일감법학 | 제41호
2018년 10월 209-230쪽
건국대학교 법학연구소

Ilkam Law Review
Vol.41, Oct., 2018. pp.209-230
The Institute of Legal Studies, Konkuk Univ.

미국의 공공부조법 TANF(Temporary Assistance to Needy Families)의 법리 연구*

-우리의 공공부조법 개정에의 함의-

Research on TANF (Temporary Assistance to Needy Families) of the U.S.A.

-On the Revision of the Korean Public Aid Laws-

최 윤 희**
Choi, Uni

목 차

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. TANF(Temporary Assistance to Needy Families)도입과 관련하여 살펴본 미국의 공공부조법리
Ⅲ. 우리의 공공부조법 개정방향에의 함의
Ⅳ. 맺음말

본고에서는 미국의 TANF(Temporary Assistance to Needy Families)에 대하여 살펴보았다. 1935년 루즈벨트 대통령의 주도 하에 입법된 사회보장법(Social Security Act)에 근거를 두고 있는 미국의 공공부조와 관련한 복지정책은 1996년 클린턴 대통령 주도 하에 개혁을 단행하였는데, 그 주된 내용은 종전의 소득지원형 공공부조 정책에 입각한 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)를 근로능력 있는 수급권자에 대한 경제적 자립을 주된 목표로 하는 내용인 TANF 제도로 바꾼 것이다. 단순한 현금지급만으로는 수급권자들의 자립에 크게 기여하지 못하고 복지에의 장기의존을 불러일으켰다는 반성에서 비롯된 미국의 TANF 프로그램은 한마디로 근로연계 복지정책이다. 근로능력이 있는 수급권자에게는

투고일 : 2018. 8. 31. / 심사의뢰일 : 2018. 9. 17. / 게재확정일 : 2018. 10. 8.
* 이 논문은 건국대학교 '2016학년도 KU학술연구비' 지원 일반교원 연구과제 결과물임
** 건국대학교 법학전문대학원 교수
Professor, School of Law, Konkuk University

수급의 조건으로 근로를 요구하고 이러한 근로요건을 충족하지 아니한 수급권자에게는 복지혜택을 감면시킬 수 있도록 하는 한편, 기간제한규정을 두고 있다. TANF 실시이후 그 성과에 대하여 논의는 있으나, 대체로 수급건수와 인원이 줄었고 결과적으로 수급권자의 자립을 촉진하는 데에 일정 부분 기여하였다고 평가된다. 이러한 미국의 복지개혁은 우리에게도 시사하는 바가 크다. 현재 TANF와 유사한 우리의 공공부조제도로는 국민기초생활보장법 상의 생계급여, 자활급여 등이 있고, 이외에는 한부모가족지원법 상의 자립촉진수당 등이 있지만, 이 제도들은 TANF와 같이 적극적인 근로연계복지제도의 기능을 하지는 못하고 있다. 사회보장기본법에서 명시하고 있듯이, 우리의 공공부조도 TANF와 마찬가지로 근로능력 있는 수급권자에 대하여는 자립을 목표로 하여야 한다. 이러한 목표를 달성하려면, 현금지급 위주로 단순히 소득을 보전하는 데에만 주력하는 종전의 방식에서 벗어나 개별 맞춤형 자립지원복지제도를 지향하여야 한다. 이하 본고에서는 근로능력을 갖춘 수급권자의 자립을 보다 적극적으로 지원한다는 관점에서 향후 우리의 공공부조관련 복지입법의 몇 가지 개선방향을 제언하였다.

[주제어] TANF, 복지개혁, 수급권자의 자립, 근로 요건, 수급권자에 대한 개별맞춤형 자립지원 복지

Ⅰ. 머리말

1996년 미국에서는 공공부조와 관련하여 복지개혁을 단행하였다. 공공부조란 크게 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스의 세 가지로 분류되는 사회보장의 한 종류[1] 로서, 특히 자력으로 생활이 곤란한 빈곤한 국민에 대하여 국가의 책임으로 최저생활을 보장하려는 소득보장책의 일환[2]이라고 할 수 있다. 1935년 루즈벨트 대통령의 주도 하에 입법된 사회보장법(Social Security Act)에 근거를 두고 있는 미국의 공공부조와 관련한 복지정책은 1996년 클린턴 대통령 주도 하에 개혁을 단행하였는데, 그 주된 내용은 종전의 소득지원형 공공부조 정책에 입각한 'Aid to Families with Dependent Children' (이하 "AFDC"라 칭함)을 근로능력 있는 수급권자에 대한 공공부조의 경우 경제적 자립을 주된 목표로 하는 내용인 'Temporary Assistance for Needy Families' (이하 "TANF"라 칭함) 제도로 바꾼 것이다. 본고에서는 미국의 공공부조법의 개혁 전반에 대하여 살펴보

1) 김엘림, 사회보장법, 한국방송통신대학출판부, 2006, 6-7쪽.
이인재/류진석/권문일/김진구, 사회보장론, 나남출판, 2006, 24쪽.

2) 이상윤, 사회보장법, 법문사, 2012, 556쪽.
손윤석, "공공부조법제의 수급요건에 대한 검토", 월간법제 제2013권 제10호, 법제처, 2013, 92쪽.

면서 향후 우리의 공공부조정책 입법에 있어서 참고할 점들을 논의하고자 한다. 우리의 사회보장기본법 제3조 제3호는 공공부조의 개념을 정의함에 있어 "국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도"라고 규정하고 있음에도 불구하고 현재 우리의 공공부조제도는 복지개혁 이전의 미국과 마찬가지로 소득보장책으로서의 사회안전망 기능에 더 큰 비중을 두고 있고, 아직까지는 수급권자들의 자립에 대한 관심이 상대적으로 부족한 측면이 있다. 근로가능 빈민에 대한 지원은 국가를 막론하고 민감한 논쟁의 주제[3]인 것도 사실이지만, 미국의 복지개혁을 불러일으킨 가장 큰 원인 즉 수급권자의 자립을 막는 복지에의 의존강화라는 부작용이 우리에게도 조금씩 나타나는 우려가 있다. 이러한 문제의식 하에서, 1996년 미국의 클린턴 행정부 하에서 단행된 복지개혁, 즉 자립지원을 강화하고 단순한 소득지원형 현금지원을 지양하려는 큰 틀에서 마련된 TANF 제도는 우리에게 시사하는 바가 크다고 본다. 이하에서 미국 복지개혁의 배경과 방향, 그 구체적 법리 내용 및 효과 등을 검토하면서 향후 우리의 국민기초생활보장법과 한부모가족지원법 등에서 규정하고 있는 공공부조 관련 법규정들의 개선방향을 모색하고자 한다.

Ⅱ. TANF(Temporary Assistance to Needy Families)도입과 관련하여 살펴본 미국의 공공부조법리

1. 복지개혁의 배경

미국의 가족복지제도로서 TANF는 1997년 7월 1일부터 시작되었다. 종전의 AFDC[4] 프로그램을 대체하는 제도로서 시작된 TANF는 몇몇 주들의 예외[5]는 있지만, 일반적으로 60개월을 최대한도로 한 자립지원 프로그램의 성격을 띠고 있는데 1996년 클린턴

3) 이현주, "미국 복지개혁의 성과평가와 최근쟁점", 보건복지포럼 제184권, 한국보건사회연구원, 2012, 88쪽.

4) AFDC는 1935년에 만들어진 ADC (Aid to Dependent Children)가 그 전신이라 할 수 있고, 애초의 출발은 미성년 자녀를 부양하는 어머니가 경제적 곤궁함을 면하게 하겠다는 정신에서 시작된 프로그램이다.

5) TANF는 주정부가 수급권자에 대한 근로요건을 복지혜택의 조건으로 요구하지 않는 대신 연방정부로부터의 기금지원을 일부 내지 전부 포기할 수 있는 규정이 있고, 이외에도 본고 Ⅱ.2. "PRWOA(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)" 부분에서 설명하는 바와 같이, 엄격한 요건을 충족할 경우 일부 가구에 대한 근로면제가 가능한 예외적 경우가 있을 수 있다.

행정부에서 최종 입법된 '개인의 책임과 근로기회 균형법[6] (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, 이하 "PRWOA"라 칭함)에 의거하여 만들어진 프로그램이다. 이 법은 원래 클린턴 행정부 이전의 공화당 정부 하에서 종전의 가족복지제도가 소득보전만을 목적으로 소극적 현금지원정책[7]에 주안점을 두는 것에 대한 비판에서 비롯되었다. 1965년부터 1992년까지 18세 미만 아동의 5.5%가 감소하였는데도 같은 기간 AFDC 수혜 아동은 3배나 증가한 현상 등은 사회적인 우려와 복지개혁의 공감대를 형성하게 되었다. 특히 미국의 경우 1990년부터 1994년까지 복지수급케이스가 무려 27%나 증가[8] 하면서 종전의 현금 지원적 성격이 강한 가족복지제도에 대한 강한 비판이 일었고, 그 결과 레이건 행정부에서 복지정책 개혁의 필요성이 강하게 대두되었다.

특기할 점은 공화당 정부에서 시작된 복지개혁이 민주당 정부에서 결실을 맺게 되었다는 것이다.[9] 민주당과 공화당은 구체적 방법론에서는 의견이 다른 부분[10]이 상당하였음에도 불구하고 복지는 반드시 근로와 연계되어야 하며, 단순히 현금을 지원하는 종전의 방식은 더 이상 빈곤 구제의 근본적 대책이 될 수 없다는 점에서는 결국 의견을 같이 하였다. 클린턴 대통령은 1992년 자신의 선거유세를 하면서 더 이상 종전과 같은 복지제도의 과오를 되풀이하지 않을 것[11]이며, 복지수급 가정은 수급을 받게 되면 2년 내에 직업을 가지고 소득을 창출하는 시스템이 될 수 있도록 복지제도 자체를 개혁하겠다는 공약을 내세웠다. 하버드대학교 교수인 David Ellwood의 구체적인 복지개혁안이

---

6) 이 법은 1996.8.22. 빌 클린턴 대통령이 최종 서명함으로써 입법이 완료되었으며, 동법의 국문명칭은 필자가 번역한 것이다.

7) 이상은, "미국의 복지개혁 : 소극적 현금지원정책으로부터 적극적 자립지원정책으로", 사회보장연구 제19권 제1호, 한국사회보장학회, 2003, 23쪽.

8) "TANF"-Federal Safety Net, <http://federalsafetynet.com/tanf.html>, 검색일 : 2018.8.5.

9) 이러한 사실에 근거하여 미국의 복지개혁은 정책의 변화 외에도 정치적 요인들이 작용하였다는 분석들도 있다. 김복태/김대진/김한배, "빈곤가족임시지원(TANF) 프로그램과 복지정치(Welfare Politics) -제도주의 분석모형에 기초한 지출 결정요인 분석-", 한국거버넌스학회보 제18권 제2호, 한국거버넌스학회, 2011, 78쪽. 이현주, "공공부조정책의 집행과 그 배경의 이해 -미국의 1996년 복지개혁과 TANF의 집행사례-", 보건・복지 제119호, 한국보건사회연구원, 2011, 5쪽.

10) 처음 복지개혁을 추구할 당시에 공화당은 근로 그 자체에 주안점을 두었다면 민주당은 보다 고액의 임금 확보에 주안점을 두었다고 보이는데, 이후 실질적인 입법과정에서 양당 간의 견해의 차이는 상당부분 절충된 것으로 보인다.

11) 1992년 클린턴 대통령은 "to end welfare as we know it"로 유명한 선거공약들을 내세워 대통령 선거에 승리함 –, "Welfare Reform Act 1996", *Encyplopedia of Children and Childhood in History and Society*, <http://www.faqs.org/childhood>, 검색일 : 2018.8.7.

주된 정책내용으로 반영된 결과, 비판의 주요 대상이 된 현금지원 부분을 줄이고 자립지원 부분으로 복지의 정책을 크게 바꿈으로써 레이건 행정부에서 추진 중이었던 복지개혁을 마무리하였다.

2. PRWOA (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)

1996년 8월 22일 클린턴대통령이 사인한 PRWOA(개인의 책임과 근로기회 균형법[12])은 한마디로 복지수급요건으로서 반드시 근로를 요하는 법이라 할 수 있다. 연방차원에서 각 주별로 일괄 지원해주는 복지기금을 주정부가 지원받기 위한 조건으로서 각 주별로 모든 수혜자는 복지수급 개시 2년 이내에 근로를 개시하여야 한다. 근로조건에 대한 예외를 일부 가구라도 허용받기 위해서는 각 주별로 1997년 현재 기준 적어도 25%의 가구가 생업에 종사하고 있으면서 복지혜택을 받지 않는 상태이어야 할 뿐만 아니라, 이러한 독립적 생계유지 가구 수는 계속 증가하여 2002년까지는 전체 가구 수의 50%에 이를 것을 요하였다. 이 법은 AFDC 하에서 지원되는 연방차원의 복지급여보다 35억불이 더 많은 140억불을 6년에 걸쳐 지원함으로써 보다 많은 어머니들이 직업을 가지도록 지원하는 것을 주요 골자로 하였고, 여기서 일정한 요건 하에서 직업을 얻기 위한 교육과정수강 가구 등은 직업을 가진 가구 수에 포함되는 것으로 인정한다. 주요한 점은 5년간 복지혜택을 수급하고도 근로를 하지 못하는 가구는 향후 현금지원이 차단된다는 것이다. 근로요건을 충족하지 못한 가구에 대한 현금지원이 차단된다 하여도 현금지원 방식이 아닌 주거지원, 음식제공, 의료복지혜택과 같은 지원은 일정한 요건 하에서 계속되지만, 제도의 취지가 어디까지나 자립을 목표로 하는 것인 만큼 연방의 기금을 지원받으려면 각 주별로 수급자들을 위한 취업방안이 마련되어 있어야 한다. 이법은 무엇보다도 상벌제도를 두고 있는 것이 특징인데, 앞서도 살펴보았듯이 취업목표를 달성하지 못한 주의 경우 향후 연방차원의 복지기금지원이 중단되는데 반하여, 취업성과를 확실하게 달성한 주의 경우 애초에 법에서 예정된 기금지원에 더하여 추가의 지원 규정을 두고 있다. 또한 이혼한 부모의 경우 이혼당시 약정한 자녀양육비지급의무를 이행하지 않으면 이를 징수하기 위한 보다 강력한 규정들을 둠으로써 일단 개인의 책무를 다한 연후에 정부차원의 구빈정책을 실시한다는 원칙을 보다 선명하게 하고 있는 점 또한 이법의 특징이다.

12) '개인책임과 근로기회조정법'으로 해석하는 분도 계신다; 김복태/김대진/김한배, 앞의 논문, 77쪽.

3. TANF (Temporary Assistance to Needy Families)의 연혁 및 내용

그런데 PROWA보다도 더 거슬러 올라가서 TANF의 법적 근거를 찾아보면 1935년 당시 미국의 대통령이었던 루즈벨트의 뉴딜정책의 일환으로 입법된 미국의 사회보장법(Social Security Act)을 들 수 있다. 사회보장법은 1935년 입법 이후 위헌의 논란을 거쳐서 1937년 연방대법원의 판례에 의하여 합헌성을 인정[13]받은 이후 오늘날 미국이 지향하는 수정자본주의의 근간을 이루는 주요한 법 내용이 되었고, 미국의 사회보장프로그램은 정부주도의 복지프로그램으로서 가히 세계최고수준이라 할 수 있다. 사회보장법의 주된 보호대상으로는 노령자, 장애자, 양육이 필요한 자녀가 있는 빈곤가정, 재해를 입은 피재자 등이 있고, 이들에 대한 복지 혜택의 지급방법도 현금지원, 의료복지혜택, 주거지원, 기타 다양한 사회복지서비스 제공 등이 있다. 이러한 복지혜택 중에서도 특히 빈곤가정을 대상으로 현금지원에 주력하는 것이 종전의 AFDC였고, AFDC가 애초에 지향했던 가치철학의 기반에는 어린 자녀를 양육하는 어머니는 가정을 지키면서 아이를 양육할 수 있도록 도와야 한다는 것[14]이었다. 따라서 사회보장법 시행초기의 복지정책에 있어서 한부모 가정 특히 편모 가정의 경우에는 근로 내지 경제적 자립을 중시하기 보다는 국가사회가 이들에게 금전적 지원을 해줌으로써 근로를 하지 않더라도 편모가 자녀를 부양할 수 있도록 한다는 것이 큰 목표 중 하나였다. 그런데 AFDC가 수십 년에 걸쳐서 시행되면서 이 제도가 오히려 이혼 내지 비혼 출산을 부추김으로써 사회 전체적으로 바람직하지 못한 가족의 형태를 양산한다는 점이 비판의 대상이 되었을[15] 뿐만 아니라, 남성은 근로를 하고 여성은 가정을 지킨다는 식의 성별 역할구분에 대한 전통적 미국사회의 가치가 바뀜에 따라 남녀의 성을 불문하고 경제적 자립이 미덕이 되었을 뿐만 아니라, 근로가능 빈민에 대한 근로요건 강화의 필요성이 제기됨[16]으로써 종전의 AFDC는 TANF로 대체되기에 이르렀다고 평가된다.

TANF는 AFDC를 대체함에 있어 중앙정부가 보장하는 수급권리를 폐지하고 주정부가 수급자격을 결정할 수 있도록 자율성을 보장[17]하면서, 그 목표에 있어서 크게 4가지를

13) Steward Machine Company v. Davis, 301 U.S. 548, 1937.
Helvering v. Davis 301 U.S. 619, 1937.

14) 김현진, "미국의 복지개혁에 관한 일 고찰 -AFDC를 중심으로-", 사회복지정책 제4집, 한국사회복지정책학회, 1997, 86쪽.

15) 이상은, 앞의 논문, 31쪽.

16) 이현주/금현섭/박정민/황보람/박수진, 공공부조정책 내용과 집행의 상호조응성 분석, 한국보건사회연구원 연구보고서 2011-23, 45쪽.

내세우고 있는데, 첫째는 빈곤가정의 어린이들이 자신의 가정 또는 적어도 친척의 가정에서 제대로 자랄 수 있도록 도와주고, 둘째 수급권자들이 복지혜택에의 의존성을 점차 줄이면서 결국은 경제적으로 자립할 수 있도록 하며, 셋째 비혼가정의 비율증가를 억제하면서 동시에 넷째이자 최종목표인 가급적 부모가 함께 자녀를 양육하는 가정이 많아지도록 하는 것[18]이다. TANF는 연방 전체 차원에서 각 주별로 복지기금을 분배해서 지원하는데, 연방으로부터 기금을 지원받은 각 주들이 복지기금을 수급권자들에게 분배하는 방법은 각 주정부들에게 어느 정도의 재량이 부여되므로 구체적인 빈곤계층 지원방안은 주에 따라 차이가 있을 수 있다. 그러나 이러한 주별 지원방안의 차이점에도 불구하고, 주들이 연방의 지원을 계속 받으려면 반드시 지켜야할 공통의 의무사항이 있다. 일단 미연방으로 이민한 자의 경우 적어도 5년의 기간이 경과하기 전에 TANF 수급권자가 될 수 없을 뿐만 아니라, 수급인은 복지수급 개시일로부터 24개월 내에 직업을 가지는 것을 원칙으로 하고 있다. 수급권자들 중에서 한부모 가정의 가장은 주당 최소 30시간의 근로를 하여야 하고, 양부모 가정의 경우 계속 수급자격을 유지하려면 구체적인 가정형편에 따라 차이는 있을 수 있지만 적어도 35시간 내지 55시간 이상의 근로를 요한다. 따라서 근로요건을 충족시키지 못하면 복지혜택의 감소와 심한 경우 복지단절에까지 이르게 되는데 이는 그만큼 복지수혜자의 근로와 자립을 유도하기 위한 방안으로 해석[19]된다. 아울러, 이러한 근로요건을 각 주별로 엄격하게 지키지 아니한 채 복지혜택을 주는 것이 확인되면, 앞서도 살펴보았듯이 이러한 주에 대하여는 원천적으로 연방의 지원이 차단되는 시스템이다. AFDC와 비교하여 가장 크게 두드러지는 차이점은 AFDC의 경우 각 주별로 빈곤층이 많은 주에게 많은 연방기금 지원이 이루어졌다면, TANF는 반드시 수급권자의 자립을 위한 근로를 전제로 하는 복지제도라는 점에서 단지 빈곤층이 많다는 이유만으로 지원이 이루어지는 것이 아니라, 위와 같은 근로요건을 갖춘 빈곤층에 대하여 연방기금이 지원된다는 점을 분명히 하고 있다.

17) 박지현, 중앙과 지방간 사회복지재정분담에 관한 연구, 기본연구보고서 제2013권 제11호, 한국지방세연구원, 2014, 100쪽.

18) §260.20 TANF Regulations, CFR Title45, Chapter Ⅱ, <https://www.acf.hhs.gov/ofa/programs/tanf>, 검색일 : 2018.8.8.

19) 김복태/김대진/김한배, 앞의 논문, 91쪽.

4. TANF 실시에 대한 평가

※ 1994년-2017년까지의 TANF 연도별 수급가정수와 수급인원[20]

연도	연도별 수급가정 수 (월평균)	연도별 수급인원 (월평균)
1994	5,032,632	14,160,920
1995	4,790,749	13,418,386
1996	4,434,160	12,320,970
1997	3,740,179	10,375,993
1998	3,050,335	8,347,136
1999	2,554,069	6,824,347
2000	2,215,388	5,778,034
2001	2,103,852	5,359,180
2002	2,048,204	5,069,010
2003	2,023,778	4,928,878
2004	1,978,512	4,748,011
2005	1,893,617	4,468,966
2006	1,776,520	4,148,498
2007	1,673,620	3,896,830
2008	1,633,011	3,795,007
2009	1,769,119	4,154,366
2010	1,910,680	4,402,921
2011	1,845,638	4,363,000
2012	1,722,974	4,016,608
2013	1,612,283	3,712,912
2014	1,476,278	3,406,751
2015	1,299,751	3,010,016
2016	1,174,471	2,678,012
2017	1,072,409	2,426,200

TANF 실시 이후 1996년에서 2000년까지 5년간의 성과를 살펴본다면, 위 도표에서 알 수 있듯이 미국의 복지수급인구가 총계 약 650만 명이나 줄었음을 알 수 있다. 복지수급 가구수를 기준으로 보면 TANF 실시 2년 전인 1994년에 당시의 복지제도인 AFDC 하에서의 연방 전체 복지수급가구는 사상 최고치인 약 500만 가구에 달하였다가 1994년

20) U.S. Department of Health & Human Services 통계자료를 필자가 다시 취합하여 편집하였다. 1994년과 1995년의 통계수치는 TANF 실시 이전 제도인 AFDC 수급 자료이다.<http://www.acf.hhs.gov/ofa/programs/tanf/data-reports>, 검색일 : 2018.8.8.

의 500만 가구 돌파 이후 심사기준을 더 정확하게 하려는 노력과 함께 이어 복지제도의 개혁으로 도입된 TANF 실시와 함께 복지수급 가구 수가 계속 감소되는 상황을 잘 보여주고 있고, 2017년 말 현재 수급가구 수와 수급인원은 경기변동에 따른 일시적 증감은 있었지만 전체적으로 보아 지속적인 감소추세[21]를 보여주고 있다. 물론 이러한 수급인구 감소가 전적으로 TANF의 성과라고만 보기는 힘들 수도 있다. 실제로 TANF 실시초기 무렵 미국 경기는 상승세였고 TANF 실시 이전인 1994년에 최고조에 달하였던 복지수급 인구는 1995년부터 감소추세에 있었다는 점 등에 비추어 TANF 제도의 실시만으로 완전한 빈곤퇴치 기능을 하였는지에 대한 의문[22] 내지 미국의 복지개혁효과 그 자체에 대한 회의론[23]도 존재하지만, TANF로 요약되는 미국의 복지개혁정책은 애초에 목표한 바대로 장기간 복지수급에만 의존하는 만성적 빈곤인구 감소에 기여하였다는 평가[24]를 전반적으로 받고 있다. 보다 구체적으로 이러한 긍정적 평가의 내용을 살펴본다면 무엇보다도 아동빈곤율의 감소와 한부모 특히 편모의 취업률이 증가하였고, 미국 사회의 문제로 지적되어 온 십대의 비혼 임신이 감소하였다는 평가[25] 등이 그것이다.

Ⅲ. 우리의 공공부조법 개정방향에의 함의

1. 우리의 공공부조 법규정

현재 우리의 주요한 공공부조 관련법 중에서 미국의 AFDC 내지 TANF와 가장 유사하게 빈곤가정을 위한 현금급여를 주된 내용으로 하는 복지관련 규정으로는 국민기초생활보장법과 한부모가족지원법을 들 수 있다. 국민기초생활보장법에 의하면 수급권자는 개인이지만 수급은 원칙적으로 가족단위로 이루어지고 있고[26] 수급권자에 대한 급여는

21) 최현수, "미국의 제2차 복지개혁 -DRA2005(Deficit Reduction Act of 2005)의 복지개혁 재승인 및 TANF의 개편내용 중심으로-", 국제사회보장동향 제1권 제4호, 한국보건사회연구원, 2006, 75-77쪽.

22) 이성균, "미국 근로연계 복지정책의 빈곤효과", 산업노동연구 제13권 제2호, 한국산업노동학회, 2007, 193-194쪽

23) 구인회, "복지에서 근로로 : 미국 사회정책의 이행과 그 교훈", 사회보장연구 제16권 제2호, 한국사회보장학회, 2000, 14쪽.

24) 이상은, 앞의 논문, 47쪽.

25) Tom Price, "The Trump Administration Believes in the Dignity of Work", *National Review*, Aug. 31, 2017, <http://www.nationalreview.com/2017/08/>, 검색일 : 2018.8.8.

26) 손윤석, 앞의 논문, 99쪽.

주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여 외에도 생계급여와 자활급여가 규정되어 있는데, 그 중에서도 생계급여가 대표적인 현금급여라 할 수 있다. 국민기초생활보장법의 생계급여 수급권자는 소득 인정액이 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정되는 생계급여선정기준 이하인 자로서, 현행법상 생계급여선정기준은 기준 중위소득의 100분의 30 이상이다. 2018년 현재 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준에 의하면 기준중위소득과 생계급여의 선정기준 및 최저보장수준은 아래의 도표와 같다.

※ 기준중위소득[27)]

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
금액(원/월)	1,672,105	2,847,097	3,683,150	4,519,202	5,355,254	6,191307	7,027,359

※ 생계급여의 선정기준 및 최저보장수준[28)]

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
금액(원/월)	501,632	854,129	1,104,945	1,355,761	1,606,576	1,857,392	2,108,208

한부모가족지원법의 경우 국민기초생활보장법에서 지원하는 생계급여를 받지 못하는 빈곤가정 중 한부모가족가구를 대상으로 하는데, 이들에 대한 복지급여로서의 생계비와 아동양육비 등도 현금급여에 해당한다. 국민기초생활보장법상의 생계급여와 교육급여 수급권자가 아닌 자가 한부모 가족인 경우, 한부모가족지원법에서는 소득인정액이 기준 중위소득 52% 이하인 가족의 만14세 미만 자녀 1인당 월 13만원의 아동양육비를 지급하고 있고, 그 중에서도 소득인정액이 기준 중위소득 52% 이하인 조손 및 만25세 이상 미혼 한부모 가족의 만5세 이하 아동에 대하여는 자녀 1인당 월 5만원의 추가아동양육비가 지급된다. 부 또는 모의 연령이 만24세 이하인 경우는 청소년 한부모가족으로 분류되는데, 소득인정액이 기준 중위소득 60% 이하인 청소년 한부모가족의 자녀 1인당 월 18만원의 아동양육비가 지급된다. 마찬가지로 소득인정액이 기준 중위소득 60% 이하인 청소년 한부모가 학업이나 취업활동을 하는 경우 자립촉진수당으로 가구당 월 10만원이 지급되고,[29)] 앞서 본 국민기초생활보장법 또한 제정당시부터 자활급여규정을 두고

27) 보건복지부고시 제2017-139호 (2017.8.4. 제정, 2018.1.1. 시행).

28) 보건복지부고시 제2017-139호 (2017.8.4. 제정, 2018.1.1. 시행).

있었지만 그로 인한 빈곤층의 자립 실적은 크게 주목할 만한 상황이 아니라고 보인다. 자립지원 실적은 상대적으로 부진함에도 불구하고 현재 우리의 국민기초생활보장법상의 생계급여만을 놓고 보면 종전에 비하여 공공부조를 위한 급여가 상당한 수준으로 구비되어 있음[30]을 알 수 있다. 복지제도를 확충하고 복지의 사각지대를 없애기 위한 그간의 노력의 산물이라고 본다.

2. 현황 및 평가

※ 2001년부터 2016년까지의 국민기초생활보장수급자현황[31]

연도	전체 수급가구	전체 수급인원	일반 수급가구 (노령, 장애, 한부모, 소년소녀 가장세대 등 제외)
2001	698,075	1,419,995	217,462
2002	691,018	1,351,185	216,645
2003	717,861	1,374,405	230,827
2004	753,681	1,424,088	249,393
2005	809,745	1,513,352	276,227
2006	831,692	1,534,950	288,945
2007	852,420	1,549,848	294,872
2008	854,205	1,529,939	291,680
2009	882,925	1,568,533	302,202
2010	878,799	1,549,820	291,774
2011	850,689	1,469,254	277,081
2012	821,879	1,394,042	259,866
2013	810,544	1,350,891	251,372
2014	814,184	1,328,713	251,333
2015	1,014,177	1,646,363	323,289
2016	1,035,435	1,630,614	328,282

앞서 살펴본 바와 같이 생계급여는 상당부분 확충되었음에도 불구하고 위의 도표에서 잘 나타나듯이 우리의 기초생활보장수급가구수와 총인원은 지난 2001년부터 2016년까지 연도별로 약간의 증감은 있지만 크게 보아 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 특기할

29) 여성가족부고시 제2018-4호 (2018.2.4. 시행).

30) 김은지/황정임, "저소득 한부모가족 아동양육비 지원체계에 대한 국제비교연구", 한국가족사회복지학회 학술발표논문집 제2013권 제1호, 한국사회복지학회, 2013, 28쪽.

31) 국가통계포털 국민기초생활보장수급자현황 자료, <http://kosis.kr/index/index.do>, 검색일 : 2018.8.8.

점은 노령, 장애, 한부모, 소년소녀 가장세대와 같이 특수한 사정이 있는 가정을 제외한 일반수급가구수가 2001년부터 지속적으로 증가하여 2016년에는 2001년 대비 50% 가까이 증가하였다는 점이다. 2001년 우리나라의 총인구수가 47,370,164명에서 2016년 51,245,707명으로 증가[32]하여 총인구는 약 8%의 증가를 보이는 반면, 수급인원은 같은 기간 도표상으로 보면 1,419,995명에서 1,630,614명으로 증가하여 약 15%의 증가하였음을 보더라도 수급인원의 증가율이 인구증가율의 약 2배 가까이 됨을 알 수 있다. 다시 말하여 복지의 내용은 현금 급여 외에도 주거급여, 의료급여, 교육급여, 등 다양한 형태로 발전하여 상당히 확충되었고 심지어 국민기초생활보장법 상으로는 자활급여 외에도 자활교육, 고용촉진 규정까지 모두 구비하고 있음에도 불구하고 이러한 복지의 혜택이 수급권자의 자립을 제대로 돕지는 못했다고 보인다. 이제는 우리의 복지혜택이 과연 오늘날 요구되는 복지의 제대로 된 기능 즉, 수급권자를 위하여 합리적이고도 효율적인 복지로서의 역할을 제대로 수행하여 궁극적으로는 수급권자가 더 이상 복지혜택 없이 자립할 수 있도록 도와주는 기능까지를 제대로 수행하였는지 여부를 고민하여야 할 것이다. 복지수급인구의 지속적 증가가 인구증가율을 2배 가까이 앞지르는 현상은 결국 기존의 수급권자들이 복지혜택을 수급하였음에도 불구하고 자립하지 못한 채 계속 수급권자로 남아 있는 가운데 새로운 수급권자들이 다시 출현하였음을 의미하고, 이러한 통계치수는 장기수급자의 증가를 의미한다. 언제까지나 국가에서 지급하는 복지급여에만 의존하는 국민을 양산하는 것이 복지의 궁극적인 목표가 결코 아님을 감안한다면, 수급권자를 자립시키기 위한 노력이 필요한 상황이다.

3. 개선방안

수급권자의 자립이라는 관점에 있어서 미국의 복지개혁이 우리에게 주는 의미가 크다고 본다. 기존에 단순히 생계를 유지하도록 도움을 받아야 하는 수급권자의 권리로만 인정되던 복지가 수급권자 스스로 수급기간을 거쳐 사회에 납세까지 할 수 있는 경제적 자립계층으로 탈바꿈하도록 도와주는 것이 진정한 복지라는 취지의 근로연계복지로 전환되어야 한다[33]는 인식은 복지국가의 변화와 관련된 최대의 과제가 되었고, 이제 우리도 이러한 복지정책의 변화를 근본적으로 자각하여야 한다. 물론, 주별 연방국가의

32) 국가통계포털 연도별 총 인구 자료, <http://kosis.kr/index/index.do>, 검색일 : 2018.8.19.

33) 최현수, 앞의 논문, 97쪽.

형태로 이루어진 미국의 복지개혁과 관련하여 TANF 하에서는 AFDC에 비하여 각 주별로 재량이 커졌다[34]는 점에서 오히려 각 주의 재량이 커진 만큼, 각 주의 차원에서 자신의 재정자립도에 따라 빈민을 위한 공공부조 정책을 실시함에 있어 반드시 근로를 연계할 것을 조건으로 하느냐 여부는 여전히 각 주의 재량에 달린 부분이므로 복지개혁의 진정한 목표인 근로연계복지가 과연 연방차원에서 제대로 달성될 수 있느냐는 의문도 가능하다. TANF는 어디까지나 연방차원의 복지제도로서 연방재정에서 각 주에게 지원되는 기금 집행이라는 점을 감안한다면, 이론적으로만 본다면 재정자립도가 높은 주의 경우 연방의 지원을 받지 않고 독자적으로 종전의 복지정책을 고수하면서 근로연계복지정책을 굳이 실시하지 않을 수도 있다. 반면 재정자립도가 낮은 주의 경우 공공부조의 수급대상자는 더 많을 수밖에 없는데도 재정자립도가 낮은 만큼 연방에서 지원되는 TANF 기금에의 의존도가 커질 수밖에 없다. 만약 재정자립도가 높은 주는 종전의 복지정책을 독자적으로 고수하는 반면 재정자립도가 낮은 주는 연방주의 복지정책 개혁방향에 따라 근로연계복지제도를 강화한다고 가정할 경우, 상당수의 수급대상자들이 재정자립도 낮은 주에서 높은 주로 이동할 가능성이 커진다. 그런데 현실에서는 이러한 현상이 크게 문제되지 않았는데, 연방정부의 도움에 크게 의존할 필요가 없는 재정자립도 높은 주들은 그만큼 근로연계복지정책을 반드시 시행하여야 할 강제성이 적지만, 이러한 주들은 그만큼 수급권자의 인원이 상대적으로 적을 뿐만 아니라 주민 전체의 근로율도 높은 주들이다. 만약 수급대상자들이 이러한 주로 이주하는 사태가 발생한다면 수급권자의 이주로 인한 주정부의 재정 부담이 커지게 되고 이에 따라 결국 주민의 조세부담이 커지는 결과를 초래하므로 주정부는 주민들의 불만을 피하기 위해 복지혜택을 최소화하려는 소위 'race to the bottom' 현상이 오히려 일어나게 된다는 지적[35]은 현실성이 있었다고 보인다. 따라서 주별 재정자립도의 고하에 불문하고 연방전체 차원에서 본다면 복지수급대상자로서 근로가 가능하고 장애가 없는 연령대의 빈민은 강제적으로라도 근로를 하게 됨으로써 결국 TANF가 지향하는 복지 즉, 복지에만 의존하게 만드는 복지가 아니라 자립을 위한 복지를 달성하게 되는 측면이 커지게 된다는 점은 미국과 같은 거대한 연방체제국가는 아니지만 지방자치를 실시하고 있는 우리에게도 시사하는 바가 크다. 향후 우리의 복지입법에 있어서도 국민기초생활보장법상의 생계급여 액수를 단순 증액

34) 이상록, "지방분권화와 지방정부의 복지정책 선택-미국의 TANF 프로그램을 사례로-", 한국사회정책 제14권 제2호, 한국사회정책학회, 2007, 82쪽.

35) 박지현, 앞의 보고서, 89쪽.
이상록, 위의 논문, 116쪽.

하여 눈앞의 소득보장에만 주력함으로써 장기적 수급권자가 지속적으로 증대할 경우, 근로 가능한 수급권자에 대한 지원문제는 사회적으로 많은 논쟁을 불러일으킬 것으로 보인다. 따라서 종전의 소득보장에 주력한 생계급여 현금지원액의 단순증액보다는 생계급여가 근로와의 연계조건 하에서 지급되도록 하면서 점차적으로 수급권자의 자립능력을 키워야 한다.[36] 물론, 근로능력이 부족하거나 전무한 장애인가구, 노령가구, 소년소녀가장가구에까지 근로연계복지를 무조건 실현하자는 주장은 결코 아니다. 공공부조 정책은 근로빈곤의 문제에도 대응하는 정책으로서 사회적 가치의 충돌을 극적으로 보여주는 정책영역[37]인 만큼 그 구체적 집행에 있어 매우 신중한 접근이 필요한 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 위 도표에서 나타나는 바와 같이 노령, 장애 등 특수한 사정이 있는 가정을 제외한 일반수급가구수가 2001년부터 지속적으로 증가하여 2016년에는 2001년 대비 50% 가까이 증가하였다는 점은 결코 간과할 수 없는 문제점이다. 결국 우리의 복지정책에서 수급권자의 유형별로 근로능력에 대한 분석이 선행되어야 하고, 근로능력의 유무와 정도에 따라 이들에 대한 복지혜택의 유형이 달라져야 한다. 앞서도 살펴보았듯이 비교적 적정 수준으로 집행되고 있다고 평가되는 국민기초생활보장법상의 생계급여 조차도 그야말로 소득보전형에 불과하고 수급권자의 자립을 지원하기 위한 자활급여 제도가 별도로 규정되어 있지만, 수급권자의 입장에서는 비슷한 금액 수준의 생계급여 혹은 자활급여 중에서 양자택일할 수밖에 없는 내용으로 규정되어 있는 현실이다. 근로능력이 충분한 수급권자에 대하여는 생계급여 혹은 자활급여를 선택할 수 있도록 할 것이 아니라, 자활을 조건으로 일정한 소득보전을 해주는 TANF 방식의 근로연계복지제도를 입법하여야 한다.

같은 차원에서 또 한 가지 제안할 방안은, 현금급여의 비중을 상대적으로 줄이고 현금급여 이외의 복지혜택을 늘리는 방향으로 우리의 공공부조 관련 법규정들을 개정하여야 한다는 점이다. 국민기초생활보장법과 한부모가족지원법의 복지급여를 종합해 보면 복지급여 특히 현금급여의 대부분은 기초생활보장수급권자에게 집중되어 있는 반면, 최저소득계층을 벗어난 차상위 계층의 경우 급여가 급감[38]하고 있다. 이러한 상황에서 수급권자들에게 수급상태를 벗어나기 위한 자립노력을 크게 기울이도록 요구하는 것은 어렵다. 가사 수급권자가 어렵게 자활노력을 시도하는 경우에도, 기초생활보장법상의

36) 윤희숙, "'고용을 통한 복지실현'을 위한 공공부조 재편 방향", KDI FOCUS 제18호, 한국개발연구원, 2012, 2쪽.

37) 이현주, 앞의 논문, 2쪽.

38) 김은지/황정임, 앞의 논문, 27쪽.

생계급여는 소득보전형에 주력하는 현실 하에서 기초생활 수급계층을 겨우 벗어난 차상위계층에 대한 급여를 급격히 감소시킬 경우, 사회복지에 있어 항상 가장 큰 우려가 되는 소위 '빈곤의 덫'이 현실화될 가능성이 크다. 이러한 문제점을 감안하여 미국의 경우 1980년 이후 현금급여를 축소하고 그 외의 복지혜택을 맞춤형으로 늘려가는 방식으로 복지정책을 변화[39]시켰음을 주목할 필요가 있다. 현금급여를 기초생활 수급권자에 한하여 상대적으로 많이 지급하다가 차상위계층에서는 갑자기 급감시키면서 일체의 복지혜택이 급감하는 형태의 공공부조는 결코 바람직하지 않다.[40] 차상위계층의 경우도 현금급여 이외의 일정 부분 다양한 복지혜택을 누리게 하여야 기초생활 수급권자는 근로의욕을 가지고 차상위계층으로의 진입을 위해 노력할 것이고, 차상위계층의 근로의욕 또한 상실되지 않을 것이다. 아울러 기초생활 수급권자에게도 현금으로 무조건 급여를 지급하기보다 현금급여 보다는 다른 형태의 다양한 급여들 즉, 식품공급, 주거제공, 의료급여, 교육급여 등의 다양한 복지혜택을 현실화하는 것이 이들의 근로의욕을 분발시키면서도 기본적인 생활수준을 유지할 수 있도록 해주는 방안이 될 것이다. 현금급여 이외의 복지혜택을 늘리는 방안은 복지가 꼭 필요한 계층에게는 실제로 필요한 복지를 맞춤형으로 부여하면서도, 가난하지 않을 수 있는 사람이 현금을 받기 위하여 가난을 계속하는 부작용도 최소화할 수 있는 장점[41]이 있다.

앞서 본 바와 같이 미국의 복지개혁의 큰 목표 즉, 소득지원전략에서 고용지원전략으로의 복지정책의 변화[42]는 오늘날 우리에게도 반드시 요구되는 과제이다. 우리는 현재 조세특례제한법에서 근로장려금제도를 두고 있는데 2018년 현재 소득기준 하위 25%를 기준으로 단독가구의 경우 연소득 1,300만원, 홑벌이 가구는 2,100만원, 맞벌이 가구는 2,500만원 미만인 경우 재산총액이 1억 4천만원 미만이면 세법상의 근로장려금을 연간 최대 250만원까지 지급받을 수 있다. 향후 법 개정으로 근로장려금 지급대상과 금액을 확대하려는 움직임[43]이 있으나, 아쉽게도 위 제도는 공공부조로서 기초생활보장수급권

39) 구인회, 앞의 논문, 8쪽.

40) 윤희숙. 앞의 논문, 5쪽.

41) David T. Ellwood/ Lawrence H. Summers, "Poverty in America : Is Welfare the Answer or the Problem?", *Working Paper No. 1711*, National Bureau of Economic Research, 1985, p. 29.

42) 구인회, 앞의 논문, 2쪽.

43) 2018.8. 현재 위 법의 개정안에 의하면, 향후 연소득 기준을 단독가구의 경우 2,000만원, 홑벌이는 3,000만원, 맞벌이는 3,600만원 미만으로 각 상향 예정이고, 이렇게 되면 혜택을 입는 가구 수는 166만 가구에서 334만 가구로 확대 예상된다고 한다. 조세금융신문(2018.7.30.), "[2018세법개정안]② 근로장려금 대상 두배・지급액 세배↑", <http://www.tfnews.co.kr/news/article.html?no=50880>, 검색일 : 2018.8.19.

자를 비롯한 극빈계층의 근로의욕동기부여를 목표로 하기 보다는 차상위 이상 계층의 복지를 주된 목표로 하고 있다. 기존의 차상위계층의 복지를 증진함으로써 이들이 기초생활 수급계층으로 하향 이동하는 것을 방지하는 것은 반드시 지향하여야 할 목표임은 분명하지만, 앞서도 살펴보았듯이 기초생활 수급계층이 노력 끝에 겨우 차상위 계층으로의 계층이동에 성공하더라도 현금급여는 물론 대부분의 복지혜택이 사라진 상황에서 단독가구는 1년 소득 600만원에서 900만원 선인 경우 최대 85만원, 맞벌이가구는 1,000만원에서 1,300만원 선인 경우 최대 250만원의 근로장려금[44]을 부여하는 것만으로는 기초생활보장 수급권자들의 계층이동 의욕을 불러일으키기에는 부족할 뿐만 아니라, 차상위계층에게도 근로동기 유지 방안으로서 다소 아쉬운 면이 있다. 다시 한번 정리하자면, 기초생활보장수급권자들의 생계급여를 현금급여에만 중점을 두지 말고 맞춤형 다양한 복지혜택으로 변환시키고 생계급여 수급금액을 조정함과 동시에, 기초생활 수급권자들이 근로를 할 경우 이들의 근로의욕을 고취시키기에 합당한 근로장려금 혜택도 함께 고려된 입법이 필요하다.

Ⅳ. 맺음말

이상에서 미국의 복지개혁 특히 TANF 제도를 중심으로 살펴보고, 향후 우리의 공공부조 관련 법규정들의 개선방향을 모색하였다. 근로연계복지의 모색은 매우 시급한 사회적 문제로 다가오고 있는 만큼, 이와 관련된 법규정 전반의 개선이 필요하다고 본다. 아울러, 입법적 노력과 함께 수급권자들을 위한 취업교육과 고용알선도 반드시 필요하다. 수급권자 맞춤형 복지혜택을 늘리고 수급권자들에게 취업 내지 취업교육을 받도록 단순히 권장하는 것에 그치는 것이 아니라 구체적인 취업교육과 고용알선을 하기 위해서는 복지수급업무를 집행할 전문 인력의 확보와 다양한 복지업무의 연계체계구축이 필수인데, 현재 우리의 경우 인력의 확충과 업무의 연계체계구축이 부족한 상황[45]이다. 정부차원에서 복지관련 업무집행 인력을 확충하도록 노력하여야 하지만, 정부의 인력확충 노력만으로 모든 문제를 해결하기는 힘들다. 이러한 관점에서 정부와 민간차원에서 수

44) 2018년 현재 기준 근로장려금 액수, <http://www.hometax.go.kr> 검색일 : 2018.8.21.

45) 이현주, "미국공공부조제도전달체계의 비교와 함의 : TANF와 SSI의 제도내용과 전달체계의 관련을 중심으로", 국제사회보장동향 제1권 제3호, 한국보건사회연구원, 2006, 39쪽.

급권자들을 대상으로 한 취업교육과 고용 알선의 포괄적 파트너십[46] 등 민관이 일체가 된 복지시스템을 수립할 필요성이 크다. 또한 수급권자들이 경제적 자립을 하였다가 추후에 다시 실직상태에 빠질 경우에 대비한 고용서비스도 함께 제공되어야[47] 하며, 이러한 경우에도 정부와 민간차원의 협업 시스템을 잘 구축하면 이러한 시스템은 그 효용을 크게 발휘할 것으로 본다.

우리가 그동안 복지국가를 위해 노력해 왔고 그 결과 과거에 비하여 복지 관련 입법을 많이 이루어 왔음에도 불구하고, 법에서 규정한 요건에 맞지 않아서 혜택을 받지 못하는 복지의 사각계층 문제는 여전히 남아있다. 뿐만 아니라, 소득보장형에서 근로연계형으로의 복지제도 개선노력을 기울인다 하더라도 수급권자의 경제적 자립은 불가피하게 경기변동의 영향을 받을 수밖에 없는 한계점[48]도 있다. 복지의 사각계층 문제를 비롯한 이러한 모든 관련 문제들을 연구능력의 부족으로 인해 본고에서 한꺼번에 다루지 못한 점은 매우 아쉽다. 본고는 미국의 공공부조 관련 복지개혁이 이루어진 배경을 돌아보면서 현재 우리 법에서 인정되는 공공부조 수급권자들에 대한 복지혜택을 보다 합리적이고도 효율적으로 부여할 수 있는 입법 방안에 연구의 중점을 둔만큼, 복지의 사각계층 문제를 비롯한 다른 관련 문제들은 향후 다른 연구를 통하여 힘닿는 대로 좀 더 깊이 있게 살펴보려고 한다.

46) 임수경/권혁창, "근로연계복지정책 효과와 전달체계 성격에 관한 연구 : 미국 TANF와 영국 New Deal의 사례연구", 사회보장연구 제29권 제4호, 한국사회보장학회, 2013, 240-242쪽.

47) 권혁창, "미국 TANF 탈수급자의 실질 근로소득 추이에 관한 연구", 사회복지연구 제42권 제4호, 한국사회복지연구회, 2011, 158쪽.

48) 이성균, 앞의 논문, 194쪽.

참고문헌

1. 단행본

김엘림, 사회보장법, 한국방송통신대학출판부, 2006.

박지현, 중앙과 지방간 사회복지재정분담에 관한 연구, 기본연구보고서 제2013권 제11호, 한국지방세연구원, 2014.

이상윤, 사회보장법, 법문사, 2012.

이인재/류진석/권문일/김진구, 사회보장론, 나남출판, 2006.

이현주/금현섭/박정민/황보람/박수진, 공공부조정책 내용과 집행의 상호조응성 분석, 한국보건사회연구원 연구보고서 2011-23.

2. 학술지

구인회, "복지에서 근로로 : 미국 사회정책의 이행과 그 교훈", 사회보장연구 제16권 제2호, 한국사회보장학회, 2000, 1-28쪽.

권혁창, "미국 TANF 탈수급자의 실질 근로소득 추이에 관한 연구", 사회복지연구 제42권 제4호, 한국사회복지연구회, 2011, 137-163쪽.

김복태/김대진/김한배, "빈곤가족임시지원(TANF) 프로그램과 복지정치(Welfare Politics) -제도주의 분석모형에 기초한 지출 결정요인 분석-", 한국거버넌스학회보 제18권 제2호, 한국거버넌스학회, 2011, 77-102쪽.

김은지/황정임, "저소득 한부모가족 아동양육비 지원체계에 대한 국제비교연구", 한국가족사회복지학회 학술발표논문집 제2013권 제1호, 한국사회복지학회, 2013, 1-34쪽.

김현진, "미국의 복지개혁에 관한 일 고찰 -AFDC를 중심으로-", 사회복지정책 제4집, 한국사회복지정책학회, 1997, 85-99쪽.

손윤석, "공공부조법제의 수급요건에 대한 검토", 월간법제 제2013권 제10호, 법제처, 2013, 90-111쪽.

윤희숙, "'고용을 통한 복지실현'을 위한 공공부조 재편 방향", KDI FOCUS 제18호, 한국개발연구원, 2012, 1-9쪽.

이상록, "지방분권화와 지방정부의 복지정책 선택-미국의 TANF 프로그램을 사례로-",

한국사회정책 제14권 제2호, 한국사회정책학회, 2007, 80-125쪽.

이상은, "미국의 복지개혁 : 소극적 현금지원정책으로부터 적극적 자립지원정책으로", 사회보장연구 제19권 제1호, 한국사회보장학회, 2003, 23-58쪽.

이성균, "미국 근로연계 복지정책의 빈곤효과", 산업노동연구 제13권 제2호, 한국산업노동학회, 2007, 183-211쪽.

이현주, "미국 복지개혁의 성과평가와 최근쟁점", 보건복지포럼 제184권, 한국보건사회연구원, 2012, 86-96쪽.

_____, "공공부조정책의 집행과 그 배경의 이해 -미국의 1996년 복지개혁과 TANF의 집행사례-", 보건·복지 제119호, 한국보건사회연구원, 2011, 1-8쪽.

_____, "미국공공부조제도전달체계의 비교와 함의 : TANF와 SSI의 제도내용과 전달체계의 관련을 중심으로", 국제사회보장동향 제1권 제3호, 한국보건사회연구원, 2006, 26-39쪽.

임수경, 권혁창, "근로연계복지정책 효과와 전달체계 성격에 관한 연구 : 미국 TANF와 영국 New Deal의 사례연구", 사회보장연구 제29권 제4호, 한국사회보장학회, 2013, 221-247쪽.

최현수, "미국의 제2차 복지개혁 -DRA2005(Deficit Reduction Act of 2005)의 복지개혁 재승인 및 TANF의 개편내용 중심으로-", 국제사회보장동향 제1권 제4호, 한국보건사회연구원, 2006, 73-98쪽.

David T. Ellwood/Lawrence H. Summers, "Poverty in America : Is Welfare the Answer or the Problem?", *Working Paper No. 1711*, National Bureau of Economic Research, 1985, pp. 1-34.

3. 인터넷자료 (or 전자문헌)

국가통계포털 국민기초생활보장수급자현황자료, <http://kosis.kr/index/index.do>, 검색일 2018.8.8.

국가통계포털 연도별 총인구자료, <http://kosis.kr/index/index.do>, 검색일 : 2018.8.19.

조세금융신문(2018.7.30.), "[2018세법개정안]② 근로장려금 대상 두배·지급액 세배↑", <http://www.tfnews.co.kr/news/article.html?no=50880>, 검색일 : 2018.8.19.

2018년 현재 기준근로장려금 액수: <http://www.hometax.go.kr>, 검색일 : 2018.8.21.

"TANF"-Federal Safety Net, <http://federalsafetynet.com/tanf.html>, 검색일 : 2018.8.5.

Tom Price, "The Trump Administration Believes in the Dignity of Work", *National Review*, Aug. 31, 2017, <http://www.nationalreview.com/2017/08/>, 검색일 : 2018.8.8.

"Welfare Reform Act 1996", *Encyplopedia of Children and Childhood in History and Society*, <http://www.faqs.org/childhood>, 검색일 : 2018.8.7.

U.S. Department of Health & Human Services 통계자료, <http://www.acf.hhs.gov/ofa/programs/tanf/data-reports>, 검색일 : 2018.8.8.

[Abstract]

Research on TANF (Temporary Assistance to Needy Families) of the U.S.A.

-On the Revision of the Korean Public Aid Laws-

Choi, Uni*

In this paper I have reviewed TANF (Temporary Assistance to Needy Families) of the U.S.A., which was implemented with the enactment of the PRWOA ('Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996') by the Clinton Administration. The Clinton Administration legislated the PRWOA in 1996, thus implementing the welfare reform initiated by the Reagan Administration. Under the PRWOA, the poverty fighting system on the federal scale was changed from AFDC (Aid to Families with Dependent Children) to TANF. The welfare reform of the U.S.A. was mainly prompted by the considerations that the AFDC, the traditional federal public-aid system for needy families since the Roosevelt Administration of 1935, could not contribute to growing beneficiaries' ability for self support, but rather somewhat encouraged their dependency for long term welfare receipt. During the period of 1965 to 1992 the number of children under the age of 18 has decreased by 5.5 percent, while the number of the beneficiary children under 18 has tripled during the same period of time. Also, a 27 percent increase in the number of the AFDC caseloads between 1990 and 1994 pushed the AFDC under more strict scrutiny. TANF is a joint federal and state program to support low-income families. It enforces work requirements for welfare recipients able to work, thus the beneficiaries must work within 24months after coming on assistance, and failure to participate in work requirements can result in a reduction or termination of benefits to the family. There is also time limit of maximum five years of assistance for each family under the TANF. After the implementation of TANF, there was a conspicuous reduction both in the number of caseloads and recipients. The U.S. transfer of the welfare programs has much to imply on our future legislation of the poverty combating laws. According to

* Professor, School of Law, Konkuk University

the ‘National Basic Living Security Act’, poor families receive livelihood benefits, self-support benefits, medical benefits, educational benefits, and other forms of necessary services. Among them livelihood benefits and self-support benefits can be compared with the TANF program of the U.S.A. During the last decade we expanded livelihood benefits and self-support benefits in the amount of cash assisted to the poor families, but the two benefits were not integrated and systemized with each other in terms of encouraging self sufficiency. Another form of cash benefit, which is similar to the TANF program, is the self sufficiency support for single parent of age under 24 of the ‘Single Parent Family Welfare Act’. However, the amount is only 100,000 Korean Won per month, and the beneficiary is confined to single parent under 24. In addition to that, a beneficiary of the livelihood benefits of the ‘National Basic Living Security Act’ is excluded from the category of the self sufficiency support beneficiaries of the ‘Single Parent Family Welfare Act’. According to the article 3 of the ‘Framework Act on Social Security’, “public aid” means a system that, for citizens who are unable to maintain a living or have difficulties in living, guarantees the minimum standard of living and supports their independence under the responsibility of the State or a local government. As is clearly stated in the ‘Framework Act on Social Security’, our goal of public aid is no different from that of the welfare reform of the U.S.A. To promote the self support of the beneficiaries, we need to mandate work conditions for the eligibility of the livelihood benefits, and make a system integrating livelihood benefits and self-support benefits under the ‘National Basic Living Security Act’, just as implemented in the TANF program. Also, I would like to suggest some proper readjustment of the benefits in the form of mere cash support, and application of more diverse welfare services in-kind benefits, e.g. food stamps, housing benefits, medical benefits, child care and other educational and support activities to the specific needs of beneficiaries. With more concrete and specific support for each of the beneficiaries with working capacities, I hope the future public aid will help push more people across the poverty line. To be able to customize self-support oriented public aid, we need more specialized personnel in the social welfare area. Therefore, it is needed to establish a cooperative welfare system between the public and private sectors, as well as recruit more specialists in the welfare area of the government side.

[Key Words] TANF, welfare reform, self sufficiency, work requirements, customized self-support oriented public aid