

영국의 킥스타트 프로그램 (Kickstart scheme)

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

손동영 (영국 요크대학교 사회정책 및 사회사업학 박사과정)

■ 머리말

코로나19 팬데믹이 노동시장에 미치는 충격을 완화하기 위해 영국 보수당 정부에서는 2020년 3월부터 관대하고 보장범위가 넓은 파격적인 사회정책들을 도입했다. 강제휴직 대상자에게 임금의 70~80%를 현금으로 제공하는 “고용유지정책(the Job Retention Scheme)”이 그 대표적인 사례이다.¹⁾ 팬데믹 초기에 영국 정부에서 시행한 소득지원 및 고용보장 정책은 실업률의 급증을 막고 코로나 피해 업종 종사자들이 겪는 소득 불안정 문제를 완화하는데 중요한 역할을 한 것으로 평가받는다.²⁾

문제는 천문학적인 예산이 소요되는 고용유지정책을 지속적으로 제공하는 힘들며 이후 급여 지급이 종료된 이후에 악화될 실업 및 소득불안정 문제에 어떻게 대처할 것인가 하는 점이다. 대량실업 사태가 발생할 것으로 예측되는 가운데 영국 정부는 특히 취업취약계층인

1) 고용유지 프로그램은 코로나19로 인한 경제위기 상황을 맞아 노동자들의 일자리를 보호하고 그들의 소득 수준을 보전해주기 위해 영국 정부가 2020년 3월에 도입한 제도이다. 이 프로그램은 사용자가 자기 사업체에 고용된 노동자를 대상으로 (부분) 강제휴직을 신청하면, 정부가 사용자를 대신하여 노동자의 노동시간이 줄어든 뒤에 대해 임금의 최대 70~80%까지 현금 급여를 제공하는 것을 골자로 한다. 2020년 3월 도입 당시 고용유지프로그램은 2020년 10월까지만 유지될 예정이었으나, 몇 차례의 기한 연장을 거쳐 최종적으로는 2021년 9월까지 운영되었다. BBC(2021), “Furlough Scheme Ends with Almost 1 Million Left in Limbo”, September 30, <https://www.bbc.co.uk/> (검색일 : 2022.2.22).

2) Francis-Devine, B., A. Powell and H. Clark(2021), “Coronavirus Job Retention Scheme : Statistics”, House of Commons Library, pp.22~23, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/> (검색일 : 2022.2.28).

청년 노동자들이 코로나19 팬데믹으로 인해 겪는 실업이 장기 실업으로 고착화되거나 혹은 불안정한 근로생애로 이어지지 않을까 우려하였다. 이와 같은 맥락에서 영국 정부는 적극적 노동시장정책 관련 지출을 대폭 늘리고 관련한 새로운 프로그램들을 도입하고 있는데, 그중 가장 대표적인 사례가 킥스타트 프로그램(Kickstart scheme, 이하 킥스타트)이다.³⁾ 킥스타트는 고용보조금 지급을 통해 일자리를 창출하는 제도로서, 민간 기업들이 주도적으로 일자리를 창출하고 고용훈련을 제공하도록 설계된 제도이다.

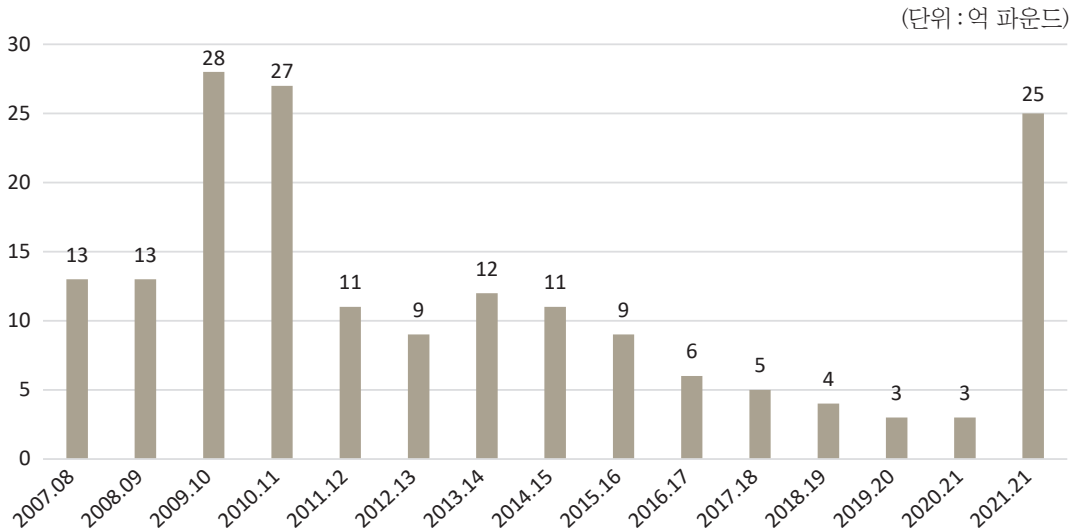
이 글의 목적은 코로나19 팬데믹 시기 영국 정부가 청년고용 증진을 위해 야심차게 시행하고 있는 킥스타트 사례에 대해 알아보는 것이다. 필자는 킥스타트에 대해 구체적으로 소개하기에 앞서 코로나19 팬데믹 발발 이후 영국의 적극적 노동시장정책의 확대 양상과 주요 개혁 정책들에 대해 개괄할 것이다. 이어서 글의 초점을 대표적인 정책인 킥스타트 사례에 맞추고, 킥스타트의 주요 특징과 운영방식에 대해 소개할 것이다. 글의 마지막 파트에서는 2021년 하반기 이후 경기회복세가 뚜렷해지고 실업률이 안정적으로 유지되면서, 노동수요 진작을 목표로 설계된 킥스타트의 일자리 창출 효과에 대해 의문이 제기되고 있는 양상을 소개하고, 이 이슈에 대한 영국 정부의 대응을 살펴보고자 한다.

■ 코로나19 팬데믹 시기 적극적 노동시장정책의 확대 양상

코로나19 팬데믹 이전 영국 보수당 정권은 적극적 노동시장정책 관련 예산을 크게 삭감하였다(그림 1 참조). 2010년 초반부터 2015/16년까지 노동연금부의 고용서비스 관련 지출은 연간 9억~12억 파운드 구간에서 소폭의 등락을 보였지만, 해당 수치는 2016/17년부터 급감하기 시작하여 2020/21 회계연도에는 3억 파운드로 축소되었다. 노동시장정책의 지원범위와 서비스 제공량은 크게 줄어들었고, 지역별로 설치된 공공고용서비스 기관인 잡센터 플러

3) Powell, A.(2021), "Coronavirus : Getting People back into Work", House of Commons Library, pp.6~9, <https://commonslibrary.parliament.uk/> (검색일 : 2022.2.28); National Audit Office(2021a), *Employment Support*, National Audit Office, p.26, <https://www.nao.org.uk/> (검색일 : 2022.2.28).

[그림 1] 노동연금부의 노동시장정책 연도별 지출액 변화 추이⁵⁾



자료: National Audit Office(2021a), “Employment Support”, <https://www.nao.org.uk/report/dwp-employment-support/>.

스(Jobcentre Plus)에 전달되는 정부 재정도 현저히 줄어들었다.⁴⁾

워크 프로그램(Work Programme : WP)과 워크 초이스(Work Choice Scheme : WC)의 워크 앤 헬스 프로그램(Work and Health Programme : WHP)으로의 재편은 노동시장정책 부문에서의 긴축정책 시행 양상을 보여준다. 우선 WHP로의 전환과 더불어 관련 복지지출이 대폭적으로 삭감되었다. 가령 2015/16년 WP와 WC에 지출된 예산은 5억 4,080만 파운드였던 반면,⁷⁾ 2019/20년 WHP에는 4년 전 예산의 10% 미만인 5,060만 파운드만이 투입되었

4) National Audit Office(2021a), *op.cit.*; McCann, P. and T. Vorley(2021), *Productivity and the Pandemic*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited, pp.265~272.

5) National Audit Office(2021a), *op.cit.* p.26.

6) 그래프에 제시된 수치의 산정과정에서 부연하면 다음과 같다. 첫째, 노동연금부의 인건비 지출이 각 연도 비용 산정과정에서 제외되었다는 점을 유의할 필요가 있다. 둘째, 2019/20 회계연도까지의 지출액은 2019/20년도 물가를 기준으로 환산한 금액이다. 셋째, 2020/21, 2021/22년 지출액은 자료 작성 시점에 물가상승률이 정확하게 파악되지 않은 점을 고려하여, 노동연금부에서 발표한 명목 지출액 - 2021/22년의 경우 명목 예산채정액 - 을 그대로 옮긴 것이다. *Ibid.*

7) Orton, M. and A. E. Green(2019), “Active Labour Market Policy in the UK : At a (Local) Crossroads?”, *Local Economy*, 34(1), pp.4~5; Department for Work and Pensions(2021), “Work and Health Programme Statistics to August 2021”, <https://www.gov.uk/> (검색일 : 2022.2.22).

다.⁸⁾ 게다가 과거의 노동시장정책들이 WHP로 대체되면서, 전문 기관으로부터 개별화되고 심층적인 지원을 받는 대상자 범위 또한 크게 축소되었다. WP의 경우, 통합급여(Universal Credit : UC) 수급자⁹⁾이면 실업기간과 연령에 크게 구애받지 않고 잡센터 플러스의 근로지도관(work coaches)의 의뢰를 받아 해당 프로그램에 참여할 수 있다. 반면 WHP의 경우에는 UC 수급자 중 장애인과 2년 이상 장기 실업자를 주요 프로그램 참가자로 설정하고 있으며, 청년층과 건강상에 문제가 없는 중고령자 등 기타 취업취약 집단의 경우에는 해당 프로그램에의 참여를 크게 제한하고 있다. WHP에 참여하지 못하는 UC 수급자들은 전문 고용서비스 기관이 아닌, 잡센터 플러스에서 제공하는 구직활동 지원서비스와 훈련 및 교육서비스를 받아야만 한다.¹⁰⁾¹¹⁾

그런데 보수당 정부에서 코로나19 팬데믹과 고용위기에 대한 정책적 대응수단으로 적극적 노동시장정책을 활용하기 시작하면서 위와 같은 추세는 크게 뒤바뀌게 된다. 우선 [그림 1]의 재정지출 규모를 보면 2021/22년 노동연금부의 적극적 노동시장정책 예산은, 키스타트 도입의 영향으로 2008년 금융위기 직후와 유사한 수준인 25억 파운드로 증가했다. 25만 개 단기 일자리 창출을 목표로 19억 파운드의 예산이 투입되는 키스타트는, 예산규모 면에서 WHP에 비해서 압도적으로 클 뿐만 아니라, WHP 중심 체제에서 소외되던 취약 청년계층을 대상으로 한다는 점이 특징적이다.¹²⁾

영국 정부에서는 일자리 창출을 목표로 하는 수요지향적 사업인 키스타트 외에도 직업훈련 및 구직정보 제공에 초점을 두는 공급중심 노동시장정책도 확충하고 있다. 가령, 보수당 정부

8) National Audit Office(2021a), *op.cit.*, p.30.

9) UC는 근로가능 연령 가구를 대상으로 하던 과거 6개의 공공부조 프로그램을 통합한 공공부조 프로그램이다. 주목할 점은 UC가 기본적으로 구직자를 대상으로 하지만, 소득이 일정 수준 미만인 취업자와 자영업자도 대상으로 한다는 점이다. 따라서 UC 수급자를 단순히 공공부조를 수급 중인 실업자로 등치시켜 생각하지 않도록 유의할 필요가 있다. Economic Affairs Committee(2020), "Universal Credit isn't Working : Proposals for Reform", 2nd Report of Session 2019-21, House of Lords.

10) Orton, M. and A. E. Green(2019), *op.cit.*, p.5.

11) 참고로 잡센터 플러스는 흔히 전문성이 떨어지는 서비스를 제공하고, 참가자의 개인특성에 상관없이 천편일률적인 서비스를 제공하는 것으로 많이 비판받는다. Dwyer, P.(2018), "Welfare Conditionality Project : Final Findings", <http://www.welfareconditionality.ac.uk/> (검색일 : 2022.2.21).

12) National Audit Office(2021a), *op.cit.*, p.26.

는 2021년 7월 리스타트 프로그램(Restart scheme)을 도입함으로써, UC를 12~18개월 수급한 이들에게 전문적 직업훈련 및 일자리 알선과 상담서비스를 제공하고 있다. 해당 프로그램에는 5년간 총 21억 파운드의 예산이 투입될 예정이다.¹³⁾ 이 외에도 노동연금부에서는 잡센터 플러스의 기능을 강화하기 위해 근로지도관에 대한 교육을 강화하고, 2019/20년 근로지도관 신규 고용인원을 전년대비 5배가량 늘렸다.¹⁴⁾

지금까지는 코로나19 팬데믹 국면에서의 적극적 노동시장 정책의 확대 양상에 대해 간략하게 살펴보았다면, 보리스 존슨(Boris Johnson) 정부가 새로이 도입한 여러 정책 중 단위기간당 지출규모가 가장 클 뿐만 아니라 프로그램 특성 측면에서도 흥미로운 요소가 많은 킥스타트 사례에 대해 좀 더 자세히 살펴보자.

■ 킥스타트의 사용자 친화적 제도설계와 운영방식

킥스타트는 고용보조금을 사용자에게 지급함으로써 단기 일자리를 창출하고자 하는 취지에서 도입된 사업이다. 특히 취약 청년층들에게 민간 부문의 임시 일자리를 제공함으로써 이들의 경력단절 기간을 줄이고, 직무 경험 및 훈련의 기회를 제공한다는 목표하에 운영된다. 영국 정부는 구체적으로 킥스타트를 통해 25만 개의 인턴 일자리를 창출하여 취약 청년층들의 경력단절 기간을 줄이고, 직무 경험 및 훈련의 기회를 제공하겠다는 성과목표를 제시한다. 해당 프로그램의 참여 대상자는 구직 중인 16~24세 청년층으로 제한되며, 해당 프로그램에 참여하기 위해서는 공공부조인 UC의 수급자여만 한다. UC 수급자는 실업자 외에도 저소득 노동자와 자영업자를 포함하는데, 세 그룹 모두 킥스타트에 참여할 수 있다.¹⁵⁾

킥스타트는 영국의 지방정부 중 북아일랜드를 제외한 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드에서 시행되고 있으며, 2021년 11월 1일 기준 약 9만 7,600명의 영국 청년들이 킥스타트를 경유

13) *Ibid.*, p.22, 23, 26, 42; Powell, A.(2021), *op.cit.*, pp.13~14.

14) National Audit Office(2021a), *op.cit.*, pp.32~34.

15) National Audit Office(2021b), *Employment Support: The Kickstart Scheme*, National Audit Office, pp.47~48, <https://www.nao.org.uk/> (검색일: 2022.2.28); Powell, A.(2021), *op.cit.*, p.6.

하여 기업에 업무 배치되거나 혹은 이미 관련 업무를 마친 것으로 파악되고 있다.¹⁶⁾

현재 영국에서 시행 중인 다른 적극적 노동시장정책과 비교할 때 킥스타트의 두드러진 특징은 참여자 1인 혹은 일자리 1건당 거액의 예산이 투입된다는 점이다. 실제 킥스타트를 위해 영국 정부가 지출하는 금액은 일자리 한 개당 약 6,500파운드로, 킥스타트는 2021/22 회계연도를 기준으로 영국 정부에서 실시하고 있는 적극적 노동시장정책 중 1인당 지출액이 가장 큰 프로그램이다. 정부의 목표치대로 25만 개의 킥스타트 일자리를 만든다고 할 때, 예상되는 예산은 19억 파운드에 달한다.¹⁷⁾

상당한 재정적 부담에도 불구하고 영국 보수당이 킥스타트 정책을 적극적으로 시행하고 있는 이유는 과거 경험으로부터 경기침체로 인한 실업이 장기적으로도 청년층을 불안정한 일자리로 내몰거나 혹은 장기 실업문제를 겪도록 한다는 점을 학습했기 때문이다.¹⁸⁾ 또한 킥스타트 시행의 이면에는 정부가 고용보조금 정책을 잘 설계하여 양질의 일자리를 만들어 제공하면, 경제 침체가 취약 노동계층에 미치는 중장기적인 악영향을 어느 정도 해소할 수 있다는 믿음이 자리하고 있다.

고용증가 효과를 극대화하기 위해 노동연금부는 킥스타트의 제도 구상 과정에서 2009년부터 2011년까지 시행된 미래일자리기금(the Future Jobs Fund: FJF)의 사례를 상당 부분 참고하였다. FJF는 구직자에게 6개월간 견습 일자리를 제공하는 기관에 주당 25시간의 최저임금에 해당되는 금액을 제공하고, 참가자에 대한 훈련비용을 사용자에게 지급하는 방식으로 운영되었다. 노동연금부에서 작성한 성과보고서에 따르면 FJF는 채산성이 맞는 성공적인 정책이었다. 구체적으로 FJF에 대한 취업효과를 분석한 노동연금부의 사업평가보고서에 따르면, FJF 참여자들은 유사한 조건을 갖춘 FJF 미참가자와 대비할 때 프로그램 참여 후 2년 동안 복지 급여를 평균적으로 8일 적게 수급했을 뿐만 아니라, 정부지원 일자리를 제외한 유급 일자리에서 일한 기간이 평균적으로 12일이나 긴 것으로 분석된다. 이 FJF의 성공사례에서 큰 영감을 얻어 영국 보수당 정부에서는 청년 실업문제에 대응하기 위해 FJF와 유사한 고용

16) National Audit Office(2021b), *op.cit.*, pp.31~32.

17) *Ibid.*, p.6.

18) *Ibid.*, p.17.

보조금 제도를 설계하고 도입한 것이다.¹⁹⁾

나아가 보리스 존슨 정부에서는 민간 기업들이 킥스타트에 주도적으로 참여하게 함으로써 이를 통해 FJF보다도 더 큰 고용창출 효과를 만들어내고자 했다. FJF의 경우 지역공동체의 발전에 대한 기여분이 분명한 일자리에만 재정지원을 했기 때문에, 결과적으로 지원대상이 대체로 공공부문에 집중되었다.²⁰⁾ 가령, 버밍엄 시의회는 FJF를 통해 약 2,500개의 일자리를 창출했는데 이 중 민간 일자리의 비율은 2%에 불과했다.²¹⁾ 반면 현 보수당 정부는 민간 부문에서 제공하는 견습제도가 실제 일자리와 유사할 개연성이 크기 때문에, 공공 일자리 참여보

<표 1> 킥스타트 운영과정에서 주요 주체들의 역할

주체	역할
사용자	<ul style="list-style-type: none"> • 신청서 제출 - 신청서에 자신의 사업체에서 킥스타트를 이용하고자 하는 이유와 향후 고용할 인턴에 대한 지원 계획을 기술 - 신청하는 인턴직이 새로 창출된 일자리이며, 해당 인턴직이 기존 근무자의 업무를 대체하는 것이 아 니라는 점을 명확하게 설명 • 인턴 지원자들을 인터뷰한 후 채용인원 결정 • 킥스타트 인턴들을 훈련, 안정적인 일자리를 얻을 수 있도록 지원
노동연금부	<ul style="list-style-type: none"> • 사용자들의 킥스타트 신청서류 심사 • UC 수급자가 기업에 업무배치되면 지원금을 기업에 제공 • 게이트웨이로 활동할 기관을 선정
게이트웨이	<ul style="list-style-type: none"> • 사용자들의 킥스타트 신청서류 심사 • 참가자 훈련 및 일자리 준비 명목으로 제공되는 정부 지원금을 기업에 전달
잡센터 플러스	<ul style="list-style-type: none"> • 담당하는 UC 수급자 중 킥스타트에 등록된 일자리에 적합한 자들을 발굴 • 발굴된 UC 수급자에게 킥스타트 일자리에 대해 안내하고 희망하는 일자리에 지원할 수 있도록 보조
18~24세 UC 수급자	<ul style="list-style-type: none"> • 잡센터 플러스의 상담직원과 논의 후, 킥스타트에 등록된 일자리에 지원 • 킥스타트 일자리에 채용될 시 최대 6개월까지 근무

자료 : 다음 자료들을 참고하여 필자가 작성. National Audit Office(2021b), *Employment Support : The Kickstart Scheme*, pp.18~19, p.23, p.60; Chartered Institute of Personnel and Development(2021), *Employers' Guide to Youth Employment and UK Training Programmes*, London : Chartered Institute of Personnel and Development, p.12; Powell, A.(2021), *Coronavirus : Getting People back into Work*, House of Commons Library, pp.7~8.

19) *Ibid.*, p.22.

20) *Ibid.*, p.22.

21) HC Work and Pensions Committee(2010), "Youth Unemployment and the Future Jobs Fund : First Report of Session 2010-11", <https://publications.parliament.uk/>.

다 시장일자리 참여가 더 큰 고용창출 효과를 일으킬 것이라고 봤다. 이에 영국 정부는 킥스타트 신청서류 심사 항목에서 지역공동체 기여 항목을 삭제했고, 이를 통해 민간 부문의 사업 참여를 독려하고 있다.²²⁾

〈표 1〉은 킥스타트 운영과정에서 사용자, 노동연금부, 18~24세 UC 수급자, 잡센터 플러스, 게이트웨이 등 주요 주체들이 수행하는 역할들을 나열한 것이다. 간단하게 말해, 킥스타트는 사용자 측에서는 취약 청년층에게 인턴직을 제공함으로써 업무 현장에서의 훈련 기회를 부여하고, 노동연금부에서는 그 인턴직 제공 사업체에 재정적 지원을 제공하는 방식으로 운영된다. 킥스타트의 운영방식을 이해하기 위해 각 주체들이 수행하는 역할들을 더 자세히 살펴보면 아래와 같다.

사용자는 정부보조금 제공 대상이 되는 임시직 일자리를 제공하는 역할을 수행한다. 사용자는 자기 사업체 내 인턴직에 대한 정부지원을 받기 위해 지원서를 제출해야 하는데, 킥스타트에 등록되는 일자리는 6개월 동안 유지되고 주당 25시간 이상 근무하는 일자리여야만 한다. 또한 사용자는 지원서 작성과정에서 무엇보다 해당 일자리가 새롭게 창출된 일자리이며 해당 일자리의 창출로 인해 기존의 피고용인이 수행하던 업무가 대체되는 것이 아니라는 점을 분명하게 설명하도록 요구받는다. 정부의 심사를 통과하면 해당 일자리는 킥스타트 일자리 목록에 등록이 되고, UC 수급자들이 해당 일자리에 지원하면 사용자는 직접 인터뷰를 통해 적임자를 선발한다.²³⁾ 직원 채용 이후에는 이들에게 업무 중심의 연수와 훈련을 제공하고, 이들이 계약된 고용기간이 종료된 이후에 안정적인 일자리를 얻을 수 있도록 지원하는 역할을 수행한다.²⁴⁾

16~24세 UC 수급자가 킥스타트 일자리에 취직하여 근무를 시작하면, 노동연금부에서는 사용자에게 지원금을 제공한다. 이때 노동연금부에서는 최저임금을 기준으로 하여 주 25시간 근무분에 대한 급여를 지급하고, 이 외에도 기업의 일자리 준비비용 및 인턴 대상 훈련비용 명목으로 인턴직 한 개당 1,500파운드를 추가적으로 제공한다. 지원금 제공 외에도 노동

22) National Audit Office(2021b), *op.cit.*

23) 한 UC 수급자가 최대 6개월간 해당 일자리에서 근무한 이후에는 다시 다른 UC 수급자가 해당 일자리에서 근무를 시작할 수 있도록 허용되고 있다. Powell, A.(2021), *op.cit.*, p.7

24) *Ibid.*

연금부에서는 사용자들의 신청서류를 심사하여 해당 일자리를 키스타트 일자리로 등록할 지 여부를 결정하는 중요한 역할을 수행한다.²⁵⁾ 심사 과정에서 노동연금부는 사용자가 신청한 일자리가 새로이 창출된 일자리인지(additionality)를 가장 중요하게 검토한다.²⁶⁾

영국 중앙정부에서는 지방교부금이 지난 10년간 대폭 삭감되면서 지방정부들이 재정적 어려움을 겪고 있는데다 코로나19로 인해 업무부담이 더욱 더 가중되고 있다는 점을 고려하여, 기업에서 제출하는 키스타트 신청서 심사 업무를 지방정부에 할당하여 맡기는 데는 한계가 클 것이라고 판단했다.²⁷⁾ 대신 중앙정부 내 노동연금부로 하여금 지방정부를 포함한 시민단체, 자선단체, 노동조합 등 다양한 주체와 계약을 맺고 사용자들의 키스타트 신청 심사 업무를 이들 단체에 위탁하도록 하고 있다.²⁸⁾ 이 기관들을 “게이트웨이”라고 칭하는데, 실제 대부분의 키스타트 신청 심사 및 등록 업무는 노동연금부가 아닌 노동연금부로부터 인가받은 게이트웨이들이 처리하고 있다. 가령, 2021년 11월 9일까지 키스타트에 등록된 일자리 중 70%가 게이트웨이를 통해서 등록된 것으로 파악된다.²⁹⁾³⁰⁾

게이트웨이는 사용자의 키스타트 신청서류를 심사하는 일 외에도, 사용자들의 키스타트 참여 신청서 작성을 보조하는 역할도 맡는다. 또한 노동연금부가 인턴 일자리 창출을 위한 업무 조정 및 인턴에 대한 훈련비용으로 기업에 전달하는 지원금(인턴직 한 개당 1,500파운드)을 사용자에게 전달하는 역할도 수행한다.³¹⁾

노동연금부와 게이트웨이가 사용자를 도와 키스타트 일자리 등록을 위한 중요한 지원가 역할을 수행한다면, 잡센터 플러스에서는 키스타트 일자리에 참여할 인원을 발굴하는 일을 맡고 있다. 잡센터 플러스 내 근로지도관은 노동연금부에서 제시하는 지침에 근거하여 자신이

25) *Ibid.*, pp.7~8.

26) National Audit Office(2021b), *op.cit.*

27) *Ibid.*, p.23.

28) Powell, A.(2021), *op.cit.*

29) National Audit Office(2021b), *op.cit.*, p.60.

30) 실제 키스타트 시행 초기 영국 정부에서는 사용자가 30개 미만의 키스타트 일자리를 신청할 경우에는 게이트웨이를 통해서만 신청 과정을 밟도록 했다. 하지만 2021년 2월부터는 일자리 신청 규모와 상관없이 사용자가 노동연금부 혹은 게이트웨이 중 원하는 채널을 선택하여 키스타트 일자리를 신청할 수 있도록 허용하고 있다. Powell, A.(2021), *op.cit.*, p.6; National Audit Office(2021b), *op.cit.*

31) Powell, A.(2021), *op.cit.*, p.7.

관리하는 UC 수급자 중에서 킥스타트에 참여할 만한 적임자에게 킥스타트 일자리를 소개하고 UC 수급자들이 해당 일자리에 지원할 수 있도록 돕는 역할을 수행한다. 혹은 UC 수급자들의 역량 및 선호에 부합하는 킥스타트 일자리를 탐색하여 UC 수급자들에게 소개한다.³²⁾ 영국 정부에서는 킥스타트 참여자를 발굴하는 잡센터 플러스의 근로감독관에게 UC 수급자 중 장기실업의 위험이 크고, 고용보조금 지원 없이는 일자리를 얻기 힘든 이들을 우선적인 참여 대상으로 삼도록 하고 있다. 하지만 선발과정에서 소수 인종이나 장애인을 우선적으로 선발하라는 식의 구체적인 가이드라인은 제시하지 않고 있어, 사실상 근로감독관에게 킥스타트 참여자 발굴에 대해 상당 수준의 재량권을 부여하고 있다.³³⁾

UC를 수령하는 16~24세 청년들은 잡센터 플러스 직원의 도움을 받아 킥스타트 일자리에 신청을 한다. 인터뷰를 거쳐 취업에 성공할 시 최대 6개월까지 해당 일자리에 근무하며 업무 경험을 쌓는다. UC 수급자 본인이 희망할 시 킥스타트 인턴십 근무 1개월, 4개월 차에 잡센터 플러스 직원으로부터 본인의 인턴십 업무와 관련한 상담을 받을 수 있다.³⁴⁾

■ 예기치 못한 고용호황 국면을 맞이한 킥스타트 프로그램

영국 정부에서는 고용증대효과를 극대화하는 방향으로 킥스타트를 설계했고, 킥스타트에 투여되는 공공지출보다 킥스타트가 만들어내는 편익이 더 클 것이라는 낙관적 전망하에 해당 프로그램을 시행하고 있다. 실제 2021년 11월 노동연금부는 킥스타트의 편익이 비용의 1.65배에 달할 것이라는 추정치를 제시했다. 이 비용편익 분석의 핵심 전제는 두 가지다. 첫째, 킥스타트 참여의 긍정적 효과로 킥스타트 참여자가 킥스타트에 참여하지 않았을 경우에 비해 노동공급을 더 많이 하고, 반대로 복지 수급을 줄일 것이라는 가정이다. 또한 이로 인해 복지지출의 절약, 세수 증가 등의 효과가 나타나 결과적으로 킥스타트 예산 지출액보다 훨씬 큰 경제적 이득을 가져올 것이라는 것이다. 노동연금부는 FJF 사례에 대한 성과분석 결과를

32) National Audit Office(2021b), *op.cit.*, p.19.

33) *Ibid.*, pp.46~52.

34) *Ibid.*

참고하여 킥스타트 시행의 기대편익을 산출하였다.³⁵⁾

둘째, 킥스타트 지원대상 일자리 중 50%가 정부의 지원금이 없었다면 창출되지 않았을 일자리라는 가정이다. 전술했듯이 영국 정부에서는 UC 수급자가 민간 부문에서 제공하는 일자리에서 근무할 때 프로그램의 효과성이 커질 것이라는 전제하에 킥스타트에 민간 사용자들이 대거 참여할 수 있도록 설계했다. 그런데 이러한 사용자 친화적인 설계 방식이 가지는 문제점은 사업체들이 킥스타트 지원 여부와 상관없이 창출하려고 계획했던 일자리를 킥스타트 일자리로 등록하고 정부지원을 받고자 시도하더라도, 이를 적발하거나 통제하기가 힘들다는 점이다.³⁶⁾ 사용자 입장에서는 이러한 꼼수를 쓸 유인이 큰데, 왜냐하면 킥스타트 지원을 받게 되면 사용자는 무상으로 인력을 고용하거나 훈련시킬 수 있게 되기 때문이다. 이때 정부에서는 그만큼 불필요하게 자원을 낭비하게 된다.³⁷⁾ 이를 사중손실이라고 부르는데, 노동연금부에서는 비용편익 계산과정에서 킥스타트의 사중손실이 50%일 것이라고 가정하였다. 사중손실이 70%가 넘을 경우, 첫 번째 가정이 참이라고 하더라도 킥스타트에 대한 정부지출은 편익을 초과하게 된다. 문제는 사중손실 50% 가정이 과대추정치인지 과소추정치인지를 판단하는 것이 쉽지 않다는 점이다. 노동연금부 또한 사중손실 50% 가정이 현실적인지를 확인하기 힘들다는 점을 인정하고 있다.³⁸⁾

더욱이 2021년 하반기부터 영국의 경기회복세가 뚜렷해지고 청년층의 고용 또한 증가하면서 킥스타트의 실효성에 대해 큰 의문이 제기되고 있다. 앞서 살펴보았듯이, 킥스타트는 고용 유지프로그램이 폐지되면 실업률이 폭발적으로 증가할 것이라는 가정하에 청년 취업취약계층을 지원하기 위한 취지에서 도입되었다. 그런데 2020년 10월부터 폐지될 것으로 예정되어 있던 고용유지프로그램의 기한이 2021년 9월까지 연장되었다. 게다가 2021년 하반기에 들어서면서 경기가 예상보다 빠른 속도로 회복되기 시작했고 이와 더불어 결원인 일자리 수가 크게 늘어나는 것으로 보고된다. 가령, 2021년 8월부터 10월까지의 공식인 일자리가 120만 개인 것으로 파악되었는데 이는 코로나19 대유행이 본격화되기 이전인 2020년 3월부터 5

35) *Ibid.*, p.26.

36) *Ibid.*, p.23.

37) 홍승학·원종학(2013), 『적극적 노동정책의 재정 효율성 평가방법에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, p.28.

38) National Audit Office(2021b), *op.cit.*, pp.26~27.

월까지의 16만 5천 개보다 7배 이상 높은 수치이다. 게다가 농업, 환대업, 운송업 부문에서는 심각한 인력 부족 현상까지 관찰되고 있다.³⁹⁾

예기치 못한 고용호황 국면에서 의문시되는 것은 킥스타트의 사중손실에 대한 두 번째 가정이다. 그 이유는 실업률이 예측치를 크게 하회하고 인력난이 나타나는 경제환경에서는 킥스타트의 사중손실 규모가 실업률이 높은 경제환경에서보다 높을 개연성이 크기 때문이다. 이는 킥스타트의 지원 없이도 창출되었을 일자리에 대해 정부가 기업에 지원금을 제공할 위험을 키운다. 덩달아 킥스타트 지원이 없었더라도 유사 일자리를 얻었을 참가자에게 관련 서비스를 제공할 위험도 증가했다.⁴⁰⁾

정부 당국은 경제회복 국면에서는 킥스타트의 실제 일자리 창출효과가 떨어질 수 있다는 점을 인정하면서도 킥스타트 지원을 지속하고 있다. 정부는 그 이유에 대해 다음과 같이 설명한다. 첫째, 경제 상황이 향후 어떻게 변화할지 불확실하며, 둘째, 노동시장 내 공석이 많다고 하더라도 그 일자리들이 필연적으로 UC를 수급 중인 청년층의 역량 혹은 수요에 부합하는 일자리는 아니라는 것이다. 그리고 셋째, 전반적인 고용호황 국면에서도 실제 UC를 1년 이상 수급하고 있는 16~24세 청년의 수는 코로나19 유행 이전 대비 3배 가까이 늘었으며, 따라서 이들을 집중적으로 지원하는 킥스타트가 여전히 필요하다는 점을 꼽는다.⁴¹⁾

영국 정부에서는 킥스타트를 조기 종료하기보다 오히려 킥스타트 일자리 창출 건수와 관련 정부예산 지출액이 예상치를 하회한다는 점을 근거로, 신규 일자리 제공 마감 기한을 2021년 12월에서 2022년 3월로 연장하였다.⁴²⁾ 이를 통해 청년 장기 실업자 구제를 위해 킥스타트를 계속 운영하겠다는 정책 의지를 분명하게 표명했다. **KLI**

39) *Ibid.*, p.44.

40) *Ibid.*

41) *Ibid.*, p.42, pp.44~45.

42) *Ibid.*, p.33.