

미국의 노동중심적 복지개혁에서의 '노동시장연결' 모델과 '인간자본개발' 모델 비교

김 종 일*

이 연구는 미국이 1980년대부터 추진중인 노동중심적인 복지개혁(WTW)에서 노동시장연결(LFA) 모델과 인간자본개발(HCD) 모델의 성과와 한계를 비교하고 있다. WTW 정책의 기본 목표는 복지에 의존하고 있는 사람을 노동시장에 진입시켜서 자립적인 경제 생활을 하도록 유도하는 것이다. 이 정책의 실천 방법으로는 복지수급자의 조기 취업을 강조하는 LFA 모델과 교육·훈련을 중시하는 HCD 모델이 경쟁하고 있는데, 전반적인 흐름은 HCD 모델의 쇠퇴와 LFA 모델의 부상으로 요약된다. LFA 모델이 효과적인 WTW 실천 방법으로 선호되는 이유는 이것이 '脫복지'를 내세우는 정책의 기본 지향과 잘 부합하기 때문이다. 더구나 1996년에 도입된 TANF가 복지수급 기간을 제한하면서 시간과 비용이 많이 드는 HCD 모델은 비효율적인 방법으로 치부되는 추세이다. 그러나 LFA 모델의 효과는 단기적인 것으로서 복지수급자들을 궁극적인 자활로 인도하지는 못한다는 비판을 면하기 어렵다. LFA 모델이 지배하는 미국의 WTW 정책이 장차 어떠한 결과를 초래할 것인지에 관해서는 연구자들이 많은 관심을 보이고 있으나, 한 가지 분명한 것은 복지 명부(welfare roll)를 떠난 이들이 이

* 건국대학교 사회복지학과 교수

미 노동 빈민(*working poor*)으로 전락하고 있다는 사실이다.

1. 머리말

지난 1980년대 이후 선진 각국은 복지국가의 구조 개편에 온 힘을 기울여 왔다. 구조 개편의 노력은 두 가지 문제에 집중되고 있는데, 하나는 연금이고 다른 하나는 공공부조이다. 연금 개혁이 주로 인구 노령화와 관련된 문제라면 공공부조의 개혁은 노동시장과 관련된 문제라고 하겠다. 따라서 공공부조의 개혁은 거의 예외없이 복지수급자의 급여와 노동을 연계시키는 방향으로 진행되고 있다. 이른바 *workfare* 또는 *welfare-to-work*(이하 WTW)라는 용어는 이와 같은 흐름을 반영하는 시대의 유행어이다.¹⁾

특히, 미국과 같이 사회복지 지출 총액에서 공공부조가 차지하는 비중이 높은 나라의 경우에는²⁾ 복지개혁이 바로 공공부조의 개혁을 뜻하게 된다. 실제로, 미국의 복지국가 체제는 사회보험과 공공부조가 철저히 분절되어 있을 뿐만 아니라, 공공부조의 비중이 너무 커서 ‘공공부조 국가’(*the public assistance state*)라는 지적을 받을 정도이다

1) 필자는 *workfare* 또는 *welfare-to-work*(이하 WTW)라는 용어의 사용과 관련하여 다음 사항을 강조하고 싶다. 첫째, 일반적인 의미에서 *workfare*는 복지수급자에게 급여의 조건으로 의무적인 노동을 부과하는 제도를 가리킨다. 둘째, WTW는 ‘복지에서 노동으로’(*from welfare to work*)라는 말의 약자이다. 이 말은 미국의 공공부조 개혁 과정에서 나왔으며, 복지에 의존하는 사람들을 노동시장에 (재)진입시키려는 정책적 흐름을 의미한다. 이것을 문자 그대로 번역하면 ‘脫복지’라는 말에 가깝다. 셋째, 이 용어들을 ‘일하는 복지’ 또는 ‘일하기 위한 복지’, 그리고 어떤 이들은 ‘근로 복지’로 번역하는 경우가 자주 있는데, 이것은 적절한 번역이 아니라는 점이다. 우선 ‘일하는 복지’ 또는 ‘일하기 위한 복지’라는 번역은 의미 자체가 매우 모호해서 학술 용어로 적합하지 않다. ‘근로 복지’는 이미 뜻하는 바가 따로 있기 때문에 이 용어들에 대한 정확한 우리말 표현이라고 할 수 없다. 이러한 번역의 혼란은 기본적으로 *welfare*라는 단어에 대한 오해에서 기인한다. 여기에서 *welfare*는 일반적 의미의 복지를 가리키는 용어가 아니라 공공부조를 뜻하는 것이다. 미국 문헌의 경우에는 특히 그러하다. 따라서 이 용어들을 번역할 때는 특별한 주의가 필요하다. 필자는 ‘복지-노동 연계’ 정책, 또는 ‘노동중심적 복지개혁’ 정책, 때로는 원어 그대로 WTW와 같은 용어를 사용할 것이다.

2) 최근의 한 통계자료에 따르면, 미국의 사회복지 지출 총액에서 공공부조가 차지하는 비율은 1995년에 16.8%를 기록하였다(SSA, 1999). 한편, 순수한 사회보장 지출만을 기준으로 할 경우에는 이보다 훨씬 높은 40% 정도로 추정되기도 한다(Eardley et al., 1996).

(Eardley et al., 1996). 그 결과, 미국의 '복지'는 늘 정치적 공격의 주요 표적이 되었고 수혜자들은 뿌리깊은 사회적 낙인에서 헤어날 수 없었다. 그 중에서도 공공부조의 대종을 이루는 AFDC³⁾ 프로그램에 대한 미국 사회 일반의 비판과 혐오는 1980년대 이후 일련의 개혁 입법으로 이어지고 마침내 1996년의 '개인책임과 근로기회조정법'(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, 이하 PRWORA)의 통과를 가져왔다. 보통 '1996년의 복지개혁'으로 알려진 이 법은 끊임없는 사비의 대상이었던 AFDC를 폐지하고 한시적 보호제도인 TANF로 대체하였다.

이러한 과정에서 제기된 가장 중요한 문제는 공공부조에 의존하는 노동 능력자들을 어떻게 해야 노동시장으로 (재)진입시킬 수 있느냐에 관한 것이었다. 이것이 바로 WTW라는 말이 나오게 된 배경이다. WTW 정책을 수행하는 방법에 대해서는 대체로 두 가지의 상반적인 견해가 제시된다. 하나는 복지수혜자에게 아무 일자리나 주어서 노동시장으로 빨리 편입시키는 것이 급선무라는 주장으로 흔히 '노동력 연결' 모델(labor force attachment model, LFA)이라고 부른다. 다른 하나는 복지수혜자의 장기적 취업 능력을 길러주어야 복지 의존에서 벗어날 수 있다고 보는 견해로 '인간자본개발' 모델(human capital development model, HCD)이라고 한다. 물론 이 두 모델은 이념형(ideal type)에 가까운 것으로 완벽한 현실 사례가 존재하지는 않지만, 이러한 견해들을 분석하는 것은 복지개혁의 성격을 파악하고 미래의 방향을 예측할 수 있는 중요한 자료가 된다.

이 논문의 목적은 HCD와 LFA 두 모델이 미국의 WTW 정책이 집행되는 과정에서 어떠한 성과와 한계를 보이고 있으며, 그 결과가 빈곤 계층의 삶에 장차 어떠한 영향을 줄 것인지를 비교 분석하는 것이다.

3) AFDC(Aid to Families with Dependent Children)는 1935년의 사회보장법에 의해 도입되었으며 부양 아동이 있는 편부모 가족이 기본적인 지원 대상이다. 이것은 미국 공공부조의 대종을 이루며, 흔히 말하는 '복지'(welfare)는 바로 이것을 뜻했다. 1996년의 복지 개혁에 의해 없어지고 한시적 보호제도인 TANF(Temporary Assistance to Needy Families)로 바뀌었다.

2. 노동중심적인 복지개혁의 두 모델: LFA vs. HCD

미국의 복지개혁은 각 지역의 자율성을 최대한으로 존중하면서 진행되어 온 까닭에 지역의 사정에 따라 각양 각색의 정책과 프로그램이 선을 보이고 있다. 이처럼 다양한 정책과 프로그램의 존재는 미국 복지개혁의 성격을 전체적으로 파악하는 데 일정한 방해가 되는 것도 사실이다. 그러나 이들 프로그램의 기본 목표를 살펴보면 대개 다음 두 가지 가운데 하나를 강조하는 것이어서, 복지개혁의 전체적 성격을 파악하는 작업이 생각처럼 어려운 일은 아니다. 즉, 일단의 WTW 정책은 무엇보다도 복지수급자의 빠른 취업을 강조하는 경향이 있는데 이러한 경향을 띤 프로그램을 LFA(노동시장 연결) 모델이라고 한다. 반대로 수급자의 장기적 고용 능력을 향상시키는 것이 중요하다고 생각하는 WTW 프로그램을 HCD(인간자본개발) 모델이라고 부른다. 물론, 대부분의 프로그램은 이 두 가지 측면을 모두 포함하고 있는 것이 현실이지만, 어느 부분을 특히 강조하느냐에 따라 LFA 또는 HCD 모델로 나뉘게 된다.

1) 노동 시장 연결(LFA) 모델

LFA 모델은 흔히 Work First 모델이라고도 하는데, 이 말에서 알 수 있는 것처럼 가능한 한 최단 시일 안에 복지수급자가 일자리를 얻을 수 있도록 도와주는 것이 자활의 지름길이라고 본다. 이 모델의 지지자들에 따르면, 복지에 의존해서 살고 있는 사람들에게는 그것이 무슨 일이든 일을 시작하는 것 자체가 중요하다. 비록 그 일자리가 저임금에다 장래성이 없는 것이라고 해도, 복지수급자는 현장을 통해 자신의 근로 습관과 기능을 배우고 더 나은 일자리를 얻을 수 있다는 것이다(Brown, 1997). 이러한 견해는 “일자리는 그것이 어떠한 것이든 좋은 것이다”(Any job is a good job) 라는 구호에서 잘 드러난다. LFA 모델은 복지수급자에 대한 장기적 교육과 훈련보다는 단기적이고 집중적인 상담과 자긍심 형성, 그리고 구직 활동에 치중한다. 사실 이것이 프로그램의 전부라고 할 수 있다. 물론 교육과 훈련을 완전히 무시하는 것은 아니지만, 이것은 취업준비 상태가 극히 취약한 소수에게 국한해야 한다는 입장이다.

LFA 모델의 장점은 목표의 명확성, 행정의 단순성, 그리고 상대적으로 저렴한 시행비용이라 할 수 있다. 결과에 대한 평가 작업도 한결 쉽다. 이러한 강점은 빠른 시

일 안에 눈에 보이는 성과를 얻고자 하는 정책 실무자들의 이해와 잘 부합되는 것이다. 그러나 단점도 적지 않다. 무엇보다도 이 모델은 복지수급자의 개별적인 기능 욕구에 둔감하다. 조기 취업의 중요성을 지나치게 강조하는 나머지 개개인의 기능 향상에는 큰 관심을 갖지 않기 때문이다. 별 다른 기술·기능이 없는 복지수급자들이 얻을 수 있는 일자리라는 것은 저임금의 단순 노동뿐이다. 이러한 일자리는 대체로 단기적이며 불안정하여 이들 수급자들은 다시 공공부조로 돌아올 가능성이 높다. 결국, LFA 모델은 확실한 취업 경력과 일정한 학력 수준(예컨대, 고교 졸업장), 그리고 수요가 많은 기능을 갖춘 극소수의 복지수급자에게나 적용될 수 있는 정책이라는 것이다.

게다가, LFA 모델의 성공 여부는 저임금, 비숙련·저숙련 노동자들을 위한 노동시장의 상태에 달려 있는데, 이 부분에 관한 한 미국의 노동시장은 완전 포화 상태이다(Stettner, 1999: 12~14).⁴⁾ 노동시장이 이와 같은 상황인데도 불구하고 LFA 정책을 강행할 경우의 결과는 뻔하다. 현재 취업중인 다른 저임금·비숙련 노동자들과 한정된 일자리를 다투게 되면서 저임금을 더욱 떨어뜨리고 근로 조건을 악화시키는 결과를 가져올 것이다. 이렇게 될 경우, 복지개혁이라는 이름 아래 무력한 빈곤 계층을 노동시장의 바닥에 덩핑한다는 비판을 면하기 어렵다.

2) 인간 자본 개발(HCD) 모델

HCD 모델에 따르면, 복지에 의존하는 사람들을 자립시키기 위한 최선의 방법은 이들에게 장기적인 취업 능력을 길러주어 복지 의존의 상태로 돌아올 가능성을 원천적으로 제거하는 것이다. 이렇게 하기 위해서는 복지수급자의 교육과 기능 수준을 향상시켜서 충분한 임금과 안정성, 그리고 발전 가능성을 갖춘 일자리를 얻을 수 있도록 도와주어야 한다. 한 마디로 “좋은 일자리(*good job*)를 얻어야 자활할 수 있다”는 관점이다(Hamilton et al., 1997). “일자리는 무엇이든 좋은 것이다”라는 LFA 모델의 견해와는 대조적이다. 따라서, HCD 모델에 바탕을 둔 프로그램은 조기 취업보다는 일반 교육⁵⁾, 직업 교육, 구직 상담 등의 다양한 지원 서비스를 제공한다. 이에 덧붙여, 노동

4) 한 조사에 따르면, 미국 주요 대도시의 저숙련 구직자 수와 이들을 위한 신규 일자리 수의 차이(*Jobs gap*)는 다음과 같다: New York - 183,665, L. A. - 122,040, Chicago - 76,957, Detroit - 53,135(Stettner, 1999).

시장 진입에 장애가 되는 문제들(탁아, 의료 보건, 교통 수단 따위)을 함께 해결해 주기도 한다.

교육과 훈련, 즉 인간 자본의 중요성을 강조하는 HCD 모델의 최대 약점은 비용과 시간이 많이 든다. 미시간 주에서 시행한 어느 복지개혁 프로그램의 경우, LFA 모델의 참여 기간은 평균 3.5주에 불과했으나 HCD 모델은 그보다 십여 배나 많은 45주에 이르렀다(Eberts, 1995: 2). 단위 비용도 훨씬 높았다.⁶⁾ 물론 HCD 모델의 지지자들은 이러한 투자를 불가피한 것으로 판단한다. 장기적으로 볼 때, 복지 의존도와 복지 지출이 낮아지면서 투자비용을 충분히 회수할 수 있다는 주장이다.

또한 HCD 모델이 제대로 작동하려면 잘 짜여진 행정체계와 조직이 필요한데, 이러한 조직체계는 관료주의의 병폐를 낳을 가능성이 높다는 우려도 나온다. 마지막으로, 노동시장의 문제는 이 모델도 비켜가기 어렵다. 만일 노동시장이 양질의 신규 진입자들을 수용할 여력이 없다면, HCD 모델은 비싼 실업자를 양성하는 과정으로 전락하게 된다.

3. 노동중심적인 복지개혁의 흐름

지난 1980년대 초반부터 미국의 복지(즉 공공부조) 개혁 정책은 복지수급자를 노동시장으로 진입시키는 일에⁷⁾ 총력을 기울여왔다. 이러한 흐름은 수급자의 권리를 인정하고 급여의 내용과 외연을 넓히는 데 주력한 과거의 복지개혁과는 근본적으로 대조되는 것이다. '일자리가 최대의 복지'라는 명제에 기초를 둔 이 정책은 자활과 노동윤리를 강조하는 미국 사회의 전통적 가치와 부합하면서 일반 대중의 높은 지지를 얻고 있다. 1981년에 레이건이 집권한 이래 지금까지 여러 종류의 노동중심적인 복지개혁

5) HCD 프로그램에서 일반 교육의 목표는 대개 복지수급자들이 고등학교 졸업 정도의 학력을 취득하도록 도와주는 것이다.

6) 1988년부터 California 주에서 시행된 GAIN 프로그램의 경우를 보면, LFA 모델에 치중한 Riverside County의 평균 단위비용은 일인당 1,597달러였으나 HCD 모델을 채택한 Alameda County는 5,597달러를 기록하였다(U. S. General Accounting Office, 1999: 14).

7) 그래서 welfare-to-work인 것이다.

(*work-centered welfare reform*) 이 시도되었다. 그 중에서도 1988년의 '가족 지원법'(Family Support Act, 이하 FSA) 과 1996년의 '개인책임과 근로기회조정법'(PRWORA) 은 미국의 공공부조 제도를 근본적으로 바꾼 획기적 사건이다.

1) 가족 지원법(FSA)과 JOBS 프로그램

1981년에 집권한 강경 보수 우파의 레이건 정부는 미국의 공공부조를 '빈곤에 대한 전쟁' 이전의 상태로 돌려놓겠다는 생각을 가지고 있었다. 레이건은 집권 첫 해에 '종합 예산 조정법'(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981, 이하 OBRA) 을 만들어 공공부조에 대한 대대적 수술에 나섰다. 이 법은 각 주로 하여금 복지와 노동의 연계를 적극적으로 추진할 수 있는 제도적 장치를 마련해 주었다. 그리고 이 법에 따라 각 주에서는 '지역사회 근로경험 프로그램'(Community Work Experience Program, 이하 CWEP) 을 만들어 복지수급자의 참가를 강제할 수 있게 되었다.⁸⁾ 바로 이 프로그램이 뒷날 *workfare* 라고 불리게 되는 것이다. 그러나 이 때까지만 해도 연방정부는 복지와 노동의 연계 정책을 의무적으로 시행하도록 법제화하지는 않았다.

각 주의 CWEP 정책이 '성공적으로' 진행되면서 마침내 1988년에는 '가족 지원법' FSA가 제정되고 '일자리 기회와 기초 기능 훈련 프로그램'(Job Opportunities and Basic Skills Training Program, 이하 JOBS) 이 실시되었다.⁹⁾ FSA는 사상 처음으로 각 주에 복지와 노동의 연계 프로그램을 의무적으로 시행하도록 요구한 점에서 미국 공공부조의 물줄기를 결정적으로 바꾼 법으로 평가된다. 전체적으로 볼 때, JOBS는 복지수급자에 대한 교육과 훈련을 강조함으로써 인간 자본 개발(HCD) 모델에 바탕을 둔 것이었다.¹⁰⁾ JOBS가 시행되면서 조기 취업을 강조하던 각 주의 WTW 정책은 HCD 모델 쪽으로 선회하기 시작하였다. 미국 연방정부의 한 보고서에 따르면, 1991년 현재 약

8) CWEP는 AFDC 프로그램의 성인 수급자가 복지급여를 받는 대가로 지역사회 근로(공원 미화사업이나 교사 보조 따위)에 참가하도록 의무화하였다. 이들의 노동에 별도의 임금이 주어지지 않았던 것은 물론이다(King, 1995: 174).

9) JOBS는 가족 지원법(FSA)의 제2장을 이루고 있다.

10) FSA는 복지 급여의 조건으로 근로의 의무를 명시하였으나, 이 점을 제외하면 전체적으로 복지수급자에게 매우 유리한 내용을 담고 있었다. FSA가 레이건 정부의 의도와 달리 복지수급자들에게 이렇듯 '너그러운' 법이 된 이유는 민주당의원들의 집요한 싸움 덕분이었다.

절반 가량의 주들이 이러한 경향을 보이는 것으로 나타났다(U. S. General Accounting Office, 1991: 5).

그러나 이러한 추세는 오래가지 못하였다. 무엇보다도 1980년대 말의 미국 경제가 침체에 접어들고 있었기 때문이었다. 조세 수입의 하락과 각종 사회복지 지출에 시달리던 여러 주에서는 비용과 시간이 많이 드는 JOBS 프로그램에 점차 흥미를 잃어가고 있었다. JOBS 프로그램이 강조하는 기초교육은 취업 능력을 높이는 수단이라기보다는 그 자체가 목적처럼 되어버렸다는 지적도 제기되었다. 이것은 HCD 모델에 대한 폭넓은 회의로 이어졌다(Holcomb et al., 1998: 13~14). 더구나 1980년대 말에서 1990년대 초에 이르는 경제 침체에 AFDC 수급자의 수가 다시 급증하면서, JOBS 프로그램에 대한 회의와 비판이 쏟아졌다.¹¹⁾ 당시 민주당 대통령 후보였던 Clinton의 “우리가 알고 있는 복지 제도를 끝내겠다”(end welfare as we know it)는 공언도 이와 같은 배경에서 나온 것이다.

2) 개인책임과 근로기회조정법 (PRWORA)

1996년에 제정된 PRWORA는 60년 이상 유지되던 AFDC를 폐지하고 미국 공공부조의 근본 틀을 바꾸는, 가히 혁명적인 법이었다. WTW와 관련된 이 법의 주요 내용과 의의는 다음과 같이 정리할 수 있다(U. S. Department of Health and Human Services, 1997).

첫째, 빈곤층의 마지막 사회 안전망인 AFDC를 폐지하고 한시적 원조제도인 TANF (Temporary Assistance to Needy Families) 로 대체한다. TANF의 수급자에게는 엄격한 근로 의무가 주어진다.¹²⁾ 각 주는 2002년까지 TANF 수급자의 50%를 근로 활동에 참여시켜야 한다. 아울러 개인의 수급 기간은 총 60개월을 초과할 수 없다.¹³⁾

11) JOBS 프로그램의 시행과 경기 침체가 겹치면서, AFDC 수급자 수는 1980년대 말의 1,100만 명에서 1990년대 초반에는 1,400만 명으로 급증하였다(Danziger, 1999: 8).

12) 예컨대, 미취업 상태인 성인수급자는 급여 개시 2개월 후부터 (무임금인) 지역사회 공공근로에 참여해야 하며, 2년이 지나면 반드시 취업을 해야 한다.

13) 이 기간 제한 규정이야말로 사회적 권리로서의 복지권을 근본적으로 부정하는 핵심 내용이며, 새 공공부조에 ‘한시적’(temporary)이라는 말이 붙은 이유이기도 하다.

둘째, 공공부조에 관한 연방정부의 가이드라인을 철폐하고 주정부에 모든 권한과 책임을 이양한다. TANF에 소요되는 예산은 연방정부가 포괄적 보조금(block grant)의 형태로 각 주에 지급하며 각 주는 이 돈을 원하는 방식대로 자유롭게 사용할 수 있다.

셋째, 교육과 훈련을 강조하는 JOBS를 폐지하고 복지수급자들의 조기 취업을 선호하는 LFA 모델로 복귀하였다. 교육과 훈련에 대한 새 법의 입장은 JOBS와 대조적으로 대단히 부정적이어서, 10대 부모의 경우를 제외하면 대부분의 수급자들은 취업 전에 교육·훈련의 혜택을 받기가 훨씬 어려워졌다.

지금까지의 논의를 종합해 보면, 미국의 WTW 정책은 시행 초기인 1980년대 초반에는 구직활동을 골자로 하는 단순·저비용의 사업이 유행하다가 1980년대 후반의 JOBS 프로그램 도입과 더불어 교육과 훈련을 강조하는 HCD 모델로 방향을 바꾸었다. 그러나 1990년대 중반부터는 HCD 모델이 크게 퇴색하고, 조기 취업을 중시하는 LFA 모델로 다시 돌아가고 있을 뿐 아니라 프로그램의 규모도 과거의 선별적인 시범사업 위주에서 전국적인 대규모 사업으로 확대되는 추세를 보이고 있다. 이와 함께, PRWORA의 영향으로 수급자의 근로활동 참여는 더욱 강제적인 성격을 띠게 되었다. <표 1>은 미국 연방정부가 1980년대 초부터 펼친 노동중심적 복지개혁(welfare to work: WTW) 정책의 시기별 특징을 요약한 것이며, <그림 1>은 이러한 흐름을 그림으로 보여준다. 그림에 나타난 것처럼 미국의 WTW 정책은 ①→④로 가고 있다.

<표 1> 미국 연방정부가 시행한 WTW(welfare to work) 프로그램의 시기별 특징

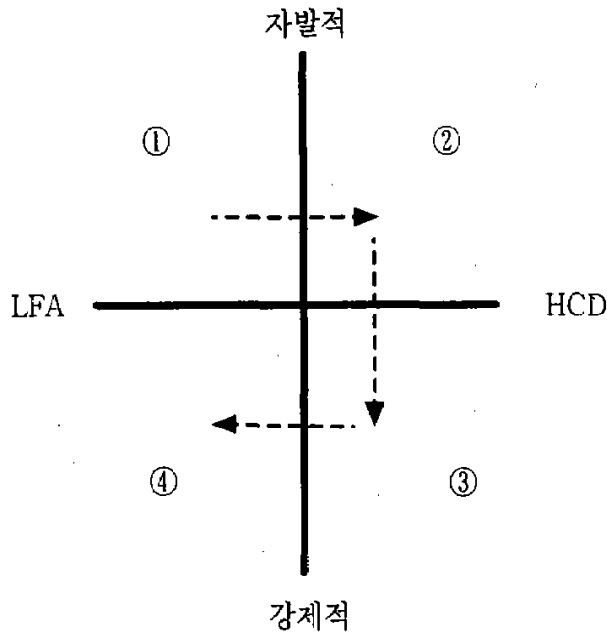
시작 연도	1981	1988	1996
명 칭	WIN	JOBS	TANF
특 징	① 단순, 저비용 사업 ② 구직 활동 중심 ③ 소규모, 선별적	① 교육, 훈련 강조 ② 기타 급여 확대 ③ 강제성 강화	① 조기 취업 강조 ② 수급 기간 제한 ③ 전국적, 대규모
이론적 토대	LFA	HCD	LFA

주 : WIN (Work Incentive Program)

JOBS (Job Opportunities and Basic Skills Training Program)

TANF (Temporary Assistance to Needy Families)

〈그림 1〉 미국 WTW 정책의 변화 추세



4. 현실 사례에 나타난 LFA 모델과 HCD 모델의 비교 평가

이 글의 앞에서 언급하였듯이 LFA 모델과 HCD 모델은 일종의 이념형이기 때문에 구체적인 현실 프로그램 속에서 이들 모델의 완벽한 사례를 찾아내기는 어렵다. 오히려 대부분의 프로그램은 두 모델을 혼합한 형태를 취한다. 그럼에도 구체적인 프로그램 속에서 특정 모델의 지향이 뚜렷한 사례를 찾는 것은 그다지 어려운 일이 아니다. 이를테면, JOBS 프로그램들은 대개 HCD 모델에 가까운 내용을 담고 있고, TANF 프로그램들은 LFA 모델에 토대를 둔 것이다.

그렇다면 이들 사례 속에 나타난 각 모델은 과연 어떠한 성과를 보이고 있는가? 빈곤층에는 앞으로 어떠한 영향을 줄 것인가? 각 모델의 가능성과 한계는 무엇인가? 4장에서는 이러한 물음을 중심으로 두 모델을 견주어 평가하기로 한다. 한 가지 염두에 두어야 할 것은, 여러가지 현실적인 이유로 인하여 두 모델에 대하여 통계적으로 엄밀한 비교를 하는 작업은 한 마디로 불가능하다는 점이다. 따라서 이 연구에서 이루어지는 두 모델에 대한 평가는 현실 사례 속에 나타난 결과를 몇 가지 기준을 중심으로 집중 비교(*focused comparison*) 하는 방식이 될 것이다. 집중 비교의 기준은 두 모델이 다

음과 같은 항목에서 어느 정도의 성과를 거두고 있느냐에 관한 것이며, 그 중 일부는 WTW 프로그램의 목표와 중복된다: ① 복지 의존 탈피·자활 능력 신장, ② 수급자의 취업률 제고, ③ 사업비용 최소화, ④ 고용 능력 향상, ⑤ 빈곤 제거. 14) 분석의 질을 높이기 위해서, 이 평가는 가능한 한 두 모델이 동시에 채택된 사업에 초점을 맞출 것이다. 이와 같은 사업으로 대표적인 것은 캘리포니아 주가 1988년에 시작한 GAIN¹⁵⁾ 프로그램과 1992년에 시작한 3개 도시의 WTW 프로그램이 있다. 16) GAIN 프로그램에 대한 평가는 일종의 사업 지역간(*cross-site*) 비교인 반면에 3개 도시의 평가 작업은 모델간(*cross-model*) 비교이다.

1) GAIN 프로그램의 경우

GAIN 프로그램은 1988년의 '가족 지원법'(FSA)에 따라 도입된 JOBS의 일환으로 캘리포니아주에서 시행되었다. GAIN 프로그램도 어느 WTW 프로그램과 마찬가지로 AFCD 수급자의 자활과 공공부조 지출 삭감을 기본 목표로 삼고 있었다. 이 연구에서 언급되는 GAIN 프로그램에 관한 평가 내용은 대부분 미국 보건복지부의 평가 자료를 토대로 한 것이다. 17) 이 연구에서는 조사대상 6곳 가운데 Riverside와 Alameda를 중점적으로 비교하려고 한다. Riverside는 LFA 모델에 바탕을 둔 프로그램을 시행한 지역이고 Alameda는 HCD 모델에 가까운 프로그램을 시행하였기 때문이다.

14) 이 목표들이 반드시 상호 부합되는 것은 아니다. 예를 들어, 취업률을 제고하려는 목표와 고용 능력을 향상시키려는 목표는 상충하기 일쑤이다. 빈곤 제거와 자활능력 신장도 종종 상반되는 목표라고 할 수 있다.

15) Greater Avenues for Independence Program의 약자이다.

16) 이 프로그램은 두 모델을 비교하기 위해 Atlanta, Grand Rapids, Riverside 세 도시에서 미국 보건복지부(DHHS) 주관 아래 시행되었다.

17) 가족 지원법(FSA)에 따르면, 미국 보건복지부(DHHS)는 JOBS 프로그램에 대한 정기적 평가를 의무적으로 실시하도록 되어 있었다. DHHS는 MDRC(*Manpower Demonstration Research Corporation*)라는 평가 전문기관과 용역 계약을 맺고 모든 평가 업무를 맡기고 있다. MDRC는 1988년부터 캘리포니아 주의 군(*county*) 가운데 여섯 곳을 골라 33,000명의 표본을 대상으로 GAIN 프로그램의 성과를 평가하기 시작하였다. 자세한 내용은 Riccio et al. (1994)을 참조할 것.

(1) 실험 개요

MDRC는 1988년부터 5년 동안 캘리포니아 주의 6개 군(county)에서 33,000명의 표본을 대상으로 GAIN 프로그램을 평가하기 위한 무작위 실험(random experiment)을 실시하였다.¹⁸⁾ 조사대상 지역(즉 county)은 GAIN 프로그램의 전반적인 틀 안에서 독자적인 내용과 방법을 펼칠 수 있도록 허용되었는데, 그 주된 목적은 어떠한 방법이 복지수급자의 자활에 가장 효과적인 것인가를 판단하기 위해서였다.

(2) 프로그램 내용

Riverside군에서 시행한 프로그램은 다른 어느 지역보다도 조기 취업의 중요성을 철저히 강조하였다. 프로그램 담당자들은 프로그램 등록자들에게 수시로 이 점을 상기시키면서, 저임금 일자리라고 기피하지 않도록 구직활동의 독려에 나섰다. 등록자들의 취업 기회를 높이기 위한 강력한 일자리개발 사업도 병행되었다. 그리고 의무 불이행 등록자에게는 신속하게 제재 위협이 가해졌다.¹⁹⁾

이와 대조적으로, Alameda군의 담당자들은 인간 자본(human capital)의 개발을 중요하게 생각하였다. 이들은 프로그램 등록자들에게 일자리를 고르는 데 신중할 것을 권고하는 한편, 좋은 일자리를 구하기 위해서는 GAIN 프로그램이 제공하는 교육과 훈련에 참가하는 것이 중요하다는 점을 강조하였다.

(3) 결과와 분석

GAIN 프로그램의 시행 결과는 모든 면에서 실험집단이 통제집단²⁰⁾보다 우수한 것으로 나타났다. 다시 말해서, 프로그램이 일정하게 효과를 거둔 것으로 인정된다(U. S. General Accounting Office, 1999: 12~21). 실험 대상지역 중에서는 Riverside가 가장 두드러진 성과를 보였다. Alameda는 전체 조사대상 가운데 중간 정도로 평가되었다. <표 2>는 두 지역 프로그램의 성과를 요약해 놓은 것이다.

18) 무작위 실험은, 가족지원법(FSA)의 규정에 따라, MDRC가 시행하는 모든 평가에 의무적으로 사용되었다. 실험 내용은 조사대상자들을 실험집단과 통제집단에 무작위로 배정하고, 일정 기간이 지난 다음 양 집단간에 어떠한 차이가 발생했는가를 통계적으로 비교하는 것이다.

19) 프로그램에 등록한 AFDC 수급자들이 요구 사항을 이행하지 않을 경우에는 급여의 삭감이나 중단과 같은 제재 조치가 내려졌다.

20) 실험집단은 프로그램이 요구하는 사항을 의무적으로 이행한 사람들이고 통제집단은 프로그램과 상관없이 자유롭게 의사결정을 한 사람들이다.

〈표 2〉 GAIN 프로그램의 지역별 성과

(금액은 1993년 달러 기준)

실험 대상 지역	전 체		Riverside		Alameda	
	실험	통계	실험	통계	실험	통계
1. 취업률(%)	56.7	50.8	67.1	53.4	48.8	40.8
2. 총소득액(달러)	7,781	6,367	9,448	6,335	6,432	4,941
3. AFDC 잔존비율(%)	52.5	55.5	40.6	45.8	67.5	70.6
4. AFDC 절약총액(달러)	811.3		1,983.0		782.0	
5. 수익/비용(달러)	0.76/per \$1		2.84/per \$1		0.45/per \$1	

- 주 : 1) 취업률은 3년 동안 단 한번이라도 취업한 적이 있는 사람의 비율을 가리킴.
 2) 총소득액은 복지수급자 1명이 3년 동안 취업을 통해 벌어들인 임금의 평균 총액.
 3) AFDC 잔존비율은 프로그램 시행 3년 뒤의 AFDC 수급자 비율.
 4) AFDC 절약총액은 프로그램 시행으로 3년 동안 절약된 1인당 평균 급여액을 가리키며 프로그램 참가자 평균 지급액과 비참가자 평균 지급액의 차이임.
 5) 수익/비용은 프로그램 비용 1달러당 발생한 순이익의 양을 가리킴.
 6) 통계적으로 유의미한 결과는 Riverside에서만 나타남.

자료 : Riccio et al. (1994)의 평가 결과를 필자가 정리함.

Riverside 프로그램은 취업률을 포함한 5개의 기준 모두에서 다른 어느 지역보다 우수한 성과를 얻었다. 뿐만 아니라 이 수치는 대부분 통계적으로 유의미한 것이어서 프로그램의 효과가 신뢰할 만한 것임을 보여준다. 이 프로그램은 특히 비용 측면에서 좋은 결과를 나타내고 있다. 3년 동안 절약된 1인당 AFDC 급여액이 1,983달러로 전체 평균이나 Alameda 지역에서 절약된 것보다 두 배 이상 높다. 프로그램의 경제성 측면에서도 단연 돋보였다. 수익·비용 지수가 1달러당 2.84달러라는 것은 프로그램에 1달러를 투자할 때마다 그로 인한 수익(예산과 조세 절약 등)이 2.84달러에 이른다는 뜻이다. 이것은 전체 평균의 거의 4배, 그리고 Alameda 프로그램 성과의 6배 이상이나 되는 수치이다. 사실, Riverside 프로그램은 미국 전역은 물론 영국에서도 관심을 가질 정도로 '성공적인' WTW 사례라는 평을 받고 있다(U. S. General Accounting Office, 1999; Dolowitz, 1998).

반면에, Alameda에서 시행한 프로그램은 전체 평균보다는 대체로 양호하지만 Riverside의 결과에는 크게 뒤떨어지는 것으로 드러났다. 비용 측면에서는 전체 평균보다도 못한 것으로 나타났는데, 이것은 Alameda의 프로그램 자체가 교육과 훈련을

강조하는 프로그램으로서 투자비용이 높은 점과 관계가 깊다. 실제로 Alameda 프로그램의 1인당 비용은 5,597달러로서 Riverside의 1,597달러에 비해 3.5배나 많은 것이다. 또한, Alameda 프로그램은 장기 수급자만을 대상으로 한 것이어서 AFDC 급여를 절약하는 일에도 큰 성과를 거두지 못하였다.

결국 GAIN 프로그램의 결과에 따르면, 복지 의존을 탈피시키는 데는 조기 취업을 강조하는 LFA 모델이 교육과 훈련을 강조하는 HDA 모델보다 훨씬 효과적이라는 결론이 나온다. 우리는 이 결론을 어떻게 받아들일 것인가? 먼저, 지적해야 할 점은 Riverside에서 시행한 GAIN 프로그램도 JOBS 프로그램의 일환이었기 때문에 전형적인 LFA 모델처럼 단순 구직활동으로만 이루어지는 않았다는 사실이다. 다른 지역과 견주어 상대적으로 조기 취업의 중요성을 강조하기는 했지만, 전형적 LFA 모델과 달리 필요한 등록자들에게는 기초교육과 훈련을 포함한 폭넓은 서비스를 제공하였다. 등록자 가운데 60%가 기초교육 또는 직업훈련을 받았다는 사실은 Riverside 프로그램이 전형적 LFA 모델이 아니었음을 잘 보여준다(Strawn, 1999: 5). 아울러 LFA 모델을 집행하는 실무자들은 모델의 속성상 가시적인 성과(그것도 조기에)에 집착하는 경향이 있기 때문에 등록자들에 대한 독려와 제재의 강도가 다른 지역보다 훨씬 세다. 이런 점도 Riverside 프로그램의 성과를 높이는 데 어느 정도 도움이 되었을 것으로 보인다. Riccio et al. (1994: 25)도 프로그램 실무자들이 등록자에게 전달하는 조기 취업에 대한 강력한 메시지가 매우 효과적인 것임을 지적하고 있다.

그렇다면 교육과 훈련의 효과는 과연 미미한 것인가? 인간 자본과 소득 사이의 정관계는 사회과학의 초보적 상식에 속한다. 그럼에도 교육과 훈련을 강조한 Alameda 프로그램의 성과는 왜 그렇게 시원치 않은가? 첫째로 지적되어야 할 것은 HCD 모델에 대한 평가는 상대적으로 더 많은 시간을 요한다는 점이다. 우선 교육과 훈련의 기간 자체가 길다. 게다가 이것이 소득에 긍정적인 영향을 미치기까지는 적지 않은 기간이 걸리게 되는데도, 현재의 평가 방식에서는 이와 같은 요소가 적절히 고려되지 않는다. 따라서 HCD 모델의 성과는 상대적으로 저평가될 소지가 많다.

둘째, HCD 모델에 바탕을 둔 실제 프로그램들이 대부분 기초교육에 치중하는 경향이 짙는데 이것은 인간 자본 개발이라는 취지와 거리가 멀다.²¹⁾ 진정한 HCD 모델은

21) WTW 프로그램에서 기초 교육(basic education)은 고등학교 졸업 정도의 학력 수준을 가리키는 말

기초교육보다는 고등교육과 적절한 직업훈련의 중요성을 강조해야 한다. 그렇게 해야 소가의 효과를 얻을 수 있는 것이다. 이 점은 GAIN Riverside 프로그램과 유사한 프로그램을 시행한 오레곤 주의 Portland 사례를 통해서도 확인할 수 있다(Scrivener et al., 1998). Portland 프로그램은 취업의 중요성을 강조했다라는 점에서 기본적으로 Riverside 프로그램과 동일한 성격을 지닌다. 한 가지 다른 점은 Riverside와 달리 일자리의 질을 강조하면서 직업훈련과 기능 교육을 강화하였다는 사실이다. 말하자면, Portland 프로그램에는 HCD 모델의 내용이 가미되었던 것이다. 이와 같은 내용을 시행한 결과는 WTW 프로그램의 최대 성공사례라는 Riverside의 성과와 거의 대등한 것으로 조사되었다. 특히, AFDC 지급액을 17% 감소시킴으로서 Riverside보다 우수한 결과를 거두었다. 이것은 HCD 모델이 제대로 작동하려면 기초교육보다는 직업훈련이 중요하다는 점을 시사하고 있다.

셋째, 노동시장 문제이다. 교육과 훈련을 받은 사람들이 직면하는 노동시장은 아무 일자리(*any job*)나 얻으려는 사람들이 진입하는 노동시장과는 다르다. LFA 모델이 상정한 노동시장은 대개 복지수급자와 비슷한 사회 경제적 조건을 지닌 사람들이 모여 있는 곳이다. 그럼에도 복지수급자들은 비수급자에 비해 불리한 입장에 놓여 있다.²²⁾ 인간 자본을 일정하게 갖춘 사람들의 노동시장은 이것보다 상황이 더 나쁘다. 이러한 상황에서는 구직자가 지닌 인간 자본 이외의 요소가(연결망, 가족 지지도 등) 입직(*job entry*)은 물론 입직 후의 일자리 유지에도 상당한 영향을 준다. 대부분의 AFDC 수급자들이 어린 자녀를 부양해야 하는 젊은 편모라는 점을 고려하면, 노동시장에서의 이들의 경쟁력은 처음부터 열세일 수밖에 없다(Danziger, 1999; Loprest, 1999). 그러나 복지수급자들을 대상으로 한 교육과 훈련의 효과를 평가할 때 이러한 점은 반영되지 않는 것이다.

마지막으로, '성공 사례'라는 Riverside 프로그램의 한계를 지적함으로써 복지 의존

이다. 그러나 이 말의 의미는 살펴볼 필요가 있다. 대부분의 실제 WTW 프로그램에서 '기초 교육이 필요한 사람'으로 분류되는 이들은 간단한 셈 능력과 문자 해독력이 없는 사람들이다. 이것은 WTW 프로그램에서 말하는 고등학교 졸업 정도의 학력이 노동시장에서 어떻게 인식될 것인가를 시사하고 있다.

22) LFA 모델에서는 아무 일자리든 빨리 얻을 것을 강조하는데 이러한 일자리를 찾는 사람들은 대부분의 복지수급자처럼 교육 수준이 낮은 비숙련 노동자들이다. 그러나 수급자들은 비수급자에 비해 취업 경험, 가족 부양, 건강 등의 모든 면에서 불리한 처지에 놓여 있다.

자들을 노동시장으로 보내는 일이 얼마나 어려운 과제인가를 되새겨보고자 한다. 대규모 WTW 프로그램 가운데 가장 좋은 성과를 냈다는 평을 받은 Riverside 프로그램도 WTW 정책의 일반적 목표를 대부분 달성하지 못하였다(U. S. General Accounting Office, 1999; Freedman et al., 1996). 프로그램 참가자 가운데 절반은 3년 뒤에도 여전히 복지에 의존하고 있었고 80%가 넘는 사람들이 빈곤선 이하의 소득을 얻고 있었다. 특히, 자활의 관건이라고 할 '좋은' 일자리를 얻게 하는 데는 완전히 실패하였다(Strawn, 1999: 4~5). 이에 따라 5년이 지난 뒤에는 복지 의존도에서 프로그램 참가자(실험 집단)와 비참가자(통제 집단) 사이의 차이가 사실상 없어지고 말았다. 극단적으로 표현하자면, 프로그램의 효과가 5년을 넘기지 못한다는 뜻이다.

2) 3개 도시에서의 LFA와 HCD 모델의 직접 비교

미국 전역에서 JOBS 프로그램을 평가하던 MDRC는 보건복지부(DHHS)의 요청으로 LFA 모델과 HCD 모델의 성과를 Atlanta, Grand Rapids, Riverside의 세 도시에서 1991년부터 2년 동안 검증하였다. 이 실험은 두 모델의 원형을 현실 사례 속에서 검증한다는 점에서 많은 관심을 끌었다. 게다가, 동일한 지역에서 두 개의 상이한 모델을 동시에 운영하는 것이었기 때문에 관계자들은 당연히 그 결과를 주목하게 되었다. 여기에서 논의되는 대부분의 자료는 별도로 언급되지 않는 한 모두 DHHS/MDRC의 평가를 토대로 한 것이다.²³⁾

(1) 실험 개요

MDRC는 세 도시에서 각각 LFA 모델과 HCD 모델을 동시에 시행하였다. 각 도시의 복지수급자들은 LFA 집단, HCD 집단, 그리고 통제집단 중의 한 곳에 무작위로 배정되었다. 이 세 집단에 배정된 사람들이 2년 뒤에 취업률을 비롯한 여러 기준에서 어떠한 결과를 보이는지 분석하는 것이 이 실험의 골자이다.

(2) 프로그램 내용

프로그램의 구체적 운영에서는 지역 사이에 약간의 편차가 있기는 했지만, 전체적

23) 자세한 내용은 Hamilton et al. (1997)을 참조하기 바람.

으로는 두 모델의 기본 원리에 충실하였다. LFA 프로그램은 노동시장의 조기 진입을 강조하였고 HCD 프로그램은 교육과 훈련을 중시하였다. LFA 프로그램의 경우, 참가자들이 가장 먼저 해야 할 일은 '일자리 교실'(job club)에 등록하여 조기 취업을 준비하는 것이었다. '일자리 교실'은 보통 3~5주 정도의 단기 프로그램으로 처음에 구직 방법에 관해 집중적인 학습을 시킨 다음 고용주들을 초빙하여 공개적인 취업 면접을 실시하였다. 이러한 방법을 통해서도 조기 취업을 하지 못한 사람은 단기적인 교육과 직업훈련, 또는 무임금 공공 근로에 투입되었으며, 이 과정은 취업을 이루어질 때까지 반복되었다.

HCD 프로그램을 담당한 실무자들은 참가자들에게 좋은 일자리를 얻기 위해서 교육과 훈련에 투자할 것을 권고하였다. 이 프로그램에 배정된 사람들의 첫 번째 활동은 성인 기초교육 과정에 등록하는 것이었다. 반면에 직업훈련 과정에는 상대적으로 적은 인원이 배정되었다. 그러나 HCD 프로그램은 모델 자체가 LFA처럼 단순 명료한 것이 아니기 때문에 상대적으로 지역별 차이가 많았다. 예컨대 Riverside 프로그램은 다른 두 도시와 달리 고등학교 졸업 학력이 없는 사람만을 대상으로 삼았던 까닭에 기초교육이 프로그램의 전부였다. 한편, HCD 프로그램의 교육·훈련 과정에 등록된 복지수급자들은 최장 2년 동안 이 과정에 머무를 수 있었다. 이것은 LFA 프로그램의 교육·훈련 참가자들에게 최장 9개월이 허용된 것과 대조를 이룬다.

(3) 결과와 분석

세 도시에서 시행한 실험의 결과를 보면, LFA와 HCD 모델 프로그램에 참가한 사람들이 비참가자들에 비해 월등히 나은 성과를 얻은 것으로 조사되었다. 두 모델이 모두 프로그램 효과(treatment effect)를 나타냈다는 뜻이다. 그러나 두 모델 가운데 어느 쪽이 더 우수한 효과를 보였는지에 대하여는 통계적으로 유의미한 결과가 나오지 않았다(U. S. General Accounting Office, 1999: 21~23). <표 3>은 소득과 AFDC 절약에 대한 두 모델의 지역별 성과를 정리한 것이다.

<표 3>의 자료에 따르면, LAF 모델은, Grand Rapids에서의 소득 효과를 제외하곤, 모든 면에서 HCD 모델보다 대체로 좋은 성과를 거두었다. 그러나 고졸 이상의 학력을 지닌 참가자들의 경우를 보면, 두 모델 사이에 별 다른 차이가 존재하지 않음을 쉽게 알 수 있다. 실제로 양자간의 차이는 통계적으로 무의미한 것으로 밝혀졌다

〈표 3〉 LFA 모델과 HCD 모델의 지역별 효과 비교 (in 1993 dollars)

도시명		Atlanta		Grand Rapids		Riverside	
모델명		LAF	HCD	LAF	HCD	LAF	HCD
고졸 이상	소득효과	1,479	960	704	805	1,624	n. a.
	절약효과	481	404	1,230	785	1,102	n. a.
고졸 이하	소득효과	434	-19	1,409	347	894	188
	절약효과	214	220	1,495	952	1,394	1,134

- 주: 1) 소득효과는 프로그램 시행으로 인한 참가자와 비참가자 사이의 1인당 소득 차이를 말함.
 2) 절약효과는 프로그램 시행으로 인한 참가자와 비참가자 사이의 AFDC 급여액 차이를 말함.
 3) Riverside의 HCD 프로그램은 고졸 학력 이하의 참가자들에게만 적용됨.
 4) Atlanta와 Grand Rapids의 모델간 소득효과의 차이는 통계적으로 유의미하지 않음.
 자료: Hamilton et al. (1997) 과 U. S. GAO (1999) 에서 필자가 정리.

(U. S. GAO, 1999: 21). 고졸 이하의 참가자들이 보여준 커다란 차이는 실험 기간이 2년으로 너무 짧았기 때문에 교육과 훈련의 효과가 제대로 나타날 기회가 없었던 점에서 이해할 수 있다. Grand Rapids 프로그램이 전반적으로 좋은 성과를 얻은 것은 담당자들의 강력한 독려와 제재 위협에 기인한 바가 크다.

여기에서 우리는 잠시 Riverside 프로그램의 결과에 대해 짚고 넘어갈 필요가 있다. 아는 바와 같이, Riverside는 저 유명한 GAIN 프로그램에서 뛰어난 성과를 보인 지역이다. 그러나 이번 실험에서 나타난 성과는 전자와 견주어 상당히 낮다. 그 이유는 무엇인가? 이것은 Strawn(1999: 5)이 적절히 지적한 대로, Riverside의 GAIN 프로그램이 다양한 내용을 담은 변형된 LFA 모델인 것과는 대조적으로 이번 실험에 사용된 LFA 모델은 거의 전적으로 구직 활동만을 강조하는 전형적인 LFA 모델에 가까운 것이었기 때문이다. 이 결과는 교육과 훈련을 완전히 배제한 LFA 모델은 결코 효과적인 WTW 프로그램이 될 수 없다는 것을 말해준다.

5. 복지개혁 정책에 대한 시사점과 전망

앞에서 살펴본 두 사례는 기존의 노동중심적인 복지개혁(WTW) 프로그램 가운데 가장 규모가 크고 조직적인 실험이다. 이 실험에서 나타난 결과는 앞으로 전개될 복지개

혁 정책에 어떠한 시사점과 교훈을 주고 있는가? 특히, TANF의 시행 이후 공공부조 급여에 기간 제한이 가해지면서 각 주의 복지개혁 정책은 더욱 시간이라는 변수를 중시하는 경향을 보이고 있으며, 거의 모든 주의 WTW 정책이 LFA 모델로 선회하였다. 이런 상황에서, 필연적으로 장시간이 요구되는 HCD 모델은 이제 무용지물이 될 것인가, 아니면 아직도 유용성을 가지고 있는 것인가? 또한, LFA 모델의 선호 추세가 공공부조에 의존할 수밖에 없는 절대 빈곤층에게는 어떠한 영향을 미칠 것인가? 이러한 질문을 중심으로 논의를 심화해 보기로 하자.

1) 두 모델의 가능성과 한계

거의 모든 WTW 프로그램의 평가 결과를 보면, HCD 모델이 LFA 모델에 비해 효과와 효율성에서 모두 뒤떨어지는 것으로 나타난다. 이 결과는 미국 각 주의 복지개혁 정책에 곧 바로 반영되어 TANF 이후에는 거의 모든 WTW 프로그램이 HCD 모델을 버리고 LFA 모델을 선호하고 있다. 그렇다고 해서, HCD 모델의 유용성이 완전히 부인되고 있는 것으로 단언하기도 어렵다. 각 주가 현재 채택하고 있는 LFA 모델은 구직 활동만을 강조하는 1980년대 초의 전형적 LFA 모델이 아니기 때문이다. 엄밀히 말해서, 현재 유행중인 LFA 모델은 HCD 모델의 요소를 일부 채용한 변형된 LFA, 또는 HCD와 LFA의 혼합 모델적인 성격을 띠고 있다.

이것은 무엇을 의미하는가? 전형적인 LFA 모델이 분명한 한계를 지니고 있음을 보여준다. 어떠한 한계인가? 현실 사례에서 보이는 LFA 모델의 '성공'은 대부분 초기에 국한된 것이다. 시간이 흐르면서 이 효과는 약화되거나 사라지는 것으로 나타났다. 그렇게 되는 가장 중요한 이유는 이 모델이 조기 취업만을 강조한 나머지 일자리의 질과 전망에 대해서 사실상 무관심하기 때문이다. LFA 모델을 바탕으로 한 프로그램의 경우, 참가자들은 취업의 기회가 주어질 때 일자리의 질에 대해 고려할 '사치'를 전혀 누리지 못한다. 이들에겐 프로그램 실무자들로부터 아무 일자리나 받으라는 엄청난 심리적 압박이 가해질 뿐만 아니라, 이러한 권고·압력을 무시할 경우에 복지급여 중단·삭감의 현실적인 제재 위협이 도사리고 있다. 이와 같은 상황 속에서 복지수급자들은 일자리의 질을 따지지 못하고 아무 일자리나 택할 수밖에 없는 것이다. LFA 프로그램이 초기에 좋은 효과를 올리는 것도 다 이런 상황과 무관하지 않다.

그러나 이렇게 해서 얻은 일자리가 어떠한 내용의 것인지는 불문가지이다. 최근의 한 자료를 보면, 공공부조를 중단하고 노동시장으로 진입한 사람들의 직종은 서비스 분야가 46.2%로 가장 많았고 다음이 판매 영업직으로 24.2%를 차지하였다(Loprest, 1999: table 2). 이 분야의 초기 일자리는 압도적으로 저임금이며 의료보험과 같은 기업 복지의 혜택이 거의 주어지지 않는다. 더 큰 문제는 이들 중 절대 다수가 저임금·저수련 노동시장에 발을 디딘 후 더 이상의 발전과 승진을 기대할 수 없다는 점이다. 복지의존은 벗어났으나 자립, 자활이 아닌 새로운 빈곤의 삶이 기다리고 있는 것이다.

결국, LFA 모델은 복지수급자의 진정한 자활보다는 복지수급자를 복지 명부에서 제거하는 일에만 관심을 쏟는다는 비판을 면하기 어렵다. 다시 말해서 현재의 LFA 모델은 복지수급자를 노동 빈곤층(*working poor*)으로 바꾸어 놓는 것에 지나지 않는다는 지적이 제기되고 있는 것이다. 그리고 과거에는 복지 명부(*welfare roll*)를 떠난 이들이 노동시장에서 자활에 실패할 경우 다시 공공부조로 돌아올 길이 열려 있었지만, 복지 급여의 시간 제한이 가해지는 현행 TANF 아래에서 이것은 사실상 불가능하며 이들의 장래는 매우 불투명하다.

HCD 모델의 효과가 빈약하고 LFA 모델은 단기적 효과에 그치고 있는 실정을 고려할 때, 과연 복지수급자들을 자활의 길로 인도할 수 있는 효과적 대안은 무엇인가? 먼저 HCD 모델의 미미한 효과가 도대체 어디에서 기인하는가에 관해 살펴보도록 하자. 앞서도 언급한 것처럼, 현실 프로그램에서 적용된 HCD 모델은 대부분 성인 기초교육(즉 고등학교 졸업 학력)을 주된 내용으로 담고 있다. 이것은 복지수급자들의 절대 다수가 고등학교 졸업 정도의 학력도 갖추고 있지 못해서, 직업훈련이나 기능 교육의 시행은 엄두조차 내지 못하기 때문이다. 그러나 기초교육의 노동시장 효과는 실증 연구에서 뚜렷하게 드러나지 않고 있다(Strawn, 1999). 복지수급자들이 얻는 일자리의 성격상, 기초교육보다는 경력이나 기능이 중시되는 것도 그런 결과가 나오는 이유 중의 하나일 것이다.

실증 연구자들은 노동시장 효과를 높이는 데는 기초교육보다는 일자리 중심의 기능 교육과 직업훈련이 훨씬 효과적이라고 지적한다(Strawn, 1999; Loprest, 1999; Eberts, 1995). 미시간 주의 Work First 프로그램을 평가한 어느 보고서에 따르면, 직업훈련과 직무 연수(*on-the-job training*)를 강조한 HCD 프로그램이 조기 취업을 강조한 LFA 프로그램보다 월등한 노동시장 효과를 보였다(Eberts, 1999). <표 4>에는 두 가지 점

〈표 4〉 미시간 주 Work First 프로그램의 효과 (in 1994)

프로그램 모델명	LFA	HCD
취업률	65%	71%
취업당시의 시간당 임금(달러)	5.42	6.69
취업후 석달 뒤의 시간당 임금(달러)	5.61	6.95
취업당시의 주당 소득(달러)	162.90	232.14
취업후 석달 뒤의 주당 소득(달러)	176.10	250.13

자료 : Eberts(1999).

근의 효과가 요약되어 있다.

물론, 이 평가는 앞의 MDRC가 시행한 실험처럼 체계적인 것이 아니어서 통계적인 의미를 부여할 수는 없지만, 전체 윤곽을 파악하는 일은 그리 어렵지 않다. 프로그램 시행 초기에 두 모델 모두 비슷한 효과를 보였으나 석 달이 지나면서 양자간의 차이는 차츰 뚜렷해진다. 특히, 석 달 뒤 두 프로그램 참가자 사이의 현격한 소득 차이는 HCD 프로그램의 효과를 잘 보여준다.

이러한 실험 결과는 무엇을 시사하는가? 지금까지 시행된 HCD 프로그램의 내용이 HCD 모델의 잠재력을 충분히 나타낼 수 있는 것이 아니었다는 뜻이다. 말하자면, 진정한 HCD 모델은 못 된다는 것이다. 실제로, 기존의 HCD 프로그램에서 가장 많은 사람이 참여한 서비스는 성인 기초교육이다. 직업교육이나 훈련은 소수만이 참가한다. 이렇게 되는 것은 프로그램에 등록된 사람들의 기초 학력이 워낙 부실한 탓에, 고등학교 졸업 정도의 학력을 얻는 것 자체가 종종 프로그램의 목표처럼 둔갑해버리기 때문이다(Strawn, 1999; Trutko et al., 1999). HCD 모델은 LFA 모델과 달라서 충분한 시간과 투자가 선행되어야 한다. 그러므로 기존 사례에 나타난 HCD 모델의 부진한 결과는 이 조건이 충족되지 않은 채 프로그램을 강행하는 현실과 밀접한 관계가 있는 것이다.

2) 기능 교육의 중요성과 대안적 모델

두 모델의 가능성과 한계를 고려할 때, 가장 현실적인 대안은 무엇인가? WTW 프로그램의 시행에서 시간의 중요성은 더욱 커지고 있다. TANF를 비롯한 현재의 여건

이 HCD 모델의 장기적 투자를 허용할 수도 없는 형편이다. 아울러 조기 취업의 중요성은 전국적으로 확산되고 있다. 이러한 조건에서 가장 현실적인 대안은 좋은 일자리를 얻을 수 있도록 단기적이면서도 효과적인 기능 교육을 강화하는 것이다. 최근에 Portland에서 시행한 '성공으로 이끄는 발걸음'(Steps to Success)이라는 WTW 프로그램은 하나의 가능성을 보여준다(Scrivener et al., 1998). Riverside의 GAIN 프로그램을 능가하는 것으로 평가받고 있는 이 프로그램은, Riverside와 동일한 모델과 메시지를 사용하면서도, 참가자들에게 고품질의 단기적인 기초교육과 직업훈련을 집중적으로 실시하여 비교적 양호한 일자리를 얻게 하는 데 성공하였다. 프로그램 과정 중에서 가장 돋보이는 것은 두 달 동안의 전일제 훈련이었다. 이 훈련은 Portland에서 활발하게 성장하고 있는 전자산업을 취업의 장으로 이용하기 위한 목적을 가지고 있었다. 훈련은 취업에 요구되는 기능과 훈련생들이 지닌 기능 사이의 격차를 해소하는 데 주력하여 큰 성공을 거두었다.

Portland의 사례에서 보여주는 바와 같이, 앞으로의 WTW 프로그램은 LFA나 HCD 모델의 단순한 적용만으로는 성공하기 어렵다. 효과적인 WTW 프로그램은 구직활동, 교육, 직업훈련, 근로경험 등을 해당 지역의 노동시장 상황에 맞추어 다양하게 혼합한 것이라야만 한다. 특히, 교육이나 직업훈련은 해당 지역의 고용주들과 긴밀한 공조 체제를 유지한 가운데 시행하는 것이 좋으며, 저숙련 일자리의 특성을 충분히 고려한 것이어야 한다. 근로경험을 강조하는 나머지 노동시장과 연결되지 않는 무임금 공공근로를 강요하는 것은 복지수급자의 자존심과 근로 동기를 오히려 저하시킬 가능성이 높다. 단순한 Workfare 프로그램의 문제점이 바로 여기에 있는 것이다(Shragge, 1997).

인간 자본의 효과를 높이려면, 단순히 그 양을 늘리는 것만으로는 부족하다. Portland 사례에서와 같이, 고용주와의 긴밀한 협조관계 속에서 고용주가 원하는 기능 교육을 실시하고 교육의 종결과 함께 취업하는 일관 체제가 절실하다. 사실, 고용주의 관점에서 볼 때, 무조건적인 조기 취업의 강조는 여러가지 문제점을 야기하게 된다(Jobs for the Future, 1999: 22). 적절한 교육과 기능을 갖추지 못한 복지수급자들을 노동시장에 마구 내모는 것은 이들에 대한 민간기업의 기피를 한층 심화시킬 가능성마저 있다. 한편, 취업이 이루어진 이후의 지속적인 기능교육도 인간자본의 효과를 높이는 중요한 방법이다. 특히, 복지급여의 기간을 제한하고 있는 TANF의 도입으로 취업 전의 교육·훈련 기회가 계속 좁아지고 있는 현실에서는, 취업 후 교육의 중요

성이 더욱 부각된다. 아울러, 취업 후에 이루어지는 교육과 훈련은 고용주의 관점을 충분히 고려한 가운데 실시되어야 하며, 그 비용을 정부가 부담해야 지속성을 보장할 수가 있다(Trutko et al., 1999).

3) 노동시장의 수요 문제

미국에서 현재 진행중인 모든 노동중심적 복지개혁(WTW) 프로그램은, 그것이 어떠한 모델에 토대를 두고 있는 상관없이, 전부 노동시장의 공급 측면만을 다루고 있다. 어떠한 프로그램도 일자리를 창출하거나 노동 수요를 진작시킬 수 있는 내용을 담고 있지 않다. 이것은 미국 복지개혁의 초점이 어디에 있는지를 극명하게 보여준다. 미국의 복지개혁은 복지지출 예산의 감소와 복지 의존 인구를 줄이는 일에만 골몰하고 있는 것이다. 그러나 미국의 노동시장이 공공부조를 떠나는 사람들을 얼마나 수용할 수 있을 것인지에 대해서는 논란이 계속되고 있다. TANF의 시행에 따라 2002년까지 연평균 15만 명(많게는 30만 명) 정도의 복지수급자들이 노동시장에 진입해야 한다(Jobs for the Future, 1999: 5). 최근 미국의 경제가 사상 초유의 장기 호황을 누리고 있다고 해도 이 정도의 사람들이 일시적으로 동일한 일자리를 놓고 경쟁을 벌여야 하는 상황은 결코 만만치가 않다(Danziger, 1999).²⁴⁾ 특히, 이들이 집중되어 있는 대도시 노동시장의 사정은 전국 평균보다 더 나쁜 상황이다(Lerman et al., 1999).

그러므로 노동중심적인 복지개혁(WTW) 정책이 복지에 의존하는 사람들의 자활을 진정으로 달성하려면, 노동시장의 수요 측면을 주요한 변수의 하나로 반드시 고려해야 한다. 하지만 연방정부의 역할이 전반적으로 축소되고 있는 추세 속에서 직접적인 일자리 창출은 점점 더 어려워질 것이다. 1980년대 초에 시작된 '지역사회 근로경험' 프로그램은(CWEP) 새로운 일자리의 창출이 아니다. 이것은 아무 일도 하지 않고 AFDC 급여를 받고 있는 노동 능력자들에게 사회가 부과하는 일종의 제재이자 '강제 노동'일 뿐이다(Shragge, 1997). 이와 같은 공공 근로에 대해서는 일 자체의 유용성을 둘러싸고 끊임없이 시비가 일었다.

24) 입직 단계의 일자리 중에서도 숙련 노동을 요하는 일자리는 크게 늘었고, 공급이 수요를 따라가지 못하는 실정이다(Jobs for the Future, 1999).

최근 미국 연방정부가 민간기업을 WTW 프로그램에 적극적으로 동참시키고 있는 조치는 노동 수요자의 측면을 고려한 새로운 시도로 주목할 만하다. 이 새로운 시도의 강조점은 지역 고용주와 정부 복지기관 사이의 이른바 지역 동반자 관계(*local partnership*)에 놓여진다(Jobs for the Future, 1999). 이 동반자 관계 속에서 정부 복지기관은 복지수급자를 노동시장에 단순히 '덱핑'하기보다는, 일종의 후견인으로서 일정 기간의 사후 관리를 고용주에게 제공한다. 사후 관리의 주된 내용은 취업 후의 교육과 훈련이며, 그 과정은 고용주와의 긴밀한 협조관계 속에서 이루어진다. 물론 사후 관리의 비용은 정부가 부담하며, 또한 복지수급자를 고용하는 기업주에게는 세제상 혜택이나 보조금이 지급된다. 이 조치가 앞으로 노동 수요의 확대를 실제적으로 가져올 것인지는 기업의 참여에 달려 있고, 기업의 참여를 결정하는 최대 변수는 복지 명부를 떠난 사람들에게 대한 정부의 '사후 관리'가 과연 얼마나 체계적으로 지속될 것인가에 좌우될 것이다.

6. 맺음말

미국 공공부조의 가장 두드러진 특징 중 하나는 수급자 가운데 편부모의 비중이 높고 실업자의 비중이 적다는 사실이다(Eardley et al., 1996: 42). 대다수 선진 복지국가에서 공공부조의 주된 수혜 대상자가 주로 장기 실업자라는 점과 견주어 보면, 이른바 '예외의 나라 미국'(*American exceptionalism*)이라는 말은 여기에서도 통용된다고 하겠다. 지난 몇 해 동안 미국 정부와 사회는 이 편부모들(이들 대부분은 젊은 여성 가구주)의 삶을 보장해주던 AFDC를 폐지하고, 이들을 노동시장에 편입시키기 위한 '복지에서 노동으로'(WTW) 정책을 강력하게 펼쳐왔다. 이 캠페인의 주무기는 소위 Work First를 구호로 내건 LFA 모델이었다. LFA 모델은 복지에 의존하는 편부모들을 복지 명부(*welfare roll*)에서 노동시장으로 보내는 일에 상당한 성공을 거두고 있으나, 이들을 진정한 자활에 이르게 하는 일에는 실패하고 있다. 지속 가능한 고용(*sustainable employment*)에 필수적 요소인 교육과 훈련이 프로그램 현장에서 경시되기 때문이다.

HCD 모델이 폄하되고 있는 현실은 미국의 WTW 정책이 표방하고 있는 목표 자체와 무관하지 않다. 다시 말해서 복지수급자 감소, 취업률 제고, 비용 절감 등의 목표

자체가 시간과 돈이 많이 들어갈 수밖에 없는 HCD 모델에 불리하도록 설정되어 있다는 얘기다. 또한, 이러한 목표의 설정 과정이 극도로 정치화되어 있는 상황도 HCD 모델의 효과성을 객관적으로 논하는 데 방해가 된다. 따라서 어떻게 생각하면, 미국의 복지개혁 과정에서 LFA 모델이 득세하는 현실은 너무도 당연한 결과라고 하겠다.

그렇다면 미국의 '脫복지'(WTW) 캠페인에서 나타나고 있는 이 모든 현상은 무엇을 의미하고 있는가? 첫째, 레이건 집권 이래의 미국 복지국가 체제에 대한 보수 우파의 집요한 공격이 정치적 취약 지점인 공공부조를 통해 상당한 성과를 거둔 것으로 보아야 한다. 이 성과가 사회보험의 영역까지 확산될 것인지 많은 관찰자들이 주의 깊게 지켜보고 있다.

둘째, 미국의 빈민 정책은 과거의 소득 지지(*income support*) 정책에서 노동시장으로의 '덤핑' 정책으로 완전히 전환하였다. 그리고 그 반대의 회로(즉 빈민들의 공공부조 복귀)를 제도적으로 막아 놓은 상황에서 이들의 삶이 어떻게 전개될 것인지는 매우 불투명하다. 유례가 없다는 장기 호황 속에서도 노동자 빈민(*working poor*)의 수가 늘고 있다는 보도는 이들의 장래에 관한 불길한 징후로 해석되기에 충분하다.

셋째로, 이 연구는 미국에 '적극적 노동시장 정책'(*active labor market policy*)의 개념이 존재하지 않음을 확인해 준다. 미국 WTW 정책의 기본 목표는 脫빈곤보다 脫복지에 맞추어져 있어서, 노동시장 전체를 아우르는 연방정부의 체계적이고 거시적인 정책을 필요로 하지 않는다. 현재 진행중인 교육과 훈련에 대한 일부의 투자는 지역적 현상이며, 그나마 2002년까지의 한시적인 프로그램이 대부분이다. 이것은 미국의 WTW 정책을 수입했다는 영국의 WTW 정책(즉 블레어 정부의 New Deal 프로그램)이 북유럽식의 적극적 노동시장 정책을 채택하고 있는 것과는 좋은 대조를 이룬다.

마지막으로, 이 연구의 시사점을 최근 한국에서 제시된 이른바 생산적 복지정책과 연관지어 간단히 언급해 보겠다. 생산적 복지정책은 본질상 서구에서 진행되는 노동중심의 복지개혁과 그 궤를 같이 하고 있는 것으로 판단된다. 특히, 공공부조의 확대가 초래할지도 모르는 복지 의존의 문제를 예방하기 위해 자활·자립을 강조하고 있는 점에서 이러한 성격이 잘 드러난다. 문제는 자활과 자립이 말로 되는 것이 아니라 기실 엄청난 투자를 요구한다는 점이다. 미국의 경우에서 알 수 있듯이, 진정한 脫복지 정책은 개인과 사회 인프라 전반에 걸쳐서 상당한 투자가 선행되어야 그 효과가 발생한다. 현재의 생산적 복지정책 내용에는 이러한 투자 계획이 아직 구체화되어 있지 않

다. 또 하나, 한국의 생산적 복지정책은 구체적 실천 방안이 대부분 지방정부 수준에서 실행되도록 규정하고 있다. 과연 현재의 한국 지방자치단체가 행정적으로나 재정적으로 이러한 규모의 프로젝트를 효과적으로 실천할 능력이 있는가? 미국과 같이 지방정부의 자립 능력이 양호한 상황 속에서도, 공공부조의脫중양화는 빈민을 노동시장 입구에 덩핑하는 결과를 초래하고 있다. 한국의 관계 전문가들이 깊게 생각해 볼 과제라 하겠다.

■ 참고문헌 ■

- Brown, Amy. 1997. *Work First: How to Implement an Employment-Focused Approach to Welfare Reform*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Danziger, Sheldon. 1999. "Welfare Reform Policy From Nixon to Clinton: What Role for Social Science?". *Paper prepared for Conference, The Social Sciences and Policy Making*, The Institute for Social Research, University of Michigan, March 13-4, 1998.
- Dolowitz, David. 1998. *Learning from America: Policy Transfer and the Development of the British Welfare State*. Brighton: Sussex Academic Press.
- Eardley, Tony et al. 1996. *Social Assistance in OECD Countries*. London: HMSO.
- Eberts, Randall. 1995. "Welfare to Work: Local Observations on a National Issue." *Employment Research*. Fall 1995. W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Freedman, S. et al. 1996. "The GAIN Evaluation: Five-Year Impacts on Employment, Earnings and AFDC Receipt." *Working Paper 96. 1*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Hamilton, G. et al. 1997. *The National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies: Evaluating Two Welfare-to-Work Program Approaches: Two-Year Findings on the Labor Force Attachment and Human Capital Development Programs in Three Sites*. Washington, D. C. : Departments of Education and Health and Human Services.
- Holcomb, Pamela et al. 1998. *Building an Employment-Focused Welfare System: Work First and Other Work-Oriented Strategies in Five States*. Washington, D. C. : The Urban Institute.
- Jobs for the Future. 1999. *Business Participation in Welfare-to-Work: Lessons from the Unit-*

- ed States*. Boston.
- King, Desmond. 1995. *Actively Seeking Work?: The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lerman, R., Loprest, P., Ratcliffe, C. 1999. "How Well Can Urban Labor Markets Absorb Welfare Recipients?". No. A-33 in *Series, New Federalism: Issues and Options for States*. Washington, D. C. : The Urban Institute.
- Loprest, Pamela. 1999. "Families Who Left Welfare: Who Are They and How Are They Doing?". *Discussion Papers* 99-02. Washington, D. C. : Urban Institute.
- Riccio, J. et al. 1994. *GAIN Benefits, Costs, and Three-Year Impacts of a Welfare-to-Work Program*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Scrivener, Susan et al. 1998. *National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies: Implementation, Participation Patterns, Costs, and Two-Year Impacts of the Portland Welfare-to-Work Program*. Washington, D. C. : U. S. Department of Health and Human Services and U. S. Department of Education.
- Shrage, Eric(ed.). 1997. *Workfare: Ideology for a New Under-Class*. Toronto: Garamond Press.
- Social Security Administration. 1999. *Social Security Bulletin: Annual Statistical Supplement*. Washington, D. C.
- Stettner, Andrew. 1999. *Welfare to Work: Is It Working?: The Failure of Current Welfare-to-Work Strategies to Move the Hardest to Employ into Jobs*. New York: Community Voices Heard.
- Strawn, Julie. 1999. "Welfare-to-Work Programs: The Critical Role of Skills". *Kellogg Devolution Initiative Paper*. Washington, D. C. : Center for Law and Social Policy.
- Trutko, J., Nightingale, D., Barnow, B. 1999. *Post-Employment Education and Training Models in the Welfare-to-Work Grants Program*. Washington, D. C. : The Urban Institute.
- United States Department of Health and Human Services. 1997. *Major Provisions of the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996*. Washington, D. C.
- United States General Accounting Office. 1991. *Welfare to Work: States Begin JOBS, but Fiscal and Other Problems May Impede Their Progress*. Washington, D. C.
- _____. 1999. *Welfare Reform: Assessing the Effectiveness of Various Welfare-to-Work Approaches*. Washington, D. C.

Comparing Labor Force Attachment and Human Capital Development Models in America's Welfare to Work Policies

Kim, Jong Il (Professor of Social Welfare, Konkuk University)

The goals and strategies of welfare-to-work (WTW) policies have been sources of contentious political debate. In the United States, despite 20 years of welfare reform, there remain important differences of opinion regarding how best to design and deliver WTW programs. The proliferation of state and local WTW experiments has led to the identification of two ideal-types of WTW programs: the Labor Force Attachment and Human Capital Development models. Most of the recent policy debate about WTW in America has focused on the relative merits and performance of LFA and HCD.

While the Primary goal of the LFA model is for welfare recipients to achieve a rapid transition into work, the HCD model seeks to improve the long-term employability of welfare dependents through education and skill development. LFA policies tend to be strongly outcome-oriented and generally can yield quick results. Their "any job is a good job" philosophy has proved attractive to policy-makers who are anxious to see concrete results in a short-term period. In contrast, the HCD policies do not simply dump welfare dependents at the bottom of the labor market, but aim to secure relatively stable and well-paid jobs. However, these strengths are offset by several practical weaknesses including high unit costs and long-term investment in human capital.

In recent years, LFA policies have been increasingly favored by both policy officials and politicians in the United States. The introduction of Temporary Assistance to Needy Families of 1996 has been accelerating the trend. What is going to happen to welfare recipients? This simple shift to the LFA model, however, will only see an alarming increase of working poor in a near future.