

제공하고 제도 운영에 관한 미래의 비전을 제시한다는 점에서 의미가 있었다.

복지개혁 재승인에 대한 정부의 입장이 공식적으로 발표된 것은 2002년 2월이었다. 부시 대통령은 1996년 복지개혁의 성공을 바탕으로 근로연계복지의 기본이념을 더욱 강화시키기 위하여「Working Toward Independence」라는 제목의 제안서를 통해 정책목표와 구체적인 방안을 제시하였다. 그러나 민주당을 비롯한 각 주정부의 주지사들은 이에 대해 반대하는 입장을 밝혔고, DNC(Democratic National Committee)의 의장인 McAuliffe는 부시 대통령의 제안이 근로활동참가여부 판단기준을 주당 40시간으로 확대하는 등 근로조건이 지나치게 강화되었으며, 경제상황을 고려할 때 저소득층이 진정으로 빈곤에서 벗어나도록 지원할 수 있는 정책방안이 필요하다고 지적했다. 또한 대통령의 제안서를 검토했던 주지사 가운데 39명은 근로조건은 강화시킨 반면 아동보육서비스에 대한 재정지원은 과거의 수준과 동일하다며 비판했다¹⁾. 이러한 상황에서 하원은 2002년 5월 「Working Toward Independence」에 의해 제안된 복지개혁 재승인의 정책목표와 추진방향을 그대로 계승하고 보다 구체화시켜 입법을 추진했다. 공화당 의원들이 제안한 법안 (PRWFPA, Personal Responsibility, Work, and Family Promotion Act)은 공화당이 다수를 차지했던 상임위원회와 전체회의에서 통과되었다. 이어서 부시 대통령과

하원은 상원에 대해 1996년부터 성공적으로 수행되었던 복지개혁의 역사적 발전을 지속시키고, 더 많은 미국인들이 일을 통해서 자립을 달성할 수 있도록 지원하기 위해 복지개혁법 재승인에 대한 즉각적인 처리를 요구하였다. 그렇지만 결국 2002년 9월말까지 복지개혁법 재승인은 민주당이 다수를 차지하고 있던 상원에서 이루어지지 않았다. 그 대신 의회는 2002년 10월부터 2006년 9월까지 단기간(3개월 또는 6개월)의 법안 연장을 13차례 실시하였다. 이를 근거로 TANF는 기존의 틀에 따라 운영되어 왔지만, 각 주정부는 TANF의 재정지원 및 제도개선에 대한 불확실성과 여러 가지 제약조건 하에서 제도를 운영할 수밖에 없었다.

이처럼 2002년 집중적인 논의 및 입법과정을 거쳐 계속해서 논란이 되어왔던 복지개혁 재승인의 내용은, 2006년 2월8일 부시 대통령이 DRA 2005(Deficit Reduction Act of 2005: P.L.109~171)에 서명함으로써 드디어 확정되었다. 이에 따라 1996년 복지개혁법의 종료시점으로부터 4년여가 지난 시점에서 미국의 대표적 공공부조 프로그램인 TANF에 대한 재승인이 이루어진 것이다. 이것은 1996년 복지개혁법에 의해 TANF가 기존의 AFDC를 대체하여 시행된 지 10년 만에 새로운 국면으로 전환되었다는 의미를 지닌다. 특히 DRA 2005와 2006년 10월부터 새롭게 적용되고 있는 TANF의 새로운 규정들은 더 많은 TANF 수급가구를 자활에 성공할

1) Democratic National Committee, "Statement by DNC Chairman McAuliffe on Bush Welfare Proposal", 2002. 2.

미국의 제2차 복지개혁

: DRA 2005(Deficit Reduction Act of 2005)의 복지개혁 재승인 및 TANF의 개편내용 중심으로

최현수
한국보건사회연구원 선임연구원

1. 들어가며: 복지개혁 재승인의 전개과정

근로연계복지(Workfare)의 이념을 전 세계적으로 확산시키고, 이를 미국의 대표적 공공부조 프로그램인 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)로 구체화시킨 1996년 복지개혁법(PRWORA, Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996: P.L.104-193)은 복지에 대한 의존을 감소시키고 근로활동참여를 통한 자활을 달성하도록 지원하기 위해 '채찍과 당근(Stick & Carrot)'에 해당하는 두 가지 핵심적 전략을 채택하고 있었다. 한편으로는 근로활동 또는 교육훈련 참여를 조건으로 급여를 지급하고, 생애기간동안 복지급여의 수급기간을 5년으로 제한하는 등 저소득층으로 하여금 복지급여에 대한 의존을 포기하고 노동시장에 진입하도록 만들었다. 또한 주정부에 대해 수급가구의 근로활동참여를 조건을 설정하고 이를 달성하지 못할 경우 재정지원에 있어서 불이익을 받도록 했다. 다른 한편으로는 근

로빈곤층을 대상으로 CTC(Child Tax Credit)와 EITC(Eamed Income Tax Credit) 등 근로활동참여에 대한 경제적 유인을 대폭 확대하고 이와 함께 아동보육서비스(Child Care)의 제공을 확대하는 등 당근에 해당하는 전략을 지속적으로 확대하였다.

그러나 이와 같은 1996년 복지개혁법은 2002년 9월30일 이후에는 그 효력을 상실하게 되는 한시적 법안이었다. TANF가 2002년 10월 이후에도 지속적으로 시행되기 위해서는 그 이전까지 복지개혁법의 재승인(Welfare Reform Reauthorization)이 이루어져 새로운 법안이 마련되어야 하는 상황이었다. 이에 따라 그 동안의 성과와 한계 등에 대한 논의 및 새로운 법안 마련을 위한 상·하원의 입법과정이 진행되었다. 복지개혁 재승인을 둘러싼 다양한 논의는 1996년 이후 나타난 복지개혁의 성과를 바탕으로, 근로연계복지의 이념을 중심으로 한 TANF의 기본적인 정책목표와 구조들을 유지하는 동시에 문제점들을 합리적으로 해결할 수 있는 기회를

보건복지부가 발표한 자료²⁾에 따르면, 복지의존성의 변화추이와 관련하여 1996년 복지개혁 이후 TANF의 급여에 의존하고 있는 가구의 비율이 크게 감소한 것으로 나타났다. 1996년 8월 441만 가구에서 2005년 8월에는 189만 가구로 약 57%에 해당하는 252만 가구가 감소하였다. 이것은 AFDC 당시 수급가구의 규모가 약 505만

가구까지 급격하게 증가했던 1994년과 비교하면 60% 이상이 감소한 결과이다. 특히 TANF의 수급아동 비율은 1993년 AFDC 제도 하에서 최대 14.3%까지 증가하였으나 1996년 12.5%에서 2002년 5.3%로 약 58% 감소하였다³⁾.

이와 같은 복지수급가구 규모의 감소는 미국 역사상 선례가 없는 것으로 평가되고 있는데, 현

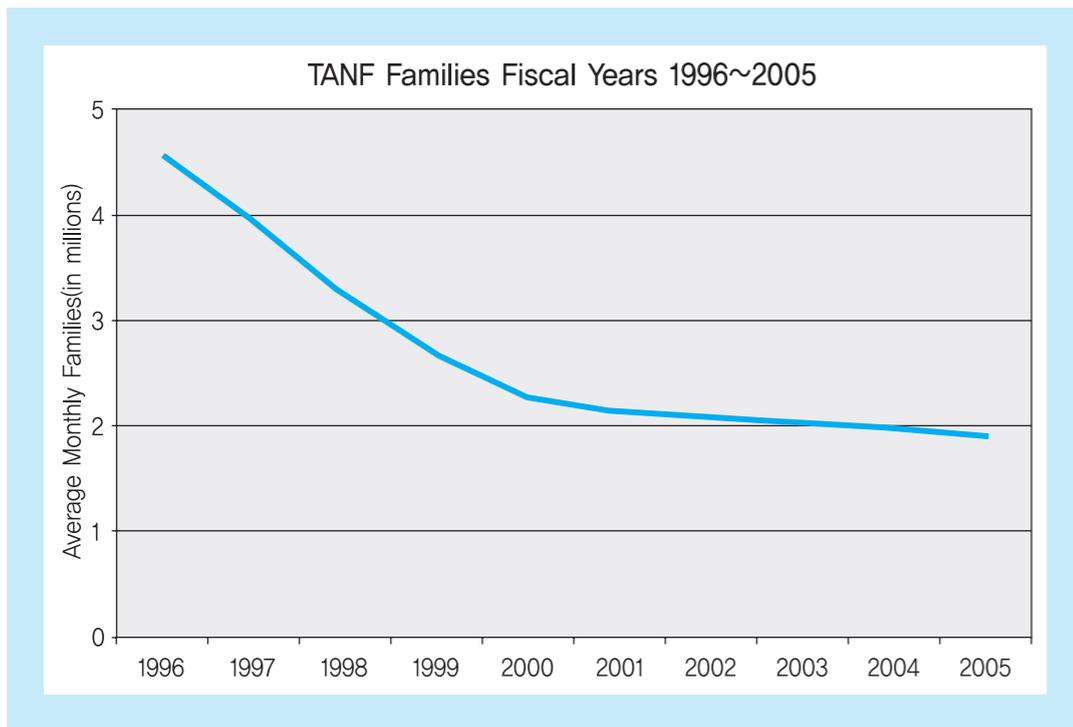
수 있는 생산적인 근로활동에 참여시키기 위해 보다 엄격한 근로활동참가 조건을 요구함으로써 주정부마다 자율적으로 운영되어 온 TANF 프로그램에 대한 새로운 도전과 기회를 제시하고 있다. 1996년 복지개혁법에 의해 TANF가 시행된 이후 10년 동안 주정부들은 다양한 수단을 활용하여 수급자들로 하여금 복지급여에 의존하는 대신 근로활동에 참여하도록 유인하였지만, 이번 복지개혁 재승인으로 인해 각 주정부들은 앞으로 이러한 노력을 더욱 강화해야 하는 상황에 직면하게 된 것이다.

이 글에서는 1996년 복지개혁 이후 지난 10년간 나타난 성과와 한계에 대한 내용과 2002년 당시 부시 대통령이 정책목표로 제안했던 「Working Toward Independence」의 주요내용을 살펴보고, 이를 기초로 2006년 2월 통과된 DRA 2005에 포함되어 있는 복지개혁 재승인의 주요 내용과 DRA 2005에 규정된 요구에 따라 보건복지부가 2006년 6월 개편한 TANF의 규정들을 소개하고자 한다.

한 미국의 공공부조 프로그램이 나아가야 할 방향을 제시해준다는 측면에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 1996년 복지개혁의 성과에 대한 평가는 주로 TANF를 담당하고 있는 보건복지부(DHHS, Department of Health and Human Service)의 ACF(Administration for Children and Families)와 매년 빈곤 및 소득과 관련된 공식통계를 발표하는 통계청(Census Bureau), 2년마다 Green Book을 발표하는 하원의 Committee on Ways and Means, 그리고 복지개혁에 대해 중점적으로 연구해왔던 Brookings Institution, Urban Institute, CBPP(Center on Budget and Policy Priorities), CLASP(Center for Law and Social Policy) 등 연구기관 등에 의해서 주로 이루어지고 있다. 특히 1996년 복지개혁의 기본원리와 정책목표를 더욱 강화시켜 이를 재승인하고자 하는 부시 행정부와 공화당이 주도하고 있던 하원에서는 그 동안 발표되었던 객관적인 지표들을 사용하여 근로연계복지의 이념을 바탕으로 한 복지개혁이 매우 성공적이었다고 평가함으로써 그들의 주장을 강력하게 뒷받침하였다.

제1차 복지개혁의 성과와 관련된 내용은 크게 두 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 수급가구 규모로 대표되는 복지의존성의 감소와 아동빈곤율의 감소이고, 두 번째는 근로활동참가율의 증가와 저소득층의 총소득 가운데 복지급여와 근로소득이 차지하는 비중의 변화이다. 이 가운데 1996년 복지개혁에 의한 TANF의 시행이 성공적이었다고 평가하는데 있어서 가장 많이 언급되는 것은 복지의존성의 감소이다.

그림 1. TANF 수급가구 규모 변화추이



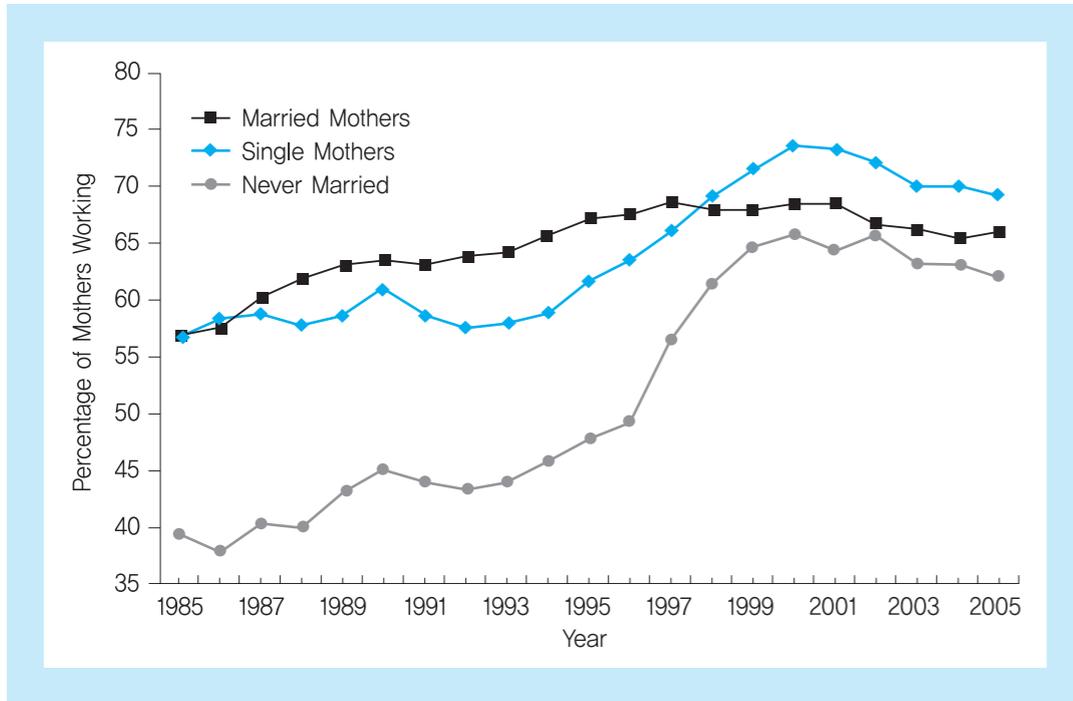
자료: U.S. DHHS, Administration for Children and Families, TANF Interim Final Rule: Focus on Work and Accountability, 2006.

2) U.S. DHHS, Administration for Children and Families, TANF Interim Final Rule: Focus on Work and Accountability, 2006.
3) House Committee on Ways and Means, 2004 Green Book, Section 7. p.27~37, 2004.

2. 제1차 복지개혁(1996~2005): 1996년 TANF 도입 이후 10년간의 성과와 한계

복지개혁 재승인을 둘러싼 여러 가지 논쟁 가운데 하나는 과연 TANF를 중심으로 한 1996년 복지개혁이 성공적이었는지를 보여주는 구체적 성과에 대한 것이다. 이는 지난 10년 동안의 경험과 성과를 바탕으로 향후 TANF를 중심으로

그림 2. 여성가구의 근로활동참가율 변화추이



자료: House Committee on Ways and Means. "The Outcome of 1996 Welfare Reform: Testimony of Ron Haskin". 2006. 7.

그러나 이상의 복지개혁의 성과에 대해서 비판하는 입장에서는 이러한 결과가 지나치게 과장된 것이며, 2000년 이전의 경제상황과 EITC의 확대를 바탕으로 가능했음을 지적하고 있다. 예를 들어, CBPP의 Shawn Fremstad와 Zoë Neuberger는 연방정부가 TANF 수급자의 규모와 관련된 통계자료를 취합하는 과정에서 각 주 정부가 일부 수급자에 대해 현금급여를 지급하

는 대신, 수급자로 간주되지 않는 다른 프로그램을 통해 이를 제공함으로써 그 규모를 축소시키고 있으며 이를 고려할 경우 약 100만 명의 수급자들이 통계에 포함되지 않고 있는 상황이라고 주장했다⁷⁾. 또한 Hotz의 연구에서는 1993년부터 1999년 사이에 나타난 수급가구 규모와 빈곤율 감소는 장기간의 경기호황, TANF 중심의 복지 개혁, EITC의 확대가 주요 원인임을 실증적으로

7) Fremstad & Neuberger, "TANF's Uncounted Cases: More than one million working families receiving TANF-funded services not counted in TANF caseload", Center on Budget and Policy Priorities, 2002.

재의 수급가구 규모는 1969년 이래 가장 낮은 것이며 수급아동의 비율은 1966년 이래 가장 낮은 것이다. 또한 1953년부터 1994년까지 41년 동안 AFDC의 수급가구 규모가 전년도보다 감소했던 해는 다섯 번에 불과했고 2년 연속 감소했던 경우는 1977년부터 1979년까지 단 한번에 불과했던 반면, 1994년부터 2005년까지는 11년째 계속해서 수급가구의 규모가 감소하고 있다. 한편 복지의존의 감소와 함께 아동빈곤율 역시 감소하였는데, 전체 아동빈곤율은 1996년 20.5%에서 2004년 17.8%로 약 13.2% 감소하였으며, 이로 인해 약 140만 명의 아동들이 빈곤에서 벗어났다⁴⁾. 또한 같은 기간동안 흑인 아동빈곤율은 39.9%에서 33.2%로 낮아졌고, 히스패닉 아동빈곤율은 40.3%에서 28.9%로 1/4이상 감소하였다⁵⁾.

다음으로 복지개혁의 성과를 평가하는 대표적인 내용은 근로활동참여율 증가와 저소득층의 총소득 가운데 근로소득 비중의 증가 측면이다. 근로활동에 참여하고 있는 수급가구의 비율이 2000년을 정점으로 경기하락에 따라 다소 감소하였지만 1996년 당시에 비해 크게 증가했다. 또한 한부모 가구의 여성가구주 근로활동참여율은 1993년 58%에서 2000년에 75%로 약 30% 정도 증가했으며 2005년 69.3%를 기준으

로 10%p 이상 증가하였다. 특히 1996년 까지 대부분 학교를 중퇴하거나 AFDC의 수급자가 되어 10년 이상을 복지급여에 의존해왔던 미혼모의 근로활동참여율은 더욱 급격하게 높아졌는데 1996년 49.3%에서 2005년 63.1%로 약 28% 증가하였다⁶⁾.

저소득층 여성가구주 가구의 소득구성 역시 1996년 이후 크게 변화되었는데, 특히 1993년부터 2000년까지 EITC 급여를 포함한 근로소득과 TANF 등 공공부조 프로그램에 의한 복지급여의 비중은 급격하게 달라졌다. 1993년에는 근로소득이 전체 소득의 약 30%에 불과했고 각종 공공부조 프로그램에 의한 급여가 약 55%를 차지하였다. 그러나 2000년까지 근로소득은 약 136% 증가한 반면, 복지급여는 절반 정도로 감소함으로써 각각의 비중이 약 60%와 23%로 완전히 역전되었다. 특히 경기호황에 따른 소득증가와 EITC 제도의 확대에 의해 근로소득과 EITC 급여의 합은 약 3배 정도로 높아졌으며, 이로 인해 저소득층의 총소득은 약 25% 증가하였다.

4) 2002년 이후 경제상황이 다소 악화됨에 따라 전반적으로 빈곤율이 다소 증가하였는데, 2000년에 가장 낮은 16.2%였으며 복지개혁 재승인 논의가 시작된 2002년에는 16.7% 수준이었다(Green Book 2004, p.H-6).
5) National Archives and Records Administration, Federal Register: Reauthorization of the TANF Program: Interim Final Rule. 2006.
6) U.S. DHHS, Administration for Children and Families. TANF Interim Final Rule: Focus on Work and Accountability. 2006.

3. 제2차 복지개혁의 기초: Working Toward Independence(2002)

1996년 복지개혁법의 유효시한이 다가옴에 따라 TANF 중심의 복지개혁의 성패에 대한 논란과 함께 복지개혁 재승인 여부 및 그 방향이 이슈가 되었다. 이 때, 복지개혁 재승인에 대한 정부의 입장을 공식적으로 처음 발표한 것은 2002년 2월 26일 부시 대통령의 제안서인 「Working Toward Independence」였다. 여기서는 DRA 2005에 의한 제2차 복지개혁의 내용을 소개하기에 앞서 2002년 당시 부시 대통령이 복지개혁 재승인의 기초로서 제안한 「Working Toward Independence」의 주요영역별 내용을 살펴보고자 한다.

이 제안서에서는 1996년 복지개혁 이래 미국이 추진해온 공공부조정책의 목표인 '근로활동 참여에 의한 자활성취', '복지의존성의 감소', '건강한 가족형성 장려' 등을 그대로 계승하고 있다. 4개의 주요 영역으로 구성되어 있는 이 제안서를 간략하게 살펴보면, 먼저 근로활동을 고취시켜 저소득층이 자활에 성공할 수 있도록 수급자로 하여금 근로활동 또는 교육 및 직업훈련에 의무적으로 참여하도록 근로조건을 강화시키는 내용이 포함되어 있다. 두 번째로, 아동을 보호하고, 건강한 결혼을 장려하여 가족기능을 강화시키기 위해서 아동과 관련된 각종 서비스에 대한 재정지원을 높은 수준으로 유지하고 있다. 세 번째로, 주정부와 지방정부가 사회문제에 효과적으로 대처할 수 있는 능력을 가지고 있을

을 인정하는 한편, 관료주의를 축소시키고 서비스의 질과 접근성을 개선하기 위하여 복지수급자가 근로활동 또는 결혼을 통해 자활에 성공할 수 있도록 지원하는 다양한 방안을 모색하여 주정부가 유연하게 운영할 수 있도록 자율성의 범위를 더욱 확대하고 있다. 마지막으로, Food Stamp에 대한 개혁을 통해 제도를 단순화시키고, 근로의욕을 고취시키기 위한 수단적 요소를 강조하고 있다.

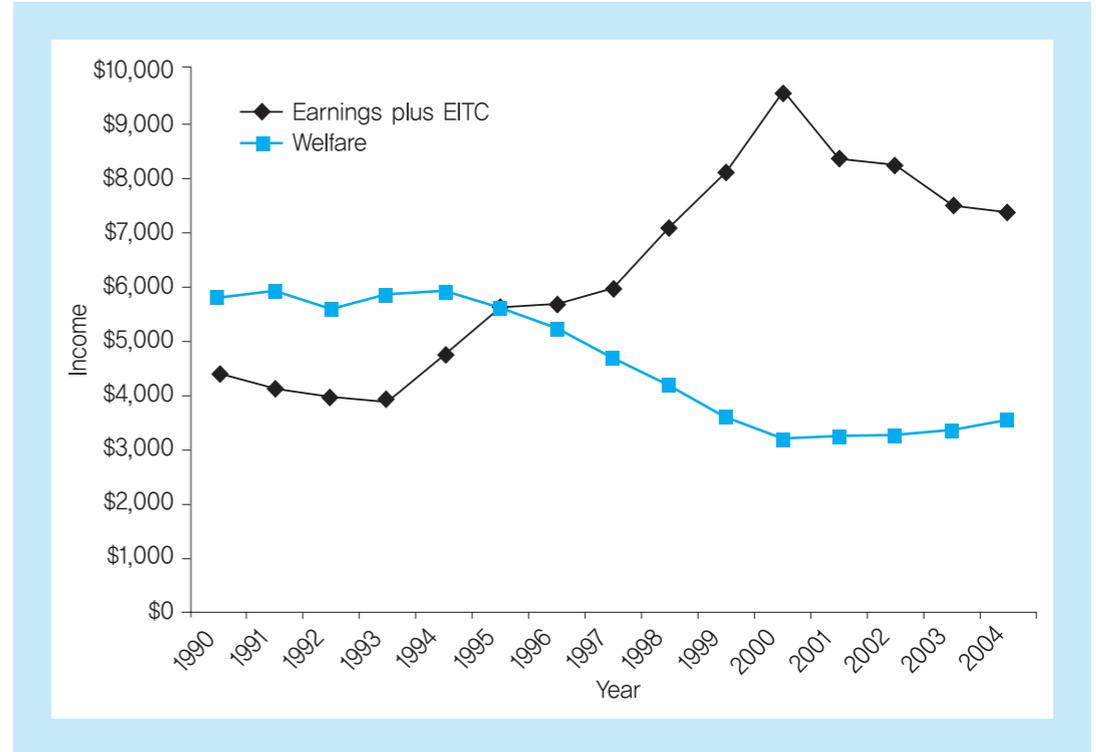
「Working Toward Independence」의 정책목표와 추진방안 가운데 TANF 중심의 복지개혁과 직접적으로 관련된 '근로활동참여를 통한 자활의 극대화', '아동복지 강화 및 건강한 가족형성장려', '주정부의 자율성 확대와 효율성 제고'의 주요내용은 다음과 같다.

1) 근로활동참여를 통한 자활 극대화

(1) 모든 수급가구는 복지기관과 함께 자활계획 수립

근로활동참여를 통해 자활을 극대화시키기 위해 모든 수급가구에 대해 새로운 의무조건을 부과하고 있다. 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. 모든 수급가구는 수립된 계획에

그림 3. 하위 40% 여성가주 가구의 근로소득 및 복지급여 변화추이



자료: House Committee on Ways and Means. "The Outcome of 1996 Welfare Reform: Testimony of Ron Haskin". 2006. 7.

밝히고 있다⁸⁾. 특히 2001년까지의 성과를 바탕으로 논의했던 2002년 당시와 달리 앞서 살펴본 주요 지표들 가운데 수급가구 규모를 제외한 빈곤율, 근로활동참가율, EITC를 포함한 저소득층 평균근로소득 수준 등의 나머지 지표들이 2001년 이후의 경기하락과 함께 서서히 반전되고 있음에 주목하고 있다. 이처럼 최근 미국에서 나타나고 있는 경기침체와 지나치게 엄격한 근로조

건(work requirement) 및 수급기간 제한(time limit) 등 TANF가 가지고 있는 근본적인 논쟁점에도 불구하고, 2002년 부시 대통령이 제시한 「Working Toward Independence」를 바탕으로 근로활동참가율 산정기준 조정 등 수급자의 근로활동 참여와 이에 대한 주정부의 책임성을 강화시킨 제2차 복지개혁은 10년 만에 이루어졌다고 평가할 수 있다.

8) Hotz, Scholz and Mullin, "The Earned Income Tax Credit and Labor Market Participation of Families on Welfare", JCPR, 2001.

과 논란의 대상이 되어왔다. 복지개혁 재승인 논의가 진행되는 과정에서 민주당 하원의원들이 제출했던 법안에서는 주당 평균근로소득이 \$100 이상이면서 급여를 수급한 경우 해당 월은 수급기간에 포함시키지 않는 방안이 제안되었으며, 상원에서 제안된 Rockefeller 법안에서는 주당 30시간 이상 근로활동에 참여하면서 급여를 수급한 경우 해당 월은 수급기간에 포함시키지 않는 방안까지도 제시되었다. 한편 민주당 상원 의원들이 제안한 'HELP Principles'에서는 근로활동에 참여하고 있는 근로빈곤층에 대해서는 수급기간의 제한 없이 급여를 수급할 수 있도록 이 규정을 완전히 폐지해야 한다는 주장까지 제기될 정도였다⁹⁾.

이처럼 수급기간제한 규정에 대해서는 의회에서 민주당을 중심으로 이를 반대하는 논리가 전개되어 왔으며, 한편에서는 수급기간제한 규정이 미래지향적인 수급자들로 하여금 미래의 급여수급 가능성을 고려하여 합리적으로 선택함으로써 근로활동에 참여하게 만드는 효과를 지니고 있지만, 그렇지 않은 경우에는 반대의 결과를 가져올 수도 있기 때문에 수급기간제한이 근로유인효과를 가지고 있다고 단정적으로 결론짓기 어렵다는 연구결과가 발표되기도 하였다¹⁰⁾. 그럼에도 불구하고, 부시 대통령의 제안서는 수급기간제한 규정을 현행과 같이 6개월로 유지하고 있으며, 수급기간제한으로부터 적용

받지 않는 면제가구의 비율도 전체 수급자의 20%를 그대로 유지하고 있다.

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

근로활동참여조건의 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 근로활동참여조건을 이행한 것으로 간주하고 있다. 그러나 이러한 규정은 2년 동안 연속적으로 3개월 이상 적용될 수 없도록 하였다.

(7) 근로활동참여율 계산방법 및 대상의 조정

앞서 살펴본 근로활동참여조건 강화에 따라 주정부별로 수급자의 근로활동참여율을 측정하는 방법도 개선되었다. 즉, 주당 40시간 근로활동참여와 이 가운데 24시간 이상 직접적인 근로활동에 참여한 수급자로 제한하였다. 그러나 주 정부는 신규로 수급자격이 발생한 수급자의 경우 첫 1개월은 근로활동참여율 계산대상에서 제외시킬 수 있도록 하였다.

따라 이를 구체적으로 수행해야 하며, 이러한 근로활동참여 과정 및 계획이행 여부에 대해서는 지속적으로 모니터링이 이루어지며 자활달성 정도 역시 정기적으로 평가된다. 단, 1996년 복지개혁법에서 규정하고 있는 수급개시 후 2년 이내에 반드시 근로활동에 참여해야 한다는 조항은 폐지하는 것으로 되어 있다.

(2) 근로활동참여기준을 주당 40시간으로 조정

근로활동참여여부를 판단하는 기준시간을 주당 40시간으로 상향 조정하여 제안하였다. 1996년 복지개혁법에서 한부모가구(30시간, 6세 미만의 아동이 있는 경우 20시간)와 양부모가구(35시간)의 구분을 없애고 정규근로자의 근로시간인 주당 40시간 이상으로 하였다. 12개월 미만의 아동을 가진 수급가구는 근로활동참여율 계산 시 제외되며, 6세 미만의 아동이 있는 편부모가구를 제외한 수급가구에 대해서는 주정부가 자율적으로 근로활동참여조건 불이행에 대한 제재기준을 마련하여 시행할 수 있도록 하였다.

(3) 근로활동참여조건 강화

근로활동참여기준을 주당 40시간으로 상향조정한 것과 함께 이 가운데 최소한 60%에 해당하는 24시간을 교육 및 직업훈련이 아닌 직접적인 근로활동에 참여해야 한다는 조건으로서 이 제안서의 핵심적인 내용이다. 직접적인 근로활동

으로 인정받는 범주에는 공적 및 사적 노동시장에서의 일자리 또는 임금보조 일자리, 현장직업훈련(on-the-job-training), 행정기관에 의해 관리되는 근로활동경험(work experience) 및 지역 사회서비스 등이 포함된다. 단, 근로활동경험 및 지역사회서비스에 참여할 경우에는 EITC 등의 적용을 받지 못한다.

(4) 주정부별 근로활동참여율 충족기준 상향 조정

1996년 복지개혁법은 TANF의 재원과 프로그램 운영에 대한 주정부의 자율성을 확대시켰으나, 동시에 해당연도에 달성해야 하는 수급자의 근로활동참여율 목표수준을 제시하고 각 주 정부로 하여금 이를 충족시키도록 했다. 1997년 25%에서 시작된 이 기준은 매년 5%씩 높아져 2002년에 50%까지 조정되었는데, 이 제안서는 2003년에 한해 50% 수준을 유지하고 2007년까지 매년 5%포인트 상향조정하여 2007년에는 수급자의 근로활동참여율 목표수준을 70%로 조정한다는 계획을 제시하였다.

(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 비판

9) Shawn Fremstad et al., "Summary Comparison of Key Provisions in TANF Re-authorization Legislation and Proposals", Center for Law and Social Policy, 2002.
 10) 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.

지 측면에서 바람직한 방향으로 성장하였음을 입증하는 결과를 보여주었다. 의회는 이러한 결과에 대한 인식을 바탕으로 1996년 복지개혁법 제정 당시 가족형성을 촉진하고 가족기능을 정상화시키기 위한 여러 가지 조항들을 포함하고 있었다. 그러나 각 주정부는 TANF 재원 중 매우 적은 부분만을 아동보호와 가족형성 장려를 위해 사용하고 있었다.

이에 따라 부시 대통령의 제안서는 주정부로 하여금 아동복지를 강화하고, 건전한 결혼을 통한 가족형성 및 가족기능 강화를 위한 노력을 증가시키도록 하였으며, 이를 위해 TANF 재원의 사용을 확대할 수 있도록 하였다. 이와 같은 노력은 TANF의 정책목표와 주정부가 제출하는 TANF 운용계획에 구체적으로 명시되도록 하였다.

(1) 아동복지의 향상을 TANF의 정책목표로 수립

부시 대통령의 제안서는 '아동복지의 향상'을 TANF의 정책목표 가운데 하나로 구체화시키도록 하였다. 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

아동복지 향상과 함께 건전한 결혼을 통해 정

상적인 가정을 형성하도록 장려하는 것을 TANF의 정책목표의 하나로 제안하였다. 또한 가족기능을 강화하고 가정을 유지할 수 있도록 부모로서의 양육책임을 강조하고 있다.

(3) 연구사업과 기술적 지원 확대

아동양육서비스의 확대를 통한 복지수준의 향상, 건전한 결혼을 통한 가족형성 및 가족기능 강화를 위한 각종 연구와 시범사업 등에 매년 1억 달러를 지원할 계획을 제시하였다.

(4) 경쟁적 Grant 프로그램 도입

이 제안서는 위와 같은 지원계획 이외에도 건전한 결혼을 장려하고, 혼외 임신을 감소시키기 위한 혁신적인 프로그램을 개발할 수 있도록 경쟁을 통해 선정된 몇 개의 주정부를 대상으로 연간 1억 달러 규모의 매칭펀드를 지원하고자 하였다.

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

주정부가 제출하는 TANF 운용계획에 건전한 결혼을 통한 가족형성을 지원하기 위한 방안을 명시적으로 제시하고, 구체적인 목표수준을 설정한 후 이 목표를 얼마나 달성하였는지 매년 보고하도록 요구하였다.

(8) 한부모가구와 양부모가구를 대상으로 한 근로활동참여율 충족기준 차등적용 폐지

기존에 한부모가구와 양부모가구를 대상으로 각각 50%와 90%의 근로활동참여율 충족기준을 적용했던 것을 폐지하고 동일한 기준을 적용하는 것으로 되어 있다. 이것은 정상적으로 부모가 모두 있는 수급가구에 대하여 주정부가 높은 수준의 근로활동참여 목표를 달성하기 위해 강력하게 통제함으로써 나타났던 불이익을 없애기 위한 것이었다.

(9) 주정부별 수급가구 규모 감소에 따른 근로활동참여율 충족기준 조정제인 Caseload Reduction Credit의 단계적 폐지

주정부별 수급가구 규모가 감소한 비율만큼 근로활동참여율 충족기준을 하향 조정해주던 이 제도는 1996년 복지개혁 이후 상당한 규모의 수급자가 감소하여 더 이상 적용할 필요가 없다는 판단에 따라 2003년에 기존의 수준을 유지하는 대신 2004년에는 50%로, 2005년에는 완전히 폐지하는 방안을 제시하였다.

(10) 근로활동참여율 목표를 달성하지 못한 주정부에 대한 예산삭감

기존의 1996년 복지개혁법과 같이 각 주정부는 근로활동참여율 목표를 달성하지 못했을 경우 Block Grant 지원상의 불이익을 받도록 유

지하였다. 이러한 재정지원 삭감은 해당 주정부의 연간 TANF Block Grant의 5%내에서 이루어진다.

(11) 10대 기혼 수급자의 학업과 근로활동참여의 의무

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

(12) 기존에 시행된 주정부별 시범사업 중단

이 제안서는 1996년 복지개혁법 이전에 시작되어 일부 주정부에서 진행되고 있던 시범사업을 중단하도록 제안하였다. 이것은 모든 주정부에 대하여 동일한 조건에서 다양한 공공부조 프로그램의 광범위한 통합을 위해 시범사업을 실시할 수 있는 자격을 새롭게 부여하기 위한 것이었다.

2) 아동복지 강화 및 가족형성 장려

많은 연구들은 정상적인 가정환경에서 성장한 아동들이 그렇지 못한 아동들에 비해 여러 가

램을 도입할 수도 있다.

② 주정부의 MOE(Maintenance of Effort)의 유지

1996년 복지개혁법에서 수급자의 급여수준을 유지하기 위해 과거 AFDC 하에서 사용했던 지출의 약 80%를 의무적으로 사용하도록 하였으며, 근로활동참여율 목표를 충족시킬 경우 75%로 하향 조정하는 MOE(Maintenance of Effort) 규정을 그대로 유지하도록 하였다.

③ 보충적인 TANF 재원의 제공

역사적으로 다른 주정부에 비해 급여수준이 낮았거나, 지역의 특수한 사정으로 빈곤인구가 급격하게 증가하는 등 추가적인 예산소요가 발생한 주정부에 대해서 2002년과 동일한 수준(매년 3억 1천 9백만 달러)을 추가로 지원할 수 있도록 하였다.

④ Assistance의 개념에 대한 재정의의 통째 서비스 제공 확대

이 제안서에서는 부조(Assistance)의 개념에 대한 재정의의 통째 아동양육서비스와 근로활동 지원서비스를 부조가 아닌 것으로 규정함으로써, 실업상태에 놓여 있지만 복지급여를 수급하지 않는 가구에 대해서도 주정부가 자율적으로 이러한 서비스를 제공할 수 있도록 하였다.

⑤ 경기침체에 대비한 주정부의 예산편성 가능 경제사정의 악화에 미리 대비하여 주정부가

자체적으로 TANF의 재원을 축적해 둘 수 있도록 하기 위해서 일정 범위 내에서 'Rainy Day Fund'를 지정할 수 있도록 재량권을 부여하였다. 이를 통해 각 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 감소시켜 궁극적인 자활에 이르게 하도록 만들기 위해서는 전 과정에서 많은 지원과 서비스들이 종합적으로 제공되어야 한다는 점에 기초하여, 이 제안서는 주정부로 하여금 공공부조프로그램과 각종 고용지원프로그램 및 지역사회서비스의 통합 및 연계를 촉진시키기 위한 방안을 제시하고 있다. 특히 대안적인 통합 서비스 모형개발을 위해 성공가능성과 비용중립성을 객관적으로 평가해 주정부별 계획수립 및 시범사업을 지원하도록 하고 있으며, 시범사업 수행결과에 대한 보고서를 매년 의회에 제출하도록 규정하였다.

(3) 프로그램 수행 및 평가의 강화

이 제안서는 주정부의 자율성과 유연성의 확대를 강조하는 한편, 책임성의 원리를 내세워 자율적으로 운영된 주정부 프로그램의 성과와 실패에 대한 주정부의 책임을 강조하고 있다. 이를

(6) 양부모가구에 대해 한부모가구와 동등하게 대우하는 방안에 대한 주정부 계획 요구

주정부 TANF 운영계획의 일부로, 1996년 복지개혁법과 달리 정상적인 양부모가구에 대해 한부모가구와 동등한 혜택을 제공하는 방안을 명시하도록 요구하였다. 이것은 결혼을 통해 건전한 가족을 형성하는 것이 불이익(Marriage Penalty)¹¹⁾이 되지 않도록 하기 위한 것이다.

(7) 기 타

아동부양(Child Support) 의무에 대한 집행을 강화하고 정부의 지출비용을 엄격하게 징수하며, 주정부에 대해 이와 관련된 인센티브를 제공하도록 하였다. 한편 AFL(The Adolescent Family Life)과 같은 지역사회중심의 청소년 교육프로그램 및 혼외임신 예방프로그램의 운영을 지원하고 예산을 증액하는 등 아동보호를 강화하고 정상적인 결혼을 통한 건전한 가족형성을 장려하고자 하였다.

3) 주정부의 자율성 확대와 효율성 제고

(1) 주정부의 자율성 확대 및 연방정부와 주정부의 연계 강화

1996년 복지개혁법의 제정이 미국 복지정책

의 흐름에 영향을 미친 내용 가운데 중요한 것은 기존의 AFDC 프로그램을 TANF로 전환하면서 공공부조 프로그램에 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 가이드라인 아래에서 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. 이 제안서에는 연방정부와 주정부의 파트너십을 강화하기 위하여 다음의 구체적 제안을 포함하고 있다.

① TANF 예산규모 유지

TANF의 운영을 위한 연방 전체의 예산규모(연간 약 166억 달러)를 2003년부터 2007년까지 기존과 동일한 수준으로 유지하며, 이를 주정부별로 배분하는 방식도 그대로 유지하였다. 각 주정부는 이 재원을 사용하여 수급자의 급여뿐만 아니라, 근로활동 지원 및 근로유인을 위한 각종 프로그램을 운영할 수 있고, 아동복지를 향상시키고 가족기능을 강화하기 위한 새로운 프로그

11) 부시 행정부는 EITC의 경우에도 맞벌이가구에 대한 불이익을 없애기 위하여 맞벌이가구의 적용대상 소득수준을 홑벌이가구보다 확대하는 방안을 2002년부터 도입하였다.

(2) 경쟁적 Grant 제도 폐지 및 신설

이러한 TANF Block Grant와는 별도로 운영해왔던 High Performance Bonus(연간 2억 달러)와 Out-of-Wedlock Birth Reduction Bonus(연간 1억 달러) 제도는 폐지하기로 하였다. High Performance Bonus의 경우 2004년도에 41개 주정부가 받았고, 그 가운데 11개 주정부는 최대 TANF Block Grant 총액의 5%까지 지원받을 정도¹²⁾로 대부분의 주정부가 근로활동지원 프로그램의 운영성과에 대한 평가를 통해 Block Grant를 보충해왔다. 그러나 이러한 High Performance Bonus를 폐지한 것은 DRA 2005 법안의 취지에 따라 정부지출을 억제하기 위한 것이라 할 수 있다.

DRA 2005에서는 두 제도를 폐지하는 대신, 건전한 가정을 형성하고 결혼생활을 유지할 수 있도록 지원하기 위한 다양한 서비스를 제공하기 위하여 건전한 결혼의 촉진(Healthy Marriage Promotion)과 책임성 있는 부모의 양육을 촉진(Responsible Fatherhood Promotion)을 위해 일부 주정부에 지급할 수 있는 경쟁적 Grant 제도를 연간 1억 5천만 달러 규모로 신설하였다. 이 제도 역시「Working Toward Independence」에 포함되었던 것으로 당시 연간 1억 달러 규모로 제안되었던 것을 다소 확대한 것이다. 이 가운데

연간 1억 달러는 건전한 결혼을 통한 가족형성 및 유지를 위한 시범사업 등을 실시하고자 하는 일부 주정부에 지원되는데, 주로 결혼에 대한 교육프로그램, 대중매체를 통한 홍보프로그램, 청소년을 대상으로 결혼의 가치에 대한 교육프로그램, 결혼생활과 관련된 멘토링 프로그램 등에 사용되도록 하고 있다. 나머지 5천만 달러는 부모의 올바른 양육을 위한 상담프로그램, 멘토링 프로그램, 결혼에 대한 교육 프로그램, 관계형성 및 부모교육 프로그램, 경제적 측면을 지원하기 위한 다양한 프로그램 등에 사용될 수 있다.

(3) 아동양육서비스에 대한 재정지원 확대

한편 DRA 2005는 TANF Block Grant를 통한 재정지원은 기존과 같이 유지하는 반면, 저소득층의 근로활동참여와 탈빈곤을 위해 더욱 강조되고 있는 아동보육서비스를 확대하도록 하고 있다. 아동보육서비스에 대한 지원규모는 1996년 22억 달러에서 2005년에 48억 달러로 크게 증가하였으며, 2005년 가구당 평균 아동보육지원액도 1996년 6,934달러의 약 2.24배에 해당하는 15,561달러로 급증할 정도로 매우 강조되고 있다¹³⁾. 2006년부터는 CCDF(Child Care Development Fund)의 연방정부 지원을 연간 2억 달러씩(5년간 총 10억 달러) 추가하기로 하였

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 의무화하였다. 이러한 결과평가는 수급자의 근로활동참여와 노동시장에서의 고용에 초점을 두고 있으며, 이를 바탕으로 연방정부가 각 주정부별 프로그램 운영 실태를 점검하고 예산지원 상의 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, ‘고용 유지 및 임금수준이 높은 일자리로의 이행’, ‘청년 고용’, ‘프로그램 통합 및 연계’ 등에 대해서 특별한 관심을 가질 것을 요구하고 있다.

4. 제2차 복지개혁 완성: DRA 2005 (Deficit Reduction Act of 2005) 및 TANF 개편내용

2002년 2월 부시 대통령의 제안서인「Working Toward Independence」를 중심으로 집중적인 논의 및 입법과정이 진행되기 시작한 이후 정확히 4년이 지난 2006년 2월8일, 재선에 성공한 부시 대통령이 2005년 말 상·하원을 통과한 DRA 2005(Deficit Reduction Act of 2005: P.L.109-171)에 서명함으로써 드디어 제2차 복지개혁이 완성되었다. 이에 따라 1996년 복지개

혁법에 의해 시작된 제1차 복지개혁의 시기가 마감되고 제2차 복지개혁의 시기가 시작되었다고 할 수 있다. DRA 2005는 TANF에 대한 재승인 뿐만 아니라, Medicaid의 예산삭감 등 다양한 분야에서 정부지출을 억제하기 위한 방안들이 포함되어 있다. 여기서는 DRA 2005의 내용 가운데 TANF와 관련된 복지개혁 재승인의 주요 내용을 2002년 당시 제안되었던 내용과 비교하여 소개하고자 한다.

1) 재정지원 관련

(1) 재정지원 연장 및 지원규모 유지

DRA 2005는 그 동안 수차례에 걸쳐 단기간의 법안 연장을 통해 유지되어 온 TANF Block Grant의 총 재원을 기존과 동일한 수준(연간 165억 7천 달러)으로 2010년까지 연장하여 지원하도록 확정하였다. 이로써 대표적인 공공부조프로그램인 TANF는 향후 5년간 현재와 같은 수준으로 예산규모를 유지하게 되었다. 이 수준은 2002년 당시「Working Toward Independence」에서 2003년부터 2007년까지 2002년과 동일한 수준으로 총 재원의 규모를 유지하고자 했던 내용이 그대로 반영된 것이다. 결국 이번 결정으로 인해 연방정부는 각 주정부에 배분하여 지원할 수 있는 TANF의 총 재원을 향후 5년간 동결한 것으로 평가할 수 있다.

12) U.S. DHHS, Administration for Children and Families, High Performance Bonus Awards for Performance Year 2004, 2005.
13) U.S. DHHS, Administration for Children and Families, TANF Interim Final Rule: Focus on Work and Accountability. 2006.

준으로 50%의 근로활동참가율을 충족시키지 못한 주정부를 대상으로 첫 번째 해에 연방정부로부터 받는 TANF Block Grant의 최대 5%까지 삭감되는 벌칙을 적용하도록 하고 있다. 그리고 연속해서 이를 충족시키지 못하게 되면 삭감비율은 2%p씩 증가하게 된다. 또한 연방정부의 Block Grant가 감소된 부분은 주정부 자체 재원으로 보충해야만 한다.

한편 양부모 수급가구에 대해서는 전체 수급가구 대비 양부모 가구의 비중에 비례해서 벌칙이 적용된다. 예를 들어, 양부모 수급가구의 비중이 전체의 5%인 주정부가 첫 번째 해에 근로활동참가율 조건을 충족시키지 못했을 때 받을 수 있는 최대 삭감비율은 전체 TANF Block Grant의 0.25%(5%×5%)가 된다. 보건복지부는 여러 가지 합리적인 사유가 있거나 또는 특수한 상황에 처해 있는 주정부에 대해서 이러한 벌칙 비율을 낮추거나 중단할 수도 있다.

또한 2002년 「Working Toward Independence」에서 언급된 바와 마찬가지로 근로활동참가율 조건을 충족시키지 못하게 되면 MOE 의무비율¹⁴⁾이 상향 조정되는 벌칙이 적용된다. 근로활동참가율 조건을 달성하지 못한 주정부는 MOE 의무비율이 75%에서 80%로 상향 조정되는데, 이 경우 그 해에 80% MOE 의무비율을 입증하지 못한다면 다음 해에 그 차이만큼 TANF Block Grant가 감소하게 되며 주정부는 자체 재원으로 이 부분을 보충해야 한다.

(4) Caseload Reduction Credit 산정기준 조정

1996년 복지개혁의 목적은 앞서 언급한 바와 같이 복지급여에 대한 의존을 감소시키는 것이었다. 따라서 기존 법안에서는 TANF 수급가구의 규모를 감소시킨 주정부에 대해서 이를 보상해주는 방안으로 Caseload Reduction Credit 제도를 운영하여 왔다. Caseload Reduction Credit 란, 1995년 당시 AFDC 수급가구의 규모를 기준으로 전년도에 수급가구의 규모를 몇 %나 감소시켰는지 계산하여 이 비율에 해당하는 %p를 주정부가 충족시켜야 하는 근로활동참가율에서 감소시켜 주는 제도이다. 대부분의 주정부는 이 제도에 의해 많은 혜택을 받음으로써 실질적으로 달성했던 근로활동참가율은 연방정부에서 제시했던 기준(50%, 90%)보다 상당히 감소된 수준이었다. [그림 4]에서 보는 바와 같이, 전체 수급가구를 대상으로 한 근로활동참가율 충족기준은 1997년 25%에서 출발하여 매년 5%p 증가함으로써 2002년에는 50%에 이르렀고 이후 계속 유지되고 있으며, 이 비율은 2006년 이후에도 그대로 유지하기로 하였다. 그러나 1997년과 1998년을 제외하고 1999년부터 2004년까지는 Caseload Reduction Credit 제도의 엄청난 효과에 의해 각년도 목표치의 1/3에도 해당되지 않는 근로활동참가율만 달성하면 되었다. 실제로 2004년의 경우, 주정부별 실제 근로활동참가율

으며, 이에 따라 CCDF의 지원규모는 연간 48억 달러에서 50억 달러로 증가하게 되었다.

(4) 보충적 보조금 재승인

그밖에 급격한 인구증가를 경험하고 있거나 과거에 낮은 수준의 지원을 받았던 주정부를 지원하기 위한 보충적 보조금(Supplemental Grant)을 2008년까지 연간 3억 1천 9백만 달러씩 승인하였다. 또한 경제상황이 악화되어 긴급하게 지원이 필요한 주정부를 대상으로 지원할 수 있는 20억 달러의 예비비(Contingency Fund)를 2008년까지 재승인하였다.

2) 근로활동참여 조건 관련

(1) 주정부별 근로활동참가율 충족기준 유지

1996년 복지개혁의 근본적인 목적은 저소득층으로 하여금 근로활동에 참여하도록 유인함으로써 복지급여에 대한 의존을 감소시키는 것이었다. 각 주정부로 하여금 이러한 목적을 이루기 위하여 모든 수급가구 가운데 근로활동에 참가하는 가구비율 50%를 달성하도록 하였고, 양부모 수급가구의 경우에는 근로활동참가율 90%를 달성하도록 하였다. DRA 2005는 근로활동참가율과 관련하여 주정부에 요구했던 이러한 조건을 그대로 유지하도록 하였다.

1997년 25%에서 시작하여 2002년에 50%까지 상향 조정된 후 2004년부터 2007년까지 다시

매년 5%p 상향조정하여 근로활동참여율 목표수준을 70%로 조정하고자 했던 「Working Toward Independence」에 비하면 낮은 수준을 유지한 것이라 할 수 있다. 그러나 Caseload Reduction Credit 산정기준의 조정을 감안하면 실질적인 근로활동참가율 충족기준은 매우 높아진 것으로 이해할 수 있다.

(2) 수급자별 근로활동참가 여부 판단기준 유지

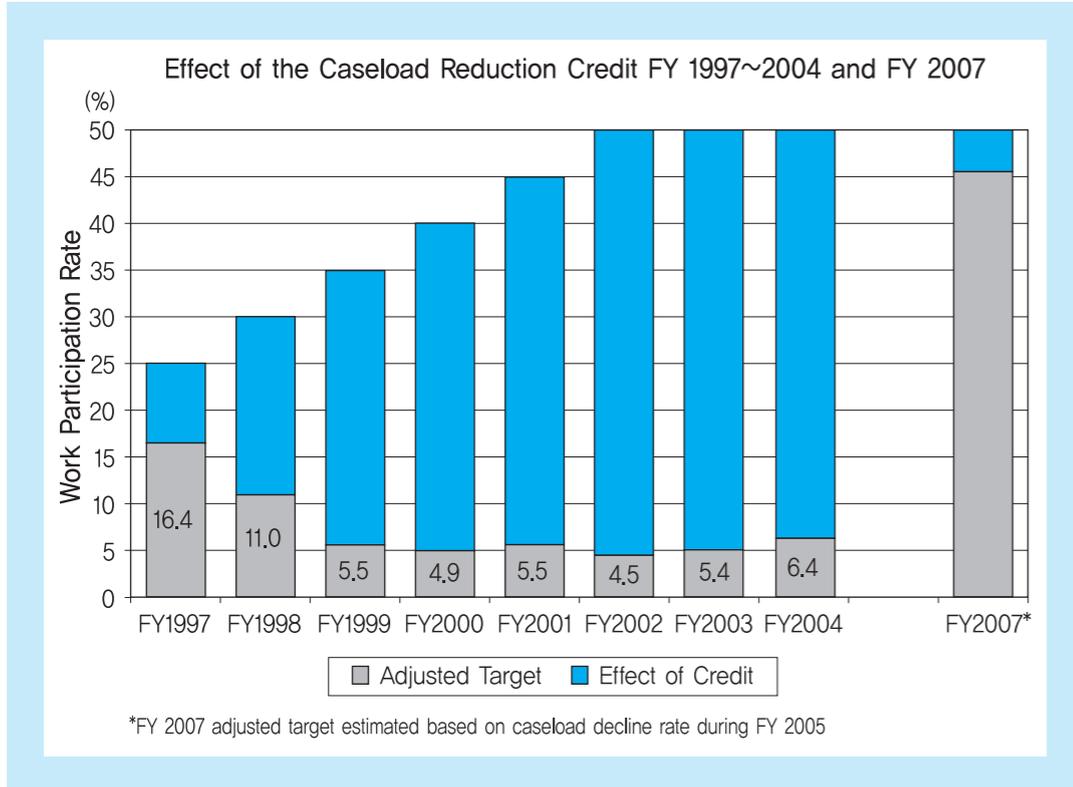
DRA 2005는 근로활동 참가여부를 판단하는 주당 근로시간 기준 역시 기존의 수준을 그대로 유지하고 있다. 즉, 모든 수급가구에 대해서는 기본적으로 주당 30시간 기준을 적용하되 6세 미만의 아동이 있을 경우 주당 20시간을 적용하며, 양부모 수급가구에 대해서는 주당 35시간을 적용하되 연방에서 지원되는 아동보육서비스를 받을 경우에는 주당 55시간을 적용하도록 하고 있다. 이것은 한부모가구와 양부모가구의 구분을 없애고 정규근로자의 근로시간인 주당 40시간 이상으로 상향 조정하고자 했던 2002년 「Working Toward Independence」에 비해서 다소 완화된 것으로 볼 수 있다.

(3) 근로활동참가율 충족기준 관련 벌칙조항의 유지 및 조정

근로활동참가율 충족여부에 대한 벌칙조항과 관련하여 TANF의 규정은 전체 수급가구를 기

14) MOE 의무비율이란, 각 주정부가 TANF Block Grant를 받기 위해서 적어도 1994년 당시 복지급여 지출의 75%를 복지급여 관련 지원활동에 지출해야 한다는 규정이다.

그림 4. Caseload Reduction Credit의 현황과 기준연도 조정에 따른 변화



자료: U.S. DHHS, Administration for Children and Families, TANF Interim Final Rule: Focus on Work and Accountability, 2006.

3) 수급기간제한 및 면제비율 유지

생애기간 전체에 걸쳐 연방정부에 의해 재원이 조달되는 TANF 급여를 수급할 수 있는 기간을 60개월로 제한하는 내용은 1996년 복지개혁법이 제정될 당시부터 끊임없는 비판과 논란의 대상이 되어왔다. 특히 이와 같은 수급기간 제한은 복지의존을 감소시키고 근로활동참여를 강조하는 미국식 근로연계복지의 강제적이고 부

정적인 측면의 대표적 정책수단으로 인식되어 왔다.

DRA 2005에서는 여러 가지 비판과 논란에도 불구하고 2002년 당시 제안되었던 내용과 동일하게 기존의 수급기간제한 규정을 60개월로 유지하고 있으며, 수급기간제한 규정으로부터 적용을 받지 않는 면제가구의 비율도 전체 수급가구의 20%로 유지하고 있다.

은 전체 수급가구를 기준으로 0~38%, 양부모 수급가구를 기준으로 3~60%에 불과했으며 전체 주정부의 평균은 각각 32%와 47%였다¹⁵⁾.

2002년 부시 대통령의 제안서에서는, 1996년 복지개혁 이후 상당한 규모의 수급자가 감소하여 더 이상 적용할 필요가 없다는 판단에 따라 Caseload Reduction Credit를 2004년에 50%만 적용하고 2005년에는 완전히 폐지하고자 하였다. 반면에, DRA 2005에서는 단계적으로 이 제도를 폐지하는 방안 대신 Credit의 산정을 위한 기준연도를 조정하는 방식을 채택하였다. 즉, 기존의 근로활동참가율 조건을 상향 조정하지는 않았지만 Caseload Reduction Credit 산정의 기준연도를 1995년에서 2005년으로 조정하는 방식을 통해 주정부의 근로활동참가율 충족기준을 강화하기로 한 것이라 평가할 수 있다. 이러한 산정기준 조정은 2007년부터 적용될 예정인데, Caseload Reduction Credit 산정의 기준연도를 수급가구 규모가 이미 크게 감소한 2005년도로 조정함으로써 이후의 수급가구 규모의 감소 속도나 비율은 낮아지는 것이 불가피하며 주정부가 받아왔던 Caseload Reduction Credit의 혜택은 크게 감소할 것이다. 이와 같은 Caseload Reduction Credit의 조정은 각 주정부가 달성해야 하는 근로활동참가율을 크게 상승시킬 것이 분명하므로 대부분의 주정부에서는 수급가구의

근로활동참가율을 제고하기 위해 보다 실질적인 노력을 기울여야 하는 상황에 직면하게 된 것이다. [그림 4]는 이러한 상황을 극명하게 보여주고 있다. 2004년 50%의 목표치 가운데 약 13%에 불과한 6.4%가 실질적인 충족기준에 해당했던 반면에, 기준연도가 2005년으로 조정되어 적용되기 시작하는 2007년에는 50%의 목표치는 그대로 유지되고 있으나 Credit의 감소로 약 91%에 해당하는 45.6%를 달성해야 한다는 것이다¹⁶⁾. 특정 주를 예로 들어보면, 플로리다 주는 1995년 대비 2003년의 수급가구 규모 감소에 따라 2004년에 71%의 Caseload Reduction Credit을 적용받음으로써 실제 달성해야 하는 근로활동참가율 조건은 0%였다. 그러나 플로리다 주정부에서 추정하고 있는 2005년 대비 2007년의 수급가구 규모 감소비율은 약 9%로 이러한 수준의 Caseload Reduction Credit을 적용받게 된다면 근로활동참가율 충족조건은 41%로 강화되는 결과를 가져오게 되는 것이다. 결국 각 주정부는 앞으로 근로활동참가 조건으로 제시된 50%와 90%의 비율에 가깝게 충족시키기 위해서 보다 엄격하고 다양한 방법을 모색해야 할 수밖에 없는 것이다.

15) U.S. DHHS, Administration for Children and Families, FY 2004 TANF Work Participation Rates, 2006.

16) 2004년의 경우, 단지 9개 주정부만이 전체 TANF 수급가구를 대상으로 50%의 근로활동참가율을 충족시켰으며, 18개 주정부는 그 절반인 25%에도 미치지 못했다.

하게 기존의 TANF 운영방식을 수정해야 할 것이다. 특히 각 주정부는 DRA 2005에 제시되어 있는 TANF 수급가구의 근로활동참여율 기준을 달성하기 위해 노력하는 과정에서 과거와는 달리 TANF 수급가구의 근로활동참여 조건 이행에 대해서 엄격한 기준을 적용할 수밖에 없을 것이다.

1) 근로활동의 범주 및 정의 관련 규정

DRA 2005와 이에 따른 TANF의 새로운 규정에 따르면, 근로활동참여율 계산 시 인정하는 근로활동을 12개의 범주로 구성하고 있다. 이것은 다시 9가지의 필수적 근로활동(Core Activity)과 3가지의 필수적이지 않은 근로활동(Non-Core Activity)으로 구분된다.

전자는 개별 수급가구의 근로활동참여여부를 판단하는 근로시간 조건을 충족시키기 위해서 우선적으로 최초 20시간까지 참여해야 하는 근로활동을 의미한다. 이 범주에는 일반노동시장에서의 풀타임 또는 파트타임 고용(Unsubsidized Employment), TANF 재원 또는 기타 공적프로그램으로부터 임금이 보조되는 공적영역에서의 고용(Subsidized Public Employment), TANF 재원 또는 기타 공적프로그램으로부터 임금이 보조되는 사적영역에서의 고용(Subsidized Private Employment), 근로활동경험(Work Experience), 현장직업훈련(OJT, On-the-Job Training), 연간 6주로 제한되는 구직활동 및 취업준비활동(Job Search & Job Readiness), 지역사회서비스

활동(Community Service Program), 생애수급기간 중 12개월을 초과할 수 없는 직업교육훈련(Vocational Educational Training), 다른 TANF 수급가구가 지역사회서비스 활동에 참여할 수 있도록 해당 가구의 아동보육서비스를 제공하는 활동(Providing Child Care for an Individual in Community Service Program)이 포함된다.

후자는 근로활동참여여부를 판단하는 근로시간 중 최초 20시간에 해당되지 않는 근로활동으로, 고용과 직접적으로 관련된 직업기술훈련(Job Skill Training directly related Employment), 고용과 직접적으로 관련된 교육프로그램(Education directly related Employment), 학교교육 출석(Attendance at Secondary School & GED Program)으로 구분된다.

2002년 당시 부시 대통령의 제안서에서는 근로활동참여여부 판단기준을 주당 40시간으로 상향 조정함과 동시에 이 가운데 최소한 60%에 해당하는 24시간을 교육 및 직업훈련 등 인적자본 개발을 위한 단순한 교육프로그램이 아닌 직접적인 근로활동에 참여하도록 규정하고자 하였다. 그리고 직접적인 근로활동의 범주에 공적 및 사적 노동시장에서의 고용 또는 임금보조 고용, 현장직업훈련(On-the-Job-Training), 행정기관에 의해 관리되는 근로활동경험(Work Experience) 및 지역사회서비스 활동 등을 포함시켰다. 이와 비교하면, 이번에 개편된 규정은 근로활동참여여부를 판단하는 기본적인 근로시간을 주당 30시간으로 유지하는 대신, 근로활동의 범주구분 및 관리를 보다 강화하고 2/3에 해

4) 근로활동참가에 대한 정의 등 새로운 TANF 운영규정에 대한 요구

DRA 2005는 보건복지부로 하여금 근로활동의 범주 및 근로활동참여여부 판단에 대한 정의, 수급가구의 근로시간을 입증하기 위한 보고절차 및 양식, 주정부 자체 프로그램 수급자와 Child-only Assistance 사례의 아동 돌보고 있는 성인에 대한 근로활동참여율 계산 시 포함여부 등을 구체적으로 규정하도록 명시적으로 요구하고 있다.

1996년 복지개혁법 체제에서 주정부는 근로활동참가로 간주하는 근로활동의 12개 범주에 대해서 나름대로 정의할 수 있었고, 각 주정부는 자신들의 우선순위, 장점, 가치와 욕구를 반영할 수 있는 방식으로 이들을 정의했다. 예를 들어, 어떤 주정부는 약물남용에 대한 치료과정을 지역사회서비스 활동으로 간주한 반면 다른 주정부에서는 취업 준비과정의 하나로 간주하였다. 연방정부의 보고서(GAO-05-821)에서도 장애인 가구나 가구원을 돌보는 것, 약물남용 치료과정, 가정폭력에 대한 상담참여, 기타 정신건강 상담참여, 이민자들의 영어 의사소통능력 증진을 위한 ESL(English as a Second Language) 과정 참여 등의 활동이 주정부 간에 큰 편차를 나타내는 활동이라고 제시하였다. 이와 함께, 주정부 간에 일관성 있게 근로활동참여율이 측정되기 위해서는 보건복지부가 각각의 근로활동에 대한 명확한 정의를 제시해야 한다고 권고하고 있다.

그러나 주지사들은 이러한 새로운 규정들이 TANF 프로그램의 운영에 있어서 주정부의 자율성과 유연성을 제한하는 효과를 지니며, 새롭게 값비싼 행정처리 비용을 부과하는 결과를 가져올 것이라고 비판했다.

5. TANF 운영규정 개편의 주요내용: Focus on Work and Accountability (2006)

이상과 같은 DRA 2005의 요구에 따라 보건복지부는 2006년 6월28일 TANF의 새로운 규정들을 포함한 "TANF Interim Final Rule: Focus on Work and Accountability"를 발표하였으며 60일간의 의견수렴 기간을 거쳐 확정된 내용들이 2006년 10월부터 적용되고 있다. 발표된 규정의 부제에서 알 수 있는 것처럼 이번 개편은 크게 '근로활동참여'와 '주정부 책임성'이라는 두 가지 부분에 대해 강조하고 있다. 더 많은 TANF 수급가구로 하여금 자활에 성공할 수 있는 생산적인 근로활동에 참여시키기 위해 보다 엄격한 근로활동참여 조건을 요구하고, 주정부의 책임성 강화를 위해 감사를 강화하며 근로활동참여에 대한 입증 및 보고절차 강화와 동시에 이에 대한 벌칙조항을 신설함으로써 주정부마다 자율적으로 운영되어 온 TANF 프로그램의 변화를 예고하고 있다. 모든 주정부가 필요한 것은 아니지만, 대부분의 주정부는 DRA 2005와 이러한 규정에 의한 변화에 대응하기 위해서 불가피

는 가구들도 근로활동참가율을 산출하는데 새롭게 포함시키고 있으며, 이에 따라 보건복지부는 TANF의 규정을 개편하였다. 새로운 규정은 2007년부터 이러한 가구들을 주정부의 근로활동참가율 계산에 포함시키도록 하였다. 즉, MOE 의무비율 계산에 포함되는 재원을 사용하면서도, 이러한 프로그램의 수급가구들을 근로활동참가율 산정대상에서 제외시키고 있는 부분을 개선시킨 것이라 할 수 있다. 이러한 변화는 각 주정부가 근로활동참가율 조건을 충족시키는 것이 더욱 어려운 상황을 만들게 될 것이다. 그러나 주정부의 자율성을 유지하기 위해 MOE에 포함되지 않는 주정부 자체 재원을 가지고 별도의 프로그램을 운영할 수 있도록 하고 있으며 이 경우 해당 수급가구들을 계속해서 근로활동참가율 계산 시 제외시킬 수 있다.

(2) Child-only Assistance 사례의 부모 및 보호자의 포함여부

DRA 2005는 해당가구의 아동만 TANF 급여를 수급하고 있는 Child-only Assistance 사례¹⁷⁾의 경우에도 해당 가구에 거주하며 아동을 돌보고 있는 성인을 어떠한 상황에서 근로활동참가율 계산에 포함시킬 것인지 보건복지부에 대해 세부 규정을 만들도록 요구하고 있다. 이에 따라 TANF 수급자인 아동의 부모가 급여중지 등의 벌칙(sanction)을 받고 있는 경우, 수급기간 제한

에 도달한 경우, 그리고 주정부의 선택에 따라 SSI 등 특정프로그램에 참여하고 있는 경우도 근로활동참가율 계산대상에 포함시키도록 하였다. 반면에 TANF 수급아동을 보호하고 있는 조부모 또는 부모가 아닌 보호자, 불법체류자 등은 제외하도록 하고 있다.

4) 주정부의 책임성 강조 관련 규정

1996년 복지개혁의 중요한 변화 중 하나는 TANF 운영에 대한 주정부의 자율성을 대폭 강화하였다는 점이다. 그러나 연방정부와 주정부의 파트너십을 위한 자율성의 강조와 함께 주정부의 책임성 또한 매우 중요하다는 판단 하에서 DRA 2005는 이 부분에 대한 보다 강화된 규정을 요구하였다. 이에 따라 보건복지부는 이번 규정 개정을 통해서 근로활동참여 조건이행 여부 판단 및 주정부별 근로활동참여율 계산 및 충족여부에 대한 입증 및 보고, 감사 등을 강화하였다.

먼저 근로활동참가여부 및 근로활동참가율 충족여부를 판단하는데 사용된 모든 근로활동은 TANF를 담당하는 행정기관 및 위탁기관의 관리 및 감독을 받도록 하였다. 또한 각 주정부의 근로활동 관련 데이터를 새롭게 구축하기 위하여 2006년 9월30일까지 근로활동에 대한 입증계획을 수립하여 제출하도록 하였다. 2007년 10월부터는 이 계획을 충족시키지 못하고 입증하지 못할 경우 벌칙조항이 적용된다. 이는 DRA

당하는 최초 20시간을 직접적인 근로활동에 참여하도록 하겠다고 평가할 수 있다.

2) 근로활동참가 조건 강화 관련 규정

보건복지부에 의해 발표된 새로운 TANF의 규정은 개별 수급가구의 근로활동참여여부 판정기준을 강화하고 있다. 먼저, 계획된 시간이 아닌 실제로 근로활동에 참여한 시간을 기준으로 엄격하게 판정하며, 임금을 받지 않는 근로활동에 대해서는 제한된 시간만을 근로활동참여로 간주하도록 하고 있다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 필수적이지 않은 근로활동 범주에 포함되는 교육 및 직업훈련 역시도 특정 직업 또는 고용과 직접적으로 관련되어야만 인정하도록 하였다.

한편 그 동안 주정부별로 근로활동여부에 대한 판정기준 적용에서 큰 편차를 보였던 약물중독, 정신보건 및 재활치료 등의 활동은 근로활동의 범주 가운데 ‘취업을 위한 준비활동(Job Readiness)’으로 분류하였으며, 연간 최대 6주까지만 근로활동참여로 간주한다. 이러한 기준은 2002년 제안서에서 근로활동참여 조건의 예외규정으로 약물중독, 알코올중독 등에 대한 단기치료 및 재활프로그램 등의 경우 해당 프로그램에 참여하는 것이 현재의 상황에서 자활에 이르기 위한 과정으로서 가장 적합하다고 인정하여 프로그램 참여를 근로활동참여 조건을 이행한 것으로 간주하였던 것을 반영한 것이다. 그러나 당시에 2년 동안 연속적으로 3개월 이상 적용될 수

없도록 했던 것을 연간 최대 6주로 수정하였다.

그 밖에 주정부로 하여금 Fair Labor Standards Act의 최저임금 조건 하에서 최대한으로 일하였으나 TANF의 최소근로시간 기준에 미치지 못한 수급자의 경우에는 핵심적 근로활동참가 조건을 충족시킨 것으로 간주할 수 있도록 허용하고 있다.

3) 근로활동참가율 측정대상 포함여부 관련 규정

(1) 주정부 자체 복지프로그램 수급가구의 포함여부

기존의 복지개혁법 하에서는 각 주정부가 MOE에 해당되는 주정부 재원으로 별도의 복지 프로그램을 운영할 수 있었다. 그러면서도 이러한 프로그램으로부터 급여를 수급하는 가구들은 60개월의 수급기간 제한(time limit) 규정의 적용을 받지 않거나 주정부의 근로활동참가율 계산에 포함되지 않았다. 2004년의 경우, 29개 주정부에서 양부모 가구 또는 취업에 심각한 장애 요인을 지닌 특정 집단들을 대상으로 별도의 주정부 프로그램을 운영하고 있었는데, 연방정부에서 제시한 근로활동참가 기준을 충족시킬 가능성이 낮은 이들을 근로활동참가율 계산 시 제외시키는 것은 주정부가 근로활동참가율을 달성하지 못해 벌칙을 받을 수 있는 위험을 감소시키는데 기여했다.

그러나 DRA 2005는 주정부 차원에서 운영하고 있는 프로그램으로부터 복지급여를 수급하

17) 아동만 수급자격을 가진 Child-only Assistance Case가 전체의 약 40%를 차지하고 있다.

특히 참여정부가 2004년 11월 '일을 통한 빈곤탈출 지원정책'의 3대 기본방향으로 의료, 교육, 주거 등 기초적·필수적 복지의 지속적 확충, 실직빈곤층에 대한 사회적 일자리 등 일자리 창출 및 제공, 근로빈곤층에 대한 EITC(Earned Income Tax Credit) 제도의 도입을 발표하였고,

이를 바탕으로 2년간의 집중적인 논의와 준비를 거쳐 미국식 EITC 제도를 2007년부터 우리나라에 도입하기 위한 입법과정¹⁸⁾이 진행 중임을 감안한다면, EITC의 도입으로 인한 국민기초생활보장제도의 개편논의가 촉발될 가능성은 매우 크다고 할 수 있다¹⁹⁾. **GSST**

2005에 의해 요구된 것으로 만약 주정부가 근로 활동참가에 관한 입증 및 보고절차를 준수하지 않을 경우 주정부가 받는 TANF Block Grant의 1~5%에 해당하는 예산이 삭감된다.

한편 주정부가 근로활동 입증계획을 준수하고 있는지 확인하기 위하여 특정 주정부에 대한 집중감사 방식이 활용되는 등 연방정부의 관리 감독이 강화되며, 주정부가 근로활동참가율 조건을 충족시키지 못하였을 경우 주정부로부터 그들이 충족시키지 못한 합리적인 이유가 될만한 상황에 대해서 소명하도록 요청할 수 있게 하였다.

6. 마치며

미국에서 제1차 복지개혁이 단행된 1996년 당시, 기존의 권리로서 인정되던 'Welfare'가 자유주의 복지국가의 전형으로 분류되는 미국식 'Workfare' 또는 영국식 'Welfare-to-Work' 형태의 근로연계복지로 전환되었다는 사실이 전 세계적으로 커다란 영향을 미쳤으며 1990년대 이후 복지국가의 변화와 관련된 주요 이슈가 되었다. 우리나라의 경우도 예외는 아니었지만, 경제위기라는 특수한 상황을 경험하면서 양산된 대규모의 실업자와 빈곤층으로 인해 오히려 사회안전망 강화 차원에서 기존의 생활보호제도를 2000년 10월부터 권리적 성격의 국민기초생활보장제도로 전환하였다.

그러나 국민기초생활보장제도가 시행된 지 6

년이 지난 지금까지도 경제부처와 언론 및 일부 전문가들은 최저생계비 수준, 근로능력이 있는 가구에 대한 기초생활보장, 보충급여체계와 통합급여체계로 인한 근로동기 약화 및 탈수급 가능성 저하 등의 문제에 대해서 끊임없이 비판을 제기하고 있는 실정이다. 이와 관련해서 항상 언급되는 것이 미국의 TANF 프로그램의 운영방식이나 근로조건과 관련된 다양한 규정들이다. 특히 엄격한 근로조건, 수급기간의 제한, 연방정부의 빈곤선에 비해 낮은 급여수준, 개별급여체계 등은 주요한 사례로 제시되고 있다.

이러한 측면에서 DRA 2005에 의한 미국의 제2차 복지개혁의 주요내용은 우리에게 매우 중요하게 인식되어야 할 것이다. TANF 프로그램의 운영에 있어서 지방정부의 자율성과 책임성을 강화하는 다양한 조치들은, 중앙정부 중심으로 획일적으로 운영되고 있는 기초생활보장제도 하에서는 적용될 수 없는 문제이다. 물론 일부 지방자치단체에서 요구하고 있는 기초생활보장 예산의 차등지원 등은 적극적으로 검토해 볼만하다고 할 수 있다. 그러나 우리나라에서 그동안 진행되어 온 저소득층에 대한 사회안전망 체계 개편에 대한 논쟁과 1년 앞으로 다가온 대통령 선거 등을 고려할 때, 미국의 제2차 복지개혁의 주요내용으로 포함되어 있는 근로조건 강화, 수급기간제한 유지, 아동보육서비스에 대한 지원 확대 등이 중요한 쟁점이 될 것으로 예상된다. 따라서 이와 관련된 논리 및 이론적 검토뿐만 아니라 우리 현실에 대한 적용가능성 여부에 대한 검토가 사전에 이루어져야 할 것이다.

18) 우리나라의 EITC 제도는 '근로장려세제'라는 명칭으로 도입될 예정이며, 현재 재정경제부가 국회에 제출한 세법개정안에 포함되어 주요쟁점으로 논의 중이다. 이 법이 통과되면, 2007년부터 도입되어 단계적으로 적용대상 및 급여수준 등이 확대될 예정이다.
19) EITC 도입논의 과정에서 이미 정부부처(재정경제부 vs. 보건복지부)간, 학계(재정학계 vs. 복지학계) 사이에 기초생활보장제도를 둘러싼 다양한 논쟁이 치열하게 전개된 바 있다. 또한 정부의 EITC 도입 발표는 이미 소득파악 인프라 구축 및 사회보험 징수통합 등 조세 및 복지행정체계 전반에 커다란 영향을 미치고 있는 상황이다.