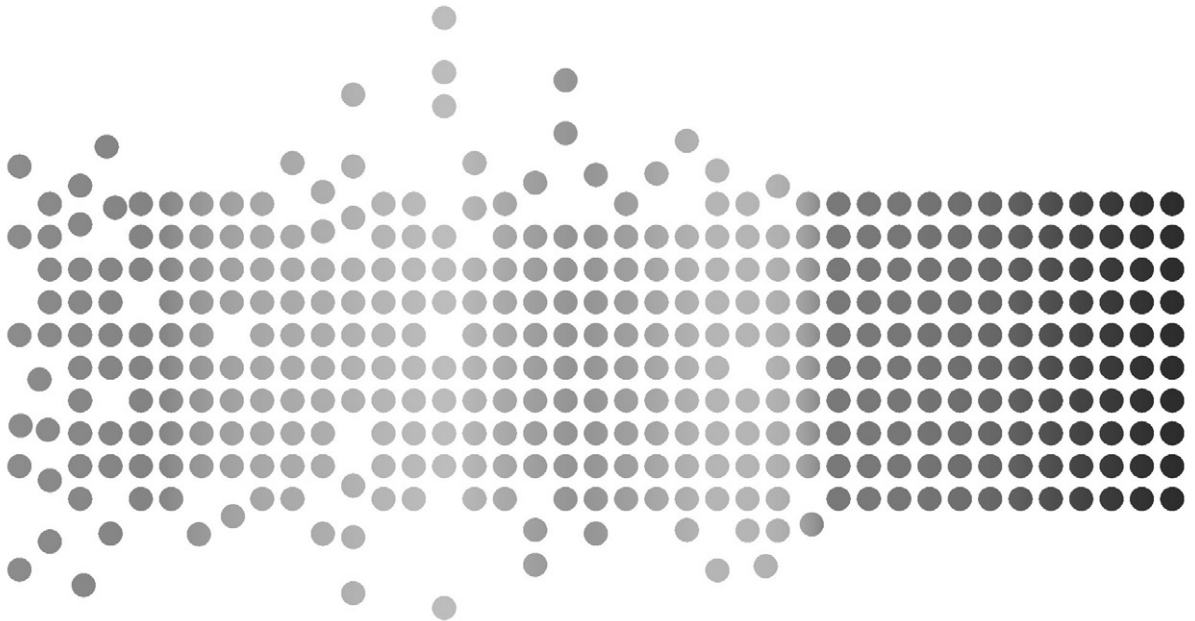


OECD 국가 빈곤정책 동향분석

Analysis on the Trends of the OECD Countries' Poverty Policies

여유진 · 정재훈 · 이서현



연구보고서 2010-17

OECD 국가 빈곤정책 동향분석

발행일 2010년 12월
저자 여유진 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 대명기획
가격 7,000원

© 한국보건사회연구원 2010

ISBN 978-89-8187-686-9 93330



머리말

빈곤의 문제는 새삼스러운 것이 아니지만, 특히 우리나라에서 빈곤문제는 두 번의 경제위기 — 1997년의 외환위기와 2008년의 세계적 경제위기 — 를 거치면서 ‘잔여화된 위험’에서 ‘보편적인 위험’으로 등장하고 있다. 한강의 기적이라 일컬어지는 한국의 눈부신 경제성장은 절대적 빈곤의 위협으로부터 많은 사람들을 해방시키는데 크게 기여한 것이 사실이지만, 그 과정에서 분배적 정의와 사회통합은 상대적으로 소홀히 다루어진 감이 없지 않다. 스카치폴이 미국의 사회안전망을 ‘찢어진 우산’에 비유했듯이, 우리나라의 노령, 실업, 질병의 위협으로부터 안전하게 보호받을 수 있는 공용 ‘우산’ 역시 허술하기는 마찬가지이다.

특히, 비정규직이 증가하고 주기적 경제위기로 인해 일자리로부터 밀려 나가거나 아예 진입조차 하지 못하는 사람들이 늘어나면서, 이른바 근로빈곤의 문제가 ‘구빈곤’(노령, 장애, 질병으로 인한 빈곤)의 문제와 함께 새로운 사회적 위험으로 대두하고 있다. 이는 비단 우리나라의 문제만은 아니다. 서구 복지국가들은 1970년 중반 두 차례의 오일쇼크를 겪으면서 이미 이러한 문제들에 직면해 왔으며, 국가와 지역경제 차원에서 적극적인 정책적 대안을 모색해 왔다. 본 연구는 선진 복지국가에서의 새로운 빈곤에 대한 대응 방식을 분석함으로써 현재 우리가 직면한 문제를 다루는데 교훈을 얻고자 하는 목적으로 의도되었다. 특히, 1980년대 이후 복지국가의 빈곤 추이와 그 주요 원인을 되짚어 보고, 최근 근로빈곤 문제에 대한 주요 대응 조치로서 ‘활성화정책’의 사례를 깊이 있게 다룸으로써 우리나라의 근로빈곤에 대한 대응에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

본 보고서는 여유진 부연구위원의 책임 하에 정재훈 서울여대 교수와 이서현 연구원에 의해 수행되었다. 보고서 작성과 관련하여 처음부터 끝까지 꼼꼼히 검토해 주시고 유익한 의견을 제시해 주신 원내의 강신욱 연구위원과 이태진 연구위원, 그리고 구인회 서울대 교수, 김용성 한국개발연구원 연구위원, 조준용 한림대 교수께 감사의 말씀을 전한다. 본 연구가 이 분야의 이론적·정책적 측면에 대해 다양한 관심을 가지고 있는 관계 전문가, 공무원, 학생들에게 좋은 참고자료로 활용되기를 바라며, 아울러 향후 연구를 더욱 풍성하게 만들어줄 비판적이고 발전적인 의견들이 제기될 것으로 기대한다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2008년 12월
한국보건사회연구원장
김 용 하

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	17
제1절 연구의 필요성 및 목적	17
제2절 연구 내용 및 방법	19
제2장 복지자본주의의 변화와 활성화정책의 등장	25
제1절 복지국가의 형성과 발전: ‘황금기’복지국가	25
제2절 복지국가의 위기와 재편의 배경과 원인	28
제3절 활성화정책의 등장과 발전	37
제4절 소결	44
제3장 활성화정책의 배경: 주요 OECD 국가의 실업 및 빈곤 동향 ...	49
제1절 주요 OECD 국가의 실업률 추이	49
제2절 주요 OECD 국가의 빈곤 동향	52
제3절 공적이전의 빈곤감소효과	55
제4절 소결	60
제4장 활성화정책의 개념 및 유형	65
제1절 활성화정책의 개념	65
제2절 활성화정책의 대상 및 수단	67

제5장 덴마크의 활성화정책	77
제1절 활성화정책의 도입과 발전의 배경	77
제2절 활성화정책의 방향 및 주요 내용	87
제3절 활성화정책의 효과와 평가	99
제4절 소결	109
제6장 독일의 활성화정책	113
제1절 활성화정책 도입과 발전의 배경	113
제2절 활성화정책의 주요내용	119
제3절 활성화정책의 효과와 평가	137
제4절 소결	156
제7장 영국의 활성화정책	163
제1절 활성화정책 도입과 발전의 배경	163
제2절 활성화정책의 주요 내용	171
제3절 활성화정책의 효과와 평가	182
제4절 소결	193
제8장 결론 및 정책적 시사점	197
제1절 요약 및 결론	197
제2절 정책적 시사점	201
참고문헌	207

표 목차

〈표 1-1〉 LIS의 국가별·웨이브별 연도	21
〈표 2-1〉 주요 서구 국가의 사회보험 도입 시기	26
〈표 2-2〉 유럽의 경제 성장(1890-1992)	27
〈표 2-3〉 노인부양비 추이와 전망	35
〈표 4-1〉 활성화정책 수단	73
〈표 5-1〉 유연안정성 모델 토대로서 조합주의적 합의	90
〈표 5-2〉 OECD 국가 노동생산성 비교(2005=100)	92
〈표 5-3〉 고용보호 엄격성	93
〈표 5-4〉 실업률 비교: 덴마크, 독일, 유럽연합국, G7 국가	100
〈표 5-5〉 장기 실업자 실업급여 소득 대체율 변화 비교 (2001년, 2005년)	104
〈표 6-1〉 하르쯔IV 개혁에 따른 급여 종류와 내용(2009년)	119
〈표 6-2〉 실업급여, 기초보장 수급자 수 변화	140
〈표 7-1〉 1997년 이래 영국의 활성화: 핵심 시책들	171
〈표 7-2〉 영국의 최저임금 추이	173
〈표 7-3〉 뉴딜계획 주요 세부 프로그램	177
〈표 7-4〉 청년뉴딜의 단계	178
〈표 7-5〉 장기실직자 뉴딜의 단계	180
〈표 7-6〉 실질 한계세율 변화(1997-2004)	184
〈표 7-7〉 청년 뉴딜의 탈피자 수(1998-2002)	185
〈표 7-8〉 영국의 상대빈곤율 추이	189
〈표 8-1〉 고용률과 실업률	200

그림 목차

[그림 2- 1]	주요 OECD 국가들의 급여 권리 변화	26
[그림 2- 2]	주요 서구 국가의 경제성장률(1970-1985)	29
[그림 2- 3]	주요 서구 국가의 실업률(1970-85)	30
[그림 2- 4]	주요 OECD 국가의 제조업과 서비스업의 고용비중	32
[그림 2- 5]	주요 OECD 국가의 65세 이상 노인인구비와 합계출산율 추이	34
[그림 2- 6]	근로연령인구(15-64세) 대비 프로그램별 수급자수(1985년)	38
[그림 3- 1]	주요 OECD 국가의 경제성장률과 실업 추이	50
[그림 3- 2]	주요 OECD 국가의 빈곤 동향	53
[그림 3- 3]	공적이전의 빈곤 감소효과	56
[그림 3- 4]	공적이전 프로그램별 빈곤 감소효과	59
[그림 5- 1]	덴마크 실업률 추이(1990년대)	79
[그림 5- 2]	실업급여 수급자 수(1990-1998년)	84
[그림 5- 3]	현금급여 수급자 수(1990-1998년)	84
[그림 5- 4]	재활급여 수급자 추이(1990-1998년)	84
[그림 5- 5]	임시직업 수급자 추이(1990-1998년)	85
[그림 5- 6]	질병급여 수급자 추이(1990-1998년)	85
[그림 5- 7]	조기퇴직연금 수급자 추이(1990-1998년)	85
[그림 5- 8]	급여 별 수급자 수 변화 추이(1990-2006년)	86
[그림 5- 9]	덴마크 '황금삼각형' 모델	88
[그림 5-10]	OECD 국가 노조 조직률 추이(1999-2008년)	91
[그림 5-11]	노동생산성 비교: 덴마크(2005년 = 100)	93

[그림 5-12]	고용보호 지수 비교: 덴마크, 독일	94
[그림 5-13]	국내총생산 대비 노동시장정책 지출 비율	99
[그림 5-14]	실업률 변화 추이(1998-2010년)	100
[그림 5-15]	고용률 변화 추이(1995-2006년)	101
[그림 5-16]	실업자 중 장기 실업자 비율 추이(1990년 대)	102
[그림 5-17]	실업기간 별 실업급여 수급자 비율 추이	103
[그림 5-18]	실업급여 수급 기간과 중단 확률	106
[그림 6- 1]	저소득 근로능력자 소득보장체계	113
[그림 6- 2]	동·서독 실업률 변화	115
[그림 6- 3]	실업급여II에 따른 취업지원 지출 추이 (2005-2009년)	125
[그림 6- 4]	직업훈련지원자와 직업훈련 자리 수 변화 추이 (1999-2009년)	132
[그림 6- 5]	직업훈련지원자와 직업훈련 자리 수 변화 추이: 하르쯔IV 개혁 전후	133
[그림 6- 6]	하르쯔 개혁 전후 실업률 변화 추이	137
[그림 6- 7]	실업급여 수급자 중 장기 실업자 비율	138
[그림 6- 8]	연령대 별 실업률 변화 추이	138
[그림 6- 9]	국내총생산과 취업을 변화 추이	139
[그림 6-10]	연령대 별 취업을 변화 추이	140
[그림 6-11]	실업급여, 기초보장 수급자 수 변화	141
[그림 6-12]	사회적 급여(social transfers) 이전과 이후 빈곤율	142
[그림 6-13]	노동생산성 변화	143
[그림 6-14]	실업급여II 수급자 상황별 구성비	144
[그림 6-15]	단축근로수당 수급자 변화 추이(2004-2009년)	154

[그림 6-16]	구직자 대상 급여 종류별 지출액	155
[그림 7- 1]	영국의 경제성장률과 실업률	163
[그림 7- 2]	영국의 성별 고용률 추이	164
[그림 7- 3]	고용관련 복지급여 지출 추이	175
[그림 7- 4]	장애급여 수급자들의 수급기간(2005년 5월 기준) ...	176
[그림 7- 5]	영국의 경제활동인구 변화(1979-2006)	187
[그림 7- 6]	영국의 고용률과 실업률: G7 국가와의 비교	188
[그림 7- 7]	피부양아동이 있는 가족의 성인 고용률	188
[그림 8- 1]	GDP 대비 총노동시장정책지출 비중(2005년)	199
[그림 8- 2]	GDP 대비 훈련 관련 ALMP에 대한 지출(2005년) ...	199



Abstract

Analysis on the Trends of the OECD Countries' Poverty Policies

In this study, we viewed broadly the history of welfare state from Golden Age to remodeling stage, and analyzed the trends of unemployment and poverty changes in the main OECD countries since 1980s. In particular, as countermeasure for the working poor, we purposed to look into the implications to welfare policy of Korea by focusing on the activation policy of Denmark, Germany and UK which are representative for social-democratic, conservative and liberal welfare regime respectively.

Since mid-1970s, the Western countries have experienced the continuous economic recession and high unemployment rates, de-industrialization and globalization as the pattern of capitalist accumulation regime change, low fertility rate and aging. And they had to accept the change of welfare system as regulation style that corresponds to these phenomena. As the representative aspect, activation policy can be considered importantly. This welfare reform characterized as workfare was operated by neo-liberal regime in 1980s, and expanded to Europe since 1990s.

In South Korea, employment rate, especially female employment rate is low, the dead zone of income security has been very widely distributed. This fact might deteriorate the working poor problem. In the future, we should actively prepare activation policy to increase the employment for the working poor through the way of the improvement of the delivery system, provision of income security, and the reinforcement of the incentive to work.

요약

1. 연구목적

본 연구는 황금기에서 위기와 재편기에 이르는 복지국가의 역사와 이를 둘러싼 논쟁을 개관하고, 아울러 우리가 ‘선진’ 복지국가의 범주에 포함시키는 대부분의 나라들이 속해 있는 OECD 국가들의 1980년대 이후 빈곤 추이와 실태를 분석하고자 한다. 특히 근로빈곤층에 대한 대응으로서 ‘활성화’(Activation) 정책에 초점을 맞추어 주요 OECD 국가들의 빈곤정책 동향을 살펴봄으로써 우리나라의 복지 정책에 주는 함의와 시사점을 찾고자 하는데 그 목적이 있다.

2. 주요 연구 내용

가. 1980년대 이래 복지자본주의의 변화와 활성화정책의 등장

1980년대 이후 서구 복지자본주의의 일반적 경향성은 다양하게 분류되고 제시될 수 있겠지만, 크게 보면 탈산업화(서비스산업화), 인구구조와 가족구조의 변화, 그리고 세계화로 요약될 수 있다. 이차 대전 이후 제조업 중심의 경제, 특히 소품종 대량생산의 포디즘적 축적체제가 자본주의 산업생산의 근간을 형성하였다면, 두 차례의 오일쇼크 이후 ME혁명과 LIN 생산방식의 도입으로 대변되는 다품종 소량생산과 3차 산업으로의 중심점 이동이라는 탈산업화가 본격적으로 진행된, 이른바 포스트 - 포디즘적 축적체

제로의 전환이 이루어진 시기였다. 또한, 1970년대 중반을 전후 하여 금본위의 ‘브레튼우즈 체제’가 붕괴하고, 금융, 자본, 노동의 국제적 이동이 가속화되면서 경제적 세계화가 본격화되기 시작하였다. 이러한 일련의 경제적 흐름은 제조업 중심의 남성전일제 노동자를 지지기반으로 하여 국민국가의 중앙집중적 복지체제를 구축하였던 기존 복지체제의 변화를 불가피하게 하였다. 뿐만 아니라, 인구학적으로 노인인구의 급증과 출산율 저하로 인한 부양비의 급증은 세대 간 계약을 기반으로 하는 복지국가 재정 위기를 초래하였으며, 가족해체와 새로운 가족의 탄생 등 일련의 가족 구조 변화 역시 복지 재정에 압력을 가하는 요인으로 작용하였다.

이러한 경제적·인구학적 요인들이 모든 국가에 공통적으로 적용되는 일반적인 경향성을 설명하는 상수(常數)에 가깝다면, 복지국가의 역사성, 즉 각 국가가 가지고 있는 고유한 역사적인 정치적·이념적 스펙트럼과 복지국가의 제도화(Institutionalization) 수준은 복지국가의 ‘의지’로 작용하는 변수(變數)에 가깝다고 할 수 있다. Esping-Andersen(1990)의 저작에서 이는 ‘복지레짐’으로 표현되는 세 가지 유형, 즉 사민주의, 보수(조합)주의, 자유주의로 구분된다. 그렇다면 이러한 유형화는 복지국가를 ‘저지’하는데 기여하는 앞서의 요인들 — 탈산업화, 인구학적 변화, 세계화 등 — 에도 불구하고 여전히 유효한가? 이와 관련된 비교적 초기 저작에서 조절이론자인 Jessop(1993)은 포디즘에서 포스트포디즘으로의 서구경제의 축적체제 변화로 인해 서구 복지국가는 케인지언 복지국가(Keynesian Welfare State)에서 쉘페테리언 워크페어국가(Shumpeterian Workfare State)로 전환 중에 있으며, 국민국가가 잠식(hollowing out)되는 경향이 있다고 주장했다. 이는 조절이론의 기초공식, 즉 축적체제의 변화에 따른 조절양식의 조응이라는 공식을 따르는 전형적인 설명이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, Jessop은 쉘페테리언 워크페어 국가의 조절양식에도 이념형적인 세 가지 유형화가 가능할 것으로 예측했다. 신국가주의, 신조합주의, 신자유주의가 그것인데, 이는 Esping-Andersen의 고전적인 사민주의, 조합주의, 자유주의에 대응하는 것이다.

Jessop은 이와 같이, 축적체제의 변화에 따라 복지국가는 불가피하게 변화를 겪겠지만, 이러한 변화가 복지레짐의 근본적인 수렴을 의미하지는 않는다고 보았다. 즉, 신국가주의는 국제 경쟁의 성질을 잘 의식하면서 국가 축적 전략에 지지적으로 다양한 지원을 재배치하고자 노력하며, 탈상품화, 국가후원적 유연성, 그리고 핵심 생산부문의 역동적 효율성을 보장하는데 목표를 둔 국가후원적 접근을 견지하고자 한다. 신조합주의는 경제전략, 결정 및 경제 대항에 대한 지속적이고 협상적, 합의적인 접근의 제도화에 의존하며, 경쟁과 협동의 균형을 이루기 위해 노력하지만, 그 중심은 예전의 중앙 집중적이고 거시경제적 영역에서 미시적 수준의 기업과 지역으로 이동할 것으로 보였다. 마지막으로, 신자유주의는 새로운 경제체제를 향한 시장주도적 변화를 증진시키는데 초점을 두며, 공공부문의 민영화, 자유화 그리고 잔여적 접근을 취한다.

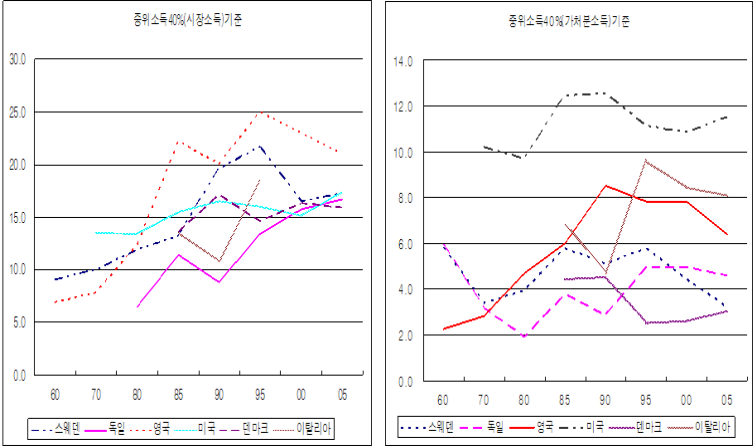
이러한 세 가지 접근방식은 결국 분배 - 실업 - 재정안정이라는 복지국가의 이른바 ‘트릴레마’(trilemma)에 맞서 이를 극복해 나가는 방식에서의 차이로 나타난다. 양극단의 두 축 중 하나인 (신)자유주의는 분배를 희생하고 실업을, 다른 한 축인 (신)조합주의는 실업을 희생하고 분배를 추구해 온 것으로 보인다. 그러나, 사민주의(신국가주의)적 접근은 트릴레마의 세 뿔 사이를 비껴나가는 전략으로서 ‘유연안전성’ 모델을 비교적 성공적으로 추진해 온 것으로 평가받고 있다. 이는 물론 역사적 경로의존성과 제도적 축적의 바탕 위에 사회적·정치적 합의주의의 전통에 바탕을 둔 것이다.

나. 주요 OECD 국가들의 실업 및 빈곤 동향

아래 그림은 주요 OECD 국가의 1960년대 이래 시장소득과 가처분소득 빈곤을 추이를 보여주고 있다. 본 연구에서 근로연령 가구주가구(15~64세)만을 대상으로 분석을 수행하였다는 점을 감안할 때, 시장소득의 빈곤은 저임금과 실업 등 노동시장의 열악한 상황을 반영해 주는 지표라 할 수 있다. 이에 비해 최종적인 가처분소득의 빈곤은 노동시장에서의 빈곤을 공적 개

입을 통해 얼마나 메꾸어 주었는가, 즉 국가의 공적 개입의 강도를 보여주는 지표라 할 수 있다.

[그림 1] 주요 OECD 국가의 빈곤 동향



주: 근로연령(15~64세) 가구주가구만을 분석한 결과임.
자료: LIS 원자료

시장소득 빈곤율은 복지국가 레짐의 차이에도 불구하고 지난 30여년간 지속적으로 상승해 왔다. 원래부터 시장에 대한 정부의 개입을 극도로 자제해 왔던 미국의 경우 오히려 지난 30여년 간 시장소득 빈곤율이 가장 안정적이었으며, 그 대척점에 있는 스웨덴의 경우 자본주의 경제구조와 축적체제의 변화로 인해 권력자원의 동원력이 약화되면서 시장소득 빈곤율은 급격히 상승해 왔다. 특히 시장소득 빈곤율과 관련해서는 영국이 시사적이다. 영국의 복지국가 기반은 지극히 자유주의적인 입장 — 케인즈 - 베버리지언 복지국가의 전형 —이었음에도 불구하고 2차 대전 이후 기간산업의 국영화와 보편적 복지국가를 추구해 오던 영국은 자본주의의 위기에 직면해서는 자유주의 복지국가로의 급진적 회귀로 대응해 온 것이다. 이는 전통적으로 조합주의적 방식으로 시민주의 정당과 노조 간의 밀접한 정책 동조와 노사정 합의에 바탕을 두었던 유럽 대륙 복지국가와 달리 경제주의적 관점

을 견지했던 노조와 노동당의 분리, 즉 경제와 정치의 분리가 낳은 결과라고도 볼 수 있다. 이와는 대조적으로, 비록 시장에 대한 직접적 영향력이 약화되었다고는 하지만, 강력한 사민당과 노조 간의 공조와 합의주의에 바탕을 두고 ‘유연안전성’을 추구해 왔던 덴마크의 경우 안정적이고 낮은 시장소득 빈곤율을 유지하고 있다.

가처분소득 빈곤율은 시장소득 빈곤율과 사뭇 다르다. 영국의 시장소득 빈곤율에 비해 가처분소득 빈곤율은 1/3에도 못미치는 수준이다. 즉, 영국은 적어도 시민의 최저소득보장에 대해서는 여전히 적극적인 역할을 하고 있다는 점에서 함께 자유주의 복지국가에 속한 미국과는 매우 대조적이다. 미국의 경우 이 기간 동안 가처분소득 빈곤율 역시 매우 안정적인 수준을 유지하고 있지만, 시장소득 빈곤율과는 달리 비교대상국들과 비교해서 거의 타의 추종을 불허할 정도로 높은 수준이다. 이는 미국의 비개입주의 혹은 최소주의는 비단 (노동)시장에만 적용되는 것이 아니라, 개인의 생활 영역 전반에 걸쳐 있음을 의미하는 결과이다. 이에 비해, 스웨덴과 덴마크의 경우 시장소득 빈곤율과는 대조적으로 가처분소득의 빈곤율은 안정적이고도 매우 낮은 수준을 유지하고 있는 것이 특징이다. 이는 국가의 시장의 힘에 대한 직접적 개입력은 상당히 위축되었음에도 불구하고, 개인의 생활 영역 전반에 걸친 국가의 개입을 통한 재분배는 여전히 매우 유의미하게 작동하고 있음을 의미하는 결과라 할 수 있다.

요컨대, 시장에 대한 국가의 개입력은 모든 복지레짐에서 공히 약화되었다고 볼 수 있다. 이는 1980년대와는 달리 2005년 전후 시장소득 빈곤율이 국가 간에 수렴하는 경향성에서 확인할 수 있다. 이에 비해, 가처분소득의 빈곤율에 있어서는 국가간, 특히 레짐간 차이가 매우 유의미하다는 점에 주목할 필요가 있다. 시장에 대한 바람막이로서의 국가의 역할은 여전히 그 국가의 역사적 경로의존성, 즉 복지국가의 제도적 축적에 상당 정도 의존한다고 볼 수 있다.

다. 주요 OECD 국가들의 빈곤정책 동향: ‘활성화’ 정책을 중심으로

1) 덴마크의 활성화정책

덴마크 활성화정책 특징은 유연안전성(flexicurity)에서 찾을 수 있다. 유연안전성은 노동시장 유연화, 높은 수준의 실업 보호, 적극적 노동시장정책이라는 특징을 갖는다.

덴마크 유연안전성은 오랜 시간 흐름 속에서 시도된 정책적 시도라는 점에서 경로의존성이라는 특징을 갖는다. 유연성을 상징하는 고용보호 제도 완화는 이미 19세기에 이루어졌고, 관대한 실업급여 제도는 1970년대에 들어서 도입되었다. 적극적 노동시장정책의 본격적 출발은 1950년대로 보고 있다(정희정, 2008:24).

덴마크 유연안전성 특징으로서 또다른 중요한 요소가 노사 합의에 따른 정책 결과라는 점이다. 역사적으로 강력한 노조가 존재하였으며 따라서 노사 합의 문화가 중앙정치 차원에서 제도화되어 있었다. 즉 국가가 아니라 노동조합과 사용자 당사자 주도로 사회문제를 해결해 온 역사적 경험에 고용과 해고를 유연하게 하면서도 높은 수준의 급여와 취업훈련, 그리고 취업을 보장하는 유연안전성 모델을 가능하게 한 것이다(정희정, 2008:32).

유연안전성에 기초한 활성화정책이 노동 생산성 향상에 기여한다는 분석이 있다. 덴마크 노동 생산성은 유럽연합 25개국 평균보다 약 10% 정도 높은 수준을 보인다(정희정, 2008:35). 그러나 OECD 조사에 근거한 자료를 보면 덴마크 노동 생산성이 다른 국가에 비교할 때 그리 높은 수준이 아니다. 결국 활성화정책이 노동 생산성 향상에 기여하는지는 아직 결론 내리기 어렵다.

덴마크의 유연안전성 모델에 대한 평가는 비교적 긍정적이다. 덴마크에서 2007년 3.8%였던 실업률이 2010년 9월 현재 7%까지 오르는 추세를 보이고 있다. 최근 몇 년간 꾸준한 실업률 증가에도 불구하고, 실업률은 독일이나 유럽연합 국가 그리고 G7 국가와 비교할 때 비교적 낮은 수준을

보인다. 고용보호 수준이 급격히 낮아진 2000년 이후 실업 기간에서 1년 이상이 차지하는 비중, 즉 장기 실업자 비중은 감소하고 있다.

조세와 사회적 이전이 발생하기 전에 중간소득 40% 이하 가구 비율이 덴마크는 2000년 대 중반(mid-2000s)에 21.3%에 달하여 OECD 국가 평균 수준을 보인다. 반면 조세와 사회적 이전이 발생하면 덴마크 빈곤율은 같은 기준으로 볼 때 2.1%로 떨어진다. OECD 평균 5.65%와 3% 이상 차이가 난다. 합의주의에 기반한 덴마크의 활성화정책 추진 결과, 덴마크는 복지국가의 트릴레마 — 분배, 실업, 재정안정 — 에 비교적 성공적으로 대응하고 있는 모범적인 사례로 꼽히고 있다.

2) 독일의 활성화정책

독일에서 전개되는 활성화정책(activation policy)을 2000년대 이후 ‘제3의 길’ 개혁과 더불어 독일식 신중도(Die Neue Mitte) 노선의 중요한 특징으로 이해하려는 경향이 있다(여유진 외, 2009). 그러나 활성화정책의 독일식 표현을 ‘활성화(노동시장)정책(aktive Arbeitsmarktpolitik)’을 활성화 정책으로 이해한다면, 독일 활성화정책은 약 40년의 역사를 갖고 있다. 1969년 소위 ‘근로촉진법(Das deutsche Arbeitsförderungsgesetz: AFG)’, 정식 명칭은 ‘고용보장과 경제성장 촉진법(Gesetz über die Leistungen und Aufgaben zur Beschäftigungssicherung und zur Förderung des Wirtschaftswachstums)’의 발효를 활성화정책의 효시로 볼 수 있다.

1990년 동서독 재통일이 이루어진 후 근로촉진법(AFG)은 구동독 지역 경제 붕괴에 따라 새로운 도전에 직면하게 되었다. 경제 붕괴와 더불어 지속된 구동독 지역의 높은 실업률과 그에 따른 대량실업자의 생계와 재취업 보장을 근로촉진법(AFG) 범위의 사업과 프로그램만으로 감당하기에는 어려운 상황이 전개된 것이다. 더 나아가 사회경제적 구조 변화가 세계화 과정의 전개와 더불어 급격히 나타남으로써 근로촉진법(AFG) 역시 새로운 환경 변화에 적응해야 하는 과제를 갖게 되었다. 근로촉진법(AFG) 도입

당시 서비스업 종사자가 전체 고용 인구의 42.3%이었지만, 2007년에는 72.4%로 증가하였다. 경제 구조의 세계화, 디지털화 등이 이러한 변화의 원동력이라고 할 수 있다.

이러한 변화 속에서 하르쯔 IV는 하르쯔 개혁의 네 번째 단계를 지칭하는 대중적 표현이며 실업급여 II와 사회수당(Sozialgeld) 관련 개혁을 의미한다. 하르쯔 개혁에서 강조하는 활성화원칙은 실업급여II 수급 자격, 취업을 통한 통합에 대한 합의, 자기 부담원리, 급여 제한 관련 규정에서 찾아볼 수 있다.

활성화정책 수단으로서 하르쯔 개혁 실시 이후 실업률은 2005년을 정점으로 감소하기 시작하였다. 하르쯔IV 개혁 시작연도인 2005년 11.7%에 달하던 실업률이 2006년부터 감소세로 돌아서기 시작하여, 2008년에는 7.8%로 떨어졌다. 활성화정책 주요 대상자인 장기 실업자 실업률도 감소하는 추세를 보였다. 실업급여 수급자 중 12개월 이상 급여를 받는 장기 실업자 비율이 2005년 54%, 2006년 57.2%를 기록한 이후 2007년에는 56.6%, 2008년에는 53.3%로 감소하였다. 실업률 하락과 대조적으로 취업률은 하르쯔IV 개혁 이후 증가하고 있다. 연령대 별 취업률 증가에서도 하르쯔IV 개혁이 취업취약계층인 15-24세, 55-64세 연령층 취업에 효과가 있음을 보여준다.

빈곤을 완화 효과를 실업급여II만을 독립변수로 하여 보기는 어렵지만, 하르쯔IV 개혁이 빈곤을 완화에 미친 영향은 거의 없는 것으로 보인다. 하르쯔IV 개혁 실시된 2005년 사회적 이전(social transfers)이 발생하기 전 빈곤율이 23%, 사회적 이전 후 빈곤율은 12%로서 사회적 이전의 빈곤 완화 효과는 11%이었다. 동 효과가 2006년에는 13%, 2007년에는 10%, 2008년에는 9%로 나타나고 있다. 하르쯔IV 개혁 이후 첫해인 2006년 사회적 이전의 빈곤을 완화 효과가 전년도에 비교하여 2% 높게 나타난 후 완화 효과 감소 추세를 보이는 이유는 하르쯔IV 개혁 이후 실업률 감소 및 고용 불안정과 관련하여 추론할 수 있다.

3) 영국의 활성화정책

활성화정책의 기원은 1980년대 실업 위기에 대한 보수당 정부의 반응으로 거슬러 올라갈 수 있다. 1980년대 동안 보수당 정부는 청년과 장기실업자에 초점을 둔 새로운 훈련 프로그램을 구축하였다. 이후 보수당의 복지 개혁은 1996년 실업자에 대한 주요 급여로서 JSA(Job-Seeker Allowance)의 도입으로 절정에 이르렀다. JSA 개혁은 기여 기반 급여의 권리 기간을 12개월에서 6개월로 단축함으로써 실업 클라이언트 내에 사회부조 신청자 비율을 극적으로 증가시켰다. JSA 개혁은 실업급여를 덜 관대하게 만들고, 신청을 더 까다롭게 만드는 결과를 가져왔다. 이러한 보수당 정권에서 추진된 노동시장정책과 급여 개혁은 적극적인 의미의 활성화정책의 추진이라 보기 어렵다. 보수당 정부는 급여에 의존하는 생활을 가능한 매력적이지 않은 것으로 만듦으로써 구직자들이 가능한 일자리로 돌아가도록 하기 위하여 더 징벌적이고 엄격한 조치를 강화하는 방향으로 노동시장과 급여체계를 손질하였다. 이는 전통적인 빈민법으로의 회귀에 가까운 조치라 할 수 있다.

적극적 의미의 활성화정책이 본격적으로 구상된 것은 18년의 보수당 집권이 막을 내리고 1997년 5월 노동당 집권으로 블레어 내각이 구성되면서부터라 할 수 있다. 블레어의 신노동당 정부는 집권 초기부터 적극적 노동시장정책과 함께 노동연계복지, 교육과 의료부문에 대한 복지를 강화하는데 총력을 기울였다. 블레어 정부는 ‘제3의 길’ 전략의 기본 목표로 “Make Work Pay”를 설정하였다. 이를 실현하기 위한 구체적인 정책으로서 한편으로는 뉴딜과 같은 적극적 노동시장정책을 확대·개편하였으며, 다른 한편 복지급여의 근로연계성과 표적화(targeting)를 강화하였다. 이는 근로 촉진을 위한 국가의 적극적인 역할을 강화하였다는 점에서 이전 보수당 정권과의 차별성을 발견할 수 있다. 그러나, 신노동당 정부의 집권 기간 중에도 급여의 보편화보다는 표적화를 추구하는 방향으로 사회복지 개편이 이루어짐으로써 자유주의적 복지국가의 특성은 계승되었다고 할 수 있다.

블레어 정부 집권 이후 여성 고용률은 1997년 67.2%에서 2006년 70%로 증가하였다. 이러한 증가분의 대부분은 뉴딜 1차 시기인 1997년과 2001년 사이에 집중되어 있다. 남성 고용률은 동일 기간 동안 77.7%에서 78.8%로 미미한 증가에 그쳤다. 그 결과 전체 고용률은 1970년대 이래 최고 수준에 이르고 있다. 실업 역시 역사적 기준에서 볼 때 1997년 이래로 매우 낮은 수준을 유지하고 있다. 블레어 정부의 개혁정책 이후 10여년 동안 뉴딜계획의 도움을 받아 근로자로 복귀한 실업자의 수가 약 185만명에 달한다. 동 기간 취업자는 280만명 증가했으며, 실업급여 신청자는 100만명 이상 감소하여, 2007년 실업급여 신청자는 지난 30년 중 최저치를 기록했다. 1년 이상 장기 실업급여 신청자 수도 50만명 이상 줄어들었으며, 정부가 가장 공을 들인 18-24세 장기 청년실업자는 1997년 8만 5천명 수준의 10분의 1도 안되는 7,000여명 수준으로 급감했다. 임금 보조를 받는 한부모의 수도 25만명 이상 줄어들었고, 취업을 역시 12.5% 증가했다. 장애인 특화 프로그램도 15만명을 취업시킨 것으로 나타났다. 장애급여 수급자의 급격한 성장세도 멈추면서, 수십년 만에 처음으로 감소세로 돌아섰다. 장애급여 신규 신청건수도 3분의 1 이상 줄어들고, 총 수급자 수도 8년만에 최저치를 기록했다. 동시에 장애인 취업률이 눈에 띄게 성장해, 1998년 봄부터 2007년 여름 분기까지 9% 성장세를 보였다(하세정, 2008).

블레어의 신노동당 정부가 집권한 이래로 빈곤율 역시 하락한 것으로 나타났다. 연금수급자의 빈곤율이 가장 큰 폭으로 감소하였으며, 아동빈곤율과 아동이 있는 근로연령 부모의 빈곤율 역시 줄어들었다. 특히, 신노동당 정부는 아동 빈곤 감소에 역점을 두었으며, 집권 1기 동안 3%p, 집권 2기 동안 2.8%p 빈곤율이 하락하였다. 노동당 정부 10년 동안 빈곤율이 상승한 유일한 집단은 자녀가 없는 근로연령인구였다.

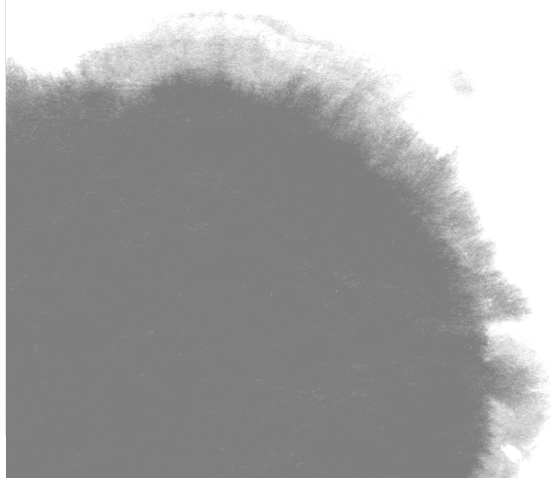
3. 정책적 시사점

연구 결과에 의하면 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째,

서구 복지국가의 변화와 지속성을 통해 볼 때, 복지국가가 여전히 유효한가라는 소모적 논쟁보다는 어떠한 복지국가가 지속가능한가 혹은 자본주의와 복지국가의 상생적 지속을 위해 어떠한 요인이 중요한가라는 쪽으로 논의의 영역을 구체화할 필요가 있다. 둘째, EU 국가의 활성화정책과 근로우선을 강조하는 미국의 워크페어 간의 차이점으로 볼 때, 우리나라도 근로우선에 치중한 나머지 활성화를 위한 기반 마련에 소홀한 것이 아닌가에 대해 좀 더 심각하게 고민할 필요가 있다. 셋째, 우리나라의 고용률은 남성 74.4%, 여성 53.2%로 덴마크와 영국은 물론이고 독일보다도 낮다. 실업률을 낮게 유지하는 목표와 함께 고용률을 높이기 위한 유인시스템과 복지서비스 기반을 구축할 필요가 있다. 넷째, ‘자활’이라는 목표가 장기적으로 과연 적절한 목표인가에 대한 고민이 필요하다. ‘자활’이라는 목표를 ‘활성화’라는 목표로 대체할 필요가 있다. 다섯째, 기초보장제도의 ‘all or nothing’의 문제에서 ‘all’이 가진 문제점을 부분적으로 보완함과 아울러 ‘nothing’의 문제를 어떻게 해소할 것인가를 함께 고민해야 한다. 마지막으로, 복지급여와 적극적 노동시장정책 업무를 반드시 일원화하지는 않더라도 유기적으로 연계함으로써 좀더 효율적이고 통합적인 전달체계를 모색할 필요가 있다.

01

서론



제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1970년대 중반까지 기술의 고도화로 인한 생산력의 증대와 ‘관리된’ 자본주의를 통해 적어도 고도화된 일국 선진 복지국가 내에서 인류의 오랜 숙제였던 빈곤은 더 이상 사회문제가 되지 않을 것이라는 장밋빛 희망에 부풀어 있었다. 빈곤문제의 해결은 복지국가의 최종적인 목표는 아닐지라도 가장 기본적인 목표라는 데는 이의가 없었다. 그러나 1970년대 중반 이래 두 차례의 오일쇼크로 인한 장기적인 스테그플레이션과 고실업은 이러한 장밋빛 전망의 빛을 바래게 하는 계기가 되기에 충분한 것이었다. 대부분의 국가에서 분배 상황은 악화되었고 더불어 빈곤율도 상승하였다.

이러한 와중에 불붙은 복지국가 위기 논쟁에 뒤이은 제3의 길, 탈근대성과 성찰적 근대성 논의, 슈페테리언 위크페어 국가 또는 ‘enabling state’로의 전환, 그리고 세계화와 복지국가 재편 논쟁에 이르기까지의 일련의 논의 과정은 ‘복지국가 논쟁’의 새로운 담론 공간을 형성하였다. 여기에는 황금기 복지국가의 ‘결방’공간에 집착하는 사람들, 변화의 경로의존성을 주장하는 사람들, 축적체제의 변화에 조용하는 조절양식으로서 새로운 형태의 탈조직화된 국가를 전망하는 사람들과 복지국가의 완전한 해체와 수렴을 주장하는 사람들에 이르기까지 다양한 스펙트럼과 전망이 뒤얹혀 공존하고 있다. 그러나 이들 중 어떤 논자도 복지국가의 미래에 대한 완전한 해답을 제시하지는 못했다. 왜냐하면, 여전히 ‘복지국가’ 자체가 완전한 이념형을

가진 어떤 형태의 국가를 전제하고 있는 것이 아니고, 따라서 사회와 시대에 따라 끊임없이 변화해 왔기 때문이다.

본 연구는 황금기에서 위기와 재편기에 이르는 복지국가의 역사를 간략히 개관하고, 아울러 우리가 ‘선진’ 복지국가의 범주에 포함시키는 대부분의 나라들이 속해 있는 OECD 국가들의 1980년대 이후 빈곤 추이와 실태를 분석하고자 한다. 특히 근로빈곤층에 대한 대응으로서 ‘활성화’(Activation) 정책에 초점을 맞추어 주요 OECD 국가들의 빈곤정책 동향을 살펴봄으로써 우리나라의 복지 정책에 주는 함의와 시사점을 찾고자 하는데 그 목적이 있다. 본 연구의 목적과 필요성을 좀 더 구체적으로 언급하면 다음과 같은 몇 가지로 제시될 수 있다.

먼저, 최근 복지국가 변화 양상의 일반성과 특수성을 인식함으로써 우리나라가 처해 있는 상황에 대해 좀 더 객관적으로 평가하고 아울러 향후 대처 방향을 기늩하고자 하는 것이다. 복지국가는 분명 자본주의 경제로부터 자유롭지 못하며, 반대로 자본주의 경제 역시 복지국가의 기능과 역량에 상당 정도 의존한다. 즉, 복지국가는 자본주의 경제의 잉여를 재원으로 하는 만큼 구조적으로 의존적일 수밖에 없지만, 그러한 잉여를 조직화하고 분배·재분배·재생산하는 역량은 복지국가의 정치적 동학과 밀접한 연관성이 있다. 따라서 현 단계의 자본주의 경제가 가지는 일반적 특성과 각 복지국가가 처한 사회·경제·정치적 특수성을 동시에 분석함으로써 각 국가의 대응 양식의 차이를 좀 더 명확하게 이해할 수 있다.

다음으로, 현재 우리나라가 고심하고 있는 가장 큰 문제 중 하나인 양극화 문제는 이미 선진 복지국가에서 20여년 전부터 고민해 오고 있던 문제이다. 복지국가의 위기 징후는 단순히 재정적 위기를 넘어 산업, 노동시장, 소득과 자산 등의 양극화로 드러났다. 지난 20여년 간 복지국가의 역사는 새로운 형태로 출현하는 불평등과 양극화의 문제에 대한 대응의 역사라 해도 과언이 아니다. 우리나라 역시 최근 10여년 간 이러한 문제에 봉착해 왔고, 선진국의 경험 — 그것이 실패의 경험이든 성공의 경험이든 간에 — 은 이러한 문제에 대해 해답은 아닐지라도 상당한 교훈을 줄 것으로 기대

해 볼 수 있다. 본 연구에서는 특히 활성화정책을 중심으로 사회양극화의 해법을 모색해 보고자 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 주요 연구내용

본 보고서는 크게 3부 체계로 구성되어 있다. 먼저, 제1부는 본 연구의 이론적 배경으로서 1980년대 전후 복지자본주의 변화의 일반적 경향성을 살펴보고, 주요 OECD 국가의 빈곤 동향을 분석하는데 할애된다. 제1장에서는 연구의 목적과 필요성, 주요 내용과 연구 방법, 그리고 연구의 기대 효과를 기술한다. 제2장에서는 복지국가의 역사적 발달 과정을 특히 1980년 전후 복지국가의 재편을 중심으로 살펴본다. 또한, 이러한 과정에서 활성화정책이 EU 차원에서 권장되고 확산되는 과정을 기술한다. 제3장에서는 시민주의, 보수주의, 자유주의를 대표한다고 볼 수 있는 6개국(스웨덴, 덴마크, 독일, 이탈리아, 영국, 미국)의 빈곤 동향과 공적이전의 재분배효과를 분석한다.

제2부는 1990년대 이후 복지국가의 재편 과정에서 가장 큰 특징 중 하나로 꼽히는 근로빈곤층에 대한 활성화 대책을 앞서 선정된 국가 중 세 국가(덴마크, 독일, 영국)에 초점을 맞추어 살펴본다. 먼저, 제4장에서는 활성화정책의 개념과 원칙, 구성 등에 대해 기술한다. 다음으로 제5장, 제6장, 제7장은 각각 덴마크, 독일, 영국에서 활성화 대책의 성립과 발전 배경, 활성화 대책의 주요 내용, 활성화정책에 대한 평가과 전망 등을 중심으로 구성되었다.

제3부의 제8장 결론 및 정책적 함의에서는 OECD 빈곤 동향과 근로빈곤층에 대한 활성화 대책이 우리나라의 빈곤정책에 주는 시사점과 정책적 함의를 중심으로 기술된다.

2. 연구방법

본 연구에서는 문헌연구, 원자료 분석, 사례 분석 등의 방법이 활용되었다. 제2장에서 복지국가의 성립과 발전, 그리고 최근 변화와 활성화의 등장 배경 등을 개관하기 위하여 국내외 문헌과 관련 자료를 활용하였다. 제4장에서는 활성화 개념과 원칙 등에 대하여 노동시장정책 분야 주요 국내외 저자들의 논문과 OECD, EU 등의 국제기구 자료를 검토하고 정리하였다.

제3장에서는 복지레짐의 대표적인 나라들에서 1980년대 이래 빈곤과 재분배 추이를 비교·분석함으로써 복지자본주의의 일반적인 변화 경향과 각 복지레짐 혹은 각 복지국가의 특수성이 빈곤과 분배구조에 어떻게 영향을 미쳐왔는지를 유추해 보고자 하였다. 이를 위해 지금까지의 다양한 복지 유형화 논의를 통해 각 복지레짐을 대표하는 것으로 간주될 수 있는 나라를 선정하였다. 시민주의 복지국가를 대표하는 나라로 스웨덴과 덴마크를, 보수주의 혹은 조합주의 복지국가를 대표하는 나라로 독일과 이탈리아)를, 자유주의 복지국가를 대표하는 나라로 영국과 미국을 분석 대상 국가로 한다. 또한 본 연구에서는 분석대상 가구를 16-64세의 경제활동연령인구를 가구주를 둔 가구로 제한하고자 한다. 이렇게 근로연령 가구주가 가구로 분석대상을 제한한 것은 복지국가 성립 이전부터 노인에 대한 처우보다는 근로능력 있는 사람에 대한 처우가 훨씬 더 큰 논쟁의 대상이 되었기 때문이다(여유진, 2009).

주요 OECD 국가의 빈곤 동향과 프로그램별 재분배효과를 분석하기 위하여 본 연구에서는 LIS의 원자료를 활용하였다. 대상 국가들의 웨이브별 포함 연도는 <표 1-1>에 제시되어 있다. 각 국가의 빈곤과 재분배 추이를 분석하기 위하여 표에 제시된 국가의 연도별 빈곤율과 빈곤갭을 분석하였

1) Esping-Andersen(1990)의 복지국가 유형화 이후 연구들에서 보수(조합)주의 복지국가를 다시 비스마르크안 복지레짐과 라틴형(지중해형) 복지레짐으로 분류하는 시도들이 있어왔다(예를 들면, Leibfried(1992), Abramson(1999)). 이들은 라틴형 복지레짐이 초보적(Rudimentary) 수준에 머물고 있는 반면, 비스마르크안 복지레짐은 시민권에 기초한 높은 제도화 수준이 특징이라고 지적하고 있다.

다. 빈곤 분석을 위해 사용된 빈곤선은 (가처분소득 기준) 중위소득 40%이며, 가구규모에 따른 차이를 조정하기 위하여 OECD 균등화지수(가구원수의 제곱근)를 활용하였다. 빈곤지표 분석의 단위는 개인이다.

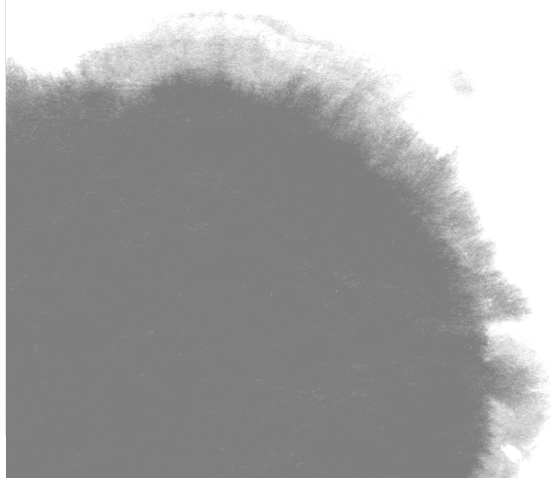
〈표 1-1〉 LIS의 국가별 · 웨이브별 연도

	1960~70년대		I	II	III	IV	V	VI
스웨덴	1967	1975	1981	1987	1992	1995	2000	2005
덴마크	-	-	-	1987	1992	1995	2000	2004
독일	1973	1978	1981	1984	1989	1994	2000	2004
이탈리아	-	-	-	1987	1991	1995	2000	2004
영국	1969	1974	1979	1986	1991	1995	1999	2004
미국	1969	1974	1979	1986	1991	1997	2000	2004

자료: LIS(www.lisproject.org)

제5장에서 제7장까지는 국가 사례분석(case study) 방법이 활용되었다. Esping-Andersen(1990)의 시민주의, 보수주의, 자유주의를 대표하는 나라로 덴마크, 독일, 영국을 선정하여 각 나라의 활성화정책에 대해 심층적으로 분석하고 있다. 각각의 나라에서 활성화정책이 도입된 배경, 활성화정책의 주요 내용과 최근 변화, 활성화정책의 효과와 평가, 그리고 한국에 주는 시사점의 순으로 정리하였다.

02

복지지본주의의 변화와 활성화정책의 등장

제2장 복지자본주의의 변화와 활성화정책의 등장

제1 절 복지국가의 형성과 발전: '황금기' 복지국가

마셜(Marshall)의 시민권(civil right) 발전 과정, 즉 18세기에 개인적 자유를 보장하는 권리를 제공하는 경제적 자유권(civil element), 19세기에는 주권 행사에 참여할 권리에 무게를 두는 정치적 참정권(political element), 그리고 20세기에는 최소 수준의 경제적 복지, 사회보장과 문화적 유산을 공유할 권리로 구성되는 사회권(social element)의 발전은 적어도 영국에서는 전형적으로, 그리고 유럽 대륙 국가에서는 19세기 후반부터 20세기에 걸쳐 다소 압축적인 방식으로 실현되었다. 이러한 시민권의 발전은 국민국가(nation state)의 형성에 의해 가능했으며, 역으로 시민권의 발전은 국민국가를 차별화하고 공고화하는데 기여하였다²⁾.

특히, 전간기(戰間期)라 일컬어지는 1·2차 세계대전 전후의 시기에 영국과 유럽대륙에서는 오늘날 사회복지제도의 근간을 이루는 대부분의 소득보장제도들 — 연금, 질병보험, 산재보험, 실업보험, 사회부조 — 이 갖추어졌으며, 전후 노동수당과 각종 사회서비스가 도입되었다(아래 표 참조). 이 시기는 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)이 말하는 세 가지 복지의 세계 — 자유주의, 보수(조합)주의, 시민주의 — 가 형성된 시기이기도 하다.

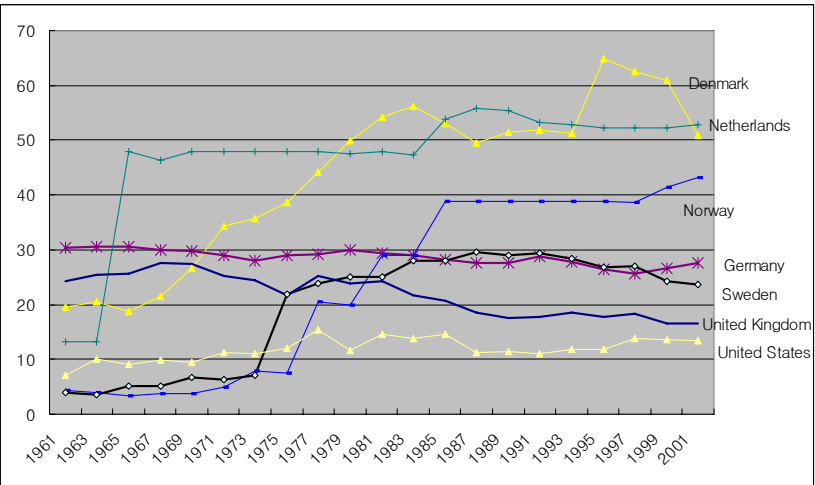
2) 핵심적인 통합적 시민권의 제도화에 더해서, 서유럽사회는 세 가지 규제적 조직구조를 발전시켜 왔다. 즉, 경제적 자원과 상품의 교환을 조직하는 시장(markets), 이해관계들 간의 분절, 합산, 대표성을 조직화하는 연합(associations), 집합적 과업 수행을 조직화하는 국가관료제(state bureaucracies)가 그것이다(Flora and Alber, 1984).

〈표 2-1〉 주요 서구 국가의 사회보험 도입 시기

	신재보험		질병보험		연금보험		실업보험	
	고용주 책임	강제 보험	자발적 보험	강제 보험	자발적 보험	강제 보험	자발적 보험	강제 보험
스웨덴	1901	1916	1891 1910			1913	1934	
덴마크	1898	1916	1892	1933 (반강제)		1891	1907	
독일		1884		1883		1889		1927
프랑스	1898	1946		1930		1930		1914 (실업부조) 1959 (단체협약) 1967
이탈리아		1898	1886	1928 (단체협약) 1943	1898	1919		1919
영국	1906	1946		1911 1946		1908 (국민연금) 1925		1911 1920

자료: Flora and Alber(1984:59)

〔그림 2-1〕 주요 OECD 국가들의 급여 권리 변화



주: 급여권리는 평균적인 실업급여 대체율로 측정됨.
자료: OECD(2004)

그러나 실제로 사회복지권, 즉 복지국가의 실질적인 수급권이 비약적으로 발전한 시기는 우리가 흔히 복지국가의 ‘황금기’라 일컫는 1950년대에서 1970년대까지의 시기였으며, [그림 2-1] 에서 보는 바와 같이 노르딕 복지국가의 경우 권리의 성장은 1980년대까지 이어졌다.

황금기의 복지국가는 양대 축, 즉 복지국가에 대한 대중적 지지 (consensus)라는 정치적 축과 복지국가의 기반이 되는 자본주의 경제의 고도 성장이라는 경제적 축을 바탕으로 구축되었다³⁾. 전후 사회복지를 중심으로 한 사회적 연대의식(solidarity)은 좌우파를 막론하고 사회복지의 성장을 근본적으로 부정할 수 없게 하는 분위기를 조성했다. 이는 특히 시민주의와 조합주의 복지국가의 삼자적 합의주의(corporatism)를 통한 사회협약에 의해 공고화되었다. 다른 한편, 이 시기는 선진 자본주의 경제의 고도 축적기로 연평균 실질 GDP 성장률은 4.6%에 이르렀다. 이는 두 차례의 전쟁과 대공황이 속한 앞 시기에 비해서는 세 배 이상, 장기 침체기에 들어간 이후 시기에 비해서도 2배 이상 높은 성장률이었다. 이러한 고도 성장은 앞선 국민적 컨센서스라는 정치적 무드와 결합하여 복지국가의 양적 성장을 위한 자원 동원을 가능케 한 직접적인 요인이라 해도 과언이 아니다.

〈표 2-2〉 유럽의 경제 성장(1890-1992)

(단위: %)

기간	실질 GDP	실질 1인당 GDP	실질 시간당 GDP
1890-1913	2.6	1.7	1.6
1913-1950	1.4	1.0	1.9
1950-1973	4.6	3.8	4.7
1973-1992	2.0	1.7	2.7

자료: Baldwin & Wyplosz (2006)

3) 이 밖에도 브릭스(Briggs, 1961)는 20세기 복지국가 형성에 다섯 가지 요소를 주요 동인으로 지적하고 있다. 첫째, 빈곤에 대한 태도에서의 근본적 변화. 이는 19세기 빈민법이 민주사회에서 더 이상 작동할 수 없도록 만들었다; 둘째, ‘사회적 위험’(social contingencies)에 대한 세밀한 조사. 이는 특정 사회정책의 필요성에 주목하도록 유도했다; 셋째, 실업과 복지정책 간의 밀접한 연관성; 넷째, 시장 자본주의 자체 내에서 복지철학과 실천의 발달; 다섯째, 복지 입법의 내용과 논조에 대한 노동계급 압력의 영향.

이와 같이, 전후 복지국가는 정도의 차이는 있을지언정 적어도 세 가지 방향으로 시장의 힘을 수정하는데 정치적 권력을 이용했다(Briggs, 1961). 첫째, 개인과 가족이 그들 노동의 시장가치나 그들의 자산과 무관하게 최소 소득을 보장받는 것, 둘째, 개인과 가족의 위기를 초래하는 어떤 ‘사회적 위험’(예를 들면, 질병, 노령, 실업)에 대처할 수 있도록 불안정성을 줄여주는 것, 셋째, 지위나 계급의 구분 없이 모든 시민들이 동의된 범주의 특정 사회서비스를 활용할 수 있도록 최선의 기준을 제공해 주는 것이 그것이다.

액면가로 볼 때, 황금기의 복지국가는 이러한 복지국가의 역할과 기능에 상당히 성공적이었다고 할 수 있다. 1970년대까지 유럽 시민들은 국가의 ‘선한’ 개입 행위가 개인의 삶의 질 향상에 크게 기여할 수 있다는 믿음을 가능케 한 이른바 황금기의 “케인즈 - 베버리지안 복지국가”를 목격하게 된다.

제2절 복지국가의 위기와 재편의 배경과 원인

1. 복지국가 위기의 경제적 배경

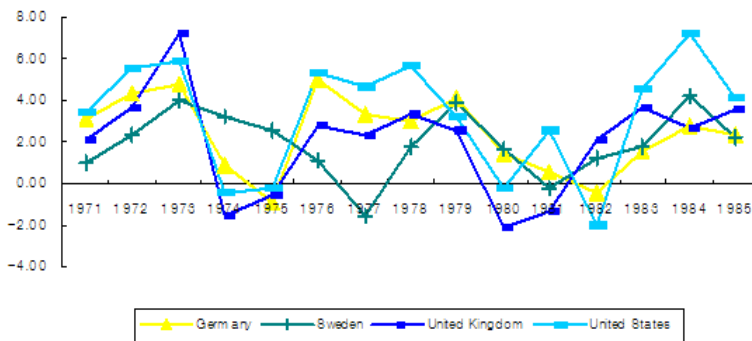
케인즈 - 베버리지 복지국가는 1930년대 대공황을 배경으로 대두된 경제적 개입주의를 옹호하는 수요측면의 경제학인 케인즈주의와 전쟁의 포화 속에서 싹튼 국민적 통합의 바탕 위에 미래의 청사진을 제시한 베버리지 보고서라는 상징적 컨센서스를 바탕으로 황금기를 구가하였다. 케인즈 - 베버리지안 복지국가는 자본주의의 근본적 수정을 예고한 적이 없었다. 또한, 베버리지의 청사진에는 완전고용(full employment)이라는, 자본주의의 지속적인 성장을 가정한 매우 이상적인 전제가 깔려 있었다⁴⁾. 따라서, 케인즈 - 베버리지안 복지국가는 그 속성상 자본주의 경제가 휘청이는 시기에 중

4) 케인즈와 베버리지 모두 실업을 전공한 영국의 엘리트 경제학자이며 자유주의자라는 점은 매우 상징적이다. 영국은 자본주의와 복지국가가 발아한 곳이지만, 동시에 자본주의와 복지국가가 매우 불안정하게 공존하는 공간이기도 하다.

심을 잡는 균형추 — 선순환적(counter-cycling) 역할 — 가 되기보다는 흔들림에 동승할 가능성을 처음부터 배태하고 있었다.

이는 1970년대 중반 이후 사실로 드러났다. 그 동안 낮은 원자재 가격을 통해 생산 투자 이득을 향유해 왔던 선진 자본주의 경제는 석유수출국 기구(OPEC)의 두 차례 석유가격 인상으로 인해 경제적으로 큰 타격을 받았다. [그림 2-2] 에서 보는 바와 같이, 스웨덴의 다소 예외적인 경제주기 곡선을 제외하고는 미국과 주요 유럽 국가들은 1·2차 오일쇼크의 영향으로 1970년대 중반과 1980년대 초반 심각한 경기침체를 경험하였다⁵⁾. 그러나 이는 선진 자본주의 경제 위기의 신호탄에 불과했다. 이후 풍부한 저임금 노동력을 무기로 세계 무역시장에 뛰어든 아시아의 네 마리 용(NICs) — 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 — 의 추격은 높은 노동비용을 감내해야 하는 유럽 국가들의 경제 성장에 위협적인 요소로 등장하였다.

[그림 2-2] 주요 서구 국가의 경제성장률(1970-1985)



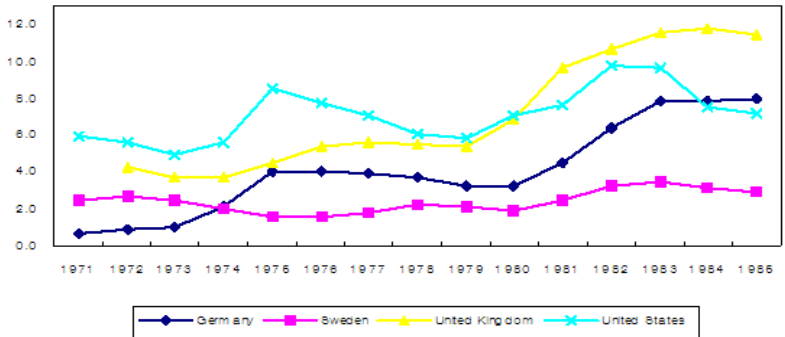
자료: <http://databank.worldbank.org>

두 차례의 오일 쇼크와 같은 대내외적 요인들로 인하여 서구 국가들은

5) 흥미로운 점은 국가의 시장 개입이 가장 적은 미국(그리고 영국)과 같은 자유주의 국가에서 경기순환의 진폭이 가장 크게 나타나는 데 비해, 이 시기까지 사회주의 복지국가인 스웨덴의 경기순환 곡선은 비교적 완만한 형태를 보인다는 것이다.

장기침체 국면, 즉 낮은 경제성장률에도 불구하고 높은 물가 압력이 수반되는 이른바 스테그플레이션의 국면에 돌입했다. 이 시기 자본주의의 경제 위기의 원인에 대해 마르크스주의자들은 자본의 이윤율 저하 경향의 결과이자 이윤율 저하를 저지하는 단계로 분석하면서, 그 결과 일부 자본의 파산과 정리로 인해 집적과 집중이 진행되고 있다고 진단하였다. 이에 비해, 이후 신자유주의의 이론적 기반을 제공한 프리드만과 같은 시카고학파의 경제학자들은 1970년대 중반 이래 경제위기에 대한 정부의 개입은 인플레이션을 유발할 뿐이며, 노동자들이 더 낮은 임금으로 일할 준비가 되어 있을 때에만 자연실업률이 감소할 것이라고 주장하였다(미쉬라, 2002). 그 원인과 진단이 어떠한 현상적으로 볼 때 대부분의 서구 국가에서 이 시기 실업률이 큰 폭으로 증가한 것은 사실이다. 다만, 스웨덴의 경우 예외적으로 낮은 실업률을 유지하였으며, 이로 인해 적극적 노동시장정책과 사회정책 간의 유기적 연계를 통해 경제의 선순환을 추구하는 ‘스웨덴 모델’(더 넓게는 ‘노르딕 모델’)이 주목을 받게 된다. 그러나 1990년대 초중반의 경제위기 기로 인해 스웨덴모델 역시 위기를 맞게 되면서, 시민주의를 포함한 복지국가 는 전반적으로 재편의 단계에 접어들게 된다⁶⁾.

[그림 2-3] 주요 서구 국가의 실업률(1970-85)



자료: stats.oecd.org

6) 스웨덴 모델이 위기를 겪게 되는 시기는 1993년 경제 위기 이후부터이다. 이후 새로운 축적체제에 좀 더 잘 조응하는 조절기재로서 네덜란드 모델이나 덴마크 모델이 새로운 복지국가 모델로 부각하게 된다.

2. 복지국가 위기와 재편의 주요 요인

1980년대 이후 서구 복지자본주의의 일반적 경향성은 다양하게 분류되고 제시될 수 있겠지만, 크게 보면 탈산업화(서비스산업화), 인구구조와 가족구조의 변화, 그리고 세계화로 요약될 수 있다. 이차 대전 이후 제조업 중심의 경제, 특히 소품종 대량생산의 포디즘적 축적체제가 자본주의 산업 생산의 근간을 형성하였다면, 두 차례의 오일쇼크 이후 ME혁명과 LIN 생산방식의 도입으로 대변되는 다품종 소량생산과 3차 산업으로의 중심점 이동이라는 탈산업화가 본격적으로 진행된, 이른바 포스트 - 포디즘적 축적체제로의 전환이 이루어진 시기였다. 또한, 1970년대 중반을 전후 하여 금본위의 ‘브레튼우즈 체제’가 붕괴하고, 금융, 자본, 노동의 국제적 이동이 가속화되면서 경제적 세계화가 본격화되기 시작하였다. 이러한 일련의 경제적 흐름은 제조업 중심의 남성전일제 노동자를 지지기반으로 하여 국민국가의 중앙집중적 복지체제를 구축하였던 기존 복지체제의 변화를 불가피하게 하였다. 뿐만 아니라, 인구학적으로 노인인구의 급증과 출산을 저하로 인한 부양비의 급증은 세대 간 계약을 기반으로 하는 복지국가 재정 위기를 초래하였으며, 가족해체와 새로운 가족의 탄생 등 일련의 가족 구조 변화 역시 복지 재정에 압력을 가하는 요인으로 작용하였다. 여기에서는 복지국가 재편의 추동 요인으로서 탈산업화, 탈가족화와 인구학적 변화, 그리고 세계화에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

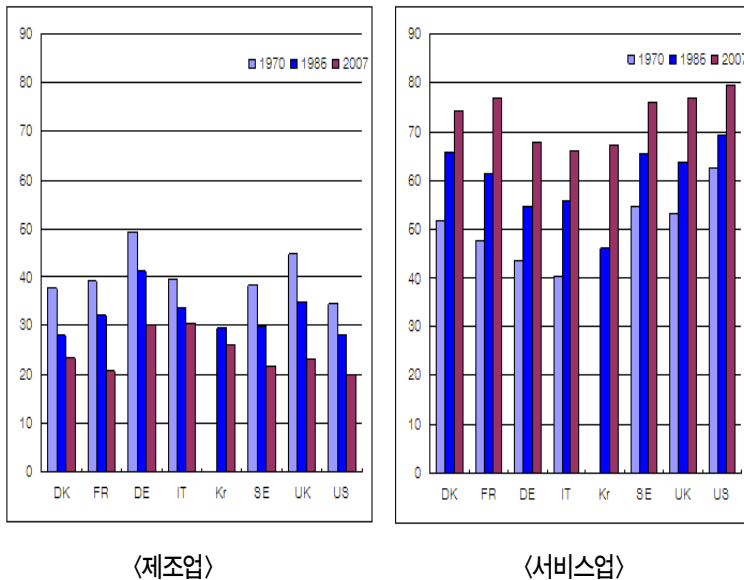
가. 탈산업화

1970년대 중반 이래 주요 OECD 국가에서는 많은 중산층 일자리를 창출해 왔던 제조업 부문으로부터 약간의 고임금과 많은 저임금 일자리를 창출하는 서비스부문의로의 산업구조 변화를 경험하였다(Levy, 1992)⁷⁾.

7) Sassen(1984, 1991)은 노동의 사회적 공간적 분화에서의 변화는 경제활동 구조에서 급격한 변화를 가져왔다고 말한다. 이는 특히 금융 및 기업서비스의 성장 및 제조업 하락과

Pinch(1993), Harrison and Bluestone(1988) 등은 “탈산업화”로 일컬어지는 이러한 서비스 산업의 상대적 팽창으로 인해 한편으로 고숙련, 고임금의 전문직 및 경영직과, 다른 한편으로 저숙련, 저임금의 일자리로 점점 더 양분화되는 결과를 가져왔으며, 그 결과 소득분포가 악화된다고 주장한다. 즉, 제조업 분야는 비교적 동질적이고 안정적인 – 노조조직률이 높은 서유럽의 경우 조직적이기까지 한 – 일자리를 제공하는 반면, 서비스 분야의 일자리는 비균질적이고 불안정하며 비조직적인 일자리를 제공하는 경향이 있다는 것이다.

[그림 2-4] 주요 OECD 국가의 제조업과 서비스업의 고용비중



원자료: stats.oecd.org

위 그림에서 보는 바와 같이, 대부분의 유럽 국가는 물론이고 한국에서도 1970년대 이래 제조업 고용비중은 줄어들고 서비스업 고용비중은 증가

관련이 있다. 그녀는 서비스 부문은 제조업 분야보다 훨씬 더 양극화된 직종 및 소득분포를 가진다고 주장한다.

하였다. 1970년과 2007년 사이에 제조업의 고용비중 하락이 가장 극적으로 진행된 곳은 영국(44.8%→23.0%), 독일(49.3%→30.1%), 프랑스(39.2%→20.7%) 등으로, 이들 나라에서는 1970년에서 2007년 사이 제조업 비중이 20%p 정도 감소하였다. 다른 나라에서도 정도의 차이는 있지만 이 기간 동안 제조업 고용비중은 지속적으로 하락하였다. 다만 한국의 경우 1985년 29.5%에서 2007년 25.9%로 제조업 고용비중이 미미하게 줄어 들었다. 그러나 이 기간 동안 한국의 제조업 고용비중이 비교적 적게 하락한 것은 탈농업화와 탈산업화가 동시에 수행되었기 때문인 것으로 보인다⁸⁾.

OECD 국가에서 탈산업화 과정은 노동의 공간적 이동, 즉 저임금 일자리의 제3세계로의 이전으로 가속화되었다. 이 과정에서 저소득 근로자의 임금경쟁력은 더욱 악화되었을 뿐만 아니라, 이들의 실업률을 증가시킴으로써 저소득층의 소득을 더욱 악화시키는 요인이 되었다. 또한 제조업 일자리가 줄어드는 만큼 서비스업 일자리는 양적·질적으로 이를 흡수하지 못하였다⁹⁾.

이와 같이 서비스업 팽창과 저소득 일자리의 경쟁력 약화 결과로 미국은 직종과 소득 스펙트럼에서 최상층과 최하층 모두 상대적으로 증가한 이른바 “중산층 위축”(shrinking middle)에 대한 우려가 현실화되었다. 영국 등 유럽 국가에서는 둘 이상의 소득자를 가진 안정된 다수 “중산층” 가구와 소득이 없는 잔여화된(residualised) 가구 간에 소득 양극화가 발생하고 있다(Pahl, 1988; 여유진, 2008). 결국, 탈산업화는 기존의 안정적인 일자리를 조세기반으로 하고, 일차적인 시장소득에서의 평등을 추구하는 기존 복지국가의 근간을 흔드는 결과를 초래하였다.

8) 1985년 한국의 농어업에 종사하는 사람의 비중은 25%에 달하였으나, 2007년에는 7%에 불과했다.

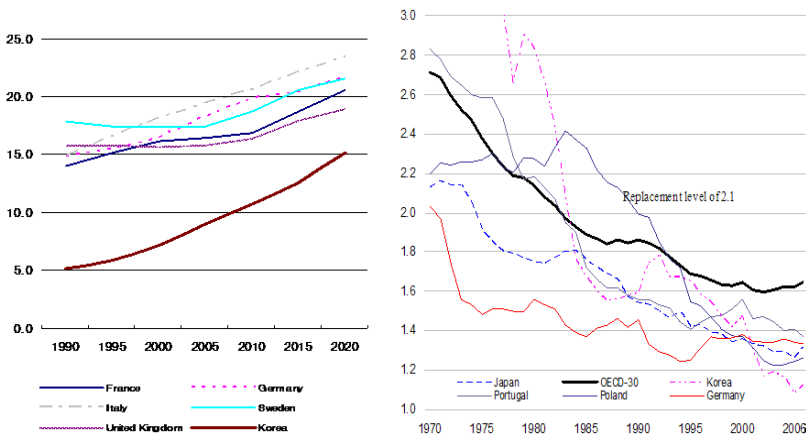
9) Esping-Andersen(1999)에 의하면 이는 크게 세 가지 원인에 기인한다. 첫째, 3차 산업 노동시장이 확대되면 필수품 저숙련 서비스의 비율이 더 커지기 때문이다. 둘째는 서비스업에서의 ‘바우몰 비용압박’(Baumol cost-disease) 때문이다. 세 번째 이유는 가구의 경제적 선택, 특히 지불노동에 대한 여성의 선택 때문이다.

나. 인구학적 변화

복지국가의 재정적 위기를 초래한 또 다른 요인으로 인구 및 가족 구조의 변동을 꼽을 수 있다. 오늘날 대부분의 OECD 국가들이 경험하고 있는 출산율 감소와 인구 고령화는 사회복지 재정에 큰 영향을 미치고 있다.

[그림 2-5] 에서 보는 바와 같이, 2005년 기준으로 노인인구의 비율은 이탈리아 19.4%, 독일 18.3%, 스웨덴 17.4%, 프랑스 16.5%, 영국 15.7%, 미국 12.6%에 이른다. 반면, 합계출산율(total fertility rate)은 대부분의 나라들에서 지난 수십 년 동안 급격하게 하락하여 왔다(여유진, 2006).

[그림 2-5] 주요 OECD 국가의 65세 이상 노인인구비와 합계출산율 추이



원자료: OECD (2005; 2009)

이러한 노인인구의 급격한 증가와 출산율의 급격한 하락의 당연한 결과로 노인부양비가 급속하게 증가하고 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 유럽 국가들의 경우 1980년에 4~5명의 청장년층이 1명의 노인을 부양하는 수준이었다면 2040년경에는 2명 내외의 청장년층이 1명의 노인을 부양해야 하는 수준으로 부양부담이 크게 늘어날 전망이다. 한국은 현재로서는 유럽 국가에 비해 인구고령화 수준이 낮지만, 고령화의 속도가 매우 빨라

2040년 경에는 선진국과 유사한 노인부양비 수준에 도달할 것으로 보인다. 결국, 저출산고령화라는 OECD 국가들의 공통적인 인구학적 경향은 부양 부담을 급격히 증가시킴으로써 일차적으로 노령연금의 재정위기를 초래하는 요인이 될 뿐만 아니라, 세대간 컨센서스를 위협하면서 복지국가의 내적 위기를 초래하는 요인이 되고 있다.

〈표 2-3〉 노인부양비 추이와 전망

(단위: %)

	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050
France	21.9	21.3	24.5	25.0	25.4	32.5	39.4	44.6	45.8
Germany	23.7	21.7	24.0	27.8	30.5	34.2	44.3	50.4	49.1
Italy	20.4	22.3	26.7	29.4	31.1	36.7	47.0	62.7	65.5
Sweden	25.4	27.7	27.1	27.1	29.6	37.1	42.8	47.2	46.8
United Kingdom	23.5	24.5	24.4	24.1	24.6	28.4	33.8	37.8	38.5
Korea	6.1	7.2	9.9	12.2	14.2	19.6	32.3	46.1	54.7

자료: OECD(2005)

다. 세계화

‘황금기’의 서구 선진자본주의 복지국가는 낮은 실업률과 물가상승률, 높은 경제성장률, 남성이장소득 중심의 안정적인 가족구조를 배경으로 한 높은 수준의 사회복지제도와 시민권의 실현을 그 특징으로 한다. 그러나 1970년대 중반 이후의 스테그플레이션과 탈산업화 그리고 가족구조의 해체와 초고령사회로의 진입 등으로 인한 수요측면의 압박은 복지국가의 위기와 재편을 촉발하는 계기가 되었다. 이러한 계기가 내재적인 것이라면, 1990년대를 전후로 해서 가속화된 세계화(globalization)는 복지국가의 장기적인 지속가능성을 위협하는 외적 요인으로 지목되고 있다.

새로운 글로벌 경제는 재정, 통화 정책에서 주권국가의 재량권을 감소시키고, 고용과 임금에서 유연성을 증가시키며, 미숙련 노동자의 경우 임금과

복지급여가 축소되거나 실직을 당할 가능성이 높은 방식으로 전개되고 있다. Stryker(1998:8-9)는 세계화가 복지국가에 미치는 (부정적인) 영향을 다섯 가지 방식으로 제시하고 있다. 첫째, 금융 세계화는 모든 형태의 자본(국내자본과 해외자본)에 대한 국가의 구조적 의존성을 심화시킨다. 둘째, 세계화된 금융 및 생산 자본은 자본 이동의 위협과 위험을 증가시킨다. 셋째, 금융통합은 국민국가가 실업을 완충하기 위해 팽창적 경제정책을 추구할 가능성을 감소시키고, 긴축재정을 추구하도록 유도한다. 넷째, 지구경제는 제1세계 국가들—선진 자본주의 국가들—에서 국내 경제성장과 완전고용 간의 관계를 부정적으로 만든다. 마지막으로, 세계화는 이데올로기적으로 신자유주의의 초국적 확산을 가속화시킨다. 즉, 국가 수준에서의 경제정책과 사회정책 형성의 완전한 불능성 혹은 완고성을 강조하고, 정부로 하여금 지구경제의 구조, 작동, 혹은 결과를 변화시킬 수 없으며, 따라서 국제경쟁력의 요구(무역장벽의 감소 혹은 제거, 국가·세금·복지의 규모 혹은 비용 감소 등)에 순응해야만 한다고 믿게끔 한다는 것이다. Geyer(1998:77)는 이러한 수렴테제를 다음과 같이 요약하고 있다.

“변화하는 국가환경과 상이한 정치정당의 정책에도 불구하고, 선진자본주의 복지 국가는 세계화의 힘이 시장지향적 복지국가모형을 강요함으로써 점점 더 유사해질 것이다. 요컨대, 국가의 제도적 배경이나 보수적인가 사회민주적인가, 혹은 좌파정당이 집권하고 있는가 우파정당이 집권하고 있는가는 중요치 않으며, 세계화의 제약이 심화됨에 따라 시장순응적 복지국가 구조만이 허용될 것이다.”

이와 같이 세계화는 자본의 상대적 힘을 강화시키고, 역으로 국민국가의 재량권과 노동의 대응력을 약화시키는 결과를 초래하였다. 앞에서 지적한 기술변화와 제3세계로의 제조업 이전으로 인한 탈산업화와 세계화의 상호작용적 영향은 노동의 양극화와 복지국가의 약화를 초래하는데 결정적인 영향을 미쳤다. 극단적 낙관주의자를 제외하고는 이러한 복지국가 변화의 추동 요인들은 결국 ‘평등 - 일자리’의 상충성(trade-off)을 강화시키고, 사

회복지의 시민권적 성격을 약화시키는 방향으로 나아갈 것이라는 데 의견을 같이 하고 있다.

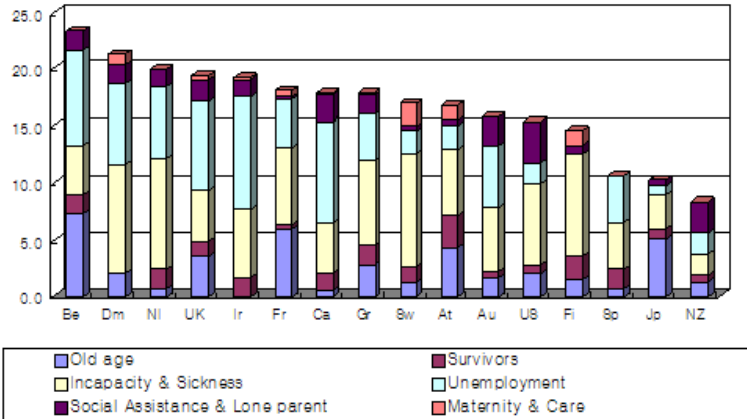
제3절 활성화정책의 등장과 발전

1. 활성화정책의 등장

활성화정책의 등장은 앞서 언급한 서구 복지국가의 구조적 변화, 즉 서비스산업화, 저출산고령화, 세계화로 인한 결과들 — 고실업과 근로빈곤의 증가 — 과 밀접한 관계가 있다. 무엇보다도 1980년대 이후에는 고실업이 일시적 현상이라기보다는 구조적 현상이라는 인식이 확산되었으며, 이로 인한 국가 경쟁력 약화와 국가의 재정 부담 증가에 대한 우려의 목소리가 커졌다. 특히, 저숙련 분야나 제조업 분야의 일거리 축소 상황에서 이들을 새로운 산업으로 흡수하고 청년층 일자리를 확충하는 것이 이 시기의 시급한 정책적 과제로 등장하였다.

이러한 현상적 측면과 더불어 장기적인 실업급여나 사회부조 의존자가 증가함에 따라 복지급여가 근로의욕을 약화시킨다는 주장이 확대되었다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 1985년을 기준으로 근로연령인구 대비 사회 복지급여 수급자의 비율은 벨기에(23.5%), 덴마크(21.2%), 네덜란드(20%)의 경우 20% 이상이었으며, 뉴질랜드를 제외한 대부분 OECD 국가들의 경우도 10%를 넘었다. 특히, 이 시기를 전후로 근로연령인구 중 장애 및 질병급여 수급자와 실업급여 수급자 수가 급격히 증가하였다. 근로능력자 중 복지급여 수급자 수가 급증하면서, 복지급여는 안전망(safety-net)으로서의 역할에 국한되어야 하지만 점차 근로 대신 복지에 의존하여 살아가는 이른바 그물침대(hammock)로 활용된다는 비판도 고조되기 시작하였다. 또한, 국가 재정 건전성을 위해서라도 노동시장 참여 촉진 정책이 필요하다는 주장이 확대되었다(박준식·김영범, 2009).

[그림 2-6] 근로연령인구(15-64세) 대비 프로그램별 수급자 수(1985년)



자료: OECD(2006)

실제로 1980년대 이후 미국의 레이거노믹스, 영국의 대처리즘, 일본의 나카소네이즘 등은 이러한 복지국가에 대한 비판과 변화 필요성에 대한 주장을 직접적으로 체현한 대표적인 사례로 꼽을 수 있을 것이다. 초기에 이러한 거시구조적 변화의 정책적 초점을 좀 더 구체화한 개념으로, 주로 미국의 복지지향을 묘사하는 용어가 ‘워크페어’라면, 유럽의 ‘제3의 길’에서 자주 등장하는 개념은 ‘일을 위한 복지’(welfare to work 또는 welfare for work)이다¹⁰⁾11). 워크페어의 주요 대상이 공공부조 수급자이며, 이들의 수

10) 워크페어라는 개념은 미국에서 기원한 것이며, 영국을 비롯한 유럽에서는 일을 위한 복지라는 표현을 더 많이 사용하는 경향이 있다. 강조점의 차이에도 불구하고 ‘(미국식으로 공공부조) 수급자에게 근로와 연관된 활동에 대한 참여를 의무화하는 정책’으로 사용된다. 개념을 더 좁게 사용해서 미국식으로 근로관련활동에 참여하지 않을 경우 제재를 강하게 가하는 징벌적인 정책만을 지칭하거나, 공공부조급여 수급의 대가로 근로하는 것만을 지칭한다(황덕순, 2010). 좀 더 내포적 의미를 강조하는 Costello(1993:2)는 워크페어를 “사람들로 하여금 현재 통용되는 시장임금보다 더 낮은 임금을 제공하는 일자리나 현장훈련에 참여하도록 강제하는 것”이라고 규정한다. Grover & Stewart(1999)는 근로연계복지를 이처럼 개념화하는 것이 ① 근로연계복지의 강제적 성격을 여전히 표현하고 있으면서, ② 보다 중요하게는 근로연계복지의 목적이 임금수준을 하향시키려는 데 있다는 점을 잘 포착한다는 점에서 매우 유용하다고 주장한다. Jessop의 워크페어국가와 같이 좀 더 구조적인 의미로 사용되기도 하지만, 일반적으로 워크페어는 복지의 대상과 영역에 있어 비교적 협소하며 다소 부정적인 의미가 내포되어 있는 것으로 묘사된다. 이에 비해 ‘일을 위한 복지’는 새로운 유럽 구상을 위해 주로 중도 우파와 중도 좌파 정부에서 널리 사용된 용어이다. 영국 노동당의 Tony Blair와 독일 사회당의 Gerhard

급조건으로 근로 요건을 강화하는 것에 초점을 둔다면, ‘일을 위한 복지’는 실업자와 비경제활동인구를 포함한 좀 더 포괄적인 대상에 대한 기회의 확대를 위한 복지개혁과 적극적 노동시장정책의 강화를 포함하는 개념으로 사용된다. 이는 각각 자유주의형 활성화정책과 보편주의형 활성화정책의 뿌리를 형성한다고 할 수 있다²⁾.

이 두 가지 뿌리가 결합되면서, 유럽에서는 1990년대 중반을 전후해서 유연안정성(flexicurity), ‘make work pay’ 혹은 ‘활성화’(activation)라는 용어가 널리 사용되고 있다. ‘적극적 복지국가’ 또는 ‘사회투자국가’는 활성화정책을 강조하는 복지국가 지향의 대표적인 표현이다. Vissor(2002)에 의하면, 최근 신좌파 정부의 정치적 담론에서 강조점은 강화된 국제 경쟁에서 살아남기 위해 개인의 능력에 투자해야 한다는 쪽으로 전환했다. ‘적극적 복지국가’의 메시지는 사람들이 시장으로부터 보호되어서는 안되고(혹은 너무 많이 보호되어서는 안되고), 시장에서 살아남도록 도와야 한다는 것이다. 즉 세 가지 측면에서 “복지정책은 고용으로 환원될 수 없지만, 고용은 복지정책의 핵심적 이슈”라는 것이다. 첫째, 일자리가 ‘괜찮기’(decent) 위

Schroeder의 1999년 공동연설문 “제3의 길”에서 등장하는 것이 그 예이다. 이들은 변화된 환경에서 국가는 경제적 실패의 희생자에 대한 수동적인 수용자가 아니라 고용을 위한 적극적인 중개자가 되어야 한다고 선언한다. 이러한 취지에서 일자리를 찾는 개인의 능력을 제한하는 복지제도는 개혁되어야 하며, 권리로서의 안전망을 개인적 책임을 위한 도약대로 변모시켜야 한다고 주장한다. 즉, 일할 수 있는 사람에 대한 적극적 조치를 통해 ‘일을 위한 복지’를 구체적으로 실현해야 한다는 것이다. ‘일을 위한 복지’는 위크페어보다는 대상과 영역에서 좀 더 포괄적이며 관용적이다.

- 11) 또 하나의 독자적 흐름은 노르딕 복지국가에서 선호되는 ‘적극적 노동시장정책’(Active Labour Market Policy: ALMP)이다. ALMP가 최초로 포괄적인 개념으로 등장한 것은 잘 알려진 바와 같이 스웨덴의 렌-마이더너 모델을 통해서였다. 이 모델은 제한적인 거시경제적 재정정책과 화폐정책을 완전고용을 보장하기 위한 범경제적 임금조정과 결합한 것으로, 이 과정에서 ALMP는 전통적 고용부문에서 현대적 고용부문으로 노동자 전환을 가속화하기 위한 수단으로 활용되었다. 이후 1960년대 중반부터 OECD에서 ‘Active Manpower Policy’라는 기치 하에 ALMP가 제도적으로 확산되기 시작하였으며, 오일쇼크 이후 구조적 대량실업이 많은 OECD 국가에서 재현됨에 따라 ALMP는 더욱 두각을 나타냈다(Dostal, 2007).
- 12) 역사적으로도 적극적 노동시장정책(ALMP)에 대한 개별 국가적 접근은 상이한 목표를 띠었다. 스웨덴은 시민주의 복지국가 하에서 구조적 실업 문제를 해결하기 위한 중요한 방법으로 ALMP를 활용해 왔다. 이에 비해 미국은 자격있는 빈민(deserving poor)과 자격없는 빈민(undeserving poor)을 구분하기 위해 노동시장 참여 촉진 정책을 활용해 왔다(박준식·김영범, 2009).

해서는 추가적인 정책들(노동법, 사회적 보호, 단체협상, 작업장 대표제)이 필요하기는 하기는 하지만, 고용은 개인의 복지, 자립 그리고 안정의 가장 든든한 경로 중 하나라는 점이다. 둘째, 총량적 수준에서, 충분한 수의 일자리가 가용하다는 것은 새로운 욕구와 새로운 위협의 여지가 있는 사회보호시스템 개혁에 핵심적이라는 것이다. 즉, 고용 수준이 정체하거나 하락하는 것은 복지국가 재정 기반을 위협할 뿐 아니라, 명시적·암묵적 실업과 함께 필요한 복지개혁의 사회적, 정치적 기반을 부식시키는 경향이 있다는 점은 주지의 사실이다. 마지막으로, 고용(그리고 경제와 교육) 정책이 성공적이든 아니든 간에, 항상 시장에서 자립할 수 없는 사람들의 욕구를 충족시키기 위한 사회정책의 틈새(niche)가 있다는 점에서 고용이 사회정책을 대체할 수는 없다. 이러한 측면에서 모든 일자리가 사회통합(social inclusion)을 보장해 주는 것은 아니지만 고용정책은 강조될 수밖에 없다는 것이다.

특히, EU 차원에서 사회정책과 노동시장정책을 통한 활성화 전략이 강조되면서 활성화정책은 EU 차원의 아젠다로 자리 잡게 되었다. 이는 사회정책을 고용정책으로, 그리고 지불고용을 사회적 배제와 빈곤에 대응하는 전략의 핵심 요소로 재규정하려는 유럽 정책결정자들의 최근 시도를 반영한다(Lasson, 1998; CEU, 2000; EC, 2001; Vissor, 2002 재인용).

2. 활성화정책의 확산과 발전: 유럽연합(EU)의 역할

최근 복지국가의 공통적인 경향 중 가장 큰 특징을 하나 꼽으라면 활성화에 대한 강조이다(Dindgley, 2007). 특히, 유럽고용전략(European Employment Strategy: 이하 EES)이 1997년 룩셈부르크 정상회의를 통해 출범한 이래 고용가이드라인에 대해 숙고해 왔으며, 이러한 숙고 과정에서 활성화 요소를 강조하는 경향을 띠었다.

고용 목표와 EU 경제 정책의 통합 과정은 이미 1990년대 초에 시작되었다(Kluve, 2007). EU 전체적으로 심각한 거시경제 충격과 높은 실업률

을 다룰 만한 뾰족한 대안이나 정책이 나타나지 않는 상황에서, 협력과 융합을 통한 유럽의 해법에 대한 관심의 증가는 1992년 마흐스트리히트(Maastricht) 조약을 통한 거시경제정책의 협정으로 가시화되었으며, 이는 최종적으로 경제통화연맹(EMU) 위원회를 출현시켰다. 그러나 1990년대 동안 실업문제는 “포괄적 경제정책 가이드라인”(Broad Economic Policy Guidelines: BEPGs)의 수행을 통해 합의된 정책을 수행하는데 머물렀다. 이러한 지침에서 파생된 공식적인 조절시스템이 없었기 때문에 유럽의회는 오직 회원국에 대한 권고만을 채택하였다(De la Porte, Pochet, 2003: Kluve, 2007 재인용).

이러한 와중에 1993년 “성장백서”(White Paper on Growth)의 발표와 함께 델러스위원회(Delors Commission)에 의해 EES 착수를 위한 최초의 중요한 출발점이 만들어졌다. 이 논문에서 위원회는 유럽경제의 구조적 문제와 경기 침체를 다루기 위한 정책 지침과 해결책을 제시하고 있는데, 특히 능동적이고 더욱 유연한 고용정책 발전의 중요성을 강조하고 있다. 델러스 백서의 영향으로 EES는 1994년 12월 에센 유럽이사회(Essen European Council)에 의해 구체화되기 시작했다. 유럽이사회는 “장기실업에 대항하기 위한 탁월한 정책 목표”를 강조하였으며, 관련하여 다음과 같은 5가지 핵심 목표를 수립하였다(Kluve, 2007).

- 교육과 직업훈련에 대한 투자를 통한 고용 증진
- 더욱 유연한 직업기관과 근무시간을 통한 고용성장
- 저숙련노동자의 고용 촉진을 위한 비임금비용의 감축
- PES의 개혁을 통한 활성화 노동시장 정책의 발전
- 청년 및 장기 실업에 대한 대항

그러나 에센 정상회담에서의 결과 역시 구속력이 없기는 마찬가지였다. 에센 정상회담에 이어 2가지 중요한 유럽이사회 정상회담이 1995년 마드리드, 1996년 더블린에서 개최되었다. 마드리드 정상회담에서는 주요한 사

회, 경제, 정치적 목적으로 일자리 창출을 확인하였으며, 더블린 회담에서는 EU 회원국을 위한 선행 임무로서 실업에 대한 대응을 강조하였다.

EES 발전의 주요 전환점은 암스테르담 협약과 1997년 11월 룩셈부르크 일자리 정상회담을 통해 이루어졌다. 암스테르담 협약에서 높은 고용수준이라는 목표가 명백한 우선 순위를 점하게 되었으며, 성장과 안정이라는 거시경제적 목표가 동등하게 중요한 목표로 자리잡았다. 이 협약의 고용 관련 장은 6개 조항으로 구성되어 있었으며, 회원국에게 구속력은 없었지만 참여 의무를 갖게 되었다. 회원국은 연간 지침에 기반하여 국가행동계획(National Action Plans: NAPs)을 개발해야 했다. 또한 위원회와 의회는 이러한 고용정책 수행을 검토하고 그 결과를 연합고용보고서(Joint Employment Report: JER)로 공포하게 되어 있다(Kluve, 2007).

룩셈부르크 고용정상회담은 고용증진을 위한 프레임웍으로서 1997년 11월 EES를 본격적으로 가동하기로 하였다. 또한, 정상회담은 새로운 관리시스템으로서 “개방적 협력방법(Open Method of Coordination: OMC)”를 시작하였다. 마지막으로, 정상회담에서 특별히 노동시장 이슈를 다루기 위한 고용 지침(Employment Guideline: EGs)을 설정하였다. 고용 지침은 고용 가능성, 기업가정신, 적응성, 기회의 평등이라는 4가지 주요 목표로 이루어져 있다. 아래에 제시된 바와 같이 4개의 주요 목표는 실업자들을 고용시장에 편입시키기 위해 더욱 능동적 전략을 추구하는 것이다(Kluve, 2007).

- 고용가능성 증대: 회원국은 실업 후 첫 6개월 이내의 모든 청년층과 12개월 이내의 성인들에게 그들이 훈련, 업무경험, 고용계획에 참여할 수 있는 기회를 줄 수 있음.
- 기업가정신의 새로운 문화 발전과 고용창출: 이는 회원국들의 고용과 직업창출 육성을 권고하는 것임. 회원국들은 창업 절차를 간소화하고 간접 노동 비용과 세금 압박의 방해줄을 줄여야 함.
- 직업의 적응성과 근로자들에 대한 고무: 근무기간을 현대화하고 회사를 더욱 경쟁력 있게 만들되, 근로자들의 유연성과 안정성간의 균형을 유지함.

- 여성과 남성에 대한 기회 균등을 강화함. 노동시장에서 여성의 차별을 줄이고 향후 5년 내 성별 격차를 반으로 줄이는 것을 목표로 함 (Goetschy, 1999).

EES의 발전은 2000년 3월 리스본 유럽이사회에서 정점에 도달했으며, 이때 회담에서는 세계에서 가장 경쟁력 있고 역동적 지식기반 경제, 지속가능한 성장, 양질의 일자리와 사회적 응집성을 갖춘 유럽을 위한 새로운 전략목표를 수립하였다. 더욱이 리스본 전략의 한 부분으로서 이사회는 장기 목표로서 완전고용 전략을 수립하였다. 2010년까지 10년간의 전략 수행을 결정했으며, 전체 고용률 70%, 여성고용률 60%라는 양적 목표에 타협하였다(Kluve, 2007).

지금까지 살펴본 바와 같이, EU는 1990년 전후로 근로인구의 ‘활성화’를 유럽 공동체의 실질적인 통합과 협력의 중요한 목표로 설정하고 있다. 1997년 EES가 설정되기 전까지 이러한 목표는 강제성이나 구체적인 마스터플랜 없이 각 국가의 고용전략에 대한 권고 수준에 머물렀다. 특히, EES는 이러한 의미에서 활성화정책의 유럽 차원의 전환적 복지 구상을 위한 시발점이라 해도 과언이 아닐 것이다. 잠재적 전환점으로서의 리스본 전략이 추구하는 바는 “복지국가를 활성화함으로써 유럽 사회모델을 현대화하는 것”이다. 좀 더 구체적으로 이는 사회복지와 고용 간의 관계를 ‘활성화’하는 것과 관련이 있다. 이와 같이, 1990년대 이후 유럽 사회정책의 화두로 떠오른 활성화정책은 개별 국가 차원에서 진행되고 있던 다양한 형태의 고용연계적 복지 — 워크페어, 적극적 노동시장정책, make work pay, welfare to work 등의 범주에 포함될 수 있는 다양한 정책들과 조치들 — 을 유럽 공동체 수준으로 끌어올리는 한편, 서로의 정보와 효과를 확인하는 과정에서 시너지 효과와 수렴 효과를 제고하고자 하는 노력으로 평가될 수 있다.

제4절 소결

지금까지 황금기의 복지국가로부터 복지국가 위기까지의 간략한 역사, 복지국가 위기의 경제적 배경, 복지국가 위기와 재편의 주요 요인들, 그리고 그 과정에서 특히 유럽 공동체 차원에서 화두로 떠오른 활성화정책의 등장과 발전 과정을 간략하게 정리해 보았다.

황금기 복지국가는 분명 매우 복잡하고 다차원적인 요인의 산물이라 할 수 있다. 전후 자본주의 경제의 유례 없는 지속 성장, 좌파와 우파의 정치적 타협과 합의주의(코포라티즘), 복지국가에 대한 국민적 컨센서스, 냉전 구도 속에서 공산주의와의 경쟁의식 등이 복지국가의 황금기를 추동한 주요 요인으로 꼽힌다. 그러나 1970년대 중반 이후 서구 국가들의 지속적인 경제 침체와 높은 실업률은 복지국가의 장밋빛 미래에 어두운 빛을 드리우기 시작했다. 경제 위기로 시작된 복지국가의 위기는 이데올로기적 분열, 국민적 컨센서스의 붕괴, 소련과 동유럽 공산권의 몰락으로 이어지면서 위기를 넘어 재편의 단계에 접어들었다. 양적인 측면에서 복지국가는 여전히 유효하다는 입장, 복지국가 레짐별로 위기와 재편에 대한 대응은 다르다는 입장, 그리고 세계화의 높은 파고 속에서 복지국가는 결국 수렴하게 될 것이라는 입장이 공존하고 있지만, 자본주의 경제체제의 조절양식으로서 복지국가의 변형은 불가피해 보인다.

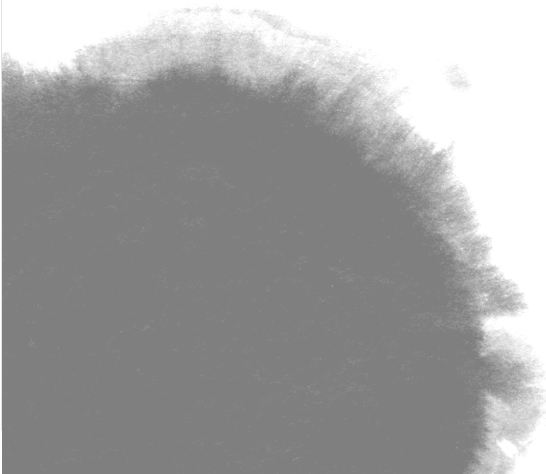
Jessop은 1993년에 이러한 변화를 ‘케인지언 웰페어국가’에서 ‘슈페테리언 워크페어국가’로의 변형으로 묘사한 바 있다. 노 - 사 - 정의 삼각 균형이 깨어지면서 자본의 상대적 힘이 강해지고, 중산층이 복지국가에 대한 지지를 철회하는 이른바 ‘성공의 실패’가 가시화되면서, ‘복지’의 탈상품화보다는 재상품화가 강조된다는 것이다. 이는 1980년대 신자유주의 정권에 의한 워크페어 성격의 복지개혁으로 시작하여, 1990년대 이후 서구 대부분의 국가로 전파되었다. 좀 더 포괄적이고 단일하며 지속적인 흐름으로써 EU 차원에서의 ‘활성화 전략’이 구체화되기 시작한 것도 이 즈음이다.

2010년 유럽공동체에서 발표된 『현명하고, 지속가능하며, 통합적 성장

을 위한 유럽 전략』(A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth: Communication from the commission Europe 2020)에서도 사회경제적 응집력을 제공하는 높은 고용이 강조되고 있다. 이 보고서에 의하면 2020년까지 20~64세 인구의 고용률을 현재 69%에서 75%로 증가시키고, 빈곤선 이하의 인구를 25% 감소시켜 2천만을 빈곤으로부터 탈출시키는 것을 유럽공동체의 공동 목표로 선언하고 있다. 일을 통한 복지, 즉 활성화는 이러한 의미에서 향후 10년 동안에도 유럽 국가의 공통된 목표이자 화두가 될 것으로 보인다.

03

활성화정책의 배경:
주요 OECD 국가의 실업 및 빈곤 동향



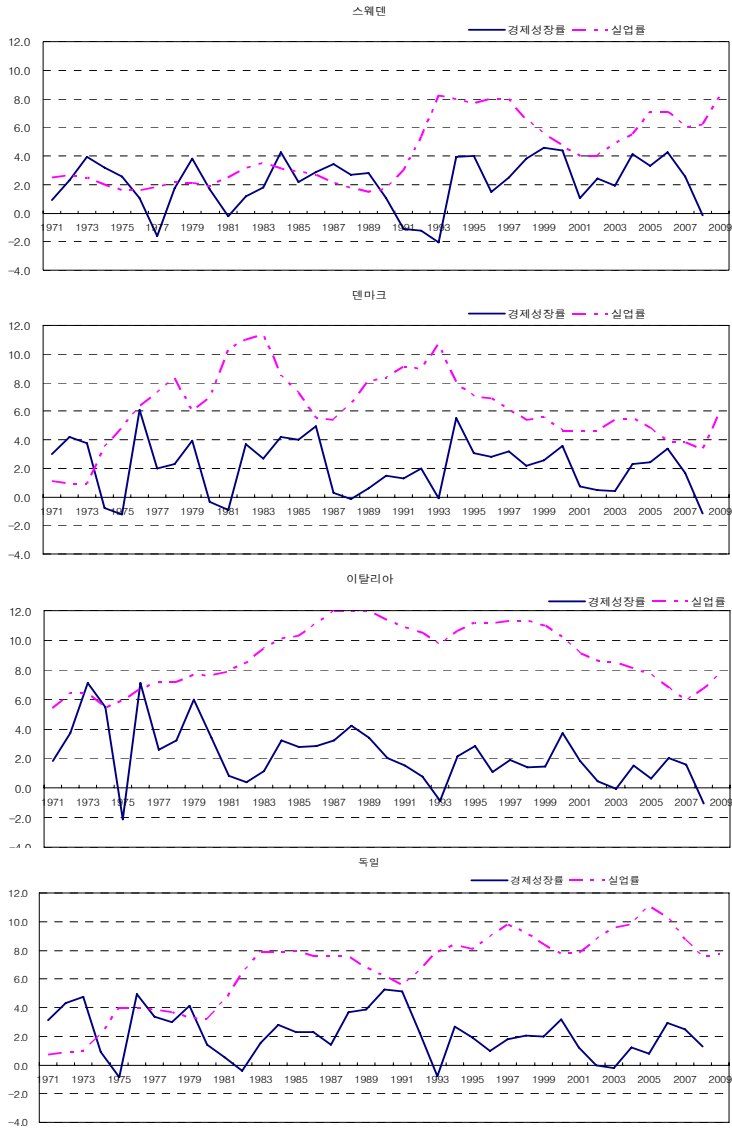
제3장 활성화정책의 배경: 주요 OECD 국가의 실업 및 빈곤 동향

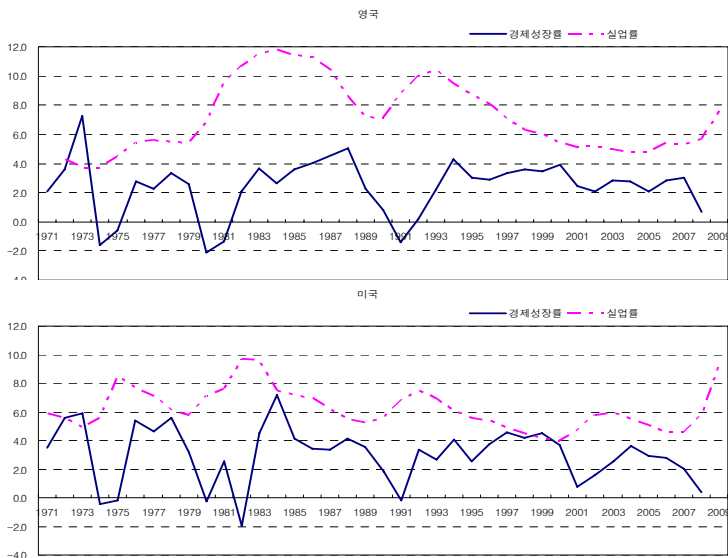
제1절 주요 OECD 국가의 실업률 추이

이 장에서는 본격적으로 주요 OECD 국가의 1980년대 이후 실업과 빈곤 동향을 분석함으로써 각 국가가 처한 상황의 차이를 파악하는데 목적이 있다. 특히, Esping-Andersen(1990)의 복지레짐 — 시민주의, 보수주의, 자유주의 — 의 대표적인 국가로 꼽히는 스웨덴, 덴마크, 독일, 이탈리아, 영국, 미국을 대상 국가로 선정함으로써 복지레짐별 차이가 여전히 유효하게 나타나고 있는지를 살펴보고자 한다. 이는 이후 장에서 본격적으로 다루게 될 활성화정책의 국가별 기반과 차이를 설명하는데도 의미 있는 전제가 될 것이다.

먼저, 한 나라의 가장 중요한 거시경제지표를 꼽자면 단연 경제성장률과 실업률을 들 수 있다. 전자는 경기순환의 상태를, 후자는 경기에 좌우되지만 동시에 정부의 관리 수준에 의해 상당히 영향을 받는 노동시장의 상태를 보여준다. 실업률은 경제활동연령기구의 빈곤에 가장 큰 영향을 미치는 요인이기도 하다. 여기에서는 1970년대 중반 이래 주요 OECD 국가의 경제성장률과 실업률의 추이, 혹은 경제성장률에 따른 실업률의 변화를 통해 노동시장의 정치적 통제가능성을 유추해 보고자 한다.

[그림 3-1] 주요 OECD 국가의 경제성장과 실업 추이





자료: 경제성장률은 World Bank, 실업률은 stats.OECD.org 원자료

[그림 3-1] 에서 보는 바와 같이, 자본주의 경기순환은 비교대상이 되는 여섯 개 국가에서 매우 유사하게 전개되고 있음을 알 수 있다. 1970년대 중반과 후반, 두 차례의 오일쇼크는 모든 국가의 경제 성장에 악영향을 미쳤다. 1990년대 초반 또 한 차례의 경기침체가 있었지만, 이후 2008년 세계적인 경제위기 전까지 대부분의 나라가 낮지만 비교적 안정적인 경제 성장을 구가하였음을 알 수 있다.

이와 같은, 경기 순환에 있어서의 유사성에도 불구하고 실업률에서는 나라마다 큰 편차를 보인다. 먼저, 스웨덴의 경우 1990년대 초중반의 경제위기 이전까지 경기순환에 거의 영향을 받지 않는 안정적인 노동시장 상태를 유지하였음을 알 수 있다. 실업률은 2~3%대로 거의 완전고용상태에 가까웠다.

이는 당시만 해도 구조조정과 적극적 노동시장정책, 사회보장급여를 유기적으로 결합하는 렌-마이드너 모델의 적용이 비교적 성공적이었음을 의미하는 것이다. 그러나 1990년대 중반이후 상황은 급변하였다. 실업률은 8%대로 치솟았으며, 경제위기를 극복한 이후에도 이전 수준을 회복하지 못한

것이다. 같은 노르딕 모델에 속해 있지만 덴마크의 상황은 스웨덴과는 대조적이다. 덴마크는 오일쇼크 이후 실업률이 10%를 상회하였고, 이후 감소하다가 다시 1990년대 초반 10%를 넘어섰다. 그러나 1990년대 초반을 기점으로 덴마크의 실업률은 지속적으로 하락하여 2000년대 들어서는 4~6% 수준을 유지하고 있다. 1990년대를 기점으로 각광받던 스웨덴 모델 대신 네덜란드와 덴마크 모델이 부상하고 있는 것은 이와 같은 노동시장에 대한 성공적인 관리방식이 주요하게 작용하였다고 볼 수 있다.

보수주의 복지레짐을 대표하는 독일의 실업률은 좀 더 비관적이다. 특히 2차 오일쇼크 이후 급격히 증가한 실업률은 지속적인 계단식의 상승을 이어가고 있다. 1980년대까지만 해도 8%를 하회하던 실업률은 1990년대 후반에는 10%까지 치솟았으며, 다시 2000년 중반에는 11%에 이르렀다. 이탈리아의 경우 영국과 유사한 실업률 추이를 보여주고 있는데, 특히 1980년대 중후반에 12%를 넘어 절정을 이루었다. 이후 실업률은 다소 감소하기는 하였지만 영국에서와 같이 성공적이고 안정적인 감소세를 이어나가지는 못한 것으로 보인다.

영국의 실업률은 1980년대 중반에 절정에 이르러 12%에 육박하고 있다. 1990년대 초반 다시 10%를 넘어섰으나 이후 최근의 경제위기까지 5% 내외의 안정적인 노동시장 상태를 유지하고 있었다. 마지막으로 자유주의 복지레짐을 대표하는 미국의 실업률은 전체적으로 다른 나라에 비해 등락의 폭이 크지 않은 것이 특징적이다. 즉, 2차 오일쇼크를 전후를 10%에 육박한 것을 제외하고는 대체로 낮은 경우 4% 전후, 높은 경우 8% 전후의 실업률을 보이고 있다.

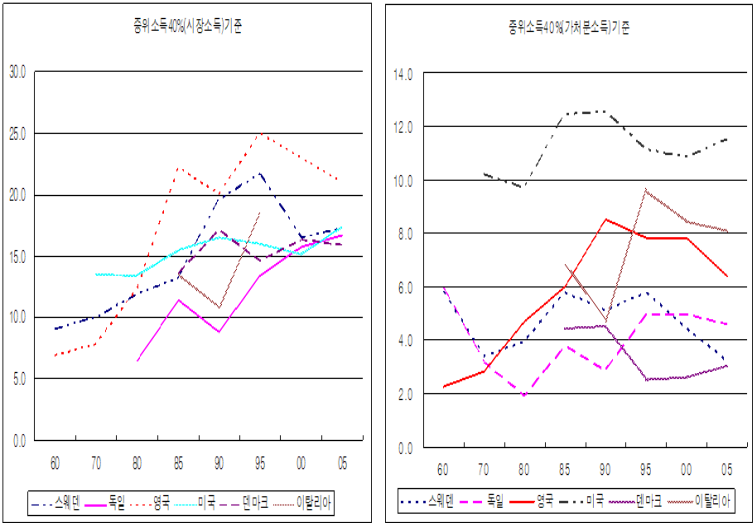
제2절 주요 OECD 국가의 빈곤 동향

아래 그림은 주요 OECD 국가의 1960년대 이래 시장소득과 가처분소득 빈곤을 추이를 보여주고 있다. 본 연구에서 근로연령 가구주(15~64세)만을 대상으로 분석을 수행하였다는 점을 감안할 때, 시장소득의 빈곤은 저

임금과 실업 등 노동시장의 열악한 상황을 반영해 주는 지표라 할 수 있다. 이에 비해 최종적인 가처분소득의 빈곤은 노동시장에서의 빈곤을 공적 개입을 통해 얼마나 메꾸어 주었는가, 즉 국가의 공적 개입의 강도를 보여주는 지표라 할 수 있다.

먼저, 시장소득을 기준으로 한 빈곤 추이를 살펴보면, 대부분의 나라에서 이 기간 동안 빈곤이 증가하였음을 알 수 있다. 이 기간 동안 가장 극적인 변화를 보여주는 나라는 영국이다. 영국 시장소득 빈곤율은 1967년 6.9%에 불과하였으나 대처의 보수당이 집권하던 해 12.3%까지 상승하였으며, 이후 불과 7년만인 1986년에는 22.2%까지 치솟았다. 20여년 사이에 영국의 시장소득 빈곤율은 3배 이상 극적으로 증가하였으며, 이후에도 등락을 거듭하였지만 이 수준을 유지하고 있다. 이와 같이, 영국은 1970년대 중반 이후의 경제와 복지국가 위기에 가장 민감하고도 강렬하게 반응한 국가라 할 수 있다.

[그림 3-2] 주요 OECD 국가의 빈곤 동향



주: 근로연령(15~64세) 가구주가구만을 분석한 결과임.
자료: LIS 원자료

이보다는 덜하지만 스웨덴과 독일도 이 기간 동안 시장소득 빈곤율은 큰 폭으로 상승하였다. 스웨덴의 경우 1967년 9.1%였던 빈곤율은 차츰 상승하여 1987년 13.2%에 이르렀다. 1990년대 초반의 경제위기 이후 빈곤율은 극적으로 상승하여 1995년 21.7%까지 증가하였으나, 이후 차츰 감소하여 2005년에는 17.3%의 빈곤율을 보이고 있다. 독일은 1981년 6.5%에 불과하여 비교 대상 국가 중 가장 낮은 시장소득을 기록하였다. 그러나 이 수치는 1994년 13.4%로 두 배 이상 상승하였다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 독일의 통일 비용과도 밀접한 관계가 있는 것으로 보인다. 이후 2005년까지 독일 빈곤율은 약간씩 상승하는 추세에 있다.

이 기간 동안 가장 안정적인 시장소득 빈곤율을 보여주고 있는 나라는 미국과 덴마크이다. 미국의 시장소득 빈곤율은 1974년 13.5%로 당시 비교 대상 국가 중 가장 높은 수준이었으며, 이후 조금씩 증가하는 추세를 보이고 있지만 증가폭은 다른 나라에 비해 상대적으로 미미한 수준이었다. 2004년 미국의 시장소득 빈곤율은 17.4%로 스웨덴과 비슷한 수준이다. 덴마크의 경우 1987년 13.6%로 당시 스웨덴과 유사한 수준이었으며, 이후 약간의 등락을 거듭하였지만 최근까지 가장 안정적이고 낮은 빈곤 수준을 유지하고 있다.

가처분소득과 시장소득 간의 빈곤율 차이는 주로 공적 개입의 결과, 즉 공적 이전소득과 조세의 재분배효과를 보여주는 것이다. 그 결과는 시장소득 빈곤율과 사뭇 다르다. 이 기간 동안 가처분소득의 빈곤율에 있어서도 영국은 극적인 변화를 보여주고 있다. 영국의 가처분소득 빈곤율은 1969년 2.3%에 불과하였으나 1991년 8.5%를 기록하였으며, 이후 약간의 감소 추세를 보이고 있다. 그러나 영국의 경우 시장소득 빈곤율에 비해 가처분소득 빈곤율은 1/3에도 못미치는 수준이다. 즉, 영국은 적어도 시민의 최저소득 보장에 대해서는 여전히 적극적인 역할을 하고 있다는 점에서 함께 자유주의 복지국가에 속한 미국과는 매우 대조적이다. 미국의 경우 이 기간 동안 가처분소득 빈곤율 역시 매우 안정적인 수준을 유지하고 있지만, 시장소득 빈곤율과는 달리 분석 대상국들과 비교해서 거의 타의 추종을 불허할 정도

로 높은 수준이다. 즉, 미국의 가처분소득 빈곤율은 스웨덴과 덴마크의 약 4배에 달하며, 영국에 비해서도 2배 이상 더 높다. 이는 미국의 비개입주의 혹은 최소주의는 비단 (노동)시장에만 적용되는 것이 아니라, 개인의 생활과 재분배 영역 전반에 걸쳐 있음을 의미하는 결과이다.

이에 비해, 스웨덴과 덴마크의 경우 시장소득 빈곤율과는 대조적으로 가처분소득의 빈곤율은 안정적이고도 매우 낮은 수준을 유지하고 있는 것이 특징이다. 1980년대 중반에 두 국가의 가처분소득 빈곤율은 4~5%대를 유지하였으며, 2005년 전후에는 오히려 감소하여 3% 초반대의 빈곤율을 나타내고 있다. 이는 국가의 시장력(market force)에 대한 직접적 개입은 상당히 위축되었음에도 불구하고, 개인의 생활 영역 전반에 걸친 국가의 개입을 통한 재분배는 여전히 매우 유의미하게 작동하고 있음을 의미하는 결과라 할 수 있다. 독일 역시 예외가 아니다. 독일의 가처분소득 빈곤율은 1981년 1.9%로 비교대상 국가 중 가장 낮은 수준을 기록한 이래로 상당히 상승해 왔지만, 2004년에도 4.6%로 영국, 미국과 비교할 때 상당히 낮은 수준을 유지하고 있다. 다만, 지중해국가로 분류되는 이탈리아의 경우 2004년 8.1%의 빈곤율을 기록하면서 미국 다음으로 높은 수준의 빈곤율을 기록하고 있다.

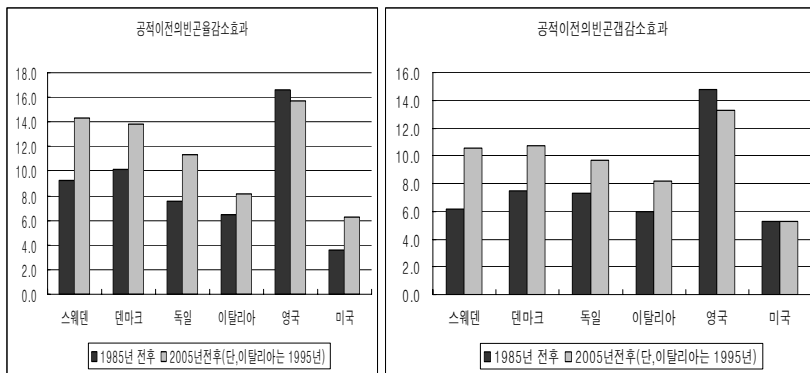
제3절 공적이전의 빈곤감소효과

다음으로 사회복지제도, 즉 공적 소득보장의 빈곤감소효과의 프로그램별 변화 양상을 통해 복지국가의 공통적 경향성과 차별성을 확인해 보고자 한다. 먼저, 아래 [그림 3-3]은 총 공적이전소득의 빈곤 감소효과를 보여주고 있다.

영국은 두 시점 모두에서, 그리고 빈곤율과 빈곤갭 모두에서 공적이전이 가장 큰 효과를 발휘하는 나라이면서, 동시에 두 기간 동안 공적이전의 빈곤감소 효과가 낮아진 유일한 국가이기도 하다. 스웨덴과, 덴마크는 영국 다음으로 높은 이전 효과를 보여주고 있으면서, 양 기간 사이에 공적이전의

빈곤감소효과가 큰 폭으로 증가하였다. 독일과 이탈리아는 스웨덴, 덴마크 보다는 공적이전의 빈곤 감소효과가 약간 낮지만, 마찬가지로 이 기간 동안 공적이전의 빈곤감소효과는 상승하였다. 미국은 예상할 수 있는 바와 같이 비교대상국들 중 공적이전의 빈곤감소효과가 가장 낮았으며, 빈곤을 감소효과는 동 기간 동안 늘어났지만, 빈곤갭 감소효과는 정체되어 있는 것으로 나타났다.

[그림 3-3] 공적이전의 빈곤 감소효과



자료: LIS 원자료

사회복지 프로그램별로 공적이전의 빈곤감소효과를 분석한 결과는 아래 그림에 제시되어 있다. 먼저 전체적인 그림을 볼 때, 스웨덴과 덴마크 같은 사민주의 복지국가의 경우 빈곤감소효과는 모든 프로그램에서 비교적 골고루 일어나는 것으로 나타났다. 이보다 덜하지만 독일의 경우도 마찬가지이다. 이에 비해 크게는 보수주의 복지국가에 포함되지만, 상대적으로 사회복지 시스템의 발전이 지체된 지중해연안 국가로 세분되는 이탈리아의 경우 빈곤감소효과가 공적 연금에 과도하게 집중되어 있는 반면 다른 사회복지 제도의 효과는 미미하였다. 대조적으로 자유주의 복지국가로 분류되는 영국과 미국의 경우 두 국가 간에 빈곤감소효과에 있어서의 큰 차이에도 불구하고, 빈곤감소효과가 주로 공공부조에 많이 의존하고 있음을 알 수 있다.

양 기간의 약 20여년 동안 스웨덴에서는 특히 연금의 빈곤감소효과가 줄어들고, 대신 기타 사회보험의 빈곤감소효과가 크게 증가하였다. 이는 1999년 연금개혁을 통해 연금 수급개시 연령을 탄력적으로 조정하면서 실질적으로 연금 수급연령이 상향조정된 결과로 보인다. 이에 비해 기타 사회보험, 그 중에서도 장애 및 상병급여, 육아급여 등에 의한 빈곤감소효과가 이 기간 동안 두 배 이상(3.1%p → 8.5%p) 급증한 것으로 나타났다. 이는 동 기간 동안 장애 및 상병급여의 수급자 수가 9.9%에서 14.1%로 증가한 데서도 확인된다(OECD, 2006). 이와 같이, 스웨덴의 탈빈곤효과는 노동력의 완전한 탈상품화를 통한 방식보다는 탈상품화와 재상품화 사이를 넘나드는 방식에 의해 이루어지고 있는 것으로 보인다. 덴마크 역시 기타 사회보험을 통한 빈곤감소효과가 가장 크다는 점에서는 동일하지만, 공공부조의 탈빈곤효과도 상당히 크다는 점에서 스웨덴과는 다소 차이가 있다. 이 기간 동안 덴마크는 높은 실업률을 줄이기 위해 이른바 ‘유연안전상’(flexicurity) 모델을 구축했는데, 그 핵심 내용은 실업급여 수급기간의 단축, 실업급여 수급조건의 엄격화, 권리와 책임의 상호성에 바탕을 둔 활성화정책 등이다. 그 결과 실업급여 수급자는 약간 감소하고, 워크페어적 성격을 띤 사회부조의 수급자는 늘어난 것으로 보인다.

다음으로 독일의 경우 이 기간 동안 상대적으로 연금의 빈곤감소효과가 감소하고 대신 기타사회보험과 공공부조의 효과가 증가하였다. 이는 한편으로는 두 차례의 연금개혁(1989년과 1997년)의 결과 연금 개시 연령이 연장되고 조기연금 수급조건이 까다로워진 결과로 보이며¹³⁾, 다른 한편 이른바 히르쉬 개혁으로 알려진 독일 사회부조의 개혁으로 근로연령층에 대한 워크페어적 성격의 사회부조 급여가 확대된 결과로 볼 수 있다. 이탈리아의

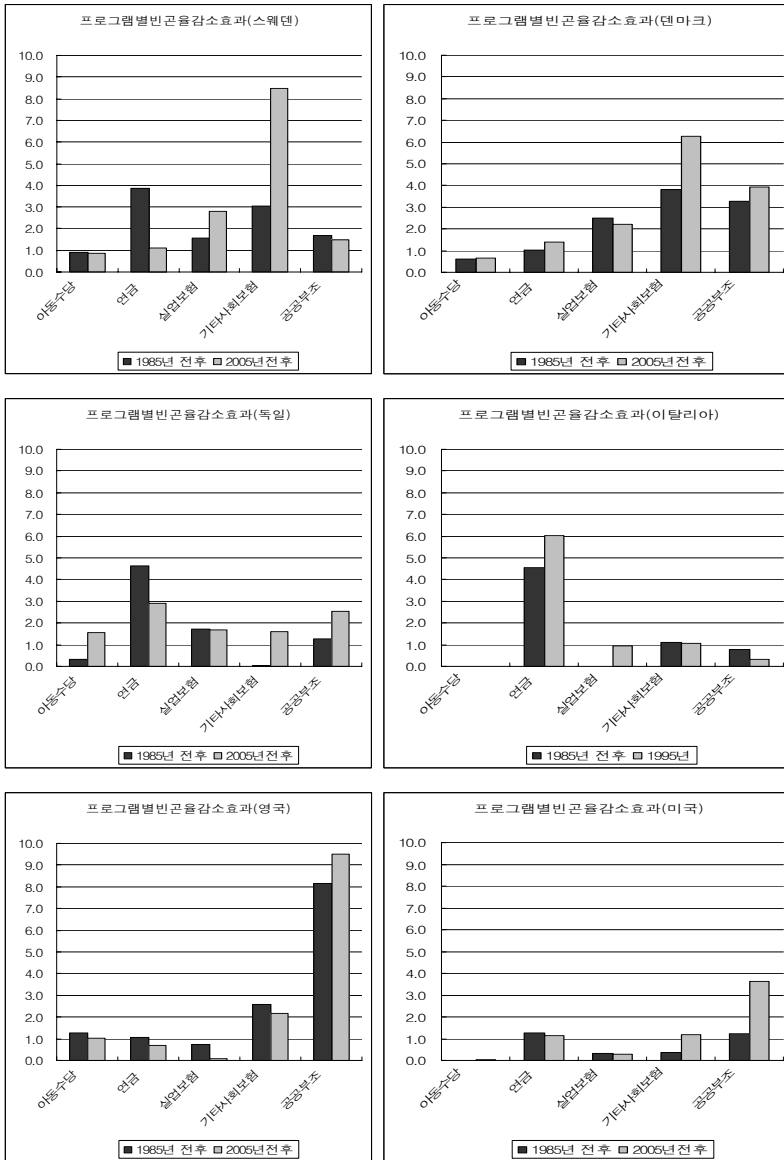
13) 독일은 1989년과 1997년 두 차례에 걸쳐 중요한 연금개혁을 단행했다. 이 중 1989년 개혁의 주요 내용을 요약하면, 인구 감소와 고령자 증가로 인해 조기연금 수급연령을 60세에서 63세로 상향조정하고, 조기연금 수령시 연금액이 감소하도록 했으며, 반대로 연금수급이 늦어질 경우에는 연금액이 증가하도록 하고, 질병·실업·직업훈련 등으로 인한 보험료 납부 유예기간은 급여 계산시 평가절하하며, 연금을 총임금이 아니라 순임금에 연동시키고, 연금보험에 대한 연방보조금 산출방식도 변경하여 기금의 안정성 확보에 중점을 둔다는 것이었다(은민수, 2008).

경우 비교적 일찍 사회보장체계를 도입하였으나, 남유럽의 다른 나라와 비슷하게 노동시장의 이원성과 부문별 파편화, 연금제도의 비대화를 특징으로 하며, 사회부조적 성격의 복지프로그램은 매우 잔여적으로 남아 있다(김혜란, 2008)¹⁴⁾. 이는 분석의 결과에서도 반영되는데, 본 연구의 분석 대상이 근로연령가구임에도 불구하고, 탈빈곤 효과의 대부분은 공적연금에 집중되어 있으며, 실업보험과 사회부조의 역할은 비교대상 국가들 중 가장 저조한 것으로 나타났다.

이와는 대조적으로 영국과 미국은 상대적·절대적 측면에서 사회부조의 빈곤감소효과가 매우 큰 것이 두드러진 특징이다. 특히, 영국의 경우 이 기간 동안 대부분의 다른 사회보장 프로그램의 빈곤감소 효과가 미미하나마 감소세를 보인 것과는 대조적으로, 사회부조의 역할은 확대된 것으로 나타났다. 이는 특히, 1997년 블레어의 신노동당 정부에서 워크페어적인 성격의 사회복지 개혁의 결과가 반영된 것으로 볼 수 있다. 미국의 경우도 사회부조의 빈곤감소효과가 크게 감소되었다. 이 기간 동안 EITC의 확대와 2005년 사회복지개혁(TANF)의 영향으로 볼 수 있다.

14) 이탈리아 복지모델은 첫째, 노동시장 내 소득·고용보장의 강한 이원적 논리와 노동자의 분열된 이해관계구조의 반영으로 인한 핵심부문의 정규직에 종사하는 남성근로자에 대한 매우 관대한 급여 혜택, 둘째, 직업범주에 따른 복지자원의 불균형한 분배, 셋째, 위험범주 간 자원분배의 불균형으로 인한 사회보험과 사회부조 간 자원분배의 심한 불균형 등을 그 특징으로 꼽을 수 있다. 그 결과, 1992년의 경우 GDP 대비 사회비 지출은 25.6%에 달하지만, 지출 내역에서 퇴직연금이 절반 이상인 51.8%, 질병수당이 22.9%를 차지하며, 빈곤가구, 청년 및 장기실업자, 한부모가정 등에 대한 지출은 매우 미미하였다(김혜란, 2008).

[그림 3-4] 공적이전 프로그램별 빈곤 감소효과



자료: LIS 원자료

제4절 소결

지금까지 1980년대 이래 복지국가에 붙어닥친 공통적인 위기 요인 — 탈산업화, 저출산고령화, 세계화 — 에 대한 각 복지레짐별 혹은 각 국가별 차이를 실업률, 빈곤율, 그리고 공적이전소득의 빈곤감소효과를 중심으로 살펴보았다. 지금까지의 논의를 정리해 보면 다음과 같다.

먼저, 전체적으로 볼 때 특히 2000년을 전후로 — 경제위기 이전까지 — 해서 실업 관리에 비교적 성공하고 있는 나라는 덴마크, 미국, 영국 정도이다. 이 중 미국과 영국은 앞서 언급한 복지국가의 트릴레마(trilemma) — 고용, 평등, 재정안정 — 에서 유연한 저임금의 노동시장을 지향한 결과 비교적 낮은 실업률을 유지하는 대가로 평등을 희생한 대표적인 예라 할 수 있다. 덴마크는 복지국가의 세 뿔 사이를 비교적 성공적으로 빠져나가고 있는 사례로, 시민주의적인 보편적 사회보장체제와 유연한 노동시장을 결합한 ‘유연안정성’(flexicurity) 모델을 추구하고 있다. 이에 비해, 최근 스웨덴의 노동시장은 다소 불안정한 모습을 보여주고 있는데 이것이 스웨덴 모델의 노동시장에 대한 부분적인 관리 실패를 나타내는 징후인지, 포스트포디즘 체제에 대한 적응을 위한 조정기인지는 좀 더 지켜보아야 할 것 같다. 독일과 이탈리아의 노동시장시장 상황은 다소 비관적이다. 두 나라 모두 유럽 대륙 국가 중에서도 1980년대 중반 이후 지속적으로 평균 이상의 높은 실업 수준을 유지해 오고 있다. 이는 ‘유럽경화증’이라 불리는 노동시장의 경직성에서 그 부분적인 원인을 찾을 수 있을 것이다¹⁵⁾. 이러한 의미에서 독일과 이탈리아는 복지국가의 트릴레마의 또 다른 축, 즉 비교적 낮은 빈곤 수준을 유지하는 댓가로 높은 실업률 수준과 재정 적자를 감내하고 있는 사례로 꼽을 수 있을 것이다.

둘째, 시장소득 빈곤율은 복지국가 레짐의 차이에도 불구하고 지난 30여년간 지속적으로 상승해 왔다. 원래부터 시장에 대한 정부의 개입을 극도로

15) 독일의 높은 실업률은 부분적으로 1989년 베를린 장벽의 붕괴로 인한 통일비용이라고 해석될 여지도 있다.

자제해 왔던 미국의 경우 오히려 지난 30여년 간 시장소득 빈곤율이 가장 안정적이었으며, 그 대척점에 있는 스웨덴의 경우 자본주의 경제구조와 축적체제의 변화로 인해 권력자원의 동원력이 약화되면서 시장소득 빈곤율은 급격히 상승해 온 것으로 보인다. 특히 시장소득 빈곤율과 관련해서는 영국이 시사적이다. 복지국가 기반은 지극히 자유주의적인 입장 — 케인즈 - 베버리지언 복지국가의 전형 —이었음에도 불구하고 2차 대전 이후 기간산업의 국영화와 보편적 복지국가를 추구해 오던 영국은 자본주의의 위기에 직면해서는 자유주의 복지국가로의 급진적 회귀로 대응해 온 것이다. 이는 전통적으로 조합주의적 방식으로 시민주의 정당과 노조 간의 밀접한 정책동조와 노사정 합의에 바탕을 두었던 유럽 대륙 복지국가와 달리 경제주의적 관점을 견지했던 노조와 노동당의 분리, 즉 경제와 정치의 분리가 낳은 결과라고도 볼 수 있다. 이와는 대조적으로, 비록 시장에 대한 직접적 영향력이 약화되었다고는 하지만, 강력한 시민당과 노조 간의 공조와 합의주의에 바탕을 두고 ‘유연안정성’을 추구해 왔던 덴마크의 경우 안정적이고 낮은 시장소득 빈곤율을 유지하고 있다.

셋째, 가처분소득의 빈곤율에 있어서는 복지국가 레짐 간 차이가 확연히 드러난다. 2005년 전후를 기준으로 할 때 빈곤율은 스웨덴, 덴마크, 독일, 영국, 이탈리아, 미국의 순이다. 시장소득이 최근으로 올수록 수렴하는 경향성을 보이는 것과는 대조적으로, 가처분소득의 빈곤율은 오히려 복지레짐 간, 특히 시민주의적 복지레짐과 자유주의적 복지레짐 간 분화가 뚜렷이 진행되었음을 확인할 수 있었다. 그 중 영국은 매우 극적인 사례로 꼽힌다. 1970년대까지만 해도 유럽대륙 국가에 버금갈 만큼 낮은 빈곤율을 자랑하던 영국은 2004년에는 미국 다음으로 높은 빈곤율을 보여주고 있다. 이는 특히 권력자원 동원이라는 측면에서 영국 복지국가의 취약성을 드러내는 부분이다. 즉, 노동조합과 단절된 정당 체계와 이념적 수정주의, 강한 빈민법 전통, 그리고 경제와 노동시장으로부터 분리된 복지시스템 등이 그러한 취약성의 주요 요인으로 꼽힌다.

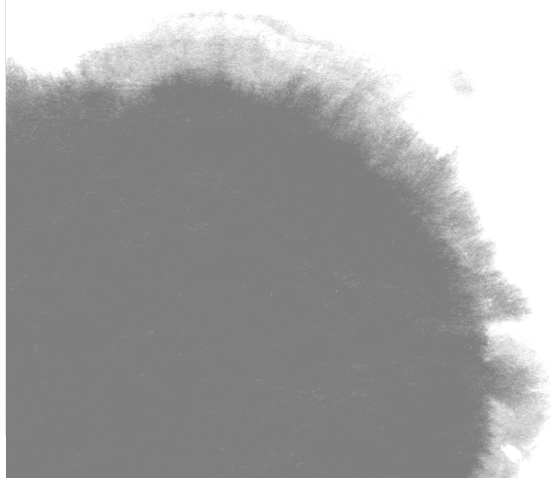
넷째, 1985년 전후와 2005년 전후 프로그램별 공적이전의 빈곤감소효과

를 분석한 결과만을 놓고 볼 때, 이 기간 동안 사회복지 프로그램의 근본적인 구조변화가 발생하였다고 보기는 어려울 것 같다. 노르딕 모델에서는 모든 소득보장 프로그램이 빈곤 감소에 골고루 영향을 미치는 가운데서도 장애 및 상병급여, 육아휴직급여와 같은 기타 사회보험의 효과가 상대적으로 높았다. 이는 노동시장으로부터의 영구적 퇴거나 저임금에 대한 사회부조적 보상보다는 노동시장 내에서 노동자의 지위를 유지한 채 시장임금을 사회임금으로 — 일시적으로 — 대체하는 방식을 선호하는 것처럼 보인다. 이에 비해, 조합주의적인 보수적 복지레짐으로 분류되는 독일과 이탈리아의 경우 노동시장으로부터의 조기 퇴거에 크게 의존하고 있다. 1980년대 이래 연금과 사회부조 개혁을 통해 독일은 이러한 문제에 적극적으로 대응해 오고 있으나, 이탈리아의 경우 최근까지도 내담자적 복지와 연금의 비대화 문제를 해결하지 못했다. 최근 경제위기 이후 소위 SPY 국가라 불리는 남유럽국가의 재정 위기는 이러한 라틴식 복지모형의 불균형과 무관치 않아 보인다. 마지막으로, 영미식 복지국가의 경우 빈곤감소효과의 절대적 차이에도 불구하고, 사회부조에 크게 의존하고 있다는 점에서는 공통적이다. 이는 자유주의 복지국가의 특성, 즉 노동시장에 대한 비개입주의와 특히 근로가 능한 빈민에 대한 소극적이며 잔여적 접근을 반영하고 있는 결과라 하겠다.

지금까지의 분석과 논의 결과로 볼 때, 1980년대 이래 대부분 복지국가에서 시장에 대한 국가의 직접적인 개입력은 상당 정도 약화되어 왔다고 볼 수 있다. 이는 1980년대와는 달리 2005년 전후 시장소득 빈곤율이 국가 간에 수렴하는 경향성에서 확인할 수 있다. 이에 비해, 가처분소득의 빈곤율에 있어서는 국가간, 특히 레짐간 차이가 매우 유의미할 뿐만 아니라, 빈곤에 대한 대응 기제로서 복지급여의 구조면에서도 20여 년간 두드러진 변화를 찾기 어렵다는 점에 주목할 필요가 있다. 시장에 대한 바람막이로서의 국가의 역할은 여전히 그 국가의 역사적 경로의존성, 즉 복지국가의 제도적 축적에 상당 정도 의존한다고 볼 수 있다.

04

활성화장색의 개념 및 유형



제4장 활성화정책의 개념 및 유형

제1 절 활성화정책의 개념

1. 활성화의 개념

활성화(activation)는 비(非)활성화되어 있는(inactive) 그 무엇을 ‘활발한(active)’ 상태로 만든다는 의미이다. 활성화 개념을 논하는 배경은 취업노동시장이다. 따라서 취업노동시장에서 비활성화되어 있다 함은 실업 상태를 의미한다. 따라서 활성화는 실업자를 취업활동자로 변화시킴을 뜻한다. 이때 실업자에 구직 포기자를 포함하는지 여부는 국가별 정책 현실에 따라 논란거리가 될 수 있다.

구직 포기자의 경우 처음부터 실업 통계에 잡히지 않기 때문에, 즉 비활성화되어 있는 집단으로 정책 대상 범주로 들어오지 않게 된다. 반면 장기 실업자는 어느 순간 구직을 포기한 사람으로 볼 수도 있고, 이에 따라 장기 실업자 근로를 강제하거나 유인하기 위한 활성화정책 차원 개입이 있을 수 있다.

결국 활성화를 “근로능력이 있음에도 노동시장에서 분리 또는 이탈된 채 살아가는 이른바 ‘비활성화 인구(inactive population)’를 적극적이고 능동적인 사람(active persons)으로 만든다(김종일, 2010:255-256)”고 이해하더라도 ‘비활성화 인구’ 실체에는 국가통계가 포착하는 실업자 집단과 더불어 실망 실업자 집단도 포함되어 있음을 전제로 할 필요가 있다.

따라서 활성화는 (실망)실업 상태에 있는 사람이 유급 취업노동을 하여

삶을 적극적, 능동적, 자주적으로 이끌어 가는 상태를 의미한다.

2. 활성화정책의 개념 및 유형

활성화정책은 (실망)실업 상태에 있는 사람을 유급 취업노동으로 유도하여 해당 개인이 자신의 삶을 적극적, 능동적, 자주적으로 영위하는 기회 제공 정책이라고 할 수 있다. 이때 (실망)실업 상태에 있는 개인을 유급 취업노동으로 유인하는 정책이 활성화정책이라고 할 수 있을 것이다. 이때 개인을 유급 취업노동으로 유인하는 정책 과정은 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 활성화정책은 ‘개인을 유급 취업노동으로 유인하는 정책 과정의 집합’으로 정리할 수 있다.

그렇다면 활성화정책을 구성하는 정책 과정 특징은 어떻게 나타나는가? 활성화정책은 요구형과 지원형, 자유주의형과 보편주의형으로 분류될 수 있다(김종일, 2010:256).

가. 요구형과 지원형

우선 Dingeldey(2007), Eichhorst/Konle-Seidl(2008), Serano-Pascual(2007) 등을 인용하여 활성화정책을 요구형과 지원형으로 분류한다(김종일, 2010:256). 이 분류는 실업자 취업활동 수용 과정에서 정책 방향이 정책 대상자의 수동성·능동성 중 무엇을 전제로 하는가에 기준을 둔 것이다.

요구형(demanding type)은 규제와 징벌 요소를 강조하는 유형이다. 취업활동을 수용하지 않는 경향에 초점을 맞추어 급여 수준 삭감, 급여 기간 단축, 근로 의무 및 제재 강화, 적극적 구직 활동 요구 등을 강조하는 유형이다. 미국과 영국이 요구형 활성화정책을 시행하는 대표적 국가이다(김종일, 2010:256).

지원형(enabling type)은 실업자가 취업활동을 적극적으로 하려는 태도를 전제로 하는 정책 경향이라고 하겠다. 근로유인을 강조하는 유형으로서

적극적 노동시장정책을 강화하여 수급 구직자 취업 능력과 취업 기회 확대, 재정 유인 제공, 사회서비스 확대 등을 추구한다. 노르딕 국가가 대표적인 유형이다(김종일, 2010:256).

나. 자유주의형과 보편주의형

Barbier(2004)를 근거로 자유주의형과 보편주의형 활성화정책 분류를 하기도 한다(김종일, 2010:256). 이 유형 분류 근거는 취업 준비 과정을 중요시하느냐 혹은 정책 개입 결과로서 취업 여부를 중시하느냐에 있다. 자유주의 유형은 정책 결과로서 취업을 하느냐 하지 못하느냐에 초점을 맞춘다. 반면 보편주의 유형은 취업 교육·훈련 과정의 양과 질에 초점을 맞춘다.

자유주의 활성화정책은 취업훈련·교육 과정에 대한 투자를 최소화하는 반면 취업 유인을 위한 각종 세금 크레딧 제도를 활용하여 취업 과정에 대한 국가 개입을 최소화한다. 실업 상태에서 까다로운 급여 수급 조건과 근로 의무 연계는 요구형과 비슷한 양상을 보인다. 빠른 시일 내 최소 비용 노동력 재상품화를 추구한다. 비활성화 인구 대상 사회보장 지출 비용도 최소화하는 것이 최선의 취업 유인책이라고 본다(김종일, 2010:256).

보편주의 유형(universalistic type) 활성화정책 기조는 적극적 노동시장 정책이다. 정책 대상 집단도 노동가능 인구 전체로서 매우 폭넓다. 실업급여 수급 조건과 근로 의무 연계성도 약한 편이다(김종일, 2010:256). 이런 측면에서 보편주의 활성화정책은 실망실업자도 정책 대상으로 포함하는 활성화정책 유형으로 이해할 수 있다.

제2절 활성화정책의 대상 및 수단

1. 활성화정책의 대상

활성화정책 대상은 근로능력 있는 인간과 사회보장제도와 노동시장 조직

등 제도로 분류할 수 있다. 즉 정책 대상으로서 실업자를 활성화시킬 것인가 아니면 제도로써 사회보장제도나 노동시장 상황을 취업에 유도하거나 취업에 유리하도록 활성화시키는 정책 개입이 있을 수 있다.

가. 정책 대상으로서 실업자와 비경제활동 인구

정책 대상으로서 실업자 집단에 실망 실업자와 비경제활동 인구를 포함하느냐 하지 않느냐에 따라 활성화정책 대상이 달라지게 된다. 후자를 포함할 경우 활성화정책 대상 집단 규모는 실업률이 아니라 고용률에 근거하여 정할 수 있다.

고용률은 경제활동인구가 아니라 ‘만15세 이상 인구’ 중 취업자가 차지하는 비율을 의미하며, 수식은 다음과 같다. 실업률이 만15세 이상 경제활동인구를 분모로 하는 것과 달리, 고용률은 만15세 이상 인구를 분모로 한다.

$$\text{고용률}(\%) = \frac{\text{취업자수}}{\text{15세이상인구}} \times 100$$

경제활동인구가 아닌 만15세 이상 인구를 분모로 하는 것은 다음과 같은 의미를 갖는다. 먼저, 고용률은 경제활동인구 뿐 아니라 비경제활동인구를 포함하는 개념이다. 비경제활동인구는 ‘만 15세 이상 인구 중 전업주부, 학생, 취업 불가능 연로자와 장애인, 자선사업이나 종교단체 자발적 종사자, 군입대 대기자, 구직 단념자’¹⁶⁾ 등이다. 둘째, 앞서의 특징으로 인하여 고용률은 실업률에 비하여 지표변화를 최소화할 수 있는 장점이 있다. 경제활동인구를 분모로 하는 실업률은 취업자나 실업자 중 구직을 단념하거나 군

16) http://kosis.kr/metadata/WordMain.do?kind=&KORA_GRP_CD=&ENGL_GRP_CD=&SCH_WORD=%BA%F1%B0%E6%C1%A6%C8%B0%B5%BF%C0%CE%B1%B8&tabindex=0&page=1&listcount=10&onload=&keyword=%BA%F1%B0%E6%C1%A6%C8%B0%B5%BF%C0%CE%B1%B8

☞ 통계청 홈페이지 용어 조회(2010년 4월 15일 내려받음).

입대, 자선·종교 단체 등으로 활동 분야를 전환하는 등 변화가 대규모로 일어날 경우 즉 경제활동인구로부터 비경제활동인구로의 이동이 클 경우에 지표 변화가 크게 되면서 실업률의 실상을, 예를 들어, 실망실업 등의 상황을 제대로 전달하지 못하는 한계를 갖는다. 셋째, 이에 반하여, 고용률은 만15세 이상 경제활동인구 뿐 아니라 비경제활동인구도 포함함으로써 고용 확대 내지 일자리 창출이라는 정책 목표를 설정할 경우 만15세 이상 생산가능인구의 실제 취업 욕구를 반영할 수 있는 가능성을 더욱 확대하게 해준다.

나. 정책 대상으로서 제도

실업자 개인이 정책 대상이 된다고 하면, 제도로써 실업보험, 사회부조, 장애급여, 연금 등 소득보장제도와 노동시장 취업구조가 활성화정책 개입 대상이 될 수 있다. 소득보장제도와 노동시장 취업구조를 어떻게 편성하느냐에 따라 취업 동기·행태·규모 등이 달라질 수 있기 때문이다.

소득보장제도를 통한 활성화정책 요소는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 수급 자격 조건 강화
- 급여 수준 억제
- 근로 유인 향상
- 고용친화적 제도 개편

소득보장제도와 더불어 노동시장 조직을 활성화함으로써 취업활동에 영향을 줄 수 있다. 노동시장 조직 활성화정책 요소는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 노동시장 유연성 제고
- 공공 고용서비스 효과성·효율성 향상을 통한 고용 극대화
- 적극적 노동시장정책

이러한 관점에서 활성화는 ‘세계화 흐름 속에서 노동시장 동학(dynamics)과 사회보장 시스템을 조화시키려는 시도(김종일, 2010:256)’로 볼 수 있다.

2. 정책 목표

활성화정책의 우선 목표는 취업활동 인구 규모 증가이다. 실업급여, 실업부조, 공공부조 등 수급자 증가는 사회보장 재정 압박에서 나아가 복지국가 재정 위기로 이어진다. 더군다나 전통적 복지국가 토대로서 조세주권주의가 경제적 관계 세계화 진행으로 이미 무너져가고 있는 현실에서 사회보장 재정 위기는 1970년대 민족국가 기반 경제위기와는 전혀 질을 달리하는 양상을 보인다. ‘고용없는 성장’ 담론 시대에 ‘활성화정책 → 고용 인구 최대화 → 사회보장 재정 확보’는 개혁을 전제로 한 복지국가의 지속가능발전 담론 전개 계기가 될 수 있다.

활성화정책의 두 번째 목표는 사회적 배제 방지로 이해할 수 있다. 저소득층 지원제도 일반적 경향이 활성화 강조라면, 저소득층 활성화 강조는 동시에 동 계층이 사회적으로 배제되는 상황 예방에 있다(여유진 외, 2009:8)고 볼 수 있기 때문이다.

빈곤 개념은 산업사회 산물이고 저개발 상태를 토대로 등장하였다. 역시 산업사회 주요 산물인 복지국가의 중요한 지향점 중 하나가, 따라서, 빈곤 퇴치이다. 반면, 사회적 배제는 빈곤과 다른 차원의 불평등 개념이며 고도 발달 자본주의 사회, 후기산업사회 도래에 따른 복지국가 체제 변화 필요성 내지 위기를 배경으로 등장한 개념이다. 따라서 전통적 복지국가 빈곤 퇴치 전략으로 사회적 배제 문제를 해결할 수 없다. 활성화정책은 후기산업사회를 배경으로 기존 복지국가 체제가 지속가능한 발전을 하기 위한 변혁 과정에서 중요한 수단이 될 수 있다. 기존 복지국가 체제에서 빈곤보다는 사회적 배제를 경험하고 있는 수급자 집단의 사회통합(social inclusion)을 추구할 수 있는 효과적 수단이 될 가능성을 보이기 때문이다.

3. 활성화정책 수단

가. 연관 개념으로서 유연안전성

활성화정책 수단은 유연안전성(flexcurity) 개념과 연계하여 이해할 수 있다. 유연안전성은 노동시장 유연화를 통해 경제성장을 촉진하면서 동시에 사회보장제도와 적극적 노동시장정책을 수단으로 사회통합을 추구하는 정책 개념이다(김형기, 2008:95).

유연안전성은 단체교섭 수준, 고용보호 수준, 실업보호 수준, 노동시장정책 수준, 탈상품화 수준으로써 측정 가능하다(김형기, 2008:100). 이 중 실업보호와 노동시장정책 수준이 활성화정책과 영역을 함께 하는 부분이다. 활성화정책은 이미 실직한 상태를 전제로 하기 때문에 단체교섭·고용보호·탈상품화 영역, 즉 유연성 영역과 직접 관련을 갖기 어렵다.

따라서 유연안전성 개념을 토대로 할 때 활성화정책 수단으로서 먼저 실업보호 수준을 포함할 수 있다.

나. 실업보호 영역 활성화정책 수단

실업보호 수준은 실직 시 제공하는 사회보장급여 수준이다. 이 수준 측정 지표로는 실업급여 소득 대체율, 실업급여의 관대함(GDP에서 실업급여가 차지하는 비율), 실업급여 지급 조건의 특징이 있다(김형기, 2008:101). 더 나아가 실업급여 지급 조건의 특징은 징벌 차원에서 구직 노력을 강제하는 정도, 근로 동기를 부여하여 자발적으로 취업활동을 하도록 하는 근로 연계급여 제공 정도, 근로유리를 강조하여 급여수준을 최소화하는 정도 등에서 나타난다. 따라서 거시지표로 측정할 수 있는 실업급여 소득 대체율과 국내 총생산에서 실업급여가 차지하는 비율 외에 실업급여 지급 조건에 다른 활성화정책 수단을 제시하면 다음과 같다.

1) 구직노력 강제

활성화정책 수단은 우선 구직노력 강제에 있다. 독일 경우에 ‘아젠다 2010’을 선포하면서 활성화 노동정책을 구직노력을 강제하기 위한 수단으로써 실업자 지원 제도를 개편한 바 있다(여유진 외, 2009:64).

2) 근로연계급여

근로연계급여로서 in-work급여, 세금 공제, 사회보장기여금 보조, Minijob 경우 사회보험료 면제 등이 있다(여유진 외, 2009:79).

3) 근로윤리 강조

구직노력을 게을리했을 때 징벌하는 것도 아니고 그렇다고 취업활동 가치에 비례한 세금 공제나 사회보험료 면제에 해당하지 않으면서, 근로를 전제로 상징적 의미의 급여를 지급함으로써 근로윤리를 강조하는 정책 수단이 있을 수 있다. 독일 경우 실업급여 II 수급자 대상 소위 ‘1유로 직업(Ein-Euro-Job)’이 대표적 예이다.

다. 적극적 노동시장정책 영역 활성화정책

적극적 노동시장정책으로서 활성화정책이 갖는 비중은 고용과 창업을 어떻게 지원하고 있는가를 통해 드러난다.

1) 고용 지원

활성화정책은 실제로 고용이 가능한 상황을 만들기 위하여 실업자와 고용주를 대상으로 한 고용 지원을 정책 수단으로 활용한다.

2) 창업 지원

활성화정책은 창업을 통한 노동시장 참여로 주요 정책 수단으로 활용한다. 실제 독일 경우에 2003년부터 2006년까지 노동시장 활성화정책 주 방향은 자영업자 지원이었다(여유진 외, 2009:84).

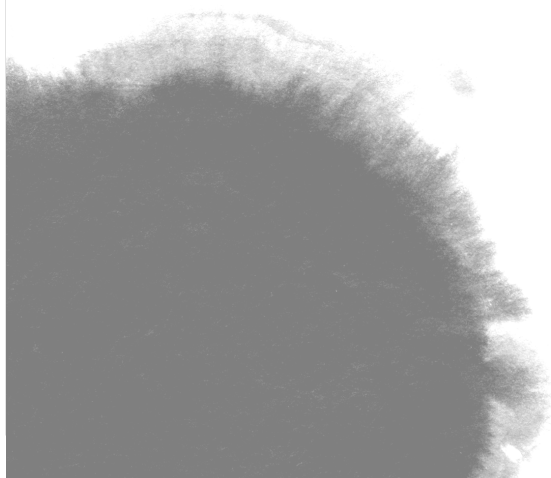
이상 논의를 종합해 보면 활성화정책을 실현하는 정책 수단은 다음 표와 같이 요약할 수 있다.

〈표 4-1〉 활성화정책 수단

실업보호 영역		적극적 노동시장정책 영역
실업급여 수준	실업급여 지급 조건	
실업급여 소득 대체율	구직노력 강제 정도	고용 지원
국내총생산 대비 실업급여 비율	근로연계급여 수준	창업 지원
	근로윤리 강조 정도	

05

덴마크의 활성화정책



제5장 덴마크의 활성화정책

제1절 활성화정책의 도입과 발전의 배경

활성화정책 중심으로 일명 국가별 활성화 유형 분류를 한 기존 연구에 따르면 덴마크 활성화정책은 앵글로색슨식 ‘근로 우선(work first)’보다는 스칸디나비아식 ‘인적자원개발(human resource development)’을 추구한다(Trickey, 2000:280). 이런 의미에서 덴마크 활성화정책은 특정 사회약자 집단에 초점을 맞추는 자유주의 유형이 아니라 전체 사회 구성원을 대상으로 한 보편주의 유형으로 분류할 수 있다(Barbier, 2000).

덴마크 활성화정책은 시장과 시민사회에 대한 국가 책임 강조, 전체 사회 구성원 대상 사회보장과 사회서비스 제공, 높은 수준 고용률 유지, 인종·연령·성·계급·가족 상황·종교를 초월한 평등, 지방분권 등 원칙에 기초하여 진행된다(Kvist/Pedersen, 2007:101).

1. 활성화정책 뿌리

덴마크 활성화정책 전통은 1930년대부터 노르딕 국가들이 복지국가 체제를 구축하기 시작한 시기부터 찾을 수 있다. 모든 사회 구성원이 성, 연령, 인종, 건강, 자질, 가족 책임 등에 영향을 받지 않고 노동시장에 참여해야 한다는 소위 ‘능동적 사회’(active society)가 노르딕 국가들에서 주된 흐름으로 당시에 나타나기 시작하였다(Eichhorst & Konle-Seidl, 2008:9).

1970년 덴마크는 ‘실업자 취업기회 관련법’(the Act on Employment

Opportunities for the Unemployed)을 실시하여 실업급여 수급 자격을 연장하는 기준으로서 취업 지원 프로그램을 이용할 것을 규정하였다. 이때 실업급여 수급자가 참여하는 취업 지원 프로그램 내용은 법률로서 결정하였다. 이는 취업 지원 프로그램 운영에서 지역사회 욕구보다는 중앙정부 차원 규정이 더 중요한 역할을 했음을 의미한다(Eurofound, 2002:49). 더 나아가 덴마크는 스웨덴과 더불어 청년 실업자를 활성화정책 주대상으로 1970년대부터 설정하였으며 청년 실업자는 1990년대 노동시장 개혁에서 중요한 의제로 떠오르기도 하였다(Eichhorst & Konle-Seidl, 2008:12). 1978년 근로기회 부여계획(The 1978 Work Offer scheme)을 통해서도 장기실업자 재취업을 강조하기 위한 것이었다(Kvist & Pedersen, 2007:102).

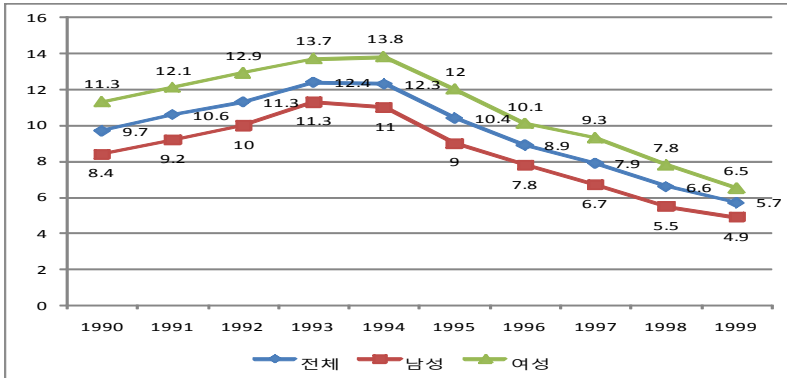
1994년 노동시장 개혁이 본격화되기 이전 노동시장정책 초점은 일자리 창출과 노동시장에서 증가하는 노동력 수요에 대응하는 것이었다. 따라서 노동시장정책 주요 프로그램은 가정집 청소도우미 고용 시 고용 지원 보조금을 지급하거나 창업 지원 보조금 지급 등에 초점이 맞추어졌다. 또한 취업 관련 재교육, 업무 담당 자격 수준 향상 지원 등을 통하여 노동력 부족 상황을 예방하고 새로운 직종 창출 과정 방해 요소를 제거하는 것도 정책 초점이었다(Eurofound, 2002:50).

2. 능동적 시기(active period) 도입

1990년 전후 동구 공산권 붕괴는 덴마크 경제에 큰 충격을 주었다. 1990년 실업률이 9.7%(여성 11.3%, 남성 8.4%)이었는데, 1993년에는 12.4%까지 상승하였다. 이때 여성 실업률은 13.7%에 이르렀다. 1994년 노동시장 개혁 이후 실업률은 하락세를 보였으며, 1999년에 5.7%(여성 6.5%, 남성 4.9%) 수준을 보였다.

실업률이 치솟던 1990년대 초반 공공부문 고용은 이미 포화 상태에 있었기 때문에, 1993년 집권한 사민당 정부 과제는 민간부문 고용 확대였다.

[그림 5-1] 덴마크 실업률 추이(1990년대)



자료: Department of Social Studies and Organisation(2001:5)를 토대로 재구성.

사민당 정부는 집권 후 노동시장 유연성 제고, 고용 비율 확대, 실업급여 수준 하향 조정과 실업급여 수혜 기간 단축 등 개혁을 시도하였다. 이때 정책 기조는 실업률보다 고용률을 우선 추구였으며 이때를 계기로 일명 ‘황금 삼각형 모델’이 등장하였다. 특히 중소기업 중심 덴마크 경제 체제 특성을 감안하여 시장 상황에 중소기업이 신속하게 대응할 수 있는 여건을 만들기 위한 고용 유연화를 추구했다(신광영, 2009:103-104).

가. 1994년 노동시장 개혁

활성화정책의 본격적 시작은 1994년 일명 ‘능동적 시기’(active period) 도입에서 찾을 수 있다. 이보다 앞서 1992년 덴마크 정부는 노동시장구조 문제 분석위원회(Committee for Clarification of the Structural Problems in the Labour Market)를 만들었는데, 이 위원회는 위원장 한스 켄이텐(Hans E. Zeuthen) 이름을 본떠 켄이텐 위원회로 불리었다. 분석위원회는 1993년 노동시장 개혁안을 내놓았고 1994년부터 본격적 개혁을 시작하게 되었다.

켄이텐 위원회는 노동시장개혁을 위하여 두 가지 목표를 설정하였다

(Eurofound, 2002:49).

- ① 시장이 필요로 하는 노동력 조달
- ② 장기실업 예방

노동력 부족과 장기실업은 노동시장 구조가 보여주는 가장 심각한 문제였으며, 경제성장의 걸림돌이었다. 또한 스스로 노력하여 취업하고자 하는 의지가 없는 실업자 대상 취업 유인책 도입도 위원회의 중요한 과제가 되었다.

시장에 필요로 하는 노동력을 창출하고 장기실업을 예방하기 위하여 쾰른 위원회는 그 이전까지 진행되어 온 노동시장정책 흐름을 변화시키는 다음과 같은 방안을 제시하였다(Eurofound, 2002:50).

- 실업급여 수급 자격 연장에 초점을 맞추던 기존 정책에서 벗어나 실업급여 수급자가 직접 노동시장에 재진입할 수 있는 고용 지원 실시
- 지역사회 노동시장이 요구하는 인력 수요에 초점을 맞춘 고용 지원 실시
- 취업·고용 지원을 위한 신경영 모델을 도입하여 사용자와 근로자에게 최대한 다가서는 서비스 제공

신경영 모델 하에서 사용자와 근로자 지원이 강화되었고, 고용서비스청(the Employment Service) 업무는 중앙집중적 성격을 벗고 지역 분권화되었다. 쾰른 위원회 개혁을 통하여 노동시장정책 관련 권력 구조 재편과 재구성이 있었던 것이다. 국가노동위원회(The National Labour Board) 조직과 인력이 확대되었고 명칭도 국가노동협의회(The National Labour Council)로 바뀌었다. 따라서 지역노동위원회도 지역노동협의회로 변화하였다(Eurofound, 2002:50).

실업급여 수급 자격 재심사 규정은 1994년 개혁으로 없어졌으며, ‘능동적 프로그램’ 참여를 통해서만 실업수급 수급이 계속 가능하게 되었다. ‘능

동적' 시기 개념 도입과 함께 '권리와 의무' 개념도 함께 도입되었다. '능동적 시기' 프로그램 도입 당시 실업급여 수급 기간이 5년이었던 것을 2년 동안은 실업급여를 받지만, 나머지 3년은 실업자가 취업 의지를 능동적으로 보여주어야 하게 된 것이다. 반면 '능동적 시기' 시작 이전 일명 '수동적 시기'에는 급여를 받을 권리가 강조되었다(Kvist & Pedersen, 2007:104).

'능동적 시기'는 실직자가 고용 프로젝트에 참여할 권리와 의무를 갖는 기간으로서 3년 동안 지속된다. 노동시장 개혁 일환으로 도입한 능동적 노동시장정책법(the Act on Active Labour Market Policies)에 근거하여 고용 프로젝트에 참여하여 실직자는 자신이 취업할 준비가 되어 있음을 밝혀야 한다. 이와 같이 고용 프로젝트 참여 권리와 의무를 갖는 3년이 '능동적 시기'이다(Eurofound, 2002:17).

고용 프로젝트 참여 의무 없는 실업급여 수급 기간을 수동적 기간으로 본다면, 이 수동적 기간이 2001년에는 최대 1년으로 줄어들었다. 총실업급여 수급 기간이 5년에서 4년으로 줄어들면서 '능동적 시기'는 3년 그대로 남았기 때문이다. 3년 '능동적 시기' 이후에도 직업을 구하지 못할 경우에 실업급여를 더 이상 받지 못하고 사회부조(social welfare benefit) 수급으로 전환되었다. 18세에서 25세까지 청년층은 수동적 급여 수급 기간이 6개월이며, 나머지 3년 6개월이 '능동적 시기'가 되었다. 취업 관련 자격을 갖추지 못한 18세-25세 청년층은 실업기금(unemployment fund) 회원이 될 수 있으며, 이 기금에서 지원하는 직업훈련을 실직 후 최소 18개월 동안 받을 수 있는 자격을 갖는다(Eurofound, 2002:17). 실업급여 수급 기간은 단계적으로 감소하였다. 1996년 급여 수급 기간이 6년으로, 1998년에는 5년으로, 그리고 1999년부터 4년이 되었다(Kvist & Pedersen, 2007:102).

고용지원 계획 수립이 지역 분권화되면서 지역고용협의회(the regional employment council)가 예산 기획 및 집행, 고용 지원 계획, 각종 규정 결정 등 권한을 행사하게 되었다. 지역고용협의회는 지역사회 고용시장 상황과 구직자 욕구와 자격을 고려한 고용지원 계획을 수립할 의무도 갖게 되었다(Eurofound, 2002:51). 이에 따라 일종의 '개인행동계획'(individual

action plan) 개념이 개인 욕구에 맞는 취업지원계획으로서 도입되었다 (Kvist & Pedersen, 2007:104).

나. 1995년 이후 변화 양상

덴마크 사회급여 이전 체계는 크게 두 가지 요소로 분류할 수 있다. 고용정책 차원 급여와 복지정책 차원 급여이다. 전자는 실업에 근거한 급여이고 후자는 실업급여 지급 대상 이외의 사회적 위험에 근거한 급여이다.

실업보험법(the Act on Unemployment Insurance), 노동시장기금(the Act on a Labour Market Fund), 그리고 능동적 고용정책법(the Act on Active Employment Policies)에 근거하여 실업급여를 지급한다. 실업급여 수급 자격은 최소 1년 이상 취업 활동이다.

사회복지급여 종류에는 능동적 고용정책법에 근거하고 있는 현금급여(cash benefit), 재활급여(rehabilitation benefit), 임시직업(flex jobs), 질병·모성수당법에 근거한 질병급여, 그리고 사회연금법(the Act on Social Pensions)에 근거한 조기퇴직연금(the early retirement pensions)이 있다.

현금급여(cash benefit)는 실업 등의 영향을 받아 도움이 필요하지만 실업급여 수급 자격 대상이 안되는 경우 지급하는 급여이다. 재활급여는 근로능력 감소로 인한 실업 경우에 취업시장 재진입에 필요한 근로능력 향상을 위하여 지급하는 급여이다. 임시직업은 특정 조건에서 실업자에게 제공하는 일자리이며 지자체에서 고용 지원금을 지급한다. 독일의 ‘1유로 직업’(Ein-Euro Job)이나 영국 뉴딜 프로그램과 유사한 제도로 이해할 수 있다. 질병급여는 질병이나 임신·출산으로 취업 능력을 상실한 경우에 지급한다. 조기퇴직연금은 65세 이전 퇴직자를 대상으로 지급한다.

1) 실업급여

개혁 이후 실업률 감소와 함께 실업급여 수급자 수도 급격히 감소하였다.

1993년 실업급여 수급자 수가 27만 여명 수준까지 올라갔으나, 그 후 감소 추세를 보이면서 1998년에는 15만 명 선으로 떨어졌다.

2) 현금급여

현금급여 수급자 수도 실업급여 수급자 수 감소와 비슷한 추세를 보이며 감소하였다. 특히 취업 기간 1년이 안되어 현금급여를 받는 청년실업자 수가 감소하면서 현금급여 수급자 수는 1993년 약 15만 명을 기점으로 하여 1998년 약 10만 명 수준으로 감소하였다.

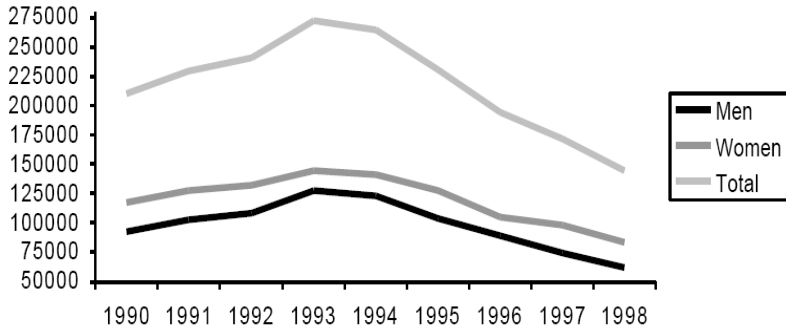
3) 재할급여

재할급여 수급 대상자 수는, 실업급여와 현금급여 대상자 추이와 다르게, 1994년 이후 증가하는 양상을 보였다. 재할급여 수급자 수가 1993년 17만 여명에서 1994년 약 15만 명 수준으로 떨어졌으나 그 이후 1998년 20여 만명 수준으로 지속적인 증가세를 보였다.

4) 임시직업

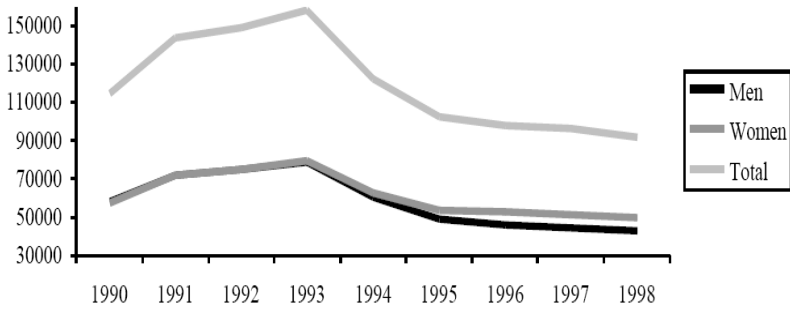
임시직업은 능동적 복지정책법(the Act on Active Welfare Policies)에 따라 1998년부터 도입된 개념이다. 임시직업 급여 도입 이후 1년 사이 7 천 명 이상이 급여 혜택을 보았다.

[그림 5-2] 실업급여 수급자 수(1990-1998년)



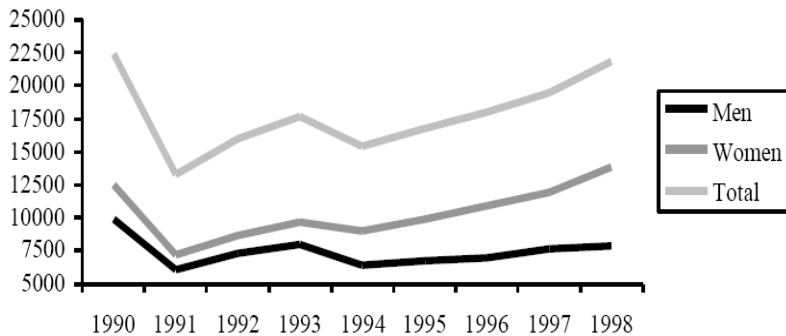
자료: Eurofound(2002:10).

[그림 5-3] 현금급여 수급자 수(1990-1998년)



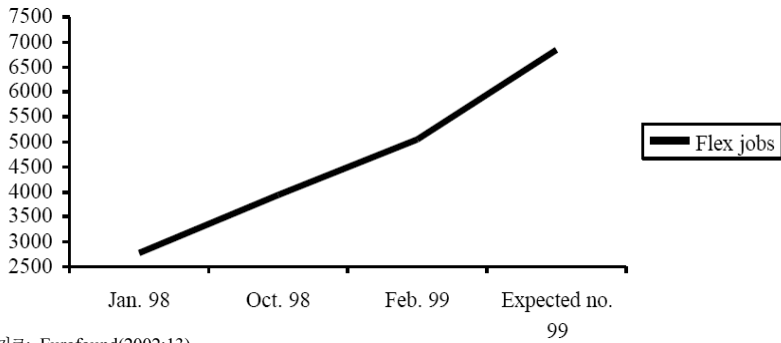
자료: Eurofound(2002:11).

[그림 5-4] 재할급여 수급자 추이(1990-1998년)



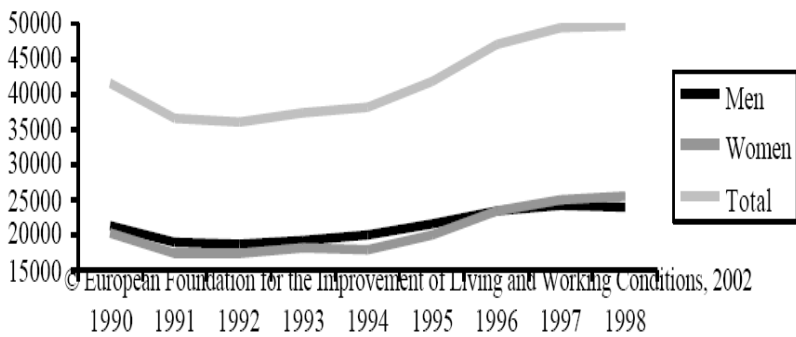
자료: Eurofound(2002:11).

[그림 5-5] 임시직업 수급자 추이(1990-1998년)



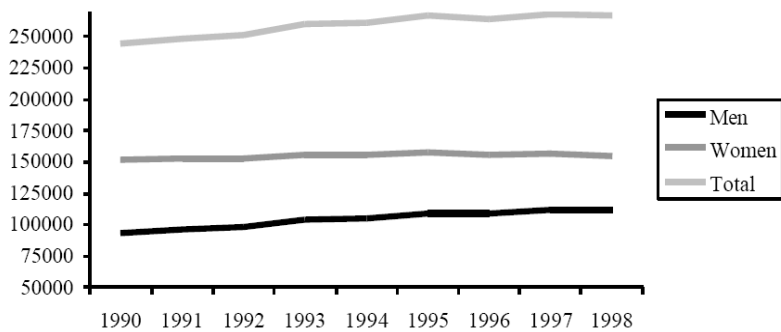
자료: Eurofound(2002:13).

[그림 5-6] 질병급여 수급자 추이(1990-1998년)



자료: Eurofound(2002:13).

[그림 5-7] 조기퇴직연금 수급자 추이(1990-1998년)



자료: Eurofound(2002:14).

5) 질병급여

질병급여 수급자 수는 1993년 35,000명 수준에서 소폭 증가세를 보이면서 1998년에는 약 45,000명 수준에 이르렀다.

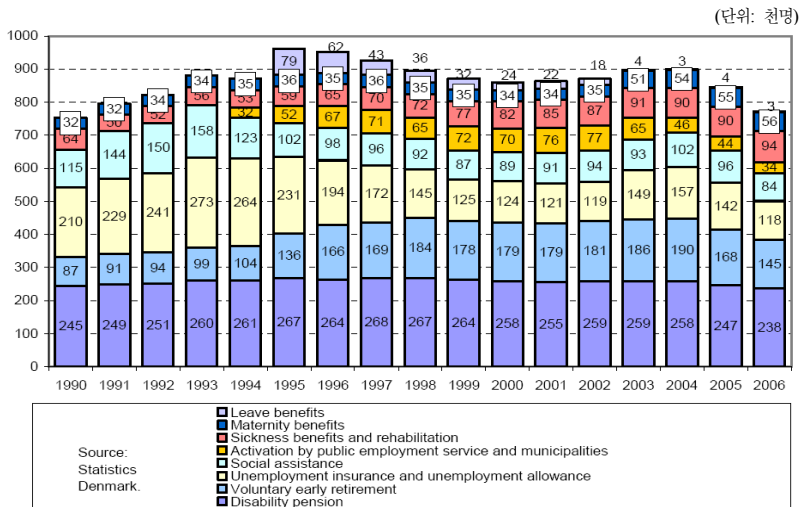
6) 조기퇴직연금

조기퇴직연금 수급자 수는 비교적 일정한 규모를 유지하였다. 1993년부터 1998년까지 25만 명을 조금 넘는 수준이다.

7) 급여 별 비중

실업급여 수급자가 1994년 개혁 이후 지속적으로 감소한 이면에는 조기 퇴직연금이나 사회복지 현금급여 수급자 규모가 증가했기 때문으로 해석할 수 있다.

[그림 5-8] 급여 별 수급자 수 변화 추이(1990-2006년)



자료: Eichhorst/Konle-Seidl(2008:13)

1994년 26만 4천 명 수준이었던 실업급여 수급자 수는 2002년 11만 9천 명까지 감소한 후 2004년과 2005년 반등기를 거쳐 2006년에는 다시 11만 8천 명 수준으로 떨어졌다. 반면 장애연금은 큰 변화를 보이지 않았으며, 질병급여 수급자 수는 1994년 5만 3천 명에서 2006년 9만 4천 명으로 증가하였다.

제2절 활성화정책의 방향 및 주요 내용

1. 정책 방향으로서 유연안전성

덴마크 활성화정책 특징은 유연안전성에서 찾을 수 있다. 유연안전성은 노동시장 유연화, 높은 수준의 실업 보호, 적극적 노동시장정책이라는 특징을 갖는다. 덴마크식 유연안전성 추구 활성화정책은 실업 자체를 없애야 할 대상으로 설정하지 않는다. 반면 실업자의 수동적 태도, 비취업 생활 상태, 지속적으로 급여에 의존하는 생활 등을 정책 개입 주요 문제라고 보는 것이다.

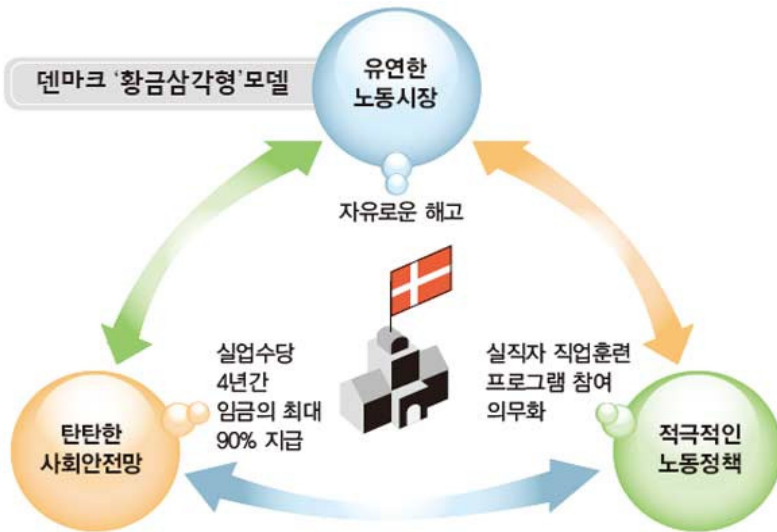
이런 의미에서 덴마크 활성화정책은 수급자의 도덕적 해이를 전제로 하는 ‘근로 우선’(work first)을 정책 목표로 설정하지 않고 있다. 활성화정책 목표는 능동적 사회(active society) 혹은 ‘사회적으로 통합적인 사회’(a socially inclusive society)를 추구하는 것이다. 따라서 영국과 같이 활성화정책을 토대로 ‘경제적 도약대’(economic springboard)를 제공하는 것보다 ‘자율적 시민, 능동적 시민’(active citizens, autonomous citizens) 생활 보장이 활성화정책 추구 방향이라고 할 수 있다(Eichhorst & Konle-Seidl, 2008:9;Kvist & Pedersen, 2007:100).

가. 황금삼각형(a golden triangle) 모델

실업 자체를 문제시하기 보다는 국가급여에 의존하는 생활, 수동적 삶의

태도, 일하지 않는 상태 개선에 초점을 맞춘 유연안전성 개념에 토대를 두었기 때문에, 해고를 자유롭게 함으로써 경영 효율성을 높이면서 동시에 사회 안전망으로서 실업급여를 높은 수준에서 지급하며 적극적 노동시장정책으로서 직업훈련 프로그램 참여를 의무화함으로써 일명 덴마크 ‘황금 삼각형’ 모델이 탄생할 수 있었다.

[그림 5-9] 덴마크 ‘황금삼각형’ 모델



자료: 한겨레신문, 덴마크 고용정책 사례, 2009년 8월 27일 5면.

‘황금 삼각형’ 모델은 개인 욕구에 적합한 개별화된 취업지원 프로그램을 지향한다. 이 과정에서 노동시장 통합 및 재통합을 추진하기 위하여 다중서비스 접근(multi-services approach)을 시도한다. 즉 연령 집단별로 25세 이하, 25세 이상으로 분류하여 25세 이하 집단 대상으로는 취업시장에 처음 진출하는 상황에 맞는 실업급여와 취업훈련 지원을 제공한다. 또한 고용지원 서비스(the Employment Service)는 ‘고용의 최후 보루’ (employment of last resort)로서 취업을 위한 대안을 제시해야 하는 의무를 갖는다(Barbier, 2000:7).

나. 유연안전성의 특징

덴마크 활성화정책의 유연안전성은 경로 의존성, 노사 간 합의의 산물, 높은 생산성 추구라는 특징을 갖는다.

1) 경로의존성

덴마크 유연안전성은 오랜 시간 흐름 속에서 지속된 정책적 시도라는 점에서 경로의존성이라는 특징을 갖는다. 유연성을 상징하는 고용보호 제도 완화는 이미 19세기에 이루어졌고, 관대한 실업급여 제도는 1970년대에 들어서 도입되었다. 적극적 노동시장정책의 본격적 출발은 1950년대로 보고 있다(정희정, 2008:24).

즉 유연안전성을 이루는 주요 요소로서 고용보호, 실업보호, 취업지원 등이 동시 다발적으로 도입된 것이 아니라, 100여 년 역사 속에서 서서히 도입되었다는 점에서 제도의 경로의존성을 찾아볼 수 있다(정희정, 2008:25).

“덴마크의 경우 유연성은 정규직 고용의 탈규제화, 즉 역사적으로 완화된 고용보호 법에 근거한 영구 계약을 맺은 노동자들을 보다 수월하게 해고하며, 이 해고된 노동자들이 보다 원활하게 다른 직장으로 옮겨갈 수 있게 만들며, 그 사이 나타날 수 있는 소득 상실을 사회보장제도를 통해 대응하는 방식으로 이루어졌다”(정희정, 2008:25).

2) 조합주의적 합의

덴마크 유연안전성 특징으로서 또다른 중요한 요소가 조합주의적 합의에 따른 정책 결과라는 점이다. 역사적으로 강력한 노조가 존재하였으며 따라서 노사 합의 문화가 중앙정치 차원에서 제도화되어 있었다. 즉 국가가 아니라 노동조합과 사용자 당사자 주도로 사회문제를 해결해 온 역사적 경험 이 고용과 해고를 유연하게 하면서도 높은 수준의 급여와 취업훈련, 그리고

취업을 보장하는 유연안전성 모델을 가능하게 한 것이다(정희정, 2008:32).

노사 합의에 따라 노동조합은 노동조합 유연화를 받아들였고, 사용자는 높은 수준 실업급여를 인정하였으며, 국가는 이러한 합의를 바탕으로 소극적 노동시장정책에서 적극적 노동시장정책으로 정책 변환을 할 수 있었다(신광영, 2009:109).

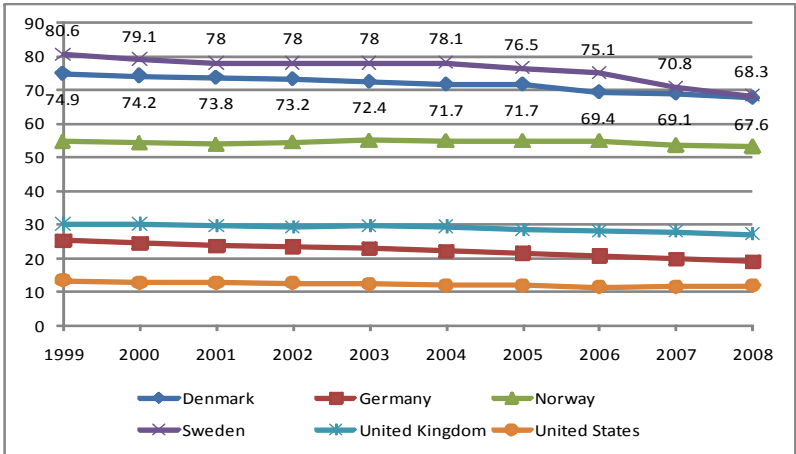
〈표 5-1〉 유연안전성 모델 토대로서 조합주의적 합의

노동조합	자본	국가
노동시장 유연화를 받아들임	높은 수준 실업급여 인정	소극적 노동시장정책에서 적극적 노동시장으로 변화

덴마크는 다른 OECD 국가와 비교할 때 스웨덴과 함께 높은 노조 조직률을 보여주는 국가이다. 1999년 덴마크 노조 조직률은 74.9%이었으며 그 이후 감소 추세를 보이면서 2005년을 지나면서 70% 이하로 떨어졌고, 2008년에는 67.6% 노조 조직률을 보이고 있다. 그러나 이는 미국의 10% 대, 독일의 20% 대, 그리고 영국의 30% 수준 노조 조직률과 비교할 때 매우 높은 수준이다. 덴마크보다 높은 수준 노조 조직률을 보이는 국가는 스웨덴이며, 핀란드는 덴마크와 거의 비슷한 수준 노조 조직률을 보인다.

노동조합 역할은 실업보험 재정 조달 형태에서도 찾아볼 수 있다. 덴마크 실업보험 가입은 법적 강제가 아닌 자발성에 기초하고 있으며, 실업기금은 노동조합 산하 조직에서 관리한다.

[그림 5-10] OECD 국가 노조 조직률 추이(1999-2008년)



자료: 'OECD(2010), Trade Union Density'를 토대로 재구성.¹⁷⁾

3) 노동 생산성

유연안전성에 기초한 활성화정책이 노동 생산성 향상에 기여한다는 분석이 있다. 덴마크 노동 생산성은 유럽연합 25개국 평균보다 약 10% 정도 높은 수준을 보인다(정희정, 2008:35). 그러나 OECD 조사에 근거한 자료를 보면 덴마크 노동 생산성이 다른 국가에 비교할 때 그리 높은 수준이 아니다. 결국 활성화정책이 노동 생산성 향상에 기여하는지는 아직 결론 내리기 어렵다.

2005년 기준으로 덴마크 노동 생산성은 2006년 소폭 상승한 후 2009년까지 하락세를 보인다. 2009년 현재 노동 생산성은 2005년 보다 약 4.5 정도 감소하였다.

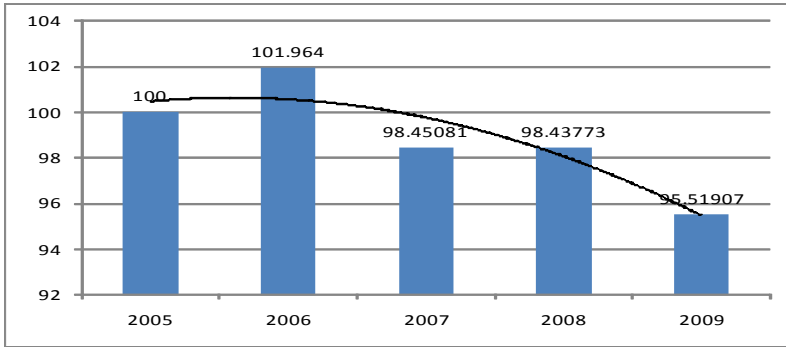
17) <http://stats.oecd.org/index.aspx>(2010년 11월 11일 내려받음)

〈표 5-2〉 OECD 국가 노동생산성 비교(2005=100)

	2005	2006	2007	2008	2009
Australia	100	103.68	102.63	100.50	..
Austria	100	104.63	109.77	111.87	103.59
Belgium	100	102.30	106.25	105.65	101.98
Canada	100	100.13	101.97	98.24	..
Czech Republic	100	111.08	117.61	125.15	116.55
Denmark	100	101.96	98.45	98.44	95.52
Finland	100	110.25	120.29	120.96	109.94
France	100	101.85	104.46	103.76	..
Germany	100	106.74	109.60	104.34	89.44
Greece	100	93.87	93.07	93.89	95.36
Hungary	100	105.98	111.89	113.40	106.61
Ireland	100	106.42	113.24	116.55	130.77
Italy	100	102.22	103.52	100.62	89.52
Japan	100	101.81	104.35	..	..
Korea	100	109.25	117.84	122.29	127.88
Luxembourg	100	96.11	106.67	91.78	88.49
Mexico	100	103.35	103.63	100.23	..
Netherlands	100	102.33	105.87	105.22	99.82
New Zealand	100	98.22	101.57	96.43	..
Norway	100	91.74	87.12	85.82	85.87
Poland	100	104.84	109.81	112.84	..
Portugal	100	103.79	108.45	107.70	102.13
Slovak Republic	100	115.91	128.72	133.63	139.69
Slovenia	100	108.63	115.32	116.53	107.97
Spain	100	101.99	103.52	103.51	105.29
Sweden	100	104.70	106.99	105.00	97.54
Switzerland	100	103.84	106.69	108.00	..
United Kingdom	100	102.40	103.89	105.37	101.17
United States	100	101.53	105.49	104.56	..

자료: OECD, Stat Extracts, Labour Productivity per Unit Labour Input¹⁸⁾18) <http://stats.oecd.org/index.aspx>

[그림 5-11] 노동생산성 비교: 덴마크(2005년 = 100)



자료: OECD, Stat Extracts. Labour Productivity per Unit Labour Input¹⁹⁾을 토대로 재구성.

2. 활성화정책의 주요 내용

활성화정책 흐름은 낮은 수준의 고용보호, 높은 수준의 실업급여, 대상자 별 급여, 급여 전달체계로서 직업센터(Job Center) 운영, 높은 수준의 활성화정책 비용 등으로 제시할 수 있다.

가. 낮은 고용보호 지수

독일과 비교할 때 덴마크는 고용보호 지수는 낮은 수준을 보인다. 고용보호 지수가 1990년 덴마크는 2.4, 독일은 3.17이었다. 덴마크는 1995년에 1.5로 그 수준이 낮아진 후 지속되고 있는 반면, 독일은 2005년 하르쯔 IV 개혁을 계기로 2.12 수준을 유지하고 있다.

〈표 5-3〉 고용보호 엄격성

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
덴마크	2.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
독일	3.17	3.09	2.34	2.12	2.12	2.12	2.12

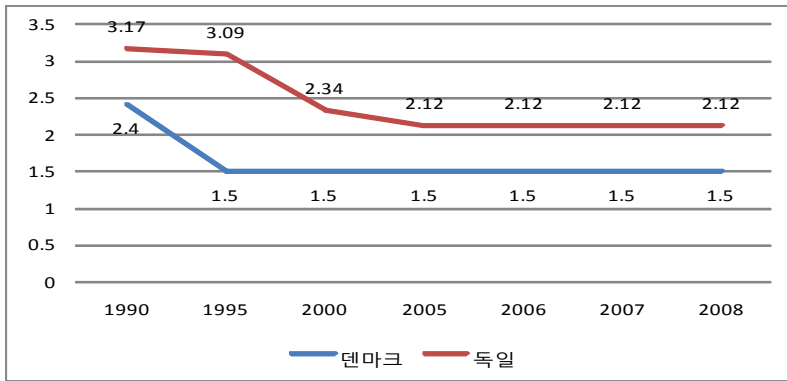
자료: OECD, Stat Extracts. Strictness of employment protection - overall²⁰⁾

19) <http://stats.oecd.org/index.aspx>

20) <http://stats.oecd.org/index.aspx>

고용보호 수준이 낮은 것은 활성화정책이 실직자 재취업 자격 및 취업 동기 강화에 맞추어진 결과라 해석할 수 있다. 사용자가 원하는 인력을 제공할 수 있는 실직자 재취업 훈련 과정을 편성하고 실직자의 취업 동기를 높여서 재취업이 손쉬운 상황을 전제로 할 때 낮은 고용보호 수준 유지의 사회정책적 정당성이 덴마크가 추구하는 활성화정책 보편주의 모델과 일치하기 때문이다.

[그림 5-12] 고용보호 지수 비교: 덴마크, 독일



자료: OECD, Stat Extracts. Strictness of employment protection - overall²¹⁾을 토대로 재구성.

낮은 수준의 고용보호 지수로 대변되는 고용 유연성 정도는 외부수적 유연성과 내부수적 유연성으로 나눌 수 있다. 전자는 고용·해고를 원활하게 함을 의미하고 후자는 융통성있는 근무 시간 활용을 의미한다. 덴마크는 이런 의미에서 볼 때, 외부수적 유연성을 추구하는 국가이다.

나. 높은 실업보호 수준

덴마크는 실업급여 최초 순소득 대체율이 70%, 독일은 69%로서 1% 포인트 차이가 나지만, 60개월 이상 실업시 평균 순소득 대체율이 덴마크

21) <http://stats.oecd.org/index.aspx>

는 여전히 70%인 반면 독일은 66%로 감소한다. 실업급여 지급 기간도 독일은 12개월인 반면 덴마크는 48개월이다(김형기, 2008:105). 국내총생산 대비 적극적 노동시장정책 지출 비율이 1990년대 이후 독일은 1.48%에서 2000년대 중반 1.17%로 감소한 반면 덴마크는 같은 기간 1.77%에서 1.88%로 증가하였다. 탈상품화 지수 경우 독일은 연금 10.9, 질병수당 14.0, 실업보험 10.0으로서 종합지수가 30.3이다. 반면 덴마크는 연금 13.6, 질병수당 11.8, 실업보험 12.6으로서 종합지수 33.3을 보여주고 있다(김형기, 2008:107-108).

다. 대상 집단별 급여

활성화정책 급여는 대상 집단 별로 크게 실업급여와 사회복지급여로 분류한다. 실업급여는 실업기금 가입자로서 실직한 경우에 지급한다. 실업기금 비가입자는 사회복지급여를 받는다.

1) 실업급여

가) 수급 조건

실업보험법(the Act on Unemployment Insurance)에 따라 실업급여 수급을 받으려면 18세에서 65세 사이 덴마크 거주자이어야 한다. 자발적으로 취업활동을 중단했을 경우에 처음 3주일 간 급여는 지급하지 않는다. 실업급여 신청자는 실업기금(a unemployment fund) 가입 기간이 최소 1년 이상이어야 하며, 지난 3년 사이에 최소한 52주 이상 취업활동 경력이 있어야 한다. 가입은 자발적이지만, 덴마크 취업활동인구의 90% 정도가 가입되어 있다(OECD, 2008:1).

신규 취업자 경우에는 18개월 이상 직업훈련을 받은 경력이 있다면 직업훈련 과정 종료 1개월 후부터 실업급여 수급 자격을 갖는다. 실업급여

수급자는 고용서비스청(the Employment Service)에 구직자 등록이 되어 있어야 하며 원하는 일자리를 받아들이는 의무를 갖는다. 고용서비스청은 실업급여 수급자가 원하는 일자리를 정당한 사유없이 받아들이지 않을 경우 실업기금에 통보할 의무도 갖고 있다.

실업기금에서는 실업자의 취업 의지와 생활 상황을 점검하는 업무를 한다. 실업급여 수급자는 3개월 단위로 개별 인터뷰를 통해 구직 활동 상황을 증명해야 한다. 2000년대 초반까지 인터뷰 단위 기간이 6개월이었지만 3개월로 단축되면서 더욱 취업활동을 강조하는 움직임을 보이고 있다. 또한 실업급여 수급자는 직업넷(Jobnet)²²⁾에 1주일에 한 번씩 접속하여 자신이 여전히 구직 활동을 하고 있으며, 일자리가 주어진다면 일하려는 용의가 있다는 의사를 보여주어야 한다(OECD, 2008:2).

앞서 설명한 ‘능동적 시기’에 실업급여 수급자는 구직활동 뿐 아니라 취업 프로젝트에 참여할 의무를 갖는다. 만약 실업급여 수급자가 구직활동이나 취업 프로젝트 참여 의무를 이행하지 않으면, 정당한 사유를 증명할 수 있을 때까지 급여 지급이 정지된다(Eurofound, 2002:17).

나) 급여 기간과 수준

실업급여 수급 기간은 4년이며, 실업급여 수준은 실직 직전 취업활동 소득의 90%에서 해당 소득액의 8%에 해당하는 사회보장기여금을 공제한 금액이다. 실업급여 월 상한액은 2008년 현재 15,322 DKK(덴마크 크로네: 이하 ‘크로네’)²³⁾이며 주 상한액은 3,515 크로네이다. 실업급여 월 최저액은 12,480 크로네며 주 최저액은 2,880 크로네이다(OECD, 2008:2).

직업훈련을 마친 실업보험 신규 가입자는 실업급여 최고 수급액의 82%에 해당하는 월 12,480 크로네를 받을 수 있다. 직업훈련을 제대로 이수하지 않은 25세 이하 청년 실업자이면서 실업보험 신규 가입자는 실업급여

22) <https://job.jobnet.dk/CV/frontpage.aspx>

23) 덴마크 크로네(1크로네는 약 200원)(2010년 11월 15일 기준).

최고 수급액의 50%에 해당하는 월 7,618 크로네를 받을 수 있다(OECD, 2008:3).

2) 사회복지급여

능동적 사회복지정책법(the Act on Active Social Welfare Policies)은 취업 활동을 통해 자신과 가족을 부양할 수 없는 사람들을 대상으로 도입한 일종의 공공부조 관련법이다. 따라서 급여 제공 주체도 지방자치단체가 된다. 따라서 능동적 사회복지정책법에 따라 지급하는 급여 형태는 상담과 지도, 현금급여, 취업기회 제공 등 세 가지가 있다.

가) 현금급여 수준

개인이 받을 수 있는 현금급여 수준은 최대 실업급여의 80%이며, 액수로는 2008년 현재 11,904 크로네이다. 부양자녀가 있을 경우에 부양자녀 1인당 최대 실업급여의 60%를 받을 수 있으며 액수로는 8,959 크로네가 된다. 급여 기간 제한은 없다(OECD, 2008:4).

사회복지급여 수급 후 6개월이 지나게 되면 가족 단위로 현금급여와 주거급여를 합하여 월 11,904 크로네를 넘을 수 없다. 자녀가 없는 부부 경우에는 이 상한액이 8,959 크로네가 된다. 같은 상황에서 한부모 가족 경우에 현금급여와 주거급여 합산액은 월 14,850 크로네를 넘을 수 없다(OECD, 2008:4).

18세-24세 청년 단독가구 수급자 경우에 월 5,773 크로네, 부모와 동거하는 경우에 2,786 크로네를 받는다. 급여 수급 후 6개월 뒤 전자는 4,852 크로네로, 후자는 2,412 크로네로 감액되어 지급한다(OECD, 2008:7).

사회복지급여 차원에서 지급하는 현금급여 지급 수준을 실업급여와 지급 수준과 20% 이상 차이를 두었고, 급여 수급 후 6개월 뒤부터는 급여 상한액을 정해 놓음으로써 근로 동기를 유발하는 정책 의도를 볼 수 있다.

나) 취업장려급여

활성화정책 프로그램에 참여하여 사회복지급여 수급자가 취업활동을 하는 경우 시간당 13 크로네에 해당하는 금액은 월 사회복지급여 지급에서 감액하지 않는다. 부부일 경우에 시간당 감액 수준은 31.68 크로네로 높아진다(OECD, 2008:6).

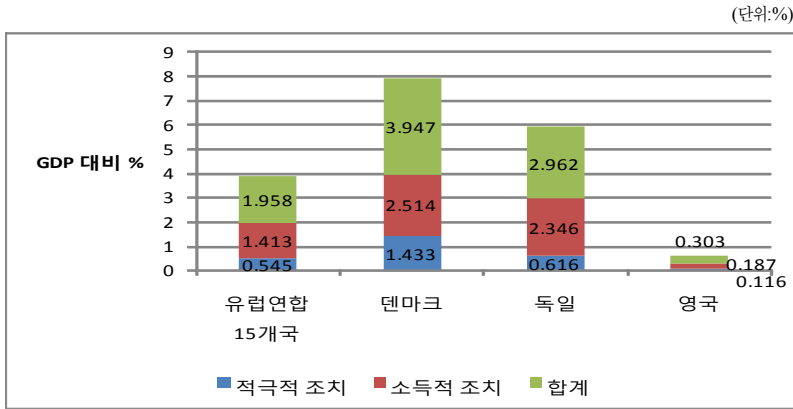
라. 활성화정책 전달체계

전통적으로 실업급여 등 취업활동에 근거한 급여는 실업기금에서, 실업기금 비가입자가 받는 사회복지급여는 지방자치단체(municipalities)가 지급하였다. 그러나 2007년부터 이 두 급여 전달체계를 통합하여 지방자치단체 산하 직업센터(Job Centers)에서 실업급여와 사회복지급여를 전달하고 있다. 2007년 현재 덴마크 전국 직업센터는 71개소에 이른다(Kvist/Pedersen, 2007:104).

마. 활성화정책 비용

덴마크는 실업보호 등 수동적 노동시장정책(passive labour market policy) 차원 뿐 아니라 활성화정책 비용 지출에서 유럽연합 수준을 뛰어넘는다. 동유럽국가 가입 전 서유럽 국가 중심 유럽연합 15개국 노동시장정책 지출 비용이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중이 유럽연합 평균 1.958%일 때 덴마크는 3.947%로 거의 두 배 가까운 수준을 보였다. 국내총생산 대비 적극적 조치 비용 비율이 유럽연합 0.545%에 반하여 덴마크는 1.433%로 약 세 배 수준에 이르렀다. 동일 비율이 독일은 0.616, 영국은 0.116에 불과하였다.

[그림 5-13] 국내총생산 대비 노동시장정책 지출 비율



자료: Kvist & Pedersen(2007:101)을 토대로 재구성.

제3절 활성화정책의 효과와 평가

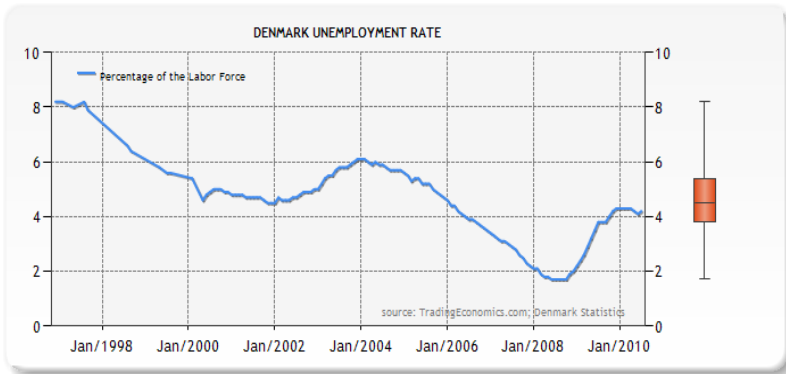
1. 활성화정책의 효과

가. 실업률

1990년 대 중반 10% 정도로 상승했던 실업률은 1998년 8% 수준으로 하락하였고, 2000년 대에 들어서 4-6% 수준을 유지하였다. 2008년에는 2% 수준 이하로 내려가 완전고용을 달성하기까지 하였고, 2010년에도 약 4% 정도 실업률을 유지하고 있다.

덴마크 실업률은 독일이나 유럽연합 국가 그리고 G7 국가와 비교할 때 매우 낮은 수준을 보인다. 독일은 지난 3-4년 간 7-8% 정도 실업률을 유지하고 있고, 유로화 사용 16개국과 유럽연합 국가 실업률도 7-10% 수준, G7 국가는 약 8% 정도 실업률을 보이고 있다.

[그림 5-14] 실업률 변화 추이(1998-2010년)

자료: Trading Economics 홈페이지²⁴⁾

〈표 5-4〉 실업률 비교: 덴마크, 독일, 유럽연합국, G7 국가

	2007	2008	2009	2010.9
Denmark	3.8	3.3	6	7
Germany	8.4	7.3	7.5	6.7
Euro area (16 countries)	7.5	7.6	9.4	10.1
European Union (27 countries)	7.2	7	8.9	9.6
G7	5.4	5.9	8	8.1

자료: OECD. Stat Extracts. Harmonised Unemployment Rates and Levels (HURs)²⁵⁾

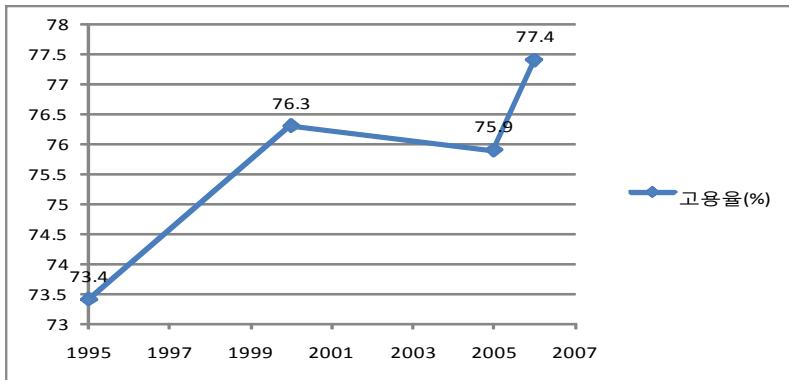
나. 고용률

활성화정책 결과 지속적 실업률 감소는 2000년 대 중반 이후 정책 방향을 노동력 공급 증가로 선회하도록 하고 있다. 덴마크는 고용률도 2006년 현재 유럽연합 평균 66%보다 10여 % 이상 높은 77.4%를 기록하고 있다.

24) <http://www.tradingeconomics.com/Economics/Unemployment-Rate.aspx?Symbol=DKK>
(2010년 11월 15일 내려받음).

25) <http://stats.oecd.org/index.aspx>

[그림 5-15] 고용률 변화 추이(1995-2006년)



자료: Kvist & Pedersen(2007:99)을 토대로 재구성.

지난 15년 간 높은 수준의 고용률 유지 현상은 고용정책 대상 집단이 비경제활동 인구로 초점을 옮겨가면서 이들의 개별적 욕구에 맞는 취업지원정책을 시도하고 있다. 따라서 활성화정책이 적극적 노동시장정책 뿐 아니라 사회통합정책(social and integration policy) 성격을 갖기 시작하였다(Kvist & Pedersen, 2007:99). 덴마크는 2009년 현재 인구 약 550만 명의 소국이며 이 중 15-65세 취업활동인구는 약 290만 명으로서 경제활동참가율이 약 78% 수준에 이른다. 2014년까지 인구성장도 약 10만 정도에 그칠 것이기 때문에²⁶⁾ 경제활동참가율과 고용률이 거의 비슷한 완전고용 상황에서 노동력 부족을 예상할 수 있기 때문이다.

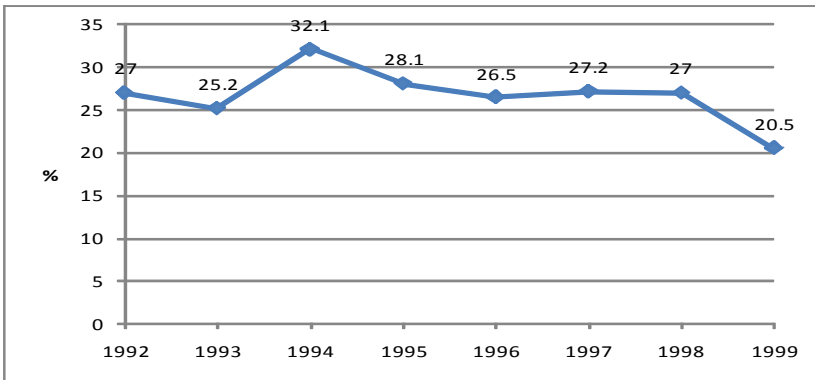
활성화정책 초점이 기존 비경제활동 인구로 옮겨가는 예로서, 2006년 사회복지급여 수급자 대상 일명 ‘사레더미 찾아보기’(turn the case pile) 움직임(initiative)을 들 수 있다. 덴마크 정부는 이 움직임을 통하여 과거 12개월 간 취업 활성화 권유를 받지 않은 수급자 현황을 파악하여 이들의 재취업 능력을 검토하고 실제 실업을 실패를 파악하려는 시도를 하였다(Kvist & Pedersen, 2007:104).

26) The Economist Intelligence Unit Ltd.(2010), Country Forecast Denmark May 2010.

다. 실업기간

1994년 노동시장 개혁 당시 실업자 중 1년 이상 실업 상태에 있는 장기 실업자 비율이 32.1% 수준이었다. 실업자 중 장기 실업자 비중은 개혁 조치 시행 1년 뒤 28.1%로 하락한 후 1999년 20.5% 수준까지 하락세를 지속하였다.

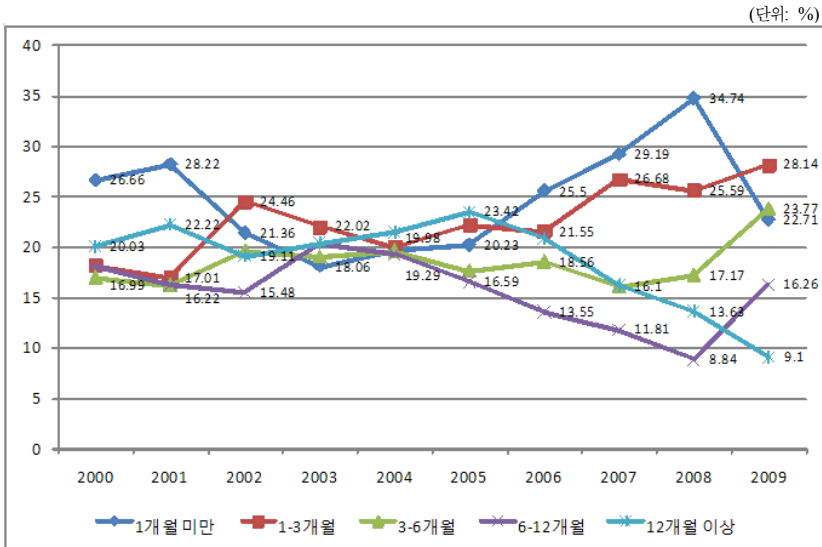
[그림 5-16] 실업자 중 · 장기 실업자 비율 추이(1990년대)



자료: Department of Social Studies and Organisation(2001:6)를 토대로 재구성.

1990년대 이러한 추세는 2000년대에도 지속적으로 나타나고 있다. 1개월 미만 실업자 비중이 2000년 26.66%에서 2009년에는 22.7%로 약간 감소한 반면, 12개월 이상 장기 실업자 비중은 같은 기간 20.03%에서 9.1%로 약 11% 포인트 감소율을 보였다. 같은 기간 동안 3-6개월 실업자 비중은 6% 포인트 정도 증가한 반면 6-12개월 실업자 비중은 2% 정도 감소하였다. 실업자 중 상당수가 3-12개월 사이에 일자리를 얻는다고 보겠다.

[그림 5-17] 실업기간 별 실업급여 수급자 비율 추이



자료: OECD, Stat Extracts.

라. 실업급여 수준

활성화정책을 언급할 경우 공통 현상으로 전제하는 것이 실업급여 수준 하락이다. 소득연계 실업부조를 독일에서 폐지했다든지, 덴마크 경우에 수동적으로 실업급여만 받던 관행을 바꾸어 ‘능동적’으로 실업자가 취업 프로젝트에 참여해야만 하도록 하고 실업급여 수급 기간도 단축하는 등 움직임을 보면 “활성화정책은 실업급여 수준 하락을 의미한다”는 주장이 설득력 있다.

그러나 특히, 활성화정책 주대상으로 설정된 장기 실업자 실업급여를 중심으로 보면, ‘활성화정책 = 실업급여 축소’로만 보기에는 장기 실업자 대상 실업급여 소득 대체율이 그리 큰 폭으로 축소되지 않았다. 특히 홀벌이 두자녀 양육가족(one-earner married couple, two children) 경우에는 소득 대체율 하락 폭이 OECD 주요 국가나 OECD 평균을 고려해볼 때 거의 없다고 할 수 있다. 덴마크 경우 독신 장기실업자 실업급여 소득 대체율이 2001년 61%에서 2005년 59%로 2% 포인트 하락하였다. 홀벌이 두

자녀 양육가족 경우 같은 기간 78%에서 77%로 1% 포인트 하락폭을 보였다. 독일 경우만 독신 장기실업자 실업급여 소득 대체율이 같은 기간 54%에서 36%로 크게 하락하였을 뿐이다.

〈표 5-5〉 장기 실업자 실업급여 소득 대체율 변화 비교(2001, 2005년)

	독신		홀벌이 두자녀 가족	
	2001	2005	2001	2005
덴마크	61	59	78	77
독일	54	36	63	62
네덜란드	49	50	62	61
스웨덴	49	48	72	70
영국	41	41	71	67
프랑스	33	31	54	54
스페인	23	23	39	35
스위스	52	48	73	70
미국	7	7	40	40
OECD	35	32	57	53

자료: Eichhorst & Konle-Seidl(2008:11).

결국 활성화정책을 통해 급여 수준 자체가 대폭 하락했다기보다 급여 제공 과정에서 자격 수준 심사를 강화하고 자격 기준을 엄격히 하면서 사례관리를 통해 과거보다 취업상담 및 지원에서 더 개별화된 서비스를 제공하기 시작했다는 해석이 가능하다.

경력 관리, 면접, 상담 등을 통한 사례관리를 바탕으로 활성화정책 프로그램 참여를 개인 욕구에 맞춰 디자인해주고 통합적이면서도 더 융통성있게 실업급여와 사회복지급여 간 연결을 해주는 실업자 관리 운영 체계 효율성이 특히 덴마크에서 높다는 평가도 있다. 덴마크와 같은 국가에서는 과거 많은 예산을 투입하여 재취업훈련 과정을 운영하는 방식을 지양하고 개별 사례관리 개념 하에 실직자 개인과 취업 지원 서비스 제공자 간 접촉 빈도를 높이는 방향으로 개입 방식을 변화시켰다고 하겠다(Eichhorst & Konle-Seidl, 2008:11).

마. 빈곤율

조세와 사회적 이전이 발생하기 전에 중간소득 40% 이하 가구 비율이 덴마크는 2000년 대 중반에 21.3%에 달하여 OECD 국가 평균 수준을 보인다. 독일은 동 비율이 30.3%로서 OECD 평균을 훨씬 넘는다. 반면 조세와 사회적 이전이 발생하면 덴마크 빈곤율은 같은 기준으로 볼 때 2.1%로 떨어진다. OECD 평균 5.65%와 3% 이상 차이가 난다.

독일은 조세와 사회적 이전이 빈곤 완화에 기여하는 정도가 덴마크보다 높다고 보기 어렵다. 같은 시기에 30.3%에서 6.3%로 덴마크와 비교할 때 감소폭은 크다. 그러나 덴마크 빈곤가구가 조세와 사회적 이전을 통해 빈곤을 벗어나는 비율이 1/10 정도인데 반하여 독일에서 동 비율은 1/5 정도이다. 또한 조세와 사회적 이전 발생 후 빈곤율이 독일은 6.3%로서 OECD 국가 평균을 조금 웃도는 수준인 반면 덴마크는 2.1%의 낮은 빈곤율을 보이고 있다.

바. 활성화 조치 이전과 이후 비교

활성화 조치가 개인적 차원에서 재취업에 어느 정도 자극을 주는지는 실업급여 수급 기간에 따라 차이가 난다. 활성화 조치로서 능동적 시기 시작 이전, 즉 실업급여 수급 권리가 강조되는 시기에는 대체로 급여 수급만 하는 경향을 보인다. 반면 활성화 조치로서 능동적 시기가 시작되어 본격적으로 취업 계획을 제시해야 하거나 취업 훈련, 상담, 경력 관리 등을 받는 시기가 되면 재취업하는 경우가 증가한다. 그러나 실업 기간이 길어지면 활성화 조치에도 불구하고 재취업 노력이 줄어들게 된다.

게르드센(Geerdsen, 2006)이 제시한 그래프는 이러한 경향을 잘 보여준다(Kvist & Pedersen, 2007:106). 그래프 Y축은 조사 시점에서 실업급여 수급자가 실업급여 수급을 중단할 확률이다. 그래프 X축은 실업급여 수급 기간인데, 0은 활성화 조치로서 ‘능동적 시기’(active period)가 시작되는

시점이다. 0을 기준으로 왼쪽은 권리로서 실업급여 수급 기간이고, 왼쪽은 능동적 시기로서, 예를 들어, ‘-12’는 ‘능동적 시기’가 시작된 지 12개월이 지났음을 의미한다. 이 그래프를 보면 권리로서 실업급여를 수급하는 시점에서 재취업할 확률은 0에 가깝다. 조사 시점에서 급여 수급 8-10개월 사이에 있던 수급자가 실업급여를 중단할 확률은 20% 정도가 된다. 반면 활성화 조치가 시행된 지 조사 시점에서 8개월째 된 수급자는 거의 100% 실업급여 수급을 중단할 확률을 보인다. 반면 8개월이 지나게 되면 실업급여 수급을 중단할 확률은 거의 사라지고, 오히려 지속할 확률이 높아지게 된다.

[그림 5-18] 실업급여 수급 기간과 중단 확률



자료: Geerdsen(2006)(Kvist, 2007:106에서 재인용).

2. 활성화정책의 과제

덴마크 활성화정책은 ‘근로 우선’보다 ‘인적자원개발’을 추구한다. 보편주의 유형으로서 덴마크 활성화정책이 추구하는 원칙은 시장과 시민사회에 대한 국가 책임 강조, 전체 사회 구성원 대상 사회보장과 사회서비스 제공, 높은 수준 고용률 유지, 인종·연령·성·계급·가족 상황·종교를 초월한

평등, 지방분권 등이다.

활성화정책을 통하여 덴마크가 추구하는 이상은 ‘능동적 사회(active society), 능동적 시민(active citizens)’이다. 덴마크는 다른 국가보다 먼저 1970년대부터 활성화정책 경향을 추구하기 시작하였다. 1990년대 초반 실업률 상승기에 청년실업자와 장기실업자를 주대상으로 하면서 일자리 창출에 초점을 맞추었던 활성화정책은 2000년대에 들어오면서 점차 취업 관련 재교육, 업무 담당 자격 수준 향상 지원 등을 통하여 노동력 부족 상황을 예방하는 것에 초점을 맞추기 시작하였다.

덴마크 활성화정책 특징은 유연안전성에서 찾을 수 있다. 유연안전성은 노동시장 유연화, 높은 수준의 실업 보호, 적극적 노동시장정책이라는 특징을 갖는다. 덴마크식 유연안전성 추구 활성화정책은 실업 자체를 없애야 할 대상으로 설정하지 않는다. 반면 실업자의 수동적 태도, 비취업 생활 상태, 지속적으로 급여에 의존하는 생활 등을 정책 개입 주요 문제라고 보는 것이다.

활성화정책을 본격화한 1990년 대 이후 덴마크 실업률은 급격히 감소하여 2000년대 후반에는 거의 완전고용 상태를 보인다. 따라서 덴마크식 일명 황금삼각형 모델은 유연안전성을 추구할 수 있는 모범 사례로서 유럽연합 내에서 주목받고 있다.

실업 자체를 문제시하기 보다는 국가급여에 의존하는 생활, 수동적 삶의 태도, 일하지 않는 상태 개선에 초점을 맞춘 유연안전성 개념에 토대를 두었기 때문에, 해고를 자유롭게 함으로써 경영 효율성을 높이면서 동시에 사회 안전망으로서 실업급여를 높은 수준에서 지급하며 적극적 노동시장정책으로서 직업훈련 프로그램 참여를 의무화함으로써 일명 덴마크 ‘황금 삼각형’ 모델이 탄생할 수 있었다. 황금삼각형 모델은 덴마크식 조합주의의 오랜 역사적 전통 속에서 ‘국가 - 자본 - 노동’의 합의 구조 속에서 창출된 것이다. 특히 노동조합은 실업기금을 관리하는 주체로서 활성화정책에서 중요한 역할을 한다.

앵글로 색슨식 ‘근로 우선’(work first) 정책이 수급자의 도덕적 해이를 전제로 한다면 덴마크 활성화정책 목표는 능동적 사회(active society), 사

회적으로 통합적인 사회(a socially inclusive society), 자율적 시민(autonomous citizens), 능동적 시민(active citizens)를 향하고 있다. 활성화정책은 낮은 수준의 고용보호, 높은 수준의 실업급여, 대상자 별 급여, 급여 전달체계로서 직업센터(Job Center) 운영, 높은 수준의 활성화정책 비용 등의 흐름을 보이면서 향후 노동력 부족이 예상되는 상황에서 노동시장이 필요로 하는 노동력을 지속적으로 공급할 수 있는 가능성을 보여주고 있다.

활성화정책으로 인하여 실업급여 수준이 낮아졌다고 보기 어려우며, 다만 급여 제공 과정에서 자격 수준 심사를 강화하고 자격 기준을 엄격히 하면서 사례관리를 통해 과거보다 취업상담 및 지원에서 더 개별화된 서비스를 제공하기 시작했다고 볼 수 있다. 더 나아가 중앙정부 통제가 아니라 지역사회 노동시장이 요구하는 인력 수요에 초점을 맞춘 고용 지원을 실시하고 지역사회 수요 파악에 따른 취업훈련 프로그램 도입을 시도하고 있다.

최근 활성화정책 초점은 지속적으로 하락하는 실업률과 높은 수준의 고용률에 근거하여 정책 대상을 비경제활동 인구로 옮겨가면서 이들의 개별적 욕구에 맞는 취업지원정책을 시도하는 것에 맞추어지기 시작하였다. 활성화정책이 적극적 노동시장정책 뿐 아니라 사회통합정책(social and integration policy) 성격을 갖기 시작한 것이다.

그러나 높은 수준의 실업급여와 보호조치는 앞으로 노동력 부족이 예상되는 상황에서 기업으로 하여금 더 높은 임금 수준을 유지해야 하는 부담을 가져다준다. 높은 수준의 실업급여를 받고 있는 반면 노동력 부족으로 취업을 쉽게 할 수 있는 상황이라면 가능한 한 취업을 미루면서 실업급여를 받으려는 선택을 실업급여 수급자가 할 수 있다. 결국 취업 유인을 위하여 기업은 더 높은 인건비 부담을 감수해야 하는 상황에 처하게 될 것이다. 또한 높은 수준 실업급여는, 늘 그러했듯이, 취업 동기 약화 요인으로 남게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 교육, 직업훈련, 상담, 취업동기 부여, 취업하고자 하는 노력과 급여 지급 연계, 급여 오남용 시 제재 조치 등을 꾸준히 취해야 할 것이다.

제4절 소결

덴마크 활성화정책은 ‘국가 - 자본 - 노동’의 오랜 역사에 걸친 조합주의 합의 구조, 실업기금을 관리하는 노동조합의 역할, 인구 규모 550만 정도의 강소국에서 관찰할 수 있는 높은 수준의 연대의식, 중소기업 위주 경제 체제 등 요소가 복합적으로 작용한 결과라고 보겠다. 이러한 맥락에서 활성화 정책은 인적자원 개발을 통한 기업 상황에 적합한 인력 공급, 높은 수준의 실업급여, 지역사회가 요구하는 취업노동시장 유지에 기여하고 있다.

덴마크의 이러한 상황은 우리에게 다음과 같은 시사점을 주고 있다. 첫째, 근로를 우선 강조하는 정책은 근로빈민을 양산하거나 그 규모를 지속시키는 결과를 가져올 뿐 사회통합에 이르지 못하는 못한다는 것이다. 덴마크는 실직으로 사회로부터 배제될 위험에 처한 사람들을 다시 사회에 통합하여 ‘능동적 시민’이 될 수 있는 정책 목표 하에 활성화정책을 추구하고 있다. 이런 의미에서 볼 때 활성화정책 방향을 ‘근로 우선’ 보다는 ‘인적자원개발’을 통한 사회통합으로 설정할 가능성을 검토할 필요가 있다.

둘째, 높은 수준의 실업급여는 덴마크와 같이 고용률이 높고 노동시장 인력 공급 부족이 예상되는 사회에서 기업 인건비 상승과 수급자 도덕적 해이로 이어질 수 있는 가능성을 항상 내포하고 있다. 이러한 문제는 고용 안정이나 실업급여 수준이 덴마크보다 현저히 낮은 수준에 있는 우리나라에서 당장 고려할 사항이 아닐 수 있다. 그러나 저출산 현상 지속은 노동시장에서 노동인력 공급 부족을 언젠가 야기할 수 있다. 이에 대비하여 덴마크에서 노동력 부족 예방을 위하여 시행하고 있는 교육, 직업훈련, 상담, 취업동기 부여, 취업하고자 하는 노력과 급여 지급 연계, 급여 오남용 시 제재 조치 등의 자세한 내용을 파악할 필요가 있다.

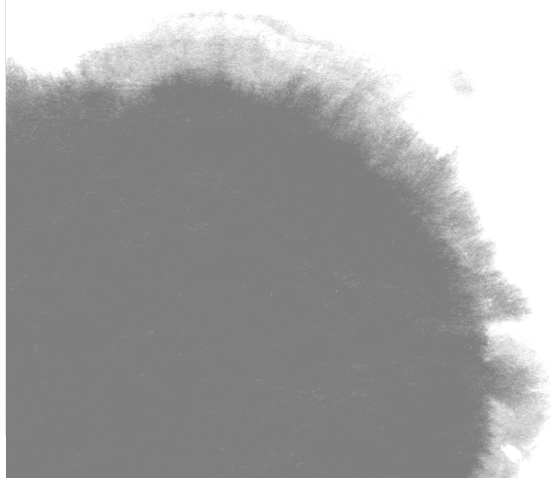
셋째, 지역사회 취업노동시장 상황과 개인 욕구에 적합한 취업지원서비스 제공을 위하여 직업센터로 운영을 단일화하여 실업급여 대상자와 사회 복지급여 대상자 관리를 하고 있다. 중앙정부 차원 취업지원 체계를 지방자치단체와 연결하여 지역사회화 하는 것은 덴마크 뿐 아니라 독일 등 활성

화정책을 추구하는 국가에서 공통적으로 관찰할 수 있는 현상이다.

인구 규모나 취업시장 상황, 노조 조직 정도, 경제 체제 등이 우리나라와 상당히 다른 덴마크식 ‘황금삼각형’ 활성화정책을 우리 현실에 그대로 적용하는 작업이 당장 쉽지는 않을 것이다. 특히 강소국에서 관찰할 수 있는 높은 수준의 거시적 사회연대 의식이 우리 사회에 존재하는가 하는 문제도 등장하기 때문이다. 그러나 활성화정책 방향을 근로우선이 아닌 인적자원개발로 정함으로써 시장 상황에 능동적으로 적응할 수 있는 노동인력을 배출하는 상황을 눈여겨 볼 필요가 있다. 더 나아가 ‘국가 - 자본 - 노동’ 간 조합주의 합의 구조가 완전고용을 실현하는 활성화정책의 토대임도 주목해야 한다고 본다.

06

독일의 활성화정책



제6장 독일의 활성화정책

제1 절 활성화정책 도입과 발전의 배경

1. 독일 저소득 근로능력자 대상 소득보장체계

독일 저소득 근로능력자 대상 소득보장체계는 이미 여러 기존 연구를 통해 잘 알려져 있다. 다음 그림은 소득보장체계 차원별 내용을 보여준다. 먼저, 사회보험 기반 소득보장체계로서 실업급여 I 이 있다. 둘째, 사회수당형 급여로는 부모수당, 아동수당, 가족세금공제 형태 아동수당으로서 보충아동수당(Kinderzuschlag)과 양육유지수당(Unterhaltsvorschuss)이 있다. 셋째, 사회부조형 급여로서 실업급여II, 사회부조, 사회수당, 주거수당이 있다. 아래 그림은 사회보험형, 사회수당형, 사회부조형 소득보장체계 개관을 잘 보여주고 있다.

[그림 6-1] 저소득 근로능력자 소득보장체계



자료: 여유진 외(2009:65).

소득보장체계 소개는 이미 기존 연구(여유진 외, 2009)를 통해 자세하게 되어 있기 때문에 더 이상 언급하지 않는다. 다만 소위 하르쯔 IV로 대표되는 활성화정책이 왜 필요하게 되었는지 설명한 후, 제도 변화의 주요 골자만 소개하는 것으로 소득보장체계 제시를 마무리하도록 하겠다.

2. 하르쯔 개혁

가. 개혁의 역사적 배경

독일에서 전개되는 활성화정책을 2000년대 이후 ‘제3의 길’ 개혁과 더불어 독일식 신중도(Die Neue Mitte) 노선의 중요한 특징으로 이해하려는 경향이 있다(여유진 외, 2009). 그러나 활성화정책의 독일식 표현을 ‘활성화(노동시장)정책’(aktive Arbeitsmarktpolitik)²⁷⁾을 활성화정책으로 이해한다면, 독일 활성화정책은 약 40년의 역사를 갖고 있다.

1969년 소위 ‘근로촉진법(Das deutsche Arbeitsförderungsgesetz: AFG)’, 정식 명칭은 ‘고용보장과 경제성장 촉진법(Gesetz über die Leistungen und Aufgaben zur Beschäftigungssicherung und zur Förderung des Wirtschaftswachstums)’의 발효를 활성화정책의 효시로 볼 수 있다. 근로촉진법은 1927년 제정된 ‘취업중재와 실업보험법’(das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)²⁸⁾을 대체하면서 기존 실업보험법에서와 달리 실업문제 해결이 아닌, 적극적 고용 유지와 촉진을 통한 문제 예방을 추구하였다(Bogedan, 2009:1).

실업보험법에서 주로 실업급여(Arbeitslosengeld) 지급을 통한 실업 후 생계보장에 초점을 맞추었다면, 근로촉진법은 고용정책의 한 부분으로서 노동시장정책을 적극적으로 추진하기 위한 토대를 제공하려는 제정 목표를

27) 영어 표현인 activation policy를 ‘활성화정책’으로 번역하는 경향을 감안하면, 활성화정책의 독일어 표현으로서 aktive Arbeitsmarktpolitik을 활성화(노동시장)정책 즉 활성화정책으로 이해할 수 있다.

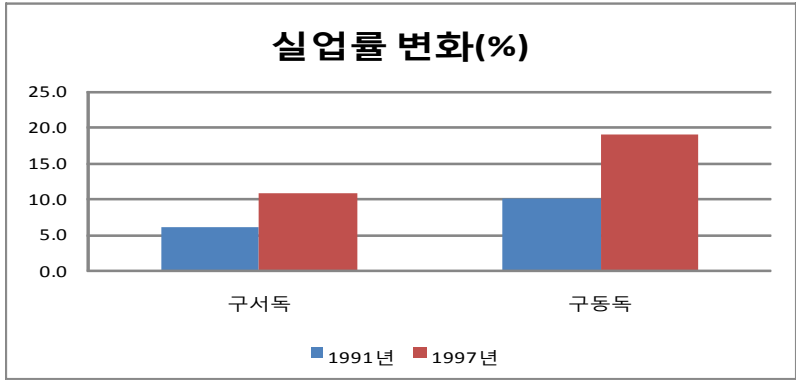
28) 1927년 세계 최초로 도입한 실업보험의 근거가 되는 법이다.

갖고 있었다. 근로촉진법 제정을 통해 주기적·계절적·구조적 실업문제를 해결하려는 시도를 한 것이다.

이러한 정책 전환의 배경은 1969년 근로촉진법(AFG) 제정 당시 독일은 기독교민주사회연합(CDU/CSU)과 사민당(SPD)의 대연정 체제가 붕괴하기 직전이었고 1966/67년에 잠시 찾아온 경제 불황에 시달리고 있었던 것에서 찾을 수 있다.

1990년 동서독 재통일이 이루어진 후 근로촉진법(AFG)은 구동독 지역 경제 붕괴에 따라 새로운 도전에 직면하게 되었다. 경제 붕괴와 더불어 지속된 구동독 지역의 높은 실업률과 그에 따른 대량실업자의 생계와 재취업 보장을 근로촉진법(AFG) 범위의 사업과 프로그램만으로 감당하기에는 어려운 상황이 전개된 것이다.

[그림 6-2] 동·서독 실업률 변화



더 나아가 사회경제적 구조 변화가 세계화 과정의 전개와 더불어 급격히 나타남으로써 근로촉진법(AFG) 역시 새로운 환경 변화에 적응해야 하는 과제를 갖게 되었다. 근로촉진법(AFG) 도입 당시 서비스업 종사자가 전체 고용 인구의 42.3%이었지만, 2007년에는 72.4%로 증가하였다. 경제 구조의 세계화, 디지털화 등이 이러한 변화의 원동력이라고 할 수 있다.

나. 개혁 내용

하르쯔 IV는 하르쯔 개혁의 네 번째 단계를 지칭하는 대중적 표현이며 실업급여 II와 사회수당(Sozialgeld) 관련 개혁을 의미한다. 숫자에서 짐작할 수 있듯이 하르쯔 IV는 하르쯔 I, II, III에 이은 개혁의 네 번째 단계에 해당한다. 하르쯔 개혁은 2000년대 초반 독일에 밀어닥친 대량실업 사태와 복지국가 개혁 위기 타파에 대한 욕구가 맞물려 당시 사회민주당 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder) 정부가 신중도(Die Neue Mitte) 노선 맥락에서 추진한 일종의 독일식 ‘제3의 길’ 실천 방식이다.

사민당/녹색당 연립정부는 하르쯔 개혁을, 앞서 밝힌대로, 네 단계로 실천하였다. 첫 번째 단계는 ‘노동시장에서의 현대적 인력공급을 위한 제1법(Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)’이 2003년 1월 1일부터 발효되었으며, 이를 하르쯔 개혁 I이라 한다.

하르쯔 개혁 I의 특징은 노동시장에 새로운 취업 형태 도입을 원활하게 해주는 것이었다. 따라서 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit) 주관 직업 교육을 강화하고 인력서비스 사무소(Personal-Service-Agenturen:PSA)의 시간제노동자 파견 업무 등 사업을 시작하였다. 하르쯔 개혁 I을 통해 특히 파견노동자의 질과 양을 늘려서 실업률을 낮추려는 시도가 있었다고 해석하겠다.

하르쯔 개혁 II도 2003년 1월 1일부터 발효되었는데, 범명 역시 ‘노동시장에서의 현대적 인력공급을 위한 제2법(Zwetes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)’이다. 두 번째 단계의 하르쯔 개혁은 주로 소위 미니직업(Minijob)이나 미디직업(Midijob)이라고 칭하는 소액임금직종에서 일자리 창출을 촉진하는 것에 목표를 두었다. 소액임금직종은 당시 임금 수준으로 월 400 유로 이하를 버는 경우를 미니직업, 400유로에서 800유로 정도를 버는 경우를 미디직업으로 분류한다. 소액임금직종을 통한 역동적 일자리 창출을 의도하는 하르쯔 개혁 II는 이러한 맥락에서 자영업(Ich-AG)을 통한 일자리 창출도 정책 목표로 삼았다. 이러한 일자리

창출 작업을 원활하게 하기 위하여 지역사회에 직업센터(Jobcenter) 설치의 근거도 하르쯔 개혁 II법을 통해 마련하였다.

하르쯔 개혁 III의 법명도 ‘노동시장에서의 현대적 인력공급을 위한 제3법(Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)’이며 2004년 1월 1일부터 발표되었다. 이 단계에서 앞서 시작한 개혁 작업 추진 주체로서 기존 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)을 연방노동중재청(Bundesagentur für Arbeit)으로 조직 개편을 하였다.

하르쯔 IV 개혁의 정식 법 명칭은 앞서와 비슷하게 ‘노동시장에서의 현대적 인력공급을 위한 제4법’(Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)이며 2005년 1월 1일부터 발효되었다. 그러나 앞서 세 단계 개혁 시도가 일자리 창출을 주요 정책 목표로 설정한다면, 하르쯔 IV 개혁은 실업급여 수급과 주로 관련이 있다.

개혁 이전의 실업급여는 실업수당(Arbeitslosengeld)과 실업부조(Arbeitslosenhilfe)의 두 종류가 있었다. 전자는 실업 후 1년 동안 실업 직전 소득의 60% 정도 수준에 비례하여 급여를 제공하는 것이었고, 후자는 실업급여 수급 기간이 지나도 일자리를 찾지 못하는 경우에 원칙적으로 기간에 제한 없이 최저생계 유지 급여를 받는 것이었다. 이 둘은 모두 실업보험제도에 근거를 두고 있었기 때문에, 실업부조 급여 수준이 사회부조(Sozialhilfe)와 비슷한 수준이긴 했지만, 실업부조 급여 수급 자격은 급여 신청 직전에 실업수당 수급 경력이 있어야 하고 사회부조는 그러한 경력이 없어도 된다는 차이가 있었다.

하르쯔 개혁 결과 실업급여와 사회부조 영역에서 다음과 같은 변화가 일어났다. 첫째, 기존 실업급여(Arbeitslosengeld)는 실업급여 I로 바뀌었다. 그러나 양자는 노동자·사용자 기여금으로 재정 충당, 소득비례 급여, 제한된 기간 급여라는 공통점을 공유하고 있다.

둘째, 소득비례 급여이면서 자산조사를 전제로 기간 제한 없이 조세로 재정을 충당하여 지급하던 실업부조(Arbeitslosenhilfe)는 실업급여II(Arbeitslosengeld II)와 사회수당(Sozialgeld) 두 가지 급여로 구성된 기

초보장(Grundsicherung)으로 바뀌었다. 실업급여Ⅱ는 실업급여Ⅰ 종료 후 지급한다는 점에서 이전 실업급여에서 실업부조로 급여 전환과 바뀐 점이 없다. 또한 재정을 조세로 충당하고 자산조사를 전제로 급여 지급을 한다는 점도 변하지 않은 사항이다. 그러나 과거 실업부조가 소득비례 급여 지급을 했다면, 실업급여Ⅱ는 정액급여 지급을 한다는 차이를 보인다.

더 나아가 실업급여Ⅱ는 실업부조와 사회부조를 통합한 개념으로 이해할 수 있다. 실업급여Ⅱ 급여 제공 대상자를 취업 능력 있는 과거 실업부조 수급자와 사회부조 수급자로 통합한 것이다. 따라서 실업급여Ⅱ 수급자에게는 과거보다 강화된 활성화 원칙이 적용되었다.

기초보장을 구성하는 두 번째 요소로서 사회수당은 실업급여Ⅱ 수급자 가족 내 15세 미만 미성년 자녀 대상 급여이다. 즉 근로능력이 없는 대상자에게 지급하는 급여이기 때문에 취업 윤리를 강조하는 원칙 적용이 사회수당 제공 과정에서는 없다.

셋째, 조세 기반 자산조사를 전제로 정액제로 무기한 지급하는 사회부조(Sozialhilfe)는 ‘취업능력 감소자·노인 기초보장’(Grundsicherung für Erwerbsgeminderte und im Alter)으로 변화하였다. 기초보장은 과거 사회부조와 동일한 특징을 갖고 있으며, 다만 급여 대상자를 근로무능력자와 65세 이상 노인으로 한정했다는 차이를 보인다.

다. 하르쯔 개혁에 따른 급여 종류

하르쯔Ⅳ 개혁에 따라 사회법 2권에서 규정하고 있는 기초생계보장을 위한 급여 종류는 다음과 같이 분류할 수 있다. 첫째, 실업급여Ⅱ로서 근로능력 실직자가 있다. 둘째, 근로능력 실직자와 욕구공동체에서 동거하는 아동 및 근로무능력자가 있다. 이들은 사회수당(Sozialgeld)을 받는다. 셋째, 욕구공동체에게 제공하는 주거비와 난방비가 있으며, 제공 주체는 지방자치단체이다. 넷째, 실업급여Ⅱ 수급자가 지불해야 할 사회보험료 지원이 있다. 다섯째, 임산부, 한부모, 장애인, 영양 상태 관련 특수 상황을 대상으로 하

여 지급하는 추가 급여가 있다.

연방노동중재청(Bundesagentur für Arbeit: BA)에서 2009년 지출한 급여액을 보면 실업급여Ⅱ와 사회수당 지급에 131억 유로,²⁹⁾ 주거비와 난방비에 116억 유로, 그리고 사회보험료 및 추가급여에 61억 유로 수준으로 나타났다.

〈표 6-1〉 하르쯔Ⅳ 개혁에 따른 급여 종류와 내용(2009년)

	실업급여Ⅱ	사회수당	주거비와 난방비	사회보험료	추가 급여
수급 단위	근로능력 있는 자	근로능력 있는 자와 욕구공동체에서 동거하는 근로무능력자	욕구공동체	근로능력 있는 자	임신, 한부모, 장애, 영양문제 등 특수한 상황에 처한 자
지급 주체	연방고용지원처	연방고용지원처	지방자치단체	연방고용지원처	연방고용지원처
지급 규모 (10억 유로)	13.1		11.6	6.1	

자료: BA(2010a:44)를 토대로 재구성.

제2절 활성화정책의 주요내용

하르쯔 개혁에서 강조하는 활성화원칙은 실업급여Ⅱ 수급 자격, 취업을 통한 통합에 대한 합의, 자기 책임원리, 급여 제한 관련 규정, 취업 지원 전달체계 개편, 직업훈련과 학교 교육 연결 등이다. 그리고 최근 이주민 동화와 미래세대 노동력 질 문제가 사회적 관심사로 부각하면서 활성화정책 주개입 대상으로서 이주배경 청소년 설정이라는 변화를 관찰할 수 있다.

29) 약 19조5천억 원(1유로 = 1,500원 기준).

1. 실업급여Ⅱ 수급 자격

가. 근로능력 당사자

기초보장으로서 실업급여Ⅱ, 사회수당, 취업능력감소자·노인 기초보장 등을 분류한 정책 의도는 급여 수급자 중 근로능력 있는 사람을 분리하여 최대한 빠른 시일 내 다시 취업노동시장으로 통합시키려는 데에 있다. 따라서 실업급여Ⅱ 수급 자격은 실직 상태(Erwerbslosigkeit), 욕구(Hilfebedürftigkeit), 그리고 근로능력(Erwerbsfähigkeit)이다. 이 세 가지 조건을 동시에 갖고 있으면서 16세 이상 64세 미만 독일 거주 취업활동인구가 실업급여Ⅱ 수급 자격을 갖는다.

현재 근로능력이 없음을 측정하는 기준은 현재 혹은 앞으로 6개월 안에 질병이나 장애 등으로 인하여 하루 3시간 이상 취업활동을 할 수 없는 경우이다. 도움을 필요로 하는 상황(Hilfebedürftigkeit)을 결정하는 기준은 추정소득(Einkommen), 자산(Vermögen), 제3자 도움, 다른 종류 사회서비스 급여(Leistungen anderer Sozialleistungsträger), 고용알선을 통해 얻은 일자리 등을 통해서도 기초생계를 이어갈 수 없는 경우를 의미한다. 외국인 경우에는 취업허가를 받았거나 받을 수 있는 상황에서 독일에 거주하고 있을 때 실업급여Ⅱ 수급 신청을 할 수 있다. 2009년 현재 실업급여Ⅱ 수급자 약 490만 명 중 외국인은 약 96만 명으로서 전체 수급자 중 외국인 비율이 19.5%에 이른다(BA, 2010a:27).

요약하면, 실업급여Ⅱ는 근로능력이 있지만 현재 한시적으로 근로능력을 상실했거나 근로·자산·타인의 도움·기타 급여를 통해서도 기초생계비를 벌 수 없는 16-64세 연령층이 수급 자격을 갖는다. 실업급여Ⅱ 수급자로서 근로능력 당사자는 2009년 12월 말 현재 약 490만명이 있으며, 이들 중 51%가 여성이다(BA, 2010a:27).

나. 욕구공동체(Bedarfsgemeinschaft) 구성원

실업급여Ⅱ 수급자와 같은 욕구공동체(Bedarfsgemeinschaft)에 살고 있다면 역시 실업급여Ⅱ 제공 급여 중 현물급여(Sachleistungen)와 대인서비스(Dienstleistungen) 수급 자격을 갖는다. 따라서 욕구공동체는 최소한 한 명 이상 근로능력 있는 수급자를 포함하는 개념이다.

욕구공동체에 속하는 사람은 첫째, 근로능력 있는 수급자 본인, 둘째, 미성년 자녀를 돌보는 부모 혹은 부모 중 한 명, 셋째, 수급자의 배우자이다. 배우자의 경우는 혼인과 사실혼 및 동거 관계를 모두 인정해 준다. 또한 배우자가 동성일 경우에도 수급 자격 인정을 받는다. 이는 동성혼을 인정하지는 않지만 동성 배우자 관계를 인정하기 때문에 가능하다.³⁰⁾ 넷째, 수급자 자녀이다. 25세 미만 자녀가 혼인을 하지 않았고 근로능력이 없으며 생계 유지에 필요한 비용을 스스로 조달하지 못하면서 부모와 동거하는 경우에 욕구공동체 구성원으로서 급여 수급 자격을 갖는다(SGB II §.7). 다섯째, 수급자의 근로능력 없는 65세 이상 부모도 욕구공동체 구성원에 속한다.

욕구공동체로서 급여를 받는 예를 구성해 보면 다음과 같다. 실직 남성과 전업주부 동거 배우자, 둘 사이에서 태어난 6살 딸, 실직 남성 전처 관계에서 태어난 9살 딸, 동거 배우자 소생 12살 아들, 그리고 동거 배우자의 70세 엄마가 모두 한집에 산다면 이들 6명이 욕구공동체 구성원이 된다.

욕구공동체 구성원으로서 받는 급여는 실업급여Ⅱ라 하지 않고 사회수당(Sozialgeld)라 칭한다. 그러나 명칭이 다를 뿐 급여 수준이나 내용 차이는 없다. 자녀가 25세 이상이 되었을 때 해당 자녀는 더 이상 욕구공동체에 속하지 않는다. 25세 미만 자녀가 이미 아이를 낳아 키우고 있는 상황이 되면 동일 주거지에 두 개 욕구공동체가 형성된 것으로 간주한다.

2009년 12월 말 현재 독일 전국에 357만 욕구공동체가 있으며, 이는 전

30) 독일의 경우에는 2001년부터 동성 배우자 등록을 인정하였고, 2008년부터는 이성 부부 중 한 명이 결혼 생활 도중 성을 바꿔 동성이 되었을 경우에는 동성혼인도 인정하고 있다.

년도 대비 3% 증가한 숫자이다. 욕구공동체 중 3세 미만 아동 양육을 하고 있는 욕구공동체는 약 37만3천 개이며, 7세 미만 아동 양육 욕구공동체 수는 약 67만2천 개이다(BA, 2010a:7).

다. 가구공동체(Haushaltsgemeinschaft)

가구공동체는 욕구공동체보다 더 넓은 개념이다. 가구공동체는 지속적으로 가계를 함께 꾸려가는 사람들로 구성된다. 주거를 함께 하는 친척도 이 범주에 해당한다. 공동명의 은행 계좌를 갖고 있거나 계좌 관리를 함께 하는 경우, 쇼핑·소비 등을 함께 하고 주거비를 공동으로 부담하는 사람들이 가구공동체에 해당된다. 근로능력 수급자가 어떤 가구공동체에 사는 것을 확인할 경우에 해당 수급자는 가구공동체 구성원으로부터 일정 정도 도움을 받고 있다는 전제를 하게 되며, 이 전제에 따라 급여 수준을 조절하게 된다(SGB II § 9(5)).

예를 들어, 30세 실업급여II 수급자가 할머니 집에서 살고 있다. 할머니가 매일 저녁식사를 준비하여 함께 먹는다면, 이 수급자는 주거급여를 한푼도 받지 못하며 2010년 현재 월 359유로에 이르는 규정급여 중에서 저녁 식사 비용 80유로를 제외한 279유로만을 받게 된다. 가구공동체 구성원이 제공하는 도움 수준이나 내용은 특별한 검증 절차를 거치지 않고 주거를 함께 하고 있다면 당연히 발생하는 것으로 간주한다.

결국 욕구공동체가 급여 수급 단위로서 의미를 갖는 개념이라면, 가구공동체는 급여 수준을 조절하는 단위로서 의미를 갖는 개념으로 볼 수 있다. 사회법 2권 9조에서 가구공동체 내 도움을 ‘추정(Vermutung)’하는 것은 법적 부양의무가 없을지라도 친인척 간에는 도덕적 이유로 서로 돕는다고 전제하기 때문이다.

2. 취업을 통한 통합에 대한 합의(Eingliederungsvereinbarung)

취업을 통한 통합에 대한 합의는 급여 수급 전제 조건으로서 취업노동 재개에 대한 동의를 해야 한다는 의미이다. 즉 실업급여II를 받기 위해서는 자신에게 주어지는 취업활동 기회를 활용하도록 최선의 노력을 한다는 동의가 있어야 한다는 것이다(SGB II 15). 이 합의는, 따라서, 실업급여II 수급자를 취업노동에 복귀하도록 하고 이에 필요한 절차를 규정하는 일종의 노동시장정책 도구(ein arbeitsmarktpolitisches Instrument)라고 할 수 있다.

이 합의는 실업급여II 수급자 당사자와 고용지원센터(Jobcentre) 간에 6개월마다 한 번씩 갱신하도록 되어 있다. 양 당사자 간 계약서 형태의 이 합의에 포함되는 내용은 다음과 같다.

먼저, 근로능력을 가진 실업급여II 수급자가 취업노동시장에 복귀할 수 있도록 어떤 지원을 받아야 하는지 규정하고 있다. 재취업을 위하여 실업급여II 수급자가 받을 수 있는 지원 내용은 크게 미성년·장애 자녀 돌봄 지원, 재가수발 지원, 채무 상담, 심리사회적 보호(psychosoziale Betreuung), 중독 상담, 취업 장려금(Einstiegsgeld) 등이다(SGB II § 16(2)).

둘째, 실업급여II 수급자가 취업을 하기 위하여 본인 스스로 어떤 형태의 노력을 어떻게 해야 하는지 규정하고 있다. 셋째, 취업 알선자와 피알선자 외 제삼자로서 사회서비스 제공 기관(예를 들어, 사회센터 혹은 상담소 등)을 통해 실업급여II 수급자가 어떤 서비스를 제공받을 수 있는지 명기해야 한다. 넷째, 취업훈련을 받다가 중도 탈락하거나 그만 두는 경우에 실업급여II 수급자가 어느 경우에 어느 정도 수준에서 보상을 해야 하는지 제시하고 있다.

급여 신청자가 합의서 작성을 거부할 경우에 가할 수 있는 제재는 사실상 없다. 제재를 할 수 있는 법적 근거가 존재하지 않기 때문이다. 헌법에서 보장하는 계약의 자유(Vertragsfreiheit)를 침해할 수 있다는 비판도 뒤따른다. 합의 자체가 실제 계약 당사자 간 의무 이행을 하기 위한 것이라

기보다 급여 제공 전제 조건으로서 형식에 그칠 수 있는 가능성도 존재한다. 즉 실직자의 욕구와 수준에 맞는 재취업 노력을 실제 규정하지 않고 합의를 작성하는 경우가 상당수 존재할 수 있는 가능성이 있다.

그러나 일단 합의를 작성한 후 합의서에 명시된 내용을 실업급여Ⅱ 수급자가 정당한 이유 없이 실천하지 않거나 거부했을 때에는 급여 제공 축소 등 제재를 가하게 된다. 따라서 급여 수급을 위하여 합의를 형식적으로 작성한 후, 실제 취업 제안을 받았을 때 본인 욕구와 기대 수준에 맞지 않아 취업 제안을 거절할 경우 예상치 않았던 불이익을 수급자가 받는 상황도 발생하게 된다.

3. 취업 지원 서비스

취업 지원 서비스는, 앞서 밝힌대로, 취업을 통한 통합에 대한 합의서에 명시된다. 사회법전 2권 16조는 취업 지원 서비스 내용을 가족 내 돌봄부담 지원 서비스, 채무 상담, 심리사회적 보호, 중독 상담, 취업 장려금 등으로 분류하고 있다.

특히 취업 장려금은 실업급여Ⅱ 수급자가 월 총보수액 1,200 유로 이하 저임금 일자리 취업을 받아들였을 때 신청주의에 입각하여 지급한다. 취업 장려금은 실업급여Ⅱ와 별도로 추가 지급하는 급여이다. 다만 취업 장려금은 실업급여Ⅱ 수급자가 거주하는 지자체, 고용안정센터(Agentur für Arbeit), 지자체·고용안정센터 협의체(Arbeitsgemeinschaft von Arbeitsagentur und Kommune) 재정 상황이나 정책에 따라 지급 여부와 수준이 결정된다. 즉 취업 장려금 지급은 의무 사항이 아니라 여건에 따라 실천 가능한 지원 제도(eine KANN-Leistung)이다.

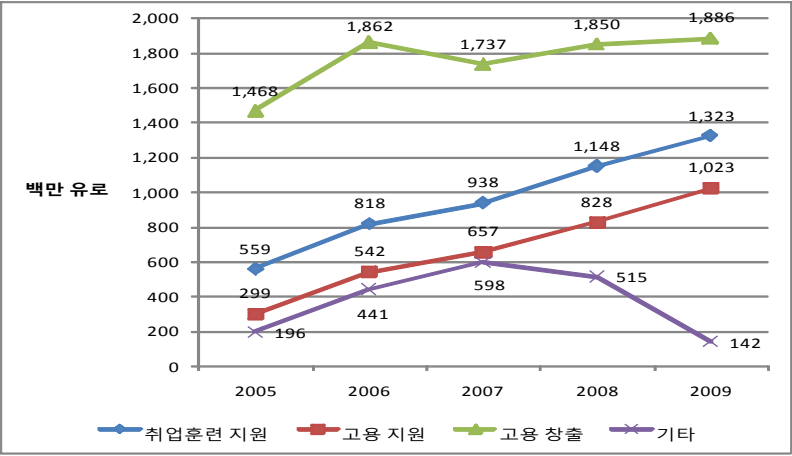
취업 장려금 지급 수준은 실직 기간, 실업급여Ⅱ 수급자 거주 욕구공동체 규모와 상황에 따라 지역 고용센터(Jobcenter)나 지자체·고용안정센터 협의체에서 결정한다. 대개 취업 장려금은 실업급여Ⅱ 규정급여 50% 선에서 결정된다. 여기에 욕구공동체 구성원 1인당 규정급여 10%에 해당하는

금액을 추가 지급한다. 취업 장려금 지급 기간은 12개월을 기준으로 최대 24개월까지이다(SGB II § 29)

기타 취업 지원 서비스 목록을 상세하게 규정하고 있는 법적 근거는 사회법전 3권 노동지원(Arbeitsförderung)에서 찾을 수 있다. 사회법전 3권(SGB III)은 취업활동 지원 관련 법이다. 동 법전에서는 상담(29조-34조), 취업 알선(35-39조), 구직활동비 지원(45-47조), 취업훈련 기간 생계비 지원(77-87조), 취업 장려금(217-222조), 재취업·취업훈련 비용 지원(235-239조), 일자리 창출 지원(260-271조), 취업자 재교육(417조), 고령자 취업 장려금(421조) 등을 규정하고 있다.

취업지원 서비스에 투자하는 예산은 크게 취업훈련을 통한 1차노동시장 진출 지원(취업훈련 지원)(Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt verbessern), 고용 지원(Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen), 고용 창출 지원(Beschäftigung schaffende Maßnahmen), 기타 지원(sonstige Leistungen)으로 크게 분류한다.

[그림 6-3] 실업급여II에 따른 취업지원 지출 추이(2005-2009년)



자료: BA(2010a:67)를 토대로 재구성.

이 중 가장 많은 비중을 차지하는 항목이 고용 창출 지원으로서 2005년 약 14억6천8백만 유로³¹⁾에서 2010년에는 18억8천6백만 유로로 증가하였다. 고용 창출 지원 비용보다 더 가파른 증가 추세는 1차 노동시장 진입을 위한 취업훈련 지원과 고용 지원금이 보여준다. 취업훈련 지원비는 2005년 5억5천9백만 유로에서 2009년에는 13억2천3백만 유로로 약 2.4배 증가하였다. 고용 지원금 규모도 같은 기간 2억9천9백만 유로에서 10억2천3백만 유로로 약 3.4배 증가하였다.

4. 자기 부담원리(Zumutbarkeit)

사회법(SGB) 2권 10조에서는 급여 수급자는 특정 예외 상황을 제외하면 자신에게 권하는 일을 해야만 하는 의무를 갖는다(자기 부담원리: Zumutbarkeit). 급여 수급자를 자기 부담원리에서 벗어나게 해주는 예외 상황은 다음과 같다.

- 특정 일을 하기에 신체적·정신적·심리적 능력이 되지 않을 때
- 지금 권하는 일을 해서 실직 전 본인이 주로 해왔던 일을 다시 시작하는 상황이 왔을 때 오히려 본인이 주로 하던 일을 못하게 되는 상황을 예측할 수 있을 때
- 일을 함으로 인하여 아동 돌봄을 하지 못하게 될 때. 단 아동이 3세 이상 되어서 보육시설에 맡길 수 있을 경우에는 이 규정이 적용되지 않음. 지자체는 수급자가 아이를 보육시설에 맡길 수 있는 권리를 비수급자에 비하여 우선 행사할 수 있는 조치를 취해야 함.

반면, 동법 10조(2)에서는 근로능력 있는 수급자가 근로 거부를 할 수 없는 상황을 제시하고 있다. 근로능력 수급자는 다음 상황에서 근로를 거부할 수 없다(§ 10 Abs.2 SGB II).

31) 약 2조2천억원(1유로 = 1,500원 기준).

- 근로능력 수급자가 실직 이전에 종사했던 분야 일 혹은 취업훈련을 받은 일이 아닐 경우
- 근로능력 수급자가 해당 일에서 제공하는 대우가 좋지 않다고 볼 수 밖에 없을 때
- 실직 이전에 다니던 직장보다 원하는 일 직장이 더 멀어진 경우
- 원하는 일 작업 환경이 이전 직장 업무 혹은 일보다 더 열악해진 경우

결국, 근로능력 수급자는 취업훈련을 받은 분야 일이 아니라고 해서 혹은 자기가 종사하던 분야 일이 아니라는 이유만으로 근로를 거부할 수 없다. 또한 주어진 일에서 받는 급여와 대우 수준이 낮다는 이유로도 근로를 거부해서는 안된다. 원하는 일을 해야 하는 장소가 실직 전에 다니던 직장보다 출퇴근 거리가 멀어졌다는 이유로 일을 거부할 수도 없다. 전체적으로 급여 수급을 전제로 해야 하는 일 작업 환경이 이전 일 작업 환경보다 나빠졌다고 해서 주어진 일을 거부할 수도 없다.

실업급여II에서는 강조하는 자기 부담원리를 실업급여I에서는 그리 강하게 강조하고 있지 않다. 사회법 121조를 보면 실업급여I 수급자 경우에는 실직 이전 소득과 비교하여 원하는 일에서 얻을 수 있는 소득이 현저히 낮거나 출퇴근에 걸리는 시간이 같은 지역에 사는 비슷한 일을 하는 근로자들에 비하여 지나치게 오래 걸릴 경우에 원하는 일을 하지 않아도 급여 수급에 지장이 없도록 규정하고 있다.

5. 급여 제한(Leistungsbeschränkungen)

취업을 통한 통합에 대한 합의를 실업급여II 신청자가 하지 않거나 합의했던 의무를 이행하지 않을 경우 실업급여II 지급액이 감소하게 된다. 특히 자기 책임원리에 따라 고용센터에서 권장한 취업을 하지 않았을 경우, 취업훈련이나 기타 취업 지원 서비스 이용을 거부할 경우 급여 수준을 낮추게 된다.

위 사항에 해당하는 경우가 발생하면 원칙적으로 3개월 동안 실업급여Ⅱ 규정급여가 30% 삭감되어 지급되며 실업급여Ⅱ 추가급여(Arbeitslosengeld Ⅱ-Zuschlag)는 완전히 삭제된다. 3개월 급여 삭감 후에도 똑같은 상황이 발생하면 규정급여 30%를 추가 삭감한다. 결국 두 번 연속 의무 규정을 위반하면 실업급여Ⅱ 수급액 중 60%가 삭감되는 것이다. 급여 삭감은 규정급여 외 주거와 난방비 지원 금액 삭감으로 이어질 수도 있다. 세 번 이상 의무 규정 위반이 일어나면 급여 지급 자체를 완전히 중단하게 된다(SGB Ⅱ § 31(1)).

취업 준비에 필요한 병원 진료 혹은 심리 상담 등을 거부할 경우에는 규정급여 중 10%를 삭감한다. 제재 기간은 역시 3개월이다. 다시 이러한 서비스를 거부할 경우에 규정급여 중 10%를 더 삭감한다(SGB Ⅱ § 31(3)).

수급자가 제재를 받아 실업급여Ⅱ 수급액 중 30% 이상이 삭감될 경우에 지자체에서는 급여 손실을 보충할 수 있는 현물급여 혹은 현금 가치에 상응하는 서비스를 제공할 수 있다. 이 경우는 실업급여Ⅱ 수급자가 미성년 아동 양육을 하고 있을 때이다(SGB Ⅱ § 31 Abs.2(3)).

근로능력 있는 실업급여Ⅱ 수급자가 15세에서 25세 연령대에 속하고 취업 권고를 무시하고 취업하지 않을 경우에 3개월 동안 현금급여를 전혀 받지 못한다. 이 경우 현물급여 혹은 생필품 구입을 위한 바우처 제공은 가능하다. 집세는 이 기간동안 집주인에게 지자체가 직접 지불하게 된다. 그러나 상담이나 보호 서비스에 대한 권리는 계속 갖는다(SGB Ⅱ § 31 Abs.2(5)).

한 번이라도 제재를 받은 경험이 있는 수급자 수는, 2009년 1월부터 9월 사이 집계를 예로 보면, 월 평균 71,300명에 이른다. 이는 전체 수급자 중 제재 경험자 비율이 3.8%라는 의미이기도 하다(BA,2010a:8). 그런데 25세 미만 수급자 중 제재 경험자 비율은 9.8%이며 50세 이상 수급자 중 제재 경험자 비율은 1.4%이다. 25세에서 49세 사이 연령층에 속하면서 한 번 이상 제재를 받아본 경험이 있는 사람이 전체 수급자에서 차지하는 비율은 3.2%이다(BA,2010a:45). 25세 미만 청년층 제재율이 중장년층 제재

율보다 세 배 이상 높은 것은 전자가 후자에 비하여 일자리 제공 통보를 받았을 때 특별한 사유 제시 없이 일자리 관련 상담 시간에 나타나지 않는 비율이 높기 때문이다(BA, 2010a:46) 추론할 수 있다.

6. 전달체계 개편

가. 직업센터(Jobcenter)

1) 운영 의미

직업센터는 주로 실업급여Ⅱ 수급자 대상 서비스 전달체계이다. 직업센터는 사회법 2권에서 규정하고 있는 급여와 서비스를 대상자에게 전달하는 과제를 갖고 있다. 즉 용어와 달리 직업센터는 더 포괄적 서비스를 제공하는 전달체계라고 할 수 있다.

2005년 개혁 이전 실업부조(Arbeitslosenhilfe)나 사회부조(Sozialhilfe)를 수급하던 근로능력자들이 2005년부터 실업급여Ⅱ를 받으면서 직업센터 서비스 제공 주대상자가 되었다. 즉 실업부조 수급자는 연방노동중재청(Bundesagentur für Arbeit) 산하 고용지원센터(Agentur für Arbeit)에서, 사회부조 대상자는 지방자치단체 사회국(Sozialamt)에서 급여 수급을 하였는데 이 두 가지 업무를 직업센터에서 통합하여 담당하게 되었다.

다만, 사회법 3권 29조에서 규정하고 있는 직업상담(Berufsberatung)은 여전히 고용지원센터 소관 업무이다. 즉 기존 고용지원센터는 실업급여Ⅰ 수급자 대상 업무를 계속 하면서, 실업급여Ⅱ 수급자 대상 업무는 직업센터에서 담당하게 된 것이다. 각 지방자치단체 소속 사회과에서도 역시, 근로능력 없는 수급자 대상 서비스 제공 업무는 사회법 12권에 근거하여 계속 담당하고 있다. 그러나 근로능력 있는 실업급여Ⅱ 수급자와 욕구공동체를 구성하는 비근로능력자(nicht-erwerbsfähige)는 사회법 2권 28조에 따른 급여 수급을 하기 때문에 직업센터 서비스 제공 대상이 된다.

2) 업무

직업센터 업무는 생계보장 차원의 소극적 노동시장정책 급여 제공과 취업시장 통합, 취업 지원 서비스, 자기책임원리 적용, 취업 유도를 위한 급여 제한 등 활성화정책으로 분류할 수 있다.

직업센터에서 사례관리(Fallmanagement)와 취업 연결 역할을 하는 직원을 개인 상담 파트너(Persönliche Ansprechpartner: PAP)라고 부른다. 규모가 작은 직업센터에서는 상담 파트너가 실업급여 지급 업무도 함께 맡는다. 그러나 대부분 직업센터에서는 상담 파트너 업무와 실업급여 지급 업무는 전문적으로 분리되어 있다.

3) 형태

직업센터는 세 가지 형태로 운영되고 있다. 첫째, 연방노동중재청(Bundesagentur für Arbeit) 산하 고용지원센터(Agentur für Arbeit)와 기초자치단체가 업무 분담에 따른 공동운영을 하는 형태이다(Arbeitsgemeinschaften: ARGEn). 현금급여 제공은 고용지원센터 소관 업무이며 주거비용, 자녀돌봄 부담 지원, 부채·중독 상담 등 대인서비스는 기초자치단체 소관 업무이다(SGB II § 22). 직업센터 운영은 대부분 이 형태로 이루어지고 있다. 둘째, 고용지원처 센터가 설립되어 있지 않은 지역에서는 기초자치단체가 직업센터 운영을 전적으로 담당하고 있으며, 이러한 지역을 선택공동체(Optionskommunen)라고 부르기도 한다. 셋째, 한 지역에서 고용지원센터와 자치단체가 각각 개별적으로 운영하는 직업센터가 있다. 이러한 형태는 첫 번째 형태로 통합되면서 점차 사라지고 있는 추세이다.

직업센터 운영을 연방 소속 고용지원센터와 지방자치단체 사회국(Sozialamt)이 공동으로 하는 상황은 운영 효율성 문제를 야기하기도 한다.³²⁾ 연방 차원 조직으로서 위계 서열에 따른 업무 이행 원칙이 확실한

32) Reform der Jobcenter(HR 2010년 2월 2일 방송 내용)

고용지원센터와 선거로 교체될 가능성이 늘 존재하는 지자체가 운영을 함께 하면서, 특히 지자체 입장에서는 연방 차원의 업무 규정을 엄격하게 지키지 않으려는 상황에서 양 자 간 센터 운영을 둘러싼 갈등과 비효율이 생겨나게 된다.

그러나 최근 추세는 직업센터를 고용지원센터와 지자체가 공동 운영하는 형태로 나아가고 있으며, 2005년 공동운영 직업센터 근무자 44,200명에 불과하여 불거졌던 운영 효과성 문제를 해결하기 위하여 2009년에는 직업센터 근무자가 64,900명으로 증가하였다(BA,2010a:14).

4) 재정

직업센터 운영 재정은 연방노동중재청과 지방자치단체 간 주요 갈등 요소이기도 하다. 센터 운영 행정 비용의 대부분을 연방노동중재청이 부담하고 있으며, 지방자치단체가 더 많은 행정 비용을 분담하도록 연방정부가 요구하고 있는 상황이다.

2011년부터는 지방자치단체가 적어도 전체 행정비용의 12.6%를 부담하도록 법적 규정을 마련하여 시행하게 되었다.³³⁾

7. 직업훈련시장(Ausbildungsmarkt)

가. 현황

활성화정책 성패를 좌우하는 중요한 요소 중 하나가 직업훈련시장을 얼마나 역동적으로 운영하는가이다.

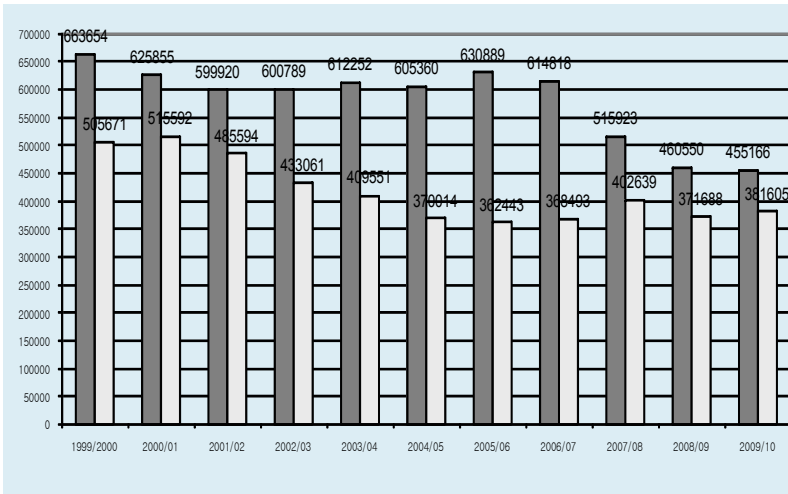
직업훈련을 할 수 있는 자리는 지난 10년 간 60만 개 이상을 유지하다가 2007년 이후 경제위기 및 구조조정에 기인하여 약 45만 개 수준으로

http://www.hr-online.de/website/rubriken/nachrichten/indexhessen34938.jsp?key=standard_document_38655419&rubrik=34954

33) <http://de.wikipedia.org/wiki/Jobcenter>.

감소하였다. 반면 직업훈련시장 진입 집단 규모는 지난 수십년 간에 걸친 저출산 현상으로 인하여 더 큰 폭으로 감소하는 추세를 보였다. 2000년 당시 50만 명 수준이었던 직업훈련 지원자 수는 2009년 10월 현재 약 38만 명 수준으로 감소하였다.

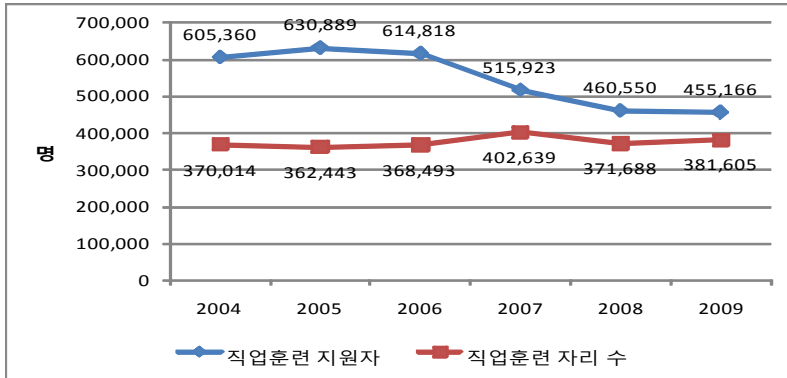
[그림 6-4] 직업훈련지원자와 직업훈련 자리 수 변화 추이(1999-2009년)



자료: BA(2010.5)를 토대로 재구성.

하르쯔IV 개혁이 시작되기 전 2004년과 2005년은 지난 십년 중 직업훈련 지원자 수와 직업훈련 자리 수 간 가장 큰 격차를 보인 시기였다. 직업훈련 지원자 수가 2004년 경우 63만 명을 넘었지만, 직업훈련 자리 수는 36만 개를 조금 넘는 수준이었다. 그러나 하르쯔IV 개혁 이후 직업훈련 자리 수는 적극적 노동시장정책 결과 증가하는 추세를 보인 반면, 직업훈련 지원자 수는 인구학적 요인에 따라 감소하면서 직업훈련 지원자 수와 직업훈련 자리 수 간 격차는 7만 여개 수준으로 줄어들었다(그림 6-5).

[그림 6-5] 직업훈련지원자와 직업훈련 자리 수 변화 추이: 하르쯔Ⅳ 개혁 전후



자료: BA(2010.5)를 토대로 재구성.

직업훈련 자리 수보다 직업훈련 지원자 수가 많지만, 채워지지 않는 직업훈련 자리 수가 2009년 9월 말 현재 전국적으로 약 17,300개에 이르고 있다(BA, 2010:42). 따라서 지역 고용지원센터와 직업센터에서 직업훈련 자리와 직업훈련 지원자 간 연결을 더욱 효율적으로 지속해 나가야 하는 정책 과제가 여전히 남아 있다. 특히 학교 졸업 후 취업시장 진출을 원활하게 하기 위하여 연방노동중재청에서는 ‘학교-직업 가교(Übergang Schule-Beruf)’라는 프로그램을 운영하고 있다.

나. 학교-직업 가교(Übergang Schule-Beruf)

연방노동중재청 소속 전국 고용지원센터에서는 학교를 주무대로 하여 집단 상담, 강의, 인터넷 네트워크³⁴⁾, 휴대전화 프로그램 등을 이용하여 직업훈련과 취업 전망 관련 정보를 제공하고 있다.

사회법 3권 33조에 근거하여 연방노동중재청에서는 이 프로그램 운영을 위하여 2009년 한 해에 6천7백만 유로³⁵⁾를 투자하였으며, 동일한 액수에 해당하는 예산을 주정부가 부담하여 청소년의 취업시장 진출을 돕는 프로

34) planet-beruf.de, abi.de 등.

35) 약 1천억원(1유로 = 1,500원 기준)

그램을 진행하고 있다(BA, 2010:47).

또한 2009년에 전국에서 1천 개 학교를 선정하여 학교 교육과 직업 교육, 그리고 취업을 연결하는 시범사업을 따로 실시하였다. 이 시범사업 진행을 위한 예산 3천5백만 유로³⁶⁾는 연방노동중재청에서 부담하였다(BA, 2010:47).

8. 개입 대상으로서 이주배경 청소년

가. 배경

적극적노동시장정책으로서 활성화정책은 특히 2008년 연방노동중재청에서 설정한 행동프로그램(Aktionsprogrammen) ‘혁신과 예방’(Innovation und Prävention)이라는 모토 하에 장기실업자, 청년실업자, 자격미달자(Geringqualifizierte) 등 기존 중점 정책 대상 집단 외에 이주배경을 가진 청소년(이하 ‘이주배경 청소년’)³⁷⁾을 주 개입 대상으로 설정하였다(BA, 2010:11).

독일 연방 통계청 발표 자료에 따르면 2007년 현재 독일에서 출생하였거나 태어난 지 5살이 안됐을 때 독일로 이주한 아동·청소년 중 초중고등학교 재학생은 약 2백만 명이며, 이들 중 약 13만 7천 명이 학교를 제대로 마치지 않고 중도 탈락하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 이주배경 청소년 중 학교 중도 탈락률은 약 6.5%에 달하고 있다. 반면 이주배경을 가지지 않는 청소년의 학교 중도 탈락률은 1.5% 정도에 지나지 않는다. 이주배경 청소년 학교 중도 탈락률이 그렇지 않은 청소년보다 4배 이상 높은 것이다. 중도 탈락 이주배경 청소년 중 4만4천 명은 독일 국적을 갖고 있으며 9만2천 명은 외국 국적 소유자이다.³⁸⁾

36) 약 525억 원(1유로 = 1,500원 기준).

37) 이주배경 청소년은 부모를 따라 이주했거나 이미 독일에 정착한 부모에게서 태어난 청소년을 의미한다.

38) 독일 통계청 발표 자료.

이주배경 청소년의 높은 학교 중도 탈락률은 낮은 직업훈련 참여율, 비행 및 범죄 증가 가능성, 노동력 질적 수준 저하 등 지속가능 사회 논쟁에서 부정적 전망을 가능케 하는 원인으로 부각되고 있다. 2007년 현재 5세 이하 아동의 약 30%가 이주배경 가족, 즉 다문화 가족에서 출생하고 있는 현실에서 이주배경 청소년이 활성화정책의 새로운 대상 집단으로서 중요하게 부각되고 있는 것이다.³⁹⁾

이주배경 청소년이 학교에서 취업시장으로 성공적인 이동을 함으로써 미래 노동시장에서 필요로 하는 양질의 노동력을 양성하기 위하여 소위 통합코칭(Integrationscoaching)이라는 프로그램을 연방노동중재청에서 2009년부터 도입하였다.

나. 통합코칭

연방 이민·난민·통합 담당관실(der Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration)과 연방노동사회부, 그리고 연방노동중재청이 협력하여 운영하는 통합코칭 정식 명칭은 ‘종합 통합코칭’(Ganzheitliches Integrationscoaching: GINCO)이다.⁴⁰⁾

통합코칭 프로그램에서는 이주배경과 다문화를 고려한 상담과 지도, 경력 관리 개념을 도입하였다. 또한 이주배경 청소년 욕구에 맞는 정보와 취업 훈련 기회 제공을 시도한다. 특히 이주청소년 중 터키 청소년이 다수를 차지하는 현실을 고려하여 독일 주재 터키 공관과 협력 체제를 구축하고 있다.

통합코칭 프로그램의 주요 목표 집단은 취업 준비 중이며 실업계 고등학교 재학 중인 이주 배경 청소년이다. 2009년 현재 14개 지역에서 시범 사업을 진행 중인데, 아우구스부르크(Augsburg) 지역 예를 보면 다음과 같다.

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/zdw/2008/PD08_042_p002,templateId=renderPrint.psml

39) Spiegel Online: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-73388944.html>.

40) 이하 관련 내용은 BA(2009.6.18) 참고.

아우구스부르크 고용지원센터 통합코칭 프로그램 참가 인원은 20명이며, 프로그램을 통해 이들이 취업훈련 과정에 적극적으로 참여하는 동기와 기회를 부여하고 있다. 이들 참여자는 개인 및 집단 상담 기회를 갖고 있으며 경력 관리, 취업 활동 능력 향상, 언어 능력 부족에서 오는 문제 극복 등 훈련을 받고 있다.

훈련 과정에서 직업상담사, 학교 교사, 학교사회복지사 등과 고용지원센터는 긴밀한 협조 체제를 구축하고 있다. 관련 전문가 간 정보 교환 및 공유를 통하여 이주배경 청소년의 사회문화적 배경을 이해하고 부모와 이주배경 청소년 당사자 간 욕구에 부응하는 서비스 제공을 시도한다. 이러한 노력을 통하여 이주배경 청소년이 학교를 졸업하자마자 곧장 취업훈련 과정에 참여할 수 있도록 유도한다. 또한 취업훈련 후 적합한 일자리를 찾을 수 있도록 사용자 측과의 협조 통로를 구축한다.

통합코칭 프로그램을 이끄는 전문가는 다음과 같은 역량을 갖고 있어야 한다.

- 상담 지도 능력과 직업 분야 마이스터(Meister) 자격증 보유
- 다수를 이루는 이주배경 청소년 출신 국가 언어 구사 능력
- 다문화 이해 능력
- 이주배경 청소년 삶의 환경을 이해할 수 있는 지적 능력
- 지역사회 취업훈련 제공 기관과 취업노동시장 현황 파악 능력
- 청소년 문화 이해 능력

통합코칭 프로그램 전문가와 이주배경 청소년은 다음과 같이 설정한 단계에 따라 프로그램을 공동으로 진행한다.

- ① 라뎬 형성 단계: 초기 대면을 통해 관심 분야를 확인하고 신뢰 관계를 구축함.
- ② 자발적 동기 부여: 이주배경 청소년이 취업 전망을 이해하고 진로 결정
- ③ 이주배경 청소년 개인 역량과 경력, 하고자 하는 의지 확인
- ④ 다문화에서 활용하여 개발할 수 있는 능력 확인: 예를 들어, 이중언

어 능력

- ⑤ 취업노동시장 분석과 사회통합 지원 사회적 지원 제도 활용 방안 모색
- ⑥ 취업을 통한 사회통합 달성

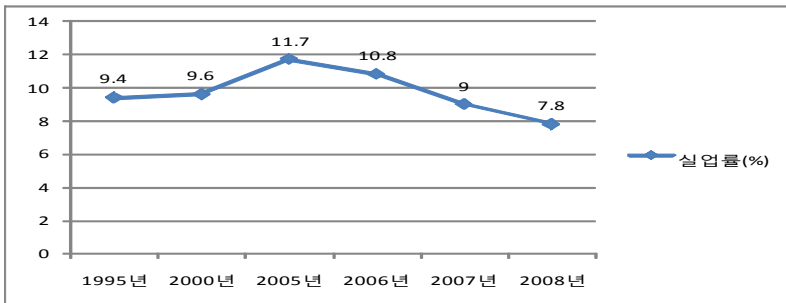
제3절 활성화정책의 효과와 평가

1. 활성화정책의 효과

가. 실업률

활성화정책 수단으로서 하르쯔 개혁 실시 이후 실업률은 2005년을 정점으로 감소하기 시작하였다. 하르쯔Ⅳ 개혁 시작연도인 2005년 11.7%에 달하던 실업률이 2006년부터 감소세로 돌아서기 시작하여, 2008년에는 7.8%로 떨어졌다.

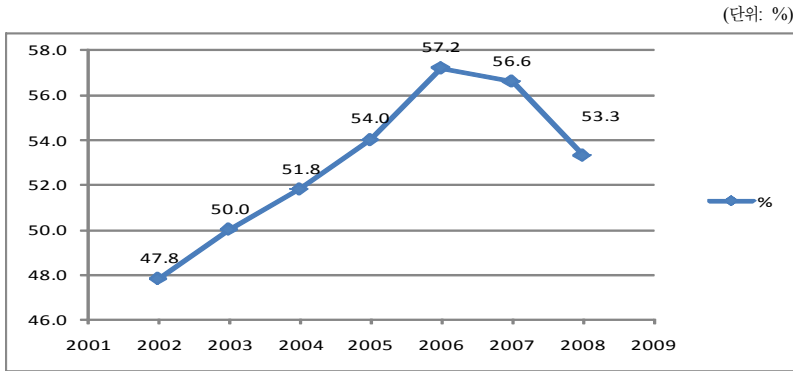
[그림 6-6] 하르쯔 개혁 전후 실업률 변화 추이



자료: StBA(2009), Das Statistisches Jahrbuch.

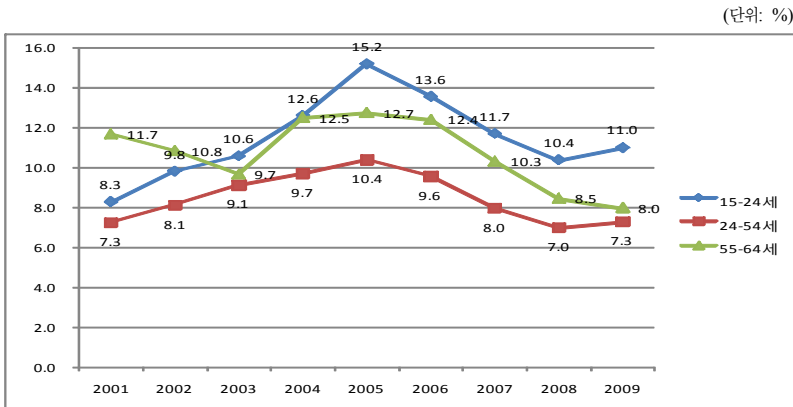
활성화정책 주요 대상자인 장기 실업자 실업률도 감소하는 추세를 보였다. 실업급여 수급자 중 12개월 이상 급여를 받는 장기 실업자 비율이 2005년 54%, 2006년 57.2%를 기록한 이후 2007년에는 56.6%, 2008년에는 53.3%로 감소하였다.

[그림 6-7] 실업급여 수급자 중 장기 실업자 비율

자료: ifo Institut Datenbank⁴¹⁾

특히 글로벌 경제위기로 인하여 국내총생산 규모가 전년도 대비 5% 감소한 2009년에 장기실업자 수는 오히려 전년도 대비 147,900명, 13.7% 감소하는 현상을 보였다(BA, 2010a:5).

[그림 6-8] 연령대 별 실업률 변화 추이

자료: ifo Institut Datenbank⁴²⁾

41) http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/a=winfo/d3iiv/_DICE_division?_id=6745832&_div=6746336

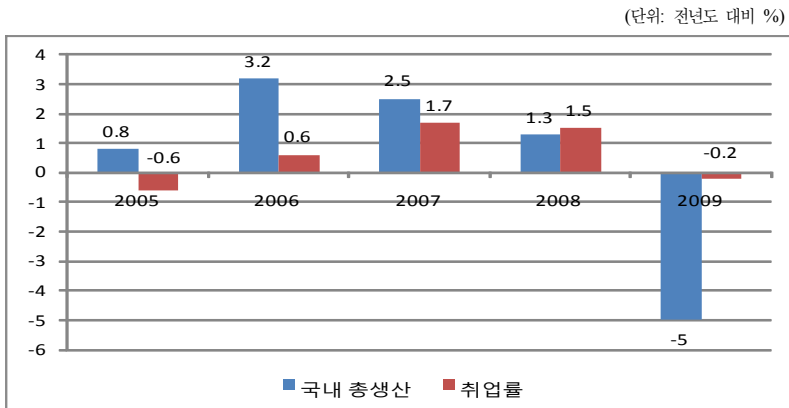
42) http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/a=winfo/d3iiv/_DICE_division?_id=6745832&_div=6746336

연령별 실업률을 비교하면, 하르쯔IV 개혁 이후 특히 15-24세와 55-64세 등 취업취약계층 실업률이 특히 감소하였음을 알 수 있다. 2005년 15.2%에 달했던 청년 실업률은 2009년에 11%로 4.2% 포인트 감소하였다. 24-54세 연령층 실업률도 같은 기간 10.4%에서 7.3%로 3.1% 포인트 감소하였으며 55-64세 고령층 실업률은 12.7%에서 8%로 4.7% 포인트 감소하였다.

나. 취업률

실업률 하락과 대조적으로 취업률은 하르쯔IV 개혁 이후 증가하고 있다. 2005년 하르쯔IV 개혁 실시 시점에서 취업률은 전년도 대비 0.6% 감소하였지만, 하르쯔IV 개혁 1년 후 2006년 취업률은 전년도 대비 0.6% 증가하였다. 이후 취업률은 전년도 대비 1.7%, 1.5% 정도 증가하였고, 2009년 글로벌 경제위기 양상이 본격적으로 나타나서 국내총생산이 전년도 대비 -5% 감소한 가운데 취업률은 0.2% 감소에 그쳤다.

[그림 6-9] 국내총생산과 취업률 변화 추이

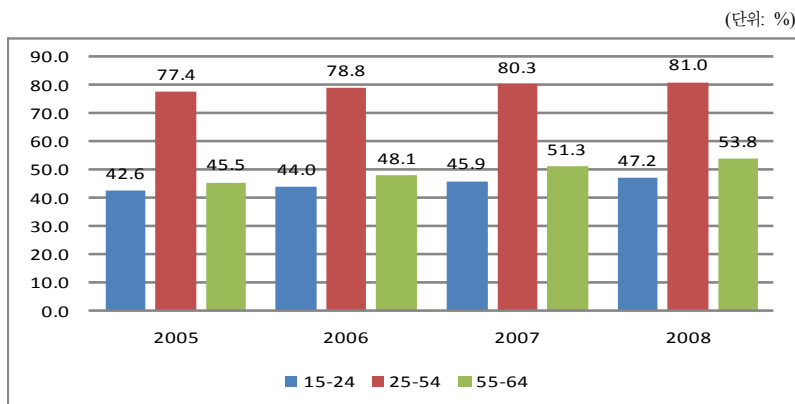


자료: BA(2010:13)을 토대로 재구성.

연령대 별 취업률 증가에서도 하르쯔IV 개혁이 취업취약계층인 15-24세,

55-64세 연령층 취업에 효과가 있음을 보여준다. 15-24세 취업률은 2005년 42.6%에서 2008년 47.2%로 4.6% 포인트 증가하였다. 24-54세 취업률은 같은 기간 77.4%에서 81%로 2.6% 포인트 증가한 반면, 55-64세 취업률은 45.5%에서 53.8%로 8.3% 포인트 증가하였다.

[그림 6-10] 연령대 별 취업률 변화 추이



다. 수급자 규모 변화

실업급여Ⅱ 수급자 수는 2006년을 고비로, 사회수당 수급자 수는 2007년 이후 감소하는 현상을 보이고 있으며, 실업급여Ⅰ 수급자 수는 2005년 이후 급격히 감소하다가 금융기관 파산으로 인한 글로벌 경제위기가 등장한 2009년에 약간 증가하는 추세를 보인다.

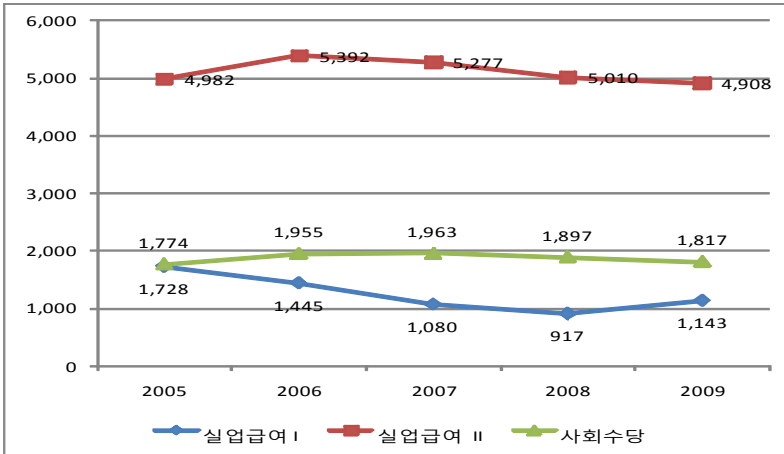
〈표 6-2〉 실업급여, 기초보장 수급자 수 변화

(단위: 천명)

		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
실업보험	실업급여Ⅰ	1,728	1,445	1,080	917	1,143
	실업급여Ⅱ	4,982	5,392	5,277	5,010	4,908
공공부조	사회수당	1,774	1,955	1,963	1,897	1,817

자료: BA(2010:69)를 토대로 재구성.

[그림 6-11] 실업급여, 기초보장 수급자 수 변화



자료: BA(2010:69)를 토대로 재구성.

실업급여II 수급자 중 25세 미만 청년은 2009년 기준으로 191,700명인데 이들 중 49,100명이 6개월 이상 실업급여II 수급을 하고 있다 (BA,2010a:22). 청년기에 장래 취업활동의 기반을 준비한다는 의미에서 볼 때 실업급여II 수급자로서 25세 미만 청년의 수급 기간을 단축하는 것이 정책적 관심사로 떠오른다.

라. 빈곤율

빈곤율 완화 효과를 실업급여II만을 독립변수로 하여 보기는 어렵지만, 하르쯔IV 개혁이 빈곤율 완화에 미친 영향은 거의 없는 것으로 보인다.

하르쯔IV 개혁 실시된 2005년 사회적 이전(social transfers)이 발생하기 전 빈곤율이 23%, 사회적 이전 후 빈곤율은 12%로서 사회적 이전의 빈곤 완화 효과는 11%이었다. 동 효과가 2006년에는 13%, 2007년에는 10%, 2008년에는 9%로 나타나고 있다.

하르쯔IV 개혁 이후 첫해인 2006년 사회적 이전의 빈곤율 완화 효과가 전년도에 비교하여 2% 높게 나타난 후 완화 효과 감소 추세를 보이는 이

유는 하르쯔IV 개혁 이후 실업률 감소 및 고용 불안정과 관련하여 추론할 수 있다.

하르쯔IV 개혁으로 인하여 실업률이 감소함으로써 사회적 이전보다 취업 소득이 빈곤 완화에 주는 영향이 커졌다는 추론을 가능하게 한다. 그러나 하르쯔IV 개혁 이후 실업률 감소 경향에도 불구하고 빈곤율 감소가 없는 현상은 취업노동 질이 소득 증가로 이어질 수 없는 상황을 보여준다.

[그림 6-12] 사회적 급여(social transfers) 이전과 이후 빈곤율



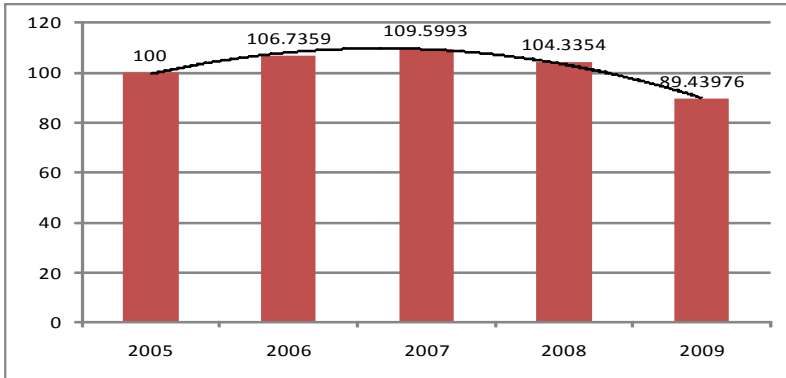
자료: ifo Institut Datenbank⁴³⁾

마. 노동생산성

2005년 노동자 1인당 생산성을 100으로 고정했을 때 노동생산성은 2006년까지 상승하다가 2008년 하락세를 보이면서 2009년에는 90 이하로 큰 폭의 하락세를 보인다.

43) http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/a-winfo/d3iiv/_DICE_division?_id=6747349&_div=6747532

[그림 6-13] 노동생산성 변화



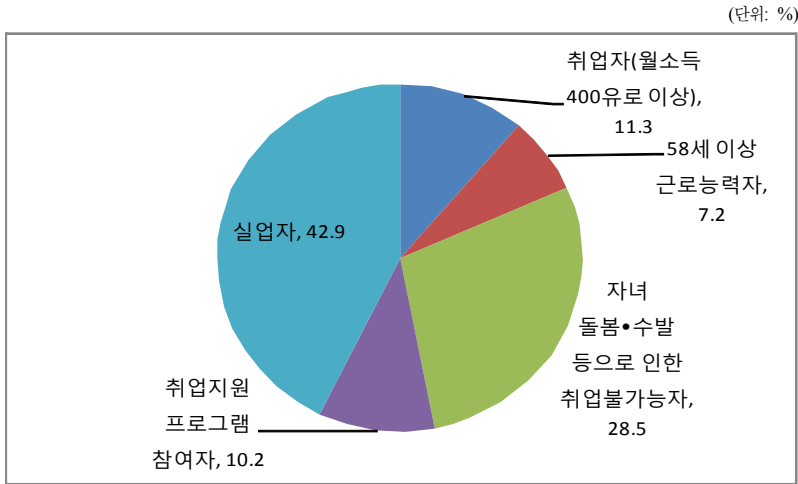
자료: <http://stats.oecd.org/index.aspx>를 토대로 재구성.

2. 활성화정책의 평가

가. 활성화 정책 관련 쟁점

2009년 현재 실업급여Ⅱ 수급자 약 490만 명 중 월 400유로 이상 소득을 올리는 취업활동을 하는 경우가 11.3%, 58세 이상 되어서 실업자로 분류되지 않는 고령층 비취업 수급자 비율이 7.2%, 사회법 2권 10조 규정에 따라 자녀 돌봄, 장애인·노인 수발 등 이유로 인하여 자기책임원리(Zumutbarkeit)에 따른 취업 의무 이행이 필요하지 않은 취업 불가능자 비율이 28.5%이다. 또한 취업 지원 활동 프로그램에 참여하고 있는 근로능력 비취업자는 실업급여Ⅱ 수급자 중 10.2%를 차지한다. 나머지 42.9%는 근로능력이 있고 자기책임원리 이행 의무도 있지만 현재 취업활동을 하지 않고 있는 집단이며, 취업 동기 부여와 취업 연결이 가장 필요한 집단이기도 하다.

[그림 6-14] 실업급여Ⅱ 수급자 상황별 구성비



자료: BA(2010a:23)를 토대로 재구성.

취업활동을 하고 있음에도 불구하고 부양가족 등 욕구공동체가 필요로 하는 최저생계비를 벌지 못하고 있는 경우와 돌봄 등으로 인한 취업불가능 욕구공동체 경우 사회적으로 적절한 수준의 자녀 양육비용 제공이 쟁점이 된다. 근로능력이 있으면서 취업활동을 하지 않거나 못하는 경우에 적절한 취업 동기 부여와 취업 능력 향상, 그리고 취업 연결 서비스가 사회적 쟁점으로 떠오르게 된다. 또한 실업률이 지속적으로 감소하고 있는 이면에는 지역 고용지원센터나 직업센터에서 실업률 감소를 위하여 인위적 조치를 취하는 등 문제도 발견되고 있다.

1) 적정 최저생계비 보장 문제

취업활동을 하고 있는 실업급여Ⅱ 수급자 수가 2009년 현재 1,366,200 명인데, 그 중 월 400유로 이상 소득도 올리지 못하는 실업급여Ⅱ 수급자 수가 약 774,200명, 월 400유로 이상 소득의 경우가 592,000명이다(BA, 2010a:25).

급여 적정수준을 둘러싼 논쟁은 하르쯔IV 개혁 이후 끊이지 않고 있다. 게다가 2010년 2월 초 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)가 하르쯔IV 규정급여, 즉 실업급여II 규정급여 수준이 연방헌법 20조 (1) 사회국가 규정, 즉 “독일연방공화국은 민주·사회연방국가이다.”⁴⁴⁾라는 조항을 고려할 때 연방헌법 1조 (1) “인간 존엄성은 침해 당해서는 안되며, 존엄성 존중과 보호는 모든 국가 공권력의 의무이다.”⁴⁵⁾라는 조항에 위배되기 때문에 인간 존엄성을 유지할 수 있는 수준으로 개정되어야 한다는 판결이 나왔다. 이 판결은 실업급여II 급여 수준을 둘러싼 사회적 논쟁에 다시 한번 불을 지피는 계기가 되었다.

2010년 12월 31일까지 실업급여II 개혁 시기를 못박은 연방헌법재판소 판결 이후 급여 수준 인상의 적정 범위를 놓고 벌어진 논쟁 흐름은 세 가지 정도로 분류할 수 있다. 첫 번째는 급여 수준 인상 자체를 반대하는 흐름이다. 두 번째는 급여 수준의 대폭 인상을 지지하는 흐름이다. 세 번째는 급여 수준 인상은 하되 소폭으로 또한 현물급여 위주로 하자는 흐름이다.

2) 급여 수준 인상 반대

자유민주당(FDP)을 중심으로 한 시장자유주의 관점이 이러한 흐름을 대표한다. 기민당/기독연합/자민당 연립정부에서 자민당 몫 부수상 겸 외교부장관을 맡고 있는 귀도 베스터벨레(Guido Westerwelle)는, 헌법재판소 판결 후 인터뷰에서, 실업급여II 급여 인상 자체를 로마 제국 쇠퇴기 조세사회주의(Spätrömischer Steuersozialismus)로서 국민들에게 노력하지 않고 성취하는 복지를 약속함으로써 독일을 후기 로마시대처럼 타락으로 몰고 가는 계기가 될 것이라고 주장하였다.⁴⁶⁾

44) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

45) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

46) http://www.fr-online.de/in_und_ausland/politik/aktuell/2304752_Guido-Westerwelle-Spaetroemischer-Steuersozialismus.html(2010년 2월 13일 내려받음).

실업급여Ⅱ 수준을 확대하는 개혁은 관념적 사회주의(der geistige Sozialismus)를 조장하는 것이며, 독일 사회의 젓줄(Melkkühe der Gesellschaft)을 쥐어짜는 것밖에 되지 않는다고 베스터벨레는 연방헌법재판소 판결을 비판하였다. 여기에서 독일 사회의 젓줄은, 베스터벨레의 관점에서, 실업급여Ⅱ 유지를 위하여 성실하게 세금을 내는 중산층 소시민이다. 또한 독일 사회에는 세금을 가져가려는 사람만 있을 뿐 일을 해서 성취하려는 사람은 없으며, 일하는 사람이 일하지 않는 사람보다 더 많은 몫을 가져야 한다는 자신의 주장을 비판하는 것은 관념적 사회주의에 지나지 않는 것으로 보였다. 스스로 노력하는 삶은 보상받아야 하며 노력과 성과없이 복지를 보장받아서는 안되고, 스스로 노력하여 살아가는 중산층이 더 이상 실업급여Ⅱ 수급자의 젓줄 역할만은 해서는 안된다는 베스터벨레의 주장⁴⁷⁾은 좌파 진영으로부터 격렬한 비판을 받았다.

3) 급여 수준 인상

연방헌법재판소 판결은 사회보장급여는 자선이 아니며 민주법치국가의 의무 이행 결과라는 점을 다시 한번 확인해 주었다고 보는 반응을 사민당(SPD), 녹색당(Die Grüne), 좌파연합(Die Linke) 등 정당과 노동조합이 보였다.

특히 제1야당이면서 사민당/녹색당 연립정부 시절 하르쯔Ⅳ 개혁을 주도했던 사민당은 규정급여를 헌법재판소에서 권유한 인간 존엄성 유지에 적합한 수준으로 상향 조정할 것을 주장하였다. 또한 실업급여Ⅱ 수급 가족 아동 대상 교육세트(Bildungspaket)⁴⁸⁾ 급여 범위와 수준을 높여야 함은 물론 방과후 학교 운영과 학교사회복지사 배치 등 더 폭넓은 정책 접근을 제안하였다.⁴⁹⁾ 그러나 사민당 역시 구체적으로 어느 수준의 급여를 어떤 경

47) http://www.fr-online.de/in_und_ausland/politik/aktuell/2304752_Guido-Westerwelle-Spaetroemischer-Steuersozialismus.html(2010년 2월 13일 내려받음).

48) 교육비 지원 급여.

49) http://www.spd.de/aktuelles/News/5932/20101112_hartz_iv_nicht_zustimmungsfahig

로를 통해 전달하라 것인지 제안을 하지는 못하고 있다.

좌파연합 경우에는 성인 1인당 규정급여를 500유로까지 인상하고 주거비 전액을 지원하자는 매우 구체적이면서도 급진적인 제안을 내놓았으나 그리 큰 반향을 불러일으키지는 못한 것으로 보인다.

4) 현물급여 위주 개혁

기독민주연합(CDU) 연방노동사회부 장관 우어줄라 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen)은 실업급여II 급여 수준 인상을 하되 아동돌봄 비용 지원 위주로, 현물급여 중심 개혁을 시사하였다. 이러한 정책 제안은 아래와 같은 현실 인식에 바탕을 두고 있다.

첫째, 아동돌봄 비용 부담은 가족 빈곤 지속의 중요한 원인이라는 점이다. 또한 가족빈곤은 아동빈곤, 빈곤의 대물림, 아동의 미래 노동시장에의 부적응, 사회보장 비용 상승 등 악순환을 낳는다는 인식에 기초하고 있다. 기초보장(Grundsicherung)으로서 근로능력이 없는 집단을 대상으로 하는 사회수당(Sozialgeld) 수급자 수는 2009년 현재 1,817,600명인데 그 중 15세 미만 아동이 1,739,000명으로서 사회수당 수급자의 약 96%를 차지하고 있다(BA, 2010a:28). 따라서 2009년부터 7세에서 13세 아동 대상 사회수당 지급액이 성인 규정 급여의 70% 수준으로 상향 조정되었으며, 학교용품지원비(Schulbedarfspaket) 명목으로 연간 아동 1인당 100유로 추가 급여 지급 등 움직임이 이미 있었다.

둘째, 현금급여보다는 바우처를 통해 제공하는 현물급여가 더욱 정책 목표 효과적이라는 인식이다. ‘인간을 신뢰하는 사회정책’이라는 주제로 독일 연방의회에서 행한 연설에서 폰 데어 라이엔 장관은 높은 수준의 현금급여 인상은 수급자를 더욱 국가 의존적·수동적 인간으로 고정시킬 것이라는 우려 표명을 하였다. 또한 독일의 경우 현금급여 수준이 낮은 것보다는 노

[.html](#)(2010년 11월 2일 내려받음).

동시장에 진출하려는 수급자 의지 자극이 더욱 급한 정책 과제라고 보았다. 따라서 책임있는 사회정책이라면 수급자 의존보다는 자립을 자극하는 방향으로 전개되어야 한다고 주장하였다. 이런 의미에서 교육세트(Bildungspaket)를 가장 바람직한 정책 전환의 징후로 보았다.⁵⁰⁾

교육세트 프로그램을 도입하면 6억2천만 유로 추가 예산이 소요되겠지만, 현금급여가 아닌 교육지원서비스 형태가 되기 때문에 부모의 상황이나 양육 스타일과 상관없이 효과적으로 실업급여II 수급자 가족 아동이 미래를 준비할 수 있는 수단이 될 수 있다는 전망을 내놓았다.⁵¹⁾

5) 결과

2010년 9월 말 연방정부는 연방헌법재판소 판결에 근거하여 2011년부터 시행하는 실업급여II 급여 수준 인상 폭을 확정하여 발표하였다. 그러나 인상 폭을 놓고 또다시 논쟁이 불거졌다.

급여 변화 내용을 보면, 우선 성인 1인에게 적용하는 규정급여가 월 359 유로에서 364유로로 5유로 인상되었다. 미성년 자녀 대상 규정급여는 변하지 않았다. 자녀돌봄 비용을 현금급여 인상으로 지원하지 않고, 방과 후 활동 비용(운동, 음악 교육 등)을 바우처로 지원하는 방안이 제시되었다. 그러면서 기존 규정급여 항목에 들어있던 담배와 술을 삭제함으로써 “맥주 대신 물이나 마셔라!”는 여론의 저항을 받게 되었다.⁵²⁾ 술과 담배는 기호품이지 생계유지에 필수적 수단이 아니라는 관점에서 규정급여 항목에서 삭제하였고, 월 19유로 상당했던 술과 담배 대신 물(Mineralwasser)값 2.99유로를 비롯하여 인터넷 사용료, 1차 진료비(Praxisgebühr)가 대체 항목으로 들어갔다.

50) http://www.bmas.de/portal/48524/2010_09_29_leyen_bt_regels_C3_A4tze.html (2010년 11월 3일 내려받음).

51) http://www.bmas.de/portal/48524/2010_09_29_leyen_bt_regels_C3_A4tze.html (2010년 11월 3일 내려받음).

52) Die Tageszeitung(2010년 9월 26일), “Mineralwasser, statt Bier.”

연방정부 개혁안은 ‘정치적 속임수, 헌법재판소에 다시 갈 일, 왜곡된 최저생계비 조사 결과’라는 비판에 직면하였다. 급여 인상액이 사회단체, 야당, 노동조합 등에서 요구했던 월 20-100유로 증액과는 거리가 멀었고 따라서 헌법재판소 판결 취지인 ‘인간 존엄성 유지에 필요한 급여 수준’과도 동떨어진 개혁이라고 볼 수 있었기 때문이었다. 규정급여에서 기호품인 술·담배가 차지하는 비중이 지나치게 높았기 때문에 삭감했다는 연방정부 설명도 전체 최저생계비 수준 자체가 워낙 낮은 상황에서 기호품 비중이 상대적으로 높아질 수밖에 없는 현실을 무시한 통계 왜곡이라는 비판이 대두하였다.

게다가 아동 방과 후 활동 관련 바우처 지급은 세부 실천 사항 제시 없이 방향 설정만 한 상태에 불과하였다. 저소득층 가족 자녀를 대상으로 하여 일종의 바우처로서 교육카드(Bildungschipkarte)를 매개로 한 교육세트(교육지원서비스) 제공은 실제 서비스 전달 현장에서 서비스 제공을 위한 하부구조가 갖추어지지 않은 상황에서는 일종의 혁명적 제안 혹은 무모한 제안으로 받아들여지고 있다. 게다가 직업센터나 고용지원센터를 통해 교육카드 관리를 하려는 폰 테어 라이엔 장관 구상은 아동을 실직자 취급하는 것이나 다름없으며, ‘아동·청소년 직업센터와 고용지원센터’를 만드는 것에 지나지 않는다는 비판을 받고 있다.

나. 1차노동시장 연결 문제

활성화정책 수단으로서 하르쯔IV 개혁 주요 내용 중 하나가 사회법 2권 16조(3)에 근거하고 있는 ‘비용보상을 수반한 취업기회 제공’(Die Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung(AGH-MAE))이다. 그러나 이렇게 복잡한 표현보다는 ‘1유로 직업’(Ein-Euro-Job)으로 더 잘 알려져 있다. ‘1유로 직업’ 종사자 수는 매년 60만-70만 정도를 헤아린다(BA, 2010a:25).

근로능력이 있음에도 불구하고 일자리를 찾지 못하는 실업급여Ⅱ 수급자

를 대상으로, 고용창출지원(Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) 프로그램과 별도로, 특히 공공부문에서 일자리를 연결해 주는 사업이다. 즉 수급자가 실업급여Ⅱ를 받으면서 그 외에 필요한 생활비를 ‘1유로 직업’을 통해 조달하도록 하는 것이다. ‘1유로 직업’에는 취업시장에서 일반적으로 적용하는 노동법(Arbeitsrecht)이 적용되지 않는다(SGB II § 16(3)).

따라서 ‘1유로 직업’을 적절한 표현이라고 보기 어렵다. 왜냐하면 ‘1유로 직업’은 임금(Arbeitslohn) 획득이 목표가 아니라 추가 생활비(Mehrkosten) 조달이 목표이기 때문이다. 따라서 정식 명칭에 ‘비용보상(Mehraufwanden -tschädigung)’이라는 표현이 들어가는 것이다. 그러므로 임금 획득을 목표로 하는 ‘직업(Job)’이라는 표현이 적절하지 않다고 볼 수 있다. 또한 시간당 최소한 1유로일 뿐 대개 시간당 임금이 2.5유로 수준은 되기 때문에 ‘1유로’라는 표현도 현실을 제대로 전달해 주는 개념은 아닐 수 있다. 따라서 독일 정부에서는 ‘1유로 직업’보다는 월소득 400유로 이하를 기준으로 ‘미니 직업(Mini-Jobs)’이라는 표현을 사용한다(BMAS, 2009.2:111).

하르쯔Ⅳ 개혁 이전 사회부조 사업 중 하나로서 공공봉사 형태로 진행되었던 일들을, 예를 들어, 공공기관 청소, 거리 환경 미화 등을 ‘1유로 직업’ 형태로 제공함으로써 수급자 소득 수준 향상, 1차노동시장으로 진입, 사회적 자활 등 정책 목표를 이루었는가에 대해서는 논쟁이 분분하다.

‘1유로 직업’의 우선 정책 목표는 장기 실업자를 1차노동시장으로 재진입시키는 것이다. 전체적으로 하르쯔Ⅳ 개혁 이후 실업률이 감소하고 장기 실업자 수도 줄어드는 현상을 관찰할 수 있다. 그러나 실제 (장기) 실업자가 1차노동시장으로 재진입하고 있는지 판단하기 어렵게 하는 요인이 ‘1유로 직업’을 받아들이고 행하는 사람들은 실업자 통계에 포함되지 않기 때문이다.

또한 ‘1유로 직업’ 종사자 중 대부분은 높은 취업 동기에도 불구하고 1차노동시장 진입을 하지 못하고 있다. 그 이유는 먼저, 주당 35시간 이상 정규직 취업을 하기에는 ‘1유로 직업’ 종사자 중 상당수를 차지하는 한부모들이, 특히 여성 한부모가 어린 자녀를 맡길 보육시설이 충분하지 않다는

데 있다. 둘째, 급격히 변화하는 취업노동시장에서 요구하는 인력으로서 자격을 갖추지 못하는 경우도 단순노동으로서 ‘1유로 직업’ 종사자가 1차노동시장으로 진입하는 과정에서 장벽으로 작용하고 있다(Dietz/Müller, 2009:7-8).

다. 실업 실태 왜곡 문제

단축근로(Kurzarbeit)를 하거나 ‘1유로 직업’에 종사할 경우 통계에서 실업자로 분류되지 않음으로써 실업률 감소 현상에 기여하고 있음은 널리 알려진 사실이다. 그런데 지역에서 고용지원센터와 직업센터(Jobcenter), 혹은 이 두 기관이 통합된 센터(통합센터: Arbeitsgemeinschaften(ARGEn))에서 해당 지역 실업률을 낮추기 위하여 경증 장애가 있는 사람들을 1차노동시장 취업으로 연결하기 위하여 노력하거나 실업급여Ⅱ를 지급하기 보다는 장애인으로 분류하여 장애인 작업장으로 보내는 사례가 점차 증가하는 문제가 새롭게 알려지고 있다.

독일 공영 ARD(Allgemeine Deutsche Rundfunk) 모니터(Monitor)라는 프로그램이 2009년 8월 13일 처음 방송함으로써 알려진 내용은 다음과 같다.⁵³⁾

막테부르크(Magdeburg)에 거주하면서 두 명의 자녀를 키우던 41세 도리스 크루제(Doris Kruse)라는 여성이 직업센터(Jobcenter)로부터 정신지체 장애인 판정을 받고 장애인 작업장에서 일하는 조치를 받은 일이 생겼다. 이 여성은 청소원 등 일을 하면서 자녀 부양을 하다가 실업급여를 신청하게 되었는데, 막테부르크 직업센터에서 심리 테스트를 한 후 지적장애(geistige Behinderung) 판정을 받은 것이다.

크루제는 자신이 장애 판정 관련 심리 테스트를 받는 줄도 몰랐고, 직업센터에서는 의사가 아닌 상담 직원이 테스트 관련 질문을 하였다. 그러나 크루제가 몇 주 뒤 직업센터로부터 받은 지적장애 판정 통보는 정신과 의

53) Monitor(2009.8.13), Behindert nach Aktenlage.

사가 직접 진단한 결과로 나와 있었다. 크루제 경우에 ‘제한된 지적 능력 (eingeschränkte intellektuelle Fähigkeit)’으로 인하여 단순노동 종사 외 더 전문적 업무 수행에는 무리가 있긴 하였지만, 지적장애 판정을 받을 정도는 아니었다는 점을 직업센터에서도 인터뷰 요청을 한 기자에게 결국 인정하였다.

문제는 이런 상황이 폭로되기까지 개별 사례가 아니었고, 언론 보도로 문제가 되지 않은 한 이런 사례가 계속 발생할 수 있다는 점이다. 2004년 실업급여를 신청했다가 장애판정을 받은 사례가 22,678건이었는데, 해마다 이 숫자가 증가하여 2008년에는 27,350건이 되었다. 이 숫자가 증가한다는 것은 직업센터나 고용지원센터에서 관할 지역 실업률을 낮추기 위하여 불필요한 장애 판정을 하는 개연성도 함께 증가한다는 것을 의미할 수 있다.

3. 활성화정책의 과제

하르쯔IV 개혁 이후 과제는 실제 실업률 감소 요인으로서 단축근로와 1유로 직업을 1차노동시장 고용으로 지속하거나 연결시키는 문제, 그리고 적극적 노동시장정책으로의 방향 전환이다.

가. 단축근로(Kurzarbeit) 문제

단축근로(Kurzarbeit)는 경영 여건에 따라 사업장 정규 근로 시간이 임시 단축된 상황에서 행하는 근로를 의미한다. 이때 임시 단축이 갖는 의미는 일일 근로 시간을 줄이는 것은 물론 아예 당분간 근로를 안하는 상황도 포함한다. 단축근로 실시는 사용자 재량 사항인데, 이때 근로자 실업급여 수급액 수준 결정은 단축근로 상황을 반영하여 하게 된다.

단축근로 도입 취지는 경영 여건이 단기간 어려워지는 상황에서 해고를 예방하고자 함에 있다. 이때 근로자 소득 감소 예방을 위하여 단축근로수당(Kurzarbeitergeld)을 신청할 수 있다. 단축근로수당은 연방노동중재청

(Bundesagentur für Arbeit) 소관 업무이다.

단축근로수당은 일종의 부분실업급여(Teilarbeitslosengeld)로서(SGB III § 150) 사회법 3권 169조에 근거하여 지급하고 있다. 단축근로수당은 동법에 따라 다음 네 가지 조건을 충족할 때 지급한다. 이는 첫째, 상당한 소득 감소를 수반한 근로 시간 단축. 둘째, 불가피한 경영 상황에 근거하면서 곧 이 상황이 호전될 것이라는 전망에 따른 근로 시간 단축. 셋째, 단축 근로를 해야만 하는 개인적 조건. 넷째, 사업주가 단축근로 상황을 고용지원센터(Agentur für Arbeit)에 문서로 통보이다. 어느 정도 근로소득 감소 경우에 단축근로수당을 주어야 할지는 노사 합의에 따라 결정한다. 2010년 현재 단축근로 이전 소득의 10% 이상이 단축근로로 인하여 줄어들게 될 때 단축근로 수당을 신청할 수 있다. 이는 독일 금속노조(IG Metall) 바덴-뷔르템베르크(Die IG Metall Baden -Württemberg) 지부가 남서부 금속 사용자협회(Arbeitgeberverband Südwestmetall)와 2009년 4월 14일 맺은 협약을 모델로 하고 있다.⁵⁴⁾

사업장 전체가 문을 닫아서 당분간 일을 할 수 없게 될 경우 단축근로수당은 한 사업장에 속하는 모든 근로자에게 지급해야 하며, 최대 지급 기간은 6개월이다. 이 경우 기존 소득 60% 보장을 법적으로 하고 있으며, 부양 아동이 있을 경우 기존 소득의 최대 67%까지 단축근로수당을 받을 수 있다(SGB III § 177-178).

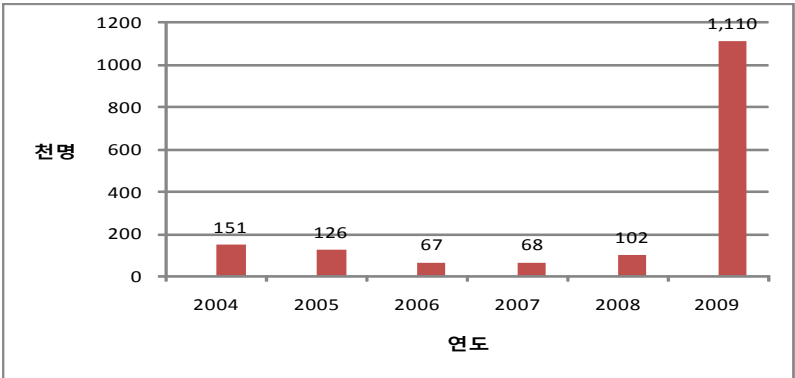
하르쯔IV 개혁 이후 실업률은 감소하는 이면에는 상당수 근로자가 단축근로수당을 받으면서 실업률 통계에서 제외되는 상황도 큰 역할을 한다. 단축근로수당 수급자는 하르쯔IV 개혁 이전 200년 15만 1천 명이었던 것이 2005년 12만6천 명, 2006년과 2007년 7만 명 이하 수준으로 감소하였다. 그러나 2008년에 10만2천 명으로 증가하였다가 글로벌 경제위기가 본격화된 2009년에는 갑자기 1백만 명 선을 넘어섰다. 하르쯔IV 개혁 이후 실업률 감소 추세가 지속적으로 이어지고, 2009년에도 실업률 소폭 상승에 그

54) IG Metall Pressedienst 11/09(2009년 4월 15일)

☞ <http://www.bw.igmetall.de/wir/presse/meldung.html?id=30970>(2010년 11월 3일 내려받음).

친 이면에는 단축근로수당 수급자 수의 급격한 증가가 중요한 역할을 하고 있기 때문에 보인다.

[그림 6-15] 단축근로수당 수급자 변화 추이(2004-2009년)



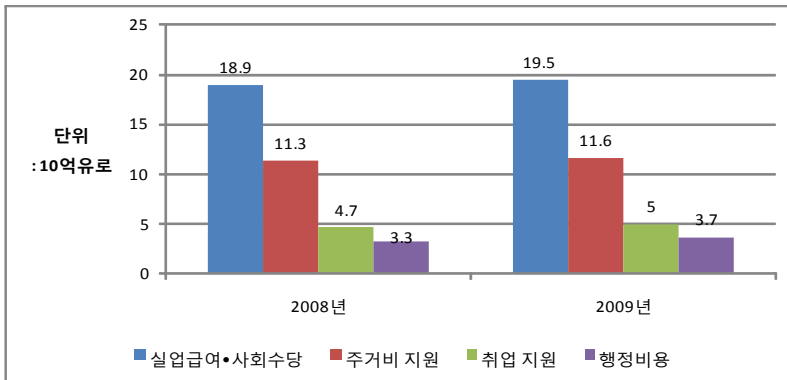
자료: BA(2010:69)를 토대로 재구성.

나. 소극적 노동시장정책 급여 위주 지원

연방정부와 지방정부가 부담하는 구직자 대상 급여 중 실업급여·사회수당, 주거비 지원 등 소위 소극적 노동시장정책 차원 급여가 차지하는 비중이 2008년 경우 전체 383억 유로 중 78.9%(실업급여·사회수당 189억 유로, 주거비 지원 113억 유로)에 이른다. 반면 활성화정책 차원으로 분류할 수 있는 취업 지원 비용은 47억 유로로서 전체 급여 중 12.4% 비중을 차지한다. 2009년 경우에는 총급여 지출액 398억 유로 중 소극적 급여(passive Leistungen) 비중이 78.1%, 활성화정책 차원 급여가 5억 유로로서 12.6%의 비중을 보여주고 있다. 그리고 행정 비용 비중이 2008년 8.7%(33억 유로), 2009년 9.3%(37억 유로)로 나타나고 있다.

결국 구직자 대상 급여 관련 지출에서 활성화정책 비용과 행정 비용 규모가 비슷한 수준에서 집행되고 있으며, 급여의 대부분은 소비 성향이 강한 소극적 급여로서 지출되고 있는 상황이다.

[그림 6-16] 구직자 대상 급여 종류별 지출액



자료: BA(2010a:48)를 토대로 재구성.

그러나 급여 수준이 최저생계 유지에 적정한지에 대한 논란이 지속되는 가운데, 소극적 급여 수준 감소를 시도할 수 없다. 결국 취업 지원 비용 등 활성화정책 비용을 증가하고 행정 비용 증가 추세를 억제하는 정책 수단을 강구하는 선택이 남아 있다고 보겠다.

활성화정책 비용 증가 방향은 교육정책, 건강정책, 가족정책 영역 간 유기적 관계 속에서 결정되어야 한다. ‘1유로 직업’ 종사자들이 1차노동시장 영역에 진입하지 못하는 주원인이 취업노동시장에서 요구하는 자격 조건을 갖추지 못했고(교육정책 영역), 건강 상태가 좋지 않으며(건강정책 영역), 어린 자녀 돌봄 부담(가족정책 영역)이 있음을 감안한 정책 방향 설정이 요구된다.

이런 의미에서 학교 졸업을 앞둔 청소년을 직업훈련과 취업시장으로 연결하는 프로그램 개발 시도는 당연한 대응이라고 할 수 있다. 3세 미만 아동 보육시설 보육율을 2013년까지 35%까지 끌어올리려는 연방정부 가족 정책 변화 시도는, 특히 한부모 실업급여Ⅱ 수급자의 1차노동시장 진입을 도와주는 역할을 할 수 있을 것이다.

다. 1유로 직업문제

‘1유로 직업’ 종사자가 1차노동시장으로 진입할 수 있는 가능성이 낮은 이유는 다음과 같은 점에서 찾아볼 수 있다.

첫째, 높은 취업동기와 의욕에 반하여 사업장에서 요구하는 자격을 갖추지 못하고 있는 경우이다. 이들은 대부분 해당 분야 직업훈련을 받지 않았고 학력 수준도 낮은 특징을 보인다. 둘째, 사용자 입장에서는 인건비 보조를 받는 동안 1유로 일자리를 유지하려고 할 뿐 고용지원센터 지원이 중단되면 인건비 지출을 억제하기 위하여 더 이상 고용을 하지 않으려는 경향을 보인다. ‘1유로 직업’ 사업을 일시적 인건비 보조 수단 정도로 인식하고 있는 것이다. 2007년 당시 조사 대상 사업장의 78%에서 인건비 보조가 중단되면 고용 유지를 더 이상 하지 않을 것이라는 응답을 하기도 하였다. 사용자 입장에서 1유로 직업은 1차노동시장으로 진입하는 가교 역할을 하지 않고 있는 것이다(Kettner & Rebien, 2007:60).

실제 2010년 11월 초에 발표된 연방 감사원(Bundesrechnungshof) 보고서에서도 ‘1유로 직업’이 1차노동시장 진입이라는 성과로 연결되지 않는 경향을 보인다는 점을 분명히 하고 있다. 보고서에서는 ‘1유로 직업’이 스스로 일자리를 찾을 수 없는 사람들에게 한정되어 제공되어야 하며 1차노동시장 일자리를 대체하는 일은 없어야 하지만 현실은 그렇지 않다는 점을 인정하고 있다. 특히 장기요양서비스 분야에서 요양보호사 채용을 정식으로 하지 않고 ‘1유로 직업’을 인건비 절약 수단으로 활용하고 있는 현실을 지적하고 있다(Bundesrechnungshof, 2010:179).

제4절 소결

독일 활성화정책은 ‘적극적 노동시장정책(Aktive Arbeitsmarktpolitik)’으로서 2000년대 소위 하르쯔 개혁(Hartz Reform)을 통해 본격화되었다.

특히 실업급여와 실업부조를 실업급여Ⅰ과 실업급여Ⅱ로 개편한 것은 독일 사회에 커다란 영향을 주었다. 일정 기간 취업 활동을 하면 실직을 하더라도 취업 활동 기간 중 획득했던 소득 수준에 비례하는 실업부조를 평생 받으면서 ‘사회적 흔들침대(Soziale Hängematte)’ 위에서 상대적으로 안락한 생활을 할 수 있었다. 그러나 하르쯔 개혁은 실업급여Ⅱ를 통하여 낮은 수준 균일급여를 지급함으로써 ‘한번 성취한 취업 활동 성과를 보장해 주는’ 독일식 사회보장제도의 근간을 바꾸어 놓은 것이다. 여기에서 활성화정책의 본질을 찾을 수 있다. 취업노동시장에서 한번 빠져 나와도 재진입하고자 하는 욕구를 상대적으로 적게 가질 수밖에 없었던 구조를 바꾸어 놓았기 때문이다.

하르쯔 개혁에 따라 강화된 활성화 원칙은 실업급여Ⅱ 수급 자격, 취업을 통한 통합에 대한 합의, 자기 책임원리, 급여 제한 관련 규정, 취업 지원 전달체계 개편, 직업훈련과 학교 교육 연결 등에서 나타나고 있다. 더 나아가 이주배경 청소년이 활성화정책 주대상으로서 부각되고 있다.

실업급여Ⅱ 수급 과정에서는 근로능력, 욕구공동체 구성원, 가구공동체로부터의 도움 등이 중요한 결정 요인이 된다. 취업을 통한 통합에 대한 합의를 공식 작성해야 하며 합의서 내용을 이행하지 않았거나 제공되는 일자리를 거부할 경우 과거보다 강화된 형태의 자기 책임원리에 따른 제재를 감수해야 한다.

전달체계도 취업 지원을 효과적·효율적으로 하기 위하여 연방노동중재청 산하 고용지원센터와 지방자치단체가 함께 운영하는 ‘공동센터(Arbeitsgemeinschaften: ARGEn)’가 도입·확산되고 있다. 공동센터는 취업 지원 서비스와 일자리 연결 등을 통하여 지난 몇 년 사이 독일 사회 실업을 감소에 중요한 기여를 하였다. 직업 훈련 자리와 직업훈련 지원자 간 연결을 위하여 각종 프로그램과 사업을 진행하고 있으며 새로운 정책 대상 집단으로서 이주배경 청소년을 설정하기도 하였다.

활성화정책의 결과라고만 보기에에는 경제 여건의 변화도 중요한 원인이 될 수 있겠지만, 2005년 하르쯔Ⅳ 개혁 이후 특히 실업률이, 경제 위기가 닥치면서 다시 상승세를 보이기도 했지만, 감소하고 있다. 특히 2010년 10

월에는 18년만에 처음으로 실업자 수가 삼백만 명 이하(2,945,000명)로 내려가기도 하였다.⁵⁵⁾ 청년과 고령층 실업률도 감소 추세를 보이며 취업률은 전체적으로 상승하고 있다. 실업급여Ⅱ 수급자 수도 2006년을 고비로 감소하고 있다.

하르쯔 개혁 이후 적정 최저생계비 보장은 늘 뜨거운 감자 역할을 하였다. 2010년 연방헌법재판소 판결 이후 제도 개혁 방안 역시 최저생계비 인상 폭, 급여 형태로서 바우처 제도 활용, 서비스 전달체계 등 이슈를 놓고 집권당과 야당, 사회단체, 노동조합 간 논쟁이 벌어지고 있다. 또한 ‘1유로 직업’ 종사자를 1차노동시장으로 연결하는 통로가 부족한 문제, 지역 직업 센터에서 실업률을 줄이기 위하여 부적절한 대응을 하는 사례, 단축근로와 ‘1유로 직업’ 등으로 실질 실업자 규모가 은폐되는 문제, 결국 활성화정책 주효함이 소극적 노동시장정책 급여 위주가 되는 문제 등이 정책 과제로 남아 있다.

독일의 이러한 경험과 사례는 우리 사회에 다음과 같은 시사점을 제시한다. 첫째, 기초생활보장 수급자 집단을 근로능력자와 근로무능력자 중심으로 분리하여 관리한다는 점이다. 이러한 분리 관리는 과정에서 나타나는 문제에도 불구하고 대상별 개입 방향을 명확하게 해주는 장점을 갖는다. 또한 자기책임 범위를 명확하게 문서화함으로써 근로동기 부여를 구체적으로 하고 있다.

둘째, 욕구공동체 개념을 통하여 좁은 의미의 가족·가정을 넘어서 실제 생계와 주거를 함께 하는 사람들이 필요로 하는 최저생계 보장을 해준다는 점이다. 이때 동성 배우자 관계도 인정하는 등 가족 형태 다양화라는 사회 흐름에 대응하는 급여 제공이 이루어지고 있다.

셋째, 가구공동체 개념을 도입함으로써 현실에서 잘 적용하기 어렵거나 적용 과정에서 부작용이 많은 부양의무자 기준보다 실질적으로 부양의무를 실천하는 상황을 반영하는 급여 수준 조절을 한다는 점이다.

55) Tagesthemen(2010.10.27), Arbeitslosenzahl unter 3 millionen.

넷째, 연방정부 운영 고용지원센터와 지방자치단체 사회국 업무를 통합한 직업센터 혹은 공동센터 운영을 한다는 점이다. 재정의 대부분을 연방정부가 담당하고 지방정부는 지역 특성을 고려한 급여와 서비스를 제공하는 업무 분담 체계를 구축하고 있다.

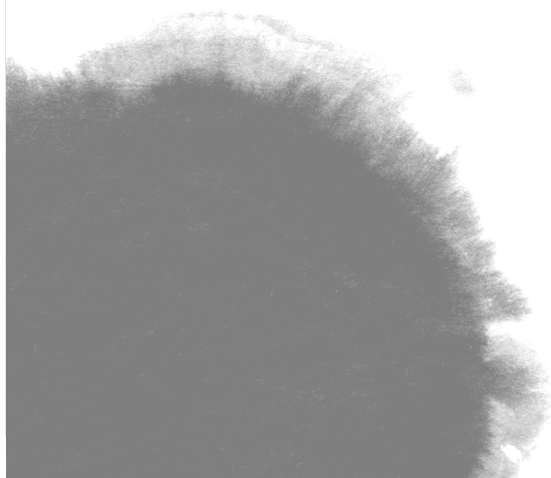
다섯째, 학교 교육과 직업 교육 간 연결 고리 관리가 취업시장 진출에 미치는 영향을 인지하고 이에 대응하는 각종 프로그램과 사업을 도입하고 있는 움직임이다. 여기에 더하여 이주배경 청소년이 자라는 특수한 환경을 고려하여 이들의 취업시장 진출을 지원하는 사업 도입을 본격화한 것도 주목할 만한 점이다.

여섯째, 실업률 감소 이면에 숨겨진 실업자 집단으로서 ‘단축근로, 1유로 직업 종사자, 장애 판정받은 자’ 등이 있다. 실업률 하락이 정책의 중요한 목표이긴 하지만, 더욱 중요한 것은 실업급여Ⅱ 수급자가 실질적으로 1차노동시장에 진입하여 자활하는 것이다. 단축근로와 1유로 직업 경우는 연방정부 차원 제도 개혁을 요하는 문제이고, 장애 판정 문제는 직업센터 운영 관련 문제일 것이다.

전체적으로 자기 책임 범위를 명확히 하고 다양해지는 가족 형태를 반영한 급여 제공을 하며, 지역 고용지원센터 운영을 체계화하는 시도를 하는 과정을 독일 경험에서 참고할 수 있다.

07

영국의 활성화정책



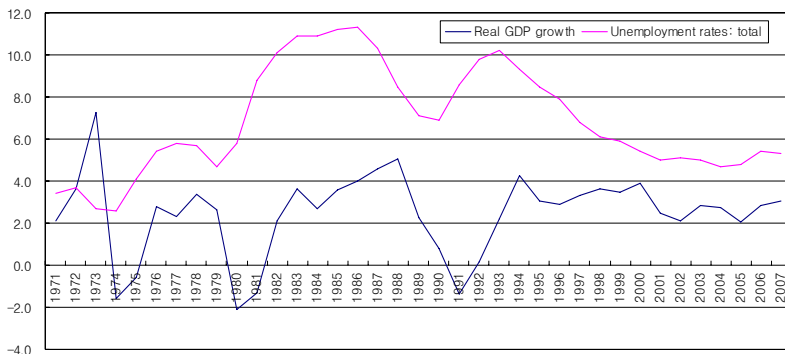
제7장 영국의 활성화정책

제1 절 활성화정책 도입과 발전의 배경

1. 영국 노동시장의 특징

영국은 두 차례의 오일쇼크와 1990년대 초의 일시적인 경기침체를 제외하고 안정적인 성장세를 유지하였음에도 불구하고, 1990년대 중반까지 심각한 고용 문제를 겪었다(〔그림 7-1〕 참조). 적체된 실업인구 때문에 본격적인 활성화 조치가 시행된 1997년 노동당 집권 당시, 1979년과 비교하여 실업급여 신청자가 2배를 넘어선 550만명에 달했고, 경제적 지원을 받는 편부모의 수도 70만명 이상 증가하였다(하세정, 2008).

〔그림 7-1〕 영국의 경제성장률과 실업률



자료: stat.oecd.org

1980년대 이래 영국 노동시장을 전반적으로 고찰할 때 다음과 같은 몇 가지 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 남녀 고용률은 EU 평균보다 높지만, 1990년 이래 남성 고용률은 하락하였으며, 여성 고용률 증가도 다른 EU 국가들보다 낮은 편이었다. 특히, 아래 [그림 7-2]에서 보는 바와 같이, 1980년대 이래로 여성의 경제 활동 참여는 꾸준히 증가하였으나, 1990년대 초중반 남성의 고용률은 두드러진 감소가 있었다.

[그림 7-2] 영국의 성별 고용률 추이



자료: stat.oecd.org

둘째, 실업과 비경제활동 인구에서 남성 청년이 차지하는 비중이 증가하였으며, 이에 상응하여 장년 여성의 비경제활동인구는 줄어들었다. 특히, 청년층과 소수민족들의 경우 장기 실업에 빠질 확률이 매우 높았고, 복지수급의 혜택을 받는 사람들 중 노동시장에서 낙오된 사람들의 수가 꾸준히 증가하였다(Judge, 2001). 반면, 엄마들의 고용은 꾸준히 증가하였다.

셋째, 남성의 경우 일하지 않는 이유는 교육이나 훈련에 비해 질병, 장애, 퇴직 등과 같은 이유가 훨씬 많으며, 이는 다른 유럽 국가들보다 높다. 이에 비해 여성이 일하지 않는 이유는 퇴직이 EU 평균보다 높고, 가족적 이유와 교육이나 훈련은 EU 평균보다 훨씬 낮다.

마지막으로, GDP 대비 “고용친화적”(employment-sensitive) 급여 비목에 지출되는 비용의 비율은 EU 평균과 비슷하지만, 주택과 장애에 더 많

이 지출되고, 실업에는 덜 지출되는 경향이 있다(Brewer, 2009). 2004년 기준으로 총 노동력 대비 실업급여 수급자의 수는 독일이 0.98%, 덴마크가 0.91%인데 비해, 영국은 0.63%였다(OECD, 2009).

이와 같이, 1980년대 이래 영국의 노동시장은 청년 실업 문제와 장애, 질병으로 인한 비경활 인구의 급증, 그리고 한부모, 이민자 등의 불이익 집단(the disadvantaged)의 진입 장벽 등으로 고통받았다. 특히, 1990년대 초반에 두드러진 남성 고용률 감소가 있었으며, 청장년과 이민자의 장기 실업이 노동시장의 주요 현안으로 부각되었다. 또 다른 측면에서, 영국은 유럽 대륙 국가들에 비해 근로빈곤층의 비율이 높다는 점을 지적해 두어야만 한다. 예컨대, 2004년 기준으로 근로연령층의 시장소득 빈곤율은 16.8%로 스웨덴의 12.2%, 독일의 13%에 비해 상당히 높은 수준이다(여유진 외, 2009).

2. 활성화정책의 기원: 보수당의 신자유주의적 복지개혁

영국 복지국가의 특성은 한 마디로 매우 혼종적(hybrid)이라고 표현된다. 이러한 의미에서 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)은 초기 저작에서 영국은 대표적인 영미권 국가로 자유주의로 분류되어야 마땅하나, 전후 베버리지 보고서에 기초하여 노동당 내각이 의료시스템(NHS)과 아동수당 보편적 복지체계를 구축함으로써 제도주의적 복지국가의 특성도 동시에 가지고 있는 것으로 분석했다. 이와 같이, 1980년대 이전의 영국 복지국가는 보편주의적 특성을 지니지만 완벽성과 평등화의 효과가 부족한 소극적 집합주의에 입각한 다원주의적 복지국가 체제라 칭할 수 있다(김영순, 1996).

1970년대 오일쇼크와 장기적인 경기 침체로 복지국가가 위기에 직면한 이래 보수당의 집권은 영국 복지국가에 대한 신자유주의적 재편의 계기가 되었다. 자유주의적 시장경제체제의 유도와 함께 복지 부문에 있어서도 사적 기관에 의한 민영화와 시장 기준이 도입된 다원적 복지체제가 선호되었고, 복지부문의 축소에 있어서는 대중적인 프로그램이 아닌 노동계급 하층

만이 주 수혜자가 되는 선별적 프로그램, 즉 보충급여와 실업급여, 주택수당 등이 삭감되었다. 1988년 대처의 2기 정부에서는 보충급여가 소득보조(Income Support)로 대체되었다. 이에 따라 주당 부가액과 독신급여가 함께 폐지되고, 덜 유연한 성격의 특별 추가금(special premiums)과 사회기금(Social Fund)으로 대체되었다. 또한, 특별 추가금으로 실업자 또는 한부모보다는 소위 ‘자격있는 빈민’인 퇴직 노인과 장애인에게 더 높은 급여가 제공되었다(Nelson, 2004). 보수당 집권 기간 동안 영국은 이와 같이 대대적인 복지국가 축소(retrenchment)를 단행함으로써 자유주의 복지국가의 ‘고전적’인 특성을 되살렸다⁵⁶⁾. 그 결과, 영국은 복지국가의 트릴레마(trilemma)⁵⁷⁾ — 실업, 불평등, 건전 재정 — 에서 미국과 더불어 빈곤과 불평등을 댕가로 실업의 문제를 완화하는 전략을 추구했다고 볼 수 있다. 실제로 보수당 집권 기간 동안 유럽 대륙국가들과 비교해서 상대적으로 실업을 줄이는 데는 비교적 성공했지만, 이 기간 동안 근로 빈곤과 불평등은 크게 증가하였다⁵⁸⁾.

본 연구의 주요 관심사인 활성화정책의 기원 역시 1980년대 실업 위기에 대한 보수당 정부의 반응으로 거슬러 올라갈 수 있다. 1980년대 동안 보수당 정부는 청년과 장기실업자에 초점을 둔 새로운 훈련 프로그램을 구축하였다. 그러나 1986년 이전까지는 실업급여 신청자에 대한 엄격한 규제

56) 에스핑-앤더슨의 2001년 저작에서 그는 1970년대 사회보호 시스템이 성숙함에 따라 영국과 노르딕모델이 분기하기 시작하였다고 주장한다. 즉, 노르딕 국가는 동액 ‘시민’ 급여에 소득비례적 요소를 첨가하고, 소득이전에서 가족에게 서비스를 제공하는 쪽으로 강조점을 이동함으로써 관대성과 보편성을 추구함과 동시에 고용편의적이면서 복지책임을 ‘탈가족화’하는 방향으로 복지국가를 개혁하였다. 이와 대조적으로, 영국은 점차 더 표적화되고 소득조사 지향적인 방향으로 이동하고, 시장에 더 많은 책임을 부과하면서 복미와 수렴해갔다고 지적한다(Esping-Andersen, 2001).

57) 아이버슨과 렌(Iversen & Wren, 1998)은 세계화와 탈산업화된 현대사회에서 국가는 건전재정, 평등, 고용 증대를 동시에 달성할 수 없고, 최대 두 가지만을 달성할 수 있으며, 그 댕가로 나머지 하나는 희생될 수밖에 없다고 주장한다. 이 중 영미 자유주의 국가는 고용증대와 건전재정을 유지하기 위해 노동시장을 유연화하고 사회복지제도를 후퇴시키는 방향을 선택한다. 이러한 전략은 저임금 노동자를 양산함으로써 소득불평등을 확대하는 결과를 낳았다(양재진, 2003 참조).

58) 영국의 시장소득(중위소득 40% 기준) 빈곤율은 1980년대 전후 12.3%였으나, 2000년 전후에는 23%까지 치솟았다(여유진, 2010)

를 노동시장정책의 중요한 요소로 보지 않았다. 예컨대, 당시에 실업자는 적극적으로 구직하고 있음을 ‘표시하기 위해’ 공공고용서비스인 잡센터 사무소를 방문할 필요도 없었다(Lindsay, 2007).

이후 보수당의 복지 개혁은 1996년 실업자에 대한 주요 급여로서 JSA(Job-Seeker Allowance)의 도입으로 절정에 이르렀다. JSA 개혁은 기여 기반 급여의 권리 기간을 12개월에서 6개월로 단축함으로써 실업 클라이언트 내에 사회부조 신청자 비율을 극적으로 증가시켰다. 가장 주요하게 JSA는 이후 구직자들에게 적용되는 많은 엄격한 조치들의 강화와 법적 명문화를 초래하였다. 일단 구직자가 자발적인 ‘근로복귀’(Back to Work) 액션플랜을 개발하기 위해 공공고용서비스(PES) 상담자를 방문할 때, 신청자는 급여 권리를 유지하기 위해 수행해야 할 광범위한 활동들을 적시한 법적 구속력이 있는 ‘구직자 동의서’에 서명하고, ‘적극적으로 구직하고 있음’을 선언해야 했다.

JSA 개혁은 실업급여를 덜 관대하게 만들고, 신청을 더 까다롭게 만드는 결과를 가져왔다. ‘정책은 의도된 바와 같이 일을 하도록 고무하는 것이 아니라, 싱글 맘과 장기 질환자와 장애인을 노동시장으로부터 축출하고, 사회부조예의 의존성을 증가시켰다’(Evans, 2001). 동시에 실업 관련 급여 수급률의 실질적 증가를 가져왔다. 보수당 정부 마지막 10년 동안 또한 1980년대 초중반 동안 장려되었던 근로기반 훈련정책에 대한 지원이 상당히 철회되었으며, 여전히 남아있는 프로그램들은 점점 더 구직과 동기 부여에 초점을 맞추는 경향이 있었다(Lindsay, 2007).

이러한 보수당 정권에서 추진된 노동시장정책과 급여 개혁은 적극적인 의미의 활성화정책의 추진이라 보기 어렵다. 보수당 정부는 급여에 의존하는 생활을 가능한 매력적이지 않은 것으로 만듦으로써 구직자들이 가능한 일자리로 돌아가도록 하기 위하여 더 징벌적이고 엄격한 조치를 강화하는 방향으로 노동시장과 급여체계를 손질하였다. 이는 전통적인 빈민법으로의 회귀에 가까운 조치라 할 수 있다.

3. 활성화정책의 전환과 발전: 신노동당의 “Make Work Pay”

적극적 의미의 활성화정책이 본격적으로 구상된 것은 18년의 보수당 집권이 막을 내리고 1997년 5월 노동당 집권으로 블레어 내각이 구성되면서 부터라 할 수 있다. 선거운동 기간 동안 이른바 ‘신노동당’의 캐치프레이즈는 “복지에서 일자리로”, “근로능력 있는 사람에게는 일자리를, 근로능력 없는 사람에게는 사회보장을”로 집약되었다(신동면, 2004)⁵⁹⁾.

블레어 정부는 집권에 성공하자 곧 바로 6가지 고용계획(employment action plan)의 원칙을 발표하였다(HM Treasury, 1997; 김운태, 2005 재인용).

- 첫째, 경제성장과 안정을 추진하기 위해서 낮은 인플레이션을 위한 새로운 통화 정책과 황금률의 재정 정책을 유지한다.
- 둘째, 인적 자본에 투자를 증대하고 직업교육을 강화하기 위하여 민간 투자자들과 협조한다.
- 셋째, ‘일을 향한 복지’(welfare to work) 프로그램은 청년층과 장기 실업자들을 위한 고용 프로그램을 도입하고 기존의 조세와 급여 체계도 고용 증대를 위한 체계로 개혁한다.
- 넷째, 적극적 노동시장 정책은 생산 시장 개혁과 경쟁 정책을 도입하고, 노동의 이동성을 증진시킨다. 정부는 또한 단순하고 공정한 규제 개혁을 추진함과 동시에 모든 정책 영역에서 중소기업을 적극 지원한다.
- 다섯째, 새로운 최저임금제와 노동시간지침을 도입하고 유럽연합의

59) 이러한 신노동당의 인식은 안토니 기든스의 ‘적극적 복지사회’(positive welfare state) 구상에 기반한 것이었다. 기든스에 따르면, 그간의 복지국가에서 국가가 사회의 부정적 요소들(결핍, 질병, 무지, 불결, 나태)을 일소하고 소득을 보장하는 공급자의 역할을 담당했다면, 이제는 인적자본에 대한 투자를 통하여 일할 수 있는 모든 국민들이 근로를 통하여 부의 창출에 기여하도록 하는 사회투자국가(social investment state)로서의 역할을 담당해야 한다는 것이다. 이와 관련하여 사회보장성의 복지개혁장관을 역임한 필드(Field)는 “사회보장체계의 개혁을 위해서는 복지 수급자가 생애 전반에 걸쳐 복지체계에 의존하여 살아가는 데서 벗어날 수 있도록 일자리를 통한 실질적 기회를 제공해야 한다. 태초부터 인간은 일하기를 원해 왔으며, 지난 50여 년간의 복지국가의 역사적 과정에서 이 또한 인간의 본성은 결코 시들지 않았다”고 언급하였다(신동면, 2004).

사회현장을 비준한다.

- 여섯째, 사회에서 소외된 개인이나 집단을 위해 정부가 적극적인 사회정책을 추진한다.

이어 집권 이듬해인 1998년 3월 블레어 정부는 복지개혁에 관한 영국 복지국가의 적응과 발전을 주도하기 위한 핵심 원칙을 설명한 보고서를 공표하였다. 이 원칙들 중 첫 번째는 일에 대한 중요성을 강조한 것이었다. “새로운 복지국가는 근로연령의 인구에게 일을 하도록 독려하고 그들이 일할 능력을 갖추도록 돕는 것”이라는 것이다. 이러한 원칙에서 출발하여 일을 위한 복지국가의 재건설을 추구하였다. 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 강화였다. 이를 위해 다음과 같은 다섯 가지 주요 방법을 제시하였다(Judge, 2001).

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

이와 같이 블레어의 신노동당 정부는 집권 초기부터 적극적 노동시장정책과 함께 노동연계복지, 교육과 의료부문에 대한 복지를 강화하는데 총력을 기울였다. 정부는 표적화(targeting)를 사회보장정책의 주요 목표로 삼아 이에 대한 기존 정책의 향상과 함께 새로운 정책을 도입하였다. 자산조사 급여액을 현저히 증가시키는 한편, 아동 가구와 연금수급가구에 대한 소득

보조 급여액을 증가시켰고, 가족공제(Family Credit)제도를 근로가족세금공제(Working Families Tax Credit: 이하 WFTC)로 대체, 확충하였다. WFTC는 자산조사 급여가 근로를 줄이는 부정적 효과를 상쇄하기 위해 저소득근로자에게 적용되었다(Nelson, 2004).

이후 아동빈곤 철폐를 위해 아동 가구에 대한 표적화된 접근을 명확히 하게 되는데, 아동세금공제 제도는 아동이 있는 가구에 대한 지원으로서 이전의 근로가족세금공제(WFTC), 장애인세금공제(Disabled Person's Tax Credit), 그리고 아동세금공제(Children's Tax Credit)제도의 역할을 통합하였다. 그리고 2005년 4월 이후에는 소득보조와 소득기초 구직자수당(JSA)에서의 아동관련 요소를 아동세금공제 제도를 통해 대체하게 된다.

최근인 2008년 10월에는 건강상 또는 장애상의 이유로 근로를 하지 못하는 근로연령층을 대상으로 장애급여(Incapacity Benefit)와 소득보조(IS)를 대체하는 고용지원수당(Employment and Support Allowance: 이하 ESA) 제도를 신설하였다. 이 제도는 사회부조제도에 준하는 현금지원 서비스 뿐만 아니라 개인별 상황에 따른 근로 관련 지원서비스가 제공되는 것이 특징이다.

요컨대, 블레어 정부는 ‘제3의 길’ 전략의 기본 목표로 “Make Work Pay”를 설정하였다. 이를 실현하기 위한 구체적인 정책으로서 한편으로는 뉴딜과 같은 적극적 노동시장정책을 확대·개편하였으며, 다른 한편 복지급여의 근로연계성과 표적화(targeting)를 강화하였다. 이는 근로 촉진을 위한 국가의 적극적인 역할을 강화하였다는 점에서 이전 보수당 정권과의 차별성을 발견할 수 있다. 그러나, 신노동당 정부의 집권 기간 중에도 급여의 보편화보다는 표적화를 추구하는 방향으로 사회복지 개편이 이루어짐으로써 자유주의적 복지국가의 특성은 계승되었다고 할 수 있다.

제2절 활성화정책의 주요 내용

1997년 이래 영국 활성화 조치의 핵심적인 내용은 <표 7-1>에 제시되어 있다.

<표 7-1> 1997년 이래 영국의 활성화: 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	최저임금 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) 근로경과조치(Pathway to Work), 1차 시범사업
2004	청년 뉴딜 개혁 근로경과조치, 2차 시범사업 일하는 이웃(Working Neighbourhoods) 시범사업
2005	‘뉴딜 설계’(Building on New Deal) 모범지역 근로경과조치 출범/확대
2008	폐질자 혹은 장애인에 대한 고용지원수당(ESA) 신설(장애급여/IS 대체)

자료: Lindsay(2007)를 수정·보완

블레이 정부에서 실시된 활성화정책은 크게 두 가지 측면으로 구분될 수 있다. 하나는 실업자나 비경제활동인구를 노동시장정책으로 유인하기 위한 재정적 유인 정책 — 최저임금제 실시와 각종 근로연계급여(in-work benefit)의 보장 — 을 실시하는 것이며, 다른 하나는 특정 집단 — 청년, 한부모, 고령자, 장애인 등 — 에 대한 뉴딜 프로그램을 통해 고용가능성(employability)을 증진시키는 것이다.

1. 재정적 유인 정책

가. 최저임금 도입

제1기 블레이정부는 근로유인을 강화하고 노동시장의 안정성을 도모하기 위한 일련의 조치를 단행하였다. 먼저, 1999년에 최저임금(National Minimum Wage: NMW)이 도입되었다. 최저임금은 일반적으로 저숙련집단의 근로소득과 비근로소득 간의 격차를 증가시켜 노동공급을 유도하는 효과를 가지는 것으로 알려져 있다⁶⁰⁾. 이에 더하여, 정부는 최저임금을 뉴딜과 같은 적극적 노동시장정책으로 추가적인 노동력이 노동시장으로 진입할 때 그것이 고용주에게만 유리하게 작용하는 것을 방지하는 안전 장치로 간주했다(Brewer, 2008). 도입 당시 최저임금은 연령 범주에 따라 차별화되었으며, 18~21세에 대해 시간당 GBP 3.00(development rate), 22세 이상에 대해서는 시간당 GBP 3.60(main rate)으로 설정되었다.

60) 반면, 저숙련 노동자의 노동비용이 증가하여 이들을 고용하는 것이 비경제적이라면 노동 수요가 감소할 우려도 있다.

〈표 7-2〉 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(2008)

<표 7-2>에서 확인할 수 있는 바와 같이, 1999년의 최저임금액(main rate)은 그 해 평균임금의 36.8%(중위임금의 47%)이었으며, 2004년에 그 비율은 39.8%(중위임금의 51.9%)로 상승하였다. 이후에도 시간당 평균임금 대비 최저임금 가치는 계속 증가하는 추세에 있다(Brewer, 2008).

나. 복지급여 개혁

1) 근로연계 복지급여

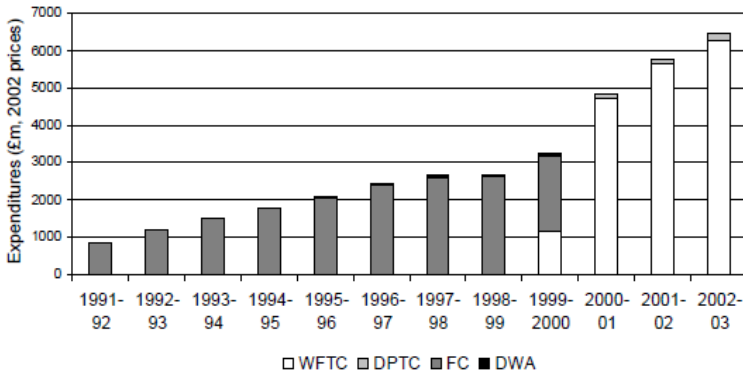
1997년 블레어 정부 출범 이래 근로연계 복지급여(혹은 세금공제)에 두 가지 변화가 있었다. 그 하나는 1999년 10월에 가족공제(Family Credit: 이하 FC)과 장애인근로수당(Disability Working Allowance: 이하 DWA)을 개편하여 근로가족세금공제(Working Family Tax Credit: 이하 WFTC)와 장애인세금공제(Disabled People's Tax Credit: 이하 DPTC)로 대체했다. 이는 주로 저소득 부모의 근로유인 향상을 목적으로 하는 조치였다.

근로 유인을 강화하기 위한 구체적인 방안으로 첫째, 아동이 있는 가족의 성인 중 적어도 한 명은 적어도 주당 16시간 이상 일해야 하는 것을 조

건으로 했다. 소위 “시간규칙”(hours rules)은 영국 복지급여체계에서 보편적인 특징이며, 이후 근로연계 세금공제(in-work tax credit)에도 전파되었다(Brewer, 2008). 둘째, 이전의 가족공제보다 더 관대하고 높은 급여를 제공하였다. 신청가능 소득기준액을 기존 주당 GBP 80.65에서 GBP 90으로 인상하였다. 또한 일자리를 가짐에 따라 발생하는 근로비용을 낮추기 위하여 육아비용의 계산에서 아이의 연령을 12세에서 15세로 올렸으며, 육아비용 공제액을 첫째 아이와 둘째 아이에 대하여 각각 최고 GBP 60, GBP 100에서 각각 GBP 100, GBP 150 파운드로 인상하였다. 셋째, 근로가족 세금공제(WFTC)와 장애인세금공제(DPTC)의 급여액을 산정할 때, 주당 소득이 신청가능 소득기준액을 초과하는 경우에 급여감소율을 낮추었다. 즉, 과거 가족공제와 장애인근로수당에서 급여감소율이 각각 70%와 65%이었던 것을 55%로 내림에 따라 근로가족세금공제(WFTC)와 장애인세금공제(DPTC)의 급여액이 증가하는 효과를 가졌다(신동면, 2004).

전반적으로 이러한 변화는 자격있는 가족의 근로연계(in-work) 급여의 실질적인 증가를 가져왔다. 근로가족세금공제(WFTC)의 적격 가족의 수는 가족공제(FC)에 비해 약 두 배로 늘어났다. 근로가족세금공제(WFTC)의 도입으로 인하여, 약 100만 명에 달하는 부양아동을 둔 저소득가족이 평균 주당 30파운드의 추가소득을 얻게 되었으며, 장애인세금공제(DPTC)의 시행과 함께 약 2만 5천명의 장애인들이 평균 주당 72파운드의 추가소득을 얻게 되었다. 이러한 조치들은 취업 노동을 통하여 얻는 임금소득이 사회부조 수급자로 선정되어 받게 되는 소득지원(IS)이나 소득에 기반한 구직자수당(Income-Based JSA) 보다 훨씬 많아짐으로써 노동시장 내 일자리에 대한 유인을 높이기 위한 수단으로 작용하였다(신동면, 2004). 그 결과, 고용 관련 세금공제에 대한 지출은 1998-1999년에서 2000-2001년 사이 거의 두 배로 증가하였다. 즉, 2002년 고정가격으로 관련 지출은 GBP 26.8억에서 GBP 48.1억으로 상승하였으며, 2002년까지 추가적인 실질적 증가액은 GBP 64.6억에 이르렀다(Brewer, 2008).

[그림 7-3] 고용관련 복지급여 지출 추이



자료: Brewer(2008)

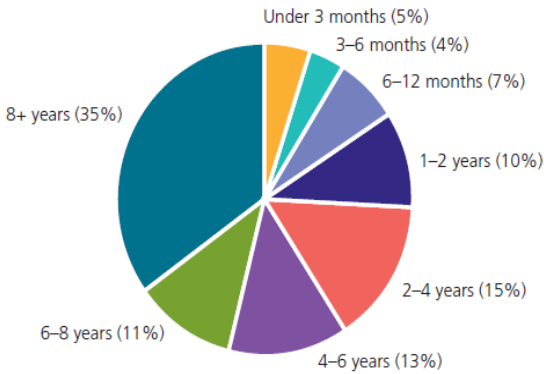
고용관련 복지급여 개혁의 제 2 라운드는 2003년 근로가족세금공제(WFTC)와 장애인세금공제(DPTC)를 다시 아동세금공제(Child Tax Credit: 이하 CTC)와 근로세금공제(Working Tax Credit: 이하 WTC)로 대체하면서 시작되었다. 이는 1977년 아동급여를 도입한 이래 아동에 대한 지원에서 가장 큰 변화로 일컬어진다. 그러나 이 개혁은 근로유인을 강화하는 데 일차적인 목적이 있는 것은 아니었다. 아동세금공제(CTC)의 경우 근로 여부와 관계없이 급여를 지급하는 데서도 나타난다. 다만, 근로세금공제(WTC)의 경우 아동이 없는 성인에 대해 근로연계 지원을 확대함으로써 독신이나 무자녀가족의 근로유인을 향상시키는 효과를 기대할 수 있었다. 그러나, 이들에 대한 급여는 덜 관대해서 25세 이상이면서 전일제로 일하고 매우 저임금이어야만 수급이 가능했다.

2) 장애급여: 근로복귀(pathways to work) 개혁

블레어 정부는 2003년 10월에 장애급여 수급자들이 지불노동으로 복귀하는 것을 독려하기 위해 더 많은 금전적, 비금전적 지원을 제공하고 동시에 더 큰 의무를 부과하는 시범적인 개혁을 단행하였다. 2008년에는 개혁

을 전국적으로 확대하였다. 이러한 개혁은 ‘근로복귀’(Pathways to Work) 개혁이라 일컬어진다. 개혁은 10년 내에 장애급여 수급자 수를 100만명으로 감소시키려는 장기목표 설정하고 있다. 개혁의 배경은 1995년 4월에 장애급여 내에 폐질급여의 건강테스트를 강화하는 조치를 단행했음에도 불구하고, 지난 25년 동안 장애급여 청구자 수가 3배 이상 급증하였으며, 12개월 이상 장애급여 수급자의 평균 수급기간은 8년에 이른다는 데 있었다. 그림에서 보는 바와 같이 장애급여의 1년 미만 수급자의 비율은 16%에 불과하였으며, 4~8년 이상 수급자 비율이 24%, 8년 이상 수급자 비율이 35%에 이른다.

[그림 7-4] 장애급여 수급자들의 수급기간(2005년 5월 기준)



자료: DWP(2006)

이러한 배경 하에서 시행된 장애급여에 대한 개혁 패키지는 크게 세 가지로 구성된다(Brewer, 2008). 첫째, 첫 6개월 동안 매달 의무적으로 근로 초점인터뷰에 응해야 한다. 단, 심각한 의료적 문제를 가진 사람은 이 의무로부터 면제된다. 둘째, 건강 관련 프로그램과 노동시장 프로그램을 병행하여 참여하여야 한다. 셋째, 재정 지원과 근로유인을 강화하는 방안으로 연 소득이 총 GBP 15,000 미만인 경우 장애급여를 탈피한 후 지불고용의 첫

해 동안 주당 GBP 40의 임금보조금(Return to Work Credit)을 받게 된다는 것이다.

2. 적극적 노동시장정책: “뉴딜”

1997년 7월에 발표한 정부예산에서 사회복지 분야와 관련하여 ‘복지에서 일자리로 가기 위한 예산’ 표방하고, 그 중에서도 뉴딜을 핵심사업으로 간주하였다(신동면, 2004). 당시 특히 심각했던 청년실업을 타파할 목적으로 청년 실업자를 위한 뉴딜계획이 시범적으로 운영되었고, 이를 모태로 청년층(25세 미만)·중년층(25세 이상), 장년층(50세 이상) 등 연령대별 프로그램과 편부모, 장애인 등 구조적 불이익이 더 심각한 계층들을 위한 프로그램이 순차적으로 도입되었다(하세정, 2008).

〈표 7-3〉 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 단체등에서 관련 프로그램 제공

자료: 하세정(2008)

이러한 뉴딜 프로그램 중 정부가 가장 많은 관심과 자원을 투여한 부문은 청년뉴딜이었다. 실시 당시 청년뉴딜(New Deal for Young People)과 장기실업자뉴딜(New Deal 25 plus)은 참여의 의무가 부과된 반면, 취약집단(한부모, 장애인 등)에 대한 뉴딜 프로그램은 자발성에 기초하여 운영되었다. 본 연구에서는 가장 중심적인 뉴딜 사업이라 할 수 있는 청년, 장기실직자, 한부모 뉴딜을 중심으로 살펴보고자 한다.

가. 청년뉴딜

앞서 언급한 바와 같이 뉴딜 프로그램의 초기 프로그램은 25세 미만 청년층을 표적으로 한 것이었다. 이는 당시 25만명에 이르는 16~24세까지의 청년실업자들에게 일자리나 교육훈련기회를 제공하되, 이를 거부하는 사람들은 구직자수당(JSA) 수급 자격을 박탈함으로써 노동시장으로의 복귀를 최대한 고무한다는 것이었다(김영순, 2006).

청년뉴딜은 아래 표에 제시된 바와 같이 4개월의 진입단계(Gateway), 6개월(학교교육의 경우 12개월)의 프로그램 선택단계(Option), 그리고 13주간의 사후관리단계(Follow-through)로 구성되어 있다.

〈표 7-4〉 청년뉴딜의 단계

단계	기간	내 용
진입	4개월	뉴딜 개인상담가의 도움을 받아 직장 탐색, 구직활동 수행
프로그램 선택	6~12개월	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

진입단계는 실직자들이 뉴딜 프로그램에 등록한 이후에 일자리를 찾는 직장탐색 또는 구직활동을 수행하는 기간이다. 이 기간 동안 실직자는 뉴딜 개인상담가(personal adviser)의 도움으로 구직활동을 수행하게 된다.

프로그램 선택단계는 진입단계 동안 일자리를 찾지 못한 실직자를 대상으로 하며, 실직자들은 4가지 프로그램 — 임금을 정부가 보조하는 일자리 취업, 자원봉사조직 활동, 환경보호사업단 활동, 학교교육 또는 훈련 — 중 하나를 선택하여 참여하게 된다. 선택 프로그램의 배정 단계에서 실직자는 자신의 선호를 밝히고 개인상담가와 협의하여 선택지 중 하나의 프로그램을 선택하게 되지만 최종 결정권은 뉴딜 개인상담가에게 주어진다. 선택 프로그램에 참여를 거부하는 실직자에게는 구직자 수당이 2주간 중단되며, 세 번 이상 이러한 제재를 받으면 6개월간 수당지급을 중단된다.

마지막 사후관리단계는 앞 단계에서 프로그램 참여가 종료되는 시점까지도 일자리를 구하지 못한 실직자들에게 지속적인 고용서비스를 제공하는 단계이다. 즉, 직업센터의 개인상담가들은 청년실직자들에 대한 집중적인 인터뷰를 실시하여 뉴딜 참여자들이 구직자수당 수급자로 다시 돌아오지 않고 일자리를 가질 수 있도록 추가로 13주간을 더 직업상담과 직업알선을 시행한다(신동면, 2004).

나. 장기실직자 뉴딜

장기실직자 뉴딜은 25세 이상의 성인으로 18개월 이상 실업상태에 머무르며 소득관련 구직자수당을 타고 있는 실직자들을 대상으로 1998년 6월부터 전국적으로 실시되었다⁶¹⁾. ‘장기실직자를 위한 뉴딜’(New Deal for the Long Term Unemployed)라는 명칭으로 처음 도입된 이 프로그램은 2001년 4월까지 몇 가지 구조적인 수정작업을 거쳐 그 명칭을 ‘25세 이상 뉴딜’(New Deal 25 plus(ND25+))로 변경하였다(유능한, 2005).

61) 프로그램 도입 초기에는 2년 이상 실업상태에 있던 사람을 대상으로 하였으나, 2001년 4월부터 장기실직자 뉴딜사업이 개편 강화되면서 실업기간을 18개월로 단축되었다.

장기실직자 뉴딜의 진입단계에서 장기 실직자는 뉴딜 개인상담가와 취업 상담에 의무적으로 참여해야 하며, 참여의무를 제대로 이행하지 않는 경우에는 6개월간 급여박탈의 제재가 가해진다. 진입단계에서 취업에 성공하지 못한 장기실직자들은 정부가 임금 보조금을 지급하는 일자리에서 6개월간 취업하거나 집중취업훈련(Intensive Activity Period) 과정 — IAP는 기본고용능력훈련/기초기술훈련(Basic Employability Training/Basic Skills), 교육 및 훈련(Education and Training Opportunity), IAP훈련(IAP Training) 등으로 구성되어 있다 — 으로 보내져 직업훈련을 받도록 되어 있다(신동면, 2004).

〈표 7-5〉 장기실직자 뉴딜의 단계

단계	기간	내 용
진입	3-6개월	상담절차(Advisory Process)를 통해 7회 내외의 인터뷰 (2004년 4월 이후 클라이언트향상프로그램(the Client Progress K/T로 변경, 인터뷰 횟수를 10회로 확대)
프로그램 선택	6~12개월	정부 보조금 지급 일자리 취업 전일제 교육 또는 훈련

다. 한부모 뉴딜

한부모 뉴딜은 복지수당에 의존도가 높은 한부모가구의 노동 참여를 독려 하기 위하여 1997년 그 원형이 도입된 이래, 1998년부터 신규로 소득보조 (IS)를 신청하는 한부모에게 확대되었고, 1998년 10월부터는 소득보조(IS)를 받고 있는 모든 한부모를 대상으로 전국에 확대·적용되었다(유능한, 2005).

도입 당시에는 소득보조(IS)를 받는 한부모 중에서 어린아이의 연령이 만 5년 3개월을 넘는 경우에 자발적으로 뉴딜 개인상담가와 직업상담을 받도록 권장하였다. 직업상담 과정에서 한부모들은 일자리 알선, 근로급여에 관한 정보, 육아시설 정보, 취업계획 수립 등의 서비스를 제공받게 되며,

직업상담이후 뉴딜에 참여하는 한부모들에게는 직업상담, 직업훈련, 정부보조 일자리 등의 프로그램에 참여토록 지원한다. 직업훈련에 참여한 경우에는 편부모에게 수당을 지급하며, 참여에 드는 비용은 물론 택아비용까지 보상한다. 한부모 뉴딜에서는 청년 뉴딜이나 장기실직자 뉴딜과 달리 상담이후 취업을 위한 의무적인 선택지를 두지 않고 한부모의 자발적 선택에 맡기고 있다(신동면, 2004).

2001년 4월부터는 한부모 뉴딜에서 일자리우선 전략을 강화하기 위한 조치 단행하였다. 즉, 한부모가 소득지원을 신청하기에 앞서 뉴딜 개인상담가와 상담을 갖도록 의무화하여 취업 혹은 직업훈련에 참여할 수 있는지를 우선적으로 논의토록 하였다. 또한, 직업훈련에 참여하는 편부모에게는 주당 15파운드의 훈련수당을 지급하며, 취업한 편부모에게는 근로가족세공제(WFTC)를 제공하여 16시간 근로 시 주당 155 파운드를, 35시간 근로 시 주당 214파운드를 최소소득으로 보장받도록 하였다(DfEE, 2001a:30; 신동면, 2004 재인용).

3. 공공고용서비스(PES) 전달체계의 개편

영국의 활성화 전략은 재무부와 복지부(DWP) 장관, 그리고 고위급 관료들에 의해 개발되며, 잡센터플러스(Jobcenter Plus: 이하 JCP)와 외부 고용계획 제공업체를 통해 실행된다(Finn, 2009). 재정적 유인 정책, 즉 복지급여와 뉴딜 프로그램을 밀접하게 연계하기 위하여 신노동당 정부는 2001년 10월에 고용청(Employment Service)과 급여관리청(Benefit Agency)의 일부 기능을 통합하여 새롭게 근로연령청(Working Age Agency)을 설립하였다. 또한 각 지역의 직업센터와 사회보장사무소의 기능을 통합하여 잡센터플러스(Jobcenter Plus)를 설치하여 근로연령층의 급여와 뉴딜사업을 총괄토록 하고 있다(신동면, 2004).

2002년 4월에 본격화된 JCP는 정부의 행정비용과 수급권자의 순응비용(compliance cost)을 줄임과 아울러, 한부모와 질병 혹은 장애를 가진 사

람들과 같이 노동활동을 하지 않고 급여를 받는 사람을 포함해서, 정부가 클라이언트들이 일자리로 돌아가는데 더 큰 강조점을 둘 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다(Brewer, 2008).

JCP의 급여 신청 및 지급은 연락센터 및 급여실행사무소로 이루어진 네트워크를 통해 관리되고 있으며, 고용서비스 및 활동요건 감독 및 수행은 800여개 이상의 고용센터로 이루어진 네트워크를 통해 이루어지고 있다. 또한 잡센터플러스(JCP)는 전국 차원·지역 차원에서 복합적 ‘파트너십’을 통해 업무를 처리하고 있는데, 그 중 가장 중요한 파트너십은 ‘지역전략파트너십’(LSP)이다. 지역전략파트너십(LSP)은 잡센터플러스(JCP)를 중심으로 지방정부, 경제개발기구, 인력개발기구, 기타 행위자가 합동해서 중앙정부와 지방정부의 목표를 달성하기 위한 일관적 전략 수립을 담당하고 있다.

핵심적인 고용지원과 급여 평가 활동 등의 전반적인 운영은 잡센터플러스(JCP)가 주로 수행하고, 나머지 거의 모든 프로그램은 ‘영리·비영리’ 공기업자로 구성되어 있는 광범위한 혼합경제와의 계약을 기반으로 수행되고 있다(Finn, 2009).

제3절 활성화정책의 효과와 평가

1. 활성화 정책의 효과

가. 활성화정책의 직접 효과

지금까지 블레어의 신노동당 정부 하에서 추진된 활성화정책을 재정적 유인정책 — 최저임금 도입, 복지급여의 개혁 — 과 적극적 노동시장정책 — 뉴딜 프로그램 — 을 중심으로 살펴보았다. 영국의 활성화정책은 압도적으로 공급 중심적 접근을 취하고 있다. 특히, 실업자와 비경제활동인구 중 표적집단, 예컨대 청년, 고령노동자, 한부모, 장애인 등에 초점을 맞추고 있다.

미거(Meager, 2009)는 세 가지에 요인이 영국 활성화정책의 성격을 결

정지였다고 본다. 첫째, ‘주류’집단의 실업이 감소함에 따라, 80%의 고용률 목표에 도달하기 위해서는 비경활집단을 노동력으로 끌어들이 필요가 있음이 분명해 졌다는 것이다. 둘째, 비경활집단에 대한 급여 지출, 특히 1980년대 초 이후 세 배로 증가한 장애급여 지출을 감소시키고자 했다는 점이다. 셋째, 미국에서 전수된 ‘근로 우선’(work first) 접근의 이념적 지배로 근로가 복지의존과 사회적 배제에 대한 유일하고도 최선의 해결책이라는 사고가 지배적이었다는 점이다. 이와 같이, 영국의 복지급여 개혁과 ‘make work pay’에 대한 강조는 많은 급여 수급자가 직면한 실업뒀에 대처하는데 일차적 목표를 두었다.

1) 최저임금

최저임금은 무엇보다도 저숙련집단의 노동시장 유입으로 인해 상대 임금이 하락할 우려에 대한 선제적 대응이라 할 수 있다. 실제로 최저임금 도입 전 해인 1998년을 기준으로 볼 때, 통계청은 약 130만명이 1999년 기준 최저임금에 미달하는 임금을 받고 있는 것으로 추정했다. 최저임금 도입으로 이 수치는 1999년에 50만명 미만으로 떨어졌으며, 이후 약 23~34만명을 유지하고 있다(Brewer, 2008).

2) 복지급여 개혁

블레어 정부 하에서의 세금과 급여 시스템 개혁은 한부모의 근로유인을 강화하는 방향으로 진행된 반면, 아동이 있는 부부의 근로유인은 오히려 약화되는 방향으로 진행된 것으로 나타났다. 2004년을 기준으로 볼 때 대다수의 한부모는 1997년보다 노동에 대한 더 강한 보상을 받고 있다. <표 7-6>에서 보는 바와 같이, 정부의 조세 및 급여 개혁은 일하는 한부모의 평균 실질한계세율은 거의 변화시키지 않았지만, 중위 유효한계세율은 떨어졌다. 이와 같이, 저임금 한부모는 노동시장 진입의 금전적 유인이 강화된

반면, 중위와 고소득 한부모는 금전적 유인이 더 적다(Brewer, 2008).

〈표 7-6〉 실질 한계세율 변화(1997-2004)

(단위: %)

	1997.4.	2004.4.	변화(%p)
한부모			
평균	58.0	58.3	+0.3
중위	72.5	69.0	-3.5
세율이 오른 비율	31.2%		
세율이 떨어진 비율	46.9%		
배우자가 일하지 않는 자녀가 있는 부부 중 한 명			
평균	43.0	48.2	+5.2
중위	35.7	42.1	+4.4
세율이 오른 비율	45.4%		
세율이 떨어진 비율	21.0%		
배우자가 일하는 자녀가 있는 부부 중 한 명			
평균	32.5	36.8	+6.1
중위	33.0	34.9	+1.9
세율이 오른 비율	39.4%		
세율이 떨어진 비율	10.0%		

자료: Brewer(2008)

1997년 이래 개혁은 아동이 있는 부부 중 부소득자에 대한 금전적 보상을 약화시켰다. 1997년과 2004년을 비교할 때 대부분의 소득 구간에서 일하는 부모의 한계세율이 상승한 것으로 나타났다. 결과적으로 아동이 있는 대다수의 근로에 대한 금전적 유인이 약화되었으며, 평균적으로 맞벌이나 비벌이보다는 상대적으로 홑벌이가 될 유인이 커졌다고 할 수 있다.

신노동당 정부 하에서의 복지급여 개혁, 특히 근로연계급여의 근로유인효과가 약하게 혹은 부정적으로 나타나는 것은, 이러한 개혁의 의도가 모두 근로 장려를 위한 것은 아님을 간접적으로 보여준다. 특히, 정부는 2003년 복지개혁의 가장 큰 목적이 근로 독려가 아니라 아동 빈곤 감소에 있음을 밝히고 있다(Brewer, 2008).

3) 뉴딜 프로그램

뉴딜 프로그램에 대해서는 적어도 취업 성공률에 있어서는 비교적 성공적이라는 평가를 받고 있다(<표 7-7> 참조).

〈표 7-7〉 청년 뉴딜의 탈피자 수(1998-2002)

(단위: 명, %)

	청년뉴딜 참여자		25세 이상 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(2004:177~185); 유능한(2005) 재구성

청년 뉴딜의 프로그램 탈피자 수는 2000년 198,600명에 이르렀다. 이 중 정부의 보조금 없이 지속적으로 고용된 청년의 비율도 40% 내외를 기록하고 있으나, 이 비율은 다소 하락하는 추세에 있다. 25세 이상 뉴딜 프로그램 참여자 중 탈피자의 수는 가장 많은 2000년의 경우 132,600명에 이르렀다⁶²⁾. 그러나 정부의 임금보조 없이 지속적으로 취업한 사람의 비율은 10~20%대로 청년 뉴딜 참여자와 비교할 때 절반 수준이다. 한부모 뉴딜의 결과는 매우 긍정적이다. 초기 자발적 참여를 전제로 하였음에도 불구하고, 2001년 참여자가 10만을 넘어섰고, 지속적 취업 성공률도 40~50%에 이른다.

62) 그러나 2002년 하원 위원회의 평가보고서에서 청년뉴딜의 상대적인 문제점을 지적하고 있다. 즉 참여자 당 비용이 높고, 탈피자 중 다수가 경제호황기의 효과로 취업했을 가능성이 있고, 참여자 중 원조를 제공하기 어려운 집단, 즉 다양한 차원의 심각한 고용 진입장벽을 경험한 집단의 비율이 증가하고 있는 동시에 소수민족 집단에 대한 성과는 상대적으로 열악하다는 것이다(유능한, 2005).

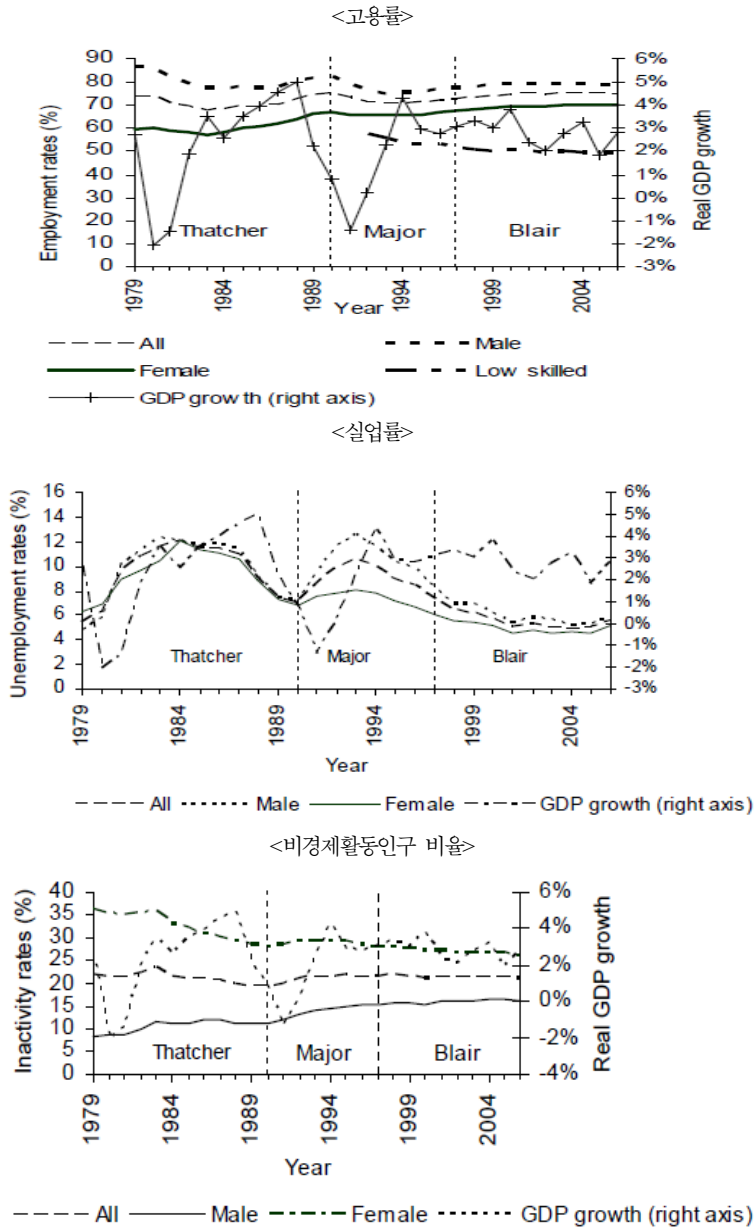
나. 고용률과 실업률

블레어 정부 집권 이후 여성 고용률은 1997년 67.2%에서 2006년 70%로 증가하였다. 이러한 증가분의 대부분은 뉴딜 1차 시기인 1997년과 2001년 사이에 집중되어 있다. 남성 고용률은 동일 기간 동안 77.7%에서 78.8%로 미미한 증가에 그쳤다. 그 결과 전체 고용률은 1970년대 이래 최고 수준에 이르고 있다. 그러나 저숙련자(경제활동 인구 중 자격기준이 떨어지는 최하위 15%)의 고용률은 증가하지 않은 것으로 나타났다. 오히려 1992년 이래로 저숙련자의 고용률은 하락해 왔다. 대조적으로, 노동시장에서 불리한 위치에 있다고 간주되는 집단들(고령노동자, 한부모, 장애인, 소수인종)의 고용률은 1997년 이래 상승하여 전체 평균에 근접하고 있다.

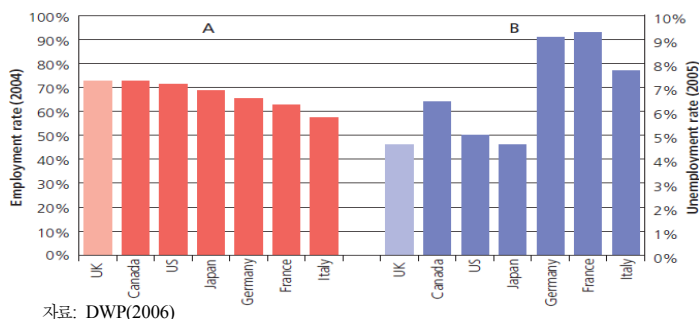
실업 역시 역사적 기준에서 볼 때 1997년 이래로 매우 낮은 수준을 유지하고 있다. 신노동당 집권 초기인 1997년 당시, 1979년과 비교하여 실업급여 신청자가 2배를 넘어서 55만명에 달했고, 경제적 지원을 받는 한부모의 수도 70만 이상 증가한 상태였다(하세정, 2008). 블레어 정부의 개혁정책 이후 10여년 동안 뉴딜계획의 도움을 받아 근로자로 복귀한 실업자의 수가 약 185만명에 달한다. 동 기간 취업자는 280만명 증가했으며, 실업급여 신청자는 100만명 이상 감소하여, 2007년 실업급여 신청자는 지난 30년 중 최저치를 기록했다. 1년 이상 장기 실업급여 신청자 수도 50만명 이상 줄어들었으며, 정부가 가장 공을 들인 18-24세 장기 청년실업자는 1997년 8만 5천명 수준의 10분의 1도 안되는 7,000여명 수준으로 급감했다.

임금 보조를 받는 한부모의 수도 25만명 이상 줄어들었고, 취업률 역시 12.5% 증가했다. 장애인 특화 프로그램도 15만명을 취업시킨 것으로 나타났다. 장애급여 수급자의 급격한 성장세도 멈추면서, 수 십년 만에 처음으로 감소세로 돌아섰다. 장애급여 신규 신청건수도 3분의 1 이상 줄어들고, 총 수급자 수도 8년만에 최저치를 기록했다. 동시에 장애인 취업률이 눈에 띄게 성장해, 1998년 봄부터 2007년 여름 분기까지 9% 성장세를 보였다(하세정, 2008).

[그림 7-5] 영국의 경제활동인구 변화(1979-2006)



[그림 7-6] 영국의 고용률과 실업률: G7 국가와의 비교



그 결과 [그림 7-6] 에서 보는 바와 같이, 2005년을 기준으로 볼 때 고용률과 실업률은 G7 국가 중 최상위에 속한 것으로 나타났다. 영국은 2000년대 중반 약 2,800만명이 일자리를 갖고 있으며, 이 수치는 1997년 이래 190만명이 증가한 것이다. 실업자는 동일 기간 동안 60만명 이상 감소하였다. 그러나 고용과 실업에서 보여준 이러한 경이로운 결과를 전적으로 블레어 정부 개혁의 공과로 돌리기는 어려워 보인다. 1990년대 중반 이후 영국 경제는 안정적인 성장세를 지속하고 있었으며, 블레어 정부 집권 이전에 실업률은 이미 하락세에 들어서고 있었다.

[그림 7-7] 피부양아동이 있는 가족의 성인 고용률



그럼에도 불구하고 노동시장으로의 유인을 강화하기 위한 급여체계 개혁과 뉴딜계획의 결합은 특히 한부모, 청년의 실업률을 낮추고 고용률을 높이는데 가시적인 성과를 거두었다는 점을 부정하기는 어렵다.

다. 빈곤율

블레어의 신노동당 정부가 집권한 이래로 빈곤율 역시 하락한 것으로 나타났다.

〈표 7-8〉 영국의 상대빈곤율 추이¹⁾

	아동		연금수급자		자녀 있는 근로연령인구		자녀 없는 근로연령인구		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
1997-98 (GB)	33.2	4.2	29.1	2.9	25.9	3.2	15.9	3.3	24.4	13.6
1998-99 (GB)	33.9	4.3	28.6	2.9	26.3	3.2	15.5	3.2	24.4	13.6
1999-00 (GB)	32.7	4.2	27.6	2.8	25.5	3.1	16.1	3.4	24.0	13.4
2000-01 (GB)	31.1	3.9	25.9	2.6	24.7	3.0	16.2	3.4	23.1	13.0
2001-02 (GB)	30.8	3.9	25.6	2.6	24.5	3.0	15.6	3.4	22.7	12.8
2002-03 (UK)	29.8	3.9	24.2	2.5	24.1	3.0	16.5	3.7	22.4	13.1
2003-04 (UK)	28.7	3.7	20.6	2.2	23.5	2.9	16.6	3.7	21.5	12.6
2004-05 (UK)	28.4	3.6	17.6	1.9	23.0	2.9	16.1	3.6	20.5	12.1
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)										
전기간: 1996-97 to 2005-06	-4.3		-12.1		-1.8		(0.3)		-3.6	
노동당 I기: 1996-97 to 2000-01	-3.0		-3.2		-1.9		-1.0		-2.1	
노동당 II기: 2000-01 to 2004-05	-2.8		-8.3		-1.6		(-0.1)		-2.6	
2004-05 to 2005-06	(1.4)	(0.2)	(-0.6)	(-0.1)	1.8	0.2	1.4	0.3	1.1	0.7

주: 1) 주거급여 후 중위소득의 60% 미만 소득을 가진 가구의 빈곤인구를
자료: Brewer(2008)

연금수급자의 빈곤율이 가장 큰 폭으로 감소하였으며, 아동빈곤율과 아동이 있는 근로연령 부모의 빈곤율 역시 줄어들었다. 특히, 신노동당 정부는 아동 빈곤 감소에 역점을 두었으며, 집권 1기 동안 3%p, 집권 2기 동안 2.8%p 빈곤율이 하락하였다. 노동당 정부 10년 동안 빈곤율이 상승한 유일한 집단은 자녀가 없는 근로연령인구였다.

2. 활성화 정책 종합 평가

신노동당 정부 하에서의 영국 복지개혁과 활성화정책은 EU 차원에서도 가장 성공적인 조치 중 하나로 평가받을 정도로 주목받아 왔다. 영국 복지개혁과 활성화의 주요 목표는 고용률을 높이고 아동빈곤을 낮추는데 초점이 두어졌다. 특히, 청년과 한부모·고령자 등 취약계층이 노동시장에 진입할 수 있도록 소득유인과 뉴딜정책, 그리고 보육지원 등의 다양한 유인정책을 마련했다. 이러한 조치로 인한 저임금계층의 실질임금 하락을 막고자 최저임금을 도입한 것도 선제적 조치로 평가받고 있다.

실제로 1997년 이후 최근까지 영국의 싱글맘을 중심으로 한 여성의 고용률은 증가하였고, 청년 실업과 장기실업은 줄어들었으며, 아동빈곤 또한 감소하였다.

그러나 신노동당의 활성화정책에 대해 긍정적 시각과 회의적 시각이 공존한다. 긍정적 평가는 무엇보다도 뉴딜이 사회통합(social inclusion), 확대된 활성화, 한부모와 같이 예전에 제외된 집단의 고용 프로그램 참가 확대를 가져왔다는 점을 강조한다. 초기 평가에 의하면 뉴딜은 참여자, 특히 청년의 일자리 진입 성취의 측면에서 괄목할 만한 성과를 이루었으며, 청년 장기실업자의 수는 뉴딜의 효과가 없었다면 두 배가 되었을 것이라고 주장한다(DWP, 2003; Lindsay, 2007 재인용).

이와 함께, 실업 구직자에게 전달된 서비스의 질도 긍정적으로 평가된다. 활성화와 세금/급여 개혁의 결합과 개인을 다룸에 있어 ‘클라이언트 중심적’ 접근에 강화한 것은 이전 정부와 차별화된 요소라는 점이 지적된다. 질

적 평가 증거에 의하면, 뉴딜 내에서 클라이언트와 개별 상담가 간의 관계 구축은 양 집단 모두에서 환영받은 것으로 나타났다. 개별 상담가의 역할은 뉴딜 내에서 ‘성공의 요체’로 부각된다. 개별 클라이언트의 경험은 다양하지만, 대다수는 PES 직원이 구직 서비스를 전달하는 방식에 있어 진정한 변화가 있었다고 진술하고 있다(Lindsay, 2007).

고용서비스를 자원 부문(voluntary sector)과 민간부문에 ‘개방한 것’ 또한 서비스 질에 긍정적 영향을 미친 것으로 평가받고 있다. 영국에서 144개 ‘전달체계 영역’에서 서비스를 조정하고 수행하는 뉴딜 파트너십으로 인해 지방정부, 자원기관과 민간 훈련제공자가 광범위한 전달체계 역할을 제공하게 되었다는 것이다(Lindsay, 2007).

영국의 활성화정책에 대한 부정적 평가는 ‘성공 그 자체에 대한 부정’이라기보다는 활성화 정책에 가려진 이면의 문제와 영국 복지국가의 성격에 관한 것이다.

활성화정책 자체가 가진 문제점으로 지적되고 있는 것은 무엇보다도 ‘회전문 참여’의 문제이다. 클라이언트는 훈련 프로그램에서 단기 고용으로 이동했다가 다시 실업으로 돌아와서 훈련 프로그램에 참여를 반복한다는 것이다. 실제로 청년 뉴딜 참여자의 약 20% 정도는 적어도 2번 이상 프로그램에 참여하는 사람이다. 더 일반적으로 구직급여(JSA) 청구자의 2/5는 6개월 내에 2번의 실직을 경험한 것으로 나타났다(Lindsay, 2007). 이는 활성화정책이 전적으로 공급 측면에 집중한 데 따른 결과로 볼 수 있다. 즉, 노동시장의 근본적인 변화 없이 일자리로 진입한 저숙련·취약계층의 경우 저임금 일자리, 반복실업, 급여수급과 훈련을 반복하게 되는 이른바 ‘회전문 참여’의 문제에 직면하게 된다는 것이다.

활성화 프로그램이 저임금 일자리에 진입한 사람들을 빈곤으로부터 탈출하도록 해 주지 않는다는 증거도 제시되고 있다(Millar & Gardiner, 2004, Gook et al., 2001). 영국 저소득가구(중위소득 60% 미만으로 정의되는)의 2/5는 근로하고 있는 성인 가구원을 포함하고 있다는 것이 한 예이다. 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이, 2005년을 전후로 한 영국의 시장소득 빈곤율은

유럽대륙국가는 물론이고 미국보다도 오히려 높게 나타난 것도 유사한 결과이다. 영국 내에서 저임금·임시직의 우세로 인해 근로우선(work-first) 접근이 사회적 배제를 완화하기보다는 가속화시킬 잠재력을 가진다는 비판(Cook et al., 2001)이 제기되는 것도 무리가 아니다.

이 같은 회전문 효과와 높은 근로빈곤율은 영국 활성화 접근뿐만 아니라 영국 복지국가의 성격과 무관치 않다. 국가 간 정책의 전파라는 차원에서 미국은 영국 활성화 접근에 가장 큰 영감을 준 것으로 간주된다. 보수당 정부는 명시적으로 복지의존 문화를 표적으로 해서, 그리고 고용훈련 및 기업위원회(Employment Training scheme and Training and Enterprise Councils) 같은 특별기구를 시범 운영하면서 ‘미국으로부터 배우자’를 주장하였다. 현 노동당 정부의 노동을 통한 복지(welfare to work) 프로그램 역시 미국식 워크페어에 대한 지속적 선호를 반영한다고 주장한다. 즉, 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 시작했다는 것이다(Lindsay, 2007; 김종일, 2001).

그러나 영국의 활성화정책을 전적으로 미국식 워크페어의 답습이라고 보기에 어려운 점도 있다. 오히려 Lødemel(2000:307)이 주장하는 것처럼, ‘대서양을 가로지른 확산은 미국 프로그램으로부터 배운 교훈의 적용이라기 보다는 권리와 의무의 재균형 필요성에 대한 이념의 번성’이라고 보는 것이 타당할 수 있다. 다만, 영국은 다른 유럽대륙에 비해 시장에 대한 규제나 개입이 상대적으로 약하고, 광범위한 사회부조를 통해 저임금의 문제에 대응하고 있다는 점에서 앞서 덴마크나 독일과 같은 유럽대륙 국가들과 다른 자유주의적 색채를 나타내고 있는 것도 사실이다.

제4절 소결

Lindsay(2007)에 의하면, 영국의 ‘근로우선’(work first) 복지국가의 활성화 정책은 세 가지 점에서 이전의 실업정책과는 다르다고 역설하고 있다. 첫째, 새로운 정책들은 개인과 국가 간의 권리와 책임의 균형을 변화시키고자 한다는 것이다. 특히, 사회부조급여의 광범위한 사용과 실업보험의 제한된 성격은 ‘work first’ 정책의 일차적 목적이 근로활동으로 통합하는 것임을 말해준다. 둘째, 복지권이 점점 더 결과로서의 조건성(conditionality)에 복속되어 가고 있다는 점이다. 사회적 보호에 대한 접근은 예전보다 더 고용가능성을 향상시키는 활동에 개인이 동의해야 하는 조건이 강하게 적용되고 있다. 셋째, 경제적 자율성과 노동시장 참여를 지원하는 쪽으로 복지국가의 거버넌스 형태가 근본적으로 변화하고 있다는 점이다. 급여기관과 고용서비스를 단일한 잡센터플러스로 통합한 것이 이러한 측면을 보여준다.

이같은 영국의 활성화정책 경험이 한국에 주는 시사점은 다음과 같은 몇 가지로 정리될 수 있다.

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

둘째, 뉴딜은 표적집단 — 청년, 장년, 한부모, 장애인 — 을 구분하고 표적집단별 서비스를 제공함으로써 고용가능성을 제고하고자 했으며, 어느 정도 성공을 거두었다.

셋째, 전달체계의 새로운 거버넌스를 도입, 잡센터플러스를 설립함으로써 고용과 복지를 유기적으로 결합시키고자 하였다. 특히, 잡센터플러스를 통한 사례관리와 상담서비스는 성공적인 것으로 평가받고 있다.

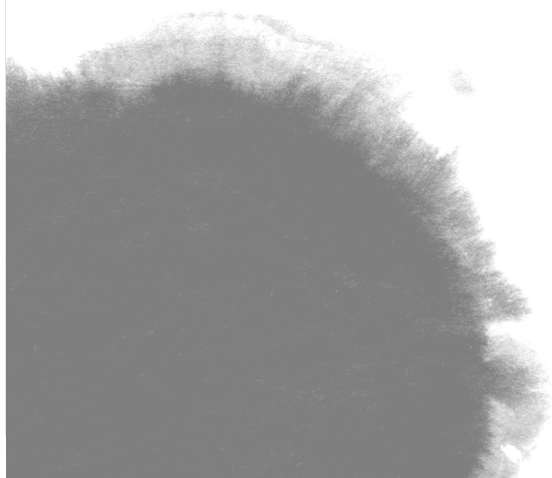
넷째, 영국의 활성화접근이 지나치게 공급중심적이라는 비판을 받고 있지만, 최저임금을 도입하고 이를 단계적으로 상향조정해 나감으로써 취약계층의 고용률 증가가 저임금 노동시장의 확대를 초래하는 것을 부분적으로

막고자 노력하였다는 점도 주목할 필요가 있다.

마지막으로, 복지에 있어 사회부조 중심적 접근, 즉 잔여화된 접근을 취함으로써 영국의 ‘두 국민국가’(two nations)가 더욱 고착화되는 경향을 보인다는 점도 간과될 수 없는 부분이다. 이는 ‘사회적 평등 추구 없는 복지’가 궁극적인 사회통합(social inclusion)을 이뤄낼 수 있는지에 대한 의구심을 갖게 하는 부분이다. 이러한 의미에서 영국 활성화정책은 프로그램적 성공과 복지체제의 성공이 다를 수 있음을 보여주는 예라 할 수 있다.

08

결론 및 정책 시사점



제8장 결론 및 정책적 시사점

제1절 요약 및 결론

본 연구에서는 황금기에서 위기와 재편기에 이르는 복지국가의 역사를 간략히 개관하고, 주요 OECD 국가들의 1980년대 이후 실업과 빈곤 추이를 분석하였다. 특히 근로빈곤층에 대한 대응으로서 ‘활성화’(Activation) 정책에 초점을 맞추어 사민주의 복지국가에 속하는 덴마크, 보수주의 복지국가에 속하는 독일, 그리고 자유주의 복지국가로 분류되는 영국의 활성화 정책 동향을 살펴봄으로써 우리나라의 복지 정책에 주는 함의와 시사점을 찾고자 하는데 그 목적이 있었다.

먼저, 제2장에서는 복지국가의 변화 양상과 그 과정에서 활성화 정책이 대두되는 배경을 중심으로 살펴보았다. 1970년대 중반 이후 서구 국가들의 지속적인 경제 침체와 높은 실업률, 뒤이은 자본주의 축적체제 변화의 양상으로서 서비스산업화와 세계화, 그리고 저출산고령화는 이에 조응하는 조절 양식으로서 복지체제의 변화를 불가피한 것으로 받아들이게 했다. 그 대표적인 양태로서 1980년대 신자유주의 정권에 의한 워크페어 성격의 복지개혁과 1990년대 이후 유럽에까지 확대된 활성화정책을 꼽을 수 있다. 특히, EU 차원에서 추진되고 있는 유럽고용전략(EES)은 활성화정책을 구상하고 각 국가에 가이드라인을 제공하며, 그 결과를 주기적으로 평가함으로써 이러한 흐름을 주도해 온 것으로 평가된다. 2010년 유럽공동체에서 발표된 『현명하고, 지속가능하며, 통합적 성장을 위한 유럽 전략』에서도 2020년

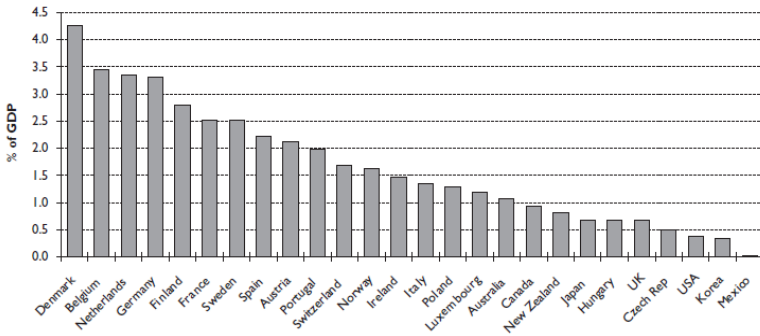
까지 20~64세 인구의 고용률을 현재 69%에서 75%로 증가시키고, 빈곤선 이하의 인구를 25% 감소시켜 2천만을 빈곤으로부터 탈출시키는 것을 유럽 공동체의 공동 목표로 선언하고 있다. 일을 통한 복지, 즉 활성화는 이러한 의미에서 향후 10년 동안에도 유럽 국가의 공통된 목표이자 화두가 될 것으로 보인다.

제3장에서 각 복지레짐별 혹은 각 국가별 차이를 실업률, 빈곤율, 공적 이전소득의 빈곤감소효과를 중심으로 살펴본 결과, 1980년대 이래 대부분 복지국가에서 시장에 대한 국가의 직접적인 개입력은 상당 정도 약화되어 왔다고 볼 수 있다. 이는 1980년대와는 달리 2005년 전후 시장소득 빈곤율이 국가 간에 수렴하는 경향성에서 확인할 수 있다. 이에 비해, 가처분소득의 빈곤율에 있어서는 국가간, 특히 레짐간 차이가 매우 의미미할 뿐만 아니라, 빈곤에 대한 대응 기재로서 복지급여의 구조면에서도 20여 년간 두드러진 변화를 찾기 어렵다는 점에 주목할 필요가 있다. 시장에 대한 바람막이로서의 국가의 역할은 여전히 그 국가의 역사적 경로의존성, 즉 복지 국가의 제도적 축적에 상당 정도 의존한다고 볼 수 있다.

제5장, 제6장, 제7장에서는 각각 사민주의, 보수주의, 자유주의 복지레짐에 속하는 덴마크, 독일, 영국의 활성화정책을 살펴보았다. 그 결과, 전체적인 방향성에 있어서의 수렴 경향을 확인할 수 있었지만, 구체적인 목표, 내용, 성과 등에서는 여전히 국가 간에 큰 차이가 존재했다.

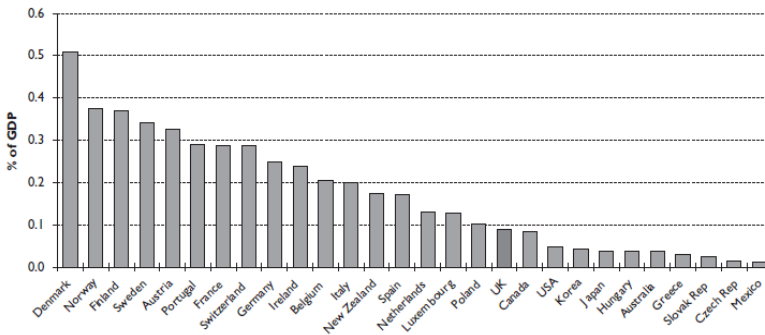
먼저, 복지국가의 레짐별 성격을 반영하는 활성화정책 이면의 전제가 국가별로 상이하다. 덴마크 활성화정책의 목표는 능동적 사회 혹은 ‘사회적으로 통합적인 사회’를 추구하는 것이다. 물론 영국의 신노동당에 의해 추구된 활성화정책에서도 사회통합(social inclusion)이라는 목표가 강조되고 있다. 그 이면에는 여전히 대처집권 이후 이어져온 복지수급자의 의존성에 대한 뿌리 깊은 불신이 자리잡고 있다. 영국의 활성화정책이 명시적·암묵적 전제로 ‘근로우산’을 내세우고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

[그림 8-1] GDP 대비 총노동시장정책지출 비중(2005년)



자료: Meager(2009)

[그림 8-2] GDP 대비 훈련 관련 ALMP에 대한 지출(2005년)



자료: Meager(2009)

둘째, 양적 측면에서 덴마크는 OECD 국가 중 GDP 대비 노동시장정책 지출 뿐만 아니라, 적극적 노동시장정책으로서 훈련에 투자하는 비용 역시 가장 높은 나라이며, 독일도 상위권에 속하는 반면, 영국은 최하위권으로 분류된다. 이러한 결과는 활성화의 대상 범위와 관련이 있다. 전통적으로 보편적 복지와 적극적 노동시장정책에 대한 지출 수준이 높은 시민주의 복지국가에서 활성화의 대상은 전체 경제활동인구에 걸쳐 있으며, 노동시장의 수요적 측면과 긴밀히 연관되어 있는 것이 특징이다. 이에 비해, 보수주의 복지국가에 속하는 독일의 경우 실업보험과 실업부조 대상자가 주요한 표적 집단이다. 그러나 독일 또한 도제제도 전통으로 포괄적인 훈련시스템을

가지고 있다. 이에 비해, 영국에서 활성화의 주 대상은 청년실업자, 중고령 실업자, 한부모, 장애인 등 주로 취약집단이면서 복지급여(사회부조)를 수급하는 집단에 한정된 경향이 있다.

또 다른 측면에서, 활성화의 목표가 고용률을 높이는 데 초점을 두었는가, 실업률을 낮추는 데 초점을 두었는가에 있어서도 국가간 차이를 발견할 수 있다. 아래 표에서 확인할 수 있듯이, 덴마크는 OECD 국가 중 최상위의 고용률, 낮은 실업률, 낮은 장기실업자 비중을 구가하고 있다. 이에 비해, 독일은 남녀 공히 세 국가 중 가장 고용률이 낮고, 실업률이 높으며, 특히 실업자 중 장기실업자의 비중이 50%를 넘는다. 영국은 덴마크와 독일의 중간 수준이다. 이는 활성화정책의 결과이면서, 동시에 상이한 활성화 목표의 원인이기도 하다. 덴마크는 ‘유연안정성’을 통해 가능한 많은 경제 활동인구가 노동시장에 참여할 수 있도록 재정적·물리적 지원을 하는데 초점을 두고 있는 데 비해, 독일은 실업급여 수급자, 특히 장기 실업부조 수급자의 활성화에 초점을 맞추고 있다. 이에 비해, 영국은 고용률을 높이기 위해 청년실업자와 여성, 특히 한부모의 고용률을 높이는데 역점을 두고 있다.

〈표 8-1〉 고용률과 실업률

		덴마크	독일	영국
고용률	전체	78.43	70.16	72.67
	남성	82.39	75.90	78.54
	여성	74.41	64.32	66.87
실업률	전체	3.40	7.30	5.60
	장기실업자 비중	16.10	53.37	25.51

자료: stats.oecd.org

전체적으로 볼 때, 덴마크는 노동시장의 유연성을 높이면서도, 유연화된 노동력에 대한 보편적 복지급여와 서비스 제공으로 탈상품화와 재상품화 사이를 안정적으로 드나들 수 있도록 설계된, 이른바 ‘황금삼각형 모델’을 활성화정책의 주축으로 하고 있다. 영국은 노동시장의 유연성이 높다는 점

에서는 덴마크와 유사하지만, 복지급여, 특히 현금급여가 사회부조를 중심으로 구조화되어 있는 이른바 ‘잔여적 모델’을 중심으로 활성화정책이 구성되어 있다. 이러한 차이는 앞서 3장에서 프로그램 유형별 빈곤감소 효과에서도 잘 나타나 있다. 즉, 덴마크는 사회수당, 사회보험, 사회부조의 탈빈곤 효과가 비교적 골고루 나타나는 반면, 영국은 탈빈곤효과가 사회부조에 집중되어 있는 것이다. 독일은 덴마크, 영국에 비해 상대적으로 노동시장 유연성이 낮다. 즉, 노동시장에 일단 진입한 노동자의 경우 상대적으로 안정적인 지위를 확보할 수 있는 반면, 진입하지 못했거나 중도 탈락한 노동자나, 미숙련자, 이민자 등 노동시장에서 열악한 지위에 놓여 있는 노동자의 경우 장기실업에 빠질 확률이 높다. 이러한 이유로 독일은 실업률이 높을 뿐만 아니라 장기실업자의 비중이 높게 나타나는 것이다. 독일의 활성화정책이 실업자, 특히 실업부조를 받는 장기실업자에 초점을 맞추는 것도 이러한 이유에서이다.

활성화정책이 복지국가 위기 이후 재편기의 주요한 정책적 목표이자 수단으로 떠오른 것은 복지국가의 재정적 과부하, 근로계층의 고실업과 높은 복지의존율 등의 문제에 대응하고자 노력한 결과의 산물이다. 하지만 활성화정책의 형식적 유사성에도 불구하고 복지국가의 역사적 경로의존성, 즉 상이한 사회경제적 토양과 제도적 기반으로 인해 실제 운용되는 내용, 목표, 대상 등은 나라마다 상이하다. 유사한 것이 있다면 ‘노동과 복지’, ‘권리와 의무’ 간의 균형점을 재조정하고자 하는 국가의 노력이라 할 수 있다.

제2절 정책적 시사점

본 연구 결과가 한국의 근로빈곤정책에 시사하는 바는 다음과 같은 몇 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 서구 자본주의 국가의 경우 지난 30여년 동안 노동시장에 대한 국가의 직접적인 개입력이 약화되었음은 비교적 분명해 보인다. 이는 특히 사민주의 국가에서 실업에 대한 대응력이 약화되고, 시장소득의 빈곤율이 악

화된 데서 확인가능하다. 그럼에도 불구하고, 가처분소득 빈곤율은 여전히 복지국가 유형별로 매우 큰 편차를 보이고 있다. 이는 노동시장에 대한 직접 개입보다는 노동시장으로의 진입을 원활히 할 수 있도록 지원하는 한편, 직접적인 소득과 서비스의 보전을 통해 노동시장의 미약한 소득을 보완할 수 있도록 개입하는 방식을 선호하고 있음을 시사한다. 이는 복지국가가 여전히 유효한가라는 소모적 논쟁보다는 어떠한 복지국가가 지속가능한가 혹은 자본주의와 복지국가의 상생적 지속을 위해 어떠한 요인이 중요한가라는 쪽으로 논의의 영역을 구체화할 필요가 있음을 의미한다.

둘째, EU는 지난 10여년 이상 노동시장과 복지 부문에서 ‘활성화’에 일차적 우선순위를 부여해 왔으며, 회원국에 활성화에 대한 지속적인 가이드라인을 제시해 오고 있다. 본 연구에서 제시된 덴마크, 독일, 영국은 활성화 정책에 있어 선도적인 나라들로 꼽힐 수 있으며, 활성화정책 수행에 대한 평가 역시 비교적 긍정적이다. 특히 주목해 보아야 할 점은 유럽의 활성화 정책은 미국의 워크페어 정책과는 어느 정도 명확한 차별성을 확인할 수 있다는 점이다. 미국의 워크페어정책이 EITC와 TANF 등 임금보조적 급여의 성격을 가진 복지급여를 통해 근로유인을 제고한다는 점에 있어서는 앞선 대상국과 유사하지만, 적극적 노동시장정책의 범위와 지출 수준, 소득 및 고용의 안정성 및 지속성 보장을 위한 노력, 활성화 대상의 포괄성과 급여의 적절성 등의 측면에서는 분명 차이가 있다. 우리나라의 경우도 ‘근로우선’(work first)에 치중한 나머지 활성화를 위한 기반 마련에 소홀한 것이 아닌가에 대해 좀 더 심각하게 고민할 필요가 있다.

셋째, 덴마크와 영국의 경우, 두 나라 간의 차이에도 불구하고, 노동시장의 유연성을 높이고 비경활인구를 활성화시키는데 초점을 맞추고 있음을 알 수 있었다. 그 결과 고용률은 높이면서 실업률은 낮추는 이중의 효과를 얻고 있다. 우리나라의 고용률은 남성 74.4%, 여성 53.2%로 덴마크와 영국은 물론이고 독일보다도 낮다. 특히, 여성 고용률은 덴마크와 비교할 때 20%p 이상 차이가 난다. 이는 여성의 노동시장 진입장벽이 높을 뿐만 아니라, 이들이 안심하고 일할 수 있는 여러 가지 기반 서비스 — 보육, 교육,

가사지원 서비스 — 가 매우 미비함을 시사한다. 실업률을 낮게 유지하는 목표와 함께 고용률을 높이기 위한 유인시스템과 복지서비스 기반을 구축할 필요가 있다.

넷째, ‘자활’이라는 목표가 장기적으로 과연 적절한 목표인가에 대한 고민이 필요하다. ‘활성화’와 ‘자활’은 엄연히 다른 목표라는 사실을 인지할 필요가 있다. ‘활성화’는 덴마크에서와 같이 좀 더 ‘능동적이고 통합적인 시민’을 목표로 하든, 독일과 영국에서와 같이 ‘복지의존성을 줄이고 근로의무를 강화’하는 것을 목표로 하든 간에 ‘복지 아니면 근로’라는 이분화된 사고와는 거리가 멀다. 특히, 노동시장이 유연해지고 저임금노동이 양성화될수록 근로를 하면서도 여전히 빈곤한 계층은 증가할 가능성이 높다. 이에 대한 해결책은 (경직적 노동시장과 고실업을 뺀) 근로를 하는 경우에는 빈곤을 탈피할 수 있을 만큼의 시장임금을 확보해 주도록 각종 규제장치를 강화하여 보장해 주는 방식과 (유연한 노동시장과 높은 시장소득 빈곤율을 뺀) 근로를 하는 경우에도 빈곤한 경우 이를 사회임금(복지)으로 보충해 주는 방식, 극단적으로는 이 두 가지 밖에 없다. 나머지 하나는 시장소득 빈곤자들을 ‘사회적 낙오자’로 낙인찍어 사회로부터 배제하는 방식이 있을 수 있는데, 이는 결과적으로 — 범죄, 자살, 기타 사회병리현상 등으로 — 더 높은 사회적 비용을 유발할 수 있다.

우리나라의 자활사업은 궁극적으로 탈빈곤으로 인한 탈수급을 유도하는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 실제로 그 효과가 크지 않은 것으로 보고되고 있는데 이는 어찌보면 당연한 결과이다. 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 때문이다. 따라서 ‘자활’이라는 목표를 ‘활성화’라는 목표로 대체할 필요가 있다.

다섯째, 자활의 목표를 활성화로 대체하더라도 여전히 문제는 남는다. 우리나라에서 경제활동인구에 대한 소득보장시스템은 고용보험, EITC, 국민기초생활보장제도 정도를 꼽을 수 있다. 그러나 실제로 이 세 가지 어디에

도 해당되지 못하는 이른바 ‘사각지대’의 문제가 심각하게 제기되고 있다. 자활사업을 포함한 기초보장대상자가 근로활동을 통해 빈곤을 탈피한다 하더라도 기초보장제도 내에 안주하고자 하는 강한 욕망을 느낄 수 밖에 없는 이유다. 이는 흔히 ‘all or nothing’의 문제로 언급되곤 한다. 그런데, 지금까지 문제의 핵심은 ‘all’에 두어졌다. 기초보장제도가 너무 많은 것을 중복적으로 주기 때문에 문제라는 것이다. 물론 일면 타당한 면이 없지 않지만, 더 큰 문제는 ‘nothing’이라는 점을 간과해서는 안된다. 일단 최후의 보루 바깥으로 나가서 더 열악한 상황에 노출된다면, ‘합리적인 사고’를 가진 사람이라면 이를 피하고자 하는 것이 인지상정이다. 따라서, ‘all’이 가진 문제점을 부분적으로 보완함과 아울러 ‘nothing’의 문제를 어떻게 해소할 것인가를 함께 고민해야 할 것이다. 이는 덴마크에서와 같이 다양한 형태의 보편적인 급여를 깔아주는 방식, 독일에서와 같이 보험자격과 관계없이 실업부조를 지급하는 방식, 그리고 영국에서와 같이 다양한 조세급여를 통해 실질적으로 사회부조를 확대하는 방식 등이 있을 수 있다. 물론 이외에도 이들 국가에서 공통적으로 적용되는 주거급여, 아동수당, 보육서비스 등도 빼놓을 수 없는 소득보장제도들이다.

마지막으로, 전달체계의 문제이다. 활성화정책, 좀 더 좁게는 적극적 노동시장정책의 핵심은 전달체계라 해도 과언이 아니다. 덴마크는 2007년부터 전달체계를 통합하여 전국 71개소의 지방자치단체 산하 직업센터(Job Centers)에서 실업급여와 사회복지급여를 전달하고 있다. 독일의 경우, 2005년 개혁 이전 실업부조나 사회부조를 수급하던 근로능력자들이 2005년부터 실업급여Ⅱ를 받으면서 직업센터 서비스 제공 주대상자가 되었다. 영국의 신노동당 정부도 2001년 10월에 고용청과 급여관리청의 일부 기능을 통합하여 새롭게 근로연령청을 설립하였다. 또한 각 지역의 직업센터와 사회보장사무소의 기능을 통합하여 잡센터플러스(Jobcenter Plus)를 설치하여 근로연령층의 급여와 뉴딜사업을 총괄토록 하고 있다. 이와 같이, 근로능력자에 대한 사회복지급여와 적극적 노동시장정책의 업무를 통합하여 단일한 전달체계를 형성하는 것이 대세이다. 우리나라의 경우, 국민기초생활

보장제도의 자활사업과 고용보험의 적극적 노동시장정책이 이분화되어 있을 뿐만 아니라, 일선에서도 복지업무는 행정안전부의 주민지원센터, 고용 관련 업무는 노동부의 고용안정센터로 분리되어 있다. 이는 활성화의 대상을 근로빈곤층과 비빈곤층으로 이분화할 뿐만 아니라, 복지수급과 적극적 노동시장정책 또한 이원화하는 결과를 초래하고 있다. 전달체계의 분화는 업무의 효율성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라, 대상을 이분화시킴으로써 기초보장 수급자의 활성화와 사회통합을 저해할 우려가 있다. 향후 복지급여와 적극적 노동시장정책 업무를 반드시 일원화하지는 않더라도 유기적으로 연계함으로써 좀더 효율적이고 통합적인 전달체계를 모색할 필요가 있다.

참고문헌

- 권혁창. 2007. 10. “선진국 근로연계복지(Workfare)의 현황과 평가”. 『국
제사회보장동향』 (2007년 10월) 가을호
- 김영순. 1998. 『복지국가의 위기와 재판: 영국과 스웨덴의 경험』. 서울대
학교 지역연구총서 제8권. 서울대학교 출판부.
- 김운태. 2005. “영국의 경제 정책과 고용 정책 : '제3의 길'의 신화와 실제”.
『동향과 전망』 통권 64호: 249-281.
- 김종일. 2010. “대륙복지국가의 활성화정책 추이에 관한 퍼지 집합 이념형
분석, 2000-2007”. 『사회보장연구』 26(2): 253-284.
- 김형기. 2008. “경제성장과 사회통합을 위한 노동시장제도 연구: 독일, 덴
마크 3국 비교분석을 중심으로”. 『노동정책연구』 8(3): 93-124.
- 김혜란. 2008. “이탈리아식 복지모델 제도화의 정치: 정당지배체제,
파편화된 선호구조, 정치적 교환”. 『국제정치논총』 48(4).
- 미쉬라, 라미쉬 지음. 이혁구·박시중 옮김. 2002. 『세계화와 복지국가의
위기: 지구적 사회정책을 향하여』. 성균관대학교 출판부.
- 박준식·김영범. 2009. “적극적 노동시장정책의 다양성: 복지국가 유형에
따른 차이를 중심으로”. 『경제와 사회』 통권 제81호
- 신광영. 2009. “덴마크의 유연안정성 모델: 세계화 시대의 새로운 정책 모
델?”. 『스칸디나비아 연구(Scandinavian Studies)』 10: 97-121.
- 신동면. 2004. “영국의 근로연계복지에 관한 평가: 신노동당 정부의 New
Deal을 중심으로”. 『한국사회복지학』 56(1).

- 양재진. 2003. “노동시장의 유연화와 한국복지국가의 선택”. 『한국정치학회보』 37(3).
- 여유진. 2006. “사회서비스에 대한 이론적 접근”. 석재은·김수정·여유진. 『사회서비스 제도화모형 구축에 관한 연구』. 빈부격차·차별시정위원회.
- 여유진. 2008. “주요 OECD 국가의 소득불평등: 동향과 전망”. 『국제사회보장동향』 (2008 여름호). 한국보건사회연구원.
- 여유진·김미곤·임완섭·김민희. 2009. 『저소득층 지원제도의 유형 및 특성 연구』. 한국보건사회연구원.
- 은민수. 2008. “유럽 복지국가의 연금정치(pension politics): 연금개혁과 정치적 경쟁구조”. 『한국정치학회보』 42(4).
- 정희정. 2008.3. “덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델 비교”. 『국제노동브리프』 6(3): 23-36.
- 하세정. 2008. “영국 뉴딜정책 시행 10년: 평가와 전망”. 『국제노동브리프』.
- 황덕순. 2008. “하르츠 개혁에 의한 독일의 고용서비스 개혁”. 『국제노동브리프』 6(7): 44-55.
- 황덕순·노대명·김재진. 2010. 『근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구』. 한국노동연구원.
- Wincott, Daniel. 2003. "Beyond Social Regulation?: New Instruments and/or A New Agenda for Social Policy at Lisbon?" *Public Administration* 81:3: 533-553.
- Abrahamson, P. 1999. "The Welfare Modelling Business." *Social Policy and Administration* 33(4): 394-415.
- Atkinson, Anthony B. 1992. "Social Policy, Economic Organization and the Search for a Third Way." In Zsuzsa Ferge (Ed.). *Social Policy in a Changing Europe*. European Centre for Social

Welfare Policy and Research.

Baldwin, Richard, and Charles Wyplosz. 2006. *The Economics of European Integration*. McGraw Hill Education.

Barbier, Jean-Claude. 2000. *Activation Policies, Workfare and 'Insertion*. Paper presented to the French-South African workshop(November 8-10, 2000).

Bernard, Paul, and Guillaume Boucher. 2007. "Institutional Competitiveness, Social Investment, and Welfare Regimes." *Regulation & Governance* 1: 213-229.

BMAS. 2009.2. *Soziale Sicherung im Ueberblick*.

Bogedan, Claudia. 2009. "40 Jahre aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland." Friedrich Ebert Stiftung, WISO direkt Juni 2009.

Bolini, Giuliano. 2005. "The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States." *Policy and Politics* 33(3).

Brewer, Mike. 2008. "Welfare Reform in the UK: 1997-2007." *IFAU(Institute For Labour Market Policy Evaluation) Working Paper* 2008:12.

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.

Briggs, Asa. 1961. "The Welfare State in Historical Perspective." *European Journal of Sociology* 2.

Bundesagentur für Arbeit. 2009.6.18. *GINCO. Ganzheitliches Integrationscoaching*.

Bundesagentur für Arbeit. 2010. *SGB II. Jahresbericht* 2009.

Bundesagentur für Arbeit. 2010.5. *Bewerber und Berufsausbildungsstelle*.

- Costello, A. 1993. *Workfare in Britain? Some Perspectives on UK Labour Market Policy*. London: Unemployment Unit.
- Department of Social Studies and Organisation. 2001. *Overview of Current Economic Conditions in Denmark*. Aalborg.
- Dietz, Martin/Müller, Gerrit. 2009. "Bedarfsgemeinschaften im SGB II. Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben." *IAB-Kurzbericht*.
- Dindgldey, Irene. 2007. "Between workfare and enablement-The different paths to transformation of the welfare state: A Comparative Analysis of Activating Labour Market Policies." *European Journal of Political Research* 46: 823-851.
- Dostal, Jörg Michael. 2008. "The Workfare Illusion: Re-examining the Concept and the British Case." *Social Policy & Administration* 42(1): 19-42.
- DWP. 2006. *A New Deal for Welfare: Empowering People to Work*.
- EC. 2010. *A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth: Communication from the commission Europe 2020*.
- Eichhorst, Werner and Konle-Seidl, Konle. 2008. "Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies." *IZA(Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit) DP No.3905*.
- Elke Viebrock, and Jochen Clasen. 2009. State of the art, flexicurity and welfare reform: a review. *Socio-Economic Review* 7: 305-331.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

- Esping-Anersen, Gøsta. 2001. "A Welfare State for the Twenty-First Century." in Anthony Giddens (ed.). *Global Third Way Debate*. Polity.
- Eurofound(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). 2002. *Integrated approaches to active welfare and employment policies*. Copenhagen.
- Finn, Dan. 2009. "'Employment First' Activation Policies in Great Britain." 한국노동연구원 주관, 『활성화정책과 고용서비스 성과』 국제세미나 자료집(2009. 11. 4)
- Flora, Peter, and Jens Alber. 1984. "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe." in Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (eds.). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick(U.S.A.) and London(U.K.).
- Geyer, R. 1998. "Globalization and the (non-)defence of the Welfare State." *West European Politics* 21(3): 77-102.
- Gilbert, Neil., and Rebecca A. Van Voorhis. 2001. *Activating the Unemployed*. International Social Security Series 3. Transaction Publishers.
- Goetschy, J. 1999. "The European Employment Strategy: Genesis an Development." *European Journal of Industrial Relations* 5(2): 117-137.
- Grover, C., and J. Stewart. 1999. "'Market Workfare': Social Security, Social Regulation and competitiveness in the 1990s." *Journal of Social Policy* 28(1): 73-96.
- Grubb, David. 2009.11.4. "활성화, 복지급여, 노동시장 결과". 한국노동연구원 주관, 노동부·OECD 주최 국제세미나, 『활성화정책과 고용서비스 성과』 (Activation Policies and the Performance of

Employment Services).

Harrison, B., and Blustone, B. 1988. *The great U-turn: Corporate restructuring and the polarizing of America*. New York: Basic Books.

Häusermann, S., and B. Palier. 2008. "The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies." *Socio-Economic Review* 6: 559-586.

Iversen, Tobin., and Anne Wren. 1998. "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy." *World Politics* 50(4): 507-546.

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.

Kay, L. 1998.7. "Evolutionary Politics." *Prospect*. 1998. July: 31-35.

Kettner, Anja., and Martina Rebien. 2007. "Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive." *IAB-Forschungsbericht* Nr.2/2007.

Kluve, Jochen et al. 2007. *Active labor market polices in Europe*. Springer.

Kvist, Jon_Pedersen, and Lisbeth. 2007. "Danish Labour Market Activation Policies." *National Institute Economic Review* 202: 99-112.

Leibfried, S. 1992. "Towards a European Welfare State?: On Integrating Poverty Regimes into the European Community." in Z. Ferge and J. E. Kolberg (eds.). *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt: Campus.

Levy, F., and Richard J. Murnane. 1992. "U.S. Earnings Levels and

- Earnings Inequality: A Review of Recent Trends and Proposed Explanation." *Journal of Economic Literature* XXX:1333-1381.
- 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.
- Madsen, Per Kongshøj. 2008. “덴마크식 유연안정성 :노동시장 개혁의 새로운 모델인가?” 『국제노동브리프』 6(3): 3-12.
- Meager, Nigel. 2009. "The Role of Training and Skill Development in Active Labour Market Policies." *International Journal of Training and Development* 13:1.
- OECD. 2004. *Benefits and Wages: OECD Indicators*.
- OECD. 2005. *Demographic Trend: Evolution of Population Aging Society*. OECD Fact Book.
- OECD. 2008. *Benefits and Wages: Denmark*.
- OECD. 2009. *Tackling the Jobs Crisis*. OECD Labour and Employment Ministerial Meeting
- Pahl, R. 1988. "Some Remarks on Informal Work, Social Polarization and the Social Structure." *International Journal of Urban and Regional Research* 12(2): 247-267.
- Pascual, Amparo Serrano. 2007. "Reshaping Welfare State: 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.
- Pinch, S. 1993. "Social polarisation: a comparison of evidence from Britain and the USA." *Environment and Planning A* 26: 774-795.
- Sassen, S. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*.

Princeton: Princeton University Press.

Schmid, Günther. 2006. "Social risk management through transitional labour markets." *Socio-Economic Review* 4: 1-33.

Stryker, R. 1998. "Globalization and the Welfare State." *International Journal of Sociology and Social Policy* 18(2/3/4): 1-49.

The Economist Intelligence Unit Ltd. (2010) *Country Forecasts: Denmark*. May 2010.

Trickey, Heathers. 2000. "Comparing workfare programmes: features and implications." In Lødemel, Ivar/Trickey, Heather (eds.). *'An offer you can't refuse': workfare in international perspective*. London, Policy Press.

Visser, Jelle. 2002. "Is Employment the Answer to Social Policy." Paper prepared for the second COST A15 Conference: *Welfare Reforms for the 21st Century* (Oslo, 5-6 April 2002).

Walker, R. 1998. "The Americanization of British welfare: a case study of policy transfer." *Focus* 19:32-40.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8234)

도서판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

신간 안내

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute of Health & Social Affairs

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2010-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000
연구 2010-02	화귀난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실키아	5,000
연구 2010-03	해외의료시장 개혁의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	미정
연구 2010-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정기혜	미정
연구 2010-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	미정
연구 2010-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000
연구 2010-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정선	5,000
연구 2010-08	간강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000
연구 2010-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	미정
연구 2010-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000
연구 2010-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000
연구 2010-12	한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구	노대명	8,000
연구 2010-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	7,000
연구 2010-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : -기초보장제도 시행 10년 주거급여를 중심으로-	이태진	7,000
연구 2010-15	지활정책에 대한 평가 및 발전방향	노대명	7,000
연구 2010-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	미정
연구 2010-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석: 복지사본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조응성 분석	여유진	7,000
연구 2010-18	근로장려세제(ETC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000
연구 2010-19	이동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	미정
연구 2010-20	공공 사회복지서비스 최저수준 설정을 위한 연구: 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000
연구 2010-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	미정
연구 2010-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구: 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000
연구 2010-23	민간 복지자원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	미정
연구 2010-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 접근을 넘어서	강은정	5,000
연구 2010-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	이윤경	미정
연구 2010-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000
연구 2010-28	2010년 한국의 보건복지 동향	장영식	미정
연구 2010-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	미정
연구 2010-30-1	저출산 원인과 파급효과 및 정책방안	이삼식	미정
연구 2010-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000
연구 2010-30-3	결혼형태 변화와 출산율의 상관성 연구	변용찬	5,000
연구 2010-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	미정
연구 2010-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀가치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000
연구 2010-30-6	저출산의 거시경제적 효과분석	남상호	6,000
연구 2010-30-7	저출산·고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은재(외부)	6,000
연구 2010-30-8	자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000
연구 2010-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	미정
연구 2010-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영식	미정
연구 2010-30-11	입양실태와 정책방안	김유경	미정

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2010-30-12	인공임산증절 실태와 정책과제	최장수	미정
연구 2010-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	미정
연구 2010-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	염지혜	5,000
연구 2010-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000
연구 2010-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-30-17	신노년층의 특징과 정책과제	정경희	6,000
연구 2010-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	10,000
연구 2010-30-19	에비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	미정
연구 2010-30-20	신노년층(베이비붐세대)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	선우덕	미정
연구 2010-30-21	신노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	미정
연구 2010-30-22	저출산고령사회 대응관련 쟁점 연구	이소정	미정
연구 2010-31-1	2010 사회예산 분석	최성은	8,000
연구 2010-31-2	2010 보건복지제정의 정책과제	유근춘	미정
연구 2010-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000
연구 2010-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최성은	미정
연구 2010-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000
연구 2010-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	7,000
연구 2010-31-7	건강보험 재정평가	신영석	5,000
연구 2010-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	8,000
연구 2010-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	11,000
연구 2010-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	미정
연구 2010-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	5,000
연구 2010-33	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(3년차)	오영호	9,000
연구 2010-34	보건사회 기후변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	미정
연구 2010-35	취약위험 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	미정
연구 2010-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): 아시아 국가의 사회안전망	홍석표	8,000
연구 2010-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	14,000
연구 2010-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	김미곤	6,000
연구 2010-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(Ⅱ)	정영호	미정
연구 2010-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서	정영호	미정
연구 2010-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	미정
연구 2010-40	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	5,000
연구 2009-01	의료서비스 질 및 효율성 증대를 위한 통합적 의료전달 시스템 구축 방안	신호성	7,000
연구 2009-03	신의료기술의 패턴 변화에 따른 의사결정체계의 발전방향 -의약품 허가제도와 약가제도를 중심으로-	박살미아	6,000
연구 2009-04	생애의료비 추정을 통한 국민의료비 분석 (I)	정영호	6,000
연구 2009-05	미충족 의료수준과 정책방안에 대한 연구	허순임	5,000
연구 2009-06	식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점 관리방안 구축	정기혜	7,000
연구 2009-07	부문간 협력을 통한 비만의 예방관리체계의 구축 방안 -비만의 역학적 특성 분석과 비만예방관리를 위한 부문간 협력체계의 탐색	김혜련	8,000
연구 2009-08	국가건강검진사업의 성과제고를 위한 수요자 중심의 효율적 관리체계 구축방안	최은진	7,000
연구 2009-09	취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안 - 국민연금금을 중심으로 -	윤석명	7,000
연구 2009-10	글로벌 금융위기상행하의 국민연금기금의 운용방안	원종욱	8,000
연구 2009-11	건강보험 내실화를 위한 재정효율화 방안 -본인부담 구조조정 방안 중심으로	신현웅	6,000
연구 2009-12	A study for improving the efficiency of health security system the division of roles between public and private health insurance	홍석표	5,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2009-13	사회수당제도 도입타당성에 대한 연구	노대명	7,000
연구 2009-14	저소득층 지원제도의 유형 및 특성	여유진	8,000
연구 2009-15	저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구	김태완	6,000
연구 2009-16	한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구	김승권	13,000
연구 2009-17	이동청소년복지 수요에 기반한 복지공급체계 재편방안 연구 II: 지역유형별 사례를 중심으로	김미숙	8,000
연구 2009-18	한국가족의 위기변화와 사회적 대응방안 -경제위기 이후 가족생애주기별 위기 유형을 중심으로	김유경	8,000
연구 2009-19	장애인 소득보장과 고용정책 연계 동향 및 정책과제	윤상용	8,000
연구 2009-20	사회자본과 민간 복지지원 수준의 국가간 비교연구: 자원봉사활동과 기부를 중심으로	박세경	6,000
연구 2009-21	사회복지부문별 정보화현황 및 정책적용방안	정영철	6,000
연구 2009-22	노인건강정책의 현황과 향후 추진방안: 일상생활기능의 자립향상을 중심으로	선우덕	7,000
연구 2009-23	노인의 생산활동 실태 및 경제적 가치 평가	정경희	6,000
연구 2009-24	보건복지가족부 웹사이트 통합 연계 및 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2009-25	한국의 보건복지 동향 2009	장영식	9,000
연구 2009-26-1	2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 -법제정 10년의 제도운영 점검	이태진	10,000
연구 2009-26-2	가난한 사람들의 일과 삶 심리사회적 접근을 중심으로	이현주	6,000
연구 2009-26-3	근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구	노대명	8,000
연구 2009-26-4	사회복지지출의 소득재분배 효과 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-5	저소득층의 자산 실태 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-6	2009년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2009-27-1	유럽의 능동적 복지정책 비교연구	홍석표	6,000
연구 2009-28	2008년 한국의료패널 기초분석보고서	정영호	7,000
연구 2009-29	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2009년 보건의료자원실태조사 결과보고서-	오영호	6,000
연구 2009-30-1	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제1권 (총괄)	강은정	10,000
연구 2009-30-2	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제2권 -건강영향평가 시범사업	강은정	11,000
연구 2009-31-1	2009 사회예산 분석	최성은	9,000
연구 2009-31-2	보건복지재정의 정책과제	유근춘	7,000
연구 2009-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도) 중앙재정 세출 예산을 중심으로	고경환	6,000
연구 2009-31-4	보육지원정책의 적정성 및 효과성 분석	최성은	6,000
연구 2009-31-5	자활사업의 평가 연구: 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들	고경환	7,000
연구 2009-32-1	2009년 한국복지패널 기초분석 보고서	손창균	14,000
연구 2009-32-2	2008년 한국복지패널 심층분석 보고서 - 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	여유진	6,000
연구 2009-33	2009년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권	14,000
연구 2009-34-1	다문화가족 증가가 인구의 양적·질적 수준에 미치는 영향	이삼식	5,000
연구 2009-34-2	저출산에 대응한 육아 지원 인프라의 양적·질적 적정화 방안	신윤정	6,000
연구 2009-34-3	장기요양등급과자 관리를 위한 노인복지관과 보건소의 보건복지서비스 연계 방안	오영희	6,000
연구 2009-34-4	노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색	이소정	6,000
연구 2009-34-5	고령친화용품 소비실태 및 만족도에 관한 연구	김수봉	7,000
연구 2009-35	보건복지통계 정보시스템 구축 및 운영	이연희	6,000
연구 2009-36	2009 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	정영철	7,000