

미국의 복지개혁 재승인 동향과 정책이슈(Ⅰ) - 논의배경 및 입법과정 -

崔 賢 壽 한국보건사회연구원 주임연구원

근로연계복지(Workfare)의 이념을 세계적으로 확산시키고, TANF(The Temporary Assistance for Needy Families)로 구체화시킨 미국의 복지개혁법(PRWORA: The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)은 올 해 9월말까지 유효하다. 따라서 금년 10월 이후 TANF가 지속적으로 시행되기 위해서는 9월말까지 복지개혁법의 재승인이 이루어져 새로운 법안이 마련되어야 하는 상황이다.

본고에서는 최근 논의되고 있는 복지개혁 재승인(Welfare Reform Re-authorization)의 동향 및 관련 정책이슈를 1) 복지개혁 재승인의 논의배경 및 입법과정, 2) 복지개혁 재승인의 정책목표와 추진방안, 3) 복지개혁 재승인의 주요내용 및 정책적 시사점의 세 부분으로 나누어 3회에 걸쳐 소개할 예정이다. 그 첫 번째 순서로 이번 호에서는 복지개혁 재승인의 논의배경과 1996년 복지개혁의 성과 및 과제를 살펴보고, 최근까지 진행되고 있는 복지개혁 재승인의 입법과정을 소개하고자 한다.

1. 복지개혁 재승인의 논의배경

1964년 존슨 대통령이 빈곤과의 전쟁(War on Poverty)을 선언한 이래 미국정부는 빈곤 및 각종 사회문제에 대응하기 위해 Medicare, Medicaid, Head Start, Food Stamps, Supplemental Security Income 등 새로운 프로그램들을 도입하고 복지지출을 확대하였다. 그 결과, 1995년에 미국정부는 약 300개 이상의 복지프로그램을 시행하게 되었으며, 빈곤계층에 대한 연방정부와 주정부의 총지출은 400억 달러에서 약 3600억 달러 수준으로 크게 증가되었다. 이처럼 새로운 프로그램을 도입하고 지출을 확대한 결과, 노인 빈곤은 약 2/3수준으로 감소하였고 노

인을 위한 보건시스템은 보편화되었지만, 아동 및 청·장년에 대한 효과는 그리 긍정적이지 못했다. 아동 빈곤의 경우는 여전히 높은 수준을 유지하였을 뿐만 아니라, 1970년대부터 1990년대 초까지 오히려 증가했다. 더욱 심각한 문제점은 미혼모가 급증하고, 가족해체, 청소년 범죄, 복지의존성의 증가 등 빈곤과 관련된 문제들이 이 기간동안 함께 증가했다는 것이다¹⁾.

이러한 상황에서 레이거노믹스와 신보수주의를 특징으로 하는 12년간의 공화당 집권을 종식시키고, 1993년 취임한 민주당의 클린턴 전 대통령은 취임 이후 “우리가 기존에 알고 있는 복지를 종결시킨다(End Welfare As We Know It)”라는 캐치프레이즈(catch-phrase)를 내걸고 이와 같은 문제에 적극적으로 대응하며, 기존의 복지프로그램을 수정하고, EITC(Earned Income Tax Credit)를 확대하는 등 새로운 방향으로 나아가고자 했다. 당시 국가의 복지프로그램에 의해서 제공되는 급여가 저소득층의 경제적 자립을 지원하고 이를 촉진시키는 데 실패하였다는 인식이 사회적으로 광범위한 동의를 얻고 있었으며, 이를 바탕으로 복지프로그램의 나아갈 방향은 복지의존을 줄이고, 청년층과 아동을 가진 부모가 자활에 성공할 수 있도록 지원하는 것이라는 주장이 강력하게 대두되었다.

또한 1994년 선거에서 공화당이 다수 의석을 차지함으로써 이러한 방향으로 복지프로그램을 강력하게 추진할 수 있는 정치적 상황이 조성되었다. 이에 따라, 공화당 의원들을 중심으로 국가의 복지프로그램의 근간을 개혁하기 위한 입법이 추진되었다²⁾. 1996년 6월, 하원(House of Representatives)의 John R. Kasich 등 공화당 의원들은 복지개혁법인 PRWORA(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)를 의회에 제출했다. 하원은 당시 총 435석 가운데 다수 의석을 차지하고 있었던 공화당(235석)의 압도적인 지지에 의해 원안을 일부 수정하여 256 : 170으로 통과시켰다³⁾. 하원에서 통과된 법안은 상원으로 이관되었으며, 총 100석 가운데 공화당(53석)이 다수 의석을 차지하고 있었던 상원은 이 법안에 대해 일부 수정을 요구하여 협의회를 구성하였다. 이 협의회에서는 법안 검토 후 보고서를 작성하여 상·하원에 각각 제출하였으며, 상·하원은 7월 31일 이를 328 : 101, 78 : 21로 각각 승인하였다⁴⁾. 1996년 8월 22일 클린턴 대통령은 이 법안에 최종적으로 서명함으로써

1) The White House, *Working Toward Independence*, 2002, p.4.(<http://www.whitehouse.gov>)

2) The Annie E. Casey Foundation, *Welfare Reform: Next Steps Offer New Opportunities*, 2002.(<http://www.aecf.org/jobsinitiative>)

3) 찬성 256(공화당 226, 민주당 30), 반대 170(공화당 4, 민주당 165, 무소속 1), 기권 8.

4) 하원: 찬성 328(공화당 230, 민주당 98), 반대 101(공화당 2, 민주당 98, 무소속 1), 기권 5.

상원: 찬성 78(공화당 53, 민주당 25), 반대 21(공화당 0, 민주당 21), 기권 1.

써 PRWORA(the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: P.L. 104-193)이 제정되었다.

일반적으로 1996년 복지개혁법이라 불리는 PRWORA는 저소득층을 지원하기 위한 복지제도에 커다란 변화를 가져왔다. PRWORA에 의해 도입된 포괄적 보조금(Block Grant) 프로그램인 TANF(the Temporary Assistance for Needy Families)는 1997년 7월부터 기존의 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)와 JOBS(the Job Opportunities and Basic Skills Training Programs)를 통합 대체하여 시행되었다. 특히 1996년 복지개혁법에서는 복지에 대한 의존을 감소시키고 근로활동참여를 통한 자활을 달성하도록 지원하기 위해 '채찍과 당근' (Stick and Carrot)에 해당하는 두 가지 핵심적 전략이 채택되었다.

먼저, 복지의존을 감소시키기 위한 채찍의 의미를 지니고 있는 TANF의 정책목표는 첫째, 아동들이 자신의 가정에서 보호될 수 있도록 지원이 필요한 가구에 대한 현금급여 및 서비스를 제공하는 것, 둘째, 근로활동참여, 취업에 대한 준비, 결혼 등을 장려함으로써 국가의 복지급여에 대한 의존을 종식시키는 것, 셋째, 미혼모의 발생을 감소시키고 예방하며, 이를 위해 매년 구체적인 목표를 수립하여 달성하는 것, 마지막으로, 정상적인 가정의 형성과 유지를 촉진시키는 것이다. 특히 근로활동을 촉진시키기 위해서 다양한 방법을 사용하였는데, 근로활동 또는 교육훈련 참여를 조건으로 급여를 지급하고, 전 생애기간동안 복지급여의 수급기간을 5년으로 제한하는 등 채찍의 의미를 지니고 있는 강력한 전략을 통해 저소득층으로 하여금 복지급여에 대한 의존을 포기하고 노동시장에 진입하도록 만들었다. 또한 주정부에 대해 수급자의 근로활동참여 비율에 대한 목표를 설정하고, 이를 달성하지 못할 경우 재정지원에 있어서 불이익을 받도록 했다.

한편으로는, 근로빈곤층을 주요 대상으로 근로활동참여에 대한 각종 경제적 유인과 서비스를 제공하는 등 당근에 해당하는 전략을 지속적으로 도입 및 확대해 왔다. 이러한 프로그램에는 Medicaid, Child Care, CTC(Child Tax Credit), EITC(Earned Income Tax Credit), Food Stamps 등이 포함되는데, 특히 EITC, CTC와 같은 프로그램들은 최저임금 수준의 저임금근로자들의 임금수준을 증가시키는 효과를 가져왔으며, Medicaid의 경우 취업을 통해 복지급여 수급대상에서 벗어난 이후에도 1년 동안 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 또한 주정부로 하여금 고용을 증가시키고, 미혼모의 발생을 감소시키기 위해 다양한 프로그램을 개발하고 수행할 수 있도록 자율성을 보장하였다. 이에 따라, 주정부는 이러한 목표를 달성하기 위해 고안된 다양한 프로그램(현금급여, 근로활동에 대한 경제적 유인, 아동양육서비스, 교육 및 직업훈련, 교통비 지원 등)에 연방정부로부터 받은 TANF의 재원을 사용할 수 있었다⁵⁾. 이러한 다양한

프로그램들은 낮은 소득수준을 증가시킬 뿐만 아니라, 저소득층으로 하여금 근로활동 경험 및 직업경력을 축적함으로써 더 나은 일자리로 옮겨갈 수 있도록 지원하였다.

이상에서 살펴본 1996년 복지개혁법의 주요내용으로 인해 다양한 성과와 문제점이 동시에 발생하고 있으며, 이에 대한 지지와 비판도 동시에 존재하고 있다. 따라서 1997년부터 지난 5년간 제기되었던 비판에 대한 검토와 개정이 필요하다. 그러나 무엇보다도 이 법이 가진 중요한 규정으로 인해 복지개혁법에 대한 재승인이 이루어져야 하는 상황에 놓여 있다. 즉, 1996년 복지개혁법에 법의 효력이 유효한 기간이 별도로 정해져 있는데, 2002년 9월 30일 이후에는 이 법의 효력이 상실되도록 규정되어 있다. 따라서 1996년 복지개혁법에 근거하여 재원이 마련되고 운영되는 TANF, 아동양육서비스 등이 지속적으로 유지되기 위해서는 복지개혁법에 대한 재승인이 이루어져야 하며, 동일한 법안에 대한 단순한 연장이 아니라 논의결과에 따라 다양한 방향으로 결정될 수 있다. TANF 등 1996년 복지개혁법의 성과를 강조하는 입장에서는 이전의 법안이 강조했던 원칙을 더욱 강화시키려 할 것이고, 문제점을 부각시키고 이를 비판하는 입장에서는 이러한 원칙을 완화시키고 새로운 방향을 모색하고자 할 것이다. 그러나 이러한 결정에 대한 책임은 결국 의회와 정부에 있으며, 의회는 복지개혁법의 재승인 여부와 세부내용의 결정을 위해 TANF 및 각종 서비스의 주요 규정과 재원 등에 대한 검토를 실시하였다. 한편, 최근 들어 각종 비영리 연구기관 및 학계 전문가들은 지난 5년 동안의 경험을 바탕으로 1996년 복지개혁법이 지니고 있는 다양한 문제점과 성과를 제시하고 있으며, 기존의 복지개혁이 지니고 있었던 기본적인 특징들을 보다 합리적인 방향으로 재승인이 이루어질 수 있도록 재원, 근로요건, 수급기간제한 등 주요 규정에 대한 논의를 활발하게 진행시키고 있다.

2. 1996년 복지개혁의 성과와 과제

복지개혁 재승인을 위한 여러가지 논쟁 가운데 하나는 과연 TANF를 중심으로 한 1996년 복지개혁법이 성공적이었는가를 나타내주는 구체적 성과에 대한 논쟁이다. 이는 지난 5년 동안의 경험과 성과를 바탕으로 향후 정책이 나아가야 할 방향을 제시해준다는 측면에서 매우

- 5) 단, 연방정부로부터 받은 TANF 재원의 일정비율을 반드시 저소득가구를 위해 사용해야 한다는 MOE(The Maintenance of Effort) 조건을 준수해야 함. PRWORA에 의하면, 최소한 각 주정부가 기존의 AFDC에서 지출했던 비용의 80%를 사용해야 하며, 각 주정부가 목표로 설정되어 있는 근로활동참여 비율을 충족시킬 경우 75%로 낮아짐.

중요하다고 할 수 있다. 이와 같은 1996년 복지개혁법의 성과에 대한 평가는 주로 TANF를 담당했던 미국 보건복지부와 매년 빈곤 및 소득과 관련된 공식통계를 발표하는 통계청(the Census Bureau), 2년마다 Green Book을 발표하는 하원의 Committee on Ways and Means, 그리고 복지개혁에 대해 중점적으로 연구해 왔던 Urban Institute, CBPP(Center on Budget and Policy Priorities) 등 비영리 연구기관 등에 의해서 주로 이루어지고 있다.

특히 1996년 복지개혁법의 기본원리와 정책목표를 더욱 강화시켜 이를 재승인하고자 하는 부시 행정부와 공화당이 주도하고 있는 하원에서는 그 동안 발표되었던 객관적인 지표들을 사용하여 근로연계복지(Workfare) 중심의 복지개혁이 매우 성공적이었다고 평가함으로써 그들의 주장을 강력하게 뒷받침하고 있다. 최근 미국 보건복지부(DHHS, the Department of Health and Human Service)가 의회에 제출한 연례보고서에는 복지의존성의 변화추이와 관련하여 다음과 같은 내용을 발표하였다. 1996년 복지개혁 이후 복지급여에 대한 의존이 감소했으며, 복지급여에 대해 의존하고 있는 인구의 비율이 52%에서 33%로 감소했으며, 복지의존의 감소와 함께 빈곤율이 1996년 13.7%에서 2000년에 11.3%로 2.4% 포인트 낮아졌다고 발표했다⁶⁾. 또한 하원의 Committee on Ways and Means에서는 다양한 자료들을 인용하여 지난 1996년 이후 근로활동은 증가하고, 복지수급자와 빈곤가구, 특히 아동빈곤이 크게 감소하는 등 공화당이 주도했던 1996년 복지개혁법은 미국 역사상 유례없는 성공을 거두었다는 평가를 내리고 있으며, 그럼에도 불구하고 여전히 남아있는 문제점을 해결하기 위해 복지개혁 재승인이 필요함을 주장하고 있다⁷⁾. 이를 5가지 영역으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, '근로활동참여의 증가'라는 성과와 관련하여 근로활동에 참여하고 있는 수급자의 비율이 1996년에 비해 2000년에 약 3배로 증가(DHHS)하였으며, 특히 미혼모의 근로활동참여 비율이 1995년과 2000년 사이에 약 40% 증가(Census)했다. 또한 편모가구의 임금수준은 1993년 이래로 약 30%정도 높아졌는데, 임금수준이 가장 열악했던 계층에서 증가수준이 더욱 크며 편모가구 중 하위 40%의 1999년 연간 소득수준은 인플레이션을 고려할 경우 1995년에 비해 약 2,300달러 증가(Urban Institute)한 것으로 나타났다. 둘째, '복지수급자 규모(welfare

6) Committee on Ways and Means-Subcommittee on Human Resources, *Herger Announces Hearing on Welfare Reform Re-authorization Proposal*, March 28, 2002.

7) Committee on Ways and Means, *Welfare Reform is Working, 2002: Overview of Welfare Reform and Re-authorization*, 2002.

caseload)의 감소와 관련하여 1994년 약 1400만명을 정점으로 이후 약 60% 정도 감소하여 2000년에는 약 500만명으로 지난 1965년 이후 가장 낮은 규모를 나타냈다. 하원은 이러한 복지수급자 규모의 감소는 미국 역사상 선례가 없는 것으로, TANF 등 1996년 복지개혁법으로 인해 약 300만 가구의 900만명의 수급자들이 복지수급대상에서 벗어나 복지급여(welfare check)가 아닌 임금급여(paycheck)를 받게 되었음을 의미한다고 평가했다. 또한 하원은 일부에서 이러한 결과가 1991년 3월 이후 약 115개월 동안 지속적으로 유지된 사상 유례없는 장기간의 호황 때문이라고 주장하는 것에 대해 1980년대 경기가 좋았던 상황에서도 복지수급자 규모가 증가했던 경험과 경기가 침체되기 시작한 2001년에도 계속해서 감소하고 있는 사실을 근거로 경제적 상황이 모든 것을 설명해 줄 수 있는 것은 아니라고 반박하고 있다. 셋째, '아동 빈곤의 급격한 감소'의 성과와 관련하여 하원은 통계청의 자료를 인용하여 1996년 복지개혁 당시 이에 반대하는 입장을 가진 측에서 복지개혁으로 인해 100만명의 아동이 새롭게 빈곤에 처하게 될 것이라고 주장했으나, 약 300만명의 아동이 1996년 복지개혁 이후 빈곤에서 벗어났다고 발표했다. 특히 아동 빈곤율은 1996년 19.8%에서 2000년 16.2%로 감소하여 1970년대 이후 가장 낮은 수준을 나타내고 있으며, 정상적인 가정에서 부모와 함께 생활하고 있는 아동의 빈곤율은 2000년에 전체 아동 빈곤율의 절반인 8.1%였다. 한편, 노인 빈곤율도 2000년에 10.2%로 가장 낮은 수준을 기록했다. 마지막으로, 하원은 이러한 복지개혁의 성공이 근로활동참여를 촉진시킬 수 있는 각종 지원서비스에 의해 더욱 가능하였음을 주장하고 있다. 교육, 직업훈련, Medicaid의 확대, EITC의 확대 등과 함께 복지수급자 규모의 감소에도 불구하고, 급여지출과 아동양육서비스에 대한 재정지원 수준을 그대로 유지함으로써 자산조사에 의한 공공부조프로그램에 대한 지출수준이 1990년 2000억 달러에서 2000년에는 4000억 달러로 증가(Green Book)되었다고 밝히고 있다. 마지막으로, 이와 같은 성과에도 불구하고 향후 해결해야 할 과제로, DHHS의 최근 통계를 인용하여 여전히 200만 빈곤가구가 복지급여에 의존하고 있으며, 전체 성인수급자의 약 58%인 100만명 정도가 근로활동이나 TANF에서 인정하고 있는 교육 및 직업훈련에 전혀 참여하고 있지 않은 상황을 제시하고 있다. 또한 해체된 가정이나 미혼모로부터 출생하는 아동이 여전히 전체 신생아의 1/3에 이르며, 흑인의 경우 훨씬 높은 비율이라는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 공화당이 주도권을 잡고 있는 하원의 Committee on Ways and Means에서는 지난 5년 동안의 성과와 향후 과제에 대한 기초자료를 바탕으로 이전의 원칙을 보다 강화시키는 방향으로 복지개혁 재승인을 주장하고 있다. 그러나 이에 반대하는 입장에

서는 이러한 성과가 지나치게 과장된 것이며⁸⁾, 그 동안의 경제상황과 EITC의 확대를 바탕으로 가능했음⁹⁾을 지적하고 있다. 최근 들어 이러한 주장을 뒷받침해 주는 구체적인 자료가 제시되었는데, CLASP(Center for Law and Social Policy)가 50개 주정부의 복지수급자 규모를 집계한 결과, 2001년 3월부터 2002년 3월까지 1년 동안 전체의 2/3에 해당하는 34개 주에서 복지수급자의 규모가 평균 10%씩 증가한 것으로 나타났다. 이는 2000년 3월부터 2001년 3월까지 집계했던 결과와 비교할 때, 2배 정도 주정부에서 수급자의 증가가 나타난 것으로서 경제상황의 악화와 함께 수급자의 규모가 다시 증가하고 있을 보여주는 자료라고 할 수 있다¹⁰⁾. 또한 지난 9월말 통계청(The Census Bureau)은 2001년의 빈곤인구가 2000년에 비해 약 130만명 정도 증가함에 따라 빈곤율이 약간 높아지고 중위소득은 2000년에 비해 약 900달러 정도 감소했으며, 특히 계층간의 소득격차가 더욱 확대되어 빈익빈 부익부 현상은 더욱 심화되었는데, 이러한 변화는 최근 들어 경기침체가 심화되고 실업률이 계속해서 증가하는 상황을 반영하는 것이라고 발표했다¹¹⁾. 이에 대해 하원에서는 2001년의 빈곤율이 2000년보다 약간 상승했음에도 불구하고 1979년부터 1999년까지 지난 20년 동안의 빈곤율보다 낮은 것이라고 강조¹²⁾하고 있는 상황에서 최근의 경기침체와 지나치게 엄격한 근로조건(work requirement) 및 수급기간 제한(time limit) 등 TANF가 가지고 있는 근본적인 문제점들은 근로연계복지(workfare)의 이념을 더욱 강화시키고자 하는 부시 대통령의 복지개혁 재승인이 바람직한 것인가에 대한 논쟁을 가열시키고 있는 상황이다.

8) CBPP의 Shawn Fremstad와 Zoë Neuberger는 연방정부가 TANF 수급자의 규모와 관련된 통계자료를 취합하는 과정에서 각 주정부가 일부 수급자에 대해 현금급여를 지급하는 대신, 수급자로 간주되지 않는 다른 프로그램을 통해 이를 제공함으로써 그 규모를 축소시키고 있으며, 이를 고려할 경우 약 100만명의 수급자들이 통계에 포함되지 않고 있는 상황이라고 주장했다(Fremstad & Neuberger, *TANF's Uncounted Cases: More than One Million Working Families Receiving TANF-funded Services not Counted in TANF Caseload*, Center on Budget and Policy Priorities, 2002.)

9) Hotz et al.는 1993년부터 1999년 사이에 나타난 수급자의 감소와 빈곤율 감소는 장기간의 경기호황, TANF 중심의 복지개혁, EITC의 확대가 주요 원인임을 실증적으로 밝히고 있다(Hotz, Scholz and Mullin, "The Earned Income Tax Credit and Labor Market Participation of Families on Welfare", *JCPR*, 2001.)

10) Center for Law and Social Policy, *New Data Show Most States Had TANF Caseload Increase in Last Year*, June 17, 2002.

11) Centers on Budget and Policy Priorities, *Census Data Show Increases in Extent and Severity of Poverty and Decline in Household Income*, September 24, 2002.

12) Committee on Ways and Means, *Poverty Remains Low for Groups Most Affected by Welfare Reform, Despite Recession*, September 24, 2002.

3. 복지개혁 재승인의 입법과정

앞서 언급한 바와 같이 1996년 복지개혁법은 2002년 9월 30일까지 유효하며, 10월 이후 TANF가 지속적으로 시행되기 위해서는 9월 30일까지 재승인이 이루어져 새로운 법안이 마련되어야 한다. 따라서 의회는 복지개혁법의 재승인 여부를 결정해야 하는 상황이며, 지난 5년 동안의 경험과 성과를 바탕으로 TANF의 제규정과 재원 등을 수정하여 새로운 법안의 제정을 추진하고 있다. 여기서는 현재까지 진행된 복지개혁 재승인의 추진과정을 살펴보고자 한다.

복지개혁 재승인에 대한 논의와 관련해서 먼저 관심을 가지고 움직인 것은 연구기관 및 학계의 전문가 그룹이었다. 이들은 복지개혁 재승인이 결정되어야 하는 2002년 이전부터 지난 5년 동안의 경험을 바탕으로 1996년 복지개혁법이 지니고 있는 다양한 문제점과 바람직한 개선방향을 나름대로 제시하여 왔다. 특히 기존의 복지개혁이 지니고 있었던 기본원리를 보다 합리적인 방향으로 수정할 수 있도록 TANF의 재원, 근로요건, 수급기간 제한 등 주요 규정에 대한 논의를 활발하게 전개했다.

한편, 복지개혁 재승인에 대한 정부의 입장이 공식적으로 발표된 것은 지난 2월 26일이었다. 부시 대통령은 1996년 복지개혁법의 성공을 바탕으로 근로연계복지의 기본이념을 더욱 강화시키기 위하여 다양한 내용을 담고 있는 대통령의 제안을 발표했다. 'Working Toward Independence'라는 제목이 붙여진 이 제안서는 부시 대통령이 추진하고자 하는 복지개혁 재승인의 정책목표와 구체적인 방안을 제시하고 있다. 이 제안의 기본적인 목적은 복지급여에 의존하고 있는 수급자들로 하여금 복지급여에 대한 의존으로부터 벗어나 자활을 달성하도록 만들기 위해 근로활동에 대한 경험과 다양한 교육 및 직업훈련 참여를 강화시키는 것이다. 또한 근로활동참여 조건에 대한 강화, 근로활동 참여를 지원하기 위한 각종 서비스의 강화 등을 강조하고 있으며, TANF를 운영하고 있는 주정부에 대하여 더 많은 자율성과 유연성을 보장하고 있다.¹³⁾

1996년 복지개혁법에 기초하여 4개의 주요 부분으로 구성되어 있는 이 제안서를 간략하게 살펴보면, 먼저 근로활동을 고취시켜 저소득층이 자활에 성공할 수 있도록 수급자로 하여금

13) 'Working Toward Independence'의 주요내용에 대한 자세한 소개와 검토는 다음호의 '복지개혁 재승인의 정책 목표와 추진방향'에서 HR.4737EH, PRWFPA(Personal Responsibility, Work, and Family Promotion Act of 2002) 등의 구체적 법안과의 비교를 통해 제시할 예정이다.

근로활동 또는 교육 및 직업훈련에 의무적으로 주당 40시간 이상 참여하도록 근로조건을 강화시켰다. 특히 주당 40시간 가운데 적어도 24시간은 근로활동에 참여해야 하며, 나머지 시간에 한해 직업훈련, 재활서비스 등에 참여할 수 있도록 하고 있다. 두 번째로, 아동을 보호하고, 건전한 결혼을 장려하여 가족기능을 강화시키기 위해서 아동과 관련된 각종 서비스에 대한 재정지원을 높은 수준으로 유지하고 있다. 다음으로, Food Stamp에 대한 개혁을 통해 제도를 단순화시키고, 근로의욕을 고취시키기 위한 수단적 요소를 강조하고자 하였다. 마지막으로, 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 자율적으로 유연하게 운영할 수 있도록 자율성의 범위를 더욱 확대하였다.

그러나 민주당을 비롯한 각 주정부의 주지사들은 이에 대해 반대하는 입장을 밝히고 있다. DNC(Democratic National Committee)의 의장인 McAuliffe는 부시 대통령의 제안이 근로조건을 주당 40시간으로 확대하는 등 지나치게 강화되었으며, 경제상황을 고려할 때 저소득층이 진정으로 빈곤에서 벗어나도록 지원할 수 있는 정책방안이 필요하다고 지적했다¹⁴⁾. 한편, 부시 대통령의 제안을 검토했던 44개 주지사 가운데 39명은 근로조건을 강화시킨 반면에, 아동양육서비스에 대한 재정지원은 과거의 수준과 동일하다며 이 제안은 역효과를 가져올 것이라고 비판했다. 또한 주정부에 대한 자율성 확대에 대해서 근로조건을 30시간에서 40시간으로 강화시키면서, 40시간 중 24시간은 의무적으로 근로활동에 참여해야 하도록 하고, 주정부가 충족시켜야 하는 근로활동참여 비율을 50%에서 70%로 높이려 한 부시 대통령의 제안은 오히려 자율성을 약화시키는 조치라고 비난했다. 특히 경기가 침체되고 있는 상황에서 고용주들은 저소득층을 고용하지 않거나, 임시 일용직으로의 고용을 선호하기 때문에 수급자들이 근로조건을 충족시키는 것은 현실적으로 어려운 일이라고 지적했다¹⁵⁾.

이러한 상황에서 하원은 부시 대통령의 'Working Toward Independence'에 의해 제안된 복지개혁 재승인의 정책목표와 추진방향을 그대로 계승하고 보다 구체화시켜 입법을 추진했다. 지난 5월 15일에 Deborah Pryce 의원을 중심으로 한 공화당 의원들은 복지개혁 재승인을 위한 구체적 법안으로 H.R.4737.EH, PRWFPA(Personal Responsibility, Work, and Family

14) Democratic National Committee, *Statement by DNC Chairman McAuliffe on Bush Welfare Proposal*, February, 2002.

15) Democratic National Committee, *States Reject Bush Welfare Proposal*, April, 2002.

Promotion Act of 2002)를 제출하였다. 이 법안은 Committee on Ways and Means와 Committee on Education and Workforce 등 공화당이 주도권을 잡고 있는 상임위원회와 Human Resources Subcommittee 등 소위원회¹⁶⁾의 검토를 거쳐 5월 16일 전체회의에서 229:197로 통과되었다¹⁷⁾. 하원에서 통과된 PRWFPA는 부시 대통령의 제안과 마찬가지로 복지수급자와 빈곤가구의 규모를 더욱 감소시키기 위해 저소득층의 복지의존을 줄이고, 자활에 성공할 수 있는 가능성을 높일 수 있는 근로활동을 촉진시키는 동시에 근로활동을 지원하기 위한 재정적 유인과 각종 서비스를 확대한다는 내용을 담고 있다. 따라서 이 법안에 대하여 앞서 부시 대통령의 제안에 대한 것과 유사한 내용의 비판들이 제기되고 있다.

한편, 하원에서 통과된 이 법안은 상원 Committee on Finance로 이관되었으며, Committee on Finance에서는 지난 6월 26일 PRWFPA를 수정한 법안(HR.4737.RS)¹⁸⁾을 승인하였다. 이 법안(HR. 4737.RS, PRWFPA 2002)은 7월 25일 상원 전체회의로 이관되어 상원 의사일정(legislative calendar) No.518로 등록되었으나, 1996년 복지개혁법(PRWORA)의 유효기간이 종료되는 시점인 9월 30일까지 민주당이 다수를 차지하고 있는 상원¹⁹⁾에서는 이를 표결처리하지 않을 것으로 예상되고 있다. 이에 따라, 부시 대통령과 하원은 상원에 대해서 1996년부터 성공적으로 수행되었던 복지개혁의 역사적 발전을 지속시키고, 더 많은 미국인들이 일을 통해서 자립을 달성할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하고 있는 복지개혁 재승인 법안에 대한 즉각적인 표결처리를 요구하였다²⁰⁾. 그러나 상원에서 10월 1일 이전까지 이 법안에 대한 처리가 이루어지지 않는다면, 법률적으로 TANF에 대한 재정지원은 일시적으로 중단상태에 들어갈 것으로 전망된다.

16) 현재 하원의 Committee on Ways and Means는 공화당 24석, 민주당 17석으로 구성되어 있으며, Human Resources Subcommittee는 공화당 8석, 민주당 5석으로 구성되어 있음.

17) 총 435석인 하원은 공화당이 다수 의석을 차지하고 있으며(공화당 221, 민주당 211, 무소속 2), 찬성 229표(공화당 214, 민주당 14, 무소속 1), 반대 197표(공화당 4, 민주당 192, 무소속 1), 기권 9표로 PRWFPA 2002를 통과시켰음.

18) 하원은 이 법안(HR.4737.RS)이 근로조건(work requirement)과 수급기간제한(time limit) 등 핵심적인 요소들을 보다 약화시켰으며, 건전한 가정의 형성을 장려하기 위한 조치를 거의 포함하지 않았다고 비판하였음.

19) 임기 6년인 상원은 50개주에서 각 2명씩 100명의 의원으로 구성되어 있으며, 현재 민주당이 다수 의석(민주당 50석, 공화당 49석, 무소속 1석)을 차지하고 있음.

20) Committee on Ways and Means, *Welfare Reform Countdown: 7 Days until Expiration*, Sep.23, 2002.

□ 부시 대통령이 제안한 'Working Toward Independence'의 영역별 주요내용

1. Maximize Self Sufficiency Through Work

- Require Welfare Agencies to Engage All Families
- Increase Minimum Participation Rate Requirements
- Require Families to Participate 40 Hours a Week
- Increase Work Requirements
- Give Work Credit to Families Engaged in Short-Term Substance Abuse Treatment, Rehabilitation, and Work-Related Training
- Improve Calculation of Participation
- Eliminate Separate Two-Parent Family Participation Rates
- Phase Out the Caseload Reduction Credit
- Conform Requirements for Teenage Parents
- Provide Technical Assistance for Tribes
- Discontinue Outdated State Program Waivers
- Conform State Penalty Provision to New Requirement
- Retain Five-Year Time Limits and Continue Allowing 20 Percent to be Exempted

2. Promote Child Well-Being and Healthy Marriages

- Establish an Overarching Purpose to Improve the Well-being of Children
- Clarify the Encouragement of Healthy Marriages as a TANF Goal
- Support Demonstrations, Research, and Technical Assistance
- Create a Competitive Matching Grant Program
- Require States to Describe Efforts to Promote Marriage as Part of State Plan
- Encourage States to Provide Equitable Treatment of Two-Parent Married Families under State TANF Programs

3. Encourage Abstinence and Prevent Teen Pregnancy

- Reauthorization for Abstinence Education Funding
- Community Based Abstinence Education
- Adolescent Family Life

4. Enhance Child Support Enforcement

- Provide Federal Matching Funds for Child Support Pass-Through Payments to Families That Currently Receive TANF
- Encourage States to Give Families That Once Received Welfare All of the Child Support Collected on Their Behalf
- Require States to Regularly Review and Adjust Child Support Orders for Families That Currently Receive TANF
- Collect a User Fee from Families That Have Never Received Welfare
- Lower the Threshold for Passport Denial
- Withhold Limited Social Security Benefits



복지제도

5. Reform Food Stamps to Promote Work

- Simplify Program Administration
- Modify Sanction Policy
- Adjust Sanctions for States with Many Cases with Earnings
- Replace Enhanced Funding with State Performance Bonuses
- Improve the Electronic Benefit Transfer (EBT) Program
- Enable Working Families to Own Reliable Transportation
- Phase-in a Higher Standard Deduction for Large Households

6. Provide Food Stamps for Legal Immigrants

7. Strengthen the Federal-State Partnership

- Maintain Current Levels of the TANF Block Grant
: The basic Federal block grant will be re-authorized at \$16.6 billion annually
- Continue the State Contribution Through the Maintenance of Effort (MOE) Requirement
- Reinstate Supplemental Grants to States that Have Low Levels of Funding Per Poor Person, or High Rates of Growth
- Ease Limitations on Serving the Unemployed by Clarifying Assistance Definition
- Re-authorize and Improve the Contingency Fund
- Allow State Designation of Rainy Day Funds
- Increase State Flexibility Regarding Carried-Over Funds
- Maintain High Level of Commitment to Child care

8. Facilitate Program Integration

- Establish New State Program Integration Waivers
- Broad State Flexibility to Design New Strategies and Approaches for Achieving Stated Program Goals
- Waivers Granted on the Basis of Likelihood of Success
- Maintain Accountability for Program Performance
- Require Reforms to be Cost Neutral
- Regular Reports to Congress

9. Improve Program Performance

- Focus on Employment Achievements
- Address All TANF Purposes
- Set Performance Goals
- Measure and Report Performance
- Conduct Research and Provide Technical Assistance
- Revise Data Reporting Requirements
- Addressing Areas of Special Attention

자료: The White House, *Working Toward Independence*, 2002.(<http://www.whitehouse.gov>)