

# 미국의 복지개혁\*

박대식

## 1. 머리말

미국은 1960년대 이후 새로운 정부가 들어설 때마다 연방 차원의 복지제도 개혁을 시도하였다. 닉슨 정부는 가족지원제도를, 포드 정부는 근로강제의 강화를 골자로 하는 개혁안을, 카터 정부는 '직업, 소득 개선제도'를 제안하였다.

미국은 1960년대 빈곤과의 전쟁(war on poverty) 이래 새로운 정부가 들어설 때마다 연방 차원의 복지제도 개혁을 시도하였다. 예를 들면, 닉슨 정부는 '마이너스소득세'(Negative Income Tax: 일정 수준 이하의 저소득층에 대한 생활 보조금 교부)의 도입을 골자로 하는 가족지원제도(Family Assistance Program)를, 포드 정부는 근로강제의 강화를 골자로 하는 개혁안을, 그리고 카터 정부는 '마이너스소득세'와 공공부문의 직업 창출을 통한 근로기회 보장과 강제를 핵심으로 하는 '직업·소득 개선제도'(Program for Better Jobs and Income, PBJI)를 제안하였다.

1970년대의 경기 침체와 1981년 레이건의 집권 및 1990년대 공화당의 의회 장악이라는 정치 환경의 변화는 루즈벨트 이후 지속되어오던 자유주의적 복지체제를 보수적 복지체제로 전환시켰다. 레이건 정부에서는 주요 공공복지 프로그램이 축소되었다. 그리고 레이건 정부 이후 집권한 부시 정부와 클린턴 정부의 복지정책은 레이건 정부의 유산을 확대·발전시킨 것으로 평가되고 있다. 부시 정부에서는 공공부조에 대한 지출을 줄이는 정책을 시행하였다. 클린턴 정부에서는 1994년에 공화당이 상·하 양원의 다수당이 됨으로서 공공부조에 대한 공격이 다시 심화되었다. 1990년대의 미국의 복지개혁은, 복지제도 내부적으로는 복지 수급자들을 압

\* 본 내용은 미국의 복지개혁에 관한 국내·외의 관련 자료를 참고하여 한국농촌경제연구원 박대식 연구위원이 작성하였다. (pds8382@krei.re.kr 02-3299-4345)

박하여 그들이 복지제도를 떠나 노동시장에 참여하도록 하는데 중점을 두었으며, 복지제도 외부적으로는 저임금 근로자에 대한 지원을 강화하였다.

1996년에는 복지제도에 대한 의존성을 감소시키고 개인의 책임과 노동을 통한 자활을 주요 내용으로 하는 ‘개인책임 및 노동기회 조정법’(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA)을 의회에서 통과시킴으로써 획기적인 복지개혁을 단행하였다. 그런데 미국의 복지개혁은 공공부조를 중심으로 이루어져왔으며 긍정적인 효과뿐만 아니라 부정적인 효과도 나타나고 있다.

## 2. 복지 및 복지개혁의 개념 정의

미국에서 복지(welfare)라는 용어는 넓은 의미의 사회복지를 모두 포괄하는 개념으로 사용되는 경우도 있지만, 일반적으로는 저소득층에 대한 공공부조(public assistance)를 의미한다. 미국의 공공부조제도는 현금지원 프로그램(cash assistance programs)과 현물지원 프로그램(in-kind programs)으로 구분할 수 있다(Schiller, 2004).

미국에서 복지라는 용어는 일반적으로 저소득층에 대한 공공부조를 의미하는데, 미국의 공공부조제도는 현금지원 프로그램과 현물지원 프로그램으로 구분할 수 있다.

표 1 미국의 복지제도

구분	세부 제도
현금지원 프로그램	보충적 소득보장제도 (SSI)
	빈곤가구 일시부조 (TANF)
	일반부조(GA)
	근로소득장려제도 (EITC)
현물지원 프로그램	식품권제도(Food Stamps)
	의료부조(Medicaid)
	주거지원(Housing Assistance)
	여성 및 아동들을 위한 영양 프로그램(WIC)

현금지원 프로그램으로는 보충적 소득보장제도(Supplemental Security Income: SSI), 빈곤가구 일시부조(Temporary Assistance to Needy Families: TANF), 일반부조(General Assistance: GA), 근로소득장려제도(Earned Income Tax Credit: EITC) 등이 있다(Schiller, 2004).

보충적 소득보장제도(SSI)는 1974년에 만들어졌으며, 연방정부가 시행하는 자산조사에 기초한 소득지원 프로그램이다. 보충적 소득보장제도는 사회보장으로 완전한 보호를 받지 못하는 노인, 시각장애인 및 일반 장애인 취약계층에게 최소 소득을 보호해주기 위한 마지막 소득 안전망 개념으로 생긴 프로그램이다. 보충적 소득보장제도의 재원은 개인소득세, 법인세 등의 일반 세수에서 충당된다.

빈곤가구 일시부조(TANF)는 1996년에 만들어졌으며 임신부나 아동이 포함된 가구로서 부모의 사망, 가출, 정신적·신체적 무능력, 실업 등으로 인하여 적절한 보

호를 받지 못하는 18세 미만의 아동이 부모 및 형제와 함께 살고 있는 경우에 지원된다.

일반부조(GA)는 보충적 소득보장제도(SSI)나 빈곤가구 일시부조(TANF)의 수급자격에는 못 미치나 생활이 궁핍한 가구나 개인에 대해 지원한다(일부 현물지원도 함). 일반부조는 긴급한 원조를 필요로 하는 경우 등 공공부조의 사각지대에 있는 대상자들을 위한 보완적 성격을 지닌 프로그램이다. 일반부조 대상자의 수급권은 주정부에 따라 다르다.

근로소득장려제도(EITC)는 1975년에 도입되었고 1993년 클린턴 정부에서 대폭 확대되었으며, 일정 수준 이하의 근로소득을 가진 자에 대해 정부가 설정한 기준을 근거로 조세제도를 통해 현금을 지원하는 제도이다(표 1 참조). 근로소득장려제도는 다자녀 가구에 대해 보다 유리한 소득보전을 행하기 위해서 자녀수에 따라 각 구간의 임계치와 급여 증가율 및 급여 감소율을 달리 적용하고 있다. 미국의 근로소득장려제도는 모든 국민과 1년 이상 지속적으로 미국에 거주한 외국인을 대상으로 하고 있다. 수급자격 조건은 일정 수준 이하의 근로소득이 있어야 한다는 점이며, 따라서 근로활동 참여가 가능한 사회보장번호(Social Security Number)를 가지고 있어야 한다.

현금지원 프로그램으로는 보충적 소득 보장제도, 빈곤가구 일시부조, 일반부조, 근로소득장려제도 등이 있으며 현물지원 프로그램으로는 식품권제도, 의료부조, 주거지원, 여성 및 아동들을 위한 영양 프로그램이 있다.

표 2 미국의 EITC제도

도입 연도	도입 목적	변천 과정	최대 급여액 (2자녀 기준)	수급가구	소요 예산
1975	저소득 근로자의 소득중대, 근로유인 제고	시행 20년 동안 점증률이 20배 확대되고 최대 지급액이 4배로 상승함	4,536달러 (2006년)	1,960만 가구 (2006년)	414억 달러 (2006년)

자료: 재정경제부 EITC 추진기획단, 2007, 『일할수록 채워주는 희망살림이 근로장려세제』, 재정경제부 정책백서.

현물지원 프로그램으로는 식품권제도(Food Stamps), 의료부조(Medicaid), 주거지원(Housing Assistance), 여성 및 아동들을 위한 영양 프로그램(Special Supplemental Nutritional Program for Women, Infants, and Children: WIC) 등이 있다.

식품권제도(Food Stamps)는 1964년에 만들어졌으며 취약계층을 대상으로 한 식비 보조 현물급여 프로그램이며, 수급자는 매달 일정액의 식비보조금을 식권으로 제공받는다. 연방정부가 재원의 100%를 담당하며, 행정체계에 있어서는 연방정부 차원에서는 농무부에서 총괄하며, 프로그램의 실제 운용은 각 주의 사회복지부에서 담당한다. 식품권을 받기 위해서는 기초소득공제 후 현금 가구소득이 연방 빈곤지침선의 130% 이하이어야 한다.

의료부조(Medicaid)는 1965년에 만들어졌으며 아동이 있는 저소득가구, 저소득 노

인, 장애인 등을 위해 의료서비스를 제공하며, 연방정부와 주정부가 공동으로 운영한다. 의료부조의 수급자격은 기본적으로 각 주에서 정하기 때문에 일률적으로 논하기는 어렵다. 의료부조의 급여내역은 연방정부에서 정하는 필수급여와 각 주에서 선택할 수 있는 선택급여로 나눌 수 있다. 의료부조의 재원은 연방정부와 주정부가 프로그램의 운영비용과 관리비용을 Matching Fund의 형태로 제공하고 있으며, 연방정부는 프로그램의 일반적인 기준을 설정하고 주정부에서는 운영을 지원한다.

주거지원(Housing Assistance)은 총소득이 신청자가 거주하고자 하는 지역의 중위소득의 80% 미만인 자를 대상으로 하는 공공주택(Public Housing) 프로그램, 저소득 가구이며 거주지역 중위소득의 50%를 넘지 않는 자를 대상으로 하는 주거보조금(Housing Choice Voucher) 등이 있다.

여성 및 아동들을 위한 영양 프로그램(WIC)은 저소득층 임산부와 5세 미만 아동들을 대상으로 영양식을 구입할 수 있는 쿠폰을 제공하고, 건강검진 서비스 연계를 시행하며, 아동발달에 관한 상담을 제공한다.

단순히 ‘복지개혁(welfare reform)’이라는 사전적 의미를 생각한다면, 미국의 복지개혁을 사회복지의 여러 문제점들의 개선을 통하여 사회의 전반적인 복지를 개혁하기 위한 것으로 인식할 수 있다. 그러나 미국의 경우, 일반적으로 복지개혁이란 저소득층(특히 근로능력이 있는)에 대한 공공부조체계의 개편을 의미한다.

그리고 미국의 최근 복지개혁 과정은 제1차 복지개혁(1996~2005)과 제2차 복지개혁(2006~2007)으로 구분하여 정리해 볼 수 있다.

### 3. 제1차 복지개혁(1996~2005)

#### 개인책임 및 노동기회조정법(PRWORA) 및 빈곤가구 일시부조(TANF)

오랫동안 계속되어 오던 미국의 복지개혁을 둘러싼 논쟁은 1996년 개인책임 및 노동기회조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PRWORA)을 제정하면서 일단락되었다. 개인책임 및 노동기회조정법(PRWORA)은 1996년 8월에 공포되었으며, 시행령과 시행규칙은 1999년 4월에 공포되었다.

개인책임 및 노동기회조정법(PRWORA)의 주요 내용은 ① 빈곤가구 일시부조(TANF), ② 보충적 소득보장제도(SSI, 아동의 수급자격을 제한), ③ 아동지원의 강화, ④ 이민자들의 복지 및 공공혜택의 제한, ⑤ 아동보호·보육, 아동 영양, ⑥ 식품권과 생활필수품의 분배, ⑦ 사춘기 청소년들을 위한 성욕 절제 교육 등이다.

1996년부터 시작된 제1차 복지개혁은 전통적인 소득지원전략(income support strategy)에서 고용지원전략(employment support strategy)으로의 이행 및 빈곤가족에 대한 연방정부의 소득보장책임의 철회를 가져왔다.

일반적으로 복지개혁이란 저소득층(특히 근로능력이 있는)에 대한 공공부조체계의 개편을 의미한다.

1996년부터 시작된 제1차 복지개혁은 전통적인 소득지원 전략에서 고용지원 전략으로의 이행 및 빈곤가족에 대한 연방정부의 소득보장책임의 철회를 가져왔다.

복지의존도 감소와 빈곤층의 행동양식 변화를 주요 목적으로 하는 빈곤가구 일시부조(TANF) 프로그램은 근로준비, 근로, 결혼을 장려함으로써 복지의존을 줄이며, 미혼출산을 예방하고, 가정의 유지를 장려한다.

개인책임 및 노동기회조정법(PRWORA)은 1935년에 제정된 사회보장법의 일환으로 시작되어 미국 공공부조의 중심적 제도로 자리 잡은 부양아동가족부조(AFDC)를 폐지하고, 이를 빈곤가구 일시부조(TANF)로 대체하였다.

빈곤가구 일시부조(TANF)는 복지 수급기간의 제한과 근로에 대한 의무를 강조한다. 수급조건으로는 ① 임신부나 아동이 포함된 가구, ② 수급자격을 갖기 위해서는 아동 양육비 청구권을 주정부에 위임, ③ 18세 미만의 미혼모는 그들의 부모와 동거하고 있어야 함, ④ 1996년 이후 입국한 비시민권자는 5년 동안 수급자격 제한, ⑤ 중범죄자는 수급자격 제한, ⑥ 수급자격을 갖춘 자는 신청을 해야 수급자격을 갖게 되는 신청주의 등을 들 수 있다. 빈곤가구 일시부조를 받는 가정은 일생 동안 60개월 동안만 일시부조를 받을 수 있다(다만, 주별로 수급자의 20%까지는 이러한 수급기간 제한에서 제외될 수 있음).

빈곤가구 일시부조를 받는 부모 또는 보호자는 부조를 받기 시작한 후 24개월 이내에 주정부가 규정하는 일에 참여해야 한다. 그리고 일주일에 최소한 30시간(부부는 35시간) 이상의 근로의무가 부과된다.

빈곤가구 일시부조는 근로참여의 요건에 해당되는 다양한 활동들(일반 취업, 정부가 임금의 일부를 보조하는 민간 부문과 공공 부문의 취업, 직업경험 프로그램, 현장 직업훈련, 지역사회서비스 프로그램 등에 대한 참여 등)을 명시하고 있다.

주정부는 빈곤가구 일시부조(TANF) 프로그램에 관한 주요 자료(수급권자 특성, 서비스 유형 및 이용도)를 매년 연방정부에 제출할 의무가 있다. 정부간의 역할분담에서 행정책임은 주(군)정부가, 재정책임은 연방정부와 주정부가 분담한다.

부양아동가족부조(AFDC) 프로그램에서는 누구나 수급자격만 가지면 자동적으로 수급권을 보장받았던 것이 빈곤가구 일시부조(TANF) 프로그램에서는 연방정부의 기본적 가이드라인 안에서 자유롭게 프로그램을 설계할 수 있으며, 자동적 수급권은 인정하지 않는다.

빈곤가구 일시부조(TANF) 프로그램은 복지 의존도 감소와 빈곤층의 행동양식 변화를 주요 목적으로 한다. 즉, 빈곤가구 일시부조는 빈곤가구의 지원을 통하여 아동들이 자신의 가정이나 친척집에서 보호·양육 받을 수 있도록 해준다. 그리고 근로준비, 근로, 결혼을 장려함으로써 복지 의존을 줄이며, 미혼출산을 예방하고 감소시키며, 가정의 유지를 장려한다.

빈곤가구 일시부조(TANF) 프로그램에서 자활을 강조하는 근로연계 시책은 각 주에서 다양한 형태로 진행되고 있는데, 그 유형은 고용 중심형(employment-focused)과 교육 중심형(education-focused)으로 구분할 수 있다. 고용 중심형은 궁극적 자활을 위해서는 수급자들을 실제 근로상황에 빠른 시일 내에 투입하여 직접적인 일을 통하여 근로성을 향상시킨다. 교육 중심형은 교육을 통한 기술증진에 초점을 두는데, 먼저 교육과 훈련에의 투자를 통하여 근로기술을 향상시켜 궁극적으로 높은

임금의 일을 확보할 수 있도록 해준다.

빈곤가구 일시부조(TANF)에서는 외국인의 복지 및 공익 수혜 자격을 제한한다. 불법체류 외국인은 대부분의 공익(public benefits) 수혜 자격을 부정한다(응급의료서비스는 예외). 합법적인 이민자도 시민권을 취득하거나 적어도 10년간 일을 할 때 까지 식품권 및 보충적 소득보장제도(SSI)의 수혜를 제한한다.

연방정부에서 빈곤가구 일시부조(TANF)를 담당하는 부처는 보건복지서비스부(Department of Health and Human Service: DHHS)의 아동가정국(Administration for Children and Families: ACF)이다. 빈곤가구 일시부조(TANF) 프로그램에 대한 연방정부의 재정적 지원은 각 주마다 다른데 대체로 주정부의 재정 상태와 경제수준에 따라 연방정부는 최소 50~80%의 재원을 지방정부에 지원한다.

## 미국 복지개혁의 재승인 과정

1996년에 공포된 개인책임 및 노동기회조정법(PRWORA)은 2002년 9월 30일 이후에는 그 효력을 상실하게 되는 한시적 법안이었다. 이 법안이 2002년 10월 이후에도 지속적으로 시행되기 위해서는 복지개혁법의 재승인(re-authorization)이 이루어져야 했다.

복지개혁법의 재승인에 대한 정부의 입장이 공식적으로 발표된 것은 2002년 2월이었다. 부시 대통령은 “자활지향근로(Working toward Independence)”라는 제안서를 통해서 근로연계복지의 기본이념을 더욱 강화시킨 재승인안을 제시하였다. 그러나 민주당을 비롯한 각 주정부의 주지사들은 이에 반대하는 입장을 밝혔다. 하원에서는 2002년 5월에 “자활지향근로(Working toward Independence)”에 의해 제안된 복지개혁 재승인의 정책목표와 추진방향을 그대로 계승하고 보다 구체화시켜 입법을 추진하였다. 공화당 당원들이 제안한 법안(Personal Responsibility, Work, and Family Promotion Act)은 공화당이 다수를 차지했던 상임위원회와 전체회의에서 통과되었다. 그러나 2002년 9월 말까지 복지개혁법의 재승인은 민주당이 다수를 차지하고 있던 상원에서 통과되지 못했다. 그 대신 의회는 2002년 10월부터 2006년 9월까지 단기간(3개월 또는 6개월)의 법안 연장을 13차례 실시하였다.

## 4. 제2차 복지개혁(2006~2007)

복지개혁 재승인은 2006년 2월 8일 부시대통령이 『2005 적자감축법 (Deficit Reduction Act of 2005: DRA 2005)』에 서명함으로써 확정되어 제2차 복지개혁이 시작되었다. 『2005 적자감축법(DRA 2005)』은 빈곤가구 일시부조(TANF)에 대한 재승인 뿐만 아니라 의료부조(Medicaid)의 예산삭감 등과 같은 정부지출을 억제하기 위한 여러 가지 방안을 포함하고 있다. 2005 적자감축법은 빈곤가구 일시부조

2006년 2월 8일 부시 대통령이 ‘2005 적자감축법’에 서명함으로써 제2차 복지개혁이 시작되었다. 2005 적자감축법은 빈곤가구 일시부조(TANF)의 포괄보조금의 총 재원을 기존과 동일한 수준으로 2010년까지 연장하도록 확정하였다.

저소득층의 근로활동 참여와 탈빈곤을 위해 아동양육서비스에 대한 재정지원을 확대하였다. 또한, 근로활동 참여부 판정기준을 강화하였다.

(TANF)의 포괄보조금(block grant)의 총 재원을 기존과 동일한 수준(연간 165억 7천 달러)으로 2010년까지 연장하여 지원하도록 확정하였다. 그리고 연방정부는 각 주 정부에 배분하여 지원할 수 있는 빈곤가구 일시부조의 총 재원을 향후 5년간 동결하였다.

기존의 경쟁적 보조금(grant)제도는 폐지하는 대신에 건전한 가정을 형성하고 결혼생활을 유지할 수 있도록 지원하는 다양한 서비스를 제공하기 위하여 새로운 경쟁적 보조금제도(연간 1억 5천만 달러 규모)를 신설하였다. 또한, 저소득층의 근로활동 참여와 탈빈곤을 위해 아동양육서비스에 대한 재정지원을 확대하였다.

주정부별 근로활동 참가 비율 기준(전체 수급 가구는 50%, 양부모 수급가구는 90%)은 그대로 유지하였으며, 근로활동 참가여부를 판단하는 주당 근로시간 기준 역시 기존의 수준을 그대로 유지하였다. 모든 수급가구에 대해서는 기본적으로 주당 30시간 기준을 적용하되 6세 미만의 아동이 있을 경우에는 주당 20시간을 적용하였다. 양부모 수급가구에 대해서는 주당 35시간을 적용하되 연방정부에서 지원되는 아동보육서비스를 받을 경우에는 주당 55시간을 적용하였다.

관련 벌칙조항도 대부분 그대로 유지하였다. 전체 수급가구를 기준으로 50%의 근로활동참가율을 충족시키지 못한 주정부를 대상으로 첫 해에 연방정부로부터 받는 TANF포괄보조금의 최대 5%까지 삭감하고, 연속해서 이를 충족시키지 못하면 삭감비율이 2%씩 증가한다. 연방정부의 보조금이 삭감된 부분은 주정부 자체 재원으로 보충해야 한다. 양부모 수급가구에 대해서는 전체 수급가구 대비 양부모 가구의 비중을 비례해서 벌칙이 적용된다.

보건복지부(HHS)는 여러 가지 합리적인 이유가 있거나 특수한 상황에 처해 있는 주정부에 대해서 이러한 벌칙의 비율을 낮춰주거나 중단할 수 있다. 근로활동 참가율 조건을 달성하지 못한 주정부는 MOE 의무비율(각 주정부가 TANF 포괄보조금을 받기 위해서 적어도 1994년 당시 복지급여 지출의 75%를 복지급여 지원활동에 지출해야 한다는 규정)을 상향조정해야 한다.

Caseload Reduction Credit(1995년 당시 AFDC 수급가구의 규모를 기준으로 전년도에 수급가구를 몇 %나 감소시켰는지 계산하여 이 비율에 해당하는 비율(%)을 주정부가 충족시켜야 하는 근로활동참가율에서 감소시켜 줌)의 기준연도를 1995년에서 2005년으로 조정하였다. 기존의 수급기간 제한 규정은 60개월로 유지하고, 수급기간 제한 규정을 적용받지 않는 면제가구의 비율도 전체 수급가구의 20%로 그대로 유지하였다. 그리고 빈곤가구 일시부조(TANF) 운영규정을 개편하였다.

근로활동참여비율 계산 시 인정하는 근로활동을 12개의 범주(9가지 필수적 근로활동, 3가지 비필수적 근로활동)로 구분하였다(표 2 참조). 근로활동 참여여부를 판단하는 기본적인 근로시간을 주당 30시간으로 유지하는 대신, 근로활동의 범주 구분 및 관리를 강화하고 최소 20시간을 직접적인 근로활동에 참여하도록 하였다.

근로활동 참여 조건 강화 관련 규정에 있어서는 근로활동 참여 여부 판정기준을 강화하였다. 계획된 시간이 아닌 실제로 근로활동에 참여한 시간을 기준으로 엄격하게 판정하며, 임금을 받지 않는 근로활동에 대해서는 제한된 시간만을 근로활동 참여로 간주한다.

근로활동 참여율 측정대상 포함 여부 관련 규정에 있어서는 2007년부터 주정부 차원에서 운영하고 있는 프로그램으로부터 복지급여를 수급하는 가구들도 근로활동 참여율을 산출하는데 포함하도록 하였다(주정부 자체 재원인 경우는 제외함).

주정부의 책임성 강조 관련 규정에 있어서는 연방정부는 근로활동 참여 조건 이행 여부 판정 및 주정부별 근로활동 참여율 계산 및 충족 여부 등에 대한 입증 및 보고, 감사 등을 강화하였다.

표 3 근로활동 참여율 계산 시 인정하는 근로활동

범주	근로활동
필수적 근로활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임금이 보조되지 않는 일반고용</li> <li>· 임금이 보조되는 사적 영역에서의 고용</li> <li>· 임금이 보조되는 공적 영역에서의 고용</li> <li>· 근로활동 경험</li> <li>· 현장직업훈련</li> <li>· 연간 6주일로 한정되는 구직활동 및 취업준비 활동</li> <li>· 지역사회서비스 활동</li> <li>· 직업교육훈련(12개월 한도)</li> <li>· 지역사회서비스 활동에 참여할 수 있도록 해당 가구의 아동보육서비스를 제공하는 활동</li> </ul>
비필수적 근로활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고용과 직접 관련된 직업기술훈련</li> <li>· 고용과 직접 관련된 교육</li> <li>· 중등학교 등에서의 성실한 출석</li> </ul>

자료: NGA Center for Best Practice, 2006, 「The Wait is Over, the Work Begins: Implementing the New TANF Legislation」 .

미국 복지개혁의 일반적 성과로는 복지급여 수급규모의 감소, 복지급여 의존 비율의 감소, 근로활동 참여의 증가, 빈곤율의 감소를 들 수 있다.

## 5. 미국 복지개혁의 일반적 성과와 연계

### 미국 복지개혁의 일반적 성과

미국 복지개혁의 일반적 성과로는 ① 복지급여 수급 규모의 감소, ② 복지급여 의존 비율의 감소, ③ 근로활동 참여의 증가, ④ 빈곤율의 감소를 들 수 있다.

복지급여(빈곤가구 일시부조) 가구 수가 1996년 8월 441만 가구에서 2005년 8월에는 189만 가구로 57%가 감소하였다. 복지급여 수급자는 1994년의 약 1,400만명에서 2000년의 약 500만명으로 감소하였다.

복지급여 수급자가 감소함에 따라 복지급여에 의존하는 인구의 비율도 감소하였다. 한 부모 가구에 있어서 저소득층 아동가구의 비율은 1997년 38%에서 2002년

2001년부터 미국의 전반적인 경기가 나빠짐에 따라 복지수급 가구규모를 제외한 빈곤율, 근로활동 참여율 등과 같은 지표들이 서서히 반전되고 있다는 사실을 주목할 필요가 있다.

35%로 감소하였다.

근로활동에 참여하고 있는 복지 수급가구의 비율은 1997년 31%에서 2002년 39%로 증가하였다. 한 부모 가구의 여성가구주의 근로활동 참여 비율은 1993년 58%에서 2005년 69.3%로 증가하였다. 미혼모의 근로활동 참여 비율은 1996년 49.3%에서 2005년 63.1%로 증가하였다.

빈곤율의 경우에는 일반 빈곤율은 1996년 13.7%에서 2000년 11.3%로 감소했다가, 2005년에는 13.0%가 되었다. 아동 빈곤율은 1996년 20.5%에서 2000년 16%로 감소했다가, 2005년에는 18.0%가 되었다. 즉, 빈곤율은 2000년까지는 감소했지만 경기 침체가 심화됨에 따라 2001년부터 다시 증가하고 있다.

### 미국 복지개혁의 일반적 안계

미국 복지개혁의 일반적 한계를 파악하기 위해서는 2000년 이전의 장기간의 경기호황, 근로장려세제(EITC)의 도입의 영향 등을 감안할 필요가 있다. 2001년부터 미국의 전반적인 경기가 나빠짐에 따라 복지수급 가구 규모를 제외한 빈곤율, 근로활동 참여율 등과 같은 지표들이 서서히 반전되고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

각 주정부가 일부 복지 수급자에 대하여 현금급여를 지급하는 대신, 수급자로 간주되지 않는 다른 프로그램을 통해 이를 제공함으로써 복지 수급자의 규모를 축소시킨다는 비판도 있다. 그러나 복지 수급자의 감소 그 자체만을 가지고 바람직한 변화라고 판단할 수 없다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 수급기간의 제한, 근로 조건부 등 복지 수급을 엄격하게 제한하는 조치는 필연적으로 수급자의 감소를 초래할 수밖에 없다는 것이다.

복지 수급 중단자들(welfare leaver)은 주로 상대적으로 고용 안정성이 낮은 서비스 및 판매 부문에 고용됨으로써 취업 이후에도 실직의 위험에 크게 노출되어 있다. 그리고 이들은 고용 안정성뿐만 아니라 임금 또한 시간당 7~8달러 정도로 아주 낮은 수준인 것으로 나타났다.

노동을 통한 자활이라는 목표를 내세운 복지개혁은 복지 수급 중단자들을 빈곤으로부터 벗어나게 한 것이 아니라 근로빈곤자(working poor)를 만들었을 뿐이라고 비판을 받고 있다. 이전의 복지 수급자들이 대거 노동시장에 참여하게 됨으로써 이들과 유사한 특성을 가진 다른 집단(예를 들면, 교육수준이 낮은 흑인 남성들)의 노동시장 참여기회가 줄어들었다는 주장도 있다.

미국 복지개혁의 가장 큰 문제점은 노동시장에서의 경쟁력이 크게 부족하여 취업이 현실적으로 불가능하거나 취업을 하더라도 임금수준이 아주 낮은 계층에 대한 대책이 별로 없다는 것이다. 또한 복지 수급자들의 노동시장 진입을 막는 여러 가지 장애요인을 해결하기 위한 정책적 노력이 아주 부족했다.

미국 복지개혁의 가장 큰 문제점은 노동 시장에서의 경쟁력이 크게 부족하여 취업이 현실적으로 불가능하거나 취업을 하더라도 임금수준이 아주 낮은 계층에 대한 대책이 별로 없다는 것이다.

교육과 훈련 프로그램을 강조하지 않고, 즉각적인 노동시장에의 진입을 강조하는 복지개혁은 복지수급자의 장기적 고용안전성을 담보할 수 없다. 그리고 미국의 복지개혁은 노동시장의 수요 측면은 제대로 고려하지 못하고 공급 측면만을 지나치게 강조하고 있다.

## 6. 미국 복지개혁이 농촌복지에 미치는 영향

미국 전체 자료를 이용해서 도시와 농촌을 비교할 경우에는, 복지개혁의 영향은 도·농간에 큰 차이가 없는 것으로 나타나지만, 주(state) 단위 내에서 도시와 농촌을 비교해 보면 상당한 차이가 있는 것으로 나타났다.

복지개혁의 영향이 도·농간에 차이가 나는 주요 이유로는 지역 노동시장의 여건과 일과 가족지원의 이용가능성 및 접근성에서의 차이를 들 수 있다.

지역 노동시장(Local Labor Markets) 여건의 차이로는 ① 농촌의 지역 노동시장은 도시에 비해서 직업 선택의 기회가 적음, ② 농촌지역은 도시지역에 비해서 평균 소득이 낮음, ③ 농촌지역의 직업은 최저임금이거나 시간제 일(work)인 경우가 많음, ④ 농촌주민은 도시주민에 비해서 공식교육을 덜 받음, ⑤ 농촌은 실업 및 저고용(Underemployment) 비율이 도시보다 높음 등을 들 수 있다.

일과 가족지원의 이용가능성(availability) 및 접근성(access)의 차이로는 ① 일터와 지원서비스까지의 거리가 멀수록 농촌주민들에게 장애가 됨(농촌은 대중교통 서비스가 부족), ② 일, 보육, 훈련, 기타 지원서비스를 위해서는 신뢰성 있는 개인 교통수단이 필요함, ③ 농촌은 공식적 지원서비스는 부족한데 반해 보다 광범위하고 비공식이며 개인적인 지원 네트워크를 구축하고 있음, ④ 아동보육서비스 및 응급(emergency)서비스의 부족 등을 들 수 있다.

주별 자료를 검토해 보면, 복지개혁의 영향은 도시보다 농촌에서 더 부정적인 것으로 나타났다. 그리고 농업 및 농촌 지역(counties)의 경우에는 근로연계복지가 덜 이루어지고 있었다.

복지개혁의 영향은 지역별로 많은 차이가 나타났다. 특히, 빈곤 집중지역 및 오지 농촌에서는 근로연계 복지가 제대로 실천되지 못하는 경우가 많았다. 서 버지니아의 조사사례, 지속적 극심 빈곤지역(South Dakota의 아메리카 인디언 보호구역, 켄터키의 애플래치아 산악지역, 텍사스의 멕시코 접경지역, 미시시피의 흑인 밀집지역)의 사례, 앨라배마, 알칸사, 캘리포니아, 메인 주의 12개 군(counties) 사례 등을 통해서 볼 때 지역의 특성 및 여건에 따라서 농촌지역 내부에서도 많은 차이가 있는 것으로 나타났다.

복지개혁의 영향은 도시보다 농촌에서 더 부정적인 것으로 나타났다. 그리고 농업 및 농촌지역의 경우에는 근로연계복지가 덜 이루어지고 있었다.

## 7. 맺는 말

미국의 복지개혁은 미국뿐만 아니라 유럽, 그리고 우리나라에도 상당한 영향을 미치고 있다. 특히, 노동연계복지, 생산적 복지 등과 관련된 논의에서 미국의 복지개혁 과정이 많은 참고가 되고 있다. 그러나 미국의 복지(공공부조)개혁은 주로 미혼모를 주요 정책대상으로 하는데 반해서 우리나라의 국민기초생활보장은 빈곤층 전반을 정책대상으로 한다는 점에서 차이가 있다.

미국은 복지를 빈곤이라는 사회문제에 대한 대응으로 바라본 것이 아니라, 오히려 복지제도 자체가 사회문제라는 인식을 바탕으로 복지제도를 개혁하려 시도했다. 미국은 빈곤의 원인에 대한 시각도 지나치게 개인주의적이어서 사회구조적인 측면에서의 문제점을 제대로 인식하지 못한 것으로 나타났다.

미국의 복지개혁은 도시지역보다 농촌지역에서 더 부정적인 영향을 미쳤는데 고용기회, 교통, 각종 편의시설 등에 있어서 다른 지역보다 크게 뒤져있는 농촌빈곤 집중지역(예를 들면, 인디언보호구역)에서 특히 심각한 양상을 보였다.

미국의 복지개혁은 경제가 호황일 경우에는 어느 정도 작동하지만 불황기에는 노동시장의 상황이 나빠져 이전의 복지 수급자들이 먼저 실업의 위험을 떠맡게 되는 문제점이 있는 것으로 나타났다. 미국의 복지개혁은 빈곤 해소 및 기초생활의 보장이라는 공공부조제도의 본래의 목적보다는 공공부조 수급자들의 복지 의존성을 제거하기 위해서 복지 수급기간을 엄격히 제한하고 근로참여 의무를 강조하는 ‘수단’에 집착했다고 평가할 수 있다.

그러나 근로참여 의무에 대한 강조가 단지 복지 수급자 수를 줄이기 위한 수단으로 전락해서는 안 될 것이다. 미국의 복지개혁에서 강조되고 있는 ‘근로참여 의무’ 부과를 위해서는 교육과 훈련이 선행되어야 하며 복지 수급자들의 사회경제적 특성에 알맞은 좋은 일자리를 창출하도록 노력해야 한다.

미국의 근로장려세제(EITC)는 2008년부터 시행되고 있는 우리나라의 근로장려세제(KEITC)에 많은 시사점을 주고 있다. 근로장려세제는 일을 하고 있지만 고용이 불안정하고 소득이 낮아 빈곤에서 벗어날 수 없는 근로빈곤층에게 현금급여를 제공함으로써, 현재의 빈곤상태를 완화시키거나 빈곤화를 예방하는 역할을 할 수 있을 것이다.

근로장려세제는 면세점 이하의 근로자에게도 부(-)의 소득세 환급을 통하여 실질적인 혜택을 제공함으로써 조세제도를 통한 소득재분배 효과를 크게 증가시킬 것이다. 근로장려세제는 아동을 부양하는 가구에 대해 지원함으로써 아동빈곤 완화에 기여할 것이다. 근로장려세제의 혜택을 받기 위해서는 정확한 소득신고가 필수적이므로 제도의 도입 및 시행과정에서 소득과약 업무도 개선될 수 있다.

미국의 복지개혁에서 강조되고 있는 ‘근로참여 의무’부과를 위해서는 교육과 훈련이 선행되어야 하며 복지 수급자들의 사회경제적 특성에 알맞은 좋은 일자리를 창출하도록 노력해야 한다.

그러나 현행 근로장려세제의 급여수준(최대 80만원)은 제도시행의 초기라는 상황을 감안하더라도 지나치게 낮은 수준이므로 앞으로 최대급여액 수준을 상향조정해야 할 것이다. 또한, 현행 근로장려세제는 국민기초생활보장 수급자를 제외한 차상위계층을 대상으로 시행하고 있는데 앞으로 자활사업 대상자도 사업대상에 포함하는 방안을 모색할 필요가 있다.

빈곤의 완화와 근로유인의 유지라는 측면에서 근로장려세제는 향후의 제도 발전이 기대되며, 보육지원정책, 최저임금제도, 적극적 노동시장정책 등과의 조화를 통해서 저소득근로자의 자활을 유도할 수 있을 것이다. 현행 우리나라의 근로장려세제는 집행 가능성을 검증하는데 초점을 두고 있는 시범사업 수준이며, 정부에서는 2030년까지 단계적으로 확대할 예정이다. 그러나 향후 정책 대상의 확대를 위한 좀 더 구체적인 추진계획을 마련해야 할 것이다.

#### 참고자료

- 구인회. 2000. “복지에서 근로로: 미국 사회정책의 이행과 그 교훈.” 『사회보장연구』 16(2): 1-28.
- 김상균 외. 2005. 「비교빈곤정책론」. 나남출판.
- 김학주. 2003. “미국의 복지개혁: ‘제3의 길’이 해결방안인가?” 『해외지역연구』 7: 106-126. 경상대학교 해외지역연구센터.
- 김환준. 2003. “미국 복지개혁의 성과와 한계.” 『한국사회복지학』 53: 129-153.
- 이상운. 2003. “미국의 복지개혁: 소극적 현금지원정책으로부터 적극적 자립지원정책으로.” 『사회보장연구』 19(1): 23-58.
- 정익중. 2004. “미국의 복지개혁이 아동발달에 미친 영향에 관한 연구.” 『한국아동복지학』 18: 181-215.
- Danziger, Sheldon. 2002. Welfare Reform Policy from Nixon to Clinton: What Role for Social Science?. Population Studies Center, University of Michigan. PSC Research Report 02-512.
- Golonka, Susan. 2006. The Wait is Over, the Work Begins: Implementing the New TANF Legislation. NGA Center for Best Practices.
- Haskins, Ron. 2006. “Welfare Reform, 10 years Later.” National Poverty Center. The University of Michigan. Poverty Research Insights, Pp. 1-10.
- Karger, Howard Jacob and David Stoesz. 2006. American Social Welfare Policy: A Pluralist Approach(Fifth Edition). Boston: Pearson Education, Inc.
- Larrison, C. R. and M. Sullivan(eds.). 2005. The Impact of Welfare Reform: Balancing Safety Nets and Behavior Modification. New York: The Haworth Social Work Practice Press.
- Marzilli, Alan(ed.) 2005. Welfare Reform. Philadelphia: Chelsea House Publishers.
- Schiller, Bradley R. 2004. The Economics of Poverty and Discrimination(9th Edition). New Jersey: Prentice Hall.
- The Urban Institute. 2006. A Decade of Welfare Reform: Facts and Figures.