



영국의 기술부족 문제와 견습제도의 확대

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

정민아 (영국 셰필드대학교 사회정책학 박사과정)

■ 머리말

영국 경제가 회복세를 나타냄에 따라 전반적인 경기안정에 대한 기대가 고조되고 있다. 그러나 영국의 사용자들은 기술부족이 생산성 및 경제회복을 심각하게 저해하고 있는 것으로 인식하고 있다. 이러한 우려는 사용자 집단의 조사뿐만 아니라 정부 차원의 연구에서도 사실로 확인되고 있고 노동계 역시 동의하고 있는 바다. 기술부족을 해결할 주요 방편의 하나로 정부가 제시하고 있는 견습제도는 최근 발표된 적극적인 견인책들로 더욱 확대될 전망이다. 이는 장기적인 차원에서 기술부족에 의한 결원 및 기술 공백 등과 관련된 기술의 양극화를 완화하는 한편, 영국 국민의 고용가능성을 향상시킬 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다. 그러나 최근 영국 정부의 견습제도에 대한 강조는 다가올 5월 총선에 대비한 면도 있는 것으로 보인다. 이 글에서는 영국의 기술부족 현황과 견습제도의 확대, 그리고 현 시점에서 확대 계획이 가지는 함의를 개괄하고자 한다.

■ 기술부족(skills shortage)

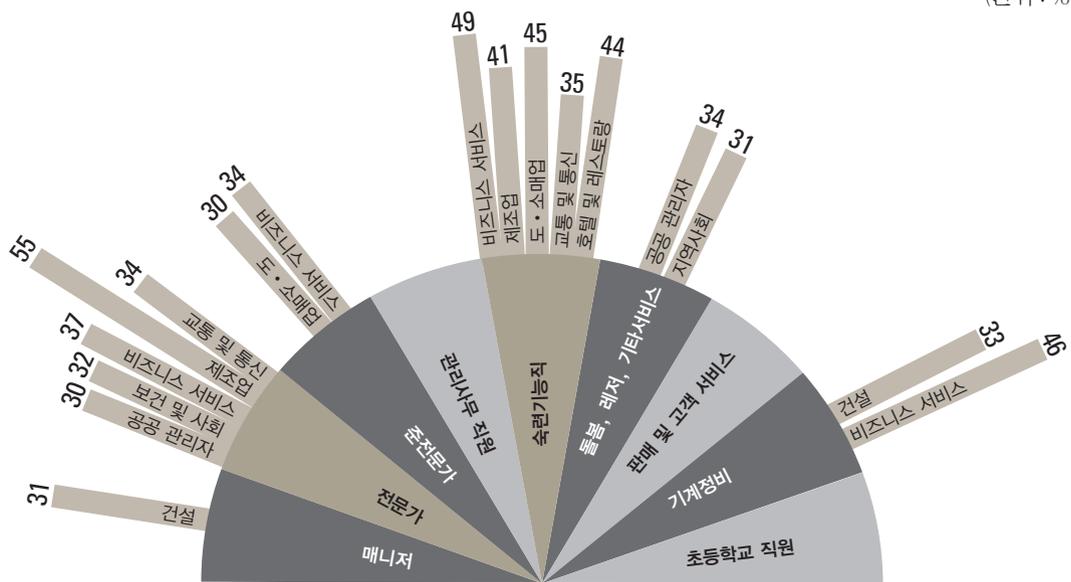
영국 UKCES(UK Commission of Employment and Skills)는 지난 7월, 노동시장 기술 현황

에 관한 브리핑 보고서¹⁾를 발간했다. 기술분포와 기술투자, 보유 기술과 일자리 간의 부조화 등에 대해 평가하고 있는 해당 보고서는 두 가지 방식으로 기술부족을 측정하고 있다. 첫째는 ‘기술부족에 의한 외부노동시장에서의 결원(skill-shortage vacancies)’을 측정하는 것으로, 구직자들이 적절한 기술이나 자격 혹은 경험을 보유하고 있지 않아 결원 상태에 있는 일자리가 발생하는 것을 의미한다. 둘째는 ‘기술 공백(skills gaps)’을 측정하는 것으로, 근로자가 해당 일자리가 요구하는 기술에 완벽히 숙련되지 않은 채 고용된 상태를 가리킨다.

UKCES의 보고에 따르면, 기술부족으로 결원을 경험하고 있는 사용자의 비율은 2011년 3%에서 2013년 4%로 1%포인트 증가했으며, 기술부족에 의한 결원이 전체 영국 일자리 규모의 2.5%를 차지할 뿐만 아니라 전체 결원에서 기술부족으로 발생한 결원의 비율이 2011년 16%에서 2013년 22%로 늘었다. [그림 1]은 직업 및 산업부문별 기술부족 결원 발생 비율을 보여주고 있는데, 제조업, 건설업, 도소매업, 호텔 및 레스토랑업에서의 숙련직과 같이 중급 기술

[그림 1] 영국의 지역별 · 산업부문별 기술부족 결원 현황

(단위 : %)



자료 : UKCES(2013), UK Employer Skills Survey 2013.

1) UKCES(2014), *The Labour Market Story: The State of UK Skills*, UK Commission for Employment and Skills.

이 요구되는 일자리가 기술부족 문제를 크게 겪고 있는 것으로 나타났다. 이는 배관공, 전기기사, 목수 등 숙련직 건설노동자와 호텔 및 외식산업에서의 숙련 요리사의 오랜 부족 상태를 반영한다. 보건사회복지 및 커뮤니티 사업 부문의 돌봄 관련직 역시 기술부족을 겪고 있다. 고등기술 부문에서는 금융 및 기업서비스 분야, 광산 및 채석업 분야의 준전문가와 교육, 사회복지, 교통 및 커뮤니케이션, 광산 및 채석업, 수도·전기·가스 같은 공익사업 분야의 전문가 등이 부족한 것으로 나타났다. 특히 사이버 안전망, 클라우드 컴퓨팅 및 모바일 기술에 대한 전문지식을 가진 IT 분야의 시스템 설계자, 개발자, 분석가 및 '빅데이터(big data)'를 다룰 수 있는 분석전문가 등 디지털 및 IT 산업을 포함한 기업서비스 부문의 기술부족이 두드러졌다. 기술의 지역적 편중 역시 문제점으로 지적되었는데, 고등기술 인력이 런던에 집중됨으로써 공공부문 수요가 큰 런던 이외의 지역은 전문가 혹은 준전문가 인력의 수급에 어려움을 겪고 있다.

한편 재직 중의 근로자가 완벽히 숙련되지 않아서 기업이 겪게 되는 '기술공백'은 앞서 살펴본 '기술부족에 의한 결원'보다 더 보편적인 문제다. 사용자의 4%가 기술부족에 의한 결원 문제를 겪고 있다고 보고한 데 반해, 15%의 사용자들이 기술공백을 경험하고 있다고 보고했다. 기술공백은 전체 근로자의 5%에서 발생하는 것으로 나타났다. 교육, 공공행정, 보건 등을 포함한 공공산업 부문에서 기술공백을 가장 많이 겪고 있고, 호텔 및 레스토랑, 금융 서비스, 수도·전기·가스 같은 공익사업, 도소매업, 제조업 역시 평균보다 높은 기술공백을 경험하고 있다. UKCES는 보고서에서 지속적인 기술공백의 주요 원인으로 훈련 접근의 비용이성과 적절한 훈련의 부족을 들고 있는데, 사용자 관점에 대한 설문조사²⁾에 따르면 훈련의 적절성이 사용자가 훈련 제공을 결정하는 데 영향을 미치는 가장 중요한 요인인 데 반해, 기업 및 기타 서비스 부문, 제조업, 1차산업 부문, 수도·전기·가스 같은 공익사업의 일부 사용자들에게는 직원들이 획득해야 할 적절한 자격을 확인하기 어렵다는 점이 훈련을 막는 가장 보편적인 장벽으로 조사되었다.

2) UKCES / Shury, J., Vivian, D., Gore, K., Huckle, C., and Belt, V.(2012), *UK Commission's Employer Perspectives Survey 2012*, Evidence Report 64, UK Commission for Employment and Skills, Wath-upon-Deame.

■ 견습제도의 확대

기술부족 문제는 노·사·정의 공감을 얻으면서 영국산업연맹(Confederation of British Industry: CBI)과 영국 노동조합회의(Trades Union Congress: TUC)의 지지를 받아 UKCES가 해당 위기에 대처할 다섯 가지 주요 원칙—사용자의 기술향상 주도, 직업관련 진로의 확대, 교육과 직업의 통합 확대, 견습제도의 확대, 교육의 일부로서 일자리 경험—을 발표했다.³⁾ 이 가운데 견습제도는 나머지 네 가지 원칙을 가장 구체적으로 구현하고 있고 꾸준하고 다양한 방법으로 확대 방안이 제안·발표되고 있어 영국 정부가 가장 주력하고 있는 기술부족 해결 방안으로 보인다.

견습제도는 견습 수준에 따라 5개 과목 일반 중등교육 자격(5 General Certificate of Secondary Education: 5 GCSE) 혹은 2A 레벨 일반 상급교육 자격(2A Level)을 인정해 주거나 국가취업자격(National Vocational Qualification: NVQ)을 수여하는 ‘직업교육’으로, 풀타임 학생이 아닌 16세 이상의 영국 근로 자격이 있는 자는 누구나 지원할 수 있고 직업교육의 수준에 따라 1년에서 최대 4년까지 임금을 받으면서 기술을 습득하는 제도이다.⁴⁾ 연합정부 출범 이래 약 200만 명이 견습제를 시작했고 회계연도 2009/2010년 이래 고등 견습제의 수가 6배 증가하는 소기의 성과를 거두었다. 데이비드 캐머런 영국 총리는 2015년 말까지 300만 명의 신규 견습생 채용을 기대하고 있는데, 이러한 기대는 직업정보 웹사이트의 구축, 견습생을 위한 최저임금 인상 제안, 견습생 고용 기업의 국민보험 부담금 면제, 첨단기술 장려를 위한 학위 견습생제의 시행 발표 등 견습제 확대를 위한 지속적이고 다양한 견인책 마련에 기반을 두고 있다.

먼저, 직업정보 웹사이트⁵⁾ 구축 계획은 지난 3월 부총리 닉 클레그에 의해 발표되었다. 윈스턴 대학지원 서비스를 제공하는 UCAS(Universities and Colleges Admissions Service)와 유사한 형태로 대학 진학을 선택하지 않은 젊은이들이 직업교육 과정이나 견습직 혹은 훈련직 등

3) UKCES(2014), *Growth Through People*, UK Commission for Employment and Skills.

4) <https://www.gov.uk/apprenticeships-guide>

5) 퍼스넬투데이(Personnel Today), 2014년 2월 27일자, “Clegg to launch UCAS-style vocational website”, <http://www.personneltoday.com/hr/clegg-launch-ucas-style-vocational-website>

직업을 얻을 수 있는 대안적인 방법에 대해 정보를 찾을 수 있도록 원스톱 온라인 서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다. 또한 대학지원 웹사이트인 UCAS에 기반을 둬으로써 직업교육에 대한 인식을 향상시키고 고교 졸업 후 진학과 직업교육에 보다 동등한 가치를 부여하려는 의도를 담고 있다. 새로운 계획하에서는 지방정부가 해당 지역에 웹사이트를 제공할 의무를 가진다.

한편 지난 10월에는 빈스 케이블 기업혁신기술부 장관이 자유민주당 총회에서 16~17세 및 견습 첫해에 있는 근로자의 최저임금을 인상하자고 제안했다.⁶⁾ 케이블은 현재 시간당 2.73파운드인 견습생 최저임금률을 시간당 3.79파운드로 인상할 것을 저임금위원회에 제안할 예정인데, 승인된다면 견습직의 임금인상은 2015년 10월부터 효력이 발생할 것이다.

2014년 말에는 견습제도와 관련해 두 가지 중요한 계획이 발표되었다. 그중 하나는 학위견습생제(Degree Apprenticeship)의 시행이다. 학위견습생제는 정부와 기업, 대학의 협력하에 젊은이들이 등록금을 내지 않고 임금을 받으면서 최고 등급의 학위를 받을 수 있는 제도이다. 기업이 견습생의 임금 및 기타 비용들을 지불하되 정부가 해당 비용과 등록금의 3분의 2를 부담하게 된다. 디지털 및 소프트웨어 분야를 시작으로 2015년 9월부터 잉글랜드 지방에서 교육이 시작될 예정인데, 기업은 규모에 상관없이 참여할 수 있으며 소프트웨어 디자인에서 기업정보기술에 이르기까지 150여 개 분야에 해당 프로그램을 할당할 예정이다. 현재 참가한 기업은 Accenture, BT, Capgemini, Ford, Fujitsu, GlaxoSmithKline, HM Revenue and Customs, Hewlett Packard, IBM, John Lewis, Lloyds Banking Group, Network Rail, Tata Consulting Services 등이 있으며, 대학 교과 과정은 애스턴(Aston)대, 엑세터(Exeter)대, 그리니치(Greenwich)대, 러프버러(Loughborough)대, 맨체스터 메트로폴리탄(Manchester Metropolitan)대, 유니버시티 칼리지 런던(University College London), 서잉글랜드(the University of the West of England)대, 그리고 윈체스터대(Winchester)가 제공한다.

또 다른 주요 계획은 조지 오스본 재무장관이 2014년 추계보고에서 기업의 견습생 채용 장려 조치로서 견습생에 대해 국민보험 기업부담금을 면제할 것이라고 발표한 것이다. 이는 현

6) 퍼스넬투데이(Personnel Today), 2014년 10월 6일자, "Lib Dems propose minimum wage boost for apprentices", <http://www.personneltoday.com/hr/lib-dems-propose-minimum-wage-boost-for-apprentices/>

재 21세 미만의 견습생 고용 기업을 대상으로 한 국민보험료 면제를 25세 미만으로 확대하려는 방안이다.⁷⁾ 해당 방안을 실행할 재정이 미해결 상태라는 지적이 있지만 영국 정부의 이와 같은 과격적인 발표는 당면한 노동시장 문제의 완화 전략 중 하나로 견습제도를 적극 활용하겠다는 의지의 표현으로 보인다.

■ 견습제도 확대와 해외 이주노동자

견습제도는 대학등록금의 대폭 인상과 장기적인 경기침체로 인한 기업의 고용부담에 압박을 느낀 정부가 양쪽을 모두 만족시키고 청년실업을 해소할 수 있는 돌파구로 찾은 대안이다.⁸⁾ 최근에는 심화되고 있는 기술부족을 완화하는 장기적인 수단으로 활용하기 위해 더욱 적극적으로 장려되고 있다. 하지만 견습제도의 확대 이면에는 다가오는 5월 총선에 대비하여 경제 회복에도 불구하고 여전히 긴축재정 및 임금동결로 생활고를 호소하는 국민들의 해외 이주노동자에 대한 반감을 고려한 측면이 있는 것으로 보인다.

해외 이주노동은 영국의 기술부족을 메우는 중요한 원천이다. 고용 근로자의 약 16%를 차지하는 해외 이주근로자는 숙련직과 저숙련직에 모두 분포되어 있으나 전반적으로 영국 근로자들보다 더 잘 훈련된 것으로 평가되고 있다.⁹⁾ 많은 사용자들은 기술부족을 완화하기 위해 더 많은 해외 이주노동이 필요하다고 주장한다. 그러나 해외 이주노동에 대한 영국 국민들의 시선은 곱지 않다. “숙련 벽돌공에게 주당 1,000파운드를 지급하는 것은 매우 공정하다고 생각한다. 그러나 그것이 해외 이주근로자에게 지급되는 건 정말 끔찍하다. 기업들은 그 돈을 이 나라

7) 텔레그래프(the Telegraph), 2014년 12월 3일자, “No national insurance payments for firms hiring apprentices, George Osborne announces in Autumn Statement”, <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/georgeosborne/11271556/No-national-insurance-payments-for-firms-hiring-apprentices-George-Osborne-announces-in-Autumn-Statement.html>

8) 김선욱(2012), 「영국의 견습제도에 대한 고찰」, 『국제노동브리프』 11월호, 한국노동연구원, pp.51~58.

9) UKCES(2014), *The Labour Market Story: The State of UK Skills*, UK Commission for Employment and Skills.

의 젊은이들을 가르치는 데 투자해야 한다”¹⁰⁾라고 말한 한 벽돌공의 BBC와의 인터뷰 내용은 영국 국민들의 현재 정서를 잘 나타내 준다. 해외 이주노동은 정치적으로 ‘뜨거운 감자’다. 대부분의 정당은 다가올 총선에서의 득표를 의식하여 해외 이주노동을 규제하겠다고 약속하고 있다. 정부 역시 대외적으로는 해외 이주노동의 공헌을 강조하며 고조되는 국민 반감을 완화시키고자 하나 실제적으로는 규제를 강화하는 쪽으로 이민자 정책의 방향을 잡았다. 이 같은 상황에서 정부가 기술부족 완화를 위해 강조하고 있는 것이 견습제도의 확대다. 정부 입장에서는 해외 이주노동에 대한 의존도를 낮추면서도 궁극적으로 기술부족 및 청년실업 문제를 완화할 수 있는 대안일 뿐만 아니라 무엇보다 자국 젊은이들의 미래에 투자하기를 바라는 국민 정서를 헤아려 다가올 총선에서 표로 연결시킬 수 있는 좋은 방책일 것으로 보인다. 견습제도를 확대하기 위한 견인책들의 발표가 2014년 후반에 집중되었던 것은 이 같은 정부의 의도를 추측하게 한다.

■ 맺음말

기술부족에 대한 우려는 노·사·정이 모두 공감하는 사안인 만큼 앞으로도 지속적인 타개 노력이 이어질 것으로 보인다. 그 일환으로 장려되고 있는 견습제도의 확대는 일반 고등교육에 대한 수요 저하와 직업교육에 대한 인식 향상과 맞물려 성공 가능성이 일부 엿보이나, 발표된 견인책들을 시행할 자원 마련이 걸림돌로 작용할 것으로 예상된다. 또한 견습제도의 확대를 위해 정부가 내놓은 제안과 조치들은 5월 총선을 겨냥해 해외 이주노동에 대한 국민의 반감을 적극 고려한 측면이 있다. 장기적인 관점에서는 견습제도의 확대가 영국의 기술부족 문제를 궁극적으로 완화시키는 전략이 될 수 있겠으나 이주노동에 대한 규제가 강화되면 단기적으로 기술부족을 메울 수단이 사실상 약화되는바, 이후 사용자들의 선택이 견습제도 확대의 성패에 중요한 요인이 될 것으로 보인다. **KLI**

10) BBC 뉴스, 2014년 12월 9일자, “Foreign bricklayers ‘on £1,000-a-week amid skill gap’”, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-30390005>