

청년실업과 고용을 위한 노동조합의 역할과 과제*

- 유럽 청년보장제도와 노동조합 인식과 태도의 시사점 -

김종진(한국노동사회연구소 연구위원)

I. 머리말

□ 문재인 정부 출범 이후 일자리 문제가 전 사회적으로 이슈가 되고 있는 상황이다. 실업과 고용 문제의 심각성을 인식하고 대통령 첫 업무지시로 일자리위원회 설치를 했고, 공공부문 ‘비정규직 제로화’ 선언도 한바 있다. 대통령 공약의 일자리 문제에는 청년 실업 해소를 위한 일자리 문제도 언급되어 있고, 청년고용할당제와 구직촉진수당도 제시되어있다.

- 이와 관련된 정부 정책의 기준이 된 사례는 서울시 청년수당과 성남시 청년배당이였다. 특히 서울시 청년수당은 그간 청년고용문제를 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환한 계기로 볼 수 있다. 고용과 일자리만이 아니라 청년보장 차원에서 접근해야하는 사회적 인식의 전환점인 것이다. 2016년 서울시 청년수당은 약 2,831명이었고, 2017년은 5,000명을 대상으로 사업이 진행될 예정이다.

□ 사실 서울시 청년수당으로 대표되는 청년활동지원사업은 유럽연합(EU)의 청년보장제도에서 착한 정책 프로그램 중 하나다. 2013년 유럽연합에서는 청년고용과 실업문제 해소를 위해 ‘청년보장제도’(Youth Guarantee)를 주요 회원국들에게 권고한 바 있다. 이는 노동시장 여건이나 경제환경 그리고 인구 구조 특성 등 환경

적 요인이 중요한 변수로 작용하기 때문이다. 유럽연합 청년보장제도는 25세 미만의 청년들이 정규 교육을 마치거나 실업한 후 4개월 내에 괜찮은 일자리나 다양한 직업경험과 교육기회를 제공받도록 보장한다. 프랑스는 2013년 지자체 10곳에서 시범사업을 시작했고 2017년부터는 전국적으로 시행한다.

- 그런데 유럽연합 회원국도 그렇지만 서울시가 사례로 참조한 프랑스에서도 청년보장제도의 각 프로그램에 각 나라의 노총이나 지역 노동단체의 참여와 개입이 확인되고 있다. 하지만 우리나라 양대노총이나 노동조합은 청년고용과 실업에 대한 문제의식이 상대적으로 청년노동 및 청년단체(청년유니온, 알바노조, 민달팽이유니온 등)에 비해 관심도가 낮은 것은 사실이다. 반면 유럽 주요 나라들은 이와 같은 문제의식을 갖고 다양한 활동과 조사 연구 등이 진행되고 있기에, 탐색적 차원에서 EU의 청년보장제도에 대한 노동조합 상황을 간략히 정리했다.

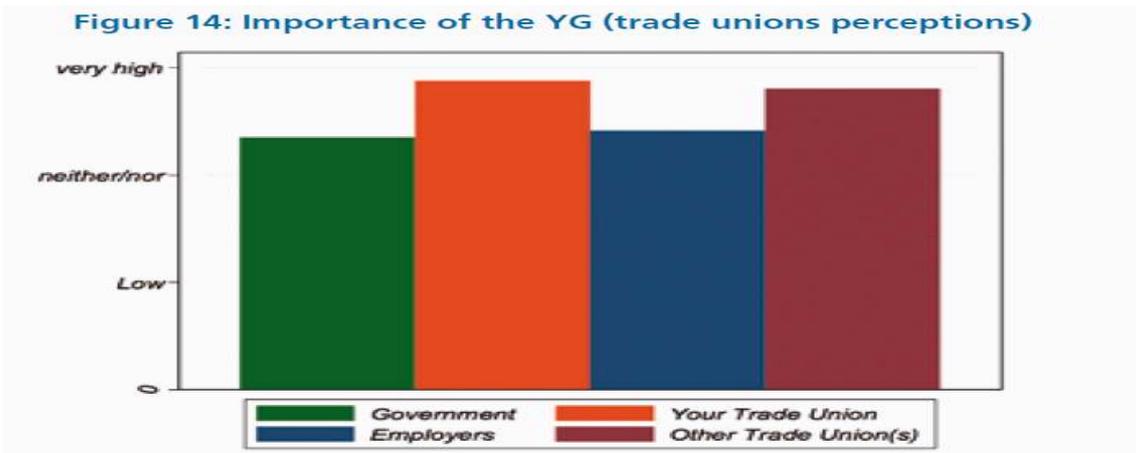
II. 유럽 청년보장제도의 노동조합 인식과 태도¹⁾

- 유럽 청년보장제도와 관련된 노동조합 태도와 관련 조사는 2014년 4월과 5월에 걸쳐 이루어졌다. 유럽 노동조합 연맹 청년 위원회의 각국 대표와 2012년 10월과 2013년 4월 사이에 있었던 청년 취업 협상에 참여한 각국 대표 모두가 조사에 참여했다. 당시 프랑스 등 몇몇 국가의 노동조합은 공동 입장으로 하나의 답변지만 제출했으며, 하나 이상 노조가 개별 답변을 제출한 나라들에 대해서는 그 각각의 입장을 기술했다.

1) 이 내용은 (ETUI유럽노동조합연구소/ETUC유럽노동조합연맹, 2014)에서 발행한 『THE YOUTH GUARANTEE IN EUROPE』(2014)의 일부를 발췌 번역한 것이다. This report was written by Margherita Bussi (ETUI) under the supervision of Patrick Itschert (ETUC) and Ignacio Doreste (ETUC).

- 조사 주요 결과는 청년 보장이 정부와 노동조합, 노동자에 대해 갖는 의미(중요성/적절성)에 대한 각국 노동조합의 의견을 비교했다. 또한 노동조합과 정부가 각각 청년보장을 통해 해결해야 할 중요한 문제로 보는 과제 및 우선 사항에 대한 각 노동조합의 견해도 비교했다. 나아가 4 가지 주요 단계, 즉 이행 계획의 설계, 이행, 일상적 관리, 평가에서의 노동조합의 참여를 정확히 파악하고자 한다.
- 조사 결과에 따르면 25개 조사 대상 국가 중 16개 국가에서 노동조합이 적극적으로 참여했다.²⁾ 조사에 참여한 노동조합 대표자들에 따르면, 각국 정부는 청년 보장 이행에 이만큼 큰 중요성을 부여하지 않는다. 이는 역시 노동조합에 따르면, 사용자 측도 마찬가지로 이들에게는 청년 보장이 제일 과제가 아니다. 아래에 합계 결과가 나와 있으며, 두 곳 이상의 노조에서 답변을 제출한 국가는 평균을 계산했다.

[그림] 청년보장의 중요성(노동조합 인식)

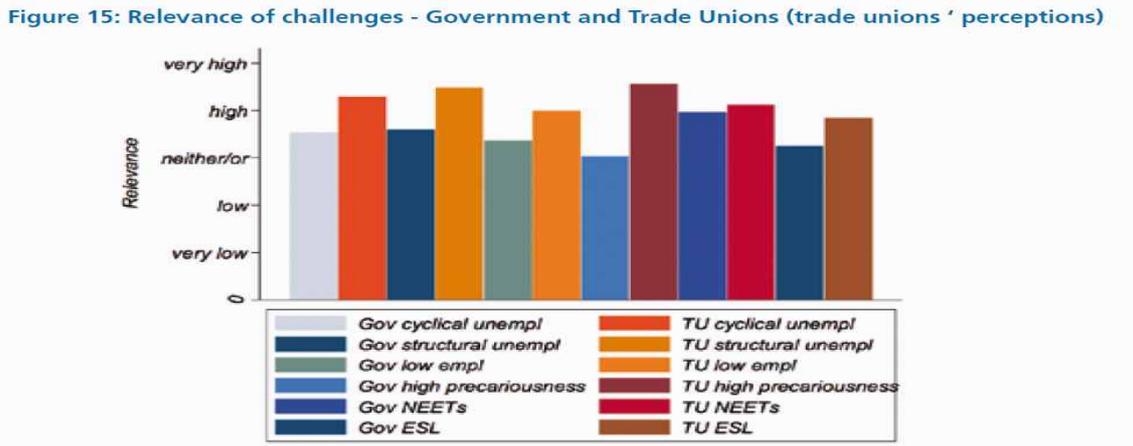


□ 노동조합과 정부가 청년 보장을 통해 해결하고자 하는 과제가 언제나 두 주체에
 게 동일한 의미를 갖지는 않는다. 니트족 문제 해결이 노동조합과 정부 모두에게

2) 이 조사에서 슬로바키아, 몰타, 에스토니아는 빠져 있다.

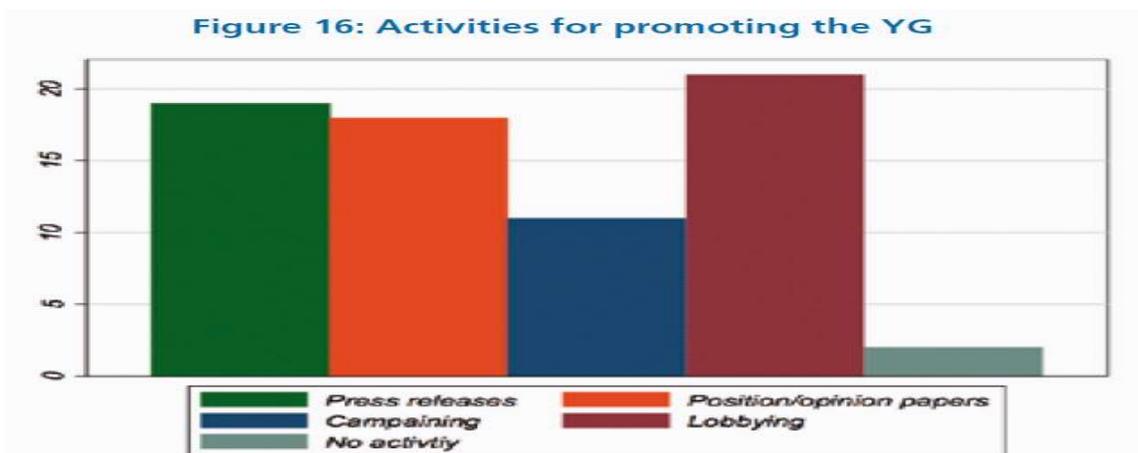
비슷한 의미를 갖는 과제이지만, 둘 사이에 가장 큰 인식 차이를 보이는 부분은 청년층 고용 불안정의 해결 필요성이다.

[그림] 관련 과제의 중요성 - 정부와 노동조합(노동조합 측 인식)



- 노동조합이 답변한 청년보장 의미에 대한 인식이 이들의 분명한 의지/노력으로 나타나고 있다. 거의 모든 노동조합이 자국 내 청년 보장의 활성화를 위한 활동을 한 가지 이상씩 하고 있다고 답한 것이다. 구체적으로는 로비 활동이 가장 많았고 그와 함께 보도 자료나, 입장, 의견의 발행이 사용되었다.

[그림] 청년 보장 활성화를 위한 활동



□ 청년보장 이행계획의 설계와 관련해서는 아홉 개 국가³⁾의 노동조합이 참여하지 않는다고 답했다. 현재까지 조사 자료를 갖고는 이러한 계획 설계 과정에의 불참여가 해당 국가의 모든 노동조합에 해당되는지 조사에 응한 노동조합에만 해당되는지는 분명히 판단할 수 없다.⁴⁾

- 청년보장 이행계획의 설계에 있어 노동조합 참여는 세 가지 차원으로 나뉜다. 바로 정보와 자문, 협상이다. 5개 국가⁵⁾가 정보 차원의 참여가 비공식적으로 일어났다고 답했다. 7개 국가⁶⁾에서는 노동조합이 관련 정보를 얻게 된 것이 온전히 공식적이지는 않은, 말하자면 반공식적인 예를 들면 임시 위원회라든지 새로 출범한 포럼 같은 곳에서도.

- 오직 1개 나라(불가리아)에서만 노동조합이 상설 기구에서 정보를 받았다. 자문은 2개 나라⁷⁾의 노동조합이 비공식적으로 이루어졌다고 답했다. 반공식적 기구에서 이루어졌다고 1개 나라가 응답했으며, 9개 나라에서⁸⁾ 상설 기구가 이루어졌다고 응답했고, 1개 나라는 각각 불가리아와 슬로베니아뿐이다.

- 청년보장 이행계획과 관련해 반드시 노동조합이 참여하는 협상이 있는 것은 아니었고, 독일과 스페인, 폴란드(*답변 제출 노조 중 하나)가 그러했다. 핀란드와 불가리

3) 벨기에, 스웨덴, 헝가리, 아일랜드, 룩셈부르크, 그리스, 네덜란드, 포르투갈, 영국
4) 예를 들면 폴란드와 루마니아에서는 일부 노조가 청년보장 이행계획의 설계에 참여했다. 또한, 프랑스 노조는 국가 수준의 계획에는 참여했지만 이 나라에 청년 보장 제도를 도입하려는 첫 번째 시도였던 시범 프로젝트 'Garantie Jeunes (*청년 보장)'의 설계에는 참여하지 않았다. 또 한 가지 고려해야 하는 점은 조사에 참여한 노조 대표가 자신이 속한 노조의 청년보장 이행계획 참여 여부를 몰랐을 수도 있다. 마지막으로, 노조의 참여가 본 조사 후에 이루어졌을 수도 있다.
5) 루마니아, 키프로스, 폴란드, 리투아니아, 오스트리아
6) '모름'이라 답변한 노조 - 스페인, 체코, 독일, 이탈리아, 슬로베니아, 크로아티아, 프랑스, 덴마크
7) 오스트리아, 루마니아, 리투아니아
8) 키프로스, 이탈리아, 덴마크, 크로아티아, 폴란드, 독일, 체코, 스페인, 프랑스

아에서는 상설 기구에서 이루어졌고, 키프로스, 슬로베니아, 체코에서는 반공식 기구에서 이루어졌다. 비공식적인 협상이 있던 나라는 오스트리아, 리투아니아, 크로아티아, 루마니아뿐이다.

□ 대부분의 조사 국가에서 노동조합이 청년보장 이행계획의 설계에 참여했지만, 단순히 그 사실만 바라보면 참여의 질과 정도, 그와 관련한 노동조합의 만족도 차이가 가려진다. 노동조합의 참여 시점과 관련해, 계획 설계 프로세스의 처음부터 노동조합이 참여한 나라는 불가리아, 핀란드, 폴란드, 슬로베니아, 크로아티아, 덴마크, 키프로스, 루마니아이다.

- 그 외에 오스트리아, 체코, 독일, 포르투갈, 이탈리아에서는 정부가 초안을 작성한 후에 노조의 의견을 물었다. 스페인과 리투아니아에서는 정부가 이미 국가적 계획에 대한 결정을 다 내린 후에 노동조합의 참여가 이루어졌다.

□ 청년보장 이행계획 참여에 대한 노동조합의 만족도는 5점 척도(1- 매우 불만족, 5- 매우 만족)로 평가를 부탁했다. 매우 만족이라고 답변한 나라는 핀란드와 오스트리아뿐이었다. 만족한다고 답한 국가는 불가리아, 이탈리아(CGIL - *답변 제출 노조 중 하나), 리투아니아, 포르투갈의 네 나라였다. 폴란드와 슬로베니아, 크로아티아, 덴마크, 키프로스, 이탈리아(CISL - *위와 다른 노조)에서는 자신들의 참여 수준에 대해 좋지도 나쁘지도 않다는 답변을 했다.

- 라트비아에서는 불만족(LIZDA)과 매우 불만족(LBAS)의 답변이 나왔다. 불만족은 체코, 독일, 스웨덴 노조의 답변이기도 했고, 스페인 노조(CCOO)의 경우 정부로부터 받은 문서에 대해 의견을 개진할 수 있는 시간이 매우 짧았다는 점을 비판하며 상당한 불만족을 표출했다.

□ 노동조합이 청년보장 이행계획 실행과 일상적 관리에 별로 참여하지 않는 나라도 있다. 아일랜드, 체코, 이탈리아에서는 청년보장 이행계획의 이 두 단계에서 노동조합의 참여가 아직 불분명하다. 이탈리아에서는 노동조합이 청년보장에 포함된 서비스의 일부를 제공할 수 있는 조직으로 인식되기 때문이지만, 이를 위한 행정적 조직이 아직 정비되어 있지 않다. 슬로베니아, 핀란드, 포르투갈, 크로아티아, 루마니아, 스페인, 벨기에, 불가리아에서는 노동조합이 청년보장 이행에 포함되어 있거나 그럴 예정이다.

□ 몇몇 노동조합은 앞으로 평가가 있을 것인지, 자신들이 참여할 것인지 모르겠다고 답했다. 실제로, 청년 취업 이니셔티브나 유럽 사회 기금으로부터 청년보장 이행계획의 실행을 위해 돈을 받는 나리는 몇 가지 공통 지표에 대해 보고해야 한다.⁹⁾ 평가가 있을 것을 이미 예견되었거나 노동조합이 그러한 사실을 알고 있었던 나리는 오스트리아, 핀란드, 이탈리아, 리투아니아, 포르투갈, 네덜란드, 크로아티아, 루마니아이다. 오스트리아, 핀란드, 포르투갈, 크로아티아, 루마니아에서는 노동조합이 관련 기관들과 함께 평가에 직접 참여한다.

III. 맺음말

□ 지난 2016년 8월 서울시 청년수당으로 현금 50만원을 받은 청년들이 취업이나 창업, 구직에 평균 69.9%(약 35만원)를 쓴 것으로 조사됐다. 세부적으로 보면, 학원비나 취업상담비, 교재구입비, 세미나 등 모임비, 시험응시료나 면접 관련 교통비, 면접 사진 촬영비 등이다. 청년들은 식비나 교통비 등 생활비로도 20% 정도를 사

9) (EU) 유럽 의회 및 유럽 이사회 규정 1304/2013호 - 유럽 사회 기금 관련, 이사회 규정 (EC) 1081/2006호 폐지, 2013년 12월 17일 제정

용했다고 답했다.¹⁰⁾ 서울시 청년수당 도입과 시행을 둘러싼 불필요한 논쟁을 불식시키는 결과다. 2017년 서울시 청년수당 신청자가 8,329명(5,000명 대상)이나 된다고 한다. 서울시 청년수당의 활동과 내용이 보다 발전되고 확장되어 각 지역차원의 청년정책으로 도입되기 위해서는 서울시 만이 아니라 중앙과 자치구의 연계 사업(매칭)이 필요하다. 또한 노동조합도 이제는 ‘청년’ 세대의 고용과 실업이 예비노동자 문제로 인식하여, 이행기 노동시장의 개입과 역할을 함께 고민해야 한다.

- 사실 지난 10년 동안 전 세계적으로 청년문제가 국가적 차원에서 중요 의제로 제기되고 있다. OECD나 EU에서는 2010년부터 변화하는 사회경제적 환경에 맞게 새로운 청년정책의 필요성을 제시하고 있고, 그 정책 중 하나가 청년보장제도인 것이다. 유럽 주요 나라의 시사점은 우리와 달리 청년보장제도에 노동조합이 참여하고 사업을 같이 진행하고, 지역 차원의 활동에 예산을 투여하고 있는 곳도 있다는 점이다. 과거 노동운동의 활동과 방향 논의에서 ‘사회운동적 노동운동’(social movement unionism)이 제시된 적이 있었던 우리 사회에서, 이념적 논쟁보다 구체적이고 실천적 활동이 필요한 것은 아니었던가 성찰해볼 필요가 있다.

10) 서울시 서울시청년활동지원센터의 청년수당 참여 청년 963명 대상 설문조사한 결과