

미국 공화당의 복지노선, 더 나은 길

공화당의 새로운 빈곤퇴치 정책을 소개하는 보고서(A Better Way)가 발표되었다. 연방정부의 지금까지의 빈곤퇴치 정책을 실패로 규정하고, 연방정부의 복잡한 복지프로그램을 단순화해 효율을 높이며, 정부 지출의 투자 대비 가치를 높이고, 복지수급의 근로요건을 강화 하자는 게 제안의 핵심이다. 사회복지정책 전문가들은 빈곤 감소의 괄목할만한 성과가 가시적으로 드러나지 않은 것은 공화당원들이 지난 수십 년간 복지프로그램을 현금지원에서 공식 통계에 잡히지 않는 현물 급여로 전환하는 데 성공했기 때문이라고 설명한다. 한편 진보와 보수를 아우르는 브루킹스연구소와 미국기업연구소의 공동 연구진은 진보와 보수가 서로 다른 길만 주장하기보다는 타협을 통한 중도안을 실천하는 것이 빈곤에 처한 미국인에게 더 나은 길이 될 것이라고 주장했다.

A Better Way

지난 6월 7일 미국 공화당 소속의 폴 라이언 하원의장은 11월 선거에서 공화당이 백악관을 차지하게 된다면 실행하게 될 공화당의 새로운 빈곤퇴치 정책을 소개하는 보고서(A Better Way)를 발표했다. 빈곤, 안보, 경제, 헌법, 보건 의료, 세계개혁 등 총 여섯 의제에 관한 보고서 중 첫 보고서이다.

여기에는 '수급 근로요건 강화', '맞춤형 급여로의 전환', '기술·교육 개선', '은퇴 계획 및 저축 유인', '결과 지향' 등 다섯 개의 핵심 제안과 총 41개의 세부 제안이 담겨있다.

공화당의 복지제도 비평

라이언 하원의장은 레이건 대통령이 "미국은 빈곤과의 전쟁을 선포했고, 이 전쟁에서 빈곤에 패했다"고 한 말을 인용하면서, 1964년 린든 존슨 대통령이 시작한 "빈곤과의 전쟁"을 실패로 평가했다. 지난 50년간 빈곤퇴치 프로그램에 수조달러¹⁾의 세금을 쏟아부었으나, 2014년의 빈곤율 14.8%는 1966년의 빈곤율 14.7%로부터 나아진 게 없다는 것이다.

반면에 지난 10년간 저소득층 프로그램에 든 비용이 매년 7% 이상씩 증가하는 등 빈곤퇴치에 드는 비용이 어마어마하다고 보고서는 지적한다. 미국 의회예산국(CBO)에 따르면 2006년 3,690억 달러이던 사회복지 지출액이 2016년엔 7,440억 달러로 증가할 전망이다. 현행 제도 하에서 연방정부는 2026년이 되면 소득조사 복지프로그램에 연간 총 1조 달러를 지출하게 될 것이며, 오늘날 저소득계층을 위한 연방정부와 지방정부의 지출액을 합하면 연간 약 1조 달러에 달한다.

보고서에서 라이언 하원의장은 연방정부의 복지제도가 지나치게 복잡해 프로그램 간 중복성이 높고, 비효율적이며, 불필요하기까지 하다고 했으며, 무엇보다 근로를 권장하는 제도가 아니라 대체하는 제도라는 점을 가장 심각한 문제로 꼽았다. 뿐만 아니라 연방정부는 빈곤을 얼마나 줄였는가보다는 빈곤에 얼마나 많이 지출했는가로 성공을 평가한다고 지적한다.

미국 빈곤인구의 특징

2014년 미국의 빈곤인구는 4,670만 명으로 전체 인구의 14.8%에 달한다. 전체 빈곤인구에서 아동이 35%(1,550만 명)로 가장 많고, 그 다음으로 노동인구(25%), 장애인(10%), 노인(10%), 보호자(8%), 학생(7%), 조기은퇴자(3%), 비노동인구(3%) 순이다. 여기서 보호자는 아동이나 가족을 돌보는 사람을 말한다.

빈곤인구의 절반은 근로연령인구(18-64)에 속하는데, 이 중 45%는 노동인구, 55%는 비노동인구이다. 빈곤한 노동인구(45%)의 13%는 상근직으로 2014년 한 해 적어도 주 35시간 이상, 50주 이상 근무한 사람이다. 27%는 비상근직에 종사했으며,

5%는 구직 중이었다. 비노동인구(55%)의 18%는 장애인, 26%는 보호자나 학생, 6%는 조기 은퇴자, 5%는 그 어느 범주에도 속하지 않는 사람이었다.

라이언 하원의장의 보고서에 따르면 소득 하위 20%에 속하는 미국인의 34%는 평생 빈곤에 머물러 있다.

폴 라이언 제안의 핵심

| 단순화

미국 연방정부는 80개 이상의 복지프로그램을 운영하고 있는데, 프로그램 간 중복되는 부분이 많고, 행정협력도 제대로 이뤄지지 않고 있다. 푸드스탬프²⁾, 메디케어, 주거지원 등의 프로그램은 자격요건을 별도로 정하고 있어, 저임금 근로자의 임금이 인상되면 각 프로그램의 급여도 동시에 삭감된다. 그 결과, 임금 인상으로 증가한 세금과 삭감된 급여로 인해 근로자의 한계세율이 급격히 올라간다. 심할 경우엔 한계세율이 100%를 초과해 임금 인상 전보다 인상의 형편이 더 나빠진다. 라이언 하원의장은 이러한 프로그램들을 통합해 복지행정의 효율을 높이고, 저임금 근로자에게 적용될 한계세율을 낮추자고 제안한다.

| 투자 대비 가치(Value for money)

보고서는 복지프로그램들에 대한 제대로 된 평가가 이뤄지지 않고 있는 점을 지적하며, 연방정부가 프로그램 정보를 연구자들에게 공개할 것을 요청한다. 또한 현 제도에는 주정부가 빈곤계층의 구직활동을 돕지 않고 연방정부 재원으로 운영하는 복지프로그램 수급 신청을 유도해 주정부의 재정을 늘리려 한다는 점도 지적한다. 하원의장은 연방정부가 한 개인에게 제공하는 복지급여를 수급기간에 비례해 줄어들도록 함으로써 이 문제를 고칠 수 있다고 제안한다.

| 수급 근로조건(work requirement) 강화

1996년 빌 클린턴 미국 대통령은 의회의 승인을 얻어, 아동부양가족세대보호제도(AFDC)를 폐지하고 이를 가족빈곤구호제(TANF)로 대체하면서, 주정부가 현금급여 수급자에 대한 근로요건을 강화하도록 하는 복지개혁법(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)을 제정했다. 그 결과, 1995년에서 2007년까지 자녀를 둔 편모가정의 고용률이 15%로 증가했다. 2007-2009년 경기 둔화로 잠시 떨어졌던 고용률은 2011년 이후 10% 이상을 유지하고 있다. 같은 기간 아동빈곤도 급격히 떨어졌다. 이에 따라 라이언 하원의장은 수급 근로요건을 주거지원 프로그램으로 확대하자고 제안한다.

A Better Way의 네 가지 핵심 원칙

- 일할 수 있는 성인은 복지수급을 받는 대신 일을 하거나 찾아야 한다.
- 모든 이해관계자에게 ‘복지에서 일로 전환’될 때 혜택이 주어지도록 유인을 조정해야 한다.
- 투입된 양이 아니라 결과를 평가한다.
- 복지가 가장 필요한 사람에게 선택·집중한다.

A Better Way의 제안 내용

| 수급 근로조건 강화

- TANF의 근로조건 강화
- 아동 양육권이 없는 부모의 직업훈련과 기술개발을 도와 재정적으로 자녀양육비 지원 의무를 충족할 수 있도록 돕는다.
- 집세 지원(Federal rental assistance) 같은 주거지원 프로그램의 근로요건을 강화한다. 주거지원을 TANF와 연계해 보다 많은 사람이 자립하도록 돕는다.
- 푸드스탬프 수급자 중 부양인이 없고, 일할 능력이 있으나 일하지 않는 사람이 많다. 이들을 일하도록 만들어야 한다.

라이언 하원의장은 이러한 프로그램들을 통합해 복지행정의 효율을 높이고, 저임금 근로자에게 적용될 한계세율을 낮추자고 제안한다.

라이언 하원의장은 수급 근로요건을 주거지원 프로그램으로 확대하자고 제안한다.

- 생계보조금(Supplemental Security Income) 프로그램의 초점을 재조정해 보다 많은 장애 아동이 특수교육, 정신건강·물리치료를 받도록 해야 한다. SSI 프로그램에 들어오는 아동은 이 프로그램에 평균 26.7년을 머물러 있다. 현금급여로 급여 방식을 제한하는 것보다 아동이 생산적인 생활에 들어설 수 있도록 필요한 서비스를 제공해야 한다.

근로장려세제를 확대해 복지로부터 근로로의 전환을 돕는다.

| 맞춤형 복지제도로의 전환

- 수급자의 욕구에 총체적으로 접근(holistic approach)할 수 있도록 복지프로그램을 조정할 권한을 주정부에 부여해야 한다. 현 제도에서 결혼이나 급여 인상으로 한계세율이 올라가 생활수준이 낮아지게 될 경우 주정부는 급여패키지를 재조정해 생활수준이 높아질 수 있도록 할 수 있다.
- 연방정부와 주정부·지방정부의 지출 매칭 방식을 바꿔 효과적인 프로그램에 집중하고 효과가 없는 프로그램은 버려야 한다.
- 아동의 28%만 편모가정에 살고 있지만 빈곤가정의 60%가 편모가정이다. 양 부모가 있는 가정의 비율이 늘면 빈곤은 줄어든다.
- 주거지원의 이동성을 높여 일자리와 기회가 많은 곳으로의 수급자 이동을 용이하게 만든다.
- 근로장려세제(Earned Income Tax Credit)를 확대해 복지로부터 근로로의 전환을 돕는다.

| 직업훈련과 교육 개선

- 부모가 아동의 육아와 교육에 대한 선택을 할 수 있도록 필요한 정보를 충분히 제공한다.
- 아동의 욕구와 형편에 맞는 급여와 서비스를 제공함으로써 취약계층 청소년이 자활의 길에 들어설 수 있도록 돕는다.
- 아동영양프로그램을 개선해 취약계층 아동의 영양상태를 증진한다.
- 직업훈련을 개선해 근로자가 지역사회에 필요한 기술을 익힐 수 있도록 돕는다.
- 각종 장학 프로그램과 재정적 지원을 개선해 대학 학비 지원이 용이토록 하고 채무 상황이 쉽도록 한다.

| 미래 계획과 저축 지원

- 소규모 사업체가 서로간의 결속을 통해 근로자에게 401(k)퇴직연금을 제공할 수 있도록 한다.
- 기본 은행서비스를 확대한다. Dodd-Frank 규제(Dodd-Frank regulations)를 제한해 지역 은행으로부터 소규모 대부사업에 이르기까지 금융서비스의 폭을 가능한 확대하는 것이다.
- 중·저소득 가족에게 은퇴를 준비하는 데 필요한 정보를 보다 쉽게 제공할 수 있는 방법을 개발한다.

| 결과 요구

- 효과적인 복지프로그램에 필요한 재원을 모으기 위해 민간부문 공급자들과 정부가 협력할 수 있는 결과기반지불(pay-for-results) 파트너십을 구축한다. 정부는 사회영향재정(social impact financing)을 통해 프로그램이 설정한 목표를 성취했을 때에만 민간부문 공급자의 비용을 지불한다.
- 새로운 아이디어의 개발을 촉진하고 이를 면밀히 평가하며, 효과가 판명된 아이디어만 지원하는 단계적 재정지원방식(tier-based funding formula)을 구축한다.
- 주정부 간 경쟁을 촉진하고, 효과가 없는 프로그램을 폐지하는 성과기반지불방식(pay-for-outcomes)모델을 개발한다.
- 데이터 수집 및 조정에 이르기까지 결과를 보다 잘 평가할 수 있는 새로운 도구들을 개발한다.

그는 빈곤이 소득불평등이라는 보다 폭넓은 문제의 일부가 되었다며, 성장의 열매가 소수의 엘리트에게만 몰리고 나머지는 뒤쳐지는 경제가 빈곤퇴치의 장애가 되고 있다고 주장한다.

진보 진영의 비평

사회복지정책 전문가들은 빈곤 감소의 괄목할만한 성과가 가시적으로 드러나지 않은 것은 공화당원들이 지난 수십 년간 복지프로그램을 현금지원에서 공식 통계에 잡히지 않는 현물급여로 전환하는 데 성공했기 때문이라고 설명한다. 또한 진보 성향의 비평가들은 하원의장과 공화당 의원들이 가난한 사람을 범죄자나 게으름뱅이 취급하는 낡아빠진 시각을 그대로 답습하고 있으며, 그들이 제안한 정책은 빈곤 퇴치에 장애가 되는 정책적 접근, 즉 사기와 남용 방지에만 중점을 둔다고 비난한다.

초당파적 기관인 의회조사국(Congressional Research Service)과 공동연구를 실시한 콜롬비아 대학 빈곤사회정책센터는 미국에서의 빈곤이 1960년대 이후 40% 감소했다는 연구결과를 발표했다. 1960년대에는 대부분의 빈곤퇴치 프로그램이 현금급여를 활용했지만, 오늘날엔 푸드스탬프, 주거지원과 같은 현물급여나 근로장려세제, 자녀세액공제 등의 조세지원을 통해 이뤄지기 때문에 공식 빈곤 통계에는 그 성과가 드러나지 못한다고 했다. 콜롬비아대학은 2013년 연구에서 사회안전망이 없었다면 2012년의 빈곤율이 16%가 아니라 29%였을 것이라고 주장했다. 2012년 OECD 데이터에 따르면 미국의 시장소득 빈곤율은 28.3%였으나, 세후 빈곤율은 17.4%였다.

또한 진보 성향의 경제학자 폴 크루그먼은 미국에서 빈곤율이 다소 높게 나타난 이유는 빈곤자 개인의 문제가 아니라 평범한 근로자에게 더 이상 전과 같은 수준의 임금을 지불하지 않는 노동시장의 변화에 문제가 있다고 주장한다. 산업화 이후 임금은 근로자의 생산성과 동반 상승했으나, 1980년대를 즈음하여 그 연결고리가 끊어졌다는 것이다. 1970년대 초반 이래 미국에서 소득 하위 3분의 1에 해당하는 노동인구의 임금은 거의 오르지 않았고, 같은 그룹의 남성 근로자는 급격한 임금 하락을 경험했다. 그는 빈곤이 소득불평등이라는 보다 폭넓은 문제의 일부가 되었다며, 성장의 열매가 소수의 엘리트에게만 몰리고 나머지는 뒤쳐지는 경제가 빈곤퇴치의 장애가 되고 있다고 주장한다.

폴 크루그먼은 2007년 경제위기 이후 푸드스탬프, 메디케이드, 근로장려세제 등의 복지 프로그램이 곤경에 처한 미국인에게 큰 도움이 되었다고 평가하며, 이러한 제도가 앞으로 더욱 확대되어야 한다고 주장한다.

보수는 복지수급자가 일하기를 원하고, 진보는 정부가 일자리 창출에 힘쓰고 구직이 어려운 최하위 빈곤층에 대한 안전망을 강화한다면, 보수의 이런 접근을 인정할 수 있다고 한다.

빈곤퇴치를 향한 진보·보수의 합의

진보를 대표하는 브루킹스연구소(Brookings Institution)와 보수를 대표하는 미국기업연구소(American Enterprise Institute)가 지난 12월 공동으로 출간한 보고서³⁾에서 그들은 ‘푸드스탬프의 근로요건 연계’, ‘빈곤 탈출의 효과적 정책으로서의 근로 유인’, ‘결혼 권장’, ‘산아제한(birth control)’을 보수·진보 빈곤퇴치 합의안으로 제시했다. 또한 ‘자녀가 없는 성인을 대상으로 한 근로장려세제(EITC) 확대’와 ‘조기 아동교육 및 단과대 교육 지원 확대’에 대한 연방정부의 투자를 요청했다. 이를 위해 농업보조금, 주택용자이자세경감 같이 부자를 대상으로 한 혜택을 제한하고, 부유한 미국인에 대한 연금(Social Security)혜택도 줄이자고 촉구했다.

보고서 작성에 참여한 진보 진영은 결혼을 빈곤퇴치 정책으로 권장하는 것을 꺼리면서도, 안정된 가족이 자녀에게 보다 나은 미래를 보장할 수 있다는 보수 진영의 생각을 수용했다. 보수 진영은 근로요건을 공공부조와 연결하는 제도가 호경기였던 1990년대에는 통했지만, 오늘날과 같이 역동성이 부족한 경제에서는 조금 후퇴할 필요가 있다는 사실을 인정했다.

보수는 복지수급자가 일하기를 원하고, 진보는 정부가 일자리 창출에 힘쓰고 구직이 어려운 최하위 빈곤층에 대한 안전망을 강화한다면, 보수의 이런 접근을 인정할 수 있다고 한다. 진보와 보수를 아우르는 연구진은 서로 다른 길만 주장하기보다는 타협을 통한 중도안을 실천하는 것이 빈곤에 처한 미국인에게 더 나은 길이 될 것이라고 주장했다.

출처

-
- *A Better Way: Our Vision For A Confident America*, better.gop, June 7, 2016
 - "When a job is not enough," *The Economist*, Jun 25, 2016
 - "The Debatable Premise Underlying Paul Ryan's Antipoverty Plan," *International New York Times*, Jun 15, 2016
 - "Finding Common Political Ground on Poverty," *International New York Times*, Feb 2, 2016
 - "Who is poor in the United States," *Brookings*, June 17, 2016
 - "The War Over Poverty," *International New York Times*, Jan 9, 2014