



영국 뉴딜정책 시행 10년 : 평가와 전망

하세정 (영국 LSE 경제지리학 박사과정)

■ 머리말

지난 1월 영국 노동당 노동복지정책의 핵심을 이루는 뉴딜(New Deal)계획 시행의 10주년을 맞아, 고든 브라운 총리가 그 성공을 자축하는 평가를 내놓았다. 노동당 집권과 거의 동시에 시행되어 우여곡절을 겪으면서도 10년간 꾸준히 시행되어 온 정책으로서 당시 경제정책의 수장이었던 고든 브라운에게는 정책에 대한 남다른 자신감과 애정이 담긴 평가로 보인다. 브라운 총리의 주장대로 영국 노동시장이 10년간 고용이 늘어나고 실업이 줄어들어, 외적으로 성장한 것은 틀림없어 보인다. 하지만, 뉴딜계획을 반대하는 그룹들의 주장은 노동자들의 기술력 향상 및 근로의욕 고취 등 질적인 면에서 뉴딜계획의 개선효과가 없다고 비판하고 있다. 본문에서는 뉴딜계획의 내용을 간략히 소개하고, 10년이 지난 시점에서 다방면의 평가를 들어보고, 정부가 가지고 있는 뉴딜의 미래를 살펴보고자 한다.

■ 뉴딜계획 도입 배경 및 목적

경제적으로 암울했던 1980, 90년대 초를 거치며, 적체된 실업인구 때문에 노동당이 집권을 시작한 1997년 당시, 1979년과 비교하여 실업급여 신청자가 2배를 넘어선 550만명에 달했고, 경제적 지원을 받는 편부모(lone parents)의 수도 70만명 이상 증가했다. 1997년까지 경제상황이 조금씩 개선되면서, 실업자수가 4년간 줄어들었음에도 불구하고, 1년 이상 장기 실업급여 신청자가 50만

명을 상회했고, 특히 장기 청년실업자가 8만 5천명으로 청년층이 총인구에서 차지하는 비중을 크게 넘어섰다. 심각한 실업난은 국민들의 경제수준에도 고스란히 반영되어, 저소득 계층이 소득면에서 큰 타격을 입었고, 빈곤 아동도 1979년과 비교할 때 두 배 이상 늘어났다.

실업자 복지에 대한 국가의 부담은 늘어나고, 이에 반해 장기 실업자들의 노동시장 성적은 기대치를 맴도는 상황에서 노동당은 ‘근로연계복지(welfare-to-work)’라는 슬로건을 내걸고, 장기 실업자들을 노동시장에 복귀시켜 복지에 대한 정부부담 경감과 노동력 확보라는 두 마리 토끼를 동시에 잡는 근로복지정책을 도입했다. 뉴딜계획은 이 정책의 핵심 프로그램으로서 퍼주기식 실업급여 지급을 지양하고, 실업자들에게 실업급여에 대한 반대급부로 직업교육과 훈련 참석을 의무화하여, 경제적 자립심을 길러준다는 복안이었다.

■ 뉴딜계획 세부 프로그램

1998년 특히 심각했던 청년실업을 타파할 목적으로 청년실업자를 위한 뉴딜계획이 시범적으로 운영됐고, 이를 모태로 청·중년층(25세 이상), 장년층(50세 이상) 등 연령대별 프로그램과 편부모, 장애인 등 구조적 불이익이 더 심각한 계층들을 위한 프로그램이 순차적으로 도입됐다. <표 1>에서 보는 것과 같이, 뉴딜계획은 프로그램을 세분화시켜 각 그룹의 특성과 필요에 부응하는 근로 복귀 방안을 제공하고 있다.

<표 1> 뉴딜계획 주요 세부 프로그램

프로그램명	프로그램 내용
New Deal for Young People	18~24세 사이의 청년층 장기 실업자에게 적용. 6개월 이상 실업급여를 받았을 경우, 지속적인 지급 신청을 위해서는 직업교육 등의 적극적인 구직활동 여부를 증명해야 함.
New Deal 25 plus	25세 이상의 장기 실업자에게 적용. 최근 21개월 중 18개월 이상 실업급여 신청자는 지속적인 지급신청을 위해 적극적인 구직활동 여부를 증명해야 함.
New Deal 50 plus	50세 이상의 노령 장기 실업자들을 위해 특화된 프로그램. 6개월 이상 특정 실업급여 신청자에게 적용.
New Deal for Lone Parents	편부모의 구직활동을 돕기 위해 특화된 프로그램. 구직활동을 강제하기보다는 육아 등의 편부모와 관련된 구직 애로사항을 돕기 위해 마련됨.
New Deal for Disabled People	장애를 가진 구직자를 위해 특화된 프로그램. 정부 조직보다는 대체로 자원봉사 단체 등에서 관련 프로그램 제공.

다양한 세부 프로그램이 존재하나 뉴딜계획의 일반적인 적용 절차는 비슷하다. 우선 뉴딜계획에 등록이 되면 개인 상담원과 연결이 되어 취업이 불가한 원인과 이유, 조건 등에 대한 상담을 받게 된다. 초기 단계의 상담에서는 구직 인터뷰 기술 부족이나 간단한 업무능력 부족 등 단기간에 해결할 수 있는 문제점들이 있는지 확인하고, 이 문제점들이 해결될 경우 취업가능성이 높아지는지를 점검하여 해결책을 제시한다. 청년실업을 위한 프로그램(NDYP)의 경우, 약 3분의 2 정도가 이 단계에서 구직에 성공한 것으로 보고되고 있다. 초기 인터뷰를 통해 구직문제가 해소되지 못할 경우, '18~24세' 및 '25세 이상' 프로그램 해당자는 실업급여 연장 신청을 위해서는 의무적인 직업교육이나 정부의 임금보조를 받는 직장 등에 취직해서 근로복귀를 위한 훈련을 받아야 한다.

뉴딜계획은 무엇보다도 현장 경험이 장기 또는 영구적인 노동시장으로 복귀에 필수적이라 보고, 프로그램 참가자들이 원하는 현장에서 근무할 수 있는 기회를 갖도록 독려하고 있다. 이를 위해서는 고용주측의 적극적인 참여를 성공의 열쇠로 보고 있다. 기업들의 참여를 독려하기 위해 뉴딜계획하에서 고용주들은 주당 30시간 이상 근무하는 전일제 근로자 한 명당 약 60~75파운드의 임금을 보조해 주고 있으며, 교육비로 750파운드까지 지원하고 있다. 이에 대한 반대급부로 고용주는 최소 26주 이상 근로기간을 보장하도록 되어 있다.

■ 뉴딜계획의 성과와 문제점 및 개선안

브라운 총리가 뉴딜계획의 성공을 주장하는 가장 큰 근거는 1997년 이래로 호전된 영국의 노동 시장 상황이다. 지난 10년간 뉴딜계획의 도움을 받아 근로자로 복귀한 실업자의 수가 약 185만명에 달한다. 동 기간 취업자는 280만명 증가했으며, 취업률은 사상 최고 기록을 이어갔고, 실업급여 신청자는 100만명 이상 감소하여, 2007년 실업급여 신청자는 지난 30년 중 최저치를 기록했다.

1년 이상 장기 실업급여 신청자수도 50만명 이상 줄어 현재 12만 5천명 수준으로 떨어졌고, 정부가 뉴딜계획에서 가장 공을 들인 18~24세의 장기 청년실업자는 1997년의 8만 5,000명 수준의 10분의 1이 채 안 되는 7,000여명 수준으로 급감했다. 임금 보조를 받는 편부모의 수도 25만명 이상 줄어들었고, 취업률 역시 12.5%가 증가했다. 장애인 특화 프로그램도 15만명을 취업시킨 것으로 나타났다. 근로불능급여(Incapacity Benefit) 수급자의 급격한 성장세도 멈추면서, 수십년 만에 처음으로 감소세로 돌아섰다. 근로불능급여 신규 신청건수도 3분의 1 이상 줄어들고, 총 수급자수

도 8년 만에 최저치를 기록했다. 동시에 장애인 취업률이 눈에 띄게 성장해, 1998년 봄부터 2007년 여름분기까지 9%의 성장세를 보였다.

노동시장의 활황이 어느 정도 뉴딜계획에 의존함을 짐작할 수 있지만, 모든 결과를 그 공으로 돌리기는 어려워 보인다. 보다 직접적인 연구들이 뉴딜계획의 성과를 다양한 측면에서 증명하고 있다. 재정연구소(Institute of Fiscal Studies)의 한 연구는 뉴딜 프로그램 참여가 구직 확률을 20% 정도 높인다는 결론을 내놓았다. 하지만, 연구 대상 기간이 뉴딜 시행 직후인 1999년이라 장기적인 성과로 받아들이기에는 무리가 있어 보인다. 국립경제사회과학연구소(National Institute of Economic and Social Research)는 2000년에 발표한 보고서에서 '뉴딜 18~24(NDYP)' 프로그램이 경제에 기여하는 가치가 5억 파운드(한화 9,000억원)에 달한다고 보고했다. 사회정책연구센터(Centre for Research in Social Policy)는 뉴딜 장애인 프로그램에 투입되는 매 1파운드마다 4~5파운드에 달하는 사회적 순이익이 발생한다고 추정했다.

고든 브라운 총리의 회견에서 알 수 있듯이, 뉴딜계획의 성과는 대부분 실업상태를 탈피하여 구직에 성공한 근로자수로 평가받고 있다. 하지만, 뉴딜계획은 사후적인 직장 유지를 지원해 주는 기능이 빈약하다는 문제점을 안고 있다. 한 해 약 240만여 건의 실업급여 신청이 발생하는데, 이 중 약 3분의 2는 상습적인 신청으로 파악되고 있다. 구직에 성공한 근로자들의 40%는 6개월 이내에 다시 실업급여 신청을 하는 것으로 조사됐다. 직업을 유지하지 못하고, 다시 실업급여를 신청하는 패턴이 새로운 것은 아니다. 1980년, 90년대를 비교할 경우, 2001~2006년 사이의 상습 신청자의 수가 늘어나지 않았고, 위에서 본 바와 같이 실업급여 신청자수는 급격히 줄고, 실업급여에 의존하는 기간 역시 짧아졌다. 다만, 현재 낮은 실업률 성취를 위해 지나치게 취업 시점에만 프로그램의 관심과 자원이 집중되어 있는데, 이를 적절히 직장유지를 보살피는 데에도 사용해야 한다는 주장이 나오고 있다.

뉴딜계획의 반대론자들이 지적하는 다른 문제점은 뉴딜계획의 강조점이 직업교육보다는 지원을 불모로 직장 경험이나 직업 교육을 강제하는 데에 있다고 주장한다. 이로 인해 참여자는 참여자대로 진로에 대한 고민할 시간 없이 반강제적인 결정을 하며 구직 스트레스에 시달리고, 프로그램 참여 고용주들은 의욕없는 구직인을 임금이 보조되는 의무기간 이상으로 고용하지 않으려하고, 정부는 구직 후 얼마 지나지 않아 다시 실업급여를 신청하는 참여자들을 맞아야 하는 악순환이 반복되고 있다는 것이다. 뉴딜계획의 가장 두드러진 특징 중 하나가 정부가 실업급여 지급을 거부할

수 있다는 점이라는 것을 생각하면, 이들의 주장이 일리가 있어 보인다. 게다가, 연일 쏟아져 나오는 기술력 부재 위기에 대한 목소리는 교육과 훈련이 영국에서 전반적으로 잘 이뤄지고 있지 않음을 말해주고 있고, 이는 뉴딜계획 참여자들 역시 제대로 된 교육훈련을 받기 어려우리라는 점을 암시하고 있다. 전반적으로 뉴딜계획의 근본적인 취지는 취업률을 높이기보다는 실업률을 낮추려는 시도에 있다고 볼 수 있다. 이런 취지는 뉴딜계획이 처음 도입됐던 1997년의 고실업률, 고복지 비용이라는 경제상황 때문에 노동시장정책이 실업률을 낮추는 데 맞춰질 수밖에 없었기 때문으로 짐작된다.

■ 뉴딜계획의 미래

2007년 11월 영국 경협(CBI)에서 한 연설에서, 고든 브라운 총리는 구시대에 노동시장의 고민은 실업(unemployment)이었지만, 새시대엔 취업가능성(employability)이 될 것이고, 과거엔 일자리 부족 해소가 가장 우선시 됐지만, 현재에는 기술력 부족 해소가 될 것이라고 주장했다. 작아 보이는 차이이기는 하지만, 실업을 낮추고 일자리를 창출하는, 상대적으로 소극적인 노동정책에서 구직자들의 기술력을 향상시켜 개인들의 취업가능성을 높여 취업률을 높이는 적극적인 정책으로 옮겨가겠다는 의지를 표출한 것으로 보인다. 이는 취업률이 약 74~76%대로 OECD국가들 중에서도 상위권에 랭크되어 있음에도 불구하고, 완전고용이라 믿어지는 80%대 진입이라는 현 목표 달성을 위해서는 단순히 취업에만 전력투구하는 것만으로는 부족하다는 인식 때문인 것으로 보인다.

이에 따라 2007년 가을에는 구직뿐만 아니라 직장유지 및 직장 내에서 성취 역시 뉴딜계획의 핵심적인 목표로 간주하겠다는 영국 정부의 발표가 있었다. 뉴딜계획의 창시자이자 옹호자인 현 정부도 뉴딜계획이 직장 유지면에서 취약함을 드러내고 있음을 인정하고 있는 셈이다. 앞서 적시한 목표를 이루고, 뉴딜계획을 이에 적합하게 개혁하기 위해, 영국 정부는 5개의 핵심 개혁원리를 발표했다. 첫째, 현재 실업급여 신청의 권리와 적극적 구직활동 의무 간의 교환관계를 강화시켜 급여 신청자를 소극적인 수혜자에서 적극적인 구직자로 변모시킨다. 둘째, 개인상담자들의 권한을 강화시키고, 구직도우미 서비스 제공자들의 자유재량을 강화시켜 구직자들의 개별적 필요에 더 빨리 대응토록 한다. 셋째, 공공, 민간 및 제 3섹터 참여자들의 동반자적인 관계를 구축해 혁신을 추구하여, 개인들의 구직에 대해 최상의 결과를 내놓도록 한다. 넷째, 유지가능한 고용이 지역 재개

발 및 발전의 핵심임을 인식하고, 지역의 노동시장 문제를 지역 고유의 방식으로 해결토록 한다. 중앙정부는 향후 3년간 빈곤이 가장 심한 지역에 15억 파운드를 지원할 방침이다. 다섯째, 단순히 일자리로의 이동이 아닌, 충분한 보수와 전망을 제시할 수 있는 일자리로의 이동을 지원한다.

■ 맺음말

뉴딜계획은 근본적으로 국가의 복지 부담을 줄이고, 구직자들에게는 자립할 수 있는 힘을 길러 주겠다는 목표를 이루기 위한 핵심 정책으로 고안됐다. 노동시장 활황이라는 긍정적인 효과를 냈고, 거시경제에도 도움이 됐다고 볼 수 있다. 하지만, 개인 구직자에 대한 배려가 아쉬워 보인다. 지금까지는 복지급여 신청을 줄이고, 취업으로 유도하는 데에 전력투구해 왔기 때문에, 직장유지와 직장내 발전이라는 사후적 관리에는 취약함을 드러냈다. 또한, 직업 교육과 훈련을 통해 적극적인 취업의욕과 자신감을 고취시키기보다는 지원을 끊음으로써 준비되지 않은 상황에서도 일단 취업으로 내몰리는 부작용이 보고되고 있다. 이러한 시점에서 정부는 노동정책의 방향을 실업률 억제보다는 취업을 고취라는 적극적인 목표로 돌리고 있고, 뉴딜계획 또한 새로운 개혁의 시기를 맞이하고 있다. 앞으로 뉴딜계획에 어떤 실질적인 변화가 있을 것인지, 이 변화가 노동시장 및 복지정책에 어떤 영향을 끼칠 것인지 지켜 볼 일이다. **KLI**

참고문헌

- 보고서

Department for Work and Pensions (2008), *Transforming Britain's labour market : Ten years of the New Deal*, London.

National Audit Office (2007), *Sustainable Employment : supporting people to stay in work and advance*, London.

- 신문기사

Personneltoday.com, 1월 3일, 'Prime minister Gordon Brown marks 10-year success of New Deal getting jobless into work'