

2022년 유럽 고용전망

Nicola Countouris (유럽노동조합연구소(ETUI) 연구소장, 영국 UCL 법학대학 교수)

■ 머리말 : EU와 개별 국가의 고용정책

이 글에서는 2022년 유럽의 고용전망을 간략하게 살펴보고자 한다. 여기서 “유럽”은 유럽연합(EU), 즉 그 위력과 권한이 기본적으로 유럽연합기능조약(TFEU)과 유럽연합조약(TEU)이라는 두 조약에 의해 규제되는 27개 회원국의 정치·경제적 연합을 의미한다. 글을 시작하기에 앞서, 노동시장의 기능을 결정하는 주요 정책 및 규제(고용정책, 사회정책, 노동법, 사회보장 및 부조, 직업훈련, 경제정책, 사회적 결속, 다수의 구조기금을 통한 지원금 및 재정지원)와 관련하여 EU는 위 두 조약에서 언급한 “배타적 권한”을 누리지 못하고 있다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 다시 말해 EU는 27개 회원국이 위와 같은 정책 분야에 개입하거나 정부와 민간이 공동규제(co-regulation)하지 못하도록 하는 정책이나 규정을 수립할 수 없다. 대신 EU는 “공유” 규제권한을 지니는데, 이 권한에 따라 각 회원국은 EU의 조치에 부합하는 방식으로 자국 고유의 정책과 계획을 수립해야 한다(예를 들어 TFEU 제153조 제2항에 의한 EU 노동법에 따라 EU는 회원국 간의 규정을 조화롭게 할 목적으로서 규제 수단을 채택할 수 있음). TFEU 제 145~151조에 의한 고용정책 등 특정 정책 분야와 관련하여, 이러한 공유권한은 경성법적 최저 기준을 수립하고 규제적 조화를 추진하는 것이 아닌 조정 및 촉진 활동에 국한된다.

따라서 이 글에서는 EU 회원국의 노동시장 규제에 상당한 영향을 미치는 주요 정책 영역에서 EU가 수립한 다양한 조치를 살펴보되, 세부적인 국가별 방안은 글의 논의 범위를 벗어나

므로 제외한다. 또한 유럽 차원의 노동시장 동향과 통계도 일부 살펴보되 국가별 자료는 포함하지 않았다.

■ 팬데믹 극복을 위한 고용지원

2020년 5월, 코로나19 팬데믹으로 인한 봉쇄조치 초반에 EU는 강제휴직 및 단기직 제도 등의 국가별 고용 및 소득대체 제도를 지원하기 위해 특별히 마련한 한시적 긴급 대출 제도를 승인했다. 실업위험완화 긴급지원(SURE)으로 불리는 이 제도를 통해 약 1천억 유로의 재원이 마련되었고 그중 900억 유로가 2020년 5월부터 2021년 5월 사이 19개 회원국에 지급되었다.¹⁾ SURE의 지원을 받거나 그 취지를 반영한 국가별 제도가 가장 활성화된 시기에는 약 3,850만 명의 유럽 노동자가 혜택을 받았으며,²⁾ 수혜자 수를 약 5천만 명으로 추산하는 연구도 있다.

간단히 살펴보면 폴란드에서는 임금지원 수준이 총임금의 50%이지만, SURE의 지원 없이 자율적으로 재정을 총당하는 네덜란드에서는 지원 수준이 100%에 달하는 등, 수급 요건, 소득대체 수준, 지원 기간 및 참여율은 국가별로 상당한 차이가 나타난다. 하지만 가장 중요한 점은, 대부분의 연구 결과가 일치하듯이 SURE 도입 이전에 그와 유사한 제도를 시도한 적이 없는 국가에서는 SURE가 소득 및 고용지원 제도에 대한 관심을 불러일으켰다는 것이다. 팬데믹 이후에도 이러한 제도가 각국 노동시장의 상시적 요소가 될지는 지켜 봐야 할 것이다.

2021년 3월, EU 집행위원회는 코로나19 위기 이후 효과적이고 적극적인 고용지원(EASE)을 촉구하는 권고(연성법적 수단)를 발표했다. 이 권고는 회원국에게 한시적 조치와 상시적 조치를 결합한 일관된 정책 패키지를 개발하고 팬데믹으로 촉발된 노동시장 문제를 해결하며, 녹색 및 디지털 전환을 성공적으로 이행할 것을 촉구하고 있다. 하지만 이는 권고적 성격을 띠며 자

1) SURE에 대한 자세한 내용은 다음 링크 참조: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en/.

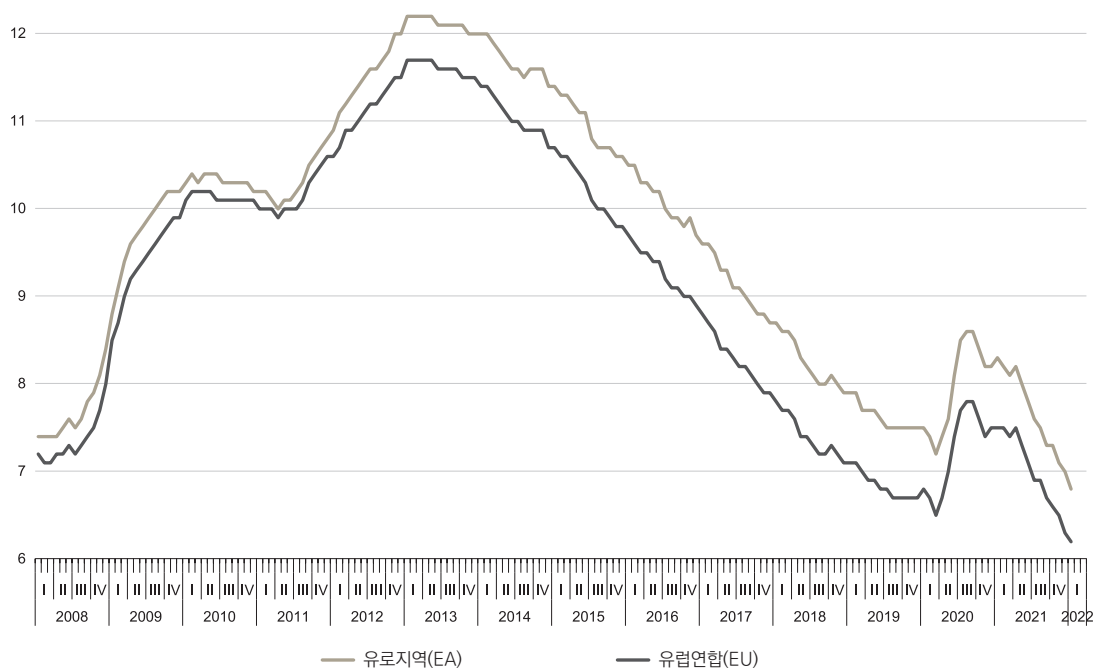
2) Drahekoupil, J. and T. Müller(2021), "Job Retention Schemes in Europe - A Lifeline during the Covid-19 Pandemic", <https://www.etui.org/>.

체 예산이 마련된 것이 아니라 다른 구조기금을 활용하도록 하고 있다. 또한 EU 집행위원회는 팬데믹의 경제·사회적 충격을 완화하기 위해 회원국들에게 한시적이지만 전례 없이 방대한 규모인 7,238억 유로(대출 3,858억 유로, 보조금 3,380억 유로)가 수반되는 “회복 및 복원 사업(RRF)”의 지원을 받기 위해서 제출하는 계획서에 EASE 조치들을 포함하도록 요청하고 있다.

■ 정량 및 정성적 노동시장 전망

팬데믹과 그로 인한 경제 침체는 분명히 노동시장에 부정적 영향을 미쳤다. EU 내 실업률은 증가했지만 2008~2009년 경제위기 직후보다는 훨씬 낮은 수준이었으며, 현재는 팬데믹 이전과 유사한 수준으로 회복했다(그림 1 참조).

[그림 1] 유럽연합과 유로지역의 실업률 추이(계절조정, 2008년 1월~2022년 1월)



자료: Eurostat(2022), “Unemployment Statistics(Online Data Code : une_rt_m)”, <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

고용률도 팬데믹 이전 수준으로 회복되고 있는 것으로 보인다. 2021년 3분기 고용률은 73.6%로, 2019년 3분기의 72.7%와 비교할 때 오히려 높다.³⁾

하지만 유럽노동조합연구소(ETUI)가 실시한 정성적 분석에 의하면⁴⁾ 취업자 수는 팬데믹 이전 수준과 유사하지만, 오스트리아, 몰타, 핀란드, 스페인에서 상당한 노동재분배 효과가 나타나면서 정규직 일자리는 상대적으로 유지된 반면 비정규 계약직 일자리가 크게 감소하는 가운데⁵⁾ 총 노동시간이 크게 줄었다. ETUI 연구진은 27개 회원국에서 파트타임 노동자의 평균 노동시간은 팬데믹 이후로 거의 변화가 없었지만 일자리 수가 현저하게 감소했고, 이러한 추세는 2021년에도 지속되었으며 특히 2021년 1분기에 최대치의 일자리 감소가 관측되었다고 밝혔다.⁶⁾ 또한 27개 회원국에서 임시직 고용이 증가한 것으로 나타났다(2020년 3분기 부터 2021년 3분기 사이에 200만 명 증가).⁷⁾

따라서 향후 수개월 동안 EU 고용정책의 주요 과제는 정량적 변화와 함께 고용의 질 개선 및 불안정 일자리 감소를 병행하는 일일 것이다.

■ 임금 및 노동비용

노동자 1인당 명목임금은 2020년에 급감했다가 2021년에 현저하게 반등했다. 단위노동비용은 (부분적으로는 고용유지 및 소득지원제도로 인해) 이 기간 전반에 걸쳐 상승과 하락 변동이 눈에 띄게 나타났고, 2020년 시간당 임금은 크게 증가했다.⁸⁾ 2021년 3분기 시간당 노동비

3) Eurostat(2022), "Employment and Activity by Sex and Age - Quarterly Data (Online Data Code : LFSI_EMP_Q)", <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

4) Zwysen, W. et al.(2021), "Labour Market and Social Developments : Crisis Further Entrenches Inequality", <https://www.etui.org/>.

5) OECD(2020), *OECD Economic Outlook 2020*, Paris : OECD Publishing; Zwysen, W. et al.(2021), *op.cit*에서 재인용.

6) Zwysen, W. et al.(2021), *op.cit*.

7) Eurostat(2022), "Temporary Employees by Sex, Age and Educational Attainment Level (Online Data Code : LFSQ_ETGAED)", <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

8) European Commission(2021), *Labour Market and Wage Developments in Europe 2021*, Luxembourg : Publications Office of the European Union, p.24.

용의 경우 유로지역에서는 전년동기대비 2.5%, EU에서는 2.9% 증가했다.⁹⁾ EU 집행위원회는 2020년과 2021년에 교섭에 의한 임금인상률이 그리 높지 않은 점에 대해 아쉬움을 표했다.¹⁰⁾

전반적으로 명목임금은 지속적인 경제회복과 일부 눈에 띄는 노동력 부족 현상을 감안하면 기대 이하이지만 완만하게 증가하고 있다. 그러나 계속되는 강한 인플레이션 압박으로 인해 실질임금은 상쇄되고 있는 느낌이다. 이는 단체교섭에 의한 임금협약 등을 통해 집중적이고 강력한 임금인상 요구로 이어질 수도 있지만 지난 20년간 사실상 모든 EU 회원국에서 노조원 수와 단체협약 적용률이 감소했으며, 특히 중유럽과 동유럽의 단체협약 적용률이 급격하게 감소해 EU 평균은 2000년 약 66%에서 2018년 약 56%로 하락했다는 점을 되새길 필요가 있다.¹¹⁾

■ 노동법 및 노동시장 개혁

이러한 노동시장 문제들을 해결하기 위한 주요 추진 동력으로는 ① EU의 입법 과정 중에 있는 일련의 규제 수단, ② 유럽예산회기제(European Semester)와 상호 조정된 RRF를 중심으로 한 국가별 고용 및 경제 정책을 조정하려는 다양한 EU 활동, ③ EU의 새로운 산업정책 권고안을 들 수 있다. 아래에서는 각각에 대해 살펴보도록 한다.

EU의 규제 수단

2017년 채택한 유럽 사회권 기둥(European Pillar of Social Rights)의 후속조치로 EU 집행위원회는 노동법 및 사회정책 분야에서 다수의 지침 및 규제 초안을 제시했다. 특히 이른바

9) Eurostat(2021), "Annual Increase in Labour Costs at 2.5% in Euro Area", <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

10) European Commission(2021), *Labour Market and Wage Developments in Europe 2021*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p.25.

11) European Commission(2020), "Commission Staff Working Document Impact Assessment. Accompanying the Document. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Adequate Minimum Wages in the European Union", <https://eur-lex.europa.eu/>.

「임금 투명성 지침」, 「적정 최저임금 지침」, 「플랫폼 노동자 지침(단체교섭 및 자영업자에 대한 가이드라인 포함)」이 주목할 만하다.¹²⁾ 세 지침이 최종 채택된다면 서로 다른 방식이기는 하지만 유럽 노동자의 노동생활과 일자리 질 개선에 기여할 것이다. 그 외에 「일과 삶의 균형에 관한 지침」과 「투명하고 예측 가능한 노동조건 지침」은 이미 공식 채택되어 현재 회원국들에서 시행될 예정이다.

현 상황에서 「적정 최저임금 지침」은 특히 중요하다. 지침이 표명하는 목적은 적정 수준의 최저임금을 설정하여 노동 및 생활 조건을 개선하는 것인데,¹³⁾ 이를 실현하기 위해 제안하는 수단 중 하나가 단체교섭이라는 점이 주목된다. 특히 지침 제4조에서 단체협약 적용률이 70% 미만인 회원국에게 사회적 파트너와의 협의를 통한 입법 또는 사회적 파트너와의 합의에 따라 단체교섭을 가능케 하는 기본 조건을 제공하고 단체교섭을 촉진하기 위한 실행 계획을 수립하도록 촉구함으로써, 임금결정을 위한 단체교섭 활성화를 꾀하고 있다.

이 조항은 두 가지 중요한 면에서 핵심 조항이라고 할 수 있다. 첫째, 적정 단체협약 적용률을 70%로 설정함으로써 EU 회원국 중 2/3가 자국의 적용률을 높이기 위해 공동의 노력을 기울이도록 한다. 둘째, 지난 20년이라는 오랜 기간 동안, 특히 긴축재정 시기에 EU 정책 대부분이 중앙집권적 단체교섭 제도를 약화시키고 분권화된 임금결정제도를 촉진했는데, 이 조항을 통해 단체교섭(과 제대로 기능하는 노사관계)을 공정한 임금인상 및 부의 재분배를 위한 주요 제도적 장치로 인정한 것이다.¹⁴⁾ 적정 최저임금 지침이 예상대로 2022년에 채택된다면, 적어도 단체교섭 제도에 관한 규제를 완화함으로써 노동시장 규제를 풀고자 하는 EU 정책입안자에 대한 반(反)인센티브의 역할을 할 수 있을 것이다.

또한 이 지침은 전체 중위임금의 60% 및 평균임금의 50%와 같이 국제적으로 통용되는 지표를 참고하여 적정 최저임금을 설정하도록 하고 있어, 지침이 채택되면 대부분이 여성인

12) 세 지침에 대한 자세한 내용은 다음 링크 참조. 임금 투명성 지침 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0682/>; 적정 최저임금 지침 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN/>; 플랫폼 노동자 지침 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6605/.

13) 지침 제1조.

14) Ewing, K. D.(2015), "The Death of Social Europe", *King's Law Journal*, 26(1), pp.76~98; Rainone, S.(2020), "An Overview of the 2020-2021 Country-specific Recommendations (CSRs) in the Social Field: The Impact of Covid-19", <https://www.etui.org/>.

2,500만 명 이상의 유럽 노동자가 빈곤임금에서 벗어날 것이라는 점도 주목할 만하다.¹⁵⁾

고용 및 경제 정책

앞서 살펴본 바와 같이, EU는 코로나19 팬데믹을 계기로 회복 및 복원 사업(RRF)이라는 최대 규모의 재정지원 사업을 실시했다. RRF는 현재 물가 기준으로 3,380억 유로(2018년 물가 기준 3,125억 유로)에 달하는 보조금과 3,900억 유로(2018년 물가 기준 3,600억 유로)에 달하는 대출금을 지원한다. EU 회원국은 RRF의 지원을 받아 실행할 예정인 개혁 및 공공투자 사업을 기술한 국가 회복 및 복원 계획(NRRP)을 제출해야 한다. RRF 규정(RRF Regulation 2021/241) 제3조와 제4조에는 RRF의 범위 및 주요 목표가 기술되어 있는데, 그중에서도 다음의 목표를 달성하기 위한 활동 및 조치가 포함되어 있다.

- 녹색 및 디지털 전환
- 경제적 결속, 일자리, 생산성, 경쟁력, 연구개발·혁신 및 강소기업과 함께 제대로 기능하는 내수 시장을 포함한 스마트하고 지속가능하며 포용적인 성장
- 사회적 및 영토적 결속
- 위기대응 태세 및 역량을 개선하기 위한 보건·경제·사회 및 제도적 탄력성
- 차세대, 아동, 청년을 위한 교육 및 직업능력 정책
- 산업정책

현재 각 회원국은 NRRP를 제출하거나 시행하는 단계에 있는데, 각국이 구상하고 있는 조치를 세세하게 살펴보는 것은 생략하겠다. 하지만 확실한 점은, RRF와 같은 EU 기금은 고용 창출, 포용 및 사회적 회복력뿐만 아니라 녹색 및 기술 전환이라는 과제에 맞서 각 회원국의 고용정책이 적응하고 지속가능하도록 이끄는 데 취지를 두고 있다는 것이다. EU 집행위원회는 각국의 조치들이 더욱 적극적인 노동시장 정책, 훈련 프로그램 및 고용 인센티브, 특정 대

15) Müller, T., K. Vandaele and W. Zwysen(2021), "Wages and Collective Bargaining: Is Social Europe Really Back on the Agenda?", <https://www.etui.org/>.

상을 위한 직업훈련 및 일자리 지원 등에 대한 만성적 수요를 어느 정도 충족할 수 있기를 기대하고 있다.¹⁶⁾

더 나아가 각국의 조치들은 지난 20년 동안(그 형태는 여러 차례 바뀌었지만) EU가 회원국별 경제 및 노동시장 정책을 상호 조정하고 특히 긴축재정 시기에는 규제를 완화하기 위해 실시한 경제 및 사회 조정 절차인 유럽예산회기제에 맞추어야 한다. 이와 관련하여 EU 집행위원회가 발표한 최신 회원국별 권고사항(CSR)은 경제 및 사회적 결속이라는 목표에 더욱 민감해진 인상을 주는데, 2022년 회기는 CSR과 RRF 절차의 통합 효과를 평가하는 데 중요한 시기가 될 것이다.¹⁷⁾

산업정책

EU는 유럽연합 창설 이전인 유럽경제공동체(EEC) 및 유럽공동체(EC) 시기를 포함한 수십 년 동안 자체적인 통합적 산업정책을 개발하지 않은 대신 각 회원국이 자국 고유의 정책을 수립하고 시행하도록 했다. 2020년 팬데믹이 발생한 이후 EU 집행위원회는 팬데믹 초기에 필수 보건 및 의료품 부족 현상을 겪은 것을 계기로 삼아 EU가 나아갈 방향을 설정하고 국가별 산업정책 전략의 방향을 제시하기 위한 일련의 체계적인 정책문서를 개발했다. 특히 EU 집행위원회가 2021년 5월에 발표한 “2020년 신산업전략의 보완: 유럽의 회복을 위한 더욱 강력한 단일시장 구축(Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a Stronger Single Market for Europe’s Recovery)”¹⁸⁾은 “전략적 자율성”이라는 새롭고 과감한 개념을 담고 있다. 이는 EU와 각 회원국이 공급사슬 재구성 등을 통해 녹색 및 디지털 전환과 연관된 여러 전략산업에 투자하겠다는 의욕을 의미한다. 향후 이러한 정책을 RRF 및 유사한 기존 기

16) European Commission(2021), *Labour Market and Wage Developments in Europe 2021*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, pp.81~93.

17) 자세한 내용은 다음 링크 참조: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/2022-european-semester-cycle_en/.

18) 자세한 내용은 다음 링크 참조: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en/.

금과 통합하여 운영한다면 유럽의 산업기반과 노동력의 기술 역량에 중요한 영향을 줄 수 있을 것이다.

■ 더 큰 그림 : 확장적 통화 및 경제 정책은 이제 그만?

앞서 언급한 정책의 대부분은 정책에 우호적인 상황에서 확장적 통화 및 경제 정책을 내세워 시행되었다는 점에 주목해야 한다. 회원국의 건전한 공공재정을 추진하고 회원국 간에 재정정책을 조정할 수 있도록 마련된 “안정 및 성장협약(SGP)”의 일부 규정을 2020년 봄에 부분적으로 중단한 것은 이를 단적으로 보여주는 사례이다. 코로나19 팬데믹은 각 회원국에 대해 전례 없이 확장적이며 경기조정적인 개입을 가능케 했고, 이는 RRF를 채택하면서 촉진되었다.

2022년은 유럽의 경제 및 통화를 관리하는 이러한 새로운 접근 방식, 즉 2009년 위기 직후의 긴축정책과는 엄연히 대조되었던 방식에 있어 매우 중요한 해가 될지도 모른다. SGP가 전면 복구될 수도 있고 팬데믹 기간 동안 크게 늘어났던 지출과 재정적자를 통제하도록 각국 정부에 새로운 압력이 가해질 수도 있다.¹⁹⁾

■ 맺음말

이 글을 작성하는 현재에도 팬데믹이 노동시장과 사회적 결속에 어떤 충격을 가져올지는 여전히 불분명하다. 또한 팬데믹이 종식될지, 신종 코로나바이러스가 우리 경제와 사회에 장기간에 걸친 풍토적 교란요인이 될지도 불분명하다. 2021년 말부터 경제회복의 기미가 나타났고 2022년에도 회복이 지속될 것으로 기대하지만, 전쟁, 기후, 정치적 혼란 등의 다른 변수

19) Visentini, L., N. Countouris and P. Pochet(2021), “Structural Solutions for Structural Inequalities - A Trade Union Perspective”, <https://socialeurope.eu/>.

In Depth Analysis

들이 경제회복에 어떤 영향을 주게 될 것인지도 확실하지 않다. 분명한 것은, 적어도 유럽에서는 팬데믹이 유럽 경제·사회 모델의 여러 가지 구조적 약점을 드러냈으며, 고용의 질 악화, 전례 없는 높은 수준의 공공지출에도 심화된 불평등, 단체교섭 감소, 일관성 없는 산업정책, 신통화주의에 대한 집착 등 향후 해결해야 할 문제점이 있음을 확인시켜 주었다. **KL**