

# 주요 국제기구의 청년 실업 대책

유엔을 비롯한 국제기구들은 금융위기로 심화된 청년 실업의 심각성을 인식하고 이에 대한 다각적인 대응 노력을 기울이고 있다. 국제사회는 양질의 일자리 창출과 경제성장이라는 지속가능 발전목표를 위해 2030년까지 완전고용을 이루고 2020년까지 니트족 수를 현격하게 줄이겠다는 야망 찬 포부를 밝혔다. 국제노동 기구를 위시한 여러 국제기구 및 지역기구들은 청년 실업을 해소하기 위한 행동결의와 계획을 세우고 효과적인 실행을 위해 여러 이해관계자 간의 공조를 꾀하고 있다.

## 청년 실업에 대한 국제사회의 대응

“전 세계에서 노동이 가능한 청년층의 절반이 실업자나 근로빈곤층 신세에 놓여 있다. 부국과 빈국 가릴 것 없이 청년 실업률은 전체 실업률의 수배에 달한다. 수많은 청년이 비공식적인 경제에서 아무런 보호도 받지 못한 채 저임금 노동의 멍에 걸려 있다. 수많은 청년이 학교에서 쌓은 지식이 오늘날 취업 시장에서 통하지 않는다는 사실을 깨닫고 있다. 일은 단순히 소득을 올리는 원천 이상의 큰 가치가 있다. 일은 존엄성의 원천이다.” 반기문 유엔(국제연합) 사무총장의 말이다.

유엔을 비롯한 국제기구들은 금융위기로 심화된 청년 실업의 심각성을 인식하고 이에 대한 다각적인 대응 노력을 기울이고 있다. 지난해 국제사회는 ‘양질의 일자리 창출과 경제성장’을 (총 17가지 목표 중) 8번째 지속가능발전목표로 정하고 세부 목표를 수립했다 (표 1 참조). 2012년 국제노동총회는 청년 실업에 대한 국제사회의 즉각적 대응을 촉구하는 ‘청년고용행동결의안(Call for Action on Youth Employment)’을 채택했다. 2013년 경제개발협력기구(OECD)는 청년들의 실업과 하향 취업의 심각성에 주목하고 장·단기 대책을 제안한 ‘청년실행계획(Action Plan for Youth)’을 채택했다. 또한 세계은행(World Bank), 국제노동기구(ILO)가 주축이 된 여러 단체들은<sup>1)</sup> 2014년 ‘청년고용대책연합(Solutions for Youth Employment)’을 결성해 2030년까지 청년 실업자 수를 줄이기 위해 세계 각국 정부, 사회단체, 기업, 노동조합 등 여러 이해관계자들의 협력을 조율하겠다는 계획을 수립했다. 2014년에 청년보장제를 채택한 유럽연합(EU) 또한 청년층·니트족·취약청년층의 고용 증대에 중점을 둔 유럽사회기금(European Social Fund), 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund), 청년고용이니셔티브(Youth Employment Initiative), 움직이는 청년(Youth on the Move), 에라스무스플러스(Erasmus+), 액션팀(Action Teams), 유럽견습연합(European Alliance for Apprenticeships), EU 스킬 파노라마(EU Skills Panorama) 등의 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 이번 호에서는 ILO의 청년고용행동결의안과 OECD의 청년실행계획, 주요 20개국의 청년 실업 대책을 살펴봄으로써 청년 실업을 해소하기 위한 국제사회의 정책 방향을 가능하고자 한다.

**표 1 청년 고용 관련 지속가능발전목표**

<b>목표 4. 포용적이고 공정한 양질의 교육을 보장하고 평생교육의 기회를 증진한다</b>
4.3 2030년까지 모든 남녀가 양질의 기술 교육, 직업훈련, 대학 교육을 받을 수 있도록 공평한 기회를 보장한다.
4.4 2030년까지 양질의 일자리와 창업에 필요한 기술 및 직업 능력을 가진 청년 및 성년의 수를 급격히 늘린다.
<b>목표 8. 지속 가능한 경제성장, 완전고용, 좋은 일자리를 증진한다</b>
8.5 2030년까지 청년, 장애인 등 모든 남녀의 완전고용을 성취하고 동일한 가치를 지닌 노동에 동일한 보수를 보장한다.
8.6 2020년까지 일·교육·직업훈련 중 어느 것도 하지 않는 청년(니트족)의 수를 줄인다.
8.b 2020년까지 청년 고용을 위한 글로벌 전략을 수립·운영하고 국제노동기구의 세계일자리협약(Global Jobs Pact) <sup>2)</sup> 을 실행한다.

청년고용행동결의안은 각국의 다양한 사회·경제적 환경을 고려한 ‘다방면에서 접근하는 균형 잡힌 정책’이 청년에게 좋은 일자리를 제공하는 가장 바람직한 방법임을 제시

**ILO의 청년고용행동결의안**

청년고용행동결의안은 각국의 다양한 사회·경제적 환경을 고려한 ‘다방면에서 접근하는 균형 잡힌 정책’이 청년에게 좋은 일자리를 제공하는 가장 바람직한 방법임을 제시하고, 청년 실업 해소를 위해 각 국가와 지역 기구 책임자들이 변화를 꾀할 수 있는 정책 분야로 (1) 재정 지원을 통해 노동 수요를 증가시킬 수 있는 고용정책과 경제정책, (2) 교육제도와 노동시장 간 숙련 불일치를 해소하고 청년이 학교에서 노동시장으로 진입할 수 있도록 돕는 정책, (3) 취약청년층의 취업을 돕는 노동시장정책, (4) 청년의 창업을 지원하는 정책, (5) 청년의 노동권 보장 등 다섯 가지를 제시한다.

**| 주요 정책 제안**

- 각국은 자국의 고유한 경제·사회·인구 환경에 적합한 일관적이되 다각적인 정책을 개발해야 한다.
  - 완전고용은 거시경제정책의 핵심 목표가 되어야 한다.
  - 청년 고용 증진을 위한 경제정책, 고용정책, 교육 및 훈련정책, 사회보장정책 간에 일관성이 있어야 한다.
  - 정책 개발에 고용주·정부·사회단체 등 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있어야 한다.
  - 더 많은 고용주가 청년을 위한 투자와 일자리 창출에 참여하도록 격려하는 균형 잡힌 정책 조합이 필요하다.
  - 모든 정책과 프로그램은 청년의 노동권과 성형평성을 존중해야 한다.
  - 노동시장 일자리와 청년 숙련의 불일치를 해소해야 한다.
  - 도시, 농촌 지역 모두에서 협동조합, 사회적 기업 등 지속 가능한 기업의 성장 증진을 목적으로 청년 기업이 정신을 고양한다.
  - 정부, 사회단체, 교육기관, 지역사회, 청년을 모두 참여시키는 혁신적인 협력 관계를 구축한다.
  - 구체적인 상황에서 실현된 다양한 정책 경험을 공유한다.
  - 정책·프로그램에 대한 효과적인 모니터링 및 평가를 한다.
  - 정책 개발 과정에 청년을 참여시키고, 청년의 창의성을 활용하며, 청년의 노동권을 존중한다.

**OECD의 청년실행계획**

2013년 5월 OECD는 (1) 금융위기 이후 심화된 청년 실업과 하향 취업 문제를 해결하고, (2) 청년의 직업 능력을 향상시키고 청년 고용에 장애가 되는 것들을 제거해 청년의 장기적 고용 전망을 밝게 한다는 두 가지 큰 목표 아래 청년실행계획을 채택했다. 대부분의 OECD 국가들이 겪고 있는 급속한 고령화 환경에서의 성공적인 청년 고용 정책은 청년의 고용 전망을 밝게 할 뿐 아니라 경제성장, 형평성, 사회통합에도 기여한다.

| OECD 청년실행계획의 골자

청년 실업 위기 해소

- 총수요를 진작하고 일자리를 창출한다.
- 노동시장 상황이 개선될 때까지 엄격한 상호 책임 원칙(청년의 적극적 구직활동·직무 능력 및 고용 가능성 개선 활동 참여)하에 실업 청년의 소득을 보조한다.
- 진로·직업 상담, 취업 알선, 창업 프로그램 등, 비용효과적인 적극적 노동시장정책(active labor market policy)을 유지·확대하고 취약청년층에게는 더욱 집중적인 지원 정책을 펼친다.
- 기술 숙련도가 낮은 청년이 노동시장에서 겪는 장애(예, 높은 노동 비용)를 해결한다.
- 고용주가 양질의 견습·인턴십 제도를 유지·확대하도록 유인(재정적 유인 포함)을 제공한다.

청년의 장기적 고용 전망 개선

- 청년이 직업 세계에 대비할 수 있도록 교육제도를 강화한다.
  - 학교 중퇴자 수를 줄이고 중퇴자에게는 재기할 수 있는 기회를 제공한다.
  - 모든 청년이 일정 수준의 기초기술과 횡단역량(transversal skills, 호기심, 문제 해결 역량, 관용, 자신감)을 갖출 수 있도록 돕는다.
  - 모든 청년이 노동시장에서 유용한 기술을 갖추도록 돕는다.
- 직업교육훈련(Vocational Education & Training)의 역할과 효과를 높인다.
  - 직업교육훈련을 통해 상당한 수준의 기초기술과 추가 기술을 습득할 수 있도록 한다.
  - 직업교육훈련이 노동시장의 수요에 더욱 빠르게 대응하고 청년에게 실무에 필요한 기술을 가르칠 수 있도록 한다.
  - 직업기반학습(work-based learning) 원칙에 따라 직업교육훈련 프로그램이 실제 직무 경험과 교실 수업의 병행을 통해 이루어질 수 있는 환경을 제공하고 견습의 질을 강화해야 한다.
  - 노동시장의 수요를 반영하고 일반적인 직업 능력을 더욱 증진하는 직업교육훈련을 개발하기 위해서는 사회 파트너(기업, 비영리단체, 노동조합 등)들의 적극적인 참여가 필수적이다.
- 청년의 학업에서 직업으로의 이행을 지원한다.
  - 청년이 학업을 마치기 전에 직업을 경험할 수 있도록 한다.
  - 청년이 최선의 직업을 선택할 수 있도록 직업과 노동시장 정보에 기반한 양질의 직업 상담 서비스를 제공한다.
  - 산업 및 직업별 직업개발과정 등을 통해 청년이 노동시장에 성공적으로 진입하도록 도울 수 있는 사회 파트너들의 협조를 얻어야 한다.
- 청년의 고용을 진작하고 사회적 소외를 해결할 수 있도록 노동시장정책과 관련 제도를 개선한다.
  - 정규직과 임시직 근로자 모두에게 공평한 고용보호제도를 제공하고, 고용주가 직업 경험이 부족한 청년에게 능력 개발과 정규직 이전 기회를 제공할 수 있도록 충분한 기간을 보장해야 한다.
  - 포괄적인 정책을 통해 비공식 고용을 줄여 나간다.
  - 취약청년층에게는 재활교육, 직업 경험, 멘토링 등에 주안점을 둔 집중적인 프로그램이 필요하다.

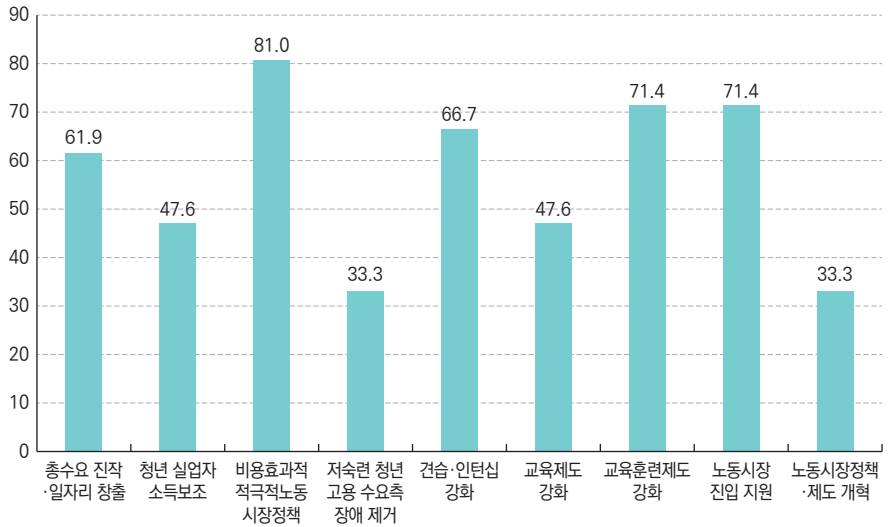
최근 주요 20개국에서 집중적으로 추진된 정책은 수요 진작과 일자리 창출, 노동시장으로의 진입 개선, 비용효과적인 적극적 노동시장정책, 직업교육훈련 강화, 양질의 견습·인턴십 프로그램 확대 등이었으며, 이는

주요 20개국의 청년 실업 대책

2014년 주요 20개국 노동·고용 장관 회의 개최에 맞춰 ILO와 OECD는 주요 20개국을 대상으로 각국이 2013년 이후 실시한 주요 청년 실업 대책에 대한 설문조사를 했다. 그 결과 최근 주요 20개국에서 집중적으로 추진된 정책은 수요 진작과 일자리 창출, 노동시장으로의 진입 개선, 비용효과적인 적극적 노동시장정책, 직업교육훈련 강화, 양질의 견습·인턴십 프로그램 확대 등이었으며(그림 1 참조).

그림 1 주요 20개국의 청년 실업 정책

주요 20개국 중 각 정책 영역 분야에서 적어도 한 가지 정책을 추진하는 국가 비율



출처: OECD

**| 수요 진작·일자리 창출**

고용 성장 없이 청년 고용 위기를 극복하는 것은 불가능하다. 따라서 각국에는 총수요를 진작하는 정책이 필요하다. 중소기업의 재정을 개선할 수 있는 산업 전략 및 정책을 포함한 청년 친화적 재정정책과 투자는 청년의 고용 전망을 밝게 할 수 있다. 고용주에게 청년 고용에 따르는 유인을 제공하는 것 역시 중요하다. 여기에는 저속련 청년이나 장기 청년 실업자 고용 시 고용주가 지불하는 사회보장세(social security contributions)를 유예하거나 줄여 줌으로써 고용에 따르는 노동 비용을 낮추는 정책도 포함된다. 최근 일본은 취업에 어려움을 겪는 청년을 고용하는 고용주에게 3개월간 보조금을 제공하는 프로그램을 시범적으로 도입했다.

**| 학교에서 직장에서의 이행 개선 정책**

청년이 노동시장에 성공적으로 진입할 수 있도록 돕는 것은 교육제도의 핵심 기능 중 하나이다. 호주 정부는 2014년부터 학생들에게 직업 경험과 직업훈련을 제공하기 위해 학교 교육과 직업훈련을 묶는 커뮤니티청년허브(Community Youth Hubs)라는 시범 사업을 각 지역, 주, 연방정부 수준에서 실시하고 있다. 캐나다에서는 속련 불일치를 해소하고 학교에서 직장에서의 순조로운 이행을 돕기 위해 15~30세 청년을 대상으로 직업 능력과 직업 경험에 관한 상담 등의 서비스(Youth Employment Strategy)를 제공하고 있다.

**| 활성화 정책(Activation measures)**

많은 국가에서 “상호 책임 원칙”에 입각해 청년이 구직 활동을 하고 적극적 노동시장정책에 참여하는 조건으로 실업수당을 제공해 청년의 구직을 격려하고 돕는 활성화 정책이 집행되고 있다. 여기에는 직업 알선 상담, 구직 활동 지원, 창업 프로그램 등이 포함되며 속련도가 낮거나 이민자 출신인 취약청년층에게 한층 더 집중적인 지원이 제공된다. 프랑스는 18~25세 니트족이 구직 활동과 고용 가능성을 높이는 활동에 적극적으로 참여할 경우 매월 434유로를 제공하는 청년보장프로그램을 시범 사업으로 실시하고 있다.

**| 견습·인턴십 제도 강화**

질 높은 견습과 인턴십은 청년이 고용주가 요구하는 직무 경험과 직업 능력을 갖추 수 있는 귀중한 기회다. 인턴십은 유익한 학습 경험과 좋은 일자리로 연계될 수 있어야 경력 개발을 위한 디딤돌이 될 수 있다. 단순히 저속련 근로에 필요한 값싼 노동력을 제공하는 데 그치는 인턴십은 지양되어야 한다. 일본, 중국, 러시아, 미국을 비롯한 여러 나라는 최근 재정 유인을 통해

많은 국가에서 “상호 책임 원칙”에 입각해 청년이 구직 활동을 하고 적극적 노동시장정책에 참여하는 조건으로 실업수당을 제공해 청년의 구직을 격려하고 돕는 활성화 정책이 집행되고 있다.

기업이 견습·인턴십 프로그램을 확대하도록 유도하고 있다. 미국은 지역 대학, 공공 및 비영리 직업훈련기관, 산업단체, 고용주 등이 구성된 협력 프로그램이 참가 청년에게 노동시장에서 수요가 있는 일자리에 맞는 훈련을 제공할 수 있도록 재정 지원을 하는 '일자리 창출 직업훈련 기금(Job-Driven Training Fund)'을 수립했으며 이 4개년 사업에 매년 5억 달러를 지출할 예정이다.

**| 직업교육훈련 개선 정책**

양질의 직업교육훈련제도는 청년의 성공적인 노동시장 진입에 핵심적인 역할을 하는 것으로 인식되어 왔다. 그러나 많은 나라에서 직업교육훈련제도는 학력 위주의 교육제도에 밀려 저평가되어 왔다. 이런 나라에서 직업교육훈련제도는 흔히 학습 능력이 떨어지는 학생들에게 교실 교육 환경을 제공하는 질 낮은 차선택으로 여겨진다. 반면에 직업훈련제도를 성공적으로 정착시킨 나라들에서 이 제도는 정보통신기술, 물류, 예술, 패션 등의 분야에서 최신 기술을 전수하는 제도로 인정받고 있다.

**| 교육제도 강화 정책**

학교를 조기에 중퇴했거나 적절한 수준의 기초학력을 갖지 못한 청년은 노동시장에서 큰 어려움을 겪는다. 따라서 학생의 중퇴를 막고, 이미 중퇴한 학생에게는 재기의 기회를 주며, 모든 학생이 기초학력과 직업 수행에 필요한 기본적인 기술을 익힐 수 있도록 교육제도를 강화해야 한다.

**| 실업 청년에 대한 소득 보조**

많은 청년 구직자가 비공식 분야에서 일하거나 실업급여를 받기에 충분한 기간 동안 취업하지 못해 실업에 따른 정부로부터의 소득 보조에서 외면당한다. 이로 인해 청년 실업자는 경제적 곤궁에 처할 뿐 아니라 일자리를 찾는 데 도움을 받을 수 있는 노동시장 프로그램으로부터도 소외될 수 있다. 따라서 철저한 상호 책임 원칙하에 청년이 적극적으로 구직 활동을 하고 자신의 고용 가능성을 높이기 위한 프로그램에 참여할 때 이러한 청년의 소득을 보장해 준다면 그들이 빈곤에 빠지는 것을 막을 수 있다. 최근 아르헨티나, 호주, 프랑스, 인도, 러시아, 미국, 영국이 이 정책을 도입했다. 러시아는 최초 구직자를 포함한 모든 실업자에게 실업급여를 제공한다.

철저한 상호 책임 원칙하에 청년이 적극적으로 구직 활동을 하고 자신의 고용 가능성을 높이기 위한 프로그램에 참여할 때 이러한 청년의 소득을 보장해 준다면 그들이 빈곤에 빠지는 것을 막을 수 있다.

**출처**

- OECD, ILO, Promoting better labour market outcomes for youth, August 2014.
- OECD, The OECD Action Plan for Youth-Giving Youth a Better Start in The Labour Market, May 2013.
- ILO(2012), The youth employment crisis: A call for action

1) 세계은행, 국제노동기구, 국제청년재단(International Youth Foundation), 플랜인터내셔널(Plan International), 청년 비즈니스인터내셔널(Youth Business International), 랜드연구소(RAND Corporation), 액센추어(ACCENTURE)가 청년고용대책연합의 창립 파트너이다. 벤처기업 투자 원칙과 기술을 이용한 자선 활동.

2) 전 세계적으로 실업, 빈곤, 불평등, 기업 외해 현상이 더욱 심화될 것이라는 전망 속에서 ILO는 경제위기를 극복하고 일자리를 창출하기 위해 2009년 6월 제98차 세계노동총회에서 세계일자리협약을 채택했다. 이 협약은 ILO가 경제위기에 대해 취한 가장 긴급하고 광범위한 영역의 대응으로 정부와 노사에 ILO의 '양질의 노동 의제(Decent Work Agenda)'와 부합하는 정책을 추진해 세계 고용위기에 집단적으로 대응할 것을 촉구하고 있다.