



영국의 청년실업 현황

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

김성욱 (영국 UCL 박사과정(보건경제학))

■ 머리말

최근 들어 영국에는 학생도 아니고 직업도 없는 청년니트(Net : Not in Education Employment or Training)족이 사회적인 문제가 되고 있다. OECD의 조사에 따르면 영국은 OECD에 속한 다른 나라보다 훨씬 더 많은 니트족들이 있다고 한다.¹⁾ 심지어 2011년 11월에는 니트족의 수가 영국 역사상 최고를 기록하기도 하였다.²⁾ 이 글에서는 니트족의 증가와 밀접한 관계가 있는 영국 내 청년실업 현황과 그 이유, 그리고 이를 해소하기 위한 정부의 여러 정책을 살펴보고자 한다.

■ 청년니트족의 실업 현황

2009년에 16~24세의 니트는 895,000명으로 추산되었으며 기술적 숙련도가 낮은 니트는 같은 연령대의 평균적인 젊은이들보다 재취업하는 데 어려움을 겪는다.³⁾

1) The Telegraph, OECD : UK has more Neets, 2009-09-08, <http://www.telegraph.co.uk/education/6157169/OECD-UK-has-more-Neets.html>

2) BBC news, Young jobless 'Neets' reach record level, 2011-11-24, <http://www.bbc.co.uk/news/education-15870240>

3) Bell et al.(2010), "UK unemployment in great recession".

영국 청년 니트의 실업문제는 16~17세의 연령대보다 그 이후 연령대가(18~24세) 큰 영향을 미친다.⁴⁾ 이는 고등학교까지 의무교육으로 되어 있는 우리나라와 유사하다. <표 1>에서 보면, 2010년에서 2012년 사이에 영국 잉글랜드에서 16~18세 연령군의 니트의 수는 등락을 반복하는 반면, 19~24세 연령군의 비율은 2010년에서 2012년 사이에 계속적으로 증가하였음을 보여준다. 영국 웨일즈 지방에서 수행된 니트에 대한 연구도 유사한 결과를 보이고 있다. 웨일즈 지방에서는 16~18세 연령군의 니트의 수가 등락을 반복한 반면, 19~24세 연령군의 비율은 1996년에서 2008년 사이에 16~20%로 높았고 2010년에는 23%로 계속적으로 증가하였다.⁵⁾

<표 1> 연령별 니트 비율

(단위:%)

	2010년 1사분기	2011년 1사분기	2012년 1사분기
16~18세	10.1	8.3	9.8
19~24세	17.8	18.5	18.5

자료 : 노동인력조사(2012).

또한 노동인력조사의 자료는 (1984년부터 2010년) 직장 없는 젊은이(18~24세)의 비중이 다른 연령에 비해 높음을 보여주고 있다.⁶⁾ 18~24세의 실업률은 학력수준이 높을수록 낮았는데 고학력 학위의 2008년 분포도는 <표 2>에 나와있다. 고학력일수록 구직에 성공하는 경우가 많았고, A level(대학입학시험)이나 더 높은 학위를 가진 그룹은 전체 실업자의 1/3에 불과했다.

<표 2> 연령별 니트 비율

(단위:%)

	취업	실업상태		취업	실업상태
대학교 학위 소지	15	9	대학원 이상	5	3
고등학교 졸업	36	24	학위 없음	5	13
중학교 졸	31	37	기타 학위	8	14

자료 : 노동인력조사(2008).

4) Ibid.

5) Lloyd(2012), Further Analysis of data related to Young People Not in Education, Employment or Training(NEET), Welsh government.

6) Labour force survey.

같은 연령대의 실업은 인종 간에도 뚜렷한 차이를 보인다. 벨(2010)의 연구에 의하면 영국 청년실업 현상에서 주목할 만한 것은 청년 실업률이 소수 인종에서 크게 나타난다는 것이다.⁷⁾ 18~24세 사이의 흑인 청소년의 실업률은 26.3%였으며 같은 나이의 아시아계는 21.3%였다. 이들의 실업률이 거의 절반을 차지한다. 2008년 학위(Qualification)가 없는 흑인 청소년들의 경우 실업률은 47.4%였으며 아시아계는 38.3%였는데, 이는 백인 청소년들의 30%에 비해 월등히 높은 것이다.

결론적으로, 영국에서 니트들은 19~24세 사이의 소수 인종과 저학력인 경우가 대부분임을 알 수 있다.

〈표 3〉 청년 실업률(1993~2010년)

(단위:%)

	실업률	18~24세 실업률	전체 인구 대비 18~24세의 비율
1993	10.4	17.5	25.0
1994	9.5	16.3	23.9
1995	8.6	15.0	23.1
1996	8.1	14.3	22.7
1997	6.9	12.9	22.3
1998	6.3	12.0	22.8
1999	6.0	11.2	21.7
2000	5.4	10.6	22.4
2001	5.1	10.4	23.9
2002	5.2	10.5	23.8
2003	5.1	10.6	24.8
2004	4.8	10.4	26.2
2005	4.9	11.0	27.8
2006	5.4	12.2	27.7
2007	5.3	12.3	28.3
2008 March-May	5.2	11.8	30.7
2009 March-May	7.6	17.2	30.8
2010 March-May	7.8	17.1	28.7

자료: 노동인력조사(2012).

<표 3>은 영국 내 청년 실업률을 보여준다. 여기에서 볼 수 있듯이 2008년까지 18~24세 사이의 청년 실업률은 감소하였지만 그들의 전체 인구 대비 실업 비중은 1999년 21.7%에서 2008년 30.8%까지 꾸준히 증가하였다. 이는 청년 실업률은 대체로 감소하였지만 전체 인구 중 이 연령의 청년실업은 비중이 커졌음을 의미한다.

■ 니트족 현황에 대한 원인 분석

니트족의 증대에 대한 원인은 상당히 다양하다. 경제학적인 측면에서 볼 때, 일자리 부족은 수요 공급의 불일치로 인해 일어나는데, 요즘 들어서는 특히 공급 과잉으로 대부분의 일자리 부족이 생겨난다고 보는 견해가 일반적이다. 주로 언급되는 원인은 전 세계적인 경제침체이다. 경기 침체로 인해 고용주들에게 있어 신규채용은 큰 부담이 되고 있으며, 이에 따라 비정규직, 임시 고용직의 일자리가 늘어나고 이는 장기적인 실업자를 양산하고 있다. 더 큰 문제는 장기적인 실업이 실업상태를 고착화하는 데 결정적인 영향을 끼친다는 것이다. 이것은 결과적으로 공급과잉 상태가 되는데, 특히 청년기의 장기실업은 실업자의 인생에 있어 미치는 영향이 영원하다는 의미로 흠집(blemish)이 아닌 흉터(scar)로 불리고 있다.

니트족의 현황에 대한 연구를 수행한 로이드(2012)의 연구는 니트족이 늘어나는 이유에 시사하는 바가 크다.⁸⁾ 실업상태(unemployed)는 취업 의사와 능력이 있지만 직업을 갖지 못한 경우이며, 비경제활동 상태(inactive)는 취업의사가 없는 경우를 말한다. 19~24세의 청년니트족 10명 중 4명이 실업상태(unemployed)였으며 나머지 6명은 비경제활동 상태(inactive)였다.⁹⁾ 특히 이 비경제활동 상태인 니트는 주로 가족문제, 부양문제로 인해 직업이 없는 것으로 분석되었다.

16~18세 연령군의 분석 결과에서는, 니트족 10명 중 6명이 실업상태이고 나머지 2명은 질병이나 건강상의 문제로 비경제활동 상태였다. 다른 나머지 2명은 기타 문제인 것으로 분석되었다.

8) 이 연구는 웨일즈 지방을 대상으로 수행된 연구이며 아직까지 니트족의 현황과 관련하여 영국 전역에서 수행된 연구는 없다. 따라서 이 연구가 영국 전체의 경향을 반영하지는 않는다.

9) Loyde(2012), op.cit.

19~24세의 니트들을 성별로 구분해 보면, 남성 니트는 2/3가 실업상태였으나 여성 니트는 1/4에 불과하여 큰 대조를 보였다. 그리고 그 남성 니트 중 1/3은 6개월 이상 실업상태였다. 여성 중 절반 이상이 가족이나 부양문제로 비경제활동 상태였는데 이는 남성이 겨우 3%만 가족이나 부양문제로 비경제활동 상태인 것과 크게 대조적이다. 결론적으로 능력이 있는데도 일할 의사가 없는 비경제활동인구가 니트족들의 과반수 이상(60%)을 차지하였으며 여성 니트족은 실업상태보다는 비경제활동 상태인 경우가 남성에 비해 크게 나타났다.

이는 영국의 니트족 실업에 대해 중요한 의미를 시사한다. 구직자 공급 과잉의 실업이 아니라 구직자의 수요가 부족한 상황인 것이다. 이는 청년층의 구직 수요 급감이 청년실업의 주된 요인이라는 벨(2010)의 주장과 동일하다. 이런 점을 고려할 때 니트족을 줄이기 위한 정책은 구직자에게 동기부여를 하는 정책이 효과적일 것으로 보인다.

■ 니트를 겨냥한 국가 정책

영국 정부에서도 니트족의 수를 줄여보고자 다음과 같은 다양한 노력들을 하고 있다.

첫째, 인턴십 제도이다. 이 제도는 근로경험제도처럼 잠정적인 구직자들에게 일거리를 준다는 점에서는 긍정적이지만, 아직까지는 확실하게 자리잡지 못하였다. 다음은 BBC와 인턴십 경험자의 인터뷰 내용이다.

“작년에 졸업한 이래로 최근까지 직장을 구하고 있었어요. 얼마 전 일을 시작하긴 했지만 첫 직장은 유급(paid work)이라고는 하면서도 임금이 지불되지 않았어요. 그래서 나는 차라리 무급 인턴십에 더 큰 가능성이 있겠다 생각했어요.” 영국에서 대학을 졸업한 크레이그의 인터뷰 내용이다.¹⁰⁾ 이 학생은 한 회사에서 유급으로 일하던 도중 무급 인턴십에 더 큰 가능성을 보고, 회사를 옮겼다고 한다.

정부는 다른 구직자들이 크레이그의 예를 들어 인턴십을 직업의 기회로 삼기를 원하고 있지만

10) BBC news, Unpaid internships 'breaking minimum wage law', 2010-03, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8551598.stm

실질적인 금전 및 지원의 부족은 청년 구직자들이 이 기회를 잡는 데 장애물이 되고 있다. 2008년 영국 산업경제부에서 9,000명의 인턴 모집 광고를 냈을 때 이 일자리 중 약 1/3만이 경비를 제공하는 자리였으며, 그나마 6개월의 단기간 인턴십에 불과하였다. 또 다른 문제는 학자금 대출을 받은 청년들의 경우는 이 기회에서 제외된다는 것이다.

켄트 지방에 사는 엘리엇은 BBC와의 인터뷰에서 자기가 인턴으로 일하던 회사에 세 명의 인턴이 있었으나 일자리는 하나에 불과했기 때문에 인턴을 스스로 그만두었다고 밝혔다. 인턴들은 결국 정규직 전환을 목표로 하여 무급으로 일하기 때문에, 인턴십 제도가 사실상 최소 임금제를 위반하고 있다는 비난도 무시할 수 없다.

둘째로, 정부에서는 청년실업의 해소를 위해 10억 파운드(약 1조 8천억 원)를 들여 청년 계약(youth contract)을 도입하기로 하였다. 청년계약은 2012년 4월에 시작되었는데 약 50만 명의 18~24세의 청소년들에게 근로경험 혹은 인턴십과 같은 기회를 제공할 것으로 보인다. 청년계약이라는 용어는 급여 인센티브, 근로 경험제, 견습직 등의 세부적인 정책을 포괄하고 있는 광의의 용어이다.

청년계약의 일부로 임금 인센티브제도(wage incentive)가 실시된다. 정부는 기업이나 회사에 경제적으로도 원조를 하고 있다. 구직센터나 근로프로그램을 통해서 근로인력을 모집하는 기업은 각 인력에 대해서 일정한 임금인센티브(wage incentive)를 지원받게 된다. 2012년 4월부터 2015년 4월까지 고용주들은 총 16만 명의 젊은이에 대한 인센티브를 적용받았다. 한 명당 약 2,275파운드(약 400만 원)가량 되는 이 인센티브는 18~24세의 젊은이를 최소 26주간 고용하였을 때 수령이 가능하다. 이 제도는 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 지방에서 잡센터나 근로프로그램을 통해 등록된 젊은이에 대해 적용된다. 아무래도 고용주의 입장에서는 젊은이에게 직장을 제공한다는 명목으로 공개채용의 수를 줄이고 싶지 않게 마련이다. 정부 시책에 마지못해 응하는 경우가 상당히 많은데, 이 정책은 고용주들의 거부감을 다소 완화해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

정부의 정책은 재정적인 측면에만 국한되어 있지는 않다. 그 예로 근로경험제(working experience)를 들 수 있다. 2주에서 8주가량 16~24세의 니트들에게 근로경험을 제공하는 것으로, 급여는 제공되지 않지만 구직수당을 이 기간에도 받을 수 있고 여비와 같은 부수적인 지원은 가능하다. 잡센터에 등록된 구직자들이 그들의 적성에 적합한 고용주 밑에서 일하게 된

다. 8주 후에 프로그램이 끝나는데 이후에 4주간 더 연장을 신청한 후 고용주 밑에서 견습직 (apprenticeship)으로 일을 배울 수도 있다. 근로경험제는 때로는 근로착취라는 비판을 받기도 하지만, 견습직으로의 전환 가능성이라는 장점도 가진다.

작년 영국 대학들이 등록금을 3배 가까이 인상한 이후로 대학 지원자 수는 다소 하락하였다. 대학 진학을 포기한 이들은, 대학에 다니는 대신 직장을 구하는 진로를 모색하고 있는데 그중 인기 있는 것이 이 견습직 제도이다. 영국 정부에서는 견습직 제도를 장려하기 위해 견습직 지원금 (apprenticeship grant)을 지원하고 있다.¹¹⁾ 한 명의 견습생을 받을 때마다 고용주에게 약 1,500파운드(약 270만 원)가량 정부가 보조해 주는 제도이다. 최대 4만여 명의 고용주에게 제공될 것이며 대기업에는 지원되지 않는다.

■ 맺음말

실업의 요인을 연구할 때 공급이나 수요의 한쪽 측면만 따지는 것으로는 복잡한 실업의 요인들을 밝혀낼 수 없다. 양쪽의 요인을 다 고려하는 것이 맞겠지만 앞서 제시된 연구들에 근거하였을 때 근로자의 근로의욕을 고취시키는 정책이 영국에서는 보다 효과적일 것으로 보인다. 종전의 무급 인턴제는 니트족들이나 고용주에게 재정적인 면에서 흡인 요인이 없었다.

최근 들어 부총리인 닉 클레그는 청년계약의 일환으로 청년니트를 고용하는 회사들에 자금 지원을 하겠다는 방침을 밝혔고, 견습직 제도에 대한 고용주들의 반응은 아직까진 상당히 긍정적이므로 견습직 지원금 제도가 유용히 쓰일 여지는 상당히 크다. 잉글랜드 지역에서는 인턴십을 시작하기 6개월 전에 신청하는 경우 구직수당 수령 역시 가능해졌다.¹²⁾ 이는 인턴들이 실질적으로는 실직자로 간주된다는 의미이다.

현재 한국에서 시행되고 있는 무급인턴제가 오히려 비정규직을 양산하고 있다는 의견이 있는 가운데, 영국에서처럼 고용주와 근로자 양방에 좀더 매력적인 방안이 필요할 것으로 보인다. **KLI**

11) 2012년 8월 기준.

12) BBC news, op.cit.