

근로연계복지정책의 효과와 시간 : 미국 복지개혁의 고용효과는 지속되는가?

권혁창
(성공회대학교)

미국의 복지개혁은 자활을 강조하는 취업우선전략이다. 선행연구들은 수급자 수의 급격한 감소와 탈수급자들의 상대적으로 높은 고용률을 바탕으로 미국 복지개혁이 성공적이었다고 본다. 하지만, 탈수급자들의 높은 고용률은 1990년대 중반 이후 미국 경제의 호황에서 비롯되었을 수 있으므로, 복지개혁의 순고용효과를 알기 위해서는 1990년대 중반 이후 동시적으로 나타난 제도(복지개혁)와 경제환경의 변화를 분리하여야 한다. 본 연구는 외부 환경의 변화와 복지개혁의 효과를 분리하고, 복지개혁에서 나타난 고용효과를 시간변수를 중심으로 분석한다. 그리고 노동시장의 상황, 인적 자본을 비롯한 탈수급자의 개인적 속성, 그리고, 탈수급 후 일자리의 특징, 아동지원제도와 복지수혜의 경험을 통제하고, 탈수급 전후의 고용상태를 비교한다. 분석결과는 탈수급자의 고용상태와 탈수급 이후 시간변수와의 관계가 통계적으로 유의미하게 부정적으로 연관되어 있으며, 탈수급 전과 비교하여 탈수급 후 3년까지만 탈수급자의 고용상태가 긍정적이라는 것을 보여준다. 즉, 복지개혁은 긍정적 단기 고용효과가 있으나, 장기 고용효과는 나타나지 않는다. 본 연구는 취업우선전략 중심의 미국 복지개혁이 장기적으로는 제한적인 고용효과를 지니고 있다는 것을 보여준다.

주요용어: 미국의 복지개혁, 취업우선전략, 탈수급자, 고용효과, 시간

본 논문은 본인의 박사학위 논문 일부를 확대하여 수정한 것입니다. 또한 박사학위 논문의 중단자료 중 일부를 활용하여 새로운 자료를 구축하여 분석하였습니다. 이 논문은 2010년 한국사회복지정책학회 춘계학술대회에서 발표되었습니다. 토론해 주신 백승호(가톨릭대), 최영준(고려대) 선생님께 감사드립니다. 그리고, 익명의 심사위원 선생님들께도 감사드립니다.

■ 투고일: 2010. 10. 1 ■ 수정일: 2010. 11. 11 ■ 게재확정일: 2010. 12. 5

I. 서론

한국의 자활사업은 2000년 국민기초생활보장제도의 시행과 함께 시작되어 근로능력이 있는 빈곤가구에 대해 자활사업에의 참여를 조건으로 현금급여를 지급하였다. 근로와 복지를 연계하는 이러한 시도는 한국뿐만 아니라 미국과 대량실업을 경험하는 유럽의 복지국가들에서 공통적으로 나타나는 현상이라 할 수 있다(김종일, 2006). 본 연구는 한국을 비롯한 여러 나라의 공공부조제도에 영향을 미친 것으로 판단되는 미국의 복지개혁¹⁾의 중장기적 효과 분석에 초점을 두고 정책효과와 시간변수와의 관계를 분석하는 것을 목적으로 한다.

1996년 미국의 복지개혁은 1935년 사회보장법 이후 61년간 지속되어온 공공부조제도(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)를 빈곤가구에 대한 한시적 부조(Temporary Assistance to Needy Families, TANF)로 바꾸었다. 미국의 복지개혁은 자활을 강조하는 취업우선전략으로, 한시적 급여(5 years life time limit)와 근로조건부 급여는 복지개혁의 두 가지 큰 특징이다.²⁾ 미국 복지개혁 이후 많은 사람들이 복지수급을 벗어났기 때문에, TANF 탈수급 이후 과연 어떻게 살고 있는지가 미국에서 큰 정책적 관심을 불러 모았고, 수많은 탈수급자 연구(leavers studies)가 이루어졌다. TANF 탈수급자연구들을 종합한 한 연구에 따르면, 탈수급자들이 60%에서 70%의 상대적으로 높은 고용률을 보인다는 것을 밝혀주고 있다(Acs and Loprest, 2004). 이러한 TANF 탈수급자들의 고용률은 이전 AFDC 탈수급자들의 고용률에 비해 높은 편이다(Mueser, et al., 2009).

하지만 기존의 TANF 탈수급자 연구는 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 대부분의 탈수급자 연구는 복지개혁 이후 1990년대 후반에 초점을 두고 이루어졌고, 탈수급 이후 단기³⁾ 고용상황만을 연구했다. 둘째, 미국의 1990년대 후반기는 경제호황기이기에, 탈수급자의 상대적으로 높은 고용률이 복지개혁의 영향인지 아니면 강한 경제

1) 미국의 복지개혁(welfare reform)을 AFDC에서 TANF라는 제도적 측면의 변화로 이해할 때, welfare reform의 보다 정확한 번역은 공공부조 개혁이라고도 할 수 있다. 이 논문에서 쓰인 복지개혁이라는 용어는 공공부조 개혁이라고 이해하는 것이 바람직하다.

2) 미국 복지개혁을 한국에 소개한 글로는 김환준(2003), 김은정(2004) 등을 볼 것.

상황에 기인한 것인지를 분리하지 못한다. 이러한 한계를 넘어서기 위해서 2000년대 말 최근의 탈수급자연구는 종단자료를 이용하여 탈수급자의 장기 고용추세를 보여주 고 있으며 패널분석기법을 사용하여 노동시장의 상황의 영향력에 대해서 연구하는 등 보다 진실보한 측면을 가지고 있다(e.g., Kwon, 2009, 2010). 하지만, 최근의 탈수급자 연구에서도 노동시장의 상황을 통제한 후 나타나는 탈수급자의 고용상태와 시간변수 와의 관계, 즉 복지개혁의 고용효과 자체는 간과되었다. 본 연구는 최근 연구에서 관심 을 두지 못했던 정책의 효과와 시간변수의 관계에 초점을 둔다.

취업우선전략 중심의 복지개혁을 찬성하는 사람들은 어떠한 일자리든지 상관없이 일을 시작하면 장기적으로 효과가 있다는 견해를 피력해왔다. 즉 복지개혁이 탈수급자 들을 노동시장으로 진입하도록 유도하고, 탈수급자들의 노동시장에서의 경험이 축적 되면 탈수급자들의 경제적 상황은 향상될 것이라는 견해다. 하지만, 복지개혁을 비판 적으로 바라보는 입장에서는 근로연계복지는 단지 탈수급자들을 저임금노동시장에 공 급하는 기능을 담당하는 것이라고 본다(Piven, 1998; Peck & Theodore, 2000). 즉 복지 탈수급자들은 저임금노동시장에 갇혀서 불안정한 고용상태를 경험할 것이라고 보는 것이다. 따라서 복지탈수급자의 고용상태와 시간변수와의 관계에 대한 연구는 미국복 지개혁의 고용효과가 얼마동안 지속되는지를 밝힐 수 있다는 점에서 중요하다.

연구방법론의 차원에서 제기되는 핵심적인 문제는 복지개혁의 순고용효과를 알기 위해서는 1990년대 중반 이후 동시적으로 나타난 제도(복지개혁)와 경제환경의 변화 를 분리하여야 한다는 것이다. 한 선행연구에 따르면, TANF 탈수급자의 고용률은 시 간이 지남에 따라 점차 감소하며, 노동시장의 상황이 탈수급자의 고용상태에 통계적으 로 유의미하게 연관되어 있다(Kwon, 2010). Kwon(2010)의 연구는 탈수급자의 고용률 추이를 그래프를 이용하여 기술하고, 패널자료분석을 통해(시간 변수를 더미변수로 고 정시키고) 노동시장의 상황과 탈수급자의 고용간의 관계를 분석하였다. 하지만 장기적 으로 감소하는 탈수급자의 고용률을 통해 복지개혁의 효과 자체에 대해서 언급하기 어 렵다. 따라서 탈수급자연구를 이용해서 복지개혁에서 나타난 고용효과를 검토하기 위 해서 본 연구는 one-way fixed-effects 모형을 사용하여 노동시장의 상황을 통제하고 시 간과 탈수급자의 고용상태의 관계를 분석한다.

3) 본 연구에서 단기는 3년까지를 의미한다.

하지만 시간과 탈수급자의 고용상태의 관계분석으로는 복지개혁에서 나타나는 고용 효과가 얼마나 지속되는지를 판단하기 힘들다. 즉 비교기준 없이는 탈수급자의 고용률 그 자체를 정책의 효과로 단정하기 어렵다. 따라서 비교기준을 설정하여 탈수급자의 고용률 추이를 검토할 수 있다. 비교기준은 통제집단의 설정을 통해서 가능하다. 하지만 전국적으로 시행된 정책의 경우 통제집단을 설정하기가 어렵거나 거의 불가능하다는 문제가 존재한다. 이 문제를 다루기 위해서는 전후비교설계(pre-post design)의 아이디어를 이용하여 탈수급 전후 고용률을 비교하는 것이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 즉 탈수급 후 고용률이 탈수급 전 고용률보다 통계적으로 유의미하게 차이가 난다면(높다면), 복지개혁이 유의미한(긍정적) 고용효과를 가진다고 판단하는 것이다. 하지만 전후비교설계는 환경변화의 영향을 고려하지 못하는 한계를 가지고 있다. 예를 들면 미국의 실업률은 2000년에 4%에 머물렀으나, 2003년에는 6%로 올랐으며, 이러한 노동시장의 여건 변화는 탈수급자의 고용에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 본 연구에서는 전후비교설계를 수정하여, 환경변화의 영향을 고려하기 위해 노동시장의 상황변수를 통제하고 탈수급 전후 고용률을 비교하고자 한다.⁴⁾

본 연구의 구성은 다음과 같다. II절 기존문헌 검토에서는 위스컨신 주의 복지개혁을 중심으로 미국의 복지개혁에 대해서 간략하게 서술한다. 그리고 취업우선전략의 효과 성과 복지 탈수급자에 대한 선행연구와 탈수급자의 고용에 영향을 미치는 요인들을 검토한다. 이어서 III절에서는 자료와 분석방법을, 그리고, IV절에서는 분석결과를 검토한다. 마지막으로, 결론에서는 이상의 논의를 정리하고, 정책적 함의를 논의하고자 한다.

4) 또한 개인별 자료를 사용하기 때문에 인적속성, 가족구조, 그리고, 직업의 특성, 거주지역에 대한 통제도 가능하다.

II. 기존문헌 검토

1. 미국의 복지개혁: 위스컨신 주를 중심으로

1996년 미국의 복지개혁은 복지수급자들의 복지종속성을 줄이고 편부모 가족의 자활을 증대시키는 것을 목적으로 한다. 이 목적을 달성하기 위해서 근로를 조건으로 복지를 수급하도록 하고, 복지급여를 한시적으로 제한하였다. 따라서 개인들은 더 이상 권리로서의 급여를 받을 수 없게 되었으며, 성인들은 2년의 복지수급 이후에는 근로관련 활동에 의무적으로 참여하여야만 한다. 또한 연방정부는 주정부가 독자적인 공공부조프로그램을 설정할 수 있도록 허용하였기에, 주별로 공공부조제도의 내용에는 큰 차이가 있다.

본 연구는 위스컨신주의 복지개혁이 미국 복지개혁의 모델이 되었다고 하는 점을 고려하여 위스컨신 주에 초점을 두고자 한다(Kaplan, 2000; Wiseman, 1996). 위스컨신주는 1987년 이후 1998년까지 복지수급자의 수를 90% 줄였다. 특히 1997년에 시행된 위스컨신주의 TANF제도인 *Wisconsin Works (W-2)* 제도는 저소득 편모 가족을 대상으로 한 전통적 공공부조제도인 *AFDC* 제도를 대체하여, 노동을 복지수급의 전제로 하는 취업우선전략의 노동연계복지제도로써, 미국 복지개혁의 자립과 노동중심의 철학을 잘 보여주는 정책이다. 위스컨신주의 노동력개발부(*Wisconsin Department of Workforce Development*, 1998)의 자료에 따르면, *W-2* 제도의 철학은 모든 사람은 자신의 능력 범위 내에서 노동할 수 있으며 노동할 수 있는 사람들에게는 노동만이 대안임을 천명하고 있다.

W-2 제도는 다음과 같은 특징을 가지고 있다(Corbett, 1996). 첫째, *W-2* 제도는 현금부조에 대한 개인적 권리를 인정하지 않는다. 즉 누구도 노동과 직접적으로 연계되지 않는 소득보장을 받을 수 없다. 둘째, 수급자들이 *W-2* 제도에 참여하는 기간을 한시적으로 설정했다. 복지수급자에 대한 공적 책임에 시간제한을 둔 것이다. 셋째, *W-2* 제도는 과정을 규제하는 프로그램에서 결과를 강조하는 프로그램으로의 이행을 보여준다. 즉, 이 제도는 '어떻게 수급자들이 복지급여를 받는가'에 대한 행정절차에 초점을 두지 않고, 복지수급자수의 감소와 노동시장참여라는 두 가지 목표들을 강조한다. 넷째, *W-2* 제도는 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.

표 1. W-2제도의 층위

층위	소득/ 복지급여	필수 고용 시간	시간 제한 규정
보조금이 지급되지 않는 일자리(un-subsidized job)	시장임금	-	-
시범적인 일자리(Trial job)	최저임금	주당 40 시간	하나의 작업장에서 3개월 (3개월 연장 가능) 모든 시범적인 일자리는 총 24개월에 한함
지역사회 서비스 일자리 (Community service job)	매달 673 달러	주당 30시간 + 최대 주당 10시간의 교육과 훈련	하나의 작업장에서 6개월 (3개월 연장 가능) 모든 지역사회 서비스 일자리는 총 24개월에 한하지만, 경우에 따라서 연장 가능
이행기(W-2 Transition)	매달 628 달러	매주 28시간의 노동관련 활동+ 최대 주당 12시간의 교육과 훈련	24개월 (경우에 따라 연장 가능)

자료: Meyer & Cancian(2001: 3). 표 1.1.1

<표 1>은 W-2제도의 내용을 보여주고 있다. W-2제도는 모든 복지수급대상자를 노동가능성의 수준에 따라 구분하고, 구분에 따라 복지급여와 서비스를 차등 지원한다. 즉, 보조금이 지급되지 않는 일자리(un-subsidized job)에 해당되는 수급자는 현금급여를 받지 않고 개별사례관리서비스를 받는다. 시범적인 일자리의 경우, 주정부는 수급자에게 현금급여를 하지 않고, 고용주에게 부분적 임금보조를 한다. 지역사회서비스 일자리와 이행기에 해당하는 수급자는 노동관련 활동에 참여하는 조건으로 현금급여를 받는다. 그리고 W-2제도의 각 층위 마다 시간제한규정이 존재한다. 이러한 W-2제도는 엄격하게 시행되며, 엄격한 제재정책은 W-2 제도의 또 다른 특징이다(Wu, 2008).

2. 취업우선전략의 효과성에 관한 연구

미국의 복지개혁은 전술했듯이, 취업우선전략이 주된 특징이다. 취업우선전략은 “어떤 일자리든 일자리는 다 좋은 일자리다(any job is a good job)”이라는 간단한 말로 요약할 수 있을지도 모른다. 하지만 취업우선전략의 효과에 대해서는 여러 논점들이 존재한다. 첫째, 장기적으로 좋은 일자리에의 취업가능성은 초기에 낮은 임금을 받는 저임금일자리에 취업함으로써 이루어질 수 있는가? 즉 저임금 일자리를 통해 취업 경력을 쌓고 노동시장 적응력을 높이면 수급자들이 장기적으로 좋은 일자리를 얻을 수 있는가? 이 첫 번째 논점은 저임금 일자리에선 좋은 일자리로의 노동이동성 여부에 달려 있다. 둘째, 노동이동성의 문제와 연관되어 이론적 차원에서는 노동시장분절(혹은 구조)에 대한 논점이 존재한다. 만약 단일 노동시장이 존재하는 것이 아니라 분절된 노동시장이 존재하고, 수급자들이 탈수급 이후 저임금노동시장인 2차 노동시장에 갇힌다면, 취업우선전략은 그다지 효과적인 전략이 되지 못할 것이다. 따라서 수급자들이 탈수급 이후 얻게 되는 직업의 속성이 어떠한가가 중요할 것이다(노동시장분절론의 입장은 반대로 만약 일부 수급자들이 탈수급 이후 좋은 일자리를 얻는다면 그들의 장기적 전망은 밝을 것이다). 셋째, 취업우선전략의 대상인 수급자들의 인적 속성이 얼마나 동질적인가? 탈수급자들이 다양한 인적 속성을 가지고 있다면 취업우선전략의 효과는 이러한 인적 속성과 연관되어 있을 것이다. 즉 인적 자본이 풍부한 사람이 일시적으로 어려움에 처해 공공부조제도의 수급을 받을 수 있지만, 이들이 일시적 어려움을 극복한다면 장기적으로는 좋은 일자리에 취업할 가능성이 높을 것이다. 넷째, 취업우선전략은 노동시장에서 일자리는 풍부하다는 전제를 가진다. 만약 노동시장의 상황이 어려워진다면, 그래서 수급자들이 일자리 자체를 찾기가 어렵다면 취업우선전략의 효과성은 의문시될 것이다.

그렇다면, 취업우선전략은 과연 효과적인가? 일반적으로 취업우선전략이 참여자에게 미치는 효과성에 대한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 미국에서 복지개혁 이전의 취업우선전략에 대한 선행연구들은 실험설계조사를 사용하여 취업우선전략이 통제집단에 비해 참여자의 고용률과 임금을 높이는데 효과적이라는 것을 밝혀주고 있다(Grogger & Karoly, 2005). 또한 미국 복지개혁 전 고용관련 프로그램인 GAIN 프로그램의 효과성에 대한 연구도 취업우선전략이 인적자본개발전략에 비해 상대적으로

효과적임을 보여준다.⁵⁾ 둘째, 취업우선정책의 효과성에 대한 연구는 미국에 국한된 것

표 2. 취업우선전략의 효과성에 대한 선행연구들

연구	프로그램	기간	결과
미 국			
Bloom & Michalopoulos(2001); Hamilton et al.(2001)	직업탐색에 초점을 맞춘 강제 고용서비스를 사용한 8개 프로그램	1980년대 말 ~1990년대 초; 무작위 할당 후 3년간의 결과	프로그램 그룹에서 고용은 통제집단에서보다 10% 이상임
Michalopoulos(2001); Miller et al.(2000)	미네소타 가족 투자 프로그램 (MFIP)	1994년에 시작; 무작위 할당 이후 3년간의 결과	고용관련 서비스는 고용과 소득을 증가시킴
영 국			
Evans et al.(2003); Less of et al.(2003)	한 부모 뉴딜(NDLP)	1999년 10월 ~2002년 9월	비참가자들의 19%가 노동으로 진입한 것에 비하여 43%의 NDLP 참가자가 노동으로 진입함
덴마크			
Bolvig et al.(2001)	적극적 사회정책	1997년~1999년	상담과 노동시장 소개는 실업 문제를 가진 사람들에게는 잠금 효과를 가짐; 다른 문제들을 가진 사람들에게, 상담과 노동시장 소개는 프로그램 기간 동안, 그리고 그 이후에 긍정적인 효과를 가짐. 즉 수급자들은 복지수급을 떠나 일을 하게 됨
네덜란드			
Van den Berg et al.(2002)	네덜란드 복지 체계; 제재(=임시급여 삭감)는 복지 수급자들이 직업탐색 요건에 응하지 않는 경우 부과됨	1994년 1월 ~1996년 10월	제재를 가하는 것은 실질적으로 복지로부터 일로 전환을 증가시켰음. 전환 비율은 이전에 비하여 제재 후에 약 두 배 가량 높아졌음
독일			
Jerger et al.(2001)	만하임기관에 의한 집중적인 상담	1998년 7월 ~2000년 6월	집중적인 상담은 복지에서 노동으로 전환을 약 15% 가량 증가시켰음(2.2%에서 17.6%로)

자료: Ochel(2005). Table 1에서 발췌

5) 미국의 취업우선전략을 인적자본개발전략과 비교한 연구로는 김종일(2000)을 참조할 것.

이 아니다. Ochel(2005)은 미국, 영국, 덴마크, 네덜란드, 독일의 취업우선정책들의 효과성을 검토하면서, 직업탐색을 중심으로 하는 취업우선전략이 참여자의 고용률을 높이는 효과가 있다고 정리하고 있다(<표 2> 참조).

하지만, 이러한 취업우선전략의 효과성에 관한 대부분의 선행연구들은 주로 프로그램 참여 이후 단기간(3년간)에 집중하고 있다. 따라서 정책의 효과와 시간과의 관계를 분석하는 데는 한계를 가지고 있다. 또한 실험설계를 통한 정책평가연구들은 통제집단과의 비교를 통해 외부상황의 변화를 고려하지만, 노동시장의 상황 자체에 대해서는 통제하지 못한다.⁶⁾ 즉, 취업우선전략의 고용효과를 고찰하기 위해서는 노동수요측면의 변화가 취업우선전략의 효과성에 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려해야 한다(Kwon, 2009).

3. 미국의 TANF 탈수급자 연구

미국에서 복지개혁 이후 취업우선전략에 대한 선행연구들 중에 실험설계를 이용하여 취업우선전략의 효과성을 탐구한 연구는 없다. 미국 복지개혁이 전국적으로 시행되었기 때문에, 복지개혁의 영향을 받지 않는 통제집단을 구성하기 어려웠던 것이 하나의 이유라고 볼 수 있다. 그 대신에 TANF 수급을 벗어난 탈수급자에 대한 연구가 1990년대 후반 미국의 많은 주들에서 이루어졌다. 탈수급자 연구는 탈수급 이후 탈수급자들의 행태를 추적하여 간접적으로 복지개혁의 효과를 추정하게 한다. 취업우선 전략이 효과적인지를 살펴볼 수 있는 다른 방법인 셈이다. TANF 탈수급자들은 TANF 수급을 벗어난 사람들이기에 그들의 특성이 수급자들의 특성과 다를 수 있다(Acs & Loprest, 2004; King & Mueser, 2005)는 점을 전제로 하여, TANF 수급을 벗어난 뒤 탈수급자들이 어떻게 살고 있는지를 살펴보면 간접적으로 미국 복지개혁이 효과적인지를 알 수 있다.

미국 복지개혁 이후 TANF 제도의 효과를 검토하는 연구 중 큰 흐름인 탈수급자 연구들의 결과를 정리하면 다음과 같다. 1990년대 후반의 탈수급연구들은 대체로 복지개혁 이후 탈수급자들의 고용이 증대되었다는 것을 밝히고 있다(Bavier, 2002; Cancian et

6) 불황기때의 취업우선전략의 효과성과 호황기 때의 효과성은 다를 수 있다.

al., 2002; Loprest, 2001; Acs & Loprest, 2004). 특히 Cancian et al.(2002)의 연구에 따르면, 위스컨신 주에서 탈수급 후 1년 동안 TANF 탈수급자의 고용률은 약 80%에 이른다.

이러한 높은 탈수급자들의 고용률은 1990년대 후반 미국이 경제호황을 경험했다는 사실로 일부 설명될 수 있을 것이다(Bavier, 2002). 따라서 탈수급자연구를 통해 복지개혁이 탈수급자의 고용에 미치는 순효과를 고찰하기 위해서는, 탈수급자의 경제상황에 영향을 미칠 수 있는 노동시장의 상황을 통제해야 하는 과제를 남기고 있다. 이는 대부분의 탈수급자연구가 1990년대 후반 호황기에 이루어져서, 2001년 경미한 불황과 현재 회복되지 않는 경제위기를 경험하는 미국의 경제상황 등 달라진 경제상황을 고찰하지 못한다는 한계를 가지고 있다는 점과 연결된다. 또한 주로 횡단면 자료를 사용하였기에 복지개혁의 효과와 시간과의 관계에 대해서는 기존의 탈수급자연구에서 다루어지고 있지 않다.

4. TANF 탈수급자의 고용에 영향을 미치는 요인들

TANF 탈수급자의 고용에 영향을 미치는 요인들은 TANF 정책 이외에도 다음 세 가지를 들 수 있다: 1) 인적자본을 비롯한 탈수급자의 개인적 특성; 2) 탈수급자가 탈수급 당시 얻는 직업의 특징; 3) 노동시장상황. 이러한 요인들은 취업우선전략의 효과성에 대한 이론적 검토에서 제기된 것들이다. 따라서 취업우선전략 중심의 미국 복지개혁의 고용효과성을 검토하기 위해서는 탈수급자의 고용상태에 영향을 미칠 수 있는 세 가지 요인들에 대한 통제가 필요하다. 이하에서는 간단히 위의 세 가지 요인들이 탈수급자의 고용에 미치는 영향에 대한 연구들을 검토하기로 한다.

가. 개인적 특성

인적자본이론에 따르면, 상대적으로 높은 교육수준을 가진 탈수급자의 경우 탈수급 후 고용될 확률이 높다고 할 수 있다. 예를 들면, Moffitt와 Roff(2000)의 연구에 따르면, 탈수급자 중 72%의 고등학교 졸업자가 취업 후 고용되었는데, 고등학교 미졸업자의 경우는 고용률이 약 50%에 그쳤다. 하지만, 많은 탈수급자 연구에서 탈수급자의 교

육수준이 고용상태와 항상 유의미하게 연관되어 있지는 않다. Cancian et al.(2002)의 연구는 1995년과 1997년 탈수급자를 비교하는데, 두 탈수급자집단 중 한 집단에게만 탈수급자의 교육수준과 탈수급 후 고용상태의 관계가 통계적으로 유의미하였다. 즉, 가족상황, 인종을 비롯한 개인적 속성, 복지수급력, 탈수급 후 직업의 특성, 그리고 노동시장 상황을 통제하면, 탈수급자의 교육수준과 탈수급 후 고용상태의 관계가 항상 통계적으로 유의미한 것은 아니라는 것이다.

탈수급자의 교육 정도뿐만 아니라 직업경력, 나이, 가족상황과 인종 역시 탈수급자들의 고용에 유의미한 연관관계에 있다고 할 수 있다. 특히 탈수급 이전 직업경력의 경우 탈수급 후 고용에 밀접한 연관관계에 있을 수 있으므로 분석에서 고려되어야 한다(Cancian & Meyer, 2000). 탈수급자의 나이 역시 탈수급 후 고용여부에 밀접하게 연관될 수도 있다. 하지만 선행연구들은 탈수급자 나이와 탈수급자의 고용상태의 관계에 대해서는 일관적인 결과를 보여주지 않는다(Cancian et al. 2002). 그리고 탈수급자들의 대부분이 편모이므로, 아동양육부담이 많을수록 그들이 고용될 확률은 줄어든다고 할 수 있다. 따라서 아동의 수와 가장 어린 아동의 나이 등 가족 상황도 분석에서 고려되어야 한다. 동시에 아동양육비용에 영향을 미칠 수 있는 아동지원제도의 경험 역시 통제한다. 또한 흑인 탈수급자의 경우 백인에 비해 고용될 확률이 낮으므로(Cancian et al., 2002), 탈수급 후 고용과 연관되어 인종 역시 통제되어야 할 것이다. 마지막으로 장기수급자의 경우 탈수급 이후 고용될 확률이 단기수급자에 비해 낮으므로(Moffitt & Roff, 2000) 탈수급 전 복지수급력 역시 분석에서 고려한다.

나. 직업의 특성

탈수급자가 탈수급 후 가지게 되는 직업의 특성이 이후 그들의 고용에 영향을 미칠 수 있다. 복지개혁을 반대하는 사람들은 탈수급자가 분절된 노동시장 중 2차 노동시장에 고용되어 그들의 고용상태가 불안정할 것이라고 예측한다. 물론 Edin과 Lein(1997)의 연구에 따르면, 대체적으로 많은 복지수급자들이 고용이 불안정한 저임금직종에 종사하는 것은 사실이나, King과 Mueser(2005)의 연구는 일부 탈수급자들이(대략 탈수급자의 25%) 상대적으로 안정적인 직업에 종사하고 있다는 것을 보여준다. 따라서 복지수급자들이 탈수급 후 얻게 되는 직업의 특성과 탈수급자의 고용상태와의 관계는 유

의미하다고 할 수 있다. King과 Mueser(2005)의 연구는 직업의 특성과 탈수급자의 고용상태와의 관계가 복지수급자의 개인적 특성을 통제하고도 유의미하다는 것을 보여 준다. 하지만, 이러한 견해도 경험적 연구에 의해 항상 지지되는 것은 아니다(Cancian et al., 2002).

다. 노동시장의 상황

노동시장의 상황이 탈수급자의 고용상태에 영향을 미칠 수 있는 것은 노동수요의 측면에서 설명할 수 있다. 일자리가 충분할 때, 탈수급자들이 고용될 가능성이 증대하고, 노동수요가 부족할 때(예를 들면 불황), 탈수급자들의 고용가능성이 떨어질 것이다. 하지만, 대부분의 탈수급자연구에서는 노동시장의 상황이 탈수급자들의 고용에 미치는 영향이 간과되어 왔다. 그리고 노동시장의 상황을 분석에 포함시킨 탈수급자연구에서도 노동시장의 상황이 탈수급자의 고용에 미치는 영향은 일관되게 나타나지 않는다(e.g., Cancian et al., 2002). 그 이유 중 하나는 탈수급자연구가 주로 횡단면 자료를 이용하여 탈수급자의 고용을 살펴보며, 이 횡단면 자료에서 나타나는 노동시장의 상황의 변화가 그다지 크지 않을 수 있기 때문이다(Hoynes, 2000). 종단자료(longitudinal data)를 이용하여 노동시장의 상황과 탈수급자의 고용과의 관계를 탐색한 연구에 의하면, 양자의 관계는 통계적으로 유의미하다고 한다(Kwon, 2010).

Ⅲ. 방법론

1. 자료⁷⁾

본 연구는 Kwon(2010)의 연구에서 사용되었던 종단자료를 재분석하고 종단자료 중 일부인 2개년의 횡단자료를 병합하여 새로운 자료를 만들어 분석했다. 원자료는 위스킨신 주의 행정자료를 이용하여 1998년에 TANF를 벗어난 사람들을 추적하여 구축한

7) 본 연구에 사용된 자료에 대한 보다 자세한 설명은 Kwon(2009, 2010)을 참조할 것.

7년이 넘는 종단 자료(1998년 1분기~2005년 2분기)이다. 세 자료를 통합하여 종단 자료를 구축하였는데, 우선 TANF 탈수급자를 규정하기 위해서 the Client Assistance for Re-employment and Economic Support(CARES) 자료를 이용하였다. 이 CARES 자료는 TANF 수급자의 인적 속성(나이, 교육, 자녀의 나이 및 수 등)에 대한 자료를 포함한다. 탈수급자들의 고용상태를 포착하기 위해서 실업보험의 임금 자료(the Unemployment Insurance Wage Record Files)를 이용하였다. 이 실업보험의 임금자료를 통해 각 분기별 탈수급자의 고용상태와 임금을 알 수 있다. 마지막으로 노동시장의 상황을 포착하기 위해서 위스컨신 주 노동력 개발부(the Department of Workforce Development)에서 제공하는 각 지역(county)의 월별 실업률 자료를 병합하여 사용하였다.

2. TANF 탈수급자의 정의 및 특징

본 연구의 TANF 탈수급자의 정의는 다음과 같다: “나이 18세에서 55세 이하의 여성으로 1998년 6월에 TANF 급여를 수급했으며, 3분기(7~9월)에 탈수급 하여 이후 2개월 이상 지속적으로 TANF 수급을 하지 않은 사람”. 대부분의 탈수급자연구에서도 “2개월 이상 지속적으로 TANF 수급을 하지 않는 여성”을 탈수급자로 정의하고 있다. TANF 탈수급자 중 편모여성들만을 대상으로 하는 이유는 탈수급자의 95%에 해당하는 대부분이 편모여성이기 때문이다(대부분의 미국 탈수급자연구에서는 편모여성들만을 대상으로 한다). 그리고 1998년 6월을 기준으로 한 이유는 위스컨신 주에서는 AFDC가 1998년 4월에 완전히 TANF로 대체되었기 때문이다. 또한 나이를 55세 이하로 제한한 것은 7년의 종단자료를 구축하여 탈수급자의 고용을 연구하기에 63세 이상의 경우 노동시장에서의 은퇴기에 해당된다고 간주하고 63세에서 7년을 제하였기 때문이다.

<표 3>에서 알 수 있듯이, 1998년 W-2 탈수급자는 평균 연령이 28.4세이고, 평균 2.4명의 자녀를 가지고 있으며, 대체로 낮은 교육수준을 보인다(탈수급자의 76.6%가 고등학교 미졸업자). 그리고 대략 67%의 탈수급자가 흑인이며, 75.5%의 탈수급자들이 대도시인 Milwaukee에 거주하고 있다(사례수 = 3,405). 이러한 개인적 속성들은 W-2 탈수급자들이 대체로 열악한 조건에 놓여 있다는 것을 보여준다. 그리고 장기수급자의 비율이 50%를 넘는다는 것은 공공부조제도에 머물고 있었던 많은 장기수급자들이 복

표 3. 탈수급자의 특성

특성		빈도 (%) 혹은 평균	특성	빈도 (%)	
평균나이		28.4 세			
인종	백인	20.9	교육	고등학교 미졸업	76.6
	흑인	67.3		고졸	12.0
	히스패닉	7.5		전문대 이상	9.5
	기타	3.2		모름	1.9
	모름	1.2	거주 지역	대도시 (밀워키)	75.5
	평균 자녀 수	2.4 명		중소 도시	14.7
가장 어린 자녀의 평균나이	3.9 세	농촌지역		6.7	
장기수급자 비율	51.2%		모름	3.2	
			총계	3,405명	

출처: Kwon(2010), 표 2.

지개혁 이후 공공부조제도를 벗어났다는 것을 말한다. 즉 1990년대 말 경제호황과 복지개혁이라는 두 가지 사회적 조건의 변화가 이들의 탈수급에 어느 정도 영향을 미쳤을 것이다.

3. 분석방법

본 연구는 경제환경의 변화와 복지개혁의 효과를 분리하고, 복지개혁에서 나타난 고용효과가 지속되는지를 검토하는 것을 목적으로 한다. 분석방법으로는 첫째, fixed-effects model을 이용하여 탈수급자들의 보이지 않는 특성(unobservable characteristics)을 통제한 후, 탈수급 이후 그들의 고용상태가 어떻게 시간에 따라 변화하는지를 검토한다. 이 때 분석되는 종단자료는 탈수급 이후의 자료이다. 즉 1998년 4분기부터 2005년 2분기에 이르는 27개 분기의 종단자료이다. Fixed-effects model은 패널자료 분석에서 사용되는 방법 중의 하나로, 시간에 따라 변하지 않는 모든 변수들을 개인별 가변상수항을 통해 통제할 수 있는 장점을 가지고 있다(Frees, 2004). 종속변수가 탈수급자의 고용상태이므로 패널 자료 분석방법 중 Logistic 분석을 이용한다. 이러한 패널 자료 분석에서 고용상태의 변화를 설명하는 변수는 탈수급 이후 시간변수이다. 시간의 흐름

은 선형적으로뿐만 아니라 비선형적으로 탈수급자의 고용상태의 변화와 연관될 수 있다. 따라서 fixed-effects model에서 선형시간변수 뿐만 아니라 비선형시간변수를 포함하여 분석할 것이다.⁸⁾ 그리고 시간에 따라 변하는 지역노동시장의 상황이 분석에서는 통제변수로 이용될 것이다.

둘째, 탈수급 전후 비교를 하기 위해서 탈수급 전과 후의 두 횡단면 자료를 합하여 사용한다. 예를 들면, 탈수급 전과 탈수급 1년 후의 횡단면 자료를 병합하고, Logistic 분석을 통해 탈수급자들의 인적 속성, 가족구조, 복지경험, 탈수급 후 일자리의 속성, 그리고, 노동시장의 상황을 통제한 후, 탈수급 이후 복지개혁의 고용효과를 추정한다. 여기에서 복지개혁의 고용효과는 더미변수를 이용하여 검토하는데, 탈수급 전후를 나타내는 더미변수는 탈수급 전과 비교하여 탈수급 후 고용이 얼마나 유의미하게 차이가 있는지를 포착한다. 같은 방식으로 탈수급 후 7년까지 7번의 Logistic 분석을 수행하여 복지개혁의 고용효과가 얼마동안 지속되는지를 검토한다.

4. 변수 및 측정

가. Fixed-Effects 모형

Fixed-effects 모형에서는 탈수급자의 보이지 않는 특성을 비롯하여 시간불변변수들을 통제하고 탈수급 이후 시간변수가 탈수급자의 고용상태와 어떤 관련이 있는가를 분석한다. 종속변수는 탈수급자의 고용상태로서 이는 탈수급 후 분기별 고용상태를 말한다. 탈수급 후 시간의 흐름에 따른 고용률의 추이를 분석하기 위한 독립변수로는 탈수급 이후 시간의 선형변수와 비선형변수를 모두 고려한다. 탈수급 후 시간의 비선형변수는 탈수급 후 시간(분기)의 제곱을 이용한다.

$$\text{logit}(p_{it}) = a_i + b_1 \text{Time}_{it} + b_2 \text{Time}_{it}^2 + b_3 \text{LM}_{it}$$

8) 이 시간변수들이 복지개혁의 효과를 직접적으로 보여주지는 않는다. 단지 탈수급 후 탈수급자들의 고용률의 시간적 추이를 보여줄 뿐이다.

Fixed-Effects 모형에서는 시간에 따라 변하지 않는 모든 변수들(time-invariant variables)을 탈수급자 개인별 상수항(a)에서 포착할 수 있기 때문에, 시간에 따라 변하는 노동시장의 상황 변수(LM) 이외에 특별히 다른 통제변수를 고려할 이유는 없다. 노동시장의 상황변수로는 월별 지역(county) 노동시장의 실업률을 사용하였다.⁹⁾

나. 탈수급 전후 비교모형

탈수급 전후 비교모형에서는 탈수급 전의 자료와 탈수급 후의 자료를 병합하여 새로운 자료를 구성한 뒤 Logistic 모형을 사용하여 분석한다. 종속변수는 Fixed-Effects 모형에서와 마찬가지로 탈수급자의 고용상태이다. 독립변수는 탈수급 전과 후를 구분한 더미변수(Exit)를 이용하였다. 더미변수를 통해 탈수급 전과 비교하여 탈수급 후 고용상태의 차이를 분석할 수 있다.

$$\begin{aligned} \text{logit}(p) = & a + b_1 \text{Exit} + b_2 \text{Race} + b_3 \text{Age} + b_4 \text{Edu} + b_5 \text{Workexp} \\ & + b_6 \text{Adult} + b_7 \text{ChildN} + b_8 \text{YC} + b_9 \text{Job} + b_{10} \text{CS} + b_{11} \text{AFDC} \\ & + b_{12} \text{LM} + b_{13} \text{Region} \end{aligned}$$

통제변수로는 선행연구들에서 언급된 탈수급자의 고용에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 이용하였다. 인적 속성 변수, 인적 자본 변수, 가족구조 변수, 직업(산업) 변수, 제도(경험) 변수, 노동시장 변수 등의 통제변수들 및 그 측정을 정리하면 다음 <표 4>와 같다.¹⁰⁾

9) 1분기의 경우, 1월의 지역 실업률을, 2분기의 경우 4월의 지역 실업률을, 3분기에는 7월의 지역 실업률을, 그리고, 4분기에는 10월의 지역실업률을 이용하였다.

10) 보다 자세한 통제변수에 대한 설명은 Kwon(2010)을 볼 것.

표 4. 통제변수 및 측정

구분	변수명	측정
인적 속성 변수	나이(age)	W-2 수급 시작 때의 나이
	인종(race)	백인, 흑인, 히스패닉, 기타의 네 가지 더미변수
인적 자본 변수	학력(edu)	고졸 미만, 고졸, 고졸 초과와의 세 가지 더미변수
	직업경력(workexp)	W-2 수급 시작 전 2년 동안 고용된 분기 수
가족구조 변수	다른 성인과의 동거여부(adult)	성인의 유무(더미변수)
	아동의 수(childN)	W-2 수급 시작 때의 아동의 수
	가장 어린 아동의 나이(YC)	W-2 수급 시작 때 가장 어린 아동의 나이
직업 (산업) 변수	탈수급 당시 얻은 직업(job)	무직, 제조업, 서비스업, 도소매, 기타의 다섯 가지 더미변수
제도 (경험) 변수	AFDC 수혜 경험(AFDC)	W-2 수급 시작 전 2년 동안 AFDC 수급 분기 수
	아동지원 받은 경험(CS)	W-2 수급 시작 전 2년 동안 아동지원을 받은 개월 수
노동시장 변수	지역별(county) 노동시장상황(LM)	지역별 노동시장의 월별 실업률
	거주 지역(region)	대도시, 중소도시, 농촌의 세 가지 더미변수

IV. 분석결과

1. Fixed-Effects 모형

본 연구는 Fixed-effect model을 통해 탈수급자들의 보이지 않는 특성을 비롯한 시간 불변 변수들을 통제한 후, 탈수급 후 그들의 고용상태가 어떻게 시간에 따라 변화하는지를 검토하였다. <표 5>는 탈수급 이후의 패널자료(1998년 4분기~2005년 2분기: 총 27분기)를 이용하여 탈수급자의 고용에 미치는 시간의 영향을 분석한 결과를 보여준다.

표 5. 탈수급자의 고용상태: Fixed-Effects 모형의 결과

변수	Fixed-Effects Model			
	계수(coeff.)		표준오차(S.E.)	Odds Ratio
선형시간(time)	-0.024	***	0.007	0.976
비선형시간(time*time)	-0.0004	*	0.0002	1
지역 노동시간 실업률	-0.142	***	0.012	0.867
시간불변변수		통제함		
사례수(N)		91709		
Log Likelihood ^a		65200.762		

^aNote: -2LogLikelihood

* : p<.05", "*** : p<.01", "**** : p<.001"

우선 모델 적합도는 카이 스퀘어 테스트 결과 통계적으로 유의미한 것으로 나타난다 ($p < 0.0001$). 분석결과는 첫째, 탈수급 이후 탈수급자의 고용에 대한 odds는 시간이 지남에 따라 떨어지는 것으로 드러났다. Fixed-Effects 모형에서 선형시간과 비선형시간 모두 탈수급자의 고용상태에 통계적으로 유의미하게 연관되어 있음을 알 수 있다. 특히 선형시간 변수와 탈수급자의 고용상태와의 관계에 대한 분석결과는, 개인적 속성과 노동시장의 상황을 통제한 후, 탈수급 후 시간에 비례하여 탈수급자의 고용상태가 악화되는 것을 보여준다. 이상의 연구결과는 기존의 대부분의 탈수급자 연구가 탈수급 후 단기간에 초점을 맞추었기에 밝히지 못했던 탈수급자의 탈수급 후 장기간 고용추이에 대해서 분석한 것이므로 의미가 있다. 즉 기존의 탈수급자연구에서 보여주었던 탈수급 후 상대적으로 높게 나타난 탈수급자의 단기 고용률은 시간이 지남에 따라 지속되지 못하는 것으로 나타난다.

둘째, 분석결과는 지역 노동시장 실업률과 탈수급 후 탈수급자의 고용상태와의 관계가 통계적으로 유의미하며, 노동시장의 실업률이 높을수록 탈수급자의 고용상태가 악화되는 것을 보여준다. 이 결과는, 시간의 영향력에 대해서 분석하지는 않았지만 homogeneous model과 two-way fixed-effects model을 이용하여 노동시장의 상황의 탈수급자의 고용상태에 대한 통계적으로 유의미한 영향을 발견한 Kwon(2010)의 연구결과와 일치한다. 이러한 결과는 TANF 탈수급자의 상대적으로 높은 단기 고용률이 1990년대 말 미국 경기의 호황에 부분적으로 기인한다는 사실을 밝혀준다. 즉, 기존의

탈수급자연구에서 나타난 탈수급자들의 상대적으로 높은 단기 고용률은 취업우선전략 중심의 미국복지개혁만의 결과가 아니라, 복지개혁과 1990년대 후반 미국경제의 호황이라는 두 가지 조건의 결합에서 가능했다고 해석할 수 있다.

2. 복지개혁의 고용효과는 어느 시점까지 지속되는가?: 탈수급 전후 비교 모형

탈수급 이후 탈수급자의 고용상태가 노동시장의 상황을 통제한 후 시간의 흐름에 따라 악화된다면, 탈수급자의 고용률은 탈수급 후 어느 시점까지 탈수급 전과 비교하여 높다고 할 수 있는가? 본 연구는 탈수급 전후 비교를 하기 위해서 탈수급 전과 후의 두 횡단면 자료를 합하여 사용하고, Logistic 회귀분석을 이용하여 분석했다.

표 6. 탈수급 전후 비교 모형의 결과

탈수급 전 (1998년 2분기)과 탈수급 후 비교	Logistic 회귀분석		
	계수 (Coeff.)		표준 오차 (S.E.)
탈수급 전과 1년 후 (1999년 2분기)	0.473	***	0.059
탈수급 전과 2년 후 (2000년 2분기)	0.443	***	0.063
탈수급 전과 3년 후 (2001년 2분기)	0.37	***	0.088
탈수급 전과 4년 후 (2002년 2분기)	0.059		0.138
탈수급 전과 5년 후 (2003년 2분기)	0.144		0.155
탈수급 전과 6년 후 (2004년 2분기)	0.101		0.14
탈수급 전과 7년 후 (2005년 2분기)	-0.079		0.124

주: 분석모형에는 인적 속성, 가족구조, 아동지원 및 복지수혜경험, 일자리의 속성, 그리고 노동시장의 상황 및 거주지역이 통제됨.

* : $p < .05$, ** : $p < .01$, *** : $p < .001$

<표 6>은 Logistic 분석을 통해 탈수급자들의 인적 속성, 가족구조, 아동지원 및 복지수혜경험, 탈수급 후 일자리의 속성, 그리고, 노동시장의 상황 및 거주지역을 통제한 후, 탈수급 이후 복지개혁의 고용효과를 추정한 결과를 보여준다. 여기에서 복지개혁의 고용효과는 탈수급 전과 비교하여 탈수급 후 고용이 얼마나 유의미하게 차이가 있

는지를 의미한다. 분석결과는 첫째, 고용상태에 영향을 미칠 수 있는 다른 변수들을 통제 한 상태에서 탈수급자의 고용률이 탈수급 후 3년까지는 탈수급 전과 비교하여 통계적으로 유의미하게 높다는 것을 보여준다. 하지만, 이러한 유의미한 복지개혁의 단기 고용효과는 탈수급 후 4년 이후로는 사라진다. 노동시장의 상황과 거주지역 만을 통제 한 탈수급 전후 비교 모델과 노동시장의 상황과 거주 지역, 인적 속성, 가족구조, 제도 경험 변수들을¹¹⁾ 통제한 탈수급 전후 비교 모델에서도 탈수급전과 비교하여 복지개혁의 고용효과가 단지 3년 동안만 유지된다는 동일한 결론을 얻었다.¹¹⁾

둘째, 7번의 logistic 회귀분석에서 일관적으로 유의미하게 나타나는 통제변수로는 나이와 직업경력을 들 수 있다. 분석결과는 탈수급자의 W-2 수급 시작 때의 나이가 적을수록, 그리고 W-2 수급 시작 전 2년 동안 고용된 분기 수가 많을수록 탈수급자의 고용에 통계적으로 유의미하게 그리고 긍정적으로 연관된다는 것을 보여준다. 복지수급 이전의 고용경력이 고용상태와 유의미한 관계를 가진다는 결과는 부분적으로 인적자본이론을 지지하는 것으로 보인다.

이상의 분석결과는 취업우선전략 중심의 미국복지개혁이(특히 노동시장의 상황이 좋을 때) 수급자들을 빨리 탈수급시켜 노동시장에 진입시키려는 목적을 단기간에는 어느 정도 달성할지도 모르지만, 탈수급 전과 비교하여 장기적으로는 그다지 고용에 효과적이지 않다는 것을 시사한다.

11) “왜 탈수급전과 비교하여 미국 복지개혁의 고용효과가 3년 동안만 유지되는가?”에 대해서는 다음과 같은 설명들을 고려해 볼 수 있을 것이다. 하나는 취업우선전략이 수급자의 인적자본을 증대시키는 전략이 아니므로 단기 충격효과로 기능할 수 있다는 것이다. 따라서 초기의 일시적인 충격이 지나면 다시 원래로 회귀한다 (regression to the mean) 추론이 가능하다. 탈수급자의 고용율이 탈수급 직후 가장 높은 고용율을 보였고 이후 지속적으로 하락한다는 연구결과는 이를 부분적으로 지지한다 (Kwon, 2010). 또 다른 설명은 분석모형에서 통제한 지역노동시장의 실업률로는 통제할 수 없는 노동수요의 변화 가능성이다. 미국 경제는 2001년 경미한 불황을 경험했다. 이 2001년 경미한 불황이 1년 안에 끝났지만 노동시장 상황은 2003년까지 악화되었으므로 분석모형에서 고려된 지역노동시장의 실업률 자체로는 변화하는 노동수요를 완전히 통제하지 못했을 가능성이 존재한다. 즉 (노동시장분절론을 근거로 하여) 취업우선전략을 통해서 많은 탈수급자들이 얻은 일자리의 속성이 불안정하고 고용안정성을 보장하지 않는다는 전제 하에 노동시장의 수요측면의 설명을 고려하는 것이다. 2001년 경미한 불황으로 인해 탈수급자들이 얻을 수 있는 일자리가 제한되었고, 따라서 불안정한 고용상태를 반복했던 탈수급자들이 2001년 이후로는 일자리를 찾지 못해 고용율의 하락으로 이어졌다고 보는 것이다. 하지만 이러한 노동수요의 변화를 근거로 한 추론은 경제가 좋았던 1990년대 말에도 탈수급자의 고용율이 탈수급 직후 지속적으로 감소했다는 사실을 설명하는 데에는 한계가 있다.

V. 결론 및 함의

미국의 복지개혁에 대한 논의에서 취업우선전략 중심의 복지개혁 찬성론은 어떠한 일자리든지 상관없이 일을 시작하면 장기적으로 효과가 있다는 견해를 피력해왔다. 하지만, 이러한 낙관론의 전제는 - TANF 탈수급자들의 고용기회가 충분하다는 전제 - 항상 현실적인 것은 아니다. 탈수급자의 고용상태와 시간과의 관계를 분석한 본 연구는 복지개혁에 대한 낙관론이 탈수급자의 장기고용을 설명하는데 한계가 있다는 것을 확인한다. 한편, 복지개혁 비판론은 복지탈수급자들이 저임금노동시장에 갇혀서 불안정한 고용상태를 경험할 것이라고 보지만, 이러한 비판론 역시 노동시장의 상황의 영향력과 탈수급자의 장기고용에 대한 예측에서는 한계를 보인다.

본 연구는 복지개혁의 순고용효과를 분석하기 위해서는 노동시장의 상황이 탈수급자의 고용상태에 미칠 수 있는 영향력을 통제해야 하며, 단기뿐만 아니라 장기 고용추세를 검토해야 한다는 전제에서 출발했다. 탈수급자에 대한 선행연구들이 복지개혁의 고용효과와 시간과의 관계에 대해서 분석하지 않았다는 한계를 지적하면서, 본 연구는 미국의 복지개혁의 고용효과가 지속되는지를 살펴보기 위해서 TANF 탈수급자들의 장기고용에 대해서 분석하였다. 즉, 미국 위스컨신 주의 행정자료를 이용하여 종단자료를 구성하고, 탈수급자들의 고용상태와 탈수급 후 시간과의 관계가 어떠한지를 노동시장의 상황을 통제하고 분석했다. 그리고 취업우선전략 중심의 미국복지개혁의 고용효과가 얼마나 지속되는지를 알아보기 위해서 노동시장의 상황을 통제하고, 탈수급 전과 비교하여 탈수급 후의 고용상태를 분석하고자 했다. 본 연구의 결과들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 탈수급 이후 탈수급자의 고용상태와 시간과의 관계는 부정적이며 이는 통계적으로 유의미하다. Fixed-Effects 모형에서 선형시간 변수와 탈수급자의 고용상태와의 관계에 대한 분석결과는, 탈수급 후 시간에 비례하여 탈수급자의 고용상태가 악화되는 것을 보여준다. 즉, 기존의 탈수급자연구에서 보여주었던 탈수급 후 상대적으로 높게 나타난 탈수급자의 단기 고용률은 시간이 지남에 따라 지속되지 못하는 것으로 나타난다.

둘째, Logistic 회귀분석을 통해 탈수급자들의 인적 속성, 가족구조, 복지수혜경험, 탈수급 후 일자리의 속성, 그리고, 노동시장의 상황 및 거주지역을 통제한 후 탈수급 전후를 비교하면, 탈수급자의 고용상태가 탈수급 후 3년까지만 탈수급 전과 비교하여

통계적으로 유의미하게 긍정적인 차이가 난다는 것을 보여준다. 즉 복지개혁은 단기 고용효과가 있으나, 장기고용효과는 나타나지 않는다. 이상의 논의는 미국 복지개혁이 공공부조 수급자의 노동시장에서의 자활을 목적으로 하지만, 탈수급자들의 노동시장에서의 자활은 장기적으로 쉽지 않다고 정리할 수 있을 것이다.

본 연구는 미국의 위스컨신 주의 탈수급자들을 대상으로 하였기에 본 연구의 결론을 일반화하는 데는 어느 정도 한계가 있을 것이다. 하지만 미국의 다른 주들에서(Maryland와 Missouri) 복지개혁 이후 1990년대 중반과 2000년대 초반 TANF 탈수급자의 고용상태를 단기 추적한 연구는 2000년대 초반 TANF 탈수급자의 고용률이 1990년대 중반 TANF 탈수급자의 고용률보다 낮다는 것을 보여 주고 있다(Mueser et al., 2009). Mueser et al.(2009)의 연구는 본 연구와 연구대상은 다르지만, 복지개혁의 고용효과가 시간이 지남에 따라 떨어진다는 본 연구의 연구결과와 일정정도 일치하고 있다.

물론 한국과 미국의 경우 공공부조 수급대상의 특성이 다르고 노동시장환경이 특성도 다르기에 미국의 복지개혁에 대한 논의가 한국에 적용된다고 단정할 수는 없다. 하지만 취업우선전략이라는 공통점을 지니고 있는 한국과 미국의 공공부조제도의 특성상 다음과 같은 함의를 추출해볼 수 있을 것이다. 첫째, 본 연구는 취업우선전략의 효과성을 높이기 위해서 두 가지 전제가 필요하다는 것을 보여준다. 첫째, 취업우선전략이 효과적이기 위해서는 노동수요측면의 정책, 즉 일자리 창출 정책과 결합될 필요가 있다. 탈수급자의 상대적으로 높은 단기 고용률은 1990년대 말 노동시장의 상황이 좋았을 때, 즉 일자리가 충분했을 때 가능했기 때문이다. 둘째, 취업우선전략의 장기고용효과를 높이기 위해서 실업상태에 놓인 탈수급자들에 대한 재훈련 프로그램이 필요하다. 재훈련 프로그램은 직업탐색을 위주로 하는 취업우선전략보다는 직업훈련 중심의 인적자본개발전략이 우선시 되는 것이 타당할 것이다.

둘째, 취업우선전략 중심의 미국 복지개혁에 대한 연구는 시행 10년을 맞이한 한국의 자활사업의 개편논의, 특히 한시적 급여의 도입에 대한 논의와 관련하여 일정한 시사점을 준다. 한국의 자활사업의 효과에 대해서는 주로 탈수급을 통한 자활을 중심으로 이루어져왔는데, 기존연구들에 따르면 자활사업은 참여자들의 탈수급에는 거의 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다(노대명 외, 2009; 이태진 외, 2004). 따라서 자활사업의 효과성을 높이기 위한 대안 중의 하나로 근로능력이 있는 수급자에 대해서 수급기간을 제한하는 방안이 고려될 수 있다(강신욱 외, 2008). 수급기간을 제한하는 방

안은 미국의 복지개혁 중 중요한 요소임이 분명하나, 본 연구에서 지적하듯이 미국식 근로연계복지는 장기고용효과를 기대하기 힘들며, 특히 경제상황이 나쁠 때는 그다지 효과적이지 못하다. 따라서 경제상황이 호전되지 않고 있는 현재 상황에서 국민기초생활보장제도에 수급기간 제한을 도입하는 것은 시기상조라고 판단된다. 한국의 경우, 오히려 일자리창출정책과 인적자본개발전략을 통해 국민기초생활보장제도의 효과성을 진작시키는 것이 바람직할 것이다.

권혁창은 미국 University of Wisconsin-Madison에서 사회복지학 박사학위를 받았으며, 현재 성공회대학교 외래교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회복지정책, 근로연계복지 등이다(E-mail: khchang3@hanmail.net).

참고문헌

- 강신욱, 성명재, 이철인(2008). 저소득층 생계비 지원정책의 개선방향 연구. 한국보건사회연구원, 한국조세연구원.
- 김은정(2004). 미국 복지개혁 이후 복지수급자들의 생활실태 -편모가정을 중심으로. 사회과학논총, 23, pp.131-153.
- 김종일(2000). 미국의 노동중심적 복지개혁에서의 '노동시장연결' 모델과 '인간자본개발' 모델 비교. 한국사회복지학, 41, pp.119-146.
- 김종일(2006). 서구의 근로연계복지: 이론과 현실. 집문당.
- 김환준(2003). 미국 복지개혁의 성과와 한계. 한국사회복지학, 53, pp.129-153.
- 노대명, 강신욱, 최현수, 류만희, 이병희, 이상은, 전지현(2009). 근로빈곤층을 위한 자립촉진지원제도 도입방안 연구. 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원.
- 이태진, 이상은, 홍경준, 김선희(2004). 근로빈곤층의 실태와 대응방안. 한국보건사회연구원.
- Acs, G., Loprest, P. J.(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, R.(2002). Welfare Reform Impacts in the SIPP. *Monthly Labor Review* (November), pp.23-38.
- Blank, R. M.(2002). Evaluating Welfare Reform in the United States. *Journal of Economic Literature*, 40(4), pp.1105-1166.
- Cancian, M., Meyer, D.(2000). Work after Welfare: Women's Work Effort, Occupation, and Economic Well-being. *Social Work Research*, 24(2), pp.69-86.
- Cancian, M., Haveman, R., Meyer, D., Wolfe, B.(2002). Before and After TANF: The Economic Well-Being of Women Leaving Welfare. *Social Service Review*, 76(4), pp.603-641.
- Corbett, T.(1996). Understanding Wisconsin Works(W-2). *Focus*, 18(1), pp.53-54.
- Edin, K., Lein, L.(1997). *Making Ends Meet*. New York: Russell Sage.
- Frees, E. W.(2004). *Longitudinal and Panel Data*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Grogger, J., Karoly, L. A.(2005). *Welfare Reform: Effects of a Decade of Change*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Hoynes, H. W.(2000). Local Labor Markets and Welfare Spells: Do Demand Conditions Matter? *The Review of Economics and Statistics*, 82(3), pp.351-368.
- Kaplan, T.(2000). Wisconsin's W-2 program: Welfare as We might Come to Know it? in *Learning from Leaders: Welfare Reform Politics and Policy in Five Midwestern States*, edited by C. S. Weissert. Albany, NY: Rockefeller Institute Press.
- King, C. T., Mueser, P. R.(2005). *Welfare and Work: Experiences in Six Cities*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Kwon, H. C.(2009). *How do Economic Outcomes for Welfare Leavers Differ across Labor Market Conditions?: Evidence from Wisconsin*. Ph. D. Dissertation, School of Social Work, University of Wisconsin-Madison, Madison, WI.
- Kwon, H. C.(2010). The Long-term Economic Outcomes of TANF leavers: Evidence from Wisconsin. *사회복지정책*, 37(2), pp.73-93.
- Loprest, P. J.(2001). How Are Families Who Left Welfare Doing Over Time?: A Comparison of Two Cohorts of Welfare Leavers. *FRBNY Economic Policy Review (September)*, pp.9-19.
- Meyer, D. R., Cancian, M.(2001). *Child Support Demonstration Evaluation, Phase I: Final Report*. Institute for Research on Poverty.
- Moffitt, R., Roff, J. (2000). The Diversity of Welfare Leavers, (*A Three-City Study*, working paper).
- Mueser, P. R., Stevens, D. W. Troske, K. R.(2009). The Impact of Welfare Reform on Leaver Characteristics, Employment and Recidivism. in *Welfare Reform and Its Long-Term Consequences for American's Poor*, edited by J. P. Zilliak. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ochel, W.(2005). Welfare-to-Work Experiences with Specific Work-First Programmes in Selected Countries. *International Social Security Review*, 58(4), pp.67-93.
- Peck, J., Theodore, N.(2000). 'Work-First' : Workfare and the Regulation of Contingent Labour Markets. *Cambridge Journal of Economics*, 24(1), pp.119-138.

- Piven, F. F.(1998). Welfare and Work. *Social Justice*, 25(1), pp.67-81.
- Wisconsin Department of Workforce Development. (1998). W-2 Philosophy Statement. in *the Wisconsin Works Manual* (January 1998 release), Madison, WI.
- Wiseman, M.(1996). State Strategies for Welfare Reform: The Wisconsin Story. *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(4), pp.515-546.
- Wu, C-F.(2008). Severity, Timing, and Duration of Welfare Sanctions and the Economic Well-Being of TANF Families with Children. *Children and Youth Services Review*, 30, pp.26-44.

The Effects of A Workfare Policy and Time : Are the Effects of the US Welfare Reform Sustainable?

Kwon, Hyeok Chang
(Sungkonghoe University)

The purpose of this study is to examine the relationship between the effects of welfare reform and time, using the administrative data from Wisconsin. Welfare reform in the US has been known as a success in terms of caseload reduction and relatively high short-term employment rates of TANF leavers. However, these short-term success may be due to the strong economy in the late 1990s. Thus, the “pure” effects can be examined by separating the welfare reform and the strong economy. This study examines the long-term employment rates of TANF leavers, controlling for local labor market conditions and compares the employment outcomes before exiting welfare with those after exit. The results show that the relationship between time after exit and the employment status of TANF leaver is negative and statistically significant. In addition, compared to pre-exit employment rates, the positive employment effects of welfare reform have been sustained only for three years after exit.

Keywords: Welfare Reform, Work-First Approach, TANF Leavers, Employment Effects, Time