

영국 정부의 고용전략 및 경기침체에 대한 대응

Sarah Longlands (영국 지역경제전략센터(CLES) 정책국장)

■ 서론

실업인구가 15년 만에 처음으로 250만 명에 도달한 가운데 영국 역시 세계 다른 지역과 마찬가지로 노동시장에서 경기침체의 영향을 받고 있다. 이는 재정 건전성뿐 아니라 영국 전역의 지역사회 및 가정의 소득과 삶의 질에도 영향을 미치는 문제이다. 또한, 지역 간 편차 및 상당한 지역 내 편차는 전체적인 실업률에 가려져 있다. 예를 들어, 런던의 실업률은 4.5%이지만 런던 지역 내 자치구 간에는 상당한 편차가 있다. 2012년 올림픽 예정지와 가까운 런던 자치구의 경우 실업률은 6.2%까지 높아지는데 이는 전국 평균 및 런던 평균보다도 훨씬 높은 수치이다. 또한, 영국의 중공업과 광산업이 몰락했던 1980년대와 1990년대 경제 구조조정에 가장 심각한 타격을 받은 지역에서 최근 유달리 실업률이 증가하는 경향이 나타났는데 이는 이러한 지역들이 '지식' 기반 경제로의 고통스러운 전환 과정에서 회복하지 못했다는 점을 시사한다.

■ 경기침체가 청년실업에 미치는 영향

최근 대학 졸업생 중 상당수를 포함해 일자리를 찾지 못하는 젊은 층이 역대 최고로 늘면서 특히 청년들이 최근 경기침체에 영향을 받고 있는 것 같다. 웨필드 대학과 프린스 트러스트

(Prince's Trust)¹ 의 대니 돌링(Danny Dorling) 교수가 실시한 연구에 따르면 1980년대의 경향을 따라갈 경우 2009년 16세 신규 졸업자 집단 중 약 14만 명(5명 중 1명)이 21세가 될 때까지 실업수당(구직자 수당)을 청구하게 될 것이라고 한다. 아동학교가족부(Department for Children Schools and Families)²가 발표한 연간 통계에 따르면 2008년 말 16세와 17세 인구의 실업률은 약간 감소한(상당하지는 않음) 반면 18세 인구의 실업률이 크게 증가해 16~18세 인구의 실업률은 전체적으로 전년대비 10.3% 증가한 것으로 나타났다. 청년실업률은 잉글랜드 북동부가 가장 높고 요크셔, 험버, 잉글랜드 북서부가 그 뒤를 잇는 것으로 나타났다. 또한, 대학 졸업생 실업률이 증가한 것으로 나타났다. 최근 고등교육경력개발단(HECSU, Higher Education Careers Services Unit)³이 실시한 조사에서 2008년 22만 65명의 응답자 중 7.9%가 조사 당시 실업자였다고 답한 반면, 2007년 당시 실업상태라고 밝힌 응답자는 5.5%이었다. 이는 2009년 대학 졸업생 집단의 실업률이 더 높아질 가능성이 높다는 점을 시사한다.

청년실업의 증가는 최근 노동시장 정책 토론의 핵심 주제이다. 영국의 경제학자 데이빗 블랑쉬 플라워(David Blanchflower)⁴에 따르면 청년실업자 수가 증가한 것은 놀랄 만한 일이 아니라고 한다. 블랑쉬플라워는 여기에 대해 두 가지 이유를 제시한다. 첫째, 경기침체의 결과 특정 분야의 기업들이 채용을 중단했으며 이는 각 일자리에 대한 극심한 경쟁을 유발시켰다. 둘째, 올해 청년 집단의 크기가 정점에 달했다는 점을 지적한다. 2009년 23세 인구는 84만 7,000명이었다. 이는 31세와 11세 인구 수보다 11만 명이 더 많다. 인구통계학적으로 청년층 인구가 많기 때문에 이 연령층이 이렇게 크게 타격을 입은 것은 놀랄 만한 일은 아니다. 청년층이 고용주 차별의 희생자일 수

1) The University of Sheffield & The Prince's Trust (2009) 'The prospects of this year's school leavers', 아래의 사이트에서 제공: <http://www.princes-trust.org.uk/PDF/Prospects%20of%20summer%202009%20school%20leavers.PDF>

2) DCSF (2009) 'NEET Statistics-Quarterly Brief', 아래의 사이트에서 제공: <http://www.dcsf.gov.uk/rsgateway/DB/STR/d000890/NEETQtrBriefQ32009.pdf>

3) Higher Education Careers Services Unit (2009) 'What do graduates do?', November edition, 아래의 사이트에서 제공: http://www.hecsu.ac.uk/hecsu.rd/research_reports_359.htm

4) Blanchflower, D. (2009) 'Rising youth unemployment is a national crisis', 아래의 사이트에서 제공: <http://www.dartmouth.edu/~blnchflr/papers/OPED/refom%20article.pdf>

도 있다. 예를 들어, 고용주들은 청년들이 믿을 만하지 않으며 헌신이 부족하거나 너무 많은 훈련을 필요로 한다는 부정적 고정관념을 갖고 있을 수 있다.

영국 정부의 과제는 모든 수준에서 과거 경기침체로부터 교훈을 얻고 실업률 증가에 신속하게 대응하며 일자리를 찾고 있는 사람들에게 필요한 경우 지원, 재교육 및 훈련을 제공해 경제활동 인구로 남도록 해야 한다는 점이다. 과거 영국의 경기침체에서 얻을 수 있는 중요한 교훈 중 하나는 사람들이 경제적으로 활발한 활동을 하도록 유지하는 것이 중요하다는 점이다. 적절한 지원과 가이드 없이 노동시장 밖에 머무는 시간이 길어질수록 아프거나 우울증에 빠지고 장기적으로는 실업으로 인해 노동시장에서 완전히 배제될 가능성이 더욱 높아진다.

■ 영국 고용정책의 제도적 구조

영국에서 실업문제 해결에 대한 책임은 영국 중앙정부 부처로서 주로 노동시장 공급의 질과 양에 역점을 두고 있는 근로연금부(Department of Work and Pensions : DWP)에 있다. 실업관련 주요 현장업무는 영국 11개 각 지역에(웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 등) 사무소를 두고 있는 DWP 내 집행기관인 잡센터플러스(Job Centre Plus)가 담당한다.

고용전략에서 중요한 역할을 하는 또 다른 정부부처는 기업혁신기술부(Department of Business, Innovation and Skills)이다. 기업혁신기술부는 각 지역 및 민간부문과 긴밀히 협력해 기업, 미래 성장분야, 미래를 위한 기회를 지원한다. 또한, 기업과 공동으로 기술과 훈련지원을 제공해 특히 점차 지식집약적이 되고 있는 경제에서 기업과 노동시장이 경쟁력을 유지하도록 한다.

지역별 수준을 보면 각 지역에 지역개발청(Regional Development Agency)이 있다. 지역개발청은 1999년 아래와 같은 목적을 위해 설립되었다.

- 경제발전 및 재생 촉진
- 기업 효율, 투자, 경쟁력 촉진
- 고용촉진
- 기술의 개발과 적용 증대
- 지속가능한 개발에 기여

지역개발청이 의회의 요구에 부응하지 못했고 이것이 무책임한 것으로 생각되면서 최근 몇 년 간 상당한 비판을 받아 왔다. 보수당과 자유민주당 모두 지역개발청을 완전히 폐지하자는 제안을 하고 있지만 지역개발청을 향후 어떻게 개혁할 것인지 주요 정당 간 합의가 부족하다.

또한, 해당 지역의 실업률이 높을 경우 지역의회 역시 실업을 해결하기 위해 파트너들과 긴밀히 협력한다. 지역의회는 중앙정부, 지역개발청, 현지 파트너들과 공동으로 실업률이 높은 지역에 지원을 집중시키기 위해 노력한다. 또한 현지 고용수당을 극대화하기 위해 조달, 투자, 기획을 통해 민간분야와 협력하기도 한다. 지역의회 자체가 중요한 고용주인 경우도 있으며 공공채용을 활용해 청년 훈련, 견습, 직업개발을 지원하는 경우도 있다.

또한, 최근 몇 년간 영국 실업정책의 중요한 경향을 보면 지역사회와 자원봉사 분야가 정부와 함께 지역사회 일자리, 자원봉사, 사회적 기업 등 다양한 지역사회 정책을 통해 장기실업 해결에 점점 더 중요한 역할을 해 왔다는 점이다. 각 지역에서 공공서비스 제공과 관련해 지역사회 및 자원봉사 부문의 중요성이 커지고 있는데 이는 많은 지역사회 및 자원봉사 단체가 지난 20년간 전 문화되어 왔으며 영향력이 큰 강력한 비영리 사회적 기업이 많이 등장하면서 보조금 문화가 계약 문화로 전환되어 왔다는 사실과 관련이 있다.

■ 영국의 고용전략

영국의 고용전략은 노동수요를 강력하게 지속적으로 유지하고 기술개발, 교육, 훈련을 통해 노동력의 품질을 지속적으로 개발 및 증대시키는 것에 집중하는 두 가지 전략으로 구성되어 있다. 현재 정부 전략의 주요 주제는 기업혁신기술부가 가장 최근의 정책전략인 '신산업 신규일자리(New Industry New Jobs)'를 통해 발표한 '산업적 활동주의(industrial activism)'이다.

- ① 기업 지원 : 정부는 쉽게 기업을 설립할 수 있도록 허용하며, 기업 성장을 위한 자원과 해외시장 확대를 위한 지원을 제공한다.
- ② 대내투자 활성화 : 정부는 전 세계 모바일 비즈니스 투자를 영국으로 유치하기 위해 신규 자문 위원회를 설립할 것이다. 무역투자청(UKTI)이 신생 산업 국가로부터 투자를 유치하는 업무를 담당한다.

이 전략은 또한 다음과 같은 영국 경제의 주요 미래 성장분야를 명시하고 있다.

- ① 금융 및 전문가 서비스
- ② 첨단 제조업/엔지니어링
- ③ 생명과학 및 제약
- ④ 디지털- ICT와 디지털 미디어 활동의 결합
- ⑤ 저탄소/환경 기술
- ⑥ 건설 엔지니어링
- ⑦ 노령화 사회의 기회

영국 각 지역에 위치한 지역개발청은 지역의 경제전략 및 기획전략을 아우르는 지역 전략을 통해 실업전략 실행 시 중요한 역할을 수행한다. 이 지역 계획은 각 지역의 다양한 부문에서 정부의 고용전략을 실행하기 위한 전략과 조치를 명시하고 있다.

■ 영국의 고용전략과 복지국가 간의 관계

영국 정부의 고용전략은 영국의 복지혜택 시스템과 불가분의 관계가 있다. 역사적으로 영국은 실업으로 인해 취약해지고 소외될 위험이 있는 개인과 가족을 지원하기 위한 매우 강력한 복지지원 시스템을 갖추어 왔다. 실업자가 일자리를 찾을 수 있을 때까지 견딜 수 있도록 정부가 이들에게 재정적 지원을 제공한다는 것이 기본 개념이다. 정부는 실업자가 단기간 기본적인 수입을 얻을 수 있도록 일련의 복지수당을 제공한다. 실업자는 일반적으로 주당 약 65파운드 정도 되는 구직자 수당(Jobseekers Allowance : JSA)을 청구한다. 이 수당은 잡센터플러스 감독 하에 지급되는데 잡센터플러스는 JSA 청구자가 다시 일자리를 얻고, 또는 교육을 받을 수 있도록 협력 및 지원한다. JSA 청구자는 의료 및 치과 치료를 무료로 받을 수 있다. 일자리를 찾는 동안 거주비용 지원 및 기타 다양한 국가 수당을 지원받을 수도 있다.

■ 장기실업 또는 ‘무직’의 증가

영국의 ‘숨은 실업’ 또는 ‘무직(worklessness)’ 률이 매우 높은 것으로 알려지면서 (최근 총선 토론에서도 부각되었듯이) 복지혜택 제도에 대한 감시의 눈길이 커졌다. DWP는 무직을 다음과 같이 정의하고 있다.

“특정 분야 특정 그룹 중 공식 노동시장으로부터의 이탈. 무직자에는 실업상태이며 실업수당을 청구하는 개인, 비경제활동인구이며 장애 및 퇴역수당 수급 자격이 있는 개인, 비공식 경제에서만 일하고 있는 개인이 포함된다.”

이러한 정의는 장기실업 문제가 단순히 사람들이 일자리를 찾을 수 없거나 일자리가 존재하지 않는다는 것이 아니라 제도 자체가 노동시장 복귀를 적극적으로 단념시키고 있다는 사실을 무직이 나타낸다는 점을 부각시킨다.

영국 내 무직에는 몇 가지 주요 요인이 있다. 1980년대 및 1990년대 대규모 구조적인 경제 변화가 발생했으며 그 이후 완벽하게 회복되지 않았던 지역과 높은 무직률 간에는 강력한 상관관계가 발생한다. 한 번 일자리가 사라진 뒤 동일한 수준으로까지 대체되지 못했으며 여전히 만성적인 투자 및 신규 기업 부족을 경험하고 있는 곳도 있다. 취약한 건강 역시 장기실업을 악화시키는 중요한 문제이다. 또한, 일자리 복귀 의욕 저하 요인으로 지목되기도 하는 수당 시스템도 강력한 연관성이 있다. 신체 장애나 건강 악화로 일을 할 수 없는 사람들은 정부로부터 ‘장애수당’을 청구할 수 있으며 따라서 공식 실업 등록부에 나타나지 않는다. 영국의 전통적인 제조업과 채굴산업이 몰락했던 1980년대와 1990년대 고통스러운 경제 구조조정이 단행되었으며 이 시기에 해고된 사람들은 과거의 근로조건과 실업으로 인해 병에 걸리게 되었다.

1990년대와 2000년대 JSA 청구자를 통해 측정된 공식 실업률은 감소했으나 장애수당을 청구하는 사람들의 숫자는 실제로 점차 늘어났다. 장애수당을 청구하는 사람들은 노동시장에 재진입하기 위한 지원, 조언, 훈련, 인센티브를 거의 받지 못했으며 그 결과 장애수당을 더 오래 받을수록 이들이 노동시장에 재진입할 가능성은 떨어졌다. 일부의 경우, 공식 일자리를 통한 노동시장 참여 부족이 청구자의 좋지 않은 건강을 실제로 더욱 악화시켰고 노동시장에 재진입하거나 기술훈련을

받게 될 가능성도 더욱 낮추어버렸다. 이러한 ‘숨은 실업’ 이야말로 최근 몇 년간 영국 노동시장에서 가장 심각한 문제가 되었고 이 문제는 영국 고용전략에서 중요한 역할을 하고 있다.

현 정부는 현재의 복지혜택 제도가 모든 청구인에게 공평해지도록 개혁하기 위해 진지한 노력을 기울여 왔다. 이러한 노력에는 보다 엄격한 건강평가제도와 사람들이 ‘할 수 없는’ 것보다는 ‘할 수 있는’ 것에 집중하는 정책이 포함되어 있다. 사람들을 ‘수동적 수급자’ 보다는 ‘적극적인 참여자’로 바라보는 보다 적극적인 대응이 미래에 건강하고 유연하며 성공적인 노동시장에 보다 더 도움이 될 것으로 기대하고 있다.

■ 경기침체에 대한 영국 정부의 대응

영국 정부는 경기침체에 신속히 대응해 왔으며 특히 신규 실업 문제에 적극적으로 대처해 왔다. 지금까지의 접근방식은 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

데이터와 정보 수집

국내 및 지역의 고용 동향을 이해. 정부 특히 지자체는 경기침체가 경제에 미치는 영향에 대해 이해하기 위해 신속하게 움직였다. 각 지역은 매월 고용률, 기업 건전성, 기타 경향에 대한 보고서를 중앙정부에 제공했다. 지역의회는 경기침체가 현지 서비스에 미치는 영향을 파악하고 현지 지역사회의 수요에 선제적으로 대응하기 위해 교육, 보건, 주택분야 파트너들과 긴밀히 협력해 왔다.

지원 집중

정부는 실업 동향에 대한 증거를 기반으로 기존 자원을 우선순위 분야와 대상에 집중하기 위해 파트너십과 협력을 장려해 왔다. 이는 특히 기존 실업률이 높은 지역에서 중요한 문제이었다. 정부가 자원 할당 시 어떻게 순위를 배정할 것이며 장기실업자를 대상으로 한 기존 고용전략에 자원을 투자할 것인지 아니면 최근에 일자리를 잃은 사람에게 자원을 투자할 것인지 결정해야 하기 때문이다. 또한, 신규 실업률이 높은 분야에 신속히 대응하기 위해 많은 지역당국이 지역개발청, 잡센

터플러스, 지역 대학과 긴밀히 협력해 왔다. 중앙, 지역, 지자체 정부는 과거의 경기침체로부터 교훈을 얻고자 노력하고 있다. 과거의 경기침체에서 얻은 교훈은 노동시장에 참여하고 노동시장에서 유연성을 유지할 수 있는 각 개인의 능력에 대한 장기 피해를 최소화하기 위해서는 신속하고 적극적인 조치를 통해 최근 실직자를 지원하는 것이 중요하다는 점이다.

신규 프로그램과 정책

정부는 실업률 증가에 대처하기 위한 추가적인 프로그램과 정책을 개발하기 위해 기존의 파트너들과도 협력해 왔다. 이와 관련된 주요 정책은 미래일자리기금(Future Jobs Fund)이다. 미래일자리기금은 2009년 가을 출범했으며 특히 6개월 이상 실직상태인 18~24세의 청년층을 대상으로 한 10억 파운드의 기금이다. 기관(민간, 공공, 사회적)들은 영국 전역에서 미래일자리기금에 프로젝트 제안서를 자유롭게 제출할 수 있다. 이 기금은 약 15만 개의 일자리 창출을 목표로 하고 있으며 이 중 상당수가 영국 내 실업률이 높은 '문제 지역(hot spot)' 뿐 아니라 저탄소 산업 및 사회적 기업에서 창출되기를 희망하고 있다. 이 정책을 통해 지원을 받은 청년층은 6개월간 보장된 일자리 제안을 받게 된다(주당 최소 25시간 근무). 지금까지 이 새로운 정책에 대한 지원율은 높았다. 공공, 민간, 사회적 분야와 이 세 분야의 파트너십 등 다양한 입찰자들이 제출한 약 250개의 제안서가 채택되었고 지금까지 청년층 일자리 약 6만 개가 신규 창출되었다.

■ 결론

경기침체는 영국의 노동시장과 지역의 고용전략 방향에 많은 영향을 주었다. 선거와 행정부 변화가 예상되는 가운데 중앙정부 및 지자체의 일자리 전략 전망은 불투명하다. 단기 및 중기적 관점에서 노동시장에 영향을 주는 요소는 공공분야의 대폭적인 인력감축인데 이는 경기침체로 인해 이미 민간분야가 취약해진 산업에 유달리 더 큰 악영향을 줄 수도 있다. 그럼에도 불구하고 현 시점에서 공공분야 인력감축은 거의 불가피하며 중요한 것은 영국이 취약한 지역사회에 대한 악영향을 최소화하기 위해 '계획된 감축'안을 마련해야 한다는 점이다.

지역 및 지자체 수준에서 교육, 훈련, 직업개발 등 노동시장 공급 측면의 지원과 함께 노동시장

수요에도 똑같이 역점을 두는 것이 중요하다. 여기에는 어디에서 새로운 일자리가 창출될 것이며 어떻게 신규 기업을 통해 수요를 촉진할 수 있으며, 어떻게 어디에서 국내 및 외국 기업의 신규 투자를 유치할 수 있을지 파악하는 것이 포함된다. 항상 그렇듯이 지역과 지자체의 목표는 불가분의 관계에 있다.

위에서 언급했듯이 장기실업 또는 무직은 영국 노동시장이 당면한 주요 과제이자 사회 및 경제적으로 모두 중요한 의미가 있는 중요 사안이다. 사회 내에서 가장 취약하고 많은 위험에 처해 있는 근로연령 인구에게 잠재력을 실현하고 훈련, 교육, 고용을 통해 노동시장 재진입을 고려할 수 있는 지속적인 지원을 제공하지 않는다면 실업은 미래세대를 망치는 큰 위험이 될 것이며 영국 사회의 불평등이 악화될 수도 있을 것이다. 장기 무직의 증가와 노동시장으로부터의 이탈을 촉진하는 과거 경기침체의 영향은 현 상황에 유익한 교훈을 제공한다. 사람들이 일자리를 잃을 때 이들이 고용, 자원봉사, 기업 개발, 또는 미래 교육과 훈련을 통해 활발한 경제활동을 할 수 있는 기회를 갖도록 하는 것이 매우 중요하다. 영국은 특히 영국 노동시장의 미래인 청년층에게 발전 기회를 제공하는 것이 중요하다는 점을 인식하고 미래일자리기금을 통해 이러한 문제에 대처하고자 노력하고 있다.

이와 관련해 지역 및 현지 정부는 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 이들은 해당 지역사회의 변화와 요구를 가장 잘 알고 있으며 특히 경기침체의 영향이 나타날 때 해당 지역 사람들의 요구에 부응하기 위해 잡센터플러스, 교육, 보건 분야 파트너들과 협력할 수 있다. **KLI**