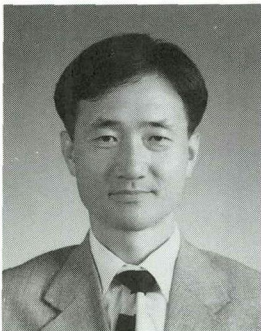


국민기초생활보장법과 근로연계복지정책

1. 문제의 제기



朴 浚 厚

한국보건사회연구원 부연구위원

지난 8월 12일에 국회를 통과한 국민기초생활보장법이 기존의 생활보호법과 대비되는 주요 내용 중의 하나는 근로능력이 있는 국민일지라도 소득과 재산이 일정 수준 미만이면 국가에 의하여 최소한의 문화적 생활을 보장받는다라는 것이다. 지금까지 아무리 빈곤하더라도 근로능력이 있다고 판정되는 청·장년층 및 그들의 가구는 국가로부터 공공부조를 받을 수 없던 것에 비하면 국민기초생활보장법의 입법·시행은 복지정책을 진일보시키는 새로운 시금석이 될 것으로 평가되어진다. 그러나 근로능력을 가진 빈곤층을 공공부조의 대상으로 포용하게 됨으로써 이것이 야기할 수도 있는 복지수급자의 근로동기 약화에 대한 우려의 목소리도 덩달아 높아지고 있다.

이러한 우려에 대응하여 국민기초생활보장법은 수급자의 근로동기 약화를 예방하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 첫째, 동법 제2조 제8호는 수급자의 소득평가액을 산정할시 근로소득의 일정 부분을 공제해줌으로써 근로동기를 유인할 수 있도록 규정하고 있다. 이 조항은 이미 노동시장에 진입하여 있으나 부분 노동 혹은 저임금 등의 요인으로 소득수준이 낮아 최소생활을 유지하기 위해서는 국가로부터 보충적 급여를 받아야 하는 저소득층이 수급 후에도 기존의 근로의욕을 상실하지 않고 근로활동을 유지, 확대해 나가도록 유도하는 데 목적이 있다. 소득공제 방식에 따라 근로의욕이 영향을 받게되므로 구체적으로 어떤 방식의 소득공제를 채택할 것인지에 대해서는 후속적인 연구가 뒤따라야 할 것이다. 둘째, 노동시장에 진입하지 않고 급여만을 받는 자들의 근로의욕을 확보하기 위해서 동법 제3조는 수급자가 자신의 생활 유지·향상을 위하여 그 소득·재산·근로능력 등을 최대한 활용하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것을 급여의 기본 원칙으로 규정하고 있다. 이 중에서 근로능력을 최대한 발휘할 것을 요구하는 조항은 향후 복지급여의 전제로서 노동시장 참여를 요구하는 이른바 근로연계복지제도를 시행할 수 있는 근거를 제공하고 있다.

근로연계복지제도는 그 개념상 '사회에 대한 노동력 제공을 전제로 급여가 주어지는 복지제도'이므로 복지제도의 폐해로서 흔히 거론되는 '늘고먹는 자'의 양산을 예방할 수 있는 효과적인 장치로 인식되어져 복지확대에 반대하는 보수주의자들로부터 이념적인 지지를 받고 있다. 복지제도의 확장을 선호하는 사회민주주의적 복지주의자들도 근로연계복지제도가 복지수급자의 인간개발에 기여할 수 있다는 점에서 이를 지지하는 경향을 보인다. 그러나 이 제도 역시 구체적 시행과정에 들어가면 그 효과에 대해서는 의견이 분분하여 개별 사례별로 구분하여 고찰해야 할 필요성이 있다.

근로연계복지제도는 복지제도의 폐해로서 흔히 거론되는 '늘고먹는 자'의 양산을 예방할 수 있는 효과적인 장치로 인식되어져 복지확대에 반대하는 보수주의자들로부터 이념적인 지지를 받고 있다.

이 글에서는 먼저 근로연계복지프로그램이 출범하게 된 배경과 변천 과정, 프로그램의 효과를 미국의 사례를 중심으로 고찰한다. 이 과정에서 근로연계복지제도가 가지는 역할과 한계를 파악하고 이 제도를 우리 나라에 도입할 경우 고려해야 할 사항들을 논의하고자 한다.

2. 근로연계복지제도의 의의

1) 근로연계복지제도의 개념

근로연계복지(Workfare)를 협의로 정의하면, ‘사회에 대한 노동력 제공을 전제로 급여가 주어지는 복지제도’이다. 쉽게 말하면, 일을 하여야만 급여를 받을 수 있는 복지제도를 근로연계복지제도라고 한다.¹⁾ 이렇게 정의할 경우 근로연계복지의 복지급여를 받는 모든 사람들을 강제로라도 일을 하게 만든다는 인상을 주고 있지만, 실제로 이 개념은 여러 가지로 사용되고 있다. 근로연계복지의 의미가 다양해진 원인은 급여의 전제로 요구하는 ‘노동력 제공’의 범주가 매우 포괄적이기 때문이다. 민간기업의 취업은 물론이고 취업을 하기 위해 적극적으로 벌이는 구직활동, 공공기관에서의 업무보조 등도 노동력 제공의 범주에 속한다. 이 밖에 복지수급자의 인적자본을 향상시키는 학교 교육 및 직업훈련 참여도 노동력 제공의 범주에 포함되며²⁾, 심지어 근로연계복지 대상자들의 취업을 돕기 위해 그들의 아이들을 돌봐주는 탁아 행위도 이러한 노동력 제공의 범주에 속한다.

근로연계복지를 보다 광의로 정의할 경우 복지수급자로 하여금 복지급여를 기피하고 상대적으로 취업을 더 원하게 권장하는 제반 정책적 수단(Welfare-to-Work Program)이 여기에 포함되어진다. 예컨대, 미국에서 아동부양가족지원금(AFDC: Aid to Families with Dependent Children)의 지급액을 하향 조정함으로써 줄어든 가처분소득을 보전하기 위하여 복지수급자들이 보다 적극적으로 고용시장에 진출하도록 유도하는 정책이나, 급여삭감률(Benefit Reduction Rate)을 줄여 근로소득이 있는 복지수급자의 총소득이 근로소득이

1) DiNitto, Diana M., *Social Welfare: Politics and Public Policy*, Boston: Allyn and Bacon, 1995.
2) 학교 교육 이수를 Learnfare, 직업훈련 이수를 Trainingfare로 일컫는 경우도 있지만 이들을 근로연계복지 즉, Workfare의 한 형태로 봄이 타당할 것이다. 왜냐하면, 학교 교육 이수나 직업훈련 참여 등도 미국의 각 주정부가 실시하고 있는 Workfare Program에서 ‘노동력 제공’의 한 형태로 간주하고 있기 때문이다.

없는 복지수급자보다 더 많아지게 만들어 복지수급자의 취업을 유도하는 정책들도 Welfare-to-Work-Program의 범주에 속한다. 이 밖에 아동을 가진 복지수급자의 취업을 간접 지원하기 위해 탁아서비스를 제공하는 프로그램도 광의의 근로연계복지정책에 포함된다.

2) 근로연계복지제도의 연원과 발전 과정

복지급여에 대한 반대급부로서 수급자가 노동력을 제공할 것을 요구한 예는 1536년 영국의 구빈법에서도 찾아볼 수 있을 만큼 역사가 오래된 것이지만 근로연계복지라는 용어가 처음 사용된 것은 1967년 미국의 Work Incentive Program(WIN)이 실시되면서이다. 존슨 행정부가 1964년에 선언한 ‘빈곤과의 전쟁’(The War on Poverty) 이후 사회복지 분야에 대한 정부지출이 급격히 늘어나고 정부의 고부담이 일상화될 조짐이 보이자 이를 우려한 보수층이 내세운 대안이 WIN 프로그램이다. WIN은 AFDC 수급자들을 대상으로 하며, 돌보는 최연소 아동의 나이가 6세 이상이면 아동의 부모는 고용촉진 프로그램에 등록하여야 하고 만약 직장이 주어지면 이를 수락하여야 하며, 이를 거절할 경우 주(州)정부는 AFDC 급여지급을 중단할 수 있도록 규정하고 있다.

1960년대 후반의 미국사회는 시민권 운동(The Civil Right Movement), 복지권 운동(Welfare Movement) 등이 한창 고조되어 복지급여에 대한 시민들의 태도가 매우 호의적인 시기이다. 이러한 시대적 배경하에서 노동력 제공을 전제로 복지급여를 지급하겠다는 WIN 프로그램은 복지제도를 옹호하는 학자들로부터 복지의 권리성을 훼손하는 부당한 정책으로 인식되었고 이를 야유하는 의미에서 즉, Welfare를 훼손하는 개념으로서 Work-fare라는 용어를 사용한 것이 Workfare의 기원이다.

복지에 대한 시민적 지지가 고조되고 있는 상황에서 WIN 프로그램이 효과를 발휘하기는 힘들었다. 더욱이

근로연계복지를 보다 광의로 정의할 경우 복지수급자로 하여금 복지급여를 기피하고 상대적으로 취업을 더 원하게 권장하는 제반 정책적 수단(Welfare-to-Work Program)이 여기에 포함되어진다.

WIN 프로그램은 연방정부가 주정부에 강제하는 사항이 아니라 임의 조항이었던 까닭에 적극적으로 고용연계 프로그램을 시행하는 주정부는 소수에 불과하였고, 수급자가 주어진 직장을 거절하였다는 이유로 복지수급을 제한한 사례는 거의 찾아볼 수 없었다.

근로연계복지제도로써의 WIN 프로그램을 제대로 살리기 위한 조치가 1981년에 입안된 ‘지역사회 근로경험 프로그램’(CWEP: Community Work Experience Program)이다. CWEP에 의하여 주정부는 AFDC 수급자들에게 수급을 위한 대가로 공공근로사업에 참여할 것을 요구할 수 있는 권한을 부여받았다. 또한 CWEP는 AFDC 수급자들의 취업을 촉진할 수 있는 실험적인 프로그램을 각 주정부가 독자적으로 입안하여 집행할 수 있는 권한을 부여하였다. 전반적으로 보아 CWEP가 AFDC 수급자들로 하여금 고용시장에 나서도록 하는 데는 실패하였다고 평가된다.³⁾ 그러나 몇몇 주정부에서 시도한 실험적인 고용촉진 프로그램은 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되었다. 예컨대, 메사추세츠주의 Employment and Training Program과 캘리포니아주의 Greater Avenues to Independence Program 등은 성공적인 결과로 인해서 학계와 언론의 관심을 모았던 사례들이다.

1988년에 제정된 가족지원법(The Family Support Act)과 이에 기초하여 만들어진 1990년의 ‘직업기회와 기본기술훈련 프로그램’(JOBS: The Job Opportunities and Basic Skills Training Program)은 AFDC 프로그램의 근로연계성을 더욱 강화한 입법이다. JOBS 프로그램은 이전의 WIN 프로그램을 대체하는 것으로서 AFDC 수급자들이 보다 적극적으로 교육 및 직업훈련에 참여하거나 취업할 것을 권장하고 있고, 이를 어기는 수급자를 징계할 수 있는 포괄적인 권한을 주정부에게 부여하고 있다. 이 JOBS 프로그램은 AFDC 프로그램의 주된 성격을 소득유지에서 근로촉진으로 바꾸어 놓았다는 평가를 받고 있다.⁴⁾

1967년에 실시된 WIN을 비롯하여 CWEP, JOBS로 이어져 오는 근로연계 프로그램들의 공통적인 목적은 AFDC 수급자의 취업을 통한 자활을 촉진하는 것이다. 그러나 이 모든 정책들이 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 평

3) Cunningham, Patrick M., *Welfare Reform: A Response to Unemployed Two Parent Families*, New York & London: Garland Publishing, Inc., 1993.; Handler, Joel F., *The Poverty of Welfare Reform*, New Haven, CT: Yale University Press, 1995.

4) Salomon, Amy, Shari S. Bassuk, and Margaret G. Brooks, "Patterns of Welfare Use Among Poor and Homeless Women", *American Journal of Orthopsychiatry*, Vol.66, No.4, 1996.

가된다. 단적인 증거로 1960년전 인구의 1.7%이던 AFDC 수급자가 1994년 현재 전 인구의 5.4%로 늘어난 사실을 들 수 있다.

물론 이러한 근로연계 프로그램이 실시되지 않았다면 더 많은 인구가 AFDC 수급의 대열에 들어 왔을지도 모른다는 반론 제기도 가능하다. 그렇지만 근로연계 프로그램들이 최소한 단기간 내에 복지수급자수를 현저히 축소시킬 것으로는 보이지 않는다. 이처럼 근로연계 프로그램이 복지수급자의 숫자를 줄이는 데 효과적이지 못하자 보다 직접적으로 복지수급자수를 줄이고자 의도한 입법이 1996년에 제정된 ‘개인책임과 근로기회 조정법’(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)에 기초한 ‘빈곤가구 한시부조 프로그램’(TANF: Temporary Assistance for Needy Families Program)이다. TANF는 기존의 AFDC 프로그램을 대체한 것인데 일생에 걸쳐 함께 60개월까지만 아동부양비 수급이 가능하도록 수급기간을 한정 짓고 있고, 수급개시 이후 2년이 지나면 아동부양 부모가 반드시 노동력제공 활동에 참여할 것을 규정하고 있다.⁵⁾

3. 근로연계복지제도 시행상의 특성

이상에서 논의된 미국의 근로연계복지 프로그램의 특성을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 근로연계 프로그램은 오직 AFDC 수급자들에게만 적용되고 있다는 점이다. 이것은 사회보장제도 중 사회보험제도에는 근로연계 프로그램이 적용되지 않으며 공공부조 중에서도 수급자들이 근로능력을 보유하고 있다고 간주되는 AFDC 프로그램에만 적용되고 있는 것이다. 미국의 경우 공공부조 중에서 노인과 장애인이 주된 수급자인 보충소득보장제도(Supplementary

미국의 근로연계복지 프로그램의 특징은 사회보장제도 중 사회보험제도에는 적용되지 않고, 공공부조 중에서도 수급자들이 근로능력을 보유하고 있다고 간주되는 AFDC 프로그램에만 적용되고 있다는 점이다.

5) 18세 미만의 아동이 있는 빈곤가구에 대하여 소득보조금을 지급하는 제도인 AFDC 프로그램은 1996년에 TANF 프로그램으로 바뀌어 졌지만 본 논문의 이하에서는 용어의 혼동을 피하기 위해 AFDC로 통일하여 사용하고자 한다.

Security Income Program)에서는 근로연계 프로그램을 전혀 적용하지 않음을 유의할 필요가 있다. 따라서 근로연계 프로그램이 모든 복지수급자에게 적용될 수 있는 제도로 생각하는 것은 경계하여야 할 것이다. 특히 근로 능력이 매우 취약한 노인과 장애인에게 근로연계복지 프로그램을 적용하고자 하는 시도는 비현실적인 시도로 끝날 가능성이 높다.

둘째, 프로그램의 운영 면에서 복지프로그램과 근로연계 프로그램은 각각 독립된 프로그램으로 존속하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 연방정부에서 수급요건, 급여수준 등을 규정한 AFDC 프로그램은 그 자체로 존립하고 있고, 각 주정부 차원에서 AFDC 수급자들을 근로와 연계시키는 각종 프로그램을 개발, 시행하고 있는 것이다. 이것은 원형의 복지프로그램은 존속시키면서 부가적인 입법을 통해 복지수급자에게 근로를 요구하는 형태로 근로연계복지제도가 운영되고 있음을 말한다. 따라서 만약 우리 나라에 근로연계 프로그램을 도입할 경우에도 기존의 복지제도 혹은 새롭게 실시될 복지제도는 그 자체로서 존속시키고 부가적인 제도를 신설하여 근로와 복지를 연계시키는 방법을 사용할 수 있을 것이다.

셋째, 근로연계의 구체적 형태는 다양하다는 점이다. 앞서 언급되었듯이 임금이 주어지는 기업에 취업하는 것은 물론 복지사무실에 출근하여 직장을 구하기 위한 간단한 교육을 받거나 전화를 통한 구직활동, 공공근로에의 참여, 학교 교육의 이수 등 다양한 형태의 활동이 이 프로그램에서 요구하는 '노동력 제공'으로 인정된다. 이처럼 근로연계의 형태가 다양한 이유는 근로연계 프로그램의 구체적 내용을 설계, 집행하는 것이 지방정부 관할 사항이어서 각 주정부별로 독자적인 프로그램을 운영하고 있기 때문이다⁶⁾. 따라서 근로연계 프로그램의 효과성을 논의할 경우 어떤 프로그램을 선택하느냐에 따라 그 결과는 전혀 달라질 수 있다.

넷째, 복지수급자들의 취업을 촉진하여 근로소득을 증진시키고 이를 통해 경제적으로 자활하게 만든다는 애초의 목적 성취에 근로연계 프로그램은 그다지 만족스런 결과를 가져오지 못했다는 평가를 받고 있다는 점이다. 주요 프로그램별 효과성에 대해서는 전반적으로 볼 때 근로연계 프로그램이 복지수급자들의 취업증진과 소득증진에 미친 영향은 매우 미미한 수준에 그치는

6) 1996년 현재 50개 주정부 중에서 43개 주가 하나 이상의 근로연계 프로그램을 실시하고 있는 것으로 집계되었다(Wiseman, Michael, "Welfare Reform: Finding the Bridge from Dream to Reality", Paper Presented in National Association of Welfare Research and Statistics, 1996 Annual Workshop, San Francisco, California, Wiseman, 1996.)

것으로 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 복지수급자들에게 노동력 제공을 요구하는 근로연계 프로그램이 강조되는 것은 근로연계 프로그램의 진정한 목적이 복지수급자들의 실제 취업보다도 여타의 목적을 달성하는 데 있다고 해석될 수 있다. 예컨대, 이들에게 복지수급에는 사회적 의무가 수반됨을 일깨우고자 하는 ‘사회교육’이 근로연계복지제도의 숨은 목적 중의 하나인 것이다.

다섯째, 우리 나라의 공공근로사업은 앞서 언급한 미국의 근로연계복지제도와 비교해 볼 때 다소 거리가 있다는 점이다. 근로연계복지제도의 원형은 복지제도와 근로를 요구하는 제도가 각각 존재하여야 한다. 이에 비해 우리나라의 공공근로사업은 독립된 복지제도는 가지지 않고 제공된 노동력에 대해 임금을 지불하는 형태로 운영되는 제도이므로 근로연계복지제도라기보다 국가에 의한 임시적 고용제도로 봄이 타당할 것이다.

4. 근로연계복지제도와 관련된 논쟁

1) 권리와 윤리성에 관한 논쟁

시민의 기본적 권리로서 주어지던 복지수급에 대하여 노동력 제공을 요구하는 근로연계복지의 시민의 자유권과 경제적 권리, 그리고 사회적 의무에 관한 철학적 논쟁을 불러일으킨다. 한편에서는 빈곤계층이 국가에 대하여 보호를 요청하는 것은 생존권적 기본권이므로 복지수급자에 대해 국가가 노동력 제공 등의 반대 급부를 요구하는 것은 부당하다고 주장한다. 이에 대해 복지수급권이 시민의 권리임을 인정하되 권리에는 의무가 수반됨을 상기시키면서 복지수급권에 상응하는 사회적 책임(Social Responsibility)으로서 노동력제공 요구가 정당화될 수 있다는 주장이 맞서고 있다.⁷⁾

우리 나라의
공공근로사업은 독립된
복지제도는 가지지 않고
제공된 노동력에 대해
임금을 지불하는 형태로
운영되는 제도이므로
근로연계복지제도라기
보다 국가에 의한
임시적 고용제도로
봄이 타당하다.

7) Gilbert, Neil, *Welfare Justice*, Binghamton, New York, Vail-Ballou Press, 1995.

권리성에 대한 또다른 시각은 노동력 제공이 단순한 의무의 이행을 강요하는 것이 아니라 노동과 보상을 연결시킴으로써 생산주의적 사회가 형성되고 이는 사회통합에 기여한다고 주장한다. 즉, 빈곤층이 생산활동에서 배제됨으로써 사회를 분열시키고 이로부터 긴장이 발생하는데 근로연계복지제도는 빈민으로 하여금 효과적인 사회적 역할을 수행하게 하여 사회통합을 가져오게 한다는 것이다.⁸⁾

2) 복지의존성 해소의 효과

복지제도 중 대가의 지불없이 급여가 주어지는 AFDC의 가장 큰 맹점으로서 지적되는 것의 하나는 수급자들이 복지급여를 받기 시작하면 근로의사를 상실하고 복지제도에만 의존해 살아가려고 한다는 복지의존성(Welfare Dependency) 문제이다. 이에 비해 급여에 대한 반대급부로서 노동력 제공을 요구하는 근로연계제도는 복지수급자들의 근로윤리(Work Ethic)를 복고시켜 복지의존성을 해소 혹은 감소하는 데 기여한다는 주장이 제기되고 있다.

이 분야의 선구적 연구자인 Bane과 Ellwood⁹⁾는 AFDC 수급자들에 대한 기존의 일반적 통념이 잘못된 것임을 여실히 보여주었다. 이들은 일단 복지수급자가 되면 대부분의 수급자들이 제도를 떠나지 않고 장기간 급여를 받는 것으로 생각하고 있던 통념과는 달리, 약 절반 정도는 2년 이내에 AFDC 수급에서 벗어나며 전체의 2/3 정도가 4년 이내에 수급을 중단한다는 사실을 밝혀 내었다. 이후 두 사람은 후속 연구에서 수급자 명단에서 벗어난 자 중에서 상당수가 다시 복지수급자로 되돌아온다는 것과, 전체 수급자의 29% 정도는 8년 이상 장기수급자로 남고 있음을 새롭게 밝혀 최초 연구와는 다소 다른 결과를 보여 주었다.¹⁰⁾

근로와 복지급여를 연계시킬 경우 수급자들이 복지제도에 머무는 기간이 짧아진다는 연구결과와 별다른 영향을 받지 않는다는 연구결과가 대립되고 있다. 그러나 의존성 해소에 가장 성공적인 사례로 거론되고 있는 캘리포니아주의 SWIM(Saturation Work Initiative Model) 프로그램이 수급자수를 감소

8) Standing, Guy, "The Road to Workfare: Alternative to Welfare or Threat to Occupation?", *International Labour Review*, Vol.129, No.6, 1990.

9) Bane, Mary Jo & David T. Ellwood, *The Dynamics of Dependence: The Route to Self-sufficiency*, Cambridge, M.A., Urban Systems Research and Engineering, Inc., 1983.

10) Bane, Mary Jo & David T. Ellwood, *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1994.

시킨 정도는 2~3% 수준에 불과하여¹¹⁾, 현실적으로 근로연계 프로그램이 수급자의 의존성을 감소시키지는 못하는 것으로 결론지어진다.

3) 취업과 근로소득증대에 미친 영향

노동력 제공을 요구하는 근로연계복지제도는 단순히 급여만을 받는 복지제도보다 수급자들의 취업을 촉진하고 이들의 근로소득을 증대시켜 궁극적으로는 자활의 가능성을 높여 줄 것으로 주장되어져 왔다. 여기서 자활이란 소득수준이 빈곤선 이상으로 높아져 복지수급에서 벗어나는 것을 의미한다. 다수의 실증적 연구들이 근로연계 프로그램에 의하여 복지수급자들의 노동시장 참가율이 높아지고 따라서 근로소득수준도 높아졌음을 밝히고 있다. 예컨대, 가장 성공적인 프로그램으로 평가되는 SWIM 프로그램의 경우 근로연계제도를 통해 복지급여를 받는 가구는 단순히 복지급여를 받는 가구보다 연평균 근로소득이 \$658 더 많은 것으로 나타났다.¹²⁾ 그러나 1990년 당시 4인 가구의 빈곤선인 연소득 \$13,359와 비교하면 가구당 \$658의 증액은 빈곤선의 4.9%에 불과한 적은 액수이다. 따라서 근로연계제도가 빈곤한 복지수급자들의 근로소득을 증대시키는 효과가 있으나 이로 인해 실제로 빈곤을 탈피할 수 있는 가능성은 크지 않다고 하겠다.

근로연계복지 프로그램
중에서 복지수급자의
민간기업 취업을
촉진하기 위하여
임금의 일부를 정부가
보조하는 경우
근로연계복지는
노동시장을 왜곡시킬
가능성이 많다.

4) 임금과 노동시장에 미치는 영향

근로연계복지 프로그램 중에서 복지수급자의 민간기업 취업을 촉진하기 위하여 임금의 일부를 정부가 보조하는 경우 근로연계복지는 노동시장을 왜곡시킬 가능성이 많다. 기업은 임금보조를 받을 수 있는 복지수급자를 우선

11) Rector, Robert, "Welfare Reform, Dependency Reduction, and Labor Market Entry", *Journal of Labor Research*, Vol.14, No.3, 1993.

12) O'Neill, June, "Can Work and Training Programs Reform Welfare?", *Journal of Labor Research*, Vol.14, No.3, 1993.

적으로 채용하게 되어 일반 근로자의 노동시장 진입을 어렵게 만든다. 만약 일반근로자들이 복지수급자들과 경쟁하기 위하여 저임금을 받아들이게 되면 임금의 하향화 현상도 나타날 수 있다. 따라서 이 분야의 조직 노동자들이 임금보조제를 반대하고 복지수급자들의 취업을 꺼려할 것이 예견된다.

역으로 근로연계복지 프로그램에서 제공하는 공공근로의 임금이 일반 노동시장에서 제공되는 임금보다 높으면 일반근로자가 소득을 낮추어 복지수급자의 자격을 획득한 후 공공근로에 참여하려는 부정적 효과가 발생할 가능성이 있다. 이 경우 복지수급자의 수가 증대되고 일반 임금이 주어지는 기업에서는 심각한 노동력 부족현상을 겪게 된다.

노동시장을 왜곡시키지 않으면서 복지수급자들의 취업을 권장하고자 할 때 채택할 수 있는 정책적 선택은 그다지 많지 않다. 결국 시장왜곡을 최소화하는 수준에서 만족하여야 할 것이다. 예컨대, 공공근로의 경우 제공되는 일자리가 일반 노동시장과의 경합이 치열하지 않은 영역을 선택하고, 주어지는 임금 수준이 일반임금보다 낮으면 시장 왜곡이 보다 덜할 수 있는 것이다.

5. 결론: 근로연계복지 프로그램의 한계와 함축적 의미

1960년대 후반 서구에서 20세기형 복지국가체제가 번성의 극에 달했을 때 이에 저항한 보수층은 복지급여와 근로를 연계시키는 프로그램을 배태하였다. 출현 당시에는 복지급여에 우호적이었던 시대적 대세에 밀려 제대로 발아조차 하지 못했던 근로와 복지의 연계안은 1980년대 초 신보수층의 득세와 더불어 부상하기 시작하여 1990년대를 거치면서 서구의 주도적 복지이념으로 성장하였다. 그러나 복지와 근로를 연계시키려는 이 시도는 애초의 기대만큼 성공적이지는 못했다. 빈곤계층의 복지의존성을 해소하고 취업을 통해 이들의 경제적 자활을 원조할 목적으로 다양한 근로연계복지 프로그램을 미국의 각 주정부가 경쟁적으로 창안하여 시행하였지만 그 결과는 별무 소득이었던 것이다.

저조한 자활유발효과에도 불구하고 근로연계복지 프로그램에 대한 서구 사회의 지지는 신보수주의의 물결 하에서 당분간 지속될 전망이다. 왜냐하면, 복지와 근로를 연계 짓는 그 자체의 상징성이 보수주의적 이념에 부합되기 때문이다. 즉, 복지와 근로의 연계를 강조함으로써 복지권의 행사에 사회적 의무이행이 뒤따른다는 관념을 심어주어 정부에 대한 국민의 복지요구가 자제될 것을 기대하고 있는 것이다.

우리 나라에서 근로연계복지제도에 대한 논의가 일어나고 있는 현상은 우리사회가 본격적인 복지제도의 시행을 앞두고 있음을 반영한 것이라고도 할 수 있다. 사회보험 중심의 복지체계에서는 근로연계복지제도가 논의될 소지가 없는 것이고, 공공부조제도가 시행되고 있더라도 근로능력이 없는 한정적인 계층만을 대상으로 할 경우에도 근로연계복지제도는 논의될 여지가 없었다. 그러나 국민기초생활보장법의 시행을 앞두고 근로능력이 있는 빈곤층이 공공부조 대상으로 포함될 가능성이 예견되면서 복지와 근로를 연계하고자 하는 논의가 진행되고 있는 것이다.

외국의 사례에서 알 수 있듯이 기존의 근로연계복지 프로그램에 대한 지나친 기대는 금물이다. 우리 나라에 도입할 근로연계복지 프로그램이 외국에서 시행되었던 내용을 답습하는 한 빈곤한 복지수급자의 자활을 가져오는 효과는 미미할 것이며, 단지 복지수급권의 상대성과 자활의 중요성을 부각시키고 사회전체에 복지에 관한 긴장감을 유지시키는 효과 정도만 기대할 수 있을 것이기 때문이다. 여기서 근로와 복지를 연계짓는 프로그램이 새롭게 설계되어야 함을 알 수 있다. 즉, 일과 복지를 결부시켜 실질적으로 빈곤을 탈피할 수 있는 새로운 길을 모색하여야 하는 것이다. 예컨대, 우리의 경우 대상자의 대부분이 비자발적 실업자일 것이므로 서구에서처럼 구직활동이나 취업을 전제로 급여자격을 유지하는 근로연계복지 프로그램은 비현실적인 정책이 될 공산이 크다. 제한된 취업 기회를 감안하면 우리가 채택할 수 있는 근로연계 프로그램은 1차적으로 개인의 인적자본을 향상시키는 직업훈련 등 교육 이수가 강조되는 내용이어야 할 것이다. 

우리 나라는
서구에서처럼
구직활동이나 취업을
전제로 급여자격을
유지하는 근로연계복지
프로그램보다 1차적으로
개인의 인적자본을
향상시키는 직업훈련 등
교육 이수가 강조되는
근로연계복지
프로그램이어야 한다.

韓 美 金
國民기초생활보장법 제정 (3)