

# 미국 연방정부 섯다운과 WIC 프로그램의 재조명

US Federal Government Shutdown and the  
Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children

김태근(아델파이대학교 사회복지대학원 부교수)  
Tae Keun KIM(Adelphi University)

## 1. 들어가며

미국 정치의 역동성을 꿰뚫어 보기 위해서는 매스미디어의 영향력을 충분히 이해해야 한다는 말이 있다(Theiss-Morse et al., 2018). 이 명제를 가장 실천적으로 내재화한 정치인을 꼽으라면 단연 도널드 트럼프 대통령일 것이다. 공화당 후보 경선에 나설 때부터 집권 2년 동안 줄곧 트럼프는 기존 언론뿐만 아니라 SNS를 활용하여 다분히 파격적인 언행으로 세간의 주목을 집중시키며 정책 어젠다를 선점하고 있다(CQ Researcher, 2019). 2018년 세밑부터 시작된 연방정부 섯다운도 이러한 트럼프의 면모와 궤를 같이한다. 멕시코 국경 장벽 건설을 위한 민주당·공화 간 예산안 협상이 연방 하원에서 교착에 빠지자 트럼프는 연방정부 기능을 부

분적으로 폐쇄하는 충격요법을 구사한다. 동시에 책임의 소재를 민주당 의회 지도부로 돌리며 적극적인 여론전을 펼쳐 나간다. 이러한 전략은 초반에 어느 정도 효과를 보는 듯하였으나, 2019년 1월 중순을 기점으로 여론은 트럼프 행정부에 급속도로 불리하게 기울어졌다. 결국 아무런 소득도 없이 트럼프는 연방정부 재개 명령에 서명을 한다. 사실상 섯다운 기간 중 일반 시민들이 체감적으로 겪은 불편은 극히 제한적이였다.<sup>1)</sup> 따라서 섯다운 사태는 생활 정치와 거리가 먼 워싱턴의 정쟁 정도로만 비쳤다. 문제는 정부 폐쇄 30여 일을 지나며 지역 언론들을 중심으로 섯다운이 지속될 경우 지역 사회에 미칠 영향들이 대두되기 시작했다는 것이다.

그중에서 지역 뉴스의 큰 비중을 차지한 이슈는 푸드 프로그램(Food Programs)의 중단과 그 여파에 관한 것이었다. 대표적으로 거론된 부분이 바로 WIC(정식 명칭은 Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children이나 통상 WIC라 불린다)라는 프로그램이었다. 어린 자녀를 둔 어머니가 셋다운으로 인해 음식을 제때 공급받지 못할까 걱정을 토로하는 모습, 신생아를 안고 이유식을 받으려고 초조히 기다리는 여성의 모습 등 뉴스 화면을 채운 이러한 장면들은 연방정부 셋다운이 지속될 경우 발생할 상황을 함축적으로 전달하는 하나의 상징이 되었다. 정파적 이해에 상관 없이 조속한 시일 내에 연방정부 기능이 재개되어야 한다는 여론이 비등하게 된다. 결과적으로 매스미디어를 통해 민주당과 팽팽한 기 싸움을 벌이던 트럼프에게 지역 언론에 등장한 WIC는 예상치 못한 복병이었던 셈이다. 아울러 지역 언론을 중심으로 WIC 프로그램을 재조명하는 계기가 되었다.

이 글에서는 이번 연방정부 셋다운 사태로 다시 한번 주목받게 된 WIC에 대하여 살

펴본다. 또한 왜 WIC가 미국에서 매우 성공적인 사회복지 프로그램 중 하나로 손꼽히는지 시사하는 바와 이면의 한계를 알아보고자 한다.

## 2. 미국 푸드 프로그램의 현황

WIC에 대해 소개하기에 앞서 먼저 미 연방정부가 시행하고 있는 일련의 푸드 프로그램들을 개괄해 본다. 미국에는 일곱 개의 대표적인 연방 푸드 프로그램이 있다(Anderson et. al, 2000; Blau & Abramovitz, 2010). 여기서 주목할 점은 미국의 여타 사회복지 프로그램들에 견주어 봤을 때 푸드 프로그램들은 큰 정치적 도전이나 이견 없이 비교적 수월하게 사회적 합의를 이루어 왔다는 것이다. 양식이 지니는 정치적 의미는 단순히 생명체를 유지시키는 영양소라는 개념을 뛰어넘어 인간다움을 담보하기 위한 최소한의 요건으로 상징화된다(Stone, 2012). 이를 확장해 보면 식량 불안(food insecurity)<sup>2)</sup>이 존재하는 사회는 곧 인간다움을 제대로 보장하지 못하는 사회로 해석될 수 있다. 따라서

1) 미국의 경우 행정, 경찰, 교통, 교육 등 시민 생활과 직접적으로 관련된 주요 업무를 주정부 또는 지방정부에서 담당하기 때문에 연방정부 기능의 일부 폐쇄는 일상생활에 큰 영향을 미치지 못한다. 물론 연방 공무원들의 급여가 지급되지 않고 입국, 이민 등의 업무에서 차질이 있었지만, 대다수의 일반 시민과는 동떨어진 사안이었다.

2) 미 농무부(US Department of Agriculture)의 정의에 의하면 이 개념은 경제·사회적 이유로 푸드(Food)에 대한 접근성이 제한되는 것을 의미한다. 미 농무부는 또한 Food insecurity를 측정하는 구체적인 방법을 제시하고 있다. 자세한 내용은 Gundersen & Ziliak(2014)에 소개되어 있다.

식량 불안을 해소하기 위한 사회적 노력에 반대하는 것은 결국 기본적인 인권을 부정하는 것을 의미한다. 이런 맥락에서 아무리 보수적인 미국 사회라 하더라도 푸드 프로그램들에 대해 정치사회적 이견이 미미했다는 것은 너무도 자연스러운 현상이라 할 수 있다.

이를 방증하듯 미국 연방정부의 복지 프로그램들 중 가장 초창기에 도입된 것 중 하나가 바로 미국 푸드 프로그램의 효시라 할 수 있는 학교급식프로그램(NSLP: National School Lunch Program)이다.<sup>3)</sup> 1946년 도입 이래 현재까지 70여 년간 확대 유지되어 오고 있는 NSLP는 저소득층 가정에 속한 모든 유치원생부터 고등학생에게 무료 또는 감가된 점심 식사를 제공한다.<sup>4)</sup> 현재 3000만 명 이상의 학생이 NSLP의 혜택을 받고 있다. 이를 위해 연방정부는 매년 90억 달러(약 10조 원)를 지출하고 있다. NSLP를 근간으로 1966년과 1968년 각각 두 개의 확장된 푸드 프로그램을 도입하는데, 바로 학교아침급식프로그램(National School Breakfast Program)과 여름방학 푸드서비스(Summer Food Service Program)이다. 두 프로그램을 통하여 여름방학 중에도 무료

또는 감가된 아침 및 점심식사를 제공한다. 현재 1200만 명 정도의 학생이 이 프로그램에 참여하고 있다. 연방정부는 이 두 프로그램에 매년 30억 달러(약 3조 5000억 원)를 지출하고 있다.

앞서 언급한 세 개의 프로그램이 학령기 아동·청소년을 대상으로 하는 학교 연관 프로그램이었다면 가구를 대상으로 한 미국의 포괄적 푸드 프로그램의 핵심이라 할 수 있는 것은 바로 식비보조프로그램(SNAP: Supplemental Nutrition Assistance Program)이다. 과거 푸드 스탬프로 불렸던 SNAP은 1964년 도입된 이래 현재 3300만 명 정도의 수혜자를 대상으로 푸드 바우처를 제공하고 있다. 현재 신용카드 형태의 EBT(Electronic Benefit Transfer) 카드를 푸드 바우처로 사용한다. 이 카드는 식료품점에서뿐만 아니라 지방정부에 가맹된 일반 음식점에서도 사용할 있도록 발전하여 과거와 달리 낙인효과가 현저히 줄어들었다고 할 수 있다. 세전 총가구 소득이 빈곤선의 130% 이하인 경우 수급 자격이 있다. 다른 공적부조 프로그램(TANF, Supplemental Security Income 또는 General Assistance)의 대상자인 경우 자

3) 원래 1939년에 원조 푸드 스탬프(Food Stamp) 프로그램이 도입되지만 1943년 중단된다. 오늘날 우리가 알고 있는 푸드 스탬프는 1964년 케네디 행정부에서 원조 푸드 스탬프 프로그램의 이름을 차용하여 만든 것이다(Karger & Stoesz, 2006).

4) 미국의 경우 모든 학생들이 학교의 구내식당에서 점심을 구매한다. 지역과 학교에 따라 가격 차이가 있지만 대략 한 끼당 2.5~5달러 정도이다. 이에 가구소득이 빈곤선 130% 이하인 가구에 속한 학생은 무료, 130~185%인 경우 3분의 1 정도의 가격으로 점심을 구입한다.

동으로 수급 자격이 주어진다. SNAP은 연방 프로그램이나 각 지방정부에서 해당 지역 프로그램 운영에 관련된 비용을 담당하고 있다. 연방정부는 매년 510억 달러(약 57조 원) 정도를 순수 바우처 비용으로 지출하고 있다. 이 외에도 비교적 작은 규모의 푸드 프로그램으로 1968년과 1981년에 각각 도입된 아동·성인 돌봄푸드프로그램(CACFP: Child and Adult Care Food Program)과 응급식량 지원프로그램(TEFAP: The Emergency Food Assistance Program)이 있다.

### 3. WIC 프로그램의 개요

앞서 열거한 6개의 푸드 프로그램에 대하여 마지막으로 소개할 연방 푸드 프로그램이 바로 WIC이다. 정식 명칭인 여성·영유아·아동을 위한 특별보충영양프로그램(Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infant, and Children)에서 알 수 있듯이 WIC는 신생아 및 영유아기 아동, 그리고 여성을 주요 대상으로 하는 프로그램이다. 이미 과거의 많은 연구들이 빈곤 가구에 속한 영유아기 아동들이 겪는 영양 부족 문제를 지적했는데, 이러한 문제는 단지 신체적 발달에만 국한되는 것이 아니라, 인지적, 심리적, 사회적 발달에까지 악영향을 미치는 것으로 보고되고 있다(Aliamo et al., 2001; Cook & Martin,

1995). WIC는 이러한 문제들에 대처하기 위하여 1972년 2년짜리 실험적 프로그램(Pilot program)으로 시작되었다가 정식 연방정부 프로그램으로 정착되었다. WIC는 구체적으로 두 개의 프로그램 목표를 가지고 있다. 하나는 프로그램의 주 수혜자인 영유아, 임신부, 산후 여성에게 적합한 음식을 섭취할 수 있도록 하는 것이다. 다른 하나는 영유아 자녀를 가진 여성에게 교육 컨설팅을 제공하여 영유아들의 올바른 식생활을 유도하고 건강 상담 및 검진을 통해 그들의 영양 상태를 점검하여 필요한 의료서비스를 연계해 주는 것이다(Karger & Stoesz, 2006).

WIC의 주무 부처는 연방 농무부(USDA)인데, 각 주의 통제를 받는 1900여 개의 지역 사무소와 1만여 개의 보건사무소(Clinic site)를 통하여 운영되고 있다. 수급 대상은 임신부, 출산 6개월 이내의 산후 여성, 한 살 미만의 영아 또는 다섯 살 미만의 아동이다. 수급 조건은 가구소득이 연방 빈곤선의 185% 미만이어야 한다. 이에 더하여 '영양 위험 조건(Nutrition Risk Requirement)' 또한 충족해야 한다. 저체중, 빈혈, 영양소 부족 등 의료적 기준에 미달한 경우에 한하여 수급 자격을 준다. WIC는 연방 프로그램이지만 연방정부에서 각 주에 교부금(Grant)을 할당하여 각 주 단위로 운영된다. 따라서 특정 주의 거주민은 해

당 주의 WIC 프로그램에 신청을 하여야 한다. 그 주의 프로그램 수용력이 한계에 이른 경우에는 대기자 명단에 오르게 된다. 각 주는 연방 교부금에 더하여 주정부 예산을 WIC에 추가할 수 있는데, 재정적 여력과 사회적 합의가 이루어진 소수의 주만 시행하고 있다.<sup>5)</sup> 2018년 기준으로 연방정부는 59억 달러(약 6조 4000억 원)를 프로그램 집행 예산으로 지출하였고, 연평균 900만 명 정도의 수급자가 프로그램 혜택을 받고 있다(USDA, 2019). 다른 푸드 프로그램들과 달리 WIC는 단기 서비스에 초점을 맞춘 프로그램이라 할 수 있다. 보통 6개월에서 2~3년 정도 프로그램의 혜택을 받고 수급 자격이 종료된다. 또한 수급 자격 요건이 까다로워 소득, 거주, 건강 상태와 대상 범주의 네 항목이 모두 충족되어야 한다.

이러한 제한점에도 이미 많은 경험적 연구들을 통하여 WIC의 효과성이 입증되었다(Arteaga et al., 2016; Karger & Stoesz, 2006). 먼저 프로그램의 본래 목적대로 건강상 위험 상황에 처한 임신부, 영유아, 산후 여성에게 적절한 음식과 집중적인 케어 서비스를 제공함으로써 이들의 생명과 건강을 지키는 데 큰 도움이 되는 것으로 밝혀졌

다. 이뿐만 아니라 영유아 엄마들을 대상으로 한 식생활 교육과 가족 건강 상담을 통해 수급 아동이 성인이 되었을 때 신체적, 심리적, 사회적으로 발달하는 데 매우 유의미한 영향을 주어서 장기적으로 사회비용을 감소시키는 것으로 나타났다. 특히 임신부의 경우 WIC가 직접적으로 저체중아 출산, 미숙아 출산, 영아 사망 등 출산과 관련된 의료 문제를 현저히 낮추어 사회적 의료비용을 절감할 수 있게 해 주었다. 이러한 이유에서 WIC는 프로그램의 단기적 목표뿐만 아니라 장기적인 목표를 가장 잘 달성하는 성공적인 복지 프로그램 중 하나로 지목되고 있다.

#### 4. 나가며: WIC 프로그램의 한계와 시사점

WIC는 높은 비용효과성(cost-effectiveness)과 타깃효율성(target-efficiency)으로 정평이 나 있지만, 크게 두 가지 한계를 지닌다 할 수 있다. 먼저 수급 자격 요건이 매우 까다롭다는 것이다. 앞서 설명한 네 가지 조건 중 어느 하나만 충족하지 못하여도 프로그램에 참여할 수 없다. 따라서 WIC는 미 연방정부에서 시행하는 가장 선별주의적인 복지 프로그램 중 하나라 할 수 있다. 하지만 역설적이게도 이와 같은 선별주의적 특징이 WIC의 효과

5) WIC는 기본적으로 교부금(Grant) 프로그램이지만 매칭그랜트(Matching grant)가 아니기 때문에 각 주의 재정적 기여가 의무 사항이 아니다.

성과 효율성을 증대시키는 데 일조했다는 사실을 부인할 수 없다. 즉 가장 필요로 하는 대상을 정확히 선별하여 이들에게 서비스를 집중함으로써 전달의 효율성을 높이고 목표 달성의 수월성을 증대시키는 선별주의 프로그램의 전형(Axinn & Stern, 2008)을 WIC가 보여 준다. 또한 이와 같은 선별주의적 특징으로 인해 WIC는 정치권과 대중에게 가장 비판을 덜 받는 복지 프로그램이 될 수 있었던 것으로 보인다. 프로그램의 대상이 이미 '이중 위험(double-jeopardy)'<sup>6)</sup>에 처한 집단이라는 점에서 이 프로그램에 대한 정치적 논쟁이나 공격이 거의 전무했다는 것은 당연한 결과라 하겠다.

이 프로그램의 근본적인 한계는 WIC의 태생적 특성에 기인한다. 이는 서두에서 소개한 대로 이번 연방정부 섯다운과 관련하여 다른 푸드 프로그램들과 달리 유독 WIC가 주목된 이유이기도 하다. 바로 SNAP과 NSLP 등 다른 푸드 프로그램이 수급권(mandatory entitlement) 프로그램인 데 반해 WIC는 임의적 교부금(discretionary grant) 프로그램이라는 것이다. 즉 전자의 경우 조건을 충족하

는 수급자는 법적 권리로 모두 프로그램의 혜택을 받을 수 있다. 반면 후자의 경우 매년 해당 프로그램의 예산이 결정되면 그 범위에서만 수급자를 수용할 수 있다(Marmor et al., 2014). 이에 WIC의 평균적인 수급률(실제 수혜자/총 수혜 대상자)은 60% 정도이다.<sup>7)</sup> 그뿐만 아니라 권리 프로그램의 경우 수혜권이 법적으로 보장되어 있기 때문에 관련된 연방 법률 자체를 바꾸지 않은 이상 원칙적으로 수혜권이 침해되지 않는다. 그러나 교부금 프로그램의 경우 수혜권이 법적 권리라기보다는 예산 집행 과정에서 동반적으로 발생하는 결과와 같다. 따라서 정치적 갈등으로 연방정부의 기능이 제한되거나 의회에서 예산안 합의가 실패하여 예산 집행이 불가능한 경우 얼마든지 수혜권이 제한 될 수 있다. 이번 연방 섯다운 사태는 이와 같은 WIC의 태생적 한계를 단적으로 보여 준 경우다.

다른 푸드 프로그램들과 달리 왜 WIC만 유독 교부금 프로그램으로 시작되었는지에 대한 구체적 정책 과정 연구는 아직까지 없다. 다만 '점증적 정책 형성(Incremental policy making)'

6) WIC의 수혜자는 '기본적 영양 상태가 부족한 집단'과 사회적 약자인 '영유아와, 임산부, 산후 여성'의 교집합이라는 점에서 이중 위험 집단이라 할 수 있다.

7) 이 수치는 연방 평균이고 앞에서 설명한 대로 WIC는 각 주별로 운영되기 때문에 주별 수급률 범위는 최소 45%에서 최대 76%로 매우 상이하다(Urban Institute, 2019).

을 선호하는 미국 정치의 규범적 특징<sup>8)</sup>에 비추어 볼 때 아마도 실험 프로그램으로 시작된 WIC가 큰 성과를 거두자 정치적 합의가 비교적 용이한 방향에서 시작하여 현재에 이른 것이 아닌가 추론해 볼 수 있다. 실제로 WIC의 발전 과정을 살펴보면 초기 4세 미만 아동과 모유 수유자만을 대상으로 하던 것에서 5세 미만 아동과 임신부 및 모든 산후 여성에게로 점차 대상을 확대하였다. 프로그램 서비스도 초기에는 음식 제공에 한정되었지만, 차차 교육과 건강 상담으로 내용을 확장시켰다(NWA, 2019). 선별주의나 보편주의의 가치 경쟁은 사회복지

정책 연구자 및 입안자에게는 고전적 논쟁이다. WIC는 사회적 합의와 입법의 용이성을 고려하여 일단 선별주의적 정책으로 시작하여 점차 대상과 범위를 확대해 나간 성공적 케이스이다. 하지만 이러한 성공의 이면에는 선별주의적 한계가 분명히 존재한다. 이견의 여지가 없는 사회적 약자를 대상으로 성공적인 성과를 내고 있지만, 이번 섯다운 사태를 계기로 한계를 드러냈다. WIC가 향후 어떤 방향으로 한계를 극복하여 발전해 나갈지 지켜보는 것은 큰 정책적 함의를 제공하리라 본다.

---

#### 참고문헌

- Aliamo, K., Olsen, C. M., & Frongillo, E. A. (2001). Food insufficiency and American school-aged children's cognitive, academic and psychological development, *Pediatrics*, 108(2), 44-53.
- Anderson, L. P., Sundet, P. A., & Harrington, I. (2000). *The Social Welfare System in the United States*, Allyn and Bacon.
- Arteaga, I., Heflin, C., & Gable, S. (2016). The impact of aging out of WIC on food security in households with children. *Children and Youth Services Review*, 69(1), 82-96.
- Axinn, J., & Stern, M. J. (2008). *Social Welfare, A History of the American Response to Need 7th edition*, Allyn and Bacon.
- Blau, J., & Abramovitz, M. (2010). *The Dynamics of Social Welfare Policy 3rd edition*, Oxford University Press.
- Cook, J. T., & Martin, K. S. (1995). Differences in Nutrient Adequacy among Poor and Non-poor Children, Tuft University School of Nutrition-Center on Hunger, Poverty & Nutrition Policy.
- CQ Researcher. (2019). *Issues for Debate in American Public Policy 19th edition*, Sage Publication.
- Gundersen, C., & Ziliak, J. P. (2014). Childhood food insecurity in the U.S.: Trends, causes, and policy options. *The Future of Children*, 24(2), 1-19.
- Karger, H. J., & Stoesz, D. (2006). *American Social Welfare Policy: A Pluralist Approach 5th edition*, Pearson Education.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2004). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, CQ Press.
- Marmor, T. R., Mashaw, J. L., & Pakutka J. (2014). *Social Insurance: America's Neglected Heritage and Contested Future*, Sage Publication.
- NWA. (2019). <https://www.nwica.org/overview-and-history>, NationalWICAssociation.
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Norton & Company.
- Theiss-Morse, E. A., Wagner, M. W., Flanigan, W. H., & Zingale, N. H. (2018). *Political Behavior of the American Electorate 14th edition*, Sage Publication.
- USDA. (2019). <https://www.fns.usda.gov/wic/women-infants-and-children-wic>, USDA, Food and Nutrition Service
- Urban Institute. (2019). <https://www.urban.org/urban-wire/wic-coverage-your-state>, The Blog of Urban Institute.

---

8) '점증적 정책 형성'이란 정치적 이견이 미미한 정책을 작은 규모로 시작하여 점차 확대 발전시켜 나가는 전략으로 미국 정치의 주요 규범으로 여겨진다(Kraft & Furlong, 2004).