

청년보장제도는 청년이 학교를 떠난 시점, 실업 상태가 된 시점으로부터 4개월 이내에 일자리나 일자리를 얻는 데 필요한 교육 및 훈련 기회를 청년에게 보장하는 것을 목적으로 하는 유럽연합의 청년실업 대책이다. 유럽연합 회원국은 각국의 청년보장제도 이행계획을 수립하고 유럽사회기금·청년고용 대책기금·자국의 예산을 재원으로 하여 다양한 청년보장 프로그램을 이행 중이다. 2014년에 개최된 G20 노동부 장관 회의는 유럽 연합의 청년보장제도를 청년고용 정책의 일대 개혁으로 평가했다.

유럽연합의 청년보장제도

2014년 4월, 유럽연합 이사회(European Council)는 청년보장제도(Youth Guarantee)의 수립을 요청하는 권고안을 채택함으로써 모든 회원국이 청년의 성공적인 노동시장으로의 편입을 위해 노력하고 협력할 수 있는 획기적인 틀을 마련했다. 청년보장제도하에서 모든 회원국은 25세 이하¹⁾ 청년이 학교를 떠난 시점(정규 교육과정을 마쳤거나 학업을 중단한 시점) 혹은 실업 상태가 된 시점으로부터 4개월 이내에 청년의 교육·훈련 수준에 적합한 일자리를 제공하거나 청년이 일자리를 얻는 데 필요한 교육·훈련·도제 프로그램의 기회를 제공하도록 노력해야 한다.

유럽연합은 청년보장제도가 2020년까지 (1) 20~64세 유럽연합 인구의 75%가 고용되고, (2) 조기 학업 중단율을 10% 미만으로 낮추며, (3) 2천만 명을 빈곤과 사회적 소외로부터 건져 낸다는 '유럽 2020' 전략 목표에 기여할 것으로 기대한다. 한편 2014년 9월 호주에서 개최된 주요 20개국(G20) 정상회의 노동부 장관 회의는 유럽연합의 청년보장제도를 청년고용정책의 일대 개혁으로 평가했다.

청년 고용의 중요성

세계금융위기는 청년층에게 더 가혹한 영향을 미쳤다. 지난 5년간 유럽의 청년 고용률은 성인 고용률에 비해 세 배 이상 감소했으며, 2014년 12월 기준 유럽 28 개국의 청년 실업자 수는 5백만 명에 달했다²⁾. 이 중 30.1%는 12개월 이상 지속된 장기 실업 상태에 놓여 있다. 게다가 점점 더 많은 수의 청년이 구직 활동을 중단해 노동시장으로 돌아갈 수 있는 구조적 지원 체계에서 벗어나 있다. 2014년 기준으로 유럽연합 청년 인구(15~24세)의 12.9%에 해당하는 750만 명의 청년이 니트족³⁾ 인 것으로 추정된다. 이들 대부분은 이민자나 취약계층 출신으로 조기에 교육과 훈련을 중단한 상태다.

청년기의 실업은 청년의 미래 실업의 위험을 높이고, 생애 소득 수준을 낮추며, 가족 형성 동기를 낮추는 등 인적 자본 손실, 빈곤의 세대 간 전이, 부정적 인구 동향에 기여하는 것으로 조사되고 있다. 생애 전환기를 경험하는 청년층은 직업 경험 부족, 제한적 사회보장 혜택, 제한적 자원, 불안정한 근로 환경으로 인해 취약한 계층이다. 더욱이 청년 여성은 낮은 보수와 불안정한 고용 관계, 그리고 가정을 이루었을 경우 일과 가정을 양립하기 어려운 조건에 노출되어 있다. 또한 일부 청년은 사회적 취약계층에 속해 차별의 위험에 노출되어 있다. 따라서 청년이 적절한 경제활동의 경로를 찾는 데는 청년 개인의 책임도 중요하지만 적절한 지원 대책이 반드시 있어야 한다.

유럽연합은 니트족으로 인한 비용이 매년 유럽연합 국내총생산(GDP)의 1.3%에 달한다고 지적하면서 청년에 대한 투자는 혁신적이며 숙련된 노동인구 양성이라는 장기적 혜택과 함께 지속 가능한 경제성장을 가능케 한다고 주장한다.

각국의 ‘고용서비스’ 담당 기관에 등록된 청년과 고용서비스에 등록하지 않는 니트족에 대해 차별화된 접근법을 활용해야 할 필요성도 강조했다.

청년보장제도 수립에 관한 유럽연합 이사회 권고안

‘청년보장제도 수립에 관한 유럽연합 이사회 권고안’은 각 회원국이 청년보장제도 프로그램을 수립할 때 각국의 현황과 청년들의 다양한 사회·경제적 배경을 고려하고, 청년과 정부를 포함한 청년 고용 이해관계자 간의 상호 책임 원칙을 반영하며, 청년이 경제활동 참여 기회를 박탈당함으로써 시작될 수 있는 악순환의 고리를 끊을 수 있는 정책을 담아야 한다고 강조했다. 또한 각국의 ‘고용서비스(Employment Service)’ 담당 기관에 등록된 청년과 고용서비스에 등록하지 않는 니트족에 대해 차별화된 접근법을 활용해야 할 필요성도 강조했다. 이사회 권고안은 각 회원국이 청년보장제도 이행 시 준수해야 할 가이드라인을 아래와 같이 제시했다.

| 협력을 통한 제도 이행

- 청년보장제도를 책임질 담당 기관을 선정하되 고용서비스, 진로상담소, 교육·훈련 기관, 청소년지원서비스 등 여러 이해관계자들과의 협력을 강화하고 다양한 경로로 청년보장제도를 홍보한다.
- 사용자와 노동시장 관계자(고용서비스, 다양한 정부기관, 노동조합, 청소년 단체 등)의 협력을 강화해 청년에게 실제로 필요한 고용·교육·훈련·도제 프로그램 기회를 제공한다.
- 민·관 고용서비스 기관, 교육훈련 기관, 진로상담소, 비정부기구, 청소년 협회 및 단체 등이 참여해 청년의 노동시장으로의 편입을 돕는 민·관 협력 관계를 구축한다.
- 청년고용정책의 수립 및 이행에 모든 사회 협력 기관의 적극적인 참여를 유도하고, 청년 도제 및 직업훈련 프로그램 개발에 그 시너지를 활용한다.
- 청년 보장 프로그램 개발과 이행에 청년을 적극 참여시켜 맞춤형 서비스가 제공될 수 있도록 하고 청년보장제도의 홍보에 청년을 적극 참여시킨다.

| 조기 개입

- 모든 이해관계자들의 활동을 조율하는 기관을 통해(예: 정부 청년 고용 담당 기관) 취약계층과 니트족을 중심으로 청년보장제도를 적극 홍보하고, 그들의 다양한 배경(빈곤, 장애, 낮은 교육 수준, 소수인종/이민 배경 등)을 고려한 홍보 전략을 수립해 청년 실업에 조기 개입한다.
- 고용서비스 담당 기관은 다양한 이해관계자와 협력해 청년에게 맞춤형 고용서비스를 제공하되 청년의 성공적인 노동시장으로의 편입, 교육·훈련 과정을 끝까지 추적한다.

| 노동시장으로의 편입을 위한 지원 대책

- 기술 강화
 - 조기 학업 중단자와 기술 수준이 낮은 청년에게 맞춤형 교육·훈련의 기회를 제공한다.
 - 노동시장의 수요에 맞는 기술 교육 및 훈련을 제공한다.
 - 국제적 표준에 부합하는 정보통신·디지털 기술 교육을 제공한다.
 - 직업훈련센터, 고용서비스, 학교 교육과정에 청년에게 특화된 창업 교육을 포함한다.
- 노동시장 대책
 - 청년 고용 기회 진작을 위해 기업의 비임금노동비용(non-wage labor costs)을 줄여 준다.
 - 도제 프로그램, 인턴십, 고용의 기회를 청년에게 제공하는 사용자를 지원하기 위해 임금·고용 보조금 제도를 운영하되 노동시장 취약계층을 중심으로 정책 대상을 명확히 하고 정책 효과를 높이기 위한 정책 설계에 만전을 기한다.
 - 유럽연합 내 다양한 지역 및 국가에서 제공되는 고용·훈련·도제 프로그램 기회에 대한 정보를 제공하고, 취업 및 훈련을 위한 외국 이주(유럽연합 내)를 적극 권장·지원한다.
 - 고용서비스, 비즈니스 지원센터 및 (미소)금융 기관과의 협력을 통해 다양한 창업 기회를 홍보·지원한다.
 - 노동시장 진입에 실패하고 각종 고용서비스로부터 이탈한 청년의 재진입 대책을 강화한다.

유로파운드는 수백만 명에 이르는 청년 실업자와 니트족으로 인한 경제적 손실이 2011년 기준으로 1,500억 유로를 넘을 것으로 추산해 청년보장제도의 도입으로 얻는 혜택이 비용을 훨씬 초과할 것이라고 전망했다.

청년보장제도를 이행한다는 것은 대부분의 회원국에 청년의 노동시장으로의 편입과 고용 가능성을 급격히 개선하는 것을 목적으로 하는 전폭적인 구조 개혁을 의미한다.

청년보장제도 이행 비용

세계노동기구(ILO)는 유럽연합 청년보장제도로 매년 210억 유로의 비용이 소요될 것으로 추산한다. 유로파운드(European Foundation for Living and Working Conditions)는 수백만 명에 이르는 청년 실업자와 니트족으로 인한 경제적 손실이 2011년 기준으로 1,500억 유로를 넘을 것으로 추산해 청년보장제도의 도입으로 얻는 혜택이 비용을 훨씬 초과할 것이라고 전망했다. 또한 청년 실업은 당장의 손실뿐만 아니라 미래의 실업과 빈곤 위험을 증가시켜 경제·사회·개인에게 막대한 장기적 피해를 끼칠 수 있기 때문에 유럽연합은 청년에 대한 투자를 비용 대비 효과가 큰 투자로 평가하고 있다.

유럽연합은 유럽사회기금(European Social Fund)과 청년고용대책(Youth Employment Initiative)을 재원으로 회원국에 대한 전폭적인 재정 지원을 약속했으며, 각 회원국에 자국의 청년고용정책 예산 확대를 요청했다. 청년의 노동시장 통합을 위한 유럽사회기금과 청년고용대책의 총투자금은 127억 유로이며, 유럽사회기금의 고용서비스 및 창업 지원 현대화 정책 자금 110억 유로가 청년고용정책에 추가 지원될 것이다. 이 밖에도 청년이 주 대상이 되는 평생학습 등의 교육정책에 260억 유로가 추가로 배정되어 있다.

청년보장제도 이행 현황

청년보장제도는 유럽연합의 다른 구조 개혁에 비해 빠른 속도로 이행된 제도로 평가된다. 모든 회원국이 유럽연합 이사회가 정한 마감 기한까지 각국의 포괄적 청년보장제도 이행 계획 제출을 완료했다. 각 계획에는 청년고용제도 개혁 일정, 각 이해관계자의 명확한 역할, 재원 마련 대책 등이 담겨 있다. 이러한 계획과 각국의 이행 현황은 유럽연합 집행위원회가 매년 다각적인 방법으로 검토하며, 유럽연합 고용위원회(Employment Commission)는 제도의 정확한 평가와 지속적인 개선을 위해 청년보장제도평가기준(Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee)을 마련했다.

청년보장제도를 이행한다는 것은 대부분의 회원국에 청년의 노동시장으로의 편입과 고용 가능성을 급격히 개선하는 것을 목적으로 하는 전폭적인 구조 개혁을 의미한다. 실업이나 학업 중단이 시작된 시점으로부터 4개월 이내에 청년 각자의 환경에 맞는 맞춤형 직업·교육·훈련 기회를 제공하기 위해서는 각국의 '공공고용서비스(Public Employment Service)' 제도 개혁이 반드시 선행되어야 하기 때문이다. 또한 도제제도, 직업교육 및 훈련의 양과 질을 개선하기 위한 구조적 개혁 조치도 필요하다. 이렇게 해야만 청년에게 사용자가 요구하는 기술을 배울 수 있는 기회를 제공할 수 있기 때문이다.

| 각국의 이행 현황

- 벨기에는 브뤼셀에 별도의 청년보장기관(Actiris)을 설립해 구직자로 등록된 청년에게 일자리와 인턴십을 제공하고 있다. 이 기관에 따르면 2014년 8월 기준으로 청년보장제도 이행 결과 25세 이하 청년 실업자 수가 줄어 들었다.
- 루마니아는 청년보장센터 27곳을 설립했다(현재는 유럽사회기금의 재정 지원을 받고 있음). 청년보장센터의 주요 대상은 니트족으로 이들에게 통합 패키지형 고용서비스를 맞춤형으로 제공한다.
- 스페인은 국가청년보장제도를 이행하기 위한 기반 수립을 위해 법률(Royal Decree-Law 8/2014)을 제정했다. 이 법은 청년보장제도 등록 절차와 급여 수혜 자격 기준을 규정하고, 청년보장제도에 등록된 청년에게는 무기한 비임금고용보조금(non-wage recruitment subsidies)과 훈련 기회를 보장하고 있다. 또한 2014년 8월 5일부터 청년보장제도에 등록된 청년은 온라인 훈련 과정을 무상으로 이용할 수 있다. 스페인국가고용서비스국은 청년보장제도에 등록된 청년들을 위한 정보통신기술 및 외국어 훈련과정 개발을 위해 4,200만 유로의 예산을 배정했다.
- 이탈리아는 e-포털(e-Portal)을 개발해 청년들이 온라인으로 청년보장제도에 등록할 수 있도록 하고 자격 요건 검정과 고용 및 교육 기회 제공에 관련된 행정을 효율화했다.

- 네덜란드와 폴란드는 고용 인센티브와 창업보조금 제공을 통해 청년 구직자의 취업을 돕는다. 네덜란드는 실업급여 수급자나 사회복지 수급자를 고용하는 사용자에게 세금 환급을 통한 고용 인센티브를 최대 2년까지 제공하며, 폴란드는 30세 이하 근로자에 대한 사회보험금을 면제해 주는 제도를 도입했다.
- 직업훈련제도 개혁
 - 대부분의 회원국은 청년보장제도 및 유럽도제제도연맹(European Alliance for Apprenticeships)과 연계해 기존의 직업훈련제도를 노동시장의 실질 수요를 반영할 수 있도록 개선하는 조치를 취했다.
 - 스페인에서는 이중직업훈련프로젝트(dual Vocational Education and Training projects)에 참여한 직업훈련기관의 수가 2013년 172개에서 2014년 375개로 대폭 늘어났다. 이에 참여한 기업 수는 2013년 513개에서 2014년 1,570개로, 참여 학생 수는 2013년 4,292명에서 2014년 9,555명으로 늘어났다.
 - 프랑스는 기술 수준이 낮은 청년에게 도제 프로그램 참여 기회를 확대해 주는 '평생학습 및 직업훈련에 관한 새로운 법률'을 제정했다.
 - 스웨덴은 도제제도를 통해 학생들의 노동시장으로의 편입을 돕는 정책을 채택했다.
 - 포르투갈은 직업훈련의 커리큘럼 패턴을 노동시장 수요에 맞출 수 있도록 개편했으며 직업훈련센터네트워크를 수립하고 중고등학교 교육과정에 직업훈련과정을 개설했다.
 - 덴마크는 직업훈련제도를 개혁해 더 많은 청년이 직업훈련에 참여할 수 있는 장을 마련했으며, 기본적인 직업훈련을 원하는 청년은 누구든지 이를 받을 수 있도록 했다.

노동시장의 실제 수요에 기반한 직업훈련제도는 청년의 노동시장으로의 편입을 촉진하는데 크게 기여하고 있다.

직업훈련제도 개혁

노동시장의 실제 수요에 기반한 직업훈련제도는 청년의 노동시장으로의 편입을 촉진하는데 크게 기여하고 있다. 유럽연합은 청년보장제도의 이행을 돕기 위해 2014년 3월 직업훈련표준(Quality Framework for Traineeships)을 채택해 청년 직업훈련생이 안전하고 공정한 환경에서 양질의 직업 경험을 획득할 수 있는 조치를 취했으며, 이를 통해 양질의 일자리를 찾을 수 있는 기회를 확대했다. 또한 2013년 7월에 유럽도제제도연맹을 설립해 고용당국, 기업, 시민단체, 직업훈련기관, 청년, 기타 이해관계자들이 유럽연합 도제제도의 질을 개선하고 공급을 늘리며, 도제 형식의 학습에 대한 청년과 시민들의 생각을 바꾸기 위해 함께 노력할 수 있는 장을 마련했다.

출처

- European Commission, EU Youth Guarantee: Questions and Answers (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4102_en.htm)
- Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee(2013/C 120/01)
- European Commission, The Youth Guarantee: First Successes, The Youth Guarantee on the Ground

1) 회원국에 따라서는 30세까지를 청년보장제도의 대상으로 삼기도 한다.
 2) 유럽연합 전체의 청년 실업률은 21.4%이지만 가장 낮은 청년 실업률을 자랑하는 독일(7.2%)과 청년 실업률이 가장 높은 스페인(51.4%)의 격차는 44.2% 포인트에 달해 나라 간 격차가 크다. 이 밖에 그리스(50.6%), 크로아티아(44.8%), 이탈리아(42%) 등이 높은 청년 실업률을 보이는 국가이다.
 3) 니트족(NEET - Not in Employment, Education or Training)은 일하고 있지 않으면서 교육이나 훈련에도 참여하지 않는 청년을 일컫는 신조어이다.