국외출장보고서

미국의 빈곤정책, 세계화와 근로빈곤에 대한 국제 학술대회

일정: 2008년 7월 19일-30일

출장지: 미국 뉴욕시와 코스타리카 산호세

2008 SASE Annual Meeting in Cost Rica

SASE(Society for the Advancement of Socio-Economics)의 소개

위 학회는 1989년에 설립된 국제적, 다학문간 접근을 강조하는 학회로 약 50개국 이상에 회원을 가지고 있다. 경제학, 사회학, 정치학, 행정학, 그리고 심리학, 법학, 역사학, 철학 등 다양한 분야를 아우르며 학자 뿐 아니라 경제인과 정책전문가 등이 함께 활동하고 있는 학회이다.

이 학회는 여러 학문영역의 경계를 넘나들면서 다양한 수준의 분석방법을 활용하여 경제적 행위를 이해하는 것을 목적으로 한다. 기본적으로 경제는 사회, 정치, 그리고 문화 등에서 배태된다는 입장을 가지고 있으며 고전경제학의 합리적 선택 등을 선형적 전제로 두지 않는 기초에 있다. 신고전경제학의 비판에 초점을 두기보다는 규범적이고 예방적인 대안을 모색하는데 중점을 둔다.

학문적 지향이 위와 같은 이유로 전체적인 학회의 분위기는 개방적이고 또한 진보적인 색채를 보인다.

2008 SASE Annual Meeting

<일정>

위 학회는 7월 21일 월요일 오후 1시 30분부터 시작하여 22일 화요일 오전 8시 45분부터 저녁 7시까지 그리고 23일 오전 8시 45분부터 오후 5시 30분정도까지 계속 진행되었다.

2009년에는 미국, 2010년에는 프랑스 파리에서 학회를 개최하는 것으로 알려져있다.

<주제>

2008년 주제는 “Economic Flexibility and Social Stability in the Age of Globalization”으로 Cost Rica에서 개최되었다. 위 주제를 둘러싼 다양한 하위 주제들이 다양한 분야의 학자들에 의하여 다루어졌으며 그 발표의 수가 매우 많았다. 하위 주제들은 매우 다양하게 분화되어 있었으며 참여자들의 발표주제와 같이 그 분석의 방법이나 수준도 다양하였다.

*중미의 Cost Rica에 대하여 잠시

Cost Rica는 우리나라에서 접근하기에 매우 어려운 위치에 있다. 비행시간을 포함 우리나라에서 그 곳에 도착하기까지 약 26시간이 소요되었다. 중남미의 사회적 배경에 대한 이해가 충분하지 않은 사람에게 Cost Rica의 일반적 상황은 중요한 정보가 될

것으로 기대된다. Cost Rica는 중미 중에서도 비교적 사회적 여건이 양호한 국가로 알려져있다. 국민건강보험이 실시되고 있었고 다른 주변국에 비하여 사회적 안전도 확보되었을 뿐 아니라 군부독재를 넘어서 군사적 요인으로부터 자유로운 국가로 알려져 있었다.

하지만 중미 중 양호한 상황의 Cost Rica라 하여도 실제 체감하는 경제적 상황이나 또는 사회적 안전은 매우 취약한 것이었다. 호텔을 비롯하여 각종 시설의 보안은 사설경비를 동원할 정도로 매우 삼엄하였으나 일몰이후 외지인의 밖 출입은 삼갈 것을 권고받는 상태였다. 경제적으로도 빈곤층의 생활상의 열악함으로 생계형 범죄가 적지 않은 상황에 있었다. 물론 과거에 비하여 지속적으로 안정화, 발전을 보이는 국가로 분류되고 있으므로 그 상황의 전환을 지켜보아야 할 것이지만 중미의 사회적 여건, 그리고 그 사회에서의 사회정책의 배경에 대한 중요한 경험을 하였다.

<하위주제>

"communitarian ideals and civil society", globalization and socioeconomic development" "gender, work, and family", "occupations and professions", "industrial relations and political economy", "knowledge, technology, and innovation", "labor markets, education, and human resources", "markets, firms, and institutions", "race, ethnicity and immigration", "Rethinking the welfare state", "socioeconomic theory", "law and the social sciences", "french language", "spanish language"등의 하위주제별로 수십개의 발표와 토론이 준비되었다.

전체적으로 복지체제과 노동유연성, 사회보장체제의 변화 등에 대한 관심이 가장 높았으며 이러한 주제는 이미 이 학회 참여자들 사이에서 가장 관심사인 듯 했다. 주로 사회주의권의 변화, 노동시장과 복지와의 관계 분석, 그리고 거버넌스를 중심으로 타 발표자의 내용을 탐색하였다. 수요일 오전 8시 45분에 세계화 국면의 한국 민주화와 사회보장이라는 주제로 발표를 하였으며 기타 발표에 참석하는 것으로 학회 일정을 마무리하였다.

전체적으로 흥미로운 것은 학회 운영도 개방적이며 자유로워서 언뜻 보면 매우 느슨한 관리라고 불만스러울 수도 있었으나 이러한 학회 운영방식이 다양한 학자들의 참여를 촉진하는 기제가 되고 있다는 인상이었다. 일부 세션의 경우는 취소가 되었음에도 제대로 공지가 되지 않는 등의 문제가 있었지만 전체적인 운영은 매우 자유로운 분위기에서 스스로 찾아 발표와 토론을 공유하는 방식이었다.

양적분석과 내용분석이 모두 혼합되어 있는데 양적분석에서는 유럽을 중심으로 하는 데이터의 활용이 돋보였으며 역시 국가간 비교에서는 변수의 통일이 어렵다는 문제로 심층적 분석에서는 국내 학자들이 겪는 문제를 고스란히 공유하고 있었다. 양적분석의 경우에는 완성된 분석이라기보다는 탐색적 수준의 분석으로 그 수준에서 함께 논의를 거치면서 답을 찾는 경우도 적지 않았다. 노동부문의 연구소에 종사하는 학자들은 매우 급진적인 분석방법이나 결론을 가지고 오기도 하였으며 이러한 참여는 역시 매우 집중적인 논의의 대상이 되기도 하였다. 전체적으로 Flexicurity의 근간에 대한

반성적 고찰과 그 결과에 대한 우려의 목소리가 적지 않았고 복지체제의 전반적 변화에 대한 심도깊은 검토가 진행되는 분위기였다.

미국 뉴욕의 OTDA office 방문

면담시간: 7월 18일 오후 2시-4시

면담자: David A. Hansell(Commissioner), Elizabeth Segal(Director), Daria M. Albini 등

*참고: 이 사무소는 뉴욕주를 관장하는 사무소이지만 뉴욕주의 대부분 관공서는 Albany에 위치하고 있으며 이 사무소는 주 사무소에서 분화된 지역사무소의 특징을 갖고 있다. 따라서 회의에서는 이 들 외 Albany의 뉴욕 주 해당 사무소의 담당자 두 명(Manager of Work Supports인 Frances Shannon-Akstull와 Director of Shelter Policy & Special Initiatives인 Jeff Gaskell)명이 on-line 화상 회의에 참여하였다.

면담내용: 미국 또는 뉴욕의 빈곤정책의 최근 이슈와 수급자 관리의 방식 등에 대하여 논의하였다. 면담에 앞서 사전 문의한 질문은 아래와 같다.

1. 최근 미국 또는 뉴욕의 빈곤의 특성과 동향
2. 한시적 지원프로그램의 현재 평가(TANF와 같이 지원을 5년으로 제한함으로써 겪는 문제와 그 대안 마련에 대하여)
3. EITC제도의 공공부조제도에 대한 영향 자체 평가
4. 소득보장과 기타의 서비스 조정의 기제
5. 공공부조 수급자 모니터링의 구조와 현황 등

<OTDA의 소개>

뉴욕주의 임시장애자지원국(Office of Temporary and Disability Assistance: OTDA)는 일정한 자격을 갖춘 가정이나 개인에게 보조 및 지원을 제공하는 각종 프로그램을 감독할 책임을 갖는 기관이다. 저소득 근로 또는 실업 가정의 경제적 안정을 지원하는 것이 가장 우선되는 이 기관의 목적이다. 전반적으로 노동이 가능하도록 하는 각종 지원과 아동에 대한 지원이 초점이 되고 있다.

뉴욕주에서 구체적인 프로그램의 기획이나 집행은 주 아래 county의 책임하에 이루어지며 단, 자금지원이나 기준적용은 주의 관리나 연방의 기준을 지키고 있었다.

뉴욕의 OTDA는 남부의 약 5개 지역정도를 관리하는 조직으로 Albany의 조직과 긴밀한 의사소통을 유지하는 것으로 설명되었다. 한 가지 특이한 것은 뉴욕주의 북부지역은 Albany 조직이 담당하는데 이 지역에서는 남부 지역과 비교하여 에너지 지원이 매우 중요한 사안이라고 한다.

OTDA는

- 임시현금보조제공
- 음식구매지원
- 난방보조금제공
- 자년 양육비 프로그램
- 장애인 대상 수급자격결정
- 노숙자 주거 및 서비스 지원 감독
- 이민자 지원제공

등에 관여한다.

공공부조제도로서 가장 관심을 갖고 있던 임시보조 프로그램은 중앙정부의 가이드에 따라 주단위로 관리되는 프로그램으로 유자녀가정 현금지원인 Family Assistance를 포함하고 있으며 그 밖에 가족보조 수급자격이 없는 유자녀 가정에 대한 현금지원, 고용보조(Employment Assistance), 에너지보조(Emergency Assistance)를 포함한다.

<개별 질문에 대한 논의 개요>

- 미국의 Census Bureau에 따르면 미국의 평균 빈곤율은 2000년 이후 조금씩 증가하였다. 그러나 뉴욕의 빈곤은 미국 평균 빈곤율보다 높지만 2000년 이후 크게 증가하지 않고 있다. 참고로 2000년 미국 빈곤율은 12.4% 뉴욕 빈곤율은 14.6%, 2004년 미국 빈곤율은 12.7%, 뉴욕 빈곤율은 14.5%, 2006년 미국 빈곤율은 13.3%, 뉴욕 빈곤율은 14.2%였다. 단, 뉴욕의 실업율은 2000년 4.3%에서 2006년 6.5%로 증가하였으며 이러한 객관적 상황과 미국의 정책기조의 변화 등에 따라 근로를 강조하는 경향이 매우 강하였다. 근로를 지원하는 프로그램의 개발이나 일선의 사무소 개편 등 적극적인 노력이 이루어지고 있다.

대표적인 공공부조제도인 TANF에 대해서는 이 제도가 아동이 있는 가정을 주 대상으로 하며 아동이 없는 단독성인을 위한 프로그램은 별도로 운영된다고 하고 결과적으로 과거와 제도적 표적에는 큰 변화가 없다고 하였다.

- TANF의 기간제한에 대하여 수급자들은 대개 5년 기간을 일정 기간으로 구분하여 활용하는 경향을 갖는다고 한다. 예를 들어 1년 수급 후 일정 기간을 수급탈피, 다시 6개월 수급, 일정 기간 탈피의 반복으로 5년 기간을 사용한다. 물론 5년 시한을 모두 사용한 수급자들이 나타나고 있으며 이들은 경제적 어려움을 해소할 다른 대책을 찾아야만 한다. 뉴욕의 경우는 5년 시한을 모두 소비한 수급자들에게 별도의 지원을 제공하고 있는데 이는 뉴욕 주의 독자적인 프로그램으로 뉴욕의 경제적 여건이 다른 지역보다 양호하기에 가능한 대책이었다고 설명하였다. 다른 지역의 경우 모두 이러한 대안을 갖고 있는 것은 아니라는 이야기다.
- EITC에 대한 평가 부분은 별로 적극적인 논평이 없었으나 근로를 강조하는 분위기에서 이 제도의 효과에 대해서는 전반적으로 긍정적인 인상을 갖고 있음을 알

수 있었다. EITC제도로 인하여 일정한 규모의 수급자들이 공공부조 수급에서 벗어나는 결과를 가져왔다고 설명하였다.

- 소득보장과 서비스의 연계에 대한 질문은 주로 근로지원서비스를 중심으로 논의가 진행되었는데 일선의 사무소구조가 달라졌을 뿐 아니라 뉴욕 주의 관련 agency 20개와 OTDA, 그리고 노동부 commissioner가 참여하는 Economic Security Cabinet가 2007년 구성되었으며 이 조직은 저소득가구에 종합적인 서비스를 제공하는 것을 향상시키는 것을 주 목적으로 한다. 각종 급여와 세제지원, 그리고 근로지원과의 접근성 향상 등을 목적으로 관련 agency 들간에 협의 등이 하는 조직이다. 이 조직에서 OTDA는 일자리 창출, 일자리 알선, 교육훈련 등의 지원에서 주도적인 역할기여를 할 것으로 기대되고 있다. 그리고 뒤에서 다시 구체적 사례가 나오지만 일선의 사무소를 근로를 우선 강조, 지원하는 것이 가능하도록 재구조화하였다. 뉴욕은 일선의 서비스 전달체계는 county 단위로 그 책임이 이양된 상태이지만 기본적으로 근로지원과 소득지원사무소는 별도로 운영되고 있었다.
- 공공부조 수급자에 대한 구체적 모니터링은 별도의 부서에 의하여 담당되는데 뉴욕시의 경우 사회서비스 프로그램의 악용에 대해서는 Bureau of Fraud and Investigation이 공공부조의 적격성에 대해서는 Bureau of Eligibility Verification이 담당한다. 이 밖에도 행정과정에서 나타나는 과지급에 대해서는 일종의 감사기관이 그리고 의료보호에 대해서는 별도의 기관에서 모니터링을 담당하고 있다. 모니터링 과정에서는 전산정보가 적극 활용되고 있지만 그 정보에 대한 접근성은 매우 엄격하게 차단되고 있었다. 한 가지 궁금하였던 자영자 소득자료가 해당 전산자료에 어떻게 포함되어 있는지를 문의한 결과 관계자들은 이에 대해서 정확한 정보를 갖고 있지 않았다.
- 미국의 저소득층의 전체 소득에서 공공의 이전이 차지하는 정도를 설명하였으며 이로써 미국의 공적이전제도의 강건함을 소개하는 듯 하였다. 물론 한국보다는 다양한 프로그램을 유지하고 있지만 미국 역시 극빈층을 대상으로 이에 더하여 강력한 근로우선의 정책을 펴고 있다는 인상을 받았다.

뉴욕시 Human Resources Administration Department of Social Services 하의 Job center 방문

방문일시: 7월 28일 오후 2시

방문한 곳은 Manhattan 지역의 Job center 중 하나로 Union square에 소재한 저소득층 대상 Job center이다.

취업에 장애는 가진 사람들로 특화된 서비스를 필요로 하는 사람들에게 서비스를 제공하는 기관이며 동시에 이 기관은 일차적인 서비스로 문제가 해결되지 않는 사례들에게 집중적인 심층서비스(intensive services)를 제공하는 기관이기도 함. 저소득층에 대한 지원은 work first의 원리에 따라 이루어지는데 우선 취업 등 근로를 위한 지원이 이루어지지만 이러한 일차적인 접근이 성공적이지 못한 사례들에 대해서는 intensive services가 제공된다.

뉴욕의 Job center는 1998년 3월 HRA가 뉴욕의 복지사무소를 전환한 것으로 미국의 복지가 근로를 우선으로 하는 방식으로 전환되었음을 강조한 재조직화였다. 이 사무소를 방문하는 사람들은 우선 복지를 대신할 대안을 모색하게 되는데 job search와 취업서비스, 그리고 아동의 양육과 관련된 정보 제공, 교육과 훈련 서비스, 의료보호에 대한 의뢰, 식품지원, 그리고 다른 지원을 제공 또는 의뢰받을 수 있다. 정보와 서비스, 그리고 의뢰는 현금지원을 대신하는 것으로 제공되며 이로써 취업의 장애를 최소화하고 복지욕구를 줄이고자 하며 궁극적으로 이러한 접근은 복지의존을 줄이고자 하는 것이다.

Job center를 방문하였을 때, 기관 외부에까지 저소득층이 삼삼오오 자리를 차지하고 자유롭게 서로 대화를 나누고 있었다. 기관 내부로 들어서자 다양한 소개의 글이 벽에 붙어있었다. 대부분 내방자들이 고려하여 볼 수 있는 급여들에 대한 소개였다. 직업을 가지고 소득이 발생하게 된 경우라도 받을 수 있는 급여와 그 담당사무소를 소개하는 벽보는 매우 인상적이었다. 그 급여의 종류만 하여도 10가지 정도로 많았을 뿐 아니라 그 담당사무소가 모두 다른 곳으로 소개되어 있는 것도 특이하였다. 탈수급을 장려하는 벽보 중 하나였지만 행정적으로 여러 곳에 접촉하여야 하는 것인지 궁금하였다.

거의 7,8층되는 건물이 모두 사용되고 있었는데 각 층마다 해당 업무가 달라 내방자들은 방문 목적에 따라 각기 다른 층으로 방문하였다. 각 층에는 다소 어수선한 의자들에 이리 저리 내방자들이 앉아 있었으며 상담차례가 되면 대기실 안쪽의 별도의 복도로 연결된 사무실로 안내되었다. 개인의 사생활 존중에 매우 예민하였으나 내방자들이 비교적 긴 시간을 대기실에서 기다리는 모습은 왠지 불합리하게 보였다. 어찌되었건 근로를 할 수 있는 빈곤층이 이 건물에서 근로기회와 관련된, 그리고 저소득을 보충할 수 있는 급여와 관련된 각종 정보와 지원을 받게 되는 것은 분명하다.