

영국 사회보장제도의 개혁

사회부조(Social Assistance)를 중심으로

신동면*

이 연구는 1979년 이후 영국의 보수당 정부와 노동당 정부하에서 이루어진 사회부조 개혁을 중심으로, 개혁의 목표(policy objectives), 내용(policy outputs), 그리고 결과(policy outcomes)를 둘러싼 양 정권간의 차이를 비판적으로 평가하고 있다. 대처와 메이저로 이어지는 18년의 집권기간 동안 영국의 보수당 정부는 사회보장제도의 개혁과 관련하여 '급여 수급자들을 일자리로'(getting people into work)라는 목표를 내세웠다. 이러한 목표를 추진하는 과정에서 사회부조는 개혁의 핵심대상이 되었으며, 개혁의 내용은 '당근(carrot) — 근로에 대한 유인책'과 '채찍(stick) — 급여의존에 대한 억제책'을 적절하게 결합하는 것이었다. 따라서 보수당 정부하에서 사회부조의 개혁은 근로연계복지(workfare) 모델을 따르고 있다고 하겠다. 한편, 1997년 블레어가 이끄는 노동당이 집권하면서도 사회보장제도의 개혁과정에서 근로(work)에 대한 강조는 지속되어 왔다. 노동당 정부는 개혁의 목표로서 '복지에서 근로로'(from welfare to work)를 내세우고 있다. 그러나, 노동당 정부가 추진하고 있는 사회부조에 대한 개혁은 '당근'과 '채찍'의 방식을 강화하는 데 초점을 두고 있지 않다. 오히려, 노동당 정부의 관심은 수급자 개인의 직업능력 개발을 통하여 고용을 촉진하는 데 있다. 즉 적

* 경희대학교 정경대 사회과학부 행정학 전공 교수.

극적 노동시장사업의 강화를 통하여, 이제 영국의 사회부조는 근로연계복지 모델에 머물지 않고 활성화(activation) 모델을 향하여 나아가고 있다. 사회부조의 개혁과 관련한 보수당 정부와 노동당 정부 간의 이러한 차이는 저소득계층의 삶에 서로 다른 영향을 준다. 보수당 정부의 사회부조 개혁이 수급자에 대한 국가의 통제를 강화함에 따라 스티그마를 높이게 되었다면, 노동당 정부에서 추진된 사회부조 개혁은 수급자 개인의 자율성을 제고하고 생산적 시민으로서 사회에 참여할 수 있는 기회를 확대하였다.

1. 서론

1980년대 초반 이후 서구 복지국가들에서 본격화되기 시작한 사회보장제도의 개혁은 국가별로 정도의 차이는 있으나 사회보험을 통해 제공되어 왔던 현금급여의 수급조건을 보다 엄격하게 강화하고 급여수준을 낮추려는 시도들을 포함하고 있었다(Daly, 1997). 세계경제의 침체에 추진된 이와 같은 사회보장제도의 개혁으로 말미암아 각국의 사회보장체제에서 소득보장을 위해 사회부조가 담당해 왔던 역할이 어느 때보다 높아지게 되었다(OECD, 1998: 21). 결과적으로 정부가 제공하는 사회부조 급여에 의존해 살아가는 사람들이 빠르게 늘어났으며, 동시에 정부의 사회부조 관련지출도 크게 증가하였다. 이러한 과정에서 사회부조는 저소득계층의 욕구에 대응하는 데 있어서 매우 효과적인 제도임이 입증되어 왔다.

그러나, 동시에 사회부조는 사회경제적 측면에서 볼 때, 몇 가지의 부정적 요소를 지닐 수 있다고 지적되어 왔다. 잘 알려진 바와 같이, 가장 대표적인 문제는 사회부조가 수급자들의 근로의욕을 떨어뜨리고 고용에 부정적 영향을 미친다는 것이다. 최근 OECD에 발간한 한 보고서에 따르면, 사회부조는 세 가지 측면, 즉 실업의 덫(unemployment trap), 빈곤의 덫(poverty trap), 그리고 의존의 덫(dependency trap)을 통하여 사회경제적 측면에서 부정적 영향을 미칠 수 있다고 설명된다(OECD, 1998: 22). 주지하는 바와 같이, 이러한 관점은 1980년대 신우파(New Right)들이 주장하는 잔여적 복지국가(a residual welfare state)로의 재편에 대한 논거가 되어 왔다.

이와 같은 신우파의 주장이 사회보장제도의 개혁과정에서 기본 이념으로 자리잡게

된 것은 1979년 영국에서 대처가 이끄는 보수당이 집권하면서부터이다. 대처와 메이저로 이어지는 18년의 집권기간 동안 영국의 보수당 정부는 사회보장제도의 개혁과 관련하여 '급여 수급자들을 일자리로' (*getting people into work*) 라는 목표를 내세웠다. 이러한 목표를 추진하는 과정에서 사회부조는 개혁의 핵심대상이 되었으며, 개혁의 내용은 당근과 채찍을 적절하게 결합하는 것이었다. 1997년 블레어가 이끄는 노동당이 집권하면서도 근로(*work*)에 대한 강조는 지속되어왔다. 노동당 정부는 사회보장제도의 개혁과 관련하여 '복지에서 근로로' (*from welfare to work*) 라는 목표를 내세우고 있다. 그러나, 노동당 정부의 사회부조에 대한 개혁은 '당근'과 '채찍'의 방식을 강화하는 데 초점을 두고 있지 않다. 오히려, 노동당 정부의 관심은 수급자 개인의 직업 능력 개발을 통하여 고용을 촉진하는 데 있다. 즉 적극적 노동시장사업의 강화를 통하여 수급자 개인이 생산적 시민으로 살아갈 수 있도록 유도하고 있다.

이와 같이 보수당 정부와 노동당 정부에서 진행되었던 사회부조 개혁의 핵심적 문제는 사회부조에 의존하여 살아가는 근로능력자들을 어떻게 노동시장으로 편입시킬 것인가에 관한 것이었다. 그러나, 동일한 목적을 달성하기 위하여 양 정권은 서로 다른 방식을 따르고 있다. 이러한 차이와 관련하여 본 논문에서는 보수당 정부와 노동당 정부에서 추진되었던 사회부조 개혁의 목표, 내용, 그리고 결과에 대하여 비교분석을 시도하고자 한다. 이를 위하여 논문은 크게 다섯 부분으로 구성되어 있다. 먼저, 논문의 분석틀을 설정하기 위하여, 사회부조 개혁과정에서 근로능력이 있는 수급자를 노동시장에 끌어들이기 위한 다양한 전략을 근로연계복지 모델과 활성화 모델로 나누어 살펴본다. 논문의 둘째 부분에서는 영국 사회보장체계에서 사회부조의 역할을 이해하기 위하여 사회부조 프로그램의 종류와 수급자 현황에 대하여 개괄적으로 살펴본다. 셋째와 넷째 부분에서는 각각 보수당 정부와 노동당 정부에서 추진된 사회부조의 개혁을 중심으로 개혁의 목표, 내용, 그리고 결과를 논의한다. 끝으로 결론에서는 지금까지의 논의를 종합하며, 영국의 사회부조 개혁이 우리나라의 공적부조 운영과 관련하여 줄 수 있는 정책적 시사점을 찾아본다. 특히, 최근 우리나라에서 시행되고 있는 국민기초생활보장제도는 제도적 측면에서 볼 때 영국의 사회부조와 매우 유사하기 때문에 영국의 사회부조 개혁의 경험은 더욱 흥미롭다고 하겠다.

2. 사회부조 개혁의 모델: 근로연계복지와 활성화

오늘날 서구 복지국가들의 사회보장제도 개혁과정에서 근로(work)를 강조하는 것은 일할 수 있는 근로능력자들이 사회부조 급여에 대한 의존에서 벗어나 노동시장에 진입하여 자활할 수 있도록 하려는 것이다. 그러나 이러한 목적을 달성하기 위한 방식은 동일하지 않으며 나라별로 서로 다른 다양한 수단들이 활용되고 있다. 여기에서는 고프(Gough, 2000)의 견해를 좇아, 사회부조 개혁에서 근로를 강조하는 다양한 시도들을 두 가지의 대안적 유형, 즉 근로연계복지(workfare) 모델과 활성화(activation) 모델로 구분하여 살펴보고자 한다. 근로연계복지 모델에서는 근로능력이 있는 수급자를 노동시장에 끌어들이기 위한 유인책뿐만 아니라 급여 수급을 위한 조건으로 근로를 요구하는 복지제도의 수립을 추진한다. 반면에, 활성화 모델에서는 수급자의 직업능력을 배양하기 위한 인적자원의 개발을 목적으로 적극적 노동시장사업을 추진한다. 물론, 현실적으로 근로능력자의 자활을 위한 정책과 프로그램에서 근로연계복지 모델과 활성화 모델의 두 가지 측면을 모두 발견할 수 있다는 점에서 볼 때, 두 모델은 이념형(ideal type)에 가깝다고 할 수 있다. 그러나, 이 두 모델은 사회부조 개혁의 성격을 파악하는 데 있어서 유용한 분석틀이 될 수 있을 것이다. 왜냐하면, 어느 한 나라에서 추진된 사회부조 개혁의 성격을 규명하고자 하는 경우에, 이 두 모델을 양극단으로 하여 연결한 일직선상의 어느 한 지점에 위치시킬 수 있기 때문이다.

1) 근로연계복지 모델

급여의 수급과 근로를 연계시키는 것은 지난 10여 년간 서구 복지국가들이 추진해 온 사회보장제도 개혁들 중 핵심이 된다고 할 수 있다(OECD, 1994). 그러나 근로연계복지가 무엇을 의미하는지, 이를 위한 수단이 무엇인지에 관하여 명확하게 답하는 것은 쉽지 않다. 이러한 이유는 급여의 수급과 근로를 연계한다는 공통의 성격에도 불구하고 나라별로 다양한 방법이 사용되고 있기 때문이다. 그러나, 전통적으로 근로연계 복지는 미국에서 강조되어 왔다. 1) 근로연계복지를 주장하는 미국의 대표적

학자인 미드에 따르면, 빈곤계층은 정부가 제공하는 사회부조 급여에 의존하여 일하지 않으려는 경향이 강하기 때문에 정부는 급여의 수급과 근로를 강제적으로 연계시켜야 한다고 주장한다(Mead, 1986).

그러므로, 근로연계복지 모델에서는 무엇보다도 사회안전망의 역할을 수행하는 사회부조 급여를 욕구(needs)에 따라 제공해서는 안 된다고 강조한다. 대신에, 사회부조가 개인의 근로의욕을 떨어뜨리고 빈곤문화를 양산하는 것을 막기 위해 급여의 수급과 근로를 연계시킬 것을 주장한다. 미국의 경우, 이러한 견해는 대표적인 사회부조 사업인 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)의 개혁에 반영되었다. 즉 1996년 제정된 ‘개인책임과 노동기회조정법’(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)에 기초하여 AFDC가 TANF(Temporary Assistance to Needy Families)로 대체되면서 급여수급의 조건으로 의무적인 노동을 요구하게 되었다. 결과적으로, 미국의 사회부조 정책의 방향은 빈곤가족의 소득보장 전략에서 강제적 근로유인전략으로 바뀌게 된 것이다.

이러한 점에서 고프는 근로연계복지란 사회부조 급여를 받기 위한 조건으로 근로를 요구하는 정책으로 정의하고 있다(Gough, 2000). 즉 근로능력자들이 사회부조 급여에 대한 의존에서 벗어나 노동시장에 진입할 수 있도록 하기 위해서, 근로연계복지 모델에서는 근로를 유인하는 복지제도의 수립과 동시에 급여에 대한 의존을 억제시키기 위한 강제적 수단의 활용을 강조하고 있다. 근로연계복지 모델에서는 당근과 채찍의 두 가지 성격을 모두 활용하고 있는 것이다(Kildal, 1999: 34).²⁾

따라서 근로연계복지 모델에서는 사회부조 수급자에 대한 교육과 훈련보다는 일 자체에 초점을 두고, 가능한 최단 시일 내에 복지수급자가 일자리를 얻을 수 있도록 도와주는 것이 자활의 지름길이라고 본다.³⁾ 이 모델의 지지자들에 따르면, 국가가

1) 이러한 점에서 근로연계복지 모델은 복지체계의 미국화(Americanisation of welfare system)라고 불린다(Deacon, 2000).

2) 한편, 토핑은 근로연계복지를 보다 광범하게 정의하고 있다. 그에 따르면, 근로연계복지란 사회보장보다 노동시장의 유연화(flexibility)를 강조하는 모든 정책적 노력들을 포괄하는 개념으로 정의한다(Torring, 1999). 따라서 그의 정의는 사회부조의 개혁뿐만 아니라 사회보험에서 의무와 연계된 조건적 권리와 교육 및 훈련 등을 포괄한다. 그러나 그의 정의는 사회부조 개혁을 분석하기 위한 이론적 간결성(theoretical parsimony)을 유지하기 어렵다는 점에서, 여기에서는 근로연계복지와 활성화를 대안적 모델로 간주한다.

제공하는 사회부조 급여에 의존하여 살고 있는 사람들에게 비록 그 일자리가 저임금의 단순노동이라고 해도, 일을 통하여 근로 습관과 기술을 익히며 더 좋은 일자리를 얻을 수 있기 때문에 무슨 일이든 일을 시작하는 것 자체가 중요하다고 본다(Brown, 1997). 그러므로 근로연계복지 모델에서는 수급자들의 이동성 증가와 구직의 효율성에 관심을 둔다.

요컨대, 근로연계복지 모델에서는 사회부조 급여의 감소를 목적으로 근로능력이 있는 수급자의 조기취업에 의한 자활을 추구한다. 이를 위하여 근로연계복지 모델에서는 사회부조 급여의 수급과 근로를 연계하여, 급여 수급의 조건으로 의무적인 노동을 부과할 뿐만 아니라 근로를 유인할 수 있는 복지제도의 설계를 강조한다. 결국, 근로연계복지 모델에서는 사회부조 급여에 대한 권리가 아닌 의무를, 수급자들의 욕구보다는 노동의 책임성을 강조한다.

2) 활성화 모델

활성화 모델에 따르면, 사회부조에 의존하여 살아가는 근로능력자를 자립시키기 위한 최선의 방법은 이들에게 장기적인 취업능력을 길러주어 사회부조에 대한 의존상태로 되돌아올 가능성을 제거하는 것이다.⁴⁾ 이를 위해서는 인력개발에 초점을 두고 교육 및 훈련을 통하여 수급자의 직업능력과 기술수준을 향상시키는 것이 필수적이라고 본다. 따라서, 활성화 모델에서는 앞에서 살펴 본 근로연계복지 모델과 달리 근로능력이 있는 수급자의 자활을 위하여 일반교육, 직업교육 및 훈련, 구직상담 등 다양한 사업을 진행한다. 즉 활성화 모델에서는 적극적 노동시장사업(*active labour market programs*)을 통하여 근로능력이 있는 수급자의 직업능력과 기술수준을 향상시킴으로써 안정된 일자리를 찾을 수 있도록 도와주어야 한다는 것이다.

요컨대, 활성화 모델에서는 ① 사회부조 급여의 축소와 구직활동의 효율성보다는 수급자의 직업능력 향상에 초점을 두며, ② 脫복지를 위한 전략으로 조기취업보다는

3) 김종일 교수는 이러한 경향을 노동시장연결(*labour force attachment model*) 모델이라는 명칭하에 설명하고 있다(김종일, 2000).

4) 이러한 경향을 김종일 교수는 인간자본개발(*human capital development*) 모델이라는 이름으로 설명하고 있다(김종일, 2000).

교육 및 직업훈련을 통한 안정된 일자리를 강조하며, ③ 수급자에 대한 통제와 처벌 보다는 권한부여(*empowerment*)를 추진한다. 그러므로, 활성화 모델에서 근로는 수급자의 자율성을 높이고 사회참여의 기회를 확대하는 계기가 된다. 이는 근로가 통제적, 처벌적 성격을 지님에 따라 수급자에게 스티그마를 유발하는 근로연계복지 모델과 구분된다(Gough, 2000).

이상에서 우리는 사회복지의 개혁과정에서 근로능력자들의 자활을 추진하기 위한 시도들을 근로연계복지 모델과 활성화 모델로 나누어 살펴보았다. 물론, 사회복지의 개혁과정에서 두 가지 모델의 속성이 혼합되어 나타날 수 있기 때문에 전적으로 어느 한 모델을 통하여 사회복지개혁의 정책과 프로그램의 성격을 설명할 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고, 어느 한 국가에서 추진된 사회복지 개혁의 정책과 프로그램들은 이 두 모델 가운데 하나를 보다 더 강조하고 있기 때문에, 근로연계복지 모델과 활성화 모델은 사회복지 개혁의 성격을 이해하는 준거가 될 수 있을 것이다. 보수당 정부와 노동당 정부의 사회복지 개혁의 성격을 논의하기에 앞서 다음은 영국의 사회보장 체계에서 사회복지가 담당하는 역할에 대하여 살펴보려고 한다.

3. 영국 사회복지체계의 구성과 특성

오늘날 영국 사회보장체계의 골격은 1942년 비버리지경이 의회에 제출한 'Social Insurance and Allied Services'라는 제목의 보고서에 기초하여 세워졌다. 보고서에서 비버리지는 결핍(*Giant of want*)으로부터 국민을 자유롭게 하기 위해 영국의 사회보장체계를 3가지 방식, 즉 기본욕구를 위한 사회보험(*social insurance*), 특별사례를 위한 국가부조(*national assistance*), 그리고 개인의 자발성에 기초한 개인보험(*personal insurance*)에 기초해서 수립되어야 한다고 제안하였다. 3가지의 방식 중에서 국가부조는 사회보험에 가입할 수 없는 저소득계층을 위한 안전망의 역할을 담당하여야 하며, 과거의 기여여부에 상관없이 최저생계소득(*a minimum subsistence*)을 국가예산에서 제공하도록 권고하였다(Beveridge, 1942: 302조).

비버리지의 보고서를 바탕으로 1949년 국가부조(*National Assistance*)라는 명칭으로 시작된 영국의 사회복지 프로그램은 모든 국민에게 최저생계소득을 보장하는 안전망

의 수립을 목적으로 하였다. 그 이후 사회부조는 수 차례에 걸쳐 개혁되었는데, 1966년에는 국가부조에서 보충급여(Supplementary Benefit)로, 그리고 1988년에는 다시 소득지원(Income Support)으로 명칭이 바뀌었다. 또한 사회부조 프로그램구조에 있어서도 주거비용에 대한 보조를 포함하는 등의 노력을 통하여 급여의 종류를 다양화하였다. 이러한 변화에도 불구하고, 영국의 사회부조 프로그램은 국민의 최저생계소득을 보장하는 안전망의 역할과 사회보험 급여를 보완하는 보충소득으로의 기능을 유지해 오고 있다(OECD, 1998: 185).

현행 영국의 사회부조 프로그램은 <표 1>에서 보는 바와 같이 크게 8개로 구성되어 있는데, 모두 소득 및 금융자산에 대한 자산조사(means-test)에 기초하여 수급자를 선정한다는 공통점이 있다. 먼저, 사회보장체계에서 사회부조의 역할을 지출기준으로 살펴보면, 1999/2000년 현재, 전체 사회보장관련 지출합계의 30.4%가 사회부조 프로그램에 해당되어 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

사회부조 프로그램만을 기준으로 하면, 전체 사회부조 지출의 39.71%가 소득지원(IS)에 사용되어 가장 높은 비중을 차지하고 있다. IS은 노령, 질병, 장애, 부양책임 등의 이유로 인하여 노동시장에 편입할 수 없는, 즉 일할 수 없는 16세 이상의 저소득

<표 1> 사회부조 프로그램의 지출 (1999/2000)

구 분	금액 (백만 파운드)	전체 사회부조 대비 비율 (%)
소득지원	11,900	39.71
주택급여	11,233	37.48
소득기반 구직자수당	2,865	9.56
지방세 급여	2,522	8.42
근로가족소득지원	1,188	3.96
사회기금	200	0.66
소득부가	29	0.09
근로장애인소득지원	28	0.09
소계	29,965	100.00 (30.4)
전체 사회보장관련 지출 총액	98,560	(100.0)

자료 : DSS (2000c), Table 2.

득층에게 지급되는 급여이다(CPAG, 2000: ch. 20).⁵⁾ 다음으로 비중이 높은 프로그램은 주택급여(*Housing Benefit*)로, 전체 사회부조 지출의 37.48%를 사용하고 있다. HB는 자산조사를 통과하고 주택의 임대료를 지불하는 저소득층 가구라면 누구나 신청할 수 있다.⁶⁾ 다음으로 실업부조의 성격을 갖는 소득기반 구직자수당(*Income-based Jobseeker's Allowance*)은 전체 사회부조 지출의 9.56%를 차지하고 있다. IJSA은 기여조건을 충족시키지 못하는 실업자, 주당 16시간 미만으로 일하는 시간제 근로자, 그리고 기여조건은 충족시키지만 JSA 이외의 부가급여(배우자, 아동, 주택대출 비용)를 필요로 하는 실업자들이 자산조사를 통과하는 경우에 수급자가 될 수 있다(CPAG, 2000: ch. 14).⁷⁾ 다음으로 저소득층의 지방세 납부를 대신하는 지방세급여(*Council Tax Benefit*)는 전체 사회부조지출의 8.42%를 차지하고 있다.

한편, 주당 노동시간이 16시간 이상인 전일제(*full-time*) 저소득근로계층(*working poorer*)을 위한 사회부조 프로그램으로 근로가족소득지원(*Working Family Tax Credit*), 근로장애인소득지원(*Disabled Persons' Tax Credit*), 소득부가(*Earnings Top-up*)를 두고 있다. WFTC은 부양아동이 있는 저소득 근로자를, DPTC는 장애인 근로자를 대상집단으로 하며, 이들이 자산조사 기준을 충족시키는 경우에 받을 수 있는 비과세급여(*a tax-free benefit*)이다.⁸⁾ WFTC와 DPTC의 수급자로 선정되면, 소득의 변화에 관계없이 26주 동안 매주 동일한 금액의 급여를 수령한다(CPAG, 2000: ch. 21, 22). ET는 부양아동이 없는 전일제 저소득 근로자가 신청할 수 있는 급여인데, 8개 지역에서 시범사업으로 1996년 10월부터 1999년 10월 4일 까지 3년간 실시되었다(CPAG, 2000: ch. 24). <표 1>에서 보는 바와 같이, 저소득 근로계층의 소득을 보조하기 위한 이상

5) 커플 중 한 사람이라도 전일제직에 종사하고 있는 경우에는 신청할 수 없다. 노령의 연령기준은 60세 이상을 말한다.

6) HB는 이전에 보충급여(*supplementary benefit*) 내에서 임대료(*rent rebates*)라는 부가급여 형태로 지급되었다. 이를 보수당 정부에 들어 HB로 독립시켜 제공하게 되었다. HB의 급여액은 최대 HB(*maximum housing benefit*), 세대 소득, 임대료 등에 따라 결정된다. IS이나 IJSA을 받는 사람들은 자동적으로 최대 HB를 탈 수 있는 자격이 부여된다. 그 밖의 경우에는 WFTC이나 DPTC과 마찬가지로의 방식으로 조정된 HB를 수령하게 된다(CPAG, 2000: ch. 25).

7) IJSA은 소득지원(IS)과 달리 18세 이상인 경우에 신청할 수 있으며, 동거인인 경우 파트너가 주당 24시간 이상 일한다면 급여를 신청할 수 없다.

8) WFTC은 1988년에 도입된 근로가족소득지원(*Family Credit*)의 명칭을 변경한 것이다. DPTC는 1992년에 도입된 장애인근로수당(*Disability Working Allowance*)의 명칭을 바꾼 것이다.

의 세 가지 프로그램을 위하여 1999/2000년 현재 전체 사회부조 지출액의 4.14%를 사용하였다.

끝으로, 사회기금(Social Fund)은 전체 사회부조 지출의 0.66%를 차지하고 있다. SF는 자산조사를 통과한 사람들을 대상으로 정해진 예산의 범위 내에서 육아수당, 장제수당, 동절기수당, 동절기난방수당을 제공하고, 이들의 긴급한 욕구에 대응하기 위한 대출사업을 수행한다(CPAG, 2000: ch. 30, 31).

이상에서 살펴본 8개의 사회부조 프로그램을 통하여 영국은 저소득층의 최저생활을 보장하기 위한 사회안전망을 수립하고 있다. 특히, 소득을 직접적으로 보조하는 제도라고 할 수 있는 IS, IJSA, WFTC, DPTC 등에 의하여 약 506만 가구가 국가로부터 기본생계소득을 제공받고 있다(DSS, 2000c). 저소득계층 506만 가구에 대한 정부의 직접적 소득이전은 역진적 세입구조를 갖고 있는 영국에서 소득의 재분배를 실현하는 데 결정적으로 기여하고 있음은 두말할 나위가 없다(Hills, 2000). 그런데, 흥미롭게도 이상에 살펴본 현행 영국의 사회부조 프로그램의 대부분은, 다음에서 살펴보는 바와 같이 대처와 메이저로 이어지는 18년의 보수당 집권기간 동안에 도입되었다.

4. 보수당 정부의 사회부조 개혁: 근로연계복지(workfare)

주지하는 바와 같이, 대처가 이끄는 보수당 정부는 경제정책의 목표로서 통화공급의 조절을 통한 인플레이션의 억제와 건전한 국가재정의 유지, 그리고 경쟁력 강화를 추구하였다. 이러한 경제정책의 요구는 사회정책이 결정되는 정책환경을 제약하여 사회보장체계의 발전을 가로막는 장애요인으로 작용하였다(Gough, 1998). 결과적으로 보수당 정부에서 사회복지정책과 관련한 정책의 큰 방향은 복지국가의 잔여화와 사회복지정책에서 생산적·통제적 성격의 강화로 나타났다(Wilding, 1997). 이러한 정책방향은 메이저 정부하에서도 그대로 이어져 사회보장제도 개혁의 목표가 되었다고 할 수 있다. 여기에서는 먼저 보수당 정부에서 추진된 사회부조 개혁의 내용을 살펴보고, 사회부조제도의 변화에 따른 정책결과에 대하여 살펴보고자 한다.

1) 사회복지의 개혁 : 당근과 채찍

대처 정부는 집권 초기의 사회보장제도에 대한 부분적 개혁을 넘어서 사회보장제도에 대한 보다 체계적인 개혁을 단행하기 위해 1986년 사회보장법(Social Security Act)을 개정하였다. 특히, 1979년 집권 이후 80년대 중반까지 사회복지 프로그램인 보충급여(Supplementary Benefit)의 수급자 수가 무려 100% 이상이 증가함에 따라 사회복지 개혁의 필요성이 그 어느 때보다 높았다. 이러한 상황에서 제정된 1986년 사회보장법에는 자산조사 급여체계를 단순화하고 불필요한 지급사례를 없애기 위하여 소득평가에 관한 단일기준을 마련하는 조항을 포함하였다. 그리하여, 노동당 정부가 1966년에 도입한 SB 체계하에서 지속되어 왔던 수급자격의 불명확성과 추가급여에 대한 자의적 선정의 관행이 사라지게 되었다. 대신에, 1988년부터 사회복지에는 소득지원(Income Support)이라는 새로운 명칭하에 수급자격과 급여에 관한 단일한 기준에 의거하여 운영되었다.

이와 함께, 1988년 대처 정부는 사회복지 체계 내에 사회기금(Social Fund)을 도입하고, 사회복지 수급자들의 긴급한 욕구를 교부금(grants)과 대출(loans)의 방법을 통하여 해결하도록 하였다.⁹⁾ 보수당 정부는 SF 운영의 목적을 다음과 같이 설명하고 있다: ① SF의 예산한도 내로 지출을 통제함으로써 정부의 경제정책을 지원하며, ② 소득지원체계의 효율적 운영을 도모하고, ③ 가장 어려움을 겪고 있는 수급자들에게 관심을 집중하여 돕고, ④ 개인의 기본욕구를 충족시키기 위한 보다 다양한 방식을 찾기 위한 것이다(DSS, 1991). 이러한 목적에서 알 수 있는 바와 같이, SF은 사회복지 급여지출의 확대를 억제하고, 사회복지체계 내에서 개인의 욕구충족에 대한 개인 책임의 원리를 도입하려는 시도라고 하겠다.

사실, SF는 영국의 사회복지체계에서 새로운 변화를 모색하기 위한 것으로 평가된다(Walker, 1993). 2차 세계 대전이후 국가부조(National Assistance)가 도입된 이래

9) 사회기금은 규제기금(Regulated Fund)과 임의사회기금(Discretionary Social Fund)으로 구성되어 있다. 규제기금에서는 출산수당, 장제수당, 겨울연료수당, 동절기수당이 사회복지 수급자들에게 권리로서 지급된다. 한편 임의사회기금에서는 사회복지대상자들의 긴급한 필요에 대응하기 위하여 지역사회보호교부금(community care grant), 예산대출(budgeting loans), 긴급대출(contingency loans) 사업을 진행하였다.

SF가 시행되기 전까지는 적어도 정부의 재정 부담하에 저소득층의 다양한 욕구에 대응해 왔다. 예컨대, 생활필수품이나 가구 등이 필요한 경우에 정부는 사회부조의 틀 내에서 추가 급여를 제공하거나 또는 보조금의 지급을 통하여 수급자의 다양한 욕구에 적절하게 대처해 왔다. 그러나 SF의 도입과 함께 사회부조 수급자는 자신의 특수한 욕구를 해결하기 위하여 SF에서 예산대출(*budget loans*) 또는 긴급대출(*contingency loans*)을 받고, 이를 자신이 매주 받는 소득연계 급여를 통하여 상환하도록 하였다. 더욱이, SF의 대출은 매년 제한된 예산의 범위 내에서 급여기관의 심사를 통하여 결정되며, 신청자들은 이에 이의를 제기할 수 없도록 하였다.

결과적으로 사회부조는 저소득층의 욕구를 충족시키기 위한 수단이라는 제 기능을 잃게 되었다(Huby and Dix, 1992). 오히려, SF의 도입으로 인해 '욕구의 충족'이라는 사회보장체계의 목표가 '욕구에 대처할 수 있도록 돕기'(*helping to meet need*)로 바뀌게 되었다. 이러한 변화는 욕구충족에 대한 책임이 국가에서 개인으로 옮겨가는 것을 의미한다(Sainsbury, 1999: 39). 따라서, SF의 운영은 개인의 복지에 대한 개인의 책임을 강조하는 신우파의 이념이 사회부조체계에 반영된 결과라고 하겠다.

한편, 1988년 대처 정부는 부양아동이 있는 전일제 근로자(주당 노동시간이 16시간 이상인 자)의 경우에, 일을 해서 얻는 소득이 사회부조 급여를 통하여 얻는 소득보다 많게 하기 위하여 소득을 보조하는 근로가족소득지원(*Family Credit*)을 도입하였다.¹⁰⁾ 그런데, 부양아동이 있는 전일제 저소득 근로자가 신청할 수 있는 FC는 전일제 근로자를 제외한 다른 저소득계층이 신청할 수 있는 IS 또는 IJSA와 다른 기본급여액과 급여감소율을 적용하고 있다.

원칙적으로 영국에서 사회부조 급여는 신청자의 개별적 사정을 반영하여 결정되는 신청가능소득기준액(*applicable income amounts*)보다 가구소득이 낮은 경우에 신청할 수 있다. 따라서, 신청가능소득기준액은 1주 동안 신청자 가족이 최소한의 인간다운 삶을 영위하기 위하여 필요한 금액, 즉 최저생계비를 의미한다. <표 2>에서 보는 바와 같이, 신청가능소득기준액은 정부가 매년 물가상승률을 반영하여 발표하는 개인수당(*personal allowance*), 개인 혹은 가구의 특수욕구를 충족시키기 위한 특별수당

10) Family Credit을 우리말로 '가족공제'라고 번역하는 경우가 자주 있는데, Family Credit은 매주 지급되는 비과세급여라는 점에서 '공제'라는 용어가 적절치 못하다. 따라서 본 연구에서는 단어에 얽매이지 않고 제도의 속성을 나타내 줄 수 있는 용어로서 '근로가족소득지원'으로 부르려고 한다.

〈표 2〉 가구유형별 신청가능소득기준액의 구성(1999/2000)

가구유형	주당 금액 (파운드)
개인수당 (<i>personal allowance</i>)	
-독신	
18~24	40.70
25세 이상	51.40
-편부모 (18세 이상)	51.40
-커플 (18세 이상)	80.65
-아동	
11세 미만	20.20
11~15세	25.90
16~18세	30.95
특별수당 (<i>premiums</i>)	
가족	13.90
장애아동	21.90
중증 장애	
독신	39.75
커플	79.50
중증장애보호자	
독신	13.95
커플	27.90
주택비용	주택대출금 이자부담

자료 : CPAG (2000).

(*premium*), 그리고 주택대출금 이자비용 등을 고려하여 신청자별로 다르게 결정된다. 신청가능소득기준액이 정해지고 나면, 다음으로 신청자 세대의 1주간 소득액을 계산한 후, 신청가능소득기준액과 1주간 소득액간의 차액만큼을 급여로 지급받게 된다. 이때 소득공제 (*disregarded earnings*)를 두어 신청자의 주당 소득액 계산에서 일정 금액을 공제하고 있다.¹¹⁾ 이러한 조치는 물론 사회부조 수급자들의 근로의욕을 높이

11) 공제액은 편부모의 경우 주택급여와 지방세급여에서는 25파운드를, 소득지원과 소득기반 구직자 수당에서는 15파운드를 공제한다. 한편, 연금연령에 해당하는 노인들의 경우는 15파운드를, 커플은 10파운드를, 그리고 독신의 경우는 5파운드를 공제하고 있다. 한편, 사회부조급여를 신청할 수 있는 자영업자의 소득계산은 총수입에서 기계 및 장비구입 상환금·수리비, 사업대출 이자 등의 사업관련 비용, 소득세 및 사회보장기여금, 그리고 개인연금 보험료의 1/2을 합한 금액을 공제해 준다. 자영업자의 소득도 마찬가지로 1주당 소득으로 환산하며, 과거 1년의 기간을 기준

기 위한 것으로 평가할 수 있다.

그러나, 부양아동이 있는 전일제 근로자를 대상으로 하는 FC는 이와 다른 급여계산 방식을 따르고 있다. FC의 급여액을 산정하기 위해서는 먼저 신청자의 최대 FC(Maximum FC)을 계산한다. 최대 FC는 <표 3>에서 보는 바와 같이 세대유형, 부양아동의 수와 연령, 그리고 근로시간을 고려하여 산정된다. 최대 FC를 계산한 후, 신청자격을 확인하기 위하여 신청자의 1주간 세대소득과 신청가능소득기준액(1주당 80.65 파운드르 특정)을 비교하게 된다. 이때, 신청자의 1주간 세대소득이 신청가능소득기준액보다 작으면 앞서 계산한 최대 FC 전액을 수령하게 된다. 그러나 1주간 세대소득이 신청가능소득기준액보다 많은 경우에는 그 차액의 70%에 해당하는 금액을 최대 FC에서 뺀 나머지 금액을 받도록 하였다. 이러한 방식을 따를 경우, 전일제 근로자들이 받는 FC는 IS 또는 IJSA와 비교할 때, 기본급여액을 높이고 급여감소율을 낮추는 효과를 지니게 된다. 사회부조에서 급여감소율이 100%인 경우에는 명백하게 근로동기를 저하시킨다는 점을 고려한다면(류진석, 2000), FC의 급여계산 방식은 근로동기를 높이고 빈곤의 덫을 최소화하기 위한 것으로 이해할 수 있다. 이에 더하여, FC에서는 근로비용을 낮추기 위하여 12살 미만의 아이를 부양하고 있는 편부모 혹은 커플이 급여를 신청하는 경우에 육아비용으로 한 아이는 최고 주당 60 파운드를, 둘 이상의 경우에는 최고 100 파운드까지를 소득액에서 공제해 주었다. 이러한 조치들은 모두 근로동기를 높이기 위한 것으로 볼 수 있다.

<표 3> 최대 근로가족소득지원의 구성 요소 (1999/2000) 단위: 파운드

구 분	WFTC 주당 금액	DPTC 주당 금액
성인에 대한 소득지원		
독신	..	51.80
커플, 편부모	49.80	81.05
주당 근로시간이 30시간 이상	11.05	11.05
아동에 대한 소득지원: 0~10 세	15.15	15.15
11~15 세	20.90	20.90
16~18 세	25.95	25.95
둘째 파트너 소득지원	25.95	25.95

자료: CPAG (2000).

으로 삼고 있다.

사회부조 수급자들의 자활을 촉진하기 위한 FC의 도입은 저소득 근로계층의 소득을 높이는 효과가 있었다. 그러나, FC의 도입을 통하여 저소득 근로계층의 가난을 퇴치하지는 못하였다. 특히, 실업자들에 대한 FC의 근로유인 효과가 크지 않았는데, 이는 FC가 IS와 달리 주택구입 비용에 대한 보조 등을 포함하지 않기 때문이었다 (Millar, 1998). 결과적으로, 사회부조 체계의 개혁에도 불구하고 영국 경제의 침체와 맞물리면서 IS 수급자의 수가 급격하게 늘어났다. 1989년 7백만 명 가량이었던 IS 수급자 수는 1994년에 980만 여명으로 증가하여, 영국 전체 국민의 17%가 IS에 의존하여 삶을 영위하게 되었다. 특히, IS 지출의 약 3분의 2에 해당하는 금액이 노인을 제외한 다른 저소득계층들에게 제공되었다. 이러한 비율은 노인이 사회부조 수급자의 다수를 차지하였던 1970년대와 비교할 때, 커다란 변화라고 할 수 있다. 노인을 제외한 IS 수급자의 구성을 살펴보면 <표 4>와 같다.

<표 4>에서 확인하는 바와 같이 1989년과 1994년 사이에 IS를 받는 실업자의 수는 50%가 증가하였으며, 편부모는 37%, 그리고 장애인의 경우 131%가 늘어났다. 이와 같은 급격한 증가에 대응하여 대처의 뒤를 이어 집권한 메이저 보수당 정부는 먼저 장애인의 고용을 유인하기 위한 사회부조 프로그램을 도입하였다. 즉 주당 근로시간이 16시간 이상인 장애인이 자산조사 기준을 충족시키는 경우에 장애인근로수당 (Disability Working Allowance) 을 지급하였다. 또한, 1996년 10월에는 8개 지역을 대상으로 소득부가(Earnings Top-up)를 도입하여, 부양아동이 없는 전일제 근로자들의 소득을 보조하는 사회부조 프로그램을 3년 동안의 시범사업으로 실시하였다. 이러한 개혁들은 전일제직에 종사하는 수급자들이 얻는 소득이 IS 또는 IJSA를 통해 얻는 이 전소득에 비하여 많게 함으로써 수급자들이 '빈곤의 덫'과 '의존의 덫'에 걸리는 것을 막기 위한 것이다(Grover and Stewart, 1999: 76).

<표 4> 노인을 제외한 소득지원 수급자 현황 (천명)

구 분	1989	1994	1989~1994 성장률(%)
실업자	1,216	1,828	+50
편부모	756	1,039	+37
장애인	290	618	+131
16세 미만 아동	2,030	2,980	+47

자료 : OECD(1998), 198면.

이에 더하여, 메이저 정부는 IS를 받는 실업자들이 증가하는 상황에서 이들이 '실업의 덫'에 걸리지 않도록 하기 위한 방안으로, 1996년 기여금 각출에 의해 운영되어 온 실업급여와 자산조사에 기초하여 지급되었던 IS를 통합하여 구직자수당(*Jobseeker's Allowance*)을 신설하였다(CPAG, 2000: ch. 13).¹²⁾ 특히, 소득기반 구직자수당(*Income-based Jobseeker's Allowance*)은 근로능력이 있는 실업자들과 주당 근로시간이 16시간 미만인 시간제(*part-time*) 근로자들을 대상으로 하며, 이들이 자산조사를 통과하는 경우에 자격이 부여된다는 점에서 볼 때 실업부조의 성격을 지닌다. 그러나 IJSA를 타기 위해서는 2주 간격으로 직업센터에 정기적으로 출석하여 적극적으로 일자리를 찾고 있다는 것을 증명하도록 요구하였다. 이러한 조치들은 급여의 수급과 근로를 강제적으로 연계시킴으로써 사회부조에 소요되는 지출을 줄이고, 급여수급에 대한 국가의 통제를 강화하기 위한 것이다. 따라서, IJSA은 복지 의존을 억제하기 위한 채찍의 성격을 갖는다.

요컨대, 보수당 정부에서 이루어진 사회부조의 개혁은 급여의 수급과 근로를 연계하는 근로연계복지의 전형적 모습을 보여준다. 즉 보수당 정부에서는 사회부조의 개혁과 관련하여 일을 하도록 유인하는 당근과 복지급여에 의존하지 못하도록 하는 채찍의 요소를 모두 활용하고 있다(Sainsbury, 1999: 36). FC, DWA, ET 등이 당근의 성격을 지닌다면, SF와 IJSA은 급여의 수급과 관련하여 국가의 통제를 강화하기 위한 채찍의 성격을 갖는다. 결국, 보수당 정부에서 사회부조의 개혁은 급여에 대한 권리가 아닌 의무를, 욕구보다는 노동의 책임성을 강조하는 방향으로 개편되었다.

2) 보수당 정부의 사회부조 개혁 평가

당근과 채찍의 요소를 결합하여 추진된 보수당 정부의 사회부조 개혁이 근로능력이 있는 수급자의 자활과 이를 통한 사회부조 급여의 축소를 목적으로 하였다면, 성공적이었다고 볼 수 없다. 왜냐하면, 보수당 집권기 동안 사회부조 수급자의 수가 급격하게 늘어났으며, 사회부조 지출 또한 빠른 속도로 증가하였기 때문이다. 물론,

12) JSA는 기여기반 구직자수당(*contribution-based JSA*)과 소득기반 구직자수당(*income-based JSA*)으로 구분된다. CJSA의 급여기간은 1년에서 6개월로 단축되었으며, IJSA는 자산조사 기준을 만족시키는 한 계속해서 지급된다.

이러한 현상은 80년대의 장기적인 경제불황과 구조조정에 따른 노동시장의 재편에 기인하였다는 것은 자명하다. 따라서, 보수당 정부에서 진행되었던 사회부조 개혁의 결과에 대한 평가는 사회부조 수급자 수를 기준으로 하는 것보다는 다른 평가지표를 개발하여야 할 것이다. 이러한 맥락에서 여기에서는 사회부조 프로그램에 대한 수급률(*take-up rate*)을 기준으로 사회부조 프로그램의 효과성을 평가하고자 한다. 사회부조가 '인간다운 생활을 할 수 있는 최저소득'(*a decent minimum income*)을 보장하기 위해서는 무엇보다도 수급자격을 갖춘 잠재적 수급자들이 급여를 신청해야만 한다. 그러므로, 자산조사를 통하여 급여를 선별적으로 제공하는 사회부조에서 수급률이 높은 것은 프로그램의 효과성이 높다는 것을 의미한다(Corden, 1999).

〈표 5〉에서는 보수당 집권 말기인 1995/96년의 시점에서 사회부조 프로그램의 수급률을 살펴보고 있다. 먼저, 노동시장에 편입할 수 없는, 즉 일을 할 수 없는 16세 이상의 저소득계층을 대상으로 하는 IS의 수급률은 76~82%로 높지 않다. 또한 부양아동이 있는 저소득근로계층을 대상으로 그들의 근로동기를 강화하기 위하여 제공되는 FC의 수급률은 70%에 불과하다. 바꾸어 말하면, IS의 경우 급여를 탈 수 있는 잠재적 수급자들의 18~24%가, 그리고 FC의 경우 30%가 급여를 신청하지 않았던 것이다.

〈표 5〉 사회부조 프로그램별 수급률 현황(1995/96)

구 분	수급률(%)
소득지원	76~82
주택급여	89~94
지방세급여	74~82
근로가족소득지원	70

주: 1) 수급률은 사회보장성(DSS)에서 발표한 사회부조 급여의 수급 세대수에 가계소득조사(Family Resource Survey)에 기초해 계산한 수급자격을 갖추고 있으나 소득보조를 신청하지 않은 세대의 추계인원을 더 한 후에, 여기에서 사회부조 급여 수급세대의 비율을 구한 것이다.

2) 추계자료는 자영업자는 포함하지 않았다.

자료: DSS(1997).

이와 같이 사회부조 프로그램의 수급률이 낮은 이유는 몇 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저, 프로그램의 수급자로 선정되어 수령하는 금액이 매우 작기 때문에 수급 신청의 노력을 기울일 필요를 별로 느끼지 못하였다고 볼 수 있다. 둘째, 보다 본질적인 문제로서, 사회부조의 선별적(*targeting*) 성격은 수급자들에게 스티그마를 유발하기 때문에 수급률을 낮추는 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 셋째, 자산조사 등의 까다로운 행정절차로 인하여 잠재적 수급자들이 급여 신청을 꺼리게 되었기 때문이다(Corden, 1999: 142). 결과적으로, 보수당 정부하에서 추진된 사회부조 개혁은 프로그램의 효과성 측면에서 볼 때 성공적이지 못하였다고 하겠다.

다음으로 사회부조의 개혁에 대한 평가지표로서 소득재분배에 대한 영향을 살펴볼 수 있을 것이다. 주지하는 바와 같이, 사회부조는 고소득계층에서 저소득계층으로 소득을 직접적으로 이전하기 때문에 수직적 재분배효과가 가장 크다(Alcock, 1990: 222). 보수당 정부에서 추진된 사회부조 개혁이 소득불평등을 완화하는 데 어느 정도 기여했는지를 파악하기 위하여 <표 6>에서는 대처 정부하에서 가구별 소득분배구조를 살펴보고 있다. <표 6>으로부터 우리는 직접이전소득, 즉 정부가 제공하는 사회부조 급여를 통하여 시장소득의 불평등이 상당한 정도 완화되고 있음을 확인할 수 있다. 그러나, 1984년과 1991년의 소득구조를 비교해 보면, 최종소득을 기준으로 상대적 소득이 높아진 소득계층은 상위 40%에 속한 사람들이다. 특히 상위 20%, 제5소득계층은 가장 높은 상승률을 기록하고 있다. 반면에, 최하위 20% 소득계층에 속한 사람들은 가장 높은 수준의 상대적 소득 감소를 경험하였다. 이러한 감소는 <표 6>에서 보는 바와 같이, 직접이전소득의 감소와 직접세의 증가에 따른 것이다. 즉 보수당 정부에서 사회부조 급여의 지급규정을 엄격히 함에 따라 최하위 20% 소득계층에 대한 직접이전소득의 비중이 줄어들었으며, 사회보장급여에 세금을 부과함에 따라 이들의 직접세 부담의 상대적 비중이 늘어났기 때문이다. 요컨대, 보수당 정부에서 사회부조의 개혁은 부자에게 유리하고 중산층과 저소득층에게 불리한 결과를 초래하였다고 할 수 있다.

〈표 6〉 대처 정부하에서 소득재분배구조

구분	1 계층 (하위 20%)			2계층			3계층			4계층			5계층		
	1984	1991	차이	1984	1991	차이	1984	1991	차이	1984	1991	차이	1984	1991	차이
시장소득	0.01	0.07	0.06	0.31	0.29	-0.02	0.88	0.78	-0.10	1.38	1.30	-0.08	2.43	2.56	0.13
직접이전 소득	1.93	1.37	-0.56	1.48	1.62	0.14	0.70	0.94	0.24	0.50	0.63	0.13	0.37	0.43	0.06
총소득	0.33	0.24	-0.09	0.50	0.47	0.03	0.85	0.80	-0.05	1.23	1.21	-0.02	2.09	2.28	0.19
직접세	0.00	0.16	0.16	0.19	0.34	0.15	0.78	0.75	-0.03	1.37	1.23	-0.14	2.68	2.53	-0.15
가치분 소득	0.41	0.26	-0.15	0.57	0.50	-0.07	0.86	0.81	-0.05	1.20	1.21	0.01	1.96	2.23	0.27
간접세	0.37	0.33	-0.04	0.64	0.63	-0.01	0.93	0.94	0.01	1.23	1.26	0.03	1.82	1.83	0.01
간접이전 소득	0.93	0.74	0.19	0.94	1.00	0.06	0.96	1.03	0.07	1.06	1.11	0.05	1.09	1.11	0.02
최중소득	0.52	0.32	-0.20	0.62	0.56	-0.06	0.86	0.82	-0.04	1.17	1.18	0.01	1.83	2.12	0.29

주 : 1) 1984년 1991년의 각 소득계층별 자료는 소득항목별 평균을 1.00으로 상정하여 계산함.
 2) 차이는 1991년의 자료에서 1984년의 자료를 뺀 수치임.
 자료 : 권혁주(1998), 38면에서 재구성.

5. 노동당 정부의 사회복지 개혁 :

근로연계복지 모델과 활성화 모델의 결합

1) 사회복지 개혁과 New Deal

노동당 정부하에서 진행되고 있는 사회보장제도 개혁의 핵심은 '일할 능력이 있는 사람들에게는 일자리를, 그리고 일할 능력이 없는 사람들에게는 사회보장을'이라고 요약할 수 있다(DSS, 2000c). 노동당 정부에서 재무장관직을 맡고 있는 고든 브라운은 사회보장제도의 개혁과 관련하여 다음과 같은 연설을 한 바 있다.

내 지역구에서 만난 실업자들은 급여에 의존하여 살기를 원치 않습니다. 이들은 사회보장급여에 대한 권리보다는 일할 권리를 주장합니다. 그러므로 우리의 제일 과

제는 실업을 줄이고, 복지국가를 현대화하며, 사회보장세를 줄이고, 사람들로 하여금 일을 갖게 하는 것입니다. 일을 권장하는 조세체계와 복지제도의 개혁이 우리의 제일 과제입니다(Gordon Brown, 스코트랜드 노동당 연례회의, 1997. 3. 8, Mckay, 1998: 125 재인용).

그의 주장은 노동당 정부의 대표적 정책자문가로 평가받고 있는 기든스가 최근에 그의 저작 《The Third Way》에서 주장하고 있는 ‘적극적 복지사회’(a positive welfare society)와 일맥상통한다. 기든스에 따르면, 지금까지 서구의 복지국가들에서 국가가 사회의 부정적 요소들(결핍, 질병, 무지, 불결, 나태)을 일소하고 소득을 보장하는 공급자의 역할을 담당하였다면, 이제는 인적 자본에 대한 투자를 통하여 부의 창출에 기여하는 사회투자국가(a social investment state)로서의 역할을 수행하여야 한다고 주장하고 있다(Giddens, 1998: 117).

이러한 주장을 반영하여 노동당 정부에서 추진한 사회부조 개혁은 한편으로 일할 능력이 있는 사회부조 수급자들에 대해서는 ‘복지에서 근로로’(from welfare to work)를 실현하며, 다른 한편으로 일을 할 수 없는 상황에 처해 있는 사람들에 대해서는 소득 보장을 강화하는 것이었다. 특히, 소득보장과 관련하여 노동당 정부는 사회적 도움을 가장 필요로 하는 집단이라고 할 수 있는 부양아동이 있는 가족과 저소득 연금생활자들에 대상으로 경제안정과 건전재정의 원칙을 벗어나지 않은 범위 내에서 사회보장을 강화하였다.

동시에 노동당 정부는 사회부조 수급자들 중 일할 능력이 있는 사람들을 대상으로 근로동기를 높이기 위한 보완책을 강구하였다. 먼저, 노동당 정부는 FC와 DWA를 대체하는 새로운 제도로 근로가족소득지원(Working Family Tax Credit)과 근로장애인 소득지원(Disabled People's Tax Credit)을 1999년 10월 5일부터 도입하였다. 또한 노동당 정부는 노동시장에서 최하위 소득계층에 속한 근로자들에 대한 착취를 근절시키기 위하여 1999년 4월 최저임금제를 도입하였다. 새롭게 도입된 WFTC와 DPTC는 이전의 제도인 FC와 DWA와 동일한 규칙을 따르고 있기 때문에 명칭의 변화라고 볼 수 있다. 그러나, WFTC와 DPTC는 급여액의 계산에서 근로동기를 보다 강화하기 위한 몇 가지의 조치를 취하고 있다는 사실을 주목해야 한다. 첫째, WFTC와 DPTC에서 신청가능소득기준액을 주당 80.65에서 90 파운드로 인상하였다. 둘째, 일자리

를 지남에 따라 발생하는 근로비용을 낮추기 위하여 육아비용의 소득공제 계산에서 아이의 연령을 12세에서 15세로 올렸으며, 한 명의 아이와 두 명의 아이에 대하여 각각 주당 최고 60, 100 파운드이던 소득공제액을 100, 150 파운드로 인상하였다. 셋째, WFTC와 DPTC의 급여액 산정에서 주당 소득이 신청가능소득기준액을 초과하는 경우에 급여감소율을 낮추었다. 즉 과거 FC와 DWA에서 급여감소율이 각각 70, 65%이었던 것을 55%로 감소시킴에 따라 WFTC와 DPTC의 급여액이 증가하도록 하였다. 기본급여액을 높이고 급여감소율을 낮추는 이러한 조치들은 물론 전일제 근로를 통하여 얻는 소득이 IS나 IJSA보다 훨씬 많게 함으로써 '빈곤의 덫'과 '실업의 덫'에 빠지는 것을 막기 위한 근로유인책이라고 할 수 있다.

그러나, 노동당 정부에서 진행되고 있는 사회부조의 개혁이 근로를 권장하는 사회부조제도의 수립 즉, 당근을 통하여 근로를 유도하는 유인전략에 국한된 것은 결코 아니다. 오히려 노동당 정부에서 사회부조의 개혁은 급여에 대한 의존경향이 가장 높은 집단을 중심으로 그들이 생산적 시민으로 살아갈 수 있게 하기 위한 인력개발을 통하여 추진되었다(Blair, 1997). 노동당 정부는 New Deal이라는 명칭하에 복지급여에 대한 의존경향이 가장 높은 4개 집단, 즉 청년실업자, 장기실업자, 편부모, 장애인을 대상으로 고용촉진 사업을 추진하였다. 실업자들이 사회부조 급여에 의존하지 않고 일을 통하여 자립할 수 있도록 돕기 위한 New Deal의 보다 구체적인 제도 내용을 살펴보면 다음과 같다(CPAG, 2000: ch. 34).

첫째, 청년실업자 New Deal은 18~24세 사이의 청년들 중 6개월 이상 JSA를 탔던 사람들을 대상으로 한다. 고용서비스센터(Employment Service)에서는 실업 지속기간이 6개월에 이르고 있는 청년실업자들에 대하여 New Deal의 첫 단계 사업인 4개월 동안의 Gateway에 참여할 것을 통지한다.¹³⁾ 청년실업자들은 Gateway에 의무적으로 참여해야 하는 것은 아니다. 그러나, Gateway에 참여하는 사람들은 ES내 직업상담자와 수 차례의 인터뷰를 통하여 공동의 합의를 통하여 결정한 New Deal의 대안들 중 하나를 수행해야 할 의무가 있다. New Deal의 선택 대안은 학교교육 및 직

13) 물론, 청년 실업자들 중에 자신이 원하는 경우에는 미리 Gateway에 참여할 수 있으며, Gateway에 참여하는 사람들도 4개월 기간이 종료하기 전에 ES에서 제시하는 대안을 수용하여 Gateway를 벗어날 수 있다. Gateway에 참여하는 동안 실업자들은 자격조건을 만족시킨다면 IJSA를 탈 수 있다.

업훈련(최장 1년), 6개월 간의 임금을 정부가 보조하는 일자리, 6개월 간의 자원봉사 조직활동(자격증 취득을 위한 주 1일 교육 포함), 6개월 간의 환경보호사업단 활동(주 1일 교육 포함) 등이 있다. 각 사업에 참여하는 동안 참여자들은 수당이나 임금, 출퇴근 비용, 육아비용 등을 받게 된다. New Deal의 선택사업이 종료되는 시점에서 ES 내의 직업상담자들은 참여자들에 대한 집중적인 인터뷰를 실시하며, 이들이 IJSA 수급자로 되돌아오지 않고 일자리를 가질 수 있도록 추가로 13주간을 더 직업상담과 직업알선을 시행하고 있다. 이러한 단계는 후속조치(*follow-through*)라고 불린다.

둘째, 장기실업자 New Deal은 25세 이상의 성인으로 2년 이상 실업상태에 머무르고 있으며 IJSA를 타고 있는 실업자들을 대상으로 한다. 그러나 장기실업자 New Deal은 청년실업자 New Deal과 매우 다르게 운영되고 있다. 장기실업자 New Deal에서는 Gateway가 없으며, 의무적으로 상담과정에 참여할 것을 강제한다. 상담과정을 통하여 장기실업자들은 일자리를 통한 훈련, 정부보조에 의한 6개월 고용, 구직클럽(*Jobclub*)이나 실습(*Work Trial*)의 참여, 자격증 취득을 위한 1년 간의 정규자격과정 교육 중 하나를 선택하여 수행하여야 한다. 정규 자격교육이나 직업훈련과정에 참여하는 장기실업자는 자산조사 기준을 충족하는 한 계속해서 IJSA를 받을 수 있다.

셋째, 편부모 New Deal은 편부모들이 IS에 의존하여 사는 것이 아니라 일을 통하여 자신이 벌어들이는 소득에 기초하여 살 수 있도록 유도하기 위한 것이다. 편부모 New Deal에서는 IS를 받는 편부모들 중 가장 어린아이가 만 5.3세를 넘는 사람들을 대상으로 하며, 자발적으로 직업상담을 받도록 권하고 있다. 편부모 New Deal에 대한 참여와 탈퇴는 전적으로 개인이 자유롭게 결정하도록 하였다. 직업상담 과정에서 편부모들은 일자리 알선, 근로급여에 대한 정보, 육아시설정보, 직업계획 수립, 그리고 직업훈련 등에 대한 서비스를 제공받게 된다. 특히, 직업상담이나 직업훈련에 참여하는 편부모들에게 참여수당을 지급하며, 교통비 등 참여에 드는 제비용은 물론 탁아비용까지 보상해 준다.

넷째, 장애인 New Deal은 상해급여(*incapacity benefit*), IS, 또는 중증장애인수당(*severe disability allowance*)을 받고 있는 장애인이나 만성적 질병을 앓고 있는 사람들을 대상으로 한다. 장애인 New Deal에서는 장애인 자신이 원하는 경우에 일자리를 갖도록 권장하는 고용촉진사업이다. 장애인 New Deal은 장애인을 위한 일자리 개발 사업, 직업상담, 장애인 고용촉진을 위한 홍보사업, 연구사업으로 구성되어 있으며,

이 사업을 위하여 정부는 4년간 1억 9천 500만 파운드를 사용하기로 하였다.

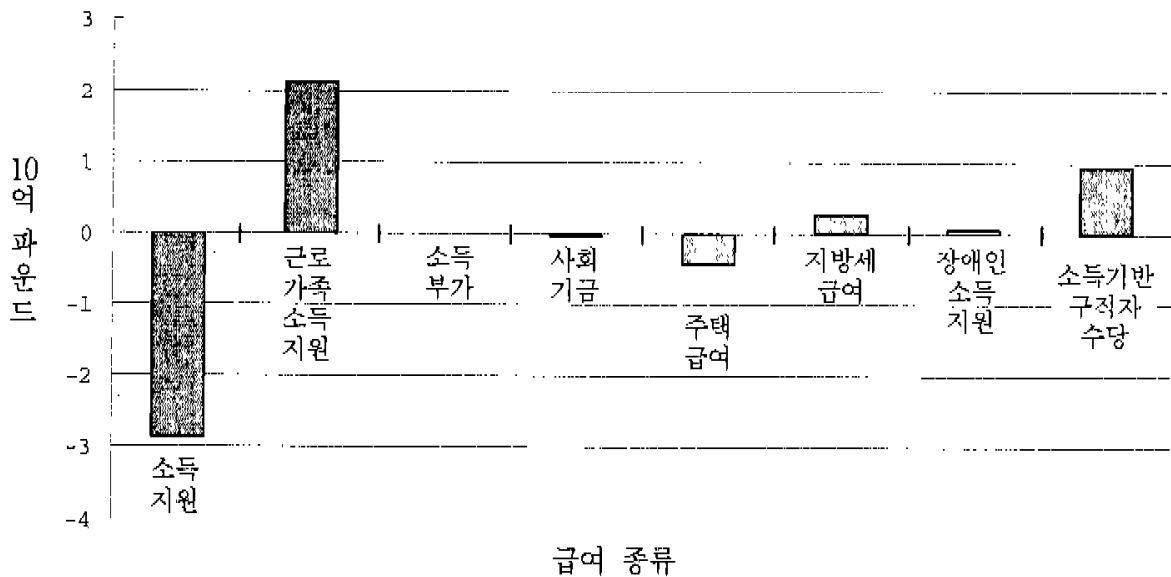
위에서 살펴본 바와 같이 New Deal은 실업자들의 자활을 목적으로 이들의 직업능력을 키워주고, 일자리를 알선해 주는 등의 적극적 노동시장사업으로 구성되어 있다. 사업진행 방식에서 New Deal은 2년 이상의 장기실업자의 경우를 제외하고는 개인의 자발성에 기초하여 사업에 참여하도록 하고 있다. 따라서 New Deal은 근로연계복지가 갖는 통제적 성격을 찾기 어려우며, 참여자들에게 스티그마를 유발할 가능성이 매우 낮다. 오히려 New Deal은 상담과정에서 참여자들의 의견을 존중하는 공동결정을 통하여 개인의 자신감과 직업기술을 향상시킴으로써 자율성과 사회참여에 대한 욕구를 높이는 데 기여한다.

요컨대, 노동당 정부는 사회부조의 개혁과 관련하여 '복지급여에 대한 의존에서 벗어나 일을 통한 자활'을 강조함에도 불구하고, 일자리를 갖도록 유도하는 유인책의 강화에 그치지 않았다. 오히려, 노동당 정부는 New Deal을 통하여 근로능력이 있는 사회부조 수급자의 교육 및 훈련, 구직상담 및 서비스 등을 추진하고 있다. 즉 근로능력이 있는 수급자의 자활을 위하여 인력개발에 초점을 두고 적극적 노동시장사업을 강화하고 있다. 이러한 방식은 근로를 통한 자활을 목표로 함에도 불구하고 이전의 보수당 정부에서 자활을 추진하는 방식과 분명하게 구분된다. 따라서, 노동당 정부의 사회부조 개혁은 근로연계복지 모델로부터 활성화 모델을 향하여 나아가고 있다고 할 수 있다.

2) 사회부조의 개혁과 New Deal의 평가

노동당 정부에서 추진된 사회부조의 개혁조치들은 사회부조 급여지출의 변화를 가져왔다. <그림 1>에서는 사회부조 프로그램별 1996/97년 지출수준과 2000/01년의 예상 지출수준의 차이를 보여주고 있다. 무엇보다도 흥미로운 것은 전일제 저소득 근로자를 대상으로 하는 WFTC의 지출수준이 가장 큰 폭으로 증가하였으며, 반면에 일할 능력이 없는 사람들에게 지급되는 IS의 지출수준이 가장 큰 폭으로 감소하였다는 것이다. 사회부조 프로그램의 급여지출과 관련한 이러한 변화는 노동당 정부에서 추진한 일할 능력이 있는 사회부조 수급자에게 일을 갖게 하려는 정책적 노력이 어느 정도 효과적이었음을 보여준다.

〈그림 1〉 사회부조급여의 변화 1996/97~2000/01



자료 : DSS (2000c).

그러나 노동당 정부에서 추진된 사회부조의 개혁과 New Deal의 정책결과를 평가하는 것은 시기상조일 수 있다. 특히 New Deal에 대한 평가는 인적자본 개발의 효과가 즉각적이지 않다는 점을 고려하면 더욱 그러하다. 사실, New Deal에 대한 평가는 연구자별로 견해가 엇갈리고 있다. 앳킨슨은 New Deal이 실업자들이 사회부조 급여에 대한 의존에서 벗어나 일자리를 갖도록 유도하는 데 매우 성공적이었다고 평가한다(Atkinson, 1999). 즉 청년실업자를 대상으로 한 New Deal을 통하여 1999년 한 해 동안 20만 명 이상의 청년실업자들이 사업에 참여하였으며, 이들 중 19%가 완전한 일자리를 찾아가게 되었고 나머지는 정규교육 및 훈련에 참여하는 성과를 기록하였다. 또한 기업주들도 New Deal에 참여함에 따라 실업문제를 해결하는 데 있어 정부와 기업 간의 협력적 관계를 형성하는 계기가 되었다는 것이다. 그러나 몇몇 학자들은 New Deal이 신자유주의적 고용정책을 강화하였다고 평가한다. 예컨대, 그로버와 스튜워트는 New Deal에서 일자리 창출은 공공부문에 의하여 주도된 것이 아니라 민간부문에 의존하여 진행되었기 때문에 노동비용의 감축을 목표로 일자리 창출이 이루어졌다는 것이다. 따라서 New Deal에서 추진하는 고용정책은 보수당 정부의 고용정책과 차별성을 찾기 어렵다는 것이다(Grover and Stewart, 1999: 90). 또한 드

위는 New Deal 참여자들과의 심층면접을 통한 연구에서 이들이 갖는 일자리가 안정된 좋은 직업(*good jobs*)이 아니며, 일자리의 선택에서 강제적 성격이 있음을 밝히고 있다(Dwyer, 1998: 503). 이러한 비판들은 New Deal의 운영과정에서 참여자들의 자율성을 높이고 자신감을 제고시키기 위해서는 개인의 선택기회를 더욱 넓히고 강제적 성격을 줄여야 한다는 것을 보여준다. 그럼에도 불구하고, New Deal을 통하여 노동당 정부는 사회부조의 개혁과 고용정책을 결합하는 포괄적 접근을 취하고 있다는 것은 분명하다. 즉 New Deal로 불리는 적극적 노동시장사업을 통하여 인적자원의 개발에 기초하여 실업자들의 자활을 추진하고 있다는 점은 과거 보수당 정부와 구분되는 분명한 차이라고 할 수 있다.

이러한 점을 고려하여 여기에서는 New Deal에 대한 구체적인 평가보다는 사회부조의 수급률과 소득분배구조의 변화를 분석하여 노동당 정부에서 추진되었던 사회부조 개혁의 결과를 평가해 보고자 한다. <표 7>에서는 1998/99년 사회부조 프로그램의 수급률을 1995/96년의 것과 비교하고 있다. 먼저, 노동당 정부하에서 IS와 HB의 수급률이 크게 향상되었음을 알 수 있다. 반면에 CTB와 FC는 제자리에 머물고 있다. 그러나 1999년 10월부터 FC가 WFTC로 변하면서 그 운영기관이 급여청(Benefits Agency)이 아닌 국세청(Inland Revenue)으로 바뀌었다. 이러한 변화와 함께 급여관리에서 자영업자는 국세청으로부터 급여를 제공받지만, 근로자들은 국세청을 대신하여 고용주로부터 임금에 포함되어 WFTC를 받도록 하였다(CPAG, 2000: ch. 23). 이에 따라 WFTC의 수급률은 거의 100%에 이를 것으로 예상된다. 결국, 노동당 정부에서 사회부조 급여의 수급률이 전반적으로 향상됨에 따라 사회부조 프로그램의 효과성이 향상되었다고 평가할 수 있다. 바꾸어 말해, 노동당 정부하에서 사회부조 프로그램은 저소득층의 최저소득을 유지하는 데 있어 보다 더 효과적으로 기능하고 있는 것이다.

다음으로 <표 8>에서는 노동당 정부 등장 이후 소득분배구조의 변화를 살펴보고 있다. 가장 두드러진 특징은 영국의 소득분배구조가 개선되고 있다는 것이다. <표 8>에서 1998/99년의 소득분배구조를 1994/95년의 것과 비교하면, 빈곤계층의 범위가 줄어들었다는 것을 분명하게 확인할 수 있다. 예컨대, 중간소득의 50% 미만의 소득을 갖고 있는 세대의 비율이 1994/95년 13%이던 것이 1998/99년에는 10%로 줄어들었다. 장기적으로 볼 때, 영국의 소득분배구조는 더욱 개선될 것으로 판단된

다. 왜냐하면, 근로를 유인하는 복지제도와 인력개발을 추진하는 New Deal의 영향으로 인하여, 근로능력이 있는 사회부조 수급자의 경우에 있어서 급여에 의존하여 사는 것보다 일자리를 갖고 일을 하는 것이 단기적으로는 물론 장기적으로도 보다 합리적 행동이기 때문이다.

결국, 노동당 정부에서 이루어진 사회부조 개혁은 사회부조의 효과성을 높였으며, 실업자에 대한 New Deal은 장기적으로 볼 때 사회부조의 지출을 줄이는 데 크게 이바지 할 것이다. 특히, 지난 4년 간의 노동당 정부의 집권 기간동안 연평균 3%를 웃도는 안정된 경제성장을 이룩함에 따라 현재 영국은 70년대 이후 최저 실업률을 유지하고 있다. 이러한 우호적 경제환경이 지속된다면 일할 능력이 없는 사람들에 대한 사회보장의 수준을 높이는 일 또한 가능할 것이다.

〈표 7〉 사회부조 프로그램의 수급률 변화(%)

구 분	1995/96 수급률	1998/99 수급률
소득지원	76~82	79~89
주택급여	89~94	91~97
지방세급여	74~82	75~81
근로가족소득지원	70	66~70
소득기반구직자수당	-	68~82

자료 : DSS(1997; 2000b).

〈표 8〉 근로연령 세대의 소득배분 구조(1994/95~1998/99)

구분	평균소득에 대한 비율			중간소득에 대한 비율		
	40% 미만	50% 미만	60% 미만	50% 미만	60% 미만	70% 미만
1994/5	11	19	25	13	19	24
1995/6	11	18	25	12	19	24
1996/7	11	18	24	13	19	24
1997/8	10	16	23	11	17	22
1998/9	9	16	22	10	16	21

주 : Family Resources Survey에 기초한 자료임.

수치는 주택비용을 지출한 이후의 소득자료임.

자료 : DSS(2000a).

6. 결론 및 정책적 함의

대처와 메이저로 이어지는 18년의 집권기간 동안 보수당 정부는 사회보장제도의 개혁과 관련하여 ‘급여 수급자들을 일자리로’ (*getting people into work*) 라는 목표를 내세웠다. 이러한 목표를 추진하는 과정에서 사회부조는 수급자들의 근로의욕을 떨어뜨리고 빈곤의 덫에 빠뜨린다고 비판되어 왔다. 따라서 보수당 정부에서 이루어진 사회보장제도 개혁은 사회부조를 둘러싸고 이루어졌으며, 그 내용은 당근(*carrot*)—근로에 대한 유인책—과 채찍(*stick*)—급여의존에 대한 억제책—을 적절하게 결합하는 것이었다. 1986년 사회보장법에 따라 새롭게 도입된 FC, DWA, ET 등이 근로를 유인하기 위한 사회부조 제도라면, SF와 IJSA는 급여에 대한 의존을 억제하기 위한 사회부조제도라고 할 수 있다. 따라서 보수당 정부에서 추진된 사회부조 개혁은 급여에 대한 권리가 아닌 의무를, 욕구보다는 노동의 책임을 강화하는 방향으로 진행되었던 것이다.

한편, 1997년 블레어가 이끄는 노동당 정부가 집권하면서 ‘복지에서 근로로’ (*from welfare to work*) 라는 목표는 여전히 사회보장제도 개혁의 중요한 목표로 인식되어 왔다. 노동당 정부에서 이루어진 WFTC, DPTC, 그리고 최저임금제의 도입은 모두 근로유인을 위한 복지제도라고 할 수 있다. 그러나, 노동당 정부의 사회부조에 대한 개혁은 ‘당근’과 ‘채찍’의 방식을 강화하는 데 초점을 두고 있지 않다. 오히려, 노동당 정부의 관심은 수급자 개인의 직업능력 개발을 통하여 고용을 촉진하는 데 있다. 노동당 정부는 특히 New Deal 사업에서 수급자 개인의 의견을 존중하는 공동결정을 통하여 개인의 자신감과 기술능력을 향상시킴으로써 자율성과 사회참여에 대한 욕구를 높이는 데 기여하고 있다.

따라서 우리는 보수당 정부와 노동당 정부가 사회부조 개혁과정에서 ‘사회부조 수급자들이 급여에 대한 의존으로부터 벗어나 일을 통하여 자활하도록 한다’는 공통의 목적을 지니고 있음에도 불구하고, 서로 다른 전략을 취하고 있음을 확인할 수 있다. 즉 보수당 정부가 근로연계복지의 전형적 모습을 보여준다면, 노동당 정부는 근로연계복지에 머물지 않고 활성화 요소를 적극적으로 추진하고 있다고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 영국의 사회부조 개혁의 경험은 우리나라의 공적부조제도와 관련

하여 몇 가지 정책적 시사점을 제공한다. 물론, 영국의 사회부조가 우리나라의 제도와 비교할 때 훨씬 관대할 뿐만 아니라 사회보장제도에서 사회부조가 차지하는 역할이 훨씬 높다는 것을 고려한다면 정책학습(policy learning)에서 세심한 주의를 요한다. 다시 말해서, 우리나라의 사회보장제도의 발달과 관련한 역사제도적 맥락이 영국과 다르다는 것을 전제하여야 한다. 따라서 영국의 사회부조 개혁과 관련하여 우리가 배울 수 있는 정책적 시사점은 단순히 저소득층의 사회보장을 영국의 수준으로 확대하여야 한다는 데 있지 않다. 왜냐하면, 어느 한 나라에서 저소득층에 대한 사회보장의 수준과 범위는 실현가능성과 비용에 대한 정치적 고려를 통하여 결정되기 때문이다. 따라서, 영국의 사회부조 개혁이 우리나라 공적부조의 운영과 관련하여 줄 수 있는 현실적인 정책적 시사점은 근로유인적 복지제도, 저소득 근로계층(working poorer)을 보호하기 위한 근로급여, 그리고 New Deal에서 찾아야 할 것이다.

먼저, 국민기초생활보장제도 내에서 근로능력이 있는 조건부 수급자들의 근로유인을 높이기 위하여 급여감소율을 대폭 낮추고, 근로비용을 줄이기 위한 소득공제 조치들이 필요하다. 이와 함께, 국민기초생활보호제도의 수급자로 선정되지 못한 차상위 소득계층, 즉 저소득 근로계층의 소득을 높이기 위한 방법으로 WFTC의 도입을 고려할 수 있을 것이다. 그러나, 저소득계층의 소득보장과 관련하여 영국의 경험으로부터 우리가 간과하지 않고 배워야 할 것은 New Deal 에 있다. 즉 저소득계층의 자활을 위해서는 이들의 직업능력을 배양하여 좋은 일자리를 찾을 수 있도록 도와주는 적극적 노동시장사업을 강화하여야 한다. 김대중 정부가 추진하는 생산적 복지가 저소득계층의 자율성과 사회참여의 기회를 높이는 데 기여하기 위해서는 적정수준의 복지급여와 함께 적극적 노동시장사업을 통한 개인의 활성화를 동시에 추진해야 할 것이다. 보다 구체적인 정책 및 프로그램에 대한 논의는 다음의 연구과제로 남기고자 한다.

· 참고 문헌 ·

- 권혁주. 1998. “영국 복지개혁의 소득재분배 효과 : 대처 정부시기를 중심으로(1979~1991), 《한국행정학보》 제32권 1호, pp. 27~44.
- 김종일. 2000. “미국의 노동중심적 복지개혁에서의 ‘노동시장연결’모델과 ‘인간자본개발’모델 비교,” 《한국사회복지학》 제41권, pp. 119~146.
- 류진석. 2000. “사회보장의 기능과 역할,” 이인재 외, 《사회보장론》, 서울 : 나눔.
- 신동면. 2001. “김대중 정부의 사회정책개혁 : 근로연계복지를 향하여,” 《한국행정학보》 35권 1호, pp. 53~68.
- Alcock, P. 1990. *Understanding Poverty*, Second Edition, London and Basingstoke: Macmillan.
- Atkinson, J. 1999. “The New Deal for the Unemployed: a Summary of Progress,” internet at employment-studies.co.uk/summary/ndprsum.html.
- Beveridge, W. 1942. *Social Insurance and Allied Services*, London: HMSO, CMND 6404.
- Blair, T. 1997. *The Third Way: New Politics for the New Century*, London: Fabian Society.
- Bradshaw, J. and T. Lynes. 1995. “Benefit uprating policy and living standards,” *Social Policy Report* No. 1, York: Social Policy Research Unit.
- Brown, A. 1997. *Work First: How to Implement an Employment-focused Approach to Welfare Reform*, New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Corden, A. 1999. “Claiming Entitlement: Take-up of Benefits,” In John Ditch, ed. *Introduction to Social Security: Policies, Benefits and Poverty*, London: Routledge.
- CPAG (Child Poverty Action Group). 2000. *Welfare Benefits Handbook 1999/2000*, London: CPAG.
- Daly, M. 1997. “Welfare States Under Pressure: Cash Benefits in European Welfare States over the Last Ten Years,” *Journal of European Social Policy* 7(2), pp. 129~146.
- Deacon, A. 2000. “Learning from the US?: The Influence of American Ideas upon ‘New Labour’ Thinking on Welfare Reform,” *Policy & Politics*, 28(1), pp. 5~18.
- DSS (Department of Social Security). 1991. *The Social Fund*, London: NAO, 1992.
- _____. 1997. Income-related Benefits Estimates of Take-up 1995/1996.
- _____. 2000a. *Households Below Average Income, 1994/5 to 1998/9*. London: DSS.
- _____. 2000b. Income-related Benefits Estimates of Take-up 1998/99, dss.gov.uk/publication/dss/.
- _____. 2000c. “The Changing Welfare State: Social Security Spending,” *A Department of*

- Social Security Paper*. London: DSS.
- _____. 2000d. The Social Fund, Committee on Social Security, The Third Report.
- Dwyer, P. 1998. "Conditional Citizens? Welfare Rights and Responsibilities in the Late 1990s," *Critical Social Policy*, 18(4), pp. 493~517.
- Gough, I. 1998. "Social Policy and Economic Policy," in Alcock P. ed., *The Student's Companion to Social Policy*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Gough, I. 2000. "From Welfare to Workfare: Social Integration or Forced Labour?," *Conference on Politics and Instruments of Fighting against Poverty in European Community: the Guarantee of Minimum Income*, Almansil, 1st, 2nd February 2000.
- Grover C. and J. Stewart. 1999. 'Market Workfare: Social Security, Social Regulations and Competitiveness in the 1990s,' *Journal of Social Policy*, 28(1), pp. 73~96.
- Hills, J. 2000. "Taxation for the Enabling State," *Centre for Analysis of Social Exclusion*, London School of Economics, CASE Paper No. 41.
- Huby, M. and G. Dix. 1992. *Evaluating the Social Fund*, London: HMSO.
- Kildal, N. 1999. "Justification of Workfare: the Norwegian Case," *Critical Social Policy*, 19(3), pp. 354~370.
- Mckay, A. 1998. Social Security Policy In N. Ellison & C. Pierson, eds. *Developments in British Social Policy*, London and Basingstoke: Macmillan.
- Mead, L. M. 1986. *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, New York: Free Press.
- Millar, J. 1998. "Combining Work and Benefits: Policy and Outcomes in Britain," Centre for the Analysis of Social Policy, University of Bath.
- OECD. 1998. *The Battle against Exclusion: Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*, OECD; Paris.
- Sainsbury, R. 1999. *The Aims of Social Security*, In John Ditch, ed. *Introduction to Social Security: Policies, Benefits and Poverty*. London: Routledge.
- Tonge, J. 1999. "New Packageing, Old Deal? New Labour and Employment Policy Innovation," *Critical Social Policy*, 19(2) pp. 217~32.
- Torring, J. 1999. "Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State," *Journal of European Social Policy* 9(1).
- Walker, A. 1993. *Managing Poverty: the Limits of Social Assistance*, London: Routledge.
- Wilding, P. 1997. "The Welfare State and the Conservatives," *Political Studies*, XLV, pp. 716~26.

Reforms of Social Security System

Social Assistance Programmes in the U.K.

Shin, Dong-Mycon

(Kyunghee University School of Political Science & Public Administration)

This paper aims to provide a critical assesment of Conservatives's and new Labour's social assistance reforms in the U. K. and their differential impacts on low income groups. During the period of 18 years in power, the Conservative governments enforced benefit recipients being capable of work to be out of benefits and to get into work. They employed not only 'carrots' to encourage beneficiaries being capable of work to have full-time work, but also 'sticks' to discourage them to depend on benefits. The reforms under the Conservative governments were closer to the workfare model.

The new Labour government has continued to emphasize work regarding social security reform. It has raised 'from welfare to work' as the main reform objective. However, it has not necessarily focused on 'carrots and sticks' in order to get beneficiaries into work. Instead, the new Labour government has put its priority regarding social assistance reform on human capital development in order to develop the capability of beneficiaries for work. Britain under the new Labour government seems to be moving from workfare to activation model.

These differentials between the Conservative governments and the new Labour government regarding social assistance reforms bring about the different policy outcomes. Under the Conservative government, social assistance programmes were prone to strengthen the state's control over benefit recipients and to increase stigma to them. Punitive, demeaning, stigmatising programmes of work and unending job search activities harm the bases of self-respect. On the contrary, the

activation programmes under the new Labour government has contributed positively to both socially significant participation and autonomy of beneficiaries.