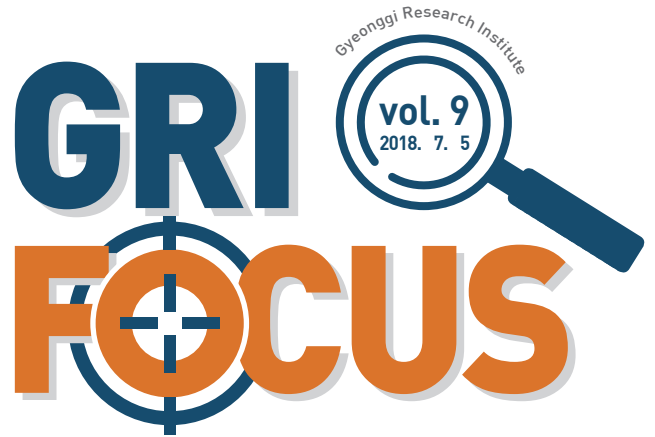


더 나은 미래를 위한 청년보장제

[작성 최석현 연구위원 · 김재신 연구원]



발행처 경기연구원 | 발행인 김군수 | 홈페이지 www.gri.re.kr | 원문은 홈페이지에서 볼 수 있습니다 | 주소 경기도 수원시 장안구 경수대로 1150

Insight

청년실업률이 연이어 상승하고 청년고용지표도 지속적으로 악화됨에 따라 총체적인 청년고용정책이 요구됨

- 높은 실업률의 고용관문을 어렵게 통과하고 노동시장에 진입하더라도 열악한 근로 환경으로 노동시장 이탈을 경험하는 청년이 증가하는 추세임
 - 청년실업률 10.5%로 2000년 이후 높은 노동시장 진입장벽을 보여주는 동시에, 노동 시장에 진입하더라도 청년의 62.6%는 낮은 임금과 장시간 근로시간 등의 열악한 근로 조건으로 인해 1년 2개월 만에 퇴사를 결정함

악화되고 있는 청년의
실업 문제를 완화하기
위하여 총체적인 접근
방안 필요

청년보장제(youth guarantee)는 융합적 접근법과 강력한 지역 파트너십에 기반한 포괄적 정책프레임

- 시민권 개념으로 청년의 고용과 교육·훈련의 기회를 보장하고, 청년 실업에 대한 조기개입을 위하여 지역 단위에서 공공고용서비스(PES)기관, 학교, 훈련기관과의 협력이 강조
 - 청년보장제도의 원칙은 청년의 비경제활동기간 최소화를 최우선 목표로 실업 상태 초기 4개월 이내에 취업 장애를 파악하고 맞춤형 지원정책을 구현하는 것임

기존 청년지원 프로그램을 연계·통합하고 실업위험유형별 맞춤형 지원 프로 그램을 도입하여 국내 실정에 적합한 청년보장제 추진 필요

- 정책우선권이 부여되는 타겟 그룹을 선정하고, 유형별로 욕구(Need)를 진단하여 맞춤형 프로그램 제공을 통한 종합적인 지원이 요구됨
 - 청년층 중 주요 실업 위험군인 저소득 가구의 청년, 고졸 니트, 불안정 노동상태의 청년 노동자, 기혼청년여성 등에 초점을 맞춘 정책 패키지 필요
- 지역노동시장 환경에 선제적으로 대응할 수 있도록 지역별 정책 유연성을 보장하고, 학교-훈련기관-PES기관-시민조직-기업으로 이어지는 다중적 파트너십 강화가 필요함

청년기의
고용불안정성은
미래의 소득수준을
낮추고 향후
개인의 사회적
참여와 통합에
부정적 영향

Zoom In 청년보장제의 개념 및 사례

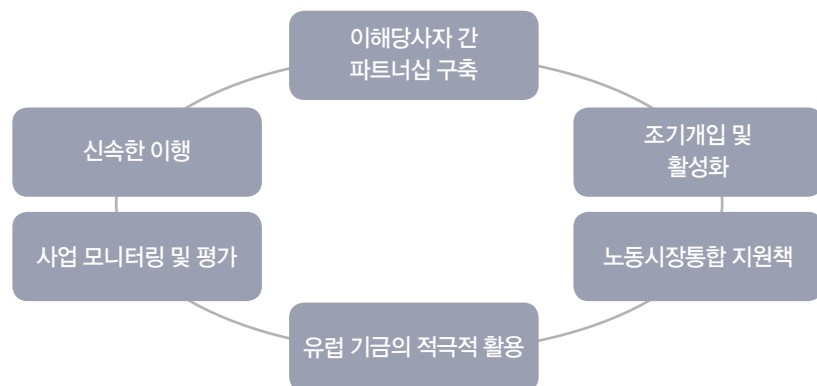
청년실업률의 지속적인 상승과 잦은 이직 등 청년고용지표의 악화

- 2018년 5월 우리나라 청년(15~29세) 실업률은 10.5%로 2000년 이후 최악으로 2014년 9%를 넘은 이후 지속적으로 악화 중
 - 청년 체감 실업률은 22.7%로 실제 실업률의 2배가 넘는 수준으로 저출산·고령화로 청년 인구가 감소하고 있는 가운데 고용상황은 오히려 악화되고 있는 추세
 - 청년(15~29세)이 첫 직장에 취업하기까지 걸리는 기간은 11.6개월이고, 취업경험이 있는 청년의 62.2%는 낮은 임금 수준과 긴 근로시간을 주된 이유로 1년 2개월여 만에 직장을 그만두는 것으로 나타남(통계청, 2017)

청년보장제(youth guarantee)는 청년 고용불안 문제를 해결하기 위한 포괄적 정책프레임

- 청년보장(youth guarantee)은 청년이 정규교육을 마치거나 실업 시 4개월 이내에 양질의 고용, 지속적 교육, 견습 또는 훈련을 보장하는 제도
 - 청년보장은 취업을 하지 못한 청년들의 장기간 방치 예방과 비경제 활동기간 최소화를 최우선 목표로 하며 주로 교육·훈련, 학교 중퇴 예방과 치료교육, 취업알선, 직접고용 창출, 고용 인센티브, 스타트업 인센티브 등 공급 측면에 초점을 맞춰 구성
 - 청년고용보장제는 1984년 스웨덴에서 처음 시작되었으며, 2008년 글로벌 경제위기를 시점으로 유럽 전역으로 확대
- 유럽연합(EU)은 2013년 청년보장제도를 회원국이 도입하도록 권고하고 ‘청년보장 이행계획’을 유럽연합에 제출하도록 요구하면서 본격적으로 정책적 개념화
 - 유럽연합은 유럽 청년고용기금(youth employment initiative)을 조성하여 회원국들로부터 운영 프로그램 이행계획을 제출받은 후 재정 지원
 - 유럽의 각국의 청년고용보장제도는 1) 조기개입 및 활성화, 2) 신속한 이행, 3) 이해관계자들과의 협력, 4) 노동시장 소외 및 취약계층 청년에 보다 적극적인 지원(노동시장 통합), 5) 유럽 기금의 적극적 활용, 6) 사업 모니터링과 평가 등의 원칙에 기반하여 수립

■ 청년보장제도의 6가지 축



자료: European Commission(2012).

청년보장제는 기존의 청년 고용정책 영역을 넘어서는 융합적 접근법과 지역 내 강력한 파트너십에 기반

- 시민권에 기반한 청년보장제는 청년의 즉각적인 구직활동을 강제하지 않는다는 점에서 기존의 적극적노동시장정책(ALMP)과 근본적 차이(ILO, 2015)
 - 청년보장제의 취지는 국가가 개인적 배경과 관련 없이 모든 청년들의 고용과 교육·훈련의 기회를 보장하여 사회구성원으로서의 지위를 보장하는 것
 - 청년보장은 실업 상태 초기 4개월 이내에 취업 장애를 파악하고 맞춤형 지원을 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다는 점도 적극적노동시장과의 차이
- 청년보장은 청년 실업에 대한 조기개입을 위하여 PES 기관을 중심으로 다양한 이해관계자들과의 파트너십을 강조
 - 특히, 지역 단위에서 공공고용서비스(PES)기관, 학교, 훈련기관과의 협력이 강조되고 있으며, PES 기관이 졸업 이전에 학생에 대한 정보를 학교와 공유하고 지역 내 훈련 및 고용에 관한 정보를 적극적으로 제공
 - 파트너십에서 청년조직 그리고 지역사회조직의 참여도 강조하고 있으며, 지역 내에서 실업 위험 가능성이 있는 청년들을 찾아내어 PES기관과 공동으로 관련 서비스를 제공

청년보장제는
청년의 노동시장
주변화를 사전에
예방하기 위하여
폭넓은 파트너십을
기반으로 청년들의
노동시장 이행을
보장하는
총체적 접근법

청년보장제의 도입을 위해서는 교육과 훈련의 적극적인 연계, 지역 PES 기관의 효율성 강화가 전제될 필요

- 청년의 고용가능성을 높이는 데 가장 효과적인 지원 프로그램은 PES와 직업훈련
 - PES는 비용대비 효과 측면에서 가장 효과가 큰 것으로 보고되지만, 그 효과가 단기성이라는 한계를 가지고 있는 반면, 직업훈련은 단기적 효과는 작으나 장기적으로 양질의 일자리 취업 효과가 가장 크다는 점에서 두 지원 프로그램의 효과적 결합이 중요(Kluve, 2014)
 - 유럽의 청년보장제도에서는 전통적인 도제시스템을 현대화하여 학생들이 학교 재학 시, 혹은 졸업 후 도제를 통해 선제적 일 경험과 전문적 기술(specific skills) 습득을 지원하는데 초점(ILO, 2015)
 - 청년의 일 경험과 숙련을 위하여 기업체 장기현장실습제도(individual vocational on-the-job training)를 적극 활용하고 있으며, 대표적으로 벨기에는 최장 12개월 장기현장실습제도를 운영(OECD, 2014)
- PES의 구직지원과 직업훈련 프로그램의 참여와 효과를 높이기 위해서는 경제적 지원이 동반되어야 함
 - 프랑스의 청년보장제에서는 18~26세까지의 청년에게 직업훈련 및 PES 서비스 참여를 조건으로 고용비, 거주비, 통신비 등에 필요한 보조금(알로카시옹)을 1년 동안 지원
 - 평가결과, 보조금 지원 계약을 맺은 청년 2명 중 1명은 1년 후 취업상태이거나 직업교육을 받고 있는 것으로 나타남(김종진, 2016)

청년고용보장제
성공을 위해서는
지역 상황과
자원을 고려한
다양한 지역의
집행방식을
채택하는 것이 중요

- 김중진(2016)
“청년고용정책과 지방정부의
역할”, 청년일자리창출과 고용
촉진을 위한 2016 청년고용 일
자리네트워크 토론회 자료집,
수원시노사민정협의회.
- European Commission
(2012)
Proposal for a Council
recommendation
on Establishing a
Youth Guarantee
(COM/2012/0729).
- Verónica Escudero and
Elva Lopez Mourelo(2015)
The Youth Guarantee
Programme in Europe:
Features, Implementation
and Challenges, Research
Department Working
Paper 4, ILO.
- Kluge(2014)
Youth Labor Market
Interventions, IZA World of
Labor. (106 doi: 10.15185/
izawol.106)
- OECD(2014)
Local Implementation
of Youth Guarantees:
Emerging lessons from
European Experiences.

서울시는 2020 서울형 청년보장제를 시행 중

- 서울시는 일자리, 주거, 활동 공간, 청년활동 지원 프로그램이 유기적으로 연계된 서울형 청년보장제를 운영
 - 서울시 청년보장제는 기술교육원, 일자리플러스센터 등의 기존 인프라와 뉴딜일자리 프로그램 등 20가지 프로그램을 활용하여 2020년까지 청년층의 안정적인 생활기반을 구축하고 자립을 도모하고자 2015년에 도입
 - 서울시는 4개 영역 사업에 2020년까지 5년간 총 7,136억원의 예산을 투입할 예정(김중진, 2016)

■ 서울시 청년보장제도 현황(2016.3)

분야	설 자리	일자리	살 자리	놀 자리	합계
핵심사업	청년활동지원	뉴딜일자리	청년1인가구주거 희망두배청년통장	활동 공간 조성	5개
일반사업	대학생 학자금 대출이자 지원 등 3개 사업	챌린지 1000프로젝트 등 8개 사업	금융생활 지원 등 2개 사업	청년허브지원 등 2개 사업	15개
5년간 총 예산	716억 원 (10.0%)	3,185억 원 (44.6%)	2,890억 원 (40.5%)	344억 원 (4.8%)	7,136억 원

자료: 서울시 내부자료 재인용(2016.3)

향후 국내 실정에 적합한 청년보장제 도입 필요

- 악화되고 있는 청년 실업문제에 대응하기 위해서는 단일한 정책프레임 하에 기존 청년 지원 프로그램을 연계·통합하는 한편, 실업 유형에 따른 맞춤형 지원 프로그램 도입이 필요
 - 타겟 그룹의 선정과 종합적 지원: 유럽의 청년보장제는 주로 니트(NEET)그룹과 저소득 청년층을 대상으로 하여 집중적으로 지원하고 있으며, 우리나라는 청년층 중 주요 실업 위험군인 저소득 가구의 청년, 고졸 니트, 불안정 노동 상태의 청년노동자, 기혼청년여성 등에 초점을 맞춘 정책 개발 필요
 - 총체적 지원을 위한 지역 내 파트너십 강화: 학교-훈련기관-PES 기관-시민조직-기업으로 이어지는 다중적 파트너십을 구축, 실업 위험성이 있는 청년을 조기 발굴하고 그들이 가지고 있는 문제(주거, 복지, 문화, 교통 등)를 해결하기 위한 총체적 지원 필요
 - 지역 환경에 맞는 지역별 유연성 보장: 지역 차원의 상황과 여건을 반영한 정책 디자인과 시행의 자율성 보장
 - 청년기금 조성을 통한 예산 확보: 지역 차원의 고용보장의 다양성을 지원하기 위한 예산의 유연성 확보
 - 고용서비스와 훈련 프로그램의 효과성 강화: 청년 개인에 대한 심층 분석과 상담을 통한 구직 장애물을 파악하고 적절한 지원을 제공하고 위하여 PES 기관의 역량 강화와 더불어 교육·훈련 프로그램의 실효성 보장 **GRI**