

# 미국 복지개혁의 성과평가와 최근 쟁점

*The Issues on Recent Evaluations and Reauthorization of TANF*

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

## 1. 복지개혁의 배경과 내용

### 1) 복지개혁의 내용

1996년의 PRWORA(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act- Public Law 104-193)가 국회에서 통과되면서 TANF(Temporary Assistance for Needy Family)는 AFDC(Aid to Families with Dependent Children), JOBS(the Job Opportunities and Basic Skills Training), EA(the Emergency Assistance)를 대체하였다. 이 법으로 공공부조에 대한 연방정부의 법적 권리 인정(federal entitlement to assistance)은 끝났고 대신 TANF 등을 주정부가 자율적으로 수행하도록 연방정부의 자금을 지원하는 포괄보조금(block grant)을 시작하게 하였다. 이 자금은 급여, 행정비용, 필요한 서비스를 포괄한다(<http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/tanf/about.html>). TANF는 1997년 7월 1일 발효되었고 이 복지개혁법은 5년 한시법으로

2002년 9월 30일 이후에는 그 효력을 상실하게 되는 한시적 법안이었다.

TANF 등 복지개혁 이후 해당 프로그램에 대한 포괄보조금의 목적은 ‘첫째, 육구를 가진 가구를 지원하여 그 가구의 아동들이 그들의 가정에서 보호될 수 있도록 한다. 둘째, 직업을 준비하고, 일하고 결혼하도록 하여 복지에 대한 의존을 줄인다. 셋째, 혼외 임신을 예방한다. 넷째, 양부모 가정의 형성과 유지를 장려한다’로 요약된다.

복지개혁이후 미국의 대표적인 공공부조 제도인 TANF의 주 내용은 아래와 같다.

- ① 종래의 AFDC프로그램에서와 같은 대응 자금(matching fund)을 TANF 포괄보조금(block grant)으로 대체하였다. 각 주정부에 제공되는 연방정부의 자금은 PRWORA이후 2003년 회계년도까지 매년 164억 달러 수준에서 고정되었으며 각 주정부에 재원 조달노력의무(Maintenance of Effort: MOE)가 부과되어 1994년 회계년도의 공공부조

관련 프로그램에 지출된 예산의 80%를 각 주정부에서 새로운 제도에 추가적으로 투입하도록 하였다. 단, 이 MOE수준은 각 주의 근로활동참여율수준의 충족에 따라 75%수준으로 감소될 수 있었다.

- ② TANF에서 공공부조 급여는 수급자 개인당 평생 5년으로 제한하였다. 또한 각 주 정부는 일생 중 수급 기간 제한을 60개월보다 더 짧게 설정할 수 있으며 주정부의 일반 예산 범위 안에서 5년 이상의 현금지원을 할 수도 있고 개개인의 근로 조건 등에 적합한 활동(직업훈련, 교육, 직업 탐색 등)이 무엇인지 선택할 수 있다. 또한 수급 이후 근로 조건을 24개월보다 더 앞당길 지도 주정부가 선택할 수 있다.
- ③ TANF에서는 공공부조의 수급이 더 이상 권리(entitlement)<sup>1)</sup>가 아니고, 각 주정부는 수급자격을 자체적으로 규정할 수 있도록 하고 있다.
- ④ PRWORA는 각 주정부로 하여금 2002년 까지 최소 50% 이상의 수급가정과 90% 이상의 양부(two-parent) 수급가정의 구성원이 근로에 종사하도록 의무화하고 있다. 과거 AFDC 하에서는 JOBS 제도와 연계되어 1994년, 비면제가구의 15%, 1995년 20%가 주당 20시간 이상의 JOBS 활동에 참여했던 것과 비교해 볼 때 이 기준은 크게 상승한 것이라고 볼 수 있다. 단, 1995년 당시 AFDC 수급가구 규모를 기준으로 수급가구의 감소율을 계산하여 이 비

율에 해당하는 만큼을 근로활동참가율에서 감소시켜주는 제도인 사례차감제도(Caseload Reduction Credit)를 실행하여 실제 부담은 다소 낮을 수 있었다(이현주 외, 2011: 31).

포괄보조금의 수준은 일정기간, 약 6년간 고정되어 실질적으로 예산 감축의 효과를 가지는 것이었다. 과거에는 수급자수와 복지급여가 증가할 경우 자동적으로 연방지원금이 증가되었으나 포괄보조금 외에 더 이상의 연방정부지원은 엄격하게 제한되었다. 한편 각주에 요구되는 부담(MOE)수준은 근로활동참여율(Work Participation Rate)을 충족할 경우 낮아지도록 설계되어 각 주정부는 수급자수 감축 및 복지지출 절감에 매우 강한 유인을 갖게 되었다. 또 한편 이 법으로 각 주들은 과도한 주정부간 경쟁과 예산부담으로 어려움을 겪게 되기도 하였다.

## 2) 복지개혁의 배경과 의미

1935년 이후 미국의 주된 사회부조제도는 아동, 맹인, 노인을 주 대상으로 하는 범주적 부조였다. 경제공황 시기부터 미국 정부는 근로가능 빈민에 대한 지원을 모색하여야만 하였다. 근로가능빈민에 대한 정책적 논쟁에도 불구하고 그 필요성을 피하기 어려웠다. 경제가 어려운 시기는 말할 것도 없고 경제가 안정적인 시기조차 이들의 빈곤문제가 사라지지 않고 다른 사회문제들과 연관, 심화되었기 때문이다. 1960년대의

1) 즉 정해진 규정을 충족시키는 모든 사람은 공공부조의 수급대상이 될 경우가 entitlement임.

NIT와 2000년대의 NITC 모두 일하는 이들을 겨냥한 프로그램들이다. 아동의 보호가 주 목적이기는 하지만 TANF로 변모해 온 AFDC도 아동을 양육하고 보호하는 근로가능 성인에 대한 지원을 포함하고 있다.

1960년대 이후 연구자들 사이에 근로빈민을 지원하여야 한다는 동의가 형성되었다(Garfinkel, 1979: 9). 1969년 미국 대법원의 수석재판관 워렌 버거(Warren Burger)가 복지수급을 박탈하는 행정과정에 대한 절차를 규정하도록 계기를 제공한 이후, 복지수급에 대한 법적 권리에 대한 논의는 계속되어 왔고 일정 수준의 진전을 보여, 사실 AFDC 수급에 대한 수급자의 권리는 각 주의 자율을 넘어서는 기본 수준 및 절차 등으로 구체화되는 모습을 보였다(Cofer, 1982 참조). 그럼에도 불구하고 근로가능빈민에 대한 지원은 민감한 논쟁에서 벗어나지 않았다.

어찌 보면 이전의 정책을 1996년 개혁을 통하여 새롭게 해야 할 이유도 근로에서 비롯된 것이다. 1996년 개혁이전에 이미, 각종 정부 지원에서 근로의 촉진이 활성화되지 못하는 상황에 대한 비판적 평가가 누적되어 있었을 뿐 아니라 실제 이를 해결하기 위한 추가적 조치들이 이어지고 있었다. 1971년 이미 WIN프로그램으로 의 의외 수준을 높이려는 법 개정이 있었고 JOBS law로 근로 면제가 가능한 아동의 연령을 낮추기도 하였다.

이러한 맥락에서 주정부에 대한 연방정부의 'AFDC 규정 면제제도(welfare waivers)'를 활용하는 경향이 강해졌다. 이 면제제도는 주정부가 요청할 경우 AFDC의 규정을 각 주정부의 사정

에 맞도록 변경할 수 있도록 연방정부에서 허가해주는 제도이다. 본래 이 제도는 1962년부터 시행되었으나, 1980년대까지는 거의 활용되지 아니하다가 1990년대 들어 활발히 활용되어 1993년부터 1996년 사이에 무려 43개 주가 waiver를 승인 받았다(Meyer & Sullivan, 2001). 면제를 통하여 많은 주 정부들이 근로를 전제로 한 급여(work requirement), 수급기간의 제한(time limits), 재산조사 규정의 완화, 양부모 가정에 대한 수급제한, 가족 수급액의 상한선 설정(family benefit caps) 등 개혁적 요소들을 도입하였다(Meyer & Sullivan, 2001; Haveman & Wolfe, 1998). 클린턴은 1992년 집권 이후 각주가 사회복지법(Social Security Act)의 면제(waiver)를 통해 근로관련 의무를 강화하는 개혁 실험을 할 수 있도록 촉진하였다. 1996년의 PRWORA의 도입은 각 주정부로 복지와 관련된 기본적인 권한들을 이양하는 것이라는 점에서 이러한 권한이양이 완결된다는 성격도 갖는다(황덕순 외, 2002).

공식화의 수준을 다른 선진 국가들과 비교한다면 다른 결론에 이를지 몰라도, 적어도 1980~90년대 이전까지 미국 빈곤구제의 책임은 민간에서 지방정부로, 주정부로 그리고 연방정부로 옮겨져 왔고 연방정부의 책임 수용이 매우 높아졌다. 하지만 공공부조에서 효율성 가치가 강조되기 시작하는 1980년대부터 상위정부의 빈곤 구제에 대한 책임을 서서히 하위정부로 돌리는 모습을 보이기 시작한다. 특히 연방정부는 주정부로 그 책임소재를 옮기는데 적극적이었다.

결국 PRWORA의 중요한 특징 중 하나는 공공부조제도의 설계에 있어서 수급권을 포기하

면서 주정부의 자율성이 크게 증가하였다는 점이다(Meyer & Sullivan, 2001). 과거에는 AFDC와 EA에 대해 연방정부가 수급자격 기준을 설정하였으나 이제 각주는 포괄보조금을 이용해서 연방정부의 지침을 벗어나지 않는 범위 내에서 자율적으로 아동이 있는 빈곤가구에 대한 복지제도를 설계·운영할 수 있게 되었다. 사실 1981년, 이미 레이건 행정부는 옴니버스 예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)으로 주정부의 권력을 강화시킨 바 있다. 주정부들은 이 법에 따라 연방정부로부터 지원받는 7가지의 보조금을 통합해서 받고 그 활용에 대한 자율성을 가지게 되었다.

1990년대 중반에는 이러한 실험들이 집적되면서 복지개혁의 제도화 방향을 둘러싼 논의들이 활발히 진행된다. 공화당이 강세였던 당시 정당정치가 복지개혁의 중요한 토대가 되었다. 그리고 민주당의 이데올로기도 변화하였다는 점이 가세한다. 민주당은 1980년 이후 세 번이나 대통령 선거에서 패배하였고 이러한 상황에서 당내 중도 우파적 경향의 '신 민주당원(New Democrats)' 및 '민주당리더십의회(Democratic Leadership Council)' 세력이 형성되었다. 당내 중도 우파의 싱크탱크 집단인 the Progressive Policy Institute에서 AFDC 개혁안의 주요 골격이 디자인되기도 하였다(Stoesz, 2000).

빈곤계층에게 복지수급권을 부여하는 공공부조제도가 복지의존을 불러온다는 비판은 꾸준히 제기되어 왔으나 개혁 논의가 본격화 된 것은 클린턴이 1992년 대통령선거에서 복지종식 공약을 피력했을 때부터였다. 복지종식에 관한 논의가 수급권의 폐지를 의미하게 된 것은

공화당이 클린턴의 '복지종식'이라는 공약으로부터 이러한 함축을 이끌어냈기 때문이다(NYT, 1999.10.10일자). 1994년 중간 선거를 거쳐서 상하 양원을 모두 지배하게 된 공화당은 의회를 지배하면서 복지종식의 법제화를 강력히 추진하였다. 당시 공화당의 입장은 '미국과의 계약(Contract with America)'이라는 공약에 정리되어 있는데 요지는 다음과 같다(Haveman, 1996). 첫 번째는 '포괄보조금(block grants)'을 도입하여 각주에 연방정부의 자금을 이양하고 5년간 이 수준을 유지하며 주정부가 자율적으로 복지제도를 운영하도록 한다는 것이다. 두 번째는 포괄보조금의 지원과 함께 각주가 이 자금을 사용하는데 따르는 지침을 제공하도록 한다는 것이다. 지침의 주요 내용은 ① 10대 미혼모에게는 급여를 지급하지 않는 것, ② 아이를 더 낳을 경우에도 급여를 추가 지원하지 않는 것, ③ 이민자에게는 급여를 지원하지 않는 것, ④ 수급자인 미혼모가 낳은 아이에게는 평생 수급권을 부여하지 않는 것, ⑤ 아버지에게 부과되는 아동보조 강제제도를 강화하는 것, ⑥ 평생수급기간을 5년으로 제한하고 이후에는 훈련이나 교육 지역사회서비스와 같은 어떠한 서비스도 제공하지 않는 것, ⑦ Food Stamps, Medicaid, EITC와 같이 빈곤층을 지원하는 다른 프로그램도 삭감하는 것 등이다. 그 내용은 매우 보수적이면서 가부장적이다.

집권이전부터 복지제도의 개혁을 외쳐온 클린턴 행정부는 강력한 개혁을 요구하는 복지제도 개혁 입법안을 1994년에 제출하였다. 클린턴의 개혁안은 공공부조의 모든 수급자에 대한 수급이 개시됨과 동시에 구직활동이나 직업훈

런 등에 참여할 것을 요구하고, 현금보조에 대하여는 2년의 시한을 두고, 2년 후에는 근로를 요구사항으로 하는 것 등을 골자로 하고 있다 (Blank & Ellwood, 2001). 그러나 분점구조가 깨진 공화당 주도의 의회는 공화당의 안을 강하게 반영한 PRWORA를 통과시켰다. 이 과정에서 클린턴의 신민주당의 입장도 절충된 것으로 이해할 수 있다. 클린턴 대통령은 1996년 8월 22일 PRWORA의 FS 및 이민자에 관한 조항들을 이후에 수정할 것이라는 전제 하에 이 법안에 서명하였다. 이때 1992년 대통령 선거 시 공공부조 개혁안의 설계자이자 그의 백악관 참모 중 공공부조 담당인 브루스 리드는 다음과 같은 이유로 클린턴 대통령의 서명을 권유하였다. 즉 근로강제 및 아동보육 등의 근로지원 프로그램이 보장되었다는 점, 아동부양비용 징수 부분은 복지부 내용과 거의 유사하다는 점, 그리고 주정부에의 재량권 부여는 융통성이 있는 집행을 가능하게 한다는 점, 그리고 무엇보다도 빈곤아동의 출현규모는 EITC 및 각종 유인책으로 인하여 예측만큼 그리 크지 않을 거라는 점을 들어 서명을 권유하였다. 결국 클린턴 대통령은 8월 22일 개혁안에 서명함으로써 TANF의 시대를 시작하였다(Haskins, 2006, 이현주 외, 2011: 84).

## 2. 복지개혁 이후의 평가

### 1) 복지개혁에 대한 초기 평가와 1차 재승인

복지개혁 후 초기 몇 년간은 호황기였다. 당

시 복지개혁에 대한 평가는 복지급여 수급 규모의 감소와 이에 따른 복지급여 의존 감소 및 재정지출 축소, 근로활동 참여의 증가와 빈곤율 감소를 초점으로 하는 것들이었다(김환준, 2003). 호황기의 평가 대부분은 예정된 재승인을 위한 긍정적 평가라 할 수 있다.

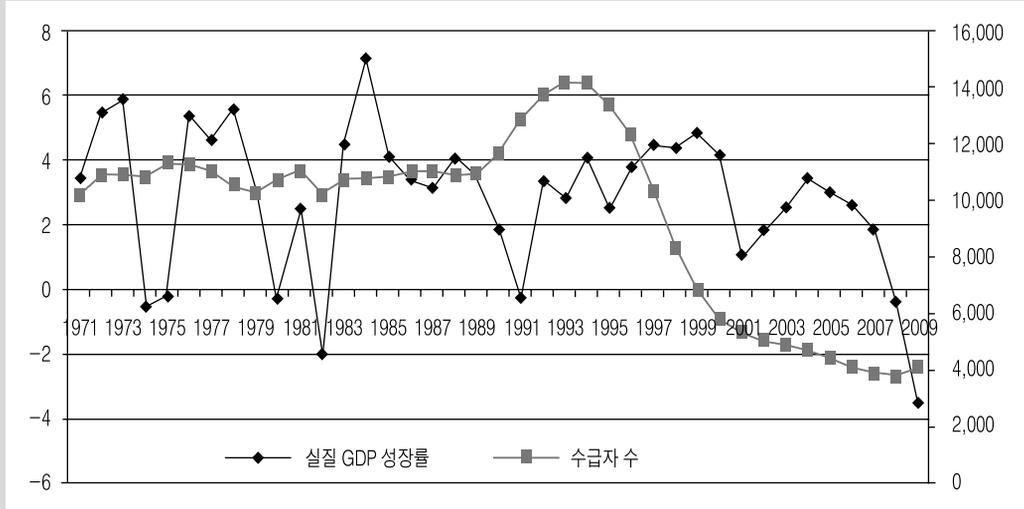
1996년의 PRWORA 입법 등의 공공부조제도의 개혁은 수급자 규모가 감소하는 효과를 낳았다. 1994년의 수급자는 14,225천명에 달하였으나 개혁 후인 1998년 8,770천명으로 급격히 감소하였다. 이후에도 경제 악화로 이전 보다는 약하지만 꾸준한 감소세를 보인다 2008년 이후 약간 증가하였다. 이는 가구 단위에서도 같은 변화양상을 보인다.

전체 AFDC/TANF 수급자의 경우 1992년 약 20%만이 근로 활동을 하고 있었으며 근로비율이 가장 높았던 18세 미만의 아동을 둔 미혼모 여성수급자의 근로 비율 또한 44.1%였다. 이러한 비율은 조금씩 증가하는 경향을 보였으나 1996년 복지개혁 이후 이전보다 크게 늘어나 복지개혁 직후인 1998년에는 전체 수급자의 33.8%, 18세 미만의 아동을 둔 미혼모 여성수급자의 56.6%가 근로에 참여하고 있는 것으로 나타났다. 이는 전체 수급자의 경우 1992년 대비 13%p 이상 상승한 비율이며 빈곤선 200%의 소득을 가지며 6세 미만 아동을 양육하는 미혼모 여성수급자의 근로비율 변화가 가장 높아 1992년 24.8%에서 1998년 51.1%로 약 16%p 이상 상승한 근로 비율을 보였다(이현주 외, 2011: 49).

복지개혁 전후 시기는 실질 GDP가 다시 한번 급격히 상승하는 등 “신경제(new economy)”

그림 1. 1971~2009년 미국 실질 GDP 성장률과 공공부조 수급자 수 변화

(단위: 천명, %)



자료: U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, OECD annual Gross domestic product(expenditure approach) Growth rate. 이현주 외, 2011: 48

론이 등장할 정도로 경제가 지속적으로 성장한 시기이다. 따라서 경제성장의 요인이 수급자 감소에 중요한 영향을 미쳤으리라고 추정할 수 있으며 복지개혁과 함께 진행된 EITC와 최저임금 인상 등 취업유인정책도 이에 기여했다고 볼 수 있다(황덕순 외, 2002). 이에 대해 Cato Institute의 올리판트(Oliphant, 2000)는 경기 호황보다는 엄격한 수급 기준 및 강도 높은 제재가 수급자 수를 줄이는데 일조했을 것이라고 평가하였으며 Heritage Foundation의 웨이건(Fagan, 2001, 이현주 외, 2011: 47에서 재인용)도 경기의 영향보다는 주별 제도의 차이가 수급자수를 감소시킨 요인이라고 판단하였다.

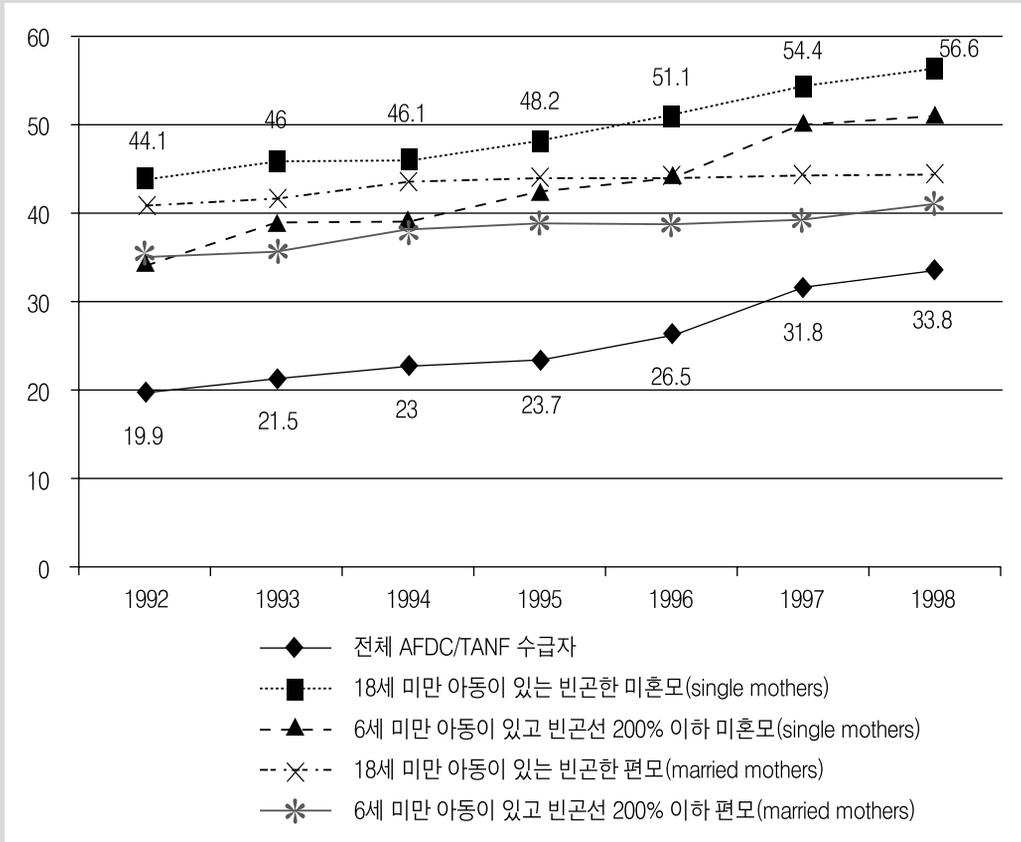
복지 개혁 이후, 제도가 목표한 바와 같이 수급자 규모의 획기적인 감소와 편모가구 근로 활

동 및 소득의 증가, 빈곤율의 감소 등의 변화를 이루어냈지만, 이에 대해 복지 개혁의 성과로 판단할 수 있을지에 대한 시각은 엇갈리고 있었다. 이는 수급자 규모 감소 및 근로활동의 증가는 1990년대 후반 지속된 호경기의 영향도 크다고 할 수 있으며 제도 자체의 효과를 분리해 내기란 사실상 어렵기 때문이다(김환준, 2003). 주정부 자율성의 증가와 근로 연계 및 재정적인 유인제도 등의 효과에 대한 평가 또한 엇갈리고 있다(이석원, 2002, 참조).

앞서 언급한 바와 같이 PRWORA는 1996년 8월 공포되어 1997년 7월 1일 발효되었지만 이는 2002년 9월 30일까지만 효력이 있는 한시적 법안이었다. 2002년 이후에도 효력을 갖기 위해서는 복지개혁법의 재승인이 필요했다. 이를

그림 2. 1992~1998년 수급자 분류에 따른 근로참여비율 변화

(단위: 년, %)



자료: U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES(1999), Temporary Assistance for Needy Families(TANF) Program, Second Annual Report to Congress August 1999, 재구성, 이현주 외, 2011: 49

위해 당시 부시 대통령 행정부는 자활지향근로(Working toward Independence) 제안서를 통해 근로연계복지 이념을 강화한 재승인안을 제시 하였으나 당시 상원 의회를 장악하고 있던 민주당에 의해 2002년 9월 말까지 통과되지 못하였다. 이 기간 동안 의회는 13차례의 법안 연장을 통해 PRWORA의 효력을 이어나갔다. 결국 2006년 2월에서야 the Deficit Reduction Act of

2005에 따라 1차 재승인되었다.

복지개혁의 기본원리와 정책목표를 더욱 강화시켜 이를 재승인하고자 하는 부시 행정부와 공화당이 주도하고 있던 하원에서는 그 동안 발표되었던 객관적인 지표들을 사용하여 근로연계 복지 이념을 바탕으로 한 복지개혁이 매우 성공적이었다고 평가함으로써 그들의 주장을 강력하게 뒷받침하였다(최현수, 2006: 75). 결국

TANF는 2002년 당시 부시 대통령이 정책 목표로 제안하였던 “Working Toward Independence (WTR)”를 기초로 근로활동참가율 산정기준의 조정 등 수급자의 근로활동 참여와 이에 대한 주정부의 책임성을 강화시킨 방식으로 재승인이 이루어졌다.

부시의 이 제안서는 저소득층이 자활에 성공할 수 있도록 수급자로 하여금 근로활동 또는 교육 및 직업훈련에 의무적으로 참여하도록 근로조건을 강화시키고, 둘째, 아동을 보호하고 건전한 결혼을 장려하여 가족기능을 강화시키기 위해서 아동과 관련된 각종 서비스에 대한 재정지원을 높은 수준으로 유지하며, 셋째, 주정부와 지방정부가 사회문제에 효과적으로 대처할 수 있는 능력을 가지고 있음을 인정하는 한편, 관료주의를 축소시키고 서비스의 질과 접근성을 개선하기 위하여 복지수급자가 근로활동 또는 결혼을 통해 자활에 성공할 수 있도록 지원하는 다양한 방안을 모색하여 주정부가 유연하게 운영할 수 있도록 자율성의 범위를 더욱 확대하고 있다. 마지막으로 Food Stamps에 대한 개혁을 통해 제도를 단순화시키고 근로의욕을 고취시키기 위한 수단적 요소를 강조하고 있다(최현수, 2006: 80).

2006년 2월 8일, 재선에 성공한 부시대통령이 2005년 의회를 통과한 Deficit Reduction Act of 2005에 서명함으로써 1차 복지개혁법의 승인이 완료되었다. 이 DRA는 TANF에 대한 재승인과 Medicaid의 예산삭감 등 정부지출 억제방안을 포함하고 있었다. 이 재승인 역시 공화당의 영향이 강하게 작용한 것으로 복지개혁 재승인으로 각 주정부들은 이후 근로활동 참여 조건

이행에 대하여 엄격한 기준을 적용하는 등의 근로중심, 의존감소를 위한 노력을 더욱 강화하여야 하는 상황에 직면하게 되었다. TANF 포괄보조금의 수준은 2010년까지 동일한 수준으로 연장되었으나 다행스럽게 당시 Supplemental Grant와 Contingency Fund는 2008년 회계연도까지 재승인된 상태였다.

## 2) 경기불황과 평가의 쟁점

2001년 이후 경기하락과 함께 복지개혁에 대한 평가는 그간 도외시한 경제상황의 영향, 경제 불황에서의 복지개혁, TANF의 기능에 주목하기 시작하였다. 요는 TANF의 구조와 예산이 경기 불황에 반응할 여지를 두고 있지 않다는 것이다. 경기불황에서 수급시한을 넘긴 빈곤층에게 지원할 수 있는 어떠한 지원도 남겨두지 않았다고 비판받았다(Peterson, 2002: 436).

2001~2년부터 악화된 경제가 쉽게 호전되지 않았고 2009년 미국 실업은 9.3%로 이는 대불황 이후 최고치였다. 1990년대 초 불황시기, 실업은 1992년 7.5%로 최고였고 1994년에는 다시 6.1%로 낮아진 바 있었다(Hoynes, 2008: 17). Lower-Basch(2012)도 TANF 제도 하에서 미국의 실업률이 10% 이상이고 동시에 빈곤율이 1997년 이후 최대라고 비판한 바 있다. 빈곤율이 2009년 14.3%로 크게 높아졌으며 이는 1994년 이후 최고치이고 당분간 계속 악화될 것으로 전망되었다(Lower-Basch, 2012: 1). 아동빈곤은 상황이 더 나빠서 다섯 명의 아동 중 한 명 이상이 빈곤한 가정에 살고 있는 것으로 나타났다.

하지만 1996년 TANF를 도입한 후, 2008년 까지 현금보조를 받는 집단의 비율이 62%에서 27%로 급락하였다(Lower-Basch, 2012: 2). 동시에 일과 복지의 연계에도 실패하여 33%의 아동이 있는 결혼여성이 직업도 없고 현금보조도 받지 못하고 있었다. 이는 1995년의 16%정도였던 수치와 비교해서 2배 이상 악화된 것이다(CRS, 2009, Lower-Basch, 2012: 2). 이 상황은 복지포괄보조금의 재정이 감소되는 현상과 무관하지 않다고 간주되었다.

한편 수급자수 감소 및 관련된 제도의 수혜를 억제하고 있는 중요한 요인 가운데 하나가 복지로의 진입을 억제하는 정책 수행에서 비롯되고 있다는 점을 지적하고 있다. 이러한 정책은 수급자격을 결정하기 전에 구직활동이나 직업준비 훈련, 근로활동경험 등을 요구하거나 수급자격을 획득하기 위해 개인책임계획(IRP)을 받아들이도록 하는 것 등으로 구성된다. 이러한 정책들은 수급자들로 하여금 스스로 복지를 신청하지 않도록 유도하는 효과를 갖는다. 또한 이 과정에서 TANF와 달리 수급권(entitlements)에 의해 수급자격을 갖는 Medicaid나 Food Stamps의 신청률도 낮아지는 것으로 나타났다(Lurie, 2006). 이러한 현상에 대하여 과거 AFDC는 각종 지원제도의 초기 접점(entry point)이었지만 TANF는 그 기능을 하지 못하였다는 비판을 받고 있다. 복지개혁이후 공공부조의 절차를 복잡하게 하고 제도별 신청을 분리하여 접근성을 낮춘 점이 비판의 요지이다(Lower-Basch, 2012: 4).

이러한 상황에서 2010년 9월말에 폐기되는 TANF의 재인증과 관련하여 연방정부의 TANF 관리자들의 연합협의체인 NASTA(2010)는 다

음과 같은 내용변경을 주장하기도 하였다. 그 내용은 다음과 같다. ① 적자감축법(Deficit Reduction Act)에 의해 재정지출이 소극적이었던 주정부의 유연성을 고양할 것 ② 실제 구매력과 미래의 자금수요를 반영하는 현실적인 포괄보조금제를 만들 것 ③ 반드시 구직요건이 일자리와 가정의 안정성을 도모할 때에만 수혜자에게 필수적으로 요구할 것 ④ 직업참여율(Work Participation Rate; WPR)이라는 단일 성과지표에 부가하여 보다 다양한 성과평가지표를 개발할 것 등이다. 연방정부의 포괄보조금제인 TANF는 소기에 이르고자 했던 목적과는 달리 한계를 보이고 있음을 주정부의 관리자들조차 인정하고 있다.

경기하락이 이미 저숙련 노동자의 일자리 감소를 초래하였고 기존의 연구들은 복지수혜자들의 취업선택이 불황국면에서 더 제한될 것을 우려하였다. 따라서 근로를 조건으로 압박하는 제도로 더 이상 빈곤층의 생활을 지원한다는 명목을 유지하기 어렵게 되었다. 이 상황에서 이후의 TANF, 복지개혁의 향방은 큰 쟁점이 아닐 수 없다. 결국 2010년으로 예정되었던 TANF 포괄보조금의 재승인 과정은 평탄하지 않다.

### 3. 현재 동향과 함의

#### 1) 2차 재승인을 둘러싼 최근 동향

2005년 DRA는 TANF를 계승하고, 더 나아가 좀 더 강력한 복지지출의 삭감안을 담은 것이었다. 경제적 상황은 이후 더 악화되었고 정치 지

형도 변화된 최근, TANF에 대한 공화당의 이러한 입장은 마찰을 초래할 수 밖에 없다.

TANF 포괄보조금은 2010년 재승인을 예정하고 있었다. 그러나 의회는 아직 재승인 과정을 마무리하지 못하였다. 대신 이 포괄보조금을 Claims Resolution Act(P.L. 111-291)을 통하여 2011년 9월 30일까지 연장하였다. 이 기간 동안 의회는 재승인을 못하고 2011년 9월 30일 대통령이 서명한 Short-term TANF extension Act(H.R. 2943)로 다시 3개월 연장하여 2011년 12월 말까지 연장하였다. 그리고 다시 2012년 2월 29일까지 2개월 연장된 상태이다.

Claims resolution Act는 Fund의 수준을 1996년 당시 보조금의 수준으로 고정한 것이었으며 이는 인플레이션으로 실질적으로는 28%정도 낮아진 수준이다. H.R. 2943은 Supplemental Grants에 대한 승인을 포함하고 있지 않다. Supplemental Grants는 1996년 당시 복지개혁 과정에서 인구 급증 등 주정부의 조건을 고려하여 주 간의 예산 불평등을 조정하기 위하여 마련한 것이었다. Claims Resolution Act는 회계연도 2011년의 예산을 모두 확보하지 못하고 단지 2011년 6월 22일까지의 예산만 보증하고 있었다.

Claims resolution Act와 함께 이루어진 연장은 American Recovery and Reinvestment Act로 마련되었던 TANF Emergency Fund도 재승인하지 못하였다. 따라서 이 Fund는 2010년 9월 30일로 만료되었다. 이 프로그램은 회계연도 2009년과 2010년 동안의 정부지원 일자리를, 기초지원과 일상적이지 않은 단기 급여를 위하여 필요한 지출 증가분의 80%를 주정부에 지원

하기 위한 것이었다. Emergency fund는 공화당과 민주당이 우세한 많은 주에서 일자리 창출 등을 위하여 활용하여 온 예산이다. 이 예산 지원의 중단으로 많은 일자리가 위태로워진 것이다(Schott, 2010). 이 예산으로 약 250,000개의 일자리를 만들었지만 이 일자리들이 연장되지 못하고 소멸될 위험에 처해 있다. 2009년, 2010년 현금급여 예산의 부족은 TANF Emergency Fund의 활용으로 별충되는 경향이 강했다. 이 예산 활용이 불가능해지면서 많은 수들은 이미 감축을 고려중이다(Lower-Basch, 2012: 3).

한편 오바마 정부는 Claims Resolution Act로 두 가지 보고 의무를 주정부에 부과하였다. 하나는 근로조건부와 수급자가 근로활동에 참여하는지에 대한 보고를 강화한 것으로 불참사유 등을 면밀하게 보고하도록 하였다. 다른 하나는 TANF 예산 사용과 MOE 관련 예산 사용에 대한 보고를 강화한 것이다. 주정부의 의무에 대한 강화라 할 수 있다. 하지만 강화된 보고내용은 여전히 TANF의 정신을 계승한 것으로 해석된다.

현재 2012년 TANF를 위한 포괄보조금 재승인을 위한 법안, Welfare Integrity and Data Improvement Act H.R. 3659는 공화당이 다수를 차지하는 하원만 통과하였고 민주당이 다수인 상원의 통과를 기다리는 상태이다. 공화당 의원이 발의한 이 법안은 아동의 복지, 주단위 자료의 수집과 보고를 강조하는 것으로 민주당이 다수인 상원의 통과여부가 관건이라 하겠다. 민주당을 비롯한 진보적 입장은 TANF에 대하여 경제 불황에 반응하는 제도적 보완이 이루어지기를 기대할 것이지만 향후 TANF의 제도적 보강

에서는 예산 확보가 관건일 것으로 보인다. 2010년 이미 American Recovery and Reinvestment Act로 실업급여, SSI, Food Stamps 등의 확대가 결정됨에 따라 TANF에 활용될 연방정부 예산이 충분치 않음으로 인해 실제 큰 변화를 기대하기 힘들다는 전망이 나오기도 하였다(문세경, 2010 참조).

## 2) 미국의 경험이 주는 교훈

2010년 Hart Research Associates 여론조사에 따르면 저소득층 실직 미국인에게 지원하는 프로그램에 대하여 국민의 강력한 지지가 있는 것으로 나타났다(Garofalo, 2010). 하지만 복지개혁 이후 보수화된 공공부조 제도가 다시 변모하기는 쉽지 않은 듯 하다. 1996년 공공부조 개혁의 핵심은 수급권에 대한 포기라 하겠다. 복지개혁 이후 연방정부의 수급권 보장에 대한 책임을 과기하면서 주정부 이하의 정부로 공공

부조 정책의 기획과 집행 권한을 이양하고, 더 나아가 민간으로 일부 권한을 이양하고, 공공부조의 수급을 계약관계로 전환시키면서 빈곤층에 대한 사회적 책임이 분산, 모호해지고 말았다. 한번 포기된 수급권을 되돌리기에 얼마나 많은 어려움을 겪는지 미국의 예는 극명하게 보여준다. 경제 불황 국면에서 빈곤층의 상당수가 지원에서 배제되어도 이를 되돌리는 일은 만만하지 않다.

TANF의 정신을 계승하고자 하는 공화당과 경제 불황과 빈곤층의 어려움을 고려하여 제도의 내용을 보강하고 예산을 확보하여야 하는 민주당 사이의 힘겨루기가 결국 TANF의 제2차 승인 여부, 그 결과를 만들어낼 것이다. 경제 불황이 예산압박을 가중하고 있는 상황에서 민주당이 어떠한 해법을 찾을지도 궁금하다. 상원의 점령을 노리는 공화당의 행보를 보면서 이러한 궁금증은 더 커진다. 보건복지