

# 청년고용을 위한 프랑스의 논의들

박제성 (한국노동연구원 연구위원)

## ■ 머리말

프랑스의 청년실업률은 약 24%에 달한다. 청년실업 문제는 정치, 경제, 사회 등 각 분야에서 가장 시급한 문제로 대두되고 있다. 현재 프랑스에서 진행되고 있는 ‘노동개혁’ 논쟁도 청년실업을 해소하기 위한 명분을 내세우고 있다. 청년실업의 해소 실적은 내년에 있을 프랑스 대통령 선거의 승부를 판가름할 것으로 전망되고 있다.

이러한 맥락에서 프랑스의 ‘경제학자 서클(Cerle des économistes)’은 프랑스 일간 르몽드와 함께 “청년에게 고용시장을 개방하자”라는 주제로 2015년 11월 23일 토론회를 개최하였다. 청년고용을 진작하기 위한 방안들은 이미 여러 보고서들을 통해서 제안되었다. 이 보고서들은 서로 다른 각도에서 청년실업 문제를 조망하고 상이한 방안들을 제시하고 있다. 토론회를 공동개최한 몽테뉴연구소(Institut Montaigne)의 로랑 비고르뉴와 경제학자 서클의 장-에르베 로랑지는 다음과 같이 질문한다.

“주거에 대한 보증을 동반한 단일계약 또는 종합계약을 마련해야 하는 것일까? 인건비에 대한 문제가 제기되지만,<sup>1)</sup> 이것을 어느 수준에 두어야 할 것인가? 왜 견습교육은

1) 이 글에서 청년고용의 ‘인건비’ 문제로 표현되고 있는 내용은 청년고용지원제도를 의미한다. 청

포기된 것처럼 보이는 것일까? 어떻게 직업교육을 발전시키고 확대할 수 있을까? 채용 시 차별을 어떻게 없앨 수 있을까? '청년 최저임금'의 도입을 강구할 수 있을까? 새로운 형태의 노동을 대표성 측면에 있어서 어떻게 사회제도 내에 좀 더 잘 반영시킬 것인가?"<sup>2)</sup>

토론회에서는 이러한 질문들에 대한 다양한 의견들이 표출되었으며, 그 주요 내용은 2015년 11월 24일자 르몽드에 특집으로 게재되었다. 이 글은 르몽드의 특집 기사를 통해서 프랑스의 청년고용 관련 논의들을 살펴봄으로써 한국의 청년고용 문제를 사고하는 데 타산지석으로 삼기 위한 것이다.

## ■ 직업교육의 중요성

청년고용을 위하여 구조개혁 대상으로 우선 지목되는 것은 바로 직업교육이다. 즉 직업생활을 시작하기 전에 학교에서 받는 교육, 정식으로 취업하기 전에 직업교육과 취업을 병행하는 견습교육, 취업 후 필요한 경우에 받는 평생직업교육 등이다. 이 중에서도 특히 문제점으로 지목되고 있는 분야는 학교교육과 견습교육이다. 청년고용과 직결되는 분야이기 때문이다. 프랑스 국제정책연구소(CEPII)의 나타샤 발라도 교육이 문제라는 진단에 동의한다.

“노동시장에 관한 법률개혁 또는 조세개혁도 교육개혁이 뒷받침되지 않는 한 계속해서 효과가 없을 것이다. 노동시장에서 단행해야 할 가장 중요한 구조적 개혁은 바로 학교교육과 직업교육이다. 프랑스에서 견습교육은 방치된 채 비난의 대상이 되고 있으며, 이로 인해 프랑스 경제는 청년들의 노동시장 진입 시 이들이 강력한 위치에 설 수 있도록 해주는 수단을 잃어가고 있다. 마찬가지로 직업교육은 복잡한 거버넌스로 인한 어려

년고용지원제도는 사용자가 청년을 고용하는 경우 사용자의 사회보험료 부담을 경감시켜 주는 각종 제도를 모두 포괄하여 이르는 것이다.

2) Laurent Bigorgne et Jean-Hervé Lorenzi, “Emploi des jeunes : un devoir de résultats”.

움을 겪고 있고 품질 관리도 부재하며 공공기금의 낭비가 이뤄지고 있다. 독일 제도의 경우, 나름의 강점과 약점이 있지만, 그럼에도 불구하고 졸업생들의 완전고용을 보장하고 있으며, 견습생들은 자신이 원할 경우 대학교에 진학해 다시 학업을 이어갈 수도 있다. 이러한 유동성이 프랑스에서는 불가능하다. 이와 같은 상황에서 처음부터 자격을 제대로 갖추지 못한 채 갓 성인이 된 청년들은 유망한 분야로 효과적인 방향 전환을 할 수 없게 된다.”<sup>3)</sup>

프랑스 경기변동연구소(OFCE)의 자비에 라고는 더 나아가 청년고용에서는 인건비보다 직업교육이 더 중요하다고 강조한다.

“가장 심각한 문제는 바로 수많은 청년들의 직업적 자격 결핍이다. 그렇다면 이들에게 학교교육이나 직업교육의 개혁을 통해 어떻게 직업자격을 부여할 것인가? 직업교육의 개혁은 자격을 갖추지 못했거나 거의 갖추지 못한 청년들에게 훨씬 더 많은 도움이 되어야 한다. 우리의 교육제도는 모두에게 학교교육과 노동시장에서 스스로 발전해 나갈 능력을 제공하는 방향으로 전환되어야 한다. 대개의 경우에 있어서 자격 부여의 문제는 인건비의 문제보다 더 중요하다. 근로계약의 성격에 관한 토론들은 이와 같은 사실을 가장 먼저 숨기고, 이것이 바로 우리 교육제도의 실패를 야기한다.”<sup>4)</sup>

진보싱크탱크로 분류되는 테라노바(Terra Nova)의 마틸드 르무안은 청년고용 문제는 특히 저숙련 청년들이나 저학력 청년들에게서 뚜렷하게 나타나기 때문에 청년 근로자의 인건비를 줄인다고 기업들에 견습생 수를 늘리도록 호소한다든가 하는 정책은 이 취약 청년들의 고용문제를 해소하는 데 별로 도움이 되지 않는다는 점을 지적하면서, “청년들의 고용률을 지속적으로 증가시키기 위해서는 학교제도로부터의 조기 이탈을 현격히 줄이는 것이 절대적인 최우선 사항”이라고 강조하며 다음과 같이 제안한다.

3) Natacha Valla, “La réforme structurelle à mener, c'est la formation”.

4) Xavier Ragot, “La réforme structurelle à mener, c'est la formation”.

“자격연구평가소에 따르면, 청년 학업중단 사유 중 57%에 해당하는 ‘싫증’으로 인한 중단의 경우에는 단순히 ‘학교로의 복귀’ 외에 별도의 대책을 마련하는 것이 필요하다. 재교육학교나 생산학교와 같은 대안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이 학교들은 구체적인 동기부여와 함께 생산과정의 필요에 따라 기초 지식을 습득하는 교육방식을 개발하였다. 학교교육 및 평생교육제도 내에 커리어의 다양성을 보장하는 것은 ‘이탈자’들의 수를 줄이는 데 기여할 것이다. 이와 같은 전제 없이는 견습교육의 현격한 발전이 이뤄질 수 없다. 사실 견습교육으로 부족한 기초지식을 대체할 수 있다고 생각하는 것은 착각에 불과하다. 예시로써 자주 인용되는 독일의 경우 이미 오래전부터 학교교육과 견습교육 사이 과정으로 몇 년간의 과도기 교육을 실시하고 있다. 일반적으로 직업자격의 평균 수준 개선은 학위의 종류보다는 취득된 역량 및 자격에 대해 좀 더 세심하게 주의를 기울이는 것을 통해 이뤄질 수 있다. 이것은 갈수록 빨라지는 기술적, 경제적 변화로 인해 직업 수명이 줄어드는 현상에 미래의 임금근로자들이 적응할 수 있도록 해주는 유일한 방법이기도 하다. 노동시장에 진출할 만한 단단한 역량을 갖췄음에도 불구하고 청년들이 어려움을 겪을 수 있다는 사실을 부정해서는 안 될 것이다. 그렇지만 가장 명백한 문제를 해결하는 것은 매우 시급하다. 프랑스는 학위를 소지하지 않은 청년 및 빈약한 인지 능력을 가진 청년들의 수에 있어 우울한 기록을 보유하고 있다. 기타 유럽 국가들에서는 이미 시행된 해결책들이 있음에도 불구하고 프랑스의 상황이 이렇게까지 된 것은 인적, 사회적, 경제적 재앙이다. 그렇다고 해서 모든 청년들에게 동일한 방식으로 적용되는 일반적인 개혁은 의미가 없을 것이다.”<sup>5)</sup>

## ■ 청년고용지원제도의 성과와 한계

‘청년고용지원제도’는 기업이 청년을 고용하는 경우 사용자의 사회보험료 부담을 경감시켜 주는 각종 제도를 모두 포괄하여 이르는 것이다. 이 제도는 다양한 명칭으로 계속 확대되고

5) Mathilde Lemoine, “D’abord un problème de formation initiale”.

있는데, 결국은 인건비 부담 때문에 기업이 청년을 고용하지 않는다는 인식에 터를 잡고 있다. 청년고용지원제도가 일시적으로 청년고용을 증대시키는 효과는 있지만, 지속적이지 못하고 일종의 비정규직 ‘땃’으로 작용하는 위험도 있다는 지적이 제기된다. 예를 들어 나타샤 발라는 청년고용지원제도가 ‘일시적 패치’와 같다고 지적한다.

“청년고용지원제도는 ‘일시적 패치’와 같다. 고용에 있어서의 시각적 효과는 부정할 수 없고, 실제로도 효과는 자동적으로 발생하지만 이것은 일시적인 완화제일 뿐 치료제는 될 수 없다. 청년고용지원제도가 실질적으로 유용해지기 위해서는 한 명 한 명의 청년을 좀 더 ‘고용가능한’ 상태로 만들어줄 수 있는 장기적인 계획이 실행되어야 한다. 민간부문의 청년고용지원제도는 어느 정도의 장기적인 성격이 있기는 하지만 공공부문의 경우에는 안타깝게도 아직까지 그러하지 못하다.”<sup>6)</sup>

자비에 라고는 청년고용지원제도의 필요성에 대해 좀 더 적극적인 평가를 내린다.

“15~24세 청년들이 차지한 일자리 중 청년고용지원제도를 통한 일자리의 비율은 30%에 약간 못 미치는 수준으로 상당히 높다. 민간부문의 경우 청년고용지원제도를 통해 취업한 청년이 2년 후에 정규직이 될 확률이 현저히 높은 것으로 나타났다. 공공부문의 경우, 이러한 확률은 훨씬 낮은 것으로 보인다. 그렇지만 표본 추출 방식에 주의해야 한다. 공공부문에 종사하는 청년들의 경우 노동시장에서 더 많은 차별을 받는 집단이다. 따라서 특히 민간부문에서 청년고용지원제도를 축소해서는 안 될 것이다.”<sup>7)</sup>

민간부문에서 청년고용지원제도를 통해 취업한 청년들이 정규직으로 전환되는 비율이 높다는 점은 주목할 만하다고 할 것이다.

6) Natacha Valla, “La réforme structurelle à mener, c'est la formation”.

7) Xavier Ragot, “La réforme structurelle à mener, c'est la formation”.

## ■ 긴축정책의 문제점

‘성난 경제학자들(Les économistes atterrés)’ 그룹의 안 에두는 청년고용을 명분으로 고용을 유연화하고 인건비를 절감하거나 노동법을 완화하기 위한 개혁의 시급성을 강조하는 흐름을 비판한다. 안 에두에 의하면, 청년고용을 위하여 노동시장을 유연화하는 대책들은 1970~1980년대 이후 계속 증가하였지만 청년고용의 약속은 실현되지 않았다고 한다.

“반면, 유연화 개혁들은 청년들의 고용 조건을 전적으로 변화시켰다. 지금 취업하는 청년들의 표준은 더 이상 정규직이 아니며, 대부분의 청년들은 임시직으로 일하게 되었다. 오직 45%만이 정규직이며, 세 명 중 한 명(비숙련 청년들의 경우 두 명 중 한 명)은 청년고용지원제도에 의한 최저임금 시간제 계약직이다. 사회학자 로베르 카스텔의 표현을 빌리자면, 우리는 청년 ‘불안정성’의 제도화를 목격하고 있다고 말할 수 있다. 유연화 개혁은 청년 세대들을 실업으로부터 구제해 주기는커녕, 청년들의 고용을 별도의 잔여범주로 만들었으며 불안정성만 가중화시키고 말았다.”<sup>8)</sup>

안 에두는 청년고용의 회복을 위해서는 무엇보다 경기를 회복해야 하고, 그러기 위해서는 긴축정책에 마침표를 찍는 것이 전제되어야 한다고 강조한다.

“일자리가 창출되는 상황에서는 청년의 고용이 증가하며 일자리의 질 또한 향상된다. 청년실업의 퇴치를 위해서는 우선 고용을 촉진해야 하고, 고용을 유럽의 조정변수로 만드는 긴축정책에 마침표를 찍는 것이 전제되어야 한다. 또한 성장이 더더지는 시기에 지렛대 역할을 하는 것은 바로 노동시간의 단축과 교육, 연구, 노령화 또는 에너지 이행을 비롯한 현재의 사회적 과제에 부응할 수 있는 부분에서의 공공 일자리 창출을 확대하는 것이다.”<sup>9)</sup>

8) Anne Eydoux, “Les jeunes ne sont pas une catégorie à part”.

9) Anne Eydoux, “Les jeunes ne sont pas une catégorie à part”.

역시 ‘성년 경제학자들’ 그룹의 벤자민 코리아도 학위가 없는 청년들의 실업이 일자리 수의 절대적 부족과 관련이 있다는 점을 지적하면서 긴축정책의 문제점을 비판한다.

“유럽연합 내에서 주도되고 있는 긴축정책은 우리가 은폐해서는 안 될 중요한 역할을 수행한다. 2008년에서 2009년 사이 프랑스 전체 인구 실업률은 7.4%에서 9.1%로 증가하였고, 같은 기간 청년실업률은 19.1%에서 23.7%로 증가하였다. 노동시장에 새롭게 진출하는 청년들에 대한 일자리 창출의 부족은 여기서 너무도 명백히 드러난다.”<sup>10)</sup>

벤자민 코리아는 학교교육이든 체험입사든 직업교육이든 저숙련 청년들의 노동시장 핸디캡을 시정하는 데 기여하는 것이 중요하다는 점을 지적하는 한편, “그렇지만 공격적 일자리 창출 정책이 보완적으로 시행되지 않는 한 이 청년들의 상황이 진정으로 나아질 수는 없을 것”이라고 경고한다. 그리고 그 일자리 창출은 아마도 환경 및 에너지 이행 분야에서 이루어야 할 것이라고 제안한다.

“유엔기후변화회의로 인해 기후 및 환경 이슈들의 중요성이 부각되고 있는 현재, 청년 교육정책의 활성화를 환경 및 에너지 이행과 관련하여 고안된 ‘직업자격을 부여하는’ 신규 분야들과 접목시키고, 필요한 경우 이 분야들에 저숙련 청년들을 위한 일자리를 ‘유보’하는 것은 우리가 반드시 지향하고 나아가야 할 방향이다.”<sup>11)</sup>

## ■ 청년창업의 가능성

창업은 청년고용의 대안이 될 수 있을까? 프랑스에서 경제문제를 다루는 연구소들 가운데 하나인 코어엑스코드(Coe-Rexecode)의 드니 페랑에 의하면,<sup>12)</sup> 자영업 의존도의 양상은 상

10) Benjamin Coriat, “Créer des emplois pour les moins qualifiés”.

11) Benjamin Coriat, “Créer des emplois pour les moins qualifiés”.

12) Denis Ferrand, “Des vérités bonnes à rappeler”.

당 부분 노동시장의 상황을 반영하는 것이다.

“최근의 경향을 살펴보면 현재 완전고용에 근접한 유럽 국가들(특히 독일)에서 자영업 비중이 급격히 감소하고 있음을 살펴볼 수 있다. 따라서 완전고용이 반드시 자영업의 발전과 합치되는 것은 아니며, 이것은 자영업의 상당 부분이 아마도 자발적 선택에 의한 창업이기보다는 어쩔 수 없는 경우에 의한 것이 더 많음을 의미한다. 즉 급여를 받는 일 자리를 찾지 못해 스스로 ‘작업 사업체’를 창업하는 것이다.”

그러므로 자발적 창업과 어쩔 수 없는 창업의 비중이 바로 논쟁의 핵심 쟁점이 된다. 드니 페랑에 의하면, “자영업의 선택은 우선 개인의 선택의 문제가 되어야 한다.”

“근근이 생계를 이어갈지언정 자신의 기업가 정신을 제대로 된 일로 승화시켜 생계를 이어가는 수단으로 만들 수 있는 능력이 누구에게나 있는 것은 아니다. 창업으로 표출되는 이러한 기업가 정신에 대한 열망이 자기 스스로의 발전 요건을 충족하기 위해서는 좀 더 총괄적인 관점에서 고찰하는 것이 필요하다. 첫 번째 문제는 당연히 자영업에 대한 사회적 보호이다. 그렇지만 자영업자의 사회보장제도에서 발견되는 기능장애는 이 문제에 대한 진지한 고찰을 비관적으로 만든다.”

## ■ 기술혁신의 영향

나타샤 발라는 디지털 기술혁신은 청년고용을 위한 좋은 기회를 제공할 것이라고 평가하면서, 다만 새롭게 만들어지는 일자리들이 불안정한 일자리로 전락하는 것을 방지하기 위하여 법제의 혁신이 필요하다고 제안한다.

“청년층을 돕기 위해서는 경제활동을 장려하고 또 다른 경제활동들을 창출시키는 기회들을 이용하는 것이 중요하다. 이 점에 있어 신기술은 막대한 기회이다. 다만, 양질의



노동조건을 보장하고, 신기술과 관련된 여러 형태의 일자리들이 불안정화되는 것을 막아야 한다. 이를 위해서는 기존의 법률적 테두리로부터 벗어나는 것이 허용되어야 한다. 예컨대 자영업자가 취약한 상황에 놓이지 않도록 방지하고, 반(半)자영업자들이 사회보장을 향유하거나 휴대할 수 있도록 해주는 것 등이 필요하다.”<sup>13)</sup>

반면에 자비에 라고는 신기술이 청년고용에 미치는 영향에 대해서 좀 더 신중한 입장이다.

“신기술이 노동시장에 미치는 영향은 복잡적이다. 신기술은 반복적인 업무를 수행하는 사람들에게는 불리하게 작용하지만 현재로서는 우버택시기사나 택배기사와 같이 저숙련 일자리에 종사하는 사람들에게는 불리하게 작용하지 않는 것으로 보인다. 그렇지만 단순한 기술발전에서 청년실업에 대한 종합적인 해결책을 기대해서는 안 될 것이다.”<sup>14)</sup>

한편 프랑스 기업연구소(Institut de l'entreprise)의 프레데릭 몽루이-펠리시테는 현재의 직업교육은 산업사회에서 고안된 것으로서 21세기 디지털 시대에는 맞지 않는다고 지적하면서, 기술혁신에 부합할 수 있도록 견습교육을 더욱 현대화하고 유연화해야 할 필요성을 제시한다.

“디지털화, 기계화 및 자동화의 효과로 21세기 노동시장은 디지털 전환 규칙들을 완벽히 소화하며 높은 보수를 받는 매우 숙련된 사람들과 학위가 없거나 학력이 낮아 반복적인 노동밖에 할 수 없지만 이마저도 자동화되어 영구적으로 소외된 다수의 사람들로 나뉘는 양극화된 상태에 처해 있다. 다시 말해 기술혁명이 반드시 사회발전을 의미하는 것은 아니며, 어제의 소외계층이 내일의 소외계층으로 이어질 확률이 매우 높다. 이러한 관점이 내포하는 사회적 부당함은 바람직한 전망과는 거리가 멀다. (...) 견습교육을 현대화하고 유연화하는 것이 필요하다. 산업화 시대에 맞춰진 현재의 견습교육은 서

13) Natacha Valla, “La réforme structurelle à mener, c'est la formation”.

14) Xavier Ragot, “La réforme structurelle à mener, c'est la formation”.

비스업과 같은 현대적인 부문에서는 특히 유연성 부족으로 인한 문제점을 겪고 있다. (...) 우리의 뿌리 깊은 사회통념과는 달리 모든 연관 활동들(교통, 진로, 여가 등)로 확대된 개인 서비스 부문은 숙련도가 낮은 근로자들에게만 국한된 분야가 아니다. 여기에 필요한 섬세한 인간의 역량을 통해 로봇과 함께 또는 로봇을 위해 일하는 자들과 인간과 함께 또는 인간을 위해 일하는 자들이 구분될 것이다. 이 두 가지 종류 모두 우리 사회에 반드시 필요하다. 청년고용지원제도의 헛된 약속과 체험입사(견습교육)의 취약함 사이에서 다른 방안을 강구해 볼 수 있다.”<sup>15)</sup>

## ■ 맺음말

청년고용의 확대를 위해서 혹자는 직업교육의 중요성을 지적한다. 그중에서도 학교에서 하는 초기직업교육의 중요성을 부각하는 사람들이 있는가 하면, 교육과 취업을 병행하는 견습교육의 중요성을 강조하는 사람들도 있다. 혹자는 일자리 창출 여력을 감소시키는 긴축정책의 문제점에 초점을 맞추기도 한다. 또 혹자는 디지털 기술의 발전 등 새로운 기술혁신이 청년고용에 미치는 영향력에 주목할 것을 제안하기도 한다. 하지만 목표는 동일하다. 토론회에 참여한 사람들은 “프랑스 사회의 통합을 위해 우리에게는 그 어느 때보다도 성과를 내야 할 의무가 부여되고 있다”<sup>16)</sup>라는 지적에 모두 동의할 것이다. **KLI**

15) Frédéric Monlouis-Félicité, “Moderniser et assouplir l'apprentissage”.

16) Laurent Bigorgne et Jean-Hervé Lorenzi, “Emploi des jeunes : un devoir de résultats”.