

미국 공공부조제도의 동향과 특성¹⁾

Public Assistance in the US

임완섭 | 한국보건사회연구원 부연구위원
전지현 | 한국보건사회연구원 전문연구원

1. 들어가며

미국 공공부조제도의 가장 큰 변화이자 현재 미국 복지제도의 운영과 정책 방향에 큰 영향을 미치고 있는 것으로 1996년 복지개혁법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA)의 시행을 꼽을 수 있다. 이것은 1930년대 대공황 극복을 위한 일련의 사회보장 관련 입법과도 비견되는 것이며, 지금까지도 미국 복지체계를 관통하는 핵심적인 원칙으로 작동하고 있다. 1996년 복지개혁을 통해 수급권자의 권리로서의 복지 대신 급여 수급 기간이 한정된 임시적 성격의 공공부조 프로그램이 미국 공공부조제

도에서 핵심적인 영향력을 미치게 되었다. 이로 인해 공공부조 대상자들은 근로 능력 여부에 따라 적용받는 현금 지원 프로그램이 명확하게 구분되어져 근로 능력이 없다면 보충적소득보장(Supplemental Security Income, SSI)이나 주 정부 단위의 소득 지원을, 근로 능력이 있는 경우는 빈곤가정일시부조(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)를 통한 한시적인 지원을 받게 되었다. 한국의 경우 근로 능력과 상관없이 부양의무자 및 소득인정액 기준을 충족시킨 대상자에게 국민기초생활보장제도를 적용하고 있지만 미국과 마찬가지로 근로 능력이 있는 대상자에게는 근로를 조건으로 급여가 지급되고 있으며, 근로 능력이 있는 저소득층의

1) 본 글은 아래의 보고서 일부를 요약·발췌 보완한 것입니다. 임완섭·노대명·이현주·전지현·김근혜·심창학·황정하·최연혁·Jennifer Romich·Jonas Edlund·Serge Paugam(2015). 각종 공공부조제도 비교연구: 미국편. 한국보건사회연구원.

노동 공급 제고를 위해 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)와 같은 근로 유인형 복지제도가 점차 강화되고 있다. 또한 2015년 7월부터 통합급여 형태인 국민기초생활보장제도가 개별급여 형태인 맞춤형 급여로 개편되어 공공부조 대상자의 탈수급 촉진이 기대되고 있다. 이러한 상황에서 미국의 공공부조 개혁과 그 이후의 정책 동향은 향후 한국의 공공부조 정책 설계에 유용한 자료로 활용될 수 있을 것이다.

본고에서는 먼저, 미국 공공부조제도의 전개 과정을 뒤에서 살펴볼 주요 프로그램과 그 전신(前身)을 중심으로 살펴본 후 1996년 복지개혁 이후의 주요 공공부조제도 프로그램의 변화 특성과 방향성을 파악해 보았다. 주요 제도로 빈곤가정일시부조(TANF)와 보충적소득보장(SSI) 그리고 최근 중요성이 커지고 있는 영양보조프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)에 대해 살펴보았는데, 이러한 제도들의 변화와 함께 복지개혁 이후의 빈곤정책 성과를 살펴 정책적 함의 및 한국 공공부조제도에 대한 시사점을 찾아보고자 한다.

2. 미국 공공부조제도의 전개 과정²⁾

1930년대 경제 대공황으로 인한 대량실업과 빈곤 문제의 만연을 주정부 등의 지방정부나 민간자선단체 등의 기존 체계로는 감당할 수 없

게 되자 연방정부 차원의 개입이 요구되었고, 이를 구체화한 것이 1935년 사회보장법(Social Security Act)의 입법이었다. 사회보장법의 제정은 빈곤에 대한 기존 개인주의적 가치관에서 벗어나 정부 개입의 근거를 마련하였으며, 이를 통해 미국은 사회보험과 공공부조라는 이원적 복지체계의 기틀을 구축하게 되었다. 당시 사회보장법을 통해 도입되었던 공공부조제도는 노인부조(Old-Age Assistance), 시각장애인부조(Aid to the Blind), 부양아동부조(Aid to Dependent Children, ADC)였으며, 이후 1950년에 기타 장애인에 대한 부조(Aid to the Permanently and Totally Disabled)가 추가되었다.

노인, 장애인, 아동을 주 대상으로 하는 미국의 공공부조제도는 1960~1970년대 들어서 큰 변화를 맞이하게 된다. 1962년 기존의 부양아동부조(ADC)가 미혼모를 양산하고 가족해체를 유발한다는 비난과 함께 결혼과 여성의 일에 대한 가치관이 바뀌면서 부양아동가족부조(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)로 변경되었고, 1960년대 중반에는 린든 존슨 대통령이 빈곤과의 전쟁(War on Poverty)을 공식적으로 선포하여, 빈곤을 국가의 문제로 인식하고 연방정부 차원에서 이 문제를 해결하기 위해 적극적으로 나서게 된다. 미국의 대표적 공공부조제도 중 하나인 푸드 스탬프(Food stamp: 빈곤가정 영양 개선을 위한 식비보조, 1964년 도입)와 메디케이드(Medicaid: 빈곤층 의료부

2) 임완섭 외(2015). “제3장 공공부조제도의 역사” 발췌 및 요약.

조, 1965년 도입)가 도입된 것도 바로 이 때이다. 그러나 이 시기 괄목할 만한 성과에도 불구하고 다른 한편으로는 관료주의적이고 비효율적인 거대한 정부를 탄생시켰다는 비판을 야기하였다. 이에 닉슨 정부는 1972년 기존에 주정부가 운영해 오던 자산 조사 기반의 노인 및 장애인 대상 현금 부조 프로그램들을 통합하여 보충적소득보장(SSI)라는 프로그램으로 연방정부 차원에서 단일화시켰다. 여기에 1970년대 두 차례 석유파동으로 인한 경기 침체와 1980년대 로널드 레이건의 집권 및 1990년대 공화당의 의회 장악 등 정치적 보수화의 영향으로 미국의 복지국가는 위축되기 시작한다. 특히 1990년대는 복지 의존 등 공공부조에 대한 비판과 재정 부담의 심화로 인해 복지개혁에 대한 논의가 본격화되어 1930년대 중반부터 지속되어 오던 대표적인 공공부조제도에 근본적인 변화를 가져오기에 이른다. 1990년대 복지개혁은 1996년 복지개혁법(PRWORA)으로 정점을 이루게 되는데, 가장 획기적인 변화는 AFDC와 직업 기회·기초기술 훈련 프로그램(Job Opportunities and Basic Skills training program)과 긴급부조(Emergency Assistance)가 폐지되고 TANF로 대체된 것이다.

TANF의 도입은 공공부조제도가 기존의 권리성 프로그램에서 한시적 프로그램으로 전환되었

음을 의미한다. 즉, AFDC가 연방정부와 주정부의 공동 프로그램으로서 일정 자격 요건만 갖추면 기간의 제한 없이 수급권을 보장했던 데 반해 TANF는 수급 기간 제한과 근로의무 조건을 강화한, 포괄보조금(block grant) 형태의 지원으로 변경되었다. 포괄보조금으로 전환됨으로써 주정부는 소득 및 자산 요건과 급여 수준, 그리고 지원 방식과 내용까지도 결정할 수 있는 재량권을 가지게 되었다. 그 결과 과거에는 수급자 수와 복지급여가 증가할 경우 자동적으로 연방지원금이 증가되어 사례의 수를 줄일 만한 유인이 없었지만 새로운 체제에서 연방정부가 주정부에 일정한도의 보조금만 지원하고 추가적인 지원은 엄격히 제한하여, 주정부가 복지지출을 절감할 경우 나머지를 여유자금으로 활용할 수 있게 됨에 따라 주정부의 입장에서는 수급자 수 감축 및 복지지출 절감에 매우 강한 유인을 갖게 되었다.³⁾ 공화당보다 진보적인 것으로 평가받는 민주당 집권기에 수급자에 대해 엄격하고 보수적인 복지개혁법이 통과된 것은 미국 양당의 실용주의적 정치 노선과 분점정부 등의 미국 정치적 환경의 특수성, 전통적으로 높은 수준인 주정부의 독립성과 함께 1980년대 이후 복지개혁의 주된 목표 중 하나인 복지 의존성 해소와 이를 통한 탈수급에 대한 지속적인 정책 추진이 집권당 여부에 큰 상관없이 적용된 측면도 크다고 볼 수 있다.

3) 이현주 외(2011). 공공부조정책 내용의 집행과 상호조응성 분석. 한국보건사회연구원. p.28.

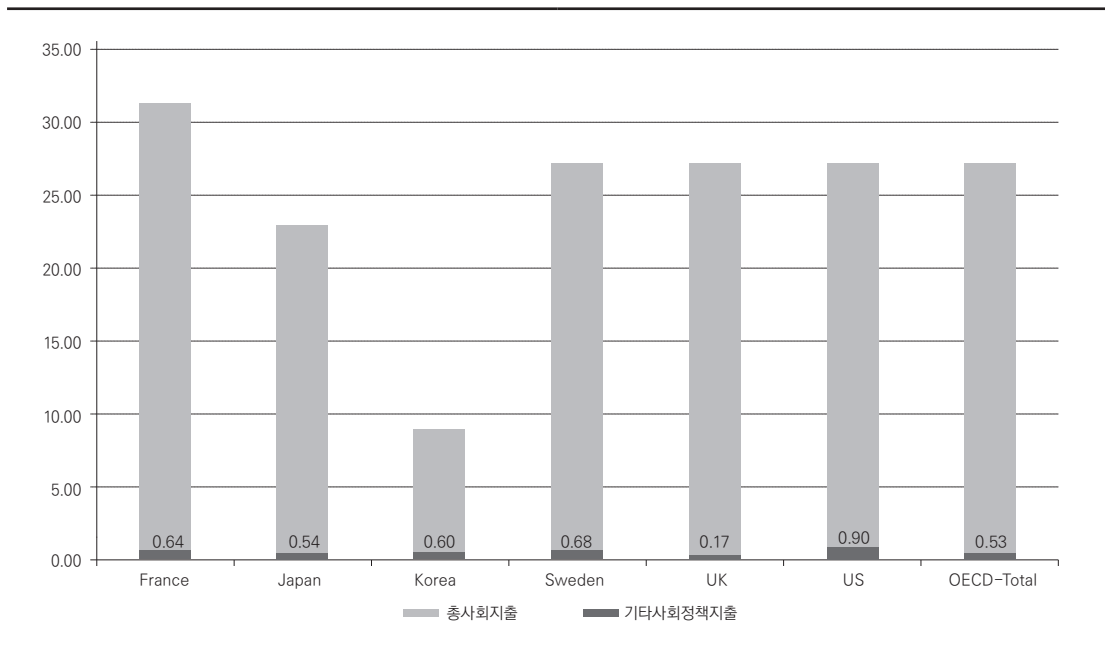
3. 미국 공공부조제도의 위상

미국에서 공공부조가 차지하는 중요성을 다른 국가들과의 지출 수준 비교와 미국 사회보장제도 내에서 차지하는 비중으로 파악해 볼 수 있다. 경제협력개발기구(OECD)의 사회지출(Social Expenditure) 부문별 지출의 총합인 총사회지출과 공공부조성지출에 해당하는 기타사회정책지출의 규모를 국내총생산(GDP) 대비 비율로 살펴

보면, 총사회지출의 규모는 OECD 평균보다 낮으며, 아래 비교 국가 중 한국을 제외한 다른 국가들에 비해 낮은 수준인 것으로 나타났다. 하지만 공공부조에 해당하는 기타사회정책지출의 규모를 살펴보면 다른 국가들에 비해 높은 수준임을 확인할 수 있는데, 이는 미국이 잔여주의적 복지레짐에 해당하는 국가로 공공부조에 대한 의존도가 다른 국가들에 비해 높음을 보여준다.

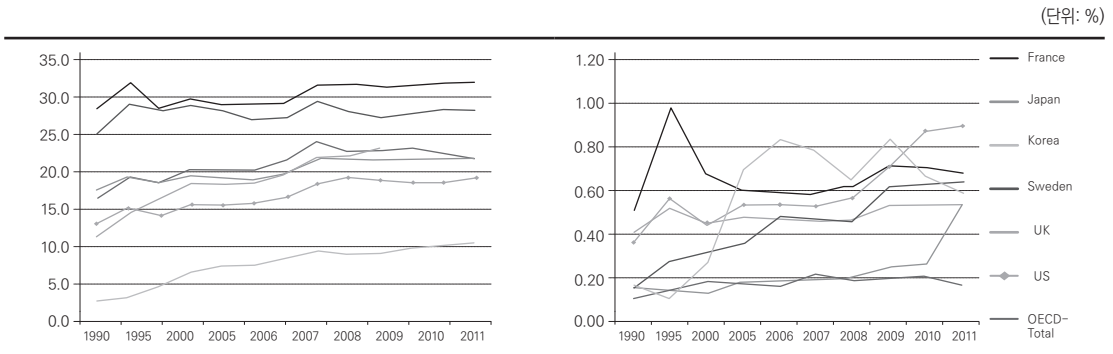
그림 1. GDP 대비 총사회지출과 기타사회정책지출(2011년 기준)

(단위: %)



자료: OECD.Stat. Social Expenditures Statistics. <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>에서 2016.7.20. 인출.

그림 2. GDP 대비 총사회지출과 기타사회정책지출 추이



자료: OECD.Stat. Social Expenditures Statistics. <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>에서 2016.7.20. 인출.

공공부조제도의 위상을 사회보장제도에서 차지하는 예산의 규모로 파악해 보면, 2014년 연방정부의 의무적 지출에서 공적연금제도를 의미하는 사회보장의 경우 GDP의 약 4.9%를 차지하고 있으며, 의료보험(Medicare)은 약 3.5%로 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있다. 주요 공공부조가 포함된 소득보장(Income Security)은 GDP 대비 1.8%인 것으로 나타나 의료부조

(Medicaid)보다도 약 0.1%p 높은 것으로 나타났다. 소득보장에는 은퇴 및 장애연금, 실업 관련 급여 등과 함께 식품 및 영양 지원, 보충적소득보장(SSI), 근로장려세제(EITC), 가족 및 기타지원제도(Family & Other Support Assistance)와 같은 광범위한 소득보장제도들이 포함되어 있다.

표 1. 연방정부의 의무적 지출 규모: 2014년 기준

(단위: 십억 달러)

구분	금액	GDP 대비 비중
사회보장(Social Security)	844.9	4.9
의료보험(Medicare)	599.9	3.5
의료부조(Medicaid)	301.5	1.7
소득보장(Income Security)	311.1	1.8
기타 퇴직 및 장애	163.9	1.0
기타 프로그램	151.3	0.9
상쇄수입(offsetting Receipts)	-276.3	-1.6
합계	2,096.3	12.2

주: 사회보장은 OASDI를 의미, 소득보장은 실업수당, SSI, EITC와 CTC의 급여액, SNAP, TANF 등의 가족지원급여를 포함.

자료: Congressional Budget Office. Historical Budget Data. <http://www.cbo.gov/publication/45069>에서 2015.11.25. 인출: 임완섭 외(2015). 각종 공공부조제도 비교연구: 미국편. p.123에서 재인용.

4. 1996년 복지개혁(PRWORA) 이후 주요 공공부조 프로그램의 변화

가. 빈곤가정일시부조(TANF)

TANF는 1996년 6년간의 시범 시행 이후 의회의 재승인을 조건으로 도입되었다. 의회는 재승인 과정에서 법안을 평가·수정하고 프로그램을 연장시킬 수 있는데, 보통 각계각층의 관계자들로부터 관련 제안을 듣고 고려하는 과정을 거치

게 된다. 법안의 재승인에는 상하원 양원의 의견 일치와 필요한데, 정치적으로 큰 이견이 발생하거나 일부 의원들이 재승인에 동의하지 않을 때는 해당 법안이 연장되며, TANF 경우도 재승인 대신 매해 연장되어 오다가 2005년 적자감축법(Deficit Reduction Act, DRA)을 통해 재승인되었다. 아래 표는 지난 10년간 TANF의 재승인 관련 현황을 보여 준다. TANF는 2010년에 다시 재승인을 받아야 했지만 의회의 반대로 법적 재승인 대신 기금 연장을 통해 현재에 이르고 있다.⁴⁾

표 2. 2005~2015 TANF 재승인 및 기금 연장

연도	내용
2005년	2005년 적자감축법에 의한 TANF 재승인
2009년	2009년 미국 경기부양법에 의한 TANF 긴급기금 제정
2010년	재승인 만료
2010~2015년	재승인 없이 기금의 연장

자료: 임완섭 외(2015). 각국 공공부조제도 비교연구: 미국편. p.225.

2005년 적자감축법(DRA)은 TANF에 대한 재승인과 함께⁵⁾ 주별 노동시장참여율 제고와 TANF 수급자 수와 수급 가구 지원 규모를 감소시키는 내용을 담고 있다.⁶⁾ 먼저, 적자감축법

(DRA)을 통해 연방정부에 보고하는 주정부의 TANF 수급자 수 산정 기준이 변경되어 1996년 복지개혁 당시의 수급자 수가 아닌 2005년 기준으로 수급자 수를 산정하게 되었다. 대부분

4) Lower-Basch, E.(2010). 2011 TANF Extension. Washington, DC, Center for Law and Social Policy.

5) Pavetti, L., L. Rosenberg and M. Derr(2009). Understanding Temporary Assistance for Needy Families Caseloads After Passage of the Deficit Reduction Act of 2005. Washington, DC, Mathematica Policy Research: 17.의 내용을 토대로 작성함.

6) 이하 TANF에 대한 내용은 임완섭 외(2015), 각국 공공부조제도 비교연구: 미국편., pp.224~229.

의 주에서 1996년 복지개혁 이전보다 2005년 TANF 수급자가 감소하였기 때문에 개혁이전보다 낮은 규모의 예산이 책정되게 되었다. 두 번째, 예외 조항이 축소되었는데, 기존에는 아동만이 TANF에 포함될 경우 그 가구는 아동의 욕구에 기초하여 급여를 받으면서 수급 제한 기간인 60개월을 초과하여 수급받는 경우도 있었다. 또한 의무사항 불이행으로 수급이 제한된 성인이 계속적으로 수급을 받을 수 있는 사례가 발생할 수도 있었는데, 적자감축법을 통해 이러한 예외 조항들이 삭제되었다. 세 번째로 근로 의무조항이 연방정부 지원을 받는 가구뿐만 아니라 주정부 지원을 받는 가구에도 의무화되었다. TANF는 연방정부의 포괄보조금과 주예산으로 집행된다. 주정부는 1996년 복지개혁 이전의 분담금(Contribution)만큼 재원조달노력의 무(Maintenance of effort)의 명목으로 일정 수준 이상의 기여를 해야 하는데, 이는 주정부의 기여 수준을 유지하기 위한 연방정부의 예산 지원 조건으로 볼 수 있다. 이전에는 주정부의 예산의 지원을 받는 가구는 근로의무조항에서 면제가 되었지만 적자감축법 이후 이 조항은 삭제되었다. 결과적으로 적자감축법으로 인해 주정부와 TANF 수급자는 연방정부의 까다로운 요구 조건을 따라야 하는 상황에 처하게 되었다.

하지만 2008년 경제위기에 당면하자 TANF

관련 정책에 변화가 발생하게 된다. 2008년의 경제위기에 대한 연방정부의 대응으로 주정부는 TANF 집행의 일시적 유예를 받게 되었다. 2009년 경기부양법(American Reinvestment and Recovery Act, ARRA)을 통해 도움이 필요한 가구와 아동의 지원을 위해 TANF 비상기금으로 50억 달러를 추가 지원하였는데 이를 통해 TANF 예산이 약 12% 증가하였다. 주정부는 증가한 예산의 80%를 다음의 세 가지 항목에 대해 사용하였는데 첫째, 기본적인 현금 또는 비현금 지원, 둘째, 단기 지원(1회 한정 긴급 주거비 지원, 식료품비 지원 등), 셋째는 고용보조(Subsidized employment) 프로그램인데, 이를 2010년 9월 30일까지 모두 집행해야 했다.⁷⁾ 즉, 주정부는 경기부양법(ARRA)의 비상기금을 월간 지급액 증가분, 전기·수도세, 교통과 같은 일시 또는 일회성 지원, TANF 탈수급자에 대한 보너스 지급 또는 다른 저소득층 지원의 예산으로 지출하였다. 또한 카운티와 주정부는 근로자를 공공이나 민간부문에 배치하는 일시 고용보조 프로그램을 시행하기도 하였다. 2010년 말까지 기존 또는 신규의 취업 지원 프로그램으로 38개 주와 워싱턴 DC에서는 약 250,000명이 고용보조금을 지급하는 직장에 취업할 수 있었다. 이들 중 절반은 방학 동안 임시 직장을 가진 청년들이었으며, 대부분의 직장은 민간 부문이었다.⁸⁾ 이러

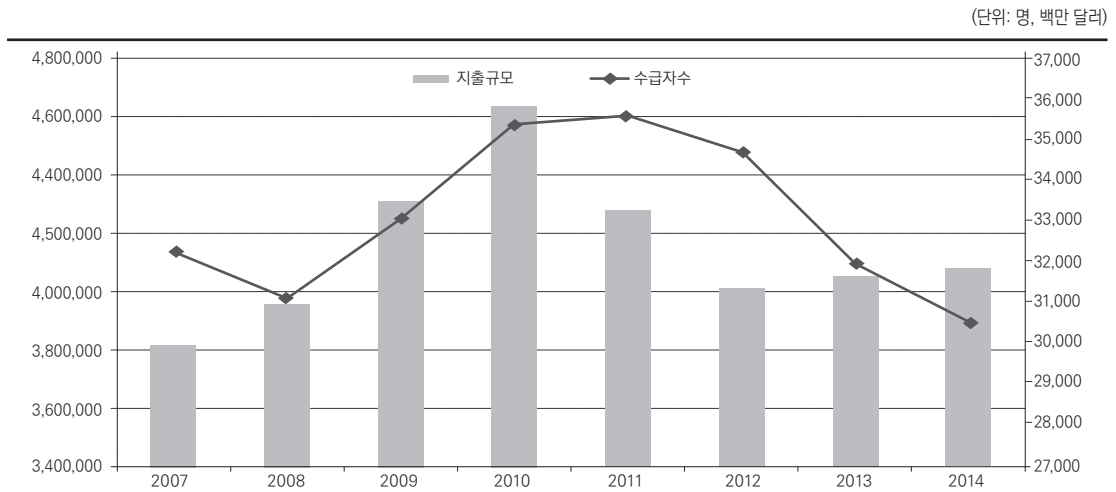
7) Administration for Children and Families(ACF).(2012, August 8). "Background Information about the TANF Emergency Fund." Retrieved October 8, 2015.

8) Schott, L.(2009). Opportunities under the TANF Emergency Fund Created by the Federal Recovery Act. Center on Budget and Policy Priorities: 14.

한 TANF의 임시적 확대에 대해 경제위기에 적절히 대응하지 못했다는 부정적인 평가도 적지 않다. 경기부양법에 의한 TANF 비상기금은 2년 동안만 지급되었으며 대부분의 주에서 최대 지원액에 대해 이의를 제기할 수 없었다. 실업률

은 2배로 증가하였지만 TANF 수급률은 15.6%만 증가하였을 뿐이었다.⁹⁾ 결국, TANF 비상기금 지원이 중단된 이후 수급자 수는 급감하였으며, 2013년 말에는 경제위기 때보다 수급률이 더 낮게 나타났다.

그림 3. TANF 지출 규모와 수급자 수



자료: www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/tanf_spending_2014.xlsx에서 2016. 7.18 인출.

경제위기 이후 주정부 차원의 TANF 관련 변화를 살펴보면, 2009년 12월 연방정부는 경기 침체가 끝난 것으로 공식적으로 선언하였지만 주별 TANF 집행기관은 공적 지원에 대한 늘어난 수요로 많은 어려움을 겪었다. 2010년 이후 미국 경기가 호전되었지만 실업률은 여전히 경

제위기 이전 수준을 웃돌았다. 높은 실업률은 취업 경험이 없거나 숙련된 기술이 없는 근로자에게겐 취업을 더욱 어렵게 하는 상황을 만들었고 이러한 상황은 TANF 신청자를 증가하게 만들었다. 또한 TANF 비상기금이 2010년 회계연도에 종료됨에 따라 주정부는 한정적인 예산과 연

9) Hall, R.(2015). TANF in the Great Recession: Weakness in the Safety Net. TANF101. Washington, DC, Center for Lawand Social Policy.

방정부의 포괄 보조금에 다시 의지해야 하는 상황에 처하게 되었다. 예산을 초과하여 지출할 수 있는 연방정부에 비해 주정부는 회계연도 예산 내에서만 지출이 가능하다. 결과적으로 2010년 이후 각 주정부의 TANF는 축소될 수밖에 없었다.¹⁰⁾ 경기부양법(ARRA)에 의한 일시적 재정의 확정에도 불구하고, 지난 10년간 주정부 차원에서 TANF에 대한 지출은 매우 제한적이었다. 전체 주의 TANF 기금에서 1/4가량만이 가족에 대

한 재정 지원으로 지출되고 있으며,¹¹⁾ 대부분의 주정부 지원액이 가족의 기본적 지출 수준에 미치지 못하고 있다. 아래의 표에서 보여주듯, 콜롬비아 자치구를 포함한 35개 주의 최대 지급액이 매달 500달러에 미치지 못하고 있다. 2013년 연방 빈곤 기준(2013 Federal Poverty Guideline)의 3인 가구 기준 지출액은 연간 19,530달러(월간 1,628달러)이다.¹²⁾

표 3. 2013년 3인 가구에 대한 TANF 최대 급여액

주 명칭	급여액	주 명칭	급여액
앨라배마	\$215	몬태나	\$510
알래스카	\$923	네브래스카	\$364
애리조나	\$277	네바다	\$383
아칸소	\$204	뉴햄프셔	\$675
캘리포니아	\$638	뉴저지	\$424
콜로라도	\$462	뉴멕시코	\$380
코네티컷	\$576	뉴욕	\$789
델라웨어	\$338	노스캐롤라이나	\$272
워싱턴 DC	\$428	노스다코타	\$477
플로리다	\$303	오하이오	\$458
조지아	\$280	오클라호마	\$292
하와이	\$610	오리건	\$506
아이다호	\$309	펜실베이니아	\$403

10) Brown, E. and M. K. Derr(2015). Serving Temporary Assistance for Needy Families (TANF) recipients in a post-recession environment. OPREReport. Washington, DC, Mathematica Policy Research: 8.

11) Pavetti, L.(2014). Panel Discussion with Family Self-Sufficiency and Stability Research Network.

12) Health and Human Services Department(2013). Annual Update of the HHS Poverty Guidelines. Washington, DC, Federal Register: pp.5182 - 5183.

(표 계속)

주 명칭	급여액	주 명칭	급여액
일리노이	\$423	로드아일랜드	\$554
인디애나	\$288	사우스캐롤라이나	\$223
아이오와	\$426	사우스다코타	\$582
캔자스	\$429	테네시	\$185
켄터키	\$262	텍사스	\$271
루이지애나	\$240	유타	\$498
메인	\$485	버몬트	\$640
메릴랜드	\$576	버지니아	\$320
매사추세츠	\$633	워싱턴	\$478
미시간	\$492	웨스트버지니아	\$340
미네소타	\$532	위스콘신	\$653
미시시피	\$170	와이오밍	\$616
미주리	\$292		

자료: National Center for Children in Poverty(2015). 50-State Policy Tracker. New York, NY, Columbia University; 임완섭 외(2015). 각국 공공부조제도 비교 연구: 미국편. p.229에서 재인용.

나. 보충적소득보장(SSI)¹³⁾

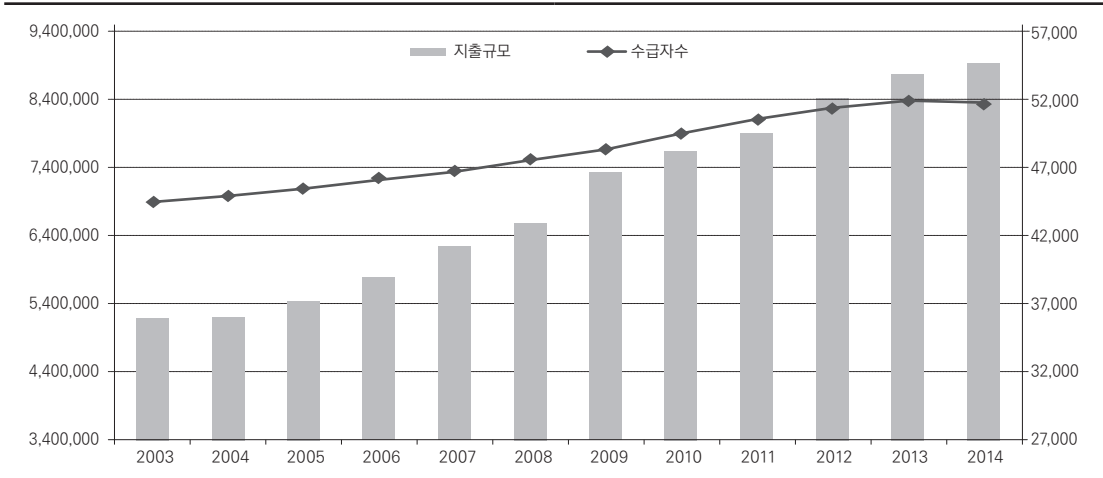
보충적소득보장(SSI)은 저소득층 어린이나 시각장애인 그리고 기타 장애를 가진 성인이나 노인에게 제공되는 소득 지원 프로그램이며, 대부분의 수급자들은 장애를 갖고 있다. SSI는 2014년 12월 기준 약 8백만 명이 매달 평균적으로 약 530달러를 지급받고 있다. SSI는 수급자에 대

한 지원이 연방정부 재원으로 마련되는 재정 지원 프로그램으로, 2005년 약 711만 명이었던 수급자 수는 2014년 약 834만 명까지 증가하였는데 2014년을 제외하고는 수급자 수가 지속적으로 증가하였으며 지출 규모는 감소되지 않고 계속 증가하고 있어, 감소 경향을 보이는 TANF와는 다른 추이를 보여 준다.

13) 임완섭 외(2015), 각국 공공부조제도 비교연구: 미국편., pp.144~145, pp.230~231.

그림 4. SSI 정부지출 규모 및 수급자 수

(단위: 명, 백만 달러)



자료: <https://www.socialsecurity.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2015/>에서 2016.7.19. 인출.

지난 10년간 SSI에 획기적인 정책적 변화가 있지는 않았지만 다음과 같은 변화가 발생하였다. 먼저 물가상승률에 맞춰 수급액이 증가하였으며, 시민권자가 아닌 이라크나 아프가니스탄 사람들 중 특별 허가를 받은 사람에 한해 수급 자격이 부여되는 등 수급 자격 조건의 예외가 발생하였다.¹⁴⁾ 또한 사회보장청(SSA)은 프로그램을 개선할 위해 소득과 자산을 포함하는 방식에 대한 행정상의 변화를 시도하였는데, 예를 들어 4,500달러 이상의 차량에 대한 소유를 제한하던 규정을 삭제함으로써 차량의 가치와 무관하게 수급을 받을 수 있도록 하였다. 실질적으로 이러한 변

화는 행정을 단순화시키며, 수급액과 수급 자격에 대해서는 큰 변화를 발생시키지 않지만 수급자들의 불만을 누그러뜨리는 방법으로 볼 수 있다.¹⁵⁾ 그리고 이러한 조치들은 앞에서 설명한 지속적인 지출 규모 증가에 영향을 미치고 있다.

유형별 수급자 현황을 살펴보면 노인, 시각장애인, 장애인 중 장애인 그룹이 매년 전체 수급자 가운데에서 80% 이상을 차지하며 장애인이 세 가지 유형 중 가장 높은 비율을 보이고 있는데, 노인과 시각장애인은 매년 수급자 수가 감소하고 있지만 장애인은 2014년을 제외하고 지속적으로 증가하고 있는 추이를 보이고 있다.

14) Social Security Administration (2015). SSI Annual Statistical Report, 2014. Office of Research, Evaluation, and Statistics: 167.

15) Parent, R. and R. Balkus(2008). Efforts since 2000 to simplify the SSI Program: Legislative and Regulatory Changes. Office of Retirement and Disability Policy. Washington, DC, US Social Security Administration.

표 4. SSI 유형별·연령별 수급자 현황 추이

연도	수급자 총합	유형별		
		노인	시각장애	장애
2003	6,902,364	1,232,778	77,082	5,592,504
2004	6,987,845	1,211,167	75,924	5,700,754
2005	7,113,879	1,214,296	75,039	5,824,544
2006	7,235,583	1,211,656	73,418	5,950,509
2007	7,359,525	1,204,512	71,727	6,083,286
2008	7,520,501	1,203,256	70,325	6,246,920
2009	7,676,686	1,185,959	69,302	6,421,425
2010	7,912,266	1,183,853	69,289	6,659,124
2011	8,112,773	1,182,106	69,033	6,861,634
2012	8,262,877	1,156,188	67,725	7,038,964
2013	8,363,477	1,157,118	67,671	7,138,688
2014	8,335,704	1,151,940	67,383	7,116,381

자료: Social Security Administration, Supplemental Security Record, 100 percent data: 임완섭 외(2015). 각국 공공부조제도 비교연구: 미국편. p.144에서 재인용 및 업데이트.

주정부는 수급자의 기본적 욕구 충족을 위해 수급자 일부 또는 전부에게 SSI에 대한 보충적 지원을 제공할 수 있지만, 대부분의 주에서 형식적이거나 실제로는 존재하지 않는 경우가 많다. 2015년 기준으로 오직 19개의 주에서만 장애가 있는 수급자에게 추가적 지원을 제공하고 있다. 추가적 지원금은 대부분 월 50달러 이하이며 코네티컷은 월 168달러, 인구가 적은 알래스카는 약 360달러이다.¹⁶⁾

다. 영양보조프로그램(SNAP)¹⁷⁾

연방정부는 경제적으로 어려운 가구에 식료품 지원을 제공하고 있다. 푸드 스탬프(food stamp)라 알려진 식료품 지원은 2008년 영양보조프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)으로 명칭이 변경되었다. 주정부가 집행을 담당하지만 TANF와는 상이하게 주마다 단일한 형태를 보인다. 2000년대 초반부터 한 달 수급액을 전자 바우처 카드를 통해 지원하였으며, 식료품 소매점에서 이를 사

16) Social Security Administration (2015). SSI Annual Statistical Report, 2014. Washington, DC, Office of Research, Evaluation, and Statistics: p.167.

17) 임완섭 외(2015), 각국 공공부조제도 비교연구: 미국편., pp.238~240.

용할 수 있다. 2005년 이후 정책 입안자들은 경기 침체에 대한 연방정부 차원의 대응으로 SNAP에 대한 지원을 늘리고 있으며, 경제위기 이후에도 제도의 확장은 계속되고 있다. 미국 농림부(US Department of Agriculture, USDA)는 예산을 지원하면서 자격 기준이나 수급액에 대한 정책을 관여하는데, 여기에는 농산물 수요를 증가시키려는 목적도 포함되어 있다.

2008년과 2014년의 농업법안(Farm Bill)과 2009년의 경기부양법(ARRA)은 SNAP에 많은 영향을 끼쳤다. 기존 “식품보존과 에너지법”상의 푸드 스탬프는 2008년의 농업법안을 통해 SNAP으로 변경됐을 뿐만 아니라 최소 수급액이 상향되었고 지출 방식의 변화가 발생하였으며, 수급자 선정 기준에 자산부문이 추가되었다. 또한 정부의 행정절차가 간소화, 현대화되었다.¹⁸⁾ 2009년 경기부양법(ARRA)에도 식료품 지원 관련 사항이 포함되어 있다. SNAP 수급자들은 수급받은 현물급여를 빠른 기한 내에 지출하는 것으로 알려져 있는데, 95% 이상이 30일 이내 지역 식료품점이나 농산물 시장(Farmer's market)에서 급여액을 지출하는 것으로 나타났다.¹⁹⁾ 경기부양법으로 식료품 지원의 급여액은 1인당 한 달에 20달러가 추가되었으며, 주의 행정비용도 증

가하였다. 경기부양법(ARRA) 원안에서는 물가연동지수의 증가에 맞춰 급여액이 일정하게 증가하도록 설계되었다. 하지만 이러한 원안은 다른 연방정부 프로그램의 지출을 위한 예산 균형화(budget-balancing) 방식으로 변경되었으며, 결과적으로 2013년에는 SNAP의 월간 수급액이 대상자별로 평균 10달러가량 감소하게 되었다.²⁰⁾

SNAP는 2014년 농업법안에 의해 재승인되었다. 2014년의 농업법안의 파일럿 조항에서는 SNAP의 나아갈 방향을 제시하고 있다. 의회는 농림부로 하여금 SNAP 프로그램 이용자들이 농산물 시장에서 전자 바우처 카드를 사용하여 싱싱한 과일과 채소 같은 건강한 식자재 구매를 유도하도록 하였다. 또한 법안은 SNAP 이용자의 취업을 촉진하는 파일럿 프로젝트를 조항에 포함시켰다. 이는 미국 사회정책의 방향성을 보여주는 것인데, 근로가 가능한 성인이나 근로 연령층에게는 현금 지원이나 복지제도의 수급 조건으로 취업활동을 요구하는 내용이다. 2014년 최종 농업법안에는 보수 공화당원들이 주장하던 실업률이 높은 지역의 실업자에 대한 수급 제한은 포함되지 않았는데, 사실 일자리가 많은 지역에서는 아동이 없는 실업자들에 대한 수급 자격을 이미 제한적으로 적용하고 있었다.²¹⁾

18) US Department of Agriculture(2014, 11/20/2014). "A Short History of SNAP." Retrieved October 12, 2015, from <http://www.fns.usda.gov/snap/short-history-snap>.

19) US Department of Agriculture(2015). "American Recovery & Reinvestment Act of 2009: Supplemental Nutrition Assistance Program." Retrieved October 13, 2015, from <http://www.fns.usda.gov/arra/snap>.

20) Dean, S. and D. Rosenbaum(2013). SNAP Benefits Will Be Cut for Nearly All Participants in November 2013. Washington, DC, Center for Budget and Policy Priorities: 9.

21) Bolen, E., D. Rosenbaum and S. Dean(2014). Summary of the 2014 Farm Bill Nutrition Title: Includes Bipartisan Improvements to SNAP While Excluding Harsh House Provisions. Washington, DC, Center for Budget and Policy Priorities: 18.

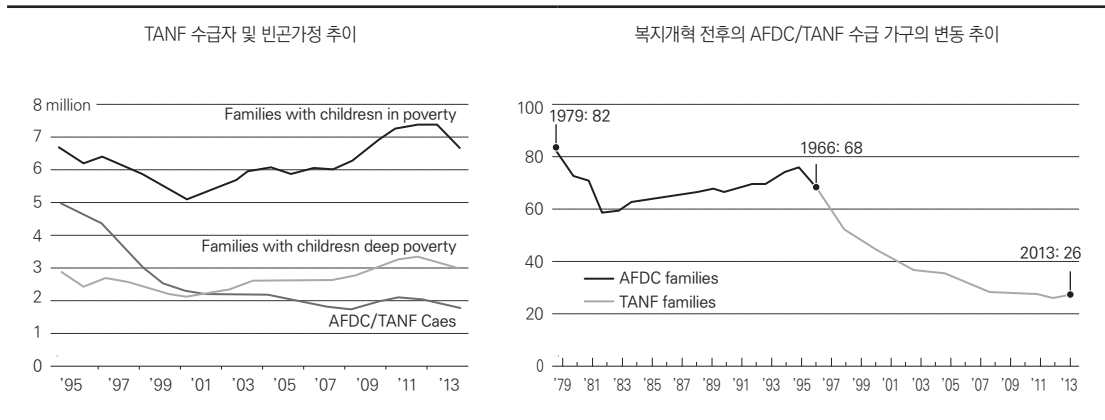
5. 미국 공공부조제도 변화의 성과와 문제점²²⁾

1996년 복지개혁을 통해 빈곤가정일시부조(TANF)에 수급 제한 기간이 적용되었으며 이로 인해 이전(AFDC 적용)보다 훨씬 높은 탈수급률을 보였다. 그리고 개혁 이후 2000년대 초반까지는 빈곤과 불평등이 다소 완화되는 경향을 보였다.²³⁾

TANF의 수급률 추이를 살펴보면, TANF 도입 이후 현재까지 TANF 수급 가구의 수는 약 1/3 수준으로 감소하였다. 즉, 1996년 당시 4.7백만 가구에 이르렀던 수급 가구의 수가 2014년에는

1.7백만 가구로 줄어든 것이다. 하지만 TANF가 노정하고 있는 근본적인 한계는, 2008년 경제위기와 같은 극심한 경기 침체가 아닌 이상 관련 재정 확대나 적용 기준의 완화를 통해 수급자의 보장 수준 또는 범위가 확대되지 못하고 있다는 점이다. 아래 표를 보면 알 수 있듯이 TANF 수급 가구는 빈곤률이 증가하는 추세에도 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 이것은 복지개혁을 통한 공공부조제도의 수급 제한 기간과 포괄보조금으로 인한 주정부의 예산 제약에 기인한 것으로 볼 수 있다.

그림 5. AFDC 및 TANF 수급자 변화 추이



주: 원자료의 출처는 CBPP analysis of Census Current Population Survey와 연방보건복지부의 AFDC/TANF caseload data, CBPP 주사무소의 caseload data.

자료: Center on Budget and Policy Priority(2015). Chart Book: TANF at 19; 임완섭 외(2015). '각국 공공부조제도 비교연구: 미국편', pp.132~133에서 재인용.

22) 임완섭 외(2015), '각국 공공부조제도 비교연구: 미국편', pp.131~136.

23) 미국의 지니계수를 살펴보면 1996년 0.363이었던 지니계수가 1999년 0.354로 하락함. 하지만 점차 증가하여 2012년 현재 0.389를 나타내고 있음.(OECD.stat, 2015. 4.4. 인출.); 임완섭 외(2015). p.60에서 재인용.

한편, 1996년 복지개혁의 주된 목적이었던 빈곤 감소 효과의 측면에서도 AFDC의 효과가 TANF보다 더 큰 것으로 나타났다. 예를 들어 연방빈곤선의 50% 이하 소득을 가진 심각한 빈곤 상태에 있는 아동에 대해 2010년 TANF는 23%를 빈곤에서 벗어나게 하지만 1995년 AFDC의 경우 62%를 빈곤에서 벗어나게 한 것으로 나타났다.²⁴⁾

물론 투입된 예산의 규모 등을 감안할 때 제도의 대한 평가가 달라질 수 있지만 현재 TANF의 빈곤 감소 효과의 절대적 수준이 과거 AFDC보다 낮다는 점은 미국의 빈곤율이 복지개혁 시점보다 높다는 점에서 적지 않은 한계점을 가지고 있다고 볼 수 있다.

앞서 살펴보았듯이 최근 저소득층에 대한 정부 지원은 매우 제한적인 양상을 보이고 있다. TANF의 경우 대부분의 주에서 지원액이 가족의 기본적 지출 수준에 미치지 못하고 있으며, 포괄 보조금의 특성상 빈곤층의 증가를 제대로 반영하지 못하고 일정 수준의 지원금만이 주정부로 이전되고 있다. 또한 근로 능력이 없는 대상자에게 지급되는 SSI의 경우에도 주정부들이 수급자의 기본적 욕구 충족을 위해 SSI에 대한 보충적 지원을 제공할 수 있지만 많은 주에서 이루어지지 않고 있으며, 2015년 기준으로 19개 주에서만 장애인인 있는 가구에 대해 추가적 지원을 하고 있다. 특히 지난 10년 동안 낮은 물가 상승률에도 SSI의 수급액은 거의 변함이 없어 실질가치

로 볼 때 개인당 지급되는 급여액은 삭감된 것으로 해석할 수 있다. 반면 근로장려세제(EITC)의 경우 2009년 경기부양법(ARRA)과 2012년 조세법 등으로 인해 지속적으로 확대되는 경향을 보이고 있다. 자녀장려세제(CTC)의 개혁은 EITC의 개혁과 연장선상에 있다. 2008년 “긴급경제안정화법안”을 통해 CTC 소득 기준이 낮아져 저소득층 가족의 혜택이 더 커졌으며, 2009년 경기부양법을 통해 자격 기준이 더 완화되었다. 이러한 개혁들을 통해 EITC와 CTC의 지원 대상과 규모는 크게 확대되었다.

이러한 동향들을 종합해 보면, 1996년 복지개혁 이후 기존의 대표적인 공공부조 정책인 AFDC를 대체하는 TANF의 경우 그 지원 수준과 규모가 감소하는 경향을 보이고 있으며, 근로 능력이 없는 계층에 대한 보충적 소득 지원 제도인 SSI의 경우 그 지출 규모와 수급자 수는 증가하고 있지만 수급자에게 개별적으로 지급되는 급여는 실질적으로 줄어들고 있는 추세이다. 한편, 조세제도를 활용한 근로빈곤층 지원 제도인 EITC와 CTC의 경우 규모와 적용 범위가 점차 확대되고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 추이는 개인 책임을 강조하고 근로 연계를 중심으로 한 탈수급·탈빈곤을 중요한 가치로 삼는 사회적 정서 및 이에 대한 정부 정책의 일관성 있는 추진의 결과로도 볼 수 있다. 하지만 미국의 빈곤 문제는 1996년 개혁 이전만큼 심각하며 불평등 역시 매우 심각한 수준이다. 앞서 살펴본 바와 같이 미국

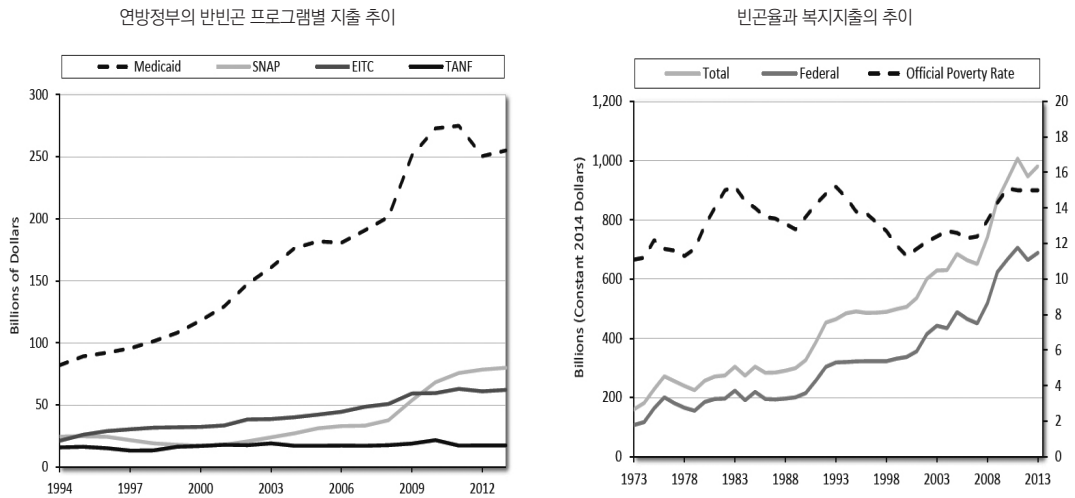
24) Center on Budget and Policy Priority(2015). Chart Book: TANF at 19.

의 기타사회정책지출은 다른 국가들에 비해 급격하게 증가하였지만 총사회지출의 경우 큰 변화가 없었다. 결국 미국은 글로벌 금융위기 이후 경기 침체로 인한 빈곤 문제에 대해 복지적 측면에서 공공부조성 급여의 확대를 통해 대응했지만, 다른 사회지출의 증가가 이를 뒷받침하지 못하였으며, 공공부조성 급여의 확대 역시 충분하지 못하기 때문에 그 효과가 매우 제한적으로 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다.

미국에서 근로 연계 및 민간 중심의 공공부조 프로그램 집행은 앞으로도 지속될 가능성이 높

다. 하지만 사회보장제도의 강화를 통한 사회 통합의 제고와 함께 현재의 빈곤 등 분배 상태를 개선시킬 필요가 있다. 그 일환으로, 의료보험제도에 대한 공공성 확대를 통한 사회보장체계 강화라는 소기의 성과를 거두었다. 향후 미국이 민간 중심인 현재의 취약한 사회안전망을 어떤 방식으로 유지하고 현재의 불평등과 양극화 문제를 어떤 방향으로 해결할지가 사회보장제도를 포함한 미국 사회의 지속 가능성을 결정하는 중요한 요인으로 작용할 것으로 예상된다.

그림 6. 복지지출과 빈곤을 추이



자료: Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives. 2012 Green Book. <http://greenbook.waysandmeans.house.gov/2012-green-book>에서 2015.10.29. 인출; Tanner, M., & Hughes, C.(2014). The war on poverty turns 50. Policy Analysis, October 20, 2014(# 761); 임완섭 외(2015). 각국 공공부조제도 비교연구: 미국편. p.134~135에서 재인용.

6. 나가며

지금까지 살펴본 미국 공공부조제도의 개혁과 최근 동향의 정책적 함의는 다음과 같다.²⁵⁾

첫 번째는, 공공부조 개혁에 대한 역사적·사회적 맥락에 의거한 적절한 추진 시점의 선택과 초기 방향성 설정이다. 한국 역시 미국과 마찬가지로 불평등과 사회적 양극화가 심화되고 있으며, 이러한 상황에 대처하기 위해 복지시스템을 강화시켜야 한다는 방향성에는 사회적 공감대가 형성되었지만 그 방법과 정도에 대해서는 매우 경직적인 대립을 나타내고 있다. 복지시스템이 지향해야 하는 방향성에 대해 일치된 합의점을 찾지 못한 탓에 사회적 공감대 형성 등 개혁 추진의 여건 조성을 기반으로 복지개혁의 효과를 극대화할 수 있는 개혁 시점의 적절한 선택과 초기 방향성 설정이 필요하다. 한번 바뀐 복지정책의 기조는 미국의 예에서도 나타나듯이 집권당이 달라진다 하더라도 쉽게 다시 바뀌지 않기 때문에 개혁 초기 방향성 설정은 매우 중요하다 하고 볼 수 있다.

두 번째는, 미국의 근로 연계 복지정책의 핵심적 수단에 대한 이해와 관련된다. 공공부조제도 적용에 있어 근로 능력이 있는 수급자와 그렇지 못한 수급자를 완전히 구분하여 적용하거나 급여 수급 기간을 제한하는 조치는 이에 대한 효과성 측면은 물론 사회적 기본권으로서의 최저생활 보장이라는 한국 공공부조제도의 기본 가

치가 어떠한 영향을 받을 수 있는지에 대한 검토 또한 필요하다. 만약 제도의 효과성 및 효율성 제고를 위해 근로 능력에 따라 대상자를 구분하는 방식이 점차 강화된다 하더라도, 수급 기간을 제한하는 방식은 미국의 사례를 보았을 때 효과적이었다고 말하기 어렵기 때문이다. 미국의 복지 개혁에 대한 평가들을 종합해 보면, 공공부조제도의 탈수급 효과가 크고 개혁 직후 빈곤율도 감소시켰지만 결국 빈곤율은 다시 증가하였고 빈곤 감소 효과도 낮은 것으로 나타나고 있다. 물론 이것은 미국 경기 침체의 영향과 혼재된 것으로 미국 공공부조 개혁을 실패로 단정 지을 수는 없다. 하지만 미국의 현 제도가 빈곤 등 분배지표 개선에 별다른 영향을 미치지 못한다면, 현재 한국 공공부조제도의 기본 가치와 목적으로 보았을 때 수급 기간 제한 조치는 효과적인 정책 방향으로 보기 어려운 측면이 크다. 이는 수급 기간 제한 조치가 미국의 사회적·정치적 특수성과 오랜 기간 동안의 정책 환경에서 형성된 것이기 때문이다.

마지막으로는, 공공부조제도와 다른 제도들을 포괄하여 유기적으로 작용할 수 있게 하는 종합적인 프로그램 간 재편 및 조정이 필요하다. 특히 제도 간 연계를 통한 기능 강화의 측면에서 근로장려세제(EITC)를 맞춤형 급여제도와 연계하여 수급자의 탈빈곤 및 탈수급을 촉진시킬 제도로서의 역할 강화를 고려해 보아야 할 것이다. 미국의 공공부조제도는 근로능력이 있는 대상자의

25) 이하, 임완섭 외(2015). 각국 공공부조제도 비교연구: 미국편., pp.251-253.

탈빈곤과 탈수급을 위해 수급 기간 제한과 함께 EITC와 같은 근로에 대한 인센티브 성격의 제도를 강화시켜 왔다. EITC는 근로에 대한 인센티브 방식으로 급여가 지급되므로 다른 복지제도들에 비해 탈빈곤 효과가 큰 것으로 평가받고 있으며,

한국 역시 미국과 마찬가지로 그 기능과 규모를 확대시키고 있다. 따라서 현재 주어진 제도를 통해 빈곤층의 탈빈곤 및 탈수급을 제고하기 위해서는 근로장려세제와 맞춤형급여의 연계 및 기능 강화가 필요하다. ■