

# 미국의 노동연계복지

: 텍사스 고용유지 프로그램을 중심으로

권혁창

미국 위스컨신 대학교 사회복지 박사과정

## 1. 미국의 복지개혁 10년

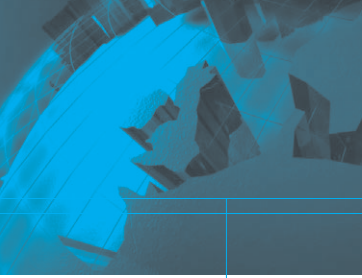
1996년 미국 복지개혁법 (PRWORA: Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) 이 통과되고 10년이 흘렀다. 60년간 지속되어 온 공공부조제도인 AFDC를 폐지하고 한시적 부조제도TANF로 대체했던 미국의 복지개혁은 수급자 수의 급격한 감소로 절반의 성공을 거두었다고 보인다. 미국 복지개혁은 노동 연계 복지(workfare)로 특징지워진다. PRWORA는 2년의 부조 수급 이후 수급자에게 노동할 것을 요구하고, 평생 5년동안만(time-limit) 급여를 받을 수 있도록 했다<sup>1)</sup>.

하지만 수급자 수의 급격한 감소는 복지급여를 받다가 공공부조제도를 떠난 사람들(welfare leavers)의 삶에 대해 정책적 질문을 제기하게 한다. “복지를 더 이상 받지 않는 이전 복지수급자들(former welfare recipients)은 노동시장에서 과연

잘 지내고 있는가?(Acs & Loprest, 2004)” 복지개혁이 복지수급자들을 노동시장으로 이동시키는 제도(welfare-to-work strategy)임을 전제할 때, 이전 복지 수급자들의 경제적 상황은 복지개혁에 대한 정책평가적 관점에서도 중요하다.

복지개혁을 찬성하는 입장에서는 인적자본론(human capital)을 바탕으로 복지개혁이 이전 복지수급자들을 노동시장에 진입하도록 유도하고, 이전수급자들의 노동시장에서의 경험이 축적되면 이전 복지수급자들의 경제적 상황은 향상될 것이라고 바라본다. 하지만 복지개혁을 비판적으로 바라보는 입장에서는 노동연계복지(workfare)는 단지 저임금노동자들을 노동시장에 공급하는 기능을 담당하는 것이라고 본다 (Piven, 1998; Peck & Theodore, 2000). 즉 이전 복지수급자들은 저임금노동시장에 갇혀서 불안정한 고용 상태를 경험할 것이라고 보는 것이다<sup>2)</sup>. 하지만 실증연구에 따르면 진실은 두 입장 사이에 존재

1) 물론 개인의 책임과 노동을 강조하는 미국의 복지개혁은 역사적으로는 1980년대부터 강조된 공급측 경제학을 바탕으로 한 신자유주의적 정책흐름과 맥을 같이 한다.



한다(Blank & Schmidt, 2001). 대체적으로 합의되는 부분은 이전 복지수급자들이 복지제도를 벗어나서 처음에는 저임금노동시장에 참여하게 된다는 것이다. 물론 그들의 이후 경제적 상황은 그들의 인적자본에 따라 상당한 차이가 있지만, 대체로 많은 이전 수급자들이 노동불안정성을 경험하는 것이 사실이다. 따라서 노동시장에 진입한 이후, 이전 복지수급자들의 고용유지를 위한 정책적 노력이 요구되었다.

“고용유지와 승진 프로젝트(the Employment Retention and Advancement Project)”는 복지개혁 이후 쟁점이 되는 이전 복지수급자들의 노동 불안정성에 대한 정책실험이라고 할 수 있다. 고용유지와 승진 프로젝트(이하 ERA)는 복지수급자와 다른 저임금 계층의 고용안정성과 임금 상승을 증진하기 위해 1998년에 시작되었다. 총 15개의 ERA는 텍사스를 포함한 8개 주에서 시행되었는데, 거의 모든 프로그램이 현 수급자 혹은 이전 TANF 수급자를 대상으로 한다. 하지만 ERA 프로그램 모델은 무척 다양하다<sup>3)</sup>. 이 글은 텍사스 ERA 프로그램에 대해 간략히 언급하

고, 이 프로그램의 효과성을 검토하는 것을 목적으로 한다. 그리고 이를 통해 미국 복지개혁의 결과들에 대해서 간략히 논의한 뒤 한국에의 함의를 추출하고자 한다.

## 2. 텍사스 ERA 프로그램 개관 및 평가

텍사스 ERA프로그램은 TANF 신청자와 수급자들을 대상으로 그들이 복지제도로 다시 돌아오는 것(recidivism)을 줄이고, 직업 찾기, 고용유지 그리고 승진을 증진하기 위해 설계되었다. 텍사스 ERA는 고용 전 서비스와 고용 후 서비스를 모두 제공한다<sup>4)</sup>. 고용유지와 좋은 직업으로의 이동을 격려하기 위해 텍사스 ERA 프로그램은 매달 200불의 생활비를 일하는 TANF 이전 수급자에게 지급했다<sup>5)</sup>. 1999년에 개발된 텍사스 ERA 프로그램은 복지제도를 떠났다가 다시 돌아오는(recycling) 많은 개인들을 염두에 두고 시행되었다<sup>6)</sup> 예산상의 이유로 2004년 8월에 폐지되었다.

텍사스 ERA프로그램이 TANF 제도에 비해

2) 이러한 두 가지 상반된 입장들은 노동시장에 대한 상이한 이해에서 비롯된다. 즉 인적자본론은 완전경쟁시장, 비판론자들은 분절 노동시장을 가정하는 것으로 보인다.  
3) 첫째, 저임금노동자를 대상으로 하여 보다 좋은 일자리를 얻는 것을 목적으로 하는 프로그램이 있고, 둘째, 고용되기 어려운 개인들을 대상으로 그들이 안정적인 직업을 가질 수 있도록 설계된 프로그램이 있으며, 셋째, 두 프로그램을 혼합하여 TANF 수급자와 특정 회사의 저임금노동자를 대상으로하는 혼합형이 있다(Martinson & Hendra, 2006).  
4) 텍사스 ERA 모델은 세 가지 서비스를 특징으로 한다(Martinson & Hendra, 2006). 첫째, 고용 전 직업 탐색과 집단 기반의 개별 사례 관리(team-based case management) 서비스. 둘째, 복지 이전 수급자들을 대상으로 한 생활비지원 서비스. 셋째, 집중적 고용 후 서비스.  
5) 200불의 생활비는 최소한 주당 30시간을 일하거나, 주당 15시간과 교육 및 훈련에 참여한 ERA참가자들에게 지급된다. 텍사스의 TANF제도인 Choices도 일하는 첫 4달 동안 벌어들인 임금을 급여계산기준에 포함시키지 않는 것처럼(earned income disregard), 텍사스 ERA 참가자들도 첫 4달 동안 급여산정에서 벌어들인 임금소득을 공제하기때문에 생활비 혜택은 4달이 지나야 가능하다.  
6) 복지제도를 떠난 사람들은 대개 고용주가 부담하는 의료보험을 비롯한 기업복지가 취약한 저임금 직종에 종사하다가 다시 복지제도로 되돌아오곤 했다.

강화된 부분은 집중적 고용관련 서비스와 생활비 지급서비스라고 할 수 있다. 특히 재정적 인센티브를 부여하여 고용을 증진시키는 프로그램이므로 미국 복지개혁 이전 미네소타주에서 시행되었던 가족 투자 프로그램(Minnesota Family Investment Program)이나 캐나다에서 시행된 자족 프로젝트(Canadian Self-Sufficiency Project)와 닮아 있다. 미네소타 프로그램이나 캐나다 프로젝트는 효과성 면에서 고용 증대, 임금 향상, 고용 안정성 증대, 그리고 빈곤감소를 결과했었다. 하지만 텍사스 내 세 도시(Corpus Christi, Fort Worth, 그리고 Houston)에서 시행된 실험설계(experimental design)를 통한 텍사스 ERA 프로그램의 효과성 평가는 이 프로그램이 시행 2년 동안 고용과 고용 유지 측면에서 일관적이거나 큰 효과를 산출하지 못한 것을 보여준다(Martinson & Hendra, 2006).

실험설계는 난선화(randomization)을 통해 실험집단과 통제집단을 구성하여 두 집단 간에 정책 개입을 제외한 다른 차이가 없다는 전제 하에 출발한다. 그리하여 정책 개입 후 나타나는 두 집단 간의 결과 차이를 개입의 효과로 해석하는 것이다. 텍사스 ERA 프로그램 참가자들(실험집단)의 고용을 비롯한 노동시장의 결과를 텍사스의 TANF 프로그램인 Choices 참여자들(통제집단)의 노동시장 산물과 비교해 볼 때 통계적으로 유의미한 긍정적 차이를 발견하지 못했다면, 텍사스 ERA 프로그램은 효과적이지 못하다는 것을 의미하는 것이다.

구체적으로 텍사스 ERA 프로그램은 Choices

제도에 비해서 세 도시의 참여자들의 고용을 증가시키지 못했다. 그리고 고용 후 4개월이 지나 혜택이 주어지는 생활비 지원제도도, 통제집단과 비교해 볼 때 고용 유지에 별다른 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 단지 Corpus Christi에서만 생활비 지원제도로 인해 실험집단의 총 소득을, 통제집단에 비해 약간 증가시킨 것으로 밝혀졌다(Fort Worth와 Houston에서는 소득증가효과 조차도 나타나지 않았다). 아직 장기효과에 대해 단정하기엔 이르지만, 텍사스 ERA 프로그램은 복지제도를 떠난 이전 수급자들의 고용을 비롯한 노동시장산물에 별다른 영향을 미치지 못한 것으로 보인다(Martinson & Hendra, 2006).

이러한 결과를 보인 원인으로 약한 인적 자본을 지닌 수급자들의 개인적 특성을 포함하여 다양한 원인을 살펴볼 수 있지만, 1980년대 이후 악화되고 있는 미국 저임금노동시장의 상황도 한 몫을 했으리라 생각된다. 특히 시장에서의 국가개입을 금기시하는 신자유주의적 흐름 하에서, 2001년 불황은 미국의 저임금노동시장을 더욱 어렵게 만들었다. 즉, 고용 후 서비스를 강화한다 할지라도, 일자리 창출 없는 미국 경제의 회복이 이전 복지 수급자들의 삶을 자동적으로 나아지게 하지 않는다는 것은 분명하다.

### 3. 세계화와 미국의 복지개혁: 한국에의 함의

미국의 복지개혁은 1990년대 중반 이후

2000년까지 미국의 강한 경제와 더불어 공공부조 수급자 수의 급격한 감소를 초래한 정책적 요인임은 분명하다. 그리고, 미국이 복지를 빈곤이라는 사회문제에 대한 정책적 대응으로 바라보는 게 아니라, 오히려 복지 제도 자체가 사회문제라는 인식을 바탕으로 복지제도를 개혁하려 했다는 것에 유의할 필요가 있다. 하지만 미국의 복지개혁은 복지제도를 떠난 이전 수급자의 삶에 대해서 긍정적인 영향을 미치고 있다고 보기 힘들다. 즉 미국의 복지개혁은 공공부조제도 수급자 수의 감소를 초래했지만, 복지제도를 떠난 이전 수급자들은 노동시장에서 불안정한 고용상태에 놓여 있다. 어찌보면, 복지개혁을 통해 복지수급자였던 빈민들의 양극화를 초래했다고 볼 수 있다. 또한, 노동시장에서 이전 수급자들이 여전히 고용 유지에 어려움을 겪고 있는 상황에서, 이전 복지수급자들의 고용유지를 위해 재정적 인센티브를 도입한 텍사스 ERA 프로그램 역시 별다른 긍정적 효과를 산출하지 못하는 것으로 드러나고 있다.

미국의 복지개혁은 미국 뿐만 아니라 영국을 비롯한 유럽의 사회복지정책에도 영향을 미치고 있다. 미국 정책의 확산 과정이 자본의 세계화와 더불어 일어나고 있는 것이다. 하지만 미국의 복지개혁의 경험을 한국에 직접 모방하려는 태도는 문제가 있다고 보인다<sup>7)</sup>.

사회정책은 사회문제에 대한 국가의 대응이므로, 일국의 사회문제에 대한 명확한 진단이 필요

하다. 그렇지 않다면 사회정책을 통해 하나의 사회문제를 억제하면서 다른 사회문제를 파생시킬 수 있다. 예를 들어 한국의 1997년 금융위기는 노동시장의 유연화를 주된 내용으로 하는 사회정책을 초래했다. 하지만 이러한 사회정책으로 인해 새로운 사회문제가 생성된다고도 볼 수 있는데, 한국의 비정규직 문제는 IMF 사태 이후의 정책대응에서 파생된 사회문제라고 볼 수 있다.

물론 최근 한국에서의 FTA 논쟁에서 알 수 있듯이, 사회문제는 일국 내의 사회적 욕구에 근거하지만, 그 뿌리는 세계무역 흐름 안에서 한국과 미국과의 관계에 놓여 있기도 하다. FTA를 강행하려는 한국 정부의 태도를 전제할 때, 유의해야 할 점은 신자유주의적 세계화를 받아들이기 위해서는 예상되는 사회적 양극화에 대한 대책이 요구된다는 것이다. 즉, 자본의 세계화를 촉진하는 한국의 세계화 전략은 사회적 안전망의 확충과 맞물려야 한다.

세계화와 사회복지의 매개하는 주체는 국가이다. 국가의 상대적 자율성이 세계화 시대에 어느 정도 제한되는 건 분명하지만, 여전히 국가는 사회복지의 수준에 영향을 미치는 주체로 존재한다. 주로 유럽의 작은 개방경제국가에서 보여 지듯이, 세계화의 흐름 속에서 보상적 사회복지를 추구할 수도 있다. 즉 경제 개방을 통한 위험을 조절하기 위해 국가가 사회적 안전망 (social safety net)의 확충을 주도할 수도 있는 것이다. **CSST**

7) 미국 공공부조제도는 주로 미혼모들을 대상으로 하는데, 청년실업이 사회문제로 나타나는 한국의 공공부조제도인 국민기초생활보장법의 주된 수급자들이 미혼모가 아님도 분명하다.