

영국 활성화정책(Activation Policy)의 주요 내용 및 시사점

- 영국의 복지개혁과 활성화정책은 EU 차원에서 가장 성공적인 조치 중 하나로 평가받고 있음. 영국 활성화정책은 고용 증대 및 실업 감소, 빈곤율 감소 효과 등에서 매우 긍정적인 평가를 받고 있으나, 회전문 효과, 저임금의 고착화 문제 등에 대한 비판적 시각도 공존함

- 영국 활성화정책이 우리나라 저소득 근로계층의 복지에 주는 시사점은 근로우선에 대한 지나친 강조보다는 근로-복지의 적절한 배합이 필요하며, 표적집단별 차별화된 서비스를 제공하여야 하며, 통합적 전달체계를 재구조화할 필요가 있고, 자활보다는 '활성화'를 목표로 할 필요가 있다는 것 등임

1. 영국 활성화정책 추진의 배경

□ EU 차원의 활성화정책 추진과 영국의 활성화정책

- 최근 복지국가의 공통적인 경향 중 가장 큰 특징을 하나 꼽으라면 활성화에 대한 강조임. 특히, EU 차원에서 유럽고용전략(European Employment Strategy: 이하 EES)이 1997년 룩셈부르크 정상회의를 통해 출범한 이래 고용가이드라인에 대해 숙고해 왔으며, 이러한 숙고 과정에서 활성화 요소를 강조하는 경향을 띠
- EU 회원국은 EES의 연간 고용 가이드라인에 기반하여 국가행동계획(National Action Plans: NAPs)을 개발해야 함. 고용위원회는 이러한 고용정책 수행을 검토하고 그 결과를 연합고용보고서(Joint Employment Report: JER)로 공포하게 되어 있음
 - 특히, 1997년 이래 신노동당 정부 하에서의 영국 복지개혁과 활성화 정책은 EU 차원에서도 가장 성공적인 조치 중 하나로 평가받을 정도로 주목받아 왔음

□ 영국의 활성화정책 추진 배경

- 영국은 두 차례의 오일쇼크와 1990년대 초의 일시적인 경기침체를 제외하고 안정적인 성장세를 유지하였음에도 불구하고, 1990년대 중반까지 심각한 고용 문제를 겪었음
 - 적체된 실업인구 때문에 본격적인 활성화 조치가 시행된 1997년 당시, 1979년과 비교하여 실업급여 신청자가 2배를 넘어선 550만명에 달했고, 경제적 지원을 받는 한부모의 수도 70만명 이상 증가하였음¹⁾
 - 또한, 1980년대 이래 영국의 노동시장은 청년 실업 문제와 장애, 질병으로 인한 비경활 인구의 급증, 그리고 한부모, 이민자 등 불이익 집단(the disadvantaged)의 진입 장벽 등으로 고심해 왔음. 1990년대 초반에는 남성 고용률 감소와 청장년, 이민자의 장기 실업이 노동시장의 주요 현안으로 부각됨

1) 하세정, 2008. "영국 뉴딜정책 시행 10년: 평가와 전망". 『국제노동브리프』

○ 이러한 현안들과 관련하여 적극적 의미의 활성화정책이 본격적으로 구상된 것은 1997년 5월 노동당 집권으로 블레어 내각이 구성되면서 부터임

- 선거운동 기간 동안 이른바 ‘신노동당’의 케치프레이즈는 “복지에서 일자리로”, “근로 능력 있는 사람에게는 일자리를, 근로능력 없는 사람에게는 사회보장을”로 집약됨²⁾
- 특히, 블레어 정부는 집권 후 야심찬 개혁의 아젠다를 출범시켰으며, 그 중에서도 핵심적인 것은 두 가지, 즉 장기 실업에 처한 특정 집단을 위한 “뉴딜”(New Deal) 시리즈와 “Make Work Pay”를 위한 일반적인 책임성 강화임. 이를 위해 다음과 같은 다섯 가지 주요 방법을 제시함³⁾

- ① 뉴딜(New Deal)과 고용존(Employment Zone)을 통해 복지에서 노동으로 사람들을 이동시킨다
- ② 근로 유인을 위해 유연적인 개별적 서비스를 발전시킨다
- ③ 근로가 가능하거나 근로하고 싶은 사람들을 위한 진입장벽을 낮춘다
- ④ WFTC를 비롯한 세제, 급여체계의 개혁, 국민연금과 소득세, 국가적 최저임금의 도입을 통해 사람들을 일하게끔 유도한다(Making work pay)
- ⑤ 책임과 권리가 공정하게 조화되도록 보장한다

□ 영국 활성화정책의 연혁

○ 활성화정책이라는 제하에 포함될 수 있는 핵심적 주요 시책들의 연혁은 아래 표와 같음

[표 1] 1997년 이래 영국의 활성화정책: 핵심 시책들

연도	주요 활성화 조치
1997	한부모 뉴딜(자발적)
1998	청년 뉴딜(의무적) / 25세 이상 장기실업자 뉴딜(의무적) 장애인 뉴딜(자발적) / 모범고용지대(Prototype Employment Zones)
1999	근로가족세금공제(WFTC) / 장애인세금공제(DPTC) 실업배우자 뉴딜(자발적) / 50세 이상 고령자 뉴딜(자발적)
2000	복지개혁 및 연금법: 의무적인 고용집중 면접 참여를 요함 ONE 파일럿: 근로연령의 모든 새로운 급여 신청자에 대한 단일 고용 초점 게이트웨이 및 인터뷰
2001	이동없는 배우자에 대한 JSA 개혁: 부부 모두 적극적인 구직을 천명해야 함 잉글랜드와 웨일즈에서 학습 및 구직위원회(Learning and Skills Councils)가 TECs 대체
2002	잡센터 플러스 설립 / 진급(Step up) 시범사업 뉴딜 25+ 개혁 / 새로운 IS 클라이언트의 의무적 근로초점 인터뷰
2003	근로세금공제/아동세금공제(WFTC/DPTC 대체) 근로복귀조치(Pathway to Work), 1차 시범사업
2004	청년 뉴딜 개혁 / 근로복귀조치, 2차 시범사업 일하는 이웃(Working Neighbourhoods) 시범사업
2005	‘뉴딜 설계’(Building on New Deal) 모범지역 / 근로복귀조치 출범/확대
2008	폐질자 혹은 장애인에 대한 고용지원수당(ESA) 신설(장애급여/IS 대체)

자료: Lindsay, Colin, 2007. "The United Kingdom's 'Work First' Welfare State and Activation Regimes in Europe." In Amparo Serrano Pascual and Lars Magnusson (eds.), Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe, P.I.E., Peter Lang의 표를 수정 보완

2) 신동면, 2004. "영국의 근로연계복지에 관한 평가: 신노동당 정부의 New Deal을 중심으로", 『한국사회복지학』 56(1)

3) Judge, Ken, 2001. "Evaluating welfare to work in the United Kingdom," edited by Neil Gilbert and Rebecca A. Van Voorhis, Activating the Unemployed, International Social Security Series 3, Transaction Publishers

2. 영국 활성화정책의 주요 내용

□ 영국 활성화정책의 구체적인 내용은 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있음

- 하나는 실업자나 비경제활동인구를 노동시장정책으로 유인하기 위한 재정적 유인 정책 - 최저임금제 실시와 각종 근로연계급여(in-work benefit)의 보강 - 실시임
- 다른 하나는 특정 집단 - 청년, 한부모, 고령자, 장애인 등 - 에 대한 뉴딜 프로그램을 통해 고용가능성(employability)을 증진시키는 것임

가. 재정적 유인정책

□ 최저임금 도입

- 근로유인을 강화하고 노동시장의 안정성을 도모하기 위한 조치의 하나로 1999년에 최저임금(National Minimum Wage: NMW) 도입
- 1999년의 최저임금액(main rate)은 그 해 평균임금의 36.8%(중위임금의 47%)이었으며, 2004년에 그 비율은 39.8%(중위임금의 51.9%)로 상승함. 이후에도 시간당 평균임금 대비 최저임금 가치는 계속 증가하는 추세에 있음

[표 2] 영국의 최저임금 추이

(단위: GBP)

Rates effective from	Main rate	Develop. rate	Median wage	Mean wage
April 1999	3.60	3.00	7.66	9.79
October 2000	3.70	3.20	7.93	10.22
October 2001	4.10	3.50	8.28	10.78
October 2002	4.20	3.60	8.62	11.35
October 2003	4.50	3.80	8.95	11.73
October 2004	4.85	4.10	9.35	12.18
October 2005	5.05	4.25	9.56	12.50
October 2006	5.35	4.45	9.95	13.00
October 2007	5.52	4.60	-	-

자료: Brewer, Mike, 2009, "How do Income-support Systems in the UK Affect Labour Force Participation?" IFAU(Institution for Labour Market Policy Evaluation) Working Paper 2009:27

□ 복지급여 개혁

- 활성화를 촉진하기 위한 또 다른 재정적 유인정책으로 근로연계 복지급여로의 개혁을 들 수 있음
- 그 하나는 1999년 10월에 가족공제(Family Credit)과 장애인근로수당(Disability Working Allowance)을 개편하여 근로가족세금공제(Working Family Tax Credit)와 장애인세금공제(Disabled People's Tax Credit)로 대체한 것임. 이러한 변화는 자격있는 가족에 대한 근로연계(in-work) 급여의 실질적인 증가를 가져옴⁴⁾

4) 2003년 근로가족세금공제(WFTC)와 장애인세금공제(DPTC)는 다시 아동세금공제(Child Tax Credit)와 근로세금공제(Working Tax Credit)로 대체됨

- 근로 유인을 강화하기 위한 구체적인 방안으로 첫째, 아동이 있는 가족의 성인 중 적어도 한 명은 적어도 주당 16시간 이상 일해야 하는 것을 조건으로 함. 둘째, 이전의 가족 공제보다 더 관대하고 높은 급여를 제공함. 셋째, 근로가족세금공제(WFTC)와 장애인 세금공제(DPTC)의 급여액을 산정할 때, 주당 소득이 신청가능 소득기준액을 초과하는 경우에 급여감소율을 낮춤

○또 다른 복지급여 개혁은 장애급여 수급자들이 지불노동으로 복귀하는 것을 독려하기 위해 더 많은 금전적, 비금전적 지원을 제공하고 동시에 더 큰 의무를 부과하는 개혁, 이른바 근로복귀(pathways to work) 개혁임

- 2005년 5월 기준으로 장애급여의 1년 미만 수급자의 비율은 16%에 불과하였으며, 4~8년 이상 수급자 비율이 24%, 8년 이상 수급자 비율이 35%에 이룸
- 이러한 배경 하에서 시행된 장애급여에 대한 개혁 패키지는 크게 세 가지로 구성됨. 첫째, 첫 6개월 동안 매달 의무적으로 근로초점인터뷰에 응해야 함. 둘째, 건강 관련 프로그램과 노동시장 프로그램을 병행하여 참여하여야 함. 셋째, 재정 지원과 근로유인을 강화하는 방안으로 연소득이 총 GBP 15,000 미만인 경우 장애급여를 탈퇴한 후 지불고용의 첫 해 동안 주당 GBP 40의 임금보조금(Return to Work Credit)을 받게 됨

나. 적극적 노동시장정책: “뉴딜”

□ 1997년 7월에 발표한 정부예산에서 사회복지 분야와 관련하여 ‘복지에서 일자리로 가기 위한 예산’을 표방하고, 그 중에서도 뉴딜을 핵심 사업으로 간주⁵⁾

○근로유인을 강화하고 노동시장의 안정성을 도모하기 위한 조치의 하나로 1999년에 최저임금(National Minimum Wage: NMW) 도입

[표 3] 뉴딜계획 주요 세부 프로그램

프로그램명	프로그램 내용
New Deal for Young People	18-24세 사이의 청년층 장기 실업자에게 적용. 6개월 이상 실업급여를 받았을 경우, 계속적인 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 계속적인 지급신청을 위해 적극적인 구직활동 여부를 증명해야 함
New Deal 50 plan	50세 이상의 노령 장기 실업자들을 위해 특화된 프로그램 6개월 이상 특정 실업급여 신청자에게 적용
New Deal for Lone Parents	한부모의 구직활동을 돕기 위해 특화된 프로그램. 구직활동을 강제하기보다는 육아 등의 한부모와 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

자료: 하세정, Ibid

5) 신동면, Ibid

□ 청년 뉴딜의 예

- 이러한 뉴딜 프로그램 중 정부가 가장 많은 관심과 자원을 투여한 부문은 25세 미만 청년층을 표적으로 하는 청년뉴딜임
 - 이는 당시 25만명에 이르는 16~24세까지의 청년실업자들에게 일자리나 교육훈련기회를 제공하되, 이를 거부하는 사람들은 구직자수당(JSA) 수급 자격을 박탈함으로써 노동시장으로의 복귀를 최대한 고무한다는 것⁶⁾
- 청년뉴딜은 아래 표와 같이 3단계 - 4개월의 진입단계(Gateway), 6개월(학교교육의 경우 12개월)의 프로그램 선택단계(Option), 그리고 13주간의 사후관리단계(Follow-through) - 로 구성되어 있음

[표 4] 청년뉴딜의 단계

단계	기간	내용
진입	4개월	뉴딜 개인상담가의 도움을 받아 직장 탐색, 구직활동 수행
프로그램 선택	6개월~12개월	학교교육 또는 훈련(52주) 정부 보조금 지급 일자리 취업(26주) 자원봉사조직 활동(6개월) 환경보호사업단 활동(6개월)
사후관리	13주	개인상담가와 집중 인터뷰를 통한 추가 직업상담 및 구직활동

3. 영국 활성화정책 효과 평가 및 시사점

가. 영국 활성화정책의 효과

□ 직접적인 효과

- 최저임금 도입 전 해인 1998년을 기준으로 볼 때, 통계청은 약 130만명이 1999년 기준 최저임금에 미달하는 임금을 받고 있는 것으로 추정 ⇒ 최저임금 도입으로 이 수치는 1999년에 50만명 미만으로 떨어졌으며, 이후 약 23~34만명을 유지하고 있음⁷⁾
- 세금과 복지급여 개혁은 한부모의 근로유인을 강화하는 방향으로 진행된 반면, 아동이 있는 부부의 근로유인은 오히려 악화되는 방향으로 진행됨 ⇒ 신노동당 정부 하에서의 복지급여 개혁, 특히 근로연계급여의 근로유인효과가 약하게 혹은 부정적으로 나타나는 것은, 이러한 개혁의 의도가 모두 근로 장려를 위한 것은 아님을 보여줌. 특히, 2003년 복지개혁의 가장 큰 목적이 근로 독려가 아니라 아동 빈곤 감소에 있음
- 뉴딜 프로그램에 대해서는 적어도 취업 성공률에 있어서는 비교적 성공적이라는 평가를 받고 있음
 - 청년 뉴딜의 프로그램 탈피자 수는 2000년 198,600명에 이룸. 25세 이상 뉴딜 프로그램 참여자 중 탈피자의 수는 가장 많은 2000년의 경우 132,600명에 이룸. 한부모 뉴딜의 경우도 초기 자발적 참여를 전제로 하였음에도 불구하고, 2001년 참여자가 10만을 넘어섰고, 지속적 취업 성공률도 40~50%에 이룸

6) 김영순, 2006, "비조정 자유시장 경제체제에서의 적극적 노동시장정책의 한계: 블레어정부의 뉴딜 프로그램에서의 고용주의 역할을 중심으로", 『국제정치논총』 46(2): 191-213

7) Brewer, Ibid

[표 5] 청년 뉴딜의 탈피자 수(1998-2002년)

(단위: 명, %)

연도	청년뉴딜 참여자		25세이상 뉴딜 참여자		한부모뉴딜 참여자	
	탈피자 총수	임금보조 없는 지속적 고용 비율	탈피자 총수	임금보조 없는 지속적 고용 비율	탈피자 총수	임금보조 없는 지속적 고용 비율
1998	78,200	47.0	13,700	22.6	1,520	47.4
1999	196,300	40.0	123,400	13.3	59,460	44.3
2000	198,600	39.4	132,600	13.4	86,510	52.0
2001	176,600	38.3	115,200	18.7	102,890	49.7
2002(9월까지)	137,800	36.2	87,000	25.1	72,360	56.8

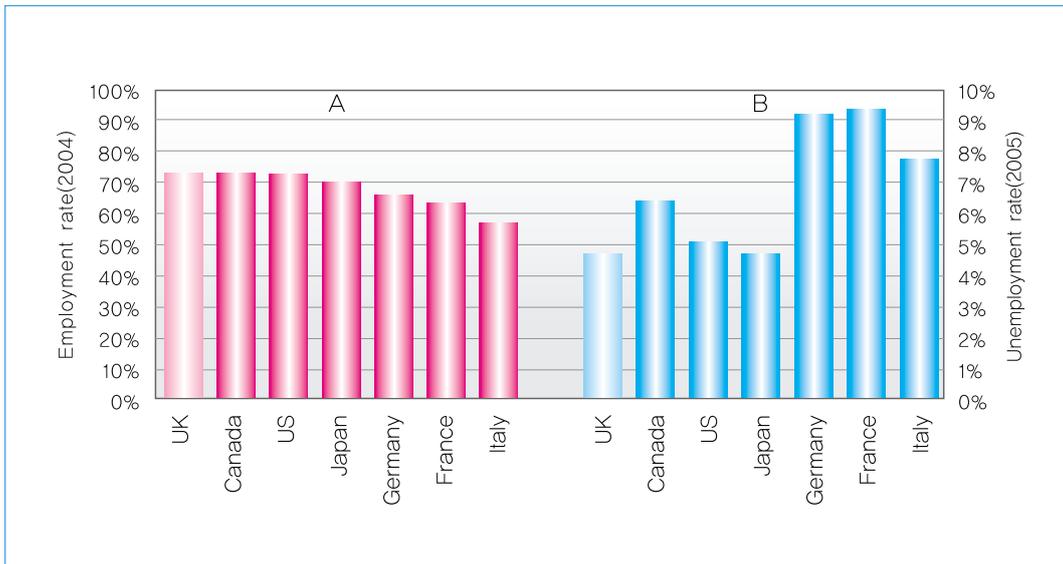
주: 지속적 고용이란 13주 이상 고용상태가 지속됨을 의미함

자료: Jones, Ibid (재구성)

□ 고용률과 실업률

- 2005년을 기준으로 볼 때 고용률과 실업률은 G7 국가 중 최상위에 속함
 - 영국은 2000년대 중반 약 2,800만명이 일자리를 갖고 있으며, 이 수치는 1997년 이래 190만명이 증가한 것. 실업자는 동일 기간 동안 60만명 이상 감소⁸⁾

[그림 1] 영국의 고용률과 실업률: G7 국가와의 비교



자료: DWP, 2006, A New Deal for Welfare: Empowering People to Work

□ 빈곤율

- 블레어의 신노동당 정부가 집권한 이래로 빈곤율 역시 하락한 것으로 나타남

8) 그러나 고용과 실업에서 보여준 이러한 경이로운 결과를 전적으로 블레어 정부 개혁의 공과로 돌리기는 어려워 보임. 1990년대 중반 이후 영국 경제는 안정적인 성장세를 지속하고 있었으며, 블레어 정부 집권 이전에 실업률은 이미 하락세에 들어서고 있었음

[표 6] 청년 뉴딜의 탈피자 수(1998-2002년)

연도	아동		연금수급자		자녀 있는 근로연령 인구		자녀 없는 근로연령 인구		합계	
	%	백만	%	백만	%	백만	%	백만	%	백만
1996-97 (GB)	34.1	4.3	29.1	2.9	26.6	3.3	17.2	3.5	25.3	14.0
2005-06 (UK)	29.8	3.8	17.0	1.8	24.8	3.1	17.5	4.0	21.6	12.7
변화율(%p)										
1996-97 to 2005-06	-4.3		-12.1		-1.8		(0.3)		-3.6	

주: 지속적 고용이란 13주 이상 고용상태가 지속됨을 의미함

자료: Jones, Ibid (재구성)

□ 종합 평가

- 신노동당의 활성화정책에 대해 긍정적 시각과 회의적 시각이 공존함
- 긍정적 평가는 뉴딜이 사회통합(social inclusion), 확대된 활성화, 한부모와 같이 예전에 제외된 집단의 고용 프로그램 참가 확대를 가져왔다는 점 등임
 - 실업 구직자에게 전달된 서비스의 질도 긍정적으로 평가됨. 활성화와 세금/급여 개혁의 결합과 개인을 다룸에 있어 '클라이언트 중심적' 접근을 강화한 것은 이전 정부와 차별화된 요소로 지적됨
 - 고용서비스를 자원 부문(voluntary sector)과 민간부문에 '개방한 것' 또한 서비스 질에 긍정적 영향을 미친 것으로 평가받고 있음
- 부정적 평가는 '성공 그 자체에 대한 부정' 이라기보다는 활성화 정책에 가려진 이면의 문제와 영국 복지국가의 성격에 관한 것
 - 활성화정책 자체가 가진 문제점으로 지적되고 있는 것은 무엇보다도 '회전문 참여'의 문제. 실제로 청년 뉴딜 참여자의 약 20% 정도는 적어도 2번 이상 프로그램에 참여하는 사람임. 더 일반적으로 구직급여(JSA) 청구자의 2/5는 6개월 내에 2번의 실직을 경험한 것으로 나타남⁹⁾
 - 활성화 프로그램이 저임금 일자리에 진입한 사람들을 빈곤으로부터 탈출하도록 해 주지 않는다는 증거도 제시됨. 영국 저소득가구(중위소득 60% 미만으로 정의되는)의 2/5는 근로하고 있는 성인 가구원을 포함하고 있다는 것이 한 예임
 - 이러한 결과로 영국 내에서 저임금·임시직의 우세로 인해 근로우선(work-first) 접근이 사회적 배제를 완화하기보다는 가속화시킬 잠재력을 가진다는 비판이 제기되고 있음

나. 영국 활성화정책의 시사점

- 영국의 활성화정책 경험이 한국에 주는 시사점은 다음과 같은 몇 가지로 정리될 수 있음

9) Lindsay, Colin, 2007, "The United Kingdom's 'Work First' Welfare State and Activation Regimes in Europe." In Amparo Serrano Pascual and Lars Magnusson (eds.), Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe, P.I.E. Peter Lang

○첫째, 영국은 근로우선(work first)을 표방하고 있지만, 복지나 근로냐의 이분화된 접근보다는 복지와 근로를 적절히 배합하는 전략을 선호한다는 점. 즉, 근로를 통한 탈수급이 최종 목표라기보다는 근로활동 자체를 통해 복지의존의 ‘고착화’를 방지하는데 초점을 두고 있음

· 우리나라의 경우 ‘근로우선’ (work first)에 치중한 나머지 진정한 탈빈곤을 위한 기반 마련에 소홀한 것이 아닌가에 대해 좀 더 심각하게 고민할 필요가 있음

○둘째, 뉴딜은 표적집단 - 청년, 장년, 한부모, 장애인 - 을 구분하고 표적집단별 서비스를 제공함으로써 고용가능성을 제고하고자 했으며, 어느 정도 성공을 거두었음

· 우리나라의 경우 자활사업과 직업훈련 등은 표적 집단별 특성을 제대로 반영하여 급여와 서비스를 제공하고 있지 못함. 표적집단을 특성별로 유형화하고 집단별로 욕구에 부응하는 급여와 서비스를 제공함으로써 효과성을 제고하는 방안의 강구가 필요함

○셋째, 전달체계의 새로운 거버넌스를 도입, 즉 잡센터플러스를 설립함으로써 고용과 복지를 유기적으로 결합시키고자 하였음. 특히, 잡센터플러스를 통한 사례관리와 상담서비스는 성공적인 것으로 평가받고 있음

· 우리나라의 경우, 국민기초생활보장제도의 자활사업과 고용보험의 적극적 노동시장정책이 이분화되어 있을 뿐만 아니라, 일선에서도 복지업무는 행정안전부의 주민지원센터, 고용관련 업무는 노동부의 고용안정센터로 분리되어 있음. 향후 복지급여와 적극적 노동시장정책 업무를 반드시 일원화하지는 않더라도 유기적으로 연계함으로써 좀더 효율적이고 통합적인 전달체계를 모색할 필요가 있음

○넷째, ‘자활’이라는 목표가 장기적으로 과연 적절한 목표인가에 대한 고민이 필요함. ‘활성화’와 ‘자활’은 엄연히 다른 목표라는 사실을 인지할 필요가 있음

· 우리나라의 자활사업은 궁극적으로 탈빈곤으로 인한 탈수급을 유도하는 것을 목표로 하고 있음. 그러나 실제로 그 효과가 크지 않은 것으로 보고되고 있음. 이는 근로능력이 있다고는 하지만 수급자 대부분이 저학력, 저숙련, 취약계층으로 구성되어 있어 이들이 노동시장에 ‘성공적으로 진입’한다 하더라도 빈곤을 탈출할 만큼 ‘고소득’을 확보하기는 어려운 경우가 대부분이기 때문임. 따라서 ‘자활’이라는 목표를 ‘활성화’라는 목표로 대체할 필요가 있음

○마지막으로, 복지에 있어 사회부조 중심적 접근, 즉 잔여화된 접근을 취함으로써 영국의 ‘두 국민국가’ (two nations)가 더욱 고착화되는 경향을 보인다는 점도 간과될 수 없는 부분임

· 이는 ‘사회적 평등 추구 없는 복지’가 궁극적인 사회통합(social inclusion)을 이뤄낼 수 있는지에 대한 의구심을 갖게 하는 부분임. 이러한 의미에서 영국 활성화정책은 프로그램적 성공과 복지체제의 성공이 다를 수 있음을 보여주는 예라 할 수 있음

여유진(기초보장연구실 부연구위원) 문의(02-380-8181)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp