



미국의 복지개혁 재승인 동향과 정책이슈(II) - 정책목표와 추진방안 -

崔 賢 壽 한국보건사회연구원 주임연구원

현재 미 의회에서 진행되고 있는 복지개혁 재승인을 둘러싼 논의는 2002년 9월까지 한시적으로 유효한 1996년 복지개혁법의 성과를 바탕으로, 근로연계복지(workfare)의 이념을 중심으로 한 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)의 기본적인 정책목표와 구조들을 유지하는 동시에 다양한 문제점들을 합리적으로 해결하기 위한 기회를 제공한다는 점에서 의미가 있다.

이 글에서는 복지개혁 재승인(Welfare Reform Re-authorization)의 동향 및 관련 정책이슈를 '복지개혁 재승인의 논의배경 및 입법과정, 복지개혁 재승인의 정책목표와 추진방안, 복지개혁 재승인의 주요내용 및 정책적 시사점'의 세 부분으로 나누어 3회에 걸쳐 소개하고 있다. 지난 호(통권 제72호)에서 복지개혁 재승인의 논의 배경과 과정을 중심으로 살펴본 것에 이어 이번 호에서는 부시 대통령이 복지개혁 재승인의 정책목표로 제안한 'Working Toward Independence'의 구체적 추진방안을 소개하고자 한다.

1. 들어가며

미국의 복지정책에 있어서 중요한 전환점이 되었던 1996년 복지개혁법 이래 미국정부가 추진해온 공공부조정책의 주요목표는 '근로활동참여에 의한 자활성취'와 '복지의존성의 감소'라 할 수 있다. 이를 위한 추진전략은 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫 번째 유형은 처벌조항을 수반한 강력한 근로활동참여 의무, 생애기간 동안의 수급기간 제한 등의 강력한 정책수단을 통해 공공부조 수급자들로 하여금 복지급여에 대한 의존을 버리고, 노동시장에서 일자리를 찾도록 압박하는 것이다. 이와 달리, 두 번째 유형은 공공부조 수급자들이 근로활동에 참여할 수 있도록 다양하게 지원하는 프로그램들을 확대시킴으로써 수급자들을

노동시장으로 유인하는 것이다. 즉, 근로활동참여를 지원하기 위한 다양한 프로그램과 직업 훈련 및 교육프로그램을 통해서 근로빈곤층(working poor)의 낮은 소득수준을 높일 뿐만 아니라, 근로활동을 경험할 수 있는 기회를 제공하고, 더 나은 일자리로 옮겨갈 수 있도록 만드는 것이다. 전자가 신자유주의적 근로연계복지의 이념을 구체화시킨 전략으로 주목과 비판을 동시에 받았던 것에 비해, 후자의 전략은 그 동안 크게 주목받지 못했으나 지난 15년간 지속적으로 확대되어 왔던 EITC(Earned Income Tax Credit) 등 각종 근로유인프로그램들이 가지고 있는 긍정적 효과가 강조되면서 관심을 끌고 있다. 한편, 최근 들어 Medicaid, Food Stamp, Family Self-Sufficiency(FSS) 등 의료, 주거관련 공공부조프로그램에 있어서도 근로유인을 높일 수 있는 방안이 추진되고 있다.

이상의 두 가지 추진전략의 적절한 조합은 복지개혁의 광범위한 성과를 가져왔으나, 여전히 저임금 일자리에 머무르고 있는 근로빈곤층의 존재, 여러 가지 제약으로 인해 일자리를 구하거나 이를 유지할 수 없는 저소득가구의 존재, Medicaid 또는 Food Stamp 등이 유발할 수 있는 근로의욕 저하의 문제 등은 여전히 해결해야 할 과제로 지적되고 있다. 현재 미 의회에서 진행되고 있는 복지개혁 재승인을 둘러싼 논의는 2002년 9월 30일까지 한시적으로 입법되었던 1996년 복지개혁법의 성과를 바탕으로, 근로연계복지(workfare)의 이념과 두 가지 유형의 추진전략을 중심으로 한 TANF의 기본적인 정책목표와 구조들을 유지하는 동시에 이러한 과제들을 합리적으로 해결하기 위한 기회를 제공하고 있다는 점에서 의미를 지니고 있다. 이 글에서는 부시 대통령이 복지개혁 재승인의 정책목표로서 제안한 'Working Toward Independence'의 주요영역별 구체적 추진방안을 소개하고자 한다.

2. 'Working Toward Independence'의 개요

지난 2월 26일, 부시 대통령은 1996년 복지개혁법의 성공을 바탕으로 근로연계복지의 기본 이념을 더욱 강화시키기 위한 다양한 추진전략을 포함하고 있는 제안서를 발표하였다. 'Working Toward Independence'라는 제목으로 발표된 이 제안서는 보수적인 공화당 소속의 부시 대통령이 TANF 등 공공부조프로그램뿐만 아니라 복지정책 전반에 있어서 추구하고 있는 기본방향이며 정책목표라 할 수 있다. 이 제안은 1996년 복지개혁법 이래 미국정부가 추진해온 공공부조정책의 목표인 '근로활동참여에 의한 자활성취', '복지의존성의 감소', '건전한 가족형성 장려' 등을 그대로 계승하고 있다. 즉, TANF의 기본구조를 유지하면서 복지급여에 의존하고 있는 수급자들로 하여금 복지급여에 대한 의존으로부터 벗어나 자활을 이루도록 만들기 위해 기존의 근로활동참여 의무를 강화시키고, 근로활동에 대한 경험과 다양

한 교육 및 직업훈련 참여를 강조하며, 근로활동참여와 건전한 가족형성을 유인할 수 있는 프로그램을 확대하고 있다. 한편, TANF를 운영하고 있는 주정부의 자율성과 유연성을 보장하고 있는데, 각 주정부에 대하여 저소득층의 자활을 지원하는 다양한 프로그램 운영과 재정 운용의 자율성을 확대하는 내용을 포함하고 있다.

이 제안서의 구체적 추진방안과 관련해서 기존의 복지개혁법과 다른 핵심적 특징들을 간략하게 살펴보면, 먼저 수급자의 근로활동을 고취시켜 저소득층이 자활에 성공할 수 있도록 근로활동 또는 교육 및 직업훈련에 의무적으로 참여해야 하는 시간을 주당 40시간 이상으로 증가시켰다. 특히 주당 40시간 가운데 적어도 24시간은 근로활동에 참여해야 하며, 나머지 시간에 한해 직업훈련, 재활서비스 등에 참여할 수 있도록 하고 있다. 두 번째로, 아동복지를 증가시키고, 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 요소를 강조하고 있다. 마지막으로, 주정부와 지방정부가 사회문제에 효과적으로 대처할 수 있는 능력을 가지고 있음을 인정하는 한편, 관료주의를 축소시키고, 서비스의 질과 접근성을 개선하기 위하여 복지수급자가 근로활동참여를 통해 자활에 성공할 수 있도록 하고, 결혼을 통해 건전한 가정을 형성할 수 있도록 지원하는 다양한 방안을 모색하여 주정부가 유연하게 운영할 수 있도록 자율성의 범위와 협력관계를 더욱 확대하였다. 이와 같은 내용을 담고 있는 'Working Toward Independence'의 정책목표와 추진방안 가운데 '근로활동참여를 통한 자활의 극대화'와 '아동복지 강화 및 건전한 가족형성 장려', 'Food Stamp 제도의 개선', '주정부의 자율성 확대' 등을 중심으로 주요 추진방안의 내용을 구체적으로 검토하고자 한다.

3. 'Working Toward Independence'의 주요영역별 추진방안

1) 근로활동참여를 통한 자활 극대화

부시 대통령의 제안이 목표로 하고 있는 4가지 영역 가운데, 수급자로 하여금 근로활동참여를 통해 자활에 이르도록 지원하는 것은 가장 중요한 정책목표이다. 근로연계복지 이념과 관련하여 1996년 복지개혁법 제정 당시에도 가장 큰 주목을 받았던 근로활동참여 의무에 대한 강조는 이번 제안서에서 더욱 강화되었으며, 향후 부시 대통령의 복지정책 추진방향을 제시해주는 것이라 할 수 있다.

(1) 모든 수급가구는 복지기관과 함께 자활계획 수립

근로활동참여를 통해 자활을 극대화시키기 위해 이번 제안서에서는 모든 수급가구에 대해 새로운 의무조건을 부과하고 있다. 이로 인해 모든 수급가구는 담당 복지기관과 공동으로 자활을 달성하기 위한 구체적 근로활동참여 계획 및 관련된 사항에 대해 계획을 수립해야 한다. 한편, TANF를 관리하는 행정기관은 모든 수급가구가 급여자격을 획득한 지 60일 이내에 자활을 위한 구체적 계획을 수립했는지 감독해야 한다.

이에 따라 모든 수급가구는 수립된 계획에 따라 이를 구체적으로 수행해야 하며, 이러한 근로활동참여 과정 및 계획이행 여부에 대해서는 지속적으로 모니터링이 이루어지며, 자활달성 정도 역시 정기적으로 평가된다. 단, 1996년 복지개혁법(현행법)에서 규정하고 있는 수급개시후 2년 이내에 반드시 근로활동에 참여해야 한다는 조항은 폐지하고 있다.

(2) 근로활동참여 기준을 주당 40시간으로 조정

이번 제안서는 근로활동참여 여부를 판정하는 기준시간을 주당 40시간으로 조정하고 있다. 즉, 주정부별로 근로활동참여율 계산시 주당 40시간 이상 근로활동 및 기타 관련된 활동에 참여한 수급가구가 이에 해당된다. 이 때 직접적인 근로활동 이 외에 TANF의 목적을 달성하는 데 도움을 주는 관련 활동들은 주정부가 결정할 수 있다. 현행법에서는 TANF의 근로활동참여 기준이 편부모가구의 경우 주당 30시간(단, 6세 미만의 아동이 있는 경우 주당 20시간), 양부모가구의 경우 주당 35시간이었으나, 이러한 구분을 없애고 정규근로자의 근로시간인 주당 40시간 이상으로 조정하였다. 그러나 현행법에서와 같이 12개월 이내의 아동을 가진 수급가구는 근로활동참여율 계산시 제외시킬 수 있다.

한편, 6세 미만의 아동이 있는 편부모가구를 제외한 수급가구에 대해서는 주정부가 자율적으로 근로활동참여 조건 불이행에 대한 제재기준을 마련하여 시행할 수 있다.

(3) 근로활동참여 조건 강화

이번 제안서에서 근로연계복지 이념을 강력하게 추진하기 위한 전략 가운데 가장 핵심적인 내용은 앞서 제시한 바와 같이 근로활동참여 기준을 주당 40시간으로 상향조정한 것과 함께 주당 40시간 가운데 최소한 60%에 해당하는 24시간을 교육 및 직업훈련이 아닌 직접적인 근로활동에 참여해야 한다는 조건이다. 직접적인 근로활동으로 인정받는 범주에는 공적 및

사적 노동시장에서의 일자리 또는 임금보조 일자리, 현장직업훈련(on-the-job-training), 행정기관에 의해 관리되는 근로활동경험(work experience) 및 지역사회서비스 등이 포함된다. 단, 근로활동경험 및 지역사회서비스에 참여할 경우에는 다양한 근로활동에 대한 보상이 고려되지 않는다.

(4) 주정부별 근로활동참여율 충족기준 상향조정

1996년 복지개혁법은 TANF의 재원과 프로그램 운영에 대한 주정부의 자율성을 확대시켰으나, 동시에 해당연도에 달성해야 하는 수급자의 근로활동참여율 목표수준을 제시하고 각 주정부로 하여금 이를 충족시키도록 했다. 1997년 25%에서 시작된 이 기준은 2002년에 50%까지 상향조정되었으며, 부시 정부의 이번 제안서는 2003년에 한해 금년과 같은 50% 수준을 유지하고, 2007년까지 매년 5%포인트 상향조정하여 2007년에는 수급자의 근로활동참여율 목표수준을 70%로 조정한다는 계획을 제시하고 있다.

(5) 수급기간제한(60개월) 및 면제비율(20%) 유지

생애기간 전체에 걸쳐 연방정부에 의해 재원이 조달되는 TANF 급여를 수급할 수 있는 기간을 60개월로 제한하고 있는 이 규정은 1996년 복지개혁법이 제정될 당시부터 끊임없는 비판과 논란의 대상이 되어왔다. 의회에서 복지개혁 재승인 논의가 진행되는 과정에서도 하원의 민주당 의원들이 제출했던 법안(House Democratic Substitute)에서는 주당 평균근로소득이 \$100 이상이면서 급여를 수급한 경우, 해당 월은 수급기간에 포함시키지 않는 방안을 제안하였으며, 상원에서 제안된 Rockefeller Bill(S.2052)에서는 주당 30시간 이상 근로활동에 참여하면서 급여를 수급한 경우, 해당 월은 수급기간에 포함시키지 않는 방안이 제시되었다. 한편, 상원의 Health, Education, Labor and Pensions Committee 의원들을 포함한 22명의 민주당 상원의원들이 제안한 'HELP Principles'에서는 근로활동에 참여하고 있는 근로빈곤층에 대해서는 수급기간의 제한 없이 급여를 수급할 수 있도록 이 규정을 완전히 폐지해야 한다는 주장까지 제기되었다¹⁾.

이처럼 수급기간제한 규정에 대해서는 의회에서 민주당을 중심으로 이를 반대하는 논리가

1) Shawn Fremstad et al., "Summary Comparison of Key Provisions in TANF Re-authorization Legislation and Proposals", Center for Law and Social Policy, 2002.

전개되어 왔으며, 한편에서는 수급기간제한 규정이 미래지향적인 수급자들로 하여금 미래의 급여수급 가능성을 고려하여 합리적으로 선택함으로써 근로활동에 참여하게 만드는 효과를 지니고 있겠지만, 그렇지 않은 경우에는 반대의 결과를 가져올 수도 있기 때문에 수급기간제한이 근로유인효과를 가지고 있다고 단정적으로 결론짓기 어렵다는 연구결과를 발표하였다²⁾

그럼에도 불구하고 부시대통령의 이번 제안에서는 수급기간제한 규정을 현행과 같은 60개월로 유지하고 있으며, 수급기간제한으로부터 적용을 받지 않는 면제가구의 비율도 전체 수급자의 20%를 그대로 유지하고 있다.

(6) 단기치료 및 재활프로그램, 직업훈련 참여자의 근로활동참여 간주(Work Credit)

이 제안은 근로활동참여 조건의 예외 규정으로서 약물중독, 알코올중독 등에 대한 단기치료 및 재활프로그램, 직업훈련 참여자 등의 경우 해당 프로그램에 참여하는 것이 현재의 상황에서 자활을 이루기 위한 과정으로 가정 적합하다고 인정하여 이들이 근로활동참여 조건을 이행한 것으로 간주하는 것이다. 그러나 이러한 규정은 2년 동안 연속적으로 3개월 이상 적용될 수 없다.

(7) 근로활동참여율 측정방법의 개선

앞서 살펴본 근로활동참여 조건의 강화에 따라 주정부별로 수급자의 근로활동참여율을 측정하는 방법도 개선되었다. 즉, 주당 40시간 근로활동참여와 이 가운데 24시간 이상 직접적인 근로활동에 참여한 수급자로 제한하였다. 그러나 주정부는 신규로 수급자격이 발생한 수급자의 경우 처음 1개월은 근로활동참여율 측정대상에서 제외시킬 수 있다.

(8) 편부모와 양부모 수급가구에 대한 근로활동참여율 충족기준 차등적용 폐지

이번 정책제안은 기존에 편부모와 양부모 수급가구에 대하여 각각 50%와 90%의 근로활동참여율 충족기준을 적용했던 것을 중단하고, 동일한 기준을 적용하고 있다. 이는 정상적으로 부모가 모두 있는 수급가구에 대하여 주정부가 높은 수준의 근로활동참여 목표를 달성하기 위해 강력하게 통제함으로써 나타났던 불이익을 제거하기 위한 것이다.

2) Gregory Acs et al., "Does Work Pay? : An Analysis of the Work Incentives under TANF", *Assessing the New Federalism*, Occasional Paper No.9, the Urban Institute, 1998.

(9) 주정부별 수급자 규모 감소에 따른 근로활동참여율 충족기준 조정제도(Caseload Reduction Credit)의 단계적 폐지

이 규정을 통해 부시 정부는 주정부별 수급자 규모 감소에 따른 근로활동참여율 충족기준 조정제도를 단계적으로 폐지하고 있다. 1996년 복지개혁 이후 상당한 규모의 수급자가 감소하여 더 이상 적용할 필요가 없다고 판단됨에 따라, 2003년에는 현행 수준을 유지하는 대신 2004년에 이 수준을 절반으로 낮추고, 2005년에는 완전히 폐지하는 방안을 제시하고 있다.

(10) 근로활동참여율 목표를 달성하지 못한 주정부에 대한 예산삭감

현행법과 같이 각 주정부는 근로활동참여율 목표를 달성하지 못했을 경우 예산지원상의 불이익을 받게 된다. 그러나 이러한 예산삭감은 해당 주정부의 연간 TANF 재원의 5%내에서 이루어진다.

(11) 10대 기혼 수급자의 학업과 근로활동참여 의무

이 규정은 학업을 진행하고 있는 10대 기혼 수급자들로 하여금 학업을 충실하게 수행할 수 있도록 지원하는 것이다. 즉, 중도에 학업을 중단하지 않고, 성실하게 학업을 수행할 경우 주당 40시간의 근로활동참여 조건과 24시간의 직접적인 근로활동참여 조건을 모두 충족시킨 것으로 인정한다. 그러나 학업을 제대로 수행하는 않을 경우에는 근로활동참여 조건을 완전하게 이행해야 한다.

(12) 기존에 시행된 주정부별 시범사업 중단

부시 정부는 1996년 복지개혁법 이전에 시작되어 현재까지 일부 주정부에서 진행되고 있는 시범사업을 중단하도록 제안하고 있다. 이처럼 현재 남아있는 시범사업을 중단하도록 하는 것은 모든 주정부에 대하여 동일한 조건에서 다양한 공공부조프로그램의 광범위한 통합을 위해 시범사업을 실시할 수 있는 자격을 부여하기 위한 것이다.



2) 아동복지 강화 및 가족형성 장려

그 동안 많은 연구들은 정상적인 가정환경에서 성장한 아동들이 그렇지 못한 아동들에 비해 여러 가지 측면에서 바람직한 방향으로 성장하였음을 입증하는 결과를 보여주었다. 의회는 이러한 실증적 결과에 대한 인식을 배경으로 1996년 복지개혁법의 제정 당시 가족형성을 촉진하고 가족기능을 정상화시키기 위한 여러 가지 조항들을 포함하고 있었다. 그러나 각 주 정부는 실질적으로 TANF 프로그램의 재원 중 매우 적은 부분만을 아동보호와 가족형성 장려를 위해 사용하였다.

이번 부시 대통령의 제안은 이러한 문제점을 바탕으로 주정부로 하여금 아동복지를 강화하고, 건전한 결혼을 통한 가족형성 및 가족기능을 강화하기 위한 노력을 증가시키도록 하고 있다. 이를 위해 TANF 재원의 사용을 확대할 수 있도록 하였다. 이와 같이 아동복지와 가족기능을 강조하는 노력은 TANF의 정책목표와 주정부가 제출하는 TANF 운용계획에 구체적으로 명시될 것이다.

(1) 아동복지의 향상을 TANF의 정책목표로 수립

부시 대통령의 제안에 따라 '아동복지의 향상'은 TANF의 정책목표 가운데 하나로 구체화되었다. 이러한 목표를 위해 주정부의 자율성과 유연성을 확대하여 아동복지를 개선시킬 수 있는 다양한 프로그램을 운영할 수 있도록 장려하고 있다.

(2) 건전한 결혼을 통한 가족형성 장려를 TANF의 정책목표로 수립

아동복지의 향상과 함께 건전한 결혼을 통해 정상적인 가정을 형성하도록 장려하는 것을 TANF의 정책목표의 하나로 제안하고 있다. 또한 가족기능을 강화하고, 가정을 유지할 수 있도록 부모로서의 양육책임을 강조하고 있다.

(3) 연구사업과 기술적 지원 확대

부시 정부는 아동보호의 확대를 통한 복지수준의 향상, 건전한 결혼을 통한 가족형성 및 가족기능 강화를 위한 각종 연구와 시범사업 등에 대해 매년 1억 달러를 지원할 계획을 제시하고 있다.

(4) 경쟁적 Matching Fund 프로그램 도입

부시 정부는 위와 같은 지원계획 이 외에도 건전한 결혼을 장려하고, 혼외 임신을 감소시키기 위한 혁신적인 프로그램을 개발할 수 있도록 주정부간의 경쟁을 통해 선정된 몇 개의 주정부를 대상으로 1억 달러 규모의 Matching Fund를 지원할 계획이다.

(5) 건전한 가족형성을 장려하기 위한 구체적 방안에 대한 주정부 계획 요구

부시 정부의 제안서에서는 주정부가 제출하는 TANF 운영계획에 건전한 결혼을 통한 가족형성을 지원하기 위한 방안을 명시적으로 제시하고, 구체적인 목표수준을 설정한 후 이 목표를 얼마나 달성하였는지 매년 보고할 것을 요구하고 있다.

(6) 정상적인 가정에 대해 편부모 가정과 동등하게 대우하는 방안에 대한 주정부 계획 요구

주정부의 TANF 운영계획의 일부로, 1996년 복지개혁법과 달리 정상적인 양부모 가정에 대해 편부모 가정과 동등한 대우를 제공하는 방안을 명시하도록 요구하고 있다. 이는 결혼을 통해 건전한 가족을 형성하는 것이 불이익이 되지 않도록 하기 위한 것이다.

이상과 같은 제안 이 외에도 아동부양(Child Support) 의무에 대한 집행을 강화하고, 정부의 지출비용을 엄격하게 징수하며, 주정부에 대해 이와 관련된 인센티브를 제공할 계획이다. 한편, AFL(Adolescent Family Life)과 같은 지역사회중심의 청소년 교육프로그램 및 혼외임신 예방프로그램의 운영을 지원하고 예산을 증액하는 등 아동보호를 강화하고 정상적인 결혼을 통한 건전한 가족형성을 장려하고 있다.

3) Food Stamp 제도의 개선

약 30년 동안 Food Stamp는 기초적인 식생활을 보장하는 사회안전망으로서, 미국의 저소득층의 영양상태를 개선시키기 위한 강력한 정책수단으로 역할을 수행하였다. 다른 범주적 공공부조프로그램들과 달리 Food Stamp는 광범위한 저소득층을 대상으로 하고 있다. 이러한 Food Stamp의 기본적인 급여체계는 낮은 급여감소율로 인해 다른 공공부조프로그램에 비해 상대적으로 근로유인효과가 높다고 할 수 있지만, 부시 대통령의 이번 발표에서는 근로활동



참여자에게 Food Stamp의 혜택이 더 많이 돌아갈 수 있도록 하여 근로빈곤층의 영양상태를 개선시키는 동시에, Food Stamp의 복잡한 급여체계를 단순화시킴으로써 각 주정부가 근로유인을 위해 운영하는 각종 프로그램과의 연계를 가능하게 할 수 있는 방안을 제시하고 있다.

(1) Food Stamp의 급여체계 단순화

Food Stamp의 복잡한 급여체계는 수급자뿐만 아니라, 이를 담당하고 있는 행정기관에도 적지 않은 부담이 되었다. 부시 정부는 Food Stamp 급여산정시 적용되는 복잡한 공제체계를 표준화시키고, 자산기준 등을 단순화시키는 방안을 제안하고 있다.

(2) 행정기관의 오류에 대한 제재조항 개정

현행법상 행정기관의 오류발생에 대한 제재는 전체 주정부의 평균 오류발생률(error rate)을 상회하는 주정부를 대상으로 하고 있다. 그러나 이번 제안을 통해 연방정부는 주정부의 오류발생률이 2년 연속으로 상위 25%에 해당하는 주정부에 대해서만 불이익을 주기로 하였다. 특히 Food Stamp 급여수급자 가운데 근로소득이 있는 수급자의 비율에 따라 제재의 정도를 조정할 수 있도록 하고 있다. 이러한 제안은 Food Stamp의 복잡한 급여체계에 따른 행정적 오류로 인해 제재를 받는 주정부의 수를 줄이기 위한 것이며, 무엇보다도 이를 통해서 각 주정부가 행정상의 오류에 대한 부담없이 근로빈곤층에 대해서 적극적으로 Food Stamp 급여를 제공할 수 있는 환경을 만들기 위한 것이다.

(3) 주정부의 Food Stamp 운영성과에 대한 인센티브 제공

Food Stamp 운영상의 오류에 대한 제재 규정을 완화시키는 동시에, 적합한 대상자에게 정확한 급여를 제공하고, 특히 근로활동에 참여하고 있는 수급가구에 대해 각종 서비스를 제공하는 주정부들을 대상으로 매년 총 7천만 달러 규모의 재원을 추가로 지원할 예정이다. 이러한 제안 역시 근로빈곤층에 대해 적절하게 Food Stamp를 제공함으로써 근로유인을 제고하려는 목적을 가지고 있지만, 한편으로는 제도의 정확한 운영을 통해 예산의 낭비를 절감시키려는 의도가 포함되어 있다.

(4) 전자급여체계(Electronic Benefit Transfer System) 개선 및 확대

최근 도입되고 있는 전자급여체계는 기존의 증서로 지급되던 Food Stamp 급여의 불법거래의 가능성을 줄이고, 이에 대한 감시기능을 높이는 효과를 가져왔다. 또한 수급자 입장에서 Food Stamp 수급에 대한 스티그마를 감소시키는 효과도 나타났다. 이에 따라 이번 제안에서 부시 정부는 전자급여체계의 행정비용이 이전의 증서형태로 지급할 때보다 증가해서는 안된다는 현행법의 규정을 개정하여 이러한 제한을 없애고 다른 프로그램의 행정비용과 동일하게 고려하도록 하고 있다. 이에 따라 전자급여체계가 더욱 확산되고, 수급자의 Food Stamp 수급의 스티그마 감소로 인해 잠재적 수급자의 급여수급이 늘어날 전망이다.

(5) 재산기준 조정 및 표준공제 확대

Food Stamp와 관련된 부시 정부의 제안에 있어서 가장 중요한 것은 근로빈곤층에 대한 수급자격을 완화시켜 근로소득이 증가해도 일정수준까지 수급자격을 유지할 수 있도록 함으로써 근로유인을 강화시키려는 것이다. 이를 위해서 구체적으로 재산기준 가운데 근로활동을 목적으로 보유하고 있는 자동차에 대해 성인 1인당 1대를 공제할 계획으로 이는 수급자가 근로활동을 위해 필요한 차량을 소유함으로써 수급자격을 상실하게 되는 상황을 우려하여 근로활동 자체를 포기하게 만드는 것을 방지하기 위한 것이다. 또한 주정부의 재량에 따라 Food Stamp의 재산기준으로 주정부에서 운영하고 있는 TANF의 기준을 사용할 수 있도록 하고 있다.

한편, 점진적으로 급여산정시 1995년 이후로 동결되어 온 표준공제 수준을 보다 확대하여 소득기준을 빈곤선의 약 10%만큼 더 높임으로써 좀 더 많은 근로빈곤층에 대해 Food Stamp 급여를 제공하고, 동시에 이들의 근로유인을 높일 계획이다.

(6) 이민자에 대한 급여제한 완화

1996년 복지개혁법으로 인해 이민자들은 입국한 지 5년 이내에는 긴급급여 이외의 각종 공공부조프로그램을 수급하는 것이 제한되었으며, 5년이 지난 이후에는 TANF, Medicaid를 수급할 수 있었으나 Food Stamp와 SSI 등은 10년간 근로활동에 종사하지 않는 한 여전히 수급할 수 없었다. 그러나 1996년 이후 복지수급자 중 이민자의 비중이 급격하게 감소하고, 무엇보다도 이민자의 아동들이 성장기에 적절한 영양을 섭취하지 못함으로써 여러 가지 부작용



이 나타나고 있다는 문제점이 지적되었다. 이에 따라 부시 정부는 5년간의 각종 복지급여 수급을 계속해서 제한하되, 1996년 이후 입국한 합법적 이민자에 대해서는 Food Stamp를 제공함으로써 이민자의 아동을 보호하는 동시에 이민자들의 근로의욕을 고취시킬 계획이다.

4) 주정부의 자율성 확대와 효율성 제고

(1) 주정부의 자율성 확대 및 연방정부와 주정부의 연계 강화

1996년 복지개혁법의 제정이 미국 복지정책의 흐름에 영향을 미친 내용들 가운데 하나는 기존의 AFDC 프로그램을 TANF로 전환시키면서 공공부조프로그램에 대한 주정부의 자율성을 대폭 확대하였다는 점이다. 이로 인해 과거 연방정부에서 마련한 규정에 따라 획일적으로 운영되던 TANF 등 각종 프로그램들은 주정부에 따라 상당한 편차를 보이게 되었으며, TANF의 재원 역시 연방정부의 가이드라인에 따라 유연하게 사용할 수 있었다. 이러한 주정부의 자율성 및 유연성 확대는 부시 대통령의 복지개혁 재승인의 기본원칙 중 하나이며, 다양한 영역에서 주정부의 자율성을 강화시키고, 연방정부와의 파트너십을 증진시킴으로써 각 주정부가 '근로활동참여를 통한 자활 극대화'와 '아동복지 향상 및 건전한 가족형성 장려'라는 정책목표를 달성할 수 있도록 지원하고 있다.

연방정부와 주정부의 파트너십을 강화하기 위한 다음의 구체적 제안을 포함하고 있다.

① TANF 예산규모 유지

부시 대통령의 복지개혁 재승인 방안에서는 TANF의 운영을 위한 연방 전체의 예산규모를 2003년부터 2007년까지 금년과 동일한 수준인 연간 166억 달러 규모로 유지할 계획이며, 이를 주정부별로 배분하는 방식은 현행법을 그대로 따른다. 각 주정부는 이러한 재원을 사용하여 수급자의 급여뿐만 아니라, 근로활동을 지원하고 근로유인을 높이기 위한 각종 프로그램을 운영할 수 있고, 아동복지를 향상시키고 가족기능을 강화하기 위한 새로운 프로그램을 도입할 수도 있다.

② 주정부의 MOE(Maintenance of Effort)의 유지

현행법상 수급자의 급여를 위해 과거 AFDC 프로그램에서 사용했던 지출의 약 80%를 의

무적으로 사용해야 하며, 근로활동참여율 목표수준을 충족시킨 주정부에 한해서 75%로 하향 조정하는 MOE 규정을 그대로 유지할 계획이다.

③ 보충적인 TANF 재원의 제공

역사적으로 다른 주정부에 비해 급여수준이 낮았거나, 지역적 사정으로 빈곤인구가 급격하게 증가하는 등 추가적인 예산소요가 발생한 주정부에 대해서는 2002년과 동일한 수준으로 매년 총 3억 1900만 달러를 제공할 예정이다.

④ 부조(Assistance)의 개념에 대한 재정의의 통한 서비스 제공

이 제안서에서는 부조의 개념에 대한 재정의의 통해 아동양육서비스와 근로활동지원서비스는 부조가 아닌 것으로 규정함으로써 실업상태에 놓여 있지만, 복지급여를 수급하지 않는 가구에 대해서도 주정부가 자율적으로 이러한 서비스를 제공할 수 있도록 하고 있다.

⑤ 경기침체에 대비한 주정부의 예산편성 가능

경제사정의 악화에 미리 대비하여 주정부가 자체적으로 TANF의 재원을 축적해 둘 수 있도록 하기 위해서 일정 범위내에서 'Rainy Day Fund'를 지정할 수 있도록 재량권을 부여하고 있다. 이는 주정부로 하여금 경기침체에 대비한 계획을 미리 수립하여 근로빈곤층에 대한 지원을 할 수 있도록 유도하고 있다.

(2) 공공부조제도와 고용지원프로그램 및 지역사회서비스의 통합 및 연계 장려

복지수급자의 근로활동참여를 지원하고 급여에 대한 의존성을 줄여 궁극적인 자활에 이르게 하도록 만들기 위해서는 전 과정에서 많은 지원과 서비스들이 종합적으로 제공되어야 한다는 점에 기초하여, 부시 정부는 주정부로 하여금 공공부조프로그램과 각종 고용지원프로그램 및 지역사회서비스의 통합 및 연계를 촉진시키기 위한 방안을 제시하고 있다. 특히 대안적인 통합서비스 모형의 개발을 위해 성공가능성과 비용중립성을 객관적으로 평가해 주정부별 계획 수립 및 시범사업을 지원할 계획이며, 시범사업 수행결과에 대한 보고서를 매년 의회에 제출하도록 규정하고 있다.



본문

(3) 프로그램 수행 및 평가의 강화

위에서 살펴본 바와 같이 부시 대통령의 제안은 주정부의 자율성과 유연성의 확대를 강조하는 한편, 책임성(responsibility)의 원리를 내세워 자율적으로 운영된 주정부 프로그램의 성과와 실패에 대한 주정부의 책임을 매우 강조하고 있다. 이를 위해 주정부의 TANF 운영계획을 주요 정책목표에 따라 세부적으로 작성하도록 요구하고 있으며, 특히 각 주정부에 대해 영역별 정책목표에 따른 목표수준을 제시하고 목표달성 정도를 정기적으로 평가하여 보고할 것을 의무화하고 있다. 이러한 결과평가는 수급자의 근로활동참여와 노동시장에서의 고용에 초점을 두고 있으며, 이를 바탕으로 연방정부가 각 주정부별 프로그램 운영실태를 점검하고, 예산 배정상의 인센티브 및 불이익을 줄 수 있도록 하고 있다. 한편, 주정부로 하여금 매년 주정부의 각종 데이터를 수집·정리하여 이를 제출하도록 함으로써 연방정부에서 이를 분석할 수 있도록 규정하고 있으며, '고용유지 및 임금수준이 높은 일자리로의 이행', '청년 고용', '프로그램 통합 및 연계' 등의 영역에 대해서 특별한 관심을 가질 것을 요구하고 있다.

4. 마치며

이상에서 살펴본 바와 같이, 부시 대통령이 'Working Toward Independence'에서 제시한 복지개혁 재승인의 기본방향은 전통적으로 보수적인 공화당의 복지이념을 그대로 담고 있다고 할 수 있다. 즉, 개인과 가족의 책임을 강조하고, 가족기능의 강화를 중요하게 여기는 한편, 복지수급자에 대한 근로활동참여 의무를 강화하고 근로활동을 통해 자활을 유도하고자 하는 것이다. 이에 대해, 민주당과 일부 주지사 및 전문가들은 이러한 부시 정부의 정책기조에 여러 가지 논거를 들어 반대하고 있다. 그러나 하원의 다수당인 공화당은 부시 대통령의 제안을 전면적으로 받아들여 'PRWFPA(Personal Responsibility, Work, and Family Promotion Act of 2002)'를 제출하여 통과시켰다. 그럼에도 불구하고, 상원으로 이관된 이 법안은 복지개혁 재승인 시점인 9월말을 넘긴 현재까지도 민주당이 강력하게 견제하고 있는 상원에서 처리가 지연됨으로써, 법률적 측면에서 TANF에 대한 재정지원은 일시적으로 중단상태에 들어간 상황이라고 할 수 있다. ⁶⁾