

영국의 근로연계복지에 관한 평가:

신노동당 정부의 New Deal을 중심으로*

신 동 면

(경희대학교)

[요 약]

신노동당 정부에서 뉴딜이 도입된 이래 5년이라는 시차(time difference)는 뉴딜이 청년실직자, 장기실직자, 편부모, 장애인 등 사회적 배제집단을 노동시장에 편입시키고, 근로연령세대를 위한 소득관련 급여지출의 감소를 가져왔으며, 노동시장에서 근로연령세대의 고용률을 높이는 데 크게 기여하였다는 것을 보여준다. 뉴딜은 일자리우선모델보다는 인적자원개발모델에 보다 근접한 성격을 지니고 있다. 뉴딜은 근로능력이 있는 복지수급자를 일자리로 유인하기 위하여 근로연계복지를 지향하는 국가들에게 다음과 같은 정책학습의 기회를 제공한다. 첫째, 개인에게 책임과 의무를 부여함과 동시에 교육 및 직업훈련을 중심으로 한 적극적 노동시장사업을 통하여 개인의 자발적 참여를 유도할 수 있어야 한다. 둘째, 지역단위에서 복지와 고용을 연결하여 통합관리할 수 있는 분권적 전달체계를 갖추고, 다양한 고용사업을 진행하기 위하여 민간부문, 특히 기업가들과의 협력체계를 조성하기 위하여 노력하여야 한다. 셋째, 근로능력이 있는 복지수급자 개인에 대한 사례관리의 도입이 필요하다. 끝으로, 확고한 정치적 리더십에 의하여 주도되고 뒷받침되어야 한다.

주제어 : 근로연계복지, New Deal, 사회부조 개혁, 적극적 노동시장정책

1. 서론

영국에서 신우파의 주장이 사회보장제도의 개혁에서 결정적인 영향을 미치지 시작한 것은 1979년 대처가 이끈 보수당 정부가 집권하면서부터이다. 대처와 메이저로 이어지는 18년의 집권기간 동안 영국의 보수당 정부는 복지국가의 축소를 위해 사회보장제도의 개혁과 관련하여 '복지수급자를 일자리로(getting people into work)'라는 목표를 내세웠다. 이러한 목표를 추진하는 과정에서 사회부조

*본 연구는 학술재단 2001년 신진교수연구과제(KRF-003-C00359)의 지원을 받아서 수행되었음.

(social assistance)는 개혁의 핵심대상이 되었으며, 개혁의 내용은 저소득 근로계층을 자활로 유도하기 위하여 ‘당근(carrot) — 근로에 대한 유인책 —’을 제공하거나 ‘채찍(stick) — 급여의존에 대한 억제책 —’을 가하는 것이었다(King, 1995; Wilding, 1997; Peck, 2001; 김종일, 2001; 신동면, 2001).

그런데, 1997년 블레어가 이끄는 노동당 정부가 집권한 이후에도 사회보장제도의 개혁과정에서 근로(work)에 대한 강조는 변함없이 유지되어 오고 있다. 노동당 정부는 사회보장제도의 개혁과 관련하여 ‘복지에서 일자리로(from welfare to work)’라는 목표를 내세우고 있다. 그러나 노동당 정부는, ‘당근’과 ‘채찍’을 통하여 저소득 근로계층을 노동시장으로 유인하고자 했던 보수당 정부와는 다른 방법을 통하여 이들을 일자리로 유도하고자 하였다. 즉, 노동당 정부는 사회부조의 주요 수급자 집단이라고 할 수 있는 청년실업자·장기실업자·편부모·장애인 등을 대상으로 이들의 직업능력 개발을 통하여 일자리로 유도하는 뉴딜 프로그램(New Deal Programs)을 실시하여 근로능력이 있는 사회부조 수급자가 생산적 시민으로 자립하여 살아가도록 유인하고 있다. 뉴딜이 본격적으로 시행된 이래 뉴딜의 성격을 둘러싼 많은 논의들이 있었다. 특히, 뉴딜에 대하여 회의적 시각을 지닌 사람들은 뉴딜의 시행과 함께 영국의 보편주의적 복지체계가 선별주의적 복지를 강조하는 미국식 복지체제로 급속히 수렴해가면서, 복지를 문제의 해결이 아니라 오히려 노동윤리와 가족간 유대라는 바람직한 가치를 파괴하는 문제로 간주하기 시작하였다고 비판한다(Walker, 1998; Peck, 2001; 김종일, 2001). 뉴딜에 관한 이러한 비판들은 사회권(social right)으로서의 복지를 고려한다면 지극히 당연한 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 비판들은 뉴딜의 성과에 기초한 경험적 논의가 아니라 규범적 수준의 논의에 그치고 있다. 이제, 뉴딜이 본격적으로 시행된 이후 5년이라는 시차(time difference)는 뉴딜의 경험적 성과에 대한 객관적 평가와 이에 기초한 뉴딜의 성격에 관한 재조명을 요구한다.

이러한 인식 하에 본 논문에서는 다음과 같은 몇 가지 연구문제에 관하여 답하고자 한다. 첫째, 뉴딜의 고용효과와 사회부조 개혁에 미친 영향은 무엇인가? 둘째, 뉴딜이 근로능력이 있는 사회부조 수급자를 일자리로 이끄는 데 성공적이었다면, 이를 가능케 한 뉴딜의 제도적 특징은 무엇인가? 셋째, 근로연계복지(workfare)와 관련한 뉴딜의 성격은 무엇이며, 뉴딜에서 얻을 수 있는 정책학습(policy learning)의 내용은 무엇인가? 영국의 뉴딜은 사회보장제도 개혁을 위하여 근로연계복지(workfare)를 추구하는 나라들에게 정책학습의 기회를 제공할 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 우리나라 국민기초생활보장제도에서 진행되는 자활사업의 발전을 위한 정책적 시사점을 줄 수 있을 것이다. 먼저, 뉴딜의 이론적 배경이 될 수 있는 근로연계복지(workfare)에 대한 논의로부터 논문을 시작하고자 한다.

2. 근로연계복지에 관한 이론적 논의

사회보장제도 개혁과 관련하여 근로연계복지는 다양한 의미로 사용되고 있다. 근로연계복지는 근로를 강요하는 복지개혁(work-enforcing welfare reform)을 일컫는 개념으로 사용되기도 하지만, 동시에 복지수급자를 노동시장으로 유도하기 위한 일련의 정책들, 예컨대 직업훈련 및 직업능력개발 프로그램, 적극적 급여체계 등을 포괄하는 상위 개념으로 사용되기도 한다(Peck, 2001: 1). 이와 같은 근로

연계복지 개념의 다의성은 80년대 이후 서구 복지국가에서 사회보장제도의 개혁을 위하여 본격적으로 추진되고 있는 급여의 수급과 근로를 연계시키려는 시도들이 국가별로 서로 다르게 진행되어 왔음을 보여주는 것이기도 하다. 예컨대, 미국의 근로연계복지 체계는 1996년 복지개혁에서 보다 분명하게 볼 수 있었던 것처럼 취업우선(work-first) 원칙을 바탕으로 복지급여의 수급기간을 제한하며 근로 회피자에 대하여 급여를 중지하는 징벌을 강조하고 있다.¹⁾ 반면에, 영국은 근로취약계층의 고용가능성을 증대시키는 직업훈련에 역점을 두고 있으며, 프랑스는 근로취약계층을 대상으로 사회적 일자리 창출을 강조하고 있다(OECD, 1999). 이외에도 대부분의 OECD 국가들은 노동시장정책의 활성화, 복지급여의 재구성, 지원제도의 조정 등 다양한 방식을 통하여 근로연계복지 제도를 추진해 가고 있다. 따라서 본 논문에서는 근로연계복지를 복지수급자를 노동시장으로 유도하기 위한 일련의 정책들을 포함하는 상위 개념으로 정의하고자 한다. 그리고 근로연계복지의 다양성을 이해하기 위하여 셰오도르와 펙(Theodore and Peck, 2000)의 분류방식을 쫓아서 근로연계복지를 두 가지의 대안적 유형, 즉 인적자본개발모형(human capital development approach)과 일자리우선모형(labour force attachment approach)로 구분하여 각 모형의 특성과 장·단점에 대하여 살펴보고자 한다.

1) 인적자본개발 모델

인적자본개발모형에 따르면, 사회부조에 의존하여 살아가는 근로능력자를 노동시장에 편입시켜 자립할 수 있도록 유도하는 최선의 방법은 이들의 취업능력을 배양하여 사회부조에 대한 의존상태로 되돌아올 가능성을 제거하는 것이다. 다시 말해서, 복지수급자에서 벗어나 자활할 수 있도록 하기 위해서는 교육 및 직업훈련을 통하여 복지수급자의 직업능력과 기술수준을 향상시켜서 가족을 부양할 만한 임금의·발전가능성이 있는·안정된 일자리를 찾을 수 있도록 도와주어야 한다는 것이다. 즉 인적자본개발 모델에서는 “좋은 일자리를 구해야 자활할 수 있다”는 관점을 견지하고 있다(Hamilton et al., 1997, 재인용 김종일, 2000: 123). 또한, 인적자본개발모형에서는 복지수급자의 근로활동에 따른 비용을 덜어주기 위하여 탁아보조, 교통수단 제공 등의 다양한 사업을 진행해야 한다고 주장한다((Theodore and Peck, 2000: 84). 결국, 인적자본개발모형에서는 적극적 노동시장사업(active labour market programs)을 통해 근로능력이 있는 수급자의 직업능력과 기술수준을 향상시키는 것이 자활을 위한 최선의 방책이라고 본다.

1) 1996년 미국의 사회보장제도 개혁은 ‘개인책임과 노동기회조정법(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)’을 통하여 추진되었다. 이 법에 따라 저소득 가구에 대한 연방정부의 복지정책이 크게 변화하게 되었는데, 대표적으로 부양아동가족지원(Aid to Families with Dependent Children: AFDC)이 빈곤가정 일시지원(Temporary Assistance to Needy Families: TANF)으로 대체되었다. 그리하여, 급여수급의 조건으로 의무적인 노동을 요구하며, 급여수급의 기간을 최대 5년으로 제한하였다. 이와 함께, TANF 체계 하에서 연방정부의 복지기금은 주 정부에 대한 정액교부금의 형태로 전환되었으며, 연방정부는 주 정부에 복지급여 수혜자의 감소와 노동시장으로 신속한 유인을 위한 취업우선 전략을 강조하였다. 결과적으로, 1996년의 법개정을 통하여 미국의 사회부조 정책의 방향은 빈곤가족의 소득보장전략에서 강제적 근로유인전략으로 바뀌게 된 것이다.

따라서 인적자본개발모델은 脫복지를 위한 전략으로 교육 및 직업훈련을 통하여 수급자의 직업능력 향상시켜 적정임금의 안정된 일자리를 찾아야 한다는 것을 강조하며, 수급자에 대한 통제와 처벌보다는 근로자의 취업가능한 일자리를 확대하여 권한부여(empowerment)를 추진한다는 장점을 지니고 있다. 반면에, 인적자본개발모델에서는 교육 및 직업훈련에 중점을 두고 사업을 진행하기 때문에 상대적으로 높은 단위비용을 요하며, 비교적 장기간에 걸쳐 교육 및 훈련이 진행되므로 수급자의 단기적 요구에 대응하기 어렵다는 단점을 지닌다. 그리고 노동시장 여건이 악화되어 양질의 일자리가 충분하게 공급되지 못하는 경우에는 일자리 없이 훈련만을 제공할 수 있으며, 교육 및 훈련에 참여하는 복지수급자에게 과도한 자율성을 부여할 위험이 있다. 끝으로, 취업능력의 배양을 통해 안정된 좋은 일자리를 갖도록 한다는 목표를 어느 정도 달성했는지 평가하기 어렵다는 문제를 안고 있다 (Theodore and Peck, 2000: 85; Peck, 2001).

2) 일자리우선모델

일자리우선모델에서는 근로능력이 있는 복지수급자들이 단기간 내에 일자리를 갖도록 하는 것이 자활의 지름길이라고 본다. 따라서 일자리우선모델에서는 노동시장의 신속한 진입, 즉 취업우선 전략을 택하고 있으며, 이를 위하여 직업교육 및 훈련보다는 조기취업을 강조한다(Theodore and Peck, 2000: 85). 일자리우선모델에 따르면, 근로능력이 있는 복지수급자에게 비록 그 일자리가 저임금의 단순 근로직일지라도 일을 통하여 근로 습관과 기술을 익히며 더 좋은 일자리를 구할 수 있기 때문에 어떤 일이든 일을 시작하는 것 자체가 중요하다(Brown, 1997, 김종일, 2000: 122면 재인용). 일자리우선모델에서는 취업우선 전략을 추진하기 위하여 실직자에 대한 단기간의 집중적인 구직상담, 자공심 훈련, 구직활동 등에 치중한다. 또한, 사회부조 급여수급의 조건으로 근로의무를 부과하거나 근로를 유인할 수 있는 복지제도의 설계를 강조한다. 이는 일자리우선모델이 사회부조 수급자의 권리보다는 의무에 초점을 두며, 수급자의 욕구보다는 노동의 책임성을 강조한다는 것을 보여준다.

일자리우선모델은 프로그램 목표의 명확성, 관리의 단순성, 상대적으로 저렴한 관리비용, 수급자의 신속한 노동시장 진입 등의 장점으로 인하여 가시적 성과를 희망하는 정책담당자들에게 선호될 수 있다. 그러나 일자리우선모델은 조기취업을 지나치게 강조하여 수급자 개인의 기술 및 기능개발에 대한 욕구에 둔감하다는 문제를 안고 있다. 특히, 노동시장에서 기술과 기능을 갖추지 못한 비숙련 근로자가 구할 수 있는 일자리는 기껏해야 저임금 단순 근로직일 뿐이다. 이러한 일자리는 대체로 단기적이고, 불안정하며, 경력발전의 기회를 제공하지 못함에 따라 사회자본(social capital)의 형성에 기여하기 어렵고, 오히려 노동시장의 양극화와 사회적 배제(social exclusion)의 문제를 양산할 개연성이 높다. 실제로, 일자리의 질(quality)에 대하여 무관심하며 조기취업을 강조하였던 미국의 근로연계복지 사업은 근로 빈민의 양산이라는 사회적 문제를 초래하였다(김종일, 2000; Peck, 2001; 김환준, 2003). 또한 일자리우선모델은 저임금·비숙련 근로자를 위한 충분한 일자리가 제공되어야 한다. 만약, 노동시장에서 저임금·비숙련 단순 근로직의 일자리가 충분하게 공급되지 못한 경우에 일자리우선모델은 노동시장에서 저임금을 더욱 부채질하고 근로조건을 악화시키는 결과를 가져올 수 있기 때문이다

(Theodore and Peck, 2000: 86).

이상에서 근로능력이 있는 복지수급자를 일자리로 유인하기 위하여 진행되는 근로연계복지 사업의 다양성을 이해하고자 인적자본개발모델과 일자리우선모델로 나누어 논의하였다. 두 모델에서 복지수급자들이 수행하는 근로의 성격을 살펴보면, 전자에서는 근로가 수급자의 자율성을 높이고 사회참여의 기회를 확대하는 계기가 된다면, 후자에서는 근로가 통제적·처벌적 성격을 지님에 따라 수급자에게 스티그마(stigma)를 유발할 수 있다는 점에서 차이가 있다(Gough, 2000). 그런데, 현실적으로 근로능력이 있는 복지수급자를 일자리로 유인하기 위하여 추진되는 근로연계복지 사업은 인적자본개발모델과 일자리우선모델의 결합을 통하여 추진되고 있다는 점을 고려한다면, 두 모델은 이념형(ideal type)에 가깝다고 할 수 있다. 실제로, 어느 한 나라에서 추진되는 근로연계복지 사업의 성격은 이 두 모델을 양극단으로 하여 연결한 일직선상의 어느 한 지점에서 파악될 수 있기 때문이다. 그렇다면, 영국의 신노동당 정부가 사회부조의 개혁을 목적으로 실시한 뉴딜은 근로연계복지의 두 모델 중에서 어디에 더 가까울까?

3. 신노동당 정부의 뉴딜: 근로연계복지사업

1) 사회보장제도의 개혁: 복지에서 일자리로

1997년 총선거에서 블레어가 이끄는 신노동당(New Labour Party)이 선거공약으로 내세운 ‘복지에서 일자리로(from welfare to work)’는 신노동당이 과거의 노동당과 다른 이념적 지향성을 지닌다는 것을 보여주는 정치슬로건이라고 할 수 있다. 실제로, 신노동당 정부는 사회보장제도 개혁의 방향을 ‘근로능력이 있는 사람들에게는 일자리를, 그리고 근로능력이 없는 사람들에게는 사회보장일’이라고 밝히고 있다(DSS, 2001). 이는 신노동당 정부의 대표적 정책자문가로 평가받는 기든스가 그의 저작 *The Third Way*에서 밝히고 있는 ‘적극적 복지사회(a positive welfare society)’의 주장에서도 확인할 수 있다(Giddens, 1998: 117).²⁾

그런데, 사회보장제도 개혁과 관련하여 근로를 강조하는 것은 복지의존(welfare dependency)에 관한 주장과 동전의 양면을 이루고 있다는 것을 간과해서는 안 된다(Peck, 2001: 299). 실제로, 블레어 수상을 비롯한 신노동당의 지도부는 과거 보수당 정부가 무색할 정도로 복지의존을 영국사회의 주요 쟁점으로 부각시켰다. 예컨대, 블레어 수상은 의회연설에서 “영국국민들은 이제 복지체계를 지원하기 위한 더 많은 세금과 정부지출을 원치 않는다”라고 언급하고 있다(Blair, 1997).³⁾ 또한, 사회보장성의

2) 기든스에 따르면, 그간의 복지국가들에서 국가가 사회의 부정적 요소들(결핍, 질병, 무지, 불결, 나태)을 일소하고 소득을 보장하는 공급자의 역할을 담당하였다면, 이제는 인적자본에 대한 투자를 통하여 일할 수 모든 국민들이 근로를 통하여 부의 창출에 기여하도록 하는 사회투자국가(social investment state)로서의 역할을 담당해야 한다는 것이다.

3) *Financial Times*, May, 7, 1997.

복지개혁장관(Minister of Welfare Reform)을 역임한 필드는 “사회보장체계의 개혁을 위해서는 복지수급자가 생애전반을 걸쳐 복지체계에 의존하여 살아가는 데서 벗어날 수 있도록 일자리를 통한 실질적 기회를 제공하여야 한다. 태초부터, 인간은 일하기를 원해 왔으며, 지난 50여 년간의 복지국가의 역사적 과정에서도 이러한 인간의 본성은 결코 시들지 않았다”라고 언급하고 있다(Field, 1997).⁴⁾ 이러한 주장들은 신노동당 정부에서 국가복지를 민간의 해결이 아니라 오히려 노동윤리와 가족간 유대라는 바람직한 가치를 파괴하는 문제로 인식하고 있다는 것을 보여준다(Walker, 1998: 35). 다시 말해서, 노동당의 전통적 정책방향과 다르게 신노동당에서 복지는 ‘의존’을 야기하며, 근로는 ‘독립’을 가져온다는 이분법적 사고를 하기 시작한 것이다(Kay, 1998: 135).

따라서, 신노동당 정부는 사회보장제도 운영의 새판을 짜고 있다고 할 수 있다. 즉, 영국의 사회보장제도가 ‘모든 사람에게 사회보장을 제공한다’는 메버리지의 보편주의(universalism) 원칙에서 벗어나 ‘일할 수 없는 사람에게만 사회보장을 제공한다’는 선별주의(selectivism) 원칙을 강화하는 방향으로 바뀐다는 것을 의미한다. 이와 함께, 사회보장제도의 운영원리로서 선별주의 원칙은 근로 능력자를 일자리로 유인하기 위한 고용정책에 의하여 뒷받침되고 있다. 근로능력이 있는 복지수급자는 이제 사회보장제도 개혁을 위한 핵심대상으로 간주되며, 이들을 위한 노동시장사업이 추진되고 있다.

복지수급자를 일자리로 유도하기 위하여 신노동당 정부는 먼저 재정유인책을 강화하였다. 1997년, 신노동당 정부는 취업을 통하여 얻는 임금의 금전적 가치를 높이고자 최저임금제를 도입하였다. 최저임금제의 도입으로 약 130여만 명 가량의 근로자들이 평균 15% 정도의 임금인상 효과를 거둔 것으로 파악된다(DfEE, 2001a: 19).⁵⁾ 또한 1999년 10월, 보수당 정부 하에서 도입되었던 가족공제수당(Family Credit: FC)과 장애인근로수당(Disability Working Allowance: DWA)을 개편하여 근로가족공제수당(Working Family Tax Credit: WFTC)과 장애인공제수당(Disabled People’s Tax Credit: DPTC)으로 대체하였다.⁶⁾ WFTC의 도입으로 인하여, 약 100만 명에 달하는 부양아동을 둔 저소득 가족이 평균 주당 30파운드의 추가소득을 얻게 되었으며, DPTC의 시행과 함께 약 2만 5천명의 장애인들이 평균 주당 72파운드의 추가소득을 얻게 되었다(DfEE, 2001a: 20).⁷⁾ 이러한 조치들은 취업 노동을 통하여 얻는 임금소득이 사회부조 수급자로 선정되어 받게 되는 소득지원(Income Support)이나 소득관련 구직자수당(Income-Based Jobseeker’s Allowance) 보다 훨씬 많게 함으로써 노동시장 내 일자리에 대한 유인을 높이기 위한 수단이다. 이는 앞에서 논의한 근로연계복지 모델과 관련하여 말

4) *Observer*, May 18, 1997.

5) 최저임금도입 시점에서 시간당 최저임금은 £3.70으로 결정되었으며, 2001년 10월부터 £4.10으로 인상되었다.

6) WFTC와 DPTC는 급여액의 계산에서 근로동기를 강화하기 위한 다음과 같은 몇 가지의 조치를 취하고 있다. 첫째, WFTC와 DPTC에서 신청가능 소득기준액을 주당 80.65에서 90 파운드로 인상하였다. 둘째, 일자리를 가짐에 따라 발생하는 근로비용을 낮추기 위하여 육아비용의 계산에서 아이의 연령을 12세에서 15세로 올렸으며, 육아비용 공제액을 첫째 아이와 둘째 아이에 대하여 각각 최고 60, 100 파운드에서 100, 150 파운드로 인상하였다. 결과적으로 수급자들이 탈 수 있는 최대 WFTC와 DPTC의 금액이 증가하였다. 셋째, WFTC와 DPTC의 급여액을 산정할 시, 주당 소득이 신청가능 소득기준액을 초과하는 경우에 급여감소율을 낮추었다. 즉, 과거 FC와 DWA에서 급여감소율이 각각 70, 65%이었던 것을 55%로 내림에 따라 WFTC와 DPTC의 급여액이 증가하도록 하였다.

7) 1 파운드의 원화 가치는 현재 약 1980원에 해당한다.

하자면, 일자리우선모델에서 주로 사용하는 정책수단이라고 할 수 있다.

그러나, 신노동당 정부에서 추진하고 있는 사회부조 개혁은 일자리로 유인하기 위한 재정유인책에 국한된 것은 아니다. 오히려, 신노동당 정부는 사회부조에 대한 의존경향이 가장 높은 집단을 중심으로 그들이 생산적 시민으로 살아갈 수 있도록 취업능력을 배양시키는 데 초점을 두고 있다. 이러한 노력은 뉴딜을 통하여 추진되고 있다.

2) 뉴딜의 제도적 특징

신노동당은 집권 후 처음으로 1997년 7월에 발표한 정부예산에서 사회복지 분야와 관련하여 ‘복지에서 일자리로 가기 위한 예산’을 표방하였으며, 뉴딜은 이를 위한 핵심사업으로 취급되었다. 이는 신노동당 정부가 사회적 배제의 문제를 해결하기 위하여 저소득층에 대한 재분배를 강조한 것이 아니라 노동시장 내 편입을 추구하였다는 것을 보여준다. 뉴딜에서는 근로능력을 갖춘 사회부조 수급자들을 일자리로 유인하기 위하여 취약 집단별로 나누어 사업을 진행하고 있다. 현재는 18-24세 청년실직자, 25-49세 장기실직자, 50세 이상 장기실직자, 장애인, 편부모, 실직자 파트너, 음악인 등을 대상으로 뉴딜이 운영되고 있다. 이중에서도 청년실직자 뉴딜, 장기 실직자 뉴딜, 편부모 뉴딜, 장애인 뉴딜이 대표적 사업이라고 할 수 있는데, 다음에서는 각 사업별로 제도적 특징을 살펴보고자 한다.

첫째, 청년 뉴딜은 18-24세 사이의 청년들 중 6개월 이상 구직자수당(Jobseeker's Allowance)을 탔던 청년실직자를 대상으로 한 강제적 사업으로 1998년 4월부터 전국적으로 실시되었다.⁸⁾ 청년 뉴딜을 위하여 신노동당 정부는 2002년까지 모두 31억 5천만 파운드를 투입하여 뉴딜사업을 위한 전체 예산의 61% 이상을 사용하였다. 이는 뉴딜의 핵심목표가 청년 실직자를 줄이는 데 있음을 보여 주는 것이라고 하겠다. 청년 뉴딜의 프로그램을 살펴보면, 크게 보아 “Gateway”, “Options”, 그리고 “Follow-through”으로 구성되어 있다. 4개월의 Gateway 단계는 실직자들이 뉴딜 프로그램에 등록한 이후에 일자리를 찾는 직강탐색 또는 구직활동 기간이라고 할 수 있다. Gateway 단계에서 실직자는 뉴딜 개인상담가(personal adviser)의 도움으로 구직활동을 수행하며, Gateway 기간동안 일자리를 찾지 못한 실직자는 다음 단계인 Options에 배정받게 된다. 뉴딜 Options은 학교교육 훈련, 6개월간의 임금을 정부가 보조하는 일자리 취업, 6개월간의 자원봉사조직 활동, 6개월간의 환경보호사업단 활동으로 구성되어 있다. Options 배정 단계에서 실직자는 자신의 선호를 밝히고 개인상담가와 협의하여 Options 중 하나의 프로그램을 선택하게 되지만 최종 결정권은 뉴딜 개인상담가에게 주어진다. Options에 참여를 거부하는 실직자에게는 구직자 수당이 2주간 중단되며, 세 번 이상 이러한 체제를 받으면 6개월간 수당지급을 중단하게 된다. 따라서, 재무장관 브라운이 강조한 것처럼 ‘청년실직자가 급여를 받으며 집에서 TV나 시청하는 제5의 옵션은 허락되지 않는다’(Brown, 1997)⁹⁾ 한편, 뉴딜의

8) 실직자에게 지급되는 구직자수당은 보험료를 납부한 사람들에게 주어지는 기여관련 구직자수당(contributions-based jobseeker's allowance)과 사회부조에 속하는 소득관련 구직자수당(income-based jobseeker's allowance)이 있다.

9) *Financial Times*, May 3, 1997.

Options이 종료되는 시점까지도 일자리를 구하지 못한 실직자들은 Follow-through 단계에서 지속적인 고용서비스를 받도록 하였다. 즉, 직업센터의 개인상담가들은 청년실직자들에 대한 집중적인 인터뷰를 실시하여 뉴딜 참여자들이 구직자수당 수급자로 다시 돌아오지 않고 일자리를 가질 수 있도록 추가로 13주간을 더 직업상담과 직업알선을 시행하고 있다. 결국, 청년 뉴딜은 청년 실직자들의 취업능력(employability)을 높이기 위하여 4개월의 Gateway, 6개월의 Options(학교교육훈련은 1년), 그리고 13주간의 Follow-through으로 구성된 적극적 노동시장 사업이라고 할 수 있다(White, 2000).

둘째, 장기실직자 뉴딜은 25세 이상의 성인으로 18개월 이상 실업상태에 머무르며 소득관련 구직자수당을 타고 있는 실직자들을 대상으로 1998년 6월부터 전국적으로 실시되었다.¹⁰⁾ 장기실직자 뉴딜이 처음으로 도입되었을 때는 청년 뉴딜과 다르게 Gateway를 두지 않았으나, 2001년 4월부터 장기실직자 뉴딜의 참여대상을 25세에서 49세로 제한하면서 8주간의 Gateway를 새롭게 도입하였다. Gateway 단계에서 장기 실직자는 뉴딜 개인상담가와 취업상담에 의무적으로 참여해야 하며, 참여의무를 제대로 이행하지 않는 경우에는 6개월간 급여박탈의 제재가 가해진다. Gateway 단계에서 취업에 성공하지 못한 장기실직자들은 정부가 임금 보조금을 지급하는 일자리에서 6개월간 취업하거나 집중취업훈련(Intensive Activity Period) 과정으로 보내져 직업훈련을 받도록 하였다.¹¹⁾ 아울러, 2001년 4월부터 25세 이상 장기실직자 뉴딜 개편 시, 50세 이상의 고령자를 위한 뉴딜을 새롭게 도입하여 시행하고 있다(DfEE, 2001a: 29). 50세 이상의 고령자를 위한 뉴딜은 개인의 자발적 참여의사에 따라 운영되고 있다는 점에서 25-49세 장기실직자 뉴딜과 차이가 있다.

셋째, 편부모 뉴딜은 편부모들이 사회부조 급여인 소득지원(Income Support)에 의존해서 사는 것이 아니라 일자리를 통하여 자립하도록 유도하기 위하여 1998년 10월부터 전국적으로 시행되었다. 편부모 뉴딜을 처음으로 도입할 당시에는 소득지원을 받는 편부모 중에서 어린아이의 연령이 만 5년 3개월을 넘는 경우에 자발적으로 뉴딜 개인상담가와 직업상담을 받도록 권장하였다. 직업상담 과정에서 편부모들은 일자리 알선, 근로급여에 관한 정보, 육아시설 정보, 취업계획 수립 등의 서비스를 제공받게 된다. 직업상담이후 뉴딜에 참여하는 편부모들에게는 직업상담, 직업훈련, 정부보조 일자리 등의 프로그램에 참여한다(DfEE, 2001b). 특히 직업훈련에 참여한 경우에는 편부모에게 수당을 지급하며, 참여에 드는 비용은 물론 택이비용까지 보상해 준다(Millar, 2000). 그러나, 편부모 뉴딜에서는 청년 뉴딜이나 장기실직자 뉴딜과 달리 상담이후 취업을 위한 의무적인 Options을 두지 않고 편부모의 자발적 선택에 맡기고 있다. 한편, 2001년 4월부터는 편부모 뉴딜에서 일자리우선 전략을 강화하기 위한 조치가 단행되었다. 즉, 편부모가 소득지원을 신청하기에 앞서 뉴딜 개인상담가와 상담을 갖도록 의무화하여 취업 혹은 직업훈련에 참여할 수 있는지를 우선적으로 논의하도록 하였다. 아울러, 직업훈련에 참여하는 편부모에게는 주당 15파운드의 훈련수당을 지급하며, 취업한 편부모에게는 WFTC를 제공하여 16시간 근로 시 주당 155 파운드를, 35시간 근로 시 주당 214파운드를 최소소득으로 보장받

10) 초기에는 2년 이상 실업상태에 있던 사람을 대상으로 하였으나, 2001년 4월부터 장기실직자 뉴딜 사업이 개편 강화되면서 실업기간을 18개월로 단축하였다.

11) IAP는 기본고용능력훈련/기초기술훈련(Basic Employability Training/Basic Skills), 교육 및 훈련(Education and Training Opportunity), IAP훈련(IAP Training) 등으로 구성되어 있다.

도록 하였다(DfEE, 2001a: 30).

넷째, 장애인 뉴딜은 장애인이나 만성적 질병을 앓는 사람들 중에서 상해급여(Invalidity Benefit), 소득지원, 또는 중증장애인수당(Severe Disability Allowance)을 받는 수급자가 자신이 원하는 경우에 일자리를 가질 수 있도록 지원하는 사업이다. 장애인 뉴딜은 1998년 10월부터 수차에 걸친 시범사업의 형태로 실시된 이후 2000년 4월부터 전국적으로 도입되었다. 장애인 뉴딜은 장애인의 일자리 유지를 위한 시범사업, 장애인 고용촉진을 위한 홍보사업, 그리고 장애인을 위한 개인상담가의 구직상담 사업으로 구성되어 있다. 특히, 장애인 취업을 지원하기 위하여 전국적 취업망인 직업소개소(Job Brokers)에서 취업알선서비스를 강화하고, 장애인 취업의 장벽을 완화하고자 기업과의 협력이 추진되고 있다(Walker, 2000).

위에서 살펴본 각 집단별 뉴딜 사업들은 장애인 뉴딜을 제외하고 뉴딜 참여자들의 책임 또는 의무를 강조한다는 공통점이 있다. 즉, 청년 뉴딜에서는 6개월 이상 계속해서 실업상태에 있는 청년실직자들의 뉴딜 참여를 의무화하고 있으며, 18개월 이상 실직상태가 지속된 25-49세의 장기실직자의 경우에도 뉴딜의 참여를 의무화하고 있다. 또한, 편부모의 경우 급여신청에 앞서 의무적으로 뉴딜 개인상담가와 직업상담을 갖도록 하고 있다. 이와 같은 뉴딜의 의무조항들은 근로능력자의 복지에 대한 개인 책임을 우선적으로 강조하기 위한 조치로서, 신노동당 정부가 추진하고 있는 사회보장제도 개혁의 일면을 보여주는 것이라고 하겠다. 블레어 수상의 국정연설은 이와 같은 개인의 책임과 의무에 대한 강조를 잘 보여주고 있다. “...오늘날 시민사회는 상호책임과 의무의 윤리에 바탕을 두고 있다. 보상은 응분의 대가를 요구한다. 이를테면, 정부가 청년들에게 기회를 제공하는 경우에 청년들은 이러한 기회를 수용해야 할 마땅한 의무가 있다”고 밝히고 있다(Blair, 1997 in Peck, 2001: 303).

뉴딜의 의무를 이행하지 않은 사람들에 대해서는 앞에서 살펴본 바와 같이 급여를 중단하는 처벌적 조치를 취하고 있다. ‘청년실직자의 경우 Options 이외의 ‘제 5의 선택’은 없다’는 말은 뉴딜의 강압적 성격을 분명하게 보여준다(Peck, 2001: 307). 그러나 뉴딜에서는 의무 부과와 의무 불이행에 따른 처벌에만 의존하여 사업을 진행하는 것이 아니다. 오히려, 뉴딜에서는 Options을 통하여 특히, 교육 및 훈련을 포함한 적극적 노동시장사업을 중심으로 뉴딜 대상자들의 참여를 유도하고 있다. 다시 말해서, 뉴딜 참여 대상자들이 급여를 상실할까 하는 우려에서 프로그램에 강압적으로 참여하는 것이 아니라, 스스로 원해서 뉴딜에 참여하도록 적극적 노동시장사업을 마련하고 있다. 따라서 뉴딜은 참여자 개인의 직업기술을 향상시킴으로써 자율성과 사회참여에 대한 욕구를 높이며, 스티그마를 유발할 가능성이 낮다고 할 수 있다.

한편, 뉴딜의 전달체계를 살펴보면, 뉴딜의 성과는 지역별로 노동시장의 상황에 따라 다를 수밖에 없기 때문에 지역별로 전달체계를 마련하여 민간부문과의 협력을 통하여 사업이 운영되고 있다. 뉴딜을 도입하였던 초기에는 각 지역별로 실업급여와 고용서비스를 제공하는 직업센터(Jobcenter)에서 뉴딜을 관리하였다. 그런데, 실직자를 위한 구직자수당은 직업센터에서 관리하고 나머지 다른 사회보장 급여들은 사회보장사무소(Social Security Office)에서 관리하는 이원적 급여관리체제로 인하여 복지수급자를 일자리로 유인하기 위한 종합적 전략을 추진하는 데 어려움이 있었다. 이와 같은 사회보장 전달체계상의 문제를 해결하고 근로능력을 갖춘 복지수급자를 일자리로 유인하기 위하여, 신노동당

정부는 2001년 10월, 고용청(Employment Service)과 급여관리청(Benefits Agency)의 일부 기능을 통합하여 새롭게 근로연령청(Working Age Agency)을 설립하였다. 각 지역에서는 직업센터와 사회보장사무소의 기능을 통합하여 직업센터플러스(Jobcenter Plus)를 설치하여 뉴딜사업을 진행하도록 하였다. 새롭게 구축된 사회복지 전달체계에서는 근로연령층에 속한 사람이 사회보장 급여를 신청하는 경우에 누구나 우선적으로 뉴딜 개인상담가와 직업상담을 받도록 하였으며, 급여를 수령한 이후에도 주기적으로 개인상담가와 고용상담을 받도록 하였다(DfWP, 2002). 그 결과 사회복지 전달체계는 복지수급자를 일자리로 유도하기에 보다 효과적인 체계로 정비되었다고 할 수 있다.

요컨대, 뉴딜은 신노동당 정부가 추진하는 사회보장제도의 개혁과 사회적 배제의 문제를 해결하기 위한 고용정책으로 이루어져 있다. 근로능력을 갖춘 복지수급자를 일자리로 유인하기 위한 뉴딜 사업의 집행과 함께 영국식 사회보장제도의 기본원리라고 할 수 있는 보편주의 원리가 약화되고 선택주의 원리가 강화되었으며, 사회적 배제의 해결책으로 노동시장사업이 강조되게 되었다. 또한 뉴딜 참여의 의무화를 통하여 근로능력자의 복지에 대한 개인의 책임과 의무가 강화되었다고 할 수 있다. 그러나 이와 동시에 뉴딜에서는 교육 및 직업훈련을 통하여 실직자들이 좋은 일자리를 갖는 데 필요한 취업능력을 배양할 수 있도록 유도한다는 것을 간과해서는 안 된다.

4. 뉴딜의 성과와 평가

1) 뉴딜의 고용효과

근로능력이 있는 복지 수급자를 일자리로 유도하기 위한 뉴딜의 성과에 관한 평가는 무엇보다도 뉴딜에 참여한 사람들의 취업률과 고용안정성의 측면에서 논의될 수 있을 것이다. 여기에서는 뉴딜 참여자의 취업률을 평가하기 위하여 뉴딜 참여인원과 뉴딜을 통하여 일자리를 구한 사람들의 수를 살펴보고자 한다. 그런데, 뉴딜을 통하여 일자리를 구한 취업자가 안정적인 취업상태에 머물러 있지 못한 경우에는 소득이 불규칙하게 되고 다시 실직자로 전락하거나 사회부조 수급자로 되돌아올 수밖에 없다. 따라서 뉴딜의 성과를 평가하는 데 있어서 고용안정성을 분석하는 것이 필요하며, 여기에서는 취업자의 재직기간이 13주 이상 지속된 일자리를 구한 사람들의 수를 통하여 살펴보고자 한다.

뉴딜의 핵심사업이라고 할 수 있는 청년 뉴딜의 성과를 <표 1>에서 살펴보면, 청년 뉴딜이 도입된 이후부터 2003년 3월 말까지 모두 95만 5천 3백여 명의 청년 실직자들이 뉴딜에 참여할 것을 통보 받았으며, 그중 90%에 해당하는 86만 4천 4백여 명의 청년 실직자들이 뉴딜에 참여하여 고용서비스를 받았다. 특히, 뉴딜을 종료한 청년 실직자의 39%에 해당하는 33만 6천 9백여 명이 13주 이상 지속된 일자리를 구한 것으로 나타나고 있다.

<표 1> 청년 뉴딜의 고용성과'

단위: 천명(%)

| 뉴딜 참여 의무자 | 뉴딜 종료자 | | | | |
|--------------|----------------|---------------------|---------------|----------------------|---------------|
| | 합계 | 계속 취업자 ² | 타급여 수급자 | 타부문 종사자 ³ | 미과약자 |
| 955.3 | 864.4 (100) | 336.9 (39) | 103.0 (12) | 172.3 (20) | 252.1 (29) |

- 주) 1. 1998년-2003년 3월까지의 누계자료임.
 2. 계속취업자는 뉴딜 종료 후 13주 이상 지속된 일자리에 취업한 사람을 말한다.
 3. 타부문종사자는 훈련프로그램에 참여하거나, 해외로 나가거나, 다시 구직자수당을 신청하려는 사람을 포함한다.

자료 : DfWP, 2003a,에서 정리.

다음의 <표 2>에서는 25세 이상 장기 실직자 뉴딜의 성과를 보여주고 있다. 장기 실직자 뉴딜이 도입된 이래 최근 2003년 3월말까지 모두 59만 7천 2백여 명이 뉴딜 참여를 통고 받았으며, 그 중 89%에 해당하는 53만 5백여 명이 뉴딜에 참여하여 고용서비스를 받았다. 한편, 뉴딜을 종료한 장기 실직자들 중에서 21.5%에 해당하는 11만 4천 5백여 명은 13주 이상 지속된 일자리에 취업하여 소득관련 구직수당의 수급자에서 벗어난 것으로 나타나고 있다.

<표 2> 25세 이상 장기실직자를 위한 뉴딜의 고용실적'

단위: 천명, (%)

| 뉴딜 참여 의무자 | 뉴딜 종료자 | 계속 취업자 ² |
|-----------|-------------|---------------------|
| 597.2 | 530.5 (100) | 114.5 (21.5) |

- 주) 1. 1998년-2003년 3월까지의 누계자료임.
 2. 계속 취업자는 13주 이상 지속된 일자리에 취업한 사람을 말한다.
 자료: DfWP, 2003a,에서 정리.

편부모 뉴딜은 <표 3>에서 보는 바와 같이 1998년 10월에 도입된 이후 2003년 3월말까지 모두 55만 3천 1백여 명이 뉴딜 개인상담가와와의 인터뷰에 참여하였으며, 이 중에서 85%에 해당하는 47만 1천 6백여 명이 편부모를 위한 뉴딜 프로그램에 참여하였다. 뉴딜 프로그램은 일자리탐색, 직업훈련, 일자리 경험 등 다양한 사업들이 있는데 프로그램을 종료한 편부모는 모두 38만 5천여 명이며, 이 중에서 50%에 해당하는 19만 9천여 명의 편부모들이 일자리를 구하여 사회부조 수급자의 신분에서 벗어나 자활한 것으로 파악되고 있다.¹²⁾

12) 2003년 소득지원(Income Support)을 받는 편부모는 약 90만 명이다.

<표 3> 편부모 뉴딜의 고용실적

단위: 천명

| 인터뷰 참여자 | 뉴딜 프로그램 참여자 | 뉴딜 프로그램 종료자 | 취업자 | 교육 및 훈련 참여자 |
|---------|-------------|-------------|-------|-------------|
| 553.1 | 471.6 | 385.0 | 199.2 | 39.5 |

주) 1. 1998년 10월에서 2003년 3월까지의 누계 자료임.

자료: DFWP, 2003b에서 정리.

장애인 뉴딜은 장애인의 자발적 참여를 통하여 진행되는 사업이다. 2001년 7월 장애인 뉴딜이 전국적으로 실시된 이래 2002년 9월까지의 실적을 살펴보면, <표 4>에서 볼 수 있는 바와 같이 직업소개소에 등록된 장애인이 27,850명이며, 이 중에서 22%에 해당하는 6,099명이 직업소개소를 통하여 일자리를 구하였다. 취업한 이후 26주 이상을 계속해서 일자리를 유지하고 있는 장애인도 전체 취업자의 23%에 해당하는 1,400명에 이르고 있다.

<표 4> 장애인 뉴딜의 고용실적

단위: 명

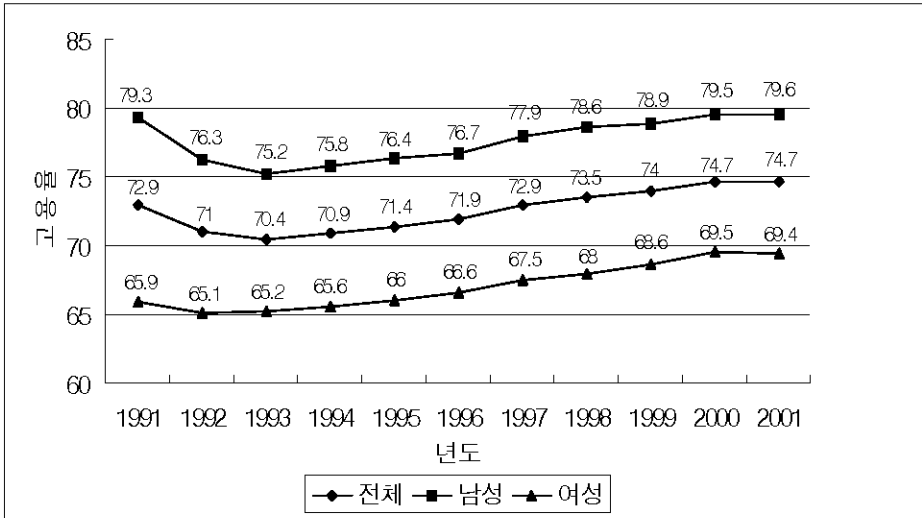
| 직업소개소에 등록된 수 | 직업소개소의 지원을 받은 취업한 수 | 계속 취업자 수 ² |
|--------------|---------------------|-----------------------|
| 27,850 | 6,099 | 1,400 |

주) 1. 2001년 7월에서 2002년 9월까지의 누계 자료임.

2. 계속취업자는 26주 이상 취업한 사람을 포함한다.

자료: DFWP, 2003c에서 정리.

이상에서 살펴본 바와 같이 뉴딜은 실직자들을 일자리로 유도하는 데 성공적이었다. 이와 같은 고용성과는 노동시장 내 고용률 변화를 통해서도 확인할 수 있다. 아래 <그림 1>에서 볼 수 있는 것처럼, 2001년 현재 근로연령세대의 고용률은 1991년 이후 가장 높은 수준인 74.7%를 기록하고 있다. 특히, 근로연령세대 전체의 고용률 성장이 여성의 고용률 증가뿐 아니라 남성의 고용률 증가에 의해서 이루어지고 있다는 점에서 주목할 만하다. 물론, 고용률 성장은 1990년대 중반 이후 지속된 영국 경제의 안정적 성장에서 결정적으로 기인하였음을 부인할 수 없다. 그렇지만, 최근 근로연령세대 고용률 수준이 70년대 자본주의 황금기와 견줄만한 것은 뉴딜의 노동시장에 대한 긍정적 고용효과를 통하여 설명될 수 있을 것이다. 다시 말해서, 2003년 3월까지 뉴딜 종료자들 중에서 약 64만여 명의 실직자들이 13주 이상 지속된 일자리를 구하여 노동시장에 진입할 수 있었던 데서 연유한 바 크다. 이는 뉴딜이 어떤 일자리든 상관없이 실직자를 조기취업으로 이끄는 데 초점을 둔 것이 아니라 일자리의 질을 어느 정도 고려하여 고용 안정성에 관심을 두었다는 것을 보여준다.



주: 근로연령 세대는 16-59/64세까지의 사람들을 말한다.
 자료: DfES, 2003. "Revised employment rates 1959-2001"에서 정리.

<그림 1> 근로연령 세대의 고용률 변화

그 결과, 2001년 현재 1997년과 비교하여 약 100만 여명이 더 일자리를 갖게 되었으며, 1979년 이래 처음으로 실업자 수가 100만 명 미만으로 줄어들면서 영국은 이제 다시 완전고용 사회를 향하여 나가겠다는 큰 비전을 제시하고 있다(DfEE, 2001a: 27).

2) 뉴딜의 사회부조 개혁효과

뉴딜이 사회부조 개혁에 미친 효과를 살펴보기 위해서는 사회부조 수급자의 구성변화를 분석하는 것이 필요하다. 앞서 논의한 바와 같이 뉴딜의 주요 대상 집단인 청년 실직자와 25세 이상 장기실직자들은 사회부조의 대표적 급여라고 할 수 있는 소득지원과 소득관련 구직자수당의 주요 수급자들이다. 따라서 이들이 뉴딜을 통해 취업에 성공하여 사회부조 수급자의 신분에서 벗어나 자활할 수 있다면, 근로연령층에 지급되는 소득관련 사회부조 급여의 총액은 줄어들 것이다. 아래 <표 5>에서는 1995년 이후 근로연령층에 지급되어 온 사회부조 급여의 지출추이를 보여주고 있는데, 급여지출 총액이 계속해서 감소해 왔음을 알 수 있다. 특히, 2001년 근로연령층에 속한 수급자에게 지급된 사회부조 급여의 총지출 규모는 1995년의 급여지출 수준의 73% 수준으로 감소하였다. 이는 근로능력이 있는 수급자가 취업을 통하여 자활함에 따라 사회부조 급여의 수급자가 줄어든 결과라고 할 수 있다.

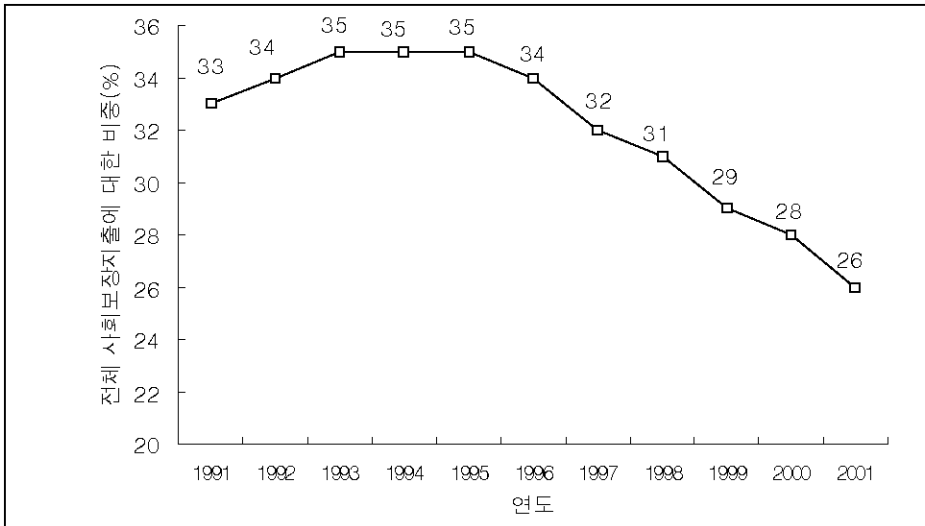
<표 5> 근로연령세대'를 위한 소득관련 급여(income-based benefits)²지출 추이
단위: £million 2003년 현재 가격

| | 1995/96 | 1996/97 | 1997/98 | 1998/99 | 1999/00 | 2000/01 | 2001/02 |
|------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 소득관련 급여 | 20,008 (100) | 19,744 (99) | 18,388 (92) | 17,554 (88) | 16,428 (81) | 14,900 (74) | 14,719 (73) |

주) 1. 근로연령 세대는 16-59/64세까지의 사람들을 말한다.
2. 근로연령층을 위한 사회보장급여 중에서 소득관련급여는 소득지원(income support), 소득 관련 구직자수당(income-based jobseeker's allowance), 근로가족소득공제(working family tax credit), 장애인소득공제(disabled people tax credit), 사회기금(social fund), 주택급여(housing benefit), 지방세보조(council tax benefit) 등을 포함한 사회부조 급여들이 이에 해당한다.

자료: DfWP, 2003d, Budget Report 2003: Benefit Expenditure에서 정리.

그리하여 사회보장을 위한 총지출에서 근로연령 세대에게 지급된 사회보장 급여의 비중은 지속적으로 줄어들게 되었다. 아래 <그림 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 1995년 전체 사회보장을 위한 지출의 35%에 달하던 근로연령 세대를 위한 사회보장 지출은 지속적으로 감소하여 2001년에는 26%로 떨어졌다. 신노동당 정부는 근로연령 세대를 위한 사회보장지출의 비중이 줄어든 만큼 노인과 장애인 등 근로능력이 없는 집단에 대한 사회부조 지출의 비중을 늘릴 수 있었다(DfWP, 2003d). 결과적으로, 뉴딜은 사회보장제도의 개혁과정에서 제기되었던 복지의존의 문제를 완화하는 데 크게 기여하였다고 할 수 있다.



주) 1. 근로연령 세대는 16-59/64세까지의 사람들을 말한다.
자료: DfWP, 2003d, Budget Report 2003: Benefit Expenditure 에서 정리.

<그림 2> 근로연령세대'를 위한 사회보장 지출비중의 변화

3) 뉴딜의 성격에 관한 재조명

미국의 근로연계복지는 일자리우선모형을 따른다고 알려져 있다(김종일, 2000). 그러나, 미국의 근로연계복지와 달리, 영국의 뉴딜은 앞에서 살펴본 바와 같이 전국적으로 표준화된 프로그램에 따라 운영되며, 일자리 유인을 위하여 제재보다는 직업교육과 훈련을 통한 취업능력의 향상을 강조하고, 구직활동에서 개인상담가의 사례관리에 의한 서비스 지원이 상대적으로 풍부하다는 제도적 특징을 지니고 있다(DiEE, 2001a; Reenen, 2001). 따라서, 뉴딜이 일자리우선모형을 따르고 있다고 단언할 수 없다. 뉴딜의 목적이 실직자들의 취업을 통한 자활에 있는 것은 사실이지만, 뉴딜 사업과정에서 실직자들을 단기간에 일자리로 이끌기 위한 조기취업 전략만을 따르지 않는다. 오히려, 뉴딜 참여자들의 고용능력을 향상시키기 위한 교육 및 훈련사업이 주요한 역할을 담당하고 있다. 이는 뉴딜의 첫 단계인 Gateway 종료이후 뉴딜 참여자들의 진로를 살펴보면 보다 분명하게 확인할 수 있다.

<표 6>을 보면, 1998년 청년 뉴딜이 도입된 이래 2003년 3월말까지 Gateway 종료자는 89만 9천 3백여 명에 달하며, 이들 중에서 뉴딜의 첫 단계인 Gateway 단계에서 일자리를 찾아 취업한 사람들은 전체 종료자의 26%에 불과한 것으로 나타났다. 따라서, 청년 뉴딜이 조기취업 전략을 추구하는 일자리우선모형에 입각하고 있다고 보기 어렵다. 청년 뉴딜에서 Gateway가 끝나고 Options 에 배정된 비율은 전체 종료자의 38%에 해당하는 33만 6천여 명에 달한다. 이들은 정부의 임금보조가 주어지는 일자리 취업, 교육 및 훈련, 자원봉사부문, 환경부문 활동 등에 종사하고 있다. 특히, 최장 1년까지 전일제 교육 및 훈련을 받는 청년 실직자들은 전체 종료자의 15%에 해당하는 13만 3천 5백여 명에 이른다. 이와 같은 Gateway 종료자의 활동현황으로 미루어 볼 때, Gateway 단계가 뉴딜 개인상담가에 의한 구직활동에 관한 독려와 압박으로 채워져 있다고 보기 힘들다. 오히려, Options 배정자 중에서 전일제 교육 및 훈련에 배정된 청년 실직자의 비율이 40%를 넘는 것으로 볼 때, 청년 뉴딜이 참여자들의 직업능력과 기술향상을 통하여 안정된 일자리로 유도하기 위한 인적자원개발모형을 상당 부분 수용하고 있다고 할 수 있다.

<표 6> 청년 뉴딜에서 Gateway 종료자의 활동현황

단위: 천명

| 합계 | 비보조취업 | 옵 션 | | | | | 기타 ² |
|-----------------|---------------|---------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-----------------|
| | | 합계 | 임금보조취업 | 교육 및 훈련 | 자원봉사부문 | 환경TF | |
| 899.3 (100%) | 233.8 (26) | 336.5 (38) | 61.1 (7) | 133.5 (15) | 73.4 (8) | 68.5 (8) | 329.0 (36) |

주) 1. 1998년에서 2003년 3월까지의 누계자료임.

2. 기타는 다른 급여를 받거나 활동이 파악되지 못한 종료자를 포함함.

자료: DfWP, 2003a에서 정리.

이러한 경향은 25세 이상 장기실직자 뉴딜에서도 확인된다. 아래 <표 7>에서 보는 바와 같이, 장기 실직자가 뉴딜의 첫 단계인 Gateway 단계에서 일자리를 찾아 취업한 경우는 전체 뉴딜 참여자의

18%에 해당하는 3만 5천 9백여 명에 불과하다. 장기실직자 뉴딜에 참여한 사람들의 42%는 Gateway 종료 후에도 계속해서 뉴딜 프로그램에 참여하고 있다. 그런데 이들 중에서 88%에 해당하는 6만 4천 6백여 명이 IAP에 배정되어 교육 및 직업훈련 프로그램에 참여하고 있다. 따라서, 청년 뉴딜과 마찬가지로 장기실직자 뉴딜 사업은 조기 취업을 강조하는 일자리우선모델보다는 직업능력의 배양을 강조하는 인적자원개발모델에 가깝다고 할 수 있다.

<표 7> 25세 이상 장기실직자 뉴딜에서 Gateway 종료자의 활동현황

단위: 천명

| 총계 | 뉴딜 잔존자 | | 뉴딜 종료자 | | | | |
|-----------------|------------|--------------|----------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| | 임금보조 취업 | IAP | 구직자수당(JSA) 이탈자 | | | | JSA 복귀자 |
| | | | 비보조 취업 | 타급여 수급자 | 기타 | 미확인 | |
| 197.3 (100%) | 9.3 (5) | 64.6 (37) | 35.9 (18) | 28.7 (15) | 15.8 (8) | 16.9 (9) | 26.3 (13) |

주) 1. 2001년 4월에서 2003년 3월까지의 실적을 포함한 자료이다.
 자료: DfWP, 2003a에서 정리.

5. 결론: 뉴딜에서의 정책학습

지금까지의 논의에서 알 수 있는 것처럼 뉴딜은 근로능력이 있는 복지수급자를 일자리로 유인하는데 성공적이었을 뿐만 아니라, 교육 및 훈련을 통하여 참여자들의 직업능력을 높임으로써 보다 나은 일자리를 찾을 수 있도록 하였다. 그리하여, 뉴딜의 궁극적 목적인 사회적 배제와 복지 의존의 문제를 완화하는 데 크게 기여하였다고 할 수 있다. 그러나, 뉴딜의 이러한 성공에 대하여 회의적인 시각이 없는 것은 아니다. 회의적 시각을 지닌 사람들의 대부분은 뉴딜의 시행과 함께 영국의 보편주의적 복지체계가 선별주의적 복지를 강조하는 미국식 복지체제로 급속히 수렴해 가면서, 복지를 문제의 해결이 아니라 오히려 노동윤리와 가족간 유대라는 바람직한 가치를 파괴하는 문제로 간주하기 시작하였다고 비판한다(Walker, 1998; Peck, 2001; 김종일, 2001). 이에 덧붙여, 뉴딜의 성공은 지난 수년간 이어온 경제호황으로 전체적 실업률이 떨어지고 저임금·저숙련 일자리가 늘어났기 때문에 가능했던 일시적 성과라고 폄하한다.

그럼에도 불구하고, 본 논문에서 살펴본 바와 같이 뉴딜이 도입된 이래 5년이라는 시차는 뉴딜이 청년실직자, 장기실직자, 편부모, 장애인 등 사회적 배제집단을 노동시장에 편입시키고, 근로연령세대를 위한 소득관련 급여지출의 감소를 가져왔으며, 노동시장에서 근로연령세대의 고용률을 높이는 데 크게 기여하였다는 것을 보여준다. 따라서, 신노동당 정부에서 도입된 뉴딜은 사회보장체도의 개혁과정에서 근로능력이 있는 복지수급자를 일자리로 유인하고자 근로연계복지를 지향하는 국가들에게 다음과 같은 정책학습(policy-learning)의 기회를 제공할 수 있을 것이다.

첫째, 근로연계복지 체도가 성공적으로 추진되기 위해서는, 뉴딜에서 볼 수 있는 것처럼, 개인에게

책임과 의무를 부여함과 동시에 적극적 노동시장사업을 중심으로 개인의 자발적 참여를 유도할 수 있어야 한다. 그리하여, 근로연계복지 제도가 개인에게 스티그마를 유발하는 것이 아니라 개인의 자신감과 직업기술을 향상시킴으로써 자율성과 사회참여에 대한 욕구를 높일 수 있어야 한다.

둘째, 근로연계복지 제도가 성공하기 위해서는, 뉴딜 전달체계인 직업센터플러스에서 볼 수 있는 것처럼, 지역단위에서 복지와 고용을 연결하여 통합 관리할 수 있는 분권적 전달체계를 갖추는 것이 바람직하다. 그리고 지역차원의 다양한 고용사업을 진행하기 위하여 민간부문, 특히 기업들과의 협력 체계를 조성하여 실직자들에게 일자리가 제공될 수 있도록 노력하여야 한다.

셋째, 근로연계복지제도가 성공하기 위해서는, 뉴딜의 개인상담가 제도에서 볼 수 있는 것처럼, 근로능력이 있는 복지수급자 개인에 대한 사례관리의 도입이 필요하다. 즉, 복지수급자 각 개인이 취업에 성공하여 자활에 이르기까지 전 과정에서 개인상담가가 수급자 개인에게 필요한 고용서비스를 제공할 수 있는 전달체계가 마련되어야 한다.

넷째, 근로연계복지제도가 성공하기 위해서는, 신노동당 정부가 보여준 것과 같은, 확고한 정치적 리더십에 의하여 주도되고 뒷받침되어야 한다. 에스핑-앤더슨의 말을 빌려 설명하자면(Esping-Andersen, 1999), 전통적인 복지체제에서 벗어나 새로운 사회보장제도를 수립한다는 것은 기존 복지체제의 경로의존(path dependency)과 사회계층화(social stratification)를 고려할 때 쉬운 일이 결코 아니기 때문이다.

한편, 뉴딜은 우리나라 국민기초생활보장제도에서 운영되고 있는 자활사업과 관련하여 몇 가지의 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 주지하는 바와 같이 우리나라의 국민기초생활보장제도에서 자활사업은 근로능력이 있는 복지수급자를 대상으로 근로를 복지수급의 전제조건으로 부과하고 있다는 점에서 영국의 뉴딜과 같다. 그러나 우리나라의 자활사업에 참여하는 조건부수급자는 대상자 중 41세 이상의 중고령층이 66%, 고졸이하 저학력층이 90%(초졸 이하도 50%), 여성과 장기실직자가 각각 53%와 60%를 차지한다(김환준, 2003: 148). 또한 조건부수급자중에서 정신질환, 신부전증, 결핵, 알콜릭, 치매 등의 질병을 갖고 있어 건강상태가 양호하지 못한 사람이 25%에 달하는 것으로 파악되고 있다(보건복지부, 2003).¹³⁾ 결국 우리나라의 자활사업은 자활사업대상자의 상당수가 현실적으로 자활을 성취하기 어렵다는 점에서 영국의 뉴딜과는 분명한 차이를 보인다. 이로 인하여 우리나라의 자활사업의 초점은 조건부수급자의 경제적 자립보다는 오히려 도덕적 해이를 방지하는 데 두어져 있다고 하겠다(김환준, 2003). 이와 같은 차이에도 불구하고, 영국의 뉴딜은 우리나라의 자활사업의 발전과 관련하여 다음과 같은 정책학습의 기회를 제공할 것으로 판단된다.

첫째, 뉴딜의 인적자원개발모델에 대한 강조는 자활사업의 방향과 관련하여 시사하는 바가 크다. 자활사업에서 취업대상자로 분류된 조건부수급자가 자활에 성공하기 위해서는 무엇보다도 이들의 취업능력을 배양하는 데 초점을 두어야 한다. 즉, 조건부 수급자 본인이 원하는 직종의 취업이 용이한 분야에서 직업훈련 및 기술교육에 참여하도록 프로그램을 운영하여야 한다. 따라서 현행 취업대상자

13) 2002년도 현재 자활사업에 참여하는 조건부수급자는 모두 46,000여명이며, 이중, 취업대 상자로 분류된 수급자는 2천여 명에 불과하며, 자활가능성이 있다고 판단되어 자활공동 체나 업그레이드형 자활근로에 참여하는 경우는 12,000여명에 그치고 있는 실정이다(보건복지부, 2003).

를 위한 자활사업에서 직업알선사업, 직업적응훈련사업, 자활취업촉진사업은 직업훈련사업을 보조하는 부차적 역할을 수행하도록 재편되어야 한다. 직업훈련과 기술교육을 기본으로 하며, 이를 마친 수급자의 구직활동을 지원하고 자활에 성공할 수 있도록 집중적이며 체계적인 고용서비스를 제공해야 한다.

둘째, 뉴딜의 전달체계는 자활사업의 전달체계에 관련하여 시사하는 바가 크다. 즉, 자활사업이 성공하기 위해서는 뉴딜의 전달체계에서 볼 수 있는 바와 같이 장기간의 실직과 빈곤으로 인해 고용가능성과 근로의지를 상실하고 있는 조건부수급자에 대한 상담에서부터 자활계획의 수립, 자활사업의 참여, 일자리 알선, 일자리 정착까지의 전 과정을 관리할 수 있는 자활사업 전달체계를 확립하여야 한다. 그런데 현행 자활사업의 전달체계는 보건복지부와 노동부의 이원적 구조로 이루어져 있으며, 지역 사회수준에서는 시·군·구 자치단체—읍·면·동(사회복지전담공무원)—, 자활후견기관, 고용안정센터 등을 비롯한 공공기관들 간의 연계체계에서 대상자 선정과 관리체계를 분리 운영하고 있다. 그런데 전달체계에서 조직간 연계체계의 미비는 자활사업의 비효율성과 혼선을 초래할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 단기적으로 각 기관의 업무를 명확하게 분담하고 연계를 강화하기 위한 세부적인 지침을 마련하는 것이 필요할 것이며, 장기적으로 대상자의 선정과 관리체계를 통합하여 사업참여자 중심의 서비스를 전달할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 즉, 현재와 같이 조건부수급자에 대하여 단선적인 자활사업의 요구로 끝나는 것이 아니라, 뉴딜 개인상담가의 예에서 보는 바와 같이 자활사업 참여자별로 개인상담원을 배치하고, 첫 상담에서부터 취업을 통한 자활에 이르기까지의 전 과정을 일관되게 관리하는 사례관리체계가 자활사업의 전달체계에 적용되어야 한다. 각 대상자별 지속적인 사례관리를 통하여 자활사업 참여자의 개인별 특성과 자활의지의 변화 정도에 걸 맞는 자활 프로그램을 통하여 취업능력을 배양시키고 안정된 일자리를 찾아 자활에 성공하기까지 요구되는 사회복지 및 고용 서비스를 제공하는 전달체계를 갖추어야 한다.

셋째, 뉴딜의 근로관련 급여 즉, 근로소득공제는 국민기초생활보장제도에서 자활급여의 결정과 관련하여 시사하는 바가 크다. 근로소득공제는 소득의 증가에 따른 급여감소율을 낮추어 근로에 대한 동기를 높이고, 최저생계비 이상의 소득을 확보할 수 있도록 하기 위한 제도라고 할 수 있다. 그 동안 정부는 국민기초생활보장제도의 도입과 함께 장애인 직업재활, 학생, 자활공동체 참가자에게 10~15%의 소득공제를 실시한 바 있으며, 2002년 9월부터 소득공제율을 30%로 올려서 근로소득공제를 실시해 오고 있다. 그러나 자활사업에 참여하여 얻은 근로소득이 수급자의 실질소득 향상을 가져오고, 복지급여에 의존하여 사는 것보다 높은 소득이 되기 위해서는 소득공제율을 높이고 적용범위도 확대해 나가야 할 것이다.

넷째, 뉴딜의 성공적 경험은 자활사업이 지역사회 수준에서 민·관 협력체계를 바탕으로 진행되어야 한다는 것을 보여준다. 자활사업의 활성화를 위해서는 지방자치단체장이 자활사업에 대한 관심과 지원을 아끼지 않아야 할 뿐만 아니라 지역사회 내에서 자활사업 종로자를 위하여 일자리가 제공되어야 한다. 특히, 이들에게 일자리를 제공하는 지역사회 내 기업들에게 지방자치단체는 일정기간 임금을 보조함으로써 직업훈련 및 기술교육을 마친 수급자가 안정된 일자리에서 일하는 경험을 갖도록 하는 것이 필요하다. 이러한 과정에서 정부는 사회투자의 관점을 견지하고 지원조건을 보다 관대하게 하는

것이 바람직하다.

참고 문헌

- 김종일. 2000. “미국의 노동중심적 복지개혁에서의 ‘노동시장연결’모텔과 ‘인적자본개발’모텔 비교”. 한국 사회복지학, 41: 119-146.
- _____. 2001. 복지에서 노동으로: 노동중심적 복지국가의 비판적 이해. 서울: 일신사.
- 김환준. 2003. “미국 복지개혁의 성과와 한계”. 한국사회복지학, 53: 129-153.
- 보건복지부. 2003. 2003년도 국민기초생활보장사업 안내: 자활사업. 서울: 보건복지부.
- 신동면. 2001. “영국 사회보장제도의 개혁: 사회복지부를 중심으로”. 한국사회복지학, 46: 178-209.
- _____. 2002. “영국 노동당 정부의 사회보장제도 개혁: 복지급여에서 근로로”. 한국정책논집, 2: 61-73.
- Beveridge, W. 1942. *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO, CMND 6404.
- CPAG(Child Poverty Action Group). 2000. *Welfare benefits handbook 1999/2000*. London: CPAG.
- _____. 2002. *Welfare benefits handbook 2001/2002*. London: CPAG.
- DSS(Department of Social Security). 2001. *The Changing Welfare State: Social Security Spending*. London: DSS.
- DfES(Department for Employment Service). 2003. “Revised employment rates 1959 to 2000/1.” London: DfES.
- DfWP(Department for Work and Pension). 2002. *Opportunity for all*. London: DfWP.
- _____. 2003a. “New Deal for Young People and the Long-term Unemployed aged 25+: Statistics up to end of March 2003.” London: DfWP
- _____. 2003b. “New Deal for Lone Parents, Statistics up to March 2003.” London: DfWP.
- _____. 2003c. “New Deal for Disabled People Performance.” London: DfWP.
- _____. 2003d. “Budget Report 2003: Benefit Expenditures.” London: DfWP.
- DfEE(Department for Education and Employment). 2001a. *Towards full employment in a modern society*. The Green Paper, London: DfEE.
- _____. 2001b. *Personal Adviser meetings and the New Deal for Lone Parents*. London: DfEE.
- Employment Service(ES). 2001. “New Deal: Next Phase.” London: ES.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gough, I. 2000. “From welfare to workfare: social integration or forced labour?” Conference on Politics and instruments of fighting against poverty in European Community: the Guarantee of minimum income, Almansil, 1st, 2nd February 2000.
- Kay, L. 1998. “Evolutionary Politics.” *Prospect*. July, 31-35.
- King, D. S. 1995. *Actively Seeking Work? The Political of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- Millar, J. 2000. “Lone Parents and the New Deal.” *Policy Studies* 21(4): 333-47.

- _____. 2001. *Keeping track of welfare reform: The New Deal Programmes*. York: Joshep Rowntree Foundation.
- OECD. 1999. *The Local Dimension of Welfare-to-Work: an International Survey*. Paris: OECD.
- Peck, J. 2001. *Workfare States*. New York and London : Guilford Press.
- Reenen, John Van. 2001. "No More Skivvy Schemes? Active Labour Market Policies and the British New Deal For the Young Unemployed in Context." Londin: The Institute For Fiscal Studies.
- Theodore, Nik, and Jamie Peck. 2000. "Searching for best practice in welfare-to-work: The means, the method and the message." *Policy & Politics* 29(1): 81-98.
- Walker, R. 1998. "The Americanization of British welfare: a case study of policy transfer." *Focus* 19: 32-40.
- _____. 2000. "Learning if policy will work: The case of New Deal for disabled people." *Policy Studies* 21(4): 313-333.
- White, M. 2000. "New Deal for Young People: Towards and ethnical employment policy?" *Policy Studies* 21(4): 285-99.
- Wilding, P. 1997 "The Welfare state and the Conservatives." *Political Studies* XLV: 716-26.

Workfare in the United Kingdom : A Study on New Deal under the New Labour Government

Shin, Dong-Myeon
(Kyung Hee University)

The purpose of this paper is to evaluate the performance of New Deal under the New Labour government in Britain and examines the nature of New Deal with respect to workfare. The time difference of five years after the New Deal was put into effect shows that New Deal has contributed not only to include the socially excluded groups such as the young unemployed, the long-term unemployed, single parents, and the disabled into the labour market, but also to decrease the amount of income-based benefits providing for working generation. It can be said that the nature of New Deal under the New Labour is near to human capital development model rather than labour force attachment model.

New Deal provides the opportunity of policy learning for the countries which pursue the reform of social security system to moving welfare beneficiaries being able to work into jobs. Policy learning can be summed up as follows. First, imposing mutual responsibility and obligations on unemployed person should be accompanied by implementing active labour market programmes of education and job training. Second, the delivery system which administrates workfare programmes should be decentralized in a local society. The cooperation between local government and enterprises will be critical in implementing various employment programmes and moving unemployed person into jobs. Third, the case management for individual participating in workfare programme is necessary. The personal adviser should continue to provide employment services for the unemployed until he or she get a job and enter the state of self-reliance. Finally, the workfare programme should be firmly backed by the political leadership in order to overcome the oppositions of beneficiary groups under the existing social security system.

Key words : workfare in the U.K, New Deal, reform of social assistance, active labour market programmes.

[접수일 2003 10. 19 게재확정일 2003. 12. 30]