



스웨덴의 청년실업 원인에 대한 토론과 대책

손혜경 (스톡홀름대학교 연구원)

■ 머리말

스웨덴의 계속되는 경기불황으로 인해 전반적으로 고용률이 감소하는 현상은 이제 막 노동시장에 진입하려고 하는 청년층에게 더 한층 어려움을 가중시키고 있다. 일반적으로 실업은 연령대에 상관없이 생계에 심각한 영향을 미친다. 하지만 청년기의 실업은 여타 연령대에 비해 더욱 심각할 수도 있다. 그 이유는 청년기에 장기적인 실업을 경험할 경우 통상적 비용 이외에도 인적자본 형성 저하로 인해 개인적으로는 생애소득의 감소, 국가 재정적으로는 청년층에 대한 실업급여 또는 사회부조금 지출 증대 및 근로소득세의 수입이 감소하는 장기 비용이 발생할 우려가 있기 때문이다. 각국마다 청년실업을 약간 다르게 정의하는데 스웨덴의 경우 청년 실업자는 연령이 15세 이상 24세인 자를 지칭한다. 현재 스웨덴 내에는 스웨덴의 높은 청년 실업률에 대해 여러 가지 원인이 거론되고 있다. 청년실업의 원인에 대한 진단의 차이는 청년실업 해결책에서도 차이를 보인다. 이 글에서는 최근 스웨덴 노동시장과 전체 실업률 및 청년 실업률 상황을 점검해 보고, 둘째로 각 정당 및 정당의 청년회가 주장하는 청년실업의 원인과 대책을 살펴본다. 마지막으로 최근 스웨덴 자유국민당이 제안한 청년실업 해결책과 이에 따른 스웨덴 정부의 후속 조치를 다루기로 한다.

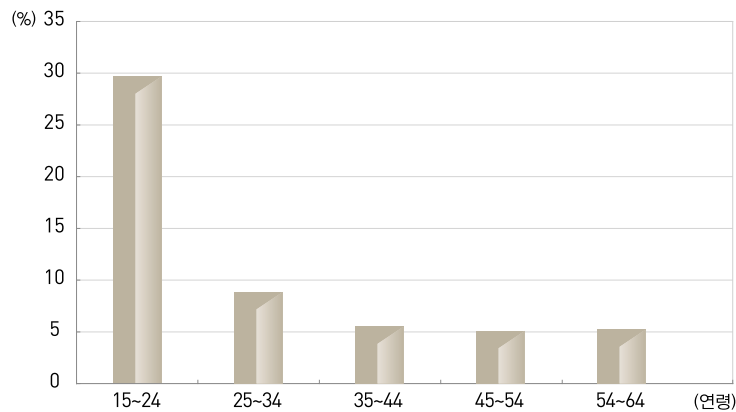
■ 스웨덴의 최근 노동시장과 실업률

스웨덴의 노동시장은 계속 고전을 면치 못하고 있다. 이는 2009년 6월 한 달 동안 약 1만 명에

해당하는 노동자가 해고 예정 통보를 받았다는 사실에서 잘 드러난다. 2009년 6월의 해고 예정자는 지난 해 같은 달과 비교할 때 거의 두 배에 해당한다. 2009년 상반기를 통해 해고 예정 통보를 받은 노동자는 전체적으로 거의 81,000명에 달한다. 이 수치는 2008년 하반기의 72,000명, 2008년 상반기 중의 24,000명과 비교하면 얼마나 많이 증가한 수치인지 쉽게 짐작할 수 있다. 2009년 상반기 중 해고 예정 통보를 받은 약 절반이 6개월 이내 실업자로 국영직업알선소에 등록하는 것으로 나타났다. 이는 2008년 상반기 중 해고 예정 통보를 받은 약 30%가 6개월 이내 실업자로 등록한 것과 비교할 수 있는데 이는 결국 노동시장의 문이 2009년 들어 더욱 좁아졌다는 것을 의미한다.¹⁾

2009년 6월 말 전체 비교 실업률은 9.8%이다. 연령대가 15~24세 사이의 실업률은 29.7%, 26~34세 사이의 실업률은 8.9%, 35~44세 사이의 실업률은 5.5%, 45~54세 사이의 실업률은 5.1%,

[그림 1] 스웨덴의 각 연령대별 실업률 (2009년 6월)



자료: 스웨덴 통계청, SCB.

1) Arbetsförmedlingen, 2009-08-03, "Arbetsmarknadsläge i juni 2009", <http://www.arbetsformedlingen.se/Go.aspx?a=85677>

마지막으로 55~64세 사이의 실업률은 5.2%이다. 청년들의 높은 실업률이 스웨덴이 비교적 높은 실업률을 기록하는 데 중요한 원인을 제공했음을 잘 알 수 있다. 수치상으로 청년 실업자는 41,880명에 달한다.

현재 스웨덴의 전체 실업률 9.8%는 유럽 지역 평균 실업률인 15%보다는 낮은 수치이다. 또한 <표 1>에서 볼 수 있듯이 스웨덴의 청년 실업률은 이웃 국가인 덴마크 및 노르웨이보다 훨씬 높은 상황이다. 2008년 현재 노르웨이의 청년 실업률은 7.2%로 덴마크의 7.6%보다 낮은 수준이다. 이와 대조적으로 스웨덴의 청년 실업률은 이 두 국가의 수치보다 2배 이상이 높은 20.0%에 달한다. 가장 최근에 발표된 유럽 통계에 의하면 스웨덴의 청년 실업률은 발트 3국(에스토니아, 라트비아, 리투아니아) 다음으로 높다.²⁾

<표 1> 스웨덴, 덴마크, 노르웨이의 청년 실업률 (1998-2008) (25세 이하)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
스웨덴	16.1	12.3	10.5	10.9	11.9	13.4	16.3	21.7	21.5	19.1	20.0
덴마크	7.3	9.1	6.2	8.3	7.4	9.2	8.2	8.6	7.7	7.9	7.6
노르웨이	9.0	9.2	9.8	10.0	10.8	11.2	11.2	11.4	8.6	7.3	7.2

출처: 유로통계 <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/ungdomsarbetsloshet/?awc=>

■ 스웨덴 각 정당 청년회의 정부의 청년실업대책에 대한 비판

위의 표에서도 볼 수 있듯이 스웨덴의 청년 실업률은 스웨덴 외 2개 이웃 국가에 비해 상당히 높은 수치이며 기타 유럽 국가들과 비교할 때도 상위 그룹에 속한다. 앞서 언급한 대로 2009년 상반기 중 청년 실업자의 수치는 전년 동기기에 비해 2배나 증가하였다. 현 스웨덴 중도우파 정부의 청년 실업에 대한 주요 대책은 국영직업알선소를 통해 구직하는 청년들에게 소위 말하는 Activity

2) Svenska Dagbladet, 2009-07-21, "Las-kritiker vädrar mongonluft"

Support를 제공하는 것인데 이 Activity Support 프로그램에 참가하는 25세 미만의 청년 실업자의 크기는 최근 3배나 증가하였다.³⁾ 문제는 Activity Support 프로그램을 통한 정부의 지원에도 불구하고 아직도 상당수의 청년들이 실업상태에 있다는 것이다.

스웨덴의 이렇게 높은 청년 실업률은 8월에 개최되는 스웨덴의 각 정당 청년회의 총회에서 중요한 안건으로 등장하였다. 여러 정당의 청년회 중 최대 규모인 사회민주당 청년회의 의장은 특히 사회민주당이 정부의 청년실업대책에 대한 대안 부족을 지적하며 현재 청년실업 문제가 심각한 상황을 감안해 사회민주당은 자존심을 버리고 중도우파연합 정부에게 초당적인 위원회를 구성할 것을 권고한다. 이와 달리 보수당과 중앙당의 청년회는 현재 스웨덴의 고용안정법(The law on employment security)이 최근 고용자 우선감원원칙(Last-in & first-out principle)이 청년들의 높은 실업에 가장 중요한 원인이라고 주장한다. 즉 스웨덴의 최근 고용자 우선감원원칙에 의해 장기 근속자가 단기 근속자에 비해 노동시장의 경기 변동에 대해 더 보호를 잘 받도록 되어 있는 상황을 지적한다. 하지만 같은 중도우파연합에 속하는 자유국민당의 청년회는 보수당과 중앙당의 청년회 처럼 스웨덴의 고용안정법에 대한 비판의 수준은 낮으며 그 대신 정부의 청년실업에 대한 소극적인 태도를 더욱 비판한다.⁴⁾

■ 스웨덴 자유국민당의 청년실업대책

이렇게 이상적으로 높은 스웨덴의 청년층 실업률은 현재 스웨덴 경제 및 정치계에 큰 이슈가 되고 있다. 특히 매년 7월 중 일주일간 스웨덴의 고틀란드 섬 알메 계곡에서 열린 정치세미나 주간(Almedalsveckan)에서 중도우파연합(보수당, 중앙당, 자유국민당, 기독교민주당 포함) 중 자유국

3) Activity Support는 사실상 청년층뿐만 아니라 전체 실업자들에게 제공되는데 실업자가 주로 노동시장위원회에서 제공하는 교육을 수료하거나 도제식 형태로 작업장에서 실습을 하거나 또는 다른 종류의 직장에서 관심있는 분야의 실제 업무에 참가했을 경우에 제공된다. Activity Support는 실업보험기금에서 수령하는 것이 아니라 사회보험국에서 수령하는데, 일일 최고 보상액은 320크로나이다(Arbeitsförmedlingen, Faktablad, december 2007, "Aktivitetsstöd").

4) Svenska Dagbladet, 2009-08-01, "Ungdomsförbunden jobsatsar"

민당이 청년 실업률 해결을 위해 이례적인 제안을 하였다. 이 제안의 요지는 청년층들의 경력이 부족한 점을 감안하여 기업주가 이 연령대의 인원을 일반 고용계약과 달리 도제식 고용계약(Lärlingsanställning)을 통해 고용하도록 하자는 것이다. 도제식 고용계약이 구체적으로 의미하는 바는 청년층에 대한 최초 임금을 현재 최저임금의 약 절반으로 하고 일반 고용계약보다 낮은 수준의 고용보장을 조건으로 고용할 것을 허용하자는 것이다.⁵⁾ 중도우파연합 정부 내 자유국민당이 청년층에 도제식 고용계약을 제안한 것은 자유국민당의 또 다른 정책 분야와 밀접한 관계가 있다. 2006년 총선 당시 자유국민당은 여러 정책 분야 중 교육정책의 개선을 중요한 선거공약으로 내세웠다. 자유국민당은 사회민주당이 모든 고등학교 학생들에게 대학 진학의 기회를 주는 것을 중점으로 교육안을 편성했는데 고등학교 생활에 실증을 느끼는 청년들에게 그런 교육을 강요해 일부가 학교를 중퇴하는 일이 빈번해 왔던 문제를 계속 지적해 왔다. 사실상 노동시장위원회의 자체 조사에 의하면 장기실업 청소년들의 경우에도 약 5명 중 1명이 고등학교 교육을 마치지 않은 것으로 밝혀졌는데 이들이 이민자들과 더불어 노동시장에서 가장 취약한 계층으로 드러났다.⁶⁾ 자유국민당은 일부 학교 교육에 피곤을 느끼는 청년들에게 고등학교 교육 기간 중 직업교육을 강화해 이들이 나중에 사회에 진출하는 데 도움을 주는 것이 더욱 중요하다는 의견이다. 또한 자유국민당은 직장 경험이 없는 청년들이 직장에 들어와 받을 낮은 임금은 이들이 이런 형태의 고용계약을 통해 미래직업에 대한 경력을 쌓을 수 있는 중요한 기회를 잡을 수 있다는 것을 감안할 때 결코 나쁘지 않다는 입장이다. 또한 청년들이 낮은 임금이지만 국가에서 제공하는 사회부조금에 의지해 생활하는 것보다는 훨씬 유리하다는 의견이다. 사실상 이미 건설업 분야에서는 명칭은 다르지만 도제식 고용계약과 비슷하게 청년들에게 교육과 실습을 제공하고 있는데 그 효과는 성공적인 것으로 판단되고 있다. 하지만 이런 방식을 통한 청년층 고용이 다른 업종에서도 성공할 수 있을지는 미지수이다.

자유국민당의 이색적인 청소년 실업문제 해결책은 노사단체 및 각 정당에서 약간 상이한 반향을

5) Folkpartiet, 홈페이지, "Ungdomsarbetslösheten - lärlingsystem och andra åtgärder för att bekämpa den" 2009-06-29 http://www.folkpartiet.se/ImageVault/Images/id_6023/ImageVaultHandler.aspx

6) Svenska Dagbladet, 2009-07-19, "Krav på utbildning av svaga grupper"

불러일으켰다. 여러 단체 중 스웨덴기업가연맹이 자유국민당의 제안에 대해 가장 긍정적인 반응을 보였다. 스웨덴기업가연맹은 오랜 동안 현 스웨덴의 고용안정법과 높은 수준의 초기 임금은 노동 시장 내부자 보호에는 훌륭한 역할을 해왔지만 아직 노동시장에 진입하지 못한 청년층이나 이민자들에게는 중대한 장애물이 되어 왔다는 입장을 표시해 왔다. 경기가 하락할 때 연령이 낮고 고용 기간이 짧은 인원이 제일 먼저 감원 대상이 되어 온 것이다. 또한 높은 최초 임금으로 인해 사업주가 경력이 부족한 청년을 고용하는 데 주저하게 만들었다는 것이다. 이런 이유를 들어 스웨덴기업가연맹은 자유국민당이 제안한 낮은 최초 임금은 청년층들의 노동시장 진입에 긍정적인 역할을 할 것으로 보고 있다.⁷⁾

자유국민당의 제안에 대해 스웨덴블루칼라노동조합도 그렇게 부정적이지만은 않다. 사실상 노동조합은 근본적으로 최초 임금을 높이는 전략을 취해 왔지만 현재 스웨덴의 높은 초임은 청년층 고용 확대에 부정적인 역할을 하고 있다는 점을 인정하고 있는 상황이다.⁸⁾

현 중도우파 정부의 산업부 장관도 청년층의 높은 실업문제를 해결할 수 있다면 스웨덴의 고용안정법의 개정을 토론하는 것이 중요하다는 입장이다.⁹⁾ 하지만 중도우파 정부 내에서 가장 영향력이 큰 보수당은 고용안정법 개정이 유권자들 사이에 불러일으킬 부정적인 반응을 의식해 자유국민당의 제안에 대해 지금까지는 특별한 언급을 삼가고 있는 입장이다. 하지만 스웨덴 경제상황이 계속 불안정해 실업률이 더욱 올라갈 경우 입장이 바뀔 여지도 존재한다.

■ 스웨덴 정부의 결의

청년실업 문제는 최근 스웨덴 정부의 정기 각의에서 토론의 중요 의제 중의 하나로 떠올랐다. 이는 지난 달 스웨덴의 고틀란드 섬 알메 계곡에서 열린 정치세미나 주간(Almedalsveckan)에서

7) Närlingslivet, 2009-07-14, "Svenska förhållanden slår mot unga lågutbildade"

8) LO 홈페이지, 2009-08-03, "Unga går itu - Unga vuxnas väg till arbetslivet" [http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/AC36E3A1D7D1B9DEC1257584003B64D0/\\$file/Unga_gar_itu3.pdf](http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/AC36E3A1D7D1B9DEC1257584003B64D0/$file/Unga_gar_itu3.pdf)

9) Svenska Dagbladet, 2009-07-21, "Las-kritiker vädrar mongonluft"

중도우파연합(보수당, 중앙당, 자유국민당, 기독교민주당 포함) 중 자유국민당이 제시한 청년실업대책에 대한 추가 토론의 형식을 띠었다. 현재 정부는 자유국민당의 제안에 청년층에 대한 도제식 고용계약에 대하여 기본적으로 긍정적인 입장인데 스웨덴의 모든 정책 결정과 마찬가지로 우선 조사위원회를 설치하기로 결정한 것이다. 조사위원회의 위원장으로 스웨덴의 블루칼라노동조합 LO의 노동생활부 부장 이레네 벤네모(Irene Wennemo) 씨가 결정되었다.

자유국민당 총재는 청년들이 실업자로 남는 것보다는 도제식 고용계약을 통해 일단 노동시장에 진입하는 것이 중요하다는 것을 다시 한번 강조하였다. 이런 이유로 고등학교교육법 개정 정부안에 고등학교 교육 중 도제식 고용계약 형식으로 청년들이 정식으로 취업할 수 있는 조항을 포함하였다. 구체적으로 고등학교 교육을 받는 학생들이 일주일에 하루나 이틀 간 학교교육을 받고 그 이외의 날에는 작업장에 나가 실습을 할 수 있도록 하자는 것이다. 그리고 이 그룹의 청년들의 낮은 기술수준과 제한된 고용 시간 등을 고려해 임금이나 다른 고용조건도 일반 노동자보다 낮은 수준으로 책정하자는 것이다. 구체적으로 조사위원회에서는 현재 노동시장법을 검토한 후 고등학교 학생들의 도제식 고용계약에 적합하도록 법률 및 기타 조항의 개정을 제안할 것이다. 특히 현재 노동시장법 중 임금결정, 단체협약, 도제식 고용계약의 법적 지위 등에 해당한다. 조사위원회는 고등학교교육법과 노동시장법이 상치되는 점을 발견해 해결책을 제시할 것이다. 현재 고등학교교육법에 의하면 고등학생이 학교 교육을 받으면서 동시에 회사에 고용되어 일하는 것이 금지되어 있다. 정부는 이런 금지 규정을 폐지하려는 의도이다. 또한 현재의 단체협약법이 도제식 고용계약 대상자에게 어느 정도까지 적용할 수 있는지, 또한 만일 노동 중 사고가 발생할 경우 그 책임을 누가 질 것인지 등등을 조사할 것이다. 현재 정부의 계획에 따르면 위원회는 그 임무를 금년 12월 30일에 종결할 것이다. 자유국민당 당수의 바람은 새로운 도제식 고용계약법이 하루 빨리 제정되어 2010년 가을부터 적용할 수 있었으면 하는 것이다.

■ 맺음말

앞서 언급한 바와 같이 현재 스웨덴의 청년층 실업률은 가까운 이웃 국가인 덴마크나 노르웨이보다도 상당히 높은 수준이다. 최근 스웨덴의 자유국민당이 전격적으로 제안한 도제식 고용은 덴마크에서 이미 실시되고 있고 그 효과도 높은 것으로 알려져 있다. 덴마크의 경우 약 20%의 청년

들이 한시적 근로자인 것에 비해 스웨덴은 약 50%의 청년들이 한시적 근로자인데 이는 덴마크보다 두 배나 높은 수준의 스웨덴 청년들이 불안정한 노동시장 조건을 감수하고 있다는 것이다.

하지만 일각에서는 중도우파 정부의 도제식 고용제도 도입에 대해 우려를 표시하고 있다. 특히 스웨덴중소기업가연맹측에서 지적하는 한 가지 문제는 고등학교 학생이 도제식 계약에 의해 고용되어 일을 하는 중 경기가 후퇴해 회사가 감원을 하거나 도산을 할 경우 현재 스웨덴의 고용안정법의 규정과 비슷한 방식으로 최근 고용자 우선감원원칙(Last-in & first-out principle)이 적용되어 그만두어야 할 경우가 발생할 수 있다는 것이다. 이 경우 해당 학생은 도제 교육을 수료하지 못할 수도 있는데 이런 사태를 사업주가 책임을 질지 학교가 책임을 질지 그 책임 소재가 불분명할 수가 있다는 것이다. 스웨덴중소기업가연맹측은 정부가 최근 제안한 도제식 고용 제도가 일부 고등학생들에게 직업 경험을 제공한다는 측면은 환영하나 이를 도제식 고용 제도 형식으로 도입한다는 것에 이의를 제기한다. 그런 이유로 도제식 고용 제도를 도입하기보다는 도제식 교육 제도(Lärlingsutbildning)가 더 적합할 것이라는 의견이다.¹⁰⁾

스웨덴의 높은 청년 실업률은 지난 2006년 총선에서도 중요한 이슈가 되었는데 다가오는 2010년 총선에 있어서 더욱 중요한 이슈가 될 것이다. 한 가지 분명한 사실은 가장 효과적인 청년실업 대책을 제시하는 정당이 선거에서 승리자가 될 것이라는 점이다. **KLI**

10) Företagarna, 홈페이지, Pressmeddelande, 2009 07 3, "Dubbel fel av Björklund"