

청년 문제의 비가시화와 일본 노동조합의 과제

안주영 (일본 류코쿠대학교 정책학과 교수)

■ 일본 청년 정책의 쟁점화

일본에서도 한국과 마찬가지로 청년 문제가 중요한 사회정책 대상이 되고 있다. 불우한 가정환경 속에서 아동이 가족 구성원 돌봄을 담당해야 하는 영 케어러 문제(濱島, 2021), 불안정 고용, 저임금 노동, 결혼과 가족형성에 어려움을 겪는 청년 증가 문제(宮本·佐藤·宮本編, 2021) 등이 사회적 의제로 부상한 것이다. 이렇게 사회화되고 있는 청년 문제에 대응하기 위해 2023년 「어린이 기본법」이 제정되었다. 법명은 어린이 기본법이지만 적용 대상은 출생 이후부터 성인이 될 때까지로, 건강한 성장과 함께 취업, 결혼, 임신, 출산, 육아 등 각 생애주기 단계의 지원을 포함하고 있다. 구체적 연령이 명시되어 있지 않아 모호함이 지적되기는 하지만 일본에서도 청년 자립을 위한 기본적 정책 틀이 수립되고 있다.

일본이 청년 정책에 주목하기 시작한 것은 1990년대 버블경제 붕괴 이후 청년 취업난과 함께 청년층의 고립이 사회적 문제가 되면서부터이다. 취업 빙하기라고 불리는 이 시기에 취업 기회를 놓친 이후 지속적인 사회적 어려움에 처한 이들을 위해 2000년대 들어 다양한 정책이 추진되었다. 청년 자립·도전 플랜(2003년), 잡 카페(2004년), 청년의 자립·도전을 위한 액션 플랜(2004년), 청년 자립 기숙사(2005년), 지역청년 지원 스테이션(2006년), 「청년고용촉진법」(2015년), 히키코모리(은둔형 외톨이) 지원 사업(2018년), 히키코모리 지원 스테이션 사업(2022년) 등이 청년 문제를 해결하기 위해 시행되었다.

일본의 청년 문제와 정책은 한국에서도 참조할 만한 부분이 있어 관심을 가지기 시작했다. 일본의 영 케어러 문제(안주영, 2022), 청년, 여성, 노인 등의 사회적 배제 문제(김태완 외, 2019) 및 청년 이행기 문제(김문길 외, 2017)가 한국에 소개된 바 있다.

■ 일본 청년 문제의 비가시화

일본에서 청년 문제는 중요한 정책 쟁점이 되고 있음에도 불구하고 청년 전체의 보편적 문제로 인식되지는 않고 있다. 필자가 경험한 두 가지 사례를 통해 이를 확인하고자 한다.

한국의 청년 연구자가 관찰한 일본

한국의 청년 문제 연구자가 일본 사례 연구를 위해 교토에 왔을 때 필자가 근무하는 류코쿠대학교의 커리어 센터 과장과의 인터뷰를 주선했던 적이 있다. 인터뷰 첫 질문은 일본 대학생이 선호하는 직업은 무엇이나는 것이었는데, 첫 질문의 의도부터 커리어 센터 과장에게 잘 전달되지 않았다. 한국의 대기업이나 공기업처럼 취업 준비생이 공통적으로 선호하는 직장을 물어본 것이었는데, 커리어 센터 과장은 학생의 선호가 각자 다르고 원하는 직장도 다르기 때문에 어떻게 대답해야 할지 곤란했기 때문이다. 이해를 돕기 위해 한국의 취업 준비생이 누구나 선호하는 좋은 직장을 위해 수년간 스펙을 쌓고 취업을 준비하는 현실을 설명하자 일본에서는 그렇게 공통적으로 선호하는 직장은 없다는 대답이 돌아왔다.

또 다른 질문은 대학의 커리어 센터가 어떤 역할을 하느냐는 것이었는데 과장은 커리어 센터가 “진로교육”과 “진로 및 취업 지원”을 두 축으로 삼고 있다고 대답했다. “진로교육”은 학내 조직이 연계하여 정규 및 과외 교육을 통해 사회에서 필요로 하는 능력을 조기에 양성하여 학생 스스로 원하는 삶을 실현하기 위한 힘을 기를 수 있도록 하는 것이고, “진로 및 취업 지원”은 학생이 자립하고 진로를 주체적으로 선택할 수 있도록 하는 것이라고 설명했다. 단지 취업 지원이 아니라 자신의 선호를 파악하고 그에 맞게 커리어를 형성하도록 지원한다는 것이다. 질문자는 이에 대해 한국에서는 전국대학교 취업관리자협의회가 조직되어 최근에는 지역과 대학이 연계해 취업을 지원하는 정책이 강화되고 있다고 설명하며, 일본에서는 이와 유사한 지원이 대

학 내 조직에서 이루어지는 것이 흥미롭다고 답했다.

다만 커리어 센터 과장이 이렇게 대답할 수 있었던 것은 현재 일본 대학생의 취업이 용이한 상황이기 때문에 단기적인 취업률 제고를 위한 지원을 넘어 학생의 자율적인 취업 활동을 지원하는 데 힘을 쓸 수 있기 때문이다. 필자가 근무하는 류코쿠대학교는 교토 소재의 사립대학으로 2023년도 졸업생 중 취업을 희망하는 학생의 96%가 취업이 결정되었다. 그중 재직 인원 1천 명 이상 기업에 취업한 학생은 44%, 100인 이상 기업에 취업한 학생은 33.3%, 100인 미만 기업에 취업한 학생은 8.1%이다.¹⁾ 취업이 용이한 만큼 대학 커리어 센터는 좁은 취업문을 넘기 위한 취업용 스펙을 쌓는 노력보다는 학생 개인이 주체적으로 자신의 삶을 선택하고 그에 맞게 취업을 준비하도록 지원하는 것을 목표로 삼을 수 있다.

질문자는 인터뷰를 마치고 한국과 비교해 취업 걱정 없이 대학생살을 조금 더 여유롭게 즐길 수 있는 일본의 현실이 부럽다는 감상을 말해 주었는데, 이는 청년의 취업 상황이 나쁘지 않다는 대전제가 있기 때문이다. 청년이 극심한 취업난을 경험하며 문제인식을 공유하고 있는 한국과 달리 일본의 청년은 이 문제에서 비교적 자유롭다.

일본 류코쿠대학교 학생들의 한국 관찰기

청년 문제가 보편화되지 않았다는 것은 필자가 류코쿠대학교에서 개설한 수업을 듣는 학생들을 통해서도 확인할 수 있다. 필자의 수업은 한일 양국의 청년 문제를 비교연구하는 수업으로 「若者の権利と若者政策(청년의 권리와 청년정책)」(宮本みち子編, 2023)이라는 책을 읽고 일본의 청년 문제를 한 학기 동안 학습한 후, 직접 한국을 방문해 청년 문제를 고민하는 단체와 연구기관 등에서 8일간 조사 및 연구하는 일정으로 진행되었다. 함께 읽은 책은 일본 청년이 겪고 있는 다양한 어려움을 분석하고 이를 해결하기 위한 중앙정부와 지자체의 정책 및 관련 NPO 사례를 소개하고 있다.

흥미로운 점은 수업 초기 수강생들이 일본의 청년 문제를 심각하게 생각하거나 자신의 문제로 여기지 않았다는 것이다. 그렇다고 해서 학생들이 현실에 무지하고 가벼운 마음으로 수강신청을 한 것은 아니다. 현지조사가 포함된 이 수업은 다른 수업에 비해 더 많은 노력과 경제적 비

1) 류코쿠대학교 홈페이지 참조. <https://career.ryukoku.ac.jp/statistical/statistics.html> (2025.3.13).

용이 들기 때문에 학부에서 일반적으로 수업과 학과 활동에 적극적으로 참여하는 학생들이 신청한다.

현재 일본 청년 문제의 핵심은 주로 이행기 과정에서 불안정한 생활기반이나 빈약한 사회적 관계 속에 다음 과정으로 넘어가지 못하거나 곤란을 겪는 이들에 관한 것이다. 2022년 내각부가 발표한 어린이 및 청년의 의식과 생활에 관한 조사에 따르면, 15~39세 중 은둔형 외톨이가 차지하는 비율은 2.05%로 나타났다.²⁾ 사회적으로 대응해야 할 높은 수치임에는 틀림없지만, 이것이 청년 전체의 문제로 받아들여지지 않는다는 점이 그렇기 때문에 지금까지 인생의 레일을 잘 달려왔을 뿐 아니라 대학에 입학해 더욱 적극적으로 대학 생활을 하고자 이 과목을 선택한 수강생들은 청년 문제를 결코 자신의 문제로 여기지 않았다.

그러나 수업이 진행될수록 학생들도 차츰 청년 문제를 심각하게 인식하기 시작했다. 인생의 레일에서 이탈한 아동과 청년들이 나이가 들며 더 큰 어려움에 직면하게 되고, 일본의 노동시장 관행과 복지 시스템하에서 이들의 문제가 장기간에 걸쳐 해결되는 것이 아니라 오히려 심각해지는 현실을 자각했기 때문이다. 일본 노동시장은 장기고용관행, 연공임금체계, 자유로운 배치전환이 가능한 노무관리 등의 특징이 강했고, 이러한 가운데 직무훈련 등의 지원만으로는 안정된 노동시장 진입에 실패한 청년들을 다시 노동시장으로 진입시키는 데에 한계가 있었다. 또한 취약한 복지제도로 인해 청년이 받을 수 있는 혜택은 극히 제한적이다. 학생들은 수업을 통해 레일에서 이탈한 청년의 상황이 개인의 노력으로는 해결할 수 없는 구조적 문제라는 점을 이해하고 주목하기 시작했다.

이렇게 일본의 현실을 자각하고 고민하기 시작한 학생들이 한국의 청년유니온, 전국청년정책네트워크, 청년재단 등을 방문하고 청년재단 서포터, 청년보좌관과 중앙대 사회복지학과의 학생들과 교류하고 난 뒤 느낀 점은 크게 두 가지였다. 한국의 청년이 오랫동안 취업 준비생으로 취업 활동을 해야 하는 힘든 상황, 그리고 이러한 상황을 해결하기 위한 정책 도입에 적극적으로 참여하는 한국 청년의 자세였다. 한국에 비해 일본의 청년은 자신의 현실을 안정적으로 인식하고 있는 만큼 정치 참여에 소극적이라고 인식되어 왔다. 이에 대해 일본 내에서도 실버 민주주의론이라는 담론으로 고령층의 과대대표 문제가 지적되기도 한다. 학생들은 한국의 사례를 통해 청년의 정치 참여가 어떤 함의를 갖고 있는지에 대해 새로운 문제의식을 갖게 되었다.

2) 일본 정부통계 사이트 참조. <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00100120>

■ 일본 내 세대 간 갈등 부재?

일본의 청년 문제가 한국과는 성격이 다르더라도 양국은 세대 간 갈등이 발생할 수 있는 사회적 배경을 공유하고 있다. 연공임금체계 속에 일본에서도 정년연장 논의가 진행되어 왔기 때문이다. 정년연장 논의가 진행되던 초기에 일본의 기업은 정년연장으로 인해 청년고용이 축소될 것이라는 우려를 표했다.

그러나 한국에서 나타난 세대 간 대립, 즉 청년 문제로 촉발된 일자리 분배에 관한 세대 간 갈등이 일본에서는 거의 나타나지 않았다. 일본의 경우 1998년부터 기업의 정년이 60세 이상이 되도록 법이 개정되었고 2013년부터는 65세까지 일하기를 희망하는 노동자 전원을 계속고용하도록 법이 개정되었다. 공무원의 정년도 기존 60세에서 2023년부터 단계적으로 연장되어 2031년까지 65세가 되도록 개정되었다. 일본에서는 이처럼 장기간에 걸쳐 노사 대립을 표면화하지 않으면서 연금 수급 개시 연령에 맞춰 정년연장이 함께 이뤄졌다. 기업에는 정년폐지, 정년연장, 재고용 등 세 가지 선택지와 정년연장을 위한 보조금도 지급했다. 이러한 정책적 고려와 함께 저출산 고령화에 따른 일손 부족이 이어지면서 정년연장이 청년의 일자리 창출을 막아 취업 문제로 이어진다는 우려를 최소화할 수 있었다. 저출산 고령화와 연공임금제 등 공통의 과제를 안고 있지만, 한국과 일본의 정년연장을 둘러싼 갈등 구조는 크게 달랐다.

일본에서 세대 간 갈등 담론이 아예 존재하지 않는 것은 아니다. 사회보장정책의 불평등한 부담 및 혜택으로 발생하는 세대 간 대립에 대한 지적은 계속되어 왔다. 일본의 사회보장정책은 연금, 의료, 노인양로를 비롯해 고령자를 위한 정책을 중심으로 구축되어 왔기 때문이다. 이에 대응하기 위해 일본 정부는 2019년에 총리 주도로 전 세대형 사회보장 검토회의를 설립해 사회보장제도 개혁을 추진하고 있다. 전 세대형 사회보장의 핵심은 젊은 세대는 사회보장을 지탱하는 세대이고 고령자는 지탱받는 세대라는 고정관념을 버리고, 모든 세대가 사회보장을 지탱하고 또한 사회보장은 모든 세대를 지탱한다는 데 있다(全世代型社会保障構築會議, 2022).

이처럼 일본에서도 세대 간 갈등 담론이 존재한다. 다만 한국에서는 고용과 일자리의 배분을 둘러싼 갈등이 직접적으로 드러난다면, 일본에서는 사회연대를 기반으로 한 사회보장정책을 둘러싼 배분 문제이기 때문에 세대 간 갈등이 현재까지는 직접 드러나지 않고 심각한 상황으로 발전하지 않는 것이다.

■ 일본 노동조합의 청년을 위한 도전 과제

이러한 맥락에서 일본의 노동조합은 청년들이 안고 있는 과제에 주목하고 이를 해결하기 위한 노력보다는 청년의 노동조합 참여를 제고하는 데 주목하고 있다.

일본 노동조합의 최대 전국조직인 일본노동조합총연맹회(렌고)는 2021년 4월에 발표한 “다양한 사회운동과 노동조합에 관한 의식조사 2021”(인터넷 조사, 응답자 2천 명)을 통해 10대와 20대의 사회운동 참여 의지가 낮지 않다는 것을 확인했는데, 10대의 69.5%, 20대의 53.8%가 사회운동에 참여하고 싶다고 응답했다. 반면 실제로 사회운동에 참여한 적이 있다고 대답한 비율을 보면 10대 35.5%, 20대 23.8%로 다른 세대에 비해 낮고, 시위행진 등에 참여한 비율은 10대 3.0%, 20대 2.5%로 상당히 낮다. 렌고는 조사결과를 바탕으로 2021년 9월 중앙집행위원회에서 “2022 렌고 액션”을 통해 사회운동에 참여할 의사가 있어도 참여하지 못하고 있는 10대와 20대의 생각을 반영하는 운동을 추진할 것을 확인했다. 이 액션에 기초하여 “Z세대가 생각하는 사회를 개선하기 위한 사회운동 조사 2022”를 실시해 2022년 3월에 결과를 발표했다. 그리고 2022년 2월부터 4월에 걸쳐 “새로운 운동 방식”의 방향에 대해 산하 산별 조직과 지역 조직의 젊은 조합원 126명과 의견을 교환하는 자리를 마련했다.

이러한 활동을 정리해 2022년 6월 중앙집행위원회에서 청년과 함께 추진하는 참여형 운동의 사고방식을 확인했다. 운동 방향의 두 가지 핵심 축은 청년의 이해, 공감, 참가를 이끌기 위한 기반 정비와 노동운동 이미지 제고였다. 기반 정비는 청년의 의견을 반영하는 환경 실현, SNS를 통한 적극적 소통, 청년에 대한 노동운동 이해 촉진, 차세대를 이끌 청년을 대상으로 지역 및 학교와 연계한 노동운동 학습과 이해이다. 노동운동 이미지 제고는 운동 목적의 명확화, 홍보 및 참여방법의 다양화, 참여의식 양성, 엔터테인먼트 요소 도입, 알기 쉬운 용어와 배우려는 노력, 노동운동 경과 및 성과의 적절한 공유이다.³⁾

렌고의 움직임에서 알 수 있듯 일본의 노동조합은 현재 청년이 안고 있는 문제나 과제를 공유하는 것보다 일본 노동조합의 사회적 인지도가 낮아지고 있는 상황 속에서 청년의 노동운동 참여를 제고하는 방법에 주목하고 있다.

그러나 결국 청년이 직면하고 있는 과제에 노동조합이 주목해야만 하는 여러가지 징후가 나

3) 렌고 홈페이지 참조. https://www.jtuc-rengo.or.jp/action_kickoff_event/data/event_description.pdf (2025.3.18).

타나고 있다. 2021년 일본의 유행어 대상에는 한국의 금수저/흙수저와 같은 의미인 “부모가 차”라는 단어가 후보에 올랐다. 1990년대 버블경제 붕괴 이후 경제불황이 지속되면서 부의 세대 내 대물림과 청년의 기회 불평등이 진행되고 있는 것이다. 같은 세대일지라도 학력이 낮을수록 상대적으로 열악한 비정규직에 종사하는 비율이 높고 남성보다 여성이 비정규직에 종사할 확률이 높다는 지적과 함께 분단사회의 모습이 청년층에서도 나타나고 있다(吉川·狹間編, 2019). 노동조합이 노동조합 참여 제고에만 힘쓰는 것이 아니라 청년이 안고 있는 구조적 문제에 적극적으로 나서야 할 필요성이 점점 커지고 있다.

이미 정책 면에서는 이와 관련해 여러가지 제도의 신설과 개혁이 추진되고 있다. 일례로 정부는 경제적 사유로 학업을 포기하는 학생이 늘어나자 2017년부터 상황이 필요 없는 급부형 장학금을 신설했다. 한편 정규직과 비정규직 사이의 격차를 없애기 위해 동일노동 동일임금을 위한 법개정이 이뤄졌으며 정년연장과 함께 사회보장정책 개혁이 진행 중이다. 그러나 이러한 논의에서 노동조합에 조직화되지 못한 불안정 노동자가 배제되어 있다. 이들은 노동조합에서 노사 자치뿐만 아니라 노동 관련 법적 규제로부터도 충분히 보호받지 못하게 된다. 법적 규제를 결정하는 정치과정에도 렌고만 참여해 노동조합에 소속되어 있지 않은 불안정 노동자는 대표성을 보장받지 못하는 것이다(安周永, 2025). 이러한 상황이 지속되면 고립 청년은 더 늘어날 것이고 청년 문제는 더 광범위하게 나타날 것이다.

렌고가 2024년 최종 집계한 임금인상률은 5.1%로 33년 만에 최고 수준을 기록했다. 이러한 수치 뒤에는 여러가지 노동 문제가 숨어있을 수 있다. 노동조합의 임금인상률 성취 이면에 노조 조직률은 계속 감소해 2024년 16.1%로 최저치를 기록했다. 일시적 호재로 임금인상을 달성했지만 노동조합의 상황은 녹록지 않은 것이다. 일본의 노동조합이 청년 문제에 본질적으로 접근하지 않은 채 해결을 미뤄둔다면 머지않은 미래에 청년 문제는 노동조합의 무거운 과제로 돌아올 것이 분명하다. 그렇게 되지 않기 위해 노동조합의 대표성을 재확립하고 새로운 노동시장 관행을 정립하기 위한 노력, 그리고 노동시장과 복지정책에 대한 장기적 비전이 필요한 시점이다. **111**

참고문헌

- 김문길 외(2017), 『청년빈곤의 다차원적 특성분석과 정책대응 방안』, 한국보건사회연구원.
- 김태완 외(2019), 『사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발』, 한국보건사회연구원.
- 안주영(2022), 「일본의 영 케어러 현황과 대책」, 『국제사회보장리뷰』, 2022년 겨울호 통원 23호, pp.16~27.

- 安周永(2025), 『轉換期の労働政治—多様化する就労形態と日韓労働組合の戦略』, ナカニシヤ出版.
- 全世代型社会保障構築会議(2022), 「全世代で支え合い、人口減少・超高齢社会の課題を克服する」, <https://www.mhlw.go.jp/> (2025.3.24).
- 濱島淑恵(2021), 『子ども介護者 ヤングケアラーの現実と社会の壁』, Kadokawa.
- 宮本みち子・佐藤洋作・宮本太郎編(2021), 『アンダークラス化する若者たち—生活保障をどう立て直すか』, 明石書店.
- 宮本みち子編(2023), 『若者の権利と若者政策』, 明石書店.
- 吉川徹・狭間諒多朗編(2019), 『分断社会と若者の今』, 大阪大学出版会.