

영국의 인력부족 직업군 현황

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 영국

채민석 (영국 유니버시티 칼리지 런던 경제학 박사과정)

■ 머리말

많은 국가에서 취업 이민자들을 받아들이는 데 있어 가장 중요한 고려사항 중 하나는 자국 내 직업별 인력수급 현황이라고 할 수 있다. 영국의 경우에도 이민법에서 인력부족 직업군 목록(Shortage Occupation List, 이하 SOL)를 지정하고, 이 직업군에 대해서는 취업비자(Tier 2) 발급에 혜택을 제공하고 있다. 그리고 이민자문위원회(Migration Advisory Committee)는 거의 매년 부분적으로 이 목록을 검토하고 개선안을 제시하고 있는데, 2019년 5월 28일에는 6년 만에 처음으로 이 목록을 전체적으로 검토한 보고서(Full review of the Shortage Occupation List, 이하 ‘보고서’)¹⁾를 발간했다.

보고서는 현재 영국의 직업별 인력수급 현황을 평가하고 이를 바탕으로 SOL의 개선방안을 제시할 뿐만 아니라, 인력부족에 대응하는 정부의 대책도 다루고 있다. 따라서 이 글에서는 영국 노동시장을 보다 깊이 이해하는 데 도움을 주기 위하여 보고서의 주요 내용을 살펴보고자 한다. 이하에서는 먼저 영국의 인력부족 직업군 목록의 내용과 관련 혜택을 간단히 소개한다.

1) Full review of the shortage occupation list(May, 2019), <https://www.gov.uk/government/publications/full-review-of-the-shortage-occupation-list-may-2019>

■ 영국의 인력부족 직업군 목록

영국 이민법은 취업비자에 지원 가능한 108개 직업군²⁾ 중, 자국 노동력이 부족하고 그 부족분을 이민자를 통해 보충하는 것이 적절하다고 생각되는 직업군을 SOL에 포함시키고 있다. 이에 따라 현재 34개 직업군(occupation), 143개 직업(job title)이 SOL에 올라 있으며,^{3,4)} 2018년 발급된 전체 취업비자 중 SOL의 적용을 받은 경우⁵⁾가 차지하는 비중은 18% 수준이다. SOL에 올라 있는 가장 대표적인 직업군으로는 간호사와 의사를 꼽을 수 있으며, 이들이 2018년 SOL 적용 취업비자에서 차지하는 비중은 각각 26.7% 및 25.3%에 달한다. 그 밖에 설계기사(8.1%), 의학용 방사선 촬영기사(6.7%), 중등교육 교사(6.2%), 그리고 프로그래머 및 소프트웨어 개발자(4.9%) 등도 SOL에 포함되는 주요 직업군이다.⁶⁾

이와 같이 SOL에 포함된 직업군을 고용하기 위한 취업비자 발급에는 다양한 혜택이 주어진다. 우선 비자신청 절차 중 일부가 생략된다. 현재 고용주가 취업비자를 통해 외국인 노동자를 고용하기 위해서는 4주 동안 구직광고를 함으로써 지역 내 고용시장에서는 해당 일자리에 맞는 노동자를 고용할 수 없다는 것을 증명하는 테스트(resident labour market test: RLMT)를 거쳐야 하는데, 인력부족 직업군에 대해서는 이 테스트를 시행할 필요가 없다. 또한 영주권 신청 시⁷⁾에 소득이 연 35,800파운드(한화 약 5,200만 원) 이상이어야 한다는 규정도 면제된다. 뿐만 아니라 비자신청 비용도 보다 저렴하고, 무엇보다도 연간 취업비자 발급 수가 상한선⁸⁾에 이를 경우 인력부족 직업군에 우선권이 부여된다.

- 2) 영국의 규제자격체계(Regulated Qualification Framework)는 교육수준에 따라 level 0에서 level 8까지 총 9단계로 나뉘는데, 이 중 대졸~박사에 해당하는 RQF 6~8이 요구되는 직업군만 취업비자 발급 대상이다.
- 3) 대부분의 경우, 각 직업군에 해당하는 직업 중 일부만이 SOL에 포함된다.
- 4) 이 수치는 영국 전체에 적용되는 SOL 기준이다. 스코틀랜드의 경우 몇 가지 직업이 추가로 SOL에 포함되나, 이 글에서는 영국 전체에 적용되는 SOL에 대해서만 논의한다.
- 5) 취업비자를 신청하고자 하는 일자리가 SOL 직업군에 속하더라도, 동 취업비자가 SOL 직업군에 대한 고용을 위한 것이라는 점을 명시하는 것은 고용주의 책임이다. 따라서 이 글에서 'SOL 적용 취업비자'는 고용주가 비자신청 과정에서 이를 명시한 경우를 의미한다.
- 6) 괄호 안의 수는 2018년 SOL 적용 취업비자에서 차지하는 비중을 의미한다.
- 7) 취업비자의 경우 5년 이상의 적법한 체류 이후에는 영주권을 신청할 수 있다.
- 8) 현재 취업비자 발급 개수는 연 20,700개로 제한되어 있다. 다만 비자 발급 건수가 상한선에 이른 경우는 두 차례(2015년 중 2개월, 2017년 12월~2018년 7월)에 불과했다.

■ 영국의 직업군별 인력부족 현황

보고서는 취업비자에 지원 가능한 108개 직업군을 9개 분야로 나누어 우선 각 분야의 인력 부족 현황 및 전망, 그리고 관련 정부정책 등을 개괄한다. 이후 직업군별로 총 고용인원 대비 구인율 및 구인광고율, 임금변화율 등 9개 인력부족 지표를 포함한 각종 데이터와 개별 고용주 등 이해당사자들로부터 받은 의견 및 정보⁹⁾를 살펴보고, 이를 바탕으로 어떤 직업들을 SOL에 포함 시킬지에 대해 조언을 제시한다.¹⁰⁾ 하지만 직업군별 데이터 및 의견 분석의 내용이 방대한 점을 감안하여, 이하에서는 9개 분야별 개괄과 각 직업군에 대한 SOL 수정 제안을 위주로 살펴본다.

의료보건 분야(health occupations)

2018년 9월 기준 영국 전체 취업자 중 비EU 출신이 차지하는 비중은 3.8% 수준인 반면, 의사, 간호사, 약사 등 의료보건 분야에서의 비중은 6.8%에 이를 만큼, 의료보건 분야는 취업 비자 및 SOL에서 가장 중요한 분야 중 하나이다.

2012년 이후 의사 및 간호사에게 발급된 취업비자 수는 꾸준히 증가하고 있으나, 구인율이 증가세를 지속하는 등 이 분야에 대한 인력 수요가 더 빠르게 증가하는 모습이다. 고용주들은 필요한 기술을 갖춘 지원자는 부족한 반면, 교대근무 등 선호받지 못하는 근무조건 등으로 인해 고용경쟁은 심화되고 있다고 토로하였다. 또한 2016/17년 의학 및 치과의학 전공으로 입학한 학생 수는 2012/13년 대비 2% 감소한 것으로 나타났다.

이에 대한 정책대응을 살펴보면, 최근 영국 국민보건서비스(NHS)가 인력부족을 해결하기 위한 장기계획을 발표하고 정부는 5년 동안 205억 파운드(한화 약 30조 원)의 예산 지원을 약속하였다. 이 계획에 따르면 간호대학에 대한 자금 지원이 늘어나고, 온라인으로 취득 가능한 새로운 간호 관련 학위가 개설되며, 간호사 수습직도 2018년 대비 50% 늘릴 예정이다.

9) 2019년 1월까지 총 9주간 온라인 등을 통해 573개의 응답을 받았다.

10) 각주 3에서 언급한 바와 같이, 실제 SOL에는 예외적인 경우를 제외하고는 한 직업군 전체가 아닌, 개별 직업들이 명시되어 있다. 그러나 보고서는 시간과 자원의 제약 등을 고려할 때 SOL을 보다 단순화할 필요가 있다 주장하며, 그런 맥락에서 수정 제안도 특별한 경우를 제외하고는 한 직업군 전체의 포함여부에 대해 논의한다.

보고서는 이와 같은 인력부족 상황을 고려하여, 보다 많은 의료보건 분야 직업군 및 직업들을 SOL에 포함시킬 것을 제안하고 있다. 보다 구체적으로, 의사(medical practitioners), 의학용 방사선 촬영기사(medical radiographers), 사회복지사(social workers) 직업군의 경우 현재 일부 직업만 SOL에 포함되어 있으나, 이를 전체 직업으로 확대할 것을 제안하고 있다. 또한 현재는 SOL에 전혀 포함되어 있지 않는 임상 심리학자(psychologists), 수의사(veterinarians), 재활치료사(occupational therapists), 언어치료사(speech and language therapists) 등 직업군에 대해서도 해당되는 모든 직업을 SOL에 포함시킬 것을 권고하고 있다. 한편 모든 직업이 SOL에 올라 있는 간호사(nurses), 긴급의료원(paramedics) 등에 대해서는 현행 유지를 제안했다.

공학기술 분야(engineering occupations)

토목기사 등 각종 공학 관련 기술자들도 관련 취업자 수가 영국 전체 취업자의 4.6% 수준에 이르는 중요한 직업군들이다. 이 분야도 인력수요에 비해 공급이 부족한 상황인데, 비영리 기관 EngineeringUK는 공학기술 전공 졸업생에 대한 초과수요를 연 2만 2천 명으로 예상했다. 이의 주요 원인으로 보고서는 ① 공학기술을 전공하거나 이후 관련 일자리를 갖는 여성의 수가 적고,¹¹⁾ ② 사회·경제적 지위가 열악한 계층 출신이 이 분야에서 일자리를 찾기 어려우며, ③ 학생과 진로상담 교사들이 공학기술 관련 직업군들의 역할 및 보수 등에 대해 잘 모른다는 것 등을 언급했다.

이를 해결하기 위해 정부는 2016년 Post-16 Skills Plan을 도입하여 공학기술 관련 분야에서 여성의 수습직 수를 늘리고, 이 분야에 취약계층의 진입을 장려하려고 노력하고 있다. 또한 2017년 11월에는 학생, 학부모 및 교사들을 대상으로 공학 기술자를 알리는 연중 캠페인 계획을 발표하고, 관련 분야 교육에 대한 추가적인 예산 투입을 약속하기도 했다.

공학 관련 기술자들의 부족을 해결하기 위해서 보고서는 현재는 일부 직업만 SOL에 포함되어 있는 토목기사(civil engineers), 기계기사(mechanical engineers), 전기기사(electrical engineers), 전자기사(electronics engineers), 설계기사(design and development

11) EngineeringUK에 따르면 전체 공학 관련 기술자 중 여성의 비율은 12%에 불과하다.

engineers), 공정기사(production and process engineers), 품질관리기사(quality control and planning engineers) 등의 직업군에 대해 모든 직업을 SOL에 포함해야 한다고 권했다.

과학 전문가(science professionals)

화학자, 생명과학자 및 생화학자, 물리학자 등을 포함하는 이 분야 역시 관련 전공자의 수가 인력수급에 큰 영향을 미치게 된다. 대학 입학자 수를 보면, 과학 전공이 비과학 전공에 비해 지속적으로 적었으며, 과학 전공 중에서도 세부 전공에 따라 학생 수에 큰 차이가 있었다. 의학 및 생물학 관련 과학 전공은 상대적으로 인기가 많은 반면, 수리과학, 농업 관련 및 수학 관련 과학 전공은 학생 수가 적었다.

이 분야의 취업자를 늘리기 위해 정부는 고용주가 임금의 일부를 지급하고 평가에도 관여하는 고용자 주도의 새로운 수습제도를 2017년 4월부터 운영하고 있으며, 인력양성을 위해 2018년 1월에는 60여 개 대학 및 기업으로 이루어진 산학협력단 Institute of Coding에 2천만 파운드(한화 약 290억 원)를 투자한다고 밝히기도 했다.

이 분야 내 직업군들과 관련한 SOL 수정 제안 내용을 살펴보면, 생명과학자 및 생화학자(biological scientists and biochemists)에 해당하는 모든 직업과 인문·사회과학자(social and humanities scientists) 중 고고학자(archaeologists)를 SOL에 추가할 것을 권하고 있다. 한편 물리학자(physical scientists) 직업군에 대해서는 현행대로 지구물리학자(geophysicists), 지구과학자(geoscientists), 지질학자(geologists) 등 일부 직업만 포함할 것을 제안했다.

디지털 및 IT 분야(digital and IT occupations)

영국 디지털 관련 분야의 부가가치는 2017년 기준 1,305억 파운드(한화 약 188조 원)로 영국 총부가가치의 7.1%에 달하고, 2010년 대비 성장률도 32.9%로 전체 성장률(28.7%)보다 높다. 이에 따라 해당 분야에 종사하는 근로자 수도 2011년 대비 16% 증가하였다.¹²⁾ 그

12) 이 기간 중 영국 총 고용자 수는 9.3% 증가하였다.

러나 기술발전에 따른 수요 증가에 비해 적절한 디지털 기술을 갖춘 인력의 공급은 부족한 상황이다. Deloitte에 따르면, 영국 내 기업주 중 졸업생들이 충분한 디지털 기술 및 경험을 보유하고 있다고 응답한 비율은 18%에 불과했다. 또한 보고서는 관련 전공자의 수는 다소 증가하고 있는 반면, 이들의 실업률은 타전공에 비해 높다면서, 기업이 원하는 디지털 기술과 관련 전공자들이 배우는 기술 간에 차이가 있다고 주장했다. 또한 디지털 및 IT 관련 전공자나 취업자 중 여성 비율이 20%를 하회하는 점도 인력부족의 원인으로 언급되었다.

이와 관련하여 영국 정부는 UK Digital Strategy 2017의 일환으로 950만 파운드(한화 약 137억 원)를 투자하여 80여만 명에게 기본적인 디지털 기술을 교육하고, 2019년에는 Cyber Security Skills Strategy를 통해 사이버 보안과 관련된 기술교육에 나섰다.

보고서는 SOL의 개선과 관련하여, 현재는 일부 직업만 SOL에 포함되어 있는 IT 산업분석 및 설계자(IT business analysts, architects and systems designers)와 프로그래머 및 소프트웨어 개발자(programmers and software development professionals) 직업군의 모든 직업을 sol에 포함하고, 웹 디자인 및 개발자(web design and development professionals) 직업군 전체를 SOL에 추가할 것을 제안했다. 한편 현재 SOL에는 IT 생산관리자(IT product manager)가 포함되어 있는데, 보고서는 이를 불필요한 것으로 평가했다.

교육 분야(education occupations)

영국 교육부는 교사 공급 모델(the teacher supply model, 이하 TSM)을 통해 초등교육 및 중등교육 교사¹³⁾에 대한 수요를 추정하여 매년 추가로 고용해야 할 교사 수의 목표치를 정한다. 이 추정에 따르면 학생 수 변화에 따라 2017/18~2027/28년 중 초등교육 교사에 대해서는 추가수요가 크지 않은 반면, 중등교육 교사는 이 기간 중 1만 5천 명을 추가로 고용해야 할 것으로 예상된다. 하지만 최근 TSM 목표치 달성 현황을 보면, 초등교육 교사의 경우 목표치를 충분히 달성하고 있는 반면, 중등교육 교사에 대한 목표치 달성률은 2014/15 이후

13) 보고서는 5~18세 학생에게 무료로 교육을 제공하는 공립학교(state schools) 교사의 수요 및 공급에 대해서만 논의한다.

80%대에 머물고 있으며, 특히 물리 및 수학 교사에 대한 달성률이 크게 낮았다. 이에 따라 중등교육 교사 구인율이 2010년 0.4%에서 2017년 1.1%로 상승하고, 교사 수 대비 학생 수도 꾸준히 증가하는 모습을 보였다. 보고서는 교사 고용이 어려운 요인으로 경직적인 임금제도와 많은 업무량 등을 지적했다.

이와 같은 교사 부족을 해결하기 위해, 2016년 3월 영국 교육부는 교사 양성 훈련(initial teacher training) 과정의 개편, 교사 구인 홍보비용 절감방안 등의 내용을 담은 백서(Educational Excellence Everywhere)를 발간했다. 또한 2014년 설문조사를 시작으로, 교사의 업무량을 줄이기 위한 정책 보고서도 지속적으로 발간하고 있다.

SOL의 개선과 관련해서는, 현행 목록을 그대로 유지하여 수학, 물리, 과학, 컴퓨터 공학 및 중국어를 가르치는 중등교육 교사(secondary education teaching professionals)만을 포함하도록 제안했다.

예술 및 창작분야(artistic and creative occupations)

영국의 대표적인 미디어 회사 ITV의 회장 Sir Peter Bazelgette의 보고서¹⁴⁾에 따르면, 이 분야의 부가가치는 2015년 기준 874억 파운드(한화 약 126조 원)로 영국 총부가가치의 5.3%에 달하고, 2010년 대비 성장률도 34%로 모든 분야 중 가장 높았다. 이에 따라 고용증가율도 2011~16년 중 25.4%에 달하여 영국 총 고용증가율(7.6%)을 크게 웃돌았다. 또한 2030년까지 이 분야가 새로 만들어낼 일자리 수는 1백만 개에 달할 것으로 예상했다.

이 분야에서 고용과 관련한 이슈로는 ① 업계 특성상 기업 규모가 영세하여 수습직 교육 및 평가에 대한 보조금을 제대로 활용하기 어려운 경우가 많고, ② 흑인, 아시안 및 소수 인종이나, 장애인, 여성의 비율이 낮으며, ③ 관련 전공자 수가 감소하고 있다는 점 등을 들 수 있다. 이에 대응하여 영국 정부는 이 분야의 고등교육 및 훈련 과정에 대한 정책을 고용주가 주도하고 지역적 전략을 중시하는 방향으로 개편 중에 있다.

14) Independent Review of the Creative Industries(September 2017), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/649980/Independent_Review_of_the_Creative_Industries.pdf

SOL의 개선과 관련해서는, 현재는 일부 직업만 SOL에 포함되어 있는 예술가(artists)와 예술감독(arts officers, producers and directors), 그래픽 디자이너(graphic designers) 직업군의 경우 모든 직업을 SOL에 올리자고 제안했다. 한편 댄서 및 안무가(dancer and choreographers)와 음악가(musicians) 직업군에 대해서는 현행대로 일부만을 SOL에 포함할 것을 제안했다.

기타

보고서는 위의 6개 분야 외에도 비즈니스, 금융 및 법 분야(business, finance and legal occupations), 경영 및 관리 분야(managers and directors), 기타(other occupations) 등 3개 분야에 속하는 직업군과 관련하여 SOL 수정안을 제시했다.¹⁵⁾

<표1> 이민자문위원회의 SOL에 대한 수정 제안 요약

수정 제안 내용	해당 직업군
기존 SOL에 없었으나, 새로 포함할 것을 제안	임상 심리학자, 수의사, 재활치료사, 언어치료사, 생명과학자 및 생화학자, 인문·사회과학자 중 고고학자, 웹 디자인 및 개발자, 건축가
기존 SOL에는 일부 직업만 포함되었으나, 모든 직업들을 포함할 것을 제안	의사, 의학용 방사선 촬영기사, 사회복지사, 토목기사, 기계기사, 전기기사, 전자기사, 설계기사, 공정기사, 기타 엔지니어, 품질관리기사, IT 산업분석 및 설계자, 프로그래머 및 소프트웨어 개발자, 예술가, 예술감독, 그래픽 디자이너
기존 SOL에 일부 직업이 포함되었으나, 이를 모두 제외할 것을 제안	IT 전문 관리자, 광산 및 에너지업계 생산 관리자
기존 SOL에 일부 혹은 모든 직업이 포함되어 있었으며, 이를 유지할 것을 제안	간호사, 긴급의료원, 물리학자, 기타 IT 및 통신 전문가, 중등교육 교사, 댄서 및 안무가, 음악가, 보험계리인, 경제학자 및 통계학자, 용접기술자, 요리사

자료 : Migration Advisory Committee, 저자 요약.

우선 비즈니스, 금융 및 법 분야에 대해서는 현행과 같이 보험계리인, 경제학자 및 통계학자(actuaries, economists and statisticians) 직업군 중 정보학자(informatician) 및 생물 정보학자(bio-informatician)만을 SOL에 포함하도록 권고했다. 경영 및 관리 분야에 대해서는 현재 SOL에 포함되어 있는 광산 및 에너지업계 생산 관리자(Production managers and directors

15) 다만, 위의 6개 분야들과 달리 분야 전반의 인력수급 현황 및 이슈 등에 대해서는 다루지 않았다.

in mining and energy)를 포함한 모든 직업군에 대해 SOL에 포함할 필요가 없다고 평가했다. 마지막으로 기타 분야에서는 건축가(architects) 직업군 전체를 새로이 SOL에 올리고, 요리사(chefs) 직업군은 현재와 같이 연소득 조건 등을 만족하는 직업만 SOL에 포함할 것을 제안했다.

■ 맺음말

이상에서 살펴본 바와 같이 보고서는 영국의 많은 직업군에서 인력부족이 발생하고 있다고 평가하면서, 현행보다 많은 직업들을 SOL에 포함시키자고 제안한다. 특히 보고서의 서론에 언급된 바와 같이 이러한 제안들이 브렉시트 이후 이민자 유입의 변화를 본격적으로 반영하지 않은 것이라는 점을 고려하면, 향후 영국의 인력부족은 그 발생 범위 및 정도가 더 커질 가능성이 높다. 현재 EU 출신 이민자들은 영국 내에서 별다른 제약이나 절차 없이 취업할 수 있고 5년이 지나면 영주권도 신청할 수 있지만, 2018년 12월 발표된 영국 이민정책백서에 따르면 이와 같은 권리가 브렉시트 이후에는 사라지기 때문이다. 즉 브렉시트 이후 취업을 목적으로 영국에 들어오는 EU 출신 이민자는 비EU 출신과 마찬가지로 취업비자를 받아야하는데,¹⁶⁾ 이를 위해서는 해당 일자리가 일정 수준 이상의 기술¹⁷⁾을 갖춘 노동력을 요구하고 보수도 3만 파운드(한화 약 4,400만 원) 이상이어야 하는 등 각종 조건을 충족해야 한다. 이렇듯 브렉시트 이후 취업이 어렵고 복잡해지면서 EU 출신 이민자 유입이 감소할 가능성이 크고, 특히 취업비자 발급대상이 아닌 저숙련 일자리는 장기적으로 이민자들을 고용할 수 없게 된다.¹⁸⁾ 이에 대해 영국 정부가 어떤 정책으로 대응할지 귀추가 주목된다. **KLI**

16) 백서는 브렉시트 이전부터 영국에서 적법하게 거주 중인 EU 출신 이민자들의 경우 취업, 사업, 공부, 그리고 영주권 신청 등과 관련하여 기존의 권리를 보장받는다고 밝히고 있다.

17) 백서에 따르면, 취업비자 발급을 위한 기술조건이 현재의 RQF 6~8에서 RQF 3~8로 완화될 전망이다.

18) 백서는 브렉시트 이후 저숙련 일자리에 대한 급격한 인력공급 감소를 막기 위해 임시로 단기 취업비자를 제시하고 있다. 그러나 이 비자의 경우 체류기간이 1년에 불과하고 기간 연장 및 부양자 동반이 안 되는 등 권리가 크게 제한되며, 백서가 임시 제도임을 강조하고 있기 때문에 장기적인 해결책이 되기에는 어려울 것으로 보인다.