

영국의 활성화 정책

Dan Finn (영국 포츠머스대학교 사회학과 교수)

■ 머리말

지난 10년간 영국의 복지 정책은 급격한 변화를 겪었다. 현재 사회안전망 시스템은 자격심사 및 현금급여 지급이라는 기존의 역할 이외에 근로연령층의 노동시장 진입 대비 및 연계에 보다 지대한 역할을 할 것으로 기대되고 있다. 근로 의욕을 강화하고 비용 및 '복지 의존'을 감소시키는 효과적인 급여체계 창출이 바로 그 목표인 것이다.

활성화 전략을 구성하는 세 가지 요소는 다음과 같다. 첫째, '고용 우선(employment-first)' 시스템을 창출하여 급여 수급 대상인 근로연령층 전체가 고용연계 서비스에 참여하도록 하는 것이다. 둘째, 소득지원, 최저임금제 및 다양한 육아 및 근로복귀 지원서비스를 통한 '근로소득 환급(Make Work Pay)'이다. 셋째, 부가적인 지원을 필요로 하는 특정 수급자에게 심층 지원을 제공하는 뉴딜 고용 계획의 개발 등, 제도 및 실행 시스템을 활성화하여 일자리가 없는 계층에게 서비스를 제공하는 것이다.

이 글에서는 영국의 '근로연계복지 정책(welfare to work)'을 구성하는 주요 정책에 대해 간단히 살펴보고 그 영향을 분석할 것이다. 또한 향후 10년간의 시스템 향방을 결정짓는 개혁 제안 내용에 대해서도 평가해 보고, 민간 고용지원서비스가 실업자들에게 일자리를 구해주고 대가를 받는 '복지시장'에 대해서도 알아보려고 한다. 마지막으로 경기불황 및 실업증대의 여파에 대해서도 살펴볼 것이다.

■ 영국의 복지 실태 및 근로연령 현금급여

영국의 급여행정 체계는 고도로 중앙집권화되어 있다. 성문헌법의 부재 및 집행부처 장관 및 고위공무원에 대한 규제 미비로 인해, 정책 목표 달성을 위한 급여계획 재설계 및 조직/제도 창출 역량이 지대하다. 다른 국가와 달리, '노사 당사자'가 아닌 국가가 국가보험 제도를 직접 통제하므로 독립적인 사회보험기금이 부재하다. 보험 제도에 편입되지 못한 계층에 대한 급여 설계 및 실행 또한 상당 부분 중앙의 통제를 받고 있으며, 다수의 OECD 국가와 달리 급여 및 고용계획 실행에 있어 지방정부의 역할이 제한적이다.

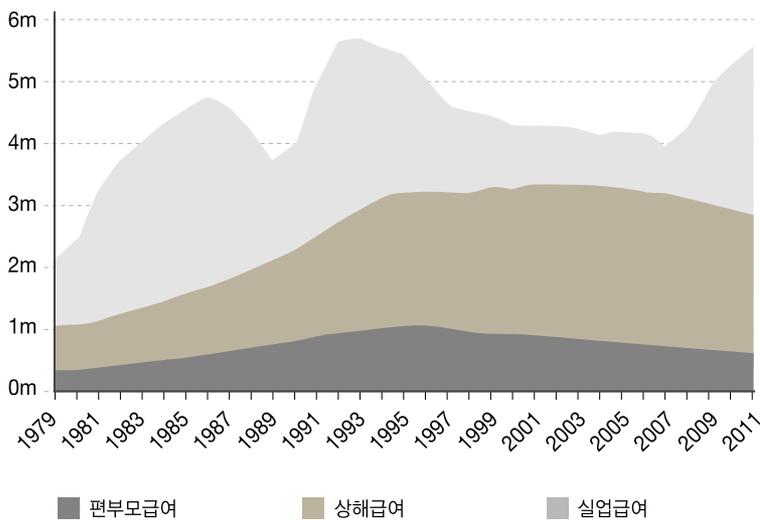
개별 급여 설계 및 자격기준 확정은 세부 법령에 의해 규율 되고 있다. 급여 수준 및 기간은 중앙 정부가 매년 설정하며 급여 증가분은 평균 임금보다는 물가지수에 기반해 산정된다. <표 1>에는 2009년 주요 복지급여의 상세 내역이 표시되어 있다.

<표 1> 영국의 무직자(Workless)계층에 대한 현금급여

구직자수당 (JSA)	JSA는 연금대상 연령 미만의 실직자 및 주당 최소 40시간 이상의 일자리를 구직하는 능력 있는 자들을 대상으로 한 급여이다. 수급신청자는 주당근로시간이 16시간 미만으로 전일제 일자리를 구직하여야 한다. JSA는 두 종류로 나뉜다. 기여기반(contribution based) JSA는 정률적 현금급여로 직전 2년간 취업된 상태에서 국가보험에 충분히 금전적 기여를 한 자에 대해 6개월 동안 지급된다. 25세 미만의 청년층에 대한 현금지급 및 배우자 추가지급의 수준은 각기 상이하다. 소득기반(Income based) JSA는 소득지원(Income Support) 신청자에 대해 동일하게 적용되는 소득자산조사를 충족하는 저소득 실업계층 및 부양가족이 이용할 수 있다.
소득지원 (IS)	일반적으로 18세 이상의 16,000파운드 미만 소득자로서 기본적 필요 및 저축을 충족하기 어려운 경우에 신청할 수 있는 소득관련 현금급여이다. IS는 신청자 본인, 배우자 및 자녀수당을 비롯해 유자녀가족 및 장애인, 부양인 특별보조금으로 구성되어 있으며, 주택담보대출이자지급 등 일부 주택비용 보조도 포함 되어 있다.
상해급여(IB) 및 고용지원수당 (ESA)	피고용인은 무력상태가 된 지 첫 28주 동안 최소한 '법정상병급여(Statutory Sick Pay)' 수급권한을 보유 한다. 2008년까지는 해당 기간이 지난 후 상해급여를 신청할 수 있었다. 현재 IB는 신규 및 반복 신청자를 대상으로 하는 ESA로 대체되었으며, 신청자는 보다 엄격한 '근로능력평가'를 거쳐야 한다. '지원계층'에 해당되는 중증 무력자를 제외한 대다수 ESA 신청자들은 개별상담인(PA)과 함께 일련의 집중근로면담 (Work Focused Interview)에 의무적으로 참석해야 하는 등, 구직 준비를 위한 적정 단계를 밟아야 한다. 정부는 2014년까지 ESA 또는 JSA 시스템 중 하나로 이전 편입되는 현 IB 신청자에 대해 재심사를 단행할 계획이다.
기타 급여	이 밖에도 임대료 및 지방세 보조, 장애인의 이동 및 보호 비용 보조, 비상지급을 위한 '사회기금,' 처방 및 치료비용 지원, 육아 및 급식비 보조를 위해 지급되는 기타 현금급여가 있다.

2006~2007년, 영국에서 사회보장급여로 총 정부지출의 28.2%에 해당되는 1,471억 파운드 가량이 소요되었다. 영국에서는 총 인구의 절반 이상인 약 3천만 명이 사회보장급여 하나 이상의 수급자이다(O’Dea et al., 2007: 1). 사회보장급여의 최대 수급자는 국가연금 자격연령을 넘어선 계층이나 사회보장지출의 3분의 1이 근로연령계층에 의해 신청되었다.

[그림 1] 주요 수당 신청자의 변화 : 1979~2011(2009~2011 예상치)



[그림 1]은 1979~2009년 동안 조사된 주요 무직자 급여신청 건수와 2011년까지의 신청자 증가 가능성 예측을 기반으로 표시된 것이다(과거 추세에 기반한 추정).

1970년대 중반 이후 불황이 발생할 때마다 대규모 인구계층이 안정적인 고용상태를 ‘박탈’ 당하는 추세가 발생하였으며, 이는 실업 및 비경제활동인구의 증가로 이어졌다. 자료에 따르면, 실업급여 신청자수는 경제 주기를 반영하고 있으며, 신청건수는 노동시장 회복에 따라 감소하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 전반적인 ‘무직자’ 수준은 매년 직전 불황 이후에 증가하였다. 편부모 및 질병/장애급여 수급자들이 이러한 증가에 편중적인 기여를 하고 있으며, 이들의 숫자는 세금, 급여 및 ‘복지에서 일자리로(Welfare to work)’ 시스템이 개혁된 이후에서야 감소되기 시작하였다.

■ 실업자 활성화

영국 급여 시스템의 ‘활성화’에 대한 새로운 접근법이 처음 대두된 시기는 1980년대 중반이다. 이 시기에 정부는 일련의 개혁을 단행하였다. 개혁은 실업자 ‘활성화’를 통한 ‘공급 측면’ 개선을 목표로 하였으며, 1990년대 중반경 실업자들은 ‘보다 엄격한 급여계획’을 따르게 되었다. 이 계획에 따르면 신청 기간 동안 초기 심층면접 및 격주간 구직활동 검사가 실시된다. 13주째 이후부터 해당 실업자는 수락가능 직업군을 다양하게 확대할 것이며, 26주째 이후부터는 매 6개월 단위로 실시되는 ‘재취업’ 심층면접에 참석해야만 한다. 이와 같은 정기적인 행정 개입은 ‘복지 의존 기간, ’즉‘ 실업기간이 길어질수록 사기 및 구직의지가 저하되는 자연적 경향’을 감소시키기 위해 고안된 것이다(Wells, 2001: 247).

이러한 프로세스는 실업급여를 구직자수당(JSA)으로 대체한 ‘구직자법(Jobseekers Act, 1995)’으로 귀결되었다. 법 시행 이후 실업자들은 개별 구직에 임하기 위한 구체적 단계를 명시하고 있는 ‘구직자 합의서(Jobseekers Agreement)’에 동의해야 하며, 또한 담당 공무원들은 개인별 구직활동 방식을 결정하고, ‘취업가능성 제고’를 위한 기타 단계를 조치하거나, 구직 프로그램 또는 직업 훈련계획에 참여하도록 강제할 수 있는 ‘구직자 지침’을 재량적으로 발행할 수 있게 되었다.

■ 편부모 및 장애급여 수급자 활성화

실업자와 달리 편부모들은 막내 자녀가 16세가 되기 전까지는 구직활동을 하지 않아도 되었으며, 장애급여 신청자들은 고용 관련 조건으로부터 면제되었다. 양 집단에 공통되는 사항은 해당 급여로의 유입이 상대적으로 꾸준히 이루어지고 있는 반면, 평균 급여 의존기간이 늘어나고 있다는 점이었다(Anyadike-Danes and McVicar, 2008). 또한 해당 급여 신청자 대다수는 고용연계 서비스에 거의 접근하지 않았다.

2001년 근로연령계층 신청자 모두에게 최초 급여 신청 시 집중근로면담(WFI)을 의무적으로 받도록 하였다. 이후 7년 동안, 각 부처에서는 목표 집단의 WFI 의무 참석 빈도를 높였으며, 개별상담인(PA)의 도움에 기반한 참석자의 ‘행동계획’ 수립을 요건화하였다. 신청자 대다수는 초기 WFI

참석 이전에는 급여를 지급받을 수 없으며, 이후 면담에 불참한 ‘무력자’ 급여 대상자의 경우 급여 수준이 낮아질 수 있다. 2008년 추가 활성화 개혁이 단행되면서 JSA 구직 요건은 막내자녀 연령이 7세 이상인 편부모에게까지 단계적으로 확대 적용되기에 이르렀으며 신규 신청자 및 재신청자를 대상으로 하는 상해급여(IB)를 고용지원수당(ESA)으로 대체하였다.

■ 활성화 및 뉴딜 정책의 거버넌스 및 수행

영국의 전반적인 ‘근로복귀(welfare to work)’ 전략은 재무부 및 DWP 장관 및 고위급 관료들에 의해 개발되었으며, 공공 고용지원센터(Jobcentre Plus 이하 JCP) 및 외부 고용계획 제공업체를 통해 실행되었다.

2001년 정부는 근로연금부(DWP)와 잡센터플러스(Jobcentre Plus)를 창설하였다. JCP 운영은 2002년 4월 본격화되었으며 전체 800개 이상의 JCP로 이루어진 네트워크가 영국 경제활동인구에 대한 일자리 연결 및 구직 지원, 급여지급 행정을 통괄한다(NAO, 2008).

지난 10년 동안, 영국의 복지 시스템은 표준 서비스를 제공하는 기존의 고도로 중앙집권적인 관료주의에서 성과목표 및 계약을 통해 장관 및 정책입안자가 운영하는 보다 복잡다단한 공공-민간 수행 네트워크로의 전환을 겪었다.

■ 고용 프로그램: 뉴딜 및 근로복귀(pathways to work) 정책

영국의 시스템은 JCP에서 2주에 한 번 검사를 실시함으로써 단기 실업자에 대해 엄격한 구직 요건의 이행을 요구하며 기본적 일자리 연계 서비스를 지원한다. 보다 값비싼 고용 및 훈련 프로그램은 장기적 실업자계층 또는 편부모 및 장애급여 대상자 등의 고용취약계층에 대해 제한적으로 제공된다.

실업자를 대상으로 하는 ‘뉴딜’ 프로그램은 실업자에게 특정 실업 기간 이후부터 집중적 고용부조를 ‘보장’ 하며, 해당 시점에 모든 JSA 신청자들은 일자리에 배치되거나 또는 전일제 고용 활동

(더 이상 실업자로 분류되지 않음)에 참여할 것을 핵심 원칙으로 삼고 있다. 18~24세 사이의 청년층은 실직 6개월 이후부터 New Deal for Young People(NYPD)에, 25~50세 사이의 인구는 실직 18개월 이후부터 New Deal 25 Plus(ND25+)에 참여할 의무가 있다. 만약 JSA 신청자가 불참하는 경우, 해당 신청자의 급여 지급액이 감소하거나 아예 지급되지 않을 수 있다.

뉴딜과 관련해 두 가지 중요한 혁신 사항이 있다. 첫 번째 혁신은 고용센터 내에 개별상담인(PA)을 도입하여 기타 시스템의 사례담당자 역할처럼 취업가능성 평가 및 구직지원 제공, 지원 프로그램 소개 등 고용장벽 해결을 담당할 것으로 기대된다. 두 번째 혁신은 ‘재취업 관문(gateway)’ 기간 중 실직자가 최대 6개월간 정기적인 PA 상담을 받도록 하는 구상이다. 동 기간 중 PA는 실업자의 비보조(unsubsidised) 일자리 배치를 우선순위로 삼으며, 이는 성과 목표에서 재강화된다.

실업자에 대한 유일한 뉴딜 대안은 고용지대(EZ)이다. 2001년 도입된 EZ는 민간조직에 의해 전체 수행되며, 15곳 고실업 지역에 설립되었다. 제공업체와의 계약을 통해 뉴딜에서보다 큰 유연성을 확보하였다. 이들 제공업체는 일부 초기 비용을 지급받으나 수입의 대부분은 최소 13주간 지속되는 일자리를 알선해 줌으로써 벌어들인다.

1997~2001년 동안, 정부는 편부모, 장애인, 50세 이상 실업자를 대상으로 하는 뉴딜 후속 프로그램을 도입하였다. 편부모 및 ESA 신청자의 WFI 참석이 의무적임에 반해, 본 특별고용 프로그램의 참여는 당시 자발적이었으며 현재도 자발적이다. 정부는 2003년에 장애급여 신청자를 위해 신규 ‘재취업(Pathway to Work)’ 프로그램을 도입하였다. 본 프로그램에는 6차례의 의무적 WFI가 포함되며, 현재 ESA 신청자를 대상으로 목표로 삼고 있다.

뉴딜에 대한 투자에도 불구하고 영국정부의 고용프로그램 지출은 OECD 국가 중에서 여전히 저조한 편이다. ‘고용 우선’ 전략은 장기적 또는 대규모 한시적 고용훈련 프로그램보다 집중적 단기 구직 훈련 프로그램 기반의 활성화에 초점을 맞추고 있다.

■ ‘근로유인(making work pay)’

뉴딜은 최저임금제 및 주요 세제/급여 개혁과 동일한 시기에 시행되었는데, 주요 세제/급여 개혁에는 영국 재무성에서 주당 최소 근로시간이 16시간인 저소득 근로자의 소득을 직접 보조해 주는

‘소득지원’이 포함되어 있다.

2003년 정부는 그때까지 함께 취급하였던 근로 인센티브 및 아동지원 요소를 분리하기로 결정하고, 저소득 근로자를 위해 각각 근로소득지원(WTC; 피고용인에게 직접 지급)과 유자녀가족소득 지원(CTC; 주 부양자에게 직접 지급)을 도입하였다. 근로소득지원은 최저임금에 의해 보충되며, 독신자 및 무자녀가족을 포함한 저소득 근로자 대다수가 이용가능하다. 단, 25세 미만의 독신자에게는 지급되지 않는다.

2007년 2월, 2백만 가구에 약간 못 미치는 인구가 근로소득지원의 수혜자였다(O’Dea et al., 2007, 표 3.3). 세제/급여체계 변화의 결과, 2006년경에는 1997년 이래의 한계세율이 약 3백만 명의 저소득자에 대해 절반으로 낮춰졌다. 약 50만 미만의 저소득가구는 70%를 초과하는 ‘한계세금 공제율’을 적용받았으며, 이후 최저임금이 인상되면서 백만여 명의 저소득 근로자들이 확대 지급 받게 되었으나 고용 수준에는 거의 영향을 미치지 않았다(Low Pay Commission의 연간보고서는 www.lowpay.gov.uk 에서 확인).

무엇보다도 정부는 최저임금제와 소득지원(세제혜택)의 결합함으로써 저소득 근로계층에게 적용되는 ‘최저 보장 소득’을 파악할 수 있었으며, 이를 이용해 실업자 및 무직자의 ‘근로후생 계산(better off in work calculations)’을 개별화할 수 있었다. 이는 개별상담인을 비롯한 기타 제공업체들이 ‘근로소득환급’을 신청자 개인에게 맞출 수 있도록 하는 강력한 대면 기제였다.

‘근로소득환급’ 전략은 편부모를 비롯한 기타 급여신청자들이 유급근로를 수락하도록 하는 기타 개발기제에 의해 보충되었다. ‘국가육아전략’을 통해 낮은 비용의 적정 육아서비스를 확대 제공하는 신규 서비스와 더불어 유연근로시간제 요구권 등, 직장 내 특정 권리의 새로운 확대가 이에 포함된다.

■ ‘작동 효과’: 평가, 효과 및 증거기반 정책 입안

영국 정부는 ‘증거기반 정책’으로 특징지워지는 것들을 개발해 왔다. 그 결과 활성화 요건으로서 뉴딜 및 기타 ‘재취업(welfare to work)’ 정책 요소는 체계적인 평가를 받아야 했으며, 평가 결과는 정책 입안 및 이행의 기반이 되었다. 이러한 평가보고 및 영향에 대한 연구의 대부분은 외부 조사

기관과의 계약하에 정기적인 감시 자료를 토대로 이루어지며, DWP 홈페이지에 게시된다(<http://research.dwp.gov.uk/asd>).

■ 활성화 요건의 영향: JSA 및 WFI

1996년 JSA가 도입되면서 자격기준이 부분적으로 엄격해졌을 뿐만 아니라, 한 정부 평가에 따르면 본 제도가 '상당수 취업자 및 무력자'를 대상에서 제외하면서 급여 신청자수가 10만~20만 명 정도 감소한 것으로 산정된다(Sweeney and McMahon, 1998 : 201). JSA '도입 전후' 평가에 따르면, 제도 도입으로 1996년 이후 신청 철회는 21~28% 가량 늘었으며 장기적으로 구직을 효과적으로 자극할 수 있을 것으로 보였다(Rayner et al., 2000).

이후 경제활동인구조사 데이터 분석에 기반해 수행된 외부 연구에서는 이와 같은 평가 내용을 비판하였다. Manning(2008)은 JSA 도입은 제도 이탈률에 큰 영향을 미쳐 신청자수를 8% 가량 감소시켰으나 구직활동을 늘렸는지는 의문이라고 밝혔다. 그는 JSA가 경제활동능력이 없는 실업자를 걸러내는 데는 효과적이었으나 이들 표본이 제도 도입 이후에 보다 적극적으로 구직활동을 하고 있다고 추정하는 것은 조정적 효과(compositional effect)을 넘어서는 것이라고 주장한다. JSA 신청자가 보다 '적극적(active)'이었을 수도 있지만, 제도에서 이탈한 신청자 상당수는 취업하지 않았으며 무력성(inactivity) 또는 알려지지 않은 어떤 상태로 이동하였던 것이다.

이러한 분석은 영국 활성화 정책에 대한 기타 비판적 평가를 재확인시켜 준다. 이들 평가는 1980년대 중반부터 장기적 실업자 다수가 무력성(inactivity; 경제적 비활동성) 상태로 변하였으며, 장애급여로 이전하거나, 조기퇴직을 수락하였다고 밝혔다(Alcock et al., 2003). 이는 질병 및 장애 급여를 신청하는 근로연령인구수를 급증시키는 요인 중 하나였다.

WFI를 통한 누적된 증거자료에 따르면, 이는 일부 신청자들의 프로그램 참여율 및 급여 이탈률을 늘리는 데 영향을 미쳤다. 예를 들어, 편부모를 위한 WFI가 도입되면서 뉴딜 프로그램 참여율은 약 15% 가량 증가하였으며, 소득지원 이탈 비중도 1~2% 정도 늘어났다(Knight and Thomas, 2006). '재취업전략(Pathway to Work)'은 신규 신청자가 18개월 이내에 고용에 재진입할 가능성을 7.4% 가량 늘린 것으로 밝혀졌다(Bewley et al., 2007).

■ ‘근로소득 환급’의 영향

최저임금제, 소득지원(세제혜택) 및 뉴딜정책(ND)의 효과를 분리하기란 어려운 일이다. 이와 같은 정책 변화가 편부모 고용률(1992년 42%에서 2005년 56%로 증가)에 미친 영향을 조사한 한 연구에서는 1999~2002년 사이에 시행된 정책개혁은 고용률 상승폭 14%포인트 중 5%포인트를 차지한다고 결론지었다(Gregg et al., 2006). DWP가 외주한 외부 검토에 따르면, 2004/05년경 아동에 대한 재정적 지원 증가, 육아시설 확대, ‘근로소득 환급,’ 편부모 및 일반 고용률 증가가 복합적으로 이루어짐에 따라 70만 명의 아동이 빈곤을 벗어날 수 있었다(Harker, 2006, p. 11).

IFS(Institute for Fiscal Studies) 단체에서 세제/급여 정책이 재정적 인센티브에 미치는 영향에 대해 몇 가지 독립적인 평가를 실시하였다. 동 단체는 정책 변화가 각기 다른 가족 및 개인 환경에 미친 복잡다단한 영향에 대해 지적하고 있다 (Adam et al., 2006). 편부모에 대한 근로 인센티브가 늘어났고, 소득지원 및 급여 철회율의 변화는 최저소득부모 일부의 취업 시 재정지원 철회가 70%에서 37%로 급감하였음을 의미한다(Brewer and Shephard, 2004 : 11). 이는 고도의 한계세율에 직면한 가구수의 감소로 이어졌다. 하지만, 주된 문제는 소득지원이 보다 높은 임금 근로자에게까지 확대되다 보니 소득 증가와 함께 몇몇 급여 또는 소득지원의 철회에 직면한 가구수가 늘면서 ‘발전 의욕이 저하’ 되었다는 점이다(ibid, p. 11). 그 결과, ‘50% 이상의 실효적 한계세율’에 직면한 취업자 수는 거의 90만 명까지 증가하였다 (ibid, p. viii). 또 다른 문제는 이미 가족 중 누군가가 소득 지원을 신청한 가정에서 무직 배우자가 직면하는 근로의욕 저하의 우려이다.

보다 장기적인 맥락에서 1997~2000년 사이 근로 및 발전 의욕(인센티브)은 일단 취업하면 강화되었으나 ‘2000년 이후 평균적으로 약화된’ 것으로 나타났다(Adam et al., 2006 : 2). 세제 및 급여 개혁의 직접적인 결과는 이러한 변화의 일부일 따름이다. IFS 단체에서는 ‘성인 2인 가족의 평균 임금, 임금 불평등, 지대수준 및 근로형태의 변화가 또한 중요한 설명 요인’이라고 보고하였다. 역설적인 것은 재정적인 근로 인센티브가 줄어든 한 이유는 다름 아닌 정부의 아동빈곤 감소 공약이었다. 이 같은 공약으로 취업 근로자뿐 아니라 실업자에게 지급되는 아동수당의 수준도 함께 증대되었던 것이다. 이는 ‘근로의욕을 둔하게 만들었으며, 정책 입안자들이 직면한 복잡한 상충효과를 잘 드러내 주는 예라 할 것이다.

■ 뉴딜 및 고용지대의 영향

뉴딜 프로그램 각각의 고용효과가 평가되었다. 몇몇 초기 연구에서는 전반적인 프로그램의 순 영향의 크기는 중간 규모로 복지급여 신청율이 5~9%포인트 감소한 것으로 보고되었다(Riley and Young, 2001; Blundell et al., 2002). 거시경제적 평가에서는 장기 청년실업은 NDYP 부재 시절보다 거의 두 배 늘어났으며, 연간 GDP는 5억 파운드 증가한 것으로 나타났(Riley and Young, 2001). ND의 편부모 정책은 ‘참가자의 고용 기회’를 두 배로 늘렸으며, 참가자의 50%가 취업한 반면 비 참가자의 경우 26%만이 취업한 것으로 드러나 24%포인트의 추가적 효과’를 낸 것으로 나타났다(Evans, 2003).

뉴딜의 영향 뒤에는 여러 요인이 자리잡고 있으며 대부분의 평가 결과에서 PA의 역할을 강조하고 있다. 이러한 결과는 실업자 의무 프로그램에서 PA가 ‘근로 우선’ 관행을 특히 강조하는 사무소와 관련 있다(White, 2004). 한 연구에서는 PA가 구직자와 반복적인 밀착면담, 지속적인 후속면담(다수 면담), 프로그램 의무강제 조치, 참가자의 취업 또는 교육 선택을 지원하는 예비적 단기과정을 사용 및 실시하는 사무소에서 최대 효과가 발생하였음을 알아냈다. 이러한 효과의 또 다른 요소는 ‘억제’이다. 즉, 피면담자는 신속히 직업을 구하든, 아니면 신청급여가 중단되든, 두 가지 상황에 직면하게 되었던 것이다. ND+25의 영향 평가가 EZ와의 효과 비교연구 차원에서 진행되었다. 평가 결과, EZ의 실효성이 보다 높은 것으로 나타났다. 최신 연구에 따르면 ND 실시지역과 비교해 볼 때 25~50세 사이의 참가자의 EZ 취업률은 8% 높았으며, 13주 경과 시점의 직업 유지율은 10% 더 높은 것으로 드러났다. EZ 효과에 대한 누적적인 증거 자료는 ‘통계적으로 매우 유의미’한 것으로 여겨지며, 이는 시간 및 고객 집단의 상이성을 존중하는 대내외적 분석 전반에서 드러나는 발견 사실의 일관성 및 견실성 수준’을 제시하는 것이다(Griffiths and Durkin, 2007 : 25). EZ 및 ND 비교 측정의 프로그램 효과는 기타 실업자 계층을 희생시키지 않는다.

연구 결과에 따르면 EZ와 ND 양자 모두 고용 기록이 양호한 이들에 대해 최상의 효과를 나타냈다. 또한 자격 요건이 미약하거나, 실업 기간이 길거나, 고용형태가 불안정한 이들에 대해서는 가장 낮은 효과를 드러냈다. EZ와 ND 참가자를 대상으로 대규모 조사를 실시한 결과, 참가자격을 갖춘 지 20개월 정도 지난 이후에도 참가자의 절반 가량이 유급 근로를 하지 않고 있었다(Hales et al., 2003). 또 다른 중요한 사실은 EZ 및 ND 지역에서 13주 이상 지속되었던 많은 직업들이 ‘보다

장기적으로는 지속되지 않았다'는 점이다(Hasluck et al., 2003 : 1).

이러한 사실들은 ND의 고용 효과에 보다 덜 우호적인 외부의 영향평가에서 더욱 두드러진다. 일부 평가에서는 JSA 장기 실업의 감소는 단순히 경제 성장을 반영하는 것이라고 제시하고 있으며, 다른 평가들은 참가자 다수가 취업을 하지 못하고 있으며 취업에 성공한 유의미한 소수조차 일 자리를 유지하지 못했다고 지적했다. 배치 및 유지 문제는 소수인종집단, 개인적 장애가 심한 사람, 고실업 지역 거주자에게 있어 특히 심각했다. 이와 같은 저조한 성과는 지방 노동시장의 조건과 참가자 특성, 지방 수행 시스템의 여력 간의 상호 작용하였기 때문이다(Sunley and Martin, 2003).

■ 직업 유지 및 기술 문제

2005년경, 뉴딜을 통한 취업률은 하락하기 시작하였고, 실업률의 지속적인 감소로 PA 및 프로그램 공급자들은 복잡한 근로취약 조건을 지닌 참가자들의 일자리 배치에 어려움을 겪고 있었다. 동시에 뉴딜 프로그램에 수 차례 참가하였던 사람 중 상당수가 '재신청' 하는 경우가 늘어났다.

이는 보다 일반적인 '반복 신청'의 문제에 광범위하게 연관되어 있다. 관련 데이터에 따르면 연간 신규 JSA 신청되는 240만 건 가운데 3분의 2에 해당하는 160만 건이 반복 신청이었으며, 연간 총 JSA 신청 가운데 3분의 1이 자격요건이 낮거나 아예 요건을 갖추지 못하였다. 영국 경제가 필요로 하는 장기적 기술에 대한 주요 검토인 라이치 보고서(Leitch Report)에서는 기술정책과 '고용 우선' 복지정책 간의 미약한 통합에 대해 강조하였다. 보고서에 따르면 JSA 신청자 상당수가 직업 이전에 필요한 기술 또는 자격요건을 제대로 갖추지 못했으며, '저임금의 낮은 직종에 갇히고 말았다.' 보고서는 "경제가 세계적인 경제변화에 대응하기 위해 구조조정되면서 고용유지 문제가 악화되었으며, 이러한 현상은 특히 저기술군에서 두드러지게 나타나고 있다"고 제시한다(Leitch, 2006 : 118). 또한 보고서는 사용자 참여 수준이 매우 미미하여 근로연계복지 정책 상당수가 시장에 대해 효과적으로 반응하지 못하고 있으며, 이는 뉴딜 프로그램의 성과가 악화되는 한 요인이 되고 있다고 말한다.

■ 영국 복지 개혁의 다음 단계

영국 정부는 2006~2008년 사이에 근로연계복지 정책 및 고용 정책에 대한 일련의 심층검토를 통해(Leitch, 2006; Harker, 2007; Gregg, 2008), 근로연계복지 프로그램의 설계 및 수행에 있어서의 유의미한 변화, ‘개별 맞춤형 프로그램’을 통한 근로연계계층 신청자의 활성화, 고용 및 기술 제공의 통합 개선, 각 지방 환경 및 우선순위에 맞춰 국가 서비스 실행 프로그램 설계 및 수행의 추이 조정을 내용으로 하는 전략 변화를 예고하고 있다.

복지 시장 및 유연 뉴딜

고용 프로그램에 대한 대대적인 검토 이후, 정부는 ‘관리복지 시장’ 형성과 관련해 큰 변화가 있을 것임을 예고했다. 프로이드 보고서(2007)는 장기 실업자 및 기타 집단이 고용으로 이전되어야만 하며, 이를 위해 JCP가 지속적인 일자리 성과를 통해 수입을 벌어들이는 민간단체의 도움을 받을 것을 권고하였다.

이후 DWP에서는 성과의 ‘단계적 변화’를 위한 복지 시장의 향후 10년간 향방을 개략한 ‘위탁 전략’을 발표하였다. DWP는 유관 사업의 80%에 대해 전국적으로 다중계약을 수행할 능력이 있는 신뢰할 만한 핵심 제공업체들과 사업을 함께 진행할 것이라고 밝혔다(DWP, 2008b : 10). 성공적인 ‘주 계약자’들은 2년 연장이 가능한 통상 계약기간 5년의 계약을 체결하게 될 것이다. 대다수 조달재원은 최소 근무기간이 6개월 이상인 고용의 지속적인 일자리 성과에 대해 보상된다. 주 제공업체들이 자체 ‘공급망’을 통해 서비스를 수행하고, 보다 소규모의 특화 서비스 제공업체들은 주로 하청업체 역할을 담당할 것으로 기대된다.

2009~2011년 동안 체결될 계약 누적 건수는 200여 건일 것으로 DWP는 추산하고 있다. 이들은 위탁전략의 원칙에 엄격히 기반한 결과중심 계약으로 합산한 가치는 최대 50억 파운드에 달할 것으로 보인다. 가장 주요한 계약으로는 ‘유연 뉴딜(FND)’의 도입에 관한 것으로, 유연 뉴딜 프로그램은 2009~2010년 동안 JSA 실업자를 대상으로 한 현존 제공 내용을 대체하게 될 것이다. 이들 제공업체들은 프로그램이 개시되면 합의된 비용의 20%, 해당 근로자가 13주간 취업상태에 있을 경우 50%를, 고용이 26주간 지속되면 30%를 지급받는다.

〈표 2〉 유연 뉴딜

1단계 자가 서비스(0~3개월)	2주 1회 실시되는 검사를 통해 재강화되는 자가 구직활동에는 의무적인 WF (Work First) 세미나가 있다.
2단계 구직 지도(3-6개월)	신청자의 20%에 대해 임금 및 근로시간, 주당 출석, 일자리 수락, 목표에 따른 별도 PA 개입에 기반한 구직활동 확대
3단계 재취업관문과정(Gateway; 6-12개월)	2주 1회 상담인에게 경과보고(PA 재량사항)를 해야 하며 월 1회 정기상담을 받을 수 있도록 전 신청자에 대해 PA 지정, 유연성 확대 및 상담인에 대한 일부 재량적 재원조달 가능. 신청자의 다수의 활동에 대해 합의하고 이를 완료하여야 한다. 4단계 유연 뉴딜(12-24개월): 고용관련 필요에 대한 초기 사정 및 '도전적인' 행동 계획의 수립 이후에 발생하는 사항을 유연하게 처리할 수 있는 계약 기반의 제공업체에게 의무적으로 위탁해야 함. 4주의 의무 근로 기회가 구직 실패자에 대해 제공되며, 실직상태인 이들 신청자들은 근로 기간이 종료되면 JSA 3단계로 복귀한다.
4단계 유연 뉴딜(12-24개월)	고용관련 필요에 대한 초기 사정 및 '도전적인' 행동 계획의 수립 이후에 발생하는 사항을 유연하게 처리할 수 있는 계약 기반의 제공업체에게 의무적으로 위탁해야 한다. 4주의 의무 근로 기회가 구직 실패자에 대해 제공되며, 실직상태인 이들 신청자들은 근로 기간이 종료되면 JSA 3단계로 복귀한다.

■ '개인화된 조건부계획' 및 근로연령인구에 대한 단일 급여

영국 복지 개혁의 중요한 특징은 단일 급여체계로의 이동이다. 2007년 이래 현재의 개별 급여(구직자, 편부모, 장애인) 체계는 장애인에 대한 ESA 도입과 다수의 편부모를 JSA 로 이전시키게 한 '활성화' 요건을 통해 보장되기 시작하였다. 본 프로세스는 현 IB 신청자(2010~2013년 사이에 ESA 또는 JSA 중 하나로 편입될 예정)을 재심사하겠다는 정부 공약이 실행된 이후에 확대될 것이며, 복지개혁법안(2009년 가을, 의회 통과 완료 예정)에서 개략하고 있는 제안들에 의해 추후 가속화 될 것이다.

정부 활성화 전략의 핵심 주제는 조건부, 개인화(맞춤식), 단순화이며, 이는 정부의 '실제 모든 사람이 구직 또는 취업 준비를 하는 복지국가' 구상에 부합하는 것이다(DWP, 2008a, p. 8). 제안된 변화로는 3종류의 '개인화된' 조건부 서비스가 있다. 구체적으로는 '취업준비' JSA 집단, '비조건

부' 집단(예: 중증장애 및 건강문제가 있는 사람), '근로계층으로의 전환' 집단(예: ESA 신청자, 막내자녀 연령이 1~7세인 편부모 및 배우자)이다.

제안 입법 내용을 살펴보면, 소득지원 철폐 권한을 통해 근로연령인구 전체가 JSA 또는 ESA에 신청할 수 있도록 하였으며, ESA의 '근로계층으로의 전환' 집단의 경우 강화된 조건을 적용받도록 하고 있다. 이는 막내자녀 연령이 3~6세인 편부모 및 배우자 및 ESA 수급자 다수에 대해 보다 수시적으로 WFI, 의무행동계획, 근로연계 활동 수행 조건을 적용 실시할 것을 포함한다. JSA 신청자의 배우자에 대해 2가지 방식으로 보다 높은 기대치를 부과하게 될 것이다. 전JSA 신청자의 배우자는 7세 미만의 자녀가 없는 이상 해당 신청자와 동일한 방식의 구직활동을 해야 한다. 부부 중 한 명이 근로가능한 경우, JSA가 유일하게 이용 가능한 급여가 될 것이다. 다시 말해 30만 명 이상의 배우자들이 일반적인 조건부 계획에 한 걸음 다가서게 될 것이다.

■ 고용 및 기술 통합과 지방이전

근로연계복지 및 기술 정책은 각각 상이한 정부 부처와 수행 시스템에 의해 운영되고 있다. 정부는 비판에 대비하여 창설한 'Adult Advancement and Career Service'에서는 JCP와의 공조하에 저기술자 또는 무직자들이 기술훈련에 접근할 수 있도록 하는 '단일 과정'을 개발할 것이다. JCP 신청자의 체계적 '기술 선별', 즉 기본적인 읽기, 쓰기, 셈, 어학의 필요를 파악하고, 재취업 취약 계층에 대한 심층적인 '기술 건강 체크'를 통해 보강이 이루어질 것이다. 또한 PA는 1단계 자격 요건에 대한 접근 등, 가능한 기술 기회를 '지시'할 수 있게 된다. 이는 '통합적인 고용 및 기술' 서비스(현재 3개 지역에서 시범 운영 중)를 수립하는 것을 목표로 하고 있으며, 또한 사용자의 기술 및 채용 필요도 지원할 것이다.

이러한 개발은 '수요 중심' 기술 및 고용 시스템의 수립을 목표로 하는 보다 광범위한 정책 어젠다의 일부이며, 이를 위해 일부 지역에서 지방 '고용 및 기술위원회'의 창설로 이어지기도 하였다. 이들 위원회는 라이치 보고서(2006)에서 권고되었으며, 사용자가 주도한다. 이들 위원회의 역할은 지방 사용자의 참여를 독려하고, 노동시장의 필요를 파악하며, 지방의 서비스 제공을 검토하고, 근로연계복지 및 기술 서비스 통합의 개선사항을 권고하는 것이다.

또한 정부는 지역적 차이를 고려하지 않은 현 '단일' 정책에서보다 더 많은 유연성을 창출하기 위해 고용 및 기술 계획의 기획 및 설계를 지방으로 이전할 것을 공약하였다. 중앙/지방 분기 개념은 중앙에 공통 '축'이 되는 지정 서비스가 존재하되, 개별 지방자치체 단위에서 조성된 파트너십 또는 복수의 지방 당국으로 구성된 '하위 지역'에 유연성을 보장해 주고 이를 전국적으로 실시토록 하는 것이다. 정부는 이러한 지방 분기의 수준을 3가지로 구상하고 있다. 첫째, '핵심 모델'이다. 여기서는 지방의 파트너들이 JCP 서비스 조직 및 DWP 프로그램 위탁 등에 대해 참여하고 협의한다. 2차 분기에서는 DWP가 주류 서비스를 '공동 위탁'하며 이를 지방 당국, 기술 지원 에이전시, 지역 개발 기구의 재원조달 서비스와 함께 조정한다. 보다 원대한 3차 분기는 정부부처와 지방/하위 지역 파트너 간의 공동 위험 부담을 근간으로 하는 '합동 벤처' 모델을 사정하고 있다. 이때 기금은 파트너십 기구에 의해 단일 위탁 자금으로 이전된다. 중앙정부는 '지방의 조달 집행 파트너로서 결과 요건을 구체적으로 지정' 하나, 위탁, 재원조달, 계약관리/설정의 일부 혹은 전부를 지방 파트너 또는 공동 위탁 기구에게 이전한다.

■ 불황기의 복지 개혁

불황기 및 그에 뒤이은 실업 증대는 새로운 부담을 가중시켰으며, 활성화 및 기타 복지 개혁 정책이 이행될 가능성이 있는 맥락 및 시계열을 결정짓는다. JCP는 실업상태의 급여 신청자가 몰려듦에 따라 발생한 행정적 부담을 관리하고, 그 여파를 해결할 수 있는 서비스 수행 전략을 받아들여야 했다. 예를 들어, JSA 신청건수는 주당 45,000건에서 2009년 7월 주당 83,000건으로 늘었으며, 2009년 2월에는 주당 95,000건이라는 최고치를 기록했다. 역설적으로 고용센터에서의 신청건수가 늘어나면서, JCP의 일자리 배치 건수도 증가하였고, 이로 인해 JCP는 목표치를 달성하고 각 부처는 신속한 재취업에 대한 초점 유지가 얼마나 중요한지 강조할 수 있게 되었다.

불황의 여파는 고실업 지역을 비롯해 비숙련 성인 및 청년 계층, 기타 취약계층, 특히 소수 인종 출신이나 장애인 등에게 가장 심하게 미쳤다.

하지만 정부는 추가 지원이 신규 실업자 또는 실업 위기에 처한 이들을 대상으로 이루어져야 한다고 주장하는 이들과 구직 준비가 완료된 단기 실업자들과 경쟁을 하게 되면서 취업이 더욱 어려

워킹 무직자들에 대해 더 많은 지원을 제공해야 한다고 주장하는 이들 간의 상충적 요구에 지속적으로 직면하고 있다.

정부는 양측의 요구에 모두 대응코자 노력해 왔다. JCP의 'Rapid Redundancy Service'에 대해 추가 자원을 투자하였으며, 장기적 실업으로 유입될 위험을 줄이고자 신규 구직센터 및 직업훈련 프로그램을 도입하였다. 정부는 장기적 실업 증가가 예상되자 추가 자원을 FND에 투입하였으며, '청년 보장(Youth Guarantee)'의 도입을 통해 청년 실업의 급증 및 또 다른 '잃어버린 세대(lost generation)'가 발생할지 모른다는 두려움에 대해 직접 대응하였다. 이는 실업한 지 10개월이 지난 18~24세 사이의 JSA 신청자에게 적용될 것이며, 집중적 직업훈련, 참가자를 목표 산업 부문에 배치하기 위한 先 고용(예: 보호관련직), 6개월간 사회적으로 유용한 일을 수행하는 임시직, 참가자들이 일자리 배치를 수행하되 보장급여로 보상받는 '공동체 전담반(Community Task Force)' 등, 일련의 프로그램들로 구성되어 있다. 프로그램은 2010년 1월에 개시되며, 4월 이후부터 배치 기회를 거절한 청년들은 CTF를 시작하지 않은 경우 급여 제재 대상이 될 것이다.

■ 결론

증거 자료들에 따르면 경제 성장이 지속되는 시기에는 영국의 활성화, 뉴딜 프로그램, '근로소득 환급제도,' 및 개인화된 고용부조의 혼합정책은 실업 및 빈곤 감소에 기여하였다. 영국 정부는 줄곧 근로를 '최적의 빈곤 탈출구'로 여기고 있으며, 급여수급권 및 담당 공무원의 행정 개입은 개인의 행태를 '활성화'시키고 유급 근로로의 전환을 부조하기 위해 지속적으로 재설계되고 있다.

그러나 '근로연계복지(Welfare to Work; 복지에서 근로로)' 시스템은 현 활성화 개혁 수행 및 실업 증대에 대한 대응의 부담을 강하게 받고 있었으며, 최신 개혁 제안들이 구상하고 있는 복잡한 변화를 이행할 경우 시스템에 과부하가 걸릴 수도 있다. 단기적으로는 고용 프로그램 수행에 차질이 빚어질 수도 있다. 주요 재계약 집행과 함께 전이적/조기 서비스 수행 문제 및 일자리 성과 확보가 보다 어려운 시점의 신청건수 증가는 프로그램 수행에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다.

또 다른 위험은 시장 실패의 가능성이다. 이때 제공업체는 사업을 철수하거나 수익성 없는 계약을 철회하려 할 것이며, 정부는 곤란을 겪고 있는 제공업체에 대해 개입하여 '구제금융'을 제공하

거나 또는 서비스 수행을 지속할 대안을 신속히 찾아낼 수밖에 없다. 불황의 여파는 이미 '재취업(Pathway to Work)' 관련 서비스 수행 문제를 악화시켰다. 본 프로그램으로부터 일부 제공업체는 상당한 재정 손실을 겪었으며, 또한 일부 하청업체는 철수하였다. 이 같은 우려는 이미 FND 계약 설계에 변화를 야기하였다. 즉, 제공업체는 첫 18개월 동안 일자리 성과에 대한 소득 의존도를 낮추고 보다 높은 서비스 비용을 수령함으로써 성과개선 유도가 기대되는 인센티브를 줄이게 된다.

장래에는 DWP 관료들이 호주와 같은 준시장(quasi market) 창설과 관련하여 조기 '수익 획득,' '크리밍(creaming),' '파킹(parking)'을 피하는 반면, 보다 많은 유연성과 인센티브를 제공하는 계약을 통해 '복지 시장'을 운영하려 함에 따라 가파른 러닝 커브(Learning Curve)가 형성될 것으로 보인다(Considine, 2005).

직업훈련을 무직자 기술 향상 및 보다 나은 일자리로의 경로형성 초석으로 삼는 사용자와 '합동'으로 근로연계복지를 제공하는 수행 시스템의 여력에 대한 비판도 있다. 목표는 훌륭하다. 하지만 활성화 계획에 구체화된 '근로 우선' 원칙 및 학습/기술 부문을 주도하는 자격기반 목표가 대폭 변화하지 않는 이상 실현될 것 같지 않다. 또한 중앙적 계약관계인 '주 제공업체'들이 각 지방에 특화된 기술 및 근로연계복지 통합 서비스를 추구하는 지방의 고용 파트너십과 어떻게 협력할 것인지에 대해서도 우려의 목소리가 있다.

또한 비판가들은 고용가능성 개선 및 사회 편입의 일차적 경로인 유급고용에 대해 불균등하게 초점을 맞추고 있는 활성화 전략의 형평성 및 장기적 영향에 대해서도 의문을 제기하고 있다(Lister, 2001). 만약 '고용 우선' 전략이 무급 보호업무의 가치 및 근로불능계층이나 노동시장에서의 차별계층의 지위를 폄하하는 것처럼 보인다면, 전략의 평판은 저하될 가능성이 있다. 특히, 불황 시 활성화 요건의 상방 이행(ratcheting-up) 및 관련 제재조치로 인해 근로취약계층이 시스템에서 더 분리될 수 있다.

마지막으로 영국 정부 전략의 최대 도전과제는 실업 증가 시기 중 전략의 잠재적 내구성 및 합법성 확보이다. 고용을 우선하는 복지국가가 신청건수 증가의 맥락에서 근로 활성화에 지속적으로 정책의 초점을 맞추기란 어려울 것이다. 또한 유연 뉴딜 정책(FND) 및 청년보장(Youth Guarantee)에 배치할 일자리가 없다면 이내 과거에 실패했던 프로그램과 마찬가지로 보이기 시작할지도 모른다. **KLI**