 국가 간 평생학습 문화, 직장 내 학습 기회 제공 정도, 평생학습 시스템 등의 차이에 기인하며, 평균적으로 볼 때 역량 수준이 낮은 성인의 평생학습 참가율이 역량 수준이 높은 성인의 평생학습 참가율보다 훨씬 낮는데 프랑스의 경우에도 마찬가지이다.



* 출처 : OECD (2017e: 115). Educational opportunity for All. 그림5.4.

그림 VI-8 성인(25-64세) 고용형태별(고용, 실업, 비경제활동) 교육훈련 참가율, PIAAC 2012/2015(%)

또한, 프랑스를 비롯한 OECD 국가 성인 평생학습 참가율은 고용형태에 따라 그 격차가 큰 편이며, 실업 상태이거나 비경제활동 성인의 경우 고용 상태에 비해 평생학습 참가율이 낮다. 아래 그림에서 보듯이 북유럽 국가들과 뉴질랜드에서는 취업 근로자의 평생학습 참가율이 70% 이상이지만 프랑스 취업 근로자의 평생학습 참가율은 50%에도 못 미치며, 비경제활동 성인의 경우에는 10% 대의 평생학습 참가율을 보일 뿐이다.

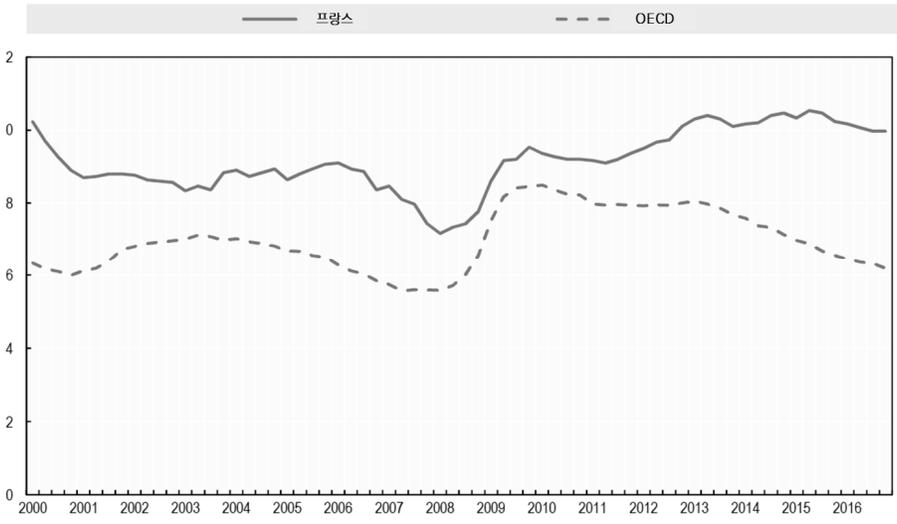
3. 프랑스 노동시장 및 청년 니트 현황

1) 프랑스 노동시장 현황

프랑스의 연간 평균 근로 시간은 2017년 기준 1,472시간으로 OECD 평균인 1,763시간보다 현저하게 낮으며, 이는 독일, 노르웨이, 네덜란드, 덴마크에 이어 OECD 국가 중 다섯 번째로 낮은 수준이다. 프랑스의 노동시장 성과는 OECD 평균에 못 미치는데, 고용률은 OECD 평균보다 낮고 실업률은 OECD 평균보다 높은 수준이며, 특히 청년 실업률의 경우에는 OECD 평균의 약 두 배 수준이고 교육수준별 노동시장 성과 격차가 큰 편이다. 2017년 기준으로 프랑스 15-64세 성인들의 노동시장참가율은 71.8%로 OECD 평균인 72.1%와 약간 낮으며, 고용률도 2018년 1사분기 기준 65.2%로 OECD 평균(2017년 기준)인 68%보다도 낮다. 교육수준별 고용률의 경우 중졸 이하 및 고졸의 경우에는 프랑스가 OECD 평균보다 낮으나 고등교육을 이수한 근로자의 경우에는 프랑스가 OECD 평균 고용률보다 높아 프랑스는 교육수준별 고용률 격차가 큰 편이다. 예를 들어, 2016년 기준으로 고등교육을 이수한 25-34세 젊은 성인들의 고용률은 OECD 평균인 82.9%보다 높은 86%이다.

최근 들어 OECD 국가 전반적으로 금융위기로 인한 노동시장 악화에서 점점 회복되어가는 추세로 노동시장 여건이 지속적으로 개선되고 있는바, 프랑스의 경우에도 실업률이 2015년에 가장 높은 수준까지 올라간 이후 점진적으로 낮아지고 있는 추세이다. 2018년 1사분기 기준 프랑스 실업률은 9.2%로 OECD 평균인 5.5%(2017년 4사분기 기준)보다 3.7%p가 높으며, 금융위기 이전의 가장 낮았던 실업률보다 2.0%p가 높은 수준이다. 프랑스는 교육수준별 실업률 격차가 크게 나타나 고졸 근로자와 중졸 이하 근로자의 실업률의 경우에는 OECD 평균보다 2~4%p가 높으나 고등교육을 이수한 근로자의 실업률(5.1%)은 OECD 평균(4.6%)과 비교하여 0.5%p 높을 뿐이다. 특히, 2000년 이후 장기적인 추세에서

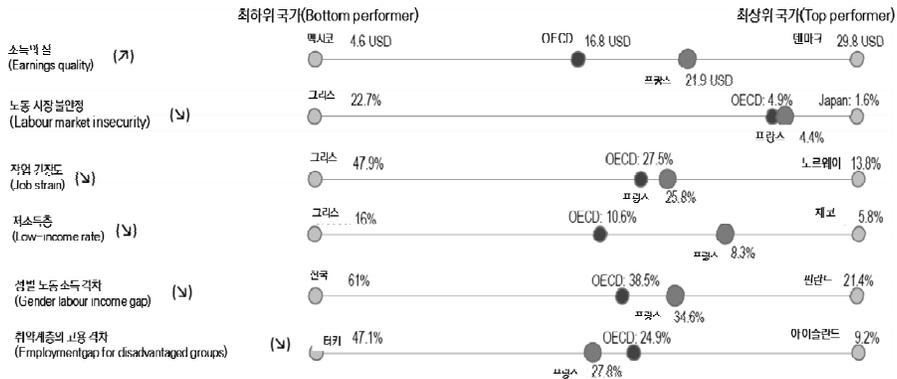
볼 때 아래 [그림 VI-9]에서 보듯이 프랑스 실업률은 OECD 평균과의 격차가 좁혀지지 않고 있는바, 이는 경제위기 이후 프랑스 경제 회복 속도가 여타 OECD 국가들에 비해 미진하다는 것을 의미한다.



* 출처 : OECD (2017f: 17). Getting Skills Right: France, 그림1.3.

그림 VI-9 프랑스 및 OECD 평균 실업률 변화 추이 (2000~2016, %)

프랑스는 일자리 질과 노동시장의 포용성 측면에서 일부 지표를 제외하고 OECD 평균 이상의 성과를 보이고 있다. 특히, 프랑스 근로자들은 직업을 잃게 될 경우 평균 순 임금 감소는 4.4%로 예상되어 OECD 평균인 4.9%보다 낮은 편이다. 성별 임금 격차도 34.6%로 OECD 평균인 38.5%보다 낮다. 그러나 취약계층(특히, 청년층)의 고용 격차가 27.7%로 OECD 평균인 24.9%보다 높은 편이다.



* 출처 : OECD (2018b: 2). Employment Outlook 2018: How does FRANCE compare?

그림 VI-10 프랑스 일자리 및 노동시장 포용성 관련 주요 지표(2016-2017, %)

112개월 이상의 장기 실업상태에 있는 장기실업률은 2016년 기준으로 4.5%로 OECD 평균인 2.2%의 두 배가 넘으며, 장기 실업자 비율은 2017년 기준으로 전체 실업자의 44%로 OECD 평균인 31%보다 13%p가 높다. 또한, 15-24세의 청년 실업률은 2017년 기준으로 22.3%로 그리스, 스페인, 이탈리아에 이어 OECD 국가 중 네 번째로 높은 수준으로, 이는 OECD 평균 청년 실업률 11.9%의 거의 두 배에 가까운 수준이다(OECD Data Indicators, <https://data.oecd.org/jobs.htm>).

표 VI-3 프랑스 노동시장 관련 주요 지표

구분	지표	구분	지표
고용률, 2018 1사분기	65.2% (68%)	실업률, 2018 1사분기	9.2% (5.5%)
중졸이하, 2016	51.3% (56.7%)	중졸이하, 2016	15.9% (11.7%)
고졸, 2016	72.9% (75%)	고졸, 2016	9% (6.8%)
대졸, 2016	85% (84.3%)	대졸, 2016	5.1% (4.6%)
노동시장참가율, 2017	71.8%(72.1%)	청년실업률, 15-24세	22.3% (11.9%)
남녀 임금격차, 2014	9.9% (14.1%, 2016)	장기실업자 비중	44% (22.3%)

* 출처 : OECD (2018c). OECD Data Indicators. <https://data.oecd.org/jobs.htm>. 2018년 7월 확인 기준

* 주 : 괄호 안은 OECD 평균을 나타냄

OECD가 2017년 발표한 프랑스 경제보고서는 프랑스의 만연한 실업이 낮은 문해력과 수리력 수준을 가진 성인들의 비중이 높아 초래된 저숙련 근로자들의 스킬 불일치와 함께 높은 노동 비용과 관련되어 있다고 진단하고 있다. PIAAC 결과 역량 수준 2 미만의 문해력 수준을 지닌 프랑스 16-65세 성인들의 비율은 21.6%로 이는 OECD 평균인 18.9%보다 높은 편이다. 아래 그림에서 보듯이 프랑스의 경우 문해력, 수리력에서 4-5 수준의 높은 역량을 지닌 성인 비율은 낮는데 비해 단순한 문장이나 복잡하지 않은 문제 해결력 수준의 역량을 지닌 1 수준 이하의 저역량 성인들의 비율은 이태리, 스페인, 미국에 이어 세번째(수리력) 또는 네번째(문해력)로 높은 편이다. 프랑스 청년층도 PIAAC 평가 결과에서 역량 수준이 낮은(2 수준 미만) 그룹에 속하는 비율이 문해력 12.8%, 수리력 19.6%로 OECD 평균인 문해력 10.8%, 수리력 15.5%보다 각각 2%p, 4.1%p가 높아 역량 수준이 낮은 그룹에 속하는 청년층이 높은 국가에 해당된다.

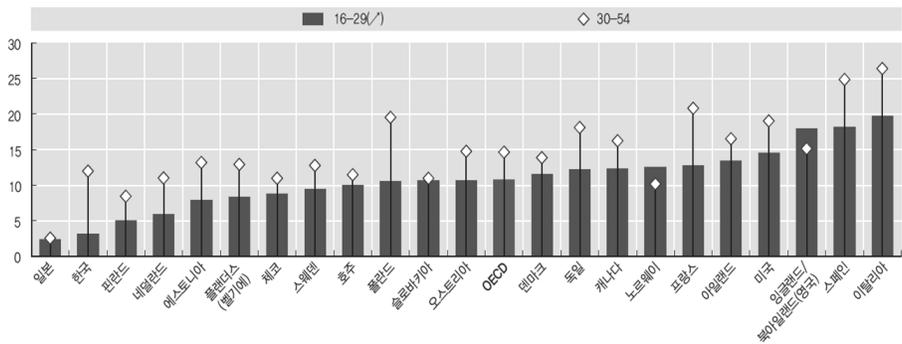
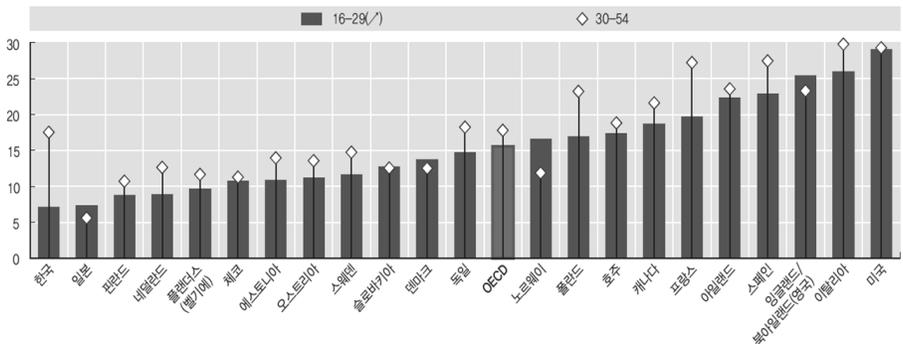


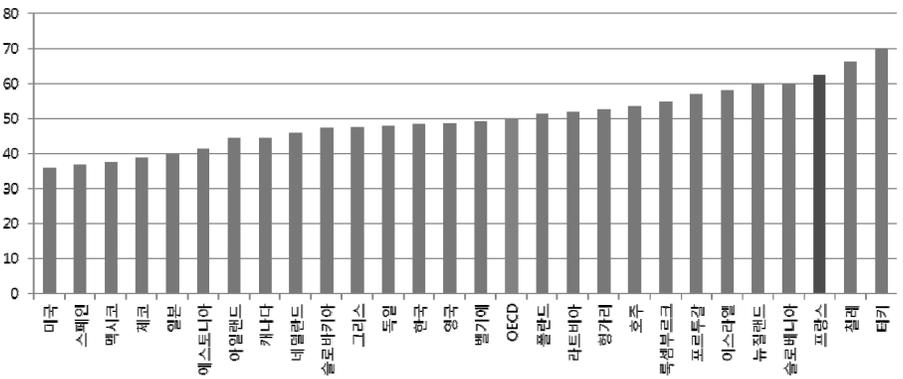
그림 VI-11 연령대별 문해력 평가에서 낮은 역량(2 수준 미만) 보유자 비율(PIAAC 2012, %)



* 출처 : OECD (2016a: 95). Society at a Glance, 그림 4.7 및 4.8.

그림 VI-12 연령대별 수리력 평가에서 낮은 역량(2 수준 미만) 보유자 비율(PIAAC 2012, %)

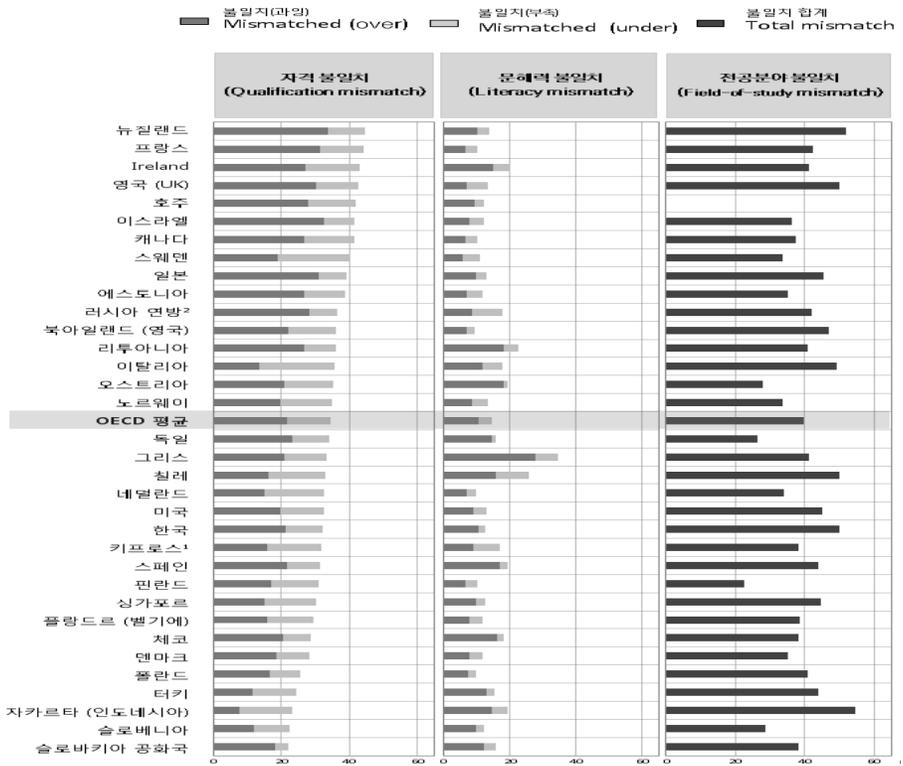
2015년 기준 프랑스의 중위 임금(median wage) 대비 최저 임금(minimum wage) 비율은 62.3%로 OECD 평균인 50%보다 12.3%p가 높으며, 이는 터키, 칠레에 이어 OECD 국가 중 세 번째로 높은 수준이다. 근년에 들어 근로자에 대한 사회보장 부담비용이 줄어들면서 최저임금 근로자에 대한 전반적인 노동 비용이 OECD 평균에 근접해지긴 했으나 여전히 OECD 경제 대국들에 비하면 비용이 높은 편이다.



* 출처 : OECD (2017b: 80). Economic survey France, 그림 1.7:A

그림 VI-13 중위 임금(median wage) 대비 최저 임금(minimum wage) 비율(2015, %)

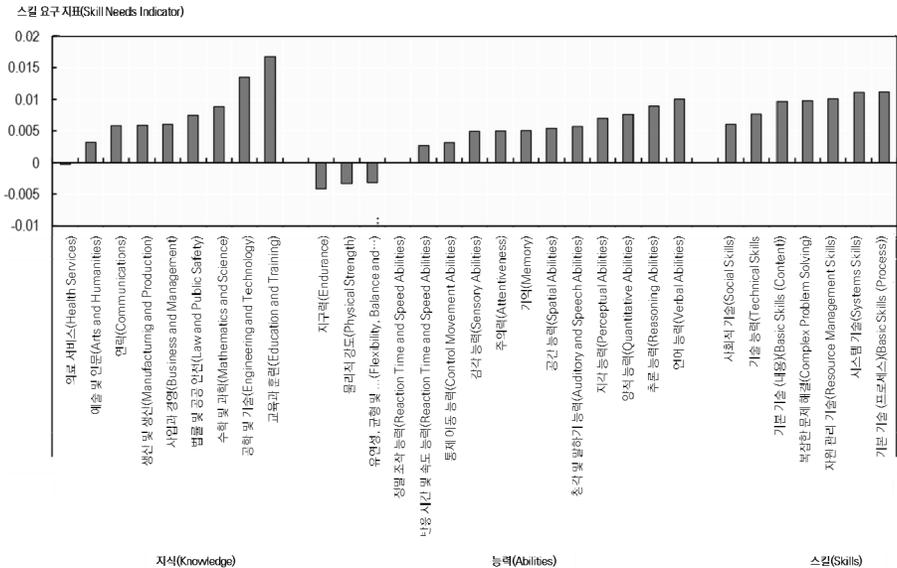
프랑스는 근로자들의 자격, 역량(문해력) 수준, 전공분야 등에서 노동시장 불일치 (mismatch)가 가장 크게 나타난 국가 중의 하나이다. 일반적으로 노동시장에서의 자격, 역량 수준 등의 불일치는 높은 이직률, 낮은 직업만족도 및 임금, 생산성 저하 등에 영향을 미치는 것으로 알려져 있으며, PIAAC(2012/2015) 결과에 따르면 OECD 평균 22%의 자격 과잉, 13%의 자격 부족, 11%의 문해력 과잉, 4%의 문해력 부족, 그리고 40%의 전공 불일치를 보이고 있다. 프랑스의 경우에는 자격 및 전공 불일치가 40%를 훨씬 상회하여 자격 불일치에 있어서는 뉴질랜드에 이어 두 번째로 높은 편이다.



* 출처 : OECD (2016c: 133). Skills matter, 그림 5.7.

그림 VI-14 유형별(전공, 자격, 역량) 불일치 현황, PIAAC 2012/2015(%)

OECD 고용노동사회국의 스킬 수요에 관한 데이터베이스(OECD Skills for Jobs Database)에 따르면 프랑스는 일부 분야를 제외하고 약간의 역량 부족을 겪고 있으며, 일부 신체적 기능(육체적 힘, 유연성 등)과 의료 서비스 분야의 지식 면에서 공급 과잉을 나타내고 있다. 가장 큰 스킬(지식) 부족을 나타내는 분야는 교육 및 훈련, 공학과 기술 그리고 언어 능력, 복잡한 문제해결력, 관리 등과 같이 모든 직업 분야에서 필요로 하는 횡단 역량(transversal skills) 분야이다. 즉, 프랑스는 기술적인 지식과 높은 수준의 인지역량 및 지식에서 가장 큰 부족을 나타내는 것으로 볼 수 있다.



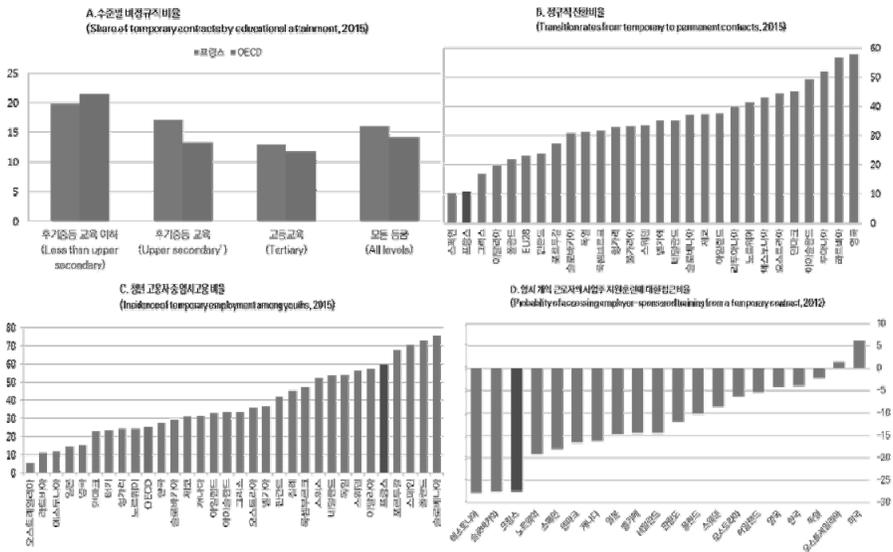
* 출처 : OECD (2017f: 24). Getting Skills Right: France, 그림 1.8.

* 주 : 2013년 기준, +는 부족, -는 과잉을 의미

그림 VI-15 프랑스 스킬 부족 및 과잉 현황

한편 프랑스 노동시장은 강한 이중성의 특징을 가지고 있다. 2015년에 신규로 채용된 근로자 중 정규직(permanent contracts) 채용은 15.2%에 불과하며, 이는

2009년의 23%에 비해 크게 줄어든 비율이다. 2017년 기준 프랑스 임금 근로자 중 비정규직 비중은 16.9%로 이는 2015년 15%에서 2%p가 증가한 것이며, OECD 평균인 11.2%보다 5.7%p가 더 높은 것이다. 아래 그림에서 보듯이 특히, 고졸 근로자들의 임시직 계약 비율이 OECD 평균에 비해 훨씬 높은 편이다. 이와 더불어 프랑스 15-24세 전체 청년 고용자 중 임시고용 비율(2015년 기준)은 60% 정도로 슬로베니아, 폴란드, 스페인, 포르투갈에 이어 다섯 번째로 높으며, 2015년 기준 프랑스 임시직 근로자의 정규직 전환 비율은 10% 정도에 불과해 OECD 회원국 중 스페인에 이어 두 번째로 낮다. OECD 평균적으로 임시 계약 근로자의 사업주 지원 훈련 프로그램에 대한 접근기회도 낮은 편인데, PIAAC 2012 결과에 따르면 프랑스는 스페인, 슬로바키아에 이어 세 번째로 낮다.



* 출처 : OECD (2017b: 43). Economic survey France, 그림 30.

그림 VI-16 교육수준별 비정규직 비율 및 정규직 전환 비율 등(%)

2) 프랑스 청년 니트 현황

프랑스 청년 실업률은 2008년 경제 위기 이후 악화되어 왔으며, 2013년 이후 OECD 평균적으로는 청년 실업률이 점점 개선되어 회복단계로 접어들었으나 프랑스 청년 실업률 회복은 다른 OECD 회원국에 비해 미흡한 편이다. 이러한 프랑스 청년층의 노동시장 성과 악화는 OECD 평균보다 높은 청년 니트 비율에서도 나타나고 있다. 프랑스 15-29세 청년 니트 비율은 2012년 최고치인 16.9%를 거쳐 2015년에는 16.6%를 기록했으며, 이는 OECD 평균인 14.7%보다 1.9%p가 높고 금융위기 이전인 2007년 프랑스 청년 니트 비율보다도 2%p가 높은 수준이다.

25-29세 청년층의 니트 비율은 23%(OECD 평균 20%)이며, 중졸 이하 청년층 니트 비율은 45%, 고졸 청년층 니트 비율은 26%인데 비해 고등교육 이수 청년층의 니트 비율은 14%로 고등교육을 이수한 청년층에 비해 중졸 이하 청년 니트 비율은 3.2배, 고졸 청년 니트 비율은 1.9배가 높다.

2015년 기준 15-29세 청년 니트 중 34.6%는 중졸 이하, 47%는 고졸, 그리고 18.4%는 고등교육 이수자로 OECD 평균(16.5%)에 비해 고등교육 이수자 비율이 1.9%p 높은 편이다. 프랑스 청년 니트 중 고등교육 이수자 비율은 EU 28개국 평균인 15.2%보다도 3.2%p 높다. 또한, 프랑스에서 학사 또는 석사 졸업생들은 다른 EU 국가들에 비해 졸업 3년 후 니트가 될 확률이 더 높은 것으로 나타났다. 이는 프랑스의 경우 교육수준이 낮은 청년만이 아니라 고등교육 이수자의 경우에도 다른 OECD 회원국들에 비해 노동시장 노진입 난관이 더 크다는 것을 의미한다.

청년 니트의 성별 격차는 OECD 평균보다는 낮은 편으로 OECD 평균 여성 청년 니트 비율이 남성 청년 니트 비율보다 40%가 높은데 비해 프랑스의 경우에는 여성 청년 니트 비율이 남성 청년 니트 비율보다 10% 높는데 불과하다. 프랑스의 경우 고졸 이상 여성 청년에 비해 고졸 미만 여성 청년 니트 비율이 3배나 높은 편이다.

청년인구의 교육 및 고용상태를 보면, 2016년 기준 18-24세 청년 인구의 53.0%가 교육 중이며, 27.2%는 고용 중이며, 19.8%는 니트 상태이다. 이에 따라 교육 중이 아닌 18-24세 청년 인구 중 58%만이 고용상태이며, 26%는 실업상태 그리고 나머지 16%는 활동을 하지 않는 상태이다. 18-24세 청년층 니트 비율(19.8%)은 OECD 평균(15.3%)보다는 훨씬 높으나, 니트 중 활동을 하지 않는 청년층은 청년 니트의 38.4%로 OECD 평균인 55.6%보다 훨씬 낮은 편이다.

프랑스의 경우는 18-24세 청년층 여성의 9%, 남성의 6.2%가 활동을 하지 않은 니트에 해당되며, 실업 상태의 니트는 청년층 여성의 9.7%, 남성 청년층의 14.7%이다. 이에 따라 프랑스 청년 여성들은 다른 OECD 국가와는 달리 활동을 하지 않은 니트 그룹에 속하는 비율보다 실업 상태의 니트 그룹에 속하는 비율이 더 높다.

4. 청년 니트 정책 및 프로그램

1) 청년정책 추진 중앙정부 조직체계⁵⁶⁾

프랑스에서 아동과 청소년, 정책 정책을 주관하고 있는 부처는 체육·젊은이·대중 교육·지역생활부(Ministere De La Ville, De La Jeunesse Et Des Sports)였으나 2017년 마크롱 정부 출범이후 청년 정책 업무는 국가교육부(Ministère de l'Éducation nationale)로 이관되었다.

2) 청년정책 및 청년고용정책 전달체계⁵⁷⁾

청년정책 전달체계는 젊은이종합문서정보센터(CIDJ: Centre d'information et de documentation pour la jeunesse)를 통해 이루어진다. 젊은이종합문서

56) 김기현(2018). 해외 주요국 청년정책 전달체계 현황 및 시사점. 고용서비스발전포럼의 내용을 일부 발췌함.

57) 김기현(2018). 해외 주요국 청년정책 전달체계 현황 및 시사점. 고용서비스발전포럼의 내용을 일부 발췌함.

정보센터는 파리에 있는 중앙센터와 프랑스 내 1,200개 정도로 구성되어 있는 지역센터로 이루어져 있다. 젊은이종합문서정보센터(CIDJ)는 취업이나 교육, 생활 상담(법률, 주택, 건강), 문화 및 예술 활동에 대한 정보제공과 상담, 지원서비스 등 모든 청소년 및 청년들에게 통합서비스를 제공 중이다. 동시에 특정 주제에 관한 워크숍이 열리고 주제별 그룹회의와 청소년 및 청년회의가 개최된다. 현재 젊은이종합문서정보센터(CIDJ)에는 약 33만 명이 방문 중이고 온라인상에서도 정보 접근과 제공을 할 수 있도록 홈페이지(<http://www.cidj.com/>)를 운영 중에 있다.

청년고용정책 전달체계는 중앙에서부터 지역으로 이어지는 통합고용센터(Pôle Emploi)와 지역 중심으로 운영 중인 청년 고용지원을 위한 지역 센터(Mission Locale)로 나누어져 있다. 통합고용센터는 국가고용센터와 지역 실업급여 업무를 담당하던 상공업고용협회가 2009년 통합된 곳으로 주로 실업급여 등 실업자들을 지원하는 업무를 담당하고 있다. 전국에 약 900여 개의 지점이 있으며 센터별로 40여명의 상담사와 15명 내외의 행정직원이 업무를 수행하여 전국적으로 50,000여 명이 근무 중에 있다.

통합고용센터는 청년지원 사업으로 청년 집중지원프로그램(Accompagnement Intensif Jeunes)을 진행 중이고, 이 사업은 청년 실업자를 대상으로 하는 집중 취업관리 프로그램으로 개인 역량 및 역할에 대한 재평가, 다양한 교육프로그램 제공, 기업 일자리 연계 등을 추진하고 있다.

지역 센터는 지역사회 중심으로 청년 니트를 중요 대상으로 삼고 있으며 프랑스의 청년보장제(Garantie Jeunes)를 집행하는 곳으로 청년수당을 지급하며 지원 대상에 선정된 청년들은 12개월(최장 6개월 연장할 수 있음) 간 사례관리자(case manager)로부터 지원을 받게 된다. 전국적으로 450여개가 설치되어 있으며 NGO 등 민간 비영리법인에 위탁해 운영 중에 있다.

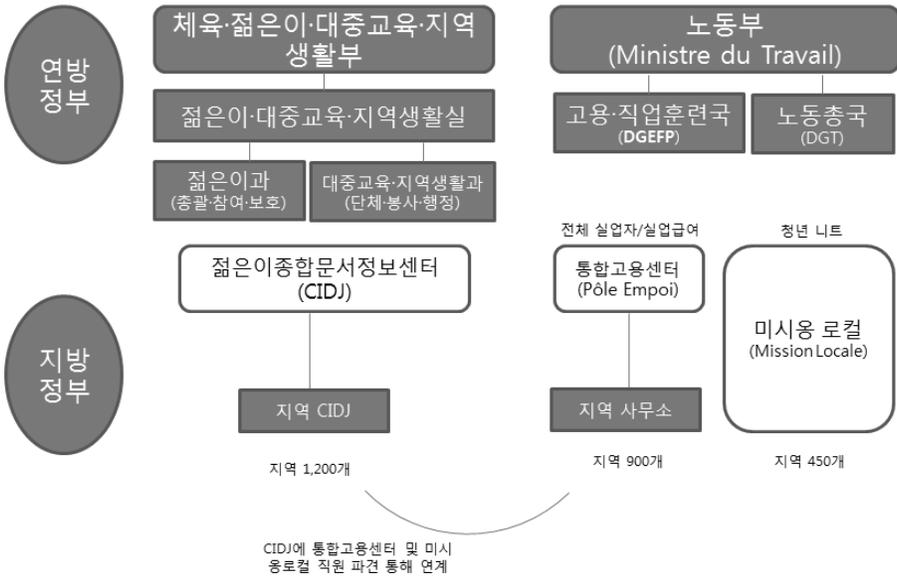


그림 VI-17 프랑스의 청년정책 전달체계 현황

3) 청년 니트 주요 프로그램

대부분의 유럽 국가들은 청년 니트 증가를 막기 위해 유럽 연합(EU) 차원에서 시행하고 있는 2014-2020년 ‘청년 고용 이니셔티브 프로그램(Youth Employment Initiative, YEI)’에 따라 국가별 청년고용정책을 시행하고 있다. 프랑스의 경우에도 유럽 연합(EU)차원의 청년 고용 이니셔티브(YEI) 프로그램의 기금과 국내 예산을 기반으로 ‘청년 고용 정책 시행 프로그램(Programme operationnel national IEJ)’을 추진해오고 있다. 프랑스 국가 청년 고용 이니셔티브(YEI) 프로그램은 26세 미만 청년 니트의 노동시장 진입을 지원하는 재정과 관련 교육훈련 프로그램을 제공하고 있다. 2017년을 기준으로 동 프로그램에서 지원하는 청년 니트 관련 정책으로는 아래 [표 VI-4]에서 제시된 네 가지를 들 수 있다.

표 VI-4 프랑스의 청년 고용 이니셔티브(YEI) 프로그램 개요

프로그램명	주관기관	주요 내용	예산 비중
Garantie Jeunes 청년 보장제도	Missions locales 청년고용 관련 지역 센터	EU Youth Guarantee(청년보장제도)의 프랑스식 제도로 월 484.82 수당과 훈련과정 및 일자리 경험 등 제공으로 청년 니트 고용 지원	56%
Accompagnement Intensif Jeunes 청년 집중지원	Pôle emploi 공공고용서비스	실업상태인 청년 니트를 대상으로 한 집중 고용 관리 프로그램으로, 개인역량 및 목표 재평가, 다양한 교육프로그램 제공, 기업과의 파트너십을 통한 고용 기회 확대 등 추진	25%
Emplois d'avenir 미래 일자리 교육	Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) ⁵⁸ 공인 직업 교육 기금 징수기관, Missions locales 청년고용 관련 지역 센터	복지 우선지역 등 취약 지역에 거주하는 청년 실업자를 대상으로 환경, 디지털 분야 등 미래 전망이 높은 사회적 기업, 비영리 기업, 민간 기업에 장기 취업을 지원하고, 참여기업에게 보조금 제공	17%
Accompagnement Jeunes diplômés 청년 졸업생 지원	Association pour l'emploi des cadres 고위관리직 고용협회	취약계층의 대학 졸업예정자, 대학 졸업생 등을 대상으로 자기소개서 작성, 면접 훈련 등 취업 지원 오리엔테이션 제공	2%

* 출처 : 프랑스(2018) République Française(2018)를 토대로 저자 재구성.

프랑스 청년 보장제도 등 대표적인 청년 니트 대상 프로그램에 대한 상세한 내용은 다음과 같다.

(1) 프랑스 청년 보장제도(Garantie Jeunes)

EU 차원의 청년 보장정책(Youth Guarantee) 시행에 맞춰 프랑스 정부는 2013년 10월 프랑스 청년 보장제도(Garantie Jeunes)를 도입하였다. 프랑스

58) 프랑스 민간 기업은 근로자들의 계속 직업훈련을 지원하기 위해 일당금액(11인 이하 기업은 인건비의 0.55%, 11인 이상 기업은 인건비의 1%) 부담해야 하며, 공인 직업 교육 기금 징수기관(OPCA)이 이를 징수·관리하며, 동 재원은 개인훈련계좌제 등에 활용된다.

청년 보장제도는 2013년 10월 10개 지역(départements)에서 시범사업으로 시작하여 2014년 12월 62개 지역으로 확대되었으며, 2015년 12월에는 72개 지역으로, 2016년 2월에는 91개 지역으로 확대된 후 2017년 1월 1일부터 프랑스 전체 지역으로 일반화되었다.

표 VI-5 프랑스 청년보장제도 확장 과정

	2013	2014	2015	2016	2017
참가 지역 수	10 지역	10 지역	72 지역	91 지역	1월 1일부터 전체 지역으로 일반화
지역센터 수	41 지역센터	41 지역센터	273 지역센터	358 지역센터	
연도별 시작 청년 수	402	8,241	34,233	53,970	81,364
누적 청년 수	402	8,643	42,876	96,846	178,210
프로그램 이수 청년 수	397	7,595	32,725	50,091	76,154

* 출처 : Jérôme Gautié (2018: 19). 표 1.2를 재구성.

프랑스 청년 보장제도는 청년들에게 한편으로는 일정 금액의 보조금(2018년 기준 월 484.82유로)을 제공하여 수입을 보장하면서 다른 한편으로는 일자리를 찾을 수 있도록 맞춤형 지원을 제공하는 두 가지의 기능을 하고 있다. 프랑스 청년 보장제도(Garantie Jeunes)의 시행은 프랑스 노동부 주관 하에 전국에 걸쳐 분포하고 있는 445개에 달하는 각 지역의 청년 고용지원을 위한 지역 센터(Missions Locales)⁵⁹에서 담당하고 있으며, 프랑스의 공공고용서비스(Pôle Emploi)와 장애인고용지원서비스(Cap Emploi)가 협력하여 시행하고 있다. 지역

59) 청년 고용지원을 위한 지역 센터(Missions Locales)는 1981년 청년들의 일자리 및 훈련 기회 제공 등을 지원하기 위해 설립된 지역 사무소이다 전국적으로 445개의 사무소가 있으며, 중앙정부, 지자체, 공공기관 등이 청년들의 고용 및 사회 진출을 위해 협력하는 공동 운영체제의 행정 조직으로 16-25세 청년 니트의 조기 파악, 정보 제공, 오리엔테이션 실시, 개인별 프로젝트 지원 등의 서비스를 지원하는 지역 청년 센터이다. 2016년 기준 청년 고용지원을 위한 지역 센터(Missions Locales)을 거쳐 간 청년 인구는 426,291명이며 그 중 81.1%는 청년 니트이다.

센터는 공공고용서비스(Pôle Emploi), 지방 정부 및 관련 기관 등이 참여하는 특별 위원회를 통해 청년 보장제도(Garantie Jeunes) 수혜 대상자를 선정하는 역할을 담당하고 있다.

청년 보장제도(Garantie Jeunes) 대상 청년 니트들은 지정받은 카운슬러로부터 12개월(위원회가 인정할 경우 최장 6개월 연장 가능)동안 적절한 일터 경험 자리를 찾고 고용과 일터에서 필요로 하는 역량을 개선하기 위한 기회를 찾기 위해 멘토링을 받게 된다. 청년 보장제도(Garantie Jeunes) 참가 대상은 16세에서 25세까지의 청년 니트로 최저임금 이하의 경제여건을 지닌 가족과 생활하거나 또는 가족이 없거나, 범죄 경력 등 사회적으로 취약한 상태 등 열악한 환경에 있는 청년 니트들이다. 참가 대상으로 선정되면 참가자와 청년 고용지원을 위한 지역 센터간에 계약을 체결하고, 참가자는 청년 고용지원을 위한 지역 센터에서 제공하는 워크숍과 훈련 과정을 이수하는 것에 동의하게 된다. 만약 참가자가 계약 시 약속된 의무를 다하지 않으면 선정위원회는 재정지원을 중단하고 계약을 취소할 권한을 가진다.

앞에서 언급했듯이 청년 보장제도(Garantie Jeunes)에 참가하는 청년 니트가 제공받는 지원은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 참가자 개인에게 제공되는 상담 및 직업관련 전문적인 경험으로 동 제도 운영을 위한 특별히 훈련된 개인 카운슬러를 통해 이루어진다. 카운슬러들은 참가자의 질문에 응하고 구직에 대해 정기적으로 조언하게 되는데, 카운슬러 1명당 연간 50명 이내 청년 니트를 담당하게 된다. 이러한 업무 부담은 청년 고용지원을 위한 지역 센터(Mission Locale)의 카운슬러들이 통상 담당하는 인원의 절반 수준이다.

훈련과정을 자세히 살펴보면 처음 6주 동안은 참가자 특성에 맞춰진 개인 및 단체 워크숍에 참여하게 된다. 이러한 워크숍은 참가자 특성과 수요를 고려하여 카운슬러들이 고안해 낼 수 있다. 노동부는 청년 고용지원을 위한 지역 센터(Mission Locale) 카운슬러들에게 청년 보장제도(Garantie Jeunes) 시행에 필요한 툴킷을 제공하는데, 툴킷에는 다양한 워크숍 과정들과 참가자의 소프트 스킬, 자존감 등을 향상시키고 핵심 역량을 파악하는 것 등에 대한 안내를 포함하고

있다. 그룹 워크숍에 이어 참가자들은 남은 1년간의 계약기간 동안 개별 지도를 받게 된다. 그 과정에서 카운슬러들은 참가자들의 특성을 고려한 다양한 직업경험 형식을 선택해 참가자들을 지역 고용주에 연계시키게 된다. 청년 보장제도(Garantie Jeunes) 프로그램은 이러한 일터 경험을 통해 참가자들이 궁극적으로 노동시장에서 독자성을 갖추도록 돕는데 그 목적이 있다.

두 번째 지원은 재정적인 보조인데, 최고 월 484.82유로(2018년 기준)의 보조를 받으며, 월 300유로 이내의 다른 수입이 있는 경우에도 이 보조는 수령이 가능하다. 다른 수입이 월 300유로 이상일 경우에는 월 보조 금액이 조정되는데 총수입이 최저임금(월 1,198.77유로 2018년)의 80%가 되면 보조금 지원을 받을 수 없다.

청년 보장제도(Garantie Jeunes) 재원은 프랑스 국가 예산과 유럽 청년 고용 이니셔티브(YEI) 및 유럽 사회기금(ESF)으로 충당하는데 국가 예산이 절반 이상을 차지하고 있다. 참가자들을 분석해보면 2017년 1월까지 기준으로 볼 때 45%가 여성이며, 20%는 중졸 이하의 학력을 지닌 청년이며, 78%는 고등학교단계의 기술자격을 지닌 청년들이었다. 2016년 발표한 평가보고서에 따르면 12개월의 훈련과정을 이수한 27,029명의 참가자들 중 30%는 고용에 성공했으며, 11.5%는 여전히 훈련과정에 있는 것으로 나타났다.

유럽연합(EU)차원에서는 유럽연합(EU) 국가들이 전반적으로 시행하고 있는 청년 보장제도의 시행 효과를 모니터링 할 수 있는 지표들을 설정하여 제공하고 있다. 청년보장 제도 성과 모니터링의 핵심 지표는 15-24세 청년 인구 중 니트 인구 비율이며, 보조 지표로 실업상태/활동하지 않는 상태 구분에 따른 니트 비율, 청년 고용률, 청년 실업률, 성인 실업률 대비 청년 실업률 비율, 20-24세 청년층 교육이수 현황, 25-29세 청년 니트 비율 등 추가 보조 지표들을 통해 청년 니트 감소를 위한 청년 보장제도 성과를 모니터링하고 있다. 유럽 연합(EU)에서 발표한 프랑스 청년보장제도 모니터링 결과에 따르면, 2016년의 경우 청년 니트의 3분의 2 정도(68.9%)가 청년 보장제도(Garantie Jeunes)의 혜택을 받은 것으로 나타났다.

(2) IT 학교(Grande École du Numérique) 프로그램

프랑스는 2015년 증가하고 있는 노동시장의 IT 스킬 수요에 대응하기 위해 IT 학교(Grande École du Numérique)를 도입하고, IT 분야에서 400개 이상의 과정을 제공해 왔다. 도입 초기에는 3-24개월의 단기간 IT 분야 훈련과정과 소프트 스킬 훈련 과정을 제공하고, 무료로 훈련과정을 제공해 오고 있다. 동 프로그램에 의해 인증을 받은 훈련기관은 정부 보조금을 제공받을 수 있다. 이 프로그램은 모든 사람들에게 공개되어 있긴 하지만 훈련 참가자의 50%를 저숙련 청년 니트에게 제공한다는 목표를 설정하여 저숙련 청년층에 집중한 훈련과정을 제공하고 있다. 또한, 여성 참가자 목표를 30%로 설정하고 있으며, 열악한 지역의 청년층의 참여를 유인하는데 목표를 두고 있다. 첫 해에 171개의 훈련기관이 인증을 받았으며, 2017년에는 410개의 훈련기관이 참여하였다. 2017년의 경우 훈련 과정은 1개월에서 최대 42개월까지 진행되는 프로그램으로 구성되었으며, 평균적으로는 7개월간의 과정으로 운영되었다. 이들 과정은 평균 1,417시간으로 구성되었으며 75% 이상이 410시간 이상으로 이루어졌다.

(3) 미래 직업(Emplois d'Avenir) 프로그램

2012년 프랑스 정부는 취약계층의 청년(16-25세) - 저숙련, 복지 우선 지역 출신, 장기 실업자 등 - 을 대상으로, 또 도시 복지 우선지역을 대상으로 한 미래직업(Emplois d'Avenir) 프로젝트를 시작하여 2017년 12월 31일까지 운영하였다. 동 프로그램은 청년층의 노동시장 진입을 지원하기 위해 특별히 청년 실업자를 대상으로 한 첫 번째 정부 정책이었다. 동 프로젝트는 일자리 보조금 지원을 통해 일자리 창출의 잠재력이 높은 비영리(non-for-profit) 부분의 일자리를 제공하는 동시에 필요한 훈련과정을 제공함으로써 궁극적으로는 관련 자격을 취득하여 환경, 디지털 분야 등 미래 전망이 높은 사회적 기업 분야 및 민간 기업에 장기적인

취업이 될 수 있도록 지원하는데 목적을 두었다. 동 프로그램은 공인 직업 교육 기금 징수기관(OPCA) 기금으로 운영되며 구체적인 시행은 청년 고용지원을 위한 지역 센터(Mission Locale)에서 담당하였다. 동 프로그램에 참여하는 비영리 기업은 프랑스 최저임금의 75%까지, 그리고 영리 기업은 최저임금의 35%까지 일자리 지원을 받았다. 2018년부터는 청년 니트를 대상으로 하는 프로그램은 청년 보장제도(Garantie Jeunes), 도제(Apprentissage) 등으로 집중화하고 있다.

(4) 도제(Apprentissage) 프로그램

프랑스는 공인 직업 교육 기금 징수기관(OPCA)의 직업훈련기금을 통해 청년 니트의 취업과 장기적인 경제활동을 지원하기 위한 일자리 연계 교육인 도제 제도(apprentissage) 등을 운영하고 있다. 일반적으로 도제 시스템은 학교기반 직업 교육에 비해 졸업생들에게 보다 나은 고용 전망을 제공한다. 일터 훈련을 강조하는 독일, 스위스, 네덜란드와 같은 국가들의 직업교육 졸업생들의 고용률은 매우 높은 편이다. 도제 제도가 청년층의 노동시장 진입에 보다 효과적이라는 독일 등 유럽 국가들의 실증적 결과를 바탕으로 프랑스에서도 도제 프로그램을 강화하는 정책을 추진해 오고 있다. 도제 시스템을 도입하는데 있어 프랑스가 극복해야 할 과제는 직업교육에 일터에서의 훈련 부분을 통합하는 것이며, 이는 기업들로 하여금 도제를 받아들이는 노력을 필요로 한다.

2015년 프랑스 정부는 성공적인 도제(Réussite Apprentissage)라는 프로그램을 시작하여 취약 지역에 거주하는 1만 명의 청년층 특히, 16-25세 청년 니트를 집중 지원하는 정책을 추진해 오고 있다. 도제 훈련 기간 동안 교육과 직업훈련을 함께 받으며, 일반 교육 과정에서의 학위 또는 전문 직업 자격증을 취득한다. 도제 훈련기간 동안 최저임금의 25%에서 78%까지 지급 받을 수 있다.

(5) 재도전 학교(Les écoles de la deuxième chance) E2C

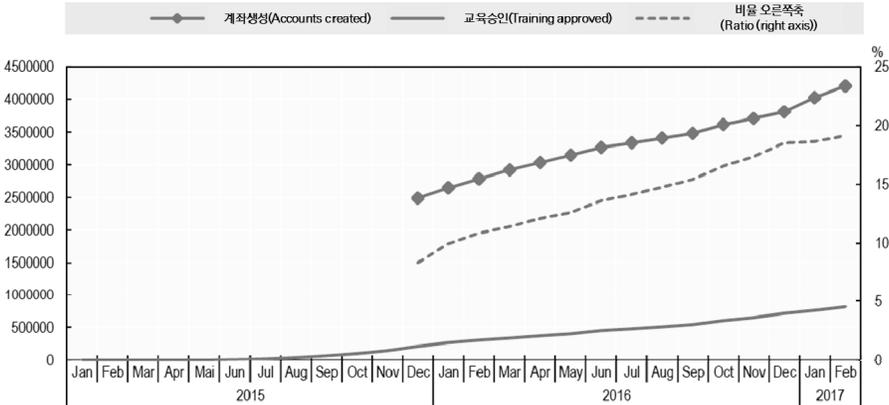
유럽 국가에서 운영 중인 재도전 학교(Second Chance school)는 1995년 유럽연합(EU)차원의 '가르침과 학습-학습 사회를 향하여(Teaching and learning-towards the learning society)'백서에서부터 출발하였으며, 유럽연합(EU) 회원국 교육장관들이 자국에서 관련 학교를 추진하면서 시작되었다. 프랑스의 재도전 학교(E2C)는 1998년 마르세유 지역에서 처음으로 시작했으며, 이후 뮐루즈, 상파뉴-아르덴, 생드니 지역 등으로 확대되었다. 2004년에는 재도전 학교(E2C) 학교들 간의 네트워크가 결성되었으며, 이후 재도전 학교에 대한 법적 지원 장치가 마련되었다. 2017년 기준으로 프랑스 전역에 124개의 재도전 학교(E2C) 교육장이 운영되고 있다.

프랑스 재도전 학교에는 주로 학교 중도 포기자 등 중등학교 졸업장이 없는 16세부터 25세까지의 청년층이 재학하고 있으며, 연중 언제든지 원하는 청년은 가까운 지역에 있는 재도전 학교(E2C)를 찾아 등록할 수 있다. 재도전 학교(E2C) 등록에 있어 가장 중요한 항목은 학생의 의지 및 동기이며, 교육과정은 크게 ①기초역량 제고(불어, 수학, 일반문화, 사무 자동화, 생활 역량), ②기업에서의 인턴십(전체 프로그램의 거의 절반을 차지), ③문화 및 스포츠 활동의 세 가지로 구성되어 있다. 청년 개인의 수준, 재도전 학교(E2C) 개시 시기 등을 고려하여 교육 과정은 4개월에서 2년으로 이루어지며(평균은 6.5개월), 과정을 완료하면 관련된 자격증을 발급받게 된다. 모든 재도전 학교(E2C)는 주거, 건강, 교통, 육아 등의 문제를 해결하기 위한 사회센터를 가지고 있으며, 학기동안 이러한 서비스가 지속적으로 제공된다. 2017년의 경우 15,000명 정도가 재도전 학교(E2C)를 이용하였는데 재도전 학교(E2C) 참가자 중 83% 정도는 주어진 과정을 완료하였다.

(6) 개인훈련계좌제(Compte Personnel de Formation)

프랑스는 2015년 개인훈련계좌제(Compte Personnel de Formation, CPF)를 도입하였다. 매년 말 근로자들은 그해의 고용 및 근로 시간에 기초해 개인 훈련 크레딧을 부여받으며, 1년간 풀타임으로 일한 경우 24시간의 훈련시간을 부여받아 최고 120시간까지 훈련기간을 부여받는다. 120시간이 넘었을 경우에는 연간 12시간씩 150시간까지 훈련 크레딧을 부여받는다. 파트타임 등은 일한 시간에 비례하여 훈련시간을 부여받는다. 저숙련 개인들의 경우에는 연간 48시간, 최고 400시간까지 훈련 크레딧을 부여받는다. 특히, 16-25세 청년층의 경우 자격 없이 교육시스템을 벗어난 경우 개인학습계좌제를 통해 전문교육이나 정규교육에 복귀할 수 있는 추가적인 크레딧을 부여받는다.

프랑스의 새로운 개인훈련계좌제는 고용주와 연계되어 있는 것이 아니며 실업 상태가 되더라도 유효하게 개인에게 주어진 것이다. 훈련 크레딧을 근무 중에 사용하고자 하는 근로자는 고용주에게 허가를 받아야 하며, 이 경우 고용주는 근로자의 임금을 그대로 지급해야 한다. 개인훈련계좌제로 국가 수준·지역 단위·부문별로 제공되는 훈련 프로그램을 이수할 수 있으며, 과정을 우수한 이후에는 자격증 등 수료증을 받게 된다. 2016년 10월 기준으로 11,000여개의 훈련 프로그램이 운영되고 있다. 개인훈련계좌제 시행 1년 만에 250만개의 계좌가 만들어졌으며, 2017년 2월 기준으로 계좌 수는 420만개를 넘어섰다. 또한, 승인된 훈련 시간도 첫 해 20만 시간에서 2017년 2월에는 80만 시간으로 증가했다. 2016년 10월 기준 조사에 따르면 개인훈련계좌제(CPF) 훈련의 40%는 실업자들이 받았으며, 개인훈련계좌제(CPF) 훈련 참가자의 36%는 고등학교 졸업 미만의 교육 배경을 지닌 사람들이었다.



* 출처 : OECD (2017f: 47). Getting Skills Right: France, 그림 3.2.

그림 VI-18 개인훈련계좌(CPF) 누적 수 및 훈련 시간 현황(2015-17년, %)

5. 시사점

프랑스 청년 니트 정책이 우리나라 청년 니트 정책 수립에 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 앞에서 살펴본 바와 같이 청년 니트 문제는 복잡한 여러 가지 문제의 결합체라고 할 수 있다. 노동시장, 교육 및 훈련, 건강, 사회 복지 등 다양한 분야의 문제들이 결합하여 청년 니트라는 문제를 만들어내기 때문에 문제의 해결을 위한 대응 방안도 이러한 다양한 측면을 고려하여 마련되어야 할 것이다.

둘째, 청년 니트 실태를 정확하게 파악하고, 관련 통계를 확보하는 것이 대응 정책 수립에 앞서 우선해야 할 것이다. 특히, 장기적으로 활동하지 않는 비활동 니트의 경우에는 관련 기관이 파악하기가 쉽지 않다. 프랑스의 경우 모든 17세 청소년들이 참여하게 되어 있는 방위 및 시민권의 날(la journée défense et citoyenneté, JDC) 기회를 이용하여 사회 및 노동시장 진입이 어려운 청년층을 파악하는 계기로 활용하고 있다.

셋째, 취약한 청년이 처한 다양한 환경을 고려한 맞춤형 니트 정책들이 필요하다. 프랑스의 경우 청년 보장제도, 재도전 학교 등을 통해 각 청년이 처한 환경과 조건에 맞는 직업교육을 받을 수 있는 다양한 기회를 제공하고, 각 프로그램 내에서도 청년 개인의 특성을 고려한 과정을 제공하고 있다.

넷째, 프랑스의 청년 고용지원을 위한 지역 센터(Missions locales)처럼 청년 고용 관련 서비스를 제공하는 지역 센터를 고려해 볼 필요가 있다. 이 경우 기존의 공공고용서비스(PES)와의 협력관계, 양자 간의 역할 분담 등에 대한 시스템적 접근이 필요하다. 청년 고용 관련 지역 센터는 지역별로 정규 학교, 직업 훈련기관, 기업체, 공공기관 등과의 협력체계를 구축하여 지역 내 청년 한명 한명에 대한 정보 파악과 개별화된 서비스 지원이 가능한 체제로 마련되어야 그 효과를 거둘 수 있을 것이다.

다섯째, 프랑스 청년 보장제도와 같이 청년 니트를 지원하는 대표적인 프로그램을 설계하여 도입하는 것을 고려해 볼 수 있다. 물론 프랑스의 경우에는 EU의 청년 보장제도의 국내 시행을 위해 청년 보장제도(Garantie Jeunes)를 실시하고 관련 예산의 상당 부분을 EU 기금 등에서 제공받긴 하지만 프랑스 정부는 청년 보장제도의 시범 실시 단계에서 시작하여 단계적 확대를 거쳐 2017년 프랑스 전 지역으로 확대하면서 청년 니트를 극복하고 노동시장 진입을 지원하기 위한 노력을 대대적으로 하고 있다. 우리의 경우에도 청년 니트 관련 통계를 파악하여 그들의 특징을 분석한 후 청년 니트를 대상으로 하는 프로그램을 마련하여 청년 니트의 특성에 맞춘 맞춤형 교육과정을 운영하는 대책을 수립할 필요가 있다고 본다.

여섯째, 청년 니트의 다양한 특성을 감안한 세분화된 프로그램을 운영할 필요가 있다. 우리나라처럼 고학력의 청년 니트가 많은 경우에는 노동시장에 진입하기 위해 필요한 역량 획득을 위해 필요한 프로그램은 저학력 위주의 청년 니트를 지닌 국가가 운영하는 프로그램이 제공하는 교육과정과는 차별화되어야 할 것이다. 이 과정에서 노동시장에서 공급 부족한 역량, 새롭게 요구되고 있는 역량 등 노동시장의 수요를 반영한 교육과정 운영이 중요하다.

일곱째, 새로운 제도의 도입은 기획단계에서부터 모니터링과 평가, 피드백 절차 등에 대한 과정 관리 및 평가 시스템을 명확하게 설계할 필요가 있다. 새로운 제도의 도입은 기존의 관련 제도와의 연계와 화합을 고려하고 시행 과정에서 드러나는 보완점을 수시로 피드백 할 수 있는 절차 등이 마련되어 있어야 한다. EU의 경우 청년 보장제도의 성공을 위해 관련 성과를 측정하기 위한 지표들을 마련하고 관련 데이터의 수집, 주기적인 모니터링 및 평가를 통해 제도의 효과를 극대화하고 있다.

○ ————— 제7장 핀란드

- 1. 핀란드 개괄
- 2. 핀란드의 니트 현황 및 특징
- 3. 핀란드 니트에 대응하는 정책과 프로그램 : 청년보장을 중심으로
- 4. 청년보장의 효과 및 정책 평가
- 5. 시사점

1. 핀란드 개괄

핀란드는 인구 540만 명인 비교적 작은 규모의 국가이며, 이원집정부제 정부 형태를 가지고 있다.

핀란드 경제는 금융위기, 임업과 전자산업의 부진으로 경기 실적이 부진하였고, 여기에 러시아의 불황으로 핀란드 경제는 더욱 어려웠었다(OECDd, 2018). 핀란드는 2008년 이후 노동 비용이 지속적으로 증가하여 수출 경쟁력이 하락하였다. 한편으로 노키아의 쇠퇴 이후 전자통신 산업의 부진이 결정적으로 작용하여, 2012년부터 2015년까지 마이너스의 경제성장을 기록하였다. 2016년 현재 최근 5년간 평균 경제성장률이 -0.2%(OECD는 1.8%)였다(강유덕, 양효은, 임유진, 2016).

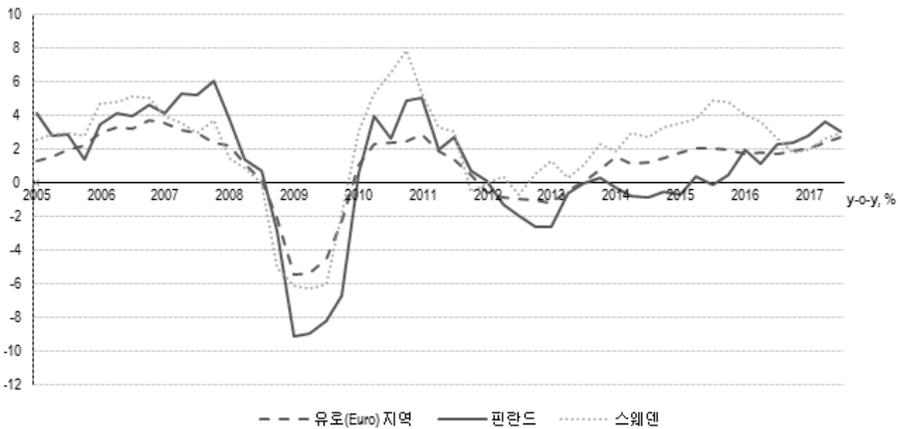
표 VII-1 핀란드의 거시지표 및 전망(%)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
잠재 GDP	0.6	0.6	0.8	0.9	1.0
아웃풋 갭(Output gap)	-5.1	-3.9	-1.7	-0.2	0.7
고용률	-0.4	0.4	0.7	0.6	0.6
실업률	9.4	8.8	8.7	8.4	8.0
GDP 디플레이터	2.0	0.9	0.9	1.0	1.5
CPI	-0.2	0.4	1.0	1.7	2.0
Core 인플레이션	0.8	1.1	0.7	1.4	2.0

* 출처 : OECD (2018d: 19). OECD Economic Surveys: Finland 2018, 표 1.

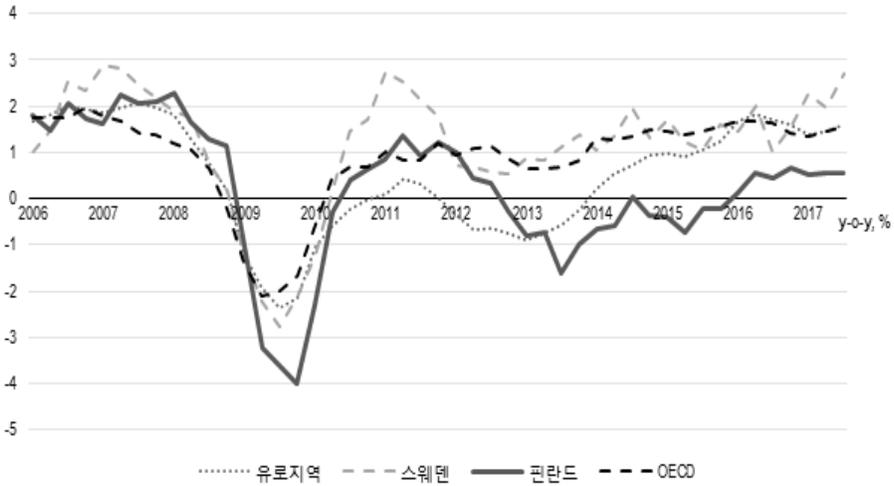
핀란드 경제는 2017년 반등 이후 하락하리라고 예상되지만, 건전성은 유지될 것으로 보인다. 투자와 수출은 여전히 강세이지만, 인플레이션으로 인하여 실질 소득이 감소하여 개별 소비는 부진할 것이다([표 VII-1] 참조).

금융위기 이전에는 스웨덴의 경제성장과 비슷한 경향을 보였으나 이후 성장률이 크게 확대되었다가, 2017년에는 핀란드가 스웨덴을 역전하였다. 2017년에는 수출의 견인으로 실질 GDP가 증가([그림 VII-1] 참고)하였고, 이에 따라 개인 소비와 투자도 증가하였다. 핀란드 고용률 성장은 최근까지 부진하였다([그림 VII-2] 참조). 경제 활동 참가률이 감소하면서, 핀란드의 실업률이 완만하게 감소하고 있지만, GDP의 성장으로 실업의 감소 추세가 당분간 계속될 것으로 예상된다([그림 VII-3] 참조).



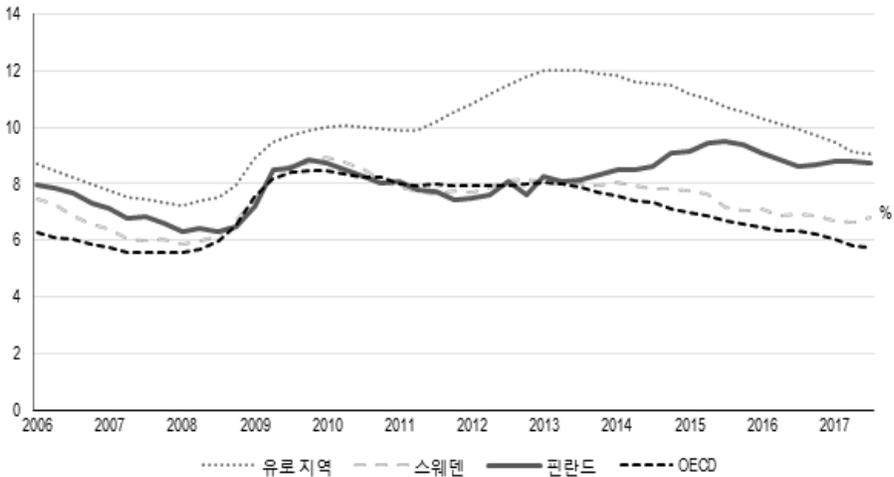
* 출처 : OECD (2018d: 14). OECD Economic Surveys: Finland 2018, 그림 1.

그림 VII-1 핀란드의 실질 GDP 성장



* 출처 : OECD (2018d: 20). OECD Economic Surveys: Finland 2018, 그림 4:B.

그림 Ⅵ-2 핀란드 고용률 증가



* 출처 : OECD (2018d: 20). OECD Economic Surveys: Finland 2018, 그림 4:A.

그림 Ⅵ-3 핀란드 실업률

핀란드의 학업성취도는 세계 최상위 수준이다. 핀란드는 OECD 국가 중에서 초중등교육 단계 학생의 학업성취도, 대학교육경쟁력이 최상위권이다. 2000, 2003, 2006년 국제학력평가(PISA)에서도 최상위 학업성취도를 보였고, PISA 2015에서도 OECD 참가국 중에서 읽기 1~3위, 수학 5~10위, 과학 2~4위로 최상위권 성적이었다. 또한 스위스 로잔의 국제경영개발원에서 발표하는 IMD 교육경쟁력 부분에서 상위 성적을 지속하고 있으며, 2004년과 2005년 연감에서는 ‘대학교육 경쟁력’, ‘교육제도의 경쟁력’, ‘대학과 기업의 지식이전 정도’에서 1위를 차지하였다(권충훈, 김훈희, 2009).

핀란드 25-64세 인구 중 88.3%가 적어도 고등학교를 이수하였고, 대학교 졸업 이상이 43.3%이다. 이 고등학교 이상 이수 비율이 EU 28개국 평균 77.5%이고, 대학교 졸업 이상이 31.4%인 점과 비교할 때 핀란드는 높은 교육 성취 수준을 보인다.

표 VII-2 2016년 교육 수준에 따른 인구(명, %)

구분	전체	비율	여자	비율
15세 이상 인구	4,609,119	100	2,353,862	100
교육 이수 Total, Population with educational qualification	3,287,272	71.3	1,702,742	72.3
상위 중등교육 Upper secondary education	1,852,669	40.2	883,194	37.5
중등후 비고등교육 Post-secondary non-tertiary education	32,199	0.7	14,820	0.6
가장 낮은 고등교육 Lowest level tertiary education	441,758	9.6	271,636	11.5
낮은 고등교육 Lower tertiary level	500,520	10.9	281,100	11.9
높은 고등교육 Higher tertiary level	416,084	9	232,607	9.9
박사 수준(Doctorate level)	44,042	1	19,385	0.8
기초 교육 이수자(Only basic education)	1,321,847	28.7	651,120	27.7

* 출처 : Statistics Finland(2018). http://www.tilastokeskus.fi/index_en.html에서 9월 11일 발췌.

2. 핀란드의 니트 현황 및 특징

대부분의 유럽 국가에서 니트를 고용되어 있지 않으면서 교육이나 훈련 받지 않은 15~24세 청년으로 정의한다. 그리고 이러한 현상을 측정하기 위해 노동력 조사(Labour Force Survey, LFS)에서는 국가 데이터를 이용한다. 핀란드 노동력 조사(Statistics Finland's Labour Force Survey)에서는 니트(NEET)를 취업하고 있지 않으며, 교육이나 훈련 받지 않거나, 군복무를 수행하지 않는 15~24세 청년 층의 비율로 정의한다(European Commission, 2014a, p 29). 군복무나 비 군 서비스(non-military service) 수행 여부를 포함하고 있다는 점에서 유럽 통계와 대조된다. 본고에서는 청년 니트의 연령대를 15~24세이거나 15~29세로 보고 핀란드의 청년니트 현황을 살펴보기로 한다.

1) 연령별, 교육 수준별 핀란드 니트 현황

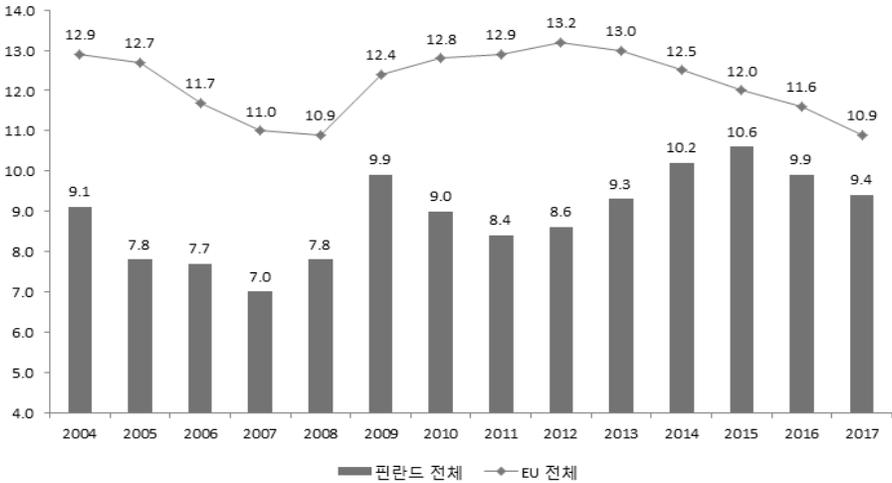
핀란드의 15~29세 인구는 2011년 1백만 5천명이었다가 이후 감소하여 2017년에는 97만 9천명으로 나타난다. 2017년 15~29세 인구 중 518천명이 취업자, 취업하지 않은 청년 수는 461천명 이다. 2017년 15~29세 청년 중 니트는 105천명으로 10.7%이다.

표 VII-3 노동시장에서 핀란드 청년(15~29세, 천 명, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
청년 인구	996	1,001	1,004	1,005	1,004	998	991	985	981	979
청년 취업자 수	552	511	508	520	525	519	508	498	508	518
교육훈련 중인 청년 수	252	228	230	237	246	238	231	222	233	239
교육훈련을 받고 있지 않은 청년 수	300	283	278	283	279	281	278	276	276	278
취업하지 않은 청년 수	445	490	496	486	479	479	482	487	473	461
의무복무 중인 청년 수	23	20	18	21	20	19	20	21	18	17
교육훈련받고 있는 청년	339	359	374	367	358	353	349	347	342	339
교육훈련받지 않으면서 의무 군복무 중이지도 않은 청년 (NEET)	87	111	104	99	102	106	114	119	113	105
NEET 비율	8.8	11.1	10.3	9.8	10.1	10.7	11.5	12.1	11.5	10.7

* 출처 : Statistics Finland (2018). Labour Force Survey. Statistics Finland(2018).
http://www.tilastokeskus.fi/index_en.html에서 9월 11일 발췌

핀란드의 니트 비율을 살펴보면 [그림 VII-4]와 같다. 2017년 현재, 핀란드의 15~24세 니트 비율은 9.4%로 EU 국가의 니트 비율인 10.9%보다 상대적으로 낮은 편이다. 2008년 금융위기의 여파로 2009년 니트 비율이 9.9%로 증가하였고, 2011년 8.4%로 감소하였다가 2015년 10.6%로 최고점을 찍고, 2017년 9.4%로 감소하였다. 2012년부터 2016년까지 약 4년간 핀란드 경제가 마이너스 성장을 하였다. 이러한 경제 상황이 2012년부터 2014년까지 청년 니트 비율의 상승에 영향을 준 것으로 보인다.



* 출처 : Eurostat Database (2018). <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>에서 9월10일 인출.

그림 VII-4 니트 현황(15~24세)

[표 VII-4]는 2017년 현재 연령·성별·학력별 핀란드 니트 현황을 나타낸다. 2017년 핀란드의 니트를 연령별로 살펴보면, 20~24, 25~29세 니트 비율이 13.6%로 동일하게 나타난다. 성별로는 남자의 니트 비율(10.0%)이 여자(8.8%)보다 높다. 남자 니트 중에서는 20~24세(14.1%), 여자는 25~29세 연령의 니트 비율(16.7%)이 다른 연령 집단보다 높다.

15~24세 청년 니트를 교육 수준별로 살펴보면, 후기 중등과정 졸업 비율(5.4%)이 전기 중등과정 졸업(레벨 0-2) 이하의 니트 비율(3.7%)보다 높다. 25~29세 청년 니트 중에서도 후기 중등과정 졸업자의 비율(7.6%)이 여타 교육 수준과 비교하여 높게 나타난다.

남자 니트 비율을 교육 수준별로 살펴보면 15~24세, 25~29세 집단에서 후기 중등과정 졸업자 니트 비율(5.5%, 6.3%)이 높고, 여자의 비율도 비슷한 양상(5.3%, 9.0%)을 보인다. 또한 15~24세, 25~29세 남녀 모두 후기 중등과정 졸업자 니트 비율이 높으면서, 일반계 과정보다 직업계 과정의 니트 비율이 높게 나타난다.

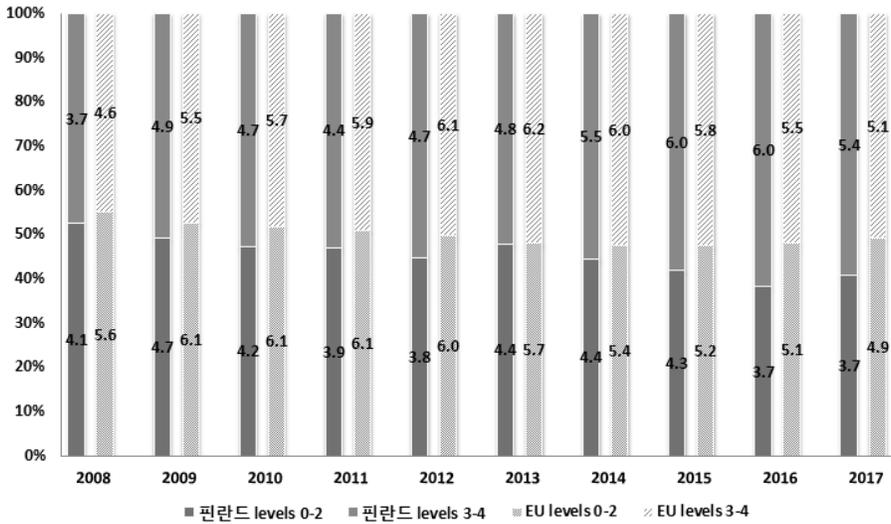
표 VII-4 2017년 현재 연령별·성별·학력별 니트(NEETs) 현황(%)

구분	핀란드				EU 28개국 평균				
	15-24	15-19	20-24	25-29	15-24	15-19	20-24	25-29	
전체	모든 ISCED2011 레벨	9.4	4.7	13.6	13.6	10.9	6.1	15.5	17.7
	레벨 0-2	3.7	3.2	4.2	3.3	4.9	3.7	6.0	6.3
	레벨 3-8	5.7	1.5	9.3	10.3	6.0	2.3	9.5	11.3
	레벨 3-4	5.4	1.5	8.9	7.6	5.1	2.2	7.8	7.7
	레벨 3-4(general)	2.0	1.0	2.9	1.4	1.8	1.1	2.5	2.2
	레벨 3-4(vocational)	2.6	-	5.0	6.1	3.3	1.1	5.3	5.5
	레벨 5-8	-	-	-	2.8	0.9	0.0	1.7	3.7
남자	모든 ISCED2011레벨	10.0	5.3	14.1	10.8	10.7	6.3	14.9	12.9
	레벨 0-2	4.3	3.9	4.6	3.1	5.0	4.0	6.0	5.2
	레벨 3-8	5.7	1.4	9.5	7.7	5.6	2.2	8.8	7.7
	레벨 3-4	5.5	1.4	9.2	6.3	4.9	2.2	7.5	5.4
	레벨 3-4(general)	1.7	-	2.5	1.4	1.6	1.0	2.2	1.4
	레벨 3-4(vocational)	3.1	-	5.8	4.8	3.3	1.2	5.3	4.0
	레벨 5-8	-	-	-	1.4	0.7	-	1.3	2.3
여자	모든 ISCED2011레벨	8.8	4.1	13.1	16.7	11.2	5.9	16.2	22.6
	레벨 0-2	3.2	2.5	3.9	3.4	4.7	3.5	5.9	7.4
	레벨 3-8	5.6	1.6	9.2	13.3	6.4	2.3	10.2	15.1
	레벨 3-4	5.3	1.6	8.5	9.0	5.3	2.3	8.2	10.0
	레벨 3-4(general)	2.3	-	3.4	1.3	2.0	1.2	2.8	2.9
	레벨 3-4(vocational)	2.2	-	4.1	7.6	3.3	1.1	5.4	7.0
	레벨 5-8	-	-	-	4.3	-	-	2.1	5.1

* 출처 : Eurostat Database (2018). <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>에서 9월10일 인출.

- * 주 : 1) 레벨 0-2: 영유아 과정, 초등과정, 전기 중등 과정(중학교)
- 2) 레벨 3-4: 후기 중등 과정, 중등 후 비학위 과정
- 3) 레벨 5-8: 전문(산업)학사, 학사, 석사, 박사 과정

[그림 VII-5]는 15-24세 청년을 대상으로 핀란드와 EU의 학력별 니트 비율을 비교한 것이다. 학력별로 차지하는 비율에는 연도별로 차이가 있지만, 대체로 핀란드에서 레벨 3-4 수준이 차지하는 비율이 레벨 0-2 수준보다 높다. 이와 달리 EU 28개국 니트의 평균 비율은 대체로 레벨 0-2 수준이 레벨 3-4 수준보다 높게 나타난다.



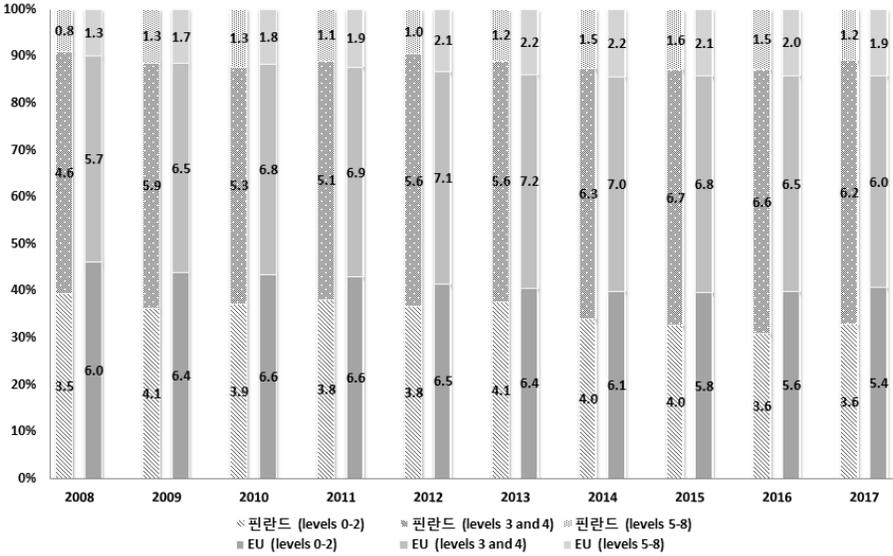
* 출처 : Eurostat Database (2018). <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>에서 9월10일 인출.

그림 VII-5 15-24세 학력별 니트 비율(%)

[그림 VII-6]은 15-29세의 청년을 대상으로 핀란드와 EU의 학력별 니트 비율을 비교한 것이다.⁶⁰⁾ 학력별로 차지하는 비율에는 연도별로 차이가 있지만, 대체로 핀란드에서 레벨 3-4 수준이 차지하는 비율이 레벨 0-2, 레벨 5-8수준보다 높다. 이와 비슷하게 EU 28개국 평균 비율을 100%으로 환산하였을 때 가장 많은 비율을 차지하는 교육수준은 레벨 3-4이다.

핀란드와 EU 28개국 평균 니트 비율을 비교하면, 레벨 0-2 수준에서는 핀란드보다 EU 28개국 평균 비율이 더 높으며, 레벨 3-4 수준에서는 핀란드의 니트 비율이 EU 28개국 평균 비율보다 높다. 레벨 5-6 수준에서는 EU 28개국 평균 비율이 핀란드의 비율보다 높게 나타난다.

60) 자세한 내용은 부표 참고.



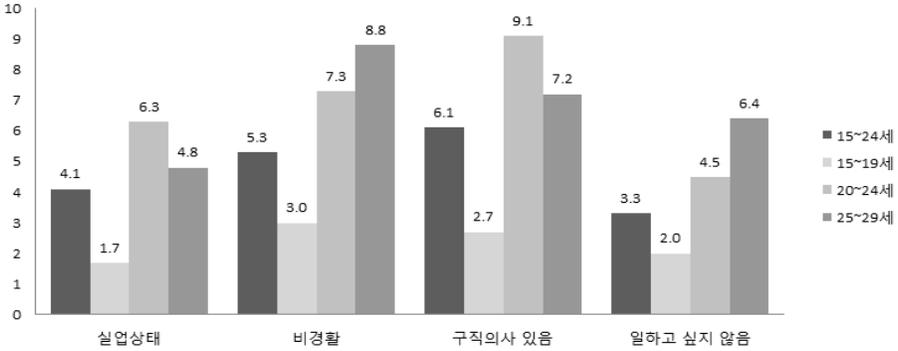
* 출처 : Eurostat Database (2018). <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>에서 9월10일 인출.

그림 VII-6 15-29세 학력별 니트 비율(%)

2) 노동시장에서 니트의 유형

2017년 노동시장 상태별로 니트의 유형을 살펴보면 [그림 VII-7]와 같다. 15~24세 니트 유형에서는 ‘실업상태(Unemployed persons)’ 비율이 4.1%, ‘비경제활동 상태(Inactive)’ 비율이 5.3%, ‘구직의사 있음(would like to work)’ 비율이 6.1%, ‘일하고 싶지 않음(do not want to work)’ 비율이 3.3%로 나타났다. 15~24세 니트에서는 ‘구직의사 있음’ 비율(6.1%)이 가장 높다.

20~24세 니트(6.3%)가 25~29세 니트(4.8%)보다 실업상태인 니트 비율이 높다. 20~24세 니트에서는 ‘구직의사 있음’ 비율(9.1%)이 높으며, 다른 연령과 비교해도 높은 수준이다. 25세~29세 니트는 ‘비경제활동 상태’인 비율(8.8%)이 가장 높으며, 다른 연령대보다 ‘일하고 싶지 않음’ 비율(6.4%)이 높은 수준이다.



* 출처 : Eurostat Database (2018). <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>에서 9월10일 인출.

그림 VII-7 2017년 현재 핀란드 니트 유형(%)

3. 핀란드 니트에 대응하는 정책과 프로그램: 청년보장을 중심으로

프랑스 청년보장제(Youth Guarantee)가 취약 계층 청년에 초점을 맞춘 제도라면, 핀란드 청년보장은 일정한 기한을 특정하는 특징이 있다. 핀란드 청년보장은 공공 고용 서비스 기관에 등록한지 2주 이내 개인별 취업활동 계획에 관한 초안을 작성하며, 청년 니트가 3개월 이내 고용되거나, 교육 받도록 한다.

또한 핀란드의 청년보장은 청년의 취업보다 일할 능력을 키우는 교육·훈련을 우선시하는 제도이다. 이를 위해 공공 기관, 민간, 시민단체 등의 강력한 파트너십을 구축하기 위해 노력하며, 원스톱 서비스를 제공한다. 또한 핀란드의 청년보장제는 청년 니트의 4분의 3이 이 프로그램에 포함되어 있어 긍정적 평가를 받은 제도이다 (European Commition, 2018a).

이 절에서는 핀란드의 청년 보장을 중심으로 청년 니트에 대응하는 정책을 살핀다. 핀란드는 청년보장이라는 포괄적인 제도를 통해 청년 관련 정책을 펼치고 있다. 더불어 청년 니트를 대상으로 시행된 기존 프로그램 중 3가지를 살펴본다.

1) 청년보장에 대한 개괄

핀란드 청년보장의 목표는 청년들을 교육·훈련에 참여하게 하거나, 취업하게 하여 이들의 사회적 배제와 소외를 막는 것이다.⁶¹⁾ 청년보장은 25세 미만 청년이거나, 최근 졸업⁶²⁾한 30세 미만 청년들에게 실직한지 3개월 이내에 직장, 학습 공간(study place)이나 워크숍, 재활 서비스 등을 지원한다. 청년보장은 장기 실업으로 인한 사회적 배제와 소외를 방지하는 데 중점을 둔다. 이러한 목적에서 청년보장은 청년 자신의 능력에 적합한 직업 경로를 찾도록 지원하고, 이를 통해 청년 개개인의 성장, 삶을 돕는다.

2013년에 시작한 청년보장은 2005년부터 실시된 사회보장(social Guarantee)에 연원이 있다. 사회보장은 25세 이하 청년에게 공공고용서비스(PES)가 잘 전달 되도록 하는 데 초점을 맞춘 제도였다. 청년보장과 관련된 특정한 법률이 규정되어 있지 않지만, 행정부 부서간의 협력, 기존 법률 개정 등에 근거하여 청년보장을 실행한다. 청년보장은 광범위한 범위의 서비스를 제공하는데, 이들 서비스에는 교육보장, 청년 스킬 프로그램, 고용경제부의 공공고용서비스, 재활 서비스, 지역 차원의 사회보장 서비스, 아웃리치(청년보장 서비스 대상인 청년을 발견하여 지원하는 서비스), 청년 워크숍(현장 학습을 지향하는 워크숍) 등이 있다.

청년보장을 정책 대상에 효과적으로 전달하기 위해서는 국가와 지역 차원의 다양한 담당자 간의 협력이 중요하다. 핀란드 청년보장은 공무원, 민간 기업, 사회·시민조직, 청년들의 협력을 토대로 하는 민관 참여 모델(public-privit-person-model)이다([그림 VIII-8] 참조). 이러한 측면에서 청년보장 관계자들의 효과적인 협력을 위해 국가 청년보장 워킹 그룹(National Youth Guarantee Working Group)을 구성하였다. 국가 청년보장 워킹 그룹은 고용경제부(Ministry of Employment and the Economy), 교육문화부(Ministry of Education and

61) <https://minedu.fi/documents/1410845/4150027/The+Youth+Guarantee+in+Finland>(검색일: 2018년 9월 17일)

62) '최근 졸업'은 졸업한지 12개월 이내를 말함.

Culture), 사회보건부(Ministry of Social Affairs and Health, MSH), 국방부, 재정부, 핀란드 전국교육위원회, 핀란드 지방/지역 당국협회, 노조, 고용주 협회, 청년연합 등으로 구성되었다.

청년들			
<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 당국 - 교육 당국 (Educational authorities) - 교육기관 - 사회 및 건강 관련 당국 (Social and health care authorities) - 문화 관련 당국 - 청년 관련 당국 - 청년 아웃리치 - 워크숍 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공고용서비스 (TE offices) - 청년의 공공고용서비스 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용경제부(Ministry of Employment and the Economy) ○ 교육문화부(Ministry of Education and Culture) ○ 사회보장건강부(Ministry of Social Affairs and Health) ○ 국방부 (Ministry of Defence) ○ 재정부 (Ministry of Finance) ○ 노동시장 조직들(Labour market organisations) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제3부문 - 조직들(Organisations) - 커뮤니티(Communities) - 교회(Church parishes) ○ KELA - 청년 재활 서비스 ○ 고용주 - 공공 부문 - 민간 부문

* 출처 : <https://nuorisotakuu.fi/en/materials>에서 2018년 9월 15일 인출 후 재구성.

그림 VII-8 청년보장에 참여하는 기관 및 조직들

교육문화부는 국제협력, 교육, 과학, 문화, 청년 스포츠 정책 담당한다. 청년보장에서 교육문화부는 지역의 29세 미만 청년 수에 기초하여 청년 대상 서비스(청년 아웃리치, 청소년 워크숍 등)를 위한 기금을 지역에 배당한다. 고용경제부는 노동시장, 근로자 고용가능성, 기업가 정신, 혁신 활동 및 지역개발에 관계된 과제를 책임진다. 고용경제부의 권한 범위는 고용, 실업, 공공고용서비스, 직장, 노동 분쟁, 단체 협약 및 조정, 이민자에 관한 것이다. 고용경제부는 청년보장에 관하여 교육문화부와 사회보건부와 함께 청년보장 정책을 조정하고 실행한다. 고용경제부는 임금보조와 일자리 코칭에 기금을 제공한다(European Commission, 2015a).

사회보건부는 사회 및 보건정책의 계획, 조정, 실행을 담당하며, 지방자치단체에서 실행한 사회복지 서비스에 관한 후속조치를 취한다. 지방자치단체는 청년에 대한 사회 건강 서비스를 지역 수준에서 조직한다. 청년법(Youth Act)에 따르면 지방자치단체는 청년 지도와 서비스 네트워크를 제공한다. 청년층에 대한 정보를 수집하여 유용성과 효과성을 보증하며, 서비스에 대한 인식을 높이고, 지방 수준에서 정보교환을 증진한다. 핀란드의 사회보험기관(이하 KELA)은 의회가 감독하는 독립기관이다. KELA는 실업 수당을 제공하고 장애급여와 재활급여를 보조하며, 직업 재활과 의료 재활 비용도 KELA에서 지원한다. 또한 KELA는 온라인 서비스와 소셜 미디어를 이용한 서비스를 개발한다(European Commission, 2015a).

제3부문도 청년보장에서 중요한 역할을 담당한다. 청년 조직과 NGO 조직들은 소외된 청년을 발견하도록 돕고, 사회적으로 약자이거나 빈곤한 청년에 삶의 기술을 제공한다. 제3부문도 청년보장을 효과적으로 전달할 수 있는 역량을 갖추어야 하며, 한편으로는 수많은 청년을 대표하여야 한다. 핀란드에서는 청년 조직들이 청년보장의 시작부터 중요한 역할을 하였다(European Commission, 2015a).

**제3부문으로서 핀란드 청년연합
(Finnish Youth Cooperation Alliance, 이하 Allianssi)**

120여 개의 청년조직을 대표하는 Allianssi는 국가 청년보장 워킹 그룹을 통해 청년보장의 설계에 참여하였다. 또한 Allianssi는 청년보장에 대한 건설적인 비판자와 파트너로 청년보장의 평가에도 참여하였다.

Allianssi는 청년보장에 관하여 풀뿌리 청년 단체 간에 의견을 일치시키는 데 기여하였다. Allianssi는 교류의 장을 만들었고, 그 결과 Allianssi의 대표자들이 국가 청년보장 워킹 그룹에 안건을 제시할 수 있었다. 이러한 접근은 국가적 논쟁에서 청년 조직들이 단일한 목소리를 내게 하여, 청년 조직들의 위상을 높였다. 앞서 밝힌 바와 같이 Allianssi는 청년보장의 설계 및 실행 단계에서 자문을 제공하였을 뿐 아니라, 2014년에 청년보장에 관한 평가 시에 청년보장에 관한 청년의 인식과 경험에 관한 설문조사를 수행하였다.

핀란드 청년 조직들은 청년보장, 오퍼의 실행 및 개선에 장기적인 정치적 약속을 중요시한다. 그리고 이들은 제3부문의 역할이 강화되도록 추가적인 재원을 요구한다. 제3부문의 예방적 활동이 사회적 배제를 감소하게 하는 데 비용 효율적이기 때문이다(The European Commission, 2014b).

2) 청년보장의 내용

(1) 교육보장(Education Guarantee)

교육보장은 청년보장의 핵심이다. 앞서 언급했던 것처럼 핀란드는 양질의 교육 시스템을 갖추고 있기 때문에 교육을 마칠 수 있도록 보장하는 것은 매우 적절한 정책적 대응이라고 볼 수 있다. 교육보장은 종합학교(comprehensive school)를 이수한 청년에게 후기 중등교육, 직업교육, 훈련, 견습, 청년워크숍, 재할 등의 수단으로 학습 공간을 보장한다. 이를 통해 교육의 접근성을 확보하고 교육과 자격 이수, 채용에 실제적 기회 마련한다. 실제로 2013년에는 일반적인 중등교육, 직업교육, 견습 등을 위한 학습공간을 확보하여 학습 공간이 부족한 곳에 1,700개의 직업교육을 위한 학습공간을 만들었다.

직업 교육을 위한 학습 공간은 종합학교까지 이수한 자와 고등학교 수준의 직업 교육 자격이 없는 청년에게 우선 제공된다. 도제제도(apprenticeship)는 청년의 교육·훈련에 적합한 형식으로 개발되었다. 기초교육을 이수한 청년에게 제공하는 견습을 위해 고용주에게 보상을 준다. 그 외에 지방자치단체는 상담 서비스의 제공을 담당하며, 지역 당국은 종합학교를 마친 청년에게 상담 서비스를 제공할 의무가 있다. 그리고 청년 이민자를 대상으로 핀란드어 습득을 지원한다.

□ 청년 스킬 프로그램(skills programme, NAO)

청년 스킬 프로그램은 기초 교육(basic education)을 이수한 상위 중등교육 자격이 없는 20~29세 청년에게 직업교육이나 훈련, 여타 자격 취득을 지원하여, 고등학교 수준의 직업교육(vocational upper secondary qualification), 숙련 직업 자격(further vocational qualification), 전문 직업 자격(special vocational qualification)을 수여하는 프로그램이다. 기초적인 직업 훈련 시스템을 증진함으로써 청년에게 학습 공간을 제공하고, 직업 자격이나 전문적인 직업 자격의 취득을 위한 예비 학습을 할 수 있도록 한다.

청년 스킬프로그램은 2013~2016년에 실행되었다가 2018년까지 연장되었다. 청년 스킬 프로그램은 교육문화부가 주관하고, 약 160개 지방 VET 공급자와 이들의 네트워크, 공공고용서비스(PES), 훈련 워크숍/조직들, 제3부문 기관들이 실행한다. 청년 스킬 프로그램의 재원은 국가기금과 EU 기금(그룬트비히와 에라스무스)이다. 청년 스킬 프로그램 재원 중 국가 기금이 1억 8천 7백만 유로이고, 재원 중 약 20만 유로는 EU 기금이다.

청년 스킬 프로그램은 직업훈련교육(이하 VET) 공급자를 참여하게 하여 ‘학습망(learning network)’을 조성한다. VET 공급자들은 청년들의 NAO 과정 참여를 장려하고, 청년들의 자존감을 강화하며, 학습 오리엔테이션 과정, 작업장에서 필요한 스킬 등을 제공한다. 교육문화부는 지방의 VET 공급자를 지원하고, 11개 전국 워크숍을 조직하며, 청년 스킬 프로그램 결과와 VET 공급자간 모범 사례를 공유한다.

2013~2016년에 청년 스킬 프로그램의 목표는 36,000명의 청년들에게 중등 교육을 제공하는 것이었다(Tuusa, Pitkänen, 2014). 이 기간 청년 스킬 프로그램 결과를 보면, 14,256명이 직업자격, 9,376명이 숙련직업자격, 93명이 특별직업자격을 취득하였다([표 VII-4] 참조). 2017년 9월 기준으로 자격이 없는 청년 14,100명이 청년 스킬 프로그램 과정을 시작하였다. 11,800개 이상의 직업 프로그램(vocational programme parts)이 완료되었고, 자격증 3,200개를 수여하였다.

표 Ⅷ-5 NAO 결과(2013-2016)

구분		직업 자격 (vocational qualifications)	숙련직업자격 (Further vocational qualifications)	특별 직업자격 (Specialist vocational qualifications)	합계
2013 ~	교육 시작	2,050	3,247	26	5,323
	자격 이수자	71	364	9	444
2014	부분 자격 이수자	300	1,128	2	1,430
2015	교육 시작	2,745	1,072	20	3,837
	자격 이수자	223	401	7	631
	부분 자격 이수자	1,717	906	7	2,630
2016	교육 시작	2,299	894	10	3,203
	자격 이수자	772	383	4	1,159
	부분 자격 이수자	4,079	981	7	5,067

* 출처 : https://www.oph.fi/download/179778_ao_eno_tilannekatsaus.pdf에서 9월 15일 인출 후 재구성.

청년 스킬 프로그램을 통해 고등학교 수준의 자격이 없는 청년에게 더 쉽게 다가갈 수 있게 되었고, 청년의 학습이 시작되는 시점에 청년을 지원할 수 있는 방안이 마련되었다. 한편으로 다중적이고 전문적인 팀의 구성, 교사와 청년 스킬 프로그램 상담사가 한 팀으로 업무 수행, 강사에 의한 보충학습의 도입 등과 같은 지역 VET 공급 방식에 있어서의 변화도 있었다.

이 프로그램의 참가자 중 80%는 실업자로 등록되어 있었고, 나머지 20%는 고용상태였다. 이러한 점에서 이 프로그램은 니트를 잘 겨냥한 조치로 평가된다. 청년 스킬 프로그램의 성과로 교육문화부가 시작한 2개의 프로그램이 있다. 이것은 성인의 ‘스킬 강화 기반’ 프로그램, 이민자 대상 스킬 프로그램이다. 성인의 스킬 강화 기반 프로그램은 고등학교 수준의 자격이 없는 30~50세를 대상으로 2015~2016년에 시행되었다. 그리고 이민자 대상 스킬 프로그램은 청년 스킬 프로그램 모델을 활용한 것이다. 또한 청년 스킬 프로그램은 직업교육에 관한 새로운 법률을 입안하는데 기여하였다.

청년 스킬 프로그램은 '일 기반'의 방법으로 수행되는 성인 교육과 훈련임을 강조하여, 괴롭힘이나 학습 장애와 같이 학교에서 얻은 불쾌한 경험을 방지하려 한다. 청년 스킬 프로그램 과정은 다른 학습 프로그램과 같이 동일한 숙련과 역량 기반 자격을 부여한다. 한편 설문조사에서 학생들은 청년 스킬 프로그램 과정을 통해 자신이 사회의 일부가 되었다는 느낌을 얻었다고 밝히고 있다.

(2) 고용경제부에서 청년보장

□ 공공고용서비스(PES, 핀란드에서는 TE-offices)

핀란드 고용경제부는 공공고용서비스 제공자로서 서비스 전달력을 향상하기 위해 노력하여 왔다. 모든 청년 서비스의 목표는 청년이 단순히 실업 상태에서 벗어나도록 하는 것이 아니라 지속 가능한 직업을 갖도록 지원하는 것이다. 실업 상태가 지속된 지 3개월이 지나지 않은 25세 미만 청년이거나, 최근에 졸업한 25-29세 개별 청년에게 가장 적합한 고용을 지원하고자 한다.

이러한 정부의 적극적인 개입에 PES의 서비스가 중요하다. 실업 상태인 청년이 구직자로 등록하면 PES 사무소는 등록한지 2주 이내에 자료를 수집한다. 수집한 자료를 바탕으로 청년과 함께 고용 계획을 수립하고, 필요하면 청년과 대면하여 더욱 구체적인 고용계획을 수립한다.

핀란드의 PES는 통합 서비스를 제공하며, 지역별로 적어도 1개의 장기 계획을 가지고 있다. 어떤 청년이 PES 사무소가 제안한 프로그램 이외의 공공 서비스를 요구하거나, 청년의 신체적, 심리적 제약이 있다면 관계자들과 협력하여 작업장 활동, 재활 서비스 등 특정 서비스를 마련하여야 한다. PES는 청년들을 고용할 의지가 있는 고용주와 회사들을 찾고 이들과 적극적으로 협력해야 한다. 또한 PES는 임금 보조금을 받을 수 있는 가능성을 고용주와 회사에 적극적으로 알려야 한다.

핀란드에서 PES 상담가들은 학습이나 건강 문제를 가지고 있는 청년 실업자들을 돕기 위해 ‘직업적 재활’을 제공하는 KELA와 같은 다른 관계자들에게 위탁할 수 있다. 또한 청년이 직업 재활에 쉽게 접근하게 하고, 이들을 포용하기 위해 주변 환경을 고려하여 청년의 문제에 직면하게 하고 청년들의 참여 동기를 제공한다. 심리적인 문제나 약물 남용 문제가 있는 청년에 대해서는 그룹 기반 프로젝트를 수행하기도 한다.

TE 사무소가 구직자에게 제공하는 서비스

TE 사무소는 핀란드에 거주하는 구직자, 핀란드에서 직업을 찾는 사람들이 주로 이용한다. 이들에게 제공되는 서비스는 다음과 같다(Finnish National Agency for Education, 2018).

- (a) 전문 분야의 공식, 직업 및 동향에 대한 정보 제공
- (b) 구직 및 구직자 스킬이 무엇인지 조언, 코칭 제공
- (c) 직업 선택(career choices)에 대한 개별 지도 및 진로 계획(career planning) 지원
- (d) 스킬 향상 및 새로운 영역의 일자리를 찾는 훈련 제공
- (e) 직업 세계로 재진입을 위한 지원
- (f) 경력 선택지로서 기업가정신에 대한 정보 제공

□ 개인별 취업활동 계획(Services in accordance with the employment plan)

청년은 실업상태가 3개월이 되기 전에, 개별 취업 대책을 수용하여야 한다. 청년과 PES 사무소가 합의한 개인별 취업 활동을 위한 계획은 상호 구속력이 있다. 만약 청년이 직업 훈련을 받지 않았다면, 고용 계획에서 첫 번째 단계로 직업교육을 받도록 한다. 커리어 코칭(career coaching), 직업훈련 지도(vocational guidance), 직업 경로 계획(career planning) 등의 방법을 활용하여 적절한 교육을 선택하게 한다.

취업활동 계획이나 이와 동등한 계획에서는 일자리 탐색 코칭, 일자리 코칭(work coaching), 고용시장 훈련(labour market training), 훈련 시범/시험

(training trials), 창업 보조금(start-up grant), 일자리 보조금(산시 카드) 등의 다음 단계 서비스를 반드시 제공해야 한다.

□ 산시 카드(Sanssi-card, 임금보조금)

산시 카드는 금융 위기가 있을 때 일시적인 조치로 2010년 5월에 도입되어, 2011년 1월까지 청년 18,500명이 '카드'를 받았다. 산시 카드는 VET 교육이나 고등교육을 졸업한 18-30세 청년 실업자의 고용을 용이하기 위해 도입되었다.

산시 카드 체계는 도입 이래 약간의 변화가 있었는데, 2010년 5월부터 8개월간은 관련 기준을 충족하여야 임금보조를 받을 수 있었다. 2년차에는 지방자치단체, 비영리 조직 등의 일자리에 보조금을 지급하였으나, 민간 부문 계약직 일자리에 추가적인 기준이 적용되었다. PES 상담사가 산시 카드를 청년에게 발급해 주면, 청년은 이를 고용주에게 주었다(Eurofound, 2012b).

임금 보조금은 고용 계약을 체결한 업무나 견습생 교육에 대해 지급된다. 자치단체, 기업 및 기타 고용주는 보조금 지급 조건이 충족되면 급여 보조금을 받을 수 있다. 고용주들은 전일제에 대해 최대 10개월 동안 매월 700유로의 임금보조금을 받을 수 있다. 만약 보조금을 받는 직원의 근무 시간이 업계의 정규 근무 시간의 최소 85%와 동일하다면, 고용주는 정해진 급여 보조금을 전액 받을 수 있다(Tuusa, Pitkänen, 2014).

보조금은 청년이 지속 가능한 직업을 찾을 때까지 등록 실업 기간으로 중단된 여러 연속 계약을 지원하는 데 사용될 수 있다. 청년들은 일시적 계약(temporary contracts)을 제안 받으며, 그들은 일과 공부를 번갈아 한다. 고용주들은 보통 4개월에서 6개월의 기간 동안 보조금을 받는다. 이 체계에서 보조금이 끝나면 고용주들이 고용을 계속 제공할 의무는 없다(The European Commission, 2014b).

2016년 핀란드 개혁안에서는 고용주를 위해 좀 더 사용자 친화적으로 임금보조 제도가 개편되었다. 그래서 산시 카드는 좀 더 확산되고 기업 서비스와 밀접하게 연계될 것으로 예상된다. 산시 카드로 견습 훈련 형태와 같이 직업 자격이 없는

청년들이 안정적인 훈련을 받고 있다. 이에 더하여 행정 경계를 넘는 관계자들의 협업으로 다양한 운영 모델과 재정 모델을 도입하여 견습 훈련에 관한 고용주의 관심을 끌게 될 것이다(Prime Minister's Office, 2016).

고용주 참여의 예 : 케스코(Kesko) 그룹

청년보장에 고용주가 적극 참여하면 구직자의 훈련, 수습, 견습, 고용 기회가 늘어나게 되므로, 청년보장제의 운용 시에 고용주와의 연계를 강화하는 것이 대단히 중요하다. 고용주가 청년보장에 적극 참여하는 사례로 핀란드의 'Kesko 그룹'이 있다.

Kesko 그룹은 식품과 가정용품 소매를 전문으로 하는 기업이다. 이 그룹은 9개국에 약 45,000명을 채용하고 있고, 핀란드에서는 3만 명, 이중 2만 명은 이 그룹의 일부인 K-소매 기업이 채용하였다.⁶³⁾

Kesko 그룹은 기업의 사회적 책임의 일환으로 2013년 10월에 청년보장제도에 참여하였다. 2013년부터 약 3,000명 이상을 고용하였고, 2014년에 총 1,200명의 청년 실업자가 이 그룹에 채용되었다(European Commission, 2014b). 2015년 말까지 청년 2,500명 이상, 2016년 말까지 청년 3,200명 이상, 2017년 말까지 3,800명 이상이 고용되었다(KESKO'S ANNUAL REPORT 2016, 2017). 이 그룹은 임금 보조, 수습, 견습 훈련과 같은 다양한 조치를 활용하여 청년을 고용하거나 청년에 훈련을 제공하였다. 이러한 결과는 Kesko의 최고 경영진의 헌신과 지역 PES 사무소 및 고용경제부의 협력으로 가능한 것이었다(European Commission, 2014b).

Kesko 그룹은 청년보장의 일환으로 수행되는 활동을 지원하고 조정하는 코디네이터도 고용하였다. Kesko에 지원하려는 청년은 일대일 지원을 코디네이터에게 요청할 수 있다. (European Commission, 2014b)

〈Kesko 그룹 인력의 연령 분포(2016년)〉

구분	핀란드에 있는 Kesko 그룹 연령 분포	다른 국가 있는 Kesko 그룹 연령 분포
26세 미만	23.2%	18.6%
26-35세	26.4%	35.2%
36-45세	22%	24.9%
46-55세	19.1%	14.9%
56세 이상	9.2%	6.4%

* 출처 : KESKO'S ANNUAL REPORT 2016.

https://www.unglobalcompact.org/system/attachments/cop_2017/367991/original/Kesko_Annual_Report_2016.pdf?1489661401에서 9월15일 인출.

63) <https://www.kesko.fi/en/Careers/k-job/youth-guarantee-in-the-k-group/> 2018년 9월 15일 접속

(3) 공공고용서비스 사무소와 지방자치단체

청년법(Youth Act, 2006)에 따라 지방자치단체는 청년 지도(youth guidance)와 서비스 네트워크를 갖추어야 한다. 네트워크에는 교육, 보건, 노동, 경찰 행정뿐만 아니라, 다른 지방자치 단체, 교회 사무소 등이 포함된다. 특히 직업 훈련 제공자의 참여가 중요하다(Tuusa, Pitkänen, 2014).

□ 청년 아웃리치(Youth Outreach Work)

청년 워크숍 활동과 청년 아웃리치는 청년보장의 지원 수단으로 비활동적 청년과 니트를 대상으로 한다. 청년 아웃리치(Youth Outreach Work)는 지원이 필요한 청년이나 니트 청년을 돕고, 개인에게 적합한 서비스를 제공한다. 2011년 1월 1일 시행된 규정에 따라 교육문화부가 재량으로 청년 아웃리치에 연간 정부 보조금을 지급하였다. 아웃리치는 지방자치단체들과 협력하여 추진된다.

청년 아웃리치 활동가들은 청년에 다가가기 위해 페이스북, 소셜 미디어 등 온라인을 적극적으로 활용한다. 또한 이들은 사회 복지사, 의료 기관, 고용 서비스, 청년 워크숍에서 청년들을 추천 받으며, 큰 도시에서는 ‘가두 선도(street work)’에 참여한다(European Commission, 2014b). 청년 아웃리치는 “릴레이(relay)” 원칙에 따라 다른 청년을 적절한 서비스로 이끄는 데 기여했다. 한편으로 청년이 자발적으로 청년 아웃리치에 참여하기도 한다(Tuusa, Pitkänen, 2014).

청년 정보의 공개에 관하여 당국의 권리와 의무가 법률에 규정되어 있다. 청년 아웃리치를 수행하려면 관련 당국은 청년의 연락처와 개인 정보를 거주지 지방자치단체에 다음과 같이 공개해야 한다. 1) 교육 제공자는 기초교육을 이수했지만 이후 교육 단계에 배치되지 않은 청년에 대한 정보를 공개해야 한다. 2) 교육 제공자는 직업교육이나 일반 상위중등교육에서 중퇴한 25세 미만의 청년에 대한 정보를 공개해야 한다. 3) 핀란드 국방부(Finnish Defence Forces)와 비군서비스(Non-Military Service) 관련 조직에서는 신체검사 결과 군복무비군복무를 면제

받았거나, 중단한 25세 미만의 청년에 대한 정보를 공개해야 한다. 또한 청년법은 청소년들의 전반적인 상황과 요구를 고려하여 청년 아웃리치를 수행할 목적으로 여타 당국이 청년의 연락처 정보와 개인 정보를 공개할 권리를 제공한다.

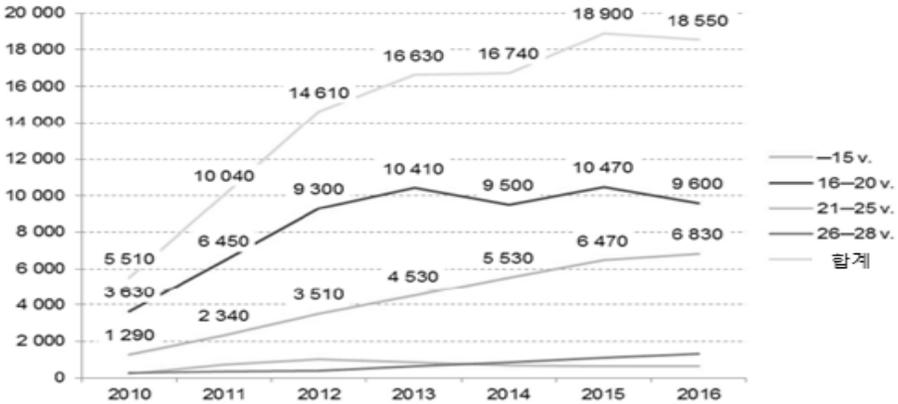
[표 VII-6]와 같이 2016년에 286개 기관이 응답한 설문에 따르면 청년 아웃리치를 통해 청년 26,499명과 접촉하였고, 이중 18,550명이 연락을 계속하고 있다. 연락을 지속하고 있는 청년 중에 특정한 조치나 안내를 받은 청년은 13,716명이다. 한편 청년 아웃리치 직원 590명이었다. 2016년에 교육문화부가 할당한 기금은 약 12.5백만 유로였고, 2017년에는 12.6백만 유로였다(Ruth Bamming, 2017a).

표 VII-6 2016년 아웃리치 결과(명)

구분 지역	청년 수			아웃리치 종사자 수	응답한 기관 수 (Vastaajat)	금액
	접촉	접촉 후 지속적 협력	조치중			
핀란드 남부	9,356	5,958	4,435	169	59	3,666,254
동 핀란드	3,330	2,440	1,596	84	39	1,739,450
남서 핀란드	2,660	1,839	1,279	76	32	1,453,500
중서부 핀란드	7,129	5,171	4,051	155	60	3,450,000
중부 핀란드	582	409	361	13	5	285,375
북부	2,688	2,172	1,637	68	27	1,405,050
합계	26,499	18,550	13,716	590	236	12,512,254

* 출처 : Ruth Bamming (2017a: 7). Etsivä nuorisotyö 2016 - Valtakunnallisen etsivän nuorisotyön kyselytulokset, 표 1을 재구성.

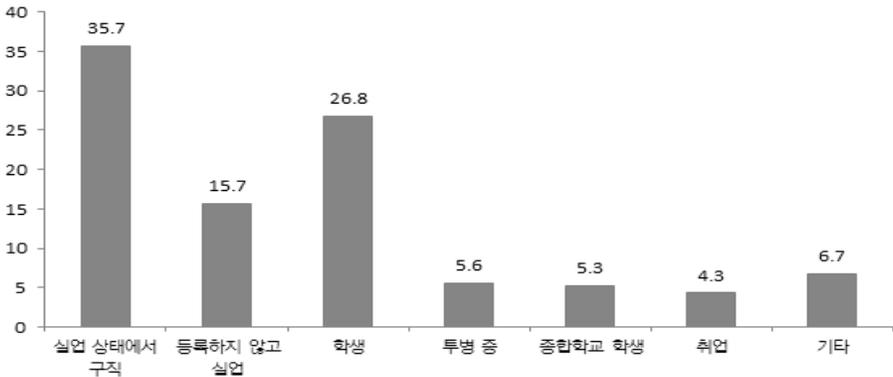
2012년에는 270개 이상의 지방 자치 단체(87%)에서 23,000명의 청년이 청년 아웃리치를 통해 접촉되었으며, 이들 중 14,000명 이상이 장기적인 지원을 받았다. 2016년에 연락을 지속하고 있는 청년 중 16~20세는 9,600명, 21~25세는 6,830명, 26~28세는 1,343명, 29세는 384명이다([그림 VII-9] 참조).



* 출처 : Ruth Bamming (2017a: 8). Etsivä nuorisotyö 2016 - Valtakunnallisen etsivän nuorisotyön kyselyn tulokset, 그림 2.

그림 VII-9 아웃리치로 결과(2010~2016, 명)

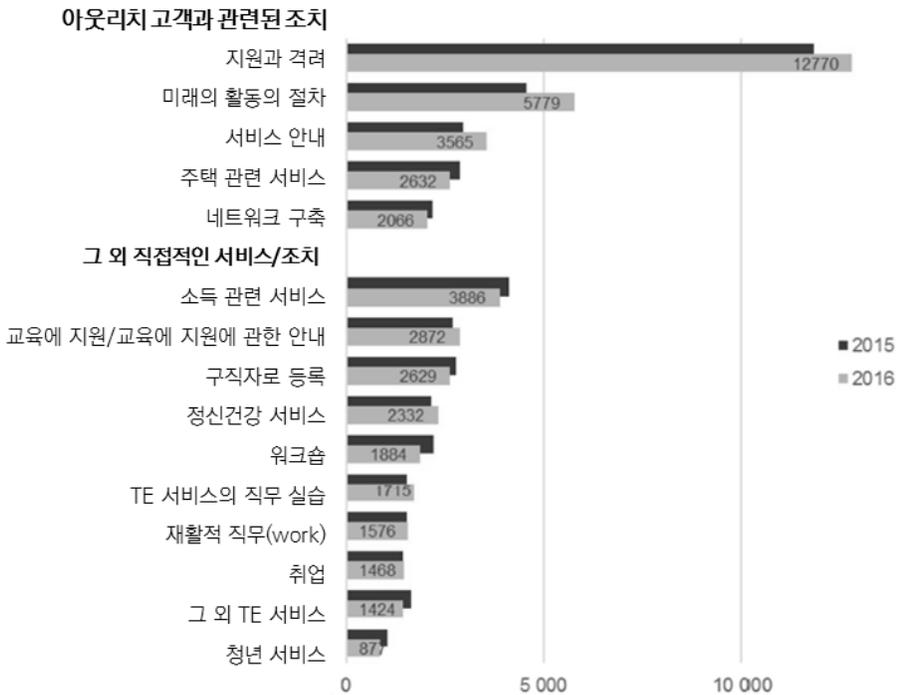
2016년에 청년 아웃리치로 발견되고 이후 협력을 지속하겠다는 청년들 중 35.7%가 실직 상태로 구직활동을 하고 있었고, 15.7%는 실업자로 등록하지 않은 채 실직 상태였다. 26.8%는 학생, 종합학교 재학생은 5.3%이며, 5.6%은 투병 중이었다(그림 VII-10] 참조)



* 출처 : Ruth Bamming (2017a: 15). Etsivä nuorisotyö 2016 - Valtakunnallisen etsivän nuorisotyön kyselyn tulokset, 그림 5 재구성.

그림 VII-10 발견 당시 청년의 생활 상태

이들 청년들에게 취해진 조치나 서비스를 살펴보면 [그림 VII-11]과 같다. 2016년에 청년들은 아웃리치 종사자들에게서 지지와 격려(12,770명), 서비스 안내(3,565명) 등의 조치를 받았다. 또한 청년들은 소득(income)과 관련된 서비스(3,886명), 교육에 관한 지도(2,872명) 등의 직접적인 서비스와 조치를 받았다.



* 출처 : Ruth Bamming (2017a: 18). Etsivä nuorisotyö 2016 - Valtakunnallisen etsivän nuorisotyön kyselyn tulokset, 그림 11.

그림 VII-11 청년에게 취해진 조치(2015-2016)

표 VII-7 아웃리치 종사자의 전공 분야(%)

전공 분야	비율
사회복지사 학사(social services)	32.2
지역사회 교육자(community educator)	19.7
청년/레저 훈련가 (youth and leisure instructor, physical education instructor)	15.6
보건 학위(재활상담사 등, Health care degree)	11.4
정치/사회과학 학위(political/social science degree)	3.9
청년 리더 등(Youth leader, youth secretary, youth worker)	3.6
그외 사회 사업가/상담사/심리학자/교사 등 (social work/counsellor/psychologist/educator/teacher)	3.6
아동 및 청년 특수 강사(child & youth special needs instructor)	2.7
교육학 학사/석사(master/bachelor of education)	2.7
그 외	2.9
잘 모름	1.9

* 출처 : Ruth Bamming (2017a: 23). Etsivä nuorisotyö 2016 - Valtakunnallisen etsivän nuorisotyön kyselyn tulokset, 그림 17을 토대로 저자 재구성.

* 주 : 관측치는 590명.

이러한 아웃리치 활동에 종사하려면 일정한 학력을 이수하였거나, 특정 자격이 있어야 하며, 여기에 관련된 경력도 있어야 한다. 그리고 이들은 타인과 대화에서 경청할 수 있어야 하며, 청년과 효과적인 의사소통을 위한 인내심, 때로는 열정도 갖추어야 한다(European Commission, 2015b). [표 VII-8]은 아웃리치 종사자들의 직업이나 자격을 보여준다. 아웃리치 종사자 570명 중 대다수가 사회복지학 학사(32.2%)이며, 그 외 지역사회교육 전문가(yhteisöpedagogi, 19.7%), 레저/체육강사(15.6%), 재활과 상담과 같은 간호학(11.4%), 정치/사회과학 학위(3.9%)로 구성되어 있다(Ruth Bamming, 2017a).

□ 청년 워크숍(Nuorten työpajat, Youth Workshop Activities)⁶⁴⁾

청년워크숍은 1980년부터 시작하여 현재까지 진행하고 있는 정책이다. 교육문화부가 주관하고, 고용부, 국가 워크숍 연합(Valtakunnallinen Työpajayhdistys, TPY), 지방자치단체, 도시 사회조직(Civil society organisations), 고용주, 사회보건 서비스 등의 기관이 협력하고 있다.

청년 워크숍의 궁극적인 목표는 청년들이 장기 실업자가 되는 것을 막고, 채용되거나 교육을 다시 시작하도록 취약 계층의 청년을 돕는 것이다. 청년 워크숍은 사회적 배경이 취약하고 학교를 조기에 중퇴한 청년을 대상으로 노동시장에서 장기간 배제되지 않도록 가능한 빠르게 개입하여 이들이 노동시장에 진입하게 돕는다. 청년워크숍은 교육시스템과 노동시장, 교육 시스템과 추가 교육 간에 가교 역할을 한다. 이를 위해 청년 워크숍은 실제로 경험해 보는 학습과 개인 맞춤형 지원을 제공한다. 청년 워크숍에 참여함으로써 '직무 습관(work habits)'과 자기 효능감을 향상하고, 관련 스킬을 습득한다(ICF International, 2014). 다시 말해, 청년 워크숍 활동으로 청년은 삶을 관리하는 기능을 향상하고, 청년의 성장과 독립심, 사회적 포용을 증진할 수 있다.

청년 워크숍의 주요 역할인 직업 훈련 영역은 그래픽 디자인, 목공, 금속공예, 직물, 음식제공 등이다. 청년 워크숍은 청년이 주도적으로 자신의 목표를 세우게 하여 개인에게 적합한 지원을 제공한다. 약물이나 알코올 중독 상담과 같은 개별 청년이 처한 심리적·사회적 상황을 고려할 수 있도록 자격증이 있는 직원이 훈련을 담당한다. 청년 워크숍은 참가자에 적합한 교육·훈련 경로를 제공하고 다양한 업무와 관련된 활동에 참여할 수 있게 한다. 참가 기간은 개별적 동의에서 진행되며, 청년 워크숍 기간은 개인마다 다르지만, 평균 6개월이고 최장 1년까지이다⁶⁵⁾.

64) <http://ec.europa.eu/social/PDFServlet?mode=mlpPractice&practicelid=15>를 요약 정리함,

65) <http://ec.europa.eu/social/mlp> 참조

표 VII-8 워크숍 방법과 서비스

구분	내용
개인별 계획과 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 훈련생의 참가; 워크숍 참가 기간 평가 - 개인별 취업활동 계획; 워크숍 기간과 워크숍 이후 후속 계획 - 훈련생 포트폴리오/훈련생 다이어리 - 숙련도(competence), 인증 기준(certificate)
건강과 행복	<ul style="list-style-type: none"> - 약물 오남용 방지 - 기타 보건 서비스 - 건강, 영향상태, 체육 교육
훈련 서비스와 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 직무 훈련 - 개인 훈련 - 그룹 훈련 - 직무에 관한 훈련 - 재할 훈련
별도 지원 서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 교육과정과 훈련 - IT 훈련 - 생활 지원 - 사회적 기능과 일상 생활 관리를 지원(Nuotta training) - 워크숍의 레저 활동
낮은 수위 서비스 (low-threshold service) 및 시작 기점과 관련된 활동	<ul style="list-style-type: none"> - 직무 및 기능적 능력 평가 - 이민자 포용 - 청년 아웃리치 - 시작 기간(start period)
교육기관과 기업의 협조	<ul style="list-style-type: none"> - 업무현장(workplace) 및 기업 방문 - 교육 기관 방문 - 작업장 외부에 참가자 배치

* 출처 : <http://www.avi.fi/documents/10191/2098389/Ty%C3%B6pajatoiminta+flyer+2016+english>

워크숍에 참가한 청년은 교육 기관의 협력으로 교육 이수 기회를 얻는데, 시간 제로 교육 받거나 정규 학교에 등록할 수 있다. 그러나 청년워크숍은 정규 교육이 아니기 때문에 교육기관의 동의를 얻어야 학점을 받을 수 있다. 그리고 청소년 워크숍 활동에서는 직무 지도(Job coaching)와 개별 지도를 수행하며, 이를 통해 청년의 직무능력 향상을 지원한다. 워크숍 활동은 청년의 교육과 직업에 관한 개별적 계획이나 목표를 파악할 수 있게 하며, 청년의 사회적 기술 및 역량을 개발하도록 돕는다. 직무 지도(Job coaching)는 청년의 개별적 필요나 특성에 따라 그 초점이 달라진다. 2016년 청년 워크숍의 기금은 총 108,617,080 유로이다.

이 기금은 지방자치단체와 같은 기관이 45%, AVI(Regional State Administrative Agency)의 국가 워크숍 보조금 12%, 다른 공공 기금 18% 등으로 구성되어 있다 ([표 VII-9] 참조).

표 VII-9 청년워크숍 기금(2014-2016년, 천 유로, %)

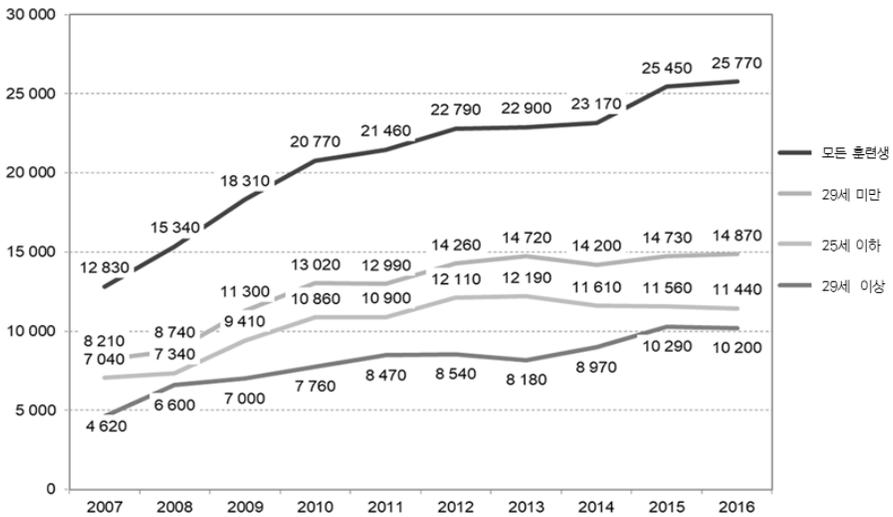
구분	2014		2015		2016	
정부 (지방자치단체 등)	44,667	42.8	51,383	45.9	49,237	45.3
AVI (OKM) 국가 청년 워크숍 보조	12,733	12.2	13,296	11.9	12,511	11.5
AVI (OKM) nationwide grant seeking for youth work	4,703	4.5	3,540	3.2	2,876	2.6
AVI의 다른 기금	1,042	1.0	500	0.4	153	0.1
ELY financing ²⁾	-	-	-	-	2,213	2.0
Pay support (직원, 청년, 성인) ²⁾	-	-	-	-	8,272	7.6
RAY funding	1,691	1.6	1,514	1.4	1,499	1.4
유럽사회기금 (ESF funding) ¹⁾	-	-	945	0.8	1,679	1.5
그 외 공공기금 (Other public funding)	9,715	9.3	8,817	7.9	2,782	2.6
민간 기금 (Private funding)	352,713	0.3	358	0.3	263	0.2
워크숍 가구 판매 (Sales of workshop furniture, owns products)	11,211	10.7	9,784	8.7	8,188	7.5
워크숍 서비스 제품 (Workshop service production, home help 등.)	5,486	5.3	5,079	4.5	6,518	6.0
훈련 서비스 판매 (KELA, TE-office)	9,974	9.5	13,783	12.3	10,199	9.4
기타 수입	2,885	2.8	2,949	2.6	2,226	2.0
합계	104,462	100	111,945	100	108,617	100

* 출처 : Ruth Bamming (2017b: 39). Työpajatoiminta 2016: Valtakunnallisen työpajakyselyn tulokset, 그림 39를 토대로 저자 재구성.

* 주 : 1) 2015 ESR rahoitus uusi kohta

청년 워크숍은 청년 노동시장에 긍정적 영향을 주었다고 평가 받는다. 2004년 워크숍 참가자가 약 85,000명, 2010에는 20,770명이었다. 2012년에는 29세

이하의 청년 14,260명이 워크숍에 참가하였다. 워크숍 기간이 끝난 후에는 4/5이상 (80%)이 교육, 작업 또는 기타 조치에서 일자리를 찾았다. 2016년에는 청년 워크숍 기관 208개에서 25,770명이 훈련받았고, 이중 14,870명이 29세 이하 청년이었다 ([그림 VII-12] 참조).



* 출처 : Ruth Bamming (2017b: 39). Työpajatoiminta 2016: Valtakunnallisen työpajakyselyn tulokset, 그림 2를 토대로 저자 재구성.

그림 VII-12 청년 워크숍 훈련생 추이(2007~2016, 명)

2016년 청년 워크숍을 주로 담당하고 있는 기관은 지방자치단체 수준의 기관 (70.2%)이며, 이들 기관에서 평균 86.0명의 훈련생을 훈련하고 있다. 규모별로 살펴보면 종업원 10명 미만의 기관(141개)이 대다수이고, 중규모(47개), 소규모 (15개)의 순으로 나타난다([표 VII-11] 참조).

표 Ⅷ-10 청년워크숍 기관 형태 및 훈련생 수, 규모(2016, 명, %, 개)

구분	청년 워크숍		훈련			기관의 규모			무응답
	기관 수	비율	훈련생 수	비율	기관당 훈련생 수	소규모 (종업원 10명 미만)	중규모 (종업원 10-29)	대규모 (29명 이상)	
지방자치단체	146	70.2	12,549	48.7	86.0	114	26	6	-
등록된조직/기관	33	15.9	4,676	18.1	141.7	20	12	1	-
재단	19	9.1	7,870	30.5	414.2	3	6	8	2
회사	5	2.4	296	1.1	59.2	3	2	-	-
기타	2	1.0	54	0.2	27.0	1	1	-	-
무응답	3	1.4	325	1.3	108.3	-	-	-	3
합계	208	100	25,770	100	124	141	47	15	5

* 출처 : Ruth Bamming (2017b: 28). Työpajatoiminta 2016: Valtakunnallisen työpajakyselyn tulokset, 그림 18을 토대로 저자 재구성.

□ 사회복지, 보건 서비스 및 재활 서비스

청년보장에서는 사회복지와 의료 서비스가 필수 요소이다. 사회복지 및 보건 서비스에 관한 책임은 지방자치단체에 있고, 서비스마다 의무를 규정하는 법률은 다르다. 정신건강법(Mental Health Act) 및 약물중독자에 관한 법(Act on Welfare for Substance Abusers)은 지방자치단체에 정신건강과 약물 남용 서비스에 대한 지역의 수요를 충족하도록 의무화하고 있다. 청년에 대한 개별 재활 계획이 수립되며, 이 서비스들은 청년에게 통합적으로 제공한다.

재활고용 조치에 관한 법(Act on Rehabilitative Employment Activities)은 여러 행정기관의 경계를 넘나드는 전문적 협력과 이들의 조기 개입으로 청년을 지원하게 한다. 이 법에 따라 '실행 조건(activation condition)'이 충족되면 실행 계획을 작성할 수 있다. 이러한 계획을 세울 때에 맨 처음 고용이나 공공고용서비스의 지원이 가능한지 살펴야 한다. 위에서 언급한 조치에 더하여 이 계획에는 고용 가능성을 높이는 사회복지, 보건, 재활, 훈련서비스가 포함된다. 필요하다면 재활 고용 활동(Rehabilitative employment activities)에 참여할 의무가 이 계획에 포함될 수 있다. 어떤 고용 활동이 청년의 재활 요구를 충족하는지 평가하는 것은

지방자치단체의 의무이다. 여기서 재활 고용 활동은 청년워크숍이나 지방자치단체나 비영리 조직의 직무 단위로 조직될 수 있다.

사회복지, 보건 등의 서비스는 이민자, 소수민족, 장애인과 등을 포함한 모든 청년에게 제공된다. 장애가 있는 청년이라면 이러한 서비스가 사회 참여를 보장하기 때문에 보건 등의 지원과 재활의 필요성이 있다.

KELA는 위탁받은 청년이나 직무능력이 낮은 청년에게 ‘직업 재활(vocational rehabilitation)’을 제공한다. 이들 청년은 직업 교육이 부족하거나, 건강상의 이유로 고용될 가능성이 낮은 청년이다. KELA의 목표는 다른 관계자들과 협력하여 실제적이고 시의적절한 경로를 만들어 일할 수 있는 능력을 회복하고 직업을 찾게 하는 것이다. 재활서비스에 관한 법률에서 명시한 전제조건이 충족되면, 청년은 직업 재활과정, 교육, 직업재활을 지원받을 수 있다. 적응훈련, 재활과정, 재활심리치료 등 의료재활을 지원하여 청년의 학습 능력이나 일할 수 있는 능력을 키운다. 2014년에는 관련 법률이 개정되어 보다 완화된 조건으로 직업 재활에 쉽게 다가갈 수 있게 하였다. 또한 심리적 문제가 있거나 약물을 남용한 청년에게는 그룹을 기반으로 한 재활 프로젝트를 실행한다. 한편으로 KELA는 온라인과 소셜 미디어를 이용한 서비스도 개발하고 있다(Tuusa, Pitkänen, 2014).

(4) 원스톱 안내 센터(Ohjaamo)⁶⁶⁾

원스톱 안내 센터는 청년보장의 일부로 30세 미만의 청년에게 교육과 고용 지원뿐 아니라 개인적인 어드바이스, 생활관리 지원, 일상생활에 필요한 사회적

66) 핀란드 출장 중 면담한 고용경제부 관계자들(Janne Savolainen, Anna Toni)은 원스톱 안내 센터를 가장 성공적인 사례로 소개하였다. 이 센터를 통해 부처간 협력, 지자체와의 협력, 관련 기관간 협력, 기업, NGO 등 민간부문과의 협력을 이끌어냈다고 자평했다. 또한 원스톱 안내 센터에 대한 청년들의 피드백이 매우 긍정적이어서 10점 만점에 9점 이상의 만족도를 기록했으며, 다른 정책들에서 이렇게 높은 만족도를 보인 사례가 없었음을 강조했다. 한번 방문한 청년들이 다른 청년들을 소개하는 경우도 적지 않다고 했다. 또 다른 면담자인 Kari Hämäläinen(VATT)는, PES가 잘 구축되어 있음에도 이렇게 원스톱 안내 센터를 또 다시 만든 이유에 대해 교육과 고용을 넘어서서 청년들의 삶의 문제 전반에 대응하기 위한 것이며, 기존 PES가 너무 공식적이어서(official) 청년들의 접근성을 높이기 위해 문턱을 낮출 필요성이 있었음을 지적했다. 실제 방문한 헬싱키 내 한 원스톱 안내 센터에서 만난 직원의 경우, 청년들의 문턱을 낮추는 것이 매우 중요하며, 이를 위해 방문하는 청년들을 존중하는 분위기를 센터내에 조성하고 있음을 강조했다.

기술 습득 등을 지원한다. 원스톱 안내 센터는 2013-2015년 청년보장의 경험에서 기초하였다. 2010-2012년 시험적으로 도입되었고, 2014년 이후 유럽사회기금을 활용하였다. 원스톱 안내 센터가 없는 지방에서는 기존 운영 기금으로 이와 유사한 서비스를 구축하였다(Finnish National Agency for Education, 2018).

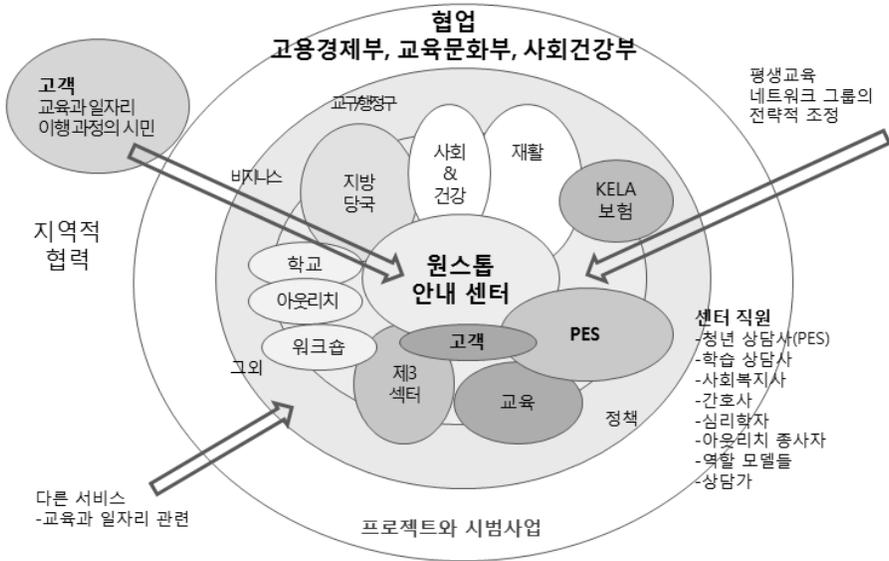
원스톱 안내 센터를 통해 청년을 위한 서비스를 강화하고 전달 체계를 단순화 하며, 중복된 서비스를 제거할 수 있다. 장기적으로는 대면 및 다채널 온라인 서비스와 병행하여 통합된 일자리 경력관리 모델 개발을 목표로 하고 있다. 파트너 조직은 동일한 물리적 공간을 공유하는 것 외에도 공통된 이름 하에서 행동하며 공통 디지털 플랫폼 내에서 네트워킹 한다. 이 서비스는 청소년 상담자, 학습 상담자, 사회복지사, 청소년 봉사자, 심리학자, 역할 모델 및 간호사 등 다양한 전문가를 통해 제공된다.

정부의 여러 기관이 원스톱 안내 센터의 광범위한 협력을 전제로 한 네트워크에 참여한다. 참여하는 정부 기관은 PES의 전문가, 지방 사회보건 서비스, 지방의 청소년 서비스, 사회안전 사무소, 교육기관, 워크숍 제공 기관 등이다. 이외에 제3부문 조직과 단체들이 자원 봉사 활동이나 다른 청소년 관련 활동에 참여한다. 또한 원스톱 안내 센터는 청년과 기업가나 기업가 조직들 사이에 가교 역할을 수행한다. 청년들도 원스톱 센터의 설계 및 평가에 적극적인 역할을 하였다. 원스톱 안내 센터들은 쇼핑몰과 같이 청년이 시간을 많이 보내는 접근성이 높은 장소에 입지하였다. 그리고 이들 센터들은 낙인효과를 피하기 위해 취약계층 청년만을 대상으로 지원하지 않는다.

이 조치의 설계와 실행을 지원하고, 공통의 디지털 플랫폼과 인터넷 기반 지침을 개발하고, 결과를 평가하기 위해 국가적인 전담 조정 기관(Kohtaamo)이 설립되었다(European Commission, 2016a).

원스톱 안내 센터는 청년의 요구나 필요를 잘 알게 하고, 청년들이 일상생활에 대처하는 능력을 강화하게 한다. 원스톱 센터는 청년이 처한 상황에 대한 장기적인

해결책이 도출될 때까지 지원한다. 여기서 장기적인 해결책이라 함은, 예를 들어 청년이 학습 기회 또는 새로운 일자리를 찾거나 네트워크에서 제공하는 서비스를 받는 것이다(European Commission, 2016b).



* 출처 : CASE Finland: One-stop Guidance Centres & Outreach
<http://www.kpmc.lt/refernet/wp-content/uploads/2017/05/Guidance-and-Outreach-Mika-Launikari.pdf>
 에서 9월 15일 인출 후 재구성.

그림 VII-13 원스톱 안내 센터의 구조

2015-2018년까지 유럽사회기금(ESF)이 3.1백만 유로(자금 75%)을 지원하고, 여기에 핀란드 헬싱키시 자금인 1백만 유로(25%)가 더해졌다. 지방자치단체도 물리적 공간과 자금을 제공하였다. 2018년에 유럽사회기금이 만료되기 때문에 이 센터를 영구적으로 운영하려는 핀란드 정부가 추가적으로 2021년까지 5백만 유로를 제공하기로 하였다. 2017년 12월 현재 약 45개 원스톱 센터가 있고, 2018년까지 말까지 20개 센터를 추가하여, 주요 도시와 중소도시에 약 65개 센터가

개발될 것으로 예상된다. 각 분야의 전문가 400여 명이 일주일에 하루 이상 근무하고 있다.⁶⁷⁾ 2016년 핀란드 개혁안에서도 ‘청년보장에서 지역보장으로(From the youth guarantee towards a community guarantee)’를 목표로 공공 부문, 민간 부문, 제3부문 등과 협력하여 다양한 워스톱 서비스와 이와 비슷한 기능을 하는 서비스를 확장하고, 강화할 것임을 강조하였다(Prime Minister's Office, 2016).

2017년 1월부터 3월까지 통계 자료에 따르면 청년들과 약 30,000번 접촉하였으며, 이중 9,600건 이상이 개별적 면대면 시간이었다. 청년이 제기하는 이슈나 주제는 일이나 기업가정신(35%), 교육훈련(22%), 자신의 경제 문제(10%), 웰빙 및 건강(9%), 자신의 시간/주택에 대한 내용(7%), 자유시간(5%), 데이트와 인간관계(3%), 약물(3%), 기타(6%)이었다. 55%가 남자였고 44%가 여성이었으며, 연령대는 18-24세(56%), 25-30세(16%), 13-17세(12%) 순이었다(Finnish National Agency for Education, 2018).

3) 핀란드 청년보장제도 단계 및 오퍼(Offer)

(1) 청년보장제도의 주요 단계⁶⁸⁾

청년보장이 활성화되는 과정을 단계별로 설명하면 다음과 같다. 청년구직자의 청년보장 참여가 1단계이다. 청년이 PES(TE 센터)나 온라인을 이용하여 PES 등록하는 것으로 청년보장이 시작된다. 청년의 PES 등록은 아웃리치를 통해서 이루어지기도 한다.

2단계로 등록한 청년을 대상으로 진단 평가를 수행한다. 이를 바탕으로 PES에 등록한지 2주 이내로 PES 상담사와 함께 개별 고용계획 초안을 작성한다. 이 계획에 대해 PES 상담사와 청년 모두가 책임이 있고, 상호 구속력을 가진다. 청년

67) <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=46&langId=en&projectId=2859> 참조

68) European Commission(2014a: 3-12)을 요약 정리하였음.

에게 취해질 여러 조치에 관한 개요를 작성하고, 후속 조치와 모니터링에 대한 대강의 일정을 기술한다. 2단계에서는 일자리 검색, 직업 경로와 일에 관한 코칭이 진행되고, 온라인과 전화를 이용한 일자리 정보 서비스를 제공한다. 일자리 제의를 받아들일 준비가 된 청년에게는 일자리 매칭을 진행한다.

3단계에서 청년보장과 관련된 활동이나 숙련도 향상을 위한 조치가 취해진다. 교육보장, 고용주 임금보조, 청년 워크숍, 재활 서비스 제공, 직업 탐색 기회 등이 청년에게 제공된다. 상술한 바와 같이 교육보장은 의무교육 이수자들을 대상으로 교육·훈련을 위한 학습공간을 보장하는 것이다. 고등학교 수준의 자격이 없는 20~29세 청년을 대상으로 한 스킬 프로그램과 VET 시스템에서 학습 공간은 부분적이거나 완전한 VET 자격을 획득하는 기회를 제공한다.

고용주로 하여금 직원이나 견습생의 채용을 장려하기 위한 임금보조·견습보조(Sanssi Kortti)는 최장 10개월 동안 지원된다. 이 보조금은 전체 견습 훈련기간을 보조한다. 또한 청년 워크숍과 같은 개별화한 지원을 제공한다. 청년 워크숍은 실제적이고 개별화한 지원을 통해 청년의 스킬을 향상시켜 취약계층의 청년이 노동시장에 진입하거나 재교육 받을 수 있게 한다. 수습과 직장체험 등의 직업 탐색 기회가 주어진다. 수습 기간은 민간 기업에서 최장 6개월, 지방자치단체에서 최장 12개월이다.

한편 재활서비스뿐 아니라 직업재활도 제공하는데, 직업재활은 장애나 건강상 문제가 있는 청년이 직무 수행이나 교육을 받을 수 있도록 돕는 것이다. 'VET 수습(VET trials, 직장체험(Career Start))'에서는 여러 학습 방안을 선택할 수 있다. 그리고 청년 기업가에게는 훈련, 창업 보조, 안내 등의 실제적인 지원을 제공한다.

4단계에서는 후속조치와 모니터링을 실시한다. 개별 고용 계획에는 구직활동을 추적조사하기 위한 일정표를 세우는 것이 포함되어 있다.

(2) 주요 오퍼의 내용⁶⁹⁾

청년보장제도에서 상담사와 면담한 이후 청년보장 오퍼를 수용하는 단계로 나아간다. 청년보장제도에서는 이러한 오퍼의 질적 측면을 중시하며, 이에 대해 EU에서 정기적인 모니터링을 수행한다.

핀란드의 청년보장은 적극적 노동시장정책(ALMP)을 통하여 오퍼를 제공한다. 이 오퍼는 고용, 교육, 훈련, 견습제도 등으로 분류된다. 단, 훈련 오퍼에서 제공하는 ‘코칭’은 상담과 코치 활동이며, 구직과 경력 지도(career guidance) 등을 포함하고 있지만, 오퍼라기보다 예비 교육의 일부로 간주된다.

표 Ⅷ-11 고용 오퍼

조치명	하위 형태	계약의 조정 가능성	상근 여부	보수/지원	최소 기간	비고
고용 보조금 (Palkkatuet, Employment Subsidies)	고용장려금 (Employment incentives)	일부 근로 계약만 조정 가능	일부 가능	국가/부문별 임금계약에 따른 보수	최소 기간은 없음. 최대 10개월 (보조금)	기간은 대상 그룹에 따라 24개월까지 연장 가능 (예, 장애인, LTU)
임시적인 정부 고용 (Valtiolleyöllis täminen)	직접 일자리 창출 (Direct job creation)	고정 기간	모든 오퍼가 상근	국가/부문별 임금계약에 따른 보수	최소 기간은 없음. 최대 10개월	기간은 대상 그룹에 따라 24개월까지 연장 가능 (예, 장애인, LTU)
창업 보조금 (Starttirahat, Start-up grants)	창업 장려금	관련 없음	관련 없음	창업장려금 : 현금 급여	최소 기간은 없음. 최대 12개월	창업보조금은 정규 고용보조금에 최대 60% 가산한 금액에 해당 하는 금융지원을 제공함(주당 5일 근무 시, 근무일수가 5일보다 적으면 비례하게 제공). 보조금은 6개월 단위로 평가됨. 신규 인력 채용시 6개월 지불해야 하는 임금이 있는 경우 최대 18개월 까지 연장 가능함.

* 출처 : European Commission(2016a: 7-8)를 토대로 저자 재구성.

69) European Commission(2016a: 5-8)을 요약 정리하였음.

고용 오퍼(Employment offers)는 지방자치단체 등의 공공부문과 비영리기관 부분에서 수행하는 고용기회, 창업장려금, 일자리 창출 등을 말한다. 고용오퍼에서 임금은 국가나 부문별 임금협정에 따른다. 단기간에는 고용 오퍼에 제약이 없지만 최장 기간은 10~12개월이다. 장애인 등의 특수한 대상자, 신생기업이 근로자를 추가로 채용하는 등의 특수한 상황이면 고용 오퍼가 연장될 수 있다. 고용 장려금 오퍼의 경우, 조정 가능한 근로계약에 기초하여 참여할 수 있다.

교육 오퍼(Education offers)는 초기교육, 보충교육, 재교육 등으로 유연한 형태를 띤다. 전문적 기술을 더욱 향상하고자 원하는 참가자는 수개월에서 2년까지 지속할 수 있다. 참가자는 현금급여나 실업급여를 받는다. 선택한 훈련 경로에 따른 수준의 자격을 획득할 수 있다.

표 VII-12 교육과 훈련 오퍼

조치명	하위 형태	자격	상근 여부	보수/ 지원	최소 기간	비고
노동시장훈련 (Työvoimakoulutus, Labour Market Training)	ALMP	오퍼는 공인된 자격으로 이어짐	일부 가능	실업 급여, 그 외 현금급여	며칠부터 1년 이상	24개월동안 마칠 수 있다면 노동시장 훈련 으로써 학사 학위는 조기에 중단된 교육 보충이 가능함.
실업급여로 동기화한 학습(Omaehtoinen opiskelu, Self- motivated studies supported by unemployment benefit)	ALMP	오퍼는 공인된 자격으로 이어짐	일부 가능	실업 급여, 그 외 현금급여	최소 기간은 없음. 2년까지	참가자들이 실업급여를 받는 동안 고용 관리국은 훈련 서비스 비용을 지불함. 참가 자들은 숙박비와 여비(최대 주당 5일을 보장 하는 생계수당(subsistence allowance)을 받을 수 있음. 생계수당은 주거지 지역이나 통근권 밖에서 수학하는 참가자에게 지급됨.

* 출처 : European Commission(2016a: 7-8)를 토대로 저자 재구성.

견습 오퍼(Apprenticeship offers)는 수개월에서 2-3년 동안 지속되고, 참가자들은 국가나 부문별 임금협정에 따라 보수를 받으며, 현장실습은 서면계약을 포함한다. 이 서면 협정에서는 PES가 견습기간을 마친 사람을 고용주가 채용하도록 요구 할 수 있다.

표 VII-13 실업자를 위한 견습(Oppisopimuskoulutus työttömille)

하위 형식	서면 동의	상근 여부	보수/ 지원	최소 기간	비고
ALMP	서면 계약	일부 가능	국가나 부문별 임금계약에 따른 보수	몇 달에서 2-3년 까지	기초적인 직업훈련의 형식, 숙련 훈련, 갠스훈련, 재교육 등을 취할 수 있음. 고용주는 보조금을 받으며, 보조금은 대상 그룹 (장애인 등)에 따라 증가할 수 있음. 모든 견습생은 공공고용서 비스(PES)가 견습을 마친 후 그 사람을 고용하게 하는 조건을 추가할 수 있는 서면 동의서를 포함할 수 있음.

* 출처 : European Commission(2016a: 7-8)를 토대로 저자 재구성.

훈련(Traineeships)은 참가자들이 재정적 지원을 받는 동안 참여하게 되는 직무
실습(work try-outs)이나 교육 실습(education try-outs)을 말한다. 교육 실습 기간은
최대 10일까지이며, 직업실습은 12개월까지이지만, 같은 고용주와는 6개월까지만
가능하다. 장기 실업자는 주당 1-5일(12개월에 230일 이상), 최소 일일 4시간
일하는 동안 3-24개월 지속되는 재활 조치에 따른 수당을 받는다.

표 VII-14 훈련생(traineeships)

조치명	하위 형식	서면 동의	상근 여부	자격	보수/지원	최소 기간	비고
재활 일자리 경험 (Kuntouttava työtoiminta)	ALMP	서면 계약	일부 상근	관련 없음	보수, 실업수당, 그 외 현금급여	3개월	
코칭 (Valmennukset)	ALMP	서면 계약	일부 상근	관련 없음	보수, 실업수당, 그 외 현금급여	최소 기간 없음. 최대 연간 40일	직무 코칭(최대 50시간), 구직 훈련(최대 연간 20일까지 지속), 커리어 코칭(최대 연간 40일)
시험 (Kokeilut)	ALMP	서면 계약	일부 상근	관련 없음	보수, 실업수당, 그 외 현금급여	최소 기간 없음. 일반적으로 1-3개월	

* 출처 : European Commission(2016a: 7-8)를 토대로 저자 재구성.

4) 청년보장과 관련한 개별 프로젝트

다음은 청년보장의 목적과 궤를 같이하는 프로그램으로 다양한 행위자들의 협력으로 추진된 우수 사례들이다. 이들 프로그램들은 청년의 고용을 증진하고, 교육의 기회를 제공하였으며, 기업가정신을 향상하여, 청년이 사회적으로 배제되지 않도록 하는데 기여하였다.⁷⁰⁾

(1) 열린 직업교육 대학(OPEN VOCATIONAL COLLEGE)

이 프로젝트는 청년실업의 급격한 증가를 배경으로 하여, North Karelia 지역의 교육 및 훈련 컨소시엄 주체로 2010-2014년에 진행되었다. 유럽사회기금(ESF) 1.9백만 유로가 열린 직업교육 대학에 투입되었다. 이 프로젝트의 목표는 청년 니트의 참여와 이들의 삶의 기술을 증진하기 위함이다.

표 VII-15 열린 직업교육 대학

1. 교육 신청	- 상담실 안에서 지도(Guidance in counselling office) - 인터뷰, 선정 기준 확인 노동경제부 사무소에 신청 학생 선발	상담 센터 : 단계별 지도
2. 개별 학습 계획(plan)	개별 기간, 내용, 목표 일상생활 기술, 학습과 업무 능력 강화, 직업관련 목표 교육으로 달성하고자 하는 목적 검토	
3. 직업교육 선택 사항	- The North Karelia College - The North Karelia Adult Education Centre - 전문대학이나 성인교육센터에서 직무기반(On-the-job) 학습을 토대로한 개별화 훈련	협업 : 경제개발 사무소 (Economic Development Office), KELA, 학교, 보건 및 사회복지(health care and social services)
4. 열린대학 이후 지도	- 공동 지원 시스템(Joint application system) - 학교에 개방적, 유연한 접근(Open or flexible access to schools) - 다른 서비스로 안내(Guidance to other services)	

* 출처 : <http://www2.cm-evora.pt/mecine/presentations/presentations%20Joensuu2013/Youth%20support%20project.pdf>

70) Henna Keränen(2012)에 소개된 일부 사례를 정리하였음.

열린 직업교육 대학은 직업교육을 이수하고 싶어하거나 수료하지 못한 교육을 마치기를 원하는 North Karelians 지역의 17-24세 실업자에게 유연한 교육 경로로 제공되었다. 열린 직업교육 대학에 지원하려면 Nuorten Tuki 프로젝트의 상담 및 안내 사무소를 거쳐야 하고, 학생 선발은 고용경제부 TE-사무소가 담당한다. 열린 직업교육 대학에서 예비적 훈련이나 자격을 획득하기 위한 학습을 완수할 수 있다.

교육 내용과 기간은 개별 학생에 맞추어 진행한다. 훈련에는 필수 과목과 모국어와 문해교육과 같은 공통적인 학습요소, 국어, 외국어, 수학 등이 포함된다. 필수와 공통 교과에 더하여 선택 교과와 직업 교과의 모듈을 선택하거나, 마치지 못한 직업 교육을 이수할 수 있다. 열린 직업 대학은 상위 중등교육을 이수하는 데 단계를 줄일 수 있게 하고, 직업자격 취득 기간을 단축시켜 준다.

예비 훈련에서 청년들은 모든 직업교육에 공통되는 모듈을 완성하고, 기본 교육에서 얻은 점수를 향상시키며 직업 상담을 받는다. 또한 사회적 기능을 향상시킬 수 있는 안내를 받는다. 또한 예비 훈련은 현장기반(on-the-job) 학습을 포함하고 있다. 현장기반 학습은 청년의 전문성과 직장 생활의 규칙을 습득하게 한다. 직업 학습은 부분적이거나 완전한 자격을 취득하기 위함이다. 자격 취득을 목표로 하는 교육은 대체로 직무지향(work-oriented) 형식으로 진행된다. 자격을 위한 학습을 목표로 하는 청년은 직업대학과 성인 교육기관으로 향한다.

표 VII-16 그룹 기반 예비 훈련 내용

주당 2 - 3일		주당 2 - 3일	개별적 지원
필수 학습	핀란드어	자신에 관한 지식과 학습 능력 : 의사소통과 사회적 기능, 학습 방법, 체육 교육	학생상담, 직무기반 학습 : 일자리 상담과 직무 기술을 지원 하는 기간
<ul style="list-style-type: none"> • 외국어(스웨덴어, 영어) • 물리학과 화학 • 예술과 문화 • 학생 선택과목 	<ul style="list-style-type: none"> • 수학 • 심리학 		
기초 교육을 통한 점수 수정		대학원 과정과 직업생활 준비 : 직무 상담, 직업생활에 관한 학습, 다양한 단기 인증 과정(응급처치, 위생)	

* 출처 : <http://www2.cm-evora.pt/mecine/presentations/presentations%20Joensuu2013/Youth%20support%20project.pdf>에서 9월 13일 인출 후 저자 재구성.

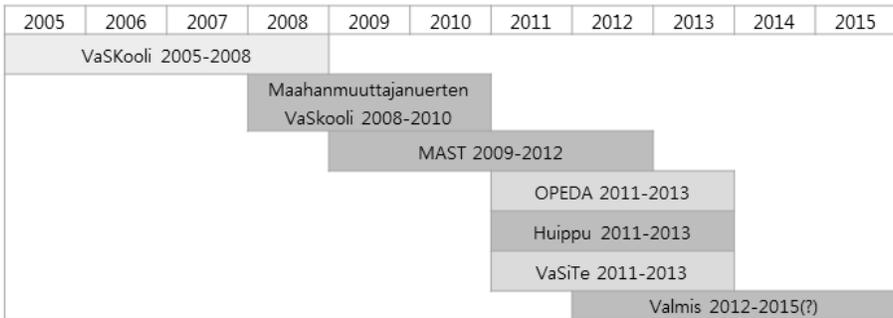
(2) 지역적 모델 MAST

2009~2011년에 수행된 MAST 프로젝트의 목표는 지역적 지침 모델을 만드는 것이다. MAST 프로젝트에서는 남부 핀란드의 청년을 이끌 책임 있는 전문가들의 네트워크를 통합·개발하려고 하였다. MAST 프로젝트는 사회적으로 배제된 25세 미만 청년이 목표 집단이다. 교육기관의 교사, 상담가, 워크숍 직원, 정부 당국, 고용주와 노동자 연합의 대표, 기업가 등도 이 프로젝트의 목표 집단이다. MAST 프로젝트는 지역을 기반으로 한 교육기관과 여러 관계자간의 광범위한 협력을 기초로 한다.

MAST 프로젝트는 니트 관계자들의 협력 증진 외에도 지역적 모니터링 시스템, 새로운 교육적 지도 모델을 포함한다. 프로젝트 실행의 범위는 3가지 전략으로 세분된다. 이러한 범주는 ① 학교와 청년 워크숍간의 협력 증진, ② 첫 번째 이행과정에서의 중단예방 및 개별적 지침과 학습경로 수립, ③ 후기 중등교육의 이수 및 학교에서 노동시장으로 이행 등이다.

남서 핀란드 지역의 지역 지침 모델에는 교육 기관과 청소년 워크숍간의 협력에 더하여 관련 운영 모델을 개발하는 것도 포함되었다. 이러한 협력은 커리큘럼에 따라 청소년 워크숍에서 직업 학습을 완료하는 것과 관련이 있다. 게다가 그 과정의 커리큘럼은 직업 부문으로 분류되었다. 이를 토대로 다양한 워크숍에서 공통의 평가 기준을 준수하는 자체 커리큘럼을 개발했다. 교육기관과 직무기반 훈련(work-based train) 공급자간의 협의를 통해 훈련 결과가 핀란드 교육과정에서 인정하는 수준과 동일하다면, 직무기반 훈련을 상위 중등직업 교육 이수로 간주하였다. MAST 프로젝트에 속한 직무기반 훈련 기관은 학습결과를 핀란드 국가 교육과정의 평가 수준과 일치하게 함으로써 훈련기관의 교육과정을 개발하게 되었다. 이러한 점에서 교육 기관과 훈련기관간의 협력이 프로젝트를 통하여 점점 더 강화되었다. 그 과정에서 교사와 강사 모두 워크숍에서 제공한 직무기반 과정을 잘 알게 되었고, 실무지향적 학습환경과 방법론에 대한 전문성을 획득하게 되었다. 이 프로젝트는 또한 MAST 교사들을 위한 운영 모델도 개발했다.

이 프로젝트는 종합학교 마지막 학년에 그들의 직업경로를 선택할 수 있는 다양한 모델을 만들었다. 이러한 조치는 종합학교에서 상위 중등학교로 진학하는 이행 단계에서 학업 중단을 막고, 개별적 지도와 학습경로를 구축하기 위함이다. 여기에는 학교에서의 실습, 학교 기반 교수와 워크숍 학습의 조합이 포함되어 있고, 특별한 지원이 필요한 이들에게는 직업교육을 대비한 예비 훈련을 제공한다. 또한 이 프로젝트는 상위 중등교육에 대한 학습 장소를 확보하지 못한 학생들에게 지침을 제공하기 위한 절차의 설명을 수반했다. 이 프로젝트의 경우 지침에 관한 모든 책임이 지역 내 모든 자치 단체 당국에 있다.



기초 교육	중등 교육	직장생활/ 계속 교육 (further education)
	MAST	VaSiTe
핀란드 전국교육위원회 기금 으로 개발하는 프로젝트	Valmis	
	OPEDA	
핀란드 전국교육위원회 기금으로 개발하는 프로젝트		
확산 및 결과물 기획(dissemination and productisation project)		

* 출처 : <https://drive.google.com/file/d/0BwZeSGXkOY6laTR3VXUtMGgzRmM/view>에서 9월 13일 인출.

그림 Ⅷ-14 MAST와 관련된 프로젝트

상위 중등교육에서 학업 이수를 증진하고, 직업세계로의 이행을 원활히 하기 위해 이 프로젝트는 상위 중등교육 수준에서 특수 교육을 개발하고, 실행모델과

구체적 실행 계획을 만들었다. 또한 구직에 관한 과정과 직무에 필요한 기능 과정을 시작하였고, 다양한 형식과 교재를 개발하였다. 무엇보다 새로운 졸업생의 취업에 지방자치의 책임을 강조하였다. 소메로(Somero)시는 16-20세 여름 근로자 44명을 고용했고, 라이시오 시는 4개월 동안 졸업생 7명을 고용하기로 결정했으며, Turku시는 1-2개월 동안 보조업무에 청년을 고용하였다.

(3) 청년 노동 및 학교 프로젝트(PATRA)

PATRA 프로젝트는 반타(Vantaa) 지역에 거주하는 17-24세의 모든 실업자를 대상으로 하는 정책이다. 실업이 장기화되기 전에 청년 실업자에게 직장 내 훈련(on-the-job training) 공간과 교육 서비스를 제공하기 위해 PATRA 프로젝트는 Vantaa시, TE 사무소, KELA 등의 효과적 협력을 구축하는 것이 목표이다. 이 모델은 적극적인 지도, 다방면의 전문적 접근, 고용주와의 협력, 네트워크를 기반으로 한 협력 등으로 이루어져 있다. 또한 이 프로젝트는 자기소개서 작성(CVs), 일자리 지원, 재정문제, 주택문제 등 청년의 모든 생활에 걸쳐 윈스톱 서비스로 도움 받게 설계되었다. 특히 이 프로그램에서는 간호사가 건강상태나 약물 오남용 등에 대해 상담해주고 있는데, 이런 것이 청년을 고용하는 데 필수적인 서비스임이 증명되었다.

PATRA 프로젝트를 통해 기업과의 협력을 기반으로 TE 웹사이트에 공고되지 않은 새로운 일자리를 확인할 수 있었다. 200개 이상 기업과 교육기관, 400명 이상의 청년 실업자를 모집하기 위해 매년 채용행사를 조직하였다. PATRA 프로젝트는 기업을 대신하여 개별 채용을 준비하고, 예비 면접을 실시한다. 고용주들은 청년 1명당 700유로까지 임금보조를 받을 수 있다.

PATRA 프로젝트는 3개월 이내 상담, 교육, 일자리, 견습, 워크숍 등을 제공하는 청년보장을 포함하고 있다. 청년보장의 주요한 목적으로 청년 스킬 프로그램을 제공한다. 이 프로젝트에서는 매년 두 번 청년 스킬 프로그램(NAO) 행사를 개최하여 기술 프로그램을 제공하는 모든 지역의 기관들이 청년을 만난다.

유럽사회기금(ESF)과 지방 당국의 기금을 바탕으로 2014년까지 진행하였다. 이 프로젝트는 2010년에 시작하여 당초 3.5년으로 계획되어 있었지만 ESF 기금 덕분에 2014년 말까지 연장되었다.

4. 청년보장의 효과 및 정책 평가

1) 청년보장 모니터링 결과

(1) 2013~2014년도 평가 결과⁷¹⁾

디아코니아 응용 과학 대학(the Diaconia University of Applied Sciences)의 사회·보건경제 연구센터에서는 2013-2014년 청년보장에 관한 연구를 수행하였다. 청년보장이 2013년에 시작되었을 때 인터넷 동영상, TV 캠페인 등을 이용하여 홍보를 한 덕에 청년보장의 개념이 대중에게는 잘 알려져 있으며, 청년과 고용주 모두 청년보장이 청년에게 이롭다고 여겼다. 그러나 청년과 고용주가 이용할 수 있는 지원과 접근 방식, 장소에 대한 실제적인 정보가 필요하였다. Allianssi의 조사 결과에도 청년들은 청년보장제를 이용하여 받은 혜택이 청년보장의 일부라는 점을 알지 못하였다고 한다(European Commission, 2014b).

청년보장이 실행된 지 1년 이내에 성공 여부를 판단하기에는 실행된 기간이 짧기는 하지만, 교육보장 정책이 다른 프로그램보다 더 타당하게 나타났다. 제도를 시행한지 1년 안에 성공 여부를 평가하기 어렵고, 경기침체 탓에 청년실업이 증가하였지만, 교육보장이 고용보장과 다른 프로그램보다 더 타당하다고 여겼다. 2013년에 기초학교에서 직업교육으로 전환하는 학생 비율이 증가하였고, 이 시기에 중퇴한 청년이 거의 없었다.

71) Tuusa, and Pitkänen(2014)를 정리하였음.

청년보장제도가 성공적으로 정착하려면, 관계 부처나 기관들의 긴밀한 협력이 전제 조건이며, 실제로 청년보장이 실행되는 동안 관련 조직 내부 간 협력, 교육기관과 고용주 협력이 증진되었다. 특히 청년 워크숍과 청년 아웃리치 등 지방자치단체 내에서 이루어지는 프로그램이 성공적으로 구현되었다. 그러나 사회복지나 보건 및 재활 서비스 간 협력이 부족하였으며, 고용주와 협력, 지역이나 여러 전문가 간의 협력을 견인할 모델이 필요하였다.

이 연구에서는 청년보장의 효과성을 평가하는 지표도 개발하였다. 주요 성과 지표인 6개의 영향 지표와 25개의 청소년 보장 조치 관련 지표를 개발하여 초기 계획에 지속적인 모니터링 및 평가를 가능하게 하였다.

(2) 청년보장의 성과⁷²⁾

2016년 15~24세 핀란드 니트 비율은 9.9%, EU 28개국 평균은 11.5%였다. 2014년과 비교하면 0.3%p 감소한 수치이다(EU 28개국 평균은 1%p 감소). 2016년에 15-24세 니트 청년 중에서 74.9%가 청년보장 체계에 등록하였으며, 이는 EU 평균(42.5%)를 32.4%p 상회하는 비율이다. 그런데 청년보장 모니터링 데이터 특성상 핀란드 지방자치단체의 청년보장 데이터가 반영되지 않아서, 이 수치는 과소하게 나타났음을 고려해야 한다.

2015년도에 PES에 등록한 니트 비율(71.2%)보다 3.7%p 증가하였다. 성별로 살펴보면, 남자가 82.8%이며, 여자는 64.9%로 남자 니트가 PES에 등록하는 비율이 높다. 2015년도 비율과 비교하면, 남자(80.1%), 여자(61.5%) 모두 PES에 등록한 니트의 비율이 증가하였다. 한편 25-29세 니트의 PES 등록 비율은 72.9%로 15-24세 비율보다 2.0%p 낮게 나타났다(표 VII-17] 참조).

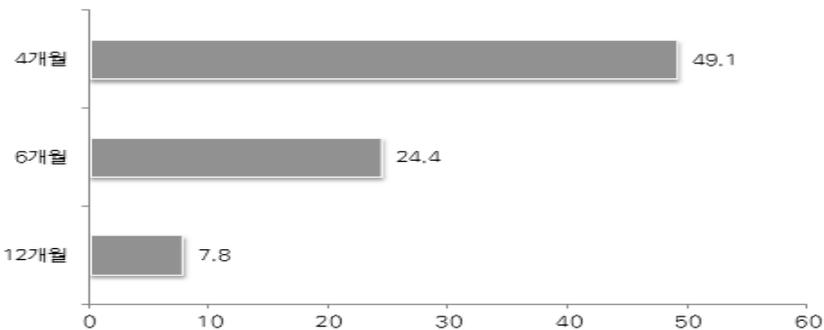
72) European Commission(2018b)를 참고하여 작성.

표 VII-17 NEET 커버리지, 2016(%)

NEET 커버리지		2015년		2016년	
		EU 평균	핀란드	EU 평균	핀란드
15-24세		41.9	71.2	42.5	74.9
성별	남자	44.7	80.1	44.5	82.8
	여자	39.7	61.5	41.2	64.9
연령	15-19	42.1	69.7	46.7	69.0
	20-24	41.8	71.8	41.6	76.2
	25-29	31.6	70.4	33.6	72.9

* 출처 : European Commission (2018b: 61). Data collection for monitoring of Youth Guarantee schemes: 2016, 표 16을 5월 8일 인출 후 저자 재구성.

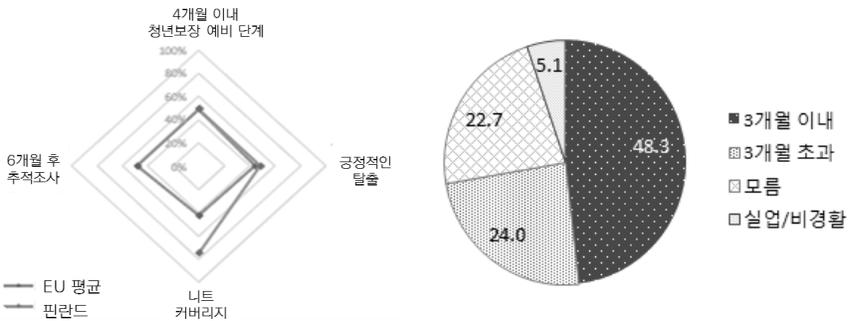
핀란드 청년보장에 등록된 비율을 기간별로 살펴보면 [그림 VII-15]와 같다. 6개월 이상 청년보장에 등록된 참가자 비율은 24.4%이며, 이 수치는 EU 평균인 36.2%보다 낮은 수치이다. 12개월 이상 청년보장에 머물러 있는 비율은 7.8%로 이 수치도 EU 평균인 18.3%보다 낮은 수치이다. 2016년과 2014년에 청년보장에 머문 기간을 비교하면, 4개월 이상 머문 비율은 9.0%p, 6개월 이상은 8.5%p, 12개월 이상은 4.25%p 증가하였다.



* 출처 : European Commission (2016a).

그림 VII-15 기간별 핀란드 청년보장 예비 단계 청년 비율(%)

15~24세 청년 중에 49.1%가 3개월을 초과하여 청년보장제 예비 단계에 머물러 있었고, 이는 4개월 이내 개입을 목표로 하는 EU와 같은 수치이다. EU 국가 평균보다 청년니트의 커버리지는 수치가 높다(그림 VII-16] 좌측 참조). 2016년에 청년보장제를 떠난 청년 중에서 48.3%가 등록한지 3개월 이내 공공고용서비스의 오퍼를 수용하였다(그림 VII-12] 우측 참조). 25-29세의 청년은 63.2%가 3개월 이상 청년보장제도에 남아있었고, 43.5%가 3개월 이내 오퍼를 수용하였다. 핀란드는 청년보장제를 떠난 청년에 대한 후속 데이터가 없어, 이러한 청년들의 경로에 대해서는 파악하기 어렵다.



* 출처 : European Commition(2018b: 55) 그림23 인용.; European Commission(2018a: 6) 그림 인용.

그림 VII-16 15~24세 청년보장의 청년 니트 커버리지(2016년)

2) 청년보장에 대한 정책 평가⁷³⁾

(1) 청년보장 실행에서 장애 요소

앞서 언급한 바와 같이 청년보장의 개념은 잘 알려져 있으나, 청년이나 고용주, 심지어 지방자치단체 전문가도 구체적인 내용에 관한 정보는 잘 알고 있지 못하다. 청년보장을 시행하는 과정에서 청년들이 이용할 수 있는 서비스도 부족하였다고 평가된다. 청년 워크숍과 청소년 아웃리치는 청년보장의 시행 결과로 증가하였으나,

73) Tuusa and Pitkänen(2014)을 중심으로 요약 및 정리하였음.

정신 건강과 약물 남용, 재활, 직업 재활 서비스가 부족하며, 이러한 서비스에 청년이 쉽게 접근하지 못한다.

청년보장의 시행 과정에서 관련 조직의 변화나 경직성, 조직의 자원 감소 등의 어려움이 있었다. 청년보장이 시작되면서 PES의 개혁이 대폭 이루어졌고, 이 과정에서 타 기관으로의 서비스 위탁 및 협력 등에서 PES의 능력이 약해졌다.

청년보장이 성공적으로 정착하려면 여러 기관과 횡적 협력이 필수적이라고 앞에서도 언급하였다. 핀란드 청년보장 시행 과정에서 관계자들이 비교적 협조적이지만, 협력 정도가 아직 적절한 수준에 이르지 못하고 있다고 평가된다. 고용주와 교육기관, PES와 전문가들의 협조가 강화되어야 한다. 한편으로 공공 부문, 비정부 조직, 고용주들 사이의 협력이 순조롭게 작용하는 지역이 있다. 그렇지만 일부 지역에서는 청년보장을 위해 지역수준에서 제공해야 하는 서비스에 대하여 이견이 있기도 하다. 또한 공공 부문, 민간 부문, 전문가들의 파트너십 유지에 있어서 청년의 사회적 참여 부족도 한계점으로 지적된다.

핀란드 청년보장에서는 관계자 간 정보 공유의 문제점이 있다. 청년의 상황을 종합적으로 파악하고 장기적인 관점에서 서비스를 제공하기가 어렵다. 이는 청년들의 개인 정보 보호를 엄격하게 규정하기 때문이다. PES 상담사들은 청년 구직자들에게 협력 기관들과 개인 정보를 공유할 수 있는 서면 허가를 받아야 한다. 또한 담당자들이 청년의 정보를 조회하는 데 시간이 걸린다. 이런 상황에서 11개 지방자치 단체에서 2년간 단일 시스템 사용을 시범적으로 시행하였고, 이는 2016년에 완료되었다.

(2) 성공요인

핀란드 청년보장의 성공요인 중 하나는 총체적이고 포괄적인 접근에 있다.⁷⁴⁾

74) 핀란드 출장 중 면담한 고용경제부 관계자들(Janne Savolainen, Anna Toni)은 핀란드 청년보장이 매우 성공적이라고 강조했다. 그들은 그 근거로 과거 부처 간 벽이 높았지만 청년보장이라는 공통의 목표를 통해 부처 간 협력을 이끌어냈으며, 기업이나 NGO 등 민간부문과의 협력도 강화되었다는 점을 지적했다. 청년보장이 성공적이라는 정부의 판단에도 불구하고 청년보장을 위한 재원은 2016년부터 계속 줄어들고 있다(면담자 Kaisa Sorsa 교수, Turku University of Applied Sciences). 이는 2015년 총선 이후 정권이 교체된 영향이 크다.

지방 자치 단체, 비정부 기구, 공공 부문 및 민간 고용주와 청년 등의 참여에 기초한다. 핀란드 모델은 관계자간의 횡적 결합으로 이루어져 있고, 서비스 개발 과정에 청년의 참여를 유도한다. 또한 교육, 고용(기업가 정신 포함) 기회, 사회복지, 재활 서비스의 제공은 청년 생애의 모든 면을 고려한 조치이다.

청년보장에서는 다양한 층위의 협력을 중시 여긴다. 모든 지방자치단체는 청년법에 따라야 하며, 2011년에 개정된 이 법에서 지방자치단체는 청년 지침(guidance)과 서비스 연결망을 제공한다. 이러한 지침과 서비스 연결망을 통해 공공기관과 관계자들 간 협력 강화 방안을 설계 및 개발하고, 청년을 위한 서비스의 기능을 강화하고, 효과를 증진시켜 왔다. 또한 청년보장 이행을 위해서 설립한 국가 청년보장 워킹 그룹은 예산이나 입법개정안을 준비하고, 청년보장 실행의 후속조치를 검토하고, 모니터링을 수행한다.

핀란드의 청년보장은 개별 사업이 아니라 기존 서비스의 효율성을 높이는 방식으로 접근한다. 이러한 방식은 가시적인 결과를 보이기 어렵지만, 제도의 지속성을 보장하는 이점이 있다.

한편 6천만 유로의 추가 기금은 청년보장의 실현에 유용하였다. 이 기금은 청년 워크숍과 청년 아웃리치의 개발에 도움이 되었다. 특히 이 기금은 후기 중등교육을 이수하지 못한 청년에게 직업교육을 이수할 기회를 주었다. 또한 청년보장의 주요 관계자에 대한 마케팅과 홍보도 청년보장을 실행하는 데 크게 도움이 되는 요소로 작용하였다. 앞서 언급한 TV 캠페인뿐 아니라 청년보장에 관한 보고서 작성과 인터넷 홈페이지 운영에 이 기금이 활용되었다.

핀란드에서는 청년보장 시행 이후 고용경제부가 국가나 지역 차원에서 분석할 수 있는 후속 정보를 발표한다. 그리고 청년보장제도를 평가하기 위해 지표를 개발하였는데, 이 지표들은 투입 지표와 효과 지표로 구성되어 있다. 이들 지표는 청년보장에 관한 내용으로 청년 고용 증진, 교육 보장의 달성, 사회적 배제 예방, 사회적 위험 요인 등에 관한 것이다. 또한 청년보장이 시행된 지 1년 동안 많은 연구와 평가가 진행되었다.

5. 시사점

핀란드는 인구가 약 540만 명으로 상대적으로 규모가 작은 국가에 속하여 우리나라와 비교하여 인구 규모가 10분의 1에 불과하고, 사회경제·문화적으로 우리나라와 다르기 때문에 핀란드의 청년보장을 우리나라에 그대로 적용하기에는 한계가 있다. 그러나 2013년 청년보장이 도입되기 전에 핀란드는 사회보장 시스템이 잘 구축되어 있었고, 니트를 대상으로 수행한 개별 프로그램의 축적된 경험이 핀란드 청년보장에 반영되었다. 이러한 점들을 염두에 두고 우리나라 청년 니트 문제의 해결책을 마련하는 데 핀란드의 사례가 시사하는 바를 정리해보면, 다음과 같다.

첫째, 핀란드의 청년보장은 모든 이해 당사자의 강력한 협업으로 구축되었다. 핀란드는 국가, 민간 부문, 사회·시민 조직 등의 협력을 바탕으로 청년보장제를 구축하여 정책 대상에 효과적으로 전달되게 하였다. 국가 청년보장 워킹 그룹은 교육문화부, 고용경제부 등 중앙 부처뿐 아니라, 전국교육위원회, 노조, 고용주 협회, NGO 등이 포함되었다. 이 그룹에 중앙 부처의 협력은 부처 간 이기주의를 극복하고, 책임과 권한 범위를 명확히 함으로써 청년 관련 정책의 중복으로 인한 행정력 낭비를 막게 하였으며, 일관성 있는 정책기조를 유지하는 데 기여하게 하였다. 또한 2016년의 핀란드 개혁안에서는 청년보장제 당사자들의 파트너십을 더욱 공고히 할 것이라 하였다.

제3섹터의 NGO 조직에서 눈에 띄는 그룹은 청년연합이다. 120여 개의 청년 단체를 청년연합으로 조직하여 청년을 대표하게 함으로써 이들의 참여를 이끌어 낼 수 있었다. 청년연합이라는 단일 창구를 통해 정책입안자에게 청년들이 직면한 문제에 대해 당사자의 목소리를 대변하게 하였다. 청년연합이 청년보장의 정책 설계 및 평가에 참여하게 함으로써, 보다 실제적인 대응 방안의 모색이 가능하게 되었다. 청년보장이 실시된 지 1년이 지난 2014년에 정책의 효과성과 유용성을

살피는 모니터링을 진행하였는데, 청년연합의 존재는 청년들의 의견을 수집하는 데 효과적이었다.⁷⁵⁾

둘째, 핀란드의 청년보장은 포괄적인 내용의 서비스이면서 단일한 창구를 이용하도록 한다. 핀란드 청년보장은 청년과 관련된 모든 정책을 망라하는 하나의 우산으로써 개별 프로그램을 포함하고 있다. 그리고 청년보장은 단순히 니트 청년의 고용보장이나 교육 기회 제공뿐 아니라, 직업 재활, 학습장애 해결, 약물 오남용 방지 및 재활 등 건강이나 심리적 문제를 해결하기 위해 조치를 취한다.

한편 원스톱서비스는 청년에게 제공하는 서비스에 대한 행정력의 중복을 방지하고, 절차를 간소화하여 비용을 절감할 수 있다. 원스톱서비스를 통해 여러 다른 기관과 협력할 수 있는 플랫폼이 구축되었으며, 청년 개인에게 맞는 교육, 고용, 재활 등의 서비스가 단일 기관에서 제공될 수 있었다. 원스톱 핀란드의 2016년 개혁안에는 ‘청년보장에서 지역보장’을 추구하고 있다. 청년 니트 문제를 해결하기 위해 청년보장의 맥락에서 도입된 원스톱 서비스를 확장하거나, 이와 비슷한 기능을 하는 센터를 개설할 예정이다.

셋째, 청년의 요구와 필요, 속성을 반영하여 청년 실업에 대처해야 한다. 앞서 언급한 대로 청년의 조직들을 대표하는 청년연합을 청년보장 워킹 그룹에 참여하게 하여 청년의 의견을 대변하게 하였다. 뿐만 아니라 원스톱 센터의 설립을 통해 청년의 필요와 요구를 잘 파악하고, 청년들이 원스톱 센터의 설계와 평가에 적극 참여하게 하였다.

한편으로 청년의 속성을 반영하여 정책을 펼치는 데, 원스톱 센터의 위치는 도시의 경우 쇼핑몰과 같이 청년이 모여서 장시간 시간을 보내는 곳으로 선정하였다.

75) 핀란드 출장 중 면담한 Kaisa Sorsa 교수(Turku University of Applied Sciences)는 핀란드의 청년보장이 성공적이며, 그렇게 판단하는 이유 중 하나로 정부가 구직자의 관점에서 생각했기 때문이라는 점을 지적했다. 청년들의 의견을 효과적으로 수집한 것이 구직자 관점에서의 정책 수립에 도움을 주었을 것이다. 또한 Kaisa Sorsa 교수는 구직자의 관점을 가능하게 한 또 다른 요인으로 원스톱 안내 센터를 언급하였다. 고용경제부 관계자들과 동일하게 원스톱 안내 센터가 핀란드 청년보장의 성공을 가능하게 한 핵심 요인이라는 것이다.

또한 공공고용서비스에 등록하지 않은 청년 니트를 찾아내는 데, 핀란드에서는 아웃리치 활동을 길거리 홍보 등 오프라인뿐 아니라 SNS, 인터넷을 적극 활용한다.

넷째, 고용주 임금보조 형태와 같은 보조금 지급에는 우리나라의 여건을 고려하여야 한다. 핀란드 임금보조인 산시 카드는 고용주의 부담을 덜어 주어 청년의 고용을 증진하는 데 의의가 있다.⁷⁶⁾ 복선제인 독일은 사중손실을 우려하여 임금보조를 도입하지 않고 있으며, 스페인 고용주는 임금보조 받는 동안만 채용하는 부작용이 있었다. 그밖에 고용주가 임금보조에 너무 많이 의존할 수 있고, 잘 훈련된 청년의 '실제' 일자리를 줄일 수 있기 때문이다(Eurofound, 2012b).

다섯째, 핀란드 청년보장제를 실시하지 1년이 되는 2014년에 정책을 평가하는 모니터링을 수행하였다. 그러나 핀란드에서는 니트에서 탈출한 청년을 추적하는 조사가 없어, 청년 니트가 받은 서비스가 당사자에게 적합하였는지, 양질의 서비스를 받아 노동시장에 안착하였는지 등, 장기적인 연구를 진행하기 어렵다. 따라서 우리나라에서 청년보장제가 시행된다면, 니트 탈출 이후 추적이 가능하도록 설계하여야 한다.

76) 핀란드 출장 중 만난 면담자들(Kari Hämäläinen, VATT, Kaisa Sorsa 교수, Turku University of Applied Sciences)에 따르면, 핀란드에서도 임금보조금의 청년고용효과는 그렇게 크지 않은 것으로 보인다. 임금보조금 종료 이후 고용주가 그 청년을 더 이상 채용할 의무가 없기 때문에 임금보조금만을 염두에 두고 청년에 대한 채용과 해고를 반복하는 경향이 나타나고 있다.

○ — 제8장 결론

- 1. 국가별 청년 니트 현황
- 2. 정책 제언

1. 국가별 청년 니트 현황

이 연구에서는 일본, 미국, 독일, 프랑스, 핀란드 등 5개국을 대상으로 청년 니트의 실태와 관련 정책에 대해 분석하며, 이를 토대로 한국의 니트 대책에 대한 시사점을 모색해보고자 하였다.

1) 주요국의 니트 현황

경제 위기의 영향으로 OECD 국가 전반적으로 청년 고용 상황이 악화된 가운데, OECD 국가 간에 청년 고용 상황에 상당한 차이가 나타나고 있다. 2014년 기준으로 보면 청년고용률은 독일이 57%로 가장 높고, 재학 중 청년 비율은 독일과 핀란드가 각각 54% 수준으로 높은 편이다. OECD기준 니트 비율은 일본 10%, 미국 15%, 독일 9%, 프랑스 17%, 핀란드 12%로 OECD 평균보다 높은 국가는 미국, 프랑스 이고, 낮은 국가는 일본, 핀란드, 독일이다.

2016년 기준으로 청년층 실업률은 OECD평균은 17.3%인데, 일본은 5.6%, 미국은 10.4%, 독일은 7.0%, 프랑스는 24.3%, 핀란드는 21.9%이다. 일본과 미국, 독일은 낮은 편이며 프랑스와 핀란드는 청년 실업률이 높은 편이라고 할 수 있다. 청년들에게 학교(대학)를 졸업하고 노동시장에서 안정적인 직업을 찾는 일은 많은 어려움을 내재한 긴 과정일 수 있다. 특히, 교육에서 벗어나 노동시장에 진입하여

경험이 쌓인 청년에 비해 노동시장에 처음으로 진입한 청년은 실업 위험이 더 크다고 할 수 있다. OECD 평균으로 볼 때 2014년 기준 전체 청년층 실업률이 16%인데 비해 노동시장에 처음으로 진입한 청년층의 실업률은 33%에 달해 전체 청년 실업률의 두 배가 넘는다. 청년층의 또 다른 특징 중의 하나는 임시직 비율이 높다는 것이다. 경제위기 이후 최근 몇 년 동안 고용이 점점 나아지고 있지만 정규직 고용은 여전히 낮은 편이다.

표 Ⅷ-1 국가별 청년층 고용 현황(%)

	일본	미국	독일	프랑스	핀란드	OECD
청년고용율 (2015)	54	55	57	43	52	49
재학중 청년 비율 (2015)	43	45	54	46	54	
니트 비율 (2015)	10	15	9	17	12	15
실업률 (2016)	5.6	10.4	7.0	24.3	21.9	17.3
비자발적 파트타임	6.7	6.4	1.7	10.1	8	7.1
청년 실업자 대비 장기실업	25	11.4	22.5	28.8	8.0	19.8

* 주 : 국가별 청년층 고용 및 니트 현황표는 2장의 내용의 표를 요약 정리한 것임.

청년 니트의 특징을 살펴보면 교육수준, 성별, 이민자 배경 등이 청년층이 니트가 될 확률에 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 교육수준이 낮은 청년들은 노동 시장에서 높은 교육수준과 역량을 요구함에 따라 일자리를 찾기가 어려워 니트 상태가 될 가능성이 크다. 중졸이하의 경우 고등교육 이수자에 비해 니트 비율이 3배 이상 높게 나타났다. 국가별로 이민자의 청년니트 비율이 본국의 비율보다 높게 나타났으며, GDP 대비 니트의 비용도 국가 경제에 큰 부담으로 작용하고 있다.

표 Ⅷ-2 국가별 학력별 니트 현황(%)

	일본	미국	독일	프랑스	핀란드	OECD
중졸이하	-	44	45	45	35	42
중등교육	-	23	12	26	15	20
고등교육	-	12	6	14	12	13
이민자/본국 청년니트비율	-	18/14.6	18.7/7.6	29.6/16.1	22.8/12.2	
GDP 대비 니트비율	-	0.8	0.4	0.8	0.7	

* 주 : 국가별 청년층 고용 및 니트 현황표는 2장의 내용의 표를 요약 정리한 것임.

OECD 평균적으로 청년층의 니트 비율이 악화되어 왔으나 2012년에 15.9%로 정점을 찍은 후 점차 상황이 개선되는 추이를 보여준다. 미국의 경우 금융위기 직후인 2009년에 16.9%까지 청년 니트 비율이 상승하였으나 이후 빠르게 개선되어 2012년부터 OECD 평균을 하회하기 시작해 2015년 14.4%로 OECD 평균 14.7%보다 0.3%p 더 낮은 것으로 나타났다. 독일의 경우 2005년에 14.3%에 달했던 청년 니트 비율이 금융위기 직후를 제외하고는 꾸준히 빠르게 개선되는 추이를 이어가고 있다. 2015년의 청년 니트 비율은 8.8%로 OECD 평균보다 5.9%p 더 낮았다. 프랑스는 청년 니트 비율이 2012년 최고치인 16.9%를 거쳐 2015년에는 16.6%를 기록했으며, 이는 OECD 평균인 14.7%보다 1.9%p 높고 금융위기 이전인 2007년 프랑스 청년 니트 비율보다도 2.0%p 높은 수준이었다. 핀란드는 청년 니트 비율이 OECD 평균보다는 여전히 낮지만 금융위기 이후 지속적으로 악화되는 추이를 보여준다. 2007년 9.5%로 OECD 평균 13.6%보다 3.9%p 더 낮았던 청년 니트 비율이 지속적으로 상승하여 2015년에는 13.7%로 OECD 평균과의 차이가 1.0%p 밖에 나지 않는 상태였다. 학력별로 보면 저학력자가 니트가 될 가능성이 큰 것으로 확인된다. 다만 일본과 미국, 프랑스의 경우 교육수준이 낮은 청년만이 아니라 고등교육 이수자도 다른 OECD 회원국들에 비해 노동시장

진입 난관이 더 큰 편이었다. 낮은 교육수준은 문해력, 수리력 등 성인역량에서도 낮은 수준으로 이어질 가능성이 높아 성인역량수준별 니트 비율에 있어서도 역량 수준이 낮은 그룹의 니트 비율이 높은 경향이 있다. OECD 국가들을 대상으로 PISA 2015 읽기에서 수준 2 미만의 성취수준을 보인 만15세 학생 비율과 15-19세 청소년의 니트 비율을 비교하면 PISA에서 낮은 성취수준의 학생 비율이 높은 국가들은 청소년 니트 비율도 높은 것으로 나타났다. 일본, 핀란드, 독일의 경우 낮은 PISA 읽기 수준을 지닌 학생 비율이 가장 낮고 청소년 니트 비율도 낮은 국가들에 속하고, 미국은 청소년 니트 비율이 OECD 평균보다 높지만 PISA 읽기 성취 수준은 평균보다 높은 국가들에 속한다. 프랑스는 청소년 니트 비율도 OECD 평균보다 높고 낮은 PISA 읽기 성취 수준을 지닌 학생 비율도 OECD 평균보다 높은 국가 그룹에 속한다.

2) 일본

일본의 청년층 경제활동인구는 저출산의 영향으로 감소추세이다. 15~24세는 전체 실업률의 약 2배, 25~34세 연령층은 전체 실업률보다 약간 높은 편이다. 일본은 1990년대 초 거품경제의 붕괴, 그에 따른 장기불황 등 경제적 환경의 악화에 따라 노동력 수요의 감소, 청년층의 직업의식이나 능력 저하, 노동력의 미스매치 등의 변화가 나타났고, 그에 따라 청년고용 문제가 사회적인 큰 문제로 부각되었다.

일본 청년고용의 문제는 프리터와 니트의 문제로 볼 수 있다. 프리터는 일시적인 일자리에 취업한 자이고 니트는 진학도 취업도 하지 않는 자를 의미한다. 프리터는 2016년 155만 명, 니트는 2013년부터 60만 명을 밀돌고 있는데 전체 고용상황 개선에 비하면 개선 속도가 매우 더딘 상황이다. 또한 진학도 취업도 하지 않는 자가 대부분 프리터와 니트가 되고 있어 학교 졸업과 동시에 취직하는가 그렇지 않는가가 매우 중요한 문제이다.

청년고용문제의 원인으로는 첫째, 낮은 학력 및 낮은 직업의식, 둘째 정신적인 요인, 셋째, 미스매치(학교와 직장간 연계, 기업간 격차, 능력의 미스매치, 일이나 노동환경의 불일치) 등을 들 수 있다. 이러한 청년층 고용문제(특히 프리터나 니트 문제)를 해결하기 위하여 일본에서는 2003년 범정부 차원의 대책을 전개하였다.

일본에서는 내각부 산하 어린이·젊은이육성지원추진본부(子ども・若者育成支援推進本部)에서 어린이·젊은이비전을 추진하는 것과 동시에 비전에 근거하여 시책을 점검하고 평가하는 업무를 수행한다. 청년 고용정책은 전체 청년 정책의 일부이며 주로 후생노동성(厚生労働省)이 담당하지만 학교 졸업 이전에 취업을 강조하는 일본에서 이를 뒷받침하기 위해 문부과학성(文部科学省)이나 경제산업성(経済産業省)이 함께 청년 고용업무를 추진하고 있다.

일본의 청년 고용정책 전달체계는 대상별 맞춤형 접근이라는 특징을 보여주고 있다. 일본은 중등교육 단계에서 학교와 기업이 실적관계로 묶여 졸업 전에 취업이 결정되는 오래된 전통을 유지해 오고 있으며 이를 위해 각 부처에서 진로교육을 활성화하기 위한 정책들을 추진하고 있다.

일본의 청년 니트 주요 프로그램은 다음과 같다.

첫째, 학교에서 직장으로의 원활한 이행을 위해 학교와 고용센터(헬로워크 또는 공공직업안정소)간의 연계, 학교에서의 직업교육이나 진로지도를 실시한다. 매년 3월 졸업과 함께 정규직으로 취업할 수 있도록 후생노동성과 문부과학성 및 경제산업성은 상호 연계하여 [미내정 취업활동생 집중지원]을 실시하고 있다.

둘째, 비정규직의 정규직 전환 정책으로 트라이얼 고용 장려금과 구직자지원 제도를 실시하고 있다. 2016년도 트라이얼 고용 조성금은 약 28억 엔이었는데, 동 조성금으로 약 2만 5000명이 동 훈련을 수료하였고 그 중 73%가 정규직으로 취업하였다. 구직자지원제도는 2011년도부터 제2안전망의 하나로서 운영 중이고, 고용보험의 피보험자가 아닌 구직자(학졸 미취업자, 학교 중퇴자, 비정규직 등)를 대상으로 직업훈련을 실시하고 있는데 기초코스(2-4개월)와 실천코스(3-6개월)로 나누어진다.

셋째, 니트나 은둔형 외톨이 대책인데 이를 위해 지자체 등이 2006년부터 설치한 [지역청년 서포트 스테이션]과 히키코모리 지역지원센터를 운영하고 있다. 지역청년 서포트 스테이션은 커리어 상담원의 개별상담, 지원계획의 작성, 개별/그룹별 취직을 위한 프로그램 개발/수행, 집중 훈련 프로그램으로 자신회복, 직장에 필요한 기초능력이나 지식의 습득, 직장견학 및 직장체험, 취직한 자에 대한 정착과 경력향상 상담, 보호자를 대상으로 한 세미나나 개별 상담 등이 이루어지고 있다. 보건, 의료, 복지, 교육, 고용분야의 관계기관과 연계하여 은둔형 외톨이를 지원하는 [히키코모리 지역지원센터]는 당사자가 일상 생활, 사회 생활, 경제적 생활에 있어서 자립할 수 있는 상담, 생활, 의료, 복지, 교육, 취로 지원 등을 실시하고 있다.

넷째, 중소기업 청년고용 채용지원 정책으로 유스예일 인정기업 제도가 마련되었고, 유스예일 인정기업으로 등록되기 위해서는 소정의 근로시간이 월 20시간 이하이고, 월 60시간 이상 자가 없을 것, 유급휴일 취득율이 70% 이상 등의 요건을 충족해야 한다. 유스예일 인정기업은 고용센터 등에서 중점적으로 취직면접회 등 참가 가능, 자사 상품이나 광고 등에 인정마크 사용 가능, 그리고 청년 채용/육성 지원관련 보조금 가산조치 등을 받는다.

일본은 2003년부터 본격적으로 청년 고용문제(특히 프리터나 니트 문제)가 국가 경쟁력 저하를 초래한다고 보고 문제를 해결하기 위한 정책을 전개하여 학교에서 직장으로의 원활한 이행, 비정규직에서 정규직으로의 전환, 중소기업의 청년 채용 확대를 추진하였다. 그러나 청년 고용문제가 매우 뿌리가 깊고, 여러 요인(가족, 보육/교육, 건강, 인간관계, 기업의 채용관행 등)이 얽혀있어 단일한 정책으로는 해결이 어렵고 개인별 상황에 맞는 해결을 추구해야 한다.

3) 미국

고용상태에 있지도 않고 교육을 받고 있지도 않는 청년층을 미국에서는 무업자라는 개념의 NEET 대신에 사회와의 단절을 의미하는 단절청년(disconnected youth)

이라는 용어로 부르며, 16~24세 대상의 청년층으로 1년 이상 교육을 받지 않았거나 1년 이상 구직 활동을 하지 않는 비경제활동인구에 중점을 두고 있기 때문에 니트 비율보다는 낮게 나타난다.

미국의 니트 비율은 2016년 14.1%이고, 단절청년은 6.1%이다. 교육수준이 낮은 유색인종의 단절률이 상당히 높고 남성에 비하여 여성의 단절률이 더 높다고 해석할 수 있다. 다른 OECD 국가에 비하여 청년의 경제활동참가율이 상승하고 있으며 니트 또는 단절청년의 비율의 감소속도가 크다는 점에서 미국의 니트 현황은 다른 선진국가에 비하여 크게 우려할 상황은 아니지만, 고졸 청년 및 흑인 청년의 단절률이 높아지고 있는 현실에 대해서는 미국 정부 당국 역시 우려하고 있으며 2018년 현재에도 실험적이고 다양한 정책 프로그램을 준비하고 실행하고 있다.

미국의 청년정책 담당 중앙정부 조직체계는 청년정책 범부처 합동 그룹(the Interagency Working Group on Youth Programs: 이하 IWGYP)이다. 미국 청년정책은 크게 보건복지부, 교육부와 노동부가 담당하고 있는 상황이었지만 청소년 약물 문제 및 소년범 증가와 같은 청년 문제를 해결하고 특히 소외계층에 있는 청년들의 인적자원개발을 위하여 각 행정부처가 각 자의 독립적인 정책을 수행하기보다 여러 행정부처의 자원을 조율하고 함께 집행하는 것이 효율적이라는 취지 아래에 범부처 합동기구를 설립하였다. 미국의 청년정책은 독립적인 정책이 아닌 통합적인 정책으로 추진되며 10-24세의 청소년·청년을 대상으로 추진한다.

미국 의회는 초당파적으로 단절청년 문제를 해결하기 위하여 「단절청년을 위한 성과동반시범사업(Performance Partnership Pilots for Disconnected Youth: 이하 P3)」을 「통합 예산전용법(Consolidated Appropriations Act, 2014)」에 의거하여 처음으로 마련하였고 이후에 「노동부, 보건복지부, 교육부 및 관련 정부 기관 예산전용법(Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2016)」에 계속 유지하기로 승인하였다. 행정명령에 의거한 IWGYP 중심의 프로그램을 넘어서 의회의

예산전용 승인 권한을 이용하여 청년 관련 연방부처간 협조와 지방정부와 중앙정부 사이의 조율을 바탕으로 하는 지역 특성적인 프로그램을 운영하는 데 방점을 두고 있다(IWGYP, 2017). P3의 책임부서는 교육부이며 핵심 유관부서는 노동부와 보건복지부이고, 소년범 사회복귀 프로그램과 관련하여 추가적으로 법무부가 추가되었다. P3 프로그램은 우선적으로 14-24세의 단절청년을 대상으로 해야만 한다. 이 때 교육과정에 있지 않거나 노동시장에 참가하지 않거나 집이 없거나 보육시설 또는 교정시설에 있는 청년이 단절청년이다. 또한 프로그램의 사후 평가 방식이 제시되어야 하며 임의실험 혹은 준실험방식에 의한 평가법이 준수되어야 한다. 더불어 각 유관기관이 가지고 있는 행정자료와 프로그램 평가자료를 사용하기 쉽도록 데이터베이스를 구축하고 관리해야 하며 이에 대한 계획도 제출해야 한다. 1차로 2015년도에 9개의 시범사업이 선정되었다. 이후로 2차로 2016년도에 1개의 시범사업이 선정되고 3차로 2017년도에 10개의 시범사업이 선정되었다. 이 중에서 일부는 저소득층 소수자 재학생이 단절청년층이 되지 않도록 방지하는데 중점을 두고 있으며 연방행정부의 주관부서는 교육부이다. 일부는 단절청년층이 다시 교육을 통해 노동시장에 복귀하는 프로그램으로 구성되어 있고 연방행정부의 주관부서는 노동부이다.

4) 독일

독일은 20세-34세 청년층 중 전체 12.4%가 청년 니트이며 그중 20세-24세의 9.7%, 25세-29세의 12.3%, 30세-34세의 14.7%가 청년 니트에 속한다. 학력별 니트 분포를 보면 저학력 청년층이 니트의 다수를 차지하고 이러한 현상은 20세-24세 젊은 니트층보다 25세-34세 연령층 니트에서 두드러진다. 청년층 실업의 원인은 학력과 깊은 관련이 있는데, 저학력 미숙련층의 실업률이 높게 나타난다.

독일의 청년실업정책은 청소년의 학력수준을 높이는 것 특히 청소년이 양성 훈련을 종료하도록 하는 데 정책수단이 집중되어 있다. 또 청년실업문제해결을

위한 주요정책대상은 단기실업계중학교(Huftschule)나 일반실업계 중학교(Realschule)의 학생이며 이들의 직업선택활동을 지원하고 이들이 양성훈련계약을 체결할 수 있도록 돕고 더 나아가 양성훈련을 종료할 수 있도록 지원하는 것이 니트문제 해결의 주요한 과제이다.

독일에서 아동과 청소년, 청년 정책을 주관하고 있는 부처는 독일연방 가족, 노인, 여성, 젊은이부(BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)이며 청년 고용정책의 경우만 노동사회부에서 별도로 담당하고 있다. BMFSFJ의 전달체계는 젊은이청과 젊은이위원회로 구성되어 있다.

독일의 니트정책은 중학교 교육과정에서 학생이 관심과 소질에 근거하여 직업을 선택하도록 지원하는 것, 또 중학교과정을 성공적으로 마치고 양성훈련시장에 성공적으로 이행하도록 지원하는 것, 다음 양성훈련을 성공적으로 마칠 수 있도록 양성훈련과정을 지원하는 것이 주요한 정책이다. 이를 실행하는 주요 정책 사업은 “졸업과 연결을 돕는 직업훈련 종료단계까지의 교육사슬(Abschluss und Anschluss-Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss)”이다. 이 프로그램은 중학교 과정에서 이루어지는 직업선택에서부터 훈련할 기업을 찾고 양성훈련의 성공적인 종료를 지원하는 프로그램이고 “교육사슬”은 학생들이 조기에 체계적으로 직업 탐색을 할 수 있도록 개인맞춤형으로 지원한다. “교육사슬”은 잠재력분석, 직업 탐색프로그램, 진입실습, 직업선택패스, 양성훈련 동반지원 프로그램으로 구성된다.

표 VIII-3 교육사슬 프로그램

개별 정책수단	대상	주요 내용
잠재력 분석	7,8학년 중학생	자신을 더 잘 알게 하는 잠재력 분석 방법론적, 인적 및 사회적 역량 탐구 잠재력분석을 개발된 방법으로 진행 잠재력 결과의 문서화 및 품질기준 고려
직업탐색 프로그램	8학년	실질적인 직업탐색 직업체험의 날, 프로그램, 공작물 제작, 다양한 그룹을 대상으로 하는 직업체험을 진행하고 표준화된 증명서 발급 및 면담 실시
진입실습	목표그룹 설정 - 장애가 있는 지원자, 훈련 능력을 온전히 갖추지 못한 자 등	6개월에서 12개월까지 장기실습기회를 부여해서 훈련시장으로의 이행을 돕는 프로그램 진입실습 후 증명서 발급
직업선택 패스	7학년, 중학교 1학년 과정에 서부터 중학교를 졸업 전	학생 개인의 관심사, 강점 및 능력, 또 직업의 미래에 대한 학생들의 이론적 실질적인 상의 정립, 학교에서 직업으로의 이행계획에 이르기까지 학습과 활동을 문서화함.
양성훈련 동반지원	학습장애를 가진 청소년들이나 사회적으로 불우한 청소년	공인된 직업의 양성훈련에서 사내훈련의 성공적 시작, 계속 및 완료를 목표

독일의 청년실업문제, 니트문제 대응방안은 중고등학교과정의 중퇴방지, 직업 진로지도, 양성훈련 종료지원에 집중되어 있다. 이는 독일의 청년실업이 저학력 미숙련 청년층에 집중되어 있으며, 실업계 고등학교 단계 양성훈련의 취업효과가 높기 때문이다. 니트 문제를 해결하는 방안은 청소년이 양성훈련을 성공적으로 종료하도록 하는 것이다. 이는 청년실업의 문제가 대졸자에게 집중되어 있는 우리의 현실과 상이하다.

5) 프랑스

프랑스의 15~24세 청년층 실업률은 2017년 22.3%로 OECD 평균인 11.9%의 두 배 가까운 수준이고, 청년층의 실업 기간이 긴 편이다. 또한, 고용 상태에 있지 않으면서 교육이나 훈련을 받는 것도 아닌 청년 니트(NEET, neither employed nor in education or training) 비율이 높은 편에 속한다.

2014년 기준 청년층 고용 비율은 44%로 OECD 평균인 49%보다 5%p 낮은 편이며, 재학 중에 있는 청년층 비율은 39%이며, 청년 니트 비율은 17%로 OECD 평균 청년 니트 비율인 15%보다 2%p 높다. 청년층의 실업률은 학력 수준과 연관성이 높아 저학력 청년층은 고학력 청년층에 비해 실업률이 세 배나 높은 편이며, 실업 청년층의 16%만이 대졸 이상의 학력을 지니고 있다. OECD 연구(Society at a Glance 2016)에 따르면 교육수준, 성별, 이민자 배경 이 니트가 될 확률에 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 가정환경 변인도 청년이 니트 상태가 되는데 영향을 미치는데, 부모의 학력수준이 낮거나 실업상태일 경우 청년 니트가 될 확률이 2배 정도 높은 것으로 나타났다.

프랑스에서 아동과 청소년, 정책 정책을 주관하고 있는 부처는 2017년 마크롱 정부 출범이후 청년 정책 업무는 국가교육부(Ministère de l'Éducation nationale)로 이관되었다. 청년정책 전달체계는 젊은이종합문서정보센터(CIDJ: Centre d'information et de documentation pour la jeunesse)를 통해 이루어진다. 파리에 있는 중앙센터와 프랑스 내 1,200개 정도로 구성되어 있는 지역 센터로 이루어져 있다. 젊은이종합문서정보센터(CIDJ)는 취업이나 교육, 생활 상담(법률, 주택, 건강), 문화 및 예술 활동에 대한 정보제공과 상담, 지원서비스 등 모든 청소년 및 청년들에게 통합서비스를 제공 중이다. 청년고용정책 전달체계는 중앙에서부터 지역으로 이어지는 통합고용센터(Pôle Emploi)와 지역 중심으로 운영 중인 청년 고용지원을 위한 지역 센터(Mission Locale)로 나누어져 있다.

통합고용센터는 청년 집중지원프로그램, 지역센터는 청년보장제를 집행하는 곳으로 운영 중에 있다. 프랑스는 EU차원의 청년 고용 이니셔티브(YEI)의 기금과 국내 예산을 기반으로 ‘청년 고용 정책 시행 프로그램(‘Programme operationnel national IEJ)’을 추진해오고 있다. 프랑스 국가 YEI 프로그램은 26세 미만의 청년 니트의 노동시장 진입을 지원하는 재정과 관련 교육훈련 프로그램을 제공하고 있다. 2017년을 기준으로 동 프로그램에서 지원하는 청년 니트 관련 정책으로는 다음의 네 가지를 들 수 있다.

표 Ⅷ-4 프랑스의 청년 고용 이니셔티브(YEI) 프로그램 개요

프로그램명	주관기관	주요 내용	예산 비중
Garantie Jeunes 청년 보장제도	Missions locales 청년고용 관련 지역 센터	EU Youth Guarantee(청년보장제도)의 프랑스식 제도로 월 484.82 수당과 훈련과정 및 일자리 경험 등 제공으로 청년 니트 고용 지원	56%
Accompagnement Intensif Jeunes 청년 집중지원	Pôle emploi 공공고용서비스	실업상태인 청년 니트를 대상으로 한 집중 고용 관리 프로그램으로, 개인역량 및 목표 재평가, 다양한 교육프로그램 제공, 기업과의 파트너십을 통한 고용기회 확대 등 추진	25%
Emplois d'avenir 미래 일자리 교육	Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) 공인 직업 교육 기금 징수기관, Missions locales 청년고용 관련 지역 센터	복지 우선지역 등 취약 지역에 거주하는 청년 실업자를 대상으로 환경, 디지털 분야 등 미래 전망이 높은 사회적 기업, 비영리 기업, 민간 기업에 장기 취업을 지원하고, 참여기업에게 보조금 제공	17%
Accompagnement Jeunes diplômés 청년 졸업생 지원	Association pour l'emploi des cadres 고위관리직 고용협회	취약계층의 대학 졸업예정자, 대학졸업생 등을 대상으로 자기소개서 작성, 면접 훈련 등 취업 지원 오리엔테이션 제공	2%

Grande École du Numérique (IT 학교) 프로그램은 노동시장의 IT 스킬 수요에 대응하기 위하여 도입하였고, 훈련 참가자의 50%을 저숙련 청년 니트로 설정하여 저숙련 청년층에 집중한 훈련과정을 제공하고 있다. 또한, 여성 참가자 목표를 30%로 설정하고 있으며, 열악한 지역의 청년층의 참여를 유인하는데 목표를 두고 있다

미래 일자리 교육(Emplois d'Avenir) 프로젝트는 취약계층의 청년(16-25세) - 저숙련, 복지 우선 지역 출신, 장기 실업자 등 - 을 대상으로 2017년까지 운영하였다. 청년층의 노동시장 진입을 지원하기 위해 특별히 청년 실업자를 대상으로 한 첫 번째 정부 정책이었다. 2018년부터는 청년 니트를 대상으로 하는 프로그램인 청년 보장제도(Garantie Jeunes) , 도제(Apprentissage) 등으로 집중화하고 있다.

프랑스는 공인 직업 교육 기금 징수기관(OPCA)의 직업훈련기금을 통해 청년 니트의 취업과 장기적인 경제활동을 지원하기 위한 일자리 연계 교육으로 도제 제도(apprentissage) 등을 운영하고 있다. 2015년 프랑스 정부는 Réussite Apprentissage라는 프로그램을 시작하여 취약 지역에 거주하는 1만명의 청년층 특히, 16-25세 청년 니트를 집중 지원하는 정책을 추진해 오고 있다.

유럽 국가에서 운영 중인 Second Chance school(재도전 학교)의 경우, 프랑스는 주로 학교 중도 포기자 등 중등학교 졸업장이 없는 16세부터 25세까지의 청년층이 재학하고 있으며, 연중 언제든지 원하는 청년은 가까운 지역에 있는 E2C를 찾아 등록할 수 있다.

2015년에는 개인훈련계좌제(Compte Personnel de Formation, CPF)를 도입하였다. 저숙련 개인들의 경우에는 연간 48시간, 최고 400시간까지 훈련 크레딧을 부여받는다. 특히, 16-25세 청년층의 경우 자격 없이 교육시스템을 벗어난 경우 개인학습계좌제를 통해 전문교육이나 정규교육에 복귀할 수 있는 추가적인 크레딧을 부여받는다.

6) 핀란드

핀란드는 OECD 국가 중에서 초중등교육 단계 학생의 학업성취도는 최상위이고, 대학교육경쟁력도 최상위권 수준이다.

핀란드에서 '니트' 정의는 취업하고 있지 않으며, 교육이나 훈련 받지 않거나, 군복무를 수행하지 않는 15~24세 청년층의 비율을 의미한다.

2017년 현재, 핀란드의 15~24세 니트 비율은 9.4%로 EU 국가의 니트 비율인 10.9%보다 상대적으로 낮은 편이고, EU 28개국 니트의 교육수준별 구성 비율을 비교하면 levels 0-2 이수한 비율이 EU 28개국보다 높다.

핀란드에서 청년 고용과 더불어 청년정책(아동과 청소년을 포괄)의 주관부처는 교육문화부이고 교육문화부는 일반교육과 유아교육국, 직업교육과 훈련국, 고등교육과 과학정책국, 예술과문화정책국, 청(소)년과 스포츠정책국 등으로 구분된다. 핀란드에서 특징적인 점은 청년 고용문제를 비롯하여 생활 전반에 대해 젊은이 정책기본계획(Opetus- ja kulttuuriministeriö)을 수립하여 실시 중이라는 점이다.

핀란드는 청년보장(Youth Guarantee)이라는 포괄적인 제도 아래 청년 관련 정책을 추진 중에 있다. 청년보장은 25세 미만 청년이거나 최근 졸업한 30세 미만 청년을 대상으로 실직한지 3개월 이내에 직장, 학습공간(study place)이나 워크숍, 재할 기간을 제공하는 제도로 청년의 사회적 배제를 방지하고자 고용 및 교육 보장, 청년 스킬 프로그램, 청년 워크숍, 청년 아웃리치 등으로 구성된다.

청년보장의 중요한 요소인 교육보장은 종합학교(comprehensive school, 초등학교-중학교)를 이수한 청년에게 추가적인 교육이나 훈련을 위한 학습 공간을 보장한다. 이를 통해 교육의 접근성을 확보하고 교육과 자격 이수, 채용에 실제적 기회를 제공하려 한다. 스킬 프로그램(skills programme)은 기초 교육을 이수한 20~29세 청년에 직업교육이나 훈련, 여타 자격을 지원하여, 고등학교 수준의 직업교육이나 전문 직업 자격(special qualifications)을 이수하게 하는 프로그램이다. 기초적인 직업 훈련 시스템을 개선함으로써 청년에게 학습 공간을 제공하고, 직업 자격이나 전문적인 직업 자격을 위한 예비 학습에 접근하도록 한다.

고용 및 경제개발 부서에서 ‘공공고용서비스(PES)’를 추진하는데, 청년의 실업 탈출을 단순히 지원하는 것이 아니라 지속 가능한 직업을 가질 수 있도록 지원한다. 실업이 연속하여 3개월 지속되는 25세 미만이거나 최근에 졸업한 25-29세 개별 청년에게 가장 적합한 고용을 지원한다. 실업 상태인 청년이 구직자로 등록하면 PES 사무소는 등록한지 2주 이내 자료를 수집한다. 수집한 자료를 바탕으로 청년과 함께 고용 계획을 수립하고, 필요하면 청년과 대면하여 더욱 구체적인 고용계획을 수립한다.

실업상태가 3개월 지속 되기 전에 고용계획 서비스를 받는데 커리어 코칭(career coaching), 직업훈련 지도(vocational guidance), 직업 경로 계획(career planning) 등의 방법을 활용하여 적절한 교육을 선택한다. 산시 카드는 VET 교육이나 고등 교육을 졸업한 18-30세 청년 실업자의 고용을 용이하기 위해 도입되었다.

공공고용서비스 사무소와 지방자치단체에서 진행하는 청년 아웃리치는 청년 보장의 지원 수단으로 비활동적 청년과 니트를 대상으로 진행하고, 정보공개를 통해 전반적인 상황을 파악하고 있다. 청년 워크숍은 청년들이 장기 실업자가 되는 것을 막고, 채용되거나 교육을 다시 시작하도록 취약 계층의 청년을 지원하는 것이다. 그 밖에도 사회복지, 보건 서비스 및 재활 서비스 등도 진행한다.

핀란드 청년보장제도에서는 상담사와 면담이후 청년보장 오퍼 단계로 나아가는데, 이 오퍼는 고용, 교육, 훈련, 견습제도 등으로 분류된다.

표 VIII-5 청년보장제도 오퍼(Offer)

분류	주요 내용
고용오퍼	지방자치단체 등의 공공부문과 비영리기관 부분에서 수행하는 고용기회, 창업장려금, 일자리 창출
교육오퍼	적극적 노동시장 정책(ALMP)의 훈련 조치를 포함
훈련	참가자들이 일종의 재정적 지원을 받는 동안 직무실습(work try-outs)이나 교육 실습(education try-outs) 진행
견습 오퍼	수개월에서 2-3년 동안 지속하고, 참가자들은 국가나 부문별 임금협정에 따라 보수를 받으며, 현장실습은 서면계약을 포함한다.

한편 청년보장과 관련된 개별 프로젝트로는 열린 직업교육 대학, 지역별 모델 MAST 프로젝트, PATRA(청년 노동 및 학교 프로젝트) 등이 있다.

2. 정책제언

1) 정책 대상의 명확한 설정

우리가 살펴본 대부분의 국가들은 니트를 청년고용문제의 해결을 위한 주요 정책 대상으로 설정하고 있다. 미국의 경우에만 OECD의 정의에 따른 니트 중에서도 사회로의 복귀에 애로가 더 심각한 그룹, 소위 단절청년에 정책을 집중하고 있다.

정책 대상으로서 니트의 중요성은 충분히 납득할 수 있다. 전통적인 정책 대상인 실업자는 비경제활동 상태에서 취업을 준비 중인 대다수의 청년을 배제하는 문제가 있다. 취업을 원하지 않는다고 하더라도 그 이유가 반복된 취업과정에서 실패했거나 은둔형 외톨이와 같이 사회적 관계를 잘 형성하지 못해 비경제활동 상태에 머무는 경우도 있다. 다만 문제는 우리의 경우에도 OECD 기준에 따른 니트 모두를 정책 대상으로 할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

우리나라의 니트는 유럽연합의 니트와 매우 상황이 다르기 때문에 유럽연합처럼 니트 전체를 대상으로 정책을 추진하기 보다는 취약계층을 선별해 지원하는 것이 필요해 보인다. 이와 관련 채창균 외(2017: 161-162)에서 제안하고 있듯이 “① 취업 준비 저소득 가구 출신 청년, ② 고졸 니트, ③ 대기업이나 공공부문 취업준비를 포기하려는 취업준비생, ④ 기혼여성” 등 청년 니트 중 핵심 대상을 선별해 지원하는 것이 필요해 보인다.

2) 부처간 협업 체계 강화

청년 니트 문제는 교육문제, 노동시장 문제, 건강 문제, 사회복지 차원의 문제, 사회적 이탈 행위의 문제 등이 복합적으로 얽혀있기 때문에, 특정 영역만을 담당하는 특정 부처의 개별적인 노력만으로 해결하기가 어렵다. 부처 간 이기주의를 극복하고, 책임과 권한 범위를 명확히 함으로써 청년 관련 정책의 중복으로 인한 행정력 낭비를 막는 한편, 일관성 있는 정책기조를 유지하기 위해서도 관련 부처 간의 협업 체계를 구축하는 것이 매우 중요하다. 하지만 현실에서는 부처 간 칸막이가 높아 의도한 대로의 협력이 이루어지는 것이 쉽지 않다.

단절청년 문제의 해결이라는 공통 목표 속에 여러 부처들을 하나의 조직아래 끌어 모은 미국의 시도는, 부처 간 협력이 쉽지 않은 우리 현실에서 참고할 만 한 사례로 판단된다. 또한 미국처럼 특단의 조치는 아니더라도, 핀란드의 윈스토프 안내 센터처럼, 같은 목표아래 여러 부처가 협업할 수밖에 없도록 공통의 플랫폼을 구축하려는 시도도 매우 유용할 것이다.

3) 지자체의 역할 강화

우리가 사례 연구한 모든 나라에서는 청년 니트에 대한 정책의 수립과 집행 과정에서 지역의 역할을 매우 강조하고 있다. 중앙정부와 지자체의 파트너십 구축이 중요한 것이다. 일자리는 결국 개별 지역에서 만들어지는 것이므로, 지역 실정에 맞는 고용 창출이 가능하기 위해서는 지역 차원에서의 정책 설계와 집행이 중요하며 정책 전달의 유연성이 확보되어야 한다. 핀란드에서 최근 강조되고 있는 '청년 보장에서 지역보장으로'라는 슬로건은 지역의 역할 강화라는 측면에서 그 의미가 크다고 할 것이다.

4) 기업과 노동조합, NGO, 청년단체 등 민간부문의 참여 확대

청년 니트에 대한 정책이 효과적으로 수립, 집행되기 위해서는 이해관계자들 간의 파트너십을 강화하여야 한다. 정책 추진 주체 간에 역할과 책임을 명확히 하고 공공영역만이 아니라 민간영역까지 포괄하는 것이 필요하다.

이와 관련하여 핀란드 사례는 시사하는 바가 크다. 핀란드 청년보장은 공무원, 민간 기업, 사회·시민조직, 청년들의 협력을 토대로 하는 민관 참여 모델(public-privit-person-model)이다. 핀란드의 청년보장 제도를 설계하는 역할을 하는 국가 청년보장 워킹 그룹에는 교육문화부, 고용경제부 등 중앙 부처뿐 아니라, 전국교육위원회, 노조, 고용주 협회, NGO, 청년단체등이 포함되었다. 특히 120여 개의 청년 단체를 청년연합으로 조직하여 청년을 대표하게 함으로써 이들의 참여를 이끌어 낼 수 있었으며, 청년연합이라는 단일 창구를 통해 정책입안자에게 청년들이 직면한 문제에 대해 당사자의 목소리를 대변하게 하였고, 청년연합이 청년보장의 정책 설계 및 평가에 참여하게 함으로써, 보다 실제적인 정책 대응 방안의 모색이 가능하게 되었다.

5) 성과에 기반한 점진적 사업 확대 추진

사업의 효과성 여부에 대한 검증없이 처음부터 사업을 대규모로 실행하는 것은 바람직하지 않다. 우리가 사례 연구로 파악한 대부분의 국가에서는 청년 니트 정책을 추진할 때, 일단 파일럿 형태로 사업을 추진한 뒤, 그 성과를 판단하여 사업의 성과가 있다고 판단될 경우 전면적으로 확대하는 방식을 취하고 있다. 특히 미국의 경우 정책의 전면적 추진보다는 시범사업 형태로 먼저 정책을 추진하고, 그 성과에 따라 확대 여부를 결정한다는 관행이 명확히 존재한다. 우리의 경우 정책 성과에 대한 평가나 검증 없이 처음부터 대규모로 시행되는 사업이 적지

않은데, 이는 결과적으로 재원의 낭비로 연결될 우려가 크다. 시범 사업으로 실시 후 확대 여부를 판단하는 단계적 접근을, 우리 정책 당국자들이 적극 수용해야 할 것이다.

6) 증거 기반 정책 추진

대상 중심 정책은 정책 대상에 대한 명확한 실태 파악과 양적, 질적 성과지표를 설정해 증거기반 정책이 이루어져야 한다. 또한 미국 등의 사례에서 확인되듯이 다양한 (준)실험적 접근을 통해 보다 엄밀한 정책 평가를 시도할 필요가 있다.

7) 니트에 대한 종합적 실태 파악

니트의 내부 구성은 매우 다양하다 따라서 하나의 단일한 정책적 접근만으로 소기의 성과를 거두기 어렵다. 후술하는 것처럼 니트 정책이 효과를 거두기 위해서는 개별 니트의 특성에 맞춘 맞춤형 대책이 필요하다. 이러한 대책이 가능하기 위해서는 상담 단계에서 개별 니트의 특성을 철저히 파악하는 것이 물론 중요하지만, 전체적인 지원 제도의 틀을 올바르게 설계하기 위해서는 니트의 실태에 대한 종합적인 파악이 선행되어야 한다. 니트의 유형화와 유형별 특성 파악이 가능하도록 설계되어 있는 일본의 취업구조기본조사는 그런 점에서 참고할 만한 사례라고 판단된다. 우리의 연구 대상 국가에서는 빠져있었지만, 룩셈부르크의 사례도 시사하는 바가 크다. 여기에서는 청년 니트를 심층 조사한 후 종단연구로 추적 조사를 하는 한편, 행정 DB를 연결해 니트에 대한 접근성을 높이는 한편, 정책의 효과성을 높이고 있다.

8) 조기 개입

언제 청년 니트를 지원할 것인가에 있어서 개입 시점도 중요하다. 선진국에서는 조기에 개입하는 것이 중요하다고 지적하고 있으며 니트 상태가 장기화되지 않도록 노력할 필요가 있다.

또한 보다 바람직하게는 학교 교육 단계에서부터 니트화 가능성을 사전 인지하여 니트가 되기 전에 학교 교육을 통해 개입하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 (가칭) ‘니트 위험성 지수’와 같은 것을 개발하여 중고등학교에서 니트화 가능성이 높은 학생들을 진단, 파악하고, 이들 학생을 대상으로 사전에 예방적 교육을 충실히 실시할 수 있어야 한다.⁷⁷⁾

9) 니트를 찾아가는 노력

많은 니트가 청년보장제도의 바깥에 존재하고 있어 이들을 정책으로 끌어들이는 것이 매우 중요한 과제로 남아 있다(European Commission, 2016a). 니트에 대한 접근성을 제고하기 위해서는 니트가 정책을 찾아오기만 마냥 기다릴 것이 아니라 니트를 먼저 찾아가는 노력이 매우 중요하다. 상당수 니트의 경우 그 특성상 사회활동 자체를 기피하는 성향이 강하기 때문이다.

핀란드의 경우 전체 니트의 70% 이상이 정책 지원을 받고 있는데, 이는 다른 OECD국가들에 비해 매우 높은 수치이다. 핀란드가 이렇게 니트 발굴에 있어서 획기적인 성과를 거두고 있는 배경에는, 후술하는 바와 같이 청년이 쉽게 접근할 수 있고 청년 삶의 모든 문제에 대해 윈스톱의 종합적 서비스를 제공하는 청년지원

77) 우리의 사례연구 대상 국가는 아니지만, 영국 웨일스의 경우 니트위험성지수(RONIs, a set of Risk of NEET Indicators)를 개발하였다(OECD, 2014a).

원스톱 안내 센터의 활약이 큰 영향을 미쳤겠지만, 청년 아웃리치 활동, 즉 니트를 찾아가는 활동이 성과를 거두고 있는 점을 무시할 수 없다.

10) 개인 맞춤형 세밀한 제도 설계

청년 니트들의 특성은 매우 다양하기 때문에 단일한 정책으로 소기의 성과를 거두기 쉽지 않다. 따라서 앞서 언급했던 니트에 대한 종합적인 실태 분석을 전제로 한 니트의 유형화가 필요하다. 그러나 개별 니트의 세부 특성은 가정환경, 경제적 상황, 역량 정도, 정신적 또는 육체적 건강 상태, 교육 수준, 생활 습관, 구직 의지, 취업 희망 여부, 사회적인 고립 정도, 범죄 유무 등 여러 변수들의 조합만큼이나 다양하기 때문에, 유형별 대책만으로도 불충분하다. 개별 니트의 상황에 대한 판단을 전제로 개인 맞춤형의 세밀한 제도 설계가 필요한 것이다.

개인 맞춤형의 세밀한 지원이 가능하기 위해서는 청년들에 대한 처음 접촉 단계가 중요하다. 처음 접촉단계에서는 상담과 진단이 이루어져 개인에게 가장 적합한 지원사업을 연계하는 것이 필요하다. 이 점에서 PES나 후술하는 원스톱 청년 지원 센터의 역할이 중요할 수밖에 없다. 따라서 PES나 이와 유사한 역할을 수행할 기구의 확충 및 역할 강화가 중요하다. 이런 점에서 프랑스의 사례는 시사하는 바가 크다. 프랑스의 청년보장제도에서는 특별히 훈련된 개인 카운슬러를 통해 상담이 이루어지는데, 카운슬러 1명당 연간 50명 이내 청년 니트를 담당하게 되며, 이러한 업무 부담은 청년 고용지원을 위한 지역 센터(Mission Locale)의 카운슬러들이 통상 담당하는 인원의 절반 수준이다. 그만큼 니트에 대한 상담의 중요성을 인식하여 이들 상담자의 전문성을 제고하고 그들이 충분히 전문성을 발휘할 수 있도록 적절한 여건 조성에도 노력하고 있는 것이다.

11) 청년의 삶의 질 전반에 초점을 둔 전달체계 혁신

청년의 삶의 질 전반에 초점을 맞춘 청년 전용 원스톱 서비스를 구축하는 것이 니트 청년들의 정책 접근성 제고에 매우 유용할 것으로 보인다. 기존의 PES는 고용과 교육문제에만 주로 초점을 두고 있으며, 청년만이 아닌 모든 연령층을 대상으로 하고 있어 청년들이 자연스럽게 드나들기에는 문턱이 다소 높고 거부감도 적지 않기 때문이다. 또한 노동시장, 교육 및 훈련, 건강, 사회 복지 등 다양한 분야의 문제들이 결합하여 청년 니트라는 문제를 만들어내기 때문에 문제의 해결을 위한 대응 방안도 이러한 다양한 측면을 고려하여 마련되어야 할 필요성이 크다.

기존의 PES가 가지는 문제점을 해결하기 위해 핀란드는 2015년부터 고용경제 부에서 원스톱 가이드스 센터를 운영하고 있다. 지자체에 50개의 센터를 만들고 여러 기관의 전문가들을 연계해 공간적인 통합은 물론 화학적인 결합을 이루어내고 있다. 일본의 지역청년 서포트 스테이션, 히키코모리 지역지원센터도 이와 유사한 기능을 수행하고 있다고 할 것이다. 다만 핀란드와 차이가 나는 부분은, 일본의 경우 출입 대상자가 니트나 히키코모리로 명확히 정해져있다는 점이다. 반면 핀란드의 경우 꼭 니트로만 국한된 것이 아니라 모든 청년들의 접근이 가능하도록 함으로써 오히려 니트 청년들이 부담 없이 자연스럽게 출입할 수 있도록 하고 있다는 점이다. 참고로 우리의 사례 연구 대상 국가에서는 빠져있지만, 룩셈부르크나 루마니아도 청년 전용 센터를 구축하였다.

12) DB구축 및 정보공유

정책에 대한 엄밀한 성과 평가가 가능하기 위해서는 이를 위한 DB 구축이 중요하다. 또한 DB 구축 시 가능하다면 DB의 정확성 제고와 DB 구축에 따른 비용 최소화를 위해 행정 DB를 적극 활용할 필요가 있다. 여러 행정 DB를 연결하여

보다 종합적이고 입체적인 정보를 확보하는 것도 필요하다. 또한 장기적인 성과 평가가 가능하도록 니트들을 장기 추적하는 형태의 DB 구축도 요구된다.

청년정책의 수립과 집행 과정에 참여하는 파트너들간의 청년 니트에 대한 정보 공유도 중요하다. 서비스를 제공하는 다양한 기관들 간에 상호협력체계를 통해 서비스를 받을 필요가 있는 청년들을 찾아낼 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이런 목적의 달성을 위해서는 특히 개인정보에 대한 지나친 규제가 완화될 필요가 있다.

핀란드에서는 기초교육을 이수했지만 이후 교육 단계로 진학하지 않은 청년과 직업교육이나 일반 상위중등교육에서 중퇴한 25세 미만의 청년에 대한 정보를 교육제공자가 지방자치단체에 제공할 의무가 있으며, 신체검사 결과 군복무·비군복무를 면제 받았거나, 중단한 25세 미만의 청년에 대한 정보를 국방부가 지방자치단체에 제공할 의무가 있는데, 이는 청년 니트의 파악과 접근을 위해 매우 중요한 조치라고 할 것이다.

13) 상호 의무의 원칙에 기반한 적정 지원 제공

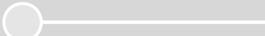
청년 니트에게 활동이나 구직 계획을 수립하고 이를 보고하는데 있어서 청년들의 참여가 상호 의무의 원칙으로 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 유럽연합의 청년보장제는 정부와 지자체의 보장이라는 강력한 의사표시와 더불어 이에 참여하는 청년들의 의무를 강조하는 방식으로 이루어지고 있다.

프랑스는 청년보장제 운영에 있어서 개인들이 계약을 체결하는 방식으로 상호 의무의 원칙을 실현하고 있다. 계약은 1년 단위로 이루어지며 계약에 따라 정부와 지자체는 서비스를 제공하고 청년들은 성실히 프로그램을 이수하도록 하고 있다. 핀란드의 경우 PES에 등록한 청년을 대상으로 진단 평가를 수행한 후, 이를 바탕으로 PES 등록 2주 이내에 PES 상담사와 함께 개별 고용계획을 작성하게 되는데, 이 계획에 대해 PES 상담사와 청년 모두가 책임이 있고, 상호 구속력을 있다.

14) 교육시스템 혁신

교육시스템이 청년고용문제에 큰 영향을 미치므로, 그 시스템의 지속적 개혁 노력이 요구된다. 청년고용문제에 궁극적으로 영향을 미치는 요인은 공급측면에서는 교육시스템의 질적, 양적 문제이며, 수요 측면에서는 경기 상황이다.⁷⁸⁾ 독일의 경우 자기 나라의 교육시스템을 무사히 마치는 것에 청년고용 정책의 초점이 두어 지고 있으며, 핀란드나 프랑스를 위시한 유럽의 주요 국가들이 독일의 도제시스템을 적극 도입하려고 하는 한편으로, 교육시스템에서의 중도탈락 방지에 정책적 우선 순위를 두는 배경이 바로 여기에 있다.

78) 핀란드 출장 시 핀란드의 청년 고용 문제에 영향을 미치는 핵심적인 두 가지 요인으로 Kari Hämäläinen 박사(VATT)가 지적한 내용이지만, 이 지적은 어떤 나라의 경우에도 그대로 적용된다고 할 것이다.



참고문헌

참고문헌

- 김기현 (2018). **해외 주요국 청년정책 전달체계 현황 및 시사점**. 고용서비스발전포럼 자료집.
- 이윤주, 김기현, 하형석 (2017). **청년정책 추진 체계 발전방안 연구**(연구보고 17-R39). 세종: 한국청소년정책연구원.
- 채창균, 최영섭, 오호영, 정재호 (2017). **한국형 청년보장제도 연구**(기본연구 2017-04). 세종: 한국직업능력개발원.
- OECD (2014). *OECD Youth Action Plan*.
- OECD (2018a). *OECD Data Indicators*. <https://data.oecd.org/jobs.htm>.
(검색일: 2018년 9월 11일)

[일본]

- 오학수 (2016). 일본의 비정규직 문제의 현상과 전망. **서울대학교 일본연구소 [일본비평] 2016년 하반기**, 15.
- 厚生労働省 (2013a). *2013年若年者雇用実態調査の概況*.
- 厚生労働省 (2013b). *平成25年 賃金構造基本統計調査*.
- 厚生労働省 (2015). *第107回 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会資料*.
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyushokusha_shien/index.html(검색일: 2018년 8월 3일).
- 厚生労働省 (2017a). *平成29年 人口動態調査*.

- 厚生労働省 (2017b). *平成29年 賃金構造基本統計調査*.
- 厚生労働省, 文部科学省 (2017). 「大学等卒業者の就職状況調査」客年.
- 小杉礼子 (2004). 若年無業者増加の実態と背景. *日本労働研究雑誌*, 533.
- 社会保障, 人口問題研究所 (2017). *日本の将来推計人口: 2017年推計*.
- 社会経済生産性本部 (2007). ニートの状態にある若年者の実態及び支援策に関する調査研究報告書.
- サポステ (2018). 数字でわかる サポステの実績. <http://saposute-net.mhlw.go.jp/results.html>(검색일: 2018년 8월 3일).
- 内閣府 (2005). *青少年の就労に関する研究調査*. <http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/shurou/shurou.html>(검색일: 2018년 8월 2일).
- 内閣府 (2016). *若者の生活に関する調査報告書*. <http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/hikikomori/h27/pdf-index.html>(검색일: 2018년 8월 2일).
- 内閣府 (2017). *2017年版子供・若者白書*. http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h29honpen/pdf_index.html(검색일: 2018년 8월 2일).
- 内閣府 (2018). *平成30年版 子ども・若者白書*. http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h30honpen/pdf_index.html(검색일: 2018년 8월 3일).
- 人育て上げネット (2013). *若年無業者白書—その実態と社会経済構造分析2012-2013*. <https://www.sodateage.net/forms/form-hakusyo2012-2013/>(검색일: 2018년 8월 2일).
- 本田由紀, 堀田聡子 (2006). 若年無業者の実像—経歴・スキル・意識. *日本労働研究雑誌*, 556.
- 文部科学省 (2017). *2017年度 学校基本調査*.
- 社会保障, 人口問題研究所 (2017). *日本の将来推計人口*. http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_PressRelease.pdf(검색일: 2018년 8월 2일).
- 労働政策研究, 研修機構 (2007). 大学生と就職: 職業への移行支援と人材育成の視点からの検討. *労働政策研究報告書*, 78.

- 労働政策研究, 研修機構 (2012a). 学卒未就業者に対する支援の課題. *労働政策研究報告書*, 141.
- 労働政策研究, 研修機構 (2012b). 大都市の若者の就業行動と意識の展開. *労働政策研究報告書*, 148.
- 労働政策研究, 研修機構 (2014). 若者の就職状況・キャリア・職業能力開発の現状② —2012年版「就業構造基本調査」より—. *JILPT資料シリーズ*, 162.
- 労働政策研究, 研修機構 (2015a). 大学等中退者の就労と意識に関する研究. *調査シリーズ*, 138.
- 労働政策研究, 研修機構 (2015b). 壮年非正規雇用労働者の仕事と生活に関する研究—経歴分析を中心として—. *労働政策研究報告書*, 180.
- 労働政策研究, 研修機構 (2018). 若年者就職支援とキャリアガイダンス—個人特性に配慮した進路選択の現状と課題—. *JILPT第3期プロジェクト研究シリーズ*, 6. <https://www.jil.go.jp/institute/project/series/2017/06/index.html>.
- 総務省統計局 (2018). *労働力調査*. <http://www.stat.go.jp/data/roudou/index.html>.

[미국]

- 김주일 (2016). 해외 선진국가의 청년 일자리 정책과 지방정부의 역할. *세계와 도시*, 16, 16-23.
- 양채원 (2017). 미국의 「인력 개혁 및 기회법(WIOA)」개정과 직업훈련 및 성인교육 제도의 변화 동향. *The HRD Review*, 2017(11), 198-217.
- Canon, M., Kudlyak, M., & Liu, Y. (2015). *Youth Labor Force Participation Continues To Fall, but It Might Be for a Good Reason*. *The Regional Economist*, pp.12-13.
- Carcillo, S., Fernández, R., Königs, S., & Minea, A. (2015). NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 164, OECD Publishing.

- Fernandes-Alcantara, A. L. (2015). *Disconnected Youth: A Look at 16 to 24 Year Olds Who Are Not Working or In School*. Congressional Research Service.
- Louisa Treskon (2016). What Works for Disconnected Young People A Scan of the Evidence. *MDRC Working Paper*.
- Maria E. Canon (2015). *Trends in Youth Not in Education, Employment or Training, Federal Reserve Bank of St. Louis*. <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2015/february/trends-in-youth-not-in-education-employment-or-training>(검색일: 2018년 7월 27일).
- OECD (2018b). *Youth not in employment, education or training (NEET)*. <https://data.oecd.org/youthinac/youth-not-in-employment-education-or-training-neet.htm>(검색일: 2018년 7월 24일).
- Office of Career, Technical, and Adult Education (2016). *5 Million Reasons to Care About Youth Not in Education or Jobs*. <https://sites.ed.gov/octae/2016/06/02/5-million-reasons-to-care-about-youth/>(검색일: 2018년 7월 24일).
- Ross, M., & Svajlenka, N. P. (2016). *Employment and disconnection among teens and young adults: the role of place, race, and education*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Social Exclusion Unit (1999). *Bridging the gap: new opportunities for 16-18 year olds not in education, employment or training*. Cabinet Office, the Government of the United Kingdom.
- The Interagency Working Group on Youth Programs (2016). *Pathways for Youth: Strategic Plan for Federal Collaboration*.
- The Interagency Working Group on Youth Programs (2017). *Performance Partnership Pilots for Disconnected Youth: First Annual Report to Congress*.

<https://youth.gov/sites/default/files/P3-Report-to-Congress-508.pdf>
(검색일: 2018년 7월 27일).

MaCurdy, T., Keating, B., & Nagavarapu, S. S. (2006). Profiling the plight of disconnected youth in America. *Working Paper*, Stanford University.

U.S. Department of Labor (2018a). *Employment and Training Administration Homepage*. <https://www.doleta.gov/Performance/results/>(검색일: 2018년 7월 27일).

U.S. Department of Labor (2018b). *Employment and Training Administration Homepage: WIOA Youth Formula Program*. <https://www.doleta.gov/Performance/results/>(검색일: 2018년 7월 27일).

U.S. Congress (2014). *Consolidated Appropriations Act*.

[독일]

통계청 (2018. 06. 15.). 5월 고용동향, 경제활동인구조사. 보도자료.

Bildungsketten beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2016). Initiative Bildungsketten, Abschluss und Anschluss - Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss. <https://www.bildungsketten.de/die-initiative>(검색일: 2018년 7월 10일).

Bundesagentur für Arbeit (2017). Brücke in die Berufsausbildung Betriebliche Einstiegsqualifizierung (EQ)). https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba013244.pdf(검색일: 2018년 7월 20일).

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2018). So schaffst du deine Ausbildung, Ausbildungsbegleitende Hilfen unterstützen dich bei schulischen Problemen in der Ausbildung. <https://www.arbeitsagentur.de/bildung/ausbildung/ausbildungsbegleitende-hilfen>(검색일: 2018년 7월 21일).

- Bundesarbeitsgemeinschaft Berufswahlpass (2018). Wir über uns. <http://berufswahlpass.de/service/wir-uber-uns/>(검색일: 2018년 7월 20일).
- Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2018a). Initiative Bildungsketten.' Abschluss und Anschluss - Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss. https://www.bildungsketten.de/_media/Medieninformationen%20zur%20Initiative%20Bildungsketten.pdf(검색일: 2018년 7월 12일).
- Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2018b). Ehrenamtliches Coaching: Im Tandem die Ausbildung schaffen. <https://www.bildungsketten.de/initiative-vera>(검색일: 2018년 7월 10일).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018a). JOBSTARTER - Für die Zukunft ausbilden. <https://www.bmbf.de/de/jobstarter-fuer-die-zukunft-ausbilden-1072.html>(검색일: 2018년 7월 7일).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018b). Potenzialanalyse- Allgemeine Informationen. <https://www.berufsorientierungsprogramm.de/de/allgemeine-informationen-1705.html>(검색일: 2018년 7월 11일).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018c). Werkstatttage. <https://www.berufsorientierungsprogramm.de/de/allgemeine-informationen-zu-den-werkstatttagen-1821.html>(검색일: 2018년 7월 10일).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2012). *Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs)*. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/comparative-information/recent-policy-developments-related-to-those-not-in-employment-education-and-training-neets>(검색일: 2018년 6월 15일).
- Eurostat (2018). *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*. <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/>

index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training(검색일: 2018년 6월 20일).

Gallus-Schule Grünberg (2018). Berufswahlpass. <http://www.gallus-schule-gruenberg.de/paedagogische-schwerpunkte/arbeitslehre-und-berufsorientierung/berufswahlpass/index.html>(검색일: 2018년 7월 20일).

Hans Boeckler Stiftung (2018). *Arbeitsmarkt & Arbeitslosigkeit*. <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/arbeitsmarkt-datensammlung.html> (검색일: 2018년 7월 1일).

Seibert, H. und Wydra-Somaggio, G. (2017). *Berufseinstieg nach der betrieblichen Ausbildung. Meist gelingt ein nahtloser Übergang*. IAB-Kurzbericht, 20, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung(IAB).

Steffen Wasmund (2017). Sozialgesetzbuch (SGB III) Drittes Buch Arbeitsförderung § 54a SGB III Einstiegsqualifizierung. <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgebiii/54a.html>, (검색일: 2018년 7월 12일).

Gründer, V., & Deutschland, S.(VGSD) (2016). Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit. <https://www.vgsd.de/bildung-ist-der-beste-schutz-vor-arbeitslosigkeit/>, (검색일: 2018년 7월 20일).

Wikipedia (2018). Berufsorientierungsprogramm. <https://de.wikipedia.org/wiki/Berufsorientierungsprogramm>(검색일: 2018년 7월 11일).

[프랑스]

Nicola Brandt (2015). Vocational training and adult learning for better skills in France. OECD Economics Department Working Papers, 1260. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrw21kjthln-en>(검색일: 2018년 9월 3일).

Eurofound (2012a). NEETs - *Young people not in employment, education and training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/54/en/1/EF1254EN.pdf>.

- Jérôme Gautié (2018). Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes, Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes. OECD (2016a). *Society at a Glance 2016*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264261488-en>(검색일: 2018년 7월 10일).
- OECD (2016b). *Employment Outlook 2016*. https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2016_empl_outlook-2016-en(검색일: 2018년 7월 10일).
- OECD (2016c). Skills matter. https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills_Matter_Further_Results_from_the_Survey_of_Adult_Skills.pdf(검색일: 2018년 7월 7일).
- OECD (2017a). *Education at a Glance 2017*. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en(검색일: 2018년 7월 10일).
- OECD (2017b). OECD Economic Surveys: France 2017. OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2017-en(검색일: 2018년 7월 3일).
- OECD (2017c). Getting Skills Right: Good Practice in Adapting to Changing Skill Needs: A Perspective on France, Italy, Spain, South Africa and the United Kingdom. OECD Publishing, Paris. https://read.oecd-ilibrary.org/employment/getting-skills-right-good-practice-in-adapting-to-changing-skill-needs_9789264277892-en#page1(검색일: 2018년 7월 3일).
- OECD (2017d). *Education at a Glance 2017 Country note: France*. <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EAG2017CN-France-English.pdf>(검색일: 2018년 7월 3일).
- OECD (2017e). *Educational Opportunity for All: Overcoming Inequality throughout the Life Course*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287457-en>(검색일: 2018년 7월 4일).

- OECD (2017f). *Getting Skills Right: France*. OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264284456-en>(검색일: 2018년 7월 3일).
- OECD(2018a). *PISA 2015 Result in Focus*. <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>(검색일: 2018년 7월 4일).
- OECD (2018b). *OECD Employment Outlook 2018: How does FRANCE compare?*
<https://www.oecd.org/france/Employment-Outlook-France-EN.pdf>
 (검색일: 2018년 7월 3일).
- OECD (2018c). *OECD Data Indicators*. <https://data.oecd.org/jobs.htm>
 (검색일 2018년 7월 5일).
- République Française (2018). *Annexe au projet de loi de finances pour 2018: formation professionnelle*.

[핀란드]

- 강유덕, 양효은, 임유진 (2016). 경제구조의 변화에 따른 핀란드 경제의 장기침체와 구조개혁. KIEP **오늘의 세계경제**.
- 권충훈, 김훈희 (2009). 핀란드 교육의 성공 요인 분석과 논의. **교육사상연구**, **23**, 55-84.
- Eurofound (2012b). *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 (2014a). *DG Employment, Social Affairs and Inclusion Approaches and Policy Responses Addressing NEET*.
- European Commission (2014b). *Mutual Learning Programme DG Employment, Social Affairs and Inclusion Key policy messages from the Peer Review on the 'Youth Guarantee'*.

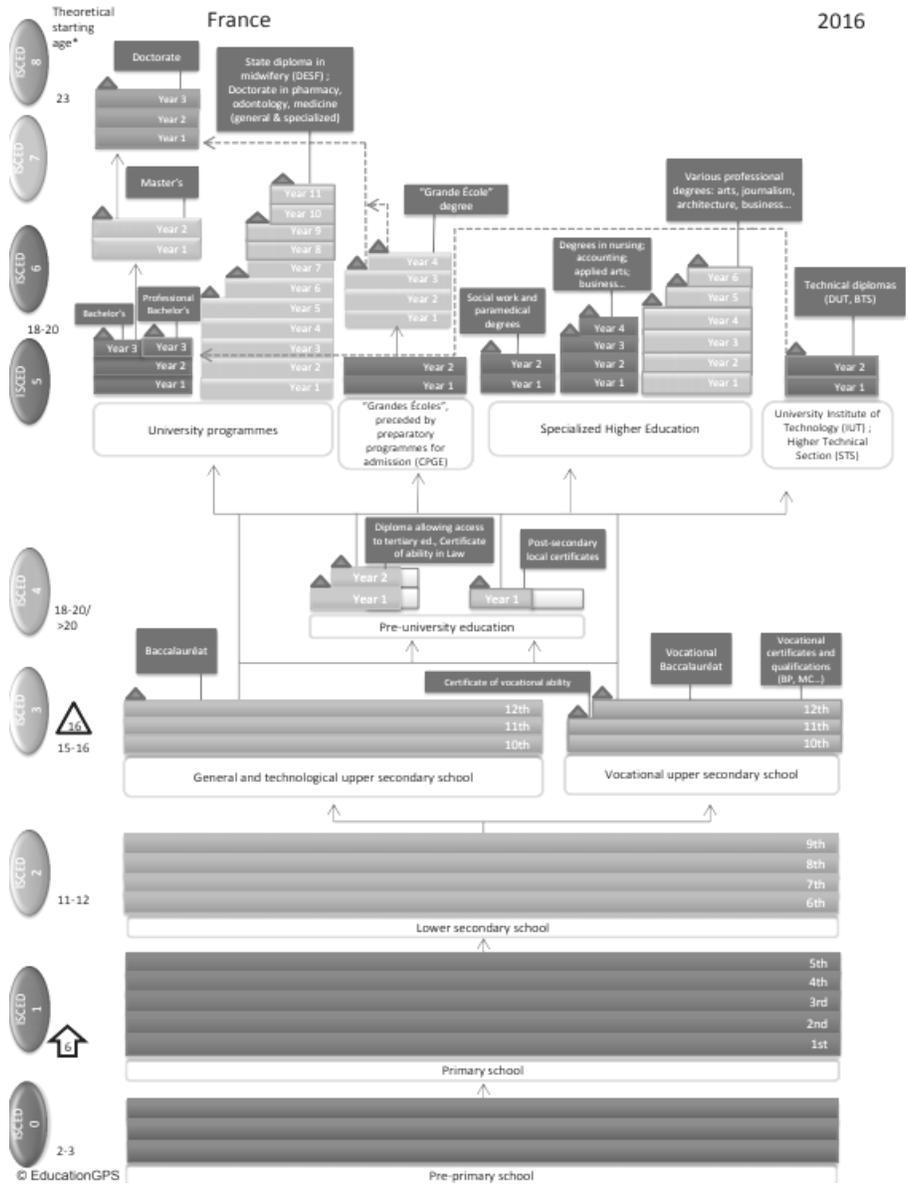
- European Commission (2015a). *Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Peer Review on 'Targeting NEETs - Key ingredients for successful partnerships in improving labour market participation'*.
- European Commission (2015b). *PES practices for the outreach and activation of NEETs A contribution of the Network of Public Employment Services*.
- European Commission (2016a). *Employment, Social Affairs & Inclusion, Data collection for monitoring Youth Guarantee schemes 2016, Finland*.
- European Commission (2016b). *Commission Staff Working Document The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on*.
- European Commission (2018a). *Employment, Social Affairs & Inclusion. The Youth Guarantee country by country Finland May 2018*.
- European Commission (2018b). Data collection for monitoring of Youth Guarantee schemes: 2016. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19159&langId=en>(검색일: 2018년 5월 8일).
- Eurostat Database (2018). <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (검색일: 2018년 9월10일).
- Finnish National Agency for Education (2018). *Guidance and outreach for inactive and unemployed - Finland*. Cedefop ReferNet thematic perspectives series. http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2018/guidance_outreach_Finland_Cedefop_ReferNet.pdf(검색일: 2018년 9월17일).
- Henna Keränen (2012). *Young people within services best practices for the promotion of the youth guarantee. Ministry of employment and the economy Employment and entrepreneurship department*. https://nuorisotakuu.fi/documents/3924414/4306153/hyvien_kayta

- ntojen_kasikirja_en.pdf/6a77e6f9-1ddf-4096-8950-7843c37e6baa/hyvien_kaytantojen_kasikirja_en.pdf.pdf(검색일: 2018년 9월 18일).
- ICF International (2014). <https://www.icf.com/news/2015/02/icf-international-reports-fourth-quarter-and-full-year-2014-results>(검색일: 2018년 9월 17일).
- KESKO'S ANNUAL REPORT (2016). https://www.unglobalcompact.org/system/attachments/cop_2017/367991/original/Kesko_Annual_Report_2016.pdf?1489661401(검색일: 2018년 9월 15일).
- KESKO'S ANNUAL REPORT (2017). http://admin.csrwire.com/system/report_pdfs/1732/original/Kesko_2017_pdf_EN_130318.pdf(검색일: 2018년 9월 15일).
- OECD(2018d). *OECD Economic Surveys: Finland 2018*. OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2018-en(검색일: 2018년 9월 15일).
- Prime Minister's Office (2016). *Action plan to implement the key projects and reforms of the Strategic Government Programme for 2015-2019*, update 2016.
- Ruth Bamming (2017a). *Etsivä nuorisotyö 2016 - Valtakunnallisen etsivän nuorisotyön kyselyn tulokset*. <https://www.avi.fi/documents/10191/8064383/Julkaisu-31-LSSAVI.pdf>(검색일: 2018년 9월 15일).
- Ruth Bamming (2017b). *Työpajatoiminta 2016: Valtakunnallisen työpajakyselyn tulokset*. <https://www.avi.fi/documents/10191/8064383/Julkaisu-30-LSSAVI.pdf/c14d914c-b8b6-4c49-ae83-5377f5dffe6d>(검색일: 2018년 9월 15일).
- Statistics Finland(2018). *Finland in Figures*. http://www.tilastokeskus.fi/index_en.html(검색일: 9월 11일).

Tuusa, M., & Pitkänen, S. (2014). *Host Country Discussion Paper. Review of the Youth Guarantee in Finland.*
<http://www.avi.fi/documents/10191/2098389/Ty%C3%B6pajatoiminta+flyer+2016+english>(검색일: 2018년 9월 13일).
<http://www2.cm-evora.pt/mecine/presentations/presentations%20Joensuu2013/Youth%20support%20project.pd>(검색일: 2018년 9월 13일)
<https://drive.google.com/file/d/0BwZeSGXkOY6laTR3VXUtMGgzRmM/view>(검색일: 2018년 9월 13일).
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=46&langId=en&projectId=2859>
(검색일: 2018년 9월 13일).
<http://ec.europa.eu/social/mlp>(검색일: 2018년 9월 18일)
<http://ec.europa.eu/social/PDFServlet?mode=mlpPractice&practiceId=15>(검색일: 2018년 9월 15일).
<http://www.kpmc.lt/refernet/wp-content/uploads/2017/05/Guidance-and-Outreach-Mika-Launikari.pdf>(검색일: 2018년 9월 15일).
<https://www.kesko.fi/en/Careers/k-job/youth-guarantee-in-the-k-group/>
(검색일: 2018년 9월 15일).
<https://nuorisotakuu.fi/en/materials>(검색일: 2018년 9월 15일).
https://www.oph.fi/download/179778_ao_eno_tilannekatsaus.pdf
(검색일: 2018년 9월 15일).
<https://minedu.fi/documents/1410845/4150027/The+Youth+Guarantee+in+Finland>(검색일: 2018년 9월 17일)

○ — 부 록

부표 1. 프랑스 교육시스템



* 출처 : "Education GPS, OECD, 2018. 5. 24., <http://gpseducation.oecd.org>")

부표 2. 노동시장에서 상황별 니트 유형(%)

구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
핀 란 드	15~29세	실업상태	3.4	5.0	4.5	4.1	4.1	4.5	4.9	5.5	4.6	4.4
		비경활	5.5	6.3	6.1	5.9	6.3	6.4	6.9	6.9	7.1	6.6
		구직의사 있음	4.6	6.8	6.0	5.8	5.9	6.4	7.0	7.9	7.1	6.5
		일하고 싶지 않음	4.3	4.6	4.5	4.2	4.4	4.4	4.8	4.5	4.6	4.4
	15~24세	실업상태	3.3	4.6	4.2	3.7	3.7	4.1	4.4	5	4.2	4.1
		비경활	4.6	5.2	4.8	4.7	4.9	5.2	5.8	5.5	5.8	5.3
		구직의사 있음	4.4	6.2	5.6	5.3	5.3	6	6.3	7.3	6.3	6.1
		일하고 싶지 않음	3.5	3.6	3.4	3.2	3.3	3.3	3.9	3.3	3.6	3.3
	15~19세	실업상태	1.9	2.5	2.1	1.7	1.7	2.0	2.2	2.1	1.9	1.7
		비경활	3.4	3.8	2.8	2.7	2.6	3.2	3.2	2.8	2.8	3.0
		구직의사 있음	3.0	3.6	2.9	2.6	2.6	3.3	3.4	3.2	2.8	2.7
		일하고 싶지 않음	2.3	2.7	2.1	1.8	1.8	1.9	2.0	1.6	1.9	2.0
20~25세	실업상태	4.6	6.8	6.3	5.8	5.6	6.0	6.4	7.7	6.2	6.3	
	비경활	5.8	6.7	6.9	6.7	7.0	7.1	8.1	8.0	8.4	7.3	
	구직의사 있음	5.8	9.0	8.4	8.0	8.0	8.5	9.0	11.0	9.5	9.1	
	일하고 싶지 않음	4.7	4.5	4.9	4.5	4.7	4.6	5.6	4.7	5.2	4.5	
25~29세	실업상태	3.8	5.7	5.0	4.8	4.8	5.2	5.8	6.3	5.4	4.8	
	비경활	7.2	8.4	8.3	8.2	8.9	8.7	9.0	9.4	9.5	8.8	
	구직의사 있음	5.0	7.7	6.9	6.9	7.0	7.3	8.3	8.9	8.4	7.2	
	일하고 싶지 않음	5.9	6.4	6.4	6.2	6.7	6.5	6.5	6.8	6.5	6.4	
EU 28 개국	15~29세	실업상태	5.4	7.0	7.4	7.4	8.0	8.1	7.5	6.9	6.3	5.6
		비경활	7.7	7.7	7.9	8.0	7.9	7.8	7.8	7.9	7.9	7.9
		구직의사 있음	8.4	10.1	10.6	10.8	11.3	11.4	10.9	10.3	9.6	8.7
		일하고 싶지 않음	4.6	4.6	4.7	4.6	4.6	4.5	4.4	4.6	4.7	4.7
	15~24세	실업상태	5.0	6.4	6.5	6.6	7.0	6.9	6.5	5.9	5.4	4.8
		비경활	5.9	6.1	6.2	6.3	6.2	6.1	6.1	6.1	6.2	6.1
		구직의사 있음	7.4	8.9	9.2	9.4	9.7	9.6	9.2	8.6	8.0	7.3
		일하고 싶지 않음	3.4	3.5	3.6	3.5	3.5	3.4	3.4	3.5	3.6	3.6
	15~19세	실업상태	2.8	3.3	3.3	3.2	3.2	3.1	2.8	2.6	2.4	2.2
		비경활	3.7	3.7	3.8	3.8	3.7	3.6	3.7	3.7	3.7	3.9
		구직의사 있음	4.3	4.8	4.8	4.7	4.6	4.5	4.2	3.9	3.6	3.4
		일하고 싶지 않음	2.2	2.2	2.2	2.3	2.3	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6
20~25세	실업상태	15.0	17.5	18.0	18.3	18.8	18.7	18.0	17.3	16.7	15.5	
	비경활	7.0	9.2	9.5	9.7	10.3	10.4	9.8	9.0	8.2	7.2	
	구직의사 있음	8.0	8.3	8.5	8.6	8.5	8.3	8.2	8.4	8.5	8.3	
	일하고 싶지 않음	10.4	12.8	13.3	13.6	14.2	14.3	13.7	12.9	12.0	10.9	
25~29세	실업상태	6.1	8.1	8.9	8.9	9.8	10.1	9.4	8.7	7.8	6.9	
	비경활	10.8	10.8	10.8	10.9	10.9	10.9	11.0	11.1	11.0	10.8	
	구직의사 있음	10.2	12.3	13.1	13.3	14.2	14.6	14.1	13.3	12.3	11.2	
	일하고 싶지 않음	6.8	6.7	6.6	6.6	6.5	6.4	6.3	6.5	6.5	6.5	

ABSTRACT

A Study on the Actual State and Support Measures of the Key Youth Policies by Target I: NEET Youth – Global Case Study

The objective of this study is to analyze the actual state of NEET youth and related policies in five countries such as Japan, US, Germany, France, and Finland, and to draw out implications regarding measures for NEET youth in Korea based on the results. The policy implications determined by reviewing the current state of NEET and major programs in the five countries are as follows.

It is necessary to clearly set the policy target, reinforce the cooperative system among government departments, and increase the role of local governments as well as participation of the private sector such as firms, labor unions, NGOs and youth organizations. The project must be expanded gradually based on performance, and policies must be implemented based on evidence. There is also a need to determine the overall state of NEET and for early intervention, as well as efforts to approach young people first in order to promote accessibility to NEET youth. It is necessary to design a detailed and precise system suitable for the characteristics of each individual NEET youth, and establish a delivery system focused on the general quality of young people's lives. Finally, this study suggests that it is necessary to build a database for policy evaluation and to share related information.

Keywords : youth, NEET youth, Japan, U.S. Germany, France, Finland, youth policy

2018년 한국청소년정책연구원 간행물 안내

기관고유과제

- 18-R01 제4차 산업혁명시대 대비 청소년활동정책 전략 연구 / 이경상·이창호·김민
- 18-R02 가정 밖 청소년의 실태와 자립지원 방안 연구 / 김희진·백해정·김은정
- 18-R02-1 가정 밖 청소년의 실태와 자립지원 방안 연구 - 기초분석 보고서 / 김희진·백해정
- 18-R03 소년범죄자의 재범 실태 및 방지 대책 연구 / 최정원·강경균·강소영·김혁
- 18-R04 청소년 '일 경험' 제도 운영 실태 및 정책방안 연구 I / 황여정·김승경
- 18-R05 20대 청년 심리·정서 문제 및 대응방안 연구 / 김지경·이윤주
- 18-R06 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 III / 김형주·임지연·유설희
- 18-R06-1 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 III - 전년도 공개데이터 심층분석보고서 / 김형주·임지연·유설희
- 18-R06-2 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 III - 기초분석보고서 / 김형주·임지연·유설희
- 18-R07 청소년활동 참여 실태조사 연구 V / 임희진·문호영·정정호
- 18-R07-1 청소년활동 참여 실태조사 연구 V - 기초분석보고서 / 임희진·문호영
- 18-R08 위기청소년 교육적 선도제도 운영실태 및 실효성 제고방안 연구 / 김지연·이유진·정소연·박선영
- 18-R08-1 위기청소년 교육적 선도제도 운영실태 및 실효성 제고방안 연구 : 기초분석 보고서 / 김지연·정소연
- 18-R09 국가 미래인적자원으로서 재외동포청소년 성장과 지원방안 연구 I / 정은주·김정숙
- 18-R10 증거기반정책 수립을 위한 아동·청소년·청년 통계관리 체계화 방안 연구 / 최용환·성윤숙·박상현
- 18-R11 청소년이 행복한 지역사회 지표조사 및 조성사업 연구 VI : 청소년이 행복한 지역사회 지표조사 분석 및 청소년동아리활동과 마을공동체 지원 방안 / 오해섭·최인재·염유식
- 18-R12 아동·청소년 권리에 관한 국제협약 이행 연구 - 한국 아동·청소년 인권실태 2018 총괄보고서 / 최창욱·황세영·유민상·이민희·김진호
- 18-R12-1 아동·청소년 권리에 관한 국제협약 이행 연구 - 한국 아동·청소년 인권실태 2018 기초분석보고서 / 최창욱·황세영·유민상
- 18-R13 한국 아동·청소년패널조사IX : 사업보고서 / 하형석·이종원·정은진·김성은·한지형
- 18-R14 다문화 청소년 종단연구2018 : 총괄보고서 / 양계민·황진구·연보라·정윤미
- 18-R14-1 다문화 청소년 종단연구2018 - 신규패널설계보고서 / 양계민
- 18-R14-2 다문화 청소년 종단연구2018 - 기초분석보고서 / 양계민·정윤미

협동연구과제

- 경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-57-01 청소년 역량지수 측정 및 국제비교 연구Ⅴ : IEA ICCS 2016 - 총괄보고서 / 장근영·성은모·모상현·진성희·최효선·김균희(자체번호 18-R15)
- 경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-57-02 청소년 역량지수 측정 및 국제비교 연구Ⅴ : IEA ICCS 2016 - ICCS 결과 보고서 / 장근영 (자체번호 18-R15-1)
- 경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-57-03 청소년 역량지수 측정 및 국제비교 연구Ⅴ : IEA ICCS 2016 - 사회참여역량 분석 / 김태준·홍영란·김미란·김홍민 (자체번호 18-R15-2)
- 경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-58-01 학교 밖 청소년 지역사회 지원모델 개발연구Ⅰ : 질적 패널 조사를 중심으로 / 윤철경·서정아·유성렬·이동훈 (자체번호 18-R16)
- 경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-58-02 학교 밖 청소년 지역사회 지원모델 개발을 위한 기초조사 / 조아미·임정아·이지연·김남은 (자체번호 18-R16-1)
- 경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-59-01 청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구Ⅰ : 청년 니트(NEET) / 김기현·배상률·성재민 (자체번호 18-R17)
- 경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-59-02 청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구Ⅰ : 청년 니트(NEET) - 해외사례 조사 / 채창균·양정승·김민경·송선혜 (자체번호 18-R17-1)

수시과제

- 18-R18 소외계층 진로교육 활성화 방안 / 김정숙·연보라
- 18-R19 청소년우대정책 현황 및 해외사례 분석 연구 / 김경준·모상현·송태진
- 18-R20 경찰의 가정 밖 청소년 보호조치 개선 방안 : 외국의 사례와 시사점을 중심으로 / 김지연·김희진
- 18-R21 학교폭력 피·가해학생간 효율적 화해·분쟁조정을 위한 연구 / 이경상·김승혜
- 18-R22 위기청소년의 '조력을 받을 권리' 제도화 방안 / 유민상
- 18-R23 공공청소년수련시설 청소년지도사 보수체계 연구 / 최창욱·김기현·김인규
- 18-R24 청소년 통일외식 및 북한에 대한 이미지 조사 / 이창호
- 18-R25 청소년의 장래 및 유학외식에 관한 조사 / 이창호

수탁과제

- 18-R26 2017년 학교 내 대안교실 컨설팅 성과분석 / 김이성·오해섭·윤철경·정윤미
- 18-R27 2018년도 청소년수련시설 종합평가 / 모상현·정은주·이유진
- 18-R28 청소년회복지원시설 보호지원 프로그램 개발 및 평가지표 개발 연구 / 서정아·박선영
- 18-R29 제3차청소년보호종합대책 수립을 위한 기초연구 / 김지연·백혜정
- 18-R30 2018 학교 밖 청소년 실태조사 / 윤철경·최인재·김승경·김성은
- 18-R31 성남시청소년재단 제3차중장기 발전계획(2019~2023) 수립 연구 / 최창욱·성은모·남화성·이선근·정은옥·장미희·김미영
- 18-R31-1 2018 성남시 청소년 실태조사 연구 / 최창욱·성은모·남화성·이선근·정은옥·장미희·김미영
- 18-R32 이주배경 청소년의 실태 및 지원 방안 연구 : 중국 출신 청소년을 중심으로 / 배상률·이경상·임지연
- 18-R33 지역아동센터 아동패널조사 2018 / 김희진·황진구·임희진·정윤미·정선옥
- 18-R34 2018 청소년수련시설 유형 개편 및 기능 개선을 위한 연구 / 최창욱·장근영
- 18-R35 2018년 청소년매체이용 및 유해환경 실태 조사 / 김지경·정은진·연보라·정윤미·유설희
- 18-R35-1 2018년 청소년매체이용 및 유해환경 실태 조사 - 통계결과표 / 김지경·정은진·연보라·정윤미·유설희
- 18-R36 청소년수련활동 인증심사원 직무분석 및 운용 개선방안 연구 / 김형주·김정주
- 18-R37 내일이룸학교 운영모델 개발을 위한 연구 / 김기현·김태성
- 18-R38 직업계고 창업교육 운영 모형 개발 및 활성화 방안 연구 / 강경균
- 18-R38-1 직업계고 창업교육 운영 가이드북 / 강경균
- 18-R39 대구청소년정책 중장기발전계획 수립 연구 / 최용환·박윤수·김기영
- 18-R39-1 대구청소년정책 중장기발전계획 수립 연구 - 요약본 / 최용환·박윤수·김기영
- 18-R40 2018 청소년방과후아카데미 효과만족도 연구 / 양계민
- 18-R41 지역사회 협력망 운영을 통한 청소년 성장지원 모델 개발연구 / 이윤주·오해섭·백승주·성지은·강지원·탁현우
- 18-R42 청소년의회 운영개선 방안에 관한 연구 / 이윤주·오해섭·유설희
- 18-R42-1 청소년의회 운영개선 방안에 관한 연구 - 청소년의회 교육과정 / 이윤주·오해섭·유설희
- 18-R42-2 청소년의회 운영개선 방안에 관한 연구 - 청소년의회 가이드북 / 이윤주·오해섭·유설희
- 18-R43 아동·청소년의 걱정 등급 게임물 이용을 위한 기초연구 / 배상률
- 18-R44 청년정책 수립을 위한 종합연구 / 김기현·이윤주·최정원·유설희
- 18-R45 입법 상 연령 기준과 정책 연계성을 확보를 위한 연구 / 김기현·하형석·유민상·조성호
- 18-R46 금천구 청년정책 연구 / 이윤주·문호영
- 18-R47 청소년 비행예방 및 위기청소년 지원 종합대책 연구 / 김지연
- 18-R48 미래인개발과 교육혁신 / 장근영

- 18-R49 소년원생의 안정적 사회정착을 위한 실태조사 및 정책지원 방안 연구Ⅱ - 소년원생의 사회정착지원 프로그램 효과성 분석 및 평가 / 김정숙·황여정
- 18-R50 학업중단 예방 및 대안교실 프로그램 모듈 개발 연구(중등용) / 황세영·한지형
- 18-R50-1 학업중단 예방 및 대안교실 프로그램 모듈 : 꿈지락(중등용) / 황세영·한지형
- 18-R51 대안교육 위탁교육기관 인증기준 및 성과평가 방안 연구 / 김성기·정제영
- 18-R52 2018년 학업중단예방 및 대안교육사업 모니터링 I : 학업중단 숙려제 운영 학교 및 기관 모니터링 결과 / 김소영·오해섭·윤철경·임하린·윤혜지
- 18-R53 2018년 학업중단 숙려제 운영 실태조사 연구 / 박지영·서보람·윤철경·양수빈·이지혜
- 18-R54 대안교육 지원을 위한 법령 정비 방안 연구 / 이종태·박상진·하태욱

세미나 및 워크숍 자료집

- 18-S01 청소년 범죄의 이해와 대응방안(4/4)
- 18-S02 2018 제1차 WARDY 세미나 - Korean American Identity & the LA Riots (1/22)
- 18-S03 2018 제2차 WARDY 세미나 - 재외동포청소년 한민족정체성 함양을 위한 한국어교육 현황과 발전 방안(1/23)
- 18-S04 제1차 NYPI Lunch Bag Seminar - National Youth policy as practiced in helping nigerian youth to move forward(1/29)
- 18-S05 제3차 WARDY 세미나 - 인터넷시대의 부모와 자녀관계 및 건강실태(3/5)
- 18-S06 제2회 청소년정책포럼 : 아동·청소년·청년의 연령개념을 둘러싼 쟁점과 향후 정책과제 (2/28)
- 18-S07 제3회 청소년정책포럼 : 청소년 사회참여, 어떻게 활성화할 것인가?(3/16)
- 18-S08 제4회 청소년정책포럼 : 저출산 시대, 인구절벽 해소를 위한 청소년정책의 과제 (4/20)
- 18-S09 제2차 NYPI Lunch Bag Seminar - Digital disturbances in school : Experiences with restrictions on students use of mobile phones(5/4)
- 18-S10 대안학교(특성화 중·고 및 각종학교) 관리자 및 담당교원 연수(5/18)
- 18-S11 제5회 청소년정책포럼 : 청소년이 행복한 세상 만들기 토크콘서트(5/25)
- 18-S12 2018년 청소년수련시설 종합평가 지표(안)(5/23)
- 18-S13 Inclusive Korea 2018 국가 미래비전 설정을 위한 국제 컨퍼런스 [특별세션] 미래 세대가 꿈꾸는 대한민국(5/24)
- 18-S14 2018년 학업중단 숙려제 운영 학교/지원기관 모니터링 워크숍(6/5)
- 18-S15 학업중단예방 및 대안교실 프로그램 모듈 개발을 위한 1차 워크숍(6/1)

- 18-S16 2018 학업중단예방 및 대안교육 포럼 : 공교육 내 대안교육의 정체성 및 정책 발전 방향(6/15)
- 18-S17 제6회 청소년정책포럼 : 아동·청소년을 위한 기업사회공헌활동 '기업-청소년NPO-학교-정부의 다자간 협력방안 모색'(6/15)
- 18-S18 제4차 WARDY 세미나 - 몽골 청소년의 정치참여와 투표의향(6/18)
- 18-S19 2018년 시도교육청 학업중단예방 및 대안교육업무 담당자 워크숍(7/5~6)
- 18-S20 학교폭력예방 어울림 교과연계 프로그램 개발을 위한 집필진 워크숍(6/29)
- 18-S21 한국청소년정책연구원 개원 29주년 세미나 : 지역사회에서 청소년 성장지원 어떻게 할까요?(7/18)
- 18-S22 2018년 학교폭력 예방교육 컨설팅단 워크숍(8/3)
- 18-S23 2018년 학교폭력 예방교육 운영학교 신규 담당자 연수(초등)(8/1)
- 18-S24 2018년 학교폭력 예방교육 운영학교 신규 담당자 연수(중등)(8/2)
- 18-S25 제7회 청소년정책포럼 : 청소년 통일외식 함양 및 통일교육 활성화 방안(8/17)
- 18-S26 제8회 청소년정책포럼 : 해외의 소년 범죄 대응 전략과 시사점(8/24)
- 18-S27 학교폭력 예방프로그램 운영 업무담당자 워크숍(9/7)
- 18-S28 학교폭력 예방프로그램 운영학교 워크숍(초등)(9/28~29)
- 18-S29 학교폭력 예방프로그램 운영학교 워크숍(중등)(10/5~6)
- 18-S30 2018년 교육과정기반 학교폭력예방프로그램 활용방안 교사연수(10/1~2)
- 18-S31 2018년 학교폭력 예방교육 운영학교 워크숍(10/2)
- 18-S32 제9회 청소년정책포럼 : 4차 산업혁명시대, 청소년활동정책의 길찾기(9/28)
- 18-S33 제10회 청소년정책포럼 : 청소년수련시설 유형개편 및 기능개선 방향(11/16)
- 18-S34 제11회 청소년정책포럼 : 「2018 포용사회 조성을 위한 진로교육활성화 포럼」(11/19)
- 18-S35 제12회 청소년정책포럼 : 미래 한국사회 다문화청소년정책의 방향과 모색(12/12)
- 18-S36 2018 학업중단예방 국제포럼 - 학업중단예방의 국제적 동향과 전망 : 학교 안과 밖의 소통과 연계(11/26)
- 18-S37 지역사회 협력망을 통한 청소년 성장지원모델 개발(12/10)
- 18-S38 국회 정책 토론회 : 교육의 국가 책임성 강화를 위한 대안교육제도 개선 방안(12/18)

학 술 지

- 「한국청소년연구」 제29권 제1호(통권 제88호)
- 「한국청소년연구」 제29권 제2호(통권 제89호)
- 「한국청소년연구」 제29권 제3호(통권 제90호)
- 「한국청소년연구」 제29권 제4호(통권 제91호)

기타 발간물

- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 95호 : 청소년이 행복한 지역사회 조성 사례조사 및 특성화 요인 분석
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 96호 : 20대 청년들의 사회활동 실태 및 지원방안 연구
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 97호 : 인구절벽 현상과 청소년정책의 과제
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 98호 : 학교 밖 청소년 이행경로에 따른 맞춤형 대책연구 II
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 99호 : 청소년의 지역사회 참여 모형개발 연구
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 100호 : 청소년보호정책 현황분석 및 개선방안 연구
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 101호 : 청소년수련시설의 공공성 제고를 통한 운영 활성화 지원방안 연구
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 102호 : 학교폭력 피·가해학생간 효율적 화해·분쟁조정을 위한 연구
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 103호 : 공공청소년수련시설 청소년지도사 보수체계 연구
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 104호 : 위기청소년의 '조력을 받을 권리' 제도화 방안
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 105호 : 청소년의 통일 의식 및 북한에 대한 이미지 조사
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 106호 : 단 1명의 학생도 놓치지 않는 포용적 교육사회를 실현하려면
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 107호 : 청소년 세계시민의식 함양을 위한 국내외 정책 현황 및 시사점
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 108호 : 미래인재 개발 전략으로서 재외동포청소년 지원 방안 연구 III
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 109호 : 아동·청소년·가족 보호 통합게이트웨이 구축·운영 모형 개발 연구
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 110호 : 청소년의 장래 및 유학의식에 관한 조사
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 111호 : 청소년지도사 배치지원 사업 현황과 개선방안
- NYPI Bluenote 이슈 & 정책 112호 : 한국아동·청소년패널조사(KCYPS)2018: 추진 현황 및 정책 기여
-
- NYPI Bluenote 통계 39호 : 청소년활동 참여 실태조사 연구 IV
- NYPI Bluenote 통계 40호 : 다문화청소년 발달 추이 분석-일반청소년과의 비교를 중심으로
- NYPI Bluenote 통계 41호 : 2017년 청년 사회·경제실태조사
- NYPI Bluenote 통계 42호 : 2017년 아동·청소년 인권실태조사
- NYPI Bluenote 통계 43호 : 소년범죄자의 재범 실태 조사
- NYPI Bluenote 통계 44호 : 제2차 국제 시민성 및 시민의식연구(ICCS 2016) 결과
- NYPI Bluenote 통계 45호 : 한국아동·청소년패널조사 2010 유지조사

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 18-59-02
연구보고 18-R17-1

청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 I : 청년 니트(NEET) - 해외사례 조사

인 쇄 2018년 12월 23일

발 행 2018년 12월 30일

발행처 한국청소년정책연구원
세종특별자치시 시청대로 370

발행인 송 병 국

등 록 1993. 10. 23 제 21-500호

인쇄처 신진

사전 승인없이 보고서 내용의 무단전재·복제를 금함.
구독문의 : (044) 415-2125(학술정보관)

ISBN 979-11-5654-222-3 94330
979-11-5654-220-9 (세트)



연구보고 18-R17-1

청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 I : 청년 니트(NEET) - 해외사례 조사

 **한국청소년정책연구원**
National Youth Policy Institute

30147 세종특별자치시 시청대로370 세종국책연구단지
사회정책동(D동) 한국청소년정책연구원 6/7층
Social Policy Building, Sejong National Research Complex,
370, Sicheong-daero, Sejong-si, 30147, Korea
Tel. 82-44-415-2114 Fax. 82-44-415-2369 www.nypi.re.kr



9 791156 542223

ISBN 979-11-5654-222-3
ISBN 979-11-5654-220-9 (세트)