

# 2017 국제심포지엄 무업청소년(NEET) : 국제적 동향과 대응

International Symposium on NEET Youth 2017

2017. 9. 25 (월) 10:00~17:00

정부서울청사 별관 2층 대강당

주최 한국청소년정책연구원

후원 여성가족부



---

## 모시는 글

---

아침저녁으로 서늘한 바람이 느껴지는 결실의 계절 가을의 문턱에서 각국의 청소년 전문가 여러분들을 모시고 뜻깊은 행사를 개최하게 된 것을 기쁘게 생각합니다. 이번 심포지엄은 저희 한국청소년정책연구원이 주최하고 여성가족부가 후원하는 행사로서, NEET 청소년 문제와 관련하여 각국이 당면하고 있는 현황과 지원정책을 논의하기 위해 마련되었습니다.

본 심포지엄에서는 EU와 영국, 일본, 이스라엘, 그리고 한국의 NEET 청소년 현황과 실태를 살펴보는 한편, 각국에서 NEET 청소년 지원을 위해 시행하고 있는 다양한 정책들이 논의될 것입니다. 특히, NEET 청소년을 대상으로 하는 정책들 중 직업훈련, 고용연계 등 국가적 차원의 지원이 필요한 과제에 대하여 각국이 어떻게 대응하고 있는가에 초점을 맞추어 살펴봄으로써 우리사회가 당면하고 있는 청소년실업 문제에 대한 정책적 시사점을 도출해 보고자 합니다.

이번 심포지엄이 각국 전문가들의 활발한 논의와 토론을 통해 NEET 문제에 대한 사회적 관심과 이해를 증진시키고, 다양한 정책방안의 모색을 통해 NEET 청소년들에게 실질적으로 도움이 될 수 있는 계기가 되기를 기대합니다.

감사합니다.

2017년 9월

한국청소년정책연구원  
원장 직무대행 이 중 원

## Greetings

---

It is my great pleasure to open this meaningful symposium with the youth experts from all around the world in this season of harvesting when a cool breeze brushes our cheeks. Hosted by the National Youth Policy Institute and sponsored by the Ministry of Gender Equality and Family, this year's symposium is going to talk about the current status of and possible supporting policies for the youth not in employment, education or training (NEET).

The current landscapes and the realities of the NEET youth in the United Kingdom, Japan, Israel and Korea are going to be studied, along with the supportive policies implemented so far for the youth in need. A particular attention will be paid to each country's response to the tasks which require a governmental support, including vocational training programs and initiatives for employment pathways, in order to produce some lessons for the current policies on the youth employment in the Korean society.

I hope that the symposium can be a chance to improve the public awareness and understanding of the NEET youth through vibrant discussions with the experts from various countries as well as a venue where practical ideas can be suggested for the NEET youth.

Thank you

September 2017

National Youth Policy Institute  
Acting President **Chong Won Yi**

## 프로그래밍

시 간	내 용
10:00~10:40 (40')	▶ 등 록
10:40~11:00 (20')	▶ 개 회 개 회 사 Ⅱ 이종원 한국청소년정책연구원장 직무대행 환 영 사 Ⅱ 정현백 여성가족부장관
	세션 1. 유럽지역의 무업청소년 현황 및 정책 동향 좌장 : 유성렬 백석대학교 교수
11:00~12:30 (90')	▶ 유럽의 무업청소년(NEET): 특성, 비용, 정책 Massimiliano Mascherini Senior Research Manager, Eurofound ▶ 스코틀랜드의 무업청소년(NEET) Ken Edwards Education Programme Lead, Skills Development Scotland ▶ 지정토론 / 질의응답 토론자 : 양철수 여성가족부 청소년자립지원과장 채창균 한국직업능력개발원 선임연구위원
12:30~14:00 (90')	▶ 중 식
	세션 2. 일본과 이스라엘의 무업청소년 현황 및 정책 동향 좌장 : 오해섭 한국청소년정책연구원 대안교육지원센터장
14:00~15:30 (90')	▶ 일본의 무업청소년(NEET) 문제 Yuji Genda Professor, University of Tokyo ▶ 이스라엘의 무업청소년(NEET) 실태 연구: 특성, 니즈, 정책을 중심으로 Paula Kahan-Strawczynski Senior Researcher, Myers-JDC-Brookdale Institute ▶ 지정토론 / 질의응답 토론자 : 김강호 고용정보원 고용서비스역량강화팀장 김신아 우리기독교학교 교장
15:30~15:50 (20')	▶ 휴 식
	세션 3. 종합토론: 한국에 대한 시사점을 중심으로 좌장 : 윤철경 한국청소년정책연구원 선임연구위원
15:50~16:50 (60')	▶ 도입 : 한국의 무업청소년 현황 윤철경 한국청소년정책연구원 선임연구위원 ▶ 종합토론
16:50~17:00 (10')	▶ 폐 회

# Program

Time	Program
10:00~10:40 (40')	▶ Registration
10:40~11:00 (20')	▶ Opening Opening Remarks   <b>Chong Won Yi</b> Acting President of National Youth Policy Institute Welcoming Remarks   <b>Hyun-back Chung</b> Minister of Gender Equality and Family
11:00~12:30 (90')	<b>Session I. Current Issues and Policies on NEETs in Europe</b> Chair : <b>Seongryeol Ryu</b> Professor, Baekseok University
	▶ NEETs in Europe: characteristics, costs, policies <b>Massimiliano Mascherini</b> Senior Research Manager, Eurofound
	▶ NEET in Scotland <b>Ken Edwards</b> Education Programme Lead, Skills Development Scotland
12:30~14:00 (90')	▶ Discussion / Q&A Panel : <b>Cheol Soo Yang</b> Director of Youth Self-Support Assistance Division, Ministry of Gender Equality and Family <b>Chang Kyun Chae</b> Research Fellow, Korea Research Institute for Vocational Education and Training
	▶ Lunch
	<b>Session II. Current Issues and Policies on NEETs in Japan and Israel</b> Chair : <b>Hae-Sub Oh</b> Director of Alternative Education, National Youth Policy Institute
14:00~15:30 (90')	▶ Jobless Youths and the NEET Problem in Japan <b>Yuji Genda</b> Professor, University of Tokyo
	▶ NEET Youth and Young Adults in Israel: Characteristics, Needs and Policies <b>Paula Kahan-Strawczynski</b> Senior Researcher, Myers-JDC-Brookdale Institute
	▶ Discussion / Q&A Panel : <b>Kangho Kim</b> Director, Korea Employment Information Service <b>Shin Ah Kim</b> Head Teacher, Wa Uri Vision Christian School
15:30~15:50 (20')	▶ Break
15:50~16:50 (60')	<b>Session III. Discussion: Implication to Korean NEETs Policy</b> Chair : <b>Chul Kyung Yoon</b> Senior Research Fellow, National Youth Policy Institute
	▶ Status on NEET Youth in Korea <b>Chul Kyung Yoon</b> Senior Research Fellow, National Youth Policy Institute
	▶ Panel Discussion
16:50~17:00 (10')	▶ Closing

## 개 요 | Overview

주 제 Theme	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 무업청소년(NEET) 현황 및 지원정책의 국제적 동향 Current Issues and International Policy Trends on NEET Youth</li> </ul>
일 시 Date	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2017년 9월 25일(월) 10:00~17:00 Sep. 25(Mon.), 2017, 10:00~17:00</li> </ul>
장 소 Venue	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부서울청사 별관 2층 대강당 Auditorium (2F), Government Complex Seoul (Annex), Korea</li> </ul>
주 최 Hosted by	 <b>한국청소년정책연구원</b>
후 원 Sponsored by	 <b>여성가족부</b>

## 목 차 | Contents

### 세션 1. 유럽지역의 무업청소년 현황 및 정책 동향

#### Session I. Current Issues and Policies on NEETs in Europe

1. 유럽의 무업청소년(NEET): 특성, 비용, 정책 ..... 11  
NEETs in Europe: characteristics, costs, policies  
Massimiliano Mascherini Senior Research Manager, Eurofound
2. 스코틀랜드의 무업청소년(NEET) ..... 67  
NEET in Scotland  
Ken Edwards Education Programme Lead, Skills Development Scotland
3. 지정토론 / 질의응답 ..... 109  
Discussion / Q&A  
양철수 여성가족부 청소년자립지원과장  
Cheol Soo Yang Director of Youth Self-Support Assistance Division, Ministry of Gender Equality and Family  
채창균 한국직업능력개발원 선임연구위원  
Chang Kyun Chae Research Fellow, Korea Research Institute for Vocational Education and Training

### 세션 2. 일본과 이스라엘의 무업청소년 현황 및 정책 동향

#### Session II. Current Issues and Policies on NEETs in Japan and Israel

1. 일본의 무업청소년(NEET) 문제 ..... 129  
Jobless Youths and the NEET Problem in Japan  
Yuji Genda Professor, University of Tokyo
2. 이스라엘의 무업청소년(NEET) 실태 연구: 특성, 니즈, 정책을 중심으로 ..... 157  
NEET Youth and Young Adults in Israel: Characteristics, Needs and Policies  
Paula Kahan-Strawczynski Senior Researcher, Myers-JDC-Brookdale Institute
3. 지정토론 / 질의응답 ..... 207  
Discussion / Q&A  
김강호 고용정보원 고용서비스역량강화팀장  
Kangho Kim Director, Korea Employment Information Service  
김신아 우리기독교학교 교장  
Shin Ah Kim Head Teacher, Wa Uri Vision Christian School



# 세션 1

---

## Session 1

---

### 유럽지역의 무업청소년 현황 및 정책 동향

#### Current Issues and Policies on NEETs in Europe

---

좌장 : 유성렬 백석대학교 교수

유럽의 무업청소년(NEET): 특성, 비용, 정책  
NEETs in Europe: characteristics, costs, policies  
Massimiliano Mascherini Senior Research Manager, Eurofound

스코틀랜드의 무업청소년(NEET)  
NEET in Scotland  
Ken Edwards Education Programme Lead, Skills Development Scotland

지정토론 / 질의응답  
Discussion / Q&A

양 철 수 여성가족부 청소년자립지원과장  
Cheol Soo Yang Director of Youth Self-Support Assistance Division, Ministry of Gender Equality and Family

채 창 균 한국직업능력개발원 선임연구위원  
Chang Kyun Chae Research Fellow, Korea Research Institute for Vocational Education and Training

---





◆ 세션 1. 유럽지역의 무업청소년 현황 및 정책 동향 ◆

## 유럽의 무업청소년(NEET): 특성, 비용, 정책

NEETs in Europe: characteristics, costs, policies

Massimiliano Mascherini  
Senior Research Manager, Eurofound

---



Session 1

---

## NEETs in Europe: characteristics, costs, policies

---

Massimiliano Mascherini

Senior Research Manager, Eurofound

---

### • Introduction

Youth are a fundamental asset for European economies and societies. Empowering young people by creating favourable conditions for them to develop their talents and to actively participate in the labour market is essential for sound economic and social development and for the future sustainability of European societies.

Nowadays, the integration of young people into the labour market poses great challenges to Member States as youth have been hit extremely hard by the economic crisis in regard to their employment prospects. While the situation is in 2016 finally improved with the unemployment rate that has decreased to 18.7%, according to Eurostat, in 2013 a total of 23.7%, corresponding to 5.5 million, of young people across Europe were unemployed, the highest level ever recorded in the history of the European Union (Eurostat, 2013). In particular, during the economic crisis, 18 out of 28 European Union Member States reached their historically highest level of youth unemployment.

Spending limited time in unemployment can be considered part of the school-to-work transitions of many youth, prolonged spells of disengagement from labour market and education at young age may result in lifelong scars on future employment and earning prospects. Furthermore, being excluded both from the labour market and education heightens the individual's risk of social exclusion and the likelihood of engaging in negative behaviour affecting both individual wellbeing and their relationship with society, including a detachment from democratic engagement and civic participation, (Eurofound, 2014, Arulampalam, 2001).

Deeply concerned about the risk and the consequences of a "lost generation" and in order to better understand the complex nature of youth disadvantage, researchers and government officials began to adopt new ways of estimating the prevalence of

labour market vulnerability among young people using the concept of NEETs: young people not in employment, education, or training. Originating from UK studies in the 1980s, the concept was adopted by the European Commission in 2010 as an additional indicator to measure and monitor trends in the European Union. (Eurofound, 2012; European Commission, 2011)

Once it had entered the European policy debate, the term NEET quickly became a powerful tool for attracting public attention to the multifaceted vulnerabilities of young people and for mobilizing researchers' and policymakers' efforts in addressing the problem of labour market participation by young people, (Eurofound, 2016). In this framework, in 2013 and putting the reduction of the share of young people who are NEETs as policy objective, the European Council proposed the Youth Guarantee: a set of coordinated policies for youth to provide the offer of education, training or employment, to all young people aged 15-24 within four months after becoming unemployed. With a swift answer to this call, all MS started putting into practise this new policy framework and put in place immediate measures for bringing young people back into education or employment. However, three years after its launch and with the youth unemployment rate still above 20%, the Guarantee still appears to be like a Copernican revolution in youth policies that will take time and costly major reforms to be fully completed, (Council of the European Union, 2013; Mascherini, 2015, Eurofound, 2015) .

Against this background this paper it will firstly introduce the concept of NEETs and it will provide an up-to-date picture of the size and the characteristics of the NEETs population in Europe and compares the composition of the NEET population among EU Member States. Then, the paper will discuss the status of the implementation of the Youth Guarantee, the European Policy framework recently launched by the European Commission to foster the employability of young people and reduce the NEET rate in Europe.

- **A bit of history of NEETs.**

The need for an additional indicator able to capture those young people who were not in employment, education, or training first emerged in the United Kingdom in the late 1980s as an alternative way of categorizing young people aged 16-17. This need was mainly a result of changes in the UK benefit regime, specifically the 1986 Social

Security Act and its 1988 implementation, which withdrew entitlement to Income Support/Supplementary Benefit from young people aged 16–17 in return for a “youth training guarantee” (Williamson 2010).

As a result of this change and the consequent emergence of this new group, researchers and government officials started to adopt new ways of estimating the prevalence of labor market vulnerability among young people. In this framework, Istance and colleagues (1994) were the first to highlight the emerging crisis of young adulthood in a study of young people in South Glamorgan in Wales. This research, funded by the South Glamorgan Training and Enterprise Council, produced quantitative estimates of the number of young people aged 16 and 17 not in education, training, or employment. Here, used term Status 0/Status Zer0 was used to refer to a group of people aged 16–17 who were not covered by any of the main categories of labor market status (employment, education, or training). The term Status 0/Status Zer0 was merely a technical term derived from careers service records, where Status 1 referred to young people in post-16 education, Status 2 to those in training, and Status 3 to those in employment.

The term Status Zer0 was far from being intended as a negative label; it was more about reflecting societal abandonment of this group. However, the term soon came to represent “a powerful metaphor” for the fact that Status Zer0 young people appeared to “count for nothing and were going nowhere” (Williamson 1997). The study in fact captured media imagination (McRae 1994) and the term entered into the policy debate in summer 1994 as Status A, where A stood for abandoned, as in “the abandoned generation”, (Bunting 1994).

Against this background, the term NEET was coined in March 1996 by a senior Home Office civil servant who had detected resistance on the part of policymakers working with the earlier, and often controversial terms of Status Zer0 or Status A. Embracing the concept previously introduced by Istance et al. (1994), the term NEET replaced the other labels and was then formally introduced at the political level in the United Kingdom in 1999 with the publication of the government’s Bridging The Gap report from the Social Exclusion Unit of the New Labour government (SEU 1999).

The term NEET rapidly gained importance beyond the United Kingdom. By the beginning of the millennium, similar definitions had been adopted in almost all EU member states; similar concepts referring to disengaged or side-tracked youth were

also emerging in popular discourse in Japan, New Zealand, Taiwan, Hong Kong, and, most recently China (Eurofound 2012; Mizanur Rahaman 2006; Liang, 2009). However, these concepts were often operationalised in different indicators that did not permit an international comparison.

At the European level, the economic crisis that hit mainly young people shown the need of better understand youth vulnerabilities in terms of labour market participation. In response to this, the European Commission proposed the use of NEETs as an alternative and additional indicator for measuring the share for young people who are disengaged from both work and education and are arguably at a high risk of labour market and social exclusion, (European Commission, 2010b). In this regard, the European Commission, through the Employment Committee and its Indicators Group agreed on a definition and methodology for a standardized indicator for measuring the size of the NEET population among Member States in a comparable way. The definition was then implemented by Eurostat and the indicator is used in the context of the Europe 2020 strategy, (European Commission - 2011).

Operatively, the indicator of NEETs corresponds to the percentage of the population of a given age group and sex gender which that is not employed and is not involved in further education or training. The indicator has been constructed by Eurostat definition explicates as follows: the numerator of the indicator refers to a person who meet the following two conditions: are either (a) they are not employed (i.e. they are unemployed or inactive according to the International Labour Organization definition) and/or (b) they have not received any education or training in the four weeks preceding the survey. The denominator includes in the total population consists of the same age group and sex, excluding those respondents who have not answered the question on participation in regular education and training. The NEET indicator is calculated by using cross-sectional data from the European Union Labour Force Survey (EU- LFS), while observing established rules for statistical quality and reliability (European Commission, 2010b).

The main NEET indicator produced by Eurostat covers various age groups. For analytical purposes, and due to a conceptualization of youth as an age group that varies substantially through different countries, (Wallace and Bendit, 2009), the indicator is then disaggregated by sex gender and is available for different age groups (15-17 / 15-19 / 15-24 / 15-29 / 15-34 / 18-24 / 20-24 / 20-34 / 25-29). The NEET indicator

is built constructed each year using the EU- LFS according to the following equation:

$$\text{NEET}_{\text{Rate}} = \frac{\text{Number of young people not in employment, education, or training}}{\text{Total population of young people}}$$

The NEET indicator measures the share of young people who are not in employment, education, or training among the total youth population of young people. This is not the same as the youth unemployment rate, which measures the share of young people who are unemployed among the population of young people who are economically active. For this reason, while the youth unemployment rate is higher than the NEET rate, in absolute terms the overall number of NEETs is generally higher than the overall number of young unemployed people. For example, while in 2015 youth unemployment and NEET rate in Europe were 20,3% and 12% respectively, the population of youth unemployed accounted for 4,640,000 individuals while the population of NEETs was 6,604,000 individuals.

The term NEET, and the indicators, had immediately a strong catalysing effect in attracting and mobilizing policymakers and public opinion due to its capability to increase the understanding of the various vulnerabilities of young people. In particular, the main value added of a concept like NEETs is by placing particular groups like the low educated, early school dropouts, young mothers or young people with disabilities at the centre of policy debates, (European Commission, 2011a). Reflecting this popularity, the term NEET entered preponderantly in the European policy debate and the need of reducing the NEET rate is the policy target of the European Youth Guarantee, (Council of the European Union, 2013; European Commission, 2015).

### • NEETs in Europe: Status quo and trends

According to the latest Eurostat data, in 2016 the share of young people aged 15-24 in Europe who were not in employment, education or training was 11,5%, recording a marked decreased in comparison with the value recorded in 2013 (13%). In absolute numbers, around 6 million young people belonged to the NEET group. However, the prevalence of NEETs varies substantially among Member States. Denmark, Germany, Luxembourg, the Netherlands and Sweden record the lowest NEET rates (below 7%). Conversely, Bulgaria and Italy record the highest NEET rates (greater than 19% in the case of Italy), which implies



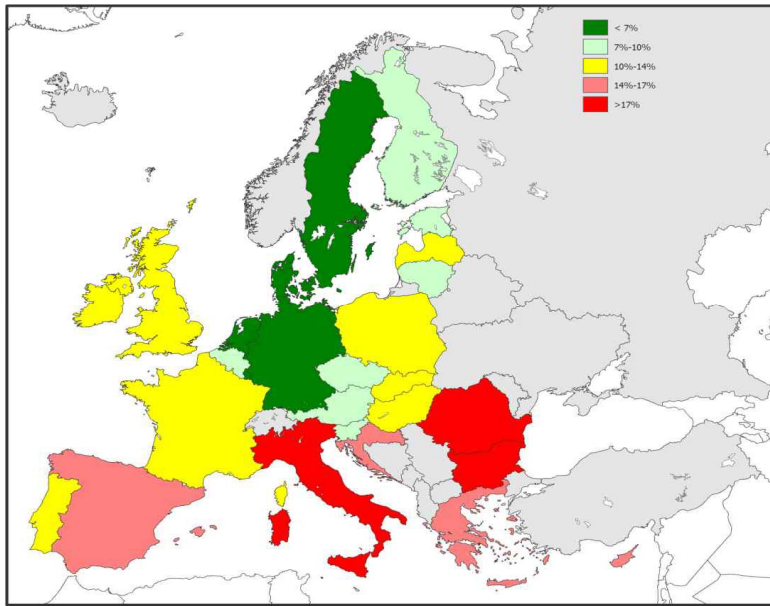


Figure 1. NEET rates in European Union Member States - 2016 - source Eurostat

That almost one out of five young people in these Member States is not in employment, education or training. In absolute terms, the population of NEETs is highest in Italy with around one million young people belonging to the NEET group.

Moreover, in 2016, in the 15-29 years age group, the overall number of NEETs were less than 14 million young people, a NEET rate of 14.2% for that age group. The countries with the lowest NEET rates for this age group are Denmark (7.4%), Luxembourg (6.8%), the Netherlands (6.3%) and Sweden (7.1%), all below 8%. Conversely, the highest NEET rates are observed in Greece (22.2%) and Italy, (24.1%), implying that almost one young people out of four is NEET in these countries.

Furthermore, and as it is possible to expect, the analysis of the different age categories reveals that the share of NEETs increases with age. In 2016, the EU average for young people aged 15-19 years who are not in employment, education or training consolidated its traditional decrease and dropped to 6.1%. However, for those aged 20-24 years, it is 16.7%, and for those aged 25-29 it is 18.8%. In general, the highest rate for those aged 15-19 years is found in those Member States that also have the highest rate for people aged 20-24 years. While a lot of importance has been placed on the re-integration of younger people (those aged 15-24 years), in such countries as Italy and Greece as much attention should be paid to those who are aged 25-29

years. In fact, in these two countries the 32.4% and 33.5% respectively of young people of this age category are NEETs.

### • The NEETs rates over time

The analysis of the NEET rate over time reveals that 3 very distinct period can be identified. In the first period, before the crisis, NEETs rates were constantly decreasing for all age categories across Europe. As the economy improved and participation in education increased, the NEET rate decreased steadily from 12.9% in 2004 to 10.9% in 2008 among those aged 15–24. A similar decrease was recorded for those aged 15–29 as the rate dropped from 15.3% of 2004 to 13.1% of 2008. However, with the beginning of the economic crisis, this improvement reversed sharply. In the second period, from 2008 to 2013 NEETs rate soared for all age categories but the 15–19. In particular, NEETs rates for those aged 15–24 increased from 10.8% of 2008 to 13% of 2013 while the rate for those aged 15–29 increased from 13.1% of 2008 to 15.9% in 2013. Most affected by this increase have been the 20–24 years and the 25–29 years age groups: in 2013 the NEET rates in these groups were at similar levels to those recorded in 2004. Then the third period start in 2014 when, with the recovery underway, a marked decrease of the size of the NEET population was finally recorded in most Member States and was then consolidated in 2015 and 2016, although all the rates however it remained well above levels immediately before the crisis, (see Figure 2).

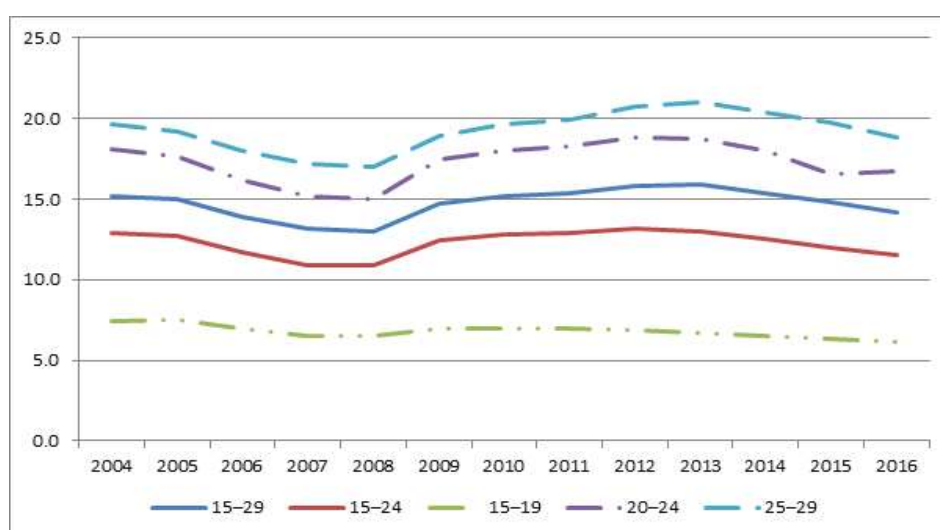


Figure 2. NEETs rates over time by age categories. Source: Eurostat

Since participation in education was still expanding in early 2000, the share of NEETs among those aged 15-19 is now lower than the rate recorded in 2004. Conversely, with the onset of the crisis, the NEET rate among those aged 15-24 years and those aged 15-29 soared dramatically and started to slightly decrease since 2014.

### ● Gender Composition

The analysis of the gender composition of the NEETs rate reveal that at the European level there are more female who are NEETs than male for the age group 15-24. In particular, in 2016 for this group the NEET rate for young women was 11.9% against the 11.2% recorded for young men. As a result of the wider participation of young women in the labour market and in education, and due to the nature of the economic crisis, this gap of 0.7 percentage points is now considerably smaller than the gaps observed in 2000 and 2011, of 3.4 and 0.9 respectively (Eurofound, 2012). However, there is great variation among Member States. In the Czech Republic, Germany, Hungary, Malta, Romania and the UK, 55% of NEETs are young women. Young men form the majority (about 55%) in Cyprus, Croatia, Finland and Luxembourg (Figure 4).

In the wider age range (people aged 15-29 years), the gender gap among NEETs is larger. In the EU28, the female NEET rate was 16.3% compared to the male rate of 12.2%. This gap of 4.1 percentage points is considerably less than the 6 percentage points recorded before the crisis. While there is considerable variability among Member States, only in Croatia, Cyprus, Finland and Luxembourg is the share of men larger than that of women in this age group. Conversely, the gender NEET gap is wider in the Czech Republic, Germany, Hungary, Malta, and the UK, where 55% or more of the NEETs in this age category are young women.

While in aggregate terms the rates reveals that there are more women who are NEETs than men, the analysis of the different age groups reveal an interesting picture showing how the share of women increase with age. In particular, in the age category 15-19 years old, the majority of NEET, 53%, are young men and only 47% are women. This is due to the higher likelihood of young men to leave school early. Then, for the age category 20-24 the majority of NEETs are women, 53%, against the 47% of men. Due to the entrance in motherhood, the share of NEETs who are women increases even more for the age category 25-29. in this age category the 63% of NEETs are women against the 37% of men.

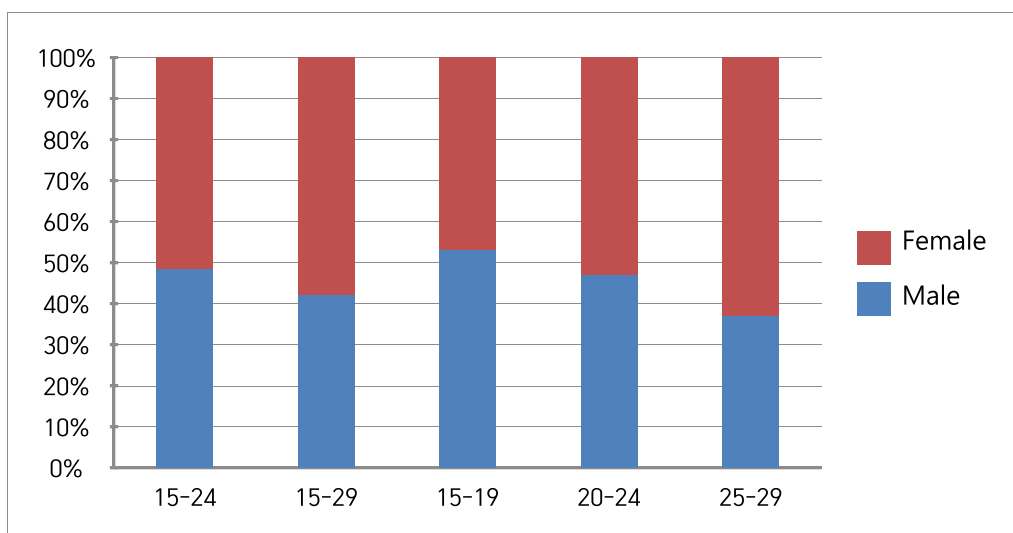


Figure 3. Gender Composition of NEETs in Europe in 2016 - various age group.  
Source: eurostat, Eurofound elaboration

### • Educational attainment of young people who are NEETs

The acronym NEET is often associated with the poor employment prospects of young people with a low educational level or who may have dropped out of school. This was generally appropriate in the original usage of the concept for those aged 16–18 years in the UK (Furlong, 2007, Istance et al 1997).

Given the extended age range covered by the indicator nowadays, that association is no longer valid. In the EU28, in 2014, on average 48% of NEETs (in the 15–24 years age range) had an upper secondary level of education, which corresponds to ISCED levels 3 to 4 (Figure 4). A slightly smaller proportion, 44%, had completed up to a lower secondary level of education (ISCED 0–2). Given the age range, only 8% had a tertiary level of education (ISCED 5–8).

At the Member State level, there is a great deal of variation. In Germany, Malta and Spain, more than 50% of NEETs have attained ISCED levels 0–2. In Croatia, Greece and Poland, more than 60% of NEETs have ISCED levels 3–4. Meanwhile, in Cyprus, more than 30% of NEETs are in ISCED categories 5–8. Disaggregating ISCED levels 3–4 into general courses and vocational educational training (VET) courses reveals that the group with a VET-oriented educational level is larger, probably because those with general courses are more likely to continue their educational trajectory by entering in tertiary education.

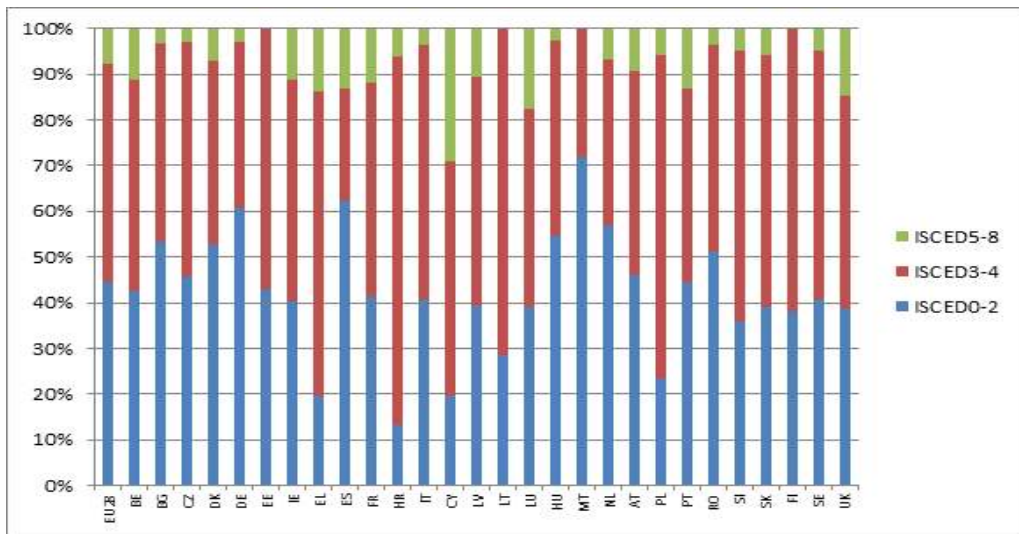


Figure 4. Educational attainment of NEETs (age 15-24) - source: Eurostat , Eurofound elaboration

While the composition of NEETs by educational level provides important information about the structure of the NEET population at the Member State level, interesting information can be gained by analysing the incidence of the NEET rates by educational attainment. In this regard, Eurofound 2012 identified education as the main risk factor of becoming NEET: using the European Value Survey young people with a lower educational level were found to be 3 times more at risk of becoming NEET in comparison with those with tertiary education.

This evidence is confirmed here. Using the EU-LFS 2014 and focusing on the 15-29 years age group, the highest NEET rate, for the EU28 on average (20,3%), is observed among those with up to a lower secondary level of education (ISCED 0-2). The equivalent figure for those with an upper secondary level of education (ISCED 3-4) is 15,4%, and for those with a tertiary education (for this age range, ISCED 5-8) it is 11,4%. Hence, those with lower levels of educational attainment are still more at risk of ending up NEET than the rest of the youth population.

Thus, generally speaking, education still constitutes a robust shield against unemployment and disengagement. However, how far education offers this protection varies significantly between Member States. In Spain and the UK more than 30% of those at ISCED levels 0-2 are NEET. However, in the Czech Republic, Ireland, Italy, Latvia, Poland, Slovakia and Sweden, those at ISCED levels 3-4 are most at risk of being NEET. Finally, it is important to note the role of tertiary education in shielding

against the NEET status. The proportion of young people who completed tertiary education (ISCED levels 5–6) and ended up NEET is indeed marginal and below 5% in Austria, Germany, Malta, the Netherlands and Sweden. However, in a number of countries, it is young people with a tertiary level of education who are most at risk of becoming NEET – in Cyprus, Greece and Croatia. In particular, in Greece, more than 40% of young people who completed tertiary education were NEET in 2013 (Figure 5).

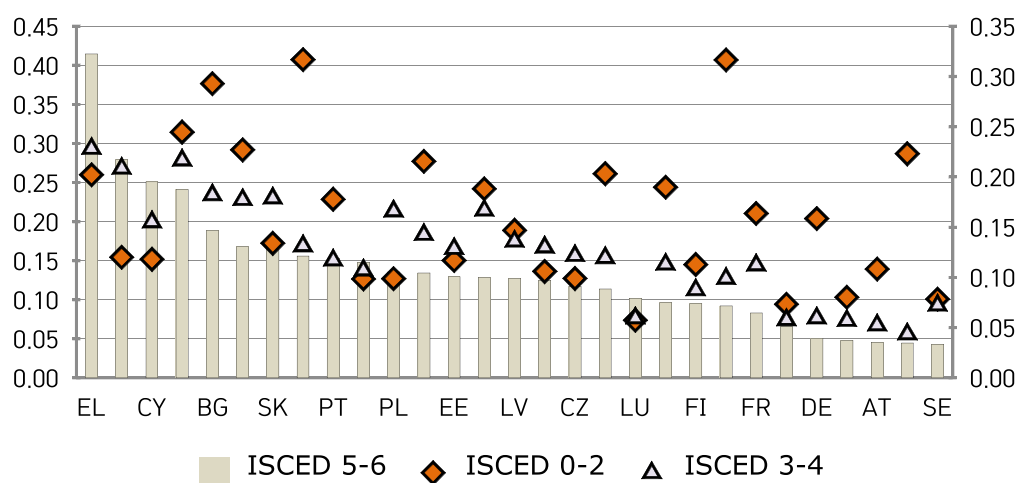


Figure 5. Incidence of NEET rates by educational attainment, 15-29 age group, EU28 (2013)

### • Labour market status and work experience.

According to Eurostat data in 2016 the majority of NEETs in the EU28 aged 15-24 were inactive: just over half were inactive (54%) while the remaining 46% were registered as unemployed. In 2016 was consolidated the trend recorded in 2015 when for the first time since the onset of the crisis the inactive part of the NEETs was larger than the unemployed part. This indicates the finally the recovery reached youth labour market. The share of inactive increase to 56% among those aged 15-29 years old.

The recovery, and the reduction of youth unemployment, is also shown by the fact that in 19 Member States out of 28 the majority of NEETs are recorded as inactive. They were only 13 in 2014. Not surprisingly, given the high prevalence of youth unemployment, the highest shares of unemployed NEETs were recorded in Spain, Greece, Croatia and Cyprus. Conversely, in other countries with a high level of youth unemployment and high level of NEETs, such as Italy, Bulgaria and Romania, the

majority of NEETs were inactive. This indicates that structural problems, rather than issues related to the business cycle, present challenges to the inclusion of young people in the labour market or in education.

The investigation of the composition of NEETs by labour market status over time reveals that across all age categories, the inactive share of the population remained almost constant over time, meaning that it is far less sensitive to the business cycle. For the EU28 average, disaggregation of the NEET rate by age shows that the proportion of inactive NEETs is relatively lower for the age category 20-24 than for the other categories.

- for those aged 15-19: 3.7%, corresponding 61% of the total NEET for this age category;
- for those aged 20-24: 8.5%, corresponding to 51% of the total NEET for this age category;
- for those aged 25-29: 11.1%, corresponding to the 58% of the total NEET for this age category;.

Conversely, fluctuation in the size of the group of unemployed NEETs correlates with the business cycle and so varied considerably over the decade 2006-2015, especially among the 20-24 and 25-29 age groups (Figure 6). Looking more closely at the period 2008-2015, the share of unemployed NEETs remained roughly the same among those aged 15-19 years at around 2.6%. However, among NEETs aged 20-24 years, the share increased by 2%, and the increase was even steeper among those aged 25-29 years (a rise of 2.4% percentage points). In 2008, the share of unemployed NEETs among those aged 20-24 (7%) was considerably higher than among those aged 25-29 (6.2%); however, by 2016, the shares in both groups were almost equal (9% and 8.6% respectively). This indicates that young people aged 25-29 years, often excluded by the political discourse, have suffered as a result of the crisis probably even more than those aged 20-24 years.

In terms of work experience, and regardless their labour market status, data of the 2015 European Labour Force Survey indicates that just 41% of NEETs aged 15-24 years have any kind of work experience. This marks a considerable decrease since 2010, when 48% of NEETs had work experience, due to the protracted crisis that hit Europe and the jobless recovery. With some exceptions, the countries where the majority of NEETs have work experience are those where it is more common for young people

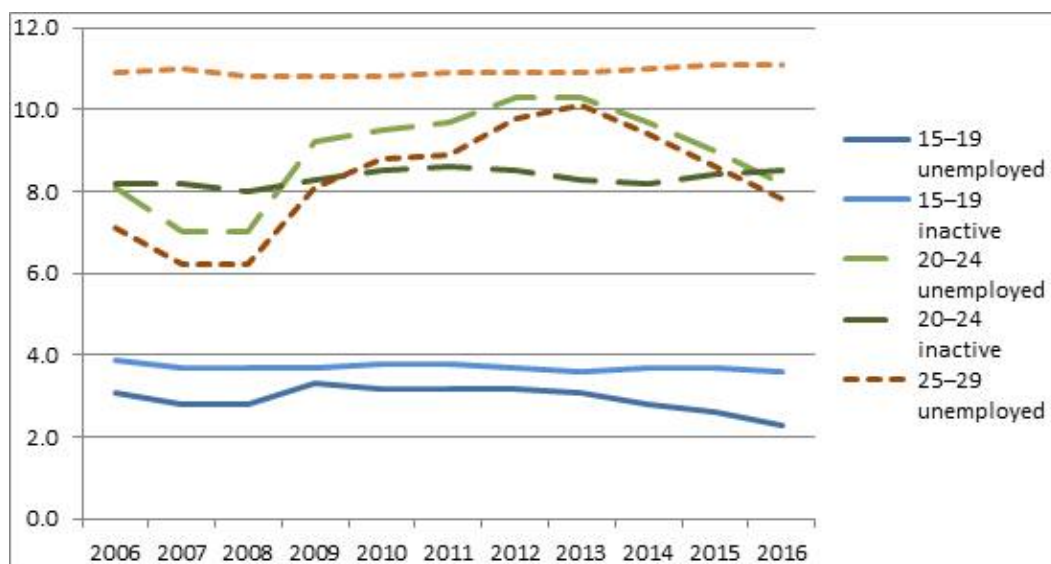


Figure 6. Composition of NEETs by labour market status, EU28 (2006-2016) - source Eurostat.

to combine school with early labour market experience, such as Austria, Denmark, Finland, Germany and the Netherlands. These countries often have a very well developed VET system and a high share of students who combine school and education (Eurofound, 2014). Unsurprisingly, the analysis disaggregated by age categories reveals that work experience increases with age. Among NEETs aged 15-19 years, 82% had no work experience, compared with 51% for those aged 20-24 years, and 20% for those aged 25-29. Even so, some countries have rates that are much higher than the EU average; more than 40% of NEETs aged 25-29 years in Greece, Italy and Romania have no work experience.

### • The composition of the NEET population in Europe

The NEET population is very easy to be statistically computed. However, the indicator capture a very heterogeneous population. A mix of vulnerable and non vulnerable youth with very different characteristics and needs. In this regard for example, Eurofound 2012 categorized NEETs population in 5 main categories: 1) the 'conventionally unemployed', which could be further divided into short and long-term unemployed; 2) the 'unavailable' which includes those young people who are unavailable to participate to labour market or education due to family responsibilities or due to illness or disability. 3) the 'disengaged' that includes discouraged workers



and young people who are pursuing dangerous and asocial lifestyles; 4) The ‘opportunity seekers’ including young people who are seeking work or training but are holding out for the right opportunity; 5) the ‘voluntary NEETs’ which include those young people are constructively engaged in other activities such as art, music and self-directed learning. Similarly Williamson (2010) suggested the disaggregation of NEETs into three main groups: 1) the ‘essentially confused’, who are willing and ready to re-engage as long as the right support and encouragement is provided; 2) The ‘Temporarily side-tracked’ who are dealing with what they consider to be more important matters in their lives right now; 3) the ‘deeply alienated’ who are at high risk of disengagement and disaffection and includes those who have discovered ‘alternative ways of living’ within the informal and illegal economies.

While the two proposed disaggregation are descriptively quite interesting, unfortunately there is no data available for their implementation. Nevertheless, disentangling the heterogeneity of NEETs and understanding the composition of its population it is very important to understand the needs of this population and to address them with appropriated and targeted policies (Serracant, 2013; ILO, 2015) .

In this regard, and building on the top of previous attempts, Eurofound (2016) uses the EU Labour Force Survey and proposes a new categorization of the NEET population. With this approach innovative approach, seven categories of NEETs can be identifies:

- Re-entrants: those who will soon leave the NEET category as they have already found a job or an education opportunity;
- Short-term unemployed : those who are unemployed for less than 12 months;
- Long-term unemployed: those who are unemployed for more than 12 months;
- Unavailable due to family responsibilities: those who are NEETs due to family responsibility (children, adult, other family responsibility);
- Unavailable due to disability: those who are unavailable due to their own illness or disability;
- Discouraged workers: those who are NEETs as they do not look for a job as they do not think there is job for them;
- Other NEETs: those who haven’t specified their reasons of being NEETs.

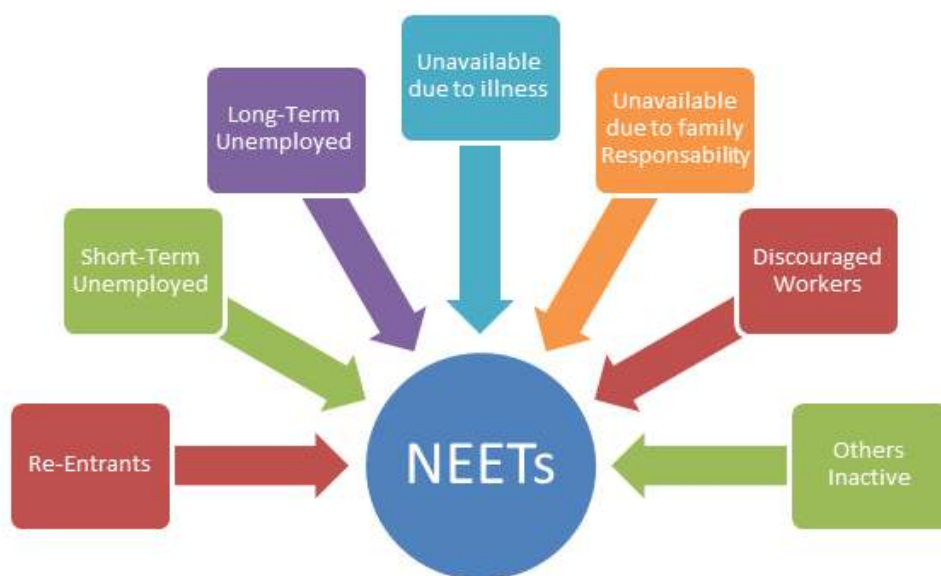


Figure 7. Disaggregation of the NEET population

Technically, the categorization is operationalized with the EU-LFS, using the following variables five variables: Seeking employment during the previous four weeks (SEEKWORK);• Reasons of not looking for a job – (SEEKREAS); Availability to start job within two weeks (AVAIBLE); Reasons of not being available to start a job (AVAIRES); Duration of unemployment (SEEKDUR). A detailed description of the operationalization is found in Eurofound 2016. For some particular case (low NEET rate and small size group) problem of robustness could emerge.

### • Who are the NEETs in Europe?

As shown in figure 8, data from the 2015 EU Labour Force Survey show that in absolute terms, i.e ratio to total youth population, the 2015 NEET rate, 12%, can be decomposed as follows: 3.1% of the overall young people population were short term unemployed NEETs, corresponding to 1,764million of young people aged 15-24. The share of long term unemployment NEETs was 2.5% corresponding to more than 1,375 million of youth. 1.72%, or 962 thousands youth, were NEETs due to family responsibility, while approximately the same share where other inactive NEETs. Finally, 1.1% of young people were young NEETs re-entrants while 0.9% of the total youth population aged 15-24 were NEETs due to illness or disability.

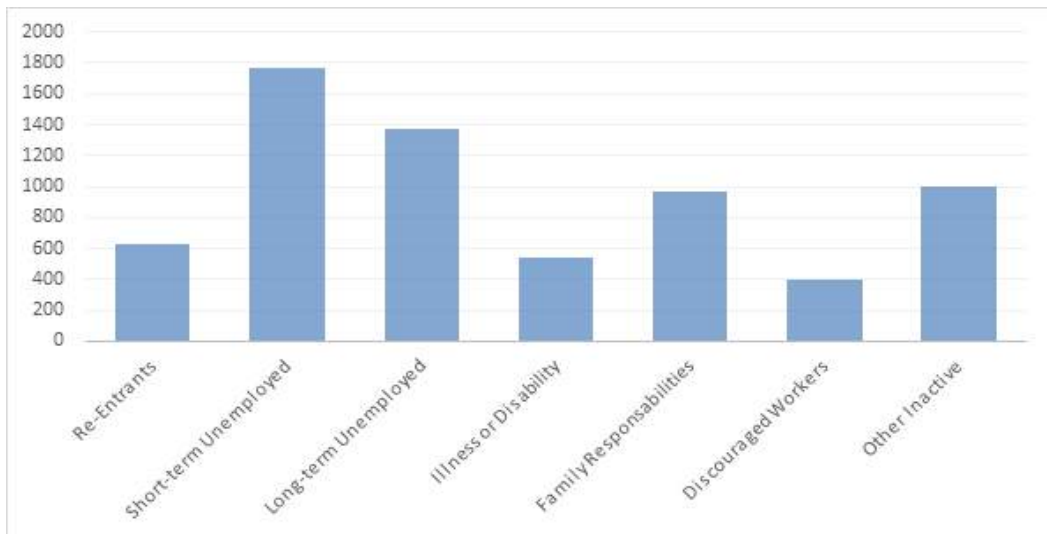


Figure 8. Composition of the NEET population in Europe in 2015.

In relative terms, i.e. composition of the NEET population, the largest category of NEETs aged 15–24 in Europe were the short-term unemployed (26.5%), followed by the long-term unemployed (20%), those NEET due to family responsibilities (14.4%), re-entrants (9.4%), and those unavailable due illness or disability (8%). Around 6% of NEETs are discouraged workers while the remaining 15% are ‘other NEETs’. Considering the figures for discouraged workers, the short- and long-term unemployed and re-entrants, the data suggest that on average in the EU28, a bit more than 50% of NEETs (approximately 3.5 million young people aged 15–24) belong to the NEETs group because of labour market-driven factors. The remaining 45% are NEET for more social-policy related reasons, such as family responsibilities, illness or disability.

#### • NEETs over time

The analysis over time of the composition of the NEET population reveals that due to the economic crisis the increase in the population was mainly driven by unemployment. While in 2008 the 3.3% and the 1.46% of young people were short and long term unemployed NEETs, this share increased to 3.9% and 2.9% in 2013. In the same period, the share of young people who were discouraged workers NEETs soared from 0.5% to 0.85%. Then in 2014 these these share started to decrease and they dropped to 3.1%, 2.4% and 0.7% respectively in 2015. For this reason, in comparison with 2008 data reveal that at European level lower is the share of short

term unemployment NEETs while higher is the share of long term unemployed and discouraged workers NEETs. This indicates that heavy is the legacy of the crisis in terms of youth disengagement.

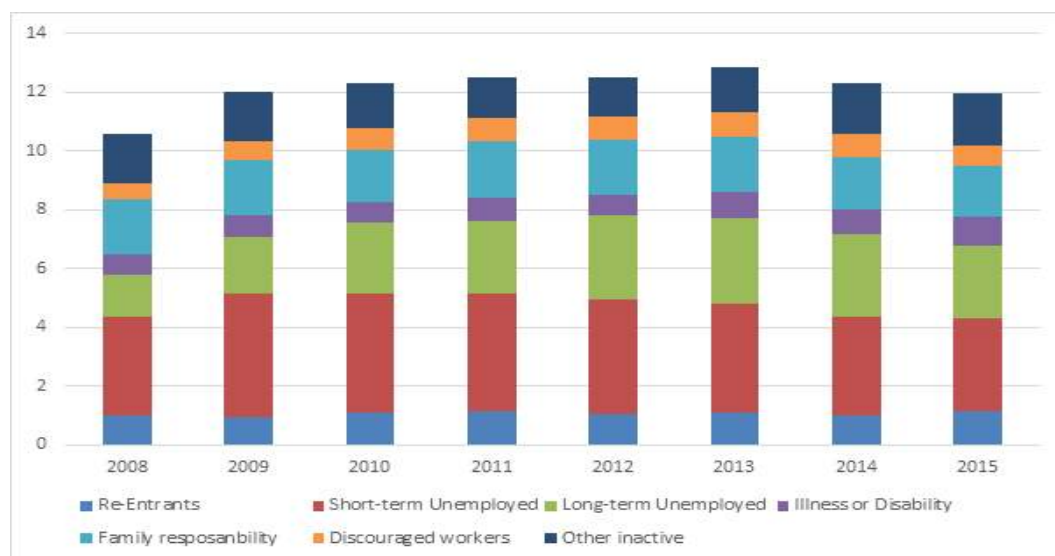


Figure 9. Composition of the NEET population in Europe over time (2008-2015)

### • The Heterogeneity of NEETs in Europe

The analysis also reveal that since 2008 slowly but constant has been the increase of young people with disabilities who are NEETs: the size of this population has grown from 0.68% in 2008 to 0.97% in 2015. Conversely, the share of young people who are NEETs due to family responsibilities has decreased, almost constantly, during the same period, dropping from 1.86% of the overall youth population to 1.72%. Finally in the period 2008-2015 a very slow increased has been observed for the category of re-entrants, passing from 0.99% to 1.13%, while the category of other inactive NEETs recorded a U-shape trend: in fact the size of this category decreased from 1.69% of the youth population in 2008 to 1.37% in 2013. Then, since 2013 it has increased again and reached 1.79% in 2015. This category is the most heterogeneous and it is difficult to explain this trend.

### • Composition of the NEET population at country level.

A great heterogeneity emerges among Member States. In Bulgaria, Croatia, Greece, Italy, Slovakia and Spain, at least four out of 10 NEETs are long-term unemployed

or discouraged workers. Given the high NEET rates recorded in these countries, this means that a considerable share of the youth population is at risk of long-term disengagement. In particular, in Bulgaria, Croatia and Italy, approximately 9% of the youth population are long-term unemployed or discouraged workers. On the other hand, in countries with well-developed Youth Guarantee schemes, the share of long-term disengagement for labour market-driven reasons is very low. In Denmark, for example, the share of NEETs who are long-term unemployed or discouraged workers is only 5% of the total population of NEETs, followed by 8% in Finland and 10% in Sweden. Still very low, and below 15%, is the share recorded in Austria, Germany, Luxembourg and the Netherlands.

The share of young NEETs who are unavailable for work due to illness or disability or due to family responsibilities is particularly high in Austria, the Czech Republic, Estonia, Finland, Germany, Latvia, Lithuania, Poland, and the UK. In all of these countries, the share of those young people who are not in employment, education or education due to illness or disability or family responsibilities is at least 28% of the total NEET population. In Cyprus, France, Ireland, Malta and Sweden, the share of those who are short-term unemployed or re-entrants into the labour market and education – those with a lower level of vulnerability – account for more than 45% of all NEETs.

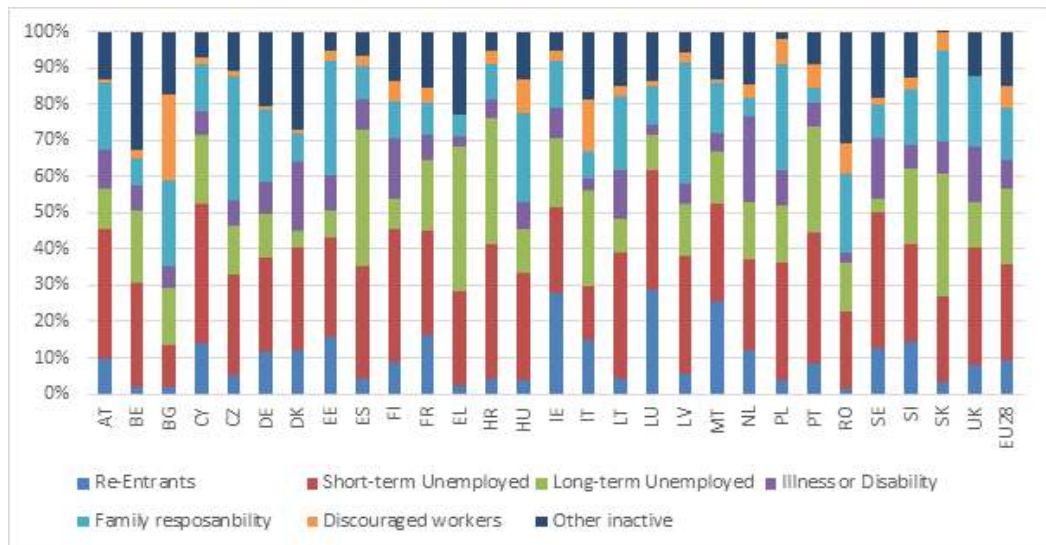


Figure 10. Composition of the NEET population, 2015

- **Consequences of being NEETs**

While spending short and limited periods of time disengaged from labour market and education can be part of any normal transition from school to work, it is essential to understand that spending protracted periods in NEET status comes with a wide range of dramatic and interconnected negative short and long-term consequences for the individual and society as a whole. Persistent disengagement makes the transition of young people to adulthood difficult and can have long term effects -scarring effects- on their labour market performance both in terms of labour force participation and future earnings. Moreover, it can also induce a range of negative social conditions, such as isolation, involvement in risky behaviour or instable mental and physical health. Each of these negative consequences come with a cost attached to them and as such being NEET is not just a problem for the individual, but also for our societies and economies as a whole.

Broadening the understanding of the economic benefits accruing from re-engaging and encouraging young people to remain in education, training or employment plays a crucial role in strengthening the efforts of governments and social partners to re-integrate young people into the labour market. Applying the statistical methodology of the propensity score matching, hence comparing a NEET with a non NEET with the same characteristics, Eurofound 2012 provided a very conservative estimation of the economic costs of the NEETs phenomenon, which takes into account just forgone earnings and welfare benefit payments, was provided in this report. On this basis, the loss for the European economies due to their inability to fruitfully employ young people in the labour market was estimated to be almost 119 billion Euros in 2008, corresponding to around 1% of European GDP<sup>1)</sup>. Considering the on-going nature of the crisis, which continues to increase the size of the NEET population, in 2011 this loss is now estimated to have increased to 153 billion Euros, corresponding to more than 1,2% of European GDP. This trend increased then to 162 billion in 2012 and to 168 Billion Euro in 2013. Then, with the decrease of the NEET population the amount slowly decreased 141 Billion Euro in 2016.

---

1) Computed for EU26, Malta and Croatia are missing as no data was available.

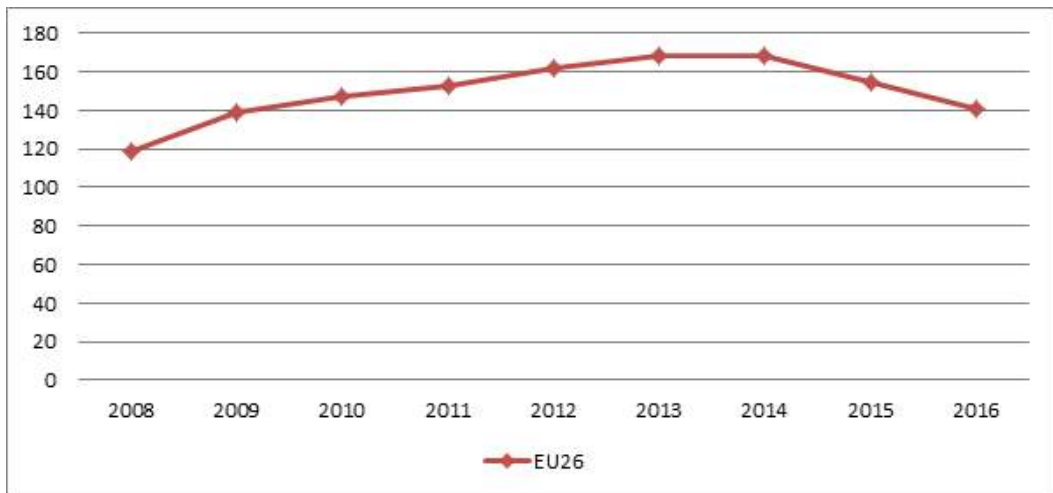


Figure 11. Cost of NEETs in the European Union, 2008-2016  
- data in billion Euro- source: Eurofound elaboration

But the economic costs are just one part of the bill that Member States have to pay. Serious concerns have been raised about the potential implications of the NEET status on democratic engagement and civic participation of young people. There is felt to be the danger that this disengagement may lead some young people to 'opt out' of their participation in civil society or may engage at the extremes of political engagement.

Analysis performed by Eurofound (Eurofound, 2012), reveals that while the level of trust in institutions is similar to the one in other age categories, in general young people are less interested in politics and shows a lower disposition to discuss politics with their friends and to go to vote in elections. Moreover also they tend to be less civic and socially engaged and they participate less than the other age groups. Fighting their political, social and civic apathy and fostering a greater involvement of young people in the society is a big challenge for the European democracies.

In this regard, while access to paid employment and education is not sufficient in itself to prevent political indifference and disaffection of youth, the situation of those who are NEETs is much more dramatic. At the European, NEETs distinguish themselves in having a dramatically lower level of political and social engagement and a lower level of trust in comparison with the non-NEET. This implies that they are not just disengaged from labour market and education but they are at high risk of being politically and socially alienated from our societies.

Different behaviour in terms of trust and participation is however registered among the various subgroups within the NEET population. In particular, at European level it was found that while the subgroup of those unavailable for family responsibility are not interested in politics but still have trust in institutions. Conversely, the subgroup of youth unemployed distinguish themselves for having less trust in institutions, lower disposition to vote and to be less socially and civically engaged. By non-participating and being distrustful in institution, the unemployed express their disappointment and frustration about the authority efforts in respect to their situation. As a result of this withdraw, it is hard to say to which direction the disaffection and political marginalization of youth unemployed will be directed. Earlier studies on political marginalization among unemployed concluded that they tend to have more radical political attitudes.

However, the analysis within the various geographical clusters shows outstanding differences and complicate the conclusion. While in the Continental cluster, and with less emphasis in the Anglophonic and in the Eastern cluster as well, those who are unemployed are also the most disaffected with a lower level of trust in institution and political and social engagement, in the Mediterranean cluster the opposite holds for all the dimensions but trust. In particular, while in the South European cluster the lowest level of institutional trust is recorded, unemployment seems to have a more defined political connotation as those who are unemployed tend to have a higher level of political engagement, with high level of interest and disposition to vote and to talk about politics with friends, compared with the others. Still, it is worthwhile to notice that this higher engagement is not formally translated in a higher formal participation to a political party or to “institutional” organizations, indicating an existing lack of identification with the main actors of the political arena.

As pointed out by Bay and Blekesaune, 2002, a possible explanation of the phenomenon can be the different selection process of being unemployed in the Continental and Mediterranean cluster. As the Continental cluster is characterized by a general low youth unemployment rate, the low level of trust and political engagement of the unemployed can be a result of the fact that unemployment in this cluster is largely an unusual condition. Unemployment amplifies what for the young is already a marginal social situation of disengagement. Conversely, in South Mediterranean countries, where youth unemployment rates are some of the highest



in Europe, recruitment to unemployment is broader and goes beyond the lower strata of society alone. The large size of the cohort indicates this problem as structural in the Mediterranean cluster, which may have fostered the creation of an “identity” of this group and permitted the frustration to reach a level of political expression. Finally, no particular difference between NEETs and non-NEETs were found in the Scandinavian cluster. There is reason to believe, (Esping-Andersen 1985, 1990) that the well-developed and inclusive welfare system of these countries may counteract the fact that unemployment leads to marginalization and ensures that one may function as citizens even without having paid employment.

While more in-depth research would be needed in order to draw more precise conclusions, the five clusters can be classified differently along the Hirschman framework, (Hirschman, 1970). In particular, while the political behaviour of NEETs in the Scandinavian cluster could go under the label of “loyalty” as no significant differences were found between NEETs and non NEETs, the lower level of political and civic engagement of the NEETs in the Anglophonic, Continental and Eastern cluster seems to indicate a “exit” in these clusters. Finally, given the positive effect of being NEETs in political engagement, the political behaviour of NEETs in the Mediterranean cluster seems to go under the label “voice”.

In conclusion, it is important to highlight that the consequences of being NEET are not just economic and NEETs are at considerable risk of disaffection. Despite the differences and the different dynamics observed at the cluster level, the concern of policy makers is widely justified and young people who are disengaged from labour market and education are withdrawing from the political and social engagement of our society. In this regard, given the size the NEET population has reached in Europe nowadays, the economic and social consequences associated with the NEET status call for a new policy action in support of the re-integration of young people into labour market and education. The effort and the initiatives implemented by the Member States to support young people in their pathway to employment will be the focus of the next section.

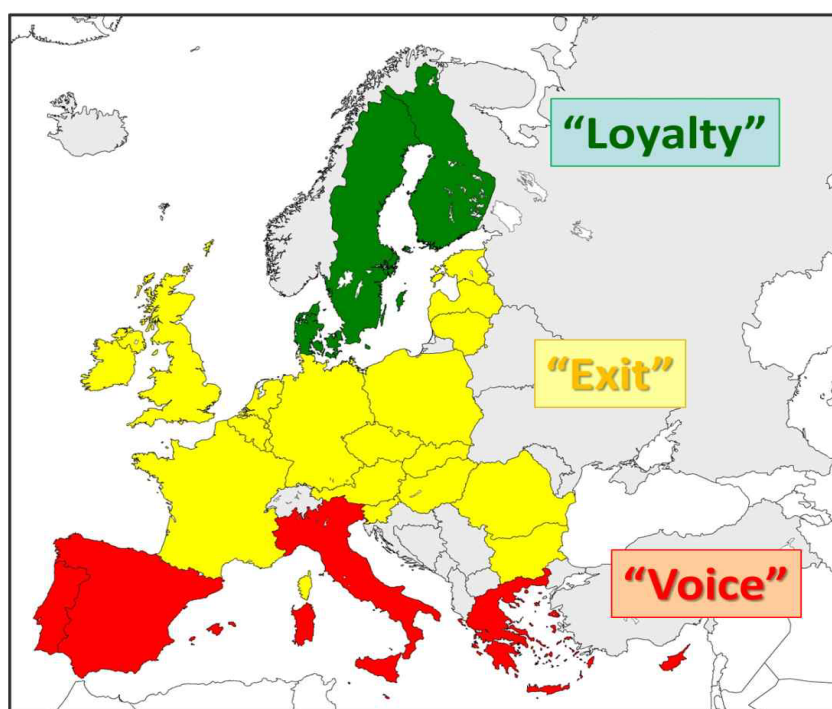


Figure 12. Effect of being NEETs on political and social participation, Source: Eurofound elaboration

### • The European Youth Guarantee

In order to re-integrate NEETs into labour market or in education, in December 2012, the European Commission thus proposed the implementation of a Youth Guarantee across all Member States (European Commission, 2012). Important drivers behind this proposal were not only the fact that young people were disproportionately affected by unemployment as a result of the 2008 crisis but also the considerably high costs linked to an increase in the proportion of young people not in employment, education or training (NEETs) (Eurofound, 2012; Eurofound, 2014). Putting NEETs at the center of the policy action and preventing long-term disengagement while fostering labour market integration of young people was at the centre of this Commission proposal of the Youth Guarantee: an holistic approach to reintegrate youth promote youth employability.

Inspired by similar good practice examples from Austria, Finland and Sweden the Youth Guarantee was set out as a new 'umbrella policy' of better and integrated policies for NEETs in Europe which embeds several different types of policy for youth.

On 22nd April 2013, the Council of the European Union issued a Recommendation on establishing a Youth Guarantee, followed by an endorsement at the June 2013 European Council, which specifies:

‘The term ‘Youth Guarantee’ refers to a situation in which young people receive a good-quality offer of employment, continued education, an apprenticeship or a traineeship within a period of four months of becoming unemployed or leaving formal education.’ (Council of the European Union, 2013)

Subsequently EU Member States committed to setting up a Youth Guarantee for young people up to the age of 25 of age. To do so, Member States designed Youth Guarantee Implementation Plans (YGIP) also the first step for those regions suffering from more than 25% youth unemployment gaining access to EU funding through the dedicated Youth Employment Initiative (YEI). The Youth Guarantee is designed as triggering both short term interventions providing young people with suitable opportunities as well as mid to long-term structural reforms aiming to improve improving young people’s School-to-Work transitions not least through modernising employment, social and education services for young people.

#### • Implementing the European Youth Guarantee at Member State level

Taking on board some of the good practice elements from countries like Austria, Finland and Sweden where the youth guarantee is implemented since the 90s, the Youth Guarantee not just aims at reintegrating young people into labour market and education while preventing long-term disengaged youth. While not a new approach in some countries, the Youth Guarantee certainly was a novelty at EU level. Its originality lies in the following elements: the foreseen early intervention and activation with the four-month<sup>2)</sup> intervention point ensuring that young people are not left stranded; the combination of immediate actions assisting young people and envisaged long-term reforms in education; training and public employment services as well as personalized and integrated support for young people.

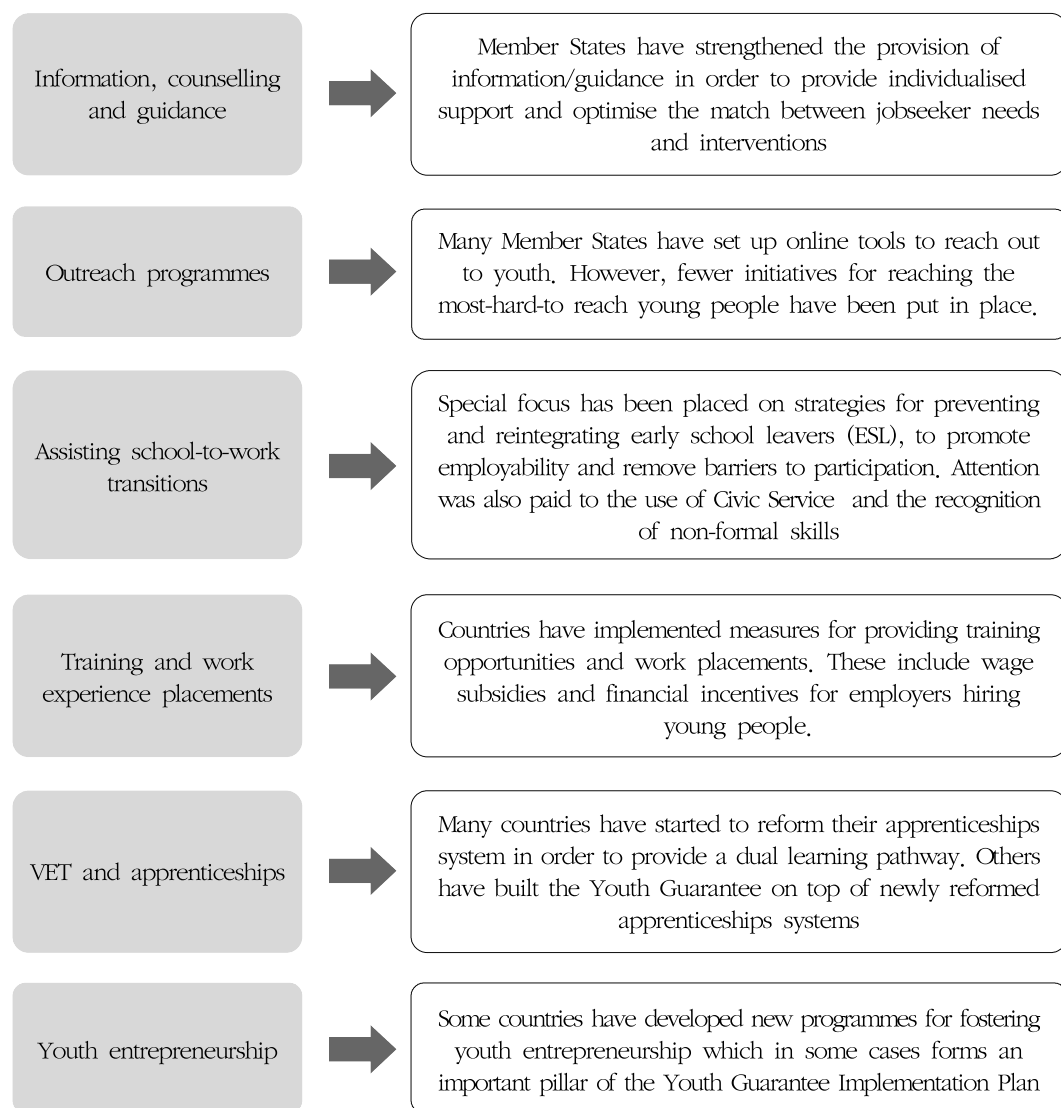
Endorsed by the Council of the European Union Recommendation of April 2013 (Council of the European Union, 2013), the implementation of the Youth Guarantee

---

2) This is the general reference point but Austria, Finland, Sweden, Denmark and the Netherlands decided to deliver an offer in a shorter time period and in the case of Hungary and two Belgian regions longer time limits may apply to specific groups of young people (European Commission, 2016).

started in 2014 with the presentation of the national Youth Guarantee Implementation Plans (YGIPs).

In order to implement the Youth Guarantee several concrete measures have been put in place by Member States. While Member States differentiated the implementation of the Youth Guarantee on the basis of their needs, the most common types of initiatives can be grouped along the following six axes.



Besides concrete actions it is also crucial to consider the combined efforts which have taken place at Member State levels with the European Commission recognising

that the Youth Guarantee has been an important driver not just for structural reforms but also for innovation in youth-centred policies<sup>3)</sup>. In this respect, the European Commission notes that ‘the Youth Guarantee acted as a powerful policy driver’ and ‘was instrumental in supporting policy reform’<sup>4)</sup> (2016: p.18).

- **Achievements and barriers of the implementation.**

Taking on board the elements described above, the European Youth Guarantee has now been in place for more than 3 years and has already produced some important results. The European Commission (European Commission, 2016) for example states the following achievements:

Thanks also to a favourable macroeconomic climate, the NEETs rates has decreased in Europe since the implementation of the Youth Guarantee: from the 13% of 2013 to 11,5% in 2016. These corresponds to more than one million of NEETs who have been re-integrated in the labour market.

- Since January 2014 a total of 14 million young people have entered Youth Guarantee schemes (with the Youth Employment Initiative providing direct support to more than 1.4 million recipients)
- A total of 9 million young people took up a Youth Guarantee offer, the majority being employment offers
- Almost two thirds of young people took up an offer of employment, education, trainee or apprenticeship after participating in the Youth Guarantee.

Although the European Court of Auditors recently highlighted the limitations of the implementation of the Youth Guarantee, (European Court of Auditors, 2017), the above numbers again suggest that in comparison to other major policy reforms in Europe, the Youth Guarantee is certainly one of the most rapidly implemented ones. However, as noted by Eurofound (2015), especially during the first year of implementation constraints mainly resulted from (a) establishing effective partnerships among labour market actors, educational providers and social partners; (b) quality level of funding and political support as well as (c) limited absorption capacity of the labour market

---

3) The European Commission divides Member States into three groups regarding their reform activity as part of the Youth Guarantee effort: (1) those who underwent accelerated reform (BE, BG, FR, HR, HU, IT, LT, LV, PL, PT, SI), (2) those who reinforced the national policy framework (AT, DE, DK, EE, FI, IE, LU, MT, NL, SE, UK) and (3) those subject to more limited reform (CY, CZ, EL, ES, RO, SK).

4) More than 130 labour market reforms targeting youth were adopted between 2013 and 2015 in the EU, again illustrating the policy focus on the youth employment issue.

and the training system.

Moreover, doubts remain over the quality and sustainability of the opportunities offered to young people. In this regard, several stakeholders have repeatedly expressed their concerns about the quality dimension of offers. For now, in the majority of MS, the Guarantee resembles a ‘guarantee of opportunity’ (ensuring that all young people will receive an offer within the four months) rather than a ‘guarantee of outcome’ (the (re-)entry of youth into the labour market). Moving the target from opportunity to outcome would be a valuable extension of the current Guarantee in the long run. Strengthening this quality dimension and providing sustainable training and/or employment opportunities for young people is a much more effective means of re-integrating youth within the labour market.

## • Conclusions

In this paper an updated picture of NEETs in Europe and of their composition has been provided. Given the extent of youth unemployment, there is a renewed sense of urgency for a better understanding of the problem and for immediate interventions aimed at promoting youth employment and at preventing the disengagement of youth from our societies. In this context, with traditional indicators for labour market participation displaying limited relevance for youth, the concept of NEETs, young people Not in Employment, Education and Training, entered the policy arena. It is meant to better describe and analyse the vulnerability of young people.

While from a statistical point of view NEETs are very easy to capture, they represent a heterogeneous population which include vulnerable and non-vulnerable subgroups with different characteristics and needs. However, despite this heterogeneity, young people who are NEETs share some common and fundamental characteristics: They are all in a status in which they do not accumulate human capital through formal channels, they are more likely to cumulate several disadvantages and more likely to experience future poor employment outcomes. As the risk factors that increase the chances of becoming NEET are often a combination of personal, economic and social factors, NEET can be in many cases described as both an outcome and defining characteristic of the disadvantaged youth who are at a much greater risk of social exclusion.

Fostered by increasingly high youth unemployment rates and the economic and societal consequences associated with NEETs status, there is a renewed sense of

urgency to develop and implement policies to bring young people (back) into employment, education or training across Europe. As a consequence, in recent years European Union Members States have been more actively engaged in designing and implementing policy measures aimed at increasing the employability and promoting higher employment participation of young people. At the European level, a new umbrella policy, the European Youth Guarantee has been proposed and implemented.

Yet, the use of the concept of NEET for policymaking is not unproblematic, mainly due to its limitations grounded in its heterogeneity. On the one hand, the use of a concept like NEET attracts attention to young people's problems and the multi-faceted nature of their disadvantage. It helps to call policymakers' attention to all patterns of vulnerability of young people, integrating particular sub-groups such as young mothers and those with disabilities under one framework rather than further marginalizing them by the use of the traditional label 'inactive'. On the other hand, the heterogeneity of the NEET group has crucial implications for the policy response: As the concept includes different groups who might have different needs, but who are characterised by common vulnerabilities, governments and Social Partners are right to set overall targets to reduce the overall level of NEET, but they must set their interventions by disaggregating the NEET category. In order to effectively reintegrate NEETs, the different needs and characteristics of the various subgroups have to be taken into account as there will be no one-size-fits-all policy solution. Only a tailored approach for different subgroups has the potential to effectively and successfully reintegrate NEETs into labour market and education.

---

**Massimiliano Mascherini** Senior Research Manager, Eurofound

Massimiliano Mascherini is Senior Research Manager at Eurofound, the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, a European Union Agency based in Dublin, Ireland. He has been appointed Head of Eurofound Strategic Area of "Monitoring Convergence in the European Union".

In the recent years he coordinated Eurofound projects' cluster in the field of youth studies. He authored several publications on NEETs, youth (un)employment and policies to re-integrate youth in the labour market. He is the leading author of the publication "NEETs: young people Not in Employment, Education and Training - Characteristics, Costs and Education and Training - Characteristics, Costs and policy Responses" where an estimation of the economic and social cost of being NEETs was performed.

He also coordinated the report "Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people" which identified some key points of the most effective policies for the labour market reintegration of youth in Europe. He actively contributed at the design and implementation of the European Youth Guarantee.

His research interests include labour market research, social inclusion, social capital, civic participation and active citizenship. He was Scientific Officer at the Joint Research Centre of the European Commission and lecturer at the University of Florence. He is Visiting Professor of the Pontifical Academy of Social Science and he was Visiting Fellow at the University of Sydney (Australia) and at Aalborg University (Denmark). Mascherini received his Ph.D. in Applied Statistics at the University of Florence.

---



## 세션 1

## 유럽의 무업청소년(NEET): 특성, 비용, 정책

Massimiliano Mascherini

유로파운드(Eurofound) 책임연구원

### • 서론

청소년들은 유럽 경제와 사회의 근간을 이루는 자산이다. 청소년들이 자신의 재능을 개발하고 노동시장에 적극적으로 참여할 수 있도록 우호적 여건을 조성함으로써 이들에게 힘을 실어주는 일은 건실한 사회/경제적 발전 및 유럽 사회의 미래 지속성에 꼭 필요한 일이다.

오늘날 청소년들을 노동시장에 편입시키는 작업이 회원국들에게 커다란 도전과제가 되고 있는데, 그 이유는 경제위기로 인해 청소년들의 고용 전망에 심각한 타격이 가해졌기 때문이다. 유럽연합 통계국(Eurostat)에 따르면 2016년 들어 실업률이 18.7%로 감소하며 마침내 경기가 회복세를 보이고 있다. 이는 2013년의 23.7%에서 하락한 수치인데, 당시 유럽 전역에서 실업 상태인 청소년은 550만명에 달해 EU 사상 최고치를 기록했었다 (Eurostat, 2013). 특히 경제위기가 진행 중일 때는 28개 EU 회원국 중 18개국에서 청소년 실업률이 사상 최고치를 기록했다.

일정 기간 동안의 실업은 청소년들이 학교에서 직장으로 넘어가는 과도기로 간주되기도 한다. 어린 나이에 노동시장 및 교육환경에서 이탈된 기간이 길어지면 미래의 고용 및 소득 전망에 평생 지속되는 상처를 남길 수 있다. 게다가 노동시장 및 교육환경 양쪽에서 모두 제외된 사람은 사회적으로 배제될 위험이 높아지고 자신의 안녕은 물론 민주적 참여 및 시민 참여로부터 유리되는 등 사회와의 관계에까지 영향을 미치는 부정적 행태를 보일 가능성이 높아진다. (Eurofound, 2014, Arulampalam, 2001).

“잃어버린 세대”의 위험성 및 결과에 대한 심도 있는 고민을 바탕으로 청소년들이 가진 약점의 복잡한 속성에 대한 이해를 높이기 위해 연구자들과 정부관료들은 무업청소년(NEET, 직업도 없고 교육이나 훈련도 받지 않는 젊은이)의 개념을 활용해 청소년들의 노동시장 취약성 정도를 추산하는 새로운 방식을 도입하기 시작했다. 1980년대 영국에서 진행된 연구에서 유래된 무업청소년(NEET)의 개념은 유럽연합 내의 트렌드 측정 및 관찰을 위한 추가 지표로 유럽연합 집행위원회에 의해 2010년 채택됐다 (Eurofound, 2012; European Commission, 2011).



유럽의 정책 논의에 편입된 이후 금세 무업청소년(NEET)이라는 용어는 젊은이들이 안고 있는 다면적 취약성에 대한 대중의 관심을 촉발시키고 연구자들과 정책결정자들이 젊은이들의 노동시장 참여 문제 해결을 위해 노력하게끔 만드는 강력한 도구가 되었다(Eurofound, 2016).

이러한 바탕에서 2013년 무업청소년(NEET)들의 비중 축소가 정책 목표가 되면서, 유럽이사회는 청소년 보장(Youth Guarantee) 프로그램을 제안했다. 이 프로그램은 15~24세의 모든 청소년들에게 실업 4개월 내에 교육, 훈련 또는 고용 기회를 제공하는 잘 조직된 청소년정책의 집합이다. 이러한 요청에 대한 응답으로 모든 회원국들은 이 새로운 정책 프레임워크를 시행하기 시작했으며 청소년들을 다시 교육환경이나 고용시장으로 편입시키기 위한 즉각적 조치들을 실시했다. 그러나 출범 3년이 지난 시점에서 청소년 실업률이 여전히 20%를 넘는 상황에서 청소년 보장 프로그램은 청소년정책의 측면에서 코페르니쿠스의 혁명(지동설을 주장)과 마찬가지로 상황이다. 다시 말해, 주요한 개혁들이 완전히 실현되기 위해서는 많은 시간과 비용이 많이 들 것이다 (Council of the European Union, 2013; Mascherini, 2015, Eurofound, 2015).

이러한 상황을 바탕으로 본 논문은 우선 무업청소년(NEET)의 개념을 소개하고 최근 유럽 내 무업청소년(NEET)들의 규모와 특성을 다루는 한편, EU 회원국 간의 무업청소년(NEET) 구성을 비교해 볼 것이다. 그런 다음, 유럽위원회가 청소년들의 고용가능성을 높이고 유럽 내 무업청소년(NEET) 비율을 줄이기 위해 유럽의 정책 프레임워크로 최근 출범시킨 청소년 보장 프로그램 시행 현황에 대해 논의해 볼 것이다.

## ● 무업청소년(NEET)의 역사

직업도 없고 교육이나 훈련도 받지 않는 청소년들의 실태를 파악할 수 있는 추가 지표에 대한 필요성은 16~17세 청소년들을 분류하는 대안적 방법으로써 1980년대 후반 영국에서 처음 대두되었다. 이러한 필요성이 대두된 것은 영국의 복지정책, 특히 1986년 사회보장법의 변화 및 1988년의 법 시행에 의한 결과라고 보아야 하는데, 그 결과 “청소년훈련보장”의 대가로 16~17세 청소년들은 소득지원 및 부가수당 수급 권리를 박탈당하게 되었다(Williamson 2010).

이러한 변화와 그 결과로 나타난 새로운 집단의 대두로 인해 연구자들과 정부관료들은 청소년들의 노동시장 취약성 정도를 추산하기 위한 새로운 방식을 도입하기 시작했다. 이러한 프레임워크 하에서 Istance와 동료 연구자들(1994)은 웨일스의 사우스 글러모건주 청소년에 대한 연구를 통해 청소년들에게 발발한 위기를 처음으로 주목했다. 사우스 글러모건 훈련 및 기업 위원회의 자금 지원을 받은 이 연구를 통해 훈련이나 교육을 받지 않고 직업도 없는 16~17세 청소년들의 수를 정량적으로 추산해냈다. 이 연구에서 노

동시장 지위를 나타내는 주요 범주(고용, 교육, 훈련)에 전혀 포함되지 않는 16~17세 청소년들을 지칭하는 말로 제로 상태(Status 0/Status Zero)라는 용어가 사용되었다. 제로 상태라는 용어는 경력 기록을 나타내는 용어에서 파생된 기술적 용어인데, 1번 상태(Status 1)는 16세 이상을 대상으로 하는 교육을 받는 청소년, 2번 상태(Status 2)는 훈련을 받는 청소년, 3번 상태(Status 3)는 직업이 있는 청소년을 지칭하는 말이었다.

제로 상태라는 용어는 원래 부정적 의미를 주고자 하는 의도가 전혀 아니었다. 그보다는 이 그룹이 사회적으로 버림받았음을 나타낸 말이었다. 그러나 이 용어는 머지않아 제로 상태인 청소년들이 “아무 가치도 없고 갈 곳도 없다” (Williamson 1997)는 사실을 나타내는 “강력한 은유”가 되었다. 이 연구는 사실 미디어에서 표현되는 이미지를 포착한 것이었으며(McRae 1994), 이 용어는 1994년 여름에 A 상태(Status A)라는 이름으로 정책 논의의 대상이 되었는데, 여기서 A란 “버림받은 세대(abandoned generation)”라는 말로 표현되듯 버림받음(abandoned)을 의미한다(Bunting 1994).

이러한 분위기 속에서 1996년 3월 내무성의 한 고위공무원은 이전에 사용되던 제로 상태나 A 상태라는 용어가 논란의 대상이 되면서 정책결정자들이 거부감을 나타내는 것을 보고 무업청소년(NEET)이라는 용어를 만들게 되었다. 앞서 Istance 외 연구자들(1994)이 도입한 개념을 받아들인 무업청소년(NEET)이라는 용어는 다른 명칭들을 대체했고 1999년에 이르러 신 노동당 정부의 사회배제국이 만든 ‘격차축소(Bridging The Gap)’ 보고서가 발표되면서 영국 정치권에도 공식적으로 소개되었다 (SEU 1999).

무업청소년(NEET)이라는 용어는 영국 밖에서도 빠르게 중요한 의미를 획득하게 되었다. 새천년이 시작하는 시점에 유사한 정의들이 거의 대부분의 EU 회원국에 도입되었다. 이탈된 또는 옆길로 빠진 청소년이라는 의미를 가진 유사한 개념들이 일본, 뉴질랜드, 대만, 홍콩, 그리고 최근에는 중국에서도 대중적인 담론에 등장하기 시작했다 (Eurofound 2012; Mizanur Rahaman 2006; Liang, 2009). 그러나 이러한 개념들은 국제적 비교가 불가능한 서로 다른 지표에 사용되는 경우가 많았다.

유럽 전체적으로, 청소년들에게 특히 큰 타격을 준 경제 위기로 인해 노동시장 참여 측면에서 이들이 안고 있는 취약성에 대한 이해도를 높여야 할 필요성이 대두되었다. 이에 대한 대응 차원에서 유럽연합 집행위원회는 일과 교육 모두에서 소외되었으며 논쟁의 여지는 있지만 노동시장과 사회적 배제의 위험이 높은 청소년들의 비중을 측정하는 대안적 추가 지표로써 무업청소년(NEET)을 사용할 것을 제안했다 (European Commission, 2010b). 이런 측면에서 유럽연합 집행위원회는 고용위원회와 고용관련 지표들을 통해 회원국들 간의 무업청소년(NEET) 규모를 비교 가능한 방법으로 측정하기 위한 표준화된 지표의 정의 및 방법론에 합의했다. 그 이후 이 정의는 유럽연합 통계국(Eurostat)에서 사용하였고 지표는 유럽 2020 전략의 바탕에서 활용되었다(European Commission - 2011).

무업청소년(NEET) 지표는 직업이 없고 더 이상의 교육이나 훈련에 참여하지도 않는 해당 연령대 및 성별 인구 비율을 나타내는 것으로 활용된다. 이 지표는 유럽연합 통계국의 정의에 따라 설계되었으며 다음과 같이 설명된다: 이 지표의 분자는 다음 두 가지 조건을 만족하는 사람을 나타낸다: (a) 직업이 없는 사람 (예: 국제노동기구 정의에 따라 실업 상태이거나 구직활동을 하지 않는 사람) 그리고/또는 (b) 조사 이전 4주간 어떠한 교육이나 훈련도 받지 않은 사람. 분자에는 동일 연령대와 성별로 구성된 전체 인구가 포함되나 정규 교육 및 훈련 참여에 관한 질문에 답하지 않은 응답자는 제외된다. 무업청소년(NEET) 지표는 통계의 품질과 신뢰성에 관한 규정을 준수하여 유럽연합 노동력조사(European Union Labour Force Survey (EU- LFS))의 횡단면 데이터를 사용해 계산된다(European Commission, 2010b).

유럽연합 통계국에서 만들어내는 주요 무업청소년(NEET) 지표는 다양한 연령대를 포함하고 있다. 분석의 목적으로 그리고 국가별로 실질적 차이를 보이는 하나의 연령대를 청소년으로 개념화했기 때문에(Wallace and Bendit, 2009), 이 지표는 성별로 그리고 다양한 연령대별로 (15-17세 / 15-19세 / 15- 24세 / 15-29세 / 15-34세 / 18-24세 / 20-24세 / 20-34세 / 25-29세) 분해된다. 무업청소년(NEET) 지표는 매년 유럽연합 노동력조사를 활용해 만들어지며 다음의 공식을 따라 계산된다:

$$\text{무업청소년(NEET)비율} = \frac{\text{직업이 없고 훈련도 받지 않는 청소년 수}}{\text{총 청소년 인구수}}$$

무업청소년(NEET) 지표는 전체 청소년 인구 중에서 직업이 없고 교육이나 훈련도 받지 않는 청소년들의 비중을 측정한다. 청소년실업률과는 다른데, 청소년실업률은 경제활동인구에 속하는 청소년들 중에서 실업자인 청소년 비중을 측정하는 것이다. 이런 이유로, 청소년실업률이 무업청소년(NEET) 비율보다 높긴 하지만, 절대적 기준으로 무업청소년(NEET)의 전체 숫자는 일반적으로 전체 청소년 실업자 수보다 크다. 예를 들어 보면, 2015년 유럽 청소년실업률과 무업청소년(NEET) 비율은 각각 20.3%와 12%였으나, 청소년실업자 수가 4,640,000명이었던데 반해 무업청소년(NEET) 수는 6,604,000명이었다.

무업청소년(NEET)이라는 용어와 지표는 즉각적으로 정책결정자들과 여론을 움직이는 강력한 촉매제 역할을 하였다. 이를 통해 청소년들의 다양한 취약성을 더 잘 이해할 수 있기 때문이다. 특히, 무업청소년(NEET) 같은 개념이 가져다주는 중요한 부가가치는 교육수준이 낮은 사람, 일찍 학교를 중퇴한 중퇴자, 자녀가 있는 어머니, 장애가 있는 청소년 등의 특정 그룹들을 정책 논의의 중심에 올려놓을 수 있었다는 점이다(European Commission, 2011a). 이러한 인기를 반영하듯 무업청소년(NEET)이라는 용어는 유럽의 정책 논의에서 압도적인 주 메뉴가 되었고 무업청소년(NEET) 비율을 줄여

야 한다는 필요성이 유럽 청소년 보장 프로그램의 정책 목표가 되었다 (Council of the European Union, 2013; European Commission, 2015).

### • 유럽의 무업청소년(NEET): 현황 및 추세

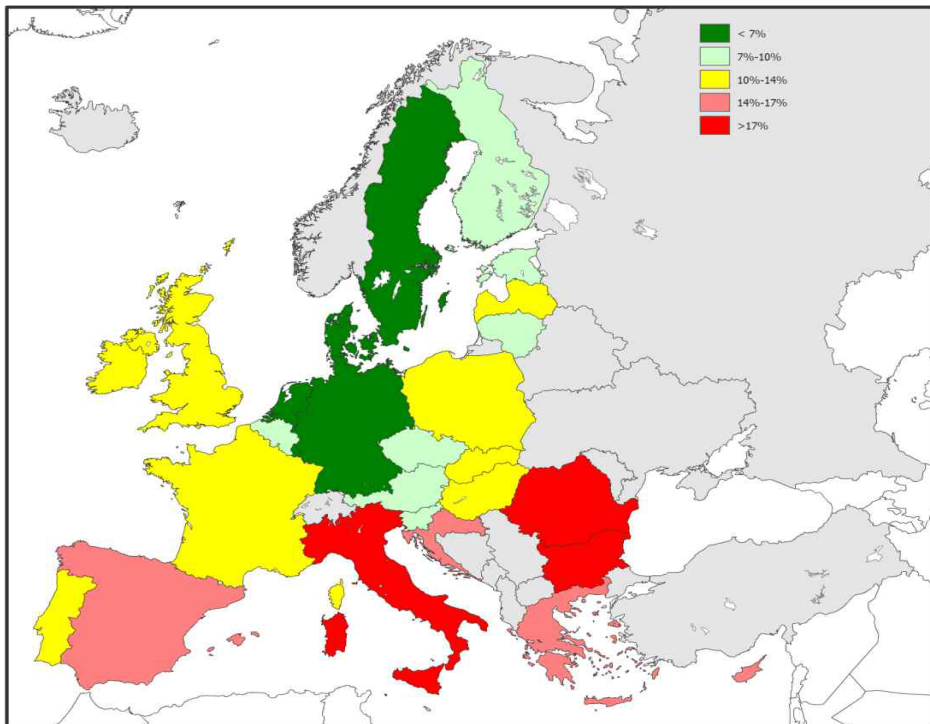


표 1. 유럽연합 회원국의 무업청소년(NEET) 비율 - 출처: 유럽연합 통계국, 2016년

유럽연합 통계국의 최근 데이터에 따르면, 2016년 시점에서 직업이 없고 교육이나 훈련을 받지 않는 유럽의 15~24세 청소년 비중이 11.5%로 2013년 수치(13%)에 비해 뚜렷이 감소했다. 숫자로 따지면 약 6백만명의 청소년들이 무업청소년(NEET)에 속한다. 그러나 무업청소년(NEET)의 파급 정도는 회원국들 간에 상당한 차이를 보인다. 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 네덜란드, 스웨덴은 무업청소년(NEET) 비율이 최저를 기록했다 (7% 미만). 반대로 불가리아와 이탈리아는 무업청소년(NEET) 비율이 최고를 기록했는데 (이탈리아의 경우 19%를 넘음), 이는 다시 말해 이들 회원국에서 거의 청소년 다섯 명 중 한 명은 직업이 없고 교육이나 훈련을 받지 않는다는 말이다. 숫자로 보면 무업청소년(NEET) 수는 이탈리아가 가장 높았는데, 약 1백만명의 청소년이 무업청소년(NEET)이었다.

또한, 2016년에 15~29세 그룹 내의 무업청소년(NEET)의 총 수는 1천4백만명 미만이었고 해당 연령대에서 차지하는 비율은 14.2%였다. 이 연령대에서 무업청소년(NEET)

비율이 가장 낮은 국가는 덴마크(7.4%), 룩셈부르크(6.8%), 네덜란드(6.3%) 스웨덴(7.1%)으로 모두 8% 미만이었다. 반대로 무업청소년(NEET) 비율이 가장 높은 국가는 그리스(22.2%)와 이탈리아(24.1%)였는데, 다시 말해 이들 국가에서는 거의 청소년 4명 중 한 명은 무업청소년(NEET)이라는 말이다.

또한, 예상해 볼 수 있는 바대로, 서로 다른 연령대를 분석해 보면 연령이 높아지면서 무업청소년(NEET)비중도 높아진다는 것을 알 수 있다. 2016년에 직업이 없고 교육이나 훈련을 받지 않는 15~19세 청소년의 EU 평균은 하락세를 굳히며 6.1%까지 떨어졌다. 그러나 20~24세 그룹은 이 수치가 16.7%이고 25~29세는 18.8%이다. 일반적으로 15~19세에서 비율이 가장 높은 회원국은 20~24세에서도 비율이 가장 높게 나타났다. 청소년들(15~24세)을 다시 사회로 편입시켜야 한다는 사실에 많은 중요성이 부여되어 왔지만, 이탈리아와 그리스 같은 나라에서는 25~29세 그룹에도 많은 관심을 쏟아야 한다. 사실 이 두 나라에서는 이 연령대 청소년들의 각각 32.4%와 33.5%가 무업청소년(NEET)이다.

### ● 무업청소년(NEET) 비율의 시간 경과에 따른 추이

시간에 따른 무업청소년(NEET) 비율의 추이를 분석해 보면 3가지 기간이 분명하게 파악된다. 첫 번째 기간, 즉 경제위기 이전에는 무업청소년(NEET) 비율이 유럽 전역의 전 연령대에서 꾸준히 감소해 왔다. 경제가 좋아지고 교육 참여율이 높아지자 15~24세 무업청소년(NEET) 비율은 2004년의 12.9%에서 2008년의 10.9%로 꾸준히 감소했다. 이와 유사하게 15~29세에서도 감소세가 나타났는데 2004년의 15.3%에서 2008년의 13.1%로 비율이 낮아졌다. 그러나 경제위기가 발발하면서 이러한 추세는 급격히 반전되었다. 두 번째 기간인 2008년부터 2013년까지 무업청소년(NEET) 비율은 15~19세를 제외한 전 연령대에서 급증했다. 특히, 15~24세 무업청소년(NEET) 비율은 2008년의 10.8%에서 2013년의 13%로 증가했고 15~29세 비율은 2008년의 13.1%에서 2013년의 15.9%로 증가했다. 이러한 증가 추세의 영향을 가장 크게 받은 그룹은 20~24세와 25~29세 그룹이었는데, 2013년 이들 그룹의 무업청소년(NEET) 비율은 2004년과 비슷한 수준을 기록했다. 그리고 세 번째 기간인 2014년부터는 경제가 회복되면서 대부분의 회원국에서 마침내 무업청소년(NEET) 규모가 뚜렷이 감소하는 모습이 나타났고 이러한 추세는 2015년과 2016년에 더욱 굳건해졌다. 하지만, 그럼에도 불구하고 전체적인 비율은 위기 직전 수준보다 높게 유지되었다 (표 2 참조).

2000년대 초에는 교육참여율이 높아지는 시기였기 때문에 15~19세 무업청소년(NEET) 비중은 현재 2004년의 비율보다는 낮은 상태다. 반면에, 위기가 발발하면서 15~24세 및 15~29세 무업청소년(NEET) 비율은 급격히 늘어났다가 2014년 이후로 약간씩 감소하기 시작했다.

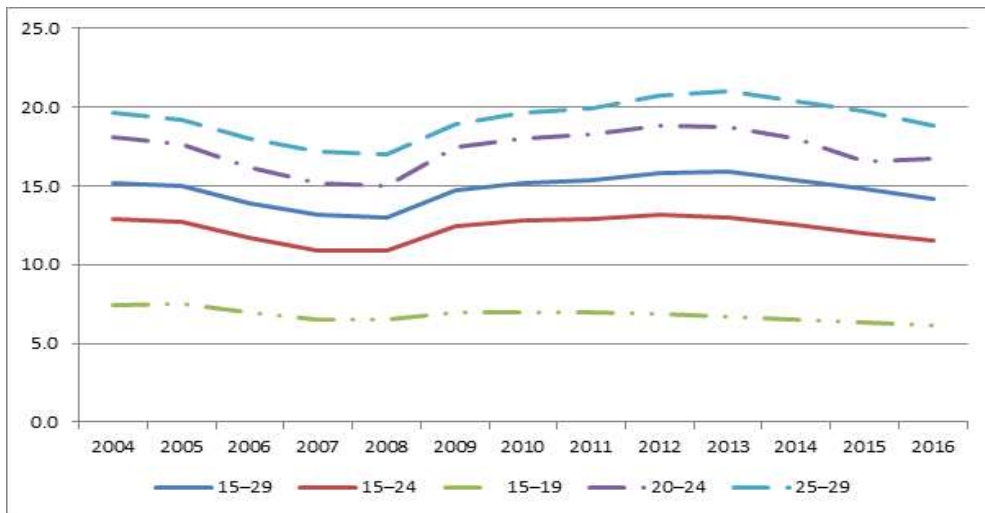


표 2. 연령대별 시간 경과에 따른 무업청소년(NEET) 비율 추이 - 출처: 유럽연합 통계국

## • 성별 구성

무업청소년(NEET)의 성별 구성을 분석해 보면 유럽 전체적으로 15~24세 그룹에서 남성보다 여성 무업청소년(NEET)이 더 많은 것으로 나타난다. 특히, 2016년에 이 그룹에서 젊은 여성 무업청소년(NEET) 비율은 11.9%로 젊은 남성의 11.2%보다 높았다. 젊은 여성의 노동시장 및 교육 참여가 늘어난 결과이자 경제위기의 영향으로 볼 수 있는데, 0.7% 포인트의 이 격차는 각각 3.4와 0.9였던 2000년과 2011년의 격차보다는 현재 크게 줄어든 수준이다 (Eurofound, 2012). 그러나 회원국별로 편차가 크게 존재한다. 체코, 독일, 헝가리, 몰타, 루마니아, 영국에서는 무업청소년(NEET)의 55%가 젊은 여성이다. 키프로스, 크로아티아, 핀란드, 룩셈부르크에서는 남성이 다수를 차지하고 있다 (약 55%) (표 4).

보다 넓은 연령대를 살펴보면 (15~29세), 무업청소년(NEET)의 성별 격차가 더 크게 나타난다. EU28 기준으로 여성 무업청소년(NEET) 비율은 16.3%로 남성의 12.2%보다 높았다. 이러한 4.1% 포인트의 격차는 경제위기 이전의 6% 포인트보다는 훨씬 작은 차이이다. 회원국들 간에 편차가 크긴 하지만, 크로아티아, 키프로스, 핀란드, 룩셈부르크에서만 이 연령대에서 남성의 비중이 여성보다 높게 나타난다. 반면에 무업청소년(NEET)의 성별 격차는 체코, 독일, 헝가리, 몰타, 영국에서 더 크게 나타나는데, 이들 국가에서는 이 연령대의 무업청소년(NEET) 중 55% 이상이 젊은 여성이다.

합산 개념으로 보면 무업청소년(NEET) 여성 비율이 남성보다 높은 것으로 나타나지만, 다양한 연령대를 분석해 보면 여성 비중이 연령대가 높아짐에 따라 어떻게 증가하는지에 관한 흥미로운 모습을 관찰할 수 있다. 특히, 15~19세의 경우 젊은 남성이 53%

로 무업청소년(NEET)의 다수를 차지한 반면 여성은 47%에 불과했다. 이는 젊은 남성이 일찍 학교를 그만두는 경향이 높기 때문이다. 이제 20~24세를 보면 무업청소년(NEET)의 다수는 여성으로 53%를 차지했고 반대로 남성은 47%를 차지했다. 자녀 출산 시기가 시작되면서 여성 무업청소년(NEET) 비중은 25~29세 그룹에서 더욱 늘어나서 여성이 63%인 반면 남성은 37%에 불과하다.

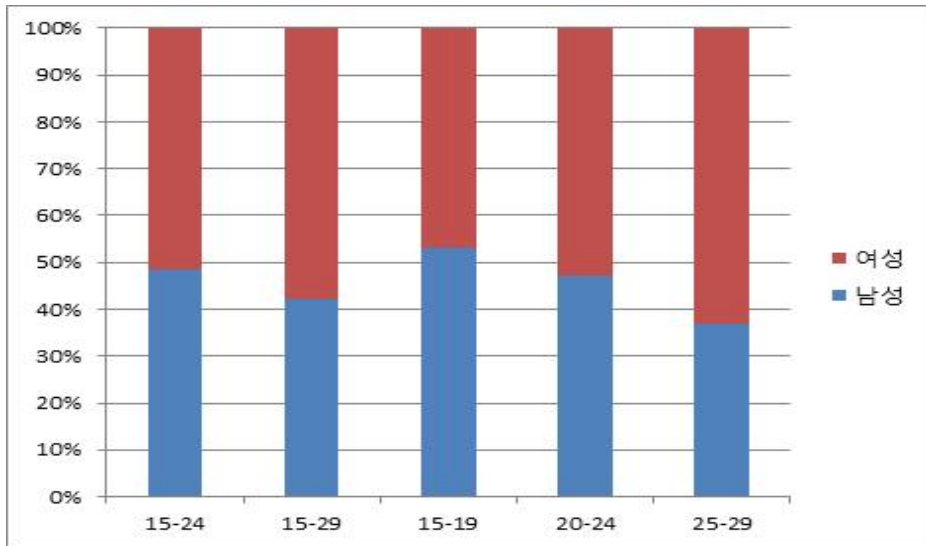


표 3. 2016년 유럽 무업청소년(NEET)의 다양한 연령대별 성별 구성 - 출처: 유럽연합 통계국, 유로파운드 자료

### • 무업청소년(NEET) 청소년들의 교육 정도

NEET라는 약어는 종종 교육수준이 낮거나 학교를 중퇴한 청소년들의 열악한 고용전망과 연결되곤 한다. 영국의 16~18세 청소년들에게 처음 이 개념을 사용했을 때 이는 일반적으로 적절한 표현이었다 (Furlong, 2007, Istance et al 1997).

오늘날 이 지표의 대상이 되는 연령대가 늘어난 상황에서 그러한 연결고리는 더 이상 유효하지 않다. 2014년 EU28 기준으로 평균 48%의 무업청소년(NEET)(15~24세)은 중등교육(upper secondary, 고등학교)을 받았는데, 이는 ISCED 레벨 3-4에 해당한다(표 4). 이보다 약간 낮은 44%의 무업청소년(NEET)은 중등교육(lower secondary, 중학교)까지만 수료했다 (ISCED 0-2). 이 연령대에서 고등교육(tertiary)까지 받은 사람은 8%에 불과했다 (ISCED 5-8).

회원국별로는 상당한 편차가 존재한다. 독일, 몰타, 스페인에서는 ISCED 레벨 0-2를 달성한 무업청소년(NEET)이 50%를 넘으며, 크로아티아, 그리스, 폴란드에서는 ISCED





5-8)까지 받은 청소년들의 경우에는 11.4%였다. 따라서 교육수준이 낮은 청소년들이 무업청소년(NEET)이 될 위험성이 다른 청소년들보다 높다는 것을 알 수 있다.

일반적 기준으로 교육은 아직까지 실업 및 사회 이탈로부터 막아주는 단단한 방패 역할을 하고 있다. 그러나 교육이 이러한 보호장치를 어느 정도까지 제공해 주느냐는 회원국들 간에 큰 편차를 보인다. 스페인과 영국에서는 ISCED 레벨 0-2에 해당하는 청소년들의 30% 이상이 무업청소년(NEET)이다. 그러나 체코, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 폴란드, 슬로바키아, 스웨덴에서는 ISCED 레벨 3-4에 해당하는 청소년들의 무업청소년(NEET) 전락 위험성이 가장 높게 나타난다. 마지막으로 3차 교육이 무업청소년(NEET)이 되지 않도록 막아주는 방패 역할을 얼마나 하는지 알아볼 차례다. 3차 교육(ISCED 레벨 5-6)을 수료하고서도 무업청소년(NEET)이 된 청소년들의 비중은 오스트리아, 독일, 몰타, 네덜란드, 스웨덴 등의 국가에서는 사실상 미미한 수준인 5% 미만으로 나타났다. 그러나, 키프로스, 그리스, 크로아티아 등 수 많은 국가에서는 3차 교육을 수료한 청소년들이 무업청소년(NEET)이 될 위험이 가장 큰 것으로 나타났는데, 특히 그리스에서는 3차 교육을 수료한 청소년의 40% 이상이 무업청소년(NEET)인 것으로 2013년에 조사됐다(표 5).

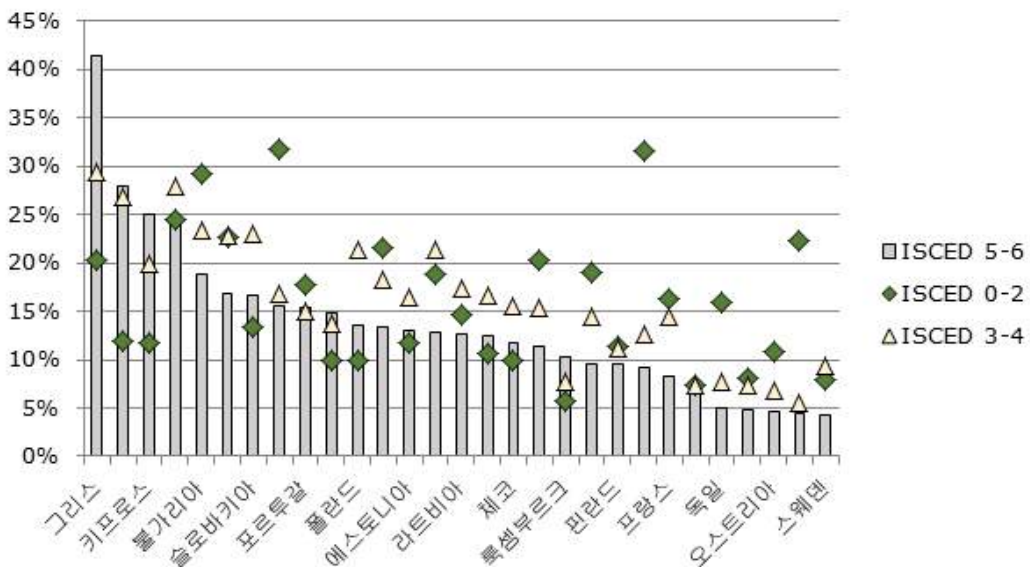


표 5. 교육 정도별 무업청소년(NEET) 발생 빈도 (15~29세), EU28 기준 (2013년)

## • 노동시장 지위와 실무 경험

2016년 유럽연합 통계국의 데이터에 따르면, EU28 기준으로 15~24세 무업청소년(NEET)의 다수는 비경제활동인구였다: 절반 이상이 비경제활동인구였고 (54%) 나머지 46%는 실업자로 등록되어 있었다. 2016년에는 2015년의 추세가 더욱 공고해져서, 경제 위기 발발 이후 처음으로 무업청소년(NEET) 중 비경제활동 비중이 실업자 비중을 넘어섰다. 이는 마침내 경기 회복이 청소년들의 고용시장에까지 도달했다는 의미이다. 15~29세 그룹에서 비경제활동 비중은 56%까지 늘어났다.

경기 회복과 청소년 실업률 감소는 28개 회원국 중 19개 국가에서 무업청소년(NEET)의 다수가 비경제활동으로 집계되었다는 사실을 통해서도 알 수 있다. 2014년에는 이 숫자가 13개국이었다. 청소년실업률이 높았다는 점으로 미루어보면 실업 상태의 무업청소년(NEET) 비중이 가장 높았던 국가가 스페인, 그리스, 키프로스라는 사실은 그리 놀랍지 않다. 반면, 청소년 실업률이 높고 무업청소년(NEET) 비율이 높았던 이탈리아, 불가리아, 루마니아 같은 여타 국가에서는 무업청소년(NEET)들의 다수가 비경제활동인구였다. 이 말은 곧, 경기순환 이슈 보다는 구조적 문제점이 청소년들의 노동시장 또는 교육환경 편입에 어려움을 가중시키고 있다는 뜻이다.

시간 경과에 따른 노동시장 지위별로 무업청소년(NEET) 구성을 조사해보면, 전 연령대에 걸쳐 비경제활동인구 비중이 시간이 가도 거의 일정하게 유지됨을 알 수 있다. 이것이 의미하는 바는 경기 순환에 대한 민감도가 훨씬 낮다는 뜻이다. EU28 평균의 경우, 무업청소년(NEET) 비율을 연령대로 분해하면 비경제활동 무업청소년(NEET) 비율은 다른 그룹에 비해 20~24세 그룹에서 상대적으로 낮게 나타난다.

- 15~19세 그룹: 3.7%, 해당 연령대 총 무업청소년(NEET) 수의 61%
- 20~24세 그룹: 8.5%, 해당 연령대 총 무업청소년(NEET) 수의 51%
- 25~29세 그룹: 11.1%, 해당 연령대 총 무업청소년(NEET) 수의 58%

반면에 실업 상태인 무업청소년(NEET) 그룹 규모의 변동폭은 경기순환과 상관관계가 있으며, 그에 따라 2006~2015년의 10년 간의 변동폭은 특히 20~24세와 25~29세 그룹에서 크게 나타났다 (표 6). 2008~2015년 기간을 좀 더 자세히 살펴보면, 실업 상태 무업청소년(NEET)의 비중은 15~19세 그룹의 경우 약 2.6%로 거의 동일한 수준을 유지했다. 그러나 20~24세 무업청소년(NEET)은 비중이 2% 상승했으며 25~29세 그룹에서는 상승폭이 더욱 급격하게 나타났다 (2.4% 포인트 상승). 2008년에는 실업 상태인 20~24세 무업청소년(NEET)의 비중(7%)이 25~29세(6.2%)보다 상당히 높았다. 그러나 2016년 이 되자 이 두 그룹의 비중은 거의 같아졌다 (각각 9%와 8.6%). 이를 통해, 정치적 담론에서 배제되기 일췌인 25~29세 청소년들이 20~24세 청소년들보다 경제위기 여파로 더 큰 고통을 받았을 것이라는 사실을 짐작할 수 있다.

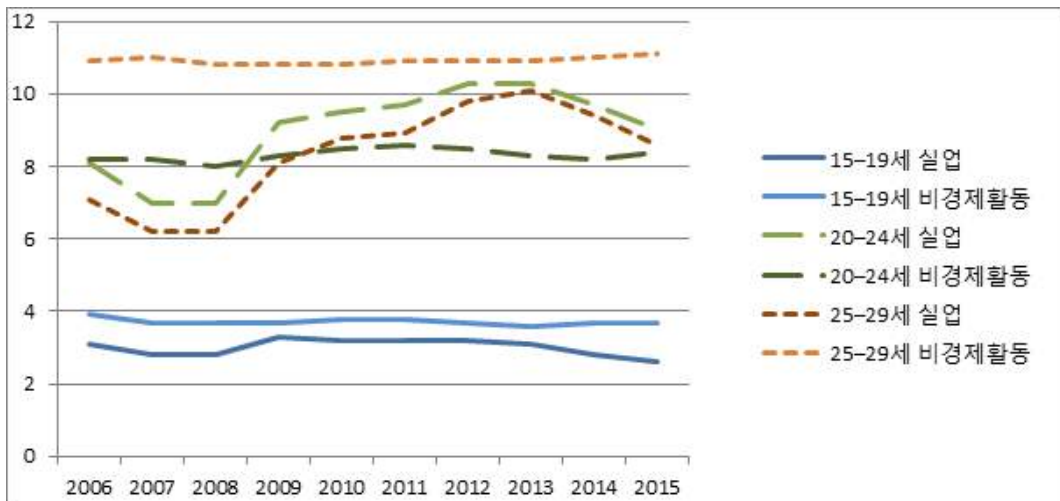


표 6. 노동시장 지위별 무업청소년(NEET) 구성, EU28 기준 (2006~2016년) - 출처: 유럽연합 통계국

이들의 노동시장 지위는 무시하고 실무 경험의 측면을 살펴보자. 2015년 유럽노동력 조사 데이터를 보면 15~24세 무업청소년(NEET)의 41%만 어떤 형태로든 실무를 경험해 본 것으로 나타난다. 이 수치는 2010년 이후로 큰 폭의 하락이 있었음을 말해 주는데, 2010년만 해도 무업청소년(NEET)의 48%가 실무 경험을 갖고 있었다. 이는 유럽을 강타한 경제위기의 지속과 고용 없는 경제 회복 때문이다. 일부 예외는 있지만, 무업청소년(NEET) 다수가 실무 경험을 갖고 있는 국가들은 청소년들이 학교수업과 조기 노동시장 경험을 병행하는 것이 상대적으로 일반화된 국가들로 오스트리아, 덴마크, 핀란드, 독일, 네덜란드 등이 여기에 속한다. 이들 국가는 대개 잘 개발된 VET 시스템을 갖추고 있으며 학교수업과 실무교육을 병행하는 학생들의 비중이 높다 (Eurofound, 2014). 분석 결과를 연령대별로 분해해 보면 실무 경험은 당연히도 나이가 들에 따라 증가하는 것으로 나타난다. 15~19세 무업청소년(NEET)의 82%가 실무 경험이 없었던데 반해, 20~24세는 이 비율이 51%, 25~29세는 20%로 나타났다. 그렇다고 하더라도 일부 국가들은 EU 평균보다 훨씬 높은 비율을 나타내기도 한다. 그리스, 이탈리아, 루마니아에서는 실무 경험이 없는 25~29세 무업청소년(NEET) 비율이 40%를 넘는다.

### • 유럽의 무업청소년(NEET) 구성

무업청소년(NEET) 인구를 통계적으로 계산해 내기는 무척 쉽다. 그러나 이 지표를 통해 도출되는 인구가 매우 이질적인 집단임을 잊어서는 안 된다. 서로 다른 다양한 특성과 니즈를 가진 취약계층 청소년과 그렇지 않은 청소년들이 혼합되어 있는 것이다. 이와 관련한 예로, 2012년 유로파운드(Eurofound 2012) 조사는 무업청소년(NEET)들을

5가지 범주로 나뉘었다: 1) '전통적 실업자'로 더 나아가 단기 실업자와 장기 실업자로 구분할 수 있다. 2) '여력이 없는 자'로 가족부양의 책임이나 질병 또는 장애로 인해 노동 시장이나 교육환경에 참여할 여력이 안 되는 청소년들을 포함한다. 3) '이탈된 자'로 현실에 낙담하여 위험하고 비사회적 라이프스타일을 추구하는 근로자와 청소년들을 포함한다. 4) '기회를 모색하는 자'로 취업이나 훈련 기회를 찾고 있지만 적절한 기회를 잡기 위해 기다리는 청소년들을 포함한다. 5) '자발적 무업청소년(NEET)'으로 예술, 음악, 자기주도학습 등 다른 활동에 건설적으로 매진하는 청소년들을 포함한다. 이와 유사하게 윌리엄슨(Williamson, 2010)은 무업청소년(NEET)을 3가지 주요 그룹으로 구분할 것을 제안했다: 1) '본질적 혼란을 겪는 자'로 적절한 지원과 격려만 있으면 재참여할 의사가 있고 준비가 된 사람을 말한다. 2) '일시적으로 옆길로 섰 자'로 현재 자신의 삶에서 스스로 더 중요한 문제라고 여기는 일을 처리하는 중인 사람을 말한다. 3) '깊이 소외된 자'로 사회에서 이탈되고 반감을 갖게 될 위험성이 높은 사람들로 여기에는 비공식적 불법 경제 내에서 '대안적 삶의 방식'을 발견한 사람들을 포함한다.

위와 같은 두 가지 분류 내용은 내용적으로 몹시 흥미롭긴 하지만, 안타깝게도 이를 실행하는데 필요한 데이터가 존재하지 않는다는 문제점이 있다. 그럼에도 무업청소년(NEET)의 이질성을 분해해 보고 그 인구 구성을 이해하는 것은 이들의 니즈를 이해하고 적절한 표적화 정책을 통해 니즈를 해소하는데 매우 중요한 일이다 (Serracant, 2013; ILO, 2015).

이와 관련해서, 그리고 앞서의 노력에 더해서, 유로파운드(2016년)는 EU노동력조사를 사용해 무업청소년(NEET)의 신 분류를 제안했다. 이러한 혁신적 접근법을 통해 우리는 무업청소년(NEET)을 7가지로 분류할 수 있다:

- 재진입자: 이미 일자리나 교육 기회를 찾았기 때문에 곧 무업청소년(NEET)의 범주를 벗어날 사람
- 단기 실업자: 실업 기간이 12개월에 못 미치는 사람
- 장기 실업자: 실업 기간이 12개월을 넘는 사람
- 가족 부양의 책임으로 일할 여력이 없는 자: 가족 부양의 책임 때문에 무업청소년(NEET)인 사람 (자녀, 성인, 기타 가족 부양 책임)
- 장애로 일할 여력이 없는 자: 자신의 질병이나 장애로 인해 여력이 없는 사람
- 낙담한 근로자: 자신에게 맞는 일자리가 없을 거란 생각에 일자리 찾기를 포기한 무업청소년(NEET)
- 기타 무업청소년(NEET): 자신이 무업청소년(NEET)이 된 이유를 구체적으로 밝히지 않은 사람



표 7. 무업청소년(NEET) 인구 분해

유럽연합 노동력조사에서는 다음의 5가지 변수를 사용해 이러한 범주를 엄밀하게 적용한다: 이전 4주간 취업을 시도했음 (SEEKWORK), 일자리를 찾지 않는 이유가 있음 (SEEKREAS), 2주 내에 일을 시작할 수 있음 (AVAIBLE), 일을 시작할 수 없는 이유가 있음 (AVAIRES), 실업상태가 지속됨 (SEEKDUR). 여기에 대한 보다 자세한 설명은 2016년 유로파운드 조사(Eurofound 2016)에서 찾아볼 수 있다. 일부 특수한 경우 (무업 청소년 비율이 낮거나 그룹 규모가 작은 경우), 표본의 건실성 문제가 발생할 수 있다.

### • 유럽의 무업청소년(NEET)은 어떤 사람들인가?

표 8에서 보듯, 전체 청소년 인구수 대비 비율과 같은 절대적 수치 측면에서, 2015년 유럽연합 노동력조사 데이터의 2015년 무업청소년(NEET) 비율 12%는 다음과 같이 분해해 볼 수 있다: 전체 청소년인구의 3.1%는 단기 실업상태인 무업청소년(NEET)이며 그 수는 15~24세 청소년 중 176만4천명에 해당한다. 장기 실업상태인 무업청소년(NEET)의 비율은 2.5%로 그 수는 청소년 137만5천명에 해당한다. 1.72% 또는 96만2천명의 청소년들은 가족 부양의 책임 때문에 무업청소년(NEET)이 된 사람들이었고 기타 비경제활동 무업청소년(NEET) 비율도 이와 비슷했다. 마지막으로 청소년들의 1.1%는 재진입을 하려는 젊은 무업청소년(NEET)이었던 한편 15~24세 전체 청소년 인구의 0.9%는 질병이나 장애로 무업청소년(NEET)이 된 사람들이었다.

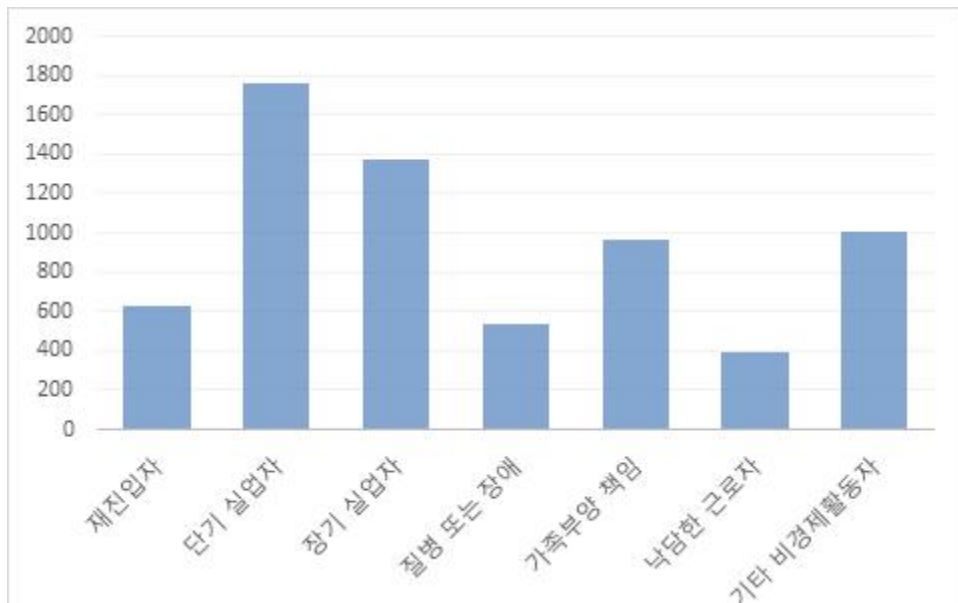


표 8. 유럽 무업청소년(NEET)의 구성 (2015년)

무업청소년(NEET)의 구성과 같은 상대적 수치를 살펴보면, 유럽의 15~24세 무업청소년(NEET) 분류 중 최대 규모는 단기 실업자(26.5%)이며 그 뒤를 장기 실업자(20%), 가족 부양책임 때문에 무업청소년(NEET)이 된 사람(14.4%), 재진입자(9.4%), 질병이나 장애로 일할 여력이 없는 자(8%) 순으로 뒤따르고 있다. 약 6%의 무업청소년(NEET)이 낙담한 근로자였고 나머지 15%는 '기타 무업청소년(NEET)'이었다. 낙담한 근로자, 단기 및 장기 실업자, 재진입자의 수치를 고려할 때, 이 데이터를 통해 알 수 있는 것은 EU28 평균으로 무업청소년(NEET)의 50%를 조금 넘는 사람들(15~24세 청소년 약 350만명)이 노동시장에서 기인한 요인들 때문에 무업청소년(NEET)으로 전락했다는 점이다. 나머지 45%는 가족 부양의 책임, 질병, 장애 등의 좀 더 사회정책과 관련된 이유로 무업청소년(NEET)이 된 사람들이다.

### • 시간 경과에 따른 무업청소년(NEET) 추이

무업청소년(NEET) 인구 구성을 시간 경과에 따라 분석한 결과를 보면 경제위기로 촉발된 실업 문제가 무업청소년(NEET) 증가의 주 요인이었음을 알 수 있다. 2008년에 3.3%와 1.46%의 청소년들이 각각 단기 및 장기 실업상태의 무업청소년(NEET)들이었던 반면, 2013년에 이 비율은 3.9%와 2.9%로 높아졌다. 동 기간에 청소년 무업청소년(NEET) 중 낙담한 근로자의 비율은 0.5%에서 0.85%로 급증했다. 그러다가 2014년 들어서 이 비율이 줄어들기 시작해 2015년에는 각각 3.1%, 2.4%, 0.7%로 감소했다. 2008

년 데이터와 비교해 보면, 유럽 전체적으로 단기 실업상태인 무업청소년(NEET) 비율은 낮고 장기 실업자와 낙담한 근로자 비율은 높은 것을 확인할 수 있다. 이것이 의미하는 바는, 청소년들의 사회 이탈 측면에서 경제위기의 영향이 막대했다는 사실이다.

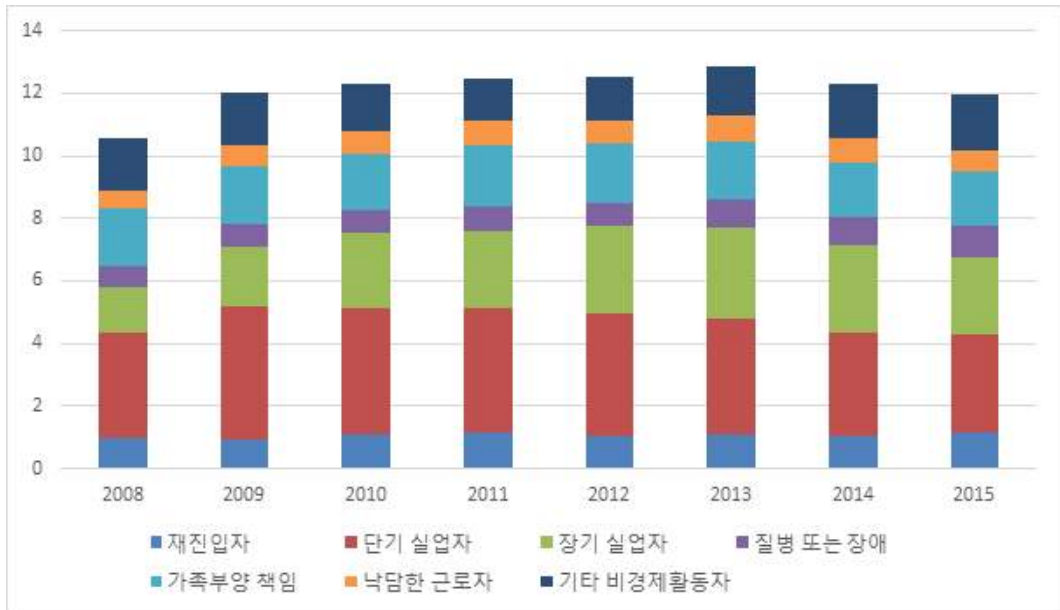


표 9. 시간 경과에 따른 유럽 무업청소년(NEET)의 구성 추이 (2008~2015년)

### • 유럽 무업청소년(NEET)의 이질성

이 분석결과를 통해 또 한 가지 알 수 있는 사실은, 2008년 이후로 장애를 가진 무업 청소년(NEET)이 느리지만 꾸준히 증가해 왔다는 점이다. 이들의 규모는 2008년 0.68%에서 2015년 0.97%로 늘어났다. 반면, 가족 부양의 책임으로 무업청소년(NEET)이 된 청소년들의 비율은 같은 기간 동안 거의 꾸준히 줄어들어 전체 청소년인구 대비 1.86%에서 1.72%로 감소한 것을 볼 수 있다. 마지막으로 2008~2015년 기간 동안 재진입자가 0.99%에서 1.13%로 아주 천천히 증가한 반면 기타 비경제활동 무업청소년(NEET)들은 U자 추세를 형성한 것을 볼 수 있다. 사실상 이 그룹의 규모는 2008년에는 청소년 인구의 1.69%를 차지했지만 2013년에는 1.37%로 감소했다. 그리고 2013년 이후로 다시 증가세로 돌아서 2015년에는 1.79%를 기록했다. 이 범주에서 이질성이 가장 높게 나타나는데 그 추세를 설명하기는 쉽지 않다.

### • 국가별 무업청소년(NEET) 구성

회원국별로 보면 엄청난 이질성이 발견된다. 불가리아, 크로아티아, 그리스, 이탈리아



아, 슬로바키아, 스페인에서는 무업청소년(NEET) 10명 중 최소 4명이 장기 실업자 또는 낙담한 근로자이다. 이들 국가에서 무업청소년(NEET) 비율이 높았음을 감안할 때, 이 결과가 의미하는 바는 청소년 인구의 상당수가 장기 이탈의 위험에 놓여 있다는 사실이다. 특히, 불가리아, 크로아티아, 이탈리아에서는 청소년 인구의 약 9%가 장기 실업자 또는 낙담한 근로자이다. 반면, 청소년 보장 프로그램이 잘 갖춰진 국가들에서는 노동 시장에서 기인한 요인으로 장기 이탈 상태인 청소년의 비율이 대단히 낮다. 덴마크를 예로 들어보면, 장기 실업자 또는 낙담한 근로자인 무업청소년(NEET) 비율은 전체 무업청소년(NEET)의 5%에 불과하며, 그 뒤를 8%의 핀란드와 10%의 스웨덴이 따르고 있다. 오스트리아, 독일, 룩셈부르크, 네덜란드 등도 15% 미만으로 매우 낮은 수준을 보이고 있다.

질병이나 장애 또는 가족부양의 책임으로 일을 할 여력이 안 되는 젊은 무업청소년(NEET) 비율은 오스트리아, 체코, 에스토니아, 핀란드, 독일, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 영국에서 특히 높다. 이들 국가에서 질병이나 장애 또는 가족부양의 책임으로 인해 무업청소년(NEET)이 된 청소년 비율은 전체 무업청소년(NEET) 인구 대비 최소 28%를 차지하고 있다. 키프로스, 프랑스, 아일랜드, 몰타, 스웨덴에서는 단기 실업자 또는 노동시장 및 교육환경 재진입자(상대적으로 취약성이 낮음)의 비율이 전체 무업청소년(NEET)의 45% 이상을 차지하고 있다.

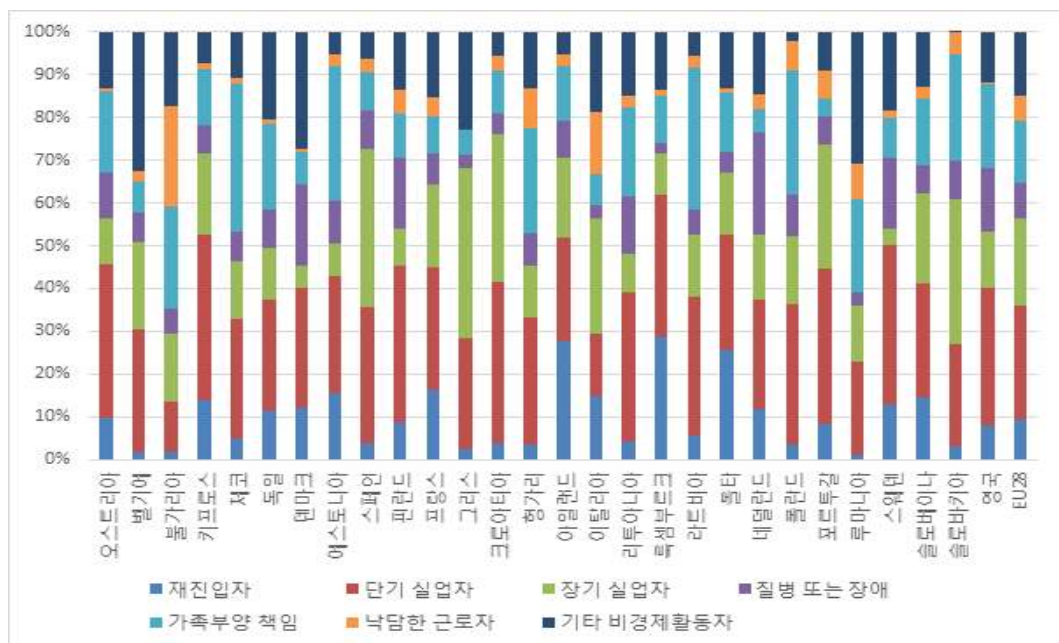


표 10. 무업청소년(NEET)의 구성 (2015년)



## • 무업청소년(NEET) 전략의 여파

노동시장 및 교육환경에서 단기 또는 일정 기간 이탈되어 있는 것은 학교에서 직장으로 전환되는 정상적인 과도기의 일부이나, 무업청소년(NEET)으로 지내는 기간의 장기화는 개인 및 사회 전체에 다양한 종류의 극적이고 상호연결된 부정적 장/단기 여파를 가져온다는 사실을 반드시 이해해야 한다. 이탈 상태가 지속되면 청소년이 성인으로 가는 전환기에 어려움이 생기는 것은 물론, 노동력 참여율 및 미래 소득의 양 측면에서 이들이 노동 시장에서 좋은 성과를 내기 어렵도록 만드는 장기적 충격으로 작용할 수 있다. 또한 고립, 위험한 행동 참여 또는 불안정한 정신상태 및 신체건강 등의 부정적 사회 여건을 폭넓게 야기할 수 있다. 이러한 부정적 결과들은 관련 비용을 수반하기 때문에, 무업청소년(NEET)이 된다는 것은 단지 개인에게 국한된 문제가 아니라 사회 및 경제 전체의 문제이다.

청소년들이 교육 또는 훈련을 받거나 직업을 가질 수 있도록 이들을 독려하고 재편입시키는 데서 오는 경제적 효용에 대한 이해를 넓히는 것이 정부와 사회 파트너들이 청소년들을 노동시장에 재편입시키기 위한 노력을 강화하는데 중요한 역할을 하게 된다. 성향점수매칭의 통계적 방법론을 적용하여 무업청소년(NEET)과 동일한 특성을 가진 비 무업청소년(NEET)을 비교한 2012년 유로파운드(Eurofound 2012) 조사는 포기된 소득과 복지수당 지급액만 고려하여 무업청소년(NEET) 현상의 경제적 비용을 매우 보수적으로 산정했다. 이러한 바탕에서 유럽 경제가 청소년들을 노동시장에 충분히 고용하지 못함으로 인해 발생하는 손실이 2008년 기준으로 거의 1,190억 유로에 달했다고 추산했는데 이는 유럽 전체 GDP의 약 1%에 해당하는 금액이다<sup>1)</sup>. 경제위기가 지속되면서 무

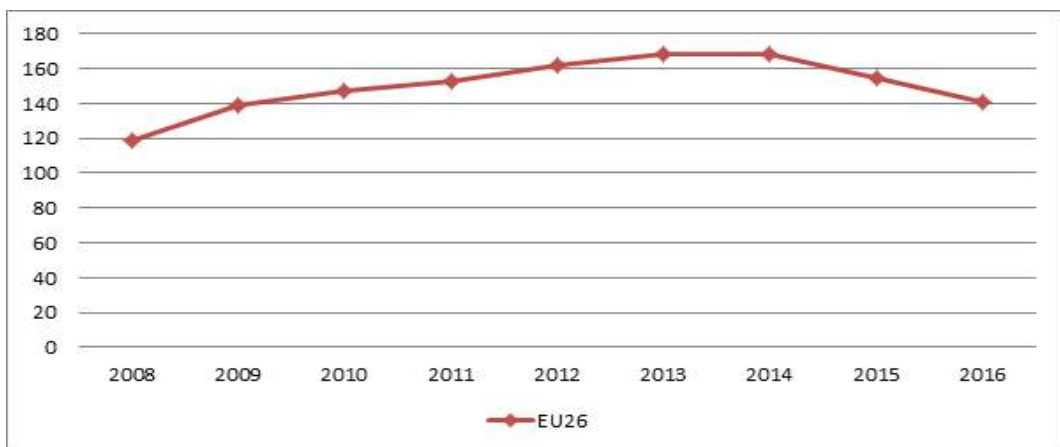


표 11. EU 무업청소년(NEET)에 수반되는 비용 (2008~2016년, 단위: 십억 유로) - 출처: 유로파운드 자료

1) EU26 기준으로 계산. 몰타와 크로아티아는 가용한 데이터가 없어 누락됨

업청소년(NEET) 규모가 계속 늘어나고 있다는 사실을 고려할 때, 2011년의 손실 금액은 현재 1,530억 유로까지 늘어난 것으로 추산되며 이는 유럽 전체 GDP의 1.2%를 넘는 금액이다. 이런 추세는 계속 이어져 2012년에는 1,620억 유로, 2013년에는 1,680억 유로까지 늘어났다. 그 이후에는 무업청소년(NEET) 인구가 줄어들면서 이 금액도 2016년에는 1,410억 유로로 감소했다.

그러나, 경제적 비용은 회원국들이 지불해야 할 비용의 일부에 불과하다. 무업청소년(NEET)이라는 존재가 잠재적으로 청소년들의 민주적 참여 및 시민 참여 활동에 영향을 줄 수 있다는 우려가 커지고 있다. 사회에서 이탈된 청소년들이 시민으로서의 활동에 '참여하지 않기로 결정'하거나 극단적인 정치 활동에 참여할 위험성이 포착되고 있다.

유로파운드가 실시한 분석 결과(Eurofound, 2012)에 따르면, 청소년들의 제도에 대한 신뢰 정도는 다른 연령대와 비슷한 반면, 이들의 정치에 대한 관심도는 더 낮았고 친구들과 정치에 대해 토론하거나 선거에 투표하러 가는 경향성도 더 낮은 것으로 나타났다. 또한 청소년들은 다른 연령대에 비해 시민 참여 활동이나 사회활동에 참여하는 경향성도 낮았고 따라서 참여율도 낮게 나타났다. 정치, 사회, 시민 활동 참여에 대한 이들의 무관심을 타파하고 청소년들의 사회 참여를 높이는 것이 유럽 민주주의의 큰 도전 과제가 되었다.

이런 측면에서, 유급 고용 및 교육 기회의 제공만으로 청소년들의 정치적 무관심과 반감을 예방할 수 없는 것은 물론 무업청소년(NEET)들의 현실은 훨씬 더 극적인 상황이다. 유럽 전체적으로 무업청소년(NEET)들은 정치 및 사회 참여 수준이 극적으로 낮고 비 무업청소년(NEET)과 비교해 신뢰 수준도 낮다는 점에서 확실히 구별된다. 이는 곧 이들이 노동시장과 교육환경에서 이탈되는 것뿐 아니라 우리 사회로부터 정치/사회적으로 소외될 위험성이 높다는 것을 의미한다.

그러나 무업청소년(NEET) 내에서도 다양한 하위그룹 간에 신뢰와 참여 측면에서 서로 다른 행태가 나타난다. 특히 유럽 전체적으로 보면, 가족 부양의 책임으로 여력이 없는 사람들의 그룹은 정치에는 관심이 없지만 그래도 제도에 대한 신뢰는 있는 것으로 나타났다. 반면에 실업상태의 청소년 그룹은 제도에 대한 관심도 적고 투표 성향도 낮고 사회 활동이나 시민 참여 활동에 대한 참여도 낮은 것으로 나타났다. 제도에 참여하지 않고 불신을 드러냄으로써 실업자들은 관계당국의 상황 개선 노력에 대한 자신들의 실망감과 좌절감을 표출한다. 이 결과, 실업상태 청소년들의 반감과 정치적 주변화가 어느 방향으로 전개될지 예측하기 힘들게 되었다. 실업자들의 정치적 주변화에 대한 이전의 연구들은 이들이 보다 급진적인 정치적 태도를 갖게 될 경향이 있다는 결론을 내렸다.

그러나, 다양한 지리적 권역에 대한 분석을 보면 이러한 결론을 더욱 복잡하게 만드

는 상당한 편차가 발견된다. 영어권과 동부권의 중요도를 낮추고 대륙권을 주목해보면 실업자들이 사회적 반감도 가장 크고 제도와 정치/사회 참여에 대한 신뢰도 낮은 것으로 나타난다. 지중해권에서는 신뢰를 제외하고는 이와 반대의 양상이 나타난다. 특히 남유럽권에서는 제도에 대한 신뢰가 가장 낮게 나타나는 한편으로 실업이 보다 큰 정치적 함의를 갖는 것으로 나타난다. 이 지역에서는 타 지역 대비 실업자들이 정치에 참여하는 경향성이 높게 나타나며 투표 및 친구와의 정치 토론에 대한 관심이나 성향도 높게 나타난다. 그러나 이러한 높은 참여율이 정당이나 “제도권” 조직에 대한 공식적인 참여율 상승으로 이어지지 않는다는 점을 주목해 볼 필요가 있다. 이는 주요 정치 조직에 대한 인지도가 약하다는 것을 의미한다.

Bay와 Blekesaune(2002)가 지적했듯, 이러한 현상은 대륙권과 지중해권에서 실업의 선별 과정이 서로 다르다는 것으로 설명할 수도 있을 것이다. 일반적으로 청소년 실업률이 낮기 때문에 대륙권에서는 대체로 실업이 정상적이지 않은 상황으로 받아들여지는데 이것이 실업자들의 신뢰 및 정치 참여 수준이 낮은 이유일 것이다. 실업은 청소년들이 이미 사회 이탈로 소외된 상황을 더욱 심화시킨다. 반면 남부 지중해 국가들의 경우 청소년 실업률이 유럽 내 최고 수준에 달한 국가들이 있는데, 여기서는 실업이 광범위하게 퍼져 사회 취약계층의 문제를 넘어서고 있다. 실업자 규모가 크다는 것은 이 문제가 지중해 권역에서 구조적인 문제임을 보여주는 것인데, 이로 인해 이들의 “정체성”이 강화되고 실망감이 정치적 표현으로 확장된 것으로 볼 수 있다.

끝으로, 스칸디나비아 권역에서는 무업청소년(NEET)과 비 무업청소년(NEET) 간의 특별한 차이는 나타나지 않았다. 여기에는 신뢰할 만한 이유가 있는데, (Esping-Andersen 1985, 1990) 이들 국가의 잘 짜인 포괄적 복지제도가 실업으로 인한 소외를 막는 한편, 유급 직장이 없더라도 사람들이 시민으로서의 역할을 할 수 있도록 보장했다는 것이다.

보다 정교한 결론을 도출하기 위해서는 보다 심도 있는 연구가 필요하긴 하지만, 이들 5개 권역을 허쉬만 프레임워크(Hirschman, 1970)에 따라 서로 다르게 분류할 수 있을 것이다. 특히 스칸디나비아 권역 무업청소년(NEET)들의 정치적 행동의 경우, 무업청소년(NEET)과 비 무업청소년(NEET) 간에 큰 차이가 발견되지 않았기 때문에 이를 “충성(loyalty)” 항목으로 묶을 수 있는 반면, 영어권, 대륙권, 동부권 무업청소년(NEET)들의 정치 및 시민활동 참여도가 낮은 것은 이들 지역에서 “이탈(exit)”이 발생하는 것을 의미한다. 마지막으로, 무업청소년(NEET)이 되는 것이 정치 참여에 긍정적 영향을 준다는 사실을 볼 때 지중해 권역 무업청소년(NEET)들의 정치적 행동은 “항의(voice)” 항목으로 묶을 수 있을 것이다.

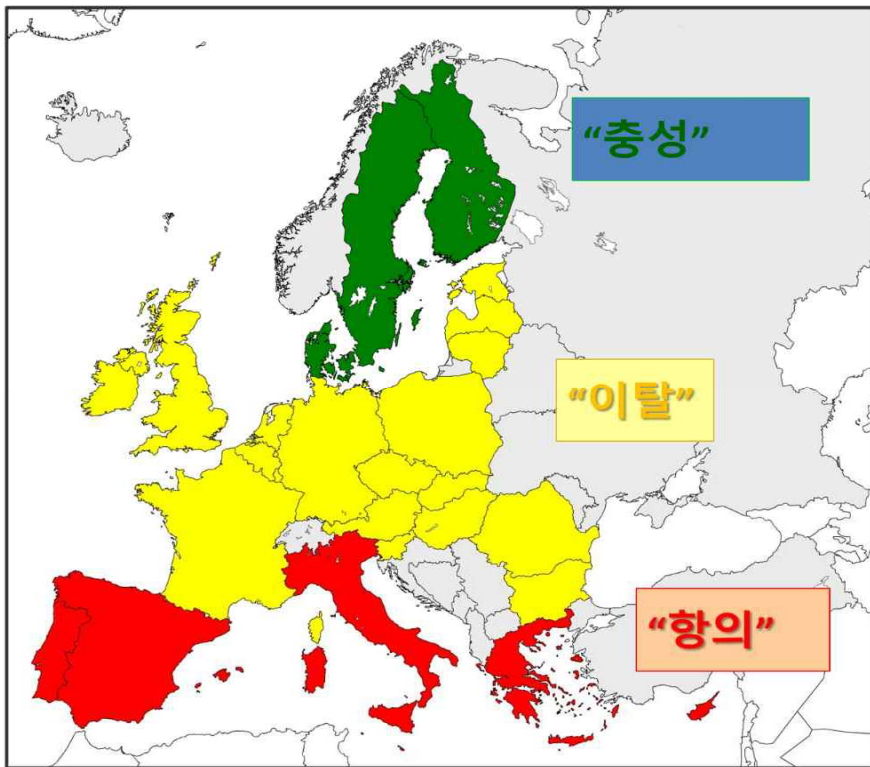


표 12. 무업청소년(NEET)이 되는 것이 정치/사회 참여도에 미치는 영향 - 출처: 유로파운드 자료

결론을 내자면, 무업청소년(NEET) 전략하는데 따른 여파가 경제적인 것뿐만 아니라 이들이 사회적 반감을 가질 위험도 상당히 높인다는 점에 주목할 필요가 있다. 권역별로 차이점이 있고 역학 관계도 다르긴 하지만, 노동시장 및 교육환경에서 이탈된 청소년들이 우리 사회의 정치/사회적 참여에서 멀어지고 있다는 정책결정자들의 우려사항은 상당히 타당하다. 이런 측면에서, 현재 유럽의 무업청소년(NEET) 인구 규모를 고려할 때 무업청소년(NEET)이라는 지위와 연결된 경제/사회적 여파들은 청소년들의 노동시장 및 교육환경 재편입 지원에 대한 새로운 정책 행동의 필요성을 촉구하고 있다. 청년들의 고용 지원을 위해 회원국들이 들인 노력과 이들이 실시한 계획들은 다음 절에서 중점적으로 다룰 것이다.

#### • 유럽의 청소년 보장 프로그램

무업청소년(NEET)들을 노동시장이나 교육환경에 재편입시키기 위해 유럽연합 집행위원회는 2012년 12월 모든 회원국에서 청소년 보장 프로그램을 실시할 것을 제안하였다 (European Commission, 2012). 이러한 제안이 나온 중요한 배경은 청소년들이 2008

년 금융위기의 여파로 고용기회 측면에서 심대한 영향을 받았다는 사실 외에도 무업청소년(NEET)의 비율 증가에 따라 대단히 높은 비용이 발생한다는 측면도 고려된 것이다(Eurofound, 2012; Eurofound, 2014). 무업청소년(NEET)을 정책 시행의 중심에 두고 장기적 이탈을 방지하는 한편 청소년들의 노동시장 편입을 촉진하는 것이 집행위원회의 청소년 보장 프로그램에서 핵심을 이루고 있다. 즉, 청소년들을 재편입시키고 이들의 고용가능성을 촉진하는 전인적 접근법을 추구한다는 것이다.

오스트리아, 핀란드, 스웨덴의 유사한 모범 사례에서 영감을 받은 청소년 보장 프로그램은 유럽의 무업청소년(NEET)들을 위한 개선된 통합 정책들 중 새로운 ‘상위 정책’으로 만들어졌으며 그 안에는 청소년들을 위한 여러 종류의 정책들이 포괄되어 있다. 2013년 4월 22일, 유럽연합 이사회는 청소년 보장 프로그램 수립 권고안을 발표했으며, 그 뒤를 이어 2013년 6월에는 지지안을 발표했다. 그 내용은 다음과 같다:

“‘청소년 보장(Youth Guarantee)’이라는 용어는 청소년들이 직장을 잃거나 정규 교육을 중단한지 4개월 내에 양질의 고용 기회, 지속적인 교육, 훈련, 견습의 기회를 획득하는 상황을 의미한다.” (Council of the European Union, 2013)

그 뒤를 이어 EU 회원국들은 25세까지의 청소년들을 위한 청소년 보장 프로그램 수립에 심혈을 기울였다. 이를 위해 회원국들은 청소년 보장시행계획(YGIP)을 설계했는데 이 계획은 25%가 넘는 청소년 실업률로 고통 받는 지역에서 청소년고용계획(YEI)을 통해 EU 기금을 지원받을 수 있는 통로를 열어주는 단초가 되었다. 청소년 보장 프로그램은 단기적 개입을 통해 청소년들에게 적절한 기회를 제공해 주는 한편 중장기적으로 청소년들의 고용, 사회, 교육 서비스 현대화를 통해 청소년들의 학교 졸업 후 취업까지의 전환 과정이 개선될 수 있도록 하는 구조적 개혁 실시를 유도하기 위한 목적으로 설계되었다.

## ● 회원국별 유럽 청소년 보장 프로그램 시행 과정

오스트리아, 핀란드, 스웨덴처럼 90년대 이후로 청소년 보장이 시행되고 있는 국가들의 모범 사례들을 충분히 반영한 청소년 보장 프로그램은 청소년들을 노동시장 및 교육 환경에 재편입시키는 것뿐 아니라 장기적인 청소년들의 이탈 방지도 목적을 두고 있다. 일부 국가에서는 새로운 접근법이 아니긴 하지만, 청소년 보장 프로그램은 확실히 EU 전체적으로 새로운 개념이었다. 그 독창성은 다음 요소들에 기인한다: 사전에 예측하여 4개월 주기로<sup>2)</sup> 개입을 하여 청소년들이 버려진 채 고립되지 않도록 하고, 즉각적

2) 이 기준이 일반적 기준점이긴 하지만, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드는 보다 짧은 기간을 적용하기로 결정했으며, 헝가리 및 벨기에의 2개 지방 같은 경우는 특정 청소년 그룹을 대상으로 보다 긴 기간을 적용한다 (유럽연합 집행위원회, 2016).

조치들을 결합하여 청소년들 및 계획된 장기 교육 개혁을 지원하며, 청소년들을 위한 훈련과 공공 고용기회 그리고 개인별 맞춤형 통합 지원을 제공한다.

2013년 4월 유럽연합 이사회 권고안(Council of the European Union, 2013)의 지침을 바탕으로 청소년 보장 프로그램은 2014년 전국적 청소년 보장시행계획(YGIP)의 발표와 더불어 시행되기 시작했다.

청소년 보장 프로그램 시행을 위해 회원국들은 몇 가지 세부적인 조치들을 실시했다. 회원국들이 각자의 니즈에 따라 청소년 보장 프로그램 시행을 차별화시켰지만, 가장 일반적인 유형의 계획들은 다음의 6가지 축으로 묶을 수 있다.

세부 조치 외에도, 회원국들이 통합된 노력을 경주했으며 유럽연합 집행위원회가 청소년 보장 프로그램이 구조 개혁뿐 아니라 청소년중심 정책들의 혁신에도 중요한 동인이라는 점을 인정했다는 사실을 이해하는 것이 중요하다<sup>3)</sup>. 이러한 점에서 유럽연합 집행위원회는 ‘청소년 보장 프로그램이 강력한 정책 동인으로 기능했으며 정책 개혁을 뒷받침하는 데에도 중요한 역할을 했다’고 밝혔다<sup>4)</sup> (2016: p.18).

## • 시행 성과 및 장애 요인

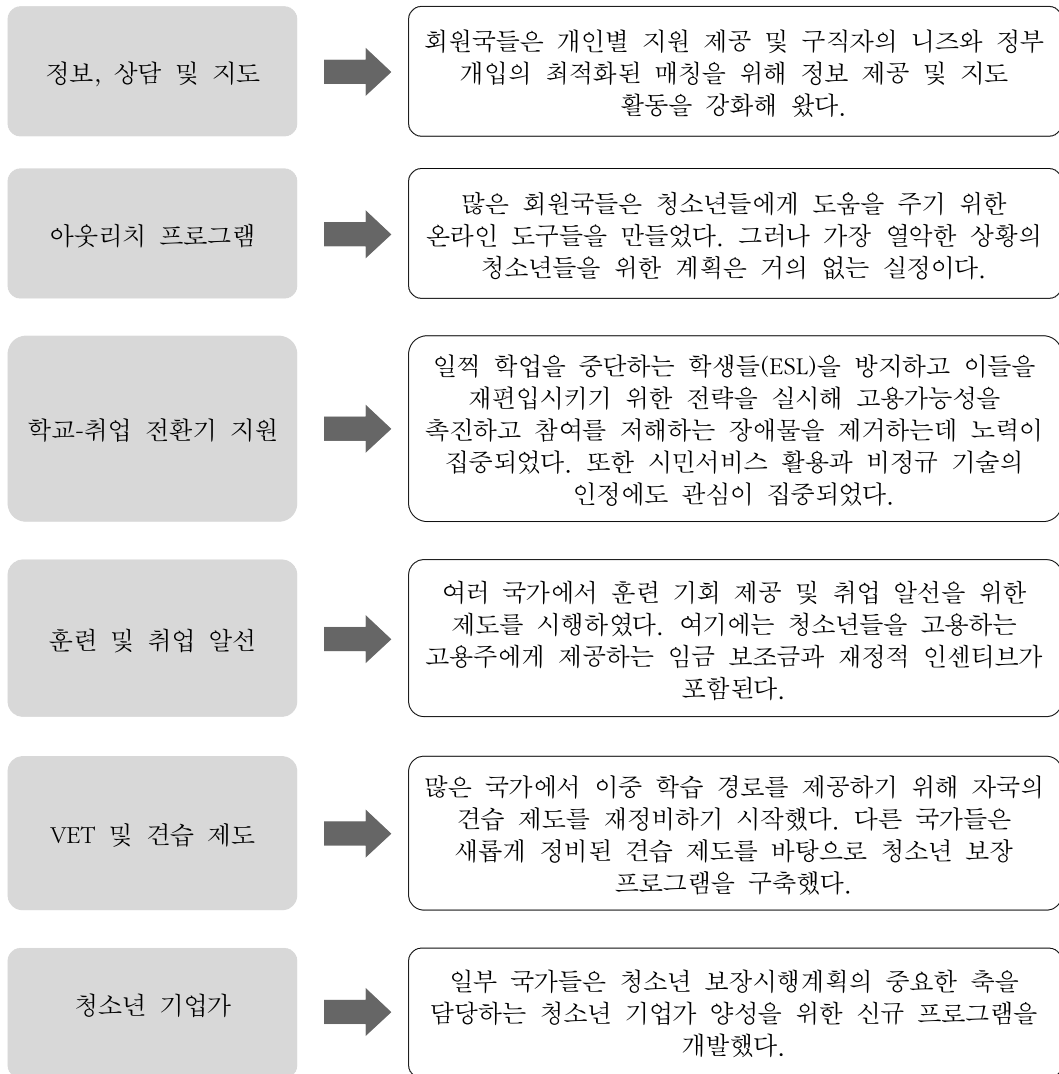
위에서 설명한 요인들을 충분히 반영하여 시행된 유럽 청소년 보장 프로그램은 현재 시행한지 3년이 넘었으며 이미 중요한 성과들을 내고 있다. 유럽연합 집행위원회(European Commission, 2016)는 다음과 같이 그 간의 성과 사례들을 발표했다:

우호적인 거시경제 여건에 힘입어 유럽의 무업청소년(NEET) 비율은 청소년 보장 프로그램 시행 이후로 감소해왔다 (2013년 13%에서 2016년 11.5%). 이는 노동시장에 재편입된 무업청소년(NEET)이 1백만명을 넘는다는 것을 의미한다.

- 2014년 1월 이후 총 1천4백만명의 청소년이 청소년 보장 프로그램에 참여했다 (140만명 이상의 수혜자에게 직접 지원을 제공하는 청소년고용계획 포함).
- 총 9백만명의 청소년이 청소년 보장 프로그램에서 제공하는 기회를 획득했으며 그 중 다수는 고용 기회였다.
- 청소년 보장 프로그램에 참여한 청소년들의 거의 2/3가 고용, 교육, 훈련, 견습 등의 기회를 얻었다.

3) 유럽연합 집행위원회는 청소년 보장의 일환으로 실시하는 개혁활동을 기준으로 회원국들을 3개 그룹으로 구분한다: (1) 빠르게 혁신조치를 실시한 회원국 (벨기에, 불가리아, 프랑스, 크로아티아, 헝가리, 이탈리아, 리투아니아, 라트비아, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아), (2) 국가 정책 프레임워크를 확충한 회원국 (오스트리아, 독일, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 아일랜드, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 스웨덴, 영국), (3) 상대적으로 개혁조치에 한계가 있는 회원국 (키프로스, 체코, 그리스, 스페인, 루마니아, 슬로바키아).

4) EU 내에서 2013년에서 2015년 사이에 청소년고용 이슈에 대한 정책 목표를 잘 보여주는 청소년 대상 노동시장 개혁조치가 130개 이상 채택되었다



유럽회계감사원이 최근 청소년 보장 프로그램 시행의 제약에 대해 강조하긴 했지만(European Court of Auditors, 2017), 위에 언급된 숫자들을 보면 유럽의 주요한 여타 정책개혁 프로그램과 비교할 때 청소년 보장 프로그램이 가장 빠르게 실시된 프로그램 중 하나임은 확실하다. 그러나, 유로파운드에서 지적했듯(2015), 특히 시행 첫해의 제약들은 주로 다음 요인들로부터 기인한 것이었다: (a) 노동시장 행위자들, 교육 제공자들, 사회 파트너들 간의 효과적 파트너십 구축, (b) 자금 조달 및 정책 지원의 수준, (c) 노동시장 및 교육훈련 시스템의 수용 여력 한계.

또한, 청소년들에게 주어지는 기회요인의 품질과 지속가능성에 대한 의구심도 여전히 남아 있는 상황이다. 이와 관련해 일부 관계자들은 제공되는 기회요인의 품질에 대해

지속적으로 우려를 제기했다. 현재 대부분의 회원국에서 청소년 보장 프로그램은 ‘결과의 보장’(청소년들의 노동시장(재)진입) 보다는 ‘기회의 보장’(모든 청소년들이 4개월 내에 기회를 얻게 한다)으로 기능하고 있다. 기회 보장에서 결과 보장으로 나아간다면 장기적으로 현행 프로그램은 가치 있게 확장될 것이다. 이러한 품질 측면을 강화하고 지속가능한 훈련 및 고용 기회를 청소년들에게 제공하는 것이 청소년들의 노동시장 재편입에 있어 훨씬 더 효과적인 수단이다.

## • 결 론

본 논문을 통해 유럽의 무업청소년(NEET) 및 이들의 구성에 대한 최근 현황을 살펴 보았다. 청소년 실업의 정도를 고려할 때, 문제에 대한 이해 증진 및 청소년 고용 촉진과 청소년들의 사회 이탈 예방을 위한 즉각적 개입이 긴급히 필요하다는 의식의 환기가 이루어졌다. 이러한 맥락에서 청소년들과 제한된 관련성만을 나타내는 노동시장 참여율 관련 전통적 지표들과 더불어 무업청소년(NEET)의 개념(직업도 없고 교육이나 훈련도 받지 않는 젊은이)이 정책 영역 안으로 들어왔다. 이는 젊은이들의 취약성을 보다 잘 설명하고 분석하기 위함이다.

통계학의 관점에서 무업청소년(NEET)들을 포착하는 것이 대단히 쉽긴 하지만, 이들이 대변하는 이질적 인구그룹에는 서로 다른 특성과 니즈를 가진 취약 및 비취약 하위 그룹이 포함되어 있다. 그러나, 이러한 이질성에도 불구하고 무업청소년(NEET)들은 어느 정도 공통되고 근본적인 특성을 공유한다. 자신이 처한 상황 속에서 이들은 공식 채널을 통한 인적 자본을 축적하지 않는 것은 물론이고 약점만 쌓아가면서 향후 열악한 고용여건을 경험할 가능성이 높다. 무업청소년(NEET)이 될 확률을 높이는 위험요인들이 개인적, 경제적, 사회적 요인의 결합인 경우가 많기 때문에, 대부분의 경우 무업청소년(NEET)들은 사회적 소외의 위험이 훨씬 큰 빈곤층 청소년들의 특성을 정의하는 사람이자 그러한 결과물으로써 설명될 수 있다.

상승세를 이어가는 높은 실업률 및 무업청소년(NEET)의 지위와 결부된 경제/사회적 결과로써, 전 유럽에서 청소년들을 (다시) 고용, 교육, 훈련으로 편입시키려는 정책을 개발 및 시행해야 한다는 인식이 되살아났다. 그 결과, 최근 수년간 EU 회원국들은 고용가능성을 높이고 청소년들의 고용시장 참여를 높이기 위한 정책수단들을 설계 및 실시하는데 보다 적극적으로 참여해왔다. 유럽 전체의 새로운 상위 정책으로 유럽청소년 보장(Euroepan Youth Guarantee) 정책이 제안 및 실시되었다.

그러나, 정책결정에 무업청소년(NEET)의 개념을 활용하는데 있어 문제가 없다고 할 수는 없는데, 그 이유는 주로 무업청소년(NEET)의 이질성에 따른 한계 때문이다. 그러나 한편으로, 무업청소년(NEET)의 개념을 잘 활용하면 청소년들이 안고 있는 문제들과



이들이 가진 취약성의 다면적 속성으로 관심을 유도할 수 있다. 그렇게 되면 정책결정자들의 관심을 청소년들이 가진 모든 형태의 취약성으로 쏠리게 할 수 있고, 젊은 엄마와 장애인 같은 특정 하위그룹들을 하나의 틀 안에 묶음으로써 이들에게 ‘비경제활동인구’라는 전통적인 딱지를 붙여 소외시키는 일이 줄어들 것이다. 즉, 무업청소년(NEET)의 이질성이 정책 대응에 결정적 영향을 미치게 된다. 이 개념 속에 서로 다른 니즈를 가졌지만 일반적인 취약성으로 특성이 규정되는 여러 그룹들이 포함되기 때문에, 정부와 사회 파트너들이 무업청소년(NEET)의 전체 수준을 낮추기 위한 전체적 목표를 설정한 것이 옳긴 하지만, 무업청소년(NEET)의 분류를 세분화하여 거기에 맞는 개입 수준을 정하는 것도 반드시 필요하다. 효율적으로 무업청소년(NEET)들을 재편입시키려면 다양한 하위그룹들의 서로 다른 니즈와 특성들을 고려해야 한다. 하나로 다 해결되는 만병통치약은 나오지 않을 것이기 때문이다. 서로 다른 하위그룹에 대한 맞춤형 접근만이 무업청소년(NEET)들을 노동시장과 교육환경으로 성공적이고 효과적으로 재편입시킬 수 있는 잠재적 방법이라 하겠다.

#### Massimiliano Mascherini Senior Research Manager, Eurofound

Massimiliano Mascherini는 ‘삶과 근로조건 개선을 위한 유럽재단(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)’인 ‘유로파운드(Eurofound)’에서 책임연구원으로 근무 중이다. 이 단체는 아일랜드 더블린에 소재하는 EU 기관이며, 그는 이곳에서 전략 부문인 ‘EU내 융합 모니터링(Monitoring Convergence in the European Union)’을 이끌고 있다. 최근에는 젊은이들을 연구하는 유로파운드 프로젝트를 조직했다. 뿐만 아니라, NEET, 젊은 층의 취업/실업, 그리고 노동시장에서 젊은이들을 재통합하는 정책과 관련된 저술활동을 하고 있다. 예를 들어, ‘NEET: 직업이 없으며 훈련과 교육도 받지 않는 젊은이 - 특징, 비용 그리고 정책 대응’의 주요 저자며, 이 책에서 그는 NEET의 사회 및 경제적 비용을 추정했다.

또한, ‘젊은 층의 취업 참여를 높이기 위한 정책의 효과’에 관한 보고서를 주도적으로 작성했으며, 이 보고서를 통해 유럽 내 노동시장이 젊은 층을 재통합할 수 있는 가장 효과적인 사항을 몇 가지 제시했다. 뿐만 아니라, ‘젊은 층에게 양질의 일자리 제공(European Youth Guarantee)’을 설계하고 실행하는데 적극적으로 기여했다.

그는 노동시장연구, 사회적 포용, 사회적 자본, 인간의 참여, 적극적인 시민의식 연구에 관심을 갖고 있다. 그는 유럽연합집행위원회 공동연구센터에서 과학담당관을 역임했으며, 플로렌스 대학에서 학생들을 가르치기도 했다. 호주 시드니대학과 덴마크 올보르 대학의 객원 펠로우를 맡은 적이 있으며, 현재 사회과학학술연수원(Pontifical Academy of Social Science)의 객원교수를 맡고 있다. Mascherini 박사는 플로렌스 대학에서 응용통계학 박사 학위를 받았다.



◆ 세션 1. 유럽지역의 무업청소년 현황 및 정책 동향 ◆

# 스코틀랜드의 무업청소년(NEET)

## NEET in Scotland

Ken Edwards

Education Programme Lead, Skills Development Scotland

---



Session 1

## NEET in Scotland

Ken Edwards

Education Programme Lead, Skills Development Scotland



**NEET in Scotland**

**Ken Edwards**  
Education Programme Lead  
Skills Development Scotland

[ken.edwards@sds.co.uk](mailto:ken.edwards@sds.co.uk)



## SDS Offices



## SDS - What We Do



### Our vision

Skills Development Scotland supports individuals and employers to develop and apply their skills, maximising their potential in contributing to Scotland's sustainable growth. Helping to create a fair workplace and society.



### What We Do

Driving the Skills Planning model, we work with partners to deliver careers advice, National Training Programmes, employer & industry engagement all informed by labour market research.

### Key Performance Indicators/What We Deliver In a Year

**25,000**

Modern Apprenticeship starts

**37,000**

Modern Apprentices currently in training

**17,150**

Employability Fund starts

**11,566**

Individuals and 298 Employers supported with redundancy

**437,495**

CIAG engagements

**7000**

Funded workplace training opportunities

**Ca. 20,000**

Employers engaged

### Team SDS



**1325**

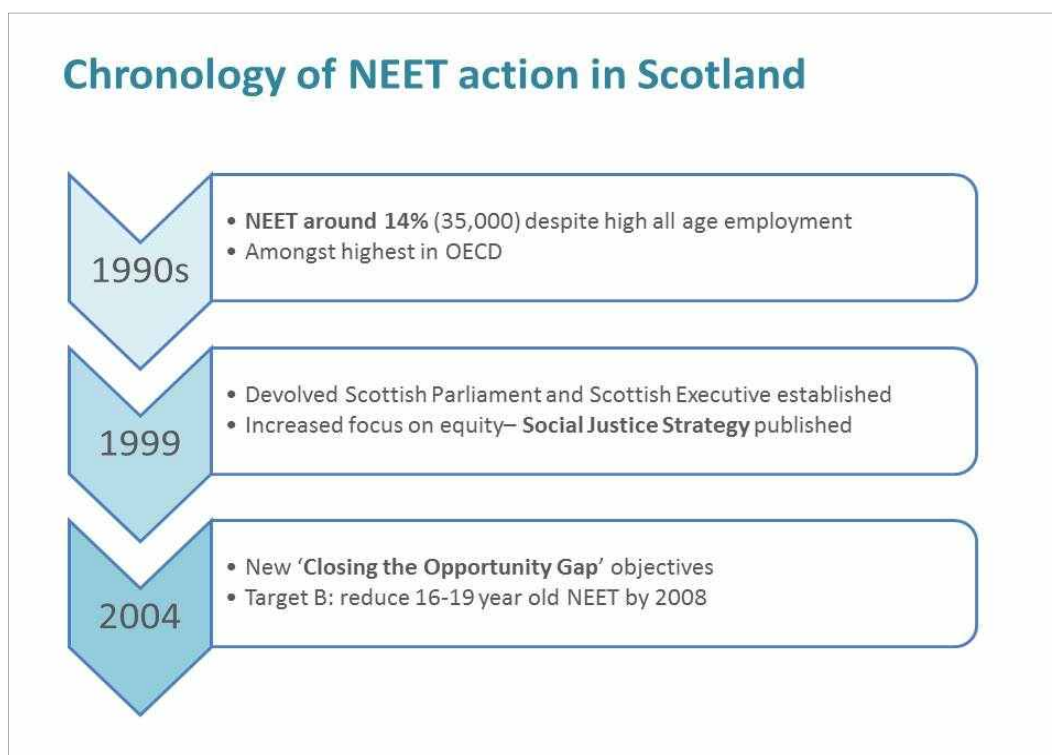
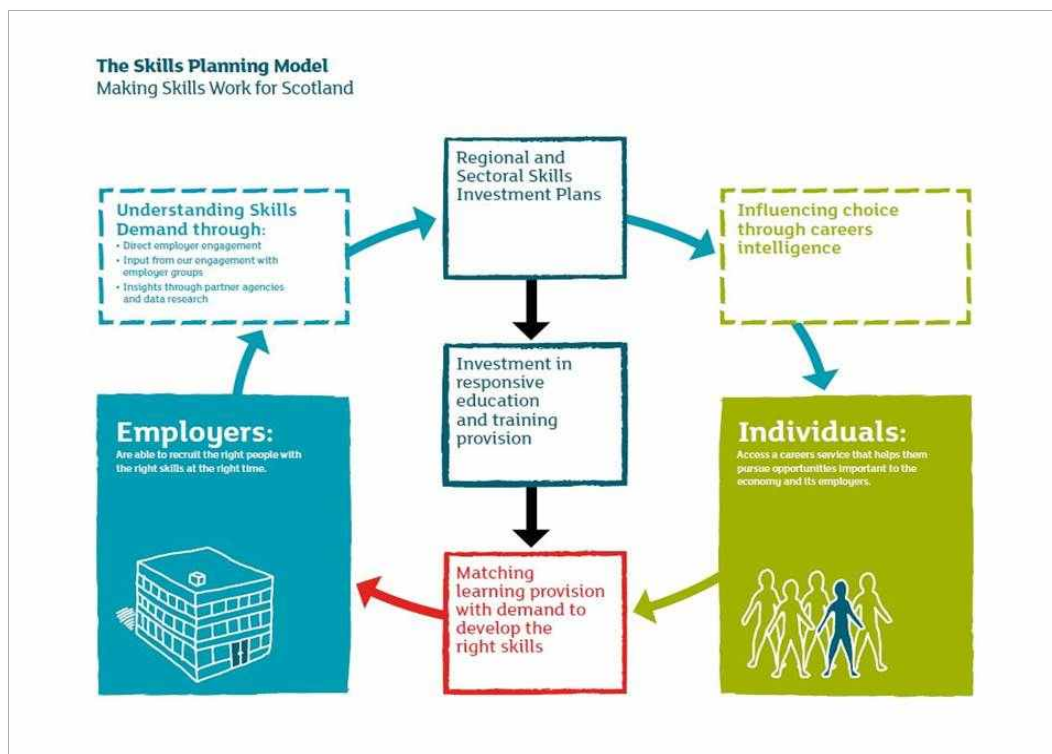
Employees working across all 32 local authority areas.

### Our Footprint

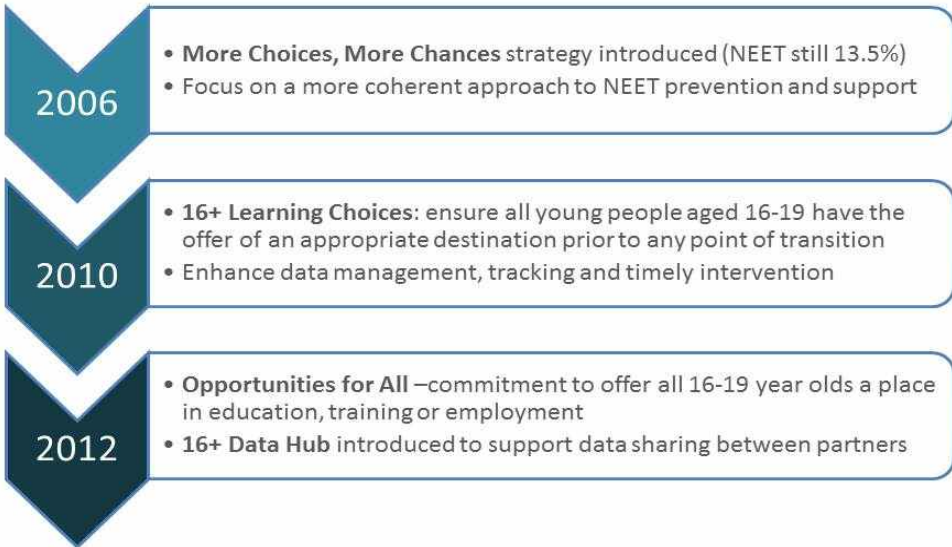


**48**

Customer-facing centres and 75-80 outreach centres



## Chronology of NEET action in Scotland

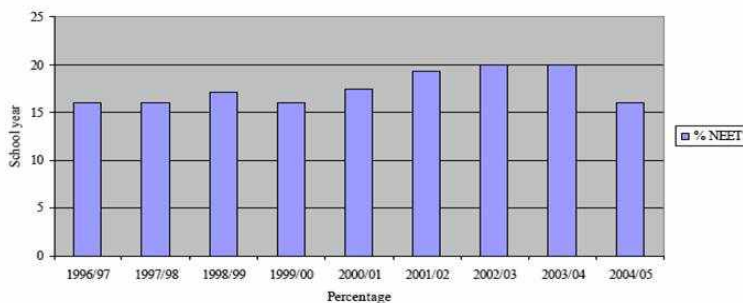


## Closing the Opportunity Gap (2004)

**CtOG Target B:** Reduce the proportion of 16-19 year olds who are not in education, training or employment by 2008

### Challenge:

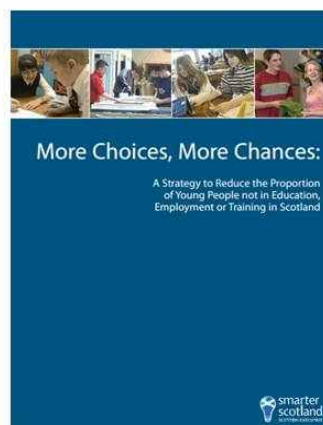
- Increasing proportion of young people leaving school to NEET destination (from 16% 1999 to 20% by 2004)
- Potential and actual NEET group not well enough understood and data not sufficiently reliable to support effective tracking and timely interventions





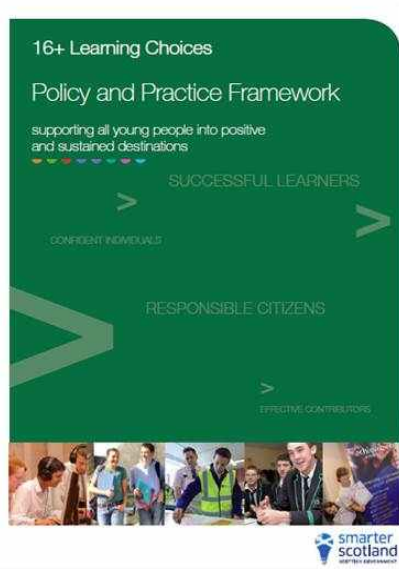
## More Choices, More Chances (2006)

- Better understand NEET group and **establish shared accountability** for NEET avoidance and re-engagement
- **Improve educational experiences** and outcomes
- Adopt a **targeted approach to NEET avoidance** by providing personalised support to reduce or remove barriers and so reduce flows into NEET
- **Improve partnership working** and support for those already NEET
- Two years dedicated **funding for all 32 local authorities**
- Additional funding for seven 'hot spot' areas



## 16+ Learning Choices (2010)

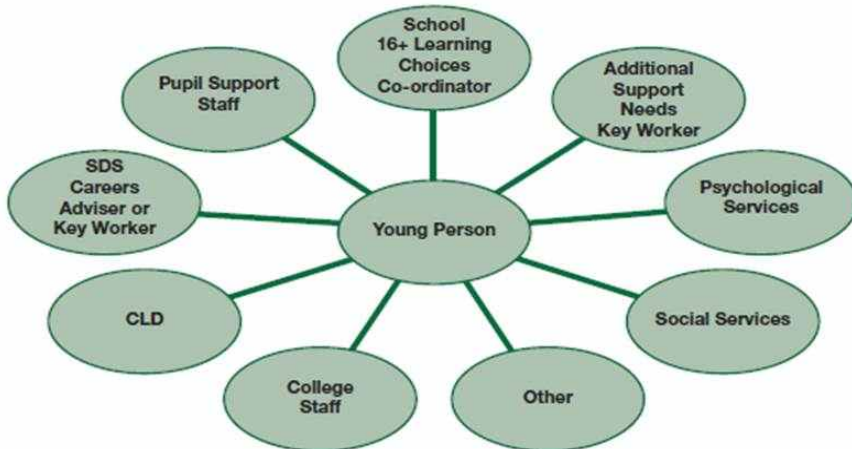
- All young people have a suitable, **high quality offer of post-16** learning at each point of transition in the Senior Phase of Curriculum for Excellence (up to 18 years old)
- Universal offer but gives **particular attention to young people at greater risk** of becoming NEET
- Model comprises **3 elements**:
  - **the right learning offer**
  - **the right support**
  - **the right financial assistance**





## 16+ Learning Choices (2010)

- Requires local partnerships to:
  - develop the way post-16 learning is planned, delivered and supported
  - Ensure ongoing tracking and monitoring



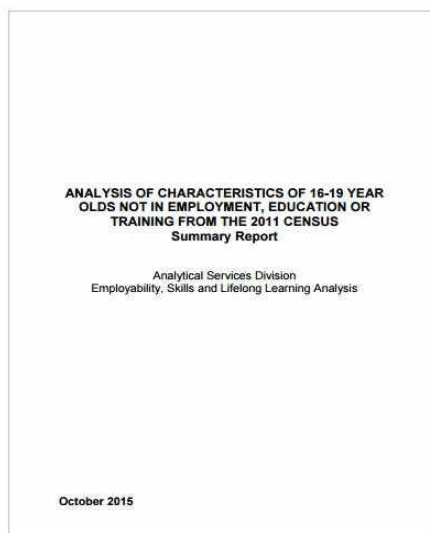
## Opportunities for All (2012)

- **Current Scottish Government policy:**
  - ambition for all young people aged 16-20 to progress in learning and training and then ultimately into employment
- Supported by a range of strategies and policies spanning early years through to adulthood (3-25 years old)
- Reflected in Scotland's **National Performance Framework** (NPF)
- Explicit commitment to offer **a place in learning or training to every 16-19 year old** currently NEET
- **Requires** post-16 learning system to re-engage NEET young people between their 16th and 20<sup>th</sup> birthdays and to enable more effective support beyond that age.



## Characteristics of NEET group

- 2015 analysis based on **Scotland's Census, 2011** (carried out every 10 years)
- Examines NEET group by:
  - **Gender**
  - **Age**
  - **Economic status**
  - **Previous occupation**
  - **Long term limiting illness**
  - **Local authority areas**

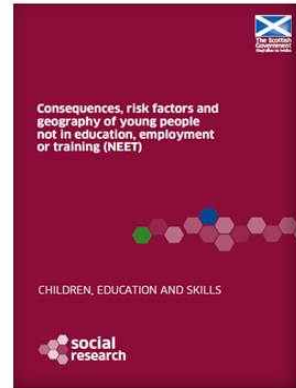


## Main Findings

- proportion **NEET increases with age** and peaks at 18 years old
- Proportion of **males NEET (14.6%) higher than females (12.7%)**;
- For **NEET males** 76.3% were unemployed and 23.7% economically inactive, and
- For **NEET females**, 56.6% were unemployed and 43.4% economically inactive
- **71.6% of NEET previously in elementary occupations or never worked**, (only 9.8% of Scotland's 16–19 year old population overall)
- **Over one in five (21.6%) NEET suffer from long-term illness**
- The proportion NEET varies considerably between males and females for some local authorities

## Consequences and risk factors of NEET

- Investigates **consequences and risk factors** of being NEET **over two decades** 1991 / 2001 / 2011
- Used the Scottish Longitudinal Study which links records from Scottish Census (carried out every 10 years) with a wide range of data from other sources
- It also considered **geographies** of NEETs
- It references separate research undertaken by York University (Coles et al. 2010) which found a young person being NEET before the age of 20 represents an **average direct public finance cost of £56,000** before retirement.
- This is estimated by Scottish Government to equate to about **£2 billion for a single cohort of young people**
- This same research estimates the indirect opportunity cost as £104,000 for a cohort suggesting a **cumulative cost of the order of £6 billion**



## Key Findings – Risk factors of NEET

- **Risk factors are consistent** across all cohorts in study and both genders
- **Educational qualification is the most important** factor increasing risk of being NEET by 6 to 10 times
  - **The size of the effect is linked to qualification level and gender**
- **Other school factors** are important including:
  - **Proportion of time absent from school and number of exclusions**
- Two factors are **especially important for females**:
  - **being an unpaid carer and teenage pregnancy**
- **Household factors** are also important
  - **Social renting, single parent, no employed adults, large number of siblings**
- **Local NEET rate** is an important factor
  - **the risk of NEET increases with local NEET rate**
- A risk score derived from the statistical modelling has **potential to identify risk** of becoming NEET

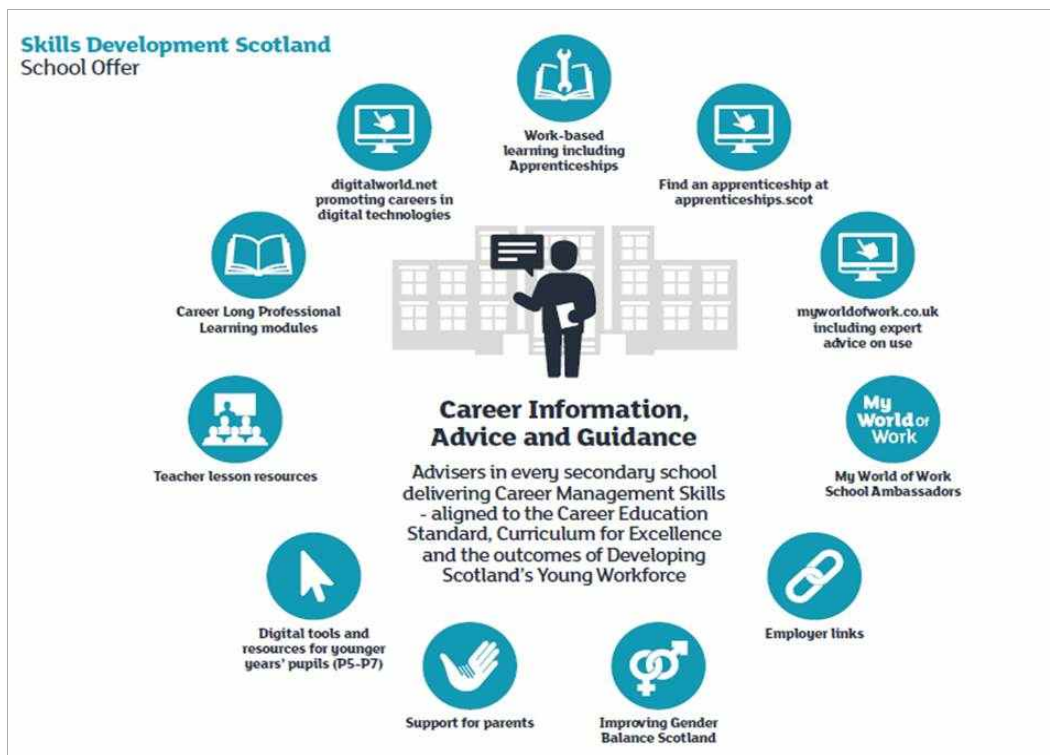
## Key Findings – Consequences of NEET

- Being NEET has a **long lasting negative impact** on:
  - **educational attainment, economic activity and occupational status**
- NEET experiences are associated with a **higher risk of poor physical and mental health**
  - **Treatment for depression and anxiety is over 50% higher than that for the non-NEET**
- NEET has a **cumulative negative impact on later life chances**
  - **Young people NEET in 1991 and economically inactive in 2001 consistently demonstrated significantly poorer outcomes by 2011 than non-NEET in 1991 and economically active in 2001 as well as those who were non-NEET in either 1991 or 2001**
  - **This group is the most disadvantaged and need continuing support**
- There is a **long-lasting detrimental effect of NEET** experiences
  - **Moving from NEET to non-NEET improves outcomes but the negative effect of being NEET is not fully discounted by later positive engagement**
  - **Initial non-NEET status does not insulate against subsequent periods of NEET**

## Partnership action on NEET

- Reflects national policy and guidance
- Dedicated Scottish Government funding through **More Choice, More Chances** and **Opportunities for All** was provided to all 32 Scottish local authorities
- Used to develop targeted pre and post-16 **interventions that support NEET prevention and mitigation** for those at greatest risk
- NEET programmes **tailored** to the local authority context and **personalised** to meet individual needs (Activity Agreements)
- Superseded in 2014/15 by funding for **Developing the Young Workforce**





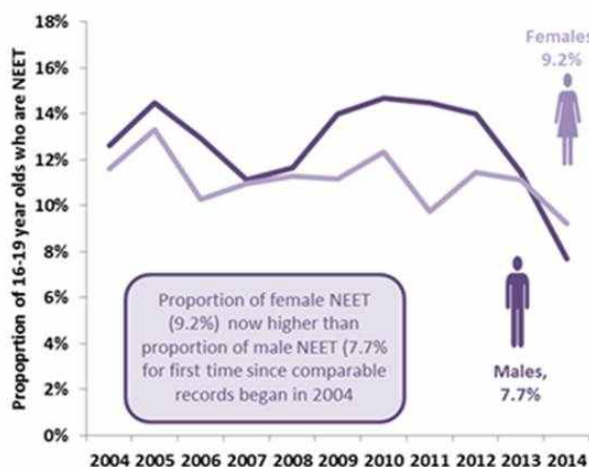
## Next Steps

### SDS targeted support for NEET avoidance and re-engagement

- SDS school offer **combines universal career coaching** from the start of high school (from 12 years old) with **additional targeted 1:1 support for those at greater risk** of becoming NEET (from 15 years old)
- 'Next Steps' started in 2017 is a **proactive approach** to supporting those who become NEET after leaving school
- Young people are **identified through 16+ Data Hub** and invited to be involved in Next Steps
- Next Steps involves:
  - **On-going weekly 1:1 and/or group support**
  - **Support continues for up to six months after entering EET to sustain destination**



## Impact on NEET 2004 - 2014



Source: Annual Population Survey, Jan-Dec, ONS

**21,000**  
The level of 16-19 year old who were NEET in 2014 – the lowest level of NEET since comparable records began in 2004.

**8.4% of 16-19 year olds were NEET in 2014**

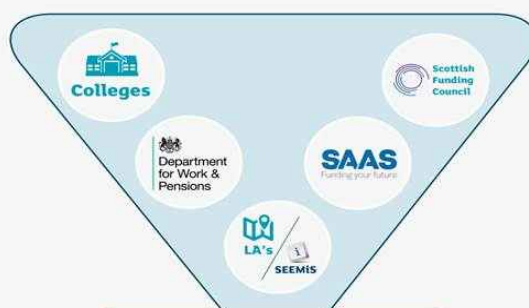
**2.8 %age pnts** Over the year

Change driven by decrease in level of males who were NEET, down 5,000 (3.7 %age points) over the year, while female NEETs were down 3,000 (1.9 %age points).

## 16+ Data Hub

- Multi-partner data sharing
- Support for and tracking of NEET based on **development of 16+ Data Hub**
- Current Partners:
  - **Schools and local authorities**
  - **Further and Higher Education**
  - **Department for Work and Pensions (benefits)**
- Future Partner:
  - **HM Revenues and Customs for data on employment status**

### Data Sharing Partners



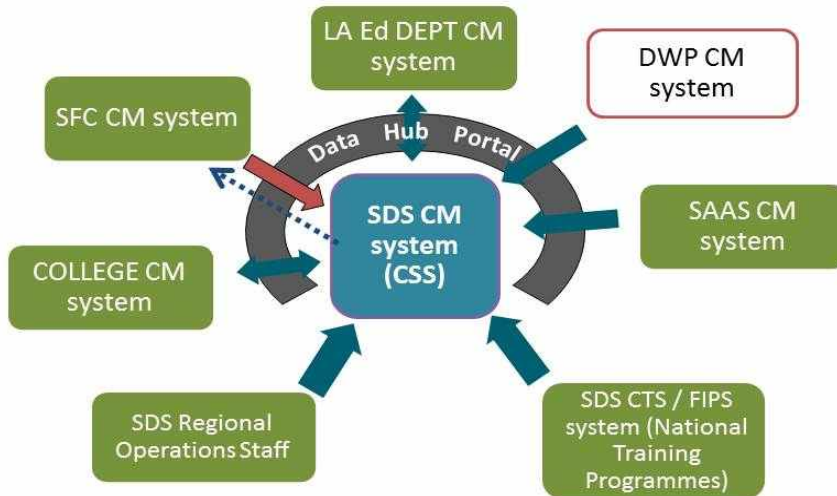
**CSS**  
CSS is the Management Information System used by SDS staff to record engagement with young people. The shared data set is the information on young people that is shared between SDS and partners via the 16+ Data Hub



## 16+ Data flows

One way & two way data flows (June 2017)

Shared partner data set used for 'real-time' NEET tracking and interventions



## How is the 16+ data used?



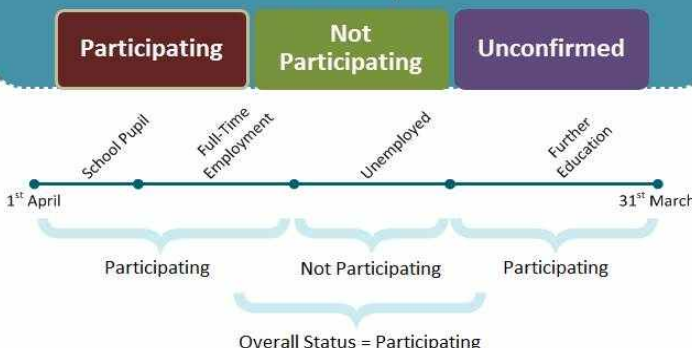
To offer support to young people across Scotland



## Annual Participation Measure

- Shows participation status of 16-19 year olds at national and local levels by: **Destination; Age; Gender; Deprivation; Disability; Ethnicity; Local Authority**
- Now one of four main **benchmarks** for school performance

Annual Participation Measure reports status of 16-19 year olds across a year (1<sup>st</sup> April – 31<sup>st</sup> March). Each status is allocated to one of three high level classifications, the one with the greatest number of days is taken as their Annual Participation Measure status:



Informs the National Performance Indicator  
"to increase the proportion of young people in learning, training and work"

Continues move from  
"destinations" to  
"participation"

School Leaver Destinations involves only school leavers, approx. 55,000

Participation Measure involves s entire 16-19 age cohort, approx. 200,000

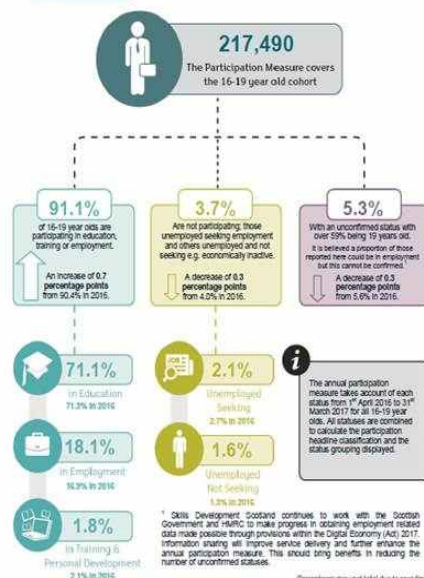
## Participation Measure 2017

### Key findings

- Proportion participating 91.1% - **up 0.7%** on 2016
- Highest participation amongst 16 year olds at 98.8% (91.5% at school)
- Participation more varied across EET for 17 to 19 year olds
- 19 year olds lowest participation at 83.4% - **up 1.7%** on 2016 with 39.5% in higher education
- Non-participation 3.7% - **down 0.3%** on 2016
- Proportion unconfirmed 5.3% - **down 0.3%** on 2016 – majority 19 year olds.
- Proportion unconfirmed will **decrease further** when HMRC data on those entering employment is included
- Deprivation and disability** correlate most strongly with NEET status

Skills Development Scotland

### 2017 Annual Participation Measure Summary of Key Results





## Developing the Young Workforce (2014)

**By 2021  
40% reduction  
Top 5 in EU**

*Education Working For All!  
Commission for Developing  
Scotland's Young Workforce  
Final Report*

June 2014

Developing the Young Workforce  
Scotland's Youth Employment Strategy  
Implementing the Recommendations of the Commission for Developing Scotland's Young Workforce 16 - 18

Schools	Colleges	Apprenticeships	Employers	Facilities
<p><b>During 2015-2021, we will see:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A focus on preparing all young people for employment forms a core element of the implementation of Curriculum for Excellence with appropriate resource dedicated to achieve this.</li> <li>• In particular local authorities, SDS and employer representative organisations should work together to develop a more comprehensive standard for careers guidance which would reflect the involvement of employers and their role and input.</li> </ul>	<p><b>During 2015-2021, we will see:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A focus on preparing all young people for employment forms a core element of the implementation of Curriculum for Excellence with appropriate resource dedicated to achieve this.</li> <li>• In particular local authorities, SDS and employer representative organisations should work together to develop a more comprehensive standard for careers guidance which would reflect the involvement of employers and their role and input.</li> </ul>	<p><b>During 2015-2021, we will see:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A focus on preparing all young people for employment forms a core element of the implementation of Curriculum for Excellence with appropriate resource dedicated to achieve this.</li> <li>• In particular local authorities, SDS and employer representative organisations should work together to develop a more comprehensive standard for careers guidance which would reflect the involvement of employers and their role and input.</li> </ul>	<p><b>During 2015-2021, we will see:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A focus on preparing all young people for employment forms a core element of the implementation of Curriculum for Excellence with appropriate resource dedicated to achieve this.</li> <li>• In particular local authorities, SDS and employer representative organisations should work together to develop a more comprehensive standard for careers guidance which would reflect the involvement of employers and their role and input.</li> </ul>	<p><b>During 2015-2021, we will see:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A focus on preparing all young people for employment forms a core element of the implementation of Curriculum for Excellence with appropriate resource dedicated to achieve this.</li> <li>• In particular local authorities, SDS and employer representative organisations should work together to develop a more comprehensive standard for careers guidance which would reflect the involvement of employers and their role and input.</li> </ul>

*Developing the Young Workforce  
Scotland's Youth Employment  
Strategy*

Implementing the Recommendations of the Commission for  
Developing Scotland's Young Workforce

**Five change themes  
Seven year plan**

## Education Working for All!

A focus on **preparing all young people for employment** forms a **core element of the** implementation of **Curriculum for Excellence** with appropriate resource dedicated to achieve this. In particular **local authorities, SDS and employer representative organisations** should **work together to develop a more comprehensive standard for careers guidance** which would reflect the involvement of employers and their role and input.

Recommendation 2

## Career Education Standard

### Aims

- Children and young people should:
  - learn earlier about career management and the world of work
  - be better prepared to enter and sustain employment
- Recognise key influencers & shared responsibility
- Describe and clarify complementary roles



Developing the Young Workforce  
Career Education Standard (3-18)



Developing the Young Workforce  
Work Placements Standard  
September 2015



Developing the Young Workforce  
School/Employer Partnerships  
Guidance for employers  
September 2015

## Aligned to Scottish education policy and guidance

### Six entitlements for all learners:

#### Entitlement 4:

Opportunities for developing skills for learning, skills for life and skills for work

#### Entitlement 6:

Opportunities to move into positive and sustained destinations beyond school

- Engaging and active
- Setting challenging goals
- Shared expectations and standards
- Timely, accurate feedback
- Learning intentions, success criteria, personal learning planning
- Collaborative
- Reflecting the ways different learners progress

All children and young people are entitled to experience:

- a coherent curriculum from 2 to 18
- a broad general education, including well-served experiences and outcomes across the curriculum areas. This should include learning of the world and Scotland's history and understanding of the world
- a senior phase which provides opportunities for study for qualifications and other planned opportunities for developing the four capacities
- opportunities for developing skills for

Improving Schools in Scotland:  
An OECD Perspective



MCMC /  
Opportunities  
for All

2017 NATIONAL IMPROVEMENT  
FRAMEWORK  
AND IMPROVEMENT PLAN  
FOR SCOTTISH EDUCATION

ACHIEVING EXCELLENCE AND EQUITY





## Enhanced Career Management Skills



“Technology and globalisation are creating new, dynamic and **increasingly complex economic contexts to navigate**”.

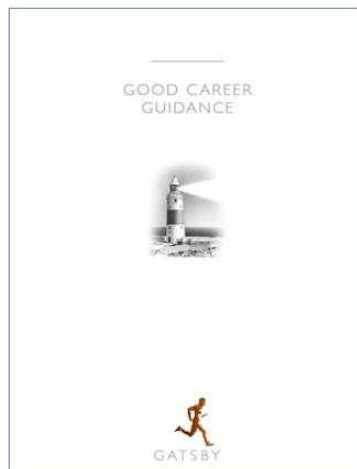
“Career education is core to **supporting young people to take responsibility** for career and employability pathways”.

**The Evidence Base on Lifelong Guidance (ELGPN) Hooley 2014**

## Social capital: raising aspirations

**“Career guidance is important to social mobility.** If young people and their families know more about the rich range of careers open to people with the right qualifications, they will have a clearer idea of the routes to better jobs. **This knowledge may already be available to pupils from families of graduates and professionals, but if most of your family are unemployed or in low-skilled jobs, how would you know?”**

Good Career Guidance, J Holman, Gatsby (2014)



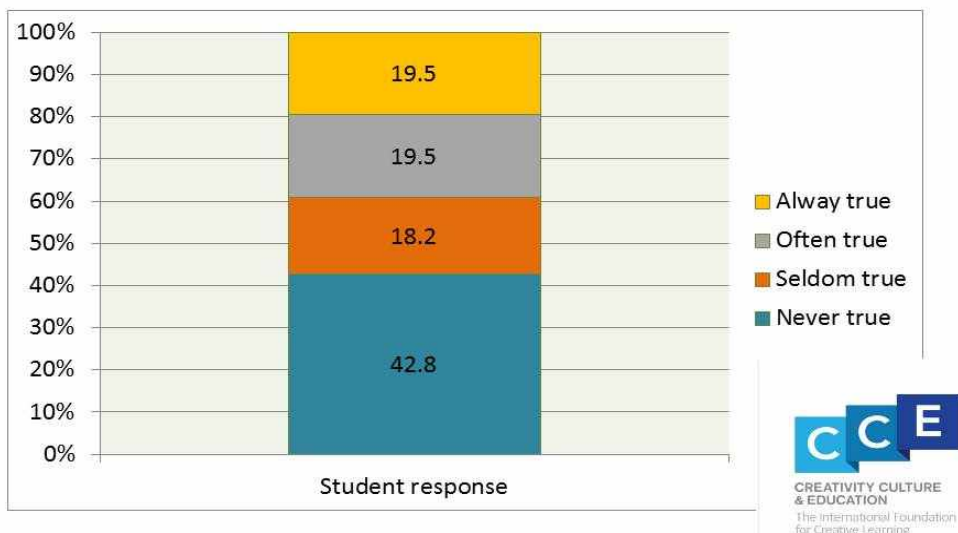
## Learning ... always better in context





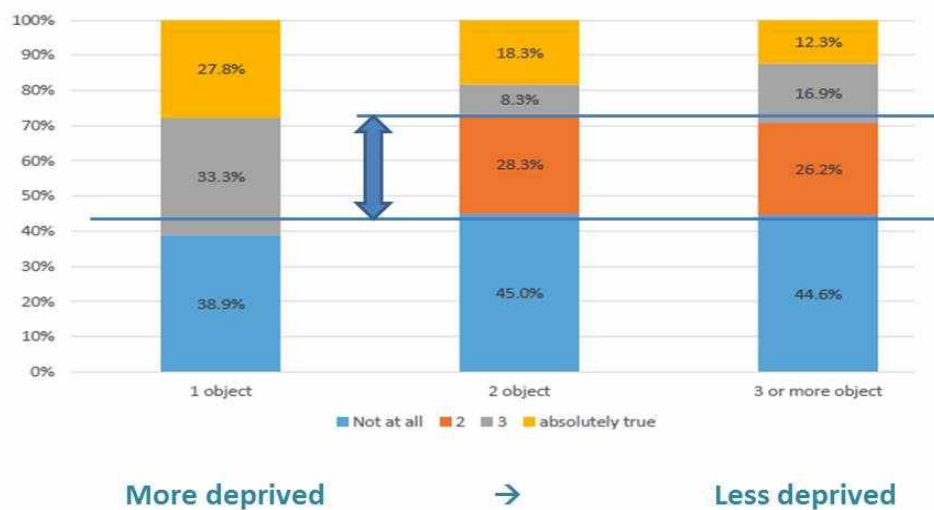
## Context, relevance and motivation

I just learn what I am interested in



## Deprivation and motivation

I just learn what I am interested in



## Youth unemployment (16-24 years old)

**2014**

**19.0%**

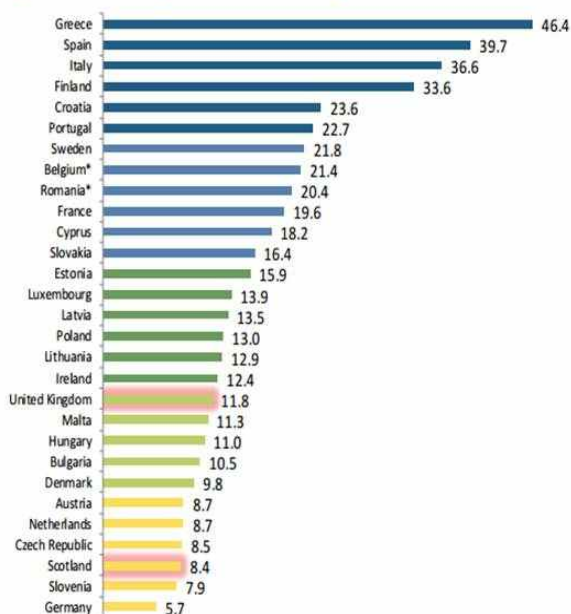
The rate of the fifth  
best country in the EU  
was 14.7%

**2017**

**8.4%**

**(UK 11.8%)**

The rate of the fifth  
best country in the  
EU is 8.7%  
August 2017



**Skills  
Development  
Scotland**

**Ken Edwards**  
**Education Programme Lead**  
**Skills Development Scotland**

[ken.edwards@sds.co.uk](mailto:ken.edwards@sds.co.uk)

Tel: 03000 013 5164

Mobile: 07769 144411

## References

- 16+ Learning Choices: Policy and Practice Framework** (Scottish Government, 2010)  
<http://www.gov.scot/Resource/Doc/308354/0097118.pdf>
- 16+ Learning Choices** (Scottish Government)  
<http://www.gov.scot/Publications/2010/03/30180354/4>
- Annual Participation Measure for 16 – 19 year olds in Scotland 2017** (SDS, 2017)  
[http://www.skillsdevelopmentscotland.co.uk/media/43580/2017\\_annual-participation-measure-report-29th-august-2017.pdf](http://www.skillsdevelopmentscotland.co.uk/media/43580/2017_annual-participation-measure-report-29th-august-2017.pdf)
- Consequences, risk factors and geography of young people not in education, employment or training (NEET)** (Scottish Government, 2015)  
<http://www.gov.scot/Resource/0048/00487854.pdf>
- Estimating the life-time cost of NEET: 16-18 year olds not in Education, Employment or Training**  
<https://www.york.ac.uk/inst/spru/research/pdf/NEET.pdf>
- More Choices, More Chances: A Strategy to Reduce the Proportion of Young People not in Education, Employment or Training in Scotland**  
<http://www.gov.scot/Resource/Doc/129456/0030812.pdf> (Scottish Executive, 2006)
- Opportunities for All Supporting all young people to participate in post-16 learning, training or work** (Scottish Government, 2012)  
<http://www.gov.scot/Resource/0040/00408815.pdf>
- Social Justice ...a Scotland where everyone matters** (Scottish Executive 1999)  
<http://www.gov.scot/Resource/Doc/158142/0042789.pdf>
- Scottish Government, Closing the Opportunity Gap: Target B** (Scottish Government, 2007)  
<http://www.gov.scot/Publications/2007/12/07105650/7>
- Scottish Labour Market Monthly Briefing Summary Tables August 2017** (Scottish Government)  
<http://www.gov.scot/Resource/0052/00523620.pdf>
- Skills Development Scotland – Scotland's National Skills Agency**  
<http://www.skillsdevelopmentscotland.co.uk/>
- UK Government Briefing Paper: NEET: Young People Not in Education, Employment or Training – August 2017**  
<file:///D:/Users/edwardsk/Desktop/UK%20NEET%202017.pdf>

---

### Ken Edwards Education Programme Lead, Skills Development Scotland

Ken Edwards was educated at the University of Edinburgh and Glasgow Caledonian University. Initially working in London as an auditor it quickly became clear this was not the right career path for him. After completing teacher training at Northern College, Aberdeen, he subsequently occupied a variety of different roles in Scotland's education system in a number of different Scottish local authorities; secondary school teacher and manager, Science and Technology Adviser, Education Officer and Quality Improvement Officer.

Most recently, he has taken on the role of Education Programme Lead with Skills Development Scotland and preparing them for the world of work have been a consistent focus. This has included an involvement with Scotland's approach to NEET avoidance and reduction within local authorities and at national level.



세션 1

## 스코틀랜드의 무업청소년(NEET)

Ken Edwards

스코틀랜드 직업능력개발원(SDS) 프로그램 개발 센터장

Skills Development Scotland

### 스코틀랜드의 무업청소년(NEET)

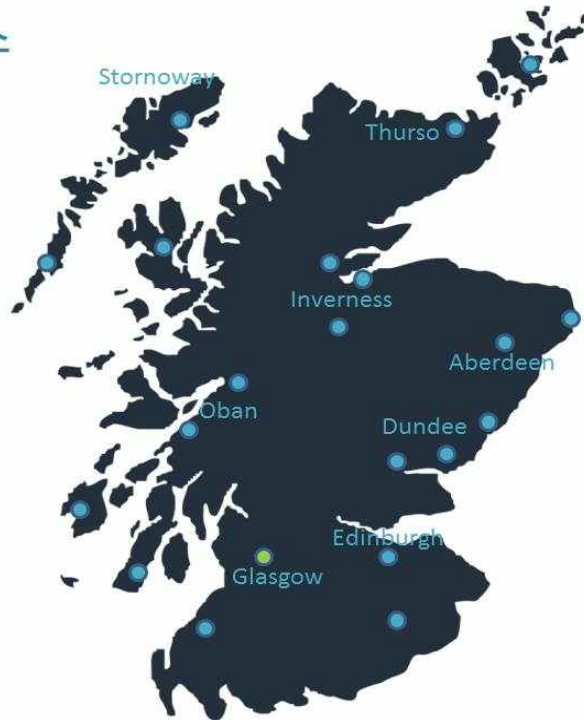
스코틀랜드 직업능력개발원(SDS)  
프로그램 개발 센터장  
켄 에드워즈  
[ken.edwards@sds.co.uk](mailto:ken.edwards@sds.co.uk)

MY WOW!  
[myworldofwork.co.uk](http://myworldofwork.co.uk)

Explore your Science future



## SDS 사무소



## SDS가 하는 일



### SDS의 비전

스코틀랜드 직업능력개발원은 개인과 고용주들이 자신의 기술을 개발하고 적용할 수 있도록 지원함으로써 스코틀랜드의 지속 가능한 성장에 대한 이들의 잠재적 기여를 극대화시킵니다. 또한 공정한 근로환경과 사회를 만들기 위해 노력합니다.



### SDS가 하는 일

기술계획모델을 추진하는 SDS는 파트너들과 협력하여 경력에 대한 조언을 제공하고, 국립훈련프로그램을 실행하며, 고용주 및 산업의 참여를 독려합니다. 그 바깥이 되는 정보는 노동시장 연구를 통해 획득합니다.

KPI / 연간 달성 업적

**25,000** **37,000** **17,150**

현대적 견습직 개시

현재 훈련 중인  
현대적 견습생

고용가능성 펀드 개시

**11,566** **437,495** **7000** **ca 20,000**

개인 및 298 곳의 고용주를  
중복 지원

CIAG 참여

자금 지원을 받는 직장의  
훈련 기회

참여 고용주

SDS 임직원



**1325**

32개의 전체 지자체에서  
활동하는 임직원 수

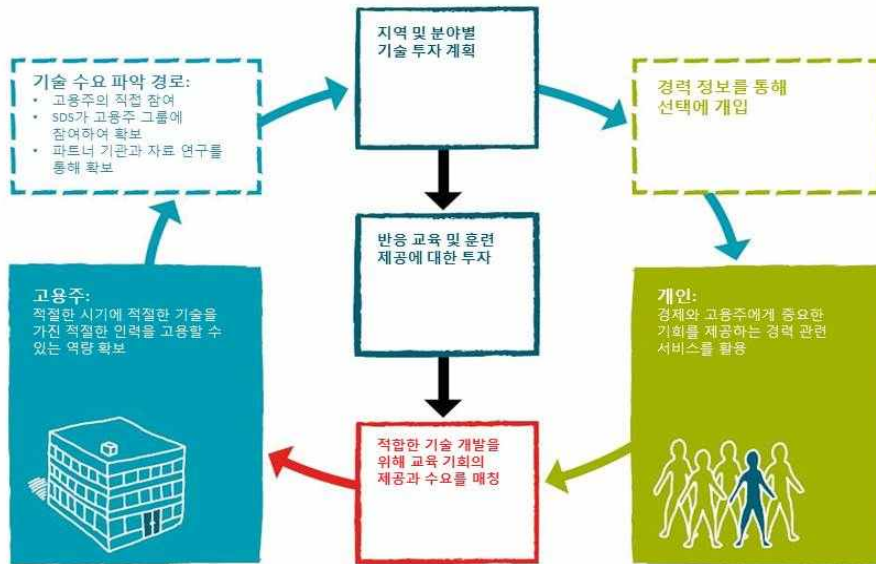
SDS의 활동 영역



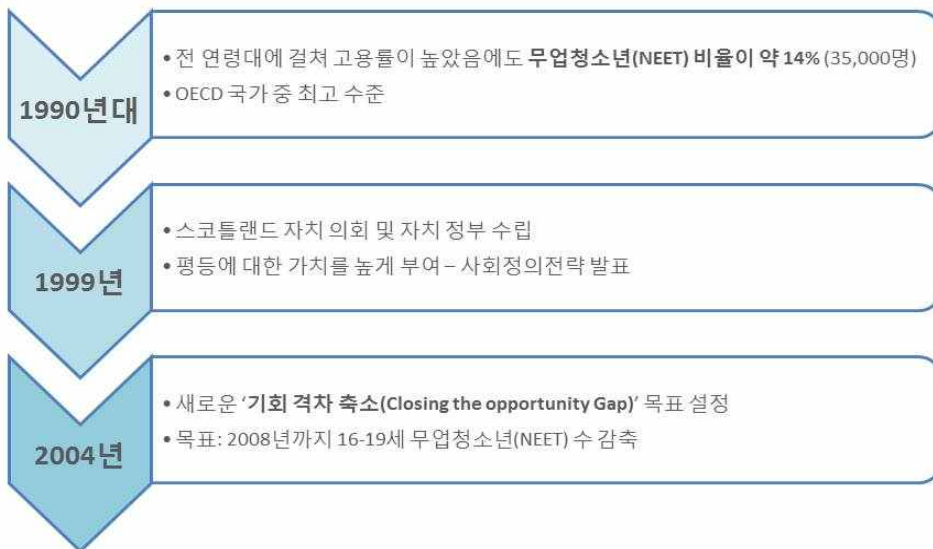
**48**

고객 응대 센터 및  
75~80 곳의 아웃리치 센터

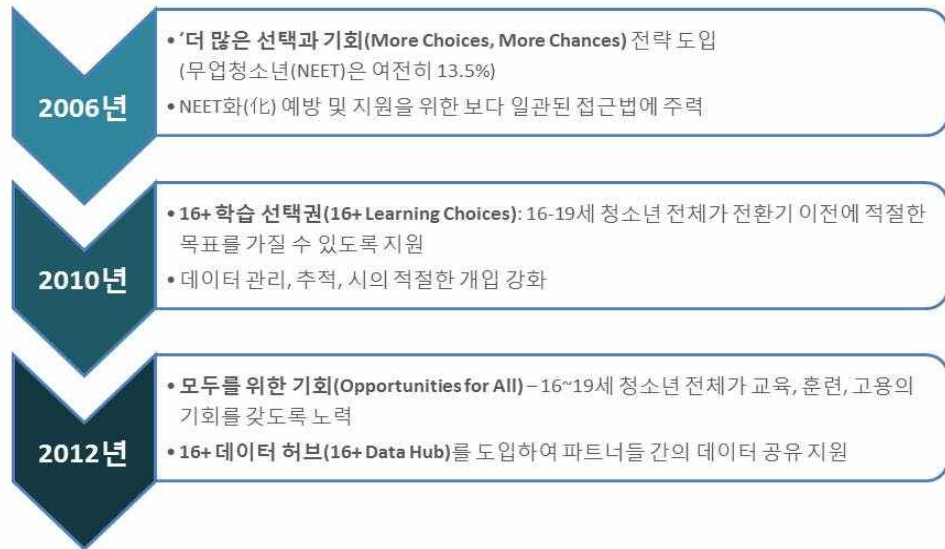
### 기술계획모델 스코틀랜드에 필요한 기술 개발



### 스코틀랜드 무업청소년(NEET)의 역사



## 스코틀랜드 무업청소년(NEET)의 역사

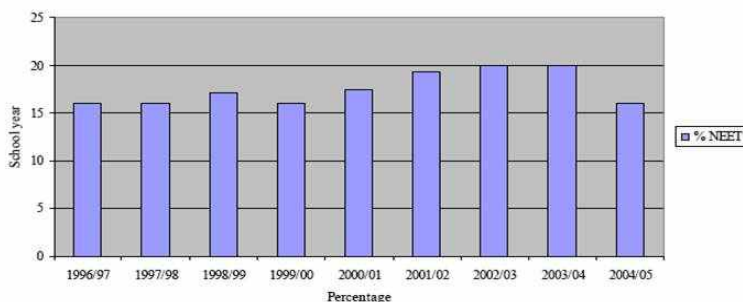


## 기회 격차 축소 (2004년)

**목표:** 2008년까지 직업도 없고 교육이나 훈련을 받지도 않는 16~19세 청소년들의 비율 축소

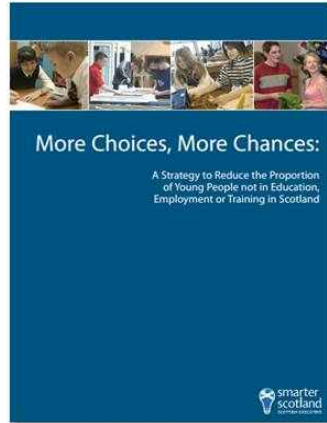
**과제:**

- 학교를 중퇴하고 무업청소년(NEET)이 되는 청소년들의 비율이 증가하고 있음 (1999년 16%에서 2004년 20%로 증가)
- 잠재적/실질적 무업청소년(NEET)에 대한 이해가 충분치 않고 신뢰할 만한 데이터가 없어서 효과적 추적 관리나 시의 적절한 개입이 어려움



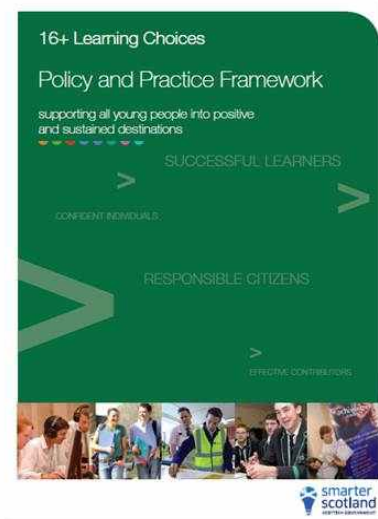
## 더 많은 선택과 기회 (2006년)

- 무업청소년(NEET)에 대한 이해를 높이는 것은 물론, 청소년들이 무업청소년(NEET)이 되는 것을 막고 시장에 재편입시키기 위해 **책임 공유 체계 확립**
- **교육 환경** 및 결과 개선
- 장애물 감소 또는 제거를 위한 개인별 지원을 제공하여 무업청소년(NEET) 유입을 감소시킴으로써 **NEET화를 방지하는 표적 접근법** 도입
- 이미 무업청소년(NEET)이 된 청소년들을 지원하기 위해 **파트너들과의 협업 강화**
- **32개 전체 지자체에 2년간 전용 자금 지원**
- 7곳의 '핵심' 지역에 추가 자금 지원



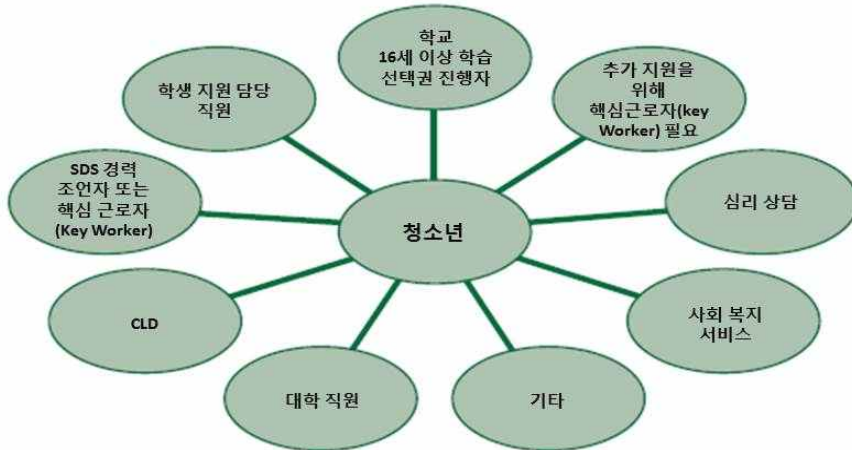
## 16+ 학습 선택권 (2010년)

- 모든 청소년들은 (18세까지) 우수학생 양성교육(Curriculum for Excellence) 상급 과정을 통해 매 전환기마다 적절한 수준의 **16세 이후 학생 대상의 고품질** 교육을 받는다
- 보편적 교육을 실시하되 **NEET화 위험이 높은 청소년들에게 특별한 관심**을 쏟는다
- 모델을 구성하는 **3 요소**:
  - 적절한 학습 기회
  - 적절한 지원
  - 적절한 재정 후원



## 16+ 학습 선택권 (2010년)

- 현지 파트너들에게 요구되는 역할:
  - 16세 이후 교육의 기획, 실행, 지원 방법 개발
  - 지속적인 추적 관리와 모니터링



## 모두를 위한 기회 (2012년)

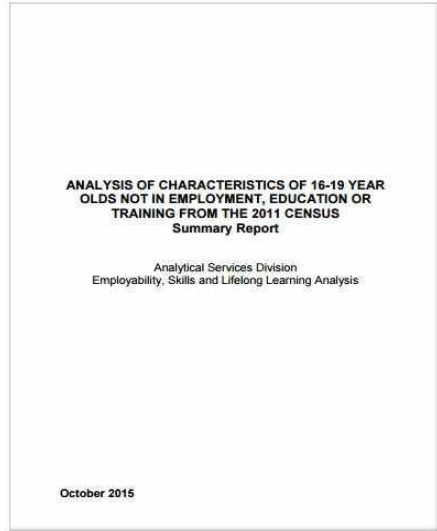
- **현 스코틀랜드 정부 정책:**
  - 16-20세 청소년 모두가 교육과 훈련 성과를 바탕으로 취업이 되도록 하는 것을 목표로 한다
- 저연령기부터 성인기까지(3~25세) 아우르는 다양한 전략과 정책을 통해 지원
- 스코틀랜드의 **국가 성과 프레임워크(NPF)**에 반영
- 현재 무업청소년(NEET)인 **16~19세 청소년 모두에게 교육이나 훈련 장**소를 제공할 것이라는 분명한 약속
- 만 16~20세 무업청소년(NEET)을 재편입시키고 이 연령대 이후에도 보다 효과적 지원을 가능케 할 16세 이후 교육 시스템이 **필요**





## 무업청소년(NEET)의 특성

- 2011년 스코틀랜드 인구조사(매 10년마다 시행)를 바탕으로 2015년 분석 실시
- 다음 범주별로 무업청소년(NEET) 연구:
  - 성별
  - 나이
  - 경제적 지위
  - 이전 직업
  - 근로활동을 제약하는 장기 질병
  - 지자체

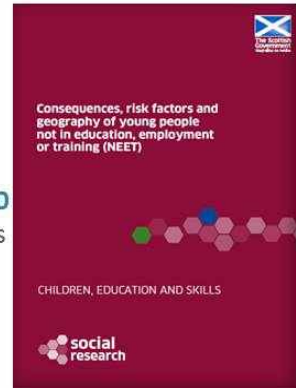


## 주요 분석결과

- 무업청소년(NEET) 비율은 연령대가 높아지면서 증가하다가 18세에 정점을 이룸
- 남성 무업청소년(NEET) 비율(14.6%)이 여성 무업청소년(NEET) 비율(12.7%)보다 높음
- 남성 무업청소년(NEET)의 76.3%는 실업자이며 23.7%는 비경제활동인구임
- 여성 무업청소년(NEET)의 56.6%는 실업자이며 43.4%는 비경제활동인구임
- 무업청소년(NEET)의 71.6%는 과거에 기초 직업군에 종사했거나 일을 전혀 한 적이 없음, (스코틀랜드 16~19세 전체 인구의 9.8%에 불과)
- 무업청소년(NEET) 5명 중 1명(21.6%)은 장기간 질병을 앓고 있음
- 일부 지자체의 경우 남성과 여성 간에 무업청소년(NEET) 비율이 크게 차이가 남

## NEET화(化)의 결과 및 위험 요인

- 20년 간 NEET화의 결과 및 그 위험요인에 대해 조사 (1991 / 2001 / 2011)
- 스코틀랜드 인구조사(매 10년마다 시행) 결과와 기타 출처의 다양한 데이터를 연동시킨 스코틀랜드 종단 연구를 활용
- 무업청소년(NEET)의 **지리적 특성**도 고려
- 20세 이전에 무업청소년(NEET)이 된 청소년에게 퇴직 전까지 **직접적인 공공 재원으로 평균 £56,000 유로의 비용**이 든다는 사실을 밝혀낸 요크대(Coles et al. 2010)의 별도 연구들 참조
- 스코틀랜드 정부의 추산에 따르면 이 비용은 **청소년 집단 전체를 대상으로 할 때 £20억 유로**에 해당
- 동일 연구에서 추산한 바에 따르면 청소년에 대한 간접적 기회비용으로 £104,000 유로가 소요되며, **전체 누적비용은 £60억 유로**에 달함



## 핵심 결론 – NEET화의 위험요인

- 전체 연구 대상 및 남녀 모두에 걸쳐 **위험요인은 일관되게 나타남**
- **학력**은 NEET화의 위험을 6~10배 높이는 **가장 중요한 요인**임
  - 영향력의 크기는 학력 수준 및 성별과 연결되어 있음
- **기타 학교 관련 요인**도 중요한데 특히 다음이 포함됨:
  - 결석 일수 및 정학 횟수의 비율
- **여성의 경우 특히 2가지 요인이 중요:**
  - 무급 간병인이거나 10대에 임신 경험
- **가정 관련 요인** 역시 중요
  - 공공임대주택 거주, 한부모, 성인들의 실업, 많은 형제자매
- **지역 내 무업청소년(NEET) 비율**도 중요한 요인임
  - NEET화의 위험은 지역 내 무업청소년(NEET) 비율에 따라 높아짐
- 통계적 모형화 기법에서 파생된 위험 점수를 통해 NEET화의 위험을 식별할 수 있는 **가능성** 있음

## 핵심 결론 – NEET화의 결과

- NEET화는 다음과 같은 부분에 **장기간 지속되는 부정적 영향**을 미침:
  - 교육 정도, 경제 활동, 직업 지위
- 무업청소년(NEET)은 **신체 및 정신 건강이 나빠질 위험이 더 높음**
  - 우울증과 불안증세의 치료 빈도가 비 무업청소년(NEET)보다 50% 더 높음
- 무업청소년(NEET)은 **이후의 삶에서의 기회 포착에도 계속 부정적 영향을 받음**
  - 1991년의 무업청소년(NEET)과 2001년의 비경제활동인구는 1991년의 비 무업청소년(NEET)과 2001년의 경제활동인구 및 1991년 또는 2001년 중 한 해에 비 무업청소년(NEET)이었던 사람들에 비해 2011년까지 훨씬 안 좋은 결과를 거둠
  - 이 그룹이 가장 취약하며 지속적인 도움을 필요로 하는 그룹임
- **무업청소년(NEET)이 되어본 경험은 장기간 지속되는 악영향**을 미침
  - 무업청소년(NEET)이었다가 비 무업청소년(NEET)으로 바뀌는 경우 개선된 결과를 거두게 되지만 그 이후의 긍정적 경험이 무업청소년(NEET) 경험에 따른 부정적 영향을 완전히 상쇄시키지는 못함
  - 애초부터 무업청소년(NEET)으로 시작한 것이 아니라 해서 이것이 이후에 무업청소년(NEET)이 되는 것을 막아주는 것은 아님

## 파트너와의 협력을 통한 무업청소년(NEET) 지원책

- 국내 정책 및 지침을 반영
- 스코틀랜드 정부가 지원하는 전용 자금이 **더 많은 선택과 기회 및 모두를 위한 기회**를 통해 32개 지자체에 제공되었음
- NEET화 위험이 높은 청소년들을 위해 이들의 **NEET화 방지와 감소를 지원하는** 16세 전/후 대상 개입 프로그램을 개발하는데 활용됨
- 지자체 상황에 맞는 **맞춤형** NEET 프로그램과 개인별 니즈 충족을 위한 개인별 **맞춤** NEET 프로그램 (활동 협정)
- 2014/15년에 **청소년 노동력 개발(Developing the Young Workforce)**을 위한 자금 지원으로 대체됨





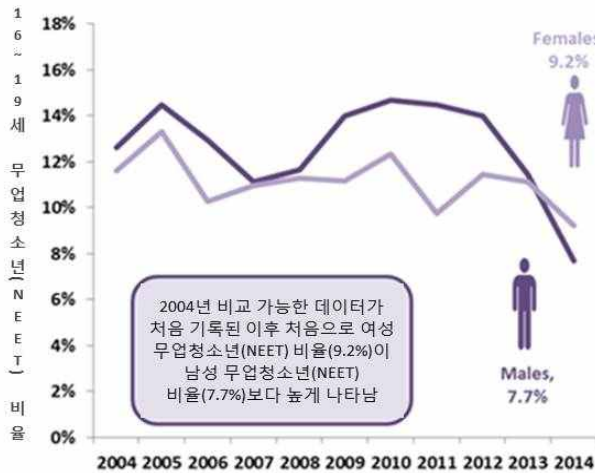
## 다음 단계(Next Steps)

NEET화 방지와 시장 재편입을 위한 SDS의 표적 지원

- SDS의 학교지원 프로그램은 고교 1학년부터(12살부터) 실시하는 **보편적 경력 코칭**과 **NEET화 위험이 높은 청소년 대상 추가 1:1 지원을 결합**시킴 (15살부터)
- 2017년부터 시작된 '다음 단계'는 학교 중퇴 후 무업청소년(NEET)이 되는 청소년들을 지원하기 위한 사전적 접근법임
- 16+ 데이터 허브를 통해 청소년들을 식별해서 다음 단계 참여를 독려
- 다음 단계 포함 내용:
  - 지속적인 주 단위 1:1 및 그룹 지원
  - 목표 지향을 잃지 않도록 하기 위해 교육, 훈련, 직장 편입 후에도 최대 6개월간 지속 지원 제공



## 무업청소년(NEET)의 변화 (2004 ~ 2014년)



출처: 연례 인구 조사, 1월~12월, ONS

21,000

2014년 16~19세 무업청소년(NEET)의 수 - 비교 가능한 데이터가 처음 기록된 2004년 이후로 가장 낮은 무업청소년(NEET) 수

2014년 16~19세의 8.4%가 무업청소년(NEET)이었음

2.8% 포인트

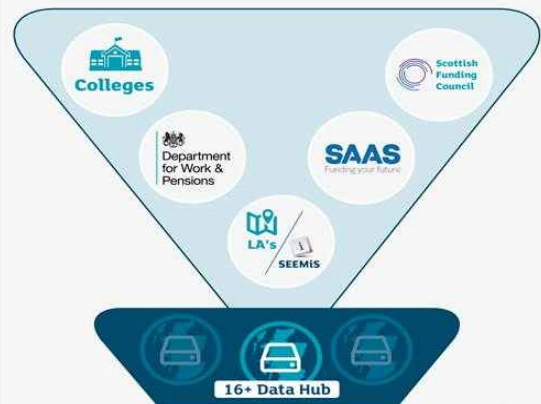
지난 1년간

이러한 변화가 발생한 이유는 지난 1년 간 무업청소년(NEET) 남성의 수가 5,000명 감소한 반면 (3.7% 포인트), 무업청소년(NEET) 여성의 수는 3,000명 감소(1.9% 포인트)했기 때문임

## 16+ 데이터 허브

- 다중 파트너 데이터 공유
- 16+ 데이터 허브 개발을 통해 무업청소년(NEET)에 대한 지원 제공 및 추적 관리 가능
- 현재 파트너:
  - 학교 및 지자체
  - 고등교육기관
  - 고용연금부
- 미래 파트너:
  - 영국 세관 (고용 현황 데이터 부분에 협력)

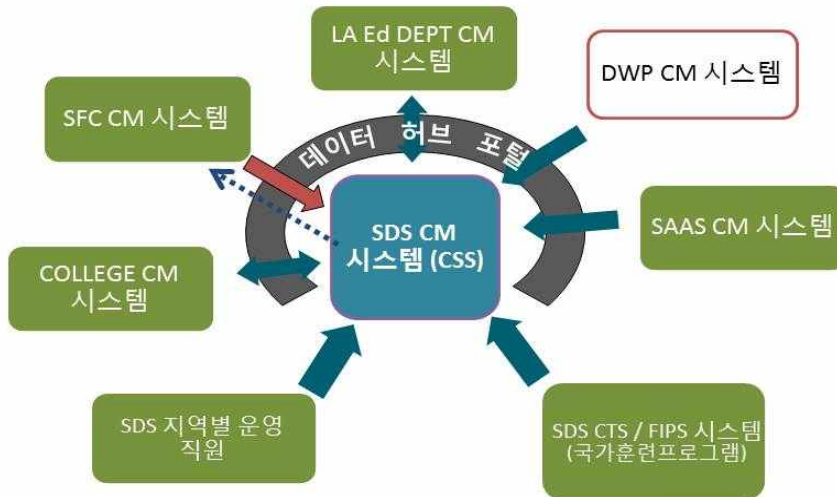
### 데이터 공유 파트너들



## 16+ 데이터 흐름도

일방 및 양방 데이터 흐름 (2017년 6월)

‘실시간’ 무업청소년(NEET) 추적관리 및 개입을 위해 사용되는 공유 파트너 데이터 세트



## 16+ 데이터의 활용



스코틀랜드 전역의 청소년들에게 지원 제공 목적

## 연간 참여도 통계(Annual Participation Measure)

- 전국적, 지역별 16-19세 청소년의 참여 현황을 다음 지표별로 파악 가능: **경로; 연령; 성별; 결핍 정도; 장애; 인증; 지자체**
- 현재 **학교** 성과를 측정하는 주요 벤치마크 중 하나임

연간 참여도 통계는 1년 동안의 16-19세 청소년들의 현황을 발표 (4월 1일 - 3월 31일). 각 현황은 3가지 상위 분류 중 하나로 구분되며 이 중 가장 일수가 많은 것이 연간 참여도 통계의 대표 현황으로 지정됨:



국가성과지표에 “교육, 훈련, 고용 상태인 청소년 비율 증가”를 통보

“경로 통계”에서 “참여도 통계”로 지속 전환

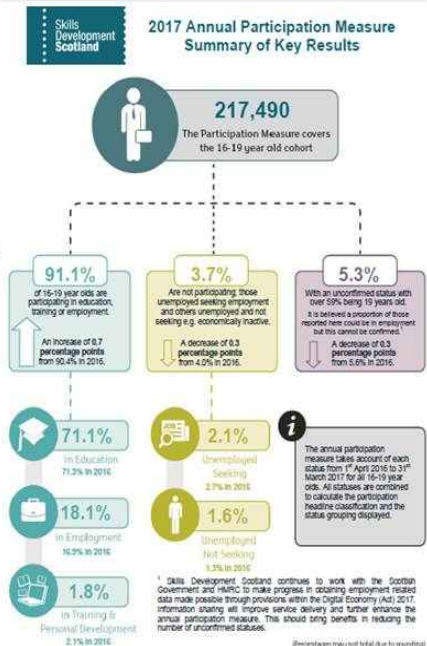
중퇴자 경로 통계에는 약 55,000명의 중퇴자만 포함

참여도 통계에는 약 200,000명의 16-19세 전체가 포함됨

## 2017년 참여도 통계

### 핵심 결론

- 참여 비율 91.1% - 2016년보다 **0.7% 상승**
- 16세의 참여율이 98.8%로 최고 (91.5%는 학교 재학)
- 17-19세의 교육, 훈련, 고용 참여율 변화가 보다 크게 나타남
- 19세 참여율이 83.4%로 최저 - 고등교육 참여율 39.5%였던 2016년보다 **1.7% 상승**
- 비참여율 3.7% - 2016년보다 **0.3% 감소**
- 미확인 5.3% - 2016년보다 **0.3% 감소** - 대다수는 19세
- HMRC의 취업자 데이터가 포함되면서 미확인 비율은 **크게 감소**
- **결핍과 장애**가 NEET화와 가장 강한 상관관계를 보임





**청소년 노동력 개발 (2014년)**

**2021년 까지  
40% 감소  
EU 내 Top 5 진입**

Education Working For All!  
Commission for Developing  
Scotland's Young Workforce  
Final Report

Developing the Young  
Workforce  
Scotland's Youth Employment  
Strategy

Implementing the Recommendations of the Commission for  
Developing Scotland's Young Workforce

Schools	Colleges	Apprenticeships	Employers	Equality
<p><b>Starting BPS (BPS, we will see)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>2. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>3. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>4. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>5. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>6. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>7. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>8. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>9. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>10. Develop a clear vision for the future of the school</li> </ul>	<p><b>Starting BPS (BPS, we will see)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>2. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>3. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>4. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>5. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>6. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>7. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>8. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>9. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>10. Develop a clear vision for the future of the school</li> </ul>	<p><b>Starting BPS (BPS, we will see)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>2. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>3. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>4. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>5. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>6. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>7. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>8. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>9. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>10. Develop a clear vision for the future of the school</li> </ul>	<p><b>Starting BPS (BPS, we will see)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>2. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>3. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>4. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>5. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>6. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>7. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>8. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>9. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>10. Develop a clear vision for the future of the school</li> </ul>	<p><b>Starting BPS (BPS, we will see)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>2. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>3. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>4. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>5. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>6. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>7. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>8. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>9. Develop a clear vision for the future of the school</li> <li>10. Develop a clear vision for the future of the school</li> </ul>

**5가지 변화 주제  
7개년 계획**

## 모두를 위한 효과적 교육!

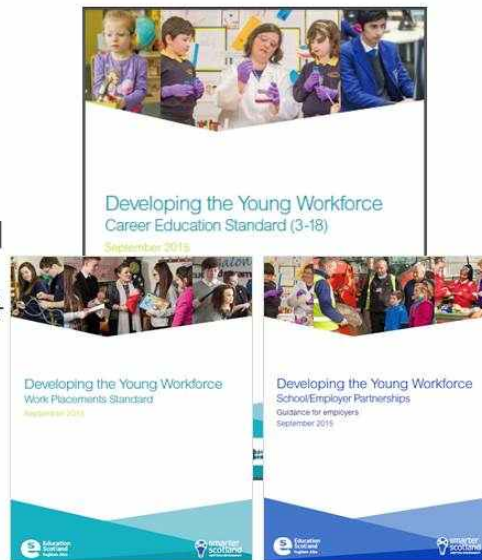
모든 청소년들의 취업 대비에 주력하는 것이 우수학생 **교육과정** 실행의 핵심 요소가 되었으며 그 달성을 위한 적절한 자원도 제공되고 있다. 특정 **지자체**의 경우, **SDS와 고용주**의 대표 기관이 **협업하여 경력 지도를 위한 보다 포괄적 기준을 개발**하였는데 여기에는 고용주들의 참여와 이들의 역할 및 의견이 반영되어 있다.

권고안 2

## 경력 교육 기준

### 목표

- 어린이와 청소년은 반드시:
  - 경력 관리 및 직업의 세계에 대해 일찍 배워야 하고
  - 취직 및 고용 유지를 위한 충분한 준비가 되어야 한다
- 핵심 영향력 행사자와 책임 공유에 대해 인지한다
- 보완적 역할에 대해 설명하고 이를 명확히 규정한다

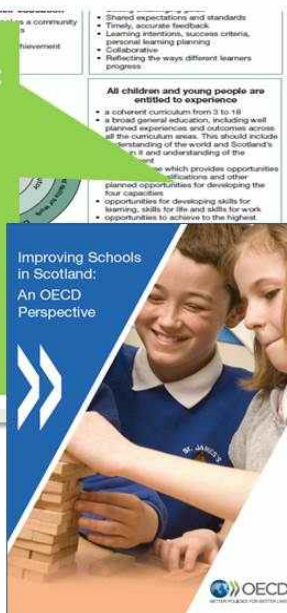


## 스코틀랜드 교육 정책 및 지침과 동행

### 모든 학습자의 6가지 권리:

권리 4:  
학습, 삶, 일에 필요한 기술  
개발의 기회

권리 6:  
학교 졸업 후 긍정적이고  
지속가능한 목적지로 이동할 수  
있는 기회





## 경력 관리 기술 강화



**“기술과 글로벌화는 새롭고 역동적이며 점점 더 길을 찾기 어려워지는 복잡한 경제적 환경을 만들어내고 있다.”**

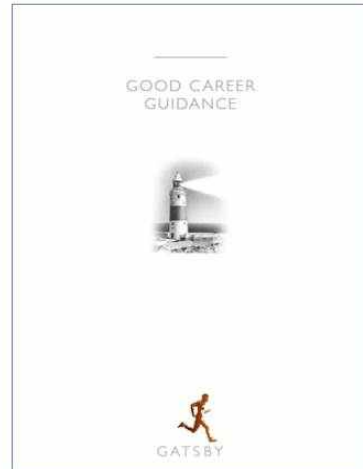
**“경력 교육은 청소년들이 경력 및 고용가능성 확보를 스스로 책임질 수 있도록 이들을 지원하는데 핵심적인 역할을 한다”.**

The Evidence Base on Lifelong Guidance (ELGPN) Hooley 2014

## 사회적 자본: 성취 욕구 고양

“경력 지도는 사회 이동에 중요한 역할을 한다. 청소년과 그들의 가족이 적절한 자격을 갖춘 사람들에게 열려 있는 풍부한 경력 기회들에 대해 더 많이 알게 된다면, 이들은 더 나은 일자리를 얻기 위해 어떻게 해야 할지 더 분명하게 알게 될 것이다. 가족 중에 대학 졸업자와 전문가가 있는 가정 출신의 학생들은 이미 이런 사실들을 알고 있을 것이다. 그러나 만약 당신의 가족이 실업자이거나 저숙련 일자리에 종사한다면, 이런 사실들을 당신이 어떻게 알 수 있을까?”

Good Career Guidance, J Holman, Gatsby (2014)



## 맥락에 맞는 학습은 언제나 성과가 높다





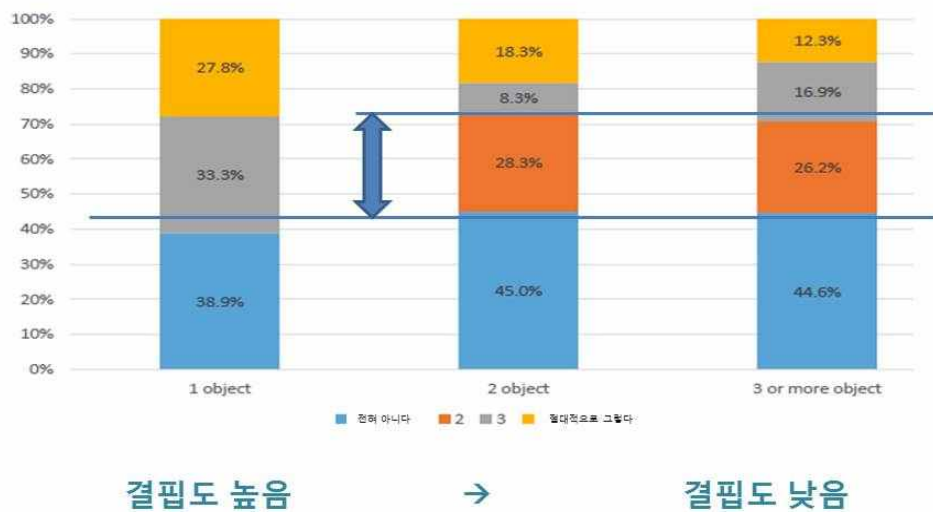
## 맥락, 관련성 그리고 동기

내가 관심 있는 것을 배운다



## 결핍과 동기

내가 관심 있는 것을 배운다



## 청소년 실업률 (16~24 세)

2014년

**19.0%**

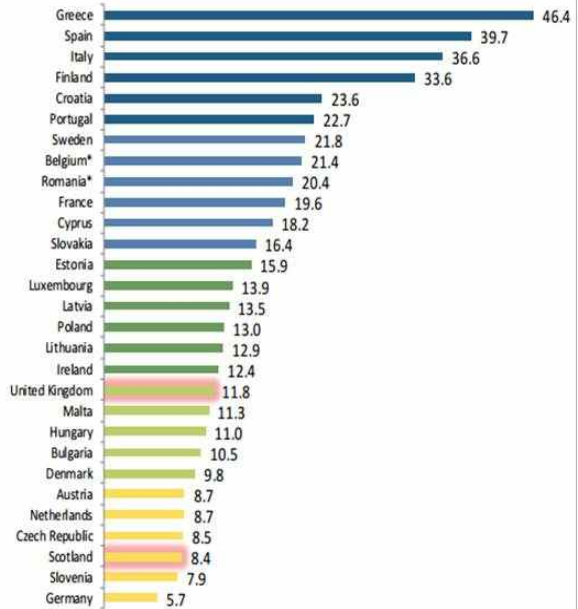
EU에서 5번째로 우수한  
국가의 실업률이  
14.7%였음

2017년

**8.4%**

(영국 11.8%)

EU에서 5번째로  
우수한 국가의  
실업률이 8.7%였음  
2017년 8월



**Skills  
Development  
Scotland**

스코틀랜드 직업능력개발원(SDS)  
프로그램 개발 센터장  
켄 에드워즈

[ken.edwards@sds.co.uk](mailto:ken.edwards@sds.co.uk)

전화: 03000 013 5164

휴대폰: 07769 144411

## 참고문헌

**16+ Learning Choices: Policy and Practice Framework** (Scottish Government, 2010)  
<http://www.gov.scot/Resource/Doc/308354/0097118.pdf>

**16+ Learning Choices** (Scottish Government)  
<http://www.gov.scot/Publications/2010/03/30180354/4>

**Annual Participation Measure for 16 – 19 year olds in Scotland 2017** (SDS, 2017)  
<http://www.skillsdevelopmentscotland.co.uk/media/43580/2017-annual-participation-measure-report-29th-august-2017.pdf>

**Consequences, risk factors and geography of young people not in education, employment or training (NEET)** (Scottish Government, 2015)  
<http://www.gov.scot/Resource/0048/00487854.pdf>

**Estimating the life-time cost of NEET: 16-18 year olds not in Education, Employment or Training**  
<https://www.york.ac.uk/inst/spru/research/pdf/NEET.pdf>

**More Choices, More Chances: A Strategy to Reduce the Proportion of Young People not in Education, Employment or Training in Scotland**  
<http://www.gov.scot/Resource/Doc/129456/0030812.pdf> (Scottish Executive, 2006)

**Opportunities for All Supporting all young people to participate in post-16 learning, training or work** (Scottish Government, 2012)  
<http://www.gov.scot/Resource/0040/00408815.pdf>

**Social Justice ...a Scotland where everyone matters** (Scottish Executive 1999)  
<http://www.gov.scot/Resource/Doc/158142/0042789.pdf>

**Scottish Government, Closing the Opportunity Gap: Target B** (Scottish Government, 2007)  
<http://www.gov.scot/Publications/2007/12/07105650/7>

**Scottish Labour Market Monthly Briefing Summary Tables August 2017** (Scottish Government)  
<http://www.gov.scot/Resource/0052/00523620.pdf>

**Skills Development Scotland – Scotland's National Skills Agency**  
<http://www.skillsdevelopmentscotland.co.uk/>

**UK Government Briefing Paper: NEET: Young People Not in Education, Employment or Training – August 2017**  
<file:///D:/Users/edwardsk/Desktop/UK%20NEET%202017.pdf>

### Ken Edwards Education Programme Lead, Skills Development Scotland

Ken Edwards는 에딘버러 대학교 글래스고 칼레도니안 대학에서 수학했다. 런던에서 감사인으로 커리어를 시작한 직후 그 직업이 자신과 맞지 않는 것을 분명하게 알게 됐다. 애버딘에 있는 노던컬리지에서 교사 연수를 마친 후, 스코틀랜드 여러 지역에서 중등학교 교사 및 매니저, 과학기술 상담역, 교육 담당관, 교육의 질적 수준 개선 담당관 등 다양한 역할을 했다. 얼마 전부터는 스코틀랜드 직업능력개발원(SDS) 프로그램 개발 센터장의 역할을 맡고 있다. 그가 현재 하고 있거나, 또는 과거에 역임한 업무는 모두 젊은이들에게 취업을 할 수 있는 기술을 가르치고, 이들을 준비시키는 것과 연관이 있다. 그가 지속적인 관심을 쏟고 있는 이 분야는 스코틀랜드의 지방 및 중앙정부 차원에서 NEET를 막고 줄여나가고자 하는 접근법과 연관되어 있다.



◆ 세션 1. 유럽지역의 무업청소년 현황 및 정책 동향 ◆

지정토론 / 질의응답

Discussion / Q&A

양 철 수 여성가족부 청소년자립지원과장

Cheol Soo Yang Director of Youth Self-Support Assistance Division, Ministry of Gender Equality and Family

채 창 균 한국직업능력개발원 선임연구위원

Chang Kyun Chae Research Fellow, Korea Research Institute for Vocational Education and Training



## Session 1

## Discussion on NEETs in Europe: characteristics, costs, policies

Cheol Soo Yang

Director of Youth Self-Support Assistance Division, Ministry of Gender Equality and Family

### 1 Implications from Presentation

- Adopting new means of estimating the prevalence of labour market(≡ self-reliance) vulnerability among young people (≡late youths) using the concept of NEETs (young people not in employment, education, or training) is still applicable and of use.
  - Europe's example shows us the need to be prepared with effective and appropriate measures in order to launch competent means of implementation.
- The need to reduce the NEET rate is at the center of policy and outcome orientation in the European Youth Guarantee as the term NEET has an intrinsic capability of increasing the understanding of the various vulnerabilities which young people suffer.
  - While the youth unemployment rate is higher than the NEET rate,
  - the overall number of 'NEETs' (individuals falling within the guidelines for NEET) is generally higher than the overall number of young unemployed people.

	EU (in 2016)	Republic of Korea <sup>1)</sup>
young people aged 15~24	(in 2013)13% → (in 2016) 11.5%	
young people aged 15~19	6.1%	5.8%
young people aged 20~24	16.7%	21.6%
young people aged 25~29	18.8%	24.2%
young people aged 15~29	14.2%	17.2% (in 2014)

1) NEET's Characteristics and Implications, Pending Issues and Tasks of Hyundai Research Institute No.15-03 (January 21, 2015)

- The analysis of the different age categories reveals that the share of NEETs increases with age.
- The composition of the NEET population
  - An analysis of the gender composition of the NEET rate reveals that within Europe there is a considerable higher number of females who can be categorized within NEET's parameters(16.3%) in contrast to that of males(12.2%). The Korean<sup>2)</sup> female NEET rate was 17.6% compared to that of males with 16.8%.
  - Only 41% of NEETs aged 15-24 years have any kind of work experience.

#### Eurofound's New Categorization of the NEET Population

Categorization	12% (in 2015)	100	
① Re-entrants	1.1%	9.4	
② Short-term unemployed	3.1%	26.5	
③ Long-term unemployed	2.5%	20	
④ Unavailable due to family responsibilities	1.72	14.4	
⑤ Unavailable due to disability	0.9	8	
⑥ Discouraged workers		6	
⑦ Other NEETs	1.7	15	

- Slightly more than 50% of all NEETs belong to the NEETs group because of labour market-driven factors. The remaining 45% are categorized as falling under NEET for social-policy related reasons.
- In Korea<sup>3)</sup>, 56.2% of all NEETs are inactive in job seeking.
- NEETs over time
  - A lower share of all NEETs are suffering from short term unemployment while a higher share of NEETs being can be categorized as being long term unemployed and discouraged workers.
- Consequences of being NEETs
  - The loss for the European economy was estimated to be more than 1.2% of the European GDP (corresponding to a loss of 141 billion Euros).

2) NEET's Characteristics and Implications, Pending Issues and Tasks of Hyundai Research Institute No.15-03 (January 21, 2015)

3) NEET's Characteristics and Implications, Pending Issues and Tasks of Hyundai Research Institute No.15-03 (January 21, 2015)



- Those who are considered as NEETs are not just disengaged from the labour market and education but are also at a high risk of being politically and socially alienated from society. The consequences of being NEET are not just economic with NEETs being at considerable risk of political indifference and disaffection.
- Loyalty (the Scandinavian cluster) - Exit (the Continental cluster) - Voice (the Mediterranean cluster)
- Application of the European Youth Guarantee reflecting good practice found within Europe
  - ① Information, counseling, and guidance
  - ② Outreach programmes
  - ③ Assisting school-to-work transitions
  - ④ Training and work experience placements
  - ⑤ VET and apprenticeships
  - ⑥ Youth entrepreneurship
- The NEET rate has successfully decreased in Europe from 13% (in 2013) to 11,5% (2016).
- Conclusions
  - Given the extent of youth unemployment, there is a renewed sense of urgency for a better understanding of the problems and for immediate interventions aimed at promoting youth employment and at preventing the disengagement of the youth from a whole society.
  - The concept of NEET is used primarily for policy making.
  - Due to its limitations grounded in its heterogeneity, the different needs and characteristics of the various subgroups have to be taken into account, in order to effectively reintegrate those considered as NEETs.

## **2 Application and Assessment**

- With 65,3% of the youth currently employed, 9,7% of the youth unemployed, and 18,8% of all youth considered NEET, the seriousness of the issue of youth unemployment has been magnified along with rapid social changes and an employment cliff. Those vulnerable youth at risk are in particular suffering with extensive difficulties.
- The youth unemployment rate has sharply aggravated since 2013, with the real

youth unemployment rate being maintained at the high end of around 24% in the recent 3 months.

※ Youth unemployment rate(%): (2012) 7.5 → (2013) 8.0 → (2014) 9.0 → (2015) 9.2 → (2016) 9.8

- Significant numbers of university graduates are having difficulties finding work which suits their abilities, leading to an increased rate of highly educated youth who have given up on seeking jobs (NEET).
- The severity of the numbers of NEETs must be realized and policies should be set to reduce them, in order to find fundamental solutions to youth unemployment.
- The essence of employment measures lies within the youth, and the key to youth employment is NEETs.<sup>4)</sup> Furthermore, youth employment is a key indicator of youth independence.
- European case studies need to be referred to and utilized after solving technical issues, such as the organization of statistics.
- The majority of NEETs don't seek jobs.
  - A phenomenon has emerged that NEETs have given up on finding jobs or no longer have interest in employment after failing numerous attempts in gaining employment or experiencing 'low quality jobs'.
  - Social services and programs supporting youth self-reliance should be expanded to motivate the youth to seek employment and actively search for jobs.
- Tailored measures are required for different subgroups of NEETs
  - While taking notice of NEET's heterogeneity, including NEETs who walked away from their low quality jobs, long term NEETs, and NEETs without employment experience, every subgroup's case should be managed in an integrated manner according to the youth's growth support model for each development stage.
  - There is an existing need to find ways to realize the administrative ideology of redundancy<sup>5)</sup> resulting from the universal, function-oriented approach, through the object-oriented approach.
  - With an integrated approach focused on the youth and a youth-friendly

---

4) NEET's Characteristics and Implications, Pending Issues and Tasks of Hyundai Research Institute No.15-03 (January 21, 2015)

5) This stance argues for a need to acknowledge and when necessary negate overlaps and redundancies in existing policies in order to minimize the potential for errors in uncertain situations and enhance credibility and adaptability of systems and services.

approach as a basic foundation, the rate of youth whom have been delayed in transitioning to the labour market is actually expected to decrease.

- The 5th Basic Plan for Youth Policy (year 2013-2017) assessed that a more proactive approach for 'late youths=young people' is required for the following 6th Basic Plan for Youth Policy (year 2018-2022).
- The Plans suggest utilizing CYS-Net which has been built up for the last 10 years as a realistic alternative.

### **3<The 5<sup>th</sup> Basic Plan for Youth Policy (year 2013-2017)>**

#### **3. Support for youth welfare and independence**

- Status and issues
  - More attention is being paid to policy for the late youth(young people) in society. To effectively respond to this social climate, the need of establishing a comprehensive supporting system and drawing up measures to support them at the pan-governmental level is increasing.
  - \* 7.7% of the youth are currently unemployed (with a total unemployment rate of 3.4%). / The real youth unemployment is 20% or higher (Hyundai Research Institute, 2011).
  - \* 1 million youths are not currently enrolled in employment, education, or training of any sort (NEET) (Korea Labor Institute, 2012)
- Policy direction
  - Stronger support for youth(young people)'s business start-ups, employment, and housing.
  - \* Implementing practical policies to provide them with more opportunities to be employed within the public sector and big enterprises, to start a business, and to solve housing issues
- 3-3. Major tasks: supporting youths(young people)' work experience and independence
  1. Opening youth' work experience centers in communities
  2. Promoting youth' career training
  3. Providing more activities for youths(young people)' work experience
  4. Supporting youths(young people)' business start-up and employment
  5. Supporting youths(young people)' housing
  6. Establishing a mentoring network for the development of youths(young people)' career searching and independence
  7. Creating favorable conditions for work experience, for instance, adopting vocational training based on networking

※ Definition of CYS-Net

- Operating an 'integrated support system for youths in the community' (CYS-Net)\*, which provides customized and integrated services to youths (aged 9-24) at risk in communities, including counseling, emergency rescue, protection, and independence support, based on 'counseling & welfare centers for youths' in local governments (cities and provinces).

\* Community Youth Safety-Net: Covers direct support (counseling & welfare center for youths, Youth Companion, 24-hour youth hotline) and related activities

- Continuous expansion of centers operating the system: ('12) 190 centers → ('15) 200 centers → ('16) 222 centers / supported 186,336 young people → ('17) 224 centers

※ Utilization of CYS-Net & Expanding, Customized Support for Late Youths

- The support for young people is being expanded into career counseling and independence support by connecting with and fully utilizing counseling and welfare infrastructures in communities. This ranges from CYS-Net to organizations specialized in youth, such as counseling & welfare centers for youths, centers for youths out of school, youth training centers, to experts belonging to such organizations.
- There is a need to coach vulnerable youths at risk for planning their career path and strengthen their capabilities for employment, based on their needs, so that they do not become poor young adults and middle-aged people.
- There is a necessity for developing plans to execute major tasks for late youths' independence support, for example, ensuring there is a shift from job-oriented policies into providing social welfare services in an integrated manner considering their various characteristics, ranging from ▶ career counseling and guidance to ▶ emotional and psychological support to ▶ housing.
- In retrospect, youth policy implementation has mainly focused on youths aged 13-18, those in attendance of middle of high school, despite the Framework Act on Juveniles applying to young people aged up to 24. Late youths aged between 19-24, particularly youths outside the schooling system (colleges or universities in particular), have received relatively less attention in reality.
- Based on the discussion on NEET, the required reviews will be conducted and preparations will be made in the following directions for youth welfare policies.

- ① Foundations to enforce youth-centered policies in an integrated manner should be improved. Policies should be put in place to successfully support the growth of youths in each developmental stages of the life cycle.
- ② Youth policies (including policies for NEET) from the Ministry of Gender Equality of Family should be supplemented in that where policy outcomes result from cooperation with other major function-centered ministries (e.g. the Ministry of Education, Ministry of Employment and Labor, Ministry of Health and Welfare). Furthermore, policies should be final outcomes, and not just simple assistances.
- ③ In enforcing policies for late youths including NEETs, a hardware approach of the past, such as increasing the number of facilities, should be avoided. Rather, a software approach of providing customized social services should be supported.
- This year is the year to prepare for the 6th Basic Plan for Youth Policy (year 2018-2022).
  - First of all, implications and applications should be thoroughly reviewed in characteristics of European NEETs and responses to them (which were covered in the presentation).
  - All of the detailed tasks formulated from the 5th Basic Plan for Youth Policy were practically carried out. Moreover, cooperation with related organizations grew stronger.
  - Possible measures for supporting youths, based on stages of the life cycle of middle and late youth, in a customized and integrated manner were reviewed, such as support for stronger capacity and entrance into labour markets. The measures are designed to prevent a break between youths (in a narrow sense) and young people, and a continuity of vulnerable youth at risk of becoming poor young adults and middle-aged people. Against this backdrop, today's discussion is of high value.

세션 1

## 지정토론 - 유럽의 무업청소년(NEET): 특성, 비용, 정책

양 철 수

여성가족부 청소년자립지원과장

### ① 발제에서의 시사점

- 무업청소년(NEET, 직업도 없고 교육이나 훈련도 받지 않는 젊은이)의 개념을 활용  
해 청년(≡후기청소년)의 노동시장(≡자립) 취약성 정도를 추산하는 새로운 방식의  
도입은 현재도 여전히 유효하다고 봄.
- 유럽으로부터 시사점은 우리에게 효과적인 대응방안들과 적절한 자세를 준비하고  
착수해야 한다고 알려주고 있음
- NEET 지표는 청년들의 다양한 취약성을 더 잘 이해할 수 있어 NEET 비율을 줄여  
야 하는 것이 EU 청소년 보장 프로그램의 정책목표가 되고 있음.
- 청년실업률이 NEET 비율보다 높긴 하지만,
- 숫자는 NEET의 전체 숫자가 일반적으로 전체 청년 실업자보다 크다.

	EU(2016년)	우리나라 <sup>1)</sup>
15~24세	(13년)13% → (16년)11.5%	
15~19세	6.1%	5.8%
20~24세	16.7%	21.6%
25~29세	18.8%	24.2%
15~29세	14.2%	17.2%(2014년)

- 연령구성에서 보면 우리의 경우 연령이 높아질수록 NEET의 비중이 높음
- NEET 구성
- 성별구성에서 보면 (15~29세)를 보면 여성 NEET 16.3%로 남성 12.2%보다 높음.  
우리나라<sup>2)</sup>의 경우 여성 17.6%, 남성 16.8%임.

1) 청년니트족 특징과 시사점, 현대경제연구원 현안과 과제 15-03 호(2015. 1.21)

2) 청년니트족 특징과 시사점, 현대경제연구원 현안과 과제 15-03 호(2015. 1.21)

- NEET의 41%만 어떤 형태로든 실무를 경험해본 것으로 나타나.
- 유로파운드 NEET 신분류기준

계	12%(2015년)	100	
①재진입자	1.1%	9.4	
②단기실업자	3.1%	26.5	
③장기실업자	2.5%	20	
④가족부양책임으로 여력없는자	1.72	14.4	
⑤장애로 일할 여력이 없는 자	0.9	8	
⑥낙담자		6	
⑦기타	1.7	15	

- 50% 조금 넘는 사람들이 노동시장에 기인한 요인들로, 나머지 45%는 사회정책과 관련된 이유로 NEET가 됨.
- 우리나라<sup>3)</sup>의 경우 미취업기간동안 NEET의 56.2%는 적극적인 취업을 위한 활동을 하지 않는다고 함.
- 시간경과에 따른 추이
  - 단기실업상태인 비율은 낮고 장기실업자와 낙담한 근로자 비율이 높아지고 있음.
- NEET 전략의 여파 소개
  - 유럽전체 GDP의 1.2% 수준(1,410억 유로).
  - 노동시장과 교육환경에서 이탈되는 것뿐만 아니라 정치적 사회적으로 소외될 위험성 증가. 경제적인 것뿐만 아니라 정치적 무관심과 반감.
  - 충성(스칸디나비아권역) - 이탈(대륙권) - 항의(지중해권)
- 유럽의 모범사례를 반영한 청소년 보장 프로그램들의 적용여부.
  - ① 정보, 상담 및 지도
  - ② 아웃리치 프로그램
  - ③ 학교-취업 전환기 지원
  - ④ 훈련 및 취업 알선
  - ⑤ VET 및 견습 제도
  - ⑥ 청년기업가
  - 성과사례로 13%(13년)에서 11.5%(16년)으로 NEET 비율 감소.
- 결론.
  - 유럽의 청년실업의 정도를 고려할 때 문제에 대한 이해증진 및 청년고용촉진과 청년들의 사회이탈 예방위한 즉각적인 개입이 긴급히 필요하다는 의식의 환기되었다

3) 청년니트족 특징과 시사점, 현대경제연구원 현안과 과제 15-03 호(2015. 1.21)



## 고 소개

- 정책결정에 NEET 족 개념을 적극 활용
- 다만 NEET의 이질성에 따른 한계로 효율적으로 NEET를 노동시장으로 재편입시키려면 다양한 하위그룹들의 서로 다른 니즈와 특성들을 고려해야 함.

## ② 적용 및 평가

- 고용율 65.3%, 청년실업율은 9.7%수준, NEET 비율 18.8%로 급속한 사회변화 및 고용절벽 상황 속에서 청년 일자리 문제의 심각성 부각과 함께 특히, 위기·취약청소년의 어려움은 더욱 가중
  - 청년실업률이 '13년 이후 급격히 악화되고 있으며, 청년체감실업률도 최근 3개월간 24% 내외로 높은 수준 유지
    - ※ 청년실업률(%) : ('12) 7.5 → ('13) 8.0 → ('14) 9.0 → ('15) 9.2 → ('16) 9.8
  - 대학 졸업자의 상당수도 자신의 능력에 맞는 일자리를 찾지 못하면서 고학력 청소년 구직포기자(NEET)의 비율 증가
  - 청년실업문제의 보다 근본적인 해결책 마련을 위해서는 NEET에 관한 심각성을 깨닫고 NEET를 줄일 수 있는 정책 필요
  - 고용대책의 핵심은 청년이고 청년고용의 핵심은 NEET일<sup>4)</sup>뿐만 아니라 청소년자립의 핵심지표이라 할 수 있음
  - 통계정비 등 기술적 문제 해결로 유럽의 사례에 대한 참고 및 활용 필요
- 구직활동이 없는 비구직 NEET가 과반
  - 취업에 실패하거나 취업에 성공했어도 '질나쁜 일자리'를 경험하게 되면서 구직을 포기하거나 취업에 대한 관심을 잃게 되는 현상이 나타남
  - 청년들의 취업의사를 고취시키고 적극적인 구직활동을 할 수 있도록 하는 사회서비스 및 청소년자립지원 프로그램의 확대 필요
- 세부유형별로 청년 NEET에 대한 맞춤형 지원 대책이 필요
  - 질나쁜 일자리에서 이탈한 NEET, 장기 NEET, 취업경험이 전혀 없는 NEET 등 NEET 내의 다양한 이질성에도 유의하면서 청소년 발달단계별 성장지원모형에 따라 통합적인 사례관리 필요
  - 대상중심적 접근으로 기능중심의 보편적 접근에 대한 가외성(redundancy<sup>5)</sup>)적 행정이념의 달성방안 강구 필요

4) 청년니트족 특징과 시사점, 현대경제연구원 현안과 과제 15-03 호(2015. 1.21)

5) 불확실한 상황에서의 오류 발생가능성을 최소화하고 체계, 서비스의 신뢰성과 적응성을 높이기 위해서는 중첩 및 중복성을 인정하여 순기능도록 하는 것이 필요하다는 입장

- 청소년 중심적 통합적 접근과 청소년 친화적인 접근이 기본방향이 되어야 노동시장 이행지체 청소년비율의 실질적 감소가 가능할 것으로 기대
- 제5차 청소년정책기본계획(2013-2017년)에 이어 제6차 청소년정책기본계획(2018-2022년)에서는 ‘후기청소년=청년’에 대한 보다 적극적인 접근이 필요하다는 평가가 있음
- 특히 그간 10여 년간 구축된 CYS-Net을 활용하는 방안을 현실적 대안으로 제시하고 있음

#### 〈제5차 청소년정책기본계획(2013-2017년)〉

#### 3. 청소년의 복지 및 자립지원

##### ○ 현황 및 문제점

- 후기청소년(청년) 대책에 대한 관심이 증가하고 있는 사회환경에 효과적으로 대응할 수 있는 범부처 차원의 종합적인 지원체계 구축 및 지원방안 마련 필요성 증대
  - \* 청소년실업률 7.7%(전체 실업률 3.4%) / 청소년체감실업률 20%이상(현대경제연구원, 2011)
  - \* 일도 교육도 훈련도 안 받는 청소년(NEET) 100만명(한국노동연구원, 2012)

##### ○ 정책방향

- 청소년(청년) 창업, 취업지원 및 주거지원 강화
  - \* 원활한 성인기 이행을 위하여 공공부문 및 대기업 취업 확대, 창업지원 및 주거 문제 해결을 위한 실질적 정책 추진

##### ○ 3-3. 중점과제 : 청소년(청년) 진로체험 및 자립지원

1. 지역사회 청소년 직업체험장 추진
2. 청소년 진로교육 활성화
3. 청소년 직업체험활동 강화
4. 청소년(청년) 창업, 취업 지원
5. 청소년(청년) 주거 지원
6. 청소년(청년) 진로 자립지원 멘토링 네트워크 구축
7. 네트워크 기반 직업훈련 도입 등 직업체험 환경 여건 강화

#### ※ CYS-Net 설명

- 지자체별(시·도, 시·군·구) ‘청소년상담복지센터’ 활용, 지역 내 위기청소년(9~24세)에게 상담, 긴급구조 및 보호, 자립 등 맞춤형 서비스를 통합적으로 제공하는 ‘지역사회 청소년통합지원체계’(CYS-Net)\* 운영('05년~)
  - \* Community Youth Safety-Net: 직접(청소년상담복지센터, 청소년동반자, 청소년상담전화) 지원 + 연계 활동 등을 모두 포괄.
- 지속 확충 중 : ('12) 190개소 → ('15) 200개소 → ('16) 222개소 / 186,336명 지원 → ('17) 224개소

### ※ CYS-Net 활용, 후기청소년 맞춤형 지원 확대

- CYS-Net, 지역별 상담복지센터, 학교밖청소년지원센터, 청소년수련관 등 청소년전문기관 및 소속 전문가 활용으로 지역사회 기반 인프라와 연계 추진하여 지역사회 상담복지자산과 연계·적극 활용 등 진로상담 및 자립지원으로 외연 확대
- 위기 취약청소년이 빈곤층 청장년으로 전이되지 않도록 청소년기 성장단계에 부합하는 맞춤형 진로설계 코칭 및 취업역량 강화 필요
- 다양한 대상자 특성에 맞춰 일자리 중심의 정책에서 벗어나, 정서·심리적 지원, 주거 등 사회복지서비스를 통합적으로 ▶ 진로상담 및 지도-▶ 정서·심리적 지원-▶ 주거 등 사회복지서비스 통합 제공 등 후기청소년 자립지원의 주요과제별 추진방안 마련 필요
- 청소년기본법 상 정책대상이 24세까지임에도 불구하고 기존의 청소년정책은 주로 13~18세의 중고등 학령기 청소년에 집중되어 왔으며, 19세이상 24세미만의 후기청소년, 학교밖(특히 대학)에 대해서는 상대적으로 관심이 낮은 실정이었음을 다시 한번 되돌아 보면
- 그리고 이번 NEET관련 토론회 논의를 바탕으로 앞으로의 청소년복지정책의 방향으로 다음의 측면에서 검토와 준비를 하도록 하겠음
- ① 청소년 중심적 통합적 정책추진기반을 정비한다. 생애주기 발달단계별 청소년성장의 과업을 성공적으로 이행할 수 있도록 있도록 정책이 추진되어야 한다.
- ② 여성가족부의 청소년정책(NEET 포함)은 보충적이고 보완적이어야 한다. 다른 기능중심의 주요부처(교육부, 고용노동부, 보건복지부 등)과의 연계협력으로 정책성과물이 완성되어야 한다는 점과 단순 보조라는 측면이 아닌 최종적 결과물이어야 한다는 점에서의 보충성에 유의해야 한다.
- ③ NEET 포함 후기청소년정책을 추진한다 하여도 과거의 하드웨어적의 시설확충 중심의 접근은 곤란하며 소프트웨어적 사회서비스의 맞춤형 제공중심의 지원대책이어야 한다는 점이다.
- 올해는 제6차 청소년정책기본계획(2018-2022년)을 준비하는 기간으로서
  - 발제내용인 유럽의 NEET 특성 및 대응현황으로부터 시사점 및 적용가능 여지를 적극적으로 살펴보고
  - 지난 제5차 청소년정책기본계획에서 마련된 세부과제의 꼼꼼한 실질적 이행 및 관계기관 등과의 협력강화와 함께
  - 중·후기청소년의 생애주기별 이행 단계에 맞춰 청소년(좁은 의미의)과 청소년이 단절되지 않고 위기·취약청소년이 빈곤층 청장년으로 전이되지 않도록 역량강화, 노동시장 진입 지원 등 맞춤형 통합 지원방안을 다시 찾아보는 계기가 되었다는 점에서 오늘 토론회 높이 평가

Session 1

---

## Discussion on NEET in Scotland

---

Chang Kyun Chae

Research Fellow, Korea Research Institute for Vocational Education and Training

---

- I would like to thank Ken Edwards for the insightful and detailed presentation on Scotland's NEET situation and the related policies.
- In my discussion, I would like to mainly ask questions regarding areas that I would like to know more about.
- The presentation focused on the 16~19-year-old NEET. Are there no particular policies for the 20+ NEET?
- When we apply the OECD standards, Korea has a high NEET ratio, particularly those with college diplomas. As of 2016 in Korea, 15.9% (1,012,000) of those with less education are NEET, whereas 24.9% (762,000) of those with higher education are NEET. These high-education group NEET are mostly studying to pass the selection exams at various companies. They prefer jobs at large conglomerates and in the public sector, which give higher wages and better work conditions than small and medium size companies, but offer very limited job openings. Does Scotland also have similar issues with highly educated NEET? If so, what kind of policy approaches are being taken?
- You presented that the possibility of becoming NEET can be identified using statistical models. Could you elaborate on that? I have personally been interested in the idea, as I too have felt a need to utilize statistics, and have been trying to convince the government.
- You presented that even when someone leaves the NEET status, and either begins vocational training or finds a job, the person can still be supported up to 6 months. What kind of support is provided?
- We can see that in Scotland, the NEET ratio has dropped significantly for the past 10 years. How was that possible? I would like to know what policy intervention

proved most effective.

- The 16+ Data Hub seems to be a very useful and important tool. The collected data seem to be mostly administrative data. Is this correct? And, please elaborate on specific measures and processes used in collecting the data. When you collect and share such data with other partners, are there any conflicts related to privacy issues? Is so, how did you go around it?
- You emphasized the use of Apprenticeship in solving the NEET problem. Do you have any difficulties in finding enough companies to participate in the apprenticeship programs? (According to the OECD data, the participation of UK youth in apprenticeship programs does not seem to be that high in comparison to other EU countries.) To encourage more companies to participate, what policy measures (including various incentives for the participating companies) are you implementing?
- The OECD's point of view is that a certain level of vocational training must be guaranteed at the high school level to ensure high school graduates to easily enter the work force. Do you agree with the OECD position? What portion does high school education take up in Scotland's overall education program? Also, how is vocational training provided at your high schools?
- To assist the NEET youth to break away from their situations with the help of government policies, I think the very first step would be to identify the NEET population. (Highly unlikely that the young people would voluntarily come to government agencies and report themselves.) How is Scotland dealing with this matter? Apart from the traditional social welfare systems, are there any financial incentives provided to the participants of the NEET programs?

---

**Chang Kyun Chae** Research Fellow, Korea Research Institute for Vocational Education and Training

- Presidential Advisory Education & Human Resource Committee Expert Commissioner
- Economic and Social Development Tripartite Committee Youth Employment Council Public Interest Commissioner
- Adjunct Professor, Kookmin University



## 세션 1

## 지정토론 - 스코틀랜드의 무업청소년(NEET)

채 창 균

한국직업능력개발원 선임연구위원

- 스코틀랜드의 니트 상황과 관련 정책에 대한 소상한 이해에 매우 도움이 되는 발제문이었음. 발제해준 Ken Edwards에게 감사드립니다.
- 제가 궁금한 부분 중심으로 주로 질문 위주로 토론문을 작성함.
- 발표의 초점이 16~19세 무업청소년(NEET)에 주로 맞추어져 있는데, 20세 이상 무업청소년(NEET)에 대해서는 별다른 정책이 없는 것인지 궁금함.
- 한국의 경우 OECD 기준에 따를 때, 무업청소년(NEET) 비율이 높은 편에 속하며, 특히 대졸 이상 고학력 무업청소년(NEET)이 많다는 특징을 가지고 있음. 2016년 현재 한국의 학력별 무업청소년(NEET) 비율을 보면 저학력자의 경우 15.9%(1,012천명)인 반면, 고학력자는 24.9%(762천명)로 나타남. 이들 고학력 무업청소년(NEET)의 경우 적지 않은 수가 취업준비생임. 특히 중소기업에 비해 임금이나 근로조건이 월등하게 좋은, 그러나 일자리수가 제한되어 있는, 대기업이나 공공부문에 입사하기 위해 준비하는 청소년들이 많은 상황임. 스코틀랜드의 경우 고학력 무업청소년(NEET) 문제가 없는 것인지, 또 있다면 어떤 식의 정책 접근이 이루어지고 있는 것인지 알고 싶음.
- 통계모델로부터 무업청소년(NEET)화 가능성을 식별하는 것이 가능하다고 하였는데, 조금 더 구체적으로 소개해 주면 좋겠음. 본인 역시 그 필요성을 인정하고 우리 정부에 계속 강조해왔던 문제라 더 관심이 감.
- 무업청소년(NEET) 상태에서 벗어나 교육훈련을 받거나 고용된 상태로 전환된 뒤에도 6개월 동안 지원이 이루어진다고 하였는데, 구체적으로 어떤 지원이 이루어지고 있는 것인지 궁금함.
- 지난 10년간 무업청소년(NEET) 비율이 상당히 감소했는데, 그 배경이 어디에 있는지, 특히 어떤 정책적 개입이 가장 효과를 거둔 것인지 알고 싶음.
- 16+ Data Hub의 경우 대단히 유용하고 중요한 수단이라고 판단됨. 여기에서 파악하는 data는 일종의 행정 data처럼 보이는데, 과연 그런 것인지 궁금함. data를 수집하는 구체적인 절차나 방법에 대해 알려주면 감사하겠음. 또 이런 정보를 수집해서 관

런 파트너들과 공유할 때, 개인정보 보호 문제와의 충돌은 없는 것인지, 충돌문제가 있다면 그 문제를 어떻게 해결한 것인지 궁금함.

- 무업청소년(NEET) 문제의 완화와 관련하여 Apprenticeship을 상당히 강조하고 있는 것으로 보이는데, 견습을 할 기업체 확보에 어려움은 없는 것인지(OECD 자료에 따르면, 영국의 경우 청소년층의 도제제도 참여 비율이 다른 유럽 국가에 비해 높지 않은 것으로 확인), 또 기업의 참여 확대를 위해 어떤 정책 수단(기업에 대한 인센티브 포함)을 활용하고 있는지 알고 싶음.
- 고교 단계에서 적정 수준의 직업교육이 보장되어야 고교졸업 후 보다 원활한 노동시장 이행이 가능하다는 것이 OECD의 입장으로 보이는데, 이런 입장에 동의하는 것인지, 또 스코틀랜드에서 고교단계 비중은 어떻게 되며, 어떤 식으로 고교에서 직업교육이 이루어지고 있는 것인지 궁금함.
- 무업청소년(NEET) 상태에 있는 청소년들이 정부 정책을 통해 무업청소년(NEET) 상태에서 벗어나도록 하려면, 무업청소년(NEET)들이 자기 발로 찾아오지 않는 한(아마도 그럴 가능성이 높을 것임), 무업청소년(NEET)을 찾아내는 일이 선행되어야 할 것으로 보이는데, 스코틀랜드에서는 어떤 식으로 무업청소년(NEET)을 찾아내고 있는지 알고 싶음. 정부 정책에 참여하는 무업청소년(NEET)들에 대해 기존의 사회복지제도와는 별도의 금전적 유인책이 제공되고 있는지도 궁금함.

---

**채 창 균** 한국직업능력개발원 선임연구위원

- 대통령자문 교육인적자원위원회 전문위원
- 현 경제사회발전노사정위원회 청소년고용협의회 공익위원
- 현 국민대 겸임교수





## 세션 2

---

## Session 2

---

### 일본과 이스라엘의 무업청소년 현황 및 정책 동향

### Current Issues and Policies on NEETs in Japan and Israel

---

좌장 : 오해섭 한국청소년정책연구원 대안교육지원센터장

#### 일본의 무업청소년(NEET) 문제

#### Jobless Youths and the NEET Problem in Japan

Yuji Genda Professor, University of Tokyo

#### 이스라엘의 무업청소년(NEET) 실태 연구: 특성, 니즈, 정책을 중심으로

#### NEET Youth and Young Adults in Israel: Characteristics, Needs and Policies

Paula Kahan-Strawczynski Senior Researcher, Myers-JDC-Brookdale Institute

#### 지정토론 / 질의응답

#### Discussion / Q&A

김강호 고용정보원 고용서비스역량강화팀장  
Kangho Kim Director, Korea Employment Information Service

김신아 우리가독학교 교장  
Shin Ah Kim Head Teacher, Wa Uri Vision Christian School

---



◆ 세션 2. 일본과 이스라엘의 무업청소년 현황 및 정책 동향 ◆

## 일본의 무업청소년(NEET) 문제

Jobless Youths and the NEET Problem in Japan

Yuji Genda  
Professor, University of Tokyo

---



Session 2

---

## Jobless Youths and the NEET Problem in Japan

---

Yuji Genda

Professor, University of Tokyo

---

- **OECD review on NEETs**

In May 2017, the Organisation for Economic Co-operation and Development published a review of the situation with regard to NEETs in Japan titled *Investing in Youth: Japan*. This NEET review is the latest in a series of reports examining the current and future prospects of jobless 15 to 29 year-olds, which are the young people who have been most affected by recent long-term economic recessions in OECD countries. In addition to providing the latest data, the series also propose policy measures to improve the independence of jobless youths and strengthen their skills. The reviews had been published with regard to Brazil, Latvia, Tunisia, Australia, Lithuania, and Sweden.

The OECD review for Japan highlights the overall positive situation surrounding NEETs in Japan. The review also notes that the data suggesting that the link between educational attainment and being a NEET is weak, and that it is relatively few for high school drop-outs to become NEETs in Japan. This also reports that Japan is remarkably successful at introducing high-school graduates into the workforce and at reducing job mismatches by creating a close relationship between companies and schools via public employment assistances. In Japan, newly graduated regular employees receive vocational training within companies and are therefore more likely to become skilled workers in the long run. The review evaluates the success of the comprehensive system of support provided by the Japanese government to prevent young Japanese people from becoming NEETs.

The beginning of the 2000s was a time when the youth of Japan faced great difficulty in finding regular employment, and this period is referred to colloquially in Japan as the “Employment Ice Age.” In 2004, “NEET” was becoming a well-known

word in Japan, and that year, together with Mrs. Mie Maganuma, I published a book titled NEET: Not Freeters, Not Unemployed. In that book, we noted a rapid increase in the number of youths who gave up on trying to join the workforce and asserted that we need to better support for these youths to overcome their serious situations.

After publishing our book and several other essays, I received letters from parents saying that they were relieved to find that it was not only their children who gave up on joining the workforce and that many NEETs were able to escape from their situations. I think this is one of the most important advances of Japan as a country which has made to prevent young people from becoming NEETs, that is, we have acknowledged the existence of NEETs and we continue to do so today. Nowadays, most Japanese people know the meaning of the term “NEET”, and the word is regularly used on TV programs and websites targeted to a young Japanese audience. Indeed, a search for “NEET” on the internet in Japanese brings up almost 25.7 million hits with titles such as “Job support to stop being a NEET” and “Manual for overcoming hikikomori.” However, the OECD review on NEETs noted that there are currently around 1.7 million NEETs in Japan, which is approximately 10% of all youths aged 15 to 29. When this figure was reported by several major Japanese media outlets, many Japanese people were surprised because they had believed that the number of NEETs was much smaller.

#### • Prevalence of NEETs in Japan

As you know, NEETs are jobless youths who are not in education, employment, or training. First, we look at the Japanese situation regarding NEETs by using data published in the Employment Status Survey, which is a survey of around one million people conducted every five years by the Statistics Bureau of Japan. The latest survey was conducted in 2012.

Table 1 shows the number of employed and non-employed Japanese people aged 15 to 34, excluding school students, which is the age group Japanese youth employment policy is primarily focused on. In 2012, almost 18.0% of the population aged 15 to 34, excluding students, were non-employed. If we follow the definition of NEET used by the OECD for the group, NEETs accounted for 17.4% among them. And housewives or husband share 7.2 % which is the largest part of NEETs in Japan. It is often said that the low employment rate among young housewives is the result

of social restrictions imposed on women in the workforce in Japan. Therefore, there have been calls for more gender equality policies to be implemented to promote the continued employment of women after marriage and childbirth and to provide help for the development of childcare services and the proliferation of work-life balance movements within companies. Thanks to these efforts, it should be noted that the employment rate among 25 to 34 year-old females steadily increased through the 2000s.

Table 1. Population Aged 15 to 34 except Students and Composition

		Total		
		2012		2007
		Population	%	%
Employed		15,649.9	82.0	81.3
Regular Employees	(1)	10,701.6	56.1	56.4
Non-regular Employees	(2)	4,443.3	23.3	21.8
Self-employed	(3)	333.0	1.7	1.9
Other Employed	(4)	172.1	0.9	1.2
Non-employed		3,432.2	18.0	18.7
Job Seekers	(5)	1,180.0	6.2	6.0
Non-job Seekers	(6)	563.7	3.0	2.6
Unmarried House Workers	(7)	189.7	1.0	0.8
Schooling/Training	(8)	62.2	0.3	0.2
House wife/husband	(9)	1,375.0	7.2	8.7
Total		19,082.1	100.0	100.0
NEET				
Definition by OECD		3,308.4	17.4	18.1
Definition by Genda		753.4	4.0	3.4
Definition by MHLW		563.7	3.0	2.6

Unit, Population in thousand persons

Source, JILPT(2014)

Data, Employment Status Survey, Statistics Bureau

Definition of NEET by OECD: (5)+(6)+(7)+(9)

Definition of NEET by Genda: (6)+(7)

Definition of NEET by MHLW: (6)

The next largest subpopulation among NEETs is job seekers, which can be considered synonymous with the category “Unemployed” in the labor statistics. Until the 1990s, there had been no major unemployment policies targeting youths in Japan because historically the youth unemployment rate had been very low. However, in 1997 the youth unemployment rate began to rise and in the 2000s it was becoming more and more difficult for youths to find jobs. This prompted the government in 2003 to implement several youth employment policies to support the job-seeking



unemployed that were titled the “Challenge Plans for Youth Independence.”

Around that time, however, it was not discovered that not a few of jobless, unmarried youths had stopped looking for work and were not consequently captured within the unemployment statistics. Therefore, in our book titled NEET published in 2004, we defined the “NEET” to be youths who had given up looking for work, including unmarried house workers. And we called for the implementation of measures to support their inclusion in the labor market. Since 2004, the increasing number of NEETs has been treated as a serious social issue and in response the government redefined the not-in-labor force aged 15 to 34, excluding students or those engaged in housework, as “Youth Non-employed” or “NEET”, and began to implement several targeted policies. Thus, the characteristics of the Japanese NEET have become a shaped policy target in that the several actions have focused on those youths who have given up looking for work. I believe that the strategy of focusing on not-in-labor force youths has had a major impact on slowing the increase in the number of NEETs in Japan.

#### • Reducing the number of NEETs

Figure 1 shows data from the Labor Force Survey conducted by the Statistics Bureau of Japan showing the recent changes in the number of NEETs in Japan, which is the sum of the unemployed and those in not-in-labor force, excluding school students among the population aged 15 to 29. This definition of NEET seems to be almost equivalent to the one employed by the OECD’s NEET review.

In 2009 and 2010, there were approximately 2.40 million NEETs in Japan. In 2011, which was the year in which the Great East Japan Earthquake occurred, although it was impossible to fully complete the survey; it is estimated that the number of NEETs increased to 2.57 million in that year. In particular, the number of NEETs aged 15 to 19 substantially increased; this increase might be a result of the teenagers who were unable to go to school because of the damage caused by the earthquake, tsunami, and nuclear power plant incidents.

After 2012, the number of NEETs began to decrease every year until it reached a low of 1.64 million in 2016. There are several reasons for this decline in the number of NEETs. The first is that Japan’s continuing economic recovery and decreasing labor force has led to labor shortages in many sectors, which in turn has provided more opportunities for NEETs to find jobs.

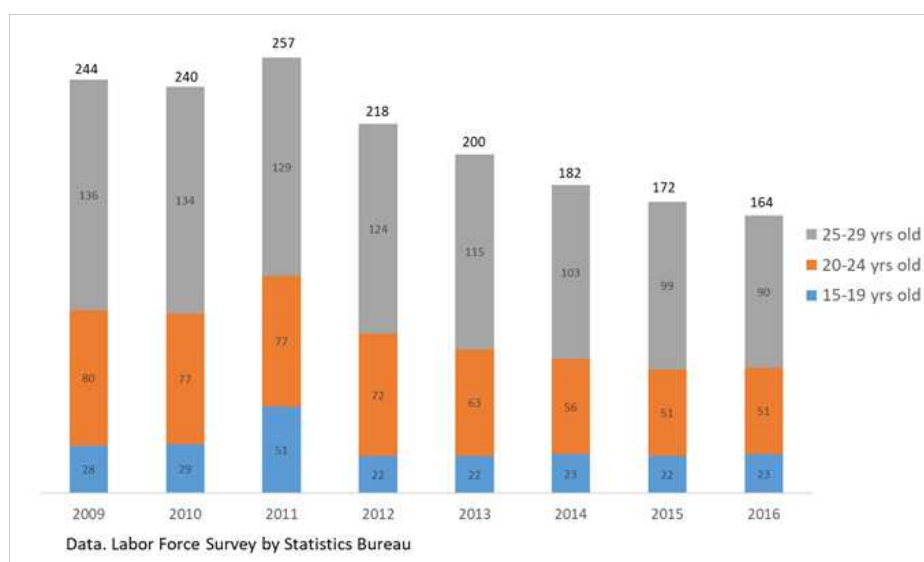


Figure 1. The Numbers of NEETs (in ten thousands)

The second reason is that the number of housewives, which accounts for a large proportion of jobless youths in Japan, is decreasing. Due to the increased implementation of maternity leave systems by companies, many working women are able to remain in the workforce after childbirths, so that it is becoming less common for women to retire workforces against their wills.

The third reason for the decline in the number of NEETs can be the implementation of several successful youth employment policies. For example, the Regional Youth Support Station (RYSS) was started in 2006, which provides support for NEETs to enter the job market at its many offices throughout Japan. In 2011, the nationwide job placement rate for the RYSS was only 42%; however, as the experts at the offices accumulated experience and skills, its rate increased to 62% in 2016. Now the RYSS is recently attempting to reach out to high-school dropouts by collaborating with high schools and is likely to play an even greater role in reducing the number of NEETs in Japan.

Figure 2 shows the ratio of NEETs among the Japanese population aged 15 to 29 stratified by sex. Although the overall number of 15 to 19 year-olds continues to decrease due to the declining birth rate, the number of NEETs decreased more, so that the ratio of NEETs to the corresponding population decreased. While the ratio

of NEETs to the population remains higher for males than for females, it continues to fall independent of sex. Figure 3 shows the ratio of NEETs to the population by age and we can see that the NEET ratio increases with age. Since 2012, the NEET ratio has continued to fall in the 20 to 24 and 25 to 29 age groups, while it has remained constant in the 15 to 19 age group.

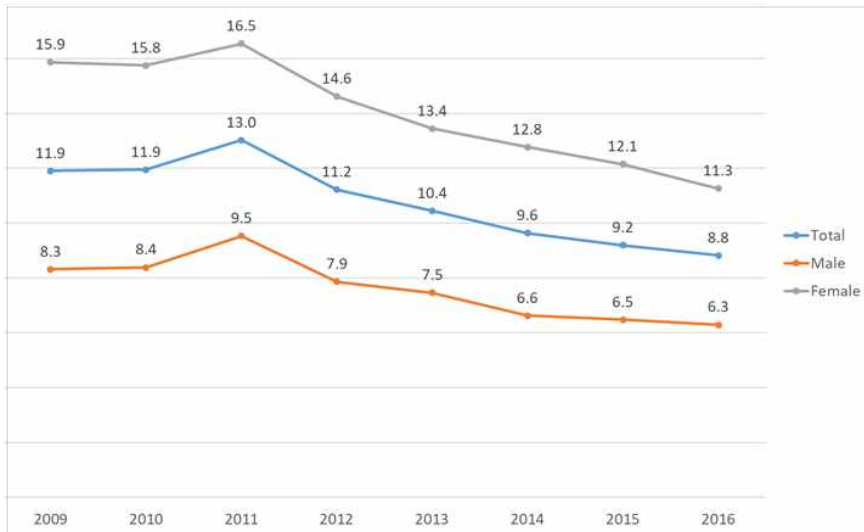


Figure 2. The ratio of NEET aged 15-29 by Sex category

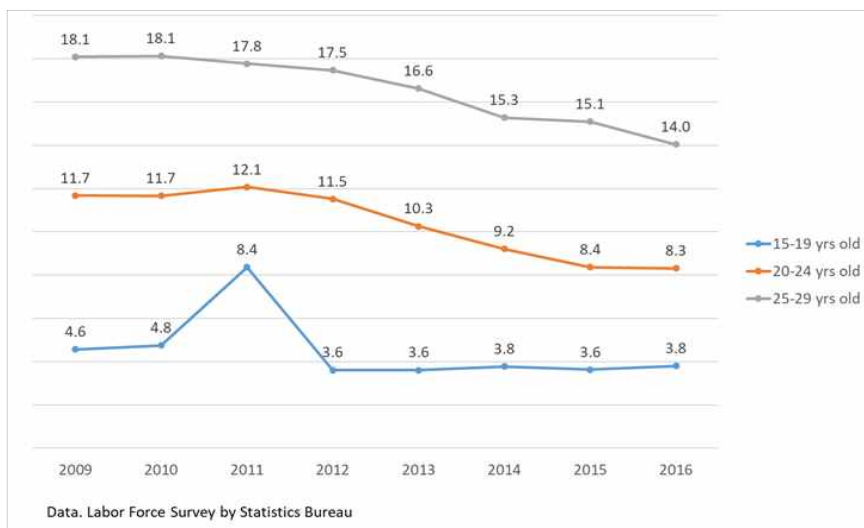


Figure 3. The NEET Ratio by Age category

Figure 4 shows the ratio of NEETs to the population excluding students, categorized as either active NEETs who are unemployed persons actively looking for work or inactive NEETs who are not-in-labor force without looking for work. As the OECD notes in their review, historically the number of inactive NEETs has always been greater than the number of active NEETs in Japan. While the ratios of active and inactive NEETs to the population declined from 2011 to 2016, inactive NEETs always account for almost two-thirds of the total number of NEETs. Therefore, greater support for inactive NEETs who have given up looking for work is required to reduce the total number of NEETs.

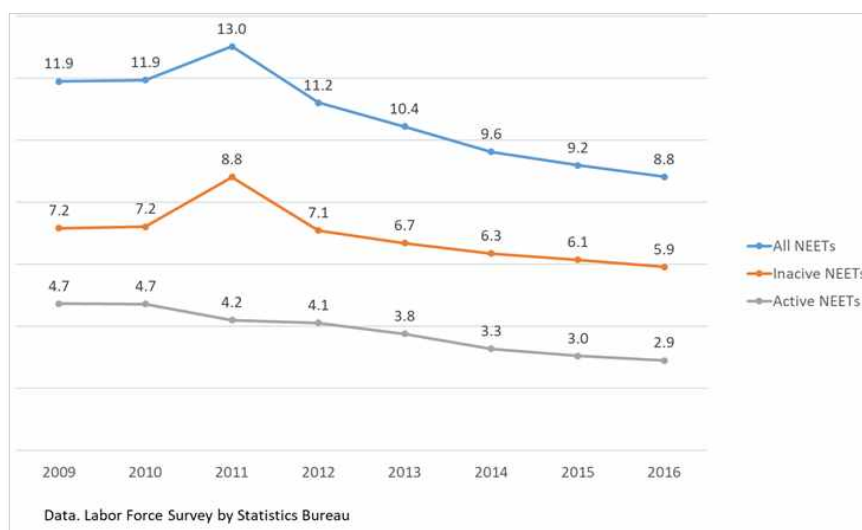


Figure 4. The ratios of NEETs aged 15-29 (%)

### • Inactive NEETs

What are the characteristics of inactive NEETs in Japan? Figure 5 shows the estimated population of non-employed, unmarried, 15 to 34 year-olds, excluding students, separated into active NEETs, and inactive NEETs. In addition, the inactive NEETs are further distinguished into the non-job-seeking NEETs who hope to work but are not actively looking for work, and the non-job-hoping NEETs who do not even hope to work and are not looking for work.

The number of active NEETs increased from 1992 to 2002. However, by 2015 it had decreased to almost half the level observed in 2002. This suggests that active NEETs are currently more likely to get jobs because of the recent favorable job

market conditions.

Among the inactive NEETs, on the other hand, the number of non-job-seeking NEETs increased from 1992 to 2002 at which point they accounted for almost half of the inactive NEETs. In the first half of the 2000s, many youths failed several job interviews and finally gave up looking for work as they felt that they would never find work.

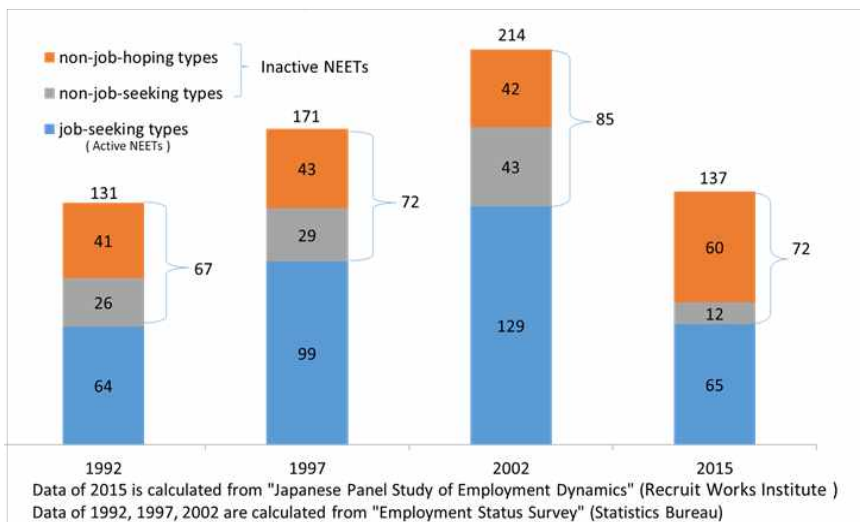


Figure 5. The Number of Non-Employed 15-to-34-year old Unmarried Population except Students (in ten thousands)

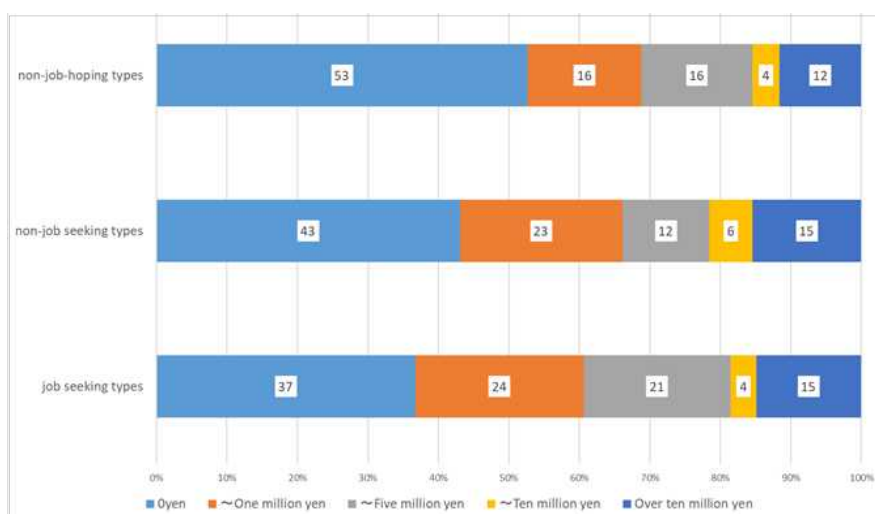
In 2015, however, the numbers of non-job-seeking inactive NEETs markedly decreased as well as active NEETs. This may have been because they found it easier to find jobs as there were huge increases in job offers in the market. At the same time, in addition to the RYSS, diffused public support offices managed by local government, which are called Job Café and several original activities managed by the non-profit organizations (NPOs) supporting NEETs and their families were becoming much more successful at securing job placements.

In contrast, the number of non-job-hoping inactive NEETs steadily increased from 2002 to 2015. Although there were around 400,000 non-job-hoping NEETs from 1992 and 2002, the number had increased to 600,000 in 2015. By definition, non-job-hoping NEETs have no hope of finding work and therefore do not ask for help from services such as the RYSS , Job Café, nor the NPOs. This is a serious issue

in Japan that needs to be resolved so that these non-job-hoping NEETs can turn to hope to work.

Figure 6 shows average household savings for the different NEET sub-categories. The data reveal that 53% of non-job-hoping NEETs belong to poor households with family members who have zero total savings, compared with lower percentages of non-job-seeking NEETs and active NEETs who belong to poor households. What this means is that for non-job-hoping inactive NEETs it is not only hard to make a living now but they are also unlikely to develop greater self-reliance as they age. When their parents die, older inactive NEETs lose the protection afforded by their family and are unable to live without additional national welfare aid.

An additional problem is that some non-job-hoping inactive NEETs become socially withdrawn and what is known in Japan as hikikomori. These NEETs do not venture outside their homes for extended periods of time, even up to periods of six months. For these people who could not visit the support offices, it is required to receive alternative supports such as outreach in order to develop the belief that they will be able to work through communal living with others. Further development of support measures will be critical to address the problem of inactive NEETs in Japan.



Data, Japanese Panel Study of Employment Dynamics by Recruit Works Institute in 2015

Figure 6. Category of NEETs aged 15-34 and Household Savings

• Solitary non-employed persons (SNEPs)

In addition to the recent large increase in the number of non-job-hoping inactive NEETs, there has also been a large increase in the number of jobless youths who have become isolated from their friends and acquaintances.

Figure 7 shows the population of non-employed, unmarried 20 to 59 year-olds, excluding students, stratified into those who spend some time each day communicating with friends and acquaintances (non-solitary non-employed persons), those who usually spend time only with their family members (family-type solitary non-employed persons), and those who usually do not spend any time with other people and are completely alone (individual-type solitary non-employed persons). Together, the second and the third types are defined as solitary non-employed persons, or SNEPs. The SNEP category naturally includes hikikomori mentioned above. Table 2 shows detailed definitions of them.

Table 2. The Definition of Solitary Non-employed Persons

Solitary Non-employed Persons (SNEP)	People who are between the ages of 20 and 59, unmarried, non-employed, and not in school, who normally spend all of their time alone or do not associate with anyone outside their own families.
Family-type SNEP	SNEPs who spent some time with their families during the designated two-day period.
Individual-type SNEP	SNEPs who did not spend any time even with family members and were completely alone during the designated two-day period.
Non-solitary Non-employed Persons	Those unmarried, non-employed people under the age of 60 who do not satisfy the definition of solitary non-employed persons.

Note. The non-employed persons are defined as those who work for less than 30 days in a year. Spending some time with family members mean that they can directly communicate with family members.

The total number of unmarried non-employed persons increased from 1996 to 2011. From 2001 to 2011, the number of SNEPs increased from 854,000 to 1,623,000, almost doubling within a decade. It is notable that during this time the number of family-type SNEPs markedly increased to account for a larger share of the total number of SNEPs.

Figure 8 shows the proportion of SNEPs relative to the population of unmarried,

non-employed persons stratified by age. Traditionally, the proportion of SNEPs has tended to be higher among the population aged over 30 years. However, it largely increased from 2001 to 2011 among youths aged 20 to 29. Although young, non-employed persons ever communicated daily with their friends, they now appear to lose those chances for communication if they are unable to find a job.

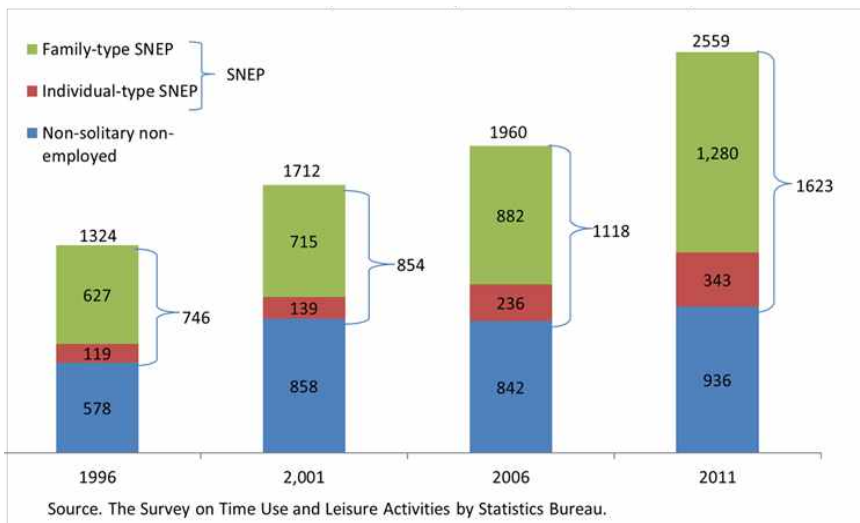


Figure 7. The Number of the Non-Employed 20-to-59-year old Unmarried Population (in thousands)

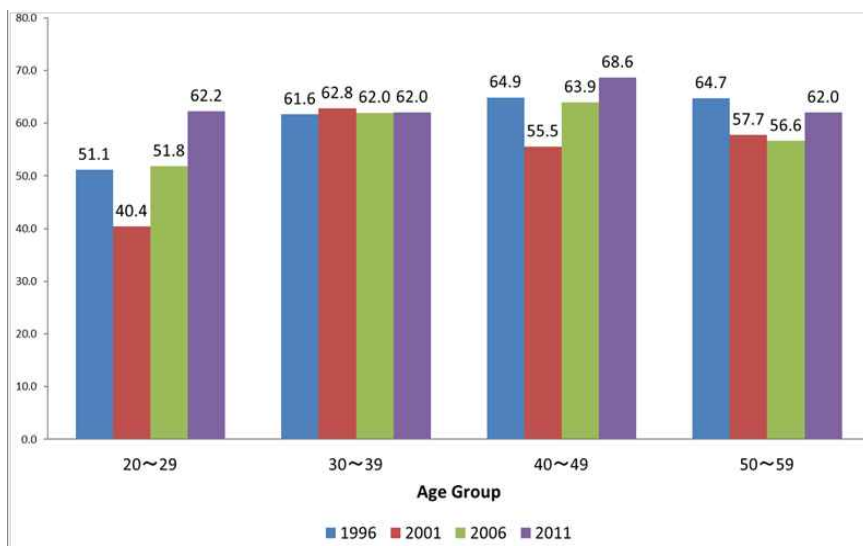


Figure 8. The Proportion of SENPs by Age Group (%)



Figure 9 shows the activities of job searches and hope for work in several categories, including in SNEPs. The data suggest that SNEPs are less likely to hope for work or to look for jobs compared with non-solitary non-employed persons. Such inactivity can be particularly observed with family-type SNEPs; The protection afforded by their family may prevent them from actively looking for work.

Young inactive NEETs will become middle-aged or senior inactive NEETs if they continue to stop job searching. SNEPs include both young and older inactive NEETs. To reduce the number of these inactive NEETs, it is crucial to develop opportunities for these NEETs to meet experts with the skills and experience to foster their social independences as soon as possible.

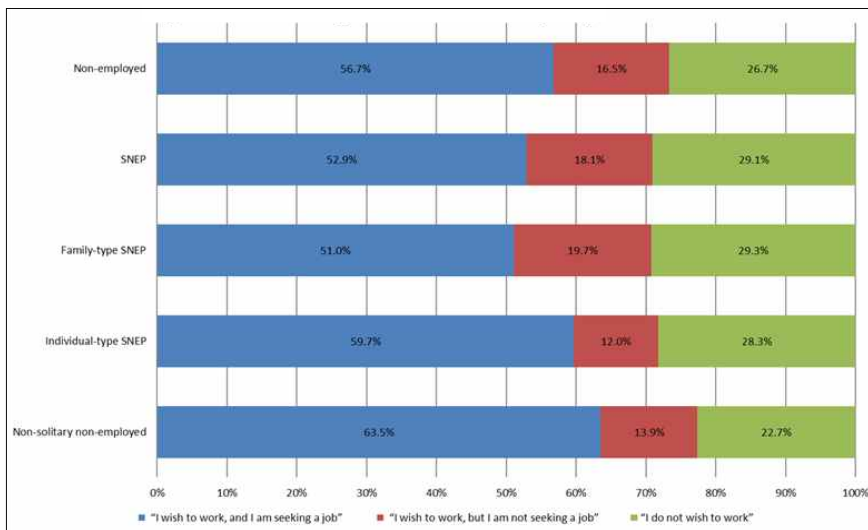


Figure 9. Job-seeking and Wishes to Work (2011)

#### • Future NEET-targeted policies

The number of NEETs has been steadily decreasing in Japan, which can be attributed to improvements in the labor market and several policies targeting NEETs that have been implemented since 2004.

However, there remain many inactive NEETs who have given up looking for work, and their number is increasingly. Most of these NEETs belong to poor households, and both the inactivity and the poverty are the significant barriers to them earning a living now and in the future.

In addition, the number of solitary non-employed persons who have fewer opportunities for communication with friends and acquaintances is also increasing

especially among jobless youths. Lack of communication with people outside of the family becomes a factor underlying the increase in the number of inactive NEETs. Therefore, effective measures to allow for greater communication opportunities are needed to address these increases.

The success of policies targeting on inactive NEETs in Japan suggests the importance of support experts who can help NEETs to develop their social independence. While the activities of RYSS, Job Cafés, and NPOs are increasing, there remain insufficient experts to effectively provide the necessary supports especially for inactive NEETs.

Although the total number of NEETs has decreased recently, the situation the remaining NEETs find themselves in is relatively more serious due to factors such as poverty of family and lack of social communication. In addition, as young NEETs age, the number of middle-aged hikikomori living with their elderly parents is increasing. Therefore, public programs to provide experts capable of responding to the individual difficulties which NEETs and middle-aged hikikomori face.

And further collaboration among supporting organizations in which the experts belong is essential to reduce the NEETs. For example, self-reliance support consortiums should be established, involving governmental and non-profit organizations, schools, companies, labor unions, and local communities at the national and local levels. These consortiums would coordinate the support organizations and institutions to provide individually tailored support for NEETs so that they are able to join the workforce and find long-term employment. The international exchange of information will also be important to understand and learn from the situations in other countries, and perhaps also develop actions to support the NEETs beyond national borders.

---

**Yuji Genda** Professor, University of Tokyo

Yuji Genda, Professor at the Institute of Social Science, University of Tokyo. Received a doctorate in economics from Osaka University specializing in labor economics.

His book, *A Nagging Sense of Job Insecurity*, received the Suntory Prize and the Nikkei Economic Book Award in 2002, that is published in English by the International House of Japan, Inc in 2005; "Jobless Youths and the NEET Problem in Japan,"

*Social Science Japan Journal*, 10(1), 2007, pp.23–40, "Long-term Effects of a Recession at Labor Market Entry in Japan and the United States" with Ayako Kondo and Souichi Ohta, *Journal of Human Resources* Vol.45, No.1, Winter 2010, pp.157–196, "Young, Japanese, and Not in Education, Employment, or Training:

Japan's Experience with the NEET Phenomenon," Sawako Shirahase ed., *Demographic Change and Inequality in Japan*, Melbourne: Trans Pacific Press, 2011, pp.76–97, "The Solitary Non-Employed Persons (SNEPs): A New Concept of Non-Employment," *Japan Labor Review* Vol.10, Number 4, 2013, pp.6–15.

---



세션 2

## 일본의 무업청소년(NEET) 문제

Yuji Genda

도쿄대학교 사회과학연구소 교수

### • 무업청소년(NEET)에 대한 OECD 리뷰

2017년 5월, 경제협력개발기구 (OECD)는 「청소년에 대한 투자: 일본 (Invest in Youth: Japan)」라는 무업청소년(NEET)과 관련된 상황에 대한 리뷰를 발표하였다. 이 무업청소년(NEET) 리뷰는 OECD 국가에서 최근의 장기적 경기 침체로 가장 큰 영향을 받은 청소년층인 15~29세 무직자의 현재 및 미래 전망을 점검하는 일련의 보고서들 중에서 가장 최신 보고서이다. 최신 데이터를 제공하는 것 외에도, 이 시리즈의 보고서는 또한 무업청소년(NEET)의 독립성을 향상시키고 그들의 능력을 강화하기 위한 정책 수단을 제안한다. 이 리뷰는 브라질 및 라트비아, 튀니지, 호주, 리투아니아, 스웨덴을 대상으로 발표되었다.

일본에 대한 OECD 리뷰는 일본에서 무업청소년(NEET)과 관련한 상황이 전반적으로 긍정적이라는 점을 강조한다. 해당 리뷰는 또한 교육성취도와 무업청소년(NEET)이 되는 것의 연관성이 약한 점과 일본에서 고등학교 중퇴자가 무업청소년(NEET)이 되는 일이 상대적으로 적다는 점을 강조한다. 이 리뷰는 또한 고등학교 졸업생을 노동인구에 포함시키고 공적 취업 지원을 통하여 회사와 학교 간에 긴밀한 관계를 형성함으로써 직업 불일치를 감소시키는 데 일본이 매우 성공적임을 보고한다. 일본에서는, 졸업하자마자 입사한 정규직 직원이 회사 내에서 직업훈련을 받으므로 장기적으로는 더 숙련된 직원이 될 가능성이 더 크다. 이 리뷰는 일본 청소년층이 무업청소년(NEET)이 되는 것을 방지하기 위하여 일본 정부가 제공한 포괄적 지원 시스템의 성공을 평가한다.

2000년대 초반은 일본 청소년층이 정규직 일자리를 찾는 데 큰 어려움을 겪었던 시기였으며 일본에서는 이 시기를 소위 “취업 빙하기(Employment Ice Age)라 부른다. 2004년, “무업청소년(NEET)”은 일본에서 잘 알려진 단어가 되었으며, 그 해, 마가누마 미에(Mrs. Mie Maganuma)와 함께 필자는 「NEET: 프리터도 아닌, 무직자도 아닌(NEET: Not Freeters, Not Unemployed)」이라는 제목의 책을 출간하였다. 이 책에서, 우리는 노동인구 참여 시도를 포기한 청소년의 수가 급격히 증가함을 주목하였고 이들 청소년이 자신들의 심각한 상황을 극복하도록 더 나은 지원을 할 필요가 있다고 역설하였다.

우리의 책과 여러 기타 에세이들을 출간된 후, 필자는 부모들로부터 편지를 받았는데 그 내용은 자신의 아이만이 경제활동인구에 진입하기를 포기하는 아이가 아니었고 많은 무업청소년(NEET)이 자신들의 상황에서 벗어날 수 있었다는 것을 알게 되어 안도하였다는 것이었다. 필자는 한 나라로서 젊은이들이 무업청소년(NEET)이 되는 것을 방지하게 만들었다는 점이 일본이 이룩한 가장 중요한 발전 중 하나라고 생각하는데, 이는 즉, 우리가 무업청소년(NEET)의 존재를 인정했고 오늘도 계속 인정하고 있다는 것을 의미한다. 오늘날, 대부분의 일본인이 “무업청소년(NEET)”라는 단어의 의미를 알며 이 단어가 젊은 일본 시청자를 겨냥하는 텔레비전 프로그램 및 웹사이트에서 흔히 사용되고 있다. 실제로, 일본의 인터넷에서 “무업청소년(NEET)”을 검색하면 “무업청소년(NEET)이 되는 것을 멈추기 위한 일자리 지원”이나 “히키코모리(hikikomori, 은둔형 외톨이) 극복을 위한 매뉴얼” 등의 제목으로 거의 2천5백7십만 개의 검색결과가 나온다. 하지만 무업청소년(NEET)에 대한 OECD의 리뷰는 현재 일본의 무업청소년(NEET) 수는 약 170만 명이며, 이는 15~29세 전체 청소년의 약 10%에 해당한다고 밝혔다. 이 수치가 다수의 주요 일본 미디어를 통해 보도되었을 때 많은 일본인이 놀랐는데 그 이유는 그들이 무업청소년(NEET)의 수가 훨씬 적을 것이라고 믿었기 때문이다.

## ● 광범위한 무업청소년(NEET) 분포

알다시피, 무업청소년(NEET)은 교육, 고용, 또는 훈련을 받고 있지 않은 일자리가 없는 청소년층을 말한다. 처음에 우리는 무업청소년(NEET)과 관련된 일본의 상황을 알아보기 위해 일본의 총무성 통계국이 5년마다 약 백만 명을 대상으로 조사하는 취업구조기본조사에서 발표된 데이터를 사용하였다. 최근 조사는 2012년에 실시되었다.

표 1은 일본의 청소년 고용 정책이 우선적으로 중점을 두고 있는 연령대인 15~34세 일본인 중 학생은 제외한 취업자 및 무직자(non-employed) 수를 보여준다. 2012년, 학생을 제외한 15~34세 인구 중 근 18%가 무직자였다. 만약 OECD의 무업청소년(NEET) 정의를 해당 그룹에 적용해 보면, 이들 중 무업청소년(NEET)은 17.4%를 차지한다. 여성 및 남성 가정주부는 7.2%로 일본 무업청소년(NEET)의 가장 큰 부분을 차지하고 있다.

종종 젊은 가정주부들의 낮은 고용률은 일본 여성 노동인구에게 부과하는 사회적 제한의 결과라고 한다. 따라서 결혼 및 출산 이후에도 여성이 계속해서 일을 하도록 장려하고 보육서비스의 발전과 회사 내에서 일과 삶의 균형의 확산을 돕기 위한 지원을 하는 양성평등 정책이 더 많이 실시되어야 한다는 요구가 있어 왔다. 이러한 노력들 덕에, 2000년대 내내 25~34세 여성의 고용률이 꾸준히 증가하였음을 주목해야 한다.

다음으로 무업청소년(NEET)에서 많은 부분을 차지하는 하위범주는 구직자들인데, 이들은 고용통계에서 “실업자(Unemployed)”분류와 동의어로 간주할 수 있다. 1990년대까

지, 일본의 청소년을 대상으로 하는 주요 실업정책이 없었던 이유는 역사적으로 청소년의 실업률이 매우 낮았기 때문이다.

표 1. 15~34세인구구성(학생제외)

		합계	
		2012	2007
		인구      %	%
취업자		15,649.9	82.0
정규직	(1)	10,701.6	56.1
비정규직	(2)	4,443.3	23.3
자영업자	(3)	333.0	1.7
기타근로자	(4)	172.1	0.9
무직자		3,432.2	18.0
구직자	(5)	1,180.0	6.2
비구직자	(6)	563.7	3.0
미혼가정종사자	(7)	189.7	1.0
학업/훈련	(8)	62.2	0.3
남/녀가정주부	(9)	1,375.0	7.2
합계		19,082.1	100.0
니트(NEET)			
OECD 정의		3,308.4	17.4
젠다유지정의		753.4	4.0
후생노동성정의		563.7	3.0

단위. 인구만명

출처. 일본노동연구 · 연수기구(JILPT, 2014)

데이터. 취업구조기본조사, 총무성통계국

OECD 무업청소년(NEET)정의: (5)+(6)+(7)+(9)

젠다유지무업청소년(NEET)정의: (6)+(7)

후생노동성무업청소년(NEET)정의: (6)

하지만, 1997년에 청소년실업률이 상승하기 시작하였으며 2000년대에는 청소년들이 일 자리를 찾는 것이 점점 더 어려워졌다. 이러한 현상이 정부로 하여금 2003년에 ‘청소년 자립 및 도전 계획’이라는 이름의 구직중인 무직자를 지원하는 다수의 청소년 고용 정책들을 시행하게 하였다.

그러나 그 당시에는 적지 않은 수의 무직에 미혼인 청소년들이 구직활동을 멈추었다는 것이 발견되지 못하였고 결과적으로 실업통계에 반영되지 않았다. 그로 인하여, 2004년 우리가 출간한 저서 「니트(NEET)」에서, 우리는 “무업청소년(NEET)”의 정의를 미혼인 가정종사자를 포함하는 구직을 포기한 청소년으로 정의하였다. 그리고 우리는 그들이 노

동시장에 편입되도록 지원하는 조치 시행을 촉구하였다. 2004년부터, 무업청소년(NEET) 수의 증가는 심각한 사회적 문제로 취급되었으며 이에 대응하여 정부는 학생이나 가정 종사자는 제외한 15~34세의 비경제활동인구를 “청소년무직자(Youth Non-employed)” 혹은 “니트(NEET)”로 재정의하였으며, 이들을 목표로 하는 여러 정책을 시행하기 시작하였다. 그리하여, 일본의 무업청소년(NEET)의 특징은 구직을 포기한 청소년들에게 중점을 두는 여러 조치를 취한다는 점에서 구체적인 정책 목표가 되었다. 필자는 비경제활동인구인 청소년에 중점을 두는 전략이 일본의 니트 수 증가를 둔화시키는 데 중대한 영향을 미쳤다고 생각한다.

### ● 무업청소년(NEET) 수 감축

그림 1은 일본 총무성 통계국이 실시한 노동력조사의 데이터로서 일본의 무업청소년(NEET) 수의 최근 변화를 시사 하는데, 이는 15~29세 인구 중 무직자와 비경제활동인구의 합계에서 학생은 제외한 것이다. 이 무업청소년(NEET)의 정의는 OECD의 무업청소년(NEET) 리뷰에서 사용된 정의와 거의 동일한 것으로 보인다.

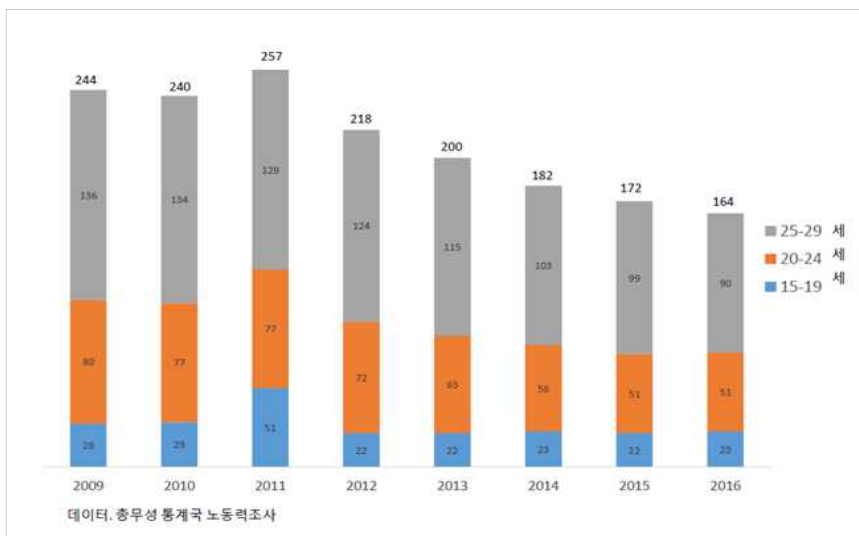


그림 1. 무업청소년(NEET) 수 (만 명)

2009년과 2010년에는 일본에 약 240만 명의 니트가 있었다. 2011년에는 동일본대지진이 발생하여 비록 통계조사를 온전히 완료하는 것이 불가능하였지만, 그 해 무업청소년(NEET)의 수는 257만 명으로 증가한 것으로 추정된다. 특히, 15~19세의 니트 수는 현저히 증가하였다. 이 증가는 지진 및 쓰나미, 원자력발전소 사고로 인한 피해 때문에 등교할 수 없었던 십대들을 반영한 결과일 수 있다.

2012년 이후, 무업청소년(NEET)의 수는 매년 감소하기 시작하여 2016년에는 164만 명이라는 최저치를 기록하였다. 이러한 무업청소년(NEET) 수 감소에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 일본의 지속적인 경제 회복 및 경제활동인구 감소로 인하여 여러 부문에서 노동력 부족을 초래하였고, 결과적으로 무업청소년(NEET)에게 일자리를 찾을 수 있는 더 많은 기회를 제공하게 되었다.

둘째, 일본의 무업청소년(NEET)의 큰 부분을 차지하는 가정주부의 수가 감소하고 있기 때문이다. 회사들의 출산휴가체제 시행이 증가하면서, 많은 근로여성들이 출산 후에도 경제활동인구에 남아있을 수 있게 되었고, 여성들이 자신의 의지에 반하여 일을 관두어야 하는 상황이 덜 보편적인 일이 되고 있다.

무업청소년(NEET) 수 감소의 세 번째 이유는 다수의 청소년고용정책을 성공적으로 시행한 데 있다. 일례로, 지역청소년서포트스테이션(the Regional Youth Support Station, 이하 RYSS)은 2006년 시작이 되었으며, 일본 전역에 위치한 다수의 RYSS가 보유하고 있는 구직시장에 무업청소년(NEET)이 진입할 수 있도록 지원한다. 2011년, RYSS의 전국적 취업알선율은 겨우 42%였다. 하지만, 사무소의 전문가들이 경험과 기술을 축적하면서, 그 비율이 2016년에는 62%까지 상승하였다. RYSS는 최근 고등학교와 협력하여 고등학교 중퇴자에게도 지원을 시도하고 있으며 일본의 무업청소년(NEET) 수 감소에 더 큰 역할을 할 것으로 보인다.

그림 2는 성별로 계층화한 15~29세 일본 인구 중 무업청소년(NEET)의 비율을 보여준다. 비록 출생률 감소로 인하여 15~ 19세 전체 인구수는 지속적으로 감소하지만, 무업청소년

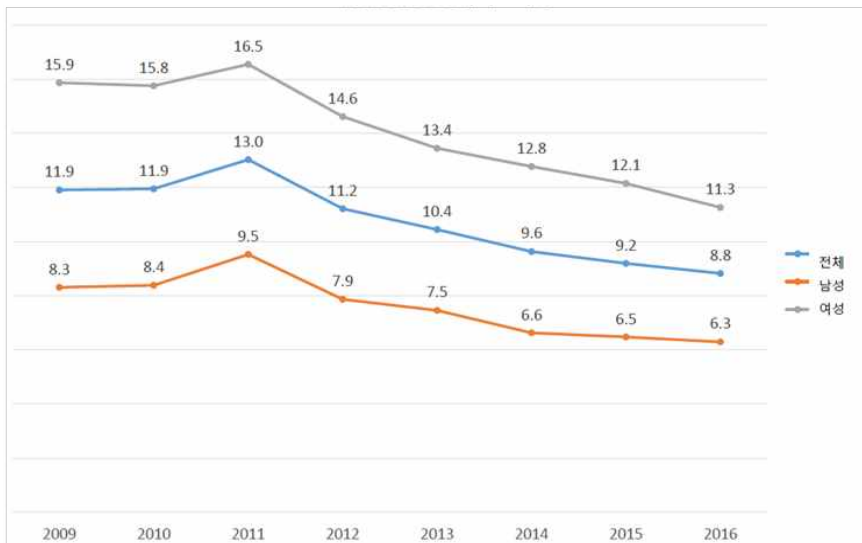


그림 2. 성별 15~29세 무업청소년(NEET) 비율

(NEET)의 수는 더 감소하였으며, 따라서 해당 인구 대비 무업청소년(NEET) 비율은 감소하였다. 여성보다는 남성의 인구 대비 무업청소년(NEET) 비율이 높게 나타났지만, 성별에 관계없이 인구대비 무업청소년(NEET) 비율은 계속해서 감소하고 있다. 그림 3은 연령계층별 인구 대비 무업청소년(NEET) 비율을 나타내며 연령이 증가함에 따라 무업청소년(NEET) 비율이 증가함을 알 수 있다. 2012년 이래로 무업청소년(NEET) 비율이 20~24세 및 25~29세 그룹에서는 계속 낮아졌지만 15~19 세 그룹에서는 비슷하게 유지되고 있다.

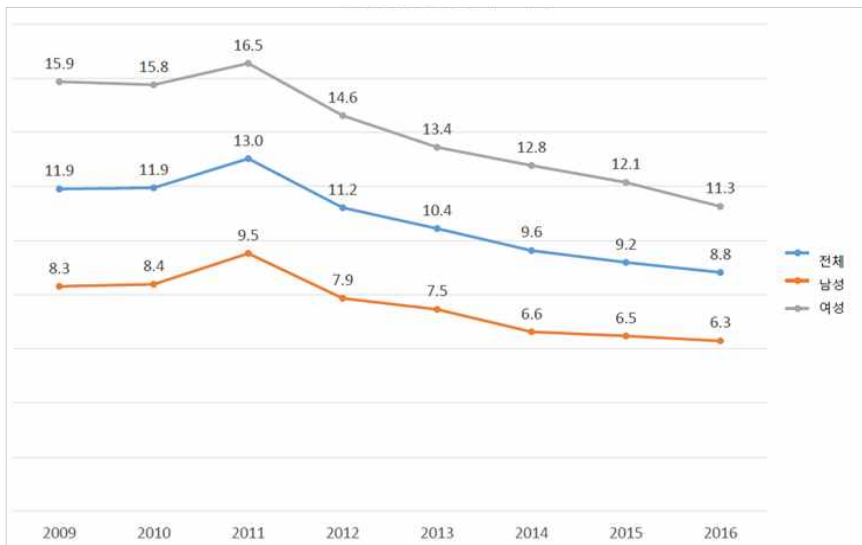


그림 2. 성별 15~29세 무업청소년(NEET) 비율

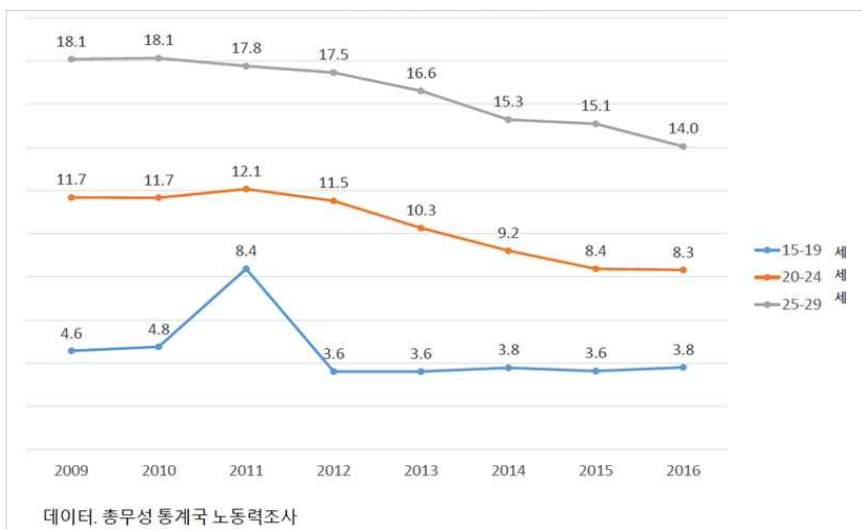


그림 3. 연령계층별 무업청소년(NEET) 비율



그림 4는 학생을 제외한 인구 대비 무업청소년(NEET)의 비율을 나타내는데, 적극적으로 구직 중인 능동적인 무업청소년(NEET) 또는 구직활동을 하지 않는 비경제활동인구인 소극적 무업청소년(NEET)으로 분류하였다. OECD가 리뷰에서 주목하였듯이, 일본에서는 능동적인 무업청소년(NEET) 수보다 소극적인 무업청소년(NEET)의 수가 역사적으로 항상 많았다. 2011년부터 2016년까지 인구 대비 능동적 및 소극적 무업청소년(NEET)의 비율이 감소한 동안, 소극적 무업청소년(NEET)는 항상 전체 무업청소년(NEET) 수의 3분의 2 정도를 차지하였다. 따라서 전체 무업청소년(NEET)의 수를 감축하기 위해서는 구직을 포기한 소극적 무업청소년(NEET)에 대한 지원을 더 확대하여야 한다.

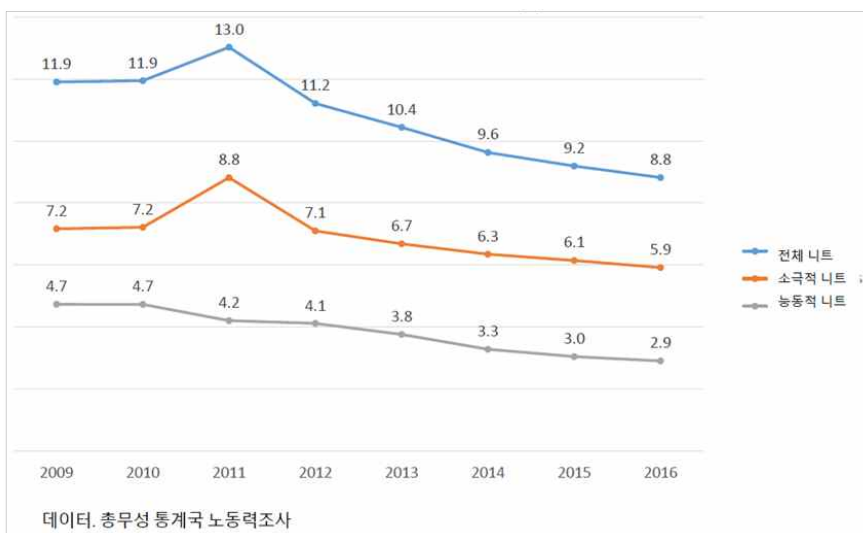


그림 4. 15~29세 무업청소년(NEET)비율 (%)

#### ● 소극적 무업청소년(NEET)

일본의 소극적인 무업청소년(NEET)의 특징에는 무엇이 있을까? 그림 5는 무직자며 미혼이고 15~34세이며 학생이 아닌 추정치 인구를 능동적인 무업청소년(NEET)과 소극적인 무업청소년(NEET)으로 구분하여 보여준다. 또한, 소극적인 무업청소년(NEET)을 일하기를 원하지만 적극적으로 구직을 하고 있지는 않은 비구직형 무업청소년(NEET)과 취업 자체를 희망하지도 않고 구직도 하지 않고 있는 비취업희망형 무업청소년(NEET)으로 한 번 더 세분화하였다.

1992년부터 2002년까지 능동적인 무업청소년(NEET)의 수는 증가하였다. 하지만, 2015년경에는 2002년 관측치의 근 절반 수준으로 그 수가 감소하였다. 이것이 시사하는 바는 능동적인 무업청소년(NEET)이 최근 양호한 취업시장 상황 덕에 현재 더 취업을 할 가능성이 높다는 것이다.

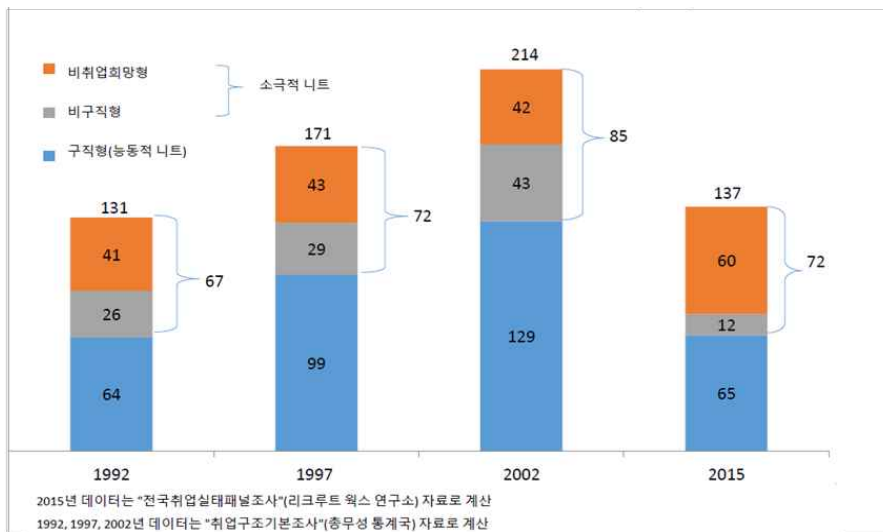


그림 5. 15~34세 학생 제외 미혼 무직자 인구 (만 명)

대조적으로, 소극적 무업청소년(NEET) 중 비구직형 무업청소년(NEET)의 수는 1992년부터 소극적 무업청소년(NEET)의 근 절반에 달하는 시점인 2002년까지 증가하였다. 2000년대 전반에는 많은 청소년이 여러 번 면접에서 떨어지고 자신은 절대 일자리를 찾지 못할 것이라고 느끼면서 중국에는 구직을 포기하였다.

그러나 2015년에는 비구직형인 소극적 무업청소년(NEET)의 수가 능동적 무업청소년(NEET)의 수만큼이나 현저하게 감소하였다. 아마도 이러한 현상은 시장의 일자리 수가 현격히 증가하면서 구직이 쉬워졌다는 것을 그들이 알게 되었기 때문일 것이다. 동시에, RYSS 외에도, 지방 정부가 관리하는 곳곳에 위치한 '잡카페(Job Café)'라고 부르는 공공 지원사무소와 무업청소년(NEET) 및 그 가족을 지원하는 NPO(비영리기구)가 운영하는 다수의 독창적인 활동들이 안정적인 취업 알선을 더 성공하도록 만들었다.

이와 대조적으로, 비취업희망형인 소극적 무업청소년(NEET)의 수는 2002년부터 2015년까지 꾸준히 증가하였다. 1992년과 2002년에는 비취업희망형 무업청소년(NEET)이 약 40만 명 정도였지만, 2015년에는 그 수가 60만 명으로 증가하였다. 정의에 의하면, 비취업희망형 무업청소년(NEET)은 취업이 가능하다는 희망이 없어서 RYSS, 잡카페, 또는 NPO 등의 도움도 구하지 않는다. 이는 일본의 심각한 이슈로서 이 문제를 해결하여 비취업희망형 무업청소년(NEET)이 일할 희망을 다시 가질 수 있도록 해야 할 것이다.

그림 6은 무업청소년(NEET)의 여러 하위 범주별 평균 가구 저축을 보여준다. 이 데이터를 통해, 빈곤가구에 속하는 비구직형 무업청소년(NEET)과 능동적 무업청소년(NEET)의 낮은 비율과 비교적으로, 비취업희망형 무업청소년(NEET)의 53%가 전체 저축액이 '0'인 가족구성원으로 구성된 빈곤가구에 속함을 알 수 있다. 이 수치가 의미하는 것은 비취

업희망형 소극적 무업청소년(NEET)은 지금 현재 생계를 꾸려나가기 힘들뿐만 아니라 나이가 들어도 자립심을 키우기 힘들 것이라는 점이다. 부모가 사망하면, 연령이 더 높은 무업청소년(NEET)은 가족이 제공하던 보호를 상실하고 추가적인 국가의 복지혜택이 없는 살 수 없다.



데이터: 2015년 리크루트 워크 연구소가 실시한 전국취업실태패널조사

그림 6. 15~34세 무업청소년(NEET) 범주 및 가구 저축

또 다른 문제는 일부 비취업희망형 소극적 무업청소년(NEET)은 사회적으로 퇴출된다는 것인데 일본에서는 이들이 은둔형 외톨이라고 알려져 있다. 이 무업청소년(NEET)은 장기간 집 밖으로 나가지 않고 때로는 그 기간이 6개월이 되기도 한다. 지원소를 방문할 수 없는 이런 사람들을 위하여, 타인과 함께 공동체적인 삶을 통해 일을 할 수 있다는 믿음을 가질 수 있게 하기 위하여 방문 서비스 등의 대안적 도움을 받을 수 있도록 해주어야 한다. 일본의 소극적 무업청소년(NEET) 문제를 해결하기 위해서는 추가적인 지원대책의 개발이 필수적이다.

#### ● 고립무업자(Solitary non-employed persons, SNEPs)

최근 비취업희망형 소극적 무업청소년(NEET) 수의 대규모 증가 외에도, 친구 및 지인들로부터 고립되어 무직이 된 청소년의 수가 상당한 증가를 보였다.

그림 7은 20~59세의 학생을 제외한 무직 및 미혼자인 인구를, 매일 친구와 지인들과 어느 정도 시간 동안 소통을 하는 유형(비고립형 무직자), 보통 가족구성원들과만 시간을 보내는 유형(가족형 고립무업자), 그리고 보통 타인과는 시간을 전혀 보내지 않으며 완전

히 혼자인 유형(개인형 고립무업자)으로 증화한 것이다. 두 번째와 세 번째 유형을 합쳐서 고립무업자, 혹은 SNEP로 정의한다. SNEP 유형은 자연적으로 위에 기술한 은둔형 외톨이를 포함한다. 표 2는 SNEP의 정의를 기술한 것이다.

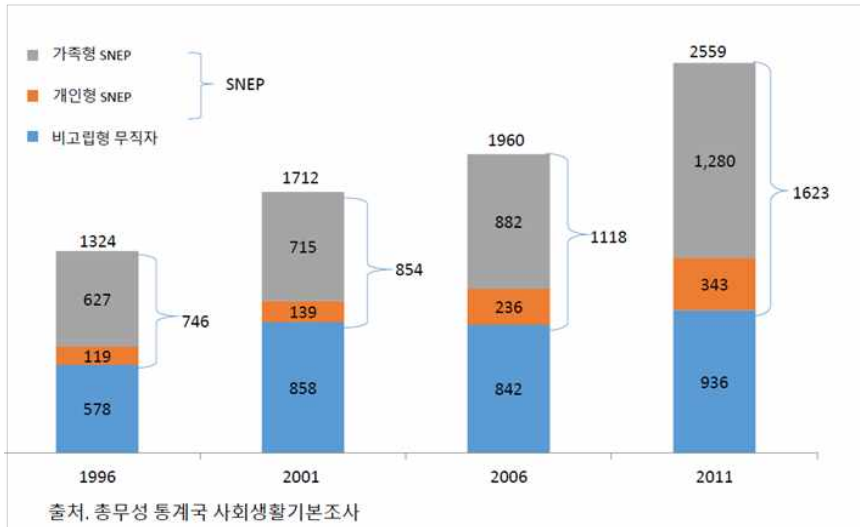


그림 7. 20~59세 미혼 무직자 인구 수 (만 명)

표 2. 고립무업자(SNEP) 정의

고립무업자 (Solitary Non-employed Persons, SNEP)	20~59세이며 미혼이고 학업중이 아니며, 보통 대부분의 시간을 혼자보내거나 가족외의 사람과는 어울리지 않는 무직자
가족형SNEP	정해진 2일 동안 가족과 약간의 시간을 보내는 SNEP
개인형SNEP	정해진 2일 동안 심지어 가족구성원과도 전혀 시간을 보내지 않고 완전히 혼자인 사람
비고립형무직자	60세 이하의 미혼이며 무직자인데 고립무직자의 정의에 해당되지 않는 사람

※ 무직자는 1년 중 근무일이 30일 미만인 사람으로 정의한다. 가족구성원과 시간을 보낸다는 것은 가족과 직접 의사소통을 한다는 것을 의미한다.

전체 미혼 무직자 수는 1996년부터 2011년까지 증가하였다. 2001년부터 2011년까지, SNEP의 수는 854,000 명에서 1,623,000 명으로 10년 만에 거의 두 배로 증가하였다. 같은 기간 동안 가족형 SNEP의 수가 현저히 증가하여 전체 SNEP 수에서 차지하는 비율이 더 커진 사실이 주목할 만 하다.

그림 8은 미혼의 무직자 인구 대비 SNEP의 비율을 연령계층별로 층화하여 나타낸 것이다. 전통적으로, SNEP의 비율이 30세 이상의 인구에서 높은 경향이 있다. 그러나, 2001년부터 2011년까지 20~29세 연령대에서 그 비율이 상당히 증가하였다. 친구와 매일 소통을 하기는 하지만 청소년 무직자인 이들은 만약 일자리를 찾을 수 없으면 의사소통의 기회를 상실할 것으로 현재 예상된다.

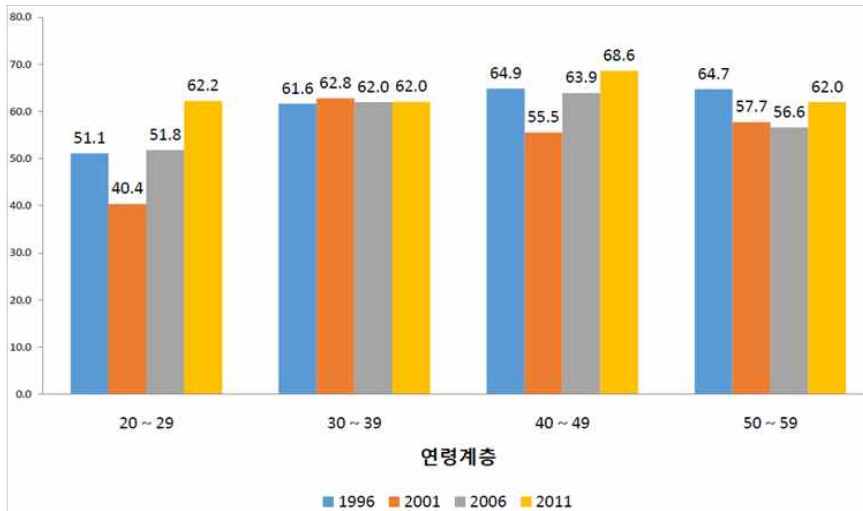


그림 8. 연령계층별 SNEP 비율 (%)

그림 9는 SNEP를 포함한 여러 범주의 구직활동 및 취업 희망도를 보여준다. 이 데이터는 비고립형 무직자와 비교할 때, SNEP는 취업을 희망하거나 구직활동을 할 가능성이 낮음을 시사한다. 이러한 소극적인 태도는 가족형 SNEP에서 특히 관찰될 수 있다. 가족이 제공해 주는 보호가 그들로 하여금 적극적으로 구직활동을 하는 것을 막을 수 있다. 소극적인 청소년 무업청소년(NEET)은 구직활동 중단을 계속하면 중년 혹은 고령의 소극적 무업청소년(NEET)이 될 것이다. SNEP는 청소년 및 그 이상 연령대의 소극적 무업청소년(NEET)을 모두 포함한다. 이러한 소극적 무업청소년(NEET)의 수를 감소시키려면, 가능한 한 신속히 이들 무업청소년(NEET)의 사회적 독립성을 키우도록 기술과 경험을 보유한 전문가들을 만날 수 있는 기회를 만드는 것이 중요하다.

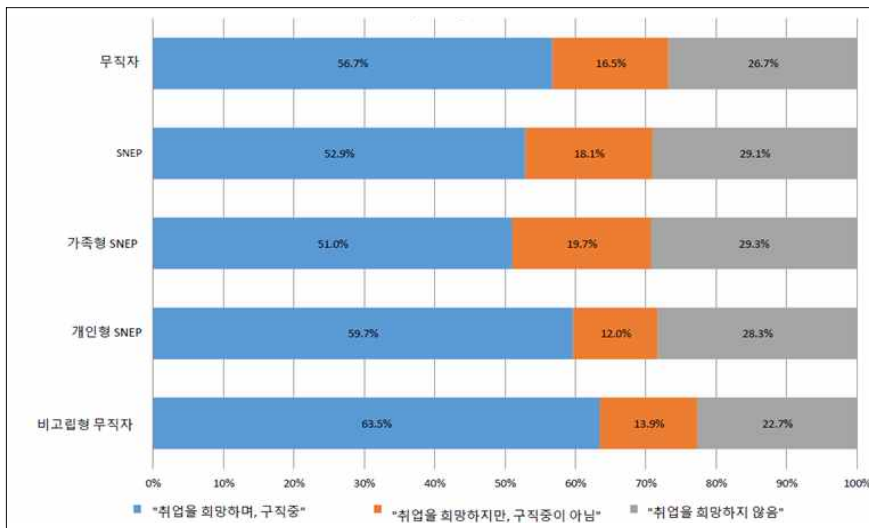


그림 9. 구직 및 취업 희망도 (2011)

### ● 미래의 무업청소년(NEET) 대상 정책

일본에서 무업청소년(NEET)의 수는 꾸준히 감소하고 있으며 이러한 이유로는 고용시장의 개선과 2004년 이래로 시행되어 온 무업청소년(NEET)을 대상으로 하는 여러 정책들을 들 수 있다.

그러나, 구직을 단념한 소극적 무업청소년(NEET)이 많이 남아있으며 그 수는 증가하고 있다. 대부분의 이런 무업청소년(NEET)이 빈곤 가구에 속하며, 소극적 태도와 빈곤 모두가 이들로 하여금 현재 및 미래에 생계를 꾸리는 데 있어 주요한 장벽이다.

뿐만 아니라, 친구 및 지인과 소통할 기회가 적은 고립형 무직자 수 또한 무직 청소년층에서 특히 증가하고 있다. 가족 외의 사람과의 소통의 부족이 소극적 무업청소년(NEET) 수 증가의 근원적 요인이 되었다. 따라서, 이러한 증가를 해결하기 위해서는 더 많은 의사소통의 기회를 허락하는 효과적인 조치가 필요하다.

일본에서 소극적인 무업청소년(NEET)을 대상으로 하는 정책의 성공은 무업청소년(NEET)의 사회적 독립성 발전에 도움을 줄 수 있는 지원 전문가의 중요성을 시사한다. RYSS, 잡카페, NPO의 활동이 증가하고는 있지만, 특별히 소극적인 무업청소년(NEET)을 대상으로 하여 필요한 지원을 효과적으로 제공할 수 있는 전문가가 여전히 부족하다.

전체 무업청소년(NEET)의 수는 최근 감소하였지만, 가정의 빈곤 및 사회적 의사소통의 부족 등의 요인으로 인하여, 남아있는 무업청소년(NEET)이 같은 자리에 머물게 되는 상황이 상대적으로 더 심각하다. 또한, 청소년층인 무업청소년(NEET)이 나이가 들면서, 고령 부모와 함께 사는 중년의 은둔형 외톨이 수가 증가하고 있다. 따라서 무업청소년

(NEET)과 중년 은둔형 외톨이가 당면한 개인적 어려움에 대응할 수 있는 전문가를 제공하는 공공프로그램이 필요하다.

또한 무업청소년(NEET)을 감소시키기 위해서는 전문가가 속한 지원조직 간의 추가적인 협력이 필수적이다. 예를 들어, 정부 및 비영리기구, 학교, 회사, 노동조합, 지역 사회에서 국가 및 지역적 차원의 자립 지원 컨소시엄을 설립해야 한다. 이 컨소시엄은 지원조직과 기관들을 조율하여 무업청소년(NEET)에게 개인 맞춤형 지원을 제공함으로써 그들이 경제활동인구에 편입하고 장기적 고용을 모색할 수 있게 할 것이다. 다른 국가의 상황을 이해하고 학습하기 위하여 국제적 정보 교류 역시 중요할 것이며, 어쩌면 국경을 초월하여 무업청소년(NEET)을 지원하는 행동을 만들어낼 수도 있을 것이다.

---

**Yuji Genda** Professor, University of Tokyo

Yuji Genda 교수는 오사카대학에서 노동경제학으로 박사 학위를 받았으며, 현재 도쿄대학 사회과학연구소에서 근무하고 있다.

유지 교수의 저서 '일자리 불안이 가져오는 성가신 기분(A Nagging Sense of Job Insecurity)'은 산토리(Suntory)상과 니케이경제서적상을 2002년에 수상했으며, 일본인터내셔널하우스(International House of Japan)는 2005년에 이 책을 영어판을 출간하기도 했다.

또한, 일본사회과학저널(23-40 페이지, 10(1), 2007년)에 '일본 내의 무직 젊은이들과 NEET 문제'를 게재했으며, 아야코 콘도 및 소우이치 오타와 함께 인적자원저널(157-196 페이지, Vol.45, 1권, 2010년 겨울)에 '경기 불황이 일본과 미국 내의 노동시장 진입에 미치는 장기적 영향'을 실었다.

이외에도, '일본의 젊은 NEET족: 일본이 경험한 닛트 현상'(사와코 시라하세 편집, 일본의 인구통계 변화와 불평등(76-97 페이지, 2011, 멜버른 트랜스퍼시픽프레스))을 출간했으며, '무직상태의 외로운 사람(The Solitary Non-Employed Persons): 무직의 새로운 개념'(일본노동리뷰, Vol.10, 4권 6-15 페이지, 2013)도 발표했다.



◆ 세션 2. 일본과 이스라엘의 무업청소년 현황 및 정책 동향 ◆

**이스라엘의 무업청소년(NEET) 실태 연구:  
특성, 니즈, 정책을 중심으로**

NEET Youth and Young Adults in Israel: Characteristics,  
Needs and Policies

Paula Kahan-Strawczynski  
Senior Researcher, Myers-JDC-Brookdale Institute

---





---

**Session 2**

---

## **NEET Youth and Young Adults in Israel: Characteristics, Needs and Policies**

---

**Paula Kahan-Strawczynski**

Senior Researcher, Myers-JDC-Brookdale Institute

---

### **1. Introduction**

Interest in the transition to adulthood of young people in general, and in particular those at risk, has been increasing throughout the world in the last two decades. At the same time, there is growing recognition that not enough has been done to assist them in this complex transition. NEETs (not in education, employment or training) may be considered one of the groups of young people at risk. However, NEETs are a heterogeneous group in terms of the causes and duration of their disengagement, their social and educational backgrounds and their prior work experience. In some cases, the disengagement period may be an "in-between" phase, usually from choice. In others cases, it appears to be a long-term and even chronic situation, due either to external conditions or to difficulties to engage and higher levels of exclusion.<sup>1)</sup> This group of NEETs, which is also identified as "sustained" NEETs,<sup>2)</sup> require special attention and comprehensive approaches to address their unique needs.

There may also be short- and long-term implications for NEETs. Young people who are not currently participating in education, employing or training are more likely than their peers to have low levels of skills, to remain unemployed in the future, to work in part-time (rather than full-time) jobs and to earn less.<sup>3)</sup> Moreover, many of them may be characterized by drug and alcohol misuse, poor health, parenting at a young age and/or criminal involvement.<sup>4)</sup> Research also highlights negative psychological effects, including depression, lack of a sense of control over

---

1) Cherry HL Tam, Diego Busiol and Tak Yan Lee, 2016.

2) Thomas Spielhofer et al., 2009.

3) Andrew Sum et al., 2003:20.

4) Bob Cole et al., 2002; Sue Maguire and Jo Thompson, 2007.

their lives, and dissatisfaction with life in general.<sup>5)</sup> Furthermore, they can have an inter-generational effect that acts as an impediment to social mobility.<sup>6)</sup>

As mentioned, external conditions play a role in long-term disengagement. For example, structural changes in the economy have changed the nature of the youth labor market, reducing the number of entry-level jobs and increasing employers' demand for higher skills. These changes have imposed particular difficulties for young adults with a low level of formal education and poor skills,<sup>7)</sup> including those who spend time as NEETs.

This paper presents current data on NEETs in Israel aged 15 to 29, with emphasis on the characteristics and needs of those aged 23-26, based on a national survey. In addition, the paper identifies the main current aid policies aimed at facilitating their re-integration in education, training or work, and policies for preventing dropout among those aged under 18, who are at risk of early school leaving. Finally, the paper suggests further programmatic directions.

## 2. Current Situation of NEET Youth and Young Adults in Israel

### 2.1 Social Background

Israel has a population of about 8.5 million people, who belong to different ethnic groups. At the end of 2015, there were 1,867,040 citizens aged 15-29, who made up 22.1% of the total population – 73.8% were Jewish and 26.2% Arab (including a majority of Muslim and a minority of Christians and Druze). Eleven percent of the citizens at this age were immigrants and 10% were ultra-Orthodox Jews.<sup>8)</sup>

Israel has a developed economy with an annual per capita GDP (Gross Domestic Product) of \$37,500 – lower than the OECD average (\$42,094) but similar to New Zealand, Italy, Spain and South Korea.<sup>9)</sup> While in terms of per capita GDP, Israel is ranked in the middle of the OECD countries, in terms of poverty it has the highest rate (19.6%) – close to the US, Mexico, Turkey and Chile (OECD average: 11.5%).<sup>10)</sup> Poverty rates are highest among the Arab and ultra-Orthodox minority groups.

---

5) John Bynner and Samantha Parsons, 2002.

6) Cabinet Office, 2011:55.

7) Cynthia Miller and Kristin E. Porter, 2007.

8) Statistical Abstract of Israel, 2016.

9) OECD, 2013.

10) OECD stat, 2013.

According to the Central Bureau of Statistics (CBS) data, 43% of Arab young adults aged 18-24 live in families below the poverty line in comparison with 15% of their Jewish peers. The poverty rate for the ultra-Orthodox young adults (18-24) is 50%.<sup>11)</sup> Both of these populations tend to have larger families, and, as will be described in further detail below, they have poor educational outcomes and low employment rates.

A unique characteristic of Israeli society, which is relevant to the transition to adulthood, is the fact that the great majority of Jewish 18-year-olds are conscripted into mandatory service in the Israel Defense Forces (IDF), for a period of two or three years (women and men, respectively). In 2014, 73% of men and 58% of women ages 20-24 were serving or had served in military service.<sup>12)</sup> Those who for any reason are not enlisted into military service, have the option of volunteering for civilian national service. For many of these young adults, military (or civilian national) service offers the opportunity of powerful experiences, in which they may assume considerable responsibility, which contribute to the development of emotional and instrumental competences.<sup>13)</sup> Furthermore, military service may serve for some as a platform for acquiring an occupation/profession that could serve them subsequently in civilian life. On the other hand, the military or national service delays the process of exploring career and vocation options<sup>14)</sup> and entry into tertiary education and the labor market.

Another growing feature of the transition to adulthood among many Israeli young people is the tendency in the last two decades to take an extended trip, mostly to the Far East or South America, upon completion of military or national service.<sup>15)</sup> These trips usually last anything from a couple of months to one year and constitute a transitional phase of elective disengagement from employment and education. It has been estimated that 40,000 young Israelis take these trips annually.<sup>16)</sup> Most of them return to Israel at the end of their journey and go on with their lives in a normative fashion.

---

11) Special analysis from the CBS 2014 Household Expenditure Survey, in Paula Kahan-Strawczynski, Sharon Amiel and Viacheslav Konstantinov, 2016.

12) Special analysis from the CBS 2014 Social Survey, in Paula Kahan-Strawczynski, Sharon Amiel and Viacheslav Konstantinov, 2016.

13) Ofra Mayseless, and Miriam Scharf, 2003:7; and Ofra Mayseless, 1993:34.

14) Ofra Mayseless, and Miriam Scharf, 2003.

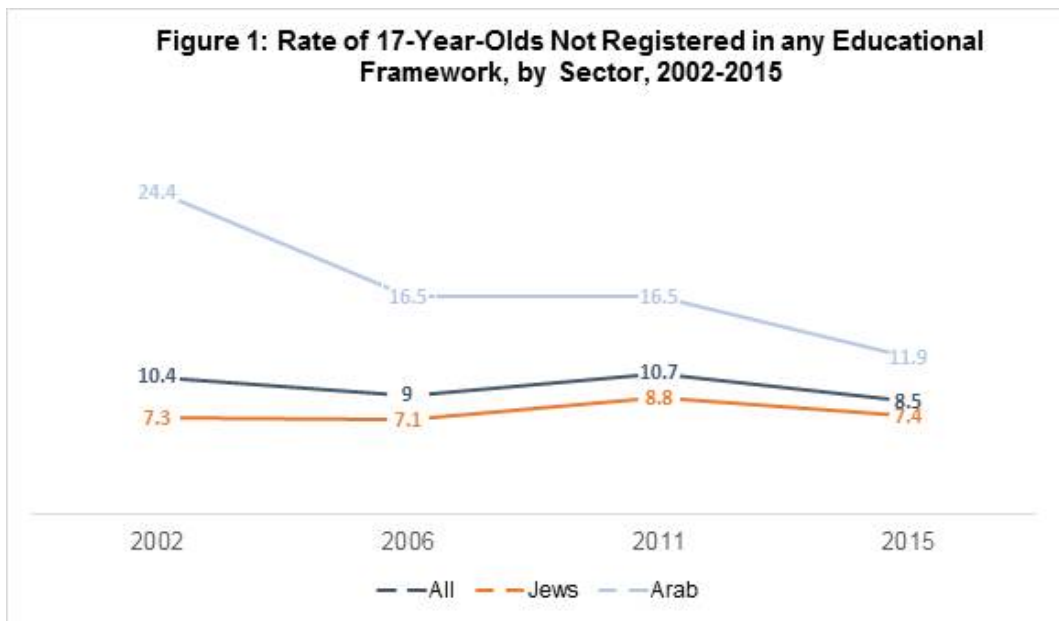
15) Shmuel Shulman, Sidney J. Blatt and Sophie Walsh, 2006:231.

16) Yasmin Gil, 2010.

## 2.2 Education

School attendance in Israel is mandatory and free from age 3 to 18. The school attendance rate in Israel is relatively high. In 2015, 8.5% of 17-year-olds were not registered in any education setting (Figure 1).<sup>17)</sup> Over the years, the non-attendance percentage has been higher in the Arab school system than the Hebrew-speaking system. In both sectors, the percentage of those not attending school is higher among the boys than among the girls.

In the past, leaving school altogether was the main cause for concern among policymakers. Recently, however, attention has also been paid to what has been termed "hidden dropouts," characterized as students who are physically present in the classroom, but do not function scholastically, disengage from the existing school activities, and feel alienated from class and from school.<sup>18)</sup> Accordingly, the advancement of low-achieving students who experience school adjustment difficulties has been one of the most important goals of the education system in Israel in the past decade.<sup>19)</sup>



Source: Statistical Abstract of Israel, 2002 to 2016

17) Statistical Abstract of Israel, 2002 to 2016.

18) Dalia Ben Rabi et al., 2014:2.

19) Miriam Cohen-Navot et al., 2009:14.

As a result of policy and programs developed to achieve this goal,<sup>20)</sup> over the years there has been a decline in the dropout rate in secondary schools in Israel. Between 2002 and 2015, there was a considerable decline in the percentage of 17-year-olds not attending in Arabic-speaking schools, from 24.4% to 11.9% (Figure 1). Although the gap between the Arabic and Hebrew-speaking schools has decreased over the time, there is still a significant difference.

In 2014, the upper-secondary graduation rate in Israel (including general education and vocational programs) was 90%, which is higher than the OECD average (85%) and close to Australia, Canada and Germany.<sup>21)</sup>

According to available data for 2014, 41% of the 15-19 year-old students in Israel enrolled in upper secondary education schools were in a technological/vocational track, similar to the OECD average for this age group (40%).<sup>22)</sup> The percentage has remained more or less constant over the years. For historical reasons vocational education and training (VET) in Israel suffers from organizational fragmentation. The vast majority of the students (92%) go to general schools that offer a variety of technological/vocational subjects, at different levels, under the supervision of the Ministry of Education. Eight percent study in vocational schools, under the supervision of the Ministry of Labor and Social Affairs. Only 7% of all students in VET (in general or vocational schools), study in settings, which incorporate work experience.<sup>23)</sup> The fragmentation makes it less likely that employers will see the programs as "their programs" and hinders employer's engagement.<sup>24)</sup> Moreover, the image of VET is negative and many parents avoid sending their children to such programs. This is especially true for the vocational schools under supervision of the Ministry of Labor and Social Affairs.<sup>25)</sup>

Despite the high percentage of students who complete 12 years of schooling, it should be noted that in 2015, a much lower percentage of 17-year-olds received full matriculation certificates: 58.8% (62.4% of Jews and 48.4% of Arabs). An even smaller percentage - 48.8%, received matriculation certificates that meet university admission

---

20) A full description of policies and programs will be presented in section 4.

21) OECD 2016 Education at Glance, 2016:56.

22) OECD 2016 Education at Glance, 2016:294.

23) Asaf Vaininger, 2016.

24) Musset, Pauline, Malgorzata Kuczera and Simon Field, 2014:49.

25) Musset, Pauline, Malgorzata Kuczera and Simon Field, 2014:5.

criteria (52.5% of the Jews and 37.5% of the Arabs).<sup>26)</sup> In addition, according to data from the Manpower Training and Development Bureau of the Ministry of Labor and Social Affairs, some 64% of all vocational school graduates are entitled to a vocational certificate and a diploma.<sup>27)</sup> In other words, the data indicate that a considerable percentage of students who finish general or vocational secondary school do not achieve a matriculation certificate or a vocational certificate that will help them integrate into further education or employment.

### 2.3 Participation of Young Adults in the Labor Market

As noted above, most of the youth in Israel up to age 18 are enrolled in the education system and after that age, the majority of Jewish (and Druze) young adults serve in the IDF. Most of the ultra-Orthodox young adults do not enlist in the IDF, but the majority of them attend their own study frameworks, after the age of 18. Therefore the age most relevant for data about young adults entering the job market in Israel is 23-24 and over.

At the end of 2016, the unemployment rate in Israel was 4.4% of the labor force, which is lower than the OECD average of 6.2%; the labor force participation rate for ages 15-64 was 72.2, compared to OECD average of 71.3.<sup>28)</sup>

Among young adults aged 25-29, the unemployment rate was 6.7% (Jews: 6.8% and Arabs: 6.3%) and the participation rate in the labor force was 80.8%. As shown in Figure 2, Arabs and ultra-Orthodox have a low participation rate in the labor force: 65.4% and 66.7% respectively, compared to 84.6% of the Jews in this age group. Rates are especially low among Arab women (44.8%) and ultra-Orthodox men (48.8%).<sup>29)</sup>

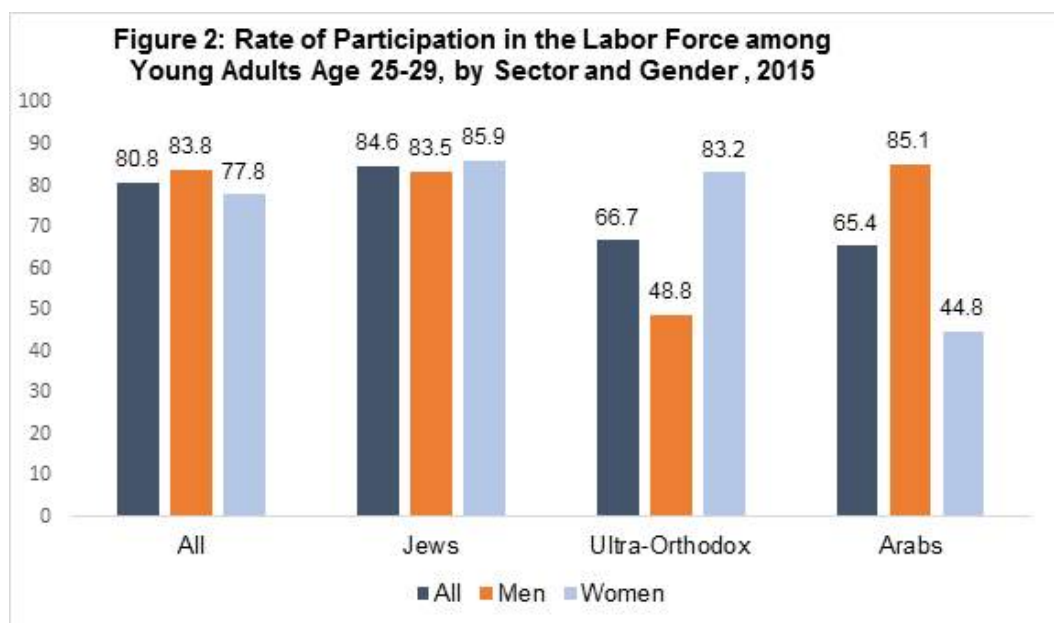
---

26) Special analysis of CBS file on population (2014) and Matriculation exams file of Ministry of Education, 2014/15.

27) Ministry of Economy website, access October, 10, 2016, in Judith King et al., 2017.

28) OECD Statistics, 2016.

29) Special analysis of the CBS 2014 Labor Force Survey, 2015.



Source: Special analysis of the CBS 2014 Labor Force Survey, 2015

## 2.4 The NEET Group

Given the above data regarding the high school enrollment rate and low unemployment rate, Israel enjoys relatively low rates of NEETs. Among those aged 15-29 the rate is 14.1%, similar to the OECD average (14.6%) and similar to the US and Finland.<sup>30)</sup> It is important to note that since 2012, Israel has included young adults during their compulsory military service as part of the Israeli labor force.<sup>31)</sup>

According to available data in 2015<sup>32)</sup>, the rate of NEET young adults in Israel is lower than the OECD average at ages 25-29, while in the 15-19 and 20-24 age cohorts, the rates in Israel are slightly higher than the OECD average (see Figure 3).

## 3. Characteristics and Needs of NEET Young Adults in Israel

In 2010, Myers-JDC-Brookdale Institute (MJB) conducted a comprehensive national survey of diverse groups of young adults aged 23-26 who had particular difficulties integrating into the labor market.<sup>33)</sup> One such group comprised young adults who

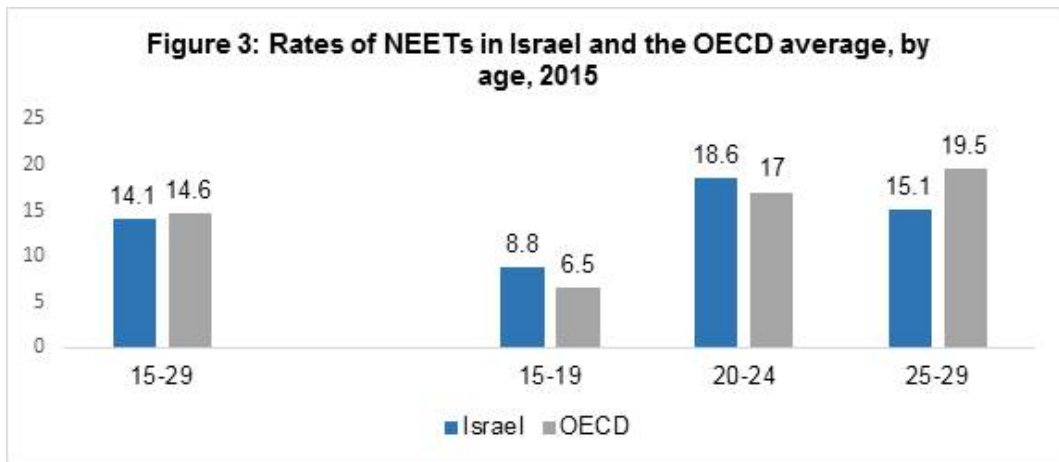
30) OECD Data, 2016.

31) Young adults doing civilian national service were already considered part of the labor force before 2012.

32) OECD Data, 2016.

33) Denise Naon et al., 2014.





Source: OECD data, 2015

were neither working nor studying in a post-secondary framework and who did not intend to start such studies in the coming year (hereinafter NEET young adults). The estimated size of this group in the total population of young adults aged 23-26 was 49,000 or 11% of the age group. The study goal was to increase awareness of the needs of NEET young adults in Israel, to identify subgroups that are more vulnerable, and to serve as the basis for planning policies and programs to support them. The national survey was implemented in two phases. In the first phase, a brief interview (using a screening questionnaire) was carried out with a national sample of the population aged 23-26 (some 5,450 respondents). This sample was weighted to represent the overall population of young adults 23-26. This screening was used to identify and interview a sample of the three populations on which the whole study focused (some 1,200 respondents). Around 400 young people were NEET.

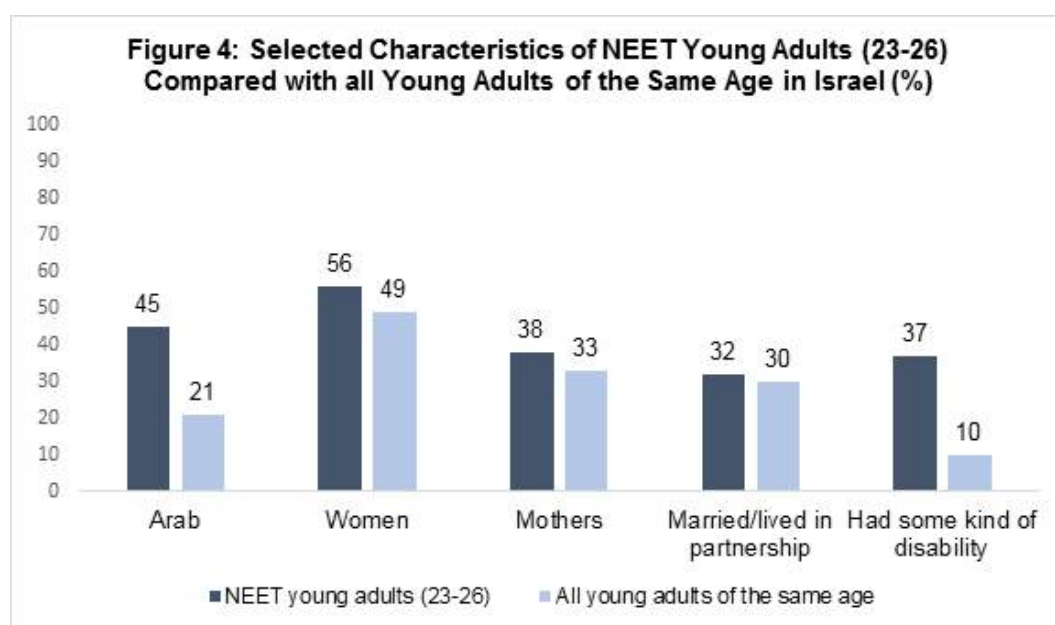
The data were analyzed by Arab and Jewish sectors (distinguishing between men and women in each sector). Some of the data were also analyzed by level of education and by disabilities. Only a few outstanding differences between those groups will be presented in this paper.

### 3.1. Socio-Demographic Characteristics and Main Activities of NEETs

The group of NEET young adults is not homogenous and comprises individuals from different backgrounds and with different experiences. Compared to all young adults of the same age in Israel, a greater percentage of those in the survey were

Arab (21% vs. 45%, respectively); women (49% vs. 56% respectively); and had some kind of disability (10% vs. 37% respectively) – see Figure 4. Twenty-six percent had a physical, sensory, intellectual or mental disability and 11% had learning disabilities and/or attention deficit hyperactivity disorder (ADHD).

Altogether, 32% of those in the survey were married or lived in partnership – the percentage was higher among women (46% vs. 15% among men). Twenty-six percent were parents (38% of the women vs. 11% of the men). The percentage of married NEETs was higher among Arabs (41% vs. 25% Jews). A high rate (57%) of the young adults in the survey lived in localities with a low socioeconomic ranking (clusters 1-4 out of 10).



Sources: MJB National Survey, 2010; CBS Labor Force Survey, 2008; CBS Social Survey, 2007

With regard to their main activity at the time of the survey, the findings reveal that 24% had no specific occupation, while the remainder were taking care of the home/children (35%), participating in short-term courses (not in training courses) (16%) and/or taking care of health problems (16%). In addition, 7% were in a transition period (e.g., moving house or locality, returning from a long journey abroad, or getting ready to start work).

### 3.2 Financial Status

In the absence of earnings from employment, the most common sources of income were:

- Benefits offered to those not working (e.g., income support/supplement, other National Insurance Institute benefits, unemployment benefits, disability pension, and work injury benefit): 23%.
- Family financial support or spouse's wages: 26%.
- Over a third of the respondents (35%) had no regular income. Presumably, they depended on their parents to provide for all their needs (though not in the form of financial support) or did temporary work, but did not report they were working.

### 3.3 Resources and Barriers to Employment or Education

To obtain a fuller understanding of the factors contributing to non-employment or non-education among NEET young adults, we examined the resources available to them and the barriers along the path to employment or studies, including human capital (education, vocational certificates, and computer and language skills), family constraints, work experience, employability, and previous problems of adjustment to frameworks.

#### A. Human Capital

Human capital is defined as "the knowledge, skills, competencies and attributes embodied in individuals that facilitate the creation of personal, social and economic well-being."<sup>34</sup> This definition includes natural attributes (age, gender and health status) and acquired abilities (schooling and further education).

##### • Level of Education

- 56% of the NEET young adults had low levels of education: 23% did not have a high school certificate; 33% had completed high school but without matriculation. On the other hand, 29% had a matriculation certificate and 15% had a post-secondary certificate or college degree.
- The rate of young adults with low levels of education was higher among Arabs, women, and individuals with some sort of physical/sensory/intellectual/mental disability, or learning disabilities, including ADHD.

---

<sup>34</sup>) OECD 2010.

- **Having a Profession, and Vocational Training**

- 48% of the NEETs reported having a profession, with or without a vocational certificate.
- 23% had a vocational certificate (achieved in a general or vocational school or in a post-secondary setting).

45% of all the NEET young adults were identified as having the poorest human capital, that is, without a matriculation certificate or vocational certificate and who reported that they had no profession. This percentage was higher among Arabs (56%) than Jews (36%) and among young adults with disabilities.

- **Knowledge of languages**

Language skills play an important role in integration into the labor market. Twenty-two percent of the Arab respondents did not have sufficient command of Hebrew (understanding, writing and conversation). Twenty-seven percent of all respondents did not have adequate computer skills to use e-mail and standard Office programs. Arabs respondents and those with disabilities displayed lower levels of proficiency.

## **B. Family Situation**

Thirty-eight percent of the women were mothers. Most of them (58%) reported that the need to care for their young children was a barrier to going out to work or study.

## **C. Work Experience**

Prior work experience is another important advantage for re-integration into employment.

- About half of the NEETs (51%) had little or no work experience: 26% had never worked; 13% had worked, but not for at least two years before the survey; and 12% had worked for a short time during the two years prior to the survey.
- The other half (49%) had worked for about half or most of the time during the two years prior to the survey.

## **D. Employability**

Employability refers to the range of abilities beyond their vocational training and education that help a person find and maintain a job. The respondents were asked about their difficulties on a scale of 13 items.<sup>35)</sup> One fifth of the young adults

---

35) The 13 items are as follows: Working independently according to written or spoken instructions in

reported difficulty with three or more of the items.

### E. Previous Adjustment Problems

Negative experience of school, high truancy rates, dropout and low academic achievements, as well as problems adjusting to military service can be predictors of later difficulties integrating into work or education. According to the findings:

- A third of the NEETs (32%) reported difficulties with academic attainment, difficulty concentrating, or perceived school as boring. One-fifth (21%) reported that they had been suspended from school, particularly the men (37% vs. 10% of the women).
- Among the Jewish young adults who had been in military or national service (73% of the Jewish respondents), 18% reported adjustment difficulties – e.g., not getting along with the commanders or finding it hard to obey the rules of a military framework.

### 3.4 Interest in Working or Studying in the Short Term

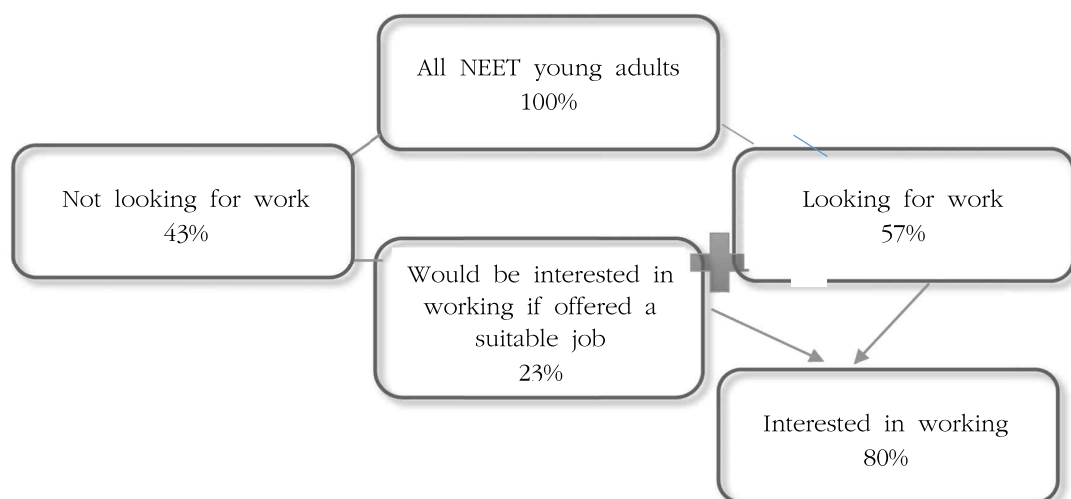
Recognizing that NEET young adults are a heterogeneous group, we endeavored to identify subgroups. We checked NEETs who were more likely than others to change their status as NEETs: those who were interested in working and/or were interested in re-engaging in education or training during the coming year.

The extent to which the NEETs are looking for work may represent a key indicator of their motivation to work. More than half of the NEET young adults (57%) were looking for work. However, a significant group was not looking for work (43%).

Knowing that some of the NEET young adults might have given up looking for work even though they were interested in working, we broadened the definition of "interested in working." The broader definition included all young adults looking for work, as well as those who would be willing to start work immediately if they were offered a suitable job, even if they were not actually looking for work. According to this definition, 80% of the young adults were in fact interested in working (see Figure 5).

---

a language that you understand; organizing the required time to do a job and completing it; working in a team with other people; coming to work every day; arriving at work on time; being responsible for other people; following instructions given by your superior; accepting criticism from your superior; acknowledging mistakes you have made; taking responsibility for the equipment you use in your work; finishing a task you have been assigned; retaining the same job over time; coping with problems or unexpected changes. In: WHO, 1999.

**Figure 5: Interest in Working among NEET Young Adults**

A multivariate analysis using the logistic regression model (variance: 13%) revealed some groups of NEET who were more interested in working than others:

- Fathers rather than men without children. On the other hand, mothers were less interested in working than women without children.
- Those with a post-secondary certificate/academic degree, than those without such certificates/degrees (whether or not they had a full matriculation certificate).
- Those without any disability, those with a mental disability and those with a learning disability and/or ADHD than those with a physical/sensory/intellectual disability.
- Those not receiving a benefit than those receiving a benefit in place of work.

In addition, 41% of the NEET young adults were interested in studying in post-secondary studies or vocational training during the coming year. More than half (54%) were interested in a vocational course, 30% in university or college, and a further 16% in other educational programs – for completion of matriculation exams, preparatory programs for higher education or preparation for psychometric exams (for university admission).

The vast majority of all the NEET young adults were interested in working and/or studying: 85%.

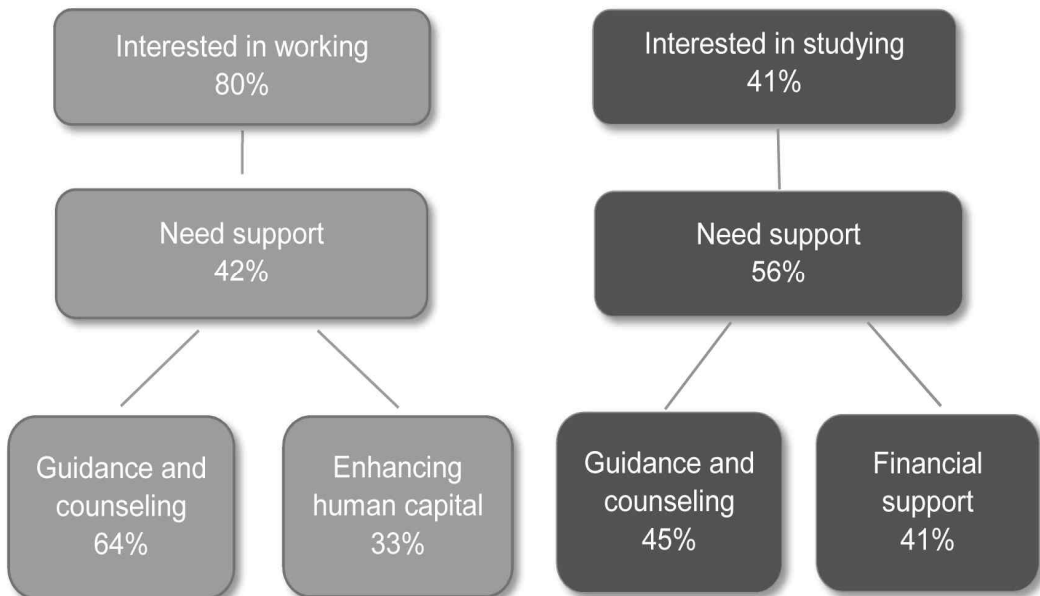
### 3.5 Need for Further Support

Altogether, 26% of all the NEET young adults had been in contact with at least one support service for young adults. The study sought to identify what kind of further support these young adults needed to re-engage in employment, education or training (see Figure 6). Forty-two percent of those interested in working reported that they needed support. The most common forms of support cited were:

- Professional counseling and guidance (64%).
- Enhancing human capital, e.g., acquiring skills such as basic computer or English skills, vocational training, completion of matriculation, or higher education (33%).
- Childcare arrangements (13%).
- Need for work that would take personal limitations (health, cultural or religious) into account (11%).

Among those NEET young adults who were interested in studying in the coming year (41%), 56% percent reported that they needed further support to achieve this goal – of these, 45% needed guidance and counseling and 41% needed financial assistance (Figure 6).

**Figure 6: Extent of Interest and Needs for Help Integrating into Studies or Work**



### 3.6 Young Adults at Increased Risk of Long-Term Disengagement

Many NEET young adults only spend a short time in this situation, before starting a course, job or training. However, others need more help in order to avoid an extended – and potentially damaging – period outside work and education.

We attempted to identify a subgroup of long-term NEET young adults who are at increased risk of remaining disengaged for a long period or even remaining out of the labor market altogether. This subgroup included young adults, who had never worked or had not worked in the two years prior to the survey, and had not studied (or served in the military/national service) during this time either. In other words, they were relatively more detached from the world of work and education than other NEETs in the survey. The subgroup accounted for 39% (or 19,000 out of 48,900) of NEET young adults aged 23-26. We refer to this as the "high-risk group."

A multivariate analysis using the logistic regression model – (variance: 19%) revealed which subgroups were more likely to belong to the high-risk group:

- Mothers vs. women without children and men (fathers and men without children)
- Arabs vs. Jews.
- Young adults without a post-secondary certificate or academic degree, vs. young adults with such qualifications.
- Young adults with a physical/sensory/intellectual disability vs. those with a mental disability, those with a learning disability and/or ADHD and those with no disability.

## 4. Aid Policies and Services for NEET Youth and Young Adult in Israel

Israel does not have a formal policy aimed specifically and exclusively at youth and young adults defined as NEETs. However, there is great concern for this group, in addition to other groups suffering from social exclusion. Numerous programs have been designed to provide support. The following initiatives and programs are the most prominent.

### 4.1 Interventions to Prevent Young People from Becoming NEET

#### A. Programs for High School Students

There are a number of programs to encourage high school students to remain in school and overcome barriers to participation:



- In recent years, secondary schools have assumed the role of identifying and supporting students who are "hidden dropouts" and may be at risk of leaving school. They run various scholastic assistance programs along with programs to improve the school climate and strengthen interpersonal relations between the students and teachers in order to increase the students' sense of belonging.
- Alongside these programs, there are many targeted supports for the more disadvantaged students, who are at high risk of dropping out or those who have already left general or vocational secondary schools and have been placed in alternative education settings. Some of these programs are implemented via the Division for Children and Youth at Risk at the Ministry of Education:
  - Tracks for underachieving students, which aim to reduce scholastic gaps and prevent dropout. The students are placed in smaller classes, within general secondary schools.
  - Attendance officers employed under the Compulsory Education Law, who endeavor to ensure that students of all ages attend school regularly and prevent overt and hidden dropout.
  - Programs of the Service for Advancement of Youth at Risk, which implements remedial educational services for youth aged 14-18 who have dropped out of general or vocational secondary schools. Each student is provided with therapeutic-educational services that include a personal counselor, remedial education and vocational training. Instruction is provided in small groups and individually.
  - Educational-rehabilitation-therapy schools - Miftanim - that are run in partnership with the Ministry of Labor and Social Affairs, for youth aged 14-18 who have dropped out of general or vocational secondary schools. These schools combine education, preparation for working life, and therapy (group and individual).

## **B. Aid Strategies during and after Military Service**

The military framework, in which, as noted, most Jewish citizens of the country as well as members of other population groups are required to serve,<sup>36)</sup> provides a

---

36) While military service is compulsory for all Jewish citizens of both sexes, there are exemptions on health, religious or other grounds.

platform to advance vulnerable young adults in education and employment. Enabling young people to complete their schooling and acquire a profession both during and after military service increases their chances after discharge of integrating into work or post-secondary academic or vocational studies.

- Newly enlisted soldiers who have not completed 10 years of schooling are referred to the IDF Unit for the Advancement of Special Populations, which combines military service with completion of schooling and vocational training. Many of the training courses are also meant to serve them subsequently in civilian life.
- The Ministry of Defense has a division specializing in vocational training, which works in tandem with the Fund for the Absorption of Discharged Soldiers. They offer around 12 courses – “a profession for life” – to discharged soldiers and individuals who have completed civilian National Service. The courses last for 3-12 months, with an average of 6 months. Part of the course takes place towards the end of their service and the remainder after completion of service. In order to limit dropout from the courses, particularly after discharge, participants who do not complete the course without justifiable cause, are required to pay the relative share of the cost of the course.<sup>37)</sup>

#### **4.2 Strategies for Helping Minority Groups Improve their Educational Achievements**

- In recent years, there have been increased efforts to strengthen the education systems in the Arab and ultra-Orthodox sector in order to improve high school students' achievements. These include increasing the number of school hours in schools with students from weak socioeconomic backgrounds, particularly in the Arab sector. Among the ultra-Orthodox population, efforts have been invested in bolstering core studies at the primary and secondary levels, particularly in math, English and Hebrew.<sup>38) 39)</sup>
- There is a large-scale comprehensive national initiative to enhance the successful integration of Arab citizens into higher education and improve their retention rate and achievements. A five-year program, initiated by the Council for Higher

---

<sup>37)</sup> Judith King, 2017.

<sup>38)</sup> State of Israel, 2015.

<sup>39)</sup> For political reasons, these changes in the ultra-Orthodox education system are currently only being partially implemented.

Education provides support for all public higher education institutions and includes the following components: pre-academic preparatory programs, a preparatory program for students accepted to higher education, academic and social support for students during their studies, special scholarships for those in need, and assistance in transitioning to the labor market.<sup>40)</sup>

- A similar initiative to lure more ultra-Orthodox into universities and colleges, have been carried out in the last five year by the Council for Higher Education, with the aim of readying ultra-Orthodox for a place in Israel's labor market. An expanded program is now being planned for a second five-year period.

#### 4.3 Strategies for Helping Young Adults Advance towards Employment

During 2012-2015, several important initiatives were developed to integrate populations with low participation rates into the labor market, including NEET young adults and among them, Arabs, ultra-Orthodox and young adults with disabilities.<sup>41)</sup> Young adults continue to be one of the main target populations of these initiatives. In 2014, some 3,500 young adults received support in integrating into employment through a range of programs, compared to 3,000 in 2011.<sup>42)</sup> Three of these major initiatives are:

- A broad network of One-Stop Employment Centers for the Arab and ultra-Orthodox populations: By 2015, the Ministry of Economy had founded 21 employment centers for the Arab sector in cooperation with JDC-Israel Tevet<sup>43)</sup> and the Prime Minister's Office. The centers serve as one-stop shops for the unemployed in the Arab sector, and provide employment consultation services, training, and guidance for completion of high school and higher education, preparation for the workplace, appropriate placement and ongoing employment guidance.<sup>44)</sup> In addition, four special One-Stop Employment Centers have been established (as at 2015) for ultra-Orthodox young adults aged 22-28.<sup>45)</sup>

---

40) Ayala Hendin and Dalia Ben Rabi, 2015.

41) For the full list of initiatives and details, see State of Israel, 2015.

42) State of Israel, 2015.

43) JDC-Israel-Tevet is a leading developer of employment services in Israel. Through partnerships with the government and local organizations, it develops programs to address the complex needs of Israeli minorities.

44) State of Israel, 2015.

45) State of Israel, 2015.

- A model for an apprenticeship program for young adults aged 18 and over – Starter: This is a nationwide training program for adults, developed jointly by Tevet and the Manpower Training and Development Bureau (at the Ministry of Labor and Social affairs) (MTDB) and has been implemented as a pilot since 2015. The model combining studies in a college and paid work for an employer, and acquiring skills under a mentor in the workplace (dual model). The first stage (1-1.5 months) includes only theoretical studies and the second (the rest of the time) includes three study days a week in the college and three workdays for the employer. The apprentices in the program are mostly young – 47% are between the ages of 18-30.<sup>46)</sup>
- A program for young adults with disabilities – Rampa (Ramp): The program provides placement and employment support services. The program is currently being implemented in the framework of existing services, such as Young Adult Centers (see below), and municipal employment centers.<sup>47)</sup>

#### **4.4 Comprehensive Programs and Initiatives for Supporting Vulnerable Young Adults in their Transition to Adulthood**

For the last decade, some nonprofit organizations and foundations have been focusing especially on vulnerable young adults, including NEET young adults and those at risk of becoming NEET. These organizations carry out comprehensive programs with a variety of goals aimed at various target populations. They provide guidance and counseling to particular populations of young adults, such as those who had been in residential care for youth at risk, those recently discharged from military or national service, and those living in the periphery. They cover a range of relevant subjects for the transition to adult life, including how to manage a personal budget, career planning, and preparation for working life. In the vast majority of these programs, the organizations and foundations work in cooperation with government agencies.

- One of the most prominent initiatives is a network of Young Adult Centers, for young people aged 18-35, which offer a wide range of services, many geared toward further education, employment or training, such as guidance for higher

---

<sup>46)</sup> Judith King et al., 2017:62.

<sup>47)</sup> State of Israel, 2015.

education and career choice; preparation for working life and professional training courses and workshops. The first center was established by JDC-Israel in the south of the country in 2005. Today there are 43 Centers throughout the country.

- The National Program for Young Adults at Risk – YATED ("Stake") is a new initiative of the Ministry of Labor and Social Affairs. It was developed in collaboration with 11 government ministries, third sector organizations, philanthropic agencies, and academia. In October 2016, the government passed a resolution to initiate the national program for young men and women aged 18-25 in risk situations, and allocated considerable resources for the purpose. Implementation of the program began in 2017. The national program has two primary objectives: to guarantee that young adults realize their full potential and to ensure that they can meaningfully contribute to Israeli society. It defines four areas for action, in which young men and women are liable to find themselves at risk:
  - Education, employment and skills;
  - Basic physical needs and protection;
  - Personal wellbeing;
  - Family and social belonging.

These life domains, which are based on OECD quality of life measures, may have a considerable impact on the social mobility of young adults, their sense of personal wellbeing and their quality of life. The program provides a comprehensive service package through professional support provided by personal advisers who help in preparing a personalized plan and meet with the young adult on an ongoing basis.

## 5. Further Programmatic Directions

As mentioned above, NEET young people are not a homogenous group and not all of them are at the same risk level. The reasons and circumstances that bring an individual to be NEET or to be at risk of being NEET will determinate the most appropriate strategy and the intensity of intervention required in order to integrate him/her into employment or studies and to prevent disengagement in the future. It is necessary to make the following distinctions:

1. between young people who are at risk of becoming NEETs and those who are already NEET;

2. between short-term and long-term NEETs;
3. between NEETs who are temporarily disengaged or in transition, usually from choice (e.g., to look after children or on a prolonged stay abroad) and those who are chronically disengaged for a variety of reasons: personal circumstances (e.g., lack of human capital, personal adjustment difficulties) or external conditions, such as a high unemployment rate. Differences by gender must also be taken into account.

The programmatic options listed below suggest ways to increase the participation of Israeli NEET youth and young adults in education, training or work.

Provide broader opportunities to complete matriculation or vocational certification for those young adults who have not achieved this goal on completing high school at age 18: For the very low skilled, it is necessary to find programs that address remedial educational needs and at the same time impart specific job skills in order to promote participant engagement and retention.

Provide information, counseling about work and studies: A significant percentage of NEETs who participated in the MJB national survey reported the need for guidance and counseling to help them integrate into work or education. This kind of support aims to give young people a better understanding of the options available and an assessment of their aspirations in order to help them make suitable career decisions. Quality counseling may play a crucial role in preventing future disengagement. In high school, guidance may help students to understand the long-term implications of deciding to drop out of school. In addition, knowledge of available financial support is necessary for some NEETs. Therefore, there is a need to increase access to information and counseling services during high school, toward the end of military/national service, and on completion of post-secondary vocational and academic studies. Furthermore, continuing guidance to the NEETs when they are already integrated into an employment or learning setting may promote motivation and strengthen retention.

Strengthen coordination among key players in developing training courses: In order to expand opportunities for NEETs significantly, greater coordination and collaboration are required among all parties involved in developing training courses. This will require greater involvement of the business sector and industry in the early planning stage, in order to provide young adults with opportunities to achieve the

skills and qualifications that employers need in high-demand professions in the labor market.

Expand opportunities to gain work experience: Many of the NEETs interviewed the MJB national survey were interested in entering the labor market but lacked the necessary skills and experience. Vocational training models, based on a dual system that combines theoretical knowledge with practical skills, may provide them with the opportunity to familiarize themselves with working life. Short-term work placements, internships, apprenticeships and job shadowing may ease their integration into work. In order for this recommendation to be successfully implemented, it is necessary to encourage employers to participate in such programs and to provide incentives for them. This also involves creating mechanisms to support the employers so that they know how to work appropriately with such young adults in order for both employer and participant to reap the greatest rewards from such programs.

Expand work-readiness programs: Besides work experience, some young adults and adolescents who are neither working nor studying (and those at risk of future disengagement), also lack the "soft skills" or "transferable skills", required to succeed in most working or learning framework. In addition to formal qualifications and specific skills, employers highly value candidates with these skills. It is therefore recommended that young adults develop transferable skills, such as communication and social skills, problem solving, decision-making etc., as well as personal skills, which include self-regulation, resilience, self-efficacy, etc. Work-readiness programs may function as capability-building programs, which offer opportunities for building these skills, especially for long-term NEET young adults.

Special attention to the more disadvantaged and vulnerable NEETs who are at risk of long-term disengagement: According to the results of the MJB national survey, a large percentage of the young adults at high risk of remaining disengaged for a long time are Arabs and individuals with disabilities. A more intensive and comprehensive support system is needed to address the more acute needs of these two subgroups. Individualized support may be one of the key components of work with these more vulnerable groups.

## References

- Ben Rabi, Dalia, Ruth Baruj-Kovarsky, Miriam Navot, and Viacheslav Konstantinov, "Hidden Dropouts": A Reexamination of School Disengagement in Israel (Jerusalem: Engelberg Center for Children and Youth, Myers-JDC-Brookdale 2014). (Full Report in Hebrew; Executive Summary in English).
- Bynner, John and Samantha Parsons "Social Exclusion and the Transition from School to Work: The Case of Young People Not in Education, Employment, or Training NEET," *Journal of Vocational Behavior*, 60 (2002): 289-309. doi:10.1006/jvbe.2001.1868, <http://www.idealibrary.com>
- Cabinet Office, Deputy Prime Minister's Office, Opening Doors, Breaking Barriers: A Strategy for Social Mobility (April 2011), accessed July, 12, 2017 [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61964/opening-doors-breaking-barriers.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61964/opening-doors-breaking-barriers.pdf)
- Cohen-Navot, Miriam, Dganit Levi, Viacheslav Konstantinov, Iman Awadyeh, Ruth Baruj-Kovarsky and Talia Hasin, National Study of Primary and Junior High School Practices to Advance Low-Achieving Students: Final Report (Jerusalem: Engelberg Center for Children and Youth, Myers-JDC-Brookdale, 2009). (Full Report in Hebrew; Executive Summary in English).
- Gil, Yasmin, "It's Hiking Season! Some 40,000 Backpackers will soon be on their Way to the Far East and Central and South America" *Calcalist*, 3.11.2010. Accessed July, 27, 2017 <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3425310,00.html> (Hebrew only).
- Hendin Ayala and Dalia Ben Rabi, The National Plan for Expanding Access to Higher Education for Arabs, Druze and Circassians: Preliminary Findings from the Evaluation (Jerusalem: Engelberg Center for Children and Youth, Myers-JDC-Brookdale, 2015) (Full Report in Hebrew; Executive Summary in English).
- Kahan-Strawczynski, Paula, Sharon Amiel and Viacheslav Konstantinov, Status of Young Adults in Israel in Key Areas of Life. (Jerusalem: Engelberg Center for Children and Youth, Myers-JDC-Brookdale, 2016). (Full Report in Hebrew; Executive Summary in English).
- King, Judith, Dalia Ben Rabi, Dganit Levy and Tirza Willner, Apprenticeship and Work-based Learning in Israel. Presented to the OECD (Jerusalem: Myers-JDC-Brookdale Institute, Ministry of Economy and Industry Manpower Training & Development Bureau, 2017).
- King, Judith. The Involvement of Five Ministries in Training for the Labor Market (Jerusalem: Myers-JDC-Brookdale Institute, Ministry of Labor, Social Affairs and Social Services, 2017).
- Maguire, Sue and Jo Thompson, *Young people not in education, employment or training (NEET): where is Government policy taking us now?* *Youth and Policy*, 8, 3 (2007):5-18. ISSN 0262-9798
- Malach, Gilad and Lee Cahaner, The ultra-Orthodox in Israel (Jerusalem: The Israel Democratic Institute, 2016).
- Mayseless, Ofra "Attitudes toward Military Service among Israeli Youth," in *The Military in the*



- Service of Society and Democracy, ed. Daniella Ashkenazy (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1993).
- Mayseless, Ofra and Miriam Scharf, "What Does It Mean to Be an Adult? The Israeli Experience," *New Directions for Child and Adolescent Development*, Special Issue: Exploring Cultural Conceptions of the Transition to Adulthood 100 (2003):5-20.
- Miller, Cynthia, and Kristin E. Porter. "Barriers to employment among out-of-school youth," *Children and Youth Services Review* 29 (2007):572-587.
- Musset, Pauline, Malgorzata Kuczera and Simon Field, *A Skills beyond School Review of Israel*, (OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, 2014), accessed July 6, 2017. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210769-en>.
- Naon, Denise, Paula Kahan-Strawczynski, Liat Vazan-Sikron, Yael Hadar and Viacheslav Konstantinov, *Young Adults in Israel who are Neither Working nor Studying: Integration into Employment- Resources, Barriers and Needs* (Jerusalem: The Center for Research on Disabilities and Employment of Special Populations; Engelberg Center for Children and Youth, Myers-JDC-Brookdale, 2014). (Full Report in Hebrew; Executive Summary in English).
- Nelson Julie and Lisa O'Donnell, *Approaches to Supporting Young People Not in Education, Employment or Training: a Review* (NFER Research Programme: From Education to Employment). (Slough: NFER, 2012). Accessed July 9, 2017. <https://www.nfer.ac.uk/publications/RSRN01/RSRN01.pdf>
- OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, 2010 and 2013 (2013). Accessed July 11, 2017. [www.oecd.org/els/soc/israel.htm](http://www.oecd.org/els/soc/israel.htm)
- OECD The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital, OECD Publishing (2010). Accessed July 14, 2017. <http://www.oecd.org/site/worldforum/33703702.pdf>
- OECD Statistics, 2016. Accessed July 3, 2017. <http://stats.oecd.org>
- OECD Data, 2016. Accessed June 26, 2017. <https://data.oecd.org/youthinac/youth-not-in-employment-education-or-training-neet.htm>
- OECD Praises Recent Steps Taken by Ministry of Economy and Government to Improve Employment Situation among Israeli Arabs (2015). Accessed July 16, 2017. <http://www.economy.gov.il/English/NewsRoom/PressReleases/Pages/OECDReportIsraeliArabsEmployment.aspx>
- OECD Education at a Glance 2016: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. Accessed July 10, 2017. <http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en>
- Shulman, Shmuel, Sidney J. Blatt and Sophie Walsh. "The Extended Journey and Transition to Adulthood: The Case of Israeli Backpackers," *Journal of Youth Studies* 9 (2006): 231-246.
- State of Israel, *Second Progress Report on the Implementation of the OECD Recommendations: Labour Market and Social Policies*. (Jerusalem: Ministry of Industry, Trade and Labour, 2015).
- Statistical Abstract of Israel (Jerusalem: Central Bureau of Statistics, 2016), Accessed July 7, 2017.

- [http://www.cbs.gov.il/reader/?Mival=cw\\_usr\\_view\\_SHTML&ID=390](http://www.cbs.gov.il/reader/?Mival=cw_usr_view_SHTML&ID=390)
- Statistical Abstract of Israel (Jerusalem: Central Bureau of Statistics, 2002 to 2016)  
[http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ\\_shnaton.html?num\\_tab=st08\\_22&CYear=2016](http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st08_22&CYear=2016).
- Statistical Abstract of Israel (Jerusalem: Central Bureau of Statistics, 2015)  
[http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ\\_shnaton.html?num\\_tab=st08\\_22&CYear=2015](http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st08_22&CYear=2015).
- Sum, Andrew, Ishwar Khatiwada, Nathan Pond and Mykhaylo Trub'skyy, Left Behind in the Labor Market: The Labor Market Problems of the Nation's Out-of-School Young Adults Population (Chicago: Center for Labor Market Studies Northeastern University, 2003).
- Tam, Cherry HL, Diego Busiol and Tak Yan Lee "A Review of research on "Neither in employment, education or training (NEET) in Hong Kong". Int J Child Adolesc Health 9 (2016): 405-412.
- Thomas Spielhofer, Tom Benton, Kelly Evans, Gill Featherstone, Sarah Golden, Julie Nelson and Paula Smith, Increasing Participation: Understanding Young People Who Do Not Participate in Education or Training at 16 and 17. (London: DCSF, 2009), accessed July 24, 2017. <https://www.nfer.ac.uk/publications/PEJ01/PEJ01.pdf>
- Vaininger, Asaf Frameworks for Vocational-Technological Education the Incorporate Work Experience, (Jerusalem: the Knesset Research and Information Center, 2016) (Hebrew only).
- World Health Organization (WHO), International Classification of Functioning and Disability. ICDH-2. (Geneva, WHO, 1999).

---

**Paula Kahan–Strawczynski** Senior Researcher, Myers–JDC–Brookdale Institute

---

Paula Kahan–Strawczynski holds a MA Degree in the Sociology of Education from the School of Education at the Hebrew University of Jerusalem.

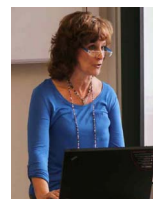
Since 1990, Paula has worked as a researcher at the Myers–JDC–Brookdale Institute in Jerusalem. She has focused her research on young leadership, adolescent girls at risk, immigrant youth, and community programs for youth at risk.

Paula led a process of planning of services and programs for youth at the local level in a number of cities in Israel, based on findings of a study she had conducted about the characteristics and needs of youth and the services available to them in these cities. She also took part in a national process for developing a common set of program standards for drop-in youth centers.

In recent years, she has been engaged in research about the transition to adulthood of young adults in Israel. She was a lead researcher in a national study that examined young adults neither working nor studying and the challenges involved in integrating them into the workforce.

She is also responsible for developing tools for a database for a National Program for Young Adults at risk ages 18–25. This is an inter-ministerial program, being currently developed in Israel. Paula presents her research at many Israeli and International Conferences.

---



세션 2

## 이스라엘의 무업청소년(NEET) 실태 연구: 특성, 니즈, 정책을 중심으로

Paula Kahan-Strawczynski

예루살렘 Myers-JDC-Brookdale 연구소 선임연구원

### 1. 개 요

지난 20여 년간 일반적인 청소년들이 성인으로 가는 과도기, 그리고 그 중에서도 위태로운 상황에 놓인 이들에 대한 관심이 전 세계적으로 높아지고 있다. 이와 동시에, 이러한 복잡한 과도기적 상황에 놓인 청소년들에 대한 지원이 충분치 않았다는 데 대한 인식이 커지고 있다. 무업청소년(NEET)(not in education, employment or training: 직업도 없으며 훈련과 교육도 받지 않는 젊은 층)도 위태로운 상황에 놓인 젊은 층으로 간주될 수 있다. 그러나 무업청소년(NEET)은 사회로부터 이탈하게 된 원인과 기간, 사회적/교육적 배경 및 이전의 업무 경험 등에 있어 이질적인 그룹이다. 일부 사례의 경우, 사회로부터 이탈된 기간은 “과도기” 일 뿐이며 통상 이는 자신의 선택에 의한 것인 경우가 많다. 그러나 그 외의 사례에서는 장기적이고 심지어는 만성적인 상황으로 나타나고 있으며, 그 원인은 외부적 환경 또는 참여의 어려움과 강도 높은 배제에서 기인함이 분명히 드러난다.<sup>1)</sup> “지속되는” 무업청소년(NEET)<sup>2)</sup>으로도 분류되는 이러한 무업청소년(NEET) 그룹은 자신들만의 고유 니즈를 해결하기 위한 특별한 관심과 포괄적 접근법을 필요로 한다.

또한 무업청소년(NEET)에게 장/단기적으로 영향을 미치는 요인들도 있을 것이다. 현재 직업도 없고 훈련과 교육도 받지 않는 청소년들은 또래들에 비해 가지고 있는 기술 수준이 낮고, 미래에도 직업이 없는 상태로 남아 있으며, (정규직보다는) 파트타임으로 근무하면서 더 낮은 소득을 올릴 가능성이 높다.<sup>3)</sup> 게다가, 이들 중 다수는 약물과 알코올 남용, 나쁜 건강 상태, 어린 나이에 자녀 부양, 범죄 연루 등과 관련되어 있을 가능성이 있다.<sup>4)</sup> 연구 결과에서 또 한 가지 주목할 점은, 이들이 우울증을 앓거나 삶의 통제권을 자신이 갖고 있다는 느낌이 결여되고 일반적으로 삶에 대해 불만족하는 등의 부정적 심

1) Cherry HL Tam, Diego Busiol and Tak Yan Lee, 2016.

2) Thomas Spielhofer et al., 2009.

3) Andrew Sum et al., 2003:20.

4) Bob Cole et al., 2002; Sue Maguire and Jo Thompson, 2007.

리 상태를 겪고 있을 수 있다는 점이다.<sup>5)</sup> 또한, 이들은 사회이동의 장애 요인으로 작용하는 세대 간 영향에도 노출되어 있을 수 있다.<sup>6)</sup>

전술한 바와 같이, 외부 여건이 장기적인 사회 이탈에 영향을 미친다. 예를 들어, 경제에 발생한 구조적 변화로 청소년들의 고용시장이 본질적으로 바뀌면서 신입 채용이 줄어들고 보다 높은 숙련도에 대한 고용주들의 요구는 높아지고 있다. 이러한 변화는 무업청소년(NEET)으로 지내고 있는 청소년들을 포함해 정규 교육의 수준이 떨어지고 숙련도가 낮은 청소년들에게 특히 어려움을 가중시켰다.<sup>7)</sup>

본 논문은 전국 조사를 바탕으로 이스라엘의 15~29세 무업청소년(NEET)에 대한 최근 데이터를 담고 있으며, 특히 23~26세 무업청소년(NEET)들의 특성과 니즈를 중점적으로 다룰 것이다. 또한, 이들의 교육, 훈련 및 고용 시장 재참여를 촉진하기 위한 현행 주요 지원책 및 어린 나이에 학교를 중퇴할 위험에 놓여 있는 18세 미만 청소년의 학교 중퇴를 예방하기 위한 정책에 대해 알아볼 것이다. 끝으로 앞으로의 정책적 방향에 대해 제안하는 것으로 마무리할 것이다.

## 2. 이스라엘의 무업청소년(NEET) 현황

### 2.1 사회적 배경

이스라엘의 인구는 약 850만명이며 다양한 인종으로 구성되어 있다. 2015년 말 15~29세 시민의 수는 1,867,040명으로 전체 인구의 22.1%를 차지하며, 이 중 유대인이 73.8%, 아랍인이 26.2%이다 (다수와 무슬림과 소수와 기독교인 및 드루즈인 포함). 이 연령대 시민의 11%는 이민자이며 10%는 초정통과 유대인이다.<sup>8)</sup>

이스라엘의 경제 규모는 연간 1인당 GDP \$37,500달러로 OECD 평균(42,094달러)보다는 낮지만 뉴질랜드, 이탈리아, 스페인, 대한민국과 비슷하다.<sup>9)</sup> 이스라엘이 1인당 GDP 규모로는 OECD 국가들의 중간에 해당하지만, 빈곤율에서는 최고 수준(19.6%)으로 미국, 멕시코, 터키, 칠레와 차이가 별로 없다 (OECD 평균: 11.5%).<sup>10)</sup> 빈곤율은 아랍인과 초정통과 소수자 층에서 가장 높다. 이스라엘 중앙통계청(CBS)의 데이터에 따르면, 18~24세 아랍 청소년의 43%는 빈곤선 이하의 가정에서 살고 있는 반면 또래 유대인 청소년들은 그 비율이 15%에 불과하다. 초정통과 청소년(18~24세) 빈곤율은 50%이다.<sup>11)</sup> 이 두 유형

5) John Bynner and Samantha Parsons, 2002.

6) Cabinet Office, 2011:55.

7) Cynthia Miller and Kristin E. Porter, 2007.

8) Statistical Abstract of Israel, 2016.

9) OECD, 2013.

10) OECD stat, 2013.

의 청소년들은 모두 가족 규모가 크고 아래에서 자세히 볼 수 있는 것처럼 교육 수준이 떨어지고 고용률도 낮다.

성인이 되는 과도기와 관련해 이스라엘 사회만이 가진 독특한 특성이 있는데, 그것은 바로 18세 유대인 청소년들의 대다수는 이스라엘방위군(IDF)에 징집되어 2년 또는 3년간 (각각 여성과 남성) 의무 복무를 한다는 점이다. 2014년에 20~24세 남성의 73%와 여성의 58%가 군복무를 했거나 하고 있었다.<sup>12)</sup> 어떤 이유로든 입대하지 않은 사람들은 군복무를 대체하는 사회봉사를 선택할 수 있다. 이러한 청소년들의 다수는 군복무 (또는 사회봉사) 과정에서 중요한 책임을 맡는 등 인상적인 경험을 할 수 있는 기회를 얻는다. 이러한 경험은 정서 발달 및 중요 능력의 개발에 기여한다.<sup>13)</sup> 또한, 군복무는 일부 청소년들에게 이들이 이후에 민간인으로서 가지게 될 직업/직무 획득의 발판 역할을 하기도 한다. 다른 한편으로 군복무나 대체 사회봉사는 다양한 직업과 경력의 선택을 위해 탐색하는 과정 및 고등교육(tertiary education)과 노동시장으로의 진입을 지연시키기도 한다.<sup>14)</sup>

성인으로 가는 과도기에 있는 많은 이스라엘 청소년들에게서 발견되는 또 다른 특징은 군복무나 사회봉사를 마치고 장기 여행(대개 극동이나 남미)을 떠나는 경향을 지난 20여 년 간 보여왔다는 것이다.<sup>15)</sup> 이러한 여행은 보통 2개월에서 1년까지 이어지는데, 이 시기는 고용 및 교육으로부터 선택적 이탈을 하는 전환기가 된다. 40,000명에 달하는 이스라엘 청소년들이 매년 이와 같은 여행을 떠나는 것으로 추산된다.<sup>16)</sup> 그리고 이들 대부분은 여행이 끝나고 이스라엘로 돌아와서 사회 규범에 맞는 삶을 이어간다.

## 2.2 교육

이스라엘에서 3~18세까지 학교 출석은 의무이며 무상으로 이루어진다. 이스라엘의 학교 출석률은 상대적으로 높다. 2015년에 17세 청소년 중 어느 교육 시스템에도 등록되어 있지 않은 사람의 비율은 8.5%였다 (표 1).<sup>17)</sup> 지난 수 년 간, 불출석률은 히브리어를 사용하는 유대인 학교보다 아랍인 학교에서 더 높게 나타났다. 두 군데 지구 모두 불출석률은 남학생이 여학생보다 높다.

11) Special analysis from the CBS 2014 Household Expenditure Survey, in Paula Kahan-Strawczynski, Sharon Amiel and Viacheslav Konstantinov, 2016.

12) Special analysis from the CBS 2014 Social Survey, in Paula Kahan-Strawczynski, Sharon Amiel and Viacheslav Konstantinov, 2016.

13) Ofra Mayseless, and Miriam Scharf, 2003:7; and Ofra Mayseless, 1993:34.

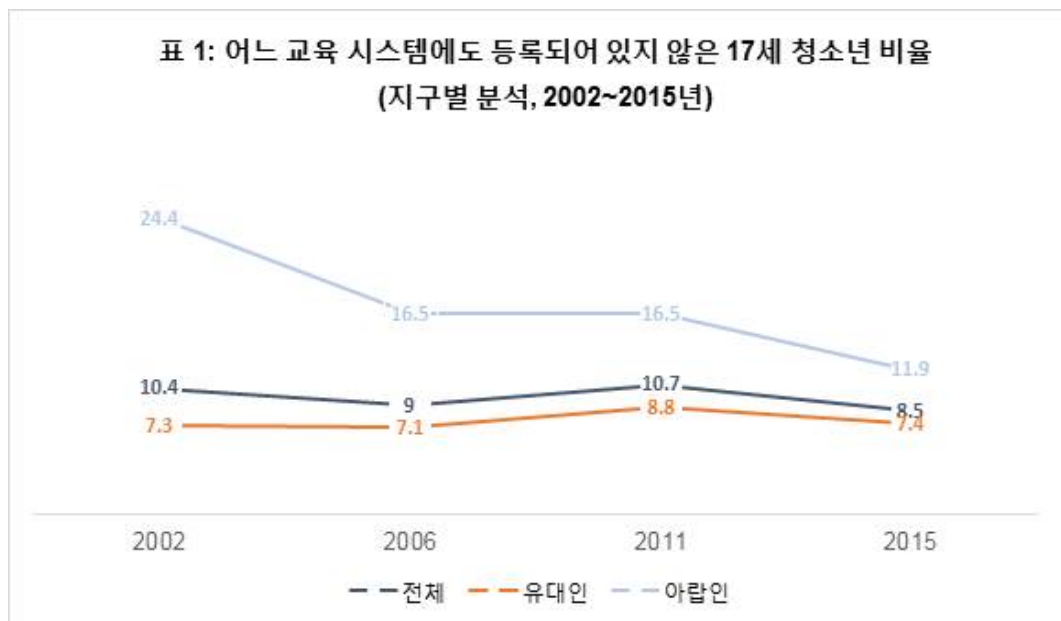
14) Ofra Mayseless, and Miriam Scharf, 2003.

15) Shmuel Shulman, Sidney J. Blatt and Sophie Walsh, 2006:231.

16) Yasmin Gil, 2010.

17) Statistical Abstract of Israel, 2002 to 2016.

과거에는 학교를 완전히 중퇴하는 학생들이 정책당국자들의 가장 큰 고민거리였다. 그러나 요즘은 “숨은 중퇴자”라고 불리는 문제에도 관심을 기울이고 있다. 이 학생들의 특징은 교실에 나오긴 하지만 공부를 하지 않고 기존의 학교 활동에도 참여하지 않으며 학교와 학급에서 소외되어 있다는 느낌을 받고 있다.<sup>18)</sup> 이런 이유로, 학교 적응에 어려움을 겪고 학업 성취도가 낮은 학생들을 발전시키는 것이 지난 10년 간 이스라엘 교육 제도의 가장 중요한 목표였다.<sup>19)</sup>



출처: 이스라엘 통계 요약 (2002 - 2016)

이러한 목표 달성을 위해 개발된 정책 및 프로그램을 실시한 결과,<sup>20)</sup> 지난 수년간 이스라엘의 중등학교에서 중퇴율이 감소했다. 2002년에서 2015년 사이에 아랍어 학교에 나오지 않는 17세 청소년의 비율이 24.4%에서 11.9%로 하락했다 (표 1). 아랍어 학교와 히브리어 학교 간의 격차는 시간의 경과에 따라 감소하긴 했지만, 여전히 큰 격차가 존재한다.

2014년, 이스라엘의 중등교육기관(upper-secondary) 졸업률은 90%였는데 (일반교육 및 직업교육 포함), 이는 OECD 평균보다 높고 호주, 캐나다, 독일에 근접한 결과이다.<sup>21)</sup>

18) Dalia Ben Rabi et al., 2014:2.

19) Miriam Cohen-Navot et al., 2009:14.

20) A full description of policies and programs will be presented in section 4.

21) OECD 2016 Education at Glance, 2016:56.

참조 가능한 2014년 데이터에 따르면, 이스라엘에서 중등교육(upper secondary) 학교에 다니는 15~19세 학생의 41%는 기술/직업 적성 과정에 속해 있었는데, 이는 동일한 연령대의 OECD 평균(40%)과 유사한 수준이다.<sup>22)</sup> 이러한 비율은 지난 수년간 큰 변동 없이 일정하게 유지되어 왔다. 역사적인 이유로 이스라엘의 직업교육 및 훈련(VET)과정은 조직의 분화에 따른 어려움을 겪고 있다. 학생들의 절대 다수(92%)는 일반학교에 다니는데, 여기서는 교육부의 감독 하에 서로 다른 수준의 다양한 기술/직업 과정이 제공된다. 8%의 학생은 노동부의 감독을 받는 직업학교에서 공부하고 있다. (일반 또는 직업학교의) VET 과정에 참여하는 학생들의 7%만 직무 경험이 가능한 환경을 갖춘 곳에서 공부를 한다.<sup>23)</sup> 이러한 분화로 인해 고용주들이 해당 프로그램에 “자신의 프로그램”이라 여길 가능성이 낮고 그 결과 고용주들의 참여를 저해한다.<sup>24)</sup> 게다가, VET의 이미지가 부정적이라서 많은 부모들이 자신의 자녀를 이 프로그램에 보내지 않으려고 한다. 이러한 현상은 특히 노동부의 감독을 받는 직업학교에서 두드러진다.<sup>25)</sup>

12년 간의 학교 교육을 수료한 학생의 비율이 높은데도 불구하고, 17세 학생 중 완전한 대학입학 자격을 갖춘 학생의 비율이 상당히 낮다는 사실은 2015년에 주목해야 할 현상이었다 (58.8% - 유대인 62.4%, 아랍인 48.4%). 심지어 대입 요건을 충족하는 입학 자격을 갖춘 학생의 비율은 더 낮았다 (48.8% - 유대인 52.5%, 아랍인 37.5%).<sup>26)</sup> 또한, 노동부 인력훈련개발국의 데이터에 따르면, 전체 직업학교 졸업생의 약 64%만 직업 자격증 및 학위를 갖고 있었다.<sup>27)</sup> 즉, 이 데이터를 통해 알 수 있는 것은 일반 또는 직업고등학교를 마친 학생들의 상당수가 상위 교육 또는 고용의 대상이 되는데 유용한 대입 자격이나 직업 자격증을 취득하지 못하고 있다는 점이다.

## 2.3 청소년들의 노동 시장 참여

위에서 살펴본 바와 같이 이스라엘 청소년들은 18세까지는 교육 제도에 속해 교육을 받다가 18세 이후로 유대인 (및 드루즈인) 청소년들의 대다수는 IDF에서 복무를 한다. 초정통파 청소년들의 대부분은 IDF에 입대하지 않지만 이들의 대다수는 18세 이후로 그들의 자체 교육 시스템에 참여한다. 따라서 이스라엘에서 노동시장에 진입하는 청소년들의 데이터와 가장 관련성이 높은 연령대는 23~24세 이상이다.

22) OECD 2016 Education at Glance, 2016:294.

23) Asaf Vaininger, 2016.

24) Musset, Pauline, Malgorzata Kuczera and Simon Field, 2014:49.

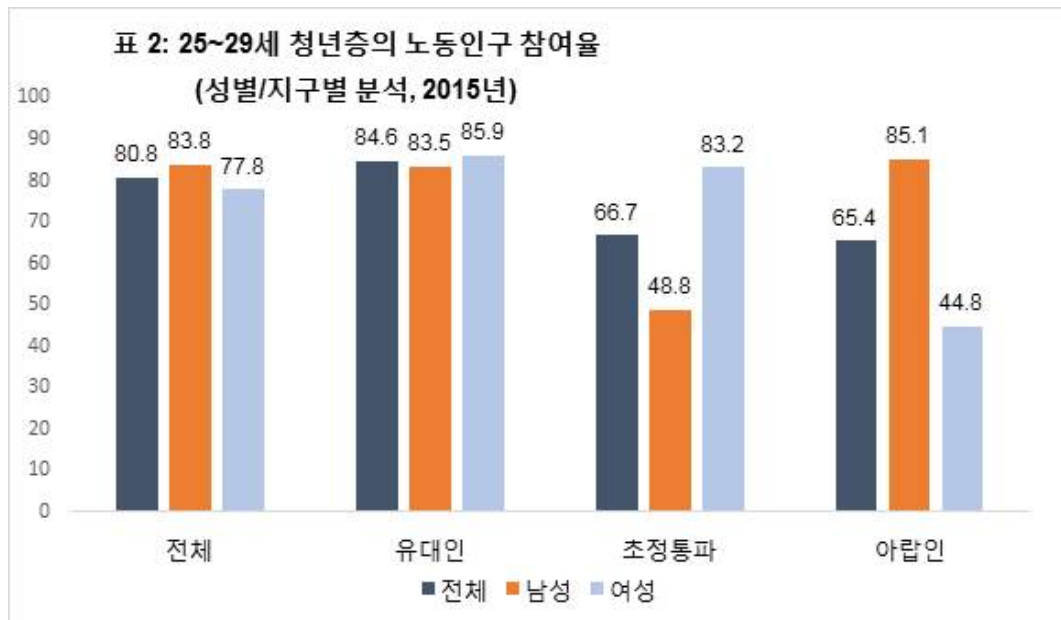
25) Musset, Pauline, Malgorzata Kuczera and Simon Field, 2014:5.

26) Special analysis of CBS file on population (2014) and Matriculation exams file of Ministry of Education, 2014/15.

27) Ministry of Economy website, access October, 10, 2016, in Judith King et al., 2017.

2016년 말 이스라엘의 실업률은 노동인구의 4.4%로, 이는 OECD 평균 6.2%보다 낮은 수준이다. 15~64세의 노동인구 참여율은 72.2%이며 이와 비교되는 OECD 평균은 71.3%이다.<sup>28)</sup>

25~29세 청소년들의 실업률은 6.7%(유대인 6.8%, 아랍인 6.3%)이며 노동인구 참여율은 80.8%였다. 표 2에서 보듯이 아랍인과 초정통과 유대인은 노동인구 참여율이 낮다: 각각 65.4%와 66.7%이며 이와 비교되는 동일 연령대 유대인은 84.6%이다. 참여율은 특히 아랍계 여성(44.8%)과 초정통과 남성(48.8%)에게서 낮게 나타난다.<sup>29)</sup>



출처: CBS 2014 노동인구조사 특별분석 (2015)

## 2.4 무업청소년(NEET)

높은 고등학교 진학률 및 낮은 실업률을 나타내는 앞서의 데이터들을 보면, 이스라엘은 무업청소년(NEET)의 비율이 상대적으로 낮다는데 안도할 수 있을 것이다. 15~29세의 경우 이 비율이 14.1%로 OECD 평균(14.6%)과 유사하며 미국 및 핀란드와 비슷하다.<sup>30)</sup> 2012년 이후로 이스라엘이 의무 군복무 중인 청소년들을 노동인구의 일부로 포함시킨 사실을 주목해 보아야 한다.<sup>31)</sup>

28) OECD Statistics, 2016.

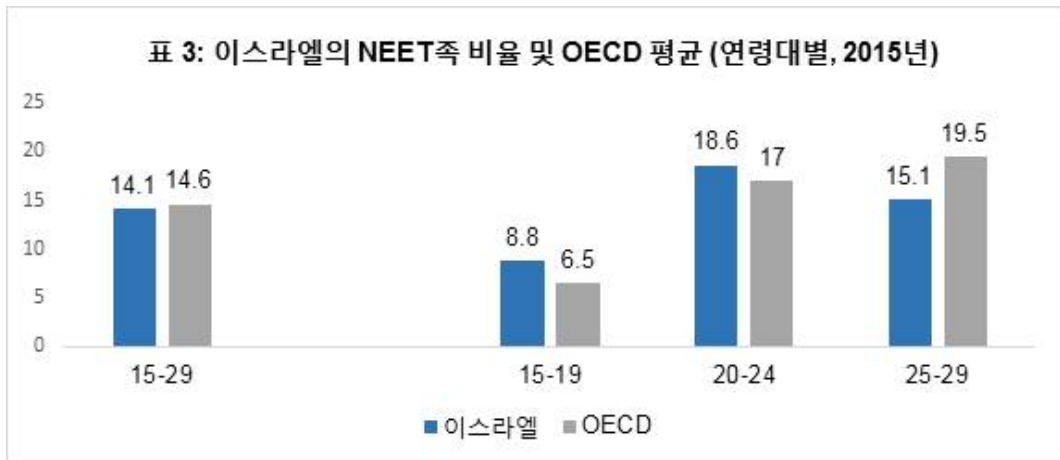
29) Special analysis of the CBS 2014 Labor Force Survey, 2015.

30) OECD Data, 2016.

31) Young adults doing civilian national service were already considered part of the labor force before 2012.



조 가능한 2015년 데이터에 따르면<sup>32)</sup>, 이스라엘의 젊은 무업청소년(NEET) 비율은 25~29세에서는 OECD 평균보다 낮지만, 15~19세 및 20~24세 집단의 경우에는 이스라엘의 비율이 OECD 평균보다 약간 높다 (표 3 참조).



출처: OECD 자료 (2015)

### 3. 이스라엘 무업청소년(NEET)의 특성 및 니즈

2010년 Myers-JDC-Brookdale 연구소(MJB)는 노동시장 편입에 특히 어려움이 많은 여러 23~26세 청소년 그룹을 대상으로 포괄적인 전국 조사를 실시했다.<sup>33)</sup> 이 중 한 그룹은 일도 하지 않고 고등교육(post-secondary) 제도 하에서 공부를 하지도 않으며, 그 다음 해에도 공부를 시작할 마음이 없는 청소년들로 구성되어 있었다 (이하 무업청소년(NEET)). 23~26세 전체 청소년 인구 중 이 그룹의 예상 규모는 49,000명으로 해당 연령 그룹의 11%를 차지했다. 본 연구의 목표는 이스라엘에서 무업청소년(NEET)의 니즈에 대한 인식을 높이고, 보다 취약한 하위 그룹을 파악하고, 이들을 지원하는 정책 및 프로그램 기획의 근간으로 기능하는 것이다. 전국 조사는 2단계로 진행되었다. 1단계는 23~26세 인구의 전국적 표본(약 5,450명의 응답자)을 대상으로 (선별 설문지를 사용해) 간략한 인터뷰가 실시되었다. 이 표본은 23~26세 청소년층의 전체 인구를 대변하기 위해 가중치가 부여되었다. 이 선별 절차는 본 연구 전체에 걸쳐 집중적으로 다루는 대상인 3가지 인구 표본을 파악하고 인터뷰하기 위해 사용되었다 (약 1,200명의 응답자). 이 중 약 400명의 청소년이 무업청소년(NEET)이었다.

32) OECD Data, 2016.

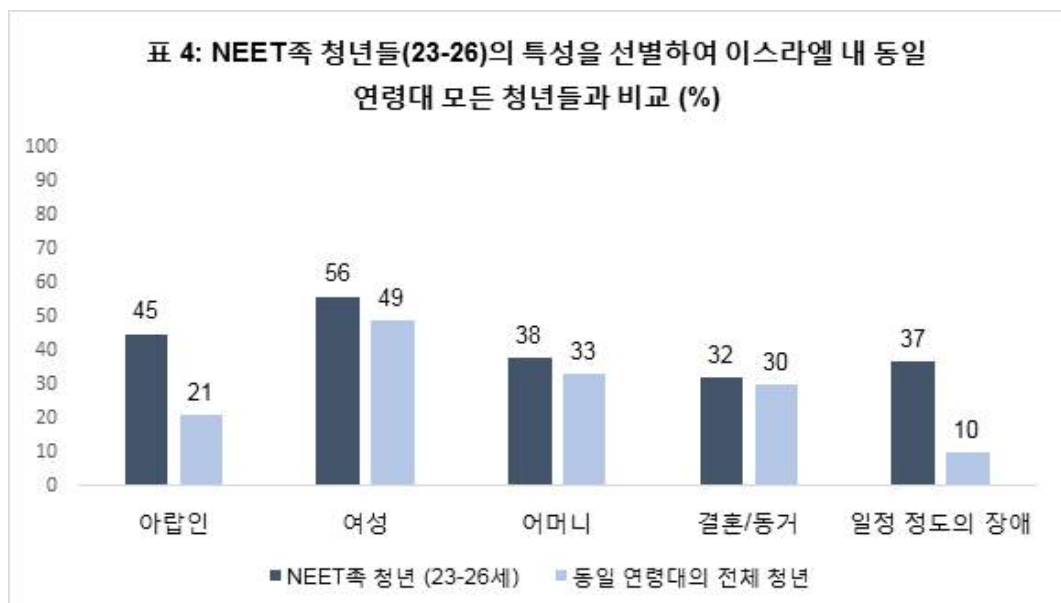
33) Denise Naon et al., 2014.

이렇게 취합된 데이터는 아랍인과 유대인 지구별로 분석되었다 (각 지구별로 남성과 여성 구분). 이 데이터 중 일부는 교육 수준 및 장애 등급별로도 분석되었다. 이 그룹들 간에 두드러지게 격차가 나타난 부분 중 극소수만 본 논문에 포함시켰다.

### 3.1. 무업청소년(NEET)의 사회인구학적 특징 및 주요 활동

무업청소년(NEET)들은 균일한 특성을 갖고 있지 않으며 서로 다른 배경과 경험을 가진 개인들로 구성되어 있다. 이스라엘의 동일 연령대 전 청소년층과 비교했을 때, 이 조사에서 무업청소년(NEET) 비율은 아랍인(각각 21% 대 45%)과 여성(각각 49% 대 56%), 그리고 어느 정도의 장애를 가진 사람(각각 10% 대 37%)에게서 높게 나타났다(표 4 참조). 26%는 육체적, 감각적, 지적 또는 정신적 장애를 갖고 있었으며 11%는 학습 장애 그리고/또는 주의력결핍 과잉행동장애(ADHD)를 갖고 있었다.

전체적으로 보면, 이 조사에 참여한 이들의 32%는 결혼을 했거나 동거를 하고 있었는데, 이 비율은 여성이 더 높았다 (여성 46% 대 남성 15%). 26%는 자녀가 있었다 (여성 38% 대 남성 11%). 결혼한 무업청소년(NEET) 비율은 아랍인이 더 높았다 (아랍인 41% 대 유대인 25%). 본 조사에서 청소년들은 높은 비율로 (57%) 사회경제적 순위가 낮은 지역에 거주하고 있었다 (10 개 중 하위 1-4개).



출처: MJB 전국조사 (2010), CBS 노동인구조사 (2008), CBS 사회조사 (2007)

이 조사가 이루어진 시기에 이들의 주요 활동을 보면, 24%는 특정한 직업이 없는 반면, 그 나머지는 가정과 자녀가 있고(35%), 단기 과정에 참여하고 있으며 (훈련과정은

아님)(16%), 건강 문제를 갖고 있었다(16%). 또한 7%는 과도기에 있었다(예를 들어 집이나 동네를 옮기거나, 장기 해외여행에서 돌아오거나, 일을 시작할 준비를 하는 등).

### 3.2 재정 상태

고용을 통한 소득이 없는 상태에서 가장 일반적인 소득원은 다음과 같았다:

- 실업자에 대한 수당 (예: 소득 지원/보조, 기타 국가보험기관 수당, 실업 수당, 장애인 연금, 산업재해 수당 등): 23%
- 가족의 재정지원 또는 배우자의 임금: 26%
- 응답자의 1/3 이상(35%)은 정기적인 소득이 없었다. 추정컨대 이들은 부모에게 의지하고 있거나 (재정적 지원의 형태는 아니더라도), 임시직 일을 하면서도 일을 한다는 사실을 알리지 않았을 것이다.

### 3.3 고용 또는 교육 자원 및 장애물

무업청소년(NEET)들이 고용 또는 교육에서 배제되어 있는 상황에 기여하는 요인들을 보다 정확히 이해하기 위해 우리는 이들이 활용할 수 있는 자원과 이들이 고용 또는 교육 시장으로 진입하는 과정에 놓여 있는 장애물에 대해 조사했다. 여기에 포함되는 것들은 인적 자본 (교육, 직업 자격증, 컴퓨터 및 언어 능력), 가족의 제약요인, 실무 경험, 고용가능성, 이전에 경험한 제도 적응의 문제점 등이다.

#### A. 인적 자본

인적 자본이란 “개인적, 사회적, 경제적 복지의 창출에 기여하는 개개인에게 체화된 지식, 기술, 역량, 특성”으로 정의된다.<sup>34)</sup> 이러한 정의에는 선천적 특성 (나이, 성별, 건강 상태) 및 후천적으로 습득한 능력(학교 교육 및 그 이상의 교육)이 포함된다.

#### • 교육 수준

- 무업청소년(NEET)의 56%는 교육 수준이 낮았다: 23%는 고등학교 수료증이 없었고, 33%는 고등학교를 마쳤지만 대입 자격을 갖추지 못했다. 한편, 29%는 대입 자격이 있었고 15%는 고등교육 수료증이나 대학 학위를 갖고 있었다.
- 교육 수준이 낮은 청소년의 비율은 아랍인, 여성, 어느 정도의 육체적/감각적/지적/정신적 장애를 가진 사람 또는 학습장애(ADHD 포함)를 가진 사람들에게서 높게 나타났다.

#### • 직업 보유 및 직업 훈련 경험

- 무업청소년(NEET)의 48%는 직업 자격증이 보유 여부에 관계 없이 직업을 갖고 있다고 답했다.

34) OECD 2010.

- 23%는 직업 자격증을 갖고 있었다 (일반 또는 직업학교에서 취득했거나 고등교육 시스템에서 취득).

무업청소년(NEET)의 45%는 가장 열악한 인적 자원을 갖고 있는 것으로 파악된다. 이들은 대입 자격이나 직업 자격증도 없으며 무직 상태라고 답했다. 이러한 비율은 유대인(36%)보다 아랍인(56%)에게서 그리고 장애가 있는 청소년에게서 더 높게 나타난다.

#### • 언어에 대한 지식

노동 시장 편입에는 언어 능력이 중요한 역할을 한다. 아랍인 응답자의 22%는 히브리어를 충분히 구사하지 못했다 (이해도, 쓰기, 대화 능력 측면에서). 전체 응답자의 27%는 이메일이나 표준 오피스 프로그램을 사용하는데 필요한 적절한 컴퓨터 활용능력을 갖고 있지 않았다. 아랍인 응답자와 장애가 있는 응답자들은 언어 유창성의 수준이 더 낮았다.

#### B. 가족 상황

여성의 38%는 자녀가 있는 엄마였다. 이들 대부분(58%)은 어린 자녀를 돌봐야 하는데 이것이 일하러 가거나 공부를 하는데 장애물로 작용한다고 답했다.

#### C. 실무 경험

이전의 실무 경험은 고용 시장 재편입 시 또 하나의 중요한 이점으로 작용한다.

- 무업청소년(NEET)의 약 절반(51%)은 실무 경험이 거의 또는 아예 없었다: 26%는 일해본 적이 전혀 없었고 13%는 일은 해봤지만 조사 전에 2년 이상 일을 해본 경험이 없었다. 또한 12%는 조사 전 2년 간 단기로 일을 한 경험만 있었다.
- 나머지 절반(49%)은 조사 전 대부분 또는 약 절반의 시간 동안 일을 한 경험을 갖고 있었다.

#### D. 고용가능성

고용가능성이란 직업 훈련 및 교육을 넘어서 한 개인이 직업을 찾고 유지하는데 도움이 되는 여러 능력들을 가리킨다. 응답자들에게 13개 항목에 대해 어려움을 겪고 있는지 답해 달라고 요청했다.<sup>35)</sup> 청소년들의 1/5은 3개 이상의 항목에 대해 어려움이 있다고 답했다.

35) The 13 items are as follows: Working independently according to written or spoken instructions in a language that you understand; organizing the required time to do a job and completing it; working in a team with other people; coming to work every day; arriving at work on time; being responsible for other people; following instructions given by your superior; accepting criticism from your superior; acknowledging mistakes you have made; taking responsibility for the equipment you use in your work; finishing a task you have been assigned; retaining the same job over time; coping with problems or unexpected changes. In: WHO, 1999.

## E. 이전의 적응 문제

부정적인 학교 경험, 높은 무단결석률, 중퇴, 낮은 학업 성취도, 군복무 시 적응 문제 등을 통해 이후에 고용 또는 교육 시장에 편입되는 과정에서 겪게 되는 어려움을 예측할 수 있다. 연구 결과에 따르면:

- 무업청소년(NEET)의 1/3(32%)은 학업 성취 및 집중의 어려움을 토로하거나 학교 과정이 지루하다는 인식을 갖고 있었다. 1/5(21%)은 학교에서 정학을 받은 적 있다고 답했는데 특히 남성의 비율이 높았다 (남성 37% 대 여성 10%).
- 군복무나 사회봉사를 경험한 유대인 청소년(유대인 응답자의 73%)들의 18%는 적응의 어려움을 토로했다. 예를 들어 지휘관과 잘 지내지 못했다거나 군대의 규정을 따르는 것이 힘들었다는 등의 이야기가 나왔다.

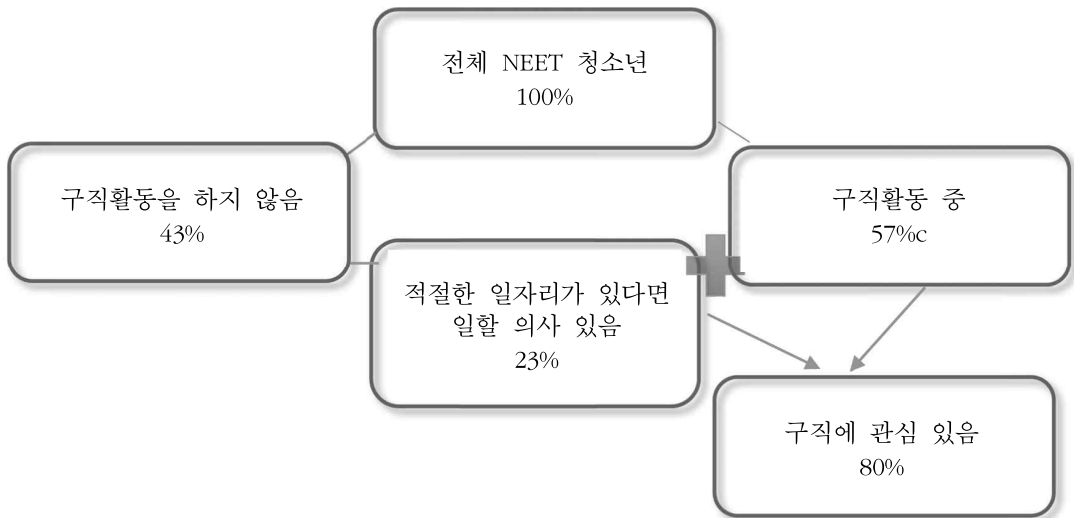
## 3.4 단기 직업 또는 학업에 대한 관심

무업청소년(NEET)들이 이질적인 집단임을 인지한 상태에서 우리는 하위 그룹들을 식별하기 위한 노력을 기울였다. 우리는 다른 사람들에 비해 무업청소년(NEET)으로서의 자신의 상태를 바꿀 여지가 많은 무업청소년(NEET)들에 대해 조사했다. 즉, 다음 해에 구직 그리고/또는 교육이나 훈련에 재 참여하는데 관심이 있는 사람들에 대해 연구했다.

무업청소년(NEET)이 구직 활동을 어느 정도까지 하느냐가 이들에게 구직 동기가 있는지 보여 주는 핵심 지표가 될 것이다. 무업청소년(NEET)의 절반 이상(57%)은 구직 활동을 하고 있었다. 그러나 상당수(43%)는 구직 활동을 하지 않고 있었다.

무업청소년(NEET)들 중 일부는 구직에 관심이 있음에도 구직 활동을 포기했을 가능성이 있다는 사실을 파악한 우리는 “구직에 대한 관심”의 정의를 확장시켰다. 확장된 정의에는 구직 활동을 하는 모든 청소년은 물론 사실상 구직 활동을 하고 있지 않음에도 적절한 일자리가 주어진다면 즉시 일을 시작할 의지가 있는 사람들까지 포함되었다. 이 정의에 따르면 청소년들의 80%는 사실상 구직에 관심을 가진 것으로 나타났다 (표 5).

표 5: 무업청소년(NEET)의 구직에 대한 관심



로지스틱 회귀모형을 활용한 다변량 분석(분산: 13%)을 통해 다른 그룹보다 구직에 대한 관심이 더 높은 무업청소년(NEET) 그룹을 파악할 수 있었다:

- 자녀가 없는 남성보다는 자녀가 있는 아버지들이 더 관심이 높음. 자녀가 있는 어머니들은 자녀가 없는 여성보다 구직에 대한 관심이 적었다.
- 고등교육 수료중/학위를 가진 사람이 그렇지 않은 사람보다 더 관심이 높음 (완전한 대입 자격을 가졌는지 여부와 관계 없이).
- 신체적/감각적/지적 장애를 가진 사람보다 장애가 없는 사람, 정신적 장애가 있는 사람, 학습장애 그리고/또는 ADHD를 가진 사람이 더 관심이 높음.
- 근로지에서 수당을 받는 사람보다 수당을 받지 않는 사람이 더 관심이 높음.

또한, 무업청소년(NEET)의 41%는 다음 해에 고등교육 또는 직업훈련을 받는데 관심을 갖고 있었다. 절반 이상(54%)의 사람들이 직업 과정에 관심이 있었고, 30%는 대학, 나머지 16%는 기타 교육 프로그램(대입자격 시험 통과, 고등교육을 위한 사전 준비 프로그램 또는 대입용 심리평가 준비 등)에 관심이 있었다.

전체 무업청소년(NEET)의 대다수(85%)는 구직 그리고/또는 학습에 관심이 있었다.

### 3.5 추가 지원에 대한 니즈

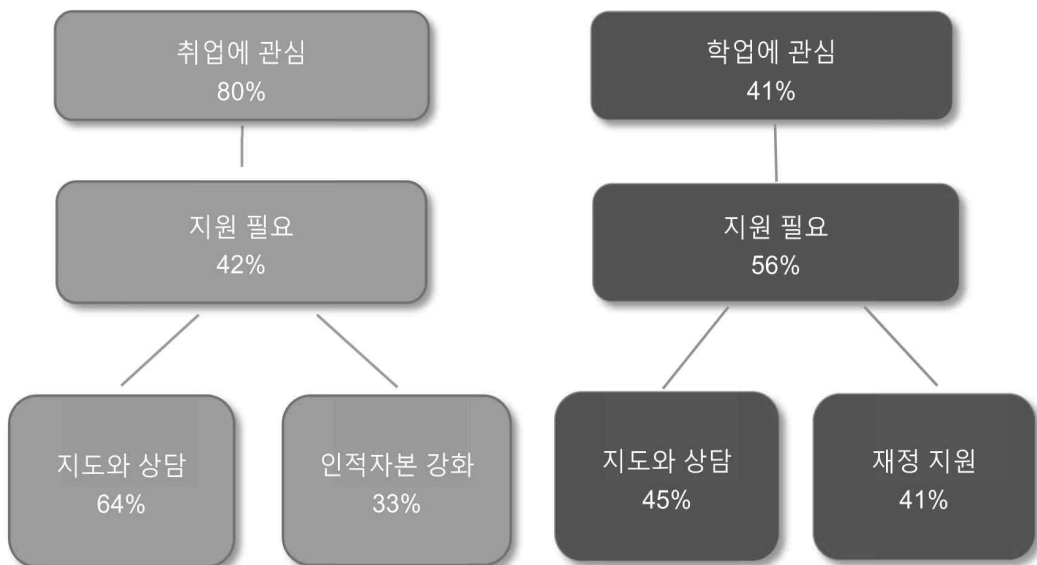
전체적으로, 무업청소년(NEET)의 26%는 최소 한 가지의 청소년 지원 서비스를 받은 적이 있었다. 본 연구는 이러한 청소년들이 고용, 교육 또는 훈련에 재 참여하는데 필요한 추가 지원의 유형을 파악하기 위해 노력했다 (표 6 참조). 구직에 관심이

있는 이들의 42%는 지원이 필요하다고 답했다. 이들이 밝힌 가장 일반적인 지원 형태는 다음과 같았다:

- 전문적인 상담 및 지도 (64%).
- 인적 자본 강화 - 예를 들어 기본적인 컴퓨터나 영어 능력 습득, 직업 훈련, 대입자격 취득, 고등교육 등 (33%)
- 육아에 대한 지원 (13%).
- 개인별 제약요인(건강, 문화, 종교 등)을 고려한 일자리 (11%).

다음 해에 학업을 시작하는데 관심이 있다고 밝힌 무업청소년(NEET)들(41%) 중 56%는 이 목표를 달성하는데 추가적인 지원이 필요하다고 답했다. 이들 중 45%는 상담과 지도가 필요하다고 답했으며 41%는 재정적 지원이 필요하다고 답했다 (표 6).

**표 6: 교육이나 노동시장 편입에 대한 관심과 니즈**



### 3.6 장기적 이탈의 위험이 높아진 청소년들

많은 무업청소년(NEET)들은 이러한 상태에 오래 머무르지 않고 곧 교육과정, 직업, 훈련 등을 시작한다. 그러나 다른 사람들의 경우에는 직업과 교육에서 이탈된 기간(잠재적으로 손해가 되는)이 길어지지 않도록 하는데 더 많은 도움이 필요하다.

우리는 이탈 상태가 지속되거나 심지어 노동시장에서 완전히 단절된 상태가 지속될 위험이 높아진 장기적 무업청소년(NEET)들의 하위그룹을 파악하기 위한 노력을 기울였다. 이 하위그룹에는 일을 한번도 해 본적이 없거나 조사 이전 2년 간 일을

하지 않은 청소년들, 그리고 역시 이 기간 동안 학업 (또는 군복무/사회봉사)을 전혀 하지 않은 청소년들이 포함된다. 즉, 이들은 본 조사에 참여한 다른 무업청소년 (NEET)들보다 직업 및 교육 시장에서 상대적으로 더 이탈된 상태였다. 이 하위그룹은 23~26세 무업청소년(NEET)의 39%(48,900명 중 19,000명)를 차지했다.

로지스틱 회귀모형을 활용한 다변량 분석(분산: 19%)을 통해 어느 하위그룹이 고위험 그룹에 속할 가능성이 높은지를 밝혀낼 수 있었다:

- 자녀가 없는 여성과 남성(자녀가 있는 아버지 및 자녀가 없는 남성)보다 자녀가 있는 여성
- 유대인보다 아랍인
- 고등교육 수료증 또는 학위를 가진 청소년보다 그렇지 않은 청소년.
- 정신적 장애, 학습장애 그리고/또는 ADHD를 가진 청소년 및 장애가 없는 청소년보다 육체적/감각적/지적 장애를 가진 청소년.

#### 4. 이스라엘의 무업청소년(NEET)을 위한 지원 정책 및 서비스

이스라엘에는 무업청소년(NEET)으로 정의되는 청소년들만을 위한 구체적인 공식 정책이 존재하지 않는다. 그러나 사회적 소외로 고통 받는 다른 그룹들과 더불어 이들 그룹에 대한 우려가 높은 상황이다. 그간 수 많은 지원 프로그램이 설계되었다. 그 중 가장 주요한 이니셔티브 및 프로그램들은 다음과 같다.

##### 4.1 젊은이들이 무업청소년(NEET)이 되는 것을 예방하기 위한 개입

###### A. 고등학생 대상 프로그램

고등학교 학생들이 학교를 계속 다니게 하는 한편 학교를 다니는데 장애가 되는 요소들을 극복하도록 하기 위한 다양한 프로그램들이 존재한다:

- 최근 몇 년간, 중등학교들은 “숨은 중퇴자”로서 학교를 떠날 위험이 있는 학생들을 식별하고 지원하는 역할을 맡았다. 이들 학교는 다양한 학업지원 프로그램을 운영하는 한편 학교 분위기를 개선하고 학생과 교사 간의 대인 관계 개선을 위한 프로그램을 통해 학생들의 소속감을 향상시키려는 노력을 기울이고 있다.
- 이러한 프로그램들과 함께 중퇴 위험이 높거나 이미 일반 또는 직업 중등학교를 떠나서 대안교육을 받고 있는 상대적 빈곤층 학생들을 대상으로 하는 여러 지원들이 이루어지고 있다. 이들 프로그램 중 일부는 교육부의 위험아동청소년과를 통해 실시되고 있다.
  - 성취도가 낮은 학생들의 학업 격차를 줄이고 중퇴를 방지하기 위한 제도. 이 학생들은 일반 중등학교 내에서 보다 소규모 학급에 배치된다.



- 의무교육법에 의거해 임용된 출석담당관이 모든 학년 학생들의 정기적인 학교 출석과 명시적 또는 숨은 중퇴자 예방 업무를 전담한다.
- 일반 또는 직업 중등학교를 중퇴한 14~18세 청소년들에게 보충 교육을 실시하는 위험 청소년 개발 지원 프로그램. 각 학생에게는 개인 상담사, 보충 교육 및 직업 훈련이 포함된 치료교육이 제공된다. 소그룹 및 개인별로 지도가 이루어진다.
- 교육재활치료학교(Miftanim)는 노동부와 합동으로 운영되며 일반 또는 직업 중등학교를 중퇴한 14~18세 청소년을 대상으로 한다. 이 학교들은 교육, 직장생활에 대한 준비, 치료(그룹별 및 개인별) 등을 제공한다.

## B. 군복무 시 및 제대 이후의 지원을 위한 전략

앞서 살펴보았듯 유대인 시민 대부분 및 기타 인구 그룹의 구성원들에게 복무 의무가 주어지는 군 제도는<sup>36)</sup> 취약계층 청소년들이 교육 및 고용에 필요한 자기개발을 할 수 있는 발판을 제공한다. 젊은이들이 학교 과정을 수료하도록 하고 이들이 군복무 시는 물론 제대 이후에도 직무를 가질 수 있도록 지원하게 되면 제대 이후에 직업을 갖거나 고등교육 또는 직업교육을 받을 수 있는 기회가 많아진다.

- 10년의 학교 과정을 수료하지 않은 신병들은 IDF의 특별인원개발부대에 귀속되는데, 이곳에서는 학교 수업 및 직업 훈련 수료를 군복무와 병행할 수 있도록 하고 있다. 이러한 훈련 과정들은 대부분 이들이 이후 시민사회에 가서도 도움이 될 수 있는 훈련을 실시한다.
- 국방부에는 ‘제대한 병사들의 흡수 지원 펀드’와의 연계를 통해 운영되는 직업훈련 특화부서가 있다. 여기서는 “평생 직장” 약 12개 과정을 제대한 병사 및 민간 봉사를 마친 개인들에게 제공한다. 이 과정은 3~12개월이 소요되며 평균적으로는 6개월이 소요된다. 과정의 일부는 복무 종료 시까지 그리고 그 이후의 남은 기간에도 실시된다. 과정 중간에, 특히 제대 이후에 중퇴하는 사람이 없도록 하기 위해, 정당한 사유 없이 과정을 수료하지 않는 참가자는 그에 해당하는 만큼의 수강료를 납부하도록 되어 있다.<sup>37)</sup>

36) While military service is compulsory for all Jewish citizens of both sexes, there are exemptions on health, religious or other grounds.

37) Judith King, 2017.

#### 4.2 소수자 그룹의 교육 성취도 향상을 돕기 위한 전략

- 최근 수년간, 고등학생들의 성취도 향상을 목적으로 아랍인과 초정통과 유대인 지구의 교육 시스템 강화를 위한 노력이 배가되어 왔다. 여기에는 사회경제적 배경이 취약한 학생들이 다니는 학교의 수업 시간을 늘리는 내용이 포함되는데, 특히 아랍인 지구가 주요 대상이다. 초정통과 유대인들에 대해서는 초등 및 중등 교과목의 핵심 과목(특히 수학, 영어, 히브리어) 강화를 위해 많은 노력이 이루어졌다.<sup>38) 39)</sup>
- 아랍인 시민들을 고등교육에 성공적으로 편입시키고 이들의 잔류 비율과 성취도를 향상시키기 위한 거대 규모의 포괄적 국가 이니셔티브가 존재한다. 고등교육 위원회에서 추진하는 5개년 프로그램으로 모든 공공 고등교육 기관을 지원하는 이 프로그램에는 다음의 요소들이 포함된다: 학업 수행 전 준비 프로그램, 고등교육기관 입학이 허가된 학생들을 위한 준비 프로그램, 도움이 필요한 학생들을 위한 특별 장학금, 노동시장 진출 지원 등.<sup>40)</sup>
- 지난 5년간, 더 많은 초정통과 유대인들을 대학 교육과정으로 유도하기 위한 유사 이니셔티브가 고등교육위원회에 의해 실시되었는데, 그 목적은 이들이 이스라엘의 노동 시장에 진출할 수 있는 준비를 시키기 위함이었다. 현재 확대된 2차 5개년 프로그램이 기획 중에 있다.

#### 4.3 청소년들의 고용 시장 진출 지원을 위한 전략

2012~2015년 기간 동안 참여율이 낮은 사람들을 노동시장에 편입시키기 위해 몇 가지 중요한 이니셔티브들이 개발되었는데 그 대상으로는 무업청소년(NEET)과 그 중에서도 아랍인, 초정통과 유대인, 장애인들이 포함되었다.<sup>41)</sup> 청소년들은 꾸준히 이러한 이니셔티브들의 주요 대상 중 하나이다. 2014년 약 3,500명의 청소년들이 다양한 프로그램을 통해 고용시장 편입을 지원 받았는데 이는 2011년의 3,000명보다 늘어난 숫자이다.<sup>42)</sup> 주요 이니셔티브들 중 3가지를 보면 다음과 같다:

- 광범위한 네트워크를 가진 아랍인과 초정통과 유대인을 위한 원스탑고용센터(One-Stop Employment Centers): 2015년 경제부는 JDC-Israel Tevet<sup>43)</sup> 및 총리실과 협력하여 아랍인 지구에 21개의 고용센터를 설립했다. 이 센터들은 아랍인

38) State of Israel, 2015.

39) For political reasons, these changes in the ultra-Orthodox education system are currently only being partially implemented.

40) Ayala Hendin and Dalia Ben Rabi, 2015.

41) For the full list of initiatives and details, see State of Israel, 2015.

42) State of Israel, 2015.

43) JDC-Israel-Tevet is a leading developer of employment services in Israel. Through partnerships with the government and local organizations, it develops programs to address the complex needs of Israeli minorities.

지구의 실업자들을 위한 원스탑 샵 역할을 하며 고용 컨설팅, 훈련, 고교 및 고등교육 수료를 위한 지도, 직장에 대한 준비, 적절한 취업 알선 및 지속적인 고용 지도 등을 제공한다.<sup>44)</sup> 또한 22~28세의 초정통과 청소년들을 위해 4곳의 특별 원스탑고용센터가 설립되었다 (2015년 기준).<sup>45)</sup>

- 18세 이상의 청소년들을 위한 견습 프로그램 모델인 스타터(Starter): Tevet과 인력훈련개발국(MTDB, 노동부 소속)이 공동으로 개발한 전국적인 훈련 프로그램으로 2015년부터 시범 프로그램으로 시행되었다. 이 모델은 대학 수업 및 고용주에게 급여를 받으며 업무 수행, 직장 내 멘토의 지원을 통한 역량 습득 등이 결합된 모델이다 (이중 모델). 1단계(1~1.5개월)에는 이론 수업만 포함되며 2단계(나머지 기간)에는 대학에서 주 3일 공부하고 3일은 고용주의 사업장에서 일하게 된다. 이 프로그램의 견습생들은 대부분 젊은 층으로 47%가 18~30세 사이에 분포하고 있다.<sup>46)</sup>
- 장애를 가진 청소년 대상의 프로그램인 Rampa (나들목)가 있다. 이 프로그램은 취업 알선 및 고용 지원 서비스를 제공한다. 이 프로그램은 현재 청소년센터(아래 참조) 및 지자체 고용센터 등의 기존 서비스 틀 안에서 시행되고 있다.<sup>47)</sup>

#### 4.4 성인으로 가는 과도기에 있는 취약계층 청소년들을 지원하기 위한 포괄적 프로그램 및 이니셔티브

지난 10년 간, 일부 비영리단체와 재단들은 무업청소년(NEET)들과 무업청소년(NEET)이 될 위험이 있는 청소년들을 포함해 취약계층 청소년들에게 특히 집중해 왔다. 이러한 단체들은 다양한 사람들을 대상으로 다양한 목표를 가진 포괄적 프로그램들을 진행하고 있다. 이 프로그램들은 특정 청소년층에 지도 및 상담을 제공하는데, 그 대상은 청소년 대상 거주 간호를 받았던 위험 청소년들, 최근 군 전역을 했거나 사회봉사를 마친 청소년들, 변두리 지역에 거주하는 청소년들이다. 이 프로그램들은 개인의 예산관리 방법, 경력 계획 세우기, 직장생활에 대한 준비 등을 포함해 성인의 삶으로 이행하는데 필요한 다양한 관련 주제들을 다루고 있다. 이 프로그램들의 대다수는 이 단체 및 재단들이 정부 기관과 협력하여 진행하는 것들이다.

- 그 중 가장 주요한 이니셔티브 중 하나는 청소년센터 네트워크이다. 18~35세 청소년들을 대상으로 하며 추가 교육, 고용 또는 훈련에 방점을 둔 다양한 서비스들을 제공한다. 여기에는 고등교육 및 경력 선택에 대한 지도, 직장생활 준비,

44) State of Israel, 2015.

45) State of Israel, 2015.

46) Judith King et al., 2017:62.

47) State of Israel, 2015.

전문적 훈련과정 및 워크숍 등이 포함된다. 최초의 센터는 2005년 남부 지역에 JDC-Israel이 설립한 센터이다. 현재는 전국적으로 43개의 센터가 있다.

- 위험 청소년을 위한 국가 프로그램(National Program for Young Adults at Risk - YATED ("기둥"))은 노동부의 새 이니셔티브이다. 이 이니셔티브는 11개 정부부처, 제 3부문 단체, 자선기구, 학계 등이 협력해서 개발한 것이다. 2016년 10월 정부는 위험 상황에 놓인 18~25세 젊은이들을 위한 국가적 프로그램 추진 결의안을 통과시켰으며 이러한 목적 달성을 위해 상당한 자원을 할당했다. 이 프로그램은 2017년에 처음 시작되었다. 이 국가 프로그램은 2가지 주요 목표를 갖고 있다: 청소년들이 자신의 잠재력을 온전히 인식하게끔 만들고 이들이 이스라엘 사회에 의미 있는 기여를 할 수 있게 만드는 것이다. 이 프로그램에서는 젊은 층을 위험 상황에 처하게 만드는, 그래서 조치가 필요한 4가지 분야를 정의했다:

- 교육, 고용, 기술
- 기본적인 신체적 니즈와 보호
- 개인의 웰빙
- 가족 및 사회에 대한 소속감

OECD의 삶의 질 지표에 바탕을 둔 이러한 삶의 영역들은 청소년들의 사회이동성, 이들의 개인적 웰빙 및 삶의 질에 대한 자각 등에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 이 프로그램은 개인별 계획 수립을 지원하고 개인 상담사들이 청소년들과 지속적으로 만남을 갖고 전문적 지원을 제공하는 등의 포괄적 서비스를 통합 제공한다.

## 5. 추가적인 프로그램의 방향

위에서 언급한 대로, 무업청소년(NEET)들은 동질적인 그룹이 아니며 이들 모두가 동일한 수준의 위험에 놓여 있는 것이 아니다. 한 개인을 무업청소년(NEET)으로 만들거나 무업청소년(NEET)이 될 위험에 처하게 만드는 이유와 환경에 따라 이들을 고용시장 또는 교육환경에 편입시키고 미래에 이탈되는 일이 없도록 예방하기 위한 가장 적절한 전략 및 개입의 강도가 결정될 것이다. 그러한 점에서 다음에 대해 구분을 하는 일이 필요하다:

1. 무업청소년(NEET)이 될 위험에 놓인 청소년들과 이미 무업청소년인 청소년들
2. 단기 무업청소년(NEET)과 장기 무업청소년(NEET)
3. 통상 자신의 선택에 의해 (육아 또는 장기 해외체류 등을 위해) 일시적으로 이탈했거나 과도기에 있는 무업청소년(NEET)과 개인적 상황(인적 자본의 부족, 개인적인 적응의 어려움) 또는 외부 여건(높은 실업률 등) 등 다양한 이유로 만성적 이탈 상태인 무업청소년(NEET). 성별의 차이도 반드시 고려해야 한다.

아래에 나열된 프로그램 옵션들은 이스라엘 무업청소년(NEET)들의 교육, 훈련 또는 직업 참여를 높이기 위한 방법들을 제시하고 있다.

고교 수료 시에 대입 자격 또는 직업 자격을 취득하지 못한 18세 청소년들에게 이러한 자격 취득을 위한 폭넓은 기회 제공: 실력 수준이 낮은 청소년들의 경우에는 보충 학습의 니즈를 해소함과 동시에 특정 직무기술을 제공하여 참여 및 잔류율을 높일 수 있는 프로그램을 찾는 것이 필요하다.

직업과 학업에 대한 정보 및 상담 제공: MJB 전국 조사에 참여한 무업청소년(NEET)들의 상당수는 자신들이 직업시장 또는 교육환경에 진입하는데 도움을 줄 수 있는 지도와 상담이 필요하다고 답했다. 이러한 지원은 청소년들이 가용한 선택지들을 더 잘 이해하고 자신의 목표를 평가하도록 함으로써 이들이 자신에게 적합한 직업을 결정할 수 있도록 돕는데 목적이 있다. 양질의 상담은 미래의 이탈을 예방하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 고등학교에서 지도를 실시하면 학생들이 학교를 중퇴할 경우 이것이 장기적으로 어떤 영향을 미치게 될지에 대해 잘 이해할 수 있을 것이다. 또한, 가용한 재정적 지원에 대한 지식도 일부 무업청소년(NEET)에게는 필요하다. 따라서 고교 과정 중에 그리고 군복무/사회봉사 종료 시 및 고등 직업교육 및 학업 수료 시에도 정보 및 상담 서비스에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 해줄 필요가 있다. 또한, 이미 고용 상태이거나 교육을 받고 있는 무업청소년(NEET)에게도 계속 지도를 해 주면 동기 부여와 잔류율 향상에 도움이 될 수 있다.

훈련과정 개발 시 핵심 주체들 간의 협력 강화: 무업청소년(NEET)들을 위한 기회를 크게 확대하려면, 훈련과정 개발에 관여하는 모든 당사자들 간의 공조와 협력이 더욱 강화되어야 한다. 그렇게 하려면 초기 기획 단계부터 기업들과 산업계의 보다 큰 참여가 필요하다. 그래야 청소년들이 노동 시장에서 수요가 많은 일자리에 대해 고용주들이 요구하는 기술 및 자격요건을 취득할 기회를 제공받을 수 있다.

실무경험 습득 기회 확대: MJB 전국 조사에서 인터뷰한 무업청소년(NEET)의 다수는 노동시장 진입에 관심은 있지만 필요한 기술과 경험이 부족했다. 이론적 지식과 실무적 기술을 결합시킨 이중 시스템에 바탕을 둔 직업훈련 모델이 이들에게 직장생활에 익숙해질 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이다. 단기 취업, 인턴십, 견습직, 직업체험(job shadowing)을 통해 노동시장 편입을 용이하게 만들 수 있을 것이다. 이러한 제안들이 성공적으로 실행되려면 고용주들이 이러한 프로그램에 참여하여 인센티브를 제공하도록 독려하는 것이 필요하다. 여기에는 고용주들이 청소년들과 적절히 협업하는 방법을 터득할 수 있도록 고용주들을 지원하는 메커니즘을 만들어서 고용주와 참여자 모두가 이 프로그램에서 최고의 성과를 거둘 수 있도록 하는 내용도 포함된다.

취업 준비 프로그램 확대: 실무 경험은 둘째치고, 일도 공부도 하지 않고 있는 일부 청소년과 청소년들(그리고 미래에 이탈의 위험이 있는 이들)은 대부분의 직업 또는 교육 프레임워크에서 성공하는데 필요한 “소프트 스킬” 또는 “전환가능 기술” 또한 부족하다. 정규 자격증과 특정 기술 이외에도 고용주들은 이러한 기술을 가진 지원자들에게 높은 가치를 부여한다. 따라서 청소년들이 커뮤니케이션이나 사회기술, 문제해결능력, 의사결정력 및 자기관리, 회복력, 자기효능감 등의 전환가능 기술을 개발할 것을 제안하는 것이다. 취업 준비 프로그램은 특히 장기 무업청소년(NEET)들에게 이러한 기술들을 개발하는 기회를 제공하는 역량개발 프로그램으로 기능할 수 있을 것이다.

장기 이탈의 위험에 놓인 상대적 빈곤 및 취약계층 무업청소년(NEET)에 대한 특별한 관심: MJB 전국 조사 결과에 따르면, 장기적 이탈 상태에 놓일 위험이 높은 청소년들의 다수가 아랍인과 장애인이었다. 이러한 두 하위그룹의 보다 긴급한 니즈를 해결하기 위해서는 보다 집중적이고 포괄적인 지원 체계가 필요하다. 개개인에 맞춘 지원이 이러한 취약 그룹에게 필요한 핵심적인 지원요소의 하나가 될 것이다.

## 참고문헌

- Ben Rabi, Dalia, Ruth Baruj-Kovarsky, Miriam Navot, and Viacheslav Konstantinov, "Hidden Dropouts": A Reexamination of School Disengagement in Israel (Jerusalem: Engelberg Center for Children and Youth, Myers-JDC-Brookdale 2014). (Full Report in Hebrew; Executive Summary in English).
- Bynner, John and Samantha Parsons "Social Exclusion and the Transition from School to Work: The Case of Young People Not in Education, Employment, or Training NEET," *Journal of Vocational Behavior*, 60 (2002): 289-309. doi:10.1006/jvbe.2001.1868, <http://www.idealibrary.com>
- Cabinet Office, Deputy Prime Minister's Office, Opening Doors, Breaking Barriers: A Strategy for Social Mobility (April 2011), accessed July, 12, 2017 [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61964/opening-doors-breaking-barriers.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61964/opening-doors-breaking-barriers.pdf)
- Cohen-Navot, Miriam, Dganit Levi, Viacheslav Konstantinov, Iman Awadyeh, Ruth Baruj-Kovarsky and Talia Hasin, National Study of Primary and Junior High School Practices to Advance Low-Achieving Students: Final Report (Jerusalem: Engelberg Center for Children and Youth, Myers-JDC-Brookdale, 2009). (Full Report in Hebrew; Executive Summary in English).
- Gil, Yasmin, "It's Hiking Season! Some 40,000 Backpackers will soon be on their Way to the Far East and Central and South America" *Calcalist*, 3.11.2010. Accessed July, 27, 2017 <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3425310,00.html> (Hebrew only).

- Hendin Ayala and Dalia Ben Rabi, The National Plan for Expanding Access to Higher Education for Arabs, Druze and Circassians: Preliminary Findings from the Evaluation (Jerusalem: Engelberg Center for Children and Youth, Myers-JDC-Brookdale, 2015) (Full Report in Hebrew; Executive Summary in English).
- Kahan-Strawczynski, Paula, Sharon Amiel and Viacheslav Konstantinov, Status of Young Adults in Israel in Key Areas of Life. (Jerusalem: Engelberg Center for Children and Youth, Myers-JDC-Brookdale, 2016). (Full Report in Hebrew; Executive Summary in English).
- King, Judith, Dalia Ben Rabi, Dganit Levy and Tirza Willner, Apprenticeship and Work-based Learning in Israel. Presented to the OECD (Jerusalem: Myers-JDC-Brookdale Institute, Ministry of Economy and Industry Manpower Training & Development Bureau, 2017).
- King, Judith, The Involvement of Five Ministries in Training for the Labor Market (Jerusalem: Myers-JDC-Brookdale Institute, Ministry of Labor, Social Affairs and Social Services, 2017).
- Maguire, Sue and Jo Thompson, *Young people not in education, employment or training (NEET): where is Government policy taking us now?* Youth and Policy, 8, 3 (2007):5-18. ISSN 0262-9798
- Malach, Gilad and Lee Cahaner, The ultra-Orthodox in Israel (Jerusalem: The Israel Democratic Institute, 2016).
- Mayseless, Ofra "Attitudes toward Military Service among Israeli Youth," in The Military in the Service of Society and Democracy, ed. Daniella Ashkenazy (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1993).
- Mayseless, Ofra and Miriam Scharf, "What Does It Mean to Be an Adult? The Israeli Experience," New Directions for Child and Adolescent Development, Special Issue: Exploring Cultural Conceptions of the Transition to Adulthood 100 (2003):5-20.
- Miller, Cynthia, and Kristin E. Porter. "Barriers to employment among out-of-school youth." Children and Youth Services Review 29 (2007):572-587.
- Musset, Pauline, Malgorzata Kuczera and Simon Field, A Skills beyond School Review of Israel, (OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, 2014), accessed July 6, 2017. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210769-en>.
- Naon, Denise, Paula Kahan-Strawczynski, Liat Vazan-Sikron, Yael Hadar and Viacheslav Konstantinov, Young Adults in Israel who are Neither Working nor Studying: Integration into Employment- Resources, Barriers and Needs (Jerusalem: The Center for Research on Disabilities and Employment of Special Populations; Engelberg Center for Children and Youth, Myers-JDC-Brookdale, 2014). (Full Report in Hebrew; Executive Summary in English).
- Nelson Julie and Lisa O'Donnell, Approaches to Supporting Young People Not in Education, Employment or Training: a Review (NFER Research Programme: From Education to

- Employment). (Slough: NFER, 2012). Accessed July 9, 2017. <https://www.nfer.ac.uk/publications/RSRN01/RSRN01.pdf>
- OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, 2010 and 2013 (2013). Accessed July 11, 2017. [www.oecd.org/els/soc/israel.htm](http://www.oecd.org/els/soc/israel.htm)
- OECD The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital, OECD Publishing (2010). Accessed July 14, 2017. <http://www.oecd.org/site/worldforum/33703702.pdf>
- OECD Statistics, 2016. Accessed July 3, 2017. <http://stats.oecd.org>
- OECD Data, 2016. Accessed June 26, 2017. <https://data.oecd.org/youthinac/youth-not-in-employment-education-or-training-neet.htm>
- OECD Praises Recent Steps Taken by Ministry of Economy and Government to Improve Employment Situation among Israeli Arabs (2015). Accessed July 16, 2017. <http://www.economy.gov.il/English/NewsRoom/PressReleases/Pages/OECDReportIsraeliArabsEmployment.aspx>
- OECD Education at a Glance 2016: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. Accessed July 10, 2017. <http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en>
- Shulman, Shmuel, Sidney J. Blatt and Sophie Walsh. "The Extended Journey and Transition to Adulthood: The Case of Israeli Backpackers," *Journal of Youth Studies* 9 (2006): 231-246.
- State of Israel, Second Progress Report on the Implementation of the OECD Recommendations: Labour Market and Social Policies. (Jerusalem: Ministry of Industry, Trade and Labour, 2015).
- Statistical Abstract of Israel (Jerusalem: Central Bureau of Statistics, 2016), Accessed July 7, 2017. [http://www.cbs.gov.il/reader/?Mival=cw\\_usr\\_view\\_SHTML&ID=390](http://www.cbs.gov.il/reader/?Mival=cw_usr_view_SHTML&ID=390)
- Statistical Abstract of Israel (Jerusalem: Central Bureau of Statistics, 2002 to 2016) [http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ\\_shnaton.html?num\\_tab=st08\\_22&CYear=2016](http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st08_22&CYear=2016).
- Statistical Abstract of Israel (Jerusalem: Central Bureau of Statistics, 2015) [http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ\\_shnaton.html?num\\_tab=st08\\_22&CYear=2015](http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st08_22&CYear=2015).
- Sum, Andrew, Ishwar Khatiwada, Nathan Pond and Mykhaylo Trub'skyy, *Left Behind in the Labor Market: The Labor Market Problems of the Nation's Out-of-School Young Adults Population* (Chicago: Center for Labor Market Studies Northeastern University, 2003).
- Tam, Cherry HL, Diego Busiol and Tak Yan Lee "A Review of research on "Neither in employment, education or training (NEET) in Hong Kong". *Int J Child Adolesc Health* 9 (2016): 405-412.
- Thomas Spielhofer, Tom Benton, Kelly Evans, Gill Featherstone, Sarah Golden, Julie Nelson and Paula Smith, *Increasing Participation: Understanding Young People Who Do Not Participate in Education or Training at 16 and 17*. (London: DCSF, 2009), accessed July 24, 2017. <https://www.nfer.ac.uk/publications/PEJ01/PEJ01.pdf>
- Vaininger, Asaf *Frameworks for Vocational-Technological Education the Incorporate Work*



Experience, (Jerusalem: the Knesset Research and Information Center, 2016) (Hebrew only).  
World Health Organization (WHO), International Classification of Functioning and Disability.  
ICIDH-2, (Geneva, WHO, 1999).

---

**Paula Kahan-Strawczynski** Senior Researcher, Myers-JDC-Brookdale Institute

Paula Kahan-Strawczynski는 예루살렘 히브리대학 사범대학에서 교육사회학으로 석사학위를 받았다. 1990년부터 예루살렘에 소재한 마이어스-JDC-브룩데일 연구소에서 연구원으로 근무하고 있으며, 젊은 층의 리더십, 위험에 처한 청소년기의 소녀들, 청소년 이민자, 위험에 처한 청소년을 위한 지역사회 프로그램의 연구에 집중해 오고 있다.

또한, 이스라엘의 여러 도시에서 젊은이를 위한 프로그램과 서비스를 기획하는 업무를 주도하고 있다. 이 활동은 이들 도시 내에서 청소년층들이 이용할 수 있는 서비스, 그리고 젊은이들이 가진 특징과 니즈에 관해 실시된 연구의 결과에 기반하고 있다. 뿐만 아니라, 젊은이들이 방문할 수 있는 센터에서 보편적인

프로그램의 표준을 개발하는 국가 차원의 과정에도 참여했다.

최근에는 이스라엘의 젊은이들이 성인으로 변모해 가는 과정에 관한 연구에 참여하고 있다. 취업과 학업을 하지 않고 있는 젊은 층을 조사하고, 이들을 노동 인구로 통합시키는 국가 차원의 연구에서 선임연구원을 맡기도 했다.

현재, 이스라엘 정부 기관 간의 프로그램으로 이스라엘 내에서 진행 중인 '18-25세의 젊은이를 위한 국가 프로그램'을 위한 데이터베이스 도구 개발을 맡고 있다. 그녀는 다수의 이스라엘 국내 및 국제회의에서 연구 결과를 발표하고 있다.

---



◆ 세션 2. 일본과 이스라엘의 무업청소년 현황 및 정책 동향 ◆

**지정토론 / 질의응답**  
Discussion / Q&A

**김 강 호** 고용정보원 고용서비스역량강화팀장  
Kangho Kim Director, Korea Employment Information Service

**김 신 아** 우리기독교학교 교장  
Shin Ah Kim Head Teacher, Wa Uri Vision Christian School



## Session 2

## Discussion on Jobless Youths and the NEET Problem in Japan

Kangho Kim

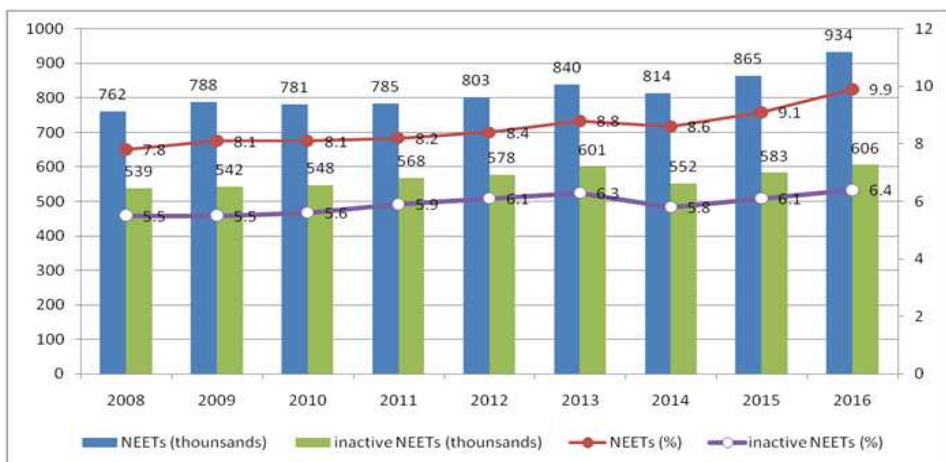
Director, Korea Employment Information Service

I would like to thank Professor Yuji Genda for introducing detailed statistics and support policies regarding NEET youth in Japan. While NEET in Japan's youth population is on a decline, due to the shortage of youth jobs, the size of Korean NEET youth fails to shrink. I believe experiences in Japan can offer many suggestions for addressing NEET youth issues in Korea.

### Status of NEET Youth in Korea

The NEET youth population of Korea and Japan share many similarities. Based on a recent report published by the Korea Labor Institute (KLI), in the total youth population in 2016, NEET accounted for 10%, and was on a rising trajectory. In addition, inactive NEET, which refers to those who were not actively seeking work, comprised a large proportion. Active NEET, those looking for jobs, represented 3.5%, while inactive NEET was 6.4%, approximately double the former subgroup.

〈Number & Ratio of NEETs (aged 15 - 29)〉



Source: Korea Labor Institute (April, 2017)

In particular, there are several factors that suggest NEET youth could potentially develop into more serious social problems in Korea. First, a predominant proportion of Korean NEET youth are older and highly educated; moreover, long-term non-job seeking groups make up 77% of that population.

### Plans for Policy Discussion to Address NEET Youth

Each country has slight differences in how they define NEET. What is common, however, is that NEET youth hampers sustainable economic development. It is especially intensely felt in societies that are also experiencing aging and low fertility.

An examination of policies and programs designed to address issues of NEET youth raise fundamental questions. Should the prevalence of NEET youth be regarded as a temporary upset in labor demand and supply, due to changing economic circumstances? If so, should effort be focused on creating more jobs? Or, is it more accurate to assess NEET as a psychosocial issue experienced as youth transition into early adulthood, in which case attention should be concentrated on prevention?

Many seem to regard NEET youth issue as more than the result of simple shortage of youth jobs; instead, they consider it a manifestation of two combined factors: generation gap; socioeconomic structural change. These perspectives are widely observed in studies and policies that classify various types of NEET youth, define groups that require priority support, and deliver support services.

Compared to the clarity of issue diagnosis and taxonomies, possible solutions are not as obvious. For NEET youth seeking work, their problem should disappear with the availability of more jobs. In the case of inactive NEETs, however, employment does not offer a solution; the complex factors experienced and felt by each individual need to be clearly analyzed first. A general prescription may not work for this group that requires specified support services tailored to the needs of each individual.

It is in this context, I believe, that Professor Yuji Genda also proposed public programs to train more experts, collaboration among supporting organizations, and individually tailored support programs, as essential elements for future NEET policy initiatives. In particular, Professor Genda's classification of Solitary Non-Employed Persons (SNEPs) deserves more attention in defining future policy direction, because they often represent issues that are diverse and complex. To engage them in the labor market, policy support programs, such as for training/retraining, employment,

and welfare, will have to work together as an organic whole.

In this effort, the capability of the advisors, who are responsible for counseling the NEET youth face to face, gain tremendous importance, and the process can be time-consuming. As a result, these policy programs can seem inefficient, and thus, the continuity of the program difficult to guarantee. Consequently, NEET youth issues fail to obtain fundamental support; instead, policies tend to focus on programs that can demonstrate short-term impact.

Rather than material support that places more weight on quantitative outcome, policies designed to address NEET youth problems should try to understand individual lives, identify their challenging life circumstances, and tailor support programs on providing continuous needed services. Ultimately, NEET youth is not a uniform, homogeneous group; each individual needs to be respected for his/her unique needs and characteristics.

### **Implications of the Japan NEET Youth on Korea and Questions**

It is hard-pressed to find Korean policy programs that are especially tailed to NEETs; a predominant share consists of mere job support mechanisms. We lack programs that target groups like SNEPs (Solitary Non-Employed Persons), whose issues cannot be addressed simply by helping them find jobs.

The Ministry of Employment and Labor provides NEET-focused public employment support services, such as the Employment Support Package program. However, while it may bear slight differentiation, generally, it is no different from other services intended to assist various socially marginalized groups. Hence, the roles of Japan's programs, such as RYSS (Regional Youth Support Station) and Job Cafes, and their modes of operation can offer many suggestions for Korea.

In the spirit of sharing more detail regarding Japan's NEET Youth support policies, I would like to pose a few questions to Professor Yuji Genda.

How do programs like RYSS collaborate with relevant organizations that oversee public job support programs?

Among recipients of NEET support services from supporting organizations, when they get older and exceed the age limit for service, do they transition out to another support organization? How are organizations linked, and how is the transition supported?

The tremendous efforts of NEET Youth support programs have contributed to a significant drop in NEET youth in Japan. This is great news to those who serve in these programs and services. Despite this progress, non-job-hoping inactive NEETs are still on the rise. What is your view on the causes of this increase?

---

**Kangho Kim** Director, Korea Employment Information Service

- 2012~2015 Research Fellow, Lifelong Career Development Center, Korea Employment Information Service
- 2016~2017 Director & Research Fellow, Employment Service Competency Building Team, Korea Employment Information Service



## 세션 2

## 지정토론 - 일본의 무업청소년(NEET) 문제

김 강 호

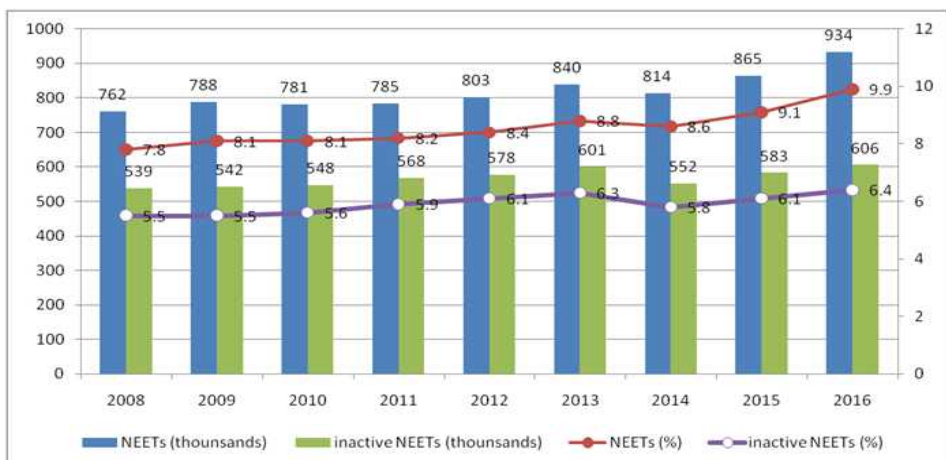
고용정보원 고용서비스역량강화팀장

일본의 무업청소년(NEET)에 대한 상세한 통계자료와 지원정책들을 소개해준 겐다 유지 교수께 감사드립니다. 일본의 무업청소년(NEET)는 점점 감소추세에 있는 반면, 한국의 무업청소년(NEET) 규모는 최근 청소년 일자리 부족과 함께 좀처럼 줄어들지 않고 있다. 일본의 사례는 한국의 무업청소년(NEET) 문제 해소에도 많은 시사점을 줄 것으로 기대된다.

## 한국의 무업청소년(NEET) 상황

한국의 무업청소년(NEET)의 특성은 일본과 비슷한 점이 많다. 최근 노동연구원에서 발표한 보고서에 의하면, 2016년 전체 청소년인구 중 무업청소년(NEET)의 비중은 약 10%로 계속해서 늘어나고 있는 추세를 보이고 있다. 또한 이들 무업청소년(NEET) 중 구직활동을 하지 않는 소극적 무업청소년(NEET)의 비중이 높다. 구직활동을 하는 능동적 무업청소년(NEET)은 3.5%인데 반해, 소극적 무업청소년(NEET)은 6.4%로 거의 두 배의 비중을 차지하고 있다.

〈무업청소년(NEET)의 규모와 비율(15세-29세)〉



출처: 한국노동연구원(2017.4)



특히, 한국의 경우 연령이 높고 고학력 무업청소년(NEET)이 많은 비중을 차지하고 있다는 점, 장기 비구직 무업청소년(NEET)의 수가 전체 비구직 무업청소년(NEET)의 상당수(약 77%)를 차지하고 있다는 점은 한국의 무업청소년(NEET) 문제가 심각한 사회문제를 야기할 가능성이 크다는 것을 보여주고 있다.

### 무업청소년(NEET)문제 해결을 위한 정책 논의의 방향

나라마다 무업청소년(NEET)의 정의가 조금씩 다르지만, 무업청소년(NEET) 문제는 지속가능한 경제발전의 장애요인임에는 틀림이 없다. 특히 고령화와 저출산 문제가 복합적으로 나타나는 경우에는 그 문제가 더 크게 느껴질 것이다.

그런데 무업청소년(NEET)에 대한 정책적 대안이나 프로그램들을 보면 한 가지 의문이 든다. 무업청소년(NEET) 문제는 경제상황에 따른 인력수급 변화로 만들어진 일시적 문제이기 때문에 일자리 해결에 초점을 두어야 할 것인가, 아니면 청소년으로의 성장과정에서 발생한 심리·사회적 문제이기 때문에 예방에 초점을 두어야 할 것인가이다.

그럼에도 불구하고, 많은 부분 무업청소년(NEET) 문제는 단순히 청소년층의 일자리 부족 문제를 넘어 세대격차(generation gap)가 사회경제적 구조변화와 함께 표출된 현상으로 보는 관점이 많은 것 같다. 이는 무업청소년(NEET)의 특성에 따라 다양한 유형으로 분류하고, 정책적으로 우선 지원해야 할 대상을 정의하고, 지원방안을 마련하는 여러 연구와 정책들에서 잘 나타나고 있다.

그러나 무업청소년(NEET)에 대한 문제 진단과 유형분류에 비해 무업청소년(NEET) 문제를 해결하는 방법은 명확하지 않은 경우가 많다. 구직활동을 하고 있는 무업청소년(NEET)의 경우 일자리 문제가 해소되면 자연스럽게 해결이 되는 부분이 많을 것이다. 하지만, 소극적인 무업청소년(NEET)에 대한 지원은 단순한 취업지원만으로는 해결이 어렵고, 각 개인이 지닌 복합적인 요인들을 진단하는 것이 우선되어야 한다. 이 경우 일반적인 처방으로는 문제를 해결하기 어렵고, 개별 무업청소년(NEET)의 특성에 맞는 지원서비스가 필요하게 된다.

미래의 무업청소년(NEET) 정책에 대해 젠다 유지 교수께서 말한 전문인력의 확충, 전문기관 간 협력, 맞춤형 지원서비스 제공에 대한 제안도 같은 맥락으로 생각된다. 특히 젠다 유지 교수께서 정의한 고립무직자(SNEPs: Solitary non-employed persons)는 앞으로 정책의 방향을 설정하는데 많은 고민이 필요할 것이다. 그들을 둘러싼 문제요인이 다양하고, 복합적인 경우가 많기 때문이다. 그들을 노동시장으로 진입시키기 위해서는 교육 훈련, 고용, 복지 등 다양한 분야의 정책적 지원이 상호 유기적으로 이뤄져야 한다.

이 과정에서 무업청소년(NEET)을 대면하는 상담원의 역량이 매우 중요하고, 시간도 오래 소요되게 된다. 사실 이러한 지원은 정책적으로는 매우 비효율적으로 보일 수밖에 없기 때문에 정책적 지원의 지속성을 보장하기 어렵게 한다. 많은 경우 무업

청소년(NEET) 문제 해결을 위한 근본적인 지원보다는 단기성과를 가시적으로 얻을 수 있는 정책에 치중하는 사례가 많이 발견되는 이유이다.

무업청소년(NEET) 문제 해결을 위한 정책은 양적 성과만을 우선시하는 물질적 지원보다는 개개인의 삶을 이해하고 그들이 어려워하는 상황을 파악하여 그에 필요한 지원서비스를 꾸준히 제공해주는 것이 필요하다. 결국 무업청소년(NEET)을 동질성을 지닌 하나의 집단으로 보기보다는 각 개인의 고유한 특성을 중요시해야 할 것이다.

## 일본 사례의 시사점과 질문

한국의 무업청소년(NEET) 관련 정책은 청소년층의 고용지원 정책이 대다수이며, 무업청소년(NEET)에 특화된 정책사업을 찾기 어렵다. 고립무직자(SNEPs: Solitary non-employed persons)와 같이 일반적인 고용지원 정책만으로는 해결이 어려운 무업청소년(NEET)을 대상으로 한 정책이나 프로그램이 별로 없다.

고용노동부의 취업성공패키지사업과 같이 무업청소년(NEET) 대상의 공공취업지원 서비스를 제공하는 사업이 일부 있으나, 이 역시 일부 프로그램에서 차이가 있을 뿐 다른 취약계층 대상의 프로그램과는 크게 다르지 않다. 이러한 점에서 일본의 지역청소년서포츠포스트레이션(RYSS), Job Cafe 등의 역할과 운영사례는 한국에 많은 시사점을 주고 있다.

이와 관련하여 일본의 무업청소년(NEET) 지원정책에 대한 구체적인 사례를 공유하는 차원에서 겐조 유지 교수께 몇 가지 질문을 할까 한다.

1. 청소년서포츠포스트레이션과 유관기관들, 예를 들어 공공취업지원기관과의 연계협력은 어떻게 이루어지는가?
2. 무업청소년(NEET) 지원기관에서 서비스를 받는 사람 중에 정책대상 연령이 넘어서게 되면 다른 지원기관으로 연계되는가? 어떤 방식으로 연계업무가 이루어지는지 설명해줄 수 있는가?
3. 무업청소년(NEET) 지원기관의 많은 노력이 무업청소년(NEET) 감소에 크게 기여했다는 점은 관련 분야에 종사하는 사람들에게 매우 고무적인 성과라고 생각된다. 그럼에도 불구하고 비취업희망형 무업청소년(non-job-hoping inactive NEETs)은 증가 추세에 있다고 설명하였는데, 그 이유는 무엇이라고 생각하는가?

김 강 호 한국고용정보원 고용서비스역량강화팀장

- 한국고용정보원 생애진로개발센터 연구위원(2012~2015)
- 한국고용정보원 고용서비스역량강화팀 연구위원 및 팀장(2016~2017)



## Session 2

---

# Discussion on NEET Youth and Young Adults in Israel: Characteristics, Needs and Policies

---

Shin Ah Kim<sup>1)</sup>

Head Teacher, Wa Uri Vision Christian School

---

Based on recent data regarding the status of NEET youth and young adults in Israel, the researcher analyzed their social background, educational attainment and level of participation in the labor market. Moreover, the study identified their special characteristics and needs, based on which major current support policies, designed to promote their re-entry into education, vocational training and employment were discussed, and future policy directions were recommended.

The researcher's examination of the comprehensive programs designed for the youth in their transitional period is significant in that it can help Korea to anticipate and identify solutions for potential issues that may be encountered by Korean NEET youth as they transition into young adulthood. Prior to presenting the study outcome, another beneficial premise of the study is that the researcher identified subgroups of NEET young adults; they are composed of those who are at risk of becoming NEET and those who are already classified as NEET. Then, based on the period of disengagement, the study builds up the significance of the investigation by further breaking down the NEETs into "in between" and "sustained" groups. Additional program recommendations were made by the study; I look forward to seeing many of them develop into new topics of research that will contribute to policy development and support services for NEET youth and young adults.

I will perform my role as commentator by providing my thoughts and posing a few questions that came to my mind while reading this paper.

1. First, the descriptive statistics of the study provided that among the 17-year old youth population, those who were not in any form of education system

---

1) Wa Uri Vision Christian School (giena76@naver.com)

accounted for 8.5%. Additionally, the researcher defines a 'hidden dropout' group. Moreover, in the past, it was those who had left the school system altogether (belonging to the 8.5% dropout rate) that was the main concern among policymakers, the study points out that recently, "hidden dropouts (those who are physically present in the classroom, but do not function scholastically)" are gaining more attention. Here, a few questions came to my mind, which I provide below.

- 1-1. What is the major cause of non-attendance among the dropout youth (the 17-year old youth who are not registered in any school system, as introduced in the paper) in Israel? How are their current socio-demographic characteristics being tracked? If they are being tracked, what is their current state?

In Section 3.1 of the paper, the researcher provides various characteristics of NEET young adults aged 23-26, and potential causes of their disengagement from schooling. However, the same characteristics and causes of disengagement are not offered for the 'hidden dropouts' among NEET youth. I am interested to learn whether NEET youth are being studied and tracked by either schools (including vocational schools) supervised by the Ministry of Education or alternative schools that are not operated by the Ministry.

- 1-2. What is the conceptual definition of 'hidden dropouts'? Do policies that are designed for them actually benefit them in a practical way?

In the section of the paper entitled 'Current Situation...', the researcher characterizes 'hidden dropouts' as those who are 'physically present in the classroom, but do not function scholastically, disengage from the existing school activities, and feel alienated from the class and from school,' and classifies them as 'at risk of leaving the school system.' The study points out that for the past decade, helping to advance the 'hidden dropouts,' the low-achieving students who experience school adjustment difficulties, has been one of the most important goals of the education system in Israel. The study analyzes that the decline in the dropout rate in secondary schools in Israel is owed to the policy and programs developed to achieve this goal.

From the paper, the commentator understands that 'hidden dropouts,' as presented by the researcher, refers to 'those attending school, with

underachievement and/or adjustment problems.’ In other words, ‘hidden dropouts’ are not accounted for as NEET youth; however, after military service (or civilian service), they make up the youth population at risk of becoming NEET young adults. This inference is more clearly illustrated in Figure 3, in which the percentage of NEET youth aged 15 to 19, which stands at 8.8%, rapidly increases when they reach 20 years of age. In summary, ‘hidden dropouts’ belong to ‘potential NEET youth’; hence, it can be surmised that the number of NEET young adults, which represents older NEET youth, includes ‘hidden dropouts.’

Therefore, the commentator would like to offer an opinion that is different from what the researcher has concluded in her analysis. The study claims that owing to the policies and programs for ‘hidden dropouts,’ dropout rate has declined in secondary education in Israel. A stricter analysis suggests that rather than being considered an ‘improvement,’ this decline should be regarded as a ‘delayed effect.’ As Section 3.3 illustrates, 33% of NEET young adults have completed high school, but lack matriculation certificates (according to the paper, among 17-year old youth who have completed 12 years of schooling, only 58% have matriculation certificates). From these numbers, we can infer that the ratio of ‘hidden dropouts’ not only fails to decline, but that there is likely a greater number of at-risk youth who have not been classified as ‘hidden dropouts.’ While they may have put off leaving the school system altogether, this group remains devoid of matriculation certificates or employment qualifications. Ultimately, the system failed to thwart their eventual entry into the NEET young adult group. There is a need to conduct more in-depth analysis and to apply practical and effective policies.

2. Secondly, Korean education system is also beginning to accommodate multicultural learners. As a result, diverse groups of students representing disparate characteristics, such as ‘underachievers,’ ‘neglected learners,’ and ‘dropouts’ are being observed. Given this reality, education policies of Israel, a country that already accommodates many ethnic and religious groups, can offer important suggestions for Korea. The following section lists some additional questions from this perspective.

- 2-1. The current state of NEET youth and young adults in Israel demonstrates wide gaps between Jews and other groups (ultra-Orthodox group, Arabs), in regard to rates of poverty, dropout and employment. What are some of the programs/measures used to assist each of these groups? How are they supported and operated? What is the outcome of each program?

As described in 'Knowledge of Language' in section 3.3 of the paper, among those who fail to engage in the labor market as young adults, a salient percentage was constrained by 'language command (Hebrew).' How are multicultural and/or resocialization training programs operated? I am interested in the details of the content of each program. In addition, I would like to understand whether the outcome of educational programs for minority groups, mentioned in section 4.2, and 'Rampa (support program for young adults with disabilities),' described in section 4.3, have effectively contributed to preventing entry of youth into NEET young adults.

- 2-2. How are educational programs and support policies that are designed to assist youth and young adults with disabilities, who fall into the larger group of multicultural learners, delivered?

Based on the paper, in the demographic population ratio that includes NEET young adults, a significant number represents those with 'some kind of disability' (Figure 4). Hence, I would like to hear more about the specific examples and outcomes of Israel's current education and welfare policies that are intended to assist youth and young adults with disabilities.

3. Lastly, if time allows, I would like to ask the researcher for more depth and description on the following types of programs that could have important implications for Korea,

- 3-1. In the paper, the researcher identifies NEET young adults in Israel, in transition to adulthood, who elect to be disengaged from education and employment, and estimates their growing tendency to take extended trips after their military (or civilian) service. In fact, during college, the commentator also took part in an extended overseas volunteer service program with young

adults from Israel. At the time, I recall being envious of their circumstance which allowed them to participate in extended overseas activities, prior to engaging in university entrance exams and/or employment. I wonder if the researcher has studies that track and compare the career path and social adjustment of young adults who took the standard path of education and employment against those who chose ‘elective disengagement.’

3-2. I believe the Starter (model for apprenticeship program for young adults) program, described in section 4.3, could provide lessons for a Korean university entry program ‘Employment Before Education’ that schools have begun to adopt. Ultimately, I anticipate this program can help to reduce the extended state of ‘unemployment’ that follows degree completion. I would like to hear more about Starter and other Israeli policy programs that link industry with academia, specific examples and operation models.

In closing, I would like to thank the researcher for generously sharing the study that was conducted, and fostering critical thinking of the commentator.

## References

- ‘Study of Youth Support Policy Systems Outside the School Boundary,’ National Youth Policy Institute, 2015
- ‘Tailored Policies for Youth Career Path Outside the School Boundary,’ National Youth Policy Institute, 2016
- ‘Policy Discussion on Substantiating Alternative Education Programs,’ Association of Christian Alternative Schools in Korea, 2017

---

**Shin Ah Kim** Head Teacher, Wa Uri Vision Christian School

---

- 2014–present, Head Teacher, Wa Uri Vision Christian School
- 2017–present, auditor, Association of Christian Alternative School in Korea
- 2015–July 2017, official(clerk), Association of Gyeonggido Alternative School
- 2008–present, lecturer, SNU, SNUE, CSU
- 2011–2013, senior researcher, HYU(ERICA)
- 2010–2012, Instructor, EBS
- 2004–2008, teacher, An San Christian High School
- 2002–2004, BK21 researcher, [Citizenship Education in Asia and the Pacific], overseas research in UK
- 2002, coordinator of International Workcamp for the Yuoth, the Korean National Commission for Unesco
- 1998–1999, CSV, Global Volunteer in UK



## 세션 2

## 지정토론 - 이스라엘의 무업청소년(NEET) 실태 연구: 특성, 니즈, 정책을 중심으로

김 신 아<sup>1)</sup>

우리기독교학교 교장

본 논문에서 연구자는 이스라엘 무업청소년(NEET)의 현황에 관한 최근 자료를 바탕으로, 그들의 사회적 배경과 교육 환경, 노동 시장에의 참여 상태를 분석하였다. 또한 연구자는 그들의 특성과 니즈를 파악하고, 이를 기초로 그들의 교육, 훈련 및 고용 시장 재참여를 촉진하기 위한 현행의 주요 지원책을 전개하였으며, 향후 추진해야 할 정책의 방향까지 제안하고 있다.

연구자의 이러한 연구 내용, 특별히 과도기적 청소년들을 위한 포괄적 프로그램의 사례들은 우리나라 무업청소년(NEET)들이 향후 청소년 시기로 접어들었을 상황을 미리 예비하고 대처할 수 있는 대안점이 될 수 있다는 점에서 연구의 유의미성을 충분히 찾을 수 있다. 특히 연구자가 제시한 분석 결과 이전에, 무업청소년(NEET)들의 하위그룹을 파악한 연구의 전제 역시 상당히 고무적이라 할 수 있다. 즉, 이들을 '무업청소년(NEET)'이 될 위기에 처한 그룹과 이미 무업청소년(NEET)인 기존 그룹'으로 분리하고, 이를 다시 '단기 무업청소년(NEET)'과 '장기 무업청소년(NEET)'으로 구분하여 개입의 강도를 결정한 기초 작업은 상당히 의미가 있으며, 추가적인 프로그램의 방향으로 제안한 몇 가지 안들은 무업청소년(NEET)들을 대상으로 정책을 개발하고 지원하는 영역에 있어 활발한 연구 주제들이 될 것으로 기대된다.

이에 논평자로서 논문을 읽으면서 들은 몇 가지 생각과 물음을 말씀드리면서 논평자의 역할을 수행하고자 한다.

1. 우선, 연구자는 연구의 현황 분석 자료에서 17세 청소년 중 어느 교육 시스템에도 등록되어 있지 않은 이들의 비율을 8.5%로 근거를 제시하였는데, 이와는 별개로 학교 안에서의 '숨은 중퇴자'의 그룹을 구분하고 있다. 덧붙여 연구자는, 과거에는 학교를 완전히 중퇴한 학생들(즉 불출석률 8.5%에 해당하는)이 정책 당국의 가장

1) 우리기독교학교(giena76@naver.com)



큰 고민거리였지만, 요즈음은 이러한 ‘숨은 중퇴자(여전히 학교에 출석하고 있는)’라 불리는 학생들의 문제가 더 크게 대두되고 있다고 지적한다. 여기에서 드는 몇 가지 의문점을 제시하면 다음과 같다.

1-1. 학교 불출석 청소년(연구 자료에서 제시된 17세 청소년)들의 주된 학교 이탈 원인은 무엇이며, 이들의 현재 상태는 어떤 형태로 파악되고 있는가? 있다면 그 현황은 어떠한가?

연구자의 자료 3.1에서 23세~26세에 해당하는 무업청소년(NEET)들의 원인에 따른 배경은 제시되고 있으나, ‘숨은 중퇴자’들이 속한 연령대의 무업청소년(NEET)들의 학교 이탈에 대한 배경과 원인 분석은 제시되어 있지 않다. 즉, 교육부의 감독 하에 있는 교육 기관(직업 훈련기관 포함)과 그렇지 않은 대안교육 기관에 소속된 무업청소년(NEET)들에 대한 파악과 추적은 진행되고 있는가?

1-2. ‘숨은 중퇴자’ 그룹의 명확한 개념 정의는 무엇이며, 이들은 위한 정책은 실질적인 효과를 보고 있는가?

연구자는 연구 자료의 ‘현황’ 부분에서 ‘교실에 나오긴 하지만 공부를 하지 않고 학교 활동에도 참여하지 않은 채 학교와 학급에서 소외되어 있는 대상’을 가리켜 ‘숨은 중퇴자’라 구분지으며, 이들을 ‘학교를 떠날 위험이 있는 학생들’로 식별하고 있다. 그리고 이러한 ‘숨은 중퇴자’들, 즉 학교 적응에 어려움을 겪고 학업 성취도가 낮은 학생들을 발전시키는 것이, 지난 10년 간 이스라엘 교육 제도의 중요한 목표라 명시하며, 이를 위해 개발된 정책과 프로그램의 결과로, 지난 수년 간 이스라엘의 중등학교에서의 중퇴율이 감소했다고 분석하고 있다.

이와 관련하여 본 논평자가 이해하는 수준에서 연구자가 제시하고 있는 ‘숨은 중퇴자’는 ‘여전히 학교에 출석하고 있지만, 학습 부진 혹은 학교 부적응을 수반하는 학생들’이라 할 수 있다. 즉, ‘숨은 중퇴자’는 무업청소년(NEET)에 포함되지는 않지만, 그들이 군 복무(혹은 사회봉사) 이후에는 결국 무업청소년(NEET)으로 진행될 우려가 있는 위기 청소년에 해당하는 것이다. 이러한 이해는 표3에서 보듯이, 8.8%인 15-19세 무업청소년(NEET)의 비율이 추후 20세 이후에는 급격히 증가하는 자료를 통해 유추해 볼 때 더욱 명백해진다. 다시 말하면, ‘숨은 중퇴자’는 ‘잠재적 무업청소년(NEET)’에 해당하는 것으로, 결국 연령이 증가한 무업청소년(NEET)의 수는, 이러한 ‘숨은 중퇴자’를 포함한다고

볼 수 있는 것이다.

따라서 본 논평자는 연구자가 연구 논문에서 분석한 바와는 다른 의견을 제시하고자 한다, 연구자가 분석한 ‘숨은 중퇴자’들을 대상으로 한 정책 및 프로그램의 결과 이스라엘의 중등학교에서의 중퇴율이 감소했다는 것은, 엄밀한 의미에서 ‘개선’이 아닌 ‘유예’에 해당한다고 볼 수 있다. 오히려 논문의 3.3에서 제시된 바와 같이 무업청소년(NEET) 중 33%가 고등학교를 마쳤지만 대입자격을 갖추지 못했다는 점에서(연구자의 자료에 따르면, 12년간의 학교교육을 수료한 17세 학생 중, 대학입학 자격을 갖춘 학생들을 58%로 제시하고 있다.), 15-17세에 해당하는 ‘숨은 중퇴자’들의 비율은 감소하기는 커녕, 오히려 ‘숨은 중퇴자’로 분석되지 않은 훨씬 더 많은 수의 위기 청소년들이 존재한다는 것을 유추할 수 있다. 즉, 학교를 떠나는 것은 일시적으로 유예시켰지만, 여전히 대입시 자격이나 직업 자격증은 취득하지 못한 그룹으로 남은 채, 결국 그 이후에 NEET 청소년으로의 진행은 예방하지 못했다는 점에서, 이에 대한 명확한 분석과 실효성 있는 정책 적용이 필요할 것으로 보인다.

2. 둘째, 다문화적 배경을 갖고 있는 다양한 학습자들이 증가하고 있는 우리의 교육 현실 역시 ‘뒤쳐지는 아이들’, ‘방치된 아이들’, 그리고 ‘중도 탈락하는 아이들’ 등으로 다양한 계층으로 분류된 학생 그룹들이 존재한다. 이러한 우리의 현실에 비추어 볼 때, 다양한 인종으로 구성되어 있는 이스라엘의 교육 정책은 우리에게 큰 시사점이 되리라 기대된다. 이와 관련한 몇 가지 추가적인 질문은 다음과 같다.

- 2-1. 이스라엘의 현 무업청소년(NEET) 현황을 볼 때, 유대인과 그 외의 다른 그룹(초정통파, 아랍계)간의 빈곤율과 학습 중퇴율, 노동 시장에서의 참여 비율은 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 이러한 대상을 위한 각각의 보조장치들은 어떻게 지원, 운영되고 있으며 그 효과는 어떠한가?

논문 3.3 중 ‘언어에 대한 지식’ 부분에서 제시되고 있는 현황처럼, 추후 청소년기에 노동시장에 편입되지 못하는 이들 중, 적지 않은 비율의 청소년들이 결국은 ‘언어의 유창성(히브리어)’에서 제약을 받고 있는데, 이를 위한 다문화 교육과 재사회화 교육은 어떻게 진행되고 있는지, 그 구체적인 내용을 알고자 한다. 그리고 논문 4.2에서 제시한 소수자 그룹을 위한 교육 프로그램과, 4.3에서 언급된 ‘Rampa’(장애 청소년 대상 지원 프로그램)의 효과가 무업청소년(NEET)으로의 진행을 예방하는 데 실질적으로 이바지 하고 있는가 역시 발표자의 궁금증을 불러일으킨다.

2-2. 광의의 다문화 학습자에 해당하는 장애 청소년, 청소년들을 대상으로 한 교육 프로그램 및 정책적 지원은 어떻게 이루어지고 있는가?

연구자가 제시한 자료에 따르면, 무업청소년(NEET)들의 특성이 반영된 인구학적 비율 중, '일정 정도의 장애를 가진 이'들의 비율이 적지 않게 나타남을 알 수 있다(표4). 이에, 장애 청소년 및 청소년에 대한 이스라엘의 현 교육, 복지 정책에 대해 조금 더 구체적인 사례와 결과를 듣고자 한다.

3. 아울러 끝으로, 토론에 있어 시간적 여유가 허락된다면, 우리에게 시사점이 될 수 있는 다음과 같은 프로그램 내용에 대한 조금 더 심도 있는 구체적인 설명도 연구자에게 요청 드리고자 한다.

3-1. 연구자는 논문에서, 성인으로 가는 과도기에 있는 자발적 무업청소년(NEET)들의 특징으로 군복무(혹은 사회봉사)를 마치고 장기 여행을 떠난 그룹을 추산하고 있다. 실제 본 논평자는 대학 재학 시절 중, 이스라엘 청소년들과 해외 장기 자원 봉사를 한 경험이 있는데, 당시 대입시 혹은 취업 이전에 그렇게 장기 해외 활동을 하는 그들의 상황이 상당히 부러웠던 기억이 있다. 이에 일반 청소년과 이러한 '선택적 이탈'을 경험했던 청소년들의 이후 진로와 사회 적응과 관련된 추적 비교 연구가 있는지 궁금하다.

3-2. 논문 4.3에서 제시된 Starter(청소년들을 위한 견습 프로그램 모델)의 경우, 우리나라 일부 대학에서도 진행하고 있는 '선택취업 후학업' 입시 전형에도 많은 시사점이 있을 것으로 보이며, 궁극적으로는 학업 종료 이후 취업 전단계에 장기간 머무르게 되는 현상을 축소시킬 수 있을 것이라 기대된다. 이에 Stater와 같이 산학이 연계된 이스라엘의 정책 프로그램의 다른 사례와 구체적인 운영에 대한 질문도 추가로 드린다.

이상 발표자께서 연구해 오신 내용을 풍부하게 전해주시면서 동시에 논평자의 비판적 사고도 촉발시켜 주신 점에 감사드립니다.

## 참고문헌

- 『학교 밖 청소년 지원 정책 체계화 방안 연구』, 한국청소년정책연구원, 2015
- 『학교 밖 청소년 이행경로에 따른 맞춤형 대책 연구I』, 한국청소년정책연구원, 2016
- 『대안교육 내실화를 위한 정책토론회』, 한국기독교교대안학교연맹, 2017.

---

### 김 신 아 우리기독교 교장

- 현 우리기독교(대안기독교) 교장
- 현 기독교대안교육연맹 감사
- 전 경기도대안학교연합회 서기
- 총신대학교, 서울대학교, 서울교육대학교 출강 중(2008~)
- 한양대학교 책임연구교수(2011~2013)
- EBS 수능 윤리(2010~2012)
- 안산동산고등학교 교사(2004~2008)
- BK21 아·태시민윤리연구단(영국 연수, 2002~2004)
- Unesco한국위원회 청소년팀 코디네이터(국제자원봉사, 2002)
- CSV 국제청소년자원봉사단(영국, 1998~1999)





## 좌장 프로필

Introduction of Session Chairs

---



## Chair of Session 1

---

**Seongryeol Ryu** Professor, Baekseok University

---

- President, Future Oriented Youth Society
- Editor, Studies on Korean Youth



## Chair of Session 2

---

**Hae-Sub Oh** Director of Alternative Education, National Youth Policy Institute

---

Research Fellow in National Youth Institute, Sejong, Korea(01/2003–Now). Focused on the Policy for International Exchange Program and Youth Community' Index and Construction Project. Adjunct professor in Soonchunhyang University(2005–Now)



## Chair of Session 3

---

**Chul Kyung Yoon** Senior Research Fellow, National Youth Policy Institute

---

- Director of National Dropout Prevention Center, National Youth Policy Institute
- Member, Committee of supporting dropout youth, Ministry of Gender Equality and Family
- Advisory Member of National Youth Council (Youth Welfare Unit)
- Expert member, Presidential Committee on Northeast Asian Cooperation Initiative (Social & Cultural Cooperation Unit)
- Member of establishing Action Plan for Education Welfare





## 세션 1. 좌장

유 성 렬 백석대학교 교수

- 미래를 여는 청소년학회 회장
- 한국청소년학 편집위원장



## 세션 2. 좌장

오 해 섭 한국청소년정책연구원 대안교육지원센터장

2003년부터 현재까지 한국청소년정책연구원 연구원으로 재직하면서 주요 연구 분야로 청소년국제교류 정책 및 프로그램 개발, 청소년이 행복한 지역사회 조성 프로젝트 연구 등을 수행하고 있으며, 2005년부터 순천향대학교 청소년교육상담학과 겸임교수를 역임하고 있음



## 세션 3. 좌장

윤 철 경 한국청소년정책연구원 선임연구위원

- 여성가족부 학교밖청소년지원위원회 위원
- 국가청소년위원회 정책자문위원
- 대통령자문 동북아시아위원회 사회문화협력 전문위원
- 교육인적자원부 교육복지 추진위원



자료집 17-S41

## 2017 국제심포지엄 [무업청소년(NEET) : 국제적 동향과 대응]

---

인 쇄 : 2017년 9월 25일

발 행 : 2017년 9월 25일

발행처 : 한국청소년정책연구원

세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동  
전화 044) 415-2159

발행인 : 한국청소년정책연구원장 직무대행 이종원

인쇄처 : (주)계문사 (02-725-5216)

---

※ 이 책 내용의 일부 혹은 전체를 허락 없이 변경하거나 복제할 수 없습니다.

---