

# 근로연계복지정책과 근로유인정책의 주요 논점과 한국에 대한 시사점

- 자활사업과 EITC를 중심으로 -

황 덕 순(대통령자문빈부격차·차별시정위원회)

## I. 서 론<sup>1)</sup>

2000년에 도입된 국민기초생활보장제도의 자활사업은 서구에서 공공부조 개혁의 일환으로 진행된 근로연계복지정책(workfare)과 매우 유사한 성격을 갖는다. 이 정책을 주도하고 있는 미국뿐만 아니라, 영국을 비롯한 유럽국가에서도 정책의 주요 내용이 공공부조 수급자에게 근로와 관련된 활동에 대한 참여를 의무화하는 것이기 때문이다. 그런데 제도가 도입된 지 5년여가 경과했지만 자활사업의 정당성이나 효과성과 관련해서 여러 가지 논란이 있고, 근로능력자에 대한 보호와 관련해서 제도의 근본적인 개선까지를 포함한 논란이 여전히 계속되고 있다.

한편 참여정부에서는 경제위기 극복에도 불구하고 근로빈곤층이 확산되는 현상에 주목하여 '일을 통한 빈곤탈출 지원정책'을 대안으로 제시한 바 있다(2003.11, 「일을 통한 빈곤탈출 지원정책」 발표). 이 정책에서 제안된 내용 가운데 주목되는 것 가운데 하나가 EITC(Earned Income Tax Credit)의 도입 가능성을 검토한다는 것이다.

EITC는 미국의 클린턴행정부에서 복지개혁과정에서 근로연계복지를 보완하여 같이 추진된 근로유인정책(making work pay policy)의 하나로서 급격히 확대된 것이다.<sup>2)</sup> 클린턴 행정부에서는 EITC 확대와 함께 오랫동안 동결되어 있던 최저임금도 인상하였다. 최저임금 인상 역시 근로유인정책의 일부를 이루는 것이다.

그런데 외국의 경우 EITC와 최저임금제도에 대해 둘 사이에 어떤 것이 더 우월한가를 둘러싸고 논란이 이루어지고 있다. 또한, 우리나라에서도 EITC의 도입에 대해 유보적인 의견 가운데 하나는 이 제도의 도입이 노동시장에서 최저임금을 고착화시킬 것이라는 우려에서 비롯

1) 본 연구에서 근로연계복지정책과 관련된 부분은 황덕순외(2002)에서 관련된 부분을 요약하고 일부 수정한 것이다.

2) 근로유인정책을 넓은 의미의 근로연계복지정책에 포함시킬 수도 있으나, 이 글에서는 근로연계복지정책을 제 II 장에서 살펴보듯이 좁게 정의하며, 근로유인정책은 좁은 의미의 근로연계복지정책과는 구분되는 것으로 본다.

된 것으로 보인다. 실제로 두 제도는 저소득근로자 및 노동시장에 미치는 효과가 다르고, 부담주체도 다르다. 따라서 EITC의 도입을 검토할 경우 최저임금제도와와의 관계는 고려해야 할 중요한 요소 가운데 하나이다.

본 연구의 목적은 이러한 상황에서 근로연계복지정책과 근로유인정책을 둘러싼 주요 논점들과 관련된 외국의 논의들을 살펴보고 한국에서 이 정책들을 어떻게 발전시켜 나갈 것인가를 살펴보는 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서는 근로연계복지정책의 개념을 정리하고, 근로연계복지정책과 관련된 중요한 쟁점들을 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 근로유인정책으로서의 EITC와 최저임금제도의 관계를 둘러싼 논점들에 대해 살펴볼 것이다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 위의 논의가 우리나라의 근로연계복지정책과 근로유인정책의 발전방향에 대해서 갖는 함의와 제도의 발전방향에 대해서 살펴볼 것이다.

## II. 근로연계복지정책을 둘러싼 주요 논점

본 연구에서 사용하는 근로연계복지정책의 영어표현은 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-work이라는 용어가 workfare와 혼용되기도 한다. 그러나, 공공부조 수급자에게 근로관련활동에 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 댓가로 근로하는 것만을 지칭하는 경우도 있다(Nicaise 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 복지국가)를 대신하는 Schumpeterian Workfare State(슈페터주의 근로복지국가)라

는 개념이다.

본 연구에서는 ‘근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화시키는 정책’으로 workfare를 정의하고, 근로연계복지정책도 이를 지칭하는 것으로 사용하고 자 한다. 이는 이러한 의미로 workfare를 개념화하고, 비교연구에 적용한 Lødemel and Trickey eds(2001)의 정의를 약간 확장한 것이다. 이 연구에 따르면 workfare는 “사회부조 급여를 받는 댓가로 근로를 하도록 요구하는 제도”로 정의된다. 이 정의에서 근로는 다른 형태의 근로관련 활동이 아니라 직접 ‘일을 하는 것’에 가장 강조점을 둔다는 의미로 사용되었다.

국민기초생활보장제도를 근로연계복지로 정의하는 것은 제도의 내용이 그러한 성격을 갖고 있을 뿐만 아니라, 서구에서 1990년대 이후 빠르게 확산된 근로연계복지정책과 유사하기 때문이다. 물론 제도의 발전과정 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 개혁과정에서 진행된 것이기 때문이다.

그러나 근로능력이 있는 공공부조 수급자에 대해 근로관련 활동에 대한 참여가 의무화된다는 점에서 동일할 뿐만 아니라, 근로연계복지정책의 규범적 정당화나, 이를 뒷받침하는 경제학적 관점, 복지국가 개혁의 정치적 과정, 실제 실행과정에서 제기된 많은 논점들은 한국의 근로연계복지정책의 발전방향을 모색하는 데에 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있다. 따라서 이번 장에서는 서구에서 근로연계복지정책의 규범적 정당화를 둘러싼 논의들, 거시경제 및 노동시장 측면에서 제기된 논점들을 살펴보고자 한다.

## 1. 근로연계복지정책의 규범적 근거

근로연계복지정책을 ‘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 근로연계복지정책의 정당성에 대한 논란을 불러일으켜 왔다. 한국에서도 한국형 근로연계복지정책인 조건부 수급제도에 대한 비판에서도 핵심은 강제성에 놓여 있는 것으로 판단된다.

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

근로연계복지정책의 규범적 정당화에 관해서 체계적으로 여러 가지 주장들을 비판적으로 검토한 것으로는 Jacobs(1995)를 들 수 있다. Jacobs에 의하면 강제를 동반하는 근로연계복지정책(workfare)의 규범적 정당화의 논리는 크게 네 가지 차원으로 나뉠 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 통해서 근로연계복지정책을 규범적으로 정당화하고자 하는 논의들을 살펴보고자 한다.

첫 번째로 지원을 받을 만한 자격이 있는 수급자 선별과 관련된 논리는 구빈(Poor Law)법으로부터 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 근로연계복지정책을 강조하는 논의와 밀접히 관련되어 있으며, 일(work)에 대한 신고전파적인 견해에 기반하고 있다. 일은 여가에 대비한 비효용으로서 복지수혜는 수급자들의 계산적인(rational) 선택에 의해서 이루어지기 때문에 강제로 일을 부과하는 정책을 통해서 복지의존성을 제거해야 한다는 것이다(Noël, 1995; Walker, 1999; Lødemel and Trinkey, 2001).

이러한 주장은 신고전파 경제학의 공리적 근거를 수용하거나 복지의존성이 심각하다고 판단하는 입장에서는 지극히 정당한 것으로 보인다. 그러나 Noël(1995)에 의하면 이러한 주장은 실증적으로 뒷받침되기 어려우며, 근로연계복지정책을 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 정당화되기 어렵다는 점을 제시하고 있다.

두 번째로 수급자들의 자존감과 관련된 논의는 단순한 급여수급보다는 근로를 하는 것이 수급자들의 자존감을 더 높인다는 주장이다. 이러한 입장에서 미국에서의 바람직한 근로연계복지정책의 조건을 제시한 것은 Solow(1998)이다. Solow는 미국에서 근로연계복지정책(workfare)은 수급자들의 자존감을 제고할 뿐만 아니라, 납세자들이 조세를 통해 복지비용을 부담하는 것을 자발적으로 선택하도록 한다고 설명한다. 또한 근로연계복지정책이 바람직한 정책이 되기 위해서는 단순히 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화하는 것이 아니라, EITC 등의 수단을 통해서 복지수혜보다 근로하는 것이 더 나은 경제적 결과를 가져다 줄 것, 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 근로연계복지정책을 정당화하거나, 제3의 길을 주장하는 논자들의 주장이 주

로 여기에 해당된다(Hyde et al., 1999) Lødemel and Trickey(2001)는 근로연계복지정책은 이러한 논리에 기반한 개인과 국가사이의 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 근로연계복지정책이 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 사회복지 제도들이 강제적 참여를 수반하는 것처럼, 참여를 강제하는 것이 정당화될 수 있다고 본다(Jacobs, 1995).

민주적 시민권의 보장이라는 Jacobs의 주장은 근로연계복지정책이 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 근로연계복지정책의 정당화 가능성을 제안하고 있다. 그러나, 이에 대해 ‘가부장주의적’(paternalistic) 정당화라는 비판도 제기될 수 있다. Noël(1995)은 적극적 노동시장 정책에 대한 강조가 노동시장 정책 차원의 목적을 달성하기 위해 개인의 자율성(individual autonomy)을 침해할 수 있는 가능성이 있다는 점을 제기하고 있다. 특히 강제를 동반하는 근로연계복지정책에서 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 사회서비스 국가(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), 근로연계복지정책이 사회적 시민권의 확대를 목표로 한다고 이해할 수 있다. 사회적 배제는 빈곤(poverty)이라는 전통적 개념을 대체하는 것으로서 EU에서 처음으로 사용되기 시작한 것으로 빈곤이 가구차원에서 일정수준 이하의 소비지출이나 소득으로 정의되던 것을 다차원적으로 확장한 것이다(Berghman, 1997). 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 정책 뿐만 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 근로연계복지정책에 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 세 번째는 근로연계복지정책을 통해 수급자들에게 기존의 복지제도 하에서보다 더 나은 삶이 제공될 수 있다는 점에 주목한다.

## 2. 거시경제·노동시장 정책과 관련된 쟁점들

적극적 노동시장 정책 측면에서 근로연계복지정책을 바라볼 때 이 정책이 갖는 중요한 특징 가운데 하나는 노동시장의 공급측면에서 문제에 접근한다는 점이다. 즉, 직접 노동시장에서 제시되는 일자리에 취업하는 것을 강조하는 정책에서는 수급자들의 노동시장 참여를 통해서, 복지의 수혜로부터 탈출시키고자 하고, 직업훈련을 강조하는 경우에는 노동능력을 향상시킴으로써 시장에서의 취업가능성을 높이고, 궁극적으로 취업에 이를 수 있도록 하는 데 목표를 둔다.

근로연계복지정책의 이러한 특징으로부터 과연 거시경제 여건이나 노동시장 여건이 이러한 정책에 적합한가라는 문제가 제기된다. 특히 1990년대 이후 적극적 노동시장 정책이 매우 확산되었음에도 불구하고, 만족스러운 성과를 거두었다는 연구결과가 많지 않다는 점도 이러한 우려의 중요한 근거가 된다(Nicaise et al., 1995; Harvey, 1989). 따라서 이 절에서는 근로연계복지정책에 대한 서로 다른 입장들이 거시경제 및 노동시장 정책 차원의 문제에 대해 어떻게 이해하는가를 살펴보고자 한다.

이 절에서 살펴볼 주제는 크게 세 가지이다. 첫 번째는 근로연계복지정책이 강조하는 노동시장에서의 공급측면과 이에 대비해서 수요측면을 중시하는 입장 사이의 차이이다. 두 번째는 근로연계복지정책이 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.

### 가. 공급측면이 중요한가, 수요측면이 중요한가?

시장의 기능을 신뢰하는 신고전파 경제학이나 신자유주의적인 입장을 견지하는 경우 수급자들을 노동시장에서 직접 취업하도록 강제하는 정책은 자연스럽게 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. 근로연계복지정책을 옹호하는 정치적 보수주의나, 신자유주의에서는 명시적이지는 않더라도 암묵적으로

이러한 가정을 받아들이는 것으로 판단된다. 근로연계복지정책을 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 경제내에서 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 공급과잉이거나, 수요부족이기 때문에(Nicaise et al., 1995), 적극적 노동시장 정책을 통해서 노동공급을 늘리는 정책으로는 문제가 해결되지 않을 것이라는 주장이다.

이 경우 문제를 해결하기 위해서는 수요측면에서 접근하는 정책이 필요하다. 그러나 수요측면에서 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 고용증가를 유도하는 정책의 필요성을 제기하고 있다. 1996년의 TANF로의 의 입법과정에서 자유주의적 입장을 옹호하는 논자들은 공공사업 등을 통한 공공부문에서의 고용흡수의 필요성을 강하게 제기하였다.

한편 유럽에서는 사회적 경제부문(social economy sector)을 통한 고용창출전략이 확대되어 왔다(Nicaise et al., 1995; 황덕순, 2000). 공급측면에서의 복지의존성이 아니라 노동시장의 수요측면과 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 경제부문을 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 고용증가는 다른 부문의 고용증가를 훨씬 상회하고 있다. 제3섹터에 대한 EU의 연구에 의하면 EU의 주요 국가(8개국)에서 제3섹터 종사자가 취업자에서 차지하는 비중은 평균 6.6% 이며, 피용자에서 차지하는 비중은 7.7%에 이른다(Campbell, 1999). 또한 1980년대에 이들 부문의 고용증가율은 경제전체의 고용증가율에 비해 현저히 높게 나타난다(독일 11% vs. 3.7%, 프랑스 15.8% vs. 4.2%, 이탈리아 이탈리아 39% vs. 7.4%). 1990년대 초반에는 이들 부문의 증가율이 더 높아져서 1990~1995년 사이에 프랑스, 독일, 네델란드, 영국에서 이 부문의 고용증가율이 24%로서 전체 고용순증가분의 20%를 차지한다. 특히 교육, 보건 및 사회서비스 부문에서 창출된 새로운 일자리의 3/4이 제3섹터에서 만들어졌

다(European Commission, 2000c).

수혜자의 복지의존성을 강조하는 미국에서도 1998년부터 장기복지수혜자를 고용하는 경우 세액공제혜택을 제공하는 근로연계복지세액공제(Welfare to Work Tax Credit) 및 복지수혜자를 포함한 취약계층을 고용할 경우에 제공되는 근로기회세액공제(Work Opportunity and Tax Credit)을 제공하고 있다(Work Opportunity and Tax Credit Letter, <http://www.acf.dhhs.gov/programs/ofa/wotcwtw.htm>). 따라서 현 단계의 근로연계복지정책에서 사용되는 적극적 노동시장 정책 프로그램은 노동시장의 공급측면 뿐만 아니라 수요측면의 정책들을 포함하고 있다는 지적은 타당하다(Lødemel and Trickey, 2001). 또한 미국의 경우에도 복지수혜자 및 취약계층에 대해서 공공부문의 채용조달과 민간단체의 참여를 통한 일자리 창출정책이 활용되고 있다는 점이다.<sup>3)</sup>

다음과 같은 것들이 이러한 정책에 해당된다. 우선 현재 진행되고 있는 근로연계복지정책과 직접 관련된 것으로 1990년대 후반 이후 확산되고 있는 「경과적 일자리」(transitional jobs) 프로그램이 있다. 이는 TANF 재원 및 연방 노동부가 지원하는 Welfare to Work 프로그램등을 통한 공공부문 중심의 채용조달을 바탕으로 다양한 민간조직이 복지수혜자에게 일정 기간 동안 단기적인 일자리를 제공하고 이를 바탕으로 정상적인 노동시장으로의 진입을 촉진하는 정책이다. 이는 연방 차원에서 통일적으로 집행되는 것이 아니고, 각 지역에서 주나 지방자치단체와 민간단체가 중심이 되어 수행하고 있다. 2003년 현재 전국적으로 약 1만 7천여명이 이러한 프로그램에 참여하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 이러한 프로그램들에도 불구하고 복지수혜자에 대한 정책의 기본 방향은 민간부문에서의 취업을 중시하는 취업우선 전략이라는 점은 분명하다.

한편 복지수혜자는 아니지만 빈곤선의 125% 이하의 소득을 얻는 55세 이상의 저소득 노인을 대상으로 파트타임의 지역사회서비스 일자리를 제공하는 Senior Community Service Employment Program(SCSEP)이 1965년부터 연방 노동부를 통해서 실시되고 있다. 2003년 현재 전국적으로 약 7만여개의 일자리가 10만여명에게 제공되고 있다. 이 프로그램은 전국적으로 활동하는 비영리민간단체를(일부 정부기구 포함) 중심으로 해서 운영되고 있다.<sup>5)</sup>

청년층을 대상으로 해서도 정부의 재원을 중심으로 민간단체들이 운영하는 다양한 프로그램들이 있는데, 대표적인 사례로는 Youth Build Program을 들 수 있다. 이 프로그램은 민간단체들이 주도하여 1993년부터 연방 주택도시개발부를 통해 재원을 확보해서 운영되고 있는데 2002년 현재 전국적으로 약 6천 5백여명의 청년들이 이 프로그램에 참여하고 있는데 1993년 이후 전국적으로 약 1만여채 이상의 저소득가구 주택이 이 프로그램을 통해 건설되었다.<sup>6)</sup>

3) 많은 미국의 프로그램들은 정부의 재원 뿐만 아니라 다양한 민간재단들을 통한 지원 및 기업의 지원이 결합되어 운영되고 있는 것으로 나타난다.

4) 이와 관련된 자세한 정보는 Transitional Jobs Network(<http://www.transitionaljobs.net>)에서 찾을 수 있다. Philadelphia의 Transitional Works Corporation의 사례는 국내에도 많이 알려져 있다.

5) SCSEP에 대해서는 미국 노동부 홈페이지의 Older Workers Division을 참조.

6) Youth Build Program에 대해서는 <http://www.youthbuild.org> 참조.

## 나. 취업이 빈곤탈출로 이어지는가?

근로연계복지정책에 대한 두 번째 비판은 복지수혜자들이 취업한다고 하더라도, 과연 빈곤으로부터 탈출할 수 있는가와 관련된다. Blank(1997)에 의하면, 미국의 경우 1980년대 이후 경제성장에도 불구하고 하위소득계층의 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 시장의존적인 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 노동시장 정책이나 취업에 따른 소득을 증가시키는 정책에 대해서는 별로 관심이 없다(Haveman, 1997). 실제로 근로연계복지정책이 가장 성공한 것으로 평가되고 있는 미국의 경우, 복지수혜자들의 취업률이 높아지고, 빈곤률이 감소한 것은 사실이지만, 여러 가지 측면에서 근로연계복지정책의 빈곤감소 효과에 대해서는 만족스럽지 않은 것으로 평가되고 있다. 실제로 빈곤률의 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, 2002).

많은 유럽국가들에서 실행되고 있는 사회적 경제부문에서의 일자리 창출전략의 경우에도 마찬가지로 비판으로부터 자유롭지 않다. 이 부문에서 새로 만들어진 일자리가, 과연 시장에서의 정규일자리만큼의 소득을 보장해 줄 수 있는가, 그렇지 않다면 더 나은 정규일자리로의 진입을 위한 반침이 될 수 있는가의 문제이다(Nicaise et al., 1995). 사회적 경제부문을 옹호하는 논자들은 이들 영역에서의 일자리가 민간부문에 비해 임금 및 근로조건이 낮을 지라도 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 Nicaise 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, 정규일자리로의 진입 가능성이라는 측면에서는 바람직하지 않을 수도 있다고 지적한다.

사회적 경제부문을 통한 고용창출에 대한 견해 차이는 사회적 경제부문의 역할 및 가능성

에 대한 견해 차이에서 비롯된 것이기도 하다. 사회적 경제부문을 옹호하는 많은 논자들은 이 부문이 갖는 고용창출 측면에서의 가능성 뿐만 아니라 사회적 경제부문 자체가 국가나 시장을 통한 사회적 서비스 제공에서 더 바람직하다는 점을 중시한다. 따라서 이 부문의 고용창출 가능성 및 효과는 사회적으로 부문의 가능성을 얼마나 인정하고 지원할 것인가에 달려 있다고 볼 수 있다.

#### 다. 취업우선 전략인가, 인적자원 투자전략인가?

1990년대 초반까지 미국 및 유럽에서 실행된 근로연계복지정책의 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(Nicaise et al., 1995; Erhel et al., 1996).

그러나 미국에서는 1996년 TANF의 도입과 함께, 훈련보다는 취업을 우선하는 전략으로의 전환하였다. 이러한 TANF의 특징은 교육 및 훈련을 받을 수 있는 최장기간을 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.

이러한 미국의 정책전환은 ‘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 것처럼 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 갖고 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 취업우선 전략에도 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, 2002; Haskins and Blank, 2001).

반면 유럽의 경우 지속적으로 통합적인 접근에 기초한 정책을 발전시켜 왔으며, 유럽차원의 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 New Deal 프로그램도 영국형의 ‘새출발’ 프로그램으로 볼 수 있다.

Trickey(2001)는 근로연계복지정책이 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, 미국

에서도 수급자수의 급격한 감소와 함께 점차 취업에 심각한 어려움을 겪는 계층만이 남고, 복지탈출자들도 빈곤상태를 벗어나지 못하는 경우가 많다는 점에서, 교육 및 직업훈련을 비롯해서 다시 포괄적인 서비스를 제공하는 정책의 필요성이 제기되고 있는 것으로 판단된다.

### Ⅲ. 근로유인정책의 주요 논점들

미국에서 AFDC를 TANF로 대체한 것은 클린턴 행정부이지만, 이러한 변화는 공화당과 민주당의 타협의 산물이다. 복지종식("End welfare as we know it")이라는 급진적 수사를 사용했지만, 클린턴 행정부의 전략은 기본적으로는 보수적인 공화당의 정책과는 차이가 있다.

복지수혜자에게 일자리를 보장한다는 문제의식은 실현되지 않았지만, 클린턴 행정부의 전략은 빈곤의 확산과 양극화에 대한 대응으로서 적극적 노동시장정책을 강조하는 사회투자전략(social investment policy) 및 EITC의 확대 및 최저임금 인상을 통한 근로유인정책을 병행하는 것이었다. 사회투자전략에 대한 강조가 적극적 노동시장 정책의 확산과 관련되어 있다면, 취업유인정책을 강화하는 것은 미국의 전통적인 복지문제에 대한 접근방식의 연장선상에 있다(Esping-Anderson, 1996; Lødemel and Trickey, 2001; Myles, 1996).<sup>7)</sup>

실제로 클린턴 행정부에서는 1992년 이후 EITC를 대폭 확대하고, 시간당 4.25\$이던 연방최저임금을 1996과 1997년 두 차례에 걸쳐 시간당 5.15\$로 인상하였다. 그 결과 복지개혁 이후의 빈곤감소 효과에 대한 여러 연구에서도, TANF로의 전환에 따른 취업의 확대보다는 EITC나 최저임금 인상과 같은 취업유인 전략의 기여가 더 중요하다고 지적되고 있다(Schott, Greenstein, and Primus, 1999).

미국 뿐만 아니라 영국에서도 근로연계복지를 지향하는 복지개혁과 함께 미국의 EITC와 유사한 WFTC 뿐만 아니라, 최저임금제도도 도입하였다. 이외의 여러 국가들에서도 EITC와 유사한 제도들이 도입된 것으로 알려지고 있다.

그런데 EITC와 최저임금은 부담 및 효과 측면에서 상이하기 때문에 어떤 정책이 더 우월한가, 혹은 둘 가운데 하나를 선택할 것인지, 아니면 병행할 것인지를 놓고 논란이 되고 있다. 예를 들어 최저임금제도는 근로빈곤층 이외의 계층에게 주로 수혜가 돌아가기 때문에 EITC를 중시하는 입장(Toikka, R.S., 2001)이 있는가 하면, EITC의 효과를 인정하지만 최저임금이 갖는 고유한 기능도 인정하기 때문에 둘을 병행해야 한다는 입장(Chapman, 2004)이 대립하고 있다. 따라서 이 장에서는 EITC와 최저임금제도의 특성과 효과와 관련된 여러 연구들에 대해 살펴본다.<sup>8)</sup>

7) Lødemel(2001)은 workfare를 적극적 노동시장 정책의 일부로서 적극적 정책이 확산되는 것으로 이해한다.

8) 미국에서 EITC를 둘러싼 실증연구의 대부분은 근로유인효과와 관련된 것이다. 이에 대해서는 여러 실증연구결과들이 엇갈리고 있지만, 점증구간에서 편부모의 근로를 유인하는 효과에 대해서는 모두 인정하고 있는 것으로 보인다. 한편, 평탄 및 점감구간에서 맞벌이에 나서는 추가취업자에 대해서는 부정적인 효과가 있는 것으로 판단된다.

## 1. EITC와 최저임금제도의 목적 및 비용부담

### 가. 목적

EITC의 일반적인 목적은 빈곤층의 근로를 유인하여 일자리를 갖도록 함으로써 사회통합을 강화하고(social inclusion), 이들의 빈곤문제를 완화(redistribution or reducing poverty)하는 것이다. 다만, 나라마다 구체적인 제도 설계에 따라서 특정한 목적을 중시하거나, 여러 가지 목표를 동시에 추구할 수도 있다. 구체적으로는 근로유인, 사회보험료 부담 완화, 아동지원 등이 목표로 설정될 수 있다. 최저임금제도의 목적은 ①소득불평등 해소, ②사회적으로 용납할 수 있는 수준 이하의 저임금을 해소하는 것으로 정리될 수 있다.

### 나. 비용부담

두 제도 모두 명목적인 비용부담의 주체는 명확하지만 실질적인 부담주체를 판별하는 것은 그렇게 단순하지 않다. EITC는 조세를 감면해 주거나 공제액이 세액보다 클 경우에 그만큼 되돌려주는 것이지만, 실질적으로는 일반회계에서 부담한다고 볼 수 있다. 따라서 명목적으로는 정부가 부담하는 것이지만, 실질적인 부담은 조세 구조에 따라 달라진다고 볼 수 있다.

한편 최저임금의 경우 명목적으로는 사용자가 비용을 부담하지만 실질적으로는 여러 시장 참여자가 부담하는 것이다(Freeman, 1996). 예를 들어 임금인상의 부담이 가격인상을 통해 소비자에게 전가될 경우 소비자가 비용을 부담하며, 저임금근로자 고용기업의 부품공급자가 부담할 수도 있고, 최저임금이 고용을 줄이는 부정적 효과를 갖는 경우 다른 저임금근로자들이 비용을 부담한다고 볼 수도 있다.

## 2. EITC와 최저임금제도의 효과

### 가. EITC의 효과

EITC가 가질 수 있는 일반적인 효과는 근로유인 및 빈곤 완화이다. 특히 미국형 EITC의 경우 아동빈곤 완화 효과가 큰 것으로 평가된다. EITC형 제도의 구체적인 효과는 나라마다 제도의 구체적인 설계 및 관련된 제도적 맥락에 따라 달라질 수 있다.

일반적으로 EITC의 긍정적인 효과에 주목하지만, 급여의 규모가 커질 경우 조세 부담의 증가에 따른 여러 가지 부정적인 효과를 가질 수 있다는 점도 고려해야 할 것이다.

노동시장 측면에서 고려해야 할 또 한가지 부정적인 효과는 저임금을 유지하도록 함으로써 수혜가 제도의 목적과 달리 근로빈곤층 뿐만 아니라 저임금근로자를 고용하는 사용자에게도 돌아갈 수 있다는 점이다.

## 나. 최저임금제도의 효과

최저임금제도의 일반적인 효과는 저임금 근로자의 임금인상을 통한 삶의 질 향상과 소득분배 개선이다. 이러한 긍정적인 효과 이외에 여러 가지 부수적인 효과에 대한 논의들이 많이 이루어져 왔다.

첫 번째는 전반적인 임금인상으로 이어진다는 주장이다. 그러나, 외국의 경우 이 효과는 크지 않다는 연구가 지배적인 것으로 보인다(Freeman, 1996). 부수적인 효과에 관한 논의에서 핵심적인 것은 고용이 감소할 수 있다는 점이다. 그러나, 외국에서 이러한 효과는 크지 않다는 연구결과가 역시 지배적인 것으로 보인다.

최저임금제도의 효과에 관해 여러 연구를 비교 평가한 1998년 OECD의 고용전망보고서(OECD Employment Outlook 1998, Ch2 "Making the most of the minimum: statutory minimum wages, employment and poverty")에 의하면 최저임금 인상이 고용에 미치는 부정적 효과는 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 이에 따르면 성인의 고용에 대해서는 영향이 없고 10대의 고용에 미치는 효과에 대해서도 모든 연구에서 일관되게 나타나는 결과는 없음. 일부는 부정적인 효과를 얻기도 하지만, 다른 일부는 오히려 긍정적인 결과를 제시하거나, 영향이 없는 것으로 나타난다. 이론적으로도 완전경쟁시장에서는 고용이 줄어들지만, 기업이 노동시장에서 독점적 지위를 행사할 경우에는 고용이 늘어날 수 있다.

유럽국가들의 저임금근로자에 대한 분석에서 최저임금의 효과를 살펴본 EIRO Online 보고서(2002)의 경우에도 유사한 결과를 발견할 수 있다. 이에 따르면 프랑스의 경우 최저임금이 고용에 미치는 효과를 실증적으로 검증한 연구는 없으며, 독일의 경우에도 임금삭감이나 저임금그룹의 창설이 저숙련노동자들의 고용을 늘렸다는 증거는 없다. 아일랜드의 경우 한 조사에서 최저임금 때문에 고용을 줄였다고 응답한 기업이 없으며, 다만, 5%의 기업이 최저임금이 없었다면 더 많이 고용했을 것이라고 응답했다. 스페인 경제학계 - 리버럴한 경향이 강한 - 의 경우에도 성인최저임금이 고용에 부정적인 큰 영향을 미치지 않았다는 데 대체적인 합의가 이루어져 있으며, 영국에서도 최저임금위원회에 제시된 보고서들 가운데 고용이나 실업에 부정적인 영향을 미쳤다는 내용은 없는 것으로 알려지고 있다. 또한, 고용이 감소하더라도 실업기간이 짧으면 최저임금으로 인한 고용의 감소가 있더라도 실직자가 최저임금 인상의 수혜를 나누어 가질 수 있다(Freeman, 1996).

## 다. EITC와 최저임금의 빈곤완화 효과

미국에서는 1990년대에 최저임금제도가 고용에 미칠 수 있는 부정적 효과 및 EITC와 최저임금 가운데 어떤 것이 더 빈곤 완화에 효과적인가에 대한 논쟁이 활발히 진행되었다.

그 결과 빈곤완화효과 측면에서 최저임금보다 EITC가 대체로 우월하다는 데 대해서는 어느 정도 합의가 이루어진 것으로 보인다(Pearson and Scarpetta, 2000; Neumark and Wascher, 2000). EITC가 최저임금보다 더 빈곤완화에 효과적인 이유는 저임금근로자 가운데 일부만이

빈곤층에 속하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 저임금제도가 소득불평등 및 빈곤 완화 효과를 갖는다는 점도 분명하다. 최저임금제도와 관련된 연구를 비교 평가한 앞의 1998년 OECD의 고용전망보고서에 의하면 최저임금 인상은 전반적인 임금불평등을 감소시킬 뿐만 아니라 성 및 연령별 임금격차를 축소시킴. 또한, 근로빈곤층의 빈곤문제를 완화하고 전반적인 소득불평등을 개선하는 것으로 나타나고 있다.

## 라. 최저임금과 EITC의 효과와 관련된 제도적 환경

최저임금 및 EITC의 효과에 대한 일반론적인 결론이 한국에 적합한지에 대한 면밀한 검증이 필요하다. 정책의 효과는 복잡한 사회, 조세, 노동시장 정책 및 제도에 의존한다(Freeman, 1996; Pearson and Scarpetta, 2000)

최저임금수준이 높고, 소득분배가 평등하며, 조세 및 사회보장급여의 역할이 큰 국가에서는 EITC의 효과 낮은 것으로 알려지고 있다(Freeman, 1996; Pearson and Scarpetta, 2000). 이 경우에는 wage subsidy나 사용자에 대한 사회보장세의 감면 등이 고용을 확대하는 효과가 클 수 있다(Pearson and Scarpetta, 2000). 반대로 최저임금수준이 낮고, 소득분배가 불평등하며, 조세 및 사회보장급여의 역할이 작은 국가에서는 EITC가 효과적일 수 있다.

각국의 구체적인 제도적 여건에 따라 다르겠지만 EITC와 최저임금은 나름대로의 장단점을 갖기 때문에 적절한 수준의 최저임금과 적절한 EITC를 병행하는 것이 일반적으로 바람직하다는 지적도 있다(Freeman, 1996).

# IV. 한국의 근로연계복지정책과 근로유인정책의 발전방향

## 1. 자활사업의 의의와 발전방향

### 가. 국민기초생활보장제도와 자활사업의 의의

국민기초생활보장제도의 도입은 한국의 공공부조가 질적으로 전환되는 계기가 되었다. 가족과 시장에 의한 보호를 우선하는 정책으로부터 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).

자활사업도 마찬가지로 맥락에서 평가할 수 있다. 기초생활보장제도에서 시장에 의한 보호를

우선하는 정책은 포기된 대신 조건부수급제도가 도입되었다. 이에 대해 기초생활보장제도의 도입을 요구해 온 시민단체나 사회복지학계 일각에서는 「조건부수급 = 강제노역」이라는 입장에서 강하게 비판해 왔다. 그러나 조건부수급이라는 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 자활보호대상자들은 시장에서의 근로활동에 대한 참여를 강제당했다고 보아야 할 것이다. 또한, 자활지원사업은 시장강제의 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 복지수혜자에게 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 노동시장 정책을 실행해 온 많은 유럽국가들에 비해서는 서비스 제공능력이 낮은 반면, 취업우선주의를 택하고 있는 미국에 비해서는 다양한 서비스를 제공할 수 있는 가능성은 열려 있는 것으로 평가된다.

## 나. 자활사업의 지향

현재 자활사업의 가장 큰 문제는 조건부 수급이 갖는 강제성보다는 자활사업을 어떻게 이해하고, 어떠한 내용으로 시행할 것인가에 대한 사회적 합의와 적절한 서비스 제공능력이 부족하다는 데 있다. 자활사업의 의의에 대한 사회적 합의가 부재하다는 점은 기초생활보장제도를 추진해 온 시민단체나 사회복지학계 내에서도 이에 대해 의견이 서로 엇갈린다는 점에서도 단적으로 드러난다. 이러한 현상은 서구에서 근로연계복지정책의 추진과정에서 진보적 성향에 가까운 집단의 일부가 이를 지지한 데서도 나타난 바 있다.

한국에서 국민기초생활보장제도가 도입되고 이와 함께 근로연계복지로서 강제성을 갖는 자활사업이 도입된 데에는 여러 가지 요인이 작용한 것으로 보인다. 기초생활보장제도가 도입된 결정적인 계기는 경제위기를 거치면서 실업이 급증하고, 소득분배가 악화되면서, ‘누구라도 일한 의지만 있으면 취업할 수 있다’는 과거의 고도성장기의 믿음이 더 이상 타당하지 않게 되었다는 점이다. 여기에 복지확대에 대해 우호적인 ‘국민의 정부’의 특성과 국민 모두에게 최소한도의 생활을 보장할 수 있는 제도의 도입을 오랫동안 주장해 온 시민사회운동의 노력이 서

로 결합된 것도 중요한 요인이다.

그러나 시장 및 가족을 통한 복지를 우선하는 한국사회의 전통으로부터 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 근로연계복지정책의 확산 등 복지국가의 개혁도 영향을 미친 것으로 보인다.

한국의 근로연계복지정책이 서구의 근로연계복지정책과 유사하다고 하더라도, 역사적인 맥락은 매우 다르다. 서구에서의 근로연계복지정책이 사회복지의 축소와 맞물리는 것으로 평가되는 것이 일반적이라면, 한국에서 근로연계복지로서의 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 입장에서 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 수급기간의 제한 등 현 재보다 제도를 더 엄격하게 운용해야 한다고 주장하는 경우가 많은 것으로 판단된다.

기초생활보장제도의 도입과 동시에 자활사업이 도입된 것이 한국 복지국가의 당시 발전단계에서의 가능성과 한계를 보여주는 것이라면, 생산적인 논의를 위해서는 조건부과의 정당성을 둘러싼 논란보다는, 부과되는 조건이 어떤 성격을 갖도록 하고, 실제로 수급자에게 도움이 되려면 어떠한 해야 하는가, 차상위계층으로의 확대는 어떠한 방식으로 이루어져야 하는가 등이 주요 의제가 되어야 할 것이다.

이와 관련해서 앞에서 살펴본 Jacobs의 논의가 주목할 만하다. Jacobs(1995)는 근로연계복지정책이 비록 강제를 동반하더라도 민주적 시민권(democratic citizenship)의 확대로 이어질 수 있는 가능성을 제시하고 있다. 한국에서 근로연계복지로서의 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 삼을 수 있을 것이다.

#### 다. 자활지원 프로그램의 다양화

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 최선

의 방안이라고 보고 있다. 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. 취업대상자 뿐만 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 관련해서 앞에서 살펴본 근로연계복지정책과 거시경제·노동시장 정책과 관련된 쟁점들을 적용시켜 보는 것이 유용하다. 이들은 ①공급중시 전략 대 수요중시 전략, ②취업과 빈곤탈출의 관계, ③취업우선 전략 대 인적자원 투자전략 등이다.

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 사회적 경제부문에 초점을 맞춘 전략에 가까운 것으로 평가된다. 반면, 노동부의 경우 직업훈련에 초점을 맞추고 있다는 점에서 공급중시 전략인 동시에, 인적자원 개발전략에 가깝다고 볼 수 있다. 이는 미국의 TANF에서 채택하고 있는 취업우선 전략이 한국에서는 별로 중시되고 있다는 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 인적자원 개발전략 사이의 선택에서 취업우선전략은 고려의 대상이 되지 않는 것으로 보인다.

따라서 한국의 근로연계복지정책을 유형화할 경우 유럽형에 가까운 것으로 평가된다. 이념 측면에서 정책결정 단계에서는 미국에 가깝지만 집행과정에서는 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 확대재생산되도록 하고 있는 것으로 보인다. 그러나, 현실에서 양 부처의 접근방법은 나름대로의 근거와 장단점이 있다.

한국의 경우 중고령층으로 갈수록 시설경비나 건설노무직 등 일부직종을 제외하고는 민간부문의 정상적인 노동시장에서 재취업이 매우 어려운 특성을 보이고 있다. 중고령층을 비롯한 저소득 장기실업자 등 취업애로층에 대해 대안적인 노동시장 참여의 방식을 모색하는 것은 충분히 정당성이 있는 것으로 판단된다. 이와 관련해서 소규모 생계형 창업이나 공공부문·제

3섹터에서의 사회적 일자리를 창출하는 것은 유력한 대안의 하나가 될 수 있을 것이다.

그러나, 보건복지부에서 선호하는 직접적인 일자리 프로그램만으로 자활사업을 구성하는 것은 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 이러한 측면만을 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 분류기준으로는 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 경직적인 대상자 구분방법을 개선하는 동시에 두 접근방법의 장점을 살릴 수 있는 방안을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

## 라. 근로의욕 유지 및 자활·자립 촉진

한국의 경우 외국과 달리 아직 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 시행근거가 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 제도의 도입이 과제로 남아 있다. 이와 관련해서 본 연구에서 같이 다루고 있는 EITC의 도입이 대안이 될 수 있을 것이다.

또한 현재 자활공동체를 대상으로 시행되고 있는 자립적립금 제도를 모든 자활대상자에게 적용하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 현재 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, 개인창업 자금 등이 아니라, 수급자들의 자활·자립에 기여할 수 있는 여러 가지 용도로 사용될 수 있도록 확대하는 것이 바람직할 것이다.

## 2. 근로유인정책의 발전방향

### 가. EITC의 의의와 설계방향

EITC의 도입의 의의에 대해서도 국민기초생활보장제도의 의의와 마찬가지로 맥락에서 평가할 수 있다. 국민기초생활보장제도 수급자를 제외한다면, 우리나라에서 근로능력자에 대한 급여는 매우 제한되어 있다. 만일 EITC를 도입한다면 우리나라에서 근로능력자에 대한 현금급여가 본격적으로 확대된다는 의미를 갖는 것으로 평가할 수 있을 것이다. EITC제도가 시장의 역할을 강조하는 성격을 갖는다는 점은 분명하지만, 시장에 대한 완전한 의존에서 국가의 역할이 일정부분 확대되는 것이라는 점 역시 분명하기 때문이다.

제도설계와 관련하여 중요한 것은 제도의 주요 목적을 어떻게 설정하는가이다. 미국 제도의 발전과정은 EITC가 여러 가지 목적을 갖도록 설계할 수 있다는 점을 보여주고 있다. 미국에서 처음에는 저소득층에 대한 사회보험료 보조의 성격을 갖고 출발했으며, 클린턴 행정부에서 대폭 확대될 때에는 빈곤층의 근로를 유인하고, 동시에 아동이 있는 저소득가정을 지원하는 데 초점을 맞추었다는 점을 보여주고 있다.

영국의 경우에도 이 제도를 통해 근로유인과 아동에 대한 보호라는 두 가지 목적을 동시에 추구할 수 있다는 점을 보여준다. 1999년에 빈곤층의 근로를 유인하는 것과 동시에 아동에 대한 지원제도의 성격을 갖는 제도로서 근로가족세액공제(Working Families Tax Credit)제도를 도입하였으며, 2003년도에는 두 가지 성격을 분리하고 관련된 제도를 단순화하여 아동세액공제(Child Tax Credit)와 근로세액공제(Workign Tax Credit)를 도입하였다.

한국에서 EITC를 도입할 때 앞에서 살펴본 것처럼 이 제도가 여러 가지 목적을 갖도록 설계할 수도 있고, 정책목표의 우선순위나 재정지출 규모 등을 고려하여 특정한 효과를 우선적으로 고려해서 설계할 수도 있다. 단순화시켜서 정리한다면, 빈곤계층의 근로 유인 및 실질적인 소득지원, 근로빈곤계층에 대한 사회보험료 보조, 근로빈곤가구의 아동 지원 등이 고려해야 할 정책목표들이다.

우선 빈곤계층의 근로유인 및 실질적인 소득지원이라는 측면은 공공부조 수급자의 공공부조로부터의 탈출 및 공공부조의 사각지대 보완과 관련된다. 두 번째로 근로빈곤계층에 대한 사회보험료 보조라는 측면은 상당수의 근로빈곤계층들이 1차 사회안전망인 사회보험에 의한 보호의 사각지대에 놓여 있다는 점과 관련된다. 세 번째로 근로빈곤가구의 아동지원이라는 측면은 한국에 보편적인 아동수당제도가 없고, 출산에 대한 유인과 아동양육에 대한 사회적 부담을 늘리는 것이 필요하다는 점과 관련된다.

어떤 목적을 강조할 것인지에 따라 제도의 설계 뿐만 아니라 구체적인 운영방안도 달라진다는 점에서 정책목표의 우선순위에 대한 심층적인 사회적 논의가 필요한 시점이다. 다만, 한국의 경우에 앞에서 지적한 것처럼 복지의존성을 우려할 상황은 아니라는 점에서 근로유인보다는 실질적인 소득 지원에 초점을 맞추어서 제도의 목적을 설계하는 것이 바람직할 것이다.

또 한가지 언급해야 할 것은 한국에서 현재 임금근로자의 절반 가까이가 근로소득세를 내지 않고 있고, 자영자의 소득이 제대로 파악되지 않기 때문에 EITC의 도입이 어려울 수도 있다는 현실적인 제약에 대한 것이다. 이를 근거로 EITC의 도입가능성에 대해 비관적인 의견도 일부 제시되고 있다. 그러나 오히려 이 제도를 도입하면서 소득과약을 위한 인프라를 확충하고, 저소득층이 근로소득을 자발적으로 신고하도록 유인할 수 있는 효과를 충분히 활용한다면 국가의 소득과약 능력을 획기적으로 끌어올릴 수 있는 전기가 될 수 있다는 점을 더 중시해야 할 것이다.

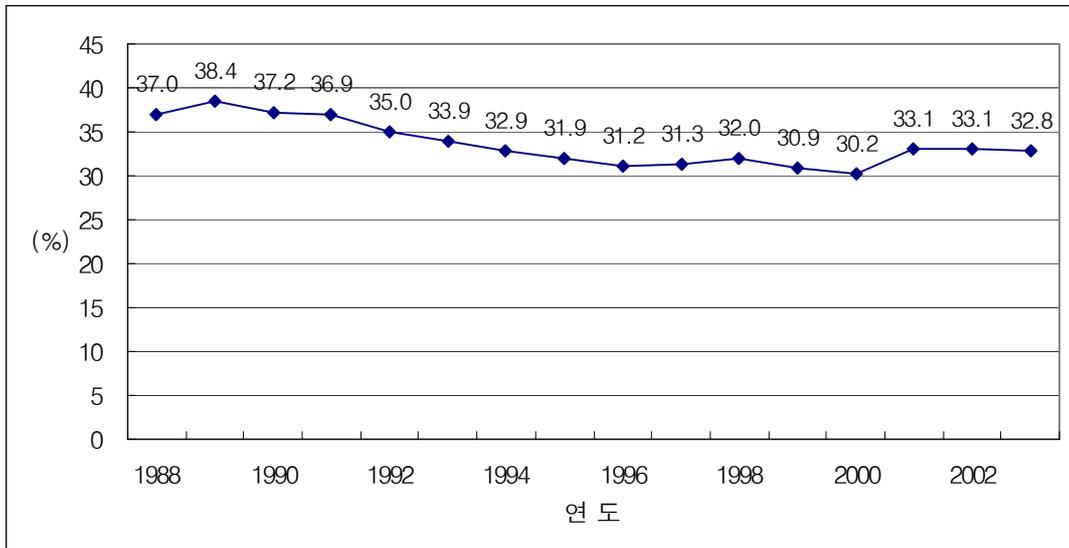
#### 나. EITC와 최저임금 현실화 병행

EITC의 도입이 노동시장에서의 소득불평등을 해소하기 위한 최저임금제도의 확충을 대신할 수는 없다는 점도 중요하다. 이론적으로 볼 때 최저임금이 낮고, 소득분배가 불평등이 심화되고 있으며, 조세 및 사회보장급여의 역할이 작은 국가라는 점에서 EITC가 효과를 발휘할 수 있는 조건은 갖추어져 있다고 볼 수 있다.

그러나, 사회전반적인 양극화의 심화라는 상황에서 빈곤층에만 초점을 맞춘 EITC 뿐만 아니라 전반적인 임금소득 불평등 해소라는 차원에서 최저임금제도를 병행하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

실제로 우리나라의 경우 제도도입 초기 이외에는 최저임금제도가 제대로 기능하지 못했다는 점에서 최저임금 현실화의 필요성이 매우 높다. [그림 1]은 상용직 월정액임금 대비 월최저임금의 비중 추이를 보여준다. 최저임금 도입 초기에 이 비중은 37~38%에 이르렀지만, 이후 계속 감소하여 2000년에는 30.2%에 불과한 수준으로 떨어졌다. 국민의 정부에서 2000년도에 추진된 소득분배개선계획에 따라 2001년도에는 이 비중이 33.1%까지 다시 높아졌지만 2003년 현재 32.8%로서 여전히 도입 초기보다 현저히 낮은 상태에 머물고 있다.

[그림 1] 월정액임금 대비 최저임금 수준 추이(1998~2003)



자료 : 노동부, 매월노동통계조사보고서, 시간당 최저임금 월환산액

우리나라의 최저임금 수준이 어느 정도인지는, 각국의 평균적 임금수준과 최저임금수준과의 비교를 통해서 파악해 볼 수 있다(<표 2>). 2002년 현재 한국의 최저임금의 절대수준은 표에서 비교가능한 모든 국가들 가운데 가장 낮다. 1997년의 경우에는 동구권 국가인 헝가리 및 폴란드, 체코보다는 높은 수준이다. 2002년 현재 풀타임중위임금수준 대비 최저임금수준은 41.2%로서 상용직 정액급여 평균 대비 비중인 32.8%([그림 2])보다 훨씬 높게 나타나는데, 이는 이 표에서 풀타임중위임금이 임시직 및 일용직까지 포함해서 계산되었기 때문이다. 이 기준으로 한국보다 낮은 국가는 그리스, 스페인, 일본, 미국이다. 한편, 제조업의 시간당 보수비용 대비 최저임금수준은 20.1%로서 비교대상국가 가운데 스페인과 함께 가장 낮은 수준에 머물고 있다.<sup>9)</sup> 이러한 자료를 종합해 볼 때 한국의 최저임금수준은 OECD국가들 가운데 가장 낮은 수준에 속하고, 그에 따라 최저임금이 전반적인 임금소득 불평등 및 소득불평등을 완화하는 효과도 낮다고 볼 수 있다.

9) 한국이 다른 국가들과 달리 풀타임중위임금에대비 최저임금수준보다 시간당 보수비용 대비 최저임금이 낮은 이유는 초과급여와 특별급여가 큰 비중을 차지하기 때문이다.

<표 2> 평균임금 대비 최저임금 비율 국제비교

(단위:%)

	1997년						2002년		
	최저임금 (US \$)	풀타임 중위임금		풀타임 평균임금		시간당 보수대비	최저임금 (US \$)	풀타임 중위임금	시간당 보수대비
		정액급여	임금총액	정액급여	임금총액				
호주							5.9	58.4	38.0
벨기에	6.8	61.1	50.4	52.6	43.4	28.2	6.3	56.8	27.8
캐나다	4.5		39.6		35.7	27.5	4.4	41.9	27.4
체코	0.4		21.2		18.7				
프랑스	6.6	68.5	57.4	55.3	46.3	38.3	6.5	62.1	37.4
그리스	2.7					30.5	2.6	38.5	30.7
헝가리	0.5		37.4		32.6				
아일랜드							6.0	50.6	38.6
일본	4.9	39.7	30.8	34.9	27.1	25.7	5.3	32.3	27.9
룩셈부르크	7.2					36.4			
네덜란드	6.4	55.9	49.4	51.1	45.2	30.8	6.7	47.5	30.9
뉴질랜드	4.1	47.4	45.6	41.0	39.4	37.9	3.7	52.9	43.0
폴란드	0.7		44.6		40.8				
포르투갈	1.8			49.6	41.9	34.4	1.9	40.0	37.1
스페인	2.5	36.4	32.4	28.8	25.6	20.8	2.4	29.6	20.1
영국							6.3	44.7	35.0
미국	5.2	43.3	38.1	34.9	30.6	28.2	5.2	33.9	24.1
한국	1.1	30.6	24.4	27.4	21.5	13.4	1.8	41.2	20.1

주 : 1) '제조업 생산직 시간당 보수 대비 최저임금 비율'은 미국 노동성(2004) 자료를 이용하여 계산.

2) 풀타임 중위임금 대비 최저임금 비중이 2002년도에 크게 높아진 이유는 1997년이 임금구조통계조사를 이용한 것인 반면, 2002년도 자료는 경제활동인구조사 부가조사를 이용했기 때문임.

자료 : 1997년은 OECD(1998), 2002년은 Low Pay Commission(2003). 김유선외(2004)에서 재인용. p. 75.

EITC의 도입과 관련해서 최저임금제도를 고려할 때 특히 우리나라의 경우 EITC의 주된 목적이 비근로계층의 근로를 유인하는 데 있는 것이 아니라 실질적인 소득보전에 있다는 점에도 유의할 필요가 있다. 또한, 현재와 같이 최저임금이 낮은 상황에서는 이론적으로는 명목적이라고 하더라도 국가의 부담이 매우 커질 수 있다는 점도 고려해야 할 것이다.

### < 참고 문헌 >

황덕순(2000), 「빈곤 및 실업극복의 대안으로서 사회적 일자리 창출의 의미와 전망」, 성공회대학교 · 한국노동연구원 · 한국보건사회연구원, 「빈곤과 실업극복을 위한 국제포

- 럼」 발표문(2000.12), ("Can Social Enterprise Be an Alternative to Overcome Unemployment and Poverty in Korea?", in English)
- 황덕순 · 이바르르되멜 · 히더트릭키(2002), 『근로연계 복지정책의 국제비교』, 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.
- Blank, R.M.(1997), "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.
- 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.
- Campbell, M.(1999), *The Third System Employment and Local Development, Volume 1 - Synthesis Report*, [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/emp&esf/3syst/voll\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/emp&esf/3syst/voll_en.pdf)
- Chapman, J.(2004), "The Minimum Wage and Earned Income Tax Credit: Partners in Making Work Pay", *Economic Snapshot*, Economic Policy Institute
- EIRO Online(2002), *Low wage Workers and the 'Working Poor'*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, [www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/08/study/tn0208101s.html](http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/08/study/tn0208101s.html)
- 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/guidelines\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/Emplpack/En/guidelines_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.(1996), "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
- Freeman, R.B.(1996), "The Minimum Wage as a Redistributive Tool", *The Economic Journal*, Vol. 106, No. 436, pp. 639-649
- 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.
- 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 Fair?*, 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.
- Lopst, 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.
- Lødemel, I. and Trickey, H. eds.(2001), *An Offer You Can't Refuse - Workfare in International Perspective*, The Policy Press.
- 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.(2002), "From Welfare to Work: What the Evidence Shows", *Policy Brief(Welfare Reform & Beyond)*, No. 13, Jan 2002, The Brookings Institution.
- 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.
- Neumark, D. and Wascher, W.(2000), "Using the EITC to Help Poor Families: New Evidence and a Comparison with the Minimum Wage", *National Tax Journal*, Vol. 54, No. 2., pp. 281-317.
- 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
- Noël, A.(1995), "The Politics of Workfare", in Sayeed, A. ed., *Workfare: Does It Work? Is it Fair?*, Institute for Research on Public Policy, pp. 39-73.
- OECD(1998), *Employment Outlook*, OECD
- Pearson, M. and Scarpetta, S.(2000), "An Overview: What Do We Know about Policies to Make Work Pay?", *OECD Economic Studies*, No. 31, pp. 11-24
- 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.
- Toikka, R.S.(2001), "The Minimum Wage and the Earned Income Tax Credit: A

- Decade of Progress", *EPI Policy Brief*, Employment Policy Institute
- 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(2001a), Indicators of Welfare Dependence, Annual Report to Congress, March 2001., <http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators01/index.htm>
- US DHHS(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.