



영국의 지역중심 종합고용정책

최영준 (영국 비스대학교 사회정책학과 조교수)

■ 머리말

약 20년 동안의 보수당 정부 집권을 마치고 1997년 신노동당(New Labour) 정부가 들어섰을 때 핵심적인 정책 목표 중 하나는 어떻게 하면 영국 복지국가를 재활성화시킬 수 있는지에 대한 것이었다. 이에 정부는 복지정책의 기능이 수동적 성격에서 능동적이고 적극적인 모습으로 변모시키기 위해서 다양한 노력을 기울였다. 널리 알려진 ‘제3의길(The Third Way)’이나 ‘사회투자국가(social investment state)’라는 슬로건 아래 정부는 아동정책과 함께 고용정책을 정비하고 확대시켰으며 ‘뉴딜(New Deal)’ 정책의 실행은 대표적인 예로 알려져 있다. 10년이 넘는 지속적인 노력의 결과로 한부모를 포함한 여성 고용의 증가 및 장기실업자들의 감소 등 다양한 성과를 기록하였으나, 2008년부터 시작된 경제위기는 이러한 성과들을 위협하기에 충분하였다. 이에 따라서 정부는 지속적으로 기존의 정책들을 점검하고 개혁을 하려하고 있다. 본고에서는 지난 2009년 3월에 발간된 지역의 역할에 초점을 둔 정부 고용대책에 대한 점검(Review)보고서와 2005년 5월에 발간된 점검보고서에 대한 정부의 대응(Response)보고서를 중심으로 영국의 고용정책에 대한 성과와 문제점 그리고 향후 정부의 대응 방향에 대해서 살펴보고자 한다.

■ 2009년 3월 점검보고서: 'Tackling Worklessness'

이 보고서는 2008년 5월 경제위기가 여전히 초기인 시점에서 정부의 요청으로 작성되게 되었다. 특별히 지방정부와 중앙정부와의 관계 및 지방정부와 다른 민간 주체들과의 파트너십에 초점을 두어서 고용정책을 점검해 줄 것을 요청받고 반슬리(Bamsley) 지역 지방의원인 스테판 휴튼(Stephen Houghton)을 대표로 하는 독립위원회에 의해서 작성되었다. 점검보고서의 제목에서 보여지는 바와 같이 'worklessness'에 초점이 맞추어져 있다. 기존의 정책들이 실업에 초점이 많이 맞추어져 있는 반면, 신노동당 정부에서는 구직활동을 하지만 일자리를 찾지 못하는 '실직자'들을 넘어 구직활동조차 하지 않는 비경제활동인구의 활성화에 상당한 정책적 초점을 두고 있었다. 이로 인해서 정부는 '실직(unemployment)'이라는 기존 개념을 넘어 'worklessness'¹⁾라는 개념을 사용하게 되었다. 이 개념을 사용하여 현재까지의 성과와 문제점 그리고 향후 개선 방향까지를 이 점검보고서는 제시하고 있으며, 발간된 시점에 실업이 증가하고 고용이 급감하는 때여서 더욱 사회적 관심을 받았다.

이 보고서에는 지난 신노동당의 성과를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째로 지역 간에 실업률의 격차가 급격히 감소하였다. 가장 높은 실업률을 기록한 지방정부와 가장 낮은 실업률을 기록한 지방정부를 비교하였을 때 1995년에는 이 격차가 15%에 육박하였지만, 2008년 1월을 기준으로 4.6%까지 줄어들었다. 둘째로 '근로지역기금(Working Neighbourhood Fund)'를 받고 있는 지역에서 무능력급여(Incapacity benefit)를 받는 사람들이 급격히 줄어들었으며, 이는 무능력급여 수급자 감소의 약 70%를 차지한다고 밝혔다. 근로지역기금은 신노동당 집권 이래로 지역 간 격차를 줄이기 위해서 펼친 다양한 정책 중 핵심적인 것이다. 이는 경제적으로 열악한 지역 정부에 특별기금을 주는 것으로, 유사한 제도가 2001년부터 시행되어 왔으며 2008년부터는 '근로지역기금'이라는 명목으로 개선되어 시행되어져 오고 있다. 하지만, 여전히 근로지역기금을 받는 지역에서 무능력급여를 받는 비율은 9.4%로 타 지역 5.3%에 비해서 월등히 높게 나타나고 있다. 한부모 가정에서 무능력급여를 받는 비율 역시 상당히 줄어든 것으로 보고되었다.

1) 본고에서는 정확한 해석은 아니지만 이를 '무직'으로 표현하기로 하겠다.

하지만 여전히 개선사항이 많은 것으로 이 보고서는 제시하고 있다. 최근 경제위기의 영향이 근로지역기금을 받는 지역에서 더욱 부정적으로 나타나고 있다. 우선 경제위기의 영향으로 가장 높고 낮은 지역 간의 실업률 격차가 4.6%에서 다시 6.2%로 증가하였다. 또한 무능력급여를 받는 이들의 비율이 많이 줄어들었지만, 근로지역기금을 받고 있는 지방의 경우 10명 중 한 명이 여전히 장애나 질병을 이유로 급여를 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 2001년 이후로 열악 지역 지방정부를 위해 다양한 정책들이 펼쳐진 것을 생각할 때 훌륭한 성과라고 평가되기 힘들다. 또한, 최근 경제위기로 무능력급여 청구자들이 증가하고 있는데, 증가 비율이 근로지역기금을 받고 있는 곳에서 특히 높게 나타나고 있다. 근로지역기금을 받고 있는 지역의 경우 특히 소수인종들의 비중이 높게 나타나고 있는 것도 중요한 특징으로 거론되었다. 이에 따라서 고용을 증가시키고 무직을 줄이기 위해서는 지역에 좀 더 맞는 혼합된 정책들을 시행할 필요가 있으며, 지방정부의 역할이 중요하게 거론되었다. 특히 지방 차원에서 서비스가 어떻게 제공되고 또 계획되는지는 일자리가 없는 사람들이 고용될 수 있도록 하는 데에 중요한 역할을 할 것이라고 보고서는 제시되었다.

보다 구체적으로 이 보고서는 크게 네 가지 차원에서 문제점을 지적하고 정책적 제언을 하고 있다. 첫째는 정책의 전달방식과 전달구조의 개선(improving delivery)이다. 현재 고용정책의 중요한 문제점은 중앙정부의 정책들이 지역의 필요에 따라서 유연하게 적용되고 있지 않다는 점이다. 이와 관련하여 각 관련기관들 간에 정보가 충분히 공유되고 있지 못한 점, 이로 인하여 정책이 잘 조정(coordination)되지 않고 있다는 점, 그리고 고용을 위한 다양한 기금들이 있지만 이들이 너무 다양하고 복잡하다는 점이 지적되었다. 기금의 경우 근로지역기금, 유럽사회기금(European Social Fund), 지역개발기금, 자체 지방정부 기금, 그리고 근로나 사회서비스와 관련한 정부부서 기금 등이 혼재하고 있다. 이를 극복하기 위해서 고용정책을 위한 기금이나 근로지역기금이 지방정부와 관련 파트너들에 의해서 필요한 곳에 사용될 수 있도록 유연성을 극대화하는 것이 필요하다고 제안되었다. 특별히 근로지역기금의 사용에 있어서 지역에 자율성을 부여하되 단기가 아닌 5년 주기로 계획되어 운영될 것을 제안하였다. 또한 근로지역기금 배분을 일찍 결정해서 공표함으로써 지역에서 미리 준비할 수 있게끔 하는 방안도 제시되었다.

두 번째는 고용창출과 무직을 줄이기 위해서 지역의 다양한 주체들의 파트너십을 증진시킬 것을 제안하였다. 지역 내에서의 파트너십 증진은 현 정부의 핵심적인 정책 사안이었음에도 불구하고 고용 문제에 있어서 중앙-지방정부의 파트너십을 포함해서 지방정부와 민간 관련단체들 간의

파트너십이 다소 체계적이지 못하다는 판단 아래 다음과 같은 방안을 제시하였다. 일단 모든 지방 정부는 지역 내의 고용·무직현황파악(Worklessness Assessment)을 하도록 제안하였다. 현황 파악의 내용으로는 지역 노동시장 파악, 관련 급여를 받고 있거나 신청한 이들의 특징 파악, 해고당할 위험에 있거나 장기실업의 위험이 있는 사람들 파악, 실직한 이들이나 장기무직자들을 도울 수 있는 지역의 역량 파악, 그리고 이러한 것들에 대한 고용주들의 견해가 포함되도록 하였다. 또한 근로지역기금을 받고 있는 지방정부의 경우 ‘근로기술플랜(Work and Skills Plans)’를 만들어서 어떤 파트너십을 통하여 기금을 운용할 것인지를 계획하고 중앙정부로부터 동의를 받을 것을 제안했다. 이 플랜에는 어떤 파트너들이 존재하는지에 대한 내용부터 관련서비스의 중복이나 사각지대 파악, 그리고 새롭게 대두되는 문제들에 대해 어떻게 그리고 어떠한 재원을 통해서 대응할 것인지에 대한 계획들이 들어가게 된다. 이 플랜의 다음 단계로 파트너십을 잘 유지해서 발전시켜 온 지방정부의 경우 ‘근로기술통합예산(Work and Skills Integrated Budget)’을 도입하여 기금을 단일화하고 자금 사용에 있어서 보다 지방에 더 많은 자율성과 책임을 주는 것을 제안하였다.

세 번째로는 고용 및 무직의 문제가 심각한 지역에 ‘도전기금(Challenge Fund)’를 도입하는 방안이다. 지금까지의 정부의 노력에도 불구하고 일부 지역의 경우 지역경제와 노동시장이 매우 낙후되어 있다. 이러한 지역의 경우 고용률도 매우 낮지만, 빈 일자리가 거의 없고 새로운 일자리가 만들어지지도 않기 때문에 보다 혁신적인 접근이 필요하다.

이러한 지역의 경우 도전기금을 만들고 이를 통하여 장기간 실직자나 무직자를 돕고 한시적이거나 일자리를 만들 것을 제안하고 있다. 이러한 일자리는 지역사회와 경제에 도움이 되는 일자리여야 하며 환경과 관련된 일자리도 하나의 방안이 될 수 있다. 이를 위해서 지역개발청(Regional Development Agencies)은 중장기적으로 어떻게 하면 지역재생(regeneration)이 가능할 것인지에 대한 도움을 주는 것이 필요할 것으로 제안했다. 마지막으로 지방정부가 하나의 고용주로서 혹은 중계기관으로서 성장할 필요성을 제안하였다. 이는 지방정부에게 보다 적극적인 역할을 요구하는 것으로서 지방정부가 고용주로서 향후 3년간 5만 명의 신규 일자리를 창출할 필요가 있으며 매년 7만 5천명의 실업자들에게 근로경험을 제공할 필요가 있음을 주장했다. 이와 함께 다양한 직업훈련 기회 제공도 제안하였다. 이를 위하여 지역고용센터와 긴밀한 연계가 필요하며, 지방정부가 외부용역에 사용하고 있는 매년 420억 파운드를 통하여 사회적 기업을 포함한 지역의 기업들을 계속 발전시키며 함께 일할 필요가 있음을 밝혔다.

■ 2009년 5월 정부의 대응보고서: 'Stepping up to the Challenge'

이에 대해서 정부는 점검보고서에서 진단한 무직 현황과 실태에 대해서 공감하며, 지속적인 노력을 기울일 것이라고 발표하였다. 특히 지방정부의 역할과 지역 내의 파트너십이 중요함을 다시 강조하면서 앞으로도 현재의 기초를 발전시켜 나갈 것이라고 밝혔다. 이와 함께 지방정부와 중앙 정부 간의 긴밀한 공조의 중요성도 강조하였다. 구체적인 방안은 지방정부부(Department of Communities and Local Government)와 노동연금부(Department of Work and Pensions) 공동으로 공식적인 대응보고서를 통하여 밝혔다. 이 보고서에서는 일단 기존에 정부가 하고 있는 정책들을 설명하고 향후 정책 방향을 설명하고 있다.

신노동당 정부의 집권 이래로 고용에 관련한 핵심적인 정책은 뉴딜을 중심으로 한 능동적 고용 정책이다. 구직급여와 구직활동을 긴밀히 연계시킴으로써 적극적인 구직활동을 할 수 있도록 하였다. 이를 위해서 한편으로는 고용센터의 기능을 향상시키고 적극적인 구직활동에 개입함으로써 개인의 고용가능성(employability)을 높이려 하였으며, 반면에 구직급여를 받는 이들이 구직상담을 받게 함으로써 개인의 책임감을 높이려 하였다. 비단 구직자뿐 아니라 기존에 무능력 급여를 받고 있는 이들도 고용가능성을 높이기 위해서 25세 미만의 무능력 급여자는 반드시 구직상담을 받도록 하였다. 이와 함께 고용주들과의 긴밀한 협조나 지역고용파트너십(Local Employment Partnership) 등을 통하여 무직에 대응하였다.

경제위기 이후 정부는 기존의 정책에 더하여 다음과 같은 정책을 실시하였다. 일단 고용센터, 지역개발청 등을 통한 다양한 기금을 이용하여 대량해고를 줄이기 위해 적극적인 개입을 실시하였다. 둘째, 30억 파운드를 고용센터 및 계약훈련기관에 투자하여 최상의 서비스를 제공할 수 있게 하였다. 또한 고용센터의 '빠른응답 서비스(Rapid Response Service)'를 확대하였다. 빠른응답 서비스는 해고가 예상되는 노동자들에게 빨리 다른 직업을 찾도록 돕거나 다른 옵션들을 제시해 주는 서비스로서 2008년 11월에 관련 예산을 30억 파운드에서 60억 파운드로 증가시켰으며 이는 2009/10년에는 120억 파운드로 더 확대시켰다. 셋째, 유럽사회기금 등을 이용하여 실직상태에 있거나 실직이 예상되는 최소 4만 명에게 직업훈련을 제공하기로 하였다. 넷째, 1.4억 파운드를 통하여 3만 5천 명에게 견습 일자리를 제공하며, 12개월 이상 실직상태에 있는 18~24세 사이의 청년들

에게는 일자리를 얻는 데 필요한 직업훈련을 제공하기로 하였다. 새 예산이 발표된 2009년 4월에는 이와 더불어 실직상태에 있는 이들과 구직급여를 6개월 이상 받고 있는 이들을 위해서 다음 네 가지 정책을 추가로 도입하게 된다. 첫째, 이들을 고용한 자격을 갖춘(qualified) 고용주에게 고용수당 1천 파운드와 함께 훈련수당을 지급하기로 하였다. 둘째, 8천3백만 파운드를 사용하여 75,000 명이 최고의 직업훈련을 받을 수 있도록 하였다. 셋째, 다양한 조언과 재정적 지원을 통하여 자영업을 권장하기로 하였다. 마지막으로, 구직자들이 고용센터로부터 필요한 조언을 더 받을 수 있도록 고용센터에 대한 재정적 지원을 증가시켰다.

점검보고서와 관련하여 이 보고서는 다음과 같은 정책적 대응을 밝히고 있다. 첫째는 약 10억 파운드의 미래직업기금(Future Jobs Fund)의 창설이다. 이는 점검보고서에서 제안한 도전기금에 상응하는 것으로 일자리가 없는 이들을 위해서 지역파트너십을 통해서 보다 적극적으로 일자리를 창출할 수 있도록 하였다. 정부는 이 기금을 통하여 거의 모든 장기실업청년들에게 일자리나 직업훈련을 받을 수 있게 하는 것을 목표로 하고 있다. 구체적으로는 2009년 10월부터 2011년 4월까지 18~24세 장기실업 청년들에게 10만 일자리 기회를 제공하는 것과 더불어 경제적으로 열악한 지역에 5만 일자리를 창출하는 데에 이 기금이 사용될 예정이다. 일자리 창출은 정부에서 직접하는 것이 아닌 입찰(bid)의 형태를 통해서 할 예정이다. 성공적인 사업자는 장기 청년실업자나 열악한 지역에서 최소 6개월 이상의 일자리를 만들 수 있음을 증명해야 하며, 일이 지역사회에 도움이 되어야 하며, 마지막으로 빠른 시일 내에 일자리를 창출할 수 있어야 한다. 이 기금은 중앙정부에 의해서 운영이 되며 지방정부나 비영리기관 혹은 사회적 기업 등 민간기관들이 입찰에 참여할 수 있다.

고용정책을 좀 더 지역의 특성에 맞게 유연하게 전달해야 한다는 측면에서 정부는 동의하며, 지금까지는 실시하고 있는 정책을 중심에 지역의 파트너십이 좀 더 잘 작동할 수 있도록 할 것이라고 밝혔다. 정부는 앞서 언급한 미래직업기금의 경우에 중앙정부를 통한 계획이 아닌 지역 주체들에 의해서 계획되고 집행하게 함으로써 지역특성과 필요에 맞는 대안이 나오는 데에 큰 도움이 될 것이라고 기대하였다. 하지만, 유연한 전달과 지역 중심의 정책발전을 이루기 위해서는 중앙정부 차원에서 보다 명확한 지침이 필요하다고 하였다. 점검보고서에서 제안한 ‘고용·무직현황 파악’이나 ‘근로기술플랜’의 취지에 대해서는 기본적으로 동의하지만, 모든 지방정부에서 바로 실시하는 것에 대해서는 부정적인 견해를 밝혔다. 하지만, 미래직업기금 사업과 관련하여 만일 이 사업에 참

여하고 싶은 지방정부나 주체들은 고용·무직현황 파악과 근로기술플랜을 작성하여 제출할 것을 명시하도록 하였다. 또한, 이 기금을 배분할 시에 파트너십이 좀 더 잘 작동되는 지역과 사업 주체들에게 유리하게 할 것이라고 하였다. 하지만, 2010년부터 발효될 것으로 예상되는 지역정치경제 발전에 관한 법을 통하여 고용·무직에 관한 현황 파악이 중요한 한 부분으로 이루어질 수 있도록 하겠다고 밝혔다. 이러한 현황 파악에 있어서는 지방정부와 관련 주체들의 분석과 목표가 기초가 되어야 한다고 하였다. 이와 함께 열악한 지역사회에 대해서 어떻게 하면 중앙정부가 개입을 효과적으로 할 수 있을지에 대해서 계속 탐색하겠다고 밝혔다.

대응보고서에는 점검보고서에서 제안했던 지방정부가 고용주로서 혹은 중계기관으로서의 기능을 발전시켜야 한다는 데에 동의하고 이와 관련한 정책들을 시행할 것이라고 밝혔다. 예를 들어 중앙정부 신규 일자리의 25% 이상은 지역고용파트너십(Local Employment Partnership)을 통하여 채워지는 안이 내각에서 통과되었다고 밝혔다. 또한 지방정부 및 관련 공공기관에게 전략적이고 명확한 지침을 제시함으로써 고용주로서 모범이 될 수 있도록 하겠다고 하였다. 또한, 지방정부가 외부 계약을 하거나 용역을 줄 때 좀더 적극적인 개입과 계획을 통해서 지역사회에 도움이 될 수 있는 기술과 직업훈련이 생산될 수 있도록 해야 할 것이라고 하였다. 마지막으로 점검보고서 곳곳에서 강조되었던 비영리기관과 사회적 기업의 역할의 중요성에 대해서 동의하며 향후 정부는 이들에 대한 지원을 증가시킬 것이라고 하였다. 한 예로 미래직업기금의 분배에 있어서 이들에게는 추가적 지원이 될 것이라고 밝혔다.

■ 고용정책의 중추로서 지역사회

신노동당 정부가 지속적으로 노력한 지역사회 격차 해소와 고용 증대는 일부 성공을 거두었음에도 불구하고 최근 경제위기를 통하여 다시 도전을 받고 있다. 지난 6월 1일에는 근로지역기금을 받고 있는 지역과 아닌 지역 간의 격차가 2007년 4월과 2008년 9월 사이에 줄어들지 않았음을 보여주는 통계가 발표되었다¹⁾. 이에 대해서 정부는 근로지역기금 등 최근에 도입한 정책들의 효과가 아직 나타나고 있지 않기 때문이라고 하였다. 그것은 어느 정도 사실이겠으나 여전히 지역 간의 고용 및 경제적 차이를 극복하는 것이 얼마나 어려운지를 보여주는 대목이라고 할 수 있다. 또한 미

래직업기금에 대한 입찰이 시작되었지만, 지방정부와 중앙정부 간에 선정 및 사업 개시 시기 등에 관한 견해 차이 역시 일부 표출되고 있다. 두 보고서에는 기본적으로 많은 내용을 서로 공유하고 있지만, 구체적인 정책 실행에 있어서 어느 정도까지 지역에 자율성과 책임을 부여할 것인지에 대해서는 미묘한 차이를 보이고 있다. 실행에 있어서도 모든 지역에서 그동안 정부에서 추진해 온 지역전략파트너십(Local Strategic Partnerships)을 잘 정착시킨 것이 아니기 때문에, 지역별로 다양한 시행착오가 예상되고 있다. 하지만, 중앙정부나 지방정부 모두 지속가능한 고용을 창출하기 위해서는 지역경제에 대한 철저한 분석과 함께 지방정부와 고용센터, 비영리기관, 사회적 기업, 그리고 민간 고용주 간의 긴밀한 파트너십이 핵심이 되어야 한다는 인식에는 동의를 하고 있다. 이러한 지역 중심의 종합고용정책이 어느 정도 최근의 고용위기를 극복하는 데 도움이 될 것인지 주목이 된다. **KLI**

참고문헌

- Houghton, Stephen et al (2009), “Tackling Worklessness: A Review of the contribution and role of English local authorities and partnership”, Final Report, Department of Communities and Local Government.
- Department of Communities and Local Government and Department of Work and Pensions(2009), “Stepping up to the Challenge: The Government’s response to Tackling Worklessness”, Department of Communities and Local Government and Department of Work and Pensions.

2) <http://www.regen.net/news/> (Worklessness gap remains the same, 1 June 2009).