

금융위기 이후 청년 니트(NEET)족의 도전 과제와 관련 정책¹⁾

김문희 주OECD 한국대표부 공사

I. 청년실업과 니트족 증가

2008년 글로벌 금융위기는 OECD 국가들의 경제 및 고용에 큰 타격을 주었으며, 금융위기 이후 7년이 지난 현재까지 노동시장의 회복은 아직 이루어지지 못하고 있다. 비록 2013년 하반기 이후 전반적인 OECD 회원국의 실업률이 점진적으로 개선되고 있긴 하지만, 2015년 1월 기준 OECD 평균 실업률은 7%로 금융위기 직전인 2007년 12월의 5.6%와 비교할 때 여전히 높은 수준이다. 일본, 미국을 포함한 많은 OECD 국가들의 실업률이 금융위기 이후 최악의 상태를 벗어나 점점 낮아지고 있고 유럽의 경우에도 2013년 이후 점점 고용지표가 개선되고 있긴 하지만, 그리스, 스페인은 25%에 가까운 실업률을 보이고 있는 등 국가별 금융위기 이후 노동시장 악화로부터 회복되는 진행 상황이 상이하게 나타나고 있다.

특히, 청년층에서 금융위기의 영향을 가장 크게 받아 OECD 회원국의 청년층(16~29세) 고용자 수는 2007년부터 2012년 사이에 750만 명 이상이 감소하였다. 이는 고용률로 환산해 볼 때 동기간 동안 4.6%p의 고용률 감소를 의미하는 것이다. OECD 회원국들의 청년(15~24세) 실업률은 2014년 4사분기를 기준으로 스페인 50.9%, 그리스 50.6%, 이탈리아 41.2%, 포르투갈 33.6%, 슬로바키아 27.8%로 유럽의 여러 국가에서 높은 수준을 기록하고 있으며, 에스토니아, 헝가리, 아일랜드 등 일부 국가에서 청년 실업률이 최고 수준이었던 때보다 개선되기는 했지만, 대부분 국가에서 금융위기 이전 수준에 비하여 여전히 높은 수준이다. 이러한 청년층의 높은 실업률 지속은 청년기의 직업 기회 뿐 아니라 그들의 장기적인 직업 경력에도 부정적인 영향을 미치게 된다.

1) 본 자료는 Carcillo, S., et al.가 2015년 2월 OECD Social, Employment and Migration Working Papers 형태로 발표한 “NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies” 보고서를 번역하여 요약·정리한 것이다.

더 나아가 고용 상태에 있는 청년층조차도 파트타임 고용이 증대되어 왔으며, 임시 고용이 다른 연령층에 비해 더 많은 것으로 나타나고 있다. 특히, 저학력 청년층의 경우에는 고용 상태가 더욱 불안하여 실직할 확률이 더 높으며, 다른 청년층에 비해 비정규적인 일(파트타임 또는 임시직)을 갖게 될 확률이 더 많은 것으로 나타나 비록 고용상태에 있다 하더라도 현직을 유지하기 어려운 계층으로 드러나고 있다.

금융위기 이후 청년층 고용률이 급격하게 떨어진 이유는 경제활동참가율이 낮아졌기 때문인데, 이는 대학 진학률 증대에도 그 원인이 있으나 더 근본적으로는 많은 OECD 국가들의 경우 청년 니트족(Neither Employed nor in Education or Training, NEET)의 비중이 높아진 것이 주요 요인으로 작용하였다. 2012년 기준 OECD 국가 내에서 16세에서 29세까지의 청년층 인구 중 니트족은 2007년 이후 250만 명(7% 증대)이 늘어나 총 3,840만 명에 이르며, 이는 OECD 전체 청년층 인구의 약 16%에 해당하는 규모이다. 이들 니트 청년층 중 66%에 해당하는 청년들은 전혀 구직활동을 하지 않으며 경제활동에 참여하지 않고 있는 니트족(비경활 니트족, inactive NEET)이며, 85%는 고등교육을 받지 않은 청년들이다. 청년층의 노동시장 참가율 하락과 니트족 증대는 국가 경제에 큰 영향을 미치게 된다. 단기적으로 볼 때 니트족으로 지내는 것은 인적자본의 침체 내지 하락을 의미하며, 특히 저학력의 일자리 경험에 없는 청년층의 경우에는 더욱 치명적이며, 부정적인 영향을 미치게 된다. 또한 청년층은 저임금 기간이나 실업 상태에 있는 상황에서도 저축이나 다른 경제적 혜택을 받을 수 있는 재정적인 여력이 부족하다. 이에 따라 청년층의 경우 실업 상태가 길어지면 잠재적인 낙인효과가 커지고 미래의 고용 기회와 임금 수준을 낮게 할 수 있어 장기적으로도 부정적인 결과를 초래할 수도 있으며, 이는 결국 청년층의 빈곤 문제와도 직결되게 된다. OECD는 이들 니트족 청년층 규모에 더하여 열악한 근로 여건 하에 고용 중인 청년층을 추가로 포함할 경우 16세에서 29세 청년층의 약 26%인 4,470만 명 정도의 청년들이 빈곤 상태에 있다고 예측하고 있다.

금융위기 이후 이러한 청년층 고용 악화를 개선하기 위한 노력은, 특히 니트족의 경제활동 참가 확대를 위한 정책, OECD 국가들의 주요 정책 관심 대상이 되어 왔다. 이들이 노동시장에서 가장 취약한 계층으로서 노동시장 진입에 있어서도 가장 많은 어려움을 겪고 있기 때문에 보다 신중하고 철저한 정책적 관심이 요구되는 분야이다. 이에 OECD 고용노동사회정책국은 금융위기 이

후 OECD 국가들의 니트족 노동시장의 현황, 특성, 생활 여건 그리고 회원국들의 관련 정책을 분석하고 정리하여 워킹페이퍼 형태로 2015년 2월에 발표하였다. 이하 내용은 동 워킹페이퍼 내용을 요약 정리한 것으로 먼저 금융위기 이후 청년층의 고용 상황의 변화 추이를 정리하고, 니트족의 특성과 생활 여건을 살펴 본 후 청년 고용 증진을 위한 OECD 회원국들의 관련 정책을 살펴보고자 한다.

II. 금융위기 이후 청년층의 노동시장 여건

청년들이 교육에서 고용으로 이동하는 것은 일반적으로 수입의 증가와 독립성의 획득을 의미한다. 노동시장에 진입하는 것은 청년들에게 부모로부터의 독립을 결정하는데 중요한 요소가 되며, 자신들의 가족을 형성하는 전제 조건이 되기도 한다. 청년들이 학업을 계속하느냐 노동시장으로 진입하느냐의 의사결정과 고용 형태에 있어서 전일제 일자리를 갖느냐 아니면 파트타임과 학업을 병행하느냐의 선택을 하는데 청년들의 경제적 여건, 부모의 지원, 정부 지원 여부 등이 많은 영향을 미치게 된다.

또한 이러한 청년층의 노동시장 이동은 경제 전반의 여건에도 영향을 받게 되는데, 이로 인해 글로벌 금융위기 이후 많은 OECD 국가에서 청년층의 노동시장 전망이 어두워져왔다. 이러한 높은 실업률 여건 하에서는 청년층의 노동시장 진입의 불확실성이 더욱 증대하고, 특히 노동시장 분절에 따라 직장 경력이 짧거나 없는 청년층의 경우에는 직업을 찾기가 더 어려울 수밖에 없는 것이다. 그 결과 OECD 국가에서는 고용이나 교육 또는 훈련 중에 있지 않은 니트 청년층이 증가해 온 것이다. 청년기에 실업기간이 길어지고 노동시장 진입 초기부터 사회적 지원에 의존하는 경향을 하게 되면 개인의 미래 노동시장 성과에 영향을 미치게 된다. 청년기의 실업 경험은 성인기의 미래 직업 경력에 있어서도 실업을 경험할 확률을 높이고 시간이 경과함에 따라 그 영향력이 누적되어 개인의 삶의 질을 저하시킬 수도 있다.

1. 청년층의 경제활동참가

청년층의 노동시장 참여는 OECD 회원국 간에 다양하게 나타나고 있다. 청년층의 경제활동참가율, 즉 전체 청년층 중 고용 중이거나 구직 활동 중에 있는 청년 비중은 OECD 평균 56%이나, 스위스, 아이슬란드, 네덜란드, 호주 등 청년층의 경제활동참가율이 70%가 넘는 국가에서부터 한국, 이탈리아, 일본 등과 같이 45% 이하인 국가들도 있어 국가 간 편차가 나타난다. 특히, 2007년부터 2012년 기간 동안 청년층 경제활동참가율은 에스토니아, 미국 등을 제외한 거의 모든 OECD 국가에서 줄어들었으며, OECD 국가 평균으로는 동 기간 동안 2%p가 줄어들었다.

더 나아가 노동시장에 참여하고 있는 청년층의 구성도 국가마다 서로 상이하다. 많은 국가들의 경우 고용된 청년들은 학업과 일을 병행하고 있으며, 경제활동에 참여하고 있는 상당 부분의 청년들은 일자리를 찾고 있는 사람들이다('실업 상태의 니트족'). 이에 따라 전체 청년층 인구 중 실업자 비율을 나타내는 실업비중(unemployment ratio)²⁾이 높은 편인데, 이 지표 또한 국가별로 차이가 크다. 예를 들어 경제 위기의 타격을 크게 받은 그리스, 스페인 등의 경우에는 전체 청년층의 20% 정도가 실업 상태이며, 네덜란드와 노르웨이는 2%, 한국과 이스라엘은 3%에 불과하다. 한편, 비경향 청년층은 주로 학생들로 구성되어 있으나, 많은 국가들의 경우 학생이 아닌 상당수의 비경향 니트족이 존재하고 있다. 예를 들어 터키는 전체 청년 인구의 28%가 비경향 니트족이며, 우리나라도 16% 정도의 비경향 니트족이 있다.

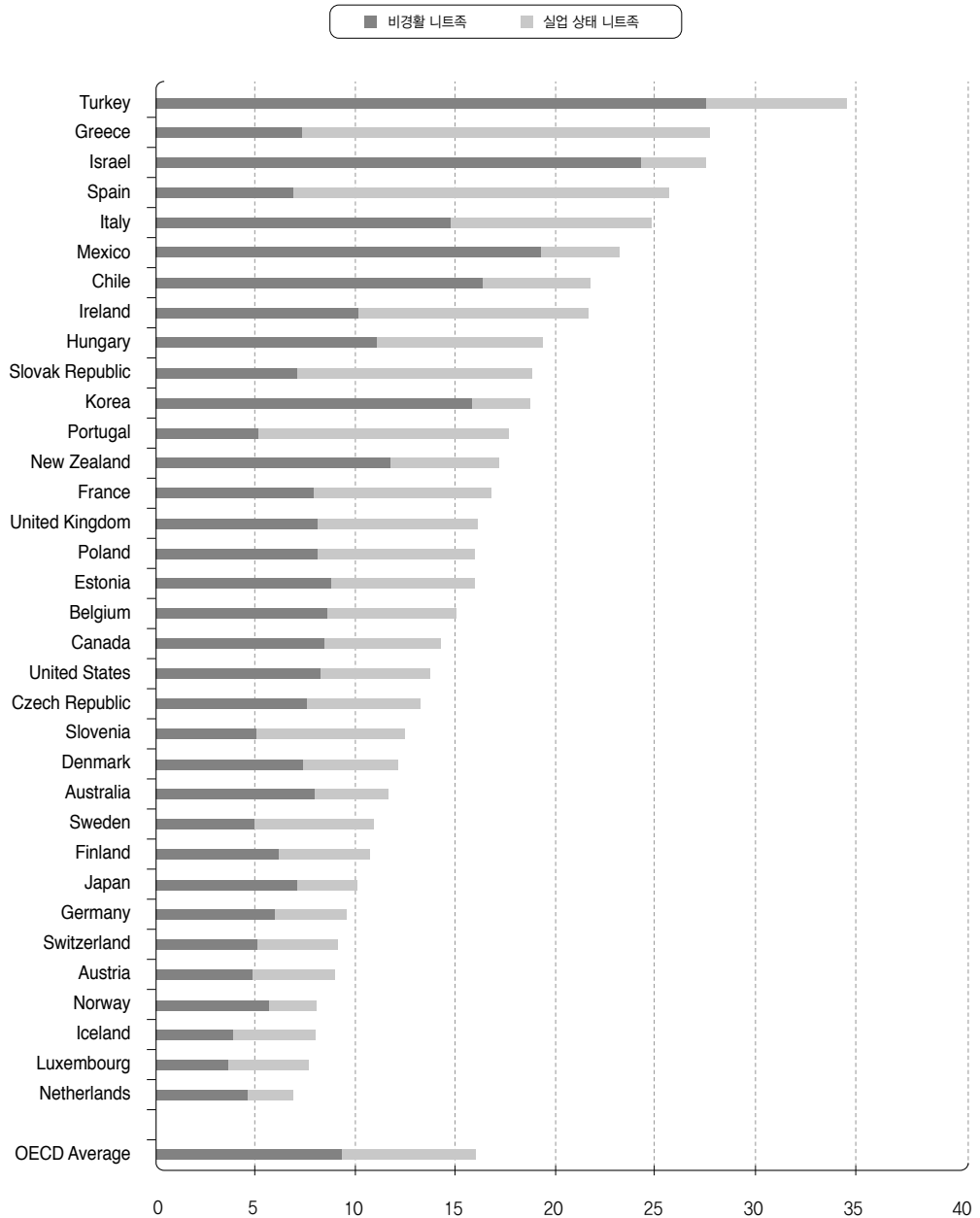
2. 비경향 및 실업 상태의 니트족

많은 OECD 국가에서 청년층의 낮은 경제활동참가율 및 고용 저하는 니트족의 증가를 반영한 것이라고 할 수 있다. 니트족은 금융위기의 타격을 크게 받은 국가에서 높은 비중을 보이고 있는데, 예를 들어 그리스, 터키의 경우 16~29세 청년인구의 30% 이상이 니트족이며, 이스라엘, 멕시코, 스페인, 아일랜드 이탈리아의 경우에도 니트족 비중이 20%가 넘는다.

2) 실업률(unemployment rate)은 청년층의 무직 상태를 나타내는 지표로 사용될 때 오해의 소지가 있다. 실업률은 노동시장에 적극적으로 참여하고 있는 청년 중 실업 상태의 청년 비율을 나타내는 반면 실업 비중(unemployment ratio)은 전체 청년 인구 중에서 실업 상태인 청년을 의미한다. 청년층의 경제활동참가율이 100%에 이르면 두 지표 간의 격차는 없겠지만 경제활동참가율이 낮은 국가의 경우에는 실업률이 실업 비중에 비해 훨씬 높을 것이다. 따라서 청년 실업률을 전체 청년층 인구의 무직상태를 측정하는 것으로 잘못 이해해서는 안 된다. 왜냐하면 실업률은 단지 경제활동에 참가하고 있는 청년들만을 대상으로 하며 많은 국가들의 경우 노동 시장에 참여하지 않고 있는 청년들이 많기 때문이다. 따라서 높은 실업률은 무직 상태가 높다는 의미도 되지만 무직 상태와 더불어 경제활동 참여 청년 비율이 낮다는 의미일 수도 있다.

그림 1. OECD 국가들의 비경활 및 실업 상태의 니트족 구성(2011/2012년 기준)

(단위: %)



자료: Carcillo, S., et al. (2015)의 Figure 1 중 일부

이들 니트족을 세분화하면 실업 상태(즉, 구직활동을 하고 있는)인 니트족과 비경활 니트족으로 구분할 수 있는데, 대부분의 국가에서 비경활 니트족의 비중이 높아 OECD 평균으로는 전체 니트족 중 58%가 비경활 그룹에 속한다. 특히, 이스라엘, 한국, 멕시코, 터키의 경우에는 비경활 니트족 비중이 전체 니트족의 80% 이상을 차지하고 있어 니트 청년 5명 중 4명 정도가 구직 활동 자체를 하지 않고 있는 것으로 나타나고 있다.

금융위기 이후 1~3%p의 근소한 비율로 청년 니트 비율이 감소한 멕시코, 오스트리아, 독일, 노르웨이를 제외한 대부분의 OECD 국가에서 청년 니트의 비중이 증가하였다. 글로벌 금융위기 이후 증가한 니트족 비율은 주로 실업 상태 니트족의 증가에 기인한 것이며, 비경활 니트족은 대부분의 국가에서 비슷한 수준을 유지하거나 감소하였다. 다만, 덴마크, 아일랜드, 일본의 경우에는 금융위기 이전과 비교하여 비경활 니트족이 3%p 정도 증가하였다. 이러한 전반적인 추세와는 다르게 금융위기 이후 청년 니트족 비율이 증가한 국가 중에서 비경활 니트족 증가로 인해 전체 니트족 비율이 증가된 국가는 호주, 칠레, 폴란드이다.

3. 금융위기와 청년 고용의 변화

금융위기로 인한 청년 고용률 저하로 가장 타격을 많이 받은 계층은 특히 학력 수준이 낮은 청년들이다. 2007년과 비교하여 2012년 기준 OECD 청년 고용자 수는 대부분의 회원국에서 하락하여 OECD 평균 9%가 떨어졌다. 청년층 고용률 저하는 대부분의 경우 중등 이하 또는 중등 교육 이수 청년층에서 나타났으며, 고등교육을 받은 청년들의 경우에는 안정적인 고용 추세를 유지하거나 어떤 국가에서는 고용률이 증가 한 경우도 있었다. 예를 들어 슬로바키아의 경우 전체 청년 고용은 2007년 비교하여 2012년에 23%가 감소했는데, 고등교육 청년들의 고용률은 같은 기간 동안 3%p가 증가하였다. 다만 금융위기 이후 청년 고용률이 급격하게 떨어진 아일랜드, 그리스, 스페인의 경우에는 고등교육 이수 청년층의 고용률도 동시에 떨어졌다.

이러한 현상은 금융위기 이전과 비교한 2012년 청년 고용이 증가한 국가에서도 유사하게 나타났다. 예를 들어 동 기간 동안 청년 고용이 13% 상승한 호주의 경우 대부분의 고용률 상승은 중등 및 고등교육 이수 청년층에서 이루어졌으며, 저학력 청년층의 경우 고용률이 2%p 하락하였다. 이러한 현상은 청년층의 역량 수준 차이를 반영한 결과이기도 하지만 한편으로는 금융위기로 인

한 경제적인 타격이 저학력 청년층에 더 크게 나타났다는 것을 의미하기도 한다.

Ⅲ. 청년 니트족의 특성 및 생활 여건

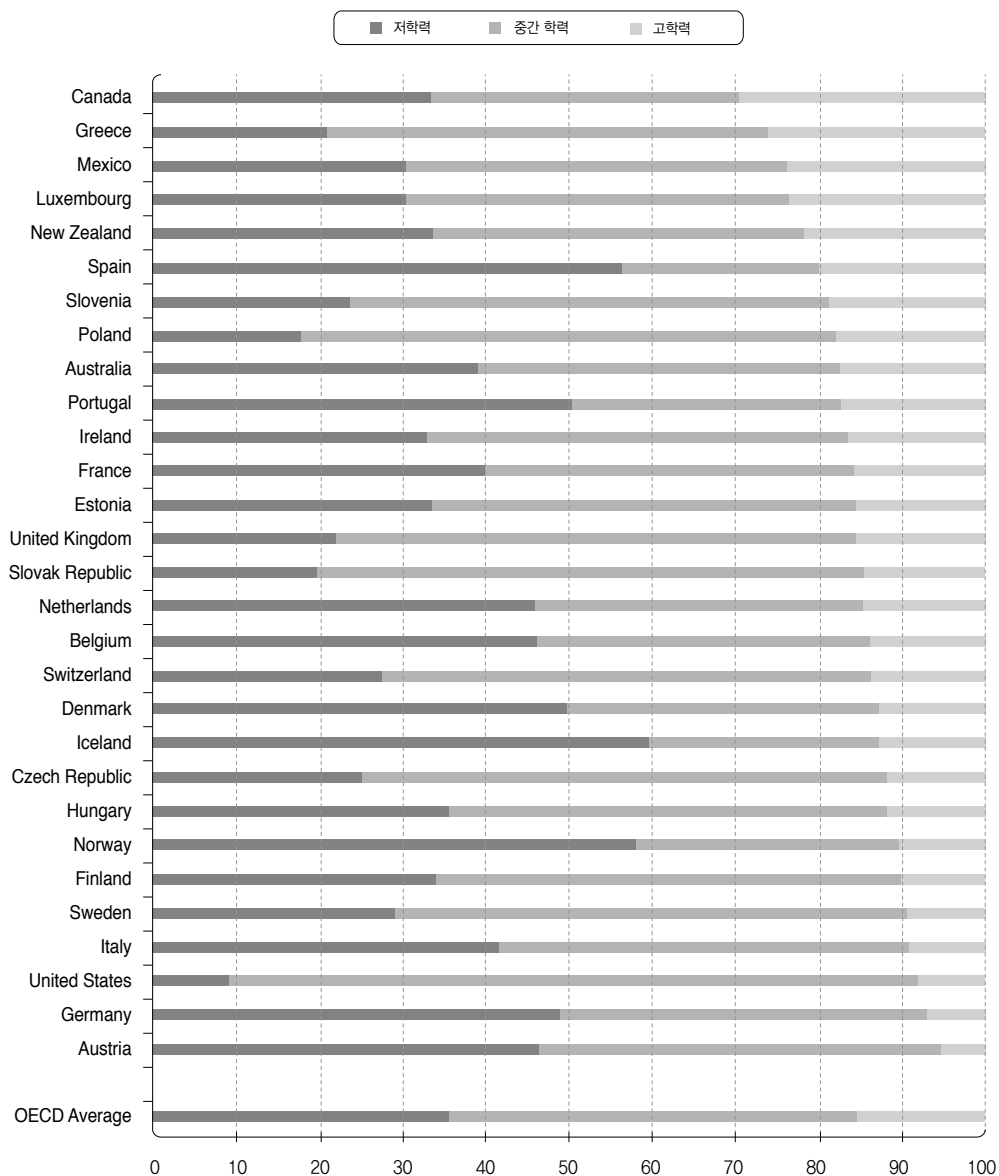
OECD 국가의 청년층 니트 구성이 동질적이지는 않지만, 금융위기 이후 청년층 니트가 지니는 특성과 상황을 대략적으로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 거의 모든 OECD 국가에서 청년층 니트 중에 중학교 이하의 교육수준을 지닌 저학력 청년들의 비중이 상대적으로 높은 편이다. 니트족 중 저학력(중학교 교육 이수 이하) 청년의 비중은 OECD 평균 36%이며, 아이슬란드, 노르웨이, 스페인의 경우에는 50% 이상을 차지하고 있다. 이는 스킬 수준의 요구가 증대하고 있는 상황에서 교육수준이 청년층의 고용 여부를 결정하는 중요한 요인이 될 수 있기 때문이다. 반면 청년층 니트 중 고등교육 이상의 교육 이수 비중은 OECD 평균 15%에 불과하며, 그 비중이 가장 높은 국가인 그리스나 캐나다의 경우에도 각각 26%, 30% 정도이다.

이러한 결과는 니트족을 줄이기 위해서 청년층에 대한 양질의 전문 교육이 얼마나 중요한 지를 보여주고 있다. 또한 이들 니트 청년층을 위해서는 구직 지원 워크숍과 같은 단기간의 정책 개입만으로는 그들의 고용 기회 확대가 충분하지 않다는 것을 의미하기도 한다. 따라서 니트 청년층의 고용 기회 확대를 위해서는 그들이 수리력 또는 문해력 부족이나 전문적인 훈련 부족을 겪고 있을 수도 있기 때문에, 보다 집중적인 프로그램을 운영하여 그들을 니트 상태에서 벗어나 교육을 받거나 취업을 할 수 있도록 지원할 수 있을 것이다.

한편 금융위기 이후 전체 니트 청년층 비율이 증가하면서 니트족 중 교육 수준이 높은 청년층 비중이 증가해 왔다. 예를 들어 니트족 중 적어도 고등교육 기회를 경험한 청년층 비중이 OECD 평균 2007년 13%에서 2012년 15.4%로 2.4%p가 증가했으며, 그리스, 슬로바키아, 멕시코, 네덜란드, 영국 등에서는 6~7%p 정도가 증가하였다. 그러나 이러한 추세가 금융위기로 인한 타격을 심하게 받은 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈 등의 국가들에서 더 심하게 나타난 것은 아니며, 뉴질랜드, 핀란드, 노르웨이의 경우에는 동 기간 동안 니트 청년층 중 고학력자 비중이 1~2%p 줄어들었다.

그림 2. OECD 국가 니트 청년층의 교육 수준 구성(2012년 기준)³⁾



자료: Carcillo, S., et al. (2015)의 Figure 4 중 일부

3) 저학력: 중학교 교육 이하, 중간 학력: 고등학교 교육 이상 대학 교육 이하, 고학력: 대학교육 이상 이수

둘째, 16~29세 니트 청년층의 연령 구조를 나누어보면 25~29세 청년층 비중이 OECD 평균 45%로 가장 높으며, 16~19세 비중은 16%에 불과하다. 그러나 상대적으로 비중이 낮은 하지만 10대 니트족들에게는 특별한 정책적 관심이 필요하다. 왜냐하면 이들은 대체로 전문적인 학위가 없거나 노동시장 경험이 상대적으로 부족한 상태이며, 학교 교육에서 중도 탈락한 10대들의 경우 니트 상태가 지속될 우려가 더 크기 때문이다.

금융위기 이후 20대 니트족 비중이 더 증가했는데, 이는 금융위기 이후 니트족 중 고학력 비중이 증가한 것과 같은 맥락이라고 할 수 있다. 스페인, 에스토니아의 경우에는 10대 니트 비중이 각각 10%p, 8%p 하락했고, 25~29세 니트 비중이 5.5%p 정도 증가하였는데, 이러한 추세가 니트 비중이 크게 증가한 국가에서만 두드러진 것은 아니다.

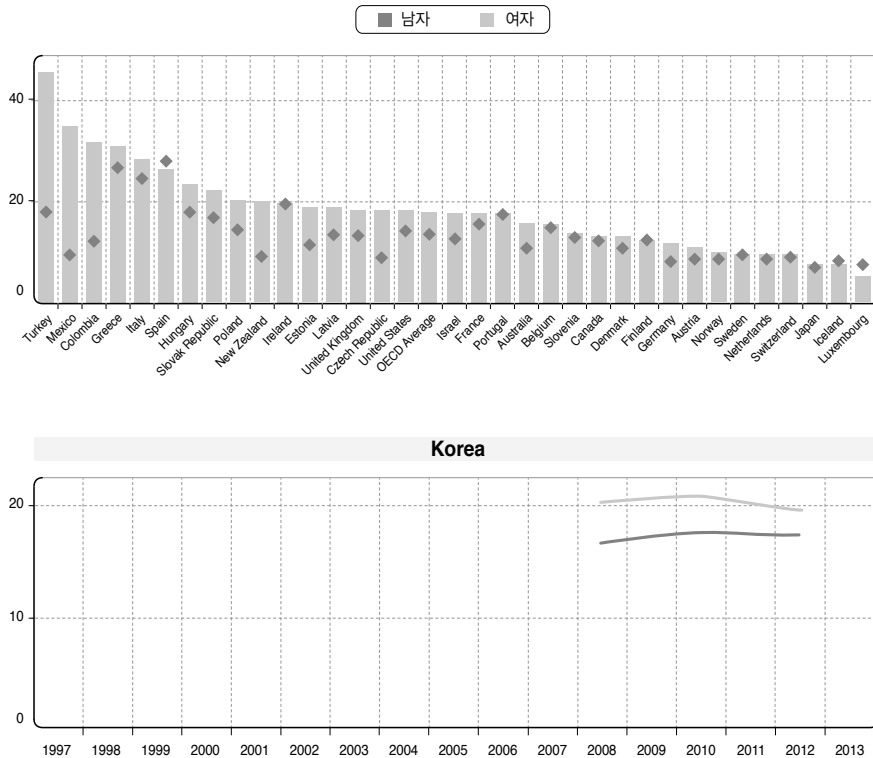
셋째, 니트 청년층의 성별 격차를 보면 여성이 남성보다 니트 비중이 더 높은 것으로 나타나고 있다. 2012년 기준으로 여성과 남성 청년 니트 비중 격차는 OECD 평균 5%p에 이르고, 터키, 멕시코, 칠레의 경우 여성 청년 니트 비율이 남성 청년 니트 비율의 2~3배에 달한다.

현재 가용한 데이터를 통해 이러한 니트족의 성별 격차의 원인을 명확하게 분석할 수는 없지만 한 가지 가능한 설명은 니트족 성별 격차가 큰 터키, 멕시코, 칠레에서는 여성들이 남성들 보다 가사 노동 등을 위해 가정에 머무르는 경향이 높은 점 등 남녀 간의 전통적인 역할 차이에서 오는 것일 수도 있다. 특히 이러한 경향은 출산 이후의 기간에 가장 두드러지는데, 특히 파트타임 직장이나 비용부담이 낮은 유아보육 서비스 기회가 제한적일 경우에 더욱 강한 것으로 나타나고 있다.

한국의 경우에도 청년층 중 여성의 니트 비중이 남성의 니트 비중보다 높아 2008년을 기준으로 남성 16.7%, 여성 20.3%에서 2012년 기준으로 남성 17.4%, 여성 19.5%를 나타냈으나, 동 기간 동안 여성들의 니트 비중이 줄어들면서 니트 청년층의 성별 격차는 오히려 줄어들었다.

그림 3. OECD 국가 니트 청년층(15~29세)의 성별 격차(2013년 기준)⁴⁾

(단위: %)



자료: OECD Gender Equality 웹사이트, www.oecd.org/gender/data

넷째, 스웨덴을 제외한 통계가 제공되는 모든 OECD 국가에서 니트 청년층은 교육이나 고용 상태에 있는 청년층에 비해 건강상의 문제를 안고 있는 비율이 높으며, 노르웨이, 독일, 네덜란드의 경우에는 건강상의 문제를 가지고 있다고 응답한 니트 청년층이 나머지 청년층에 비해 6배 정도 높았다.

다섯째, 니트 청년 자신의 교육수준뿐만 아니라 그들의 부모들의 교육수준과 니트족이 될 가능성 사이에 상당한 연계가 있는 것을 보여주고 있다. 모든 OECD 국가에서 니트족 부모들의 최고 교육수준이 나머지 청년층의 부모들의 최고 교육수준에 비해 낮은 것으로 나타났는데, 이는 부

4) 우리나라 자료는 2012년 기준임.

모들의 교육수준이 자녀들의 교육수준에 영향을 미치거나 또는 부모의 교육수준이 낮은 청년층의 경우 일반적으로 취약계층일 가능성이 더 높아 니트 상태가 될 가능성이 높아지게 될 수도 있다. 또한 니트 청년층 중 편부모 비율이 전체 청년층의 편부모 비율에 비해 거의 3배에 이르는데, OECD 평균 니트 청년층의 3%는 편부모이다.

IV. 니트 관련 정책 및 프로그램

부모로부터의 지원 없이 생활하는 청년층의 경우 경제적인 위기 시기에 빈곤 상태에 빠지지 않기 위해서는 현금 지원이 중요하고, 이러한 수입 지원을 통해 본격적인 구직활동이나 훈련에 참여하는 것을 도울 수 있다. 더 나아가 OECD 국가들은 이러한 현금 수입 지원 뿐 아니라 노동시장 참가에 필요한 역량을 개발할 수 있는 특별 프로그램을 통해 지원하고 있다. 특히, 청년층 고용 가능성 증대 및 사회적 성과 증진을 위해서는 인지 능력뿐만 아니라 비인지 능력의 향상이 중요한 요인으로 작용하며, 이를 위해 OECD 국가들은 멘토링, 학교 운영 프로그램 및 방과 후 지원 프로그램, 도제 제도, 재도전 프로그램 등을 운영하고 있다.

1. 특별학교 프로그램

니트 상태를 예방하기 위해서는 학교 교육에서의 중도 탈락 위험을 최소화하는 것이 최선의 정책 중의 하나이다. 이를 위해 취약한 그룹의 학생들에게 적합한 특별학교 프로그램을 운영하여 학교에서 조기에 이들을 위한 정책적 개입을 하는 것이 중요하다. 학교에서는 중도 탈락의 우려가 있는 그룹을 대상으로 인지 역량을 향상시키고 지식 축적을 높이며, 생애 역량에 영향을 미칠 수 있는 포괄적인 환경을 제공할 수 있다. 학교에서의 특별 프로그램 운영 시 여러 가지 방법을 고려할 수 있는데, 극도로 취약한 계층의 그룹에게는 학급 규모를 줄여서 프로그램을 운영하는 방안, 특별 교육과정을 개발하는 방안, 기존의 교육과정에 추가적인 지원 프로그램을 부가하는 방안 등을 들 수 있다.

교육 방법이나 교육 프로그램 내용의 변화를 통해 취약 계층 학생들의 성취 수준을 향상시킬

수도 있다. 미국에서 소위 ‘차터 스쿨’로 불리는 학교들은 인근에서 양질의 공립학교에 재학할 기회가 없거나 전통적인 프로그램이 잘 맞지 않는 취약계층의 학생들을 대상으로 운영되고 있다. 이들 학교에 대해서는 추가적 재정지원을 통해 학급 규모 축소 등을 취하고, 보충적인 지원 서비스와 더 우수한 교사들을 배치하고 있다. 미국에서 최근 이들 ‘차터 스쿨’에 대한 여러 평가가 실시되었는데, ‘Knowledge is Power Program’, ‘Harlem Children’s Zone’등의 사례 연구에서와 같이 특별학교 프로그램이 학생들의 성취 수준 개선에 효과가 있었다는 연구 결과들이 발표되고 있다. 그러나 이러한 여러 가지의 실증적인 연구 결과들을 일반화하는 것은 한계가 있다.

2. 정규 학교에서의 지원 프로그램

특별학교 프로그램 운영하기에는 규모가 적정하지 않거나 특별학교 프로그램에 참여할 수 없는 학생들을 위해 정규 학교 교육 내에서 적기에, 그들만을 위한 지원을 통해 취약계층 학생들의 성취 수준을 개선할 수 있다. 이러한 학교 내 프로그램의 경우 특별한 지원이 필요한 학생들을 조기에 파악할 수 있고, 이들과 친숙한 교사들을 통해 추가적인 지원을 할 수 있기 때문에 인지 역량 뿐 아니라 건강 등 비인지적 역량 향상에도 도움이 될 수 있다. 취약 청소년을 대상으로 하는 학교 내의 지원 프로그램은 정규 교육을 보완하고 지원하는 다양한 서비스를 제공할 수 있다. 예를 들어 미국의 QOP(Quantum Opportunity Program)의 경우 성취수준이 낮은 고등학교에 재학하는 저학력의 학생들에게 1년간 집중적인 지원을 제공하는 프로그램을 통해 취약한 학생들의 성취 수준을 향상시키고 졸업률을 높이는 것을 목표로 추진되었다. 취약 학생들을 대상으로 하는 학교 내에서의 지원 프로그램들은 인지 역량을 향상시키는 목적으로 추진된 것도 있지만, 건강, 자존감 및 의사소통 역량 등 비인지적 역량 향상을 목적으로 하는 프로그램들도 있다.

그러나 이러한 수요자 중심의 특별 지원 프로그램들은 집중적으로 운영되거나 여러 해에 걸쳐 운영하는 경우 일반 지원 프로그램에 비해 비용이 높다는 한계가 있다. 따라서 니트 상태로 될 위험성이 가장 큰 그룹의 청년들을 대상으로 한정하여 프로그램을 운영할 필요가 있다. 특히, 나이가 어릴 때 적절한 지원 프로그램을 제공하는 것이 10대나 20대 때의 성장에 지속적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 조기 지원 프로그램을 운영하는 것이 취약계층 학생들에게 효과적이라고 할 수 있다.

3. 멘토링 프로그램

가정에서 진로 지도 여건이 어렵고 긍정적인 역할 모델이 없는 청소년들을 위해서는 멘토링 프로그램이 효과적일 수 있다. 많은 OECD 국가에서 대체로 지역사회를 기반으로 멘토링 프로그램을 운영해 왔으며, 부모가 아닌 멘토 성인들이 자존감, 위험행동, 사춘기의 삶의 질 등에 대한 지원을 제공함으로써 취약 계층의 청소년들에게 교육성과 및 학교생활에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 이러한 멘토링 프로그램의 성과는 멘토링 프로그램의 질적 수준, 멘토링 관계의 긴밀성, 적절한 대상의 선정 등에 달려 있다고 할 것이다.

예를 들어 포르투갈은 ‘Entrepreneurs for Social Inclusion programme’으로 중도 탈락 위기에 있는 13~15세 학생들을 대상으로 비인지 역량 향상을 위한 멘토링 프로그램을 운영하고 있으며, 독일은 ‘Qualifications and Connections programme’을 통해 중등학교 첫 해인 16세의 성취 수준이 낮은 학생들을 대상으로 4년 동안 멘토링 프로그램을 운영하여 중도 탈락을 방지하고 다음 단계의 교육기관으로 이동하는 것을 지원하고 있다. 특히, 미국의 ‘Big Brothers Big Sisters of America’는 가장 오래되고 규모가 큰 멘토링 프로그램의 하나이다. 미국의 경우 전체 프로그램을 고려하면 500만 명 정도의 청소년들이 자발적인 멘토링 프로그램에 참여하고 있으며, 상기 프로그램에만 10만 명 이상이 참여하고 있다. 이들은 주말 또는 저녁 시간을 활용하여 대화, 문화, 스포츠 등 다양한 멘토링 활동을 진행한다. 이렇듯 여러 나라의 다양한 멘토링 프로그램에도 불구하고 멘토링을 통해 사회적 성과를 개선하는데 가장 적합한 멘토링 관계 설정, 활동 종류, 멘토의 역할 등에 대해 여전히 명확한 결과를 보여주지는 못하고 있다. 그러나 멘토링의 효과성 분석 결과에 따르면 멘토와 멘티 간의 긴밀한 일대일 관계가 설정될 경우 멘토링의 효과가 더 큰 것으로 알려지고 있다.

4. 도제 제도

도제 제도는 일차적으로 일반 역량 또는 고용주가 요구하는 특화된 역량을 향상시키는데 목적을 두고 있다. 도제 시스템은 직장 내 훈련과 형식교육을 병행하고 있고, 이를 통해 상당한 초기 직장 경험을 쌓으면서 기업이 원하는 역량을 제공할 수 있기 때문에 모범적인 제도로 거론되어진다. 또한 도제 제도를 통한 직장 경험은 인지 능력 뿐만 아니라 비인지 능력도 키울 수 있는 기회

를 제공한다. 청년들이 도제 제도를 통해 제공받은 직장 경험은 노동시장에서 안정적으로 정착하는데 핵심적인 역할을 할 수 있다. 고도화된 도제 시스템이 없는 국가에서 청년들이 안정적인 일자리를 찾는다는 것은 지난한 과정이며, 특히 저학력의 청년들의 경우에는 더욱 그렇다. 저학력의 구직 청년들의 경우에는 많은 기업들을 돌아가면서 단기간의 직장 경험 프로그램을 제공하는 것 보다는 많은 나라의 도제 시스템에서와 같이 동일한 직장에서 오랫동안 직장 경험을 하는 것이 더 효과적이다. 독일에서는 도제 교육을 끝낸 이후 그 직장에 남을 확률이 60%에 이른다고 한다.

도제 시스템이 성공하기 위해서는 정규 시스템 내에서 도제 기관을 찾을 수 없는 학생들을 위한 도제와 유사한 훈련 시스템을 충분하게 마련하여야 한다. 또한 고등학교 단계에서 중도 탈락의 위험성이 높은 학생들이 직업훈련으로 자연스럽게 이동할 수 있도록 고등학교 내에 도제 시스템을 운영하는 것도 효과적인 방법이다. 예를 들어 미국에서는 30년 전에 'Career Academies'를 설립하여 운영하고 있는데, 고등학생들이 성공적으로 중등교육 이상의 교육기관으로의 진학이나 고용으로 이동하는 것을 준비해 주고 있다.

5. 재도전 프로그램

재도전 프로그램은 고등학교를 정상적으로 졸업하지 못한 청년들에게 다시 한 번 기회를 제공하기 위해 필요한 서비스를 제공하는 것이다. 이들 프로그램은 읽기 및 수학에 관한 추수 프로그램을 비롯하여 기초 교육과 역량 개발 훈련을 결합하여 제공하는 것으로, 프로그램 이수 후 지원, 주거 및 이동 수단 서비스, 오리엔테이션과 동기 부여를 위한 개인별 코칭 서비스까지를 포함하기도 한다. 이들 프로그램을 이수하면 고등학교 졸업장과 동등한 자격을 받을 수 있고, 종종 훈련기관 내에서 거주하면서 훈련을 받기도 한다. 이들 프로그램을 운영하기 위해서는 인적자원이 집중적으로 투자되어야 하며 전반적인 프로그램 운영비용이 높은 편이다. 미국(Job Corps), 칠레(Jovenes), 프랑스(Ecole de la deuxieme chance), 캐나다(Employability Improvement Programme) 등에서 유사한 프로그램을 운영하였다.

6. 고용 보조 프로그램

위에서 언급한 프로그램들은 청년들의 역량 향상을 통한 공급 개선에 주안점을 둔 정책들인데

비해, 고용 보조 프로그램은 일자리를 늘리기 위해 수요 측면을 지원하는 것이다. 동 프로그램은 주로 중등교육 이하의 청년들을 대상으로 민간 부문의 채용 보조금을 지원하거나 공공 부문에서 일시적인 일자리를 제공하는 두 가지의 형태로 이루어진다.

민간 부문에 대한 채용 보조금은 청년들의 고용 기회 확대에 긍정적인 효과를 낼 수 있는 적극적 노동시장 정책 중의 하나이다. 이들 프로그램은 채용과 동시에 수개월 동안 지불할 수 있는 임시적인 임금 보조금으로 특히 실업률이 높은 그룹을 대상으로 시행된다. 특히, 이러한 민간 기업에 대한 채용 보조금 제도는 최저임금이 높은 기업들에게 저숙련 청년들의 고용 기회를 높이고자 할 때 중요한 수단이 될 수 있다.

유럽 국가들을 중심으로 저숙련 청년층의 고용증진을 위한 정책 수단의 하나로 공공기관에서 임시직을 제공하는 것을 시행하고 있다. 이들 프로그램의 논리적 배경은 단기간의 공공 일자리를 통해 일반 노동시장에서 일자리를 찾을 가능성이 낮은 가장 취약한 계층의 청년들에게 노동시장 경험을 제공할 수 있다는 점이다. 그러나 스웨덴 등의 사례에서와 같이 이러한 일시적인 공공 일자리 제공은 프로그램을 통한 지원이 끝난 후 고용 기회를 지속하는데 긍정적인 효과를 발휘하지 못하는 경우가 더 많다. 따라서 이러한 프로그램은 가장 취약한 계층의 청년들에게 제한적으로 활용 가능할 것이다. 

참고문헌

- Carcillo, S., et al.(2015). “NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 164, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5js6363503f6-en>
- OECD(2015). Youth not in education or employment(NEET)(indicator). DOI: 10.1787/72d1033a-en (Accessed on 30 March 2015)

with you

행복한 일자리, 역량있는 직업인
한국직업능력개발원이 동행합니다