

미국 Wisconsin주의 복지개혁 - W-2 프로그램을 중심으로 -

권혁창

Wisconsin 대학교 사회복지 박사과정

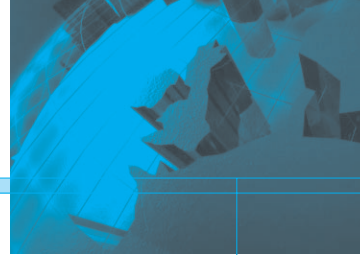
1. 왜 미국의 복지개혁을 주목하는가?

1996년 복지개혁법(the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)이 통과되고, 미국 복지개혁이 본격화된지 10년이 지났다. 미국 복지개혁은 공공부조제도의 혁신적 변화를 그 특징으로 한다. 사회적 안전망의 관점에서 볼 때 복지수급자의 자립을 강조하고 복지수급을 한시적으로만 인정하는 Temporary Assistance for Needed Families(TANF) 제도는 전통적 유럽식 복지국가의 모델에서는 한참 벗어난 제도다. 따라서, 미국 복지개혁의 성공여부는 21세기 국가의 복지제공 역할에 대해서 성찰할 수 있는 좋은 소재다. Mead(1997)는 미국 복지개혁과 관련하여 국가의 성격의 변화에 대해서 언급하고 있다. 그는 복지서비스를 직접 제공하기 보다는, 노동의 중요성을 강조하고 노동의무를 강제하는 국가를 정당화한다. 미국의 TANF제도

는 첫째, 빈곤가족에 대한 부조, 둘째, 직업준비(job readiness), 노동, 그리고 결혼을 통한 복지종속성의 종식, 셋째, 혼외출산의 감소, 넷째, 두 부모 가족 형성을 격려하는 것을 주된 목적으로 한다.

이 글은 우선 Wisconsin주의 복지개혁의 내용을 간략하게 소개하고, 그 장기결과들에 대해서 논의하고자 한다. 미국의 복지개혁을 논하면서 Wisconsin주의 복지개혁을 주목하는 이유는 Wisconsin주의 복지개혁이 미국 복지개혁의 모델이 되었다고 하는 점 때문이다. 물론 복지개혁법이 통과되고 미국 각 주가 복지제도에 있어서 상당한 재량권을 부여받았지만¹⁾, 사회정책의 실험실로서 Wisconsin주의 위상에 대해서는 많은 학자들이 동의하고 있다(Mead, 2000). Wisconsin 주는 1987년 이후 복지수급자의 수를 90% 줄였다. 특히 1997년 시행된 Wisconsin주의 TANF제도인 Wisconsin Works(W-2) 제도는 노동을 복

1) 예를 들면, 각 주는 복지급여대상자 선정과 현금 급여의 기준 설정에 있어서 상당한 재량권을 가진다.



지수급의 전제로 하는 노동연계복지제도로써, 미국 TANF제도의 자립과 노동중심의 철학을 잘 보여주는 정책이다²⁾.

그리고, 복지개혁의 장기적 결과에 주목하는 이유는 기존의 연구들이 수급자 수의 감소와 공공부조 대상자들의 취업율의 증가 등 긍정적인 단기적 성과를 바탕으로 복지개혁의 성공을 논하는 경우가 많으나, 이러한 단기적 결과는 1990년대 미국경제의 호황에 기인한 바가 크기 때문이다. 따라서, 장기적 결과들을 고찰함으로써 경제적 호황과는 구분되는 제도변화의 실제적 영향력을 살펴볼 수 있다.

2. Wisconsin Works(W-2) 프로그램

1997년 Wisconsin주는 저임금 가족들에 대한 공공부조제도를 급격하게 변화시키는 새로운 Wisconsin-Works(W-2) 제도를 도입했다. 이 제도는 저소득 편모 가족을 대상으로 한 전통적 공공부조제도인 AFDC제도를 대체하여 복지수급과 고용을 연계한다. W-2제도는 다음과 같은 특징을 가지고 있다(Corbett, 1996). 첫째, W-2는 현금부조(cash assistance)에 대한 개인적 권리를 인정하지 않는다. 즉, 누구도 노동과 직접적으로 연계되지 않는 소득보장을 받을 수 없다.

둘째, 수급자들이 W-2제도에 참여하는 기간을 한시적으로 설정했다. 복지수급자에 대한 공적 책임에 시간제한을 둔 것이다. 즉 우리가 알고 있는 복지('welfare as we know it')는 더 이상 미국에서 존재하지 않는다. 셋째, W-2제도는 과정을 규제하는 프로그램에서 결과를 강조하는 프로그램의 이행을 보여준다. W-2제도는 '어떻게 수급자들이 복지급여를 받는가'에 대한 행정절차 중심에 초점을 두지 않고, 복지수급자수의 감소와 노동시장참여라는 두 가지 제도 결과들을 강조하는 것이다. 넷째, W-2제도는 편부모가족을 대상으로 하는 복지급여가 바람직하지 않은 인센티브(예를 들면, 노동동기 약화와 불안정한 가족구조)를 창출할 수 있다는 인식 하에, 보다 일반적인 수급대상층을 설정하여 바람직하지 않은 인센티브를 최소화하려 한다. 가족이 사회경제적 기본단위임을 전제한 자녀지원(child support)제도³⁾ 역시 중요한 복지개혁으로 강조되고 있지만, 수급자의 노동을 강조하는 공공부조제도의 변화가 주된 W-2의 내용이라 할 수 있다.

<표 1>은 W-2제도 내용을 보여주고 있다. 주된 아이디어는 복지급여대상자를 노동가능성의 수준에 따라 구분하는 것이고, 이러한 수급자의 구분은 복지급여와 서비스의 차등으로 이어진다. 즉 비보조직업에 배치된 수급자는 현금급여

2) W-2제도와 관련된 연구들을 개관하기 위해서는 Nightingale and Mikelson(2000) 참조.

3) Child Support는 비부양부모가 부양부모에게 지급하는 자녀지원제도이다. 많은 주에서는 공공부조대상자, 특히 미혼모가족의 자녀지원금의 일부를 정부에서 공공부조 비용을 충당하기 위해 사용한다. 이는 TANF급여를 받기 위해서는 수급자들이 먼저 그들의 child support 권리를 주 정부에 이양해야 하기 때문에 가능한 일이다.

표 1. W-2 제도의 4층위

층위	소득/ 복지급여	필수 고용관련 시간	프로그램의 시간 제한
비보조 직업 (unsubsidized job)	시장임금	-	-
시범 직업 (Trial job)	최저임금	주당 40시간	하나의 작업장에서 3개월 + 3개월 연장 가능; 모든 시범직업은 총 24개월에 한함
지역사회 서비스 직업 (Community service job)	매달 673불	주당 30시간 + 최대 주당 10시간의 교육과 훈련	하나의 작업장에서 6개월 + 3개월 연장 가능; 모든 지역사회 서비스 직업은 총 24개월에 한하지만, 경우에 따라 연장 가능.
이행기 (W-2 transition)	매달 628불	매주 28시간의 노동관련활동 + 최대 주당 12시간의 교육과 훈련	24개월: 경우에 따라 연장 가능

자료: Meyer & Cancian(2001: p.3), 표1.1.1.

를 받지 않고 개별 사례 관리 서비스 (case management services)를 받는다. 시범직업의 경우, 주정부는 수급자에게 현금급여를 하지 않고, 고용주에게 부분적 임금보조를 한다. 따라서, 주정부는 비보조직업과 시범직업에 속한 W-2 프로그램 참가자에게는 현금급여를 하지 않는 것이다. 또 하나 특징적인 것은 W-2프로그램이 편부모가족 뿐만 아니라, 자녀가 있는 저소득가족 모두를 대상으로 한다는 점이다.

3. 이전 복지수급자들(welfare leavers)의 고용추이

제도의 효과성을 파악하기 위해서, 정책분석가들은 프로그램의 목표달성 여부를 검토한다. W-2 프로그램의 효과성을 검토하기 위해

서 이 글은 이전 복지수급자들의 고용추이를 살펴보기로 한다. 복지개혁의 실효성에 대해서 제기되는 주된 질문들 중의 하나는 “노동시장에서 복지를 받던 수급자들이 얼마나 자립하는가?”이기 때문이다.

복지개혁 이후 이전 복지수급자들(former welfare recipients)의 높은 고용율은 주 단위연구나 연방정부 단위 연구 모두에서 잘 입증되었다(예를 들면, Bavier, 2001; Cancian, et al., 2003; Loprest, 2001; Acs & Loprest, 2004). 약 1/2에서 2/3에 해당되는 이전 복지수급자들이 복지제도를 떠난 4개월 이내에 일하는 것으로 밝혀졌다(Acs & Loprest, 2004). Corcoran과 동료들도(2000) 여러 연구들을 검토하고 비슷한 결론을 내리고 있다(표 2 참조).

표 2. 이전복지수급자의 고용율에 대한 연구들

연구들	데이터	고용율
Brauner & Loprest (1999)	The CPS data	51 % to 69 %
The Urban Institute	The NSAF	61%
The University of Michigan	The Women's Employment Survey (WES)	- 1997년 가을: 58% - 1998년 가을: 62%

자료: Corcoran, et al. (2000).

한편 Wisconsin주의 이전복지수급자의 고용에 대한 연구는 복지제도를 떠난지 1년 후에 약 80퍼센트의 이전복지수급자들이 일하는 것을 보여주고 있다(Cancian, et al., 2002). 이러한 연구들을 통해, 복지개혁의 단기적 결과가 노동시장에서 긍정적으로 나타나고 있다고 할 수 있다. 하지만, 이는 1990년대 말 미국의 경제상황에 기인한 바가 크다. 따라서, 이전복지수급자의 장기적 고용추이를 분석하는 것은 복지개혁의 성공 여부를 판단할 수 있는 중요한 근거가 된다고 할 수 있다⁴⁾.

Wisconsin주의 행정자료를 이용하여 이전복지수급자들의 장기간 고용추이를 살펴보면 [그림1]과 같다. [그림1]은 1998년 1월부터 3월까지 W-2프로그램을 떠난 사람들, 총 3,644명을 8년동안 추적조사하여 그들의 고용추이를 보여 주고 있다. 이전 복지수급자들의 장기간의 고용추이를 살펴보면, ‘단기적’ 노동시장에서의 성공과는 대비되게 고용율의 하락추세를 확인할 수 있다. 특히 2002년에 들어서면 이전복지수급자들의 고용율이 50퍼센트 이하로 떨어져서 결

국 2006년에는 30퍼센트까지 하락한다. 이러한 고용율의 하락은 W-2프로그램이 이전 복지수급자들의 장기적 고용안정성을 유지하는데 실패하고 있음을 보여주는 것이라고 하겠다. 교육과 훈련 프로그램을 강조하지 않고, 즉각적인 노동시장에의 진입을 강조하는 복지개혁은 복지수급자의 장기적 고용안정성을 담보할 수 없다고 할 수 있다.

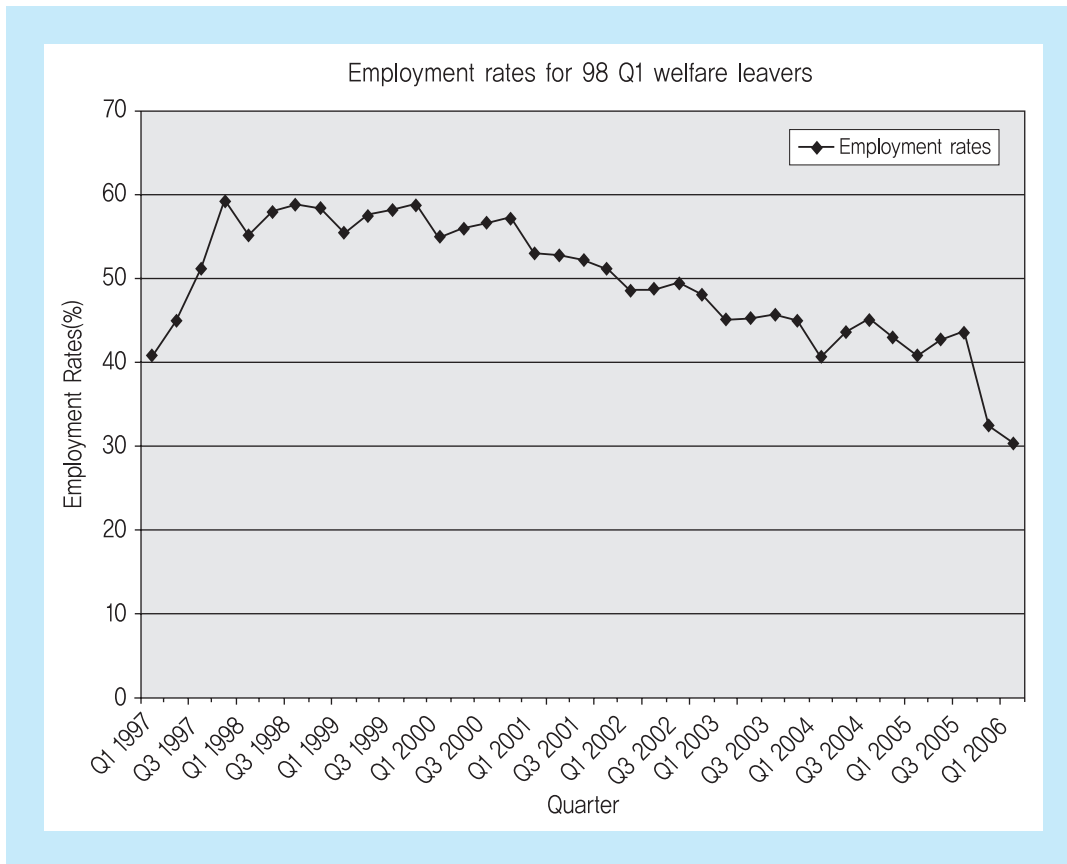
4. 토론

이 글은 미국의 복지개혁의 장기적 결과들을 검토하는 것을 목적으로 하였다. 미국경제의 호황기였던 1990년대 말, 복지개혁은 별다른 어려움없이 성공하는 듯 보였다. 하지만, 수급자 수의 급격한 감소는 결국 장기에 걸친 빈곤층의 양극화를 초래할 수 있다는 걸 기억해야 한다.

Wisconsin주의 W-2프로그램을 떠난 이들이 결국 8년 뒤에 약 30 퍼센트만 고용되어 있다는 사실은 고용을 강조하는 복지개혁이 일부 수급

4) 하지만, 복지개혁에 대한 기존연구들 중에 이전 복지수급자의 고용추이를 장기간 추적조사한 연구는 거의 없다.

그림 1. Wisconsin 주의 이전복지수급자의 고용추이



자의 성공에도 불구하고, 나머지 빈곤층의 삶의 질을 악화시킨다는 걸 보여준다. 이러한 연구결과는 국가의 책임에 대해서 다시 생각하게 한다. 사회적 안전망의 구축은 국가의 책임으로 남아 있어야 하는가?

경제가 호황일 때는 일자리가 늘어나고 복지 제도를 벗어난 이들도 직업을 가질 수 있는 가능성이 증가하여 별 문제없이 보이지만, 노동시장의 상황이 나빠지게 될 때에는 이전 복지수급자

들이 먼저 실업의 위험을 떠맡을 수밖에 없다. 그럴 경우 공공부조제도가 사회적 안전망으로 기능하지 않는다면, 이전 복지수급자들의 삶의 질을 위협당할 수밖에 없다. 따라서, Mead의 주장처럼 노동의 중요성을 강조하고 노동의무를 강제하는 국가는 경제불황시 정당화되기 힘들다. 특히 급격한 사회적 변화를 경험하고 있는 한국에서 국가의 사회적 안전망 구축노력은 필수적이라 하겠다.

■ ■ ■ 참고문헌

Acs, Gregory & Pamela Loprest. 2004. *Leaving Welfare: Employment and Well-Being of Families that Left Welfare in the Post-Entitlement Era*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Bavier, Richard. 2002. "Welfare reform impacts in the SIPP", *Monthly Labor Review*, November: 23~38.

Cancian, Maria, Robert Haveman, Daniel Meyer, & Barbara Wolfe. 2002. "Before and After TANF: The Economic Well-Being of Women Leaving Welfare", *Social Service Review*. December: 603~641.

Cancian, Maria, Robert Haveman, Daniel Meyer, & Barbara Wolfe. 2003. "The Employment, Earnings, and Income of Single Mothers in Wisconsin Who Left Cash Assistance: Comparisons among Three Cohorts." Institute for Research on Poverty, Special Report 85(January), University of Wisconsin-Madison.

Corbett, T. 1996. "Understanding Wisconsin Works (W-2)" *Focus*, 18 (1), pp.53~54.

Corcoran, Mary, Sandra K. Danziger, Ariel Kalil, & Kristin S. Seefeldt. 2000. "How Welfare Reform Is Affecting Women's Work", *Annu. Rev. Sociol.* 26:241~169.

Loprest, Pamela J. 2001. "How Are Families Who Left Welfare Doing Over Time?: A Comparison of Two Cohorts of Welfare Leavers." *FRBNY Economic Policy Review*, New York: Federal Reserve Bank of New York.

Mead, L. M. 1997. *The New Paternalism*, Brookings.

Mead, L. M. 2000. "The Politics of Welfare Reform in Wisconsin", *Polity*, 32(4).

Meyer, D. R. & Maria Cancian. 2001. *W-2 Child Support Demonstration Evaluation, Phase I: Final Report*, Institute for Research on Poverty.

Nightingale, D. S. & Kelly S. Mikelson. 2000. "An Overview of Research Related to Wisconsin Works(W-2)", The Urban Institute. [GSST](#)