

## 공공부조정책의 집행과 그 배경의 이해<sup>1)</sup> - 미국의 1996년 복지개혁과 TANF의 집행사례 -

- 일명 '복지전달체계'라 불리던 공공부조정책 집행에 대한 논의는 정책 배경이나 정책 내용 등에 대한 고려가 약한 상태로 고립적으로 진행되어왔음

- 정책의 집행은 해당 정책의 이념적·정치적 배경과 공공행정의 경향, 정책의 목적 등을 반영하는 선택이라 이해하는 것이 적절함. 향후 정책의 집행과 관련된 분석 및 선택은 이러한 맥락에서 숙고되어야 할 것임

### 1. 공공부조정책의 집행에서 배경을 보는 까닭

#### □ 정책의 집행, 일명 '복지전달체계'에 대한 논의의 회고와 반성

- 협의로는 사회복지정책의 집행, 확대하여 보자면 사회정책의 집행은 과거 10여 년 간 핵심적인 정책과제로 부상하였고 이에 대한 논의가 뜨겁게 진행되어 왔음
- 하지만 일명 '복지전달체계'라 언급되어져 왔던 사회정책의 집행은 정책의 배경이나 정책의 내용 등에 대한 고려가 전제되지 않은 상태로 고립적으로 검토되고 설계되는 기이한 현상을 경험하여 왔음
- 정책집행은 정책결정 과정을 통해 만들어진 정책을 시행하는 것을 의미. 정책 집행은 정책이 실제 활동으로 옮겨지는 과정과 활동, 그 자체를 초점으로 함. 정책이 활동으로 옮겨지는 과정에는 제 정책수단이 포함됨
- 당연 이러한 정책의 집행은 그 정책의 배경과 정책 자체로부터 영향을 받는 과정임. 그럼에도 이러한 관계는 우리의 정책 집행 논의에서 자주 도외시되어왔고, 사회복지 분야에서 행정은 기술적이고 가치중립적인 선택으로 간주되어옴
- 결과적으로 정책내용이나 이러한 정책내용의 기반이 된 이념 또는 가치와는 무관한 가장 효과적이고 효율적인 수행 모델로서의 답이 있고, 그 답을 찾으려는 시도만 있다면 정책집행의 제반 문제나 결함이 해결되는 것으로 여겨졌음. 이러한 입장은 정책 집행 기관의 구조와 기능, 인력의 배치 등으로 한정하여 미시적 모델을 개발하는 방식으로 집행의 대안을 모색하는 경향을 초래
- 정작 정책을 개발하는 단계에서는 정치적, 이념적 지형에 대한 고려와 이를 기반으로 한 논쟁이 있었음에도 불구하고 정책의 집행으로 주제가 넘어오면 이러한 진지한 논쟁을 거의 찾아볼 수 없게됨

1) 본 원고는 아래의 원고를 요약한 것임을 밝힙니다

이현주, 금현섭, 박정민, 황보람, 박수진(2011), 공공부조정책 내용과 집행의 상호조응성 분석: TANF의 배경과 그 집행의 특징, 한국보건사회연구원

## □ 정책집행의 '배경' 에 대한 논의를 시작하며

- 이 글은 공공부조 정책의 집행을 정책의 이념적 · 정치적 배경과 일반 공공행정의 기초, 그리고 정책내용과의 조응관계 속에서 살펴보고자 함. 그리고 이를 토대로 공공부조 집행을 개선하기 위한 제 시도에서 고민하여볼 시사점을 논의함
- 특정 집행방식의 선택이 왜, 어떠한 부수적 효과(side effect)를 결과하였는지 고찰하고 결과적으로 정책의 배경, 내용과 관련지어 행정의 각 요소가 의미하는 바를 재검토하고자 함. 전제는 정책집행의 제 선택은 배경을 반영한 것이고 그 결과들도 그 배경과 무관하지 않다는 것임
- 공공부조 정책은 빈곤, 근로빈곤의 문제에 대응하는 가장 핵심적인 정책으로서 사회적 가치의 충돌을 극적으로 보여주는 정책영역이기도 하며, 이러한 점에서 공공부조 정책의 집행은 정책 배경, 정책 내용과의 관계를 살피는데 유용성이 큼
- 미국은 개인 책임에 대한 강조가 강한 역사적, 사회적 배경을 가진 국가로 빈곤에 대한 제 정책의 변화시기마다 이러한 개인책임에 대한 입장차이가 분명하게 드러나곤 하였음. 특히, 60여 년간의 역사를 가지고 있던 AFDC의 폐지와 TANF의 도입은 바로 이러한 의미에서 중요한 사례가 될 수 있을 것으로 여겨짐
- 우리나라는 얼마 전까지만 하여도 국민기초생활보장제도를 중심으로 하는 공공부조정책이 사회정책에서 큰 비중을 차지하여, 특히 공공부조정책을 중심으로 집행에 대한 논의가 활발하게 진행되어 왔음

## □ 1996년 미국의 복지개혁 개요

- 1996년 개인책임 및 노동기회 조화법(the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act(PRWORA), Public Law 104-193)이 국회를 통과하면서 미국에서 복지를 둘러싼 논쟁이 일단락되었음. PRWORA의 주된 내용은 1935년 사회보장법의 제정 이후 공공부조의 중심 제도였던 부양아동가족부조(Aid to Families with Dependent Children: AFDC)와 취업기회증진 및 기술훈련 프로그램(the Job Opportunities and Basic Skills Training: JOBS), 그리고 위기지원(the Emergency Assistance: EA)을 대체하는 정책으로 한시적요보호가족지원제도(Temporary Assistance for Needy Family: TANF)를 도입한 것임
- AFDC가 연방정부와 주정부의 연합 프로그램(joint program)으로 구성 · 유지되며, 개인이 일정 자격요건만 갖추면 수급권을 제공하였던 것에 반해 이를 대체하게 된 TANF는 개인에 제공되었던 현금급여 수급권리(entitlement)를 폐지하고 연방정부가 주정부에 포괄보조금(Block Grant)을 제공함으로써 주정부와 지방정부가 공공부조 설계에 대한 재량권과 책임의무를 가지게 되는 변화를 유발하였음
- 복지개혁 이전 이미 공공부조의 비용부담으로 각 주정부들은 연방정부로부터 예외조항(waiver)을 허용 받는 사례가 증가하고 있었는데 이러한 주정부의 자체적인 대응방안은 수급기간의 제한 등 1996년 복지개혁의 방향과 같은 지향의 것들이었음

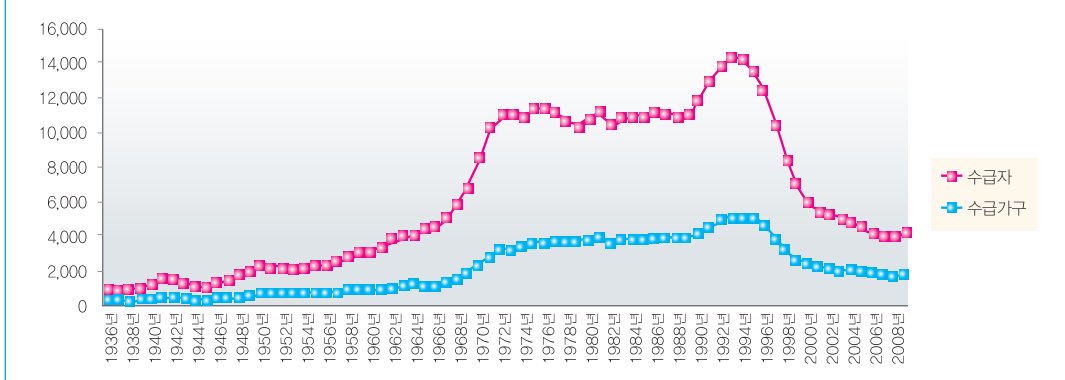
- TANF는 1) 욕구를 가진 가구를 지원하여 그 가구 내 아동들이 그들의 가정에서 보호될 수 있도록 하며, 2) 대상자들이 직업을 가질 준비를 하고, 일하고 결혼하도록 하여 의존을 줄이도록 돕는 한편, 3)혼외 임신을 예방하고 4) 양부모(two-parents)가정의 형성과 유지를 장려하는 목적을 가짐
- TANF 체제에서 연방정부는 주정부에게 일정한도의 보조금만 지원하게 되고, 정책보조금이외에 더 이상의 연방정부 지원은 엄격하게 제한되었으며 복지지출을 절감할 경우, 나머지는 주정부의 여유자금으로 활용할 수 있게 됨에 따라 주정부의 지출증대 욕구를 제한하였음
- 일생 동안의 수급자의 수급기간을 최대 60개월로 제한하였음. 하지만 각 주정부는 일생 중 수급 기간 제한을 60개월보다 더 짧게 설정할 수 있으며 주정부의 일반 예산 안에서 5년 이상 현금지원을 할 수도 있고 개개인의 근로 조건 등에 적합한 활동(직업훈련, 교육, 직업 탐색 등)이 무엇인지 선택할 수 있음
- 그리고 모든 수급자에게 근로요건이 부과하였고, 근로관련 활동에 불참할 경우 주어지는 벌칙이 강화되었으며 취업을 촉진하기 위해 아동보육 등도 강화됨. 부모의 보호 의무가 강화되었으며, 이 밖에도 혼외 출산 및 낙태를 억제하는 한편 결혼을 촉진하여 완전한 가정을 이루게 하는 것이 주요 내용으로 포함되었음. 급여를 받는 가족이 출산 등으로 가족 수가 증가한다 해도, 현금급여 액수를 증가시키지 않는 가족상한제(family cap)도 적용하였음

## 2. 1996년 복지개혁의 이념적, 정치적 배경

- 미국 TANF의 이념적 · 정치적 배경을 보면 신자유주의, 신보수주의, 가부장주의, 신연방주의 등으로 요약됨
  - 자유주의적 정치문화, 약한 노동계급, 분권적 연방제도, 보수양당구조, 중산층에 대한 여론의 민감성 등으로 1990년대부터 미국에서는 신자유주의가 강력하게 대두
  - 신자유주의는 개인과 지역의 자율성, 민간과 시장기제의 강화 및 공공부문으로의 적용, 근로율리의 강조, 근로의 강제, 수급기간의 제한 등으로 구체화되어 복지개혁에 반영되었음
  - 보수주의(또는 더 강화된 신보수주의) 이념의 핵심은 젠더, 인종 및 민족, 혹은 계급 등 개인 간의 내생적 차이와 긴장을 수용하는데 있으며 가부장적 가족주의와 밀접하게 연관됨
    - ※ 1996년 복지개혁의 이전의 빈곤과 공공부조정책의 수급자 규모와 구성변화도 상황 이해에 유의미함. 수급자 규모의 증가가 지속되었으며, AFDC로 인한 복지의존의 문제가 이슈화되었음. 이 밖에 수급자 중 미망인의 규모는 감소하고 미혼모 등 바람직하지 않다고 여겨지는 가족유형의 규모가 증가하였으며 유색인종의 수급비중이 증가하는 상황에 대한 비판이 고조되고 있었음

[그림 1] 1936~2009년 미국 공공부조 수급 가구 및 수급자 규모의 변화

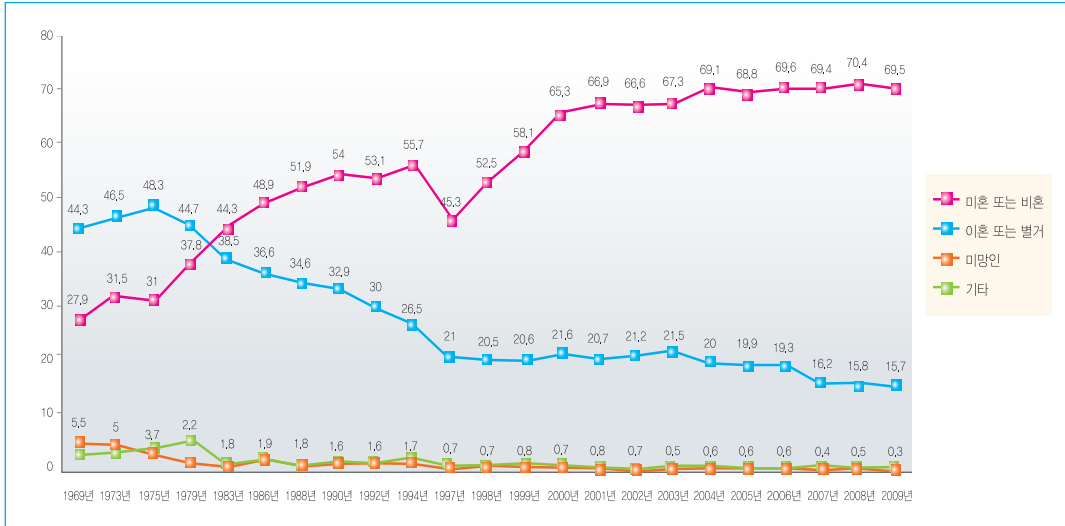
(단위: 년, 천명)



자료: U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families

[그림 2] 1969~2009년 수급자 혼인상태 비중 추이변화

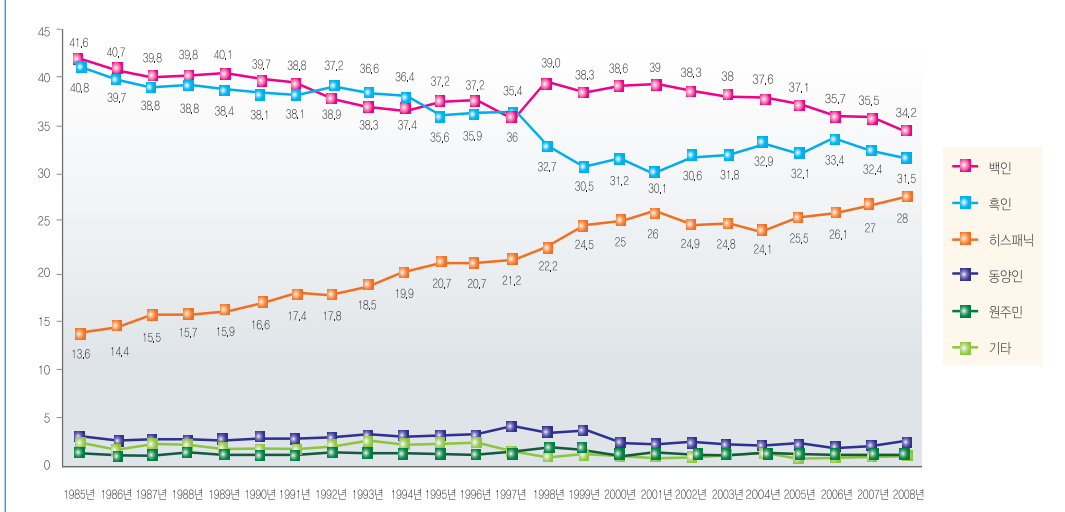
(단위: 년)



자료: NATIONAL EMERGENCY TANF DATAFILE

[그림 3] 미국 공공부조 수급자의 인종구성변화

(단위: 년)



자료: Administration for Children and Families, NATIONAL TANF DATAFILE

- 가부장주의(또는 신가부장주의)는 빈곤의 원인으로 빈곤층의 결함을 지적하고, 유색 인종과 이민족들의 건강하지 않은 생활양식을 비난하여, 가족형성 및 유지, 결혼의 강조, 부의 부양의무 강화, 여성의 남성 가장의 역할전제 등으로 그 영향이 표현되었음
- 이념적 배경은 서로 중첩되어 영향을 주기도 하는데 자유주의와 가부장주의가 복합적으로 결합된 신자유주의적 가부장주의(neoliberal-paternalism)로 복지개혁의 성격을 규명하기도 함
- 신연방주의는 연방정부의 규모와 권한을 축소하고 대신 주정부의 권한을 늘리는 것을 지향. 신연방주의는 국수주의적 이념과 결부되면서 사회적 보호에서 이민자에 대한 엄격한 제한이나 배제 등의 경향을 보였음

#### □ 복지개혁 당시 정치적 역학을 보자면

- 공화당의 주도로 분점정부의 전통이 약화된 상황에서 공화당의 공공부조 개혁의지가 선거전과 맞물려 강화되었음
- 또한 선거에서의 불리함을 피하기 위한 민주당 내 보수경향 집단, 신민주당이 공화당의 입장과 타협하면서, 그리고 주정부에 대한 부담을 줄이려는 주지사들의 자체적인 개혁 노력이 가세하면서 복지개혁은 완결됨

### 3. 1996년 복지개혁 당시 공공행정의 기초 변화

#### □ 복지개혁 당시, 미국의 공공행정 기초도 신자유주의를 바탕으로 하는 신공공관리론이 확산되면서 변화 중이었음

- 복지개혁 당시의 공공행정은 레이건 행정부의 개혁으로부터 일정 수준 영향을 받아 진행되었음. 행정개혁은 주로 정부에 대한 불신이 팽배해졌을 때 이에 대한 대응조치로 자주 등장함. 1970년대 중반 오일쇼크 이후 경기침체와 국제경쟁력 저하로 일반국민의 정부에 대한 신뢰가 전후 가장 낮은 30% 이하의 수준까지 떨어졌던 상황에서 레이건 행정부의 개혁이 추진되었으며, 클린턴 행정부 역시 막대한 정부부채와 경기침체로 인한 일반국민의 불신을 직면하였음
- 레이건 행정부에 들어서 신보수주의(neoconservatism) 또는 신우파(New Right)로 지칭되는 이념적 성향의 부상과 함께 시장과 개인책임, 주정부와 지방정부의 역할이 강화되는 방향으로 변화하였으며, 또한 공공부문과 민간부문의 구분 역시 이전과는 달리 모호해지는 양상을 띠게 됨
- 이러한 기초는 민주당 정부인 클린턴 행정부에서도 그대로 유지되었을 뿐 아니라 전후 최대의 행정개혁<sup>1)</sup>이라 할 수 있는 NPR(National Performance Review)의 도입까지로 이어짐
- NPR은 정부의 새로운 규칙과 절차를 요구하는 것으로, 정부가 직접적으로 대규모의 재화와 서비스를 생산하고 전달하기 보다는 유인구조의 확립을 통해 자발적 행위를 유도하고 아웃소싱을 이용해야 한다고, 그리고 정부기관 간 경쟁은 물론 민간부문과의 경쟁 역시 촉진되어야 한다고 간주

1) 연방정부 역사상 가장 장기간에 걸쳐 이루어진 개혁으로 1,200여개 이상의 개혁이 추진되었다



□ 클린턴 행정부의 행정 개혁은 과거 대비 정부 조직보다 정부 운용의 개혁을 초점으로 하면서 한층 체계적으로 진행되었음

- 관료에 대한 반감을 공공연히 밝혔던 레이건 행정부는 공무원 규모의 감소와 고위공무원단(senior civil servants)에 보수적 성향의 인사를 적극적으로 기용하는 정책을 추진하였는데, 바로 이러한 보수주의적 관료 환경에서 취임한 클린턴 행정부는 어떤 식으로든 이들에 대한 통제와 유인이 필요했고, 특히 1994년 의회선거로 상하원 모두에서 공화당이 우세를 점하게 되자 그 필요성은 더욱 커지게 되었음
- 이러한 상황에서 클린턴 행정부의 관료제 개혁은 인사개혁보다는 일하는 방식인 시스템 개혁에 초점을 맞추었음. 이러한 시스템 중심의 변화 입장은 클린턴 정부 개혁을 대표하는 NPR에 대규모 관료들을 참여시켜 개혁방안을 수립하도록 한 점, IT기술을 이용한 전자정부를 추진한 점 등에서 볼 수 있음
- 이 밖에 클린턴 행정부는 연방정부의 기능축소와 권한이양, 성과중심의 행정, 공무원인력감축, 일선의 관료의 역량과 재량을 강조, 공사행정의 차이보다 유사성강조, 시장 · 민간기법의 도입 추진 등 제반 개혁의 구체적 내용을 추진

#### 4. TANF의 집행과 그 결과

□ TANF의 집행에 대해서는 각 주정부별로 자율성이 주어져 주의 정치적 배경에 따라 정책의 집행이 차이를 보임. 하지만 미국 전 지역을 관통하는 공통적인 집행 상의 특징을 볼 수 있음

- 주정부로 TANF의 집행에 대한 권한이양(devolution)이 이루어졌고, 그리고 일부 주에서는 주정부 이하의 지역으로 권한이 재이양이 되는 현상이 나타났음. 권한의 이양 정도가 높은 지역은 대개 소수 인종의 수급자가 많거나 보수적인 성향의 지역이라는 연구결과들이 있음
- 주정부에 따라 다르지만 공히 전 주정부에서 복지 급여와 고용과의 연계가 강화되었음. 일부 주정부는 복지 급여와 고용서비스의 제공을 위하여 주관조직, 사무소의 통합을 시도하기도 하였으며 대부분의 지역에서 적어도 연계의 강화를 위한 절차의 변화 등의 조치가 이루어졌음. 고용서비스 제공 조직들은 복지급여 제공조직의 구성보다 복잡하여 이러한 조직의 구성이 이후 민간의 참여나 연계의 강조 등에 영향을 준 것으로 추정됨
- 또한 TANF의 집행에서 민영화가 강화되었음. 대상자 선정까지 민간기관으로 업무를 이관된 지역 사례도 있음. 민영화가 이루어지면서 TANF의 집행에 참여하는 기관의 수가 늘어났으며, 결과적으로 조직 간의 연계가 더 절실해졌음. 한편 주정부와 급여 및 서비스 제공기관은 성과를 중심으로 평가, 계약이 진행되었음. 성과는 대개 양적지표를 중심으로 구성되어 수급자 선정에서 민간기관들이 유리한 사례만 적격한 것으로 판정하는 등의 부작용을 초래하기도 하였음
- 이밖에도 수급자 규모를 줄이려는 의도로 신청과정에 추가적 과정이 붙기도 하였는데 예를 들어 사진촬영, 지문, 가정방문 등 신청과정을 복잡하게 하고 신청자의 불편을 가중하여 수급자의 접근성을 저해하는 요소들이 이에 해당됨

- 부모의 행태와 관련하여 TANF의 목적을 달성하기 위하여 모든 주정부들은 수급자들이 개인책임동의(personal responsibility agreement: PRA)를 지원의 조건으로 서명하도록 요청하는 정책을 수용하였음. PRA는 요원들이 신청자들에게 좀 더 가부장적이도록 함. 주정부에 따라서 일선 요원들은 신청자가 부모교육, 자산관리, 생활기술, 가족계획이나 가족상담, 약물남용치료 등에 참여할 것을 요청할 수 있음. 결과적으로 PRA는 복지의 유인을 낮추고 복지의존을 줄이는 결과를 초래하였음
- 가정방문은 미국의 공공부조 정책 집행 역사에서 70년대 이후 사생활침해, 가부장주의 등의 문제가 이슈화되어 TANF 이전에는 공공부조 급여의 제공에서 사실상 거의 사라졌음
- 이 밖에도 사례관리가 강화되어 일선 요원의 근로조건 부과 등 전반적 자유재량이 증가하였음. 사례관리자는 적격성 뿐 아니라 수급자의 행태 변화까지 관여하기를 요구받았음. TANF의 집행에서 사례관리는 책무성의 감소와 특수주의의 증가, 혹은 시민과 공공부조 담당 직원간의 관계의 재량적 성격강화를 의미하는 것으로, 그리고 사례관리가 공공부조 집행의 규칙과 절차가 누구나 참여가 가능한 공론장이 아닌 폐쇄적이고 소수만의 접근과 재량이 허용되는 비밀스러운 곳에서 이루어짐을 의미한다는 지적이 있음
- TANF의 집행을 위한 인력이 증원되지 않고, 사례는 줄지 않으며, 추가적 업무가 증가하면서 일선에서는 전산화의 추진을 필요로 하였음. 하지만 전산화는 수급자의 조건부과, 적격성 심사의 엄격성, 부정수급 모니터링과 관련하여 더 많이 활용되며 전인적 접근을 방해한다고 비판받기도 함

#### □ TANF의 집행은 시민권의 시장화로 이에 대한 비판이 거세지는 상황

- 1996년 공공개혁으로 공공부조 수급자의 수가 감소하고, 근로참여도 증가하여 정책의 목적이 달성된 것으로 평가되기도 하지만 공공성 저하에 대한 비판적 지적이 확산
- 비판의 핵심은 이러한 방식의 집행 변화가 결국 빈곤층의 권리를 부정, 시민권의 보장을 불안정하게 하였다는 것임. 수급자의 법적 권리가 부정되면서 1997년 Wisconsin주는 적법한 절차에 따른 보호원칙(the process protection)을 대신하여 판단오류의 사실여부를 확인하는 '사실확인과정'을 도입하였음. 결과적으로 민간은 시행령(administrative rules)이 아닌 계약서에 의존하게 되고, 수급자는 주정부 또는 민간과 계약관계에 놓이게 됨
- 이 밖에도 성과중심의 운영으로 인하여 수급자 선별(creaming)의 문제와, 준비되지도 않은 채 수급자들이 노동시장으로 진입하도록 압박을 받는 등의 문제가 초래되었음. TANF와 달리 수급권에 의해 수급자격을 갖는 Medicaid나 Food Stamp의 신청률도 낮아지는 것으로 나타나 전반적으로 빈곤층의 생활은 더 어려워지는 상황이 초래되었음

## 5. 정책의 집행과 배경의 상호 조응

- 아래의 그림과 같이 공공부조의 집행에는 해당 정책의 이념적 배경과 정치적 배경, 그리고 이러한 배경의 영향을 받은 정책의 내용과 공공행정의 기조가 영향을 주게 됨
- 전반적으로 공공행정의 기조에는 이념적 배경 중 신자유주의가 신공공관리론을 통하여 영향을 준 반면, 공공부조 정책에는 신자유주의와 보수주의, 가부장주의가 공히 영향을 주었음. 공공부조의 집행에는 이념적 배경의 전반이, 공공부조 정책과 공공행정의 원리를 통하여 공히 영향을 주고 있음

[그림 4] 미국 공공부조 수급자의 인종구성변화



자료: Administration for Children and Families, NATIONAL TANF DATAFILE

## 6. 정책 집행의 대안 모색, 어떻게 할 것인가?

### □ 미국의 경험이 주는 시사점을 정리하자면

- 우리나라 공공부조 제도에서는 2000년 이후 그 수급권이 인정되기 시작하여 현재 유지되고 있음. 2005년 분권이 본격화된 시기, 다행스럽게 공공부조는 분권 대상에서 빠졌고 수급 권리가 계속 유지됨
- 하지만 공공부조 제도 중 자활사업은 고용서비스와 함께 그 지방분권에 대한 논의가 사라지지 않고 진행 중이기도 함. 근로와 공공부조 수급의 결합을 유지할 경우 분권에 대한 주의가 필요. 이유는 미국의 경험에서 보자면 분권이 기초보장에 대한 권리의 약화를 초래할 위험이 높기 때문임
- 자활사업은 현재 민영화가 진행된 상태. 그리고 취약인구집단에 대한 고용지원에서 민영화는 더욱 가속화될 가능성이 높음. 이러한 민영화의 선택에서 미국의 TANF 집행이 초래하였던 부작용들, 수급자의 편향적 선택이나 판정, 이윤추구의 프로그램 운영 등에 대하여 집중 점검해야 할 것이라 판단
- 성과 중심의 평가는 우리나라 공공부조 중 자활사업에도 적용 중에 있음. 이러한 평가가 자활사업의 정서적 지원이나 건강한 근로 유지와 같은 주요한 의미들을 사상시키지 않도록 재고해 보아야 할 것임
- 공공부조의 집행에서 중립적인 답안으로 가장 빈번하게 거론되는 사례관리와 전산화도 당시의 정책적 지향과 함께 그 주된 목적이 무엇인지 검토하여 보아야 함. 사례관리는 그 자체로는 선(善)이라 말하기 어렵고, 사례관리를 제대로 선택하자면 사례관리를 강화하는 목적(근로조건의 강력한 부과, 또는 필요한 고용관련 서비스의 탐색과 지원 등), 전문가의 자유재량과 같은 전제의 확보 여부가 고려되어야 할 것임

이현주(기초보장연구실 연구위원)      문의(hjlee@kihasa.re.kr)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.  
[http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public\\_01\\_01.jsp](http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp)