

EU회원국의 청년고용 촉진을 위한 회의 결과 및 평가

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 독일

이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 박사과정(노동법))

■ 머리말

유럽의 계속된 경기침체와 부채위기로 고용불안과 실업률 증가 등 상황의 심각성이 점차 심화되는 가운데, EU의 27개 회원국들은 청년실업의 문제 해결에서 경기회복의 실마리를 찾고자 지난 3월부터 지속적인 논의를 계속해 오고 있다. 지난 7월 3일 독일 베를린에서 개최된 청년고용 촉진을 위한 EU회원국 회의(Konferenz zur Förderung der Jugendbeschäftigung in Europa)는 상징적인 성격의 일회적 회합이 아니라 청년실업 해소를 위한 EU회원국들의 적극적인 움직임의 연속성 속에서 구체적인 정책을 논의하기 위한 자리였다. 이 회의에는 독일의 메르켈 총리를 비롯하여 프랑수아 올랑드 프랑스 대통령, 마리아노 라호이 스페인 총리 등 정상급 인사들도 참석하여 청년실업에 대한 정책적인 논의의 중요성을 인식시킴과 동시에 정책적 결정에 대한 실천의지를 확인하기도 하였다. 비록 다른 회원국들의 경우 대통령 또는 총리 등 정상급 인사들이 참석하지는 못하였지만 실무적이고 실질적인 대책들이 논의될 수 있도록 각국의 노동부 장관이 참여하여 회의가 진행되었다.

■ 청년실업에 대한 EU회원국의 인식과 대응과정¹⁾

지난 3월 14일과 15일에 걸쳐 개최된 유럽의회 회의에서는 회원국들의 고용과 경제분야 전반에 걸친 구조적 개혁안 중에서도 효과적으로 평가될 수 있는 모범적인 개혁정책의 회원국 간 교류와 확대가 필요하다는 것에 모든 회원국들이 동의한 바 있다. 이와 같은 개혁정책의 수립과 추진은 모든 회원국들에게 이행해야 할 과제로서의 의미가 기본적인 전제가 되지만, 그로 인한 긍정적인 영향은 현재 유럽의 경제가 처해 있는 장기적인 침체와 회원국들의 부채위기를 타개할 수 있는 기회가 될 수 있음에 모든 회원국들이 동의한 것이다. 특히 청년실업의 문제는 이러한 정책적 교류의 확대를 통해 EU 차원에서 적극적으로 대처해 나가야 하는 일차적인 과제로서 인식되고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 지난 6월 유럽의회는 성장과 고용을 위한 협약의 기본틀을 마련한 바 있다. 이 기본협약은 성장력 증대와 고용 및 경쟁력 향상을 뒷받침할 수 있는 직접적이고 즉각적인 대책들을 포함하고 있다. 2013년 6월 27일에서 28일에 걸쳐 개최된 이 EU정상 회의에서는 EU회원국들이 직접적으로 해결해야 할 과제로서 청년실업의 해결이 우선시되어야 함을 다시 한번 확인하였다. 유럽의회는 청년층의 고용문제를 결코 가볍게 여겨서는 안 되며 집중적인 관심을 기울여야 한다고 강조하는 가운데, 이러한 청년실업의 문제는 유로존으로 경제권이 단일화되고 회원국 간 노동력의 이동이 어느 정도 활발하게 이루어지고 있는 상황에서, 단지 한 나라의 대응정책으로는 해결하기 어려운 상황이며 모든 회원국들이 하나로 힘을 합쳐 직접적이고 즉각적인 효과를 가져올 수 있는 정책의 추진이 필요한 상황임을 역설한 것이다. 이러한 기본적인 문제의식하에 EU 예산에 배정된 청년실업 대책 기금을 기존의 60억 유로(약 8조 9천억 원)에서 80억 유로(약 11조 9천억 원)로 증액하여 조기에 집행하기로 합의하는 등 청년실업 문제의 해결을 위한 실질적인 움직임에 돌입한 바 있다.

1) 연방정부 언론보도용 자료, Erklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Abschluss der Berliner Konferenz zur Jugendbeschäftigung, 2013.7.3, Nr. 243/13 S. 1 ff.

■ 유럽의 청년실업 문제의 현황

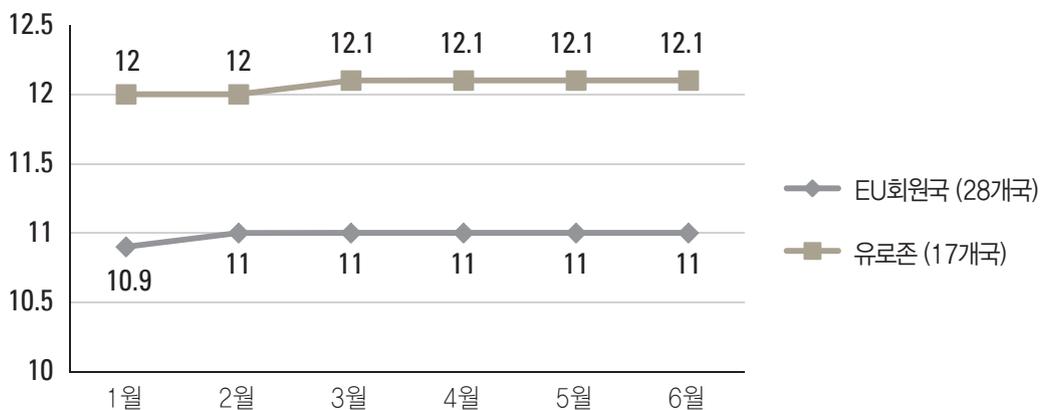
EU회원국의 평균 실업률은 지난 2011년 11월 두 자릿수에 진입한 이후 지속적으로 상승하여 현재는 약 11%를 기록하고 있다. 특히 유로화를 사용하고 있는 유로존 17개국의 실업률은 지난 2013년 1월 12%의 실업률을 기록한 데 이어 3월부터는 12.1%로 증가한 후 6월까지 지속되는 등 실업률이 하락세로 돌아서지는 못하고 있는 상황이다.

이러한 가운데 특히 25세 이하의 실업률은 23%를 넘어서고 있으며, 약 550만 명에 달하는 청년실업 인구는 여전히 증가하는 모습을 보이고 있어 유럽연합 회원국들의 대응 행보가 과잉이 아님을 확인할 수 있다. 지난 7월 1일에는 크로아티아가 28번째 EU회원국으로 가입한 바 있는데, 크로아티아의 가입으로 실업률은 오히려 상승하는 결과를 가져와 전체 실업률에서 약 0.1%포인트, 25세 미만의 청년실업률은 약 0.2%포인트 상승시킨 것으로 조사되었다(그림 1).

EU의 경제위기에 대한 전반적인 대응과정에서도 마찬가지로이긴 하지만 특히 청년실업 문제에 있어서 독일이 가장 앞장서는 모습을 보일 수 있는 자신감에는 독일의 청년실업률이 전체 EU회원국 중에서도 가장 낮은 것으로 나타나고 있기 때문이다. 독일의 경우 2012년 통계에

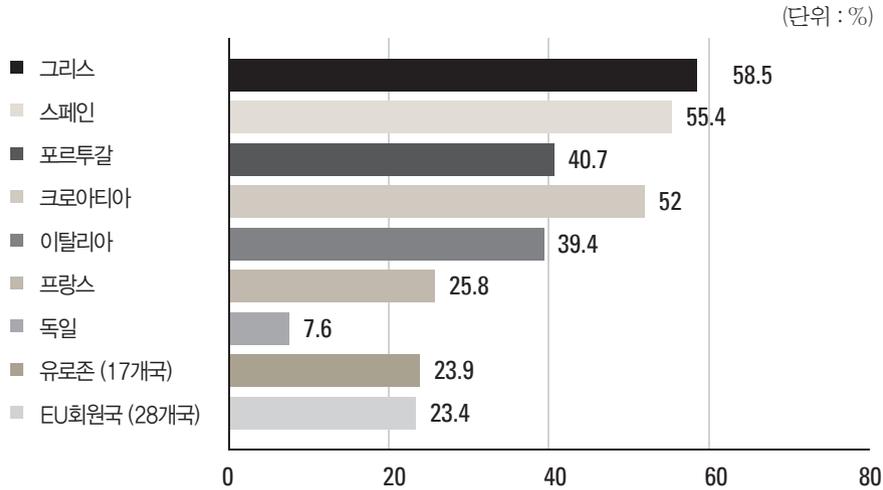
[그림 1] 2013년 EU회원국의 평균 실업률

(단위 : %)



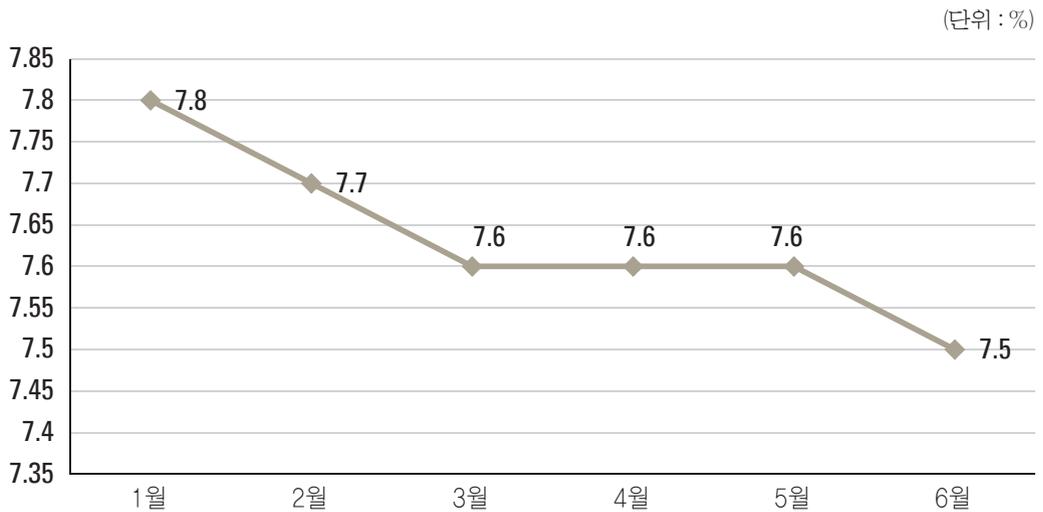
자료 : Eurostat, Unemployment rate, 2013.

[그림 2] 2013년 3월 EU 주요국의 청년실업률



자료 : Eurostat, Unemployment rate, 2013.

[그림 3] 2013년 독일의 청년실업률



자료 : Eurostat, Unemployment rate, 2013.

따르면, 전체 회원국의 평균 청년(25세 미만)실업률의 절반에도 미치지 않는 8.1%를 기록하였으며, 2013년 6월에는 7.5%로 나타나는 등 증가추세를 나타내고 있는 유럽의 전체적인 고용

시장 분위기와는 다른 모습을 보여주고 있는 상황이다(그림 3).

반면 국가적인 부채위기로 국가 부도위기에 놓이면서 유럽의 전반적인 경제에 악영향을 미치고 있는 그리스와 스페인의 경우에는 2012년 각각 55.4%, 53.2%의 기록적인 청년실업률을 나타내었고, 여기에서 그치지 않고 2013년의 지표에서도 그리스의 경우 2월 실업률이 61%를 넘었고, 스페인 역시 6월까지 지속적으로 청년실업률이 증가해 56%를 넘어서고 있는 것으로 확인되고 있다(그림 2).

여기에 회담이 열린 7월 초에는 포르투갈의 정국불안이 다시 고개를 들며 다른 EU회원국들로 하여금 청년실업 문제에만 집중할 수 있는 분위기가 만들어지지 못하기도 하였는데, 이처럼 계속적인 불안상태가 지속되고 있는 포르투갈의 경우에도 2013년에 들어서면서 40%가 넘는 청년실업률이 6월까지도 계속 이어지고 있는 상황이다. 여기에 새롭게 28번째 회원국이 된 크로아티아의 상황은 더욱 심각한 것으로 확인되고 있다. 청년실업에 관한 지표만을 대상으로 한 경우에도 크로아티아의 실업률은 그리스, 스페인에 이어 3위를 기록하고 있으며, 실업률 통계상 사실 스페인과 1%도 채 차이가 나지 않는 수준이어서 부채위기에 처해 있는 국가들과 비슷한 수준의 고용지표를 나타내고 있는 모습이다.

그 밖에도 2013년 5월 현재 슬로바키아(35.2%), 헝가리(27.7%), 폴란드(27.4%), 불가리아(26.2%), 슬로베니아(24.1%) 등 동유럽의 청년실업률이 전반적으로 양호하지 못한 것으로 나타났다. 이탈리아(38.3%)와 프랑스(25.4%)도 실업률 상위국가에 위치하고 있는 것으로 조사되었다.

이와 같은 청년층의 높은 실업률은 유럽의 부채위기가 장기화되면서 더욱 심화되고 있는 것으로 전문가들은 지적하고 있다. 특히 연령에 기초한 고용취약계층인 고령자의 실업률과 비교하여 상대적으로 청년층의 실업률 지표가 더욱 악화되었기 때문이다. OECD 고용지표에 따르면 스페인의 경우 55~64세의 고령자의 취업률이 작년 한 해 44%를 보여 경제위기가 발발하기 전인 2007년의 44.6%와 비교해 미세하게 낮아진 모습을 보였으나, 25세 이하 청년층의 취업률은 39.1%에서 18.2%로 절반 이하로 감소하는 현상을 보였다.²⁾ 경제위기로 인해 고용취약계층 중에서도 청년층이 고용시장에서 상대적으로 더욱 소외된 현상은 비단 스페인뿐만

2) OECD, Short-Term Labour Market Statistics, 2013 참조.

이 아니라 포르투갈(34.9% → 23.6%)과 그리스(24% → 13.2%)도 마찬가지로였던 것으로 확인되고 있다.³⁾

청년층이 고용시장에서 상대적으로 더욱 소외되고 있는 현상은 신규고용의 감소에서 그 원인을 찾을 수 있다. 고령층의 경우 조기퇴직 등으로 실업상태에 놓이게 된 경우에도 단시간 근로자로서 취업할 수 있는 확률이 직업교육을 완전히 마무리하지 못한 미숙련 노동자인 청년층에 비해 더욱 높은 것이 사실이다.

이와 같은 유럽 고용시장의 청년실업 문제에 대해 독일식 직업교육의 확대를 통한 해법이 제시되었으며, 그 확대 필요성에 대해 모든 회원국들이 동의하고 있는 상황이다. 앙겔라 메르켈 독일 총리가 본격적인 회담에 앞서 가진 개막연설에서 고공행진하는 유럽의 청년실업에 대해 “우리는 유럽을 무겁고 우울하게 하는 청년실업 문제 때문에 이 자리에 모였다. 이 문제는 심각한 대책을 요구한다”며 현재 유럽이 처한 청년실업 문제의 심각성에 대해 강조함과 동시에, “문제는 어떻게 우리가 미래에 돈을 벌 수 있을 것인가? 어떻게 젊은이들에게 비전을 줄 수 있을 것인가? 문제는 돈이 아니다”라며 단지 재정적인 지원만으로는 현재의 청년실업 문제를 해결할 수 없음을 지적한 것도 청년층에 대한 직업교육의 확대를 주장하는 목소리와 맥을 같이하고 있다.

■ 청년실업 해소를 위한 EU 차원의 대책

현재 EU회원국 전반에 걸쳐 침체된 경기상황이 쉽게 반전될 것으로 예상되지 않는 가운데 청년층의 고용촉진을 위한 해법 제시가 쉽지만은 않은 것이 사실이다. 이러한 문제 상황의 인식은 단지 직업교육에 대한 장기적인 플랜만으로는 해결될 수 없으며, 당장의 저임금과 빈곤의 위험을 해결할 수 있는 단기적인 재정지원도 병행되어야 하는 것으로 이어지고 있다. 그 결과 이번 회담에서 논의된 청년실업 문제에 대한 대응책에는 재정지원 방식도 주요한 부분으

3) 같은 시기(2007년과 2012년) 고령층의 취업률은 포르투갈의 경우 50.1%에서 46.5%, 그리스의 경우 42.3%에서 36.4%로 취업률의 감소는 있었지만 청년층에 비해 상대적으로 적은 하락 폭을 나타내었다.

로 자리잡고 있다.

가장 단기적인 지원책으로서 논의되는 재정지원 정책은 대출을 통한 방식과 보조금을 통한 지원방식으로 크게 구분된다. 이러한 재정지원을 위한 예산으로는 유럽투자은행(EIB)의 60억 유로, 유럽의회의 60억 유로, 유럽구조기금(ESF)의 160억 유로가 확정되어 있으며, 추가적인 재원이 필요한 경우 유럽투자은행의 대출기금이 지원될 수 있고, 유럽 사회기금(EU-Sozialfonds)의 재정적인 지원도 더해질 것으로 예상하고 있다.

구체적으로는 유럽투자은행의 60억 유로가 청년들을 위한 대출 예산으로 책정된 가운데, 소액/저금리 대출을 위한 예산으로 30억 유로를 배정하여 직업교육을 위한 재정이 부족한 청년들에게 지원되도록 하였다.

지원금 형태의 재정보조를 위한 예산은 대출보다는 상대적으로 많이 배정하여 약 220억 유로로 책정되어 있었다. 여기에는 유럽의회의 예산인 60억 유로가 포함되어 있었는데 이 예산을 지난 6월 말 EU정상회담에서 80억 유로로 증액하고 조기에 집행하기로 결정했던 것이다. 따라서 이번 회담을 지나면서 청년실업을 위한 보조금 예산은 약 240억 유로로 증액된 상황이다.

보조금을 통해 청년층의 고용을 활성화하는 방식은 여러 가지가 제안되어 있으며, 가장 단기적인 방안으로는 청년고용에 대한 임금보전 방식이 사용될 것으로 보인다. 구체적으로는 현재 25% 이상의 청년실업률을 보이고 있는 회원국을 대상으로 청년을 고용하는 중소기업에 해당 고용에 대한 임금을 일부 보전하는 방식으로 유럽연합의 청년실업 지원기금이 사용되도록 한 것이다.⁴⁾ 이러한 지원 조건에 미치지 못하는 회원국의 경우에도 유럽구조기금의 예산을 바탕으로 중소기업에 대한 청년층의 고용촉진 지원금을 시행하는 방안도 제시되었다.

고용창출의 방식은 기존의 취업시장에 실업인구가 편입되도록 하는 것도 있지만 현재 유럽의 경제상황으로는 이러한 방식이 여의치 않은 것이 현실이다. 그러한 가운데 민간경제의 활성화 방안으로 창업을 통한 자영업자로의 경제생활을 시작하는 것도 실업률을 감소시킬 수 있는 하나의 방안이 된다. 이러한 창업지원 프로그램의 경우 이미 유럽연합 차원에서 유럽투자은행의 기금을 바탕으로 시행되어 오고 있었던 상황이며, 이번 회담을 통해 이러한 창업지

4) (Hrsg.)연방노동청(BMAS), Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung in den Mitgliedstaaten, 2013.7, S. 6

원 제도를 더욱 활성화하고 발전가능성 있는 산업에 대한 집중적인 지원을 하는 것으로 논의가 이루어졌다.⁵⁾

또한 직업교육 활성화를 통한 청년층의 노동력 수준향상과 고용기회 확대 역시 청년층의 실업문제 해결을 위한 기본적이고 중장기적인 대책에 해당한다. 여기에 EU회원국 간 경제권의 단일화에 따른 노동력의 교류와 이동이 실효적으로 이루어질 수 있도록 하는 대책도 역시 직업교육의 활성화에 기초하여야 한다는 인식이 회원국들 사이에 동의가 되었다. 이러한 문제의식에 기초하여 개별 국가 차원의 직업교육 활성화를 넘어 유럽연합 차원의 직업교육 교류 프로그램이 계획되었다. 이는 유럽연합 내 학생들의 교류 프로그램이었던 'ERASMUS' 제도를 바탕으로 설계되었으며, 직업교육생들의 교환 교육프로그램으로 'ERASMUS +'라고 명명되었다.⁶⁾ 이러한 직업교육생들의 교류를 위해 회원국들이 연합하여 운영하고 있는 노동력 교류를 위한 네트워크인 유럽직업교류포털(EURES)⁷⁾을 이용할 수 있도록 계획하고 있다. 실질적인 교류 프로그램은 2014년부터 시행하기로 하였으며, 올해 말까지는 이 프로그램의 내용적인 부분이 더욱 구체화될 것으로 보인다.

청년실업의 문제가 이렇게까지 심각해진 데에는 재능과 관심분야에 관계없이 대학진학을 목표로 학업을 계속하다 직업에 대한 준비없이 학교를 그만두고 노동시장으로 편입되는 경우가 증가하고 있는 것도 하나의 원인으로 지적되고 있다. 이러한 경우에는 노동력의 수준이 상대적으로 낮은 관계로 저임금 노동시장에 편입되는 경우가 대부분이며, 이렇게 시작된 노동생활은 저임금과 장시간 노동의 악순환 속에서 정규직 노동자로 이어지기 어렵다. 이와 같이 준비없이 노동시장에 편입되는 청년 노동자들을 위해 학교와 노동당국, 청소년센터, 학부모 및 학부모 단체 등이 연계하여 우선적으로 직업교육을 받을 수 있는 기회를 얻도록 하는 프로그램이 이번 회담을 통해 구체화되었다. 이를 위해 유럽구조기금(ESF)의 재정이 배정되도록 하였으며, 직업교육기관의 설치와 직업교육생에 대한 임금지원 등을 통해 학교교육을 중단한

5) (Hrsg.)연방노동청(BMAS), Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung in den Mitgliedstaaten, 2013.7, S. 8.

6) (Hrsg.)연방노동청(BMAS), Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung in den Mitgliedstaaten, 2013.7, S. 12 f.

7) <https://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=de>

학생들에게 제2의 기회가 주어질 수 있도록 하였다. 이러한 의미에서 직업교육의 기회를 확대하기 위해 학교교육 과정에 있는 청년들이 직업교육을 경험해 볼 수 있도록 하는 병행과정도 필요하다. 이를 위해서는 회원국들의 재정적인 투자가 기본적으로 바탕이 되어야 하며, 유럽구조기금(ESF) 또는 유럽투자은행(EIB)의 예산이 배정되도록 하는 방안도 논의되어야 한다. 하지만 각 회원국 내에서 기본적인 형태의 제도적 틀을 필요로 하는 직업교육 활성화 방안은 구체화되지 못한 상황이다.

더욱 장기적인 계획으로는 직업상담소의 증설을 통한 청년구직자의 접근성 확대 및 학교와의 연계를 통해 학교교육에서 직업교육으로 유연하게 이동할 수 있는 바탕을 만들어주는 것도 각 회원국들에게 주요한 과제로서 제시되었다.⁸⁾

이러한 전반적인 활동을 담당할 수 있는 노동행정관서의 신설도 이번 회담을 통해 제시되었다. 독일식 노동청 및 잡센터 체제를 모티브로 한 이 대책은 유럽연합 차원의 연합행정기관으로 ① 구인/구직업무를 담당, ② 직업상담, ③ 직업소개 업무, ④ 노동정책 연구 등 4개 분야 기관으로 나뉘어 고용촉진 정책을 지원 및 실질적인 업무를 담당하게 하자는 방안이 논의되었다.⁹⁾

■ 회담에 대한 평가 및 전망

정부 당국은 이번 회담에 대해 유럽연합 회원국들이 고용문제와 미래를 위해 함께 움직이고 있다는 것을 증명한 자리였다고 자평하였다. 특히 우줄라 폰 데어 라이엔 독일 노동부 장관은 이번 회담이 미래를 위해 나아가는 과정에서 그 내용이 구체화되는 자리가 되었으며, 이를 위해 EU의 모든 회원국들이 자국의 경험을 나누고 긍정적인 정책들을 확대시켜 나아가는 계기가 될 것이라고 평가하였다.

하지만 이번에 독일에서 개최된 청년고용 촉진을 위한 EU회원국 간의 회담을 두고 일각에

8) (Hrsg.)연방노동청(BMAS), Konzept der Leiter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen für die Umsetzung der Jugendgarantie, 2013.7, S. 6.

9) (Hrsg.)연방노동청(BMAS), Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung in den Mitgliedstaaten, 2013.7, S. 11.

서는 9월로 예정된 독일 연방의회 선거를 위한 메르켈 독일 총리와 기민당의 득표 전략으로 그 의미를 평가절하하고 있는 것도 사실이다. 이러한 분석에는 회담장소로서 유럽의회가 위치한 브뤼셀이 아닌 독일을 선택하여 회원국들의 정상급 인사들을 모이도록 한 것도 크게 작용한 것으로 보인다.

독일의 야당 진영인 사민당 비서인 안드레아 날에스는 “고장난 긴축정책”이 가져온 청년실업의 문제를 전시적인 회담으로 덮으려고 하는 시도로 밖에는 볼 수 없다고 비판의 강도를 높였다. 사민당의 총리 후보인 괴어 슈타인브뤼크 역시 트위터를 통해 “유럽의 청년 실업은 정확히 메르켈의 한쪽으로 치우친 긴축정책의 결과”라고 비난하며, 청년실업의 문제원인을 메르켈 정부의 정책적인 실패에서 찾으려는 모습을 보였다.

반면 녹색당의 카트린 괴링-에카르트스는 이번 회담에 대해 청년실업의 문제를 단지 60억 유로로 해결할 수는 없으며, 청년층의 고용활성화를 위한 근본적인 대책이 되기에는 터무니없이 부족한 예산임을 지적하였다. 이는 예산의 증액을 주장한 것이라기보다는 재정지원만으로 실업의 문제를 해결하려 하는 것은 청년층의 취업 의지를 더욱 낮추는 방향으로 영향을 줄 것이라는 비판적인 견해에 바탕을 두고 있는 것이다.

여기에 독일에서는 “독일 정부가 독일 내 청년실업 문제에 대해 제시한 해법은 과연 무엇인가?”라는 질문이 나오고 있다. 심지어는 이와 같이 독일 정부의 노동정책이 유럽연합 차원의 대책에만 초점을 맞추어 진행되는 것을 두고 노동부 장관인 폰 데어 라이엔의 성장배경에서 원인을 찾는 수준에까지 이르렀다.¹⁰⁾ 특히 유럽연합 차원에서의 노동력 교류가 실업문제의 해법이 되기 위해서는 독일을 비롯한 몇몇 국가가 유럽의 모든 노동력을 흡수하는 모습을 나타내어서는 안 된다는 것과, 독일 내 청년 구직자들의 노동력 수준도 전문적인 직업교육을 필요로 하는 상황에서 외국의 청년실업자들까지 유입되는 것은 직업교육의 질을 낮추고 기회를 감소시킬 것이라는 비판도 함께 제기되고 있는 상황이다.

EU의 경제권 통합과 안정화를 위해 독일이 선두에서 역할을 하고 있는 가운데 이번 청년

10) 디 벨트(Die Welt)지, Lächeln und kümmern – Die Methode von der Leyen, 2013년 7월 2일자; <http://www.welt.de/politik/deutschland/article117618054/Laecheln-und-kuemmem-Die-Methode-von-der-Leyen.html>

층의 고용활성화를 위한 회원국 간의 협력은 앞으로 각 회원국들의 실천의지와 유럽연합 차원의 실무적인 정책 진행이 중요한 과제가 될 것으로 보인다. 유럽의 부채위기와 경기침체에 기인한 불황의 순환고리를 끊어낼 수 있는 실마리를 청년실업 문제의 해결에서 찾을 수 있을지는 미지수다. 특히 청년층을 불안정한 고용형태로서만 활용하며 노동비용의 절감 수단으로서 인식하고 있는 기업들의 고용행태가 반드시 개선되어 실업문제 해결을 위한 능동적인 파트너로서 거듭나지 않으면 안 될 것이다. 즉 청년층을 적극적으로 정규직 노동시장에 편입시키고자 하는 고용시장의 전반적인 체질 개선과 각 회원국 정부 및 유럽연합 차원의 정책적 지원이 상호보완하여 진행될 때 청년층의 고용활성화가 효율적으로 이루어질 것으로 예상된다. **KLI**