

네덜란드 ‘참여사회’에 대한 비판적 접근: 역량 중심 평가

The Dutch ‘Participation Society’: Taking a Capability Approach

마라 이에르커스(네덜란드 유트레흐트대학교 사회과학부 교수)

네덜란드에서는 전통적인 복지국가에서 개인의 자립과 책임을 강조하는 ‘참여사회’로 전환하는 움직임이 일고 있으며, 네덜란드 사회정책의 담론과 제도의 발전 과정에 그 양상이 잘 드러나고 있다. 이 글에서는 이러한 전환을 평가하는 한 방법으로서 역량 중심 접근법을 소개한다. 이 접근법은 ‘참여사회’의 두 가지 문제점을 조명한다. 첫째, 참여사회는 유급 노동을 주요한 참여 형태로 강조함으로써 다른 형태의 가치 있는 사회 참여를 간과한다. 둘째, 네덜란드 사회의 폭넓은 환경 속에서 개인의 다양한 상황을 고려할 때 모든 사람이 유급 노동에 참여할 수 있는 능력을 가진 것은 아니다.

1. 들어가며

최근 네덜란드에서는 전통적인 복지국가를 ‘참여사회’(participation society)로 전환하려는 움직임이 일고 있다(Arts & van den Berg, 2018; Hoogenboom, 2018; Putters, 2014). ‘참여사회’라는 말은 빌럼 알렉산더르 국왕이 2013년 자신의 즉위 연설에서 처음 소개했다. “네트워크·정보 사회에 살고 있는 현세대는 이전 세대보다 독립적이고 자기주장이 분명합니다. 재정 적자를 줄여야 하는 상황에서 네덜란드는 느리긴 하지만, 전통적인 복지국가에서 참여사회로 발전하고 있습니다. 능력이 있다면 누구나 자신의 생활과 환경에 책임을 져야 합니다(Koning Willem Alexander, 2013).” 이후 이어진 비판에도 불구하고 이후 참여사회라는 개념은 네덜란드에서 자리를 잡게 되었고, 정치적 인기를 누리면서(Koster, 2014; Putters, 2014) 지난 5년간 네덜란드의 사회정책에 선명한 영향을 미쳤다. ‘개인의 자립과 책임을 강조하는 포용사회’(inclusive society)(Koster, 2014; Putters, 2014)라는 비전이 네덜란드 사회정

* 번역: 라기태, 한국보건사회연구원 전문원

책의 담론과 발전 과정에 명백히 나타나고 있다(Bekker & Wilthagen, 2015; Hoogenboom, 2018; Yerkes & van den Braken, 2018).

물론 참여사회로의 전환은 네덜란드에서만 일어나는 현상은 아니다(Hoogenboom, 2018). 정도는 다르지만, 복지국가들은 수십 년간 전통적 복지국가에서 사회 투자(social investment)를 강조하는(Hemerijck, 2017; Morel, Palier & Palme, 2012) ‘참여조성국가(enabling state)’로 전환해 왔다(Gilbert, 2002). 사회 투자는 인적 자본에 투자하고 인적 자본을 개발·보호하는 데 주안점을 둔다. 오늘날 유럽에서 가장 유력한 사회정책인 사회 투자는 ‘유급 노동을 통한 포용적 시민성’을 강조한다. 따라서 사회 투자 정책은 유아교육과 보육, 평생 학습, 적극적 노동시장 정책 등에 초점을 맞춘 인적 자본 프로그램을 양산해 왔다(Yerkes & van den Braken, 2018). 사회 투자나 네덜란드식 참여사회로 전환하는 것은 유급 노동을 통해 사회에 기여할 수 있는 생산성과 개인의 능력을 최우선으로 여기게 만들어(Hoogenboom, 2018; Saraceno, 2015) 참여를 어렵게 만드는 장애가 있을 수 있다는 사실을 간과하게 한다(Cantillon, 2011). 이 글에서는 네덜란드의 참여사회 전환을 평가하는 대안적 접근법을 제시한다. 사회정책에 대한 역량 중심 접근법(CA: Capability Approach)이 그것이다(Yerkes, Javornik, & Kurowaska, n.d.). 역량 중심 접근법은 참여사회의 두 가지 핵심 문제를 조명한다. 첫째, 참여사회는 유급 노동을 참여의 주요 형태로 강조함으로써 다른 형태의 사회 참여를 간과한다. 둘째, 개인의 다양한 상황을 고려할 때 모든 사람이 유급 노동에 참여할 수 있는 능력을 가진 것은 아니다.

2. 참여사회로의 전환 평가: 역량 중심 접근법

역량 중심 접근법은 개인의 생활 선택권과 자율성을 증진한다는 목적과 사회 정의 이슈들을 결합한다(Nussbaum, 1987; Sen, 1992, 1999). 이 접근법은 사람들이 가치를 부여할 만한 일을 하거나 존재가 되는 데 필요한 ‘실질적 기회들’(역량)과 관련해서는 다양한 생활 방식과 웰빙(wellbeing)이 있다는 데 가치를 둔다(Robeyns, 2017; Yerkes, et al., n.d.). 역량은 공평하게 분배되지 않는다(Sen, 1992). 개인이 사용할 수 있는 사회적·경제적 자원(역량 중심 접근법에서는 ‘수단’을 의미)의 차이는 역량의 불평등을 일으킬 수 있다. 또한 사람들이 동일한 자원을 갖고 있다고 해서 동일한 역량을 갖고 있는 것은 아니다. 따라서 개인이 다양

한 삶의 목표를 성취하기 위해 갖게 되는 실질적 기회들은 사회적·경제적·생태적 환경(역량 중심 접근법에서는 이를 ‘전환계수’라 부르며, 전환계수는 개인이 자원을 실질적 기회로 바꾸는 능력에 영향을 미친다)을 개인이 해석하고 대응하는 방식에 달려 있다.

역량 중심 접근법을 이용해 네덜란드의 참여사회 전환을 평가하면 적어도 두 가지 중요한 통찰을 얻을 수 있다. 첫째, 역량 중심 접근법(Yerkes et al., n.d.)은 사회정책을 수단으로 본다. 이 접근법의 관점에서 사회정책은 개인의 역량을 강화하거나 억누를 수 있는 하나의 자원인 것이다. 그런데 사회정책은 그 형성과 집행에서 사회문제 해결 방식에 대한 사회의 지배적인 생각을 반영하기 때문에 가치중립적이지 않다(Béland, 2005, 2016). 사회정책은 명시적으로나 암묵적으로 특정 결과에 가치를 부여하기 때문에(Goerne, 2010) 개인이 무엇을 성취해야 하며, 정책이 이러한 개인의 성과 도출을 어떻게 도울 수 있는지(Yerkes, et al., n.d.)에 대한 ‘경기 규칙’과 규범적 준거를 만들어 내는 것이다(Javornik, 2014; North, 1990). 따라서 사회정책에 대한 역량 중심 접근법은 네덜란드의 참여사회 전환이 ‘가치 있는 참여에 대한 경기 규칙’을 만드는 자원(사회정책)을 어떻게 창출하는지를 살펴볼 수 있는 평가의 장을 제공한다. 둘째, 역량 중심 접근법은 ‘참여사회 구현을 위한 정책’의 잠정적 효과를 고찰할 수 있도록 사회정책, 개인의 환경, 사회 환경 간의 상호 의존 관계를 조명해 준다. 아래에서 이 점들을 차례로 살펴보고자 한다.

가. 생산성 너머의 사회적 가치?

참여사회에서 ‘참여’라는 개념은 폭넓게 정의할 수 있다. 가장 광의의 개념으로는 모든 사람이 참여하는 것을 일컫는 ‘사회적 포용성’을 떠올릴 수 있다. 네덜란드 참여사회에 관한 연구들은 ‘자립적 참여(직장, 학교, 돌봄, 자원봉사 등)’와 ‘정책적(혹은 정책에 영향을 미치는) 참여’라는 두 가지 개념을 제안한다(Putters, 2014; van Houwelingen, Dekker, & Boele, 2014). 사회정책에서는 참여의 조작적 정의로 전자(자립적 참여)에 초점을 맞추기 때문에(van Houwelingen, et al., 2014) 이 글에서도 전자에 주안점을 두었다. 특히 참여사회에 네덜란드 사회정책이 접근하는 방식은 ‘참여사회가 유급 노동에 참여하는 자립적 참여를 가장 가치 있게 여긴다’(Béland, 2005, 2016)는 관념을 보여준다. 한 가지 적절한 예로 2016년 1월 1일 발효된 「참여법(Participation Act)¹⁾」을 들 수 있다. 이 법은 공공부조(WVWB: social assistance),

장에 청년 근로 지원 정책(WAJONG), 보호고용(WSW: sheltered employment·신체장애인과 가벼운 학습 장애가 있는 사람들을 위한 고용 정책), 이 세 가지 사회정책을 효과적으로 통합했다(Bekker & Wilthagen, 2015; Hoogenboom, 2018). 새 정책하에서 지방정부들은 주민들의 구직 활동을 지원하고 최저 수준의 생계유지가 불가능한 사람들에게 최저 수준의 소득(대부분 최저임금의 70%)을 제공하는 책임을 진다(Arts & van den Berg, 2018). 넓은 사회정책적 맥락에서 볼 때 「참여법」 시행은 초점(적극적 노동시장 정책 등을 통해) 개인의 부족한 기술을 교정(보충)하는 것에서 기술 부족을 수용하는 쪽으로 옮겨진 것을 나타낸다. 그러나 기술 부족은 수용되었으나, 이러한 사람들이 다시는 일을 하지 않을 것이라는 관념은 수용되지 않았다. ‘그들 자신의 이익’과 사회의 공익을 위해 그들은 일하도록 강요받고, 그들의 부족한 기술을 이용하는 사용자들에게는 임금보조금을 지급하여 보상한다(Hoogenboom, 2018, p. 163). 이런 식으로 네덜란드의 사회정책은 네덜란드 사회에서 가치 있는 것은 유급 노동이라는 강력한 규범적 메시지를 발전시킨다.

생산만을 강조하는 것은 마땅히 가치 있게 여기는 것이 사람마다 다르다는 사실을 무시하는 것이다(Saraceno, 2017). 그러나 한 가지 분명한 것은 사람들은 비경제적 산물도 가치 있게 여긴다는 점이다(Bonvin & Laruffa, n.d.; Yerkes et al., n.d.). 가령 장애가 있는 사람들은 유급 노동으로 얻을 수 있는 소득보다 자립을 더 가치 있게 여길 수 있다(Burchardt, 2004). 「참여법」은 유급 노동과 함께 수행되는 ‘사회적으로 유용한 무보수 활동’과 돌봄 활동 같은 유급 노동 이외의 가치 산물을 매우 제한적으로만 허용한다(Article 9. 1c). 다시 말해 「참여법」과 참여사회 정책은 ‘노동시장 참여를 증진한다고 여겨지는 존재 방식과 행동 양식’을 시민들에게 가르치는 것’(Arts & van den Berg, 2018, p. 2)에 초점을 맞춘 규범적 틀을 만든다. 개인이 복지에 공헌할 수 있는 활동 여지는 거의 남겨 두지 않는다.

유급 노동에만 초점을 맞추는 것은 유급 노동에 참여할 수 없는 취약계층을 잠재적으로 소외시킨다. 이러한 소외는 유급 노동을 강조하면서 이와 동시에, 상실된 바와 같이, 인적 자본을 개선하려는 정책으로부터 멀어지는 움직임 간에 발생하는 긴장에서 도출된다(Hoogenboom, 2018). 유급 노동을 강조하면서 동시에 일부 취약계층의 결핍을 ‘수용’하려 함으로써 네덜란

1) 참여법은 복지수급자 등에 대하여 취업을 포함한 사회 참여 활동을 강제하는 시범사업 실시의 근거 법률이다.

드식 복지국가는 유급 노동이라는 규범적 기준을 충족할 수 없는 사람들에게 ‘손상된’ 존재라는 틀을 씌우고 있다. 이러한 틀 씌우기는 사용자가 이러한 개인들을 고용할 때 별도의 보상을 제공하는 정책을 사용함으로써 더욱 강화된다. 네덜란드는 적극적 노동시장정책의 새로운 패러다임을 개발한 선구자일 수는 있다(Hoogenboom, 2018). 하지만 잠재적으로 장애인과 같은 취약계층을 소외시킬 수 있는 이와 같은 패러다임은 따를 만한 길이 아니다.

나. 참여사회: 개인과 사회 간의 상호 의존 관계 조명

역량 중심 접근법을 사용하면 참여사회로 사회정책이 전환되는 것과 관련된 개인과 사회의 상호 의존 관계를 조명하는 데 도움을 얻을 수 있다. 이 접근법의 관점에서 「참여법」은 수단이다. 즉 개인이 가치를 부여한 형태의 삶을 살 수 있는 실질적 기회(역량)를 제공하는 자원인 것이다. 「참여법」이 가치 있게 여기는 산물인 유급 노동을 개인도 가치 있게 여길 이유가 있다고 가정하더라도 참여사회 정책은 각 개인에게 이러한 산물을 성취할 수 있는 동등한 역량을 제공하지는 못한다. 그 이유는 전환계수의 차이 때문이다. 여기서 전환계수란 각 개인이 처해 있는 사회적·경제적·생태적 환경을 일컫는다. 전환계수는 정책(그리고 기타 자원들)을 실질적인 기회로 바꾸는 우리의 능력에 영향을 미친다. 신체적·정신적 건강 문제, 고용주의 차별, 교통 문제, 교통수단 이용을 돕는 사회적 네트워크 부족 등 개인이 유급 노동에 참여할 수 있는 실질적 기회를 갖는 데 장애가 되는 요인들은 무수히 많다. 이 글의 목적은 이러한 요인들을 모두 열거하는 것이 아니라, 역량 중심 접근법을 이용하여 네덜란드 사회의 중요 상호 의존 관계를 조명하는 것이다.

최근에 실시된 「참여법」의 중간 평가 결과는 이러한 문제들을 잘 보여주어 참여사회 정책의 효과에 대해 심각한 문제를 제기했다(Sadiraj, Hoff, & Versantvoort, 2018). 평가 결과, 특히 보호고용 정책의 보호를 받던 사람들이 「참여법」 시행 초기의 영향으로 상당한 불이익을 받았으며, 이에 따라 이들이 일자리를 얻을 기회도 크게 줄었다는 결과가 나타났다. 2014년 보호고용 대기 명단에 있던 사람들 모두(새로운 정책하에서 보호고용을 신청할 자격을 잃은 사람들) 법 시행 전에 비해 법 시행 후 고용될 확률이 21% 감소했다(Sadiraj et al., 2018). 특히 정신장애를 가진 사람과 이민자들이 일자리를 찾을 확률이 낮아졌다. 보호고용 대기자 명단에 있던 공공부조 수령자와 장애 청년들의 고용 상태 또한 같은 그룹에 속해 있

지만, 보호고용에 추천된 적이 없는 사람들에 비해 악화되었다. 그러나 이들의 상태는 2014년 말 대기자 명단에 있던 사람들 전체의 형편보다는 크게 악화되지 않았다. 이러한 사실은 장애, 이민이라는 배경, 공공부조 수령 같은 요인들이 개인이 자원을 취업의 실질적 기회로 전환하는 데 영향을 미친다는 증거이다.

사회적 환경도 개인이 정책 수단을 유급 노동에 참여하는 역량으로 전환하는 데 핵심적인 역할을 한다. 극도로 유연한 네덜란드의 노동시장은 시간제 근무와 임시직의 비율이 매우 높아 일부 계층의 불안감을 점점 더 심화시키고 있으며, 잠재적으로는 영구적 불안정 상태를 향해 나아가고 있다(Arts & van den Berg, 2018). 이러한 불안정성은 「참여법」의 시행 초기 효과로도 나타났다. 장애인과 같은 취약계층은 일자리를 찾지 못할 뿐 아니라 그들이 유급 일자리를 찾는다 하더라도 그 자리를 1년 이상 유지하는 일이 점점 더 힘들어지고 있다(Sadiraj et al., 2018). Arts & van den Berg(2018)는 네덜란드 참여사회는 지속 가능한 일자리를 제공하는 데 주안점을 두고 있지 않다고 말한다. 이 연구자들은 네덜란드 참여사회가 사람들에게 자신들의 불안한 위치를 받아들이고, 동시에 그러한 위치가 개선될 것이라고 상상하면 밝은 미래에 대한 긍정적인 생각 때문에 현재의 불안정한 상태에서 벗어날 수 있을 것이라 가르치고 있다고 지적한다.

3. 나가며

포용적 '참여사회'에 초점이 맞춰진 네덜란드 복지국가의 어수선한 약속은 역량 중심 접근법으로 살펴보면 많은 문제를 드러낸다. 참여사회라는 규범적 틀에서 개발된 사회정책은 유급 노동으로 이어지는 존재와 활동에 최고의 가치를 부여한다. 이렇게 함으로써 다른 존재와 활동을 가치 있게 여기는 개인이나 유급 노동에 참여할 수 없는 개인을 잠재적으로 소외시킨다. 역량 중심 접근법은 개인적·사회적 환경과 관련해 참여의 장벽을 형성하는 중요한 상호 의존 관계들을 드러낸다. 각 개인은 다양한 이유로 인해 사회정책에 동일한 방식으로 참여하지 못한다. 「참여법」과 관련해서는 특히 보호고용 프로그램으로 보호받던 사람, 정신장애를 가진 사람, 이민자, 공공부조 수령 경험이 있는 사람 등이 참여사회 정책의 산물인 유급 일자리를 찾는 데 어려움을 겪고 있다는 증거들이 나타나고 있다. 또한 네덜란드 노동시장의 불안정성은 일부 취약계층에게 영구적으로 불안정한 환경이 되고 있다.

성(性), 연령, 사용자 등과 같은 사회경제적·생태적 요인과 이 글에서는 공간의 제약 때문에 다루지 못한 요인들 모두 개인이 정책 수단을 유급 일자리를 얻고 이를 유지하는 역량으로 전환하는 능력을 제한할 수 있다. Hagendijk 외(2015)는 만성질환자의 지속 가능한 고용 창출과 관련해 사용자들의 요구를 조사한 바 있다. 이와 같은 연구들이 이러한 상호 의존 관계를 밝히는 데 도움이 될 것이다.

이 글은 네덜란드의 참여사회 전환을 간략하게 평가하기 위해 사회정책에 대한 역량 중심 접근법을 활용했다. 평가 결과 많은 문제가 드러났다. 그렇다고 참여사회 전환이 갖는 긍정적 효과를 논의에서 제외해서는 안 될 것이다. 참여사회는 유급 노동을 강조하는 것 외에도, 시민들이 거버넌스의 장에 참여하도록 권장하여(van Houwelingen et al., 2014) 잠재적으로 시민의 작인(agency)과 목소리를 높여 준다(Koster, 2014). 참여사회 정책이 다양한 집단의 역량을 어느 정도로 제한하는지를 알기 위해서는 연구가 더 필요하다. 여기 제시된 간략한 평가는 참여사회로의 정책 전환이 개인이 가치 있게 여기는 존재가 되고 가치 있게 여기는 일을 할 수 있는 역량에 잠재적인 영향을 미치는 복잡한 방식을 드러내는 역량 중심 접근법의 장점을 보여 준다.

참고문헌

- Arts, J., & van den Berg, M. (2018). Pedagogies of optimism: Teaching to 'look forward' in activating welfare programmes in the Netherlands. *Critical Social Policy*, 1-21.
- Bekker, S., & Wilthagen, T. (2015). *Upskilling Unemployed Adults. The organisation, profiling and targeting of training provision The Netherlands*. Luxembourg.
- Béland, D. (2005). Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. *Social Policy and Administration*, 39(1), 1-18.
- Béland, D. (2016). Ideas and Institutions in Social Policy Research. *Social Policy & Administration*, 50(6), 734-750.
- Bonvin, J-M., & Laruffa, F. (n.d.). Education as Investment? A comparison of the capability and social investment approaches to education policy. In: Yerkes, M. A., Javornik, J., & Kurowska, A. (eds), *Social Policy and the Capability Approach. Concepts, measurement and application*. Bristol: Policy Press.
- Burchardt, T. (2004). Capabilities and disability: the capabilities framework and the social model of disability. *Disability & Society*, 19(7).
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 27(5), 432-449.
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the welfare state: the silent surrender of public responsibility*. Oxford: New York: Oxford University Press.
- Goerne, A. (2010). The Capability Approach in social policy analysis: Yet another concept? *Working papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*.
- Hagendijk, M., van Rossum, E., Miedema, H., et al. (2015). Duurzame arbeidsparticipatie door mensen met een chronische aandoening. *Sociaal Bestek* Februari/M, 46-47.
- Hemerijck, A. (2017). *The Uses of Social Investment*. Hemerijck, A. (ed.), Oxford: Oxford University Press.
- Hoogenboom, M. (2018). The Netherlands and the crisis: from activation to 'deficiency compensation'. In: Theodoropoulou, S. (ed.), *Labour Market Policies in the Era of Pervasive Austerity: A European Perspective* (pp. 141-168). Bristol: Policy Press.
- Hvinden, B., & Halvorsen, R. (2017). Mediating Agency and Structure in Sociology: What Role for Conversion Factors? *Critical Sociology*, 1-17.
- Javornik, J. (2014). Measuring state de-familialism: Contesting post-socialist exceptionalism. *Journal of European Social Policy*, 24(3), 240-257.
- Koning Willem Alexander. (2013). Troonrede 2013. Available from <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013> (accessed 29 October 2018).
- Koster, M. (2014). Bridging the Gap in the Dutch Participation Society: New Spaces of Governance, Brokers, and Informal Politics. *Etnofoor*, 26(2), 49-64.
- Mead, G. H. (1934). *Mind, Self, and Society: From the Standpoint of a Social Behaviorist - George Herbert Mead - Google Books*. Chicago: University of Chicago Press.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (1987). *Nature, Function and Capability. Aristotle on Political Distribution*. Providence, Rhode Island.
- Putters, K. (2014). *Rijk geschakeerd*. Den Haag.
- Robeyns, I. (2017). *Wellbeing, Freedom and Social Justice: The Capability Approach Re-Examined*. Open Book Publishers.
- Sadiraj, K., Hoff, S., & Versantvoort, M. (2018). *From sheltered employment to Participation Act*. The Hague.
- Saraceno, C. (2015). A Critical Look to the Social Investment Approach from a Gender Perspective. *Social Politics*, 22(2), 257-269.
- Saraceno, C. (2017). Family Relationships and Gender Equality in the Social Investment Discourse: An Overly Reductive View? In: Hemerijck, A. (ed.), *The Uses of Social Investment* (pp. 59-65). Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Sen, A. (1999) *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Shaw, S. M. (1994). Gender, leisure, and constraint: towards a framework for the analysis of women's leisure. *Journal of Leisure Research*, 26(1), 8-22.
- van Houwelingen, P., Dekker, P., & Boele, A. (2014). *Burgerschap op Eigen Kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag.
- Yerkes, M. A., & van den Braken, L.J. (2018). The ambiguity of social return policies in the Netherlands. *Social Policy & Administration*, Wiley/Blackwell (10.1111).
- Yerkes, M. A., Javornik, J., & Kurowska, A. (n.d.) Rethinking Social Policy from a Capability Perspective. In: Yerkes, M. A., Javornik, J., & Kurowska, A. (eds), *Social Policy and the Capability Approach. Concepts, measurement and application*. Bristol: Policy Press.
- Yerkes, M. A., Javornik, J., & Kurowska, A. (n.d.) *Social policy and the capability approach. Concepts, measurement and application*. Bristol: Policy Press.