



영국 청년고용의 문제점

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

정민아 (영국 셰필드대학교 사회정책학 박사과정)

■ 머리말

청년고용은 영국에서도 큰 문제로 인식되고 있다. 2008년 경제위기 이후 급격히 증가한 청년실업이 지난 2년 동안 다소 호전된 양상을 띠고 있지만 여전히 전체 실업인구의 40%를 차지할 만큼 지속적으로 높아지고 있고 영국 경제에 있어 장기적이고 구조적인 요소로 여겨지고 있다. 영국 고용기술위원회(UK Commission for Employment and Skills: UKCES)는 2015년 2월 25세 미만 청년고용의 문제점에 대한 보고서를 출간했다.¹⁾ 이 보고서는 청년들의 직업경험(work experience) 부족, 직업경험 기회의 부족 및 지역적 편중, 인맥을 통한 채용 등을 청년고용의 주요 문제점으로 분석하고 견습생제(apprenticeships)와 같이 학습과 근로를 병행할 수 있는 방안을 통해 문제를 완화시킬 수 있을 것으로 보고 있다. 이 글에서는 해당 보고서 내용을 중심으로 각 문제점과 제시된 해결안을 살펴봄으로써 청년고용 문제에 대한 영국의 인식과 대처에 대해 개괄하고자 한다.

1) UKCES(2015), *Catch 16-24: Youth Employment Challenge*, UK Commission for Employment and Skills.

■ 청년고용 현황과 노동시장의 변화

2008년 경제불황으로 급격히 상승한 16세 이상 25세 미만의 청년실업은 최근의 회복세와 함께 4분의 1 수준으로 떨어졌다. 25세 미만을 채용하는 기업도 2012년 62%에서 2014년 66%로 상승했다. 영국의 전체 실업률 역시 약 6%로 떨어져 영국 중앙은행이 완전고용 상태로 간주하는 5%에 근접하고 있지만, 25세 미만의 95만 명가량이 고용, 교육, 훈련 중 어디에도 속해 있지 않고 실업률은 16.9%에 머물러 있다. 이는 해당 연령대의 불황 전 최고 실업률보다 높은 수치이며 다른 연령집단과 비교해도 독보적이다.

청년들은 대개 낮은 수준의 역할을 요구하는 저임금 일자리에 채용된다. 청년 근로자를 채용한 사용자의 5분의 1(22%)이 청소, 창고 정리, 경비와 같은 초급직에 신규 청년 근로자를 채용했으며, 또 다른 20%의 사용자는 판매나 소비자 상담직에 채용했다고 응답했다. 관리직(1%)이나 전문직(5%)에 고용된 경우는 극히 드물었는데, 이 같은 경향은 지난 2년간 변화가 없는 것으로 나타났다. 초급직과 판매 및 소비자 상담직에 청년 근로자를 채용한 사용자의 각 31%와 25%가 훈련 기회를 제공하지 않았는데, 이는 저임금 일자리에서의 경력침체(career stagnation)를 초래할 위험을 내포하고 있다. 노동시장 하부에서의 경쟁이 극심해지면서 적절한 경험과 인맥이 없는 청년들은 급여와 고용안정성이 가장 낮은 일자리들을 두고 점점 더 경쟁하게 되는 것이다.

디지털화 및 전통 산업의 쇠퇴 경향이 노동시장을 변화시키고 있다. 고용기술위원회의 노동시장 전망 보고서²⁾에 따르면, 향후 10년간 제조업과 공공서비스 분야의 일자리는 감소하고 고속련의 과학기술 및 전문직 일자리와 노동시장 최하부의 저숙련·저임금 일자리가 동시에 확대되어 '모래시계' 형 노동시장이 될 것으로 보인다.

■ 직업경험의 부족

점점 더 많은 사용자들이 신규 채용에서 직업경험을 중요시하고 있다. 청년고용에 대한 고

2) UKCES(2014), *Working Futures 2012 to 2022: Main Report*, UK Commission for Employment and Skills.

용기술위원회의 설문조사에서 사용자들은 청년 지원자에게 가장 부족한 점으로 직업경험을 꼽았는데, 채용에 결정적인 요소가 학력이나 관련 자격증이라고 응답한 사용자의 비율이 각각 49%와 50%인 데 비해 직업경험이라고 응답한 사용자의 비율은 66%였다. 이러한 경향은 교육과 금융서비스 부문을 제외한 모든 산업 부문에서 일관되게 나타났다.

한편 학력의 중요도 역시 높아졌다. 채용에서 학력이 중요하다고 응답한 사용자의 비율은 2010년 43%, 2012년 44%였으나 2014년에는 49%까지 상승했다. 학위가 필수인 직무의 특성상 교육부문 사용자들이 채용 시 학력을 가장 중요시하는 것으로 나타났고, 건설이나 제조업 같은 일부 산업에서는 관련 자격증이 여전히 학력보다 중요하다. 다만, 영국의 사용자들이 처음으로 자격증과 학력을 비슷한 수준으로 중요하게 여겼다는 점은 주목할 만한 일이다. 직무 준비와 관련해서 응답 사용자의 60%가 의무교육³⁾을 마친 17~18세에 대해 직무 준비가 잘 되어 있다고 평가한 데 비해, 식스드 폼(Sixth Form) 혹은 직업교육 과정(Further Education)을 포함한 후기중 등 과정을 마친 동일 연령대에 대해서는 사용자의 72%가, 대학졸업자에 대해서는 81%의 사용자가 직무 준비 상태를 긍정적으로 평가했다. 그러나 청년들의 직무 준비에 대해 만족스럽지 않다고 응답한 소수의 사용자들이 한결같이 언급한 점은 역시 직업경험의 부족이었다.

이 같은 설문조사 결과는 청년들이 노동시장에 본격적으로 진입하기 전 직업경험을 가질 수 있도록 보장하는 것이 중요하다는 것을 보여준다. 이를 위해서 교육과 고용의 더욱 긴밀한 결합이 요구된다는 것이 영국 정부의 판단이다.

■ 기회 부족 및 지역적 편중

사용자들이 청년고용 시 직업경험에 두고 있는 비중에 비해 청년들이 직업경험을 쌓을 수 있는 기회는 많이 제공되고 있지 못한 실정이다. 사용자의 20%만이 지난 12개월 동안 지역학교에 직업경험 기회를 제공한 적이 있다고 응답했고 직업교육 과정 기관에 같은 기회를 제공

3) 영국의 의무교육 기간은 초등교육 6년과 중학교와 고등학교의 구분이 없는 중등교육 5년을 합해 11년이며 초등학교 취학연령은 만 5세이다. 의무교육 이후의 교육 과정에는 중등학교와 대학 사이에 대학 준비 과정(Sixth Form) 또는 직업교육 과정(Further Education)인 후기중등 과정이 2년 있다.

한 사용자는 12%였다. 일반 학교나 후기중등 과정 기관 혹은 대학과 연계 경험이 있는 사용자들 대부분이 이 같은 협력에 특별한 어려움을 느끼지 않는 것으로 나타났지만, 대다수의 사용자들은 아직 시도하고 있지 않다.

뿐만 아니라 직업경험 기회는 지역적으로 편중되어 있다. 런던은 인턴십의 메카라 할 수 있는데, 14%의 사용자가 지난 12개월 동안 유·무급의 인턴십을 제공했다. 이는 다른 모든 지역의 두 배이며, 같은 기간 견습생을 고용한 런던 소재 사용자의 비율 8%를 무색하게 만드는 수치다. 그러나 직업경험 기회를 제공하는 사용자의 비율 면에서 대부분의 잉글랜드 지역이 북부 아일랜드와 스코틀랜드, 웨일스보다 뒤쳐진다. 북부 아일랜드는 사용자 3명 중 1명(28%)이 지난 12개월 동안 해당 지역 학교에 직업경험을 제공했다고 응답해 가장 적극적으로 교육기관과 협력하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 식스드 폼과 직업교육과정 기관을 포함한 후기중등교육 기관과의 협력은 영국의 다른 지역보다 월등히 높았으며, 직업경험 제공을 위해 대학과 공조한 사용자의 비율 역시 런던을 제외하고 가장 높았다. 독립연구기관인 도시정책연구원(The Centre for Cities)이 수행한 청년 직업경험의 지역적 편중에 관한 분석⁴⁾에 따르면, 총부가가치(Gross Value Added)와 같은 경제지표상 나은 지역이나 지식집약사업의 비율이 높은 지역에서 직업경험 기회를 제공하는 사용자의 비율이 높았다. 그러나 리버풀과 같은 일부 지역은 상대적으로 높은 실업률과 낮은 총부가가치에도 불구하고 사용자의 참여 비율이 높았다.

지난 12개월 동안 직업경험 기회를 제공한 사용자의 54%는 기회 제공의 이유로 경험할 기회를 제공하는 것과 같은 이타성을 꼽았지만, 28%는 채용에 도움이 되어서, 4%는 채용시장에서 프로필을 모을 수 있어서, 그리고 2%는 새로운 아이디어와 기술 측면에서 회사에 도움이 되어서라고 응답했다. 반면, 어떤 교육 기관에도 직업경험 기회를 제공하지 않는 사용자의 34%는 그럴 필요성을 느끼지 못한다고 응답했고 15%는 재정적 인센티브가 있다면 교육 기관과 협력을 할 수도 있을 것이라고 대답했다.

4) UKCES(2015), pp.24~25 참조.

■ 인맥을 통한 채용

개인 추천장이나 구두상의 천거는 청년고용에 관한 한 영국의 사용자들에게 가장 널리 이용되는 채용 채널이다. 23%의 사용자들이 개인 추천으로 최근 청년 근로자를 채용했다고 응답했는데, 이는 잡센터(Job Centre)를 통해 채용한 비율의 거의 두 배에 해당한다. 17%의 사용자만이 가장 최근의 청년채용에서 잡센터 플러스(Job Centre Plus)나 유니버설 잡 매치(Universal Job Match)와 같은 무상 공공채용 채널을 이용했다. 비공식 채용 방법에 의존하는 것은 청년들이 적절한 인맥이나 연줄이 없다면 노동시장에서 불리한 입지에 있게 됨을 의미한다.

앞서 살펴보았듯이, 교육 과정에 있는 동안 직업경험이나 파트타임 일을 통해 직업 세계를 경험할 기회가 불명확한 데 반해, 인맥은 청년고용에 중요한 열쇠인 것으로 보인다. 이는 특히, 1차산업 및 수도, 전기, 가스와 같은 공익산업, 그리고 건설산업에서 특히 두드러졌는데, 1차 및 공익산업 사용자의 40%와 건설산업 사용자의 38%가 가장 최근 채용에서 개인 추천장이나 구두 천거를 통해 청년 근로자를 채용했다고 응답했다. 1차산업 및 공익산업 사용자의 73%와 건설산업 사용자의 68%가 관련 직업경험이 채용에 매우 중요하다고 응답했다는 점을 함께 고려하면, 이들 산업 부문에서 취업을 원하는 청년들은 직업경험을 통해 관련직무를 충분히 준비하는 것은 물론 확실한 인맥도 쌓아야 한다는 것을 의미한다. 이에 비해 금융서비스 분야는 청년고용에서 자체 웹사이트나 인력알선업체를 주로 이용함으로써 개인추천방식(10%)에 가장 덜 의존하고 있는 것으로 나타났고, 26%의 사용자는 인턴십을 통해 채용한다고 응답했다.

■ 견습생제의 발전과 취약점

이 같은 청년고용의 문제들은 견습생제와 같이 근로와 학습의 병행이 이후 직업으로 연계될 수 있도록 도와주는 제도를 통해 완화될 수 있다고 보고 있다. 견습생제의 확대는 노사정 모두에게 영국의 기술부족 및 생산성 위험을 극복할 수 있는 중요한 요소로 인식되고 있으며,⁵⁾ 참

5) 이에 대해서는 정민아(2015), 「영국의 기술부족 문제와 견습제도의 확대」, 『국제노동브리프』 13(1), pp.65-71을 참조할 것.

여 기업이 확대되고 견습기간도 늘어나는 추세다.

견습생제 참여 기업은 2012년 13%에서 2014년 15%로 증가했다. 교육(24%), 공공행정(17%), 건설업(15%), 제조업(15%) 등이 가장 견습생제 참여율이 높은 반면, 1차산업 및 공익산업과 호텔외식업, 금융서비스업의 참여율은 각각 4%, 7%, 8%로 낮다. 현재 견습생제에 참여하고 있는 사용자의 88%가 견습생제를 지속적으로 제공할 계획이라고 응답한 데 비해, 비참여 사용자의 24%만이 가까운 미래에 견습생제를 도입할 계획이라고 밝혔다. 이는 견습제도 홍보에 여전히 미비한 점이 있음을 나타내는 것으로, 전체 응답 사용자의 57%가 견습생제에 대해 들어본 적이 없거나 잘 알지 못한다고 응답했고 그 가운데 40%는 정부가 운영하는 어떤 형태의 견습제도에 대해서도 들어본 적이 없다고 밝혔다.

제공되는 견습기간도 길어지는 양상을 보이고 있다. 견습생제를 제공하는 12% 정도의 사용자가 금융서비스업과 호텔외식업 등에서 여전히 1년 미만으로 견습생제를 제공하고 있지만 1년 미만으로 견습생제를 제공하는 전체 사용자 비율은 20%가량 크게 줄었다. 또 3~5년간 견습생제를 제공하는 사용자의 비율이 2012년 13%에서 2014년 21%로 증가했다. 더 길어진 견습기간은 사용자들이 견습생들을 적절한 기술과 경험을 가진 채용가능성이 높은 인재로 보게 될 가능성을 높게 된다. 다만, 견습생제에 참여하고 있는 사용자 가운데 49%가 견습생제를 기존의 직원들에게 제공하고 있으며 이 비율이 지난 조사 때보다 약간 상승한 점을 감안하면 견습생제가 기업 내부적으로는 채용 수단으로보다 훈련 도구로 인식되고 있다는 것을 알 수 있다.

전반적으로 긍정적인 변화 경향에도 불구하고 견습생제의 질과 청년들을 유인할 수 있는 방안은 여전히 개선이 필요하다. 견습생제에 참여하고 있는 사용자의 20%는 견습생들에게 공식적인 훈련을 제공하고 있지 않다고 응답했고, 절반 정도의 사용자는 견습생들이 주당 5시간 미만으로 학습이나 훈련 혹은 감독관과의 미팅 같은 일과업무 이외의 활동을 한다고 응답했다.

견습생제에 참여하는 사용자의 비율이 기업 규모와 지역별로 상당한 차이가 있는 점도 주목해야 할 부분으로 보인다. 종업원 100인 이상 대기업의 44%가 현재 견습생으로 일하는 직원이 있다고 응답한 반면, 종업원 2~4인 소기업의 5%만이 견습생 직원이 있다고 밝혔다. 견습생제를 제공하지 않는 기업의 56%는 규제적 장애나 제도 참여의 여유가 없는 등 구조적인 문제를 이유로 들었고, 33%는 견습생제를 제공하지 않는 것을 적극적으로 선택했다고 응답했으며 다른 10%는 제도에 대해 충분히 알지 못한다고 대답했다. 한편, 지역적으로는 동북 지방

이 15%, 서북 지방이 14%로 북부 잉글랜드의 기업 참여도가 가장 높은 데 비해 런던과 남서 지방은 각각 8%와 9%로 참여도가 가장 낮았다. 런던의 경우, 사용자들이 견습생제보다는 인턴십을 더 선호하는 경향이 있다. 동부 잉글랜드와 동북 지방에서 참여 기업이 상당히 증가했지만 나머지 대부분의 지역에서는 거의 변화가 없었다.

■ 맺음말

영국의 청년고용 문제는 경기회복과 함께 전체 실업률의 상당한 하락에도 불구하고 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있는 청년 실업률, 모래시계형으로 변하고 있는 노동시장에서 저숙련·저임금 일자리에의 고용 집중 및 경쟁가능성 증가, 직업경험에 대한 사용자 요구와 기회의 부족 및 편중, 채용에서의 인맥의 중요성 등으로 요약될 수 있다. 정부는 학습과 근로를 병행할 수 있는 형태의 견습생제가 이 같은 문제를 완화시킬 수 있을 것으로 기대하고 장려해 왔다. 지난 2년간 얼마간의 성과를 얻었지만 제도의 광범위한 확대를 위해서는 더욱 적극적이고 정확한 제도의 홍보와 참여 인센티브의 개발이 요구된다. 더불어 런던 소재의 사업자들이 견습생제보다 인턴십을 선호한다는 점을 감안했을 때, 획일적으로 제도 참여를 권장하기보다 지역 혹은 사업 부문별 사업자의 특성을 고려한 다른 형태의 제도 개발이나 각 제도 참여 인센티브를 개발하는 것이 효과적일 수 있을 것으로 보인다. **KLI**