

기획

Feature Articles

사회적 고립/은둔 지원과 대응

외로움에 대한 영국의 제도적 대응: 연결된 사회
김아래미

독일 연방정부의 외로움 대응 전략
정다은

핀란드의 사회 배제 청년을 위한 지원
신영규

청년의 사회적 고립에 관한 일본의 지원 정책과 현황:
히키코모리 지원과 '고독·고립 대책'을 중심으로
류황석

DOI: 10.23063/2023.12.3

핀란드의 사회 배제 청년을 위한 지원¹⁾

Supporting the Integration of Socially Excluded Young People in Finland

신영규 (한국보건사회연구원 빈곤불평등연구실 부연구위원)
Shin, Young-Kyu (Korea Institute for Health and Social Affairs)

핀란드는 고립·은둔 청년을 ‘사회적으로 배제된 청년(socially excluded young people)’이라는 개념으로 설정하고 정책적으로 대응하고 있다. 사회 배제 청년을 예방하기 위해 청년법에서는 모든 기초지방자치단체가 청년사업(youth worker)을 고용해 아웃리치 청년사업(outreach youth work)을 시행해야 한다고 규정하고 있다. 아웃리치 청년사업은 교육과정 외 참여하지 않고 직업도 없는 상태에서 어떠한 사회서비스나 복지급여도 제공받지 않는 29세 미만의 청년을 대상으로 그들이 사회 속에서 미래를 준비하며 생활할 수 있도록 지원하는 활동을 의미한다. 핀란드 중앙정부는 전국적으로 아웃리치 청년사업을 전국적으로 활성화하기 위해 교육문화부를 중심으로 적극적인 지원을 하고 있다. 또한 교육기관과 민간단체는 자율적으로 아웃리치 청년사업에 필요한 인력 양성과 역량 증진을 위해 교육·훈련 프로그램을 제공하고 있다.

1. 핀란드의 사회 배제 청년

핀란드는 고립·은둔 청년을 ‘사회적으로 배제된 청년(socially excluded young people)’으로 보고 이들이 사회 활동에 참여할 수 있도록 돕는 다양한 정책과 사업을 추진하고 있다. 핀란드 정부가 사회 배제 청년에 대한 개념을 명확히 정의하고 있지는 않지만, 청년의 사회적 배제를 예방하기 위해 시행되는 아웃리치 청년사업(outreach youth work)은 “교육·훈련 또는 노동시장에 참여하지 못하는 동시에 필요한 공공서비스에도 접근하지 못하는 29세 미만의 청년”을 주요 대상으로 설

1) 이 원고는 김성아, 노현주, 김기태, 김문길, 안수란, 신영규, ..., 함선유. (2022)에 저자가 집필한 핀란드 사례의 내용 일부를 수정·보완하여 작성하였다.



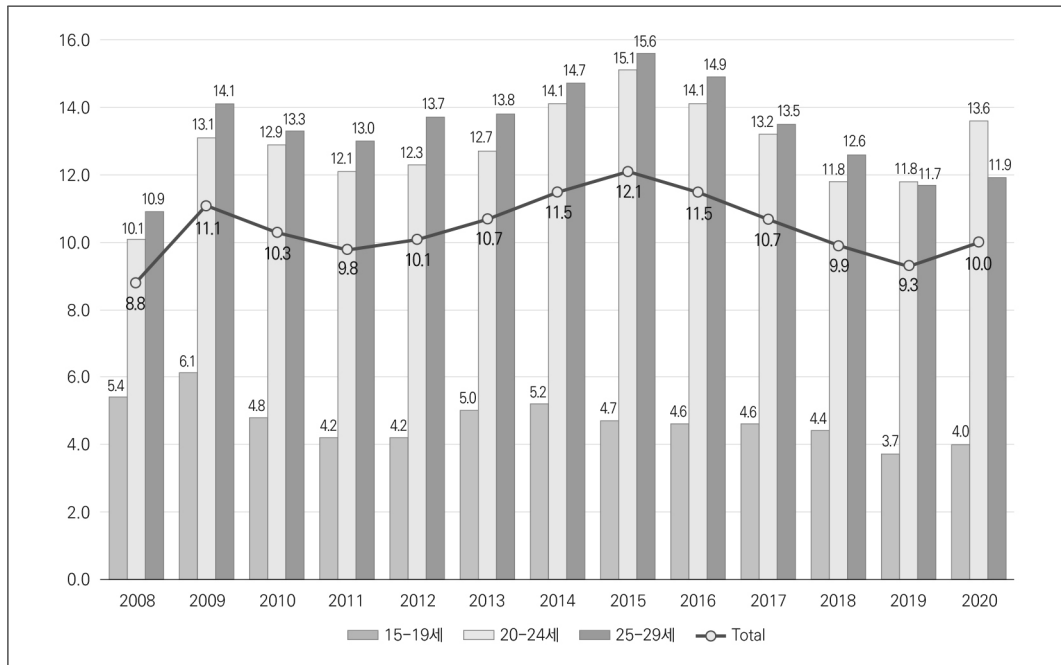
정하고 있다(The Ministry of Education and Culture of Finland, 2021; Into, 2022a). 교육과 의료 포함 각종 사회서비스 및 소득이 보장되지 않는 사람을 위한 현금 급여가 보편적으로 제공되는 핀란드에서 사회 배제 청년은 “니트(NEET: not in employment, education or training) 상태이면서 정부가 제공하는 서비스나 급여를 받지 못하고 있는 사람”이라고 볼 수 있다.

정책적 측면에서 사회적 배제 청년에 대한 개념이 정의되어 있지 않은 만큼 핀란드 정부는 별도로 사회 배제 청년의 규모를 측정하지는 않는다. 대신 사회적으로 배제될 개연성이 높은 청년 그룹의 규모를 집계하고 그 추이를 모니터링한다. 이때 니트 청년 규모와 중학교 졸업 후 학업을 중단한 청년의 규모가 주요 지표로 활용된다.

핀란드의 니트 청년 규모는 2008년 8.8%로 비교적 낮은 수준이었지만, 글로벌 금융위기의 영향으로 2009년에는 11.1%로 급격히 증가하였고, 2010년대 들어 국내 경기침체가 지속되면서 2015년 12.1%까지 늘었다. 이후 2019년까지 꾸준히 하락하다가 2020년 코로나19 팬데믹의 영향으로 다시 10%로 증가하였다. 연령별로 살펴보면 15~19세 청년 가운데 니트 비율은

| 그림 1. 핀란드 니트 청년 규모 추이 |

(단위: %)

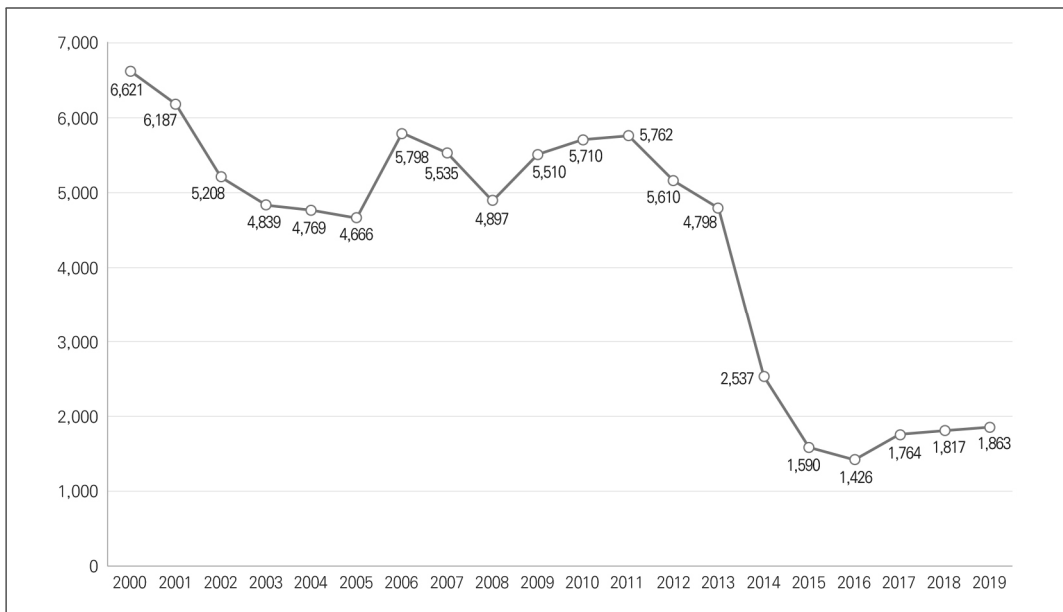


자료: Statistics Finland. (2021).

평균보다 크게 낮은 수준으로 2009년 6.1%를 기록한 후 전반적으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 반면 20세 이상 청년 가운데 니트 비율은 평균을 상회하는 것으로 나타났다. 2018년까지 20~24세 청년 니트 비율은 25~29세보다 낮았지만, 2019년 이후 두 집단의 수치가 역전되었다(Statistics Finland, 2021).

핀란드는 중학교 졸업 직후 고등학교(gymnasium) 또는 직업학교에 진학하지 않고 학업을 중단한 청년들을 사회적 배제를 경험할 위험이 큰 집단으로 판단하고 학업 중단을 예방하기 위해 노력한다. 핀란드 청년법(Youth Act)은 중학교를 졸업했지만 더는 교육과정에 참여하지 않는 청년을 아웃리치 청년사업의 주요 대상으로 규정하고 있다. 이런 학생이 발생하면 청년법에 따라 해당 학교의 교사는 지방정부의 아웃리치 청년사업 담당자에게 학생의 연락처와 개인 정보를 제공해야 한다. 2000년대 초반 핀란드에서 중학교 졸업 후 학업을 중단한 청년 수는 매년 6,000명이 넘었지만 정부의 지속적인 노력으로 최근에는 2,000명 밑으로 떨어졌다. 2011년 핀란드 정부는 “Child and Youth Policy Programme 2012-2015”을 통해 청년들에게 동등한 교육 및 노동시장 참여 기회를 제공하는 것을 핵심 목표로 설정하고 학교 교육으로부터의 이탈

| 그림 2. 중학교 졸업 직후 학업 중단 핀란드 청년 규모 |



자료: Hyvinvointi-indikaattorit. (2021a).



방지를 위해 노력했다(Höylä, 2012). 정부의 이러한 정책적 노력으로 2014년 이후 중학교 졸업 후 학업 중단 청년 수는 급격히 감소하였다.

2. 핀란드의 청년사업

핀란드에서 청년사업은 청년들을 대상으로 그들의 자립과 웰빙을 증진시키기 위한 활동을 뜻한다. 19세기 말 자원 활동을 바탕으로 시작된 핀란드의 청년사업은 1940년대 이후 활동이 전문화되었으며 1980년대 들어 지방정부의 지원과 개입이 확대되었다(YouthWiki, 2021). 청년사업의 주요 프로그램은 청년 대상 상담, 청년단체 지원, 아웃리치 청년사업, 청년워크숍(youth workshop) 등으로 구성되는데 이 가운데 아웃리치 청년사업과 청년워크숍 프로그램이 사회 배제 청년 지원을 위한 가장 핵심적인 역할을 한다.

핀란드 청년법의 규정에 따라 청년사업의 기획과 수행은 지방정부가 담당한다. 각 지방정부는 사회복지사(social worker) 또는 청년사업가(youth worker)를 고용해 지역 내 청년사업 수요를 반영한 프로그램을 수립·집행해야 한다. 대부분의 지방정부에 설치되어 있는 청년워크숍은 민간조직이지만 지방정부의 청년사업 담당자와 긴밀하게 협력하며 사회 배제 청년 지원에 중요한 역할을 한다. 청년워크숍은 연령에 상관없이 직업훈련이나 대인관계가 필요한 경우 누구나 이용할 수 있지만, 주로 10~30대가 이용한다. 지방정부는 일반적으로 청년워크숍에 운영 예산을 지원한다. 청년워크숍은 일반 청년은 물론 아웃리치 청년사업을 통해 사회로 나온 청년들에게 개인의 상황과 욕구에 맞는 프로그램을 제공한다. 전국 지방정부 가운데 270곳 이상이 청년워크숍을 운영하고 있는데, 이곳에는 500여 명의 청년사업가를 포함해 2,500명이 넘는 직원이 근무하고 있다(Into, 2022b).

핀란드아웃리치청년사업·워크숍활동연합회(Association for Outreach Youth Work and Workshop Activities: Into)는 전국의 청년워크숍과 청년사업가를 대변하는 전문가단체로 핀란드 중앙정부와 의회를 상대로 청년정책과 청년사업에 관한 의견을 표명하는 역할을 한다. 이 단체는 또한 지방정부와 청년워크숍의 청년사업을 지원하기 위해 청년사업 참여자들을 대상으로 직업훈련을 제공하고, 각종 교육 자료와 지침을 개발해 배포하기도 한다.

중앙정부 차원에서는 핀란드 교육문화부(The Ministry of Education and Culture of Finland)와 광역지방행정청(AVI: Regional State Administrative Agencies)이 청년사업 지원을 담당하고 있다. 핀란드는 공교육을 통한

평등한 기회 제공을 강조하며 공교육의 범주에서 청소년과 청년 관련 정책을 수립하고 관리하므로 중앙정부 차원에서는 교육문화부가 청년사업 관련 정책을 전담하는 것이다. 청년법에 따라 교육문화부는 4년마다 “국가청년사업·청년정책프로그램(The National Youth Work and Youth Policy Programme)”을 수립·추진해야 하고, 핀란드아웃리치청년사업·워크숍활동연합회의 활동과 각종 청년사업 관련 정책에 예산을 지원한다. 핀란드 내 6곳의 광역지방행정청은 청년사업부(Division of Youth Work)를 두고 중앙정부가 수립한 국가 차원의 청년사업 관련 전략이 담당 지역 내 지방정부에서 실현될 수 있도록 지원하는 한편 청년사업가들을 위한 직업훈련 프로그램을 제공하고 지방정부의 청년사업을 평가한다.

3. 핀란드 아웃리치 청년사업

핀란드의 아웃리치 청년사업은 교육과정에 참여하지 않고 고용되지도 않은 상태에서 어떠한 사회서비스에도 접근하지 않는 29세 미만의 청년을 대상으로 그들이 사회 속에서 미래를 준비하며 생활할 수 있도록 지원하는 활동을 의미한다(Into, 2022a). 홀로 집에 은둔해 있거나 범죄 활동 또는 비행 집단에 가담하는 청년을 대상으로 하는 아웃리치 청년사업은 그런 청년들을 찾아 그들에게 다가가는 활동에서부터 시작된다.

핀란드 청년법은 아웃리치 청년사업의 중요성을 강조하며 기초지방자치단체(kunta)가 이 사업을 적극적으로 수행해야 하는 동시에 관련 분야의 전문성을 가진 사람을 아웃리치 청년사업가로 고용해야 한다는 것을 규정하고 있다. 이 규정에 따라 현재 전국 300여 개 기초지방정부 가운데 90% 이상이 아웃리치 청년사업가(outreach youth worker)를 고용해 아웃리치 청년사업을 시행하고 있다(Into, 2022b). 또한 청년법은 아웃리치 청년사업 참여 여부는 반드시 청년 당사자가 자율적으로 결정해야 한다고 명시하고 있으므로 기초지방정부 담당자가 청년 개인에게 이 사업을 강제할 수는 없다.

기초지방정부가 고용한 아웃리치 청년사업가는 다양한 방법으로 도움이 필요한 고립·은둔 청년을 찾아 그들과의 만남을 시도한다. 이때 고립·은둔 청년의 가족, 친구, 지인이 아웃리치 청년사업가에게 정보를 제공해 사업이 시작되는 경우가 가장 일반적이다. 이 외에도 청년을 대상으로 업무를 수행하는 공공기관이나 민간단체가 아웃리치 청년사업이 필요하다고 판단되는 청년의 정보를 아웃리치 청년사업가에게 전달함으로써 사업이 시작되는 경우도 있다. 이때 정보 제공을 위해서는 원칙적으로 청년 당사자의 동의가 필요하지만, 청년법은 아래의 경우에 동



의 없이 정보를 제공하는 것을 허용한다.

- 초등 교과과정을 이수했지만, 중등 교과과정에 진학하지 않은 청년의 경우
- 직업훈련이나 중등 교과과정 참여를 중단한 청년의 경우
- 군 복무 혹은 사회 복무 중 체력 부족을 이유로 복무를 면제받거나 자발적으로 복무 중단을 선택한 청년의 경우

청년의 참여 결정으로 아웃리치 청년사업이 시작되면 청년사업가는 자유롭고 편안한 분위기에서 해당 청년을 만나 대화를 나누며 전반적인 아웃리치 청년사업의 방향과 계획을 수립한다. 이때 청년의 자율적인 참여와 아웃리치 청년사업가의 끊임없는 지지를 전제로 청년을 위한 총체적인(holistic) 접근 방법이 강조된다. 아웃리치 청년사업이 시작되면 참여 청년의 웰빙 개선과 장래 희망을 이루기 위한 활동들이 본격적으로 추진된다. 웰빙 개선을 위해 청년사업가는 청년의 심리 상태, 식생활, 인간관계 등을 확인해 개선할 부분을 제시하고, 이를 위해 함께 노력한다. 또한 청년이 흥미를 느끼거나 관심이 가는 분야에 관해 이야기하며 장래 희망을 구체화하고, 그것을 이루는 방법을 함께 탐색한다. 아웃리치 청년사업가는 이 과정에서 필요한 각종 정보 수집, 서류 준비, 행정 처리 등을 청년이 주체적으로 할 수 있도록 돕는다.

아웃리치 청년사업의 계획은 청년 개인의 상황과 욕구에 맞추어 각각 다르게 구성되고, 그 내용에 따라 청년사업가와 청년의 만남은 짧게는 일주일에서 길게는 몇 년에 걸쳐 이어질 수도 있다. 청년이 설정한 목표를 이룸으로써 아웃리치 청년사업이 종료되더라도 이후에 그 청년에게 새로운 문제가 생기거나 도움이 필요하면 다시 청년사업가에게 도움을 청할 수 있다.

아웃리치 청년사업의 많은 활동은 지역 내 청년워크숍에서 이루어지고 있어 청년사업가는 청년워크숍과 긴밀한 협력을 바탕으로 이 사업을 수행한다. 청년워크숍은 작업 중심의 공동 학습 환경을 조성해 그 속에서 청년들이 실습을 하며 스스로 성장할 수 있도록 한다. 단, 청년워크숍의 활동은 곧바로 취업하거나 교육·훈련에 참여하는 데 어려움이 있는 청년들에게 기초적인 사회생활 기술을 학습시키고, 향후 노동시장 참여를 위한 준비를 돕는 데 초점이 맞춰져 있다. 다시 말해 청년워크숍은 아웃리치 청년사업 참여자들에게 일상생활에 필요한 정보를 제공하고 사회 진출을 지원하기 위한 과도기적인 서비스를 주로 제공한다.

매년 핀란드 국가청년위원회(The State Youth Council)는 지방정부들이 아웃리치 청년사업을 통해 접촉한 29세 미만 청년의 수를 전국적으로 집계해 발표한다. 이 데이터가 사회 배제 청년의 전체적인 규모를 보여 주지는 못하지만, 추정이 아닌 핀란드 정부가 직접 확인한 사례 수를 보여 준

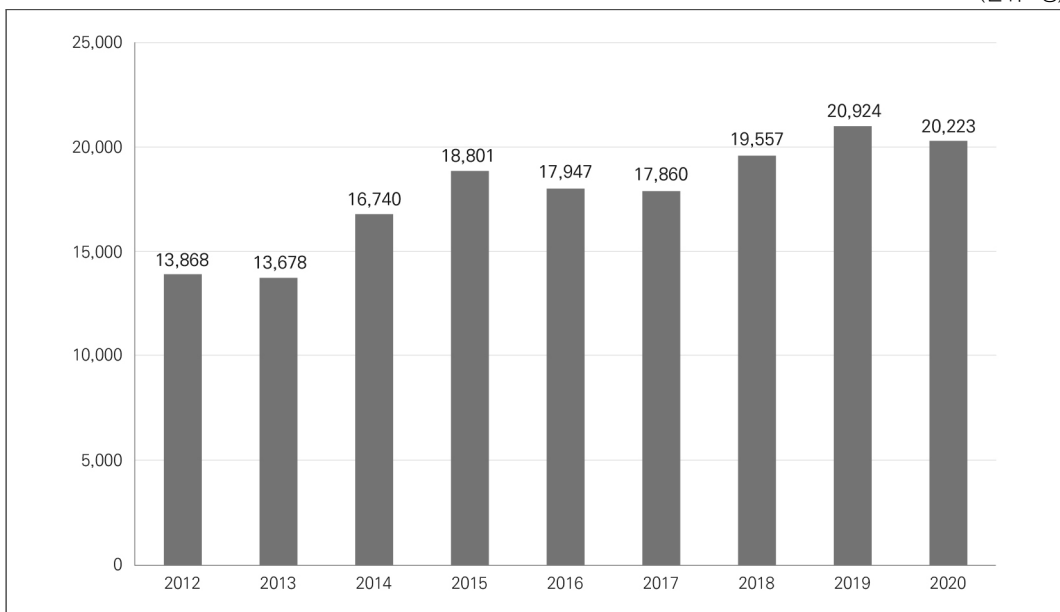
다는 측면에서 의미가 있다. 또한 이러한 접근을 통해 사례 확인과 동시에 해당 청년에게 지원이 이뤄질 수 있으므로 전체적인 규모를 추정하려는 노력보다 신속하고 효과적인 개입이 가능하다는 장점도 있다. 아웃리치 청년사업 사례 수는 2012년 이후 2020년까지 증가하는 경향을 보였다. 2012년 1만 3,868명이었던 사례는 2018년 1만 9,500명을 넘었고, 2019년과 2020년에는 2만 명 이상을 기록했다(Hyvinvointi-indikaattorit, 2021b).

4. 핀란드 청년사업 분야 인력 양성

청년사업가나 청년워크숍의 활동가가 되고자 하는 사람은 직업학교(vocational school), 응용과학대학(university of applied science), 대학교(university) 등에서 청년사업 관련 교과과정을 졸업하고 학위를 취득해야 한다(Höylä, 2012). 종합대학 가운데 유일하게 탐페레대학교(Tampere University)가 학사과정부터 박사 과정까지 청년사업 관련 학위 프로그램을 운영하고 있다. 응용과학대학 가운데 후막응용과학대학(Humak University of Applied Sciences), 남동핀란드응용과학대학(South-Eastern Finland University of Applied Sciences), 센프리아응용과학대학(Centria University of Applied Sciences), 디아콘응용과학대학(Deacon

| 그림 3. 핀란드 아웃리치 청년사업 사례 수 |

(단위: 명)



자료: Hyvinvointi-indikaattorit. (2021b).



University of Applied Sciences) 등이 학부 및 석사 과정 프로그램을 통해 ‘공동체 교육가(community educator)’ 자격을 수여함으로써 청년사업에 참여할 수 있는 인력을 양성하고 있다.

이 외에도 최근 핀란드 연구기관들은 네트워크를 구축해 청년과 청년사업 관련 학사학위를 위한 교과과정을 공동으로 운영하고 있다. 탐베레대학교, 헬싱키대학교(University of Helsinki), 오울루대학교(University of Oulu), 투르쿠대학교(University of Turku), 남동핀란드응용과학대학, 핀란드청년연구학회(The Finnish Youth Research Society) 등 6개 연구기관은 2007년 ‘YUNET(Finnish University Network for Youth Studies)’을 구축하였다. YUNET은 위 기관의 학생들이 수강하고 학점을 인정받을 수 있도록 다양한 주제의 온라인 강의를 개설해 제공하는데 2022년 가을학기 개설 과목은 다음과 같다(YUNET, 2022).

- 사회의 아동·청소년과 청년(Children and young people in society)(5학점)
- 청년 일자리와 청년 연구의 주요 경향(Key trends in youth work and youth studies)(5학점)
- 아동기 연구(Childhood research)(5학점)
- 교육사회학(Sociology of Education)(5학점)
- 청년의 진학 및 진로(Educational and school-to-work transitions in youth)(5학점)
- 아동기와 청년기의 기록(History of childhood and youth)(5학점)
- 청년 연구 방법론(Methods in youth studies)(5학점)
- 청년들의 웰빙을 위한 전략적 개발(Strategic development of young people's wellbeing)(5학점)

5. 나가며

핀란드는 지방정부와 민간조직인 청년워크숍을 중심으로 아웃리치 청년사업을 적극적으로 실시해 사회 배제 청년을 찾아 통합적인 서비스와 훈련을 제공하고 있다. 오랜 기간에 걸쳐 조직되고 발전된 청년사업 인프라가 사회 배제 청년 지원 정책의 효과를 높이는 데 핵심적인 역할을 하는 것이다. 이를 가능하게 한 요인 중 하나는 핀란드의 지방분권화와 관련이 있다. 핀란드는 1993년 보건사회서비스 전달체계 개편을 통해 기초자치단체에 독립적인 예산과 서비스 기획 권한을 부여함으로써 지방자치단체의 역량을 강화할 수 있었다.

또한 중앙정부의 많은 예산이 보조금 형태로 지방자치단체에 지원되지만, 지방자치단체와 청년워크숍은 중앙정부의 간섭 없이 예산을 활용해 사업을 집행할 정도로 자율적이라는 점도 시사점을 제공한다. 한국도 청년사업을 포함한 사회서비스 전반에 걸쳐 중앙정부와 지방정부

사이의 역할과 권한 설정을 다시 고민해 볼 필요가 있다.

청년법에 따라 공공기관과 민간조직이 사회 배제 위험이 큰 청년의 정보를 공유해 이를 아웃리치 청년사업에 활용한 것도 주목할 필요가 있다. 기관 간 정보 공유를 통해 사회 배제 청년에게 접근하는 것은 사회적 배제 예방에 효율적일 수 있으므로 한국도 이러한 방법의 활용 가능성을 제도와 문화 측면에서 검토할 필요가 있다.

| Abstract |

Finland has taken policy actions targeting “socially excluded young people,” — youth who live in isolation or withdrawal from social interactions. The Finnish youth law stipulates that to prevent young people from social exclusion, local governments should undertake outreach youth work with the involvement of youth workers. The outreach youth work project is designed to serve young people under 29 years of age who are not in employment, education, or receiving any social services or welfare benefits, helping them integrate into society and prepare for their future. The Finnish government, with the Ministry of Education and Culture at the forefront, has been actively expanding the outreach youth work initiative to a nationwide scale. On the other hand, various educational institutions and private-sector organizations have independently provided education and training programs aimed at developing the workforce necessary to implement the project.

참고문헌

- 김성아, 노현주, 김기태, 김문길, 안수란, 신영규, 임덕영, 정세정, 함선유. (2022). **고립·은둔 청년 자원사업 모형 개발 연구**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- Höylä, S. (2012). Youth work in Finland in: Krappe, Johanna; Parkkinen, Terttu & Tonteri, Anna (eds.) 2012 Moving In! Art-based Approaches to Work with the Youth. Reports from Turku University of Applied Sciences 127. Turku.
- Hyvinvointi-indikaattorit. (2021a). *Koulutuksen ulkopuolelle jääneet*. <https://indikaattorit.tietoanurista.fi/koulutus/sijoittuminen-peruskoulun-jalkeen-3> 2021. 11. 28. 인출.
- Hyvinvointi-indikaattorit. (2021b). *Etsivä nuorisotyö*. <https://indikaattorit.tietoanurista.fi/arjenhallinta/etsiva-nuorisotyö> 2021. 11. 28. 인출.
- Into. (2022a). *Mitä on etsivä nuorisotyö?* <https://www.intory.fi/etsiva-nuorisoty/mita-on-etsiva-nuorisoty/> 2022. 11. 22. 인출.
- Into. (2022b). *Into – Association for Outreach Youth Work and Workshop Activities*. <https://www.intory.fi/briefly-in-english/> 2022. 11. 18. 인출.
- Statistics Finland. (2021). *Participation of young people (15–29) in education and the labour market by Year, Sex, Age group and Information*. https://pxnet2.stat.fi:443/PXWeb/api/v1/en/StatFin/tym/tyti/vv/statfin_tyti_pxt_11pq.px 2021. 12. 1. 인출.
- The Ministry of Education and Culture of Finland. (2021). *Youth workshops and outreach youth work*. <https://okm.fi/en/workshop-activities-and-outreach-youth-work> 2021. 11. 10. 인출.
- Youthwiki. (2021). *Historical developments*. <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/finland/101-general-context>에서 2021. 12. 10. 인출.
- YUNET. (2022) *Kurssit*. <https://yunet-verkosto.blog/opetus/kurssit/> 2022. 11. 23. 인출.