

# 근로연계 복지정책의 국제비교

황 덕 순

이바르 뢰드멜

히더 트릭키

## 목 차

### 책머리에 부쳐

요 약 .....	i
-----------	---

제1장 서 론 .....	1
---------------	---

### 제2장 근로연계 복지정책의 개념과 서구의 근로연계

복지정책 .....	4
------------	---

제 1 절   근로연계 복지정책의 개념과 확산 과정 .....	5
------------------------------------	---

1. 근로연계 복지정책의 개념 .....	5
------------------------	---

2. 근로연계 복지정책의 등장 및 확산 .....	6
-----------------------------	---

제 2 절   근로연계 복지정책의 규범적 근거 .....	11
---------------------------------	----

제 3 절   거시경제 및 노동시장정책과 관련된 쟁점들 .....	15
--------------------------------------	----

1. 공급 측면이 중요한가, 수요 측면이 중요한가? .....	16
------------------------------------	----

2. 취업이 빈곤 탈출로 이어지는가? .....	18
----------------------------	----

3. 취업우선전략인가, 인적자원 투자전략인가? .....	21
---------------------------------	----

제 4 절   근로연계 복지정책의 유형론 .....	22
------------------------------	----

제3장 유럽과 미국의 근로연계 복지정책 비교 .....	26
--------------------------------	----

제 1 절   서 론 .....	26
-------------------	----

제 2 절   ‘근로연계 복지’의 정의 .....	28
-----------------------------	----

1. 근로연계 복지와 강제성 .....	33
-----------------------	----

2. 근로연계 복지와 근로우선주의 .....	34
--------------------------	----

3. 공공부조의 일부로서의 근로연계 복지 .....	35
------------------------------	----

제3절	각국의 근로연계 복지 비교 - 프로그램, 이념, 대상, 수단, 운영체계 .....	36
1.	각국의 근로연계 복지 프로그램 .....	36
2.	목적과 이데올로기 .....	38
3.	목표집단 .....	45
4.	운영체계(Administrative framework) .....	52
5.	이질성의 조정 .....	56

제4절	근로연계 복지의 유형화 .....	62
1.	유럽의 중앙집중형 프로그램 .....	62
2.	다른 프로그램들간의 구분 .....	66
3.	근로연계 복지 유형화의 전망 .....	66

## 제4장 근로연계 복지와 복지국가의 변화 ..... 68

제1절	‘더 많이’ 혹은 ‘더 적게’를 향한 변화? .....	69
1.	근로연계 복지와 공공부조 계약의 변화 방향 .....	69
2.	각국의 전략과 결과 .....	71
3.	소 결 .....	78

제2절	근로연계 복지 도입이 공공부조의 수렴으로 이어지는가? .....	79
1.	수렴의 지표 .....	79
2.	국가간 확산에 의한 수렴 .....	80
3.	프로그램의 효과에 따른 수렴 .....	85

제3절	소 결 .....	88
-----	-----------	----

## 제5장 미국의 근로연계 복지정책의 주요 내용과 평가 ..... 91

제1절	미국의 사회안전망 및 공공부조의 특징 .....	92
제2절	1996년 복지개혁 과정과 주요 내용 .....	94
1.	PRWORA의 법제화 과정 .....	94

2. PRWORA의 주요 내용 .....	97
제3절 사례관리의 도입 및 복지와 고용서비스의 연계 강화 ...	105
제4절 복지개혁의 진행 경과 및 평가 .....	109
1. 수급자수의 감소 .....	109
2. 복지개혁의 목표 : 수급자수 감소인가, 빈곤 퇴치인가? .....	112
3. 복지개혁의 미래 .....	116
제5절 소 결 .....	119
<b>제6장 한국의 근로연계 복지정책 평가와 개선방안 .....</b>	<b>121</b>
제1절 생활보호제도의 자활사업 .....	122
제2절 국민기초생활보장제도의 도입과 자활사업의 의의 .....	127
제3절 자활사업 추진실적 평가 .....	130
1. 자활대상자 규모 .....	130
2. 자활사업 수행실적 평가 .....	134
제4절 소 결 : 근로연계 복지정책으로서의 자활사업의 특성과 개선방안 .....	141
1. 자활사업의 지향 .....	141
2. 자활대상자의 성격과 전략 .....	144
3. 근로의욕 유지 및 자활·자립 촉진 .....	146
4. 자활대상자 관리체계 개선방안 .....	149
<b>참고문헌 .....</b>	<b>154</b>
<부록 1> 미국의 PRWORA와 과거 제도의 비교 .....	169
<부록 2> 주별 TANF 조항 비교 .....	173

## 표 목 차

<표 2-1> 공공부조가 GDP, 사회보호, 사회복지에서 차지하는 비중 및 추이 .....	10
<표 3-1> 근로연계 복지의 목표와 이데올로기적 근거 .....	40
<표 3-2> 목표집단 .....	46
<표 3-3> 운영체계의 중앙집중도 .....	53
<표 3-4> 각국에서 제공되는 조치들의 종류 .....	58
<표 5-1> 공공부조가 GDP, 사회보호, 사회복지에서 차지하는 비중 및 추이 .....	92
<표 6-1> 직업훈련 및 생업자금 융자실적(1981~99) .....	126
<표 6-2> 보건복지부 자활사업 프로그램 규모 및 사업내용(2001년도) ..	135
<표 6-3> 보건복지부 자활사업 참여현황(2001년 10월 말) .....	135
<표 6-4> 취업대상자 자활사업 추진실적(2001년 10월 말) .....	137
<표 6-5> 조건부 수급자 유형분류 기준 .....	150

## 그림 목차

[그림 3-1] 목표와 운영체계 .....	63
[그림 3-2] 전략과 운영체계 .....	64
[그림 3-3] 제재정책과 운영체계 .....	65
[그림 5-1] 경제성장률과 빈곤율, AFDC/TANF 수급자 비율 .....	110
[그림 6-1] 기초생활보장제도의 수급자 분류(2001년 10월 말, 근로능력 및 자활사업 참여 기준) .....	131

## 책머리에 부쳐

지난 2000년부터 생산적 복지정책의 중요한 성과의 하나인 국민기초생활보장제도가 시행되고 있다. 이와 함께 근로능력이 있는 수급자들은 조건부 수급자로서 자활사업에 대한 참여를 조건으로 생계급여를 지원 받게 되었다.

시야를 돌려서 세계적인 복지국가 개혁의 흐름을 살펴보면 자활사업은 서구에서 공공부조 개혁의 일환으로 확산되어 온 근로연계 복지정책(workfare)과 매우 유사하다. 1980년대부터 미국에서는 근로연계 복지정책을 강력히 추진해 왔으며, 유럽에서도 1990년대 이후 미국과 정책 대상 및 제도의 성격은 다르더라도 근로와 공공부조를 연계하는 복지정책이 보편적으로 확산되었다. 국내적으로도 1980년대 초반부터 자활사업이 시행되어 왔고, 공공부조 수급자에 대한 국가의 부담도 점차 확대되어 왔다는 점에서 한국의 공공부조 발전 과정의 연장선상에서 국민기초생활보장제도 및 자활사업을 이해할 수 있다.

그러나, 자활사업의 경우 아직 여러 측면에서 본 궤도에 올라 정착단계에 있다고 보기 어렵다. 참여자수도 적고, 자활대상자들에게 제공되는 프로그램도 실질적으로 수급자의 자활을 지원할 수 있는 수준에 이르지 못하고 있기 때문이다. 조건부 수급에 수반되는 강제성과 관련된 논란이 일각에서 제기되는가 하면, 시행 과정에서는 자활사업에 대한 참여 유인 부족, 대상자 특성에 적합한 프로그램의 부족 등이 드러나고 있다. 또한

국민기초생활보장제도와 자활사업이 생산적 복지의 핵심적인 정책이라는 데에는 어느 누구도 이견이 없지만, 자활사업의 의의나 실행방법, 프로그램, 전달체계에 대해서는 실제 사업을 담당하는 정부부처뿐만 아니라 시민사회도 뚜렷한 합의에 이르지 못하고 있다.

본 연구는 이러한 상황에서 국제적인 근로연계 복지정책의 흐름을 비교연구하고, 한국에서 근로연계 복지정책으로서의 자활사업을 발전시키기 위한 정책대안을 모색하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 우선 서구에서의 근로연계 복지정책의 등장과 확산 과정, 근로연계 복지정책과 관련된 중요한 쟁점들을 살펴보았다(제2장). 이어서 유럽과 미국에서의 근로연계 복지정책을 체계적으로 비교한 후 이를 통해 근로연계 복지정책의 유형화를 시도하였고(제3장), 비교연구에 기초해서 근로연계 복지정책이 복지국가에 미친 효과를 거시적으로 평가하였다(제4장). 또한, 근로연계 복지정책이 가장 먼저 등장했을 뿐만 아니라, 가장 급진적으로 시행된 미국의 사례를 심층적으로 살펴보고(제5장), 한국에서의 공공부조 및 자활사업의 발전 과정과 자활사업의 시행 과정에 대한 평가에 기초해서, 한국에서의 자활사업의 발전방향에 대한 정책대안을 제시하였다(제6장). 특히 제3장과 제4장의 연구는 국제적으로 공공부조 및 근로연계 복지에 대한 연구를 활발히 수행하고 있는 노르웨이의 Ivar Lødemel 및 영국의 Heather Trickey에 의해 수행되었다.

끝으로 본 보고서에 담긴 내용들은 연구진의 개인적인 의견으로서 한국노동연구원의 공식적인 견해가 아니라는 점을 밝힌다. 본 보고서를 집필한 연구진뿐만 아니라, 출판 과정에서 많은 애를 쓴 출판실의 박찬영 전문위원 및 정철 책임연구원, 염덕주 연구조원에게도 감사드리며, 본 연구가 한국의 생산적 복지정책과 자활사업의 발전에 크게 기여하기를 기대한다.

2002년 12월

한국노동연구원

원장 이 원 덕



## 요 약

본 연구의 목적은 국제적인 근로연계 복지정책의 흐름을 비교연구하고, 한국에서 근로연계 복지정책으로서의 자활사업을 발전시키기 위한 정책대안을 모색하는 것이다.

제2장에서는 근로연계 복지정책의 개념을 정리하고, 서구에서의 근로연계 복지정책의 등장과 확산 과정, 근로연계 복지정책과 관련된 주요 쟁점, 근로연계 복지정책의 유형과 관련된 논의들을 살펴보았다. 본 연구에서는 일반적으로 사용되는 방식에 따라 ‘근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화시키는 정책’으로 근로연계 복지(workfare)를 정의하고, 근로연계 복지정책도 이를 지칭하는 것으로 사용하였다.

1990년대 이후의 근로연계 복지정책은 미국뿐만 아니라 서구유럽을 포함한 발전된 복지국가 전체에서 일반적으로 관찰되는 현상이다. 그러나 미국과 유럽에서 근로연계 복지정책이 확산된 배경 및 대상, 전략에는 차이가 있다. 미국에서 현재와 같은 의미의 근로연계 복지정책이 본격적으로 추진되기 시작한 것은 신자유주의의 확산 및 급여보다는 노동시장 참여를 중시하는 미국 복지국가의 전통, 기존의 복지제도가 복지 수급자의 자활을 저해한다는 부정적인 정서에 기반하고 있다. 반면, 유럽에서의 근로연계 복지정책이 확산된 것은 고실업에 따른 실업부조 지출 및 수급자 증가, 적극적 노동시장정책의 확산, 미국에서의 근로연계 복지정책의 확대 등에 의해서 영향을 받았던 것으로 평가된다. 이와 함께 OECD나 EU 같은 국제기구도 중요한 역할을 수행하였다. OECD가 “The OECD Jobs Study” 및 연례보고서인 “Employment Outlook” 등을 통해서 노동시장 유연화정책과 적극적 노동시장정책의 확산에 기여하였다면,

EU의 경우 회원국 내에서 사회정책이 유사한 방향으로 수렴하는데 기여하였다.

근로연계 복지정책을 “근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화시키는 정책”이라고 정의할 때 가장 두드러지는 특징은 ‘의무(obligation)’로서 근로관련 활동에 대한 참여가 규정된다는 점이다. 강제성을 정당화하는 논리들은 이들은, 첫 번째, 지원을 받을 만한 자격(desert)이 있는 수급자 선별, 두 번째, 수급자의 자존감(self-respect) 제고, 세 번째, 수급자의 사회적 책임성(social responsibility) 강화, 네 번째, 민주적 시민권(democratic citizenship)의 확대 등으로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째와 두 번째가 개인적인 차원과 관련된다면, 세 번째와 네 번째는 개인과 사회와의 관계라는 차원에서 제기된다. 첫 번째와 세 번째는 수급자들에게 지워지는 부담이나 의무의 필요성을 강조하는 반면, 두 번째와 네 번째는 근로연계 복지정책을 통해 수급자들에게 기존의 복지제도하에서보다 더 나은 삶이 제공될 수 있다는 점에 주목한다.

근로연계 복지정책은 거시경제 및 노동시장정책 차원에서도 몇 가지 중요한 논점을 제기한다. 첫 번째는 근로연계 복지정책이 강조하는 노동시장에서의 공급 측면과 이에 대비해서 수요 측면을 중시하는 입장 사이의 차이이다. 두 번째는 근로연계 복지정책이 과연 복지 수혜자의 빈곤으로부터의 탈출을 촉진하는 성과를 거두었는가이다. 세 번째는 노동시장에서의 직접 취업을 강조하는 정책(work first policy)과 직업훈련에 초점을 맞춘 통합적 접근(comprehensive approach)의 문제이다.

미국 및 유럽에서 근로연계 근로연계 복지정책이 등장하고 확산되는 과정, 근로연계 복지정책에 대한 규범적 정당화, 근로연계 복지정책의 주요 수단들에서 많은 차이가 있다. 서구에서의 근로연계 복지정책은 이념 및 접근방법에 초점을 맞춘다면 유럽형과 미국형의 두 가지, 거시적인 제도적 배경을 중시할 경우에는 복지국가의

유형론에 따라 셋 혹은 네 가지 유형으로 구분될 수 있고, 이러한 이념과 복지국가의 유형, 실제 실행 과정이 맞물리면서 각국별로 여러 가지 변이를 낳는 것으로 볼 수 있을 것이다.

제3장에서는 유럽의 6개 국과 미국에서의 근로연계 복지정책을 체계적으로 비교하고, 근로연계 복지정책의 유형화를 시도한다. 제3장에서 다루고 있는 국가들은 유럽의 덴마크, 프랑스, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 영국과 미국 등이다. 이 장에서 근로연계 복지는 일련의 특별한 ‘목적’들로부터 비롯되는 정책과 반대되는 의미로서 이념형적인 정책 ‘형태’로서, “사람들에게 공공부조 수혜의 대가로 근로를 요구하는 프로그램(programmes), 혹은 조치들(schemes)”로 정의된다.

유럽 및 미국에 대한 비교연구에 따르면 덴마크의 활성화조치, 네덜란드의 JEA와 영국의 ‘청년층을 위한 뉴딜(New Deal)’ 등을 ‘유럽의 중앙집중형 프로그램’으로 분류할 수 있을 것으로 판단된다. 다른 국가의 프로그램들을 범주화하는 것은 그렇게 용이하지 않다. 독일의 프로그램이 보편성을 지향한다는 점에서 유럽의 중앙집중형 프로그램과 많은 점을 공유하고 있음에도 불구하고 독일과 노르웨이의 프로그램은 탈집중화라는 측면에서 유사성을 보여준다.

프랑스와 미국의 프로그램은 다른 나라에서는 보기 드문 이념적 뿌리를 가지고 있을 뿐만 아니라 서로 상반된다는 점에서 두드러진다. 미국에서는 수급자를 통합하기보다는 수급 자체를 제한하며, 인적자원 개발보다는 노동시장에서의 취업을 더 우선하고, 단기간의 해결책과 강력한 제재 규정을 중시한다. 이러한 차이는 명백히 미국의 사회복지정책이 개인 중심의 이념에 강하게 기초하고 있음을 보여준다. 이와는 정반대로, 프랑스의 사회정책 설계자들이 가지고 있는 공화주의적 이념의 결과인 프랑스의 통합정책은 실업의 원인을 구조적인 데에 있다고 인식하고 미취업 문제의 해결에서 사회적 책임을 강조하는 방식을 대표한다. 원칙적으로, 제재는 매우 제한된 역할만을 수행한다.

제4장에서는 제3장에서의 비교연구에 기초해서 근로연계 복지정책이 복지국가에 미친 효과를 체계적으로 평가하였다. 평가의 초점은 두 가지이다. 첫 번째는 근로연계 복지정책이 이전보다 수급자에게 더 많은 것을 제공하고 있는가, 아니면 더 적은 것을 제공하고 있는가이다. 두 번째는 공공부조의 일부분을 구성하는 근로연계 복지의 도입에 따라 각국의 공공부조제도가 어떠한 방향으로 변화하였는가이다.

근로연계 복지정책이 일률적으로 수급자에게 더 많이 혹은 더 적게 제공하는 방향으로 결정되어 있는 것은 아니며, 각국의 역사적 배경과 전략, 실행 과정 등에 따라 그 결과가 달라질 수 있다. 유럽의 중앙집중형 프로그램이 ‘더 많이’로 이어질 가능성이 높은 반면, 미국의 프로그램은 ‘더 적게’로 이어질 가능성이 높다. 또한 근로연계 복지정책이라는 유사한 특성을 갖는 정책이 도입되었음에도 불구하고 각국의 공공부조제도는 수렴하기보다는 새로운 형태의 다양성으로 이어지고 있는 것으로 평가된다.

제5장에서는 근로연계 복지정책이 가장 강력히 추진되고 있는 미국의 사례 Temporary Assistance for Needy Families(TANF)를 중심으로 살펴보았다. 미국의 경우 가장 급진적인 근로연계 복지정책을 추진하였을 뿐만 아니라 수급자수의 급격한 감소 등 외형적으로 커다란 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 또한 1980년대 이후 국제적인 근로연계 복지정책의 확산에서도 이념적인 측면에서 중요한 역할을 수행하였다. 그러나 미국의 사례에 대한 심층적인 연구 결과는 미국의 개혁 내용과 성과에 대해 매우 조심스런 평가가 이루어져야 한다는 점을 시사해 주고 있다.

미국의 복지개혁이 빈곤계층의 수급권을 폐지하는 등 매우 급진적으로 이루어진 측면이 있지만 실제로 적용 과정에서는 다양한 예외 조항들을 통해서 유연하게 운영될 수 있는 여지를 가지고 있다. 또한 수급자수의 급격한 감소와 수급자 및 수급탈출자들의 취업률

증가에도 불구하고, 실제로 빈곤율이나 소득 수준으로 측정되는 수급자들의 삶의 질은 그만큼 향상되지 않은 것으로 평가된다. 또한 과거에 비해 훨씬 많은 빈곤층이 복지수혜의 사각지대에 남아 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 복지개혁의 목표가 복지의존성 제거인지 빈곤퇴치인지를 둘러싼 논란이 계속되고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 복지개혁이 진행된 지 5년이 지났지만 아직 최종적인 평가는 유보되어야 할 것으로 판단된다. 다시 경제상황이 악화되면서 수급자수가 증가하고 있고, 가장 엄격한 조항인 수급기간의 제한이 미치는 효과는 아직 2~3년의 기간을 더 기다려야 할 것으로 예상되고 있기 때문이다.

제6장에서는 한국에서의 공공부조 발전 과정 및 자활관련 사업들을 평가하고 개선방안을 모색하였다. 국민기초생활보장제도의 도입은 공공부조의 발전 과정에서 나타난 질적인 변화이다. 가족과 시장에 의한 보호를 국가에 의한 보호보다 우선하는 정책 가운데 시장에 의한 보호를 우선하는 정책은 포기되고, 가족에 의한 보호의 범위도 크게 축소되었기 때문이다. 그러나 이러한 질적인 변화도 이전의 공공부조의 발전 과정에서 이미 부분적으로 진행되던 것의 연장선상에서 이해해야 할 것이다.

시장에 의한 보호를 대신하는 것이 조건부 수급제도에 기초한 자활사업이다. 기초생활보장제도의 도입과 동시에 자활사업이 도입된 것이 한국 복지국가의 현 단계에서의 가능성과 한계를 보여주는 것이다. 그러나 자활사업이 사회적 시민권(social citizenship)의 확대로서의 기초생활보장제도의 도입과 연계되어 있다는 점에서 자활사업의 성격도 사회적 시민권과는 맥락이 다르지만, 궁극적으로 수급자들의 자활·자립을 통한 시민권의 확대를 목표로 삼아야 할 것이다.

현재 취업대상자와 비취업대상자로 나누어서 보건복지부와 노동부가 자활대상자를 별도로 관리하는 시스템은 양 부처가 가지고 있

는 자활사업에 대한 접근방법의 차이가 서로 바람직하지 않은 방식으로 확대 재생산되도록 하고 있는 것으로 보인다. 현실에서 양 부처의 접근방법은 나름대로의 근거와 장단점이 있다. 중고령층을 비롯한 저소득 장기실업자 등 취업애로층에 대해 사회적 일자리와 같은 대안적인 노동시장 참여 방식을 모색하는 것은 충분히 정당성이 있는 것으로 판단된다. 그러나 사회적 일자리에 의해서만 자활사업을 구성하는 것은 현실적으로 어려울 뿐만 아니라, 불안정한 일자리에 취업해 있는 집단의 직업능력을 향상시키거나 조건부 수급자 가운데 상대적으로 근로능력이 양호한 집단(현재의 분류기준으로는 취업대상자)의 직업능력을 향상시킴으로써 자활·자립을 촉진하는 방안도 유력한 대안이다. 따라서 보건복지부와 노동부 모두 각자의 접근방법을 서로 배타적으로 강조하는 것은 타당하지 않으며 두 접근방법의 장점을 살릴 수 있는 방안을 마련함으로써 자활사업의 발전방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

또한 수급자들의 근로의욕을 지속적으로 유지할 수 있는 제도적 장치가 강화될 필요가 있다. 장기적으로는 수급자들의 근로동기와 예산제약 사이의 균형을 유지할 수 있는 적절한 소득공제모형을 개발·실행해야 할 것이다. 근로소득공제제도와 관련해 현 시점에서 고려될 수 있는 단기적인 대안 가운데 하나는 이 제도의 도입을 당분간 유예하고, 현재의 제도적 골격을 유지한 상태에서 자활사업 참여에 대한 수당이나 실비 허용 수준을 조절하는 방식으로 취업과 자활사업 참여 사이에 적절한 균형이 이루어지도록 조정하는 방안이다. 근로소득공제제도와는 맥락이 다르지만, 현재 자활공동체를 대상으로 논의되고 있는 자립적립금제도를 모든 자활대상자에게 적용하는 방안도 적극적으로 고려할 필요가 있다.

전달체계 차원에서는 대상자를 취업·비취업대상자로 구분하는 것보다는 대상자의 특성에 적합한 프로그램이 제공될 수 있도록 관리시스템을 정비하는 것이 필요하다. 이 때 수급자의 사례 관리에

대한 일차적인 책임은 지방자치단체의 사회복지 전문요원이 가지는 것이 바람직할 것이다. 수급자들에게 직업훈련이 제공될 경우나, 고용안정센터가 제공하는 취업알선을 받을 경우, 수급자를 고용하는 기업에 임금보조금을 지원하는 경우에는 직업안정기관으로 관리를 위탁하는 것이 필요할 것이다. 또한 동일한 대상자에게 필요한 여러 가지 프로그램이 결합되어 지원될 수 있도록 시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 이러한 시스템을 구축하는 것은 현재와 같이 이원화된 전달체계하에서는 매우 어렵다. 단기적으로는 취업대상자와 비취업대상자의 구분을 유지하더라도, 필요한 경우 다른 부처의 프로그램에 참여할 수 있도록 양 부처와 지자체의 협조체계를 강화해 나가야 할 것이다.

세계적으로는 현재 복지와 고용서비스의 연계를 더욱 밀접하게 하는 방향으로 변화가 이루어지고 있다. 또한, 공공기관뿐만 아니라 다양한 서비스를 제공하는 과정에서는 여러 형태의 민간기관을 적극적으로 참여시키고 있다. 한국의 경우 현재의 제도하에서는 복지와 고용서비스를 완전히 통합하기 어렵지만 장기적으로는 위에서 제시한 개선방안보다 두 서비스의 연계를 더욱 강화하는 방향으로 제도를 개선해 나가는 것도 고려할 필요가 있다. 또한, 자활대상자에 대한 서비스의 제공에서 직업훈련기관이나 자활후견기관을 비롯해서 여러 민간단체들의 역할이 확대되는 것은 공공부문과 민간부문의 유기적인 협조를 강화한다는 차원에서 매우 바람직한 것으로 보인다.

## 제1 장 서론

생활보호제도를 대체하는 새로운 공공부조(public assistance)제도인 국민기초생활보장제도가 2000년 10월 1일부터 시행되고 있다. 국민기초생활보장제도는 빈곤계층에게 의식주 및 의료와 교육 등 기본적인 수준의 생활을 보장해 주는 제도이다. 기초생활보장제도는 이전의 생활보호제도에 비해 여러 가지 진일보한 내용을 담고 있다. 우선 빈곤 여부를 판정하는 자산조사(means-test) 기준이 소득과 재산에서 소득 인정액으로 단일화되어 대상자 선정이 합리적으로 이루어지도록 바뀌었다. 또한 부양의무자 관련 기준을 완화하여 부양의무자가 있더라도 부양능력을 조사하여 부양능력이 없는 경우에는 대상자로 선정되도록 하였다.

그러나 기초생활보장제도에서 가장 크게 달라진 점은 과거에는 인구학적인 기준에 따라 근로능력이 있는 18세 이상 65세 미만의 가구원이 있는 가구는 자활보호대상자로 지정하여 생계비를 지원하지 않았지만 기초생활보장제도에서는 이들에게도 생계급여를 지원한다는 점이다. 이전의 자활보호대상자에게도 생계급여를 지원하게 되지만 이들 가운데 근로능력이 있고 근로할 수 있는 여건에 있는 수급권자들은 조건부 수급자로 지정하여 자활사업에 대한 참여를 조건으로 생계급여를 지원하도록 하였다.

시야를 돌려서 세계적인 복지제도 개혁의 흐름을 살펴보면 기초생활보장제도하에서 시행되는 자활사업은 서구에서 공공부조 개혁의 일환으



로 진행된 근로연계 복지정책(workfare)과 매우 유사한 성격을 갖는 것으로 판단된다. 이 정책을 주도하고 있는 미국에서 드러나는 가장 큰 특징이 공공부조 수급자에게 근로와 관련된 활동에 대한 참여를 의무화하는 것일 뿐만 아니라 영국을 비롯한 유럽의 많은 국가들에서 이와 유사한 정책들이 시행되고 있다.

새로운 제도에서 자활사업의 중요성이 매우 높아진 것은 사실이지만 오래 전부터 한국에서는 수급자들의 자구노력을 매우 강조해 왔다. 과거의 생활보호제도는 자활급여 대상자에게 현금급여를 전혀 지급하지 않고, 스스로의 능력에 의해서 생활하도록 했다는 점에서 제도화된 강제는 아니지만 수급자들이 노동시장에 참여하지 않고는 생활하기 어려웠다고 볼 수 있다. 또한 제도적인 성격은 다르지만 현재 제공되는 자활사업과 내용적으로 유사한 프로그램들이 이미 1980년대 초반부터 시행되어 왔다. 따라서 한국의 공공부조제도의 발전 과정의 연장선상에서 기초생활보장제도 및 자활사업을 이해할 수도 있다.

그러나 기초생활보장제도하에서 시행되고 있는 자활사업의 경우 아직 여러 측면에서 본 제도에 올라 정착단계에 있다고 평가하기는 이르다. 자활사업 참여자수가 예상보다 적을 뿐만 아니라, 자활대상자들에게 제공되는 프로그램도 실질적으로 수급자들의 자활을 지원할 수 있는 수준에 이르렀다고 보기 어렵다. 또한 자활사업이 기초생활보장제도에서 갖는 의의나, 다른 급여와 자활급여 사이의 관계를 어떻게 설정해야 하는지 정부나 학계, 시민사회에서 뚜렷한 합의에 이르지 못하고 있다.

본 연구의 목적은 이러한 상황에서 국제적인 근로연계 복지정책의 흐름을 비교연구하고, 한국에서 근로연계 복지정책으로서의 자활사업을 발전시키기 위한 정책대안을 모색하는 것이다. 본 보고서의 구성은 다음과 같다.

제2장에서는 근로연계 복지정책의 개념을 정리하고, 서구에서의 근로연계 복지정책의 등장과 확산 과정, 근로연계 복지정책과 관련된 중요한 쟁점, 근로연계 복지정책의 유형화와 관련된 논의들을 살펴본다. 제2장의 목표는 본 보고서 전체에서 다루어지는 주요 논점들을 사전적으로 정리하는 것이다.

제3장에서는 유럽의 6개 국과 미국에서의 근로연계 복지정책을 체계적으로 비교하고, 근로연계 복지정책의 유형화를 시도한다. 제3장에서 다루고 있는 국가들은 유럽의 덴마크, 프랑스, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 영국과 미국 등이다. 제3장은 Ivar Lødemel과 Heather Trickey에 의해 집필되었다.

제4장에서는 제3장에서의 비교연구에 기초해서 근로연계 복지정책이 복지국가에 미친 효과를 체계적으로 평가한다. 평가의 초점은 두 가지이다. 첫 번째는 근로연계 복지정책이 이전보다 수급자에게 더 많은 것을 제공하고 있는가, 아니면 더 적은 것을 제공하고 있는가이다. 두 번째는 공공부조의 일부분을 구성하는 근로연계 복지의 도입에 따라 각국의 공공부조제도가 어떠한 방향으로 변화하였는가이다. 근로연계 복지정책이라는 유사한 특성을 갖는 정책이 도입되었음에도 불구하고, 각국의 공공부조제도는 수렴하기보다는 새로운 형태의 다양성으로 이어지고 있다는 것이 제4장을 집필한 Lødemel의 평가이다.

제5장에서는 근로연계 복지정책이 가장 강력히 추진되고 있는 미국의 사례를 심층적으로 살펴본다. 여기에서는 근로능력이 있는 유자녀 빈곤가구를 지원하는 Temporary Assistance for Needy Families(이하 TANF)를 중심으로 공공부조 개혁 내용 및 평가에 대해서 살펴볼 것이다. 특히 미국의 경우 주별로 제도의 차이가 크다는 점을 고려하여, <부록>에서 복지개혁에 따른 주요 법조항의 변화와 함께 주별로 제도의 주요 특징을 비교하였다.

제6장에서는 한국에서의 공공부조 및 자활관련 사업들의 변화 과정과 함께, 기초생활보장제도에서 자활사업이 차지하는 위치를 살펴볼 것이다. 또한 기초생활보장제도 시행 이후의 자활사업의 진행 과정과 그 과정에서 드러나는 문제들을 살펴보고, 본 보고서의 연구 결과를 종합해서 한국에서의 근로연계 복지정책의 발전방안을 제시하고자 한다. 제6장에서 제안되는 정책 개선방안이 전체 보고서의 결론 부분에 해당된다.

## 제 2 장

### 근로연계 복지정책의 개념과 서구의 근로연계 복지정책

국민기초생활보장제도의 자활지원사업을 근로연계 복지로 정의하는 것은 제도의 내용이 그러한 성격을 가지고 있을 뿐만 아니라, 서구에서 1990년대 이후 빠르게 확산된 근로연계 복지정책과 유사하기 때문이다. 물론 제도의 발전 과정 측면에서는 커다란 차이가 있다. 한국의 경우 공공부조 수급자에 대한 국가의 책임이 강화되는 과정에 수반된 변화인 반면, 서구의 경우 국가에 의한 책임이 약화되고, 시장과 개인의 자발적인 노력이 강조되는 복지국가의 개혁 과정에서 진행된 것이기 때문이다.

그러나 근로능력이 있는 공공부조 수급자에 대해 근로관련 활동에 대한 참여가 의무화된다는 점에서 동일할 뿐만 아니라, 근로연계 복지정책의 규범적 정당화나, 이를 뒷받침하는 경제학적 관점, 복지국가 개혁의 정치적 과정, 실제 실행 과정에서 제기된 많은 논점들은 한국의 근로연계 복지정책인 자활사업의 발전방향을 모색하는 데에 매우 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있다. 따라서 이번 장에서는 서구에서 근로연계 복지정책의 개념과 이 정책이 추진된 사회경제적 배경, 규범적 정당화를 둘러싼 논의들, 거시경제 및 노동시장 측면에서 제기되는 논점들, 각국의 정치·경제·사회·이념적 지형 및 제도적 배경의 차이에 따라 달라지는 근로연계 복지정책의 유형들을 살펴보고자 한다.

## 제 1 절 근로연계 복지정책의 개념과 확산 과정

### 1. 근로연계 복지정책의 개념

본 연구에서 사용하는 근로연계 복지정책의 영어 표현은 workfare policy, 혹은 welfare-to-work policy에 해당된다. workfare라는 개념은 미국에서 기원한 것이고(Lødemel and Trickey, 2001; Walker, 1999), 영국을 비롯한 유럽에서는 welfare-to-work policy라는 표현을 더 많이 사용하기도 한다. 또한 미국에서도 welfare-to-work라는 용어가 workfare와 혼용되기도 한다. 그러나, 공공부조 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화시키는 정책이 처음 등장한 것이 미국이고, 미국에서 가장 많이 통용되는 용어가 workfare라는 점을 고려해서 본 연구에서도 workfare라는 용어를 사용하고자 한다.

Workfare가 정확히 무엇을 의미하는가에 대해서는 논자들에 따라 각자 서로 다른 방식으로 정의해서 사용하는 것이 일반적이다. 그러나 강조점의 차이에도 불구하고, ‘(미국식으로) 공공부조 수급자에게 근로(와 연관된 활동)에 대한 참여를 의무화하는 정책’으로 사용하는 것이 대부분인 것으로 판단된다(Walker, 1999; Solow, 1998; Jacobs, 1995; Noël, 1995; Esping-Anderson, 1996).

물론 이 개념을 더 좁게 사용해서 미국식으로 근로관련 활동에 참여하지 않을 경우 제재를 강하게 가하는 징벌적인 정책만을 지칭하기도 하고(Erhel et al., 1996), 부조수급의 대가로 근로하는 것만을 지칭하는 경우도 있다(Niscase et al., 1995). 또한 폭넓은 일종의 사회제도를 지칭하는 방식으로 사용하는 경우도 있는데 대표적인 것이 Jessop(1993)이다. 조절이론가인 Jessop은 workfare를 단순히 공공부조에 새로 도입된 원리가 아니라, 사회노동정책의 새로운 이념과 기능을 대표하는 것으로 이해한다. 이로부터 등장한 것이 Keynesian Welfare State(케인즈주의 복

지국가)를 대신하는 Schumpeterian Workfare State(슈페터주의 근로복지국가)라는 개념이다.

본 연구에서는 일반적으로 사용되는 방식에 따라 ‘근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화시키는 정책’으로 workfare를 정의하고, 근로연계 복지정책도 이를 지칭하는 것으로 사용하고자 한다. 이는 이러한 의미로 workfare를 개념화하고, 비교연구에 적용한 Lødemel and Trickey eds(2001)의 정의를 약간 확장한 것이다. 이들의 연구는 근로연계 복지정책에 관한 최초의 포괄적이고 체계적인 비교연구로서 유럽의 6개 국과 미국의 근로연계 복지정책을 다루고 있다. 이 연구에서 Lødemel and Trickey(2001)는 workfare를 “사회부조 급여를 받는 대가로 근로를 하도록 요구하는 제도”로 정의하고 있다. 이들의 정의에서 근로는 다른 형태의 근로관련 활동이 아니라 직접 ‘일을 하는 것’에 가장 강조점을 둔다는 의미로 사용되었다.<sup>1)</sup>

## 2. 근로연계 복지정책의 등장 및 확산

1990년대 초반 이후 유럽에서는 실업자를 대상으로 하는 적극적 노동시장정책이 크게 확산되었다. 이러한 정책 가운데 일부는 공공부조 수급자 및 청년층에 대해 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화하거나 촉진하고자 하였다(Niscase et al., 1995).<sup>2)</sup> 이러한 정책의 확산에 따라 근로연계 복지정책은 미국뿐만 아니라 서구유럽을 포함한 발전된 복지국가 전체에서 일반적으로 관찰되는 현상이 되었다. 이미 미국에서는 1980년대 초반부터 대표적인 공공부조인 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)에 대해 근로관련 활동에 대한 참여를 강조하는 정책이 본격적으로 시행되기 시작했다(Wiseman, 2001; Moffit, 2002b).

근로연계 복지정책이 등장하고 확산된 배경으로는 여러 가지를 들 수

1) 본 보고서의 제3장에서 Lødemel과 Trickey는 이와 같이 엄격한 정의를 사용하는데 이는 엄격한 정의를 사용함으로써 각국의 제도가 이러한 이념형적인 근로연계 복지정책과 어떻게 달라지는가를 살펴보기 위한 것이다.

2) 당시 실행된 유럽 각국 정책들의 명칭 및 내용에 대한 개관적인 소개는 Niscase et al.(1995)의 pp. 25-31의 <표 2-2>를 참고할 것.

있다. 복지국가의 위기에 대한 대응으로서의 신자유주의의 등장과 확산, 실업문제에 대응하기 위한 정책으로서 적극적 노동시장정책의 확산, 공공부조 수급자의 증가, 실업문제 해결에서의 미국의 상대적 성공 등이 대표적인 요인들일 것이다(Esping-Anderson, 1996; Lødemel and Trickey, 2001; Macgregor, 1999; Noël, 1995).

그런데 미국과 유럽에서 근로연계 복지정책이 등장하고 확산된 원인은 넓은 의미에서 복지국가의 위기에 대한 대응이라는 점을 제외한다면 동일한 차원에서 설명되기 어렵다. 또한 근로연계 복지정책이 먼저 시작된 미국의 경우에도 북구에서 발전된 적극적 노동시장정책에 대한 확산이라는 노동시장정책의 패러다임 전환으로부터 영향을 받으면서 진행되었다. 우선 미국에서의 근로연계 복지정책의 등장 과정을 살펴보자.

미국에서 현재와 같은 의미의 근로연계 복지정책이 본격적으로 추진되기 시작한 것은 신자유주의를 표방한 레이건 행정부부터이다.<sup>3)</sup> 신자유주의는 전통적인 복지국가에 대해 반대하고, 시장기능의 강화를 통해 1970년대 중반 이후의 경제위기에 대응하고자 한다. 또한 복지보다는 일을 중시하는 역사적 전통과, 기존의 복지제도가 이를 저해한다는 부정적인 정서도 중요한 기반이다. 많은 논자들이 모두 기존의 복지제도가 수급자들이 노동시장에 진입하는 것을 꺼리도록 하는 부정적인 유인구조를 가지고 있으며, 수급자들이 이를 이용하고 있다는 복지 의존성(welfare dependency)에 대한 문제의식이 보편화되었다는 점을 지적하고 있다(Solow, 1997; Haveman, 1997; Walker, 1999; Wiseman, 2001).<sup>4)</sup>

3) 물론 이전부터 복지와 근로의무를 연계시키고자 하는 것은 미국의 전통이었으며, 1967년에는 이러한 시도의 하나로 WIN(Work Incentive Program)이 도입되어, 일부 성인 AFDC수급자에게는 공공직업안정기관에 등록하는 것이 의무화되기도 하였다(Wiseman, 2001; Moffit, 2002b). Piven(1998)은 복지에 대한 부정적인 정서는 오래된 것이지만, 이러한 정서가 사회정책에 반영되기 시작한 것은 보수주의 정치세력이 적극적으로 노력한 결과라고 주장한다.

4) 일반인들의 복지체계에 대한 인식 가운데 일부는 고정관념과 편견(Solow, 1997)이라고 할지라도, 사회적으로 중요한 영향력을 발휘한다. 미국에서 복지수혜자와 복지지출이 증가한 중요한 이유 가운데 하나는 임금불평등의 심화에 따른 노동빈곤층의 확대와, 임금불평등의 노동시장 진입 억제효과이다(Myles, 1995; Blank, 1996).

이러한 정서와 신자유주의 이념이 공공부조정책에 반영된 것이 근로연계 복지정책으로서 1981년 레이건 행정부하에서 Omnibus Budget Reconciliation Act(OBRA)로 구체화된다.<sup>5)</sup> 따라서 미국에서 1980년대에 근로연계 복지정책이 본격적으로 추진되기 시작한 것은 복지국가의 위기를 근본적인 배경으로 하지만 직접적으로는 미국의 이념적·정치적 지형과 더 밀접히 관련되어 있다. 1988년에는 가족지원법(Family Support Act)에 따라 JOBS(Job Opportunities and Basic Skills)가 도입된다. JOBS 근로능력이 있는 수급자들은 상담을 통해 개별적 고용계획(employability plan)을 세우고 구직활동이나 훈련, 지역사회 일자리에 참여하게 된다(Wiseman, 2001; Moffit, 2002b). 이러한 정책은 적극적 노동시장정책을 강조하는 방향으로의 노동시장정책 전환과도 맞물리는 것이다.

1990년대 초반을 거치면서 미국에서의 복지개혁을 둘러싼 논쟁은 새로운 전환점을 맞게 된다. 기점이 된 것은 1992년 선거전에서 등장한 클린턴의 ‘복지종식(end welfare as we know it)’이라는 주장이었다. 기본 구상은 복지의존성을 종식시키기 위해 근로관련 활동에 대한 수급자들의 참여의무를 더욱 강화하고, 일정기간 동안의 급여수급(2년) 이후에는 민간부문에 취업하거나, 공공부문에서의 일자리에 참여하는 것을 의무화하는 내용을 담은 것이었다(Haveman, 1997). 복지를 종식시킨다는 급진적인 뉘앙스가 담겨져 있었지만 클린턴 행정부의 전략은 기본적으로는 빈곤의 확산과 양극화에 대응하기 위해 적극적 노동시장정책을 강조하는 사회투자전략(social investment policy) 및 Earned Income Tax Credit(이하 EITC)의 대폭 확대를 통한 ‘취업유인정책(making work pay policy)’을 병행하는 것이었다. 취업유인정책을 강화하는 것이 미국의 전통적인 빈곤퇴치전략이었다면, 사회투자전략에 대한 강조는 적극적 노동시장정책의 확산과 관련되어 있다(Esping-Anderson, 1996; Lødemel and Trickey, 2001; Myles, 1996).<sup>6)</sup>

5) 미국에서의 근로연계 복지정책의 도입과 관련된 주요 법령과 내용은 Wiseman (2001)과 Moffit(2002b) 참조.

6) Lødemel(2001)은 workfare를 적극적 노동시장정책의 일부로서 적극적 정책

공화당은 복지 종식이라는 클린턴의 주장을 발전시켜 근로능력이 있는 빈곤계층의 급여수급을 평생 5년으로 제한하는 급진적인 방안을 제안한다. 이외에도 이들의 제안인 ‘미국과의 계약(contract with America)’에는 AFDC의 운영과 관련된 기본적인 권한을 연방정부로부터 주정부로 이양하는 정책보조금(block grant)제도의 도입, 직업훈련이나 교육이 아니라 직접 노동시장에서의 취업을 촉진하는 것, 빈곤계층의 추가적인 출산을 억제하는 것, 이민자들의 복지수급권을 제한하는 것 등이 담겨져 있다(Haveman, 1997).

미국의 근로연계 복지정책의 정점에 서 있는 1996년의 ‘개인의 책임 및 근로기회 재조정법(PRWORA, Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)’은 당시 의회를 장악하고 있던 공화당의 주장과 클린턴 행정부의 접근 절충으로 성립된 것이었다. PRWORA의 입법을 통해 이전의 AFDC와 JOBS, 긴급부조(EA, Emergency Assistance)는 TANF로 통합된다. TANF의 기본적인 내용은 위에서 살펴본 공화당의 구상을 대체로 그대로 담고 있으며, 세부적인 내용에서 수급자에 대한 제재나 엄격성의 정도가 조금 약화되었을 뿐이다. 여기에 EITC의 강화나 최저임금 인상과 같은 취업유인정책이 결합되는 것이 미국의 근로연계 복지정책의 중요한 특징이다.

미국에서 1990년대 초반 이후 근로연계 복지정책에 커다란 변화가 나타난 데에는 공공부조 지출 및 수급자들의 증가도 중요한 요인으로 작용하였다. 공공부조 수급자의 증가는 미국뿐만 아니라 유럽에서도 근로연계 복지정책이 확산되는 중요한 배경이 되었다(Lødemel and Trickey, 2001). <표 2-1>은 1990년대 초에 공공부조가 주요국의 GDP 및 사회보호와 사회복지에서 차지하는 비중 및 이들 지표의 1980년대 초 대비 비중을 보여준다.

<표 2-1>에 의하면 소개된 주요국에서 모두 공공부조가 전체 사회복지에서 차지하는 비중이 크게 증가하였고, 수급자수의 인구대비 비중도 모두 증가한 것으로 나타난다. 유럽에서의 근로연계 복지정책의 확산은

---

이 확산되는 것으로 이해한다.



〈표 2-1〉 공공부조가 GDP, 사회보호, 사회복지에서 차지하는 비중 및 추이

	% GDP (1990/91)	% 사회보호 (1990/91)	% 사회복지 (1990/91)	% 사회복지의 증가율 (1992/1980)	인구대비 수급자 비중의 증가율 (1992/1980)
호 주	5.2	40.6	89.2	34	31
덴마크	1.2	4.4	7.0	-	-
프랑스	1.8	6.8	9.7	84	196
독 일	1.8	7.6	11.8	67	72
네덜란드	2.3	8.0	11.8	31	43
노르웨이	0.8	2.8	4.8	91	171
스웨덴	1.0	3.1	6.7	46	64
영 국	3.0	13.4	30.9	51	77 <sup>1)</sup>
미 국	2.7	18.9	32.8	36	16 <sup>2)</sup>

주: 1) Income Support 수급자.

2) SSI(Supplemental Security Income) 및 AFDC 수급자.

자료: Eardley et al.(1996)의 p. 34, p. 38, p. 41의 표를 이용하여 작성.

이러한 공공부조 지출 및 수급자 증가, 적극적 노동시장정책의 확산(Niscase et al., 1995; Noël, 1995; Lødemel and Trickey, 2001), 미국에서의 근로연계 복지정책의 확대(Walker, 1999) 등에 의해서 영향을 받았던 것으로 평가된다.

이와 함께 OECD나 EU 같은 국제기구도 중요한 역할을 수행하였다. OECD가 “The OECD Jobs Study”(OECD, 1994) 및 연례보고서인 “Employment Outlook” 등을 통해서 노동시장 유연화정책과 적극적 노동시장정책의 확대에 기여하였다면, EU의 경우 회원국 내에서 사회정책이 유사한 방향으로 수렴하는 데 기여하였다. 특히 1998년 이후에는 고용지침(EU Employment Guidelines)을 통해 청년층 및 장기실업자들을 대상으로 다양한 수단들을 망라한 적극적인 노동시장정책이 제공되도록 하고 있다(European Commission, 2000a; Lødemel, 2001; Lødemel and Trickey, 2001).<sup>7)</sup> 청년실업자와 장기실업자가 유럽의 주요한 공공부조

7) Lødemel and Trickey(2001)의 경우 유럽 내에서의 상호영향이 미국으로부터의 영향보다 더 중요했다고 주장한다. 여러 문헌들을 비교해 볼 때 유럽형의

수급자층이라는 점에서 이러한 EU 차원의 정책이 유럽국가들에서 근로연계 복지정책이 유사한 방식으로 확산되는 데 기여한 것으로 판단된다.

## 제 2 절 근로연계 복지정책의 규범적 근거

근로연계 복지정책을 “근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화시키는 정책”이라고 정의할 때 가장 두드러지는 특징은 ‘의무(obligation)’로서 근로관련 활동에 대한 참여가 규정된다는 점이다. 따라서 근로능력이 있는 공공부조 수급자는 근로관련 활동에 참여하도록 강제된다. 이러한 강제성(compulsory)은 근로연계 복지정책의 정당성에 대한 논란을 불러일으켜 왔다. 한국에서도 한국형 근로연계 복지정책인 조건부 수급제도에 대한 비판에서도 핵심은 강제성에 놓여 있는 것으로 판단된다.

다른 한편으로 이념적 스펙트럼에 따라 근로연계 복지정책에 대한 찬반이 갈라지는 것은 아니다. 이념적 스펙트럼에서 본다면 좌측으로부터도 근로연계 복지정책을 지지하는 논자들이 있으며, 영국이나 미국 내에서 진보적인 정치세력이라고 볼 수 있는 노동당이나 민주당이 근로연계 복지정책을 추진한 것도 이와 무관하지 않다. 근로연계 복지정책은 제3의 길을 옹호하는 학자나 정치세력의 주요한 정책이기도 하다(Noël, 1995; Walker, 1999; Hyde et al., 1999).

한국에서도 자활사업을 중시하는 입장<sup>8)</sup>과 전통적인 사회복지를 옹호하는 입장 사이에는 근로연계 복지정책에 대한 시각에서 분명한 차이가 있다. 또한 자활사업과 관련된 정부 부처 내에서도 자활사업을 어떻게

---

근로연계 복지정책이 정착되는 과정에서는 유럽지역 복지국가들의 전통과 상호작용이 중요하게 작용했다고 볼 수 있지만, ‘강제’를 수반하는 근로연계 복지정책 자체가 유럽에 도입되는 단계에서는 미국식 정책의 확산이라는 요인도 중요했던 것으로 보는 것이 더 타당할 것으로 판단된다.

8) 물론 이들 내에서도 강제성에 대한 입장에서는 차이가 있다.

이해할 것인가에 대한 시각차가 분명히 존재하고 있다. 따라서 이 절에서는 근로연계 복지정책의 규범적 정당화를 둘러싼 논의를 살펴보고자 한다.

근로연계 복지정책의 규범적 정당화에 관해서 체계적으로 여러 가지 주장들을 비판적으로 검토한 것으로는 Jacobs(1995)를 들 수 있다. Jacobs에 의하면 강제를 동반하는 근로연계 복지정책(workfare)의 규범적 정당화의 논리는 크게 네 가지 차원으로 나뉘 수 있다. 첫 번째는 지원을 받을 만한 자격(desert)이 있는 수급자 선별, 두 번째는 수급자의 자존감(self-respect) 제고, 세 번째는 수급자의 사회적 책임성(social responsibility) 강화, 네 번째는 민주적 시민권(democratic citizenship)의 확대이다. 여기에서는 이 네 가지 정당화의 논리를 통해 근로연계 복지정책을 규범적으로 정당화하고자 하는 논의들을 살펴보고자 한다.

첫 번째로, 지원을 받을 만한 자격이 있는 수급자 선별과 관련된 논리는 구빈법으로부터 시작된 오랜 전통의 연장선상에 있다. 이는 일을 하거나 일을 할 의지가 있는 사람만이 사회적 지원을 받을 만한 자격이 있다는 주장이다. 미국에서의 보수주의자들의 논의는 거의 대부분 이러한 가치판단에 근거하고 있다. 이 논리는 복지의존성에 대한 투쟁으로서 근로연계 복지정책을 강조하는 논의와 밀접히 관련되어 있으며, 일(work)에 대한 신고전파적인 견해에 기반하고 있다. 일은 여가에 대비한 비효용으로서 복지수혜는 수급자들의 계산적(rational)인 선택에 의해서 이루어지기 때문에 강제로 일을 부과하는 정책을 통해서 복지의존성을 제거해야 한다는 것이다(Nöel, 1995; Walker, 1999; Lødemel and Trinkey, 2001). 이러한 주장은 신고전파 경제학의 공리적 근거를 수용하거나 복지의존성이 심각하다고 판단하는 입장에서는 지극히 정당한 것으로 보인다. 그러나 Nöel(1995)에 의하면 이러한 주장은 실증적으로 뒷받침되기 어려우며, 근로연계 복지정책을 통해서 수급자에게 영향을 미치기도 어렵다고 주장한다. Solow(1998) 역시 수급자들의 복지의존성에 대해 비판적이며, 대부분의 수급자들은 기회가 주어진다면 복지수급보다는 일을 선택한다고 주장한다. Walker(1999)는 이러한 논리에 대해 비판적인 입장을 제기하는 논자들의 저서들을 검토함으로써 이러한 논리가 정당화

되기 어렵다는 점을 제시하고 있다.

두 번째로 수급자들의 자존감과 관련된 논의는 단순한 급여수급보다는 근로를 하는 것이 수급자들의 자존감을 더 높인다는 주장이다. 이러한 입장에서 미국에서의 바람직한 근로연계 복지정책의 조건을 제시한 것은 Solow(1998)이다. Solow는 미국에서 근로연계 복지정책(workfare)은 수급자들의 자존감을 제고할 뿐만 아니라, 납세자들이 조세를 통해 복지비용을 부담하는 것을 자발적으로 선택하도록 한다고 설명한다. 또한 근로연계 복지정책이 바람직한 정책이 되기 위해서는 단순히 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화하는 것이 아니라, EITC 등의 수단을 통해서 복지수혜보다 근로하는 것이 더 나은 경제적 결과를 가져다 주는 것과 유아 및 의료에 대한 지원을 통해서 수급자들이 근로할 수 있는 여건을 갖추는 것이 선행되어야 한다고 주장한다.

세 번째로 사회적 책임성에 관한 논의는 복지수혜는 단순히 권리로서 제공되는 것이 아니라, 사회적 책임과 의무를 다할 경우에만 제공될 수 있다는 상호책임성(mutual responsibility)을 주장한다. 개인 차원과 관련되어 있는 첫 번째 논의를 옹호하는 논자들이 사회적 차원이나 정치적 영역에서 근로연계 복지정책을 정당화하거나, 제3의 길을 주장하는 논자들의 주장이 주로 여기에 해당된다(Hyde et al., 1999) Lødemel and Trickey(2001)는 근로연계 복지정책은 이러한 논리에 기반한 개인과 국가 사이의 새로운 계약(a new contract)이라고 이해한다.

Jacobs는 복지수혜자의 자존을 높인다거나, 상호책임성이 불필요한 것은 아니지만, 이로부터는 ‘강제’를 동반하는 정책을 정당화시키기 어렵다고 주장한다. 그에 의하면 네 번째로 제시한 민주적 시민권이라는 논리를 통해서만 ‘강제’를 동반하는 근로연계 복지정책이 정당화될 수 있다고 주장한다. 능동적인 의미에서의 시민권은 스스로 자신의 삶을 통제할 수 있는 경우에만 보장되고, 일을 한다는 것은 스스로 자신의 삶을 통제할 수 있는 가장 중요한 기반이 될 수 있다. 또한 이 경우에 의무교육이나 여러 사회복지제도들이 강제적 참여를 수반하는 것처럼, 참여를 강제하는 것이 정당화될 수 있다고 본다(Jacobs, 1995).

민주적 시민권의 보장이라는 Jacobs의 주장은 근로연계 복지정책이

복지국가를 통해 확대해 온 사회적 시민권(social citizenship)의 약화를 의미하는 것으로 이해하는 입장(Esping-Anderson, 1996; Stephens, 1996)과 다를 뿐만 아니라, 매우 적극적으로 근로연계 복지정책의 정당화 가능성을 제안하고 있다. 그러나, 이에 대해 ‘가부장주의적(paternalistic)’ 정당화라는 비판도 제기될 수 있는 것으로 보인다. Noël(1995)은 적극적 노동시장정책에 대한 강조가 노동시장정책 차원의 목적을 달성하기 위해 개인의 자율성(individual autonomy)을 침해할 수 있는 가능성이 있다는 점을 제기하고 있다. 특히 강제를 동반하는 근로연계 복지정책에서 개인의 선택권은 더욱 제한되고, 개인의 자율성을 침해할 가능성은 더욱 높을 것이다. 한 걸음 더 나아가서, Macgregor(1999)는 1990년대의 미국과 영국에서의 빈곤계층에 대한 제3의 길을 통한 접근에 초점을 맞추어, 이들을 가부장주의적 사회서비스국가(paternalist social service state)라고 규정한다.

복지의존성이 아니라 사회적 배제(social exclusion)를 중시하는 경우 배제된 개인을 사회로 재통합시키는 과정에서 국가의 의무를 더 중시한다는 점에서(Lødemel and Trickey, 2001; Erhel et al., 1996), 근로연계 복지정책이 사회적 시민권의 확대를 목표로 한다고 이해할 수 있다. 사회적 배제는 빈곤(poverty)이라는 전통적 개념을 대체하는 것으로서 EU에서 처음으로 사용되기 시작한 것으로 빈곤이 가구 차원에서 일정수준 이하의 소비지출이나 소득으로 정의되던 것을 다차원적으로 확장한 것이다(Berghman, 1998). 이 개념을 통해 금전적인 측면이나 노동시장에서의 실업 이외에 교육, 보건, 환경, 주거, 문화, 기본권에 대한 접근 등 다차원적인 사회적 박탈이나 장벽들이 존재한다는 점을 포착하고자 한다. 사회적 배제의 개념을 도입함으로써 빈곤문제의 해결을 위해 현금급여를 통한 소득보전이나 노동시장에서의 취업을 촉진하는 정책뿐만 아니라 교육, 보건, 환경, 주거, 문화, 기본권 등과 관련된 다양한 정책들을 통합적으로 추진해야 한다는 점이 분명해진다. EU에서는 사회적 배제에 대한 대응을 EU 차원의 사회정책에서 중요한 의제의 하나로 다루고 있다(European Commission, 2000b). 이념적으로는 프랑스가 이 문제에 대한 대응을 가장 중시하고 있는 것으로 평가된다(Lødemel and Trickey,

2001; Erhel et al., 1996).

위에서 살펴본 것처럼 근로연계 복지정책에 대한 여러 가지 정당화의 논리는 나름대로의 강점과 약점을 갖고 있다. 또한 첫 번째와 두 번째가 개인적인 차원과 관련된다면, 세 번째와 네 번째는 개인과 사회와의 관계라는 차원에서 제기된다. 첫 번째와 세 번째는 수급자들에게 지워지는 부담이나 의무의 필요성을 강조하는 반면, 두 번째와 네 번째는 근로연계 복지정책을 통해 수급자들에게 기존의 복지제도하에서보다 더 나은 삶이 제공될 수 있다는 점에 주목한다.

실제로 사회정책이 결정되는 과정에서 위와 같은 다양한 주장이 서로 각축하면서 바람직한 정책방향이나 실행가능한 정책방향과 관련된 사회적인 합의를 도출해 나가는 과정이 필요하다. 어떠한 입장에서 접근하는가에 따라 정책의 목표와 수단이 달라질 수 있기 때문이다. 그러나 한국에서 근로연계 복지정책이 도입되는 과정에서는 이러한 논의를 통해서 사회적 합의를 도출하는 과정이 별로 없었던 것으로 판단된다. 새로운 제도를 도입하는 과정에서 주된 논의는 국민기초생활보장제도 및 조건부 수급과 관련된 세부적인 제도의 설계와 관련된 부분에 집중되었다. 그 결과 실제 제도가 시행되는 과정에서 문제가 발생할 때마다 여러 정부부처나 학계, 시민사회에서 제도의 목적과 이를 달성하는 수단에 대해서도 다르게 접근할 뿐만 아니라, 사회적인 합의를 도출하기 위한 생산적인 논의가 이루어지지 못했던 것으로 평가된다.

### 제3절 거시경제 및 노동시장정책과 관련된 쟁점들

적극적 노동시장정책으로서 근로연계 복지정책이 갖는 중요한 특징 가운데 하나는 노동시장의 공급 측면에서 문제를 접근한다는 점이다. 즉, 직접 노동시장에서 제시되는 일자리에 취업하는 것을 강조하는 정책에서는 수급자들의 노동시장 참여를 통해서 복지의 수혜로부터 탈출시키고자 하고, 직업훈련을 강조하는 경우에는 노동 능력을 향상시킴으로

써 시장에서의 취업 가능성을 높이고, 궁극적으로 취업에 이를 수 있도록 하는 데 목표를 둔다.

근로연계 복지정책의 이러한 특징으로부터 과연 거시경제 여건이나 노동시장 여건이 이러한 정책에 적합한가라는 문제가 제기된다. 특히 1990년대 이후 적극적 노동시장정책이 매우 확산되었음에도 불구하고 만족스러운 성과를 거두었다는 연구 결과가 많지 않다는 점도 이러한 우려의 중요한 근거가 된다(Niscase et al., 1995; Harvey, 1989). 따라서 이 절에서는 근로연계 복지정책에 대한 서로 다른 입장들이 거시경제 및 노동시장정책 차원의 문제에 대해 어떻게 이해하는가를 살펴보고자 한다. 이 절에서 살펴볼 주제는 크게 세 가지이다. 첫 번째는 근로연계 복지정책이 강조하는 노동시장에서의 공급 측면과 이에 대비해서 수요 측면을 증시하는 입장 사이의 차이이다. 두 번째는 근로연계 복지정책이 과연 복지수혜자의 빈곤으로부터의 탈출을 촉진하는 성과를 거두었는가이다. 세 번째는 노동시장에서의 직접 취업을 강조하는 정책(work first policy)과 직업훈련에 초점을 맞춘 통합적 접근(comprehensive approach)의 문제이다.

## 1. 공급 측면이 중요한가, 수요 측면이 중요한가?

시장의 기능을 신뢰하는 신고전파 경제학이나 신자유주의적인 입장을 견지하는 경우 수급자들을 노동시장에서 직접 취업하도록 강제하는 정책은 자연스럽고 도출된다. 시장이 제대로 기능할 경우 복지수급자들이 노동시장에 추가로 진입하더라도 일자리를 바로 찾을 수 있을 것이다. 물론 노동공급의 증가에 따라 시장임금은 낮아질 것이다. 만일 수급자들이 일자리를 찾지 못한다면 과도하게 높은 임금을 원하거나, 노동시장에 불필요한 규제가 있기 때문이므로 수급자들이 눈높이를 낮추거나, 불필요한 규제를 제거하면 문제가 해결될 것이다. 근로연계 복지정책을 옹호하는 정치적 보수주의나, 신자유주의에서는 명시적이지는 않더라도 암묵적으로 이러한 가정을 받아들이는 것으로 판단된다. 근로연계 복지정책을 주장하는 많은 논자들이 이러한 주제에 대해서는 관심을 기울이지

않는 이유도 여기에 있을 것이다.

그러나, 이러한 입장에 대한 반론도 만만치 않다. 비판의 초점은 두 가지이다. 첫 번째는 이들이 취업할 만한 충분한 일자리가 제공되지 않거나, 이들의 취업은 다른 실업자의 취업을 희생시킬 것이라는 점이다(Harvey, 1989; Haveman, 1997). 두 번째는 일자리를 갖는다고 하더라도 이로부터 빈곤으로부터 탈출할 만한 충분한 소득을 얻는 것이 어렵다는 점이다(Blank, 1997; Walker, 1999).

우선 첫 번째 비판의 경우 기본적으로 경제 내에서 복지수혜자를 흡수할 만한 새로운 일자리가 만들어지기 어렵다는 비판이다. Harvey(1989)나 Haveman(1997)의 경우 실업문제가 상대적으로 심각하지 않은 미국에 대해서 노동시장을 통한 흡수 가능성에 대해 부정적으로 평가하고 있다는 점을 본다면, 실업문제가 심각한 유럽의 경우에 이러한 비판은 매우 중요할 수 있다. 기본적으로 실업은 노동시장에서의 공급 과잉이거나 수요 부족이기 때문에(Niscase et al., 1995), 적극적 노동시장정책을 통해서 노동공급을 늘리는 정책으로는 문제가 해결되지 않을 것이라는 주장이다.

이 경우 문제를 해결하기 위해서는 수요 측면에서 접근하는 정책이 필요하다. 그러나 수요 측면에서 해결책을 찾는다고 하더라도 제안되는 정책은 매우 다양할 수 있다. Harvey(1989)는 공공부문에서 실업자들에게 일자리를 보장하는 정책의 필요성을 제기하고, Haveman(1997)의 경우 임금보조를 통해서 민간부문에서의 고용 증가를 유도하는 정책의 필요성을 제기하고 있다. 1996년의 PRWORA의 입법 과정에서 자유주의적 입장을 옹호하는 논자들은 공공공사 등을 통한 공공부문에서의 고용 흡수의 필요성을 강하게 제기하였다.

한편 유럽에서는 사회적 경제부문(social economy sector)을 통한 고용창출전략이 확대되어 왔다(Niscase et al., 1995; 황덕순, 2000b). 공급 측면에서의 복지 의존성이 아니라 노동시장의 수요 측면과 관련되어 있는 사회적 배제(social exclusion)의 결과로 미취업을 이해하는 경우 직접적으로 고용창출에 개입하는 전략은 자연스럽게 도출되는 정책수단이다(Erhel et al., 1996). 또한 EU의 고용지침도 지역사회에서 사회적 경



제부문을 통한 고용창출 가능성을 높일 것을 제안하고 있다(European Commission, 2000a).

실제로 많은 유럽국가들에서 사회적 경제부문으로 볼 수 있는 제3섹터의 고용비중이 상당히 높을 뿐만 아니라 이 부문에서의 고용 증가는 다른 부문의 고용 증가를 훨씬 상회하고 있다. 제3섹터에 대한 EU의 연구에 의하면 EU의 주요 국가(8개 국)에서 제3섹터 종사자가 취업자에서 차지하는 비중은 평균 6.6%이며, 피용자에서 차지하는 비중은 7.7%에 이른다(Campbell, 1999). 또한 1980년대에 이들 부문의 고용 증가율은 경제 전체의 고용 증가율에 비해 현저히 높게 나타난다(독일 11% 대 3.7%, 프랑스 15.8% 대 4.2%, 이탈리아 39% 대 7.4%). 1990년대 초반에는 이들 부문의 증가율이 더 높아져서 1990~95년 사이에 프랑스, 독일, 네덜란드, 영국에서 이 부문의 고용 증가율이 24%로서 전체 고용 순증가분의 20%를 차지한다. 특히 교육, 보건 및 사회서비스 부문에서 창출된 새로운 일자리의 4분의 3이 제3섹터에서 만들어졌다(European Commission, 2000c).

수혜자의 복지 의존성을 강조하는 미국에서도 1998년부터 장기 복지수혜자를 고용하는 경우 세액공제 혜택을 제공하는 근로연계 복지 세액공제(Welfare to Work Tax Credit) 및 복지수혜자를 포함한 취약계층을 고용할 경우에 제공되는 근로기회 세액공제(Work Opportunity and Tax Credit)를 제공하고 있다(Work Opportunity and Tax Credit Letter, <http://www.acf.dhhs.gov/programs/ofa/wotcwtw.htm>). 따라서 현 단계의 근로연계 복지정책에서 사용되는 적극적 노동시장정책 프로그램은 노동시장의 공급 측면뿐만 아니라 수요 측면의 정책들을 포함하고 있다는 지적은 타당하다(Lødemel and Trickey, 2001). 그러나 이러한 제도들에도 불구하고, 미국에서의 근로연계 복지정책의 주된 초점이 여전히 노동시장의 공급 측면에 놓여 있다는 점은 분명하다.

## 2. 취업이 빈곤 탈출로 이어지는가?

근로연계 복지정책에 대한 두 번째 비판은 복지수혜자들이 취업한다

고 하더라도 과연 빈곤으로부터 탈출할 수 있는가와 관련된다. Blank(1997)에 의하면, 미국의 경우 1980년대 이후 경제성장에도 불구하고 하위 소득계층의 임금이 지속적으로 낮은 수준에 머물고 있기 때문에 경제성장만으로는 빈곤의 문제를 해결할 수 없게 되었다. 따라서 단순히 노동시장에 진입시키는 정책만으로는 빈곤문제를 해결하기 곤란할 가능성이 높다. Myles(1996)은 시장 의존적인 미국의 복지정책이 오히려 저임금 때문에 복지수혜자의 노동시장 진입의 유인을 감소시키는 딜레마적인 상황에 빠져 있다는 점을 지적하고 있다. 이러한 연구들은 미국에서 1996년에 급진적인 복지개혁이 시행되기 이전에 이루어진 것이지만, 미국 노동시장의 특성에서 비롯되는 제약을 보여주고 있다.

이러한 제약을 해결하기 위해서는 노동시장에서의 취업이 기존의 복지수혜보다 더 나은 소득, 즉 빈곤으로부터 벗어날 수 있는 수준의 소득을 보장할 수 있어야 한다. 그러나 급진적인 복지개혁을 주장하는 보수주의자들의 경우 일자리로의 취업을 강제하는 정책을 선호하기는 하지만 노동능력을 향상시키는 적극적 노동시장정책이나 취업에 따른 소득을 증가시키는 정책에 대해서는 별로 관심이 없다(Haveman, 1997). 반면 클린턴 행정부에서 1992년 이후 EITC를 대폭 확대하고, 시간당 4.25달러였던 연방최저임금을 1996과 1997년 두 차례에 걸쳐 시간당 5.15달러로 인상한 것은 노동시장에서의 취업을 유인하기 위한 전략(making work pay policy)의 일환으로 수행된 것이다.

실제로 근로연계 복지정책이 가장 성공한 것으로 평가되고 있는 미국의 경우, 복지수혜자들의 취업률이 높아지고 빈곤율이 감소한 것은 사실이지만, 여러 가지 측면에서 근로연계 복지정책의 빈곤 감소 효과에 대해서는 만족스럽지 않은 것으로 평가되고 있다. 실제로 빈곤율의 감소율보다 수급자수 감소율이 훨씬 높고, 많은 빈곤층이 TANF를 비롯한 복지정책을 신청조차 하지 않은 것으로 나타나고 있다(US DHHS, 2001a). 또한 여러 연구들이 공통적으로, 복지수혜에서 탈출했다고 하더라도 과거에 비해서 소득수준이 상승한 정도는 크지 않으며, 절반 정도의 복지탈출자들이 여전히 빈곤선 이하의 생활을 하고 있는 것으로 지적하고 있다(US DHHS, 2001b; Loprest, 2000; Moffit, 2001). 빈곤 감소 효과에

서도, 근로연계 복지정책 자체보다는 EITC나 최저임금 인상과 같은 취업유인전략의 기여가 더 중요하다는 연구도 있다(Schott, Greenstein, and Primus, 1999).<sup>9)</sup>

많은 유럽국가들에서 실행되고 있는 사회적 경제부문에서의 일자리 창출전략의 경우에도 마찬가지로 비판으로부터 자유롭지 않다. 이 부문에서 새로 만들어진 일자리가 과연 시장에서의 정규 일자리만큼의 소득을 보장해 줄 수 있는가, 그렇지 않다면 더 나은 정규 일자리로의 진입을 위한 받침이 될 수 있는가의 문제이다(Niscase et al., 1995). 사회적 경제부문을 옹호하는 논자들은 이들 영역에서의 일자리가 민간부문에 비해 임금 및 근로조건이 낮을지라도 훨씬 높은 만족을 참여자에게 줄 뿐만 아니라, 사회적 서비스 제공에서 민간부문과 대등하게 경쟁할 수 있는 효율성도 누릴 수 있다고 주장한다(Borzaga and Maiello, 1998). 그러나 Niscase et al.(1995)은 이러한 가능성에 대해서 회의적이다. 공공부문의 지원을 통해 직접 일자리를 창출하는 경우 민간부문에서의 고용창출을 지원하는 임금보조제도에 비해 대체효과나 전치효과 등 부정적인 효과가 낮을 가능성이 높지만, 정규 일자리로의 진입 가능성이라는 측면에서는 바람직하지 않을 수도 있다고 지적한다.

사회적 경제부문을 통한 고용창출에 대한 견해 차이는 사회적 경제부문의 역할 및 가능성에 대한 견해 차이에서 비롯된 것이기도 하다. 사회적 경제부문을 옹호하는 많은 논자들은 이 부문이 갖는 고용창출 측면에서의 가능성뿐만 아니라 사회적 경제부문 자체가 국가나 시장을 통한 사회적 서비스 제공에서 더 바람직하다는 점을 중시한다.<sup>10)</sup> 따라서 이 부문의 고용창출 가능성 및 효과는 사회적으로 부문의 가능성을 얼마나 인정하고 지원할 것인가에 달려 있다고 볼 수 있다.

기존의 연구 성과들을 살펴보면, 아직까지 근로연계 복지정책이 빈곤

9) 미국에서의 복지개혁과 빈곤 감소의 관계에 대해서는 제5장의 미국 사례에 대한 연구 참조.

10) 한국에서 자활후견기관 등을 통해 자활사업을 적극적으로 추진하고 있는 시민사회단체들의 경우에도 이러한 입장을 적극적으로 받아들여서, 사회적 일자리창출을 자활후견기관의 가장 중요한 목표로 삼고 있다.

퇴직정책으로서 성공적이었다고 결론짓기에는 이르다는 점을 알 수 있다. 근로연계 복지정책이 빈곤퇴직정책으로서 성과를 거두기 위해서는 수급자들의 취업을 촉진할 뿐만 아니라, 이러한 취업에 대해서 더 나은 보상이 이루어질 수 있도록 하고(making work pay policy), 장기적으로 더 나은 일자리로의 상승을 통해서 안정적인 자립기반을 갖추 수 있도록 하는 정책이 필요할 것이다.

### 3. 취업우선전략인가, 인적자원 투자전략인가?

1990년대 초반까지 미국 및 유럽에서 실행된 근로연계 복지정책의 공통적인 특징 가운데 하나는 직업훈련에 초점을 맞추되, 수급자들의 특성에 따라 취업알선 및 취업경험 등 여러 가지 다양한 서비스를 결합해서 제공하는 통합적인 방식(comprehensive approach)을 취했다는 점이다(Niscase et al., 1995; Erhel et al., 1996).

그러나 미국에서는 1996년 TANF의 도입과 함께 훈련보다는 취업을 우선하는 전략으로 전환하였다. 이러한 TANF의 특징은 교육 및 훈련을 받을 수 있는 최장 기간을 1년으로 제한하고, 전체 수급자의 20% 이내에서만 교육과 훈련이 제공될 수 있도록 제한된 데서 잘 드러난다. 제공되는 서비스도 보육서비스와 같이 일자리에 취업할 수 있는 조건을 마련하는 데 초점을 맞추고 있다(제5장의 미국 사례 참조).

이러한 미국의 정책 전환은 ‘신경제’라고 불리는 장기간의 경제성장과 맞물려서, 복지수혜자들의 높은 취업률과 수급자수의 급격한 감소라는 성과를 거두었다. 그러나 이러한 접근의 한계에 대한 지적도 만만치 않다. 가장 중요한 것은 앞에서 살펴본 바와 같이 이들 가운데 상당수가 노동시장에서 가장 낮은 수준의 일자리에 취업했기 때문에 취업에도 불구하고 빈곤상태를 벗어나지 못했다는 점이다. 또한 이들은 많은 경우 저학력 및 낮은 숙련수준, 크고 작은 질병 등 더 나은 일자리로 상승하기 곤란한 문제를 가지고 있다. 실제로 2001년 이후 미국 경제가 악화되고, 테러사태가 겹치면서, 복지탈출자들이 주로 취업한 저임금 일자리가 가장 큰 타격을 입고 있는 것으로 지적되고 있다. 또한 여러 연구들이

취업우선전략에도 불구하고, 일부 수급자들은 취업이 매우 곤란한 여러 가지 문제들을 안고 있고, 복지개혁 이전보다 더 열악한 상태에 놓여 있다고 지적하고 있다. 따라서 취업만을 강조하는 데서 벗어나, 취업애로층에 대한 다양한 서비스를 제공할 필요가 제기되고 있다(Moffit, 2001; Haskins and Blank, 2001).

반면 유럽의 경우 지속적으로 통합적인 접근에 기초한 정책을 발전시켜 왔으며, 유럽 차원의 고용지침을 통해서, 이러한 접근방식이 확산될 수 있도록 촉진하고 있다. 유럽고용지침(2001)은 청년실업자에게는 6개월, 성인실업자에게는 24개월 이내에 ‘새출발(New Start)’이라고 부르는 통합적인 고용서비스를 제공하도록 규정하고 있다(European Commission, 2000a). 국내에 많이 알려진 영국의 뉴딜 프로그램도 영국형의 ‘새출발’ 프로그램으로 볼 수 있다.

Trickey(2001)는 근로연계 복지정책이 진행됨에 따라 점점 더 이질적인 성격을 갖는 수급자들이 대상이 되기 때문에, 인적자원 투자를 중심으로 수급자들의 특성에 맞는 다양한 서비스를 결합하는 전략이 유럽국가들에서 확대될 것으로 예상하고 있다. 최근의 논의를 보면, 미국에서도 수급자수의 급격한 감소와 함께 점차 취업에 심각한 어려움을 겪는 계층만이 남고, 복지 탈출자들도 빈곤상태를 벗어나지 못하는 경우가 많다는 점에서, 교육 및 직업훈련을 비롯해서 다시 포괄적인 서비스를 제공하는 정책의 필요성이 제기되고 있는 것으로 판단된다.

## 제 4 절 근로연계 복지정책의 유형론

지금까지 위에서 살펴본 바와 같이 미국 및 유럽에서 근로연계 복지정책이 등장·확산되는 과정, 근로연계 복지정책에 대한 규범적 정당화, 근로연계 복지정책의 주요 수단들에서 많은 차이가 있다. 따라서 근로연계 복지정책을 체계적으로 이해하기 위해서는 몇 가지 유형으로 근로연계 복지정책을 나누어서 살펴보는 것이 유용할 수 있다. 근로연계 복지

정책에 대한 접근방법, 복지국가의 유형, 실제 근로연계 복지정책의 내용과 실행 과정 가운데 어떤 것들을 더 중요하게 고려되는가에 따라서 근로연계 복지정책을 서로 다른 방식으로 유형화하는 것이 가능하다.

Erhel et al.(1996)은 근로연계 복지정책(workfare)를 매우 좁게 정의해서 미국식의 근로연계 복지정책(workfare)과 프랑스의 사회재통합정책(insertion policy)으로 구분한다. 근로연계 복지정책의 목적은 ‘복지 의존성’에 대한 투쟁인 반면, 사회재통합정책의 목적은 사회적 배제에 대응하기 위한 것이다. 또한 근로연계 복지정책에서는 복지 수혜는 사회에 대한 책임을 낳는다는 점을 강조하는 징벌적(punitive) 접근을 택하는 반면, 사회재통합정책은 근로능력이 있는 수혜자에게 자활의무를 지우는 데 초점을 맞추기보다는 사회로부터 배제된 자들에 대해서 가져야 할 의무를 강조한다. 이러한 입장은 용어는 다르지만 본 연구의 정의를 따를 경우 근로연계 복지정책을 접근방법에 따라 유럽형과 미국형의 두 가지로 구분하는 것으로 볼 수 있다. 이들은 프랑스가 유럽형을 대표하는 것으로 제시하고 있다. 이는 이념적인 차원에서 프랑스가 빈곤의 원인으로 사회적 배제를 이해하고, 이에 대한 대응을 가장 중시하는 국가라는 점에서 비롯된 것으로 판단된다.

다음으로 근로연계 복지정책이 기존의 복지국가의 유형에 따라 전개될 것이라고 보는 경우도 있다. 복지국가를 유형화한 대표적인 학자인 Esping-Anderson은 복지국가의 위기에 대해 각국은 서로 다른 방식으로 대응해 왔으며, 아직 기존의 복지국가의 제도적 틀의 범위를 크게 벗어나지 않고 있는 것으로 이해한다. 따라서, 스칸디나비아 국가들이나 미국에서의 근로연계 복지정책이 기존의 복지국가 유형을 변화시킬 정도는 아니라고 본다(Esping-Anderson, 1996).

Nöel은 Esping-Anderson(1990)의 복지국가 유형 분류에 따라 사민주의 복지국가와 보수·조합주의 복지국가, 자유주의 복지국가에서의 근로연계 복지정책의 특징을 제시하고, 각각의 복지국가 특성에서 비롯되는 딜레마를 살펴보고 있다. 그에 의하면 개인의 행태에 대한 개입(즉, 통제)과 적극적 노동시장정책에 대한 관심, 예산 제약이라는 세 가지 축을 통해서 각 복지국가 유형별로 전개되는 근로연계 복지정책의 성격과 딜

레마를 이해할 수 있다. 자유주의 복지국가(미국)는 개인의 행태에 대한 개입에 관심을 두지만 시행 과정에서 예산을 절감하고자 하는 정치적 목표 때문에 예산 제약에 직면하며, 보수·조합주의 복지국가(프랑스)는 적극적 노동시장정책 측면에서 접근하지만, 역시 예산 제약에 직면하게 된다. 스칸디나비아의 사회민주주의 복지국가는 오랫동안 적극적 노동시장정책을 추진해 왔기 때문에 예산 제약은 별로 없지만 통제에 따른 개인의 자율성 침해라는 문제에 직면하게 된다고 한다(Nöel, 1995).

근로연계 복지정책은 공공부조와 연계되는 프로그램이라는 점에서 거시적인 복지국가의 유형화보다는 더 세부적인 수준에서 유형화하는 것이 필요하다는 입장도 있다(Lødemel and Trickey, 2001). Eardley et al.(1996)의 경우에도 공공부조는 전체적인 복지국가의 유형화와는 다른 차원에서 접근될 필요가 있다는 점에 동의하고 있다. Trickey(2001)는 정책의 목적과 이념(복지의존성 대 사회적 배제), 정책대상(보편적 대 선별적), 집행 및 전달체계(집권적 대 분권적), 제공되는 프로그램 등을 고려해서 근로연계 복지정책의 유형을 구분한다.<sup>11)</sup> 유럽의 6개 국과 미국을 포함한 7개 국의 비교연구를 통해 4개의 유형을 도출하는데 첫 번째는 ‘중앙집권적 유럽형(European Centralized Program)’으로 덴마크, 네덜란드, 영국이 여기에 해당된다. 이들은 이념적으로는 여러 가지를 모두 수용하며, 중앙정부 차원에서 통일적인 기준을 가지고 추진하며, 정책대상이 포괄적이고 제공되는 프로그램도 매우 포괄적이라는 특징을 갖는다. 두 번째로 노르웨이와 독일은 분권적인 접근방식을 택하고 있으며, 이념적으로도 여러 가지를 모두 수용한다는 특징을 보인다. 둘 가운데는 독일이 더 ‘중앙집권적 유럽형’에 가깝다. 세 번째와 네 번째는 각각 프랑스와 미국으로 근로연계 복지정책에 대한 접근방법에서 이 둘은 이념적으로 뚜렷한 차이를 보인다. 여기에서 프랑스는 사회적 배제에 대한 투쟁을 강조하면서도 실제 집행 과정에서는 정책수단으로 이를 강하게 뒷받침하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 한편 미국은 접근방법 및 대상, 채택하는 정책수단에서 유럽과는 상당한 차이를 보인다.

11) 이에 대해서는 본 보고서의 제3장에 자세히 소개되어 있다.

앞에서 살펴본 각각의 기준에 따른 유형화는 나름대로 장점이 있다. 서구에서의 근로연계 복지정책은 이념 및 접근방법에 초점을 맞추어 본다면 두 가지, 거시적인 제도적 배경을 중시할 경우에는 셋 혹은 네 가지 유형으로 구분될 수 있고, 이러한 이념과 복지국가의 유형, 실제 실행 과정이 맞물리면서, 각국별로 여러 가지 변이를 낳는 것으로 볼 수 있을 것이다.



### 제 3 장

#### 유럽과 미국의 근로연계 복지정책 비교<sup>12)</sup>

#### 제 1 절 서 론

이 장에서는 공공부조에서의 근본적인 변화를 기술하고 비교 분석한다. 일할 능력과 여건을 갖춘 수급자가 정규 노동시장에서의 근로를 수용해야 한다는 요건은 국가와 공공부조 수급자 사이의 계약(contract)에서 고유한(inherent) 부분이다. 이러한 계약은 수혜자가 복지 수혜의 조건으로 근로해야 한다는 요건으로 변화되었다. 미국에서 이러한 변화가 대단히 주목되어 온 것에 비해, 유럽국가들의 경우 각국의 틀을 벗어나는 범위에서는 별로 주목되지 않았다.

여기서 논의되는 국가들에서 20세기의 세 번째 분기 동안 복지는 점진적으로 확대되어 왔다. 이 시기에 복지와 관련된 정책 논쟁들은 복지 수혜 인구 내에서 서로 다른 집단의 수요, 혹은 다른 국가 기능을 고려한 지출의 우선순위(priorities)에 대한 것이었다. 또한, 이의 연속선상에서 1980년대 ‘복지국가 위기’ 선언 역시 기본적으로 지출의 우선순위와 관련된 논쟁을 촉발시켰다.

---

12) 제3장과 제4장에서는 이미 앞에서도 지적인 바와 같이 workfare를 좁은 의미로 사용한다. 본 보고서에서 사용한 약간 넓은 의미의 정의와 구분하기 위해 제3장과 제4장에서는 ‘근로연계 복지정책’이라는 용어 대신에 ‘근로연계 복지’라는 용어를 사용한다(편집자 주).

20세기의 마지막 10년은 근대적 기획으로서의 복지에 대한 보다 근본적인 도전이 목도되는 시기였다. 논쟁의 초점은 복지 지출의 수준으로부터 복지의 정당성(desirability)과 유용성 — 전자가 후자로부터 기인한다고 하더라도 — 으로 이동했다. 새로운 방향 전환은 광범위한 복지 프로그램에 적용되었지만 특히 근로가 가능하다고 판단된 사람들에게 제공되는 공공부조에 집중되었다. 최근까지 대부분의 서구 국가들의 정책목표는 공공부조의 전체적인 수준을 감축하는 것에 있었지만, 적절한 대상자의 선별과 표적화가 점차 바람직한 특성으로 자리매김되고 있다(Lødemel, 1997b).

전 지구적인 경쟁이 증가하는 환경 속에서 근로생애의 조직방식에서의 변화와 복지 지출의 증가에 대응하기 위해, 지출을 제한하고 산출을 증가시킴으로써 복지국가를 더 효율화하려는 노력이 등장하였다. 1990년대 중반에 복지 지출에 있어 혁명적 변화를 경험했던 미국만큼이나 지출 감소가 명확하게 발견되는 곳은 없다. 민주-공화 양당은 ‘복지 종식(ending welfare as we know it)’에 합의하였고, 둘 사이의 차이는 변화를 이루기 위한 방법에서만 나타났다. 한편, 북서유럽에서는 특정한 형태의 복지에 대한 지지는 더욱 공고해졌고, 복지에 대한 권리에 관한 기존의 원칙에서 벗어나고자 하는 의지가 미국만큼 분명하지는 않았다. 그럼에도 불구하고, 대서양의 양안에서 복지의 역할과 관련된 새로운 사고방식이 등장했다. 새로운 사고방식은 전통적인 현금 급여가 수급자들의 자립을 지원하지 못하는 경우가 있다고 본다. 미국과 유럽과 정책입안자들은 일자리를 찾지 못한 수급자들의 숙련과 능력을 향상시키고, 미취업 상태에 머물러 있고자 하는 유인을 줄이기 위한 새로운 정책으로 전환하기 시작했다(Heikkila, 1999).

이 장에서는 새로운 정책의 한 부분으로서, 공공부조 수급자들에게 근로를 강제하는 정책에 초점을 맞춘다. 이를 위해 대서양의 양쪽 국가에서 공공부조 프로그램 내에서의 새로운 근로요건들을 살펴보고, 여섯 개의 유럽국가들과 미국의 정책에 대한 체계적인 비교를 시도한다. 이 장은 다음과 같이 구성된다. 우선 제2절에서는 비교의 주제인 ‘근로연계 복지(workfare)’를 정의한다. 제3절에서는 비교대상이 되는 각국의 프로

그램들과 도입 시기를 간략히 소개하고, 각각의 프로그램들의 유사성과 차별성을 세부적으로 비교분석한다. 마지막으로 제4절에서는 각국의 프로그램에 대한 비교분석을 기초로 근로연계 복지정책의 유형화를 시도한다.

## 제 2 절 ‘근로연계 복지(workfare)’의 정의

현재 ‘근로연계 복지(workfare)’에 대한 단일한 정의는 존재하지 않는다. 이 개념은 시기와 국가에 따라 다양하게 사용될 뿐만 아니라(Peck, 1998), 10년 전과 마찬가지로 개념 자체도 불명확하다(Standing, 1990). 여기에는 두 가지 중요한 이유가 있다.

첫째, 근로연계 복지는 항상 정치적인 용어였다. 여론조사에서는 무조건적 복지 수혜에서 근로요건을 부과하는 방향으로 전환하려는 정책이 여러 복지국가들에서 지지를 받고 있는 것으로 조사되고 있다. 예를 들어 노르웨이의 한 조사는 응답자의 절대 다수가 청년들에 대한 급여를 근로로 대체하는 것을 지지하는 것으로 나타났다(Lødemel and Flaa, 1993). 미국에서도 유사한 조사 결과들이 제시되고 있다. 닉슨 정권 시절인 1969년에 처음 등장했을 때, 근로연계 복지라는 용어는 공공부조를 수동적으로 제공하는 정책에 대한 대안으로서 시장에서의 일자리에 기반한 프로그램을 지칭했다. 당시에는 이러한 정책이 아직 정책입안자들에게 받아들여지지 않고 있던 시기였다. 근로에 기반한 프로그램에 대한 지지에도 불구하고, 근로연계 복지라는 용어는 국제적으로 통용되지 않았다. 오히려, 근로요건이 권리에 기초한 부조의 수혜라는 원칙을 침해한다고 생각하는 비판자들이 가끔 사용할 뿐이었다(Shragge, 1997). 유럽에서 ‘근로연계 복지’는 새로운 정책이 그와 다르다는 것을 정책입안자들이 설명할 때 사용되는 부정적인 용어이다. 이 용어를 자신이 지지하는 정책을 표현할 때 사용하는 경우는 미국에서의 정치적 우파들뿐이다.

둘째, 다른 사회정책과 비교해서 근로연계 복지정책은 목표 — 예를 들어, 재활정책과 비교할 때 — 나, 대상집단 — 예를 들어 연금정책과 비교할 때 — 측면에서 쉽게 정의되지 않는다. 근로연계 복지로 묘사되는 다양한 정책들은 종종 서로 다른 목표들을 가지고 있고, 서로 다른 목표 집단들을 갖고 있다.

이렇게 근로연계 복지가 무엇인가에 대해 명확한 정의가 존재하지 않음에도 불구하고, 이에 대한 공공의 논의와 학술적인 논의가 증가해 왔다. <뉴욕 타임즈>, <워싱턴 포스트>, <월 스트리트 저널> 등 미국의 3대 일간지들은 1995년에 근로연계 복지와 관련하여 1970년대 전체보다 많은 지면을 할애했다(Peck, 1998). 학술적 문헌들도 역시 이러한 추세를 보여준다. 근로연계 복지를 다룬 총 90개의 글 중에서 1990년대 이전에 발표된 것은 오직 11개뿐이었다(Social Science Citation Index). 학술 문헌들은 근로연계 복지라는 개념이 모호할 뿐만 아니라, 이 정책과 연관된 다른 정책들 사이의 경계가 불분명하다는 점을 보여준다.

근로연계 복지로 간주될 수 있는 정책들에 대한 정치적이고 학술적인 관심이 증가했을 뿐만 아니라, 용어의 정의와 관련해서 혼란이 있다는 것은 개념에 대한 명확한 정의를 가지고 시작하는 것이 중요하다는 점을 보여준다. 문헌을 검토해 보면, 근로연계 복지를 정의할 때, 핵심적인 구별이 ‘목적에 따른(aim-based)’ 정의(Evans, 1995; Morel, 1998; Nathan, 1993)와 ‘형태에 따른(form-based)’ 정의(Walker, 1991; Wiseman, 1991; Jordan, 1996; Shragge, 1997; Mead, 1997a) 사이에서 이루어짐을 알 수 있다.

목적에 따른 접근들은 대체로 처벌적(punitive)인 성격을 얼마나 갖는가를 기준으로 프로그램들을 구분한다. 예를 들어, Morel(1998)은 공공부조 내에서 프랑스의 ‘통합적 접근(insertion approach)’과 미국의 ‘워크페어적 접근(workfare approach)’을 비교한다. 이 때 워크페어는 의존성을 억제하고자 하는 정책인 반면, 통합적 접근은 사회적 배제(social exclusion)를 극복하는 것을 목적으로 한다. Nathan(1993)은 미국에서 두 가지 형태의 근로연계 복지를 비교하면서 제도의 목적에 초점을 맞춘다. 그는 “노동시장으로의 진입을 촉진하고자 하는 여러 가지 전략들

(15p)”을 지칭할 때, 미국의 프로그램들에 대한 현재의 연구에서는 익숙한 ‘새로운 형태의 근로연계 복지(new-style workfare)’라는 용어를 쓴다. 반면, 다른 곳에서 ‘과거 형태의 근로연계 복지(old-style workfare)’라고도 지칭한 보통의 근로연계 복지는 더 ‘제한적이고 처벌적인’ 것으로 이해된 1970~80년대 미국의 정책들을 지칭한다. 그에 따르면, 이러한 목적의 차이는 정책의 형태에 반영된다. 즉, 과거 형태의 근로연계 복지가 급여를 받는 대가로 참여해야 하는 프로그램으로 근로만을 제시했다면, 새로운 형태의 근로연계 복지에서는 복지 수혜자가 정규 일자리를 얻을 수 있도록 도와주는 다양한 형태의 근로와 훈련 프로그램이 제시된다.

제도주의 경제학 내의 소위 ‘조절학과’의 최근 저작들에서는 목적에 기반한 더 폭넓은 정의가 발견된다. 이에 따르면, 근로연계 복지는 사회정책 및 노동시장정책 양자에 걸쳐 목적과 기능에 있어서의 변화를 포함한다. 새로운 사회정책은 국가의 사회적 조절양식의 핵심적인 요소일 뿐만 아니라, 현재 진행되는 경제의 재구조화를 용이하게 한다. Jessop (1993)은 신자유주의 경제체제의 새로운 사회정책 방향을 묘사하기 위해 ‘슈페터주의적 근로연계 복지국가(Schumpeterian workfare state)’라는 용어를 만들어 냈다. 이 새로운 사회정책은 일자리를 상실한 사람들에게 복지급여를 제공하는 케인즈주의적 수요 중시 접근으로부터 노동력의 통합을 촉진하는 것을 목적으로 하는 포스트 포드주의적인 공급중시 정책으로의 변화 가운데 일부를 이룬다. 신자유주의 경제체제에서 사회정책은 노동시장의 유연화와 구조적 경쟁력이라는 요구에 종속된다 (Jessop, 1993). 몇몇 논자들(Grover and Stewart, 1999; Peck, 1998; Torfing, 1999)도 Jessop을 따라 사회정책 및 노동시장정책을 포괄하는 새로운 정책을 지칭할 때 근로연계 복지라는 용어를 사용한다.

이 용어가 가장 광범위한 의미를 갖는 경우는 Grover and Stewart (1999)의 ‘시장 근로연계 복지(market workfare)’일 것이다. 이 개념은 직접적으로 강제적인 성격을 갖는 ‘전통적 근로연계 복지(traditional workfare)’뿐만 아니라, 직·간접적인 임금보조정책들을 포함해서 시장 스스로 저임금의 ‘근로연계 복지형 일자리(workfare jobs)’를 직접 창출

하는 것으로 이어지는 다양한 공급 측면의 정책들을 포함한다(Grover and Stewart, 1999: 85). 이들에 따르면, 이 정책들은 현재의 시장임금보다 낮은 임금을 받으면서도 일자리나 재직훈련(training on the job)을 받아들이도록 한다는 점에서 근로연계 복지로 지칭될 수 있다(Costello, 1993). 이러한 정의들이 노동시장에서의 광범위한 변화에 초점을 맞추는 연구에는 유용하지만, 이 장의 주요 대상인 공공부조 내에서의 제도 변화를 다루기에는 너무 넓다. 또한 이러한 정의는 근로연계 복지에서 공급 측면의 정책수단에만 주목하고 있다. 그러나, 이 장에서 앞으로 살펴 보겠지만 몇몇 국가들은 일자리 창출을 통해 실업문제에 대응하는 강력한 수요 측면의 강제적 근로정책을 채택하고 있다.

이 장에서 근로연계 복지는 일련의 특별한 ‘목적’들로부터 비롯되는 정책과 반대되는 의미로서 이념형적인 정책 ‘형태’로 정의된다. 상이한 이데올로기적 지형과 상이한 정책 과정이라는 맥락에 특수한 현상을 배치할 수밖에 없는 비교연구에 있어, 목적에 따른 정의가 적절하지 않다고 판단했기 때문이다. 또한, 목적에 따른 접근은 각국의 프로그램이 여러 가지 상이하고, 때로는 상충하는 목적들을 갖는다는 점과 높은 수준의 정책결정 단계에서 실행 단계로 가면서 정책 목적이 다르게 해석되기도 하는 과정을 무시하고, 과도하게 단순화시킬지도 모르는 위험을 안고 있다. ‘근로조건부 급여(work-for-benefit)’ 정책과 다양한 이데올로기적 전망 및 이와 관련된 노동시장정책과의 관련성은 매우 중요하다. 그러나, 정책이 취하는 특정한 형태를 살펴봄으로써 다양한 이데올로기 및 정책적 맥락을 갖는 국가들 사이에 대한 비교가 가능할 수 있다. 정책의 형태에 따른 정의는 ‘근로조건부 급여’ 정책이 실행되는 방법과 이유 및 어떤 미취업집단을 대상으로 하는가, 그리고 서로 다른 정책적 맥락 내에서 정책이 어떻게 달라지는가를 분석할 수 있도록 해준다.

본 연구는 형태에 따른 정의를 이용해서 아래와 같은 질문들에 답하고자 한다.

- 근로연계 복지정책이 서로 다른 국가들에서 대체로 유사한 목적과 목표들을 충족시키기 위한 수단으로 등장했는가, 혹은 목적과 목표

가 다름에도 불구하고 등장했는가?

- 근로연계 복지정책들은 어떤 집단을 대상으로 하며, 그 이유는 무엇인가?
- 여러 행정기관들이 근로연계 복지정책의 운영에 어떻게 관련되는가?
- 근로연계 복지정책 내에서의 근로라는 요소는 어떻게 운영되며, 다른 요소들에 의해서 어떻게 보완되는가?
- 근로연계 복지정책에서 ‘유형들(types)’이 판별될 수 있는가?
- 서로 다른 맥락 내에서 운영되는 정책 형태들로부터 공통의 과제가 제기되는가?

이러한 질문들에 대답하기 위해 이 장에서는 근로연계 복지를 다음과 같이 정의한다:

“사람들에게 공공부조 수혜의 대가로 근로를 요구하는 프로그램(programmes), 혹은 조치들(schemes)”<sup>13)</sup>.

이 정의에서 ‘프로그램’이란 용어는 여러 지역에서 실행되는 일반적인 전략을 지칭하는 반면, ‘조치’는 특정 지역에서 운영되는 프로젝트를 지칭한다. 또한 ‘정책(policy)’은 중앙정부 혹은 지방정부에 의해 채택된 일반적인 실행계획들을 지칭한다.

이 정의는 전통적인 공공부조에서의 국가와 수급자 사이의 계약과는 크게 다른 ‘이념형(ideal type)’적인 프로그램에서 출발한다. 각국에서 공공부조 대상자들의 일부가 위와 같이 정의될 수 있는 여러 가지 프로그램에 참여하고 있으나 각 프로그램들이 이러한 정의에 얼마나 부합하는가는 프로그램마다 다르다. 따라서 위의 정의에 따른 이념형적인 프로그램을 기준으로 각 프로그램들이 어떤 방향으로, 어느 정도 다른가에 대해 분석할 수 있다.

---

13) 독자들의 편의를 위하여 글 전체에서 ‘프로그램’이라는 용어를 사용한다.

위의 정의는 세 가지 요소로 구성된다. 이들은 “근로연계 복지는 강제적이다”, “근로연계 복지는 일차적으로 근로에 대한 것이다”, “근로연계 복지는 핵심적으로 공적인 소득보조정책의 가장 낮은 층위에 해당되는 정책과 관련된다” 등이다. 이들을 하나씩 살펴보자.

## 1. 근로연계 복지와 강제성

이전의 ‘형태에 따른’ 정의들은 근로연계 복지의 핵심적인 특성으로 강제성(compulsion)에 주목했다(Walker, 1991; Wiseman, 1991; Jordan, 1996; Shragge, 1997). 이 때 프로그램은 근로요건 거부자들이 급여를 잃거나 삭감당할 가능성이 있을 경우, 설사 그러한 제재가 특정한 프로그램하에서 자동적인 것이 아니라 할지라도 강제적인 것이라고 정의될 수 있다. 예컨대 덴마크에서 프로그램들은 공공부조 대상자들에게 새로운 ‘제안(offer)’의 형태로 제시되며, 강제적 성격은 단지 그것이 수락되지 않았을 때만 드러나기도 한다. 그러나 경제적 필요성 때문에 종종 그 제안을 거부할 수 없기 때문에, 제안과 위협이 하나로 결합되었다는 의미에서 ‘위협적 제안(throffer)’으로 잘 설명될 수 있을 것이다(Steiner, 1994; Schmidt and Goodin, 1998).

이러한 강제성은 정책입안자들이 근로연계 복지의 적용대상에 해당되는 수급자들은 강제적으로 해당 프로그램에 참여시킬 필요가 있다는 가정을 받아들이고 있다는 점을 보여준다. 따라서 강제성은 근로연계 복지 정책에 내재하는 핵심적 특징의 하나로 볼 수 있다. 공공부조에 대한 의존성이 계산적으로 선택하는 계산적 합리성에 따른 의존(rational dependency) 때문이든, 혹은 노동시장으로 재진입할 능력이나 의사가 없는 데서 비롯되는 비합리적 의존(irrational dependency)’ 때문이든 (Bane and Ellwood, 1994), 강제는 최소한 일부 수급자 집단에게는 필수적인 것이라고 여겨진다.

정규 노동시장에서의 임금근로나 근로조치 모두 모든 목표집단들이 그것들을 자신의 선택에 따라 이용할 수 있도록 충분한 유인이나 기회를 제공하지는 않는다. Mead(1997a)에 따르면, 강제의 중요한 근거는 이



것이 수급자들을 노동시장에 통합시키는 데 효과적이라는 데 있다. 이때 강제는 ‘새로운 온정주의(paternalism)’의 핵심적 부분으로서 근로의무를 부과함으로써 사회적 시민권을 강화할 수 있다고 정당화된다(Mead, 1986, 1997b).

강제는 두 가지 이유에서 중요하다. 우선 강제된 이들의 권리에 지속적으로 영향을 미친다. 또한 정책입안자들이 수급자의 미취업 상태가 단순히 적절한 일자리가 부족한 데에 기인하는 것이 아니라는 가정을 공유하고 있다는 점을 보여준다. 결과적으로, 강제는 근로연계 복지에서 가장 논쟁적인 특성이라 할 수 있다.

강제에 대한 대안으로 ‘활성화(activating)’ 조치를 지지하는 비판자들은 강제에 대한 정당화에 문제를 제기한다. 이들은 강제가 규범적인 측면에서만 아니라 바람직하지 않은 결과를 낳을 가능성이 높다는 점을 들어 비판한다. 첫째로, 공공부조가 잔여적 안전망의 기능을 충족시키기 위해서는 무조건적인 형태로 지급되어야 하며(Schmidt and Goodin, 1998), 최소 소득을 보장받을 수 있는 권리는 복지의 역할이 사회적 시민권(Marshall, 1985)의 보장이라는 점을 드러낸다고 주장된다. 반면, 조건부 급여는 사회적 시민권을 잠식한다. 둘째로, 강제는 질 낮은 프로그램에 대한 참여를 거부할 수 없게 만들어서 프로그램 참여자의 피드백을 제한한다는 점에서 비생산적이라고 주장되기도 한다(Grimes, 1997). Grimes는 글래스고우에서의 자발적 노동시장 프로그램들에 대한 연구를 통해 강제적 프로그램들보다는 자발적 프로그램들이 동기부여나 일자리로의 통합 측면에서 더 우월하다고 주장한다. 끝으로 Jordan(1996: 208)은 강제와 질 낮은 프로그램들이 결합될 경우 참여자들이 “약자의 무기, 즉 피병 부리기, 계획적 결근, 의도적 태만, 거짓 기능, 사보타주 등”을 사용하는, 소위 ‘저항의 문화’가 강화될 수 있다는 점을 지적한다.

## 2. 근로연계 복지와 근로우선주의

근로연계 복지는 훈련이나 다른 형태의 활성화(activation) 수단보다는 근로에 일차적인 강조점을 둔다는 점에서 다른 강제적 조치들과는 다르

다. 근로와 다른 활성화 수단이 근로연계 복지 프로그램 내에서 같이 운용되에도 불구하고 근로는 일차적인 요소이며, 공식적으로 가장 바람직한 결과는 보조금 지원이 없는 취업이다. 그러나, 근로와 다른 형태의 활성화 수단들, 특히 재직훈련(on-the-job training)을 명확히 구별하는 것은 쉽지 않다. 그러나 정규 노동시장에서의 다른 노동자들의 일자리 상실을 초래할 수 있는 가능성이나, 근로연계 복지가 ‘정규’ 직종을 대체하는지, 아니면 ‘공공근로(public work)’를 수행하는가에 대한 함의가 다르기 때문에 이를 구별하는 것이 매우 중요하다. 강제적인 훈련 프로그램들과는 달리, 근로연계 복지 프로그램에 참여하는 사람들은 국가로부터 급여를 받는 대가로 강제로 노동을 제공하거나 혹은 Mead(1997a: viii)에 따르자면, “원조를 일로 갚아야” 한다.

Shragge(1997: 18)는 근로연계 복지에 대해 보다 넓은 정의를 사용하는데, 그는 여기에 근로뿐만 아니라 급여와 연계된 다른 활동들을 모두 포함시킨다. 그는 근로연계 복지를 하위 계급에 대한 새로운 이데올로기가 드러난 것으로 이해한다. Torfing(1999)은 근로연계 복지를 넓은 의미의 사회적 활성화 프로그램들과의 관련하에서 살펴보면, Jordan(1996)은 근로연계 복지와 강제적 훈련 프로그램을 지칭하는 ‘트레인페어(trainfare)’를 ‘강제의 정치학(politics of enforcement)’으로 한데 묶는다.

이 장에서 다루는 프로그램들에서 근로와 다른 강제적 활동 사이의 구별이 항상 명확한 것은 아니다(Lødemel & Trickey, 2001). 우리가 다룬 많은 근로연계 복지 프로그램들에서 훈련을 비롯한 여러 활동들이 근로와 나란히 사용된다. 각국별 비교의 중요한 영역 가운데 하나는 ‘근로조건부 급여(work-for-benefit)’ 이외의 다른 대안적인 활동에 참여할 수 있는 가능성이 어떻게 다른가이다.

### 3. 공공부조의 일부로서의 근로연계 복지

여기서 근로연계 복지는 공공부조의 수혜와 연계된 조건으로 정의된다. 일반적으로, 공공부조는 모든 비교대상 국가에서 자산조사를 통해

운영되는 최종적인 소득보조 프로그램을 지칭한다. 이는 이전의 구빈법적인 제도들의 근대적 형태이다(Lødemel, 1997b). 어떤 국가들에서는 주거급여와 노령층에 대한 일련의 급여들도 자산조사를 거쳐서 제공되지만(Eardley et al, 1996), 본 연구에서는 공공부조의 일부로 간주하지 않는다.

근로연계 복지에 대해서 ‘형태에 따른’ 정의를 따르는 다른 연구들도 대부분 공공부조와 연계된 프로그램들에 초점을 맞춘다. 미국의 논자들은 근로연계 복지란 용어를 유럽 논자들보다 더욱 일률적으로 사용하는데, 이들은 자산조사적인 ‘복지’ 급여, 특히 현금으로 지급되는 공공부조와 연계되는 프로그램들을 지칭할 때 사용한다(Shragge, 1997). 그러나, 유럽의 몇몇 논자들의 경우, 공공부조뿐만 아니라 사회보험에 기초한 프로그램들까지 포함해서 폭넓게 정의하기도 한다. 이는 미국보다 훨씬 많은 사람들이 사회보험 수급권자인 유럽의 상황을 반영하는 것이기도 하고, 근로연계 복지의 핵심적 요소로서의 ‘강제성’에 대해 주목한 결과이기도 하다. 예를 들어, Standing(1990)은 강제적인 근로관련 활동에 초점을 맞추어 근로연계 복지 프로그램에 사회보험 피보험자와 비피보험자에 대한 프로그램을 모두 포함시킨다.

### 제 3 절 각국의 근로연계 복지 비교 - 프로그램, 이념, 대상, 수단, 운영체계 -

#### 1. 각국의 근로연계 복지 프로그램

전반적으로 볼 때, 유럽에서 근로연계 복지 프로그램들이 도입되고 발전된 것은 1990년대의 현상이다. 프로그램의 역사가 1970년대 초기까지 거슬러 올라가는 미국에서 근로연계 복지정책이 처음 등장한 것으로 종종 인식되에도 불구하고, 강제적인 ‘근로조건부 급여’ 조치들은 1945년 이후의 유럽에서도 오랜 역사를 가지고 있다. 독일에서는 1961년의 공공

부조법령에 근로연계 복지가 포함되어 있었음에도 불구하고, 1970년대에 대규모 실업사태가 있기 전까지는 실행되지 못했다. 또한, 덴마크의 경우 강제적인 활성화 정책들을 체계적으로 적용하는 데 선도적인 역할을 수행해 왔다.

이 절에서는 분석대상 국가에서 실행중인 주요한 근로연계 복지 프로그램들을 분석한다. 선택된 프로그램들은 해당 국가 내에서 근로연계 복지의 가장 순수한 형태를 대표할 것이다. 즉 가장 ‘강제적 요소’가 강하고, ‘근로와의 관련성’이 높으며, 가장 명백하게 공공부조 수급자들을 대상으로 하는 프로그램들이다. 물론, 여기서 비교되는 프로그램들이 각국에 존재하는 모든 프로그램들을 대표하는 것은 아니다. 본 연구에서 다루는 각국의 프로그램들과 관련 법령은 다음과 같다.

- 프랑스: 통합(insertion) 정책의 프로그램들과 ‘최소 소득 및 통합법 (Minimum income and Insertion Act, 아래에서는 RMI(1989)’하에서 실행중인 조치들, 연대적 직업계약법(Solidarity Job Contracts Act(1989), 그리고 청년 취업법(Jobs for Youth Act)(1987).
- 독일: ‘공공부조법(Social Assistance Act)(1961)’에 기초를 둔 근로지원정책(Help towards Work Policies).
- 네덜란드: ‘구직자 고용법(Jobseeker’s Employment Act, 아래에서는 JEA)(1998)’에 따른 프로그램.
- 노르웨이: ‘사회서비스법(Social Service Act)(1991)’에서 비롯된 각 지역의 프로그램들.
- 덴마크: ‘적극적 사회정책법(Active Social Policy Act)(1998)’하에서 실행중인 프로그램들과 조치들.
- 영국: ‘구직자 법령(Jobseeker’s Act)(1995)’에 기초를 둔 18~24세를 위한 뉴딜(New Deal) 프로그램, 25세 이상을 위한 프로그램(1997~1998에 도입). 현대적 견습생제도(Modern Apprenticeships)(1995년 도입)와 전국훈련생제도(National Traineeships)(1997년 도입)내의 16세에서 18세까지의 청년에 대한 이중 훈련 시스템.
- 미국: ‘개인의 책임과 근로기회조정법(Personal Responsibility and

Work Opportunity Reconciliation Act(1996)’에 따른 TANF.

## 2. 목적과 이데올로기

여기서 사용되는 근로연계 복지의 정의는 프로그램의 목적 및 이데올로기적 측면에서 볼 때 중립적이다. Torfing(1999)에서 볼 수 있듯이 각 프로그램의 목적과 이데올로기적 기초에 대한 비교는 이들이 프로그램의 기획 및 실행에 영향을 미친다는 점을 고려할 때, 유용한 작업이라 할 수 있다.

각국의 프로그램들은 공통의 기초를 가지고 있다. 인구 내의 특정한 하위 집단이 경험하는 미취업(worklessness) 문제는 모든 7개국에서 노동시장 환경이 다름에도 불구하고, 공통의 관심사이다. 실업자 및 비경제활동인구의 규모 및 구성의 변화, 공공부조 신청자의 증가, 공공부조 지출비용의 증가 등은 모든 곳에서 근로연계 복지를 포함한 적극적 노동시장정책의 도입의 핵심적인 동인이다(Heikkilä, 1999). 적극적 노동시장정책은 이것이 노동시장 내의 취약집단을 표적화하는 데 가장 탁월한 정책적 도구라는 국제적 합의의 증가와 함께 채택되어 왔다(OECD, 1994; EC, 1999a, 1999b).

경제적 고려뿐만 아니라, 근로연계 복지의 사용은 임금노동과 시민권 사이의 관계에 대한 이데올로기적인 이해에 기초한 목표에 의해 지지된다. 노동시장으로부터의 배제를 의미하는 ‘사회적 배제’ 및 공공부조에 대한 의존을 의미하는 ‘의존성’의 개념과 수급자와 국가 사이의 ‘권리와 의무’에 대한 계약 관계의 변화라는 수사적인 표현들로 이러한 이데올로기들이 표현되어 왔다(Halvorsen, 1998).

사실 ‘의존성’과 ‘배제’라는 개념은 상당히 모호하다. 광범위한 소비자들에게 근로연계 복지를 판매할 필요가 있는 정책 입안자들에게 이러한 모호성은 사려깊은 것으로 보일 수도 있고 도움이 되기도 한다. 정책 목표를 제시할 때 강조점의 차이를 뒀으로써, 수급대상자나 조세납부자, 혹은 둘 모두의 서로 다른 관심에 부합하도록 할 수 있기 때문이다. 근로연계 복지가 서로 다른 정치적 목표를 추구하는 정당들에 의해서 채

택되기 쉬운 이유 가운데 하나도 대상자나 시기에 따라 설명을 다르게 할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 이데올로기적 기초에서의 차이는 이 정책을 통해 구조적 이유에서 비롯된 사회적 배제를 해결하고자 하는가, 아니면 개인들의 의존적 행태를 주로 해결하고자 하는가에서 드러난다. 여기에서는 정책 목표를 비용절감, 의존성 방지, 사회적 배제와의 투쟁, 권리와 의무의 균형 재조정 등으로 나누어서 살펴볼 것이다.

### 가. 비용절감

공공부조의 지출을 통제하는 것은 여기에서 분석하는 7개 국가의 정책 입안자들에게는 공통적인 목적이다. 그러나, 보통 이것은 특정한 근로연계 복지 프로그램의 명백한 목적이라기보다는 정책의 일반적인 방향의 일부로 표현된다. 공공부조 지출의 삭감은 특히 특성화되고 자원집약적 형태를 보이는 영국, 네덜란드, 덴마크에서는 상대적으로 장기적으로 달성하고자 하는 목표이다(표 3-1의 첫 번째 열)

취업 가능성이나 노동유연성의 향상이라는 측면에서 대상자들에게 제한적인 수준의 활동을 요구하는 소위 ‘소극적’ 프로그램들과, 구직자들의 취업 가능성 및 노동시장으로의 진입 가능성을 높이기 위해 이들을 활성화시키는 ‘적극적’ 프로그램들은 예산회계상으로 구분된다.<sup>14)</sup> 여기서 논의되는 대부분의 근로연계 복지 프로그램들은 더 비용이 많이 드는 ‘적극적’ 경로를 통해 이루어진다 하더라도 단기적 목표로서는 ‘소극적’ 지출의 삭감에, 장기적 목표로서는 수급자의 감소로 이어질 수 있는 인적자본의 발전에 초점을 맞추고 있다.

프랑스의 통합적 정책들은, 해당 프로그램들이 전국적인 최저소득보장제도와 병행해서 도입되어 왔기 때문에, 지출이 계획적이고 실질적으로 증가하고 있는 중요한 예이다.<sup>15)</sup> 이와는 대조적으로 미국에서는 비

14) OECD는 ‘적극적’ 정책과 ‘소극적’ 정책으로 구분한다. ‘적극적’ 정책은 공공 고용서비스, 훈련, 취약 청년을 위한 조치와 청년을 위한 훈련정책, 임금보조 제도와 장애인을 위해 보호된 일자리를 제공하는 것 등을 포함하기 때문에 매우 포괄적이다(OECD, 1999).

15) 프랑스에서는 과거에는 재정적 지원을 받을 자격이 없는 청년들을 위해 그

---

런 프로그램이 존재하지 않았던 틈새를 찾아 근로연계 복지 프로그램을 제  
공하기 위해 통합 프로그램을 도입하였다. 이것은 일종의 ‘끌어들이기  
(opt-in)’ 정책이다.

〈표 3-1〉 근로연계 복지의 목표와 이데올로기적 근거

	비용절감	경제적 의존성에 대한 투쟁	심리·사회 · 문화적 의존성에 대한 투쟁	숙련과 경험부족에 따른 배제에 대한 투쟁	낮은 노동수요에 따른 배제에 대한 투쟁	권리로서의 프로그램	전체 평가: 급여에 대한 권리 유지 여부/ 지원조치 확대 여부
덴마크	중간	중간	중간	높음	낮음	예	-권리 유지 -지원 확대
프랑스 (통합정책)	낮음	낮음	중간	낮음-높음 (지역별 변이)	낮음-높음 (지역별 변이)	예 (프로그램 공급부족)	-권리 확대 -지원 확대
독 일	중간-높음 (지역별 변이)	중간	중간	낮음-높음 (지역별 변이)	낮음-높음 (지역별 변이)	아니오	-권리 유지 -지원은 일부 지역 에서 확대
네덜란드	중간	중간	중간	중간	낮음	모호함	-권리 유지 -지원 확대
노르웨이	중간-높음 (지역별 변이)	중간-높음 (지역별 변이)	중간-높음 (지역별 변이)	낮음-중간 (지역별 변이)	낮음	아니오	-권리 유지 -지원은 일부 지역 에서 확대
영 국 (청년층)	중간	중간	중간	중간	낮음	모호함	-권리 유지 -지원 확대
미 국	중간-높음 (지역별 변이)	높음	높음	낮음-중간 (지역별 변이)	낮음	아니오	-권리 축소 -지원 확대
예방적 <===== > 통합적							
				개인에 초점	구조에 초점		
				공급 측면 중시	수요 측면 중시		

용절감이라는 목표가 보다 명확하다. 이는 복지 수혜기간이 제한되는 것과 근로연계 복지가 병행해서 도입되었다는 것을 보더라도 분명하다. 마찬가지로 독일의 ‘근로지원정책’에 따른 여러 가지 근로지원계획들의 일차적인 목적은 명확히 지방정부의 지출을 감소시키는 데 있다. 1차 노동시장으로 사람들을 진입시키는 것은 수급자들을 지방의 지원으로부터 전국적인 차원에서 관리되는 사회보험으로 끌어올리는 과정을 종결시키는 한 가지 방법일 뿐이다.



## 나. 의존성 방지

계산적 — 혹은 경제적 — 의존, 심리학적 의존 — 혹은 낮은 기대 수준 — 및 문화적 의존 — 근로를 회피하는 라이프스타일 — 을 포함하여, ‘의존성’의 각각의 근거를 예방하는 것은 모든 근로연계 복지 프로그램 고안자들의 관심사이다. 앞에서 논의된 바와 같이 이러한 의존성이 존재할 경우 강제가 정당화된다. 그러나 그러한 의존성이 극복되어야 할 문제로서 우선순위로 취급되는 정도는 나라마다 다르다. 개인적인 문제에 근거한 의존성에 대한 수사는 다른 곳에서보다 노르웨이와 미국의 프로그램에서 더욱 중요한 위치를 차지한다(표 3-1의 두 번째와 세 번째 열).<sup>16)</sup> 물론, 두 국가에서도 지역별로 차이가 뚜렷이 나타난다. 여기서 고려되는 대부분의 프로그램들에서 개인적인 문제에 근거한 의존성을 줄이고자 하는 목표는 목표집단의 일부에 대해서만 적절할 뿐이다.

## 다. 배제와의 투쟁

프랑스에서 ‘배제된 실업(exclusion unemployment)’으로 개념화된 것처럼 실업자가 기존에 비어 있는 일자리조차 차지할 수 없다는 점은 이전 가능한(transferable) 자격 및 경험의 부족과 같은 구조적인 장벽이 존재한다는 점을 보여준다. 이는 시간 엄수나 자기소개 등 소위 ‘소프트 스킬(soft skills)’이 결여되어 있거나, 정규교육 혹은 훈련이 부족한 데서 비롯된다. 공급 측면에서 경쟁력을 향상시키는 데 초점을 두고 있음에도 불구하고, 문제의 원인은 의존의 상태로 남아 있고자 하는 개인에 있는 것이 아니라, 노동시장에서 공급과 수요가 불일치하는 데 있는 것으로 이해된다.

16) 비록 덜 명확하기는 하지만 프랑스 청년 고용 프로그램과 영국 청년 훈련 프로그램과 같은 청년들을 위한 ‘끌어들이기(opt-in)’ 프로그램들도 ‘의존성’에 대한 이러한 인식과 관련된다. 이 정책들이 해당프로그램에 대응되는 다른 급여를 갖고 있지 않다는 점은 목표집단이 일을 하지 않고서는 다른 소득을 얻을 수 없도록 하고 있다는 것을 분명히 보여준다.

유럽 내에서 전통적인 케인즈주의적 사고가 붕괴하고 사회민주주의 내에서 ‘제3의 길’ 이데올로기가 각광받는 것은 공급 측면의 숙련 부족으로부터 미취업이 기인하는 것으로 이해하는 것과 관련된다. 그러한 문제들을 해결하기 위해 추진된 근로연계 복지 프로그램들은 정책목표집단의 유연성 향상과 인적자본의 발전을 통해 노동공급 인구 내에서 기술과 숙련을 발전시키는 것을 목적으로 한다. 덴마크의 활성화 조치(activation), 네덜란드의 JEA, 영국의 뉴딜 프로그램 등이 도입되고 확대된 것은 기술 및 숙련 부족을 극복하기 위한 것이다(표 3-1 네 번째 열). 예를 들어 청소년을 위한 뉴딜은 청소년들이 “기술을 갖추어 미래의 직업에 대비한 경쟁력을 높이기” 위한 것이다(ES, 1997a).

강제적 근로 조치가 단순히 공급 측면에만 초점을 맞추는 것은 아니다. 거시경제적인 상황이 상대적으로 취약한 경우에 미취업에 대응하기 위해 수요 측면을 증시하는 해법도 나타났다. 이는 근로연계 복지가 공공부문의 직업창출 프로그램을 지원하는 수단이었던 동부 독일의 도시들에서 명백하게 나타나며, 프랑스의 통합적 프로그램들에서도 중요한 구성요소이다(표 3-1 다섯 번째 열)

#### 라. 권리와 의무(rights and responsibilities)의 균형 재조정

개인적인 의존 대 구조적 의존, 그리고 공급 중시 대 수요 중시 사이에서 강조점의 균형 여부는 개별 공공부조의 대상자와 국가 사이의 권리와 의무 사이의 균형과 관련된 수사에 반영된다.

비교연구를 통해 알 수 있는 첫 번째 사실은 복지대상자가 청구할 수 있는 권리와 그들이 떠맡아야 하는 의무 사이의 ‘올바른’ 균형점이 매우 추상적이라는 점이다. 그러한 균형점을 공식적으로 결정하는 일은 전적으로 정책입안자에 달려 있다. 또한 누구로부터 무엇을 기대하는가와 관련된 문화적·역사적·시기적인 차이도 중요하다. 새로운 근로연계 복지 정책들이 도입되어 왔다는 점, 수급자들의 책임이 변화할 가능성이 열려 있다는 점을 알려준다.

권리와 의무의 균형이라는 관점에서 프로그램들의 차이점을 비교하는

한 가지 방법은 의무와 상응해서 대상자가 근로연계 복지 프로그램에 참여할 ‘권리’를 갖고 있는지를 살펴보는 것이다(표 3-1 여섯 번째 열). 원칙적으로, 덴마크와 프랑스의 공공부조 대상자는 활성화조치 혹은 통합 조치에 대해 특정한 참여권을 갖는다. 프랑스의 RMI는 최소소득과 통합 프로그램에 대해서 ‘이중적 권리(double-right)’를 부여하는 것으로 되어 있다. 그러나, 이러한 수사에도 불구하고, 프랑스에서 이러한 ‘권리’는 참여할 수 있는 프로그램이 부족하기 때문에 실현되지 못하고 있다. 영국의 ‘뉴딜’과 네덜란드의 ‘구직자 고용법’에 참여할 수 있는 사람들에게 상황은 더욱 모호하다. 해당 프로그램들이 모든 사람들을 적용대상으로 하고 있음에도 불구하고, 이것이 명백히 ‘권리’로 주어진 것은 아니다. 노르웨이의 ‘근로연계 복지’, 독일의 ‘근로지원정책’, 미국의 TANF의 경우 수급자에게 프로그램에 참여할 권리가 주어지지 않고 있다는 점은 명확하다.

권리를 비교하는 또 다른 방식은 근로연계 복지의 도입과 함께 전체적으로 목표집단에 대한 지원을 확장하거나, 혹은 축소하도록 계획했는지를 살펴보는 것이다. 하나의 극단에 해당되는 미국에서 근로연계 복지의 도입은 모든 수급자에 대해서 수급권을 폐지하는 것으로 이어졌다. 다른 곳에서는 인적자원의 발전과 관련하여 전체적으로 ‘더 많이 주기 위해서’ 시작된 것으로 보인다. 물론, 노르웨이와 독일의 경우 항상 그러했던 것은 아니다. 또한, ‘더 많이’ 주는 데에는 강화된 의무가 결합되었다(표 3-1 일곱 번째 열).

원칙적으로 프랑스의 프로그램들 — 특히 RMI — 은 여기서 고려되는 다른 프로그램들보다는 명시적으로 권리에 더 초점을 맞춘다. ‘배제’는 개인보다는 전체적인 사회의 책임이라고 이해하는 프랑스의 공화주의 이념은 명시적으로 이를 강조한다. 일할 수 있는 권리는 완벽하게 충족될 수는 없다고 해도 법령에 명시되어 있으며, 사회구성원에 대한 사회적 통합은 국가적으로 매우 중요한 목표이다. 몇몇 정책 입안자들이 높은 수준의 청년 실업이 낮은 노동 수요와 같은 구조적 요인만큼이나 범죄와 마약 흡입 등 문화적이고 사회-심리학적 요인과 연결되어 있다고 믿고 있음에도 불구하고, 공식적으로 이것은 전체 사회가 풀어야만 할

문제로 간주된다.

#### 마. 목적과 이데올로기의 각국 내에서의 변이

국가 수준에서 주창되는 근로연계 복지의 공식적인 목적은 지역 차원의 실행 수준에서는 상당히 달라진다(표 3-1의 변이점수). 이는 정책에 대한 지방정부의 자율성이 큰 곳에서 더 뚜렷하다. 이는 근로 요건이 구직자들이 정규 노동시장에 취업하도록 하는 데 이바지해야 한다는 전국적 가이드라인이 지자체에 의해 종종 무시되어 근로능력 및 근로의지 조사(working test)의 수단으로 사용되는 노르웨이에서는 매우 중요한 요소이다. 프랑스에서도 정부의 공식 문서에서 RMI 내의 통합 조항은 의무라기보다는 권리임에도 불구하고, 실행 단계에서는 다르게 해석되어 왔다. 독일의 ‘근로지원정책’ 프로그램도 각 지방정부의 의제에 따라 다른 정책목표하에 활용된다.

#### 바. 소결: 목적과 이데올로기

공공부조를 필요로 하는 사람들에게 강제적인 활동을 요구하는 프로그램들은 프랑스 공화주의부터 앵글로-아메리칸 자유주의에 이르기까지 광범위한 이데올로기적 틀 내에서 실행되고 정당화된다. 거의 모든 경우에서 이중적 목표, 즉 의존성을 방지하는 것과 사회통합을 증진시키기 위해서 사회적 배제에 대응하는 것이 결합되어 왔다.

근로연계 복지 프로그램들은 수급자들을 ‘적극적’ 정책의 대상으로 삼음으로써 노동시장의 변화에 적응하려는 목적을 갖고 있다. 그러나, 수급자들이 공급과 수요 사이의 구조적 불일치의 희생양이 아니라 바람직하지 않은 ‘의존성’을 안고 있다는 믿음에 근거를 두고 있는 정도에서는 국가 사이에, 그리고 국내적으로도 차이가 있다. 따라서 근로연계 복지가 구조적 불일치를 줄이기 위한 서비스를 제공하기보다는 대상자의 ‘의무’를 강화하기 위해 사용되는 정도에서도 차이가 나타난다. 결과적으로, 여기서 비교되는 근로연계 복지 프로그램들은 미취업에 대응하기 위해

서 수요 측면의 조치들(직업창출/임금보조)과 공급 측면의 조치들(유연성과 직업 유동성을 증가시키는 것)을 결합시키고 있는 것으로 나타난다.

넓게 볼 때, 한쪽 극단에서는 프랑스의 통합정책이 구조적 문제와 권리의 강화에 초점을 맞추는 반면, 다른 한편의 극단에서는 미국의 TANF가 의존성 제거와 의무의 강화에 초점을 맞추어 ‘가장 예방적인’ 성격을 갖고 있다고 볼 수 있다.

### 3. 목표집단

공공부조는 일종의 ‘마지막 의존처(last-resort)’이기 때문에 공공부조 대상자는 취업하는 데 여러 가지 장애를 갖고 있는 비교적 많은 사람들이 포괄되어 있다. 여기에는 기본적 계산 능력이나 언어소통, 문자해독 능력에 문제가 있는 사람들을 비롯하여, 고령자, 소수민족, 장애인, 오랜 투병 등의 다양한 이유로 구직 장벽에 직면한 사람들이 포함된다(Mckay et al., 1997).

목표집단과 관련해서 각 나라가 설정하고 있는 공공부조 역할의 차이가 중요하다. 근로연계 복지의 대상자는 공공부조 대상자에 의해 규정되기 때문이다. 나아가 정책입안자들은 공공부조 대상인구 가운데 강제적 근로의 기준을 적용시킬 ‘노동 가능한(work-able)’ 집단을 선별해냄으로써 대상집단의 구성을 결정한다. 여기에서는 근로연계 복지의 목표집단이 되는 공공부조 대상자, 개입 시기, 그리고 목표집단 중 실제로 영향을 받고 있는 집단 측면에서 각국의 프로그램을 비교한다. <표 3-2>는 목표집단에 대한 정보를 일목요연하게 보여준다.

#### 가. 목표집단의 구성

목표집단을 살펴보면 대서양을 가로지르는 중요한 차이점이 존재한다(표 3-2 첫 번째 열과 두 번째 열). 미국에서는 TANF 수급자가 근로연계 복지의 주된 대상집단인데, 이들은 거의 편부모들이다. 유럽에서는 상당수의 사람들이 일자리를 찾지 못해 공공부조를 신청한다. 유럽에서

〈표 3-2〉 목표집단

	수급자 집단	연령 집단	배제 기준	프로그램 참여 이전의 급여수급기간	조기 프로그램 참여	목표집단의 범위
덴마크	공공부조 수급자 (사회보험 수급자와 유사한 프로그램)	제한 없음 (연령별로 프로그램 진입 시기에 차이)	건강문제, 임신, 어린 자녀 있는 어머니	13주, 혹은 52주	26~30세는 13주 이후에 참여	보편적
프랑스 (통합정책과 RMI)	공공부조 (RMI)	26세 이상	없음	제한 없음	26~60세로 실업급여를 받지 못하는 경우	준보편적
독 일	실업부조 (때때로 실업급여 수급자)	제한 없음	없음	제한 없음	없음	선별적 (일부 지역은 보편적)
네덜란드 (청년층)	실업부조 및 실업급여 수급자	16~23세	육체적·정신적 장애, 어린 자녀 있는 어머니	0~1년 (비청년층은 1년 이후)	없음	보편적 (고령층에 대해서는 선별적)
노르웨이	공공부조	제한 없음 (대체로 젊은층)	장애, 어린 자녀 있는 편부모	제한 없음	없음	선별적
영 국 (청년층)	실업부조	18~24세	예외적임	6개월 (비청년층은 18개월 이후)	특별히 필요하다고 규정된 집단	보편적
미 국	TANF	제한 없음	연방장애 급여를 받는 성인, 일시적 장애, 3세 미만의 자녀를 돌보는 경우	0개월	없음	준보편적

는 최근까지 부양의무나 혹은 건강문제로 인해 일을 할 수 없다고 생각되는 사람들보다는 ILO 기준에 따를 때 자신을 ‘실업자’로 밝힌 사람들에게 초점을 맞추어 왔다. 근로연계 복지는 이전부터 적용되어 온 ‘일할 능력과 여건’이라는 요건을 확장한 것으로서 구직과 일자리 제안 수용과 관련된 기존 법령을 토대로 이루어지고 있다. 한 집단에 대한 전략이 다른 집단에도 그대로 적용될 수는 없기 때문에 미국과 유럽 사이의 이러한 차이점은 매우 중요하다. 한편, 미국에서도 초기의 근로연계 복지 프

로그램은 AFDC 수혜를 받지 않는 사람들을 대상으로 일부 주에서 실시한 ‘일반부조(General Assistance)’ 수혜자를 대상으로 도입되었다.

유럽의 근로연계 복지 프로그램은 명백히 청년 실업자에 초점을 두고 있다.<sup>17)</sup> 노동시장 구조의 변화로 청년들, 특히 미숙련 청년들은 더욱 일자리를 구하기 어렵게 되었다. 그 결과, 의무교육을 마치고 취업하는 데 소요되는 평균 기간이 늘어났다. ‘청년’ 개념은 국가별로 상이하지만, 대체로 취업 소요기간이 길어진 것을 반영하여 20대를 포함하고 있다. 예를 들어 네덜란드는 23세 이하, 덴마크는 30세 이하로 규정하고 있다.

청년 실업자들이 부조급여 수준의 수혜를 받기 위해 의무적으로 노동을 수행해야 한다는 것을 정당화하는 근거는 세 가지이다. 첫째, 덴마크나 프랑스, 그리고 독일과 네덜란드, 영국의 일부 지역에서 새로운 프로그램은 청년층 직업훈련 프로그램을 대체하거나 혹은 확장시키는 것으로서, 젊은 집단이 의무교육을 받는 것이 당연한 것과 마찬가지로 의무적인 노동도 당연하다는 것이다. 둘째, 적절한 노동의 대가라는 문제가 청년들에게는 그다지 적용되지 않는다는 점이다. 노동 경력이 짧은 대부분의 청년들은 장년층 실업자에 비해 더 적은 임금을 받고 있고, 기대수준도 낮다. 또한 가족으로부터 한시적인 재정 지원을 받을 것이라고 종종 가정된다. 많은 나라에서 청년층에게 책정하고 있는 더 낮은 최저임금은 청년층 노동에 대해 더 낮은 가치를 부여하고 있다는 점을 반영하거나 강화한다. 셋째, 현재 논의의 대상이 되고 있는 유럽 국가들의 정책입안자들은 일반적으로 청년들의 노동시장 경험이 적기 때문에 ‘소극적인’ 공공부조 수혜 경험이 그들을 안이하게 만든다고 생각하는 것으로 보인다. 노동시장 진입 초기의 ‘의존성’은 노동윤리에 커다란 악영향을 주는 것으로 여겨진다.

덴마크와 네덜란드, 영국에서 의무적 프로그램은 처음에 청년들을 대

17) 그러나 프랑스의 RMI는 청년을 대상으로 포함하지 않고 있다. 높은 청년 실업률은 가족의 보살핌이라는 전통적인 전제를 뒤흔들고 있다. 청년에 대한 통합 프로그램은 청년층의 금전적 필요를 충족시키기 위한 정책이라는 측면에서 최저소득보장제도의 수급권을 확대하는 것보다 더 수용가능한 해결책이었다.

상으로 도입되었고, 뒤이어 다른 집단으로 확장되었다. 청년을 위한 프로그램은 다른 집단을 대상으로 한 프로그램에 비해 자원 배분이나 정치적 추진 면에서 상당한 우선순위를 부여받았다. 젊은 층은 짧은 수급 기간만을 거친 후 프로그램에 참여한다. 프로그램과 대상집단이 다소 덜 구체화된 노르웨이에서 일선 사회복지담당자는 근로연계 복지 수단을 ‘청년층’에 맞추도록 유도된다. 독일의 ‘근로 지원 정책’은 처음부터 청년을 대상으로 한 것이 아니었다는 점에서 유럽의 근로연계 복지 방식에서 예외적인 경우에 해당되지만, 현재의 초점은 젊은 층으로 이동하였다.

청년층에 대한 관심이 감소하고 다른 집단의 고실업에 대해 무언가 조치를 취해야 한다는 요구로 대체되면서 장기실업자가 유럽 근로연계 복지 프로그램의 두 번째 대상집단이 되었다. 장년층 역시 의존성 문제를 안고 있지만 일반적으로 ‘의존성’은 그들과 별 관계가 없는 것으로 여겨졌다. 이들이 경험하는 구직장벽은 구조적 뿌리를 갖는 문제로, 기술과 경험이 적절치 않거나 노동수요의 부족에서 비롯된 것으로 간주된다. 그 결과, 네덜란드와 영국에서 장기실업자를 대상으로 하는 특수한 프로그램은 개인적인 의존성보다는 구조적 배제를 제거하는 쪽으로 초점이 맞추어졌다. 하지만, 충분한 자원이 투입되지 않았고, 다양한 ‘근로조건부 급여(work-for-benefit)’ 정책이 포함되지도 않았다(예를 들어, 네덜란드와 영국의 장기실업자 프로그램). 마찬가지로 덴마크의 장년층 수혜자들에게는 근로연계 복지와 그다지 비슷하지 않은 프로그램이 적용되었다.

최소한 현 시점에서 유럽에서는 공공부조를 요구하는 주된 사유가 실업이 아닌 사람들은 근로연계 복지 프로그램에서 대체로 제외되어 있다(표 3-2 세 번째 열). 돌보아야 할 사람이 있거나 장애인의 경우 노동시장 편입이 더욱 어렵다고 보기 때문에, 강제적 조치는 전통적으로 부당한 것으로 여겨져 왔다. 그러나 소극적으로 급여만 신청하는 문제가 점점 더 해결되어야 할 과제로 떠오르면서, ‘노동 가능’ 집단과 ‘노동 불가능’ 집단 사이의 경계가 점점 흐려지고 있다. 예를 들어, 장애급여로의 전환에 대해 점점 더 엄격한 기준을 적용하고 있다.

이전에는 구직활동 의무로부터 자유로웠던 수급자 집단들이 점점 더



잠재적인 경제활동인구로 간주되고 있다. 아래의 두 가지는 이러한 종류의 ‘재범주화(re-designation)’의 가장 두드러진 사례이다. 첫 번째는 미국의 1996년의 복지개혁으로, 미국은 편부모 계층을 정규 노동시장에서 일자리를 구해야 하는 집단으로 재범주화하였다. 두 번째는 덴마크의 1998년 ‘공공부조법’으로 이 법안은 반드시 근로가 아니라고 할지라도 강제적 활성화 조치에 모든 수급자들이 참여하도록 확장하였다. 모든 수급자들에게 일자리에 초점을 맞춘 상담을 포함하고 있는 2000년 영국의 ‘ONE’ 프로그램 역시 이러한 흐름으로 나아가고 있다.

## 나. 개입 시점

다른 조건이 동일하다면, 실업의 장기화가 노동시장으로의 재진입 기회를 줄인다는 점이 근로연계 복지의 도입 동기 가운데 하나이다(Trickey et al, 1998). 고용주가 장기실업자의 고용을 꺼리기 때문에 발생하는 자기강화 효과(re-enforcing effect)를 포함하여, 장기실업이 노동시장 재진입 기회와 축소와 관련되는 이유는 매우 많다. 장기실업은 그 자체가 구직 가능성을 떨어뜨린다는 주장도 제기되어 왔다. 예를 들어, 현재의 기술과 자격이 점점 더 적절하지 못하게 되거나, 구직자가 구직 활동에 환멸을 느끼게 된다는 것들이다(Layard, 1999). 마지막으로 도덕적 해이를 줄이는 것이 핵심적 정책목표일 때는 단기간이라 할지라도 ‘소극적’ 수혜는 바람직하지 않은 것으로 여겨진다.

프로그램 설계자들은 개입 이전에 상당 기간 동안 기존의 급여를 유지하도록 하는 것과 ‘사중손실(dead-weight)’ 사이에서 발생하는 상충관계를 해결하기 위해 고심한다. 목표가 수급자에게 1차 노동시장에서의 일자리를 찾아주는 것일 때, 근로연계 복지의 적용이 없었다면 ‘실제’ 일자리를 찾았을 수급자에게 자원을 ‘낭비’하는 것이 ‘사중손실’이다. 이 문제는 재원이 보다 집중적으로 투입되는 프로그램일수록 크다. 노르웨이처럼 덜 자원집약적인 프로그램에서는 사중손실이 그다지 문제되지 않는다. 이 경우 장기 수혜자를 중점적으로 다루는 이유는 우선적으로 ‘의존성’을 예방하기 위해서이다. 프로그램에 참여해야 하기 때문에 정규

일자리를 얻을 수 있는 수급자가 오히려 줄어들 수 있다는 점이 ‘사중손실’의 위험성을 가중시킨다(Aucouturier, 1993). 이는 구직활동을 할 자유와 시간을 빼앗기거나, 프로그램 참여가 참여자들의 구직 동기를 약화시키기도 하고, 프로그램 참여 경험이 고용주에 대한 참여자의 시장성을 감소시키기도 하기 때문에 일어나기도 한다.

‘사중손실’을 피하기 위해서, 정책 입안자는 적절하다고 판단되는 일정 기간 동안 일을 찾기 어려울 것으로 예상되는 수급자를 프로그램의 대상으로 정하려 한다. ‘일정기간’에 대한 판단과 최적의 적용 시점은 정책 입안자가 달성하고자 하는 목적과 한정된 자원 사이의 균형에 달려 있다. 사실, 한정된 자원과 정책 목적이 이미 확고하게 주어져 있을 경우 일지라도, 최적의 개입 시점은 개개인마다 다를 것이다. 프로그램의 ‘사중손실’을 피하기 위해 다음의 두 가지 방법이 주로 사용되는데, 이 둘이 반드시 배타적인 것은 아니다.

첫 번째는 근로연계 복지 프로그램에 참여하기까지의 구체적인 기간을 정하는 방법이다(표 3-2 네 번째 열). 실업기간과 구직기회 사이의 관계를 연구한 종단 연구(longitudinal studies)가 도움이 되겠지만, 개입 시점 결정에 대한 과학적 토대가 언제나 명확한 것은 아니다(Leisering and Walker, 1998). 덴마크와 네덜란드, 영국에서는 청년층이 다른 집단보다 프로그램에 진입하는 시기가 빠르다. 반면에 노르웨이의 경우, 개입 시점은 개별 사회복지 담당자의 재량권에 달려 있다. 프랑스와 독일의 경우, 통합정책과 근로지원정책이 지방정부 및 부처의 어떤 수준에서 운영되는가에 따라 수급자와의 상담이나 행정기관에 의해 개입 시점이 결정된다. 네덜란드에서는 모든 수혜자에 대한 평가를 실시하고, 일정한 기준에 의해 개입 시점을 결정한다. 일부에서는 ‘배제’될 경우 가장 큰 위험에 노출되는 특정계층의 요구나 특성을 고려해 특수한 경우에 한해 조기에 개입할 수 있도록 하기도 하였다(표 3-2 다섯 번째 열).

두 번째는 강제적 프로그램이 적용되기 이전에 수급신청중이거나 수급중인 사람들에 대해 집중적으로 사례 관리(case-management)를 하는 것이다. 이는 미국에서 가장 강력하게 채택하고 있는 것이지만, 영국 뉴딜 프로그램의 ‘입문 과정(gateway)’과 덴마크의 활성화 프로그램의 ‘권

리와 의무(rights and responsibilities)’ 과정도 이러한 방법을 사용한다.

#### 다. 프로그램 참여 비율

여기에서는 설정된 목표집단이 어느 정도나 근로연계 복지정책의 도입으로 영향을 받았는지 살펴본다. 우리가 살펴보고 있는 프로그램은 대상집단을 얼마나 엄격하게 정의하는가에 따라 다양하게 나뉘 볼 수 있다(표 3-2 여섯 번째 열). 강제적 활동에 참여할 의무가 자격조건에 맞는 대상집단의 모든 구성원들에게 적용된다는 점에서, 청년층을 위한 네덜란드의 JEA와 영국의 뉴딜, 덴마크의 활성화 조치 등은 ‘보편적’이다. 이 경우, 급여와 수급기간, 수급자 연령 등에 따라 목표집단이 잘 정의되어 있다. 프랑스의 통합 프로그램과 미국의 TANF의 경우 모든 수혜자들이 근로활동, 혹은 직업훈련에 참여하는 것은 아님에도 불구하고 참여 의무가 모든 적격 수급자들에게 부과된다는 점에서 ‘준보편적’이라고 할 수 있다. 캘리포니아와 뉴욕, 위스콘신의 경우를 보면 단지 사전면접 단계만이 모든 TANF 수급자들에게 적용된다. 프랑스에서는 RMI의 ‘통합 계약’이 모든 수급자들에게 적용되도록 하고 있지만, 이것이 제대로 작동하지 않고 있을 뿐만 아니라 반드시 강제적 활동을 의미하지도 않는다.

이와 대조적으로, ‘선별적’ 프로그램은 목표집단 가운데 일정한 부분만을 포괄한다. 우리가 비교대상으로 다루고 있는 프로그램 중에서는 독일의 ‘근로지원정책’의 대부분과 노르웨이의 프로그램이 이 범주에 해당된다.

목표집단에 대해 보편적 접근이 아니라 선별적 접근을 택하는 것은 전략에서 중대한 차이를 낳는다. 왜냐하면 보편적 프로그램은 목표집단 내의 광범위한 수급자에게 적용되기 때문에 더 다양한 구직장벽에 직면하게 될 것이다. 선별은 ‘수급기간’ 기준이나 연령 기준에 의해 쉽게 판별되지 않는 사람들을 포착하는 방법 가운데 하나이다. 이 방법은 공공부조 대상자 가운데서 질적인 기준에 의해 목표집단을 설정하는 데 사용될 수 있을 것이다. 예를 들어, 노르웨이에서는 특별히 ‘개인의 의무와

수급자격 사이의 연계를 일깨울 필요가 있다고 판단되는 사람들에 대하여 방법이 사용된다.

프로그램 운영자가 누군가를 근로복지 연계 프로그램에 포함시킬 것인가, 배제시킬 것인가를 결정할 수 있는 재량권을 갖게 될 경우 공공부조 수급자에게 긍정적인 결과를 가져올 수도 있고 부정적인 결과를 가져올 수도 있다. 프로그램 운영자와 일선 사회복지 담당자는 현행 체계 하에서는 실패할 가능성이 높은 대상자를 ‘제외’하기 위해 재량권을 사용할 수 있을 것이다. 예를 들면, 독일의 사회복지 담당자는 참여 결과가 바람직하지 않을 것으로 예상되는 경우 프로그램을 제공하지 않을 수 있다. 그러나, 보통 재원이 충분하지 않고, 지역 차원에서 재원이 조달되는 경우 선별적인 방법이 사용된다. 그 결과, 이 방법은 노르웨이에서처럼 지원으로부터 더 제외되어 온 수급자를 대상으로 사용되거나, 프랑스나 독일에서처럼 쉽게 성공할 수 있는 경우를 대상으로 하게 된다.

#### 라. 소결: 목표집단

유럽과 미국 사이에는 목표집단에서 매우 큰 차이가 있다. 유럽에서는 청년 실업자들에게 초점이 맞춰져 있다. 한편 덴마크의 활성화 조치는 부조를 청구하게 된 주된 원인이 실업이 아닌 사람들로까지 대상을 확대하려는 대표적 프로그램이다. 프로그램들은 보편적으로 적용되는가, 아니면 선별적으로 적용되는가라는 측면에서도 상이하다. 가장 ‘보편적’인 것은 덴마크와 네덜란드, 영국의 프로그램들이고, 독일과 노르웨이의 프로그램이 가장 선별적인 성격을 갖는다.

#### 4. 운영체계(Administrative framework)

‘보편적’ 프로그램과 ‘선별적’ 프로그램 사이의 차이는 또 다른 차이, 즉 정책이 운영되는 방식에서의 차이와 관련된다. 이 절에서는 운영체계의 측면에서 나타나는 차이점들을 살펴볼 것이다. 공공부조가 전달되는 방식의 차이가 다양성을 만들어낸다.<sup>18)</sup> 그러나, 근로연계 복지 프로그램

이 이러한 근본적인 차이들에 의해 직접적으로 영향을 받는 정도는 크지 않다. 특히 덴마크나 네덜란드와 같은 나라에서는 더욱 그렇다. 여기에서는 근로연계 복지 프로그램을 중앙집중화되어 있는가, 탈집중화되어 있는가에 따라 구분한다.

〈표 3-3〉 운영체계의 중앙집중도

	중앙집중도 <sup>1)</sup>	명문화-재량 부여 <sup>2)</sup>	사회보험-공공부조 프로그램 분화 정도
덴마크	2	2-3	2-3
프랑스(통합 정책)	2	2	3
독 일	2	2	3
네덜란드(청년층)	3	3	3
노르웨이	1	1	1-2
영 국(청년층)	4	3	4*
미 국	3	3	1*

\* 미국과 영국에는 해당 집단과 비교될 수 있는 사회보험 수급자 집단이 없음. 영국의 경우 6개월 이후에는 실업급여 수급 불가. 6개월 이전에는 실업부조 수급자와 실업급여 수급자의 급여 수준이 거의 비슷하기 때문에 4로 점수를 부여함.

주: 1) 중앙에서의 재원 및 전달체계의 주요 구성요소에 대한 통제 정도(숫자가 높을수록 집중도도 높음)

2) 개별 운영자나 사례관리 담당자가 프로그램 참여 여부, 프로그램 결정 및 제재에서 갖는 재량권의 정도(숫자가 높을수록 재량권이 낮음)

3) 사회보험 수급자와 공공부조 수급자 대상 프로그램의 분화 정도. 1은 두 프로그램이 거의 완전히 분화되어 있는 경우, 2는 사회보험 수급자와 공공부조 수급자가 겹쳐지기도 하지만 지역별로 차이가 있는 경우, 3은 사회보험 수급자와 공공부조 수급자가 겹쳐지는 경우(다만 사회보험 수급자는 다른 경로로 프로그램에 참여), 4는 사회보험 수급자와 공공부조 수급자 사이에 프로그램에 차이가 없는 경우

## 가. 중앙집중도의 차이

전국적으로 대상집단에게 보편적으로 적용되는 프로그램은 재원조달과 통제가 중앙에서 이루어지기 때문에 가능하고, 나아가 이 때문에 표

18) 차이점에 대한 논의는 Eardley et al(1996a, 1996b)를 보라.

준화될 수 있다(표 3-3 첫 번째 열). 지방정부에서 기금을 전적으로 통제 하거나, 부분적으로라도 통제하는 곳에서는 그들이 프로그램의 적용 범위를 결정할 것이다. 중앙집중화의 정도가 커질수록 중앙정부는 기금이 국가 전략과 어긋나지 않는 방향으로 사용되도록 하는 데 관심을 갖기 때문에, 프로그램의 국내 표준화 정도가 높아질 것이다. 그 결과 프로그램의 운영은 법제화된 규정에 따르게 될 가능성이 높다. 따라서 제재 조치나, 제공되는 프로그램의 종류 등에서 행정적 재량권의 여지가 줄어들 것이다(표 3-2 두 번째 열). 역사적으로 볼 때, 중앙정부는 사회보험 가입자들을 위한 복지제도를 집행할 의무를 갖는 반면, 지방정부는 사회보험 비가입자들을 책임져 왔다. 따라서 공공부조 수급자들을 위한 중앙집중화된 프로그램을 갖고 있는 영국과 덴마크, 네덜란드의 근로연계 복지 프로그램은 사회보험 수급자들을 위한 적극적 노동시장정책 프로그램과 상당 부분 중복된다(표 3-3 세 번째 열).

사회보험 가입자와 비가입자를 위한 법령 및 행정이 분리된 체계 — 영국을 제외한 모든 나라에 존재하는<sup>19)</sup> — 는 새로운 적극적 노동시장 정책이 도입되는 뼈대를 제공했으며, 적극적 노동시장정책의 이원적인 전달체제로 이어졌다. 역사적으로, 비교대상 7개 국 모두에서 사회보험 가입자 및 비가입자의 급여는 각기 노동시장 통합과 사회보장이라는 측면에 초점을 둔 서로 다른 행정부처의 소관 업무였다. 영국에서는 이러한 분리가 사라졌지만, 우리가 다루고 있는 나머지 국가들에서는 여전히 존재한다. 덴마크와 노르웨이는 적극적 노동시장정책이 더 지방화되면서 이러한 구분이 다소 흐려졌다.

프랑스와 노르웨이의 근로연계 복지 프로그램은 공공부조 수급자들에게 대해서만 집중한다. 독일은 사회보험 수급자를 위한 프로그램과 중복되는 정도가 가장 낮다. 미국은 TANF 수급자들과 비교할 만한 사회보험

19) 영국의 경우, 사회보험 가입 실업자와 비가입 실업자에 대한 처우의 구분이 자산조사를 거치지 않고 단기간의 수급자격이 부여된다는 점을 제외하면 무시해도 좋을 정도로 두 집단 사이의 수급액 차이가 점차 줄어들고 있다. 사회보험에 기초한 수급기간이 매우 짧기 때문에 뉴딜정책은 사회보험 수급자들에게 직접적으로 영향을 미치는 데 실패하였다.

수급자층이 존재하지 않는다. 하지만 실업자와 공공부조의 수급자들은 전적으로 다른 대우를 받고 있다. 일반적으로, 우리가 다루고 있는 프로그램 가운데 지역적으로 재원이 분리되어 조달되는 프로그램들은 지역에 따라 차이가 있지만 수급자 중심의 서비스를 제공하기에는 적절하지 않으며 ‘예방적인’ 성격을 갖는다. 지방정부 혹은 주정부가 급여액뿐만 아니라 행정비용까지 절감하려 할 경우—독일과 노르웨이, 미국—특히 그렇다.

#### 나. 지역별 편차(Intra-national variation)

일반적으로 사회보험 가입자와 비가입자 집단을 대상으로 하는 프로그램 사이에 분리 정도가 클수록 공공부조 수혜자를 위한 프로그램의 내용과 대상집단, 재원조달과 목적에 대한 지방정부의 통제와 의무 수준이 사회보험 가입자들에 대한 것보다 높아지며, 실제 집행에서의 차이도 크다. 이러한 편차는 지방정부 입법기관의 정치적 신념뿐만 아니라 행정적 요소와도 관련되어 있다.

중앙정부는 이러한 지방정부 사이의 편차가 노동시장 통합과 배치된다고 생각하는 경향이 있다. 따라서 중앙정부의 부조 수혜자들에 대한 강제요건 도입은 사회보험 가입자와 비가입자 집단에 대한 규정을 통합하고, 부조 수혜자들을 전통적인 사회보험 수급자를 대상으로 하는 프로그램으로 끌어들이려는 추세로 이어진다. 네덜란드의 JEA와 덴마크의 활성화 조치는 매우 높은 프로그램 조정 수준을 보여주고 있다. 따라서 이론적으로는 같은 강제적 프로그램이 사회보험 가입 및 비가입 수급자 모두에게 적용될 수 있다. 덴마크의 경우에서 볼 수 있는 바와 같이 현실적으로 두 집단에게 제공되는 프로그램의 질은 서로 다르다.

지금까지는 관련 정부부처의 활동을 조정하려는 시도가 많은 어려움을 겪었다. 특히, 공공부조 수혜자를 위한 행정체계가 매우 복잡한 프랑스의 경우에 그러하다. 덴마크와 노르웨이, 네덜란드의 프로그램은 상대적으로 유관 부처와 행정기관들이 좀더 긴밀하게 연계되어 업무를 수행하는 방향으로 진행되어 왔다. 물론, 이것이 늘 잘 이루어진 것은 아니

었다.

#### 다. 요약: 운영체계

중앙집중도에 따라 중요한 유사점과 차이점들이 존재한다. 영국의 뉴딜, 네덜란드의 JEA와 덴마크의 활성화 조치는 다른 프로그램들에 비해 더 중앙집중화되어 있다. 반면, 노르웨이와 독일의 프로그램이 가장 탈집중화되어 있다. 중앙집중도의 차이는 한 국가 내에서 프로그램의 시행에서 얼마나 차이가 나타나는가와 관련된다. 당연히 중앙집중도가 가장 낮은 곳에서 지역적 편차가 가장 크게 드러난다.

### 5. 이질성의 조정

특정 프로그램이 앞에서 정의한 이념형적인 근로연계 복지에서 어느 정도 벗어나는가는 프로그램의 입안자가 미취업의 원인을 얼마나 다르게 인식하고, 나아가 개별 수혜자들의 다양한 환경에 맞게 어떻게 조정해 나가는가의 차이를 반영하게 된다. 서로 다른 전략들은 이념적 목적의 차이와 목표집단의 이질적인 요구에 대응하는 방식에서의 차이를 반영한다. 이 절에서는 이질성을 조정해 나가는 세 가지 방법에 대해 살펴본다.

#### 가. 적절한 수혜자 선택

선별은 탈집중화된 프로그램의 특성으로서 불충분한 자원 및 지역차원의 재원조달과 관련이 있다. 전통적으로 노르웨이와 독일의 선별적 체계는 계산적 의존성을 제거한다는 이념적 목적에 근거를 두고, 근로능력 및 의지를 평가하는 데 초점을 맞춰 왔다. 최근에 프랑스와 독일에서는 사업 참여를 통해 공공부조에서 벗어나 취업할 수 있다고 판단되는 대상자를 ‘선발’하는 데 사용되고 있다. 노르웨이에서는 새로운 프로그램이 도입된 지역에서 취업할 준비가 되어 있는(job-ready) 사회보험 비가입



수급자에 대해 새로운 기회를 제공하는 데 사용된다.

#### 나. 개별 수급자에 적합한 프로그램 제공

7개 국가 모두 ‘활성화’를 위해 여러 가지 다양한 조치들을 운용하고 있다. 그 가운데 ‘근로조건부 급여’는 하나의 선택지일 뿐이다. 여기에는 노동으로 분류되지는 않더라도 사회적으로 가치 있는 비노동 활동이 포함되기도 한다. 여기에는 ‘적극적’ 삶이 ‘소극적’ 삶보다 낫다는 규범적 전제가 깔려 있다(Hvinden, 1999).

‘소극적’ 수급에 대한 하나의 대안으로서나 혹은 재정적 부조(financial assistance)를 완전히 폐지하기 위한 것으로서 공공부조 수혜자들을 ‘활성화시키는’ 데 사용되는 다섯 가지의 주된 방법은 아래와 같다.

- ‘근로조건부 급여’에 대응되는 수준의 급여(혹은 기존 급여액과 비슷한 급여)
- 한시적인 자영업 창업지원이나 정규 노동시장에서의 임금보조 취업
- 협약 최저임금이나 표준적인 최저임금이 지급되는 공공부문 일자리 창출
- 교육(혹은 직업훈련)
- 사회적 활성화

위의 수단들이 서로 배타적인 대안은 아니며, 종종 혼합되어 사용된다. 예를 들어, 독일에서 ‘직업훈련’은 ‘공공부문 일자리 창출’과 ‘교육’의 결합일 수도 있고, 덴마크의 ‘특별 활성화 조치’는 직업훈련과 직업상담을 혼용한다. Rosdahl & Weise는 덴마크의 활성화 방안을 7가지 유형으로 구분하고 있지만, 이들은 위에서 제시한 5가지 선택지들의 조합으로 만들어진 것이다. <표 3-4>는 각 프로그램에서 사용하는 주된 활성화 수단을 보여준다.

여러 선택지를 갖는 프로그램이 근로연계 복지로서의 성격을 얼마나 갖는가를 평가하는 것뿐만 아니라, 수급자 입장에서 실제 일자리와 가까

〈표 3-4〉 각국에서 제공되는 조치들의 종류

	덴마크	프랑스 (RMI)	독 일	네덜란드 (청년층)	노르웨이	영 국 (청년층)	미 국
근로조건부 급여 (혹은 유사한)	○	○	○	○	○	○	○
정규노동시장의 임금보조 취업	○	○	○	○	○	○	○
정규임금을 받는 공공부문 일자리		○	○				
교육·훈련	○		○	○		○	○
사회적 활성화	○			○			
목표집단의 범위	보편적	준보편적	선별적	보편적	선별적	보편적	준보편적

운 정도를 판별할 때 급여액과 급여 형태가 중요하다. ‘근로조건부 급여’와 ‘공공부문 일자리’ 사이의 차이점은 고용조건(노동권과 임금수준)과 관련된다. 이 둘은 국가가 참여자 임금의 일부만을 지원하는 ‘임금보조 취업’과도 구별된다.

제시되는 프로그램의 범위는 참여자를 직접 노동시장으로 진입시키기 전에 교육훈련을 얼마나 시키는가에 따라서도 다양하다. 더불어, ‘사회적 활성화’를 통해 심각한 구직장벽을 극복하려는 시도도 이루어진다.

정부가 한 가지 이상의 프로그램을 제시하고자 하는 곳에서는 수급자와 행정관료 모두가 알 수 있거나 혹은 드러나지 않는 위계 — 임금보조 취업이나 일자리 ‘창출’이 피라미드의 꼭지점을 차지하는 — 가 형성된다. 이는 이러한 프로그램들이 ‘실질적인’ 임금과 조건을 갖는 ‘실질적인’ 일자리이기 때문이다.

더 취업에 가까운 선택지에 고용 가능성이 높은 개인들을 뽑아내는 선발은 모든 곳에서 이루어진다. 독일에서 ‘순차적 선발(gradient)’은 공공부조 법률안에 명시되어 있다. 네덜란드는 하위의 ‘직업훈련과 사회적 활성화’에서 ‘지자체 고용’, 그리고 최상위의 ‘보조금지원 취업’까지 이어지는 세심한 위계를 가지고 있다. 이것은 마치 참여자들을 임금보조 없는 직업을 구할 수 있는 지점까지 올라가도록 누적적으로 향상시키는 ‘단계들’처럼 보인다. 이와는 대조적으로 영국의 다양한 선택지들은 동등한 위계를 갖고 있으며, 모두 독립적으로 임금보조 없는 일자리로의 이

동을 지원하도록 설계되었다.

원칙적으로 모든 프로그램은 단기 혹은 장기간에 걸쳐 임금이 보조되지 않는 고용으로 전환하도록 지원하는 것을 목적으로 한다. 그러나 행정조직이 인정하는 정도에는 차이가 있지만, 어떤 사람들에게 노동시장에서의 취업은 실현 불가능한 것일 수도 있다. 프랑스의 경험은 정규직으로 취업할 가능성이 거의 없는 수혜자들이 여러 프로그램들 사이에서 폐쇄적으로 순환한다는 것이었다. 프로그램이 사회복지 제공과 수급자의 프로그램 참여를 동시에 충분히 만족시키는 경우도 있다. 이러한 경우의 가장 대표적인 사례는 활성화 정책이 보다 복잡한 문제를 안고 있는 폭넓은 사회적 취약계층을 포괄하도록 확장된 덴마크이다. 엄격한 이념에 기초한 미국, 대상집단이 제한된 노르웨이의 선별적 근로연계 복지 및 실업자만을 대상으로 하는 영국의 뉴딜은 아직까지는 취업과 연계되지 않는 일반적인 복지의 향상이 이러한 프로그램의 중요한 전략이 아니라는 것을 보여준다.

수급자를 배치하는 데에도 상이한 메커니즘이 활용된다. 프로그램이 선별적인 프랑스, 독일, 노르웨이에서는 사례관리자나 사회복지 담당자에 의한 평가가 수급자가 프로그램에 참여할 것인지를 결정하는 데 중요하다. 덴마크와 네덜란드, 영국의 보편적 프로그램과 미국의 준보편적 프로그램에서는 평가가 프로그램 자체의 일부이기도 하고, 특정한 협의 과정이 포함되기도 한다. 그러나, 참여자가 얼마나 자유로운 '선택'을 할 수 있는가, 또는 진입 단계에서 어느 정도 해당 제안을 거부할 수 있는가에 커다란 편차가 있다. 물론 불가피하게 일련의 대안들이 다른 사람들에게 비해 어떤 사람들에게 더 유리한 것이라고 하더라도, 덴마크와 네덜란드, 영국에서는 개인들이 여러 프로그램 가운데에서 선택할 수 있도록 설계되어 있다. 스스로 혹은 담당자에 의해 취업준비 단계에 이르지 못했다고 판단되는 개인들에게 여러 가지 대안—다양한 유형의 공공근로와 사회적 활성화 및 직업훈련 과정—이 주어진다는 것은 선택의 기회를 제공한다는 점에서 매우 중요하다.

네덜란드는 참여자들을 자격, 경력, 구직장벽의 측면에서 평가하고, 이를 바탕으로 다양한 수준의 JEA 프로그램 가운데 적합한 것을 결정한

다. 비록 모든 보편적 프로그램 및 미국의 준보편적 프로그램에 수급자와의 협의 과정이 포함되어 있고, 그렇게 함으로써 개인의 구체적인 상황에 맞는 ‘계약(contracts)’과 실행계획을 도출해 내도록 되어 있지만, 네덜란드를 제외한 다른 나라들의 경우 진행 과정이 그렇게 명시적인 것은 아니다. 협의 과정은 구직장벽을 구체적으로 밝힘으로써 이 문제를 해결할 수 있도록 하기 위한 것이다. 그러나 덴마크와 프랑스의 사례는 다양한 구직장벽을 갖고 있는 수급자들의 경우 이러한 계획을 고수하고 계약을 집행하는 데 어려움을 겪는다는 점을 보여준다.

#### 다. 수혜자 제재에서의 재량권

‘근로조건부 급여’나 다른 프로그램에 참여하지 않는 경우 모든 국가에서 제재의 대상이 된다. 임금보조를 통해 취업한 일자리나 창출된 일자리에 참여하지 않은 개인들은 일반적으로 보통의 피고용인들과 마찬가지로 자신들의 일자리를 잃을 위험에 처한다. 대부분의 프로그램은 모든 수혜자들에게 비록 첫 단계부터는 아닐지라도 강제요건을 적용한다. 독일의 경우에는 높은 거부율이 반드시 제재로 이어지지는 않는다는 것을 보여주기도 한다.<sup>20)</sup> 그러나 제재범위와 엄격성은 나라마다 다르다.

제재가 언제나 급여를 완전히 박탈하는 것은 아니다. 미국의 위스컨신에서 제재 규정은 해당 프로그램에 참여하지 않은 시간에 비례한다. 덴마크의 활성화 조치에서 등록된 참여자는 자신의 전체 수급액의 5분의 1 이상은 제재 규정의 적용을 받지 않는다. 독일의 경우 수급자가 순응할 때까지 제재가 증가하지만, 초기에는 급여액의 4분의 1만이 감소된다. 또한 부양가족이 있는 경우 수급액 가운데 일부는 가족을 위해 별도로 할당되어 제재를 받지 않는다. 프랑스와 미국을 제외한 거의 모든 국가에서, 제재를 받는 수급자들은 행정기관에 재량고충수당(discretionary hardship payments)을 신청할 수 있다.

20) 프랑스의 경우, 공식적으로는 RMI 수급권이 박탈될 수 있음에도 불구하고 통합 프로그램은 자발적인 것처럼 운영된다. 이는 독일의 몇몇 지역에서도 마찬가지이다.

행정 담당자에게 제재에 관한 재량권을 얼마나 주는가는 프로그램별로 다르다. 쉽게 예상할 수 있듯이, 프로그램의 어떤 부분에 대해 상당한 재량권을 주는 경우는 중앙집중화된 프로그램보다는 탈집중화된 프로그램에서 더욱 자주 찾아볼 수 있다. 제재율 또한 매우 상이하다. 유럽보다는 미국에서 제재 규정이 보다 공격적으로 적용되고 있다. 뉴욕시에서는 제재를 받은 사람이 근로연계 복지 프로그램의 참여자 수보다 많다. 위스콘신에서는 수급자 가운데 6%가 제재를 받고 있다. 유럽에서는 제재 규정이 마지못해 적용되는 인상을 주지만, 제재 자체는 매우 가혹하다. 네덜란드의 JEA 프로그램에서는 완전한 수급 정지가 부과되기 전에 경고가 내려지며 이후 부분적인 제재와 완전한 박탈이 따른다. 그럼에도 불구하고 네덜란드의 제재 정책은 이미 상당한 배제의 위험에 처한 이들을 ‘탈락자’로 만들기도 한다. 독일에서 ‘근로지원정책’의 참여자들에게 제재를 더 강화하고자 하는 국가의 정책이 사회복지 담당자들이 프로그램 참여를 거부할 것으로 예상되는 대상자들에게는 프로그램을 아예 제공하지 않음으로써 굴절된 예도 있다.

#### 라. 요약: 이질성의 조정

이념형적인 근로연계 복지 모델에서 상당한 분화를 보이는 프로그램들이 존재한다. 사실, ‘근로조건부 급여’ 프로그램은 많은 수혜자들에게 제시되지 않는다. 또한 제시되는 ‘근로조건부 급여’ 프로그램도 다른 특징들을 포함한 경우도 많고, 일자리를 구하기 어려운 수급자에게만 제시되는 경우가 많다. 몇몇 프로그램 — 덴마크, 네덜란드, 영국, 미국의 캘리포니아 — 들은 이러한 수혜자들을 위해 ‘직업교육훈련’이나 ‘사회적 활성화’ 등의 대안적 수단을 포함하고 있다. 덴마크, 네덜란드, 영국과 미국의 프로그램은 개별 수혜자들에게 맞춤형 프로그램을 제공하기 위해 사례 관리 과정을 포함하고 있다. 그러나 이 네 가지 프로그램 가운데 덴마크의 활성화 조치는 나머지와 구분된다. 덴마크의 경우 인적자본 개발과 장기 전략을 강조한다는 점에서 미국이 노동시장으로의 조기 재진입을 위한 수단을 제공하는 데 초점을 맞추는 것과 대비된다.

## 제 4 절 근로연계 복지의 유형화

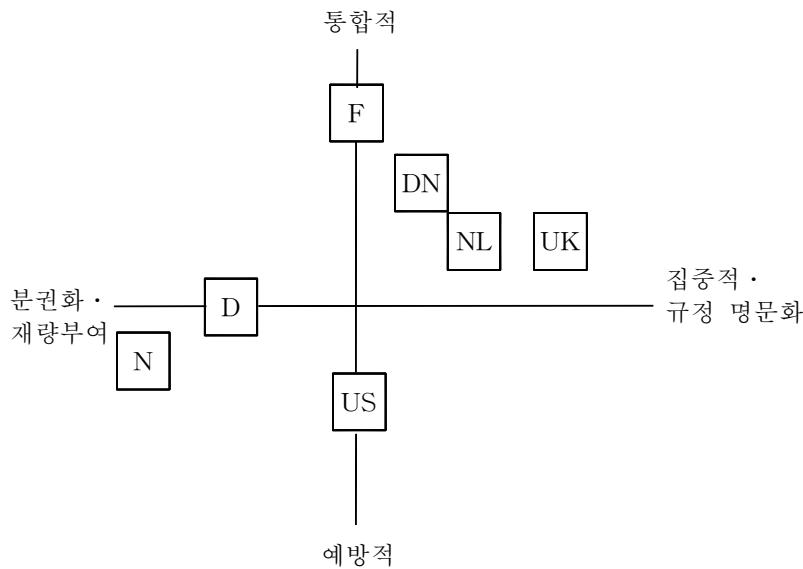
이 절의 목표는 앞 절에서 비교한 여러 가지 요소들 가운데 무엇이 같은 방향으로 변화하는가를 분석하고, 나아가 근로연계 복지를 유형화할 수 있는지에 대해 살펴보는 것이다. 지금까지의 분석 결과에 따르면 덴마크의 활성화 조치, 네덜란드의 JEA와 영국의 ‘청년층을 위한 뉴딜(New Deal)’ 등을 ‘유럽의 중앙집중형 프로그램’으로 분류할 수 있을 것으로 판단된다. 다른 국가의 프로그램들을 범주화하는 것은 그렇게 용이하지 않다. 독일의 프로그램이 보편성을 지향한다는 점에서 유럽의 중앙집중형 프로그램과 많은 점을 공유하고 있음에도 불구하고 독일과 노르웨이의 프로그램은 탈집중화라는 측면에서 유사성을 보여준다. 프랑스와 미국의 프로그램은 다른 곳에서는 보기 어려운 이념적 뿌리를 가지고 있을 뿐만 아니라 서로 상반된다는 점에서 두드러진다.

### 1. 유럽의 중앙집중형 프로그램

덴마크와 네덜란드, 영국의 프로그램은 ‘예방적’ 목표는 물론 ‘통합적’ 목표를 동시에 지지하는 이념적 기반을 가지고 있다. 이들은 운영체제와 이념 사이의 관계에서 [그림 3-1]의 우측 상단에 모여 있는 중앙집중화되고 통합적인 프로그램들이다.

이들은 광범위한 목표집단을 갖고 있고 다수의 선거권자에게 영향을 미치려는 명확한 목적을 갖고 있다. 핵심적 요소는 그들이 ‘선별적’이 아니라 ‘보편적’이라는 데 있다. 이들 나라에서 납세자들은 몇몇 사람들이 노동을 선택하지 않을 수는 있지만, 목표집단 가운데 대다수가 일을 하지 않는 것도 개인의 선택에 따른 것이라는 견해는 받아들이지 않을 것이다. 결과적으로, ‘유럽의 중앙집중형 프로그램’의 입안자는 일자리를 갖지 못하는 데는 다양한 이유가 있다는 점을 받아들인다.

〔그림 3-1〕 목표와 운영체계



- 주: 1) 이 그림은 척도화되거나 과학적인 자료에 기초한 것이 아니고 본 연구에서 얻어진 결과를 설명하기 위한 것임. X축에서의 위치는 <표 3-3>에서 살펴본 중앙집중도 및 규정의 명문화화를 고려한 것이고, Y축에서의 위치는 <표 3-1>의 ‘통합적-예방적’ 성격에 대한 질적인 평가로부터 얻어진 것임.
- 2) 각국은 영문 이니셜로 표기. DN은 덴마크, F는 프랑스, D는 독일, NL은 네덜란드, N은 노르웨이, UK는 영국, US는 미국임. 각국에 대한 평가는 각국의 전체 제도가 아니라 사례로 채택된 제도만을 대상으로 한 것임.

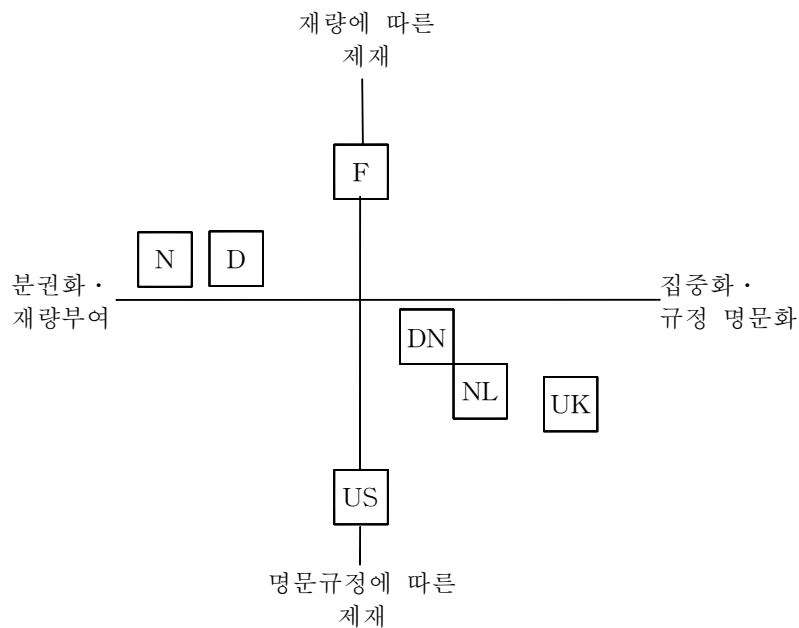
중앙집중형 프로그램은 노동시장 통합뿐만 아니라 ‘인적자원 개발’을 강조하는 조치들을 포함한 다양한 조치들을 운영한다(그림 3-2). 가장 집중화된 프로그램은 (그림 3-2)에서 오른쪽 위쪽에 모여 있는데, 중앙집중화되어 있으면서 동시에 인적자원 개발도 강조하고 있다는 점을 보여준다.

이는 자원이 집약적으로 투입되는 지원수단도 가능하게 하는 강력한 재정적 기반을 반영하고 있다. 이들 중앙집중형 강제 프로그램은 미취업





〔그림 3-3〕 제재정책과 운영체계



주: 1) 이 그림은 척도화되거나 과학적인 자료에 기초한 것이 아니고 본 연구에서 얻어진 결과를 설명하기 위한 것임. X 및 Y축에서의 위치는 <표 3-3>에서 살펴본 중앙집중도 및 규정의 명문화, 재량권 등을 고려한 것임.

2) 각국은 영문 이니셜로 표기. DN은 덴마크, F는 프랑스, D는 독일, NL은 네덜란드, N은 노르웨이, UK는 영국, US는 미국임. 각국에 대한 평가는 각국의 전체 제도가 아니라 사례로 채택된 제도만을 대상으로 한 것임.

이는 다음의 두 가지 때문이다. 첫 번째로 덴마크 활성화 조치의 목표집단은 영국의 청년층 프로그램이나 네덜란드의 프로그램보다 취업할 준비가 되어 있지 않은 집단의 비중이 높다. 두 번째로 덴마크의 프로그램은 권리에 기초해서 자발적으로 참여하던 프로그램으로부터 발전해 온 것이다.

## 2. 다른 프로그램들간의 구분

탈집중화된 정책은 유형화하기 더 어렵다. 그럼에도 불구하고 독일에서 ‘근로지원정책’이 더 집중화된 지역에서는 프로그램 또한 통합성이 높고, 인적자원 개발 지향적이며 제재 관련 규정도 명확히 규정되어 있다. 가장 탈집중화된 노르웨이의 프로그램 역시 중앙집중도와 다른 여러 가지 요소 사이의 상관관계를 보여준다. 이는 노동시장에서의 취업에 강조점을 둔 예방지향적 탈집중화 프로그램이라고 정리할 수 있다. 프로그램 운영자는 제재에서 상당한 재량권을 갖는다(그림 3-3).

미국 프로그램이 종종 근로연계 복지의 모델로서 제시되고 있는 점을 감안한다면, 미국과 유럽의 중앙집중형 프로그램의 차이는 매우 중요하다. 여기서 미국의 프로그램은 다음의 내용들에 강조점을 두는 약간 집중화된 프로그램으로 분류된다. 미국에서는 수급자를 통합하기보다는 수급 자체를 제한하며, 인적자원 개발보다는 노동시장에서의 취업을 더 우선하고, 단기간의 해결책과 강력한 제재 규정을 중시한다. 이러한 차이는 명백히 미국 사회복지정책이 개인 중심의 이념에 강하게 기초하고 있음을 보여준다.

이와는 정반대로, 프랑스 사회정책 설계자들이 갖고 있는 공화주의적 이념의 결과인 프랑스의 통합정책은 실업의 원인을 구조적인 데 있다고 인식하고 미취업 문제의 해결에서 사회적 책임을 강조하는 방식을 대표한다. 원칙적으로 제재는 매우 제한된 역할만을 수행한다.

## 3. 근로연계 복지 유형화의 전망

유럽의 중앙집중형 프로그램은 전략적 측면에서 볼 때 이념형적인 ‘근로연계 복지’의 정의에서 가장 멀리 분화해 나갔지만, 의무를 강제한다는 측면에서는 탈집중화된 프로그램에 비해 이념형에 더 가깝다. Torfing(1999)의 ‘공격적’이라는 개념이 이러한 프로그램을 묘사하는 데 적절한 것으로 보인다. 물론 Torfing은 이 개념을 덴마크의 근로연계 복

지정책을 미국이나 뉴딜정책 이전의 영국의 정책과 구분하기 위해 사용했다.

유럽의 중앙집중형 프로그램에 해당되는 국가들이 사회보장이나 공공부조 측면에서 비슷한 역사를 공유하고 있는 것은 아니다. 이러한 현상에 대해 설득력 있는 설명 가운데 하나는, 유럽에서 근로연계 복지정책이 최근 들어서야 공공부조의 주요 요소로 고려되기 시작했다는 점이다. 강제적 근로정책은 1990년대 들어, 적극적 노동시장정책이 보다 일반적으로 확산되는 것과 함께 확대되기 시작했다. 노동시장정책에서 전통적인 사회민주주의와 신고전파적 접근을 종합하려는 시도가 이루어졌다. 이런 의미에서 근로연계 복지정책의 도입은 공공부조 정책에서 패러다임의 이동이 있음을 의미하는 것이다. 많은 근로연계 복지정책이 현재 급격한 전환을 시도하고 있다는 사실은 위에서 제시한 유형별 분류가 단기간 내에 바뀔 수도 있음을 의미한다.

## 제 4 장

### 근로연계 복지와 복지국가의 변화

제4장의 목적은 근로연계 복지의 확산이 복지국가에 미친 효과를 종합적으로 평가하는 것이다. 평가는 두 가지 주제에 초점을 맞춘다. 첫 번째는 공공부조를 둘러싼 국가와 수급자 사이의 계약에 초점을 맞추어 근로연계 복지가 이전보다 수급자에게 더 많은 것을 제공하고 있는가, 아니면 더 적게 제공하고 있는가이다. 두 번째는 근로연계 복지의 확산이 기존의 복지국가체제를 수렴시키는 방향으로 작용하는가, 아니면 새로운 형태의 분화로 이어지는가이다.

이 장의 분석에서는 근로연계 복지 프로그램의 여러 측면 가운데 전략에만 초점을 맞춘다. 전략에는 프로그램 참여자의 선택뿐만 아니라 근로 이외에 개별적 참여자들에게 적합한 여러 가지 프로그램들이 어느 정도 제공되는가도 포함된다. 전략은 ‘인적자원 개발(Human Resource Development, 이하에서는 HRD)’ 전략에서부터 ‘노동시장 참여 우선(Labour Market Attachment, 이하에서는 LMA)’ 전략에 이르는 스펙트럼을 갖는다. 각국이 어떠한 전략에 가까운가는 제3장의 (그림 3-2)에 이미 제시되어 있다.

## 제 1 절 ‘더 많이’ 혹은 ‘더 적게’를 향한 변화?

### 1. 근로연계 복지와 공공부조 계약의 변화 방향

제3장에서 근로연계 복지의 정의를 구성하는 세 가지 요소는 공공부조가 전달되는 방식을 조건짓는다. 급여수급과 관련해서 근로와 강제를 도입한 것은 공공부조를 둘러싼 권리와 의무 사이의 균형에서 나타난 근본적인 변화를 보여준다. 가장 핵심적인 요소는 근로와 부조 사이의 관계이다.

각국에서 현금급여가 지급되는 공공부조가 얼마나 개인의 권리에 기초해서 지급되는가는 다르게 나타난다. 영국, 독일, 프랑스, 네덜란드의 경우 최소 연령 규정 및 국가에서 법으로 규정한 수준을 충족시키는 빈곤한 인구에 대해서 공공부조에 대한 ‘권리’는 조건부적인 경우가 있음에도 불구하고 보편적이다. 프랑스의 사례는 약간 예외적인데, 24세 이하의 인구는 정상적인 경우 부조의 대상이 될 수 없다. 노르웨이와 덴마크에서는 수급자격 결정에서 지역 차원의 재량권이 훨씬 높은 편이다 (Gough et al, 1997). 미국의 많은 주에서는 1996년 이전에도 빈곤한 모자가구의 현금급여 수급권을 실질적으로 제한해 왔을 뿐만 아니라, 1996년 이후에는 이들의 현금급여 수급권이 새로운 법을 통해 폐지되었다.

권리와 의무 사이의 균형을 유지하기 위해서는 급여에 대한 대가로 근로요건을 부가하는 것과 나란히 ‘일할 수 있는 권리(right to work)’가 도입되어야 한다고 주장될 수도 있다. 일할 수 있는 권리가 개인적인 수준에서까지 실제로 적용 가능한 것으로 이해되는 것은 아니라 할지라도, 앞에서 살펴본 일부 국가들의 헌법에는 이미 담겨 있다. 프랑스와 노르웨이가 여기에 해당된다(Kjønstad and Syse, 1997). 최근의 역사에서는 오직 과거의 사회주의 국가들에서만 일할 의무에 대응하는 일할 수 있는 권리를 실제로 제도화했다고 할 수 있다. 대안적으로, 권리와 의무의

균형은 참여자들이 구직 가능성을 개선할 수 있는 효율적 프로그램에 참여할 수 있는 권리를 갖는 것과 연계되어야 한다고 주장될 수도 있다. 덴마크의 ‘활성화 조치’나 프랑스의 RMI 등에서는 참여의 의무가 프로그램 내에서 제공되는 보편적 수급권과 명시적으로 대응되기도 한다. 그러나 제3장에서 살펴보았듯이 프로그램의 ‘질’이 자동적으로 보증되는 것은 아니다.

근로연계 복지 프로그램들이 개인의 권리와 의무 사이의 균형에 영향을 미친다 할지라도, 그 프로그램의 도입이 반드시 기존에 제공되는 공공부조의 질과 양을 감소시키는 것은 아니다. 어떤 프로그램은 노동시장의 통합 가능성을 증진시킬 수 있는 기회를 확장—더 많이 주는 것—하는 것으로 볼 수도 있고, 현재의 권리를 제한하는 수단—더 적게 주는 것—으로 볼 수도 있다. 후자의 경우에 근로연계 복지 프로그램이 자유의 착감이라는 단기간의 손실뿐만 아니라, 구직 가능성에 대해 미미하거나 심지어 나쁜 영향을 미침으로써 장기간의 손실을 입힐 수 있는 가능성도 있다.

‘더 많이/더 적게(more/less) 방정식’에 대한 해답은 자발적 프로그램에 참여할 수 있는 가능성이 어느 정도인지 등을 포함한 기존 제도의 성격과 새로운 강제적 프로그램의 특성에 달려 있다. 또한 ‘더 많은’ 복지가 무엇을 의미하는가에 대한 수급자들의 인식도 중요하다. 어떤 프로그램이 개별 수혜자에게 ‘더 많이’ 혹은 ‘더 적게’ 줄 것인가를 판정할 수 있는 단일한 척도는 없다. 그러나 무엇보다도 복지후생에 대한 체감 정도, 안정적인 직장을 구할 수 있는 가능성, 소득의 증가 정도가 다른 요소들보다도 우선적으로 고려될 수 있다.

한편, 정책입안자들의 견해에 따르면 이러한 결과들은 프로그램의 목적을 부분적으로만 반영하는 것에 지나지 않을 수 있다. 특정한 정책 목표들, 예컨대 수급자의 축소 혹은 지출 절감 등은 개별 수급자들이 생각하는 자신들의 이익과 우연적으로 일치할 수도 있지만 상충될 수도 있다.

여기에서는 제3장에서 정의한 이념형적인 근로연계 복지 자체는 ‘더 적게’의 방향으로 이어지는 효과를 가질 뿐만 아니라 LMA 전략이 이

이념형에 더 가깝다고 전제한다. 따라서 LMA 접근법에 가까운 근로연계 복지는 훨씬 ‘더 적은’ 지원을 제공하는 것으로 간주한다. 반면 명칭에서도 알 수 있듯이, HRD 전략은 인적자원과 기회의 개발에 좀 더 초점을 맞추고 있기 때문에, ‘더 많은’ 지원을 제공하는 것으로 간주된다. 이것은 단순한 경제적 지원에 대한 수급권보다 권리를 더 넓게 이해하는 것이다.

어느 나라에서나 공공부조는 수급자들의 삶을 개선하고 자립할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 한다. 다시 말해, 새로운 의무가 비록 현재 권리를 축소시키는 것임에도 불구하고 참여자들에게 제공된 새로운 기회들은 그들의 노동시장에서의 통합 기회를 증가시킬 수도 있다. 우리가 HRD 전략과 ‘더 많이’로의 방향을 등치시키지만, 참여에 따른 성과까지도 고려한 또 다른 연구들은 많은 참여자들에게 ‘축소(less)가 확대(more)’일 수 있다는 점을 보여준다. 노동수요가 충분해서 기술이 거의 없는 사람들도 일자리를 얻을 수 있고, 그에 따라 생활수준을 향상될 만큼의 임금을 받을 수 있는 경우가 그렇다.

## 2. 각국의 전략과 결과

앞에서 살펴본 바와 같이 몇 개국의 프로그램들은 강하게 HRD 전략을 공유한다(제3장의 그림 3-2). 유럽의 중앙집중형 프로그램에 해당되는 덴마크, 영국, 네덜란드가 이들이다. 이들 국가, 특히, 덴마크의 프로그램은 다른 나라보다 참여자들에게 더 많은 것을 참여자들에게 제공하고 있다. 독일과 프랑스의 프로그램은 LMA 전략과 HRD 전략의 사이에 위치한다. 노르웨이와 미국의 프로그램은 참여자들에게 인적자원개발이라는 측면에서는 과거보다 더 적은 것을 제공하고 있다.

각국에서 일자리를 갖고 있지 않은 공공부조 수급자들이 프로그램에 참여함으로써 좀 더 많은 혹은 더 적은 지원을 받는지를 평가하기 위해서는 새로운 근로연계 복지 프로그램의 전략과 함께 이전의 공공부조의 특징을 같이 고려해야 한다. 분석의 편의를 위하여 우리는 ‘더 많이/더 적게’ 방정식 가운데 ‘더 적게’의 측면에 관한 토론에 집중해서, 근로연

계 복지 프로그램의 도입에 따라 급여에 대한 수급자들의 권리가 축소되는지를 살펴볼 것이다. 근로연계 복지 프로그램은 수급요건을 구성하거나, 수급자격을 검증하는 수단으로 사용될 수 있다. 제3장에서 살펴본 7개 사례국가 가운데 6개 국가에서는, 근로연계 복지를 시행하기에 앞서 자산조사(means-tested)에 따라 현금급여에 대한 수급권을 인정해 왔다. 그러나, 프랑스의 RMI 프로그램은 1989년에 처음 도입될 때부터 수급권과 근로연계 복지를 연계시켰다. 원칙적으로 공공부조의 수급권이 제약을 받지 않기 위해서는 최저소득보장제도가 도입되어 있어야만 한다. 그러나, 지금까지 그런 제도는 알래스카(Alaska)에서만 볼 수 있다(Halvorsen, 2000).

우리가 살펴본 7개 국가들에서 공공부조 수급권을 결정하는 방법은 각기 다르다. 수급자격 여부를 조사하는 방법들은 ‘제한을 위한 수단(instruments of curtailment)’이라고 불린다(Midre, 1992; De Swaan, 1988). 이 수단들은 법적 구제의 역사에서 소득이전 프로그램의 일부로 항상 통합되어 있었다. 대표적 두 가지 수단은 급여수준을 억제하는 것과 다양한 형태의 사회적 통제를 부과하는 것이었다. 19세기의 구빈법에서 ‘급여수준 제한(less eligibility)’과 ‘근로의무 부과(workhouse test)’를 결합한다는 원칙이 법적으로 구제받을 권리를 축소하는 데 사용되었다.<sup>21)</sup> ‘급여수준 제한’의 원칙에 의해 급여가 항상 시장에서의 가장 낮은 수준의 임금보다 적도록 함으로써 취업에 대한 금전적 인센티브를 유지하였다. ‘근로의무 부과’에 따라 수혜자들은 그들의 자유를 포기해야 했고, 원조의 대가로 국가는 그들의 노동력을 이용할 수 있었다. 우리는 아래에서 사회적 통제를 지칭할 때 ‘근로의무 부과’를, 낮은 수준의 급여를 지칭할 때 ‘급여수준 제한’이라는 용어를 사용할 것이다.

비록 적용 과정에서 항상 엄격하지는 않았으나, 최근의 공공부조 축소는 이 두 가지 수단을 이용해서 설명될 수 있다(Bradshaw and Terum,

21) 둘의 결합은 1934년 영국의 신규빈법에서 처음 제도화되었다. 확산과 학습의 결과로 이러한 접근방식은 약간의 수정을 거치기는 했지만, 서구유럽국가들과 미국에서도 도입되었다. 유럽에 대해서는 De Swan(1988), 미국에 대해서는 Katz(1986)을 참고하라.



1997; Lødemel, 1997). OECD 국가의 공공부조에 관한 연구들(Eardley et al, 1996a; Gough et al, 1997)을 이용해서 앞에서 살펴본 국가들의 공공부조에서 두 가지 축소수단들이 어떻게 적용되었는가를 살펴볼 수 있다. ‘급여수준 제한’의 정도는 평균 근로소득 대비 급여수준을 통해 알 수 있다(Gough et al, 1997: 32).<sup>22)</sup> 7개 국가들 중 네덜란드와 덴마크의 급여수준이 가장 높고 그 다음이 노르웨이이다. 독일, 프랑스 그리고 영국은 서로 비슷하지만 앞의 나라들보다 급여수준이 낮다. 마지막으로 미국의 급여수준이 가장 낮다.

근로연계 복지는 엄격한 자산조사, 사례관리, 구직활동 및 제시된 일자리 수용 등과 같은 다른 수단들에 비해 개인의 자유로운 활동에 대한 권리를 제약한다는 측면에서 ‘근로의무 부과’와 가장 유사하다. 금전적 지원의 대가로 수급자의 자유를 제한하는 근로요건을 제도입한 것으로 볼 수 있기 때문이다. 각국의 제도가 권리로서의 급여를 어느 정도 제공했느냐에 따라 국가가 공공부조 축소의 한 방편으로 근로의무 부과를 어느 정도 사용하는가를 알 수 있다. 공공부조에 관한 행정자료를 이용하여 Eardley는 배제지수(exclusion index)를 구성했다(Eardley et al, 1996a).<sup>23)</sup>

이 배제지수는 각국의 제도에서 시민권의 이상을 공공부조가 얼마나 충족시키는가를 평가하는 데 사용되어 왔다(Gough et al, 1997: 35). 낮은 배제지수는 사회적 통제를 이용한 축소 수준이 낮다는 것을 뜻한다. 공공부조와 시민권의 관계가 가장 밀접한 나라는 영국이었다. 놀랍게도

22) 이는 동일한 가구유형에 해당되고, 취업한 가구주의 소득이 남성의 평균소득인 가구의 가처분소득 대비 공공부조 수급자 가구의 가처분소득의 비율로 정의되는데, 주거비용을 제외하고 6개의 가구유형별로 구한 비율을 평균한 값이다. 가장 높은 수준은 네덜란드의 73%이고, 이어서 덴마크(66%), 노르웨이(57%), 독일(44%), 프랑스(43%), 영국(42%), 미국(펜실베이니아 29%, 플로리다 27%, 뉴욕 19%)의 순으로 나타난다(Gough et al., 1997: 32).

23) 이는 전달체계의 집중화 정도, 재량권의 크기, 근로소득 공제, 자산의 처리 방식 및 자원을 평가하는 단위에 기초해서 결정된다(Gough et al., 1997: 30). 그러나 이 지수는 근로요건이 이미 있는 나라에서, 이 요건이 미치는 효과는 고려하지 않고 있다. 7개 국 가운데 가장 낮은 배제지수를 보이는 국가는 영국으로 19%이고, 이어서 미국(27%), 덴마크와 네덜란드(29%), 독일(32%), 노르웨이(42%)의 순으로 나타난다.

미국이 네덜란드와 함께 그 다음으로 사회적 통제 수준이 낮았으며, 이어서 프랑스, 덴마크의 순으로 나타났다. 시민권과 공공부조 사이의 거리가 가장 멀리 떨어져 있는 경우는 독일과 노르웨이였다. Eardley의 공공부조 자료는 1992년에 수집되었는데, 그들의 연구는 근로연계 복지 프로그램이 도입·확산되기 이전의 상황을 보여준다(Eardley et al, 1996a). 우리가 위의 두 지표를 결합할 경우 1990년대 초에 덴마크와 네덜란드에서 급여수준의 제한 정도가 가장 낮았다는 점을 알 수 있다. 이 두 나라는 지출을 축소하기 위해서 사회적 통제와 급여수준 제한을 이용한 것 같지는 않다. 프랑스와 독일의 경우, 급여수준은 평균적이었으나 상대적으로 높은 배제지수를 보인다는 점에서 사회적 통제가 주된 삭감 수단이었다는 점을 알 수 있다.<sup>24)</sup> 급여수준이 상대적으로 높은 노르웨이의 경우 배제지수가 높다는 점에서 독일 및 프랑스와 유사하다고 볼 수 있다. 영국은 수혜대상자의 범위는 넓었지만, 급여수준은 평균 이하였다. 1990년대 초기의 미국의 공공부조는 영국과 유사했으며, 시민권은 평균수준보다 높은 반면, 급여수준은 낮다는 특징을 보인다.

프랑스, 독일, 노르웨이, 영국 그리고 미국의 공공부조는 모두 제한 수준이 높은 것으로 나타나지만, ‘근로의무 부과’와 ‘급여수준 제한’을 결합하기보다는 둘 가운데 한 가지 수단만을 적용하는 것처럼 보인다. 이는 미국처럼 급여가 낮은 곳에서는 사회적 통제에 대한 필요가 노르웨이같이 상대적으로 급여가 높은 국가들과 비교하여 강하지 않기 때문이라고 볼 수도 있다.

근로연계 복지를 도입하기 이전에 각국에서 공공부조 제한의 정도가 달랐다는 점에 비추어 볼 때, 유사한 근로연계 복지 프로그램이 동시에 추진되었을 때, 공공부조 수급자들에 대한 ‘더 많이/더 적게’ 방정식에 매우 다른 영향을 주었을 것이다. 그러나, 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 각국의 근로연계 복지 프로그램은 전략적 측면에서 실질적으로 달랐다. 1990년대 초기의 공공부조 실태와 그 이후의 근로연계 복지와 비교

24) 프랑스에서 근로연계 복지 요건은 이미 도입된 상태였다. 독일에서도 근로지원정책이 역시 실행되고 있었지만 1990년대 후반만큼 광범위하지는 않았다. 미국의 상황은 독일과 비슷했다.

함으로써, 근로연계 복지 프로그램의 목표집단과 국가 사이의 공공부조 계약이 어떻게 변화했는가를 평가할 수 있다.

유럽의 중앙집중형 프로그램에 해당되는 네덜란드의 JEA와 덴마크의 ‘활성화 조치’는 공공부조 계약을 유사하게 변화시켜 왔다. 1992년에 관대한 급여에 대한 시민권으로부터 근로연계 복지의 도입을 통해 ‘근로의 무 부과’가 증가했음에도 불구하고, 새 프로그램에서 HRD 전략이 강하게 추진되었다는 점은 시민권에 기초한 접근방식이 여전히 꽤 강하게 남아 있음을 보여준다. 다시 말해서, 네덜란드와 덴마크에서 공공부조의 새로운 축소는 새로운 기회들에 의해 보상될 수 있다. 또한 근로연계 복지 프로그램이 높은 수준의 보편성을 갖는다는 점은 근로연계 복지의 도입을 통해 이 두 나라의 공공부조가 다른 어떤 나라보다도 크게 바뀌었다는 점을 보여준다. 그러나, 두 나라의 근로연계 복지 프로그램은 서로 다른 방향으로 발전하고 있다. 최근 덴마크에서 거의 노동시장으로의 통합 가능성이 없는 사람들을 대상으로 활성화 조치를 확대한 것은 HRD 전략을 보다 강화한 것이다. 그러나 네덜란드의 경우, 근로연계 복지의 도입과 함께 급여수준은 낮아졌다. 이것은, 비록 ‘근로의무 부과’의 부과 수준은 평균보다 낮다고 할지라도, 정책입안자들이 다른 축소 수단인 ‘급여수준 제한’을 통해 지출과 공공부조 수급 유인을 줄여왔음을 보여준다. 따라서 두 나라 모두 HRD 전략에 기초해서 근로연계 복지를 설계했지만, 덴마크의 활성화 조치가 참여자들에게 이전보다 더 많은 것을 지원할 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 볼 수 있다.

영국의 뉴딜 프로그램은 덴마크의 활성화 조치 및 네덜란드의 JEA와 많은 공통점을 갖고 있지만 공공부조 계약의 변화가 달랐고, 더 크게 변했다. 의무적인 뉴딜 참여는 현재 상대적으로 낮은 수준의 급여와 결합되어 있다. 의무 부과에 따른 조건부적 성격은 급여가 낮을 때 공공부조 계약에 있어 더 큰 변화를 가져온다. 영국에서는 제한의 두 가지 형태가 결합되어 있다. 따라서 상대적으로 강한 HRD 전략에도 불구하고 영국에서는 근로연계 복지 프로그램의 도입이 공공부조 계약을 뚜렷하게 ‘더 많은 것(more)’을 제공하는 쪽으로 연결되고 있지 않다.

프랑스에서는 1989년에 공공부조와 근로연계 복지를 하나의 패키지로

도입했기 때문에 공공부조에 대한 근로연계 복지의 영향을 따로 떼내는 것은 어렵다. 1989년 이전에는 근로연계 복지의 대상 집단에게 재정적 지원이 이루어지지 않았기 때문에 RMI의 도입이 ‘더 많은 지원’이라는 방향으로 이어질 수 있는 가능성이 높다. 수급자들은 새로운 권리와 새로운 참여기회를 모두 제공받았다. 그러나 통합정책의 보편성이 프로그램의 실행 과정에서 감소되면서, 10명의 RMI 수령자 중 단지 7명만이 1990년대 중반에 통합 계약에 서명한 것으로 나타났다. 통합정책에서 보편성이 낮아질 경우 프로그램 실행 이전의 전략에 따라 ‘더 많이’와 ‘더 적게’ 어디로도 이어질 가능성이 있다. 우리는 RMI-통합전략이 HRD 전략과 LMA 전략 사이에 위치하고 있다고 본다. 통합정책은 새로운 기회(HRD)를 대표하지만, 선택적 적용에 따라 법에 규정된 것보다 더 적은 사람들만이 이 기회들로부터 혜택을 받는다. 통합정책이 새로운 기회를 제공하기보다는 오히려 권리를 축소(LMA)하기 위해 선별적으로 사용된 곳에서, 결과는 오히려 더 많은 사람들이 부대조건을 경험하지 않고도 새로운 RMI의 수급권으로부터 혜택을 받았을 가능성이 있다는 것이다.

독일에서의 근로지원정책은 수행되는 지역에 따라 HRD와 LMA의 두 요소를 모두 포함한다. 기존에 평균적인 관대성과 강한 근로의무를 갖는 공공부조에서 근로연계 복지의 팽창은 축소를 향한 변화라는 것을 시사한다. 그러나 실행 과정에서 지역적 편차가 매우 커서 변화가 ‘더 적게’를 향하는가 ‘더 많이’를 향하는에 따라 달라질 수 있다. LMA 전략이 가지는 프로그램 참여자들에 대한 축소가 ‘더 많은 것’을 제공하는 독일 제도의 특성과 균형을 이룬다. 1년의 근로연계 복지 계약을 완수할 경우 참여자들에게는 실업보험과 적극적 노동시장정책에 대한 참여 자격이 주어진다. 따라서 장기적으로 참여자들은 더 높은 복지급여 수준과 더 HRD 전략에 가까운 프로그램들로부터 결국 혜택을 받을 수 있다.

노르웨이의 경우, LMA 전략의 특징을 강하게 가지는 지역 차원의 근로연계 복지 도입이 공공부조의 가장 보편적인 제한 방식으로서 근로의무 부과를 강화시켰다. 급여수준에서는 다른 나라와 비교하여 노르웨이의 지위를 변경시킬 만한 변화는 없었다. 그런데 실행단계에서 실질적으로 지역에 따라 차이가 크기 때문에 ‘더 많이/더 적게’ 방정식은 지역

마다 다르다. 지역 행정조직에 기초하는 근로연계 복지의 도입이 적극적 노동시장정책에 의해 제공된 기회들을 사용할 수 없는 참여자들에게는 축소 방향으로의 변화였지만, 근로연계 복지가 선별적으로 이용되었기 때문에 대다수 수급자들은 이 변화로부터 직접적인 영향을 받지 않았다.<sup>25)</sup>

미국의 프로그램은 유럽의 어떤 프로그램보다 강한 LMA 전략을 택하고 있다. 노르웨이의 프로그램이 전략적으로 가장 가깝지만, 두 국가의 공공부조는 실질적으로 매우 다르다. 미국의 경우, 근로연계 복지의 교정·예방적 형태는 가장 낮은 수준의 급여와 상대적으로 약한 근로의무를 부과하던 공공부조로부터 확장되었다(Gough et al, 1997: 32). 이것은 그 자체로 축소 방향의 변화이다. 1992년 이후의 공공부조 변화는 이 결론을 뒷받침한다. 또한 공공부조와 근로연계 복지에서 미국식 ‘예외주의’가 늘어나고 있음을 보여준다. 미국은 1996년 AFDC의 수급권을 폐지함으로써 혹독한 방식으로 두 가지 제한방식을 결합했을 뿐 아니라, 원칙적인 면에서 19세기 구빈법보다 훨씬 더 나아갔다. 19세기에 ‘급여 수준 제한’과 ‘근로의무 부과’는 수급권 폐지의 대안으로서 강제되었다. 그런데, 의무적 노동에 대한 교환으로서 화폐 급여가 아니라 음식과 숙소를 제공하는 최근의 뉴욕(Bernstein, 1999)의 사례는 1990년대 시작 초기보다 현재 시점에 공공부조 계약을 변화시키기 위한 몇 가지 수단들 가운데 하나로서 근로연계 복지를 더욱 강하게 사용하고 있음을 보여준다.

지금까지의 논의는 전략에서의 변이들에 집중했다. ‘더 많이/더 적게’ 방정식에 영향을 준 또 하나의 독립적 요인은 의무라는 ‘채찍’이 부가적 급여와 같은 ‘당근’과 어느 정도 결합되는가이다. 만일 부가급여가 HRD 전략에 따르는 프로그램보다는 LMA 전략을 따르는 프로그램에서 적용된다면, 지금까지 제시한 설명과는 다른 해석이 필요할 수도 있다. 이런 당근은 7개 국 모두에서 발견된다. 그러나, 부가급여가 참여자들 모두 혹은 몇몇에게 권리로 주어지는 국가는 영국과 네덜란드뿐이었다. 두 국

25) 근로연계 복지가 선별적으로 사용되었다고 해도 영향이 미치는 범위는 더 넓을 수 있다. 근로연계 복지의 도입이 잠재적인 수급자 집단에게 공공부조 계약이 달라졌다는 메시지를 전달함으로써 예방적 효과를 갖기 때문이다.

가의 프로그램들은 강한 HRD 전략을 특징으로 하기 때문에, 이 요인을 포함시킴에 따라 HRD 전략과 LMA 전략 사이에 ‘더 많이/더 적게’ 방정식의 차이가 강화된다. 부가급여의 수준에 따라 ‘당근’을 포함시킬 경우 영국 공공부조의 ‘더 많이/더 적게’ 방정식에 대한 평가도 달라질 수 있다.<sup>26)</sup>

### 3. 소 결

근로연계 복지의 도입은 7개 국가의 공공부조에서 ‘근로의무 부과’의 강화를 포함하고 있으나, 제한 정도는 서로 다르다. HRD 전략이 낮은 수준의 공공부조 축소와 결합된 나라들(덴마크와 네덜란드)에서는 계약의 변화가 ‘더 많이/더 적게’의 균형을 변화시켰다기보다는 새로운 기회들을 향한 변화라고 해야 가장 적절할 것이다. 공공부조의 제한이 근로연계 복지가 도입되기 이전에 강력했던 국가들에서는, 근로연계 복지의 전략과 예전에 실행된 제한방식이 무엇이나에 따라 ‘더 많이/더 적게’ 방정식이 달랐다. 예를 들어 노르웨이의 경우, 급여수준은 여전히 높고 LMA 전략은 이미 강했던 ‘근로의무 부과’를 더욱 강화했다. 이와 대조적으로, ‘급여수준 제한’을 통한 축소의 전통이 강했던 미국에서는, 유사한 LMA 전략이 근로의무 부과를 확대하는 방향으로의 선회와 관련된 다.

---

26) 부가급여가 공식적인 프로그램 설계에는 포함되어 있지 않은 5개 국가에 대해서는 지역 차원에서 어떻게 실행되었는가를 살펴본 연후에 이 제도의 중요성을 비교할 수 있을 것이다. 이에 대해서는 유럽 6개 국에서의 근로연계 복지 실행 과정에 관한 별도의 연구에서 다루고 있다(Lødemel and Stafford, 2001; forthcoming).

## 제 2 절 근로연계 복지 도입이 공공부조의 수렴으로 이어지는가?

### 1. 수렴의 지표

복지국가란 발전할수록 유사해지거나, 수렴할 것이라는 사고는 1950 년대에 처음으로 제기되었다. Wilensky(1976)는 ‘수렴 테제’를 더 발전시켜서 복지국가는 현대 자본주의 사회의 통합적 부분이며, 유사한 발전 수준의 국가들은 비슷한 제도적 특징(arrangements)을 보일 것이라고 주장했다. 이에 대해 비판자들은 이 주장이 정치의 역할을 무시했으며, 차이를 무시한 채 유사성을 과잉 강조한다고 주장했다(Mishra, 1977; Castles, 1981). 1980년대와 1990년 초에는 정치의 중요성이 학술 담론을 지배했다면 수렴에 관한 논의가 최근에 학술적 사회정책 담론의 중심부에 재등장했다.

종종 수렴에 대한 주장은 ‘세계화(globalisation)’ 같은 모호한 개념과 관련된다.

이 개념이 이른바 ‘신수렴 이론(Mabbet and Bolderson, 1999: 48)’에서 중심적 역할을 한다. 그 핵심 전제는 세계화된 세상에서는 “모든 시장 경제들에서 국가의 복지 활동은 경쟁에 의한 제약에 지배된다(Mabbet and Bolderson, 1999, p48)”는 것이다. 근로연계 복지의 도입은 현금급여의 축소와 대상자들의 표적화(Mabbet and Bolderson, 1999: 49)라는 이 이론과 관련된 한 가지 정책일 수도 있다. 그러나 덴마크나 영국처럼 대규모로 근로연계 복지가 활용되는 국가들에서도, 비록 장기적 목표가 의존성을 줄여 비용을 억제하는 것이라 하더라도, 다른 경우와 동일하게 복지에 대한 공적 투자의 증가로 설명될 수 있다.

여기에서 우리는 인과적 메커니즘을 설명하기보다는 오히려 수렴의 좀 더 제한적인 척도(measure)에 관심을 갖는다. Øverbye(1998)는

Seeliger가 제시한 수렴에 대해 유용한 정의를 제시한다. 이에 따르면,

“두 국가, 예를 들어 A와 B의 정책 발전의 상대적 방향을 분명히 하기 위해서는, 시간상의 어떤 한 시점(t1)에서 각 국가들에 대한 측정치와 시간상 그 이후의 시점(t2)에서의 두 번째 측정치를 갖고 있어야 한다. 점점 더 유사해진다는 것은 시점 t1에서 객관적으로 측정 가능한 차이가 있다는 것을 전제하고 있으며 시점 t2에서 국가 A나 국가 B, 또는 두 국가 모두에서 t1에서 측정된 것보다 차이가 줄어든 측정치를 보여야 한다.”

Seeliger(1996: 289)는 수렴을 두 가지의 다른 수준으로 구별한다. 만일 한 국가가 예전에는 없었던 정책을 채택하고, 다른 한 국가는 시점 t1에서 그것과 같은 정책이 있었다면 이를 ‘명목적(nominal)’ 수렴이라고 한다. 본 연구에서 근로연계 복지의 도입은 새로운 정책으로 볼 수 있으며 그리고 명목적 수렴의 정도는 t1(1990년대 초)과 t2(현재)에서의 차이를 통해 측정될 수 있다. 수렴의 두 번째 형태인 질적(qualified) 수렴의 정도를 논의하기 위해서는 “척도화된 측정치의 두 번째 집합”을 적용해야 한다.

근로연계 복지는 공공부조의 한 부분이거나 부가되는 것이기 때문에 질적 수렴에 대한 우리의 논의는 근로연계 복지의 도입이 공공부조의 주요 특징들을 얼마나 변화시켰는가에 초점을 맞춘다. 근로연계 복지의 ‘프로그램 효과(programme effects)’에 눈을 돌리기에 앞서 먼저 근로연계 복지의 확산이 국가들 사이의 이념의 확산으로부터 얼마나 비롯되었는가를 살펴보자.

## 2. 국가간 확산에 의한 수렴

확산은 혁신이 한 사회 체제에서 다른 사회 체제로 퍼져나가는 과정으로 표현된다(Rogers and Floyd Shoemaker, 1971: 13). 확산은 사회 체제들 사이에 사상을 퍼뜨리거나, 정책을 설계할 때 다른 체제의 본보기를 사용함으로써 발생한다(Kuhnle, 1984: 91~93). 여기에서의 논의는



이념의 확산에 초점을 맞춘다. 그 이유는 이것이 아래에서 논의할 우리의 발견에 더 적절하기 때문이다. 확산의 형태는 위계적일 수도 지정학적일 수도 있다(Kuhnle, 1984). 최근 한국의 근로연계 복지형 프로그램의 도입은 위계적 확산의 적절한 예이다. 한국에서 1998년 금융위기에 따른 노동시장의 충격에 대처하기 위해 도입한 새로운 프로그램들은 세계은행의 권고사항에 영향을 받은 것이었다(Lødemel and Dahl, 2001). 우리는 이 글에서 언급되는 국가들에 대해 EU와 OECD의 영향에서 기인하는 위계적 확산의 가능성을 지적할 것이지만, 이념의 지정학적 확산에 더 초점을 맞출 것이다. 근로연계 복지의 확산은 종종 미국에서의 발전과 연결되어 있기 때문에 미국으로부터 유럽 6개 국으로의 확산이 우리의 연구에 의해 지지되는가에 집중한다. 그러나 이 과정을 아주 자세히 연구할 수는 없기 때문에 단지 미래의 연구를 위해 유용할 수 있는 가설적 설명만을 제시하고자 한다.

매우 다른 복지국가들에서 강제적 프로그램의 도입은 명목 수렴의 신호이다. 1990년대 초기에는 단지 미국과 독일만이 여기에서 정의된 근로연계 복지 프로그램을 실행하고 있었다. 10년 후에는, 나머지 5개 국가들도 그러한 프로그램들을 도입했다. 미취업의 원인에 대한 인식, 정치적 입장 그리고 문제의 규모 측면에서의 명확한 차이에도 불구하고 자발적인 프로그램보다 의무적 프로그램을 선택함으로써 7개 국 모두의 존성이 문제라고 인식했음을 알 수 있다. 미국의 경우 사회적 문제에 대한 이러한 인식을 더 강하게 표현하였고, 여기서 논의된 유럽 국가들보다 더 오랫동안 사회정책 담론의 중요한 부분이 되어 왔다. 이러한 공통의 인식을 향한 움직임에도 불구하고 지금까지 살펴본 바에 의하면, 각국에서 실행의 전략들이 매우 다양하고 공공부조 계약에 매우 다른 영향을 끼쳐 왔음을 알 수 있다.

본 연구에서 살펴본 프로그램들이 모두 10년 내에 도입되었거나 광범위하게 확산되었다는 사실은, 이러한 수렴이 국가들 사이에 이념이 빠르게 확산된 데 기인하는 것일 수 있음을 시사한다. 지난 10년 동안 7개 국가의 정책 입안자들은 수급자들의 의무에 대해 더 강조하게 되었다. 정책 입안자들은 새로운 정책이 결정되는 바로 그 시점에 지배적인 이

념으로부터 영향을 받는다는 점에서 시기는 확산에서 중요하다. 복지에 대한 역사적 비교연구는 유사한 이념들이 한 국가에서 발전하여 국제적으로 확산되는 시기들이 있음을 보여준다. 한 가지 먼 예로는 중상주의에서 수급권과 저임금 대체를 강조한 데 대한 대응으로 19세기 초에 영국에서 도입된 구빈법(Poor Law)이 있다. 이 법은 대서양의 양쪽에서 더 억압적인 구제시스템으로 변화하도록 촉진했다(De Swaan, 1992; Katz, 1986). 법정 복지의 첫 번째 세기(1850~1950)에 대서양을 횡단하는 이념의 확산은 뚜렷이 동쪽에서 서쪽으로 진행되었다(Rogers, 1998).

1950년대와 1960년대에 미국에서 처음으로 발전된 이념들이 유럽에 영향을 끼쳤는데 이는 공공부조와 밀접히 관련된 것이었다. 이 시기에 유럽에서 사회 문제들을 구조적 문제로 이해하는 전후 초기의 이해방식(Titmuss, 1956)은, 개인적 원인을 강조하며 미취업과 다른 사회문제를 병리적인 현상으로 해석하는 것으로 대체되었고, 그에 따라 사회복지서비스에서 사례관리에 기초한 접근이 확산될 수 있는 비옥한 토양이 마련되었다(Jackson and Valencia, 1979; Lorenz, 1994). 확산의 이 사례에서는 미국에서 발전된 사례관리 이념이 유럽 공공부조에 불균등한 영향을 미친 것으로 나타나는데, 이는 정책 변화 시점에서의 차이에 기인할 수도 있다. 예를 들어, 영국은 구빈법을 1948년에 폐지하고 빈곤에 대한 구조적인 인식에 기초해서 수급권에 기초한 부조제도를 도입했다. 한편, 노르웨이에서 최초의 근대적 공공부조는 1964년에 도입되었는데, 빈곤을 병리적 현상으로 이해하는 데 영향을 받아서, 사례관리를 해결책으로 선택하였다(Lødemel, 1997b). 현재 진행되는 의무와 책임으로의 이동은 빈곤과 사회 문제에 대한 이해방식에서의 새로운 변화로서 21세기 초기의 새로운 지배적 사고방식으로 이어질 수도 있다.

짧은 시기 동안 이루어진 7개 국가에서의 입법활동의 강도를 볼 때, 경제적 상호의존성, 정보기술, 편리해진 여행 등(Midgley, 1997)에서 비롯된 세계화는 지난 몇 십 년 동안에 가능했던 것보다 훨씬 빠르게 확산이 이루어지도록 할 것이다. 1973년에 사회보험의 발전에 대해 Heclo는 다음과 같이 지적한 바 있다.

“.....기술혁신이 확산되는 속도가 빨라졌음에도 불구하고 사회적 혁신이 확산되는 속도는 지난 세기에 비해 거의 변화하지 않은 것처럼 보인다. 아마도 그러한 프로그램이 확산되는 데에는 50년이나 80년 정도가 소요되는 것 같다(Heclo, 1973: 11)”.

미취업에 대한 새로운 이해 및 적절한 해결책의 발전, 그리고 이러한 이념들의 빠른 확산의 결합은 몇 십 년 전에 생각되었던 것보다 훨씬 더 정책의 수렴을 용이하게 할 수도 있다. 대조적으로 1950년대와 60년대의 사례관리 이념의 경우, 이념이 더 느리게 퍼지고 정책 입안자들은 좀 더 늦게 반응한 결과 사회문제의 원인과 처방에 대한 인식이 서로 다른 시기에 법률이 제정되었기 때문에 수렴이 덜 이루어진 것으로 볼 수 있을 것이다.

사례관리 이데올로기처럼 근로연계 복지의 확산도 종종 미국에서 유럽으로 이념이 확산된 것으로 간주된다(Hanesch, 1998: 73). 이념과 가르침의 미국화는 유럽 어느 국가에서보다 영국의 논의에서 핵심적이었다. 영국의 몇몇 논자는 노동당의 근로연계 복지 (Welfare-to-Work) 프로그램이 스칸디나비아 국가들 특히 스웨덴(Giddens, 1998: viii)으로부터 영감을 받은 것이라 주장하는 반면, 다른 사람들은 미국의 영향이 훨씬 중요하다고 주장한다(Walker, 1999; Ditch and Oldfield, 1999; Peck, 1999; Deacon, 2000; Dolowitz et al, 2000 등).<sup>27)</sup> 지금까지의 연구결과는 만일 미국으로부터의 확산이 유럽에 영향을 끼쳤다면 아마 미취업의 원인에 대한 인식이 수렴되고, 복지 제공에서 권리와 의무의 재조정이 그에 상응해서 이루어졌을 것임을 시사해 준다. 따라서 확산이 이 정책 영역에서 명목적 수렴에 관한 앞으로의 연구를 위한 좋은 출발점을 제공

27) Ditch and Oldfield(1999)와 Glennerster(1999)는 영국과 오스트레일리아, 뉴질랜드, 캐나다와 같은 영어권 국가들 사이의 빈번한 접촉과 그에 따른 이들과로부터 영국으로의 이념의 확산의 중요성도 지적한다. 이는 과거로부터 이어지는 정책의 유사성, 영연방 조직의 역할, 공통의 언어 등에서 비롯된 것으로 볼 수도 있다. 언어 및 다른 문화적 요소의 유사성이 학습 및 확산 ‘네트워크’의 발전에 기여하여 왔다면, 앞으로의 연구에서는 ‘국가가족(families of nations)’에 기초한 접근(Castles, 1993)이 복지체제(welfare regimes)보다 더 적절한 출발점을 제공하는 것으로 나타날 수도 있다.

하게 되었을 것이다.

그러나, 우리의 주요 연구 결과는 제한적으로 수렴현상이 나타남에도 불구하고 국가들은 자신들의 근로연계 복지 프로그램을 설계할 때 서로 다른 전략을 추구한다는 것이다. 이것은 다음과 같은 것을 시사한다. 첫째, 의존성보다는 다른 인식들이 프로그램의 설계를 이끌었다. 둘째, 대서양을 횡단하는 확산은 미국의 프로그램으로부터의 교훈을 적용하는 것이라기보다는 권리와 의무에 대한 재조정의 필요에 대한 이념이 퍼진 것이라고 보아야 할 것이다. 미국의 프로그램과 같은 LMA 전략을 공유하는 노르웨이와 정도는 달라지만 독일의 프로그램들이 가진 유사성에 관한 설명은 아마도 각국별 맥락에서 찾아야 할 것이다. 훗날의 연구는 프랑스를 포함하여 유럽의 중앙집중형 프로그램을 시행하는 세 국가들은 미국으로부터의 지정학적 확산보다는 EU와 OECD로부터 위계적 확산에 의해 좀 더 영향을 받았다는 것을 발견할 수 있을 것이다. EU가 사회적 배제의 문제에 초점을 맞추도록 영향을 주었다면 OECD는 — 이 후에는 EU까지도 — 적극적인 사회정책과 노동시장정책을 촉진시키기 위해 ‘당근’과 ‘채찍’을 결합시키는 정책들을 장려하였다(Lødemel and Trickey, 2001).

최근 EU에서의 변화는 회원국들의 청년실업정책에 대한 EU의 영향력이 증가하고 있음을 보여준다. 1998년 고용지침(European Commission, 1998)은 회원국들에서 공통의 목적들을 달성하기 위한 각국별 실행방안(National Action Plans)으로 이어졌다. 고용지침의 목적 가운데 하나가 특히 관련되어 있는데 이는 다음과 같다. “모든 청년실업자들은 실업기간이 6개월을 넘기 전에 훈련, 재훈련, 일자리 경험, 일자리 또는 다른 고용 가능성 향상 조치와 같은 형태로 ‘새 출발 프로그램’을 제공받는다(European Commission, 1998: 4).” EU문서에는 개방적 조정이라고 표현되어 있는 새로운 조정시스템은 각국별 목표 달성도를 평가하기 위해 무엇보다도 ‘벤치마킹(benchmrks)’을 사용한다.

영국, 덴마크 그리고 네덜란드에서 나타나는 수렴적 변화는 이 고용지침의 목적을 달성하기 위한 각 국가들의 노력과 관련되어 있는 것 같다. 1997년에 집권당이 변화하면서부터 EU의 사회정책에 대해 더 적극적으로

로 접근하고 있는 영국은 현재 유럽적 수준의 정책 결정에 대한 참여에 있어서 훨씬 개방적이다. 게다가 영국은 고용지침을 실행하기 위한 정책 도구들을 개발하는 데 중요한 역할을 해왔다. 예를 들어 ‘벤치마킹’의 도입은 영국의 수출품이다. 비록 프랑스와 독일이 전통적으로 EU의 정책 결정에서 중요한 역할을 해 왔지만, 이 두 거대 국가는 자신들의 전통적인 복지제도를 변화시키는 데에는 덜 개방적이었다. 이와는 대조적으로 네덜란드와 덴마크는 둘 다 소국으로서, 외국 및 국제적인 이념에 대해 폭넓은 개방의 역사를 간직하고 있다. 아직 우리는 EU 주도의 수렴에 관한 가정을 검증할 만한 정보는 갖고 있지 않지만, 이러한 가설은 앞으로의 연구를 위한 흥미진진한 소재가 될 것이다.

### 3. 프로그램의 효과에 따른 수렴

근로연계 복지 프로그램의 확산이 질적인 수렴으로 귀결되는지 여부를 살펴보기 위해서는 근로연계 복지가 전체 공공부조에 끼친 영향에 초점을 맞추어야 한다. 그런데 우리의 연구는 공공부조 자체에 관한 연구가 아니기 때문에 우리의 논의는 근로연계 복지의 도입에 의해 변화될 가능성이 높은 공공부조의 요소들로 제한된다. 보통 ‘프로그램 효과’(programme effect)라는 개념은 수렴보다는 ‘경로 의존성’(path dependency)과 주로 관련되지만 여기에서 우리는 근로연계 복지라는 공통된 성격을 갖는 프로그램이 공공부조에 미친 영향을 논의하기 위해 사용한다.

앞 절에서 근로연계 복지에 따른 강제의 도입이 어떻게 공공부조 계약에 영향을 주었는지를 살펴보았다. 그런데, 각국의 공공부조에 영향을 끼칠 수 있는 두 가지 요소가 더 근로연계 복지 프로그램에 내재되어 있다. 하나는 사례관리와 재정적 지원(현금지원 및 보호)의 결합이며, 다른 하나는 근로연계 복지 프로그램의 실행 과정에서 불가피한 지역별 편차이다.

아마도 공공부조에서 국가별로 가장 크게 구별되는 요소는 재정지원과 사례관리가 분리되어 있는 정도일 것이다(Jones, 1985). 근로연계 복

지 프로그램의 실행은 예외없이 사례관리를 수반한다. 사례관리가 급여를 배분하는 사람들에 의해 이루어지긴, 또는 둘을 수행하는 기관이 분리되어 있거나 간에 현금급여는 사례관리와 묶여 있고, 다시 그 둘은 근로연계 복지가 갖는 조건부적 성격에서 비롯되는 제약으로부터 벗어날 수 없다.

각국의 공공부조는 ‘조절’의 측면에서 중앙집중화되어 있는 정도에 따라서도 구별된다. 근로연계 복지 프로그램은 지역 수준에서 실행되는데, 그에 따라 프로그램 설계에서의 지역적 차이, 해결해야 할 문제의 차이, 그리고 가능한 정책수단의 종류에 따라 다양해질 수밖에 없다. 따라서, 1990년 초의 공공부조의 중앙집중화 정도 그리고 급여-관리 수행주체의 분화 정도에 따라 수렴화 경향이 각국의 공공부조에 서로 다른 영향을 끼쳤다. 유사한 근로연계 복지 프로그램들이 그것이 결합된 공공부조의 성격에 따라 서로 다른 영향을 끼쳤던 것이다.

프로그램 효과에 따른 수렴의 정도는 서로 다른 세 가지로 구분될 수 있다. 질적인 수렴으로 이어질 수 있는 가장 큰 수렴은 처음에는 공공부조에 유사성이 없었으나, 근로연계 복지 프로그램이 도입된 이후에 점점 유사해지는 경우이다. 두 번째는 각국의 공공부조가 처음에도 서로 달랐고 이후에도 서로 다른 성격을 갖는 비수렴(non-convergent)이다. 세 번째는 처음에는 유사했으나, 그 이후에 훨씬 더 다른 형태를 띠는 분화적(divergent) 변화이다. 각각을 차례대로 살펴보도록 하자.

유럽의 중앙집중형 프로그램에 해당되는 3개 국가들(덴마크, 네덜란드, 영국)은 수렴에 가장 가까운 경우로서 근로연계 복지의 도입에 따라 질적인 수렴이 이루어진 것으로 볼 수도 있다. 이들은 HRD 전략을 공유하고 있으며, 근로연계 복지의 도입 이전에는 공공부조 제도에서 차이가 있었다(Lødemel and Trickey, 2001). 덴마크와 네덜란드는 유사한 공공부조 제도를 갖고 있었다. 이들은 영국보다 비교적 덜 중앙집중화되어 있었으며 현금지원과 관리를 좀 더 결합하고 있었다. 이 3개 국의 근로연계 복지 프로그램들은 그 밖의 다른 국가들보다는 훨씬 더 중앙집중화되어 있다는 점에서 구분된다. 뉴딜은 제3장에서 살펴본 7개 국가들의 프로그램 중 가장 중앙집중화되어 있었지만, 1990년대 초 영국의 고도로

중앙집중화된 공공부조보다는 지역적으로 편차가 나타날 수 있는 가능성이 있다. 만일 이후의 연구가 3개 국의 공공부조에서 수렴현상을 발견한다면, 덴마크와 네덜란드의 중앙집중화와 영국에서의 탈집중화로의 선회 및 현금지원-관리를 통합하는 방향으로의 변화 때문일 것이다. 이는 HRD 전략이 각 지역의 공공부조를 중앙집중화하는 동시에 근로연계 복지의 도입 이전에 이미 고도로 중앙집중화되어 있는 제도의 경우에는 탈집중화시킨다는 점을 시사한다.

또 다른 질적 수렴은 근로연계 복지에 대해 가장 강한 LMA 전략을 채택한 미국과 노르웨이에서 나타날 수도 있다. 두 나라의 공공부조는 1990년대 초에는 서로 매우 달랐다. 미국의 AFDC는 중앙집중화되어 있었으며 급여는 일반적으로 사회관리와 결합되지 않았다(Eardley et al, 1996: 118). 앞에서 살펴본 것처럼 근로연계 복지의 확대와 그에 수반된 변화들로 인해 미국에서 근로연계 복지 수급자들을 대상으로 하는 공공부조는 탈집중화되고 점점 더 사례관리와 결합되었다. 노르웨이에서 공공부조는 지역 차원에서 관리되며 급여와 관리는 결합되어 있었다. 따라서, 공공부조의 이 두 측면에 대한 근로연계 복지의 영향은 매우 제한적이었다. 이 두 차원에서 노르웨이의 공공부조는 여전히 변화가 나타나지 않았지만 미국에서는 변화가 나타났다. 따라서 LMA 전략은 탈집중화 및 현금급여-관리를 결합하는 방향과 연계되어 있고 과거에 중앙집중화되어 있던 제도는 탈집중화시키는 것 같다. 노르웨이에서 HRD 전략으로 이동하고 있다는 조짐이 있고, 이러한 변화가 노르웨이의 근로연계 복지를 중앙집중화시킬 가능성이 있다는 점은 중앙집중화된 전달체계와 HRD 전략 사이에 밀접한 관계가 있다는 점을 또 다시 보여준다(Lødemel and Trickey 2001).

프랑스와 독일의 공공부조는 1990년대 근로연계 복지가 확대된 이후에 바뀌어 왔다. 두 나라의 제도는 모두 ‘이중적 공공부조(Gough et al, 1997: 36)’에 속하는데, 독일은 ‘조합주의적 체제(corporatist regime)’로, 프랑스는 ‘라틴 체제(latin regime)’로 구별된다(Lødemel and Schulte, 1992: 533~534). 비록 프랑스의 프로그램이 독일보다 전달체계에서 중앙집중적이지만, RMI와 ‘근로지원정책’의 전략은 유사하다. 이것은 전반

적인 공공부조의 중앙집중화 정도가 두 국가에서 서로 다르다는 점을 반영한다(Lødemel and Schulte, 1992). 게다가 두 국가는 급여와 사례관리를 결합시키고 있기 때문에 근로연계 복지의 도입이 프랑스와 독일에서 공공부조의 이 두 가지 측면에 그다지 큰 영향을 끼친 것 같지는 않다.

‘분화(divergence)’가 나타나고 있다는 가장 명확한 조짐은 덴마크와 노르웨이에서 나타나는 것 같다. 1990년 초에 덴마크는 탈집중화되고 잔여적인 북유럽식 공공부조 모델에 속해 있었다(Lødemel, 1992). 그러나, 그 후 덴마크는 네덜란드와 유사한 제도로 바뀌었다(Bradshaw and Terum, 1997; Gough et al, 1997). 따라서 덴마크의 유럽의 중앙집중형 프로그램으로의 변화는 북유럽적 공공부조 모델로부터의 이탈을 표현하는 것일 수도 있다.

### 제3절 소 결

미국으로부터 유럽 국가들의 정책 입안자들로의 이념의 확산은 수급권을 공공부조 수급에 따르는 의무와 대응시켜야 한다는 새로운 사고방식이 빠르게 확산되는 것을 촉진했을 수도 있다. 따라서, 확산은 ‘명목 수렴’을 설명할 수 있는 요인 가운데 하나이다. 그러나, 만일 우리가 강제적 참여의 도입이라는 측면을 넘어서 ‘질적 수렴’의 정도를 살펴본다면 이념의 대서양을 가로지르는 확산은 미국 프로그램의 유럽으로의 수입과는 대응하지 않는다. 이것의 가장 좋은 예는 미국의 영향이 정치적으로나 학술적으로 가장 크게 주목되었던 영국이다. 근로연계 복지의 확산에 대해서 좀 더 연구를 한다면 유럽 내부에서의 정책 이전 과정을 살펴보는 것이 더욱 풍부한 결과를 낳을 수 있을 것이다. 덴마크, 네덜란드, 영국에서 프로그램의 유사성을 판별해 낸 것은 지정학적 확산에 대한 앞으로의 연구를 위한 흥미로운 사례가 될 것이다.<sup>28)</sup>

두 영어권 국가에서 분화적 발전이 나타났다는 점은 근로연계 복지의



프로그램 효과를 살펴볼 때 더 뚜렷해진다. 사례 국가들 가운데 변화의 영향은 미국과 영국에서 가장 크다. 확산과 공공부조 운영에서 공통의 방향으로 변화가 나타났다는 널리 퍼져 있는 가정에도 불구하고 두 나라는 근로연계 복지 프로그램에서 매우 다른 전략을 추구했다. 이는 공공부조를 비교할 때 주요 기준으로 사용되는 중앙집중도와 공공부조 전달에서의 '현금지원-관리'의 결합 정도의 유사성이 새로운 근로연계 복지 프로그램 내용의 수렴으로 이어지지 않을 수 있다는 것을 보여준다. 북유럽 모델에 대응하는 노르웨이와 덴마크의 분화적 변화도 이를 다시 보여준다. 반면, 영국, 덴마크 그리고 네덜란드의 공공부조에서 나타난 질적 수렴의 가능성은 근로연계 복지에서의 공통의 전략과 공공부조 운영에서 새로이 형성된 유사성으로부터 기인하고 있다.

근로연계 복지는 단지 공공부조 수급자 가운데 일부 집단만을 대상으로 하고 있기 때문에 근로연계 복지의 도입에 따른 운영체계상의 수렴적 변화는 1990년대 중반의 공공부조 체제를 크게 변경시키지 못했을 가능성이 있다. 그러나, 이전의 중앙집중화된 제도가 더 분권화되고, 더 약한 수급권에 기초한 것으로, 그리고 더 현금급여-관리가 결합된 제도로 변화했다는 것이 드러났다. 네덜란드와 덴마크를 제외한다면, 근로연계 복지의 도입은 과거 북유럽 국가들과 매우 관련이 깊었던 지역적이고 현금급여-관리가 결합된 공공부조로 수렴되는 과정의 일부일 수도 있다(Gough et al, 1997). 그러나, 이러한 변화가 반드시 통제를 강조하고, 낙인(stigma) 문제가 큰 노르웨이식으로의 변화를 의미하는 것은 아니다.

과거의 유사성으로부터의 이탈과 공공부조에서의 변이는 새로운 다양성(new diversity)으로 가장 잘 요약될 수 있는 것 같다(Enjolras and

28) Olsen(1992: 93)는 영국에서 뉴딜정책을 준비하면서 덴마크로부터 확산이 이루어진 몇 개의 사례를 발견했다. 그런데 흥미로운 것은 Olsen이 인터뷰한 TUC 관계자가, 덴마크에서 근로연계 복지가 강제 이상의 의미를 갖는다는 점이 TUC가 뉴딜정책을 지지하도록 결정하는 데 일정한 역할을 했다고 응답했다는 점이다. Glennerster(1999: 4)는 영국이 복지와 노동 사이의 관계를 다루는 정책을 제정립한 방향은 반드시 미국적이거나 유럽적이라고 보기 어려운 독특한 것이라고 주장한다.

Lødemel, 1999). 이 경우에 우리는 1990년대에 정리된 공공부조의 유형론, 혹은 체제에 대해 재평가해야 할 것이다.

Jessop(1993)은 ‘슈페터주의적 근로국가(Schumpeterian workfare state)’의 확산에 대해 예상하고 근로연계 복지의 확산을, 여기서 정의한 것처럼 이 수렴의 중요한 부분으로 간주한다. 만일 우리가 Jessop이 기술한 ‘조절모델(the model of regulation)’에서의 다양한 변화를 인정하고, 새로운 변화가 우리가 지금까지 알고 있었던 복지국가로부터의 이탈을 의미한다면, 다양성이 그 결과라는 것은 결코 놀랄 만한 것이 아니다. 슈페터주의적 근로국가(Jessop, 1993)가 과거 케인즈적 혹은 포디즘적 조절양식하에서 존재했던 복지 체제보다 더 많은 유사성을 낳을 것이라는 징후는 거의 없기 때문이다.

## 제 5 장

### 미국의 근로연계 복지정책의 주요 내용과 평가

제5장은 미국의 사례를 심층적으로 분석한다. 우선 미국의 복지제도 및 복지개혁을 전체적으로 개관하고, 복지개혁의 진행 과정 및 성과를 평가하고자 한다. 본 장의 구성은 다음과 같다.

제1절에서는 공공부조 및 이와 연관된 사회제도들이 구성 및 특징에 대해서 개관적으로 살펴볼 것이다. 미국의 복지개혁은 미국의 제도적 전통 위에서 진행된 것이기 때문이다. 제2절에서는 1996년 이후에 진행된 복지개혁의 진행 과정과 내용을 자세히 살펴볼 것이다. 제3절에서는 일선 전달체계에서 복지급여와 고용서비스의 연계가 강화되는 경향에 대해서 더 자세히 소개하고자 한다. 한국에서 국민기초생활보장제도를 통해 이러한 방향으로의 제도적 변화가 진행되고 있으나, 아직 제대로 정착되고 있다고 보기 어렵기 때문에 미국의 사례로부터 유용한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대된다. 제4절에서는 TANF의 진행 과정 및 이후의 성과에 대한 평가를 정리하고 현재 제기되고 있는 주요 논점들과 앞으로의 변화 방향을 소개한다. 복지수급자수가 괄목할 만한 수준으로 감소했다는 점 때문에 처음 복지개혁이 진행될 때에 비해 긍정적인 평가가 지배적이지만 여전히 부정적인 평가도 제기되고 있다. 또한 2002년에는 의회에서 1996년의 복지개혁입법을 재승인해야 하는 등 아직까지 미국의 복지개혁은 완성된 것이 아니라 진행중에 있는 것으로 보아야 할 것이다. 마지막으로 제5절에서는 제5장의 내용을 요약하고, 정책적

함의에 대해서 살펴볼 것이다.

## 제 1 절 미국의 사회안전망 및 공공부조의 특징

미국은 Esping-Anderson의 복지국가 유형 분류에 따르면 자유주의적 복지국가에 해당된다. 자유주의적 복지국가의 특징은 사회복지비 지출이 다른 선진자본주의 국가에 비해 낮으며, 보편주의적 복지보다는 자산조사에 기초한 급여가 많고, 급여수준도 낮다는 것으로 요약된다(Esping-Anderson, 1990). 이러한 특징은 이미 제2장에서 살펴본 공공부조 지출의 특징에서 단적으로 드러난다. 이 가운데 세 가지 복지국가 유형을 잘 보여주는 스웨덴(사회민주주의적 복지국가)과 독일(조합주의적 복지국가), 미국만을 다시 보여주는 것이 <표 5-1>이다.

<표 5-1> 공공부조가 GDP, 사회보호, 사회복지에서 차지하는 비중 및 추이

	% GDP (1990/91)	% 사회보호 (1990/91)	% 사회복지 (1990/91)	% 사회복지의 증가율 (1992/1980)	인구대비 수급자 비중의 증가율 (1992/1980)
독 일	1.8	7.6	11.8	67	72
스웨덴	1.0	3.1	6.7	46	64
미 국	2.7	18.9	32.8	36	162)

주: 1) Income Support 수급자

2) SSI(Supplemental Security Income) 및 AFDC 수급자.

자료: Eardley et al.(1996)의 p. 34, p. 38, p. 41의 표를 이용하여 작성.

<표 5-1>에 의하면 미국의 경우 공공부조가 GDP 및 사회보호와 사회복지 지출에서 차지하는 비중이 매우 높게 나타난다. 각각의 비중을 비교해 보면, 미국이 스웨덴이나 독일에 비해 GDP대비 전체 사회보호 및 사회복지비 지출수준은 낮은 반면, 오히려 GDP대비 공공부조 지출의 비중은 훨씬 높은 것을 알 수 있다.

미국 복지국가의 특징 가운데 하나가 공공부조의 지출비중이 높은 것이라면, 공공부조의 특징 가운데 하나는 매우 다양하고 복잡한 프로그램으로 공공부조가 구성된다는 점이다. 유태균(1998)에 따르면, 주요한 공공부조의 종류는 10여 가지가 넘고, 이들 각각을 운영하는 기관과 선정 기준이 다를 뿐만 아니라, 각 제도마다 연방과 주의 권한이 다르다.

이들 가운데 가장 중요한 프로그램들은 최종적인 사회안전망을 구성한다고 볼 수 있는 식품교환권(Food Stamps, 이하 FS)과 아동이 있는 빈곤가구를 대상으로 하는 TANF, 고령자·장애자·장애아동을 대상으로 하는 SSI(Supplemental Security Income, 이하 SSI), 빈곤계층에 공공의료부조인 Medicaid이다. Wiseman(2001)에 따르면 이들 이외에도 주에서 운영하는 일반부조(General Assistance, 이하 GA)와 조세를 통한 지원제도인 EITC도 중요한 프로그램이다. 이들 가운데 현금급여를 제공하는 것은 TANF와 SSI, GA이며, FS와 Medicaid는 현물급여에 해당하고, EITC는 세액공제를 통한 지원제도이다.

Wiseman(2001)은 이러한 미국 공공부조의 특징으로 다음의 네 가지를 제시하고 있다. 첫 번째는 공공부조 프로그램 가운데 명시적으로 실업에 대해서 지원하는 프로그램이 없다는 점이다. 미국에는 대부분의 서구유럽국가에서 운영되는 실업부조 프로그램이 없으며, 근로능력이 있는 빈곤계층에 대한 현금급여는 아동이 있는 부모—특히 편모가구—를 대상으로 하는 TANF가 있을 뿐이다. 두 번째는 연방정부가 뼈대를 제공하고, 주와 지역 정부가 바탕을 제공하는 동지형이라는 점이다. SSI와 EITC의 경우 연방 기준에 의해 단일하게 운영되지만 주에 의해서 보완될 수 있고 많은 주들이 그렇게 하고 있다. TANF의 경우 연방정부에서 커다란 지침만을 제시할 뿐 선정 기준이나 급여액은 주에 의해서 결정된다. 세 번째로 가구 형태에 따라 급여가 달라지고, 청년층에게 개인적으로 지원되는 급여는 존재하지 않는다. TANF는 아동이 있는 경우에만 지원되고, SSI는 고령자와 장애인을 대상으로 한다. 네 번째는 주 차원에서 중요한 기준이 결정되는 경우가 많기 때문에 어디에 거주하는가에 따라 급여에 차이가 크다는 점이다.

여러 가지 공공부조 가운데 근로활동에 대한 참여를 강제하는 근로연

계 복지의 성격을 강하게 갖는 것은 1996년에 복지개혁을 통해 도입된 TANF이다. FS의 경우에도 1996년 복지개혁을 통해 근로관련 활동에 대한 참여요건이 강화되었지만 TANF에 비해서는 그다지 강하다고 보기 어렵다(이에 대해서는 복지개혁 전후의 제도 변화를 비교한 부록 1 참조). 또한 SSI의 경우에는 근로활동에 대한 참여를 강제한다는 차원이 아니라 장애자에게도 취업과 자립의 가능성을 높이기 위한 서비스를 제공한다는 차원에서 1999년에 ‘근로와 근로유인 증진을 위한 티켓법(Ticket to Work and Work Incentives Improvement Act of 1999)’이 도입되었다. 새로운 제도를 통해 장애 SSI 수급자는 직업재활 및 기타 고용관련 서비스를 받을 수 있는 티켓을 제공받게 된다.<sup>29)</sup> 따라서 미국의 근로연계 복지정책은 과거의 AFDC 및 관련 제도를 대체한 TANF를 중심으로 하고 있다.

## 제 2 절 1996년 복지개혁 과정과 주요 내용

### 1. PRWORA의 법제화 과정

근로연계 복지를 지향하는 미국의 일련의 복지개혁은 1996년도의 PRWORA를 통해 TANF가 도입되면서 일단락된다. TANF는 빈곤계층의 복지수급권(entitlements)을 폐지하고, 한시적으로 필요한 시기에만 급여를 지원한다는 점에서 이전의 AFDC와는 본질적으로 다른 제도이다. 따라서 TANF의 도입 과정을 둘러싼 논의 과정을 통해서 미국의 근로연계 복지정책을 둘러싼 이념적·정치적 지형을 파악할 수 있다.

전통적으로 미국의 보수적 학자들이나 정치집단은 빈곤계층에게 수급권을 부여하는 공공부조가 복지의존을 양산한다고 비판해 왔으나, 이러

29) Ticket to Work 제도에 대한 자세한 정보는 미국 보건복지부(US DHHS)의 홈페이지를 통해서 얻을 수 있다(<http://www.ssa.gov/work/factsheet.htm> 등).

한 급진적인 개혁논의가 본격적으로 전개된 계기는 1992년 대통령선거에서 민주당의 클린턴이 복지 종식("End Welfare As We Know IT")을 공약으로 제시하면서부터였다. 그러나 이 때 복지 종식은 수급권을 완전히 박탈한다는 의미보다는 신규 수급자는 일정한—2년—기간 동안 복지급여를 수급한 이후에 취업을 위해 노력하고, 이 기간 이후에도 취업되지 않을 경우 지역사회서비스와 같은 근로활동에 대한 참여가 강제된다는 것을 의미하는 것이었다(Walker, 1999; Noël, 1995; Haveman, 1997; Wiseman, 2001).<sup>30)</sup>

클린턴과 민주당의 복지개혁은 현금급여를 제공하는 AFDC의 개혁뿐만 아니라 EITC의 확대나 최저임금 인상과 같이 취업에 대한 유인을 강화하는 정책(making work pay policy)도 중시하고 있었다. 실제로 클린턴은 1993년 Omnibus Budget Reconciliation Act(OBRA 1993)을 통해 EITC를 크게 확대하였다(Haveman, 1997). 또한 1996년과 1997년에는 공화당의 반대에도 불구하고, 두 차례에 걸쳐 최저임금을 시간당 5.15달러로 인상하였다. 또한 근로연계 복지정책의 프로그램도 취업만을 강조하는 것이 아니라 훈련이나 교육의 중요성도 인정하고 있었다. 이러한 클린턴 행정부의 정책은 적극적 노동시장정책을 강조하는 '사회투자전략'의 세계적 흐름 위에 있는 것으로 평가되었다(Esping-Anderson, 1996).

클린턴은 1992년 집권 이후, 각 주가 사회복지법(Social Security Act)의 예외조항(waiver)을 통해 근로관련 의무를 강화하는 개혁 실험을 할 수 있도록 추진하였다. 1996년의 PRWORA의 도입은 각 주에 복지와 관련된 기본적인 권한들을 이양하는 것이라는 점에서 이러한 권한이양이 완결된다는 성격도 갖는다. 1990년대 중반에는 이러한 실험들이 집적되면서 복지개혁의 제도화 방향을 둘러싼 논의들이 활발히 진행된다. 한편, 복지 종식에 관한 논의가 수급권의 폐지를 의미하게 된 것은 공화당이 클린턴의 '복지 종식'이라는 공약으로부터 이러한 함축을 이끌어냈기 때문이다(NYT, 1999.10.10일자). 또한 1994년 중간선거를 거쳐서 상하

30) 민주당의 복지관련 정책에 보수적인 성격이 부가되는 과정에 대해서는 Walters (1998) 참조.

양원을 모두 지배하게 된 공화당은 의회를 지배하면서 복지 종식의 법제화를 강력히 추진한다.

‘미국과의 계약(Contract with America)’이라는 공약에 정리되어 있는 공화당 복지개혁 정책의 핵심적인 내용은 다음과 같다(Haveman, 1996; Walters, 1998). 첫 번째는 ‘정액보조금(block grants)’을 도입하여 각 주에 연방정부의 자금을 이양하고, 5년간 이 금액을 유지하며, 주 정부가 자율적으로 복지제도를 운영하도록 한다는 것이다.

두 번째는 정액보조금의 지원과 함께 각 주가 이 자금을 사용하는 데 따르는 지침을 제공하도록 한다. 지침의 주요 내용은 10대 미혼모에게는 급여를 지급하지 않는 것, 아이를 더 낳을 경우에도 급여를 추가 지원하지 않는 것, 이민자에게는 급여를 지원하지 않는 것, 수급자인 미혼모가 낳은 아이에게는 평생 수급권을 부여하지 않는 것, 아버지에게 부과되는 아동보조강제제도를 강화하는 것, 평생 수급기간을 5년으로 제한하고, 이후에는 훈련이나 교육, 지역사회서비스와 같은 어떠한 서비스도 제공하지 않는 것, FS, Medicaid, EITC와 같이 빈곤층을 지원하는 다른 프로그램도 삭감하는 것 등이다.

1996년에 법제화된 PRWORA의 경우 급진적인 공화당 프로그램과 클린턴 행정부의 정책의 절충으로 성립된 것이다. 그러나 의회를 지배하던 공화당안이 훨씬 강하게 반영된 것으로 평가된다. 정액보조제도를 도입하여 주정부로 권한을 이양하고, 평생 5년으로 수급기간을 제한하며, 모든 수급자에게 급여수급과 함께 근로활동에 대한 참여가 의무화되는 등 공화당의 핵심적 제안이 모두 수용되었기 때문이다(Besharov, 2000). 자유주의적인 입장을 옹호하는 학계나 민주당 일부, 시민사회단체에서는 새 법안이 빈곤층의 상황을 더욱 악화시킬 것이라면서 클린턴에게 거부권을 행사하도록 압력을 행사하였다.<sup>31)</sup> 그러나 클린턴은 1996년 8월 22

31) 당시의 논란에 대해서는 Washington Post에서 온라인으로 제공하는 Archive를 통해서 확인할 수 있다. 예를 들어 뉴욕주 민주당 상원의원인 Moynihan은 <워싱턴 포스트>지 1996년 8월 4일자를 통해서 가톨릭전국주교회의 의장도 거부권행사를 요청했다면서 클린턴에게 거부권을 행사할 것을 요청하였다. 다만 여기서 가톨릭의 의견은 개혁의 전체 방향 개혁안이 담고 있는 출산에 대한 제한을 주로 고려한 것으로 보아야 한다고 지적된다(Joffe, 1998).



일, PRWORA의 FS 및 이민자에 관한 조항들을 이후에 수정할 것이라는 전제하에 이 법안에 서명하였다.<sup>32)</sup>

## 2. PRWORA의 주요 내용

PRWORA의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>33)</sup> 첫 번째로 정액보조금제를 도입하여 권한을 주로 대폭 이양하는 것, 두 번째로 평생 수급기간을 5년으로 제한하는 것, 세 번째로 모든 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여가 강제되며, 훈련이나 교육보다 직접 노동시장에서의 취업을 강조하는 것, 네 번째는 근로관련 활동에 대한 불참에 대한 강제를 강화하는 것, 취업을 촉진하기 위해 아동보육 및 아버지의 보호의무를 강화하는 것 등이다.<sup>34)</sup> 각 주로 권한이 이양되면서 주 차원에서 취업유인을 높이기 위해서 소득공제제도를 강화하고, 자립을 촉진하기 위한 개인개발계정제도 등이 확대되었다는 점도 주목된다. 또한 전달체계 측면에서 사례관리라는 개념이 다시 도입되고, 복지와 고용서비스의 연계 강화, 고용서비스 제공에 대한 민간 참여 확대 등도 주목된다. 이 절에서는 TANF의 주요 조항들을 정리하고, 다음 절에서는 전달체계 차원에서 복지와 고용서비스가 어떻게 연계되는가를 자세히 살펴볼 것이다.

### 가. 정액보조금 제도의 도입

PRWORA에 의해 AFDC와 긴급부조(Emergency Assistance), JOBS (Job Opportunities and Basic Skills)는 TANF에 의한 정액보조금으로

32) 1997년도에 FS 및 이민자에 관한 급여를 제한하는 조항이 일부 수정된다.

33) PRWORA 이전의 제도와 새 법에 의한 제도 사이의 자세한 비교는 <부록 1>에 정리되어 있다. 이는 US DHHS의 홈페이지에서 제공하는 Comparison of Prior Law and the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996(P.L.104-193) (<http://aspe.os.dhhs.gov/hsv/isp/reform.htm>)의 주요 내용을 요약 정리한 것이다.

34) 이외에 혼외출산 및 낙태를 억제하고, 결혼을 촉진하는 것이 중요한 목표로 설정되었다. 여기에서는 근로연계 복지정책으로서의 성격을 갖는 부분에 초점을 맞추어서 소개하고자 한다.

대체된다. 과거에는 AFDC와 EA에 대해 연방정부가 수급자격 기준을 설정하였으나, 이제 각 주는 이 정액보조금을 이용해서 연방정부의 지침을 벗어나지 않는 범위 내에서 자율적으로 아동이 있는 빈곤가구에 대한 복지제도를 설계·운영할 수 있게 되었다.<sup>35)</sup>

각 주는 이에 따라 PRWORA에 의한 제도를 1997년 7월 1일까지 도입하게 되었다. 각 주에 제공되는 연방정부의 정액보조금은 1996 회계년도부터 2003 회계년도까지 매년 164억 달러 수준에서 고정된다. 이와 함께 재원조달 노력의무(Maintenance of Effort, MOE)가 각 주에 부과되어, 1994 회계년도의 AFDC 및 관련 프로그램에 지출한 수준의 80%를 각 주에서 추가로 새로운 제도에 투입하게 되었다. 각 주에 요구되는 MOE 수준은 PRWORA에 의해 연차적으로 설정된 근로활동참여율(Work Participation Rate)을 충족할 경우 75% 수준으로 낮추어진다.

정액보조금제도 도입에 의해 각 정부는 자율적으로 제도를 운영할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 수급자수 감축 및 복지지출 절감에 매우 강한 유인을 갖게 되었다. 우선 과거에는 수급자수와 복지급여가 증가할 경우 자동적으로 연방지원금이 증가되었으나, 정액보조금 이외에 더 이상의 연방정부 지원은 엄격하게 제한된다.<sup>36)</sup> 또한 복지지출을 절감할 경우 나머지는 주의 여유자금으로 가질 수 있게 되었다.

#### 나. 평생 수급기간 제한

과거의 AFDC하에서 연방정부가 설정한 수급자격 요건을 충족하는

35) 주정부에 의해 자율적으로 복지제도가 운영될 수 있게 되었기 때문에 TANF를 통한 미국의 복지개혁을 이해하고, 평가하기 위해서는 주 차원에서 수행된 정책을 파악해야 한다. <부록 2>에서는 주요 조항들을 중심으로 주별 제도의 차이를 표로 정리·소개하였다. 이는 US DHHS가 2000년 8월에 의회에 제출한 연례 TANF 보고서(3차년도)에서 주별 제도를 비교한 내용 가운데 중요한 표들을 번역한 것이다.

(<http://www.acf.dhhs.gov/programs/opre/annual3.pdf>)

36) 긴급한 상황에 대비해서 20억 달러의 긴급기금(Contingency Fund)이 마련되었으나 각 주가 이 자금을 수혜할 수 있는 요건은 매우 엄격하게 제한된다(<http://aspe.os.dhhs.gov/hsp/isp/reform.htm>).

빈곤가구는 주에 대해 수급권(entitlements)을 갖고 있었다. 그러나 이제 누구에게도 수급권은 보장되지 않으며, 주가 설정한 자격 기준을 충족하는 경우에만 한시적으로 급여가 제공된다. 연방정부가 지침으로 설정한 시한은 평생 60개월(5년)이며, 각 주는 이보다 더 짧게 수급기간을 제한할 수 있다. 이에 따라 일부 주에서는 평생 수급기간을 더 짧게 하거나, 일정 기간 이상 연속적으로 수급하는 것을 금지하는 조항을 신설하기도 하였다. 주에 따라서는 60개월 이상으로 수급기간을 부여할 수 있으나, 이 경우에는 연방정부가 아니라 주에서 재원을 부담해야만 한다. 다만 수급자 가운데 20%에 대해서는 연방정부에서 지원한 자금을 이용해서 급여를 지원할 수 있도록 예외조항이 마련되었다.

이러한 연방정부 지침에 따라 각 주에서 도입한 시한을 살펴보면 대체로 다음과 같다(각 주가 설정한 TANF 시한에 대해서는 <부록 2>의 <부표 1>에 자세히 소개되어 있다). 우선 38개 주에서 60개월로 평생시한을 설정했으며, 4개 주(캘리포니아, 메릴랜드, 뉴욕, 로드아일랜드)에서는 성인에 대해서만 60개월로 시한을 설정하였다. 4개 주(아칸소, 코네티컷, 아이다호, 인디애나)에서는 24개월 이하의 평생 시한을 설정하였으며, 이 가운데 인디애나는 아동에 대해서는 이후에도 계속 급여를 지급한다. 4개 주(텍사스, 플로리다, 조지아, 유타)는 36~48개월의 평생 시한을 적용한다. 한편 3개 주(애리조나, 오리건, 버몬트)는 예외조항(waiver)에 의한 시범사업을 운영하면서 아직 평생 시한을 적용하지 않고 있다. 한편 매사추세츠 및 미시건에서는 평생 시한을 설정하지 않았으며, 로드아일랜드에서는 시한에도 불구하고 이후에도 모든 가족에게 급여가 제공된다. 뉴욕의 경우에는 별도의 제도(Safety Net Assistance)에 의해 이후에도 급여가 유지된다(US DHHS, 2000).

그러나 이러한 시한 조항에도 불구하고 시한 적용이 면제되거나, 시한을 연장하는 제도 등이 있기 때문에 복지수급이 연장될 수 있는 가능성은 열려 있다. 연방정부에서 시한 적용을 면제하는 조항은 매우 엄격해서 가구주가 성인이 아니거나 급여를 받지 않는 경우, 성인이 아닌 상태에서 급여를 받은 기간, 실업률이 50% 이상인 인디언 보호구역이나, 알래스카 원주민 구역에 거주한 기간에 대해서만 면제가 가능하다. 그러나

주별로는 비교적 완화된 기준을 적용할 수 있는데 이 면제기간에 대해서도 연방정부가 설정한 시한이 적용되어, 60개월 이후에는 연방정부 자금을 사용할 수 없다. 각 주가 설정한 시한 적용면제 조항은 <부록 2>의 <부표 2>에 소개되어 있다. 주요 조항을 보면, 부모나 보호자가 고령인 경우가 21개 주, 부모나 보호자가 장애인인 경우 34개 주, 장애가구원을 돌보는 경우 27개 주, 가정폭력 피해자인 경우 22개 주, 저연령아동을 보호하는 경우 21개 주, 임신중인 경우 9개 주에서 시한 적용을 면제하고 있다.

또한 급여를 중지할 때 곤란한 상황에 놓이거나 가정폭력 피해자 등에 대해서는 수급자의 20% 이내에서 시한을 연장할 수 있다. 각 주에서 채택하고 있는 시한연장조항은 <부록 2>의 <부표 3>과 같다. 주요 조항을 보면 가정폭력에 대해서 31개 주, 고실업인 경우 6개 주, 성실한 노력을 다한 경우 10개 주, 교육이나 훈련을 마치기 위한 경우 5개 주, 부모나 보호자가 장애인인 경우 11개 주, 장애가구원을 돌보는 경우 13개 주에서 시한을 연장할 수 있도록 하고 있다. 이외에도 아동의 나이가 어리거나 임신중인 경우, 취업에도 불구하고 소득수준이 낮은 경우 등에 대해 시한을 연장하는 주들이 있다.

위의 여러 조항 및 주별로 채택한 제도들을 전체적으로 보면, 평생 수혜기간을 제한함으로써 수급권을 폐지한 것은 매우 급진적인 변화라고 볼 수 있지만, 여러 예외조항들을 통해서 급여 중지에 의해 매우 곤란한 상황에 놓이게 되는 경우에 대해서는 급여를 계속 제공할 수 있는 가능성이 제한적이지만 열려 있는 주들이 상당수 있다고 평가할 수 있을 것이다.

#### 다. 근로활동의 참여 강제와 취업우선정책

근로연계 복지정책으로서 TANF의 두드러진 특징은 근로능력이 있는 모든 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여가 의무화된다는 점과, 근로관련 활동 가운데 빠른 시간 내에 직접 노동시장에서 취업하는 것을 가장 강조한다는 점이다.

우선 연방정부의 지침을 먼저 살펴보면 모든 주는 급여를 지급한 후 24개월 이내에 수급가구가 근로하도록 제도를 운영해야 하며, 1997 회계년도부터 2002 회계년도까지 근로활동에 참여하는 가구의 비중을 25%에서 50%까지 연차적으로 끌어올려야 한다. 양부모가구의 경우 이 비율은 1997 회계연도의 75%에서 1999 회계연도의 90%까지로 설정된다. 근로활동에 대한 참여율은 1995년의 수급자수를 기준으로 설정되기 때문에 수급자수가 감소한 경우에는 참여율 요건이 그만큼 완화된다. 과거의 JOBS하에서는 1994 회계년도에 비면제가구의 15%, 1995 회계년도에 20%까지 주당 20시간 이상의 JOBS 활동에 참여하게 되어 있다.

또한 근로관련 활동에 대해 편부모가구는 주당 20시간 이상, 양부모가구는 주당 30시간 이상 취업하거나, OJT, 근로경험, 지역사회서비스, 12개월을 상한으로 하는 직업훈련, 지역사회서비스에 참여하는 가구에 대한 보육서비스 제공에 참여해야 한다. 또한 취업과 직접 연관된 훈련이나 교육(중등학교를 졸업하지 않았거나, 동등학력인정서(GED)가 없는 경우에 대해), 10대 부모의 경우 중등학교 재학에 대해서도 근로활동에 참여한 것으로 인정된다.

직접 노동시장에 취업하는 것을 촉진하기 위해 수급자의 20% 이상이 훈련이나 교육에 참여하는 것은 허용되지 않는다. 반면 과거의 JOBS하에서는 각 주가 초중등교육을 제공하거나, 직업훈련, 취업준비훈련 및 취업알선서비스 등을 제공하도록 하고, 구직, OJT, 보충근로, 지역사회서비스 가운데 두 종류 이상을 수급자에게 제시하도록 하였다. 또한 중등 수준 이상의 교육도 선택적으로 제공할 수 있었다. 따라서 과거의 JOBS가 인적자원에 대한 투자를 중시하는 전략을 채택했다면 TANF는 취업을 우선하는 전략을 채택했다고 볼 수 있을 것이다.

실제 주 차원에서 도입된 제도를 보면 수급자에게 가능한 한 빠른 시간 내에 근로활동에 참여하도록 하는 정책이 두드러진다. <부록 2>의 <부표 1>에는 수급 후에 언제까지 근로활동에 참여해야 하는가에 관한 주별 규정이 정리되어 있다. 이에 따르면 28개 주에서 급여를 지급하게 되면 즉시 근로활동에 참여하도록 요구하고 있고, 9개 주에서는 6개월 이내에 근로활동에 참여하도록 하고 있다. 13개 주에서는 연방정부의 지

침에서 설정한 24개월 이내에 근로활동에 참여하도록 하고 있고 1개 주는 시범사업에 의한 예외에 해당된다. 따라서 대부분의 주가 연방정부가 설정한 지침보다 이른 시일 내에 수급자들이 근로활동에 참여할 것을 요구하고 있다.<sup>37)</sup>

여러 가지 사유로 근로활동에 참여하기 어려운 경우도 있는데 이 경우에는 근로활동에 대한 참여가 예외적으로 면제될 수 있다. 연방정부의 지침에 의한 면제기준은 아주 엄격해서 편부모인 경우 6세 미만의 아동이 있고 보육시설을 찾지 못한 경우에만 근로활동에 참여하지 않는 데 따르는 제재를 받지 않을 수 있고, 1세 미만의 아동이 있는 경우에는 근로활동 참여가 면제된다. 그러나 주별로는 아동의 연령기준 이외에 다양한 경우에 대해 근로활동에 대한 참여를 면제하고 있다(<부록 2>의 <부표 4>).

주별로 근로활동 참여 면제조항을 보면, 장애나 일시적인 질병, 근로 무능력상태를 인정하는 경우가 35개 주, 장애가구원을 돌보는 경우 29개 주, 연령이 많은 경우 28개 주, 가정폭력 피해자에 대해 25개 주, 보육시설을 구할 수 없는 경우 22개 주, 임신중인 경우 20개 주, 기타 조항이 있는 경우가 26개 주이다. 한편 주별로는 아동의 연령조항을 1세보다 더 낮추어서 3개월 내외로 규정한 주도 15개가 넘는다.

한편 연방정부 지침에서는 모든 수급자에 대해 최초에 숙련수준을 평가하도록 하고, ‘개인책임계획(Individual Responsibility Plan)’을 선택적으로 도입하도록 하고 있다. 실제로는 모든 주에서 IRP를 도입하였는데 주내용은 아동에 대한 예방접종 및 취학 의무화, 아동보조강제프로그램에 대한 협력 등이다. IRP에 동의하지 않는 경우는 일반적으로 수급권이 부여되지 않고, 동의 이후에 IRP에 따르지 않을 경우에는 급여 중지나 삭감 등의 제재를 받게 된다. 근로활동에 참여하지 않는 경우에도 매우 강한 제재조항이 부과된다.

37) 유럽국가들의 경우 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여를 요구하는 시점에 미국과는 차이가 있다. 국가마다 다르지만 대개 청년층은 6개월, 이외의 경우 12개월에서 24개월 후에 근로활동에 대한 참여가 요구된다(Erhel et al., 1998)

연방정부의 지침에 의하면 근로활동 참여 요구를 받아들이지 않는 경우 급여를 삭감하거나 중지할 수 있다. 각 주에서 도입한 규정을 보면, 첫 번째 거부에 대해서는 요구를 받아들일 때까지, 혹은 일정 기간 동안 부분적으로 급여를 삭감하는 주가 36개, 100% 급여를 삭감하는 주가 14개, 구두경고를 하는 주가 1개이다. 지속적으로 거부하는 경우에 대해서는 16개 주가 부분급여 삭감으로 제재하고, 35개 주는 완전히 급여를 정지한다. 대부분의 주는 일정 기간이나 요구를 다시 받아들일 때까지 급여를 정지하지만, 평생 급여를 정지하는 주도 7개 주에 이른다.

#### 라. 취업유인 강화

TANF의 많은 규정들이 근로활동에 대한 참여를 강제하고, 수급기간을 제한하는 등 복지수급을 억제(disincentive)하는 데 초점을 맞추고 있지만, 이와 함께 취업유인을 강화하기 위해 EITC를 크게 확충하고, 최저임금 수준을 인상하는 정책이 병행되었다. 또한 수요 측면에서 복지수급자에 대한 고용을 촉진하기 위한 임금보조금의 성격을 갖는 세액공제 제도로서 Work Opportunity and Tax Credit(WOTC) 및 Welfare to Work Tax Credit(WtW)도 도입되었다. 전체적으로 보면 미국의 복지개혁에서 TANF로 대표되는 근로연계 복지정책과 EITC 및 최저임금 인상으로 대표되는 취업유인정책은 하나의 패키지로 추진된 성격이 강하다고 볼 수 있다.<sup>38)</sup>

이와 함께 주 차원에 상당한 자율성이 부여되면서 취업을 촉진하기 위한 유인제도를 강화하는 경우가 많이 나타나고 있다. 대표적인 것이 취업에 따른 소득의 일부를 수급자격 판정이나 급여액 산정에서 제외하는 소득공제제도를 도입하거나, 소득 가운데 일부를 장기적인 자립을 위해 사용할 경우 이를 수급자격 판정이나 급여액 산정에서 제외하는 개인개발계정(Individual Development Accounts, IDC)을 도입한 것 등이다.<sup>39)</sup> <부록 2>의 <부표 5>는 각 주별 소득공제제도, <부표 6>은 각

38) 공화당의 정책이 주로 전자에 관련되는 반면, 민주당의 정책은 후자를 통해 반영되었다.

주별 IDC제도의 도입현황에 대해 소개하고 있다.

우선 소득공제제도를 살펴보면, 위스콘신을 제외한 모든 주에서 수급자격 판정 및 급여액 산정에서 소득공제제도를 도입하고 있다. 또한 일부 주를 제외하고는 수급자격 판정시 소득공제 수준과 급여액 산정시 소득공제 수준을 다르게 운영하고 있다. 급여액 산정시의 소득공제 수준이 대개 높게 설정되어 있는데 비수급자와의 형평성 문제에도 불구하고, 수급자의 취업을 촉진하는 데 정책의 우선순위를 두고 있기 때문이다. 수급자격 판정시의 소득공제 수준을 보면 정액 공제를 하는 경우 많은 주에서 매월 90~120달러 내외가 가장 많고, 정률 공제를 하는 경우 20% 내외가 가장 많다. 일부 주에서는 정액과 정률을 혼합해서 운용하기도 한다. 관대하게 제도를 운영하는 버지니아의 경우 소득의 60%까지 공제하며, 오하이오의 경우 250달러를 우선 공제하고, 나머지의 50%를 추가 공제하기도 한다.

급여액 산정시 공제제도를 보면 대부분의 주에서 정액과 정률 공제를 혼합해서 최초로 일정 금액(90~120달러 내외)을 공제하고, 나머지에 대해 일정 비율(20~50% 내외)을 추가로 공제하는 경우가 대부분이다. 일부 주에서는 최초에는 공제 수준을 높게 설정하고 점차 공제 수준을 낮추는 방식으로 운영하기도 한다. 대표적인 것이 콜로라도를 비롯해서 5개 주에서 채택하고 있는 방식이다. 이에 따르면 최초 4개월간 120달러와 나머지의 3분의 1을 공제하고, 다음 8개월에는 120달러, 그 이후에는 90달러를 공제한다.

IDC는 수급자의 장기적인 자립을 촉진하기 위해 일정한 목적을 위해서 사용될 수 있는 저축계정이다. TANF에서는 각 주가 수급자에 대한 IDC에 TANF 자금을 사용할 수 있도록 하였다. 현재 28개 주에서 IDC를 도입하였고, 이 가운데 14개 주에서는 개인의 저축분에 더해서 추가적인 매칭펀드를 지원하기도 한다. IDC를 통한 저축은 일정한 목적하에서만 사용할 수 있는데 가장 중요한 것은 중등 수준 이상의 교육 및 사

---

39) 현재 한국의 경우에도 소득공제제도의 도입 및 자활촉진을 위한 자립준비금제도 등이 논의되고 있다. 따라서 여기에서는 TANF의 소득공제제도 및 IDC에 대해 좀더 자세히 소개하고자 한다.



업자금으로 26개 및 25개 주에서 이를 인정하고 있다. 이외에 최초의 주거 구입에 대해서 22개 주, 의료비 지출에 대해서 4개 주가 인정하고 있고, 12개 주는 훈련을 비롯한 기타 사유에 대해서도 IDC의 저축자금을 사용할 수 있도록 하고 있다.

### 제3절 사례관리의 도입 및 복지와 고용서비스의 연계 강화

TANF를 통해 모든 수급자에게 근로활동에 대한 참여가 의무화되면서 수급자에 대한 사례관리(case management) 및 복지와 고용서비스 연계가 중요한 과제로 부각되었다. 또한 1997년도에는 Welfare to Work Grants(WtW) 제도를 도입하여, TANF 수급자 가운데 가장 취업에 애로를 겪는 수급자에 대해 고용서비스를 제공하도록 하였다. TANF가 보건복지부(DHHS)에 의해 주관되고, 각 주정부에서 자율성을 갖고 운영하는 것과는 달리 WtW는 노동부(DOL)의 주관하에 직업안정기관을 통해서 운영된다. WtW가 TANF 수급자를 대상으로 한다는 점에서 지역 차원에서 TANF 서비스 전달기관과 고용서비스 전달기관 사이의 연계가 불가피하다. 또한 수급자의 자립을 지원하기 위한 다양한 서비스를 제공하게 되면서 민간기관들이 TANF 및 WtW의 서비스 전달에 참여하게 된다. 한국의 경우에도 복지와 고용서비스의 연계, 민간기관과의 협조체계 구축 등이 매우 중요한 과제라는 점에서 이와 관련된 미국의 사례를 비교적 자세히 소개하고자 한다.

TANF의 도입에 따라 복지사무소와 복지상담원의 역할이 어떻게 변화했는가는 Lurie(2001)에 잘 요약되어 있다. 이제 복지상담원의 역할은 과거의 수급자격 및 급여액 결정 기능을 넘어서 수급자에 대한 사례관리를 담당하는 것으로 변화되었다. 명칭도 ‘수급자격판정관(eligibility specialist)’에서 ‘사례관리자(case manager)’로 변화된 경우가 많다. 이들의 역할은 각 주마다 다르지만 대체로 초기 상담에서부터 수급자격 판

정, 고용 및 교육서비스 연계, TANF와 연관된 Medicaid, FS 등에 대한 안내, 복지 탈출 이후의 사후관리에 이르기까지 다양하다. 그러나 실제로 이들이 이렇게 변화된 기능을 제대로 수행하고 있는가에 대해서는 대체로 부정적인 평가가 지배적인 것으로 판단된다.

복지와 고용서비스의 연계도 아직 완전히 정착되었다고 보기 어렵다. 또한, 각 제도의 운영이 각 주에서 상당한 자율성을 갖고 운영되기 때문에 복지과 고용서비스의 연계에 대해 전국적으로 표준화된 통계나 자료는 아직 구하기 어렵다. 따라서 여기에서는 지금까지 수행된 각 지역에 대한 사례연구의 결과를 중심으로 살펴보고자 한다. Pindus et al.(2000)의 경우 12개 지역에서의 복지과 고용서비스의 연계에 대해 조사하였고, Pavetti et al.(2000)의 경우 20개 지역을 대상으로 TANF와 WtW를 통한 복지수급자에 대한 고용서비스 전달체계를 조사하였다. 또한 Nightingale(2001)의 경우 11개 지역에서의 WtW에 대한 심층연구 결과를 제시하고 있다.

Pindus et al.(2000)과 Pavetti et al.(2000)에 의하면 복지서비스와 고용서비스의 연계방식은 복지사무소(welfare office)가 어떤 역할을 수행하는가에 주로 좌우된다. 복지사무소가 고용관련 서비스의 상당 부분을 직접 제공할 수도 있고(복지사무소 중심형), 복지서비스와 고용서비스를 완전히 통합해서 고용서비스를 전달하는 One-Stop Career Center(통합형)에서 이를 통합적으로 제공할 수도 있기 때문이다. Pindus et al.(2000)이 조사한 12개 지역 가운데 5개는 복지사무소 중심형이고, 1개소는 통합형이며 나머지는 이 둘을 혼합한 형태이다.

복지사무소가 고용서비스를 상당부분 직접 제공하는 경우 구직활동 지원 및 직업준비 훈련이 복지사무소의 스태프에 의해서 제공될 것이다. 이 경우에도 수급자가 장기간 취업에 실패하는 경우에는 직업안정기관에 의해 관리되는 WtW 프로그램을 통해 직업안정기관으로 위탁될 수 있다.

한편 통합형에서는 복지서비스와 고용서비스가 모두 One-Stop Career Center를 통해 운영된다. 수급신청자는 One-Stop Career Center에서 수급신청을 하고, 곧바로 고용서비스를 제공받기 시작한다. TANF

에 대한 안내는 같은 건물에 있는 보건복지관련 부서로부터 받게 된다. 이후에 수급자격 및 급여관리는 여전히 복지관련 부서에서 담당하지만, 고용서비스는 직업안정기관을 통해서 제공받게 된다.

Pavetti et al.(2000)의 20개 사례지역 가운데 4개 지역에서는 직업안정기관이 TANF 및 WtW의 고용서비스를 통합해서 전달하고 있었고, 나머지 16개 지역에서는 복지사무소가 TANF, 직업안정기관이 WtW를 담당하고 있었다. 그러나 이 경우에도 직업안정기관은 TANF의 고용서비스 전달체계의 일부로 참여하게 된다.

Pavetti et al.(2000)의 연구는 고용서비스 전달에 참여하는 다양한 중개기관들(intermediary)에 초점을 맞추었다. 중개기관들은 TANF수급자의 취업을 지원하는 기관으로 정의되는데, 다시 대부분의 수급자에 대해 구직활동 및 취업알선을 지원하는 1차 중개기관과, 일부 수급자에 대해 근로경험, 교육, 훈련, 취업 유지, 기타 고용서비스를 전달하는 2차 중개기관으로 구분된다.

복지사무소에서 중개기관에 위탁하는 업무는 구직활동 지원 및 사례관리까지 포괄적일 수도 있고, 구직활동만을 위탁하거나 전혀 위탁하지 않는 경우 등까지 다양할 수 있다. 20개 지역 가운데 18개 지역에서는 어떤 형태이든 고용서비스 업무가 위탁되었다. 도시보다는 농촌지역에서 위탁되는 범위가 적었고, 전혀 위탁하지 않는 2개의 지역은 모두 농촌이었다. 또한 도시 7개 소, 농촌 5개 소를 포함하는 대부분 지역에서 사례관리 및 구직활동 지원까지 포괄적인 업무위탁이 이루어졌다. 이 때 복지사무소의 역할은 과거 제도와 마찬가지로 수급자격 관리와 관련된 업무를 담당하는 것이다. 사례관리와 구직활동 지원이 위탁되지 않는 경우에는 별도의 사례관리를 담당하는 부서가 만들어지거나, 기존의 복지사무소 스태프의 업무 영역을 확장해서 이 역할을 담당하게 된다. 그러나 이 경우에도 다른 고용관련 서비스들은 대부분 중개기관에 위탁되었다.

한편 중개기관들의 성격을 보면 매우 다양한데 비영리기관의 비중이 압도적이다. 전체 중개기관의 67%, 도시 지역의 74%가 비영리기관이었다. 나머지는 영리기관이나 교육기관, 공공기관 등이다. 일부 지역에서는 비영리기관에만 업무를 위탁한 곳도 있었다. 이들은 구세군을 비롯한 전

국적인 사회복지단체들의 지역지부이거나, 지역 차원에서 취약계층을 대상으로 서비스를 제공해 온 기관들로 구분될 수 있다. 한편 영리기관의 경우 수는 많지 않았지만, 기관당 위탁수급자수는 매우 커서, 위탁된 수급자의 거의 절반을 관리하는 것으로 나타났다.

이와 같이 복지수급자에 대한 고용관련 서비스가 전달되는 체계는 매우 다양한 방식으로 나타날 수 있지만 공통적인 변화는 이전에 비해서 복지수혜자에게 어떤 형태로든지 매우 강화된 고용관련 서비스가 제공되고 사례관리가 이루어지기 시작했다는 점이다.

WtW에 대한 Nightingale(2001)의 연구 결과를 살펴보면 역시 직업안정기관 이외에도 비영리기관이나, 공공기관, 교육기관 등이 WtW를 이용한 TANF 수급자 서비스에 참여하였다. 또한 일반 수급자에 대한 서비스 제공에 참여한 정도를 살펴보면 8개 지역에서 WtW를 이용한 서비스 전달기관들이 일반 TANF 수급자에 대한 서비스 제공에도 참여하였으며 3개 지역에서는 공식적인 관계는 없었지만 기관간 협조체계나 비공식적인 연계가 구축되어 있었다. 8개 지역 가운데 4개 지역에서는 직업안정기관이 WtW 및 TANF의 고용관련 프로그램을 모두 담당하고 있는 것으로 조사되었다.

실제 WtW 서비스 전달체계를 보면, 4개 지역에서만 직업안정기관이 WtW 서비스를 모두 직접 제공하였고, 7개 지역에서는 다른 기관에 전체 WtW 서비스 외부로 위탁하였다. 2곳에서는 혼합방식이 사용되었다. 2가지 이상을 같이 병행한 지역이 2곳이었다.

이와 같이 복지개혁을 통해 복지와 고용서비스가 연계되기 시작하면서 효과적인 서비스 전달체계에 대한 관심이 높아졌다. 그러나 위의 연구들 가운데 어떤 것도 어떤 방식이 가장 효과적이라는 결론을 제시하지는 않고 있다. Pindus et al.(2000)의 경우 고용서비스와 복지서비스의 연계가 수급자들의 자립을 촉진하는 데 기여했음에도 불구하고, 아직도 서비스의 효과적인 연계에는 여러 가지 장애요인들이 남아 있다는 점도 지적하고 있다. 대표적인 것이 프로그램 사이의 목적이 서로 충돌하거나 협조체계에 대해 서로 다른 인식을 갖는 것, 성과 기준의 차이, 기관간 신뢰의 부족, 업무 영역 축소에 대한 두려움 등이다. 그러나 이러한 장

애에도 불구하고, 두 서비스를 효과적으로 연계하는 체계를 구축하는 것이 취약계층에게 매우 바람직할 것이라고 평가하고 있다.

## 제 4 절 복지개혁의 진행 경과 및 평가

### 1. 수급자수의 감소

이미 앞에서 지적한 바와 같이 1996년 PRWORA의 법제화를 둘러싸고 우려의 목소리가 매우 높았다. 대표적인 것이 복지수급자들이 취업할 만한 충분한 일자리가 경제 내에서 제공되기 어렵기 때문에 수급자수가 기대하는 만큼 줄기 어렵고, 근로활동 요건을 충족시키기 위해서는 대규모 공공사업이 필요하다는 비판이었다. 두 번째로 취업을 한다고 하더라도 빈곤으로부터 탈출하기는 곤란할 것이라는 점이라는 비판도 제기되었다. 특히 법제화 과정에서는 첫 번째를 둘러싼 비판이 많이 제기되었다.<sup>40)</sup> 예를 들어 Haveman(1997)의 경우 복지개혁에도 불구하고, 수급자들을 흡수할 만한 일자리가 만들어지기 어렵다고 비판하였으며, Blank(1997)의 경우에는 취업에도 불구하고, 숙련 편향적인 경제구조의 변화와 국제화 때문에 하위 임금계층의 소득이 향상되지 않아서 빈곤으로부터 벗어나기 어려울 것이라고 지적하였다.

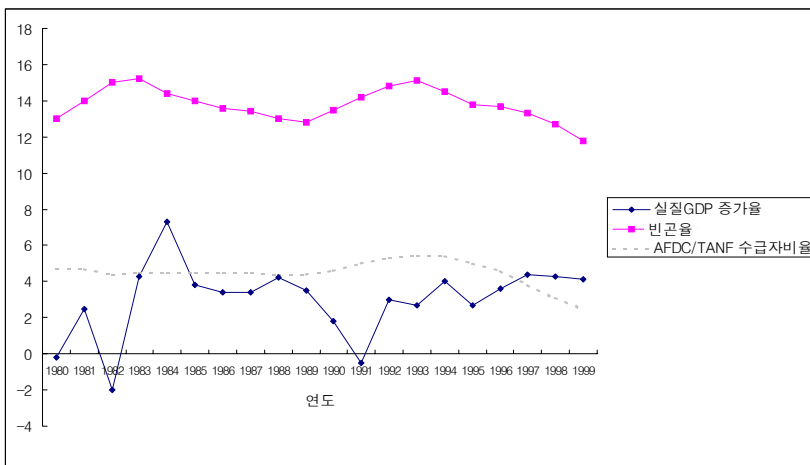
그러나 복지개혁 이후의 수급자수의 급격한 감소에 따라 복지개혁에 대해 비판적인 견해보다는 긍정적인 평가가 우세해지고 있는 것으로 판단된다. [그림 3-1]은 1980년 이후의 경제성장률과 인구대비 빈곤율 및 AFDC/TANF 수급자 비율을 보여준다.

1980년대 이후 경제성장률과 AFDC/TANF 수급자 비율의 관계를 보면 둘 사이에는 1990년대 중반 이전까지는 뚜렷한 관계가 드러나지 않는다. 1980년대에는 경기변동에도 불구하고 수급자 비율은 4.4~4.6%의

40) 당시의 논란에 대해서는 앞에서 지적한 바와 같이 Washington Post에서 온라인으로 제공하는 Archive를 참고할 것.

안정적인 비율을 유지하였다. 또한 1990년대 초반에는 수급자수가 증가하기 시작하여 1994년에는 수급자 비율이 5.4%까지 상승하였다.<sup>41)</sup> 그러나 이후에 수급자 비율은 급속히 감소하기 시작하여 1999년에는 2.5%까지 하락하였다. 실제 수급가구수 및 수급자수를 보면 1994년에는 504만 6,000 가구, 1,422만 6,000명으로 정점에 이르렀다가 1999년에는 264만 3,000 가구, 718만 8,000명으로 절반 가까운 수준으로 하락하였다. 이러한 수급가구 및 수급자수의 지속적이고 급격한 감소는 AFDC가 도입된 후 처음 있는 일이었다.

[그림 5-1] 경제성장률과 빈곤율, AFDC/TANF 수급자 비율



수급자수의 감소뿐만 아니라 1990년대 후반에는 빈곤율도 상당한 폭으로 감소하였다(그림 5-1). 1993년에 15.1%로 1983년의 15.2% 이후 가장 높은 수준에 이르렀던 빈곤율도 꾸준히 하락하여 1999년에는 11.8%로 1980년 이후 가장 낮은 수준을 기록하였다. 5세 미만 아동의 빈곤율도 1992년의 25.7%에서 1999년에는 18.0%까지 꾸준히 감소하였다.

따라서 1990년대 후반에는 민주당과 공화당 모두 복지개혁의 성공을

41) 제2장에서 살펴본 바와 같이 이러한 1990년대 초반의 수급자수 증가도 급진적인 복지개혁의 배경이 되었다.

주장하고 있고, 여론의 평가도 그렇게 모아지는 것으로 보인다.<sup>42)</sup> 따라서 1990년대 후반에는 왜 이렇게 수급자수가 급속하게 감소했는가에 논의의 초점이 모아졌다. 이 시기는 ‘신경제(new economy)’론이 등장할 정도로 경제가 지속적으로 성장하였기 때문에 경제성장의 요인이 중요했을 것이라는 데에는 의심의 여지가 없다. 또한 복지개혁과 함께 진행된 EITC와 최저임금 인상 등 취업유인정책도 효과를 발휘했을 것이다. 따라서 연구들은 모두 이들 가운데 어떠한 요인이 얼마나 기여했는가를 밝히는 데 초점을 맞추었다. 그러나 이들 요인의 기여도를 실증적으로 분해하는 것은 쉬운 일도 아니며 모델에 따라 결과가 민감하게 달라진다(US DHHS, 2001a; Besharov, 2000).

American Enterprise Institute(AEI)의 Besharov(2000)는 여러 연구 결과를 종합해서 연구마다 다르지만, 대체로 경제성장이 약 15~20%, 취업유인정책이 30~45%, 최저임금 인상이 0~5%, 복지개혁이 30~45% 정도로 각 요인들의 기여도를 나눌 수 있다고 주장하였다. US DHHS(2001a)에 따르면 최근의 연구 성과들은 경제성장의 기여도가 초기의 연구보다 큰 것으로 나타나고 있다. 각각의 기여도를 정확히 분해하는 것은 어렵지만 크게 위의 세 가지 요인이 작용했을 것이라는 점을 부정하지는 않는다. 그러나 이념적 성향에 따라서 어떠한 요인을 강조하는가도 달라질 수 있는 것으로 보인다. 이러한 차이는 공공정책을 연구하는 주요 연구기관들의 복지개혁에 대한 평가에서 두드러진다.

보수적 연구기관인 Cato Institute의 Oliphant(2000)는 수급자 감소의 주된 원인은 호경기가 아니라, 엄격한 수급 기준 및 강도 높은 제재에서 비롯된 것으로 평가한다. 또 다른 보수적인 연구기관인 Heritage Foundation의 Rector and Fagan(2001)은 원인에 대한 진단에서 주별 제도의 차이가 가장 중요한 수급자수의 감소 요인이었으며, 경기의 영향은 별로 중요하지 않았다고 본다. 따라서 Oliphant(2000)와 수급자의 감소 원인에 대한 진단에서 일치한다.

42) 정치적인 평가와는 다른 차원에서 TANF 이전 및 이후의 복지개혁 관련 프로그램들이 노동시장에 미친 효과를 실증적으로 평가한 연구들을 경제학적인 관점에서 체계적으로 정리한 것으로는 Moffit(2002b)를 참고할 수 있다.

자유주의적인 성향을 보이는 Brookings Institution이나 Urban Institute의 연구들은 경제성장과 복지개혁, 취업유인정책의 기여를 비교적 고르게 인정하는 편이다. 또한 자유주의적 성향의 연구기관이나 학자들의 경우 수급자의 감소만으로는 복지개혁의 성공을 평가하기 어렵다고 평가한다. 왜냐하면, 수급자들의 감소 자체가 아니라 복지로부터 탈출한 과거 수급자들이 빈곤으로부터 탈출했는지가 더 중요하다고 판단하기 때문이다.

## 2. 복지개혁의 목표 : 수급자수 감소인가, 빈곤 퇴치인가?

최근의 복지개혁 평가와 관련된 연구에서 또 다른 한 축은 복지개혁이 과연 수급자들 및 복지탈출자들의 삶의 질을 향상시켰는가로 모아지고 있다. 행정부의 공식적인 평가를 반영하는 TANF의 연례보고서에서 US DHHS(2000)는 남아 있는 수급자들 가운데 취업자들의 비율이 매우 높아졌을 뿐만 아니라, 취업자들의 소득도 1998년과 1999년에 지속적으로 증가했다고 보고하고 있다. Heritage Foundation의 Rector and Fagan(2001)은 복지개혁이 수급자수 감소뿐만 아니라, 빈곤을 감소시키는 데에도 커다란 기여를 했다고 주장한다. 자유주의적 성향을 보이는 Brookings Institution의 Haskins(2001)도 복지개혁의 성과에 대해서 매우 긍정적인 평가를 제시한다. 전반적인 빈곤율 및 아동빈곤율이 크게 낮아졌고, 이러한 성과의 많은 부분이 근로를 강조한 복지정책의 변화에 기인한 것으로 평가한다.

그러나 매우 조심스러운 평가도 한편에서는 제기된다. Center on Budget and Policy Priorities의 Schott, Greenstein, and Primus(1999)는 아동빈곤율의 감소에는 호경기와 EITC의 기여가 중요했으며, TANF 수급자의 감소는 빈곤율 감소에 기여하지 않았다고 평가하고 있다. 또한 수급자수 감소의 상당 부분이 강도 높은 제재에 의해 수혜로부터 탈락했기 때문에 수급자수 감소를 복지개혁의 성공으로 평가하기는 어렵다고 지적한다. 또한 Haskins and Primus(2001) 역시 비슷한 주장을 제기하고 있다. 빈곤율이 감소한 이상으로 현금급여와 현물급여 수급이 감소



했기 때문에 복지수혜의 감소가 빈곤율 증가에 오히려 기여했다고 평가한다. 이들에 의하면 70만 가구가 복지개혁 이전보다 더 낮은 상태에 있는 것으로 평가된다.

Center on Budget and Policy Priorities의 Goldberg and Schott(2000)는 수급자 감소에 기여한 것으로 여겨지고 있는 제재정책의 효과와 관련해서도 각 지역의 제재정책에 대한 연구를 통해서 강력한 제재정책이 수급자수를 감소시키는 데는 기여했는지 모르지만 수급자들의 자립에는 기여하지 못했다고 평가한다. 이들은 전국적으로 약 54만 가구가 1997년에서 1999년 사이에 완전히 급여를 정지당한 경험이 있으며, 약 37만 가구가 1999년 말 현재에도 급여를 수급하지 못하고 있다고 추정하였다. 또한 행정통계를 이용해서 7개 주에서 급여가 정지된 사례의 5분의 1 이상이 제재에 의한 것이라고 추정하였다. Bloom and Winstead(2002)는 제재를 받은 집단은 평균적인 수급자들에 비해 취업하기 어려운 문제를 더 많이 안고 있을 뿐만 아니라, 제재에 의해 복지수혜를 종료한 이후에도 여전히 취업에 어려움을 겪고 있다는 점을 지적하고 있다.

복지수혜로부터 탈출한 수급자들의 상태에 대한 연구도 복지개혁의 성과를 평가하는 데 매우 중요한 지표가 될 수 있다. 복지탈출자들에 대한 15개의 추적조사 결과를 종합한 US DHHS(2001b)는 복지수혜로부터 탈출한 수급자들 가운데 약 5분의 3이 주당 40시간 이상을 일하고 있지만, 이들 가운데 일부는 주기적으로 실업을 경험하기도 한다고 보고하고 있다. 또한 탈출자들 가운데 4분의 1과 3분의 1은 탈출한 지 1년 이내에 다시 한 번 이상 복지수혜를 받았다. 또한 소득수준이 상승하기는 했지만 가구 전체 소득은 여전히 낮은 수준에 머물러 있어서, 월 소득이 1,400달러 내외에 불과하다. 따라서 복지수혜로부터 탈출한 가구의 빈곤율은 연구 결과와 추정방법에 따라 41~58%로 나타났다. 한편 복지수혜로부터 탈출한 이후에 Medicaid도 받지 못하고 사업주도 의료보험을 제공하지 않아서 의료보험의 혜택을 받지 못하거나 FS도 지원받지 못하는 경우도 있는 것으로 보고되었다. 복지탈출자들에 대해 연구한 Loprest(2000)나 Loprest(1999), Moffit(2002a)의 연구 결과도 유사하다.

특히 복지수혜로부터 탈출한 이후에 Medicaid나 FS도 동시에 수혜받

지 못하게 된 경우에 대해서는 많은 연구에서 문제를 제기하고 있다. 제도적으로는 TANF를 더 이상 수혜받지 못하게 되더라도, 수혜요건을 충족할 경우 FS의 수급자격을 여전히 유지할 수 있고, Medicaid의 경우 취업에 의해 소득수준이 높아지더라도 1년간은 수급자격을 유지할 수 있기 때문이다. 이러한 조항들은 모두 복지수혜로부터 자립으로의 원활한 이행을 촉진하기 위한 것임에도 불구하고 실제로는 이러한 지원조치가 제대로 이루어지지 않는 사례가 많은 것으로 보고되고 있다. 많은 경우 이러한 사례들은 수급자들에 대한 적절한 사례관리의 실패에서 비롯된다(Families USA Foundation, 1999; Zedlewski and Brouner, 1999; Lurie, 2001; Weil and Holahan, 2001).

또한 US DHHS(2001a)에 의하면, 수급자격이 있음에도 불구하고 TANF나 FS를 신청하지 않는 빈곤가구가 1990년대 후반에 급속히 증가하고 있는 것으로 나타난다. TANF의 신청률은 1995년의 84.3%에 비해 1999년에는 55.8%로 급속히 낮아졌으며, FS의 신청률도 1996년 67%에서 1998년에는 54%로 급속히 감소하였다. 이러한 복지 신청률의 감소 역시 수급자수 감소의 중요한 요인 가운데 하나이다.

여러 연구들이 위와 같은 수급자수 감소 및 관련된 제도의 수혜를 억제하고 있는 중요한 요인 가운데 하나가, 복지로의 진입을 억제하는 정책에서 비롯되고 있다는 점을 지적하고 있다. 이러한 정책은 수급자격을 결정하기 전에 구직활동이나 직업준비 훈련, 근로활동 경험 등을 요구하거나 수급자격을 획득하기 위해 개인책임계획(IRP)을 받아들이도록 하는 것 등으로 구성된다. 이러한 정책들은 수급자들로 하여금 스스로 복지를 신청하지 않도록 유도하는 효과를 갖는다. 또한 이 과정에서 TANF와 달리 수급권(entitlements)에 의해 수급자격을 갖는 Medicaid나 FS의 신청률도 낮아지는 것으로 나타났다(Moffit, 2002a; Lurie, 2001; Weil and Holahan, 2001).

따라서 빈곤의 감소를 복지개혁의 목표로 설정할 경우 평가는 복합적이다. 빈곤율이 하락한 것은 사실이지만, 수급자수의 감소는 빈곤율의 감소보다 더욱 극적이기 때문이다. 수급자수 감소가 복지개혁만이 아니라 경제의 지속적인 성장 및 취업유인정책의 확대에도 기인하고 있다는

점에서 이는 복지개혁의 성과를 의심스럽게 하는 지표가 될 수 있다. 이는 실제로 삶이 질이 개선된 것 이상으로 이전의 복지수혜자들이 복지수급으로부터 탈출하고 있다는 점을 보여준다. Besharov(2000)은 여러 가지 변화에도 불구하고 실제 복지수급자들의 삶에는 커다란 변화가 없다고 주장한다. 복지수혜로부터 탈출했다고 하더라도, 여전히 삶이 질은 높아지지 않았으며 가구소득의 증가도, 복지탈출자들의 소득보다는 다른 가구원이나 기타소득의 증가에 기인하고 있다고 평가한다. 그에 의하면 복지개혁의 성과는 수급자들의 행태 변화를 동반하는 것이기 때문에 현재의 수급자들이 아니라 새로운 세대에 이르러서야 나타날 수 있는 것이다.

더 나아가, 일각에서는 현재의 빈곤선이 너무 낮기 때문에 이를 기준으로 빈곤상태를 평가하는 것은 적절하지 않다는 주장도 제기하고 있다. 자유주의적인 성향의 Economic Policy Institute의 Boushey et al.(2001)은 공식적인 빈곤선을 이용한 연구만으로는 노동빈곤층(working poor)의 상태를 제대로 평가할 수 없다고 주장한다. 이들은 독자적인 가구생계비(Family Budget Level)를 산정하고 이를 이용한 연구를 통해 전체적으로 29%, 12세 이하 아동의 3분의 1이 1990년대 말에 이 수준 이하에 머물러 있다고 주장한다. 이들에 의하면 실제 빈곤은 공식적으로 발표되는 빈곤율보다 훨씬 심각한 상태이다.

보수적인 연구기관의 하나인 Cato Institute의 Oliphant(2000)도 복지개혁의 성과에 대한 비판에서는 자유주의적 입장과 궤를 같이한다. Oliphant(2000)은 현 상황에 대해서 수급자수 감소에도 불구하고 장기실업자를 탈출시키는 데 실패했으며, 수급자들을 자립시키는 데도 실패했다고 주장한다. 또한 복지개혁이 의도한 중요한 목표 가운데 하나인 혼외출산을 감소시키는 데도 실패했다고 평가한다. 그러나 이러한 진단에도 불구하고, 해결책에서는 자유주의자들과 정반대로 차이를 보인다. 현재의 불충분한 성과는 복지수급에 대한 유인이 충분히 감소하지 않은 데서 비롯된 현상이기 때문에 복지를 폐지하는 것만이 해결책일 것이라고 주장한다.

다양한 연구 결과를 종합해 보면 미국의 복지개혁이 수급자수의 감소

라는 측면에서는 커다란 성과를 거두었다고 볼 수 있지만, 복지수혜자들의 삶의 질을 개선시켰는가에 대해서는 분명한 합의에 이르지 못하고 있는 것으로 판단된다. 이는 결국 복지개혁에 대한 평가가 복지개혁의 목표에 대한 인식에 따라 달라질 것이라는 점을 함의한다. 복지 의존성의 감소를 목표로 하는 경우 복지수급자수의 감소는 분명히 성공의 증거로 제시될 수 있을 것이지만 빈곤 퇴치를 목표로 할 경우에는 아직도가야 할 길이 멀다고 보아야 할 것이다.

### 3. 복지개혁의 미래

복지개혁을 어떻게 평가하는가는 앞으로의 정책전개 과정과 관련해서 매우 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면, 2003년 10월 1일 이전에 의회에서 PRWORA를 재승인해야 하기 때문이다. 따라서 PRWORA의 골격을 유지할 것인지, 어떤 내용을 어떻게 수정할 것인가가 앞으로 쟁점으로 제기될 것이기 때문이다. 또한 경제상황이 악화되면서 현재와 같은 수급자수 감소가 지속될 수 있는지에 대해서도 의구심이 제기되고 있다. 또한 2001년 하반기에 많은 주들에서 5년의 평생 시한에 도달했기 때문에 이를 전후해서 진행된 상황에 대한 평가도 반영될 수 있을 것이다.

우선 5년 시한 문제에 대해 간략히 살펴보기로 하자. 수급자수가 상당히 감소했을 뿐만 아니라, 연방정부에서 20%의 예외를 허용하고 있기 때문에 이 문제가 매우 심각하게 제기되지는 않은 것처럼 보인다. 실제로 과거에도 수급자들의 상당수는 지속적으로 복지급여를 수혜하기보다는 진입과 탈출을 반복한 경우가 많은 것으로 평가된다(US DHHS, 2001a). 그러나 2001년 12월에 시한에 도달한 뉴욕 주의 상황에 대한 <뉴욕타임즈>의 보도는 그다지 낙관적이지 않다. 많은 수급자들이 사례관리자로부터 충분한 지원을 받지 못했으며, 뉴욕 주가 약속한 Safety Net Assistance로 원활히 이행되지 않는 경우가 많다는 보도를 수시로 발견할 수 있다. 실제로 복지개혁 이후 수급자들이 사례관리자로부터 충분한 지원서비스를 받았는가에 대해서는 앞에서 이미 살펴본 것처럼 부정적인 평가가 많은 것으로 판단된다(Lurie, 2001). Medicaid와 FS 수급과 관

런된 논란들도 이를 보여준다. 현 상황에서 5년 시한의 문제는 제도적인 문제라기보다는 실제 집행 과정에서 어떻게 접근하는가가 더 중요한 것으로 판단된다. 아직까지는 시한에 도달한 많은 주들에서 시한 적용을 유예하는 등 유연하게 대응할 수 있는 여지가 있으나, 앞으로 2~3년의 시간이 더 경과할 경우 평생 수혜기간의 제한이 비로소 중요한 제한으로 작용할 것으로 예상되기 때문이다(<뉴욕타임즈>, 2001. 12.2일자, Urban Institute의 Zedlewski 인용).

경제상황의 악화는 복지개혁의 성과를 평가하는 데 있어서 관심의 초점 가운데 하나이다. 많은 논자들이 경제상황이 악화될 경우 복지수급자가 다시 증가할 가능성이 있고, 그 경우에 대한 대비가 부족하다고 지적해 왔기 때문이다. 실제로 경기가 악화되면서 수급자수가 더 이상 감소하지 않고 있으며, 수급자가 다시 증가하는 주들도 나타나고 있다. 이는 2001년 6월까지 제시되는 최근의 행정통계에 의해서도 확인된다. 아직 2001년 6월 이후의 행정통계는 제시되지 않고 있지만, <뉴욕타임즈>는 주지사협회의 자료를 이용해서 2001년 3월과 9월 사이에 33개 주에서 수급자가 증가한 것으로 보고 있다. 이에 의하면 네바다와 인디애나에서는 각각 24%와 16%가 증가했으며, 애리조나(11%), 미시시피(11%), 사우스캐롤라이나(10%), 캔자스(6%), 매사추세츠(5.7%), 조지아(5%) 등이 증가한 것으로 나타난다(<뉴욕타임즈>, 2002. 1.17일자).<sup>43)</sup>

물론 이러한 최근의 변화에도 불구하고 수급자수가 다시 급격히 증가하지는 않을 것으로 예상되지만, 재승인 과정에서 쟁점이 하나가, 5년 전에 설정된 정책보조금 규모를 축소할 것인가라는 점에서 중요한 함의를 갖는 것으로 평가된다. 수급자수의 급격한 감소에도 불구하고, 최근의 경기침체와 수급자 증가, 지난 5년 동안의 물가 상승과 과거에 비해 훨씬 많은 재원이 사례관리 및 고용지원서비스 제공에 투입되고 있기

43) 현재 제기되고 있는 주요 쟁점 가운데 하나는 복지수혜로부터 탈출한 많은 수급자들이 경제상황이 악화되면서 실업했음에도 불구하고, 실업보험의 수혜자격 요건을 충족시키지 못해서 실업급여를 받지 못하고 있다는 점이다. 이에 대해 민주당에서는 실업보험 수혜자격 요건의 완화를 추진하고 있다(<워싱턴포스트>, 2001. 12.10일자).

때문에 민주당이나 각 주에서는 복지지출을 증가시켜야 할 필요가 있다고 주장하고 있는 반면, 공화당에서는 수급자수 감소를 고려해서 삭감해야 한다는 주장이 제기되고 있는 실정이다(<뉴욕타임즈>, 2002. 1.24일자).

현재 TANF를 둘러싼 논의는 재승인 과정에서 어떤 조항들을 유지하고, 어떤 조항들을 개선할 것인가를 둘러싸고 이루어지고 있다. 이와 관련해서 여러 연구기관에서 활발한 논의가 진행되고 있다. Brookings Institution에서 발행하는 *Brookings Review*(Vol. 19, No. 3, Summer, 2001)는 이와 관련된 정계 및 학계의 주요 논의들을 소개하고 있다. 대체로 보수주의적인 입장에서는 현재의 골격을 유지하면서 혼외출산 등을 억제하는 정책을 강화하고자 하는 반면(Weber, 2001; Rector and Fagan, 2001), 자유주의적 입장에서는 아동보육에 대한 지원, 취업유인 정책 및 노동 빈곤층에 대한 지원의 강화, 평생시한 조항의 개정 — 예컨대, 취업해 있는 기간에 대해서는 시한 적용을 면제 — 등을 제안하고 있다(Haskins and Primus, 2001; Haskins and Blank, 2001; Sawhill and Haskins, 2002; Weil and Finegold, 2002). 실제로 PRWORA의 재승인과 관련해서 논의되고 있는 민주당과 공화당 및 부시 행정부의 안은 정치적 성향이 유사한 주요 연구기관들의 의견과 거의 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.<sup>44)</sup>

최근 발표된 부시 행정부의 복지정책은 기존의 정책방향과 예산은 유지하되 근로활동에 대한 참여의무는 더욱 강화한다는 것이다. 주요 내용을 보면, 근로활동으로 인정될 수 있는 주당 근로시간을 현재의 30시간에서 40시간으로 상향 조정하고, 2007년까지 수급자들의 근로활동 참여율을 70%까지 끌어올리겠다는 것이다.<sup>45)</sup> 다만 40시간 가운데 24시간은 직접 근로에 종사해야 하지만 16시간까지는 훈련이나 교육활동 등에 활

44) 민주당의 제안에 대해서는 <뉴욕타임즈>(2002.1.24일자), 부시행정부의 혼인촉진에 초점을 맞추는 정책에 대해서는 <뉴욕타임즈>(2002.2.19일자) 참조.

45) 앞서서도 지적했듯이 현행 TANF 제도하에서는 수급자수가 감소하면 그만큼 근로활동 참여의무 비율이 낮아지게 되어 있어서 실제로 수급자 가운데 근로활동에 참여하는 비율은 약 30% 정도인 것으로 알려지고 있다(<뉴욕타임즈>, 2002. 2. 27일자).

용할 수 있도록 주별로 재량권을 부여할 수 있도록 한다고 한다. 또한 혼인을 촉진하고 혼외출산을 억제하기 위해 자기 절제에 대한 교육을 강화하고, 혼인준비 및 유지와 관련된 교육 등과 관련된 실험적 프로그램을 제안하고 있다(<뉴욕타임즈>, 2002. 2.27일자).

이러한 제안에 대한 민주당 및 자유주의적 성향을 가진 집단으로부터의 반응도 이미 앞에서 살펴본 바와 크게 다르지 않다. 복지수혜자들이 일을 하더라도 빈곤으로부터 탈출하지 못하고 있기 때문에, 더 나은 일 자리를 갖도록 촉진할 수 있는 훈련 및 교육에 대한 투자의 확대가 필요하며, 일자리를 갖기 위한 선행조건으로서의 보육지원의 확대가 더 중요하다는 것이다(<뉴욕타임즈>, 2002. 3.13일자).

## 제5절 소 결

제5장에서는 미국의 복지개혁 사례를 정리하였다. 미국의 경우 가장 급진적인 근로연계 복지정책을 추진하였을 뿐만 아니라 수급자수의 급격한 감소 등 외형적으로 큰 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 또한 1980년대 이후 국제적인 근로연계 복지정책의 확산에서도 이념적인 측면에서 중요한 역할을 수행하였다. 그러나 미국의 사례에 대한 심층적인 연구 결과는 미국의 개혁 내용과 성과에 대해 매우 조심스런 평가가 이루어져야 한다는 점을 시사해 주고 있다.

미국의 복지개혁이 빈곤계층이 수급권을 폐지하는 등 매우 급진적으로 이루어진 측면이 있지만 실제로 적용 과정에서는 다양한 예외조항들을 통해서 유연하게 운영될 수 있는 가능성을 남겨 두고 있다. 또한 전달체계 측면에서 사례관리가 시작되고 복지서비스와 고용서비스의 연계가 중요해졌지만 아직 이러한 개혁이 충실히 이루어졌다고 평가하기는 이르다.

또한 수급자수의 급격한 감소와 수급자 및 수급탈출자들의 취업률 증가에도 불구하고, 실제로 빈곤율이나 소득수준으로 측정되는 수급자들의

삶의 질은 그만큼 향상되지 않은 것으로 평가된다. 또한 과거에 비해 훨씬 많은 빈곤층이 복지수혜의 사각지대에 남아 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 복지개혁의 목표가 복지 의존성 제거인지, 빈곤 퇴치인지를 둘러싼 논란이 여전히 계속되고 있다.

이러한 측면에서 볼 때 복지개혁이 진행된 지 5년이 경과했지만 아직 최종적인 평가는 유보되어야 할 것으로 판단된다. 다시 경제상황이 악화되면서 수급자수가 증가하고 있고, 가장 엄격한 조항인 수급기간의 제한이 미치는 효과는 아직 2~3년의 시간을 더 기다려야 할 것으로 예상되고 있다. 또한 2002년 9월까지 이루어져야 하는 의회의 PRWORA의 재승인 과정에서 복지예산과 주요 조항들에 대한 수정이 어떻게 이루어질 것인가도 복지개혁의 미래를 좌우할 중요한 변수로 남아 있다.



## 제 6 장

### 한국의 근로연계 복지정책 평가와 개선방안

제6장의 목적은 현 단계에서 한국의 자활사업을 평가하고 개선방안을 모색하는 것이다. 이미 제2장에서는 근로연계 복지정책의 배경과 주요 논점을 살펴보았고, 제3장에서는 유럽과 미국의 사례를 비교연구하였다. 제4장에서는 근로연계 복지정책이 복지국가에 미친 효과도 종합적으로 평가하였다. 또한 제5장에서는 미국의 사례를 심층적으로 살펴보았다. 그런데 한국의 근로연계 복지정책의 발전방향을 모색하기 위해서는 외국의 정책뿐만 아니라, 한국의 공공부조와 자활사업의 발전 과정을 살펴볼 필요가 있다. 특정 정책이 제기된 제도적·경제사회적·이념적 배경을 먼저 살펴보지 않고서는 제도에 대한 평가 및 앞으로의 발전방향을 모색하기 어렵기 때문이다. 따라서 제6장에서는 우선 한국에서 공공부조와 자활사업이 발전해 온 과정을 살펴보고, 자활사업에 대한 평가와 개선방안을 살펴볼 것이다. 제2장에서 제4장까지 다룬 외국사례로부터 얻은 시사점들도 개선방안을 도출하는 과정에 적극적으로 반영될 것이다.<sup>46)</sup>

---

46) 근로연계 복지정책의 개선방안을 마련하기 위해서는 한국에서의 빈곤계층의 경제활동 및 빈곤의 동학에 대한 실증적인 연구가 뒷받침되어야 한다. 아직 최근의 저소득 자영업 노동시장 및 저임금 노동시장에 대한 실증적인 연구는 찾기 어렵다. 다만 경제위기 이후의 빈곤의 실태와 동태적 변화에 대해서는 박순일 외(2000), 금재호·김승택(2001), 황덕순(2001) 등의 연구를 참고할 수 있다.

## 제 1 절 생활보호제도의 자활사업<sup>47)</sup>

국민기초생활보장제도가 시행되기 이전의 공공부조제도는 생활보호제도로써 1961년 12월 30일 「생활보호법」의 제정과 함께 시행되었다. 이 당시에 생활보호제도는 국가가 제공하는 거의 유일한 사회보장제도였으며, 공공부조의 일반적인 수혜자격 요건인 자산조사 이외에 두 가지 중요한 제한 조건을 부가함으로써 수혜범위를 제한하였다. 첫 번째 조건은 부양의무자가 없거나, 있어도 부양할 능력이 없어야 한다는 ‘부양의무규정’이다. 이는 국가에 의한 보호보다 가족에 의한 보호를 우선했다는 것을 의미한다. 두 번째 조건은 ‘근로능력’과 관련된 것으로, 65세 이상의 노약자, 18세 미만의 아동, 각종 질환 및 장애자, 임산부 등에게만 생계급여를 제공하였다. 따라서 근로능력이 있는 빈곤계층은 시장에서의 경제활동을 통해 스스로 생계를 유지하도록 강제된다. 이 요건은 국가에 의한 보호보다 시장에 의한 보호를 우선한다는 것을 의미한다.

최종적인 사회안전망의 성격을 갖는 공공부조에서 국가에 의한 보호보다 가족과 시장을 통한 자립을 더 우선시한다는 것은 한국의 공공부조에서 드러나는 가장 중요한 특징이다. 이러한 제도적 특징은 국민기초생활보장제도가 시행되기 이전까지 지속적으로 유지되었다. 따라서 생계보호에 초점을 맞출 경우 국민기초생활보장제도의 도입은 한국 공공부조의 발전 과정에서 시행된 첫 번째이자 가장 커다란 제도적 변화로 평가될 수 있다.

그러나 초점을 바꾸어 근로능력이 있는 수급자들의 자립지원정책을 살펴보면 몇 차례에 걸쳐서 의미있는 제도적 변화가 있었음을 알 수 있다. 국민기초생활보장제도 도입 이전에 수급자의 자활지원정책에서 나타난 가장 중요한 변화는 1982년 2월 수립된 ‘영세민종합대책’과 이를 반

47) 본 절에서 정리되는 생활보호제도의 발전 과정 및 통계수치들은 보건복지부의 『보건복지백서』(각년도)와 『보건복지통계연보』(각년도)를 정리한 것이다.

영한 1982년의 생활보호법 개정(1982.12.31)이다. 이 이전에도 수급자들의 자활을 지원하기 위한 제도적 근거로서 1968년에 「자활지도에 관한 임시조치법」(1968.7.23)이 제정되어 있었다. 이를 통해 PL480 원조물자를 이용해서 1964년부터 시행되던 근로능력이 있는 영세민에 대한 취로사업의 근거규정이 마련되었는데, 원조물자에 의해 진행되던 취로사업이 정부 예산에 의해 시행되기 시작한 것은 1974년부터이다. 그러나 취로사업의 경우 자활지원사업이라기보다는 노동시장에서 취업하지 못해 소득을 얻지 못하는 수급자들에 대해 보충적인 소득을 제공하기 위한 제도였다. 따라서 실질적으로 근로능력이 있는 수급자들에 대한 자활지원정책이 시작된 것은 1982년의 ‘영세민종합대책’부터라고 볼 수 있다.

‘영세민종합대책’이 주요 내용은 다음과 같다. ① 근로능력이 없는 생활보호대상자에 대한 생활보호 수준을 연차적으로 향상시켜, 최저생계비를 보장, ② 직업훈련지원대상자의 연차적 확대와 함께, 직업훈련지원사업의 효과를 제고하기 위해 훈련대상자의 가족생계비 지원, ③ 대도시에 거주하는 생활보호대상자의 자활지원과 대도시 인구분산 효과를 동시에 거둘 수 있도록 대도시영세민지방이주지원사업 실시, ④ 생활보호대상자의 자활지원을 위한 금융제도로 생업자금 융자사업을 실시, ⑤ 생활보호위원회의 조직과 기능을 강화하고, 일선생활보호행정체계의 인력보강을 위해 복지위원과 복지요원을 두도록 생활보호관리체계를 개선하는 것이다.

이러한 정책 변화를 반영하여 단순생계구호법인 생활보호법을 전면 개정(1982.12.31)하여 생활보호대상자에게 생계구호뿐 아니라, 적극적인 자활지원까지를 규정하게 되었다. 이에 따라 취로사업의 근거규정인 「자활지도에 관한 임시조치법」을 폐지(1982.12.31)하고, 이를 생계보호와 구분되는 자활보호로 규정하였다. 또한 1979년부터 실시된 ‘생활보호대상자 중학교과정수업료지원규정’을 폐지(1983.12.30)하고, 이를 교육 보호로 규정(1983.12.30)하였다. 따라서 기초생활보장법 제정 이전과 같은 생활보호제도의 기본 골격이 비로소 완성되었다.

영세민종합대책에서 영세민은 생활보호대상자로 한정하도록 함으로써 빈곤계층에 대한 자활지원이 생활보호제도의 일부로 흡수 통합되었다.

이 과정에서 생활보호대상자가 크게 증가하여 1981년에 2,090천 명이던 생활보호대상자는 1982년에 3,420천 명으로 크게 증가하였다. 새로운 제도에서 자활보호는 ① 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, ② 자활에 필요한 기능습득의 지원, ③ 취업알선, ④ 취로사업 실시에 의한 자활지원으로 구성되었다.<sup>48)</sup>

이에 따라 자활보호대상자에 대한 기능훈련 및 생업자금 융자와 같은 자활지원사업이 본격적으로 시행되게 되었다. 또한 이외에도 대도시영세민지방이주지원사업이 시행되었으나, 실적이 저조하여 1990년부터 폐지되었다.

자활지원사업이 시행되었다고 해서, 국가에 의한 보호보다 시장에 의한 보호를 우선하는 정책의 기본적인 골격이 변화된 것은 아니었다. 자활보호대상자에게는 여전히 생계급여가 지원되지 않았고, 기능훈련이나 생업자금 융자를 받기 위해서는 일정한 요건을 충족해야만 했다. 따라서 1982년부터 시행된 자활지원사업은 자활 가능성이 높은 대상자들에 대한 지원을 통해 수급자로부터 탈출시키고자 하는 일종의 ‘선별주의’에 근거하고 있었다고 볼 수 있다.

처음 제도가 시행된 1981년의 훈련대상자 선발 기준을 보면 생활보호대상자 가운데 15~30세 미만(미장, 목공직종은 45세 미만)에 해당되는 취업에 필요한 기능습득을 희망하는 자로서 훈련기관 입소 기준에 적합한 자로 규정하고 있었다. 또한 당초 희망자 조사시 파악된 인원 중에서 각 시장·군수·구청장의 책임하에 읍·면·동 새마을추진협의회에서 추천한 자로서 ① 학력, 연령 및 건강상태가 기능습득에 적합한 자, ② 타생활보호대상자보다 생활이 곤란한 자, 단 훈련기관 입소로 잔여 가족의 생계가 곤란하게 되지 않는 자, ③ 기능습득 의욕이 왕성하고 의지가 강한 자, ④ 장기간 거주지를 떠나 단체생활을 하는 데 지장이 없는 자, ⑤ 입소대상 훈련기관의 모집 기준에 적합한 자를 선발하도록 하였다.

생업자금 융자의 경우에도 생업자금 지원으로 자립할 수 있을 것으로 인정되는 거택보호자 및 자활보호자 중 관내에 1년 이상 거주한 자로서

48) 1981년부터 영세민에 대한 기능훈련사업이 실시되었으나 본격적인 자활지원사업이 시작된 것은 1982년부터이다.

계속 현 거주지역을 생활 근거지로 하고 있는 자와, 전망이 있고 확고한 사업계획을 제시하는 자, 또는 낭비를 하지 않고 자활의지가 강하며 활동력이 왕성한 자를 대상으로 하였으며, 대도시에서 지방으로 이주하고자 하는 자를 우선적으로 추천하도록 하였다.

이후에 기초생활보장제도의 도입 이전까지 연차적으로 지원조건이 완화되거나, 지원수준이 상향 조정되는 것 이외에 자활지원제도의 기본적인 골격은 거의 변화가 없었다. 따라서 1982년부터 자활지원사업이 본격적으로 실시되었지만 이것이 근로능력이 있는 빈곤계층에 대해서는 가족과 시장에 의한 보호를 우선하는 공공부조 정책의 기본적인 접근방식의 변화를 수반하는 것은 아니었다. 그러나 자활지원사업은 꾸준히 추진되어, 나름대로 수급자들의 자립지원에 기여하였다고 평가해야 할 것이다. 1982년 이후의 직업훈련 및 생업자금 융자의 수혜자수로부터 이를 확인할 수 있다(표 6-1 참조).

<표 6-1>에 의하면 1982년부터 본격적으로 실시된 자활지원정책은 1980년대 말에서 1990년대 초에 가장 활발히 시행된 것으로 나타난다. 직업훈련은 1993년에 22,401명에게 제공되었고, 생업자금 융자도 1989년에 9,322세대에게 제공되었다. 이러한 추진실적은 기초생활보장제도가 시행된 2001년의 자활사업 추진실적과 비교해 보더라도, 그다지 뒤떨어지지 않는다.<sup>49)</sup> 그러나 1990년대 초반 이후 자활지원사업은 지원요건의 완화와 지원수준의 상향 조정에도 불구하고 정체되거나 후퇴하고 있다.

그러나 이 시기에는 자활지원정책에 대한 접근방식에서 중요한 변화가 나타나기 시작한다. 빈민거주지역에서 활동하던 종교단체 및 빈민운동단체들의 활동의 성과를 이어받아서 자활지원센터가 도입된 것이다. 먼저, 1996년 6월부터 저소득 밀집지역의 5개 소(서울 3, 인천, 대전)에 사회복지사업기금의 사업비 5억 원을 투자하여 자활지원센터 시범사업을 실시하였고, 1997년도에는 전국 5개 소(서울, 부산, 대구, 광주, 경기), 1998년도에는 7개 소(부산, 대구, 울산2, 충남, 전북, 전남), 1999년도에 3개 소(경기, 강원, 경북)에 자활지원센터가 추가로 설치되었다.

49) 실제 효과에 대한 평가에 근거한 비교는 별도의 연구를 필요로 할 것이다.

〈표 6-1〉 직업훈련 및 생업자금 융자실적(1981~99)

	직업훈련		생업자금융자	
	수혜자수	지원금액(백만원)	수혜세대수	지원금액(백만원)
1981	3,466	620	-	-
1982	4,626	1,501	2,664	3,384
1985	5,675	2,484	3,124	4,391
1988	10,413	4,468	9,026 <sup>2)</sup>	19,315
1991	14,794	6,571	6,494	19,429
1994 <sup>1)</sup>	9,089	-	4,904	25,670
1995	4,871	-	4,989	33,364
1996	3,500	-	4,464	43,829
1997	-	-	2,801	30,487
1998	-	-	2,992	32,399
1999	-	-	2,925	32,155

주: 1) 1993년부터 '행정권한에 관한 위임 및 위탁에 관한 규정'(1992.12.31)에 의해 노동부에 위탁해서 직업훈련 실시. 1993년 22,401명을 정점으로 급속히 감소함. 이후의 통계는 제공되지 않음.

2) 1989년 9,322세대가 가장 높은 수혜실적임.

자료: 『보건복지통계연보』 각년도 및 『보건복지백서』 1997년.

자활지원센터 도입은 기초생활보장제도가 도입된 2000년까지는 시범사업의 성격을 벗어나지 못했지만 자활지원에 대한 접근방식의 변화라는 점에서는 주목할 만하다. 이전까지의 자활지원이 훈련을 통한 취업이나 창업을 통해서 시장경제 활동에 참여하도록 지원하는 데 목적이 있었다면, 자활지원센터를 통한 지원은 자활공동체 형성을 통한 협동조합형 창업에 초점을 맞추고 있다. 따라서 궁극적으로 시장 진입을 통한 자립을 지향하더라도, 이윤을 추구하는 것이 아니라 공동체적 경제활동이라는 대안적인 방식을 통해 자활·자립을 촉진하고자 한다. 이러한 접근방식은 빈곤계층이 기본적으로 시장경제 활동으로의 진입에서 실패하거나, 낙오된 집단이기 때문에 기존의 개인적인 노동시장 진입을 중심으로 하는 정책으로는 자활·자립에 성공할 수 없다는 입장에 기초하고 있다. 따라서 수급자들에 대한 체계적인 상담 및 자활의욕 고취, 훈련 및 자활공동체 참여 등을 통한 종합적인 접근을 통해서만 자립이 가능할 뿐만 아니라, 바람직한 방향으로의 자립이 이루어질 수 있다고 판단한다.

## 제 2 절 국민기초생활보장제도의 도입과 자활사업의 의의

국민기초생활보장제도의 도입은 이미 앞에서 지적한 바와 같이 공공부조의 발전 과정에서 나타난 질적인 전환이라고 볼 수 있다. 이는 한국의 공공부조를 특징짓는 가족과 시장에 의한 보호를 우선하는 정책 가운데 시장에 의한 보호를 우선하는 정책은 포기되고, 가족에 의한 보호의 범위도 크게 축소되었기 때문이다. 이는 복지국가의 성격을 결정하는 가장 중요한 요소인 국가와 시장, 가족 사이의 관계가 이전과 달라졌을 뿐만 아니라, 사회적 시민권(social citizenship)이 확장되었다는 점을 의미한다(Esping-Anderson, 1990).<sup>50)</sup>

기초생활보장법상의 부양의무 규정은 명목적으로는 이전의 생활보호법과 크게 달라진 것이 없다. 그러나 시행령을 통해 부양의무자의 부양능력을 평가하고, 부양의무자가 부양능력이 없을 경우에는 수급자로 선정하도록 함으로써 가족에 의한 보호의 범위를 현실화하였다. 그러나, 이러한 방향으로의 변화는 이전부터 나타나고 있었다. 이미 1997년 8월의 생활보호법 개정을 통해 부양의무자의 범위를 민법에 따르도록 한 것에서 직계혈족과 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족으로 제한한 것이다. 따라서 기초생활보장제도에서 나타난 근본적인 제도의 변화는 앞에서 살펴본 자활지원사업을 포함해서 이전의 공공부조의 발전 과정에서 이미 부분적으로 진행되고 있었던 제도의 발전 과정으로 평가해야 할 것이다.

기초생활보장제도의 의의에 대한 평가에서 자활사업만큼 이념적으로나 실질적인 측면에서 논란이 많은 주제도 없을 것이기에 이에 대한 종합적인 평가는 마지막 절에서 다루기로 한다. 여기에서는 우선 국민기초생활보장제도의 도입 및 자활사업을 이전의 제도와의 관계에서 어떻

50) Esping-Anderson(1996)은 한국에서 이러한 방향으로의 변화가 불가피할 것이라는 점을 이미 지적하고 있다.

게 이해해야 하는가를 살펴보자.

기초생활보장제도에서 시장에 의한 보호를 우선하는 정책은 포기된 대신 조건부수급제도가 도입되었다. 이에 대해 국민기초생활보장법 제28조의 ⑤는 “보장기관은 대통령이 정하는 바에 따라 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참여할 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급할 수 있다”고 규정하고 있다. 이에 대해 기초생활보장제도의 도입을 요구해 온 시민단체나 사회복지학계 일각에서는 ‘조건부 수급 = 강제노역’이라는 입장에서 강하게 비판하고 있다. 그러나 조건부 수급이라는 표현이 생경할 뿐만 아니라, 이를 정당화하는 사회적인 합의를 동반하고 있지 않다는 점은 사실이지만 과거 제도에 비해서는 분명히 진일보한 것일 뿐만 아니라 한국의 현실에서는 불가피한 측면이 있다.

과거의 생활보호제도에서 명목적으로 표현되지는 않았지만 자활보호 대상자들은 시장에서의 근로활동에 대한 참여를 강제당했다고 보아야 할 것이다. 또한, 자활지원사업은 시장 강제의 기초 위에서 자활이 가장 가능하다고 판단되는 집단에 대해 선별적으로만 제공되는 서비스였을 뿐이다. 그러나 기초생활보장제도하에서 수급자들은 최소한 자활사업에 대한 참여를 전제로, 생계급여를 받을 수 있을 뿐만 아니라 경우에 따라서는 노동시장에 대한 참여와 자활사업에 대한 참여 가운데 스스로에게 적합한 것을 선택할 수 있다.

또한 기초생활보장제도에서 자활사업은 강제적인 성격 이외에도 복지 수혜자에게 다양한 노동시장 정책프로그램을 제공함으로써 자활을 촉진하는 서비스(service)로서의 성격도 동시에 갖고 있다. 이는 자활사업이 기초생활보장을 위한 급여의 하나로 규정되어 있다는 점에서도 드러난다. 이 두 가지 성격은 자활사업에 통합되어 있지만 어떤 측면을 강조하는가에 따라 구체적인 자활사업의 시행방안이나 내용이 달라질 수 있다. 한국의 기초생활보장제도는 강제성이라는 측면에서는 미국의 TANF보다는 덜 강제적인 반면, 유럽국가들보다는 엄격하거나 비슷한 수준인 것으로 판단된다. 반면, 서비스 제공이라는 측면에서는 오랫동안 적극적 노동시장정책을 실행해 온 많은 유럽국가들에 비해서는 서비스 제공능력이 낮은 반면, 취업우선주의를 택하고 있는 미국에 비해서는 다양한



서비스를 제공할 수 있는 가능성은 열려 있는 것으로 평가된다. 이러한 점을 모두 고려할 때 한국은 제4장에서 Lødemel이 제시한 ‘더 적게/더 많이’의 방정식에서 ‘더 많이’의 방향에 위치하고 있는 것으로 평가해야 할 것이다.

따라서 현재의 자활사업이 직면하고 있는 가장 커다란 문제는 조건부 수급이 갖는 강제성보다는 자활사업을 어떻게 이해하고, 어떠한 내용으로 시행할 것인가에 대한 사회적 합의와 적절한 서비스 제공능력이 부족하다는 데 있는 것으로 판단된다. 자활사업의 의의에 대한 사회적 합의가 부재하다는 점은 기초생활보장제도를 추진해 온 시민단체나 사회복지학계에서도 이에 대해 서로 의견이 엇갈린다는 점에서도 단적으로 드러난다. 이러한 현상은 서구의 근로연계형 복지정책의 추진 과정에서 진보적인 집단의 일부가 이를 지지한 데서도 나타난 바 있다.<sup>51)</sup> 또한 경제부처와 보건복지부 사이에도 자활사업에 대한 시각이 다르고, 자활사업을 실제로 담당하는 보건복지부와 노동부 사이에도 견해 차가 나타나고 있다. 따라서 자활사업에 대한 사회적 합의를 도출하거나, 최소한의 공감대라도 형성하기 위한 사회적 노력이 매우 시급하다.<sup>52)</sup>

한편 한국에서 자활사업은 수급자들의 자활·자립지원이라는 고유한 기능 이외에도 수급자들의 소득 파악이 매우 어렵다는 점과 관련해서 중요한 의의를 지니고 있다. 과거의 생활보호제도에서는 자활보호대상자에게 생계급여를 지급하지 않기 때문에 수급자격 요건에 해당되는가 여부를 파악할 때 이외에는 실제 소득에 대한 조사가 거의 이루어지지 않았다. 그러나 기초생활보장제도에서는 근로능력이 있는 수급자에게 보충급여의 원칙에 따라 생계급여를 제공하기 때문에 실제 소득수준이 ‘자주, 정확하게’ 파악될 필요가 있다.

근로능력이 있는 수급권자들 가운데는 취업자로서 최저생계비 이하의 소득을 얻고 있는 계층들이 상당히 포함되어 있다. 취업해 있는 수급권자 가운데 상당수는 영세자영업이나, 일용직 등 불안정한 비공식부문 일

51) 이에 대해서는 근로연계 복지정책의 규범적 정당화에 관한 제2장의 논의 참조.

52) 이에 대해서는 제4절에서 자세히 살펴볼 것이다.

자리에 종사하기 때문에 근로활동 및 실제 소득을 파악하는 데 많은 어려움이 따른다. 이 경우 자활프로그램은 수급권자의 소득수준 파악에서 중요한 역할을 수행하게 된다. 근로능력이 있고, 근로할 수 있는 여건에 있는 조건부 수급자들은 자활프로그램에 참여해야 하기 때문에 이 경우 근로활동 및 그에 따른 소득이 분명히 파악된다. 또한 기존에 이미 취업해서 근로하고 있기 때문에 조건부 수급자에서 제외될 경우에는 그와 관련된 근로활동 및 소득을 제시해야만 하는 부담을 안게 된다.<sup>53)</sup>

자활사업이 갖는 이러한 의의는 제도 도입 이전의 조사에 근거해서 예상한 자활사업 참여자수가 실제 제도 시행 이후 크게 감소한 데서 단적으로 드러난다. 자활사업 시행 초기인 2001년 3월 말 현재 자활사업에 참여하는 수급자수는 조건부 수급자 6만 명과 자활특례자 3,000 명, 일반수급자 5,000명을 합해서 모두 6만 8,000명이다(보건복지부 자료). 이는 제도시행 이전에 예측되었던 것보다는 매우 적은 것이다. 실제로 자활대상자 규모와 관련해서 2000년 6월에는 수급권자 154만 명의 15%인 23.1만 명(삶의질향상기획단, 2000), 2000년 9월에는 전체 수급자수 150만~154만 명 가운데 조건부 수급자 약 20만 명(보건복지부 보도자료, 2000. 9.29), 2001년 종합자활지원계획에서는 10만 명으로 예상한 바 있다. 따라서 자활사업은 국가의 소득 파악능력이 부족함에도 불구하고, 기초생활을 보장하는 제도를 시행하기 위해서는 필수불가결하게 필요한 제도적 장치이다.

### 제 3 절 자활사업 추진실적 평가

#### 1. 자활대상자 규모

이제 국민기초생활보장제도가 시행된 지 1년이 경과해서 어느 정도

---

53) 서구에서도 근로연계 복지정책에서도 이러한 측면은 주요한 고려사항 가운데 하나이다(Lødemel and Trickey, 2001).

정착단계에 접어든 것으로 평가되고 있다. 제도 시행 초기에는 일부 생활보호제도 수혜자의 탈락, 생계급여액 감소 사례 및 기대한 급여액보다 낮은 급여액, 행정적 사유로 인한 사각지대(노숙자, 비닐하우스 거주자 등) 등에 따른 문제가 제기되었으나, 제도가 정착되면서 현재 이러한 문제는 거의 해소되었다.<sup>54)</sup>

자활사업의 경우에도 참여자 규모가 적다는 점이 당초 예상과 다르지만 외형적으로는 큰 문제 없이 진행되고 있는 것으로 보인다.<sup>55)</sup> 그러나

[그림 6-1] 기초생활보장제도의 수급자 분류(2001년 10월 말, 근로능력 및 자활사업 참여 기준)

(단위: 천명)

총 수급자										
1,510										
근로 무능력	근로능력자									
1,181	329									
	조건부과 제외자			자활대상자 (자활사업참여자)						
	267			63(81) <sup>3)</sup>						
	취업자	가구 여건 곤란자 <sup>1)</sup>	환경 적응 필요자 <sup>2)</sup>	조건부 수급자			자활 특례자	일반 수급자	차상위 계층	
	208	48	11	59			4	4	14	
				미취업 대상자	취업 대상자	조건제시 유예자				
						13				
34						12				도서 벽지 거주자
	1	12								

주: 1) 미취학 자녀 양육, 치매노인 간병 등.

2) 군 제대, 알콜중독 등 개인 사유에 의해 조건부과 제외

3) ( )안의 수치는 일반수급자 중 근로무능력자(4천명) 및 차상위 계층 참여자(1만 4천명) 포함

자료: 보건복지부.

54) 제도개선과 관련된 커다란 쟁점으로 의료보호의 중별 구분이 여전히 유지되고 있다는 문제가 있으나, 본 연구의 목적이 근로연계 복지정책의 내실화 방안을 모색하는 데 있으므로 이에 대해서는 다루지 않을 것이다.

55) 현재 자활사업이 예상보다 적은 규모로 시행되는 것은 제2장에서 지적한 바와 같이 자활사업을 통해 수급자의 취업 사실이 명백히 드러나게 되었기 때문이다.

중장기적으로 자활사업이 발전적으로 정착하기 위해서는 자활사업의 목표와 지향에 대한 심층적인 논의를 비롯해서 세부적인 영역에서 여러 가지 보완이 필요한 것으로 판단된다. 우선 자활사업과 관련된 수급자들의 유형 분류 및 자활사업 규모를 그림으로 정리한 것이 [그림 6-1]이다.

[그림 6-1]에 따르면, 2001년 10월 말 현재 전체 수급자는 151만명이며 이 가운데 6만 7,000명이 자활사업대상자이다. 따라서 수급자 대비 자활사업 대상자 비중은 4.4%에 불과하다. 비수급자인 차상위계층을 고려하더라도 자활사업 대상자는 8만 1,000명에 불과하다. 따라서 얼핏 보면 기초생활보장제도에서 자활사업이 차지하는 비중은 매우 미약한 것으로 보인다. 그러나, 실제로 제도의 특성을 고려할 때 이러한 판단은 성급한 것이다. 왜냐하면 수급자의 절대 다수는 근로능력이 없는 고령자 및 저연령층이 차지하기 때문이다.<sup>56)</sup>

[그림 6-1]에서 전체 수급자 가운데 근로능력이 있는 수급자는 32만 9,000명에 불과하며, 이 가운데 가구 여건이 곤란하거나, 환경 적응이 필요한 경우, 도서벽지에 거주하기 때문에 자활사업 참여가 곤란한 경우, 근로능력은 있지만 장애 때문에 조건 제시가 유예된 경우도 7만 2,000명에 이른다. 따라서 실제로 경제활동에 참여할 수 있는 수급자는 25만 8,000명에 불과하다. 또한 이들 가운데서도 80.6%로 절대다수를 차지하는 20만 8,000명은 주3일 이상의 근로활동에 참여하고 있어서 비조건부 수급자로 분류되고 있다.

위에서 살펴본 수급자들의 유형 분류는 한국의 근로연계 복지정책과 관련해서 몇 가지 중요한 시사점을 제공해 주고 있다. 첫 번째는 한국에서 수급자의 복지의존성을 지나치게 우려하는 것은 현 단계에서는 적절하지 않다는 점이다. 기초생활보장제도가 도입되기 이전에는 근로능력이 있는 수급자에게는 생계급여가 지원되지 않았기 때문에 복지의존성이 발생할 가능성이 거의 없었다고 볼 수 있다. 현 시점에서도 경제활동에

56) 미국의 경우 자활사업은 근로능력이 있는 유자녀여성가장(single mother)가 주대상인 TANF를 대상으로 시행되고, 유럽의 경우 실업부조 수혜자가 대상인 경우가 많기 때문에 수급자 대비 자활사업 참여자의 비율을 외국과 그 대로 비교하는 것은 적절하지 않다.

참여할 수 있는 수급자의 80.6%가 어떤 형태로든 노동시장에 참여하고 있는 것은 외국에서는 발견하기 어려운 현상이다. 복지의존성 제거를 복지개혁의 가장 중요한 목표로 설정하고, 시장 영역에서의 취업을 중시하는 미국에서조차 1996년도에 PRWORA를 제정할 때 2002년까지 달성해야 할 TANF 수급자들의 취업률 목표가 50%로 설정되어 있었다(US DHHS, Major Provisions of the PRWORA of 1996, <http://www.acf.dhhs.gov/news/welfare/aspesum.htm>).<sup>57)</sup> 물론 이는 이전의 생활보호제도에서 자활보호대상자에게는 급여를 제공하지 않음으로써 노동시장에 참여하는 것이 강제되었기 때문에 비롯된 현상이다. 따라서 현 시점에서는 아직 나타나지도 않은 복지의존성을 지나치게 우려하는 것보다는 앞으로 기초생활보장제도를 운영하는 과정에서 자활사업이나, 취업유인정책을 강화함으로써 수급자의 복지의존성이 발생하지 않도록 하는 것이 중요할 것이다.

두 번째는 제도적으로는 노동시장에 대한 참여에 경제적 유인이 없음에도 불구하고, 경제활동에 참여할 능력이 있는 수급자들의 대다수가 노동시장에 참여하는 원인에 대한 심층적인 분석이 필요하다는 점이다. 보충급여의 원칙을 채택하면서도 근로소득공제제도는 학생과 장애인, 자활공동체 참여자 등을 대상으로 매우 제한적으로만 도입되어 있기 때문에 현재와 같은 높은 노동시장 참여율은 논리적으로는 이해하기 어렵다.

여러 가지 이유가 있을 수 있지만, 이러한 현상의 배경에는 크게 두 가지 요인이 작용하고 있는 것으로 판단된다. 첫 번째는 취업해 있는 상당수의 수급자들이 일정한 범위 내에서 소득을 축소 신고하고 있을 가능성이 있다. 실제로 일선 사회복지전문요원들에 의하면 상당수 취업자들이 20~40% 정도 소득을 축소 신고하고 있는 것으로 판단된다. 사회복지전문요원에 의한 소득 파악 이외에는 수급자들에 대한 소득파악능력이 매우 제한되어 있고 취업에 대한 경제적 유인이 제공되지 않는 현실에서 이는 자연스러운 현상이다. 따라서 앞으로 근로소득공제제도의 개선방안을 도출할 때 이러한 상황에 어떻게 대응해야 할 것인지를 반드시 고려

57) 제5장에서 살펴본 바와 같이 근로의무를 더욱 확대하고자 하는 현재의 부시 행정부에서 2007년까지 달성하고자 하는 목표도 70%이다.

해야 할 것이다. 두 번째로 아직 상당수의 수급자들이 제도 변화에 적절히 반응하지 못하고 있을 가능성도 있다. 따라서 규모는 정확히 판단하기 어렵지만 시간이 지날수록 취업자들의 숫자는 감소하고, 조건부 수급자수는 증가할 가능성이 있다. 특히 자활사업을 통해 제공되는 프로그램의 수준이 매우 높거나, 자활사업이 형식적으로 진행될 때에는 이러한 가능성이 더욱 높아질 것이다. 물론 자활프로그램의 수준이 높을 경우에는 단기적으로는 조건부 수급자가 증가하더라도 장기적으로는 이들이 기초생활보장제도로부터 탈출할 것으로 기대할 수 있다.

따라서 현 시점에서의 자활사업 참여자 규모를 전제로 중장기적인 자활사업 규모를 예측하는 것은 적절하지 않다. 자활사업의 규모는 단순히 근로능력이 있는 수급자의 규모가 아니라, 노동시장 참여에 대한 경제적 유인, 국가의 소득 파악능력, 자활사업의 수준에 따라 좌우될 것이기 때문이다.

## 2. 자활사업 수행실적 평가

### 가. 보건복지부 자활사업 평가

우선 2001년 종합자활지원계획의 보건복지부의 자활사업 규모 및 프로그램별 사업 내용은 <표 6-2>와 같다. 이에 따르면 비취업대상자의 규모는 6만 명으로 계획되었고, 자활사업 예산은 924억 원이 배정되었다. 세부 프로그램별로는 자활근로와 자활공동체 프로그램에 참여 예상자와 예산이 가장 많이 배정되었다. 그러나 사업계획과 실제 사업실적 사이에는 상당한 편차가 있다.

실제로 2001년 10월 말 현재 복지부의 자활사업 실시현황을 보면 <표 6-3>과 같다. <표 6-3>에 의하면 보건복지부의 자활사업 참여자 규모는 4만 8,000명이고, 이 가운데 조건부 수급자수는 2만 8,000명이다. 나머지 2만 명은 차상위계층이나 일반수급자, 자활특례자가 차지하고 있다.

[그림 6-1]의 수급자 유형 분류와 비교해 보면 비취업대상자 가운데 6,000명이 자활사업에 참여하지 않고 있는 것으로 나타난다. 이들 가운데

〈표 6-2〉 보건복지부 자활사업 프로그램 규모 및 사업 내용(2001년도)

(단위 : 천명, 억원)

프로그램	수급자 특성	사업규모		프로그램내용
		인원	예산	
전 체		60	924 [1,324]	
자활공동체 (자활후견 기관)	개인·공동체 창업을 통해 자활가능한 장년층	18 (30%)	141	조합형태 사업체 설립·운영 - 복지서비스 영역사업, 청소·시설관리 등 용역사업, 재활용·봉제 등 공동작 업장
자활근로	노동시장에서의 취업이 곤란한 장년층	25 (42%)	735	- 공동 창업을 위한 기초능력 배양 - 집수리·간병도우미사업 등
지역봉사	지속적인 근로활동이 곤란한 장년층	10 (17%)	42	근로의욕 유지 목적 - 지역사회도우미(산불방지감시) 등 - 환경도우미(학교급식보조 등) - 복지도우미(복지시설일손돕기 등)
재활사업	근로의욕이 현저히 낮은 계층	4 (6%)	3	근로의욕이 현저히 낮은 자에 대한 의 욕고취
[창업지원]	창업 경험이 있는 자	3 (5%)	[400]	생업자금융자(채특) 기초생활보장기금 활용

자료 : 보건복지부 자료

일부는 자활사업에 참여하지 않고 있어서, 생계급여가 중지되어 있고 일  
부는 자활지원계획이 미수립된 경우이다.

<표 6-2>와 <표 6-3>을 비교해 보면, 당초 계획에 비해서 자활공동  
체 사업실적이 매우 부진하고, 자활근로, 특히 취로형 자활근로가 자활  
사업의 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타난다. 자활사업 규모가 예상  
보다 적어진 것은 이미 앞에서 지적한 이유에 기인하지만, 사업 내용별  
실적에 대해서는 몇 가지 추가적인 논의가 필요하다.

〈표 6-3〉 보건복지부 자활사업 참여현황(2001년 10월 말)

(단위 : 천명)

	전 체	자활 공동체	자활근로			지역봉사 (재활등)
			소계	업그레 이드형	취로형	
전 체	48	2	41	7	34	5
비취업대상자	28	1	22	6	16	5

자료 : 보건복지부 자료

우선 첫 번째는 자활후견기관을 통한 자활공동체 지원규모가 예상보다 매우 적은 규모로 이루어지고 있다는 점이다. 자활후견기관을 통한 자활공동체사업 규모가 예상보다 적은 것은 일차적으로 2000년도 및 2001년도에 신규로 지정된 자활후견기관들의 활동이 아직 정착되지 않았다는 점에 기인한다. 서울자활정보센터에 의한 실태조사에 의하면, 2001년 상반기까지 자활후견기관의 자활공동체사업에 대한 수급자들의 참여는 매우 미미하고, 아직 차상위계층을 중심으로 하고 있는 것으로 나타나고 있다(서울자활정보센터, 2001). 이는 처음에 설정된 자활공동체사업 규모가 비현실적이었다는 점을 보여주는 것이다.

제2장에서 살펴본 바에 의하면 자활공동체는 사회적 경제부문을 통한 사회적 일자리 창출 전략으로 이해될 수 있다. 한국에서 사회적 경제부문에 대한 관심이 그다지 높지 않다는 점을 고려한다면, 보건복지부가 자활공동체를 자활사업의 중심에 놓았다는 것은 매우 이례적인 것으로 보인다. 이는 기초생활보장제도 시행 이전부터 자활사업을 적극적으로 추진해 오던 시민사회단체의 활동이 반영된 것으로 판단된다. 그러나, 실제 시행실적이 기대보다 매우 낮다는 점에서 아직 사회적 경제부문을 통한 새로운 일자리 창출 실험이 어느 정도 성과를 거두기 위한 시민사회의 역량이나 정부의 지원 등 사회경제적 여건이 별로 성숙되지 않았다고 보아야 할 것이다. 따라서 자활공동체를 통한 수급자들의 자활을 자활사업의 주요 목표로 설정하고자 한다면, 실제 사업을 수행하기 위한 예산을 확보하는 것 이상으로 이를 사회적으로 지원하는 제도적 장치를 구축하는 것이 중요할 것이다.

두 번째는 예상보다 자활대상자 규모가 축소되었음에도 불구하고, 자활근로사업은 예산규모를 초과하고 있으며, 특히 취로형 자활근로가 아직 대다수를 차지하고 있다는 점이다. 물론 자활근로 규모가 예상보다 늘어난 것은 자활후견기관을 통한 자활지원이 예상만큼 활성화되지 않는 것과 맞물려 있다. 그러나 자활근로 내에서 여전히 취로형에 집중되어 있다는 점은 일선 지방자치단체 차원에서 중앙정부에서 설정한 정책 목표를 뒷받침할 만한 행정능력이나 여건이 갖추어져 있지 않다는 점을 보여준다. 따라서 일선 지방자치단체의 자활사업 수행능력을 높이는 것



과 함께 자활후견기관을 비롯한 민간단체와의 역할 재정립 등 자활사업을 수행할 수 있는 효과적인 전달체계를 구축하는 것이 매우 시급한 과제이다.

## 나. 노동부 자활사업 평가

2001년도의 노동부 자활사업 예산 및 추진실적은 <표 6-4>와 같다. 당초 계획에 따르면 직업훈련대상자가 3만 명, 예산이 558억 원으로 노동부 프로그램은 직업훈련을 통한 취업능력 향상에 초점을 맞추고 있었다는 점을 알 수 있다. 그러나 2001년 10월 말까지의 사업실적을 보면 노동부의 자활사업 역시 당초 계획보다 훨씬 적은 규모로 수행된 것으로 나타난다.

노동부의 자활사업이 예상보다 적은 규모로 수행된 가장 중요한 이유는 역시 이미 앞에서 살펴본 바대로 자활대상자 규모가 예상보다 크게

<표 6-4> 취업대상자 자활사업 추진실적(2001년 10월 말)

(단위 : 백만원, 명)

	목표		실적					비 고
	예 산 (당초)	인 원 (당초)	예 산	인 원			자활 성공 <sup>1)</sup>	
				총인원 (누 계)	투입중 (수료자 포함)	중도 탈락		
전 체	64,612 (97,612)	32,000 (40,000)	11,326	8,155	7,041	583	360 (4,560)	
취업알선 <sup>2)</sup>	244	-	192	(5,361)	(1,199)	-	(4,162)	비예산 사업임
자활인턴	5,000 (30,000)	2,000 (10,000)	670	533	130	171	232	당초 300억원 중 250억 원은 정부지원 인턴사업 으로 전용
자활 직업 훈련	47,800 (55,800)	30,000	3,186	7,622	6,911	545	166	*자활근로로 80억원 전용 *적응훈련 3,713명 포함
직업안정 기관 확충	11,468	-	7,229	-	-	-	-	
자활사업 운영지원	100	-	49	-	-	-	-	

주: 1) 자활 성공은 취업을 의미

2) 취업알선을 통해 10월 말까지 4,162명이 취업하였으며, 10월 말 현재 1,199명이 투입중임.

자료: 노동부 자료.

줄어들었다는 데 있다. 그러나 자활사업 규모를 제외하고도 노동부의 자활사업과 관련해서도 몇 가지 중요한 논점들이 제기된다. 노동부의 자활사업에서 초점은 직업훈련에 있기 때문에 여기서는 직업훈련을 중심으로 노동부 자활사업의 현황을 평가하고, 개선방안을 살펴보고자 한다.

첫 번째는 노동부가 중점사업으로 설정한 직업훈련의 실적이 예상보다 매우 저조했다는 점이다. 자활대상자 특성을 고려한 직업준비훈련(job readiness training)의 성격을 갖는 직업적응훈련을 제외한 노동부 고유의 직업훈련 참여자수는 3,909명에 불과하다. 이는 과거의 생활보호제도하에서 제공되던 직업훈련과 비교해서 별로 개선되었다고 보기 어려운 수준이다(앞의 표 6-1 참조). 1996년의 경우 직업훈련 참여자수인 3,500명과 비슷한 수준이며, 직업훈련이 가장 많이 시행되었던 1993년의 22,401명에 비하면 현저히 낮은 수준이다.

노동부가 직업훈련을 통한 취업 가능성 제고에 초점을 맞추었음에도 불구하고, 직업훈련이 부진했던 데에는 자활대상자 규모가 적었다는 점 이외에도 몇 가지 다른 요인이 작용했던 것으로 보인다. 첫 번째는 수급자들이 직업훈련보다 취업알선을 더 선호했다는 점이다. 이는 취업알선의 경우 2주일에 1회 고용안정센터에 출석해서 구직활동 내역만 보고하면 되기 때문에 상대적으로 조건을 충족시키기 쉬웠다는 점이 중요한 요인인 것으로 보인다.

두 번째로 취업대상자뿐만 아니라 다른 유형의 수급자들 가운데도 직업훈련을 희망하거나 필요로 하는 수급자들이 있음에도 불구하고, 자활사업 시행 초기에는 이들에게 훈련이 제공되는 체계가 마련되어 있지 않았다. 대상자를 비취업대상자까지로 확대한 직업적응훈련이 2001년 9월부터 시행되기 시작했지만 이는 2주에서 4주의 단기 직업준비훈련의 성격을 갖기 때문에 기능 향상을 목적으로 하는 고유의 직업훈련이라고 보기 어렵다. 한국노동연구원에서 수행한 자활대상자의 자활수요에 의한 조사(2000년 12월, 서울 관악, 인천 중·남동·계양구, 전주시의 취업대상자 177명, 비취업대상자 179명, 조건제외·유예자 113명, 계 469명 조사, 이하 ‘자활대상자 조사’)에 따르면 직업훈련이 주어질 경우 수혜할 의향이 있는 취업대상자는 43.5%에 이른다. 또한 비취업대상자의 26.3%,

현재 취업해 있거나 가구 여건 때문에 조건부과에서 제외되거나 유예된 수급자 가운데 31.9%도 직업훈련 수혜를 희망하는 것으로 나타났다.

또한 실제 자활사업 시행 과정에서 자활후견기관에서 비취업대상자를 직업훈련에 위탁하는 경우(광주 동신자활후견기관)도 있었고 자활공동체에 참여하는 비취업대상자에 대해 주문식 훈련을 제공하는 것이 필요하다는 의견(마포자활후견기관)이 제시되기도 하였다(자활후견기관에 대한 방문조사, 2001년 5월). 또한 현재 취업해 있는 비조건부 수급자 가운데 희망자에 대해 직업훈련을 받을 수 있도록 할 경우 이들의 불안정한 근로행태의 특성상 직업훈련 참여자가 상당수 있을 것으로 예상된다. 예를 들어 건설일용직에 대한 동절기 훈련 프로그램 등을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위해 2001년 하반기부터는 모든 수급자에게 자활훈련이 제공될 수 있도록 제도가 개선되었다.

세 번째는 자활근로 등에 비해 직업훈련에 참여할 경우에 받을 수 있는 경제적 인센티브가 적었다는 점이다. 2001년 7월부터 이러한 상황을 개선하기 위해 자활직업훈련수당을 신설하고, 교통비와 식비를 상향 조정함으로써 이러한 상황은 개선되었지만 사업시행 초기에 직업훈련 참여의 유인을 낮추는 데 기여한 것으로 판단된다.

네 번째는 자활대상자 규모가 적어지면서 직업훈련의 공급 주체인 직업훈련기관이 자활직업훈련에 대한 관심이 적어졌다는 점이다. 적극적으로 자활대상자에게 적합한 프로그램을 개발한 경우도 드물고, 별도로 과정을 개설했더라도 참여자수가 적어서 실업자재취직훈련 등 다른 과정에 통합해서 운영된 경우가 훨씬 많은 것으로 나타난다.

그러나, 이러한 여러 가지 이유들에도 불구하고 과연 직업훈련이 수급자들의 자발적이고 적극적인 참여를 유도할 만큼 매력적인 프로그램이 있는가를 되돌아볼 필요가 있다. 경제활동에 참여할 수 있는 여건이 있는 수급자 가운데 80.6%가 취업하고 있을 정도로 수급자들의 노동시장 참여 의지가 높은 것으로 나타나고 있다는 점에서 직업훈련을 통해서 더 나은 일자리를 얻을 수 있다는 가능성이 제시될 경우 직업훈련 참여자수는 크게 늘어날 것으로 예상되기 때문이다. 자활대상자 조사에서 직업훈련을 희망하는 수급자들이 많았다는 점도 이를 뒷받침한다.

따라서 직업훈련 개선방안의 일차적인 초점은 수급자들에게 적합한 직업훈련과정을 개발하는 데 놓여야 할 것이다. 수급자들에게 적합한 직업훈련과정의 개발은 여러 가지 차원에서 이루어질 수 있다. 장기훈련과정 및 모듈방식의 도입, 자활후견기관과 연계한 훈련과정 개발, 여성과 일용직, 중고령층과 청년층 등 수급자 특성 및 이들의 노동시장 특성에 적합한 프로그램 개발 등이 중요한 과제가 될 것이다(오영훈, 2001).

또한 직업훈련과 취업알선의 대상자와 성격을 재조정하는 것과 함께 현재와 같은 자활대상자의 구분 문제를 재검토할 필요가 있다. 직업훈련과 마찬가지로 취업알선도 취업대상자에게만 부과되는 조건의 하나가 아니라, 모든 취업희망자에게 언제나 제공되도록 하는 것이 필요하다. 단지 조건 이행만을 위해서 취업알선을 선호하는 현상을 해소하고, 자활공동체 등에 참여하지 않는 비취업대상자나 전직을 희망하는 현재 취업자 모두에게 취업알선이 제공되어야 하기 때문이다. 이 경우 현재와 같은 취업대상자와 비취업대상자의 구분은 더 이상 적합하지 않은 것으로 보인다. 이와 관련해서 대상자를 구분하지 않고 제공되고 있는 직업적응훈련은 매우 중요한 시사점을 제공해 주고 있다.

현재 직업적응훈련과정은 1단계 근로의욕증진 프로그램, 2단계 직업지도 프로그램, 3단계 정보화기초 프로그램으로 구성된다. 이러한 프로그램은 취업대상자나 비취업대상자 모두에게 제공되는 것이 바람직하며 실제로 모두에게 제공되고 있다. 또한 직업적응훈련기관으로 기존의 직업훈련기관뿐만 아니라, 자활후견기관들도 상당수 참여함으로써 보건복지부-지방자치단체-자활후견기관과 노동부-고용안정센터-직업훈련기관으로 이원화되어 있는 자활사업의 전달체계의 구분이 무의미해지고 있다. 따라서 현재와 같이 이원화되어 있는 조건부 수급자의 구분 및 전달체계를 개선하는 것이 중요한 과제의 하나로 제기된다. 이 문제에 대해서는 다음 절의 조건부 수급자 관리체계 개선방안에서 다시 자세히 살펴보고자 한다.

## 제 4 절 소결 : 근로연계 복지정책으로서의 자활사업의 특성과 개선방안

### 1. 자활사업의 지향

제2장에서도 단편적으로 언급하기는 했지만 기초생활보장제도를 도입하는 과정에서 자활사업의 목표와 방향에 대한 사회적 합의를 형성하는 과정이 부족했기 때문에 자활사업의 목표와 수단, 예산지원 등에서 정부 부처별로 시각이 다르고, 학계나 시민사회단체에서도 서로 다른 의견이 제시되고 있다. 물론 다양한 시각이 공존하는 것 자체가 문제는 아니다. 문제는 이러한 시각들이 공개적으로 토론되고, 각축하는 과정을 통해서 사회적 합의를 도출하는 과정이 선행되어야만, 실제 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 혼선이나 시행착오를 줄일 수 있다는 점이다. 특히 근로연계 복지정책으로서의 자활사업은 기초생활보장제도라는 공공부조에서의 커다란 패러다임 전환과 동반해서 시행되기 시작한 것이라는 점에서 이러한 사회적 합의를 형성하는 과정이 매우 중요했던 것으로 판단된다.

그러나 제도를 준비하는 과정에서 자활사업 시행의 규범적인 근거, 빈곤의 원인과 동학에 대한 이론적·실증적 근거, 자활사업과 거시경제 및 노동시장의 상호작용에 대한 논의는 거의 이루어지지 못하였다. 기획예산처와 재정부 등 경제부처에서는 예산에 미칠 효과만을 기준으로 세부적인 제도 설계 및 운영방안을 평가하였고, 주무부처인 보건복지부는 실무적인 준비를 수행하기에도 급급한 실정이었다. 자활사업에 대한 참여를 통해 공공부조 제도 시행에 본격적으로 참여하기 시작한 노동부의 경우 실업대책의 연장선상에서 자활사업을 이해함으로써 수급자들의 특성을 충분히 고려한 자활사업을 준비하지 못했던 것으로 판단된다. 시민사회단체와 학계의 경우 강제를 동반하는 자활사업에 대한 평가가 엇갈리면서, 자활사업보다는 수급자 선정 기준과 기초생활보장제도를 위한

생계급여 예산이 충분히 확보되는가에 주로 관심을 기울였다.

그 결과 실제로 자활사업이 시행되기 시작한 후에야 비로소 자활사업의 목표 및 수단에 관한 논의가 본격적으로 이루어지기 시작하였고, 실제 집행 과정에서는 각 부처가 가지고 있는 시각 차이가 해소되거나, 접근되지 못한 가운데 자활사업이 시행되는 결과를 낳았다. 이러한 상황에서 자활사업에 대한 사회적 합의를 형성해 가기 위해서는 우선 제도의 도입과정 및 성격에 대해서 먼저 살펴볼 필요가 있다.

국민기초생활보장제도가 도입되고 이와 함께 근로연계 복지로서 강제성을 갖는 자활사업이 도입된 데에는 여러 가지 요인이 작용한 것으로 보인다. 기초생활보장제도가 도입된 결정적인 계기는 경제위기를 거치면서 실업이 급증하고 소득분배가 악화되면서, “누구라도 일할 의지만 있으면 취업할 수 있다”는 과거의 고도성장기의 믿음이 더 이상 타당하지 않게 되었다는 점이다. 여기에 복지에 대해 우호적인 ‘국민의 정부’의 특성과 국민 모두에게 최소한의 생활을 보장할 수 있는 제도의 도입을 오랫동안 주장해 온 시민사회운동의 노력이 서로 결합된 것도 중요한 요인이다.

그러나 오랫동안 한국 사회를 지배해 온 시장 및 가족을 통한 복지를 우선하는 전통으로부터 일시에 벗어나는 것은 어려웠던 것으로 보인다. ‘생산적 복지’라는 ‘국민의 정부’의 복지정책은 이를 잘 보여준다. 물론 ‘생산적’ 복지로 국민의 정부의 복지정책이 설정된 데에는 이미 앞에서 살펴본 것처럼 서구에서 진행된 근로연계 복지정책의 확산 등 복지국가의 개혁도 영향을 미친 것으로 보인다.

그러나, 한국의 근로연계 복지정책이 서구의 근로연계 복지정책과 유사하다고 하더라도, 역사적인 맥락은 매우 다르다. 서구에서의 근로연계 복지정책이 사회복지의 축소와 맞물리는 것으로 평가되는 것이 일반적이라면, 한국에서 근로연계 복지로서의 자활사업의 도입은 사회복지의 확대와 함께 진행되었기 때문이다.

한편, 시민사회단체와 사회복지학계 일각에서는 강제를 동반하는 자활사업은 일종의 ‘강제노역’에 해당되기 때문에 수급자의 자발적인 참여에 기반하는 제도로 변경시키는 것이 필요하다고 주장하고 있다. 이들

가운데 일부는 자활사업 자체가 바람직하지 않거나, 그다지 중요하지 않은 것으로 생각한다. 반면에 자활사업의 필요성을 적극적으로 인정하는 경우도 있다. 오랫동안 빈민운동 등을 통해 자활사업을 추진해 온 경우에 대체로 이러한 입장에 서 있다. 그러나 이들도 수급자에 대한 조건 부과 형식으로 시행되는 자활사업보다는 차상위계층으로 자활사업의 중심을 이동해야 한다고 주장한다. 반면 정부부처나 경제학적인 배경을 갖는 학자들의 상당수는 강제로 부과되는 자활사업의 필요성을 인정할 뿐만 아니라 현재보다 제도를 더 엄격하게 운용해야 한다고 주장하는 경우가 많은 것으로 판단된다.

기초생활보장제도의 도입과 동시에 자활사업이 도입된 것이 한국 복지국가의 현 단계에서의 가능성과 한계를 보여주는 것이라면, 생산적인 논의를 위해서는 조건부과에 정당성을 둘러싼 논란보다는, 부과되는 조건이 어떤 성격을 갖도록 하고, 실제로 수급자에게 도움이 되려면 어떠한 해야 하는가, 차상위계층으로의 확대는 어떠한 방식으로 이루어져야 하는가 등을 중심으로 논의하는 것이 바람직할 것을 판단된다. 특히, 자활사업이 앞으로 어떤 방향으로 발전해 나갈 것인지 여러 가지 가능성이 아직 열려 있다는 점도 중요하다.

이와 관련해서 제2장에서 살펴본 Jacobs의 논의가 주목할 만하다. Jacobs(1995)는 근로연계 복지정책이 비록 강제를 동반하더라도 민주적 시민권(democratic citizenship)의 확대에 이어질 수 있는 가능성을 제시하고 있다. 한국에서 근로연계 복지로서의 자활사업의 도입이 사회적 시민권(social citizenship)의 확대로서의 기초생활보장제도의 도입과 연계되어 있다는 점에서 자활사업의 성격도 사회적 시민권과는 맥락이 다르지만, 궁극적으로 수급자들의 자활·자립을 통한 시민권의 확대를 목표로 삼아야 할 것이다.

또한, 실제적인 측면에서 자활사업의 고유한 기능만을 고려할 것이 아니라, 제2절에서 지적한 것처럼 자활사업이 국가의 불충분한 소득 파악 능력을 보완해 줌으로써 기초생활보장제도를 지탱하는 근거가 되고 있다는 점도 중요하게 고려해야 할 것으로 보인다. 이러한 필요를 인정할 경우 자활사업에 대한 참여가 강제되는 것은 어떠한 규범적 근거를 옹

호하더라도 불가피하기 때문이다.

## 2. 자활대상자의 성격과 전략

자활사업의 집행을 담당하고 있는 보건복지부와 노동부 사이에는 대상자들의 특성 및 프로그램을 둘러싼 견해 차이가 적지 않다. 우선 보건복지부의 경우 기본적으로 자활대상자, 특히 비취업대상자의 경우 정상적인 노동시장으로 진입하기 어렵다고 판단한다. 따라서 이들에 대해서는 자활후견기관의 지원을 통해서 자활공동체를 형성·자립할 수 있도록 하는 것이 최선의 방안이라고 보고 있다. 따라서 2000년에 50여 개의 자활후견기관을 신규로 지정하였고, 2001년에도 최대 130개의 자활후견기관을 추가 지정하는 것을 목표로 후견기관을 확대하였다. 또한 자활공동체가 자립하기 위해서는 초기에 일정한 지원이 필요하며 업그레이드형 자활근로가 부분적으로 이러한 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

반면 노동부의 경우 민간부문 일자리로의 취업·창업을 통한 자활을 지원하는 데 초점을 맞추고 있으며, 취업능력이 부족한 경우에는 직업훈련을 통해서 이를 보완한 후에 취업할 수 있도록 하는 것이 가능하다고 본다. 취업대상자뿐만 아니라 현재 비취업대상자로 분류되어 있는 집단, 임시·일용 등 불완전한 일자리에 취업해 있어서 실업과 취업을 반복하는 집단의 경우에도 직업훈련 등을 제공하는 것이 바람직하며, 이를 통해 이들의 자활을 촉진할 수 있다고 본다.

한편 자활대상자들의 취업을 촉진하기 위한 프로그램들의 평가와 관련하여 제2장에서 살펴본 근로연계 복지정책과 거시경제·노동시장 정책과 관련된 쟁점들을 적용시켜 보는 것도 유용하다. 이들은 ① 공급중시 전략 대 수요중시 전략, ② 취업과 빈곤 탈출의 관계, ③ 취업우선전략 대 인적자원 투자전략이다.

현재의 보건복지부의 정책은 자활후견기관을 통한 사회적 일자리 창출을 목표로 할 뿐만 아니라 이 과정에서 자활근로를 주요 수단의 하나로 사용한다는 점에서 수요를 중시하는 전략 가운데서도 유럽형의 사회



적 경제부문에 초점을 맞춘 전략에 가까운 것으로 평가된다. 반면, 노동부의 경우 직업훈련에 초점을 맞추고 있다는 점에서 공급중시 전략인 동시에, 인적자원개발 전략에 가깝다고 볼 수 있다. 이는 미국의 TANF에서 채택하고 있는 취업우선 전략이 한국에서는 별로 중시되고 있지 않다는 점을 보여준다. 사실 현재 한국의 상황에서 취업우선 전략의 경우 적절한 선택이 되기 어렵다. 자활대상자의 노동시장 참여율을 보면, 노동시장에 대한 불참이 문제가 아니라 노동시장에 참여하고 있음에도 불구하고, 빈곤으로부터 벗어날 만큼의 소득을 얻고 있지 못하는 것이 문제이기 때문이다. 따라서 취업우선 전략과 인적자원개발 전략 사이의 선택에서 취업우선전략은 고려의 대상이 되지 않는 것으로 보인다.

따라서 한국의 근로연계 복지정책을 유형화할 경우 제3장에서 자세히 살펴본 Trickey(2001)의 유형 분류 가운데 ‘중앙집권적 유럽형’에 가까운 것으로 평가된다. 이념 측면에서 정책결정 단계에서는 미국에 가깝지만 집행 과정에서는 대상자에 따라 여러 가지 접근방법(복지부와 노동부의 서로 다른 전략)이 모두 받아들여지고, 중앙집권적인 집행·전달체계를 갖고 있으며, 정책대상 및 제공되는 프로그램은 포괄적이기 때문이다.

현재 취업대상자와 비취업대상자로 나누어서 보건복지부와 노동부가 자활대상자를 별도로 관리하는 시스템은 위에서 살펴본 접근방법의 차이가 서로 바람직하지 않은 방식으로 확대 재생산되도록 하고 있는 것으로 보인다. 그러나, 현실에서 양 부처의 접근방법은 나름대로의 근거와 장단점이 있다.

한국의 경우 중고령층으로 갈수록 시설 경비나 건설노무직 등 일부 직종을 제외하고는 민간부문의 정상적인 노동시장에서 재취업이 매우 어려운 특성을 보이고 있다. 중고령층을 비롯한 저소득 장기실업자 등 취업애로층에 대해 대안적인 노동시장 참여 방식을 모색하는 것은 충분히 정당성이 있는 것으로 판단된다. 이와 관련해서 소규모 생계형 창업이나 공공부문·제3섹터에서의 사회적 일자리를 창출하는 것은 매우 유력한 대안이 될 수 있을 것이다.

그러나, 보건복지부에서 선호하는 사회적 일자리 창출 지원만으로 자활사업을 구성하는 것은 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 이러한 측면만

을 강조해서는 현재 근로능력이 있는 수급자의 상당수가 자활사업보다는 ‘스스로’ 민간부문 일자리에 취업해 있다는 점을 설명하기 어렵다. 문제는 이들이 취업에도 불구하고 기초생활보장제도 수혜라는 상황으로부터 탈출하지 못하고 있다는 점이다. 따라서 불안정한 일자리에 취업해 있는 집단의 직업능력을 향상시키거나 조건부 수급자 가운데 상대적으로 근로능력이 양호한 집단(현재의 분류 기준으로는 취업대상자)의 직업능력을 향상시킴으로써 자활·자립을 촉진하는 것도 유력한 대안이 될 수 있다. 따라서 보건복지부와 노동부 모두 각자의 접근방법을 서로 배타적으로 강조하는 것은 타당하지 않으며 두 접근방법의 장점을 살릴 수 있는 방안을 마련함으로써 자활사업의 발전방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

일각에서는 취업대상자들도 취업능력이 낮아서 실제로는 민간노동시장에서 자활·자립하기 어렵기 때문에 차상위계층이야말로 민간부문의 취업을 지원하는 노동부의 정책대상이 되어야 한다고 본다. 차상위계층에 대해 적극적 노동시장정책을 통해 자활을 지원하는 것은 이들의 빈곤으로의 하락을 막는다는 점에서 매우 바람직하다. 그러나 차상위계층의 대부분이 실제 소득으로는 수급권자보다 높지 않거나(재산이나 부양가족 때문에 선정에서 제외된 경우), 소득이 약간 더 높더라도 실제로는 큰 차이가 없을 것(행정기관의 근로소득에 대한 파악능력의 부족)이라는 점을 고려한다면 이들의 근로능력이 조건부 수급자와 다를 것이라고 보기 어렵다는 점도 고려해야 할 것이다.

### 3. 근로의욕 유지 및 자활·자립 촉진

앞에서 지적한 것처럼 한국의 경우 복지의존성을 우려할 상황은 아니다. 따라서, 현재 취업해 있는 근로능력자들이 지속적으로 노동시장에 참여할 수 있도록 유인하고, 나아가서는 장기적인 자립으로 이어질 수 있도록 촉진하는 방안에 초점을 맞출 필요가 있다. 그러나, 기초생활보장제도의 운영실태를 보면 수급자들의 노동시장 참여를 촉진하고, 장기적으로 자활·자립에 기여하고 있다고 보기 어려울 뿐만 아니라, 관련된

조항 사이에 일관성을 유지하지 못하고 있다.

현재 일반노동시장 취업에 대한 근로소득공제제도는 국민기초생활보장법에 시행 근거가 마련되어 있음에도 불구하고 2002년까지 유예되고 있다. 다만 장애인 및 학생의 근로소득, 자활공동체로부터 얻은 소득에 대해서만 부분적으로 공제가 이루어지고 있다. 따라서 일반 수급자들이 노동시장에서 취업해서 소득을 얻을 경우, 급여공제율(benefit deduction rate)이 100%에 이르도록 제도가 운용되고 있다. 따라서 수급자들의 노동시장 참여와 자활·자립을 촉진할 수 있는 근로소득공제제도의 도입이 아직 중요한 과제로 남아 있다.

다른 한편, 자활근로에 대해서는 1일 5천~7천 원의 실비가 제공되는 등 각종 자활사업 참여에 대해서는 실비나 수당 명목으로 추가적인 금전적 인센티브가 제공되고 있다. 따라서 규정상으로는 취업보다 자활사업 참여가 더 유리하도록 제도가 운영되고 있는 셈이다. 그러나, 취업보다 자활사업 참여를 촉진하는 방향으로 제도를 운영하는 것이 더 바람직한가에 대한 심층적인 논의는 이루어진 바 없다.

그러나, 이러한 상황에도 불구하고 근로능력이 있는 수급자 가운데 절대다수가 자활사업보다는 취업을 선택하고 있는 것이 현실이다. 이는 앞에서 이미 살펴본 바와 같이 부분적으로는 가처분소득이 적더라도 자활사업 참여보다는 취업을 선택하는 집단이 있기 때문이기도 하지만 행정기관의 소득 파악능력이 낮아서 취업을 선택하더라도 실제 가처분소득이 더 높은 경우가 많기 때문일 것이다.

현행 제도 자체가 취업보다 자활사업 참여가 더 유리하도록 되어 있다는 점, 그럼에도 불구하고 소득 파악능력이 낮아서 자활사업보다는 취업을 더 선호한다는 점은 앞으로 근로소득공제제도를 도입하는 데 중요한 제약요인이 될 것으로 예상된다. 우선 현재 자활근로 참여자에게 제공되고 있는 실비 수준이 제도적으로 소득공제제도가 도입될 때 현행 법령이 규정하고 있는 최고 공제 수준을 넘거나 매우 가깝다는 점이다. 따라서, 원칙론적인 차원에서 취업과 자활사업 사이의 적절한 공제율 격차를 유지하는 것이 매우 어려울 가능성이 있다. 두 번째로 소득 파악능력이 높지 않은 상태에서 근로소득공제제도를 도입·운영하는 것이 현

실적으로 매우 곤란하다. 그럼에도 불구하고 현재의 상태가 합리적이지 않을 뿐만 아니라, 중장기적으로 바람직한 대안도 아니라는 점에서 단기적으로는 현실도 고려하면서, 중장기적으로 수급자들의 근로동기를 유지·강화할 수 있는 방향으로 제도를 개선해 갈 필요가 있다.

우선 장기적으로는 수급자들의 근로동기와 예산 제약 사이의 균형을 유지할 수 있는 적절한 소득공제 모형을 개발·실행해야 할 것이다. 이와 관련해서 황덕순(2000c)에서는 미국의 EITC와 유사한 근로소득공제 제도 모형을 제안한 바 있다. 근로소득공제제도와 관련해서 현 시점에서 고려될 수 있는 단기적인 대안 가운데 하나는 이 제도의 도입을 당분간 유예하고, 현재의 제도적 골격을 유지한 상태에서 자활사업 참여에 대한 수당이나 실비 허용 수준을 조절하는 방식으로 취업과 자활사업 참여 사이에 적절한 균형이 이루어지도록 조정하는 방안이다. 그러나, 이 방안은 ‘소득수준을 속이는 경우 이익을 보는’ 상황을 방지한다는 근본적인 제약을 안고 있기 때문에 과도적으로만 적용되어야 할 것이다.

근로소득공제제도와는 맥락이 다르지만, 현재 자활공동체를 대상으로 논의되고 있는 자립적립금제도<sup>58)</sup>를 모든 자활대상자에게 적용하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 현재 논의되고 있는 자립적립금 제도는 자활공동체의 수익금을 적립함으로써 장기적으로 자립을 촉진한다는 데 초점을 맞추고 있다. 그러나, 수급자가 자활공동체 사업에 참여하는 것을 다른 자활사업에 참여하는 것보다 지원해야 하는 것의 정당성이 입증되지 않는다면 제도의 적용대상을 자활공동체의 수익으로만 국한하는 것은 바람직하지 않다. 이 경우 자립적립금의 목적도 현재 논의되고 있는 자활공동체의 공동자금이나, 개인창업자금 등이 아니라, 수급자들의 자활·자립에 기여할 수 있는 여러 가지 용도로 사용될 수 있도록 확대하는 것이 바람직할 것이다.

<부록 2>에서 소개하고 있는 미국의 개인개발계정제도는 이러한 제도의 도입과 관련해서 여러 가지 시사점을 제공해 준다. 내용을 살펴보면, 주별로 다르지만 대체로 일정한 상한을 두고, 개인이 자유롭게 적립

58) 아직 제도적으로 구체화되어 도입되지 않은 단계에서, 자립준비금 등 다양한 용어들이 사용될 수 있다.

할 수 있도록 하되, 적립되는 금액은 급여액 산정시 소득에서 공제하도록 하고 있다. 또한 사용 용도와 관련해서도 창업자금뿐만 아니라 본인이나 피부양자의 교육비 지출, 근로관련 차량·교통비, 근로관련 의류·도구·장비 구입비 등까지 다양하게 인정하고 있다. 일부 주에서는 개인의 적립금에 대응해서 주에서 일정 금액을 지원하기도 한다.

한국에서 자립적립금을 도입할 때에도 대체로 위와 같은 방식을 따를 수 있을 것으로 보인다. 본인의 희망에 따라 가구소득의 일정 부분을 적립할 수 있도록 하고, 이 금액은 급여액 산정시 소득에서 공제하는 것으로 한다. 이 때 수급자 선정 기준을 넘는 소득을 얻더라도 초과분 이상으로 자립적립금으로 적립할 경우 수급자격을 유지할 수 있도록 한다.<sup>59)</sup> 다만, 차상위계층과의 형평성이 크게 손상되지 않도록 월 적립수준(예, 4인가구 생계비의 20%) 및 총 적립 수준에 상한을 두는 것이 바람직할 것이다. 자립적립금의 용도는 창업을 비롯해서, 본인 및 자녀의 교육이나 훈련비용 등 자립에 기여할 수 있는 용도로 규정할 수 있을 것이다.<sup>60)</sup>

#### 4. 자활대상자 관리체계 개선방안

현재 조건부 수급자는 근로능력에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 구분하여 취업대상자는 노동부로 위탁관리하고, 비취업대상자는 보건복

59) 최저생계비를 넘는 소득을 얻어서 복지수혜로부터 벗어나더라도 다시 소득 수준이 낮아져서 복지로 되돌아올 가능성이 높다는 점을 고려한다면, 자립적립금을 통해서 일단 탈출한 수급자들이 지속적으로 자립상태를 유지할 수 있도록 촉진하는 것이 더 바람직할 것이다. 황덕순(2001)의 경우 수급자 선정 기준과는 다르지만 빈곤선을 경계로 해서 빈곤과 비빈곤 상태를 오가는 경우가 매우 많다는 점을 보여주고 있다.

60) 자립적립금과 근로소득공제제도의 관계를 어떻게 설정할 것인가도 중요한 주제 가운데 하나이다. 예산 제약 및 차상위계층과의 형평성을 고려할 때 현실적으로 두 제도를 동시에 적용하는 데는 무리가 따를 것으로 예상된다. 다만, 자립적립금의 경우 성격상 근로소득공제제도에 비해서 더 엄격한 제도라는 점에서, 단기적으로도 도입 가능할 것이다. 중장기적으로, 근로소득공제제도의 도입시 자립적립금의 운영방안에 대해서는 더 심층적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.

지부와 지자체에서 관리하게 되어 있다(그림 4-1의 수급자 분류 참조).

현재 국민기초생활보장법 제9조의 ⑤는 조건부 수급과 자활지원 계획에 관해서 “보장기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여, 생계급여를 지급할 수 있다”고 규정하고 있다. 또한 국민기초생활보장법 시행령 제11조의 ②는 “...시장·군수·구청장은 조건부 수급자가 근로능력·자활욕구 및 가구 여건 등이 취업에 적합한 자인 경우 그 조건부 수급자(이하 ‘취업대상자’라 한다)의 취업을 촉진하기 위하여 당해 시·군·구를 관할하는 직업안정기관의 장이 지정하는 자활사업에 참가하는 것을 생계급여의 조건으로 취업대상자에게 제시하여야 한다”고 규정하고 있다. 이러한 규정에 따라 조건부 수급자는 <표 6-5>와 같은 기준에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 구분되고 있다.

조건부 수급자 유형분류 기준의 적절성 여부에 대해서는 제도 준비 및 시행 과정에서 많은 문제점이 제기되어 70점 이하라고 하더라도 자활대상자의 의지가 높은 경우 취업대상자로 분류할 수 있도록 완화된 기준이 현재 시행되고 있다. 그러나, 이러한 기준이 적절한가 여부를 떠나서 사업시행 과정에서 조건부 수급자의 분류 및 관리가 제대로 이루어지지 않는 사례가 상당히 있는 것으로 파악되고 있다.

<표 6-5> 조건부 수급자 유형분류 기준

조건부 수급자 유형	판정기준	세부기준	점수
취업대상자 - 70점 이상 - 50점 이상 희망자	연 령(40)	18~35세	40
		36~50세	20
		51~60세	0
비취업대상자 - 70점 미만	건강상태(30)	양호	30
		보통 이하	10
	직업이력(30)	상	30
		중	15
		하	0

자료: 노동부 자료

첫 번째는 상당수의 조건부 수급자에 대한 1차 상담이 아직 이루어지지 않고 있다는 점이다. 이들은 특히 노동부로 위탁된 청년층 수급자에 게서 많이 발견된다. 특히 사업시행 초기에 이러한 현상이 심각했는데 노동부로 위탁된 수급자 가운데 2001년 4월 21일 현재, 조건불이행자가 6,216명, 소재불명자가 636명에 이른다. 현장점검 결과 이들의 상당수는 사회복지 전문요원의 1차 상담을 거치지 않고 분류 기준에 따라 취업대상자로 분류·위탁한 사례에 해당되는 것으로 나타났다. 고용안정센터에서도 이들에 대한 1차 상담조차 실시하지 못한 경우가 많다. 이들의 경우 완전히 자활사업의 사각지대에 놓여 있다는 점에서 이들을 대상으로 하는 별도의 대책이 마련될 필요가 있다. 2001년 10월 말 현재 조건부 수급자 가운데 8,476명이 조건불이행으로 본인의 생계급여가 지급되지 않고 있으며, 9,000명이 사업준비 단계이거나 소재불명, 혹은 생계급여 중지전 불참 상태에 놓여 있다.

두 번째는 전산 및 행정처리 과정상의 문제로 지자체와 고용안정센터 사이에 수급자 관리가 원활히 연계되지 못하고 있다. 일부 지역에서는 지자체에서 위탁한 취업대상자와 고용안정센터에서 의뢰받은 취업대상자수에 차이가 나타나는 등 수급자 관리에 사각지대가 발생하고 있다(2001년 5월, 마포구 및 광주 북구 현장조사 결과). 또한 일선 지자체와 고용안정센터 사이의 수급자 관리는 전산을 통해 이루어지고 있으나 실제 전산프로그램이 원활히 작동하고 있는가에 대한 점검과 개선책 마련이 필요하다.

또한 수급자들의 유형별 분포가 지방자치단체별로 상당히 다른 것으로 나타나고 있어서 수급자들의 근로능력 판정 및 유형 분류의 지역별 일관성에 대해서도 검토해 볼 필요가 있는 것으로 판단된다. 광역지자체별로 수급자 대비 근로능력자의 비중을 구해 보면 광주광역시 30%로 가장 높은 반면, 경상남도 19%로 가장 낮다. 또한 근로능력자 대비 조건부과비율이나, 취업대상자와 비취업대상자의 상대적 비중의 지방자치단체별 편차도 상당히 크다. 지역별로 수급자들의 구성이 다르기 때문에 수급자 유형에 어느 정도 차이가 있는 것은 당연하지만, 근로능력 판정이나, 조건부과, 조건부 수급자의 유형 분류에서 전국적으로

통일적 기준이 잘 작용되고 있다고 보기 어렵다는 점을 시사해 준다.

이보다 더 본질적인 문제는 이미 앞에서 살펴본 것처럼 조건부 수급자를 취업대상자와 비취업대상자로 구분해서 취업대상자만을 노동부로 위탁하는 현행 자활사업 전달체계가 실제 사업수행 과정에서 적절하지 않은 것으로 나타나고 있다는 점이다. 따라서 현재의 자활사업 전달체계의 근본적인 재편이 불가피한 것으로 판단된다. 물론 사업을 시작한 지 1년이 지난 데 불과하기 때문에 자활사업이 정착되기 이전에 전달체계를 다시 재편하는 것은 시기상조일 수도 있다. 따라서 다음과 같이 중장기적인 전망을 갖고 자활사업 전달체계 개편을 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

대상자를 취업·비취업대상자로 구분하는 것보다는 대상자의 특성에 적합한 프로그램이 제공될 수 있도록 관리시스템을 정비한다. 이 때 수급자의 사례관리에 대한 일차적인 책임은 지방자치단체의 사회복지 전문요원이 갖는 것이 바람직할 것이다. 심층적인 상담을 위해 고용안정센터에 수급자를 위탁할 수는 있지만 이것이 노동부 프로그램으로 위탁되는 것을 의미하지는 않을 것이다. 다만, 자활후견기관과 직업훈련기관의 행정기관의 관리방식이 상이하기 때문에 수급자들에게 직업훈련이 제공될 경우나, 고용안정센터가 제공하는 취업알선을 받을 경우, 수급자를 고용하는 기업에 임금보조금을 지원하는 경우에는 노동부로 위탁하는 것이 필요할 것이다.

또한 동일한 대상자에게 필요한 여러 가지 프로그램이 결합되어 지원될 수 있도록 하는 시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 이러한 시스템을 구축하는 것은 현재와 같이 이원화된 전달체계하에서는 매우 어렵다. 다양한 프로그램의 결합에서 직업훈련이 매우 중요한 역할을 수행할 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 자활후견기관 사업 참여자에게도 노동부의 직업훈련이 제공되도록 하는 것이 바람직하기 때문이다.<sup>61)</sup>

단기적으로는 취업대상자와 비취업대상자의 구분을 유지하더라도, 필요한 경우 다른 부처의 프로그램에 참여할 수 있도록 유연하게 대상자

61) 다양하고 입체적 프로그램 제공방안에 대해서는 황덕순(2000a) 참조.



를 관리할 수 있도록, 양 부처와 지자체의 협조체계를 강화해 나가야 할 것이다. 또한 노동부와 보건복지부 공동으로 자활사업 전달체계 개선을 위한 시범사업을 수행함으로써 전달체계 개편 과정에서 발생할 수 있는 문제들을 사전에 발굴, 해결해 나가는 것이 바람직할 것이다.

현재 세계적으로는 복지와 고용서비스의 연계를 더욱 밀접하게 하는 방향으로 변화가 이루어지고 있다. 제5장에서 살펴본 미국의 경우에도, 고용과 복지서비스를 연계하는 적절한 모형을 모색하는 과정에 있다. 전통적인 구분이 유지되고 있는 경우도 있지만, 고용과 복지서비스를 통합해서 제공하는 One-Stop Center가 도입된 곳도 있다.<sup>62)</sup> 또한, 공공기관 뿐만 아니라 다양한 서비스를 제공하는 과정에서는 여러 형태의 민간기관을 적극적으로 참여시키고 있다. 한국의 경우 현재의 제도하에서는 복지와 고용서비스를 완전히 통합하기 어렵지만 장기적으로는 위에서 제시한 개선방안보다 두 서비스의 연계를 더욱 강화하는 방향으로 제도를 개선해 나가는 방안도 고려할 필요가 있다. 또한, 자활대상자에 대한 서비스의 제공에서 직업훈련기관이나 자활후견기관을 비롯해서 여러 민간단체들의 역할이 확대되는 것은 공공부문과 민간부문의 유기적인 협조를 강화한다는 차원에서 매우 바람직한 것으로 보인다.<sup>63)</sup>

62) 제5장에서 살펴본 바와 같이 미국의 복지개혁 과정에서 제도적으로 마련되어 있는 다양한 서비스들이 제공되지 못한 데에는 공공부조제도가 복잡하다는 점뿐만 아니라, 전달체계도 복잡하고 효과적으로 기능하지 못한 것도 중요한 요인인 것으로 평가되고 있다.

63) 이미 직업적응훈련기관과 자활후견기관으로 다양한 민간단체가 참여하고 있다.

## 참 고 문 헌

## ◆ 제1, 2, 5, 6장

- 금재호·김승택(2001), 「빈곤의 원인에 대한 실증분석 - 패널데이터 분석을 중심으로」, 한국노동경제학회 추계학술세미나(2001.9.1) 발표문.
- 박순일·최현수·강성호(2000), 『빈부격차 확대요인의 분석과 빈곤·서민생활 대책』, 한국보건사회연구원.
- 삶의질향상기획단(2000), 「자활지원사업추진계획(안)」, 미발표 자료
- 서울자활정보센터(2001), 「서울지역 자활후견기관 현장조사 보고서(2001년 상반기)」, 서울자활정보센터
- 오영훈(2001) ‘자활직업훈련의 운영실태와 개선방안’, 「자활직업훈련 활성화 방안」, 한국직업능력개발원 세미나(2001.9.21) 자료.
- 유태균(1998), 「미국의 실업자 사회안전망」, 유길상외, 『실업자 사회안전망의 국제비교』, 한국노동연구원.
- 황덕순(2000a), 「국민기초생활보장제도의 자활사업 추진방안」, 『2000 분기별 노동동향분석』, 제13권, 제2호, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(2000b), 「빈곤 및 실업극복의 대안으로서 사회적 일자리 창출의 의미와 전망」, 성공회대학교·한국노동연구원·한국보건사회연구원, “빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼” 발표문(2000.12), (“Can Social Enterprise Be an Alternative to Overcome Unemployment and Poverty in Korea?”, in English)
- \_\_\_\_\_(2000c), 「국민기초생활보장제도 도입에 따른 사회보장제도 정비 방안」, 황덕순편, 『생산적 복지를 위한 노동정책 연구』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(2001), 「경제위기 이후의 빈곤에 대한 동태분석」, 『노동정책연

구, 제2권, 한국노동연구원.

- Berghman, J.(1997), "The Resurgence of Poverty and the Struggle against exclusion : A New Challenge for Social Security in Europe?" *International Social Security Review*, Vol. 50, 1997.
- Besharov, D.J.(2000), "Welfare Reform - Four Years Later", Public Interest, 2000, Summer, <http://www.aei.org/ra/rabesh000701.htm>
- Blank, R.M.(1996), "Why Has Economic Growth Been Such and Ineffective Tool Against Poverty in Recent Years?" in Neill, J. ed., *Poverty and Inequality - The Political Economy of Redistribution*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, pp. 27-41.
- Bloom, D. and Winstead, D.(2002), "Sanctions and Welfare Reform", *Policy Brief(Welfare Reform & Beyond)*, No. 12, Jan 2002, The Brookings Institution.
- Borzaga, C. and Maiello, M.(1998), "The Development of Social Enterprise" in Borzaga, C. and Santuari, A. eds. *Social Enterprise and New Employment in Europe*, Autonomous Region of Trentino-South Tyrol.
- Boushey, H., Brocht, C., Gundersen, B., and Bernstein, J.(2001), *Hardships in America - The Real Story of Working Families*, Economic Policy Institute.
- Campbell, M.(1999), *The Third System Employment and Local Development*, Volume 1 - Synthesis Report, [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/emp&esf/3syst/vol1\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/emp&esf/3syst/vol1_en.pdf)
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J. Gough, I. and Whiteford, P.(1996), *Social Assistance in OECD Countries*, Vol. I: Synthesis Report, Department of Social Security Research Report No. 46, HMSO.
- European Commission(2000a), Proposal for a Council Decision on Guidelines for Member States' Employment Policies for the

- year 2001, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&esf/Emplpack/En/guide\\_lines\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/Emplpack/En/guide_lines_en.pdf).
- \_\_\_\_\_(2000b), “Building an Inclusive Europe”, Communication from the Commission. [europa.eu.int/eur\\_lex/en/com/pdf/2000/com2000\\_0079en02.pdf](http://europa.eu.int/eur_lex/en/com/pdf/2000/com2000_0079en02.pdf)
- \_\_\_\_\_(2000c), Acting Locally for Employment – A Local Dimension for the European Employment Strategy, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&esf/docs/com196\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/docs/com196_en.pdf)
- Erhel, C., Cautie, J., Gazier, B., and Morel, S., “Job Opportunities for the Hard-to-place” in Schmid, G., O'Reilly, J., and Schoemann, K. eds. *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, pp. 277–307.
- Esping-Anderson, G.(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Esping-Anderson, G.(1996), “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy” in Esping-Anderson, G. ed., *Welfare State in Transition – National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications, pp. 1–31.
- Esping-Anderson, G. ed.(1996), *Welfare State in Transition – National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications
- Families USA Foundation(1999), *Losing :Health Insurance: The Unintended Consequences of Welfare Reform*, <http://www.familiesusa.org/media/pdf/unintended.pdf>.
- Goldberg, H. and Schott, L.(2000), *A Compliance-Oriented Approach to Sanctions in State and County TANF Programs*, Center on Budget and Public Policy.
- Harvey, P.(1989), *Securing the Right to Employment – Social Welfare Policy and the Unemployed in the United States*, Princeton University Press.
- Haskins, R. and Blank, R.M.(2001), *Five Years After Welfare Reform:*

- An Agenda for Reauthorization*, The Brookings Institution.
- Haskins, R. and Primus, W.(2001), “Welfare Reform and Poverty”, *Policy Brief(Welfare Reform & Beyond)*, No.4 July 2001, The Brookings Institution
- Haveman, R.(1997), “Welfare Report – 1996 Style” in Neill, J. ed., *Poverty and Inequality – The Political Economy of Redistribution*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, pp. 9–25.
- Hyde, M., Dixon, J. and M. Joyner(1999), “‘Work for Those that Can, Security for Those that Cannot’: The United Kingdom’s New Social Security Reform Agenda”, *International Social Security Review*, Vol. 52. No. 4, October–December, Blackwell Publishers, pp. 69–86.
- Jacobs, L.A.(1995), “What are the Normative Foundations of Workfare?” in Sayeed, A. ed., *Workfare: Does It Work? Is it Fare?*, Institute for Research on Public Policy, pp. 13–37.
- Jessop, B.(1993), “Toward a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy”, *Studies in Political Economy*, Vol. 40, pp. 7–39.
- Joffe, C.(1998), “Welfare Reform and Reproductive Politics on a Collision Course: Contradictions in the Conservative Agenda” in Lo, C.Y.H. and Schwartz, M. eds., *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell Publishers. pp. 290–301
- Joyner, C.C. and Fagnoni, C.M.(1999), “Welfare Reform States’ Experiences in Providing Employment Assistance to TANF Clients”, Report to Congressional Requesters(Source : FDCCD Government Account Reports)
- Loprest, P.(1999), *Families Who Left Welfare: Who Are They and How Are They Doing?*, Discussion Papers, Urban Institute.
- Lødemel, I.(2001), “Discussion: Workfare in the Welfare State”, in Lødemel, I. and Trickey, H. eds., *An Offer You Can’t Refuse –*

- Workfare in International Perspective*, The Policy Press, pp. 295-343.
- Lødemel, I. and Trickey, H.(2001), "A New Contract for Social Assistance" in Lødemel, I. and Trickey, H. eds., *An Offer You Can't Refuse - Workfare in International Perspective*, The Policy Press, pp. 1-39.
- \_\_\_\_\_, eds.(2001), *An Offer You Can't Refuse - Workfare in International Perspective*, The Policy Press.
- Lurie, I.(2001), "Changing Welfare Offices", *Policy Brief(Welfare Reform & Beyond)*, No. 9, Oct 2001, The Brookings Institution.
- Macgregor, S.(1999), "Welfare, Neo-liberalism and New Paternalism: Three Ways for Social Policy in Late Capitalist Societies", *Capital and Class*, Vol. 67, Spring, pp. 91-118.
- Moffit, R.A.(2002a), "From Welfare to Work: What the Evidence Shows", *Policy Brief(Welfare Reform & Beyond)*, No. 13, Jan 2002, The Brookings Institution.
- Moffit, R.A.(2002b), "The Temporary Assistance for Needy Families Program", *NBER Working Paper Series 8749*, National Bureau of Economic Research.
- Myles, J.(1996), "When Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United States", in Esping-Anderson, G. ed., *Welfare State in Transition - National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications, pp. 116-140.
- Nicaise, I., Bollens, J., Dawes, L., Laghaei, S., Thaulow, I., Verdie, M., and Wagner, A.(1995), *Labor Market Programmes for the Poor in Europe : Pitfalls, Dilemmas and How to Avoid Them*, Avebury.
- Nightingale D.S.(2001), "Program Structure and Service Delivery in Eleven Welfare-to-Work Grant Program", <http://wtw/doleta/>

gov/wtweval/eval-finding.pdf.

Nöel, A.(1995), “The Politics of Workfare”, in Sayeed, A. ed., *Workfare: Does It Work? Is it Fare?*, Institute for Research on Public Policy, pp. 39-73.

OECD(1994), *The OECD Jobs Study*, OECD.

\_\_\_\_\_(2000), *Review of Labour Market and Social Safety-net Policies in Korea*, OECD.

Oliphant, L.E.(2000), “Four Years of Welfare Reform – A Progress Report”, *Policy Analysis*, No. 378, August 22, 2000, The Cato Institute.

Piven, F.F.(1998), “Welfare and the Transformation of Electoral Politics” in Lo, Y.H. and Schwartz, M. eds., *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell Publishers, pp. 21-36.

Rector, R. and Fagan, P.F.(2001), “The Good News about Welfare Reform”, *Backgrounders*, No. 1468, September 5, The Heritage Foundation.

Pindus, N., Koralek, R., Martinson, K., and Trutko, J.(2000), *Coordination and Integration of Welfare and Workforce Development Systems*, [http://www.urban.org/welfare/coordination\\_ES.html](http://www.urban.org/welfare/coordination_ES.html).

Sawhill, I. and Haskins, R.(2002), “Welfare Reform and the Work Support System”, *Policy Brief*, No. 47, March, The Brookings Institution.

Stephens, J.D.(1996), The Scandinavian Welfare State: Achievements, Crisis, and Prospects, in Esping-Anderson, G. ed., *Welfare State in Transition – National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications, pp. 32-65.

Solow, R.M.(1998), “Guess Who Likes Workfare/Guess Who Pays for Workfare” in Gutmann, A. ed., *Work and Welfare*, Princeton University Press, pp. 3-43.

- Trickey, H.(2001), “Comparing Workfare Programmes – Features and Implications” in Lødemel, I. and Trickey, H. eds., *An Offer You Can't Refuse – Workfare in International Perspective*, The Policy Press, pp. 249-293.
- US DHHS, Major Provisions of the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996(P.L. 104-193), <http://www.acf.dhhs.gov/news/welfare/aspesum.htm>.
- \_\_\_\_\_, Comparison of Prior Law and the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996(P.L.104-193), <http://aspe.os.dhhs.gov/hsp/isp/reform.htm>.
- \_\_\_\_\_(2000), Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program, Third Annual Report to Congress, August 2000. <http://www.acfv.dhhs.gov/programs/opre/annual3.pdf>
- \_\_\_\_\_(2001a), Indicators of Welfare Dependence, Annual Report to Congress, March 2001, <http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators01/index.htm>.
- \_\_\_\_\_(2001b), Status Report on Research on the Outcomes of Welfare Reform Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, <http://aspe.hhs.gov/hsp/welf-ref-outcomes01/index.htm>.
- Walker, R.(1999) “‘Welfare to Work’ Versus Poverty and Family Change : Policy Lessons from the USA”, *Work, Employment and Society*, Vol. 13, No. 3, pp. 539-553.
- Walters, R.(1998), “The Democratic Party and the Politics of Welfare Reform” in Lo, Y.H. and Schwartz, M. eds., *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell Publishers, pp. 37-52.
- Weil, A. and Holahan, J.(2001), “Health Insurance, Welfare, and Work”, *Policy Brief(Welfare Reform & Beyond)*, No. 11, December, The Brookings Institution.
- Weil, A. and Finegold, K.(2002), *Welfare Reform – The Next Act*, The Urban Institute Press.



- Wiseman, M.(2001), "Making Work for Welfare in the United States," in Lødemel, I. and Trickey, H. eds., *An Offer You Can't Refuse - Workfare in International Perspective*, The Policy Press, pp. 215-247.
- Zedlewski, S.R. and Brauner, S.(1999), *Declines in Food Stamp and Welfare Participation: Is There a Connection?*, Urban Institute.

### ◆ 제3, 4장

- Aucouturier, A.L.(1993), "Contribution à la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi", *Travail et Emploi*, DARES, n 55, 1/1993.
- Bane, M.J. and Ellwood, D.(1994), *Welfare realities. From rhetoric to reform*, Cambridge: Harvard University Press.
- Bernstein, N.(1999), "City Warns about Shelter Requirements at Heated hearing", *New York Times*, 4 December.
- Berthoud, R.(1999), *Young Caribbean Men and the Labour Market: A Comparison with other Ethnic Groups*, Joseph Rowntree Foundation Report No. 69, York: York Publishing Services.
- Bosco, A. and Chassard, Y.(1999), "A shift in the Paradigm. Surveying the European Union Discourse on Welfare and Work", *Linking Welfare and Work*, Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Bradshaw, J. and Terum, L.I.(1997), "How Nordic is the Nordic Model? Social Assistance in a Comparative Perspective", *Scandinavian Journal of Social Welfare*, No. 6, pp. 247-256.
- Castles, F.(1981), "How does Politics Matter? Structure and Agency in the Determination of Public Policy Outcomes", *European Journal of Political Research*, Vol. 9, pp. 119-32.
- Costello, A.(1993), *Workfare in Britain? Some Perspectives on UK Labour Market Policy*, London: Unemployment Unit.

- Deacon, A.(2000), “Learning from the US? The Influence of American Ideas upon New Labour Thinking on Welfare Reform”, *Policy & Politics*, Vol. 28, No. 1, pp. 5-18.
- De Swaan, A.(1988), *In Care of the State*, Cambridge: Polity Press.
- Ditch, J. and Oldfield, N.(1999), Social Assistance: Recent Trends and Themes, *Journal of European Social Policy*, No. 1, pp. 65-76.
- Dolowitz, D.P., Hume, R., Nollis M. and O’Neil, F.(2000), *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?*, Buckingham: Open University Press.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. and Whiteford, P.(1996a), *Social Assistance Schemes in the OECD Countries*. Volume 1. Synthesis Report, DSS Research Report 46, London: HMSO.
- \_\_\_\_\_(1996b), *Social Assistance Schemes in the OECD Countries*. Volume 11. Country Reports, DSS Research Report 47, London: HMSO.
- European Commission(1998), *From Guidelines to Action: The National Action Plans for Employment*, Brussels: DG V.
- \_\_\_\_\_(1999a), *Employment in Europe*, Brussels: European Commission.
- \_\_\_\_\_(1999b), *Joint Employment Report*, Brussels: European Commission.
- Employment Service(1997a), *Operational Vision*, UK Employment Service.
- \_\_\_\_\_(1997b), *New Deal: Objectives Monitoring Evaluation*, UK Employment Service.
- Enjolras, B. and Lødemel, I.(1999), “Activation of Social Protection in France and Norway: New Divergence in a Time of Convergence”, in D. Bouget and M. Palier eds. *Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France*, Paris, MIRE.
- Evans, P.(1995), “Linking Welfare to Jobs: Workfare, Canadian Style”, in A. Sayeed ed. *Workfare: Does it Work? Is it Fair?*,

- Montreal, Canada: Institute for Research on Public Policy.
- Giddens, A.(1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Glennerster, H.(1999), "Which Welfare States are most Likely to Survive?", *International Journal of Social Welfare*, Vol. 8, No. 1, pp. 2-13.
- Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley T. and Whiteford, P.(1997), "Social Assistance in OECD Countries", *Journal of European Social Policy*, Vol. 7, No. 1, pp. 17-43.
- Grimes, A.(1997), "Would Workfare Work? An Alternative Approach for the UK", in A. Deacon ed. *From Welfare to Work. Lessons from America*, London: Institute of Economic Affairs.
- Grover, C. and Stewart, J.(1999), "Market Workfare: Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s", *Journal of Social Policy*, Vol. 28, No. 1, pp. 73-96.
- Halvorsen, K.(1998), "Symbolic Purposes and Factual Consequences of the Concepts of Self-reliance and Dependency in Contemporary Discourses of Welfare", *Scandinavian Journal of Social Welfare*, Vol. 7, pp. 56-64.
- Hanesch, W.(1999), "The Debate on Reforms of Social Assistance in Western Europe", *Linking Welfare and Work*, Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Hecllo, H.(1973), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Heikkilä, M.(1999), "A Brief Introduction to the Topic", in Heikkilä, M. ed. *Linking Welfare and Work*, Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Heikkilä, M. ed.(1999), *Linking Welfare and Work*, Dublin: European

- Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Hvinden, B.(1999), "Activation: a Nordic Perspective", *Linking Welfare and Work*, Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Johnson, C. and Goldenberg, A.(1999), *Designing Publically Funded Jobs to Meet Community Needs*, Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities.
- Jackson, M.P. and Valencia, B.M.(1979), *Financial aid through Social Work*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Jessop, B.(1993), "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, Vol. 40, pp. 7-39.
- Jones, C.(1985), *Patterns of Social Policy: An Introduction to Comparative Analysis*, London: Tavistock Publications.
- Jordan, B.(1996), *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Cambridge: Polity Press.
- Katz, M.B.(1986), *In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America*, New York, NY: Basic Books.
- Kjønstad, A. and Syse, A.(1997), *Velferdsrett*, Oslo: Gyldendal.
- Kuhnle, S.(1984), *Velferdsstatens utvikling: Norge i komparativt perspektiv*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Layard, R.(1999), *Tackling Unemployment*, Basingstoke: Macmillan.
- Leisering, L. and Walker, R. eds.(1998), *The Dynamics of Modern Society: Poverty, Policy and Welfare*, Bristol: The Policy Press, p. 320.
- Lorenz, W.(1994), *Social Work in a Changing Europe*, London: Routledge.
- Lødemel, I.(1992), "Sosialhjelpa i europeisk inntektssikring", *Sosiologi i dag*, no 2, pp. 57-72.

- \_\_\_\_\_(1997a), *Pisken i arbeidslinja*, Fafo report no 226, Oslo: Fafo.
- \_\_\_\_\_(1997b), *The Welfare Paradox. Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain, 1946-1966*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Lødemel, I. and Dahl, E.(2001), “Public Works Programmes in Korea: a Comparison to Active Labour Market Policies and Workfare in Europe and the US”, in *Financial Crisis and Labour Market Reforms in Korea*, Seoul/Washington, DC: Korea Labor Institute/World Bank.
- Lødemel, I. and Flaa, J.(1993), *Sosial Puls*, Fafo Report No. 156, Oslo: Fafo.
- Lødemel, I. and Schulte, B.(1992), Social Assistancea Part of Social Security or the Poor Law in New Disguise?, *Yearbook*, Leuven: European Institute of Social Security.
- Lødemel, I. and Stafford, B. eds.(2001), *The Implementation of Workfare in Six European Countries*, Oslo: Fafo Institute for Applied Social Science.
- Lødemel, I. and Trickey, H. eds.(2001), *An Offer You Can't Refuse - Workfare in International Perspective*, The Policy Press.
- Mabbett, D. and Bolderson, H.(1999), *Theories and Methods in Comparative Social Policy*, in J. Clasen (ed) *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Oxford: Blackwell Publishers.
- McKay, S. and Middleton, S.(1998), *Characteristics of Older Workers*, DfEE Research Report RR45.
- McKay, S., Walker, R. and Youngs, R.(1997), *Unemployment and Jobseeking before Jobseekers Allowance*, DSS Research Report 73, London: HMSO.
- Marshall, T.H.(1985), *T.H. Marshalls Social Policy*, London: Hutchinson and Co.

- Mead, L.(1986), *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, New York, NY: The Free Press.
- \_\_\_\_\_(1997a) *From Welfare to Work: Lessons from America*, London: Institute of Economic Affairs.
- \_\_\_\_\_(1997b), *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Welfare*, Washington, DC: The Brookings Institute.
- Meager, N., Bates, P., Dench, S., Honey, S. and Williams, M.(1999), *Employment of Disabled People: Assessing the Extent of Participation*, DfEE Research Report RR69.
- Midgley, J.(1997), *Social Welfare in Global Context*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Midré, G.(1992), *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonene til folketrygden*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Mishra, R.(1977), *Society and Social Policy*, London: Macmillan.
- Morel, S.(1998), American Workfare Versus French Insertion Policies: an Application of Commons Theoretical Framework, Paper presented at Annual Research Conference of the Association for Public Policy and Management, 29-31 October, New York.
- Nathan, R.P.(1993), *Turning Promises into Performance. The Management Challenge of Implementing Workfare*, New York, NY: Columbia University Press.
- OECD(1994), *The OECD Jobs Study*, Paris: OECD.
- OECD(1999), *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- Oliver, M. and Barnes, C.(1998), *Disabled People and Social Policy: From Exclusion to Inclusion*, London: Longman.
- Olsen, L.(1999), En komparativ analyse af de ungdomsarbejdsløshedspolitiske netværk i Danmark og Storbritannien- med særlig henblik på spørgsmålet om diffusjon, Postgraduate dissertation, University of Copenhagen.

- Øverbye, E.(1998), *Risks and Welfare: Examining Stability and Change in Welfare Policies*, Oslo: NOVA.
- Payne, J.(1998), *Overcoming Welfare: Expecting more from the Poor and from Ourselves*, New York, NY: Basic Books.
- Peck, J.(1998), Workfare, a Geopolitical Etymology, *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 16, pp. 133-160.
- Peck, J.(1999), Workfare in the Sun: Politics, Representation, Method in US Welfare-to-work Strategies, *Political Geography*, Vol. 17, pp. 535-566.
- Pierson, P.(1996), "The Path to the European Integrationa Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, Vol. 29, pp. 123-163.
- Rodgers, D.T.(1998), *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rogers, E.M and Floyd Shoemaker, F.(1971), *Communication of Innovations: A Cross-cultural Approach*, New York, NY: The Free Press.
- Rose, R. and Davis, P.L.(1994), *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Schmidt, D. and Goodin, R.(1998), *Social Welfare and Individual Responsibility*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Seeliger, R.(1996), "Contextualizing and Researching Policy Convergence", *Policy Studies Journal*, Vol. 24, No. 2, pp. 287-306.
- Shragge, E. ed.(1997), *Workfare: Ideology for a New Underclass*, Toronto, Canada: Garamond Press.
- Social Exclusion Unit(1999), Jobs (Policy Action Team 1)
- Spies, H.(1996), "Workfare: Emancipation or Marginalisation?", in M.P.M. de Goede, P.M. de Klaver, J.A.C. van Ophem, C.H.A. Verhaar and A. De Vries eds. *Youth: Unemployment, Identity*

- and Policy*, Aldershot: Avebury, pp. 191-212.
- Steiner, H.(1994), *Essays on Right*, Oxford: Blackwell.
- Standing, G.(1990), The Road to Workfare Alternative to Welfare or threat to Occupation, *International Labour Review*, Vol. 129, No. 6, pp. 677-691.
- Terum, L.I.(1996), *Grenser for Sosialpolitisk Modernisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Titmuss, R.(1956), War and Social Policy.
- Torring, J.(1999), "Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State", *Journal of European Social Policy*, Vol. 9, No 1, pp. 5-28.
- Trickey, H., Kellard, K., Walker, R., Ashworth, K. and Smith, A.(1998), *Unemployment and Jobseeking: Two Years on*, London: The Statuionery Office.
- Turok, I. and Webster, D.(1998), "The New Deal Jeopardised by the Geography of Unemployment", *Local Economy*, Vol. 12, No. 4, pp. 309-328.
- Walker, R.(1991), *Thinking about Workfare: Evidence from the US*, London: HMSO.
- \_\_\_\_\_(1999), The Americanisation of British Welfare: a Case Study of Policy Transfer, *International Journal of Health Services*, Vol. 29, No. 4, pp. 679-697.
- Wilensky, H.(1975), *The Welfare State and Equality*, Berkley, CA: University of California.
- Wiseman, M.(1991), *What did the American Work-welfare Demonstrations do? Why should Germans Care?*, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, University of Bremen.



## 〈부록 1〉 미국의 PRWORA와 과거 제도의 비교

항목	과거 제도	PRWORA
AFDC, EA, JOBS ↓ Block Grants	AFDC는 부모로부터 충분한 도움을 받지 못하는 아동이 있는 가구에 현금급여를 제공. JOBS는 AFDC 수혜자에게 고용서비스와 훈련프로그램을 제공. EA(Emergency Assistance)는 보호를 필요로 하는 가구에 단기긴급서비스를 제공. 연방정부는 AFDC와 EA의 수혜조건과 JOBS의 지침을 설정. 각 주는 급여수준을 결정.	AFDC, EA, JOBS를 TANF로 통합하고, 연방정부는 각 주에 정액보조(Block Grants)를 제공. 각 주는 이 보조금과 각 주의 재원을 이용해서 연방정부의 지침에 맞는 제도를 설계하여 운용함.
재원조달	AFDC와 EA에 대해서는 주의 비용부담에 상응해서 연방정부가 무제한으로 지원. JOBS는 각 주가 상응하는 비용을 부담하는 조건으로 1996 회계연도에 10억 달러까지 지원.	1996~2003 회계연도까지 각년도의 정액보조는 164억 달러로 추정. 각 주는 이 기간 동안 과거의 지원수준을 기준으로 정액보조금을 받게 됨.
수급권	AFDC하에서 수급자격요건을 충족하는 가구는 주에 대해 각 주가 설정한 급여의 수급권을 가짐.	수급권은 부여되지 않으며, 각 주는 수급자격 결정 및 급여에 관한 객관적 기준을 설정하게 됨.
수급기간	수급자격요건을 충족하는 경우 수급기간에 제한이 없음.	연방정부 지원에 의한 현금급여는 평생 5년(혹은 주 기준에 따라 이보다 짧은 기간)으로 제한됨. 각 주는 수급가구의 20%의 범위 내에서 이 조항을 적용하지 않을 수 있음. 현금급여 이외의 지원서비스에는 연방정부의 지원금을 사용할 수 있으며, 각 주의 재원으로는 연방정부 시한 이상으로 급여를 제공할 수 있음.
근로요건	1994 회계연도에 15%의 비면제가구원은 주당 20시간 이상의 JOBS 활동에 참여해야 함. 1995 회계연도에는 20%로 상향조정됨. 1994 회계연도에 양부모가구는 40% 이상이 주당 16시간 이상의 활동에 참여해야 하며, 1997년까지 75%로 상향조정될 예정이었음. JOBS에 대한 연방 지원은 이 비율을 충족시키지 못할 경우 축소됨. JOBS에서 면제되는 경우는 아프거나, 장애가 있거나, 고령인 경우; 3세 미만(주에 따라 1세 미만)의 아이가 있는 경우; 환자나 장애가구원을 돌볼 경우;	<일반요건> 2년간 급여를 수급한 가구는 주별 제도에 따라서 근로를 요구해야 함. <근로율> 1997 회계연도에는 모든 가구에 대해서 25%, 2002 회계연도까지 50% 수준으로 매년 점진적으로 참여율이 상향조정됨. 양부모가구는 75%에서 1999년 90%까지 조정됨. 이 비율을 충족시키지 못할 경우 연방지원금 삭감. 수급요건이나, 연방법을 변화 이외의 요인으로 1995년의 수급자수보다 수급자가 감소할 경우 그만큼 근로율 요건은 감축됨.

항목	과거 제도	PRWORA
근로요건	주당 30시간 이상 일하는 경우; 프로그램이 제공되지 못하는 지역인 경우; 6세 미만의 아동을 돌보아야 하고, 보육이 지원되지 않는 경우임.	<근로시간> 편부모가구의 경우 주당 20시간 이상에서 2000 회계년도까지 주당 30시간으로 상향조정. 6세미만 아동이 있는 경우에는 주당 20시간도 인정. 양부모가구의 경우 주당 35시간. <면제> 6세미만 아동이 있고, 보육시설을 찾지 못한 편부모, 1세 미만의 아동의 경우는 면제뿐만 아니라 12개월까지 참여율 계산에서 제외할 수 있음. <기타> 양부모가구의 경우 가구주의 배우자는 연방정부의 보육지원을 받는 경우 주당 20시간 이상의 근로활동에 참여해야 함. 2개월 이상 지원을 받으면서 일을 하고 있지 않으면서 근로의무가 면제되지 않은 경우에는 주에서 규정한 지역사회서비스에 참여해야 함(주는 이 조항을 적용하지 않을 수 있음)
근로활동	주는 초중등교육, ESL, 직업훈련(job skills training), 직업준비 및 취업알선 서비스를 제공해야 함. 주는 다음 가운데 2가지의 근로활동을 수급자에게 제시해야 함: 구직활동, OJT, 근로보조, 지역사회 일자리 경험. 중등수준 이상의 교육은 선택적으로 제공 가능. 양부모가구도 근로활동에 참여해야 함.	근로활동에 참여한 것으로 평가되기 위해서는 위에서 규정한 시간 이상 보조되거나 보조되지 않은 일자리에 취업하거나, OJT, 근로경험, 지역사회서비스, 12개월 상한의 직업훈련(vocational training), 지역사회서비스 참여자에 대한 보육서비스에 참여해야 함. 6주까지의 구직활동(4주 이상 연속은 제한)도 포함 가능하며, 전국평균보다 50% 이상 실업률이 높은 지역에서는 12주까지 인정 가능. 고용과 연관된 직업훈련(job skills training)이나 고용과 연관된 교육, 중등교육(고졸 미만이거나 동등학력인정자격(GED: Graduate Equivalency Degree)이 없는 경우)에 대한 참여도 인정 가능함. 중등학교에 재학중인 10대 가구주도 인정. 20% 이상의 수급자가 직업훈련(10대 가구주의 중등교육 포함)에 참여하는 것은 인정되지 않음. 제재를 받은 수급자(12개월 가운데 3개월 이하)는 참여율을 구하는 분모에 포함되지 않음.
각 주의 재원조달 노력의무	각 주는 연방에서 지원한 AFDC, EA, JOBS만큼을 조달해야 함. 그러나 AFDC와 EA는 노력의무(maintenance of effort)는 없었음. JOBS에 대해서는 주 및 지역이 1986년에 복지의존을 피하기 위해 훈련, 고용, 교육에 지출한 수준 이상을 유지해야 함.	각 주는 1994 회계년도의 AFDC 지출 및 JOBS, EA, 보육을 포함한 관련 지출의 80%를 유지해야 함. 근로활동참여율을 충족한 경우 75% 유지 필요. 연방긴급자금을 사용하기 위해서는 100%의 MOE가 필요함
마약관련 범죄자	해당조항 없음	입법 이후 마약관련 범죄를 저지를 경우 평생 TANF 및 Food Stamp 수급이 금지됨. 각 주는 이 조항은 채택하지 않거나, 제재기간을 제한할 수 있음.

항목	과거제도	PRWORA
제재	각 주가 일반적, 혹은 양부모 근로관련활동 참여율을 충족하지 못하거나, JOBS의 재원조달율(주에 따라 60~79%)을 충족시키지 못한 경우, 연방정부의 JOBS 매칭지원율을 50%로 삭감. JOBS 지출의 55% 이상이 장기수급자, 중등학력자격을 없는 24세 미만 수급자, 아동 연령 때문에 2년 이내의 기간 동안 지원을 받지 못한 수급자에게 사용되지 않은 경우 연방매칭지원율이 역시 삭감됨. AFDC급여오류율(자격심사에 기초해서 산정)이 전국 표준을 초과할 경우 각 주에 제재를 가할 수 있음.	다음과 같은 제재가 각 주에 부과될 수 있음. (1) 근로참여율을 충족하지 못한 경우 첫째에 연방정책보조의 5%, 이후 계속 미충족시 매년 2%씩 삭감(상한 21%). (2) 보고의무 미충족시 4% 삭감. (3) Income and Eligibility Verification System에 참여하지 않을 경우 2%까지 삭감. (4) 재원사용오류에 대해서 해당분 삭감(DHHS가 고의적인 오류라고 입증할 수 있는 경우에 대해서는 5%까지 삭감 가능). (5) 아동보조장제기에 의해 요청된 제재를 부과하지 않았을 경우 5%까지 삭감. (6) 아동보조장제 관련 성과가 낮을 경우 1~5%까지 점차적으로 삭감. (7) 연방지원급여에 대해 5년의 시한을 지키지 못한 경우 5% 삭감. (8) 보육시설을 구하지 못한 6세미만 아동의 부모에 대한 지원을 계속하지 못할 경우 5% 삭감. (9) 대부 및 긴급자금지원 요건 미충족시 제재 부과. 제재를 받은 주는 해당부분만큼 추가적인 재원을 조달해야 함.
개인별 의무계획	JOBS에서는 고용계획을 마련함.	각주는 최초에 각수급자의 숙련수준을 평가해야 함. 각 주는 「개인별 의무계획」(Individual Responsibility Plan)을 요구하는 것을 선택할 수 있음.
10대 부모조향	AFDC는 18세 미만의 어머니인지의 여부에 관계없이 수급자격을 충족하는 경우 지원. 각 주는 자연령 부모에게 부모나 법률적 보호자, 혹은 감독되는 주거시설에서 거주하도록 하는 것을 선택할 수 있음. 16세 이상 미취학 10대는 교육을 받아야 함. 어른 감독 주거를 찾아주는 것에 대한 규정은 없었음.	미혼 자연령 부모는 어른이나, 어른이 감독하는 주거시설에서 같이 거주해야 하며, 교육 혹은 훈련에 참여해야 함. 각 주는 어른이 감독하는 주거시설을 찾아주거나, 찾도록 지원해야 함. HHS장관은 다음의 전략을 수립해야 함. (1) 미혼 10대 임신 억제. (2) 적어도 25%의 지역이 10대 임신을 억제하는 프로그램을 도입하도록 보장. DHHS는 의회에 매년 이와 관련 사항의 진척도를 보고해야 함. 1997년 1월 1일 이전에 법무장관은 강간억제 및 처벌을 위한 연구, 교육, 훈련프로그램을 도입해야 함.
가족수 상한규정	가구원수에 상관없이 새로운 아동에 대해 AFDC 급여를 지원받음.	해당 규정이 없으므로 각 주의 재량권에 맡김.
부정출산 억제 장려금	해당 조항은 없음. 그러나 각 주는 수급자가 가족계획서비스를 요구한 경우 이를 제공해야 함. 이를 충족하지 못한 경우 연방지원금을 1% 삭감.	최근 2년간의 혼외출산이나 낙태를 이전 기간보다 감소시킨 주에 대해 장려금 지급. 성과가 가장 좋은 5개 주는 2,000만 달러까지. 5개 주 미만일 경우 2,500만 달러까지. 장려금은 1999~2002 회계연도에 지급됨.
각 주별 예외가능 조항	HHS장관은 사회보장법 1115조에 의해 법 취지에 맞는 시범사업에 대해 해당 법의 일부 규정을 적용하지 않을 수 있도록 승인가능함. 시범사업은 연방정부 지원금에 대해 비용중립적이어야 하며, 엄격하게 평가되어야 함.	1997년 7월 1일 이전까지 복지개혁시범사업을 인정받은 경우 현금급여 관련 프로그램을 해당 시범사업에 따라 운용 가능하도록 PRWORA에 규정.

항목	과거제도	PRWORA
의료부조 보장	<이 정책은 PRWORA에서도 유지됨> 연방의료부조(Federal Medicaid)법은 각 주의 의료부조프로그램이 AFDC 수급자에게 적용되도록 규정.	각 주의 TANF 수급자격과 무관하게, 새 법은 1996년 7월 16일 이전의 AFDC의 수급자격요건(소득 및 재산)에 따라 의료부조를 제공해야 함. 다만, 각 주는 근로관련 의무를 충족시키는 데 실패한 어른에 대해서는 의료부조를 중단시킬 수 있음. 이외의 의료부조 수급자격은 새 법에서도 변동되지 않음. 각 주는 완료된 소득 및 재산 요건이나 방법을 의료부조 수급자격 판정시 사용할 수 있으며, 1988년 5월 1일의 소득 기준보다 낮은 기준을 적용할 수 없음. 1996년 7월 16일의 소득 기준으로부터 동기간 전국 도시소비자물가 상승률 이상으로 소득 기준을 상향 조정할 수 없음.
의료부조 경과조항	<이 정책은 PRWORA에서도 유지됨> AFDC 수급자는 근로를 통한 소득 상승에 따라 복지수혜로부터 벗어나더라도 1년간 의료부조를 수급할 수 있음. 이 조항은 1998년 9월 30일까지 적용됨. 아동보조나 배우자 보조를 통해 복지수혜로부터 벗어나는 경우는 4개월간 의료부조를 지원받음.	근로나, 아동보조, 배우자 보조를 통해 복지수혜를 벗어나는 경우의 의료부조 지원조항은 이전과 동일하며, 적용시한이 2001년 9월 30일까지로 연장됨.
아동보조	각 주는 아버지 의무부과 및 AFDC, 의료부조, IV-E(Foster Care and Adoption Assistance) 수급자 및 기타 요청되는 경우에 대해 아동보조를 강제하는 규정을 마련해야 함. 각 주는 아버지로부터 징수된 아동보조금 가운데 매월 50달러를 해당 가족에게 전달해야 함.	각 주는 가족부조프로그램(Family Assistance Program)을 지원받기 위해서는 연방기준에 맞는 아동보조 강제프로그램을 운영해야 함. 수급자는 아동보조를 받을 수 있으며, 아버지 의무부과를 위한 노력에 협조해야 함. 보조금의 배분 기준이 바뀌어 수급자 가구는 아동보조금 수혜의 우선권을 더 이상 갖지 않음. 아버지 의무부과를 위한 노력에 협조하지 않는 경우 급여의 25% 이상이 삭감됨.
아동보육	두 유형의 아동보육 재원이 있음. *Title IV-A 복지관련아동보육수혜: AFDC/JOBS, Transitional Child Care와 At-Risk Child Care *Discretionary Child Care and Development Block Grant(CCDBG) 취업한 AFDC수급자, JOBS나 주가 승인한 훈련 및 교육프로그램 참여자, 취업을 통해 복지로부터 탈출한 경우 1년의 경과기간 동안 아동보육지원이 보장됨. 보육지원을 받지 못하는 경우 JOBS에 참여가 면제됨.	연방의 지원은 둘로 나뉨. 1997-2002 회계연도에 대해 139억 달러를 승인. 주는 약 12억 달러를 매년 지원받으며, 나머지는 각 주의 매칭(1995 의료부조율에 따름)에 의해 지원가능함. 각 주는 1994 혹은 1995 회계연도 지출 가운데 큰 액수에 해당되는 만큼을 유지해야만 매칭펀드의 지원을 받을 수 있음. 1996-2002 회계연도에 대해 70억 달러의 재량기금도 승인됨. 새 법은 아동보육지원을 보장하지는 않지만, 6세 미만 아동이 있고 보육시설을 구하지 못한 편부모의 경우 근로활동 불참에 따른 제재는 받지 않음.
Food Stamps	16~60세의 근로능력자는 다른 근로관련 프로그램의 요건 및 학생, 6세 미만 아동 및 장애인 보호관련 규정에 따라 구직등록을 해야 하며, 일을 하지 않을 경우에는 Employment and Training Program에 참여해야 함.	취업하거나, workfare, 근로, 고용/훈련프로그램에 참여하지 않는 경우 18~50세의 부양아동이 없거나 부양책임이 없는 근로의무 미면제자는 36개월 내에 3개월이 지난 후에는 Food Stamps 지원을 받을 수 없음. 36개월에 근로를 했거나, 근로 혹은 workfare 프로그램에 30일 이상 참여했다가 해당 자리를 잃은 경우 추가로 3개월간 지원받을 수 있음.

## 〈부록 2〉 주별 TANF 조항 비교

〈부표 2-1〉 근로의무 부과제한 및 수급기간 제한

	급여수급후 근로의무 부과제한(개월)	주별 수급기간 제한				최초시한 도달시점 <sup>1)</sup>
		평생수급기간(개월)		연속수급기간(개월)		
		시한	아동급여 지속여부	시한	아동급여 지속여부	
앨라배마	즉시	60	No	No	N/A <sup>2)</sup>	2001.12
알래스카	24	60	No	No	N/A	2002. 7
애리조나	즉시	No <sup>3)</sup>		24 in 60	Yes	1997.11
아칸소	즉시	24	No	No	N/A	2000. 7
캘리포니아	즉시	60	Yes	No	N/A	2003. 1
콜로라도	24	60	No	No	N/A	2002. 7
코네티컷	즉시	21	No	No	N/A	1997.11
델라웨어	즉시	48/36 <sup>4)</sup>	No	No	N/A	1999.10
Dist. of Col	1	60	No	No	N/A	2002. 3
플로리다	즉시	48	No	24 in 60 / 36 in 72	No	1996.10
조지아	24	48	No	No	N/A	2001. 1
하와이	24	60	No	No	N/A	2001.12
아이다호	즉시	24	No	No	N/A	1999. 7
일리노이	즉시	60	No	No	N/A	2002. 7
인디애나	즉시	24	Yes	No	N/A	1997. 5
아이오와	즉시	60	No	No	N/A	2002. 1
캔자스	24	60	No	No	N/A	2001.10
켄터키	6	60	No	No	N/A	2001.11
루이지애나	24	60	No	24 in 60	No	1999. 1
메인	24	60	No	No	N/A	2001.11
메릴랜드	즉시	60	Yes	No	N/A	2002. 1
매사추세츠	2	No <sup>5)</sup>		24 in 60	No	1998.12
미시간	2	No <sup>6)</sup>		No	N/A	-
미네소타	24	60	No	No	N/A	2002. 7
미시시피	즉시	60	No	No	N/A	2001.10
미주리	24	60	No	No	N/A	2002. 7
몬테나	즉시	60	No	No	N/A	2002. 2
네브래스카 <sup>7)</sup>	즉시	60	No	24 in 48	No	1998.12
네바다	24	60	No	24 <sup>8)</sup>	No	2000. 1
뉴햄프셔	즉시	60	No	No	N/A	2001.10
뉴저지	24	60	No	No	N/A	2002. 3
뉴멕시코	3	60	No	No	N/A	2002. 7
뉴욕	즉시	60 <sup>9)</sup>	Yes	No	N/A	2001.12

〈부표 2-1〉의 계속

주	급여수급후 근로의무 부과시한(개월)	주별 수급기간 제한				최초시한 도달시점
		평생수급기간(개월)		연속수급기간(개월)		
		시한	아동급여 지속여부	시한	아동급여 지속여부	
노스캐롤라이나	3	60	No	24 <sup>(10)</sup>	No	1998. 8
노스다코타	즉시	60	No	No	N/A	2002. 7
오하이오	24	60	No	36 <sup>(11)</sup>	No	2000.10
오클라호마	즉시	60	No	No	N/A	2001.10
오리건	즉시	No <sup>(12)</sup>		24 in 84	No	1998. 7
펜실베이니아	24	60	No	No	N/A	2002. 3
로드아일랜드	2	60	Yes <sup>(13)</sup>	No	N/A	-
사우스캐롤라이나	즉시	60	No	24 in 120	No	1998.10
사우스다코타	2	60	Yes <sup>(14)</sup>	No	N/A	2001.12
테네시	즉시	60	No	18 <sup>(15)</sup>	No	1998. 4
텍사스	즉시	60	No	12/24/36 <sup>(16)</sup>	Yes	1997. 5
유타	즉시	36	No	No	N/A	2000. 1
버몬트	30	No <sup>(17)</sup>	Yes	-	-	-
버지니아	3	60	No	24 <sup>(18)</sup>	No	1997. 7
워싱턴	즉시	60	No	No	N/A	2002. 8
웨스트버지니아	즉시	60	No	No	N/A	2002. 1
위스콘신	즉시	60 <sup>(19)</sup>	No	No	N/A	2001.10
와이오밍	즉시	60	No	No	N/A	1999. 1

주: 1) 주별 예외조항으로 이미 시범사업 실시중인 경우에는 이 시한이 적용됨.

2) Not Applicable.

3) 예외조항에 의한 시범사업으로 현재는 평생 시한이 없음.

4) 2000년 1월 1일 이후 신청자는 36개월.

5) 60개월 이후에는 주 재원으로 지원.

6) 60개월 이후 여러 요구조건에 따랐지만, 자립하지 못한 경우에는 주 재원으로 지원.

7) 예외조항에 의한 시범사업 중, 근로능력이 있는 성인이 있는 가구는 48개월 이내에 24개월로 제한. 평생 기한은 60개월. 자립 가능성이 없다고 판정되는 경우에는 시한이 없는 다른 프로그램으로 이전.

8) 24개월 수급 이후 12개월간 수급 불가.

9) 주가 모든 가족에 대해 TANF 급여와 동일 수준의 Safety Net Assistance 제공.

10) 24개월 수급 이후 36개월간 수급 불가.

11) 36개월 수급 이후 24개월간 수급 불가.

12) 면제조항이 포괄적이어서 60개월 이후에는 면제되어 있거나 제재에 의해 수급 불가.

13) 모든 가족에게 급여 계속 지급.

14) 친척이 아동을 돌볼 경우 아동에게는 급여가 지속될 수 있음.

15) 18개월 수급 이후 3개월간 수급 불가.

16) 12, 24, 36개월간 수급 이후 36개월간 수급 불가.

17) 예외조항에 의한 시범사업으로 현재는 평생 수급기간 제한정책이 없음.

18) 24개월 수급 이후 24개월간 수급 불가.

19) 특정 요건에 해당되는 가구는 60개월 이전에 수급이 정지될 수 있음.

〈부표 2-2〉 시한 적용 면제조항

[illegible]

〈부표 2-2〉의 계속

	부모/ 보호자 고령	부모/ 보호자 장애	장애 가구원 보호	가정 폭력 피해자	아동 보호	임 신	기 타
네브래스카	○	○	○	○	○	○	기타 개인적 장애 약물남용 치료 과정중 고실업시 일자리 찾기 곤란시
네바다	○	○	○	○			곤란한 상황시
뉴햄프셔							정책 마련중
뉴저지	○	○	○	○			
뉴멕시코							면제조항 없음.
뉴욕							급여가 고용주나 제3자 보조금일 경우
노스캐롤라이나	○	○	○		○		평생 시한에는 면제조 항 적용되지 않음
노스다코타	○	○	○	○			
오하이오							면제조항 없음
오클라호마							면제조항 없음
오리건	○	○	○	○	○	○	JOBS에 적극 참여시
펜실베이니아							면제조항 없음
로드아일랜드							기타 개인적 장애
사우스캐롤라이나		○	○		○		보육시설이나 교통수단 이용 불가시. 평생 시한에는 면제조 항 적용되지 않음
사우스다코타		○			○		장애 퇴역군인
테네시	○	○	○	○	○		보육시설이나 교통수단 이용 불가시
텍사스	○	○	○	○	○		평생 시한에는 면제조 항 적용되지 않음
유타							가구내 모든 부모가 SSI 수급시. 연방 면제조항. 직전달 취업시간 80시 간 이상이고 이전 24개 월내 6개월간 80시간 이상인 경우
버몬트							평생 시한 없음
버지니아	○	○	○	○	○	○	평생 시한에는 면제조 항 적용되지 않음
워싱턴							면제조항 없음
웨스트버지니아	○	○	○	○	○		
위스콘신					○		
와이오밍							면제조항 없음
전 체	21	34	27	22	21	9	

주: 1) 아동의 안전이 위협받을 경우에만 적용.



〈부표 2-3〉 평생시한 연장 조항

	가정 폭력	고실업	성실한 노력	교육/ 훈련	부모/ 보호자 장애	장애 가구원 보호	기 타
앨라배마	○						
알래스카	○						
애리조나							평생 시한 없음
아칸소	○	○	○	○	○	○	3단계 임신중 적절한 경우 사례별로 결정
캘리포니아	○					○	
콜로라도	○					○	
코네티컷	○						
델라웨어 <sup>1)</sup>	○	○	○	○			
Dist. of Col	○						자연령 아동
프롤리다							연장조항 없음
조지아					○		자연재해
하와이	○		○			○	
아이다호					○	○	
일리노이							
인디애나	○						필요한 서비스가 제공 되지 못한 경우 개인이 통제곤란한 특수상황의 경우
아이오와							정책개발중
캔자스							연장조항 없음
켄터키	○		○		○	○	
루이지애나	○	○	○		○	○	
메인	○		○				
메릴랜드							정책개발중
매사추세츠							평생 시한 없음
미시간							평생 시한 없음
미네소타	○						
미시시피	○					○	
미주리	○						
몬테나							정책마련중

## 〈부표 2-3〉의 계속

	가정 폭력	고실업	성실한 노력	교육/ 훈련	부모/ 보호자 장애	장애 가구원 보호	기 타
네브래스카 <sup>2)</sup>			○				가구가 심각한 곤란을 겪을 경우
네바다				○			개인의 자립에 도움이 될 경우
뉴햄프셔	○						폴타임 취업이지만 소득 낮은 경우
뉴저지	○		○		○	○	아동이 심각한 곤란 겪을 경우 보호자가 60세 이상
뉴멕시코	○				○	○	실업률이 50% 이하인 인디언 지역 거주
뉴욕	○				○	○	
노스캐롤라이나	○						
노스다코타	○	○					
오하이오	○						County가 정당한 사유가 있다고 판정시
오클라호마							연장조항 없음
오리건	○						
펜실베이니아							정책개발중
로드아일랜드	○						
사우스캐롤라이나	○			○			
사우스다코타							정책개발중
테네시		○	○				
텍사스							정책개발중
유타	○				○		곤란한 상황시 19세 미만의 부모
버몬트							평생 시한 없음
버지니아	○	○					
워싱턴	○						
웨스트버지니아	○						
위스콘신			○		○	○	곤란한 상황시
와이오밍	○			○			
전 체	31	6	10	5	11	13	

주: 1) 48개월과 36개월 프로그램에 적용. 아동 대상으로 시한이 없는 프로그램 운영중.

2) 시한이 있는 프로그램에만 적용. 시한이 없는 별도 프로그램도 운영중.

〈부표 2-4〉 주의 근로의무 면제조항

	저연령 아동 (상한)	장애, 일시적 질병· 무능력	장애 가구원 보호	고령	가정 폭력 피해자	보육 시설 이용 불가 <sup>1)</sup>	임 신	기 타
앨라배마	1세	○	○	○	○			○
알래스카	1세	○	○		○	○		○
애리조나	1세	○	○		○	○		○
아칸소	3개월	○	○	○		○	○	○
캘리포니아	6개월 <sup>2)</sup>	○	○	○			○	○
콜로라도	No <sup>3)</sup>				○			
코네티컷	1세	○	○	○			○	
델라웨어	13주	○	○		○			○
Dist. of Col	1세	○	○	○	○	○	○	
프롤리다	3개월	○						
조지아	1세							
하와이	6개월	○	○	○	○	○		○
아이다호	3개월					○		
일리노이	1세			○				
인디애나	1세	○	○	○	○		○	○
아이오와	No <sup>3)</sup>	○						
캔자스	1세		○	○	○			○
켄터키	1세				○			○
루이지애나	1세							
메인	1세							
메릴랜드	1세	○				○		○
매사추세츠	2세	○	○	○	○		○	○
미시간	3개월	○	○	○	○	○		○
미네소타	1세	○	○	○	○		○	○
미시시피	1세	○	○	○	○	○	○	○
미주리	1세	○	○	○	○	○	○	○
몬테나	No <sup>4)</sup>							
네브래스카	12주	○	○	○		○	○	○
네바다	1세				○	○		
뉴햄프셔	2세	○		○			○	

〈부표 2-4〉의 계속

	저연령 아동 (상한)	장애, 일시적 질병· 무능력	장애 가구원 보호	고령	가정 폭력 피해자	보육 시설 이용 불가 <sup>1)</sup>	임 신	기 타
뉴저지	12주	○	○	○	○	○	○	○
뉴멕시코	1세	○	○	○	○	○	○	
뉴욕	3개월 <sup>5)</sup>	○	○	○			○	
노스캐롤라이나	1세	○			○	○		○
노스다코타	4개월	○	○	○	○	○		
오하이오 <sup>6)</sup>	1세							
오클라호마	3개월							
오리건	3개월 <sup>7)</sup>			○			○	○
펜실베이니아	1세	○				○		
로드아일랜드	1세	○	○	○	○	○	○	○
사우스캐롤라이나	1세	○	○			○		○
사우스다코타	12주	○	○		○	○		○
테네시	4개월	○	○	○	○	○		○
텍사스	3세	○	○	○	○		○	○
유타	No <sup>4)</sup>							
버몬트	3세 <sup>8)</sup>	○	○	○			○	○
버지니아	18개월	○	○	○			○	○
워싱턴	3개월							
웨스트버지니아	1세	○	○	○	○	○	○	
위스콘신	12주							
와이오밍	3개월	○		○				○
전 체		35	29	28	25	22	20	26

주: 1) 6개월 미만의 아동으로, 보육시설을 이용할 수 없고 혼자 돌보아야 하는 경우.

2) County마다 12주와 1년 사이에서 사례별로 재량에 따라 정할 수 있음.

3) 자동적으로 적용되지는 않음.

4) 자동적으로 적용되는 조항은 없음.

5) County에서 재량으로 1세까지 연장할 수 있음.

6) County에서 재량으로 면제조항 둘 수 있음.

7) 생후 90일까지 아이를 돌보는 1명의 부모에게만 적용됨.

8) 2개월 내에 시한에 도달할 경우 아동이 6개월 미만이고, 필요한 서비스를 구할 수 없는 경우에만 근로의무 면제.

〈부표 2-5〉 수급자격 결정 및 급여산정시 근로소득공제조항

	수급자격 결정시 공제되는 소득	급여 산정시 공제되는 소득
앨라배마	20%	3개월간 100%, 이후에는 20%
알래스카	90달러	12개월간 150달러와 나머지의 33%. 이후 12개월마다 나머지의 25%, 20%, 15%, 10%로 축소
애리조나	90달러와 나머지 30%	90달러와 나머지의 30%
아칸소	20%	20%와 나머지의 60%
캘리포니아	90달러	225달러와 나머지의 50%
콜로라도	90달러	4개월간 120달러와 나머지의 1/3. 다음 8개월간 120달러, 이후에는 90달러
코네티컷	90달러	연방 빈곤선까지 100%
델라웨어	90달러	4개월간 120달러와 나머지의 1/3. 다음 8개월간 120달러, 이후에는 90달러
Dist. of Col	100달러	100달러와 나머지의 50%
프롤리다	90달러	200달러와 나머지의 50%
조지아	90달러	4개월간 120달러와 나머지의 1/3. 다음 8개월간 120달러, 이후에는 90달러
하와이	20%	20%, 나머지 가운데 200달러, 다시 나 머지의 36%
아이다호	40%	40%
일리노이	90달러	67%
인디애나	90달러	4개월간 120달러와 나머지의 1/3. 다음 8개월간 120달러, 이후에는 90달러
아이오와	20%와 나머지의 50%	20%와 나머지의 50%
캔자스	90달러	90달러와 나머지의 40%
켄터키	90달러	2개월간 100%, 다음 4개월간 120달러와 나머지의 1/3. 다음 8개월간 120달러, 이후에는 90달러
루이지애나	120달러	6개월간 1,260달러, 이후에는 120달러
메인	108달러와 나머지의 50%	108달러와 나머지의 50%
메릴랜드	20%	35%
매사추세츠	90달러	120달러와 나머지의 50%
미시간	200달러와 나머지의 20%	200달러와 나머지의 20%
미네소타	18%	38%
미시시피	90달러	6개월간 특정 가구에 대해 100%. 이후에는 90달러
미주리	90달러	12개월간 67%와 나머지의 90달러, 이후 에는 90달러

## 〈부표 2-5〉의 계속

	수급자격 결정시 공제되는 소득	급여 산정시 공제되는 소득
몬테나	200달러	24개월간 200달러와 나머지의 25%. 이후에는 100달러
네브래스카	20%	20%
네바다	90달러와 20% 가운데 큰 것	3개월간 100%, 이후 9개월간 50% 이후에는 90달러와 20% 가운데 큰 것
뉴햄프셔	20%	50%
뉴저지	None	1개월간 100%, 이후에는 50%
뉴멕시코	150달러와 나머지의 50%	150달러와 나머지의 50%
뉴욕	90달러	90%와 나머지의 40%
노스캐롤라이나	27.5%	3개월간 100%, 이후에는 27.5%
노스다코타	90달러와 27% 가운데 큰 것. 처음 8개월간 50% 취업유인 추가 다음 2개월간 30% 취업유인 추가 다음 2개월간 10% 취업유인 추가	90달러와 27% 가운데 큰 것. 처음 8개월간 50% 취업유인 추가 다음 2개월간 30% 취업유인 추가 다음 2개월간 10% 취업유인 추가
오하이오	250달러와 나머지의 50%	250달러와 나머지의 50%
오클라호마	120달러와 나머지의 50%	120달러와 나머지의 50%
오리건	50%	50%
펜실베이니아	90달러	50%
로드아일랜드	170달러와 나머지의 50%	170달러와 나머지의 50%
사우스캐롤라이나	50%	4개월간 50%, 이후에는 100달러
사우스다코타	90달러와 나머지의 20%	90달러와 나머지의 20%
테네시	150달러	150달러
텍사스	120달러와 나머지의 1/3	4개월간 120달러와 나머지의 90%, 이후 에는 120달러
유타	100달러	100달러와 나머지의 50%
버몬트	90달러	150달러와 나머지의 25%
버지니아	90달러	4개월간 120달러와 나머지의 1/3. 다음 8개월간 120달러, 이후에는 90달러
워싱턴	50%	50%
웨스트버지니아	60%	60%
위스콘신	None	None
와이오밍	200달러	200달러

〈부표 2-6〉 주별 개인개발계정(Individual Development Accounts)

	유무와 금액 상한	유무와 매칭 지원율	용 도				
			고등교육	첫 주거 구입	사업자금	의료비	기타
앨라배마	No	No					
알래스카	No	No					
애리조나	9,000달러	No	○	○	○		○ <sup>1)</sup>
아칸소	미확인액	3:1	○	○	○		
캘리포니아	5,000달러	No	○	○	○		○ <sup>1)</sup>
콜로라도	상한 없음	No	○	○	○		
코네티컷	상한 없음	No	○				
델라웨어	5,000달러	No	○		○		
Dist. of Col	No	No					
프롤리다	No	No					
조지아	5,000달러	No	○	○	○		
하와이	No	No					
아이다호	No	No					
일리노이	미확인액	1:1	○	○	○		○ <sup>1)</sup>
인디애나	상한 없음	3:1(연간 300달러까지)	○	○	○		○ <sup>1)</sup>
아이오와	50,000달러	25%	○	○	○	○	○ <sup>1)</sup>
캔자스	No	No					
켄터키	5,000달러	미확인율	○	○	○		○ <sup>6)</sup>
루이지애나	6,000달러	No	○				○ <sup>1,4)</sup>
메인	12,000달러	가변적	○	○	○	○	○ <sup>3,5)</sup>
메릴랜드	No	No					
매사추세츠	No	No					
미시간	실행대기중						
미네소타	3,000달러	2:1	○	○	○		
미시시피	No	No					
미주리	No	No					
몬테나	상한 없음	No			○	○	
네브래스카	No	No					
네바다	No	No					
뉴햄프셔	No	No					

〈부표 2-6〉의 계속

	유무와 금액상한	유무와 매칭 지원율	용도				
			고등교육	첫 주거 구입	사업 자금	의료비	기타
뉴저지	No	No					
뉴멕시코	1,500달러	No		○	○		○ <sup>2)</sup>
뉴욕	상한 없음	미확인율	○	○	○		
노스캐롤라이나	미확인액	미확인	○	○	○		
노스다코타	No	No					
오하이오 <sup>6)</sup>	10,000달러	county 재량(상한2:1)	○	○	○		
오클라호마	2,000달러	있음 <sup>7)</sup>	○	○	○		
오리건	상한없음	근로시간 마다 1달러	○				
펜실베이니아	상한없음	No	○				
로드아일랜드	2,500달러	No			○		
사우스캐롤라이나	10,000달러	No	○	○	○		○ <sup>1)</sup>
사우스다코타	No	No					
테네시	5,000달러	가변적	○	○	○		○ <sup>3)</sup>
텍사스	10,000달러	미확인율	○	○	○	○	
유타	No	No					
버몬트	500달러	No	○	○	○		
버지니아	2,000달러	4,000달러	○	○	○		○ <sup>12)</sup>
워싱턴	3,000달러	미확인	○	○	○		
웨스트버지니아	No	No					
위스콘신	있음 (county 재량)	No					
와이오밍	No	No					

주: 1) 훈련비용 지출.

2) 피부양자의 교육비 지출.

3) 근로관련 차량/교통비.

4) 근로관련 의류/도구/장비구입비.

5) 긴급지출.

6) 불량주거 개축.

7) 연방 빈곤선의 100% 이하인 경우 1달러에 1달러, 매년 500달러 상한으로 4년까지.  
100% 초과~150% 이하인 경우 1달러에 75센트, 150% 초과~200% 이하인 경우 1달러에 50센트.