

# 선진국 근로연계복지(Workfare)의 현황과 평가

권혁창

미국 위스컨신 대학교 사회복지학 박사과정

## 1. 서론

1990년대 유럽과 미국에서는 공공부조제도의 변화가 하나의 풍조로 나타났다. 이러한 공공부조제도의 변화를 통칭하여 근로연계복지로의 경향이라고 할 수 있다. 제습(1993)은 이를 케인즈주의의 복지국가(welfare state)에서 슈페터주의적인 근로연계복지국가(workfare state)로의 이행이라고 부르기도 한다.

이러한 경향이 주목되는 이유는 청년실업을 비롯한 장기실업에 대한 정책을 어떻게 설계할 것인가에 대한 관심 때문이다. 즉 복지국가는 완전고용을 전제로 하여 사회보험과 공공부조제도를 축으로 구축되었지만, 경제적 구조의 변화로 인한 청년실업의 증대와 유연노동시장은 복지국가를 지탱하던 완전고용의 전제를 다시 검토해야 할 필요성을 제기한다. 사회보험은 보험원칙을 기본으로 하기 때문에, 실업으로 인해 사회보험에의 기여(contribution)가 줄어들게 되면 장기적으로 사회보험의 재정안정성이 위협받게 된다. 그리고, 실업자, 특히 청년실업자들은 사회보험에 포괄되지 못하고 공공부조대상자로 전

락하게 되는 현상을 초래한다. 노동시장의 변화로 인한 실업자의 증가와 이로 인한 대상자의 확대에 의해 공공부조제도는 변화를 요청받고 있다. 사회정책적 측면에서 공공부조제도의 변화는 노동과 복지를 결합하려는 시도로 나타나고 있으며, 이는 사회정책의 노동정책화경향을 촉진한다.

이 글은 특히 공공부조제도에서 나타나는 정책변화를 근로연계복지(workfare)로의 이행으로 포착하고, 1990년대 이후 유럽과 미국에서 나타나는 정책변화의 현황을 요약하고자 한다. 그리고, 지금까지 나타났던 정책의 결과물들을 살펴봄으로써 근로연계복지의 한계와 가능성을 언급하고자 한다.

## 2. 유럽과 미국의 근로연계복지 현황

공공부조제도의 변화를 추동하는 원인으로는 여러가지를 들 수 있다. 첫째, 미국의 경우 복지수급자의 급속한 확대이다. 1994년에 절정에 달한 복지수급자의 증대는 1996년 복지개혁법의

통과를 촉진시킨 계기였다. 유럽의 경우, 청년실업을 비롯한 대량실업이 적극적 노동시장정책(active labor market policy: ALMP)으로 사회정책이 변화하는 계기를 제공했다고 보인다. 둘째, 이데올로기의 변화를 공공부조제도의 변화의 원인으로 생각해 볼 수 있다. 1980년대 미국의 레이커노믹스와 영국의 대처리즘을 비롯한 신보수주의의 흐름이 공공부조제도의 변화를 추동하는 이념의 변화로 작용했다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 우파의 이념이 1990년대 유럽 복지국가로 퍼져 나가는 현상을 유럽국가에서의 정책변화에서 살펴볼 수 있는 것이다.

근로연계복지의 형태는 구직자의 인적자본을 증대시키려는 직업훈련 중심의 유럽형과 복지대상층의 고용경험을 증대시키려는 직업우선정책의 미국형으로 크게 나누어 살펴볼 수 있다. 표 1은 미국과 유럽 삼개국의 근로연계복지의 현황을 요약한다. 미국의 경우 근로연계복지(workfare)는 개인의 독립성을 저해하는 복지종

속성(welfare dependency)을 제거하는 것으로 이해되었다. 복지의 주된 수급대상층이 미혼모이고, 여성의 경제활동참가가 당연하게 인식되는 사회적 상황 속에서 미국식 개인주의에 근거한 정책산물이 복지개혁인 것이다. 비록 노동과 복지의 결합이 유럽의 각 국가에 따라 다양한 특성을 보이지만, 일반적으로 유럽의 경우 대량실업을 사회적 배제(social exclusion)로 이해하며, 실업에 대한 사회구조적 이해를 바탕으로 적극적 노동시장 정책을 통해서 사회적 배제를 완화시키려 한다. 즉, 노동과 복지를 연계시킴으로써 사회적 배제에 대한 해결책을 모색하려는 것이다. 유럽과 미국은 노동과 복지를 연계시킨다는 점에서 공통적이지만, 사회문제에 대한 인식에 대해서는 차이를 보인다.

물론 유럽형도 하나의 모델로 간주되기는 어렵고, 국가별 특성에 따라 정책의 강조점이 다르다. 예를 들면, 영국의 경우 뉴딜 정책은 미국의 복지개혁 아이디어를 수용하면서, 주로 청년실

표 1. 유럽과 미국의 근로연계복지의 현황

국가	정책 및 법	년도	대상계층	특징
미국	복지개혁법	1996	복지수급자 (미혼모)	- 시간 제한적 복지급여 (time limit) - 직업우선정책 (work-first approach)
영국	뉴딜 정책	1998	청년실업층 (18~24세)	직업훈련
네덜란드	구직자 고용법	1998	청년실업층 (18-22세), 장기실업층	- 임금보조고용 - 직업훈련
프랑스	청년직업법	1997	청년구직자	- 고용창출 - 직업훈련

출처: Lodemel & Trickey (eds.) (2000).

## 해외제도 하이라이트

업증을 대상으로 급여와 직업훈련을 연계시켰다. 네덜란드의 구직자 고용법은 장기실업증, 특히 청년실업증이 노동시장에 진입하는 것을 촉진하고 사회적 배제를 예방하는 것을 목적으로 한다. 네덜란드 정부는 충분한(임금보조) 고용과 훈련기회를 제공하려 한다. 프랑스의 경우, 배제된 사람들의 노동시장과 사회생활로의 재통합을 목적으로 하는 진입정책(insertion policies)이 특징적이다. 보편적인 전국적 공공부조정책이 부재했었던 프랑스에서는 대량실업을 사회구조적인 문제로 파악하고, 1988년 RMI라 불리는 '보장된 최소수당제도'가 도입되었다. 이후 RMI의 대상층이 아닌 청년실업자를 대상으로 프랑스의 진입정책이 확대되었다. 프랑스 청년 고용정책은 직업훈련을 확대하고, 직업기회를 증대시키며, 사회적 고용을 증대시키려는 목적을 가지고 있다(Handler, 2004).

### 3. 토론: 근로연계복지제도는 효과적인가?

미국과 유럽 선진국에서 나타나는 근로연계복지(workfare)는 복지수급을 권리(entitlement)라기보다는 조건성(conditionality)이라는 개념으로 파악한다. 공공부조제도에 대한 국가와 개인의 새로운 계약인 셈이다. 이러한 근로연계복지 수급자가 노동시장에 재진입하는데 효과적인가? 미국과 캐나다의 근로연계복지를 살펴본 Quaid(2002)는 근로연계복지는 효과적인 정책이라고 하기 힘들다고 결론짓는다. 그는 주로 정

책행위자의 관점에서 정책집행의 어려움을 근로연계복지 실패의 근거로 제기한다. 하지만, 노동시장정책의 입장에서 살펴보면, 근로연계복지제도가 노동수요의 측면을 간과하고 있다는 것도 제도의 효과성을 입증하기 어려운 하나의 요인이라 할 수 있다.

미국의 경우, 1990년대 말 경제호황과 더불어 복지개혁이 수급자 수의 급격한 감소를 초래하는 중요한 요인으로 나타난 것은 사실이다. 그리고 단기결과들은 복지수급자의 노동이 증대했다는 걸 보여준다. 하지만 이는 미국 노동시장이 호황을 누릴 때 가능한 결과라 할 수 있다. 미국의 복지개혁에 대한 평가는 아직 이르다고 보이지만, 평가를 내린다면 절반의 성공이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 미국의 복지개혁은 인적자본에 대한 투자나 직업훈련보다는 노동시장으로의 빠른 진입을 강조하기 때문에(work-first approach), 노동시장의 상황에 따라 수급자들이 고용불안정을 경험하기 때문이다(Acs, et al., 2005). 또한, 5년의 한시적 복지급여라는 제도적 요인으로 인해 자동적으로 복지수급자의 수는 줄어든다 하더라도, 그들의 노동시장에서의 삶의 질에 대해서는 여러 의문점이 남는다. Cancian, et al. (2002)의 연구에 따르면, 복지개혁은 이전복지수급자(welfare leavers)의 순수소득 감소를 초래하고 빈곤문제를 해결하는데 미흡한 것으로 드러났다.

유럽 3개국의 경험 역시 근로연계복지제도가 효과적이라고 하기 어렵다는 것을 보여준다. 프랑스의 경우 근로연계복지프로그램은 고용창출

에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 네덜란드의 경우, 근로연계복지프로그램은 높은 탈락율(drop-outs)로 인해 고용으로의 이행에 그다지 긍정적인 영향을 미친 것으로 보이지 않는다(Lodemel & Trickey (eds.), 2000). Sunley, et al. (2006)의 연구에 따르면, 영국 뉴딜 정책의 효과성은 지역노동시장의 상황에 연계되어 있다. 즉 실업율이 높은 지역노동시장에서의 뉴딜정책은 효과적이라 할 수 없다는 것이다.

따라서 근로연계복지의 효과성은 두 가지 요인, 즉 정부의 정책집행능력과 노동시장의 상황에 영향을 받는다고 할 수 있다. 특히 근로연계복지의 전제, 즉, 일자리는 충분하고, 어떠한 직업이든 장기적 이득을 가지고 온다는 것은 재검토될 필요가 있다. 노동시장이 활성화되지 못할 때, 수급자들의 노동시장진입은 어려워진다. 그리고 복지수급자가 얻는 직업이 주로 저임금직 종임을 고려할 때, 노동시장에로의 진입이 수급자의 삶의 질을 보장하는 것도 아니다. 즉, 근로연계복지제도는 노동공급측 요인을 중시하고 노동수요측면을 간과하고 있다. 따라서 직업 창출을 비롯한 노동수요정책과 연계되지 않을 경우 근로연계복지제도는 수급자의 노동과 삶의 질을 보장할 수 없다고 할 수 있다. 또한 이는 청년실업을 비롯한 대량실업의 문제를 해결하기 위해서 사회투자국가의 가능성에 대해서 검토할 필요가 있는 이유이기도 하다.

### ■ ■ ■ 참고문헌

- Acs, Gregory, Harry J. Holzer, & Austin Nichols. 2005. "How Have Households with Children Fared in the Job Market Downtum?", The Urban Institute.
- Cancian, et al. 2002. "Before and After TANF: The Economic Well-Being of Women Leaving Welfare", *Social Service Review*, 76(4): 603-641.
- Handler, Joel F. 2004. *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*, Cambridge University Press.
- Jessop, B. 1993. "Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy", *Studies in Political Economy*, 40: 7-39.
- Lodemel & Trickey (eds.) 2000. *'An Offer You Can't Refuse': Workfare in international perspective*, The Policy Press.
- Quaid, Maeve. 2002. *Workfare: Why Good Social Policy Ideas Go Bad?* University of Toronto Press.
- Sunley, Peter, Ron Martin, and Corinne Nativel. 2006. *Putting Workfare in Place: Local Labour Markets and the New Deal*, Blackwell Publishing. [GSST](#)