

미국 복지개혁의 배경과 주요 내용

정기원

한국보건사회연구원 사회복지연구실장

1996년 8월 22일 미국의 클린턴 대통령은 의회를 통과한 ‘개인 책임 및 근로기회 조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)’에 서명하였으며, 이는 60년동안 이어져 온 미국의 복지제도를 개혁한 것으로 평가되고 있다. 일반적으로 ‘복지개혁법’으로 알려지고 있는 이 법의 제정절차 및 배경, 법의 구성, 주요 내용, 복지개혁의 의의 등은 다음과 같다.

1. 개 요

□ 법 제정의 절차

- 법의 공식적 명칭은 상원 및 하원의 의결을 거치는 과정에서 몇 차례 조정됨.
 - 하원에 상정된 법은 ‘복지 및 의료보호 개혁법(Welfare and Medicaid Reform Act of 1996)’이었으며, 하원에서 통과되어 상원에 상정될 때에는 ‘복지개혁법(Welfare Reform Reconciliation Act of 1996)’으로 변경되었음.
 - 상원에서 ‘개인 책임, 근로기회 및 의료보호 재조정법(Personal Responsibility, Work Opportunity, and Medicaid Restructuring Act of 1996)’의 법명으로 조문화되었으나,
 - 민주당과 공화당간의 협의과정에서 의료보호에 관한 내용을 포함시키지 않기로 결정되면서 ‘개인 책임 및 근로기회 조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)’이란 명칭으로 상원에서 통과되고, 이에 대통령이 서명을 함.

□ 복지개혁의 배경

- 현행의 제도에 대한 다음과 같은 문제점의 꾸준한 제기
 - 연방정부의 복지법이 지나치게 틀에 묶여 있어 지역특성에 맞는 복지정책을 펼 수 없음.
 - 저소득층의 근로의욕을 저하시킴.
 - 전통적 가족가치관이 상실되며, 특히 미혼모 증가에 영향을 미침.
 - 빈곤퇴치에 큰 성과를 거두지 못함.
- 이에 따라 복지개혁의 필요성이 제기
 - 정당을 초월한 모든 정치인들 뿐만 아니라, 대다수의 국민들도 복지법의 개정에 대한 필요성을 느끼고 있었음.
 - 그러나 세부항목에 대한 견해의 차이로 클린턴 대통령을 비롯한 민주당과 공화당이 지난 몇 년 동안 개혁의 구체적인 내용에 대해 토론이 전개되었음.
- 1995년 개정안에 대한 대통령의 거부권 행사
 - 1988년에 ‘가족지원법(Family Support Act)’을 제정함으로써 빈곤계층의 취업증진을 위한 교육 및 직업훈련에 대한 예산을 증액하고,
 - JOBS(취업 기회와 기술 훈련: Job Opportunities and Basic Skills) 프로그램을 개발해 대부분의 복지급여 수급자들에게 교육 및 훈련기회를 제공함.
 - 클린턴 대통령은 1992년 대통령선거 유세당시 복지법안의 개혁을 주장하였으며, 1994년 복지수급자들이 2년 이내에 취업하지 못하는 경우 복지급여를 더 이상 받을 수 없도록 규정한 ‘근로와 책임(Work and Responsibility)’에 관한 법을 제안하였으나 제정되지 못함.
 - 1995년에는 공화당이 ‘개인책임법(Personal Responsibility Act)’을 제안하여 의회에서 통과되었으나, 클린턴 대통령은 저소득층에 미칠 불이익이 너무 크다는 이유로 거부권을 행사함.
- 1996년 개정안에 대한 대통령의 서명
 - 1996년에 의회에 상정되어 통과된 개정안에서는 취업이 가능하거나 또는 취업을 희망하는 여성들에 대한 보육지원금의 증액, 지원금 지급의 기간제한 면제에 대한 주 정부의 자율성 제고, 장애아동에 대한 지원 및 아동영양에 필요한 지원의 증액 등이 추가됨.

-
- 클린턴 대통령은 1992년 선거공약의 하나인 “현행 복지제도의 종식”을 임기내에 실천해야 한다는 부담과 다가오는 대통령 선거를 대비해 보수층이 바라는 개정안에 서명한 것으로 평가됨.

2. 법의 구성

- 총 8장 및 보칙으로 구성되어 있음.
 - 제1장 취약가정 일시부조에 대한 포괄보조금(Title I: Block Grants for Temporary Assistance for Needy Families)
 - 제2장 보충적 소득보장(Title II: Supplemental Security Income)
 - 제3장 아동지원(Title III: Child Support)
 - 제4장 거주 외국인에 대한 복지 및 공공혜택 제한(Title IV: Restricting Welfare and Public Benefits for Aliens)
 - 제5장 아동보호(Title V: Child Protection)
 - 제6장 아동복지(Title VI: Child Care)
 - 제7장 아동영양사업(Title VII: Child Nutrition Programs)
 - 제8장 식품교환권 및 현물 지원(Title VIII: Food Stamps and Commodity Distribution)
 - 제9장 보칙(Title IX: Miscellaneous)

3. 주요 내용

□ 포괄보조금(Block Grant) 실시

- 현행의 ‘사회보장법(Social Security Act)’에 의한 요부양아동가족부조(AFDC: Aid to Families with Dependent Children)의 연방정부 부담분을 주정부에서 실시하고 있는 일시부조 프로그램(Temporary Assistance)의 운영을 위한 포괄보조금(block grant)으로 대체함.
- 아동 및 가정복지에 대한 포괄보조금을 실시함.
 - 현행의 ‘아동학대 방지 및 치료에 관한 법(Child Abuse Prevention and Treatment)’을 ‘아동 및 가정복지 서비스를 위한 포괄보조금법(Child and Family Services Block Grant Act of 1996)’으로 개정해,
 - 주정부에서 실시하고 있는 아동보호서비스를 강화할 수 있도록 연방정부가 포괄보

조금을 지원하며, 현재 운영되고 있는 연방정부의 프로그램 중의 많은 사업을 폐지함.

□ 요부양아동가족부조(AFDC) 수급조건의 강화

- 요부양아동가족부조(AFDC)의 지급기간을 5년으로 제한하며, 주정부의 추가적인 제약이 가능하도록 함.
 - 또한 최초의 수급 이후 2년 이내에 취업을 하거나 취업준비가 되어 있어야 하는 것으로 규정함.
 - 수급기간제한으로부터 면제받는 가구의 비율을 20%로 한정함.
- 요부양아동가족부조(AFDC)의 수급 중에 출산한 아동에 대한 추가지원을 금지함.
 - 단, 근친상간이나 강간에 의해 출생한 아동인 경우 등은 예외로 하고 있음.
 - 10대 미혼모가 지원을 받으려면 후견인이 될 수 있는 어른과 같이 생활하거나 학교에 재학중이어야 하도록 규정함.
 - 가족당 수급액의 한도를 설정하여 추가지급을 금지함.
- 자조(自助) 의사가 없는 수급자에 대한 지원 중단이 가능토록 함.
 - 성인 수급자가 취업활동이나 취업준비 활동을 거부하는 경우, 아동복지에 관한 주정부의 정책에 협조하지 않는 경우 지원금 지급을 중단할 수 있도록 규정함.
 - 주정부나 수급가구가 프로그램 운영규칙을 위반하는 경우에 주정부와 해당가구에 대해 벌칙금을 부과할 수 있도록 규정함.

□ 보충소득보장(Supplemental Security Income)의 수급조건 강화

- 불법 수급자에 대한 보충소득보장의 지급을 금지함.
 - 주소지를 위조하여 동시에 2개 주에서 보충소득보장의 혜택을 받거나, 형무소에 수감되어 있는 동안 불법으로 보충소득보장의 혜택을 받은 사람에 대해 10년간 보충소득보장의 지급을 중지함.

□ 거주 외국인에 대한 복지 및 공공혜택의 제한

- 합법적 이민자, 망명자, 난민, 추방이 보류된 외국인, 제한적 조건으로 입국한 외국인에게 지급되던 각종 복지급여를 제한함.

- 시민권자가 아닌 경우, 보충소득보장(SSI), 식품교환권(Food Stamp), 그리고 의료보호(Medicaid)의 혜택을 받지 못하도록 규정함.
 - 이민자에 대한 요부양아동가족부조(AFDC)의 지급여부를 주정부가 재량으로 결정할 수 있도록 규정함.
 - 신규 이민자의 경우, 시민권자가 되거나, 미국에서 10년 이상 취업하였거나, 5년 이상 거주한 75세 이상인 경우에만 복지 및 공공혜택을 지급함.
- 다만, 응급의료 조치, 재난에 따른 긴급구호, 전염성 질병에 대한 방역, 주택보조, 지정된 지역봉사 혜택, 사회보장법에 규정한 특정의 혜택 등은 계속해서 지급함.

4. 복지개혁의 의의

□ 복지프로그램에 대한 60년만의 개혁

- 1935년 사회보장법이 제정된 이후 60년만에 이루어진 복지개혁으로 평가됨.
- 복지의 수급조건을 강화함으로써, 연방정부의 복지예산을 향후 6년간 550억불 정도 절감하는 효과가 기대됨.
- 요부양아동가족부조(AFDC)에 대한 모든 행정 권한을 주정부에 넘겨줌으로써, 지역의 특성에 적합한 복지사업을 펼 수 있도록 주정부의 자율성을 제고함.

□ 복지수급자의 근로의지 제고

- 근로능력이 있으면서도 일을 하지 않는 사람에 대한 복지 및 공공급여의 지급을 금지함으로써, 경제적 자립을 유도함.
- 미혼모들의 추가 출산에 대한 지원을 금지함으로써, 혼외 임신 및 출산을 예방하고자 함.

□ 불법 이민의 방지

- 거주 외국인에 대한 복지급여를 감소함으로써, 불법 이민의 동기를 없애고자 함.

표 1. 요부양아동가족부조(AFDC)의 주요 개정 내용

	현행	개정된 내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> - 근로능력이 있는 저소득층의 생계지원 - 요부양아동이 있는 가족에 대한 일시적 지원 - 이들 가정에 대한 재정적 자립 지원 	
수급자격	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보장법에 규정되어 있으나, 주가 산정한 표준 욕구 수준에 따라 다른 기준이 적용됨. - 16세 미만의 요부양아동이 있는 경우: 부모의 사망, 가출, 정신적·신체적 무능력, 실업 등으로 적절한 보호를 받을 수 없을 때 <ul style="list-style-type: none"> • 단, 아동이 재학중이거나 직업훈련을 받고 있는 경우에는 18세까지 - 소득 및 재산 <ul style="list-style-type: none"> • 소득: 주가 산정한 표준욕구수준의 185% 이하 • 공제 후 재산가치: \$1,000 이하 - 1993년 12월 현재 수급자: <ul style="list-style-type: none"> • 가구수: 5,012천 가구 • 수급자: 14,205천명(아동 9,574천명) (자료: Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1995)	<ul style="list-style-type: none"> - 일생동안의 수급기간을 5년으로 제한함. <ul style="list-style-type: none"> • 최초의 수급 이후 2년 이내에 취업하지 않고, 취업준비가 되어있지 않는 경우 급여를 중지함. - 수급을 받고 있는 중에 출산한 자녀에 대한 추가급여를 금지함. <ul style="list-style-type: none"> • 단, 근친상간이나 강간에 의한 출산은 제외함. - 이민자에 대한 지급여부의 결정을 주정부 재량에 맡김.
급여수준	<ul style="list-style-type: none"> - 월 평균 수금액(1993년): <ul style="list-style-type: none"> • 가구당: \$377.24 • 1인당: \$133.10 - 표준욕구수준에 따라 주별로 다름. <ul style="list-style-type: none"> • 알래스카주: 가구당 월평균 \$750.94 • 푸에르토리코: 가구당 월평균 \$105.97 (자료: Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1995)	<ul style="list-style-type: none"> - 가족당 수금액의 한도를 정하도록 함.
재원	<ul style="list-style-type: none"> - 연방정부의 일반조세 및 주정부 기금 <ul style="list-style-type: none"> • 주의 소득수준에 따라 연방정부가 50~65% 부담 - '93년 지출: \$23,100백만(약 18조 4,800억원) <ul style="list-style-type: none"> • 연방정부: \$12,700백만 • 주정부: \$10,400백만 (자료: Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1995)	<ul style="list-style-type: none"> - 연방정부의 부담분을 포괄보조금(Block Grant)으로 지원하여 주정부의 자율성 제고

표 2. 보충소득보장(SSI)의 주요 개정 내용

	현행	개정된 내용
목적	- 근로능력이 부족한 노인 및 장애인의 소득보장	
수급자격	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보장법에 규정(모든 주에 동일하게 적용) - 일반 조건 <ul style="list-style-type: none"> • 65세 이상 • 맹인 • 장애인 - 소득 및 재산 (1995년 기준) <ul style="list-style-type: none"> • 월 소득 \$458(부부인 경우 \$687) 이하 • 재산 \$2,000(부부인 경우 \$3000) 이하 - 1994년 12월 현재 수급자수: 6,296천명 <ul style="list-style-type: none"> • 연방급여 수급자: 3,667천명 • 연방 및 주보충급여 수급자: 2,298천명 • 주보충급여 수급자: 331천명 (자료: Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1995)	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인(이민자, 망명자, 난민 등)에 대한 지급을 제한해, 다음의 경우만 수급자격을 부여함. <ul style="list-style-type: none"> • 시민권자 • 미국에서 10년 이상 취업 • 5년 이상 거주한 75세 이상의 노인 - 동시에 2개 주에서 지급을 받는 경우나 형무소에 수감되어 있는 중에 지급을 받는 경우 10년간 지급을 중지함.
급여수준	<ul style="list-style-type: none"> - 급여액 = 연방급여액 + 주정부보충급여액 <ul style="list-style-type: none"> • 연방급여액 = 최고급여액 - 월 소득 최고급여액 = 월 \$458(단, 부부인 경우 \$687) • 지역별 생계비를 반영하여 주정부보충급여액 산출 - 월 평균 수급액(1994년): 1인당 \$350.54 <ul style="list-style-type: none"> • 연방급여 월 평균: \$325.26 • 주보충급여 월 평균: \$101.46 (자료: Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1995)	
	<ul style="list-style-type: none"> - 연방정부의 일반조세 및 주정부 기금 - '94년 지출: \$2,207백만(약 1조 7,656억원) <ul style="list-style-type: none"> • 연방정부: \$1,940백만 • 주정부: \$267백만 (자료: Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1995)	