

# 영국의 고용, 학습, 숙련향상 전략과 지역파트너십

Laura Smith (영국 엑스터대학교 마치몬트연구소, 노동시장 분석가)

이 글은 영국 지역파트너십의 최근 발전방향에 대해 소개하고 이러한 지역파트너십이 영국의 경제발전 및 활성화, 능력개발과 직업훈련, 비즈니스 지원과 노동시장 발전 등의 기획, 관리, 이행에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다.

## FRESA (Frameworks for Employment and Skills Action : 고용 및 숙련향상을 위한 행동 프레임워크)의 발전

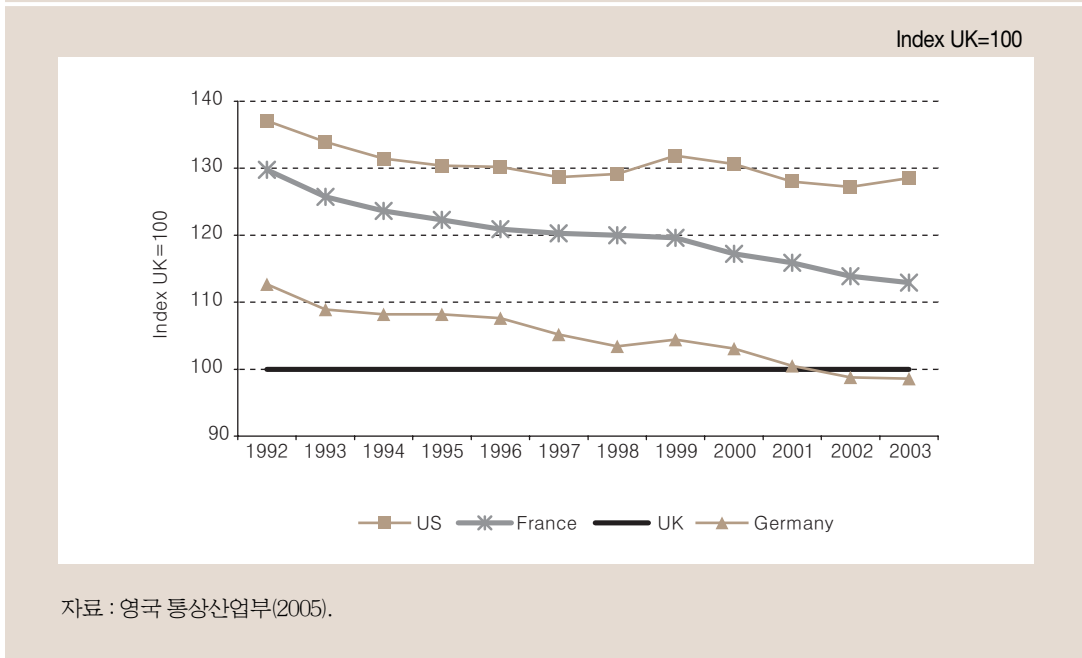
영국은 오래 전부터 프랑스·독일·미국 등 주요 경쟁국들에 비해 경제적 성과가 상대적으로 낮아 국가 생산성 기록이 저조했다. 최근의 경제적 호황과 안정에도 불구하고 생산성 격차는 여전히 존재한다.

### 〈영국 경제〉

최근 자료에 따르면 영국의 인플레이션은 목표치를 크게 웃돌지 않는 수준에서 유지되었고 실업률도 낮은 수준을 유지해 왔다. 국내총생산(GDP)은 50분기 연속 성장세를 기록했다. 아직 남아있는 경제둔화의 요소들이 흡수되고 연말에 재고량도 크게 줄면서 2005년에도 GDP는 3~3.5% 성장할 것으로 추정되고 있다.

특히 2000~2002년 사이의 경제적 발전은<sup>1)</sup> 당초의 예상보다 높았는데 이는 근로자 1인당 생산성

[그림 1] 근로자 1인당 GDP (1992~2003)



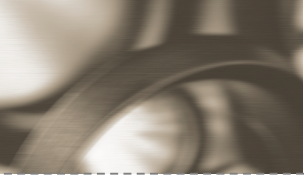
의 격차를 좁히는 데 많은 성과가 있었기 때문으로 해석된다. 영국 재무부 보고서에 의하면<sup>2)</sup> 프랑스와의 근로자 1인당 생산성 격차가 1995년에는 21%에서 2002년에는 13%로 떨어졌으며 이와 마찬가지로 독일과의 격차도 좁혀졌다.

또한 이 보고서에는 영국이 시간당 생산성의 격차를 좁히는 데도 성과를 보이고 있는 것으로 나타난다. 독일과의 격차는 1995년에 23%에서 2002년에는 16%로 감소했다. 미국과의 격차도 19%로 낮아졌는데, 이는 미국 근로자들의 평균 노동시간이 유럽보다 길고 유럽 근로자들에 비해 휴가일수가 적기 때문이다. 그러나 프랑스의 경우에는 영국에 비해 평균 노동시간이 짧기 때문에 프랑스와의 시간당 생산성 격차는 32%로 여전히 크다는 것을 알 수 있다.

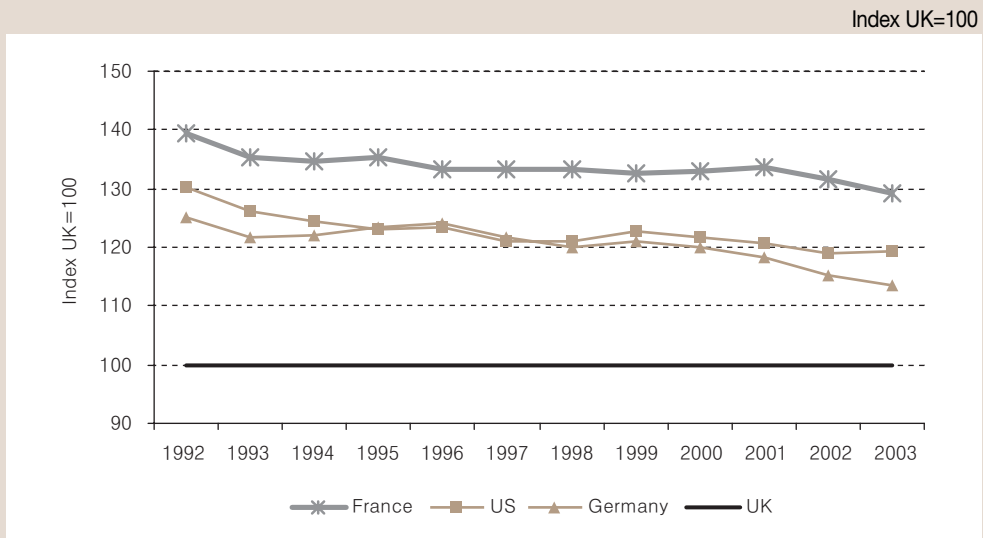
영국 경제활동인구의 1인당 노동생산성은 상대적으로 높아 프랑스와 비슷한 수준이며 독일보다

1) HM Treasury, Productivity in the UK 5: Benchmarking UK Productivity Performance, HM Treasury, October 2004.

2) Ibid.



[그림 2] 노동시간당 GDP (1992~2003)



자료 : 영국 통상산업부(2005).

는 큰 폭으로 앞서고 있다. 이는 영국이 고용문제에 있어서는 상대적으로 좋은 위치에 있다는 것을 반영한다. 영국의 경제활동인구 취업률은 74.5%로 프랑스의 71.2%, 독일의 68.4%를 앞질러 G7 회원국 중 가장 높다. 이 보고서에 의하면 영국과 미국 간의 격차가 여전히 크지만 경제활동인구의 1인당 생산성을 놓고 보았을 때는 약 25%까지 줄어들었다. 이는 높은 취업률과 높은 수준의 생산성을 동시에 기록하는 것이 가능하다는 점을 시사한다.

### 〈숙련과 생산성 격차〉

영국 정부는 일련의 보고서에서 생산성 격차의 원인을 살펴보았으며 그 과정에서 영국 내에서 생산성을 이끌어내는 주요 동인을 다음과 같이 정리했다:

- 투자, 숙련, 혁신, 경쟁, 기업활동.

숙련, 고용, 생산성 사이의 관계는 이미 많은 문헌에서 그 중요성이 보고되어 왔다. 이 요소들은 생산성 향상과 직결되는 인적자본을 결정하기 때문이다.

여러 자료에 따르면 생산성의 장기적 향상을 위해서는, 그 조합이 어쨌든 위의 다섯 가지 동인에

대한 투자는 필요한 것으로 나타난다. 이에 따라 영국 정부는 재무부 보고서를 통해 생산성과 숙련 간의 연관관계에 큰 중요성을 부여하고 있다.

#### 〈Frameworks for Employment and Skills Action〉

2001년 7월에 장기적 경제성장과 경쟁력 확보를 목표로 생산성 문제를 해결해야 할 필요가 대두 되면서 영국 정부는 “고용 및 숙련향상을 위한 행동 프레임워크(FRESAs: Frameworks for Employment and Skills Action)” 를 도입했다. 이 프레임워크의 목표는 중앙정부의 노동시장 및 숙련 향상 정책을 결합시킴으로써 생산성이 높은 고숙련 노동자를 중심으로 지속가능한 취업을 이루는 데 있었다. FRESA는 고용가능성(employability)과 더불어 생산성을 높일 수 있는 전략적 프레임워크로서 다음의 목표를 갖고 있다:


- 청년과 성인들이 직장에서 발전하는 데 필요한 능력과 전인교육을 갖고 있거나 이를 확보할 수 있도록 한다.
- 기업성과를 향상하고 생산성을 높이는 데 필요한 세계적 수준의 기술 능력 및 고급 직업능력을 갖도록 한다.
- 사용자와 더욱 긴밀한 관계를 맺고 노동시장에 폭넓게 관여함으로써 사람들이 획득하는 능력이 노동시장뿐만 아니라 개인의 자아발전에도 필요한 것일 수 있도록 한다.

영국 정부는 잉글랜드 소재의 지역개발청(Regional Development Agencies : RDAs) 9곳 모두에게 FRESA를 추진하도록 지시하고 다음의 목표를 세웠다:

- 건강한 노동시장을 만들기 위한 방법에 대해 합의한다.
- 지역노동시장에 대한 정보를 수집 · 배포 · 활용할 수 있는 계획을 마련한다.
- 대규모 숙련 중복과 한편 부족현상에 대한 대응책을 마련한다.
- 국내 고용주의 필요와 국내 수요를 충족시킬 수 있는 수요 중심의 접근방법을 마련한다.

#### 가) 영국의 지역들과 지역개발청(RDAs: Regional Development Agencies)

영국은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드의 네 지역으로 이루어져 있다. 1998년 영국 중앙정부는 웨일즈(국회), 스코틀랜드(스코틀랜드 행정부), 북 아일랜드(행정부)에게 권력을 이양했다. 영국을 이루는 네 지역은 사실상 자치권이 있다. 이에 따라 FRESA와 같은 중앙정부정책은 잉글랜드



에만 도입된다.

잉글랜드는 아홉 개의 행정지역으로 나뉘며 각 지역에는 지역개발청(RDA)이 있다. RDAs는 정부 기관으로서 다음의 역할을 한다:

- 해당 지역의 경제발전과 활성화를 도모한다.
- 해당 지역 내 기업 효율성, 투자, 경쟁력을 촉진한다.
- 해당 지역의 고용증대에 기여한다.
- 해당 지역 내에서 일자리를 잡기 위해 필요한 숙련향상과 적용을 돕는다.
- 해당 지역과 연관이 있는 부분에서 영국이 지속가능한 발전을 이루는 데 기여한다.

영국 정부는 각 지역개발청이 FRESA를 마련하는 데 앞장서서 각 지역 내에 소재한 여러 정부부처, 기업, 노동조합, 사용자 단체 등에서 이루어지는 사업을 통합할 것을 요구하고 있다.

## 숙련향상 전략

### 〈지역숙련파트너십(Regional Skills Partnerships:RSPs)의 개발〉

FRESA의 개발은 잉글랜드의 여러 지역에서 활동하는 기관들과의 새로운 파트너십과 다자간 협조 체계를 마련하는 계기가 되었다. 그러나 중앙정부는 FRESA 파트너십이 성장할 수 있는 발판을 마련했으나 “필요한 수준의 긴밀한 공조를 이루기에는 통합을 이루는 메커니즘이 지역 및 지방 단위에서는 강하지 못하다”는 우려의 소리가 나왔다. 결국 2003년 7월에 중앙정부는 “잠재력 실현을 위한 21세기 숙련향상(21st Century Skills: Realising our Potential)”<sup>3)</sup>이라는 제목의 숙련전략백서(Skills Strategy White Paper)를 통해 새로운 지역 단위의 숙련파트너십(RSPs: Regional Skills Partnerships)을 발표했다. RSP는 경제발전 및 활성화, 능력개발, 훈련, 노동시장, 비즈니스 지원을 위한 공공정책의 기획과 자금지원을 담당하는 주요 기관들을 각 지역 내에서 모으는 역할을 한다.

숙련전략백서는 지역파트너십의 개발에 국한되지 않고 다양한 대책을 내놓고 있다. 주요 대책으로는 숙련향상을 위한 자금조달의 지역화를 추진하고, 능력개발 대책을 마련하고 시행하는 역할도 지역파트너십 기관들에게 위임하는 내용이 포함되어 있다. 이 접근방식은 관련 분야의 여러 정부정책을 바탕으로 세워졌는데 그 예로 2003년에 실시된 시범사업을 들 수 있다.

### 가) 지역기술협의회(SSCs: Sector Skills Councils)

또한 숙련전략백서는 지역기술협의회(SSCs: Sector Skills Councils)에 큰 역할을 위임했는데 SSC가 영국의 주요 산업부문에서 사용자가 생산성 향상을 위해 어떤 숙련을 필요로 하는지 규명하도록 했다. SSC는 영국의 업계, 비즈니스 부문을 대표하거나 전략적 중요성이 있는 사용자들을 대표하는 전국적 차원의 독립적 단체를 가리킨다. 이들 단체는 사용자가 이끄는 모임으로서 노동조합, 전문단체 및 기타 업계 파트너들의 활발한 참여가 이루어진다. SSC들은 영국 전역에 각 부문별 생산성 및 능력에 대한 요구에 대응할 수 있는 권한이 있다.

각 SSC는 다음의 네 가지 목표를 이루기 위해 사용자 및 파트너들과 부문별 우선순위와 하위목표를 정한다:

- 숙련격차 및 부족 해소
- 생산성, 비즈니스 및 공공서비스의 성과 향상
- 평등기회를 포함하여 해당 부문 인력 내의 모든 사람들의 능력과 생산성을 높일 수 있는 기회 증대
- 견습연수, 고등교육 및 국가 직무기준(national occupational standards)을 포함한 학습기회 제공의 개선

### 나) Regional Development Agencies와 Learning and Skills Councils(LSCs) 간의 업무 파트너십

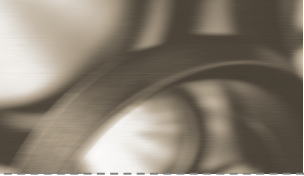
2004년 6월 RDA와 LSC 간 미래협력에 관한 협정(Concordat on Future Working Between RDAs and LSCs)<sup>4)</sup> 에서 '지역숙련파트너십의 틀 내에서 RDA와 LSC의 미래협력을 결정할 원칙'을 세울 것에 합의했다.

2005년에 추가로 발간된 숙련백서(Skills White Paper)에는 각 지역숙련파트너십에 대한 일련의 기대사항을 구체적으로 열거하였다:

- ...지역 및 부문 단위에서 발견되는 모든 직무능력, 비즈니스 지원, 노동시장 및 생산성 서비스가

3) DfES, DTI, HM Treasury, DWP, 21<sup>st</sup> Century Skills – Realising Our Potential, The Stationary Office, 2003

4) Select Committee on Office of the Deputy Prime Minister: Housing, Planning, Local Government and the Regions, Memorandum by the Learning & Skills Council, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmopdm/972/972we57.htm>



지역의 우선순위를 지원하는 방식으로 활용될 수 있도록 한다.

- ...직무능력, 훈련, 비즈니스 지원과 노동시장 서비스 제공 전략이 유관기관들과의 협력하에서 일관성 있게 계획·관리되고 지역경제전략(Regional Economic Strategies)에 명시된 우선순위를 반영하도록 한다. (LSC/RDA 협정)
- ...상호보완적 서비스를 마련하고 고용주들에게 통합적인 방법으로 제공될 수 있도록 한다. 이는 숙련향상이 보다 야심찬 기업전략을 지원하는 방향으로 효과적으로 배치될 수 있게 한다. (능력개발백서 2005)

그러나 숙련전략백서는 정부가 지역 내에서 이루어지는 파트너십에 대해 특정한 형식을 정하지 않겠다는 입장을 밝히고 있는데 이 때문에 과거의 파트너십에서 배제되었던 몇몇 기관들이 기존 파트너십에 참여하면서 어떤 역할을 하게 될 것인지에 대한 세부사항을 협의해야 하는 상황이 발생했다.

#### 〈RSP의 개발과 발전〉

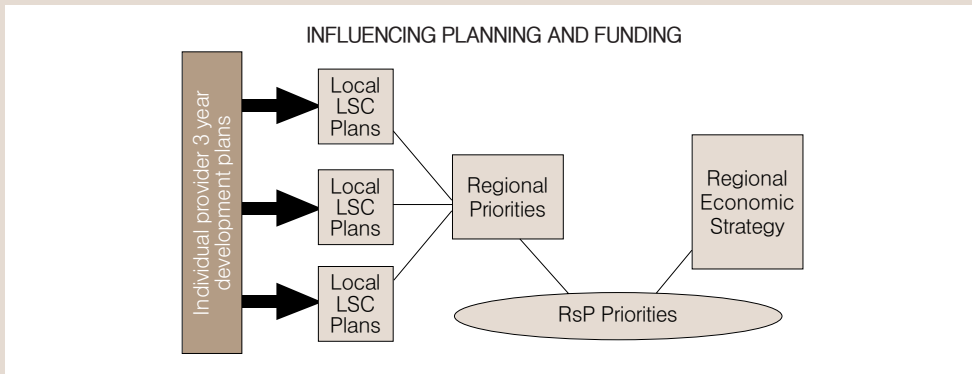
RSP제도가 자리잡은 지 1년 정도 지났다. RSP들이 중앙정부에 제출한 안내서에는 해당 지역에 맞는 능력에 대한 하나의 비전을 마련하는 내용을 포함해 이들이 세운 몇 가지 주요 목표를 어떻게 달성할 것인지, 그리고 이를 달성하기 위해 RSP 파트너들이 공동 의지를 갖고 있다는 내용을 담고 있다.

RSP 제도는 자리를 잡는 초기 단계이며 지역별로 자금 마련이 쉽지 않다는 것을 기억해야 한다. 그렇기 때문에 여기서 제기해야 할 중요한 질문은 RSP들이 기존의 정부부처와 유관기관을 통해 지역별로 진행되고 있는 사업에 어떻게 부가가치를 더할 수 있는가 하는 문제이다.

기획과 자금조달은 RSP들이 영향력을 행사할 수 있는 분야다. 그러나 이는 쉽지 않을 것이다. 왜냐하면 RSP들은 법인단체가 아니고 따라서 이러한 일에 대한 책무를 지지 않기 때문이다. 대신 파트너십의 정신과 주변의 설득에 의존해야 하는 문제다.

특이하게도 전국에 분포된 RSP들이 제시하는 우선순위는 많은 공통점을 지니고 있다: 리더십과 관리능력; 숙련 중개 (skills brokering); 중급 숙련을 확보한 노동력 비율 늘리기; 사회적 약자를 지원하는 문제 등이 모든 RSP에서 우선순위를 두고 있는 것들이다. 이들 문제가 숙련전략에 명시된 국가 우선순위를 반영한다는 것을 감안하면 놀라운 일은 아니다. 그럼에도 불구하고 이러한 우선순위가 정말 각 개별 지역의 우선순위를 반영하는 것인지 혹은 단순히 중앙정부의 과제에 따른 것인지의 문제가 제기된다.

[그림 3] RPS의 계획 및 자금조달 과정



자료 : Anne Jones Presentation, RSP Conference(June 2005).

### 〈사례연구: 서남지역〉

#### 가) 서남지역기술동맹(SWESA:The South West Enterprise and Skills Alliance)


영국 서남지역의 RSP 내에는 서남지역기업및기술동맹(SWESA: the South West Enterprise and Skills Alliance)이 있는데 고용주와 기업, 훈련 프로그램의 자금 제공자, 훈련 제공자 그리고 개별 학습자의 요구를 대변하는 그룹을 모으는 역할을 한다. 비즈니스와 학습 공동체 전체를 “서남부 지역 내에서 개인의 숙련향상을 고용주의 필요에 맞춘다”는 단일 목표 하에 결집시키는 유일한 파트너십이다. SWESA의 목표는 다음과 같다:

- 관계기관들이 공동의 목표를 향해 더욱 효과적으로 협력하도록 한다.
- 고용주와 개인의 현재 및 미래 요구에 더욱 부합하는 숙련향상 대책을 마련한다.
- 지역수준의 발전을 지속적으로 지원해 궁극적으로 장기적 경제성장과 사회발전을 도모한다.
- 현존하는 틀, 융통성이 없는 제도, 제약들에서 벗어나 지역의 사회경제적 필요를 충족한다.

#### 나) 지역의 도전과제

표면적으로 영국 서남부 지역의 노동시장은 건강한 노동시장으로 정의될 수 있겠지만 몇 가지 도전과제에 직면한 것도 사실이다. 영국의 서남부는 도시와 농촌이 상존하는 다양성이 짙은 지역이다.





지리적으로는 반도 끝에 위치했기 때문에 교통과 접근성이 주요 문제로 자리잡고 있다. 서남부 지역은 저임금과 저생산성으로 대표되는 저부가가치 경제라는 특성을 지니고 있다. 이 지역경제의 주요 부문 중 상당 수가 자신들의 요구에 맞는 적합한 직무능력과 훈련을 찾는 데 어려움을 경험하고 있다. 이 지역 고용주들은 훈련과 비즈니스 지원을 받는 과정에서 경험하는 문제들을 지적하고 있으며 혼란을 경험한다고 한다.

이 지역은 또한 읽기와 수학 능력을 높이겠다는 국가 목표를 달성하는 데도 실패했다. 많은 청년들과 대학 졸업자들은 경력을 쌓기 위해 이 지역을 떠나는데 이는 서남부 지역의 인재 유출현상으로 이어지고 있다. 이러한 도전에 대응하기 위해 이 지역은 다음의 과제를 해야 한다:

- 역동성과 적응성이 있는 노동시장 환경을 조성한다
- 대상 기업과 부문을 부가가치가 높은 시장에 리포지셔닝(repositioning)한다
- 숙련향상을 폭넓은 비즈니스 개발 아젠다에 통합시킨다
- 고도의 숙련에 대한 수요를 높인다
- 현재 제외된 사람들을 포함시킴으로써 노동시장을 확대한다
- 고용주와 학습자의 요구를 적절하고 신속하며 유연하게 충족시킬 수 있도록 훈련 관련 대책을 마련한다.

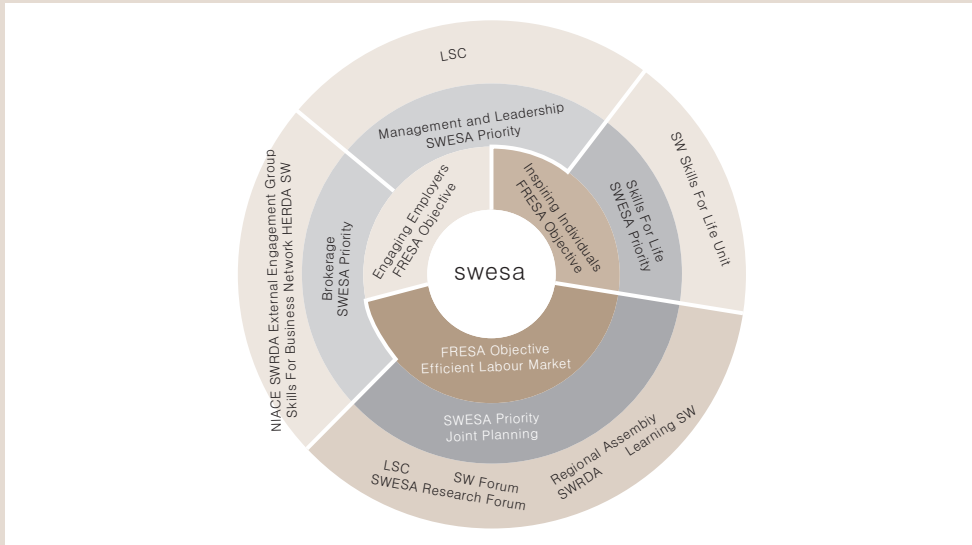
#### 다) 현재 SWESA의 우선과제

다음의 네 가지 사항이 SWESA의 주요 우선순위로 규명되었다:

- 고용주와 기업의 숙련에 대한 요구를 충족시키기 위해 비즈니스 중개 시스템(business brokerage system)을 만든다.
- 경영관리 및 리더십 능력에 대한 수요를 높이고 이런 능력을 향상한다.
- 읽기, 언어, 수학 능력을 향상한다.
- 훈련이 적절하고 신속하며 유연한 방식으로 제공될 수 있도록 공동기획한다.

이러한 우선순위의 이행계획을 세우기 위한 활동은 SWESA 내부의 직무완성팀이 담당하게 된다. 이들은 파너트십을 맺고 있는 기관 소속의 개별 전문가들로 구성되어 이들의 전문적 능력을 집결한다. 중앙팀에서는 SWESA의 다른 부문에까지 지원 서비스를 제공하며 중앙위원회, 동맹, 직무완성팀

[그림 4] SWESA의 구조



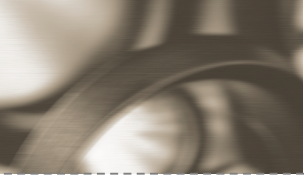
자료 : SWESA(2005).

에서 정하는 프로그램을 이행할 책임이 있다. 청장이 임명된 지 몇 개월이 지났지만 아직도 팀은 초기단계에 있으며 지역 내의 이해당사자들과 관계를 형성하기 위해 적극적으로 움직이고 있다.

SWESA 는 또한 자체적인 연구소(Research Forum)를 두고 있어서 연구 분야를 발굴하고 연구 프로젝트를 이행하는 역할을 담당한다. 새로운 연구 프로젝트를 출범하는 역할 이외에도 이 연구소는 숙련향상 분야에서 이루어지고 있는 다른 연구들을 축적함으로써 관련 정보가 SWESA의 행동계획에 즉시 반영될 수 있도록 한다. **KLI**

#### 참고문헌

- HM Treasury(2005), Budget 2005, HM Treasury, March.
- HM Treasury(2004), Productivity in the UK 5: Benchmarking UK Productivity Performance, HM Treasury, October.
- Tumer A, Growth(2000), Productivity and Employment, Centre for Economic Performance, LSE,



September.

- Oulton(2000), Why do foreign-owned firms in the UK have higher labour productivity? Inward Investment, Technological Change and Growth, Macmillan Press.
- Crafts & O' Mahony(2000), A Perspective on UK Productivity Performance, Mimeo, July.
- Haskel J, Hawkes D & S, Periera(2004), How Much Do Skills Raise Productivity? Evidence from Matched Plant, Worker and Workforce Data, CeRiBA, Centre for Research into Business Activity.
- DWP(2001), Towards Full Employment in a Modern Society – United Kingdom, DWP, March.
- Select Committee for the Office of the Deputy Prime Minister: Housing, Planning, Local Government and the Regions, Memorandum by the Learning & Skills Council