

해외 선진국가의 청년 일자리 정책과 지방정부의 역할

김주일 교수 jikimi@koreatech.ac.kr

한국기술교육대학교

금융위기 이후 우리나라의 10년간 청년 고용률은 큰 폭으로 하락하여 2015년 현재 OECD 평균치를 밑돌고 있다. 또한 취업하지 않은 채 교육이나 직업훈련을 받지 않는 청년 구직 포기자인 니트족의 비율도 높게 나타나고 있다. 학교를 통해 습득한 역량과 기업의 요구역량이 불일치하는 질적 미스매칭 현상도 나타나고 있다. 제 역량에 맞는 일자리를 찾지 못한 대학 졸업자들도 많이 늘어나 한국의 고학력 구직 포기자 비율(24.8%)은 매우 높은 편이다.(OECD, 2016) 이렇듯 청년 일자리의 문제는 간단치 않으며, 청년 문제를 청년만의 문제로만 보아서는 쉽게 해결되기 어렵다.

이러한 청년 문제를 해결하기 위하여 중앙정부 차원의 국가적 노력이 진행되고 있지만 실효성 제고를 위해서는 보다 다각적인 노력이 필요하다. 그러한 노력의 일환으로서 지방정부의 역할이 적지 않다. 아시다시피 우리나라의 고용정책이나 일자리 사업에서 지금까지 지방정부의 역할은 전달책에 불과한 형편이었다. 최근 중앙정부에서도 지자체에 일자리 관련 사업의 권한을 위임하는 경향이 나타나고 있지만, 지방정부는 일자리 정책을 위한 자체적인 노동시장 분석이나 정책을 펼칠 역량이 부족하다. 이러한 취지에서 우리의 지방정부보다 폭넓은 정책을 운영하고 있는 해외에서는 어떤 일자리 정책들을 어떻게 전개하고 있는지를 살펴보고자 한다.

주목할 만한 해외 청년 일자리 정책

OECD(2013)에 따르면, 청년 일자리 정책은 두 가지로 구분한다. 하나는 청년 실업률을 감소시키는 정책이라 할 수 있다. 즉 청년 일자리의 수요를 발굴하고 창출하며, 실직 청년에게 적절한 수입을 제공하며, 저숙련 청년의 취업 장벽 해소를 지원하는 정책이다. 또한 인턴과 같은 일자리 탐색기회를 확대하고, 인적 자원 개발의 기회를 확대하여 개인의 역량을 키우는 노력이다. 또 다른 하나는 청년의 장기적인 고용 전망을 확대하는 정책이다. 즉 직업 세계에 대한 교육을 통해 일찌감치 자신의 직업적 전망을 갖도록 지원하고, 직업교육의 실효성을 높여 학교에서 직장으로서의 이전이 원활하도록 하는 노력이다. 또한 사회적으로 배제되기 쉬운 취약계층 청년을 배려하거나 제도를 정비하는 부분도 이에 포함된다.

주목할 만한 청년 일자리 정책의 특징을 주요 나라별로 개관하면 다음과 같다.

일본의 경우, 최근 몇 년간 베이비붐 세대의 자녀 세대인 에코세대가 노동시장에 진입하는 상황을 맞아 청년 고용 정책을 ‘일자리 부족’으로 파악하고 있다. 그러나 청년 노동시장에서 더욱 근본적인 문제는 청년층이 원하는 일자리가 부족한 것이므로 청년 일자리의 질을 높이는 정책을 병행하고 있다. 이러한 점은 우리나라도 장기적 관점으로 일자리 문제에 접근해야 할 필요성을 제시한다. 일본 정부는 장기화된 저출산 현상으로 청년층 노동인구가 감소하자 청년층에게 안정적인 일자리를 제공하는 청년고용촉진법을 개정하였다. 이는 청년층이 근로의욕을 가지고 노동시장에 참가해야 일본의 경제사회가 발전할 수 있다는 인식에 기초한 것이다. 이 청년고용촉진법은 단순히 청년층의 고용 촉진을 도모하는 데 그치지 않고, 그들이 각자의 능력을 맘껏 발휘할 수 있도록 적절한 직업 선택과 직업능력 개발 및 향상에 관한 조치 등을 종합적으로 고려한 대책이라고 할 수 있다.

프랑스의 경우, 청년층이 장기적인 직업 전망을 갖도록 다양한 메커니즘을 통해 끊임없이 도전과 탐색의 기회를 부여하는 일자리 정책을 펴고 있다. 나아가 근본적인 차원에서 기술혁신이 ‘더 많은, 더 나은’ 일자리로 이어질 수 있도록 정책을 수립하고 있다. 2015년 ‘고용인과 피고용인에게 동시에) 더 자유롭게, 그러나 더 안전하게’라는 모토를 담은 긴급 고용책(Plan d'urgence pour l'emploi)은 견습생 제도와 구직자 직업교육, 기업의 부담 감소라는 세 가지 내용을 골자로 하고 있다. 예컨대 단기적인 대책으로 250명 미만의 중소기업에서 계약직(6개월 이상) 혹은 정규직 청년을 고용했을 때 최대 2년 동안 연 2,000유로를 기업에 지원하는 프로그램이다. 또한 각 지역마다 재량권을 주어 각자 다양한 방안을 제시하고 시범화

동을 하도록 유도하는데, 이 과정에서 발생하는 지역 간 경쟁이 고용 활성화에 긍정적으로 작용할 것으로 기대하고 있다.

유럽연합 이사회의 경우, 2013년 청년보장 프로그램 수립 권고안을 발표한 바 있다. 이 발표문에서 말하는 ‘청년보장’이란 청년들이 실직하거나 정규교육을 마친 시점으로부터 4개월 내에 양질의 고용, 지속적 교육, 견습 또는 훈련을 제공받는 것을 말한다. 이 중 지속적 교육이란 안정된 직업자격으로 이어지는 양질의 훈련 프로그램을 의미하는 것이기도 하다. EU의 청년보장 정책은 실업률이나 고용률 문제를 떠나 포괄적으로 청년층의 경제활동을 고려하는 방향으로 확대해나가고 있다. 주목할 부분은 청년보장 정책이 공공·민간·시민사회가 참여하는 협치의 개념으로 운영되므로 파트너십 촉진을 위해서 노사뿐만 아니라 청년단체도 참여하는 거버넌스를 갖추고 있다는 점이다.

영국의 경우, 경기 회복과 함께 전체 실업률이 상당히 낮아졌음에도 불구하고 청년 일자리 문제는 나아지지 않은 상태다. 이처럼 청년층의 실업률이 계속 높은 수준을 유지하고 있는 원인은 모래시계형으로 변하고 있는 노동시장에서 저숙련·저임금 일자리에 고용이 집중되는 현상 탓이기도 하고, 경쟁 가능성 증가, 직무 유연험자를 더 원하는 사용자, 그에 따른 기회의 부족 및 편중 등으로 요약될 수 있다. 정부는 학습과 근로를 병행할 수 있는 형태의 견습생 제도가 이 같은 문제를 완화시킬 수 있을 것으로 기대하고 장려해왔다. 그러나 런던 소재의 사업자들이 견습생보다는 인턴십을 선호한다는 점을 파악, 인턴십 제도 도입을 모색하고 있다.

미국, 중앙과 지역이 협력하는 청년 프로그램 운영

미국 노동부는 일자리 창출을 위한 시범사업으로, 2006년부터 연방정부 지원 사업인 WIRED(Workforce Innovation Regional Economic Development)를 3차에 걸쳐 추진해오고 있다. 이 사업은 지역사회와 산업계가 연계하여 양질의 일자리를 지속적으로 창출함으로써 지역의 경쟁력을 강화한다는 취지를 지닌다. 자세히 말하자면, 지역 관계기관(교육 및 훈련기관, 산업계, 정부)의 파트너십을 통해 근로자의 고용 기회를 넓히고, 고숙련·고임금 일자리 창출을 촉진하고, 지역의 경제발전 및 경쟁력을 향상시키는 사업이다. 이 과정에서 지역인력투자위원회(WIB)는 지역의 공공인력투자계획을 지역의 경제개발 어젠다와 일치시키고 조율하는 역할을 한다.

이 사업은 일반적으로 다음과 같은 단계로 진행된다. 첫째, 정치행정 구역을 떠나서 유사 경제특징을 가진 지역 중심으로 경제구역을 재구성한다. 둘째, 지역의 주요 자산을 대표할 수 있는 리더십 팀을 구성한다. 셋째, 지역의 자산지도 작성을 통해서 해당지역의 SWOT 분석을 실시한다. 넷째, 전략과제 중심으로 지역 정체성 및 경제적 비전을 공유한다. 다섯째, 경제적 비전을 성취하기 위한 전략 및 구체적인 실행계획을 수립한다. 여섯째, 지역자산을 활용하고 실행하여 사업을 수행한다.

사업 구조와 구성은 우리나라의 일자리 사업 구도와 유사하지만 진행절차 과정에서는 차이가 명확하다. 우선 지역경제 및 노동시장 중심의 지역 구분과 사업 단위, 훈련수요 조사만이 아닌 지역의 자산 파악과 지도 구성, 지역 정체성 및 비전에 대한 공유 등 실질적 실효성 제고 차원에서 운영되고 있으며, 특히 지방정부의 역할이 매우 크다는 사실을 확인할 수 있다. 이러한 방식으로 수행되는 단절된 청년(disconnected youth) 중심의 청년 프로그램(Youth Program)은 다음과 같은 두 가지 특징을 지닌다.

우선 청년 일자리 정책이 학교 바깥의 청년을 중심대상으로 진행되고 있다. 과거의 청년 프로그램은 14~21세의 학교 내 청년을 중심으로 운영되었으며, 학교 밖 청년을 위해 할애된 기금은 30%정도였다. 그러나 최근의 사업에서는 학교 밖 청년들에 우선순위를 두어 기금의 75%까지 예산을 대폭 확대하였다. 사업은 경력 설계, 교육, 훈련과정, 고등교육 제공 등의 내용을 중심으로 수행되고 있다. 모든 활동은 일 기반 학습활동이라 할 수 있다.

이러한 청년 대상은 두 유형으로 구분된다. 16~24세의 학교 밖 청년, 14~21세의 학교 내 청년이다. 우선 학교 밖 청년은 학교에 다니지 않는 상태의 청년들로, 의무교육 기간에 학교를 그만두거나 학사일정의 최소 1분기 이상 출석하지 않은 자, 청소년 혹은 성인 사법제도에서 심의 중인 자, 홈리스나 양육위탁을 받았거나 양육위탁 연령이 지난 자, 임신했거나 양육 중인 경우, 장애인, 교육 프로그램이나 사회보장 등 추가적인 사회적 지원이 필요한 저소득층, 사회보장법상 지원 적격자 등이다. 학교 내 청년은 14~21세로 학교에 재학 중인 저소득층 범죄자, 영어 학습자, 기초기술 결핍, 홈리스, 양육위탁을 받거나 양육위탁 연령이 지난 자, 임신했거나 양육 중인 자, 장애인, 교육 프로그램이나 사회보장이나 일자리 등 사회적 추가지원이 필요한 경우다.

청년 프로그램의 두 번째 특징은 현장의 경험을 중시하는 프로그램으로 변화하고 있다는 점이다. 5개의 새로운 청년 프로그램은 경제 분야에 대한 지식 함양, 기업자 기술 훈련, 지역사회 내 노동시장 및 고용정보 서비스 제공, 2차 교육 및 훈

련기관의 이전을 돕는 활동, 직업 교육과 일 경험을 동시에 할 수 있는 교육 제공 등이다. 특히 청년 프로그램에서는 일 경험을 강조하고 있는데, 지역 청년기금의 최소 20%를 OJT, 인턴십, 견습준비 프로그램 등과 같은 일 경험 프로그램에 할애한다고 한다.

아일랜드, 발리문 지역의 청년보장제 시범사업

발리문(Ballymun)은 아일랜드 수도 더블린 중심가의 북쪽에 위치해 있는 도시이다. 1960년대 더블린시의 주택난을 해소하기 위해 고층아파트를 조성하면서 개발된 지역인데, 실업률이 상승하면서 1980년대 이후 인구가 감소하고 저숙련 노동 중심의 고용구조가 형성되는 등 침체기를 맞았다. 이에 따라 시에서는 1998년 ‘발리문 재생 종합계획’을 수립하는 등 2000년대 중반까지 도시 재생을 위해 박차를 가했다. 이러한 환경 속에서 발리문은 사회보장부의 주관 하에 EU 최초로 청년보장제 시범사업(Ballymun Youth Guarantee, BYG)을 시작하였다. 발리문 시범사업은 지방정부가 주도하며 국가 수준의 청년보장제보다 지원 내용 및 일정 등에서 보다 적극적인 내용을 포함하고 있다.

이 사례에서 주목할 부분은 청년들을 단일한 집단으로 취급하지 않고 세 집단으로 분류하여 맞춤형 서비스를 제공하였다는 점, 그리고 파트너십과 전달체계의 혁신이다.

먼저 맞춤형 서비스의 내용을 살펴보자. 발리문 지역 내에 거주하는 18~24세의 모든 청년들은 4개월 이내에 지역의 일자리 센터에 등록한 후 상담원과 개별 미팅을 가져야 하며, 최초의 상담 이후 4개월 이내에 일자리·훈련·인턴·일경험·학업 유지 등의 제안이 이루어져야 한다. 앞서 말했듯이, 이 사업의 중요한 특징은 청년 구직자를 동질적인 집단으로 보지 않는다는 점이다. 우선 시범사업을 주관하는 지역추진단(Local Implementation Group, LIG)이 청년층 역량에 대한 프로파일링 작업을 한 다음, 취업능력의 정도에 따라 3개 집단으로 구분하였다. 집단 1은 중등학력(중등 3년 이하) 수준 자격자 혹은 근로 경험이 없는 자, 일부는 독해·수학 등의 학습에 문제가 있거나 범죄기록·약물남용 등의 문제가 있는 청년 집단이다. 이들에게는 국가자격 체제의 레벨 3, 4, 5 수준의 추가적인 교육 훈련과 공공부문 고용 혹은 ‘워크링크’를 통한 교육 연계 프로그램이 제공되었다. 집단 2는 고등학력(중등 6년 이하) 수준의 자격자 혹은 약간의 직업 경험자로, 이들

이제는 모든 수준의 추가적 교육훈련 및 공공지원 고용 서비스가 제공되었다. 집단 3은 고등학력(Leaving Certificate, 중등 6년 이상) 자격자 혹은 직업경험 우수자로, 이들에게는 민간 부문 고용이나, 국가자격 체제의 5단계 교육 추가, 잡브릿지(JobBridge)라는 인턴십 프로그램 등이 제공되었다.

발리문 청년보장제의 또 다른 특징은 파트너십과 전달체계의 혁신이다. 이 시범사업의 핵심은 중앙과 지방의 병행 파트너십이라고 할 수 있다. 국가 차원에서는 프로젝트를 주관하는 DSP와 시민단체, 노동조합, 사용자 단체 등 다른 이해 당사자들 사이의 생각과 정보를 공유하고, 지방 차원에서는 무엇이 청년들에게 적합한 기회를 제공해줄 수 있는지에 대한 지원체계와 효율적 방법 등을 고민하였다. 따라서 중앙정부와 지방정부의 역할이 분담된다. 중앙정부는 16~24세 학교 중퇴자들을 대상으로 사회통합 서비스와 지원을 제공하는데 기관 간 네트워크를 통해 청년을 대상으로 하는 고용지원, 교육훈련, 상담 등의 여러 서비스들을 제공하며, 경력지원과 관련된 서비스는 지역공동체의 고용서비스 제공기관인 발리문 잡센터를 통해 전달된다.

덴마크, 청년가이드센터로 중심으로 협력체계 구축

덴마크는 청년의 능력과 자격을 향상시키는 가이드 프로그램을 운영하고 있다. 이 프로그램은 적극적인 노동시장 프로그램의 일환으로서 특별히 마련된 조치, 간단한 가이드와 능력 증대 프로그램, 교육과 훈련 등의 수단을 활용하고 있다. 특별하게 준비된 적극적 조치란 정보교류 만남, 기업 내 근로 경험, 구직 활동, 면접 인터뷰, 일자리 시험 등이라 할 수 있다. 이 조치에는 교육 활동도 포함된다. 일반적인 교육훈련 시스템 혹은 개별적으로 만들어진 훈련 프로그램도 제공된다.

이러한 조치들은 청년가이드센터(Youth Guidance Center)를 중심으로 운영된다. 중앙정부와 지방정부는 센터를 지원하고, 센터 근무자들은 학교로 찾아가서 취업을 지원하고, 센터·고용지원센터·학교가 함께 회의를 통해 프로그램을 진행하는 등 중앙정부·지방정부·교육기관·고용지원센터·청년가이드센터가 모두 협력하는 체제로 구축되어 있다.

이에 따라 청년이 실업 상태가 되면 즉시 센터에 등록을 해야 하고, 구직 활동을 문서로 보고해야 하며, 최소한 네 군데 이상 지원을 해야 한다. 또한 합리적인 일자리에 대해서는 이전 실업기간에 관계없이 수용해야 한다. 적극적 프로그램에

들어가기 전 소극적 상태에 있을 수 있는 기간은 연령, 학력, 가족 상황에 따라 달라진다.

최근 덴마크 정부는 청년층에 대한 즉각적인 지원을 위해 가이드 제도를 강화했다. 첫째, 실업 상태인 18~19세 청년에 대해서는 실업 1주일 이후에 개별상담을 진행하며, 2주 이내에 그 상태를 진단하고, 한 달 이내에 교육 기회 혹은 일자리를 제공하는 내용이다. 둘째, 18~30세에 대한 특별 조치로, 고용지원센터는 12개월 이상 공공지원을 받은 30세 이하 청년들이 민간 부문의 적극적 프로그램에 참여하도록 지원한다. 자격이 부족한 실업자 청년들에게는 읽기와 쓰기 평가를 거쳐 문맹 해소와 수리력을 향상시킬 수 있는 수업을 받게 하였다. 새롭게 졸업하는 30세 이하 청년층에 대해서는 실업한 지 6주 후에 고용지원센터에 등록을 하고 개별 프로바이더에게 연결토록 하였다. 이는 청년층의 장기 실업을 방지하기 위한 조치다.

서울시에 대한 정책 제언

서울시의 청년층이 실업을 극복하고 장기적 직업 전망을 갖도록 유도하려면 다음과 같은 사항들이 고려되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 프랑스의 경우처럼 학업에서 직업으로 이행되는 과정에서 양자 모두 성공적이어야 한다는 것이다. 그러기 위해서는 적절한 교육을 충분히 받은 뒤 직업 현장으로 이행하는 과정에서의 어려움을 최소화할 필요가 있다. 정책은 빈틈없이 연계되어야 하며, 탈락자들에게는 또 다른 기회를 부여함으로써 실패를 담보해주는 정책 마인드가 필요하다. 서울시의 경우에도 청년의 직업 이행 과정에 직접적인 도움이 될 만한 교육이 뒷받침되어야 하며, 실패 및 변화에 적응할 수 있도록 경로 간 이동이 확장되어 있어야 한다. 또한 직업 체험의 기회를 부여하여 스스로 직업을 탐색하는 과정을 거칠 수 있도록 해야 한다. 이와 관련하여, 자신이 원하는 직업 세계를 실질적으로 경험할 수 있는 인턴제도가 마련될 필요가 있다. 그리고 현장 수요와 연계시키기 위해 노사 및 관련 단체가 적극적으로 참여하는 거버넌스 구조가 만들어져야 하며, 이 과정에서 지자체의 권한 및 책임은 확대되고 중앙정부와의 협조는 강화될 필요가 있다.

둘째, 청년층 고용서비스를 지원하는 유스가이드 센터 등이 서울시나 구 단위에서 별도로 운영되어야 할 것이다. 이때 유럽의 청년보장제처럼, 대상에 따라 청년층을 구분하여 그 집단에 맞는 맞춤형 패키지가 제공되어야 한다. 나아가 양적

인 수요공급뿐만 아니라 질적인 수급 상황을 지속적으로 검토하면서 지자체 노사정의 적극적인 참여 아래 운영되도록 해야 한다. 즉, 지자체별로 청년지원센터를 통해 청년인턴이나 고용서비스 등의 패키지가 전달되도록 하여 실질적인 청년보장제를 활성화할 필요가 있다.

셋째, 인턴제를 운영하기 위하여서는 기업과의 협력이 필수적이다. 기업들 중에는 서울시에 본사가 있고 공장은 지방에 배치된 경우가 많기 때문에 상공회의소나 대기업 등이 서울시와 연계하여 청년인턴제를 만들고, 중앙정부-지자체-기업이 공동으로 이것을 실행한다면 효율적일 것이다. 즉 현재의 인턴제에 기업의 지원이나 협력을 필수화하는 것이다. 허드렛일만 시키는 인턴이 아니라 실질적으로 교육효과를 높이는 인턴이 되기 위해서는 기업의 중요한 사회적 책임으로서 청년에 대한 교육을 수용하도록 설득하고, 청년 일자리 거버넌스의 일원으로 참여하도록 해야 한다. 이러한 서비스를 지자체의 청년지원센터에서 활성화하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.

넷째, 무엇보다도 서울시 자체의 일자리 정책과 비전이 수립되어야 하며, 그 정책의 일환으로 청년 일자리 정책이 진행되어야 한다. 중앙정부와 협력을 통하여 진행할 부분도 많이 있고, 서울시 내부의 노·사·정 등 지역의 경제주체들과 협의하여 진행할 부분도 상당히 많다. 해외사례를 보더라도 청년 일자리 문제의 성공 여부는 청년 일자리를 위한 거버넌스의 구축에 달려 있는 경우가 많다. 결국 청년 일자리 문제는 서울시가 이루는 ‘협치’에 크게 좌우되지 않을까? **W**

참고문헌

- 강은영, 김준영, 이상호, 2015, 해외지역고용사업 사례 조사, 한국고용정보원
- 김주일, 안주연, 황준옥, 성지미, 2013, 청년층의 노동시장 조기진입을 위한 정책방안 연구, 고용노동부
- 마시밀리아노 마체리니(Massimiliano Mascherini), 2016, 유럽 청년보장 : 유럽 청년정책의 새로운 기본틀, 국제노동브리프, 한국노동연구원
- 오타 소이치(太田 聰一), 2016, 일본 청년층 고용의 현황과 과제, 국제노동브리프, 한국노동연구원
- 윤윤규, 정승국, 노용진, 황준옥, 우종원, 2014, 지역고용정책 해외사례연구, 한국노동연구원
- 황덕순, 2016, 청년고용 문제, 장기적이고 구조적인 전략과 정책이 필요하다, 국제노동브리프, 한국노동연구원
- OECD, 2016, 한국경제보고서, OECD
- OECD, 2013, Local Strategies for Youth Employment, OECD LEED
- OECD, 2014, Job Creation and Local Economic Development, OECD LEED