

미국 복지개혁의 성과와 한계

김 환 준*

[요 약]

본 연구는 1996년 미국 복지개혁의 성과와 한계를 분석하고 미국의 경험이 우리 나라의 공공부조정책에 줄 수 있는 함의를 모색하고자 하는데 그 목적이 있다. 저소득층의 복지 의존성을 줄이고 노동을 통한 자립을 강조하는 미국의 복지개혁은 공공부조의 수급기간을 제한하고 근로조건부를 강화하며 노동활동을 장려하는 여러 가지 강력한 조치들을 포함하고 있다. 때마침 이루어진 거시경제의 유례없는 호소에 힘입어 복지개혁은 공공부조 수급자의 획기적인 감소, 저소득편모가구의 노동활동 증가, 그리고 이동빈곤의 감소 등 몇 가지 긍정적인 변화를 이룩하였다. 그러나 저임금과 불안정한 고용지위로 인해 많은 공공부조 수급탈피자들이 실업의 위험에 크게 노출되어 있는 가운데 여전히 빈곤상태에 놓여 있다. 특히, 노동활동을 강제하는 조치에도 불구하고 상당수의 저소득편모가구는 노동시장 진입을 가로막는 다양한 장애요인으로 인해 취업에 심각한 어려움을 겪고 있다. 저소득가구에 대한 소득보장과 자활의 성취라는 다소 상충되기도 하는 목표를 달성하기 위해서는 개개인이 처한 상황에 대한 세밀한 평가를 통해 노동활동 가능성을 종합적으로 판단하고 이를 바탕으로 개별적이고 포괄적인 공공부조 서비스가 제공되어야 할 것이다. 이러한 미국의 경험은 자활조건부 기초생활보장 수급을 도입한 지 얼마 되지 않은 우리 나라의 공공부조정책에 유용한 함의를 줄 수 있을 것이다.

주제어: 복지개혁, 공공부조, 노동동기, 자활, 복지 의존성

*계명대학교 사회복지학과 전임강사

1. 서 론

1996년 8월 미국의 당시 클린턴 대통령은 복지개혁법안에 서명하였다. 정식명칭이 개인책임 및 노동기회조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA)인 이 법안은 1935년 사회보장법의 일부로 도입되어 이후 약 60년간 여러 번에 걸쳐 부분적으로 수정되어 오던 미국의 공공부조체계를 대폭 개혁하는 내용을 담고 있다. 여러 해에 걸친 복지개혁(welfare reform)논쟁의 산물로 제정된 이 법안은 그 명칭에서 나타나는 것처럼 공공부조에 대한 의존성을 줄이고 개인 스스로의 책임과 노동을 통한 자립을 강조하는 것을 주 골자로 하고 있다.

1960년대 중반 이후 “빈곤과의 전쟁(War on Poverty)”이라는 슬로건 아래 미국정부는 저소득층에 대한 사회복지정책을 폭넓게 확대해 감으로써 초기에는 상당한 성과를 거두었으나 1970년대 이후에는 빈곤이 쉽사리 감소하지 않고 12%~15% 정도의 빈곤을 상태에서 중감을 되풀이하는 상태를 보여왔다. 이처럼 빈곤정책의 효과가 기대만큼 잘 나타나지 않는 가운데 정부의 사회복지재정부담이 과중하다는 지적이 많아지자 1980년대에 들어서면서 정치인외 관련 연구자들은 미국의 공공부조체계의 문제점과 개편방안을 논의하기 시작하였다.

보수적인 입장에서 서 있는 학자들과 정치인들은 피부양이동의 가족에 대한 원조프로그램(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)을 중심으로 하는 미국의 공공부조체계가 노동능력이 있는 저소득층의 근로의욕을 떨어뜨리고 혼외 출산 및 편부모가정을 증가시킴으로써 빈곤문제를 완화하기보다는 오히려 심화시킨다는 비판을 지속적으로 제기하였다. 이들에 따르면 노동능력이 있는 저소득층에 대한 정부의 지원(특히 현금급여를 통한 소득보장)을 가급적 지양하는 대신 노동을 통해 자립을 촉진하는 방향으로 정책적 지원이 이루어져야만 장기적이고 실질적으로 빈곤을 완화할 수 있다는 것이다. 이에 반해 저소득층에 대한 정부의 지원을 지지하는 입장에서는 의존성 감소와 자립도 물론 중요하지만 현실적으로 노동활동을 통해 빈곤에서 탈피하기가 어렵거나 불가능한 사람들이 다수 존재하는 만큼 공공부조를 축소하는 것은 빈곤을 크게 증가시키는 결과를 초래할 것이라고 주장해 왔다. 복지개혁법안은 이러한 상반되는 입장들간의 논쟁과 타협의 결과로 나타났지만 그 핵심적인 내용은 전자의 주장을 대체로 반영하고 있다고 할 수 있다.

1996년 시행 당시 개인책임 및 노동기회조정법은 6년간의 한시적인 효력을 가지도록 규정하고 있어 2002년 말까지 의회는 법안의 시행 연장을 의결하거나 법안의 내용을 수정, 통과시켜야 한다. 이러

- 1) 미국에서 복지(welfare)라는 용어는 넓은 의미의 사회복지를 모두 포괄하는 개념으로 사용되는 경우도 있지만 저소득층에 대한 공공부조(public assistance)만을 의미하는 극히 협소한 개념으로 사용될 때가 많다. 미국의 공공부조체계는 복잡하게 구성되어 있지만 크게는 근로능력이 없는 노인이나 장애인을 대상으로 하는 프로그램(대표적인 것으로 Supplemental Security Income을 들 수 있다)과 부모가 근로능력이 있으면서 아동을 부양하고 있는 가족에 대한 프로그램(대표적인 것으로 라거의 AFDC와 현재의 TANF를 들 수 있다)으로 나누어 볼 수 있는데 일반적으로 복지개혁(welfare reform)고 할 때에는 후자, 즉 근로능력이 있는 저소득층에 대한 공공부조체계의 개편을 의미한다.

한 상황에서 많은 연구들은 복지개혁 이후의 성과와 변화들에 대한 분석을 토대로 다양한 개선방안을 제시하고 있다. 본 연구는 미국의 최근 통계자료와 연구들을 종합적으로 분석하여 미국 복지개혁의 성과와 한계를 검토해 보고자 하는데 그 목적이 있다.

후술하는 바와 같이 미국의 복지개혁은 저소득 가정의 아동양육 지원이라는 원론적 차원의 목적 외에 복지의존성 감소 및 노동을 통한 자활촉진과 가족안정성의 장려라는 두 가지 큰 목적을 갖고 있다. 이 가운데 혼외 출산 및 이혼의 감소 등 가족안정성과 관련되어 있는 목표들은 결혼과 가족에 대한 태도, 성윤리 등 다양한 개인적, 사회적 가치관과 관련되어 있기 때문에 정부의 공공부조정책 변화를 통해 쉽게 성취될 수 없을 뿐만 아니라 정책의 효과 또한 즉각적이고 직접적으로 나타나거나 측정되기 어렵다. 따라서 복지개혁법안의 통과 이후 주정부를 통한 정책집행과정에서 집중적인 노력이 기울여지고 있는 분야는 전자, 즉 노동을 통한 자활촉진이라는 목적과 관련되어 있다. 이러한 점에서 본 연구에서는 개혁을 전후한 미국사회의 경제적 변화를 중심으로 복지개혁이 저소득 빈민가구의 노동활동, 근로소득을 포함한 가구소득 및 빈곤에 어떠한 영향을 미쳤는가를 미국의 선행연구와 통계자료를 통해 검토함으로써 복지개혁의 성과와 한계를 논의하고자 한다.

2. 미국 복지개혁법안의 주요 내용

전통적으로 미국은 일정한 소득(재산)기준 이하의 모든 국민들을 대상으로 하는 일반적 공공부조(General Public Assistance)가 아니라 저소득 노인, 장애인 및 아동을 대상으로 하는 범주적 공공부조(Categorical Public Assistance) 체제를 유지해 왔다.²⁾ 이 가운데 노인 및 장애인(장애아동을 포함)을 위한 소득보조 프로그램(Supplemental Security Income, SSI)은 연방정부가 연령 및 장애정도, 소득기준 등의 수급자격과 급여수준을 통일적으로 결정하여 실시하고 있는 반면³⁾ 저소득 가구의 아동을 위한 공공부조 프로그램은 연방정부의 개괄적인 기준 하에서 각 주 정부가 자율적으로 프로그램의 구체적인 내용을 정하는 방식을 취하고 있다.

1996년의 복지개혁은 주로 후자, 즉 저소득 가구의 아동에 대한 공공부조제도를 변화시킨 것이다. 따라서 법안의 내용은 공공부조의 수급자격, 급여수준 등 개인의 수급권과 국가의 의무에 관한 것보다는 공공부조 프로그램과 관련한 연방정부의 재정운영계획, 특히 주정부에 대한 재정지원방법을 명시하고 있다. 그러나 연방정부의 재정운영방침의 변화는 주정부의 구체적인 공공부조 프로그램 운영에 큰 영향을 미침으로써 궁극적으로 급여대상, 수급자격 및 급여수준에 상당한 변화를 가져오는 효과가 있다.

- 2) 어떠한 사회보장제도의 수급자격도 갖지 못하는 국민층을 위한 일반부조(General Assistance) 프로그램이 있기는 하지만 이 프로그램은 실시여부에서부터 급여자격, 수준, 내용 등이 전적으로 주 정부 및 하위 지방자치단체에 맡겨져 있고 연방정부는 개입하지 않는다. 따라서 프로그램의 수급자 수나 지출액 측면에서 볼 때 공공부조체계에서 차지하는 비중은 극히 미미하다.
- 3) 주 정부는 자체 예산으로 연방정부의 SSI 프로그램에 부가하여 급여할 수 있다. 현재 42개 주에서 부가급여를 실시하고 있으나 급여수준은 높은 편이 아니다.

저소득 가구의 아동에 대한 공공부조 프로그램은 1935년 사회보장법 제정 당시 피부양아동 원조(Aid to Dependent Children)라는 명칭으로 처음 도입된 이래 약 60여년 간 저소득 편모(부)가정에 대한 소득보장기능을 수행하여 왔지만, 동시에 서론에서 언급한 것처럼 주로 보수층으로부터 많은 비판의 표적이 되어 왔다. 공공부조제도가 저소득층의 노동동기에 얼마만큼 영향을 미치는가에 대해서는 실증적인 논란이 계속되고 있지만, 적어도 미국에서는 1980년대 이후 신자유주의의 이념이 상당한 세를 얻으면서 점차적으로 이러한 비판에 대한 사회적인 동의와 지지가 늘어났다. 이에 따라 사회복지보다는 노동을 통한 자립(from welfare to work)이 강조되기 시작하였고 이 결과의 하나로 나타난 것이 1988년에 제정된 가족지원법(Family Support Act)이다.

가족지원법의 골자 중 하나는 아동을 부양하는 저소득 편(부)모에 대해 노동활동 또는 구직활동을 한다는 것을 조건으로 공공부조를 급여하는, 이른바 근로조건부의 도입이다. 공공부조 수급자의 노동활동을 촉진하기 위해 이미 1960년대 말부터 근로동기프로그램(Work Incentive Program)과 가족지원계획(Family Assistance Plan) 등 여러 가지 제도가 도입된 바 있지만 이러한 제도들이 경제적인 이익을 주는 유인장치를 통해 노동의욕을 고취하려는 시도였던 반면, 가족지원법에 의해 도입된 근로조건부 급여는 공공부조 수급의 대가로 노동활동을 강제하는 것에 그 특징이 있다.

가족지원법의 제정에 이어 1990년대 초반부터 각 주정부는 연방정부의 허가 하에 노동 및 구직활동 미참여자에 대한 현금급여 중단 또는 감액, 직업알선 및 사례관리 서비스 확대, 민간기업에 대한 임금보조금 지급, 현금급여 수급기간 제한, 개인별 자활계획 수립 및 자활계획 미이행자에 대한 급여 중단, 근로소득공제제도 확대, 탁아 및 의료서비스 확대 등 노동동기 강화를 위한 다양한 제도들을 독자적으로 도입하기 시작하였으며(Ziliak et al., 1997) 이러한 복지개혁 프로그램들의 효과에 관한 연구들도 많이 이루어졌다. 이와 함께 연방정부 차원에서도 1992년의 대통령 선거에서 민주당의 클린턴 후보가 공공부조제도의 개혁("end of welfare as we know it")을 공약하였으며 1994년 의회에서 우세를 점한 공화당도 미국과의 계약(Contract with America)이라는 슬로건 하에 공공부조제도 개혁을 주장하였다.

약 20여 년간에 걸친 이러한 논쟁과 실험, 연구, 그리고 정치적 타협의 산물이 1996년 개인책임 및 노동기회조정법(PWORA)의 제정이다. 개인책임 및 노동기회조정법은 저소득 장애아동에 대한 소득보조프로그램(Supplemental Security Income), 저소득층에 대한 식품비 보조 프로그램(Food Stamp), 이혼(또는 모가 미혼인 상태에서의 출산) 후 친자녀를 직접 부양하지 않는 부(또는 모)의 아동양육비 의무부담(Child Support Enforcement), 탁아서비스(Child Care), 아동영양프로그램(Child Nutrition) 등 아동과 관련된 각종 사회복지프로그램에도 여러 가지 변화를 가져왔지만 가장 핵심적인 내용은 아동이 있는 저소득 가정에 대한 공공부조체계의 개혁이다.

1996년 이전 피부양아동 원조프로그램(AFDC)으로 불리던 공공부조체계의 핵심 프로그램은 복지개혁으로 인해 명칭이 빈곤가구에 대한 일시적 부조(Temporary Assistance to Needy Families,

4) 1961년 제도 개정을 통해 부모가 모두 실직상태에 있는 경우 그 자녀들도 수급자격을 가질 수 있게 되었으나(AFDC-Unemployed Parent) 이 경우에 해당하는 수급가구의 비율은 많지 않으며 대부분의 수급가구는 이혼과 혼외 출산 등으로 혼자서 아동을 양육하는 편모가구이다.

TANF) 프로그램으로 변경되었다. 개인책임 및 노동기회조정법안에서는 이 프로그램의 목적을 ① 보호 아동이 부모 또는 친척의 가정에서 보호받을 수 있도록 저소득 가정을 지원하는 한편, ② 직업에 대한 준비, 노동 및 결혼을 촉진함으로써 저소득층이 정부의 공공부조 프로그램에 의존하려는 성향을 없애고, ③ 혼인 외의 임신을 예방, 감소시키며 이를 위해 연방 및 주정부는 구체적인 목표를 수립하고, ④ 양(兩)부모 가정의 형성과 유지를 장려한다는 네 가지로 명시하고 있다(PRWORA Section 410(a)).

이러한 목적을 달성하기 위한 구체적인 방법으로 법안에 명시된 내용은 다음과 같다.

첫째, 주정부에 대한 연방정부의 재정지원을 기존의 상응교부금(matching fund)에서 각 주별로 정액의 일괄교부금(block grant)을 지급하는 방식으로 바꾼다. 과거에는 각 주정부가 공공부조를 위해 지출하는 금액에 비례하여 연방정부의 재정보조가 이루어졌다.⁵⁾ 즉 상대적으로 관대한 소득기준과 높은 급여수준을 책정한 주는 주 자체의 공공부조 지출규모도 크고 이에 따라 연방정부의 재정보조액도 커지게 되는 구조였다. 복지개혁법안은 기존의 이러한 방식을 주정부의 공공부조 지출액에 관계없이 연방정부는 각 주정부에 대해 정해진 액수를 일괄적으로 보조하는 방식(block grant)으로 변경하였다. 매년 165억 달러로 고정되어 있는 전체 연방정부 예산의 각 주별 분배액은 해당 주에 대한 과거 수년간의 연방정부 교부금 규모를 기초로 산정되며 정해진 금액을 계속 보조받기 위해 각 주정부는 과거에 지출하던 공공부조예산의 75-80% 이상을 계속 유지⁶⁾해야 한다. 이러한 정액교부금과 자체 재원을 바탕으로 주정부는 광범위한 재량권을 갖고 위에 언급한 네 가지 기본목적을 달성하기 위해 다양한 프로그램을 실시할 수 있다.

둘째, 가급적 현금급여를 지양하고 노동활동을 장려하기 위한 프로그램에 대한 지출액을 늘린다. 과거에는 소득기준을 충족하면 특별한 하자가 없는 한 현금급여 수급권이 인정되는 것이 원칙이었으나 복지개혁법안은 수급권을 국가에 대한 국민의 당연한 권리라기보다는 자활노력을 성실히 수행할 것을 전제로 정부의 판단과 재량에 의해 수급권이 주어지는 것으로 간주하고 있다. 특히, 극히 일부의 예외적인 경우를 제외하고 주정부는 한 개인에게 동산 60개월 이상 현금급여를 제공하는데 연방정부의 교부금을 사용하지 못한다.⁷⁾ 또한 현금급여 대상자를 감소시키는데 가장 많이 성공한 주들에 대해서는 보너스로 추가적인 재정지원을 한다.

셋째, 근로조건부 수급을 강화하고 노동활동을 통한 자활을 촉진한다. 이미 언급한 바와 같이 공공부조 수급자에 대한 근로조건부는 1988년 제정된 가족지원법에서 이미 도입되었으나 복지개혁법안은 예외가 인정되는 경우를 더욱 제한하고 근로활동의 범위에서 교육과 일반적인 직업훈련을 제외하는 등 근로조건부를 더욱 엄격히 하는 한편 이를 위반하는 수급자에 대한 제재를 강화하였다. 또한 일부의 예외를 제외하고⁸⁾ 모든 수급자는 공공부조 수급 개시 2년 이후에는 반드시 주당 30시간(핀부·모

5) 재정보조 비율은 현금급여를 위한 지출은 각 주의 재정행편에 따라 50~78%, 프로그램 운영 및 행정비용은 50%이다.

6) 이를 주 정부의 노력유지의무(Maintenance of Effort, MOE)라 부른다.

7) 이는 주정부의 독자적인 예산으로는 원칙적으로 한 개인에 대해 60개월 이상 계속 급여를 제공할 수 있다는 것을 의미한다.

8) 예외로 인정되는 경우는 최대 6주간 허용되는 구석기긴, 6세 미만의 아동을 가진 부모가 탁아부제를 해결하

인 경우) 내지 35시간(부부의 경우) 이상의 근로활동에 종사할 것을 규정하고 있다.⁹⁾

넷째, 수급자의 노동활동 촉진을 통해 각 주 정부는 2002년까지 편부모 수급자의 50%, 양부모 수급자의 30% 이상이 노동활동에 종사하도록 하여야 한다. 이러한 기준을 달성하지 못하는 주에 대해서는 연방정부의 재정지원을 축소하는 불이익을 받게 된다.

이외에 개인책임 및 노동기회조정법이 담고 있는 주요 내용들은 장애아동을 위한 소득보조 프로그램(SSI)의 수급권을 갖는 아동의 장애기준을 강화하고, 탁아서비스를 위한 연방정부의 재정지원을 통합(Child Care and Development Block Grant)하는 한편 전체 예산규모를 45억 달러로 늘려, 혼외 임신 및 출산은 가장 많이 감소시킨 5개 주에 대해 보너스로 추가적인 재정지원을 하는 등이다.

이러한 연방정부의 기본방침은 각 주정부의 구체적인 공공부조 정책에 커다란 변화를 가져왔다. 우선 주정부들은 과거 현금급여 중심의 공공부조에서 가급적 현금급여를 지양하고 노동을 장려하기 위한 지원활동에 더 큰 중점을 두게 되었다. 이러한 경향은 무엇보다 예산지출에서 확실히 나타난다. 즉 전체적인 공공부조예산은 복지개혁 이전과 이후에 큰 변화가 없으나, 지출항목별로 보면 과거에는 현금급여에 사용되는 부분이 전체 지출액의 70%~80%를 차지한 반면 현재는 절반에 못 미치는 수준으로 줄어들었다. 예를 들어 중서부 사회복지담당자 연합(Midwest Welfare Peer Assistance Network, WELPAN)¹⁰⁾의 자료에 따르면, 중서부 7개 주의 전체 공공부조 예산은 1996년-2000년 사이에 46억 달러에서 48억 달러로 비슷한 수준을 유지하였다. 그러나 현금급여의 비중은 7개 주 평균 72%에서 30%로 크게 감소한 반면, 노동활동에 종사하는 저소득층을 위한 탁아서비스 지출액은 14%에서 38%로, 가족 안정성 유지를 위한 지출¹¹⁾은 6%에서 14%로, 직업교육, 구직 및 고용촉진을 위한 지출액은 8%에서 12%로 각각 증가하였다(Members of the WELPAN Network, 2002).

또한 각 주정부들은 현금급여 수급자 수(caseload)를 감소시키려는 노력을 강화하였다. 수급자격을 판단하는 소득기준이나 재산기준을 크게 낮춘 경우는 별로 없었지만 구체적인 행정절차를 통해 현금급여 수급을 억제하려는 노력이 광범위하게 이루어지고 있다. 과거에는 주정부가 모든 주민에게 신청 자격을 부여하고 신청 시 행정처리를 신속하게 하며 자격이 있으면(소득과 재산기준을 충족하면) 부조건 급여를 제공하여야 하는 등의 의무가 있었지만 복지개혁 이후에는 주정부의 자율성이 증가하여 이러한 의무가 없어졌다. 이에 따라 일선 행정기관에서는 신청자가 가급적 현금급여를 받지 않도록 하는 방향으로 노력하고 있다. 즉 일시적인 긴급상황에 대해서는 다른 명목으로 지원을 하고 신청자가 정규적인 현금급여 수급자가 되는 것을 억제하고자 하는 것이다. 또한 지문확인 등 여러 가지 방

자 못한 때, 1세 미만의 영아를 가진 편모 등으로 한정된다.

9) 민간 또는 공공부문에 취업한 것을 제외하고 근로활동으로 인정되는 경우는 ① 직장에서 실시하는 직무교육(on-the-job-training), ② 근로경험 습득활동(work experience), ③ 최대 6개월까지만 허용되는 구직활동(job search), ④ 지역사회 봉사활동(community service), ⑤ 탁아봉사(provision of child care) 및 ⑥ 최대 12개월까지 허용되는 직업교육훈련(vocational educational training)이다.

10) 일리노이, 인디애나, 아이오와, 미시간, 미네소타, 오키오, 위스콘신 등 중서부 7개 주의 중점 사회복지담당공무원(senior welfare officer)의 모임임.

11) 이 분야에 포함되는 지출로는 혼외 출산 및 10대의 임신 감소를 위한 교육 및 홍보, 이혼부부의 재결합 촉진, 가정폭력 예방, 입양의 촉진, 가족계획 및 기타 아동복지프로그램 등이 있다.

법으로 부정수급을 방지하기 위한 노력도 이루어지고 있다(Lurie, 2001).

한편 모든 주에서는 현금급여 신청자에 대해서 수급조건으로 개인책임을 성실히 이행하겠다는 동의서(personal responsibility agreement)를 작성하도록 하고 있다. 이 양식에는 현금급여에 부과되어 있는 근로조건을 이행할 것과, 부모로서 아동양육에 대한 책임을 다할 것이며, 이를 위반할 시에는 현금급여 축소 또는 중단을 포함한 제반 불이익(sanction)을 감수할 것이라는 내용 등이 포함되어 있다. 그러나 수급자가 규정을 위반하거나 의무를 이행하지 않은 것에 대한 사실확인 여부를 비롯하여 불이행 정도의 심각성, 클라이언트의 상황이나 조건 등에 대한 구체적 판단이 일선행정담당자에게 맡겨져 있어 실제 불이익처분을 내리는데 있어서는 기관간 또는 지역간의 편차가 많다. 특히 다른 규정이나 의무의 경우 위반여부를 추적, 파악하는데 상당한 노력과 비용이 필요하므로 현재에는 근로조건 불이행에 대한 제재(sanction)만 주로 이루어지고 있다.

일선 행정기관에서 공공부조 업무를 담당하는 실무자의 역할에도 큰 변화가 나타났다. 많은 주들이 공공부조 담당기관의 명칭을 복지사무소(welfare office)에서 노동센터(work center)로 바꾼 것(Haskins et al., 2001)에서 알 수 있는 것처럼 행정실무자의 업무도 과거에는 단순히 급여신청자의 자격여부를 판단하는 비교적 단순한 업무(eligibility specialist)였으나 저소득층의 노동활동 참여를 통한 자립이라는 목표를 위해서는 클라이언트의 생활환경, 행동양태 및 심리적, 사회적, 경제적 문제 등에 대해 보다 많은 정보를 갖고, 공공부조 전달업무는 물론 노동, 교육, 민간기업, 복지기관 등 지역사회 다양한 자원을 활용하여 종합적으로 접근하는 전문적인 사례관리자(case manager)로서의 역할이 강조되고 있다. 그러나 기존에 공공부조업무를 담당하던 실무자들의 대부분이 사회복지실천에 관한 전문적 지식과 자격이 부족하며 소득과 재산과약, 근로조건 이행여부 확인 등 자격여부 심사에만도 업무가 과중한 실정이어서 사례관리자의 역할을 효과적으로 수행하기 어렵다는 문제가 지적되고 있다(Swartz, 2002).

이처럼 복지의존성 감소 및 근로활동 촉진을 위해서 주정부 차원의 많은 노력이 이루어지고 있는 반면, 복지개혁의 또 하나의 중요한 목표인 혼외 출산 억제 및 가족 안정성 장려를 위한 노력은 상대적으로 부족한 실정이다. 이는 무엇보다 정책적, 행정적인 수단을 통해 출산이나 결혼과 같은 개인적인 문제에 영향을 미치기가 쉽지 않기 때문이다. 또한 수급자를 직접 접하는 일선 사회복지사들도 이처럼 사생활과 관련된 민감한 문제에 개입하기를 꺼려하는 경향이 있다(Haskins, Sawhill, and Weaver, 2001).

혼외 출산을 억제하기 위한 노력의 일환으로 널리 사용되는 방법은 학교에서의 피임교육(23개 주에서 실시), 금욕 프로그램(26개 주), 언론매체를 이용한 홍보(17개 주) 등 주로 교육과 홍보활동이다. 그러나 예산의 측면에서 볼 때 이러한 프로그램들이 전체 공공부조 지출액에서 차지하는 비중은 극히 미미한 실정이다. 이 외에 공공부조 프로그램의 운영을 통해 혼외 출산을 억제하기 위해 주로 사용되는 방법은 이른바 가족상한제도(family cap)의 도입이다. 과거 피부양아동 원조프로그램(AFDC) 하에서는 가족 내의 아동 수에 비례하여 공공부조 급여액이 증가하는 것이 일반적이었다. 그러나 현재 23개 주에서 도입하고 있는 가족상한제도는 이미 공공부조를 수급하고 있는 가족이 또 다른 자녀를 출산하였을 때 급여액을 동결하거나 소액만 증가시키는 방법을 채택하고 있다.

공공부조제도는 수급자의 소득이 증가하면 수급자격을 상실하거나 급여액이 감소하는 특성을 가지고 있다. 따라서 소득을 가진 두 사람이 결혼을 하는 경우 가구소득의 증가로 인해 불이익을 받을 가능성이 존재한다.¹²⁾ 또한 공공부조제도 외에 조세제도도 과세방법(개인별 과세 또는 가구별 과세)과 세율을 어떻게 정하느냐에 따라 양부모가구의 편부모가구 간에 상대적인 혜택 및 불이익을 가져올 가능성이 있다. 특히 미국에서 저소득 근로자의 소득보장과 근로동기 부여에 중요한 역할을 하고 있는 세법상의 근로소득공제제도(Earned Income Tax Credit, EITC)는 편부모가정이 상대적으로 많은 혜택을 보도록 설계되어 있었다. 물론 급여체계가 복잡하여 일반 국민이 결혼으로 인한 경제적 이익을 계산하는 것이 어려울 뿐만 아니라 경제적 인센티브가 결혼에 얼마나 영향을 미칠 것 인지도 불분명하지만 부 또는 모 단독가구에 비해 부부가구가 받는 상대적 불이익(marriage penalty)이 양부모가정의 유지, 확산에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 주장이 끊임없이 제기되고 있다(Offner, 2001). 이러한 비판에 부응하여 연방의회는 2000년 근로소득공제제도(EITC)에서 부부가구에 대한 상대적 불이익을 없애는 법안을 통과시켰다.

3. 복지개혁 이후의 주요 경제적 변화

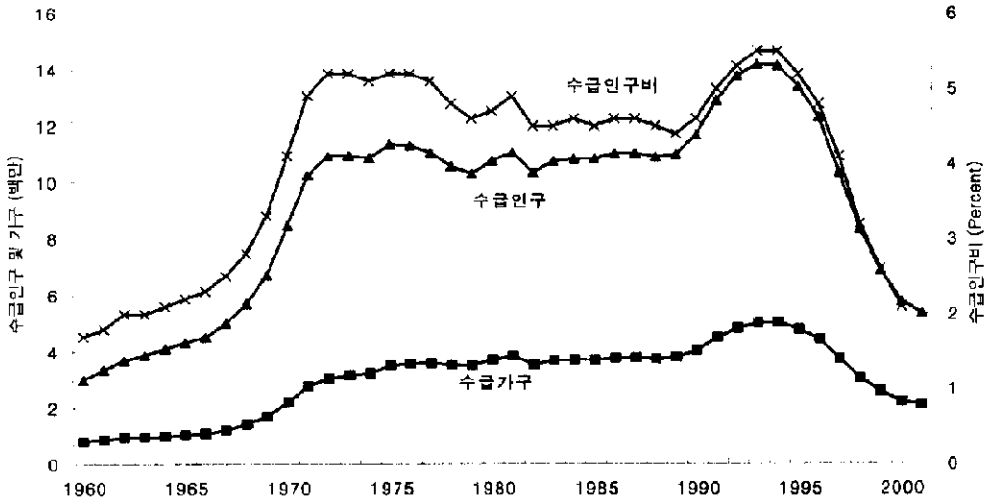
복지개혁 이후의 변화로서 가장 눈에 띄는 것은 공공부조 현금 수급자 수의 감소이다. <그림 1>은 1960년대 이후 미국의 공공부조(AFDC 및 TANF) 현금급여 수급자 수의 변화를 보여주고 있다. 그림에서 보는 바와 같이 1960년대 중반 약 100만 가구, 400여만 명에 머물던 수급자 수는 “빈곤과의 전쟁” 선포 이후 공공부조제도가 크게 확충되면서 급격하게 증가하여 1970년대 초반에는 300만 가구에 1000만 명을 돌파하였다. 이는 당시 전체인구의 5%를 다소 상회하는 수준이다. 이후 경기의 변동에 따라 다소간의 증감을 되풀이하던 수치는 1990년대에 들어서면서 경제의 마이너스 성장 및 실업률의 증가와 함께 다시 한번 급증하여 1994년에는 503만 가구, 1416만 명으로 사상최고치를 기록하였다.

개인책임 및 노동기회조정법이 통과되기 직전인 1995년부터 감소추세를 보인 공공부조 수급자 수는 복지개혁 이후 해마다 15% 이상씩 급감하여 2000년에는 220만 가구, 580만 명 수준이 되었다. 2000년 이후에도 다소 완만해져가는 하였지만 감소추세가 지속되어 2002년 1월 현재 수급자는 약 210만 가구, 528만 명 수준에 머물고 있다. 이는 정점을 이루었던 1994년에 비하면 인구로는 약 37%, 가구로는 약 42%에 불과하며, 수급인구비로 본다면 빈곤과의 전쟁이 시작된 1960년대 중반과 비슷한 수준이다.

두 번째로 지적할 수 있는 변화는 편모가구 어머니의 노동시장 참가이다. 1970년대 이래 약간의 증감을 되풀이하면서 대체로 성체상태를 보이던 편모의 노동시장 참가율은 1994년 63.6%에서 1999년 71.5%로 증가하여 18-60세 전체 여성의 노동시장 참가율과 비슷하며 아동이 있는 기혼여성의 노동시장 참가율보다는 더 높은 수준을 보이고 있다. 특히 공공부조 수급자 가운데에서 교육 및 기술수준이

12) 물론 두 사람 중 한 사람만이 소득이 있는 경우 또는 둘 다 소득이 없는 경우에도 불이익을 받을 가능성이 존재한다.

니 가장적 요인 등 여러 가지 측면에서 가장 취약한 계층으로 분석되고 있는 결혼경험이 전혀 없는 미혼모(never married)의 노동시장 참가율은 같은 기간 중 45%에서 65% 수준으로 크게 증가하였다 (Corbett, 2002; Haskins et al., 2001).



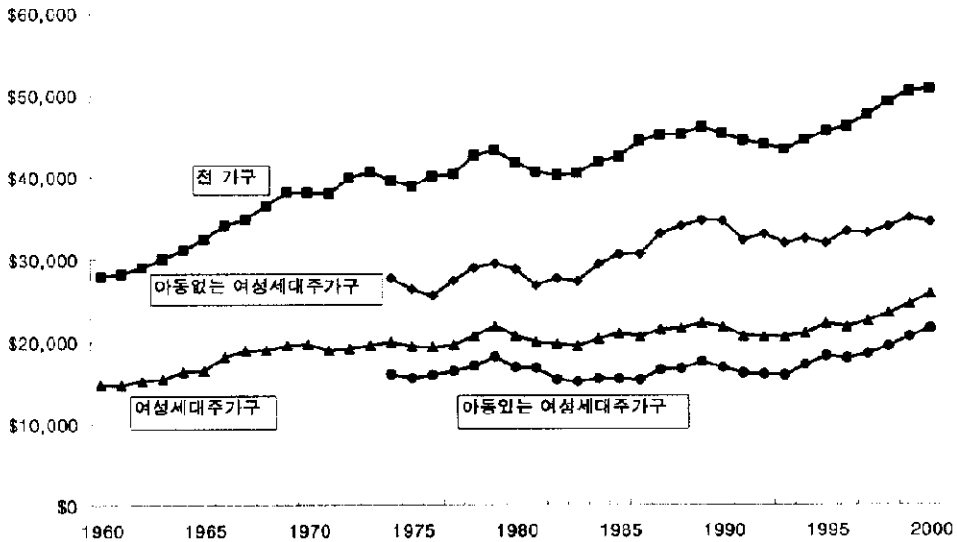
자료: U. S. Dep. of Health and Human Services (www.acf.dhhs.gov/news/stats/tanf.htm)에서 정리

〈그림 1〉 공공부조 수급인구의 변화추이: 1960-2000

세 번째로, 당연한 결과이지만 빈민의 노동활동 증가는 소득 증가로 이어졌다는 점이다. 〈그림 2〉는 가구유형별 중위소득의 변화를 보여주고 있는데 주목할만한 변화는 1970년대이래 20,000달러(이하 별도의 표기가 없으면 2000년 불변가격 기준)를 전후로 등락을 반복하면서 큰 변화를 보이지 않던 배우자 없는 여성세대주가구의 중위소득이 1990년대 후반에는 지속적인 증가세를 보이고 있다는 점이다. 1996년과 2000년을 비교해 보면 여성세대주가구 중위소득이 21,766달러에서 25,794달러로 18.5% 증가하였다. 이는 같은 기간 중 전체가구의 중위소득 증가율 10%의 2배에 가까운 수치이다. 특히, 아동이 없는 여성세대주 가구의 중위소득이 1996-2000년 기간 중 불과 3.5% 증가한데 비해, 공공부조의 대상이 되는 아동 있는 여성세대주(빈모) 가구의 중위소득은 1996년 17,916달러에서 2000년에는 21,529달러로 20% 이상 증가하였다. 이는 아동이 없는 여성세대주의 소득이 크게 증가하는 대신 아동 있는 빈모가구의 소득증가는 상대적으로 낮은 수준에 머물러 1980년대 후반기의 경제호황 때와는 비교되는 현상이라고 하겠다. 그러나 이러한 진전에도 불구하고 여전히 아동 있는 여성세대주 가구의 소득은 아동이 없는 여성세대주 가구의 소득수준보다 상당히 낮은 수준에 머물러 있어 아동양육이 소득활동에 상당한 부담으로 작용하고 있다는 점 또한 간과해서는 안될 것이다.

여성세대주가구, 특히 아동이 있는 여성세대주 가구의 소득수준이 전반적으로 크게 증가하였음에도 불구하고 저소득 계층의 소득은 큰 변화를 보이지 않고 있다. 전체가구 중 하위 20% 소득계층의 평

근소득은 1996-2000년 사이 9,434달러에서 10,190달러로 불과 8% 증가에 머무르고 있다. 임금불평등의 심화 등 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 그 가운데 하나는 이 계층에 대한 공공부조 급여의 축소를 들 수 있다. 미국 통계청이 발표하는 2차 자료에는 가구유형별 소득분배상태가 나타나지 않지만 원자료를 분석한 연구에 따르면 1995-99년 사이 편모가구 최하 40% 소득계층의 근로소득은 평균 2,300달러(1999년 불변가격) 증가했으나 공공부조 수급자 수와 급여수준의 감소로 인해 가처분소득의 증가는 평균 292달러(1999년 불변가격)에 그쳤다(Haskins and Primus, 2001). 이와 함께 소득원별 구성비율에도 많은 변화가 있었는데, 전체 소득에서 차지하는 근로소득의 비율은 26%에서 36%로 증가한 반면, 공공부조 급여액의 비율은 평균 53%에서 37%로 크게 감소하였다.

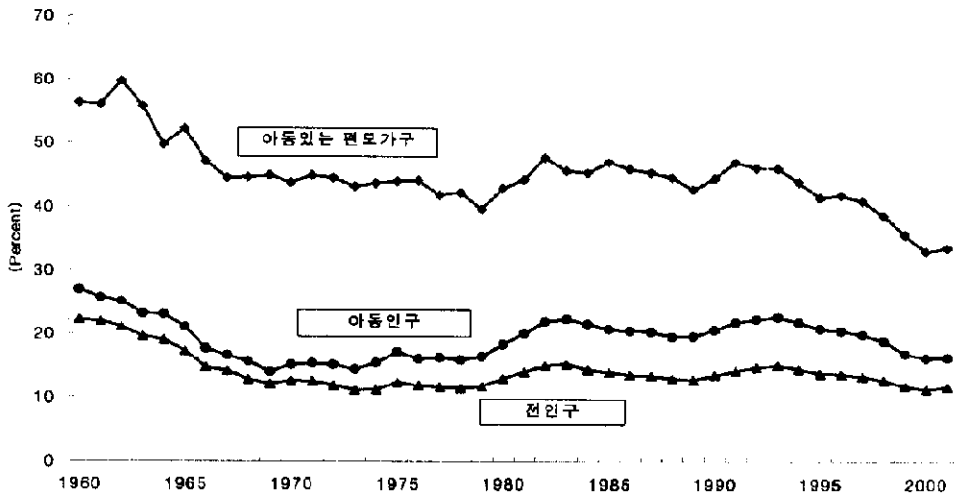


자료: U. S. Census Bureau(2002a)에서 정리

<그림 2> 가구유형별 중위소득의 변화추이: 1960-2000

끝으로 <그림 3>은 전체인구, 아동, 그리고 부양아동이 있는 편모가구의 빈곤율을 보여준다. 1960년대 중반 전체인구의 20% 정도를 차지하던 빈곤인구는 대빈곤정책의 확충과 함께 감소하기 시작하여 1970년대에는 11~12% 수준에 머물렀다. 1980년대 초반에는 경제의 침체와 함께 15%까지 증가하였다가 이후 경제회복에 따라 13% 수준으로 다소 감소하였다. 1990년대 초반에 다시 15% 수준으로 증가한 빈곤율은 복지개혁을 전후하여 감소하기 시작, 2000년에는 11.3%를 기록함으로써 빈곤과의 전쟁이 한창 가시적인 성과를 거두던 1970년대 초반과 비슷한 수준을 보였다. 이는 개인책임 및 노동기회 조정법이 통과된 1996년의 13.7%에 비해 2.4% 포인트 감소한 것이다. 아동의 빈곤율도 이와 비슷한 추세를 보여 1996년 20.5%에서 2000년에는 16.2%로 감소하였다. 특히 본 논문에서 논의되고 있는 공공부조의 주 대상인 편모가구의 빈곤율은 2000년 현재 33.0%로서 1996년의 41.9%에 비해 크게 낮아

졌으며 빈곤율이 공식적으로 측정되기 시작한 1959년 이래 최저치를 기록하고 있다.



자료: U. S. Census Bureau (2002b)에서 정리

〈그림 3〉 가구유형별 빈곤율의 변화추이: 1960-2000

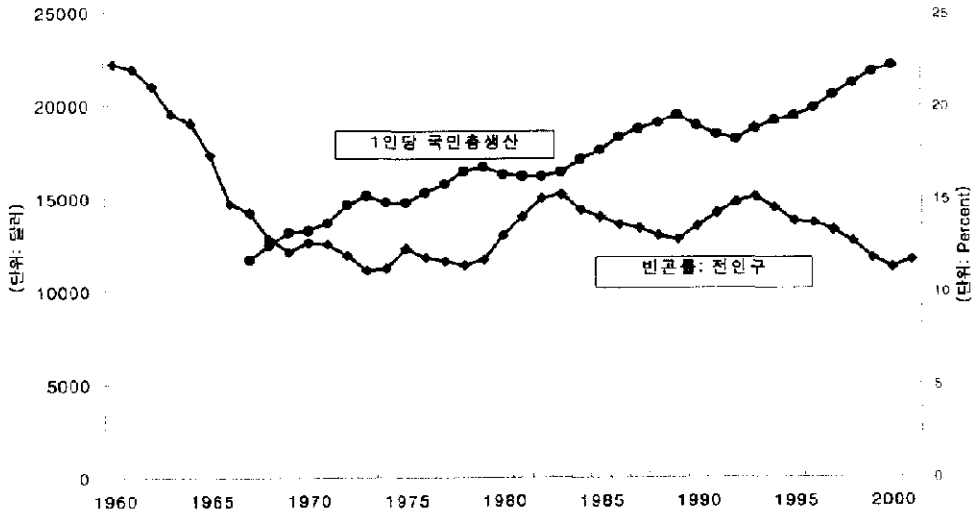
4. 복지개혁의 성과에 대한 논의

복지개혁이 개인책임 및 노동기회조정법에 명시된 아동빈곤의 감소, 근로의욕 고취 및 자활촉진, 혼외 출산 감소, 그리고 가족 안정성 유지 등 네 가지 목표를 얼마나 달성했는가에 대해서는 많은 논란이 있다. 앞서 언급한 복지개혁 이후의 사회경제적 변화, 즉 공공부조 수급자의 획기적인 감소, 편모가구의 노동활동 및 소득의 증가, 빈곤율의 감소 등은 앞의 두 가지 목표와 관련하여 볼 때 매우 긍정적인 변화라고 할 수 있다. 그러나 이러한 변화 모두가 순수하게 복지개혁의 성과로 볼 수 있는가에 대해서는 상반되는 주장이 제기되고 있다.

저소득 편모가구의 노동활동 증가와 빈곤의 감소에는 복지개혁의 영향도 어느 정도 있었겠지만 무엇보다 1990년대 중반 이후 지속된 미국경제의 성장에 힘입은 바 크다. 1990년대 후반기 미국은 경제의 호황으로 1999년에는 실업률이 4% 수준까지 떨어지고 1인당 국민총생산 또한 1996년의 19,905달러(2000년 불변가격)에서 2000년에는 22,199달러로 11% 이상 증가하였다(U. S. Bureau of the Census, 2002). 〈그림 4〉에 제시된 1970년대 이후의 시계열자료는 저시경제와 빈곤간에 밀접한 관련이 있음을 보여주고 있다. 즉, 경제성장기에는 빈곤이 감소하는 반면, 경기침체 시에는 빈곤이 증가하는 현상을 보이는 것이다.

미국의 빈곤선은 절대적 접근방법에 의해 측정되어 물가상승률만큼 매년 올라가므로 물가상승률

이상의 실질경제성장이 있으면 빈곤이 감소하고 그 반대의 경우는 빈곤이 증가하는 것은 어느 정도 예상되는 결과이다.¹³⁾ 물론 총체적인 경제성장이라는 변수 이외에도 공공부조정책의 변화, 소득분배 상태의 변화, 실업률 등 빈곤에 영향을 미칠 수 있는 변수는 여러 가지가 있고 이를 어떻게 적절히 통제하는가에 따라 경제성장과 빈곤과의 관계는 다르게 분석될 수 있겠지만, <그림 4>의 시계열자료는 적어도 경제성장과 빈곤과의 단순상관관계는 명백한 역의 관계에 있음을 보여준다.



자료: U. S. Census Bureau(2002a, 2002b)에서 정리

<그림 4> 경제성장과 빈곤간의 시계열 관계

<그림 4>의 자료를 한 단계 더 깊이 분석해 보면 경제성장률과 빈곤율의 변화량 사이에 흥미로운 사실이 발견된다. 이것은 경제성장기에는 빈곤의 감소율이 경제성장률에 미치지 못하는 반면, 경제침체기에는 경제의 마이너스 성장률보다 빈곤의 증가율이 훨씬 크다는 점이다. 즉, 1970-2000년 사이 30년 가운데 실질경제성장을 거둔 해는 23개년인데 이 기간 중 1인당 국민총생산은 전년도에 비해 평균 2.8% 성장한 반면 빈곤율은 전년도에 비해 평균 2.1% 감소하는데 그쳤다. 반대로 경제가 퇴조한 한 7개년 동안 1인당 국민총생산은 전년도에 비해 평균 -1.7% 성장한 반면 빈곤율은 평균 6.0%나 증가한 것이다. 특히, 경제퇴조가 수년간 이어진 1980년대 초반에는 실질경제성장률이 연도별로 -0.1%~-2.3%에 불과한데 비해 빈곤율은 전년도에 비해 7.1~11.1%나 증가하였다. 이보다는 덜하지만 1990년대 초반의 불황기에도 실질경제성장률이 -1.4%~-2.9%에 머문 데 비해 빈곤율은

13) 물론 실질 경제성장이 있더라도 소득분배가 극히 악화되어 성장의 열매 대부분이 중산층 이상에게 돌아가고 저소득층의 실질소득은 오히려 감소하는 상황이 발생하면 경제성장에도 불구하고 빈곤은 증가할 수 있다.

4.2%~5.5% 증가하였다. 이러한 관계는 소득불평등이 점차적으로 더 심해지면서 경제성장의 열매는 대체로 중산층 이상에게 돌아가 저소득층의 소득증가는 평균에 못 미치는 반면, 경제침체의 피해는 저소득층에게 집중된다는 것을 의미한다.

어쨌든 경제성장과 빈곤간에 앞서 언급한 것처럼 밀접한 역의 상관관계가 존재하기 때문에 1996년 복지개혁이 이후의 빈곤 감소에 미친 독립적인 영향을 분리하여 평가하기는 매우 어렵다. 복지개혁을 옹호하는 입장에 있는 사람들은 1980년대 후반의 경제성장기보다 1990년대 후반에 빈곤이 더욱 급격하게 감소한 것은 복지개혁의 성과라고 주장한다.¹⁴⁾ 그러나 1980년대와 1990년대의 이러한 차이는 복지개혁만으로 인한 것이라기보다는 임금불평등과 실업률의 차이에 기인한 바 크다. 1980년대 경제성장기에는 전체 노동자의 평균임금과 소득수준은 상승하였지만 저숙련 노동자의 실질임금은 정체되거나 오히려 하락하기까지 하였던 반면, 1990년대 후반의 경제성장의 열매는 저임금 노동자에게도 부분적으로 돌아감으로써 1994년-1999년 사이에 고졸 미만의 학력을 가진 노동자의 실질임금은 여성의 경우 평균 3.5%, 남성의 경우 5% 상승하였다(Blank, 2001). 또한 1980년대 후반기에는 경제성장에도 불구하고 실업률이 5.3~7.5%로 비교적 높은 수준이었던데 반해 1990년대 후반기에는 실업률이 4%대로 떨어져 1970년대 이후 최저치를 기록하였다.

이처럼 1990년대 후반기의 경제호황은 실업률의 감소와 실질임금의 상승을 통해 저소득층의 소득향상에 기여함으로써 빈곤인구가 감소하는 결과를 초래하였다. 따라서 이 기간에 나타난 빈곤의 감소를 전적으로 복지개혁의 효과라고 보기는 어려운 것이며 만약 경제가 침체하는 상황이 있었다면 복지개혁에도 불구하고 빈곤의 감소가 이어지지 않는 것일 것이라고 보는 견해가 많다. 2000년까지의 경제호조여 이어 2001년부터 다시 경제가 침체하려는 조짐을 보이면서 빈곤이 다소 심화되는 경향을 보이는 것은 이러한 주장을 뒷받침하는 것이라고 하겠다.¹⁵⁾

빈곤의 감소와 마찬가지로 공공부조 수급자 수 감소 및 저소득 편모가구 근로활동 증가의 원인에 대해서도 논란이 많다. 수급자격 및 조건, 급여수준, 근로조건 강화 등 공공부조제도 내용의 변화가 수급자 수와 저소득 가구의 노동활동 참여에 직접적이고 강력한 영향을 미칠 것이라는 점은 분명하지만 이외에도 경제환경의 변화는 저소득층의 소득수준 변화와 취업 가능한(또는 선호하는) 일자리의 변화 등을 통해 이들 중속변수에 상당한 영향을 미칠 수 있을 것이다. 보수적인 시각에 따르면 복지개혁을 통해 근로조건을 강화하고 수급기간을 제한한 것은 저소득층의 복지의존성을 감소시켜 결과적으로 공공부조 수급자 수를 줄이는 데 크게 기여했다고 한다. 반면 진보적인 시각에서는 개혁 이전의 제도하에서도 복지의존성이라는 문제는 크게 존재하지 않았으며 경제환경 요인이 수급자 수에 더 큰 영향을 미친다고 주장한다.

공공부조제도의 경제환경이라는 두 가지 요인 중 어느 것이 공공부조 수급자 수에 더 큰 영향을 미

14) 1984-1989 기간 중 연평균 실질경제성장률은 2.93%, 연평균 빈곤감소율은 2.82%인데 비해 1994-1999 기간에는 연평균 실질경제성장률이 2.57%, 연평균 빈곤감소율은 4.01%로서 1980년대 후반에 비해 1990년대 후반의 실질경제성장률은 더 낮은 반면 빈곤감소율을 훨씬 더 높았다.

15) 2000년도의 실업률은 4.0%인데 비해 2001년에는 4.8%, 2002년에는 5.8%로서 실업률이 다시 급상승하는 추세를 보이고 있다. 한편, 빈곤율은 2000년에 11.3%였던 것이 2001년에는 11.7%로 다소 상승하였다.

치는가에 대해서는 명확하게 밝혀지지 않고 있다. 지역행정구역 단위의 시계열 자료를 이용한 연구에 따르면 경제환경의 변화, 특히 저숙련 노동자를 필요로 하는 제조업 경기의 변화는 공공부조제도의 변화에 관계없이 수급자 수에 상당한 영향을 미친다고 한다(Blank et al, 2000). 개별가구단위의 미시 자료를 분석한 또 다른 연구결과는 노동시장조건과 공공부조 수급자의 수급지속기간 사이에는 강한 상관관계가 있음을 발견하였다(Hoynes, 1996). 노동시장조건이 좋은 시기에 개별 수급자의 수급기간이 짧아진다는 것은 상대적으로 더 많은 사람들이 수급을 중단한다는 것을 의미하므로 이러한 두 연구결과는 결국 경제환경이 공공부조 수급자 수에 중요한 영향을 미친다는 점을 시사한다.

연방정부의 복지개혁 이전에 각 주정부가 자체적인 개혁조치들을 도입한 1990년대 초반을 전후한 시기의 각 주별 경제환경, 복지개혁 도입여부 및 강도 등의 독립변수가 공공부조 수급자 수(종속변수)에 미치는 영향을 결합시계열회귀모형으로 분석한 연구들은 상당히 상이한 결과를 보여주고 있다. 먼저 연간단위의 자료를 이용한 경제자문위원회의 분석결과는 추정모형에 따라 다소간의 차이는 있지만 1993-1996년 사이 공공부조 수급자 수가 상당한 감소를 보인 것은 약 44% 정도는 경제성장의 영향이며 약 31% 정도는 주 단위의 복지개혁조치에 기인한 것으로 나타나고 있다(Council of Economic Advisor, 1997). 한편 경제자문위원회가 이용한 연간단위의 자료는 단기간의 수급자 변화동태를 분석할 수 없을 뿐 아니라 복지개혁도입의 지연효과(implementation lag)를 제대로 파악하지 못하는 문제로 인해 복지개혁의 영향을 과대추정하였다고 지적하면서 실제로 공공부조 급여가 이루어지는 월간단위의 자료를 이용한 또 다른 연구는 같은 기간 중 공공부조 수급자의 감소는 거의 대부분(80%) 경제성장으로 인한 것이며 복지개혁의 영향은 극히 일부(6%)에 불과하다고 결론 내리고 있다(Ziliak et al., 1997).

또한 9.11 이후 경제의 일시적인 퇴조와 함께 대부분의 주에서 공공부조 수급자 수가 증가한 것도 (Center for Law and Social Policy, 2002) 경제환경 요인의 영향을 간과할 수 없다는 점을 말해주고 있다. 이러한 연구결과로 미루어 볼 때 1990년대 후반 저시경제의 호소가 공공부조 수급자 수의 감소에 어느 정도 영향을 미쳤으리라고 분석할 수 있을 것이다.

그러나 복지개혁 이후 공공부조 수급자 수가 사상 유례없을 정도로 획기적인 감소추세를 보인 것이 전적으로(또는 대부분) 경제환경의 변화 때문이라고 주장하는 것은 무리가 있을 것으로 보인다. 그 이유는 무엇보다 복지개혁 자체가 공공부조 수급을 억제하고 노동활동을 장려 또는 강제하는 여러 가지 강력한 조치들을 담고 있기 때문이다. 또한 복지개혁법안에 직접적으로 포함되어 있는 내용 이외에도 세법상의 근로소득공제제도(EITC)나 부양아동공제제도(Child Tax Credit), 의료부조(Medicaid), 탁아서비스(Child Care) 등 노동활동을 장려하는 관련제도들이 꾸준히 확대되어 왔기 때문에 이러한 제도들의 영향 역시 간과할 수 없을 것이다. 연구자에 따라서는 경제호황을 포함한 이러한 외적 요인들의 효과를 종합적으로 고려하면 복지개혁 자체가 공공부조 수급자 감소 및 근로활동 증가에 미친 영향은 극히 미미한 것이라고 주장하는 견해도 있으나(Ziliak, 2002), 관련제도들의 변화도 노동활동과 자립을 강조하는 신자유주의적 이념을 반영하는 것으로서 넓게 보면 복지개혁의 일환으로 간주될 수 있다는 점에서 이와 같은 주장은 적절하지 못한 것으로 판단된다. 따라서 복지개혁법안에 직접적으로 포함된 조치들을 포함하여 저소득층의 근로유인을 위한 여러 가지 개혁들과 저시경

제 및 노동시장 환경의 변화가 총체적으로 공공부조 수급자의 획기적인 감소와 노동활동 증가를 가져왔다고 보는 것이 적절할 것이다.

5. 복지개혁의 한계

미국의 복지개혁은 이를 전후한 거시경제의 호조와 함께 저소득 편모가구의 노동활동 증가, 공공부조 수급자 수의 획기적인 감소에 상당한 영향을 미쳤으며, 명확하지는 않지만 빈곤의 감소에도 어느 정도 영향을 미치는 등 몇 가지 긍정적 변화를 이룬 것으로 평가될 수 있으나, 그 한계점 또한 여러 가지로 지적될 수 있다. 보수적인 시각을 가진 사람들은 공공부조 수급자의 감소와 노동활동 증가, 그리고 이에 따른 저소득계층의 근로소득 증가가 곧 사회복지에 대한 의존성의 감소와 자활을 의미하며 이는 매우 긍정적인 변화라고 주장한다. 즉, 이러한 점에서 복지개혁은 소기의 목적을 충분히 달성하고 있다는 것이다.

그러나 공공부조 수급자 수의 급격한 감소 그 자체만을 가지고 과연 바람직한 변화인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 수급기간의 제한, 근로조건부 등 각종 의무의 불이행 등을 통해 공공부조 수급을 엄격하게 제한하는 조치는 필연적으로 수급자 수의 감소를 초래할 수밖에 없다. 문제는 노동활동이나 기타의 요인으로 인해 공공부조 수급을 탈피 또는 중단한 편모와 그 자녀들이 적절한 소득과 복지수준을 영위하고 있는가 하는데 있다. 이러한 점에서 복지개혁 이후 공공부조 수급에서 벗어난 약 300만 가구, 900여만 명에 이르는 공공부조 수급중단자(welfare leaver)들의 노동활동 상태 및 소득수준 등에 관한 분석이 필요하다고 할 수 있다. 현재 이 분야의 연구들은 크게 세 가지 부류로 나눌 수 있는데, 첫째로는 복지개혁 훨씬 이전부터 실시되어 온 전국단위의 패널조사자료(16) 이용한 것, 두 번째로 각 주별로 실시된 복지개혁실험의 효과를 연구하기 위해 주 단위에서 공공부조 수급자들을 대상으로 표본을 추출하여 수급중단 이후의 변화를 조사한 자료를 이용한 것, 그리고 마지막으로 는 기존에 존재하고 있는 2차 행정자료들을 결합하여 분석한 것(17) 등이다.

이들 연구결과에 따르면 공공부조 수급중단자 가운데 취업한 경우는 수급중단 이후 분기별로

16) 대표적인 것으로는 전국청년패널조사(National Longitudinal Survey of Youth)와 소득변화패널조사(Panel Study of Income Dynamics) 등이 있다.

17) 공공부조 수급자가 급역을 받고 있을 때에는 가구의 특성과 소득수준 등이 행정자료로 기록되어 남지만 수급을 중단한 이후에는 다시 수급을 재개하지 않는 한 행정관청에서 그 가구의 소득수준을 조사하지 않는다. 따라서 공공부조 수급자료와 다른 행정자료를 결합하여 이용할 수밖에 없는데 가장 널리 사용되는 방법은 공공부조 수급 중단자의 사회보장번호(Social Security Number)를 이용하여 수급 중단 이후의 실업보험료 납부자료(Unemployment Insurance data)에 나타나는 근로소득액을 추적하는 방법이다. 실업보험료 납부자료는 분기별로 되어 있어 해당 분기에 근로소득이 있었는지 여부와 분기별 총 근로소득은 파악될 수 있지만 각 분기의 전체 기간동안(3개월 내내) 근로활동에 종사하였는지 아니면 해당 분기 중 일부 기간동안만 근로활동을 하였는지를 분리하여 파악하기는 어렵다. 극단적으로 수급 중단 이후 4개 분기동안 각 분기별로 1주일씩만 근로활동에 종사하고 나머지 11주는 실직상태에 있었다 하더라도 이 경우는 1년 내내(4개 분기 모두) 근로활동에 종사한 것으로 간주된다.

60~75%에 달한다(Moffitt, 2002; Wavelet and Anderson, 2002). 그러나 이들 취업자가 주로 종사하고 있는 직종에 비추어 볼 때 임금 및 소득수준과 직업 안정성은 만족스러운 상태는 아니라고 판단된다. 산업별로 보면 취업자의 약 절반 가량이 서비스업에, 그리고 1/4 가량이 판매업(retail trade)에 종사하고 있는 반면 상대적으로 임금수준과 직업 안정성이 높은 제조업 분야에는 불과 10% 정도만이 취업하는 실정이다. 직종별로도 이와 유사한 경향을 보이는데 약 12%가 판매직, 그리고 20% 정도가 행정업무 보조에 종사하고 있으며 특히 서비스 직종에는 약 40%가 취업하고 있어 전체 여성노동자 중 20% 미만이 서비스 직종에 종사하고 있는 것과 비교하여 볼 때 매우 높은 수준이다(Richer et al., 2001).

이처럼 상대적으로 고용안정성이 낮은 서비스 및 판매 부문에 주로 고용됨으로써 공공부조 수급중단자들은 취업 이후에도 실직의 위험에 크게 노출되어 있다. 2차 행정자료를 이용한 연구들에 따르면 수급 중단 직후의 4개 분기 모두 근로활동에 종사한 사람의 비율이 전체 수급 중단자의 35~60%에 불과하다.¹⁸⁾ 전국단위와 주단위의 패널조사를 이용한 연구들도 공공부조 수급자를 비롯한 미숙련 노동자들이 취업을 한 이후 고용지속기간이 평균 3~9개월에 불과하며 대부분은 1년 내에 직업을 상실한다고 보고하고 있다(Campbell et al., 2002; Cancian and Meyer, 2000; Holzer and Lalonde, 2000; Strawn, Greenberg, and Savner, 2001). 뿐만 아니라 근로활동 종사자 가운데 전일제 노동자(주당 40시간 이상의 근로활동)의 비율도 절반 정도에 머물고 있다. 이러한 연구결과는 취업을 통해 공공부조 수급에서 벗어난 사람들의 상당수가 다시 실업상태에 빠지거나 임시직, 시간제 등의 직종에서 취업과 실업을 반복함으로써 고용지위가 매우 불안한 상태에 있다는 것을 의미한다.

고용안정성 뿐만 아니라 임금 또한 낮은 수준이다. 공공부조 수급 중단자의 소득변화를 추적 연구한 1차 조사자료들에 따르면 이들 중 취업자의 시간당 평균임금은 주에 따라 다소간의 차이는 있지만 대략 7달러가 조금 넘는 수준으로(Richer et al., 2001) 미국 전체 임금노동자의 시간당 평균임금 15달러의 절반에도 못 미치며, 임금수준이 가장 낮은 직종인 소매업부문의 시간당 평균임금 10달러에 비해서도 크게 낮은 수준이다. 시간당 7달러의 임금으로 주당 40시간 씩 1년 내내(50주) 일을 한다고 가정하면 14,000달러 정도의 소득을 올릴 수 있는데 이는 편모-아동 1인 가구의 빈곤선 12,207달러를 다소 상회하지만 편모-아동 2인 가구의 빈곤선 14,269달러에는 못 미치는 수준이다.¹⁹⁾ 더욱이 앞서 언급한 바와 같이 이들 가운데 절반 가량이 주당 40시간 미만의 노동에 종사한다는 점과 1년 내내 노동활동에 종사하는 경우도 절반에 못 미친다는 점을 고려한다면 공공부조 수급중단자 가운데 노동활동만으로 빈곤에서 탈피하는 경우는 일부에 불과할 뿐인 것으로 추측된다.

실제로 한 연구에 따르면 1997년 공공부조 수급중단자의 1년 후 평균 근로소득은 6,467달러, 중위 근로소득은 5,016달러에 불과한 것으로 나타났다. 노동활동에 참여한 수급중단자만을 대상으로 한다

18) 앞서 언급한 실업보험료 자료의 한계 때문에 이들 35~60%가 모두 일년 내내 노동에 종사하였다고 말하기는 힘들다. 정확하게 파악되지는 않지만 실제로 1년 전 기간(예를 들어 50주 이상) 노동활동을 한 사람의 비율은 이보다 훨씬 낮을 것으로 추산된다.

19) 물론 여기에 근로소득공제제도(ETC)를 통해 환불받는 액수를 감안하면 실제 가처분 소득은 이보다 다소 높아지겠지만 노동활동을 위해 지출할 수밖에 없는 아동의 탁아비용도 동시에 고려한다면 이 소득수준이 빈곤선보다 높다고 말하기 힘들다.

면 이 수치는 평균소득 7,709달러, 중위소득 6,662달러로 다소 높아지지만 여전히 빈곤을 탈피하기에는 상당히 부족한 수준이다(Cancian et al., 2002). 또한, 노동활동 증가로 인해 근로소득이 대폭 늘어났음에도 불구하고 정부로부터 받는 이전소득의 감소분이 그보다 더욱 커서 절반 이상의 수급중단자들이 공공부조 수급 당시보다 소득이 오히려 줄어드는 것으로 나타났다. 이러한 점에서 어떤 학자들은 노동을 통한 자활이라는 목표를 내세운 복지개혁은 결국 이들을 빈곤으로부터 벗어나게 하는 것이 아니라 빈곤노동자(working poor)로 만들었을 뿐이라고 비판하고 있다(Wavelet and Anderson, 2002). 특히 복지개혁 이후에 미국경제가 계속 호조를 보이면서 많은 신규일자리를 창출하였다²⁰는 점을 고려하면 앞으로 경기변동에 따른 경기침체 시에는 이들이 일차적으로 실직의 위험에 빠질 가능성이 높다.

복지개혁을 지지하는 입장에 있는 사람들은 이에 대해 비록 노동시장에 참여한다고 해서 즉각적으로 빈곤에서 벗어나지는 못할지 모르지만 장기적으로는 직무기술과 경험의 향상을 통해 근로소득이 증가하여 자활에 성공할 수 있을 것이라고 주장한다. 그러나 1970년대 이후 미국경제의 구조적인 변화는 특히 저숙련 노동자들에게 불리한 방향으로 나아가고 있다. 경제의 성장에도 불구하고 지학력, 저숙련 노동자의 실질임금은 오히려 감소하였으며 전일제 상시근로자의 경우에도 임금만으로는 빈곤을 벗어나기 어려운 경우가 늘어나고 있다.²⁰ 특히 1990년대 이후 고용지위의 불안정성, 저임금, 낮은 수준의 부가급여²¹ 등을 특징으로 하는 비정규직 일자리가 급격하게 성장하였는데 학자에 따라서는 이러한 현상이 노동시장의 구조변화와도 관련이 있지만 복지개혁의 영향 또한 존재할 것으로 추측하기도 한다. 즉, 복지개혁을 통해 저숙련 노동자의 노동공급이 대폭 늘어난 데 비해 고용주들은 이들을 정규직으로 채용하기를 꺼리는 경향이 남아 있고 따라서 이들 공공부조 수급중단자의 대부분이 비정규직의 창출을 통해 흡수되었다는 것이다(Autor and Houseman, 2002). 또한 공공부조 수급자가 대거 노동시장에 참여하게 됨으로써 이들과 유사한 특성을 가진 다른 집단의 노동시장 참여 기회가 줄어들고 있다는 주장도 제기되고 있다. 예를 들자면 1989-2000년 사이에 교육수준이 낮은 젊은 흑인여성들의 노동시장 참가율은 40%에서 50%로 증가하였지만 청년 흑인남성들의 노동시장 참가율은 59%에서 54%로 감소하였다는 것이다(Holzer, 2002).

이처럼 미국경제의 장기간에 걸친 구조변화는 교육수준이 낮은 저숙련 노동자들의 노동시장 경쟁력을 점차 약화시키고 있는 추세이다. 1990년대 후반에 들어서면서 저숙련 노동자들의 실질임금은 다소 상승하고 있으나 여전히 공공부조 수급중단자의 실질임금의 증가율은 연평균 2~3%에 그치고 있는 실정이다. 이에 따라 복지개혁제도 도입이 오래되고 탁아 등 노동활동을 장려하는 부가적 서비스를 적극적으로 실시하고 있으며 경제환경이 좋은 주들로 쏠리는 위스콘신과 캘리포니아에서조차 수급중단자의 35~40% 정도만이 수급중단 3년 이후 각종 소득과 정부로부터의 순이전을 합한 가처분소득

20) 1979-1997년 사이 교육수준이 대졸 미만과 고졸 미만인 노동자의 실질임금은 각각 12%, 23%씩 감소하였으며, 전일제 상시근로자 가운데 빈곤선 75% 미만의 임금을 받는 사람의 비율은 4.2%에서 14.4%로 증가하였다 (Wavelet and Anderson, 2002).

21) 예를 들자면 전통적인 직업의 경우 고용주가 제공하는 의료보험의 적용률이 80%를 넘는데 비해 비정규의 의료보험 적용률은 35% 수준에 그치고 있다.

기준으로 빈곤을 벗어나고 있는 것으로 보고된다(Hötz et al., 2002). 1994년부터 2000년 사이에 공공부조 수급자가 60% 가까이 감소하였음에도 불구하고 전체인구의 빈곤율과 편모가구의 빈곤율은 각각 22%, 25%밖에 줄지 않은 것은 수급 중단자의 상당수가 여전히 빈곤상태로 남아 있다는 사실을 말해준다.

노동을 통한 자활이라는 목표에 비추어 볼 때 복지개혁의 가장 큰 문제점으로 지적될 수 있는 것은 노동시장에서의 경쟁력이 크게 부족하여 취업이 현실적으로 불가능하거나 취업을 하더라도 임금수준이 극히 낮은 계층에 대한 대책이다. 복지개혁 이후 공공부조 수급을 중단한 사람 가운데 근로소득이 있는 사람은 분기별로 60~75%에 머물러 나머지 25~40% 가량은 취업하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 수급 중단 이후 1년 이상 전혀 근로소득이 없는 경우도 20% 가량에 이르고 있다. 물론 이 가운데에는 결혼을 통해 배우자의 수입으로 생활을 영위하는 경우도 있겠지만 그 숫자는 극히 일부일 것으로 추정된다. 이들 미취업자들의 혼인상태, 가족구성 및 소득수준이 공공부조 수급 중단 이후 어떻게 변화하는가에 대해서는 다년간에 걸친 패널조사를 통해 좀 더 면밀하게 추적되어야 하겠지만 근로소득이 거의 없으며 공공부조를 통한 정부로부터의 이전소득도 없다는 점만 놓고 보더라도 이들 가운데 대부분은 빈곤상태에 놓여 있다는 점은 분명한 것이다. 실제로 빈곤상태에 놓여 있으면서도 이들이 공공부조를 받지 않는 이유는 불명확하다. 그러나 5년간이라는 수급기간 제한이 있음으로 인해 지금과 같은 경제호황기에는 부족하나마 사적 이전소득 내지 기타 소득으로 생활을 간신히 영위하면서 나중에 경제상황이 더 악화되어 그러한 소득마저 중단되는 경우에 대비하지는 의도도 상당한 역할을 할 것으로 추측된다. 물론 상당수는 근로조건 불이행에 대한 벌칙으로 행정기관에 의해 공공부조 급여가 중단된 경우도 있다.

또한 주목하여야 할 점은 복지개혁 이후 공공부조 수급자 수는 급격하게 감소하였지만 절반에 가까운 200만 가구 이상이 여전히 공공부조를 수급하고 있다는 것이다. 복지개혁법안에 포함된 강력한 근로조건 부과와 생애통산 5년간의 수급기간 제한에도 불구하고 이들이 공공부조 수급을 중단하지 않을 수 없는 이유는 무엇보다 이들이 마땅한 일자리를 찾지 못하고 있거나 일자리가 있다 하더라도 임금수준이 극히 낮아 근로소득만으로 생계를 유지할 수 없는 데서 찾을 수 있을 것이다.

연구자들은 이처럼 복지개혁 이후에도 공공부조 수급을 탈피하지 못한 사람들과 공공부조 수급을 중단하지는 하였지만 미취업 또는 임금수준이 매우 낮거나 극히 불안정한 고용상태에 있는 사람들을 이른바 노동시장 취약계층(Hard-to-Employ 또는 Hard-to-Serve)이라고 지칭한다. 이 분야의 연구들에 따르면 이들 노동시장 취약계층은 정신건강문제, 알코올 및 약물중독, 가정폭력, 신체적 건강문제, 인지능력, 낮은 교육수준/기술/직무경력 및 탁아문제(특히 인지, 건강, 정서적으로 특별한 보호와 양육이 필요한 자녀를 가진 경우) 등 다양한 취업 장애요인을 복합적으로 갖고 있다(Danziger and Seefeldt, 2002; Pavetti, 2002). 따라서 이들은 정상적인 상황에서는 노동시장에서의 경쟁력을 가지기 힘들며 특별한 주치가 따르지 않는 한 노동활동을 통한 자활이라는 목표를 달성하기가 사실상 불가능한 집단으로 평가된다.

노동시장 취약계층의 특수한 욕구해결 및 고용촉진을 위해 복지개혁 이후 주정부와 일선행정기관에서는 전문화된 욕구사정 및 평가, 앞서 언급한 다양한 취업 장애 요인을 제거 또는 완화하기 위한

개별적이고 전문적인 서비스, 무보수 지역사회봉사, 임금보조금 지급 등을 포함한 폭넓은 과도적 고용 안정사업, 그리고 개별적 욕구에 맞추어 다양한 지역사회자원들을 연계하는 심층적 시혜관리 등 다양한 프로그램을 도입하고 있다(Pavetti, 2002). 그러나 현재로서는 어떠한 프로그램들이 어떠한 조건에서 가장 효과적인가에 대한 경험적 연구와 지식적 기반이 부족하고 실무담당자들의 기술과 교육훈련이 미비하여 이러한 프로그램들의 효과는 의문시되는 상황이다. 특히 개별적이고 심층적인 서비스 제공을 위해서는 많은 인력과 자원이 필요한데 이 부분의 확충이 이루어지지 않은 상태에서 일선행정기관은 기존에 이미 실시되고 있던 직업알선 프로그램을 내질 있게 운영하기에도 벅찬 실정이다.

복지개혁법안이 시행된 1996년 이후 5년 동안 계속 공공부조를 받은 수급자는 2001년에 수급기간 제한에 걸리게 되는데 이로 인해 수급자격을 상실한 사례는 약 60,000가구에 이른 것으로 추산된다(Danziger and Seefeldt, 2002). 여기에 더하여 복지개혁 이후 강화된 자활조건을 이행하지 못한다든 다른 제재로 인해 급여가 중단되거나 수급자격을 박탈당한 사례 또한 상당수에 이를 것이다. 이러한 사람들이 노동시장에 참여하지 못하는 주원인은 복지의존성이 높다거나 자활의지가 약한데 있다기보다는 노동시장 진입을 막는 여러 가지 장애요인을 지니고 있기 때문이다. 특히 1990년대 후반과 같이 노동시장 여건이 호조를 보인 상황에서도 취업에 장애를 겪는 이들이 앞으로 경기변동에 따라 경제가 침체할 경우에는 더욱 어려운 상황에 직면할 것이 예상된다. 따라서 이들에 대해 무조건적으로 수급기간 제한을 적용할 것이 아니라 노동시장 진입을 막는 장애요인을 극복할 수 있도록 다양한 서비스가 제공되어야 하며 경기침체 시에는 수급기간 제한에 융통성을 두는 등의 조치가 따라야 한다는 주장이 많다. 또한 현재 매년 165억 달러로 고정되어 있는 연방정부 교부금의 실질가치는 계속 하락하기 때문에 앞으로 경기침체 시에는 공공부조 수급 증가에 따라 주정부들의 재정압박이 예상되므로 이에 대한 대책도 필요할 것이다.

6. 결론 및 함의

본 연구는 미국의 복지개혁이 개인책임 및 노동기회조정법에 명시된 편모기구의 빈곤감소와 근로의욕 고취 및 자활촉진 등의 목적을 얼마나 달성하고 있으며 그 한계는 무엇인가에 관해 최근의 노동 및 소득관련 통계자료와 연구결과를 토대로 논의하였다. 신자유주의적 이념에 입각한 미국의 복지개혁은 현금급여 중심의 전통적인 공공부조 방식이 저소득층의 복지의존성을 증가시키고 근로의욕을 떨어뜨린다는 비판에 근거하여 생애통산 공공부조 수급기간 제한, 근로조건부 강화 등 노동을 통한 자활을 강제, 유인, 촉진하는 여러 가지 조치들을 담고 있다. 1990년대 후반기의 통계지표들은 일련 복지개혁이 상당한 성과를 거두고 있는 듯한 인상을 준다. 무엇보다 공공부조 수급자 수가 개혁 이전의 절반 이하로 감소하는 한편, 공공부조의 주 대상인 저소득 편모기구의 근로활동도 크게 늘어났다. 뿐만 아니라 전체 인구 및 아동의 빈곤율도 상당히 감소하였다.

그러나 이러한 변화가 전적으로 복지개혁의 성과라고 보기에 는 무리가 있다. 이는 같은 기간 중 미국경제가 1970년대 이후 유례없는 호조를 보였기 때문이다. 특히 1980년대 후반기와 달리 1990년대

후반기에는 경제성장과 함께 실업률이 대폭 감소하고 저숙련 노동자의 실질임금 상승이 이어지면서 빈곤의 감소와 편모가구의 노동활동 증가를 이끌어냈다. 물론 복지개혁으로 인한 공공부조제도의 급격한 변화가 수급자 수의 획기적인 감소를 가져왔다는 점에 대해서는 반론의 여지가 적지만 그 밖의 성과들은 복지개혁과 경제성장이 서로 상승작용을 하며 이루어 낸 것으로 판단할 수 있을 것이다.

이러한 성과와 함께 미국의 복지개혁은 여러 가지 문제점 또한 내포하고 있다. 무엇보다 수급기간 제한과 근로조건 강화 등 복지개혁조치가 전제하고 있는 것은 공공부조 수급자들이 노동활동을 통해 단골에서 벗어날 수 있다는 점인데 미국의 노동시장 구조에 비추어 이 전제조건은 현재는 물론 장래에도 쉽게 충족되기 힘들다는 것이다. 복지개혁 이후 공공부조 수급자가 크게 줄어들고 노동활동 참여, 노동시간 등이 증가되었지만 수급중단자 대다수는 취업과 실직을 되풀이하는 불안정한 고용상태와 저임금으로 인해 빈곤상태에 놓여있다. 뿐만 아니라 노동활동을 강제하는 강력한 조치에도 불구하고 많은 저소득 편모가구들이 일자리를 찾지 못하거나 극히 낮은 임금 때문에 여전히 공공부조 수급을 계속하고 있다. 현재의 경제여건이 매우 호조건이라는 점을 고려한다면 앞으로 경기침체기에는 공공부조 수급자가 대폭 늘어날 가능성이 높아 보인다. 그러한 상황에서도 수급기간 제한과 같은 현재의 방식을 유지한다면 많은 편모가구들을 빈곤에 빠뜨릴 것이 예상된다.

우리 나라에서는 국민기초생활보장제도를 도입하면서 수급기간 제한과 같은 규정을 두지는 않았지만 근로능력이 있는 저소득층에 대해서는 미국과 같이 근로조건을 수급의 전제조건으로 부과하고 있다. 현재 근로능력이 없다고 인정되어 자활조건부과가 면제되는 경우는 18세 미만의 아동 및 63세 이상의 노인, 중증장애인, 임산부, 질병 또는 부상으로 3개월 이상 치료를 요하는 자이며, 근로능력자를 판정하는 기준은 점차 강화되고 있는 추세이다(보건복지부, 2003).²²⁾ 이외에도 가구여건 상 자활사업에 참여하기 어려운 사람에 대해 일부 예외를 인정하고 있으나²³⁾ 전반적으로 엄격한 근로조건을 부과하고 있는 것으로 볼 수 있다.

국민기초생활보장제도와 자활사업이 본격적으로 실시된 지 2년밖에 지나지 않아서 아직까지 그 성과를 판단하기에는 이르지만 미국의 경험에 비추어보면 우리 나라의 경우에도 자활사업의 성공이 쉽지 않은 것으로 전망된다. 그 이유는 자활사업 대상자 중 41세 이상의 중고령이 66%, 고졸이하 저학력이 90%(초졸이하도 50%), 여성과 장기실직자가 각각 53%, 60%를 차지하는 등 대상자 상당수가 노동시장취약계층(Hard-to-Employ)이기 때문이다(보건복지부, 2002). 뿐만 아니라 자활사업 시행 경험이 미국에 비해 훨씬 일천한 우리 나라로서는 자활사업담당기관과 담당자의 경험, 기술 및 지식 기반이 취약할 수밖에 없다.

2001년의 경우 누계기준으로 약 11만 5천명에 대해 자활서비스를 제공하였으나 취업, 창업을 통한 자활성공사례는 6천명에 그치고 있다(보건복지부, 2002). 성공사례로 분류되는 6천명의 이후 노동활동

22) 2002년에는 질병 또는 부상으로 인해 "2개월 이상"의 치료를 요하는 자에서 2003년에는 "3개월 이상"으로 기준이 강화되었으며, 연령기준도 60세 이상에서 62세 이상으로 강화되었다. 연령기준은 앞으로 64세까지로 상황조정될 예정이다.

23) 미취학 아동, 질병, 부상, 장애, 치매 등으로 상시적인 보호가 필요한 가구원을 양육, 보호하는 사람 등(가구당 1인만 인정)이 대표적인 예이다.

동 및 소득자료가 없어서 정확하게 판단되지는 않으나 우리 나라의 경우에도 전체 임금근로자 중 임시직과 일용직 근로자의 비율이 1999년을 기점으로 절반을 넘어섰다는 점과 주당 18시간 미만을 일하는 사람이 2001년에 약 63만 명에 달하고 있다는 점(통계청, 2002) 등을 고려해 볼 때 이들 중 상당수가 시간제나 임시직 노동에 종사할 가능성이 있다. 불안정한 고용지위와 저임금이라는 비정규직의 특성 상 결국 6천명 가운데 상당수는 여전히 빈곤상태에 있거나 실직과 취업을 반복하면서 빈곤의 경제선을 넘나드는 생활을 영위할 것으로 추측된다. 이처럼 실질적으로 자활사업의 성과가 의심스러운 가운데 자활사업 불참을 이유로 생계급여가 중지된 사람이 2001년에 8천명에 달해 자활사업성공사례의 수치보다 높다는 점과(보건복지부, 2002) 근로조건 부파를 위한 근로능력 평가기준을 상향해 나가고 있는 추세는 아직까지 자활사업의 초점이 조건부 수급자의 경제적인 자립보다는 도덕적 해이의 방지, 즉 “복지혜택을 받기 위해서는 사회적 의무이행이 뒤따른다는 사회적 이념의 확립”(정경배, 1999, p.46)에 두어져 있음을 말해 준다.

물론 이제 시행 2년밖에 되지 않은 자활사업이 벌써부터 가시적인 성과를 거두기는 힘들 것이다. 하지만 “자활”사업이 저소득층의 경제적 자립이라는 본래의 목적을 성취하기 위해서는 몇 가지 정책적 차원의 고려가 필요하다. 우선 자활사업대상자의 상당수가 현실적으로 “자활”을 성취하기 어렵다는 점을 명백히 인식하여야 한다. 현재 보건복지부의 지침은 연령, 건강상태, 교육 및 기술수준 등 세 가지 기준을 크게 분류하여 자활사업대상자의 근로능력을 평가하고 있는데, 70집 이상인 취업대상자로 분류되는 사례는 2002년도 전체 대상자 46,000명 중 2천명에 불과하며 자활가능성이 어느 정도 있다고 판단되어 자활공동체나 업그레이드형 자활근로에 참여하는 경우도 12,000명에 그치고 있어(보건복지부, 2003), 절대 다수의 대상자에 대해서는 자활보다는 도덕적 해이방지를 목적으로 자활사업이 실시되고 있다. 제반 여건 상 단기적으로는 물론 장기적으로도 노동시장 참여가 거의 불가능한 것으로 평가되는 사람들에게는 도덕적 해이의 문제가 제기되기 어려우며 이들을 대상으로 도덕적 해이를 방지하기 위해 자활사업을 실시한다는 것은 논리적으로 맞지 않는 주장이다.

한편, 다소라도 자활이 가능하다고 평가되는 사람들에게 대해서는 연령 등 몇 가지를 크게 2~3가지 범주로 분류한 단순한 기준만으로 근로능력을 판단할 것이 아니라 교육/기술수준, 신체, 정신적 장애의 정도, 약물남용, 가정문제, 아동양육 등 노동시장 참여와 관련된 제반 요인을 면밀히 파악하여 매우 구체적이고 개별화된 자활계획을 수립, 실시하여야 할 것이다. 이를 위해서는 중앙정부나 지방자치단체에서 자세한 지침을 만드는 것도 중요하지만 자활계획을 실제로 수립하는 일선 담당자의 폭넓은 재량이 인정되어야 하며 이에 따라 담당자의 직무기술을 향상시키기 위한 교육, 훈련이 필요할 것으로 보인다. 또한, 일시적인 자립에 성공하더라도 실업 등의 이유로 기초생활보장 수급과 자립을 반복하는 사례를 줄이기 위해서는 노동부 및 사용자와의 긴밀한 연계를 통해 임금 및 직업 안정성을 높이는 사후적인 노동시장 서비스를 적극 고려하여야 할 필요가 있다. 끝으로, 이러한 정책적 함의들이 보다 구체화되기 위해서는 무엇보다 자활사업 참여자의 사회경제적 조건과 자활사업 이후의 노동 및 소득관련 변화들을 정확하게 파악하는 조사연구가 선행되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 보건복지부. 2002. 『2002년도 국민기초생활보장사업 안내』.
- 보건복지부. 2003. 『2003년도 국민기초생활보장사업 안내』.
- 통계청. 2002. 『2001 경제활동인구연보』.
- 장경비. 1999. "생산적 복지와 적극적 복지정책." 『보건사회연구』 제 19(1)호, pp. 3-61.
- Autor, D. H. & Houseman, S. N. 2002. "The Role of Temporary Employment Agencies in Welfare to Work: Part of the Problem or Part of the Solution." *Focus* 22(1), pp. 63-70.
- Blank, D. A., McKinnish, T. G. & Sanders, S. G. 2000. "Are We Understanding the Impact of Economic Conditions on Welfare Rolls?" Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Center for Policy Research Policy Brief #18, Syracuse, NY: Syracuse University.
- Blank, R. M. 2001. "Welfare and the Economy." Welfare Reform and Beyond Policy Brief #7. Washington DC: Brookings Institute.
- Campbell, N., Maniha, J. K. & Rolston, II. 2002. "Job Retention and Advancement in Welfare Reform." Welfare Reform and Beyond Policy Brief #10. Washington DC: Brookings Institute.
- Cancian, M. & Meyer, D. 2000. "Work after Welfare: Women's Work Effort, Occupation, and Economic Well-Being." *Social Work Research* 24, pp. 69-86.
- Cancian, M., Haveman, R., Meyer, D. & Wolfe, B. 2002. Before and After TANF: The Economic Well-Being of Women Leaving Welfare. Institute for Research on Poverty Discussion Paper #1244-02, Madison, WI: University of Wisconsin-Madison.
- Center for Law and Policy. 2002. "Impact of Recession and September 11 Seen on Welfare Caseloads: Caseloads Up In Most States Between September and December 2001." (<http://ml15080.kaivo.com/LegalDev/CLASP/DMS/Documents/101138317>) 2002.8.12.
- Corbett, T. 2002. "The New Face of Welfare: From Income Transfers to Social Assistance." *Focus* 22(1), pp. 3-10.
- Council of Economic Advisers. (1999). The Effects of Welfare Policy and the Economic Expansion on Welfare Caseloads: An Update. Washington, DC: Executive Office of the President of the United States. (<http://clinton3.nara.gov/WH/EOP/CEA/html/welfare>) 2002.12.18
- Danziger, S. K. & Seefeldt, K. S. 2002. "Barriers to Employment and the "Hard to Serve": Implications for Services, Sanctions, and Time Limits." *Focus* 22(1), pp. 76-81.
- Haskins, R., Sawhill, I. & Weaver, K. 2001. "Welfare Reform: An Overview of Effects to Date." Welfare Reform and Beyond Policy Brief #1, Washington DC: Brookings Institute.
- Haskins, R. & Primus, W. 2001. "Welfare Reform and Poverty." Welfare Reform and Beyond Policy Brief #4. Washington DC: Brookings Institute.
- Holzer, H. J. 2002. "Employment and Welfare Recipients: What Their Interactions Imply for Public Policy." *Focus* 22(1), pp. 71-75.
- Holzer, H. J. & Lalonde, R. J. 2000. "Employment and Job Stability among Less-Educated Workers,

- in D. Card and R. Blank (eds.) *Finding Jobs: Work and Welfare Reform*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hotz, V. J., Mullin, C. H. & Scholz, J. K. 2002. "Welfare Reform, Employment, and Advancement." *Focus* 22(1), pp. 51-55.
- Hoynes, H. 1996. "Local Labor Market Conditions and Welfare Spells: Do Demand Conditions Matter?" National Bureau of Economic Research(NBER) Working Paper #5643.
- Lurie, I. 2001. "Changing Welfare Offices." Welfare Reform and Beyond Policy Brief #9. Washington DC: Brookings Institute.
- Members of the WELPAN Network. 2002. "Welfare Then, Welfare Now: Experiences in Some Midwestern States." *Focus* 22(1), pp. 11-15.
- Moffitt, R. A. 2002. "From Welfare to Work: What the Evidence Shows." Welfare Reform and Beyond Policy Brief #13. Washington DC: Brookings Institute.
- Offner, P. 2001. "Reducing Non-Marital Births" Welfare Reform and Beyond Policy Brief #5. Washington DC: Brookings Institute.
- Pavetti, L. 2002. "Helping the Hard-to-Employ." in Ron Haskins et al. (eds.) *Welfare Reform and Beyond*. Washington DC: Brookings Institute. pp.117-124.
- Richer, E., Savner, S. & Greenberg, M. 2001. *Frequently Asked Questions About Working Welfare Leavers*. Center for Law and Social Policy.
- Strawn, J., Greenberg, M. & Savner, S. 2001. "Improving Employment Outcomes under TANF." Paper prepared for the Conference on the New World of Welfare. Washington DC, February 1-2, 2001.
- Swartz, R. 2002. "Redefining a Case in the Postreform Era: Reconciling Caseload with Workload." *Focus* 22(1), pp. 16-21.
- U. S. Census Bureau. 2002a. *Money Income in the United States: 2001*. Current Population Reports, P60-218. Washington DC: Government Printing Office.
- U. S. Census Bureau. 2002b. *Poverty in the United States: 2001*. Current Population Reports, P60-219. Washington DC: Government Printing Office.
- U. S. Council of Economic Advisor. 1997. "Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996. Technical Report (May 9, 1997).
- Wavelet, M. & Anderson, J. 2002. "Promoting Self-Sufficiency: What We Know about Sustaining Employment and Increasing Income among Welfare Recipients and the Working Poor." *Focus* 22(1), pp. 56-62.
- Ziliak, J. P. 2002. "Social Policy and the Macroeconomy: What Drives Welfare Caseloads." *Focus* 22(1), pp. 29-34.
- Ziliak, J. P., Figlio, D. N., Davis, E. E. & Connolly, L. S. 1997. "Accounting for the Decline in AFDC Caseloads: Welfare Reform or Economic Growth?" Institute for Research on Poverty Discussion Paper #1151-97. Madison, WI: University of Wisconsin-Madison.

The Achievements and Limitations of the U. S. Welfare Reform

Kim, Hwan-Joon

(Department of Social Welfare, Keimyung University)

This study examines the socio-economic impacts of recent welfare reform in the United States. Based on the neo-conservative critique to the traditional public assistance system for low-income families, the 1996 welfare reform has given greater emphases on reducing welfare dependency and increasing work effort and self-sufficiency among welfare recipients. In particular, the welfare reform legislation instituted 60-month lifetime limits on cash assistance, expanded mandatory work requirements, and placed financial penalties for noncompliance.

With the well-timed economic boom in the second half of the 1990s, the welfare reform seems to achieve considerable progress; welfare caseload has declined sharply to reach less than 50% of its 1994 peak, single mothers' labor force participation has increased substantially, and child poverty has decreased. In spite of these good signals, the welfare reform also has several potential problems. Many welfare leavers participate in the labor market, but not all (or most) of them. The economic well being of working welfare leavers did not increase significantly, because earnings increase was canceled out by parallel decrease in welfare benefits. Furthermore, most of working welfare leavers are employed in jobs with poor employment stability and low wages, making them highly vulnerable to frequent layoff, long-time joblessness, persistent poverty, and welfare recidivism. Another serious problem of the welfare reform is that a substantial number of welfare recipients are faced with extreme difficulties in finding jobs, because they have severe barriers to employment. The new welfare system with 5-year time limit can severely threaten the livelihoods of these people.

The welfare reform presupposes that welfare recipients can achieve self-reliance by increasing their labor market activities. However, empirical evidences suggest that many people are unable to respond to the new, work-oriented welfare strategy. It may be a very difficult task to achieve both objectives of the welfare reform(① providing adequate income security for low-income families and ②promoting self-sufficiency) at the same time, because sometimes they are conflicting each other. With this in mind, a possible solution can be to distinguish welfare recipients into "(Very)-Hard-to-Employ" group and "(Relatively)-Ready-to-Work" group, based on

elaborate examinations of a wide range of personal conditions. For the former group, the primary objective of welfare policies should be the first one(providing income security). For the "Ready-to-Work" group, follow-up services to promote job retention and advancement, as well as skill-training and job-search services, are very important. The U. S. experiences of the welfare reform provide some useful implications for newly developing Korean public assistance policies for the able-bodied low-income population.

Key words : welfare reform, public assistance, work effort, self-sufficiency

[접수일 2003.2.19 게재확정일 2003.3.28]