

사회계약론적 관점에서 본 영국과 호주의 근로연계복지 비교연구

김은하

(서울대학교)

[요 약]

본 연구는 영국과 호주에서 실시하고 있는 근로연계복지제도가 사회계약론적 관점에서 어떻게 차별화되는지를 살펴보았다. 사회계약론적 관점은 공통적인 기본 가정에도 불구하고 크게 홉스적 사회계약론과 칸트적 사회계약론이라는 두 가지 갈래로 나누어지는데, 본 연구에서는 이를 바탕으로 영국의 뉴딜 프로그램과 호주의 상호무 프로그램의 특성을 분석하였다. 수급에 대한 강제적 의무제도의 형성 배경과 사회적 약자에 대한 배려 정도, 그리고 강제력 사용의 방향성이라는 세 가지 기준에서 호주의 경우는 모두 홉스적 사회계약론과 가까웠으며, 영국은 수급에 대한 강제적 의무제도의 형성 배경에 있어서는 홉스적 사회계약론과 가까웠지만, 사회적 약자에 대한 배려 정도 및 강제력 사용의 방향성에 있어서는 칸트적 사회계약론에 상대적으로 더 가까웠다.

주제어: 근로연계복지, 홉스적 사회계약론, 칸트적 사회계약론, 뉴딜, 상호무 프로그램.

1. 문제제기

본 연구는 영국과 호주에서 실시하고 있는 근로연계복지제도를 사회계약론적 관점에서 비교 연구하고자 하는 목적을 가진다.

1997년 영국에서는 선거에서 승리한 노동당이 과거의 계급적 패러다임을 넘어서는 ‘제 3의 길’을 주장하고, 이에 따라 복지국가의 체제도 고용친화적인 복지체도로 탈바꿈시켰다. 1999년 11월 9일 재무장관인 고든 브라운(Gordon Brown)은 청년실업자의 문제를 해결하려는 야심찬 계획을 공포하게 되는데, 그 계획이란 6개월 이상의 실업상태이면서 18-25세인 실업자를 위해 4개의 옵션 프로그램을 만들고, 여기에 강제적인 요소를 가미하는 것이었다. 노동당에서는 이러한 제도가 워크페어(workfare)라는 점을 부인했으며, 사회 민주적 시민권의 핵심은 무조건적인 급여의 혜택이 아니라, 권리는 권리

에 대한 책임의 이행과 균형이 맞아야 한다고 주장하였다(King and Wickham-Jones, 1999). 물론 수급자가 이러한 기회를 거절하게 되면 급여 자격을 잃게 되었다. ‘새로운 복지계약(A New Contract for Welfare: HMSO, 1998)’이라는 보고서에는 이러한 복지 개혁이 나타나있다. 이 보고서의 골자는 사회복지의 수급에 대해서 ‘정부 뿐 아니라 국민에게도 의무를 부과하는 쌍무적(雙務的)인 구조로의 이행’이라 할 수 있다(문진영, 2004).

한편, 호주의 경우에는 1990년대 초반 이래 실업자가 사회복지 급여를 받기 위해서는 강제성을 갖도록 설계된 활동을 의무적으로 해야 한다는 아이디어가 영향력을 얻기 시작했다. 이러한 아이디어는 1994년 키팅(Keating) 노동당 정부가 워킹 네이션(Working Nation) 프로그램에서 ‘호혜적 의무’를 도입하였고, 그 이후 1996년 하워드 정부가 그 뒤를 이어 그러한 아이디어를 수정 및 확장하였다. 정부는 의무적인 ‘활동 테스트(activity tests)’를 통해 이러한 아이디어를 구체적으로 적용하였고, 이것은 ‘상호의무’ 프로그램으로 발전하게 되었다. 상호의무 프로그램에 대한 호주 정부의 해석은 실업자가 실업급여의 혜택을 받는 대가로 실업자의 고용가능성을 증진시키고 지역사회에 공헌하는 각종 활동들에 참가하도록 하는 것이 공정하고 합리적이라는 것이다(John Howard Federation Address, 1999). 이러한 제도적 변화는 사회복지 재화 및 서비스가 권리에 기반한 급여로부터, 의무를 수반하는 조건적인 급여로 그 성격이 달라진 것이라고 할 수 있다(Kinnear, 2003).

이처럼 영국과 호주의 노동연계복지의 정책적 흐름상에서는 계약이라는 용어가 가 차지하는 비중이 크다고 할 수 있다. 실제로 신노동당의 정책적 성격에 지대한 영향을 끼친 ‘제 3의 길’의 지지자들은 갱신된 사회계약의 아이디어를 옹호하고 있다. 기든스의 ‘제 3의 길’은 ‘책임없이 권리는 없다’는 명제에 기초하고 있으며, 이에 따라 새로운 사회계약의 구축을 제안한다. 즉, 사회의 재화로부터 이득을 보는 사람들은 책임감을 가지고 그것을 사용해야만 하며, 그 무엇인가를 보다 폭넓은 사회적 공동체에 환원해야 한다고 주장한다. 그리고 시민권 향유의 특징으로 간주되는 ‘책임없이 권리는 없다’는 명제는 정치가들은 물론 일반 시민들, 그리고 부자는 물론 가난한 사람들, 사적 개인들과 상공업 영역의 법인기업들에게도 적용되어야 한다고 주장한다(Giddens, 2000). 한편, OECD(2001)는 호주의 근로연계복지제도에 적용된 상호의무의 원칙에 대해서 소득지원 시스템에 사회계약의 원칙이 적용된다고 평가하였으며, 일부 학자들도 상호의무 프로그램의 계약적 성격을 지적하며 ‘사회계약의 아이디어를 재생산하는 것’이라고 주장하고 있다(Davis and Sullivan, 1997; Kinnear, 2003; Yeatsman, 1999).

이상에서 보는 바와 같이 영국과 호주에서는 특히 실업상태인 수급자가 권리에 대한 책임을 이행하기 위해 일종의 사회적 계약이 맺어져야 한다는 관념이 형성되고 있다. 즉, 사회로써의 정부는 사회복지 수급자인 시민과 실제적인, 혹은 함축된 형태의 계약관계에 기초하여 정책을 수립해 나간다. 그렇다면 실제로 양 국가에서 국가와 수급자인 시민 간에 이루어지는 사회계약의 구체적인 내용은 무엇이며, 어떤 차이를 보이는가? 본 연구에서는 이러한 연구 문제를 바탕으로 영국과 호주에서 국가와 시민 간의 사회계약이 근로연계복지제도 차원에서 어떻게 재현되고 있는지를 살펴보겠다.

한편, 영국과 호주는 정치 엘리트간에 정책적 이전의 오랜 전통이 있어 왔으며, 현재 복지 정책에 있어서는 청년층을 중심으로 실업 문제라는 동일한 사회적 이슈를 가지고 있다. 양 국가는 실업 문제가 과거와는 달리 단순히 고용성장과 시장의 힘만으로는 해결될 수 없다는 문제의식을 가지고, 이에

대해 정부의 적극적인 조치가 필요하다는 점에 대해서 공감대가 형성된 것이다. 영국과 호주는 실업 문제를 해결하기 위한 제도적 장치를 마련하는데 있어서 구체적인 제도에 대한 정보를 교류해 왔다. 예를 들어 영국 노동당 정부는 호주의 노동당 정부가 도입한 일자리 계약(Job Compact)과 유사한 제도인 뉴딜을 채택했다. 또한 영국은 호주의 일자리 계약과 취업 알선 프로그램의 민영화로부터 정책적 교훈을 흡수하려고 시도하기도 한다. 연합정부를 이끈 호주의 민주당은 영국에서 보수당이 지지한 전략과 유사한 방식의 제도인 연방고용서비스(Commonwealth Employment Service)를 통해 노동시장 탈규제와 급진적 민영화를 선택하였다(Finn, 2001). 이처럼 양 국가는 실업문제에 대한 국가적 차원의 노력에서 정책적 아이디어와 제도의 설계에 대하여 실질적인 교류를 해왔다.

본 연구에서는 이처럼 실업 정책에 있어 활발히 정보를 교류해 온 두 국가가, 실업이라는 공통적인 문제를 해결하기 위해 선택한 제도를 사회계약론의 관점에서 비교하고자 한다. 즉, 양 국가의 문제 의식은 동일하나, 그것을 해결하려는 현실적인 노력이 어떻게 다르게 나타나는지 보겠다.¹⁾ 그동안 국내에서 행해진 근로연계복지제도 비교연구는 주로 영국과 미국의 비교에만 한정되었으며 주로 표면적인 제도의 분석에 중점을 두었다(강철희·홍현미라, 2003; 김영순, 2002; 방하남·황덕순, 2002). 본 연구에서는 철학적 관점을 바탕으로 영국과 호주의 제도 비교를 통해서 근로연계복지에 관한 기존의 연구와 차별화된 논의를 전개할 수 있을 것이다.

2. 근로연계복지정책의 정의

근로연계복지는 1970년대 중반 오일쇼크 이후 복지 의존성 문제와 복지비용 절감 등의 이슈와 함께 서구 복지국가의 복지재원과 아울러 전 세계적으로 유행처럼 전개되고 있는 복지제도의 양상이라 할 수 있다²⁾. 그러나 근로연계복지의 정의는 현재까지 분명하지 않다. 뢰드멜과 트릭키(Lødemel and Trickey, 2001)에 의하면, 근로연계복지에 대한 정의가 아직까지 명확하지 않은 두 가지 이유가 있다고 한다. 첫째는 근로연계복지가 항상 정치적으로 논쟁적이었던 용어이기 때문이고, 두 번째는 근로연계복지가 다른 사회정책과 비교하여 목적이나 대상 집단이 쉽게 정의되지 않기 때문이다. 즉, 근로연계복지의 형태로 다양하게 기술되는 여러 정책들은 서로 다른 목적 및 다른 대상 집단과 관련되어 있기 때문에 이에 대한 정의가 학자들마다 다양할 수 밖에 없다. 하지만 근로연계복지를 기본적으로 근로와 복지를 어떤 식으로든 결합한 형태라고 전제할 경우, 일반적으로는 근로를 강제하는 미국식의

- 1) 사토리(Sartori, 1994)에 따르면, 무엇을 비교할 것인가라는 주제에 대해서, 만약 두 개의 대상이 모든 면에 있어서 동일하다면 그 둘은 동일한 실체이며, 만약 두 개의 대상이 모든 면에서 다르다면 둘의 비교는 무의미하다고 하였다. 따라서 비교는 두 개의 실제 간에 부분적인 유사성과 부분적인 차별성을 가져야 한다. 이러한 점에서 호주와 영국의 비교는 앞에서 언급한 사항을 감안할 때 비교 대상 국가로써 적절하다고 하겠다.
- 2) 우리나라에서는 2002년 국민기초생활보장제도가 도입되면서 근로능력이 있는 수급자는 조건부 수급자로 지정하였다. 이들이 자활사업에 참여하지 않을 경우 급여 수급이 중지되는 형태로 급여가 제공되고 있는데, 이러한 제도의 등장 전후로 근로연계복지의 논의가 구체적으로 진행되어 왔다고 볼 수 있다(김영순, 2002; 방하남·황덕순, 2002; Yang, 2001).

워크페어에서, 적극적 노동시장 정책을 포함하는 유럽식의 활성화 정책까지 포괄한다고 할 수 있을 것이다³⁾).

한편, 본 연구의 비교대상 국가인 영국과 호주가 모두 영미권 국가에 속한다는 점을 감안한다면, 근로연계복지의 정의는 미국식의 근로연계복지와 유사한 형태로 정리가 되어야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 펙(Peck, 2001)이 말한 워크페어리즘의 필수적인 부분들, 즉 복지를 잔여화하면서 근로를 강제하기 위한 목적으로 복지 수급자에게 강제적 프로그램과 의무적인 요구사항을 부여하는 프로그램으로 한정하겠다. 근로연계복지제도에 관한 최초의 포괄적이고 체계적인 비교 연구를 수행한 퇴드멜과 트릭키(2001)는 근로연계복지를 ‘공공부조 급여를 받는 대가로 수급자에게 근로를 하도록 요구하는 제도’라고 정의한 바가 있다. 본 연구는 이러한 정의가 본 연구에서 살펴볼 영국과 호주의 노동연계복지의 형태를 잘 설명해주고 있다고 보고 위의 정의를 채택하기로 하였다. 계속해서 퇴드멜과 트릭키(2001)는 근로연계복지 정의의 3가지 요소를 언급하였는데 근로연계복지는 의무적이라는 점, 일차적으로 근로에 관한 프로그램이라는 점, 그리고 사회부조의 일부라는 점이다. 영국과 호주에서 이상의 정의가 구체적인 형태로 나타난 근로연계복지의 프로그램은 뉴딜 프로그램과 상호 의무 프로그램이 해당될 것이라고 판단되어, 본 연구에서는 이 두 제도를 중심으로 논의를 전개하도록 하겠다.

이하에서는 제도의 구체적인 사항을 살펴보기에 앞서 사회계약론의 대략적인 내용을 살펴보고 하겠다. 다음으로 영국의 뉴딜정책과 호주의 상호의무 프로그램을 검토하고, 사회계약론적 관점에서 각 국가의 제도가 어떠한 유사점과 차이점을 갖는지 분석하겠다.

3. 사회계약론

1) 사회계약론의 기본 전제

사회계약론은 모두가 자유롭고 평등하며 자율적이라는 근대적 인간관을 바탕으로, 인간들 사이의 지배 및 복종이 불가피한 정치사회를 어떻게 조직해 낼 것인가 하는 과제에 대한 이론적 해결책으로 제시되었다. 근대에 와서 근대 이전의 정치질서가 더 이상 설자리가 없게 되자 근대의 인간은 처음으로 모든 정치 및 사회문제에 개입하게 되었고, 시민의 자격을 가지고 정부와 직접적 관련을 맺게 된 것이었다. 따라서 자유롭고 평등한 인간 사이의 위계질서를 이론적으로 정당화하기 위해 새로운 공권

3) 보통 근로연계복지는 미국에서 만들어진 워크페어와 동일한 의미로 사용된다. 워크페어는 ‘복지 급여를 대가로 근로를 하는 제도’를 의미하며, 복지수급과 강제노동을 결합한 개념으로 이해된다. 이러한 개념은 1980년대 레이건 집권 기간에 널리 퍼지게 되었으며 영국 노동당의 블레어 정부가 수입해서 사용하고 있다. 하지만 유럽에서는 대체로 워크페어라는 용어 자체에 대한 부정적인 인식 때문에 워크페어 대신 ‘활성화(activation)’라는 용어를 즐겨서 사용한다(Bosco and Chassard, 1999). ‘활성화’는 근로와 관련된 모든 적극적 행위를 의미하며, 취업은 물론 구직활동과 이를 위한 교육 및 훈련까지 포함된다. 이처럼 노동윤리를 강조하는 영미식 관점과는 달리, 유럽의 활성화는 시민으로서의 기본권을 실현하도록 도와준다는 의미가 뚜렷하다고 할 수 있다(김종일, 2001).

력을 수립할 필요성이 생기게 되었다. 이렇듯 사회계약은 군주제에 대한 민주적인 대안이 되었으며 원칙적으로는 국가의 권위에 복종하는 시민의 의무와 관련된다. 여기서 말하는 서로에 대한 시민의 의무란, 만약 개인이 어떠한 자유를 희생하는데 이것이 상호의 이익을 산출한다면, 다른 사람들도 동일한 것을 행할 도덕적인 의무를 가지고 있다는 것이다(임미원, 2003).

사회계약론은 기본적으로 최초의 선택상황인 자연상태를 어떻게 규정하며, 어떠한 방식에 의해 자유롭고 합리적인 개인들의 합의가 이루어지는가에 따라 달려있다. 따라서 사회계약론자 중에서도 구체적으로 지지하는 입장이 달라질 수 있다. 초기 사회계약론은 홉스, 로크, 루소 등에 의해 전개가 되었는데 이들이 주장하는 사회계약사상의 이론적인 부분은 조금씩 다르게 전개되어 왔다⁴⁾. 하지만 이들의 주장에서는 공통분모 역시 발견되는데 그 내용은 다음과 같다(이봉철, 2001).

첫째, 인간은 누구나 자유롭고 평등하다는 이른바 근대적 인간관이다. 즉, 인간 개개인은 자신의 일에 관하여 최고권과 최대의 자유를 가지게 된다. 둘째, 사회계약사상은 정치질서를 인간적 목적을 실현하기 위해 인간 스스로가 만들어 낸 질서라고 본다. 마지막으로, 어떠한 정치 권위든 개인 스스로의 동의나 승낙 없이는 그를 구속하거나 지배할 수 없다고 본다. 즉 어떤 권위든지 그 수용여부는 자신의 결정 여하에 따르며 이에 대해서 일단 결정하면 그 결정사항에 구속된다. 예를 들면, 정치체제, 정부형태 등을 스스로 선택하며 이에 자율적으로 복종한다는 관점이다. 이처럼 근대 사회계약사상은 여러 논자마다 구체적으로 주장하고 지지하는 바가 다를지라도 이들의 주장에서 기본적으로 일치하는 부분은, 자유롭고 평등한 인간들이 자신의 목적과 이익을 위해서 서로의 동의나 승낙을 통해 자신들의 정치사회를 구성하고, 그 정치질서와 조직을 스스로 선택 및 결정하며, 책임진다는 것이다.

2) 사회계약론의 두 갈래

현대에 이르러서는 시민들 사이의 사회계약이 정의의 실현을 위한 민주적 사회의 선택으로 전환되고 있으며, 이것을 가정하는 방법론들을 많이 발견할 수가 있다. 이런 방법들은 고전적 사회계약론처럼 시민과 통치자 사이의 특정 형태의 정부 계약이나 복종 계약이 아니라 자유롭고 평등한 시민들이 합의에 의거해 사회의 기본 구조와 공공정책의 규범성을 판정하는 방향으로 기여하고 있다. 그 대표

4) 예를 들어, 사회계약론은 개인들의 선택을 정당화할 수 있는 ‘가상적 상황’, 혹은 ‘계약의 원초적 상황’을 가정하고 있는데, 이에 대해서 홉스는 만인의 만인에 대한 투쟁 상태로, 로크는 자연법이 지배하는 평화 상태이나 권리의 보장이 불확실한 잠재적 투쟁 상태로 보며, 루소는 자유 상태에서 사유 재산제로 불평등이 기원되었다고 보는 입장이다. 이러한 상태에서도 인간은 천부적인 자연권을 갖고 있는데, 이런 상황에서 자연권의 보존과의 딜레마가 제기되며, 사회계약론은 이런 딜레마에 대한 해답을 제공하게 되는 것이다. 또한 이들 사회계약론자들은 이러한 상태에서 인간을 합리적 행동을 하는 사람들로 가정하고 있다. 즉, 사회 이전의 추상적이고 고립적이며 허구적인 가상적 개인을 설정해놓고, 이런 개인들에 의한 자발적이며 합리적인 인위적 동의를 통해 기존의 사회 및 나쁜 질서를 비판할 수 있는 여지를 마련해주는 것이다. 여기서 홉스는 인간을 이기심을 충족시켜 나가는 성악설에 기초한 개인으로 가정하며, 로크는 성선설에 기초를 둔 개인을, 루소는 자연 상태에서 선과 악의 구별이 없는 상태에서 살아가는 개인으로서 인간을 상정한다(최병서, 1999; 김현철, 2002). 이러한 이론적 내용의 기반을 바탕으로, 이들은 계약의 가상적 상황에서 어떤 종류의 정의개념을 채택하는 것에 동의할 것인가의 문제를 다룬다.

적인 예로서 합리적 선택이론을 꼽을 수가 있는데, 이 방법은 고전적 사회계약론처럼 최고선의 실질적 내용을 규정하는 본질적 가치와 목적을 제시하는 것이 아니라, 주어진 상황에서 주어진 신념과 목적을 달성할 수 있는 최선의 도구적 가치와 수단적 합리성을 추구한다는 점에서 전자와 차이가 있다(심연수, 1998).

이처럼 현대의 사회계약론은 합의의 주체자인 계약 당사자가 합리성을 어떻게 규정하며, 어떠한 선택상황에서 그러한 합리성이 실현되도록 할 것인가라는 문제에서 야기된다. 이러한 관점에서 사회계약론은 통상적으로 두 모형으로 분류된다(박정순, 1993). 첫째 모형은 계약론적 합의를 전략적 협상의 대상으로 간주하여, 선택상황은 협상자의 현상적 위치, 위협적 이익 등이 중대한 역할을 한다. 이러한 모형은 “만인에 대한 만인의 투쟁상태”로 규정되는 홉스의 자연상태가 그 전형이며, 최근에는 뷰캐넌(James Buchanan)이 약탈과 방어의 자연적 균형상태⁵⁾를 제시한 바 있다. 둘째 모형은 계약론적 합의를 이상화하여 전략이나 상대적 협상능력 등의 역할을 배제하는데, 이 모형은 로크, 루소, 칸트에 의해서 발전되어 롤즈에까지 이른다.

한편, 캄리카도 현대 사회계약론을 두 가지 유형으로 나누고 있다. 캄리카(Kymrika, 1991)에 의하면 앞에서도 언급한 바와 같이 고전적 사회계약론이 가정하고 있는 인간은 자연상태에서는 동등하나, ‘어떻게 동등한지에 관해서’는 차이가 있다는 것이다. 이에 따라서 현대 사회계약론의 흐름이 나뉘는데, 첫 번째 접근방식인 홉스적 사회계약론은 물리적인 힘의 자연적 동등성을 강조하며, 두 번째 접근방식인 롤즈적 사회계약론은 도덕적인 지위의 자연적 동등성을 강조한다.

이하에서는 앞에서 언급한 사회계약론의 두 가지 갈래, 즉 홉스적 사회계약론과 칸트적 사회계약론의 두 갈래를 살펴보도록 하겠다.

(1) 홉스적 사회계약론

홉스가 주장하는 자연 상태인 ‘만인의 만인에 대한 투쟁상태’에서는 각 개인이 자기이익의 극대화라는 도구적 합리성을 그 동기로 가진다. 그리고 이러한 상태의 배경이 되는 것은 도덕적 정당성이나 정의의 개념이 전혀 적용되지 않는 상황이다(Hobbes, 1968). 각 개인들은 서로의 안정을 위협할 수

5) 홉스의 ‘만인에 대한 투쟁상태’라는 자연상태를 따르고 있는 뷰캐넌은 약탈과 방어의 자연적 균형상태를 설명하기 위해 A와 B라는 두 로빈슨 크루소가 살고 있는 한 섬을 모델화한다. 이들 두 사람은 각각 자기의 효용함수와 생산함수에 따라 자연환경을 이용하여 재화 X를 생산하며, 이들에게는 소유권이 없으므로 자연환경은 누구에게도 귀속되어 있지 않은 상황이다. 이들은 최소한 자연환경을 놓고 서로 투쟁하게 되며, 미래를 대비하여 저축도 하게 된다. 이러한 상황이 반복되면서 부정적 외부효과가 발생하게 되고, 저축해 놓은 것을 서로 약탈하고 방어한다. 뷰캐넌은 이러한 상호간의 약탈과 방어 행위가 어떤 조건에서 최적 상태 혹은 균형을 이룰 것인가를 분석한다. 결국 뷰캐넌에 의하면 약탈과 방어노력에서 얻어지는 한계효용이 이러한 노력에서 생기는 한계비용을 초과하는 한 약탈행위를 증가시키고 약탈행위의 증가는 한계효용과 한계비용이 똑같은 때까지 지속할 것이라고 한다. 이 두 가지가 똑같아질 때 드디어 A와 B는 그들의 자원을 생산하고, 약탈과 방어에 최적으로 배분될 것이라고 하며, 이러한 균형상태를 자연적 균형이라고 부르고 있다. 자연상태와 자연적 균형상태와의 차이는, 자연상태보다는 자연적 균형상태에 있어서 인간들이 상대방을 보다 더 예측할 수 있다는 점인데, 그 이유는 이 균형상태에서는 사람들이 행동을 변동시킬 이유가 없으므로, 현재의 행동을 지속시키기 때문이라고 한다(Buchanan, 1975).

있는 존재들이고, 상황은 자신의 이익을 추구하고자 하는 위협적인 상태이다. 홉스의 자연권은 이러한 상태에서 자기 자신을 보호하기 위해 자기가 가진 힘을 다른 사람들에게 임의대로 사용하는 것을 말한다. 자유 역시 이러한 개념과 부합한다(Hobbes, 1968). 즉, 자기 자신의 이익을 위해서 행동의 규칙을 따르는 것이다. 이러한 상태의 비참함 때문에 모든 사람은 자신의 안전을 지키기 위해 평화 상태를 추구하게 되고, 이를 위한 수단으로서 자연법⁶⁾에 따를 것을 계약하게 된다. 즉, 전쟁과 끊임없는 상황을 피하고 평화를 위해 협동하는 당사자들에게 공통의 합의가 수행되는데, 계약의 성립에 대해서는 절대 군주력이 담당하게 된다. 정리하자면, 자연법이 모든 사람에게 유리하며 모두가 그것을 따르기로 합의한다고 가정할 경우, 홉스에게 있어서 강제의 사용은 각자의 관점에서 보아 완전히 합리적인 것이 된다.

기본적인 전제를 볼 때, 자연상태에서 홉스가 최초로 가정했던 계약 당사자들의 평등성은 분배 정의를 실현하는 평등주의적 결론과는 거리가 멀다. 즉, 홉스의 주장대로라면 자연상태에서 개인 간이나 집단 간에 불공정하고, 불공평한 균형상태가 유지될 수 있음을 의미한다.⁷⁾ 이러한 합리성의 도덕적 부적절성은 더 나아가서 계약의 수행을 위해 절대 군주력이라는 강제기제의 설정과도 관련되는데, 이렇게 본다면 합리성이 받아들이는 계약이행은 단지 처벌에 대한 두려움에서 나온 것이므로(Hobbes, 1968), 과연 그것이 도덕적 차원의 올바른 해결인가에 대한 의문이 들 수 있다. 결론적으로 홉스의 윤리학은 무도덕적인 최초 선택 상황으로부터 합리적 계약자들에 의한 공정한 합의를 이끌어내기가 어려우며, 합의된 계약에 대해서 자발성과 도덕적 측면에 대하여 실패를 보인다(박정순, 1993).

한편, 김리카(1991)는 인간의 자연상태에 관한 동등성의 특성에 대해서 홉스적 사회계약론을 논하였다. 앞에서 살펴보았듯이 홉스적 사회계약론은 합리적 개인에게 다른 사람들의 이익과 소유를 인정하고 보호하는 규약을 받아들이는 것이 상호 이익이 된다는 것을 강조한다. 이러한 규약들은 어느 정도 전통적인 도덕을 대신하기 때문에 하나의 ‘도덕적’ 규범을 제공하는 것으로 간주될 수 있다. 이러한 홉스적 사회계약에 대해서 김리카(1991)는 하나의 특정한 규약을 따르는 것이 이로운가의 여부는 사실상 협상에 임하는 각 개인의 권력에 달려 있으며, 결과적으로는 강하고 재능있는 사람은 약하고 힘없는 사람보다 더 큰 권력을 갖게 된다고 한다.⁸⁾

6) 홉스는 총 19개의 자연법을 말하고 있으나, 앞부분의 3개만 언급하면 다음과 같다. 자연법의 제 1법칙의 전반부는 “각자는 평화를 확보할 수 있는 희망이 있는 한 평화를 확보하기 위한 노력을 해야만 한다; 그러나 평화를 확보할 수 없을 때는 모든 수단을 강구하여 전쟁상태에서의 이익을 취할 수 있다”는 것이다. 제 2법칙은, “각자는 다른 사람들도 그렇게 하는 한 평화를 추구해야만 하며, 필요한 만큼 자신을 방어하면서 모든 것에 대해서 가졌던 권리를 포기해야만 한다; 그리고 각자는 다른 사람이 자기 자신에게 행사하도록 허용한 만큼의 자유를 다른 사람에게 행사하는 것으로 만족해야 한다”이다. 자연법의 제3법칙은, “사람들은 계약을 이행해야만 한다; 만약 계약을 따르지 않으면 계약이 무효가 되고, 아무 소용이 없게된다; 이 경우 모든 것에 대한 각자의 권리는 유지되며, 우리는 아직도 전쟁상태에 있게 된다”이다(Hobbes, 1968).

7) 이러한 점에서 볼 때는 홉스의 계약론이 문제가 있음을 지적하고, 홉스의 윤리학을 잠정협정(개인이나 집단이익의 상대적 힘에 따른 임시적 균형)일 뿐이라고 한다(박정순, 1993).

8) 홉스적 사회계약대로라면 힘없는 사람은 가치를 조금밖에 생산하지 못하며, 그나마 생산한 가치도 힘있는 타인들에게 빼앗기기 쉬울 것이다. 강자들은 약자와 협력해 봐야 얻는 것이 거의 없으며 보복에 대한 두려움도 없기 때문에 약자들에게 도움이 될 규약들을 받아들여야 할 이유가 거의 없다(Kymrika, 1991).

이처럼 규약들은 많은 사람들에게 권리를 부여하겠지만, 그 권리는 협상에 임하는 각 개인의 권력에 달려있기 때문에, 홉스적 사회계약론은 개인들이 모종의 본래적인 도덕적 권리나 지위를 갖는다고 보지 않으며, 실제로는 어떤 사람들이 살해를 당하거나 노예가 될 수도 있음을 인정한다(Kymriks, 1991). 이 경우 개인별 힘의 차이가 큰 경우에 강자는 약자 앞에서 도덕적 의식 없이 자신의 능력을 이용해 약자를 불리한 상황에 처하도록 하는 것이 가능하며, 약자는 자신의 소유까지도 빼앗기게 된다. 결과적으로 강자는 자신에게만 유리한 계약을 체결하게 될 것이다(Buchanan, 1975). 따라서 홉스적 사회계약은 사회적인 약자에 대한 배려가 전혀 없다는 것이 기본 전제가 된다. 즉 권력이 없는 자들은 계약에서 불리한 상황에 처하게 되며, 반대로 권력이 있는 사람은 계약에서 우위를 점하게 되는 것이다.

한편, 홉스적 자연상태에 기초한 고전적 사회계약이론을 현대에 부활시킨 사람은 뷰캐넌이다. 뷰캐넌적 자연상태는 모든 인간이 평등한 능력과 조건을 갖고 태어나지 않는 한, 아나키적 균형상태는 불평등한 상태에 있게 되며, 불평등한 아나키적 균형 상태에서 맺게 되는 사회계약에 의거한 소유권의 분포상태 역시 불평등한 상황을 초래하게 됨을 말한다(Buchanan, 1975). 뷰캐넌은 이러한 상태가 공평하다고 한다. 여기서의 뷰캐넌의 정의는 동의에 기초하고 그것으로 파생되어 나오는 파생적 정의라고 할 수 있다. 이러한 뷰캐넌적 파생적 정의의 개념을 받아들이면 자연 상태에서의 불평등이 사회계약 이후 소유권 배분의 불평등으로 반영되는 것은 결코 불공정한 일이 아니다(김현철, 2002).

(2) 칸트적 사회계약론

두 번째로 살펴볼 칸트적 사회계약론은 합리적 개인의 이익이 각 개인의 이익과 도덕적 지위를 인정하는, 합의로 표현된 공정한 입장을 강조한다⁹⁾. 칸트는 자연상태 안에서의 인간은 각자가 서로의 재판관이며, 타인들로부터는 아무런 안전도 보장받을 수 없는 그런 상태라고 하였다. 자연상태 안에서는 나의 소유에 대한 정당한 권리주장에 대한 법적 근거가 없기 때문에 서로의 소유를 공식적으로 정당화시켜주는 정의의 법률을 만들고, 그 법률 아래에 모두가 종속되는 시민상태를 형성한다. 여기서의 시민상태는 곧 공적인 법률에 의해 지배되고 운영되는 국가이며, 칸트는 인간들 스스로 국가를 구성하는 행위 자체를 ‘원초적 계약’이라고 하였다(이종일, 1993). 칸트가 보는 사회계약론은 사회계약의 장치가 인간의 도덕성을 표현하고, 또한 계약의 장치가 불평등한 협상적 능력을 부정하는데 사용되고 있다는데 주목한다. 인간은 정당한 도덕적 요구의 자생적 원천이며, 모든 사람은 도덕적으로 평등하므로 동등하게 대우를 받을 자격이 있으며, 이런 인간들이 사용하는 사회계약은 그러한 절차의 하나라고 보고 있다(심연수, 1998).

칸트적 계약론자의 대표적 옹호자인 롤즈는 공정하고 정의로운 사회구조의 틀인 사회계약을 수립

9) 이러한 칸트적 사회계약론은 홉스적 사회계약론과 다음의 점에서 차별화된다. 첫째, 도덕적 의무에 관한 전통적 관념들을 대체가 아닌 발전시키기 위해 사회계약이라는 이론적 장치를 사용한다. 둘째, 개인들의 도덕적 지위를 인위적으로 만들어내기 위해서가 아니라 오히려 그들의 본래적인 도덕적 지위를 표현하기 위해 계약의 개념을 사용한다. 셋째, 불평등한 협상의 권력을 부정하기 위해서 계약이라는 이론적 장치를 사용한다. 도덕적으로 보았을 때, 이러한 유형의 계약론은 전제와 결론 양면에서 첫 번째 유형의 계약론과는 다른 별개의 세계를 반영한다(Kymriks, 1991).

하기 위한 전제로서 ‘원초적 입장(original position)’을 말한다(Rawls, 1971). 하나의 계약이 계약 당사자 모두를 동등하게 고려할 수 있는 것은 오직 ‘계약이 평등한 입장에서 이루어질 때’ 뿐인데 롤즈의 이론에서는 그러한 입장을 ‘원초적 입장’이라고 부른다. 롤즈에 따르면 전통적인 자연상태는 강자가 협상에서 더 큰 권력을 행사하는 것을 허용하기 때문에 진정한 평등의 입장이 아니다. 따라서 원초적 입장에 있는 사람들한테서 그들의 최종적인 사회적 지위에 관한 지식을 제거함으로써 진정한 평등을 확보하려고 한다. 사람들은 ‘무지의 베일(veil of ignorance)’ 뒤에서, 즉 그들의 자연적인 재능이나 약점, 그리고 그들이 차지하게 될 사회적 지위를 모르는 상태에서 정의의 원칙에 합의해야만 한다(Rawls, 1971). 여기에서 무지의 베일은 공정성이나 공평성을 담보하는 역할을 한다. 나의 선을 증진시킬 원칙이 어떤 것인가를 무지의 베일 뒤에서 결정하기 위해서는 서로 다른 사회구성원의 입장이 되어보고, 무엇이 그들의 선을 증진시킬 것인가를 생각해보아야만 한다. 왜냐하면 나는 결국 그들 중 어느 누구와도 같은 처지에 놓일 수 있기 때문이다. 곧, 계약 당사자는 최소 수혜자의 관점에서 정의의 원칙을 평가하게 되는 것이다¹⁰⁾. 원초적 입장에서 이루어진 합의는 이와 같은 방식으로 각각의 개인을 동등하게 고려하며, 인간들이 도덕적 인격으로서 평등하다는 점을 상징하게 된다.

이상의 롤즈의 주장에 대한 비판 역시 존재한다. 하사니(Harsanyi, 1975)는 모든 사람이 어떠한 사회적 지위를 차지할 수 있는 가능성이 동일하다는 가정이 공정성을 보장할 수 있는 유일한 길이라 주장하며, 최소 수혜자에게 과중한 비중을 두는 롤즈의 입장을 비판한다. 또한 센(Sen, 1999)은 롤즈의 인간관의 기본적 전제에 대한 반론을 제기하는데, 인간은 동질성보다는 다양성을 가진 이질적 존재에 가까우며, 롤즈가 이질적인 존재로서의 인간의 특성을 간과하였다고 한다. 그리고 허쉬만(Hirshman, 1977)에 따르면, 행위자가 무지의 베일을 쓰고 대안을 선택하는 경우에 대안 선택에 대해서 ‘열정’ 보다는 ‘이익’을 가지고 선택할 가능성이 크며, 단기적 이익보다는 장기적 이익을 조망하여 행동하게 된다고 하였다. 즉, 무지의 베일에서는 공정함보다는 신중함을 선택하기 때문에 정의의 원리보다는 ‘보험’의 원리를 실현하게 되고, 자기 이익에 기반하여 장기적인 선택을 한다고 한다(박효중, 1994).

이러한 비판에도 불구하고 주목해야 할 점은 롤즈를 포함하는 칸트적 계약론 속에는 도덕적 평등의 개념이 함축되어 있다는 점이다. 이것의 기본적인 입장은 바로 인간이 ‘목적 그 자체’이기 때문에 모든 개인은 동일하게 중요하며, 그렇기 때문에 모든 개인은 동등하게 취급될 권리가 있다는 점이다. 이 동등에 대한 고려는 사회적 차원에서 ‘자연적인 정의의 의무’로 이어지게 된다. 칸트적 계약론자들

10) 이러한 관점에서 도출된 정의의 두 원칙은 다음과 같다(Rawls, 1971). 제 1원칙은 각 개인은 모든 사람의 자유와 양립가능한 평등한 기본적 자유에 대해 동등한 권리를 가져야 한다는 것이다. 제 2원칙은 한 사회에서 사회적, 경제적 불평등을 결과할 수 있는 지위와 직책은 모든 사람에게 개방되어서 접근의 기회가 평등하게 제공되어야 한다는 것이다. 그리고 한 사회에서 허용되는 사회적, 경제적 불평등은 최소 수혜자에게 최대의 이익이 되는 경우에 한하여 인용될 수 있다는 차등의 원칙이다. 롤즈는 이러한 두 원칙을 차례대로 구성하여 우선성의 원칙을 적용한다. 따라서 기본적인 자유의 평등한 분배를 제시하는 정의의 제 1원칙이 가장 우선적으로 충족되고, 제 2원칙 중 공정한 기회균등의 원칙이 최소 수혜자에게 최대의 이익이 되도록 하는 차등의 원칙에 우선한다. 이러한 우선성의 규칙이 의미하는 바는 제1원칙이 보장하는 평등한 자유로부터의 이탈이 보다 큰 사회적 경제적 이득에 의해서 정당화되거나 보상될 수 없다는 것이다. 그리고 부와 소득의 분배와 권력의 차등은 반드시 자유 및 기회균등을 보장하는 한에서 허용된다는 것이다.

은 모두 전통적인 자연상태를 각각의 계약 당사자가 모든 사회구성원의 이익을 공평하게 고려하게 하는 모종의 계약적 입장으로 대체한다. 또한 칸트적 계약론자마다 공평한 계약 당사자들이 선택하는 원칙에 대해서는 의견이 서로 다르나 권리와 자원의 배분 문제에 관해서는 동일하게 모종의 평등을 설정한다(Kymrika, 1991).

정리하자면, 홉스적 사회계약론과 마찬가지로 칸트적 사회계약론도 우리 인간들이 자연적으로 동등하다는 생각을 풀어서 설명하고 있다. 하지만, 칸트주의자들에게 있어 자연적 동등성은 곧 실질적인 도덕적 평등을 의미하며, 칸트적 사회계약론의 전체적인 핵심은 그것인 ‘물리적 불평등을 도덕적 평등으로 대체’했다는 점에서 다르다(Diggs, 1981). 이상에서 살펴본 두 갈래의 사회계약이론을 간략하게 비교, 정리하면 다음의 표와 같다.

<표 1> 홉스적 사회계약론과 칸트적 사회계약론의 비교

비교 내용	홉스적 사회계약론	칸트적 사회계약론
인간관	자유롭고 평등	
자연 상태	만인의 만인에 대한 투쟁. 무도덕적 상황	사회구성원의 이익을 공평하게 고려
합의를 이끌어나가는 과정	힘이 큰 사람이 사회적 조건 결정	모종의 평등 설정
사회 구성원의 동등성의 성격	물리적 동등성. 기술적 능력 차이에 따른 불공정한 대우의 인정. 약자에 대한 배려 부족	도덕적 인격으로서의 동등성. 약자에 대한 배려

4. 영국과 호주의 근로연계복지제도

사회계약론적 관점에서 각 국의 근로연계복지제도를 고찰하기에 앞서, 양 국가의 대표적인 근로연계복지제도인 뉴딜 프로그램과 상호의무 프로그램을 살펴보겠다.

1) 영국의 뉴딜 프로그램

영국의 근로연계복지제도는 대처정부의 시기인 1980년대부터 행해졌으나 본격적으로 추진되기 시작한 것은 1997년 블레어 정부의 집권 이후였다. 신노동당의 “제 3의 길”로의 전환, 그리고 미국의 경험을 교훈삼아 영국에서는 수급자의 자활을 위한 뉴딜 프로그램이 실시되었다. 이후 뉴딜 프로그램은 사회적 배제 문제를 해결하기 위해 사회복지의 기본 방향이 ‘복지에서 일자리’로 가기 위한 핵심 목표를 가진 사업이 되었다. 즉, 복지의 성격이 공공부조 수급자의 자활을 위해서 이들을 노동시장으로 편입하기 위한 것으로 바뀌게 되었다¹¹⁾. 이를 위해서 뉴딜 프로그램은 취약집단 별로 나누어서 수급자

의 욕구별로 차별화된 사업을 추진하게 되었다. 현재는 18-24세의 청년실업자, 25-49세의 장기실업자, 50세 이상의 장기실업자, 한부모, 배우자, 음악인 등을 대상으로 뉴딜 프로그램이 운영되고 있다. 다음에서는 프로그램의 기본적인 내용을 중심으로 살펴보도록 하겠다¹²⁾.

뉴딜 프로그램은 청년 실업자나 장기 실업자가 기본적으로 프로그램에 의무적으로 참여해야 하지만, 장애인이나 한부모 등 일부 인구집단은 의무 적용의 예외를 두어 자발적으로 참여하도록 하고 있다. 대표적으로 청년 실업자를 위한 뉴딜을 보면, 청년 뉴딜의 수급을 위한 기본 자격은 18-24세이면서 6개월 이상 동안 구직자 수당을 받은 실업자여야 한다. 이들은 주로 직업 사무소(Jobcentre Plus)를 통해 서비스에 대한 정보를 얻고 해당 서비스를 받게 된다. 여기에서 수급자는 직업 상담가(Personal Advisor)를 만나게 되는데 직업 상담가는 수급자가 이용할 프로그램의 선택을 돕게 되며, 각 3단계 프로그램의 진행기간 동안 이들을 지원한다. 프로그램의 3단계란 게이트웨이(Gateway), 옵션(Options), 그리고 최종단계(Follow through)이며 각 단계는 각각 약 4개월, 6개월, 최대 26주 동안 지속된다.

게이트웨이 단계에서는 직업 상담가가 수급자의 기본정보를 파악하기 위해 인터뷰를 하게 된다. 인터뷰에서는 수급자의 특정 욕구가 무엇인지, 어떤 종류의 일을 원하는지, 그리고 수급자가 원하는 목표를 성취할 수 있는 방법이 무엇인지에 관한 내용을 중심으로 인터뷰가 이루어진다. 또한 수급자의 과거 근로경험이나 구직에 대한 자신감 등의 상태를 파악하며, 이들의 기술 및 지식의 향상을 위해 개별적 활동계획을 세우게 된다. 만약 수급자가 단계에서 직업을 찾지 못한다면 옵션 단계로 넘어가게 되는데, 여기서 수급자는 직업 상담가와 상담 후에 훈련 프로그램이나 근로경험에 참여하게 된다. 이 단계에서 수급자가 참여할 수 있는 옵션은 보조된 일자리, 풀타임 교육 및 훈련과정, 자원봉사 영역, 그리고 환경 테스크 포스이다. 수급자가 어떤 옵션을 선택하는가는 각자의 개별적인 환경에 달려 있으므로 직업 상담가의 역할이 중요하게 된다. 이 단계에서 수급자는 원한다면 지역사회 고용주와의 연계를 통해서 고용주가 원하는 기술을 개발하고, 고용주와의 접촉을 통해 구직에 대한 실제적인 기회를 얻을 수 있게 된다. 또한 수급자는 프로그램의 참여기간 동안에 구직수당 뿐만 아니라 필요하다면 교통비 등의 추가적인 급여를 받게 된다. 최종단계에서는 가장 직접적으로 직업을 찾으려 하는 프로그램으로 구성되어 있다.

전체적으로 보자면, 뉴딜 프로그램에 참여한 수급자들은 직업 상담가와 상담을 통해 구직에 필요한 실질적인 정보 및 기술을 익히게 되고, 지역사회 고용주와 접촉하여 그들이 원하는 특수한 기술을 배우거나 고용주와의 연계를 통해서 취업 전 직업 활동을 하게 된다. 뉴딜은 고용주를 위해 상당한 급여를 제공하여서 뉴딜에 참여한 고용주들에게 혜택을 주고 있다. 즉, 고용주들은 뉴딜을 통해 기술부족 상황에서 기회를 제공받으며, 직업 상담가의 지원을 통해 근로할 준비와 동기가 된 사람들을 고용할 수 있게 되고 재정적인 후원도 받게 된다¹³⁾. 이처럼 뉴딜은 프로그램은 참여자로서 고용주에 비중

11) 신노동당은 집권 이후 처음으로 1997년 7월에 발표한 정부예산에서 사회복지 분야와 관련하여 ‘복지에서 일자리로 가기 위한 예산’을 표방하였다.

12) 이하에서 전개될 뉴딜 프로그램에 대한 기본적인 정보와 관련된 내용은 <http://www.n-ewdeal.gov.uk/>를 참고하였다.

13) 고용주에게 지급되는 재정적 지원은 25세 이상의 풀타임 근로자를 고용하는데, 주당 £75까지 재정

을 두고 있고, 이러한 설계는 고용주의 사업을 활성화시키는 방향으로 작용하게 된다. 뉴딜은 또한 지역의 산업과 경제의 욕구에 따라 훈련 기관 및 고용주와의 지역사회 파트너십을 증진시키도록 설계되어 있다.

한편, 뉴딜 프로그램의 독특한 점 중의 하나는 직업 상담가의 존재 및 이들의 역할일 것이다. 수급자와 긴밀한 활동을 하는 직업 상담가는 잡헌팅 분야의 전문가들로 구성되어 있으며, 지역사회의 사업체 및 훈련 기관, 고용주들과 활발한 교류를 하고 있다. 따라서 이들은 수급자가 직장을 구하는데 실질적으로 도움을 줄 수 있는 정보를 가지고 있다. 직업 상담가는 또한 수급자에게 필요한 서비스를 직접 제공하는 역할도 한다. 즉, 수급자에게 이력서를 작성하는 방법을 도와주며, 경력관리에 관한 상담 등을 지원한다. 또한 교통비 등 구직하는데 드는 비용의 지원을 해준다. 이와 같이 뉴딜 프로그램의 직업 상담가는 수급자의 취업을 위해 실질적인 도움을 제공하며, 이들이 구직할 때까지 최대한의 노력을 하게 된다.

이상의 뉴딜 프로그램이 수급자에게 원하는 바는, 앞서 언급한 바와 같이 뉴딜이 수급자에게 실질적인 다양한 기회를 제공하기 때문에, 수급자는 이러한 기회 제공에 대해서 그들의 의무를 보여줘야 하며, 이러한 의무의 일부로써 프로그램이 끝날 때까지 프로그램에 성실하게 참여할 것을 요구받는다. 만약 수급자가 이상의 의무를 수행하지 않는다면 구직수당을 받지 못할 수도 있다. 기본적으로 명시된 수급자의 의무사항은 직업 상담가와 긴밀한 관계를 유지해야 하며, 취업을 위해서 실제적인 노력을 해야 하는 것이다. 그리고 직업 상담가가 작성한 자신의 활동계획대로 따라야 하며, 계획된 프로그램에 빠지지 않고 참여해야 한다. 또한 직업 상담가가 원하는 모든 인터뷰에 응해야 한다. 이러한 기본적인 의무가 주어지지 않을 경우에는 수급자의 급여에 관련된 제재가 있을 수 있다.

한편, 뉴딜에 대한 평가들은 비교적 긍정적이다. 평가 연구들은 주로 뉴딜 프로그램이 청년 실업자의 감소에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 청년들의 취업을 증가시켰다고 한다. 또한 뉴딜은 프로그램이 없는 상황보다 청년들의 고용가능성을 증가시킨다는 연구가 존재한다(Giorgi, 2005). 화이트와 레베카(White and Riley, 2000)에 따르면, 뉴딜정책으로 인해서 장기 청년 실업자의 축소 효과가 뚜렷하며, 청년고용에 있어서도 프로그램 실시 후 처음 2년 동안 60,000명의 청년들이 취업을 하였고, 이들 중 절반 이상은 보조되지 않는 직장에 들어가는 등, 뉴딜 프로그램이 청년층의 고용을 증가시켰다고 한다. 이들은 또한 뉴딜 프로그램이 청년 실업자의 또한 프로그램으로 인한 대체효과가 거의 없다는 점을 발견했다. 뉴딜 프로그램이 수급자와 프로그램 제공자, 그리고 프로그램에 가담한 지역사회 기관들로부터 긍정적인 인식을 받고 있다는 연구도 있다(Hasluck, 2000). 즉, 뉴딜은 수급자를 포함하여 프로그램 이해관계자들에게 거부감이 없으며, 수급자는 프로그램을 통해 자신들의 취업에 긍정적인 성과를 얻게 될 것이라고 믿고 있다. 이처럼 뉴딜 프로그램에 대한 기본적 평가는 클라이언트 집단의 프로그램에 대한 호의적인 태도와, 제도의 부정적인 부작용이 없이 프로그램이 원하는 실업 감소의 목표를 비교적 잘 달성하고 있다는 평가로 수렴된다(Atkinson, 1999 ; Legard and Ritchie, 1999; Hasluck, 2000)

적 지원을 하며, 18-24세인 풀타임 근로자에게는 주당 £60까지, 그리고 18-24세의 청년의 훈련에 대해서는 £750까지 지원을 해준다.

2) 호주의 상호의무 프로그램

호주의 노동당 정부가 도입한 1991년 사회보장법은 구직자가 적극적으로 직업을 찾고 있음을 증명해야 하는 조건을 요구한다. 키팅 정부의 1994년 워킹 네이션(Working Nation) 프로그램의 주요 정당강령의 조항은 국가의 원조에 대한 보답으로 실업자들은 합리적인 직업 제의를 받아들여야 하는 의무를 강화한다는 내용이었다. 이러한 새로운 직업계약(Job Compact)은 장기실업자를 표적화한 지원을 제공하였다. 그리고 규정된 의무를 충족시키지 않는 구직자에게는 패널티가 적용되었다(Kinnear, 2003). 연합정부에 와서는 특수한 연령계층(18-24세, 25-34세)에 속하는 구직자들에게 추가적인 활동을 요구함으로써 구직자의 의무를 강조하게 되었다. 상호의무를 충족시키기 위해서 구직자들에게 요구된 추가적 활동은 대부분이 지역사회 기반의 고용 프로그램인 Work for the Dole(이하 WfD)¹⁴⁾에 참여하는 특징을 보인다. 여기에서는 상호의무 프로그램을 중심으로 살펴보도록 하겠다.¹⁵⁾

OECD보고서(OECD, 2000)에 의하면 상호의무의 정의는 '실업급여에 대한 보답으로, 수급자가 지역 사회에 기여하도록 하며 이들의 고용가능성을 증진하도록 도와줄 수 있는 활동에 참여하도록 요구하는 공정하고 합리적인 조치'라 할 수 있다. 상호의무 프로그램의 대상자는 18-49세이며, 이들이 만약 새출발 수당(Newstart Allowance)이나 청년 수당>Youth Allowance)을 6개월 동안 받았다면, 구직의 기회를 증진시키기 위해서 훈련코스나 구직 프로그램에 의무적으로 참여해야 한다¹⁶⁾. 상호의무의 기본 전제는 앞서 언급한 OECD의 보고서가 나타내듯이, 지역사회는 구직 중인 수급자에게 소득지원이나 센터링크(Centrelink)의 각종 서비스를 통해서 여러가지 도움을 제공하고 있으므로 수급자는 자신들을 지원하는 지역사회에 무엇인가를 되돌려줘야 한다는 것이다. 구체적으로는 수급자가 적극적으로 구직활동을 해야 하고, 합리적인 직업 제의를 수락해야 하며, 구직의 기회를 증진시키기 위해 요구되는 활동들에 참여해야 함을 의미한다. 여기의 활동들 중 어떤 특정 활동들은 특정 자격기준이 있으며, 명시된 모든 활동이 모든 지역에서의 참여가 가능하지는 않다. 일반적으로는 공식적으로 승인된 활동

14) 상호의무 프로그램에서 큰 비중을 차지하는 WfD 프로그램이란, 간단히 말해 실업자인 수급자를 위한 근로경험 프로그램이라고 할 수 있다. 이 프로그램은 1997년 11월 약 10,000명의 청년실업자를 위한 시범 프로그램으로서 시작되었다. WfD은 수급자가 받는 혜택에 대해서 이들이 지역사회에 기여해야 된다는 상호의무의 목적을 위해 승인된 활동으로써, 뒤에서 말할 상호의 프로그램의 조건을 충족시킨다. 지원자는 18세 이상이고, 새출발 청년수당(Newstart Youth Allowance), 혹은 육아급여(parenting payment)의 혜택을 받고 있다면 지원이 가능하다. 지역사회 근로 조정자(Community Work Coordinator)는 수급자의 실업기간 동안 이들을 관리하고 프로그램에 대한 정보 및 서비스를 제공하며, 실업의 탈피를 위해 도움을 제공한다. 수급자가 하게 되는 구체적인 활동은 지역의 요보자를 돌보거나, 지역의 환경 및 전통유산을 보호하고 관리하는 일, 지역 사회를 개발하는 활동 등이다(자료출처: <http://www.workplace.gov.au/workplace/Category/SchemesInitiatives/WFD/InitfortheExperience.htm>).

15) 이하의 내용에서 프로그램과 관련된 기초적인 정보는 주로 http://www.centrelink.gov.au/internet.nsf/payments/newstart_1_obligation.htm을 참고하였다.

16) 여기에 속할지라도, 개인지원프로그램(Personal Support Programme)의 자격이 되는 경우, 풀타임 교육 중인 경우, 장기간 상병인 경우 및 아동 등의 부양해야 할 사람이 있는 등의 상황이라면 예외가 된다.

중 하나에 참여하는 것은 개인의 책임이다. 센터링크에서는 수급자가 이러한 활동에 참여할 수 있도록 지원하고, 수급자가 참여할 수 있는 지역 활동에 관한 정보를 제공하며, 여러 활동의 다양한 옵션 중 무엇을 선택할 것인가에 대한 상담활동을 한다.

수급자가 참여할 수 있는 상호의무 프로그램의 형태는 크게 지역사회 근로경험과 훈련 프로그램, 그리고 원조 프로그램으로 나뉘며, 총 14개에 해당하는 옵션이 있다¹⁷⁾. 이 옵션 중 6개 해당하는 프로그램¹⁸⁾은 오직 특수한 타겟 집단만 참여 가능하다. 그러므로 대부분의 실업자들이 선택 가능한 옵션은 파트타임 근로와, 교육 및 훈련, 자원활동, 예비군, 환경보호, 근로자 재배치 프로그램과 WfD이다. 만약 이러한 옵션 중에 구직자 본인의 주도로 프로그램에 참여하지 않는다면, 센터링크는 보통 WfD에 참여하도록 한다. WfD와 지역사회개발 고용프로그램의 사례를 제외하고 참여자들은 참여비용을 상쇄하는 추가적 급여를 받지 않는다(OECD, 2001).

상호의무 프로그램에 참여하는 모든 구직자들은 인터뷰에 참여해야 한다. 여기에서 센터링크 직원은 수급자가 이행해야 할 의무사항을 전달하게 되며, 활동에 참여하지 않을 경우 발생하는 복지급여 삭감에 대한 정보를 전달한다. 수급자가 만일 의무를 따르지 않을 경우에는 활동 테스트(Activity Test) 패널티를 받아야 하는데, 이 패널티는 기본적으로 수급자의 급여를 삭감하도록 설계되어 있다¹⁹⁾. 또한 수급자가 직원이 행하는 인터뷰에 응하지 않거나, 직원이 요청할 경우 접촉하지 않는 경우, 혹은 수급자의 구직여부 등 여건이 바뀐 사실을 알리지 않는 등의 행정적인 요구사항을 충족시키지 않았을 경우에도 급여가 삭감된다²⁰⁾. 이처럼 수급자의 직업상담 역할을 하는 센터링크의 직원은 수급자의 고용에 대해 일차적인 관심을 가지고 실질적인 도움을 제공하기 보다는, 제도에 대한 소거나 수급자가 이행해야 할 의무사항 전달 등의 행정적인 정보 전달자 역할에 그치고 있다.

뉴딜 프로그램과는 달리 상호의무 프로그램에 대한 평가는 부정적인 효과를 언급한 연구들이 주를 이루고 있다. 부정적인 결과의 이유로는 주로 프로그램이 취업과 직접적으로 관련이 없으며, 수급자에 대한 최소한의 개입에만 머무르고 있다는 점이 지적된다(Borland and Tseng, 2004). 수급자의 입장에서 프로그램에 대한 태도를 조사한 연구는 프로그램의 의무를 불이행한 수급자가 엄격한 패널티 때문에 상당히 부정적인 영향을 받고 있다는 것을 보여준다. 특히 이들 중 일부는 생계와 관련해 심각한 재정적인 어려움과 좌절을 겪는다는 결과를 보여주었다(Schooneveldt, 2004). 상호의무 프로그램은 호주의 다른 제도들과 비교해서도 수급자 취업에 있어서 상대적인 효과가 미약함을 보여주었다

17) 구체적으로는 지역사회 근로경험 프로그램으로는 파트타임 근로, WfD, 지역사회개발 고용프로그램(CDEP), 지역사회 근로, 환경보호, 취업 알선이며, 훈련 프로그램으로는 산술 및 언어습득 훈련, 파트타임 학습, 직업탐색 활동, 예비군으로 구성된 훈련 프로그램, 그리고 원조 프로그램은 직업배치, 고용훈련, 직업 계획, 자원 근로·훈련 코스, 직업경로 프로그램 등으로 구성된다.

18) 해당 프로그램은 산술 및 언어습득 훈련, 고용 및 훈련프로그램, 지역사회개발고용프로그램(CDEP), 직업경로 프로그램, 도제, 이민자를 위한 영어교육 프로그램 등이다.

19) 급여 삭감정도는 2년 동안 적용되는 패널티가 몇 번째인가에 따라 다르다. 만약 패널티 적용이 처음이라면, 26주 동안 급여의 18%를 삭감하고, 두 번째로 받는 패널티라면 26주 동안 급여의 24%를 감축한다. 그리고 세 번째부터는 8주 동안 급여를 받지 못한다.

20) 행정적인 요구사항을 충족시키지 못했을 경우에는 13주 동안 16%의 급여가 삭감되거나 심한 경우는 2주 동안 급여를 완전히 박탈당하게 된다.

(ACOSS, 2000).

이상의 뉴딜 프로그램과 상호의무 프로그램을 정리하자면, 뉴딜 프로그램이 상대적으로 의무의 성격이 강하지 않으며, 패널티의 적용에 따른 부작용도 상호의무 프로그램이 심각하게 나타난 것을 볼 수 있다. 수급자가 참여할 수 있는 옵션의 범위에 있어서 뉴딜 프로그램은 대상 집단의 인구학적 특성에 맞게 분리되어 있으며, 특히 청년실업자를 위한 뉴딜은 구직을 위한 프로그램이 각 단계별로 분리되어 있어, 구직의 성과를 높이려는 제도적 장치를 보인다. 반면 상호의무 프로그램은 수급자가 실제적으로 참여할 수 있는 프로그램의 옵션은 뉴딜보다는 절대적으로 많지만, 실제로 활용되고 있는 프로그램은 제한되어 있다. 수급자를 돕는 직업 상담가의 역할에서는 상호의무 프로그램보다는 뉴딜 프로그램이 개별 구직자의 욕구 파악과 이들을 위한 맞춤형 프로그램을 제공하고 있으며, 상호의무 프로그램은 행정적인 정보 전달자의 역할에만 머무르고 있다. 프로그램의 지향점을 보면, 뉴딜 프로그램은 실업자의 구직을 일차적인 목표로 하고 있으며, 실제적인 고용 서비스에 초점을 맞춘다. 뉴딜 프로그램은 지역사회 차원에서 지역사회 고용주와 기업 간의 연계와 함께 수급자의 실업 탈피라는 목표를 두고 파트너십을 형성하고 있다. 상호의무 프로그램은 상대적으로 수급자의 프로그램 참여 자체에 일차적인 목표를 두고 있으며, 프로그램이 실제적인 고용에 초점을 맞추기 보다는 보호된 시장 내에서의 근로경험 프로그램 위주로 운영되고 있다. 그리고 민간 영역과 프로그램간의 연계가 거의 이루어지고 있지 못하고 있다.

<표 2> 뉴딜 프로그램과 상호의무 프로그램의 비교

	영국	호주
기본방침	실제적인 고용에 초점을	수급자의 프로그램 참여 자체를 중시
수급자의 옵션의 범위	4개로 상대적으로 적으나 대상집단의 분리 및 단계별 적용을 통해 수급자의 욕구반영	14개로 영국보다는 상대적으로 많으나 실제적인 활용도는 떨어짐
직업 상담가의 역할	취업을 위한 중재자로서의 역할이 큼	취업을 위한 중재자로서의 역할이 상대적으로 미약
실제적인 고용 초점 정도	시장 진입에 대한 구체적인 정보 및 기술 지원	보호된 시장 내에서의 근로경험 위주의 프로그램
지역사회 고용자와의 관계	고용주들이 실제 프로그램과 밀접하게 연결됨	민간영역의 고용주들은 프로그램에 차단됨
수급에 대한 의무의 성격	의무적. 그러나 일부 인구집단은 예외	의무적인 성격이 상대적으로 강함

5. 사회계약론적 관점에서 뉴딜과 상호의무 프로그램의 비교

앞에서는 사회계약론의 아이디어와 아울러 영국과 호주의 근로연계복지제도에 대해서 살펴보았다. 다음에서는 각 국가의 제도적인 특징을 사회계약론의 기본 내용과 연결해서 각 국가의 제도적인 특징을 전개하도록 하겠다. 구체적인 내용은 수급에 대한 강제적 의무제도의 형성 배경과 제도에서 나타난 의무의 성격, 그리고 강제력 사용의 방향이다.

1) 수급에 대한 강제적 의무제도의 형성 배경

뉴딜 프로그램에서 보여지는 권리에 대한 책임은 신노동당의 정치적 수사이며, 이것은 기본적으로 계약적인 형태로 이루어지게 된다. 즉, 정부는 수급자에게 제공하는 모든 기회에 대해서 책임을 요구하는 것이다. 신노동당은 개인과 국가 간 계약적인 관계를 받아들이며, 개인적인 차원의 시민들 사이에서도 계약적인 관점을 수용한다. 블레어는 “기회 혹은 권리는..... 책임과 의무와 조화되어야 한다. 이것은 시민사회로부터 나오는 협상, 혹은 계약이다”라고 함으로써, 국가와 시민간의 관계에 대해서 명확히 하였다. 프로그램으로 실현된 이러한 계약에 참여한 수급자들은 국가의 권력에 묶여있는 혜택과 그것의 조건을 받아들여지게 된다. 이러한 점에서 뉴딜 프로그램은 인간이 자유와 평등의 가치를 구현하는 칸트적 사회계약론보다는 홉스적인 사회계약론과 닮음꼴이라고 할 수 있다(Hale, 2004).

호주의 상호의무 프로그램에서 하워드 정부는 의무적인 활동 테스트 조건의 엄격한 적용은 적극적인 구직 노력을 강제할 것이며(Moses and Sharples, 2000), ‘사람들이 근로보다 복지를 택하는 것’을 더 어렵게 할 것이라고 기대했다(Jackman, 2002). 동시에 상호의무 프로그램의 강제적인 실천들을 통해 수급자의 구직 기회를 향상시킬 것이라고 기대하였다(Richardson, 2000). 이처럼 상호의무 프로그램은 그 기본 아이디어가 수급자들이 국가로부터 제공받는 복지에 대한 조건으로 이행해야 되는 활동들을 의무화시킨 성격이 강하다. 그리고 정부는 제도의 강제적 요소가 복지 혜택을 받는 모든 사람들에게 대해서 복지수급을 단념시킬 것이라는 기대를 가지고, 상호의무 프로그램의 요구사항에 해당되는 수급자를 더욱 넓히게 된다. 호주 정부는 상호의무 프로그램의 요구사항을 학령기 아동을 가진 한부모와 은퇴할 연령인 모든 실업자로 확장하는 법안을 도입한 것이다(Vanstone and Abbott, 2001).

앞서 언급했듯이 칸트적 사회계약론은 사회계약장치를 통해서 사회 구성원간의 불평등한 협상을 지양하고, 도덕적으로 평등한 인간은 모두가 동등하게 대우받을 자격이 있음을 상정한다. 하지만 호주나 영국의 근로연계복지제도는 일반적으로 이러한 합의가 약자의 입장과 처지를 배려하고, 이들에 대해서 타인과 마찬가지로 동등한 대우를 받을 자격을 준다기보다는, 오히려 제도적 조건들을 결정하는 주체에서 배제된다는 것이 더 가깝다고 할 수 있다는 점에서 홉스적 사회계약론적 성격과 상대적으로 더 가깝다고 볼 수 있을 것이다(Kinnear, 2003).

흡스적인 사회계약론은 타인의, 특히 약자에 대한 복지와 사회적 가치에 대한 관심은 그것이 자신의 이익을 증진시킨다는 가정에서만 가능하게 된다. 이것은 자신들의 이익을 증진시키기 위해서 필요하다면 사회의 다른 구성원들의 상황 및 처지와 무관하게 그들에게 일종의 의무적인 형태로 무엇인가를 자신들에게 요구할 수 있게 되는 것을 뜻한다. 사회의 구성원을 크게 납세자와 이들의 납세로 혜택을 보는 수급자로 이원화하였을 경우에²¹⁾ 일반 납세자인 시민은, 그들이 낸 세금이 다른 시민들을 돕기 위해 사용된다는 것을 아는 것만으로는 충분하지가 않다. 오히려, 납세자인 시민으로부터 나오는 원조는 그 시민들이 납세를 통해서 무엇인가를 얻을 경우에만 가능하게 된다(Kinney, 2003). 다시 말하면, 수급자에게 도움을 주는 시민의 입장에서는 무조건적으로 도움을 주는 것이 아니라, 도움을 받는 수급자가 어떤 형태로든 사회에 받을 것에 대하여 보답해야 한다는 관념이 양 국가의 근로연계복지제도의 기본 아이디어라고 할 수 있다.

2) 사회적 약자에 대한 배려 정도

영국과 호주가 동일하게 수급자에 대한 복지 혜택에 특정 조건의 의무를 부과했는지라도 구체적인 제도의 설계에서는 다른 점을 앞서 볼 수 있었다. 즉, 의무의 성격을 보자면, 뉴딜 프로그램은 프로그램의 참여 의무가 모든 계층에게 포괄되어 있지 않다. 앞서서도 살펴보았듯이 실업자가 50세 이상이나 한부모인 경우 등 특정 인구학적 특성을 가진 일부집단은 프로그램의 참여가 자유롭기 때문에 수급자가 원하지 않으면 참여하지 않아도 되는 자율성이 보장된다. 반면, 프로그램 대상자 자체에 대한 포괄성은 상호의무 프로그램에 비해서 커서 수급자가 원한다면 프로그램에 참여할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어 있다. 상호의무 프로그램도 풀타임 교육 중인 경우, 장기간 상병인 경우 및 아동 등의 부양해야 할 사람이 있는 등 일부 수급자에게는 의무조항에 대해서 관대함을 보여준다. 그러나 호주는 정치적인 차원에서 의무를 이행하는 수급자의 범위를 높이고자 하는 노력을 보여왔으며, 이것은 사회에 대한 기여가 없는 수급자에 대하여 용인하지 않은 사회적 분위기를 반영한다고 볼 수 있다. 앞서 언급했듯이 하워드 정부는 복지 혜택을 받아들이는 모든 사람들에게 복지 수급을 포기하도록 하는 기대를 가지며, 상호의무 프로그램의 수급자 범위를 확장시키려는 노력을 해왔다. 이것은 프로그램에서 요구하는 의무사항을 학령기 아동을 가진 한부모와, 은퇴할 연령까지의 모든 실업자로 확장하는 법안을 도입하기에 이르게 된다(Vanstone and Abbott, 2001). 또한, 1998년에는 불이행에 대한 패널티의 항목이 56개가 있었으나, 이러한 이유들은 계속적으로 증가되어왔으며, 이에 따라서 의무 불이행자의 숫자는 최근에 급격하게 증가하기에 이르렀다(Moses and Sharples, 2000).

아래의 <표 3>은 1997년과 2002년 사이에 센터링크와 맺은 계약을 위반한 수급자의 수를 보여주고 있다. 수치는 2000년과 2001년 사이에는 최고에 달했으며, 이것은 1999년-2000년 간 보고된 722,000명의 실업급여 수급자의 수와 비교할 때 놀라운 수치이다(Newman, 2000). 이러한 현상은 밴스톤(Vanstone) 장관으로 하여금 의무 불이행에 대한 패널티가 가혹할 수 있다는 점을 인정하게 하였으

21) 특히 이 경우는 본 연구에서 다루어진 공공부조의 형태로 이루어지는 근로연계복지제도에서 뚜렷하다고 볼 수 있다.

며, 2001년-2002년에 이르면 그 수가 급격하게 증가하게 된다. 그러나 이 시기에 실업급여 수급자의 수도 역시 상당수 감소되었다.

<표 3> 센터링크(Centrelink)와의 계약 위반자 수(Schooneveldt, 2004)

1997-1998년 7월-6월	1998-1999년 7월-6월	1999-2000년 7월-6월	2000-2001년 7월-6월	2001-2002년 7월-6월
120,718명	165,492명	302,946명	386,946명	260,000명*추정

이러한 노력들은 상호의무 프로그램의 적용을 받는 사람들이 의무를 어겼을 경우에 자신의 삶에 심각한 부정적인 경험을 하도록 한다(Schooneveldt, 2004). 또한 상호의무 프로그램의 참여자들이 제도에 대해서 공정하지 못하며, 프로그램의 요구사항이 비합리적이라고 느끼도록 하는 것이다. 특히 프로그램을 통해 제재를 받는 사람들은 결국에는 심각한 재정적 어려움과 좌절을 겪고, 자존감이 낮아지게 된다(Schooneveldt, 2004). 이러한 점에서, 키니어(Kinnear, 2000)는 하워드 정부의 상호의무 프로그램이 개인이 자유롭게 급여를 받아들일 수 있지 못하게 하는 점을 비판하면서, 특히 사회 및 재정적으로 불리한 사람들에게 의무를 부과함으로써 공정하지 못한 제도를 운영하고 있다고 비판한다. 이러한 상황은 뉴딜 프로그램이 취업을 원하는 실업자들에게 취업에 대한 자신감을 증진시키고, 제공자 및 관련있는 지역사회 기관에서 제도에 대한 적극성을 가지고 있는 상황과는 대조된다(Hasluck, 2000). 앞서 언급했듯이 뉴딜 프로그램은 수급자에게 가치있는 근로경험의 기회를 제공하고, 참가자들이 제도를 통해 긍정적인 효과를 얻고 있다.

이러한 각국 제도의 성격은 양 국가의 프로그램이 약자에 대한 배려가 어떠한지를 보여준다고 할 수 있다. 칸트적 사회계약론은 자연상태부터 약자에 대한 배려를 하고 있으며, 인간은 기본적으로 동등하다는 관점이 권력이나 힘의 동등성이 아닌 도덕적인 인격으로서 동등하다는 전제에서 출발하고 있다. 즉, 약자에 대해서 배려하고 있는 전제이다. 뉴딜 프로그램이 프로그램의 참여에 대해서 수급자가 상대적으로 자율성을 가지고 있으며, 프로그램을 통해서 가치있는 근로기회의 경험을 제공받고 있고, 취업에 대한 자신감을 증진시키며, 수급자의 프로그램에 대한 인식이 긍정적이라는 연구들은, 뉴딜 프로그램이 해당 수급자의 입장을 고려하여 이들의 현재 욕구 충족을 위해 제도가 운영되고 있음을 보여주고 있다. 그리고 여기서 말하는 특정 수급자란 수급자들 중에서도 상대적으로 여건이 더욱 좋지 않은 사회의 구성원이라는 점에서 볼 때, 이들의 상황을 제도적인 차원에서 배려하고 있다고 하겠다. 즉, 뉴딜 프로그램은 약자에 대한 배려 면에서 칸트적 사회계약론의 아이디어와 가까운 것이다. 반면, 사회 구성원간의 차이가 충분히 큰 상황에서 약자에 대한 고려를 전혀 하지 않고, 오히려 힘의 불공정한 분포 자체를 공정한 것이라고 간주하는 홉스적 사회계약론의 특성은 호주의 상호의무 프로그램과 가깝다고 볼 수 있다. 호주는 수급자들의 다양한 상황과 처지에서 발생하는 욕구를 실제적으로 반영하는 제도적 장비가 상대적으로 미약하며, 프로그램 불이행에 대한 강력한 패널티를 도입하려는 노력과 프로그램에 대한 수급자의 부정적인 인식 등을 볼 때, 사회적 약자를 대하는 태도에서 홉스적 사회계약론의 성격을 닮은 것이다.

3) 강제력 사용의 방향성 - 수급자에 대한 사회내의 포섭 VS 배제

세 번째로 고려할 사항은 제도의 수급을 받는 사람에 대해 사용되는 강제력의 방향성이다. 다른 말로 하자면, 수급자를 사회내로 포섭하는 방향으로 의무 기제를 사용하는가와 관련된 내용이다. 영국과 호주의 근로연계복지제도에서는 제도의 구체적인 설계가 다른 부분이 몇 가지가 있다. 우선은 직업 상담가의 역할이다. 뉴딜 프로그램이나 상호의무 프로그램은 모두 직업 상담가가 프로그램에 참여하고 있다. 그러나 두 국가의 각 제도에서 보여지는 직업 상담가의 역할은 그 특성상 차이가 있다. 뉴딜 프로그램에서는 수급자가 직장을 얻기까지, 즉 프로그램의 시작부터 끝까지, 그리고 결국에는 실업에서 탈피하기까지 각종의 실질적인 정보와 도움을 제공하는 반면, 상호의무 프로그램에서는 수급자와 직업 상담가가 구직을 위한 목표를 달성하기 위한 긴밀한 관계를 유지한다고 보기 어렵다. 앞서 언급했듯이, 상호의무 프로그램에서 직업 상담가는 수급자에게 제도에 대한 기본적인 정보, 즉 프로그램에 대한 기본 설명과 제재 등에 대한 정보를 제공해주는 행정적인 차원에서의 역할만 하고 있으며, 수급자에게 실업 탈피를 위한 실질적인 도움을 제공하기 위해 밀접한 관계를 맺고 있다고 보기 힘들다.

이러한 직업 상담가의 역할은 수급자를 실제적인 취업으로 이끌기 위한 제도적 장치와도 이어진다. 뉴딜 프로그램은 실질적으로 수급자의 시장진입, 즉 취업에 대한 구체적인 정보 및 기술을 지원하는 반면에 상호의무 프로그램은 기본적으로 운영되는 프로그램이 일반 시장의 질서를 교란시키지 않는 범위인 보호된 시장에서의 근로경험을 위주로 활동을 한다. 즉, 영국의 뉴딜 프로그램의 목표는 그야말로 수급자의 실제적인 취업에 초점을 맞춘 반면, 호주는 수급자의 의무 이행 그 자체, 즉 프로그램 참여 자체가 목표가 되는 것이며, 이들이 실질적으로 취업을 하는 것은 프로그램의 궁극적인 목표는 아니다(Curtain, 2000). 이러한 점은 실업자의 실업 탈피나, 고용 성과에 있어서 뉴딜 프로그램이 상호의무 프로그램보다 긍정적인 점수를 받고 있다는 점과 무관하지 않다(Atkinson, 1999 ; Giorgi, 2005 ; Hasluck, 2000 ; Legard and Ritchie, 1999 ; White and Riley, 2000). 반면, 상호의무 프로그램은 수급자의 취업 및 실업 탈피에 있어서 부정적인 평가가 대다수이다(ACOSS, 2000 ; Borland and Tseng, 2004 ; Schooneveldt, 2004).

각국의 프로그램과 지역사회의 고용주와의 연계정도를 보면, 뉴딜 프로그램은 지역사회 및 고용주와 연계한 프로그램을 통해 수급자가 실제로 지역사회 고용주로부터 취업과 관련된 실질적인 도움을 얻고 있다. 반면 상호의무 프로그램은 지역사회에 대한 수급자의 의무에 대한 명시는 분명하지만, 지역사회의 고용주가 이들 수급자를 실제적인 고용 상태로 끌어들이기 위해 프로그램에 참여하도록 하는 제도적 설계는 거의 부재하다. 민간영역의 고용주가 상호의무 프로그램의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 WID 프로그램에 자금을 지원하는 것이 허용되지 않는다(DEWRSB, 1999). 시장 질서를 해치지 않도록 제도가 설계되어야 한다는 것이 상호의무 프로그램에 대한 기본 생각이었다. 이것은 상호의무 프로그램의 강조점이 실업에서의 탈피보다는 수급자가 받는 혜택에 대한 의무 그 자체라는 점을 더욱 부각시킨다.

결과적으로 양 국가의 프로그램에서 약자에 대한 사회내의 포섭정도를 보면, 뉴딜 프로그램은 사회

내의 포섭이 아주 적극적인 반면에 상호의무 프로그램은 소극적인 형태를 취한다고 볼 수 있겠다. 이것은 홉스적 사회계약론이 사회적 약자의 불평등한 상황을 당연시하고, 이들을 위한 사회적 차원의 분배의 노력을 고려하지 않는다는 점을 감안할 때, 상호의무 프로그램이 수급자를 시장으로의 진입을 통해서 이들의 현재 상태를 개선시키고, 사회의 주류 구성원으로 끌어들이고자 하는 적극적인 의지가 빈약하다는 점에서 홉스적 사회계약론과 가깝다고 하겠다. 반면에 뉴딜 프로그램은 수급자의 시장진입을 통해서 장기적인 차원에서 이들의 상황을 개선할 의지가 강하다고 볼 수 있으며, 이것은 홉스적 사회계약론보다는 칸트적 사회계약론의 아이디어와 보다 가깝다고 볼 수 있다. 앞서 언급했듯이, 칸트적 사회계약론은 개인 간의 기본적인 권리와 의무의 할당에 대해서 부당한 차별을 두지 않는 것에서 출발하며, 이것은 사회구성원 내에서 이루어지는 공정한 분배로 이어지게 된다. 이러한 논리는 현실적 상황에서 사회적 약자 입장인 수급자가 사회 내에서 자원부족의 상황에 처해 있는 상태를 개선하도록 하는 적극적 의지로 이어질 수 있으며, 이러한 노력의 일환으로 수급자가 실제적인 취업을 하게 도와 줌으로써, 이들이 소득활동을 통해 장기적으로 약자의 위치에서 탈피하도록 하는 것이다. 따라서 뉴딜 프로그램은 이와 같은 점에서는 홉스적 사회계약론보다 칸트적 사회계약론의 아이디어에 더 가깝다고 하겠다.

6. 결론 및 함의

본 연구는 영국과 호주에서 실시하고 있는 근로연계복지제도가 사회계약론적 관점에서 어떻게 차별화되는지를 살펴보았다. 사회계약론적 관점은 일반적으로 인간은 자유롭고 평등하며, 자신의 이익을 위해 동의나 승낙의 과정을 거쳐 정치질서를 스스로 선택하고 이에 책임진다는 기본 가정을 하고 있음에도 불구하고, 구체적으로 주장하는 바는 크게 홉스적 사회계약론과 칸트적 사회계약론이라는 두 가지 갈래가 서로 다른 논의를 전개하고 있음을 살펴보았다. 이 두 가지의 사회계약론적 흐름을 바탕으로 영국과 호주의 근로연계복지를 비교하였는데, 본 연구에서는 영미식 근로연계복지제도에 한정하여 살펴보았으므로, 그 정의에 부합되는 제도로, 영국에서는 뉴딜 프로그램과 호주에서는 상호의무 프로그램을 살펴보았다.

사회계약론적 관점에서 두 국가의 근로연계복지제도를 비교해 보았을 때, 크게 수급에 대한 강제적 의무제도의 형성 배경과, 사회적 약자에 대한 배려 정도, 그리고 강제력 사용의 방향성이라는 세 가지 기준으로 분류하여 각 국가의 해당 제도를 분석하였다. 결과적으로 상호의무 프로그램은 모든 기준이 홉스적 사회계약론에 가까웠으며, 뉴딜 프로그램은 수급에 대한 강제적 의무제도의 형성 배경은 홉스적 사회계약론과 가까웠으나, 구체적인 제도 설계의 사항에 대한 분석인 약자에 대한 배려 정도나 강제력 사용의 방향성에서는 홉스적 사회계약론보다는 칸트적 사회계약론에 상대적으로 더 가까웠다.

한편 우리나라의 국민기초생활보장제도에서는 근로능력이 있는 수급자를 조건부 수급자로 지정하여 급여를 제공하고 있다. 근로능력이 있는 수급자는 자활사업에 참여하지 않은 경우 급여 혜택이 중지되는 조건으로 프로그램에 참여하게 된다. 수급자에게 의무조항을 통해서 급여 혜택을 받을 수 있게 했다는 점에서는 우리나라에서도 일종의 근로연계복지제도가 실시되고 있다고 볼 수 있겠다. 본

연구가 우리나라의 자활사업에 제공하는 몇 가지 함의를 살펴본다면, 우선 흡수적인 사회계약론적 성격보다는 칸트적 사회계약론적 특징을 반영하도록 제도가 설계되어야 하며, 상호의무 프로그램보다는 뉴딜 프로그램이 가지고 있는 제도의 특성이 더 선호되어야 한다는 점이다. 앞서 살펴보았듯이, 뉴딜 프로그램은 상호의무 프로그램보다 상대적으로 수급자의 제도에 대한 만족도가 높으며, 프로그램의 목표 달성 정도에 있어서 훨씬 긍정적으로 나타났다. 이러한 사실을 반영하여서 자활사업은 사회적 약자에 대해서 충분히 배려를 해야 하며, 이들의 욕구를 반영할 수 있도록 제도가 설계되어야 한다. 이것은 수급자에 대한 프로그램의 강제적 성격이 강제 그 자체를 위한 목적으로 시행되거나, 복지 수급자의 수를 단순히 감소시키기 위해서 작용해서는 안된다는 것, 그리고 개별 수급자의 처지와 형편을 반영한 프로그램이어야 한다는 점을 말한다. 또한 강제력에 대한 방향에서도 수급자를 사회내로 포섭하기 위한 전략을 중심으로 제도가 전개되어야 한다.

본 연구는 추상적인 차원의 이론을 제도의 실제적 양상에 접목했다는 데 의의가 있으며, 구체적인 사회복지제도를 철학적 논의로 접근한 연구가 거의 없는 현재의 상황에서는 더욱 의의가 있다고 하겠다. 또한 근로연계복지제도가 현재의 복지국가의 흐름을 보여주는 세계적인 추세라는 점을 감안하면, 노동과 복지의 접목에 대한 더욱 활발한 논의를 할 수 있는 자료를 제공해줬다는 점에서 의의를 갖는다. 반면 본 연구는 주제가 유사한 기존의 연구가 많지 않은 관계로 풍부한 논의가 부족하였다. 앞으로는 이 분야에 관한 활발한 연구를 통해 좀 더 정교한 차원의 논의가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 강철희·홍현미라. 2003. “복지권에 관한 비교연구-영국과 미국을 중심으로”. 『사회보장연구』 19(1): 135-160.
- 김영순. 2002. “지후화시대의 정책모방; 미국, 영국, 한국의 근로연계복지 비교연구”. 『한국정치학회보』 36(4): 321-431.
- 김종일. 2000. “미국 노동중심적 복지개혁에서 노동시장연결 모델과 인간자본개발 모델 비교”. 『한국사회복지학』 41: 119-146.
- 김종일. 2001. 『복지에서 노동으로- 노동중심적 복지국가의 비판적 이해』. 일신사.
- 김현철. 2002. “근대초기 사회계약론에서 자유와 권리의 지위”. 『법철학연구』 5(2): 35-54.
- 문진영. 2004. “영국의 근로복지(Workfare) 개혁에 관한 연구: 노동당의 이념적 변화를 중심으로”. 『한국사회복지학』 56(1):45-70.
- 박순성·이상호. 1998. “사회정의와 정치경제학 : 맑스, 톨즈, 센”. 『사회경제평론』 11: 93-118.
- 박정순. 1993. “현대윤리학의 사회계약론적 전환”. 한국사회·윤리연구회편. 『사회계약론 연구』. 철학과 현실사. pp. 173-207.
- 박찬욱 외 역, 2002. 제 3의 길과 그 비판자들. Anthony Giddens. 2000. The Third Way and Its Critics. 생각의 나무.
- 방하남·황덕순. 2002. “노동과 복지의 연계를 위한 정책설계 및 실천방안: 국민기초생활보장제도의 자활사업을 중심으로”. 『사회보장연구』 18(2): 71-96.
- 박효중. 1994. “정의의 원리와 개인주의적 합리성의 연계의 적실성에 관한 비판적 고찰” 사회계약론적

- 관점을 중심으로“. 『한국정치학회』 28(2): 429-461.
- 심연수. 1998. 『복지국가와 정의』. 인간사랑.
- 이봉철. 2001. 『현대인권사상』. 아카넷.
- 이상은. 2003. “미국의 복지개혁: 소극적 현금지원정책으로부터 적극적 자립지원정책으로”. 『사회보장 연구』 19(1): 23-58.
- 이종일. 1993. “롤즈 정의론에서의 칸트적 해석”. 한국사회·윤리연구회편. 『사회계약론 연구』. 철학과 현실사. pp. 208-247.
- 임미원. 2003. “자연법과 사회계약”. 『법철학연구』 6(2):39-58.
- 최병서. 1998. “아나키, 사회계약 그리고 분배“ 『경제학연구』 46(2): 329-357.
- 황덕순·이바르 뢰드멜·히더 트릭키. 2002. 『근로연계 복지정책의 국제비교』. 한국노동연구원.
- ACOSS. 2000. “Does Work for the Dole Lead to Work for Wages?” ACOSS Info paper 223.
- Atkinson, J. 1999. "The New Deal for Young Unemployed People". Employment Service Research Report 3. Sheffield: Employment Service.
- Borland, J. and Y. Tseng. 2004. “Does ‘Work for the Dole’ work?”. Melbourne Institute Working Paper No. 13.
- Bosco, A. and Y. Chassard. 1999. “A Shift in the paradigm: Surveying the European Union Discourse on Welfare and Work”. pp. 43-58. in *Linking Welfare and Work*, edited by European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Ireland: Dublin.
- Buchanan, J. M. 1975. *The Limits of Liberty - between Anarchy and Leviathan*. Chicago: London,
- Curtain, R. 2000. "Mutual Obligation: Policy and Practice in Australia compared with the UK". the Dusseldrop Skills Forum. http://www.dsf.org.au/papers/56/mutual_obligation_0.pdf
- Davis, G and B. Sullivan. 1997. *The New Contractualism*. Macmillan : Melbourne, Australia.
- DEWRSB. 1999. Evaluation of Work for the Dole. UJ Department for Education and Employment.
- Diggs, B. J. 1981. "A Contractarian View of Respect for Person". *American Philosophical Quarterly* 18:273-283.
- DSS(Department of Social Security). 1998. *New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare*. Cm 3805. London: HMSO.
- Erskine, A. 1997. "The Withering of Social Insurance in Britain." pp. 130-150. in *Social Insurance in Europe*, edited by J. Clasen. London: The Policy Press.
- Finn, D. 2001. "A New Deal for Unemployed Australian?". Sydney: Dusseldorp Skills Foundation. pp 1-32 Melbourne
- Giorgi, G. 2005. “The New Deal for Young People five years on”. *Fiscal Studies* 23(3): 371-383.
- Harsanyi, J. C. 1975. "Can the Maximin Principle Serve as Basis for Morality". *American*

- Political Science Review* 59(1):594-606.
- Hasluck, C. 2000. "Early lesson from the evaluation of new deal programme". *Labour Market Trends* 108(8): 369-377.
- Hirshman, A. O. 1977. *The Passions and the Interests*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Jackman, C. 2002. "Work for dole net to widen". *Sunday Mail*. 3rd Feb. p.5.
- John Howard Federation Address. January 1999. cited in ACOSS. Work for the Dole Briefing paper. Information paper 116.
- King, D. and M. Wickham-Jones. 1999. "From Clinton to Blair: The Democratic (party) Origins of Welfare to Work". *Political Quarterly* 70: 62-74.
- Kinnear, P. 2003. "The Idea of "Mutual Obligation in Australian Social Security Policy". pp. 105-124. in *Neoliberalism and the Australian Welfare State*, edited by C. Aspalter. Casa Verde Publishing.
- Kymlicka, W. 1991. "The social contract tradition". pp. 186-196. in *A Companion to Ethics*, edited by P. Singer. Oxford: Basil Blackwell.
- Legard, R. and J. Ritchie. 1999. "New Deal for Young Unemployed: National Gateway". Employment Service Report No. 16. Sheffield: Employment Service.
- Lødemel, I. and H. Trickey. 2001. "A New Contract for Social Assistance". pp. 1-39. in *An offer you can't refuse - Workfare in international perspective*, edited by I. Lødemel and H. Trickey. The Polity Press.
- Moses, J. and I. Sharples. 2000. "Breaching - History, trends and issues". Paper presented at the 7th National Conference on Unemployment, University of Western Sydney, Campbelltown, 30th November -1st December.
- Newman, J. 2000. "The challenge of welfare dependency in the 21st century". Commonwealth Department of Family and Community Service. <http://www.workright.or.au/archive/welfare%20reform>.
- OECD. 2000. *OECD Economic Survey of Australia*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- OECD. 2001. *Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Peck, J. 2001. 『Workfare states』. The Guilford Press.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Richardson, L. 2000. "Impact of the mutual obligation initiative on the exit behaviour of unemployment benefit recipients: The threat of additional activities". Paper presented at the 7th National Conference on Unemployment, University of Western Sydney, Campbelltown, 30th November - 1st December.
- Sartori, G. 1994. "Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method". pp. 14-34. in *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*, edited by M. Dogan and A. Kazancigil. Oxford: Blackwell.
- Schooneveldt, S. 2004. "Do Mutual Obligation Breach Penalties Coerce Compliance with

- Government Expectations?" *Australian Journal of Social Issues* 39(2): 155-167.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf, Inc.
- Vanstone, A. and T. Abbott. 2001. "Australians working together - Helping people to move forward."
http://www.together.go.au/PDFs/budget_statement.pdf.
- Walker, R. and M. Wiseman. 2001. "Britain's New Deal and the Next Round of U.S Welfare Reform." *Institute for Research on Poverty Discussion papers* 1223-01: Univ. of Wisconsin: Madison.
- White, M. and R. Riley. 2002. Findings from the Macro evaluation of the New Deal for Young People. Department of Work and Pensions.
- Yang, J. 2001. "A Critical Appraisal of the US Workfare Program: Policy Implications for the Korean Public Assistance Program". *Korean Journal of Policy Studies* 16(2): 77-89.
- Yeatsman, A. 2000. "Mutual Obligation: What Kind of Contract Is This?". pp. 140-171. in *Social Policy in the 21st Century: Justice and Responsibility*, edited by Shaver and P. Saunders. Social Policy Research Center, University of New South Wales: Sydney, Australia.
- 인터넷 사이트:
<http://www.newdeal.gov.uk/>
<http://www.workplace.gov.au/workplace/Category/SchemesInitiatives/WFD/InitfortheExperience.htm>).
http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/newstart_1_obligation.htm

The Comparison of Workfare in UK and Australia from the View Point of Social Contract Theory

Kim, Eun-Ha
(Seoul National University)

The Purpose of this paper is to compare workfare system in UK with in Australia from the view point of social contract theory. There are two kinds of social contract theory - Hobbesian and Kantian theory. In view of these two types, this paper makes a comparative study of New Deal in UK and Mutual Obligation in Australia.

The results of analysis can be summarized as follows. Firstly, in this respect of compulsive program formation background, Mutual Obligation and New Deal is all similar with Hobbesian social contract theory. Secondly, With regard to concern for the disadvantaged, Mutual Obligation is among Hobbesian social contract but New Deal is among Kantian social contract. Lastly, concerning orientation of compulsion, Mutual Obligation is close to Hobbesian social contract but New Deal is close to Kantian social contract.

Key words: workfare, Hobbesian social contract theory, Kantian social contract theory, New Deal, mutual obligation.

[접수일 2006. 2. 15 게재확정일 2006. 7. 10]