

미국 TANF정책이 소득 및 빈곤에 미친 영향: 하부조항별 분석*

유 지 영

(이화여자대학교)

[요 약]

우리나라 국민기초생활보장제도는 여전히 노동시장참여를 유인할 만한 체계가 불충분하여 취업을 통한 탈빈곤을 꾀하기에는 역부족이라는 문제가 지적되어 왔다. 반면 미국은 1996년 AFDC를 TANF로 대체하고, 근로의무나 수급기간제한 조항 등을 강화함으로써 대상자들의 탈빈곤을 달성할 것이라 인정 받고 있다. 미국의 TANF가 우리제도에 대안적일 수 있는지에 대한 상반된 의견이 존재하는 가운데, 본 논문은 TANF가 과연 탈빈곤 효과가 있는지를 하부조항별로 분석하였다. 분석결과 TANF의 근로 의무조항은 오히려 소득을 감소시키고 빈곤발생을 증가시키는 것으로 나타났다. 수급기간제한은 이와 반대의 결과가 발견되었으나 아직은 그것의 효과를 확신할 수 없는 단계이다. 이 분석 결과는 TANF도 탈빈곤이라는 목표를 달성하려면 대상자들을 무조건 노동시장으로 내모는 것으로는 불완전하고, 저 임금 노동자를 둘러싼 근본 문제를 동시에 해결해야 함을 시사한다.

주제어 : TANF, 빈곤, 근로의무, 수급기간제한, 근로연계, 공공부조, 편모

1. 서 론

우리나라도 2000년 10월 국민기초생활보장제도의 시작을 계기로 근로무능력자는 물론이고 근로능력자에게도 자활사업 참여를 조건으로 현금급여를 제공하고 있다.¹⁾ 이로써 우리나라 공공부조 정책

* 본 연구는 이화여자대학교 사회복지전문대학원 BK21사업단의 지원으로 이루어짐.

1) 우리나라는 1960년 최초의 근대적 빈곤제도인 생활보호제도의 형성 이후 2000년까지는 약 40년 동안 빈곤가정의 기초소득보장을 위한 현금급여를 근로능력이 없는 사람들에 대해서만 지급하여 왔다. 그러다가 2000년 10월부터는 국민기초생활보장제도의 시행으로 기존의 근로무능력 빈곤가정에게만 지급되던 소득부조를 근로능력 빈곤가정에게로 확대하였다. 이렇게 근로능력이 있는 가구에 대한 공

도 근로연계적 성격을 가지게 되었으며, 궁극적으로는 대상자들의 복지의존을 최소화하고 취업을 통한 자립을 목표로 하게 되었다. 그러나 국민기초생활보장제도는 노동시장참여를 유인할 만한 체계가 충분하지 못해 여전히 취업을 통한 탈빈곤을 피하기에는 역부족이라는 문제가 지적되어 왔다.

이에 반해 미국은 자국의 공공부조를 1996년 복지개혁을 통해 Aids for Families with Dependent Children(AFDC)을 Temporary Assistance for Needy Families(TANF)로 대체하고 근로의무, 수급기간제한, 처벌 조항 등을 강화하여 복지수급자 감소 및 고용 증대를 목표로 하였다. 실제 TANF 실행 이후 미국의 복지수급자 수는 크게 감소하였으며, 취업은 증가하였고, 이 변화의 상당부분이 TANF의 영향임이 실증연구를 통해 입증되었다.²⁾ 그러나 탈빈곤 면에서는, TANF 실행 이후 편모가정의 빈곤율이 감소하였음에도 불구하고,³⁾ 그것이 TANF의 영향인지에 대해서는 실증적 연구결과가 불일치하고 있다.⁴⁾ 이상록(2006)도 TANF는 강력한 근로연계적 조항들의 도입으로 고용증대와 함께 탈빈곤도 이룰 것이라 긍정적인 기대를 받고 있지만, 일부에서는 그러한 조항들에 입각한 고용증대는 장기적으로는 오히려 빈곤을 심화시킬 수 있다는 우려 또한 동시에 제기되고 있음을 지적한다. 우리나라에서도 미국 TANF의 하부조항들을 연구하고 그것이 우리나라 국민기초생활보장 제도에 대한적 방향이 될 수 있을지에 대한 다소 상반된 의견이 나오고 있다.

이런 배경 속에서 본 논문은 미국의 TANF가 편모가정의 빈곤에 미치는 영향을 실증적으로 분석함으로써 TANF와 우리나라의 공공부조 정책에 줄 수 있는 시사점을 모색하고자 한다. 분석상의 특징은 TANF를 하나의 변수로만 보지 않고, 그것의 근로연계성을 결정하는 여러 하부조항들을 각각 측정하고 분석한다는 점이다. 기존 연구들은 여러 하부조항들로 구성된 TANF를 대개 하나의 변수로만 측정하여, 여러 하부조항들의 효과를 분리해서 보지 못했다. 아울러 TANF는 미국의 대표적인 빈곤정책임에도 불구하고, TANF와 빈곤에 관계는 아직도 상대적으로 덜 연구된 영역이다(Blank, 2002). 그러므로 본 연구는 TANF가 편모가정의 빈곤에 미치는 영향을 하부조항별로 분석함으로써, 근로연계형 공공부조 정책을 위한 보다 실질적인 정책적 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다.

공부조의 확대는 근로능력의 유무에 상관없이 전 국민에 대해 기초생활을 보장한다는 점에서 과거의 생활보장제도에 비해 진일보한 측면이 있다(이상은, 2003).

- 2) 복지개혁이후 취업의 증가가 상당부분 TANF의 영향임을 밝힌 실증연구는, Shoeni 와 Blank(2000), Hill과 O'Neil(2002), Grogger(2003) 등 참조. 복지수급감소가 TANF의 영향임을 실증적으로 입증한 연구는, CEA(1999), Wallace와 Blank(1999), Grogger(2000), Shoeni and Blank(2000), Hill and O'Neil(2002), Moffit(1999) 등 참조.
- 3) TANF 이후 미국에서는 공공부조의 주 대상인 편모가구의 빈곤율이 2000년 33.0%로써 1996년 41.9%에 비해 크게 낮아졌으며 빈곤율이 계속되기 시작한 1959년 이래 최저치를 기록하였다(김환준, 2003).
- 4) Gundersen and Ziliak(2003), Grogger(2003), Meyer and Sullivan(2001), Moffit(1999), Shoeni and Blank(2000) 등이 TANF나 복지개혁이 소득이나 빈곤율에 미치는 영향을 분석하였는데, Shoeni and Blank(2000)만이 빈곤율은 다소 감소시킨다고 발견했을 뿐 다른 연구들은 통계적으로 유의미한 효과를 발견하지 못했다. 자세한 내용은 "2.3 국의 실증 연구" 부분을 참조.

2. 이론적 배경

1) TANF의 하부조항들

TANF는 그 기본 성격이 노동시장연결 혹은 취업우선형으로써, 그 성격을 결정하는 몇 가지 하부조항으로 구성되어 있다. 대표적으로는 근로의무(work requirements)와 수급기간제한(time limits)을 들 수 있고, 근로의무면제(exemptions), 근로의무 위반시 제재(sanctions), 가족상한제(family cap) 등도 포함된다.⁵⁾⁶⁾ TANF하에서 이 조항들은 서로 연관되어 작동하는데, 즉 근로능력자에게는 현금급여의 조건으로 매주 일정 시간 이상 근로관련 활동(work-related activities)에 참여하는 것을 의무화 하였으며(근로의무), 과거 AFDC하에서 평생 보장되었던 수급권을 최대 60개월이라는 한정적인 기간에만 보장하도록 개정함으로써 수급자 수의 감소와 수급기간의 축소를 도모하였다(수급기간제한). 근로의무의 강도는 AFDC때보다 커졌으나, 대상자가 장애 및 질병이 있는 경우나, 1세 미만 영아를 돌보아야 하는 경우에는 면제를 받을 수 있다(근로의무 면제).⁷⁾ 그러나 면제되지 않은 대상자가 근로의무를 이행하지 않은 경우는 공공부조액의 전액 혹은 부분액을 삭감한다(근로의무 위반시 제재). 또 이미 급여를 받는 가족이 출산 등으로 가족 수가 증가한다 해도, 현금급여 액수를 증가시키지 않는다(가족상한제).⁸⁾

구체적으로 살펴보면, 근로의무 조항을 지키기 위해 대상자가 참가해야 하는 근로관련 활동은(우리나라 제도의 자활사업과 비교 가능한), 보조금 받지 않는 취업, 보조금 받는 형태의 취업, 직업체험, 직업교육, 구직활동, 지역서비스, 기술훈련, 보육서비스 참가 등이다. 2003년 기준으로, 미국의 약 1백만 가족이 근로의무 조항에 적용되는 가족이다. 이 중 몇 가지 이유로 면제된 가족을 제외하고 약 30만 가족이 근로활동에 참가하여,⁹⁾ 정확하게는 약 31.1%의 참가율을 보였다. 이 30만 가족에서 실제 참가한 성인의 수는 약 51만 명으로(수급자 성인의 41.2%), 이중 51.4%가 (보조금 받지 않는) 취업 상태인 것으로 나타났고, 약 15.5%가 구직활동에, 11.1%가 직업교육에, 9.7%가 직업체험에, 약 6.0%가 지역서비스에 참가하여, 참가 성인의 절반 정도가 취업상태인 것으로 나타났다. 근로관련 활동 항목 중 참가 비율이 가장 낮은 것은, 직업훈련으로 약 0.2%만이 참가하였다(US DHHS, 2006 참조).

- 5) 국내연구들마다 이 하부조항들을 다소 다르게 번역하고 있는데, 본 연구는 주로 김환준(2003)의 번역을 따랐다. 단 한 가지 차이는 김환준(2003)은 work requirements를 근로조건부로 번역했으나, 본 연구는 근로의무라는 용어가 그 조항의 성격을 더 잘 대변한다고 판단되어, 근로조건부 대신 근로의무 조항이라 번역해서 사용한다.
- 6) 이 5가지 외에도, diversion등 몇 가지 조항이 추가로 존재하지만, 측정상의 어려움, 조항의 중요성 정도에 따라 위의 5가지만을 포함시킨다.
- 7) 그러나 이 면제 조항은 AFDC의 경우보다 상대적으로 제한되었다.
- 8) 하부조항들에 대한 내용은 US Committee on Ways and Means(2004), US Department of Health and Human Services(DHHS)(2006), 이흥직(2004), 이상은(2003) 등을 참조하였다.
- 9) 이 수치가 24개 주에서는 증가추세에, 27개 주에서는 감소추세에 있다.

상대적으로 취업 비율이 높고, 직업훈련이나 직업교육의 비율이 낮은 것은, TANF가 인적자본개발형이 아닌 노동시장연결형 근로연계복지임을 보여주는 요소 중 하나이다. 참여하는 시간은, 양부모가족 성인은 주당 30시간, 6세 미만 아동이 있는 편부모가족의 성인은 주당 20시간을 참가하는 것이 원칙인데, 2003년 기준으로 평균 28.2시간 참가한 것으로 나타났다(US DHHS, 2006 참조).

<표 1> TANF의 하부조항과 국민기초생활보장제도의 비교

하부조항	TANF	국민기초생활보장제도
근로의무	-조건부 수급 -편부모가정에게 그 성인의 최소 50% 근로 관련 활동에 참여할 것 요구 -양부모가정 최소 90%의 참여 요구 -의무참가시간: 양부모가족 성인은 주당 30시간. 6세미만 아동이 있는 편부모가족 성인은 주당 20시간	-조건부 수급 -근로조건 부파를 위한 근로능력자 평가기준을 강화하는 추세 (김환준, 2003) -주당 18시간(임봉욱, 2001)
수급기간 제한	-참가의무 근로관련활동: 보조금 없는 취업, 보조금 받는 취업(공/사), 직업체험, 구직활동, 지역서비스, 직업훈련, 기술교육 등 -연방정부자금을 통한 지원을 생애 통산 5년까지만 제한 -연방정부 법률에 따라 가정폭력 등 어려움이 있는 대상자 20%에 예외인정 -주정부 자율권에 기초해 면제나 기간연장 가능	자활프로그램: 자활공동체사업, 직업훈련, 구직활동 등 유사한 점 없음 도입하자는 의견이 있음
근로의무 면제	-돌봐야 하는 어린 영아나 노인 혹은 장애인이 있는 경우 근로의무를 면제함 -주정부별 자율권에 따라 차이가 큼	-유사한 지점 있으나 제도적이지 않음 -가구여건 상 자활사업에 참여하기 어려운 사람, 취업에 곤란한 사람들에 대해 일부 예외를 인정(김환준, 2003)
근로의무 위반 시 처벌	-근로의무를 지키지 않은 대상자에 대해 현금급여의 부분 혹은 전부를 삭감 -주정부별 차이가 큼: 부분 혹은 전부를 삭감하는지의 여부 혹은 1개월~3개월만 삭감하는 경우, 근로의무를 지킬 때까지 삭감하는 경우 등 주정부별로 차이가 큼	-조건부수급자가 조건을 거부하거나 이행하지 않으면 생계비 지원 중단 -자활사업불참을 이유로 생계급여가 중단된 사람이 8천명(2001년 기준, 김환준, 2003에서 인용).
가족상한제	-이미 TANF 현금급여를 받고 있는 가족이 출산 등으로 가족 수가 증가한 경우 더 이상 급여액수를 증가시키지 않음 -주정부별 자율권에 따라 실제 실행은 차이가 큼	-유사한 점 없음

출처: TANF에 대한 내용은 US DHHS(2006)과 US Committee on Ways and Means(2004)를 참조. 국민기초생활보장제도에 대한 내용은 보건복지부 국민기초생활보장제도 홈페이지, 임봉욱(2001), 김환준(2003)을 참조

근로의무와 함께 TANF의 성격을 결정짓는 수급기간제한은, 이미 60개월 수혜를 받은 가족에게 연방정부 자금을 사용하는 것을 더 이상 금지하는 조항이다. 여기서 60개월은 연속적이었던 불연속적이

었던 상관없어서 생애 통산으로 계산된다(life time-time limits의 의미). 그러나 수급기간제한은 근로 의무 조항에 비해 주정부의 자율권에 기초해 예외가 많이 인정되고, 그 실행 내용이 주마다 매우 큰 차이를 보이는 것이 그 특징이다. 수급기간제한의 예외 및 연장이 인정되는 경우는 대략 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째 대상 가족의 20%에 대해서는 연방정부의 자금을 60개월 이상 지원하는 것이 인정된다. 장애자가 있거나 가정폭력 등 특별한 어려움을 가진 가족의 경우가 해당된다. 둘째, 주정부 별로 자율권에 기초해 수급기간제한 기간을 60개월보다 적게 책정하는 것이 가능하다. 2003년 기준으로 7개 주가 60개월보다 적은 24개월에서 48개월을 적용하고 있었다. 그 외 모든 주는 60개월을 그대로 적용하거나 5개 주는 수급기간 제한을 실행하지 않고 있다. 셋째, 주정부는 자율권에 기초해 주정부의 자금을 수급기간제한을 면제시켜 주거나, 기간을 연장시켜 주는 데 사용할 수 있다. 이 경우도 장애인이나 노인 혹은 아동을 돌보는 의무가 있거나 가정폭력 문제가 있어 현금급여를 계속 받아야 하는 가족에 대해 적용할 수 있다. 넷째 TANF로 바뀌기 전에 수급기간제한에 대해 면제를 받은 주정부는 계속 그 면제를 유지할 수 있다(이하 내용은 US DHHS, 2006 참조).

그 외 세 가지 조항은 위 <표 1>에 간단히 정리하였고, 국민기초생활보장제도와와의 관련성도 참고로 정리하였다. 다시 한 번 강조하면 이 다섯 가지 조항들은 특히 근로의무와 수급기간제한을 대표로 하면서 TANF의 노동시장연결형, 취업촉진형 성격을 결정짓는다. TANF는 이 조항들을 통해 대상자들의 교육 및 훈련보다는 노동시장 진입을 통한 취업우선 전략을 도모하는 것이다. 또 근로의무를 제외하고, 이 조항들의 공통된 특성이라면, 주정부 자율권에 따라 실제 규정 및 실행이 큰 차이를 보인다는 것이다.

2) 관련 이론들

앞서 설명한 TANF의 하부조항들은 대상자들을 노동시장으로 몰아내고, 스스로 근로소득을 벌어들여 경제적 자립을 달성하게 하고, 나아가 빈곤을 탈출하게 하는 의도를 가진 것이다. 그렇다면, 위에 설명한 TANF의 하부조항들은 진정 빈곤완화 효과가 있을 것인가, 그리고 국내 연구들은 미국의 이 흐름을 어떻게 보고 있는가, 우리 제도에도 대안적 개선방향이 되는가 등의 질문을 던질 수 있다.

근로연계 정책이 가지는 빈곤완화 효과에 대한 논의로, Segalman(1994)은 근로연계정책의 정의와 실행을 엄격하게 한다면 근로연계정책은 빈곤을 완화시킬 것이라 주장한다. 대조적으로 Blau(1994)는 근로연계정책은 노동시장에 값싼 노동력을 제공하는 기제로 작용할 뿐, 빈곤층이 일을 해도 순소득은 늘어나지 않아 빈곤을 벗어날 수 없을 것이라 본다. 특히 Blau(1994)는 근로연계정책이 오히려 빈곤층에게 스스로 자립하지 못한 책임을 묻는 기제가 될 것이므로, 근로연계정책보다는 풍부한 공적 지원, 최저임금률 상승, 노동시장 차별 해결을 위한 정책 등이 빈곤해결에 보다 효과적일 것이라 주장한다. 그러나 Blau(1994)의 논리는 근로연계정책의 다양한 유형—노동시장연결모델과 인적자본개발모델, 혹은 그 중간형태—의 장단점을 고려하지 않았다는 한계가 있다. 예를 들어, 인적자본개발 모델은 상대적으로 많은 비용이 소요되고, 그 효과가 즉시 나타나지 않을 수 있지만, 어떻게 운영되느냐에 따라 저소득 근로자의 학력 및 숙련수준을 높여 그들이 보다 나은 노동력이 되는 것을 촉진할 수 있기

때문이다(김종일, 2000 참조). 특히 TANF는 근로연계적 성격을 가진 공공부조이긴 하지만, 앞서 밝힌 바와 같이 근로의무, 수급기간제한, 근로의무 면제, 근로의무 위반시 제재, 가족상한제 등이 함께 작용한다는 점에서 위의 이론들로는 설명될 수 없는 지점이 많다.

Moffit와 Pavetti(1999)는 수급기간제한에 대한 경제학 이론을 소개했는데, 복지에 의존하거나 벗어나는 dynamics효과에 대한 이론과, 소득 효과에 대한 이론을 포함한다. 우선 dynamics면에서는, 제한적인 기간에만 주어지는 실업급여에 대한 실업자의 반응과 마찬가지로 복지 수급자들도 제한된 수급기간이 되어 갈수록, 노동시장에 점점 더 진입하려고 할 것인데, 그때의 복지를 벗어날 것인가의 결정은 실업률이나 노동시장에서 취업가능한 직업의 양과 질 등에 의존할 것이라는 것이다. 그리고 수급기간제한이 소득에 미치는 영향은, 그 개인의 효용값에(utility value) 의거해서 설명한다. 즉 아직 제한된 기간에 도달하기 전에는, 현금급여 액수에 대한 효용, 복지를 벗어나 취업한 경우는 취업 자체에 대한 효용, 그리고 취업 했을 때 발생하는 근로소득에 대한 효용 등을 복합적으로 판단해서 결정하게 되고, 따라서 소득에 대한 영향도 이런 결정에 의존할 것이라 본다. 그리고 제한된 기간에 도달해서 복지에서 반강제적으로 밀려나면 확실히 노동력 공급은 늘어나겠지만, 소득에 대한 영향은 불확실하다고 지적한다. 소득에 대한 영향은 복지에서 밀려남과 동시에 잃은 현금급여 대비 얼마만큼의 근로소득을 올리느냐에 달려있다는 것이다(Moffit과 Pavetti, 1999). 수급기간제한에 대한 Moffit과 Pavetti(1999)의 설명은 Segalman(1994)나 Blau(1994)의 이론보다는 수급기간제한이라는 특징적 성격을 설명한다는 점에서 본 논문에 더욱 함의를 가질 수 있다. 그러나 Moffit과 Pavetti(1999) 스스로도 지적했듯이 그들이 소개한 이론은 “예외나 연장 없이 실행되는 강한 수급기간제한(strong time limits)”을 전제한 것이다. 따라서 실제 다양한 예외를 가지고 실행되는 수급기간제한을 설명하는 데는 여전히 제한적이다.

3) 실증연구 검토

정책은 어떤 조건에서 실행되었는가에 따라 그 효과가 달라질 것이다. 특히 TANF는 실행된 지 약 10년 이상 경과되었고, 그 기간 동안 미국 거시 경제적 상황의 변화나 다른 정책들의 확대 (Earned Income Tax Credit(EITC)나 최저임금제 등) 등 여러 외적 변수들이 존재하므로, TANF의 빈곤완화 효과 분석을 위해서는, 실증적 분석이 요구된다. TANF가 빈곤에 미치는 영향을 통계적으로 분석한 미국의 연구들은, Moffit(1999), Shoeni와 Blank(2000), Grogger(2003), Gundersen과 Ziliak(2003), Meyers와 Sullivan(2001) 등이 있는데, Shoeni와 Blank(2000)만이 TANF가 빈곤율을 다소 감소시킨다는 결과를 보였을 뿐, 다른 연구들은 모두 통계적으로 유의미한 영향을 발견하지 못했다.

Shoenie와 Blank(2000)는 March Current Population Survey(CPS) 자료를 이용하여 TANF가 전체여성의 소득과 빈곤율에 미치는 영향을 회귀분석을 통해 분석한 결과, TANF가 소득에는 통계적으로 의미 있는 영향을 미치지 못하지만, 빈곤율은 2.2% 정도 감소시킨다는 것을 발견하였다. 그러나 이들 연구에서 TANF의 측정은 실행시점을 기준으로 0과 1의 더미 변수로만 측정되어, TANF를 구성하는 하부조항들을 고려하지 못한 점이 한계이다. 아울러 분석기간은 1977년부터 1999년으로

TANF의 실행 후의 기간을 충분히 포함하지 못한 한계점도 있다.

Grogger(2003)는 March CPS 자료를 사용하고 분석기간은 1979년에서 2000년으로, TANF의 수급 기간제한 조항이(time limits) 편모가정의 소득에 미치는 영향을 회귀분석을 이용해 검증했는데, 수급 기간제한과 소득 두 변수 간에는 통계적으로 의미 있는 관계가 발견되지 않았다. 반면 수급기간제한 외 TANF의 다른 조항들은 편모가정의 소득을 약 10% 정도 증가시키는 것으로 나타났다. 그러나 그 외 조항들을 분리한 것이 아니라, 하나의 더미 변수로만 측정하여 다양한 조항 중 어떤 것의 효과였는지는 예측하지 못한 한계가 있다.

Gundersen과 Ziliak(2003)도 March CPS자료를 이용하였고, 분석기간은 1980년에서 2000년이며 표본은 전체 여성들을 선택했는데, 특이한 점은 빈곤을 빈곤율과 빈곤격차(poverty gap: 빈곤의 깊이를 대변함)로 측정하여 빈곤 분석의 범위를 확장하였다. 분석 결과, TANF는 빈곤율이나 빈곤격차에 통계적으로 의미 있는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났고, 반면 낮은 실업률이나 높은 고용증가율 등이 빈곤율 및 빈곤격차 감소와 관련이 있는 것으로 나타났다. 그러나 Gundersen과 Ziliak(2003)도 TANF의 다양한 하부조항을 보지 못하고, TANF를 하나의 더미변수로만 측정했다는 점이 한계점이다.

더욱이 위에 소개한 연구들에서 빈곤은 분석의 초점이 아니라, 다양한 종속변수 중 하나에 불과했고, 따라서 빈곤이 제한된 범위에서 측정되었다.¹⁰⁾ 그리고, Moffit(1999), Shoeni와 Blank(2000), Grogger(2003)는 소득이나 빈곤을 측정할 때 CPS에 존재하는 소득과 빈곤 변수를 그대로 이용하였다. 이 변수들은 세금 및 현물급여를 감안하지 않은 수치라서 실제 가치분 소득을 제대로 대변하지 못한다는 비판을 받아왔다. 본 논문은 특히 방법론적으로 소득과 빈곤 계산에서 이 한계점을 보완하려고 노력했다. 자세한 내용은 아래 분석자료 및 분석방법에서 소개될 것이다.

3. 분석자료 및 분석방법

1) 분석자료

연구는 미국의 대표적인 노동 빈곤 자료인, March CPS를 사용한다. 본래 CPS는 미국 센서스국이 50년 넘게 매년 약 50,000 ~ 60,000개 가구를 대상으로 고용과 실업에 대해 조사한 자료를 기본으로 하면서, 매월 특정한 정보를 추가로 수집한다. 이 중 March CPS는 소득과 빈곤에 대한 내용을 추가로 조사하여, 미국 국민의 소득과 빈곤에 관한 통계를 계산하고 발표할 때 사용되고 있다.¹¹⁾ 표본은

10) Grogger (2003)의 연구는 종속변수가 복지의존성, 고용, 소득인데, 소득이나 빈곤이 분석의 초점은 아니었고, 특히 독립변수도 TANF의 수급기간제한조항(time limits)보다는 근로소득세환급제도(EITC)를 초점으로 하였다.

11) CPS에 대한 전반적인 내용은 <http://www.census.gov/cps/> 참조. CPS 자료는 National Bureau of Economic Research(NBER) 홈페이지에서 다운로드받을 수 있다 <http://www.nber.org/cps/>.

일종의 패널 구성인데, 한번 조사된 가구는 4개월 동안 연속적으로 조사되고, 8개월 동안 조사되지 않다가 그 다음 연도의 동일한 4개월 동안 다시 조사된다. 미국 센서스국은 이 특징적인 조사방법이 월별 연도별 비교 분석을 유용하게 한다고 밝히고 있다.¹²⁾

본 연구에 사용된 March CPS자료의 기간은 FY 1991년부터 2002년까지 총 12년차를 포함한다. 이 기간은 공식적으로는 1997년부터 시행된 TANF의 전후 기간을 어느 정도 포함하고 있어서 정책의 실행 전후 소득 및 빈곤의 변화를 분석하는 데 적당할 것이다. 표본은 편모로 한정하되 연령은 16~54세로 하였다. 이 연령대의 여성들이 TANF 수급자의 대부분을 차지하므로, 이 연령범위는 보다 정확한 TANF의 효과를 분석해내는 데 도움이 될 것이다. 12년 치 CPS에서 추출한 총 편모 표본은 전체 여성의 34.8%에 해당하는 약 184,000명이다.

2) 분석모형 및 분석방법

본 연구의 분석모형은 아래의 세 가지 식으로 표현할 수 있다.

모델 1: TANF가 편모가정의 총소득에 미치는 영향

$$Inc = \alpha + \beta_1 WR + \beta_2 TL + \beta_3 Exe + \beta_4 Sanc + \beta_5 Famcap + \beta_6 P + \beta_7 X + \gamma_s + \gamma_t + \epsilon_{ist}$$

모델 2: TANF가 편모가정의 빈곤여부에 미치는 영향

$$Poverty = \alpha + \beta_1 WR + \beta_2 TL + \beta_3 Exe + \beta_4 Sanc + \beta_5 Famcap + \beta_6 P + \beta_7 X + \gamma_s + \gamma_t + \epsilon_{ist}$$

모델 3: TANF가 편모가정의 빈곤격차에 미치는 영향

$$Poverty\ gap = \alpha + \beta_1 WR + \beta_2 TL + \beta_3 Exe + \beta_4 Sanc + \beta_5 Famcap + \beta_6 P + \beta_7 X + \gamma_s + \gamma_t + \epsilon_{ist}$$

분석모형에 포함된 변수들의 정의는 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 분석에 포함된 변수들의 정의 및 측정

구 분	변수명	정 의	측 정
종속변수 = 빈곤	Inc	총 소득(총 가치분 소득)	log(총소득)
	Poverty	빈곤여부	더미변수 0: 비빈곤 1: 빈곤
	Poverty gap	빈곤격차	log(빈곤선 - 총 소득)
독립변수 = TANF 하부조항	WR	근로의무	더미변수: 실행연도 기준으로, 0: 실행 전 1: 실행 후
	TL	수급기간제한	
	Exe	근로의무면제	

12) CPS 표본 구성 및 조사방법에 대한 자세한 내용은 “The Current Population Survey: Design and Methodology (<http://www.census.gov/prod/2002pubs/tp63rv.pdf>)” 참조.

	Sanc	근로 의무 위반시 제재	
	Famcap	가족 수 증가대비 상한선	
통계변수	P	정책 변수들: EITC, Food stamps, child support, waivers 최저임금률, 실업률,	log(EITC 최대급여액) log(Food stamps 최대급여액) log(child support collections) log(최저임금률) log(실업률)
	X	사회인구학적 변수들: 연령, 인종, 혼인상태, 자녀수, 지역, 도시거주 여부	자녀수: 더미변수화 1: 한 명(기준그룹), 2: 두 명, 3: 세 명, 4: 4명 이상 연령: 더미변수화 1: 15세 이상~24세 이하 2: 25세~34세 3: 35세 이상~ (기준그룹)
	γ_s	주별 고정효과 (state fixed effect)	각 주를 더미변수화
	γ_t	연도별 고정효과 (year fixed effect)	각 연도를 더미변수화

<표 2>에서 보이는 바와 같이 본 연구는 종속변수 빈곤율, 총 가처분소득,¹³⁾ 빈곤여부, 빈곤격차라는 세 가지 차원에서 측정한다. 빈곤여부는 편모가정이 빈곤에 있는지 아닌지를, 빈곤격차는 빈곤 상태에 있는 편모들의 가처분 소득이 빈곤선에서 얼마나 떨어져 있는 지로(즉, 빈곤선과 가처분소득 차이의 절대값) 측정되며, 빈곤의 깊이를 대변한다.¹⁴⁾¹⁵⁾

TANF와 빈곤에 대한 과거 연구들이¹⁶⁾ CPS 자료의 소득이나 빈곤 수치를 그대로 사용한 반면, 본 연구는 특히 소득이 실질 가처분소득에 가깝도록 보정했다. 기존 연구들은 CPS에서 소득 변수를 보정 없이 그대로 사용했는데, 그 변수는 실질적 소득수준을 올바르게 대변하지 못한다는 비판을 받아 왔다. 왜냐하면, CPS에 있는 소득 변수는 세금전 현금소득(before tax money income)이어서 현물소득과 세금의 영향이 감안되지 않은 수치이기 때문이다. 따라서 본 연구의 총 가처분소득은, CPS의 소득변수에 현물소득의 양을 더하고, 세금납세액을 감하고, 세금환급액(저소득층의 경우 EITC환급액 등)을 더하는 등으로 현물소득과 세금의 영향을 감안하였다. 또한 취업한 경우에 발생하는 추가비용(교통비나 보육비)과 잠재적으로 발생할 수 있는 의료비도 시뮬레이션을 통해 계산하여 그 영향을 감

13) 가처분소득은 편모가정에 속하는 성원 모두의 총소득을 의미하며, 근로소득, 현금급여, 현물급여(식량권, 의료보호, 의료보장, 무료급식 등 포함), 실업급여, 이자소득 등 모든 형태의 소득이 포함된다.

14) 따라서 빈곤격차 수치는 편모가 빈곤인 경우에만 계산할 수 있다. 따라서 <표 4>에서 빈곤격차 회귀분석에 사용된 총 사례수가, 총 편모 212,715명 중 빈곤상태에 있는 45,981명이다.

15) 빈곤을 한 변수로만 측정하지 않고, 세 가지 변수로 확장한 것은 빈곤의 다양한 측면을 관찰함과 동시에, 빈곤을 어떻게 측정하느냐에 따라서 정책의 효과는 달리 나타날 수 있기 때문에, 정책의 효과를 보다 다각도로 볼 수 있기 때문이다.

16) Moffit(1999), Shoeni와 Blank(2000), Grogger(2003), Gundersen과 Ziliak(2003)

하였다.

빈곤여부나 빈곤격차를 결정하기 위한 빈곤선은 절대적 빈곤선을 사용하였고 가구균등화 지수 등은 사용하지 않았다. 미국의 공식 빈곤통계는 절대적 빈곤선을 기준으로 하는데, 그 빈곤선은 가족 수와 자녀수 등에 따라 달라진다. 예를 들어 두 명의 자녀를 둔 4인 가족이 기준 가족으로 인정되는데 2002년 이 기준 가족의 공식 빈곤선은 18,244불이다. 65세 이상 단독가구의 경우는 8,628불이다¹⁷⁾. 그러나 본 연구는 미국 센서스의 이 공식 빈곤선을 그대로 사용하지 않고, Citro와 Machel(1995)에서 지적한 공식 빈곤선의 문제를 Betson(1996)등에서 제시된 방법들을 이용하여 보정한 후에 사용하였다. 그 과정은 미국 센서스국의 도움을 받았고, 연구자가 직접 시뮬레이션 하는 방식을 이용하였는데, 그 과정을 여기서 자세히 다루지는 않겠다(자세한 내용은 Yoo, 2006 참조). 단, 간단히 정리하면 공식 빈곤선이 1960년대에 마련된 것이어서, 현재의 최저생계비를 적절히 대변하지 못하고, 미국은 생계비의 지역격차 매우 큼에도 불구하고, 지역에 따른 보정이 안 되어 있었던 것 등이 한계점이었다. 본 연구는 공식 빈곤선들의 이 지점들을 보정하였다¹⁸⁾(자세한 보정방법은 Betson, 1996나 Yoo, 2006 등 참조). 이렇게 보정한 결과 예를 들어, 기준 가족인 자녀가 두 명인 4인 가족의 경우 빈곤선은 18,244불이 아닌 19,329불로 조정되었다. 즉, 조정된 빈곤선은 공식 빈곤선보다 다소 높게 나타나 빈곤을 보다 엄격하게 결정하게 된다.

본 연구의 독립변수는 TANF인데, 표 1에 정리된 바와 같이 각 하부조항을 분리하여 측정하였다. 근로의무, 수급기간제한, 근로의무 면제, 근로의무 위반시 제재, 가족상한제 등이 공식 실행일자를 기준으로 더미변수로 측정되었다. 하부조항들은 미국의 51개 주마다 공식적으로 실행된 시점이 다르다. 예를 들어 수급기간제한 조항은 뉴욕주와 워싱턴주는 1997년부터, 캘리포니아주는 1998년부터 실행하였다(US DHHS, 2006 참조). 그래서 예를 들어, 뉴욕주에 속한 편모들의 수급기간제한 변수에는 1997년과 그 이후는 1로, 그 이전은 0으로 값을 부여하였다¹⁹⁾.

빈곤이라는 종속변수는 TANF 외에도, 미국의 거시 경제적 상황이나 다른 정책들에도 영향을 받을 것이다. 그래서 미국의 거시 경제를 대변할 수 있는 (연도별 주별로 달라지는) 실업률이 통제변수로 포함되었고, TANF와 함께 대표적 빈곤정책이라 여겨지는 EITC도 통제변수로 포함되었다. 역시 편모의 소득이나 빈곤에 영향을 미칠 수 있는 child support(양육비지급 강제 제도)나 최저임금율도 통제변수로 포함되었다. 특히 EITC나 최저임금률을 통제하는 것이 중요한데, 그 이유는 클린턴 정부가 Omnibus Reconciliation Act of 1993(OBRA93) 법률의 일환으로 1993년 근로빈곤층의 빈곤 탈출을

17) 가족 수와 자녀수에 따라 달라지는 미국의 공식 빈곤선은 Yoo(2006)의 43페이지나 US Census Bureau 홈페이지 참조.

18) 빈곤선은 1960년대 미국에서 정해진 것을 물가상승률만을 조정하고 현재까지 그대로 사용함으로써, 현 시점의 미국의 최저생계비를 정확히 대변하지 못한다고 지적되어 왔다(자세한 내용은, Citro와 Michael(1995)나 Yoo(2006) 참조).

19) Council of Economic Advisers(CEA)(1997과 1999); Shoeni와 Blank(2000), Grogger(2003), Gundersen과 Ziliak(2003) 모두 TANF를 실행 시점에 기초한 더미변수로 측정하였다. 이러한 측정 방식의 한계점은 그 정책의 실행 여부만을 측정하고, 그 실행의 강도를 측정하지 못한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 과거 미국의 AFDC, 복지개혁, 혹은 TANF 관련 연구에서 지속적으로 사용된 측정방법이며, 지금 시점에서는 최선의 방법으로 보인다

위해 EITC를 대폭 확대하였고, 이것은 1994년부터 1996년까지 점진적으로 실행되었다²⁰⁾ (Eissa와 Hoynes, 1998). 또 클린턴 행정부는 1991년부터 1995년까지 \$4.25이었던 최저임금률을 1996년은 \$4.75로, 1997년에는 다시 \$5.15로 인상하였다.²¹⁾ EITC는 연도별로 달라지는 최대 급여액 (maximum credit level)을 이용하여 그 정도를 측정하였고, 자연로그를 취하였다.²²⁾

최저임금률은 연도별 주별로 달라지는 수치를 이용하여, 월별 소득 형태로 전환한 후 자연로그를 취하였다. 즉 433주 동안 주당 30시간을 최저임금률을 적용해서 일한 것으로 가정해서 월별 임금을 환산하고 그것의 자연 로그 값을 취했다. 월별 임금 형태로 전환한 이유는 Food stamps 최대급여액의 측정 등이 월별 형태이어서 되도록 단위를 맞추기 위한 것이다. Child support는 연도별 주별로 달라지는 child support collections per case의 양을 사용했고, 그것의 출처는 2004 Green Book 이다. 주정부는 child support를 집행할 권한과 의무를 갖는데, 해당 남성이 지불을 거부할 경우 그것을 강제할 수 있고, 그것의 액수를 포함해서 주정부에서 총 수집한 양육비가 child support collections의 양이므로, 적합한 측정법 중에 하나로 여겨진다. 각 통제변수 구성에 쓰인 자료의 출처는 부록에 정리해 두었다.

편모들의 사회인구학적 특성들로는 연령, 인종, 혼인상태, 자녀수, 지역, 도시거주 여부가 더미변수 형태로 분석모형에 포함되었다. 이렇게 다양한 변수들이 통제되었음에도 불구하고, 주별로, 혹은 연도별로 다를 수 있는 요인들, 그렇지만 본 연구의 분석모형이 측정 못하는 요인들은, 주별 고정효과 변수(state fixed effect)나 연도별 고정효과 변수(year fixed effect)를 모형에 포함시킴으로써, 관찰하지 못한 변수들을 최대한 통제하도록 노력하였다.

분석방법으로는, 종속변수가 연속변수인 모델 1과 모델 3을 위해서는 Ordinary Least Square(OLS) 다중회귀분석법을 사용하고, 종속변수가 이원적 변수인 모델 2를 위해서는 로지스틱 회귀분석을 사용하였다. 특히 본 연구에서 정책변수는 주정부 별로 모두 같은 값을 가지기 때문에, 이것이 유발할 수 있는 오차를 줄이기 위해 주 정부별로 clustering 분석을 별도로 수행하여 분석의 신뢰도를 강화하였다.

20) 연방정부가 정한 EITC 최대 환급액은 1993년 \$1,511에서 1994년 \$2,528로, 1995년 \$3,110, 1996년 \$3,556로 점차적으로 증가되었고, 그 이후부터 2002년까지는 물가상승률만을 감안해서 적용하고 있다. 출처는 Hotz와 Scholz(2002).

21) 출처는 US Department of Labor(DOL)로 필자가 개별적으로 얻은 자료.

22) EITC의 정도를 측정하는 방법은 크게 두 가지가 있는데 하나는 점증구간의 급여증가율 (subsidy rate for phase-in range)을 이용하는 것과 다른 하나는 최대 급여액을 이용하는 것이다. Grogger(2003)에 의하면, 두 가지 중 어느 한쪽을 이용하거나, 혹은 두 가지를 혼합해서 이용한 경우 모두 같은 연구결과에 도출하게 된다는 점을 지적하면서 그의 연구에서는 최대급여액의 로그 값을 이용해서 EITC를 측정하였다.

4. 분석 결과

1) 기술통계 결과: 소득 및 빈곤의 연도별 추이

회귀분석 결과를 제시하기 전에, 연구자가 March CPS자료를 사용하여 산출한 편모가정의 소득, 빈곤율, 빈곤격차의 연도별 추이는 다음 <표 3>과 <그림 1>과 같다.

<표 3> 미국 편모가정의 소득 및 빈곤 추이 (16세~54세 기준)²³⁾

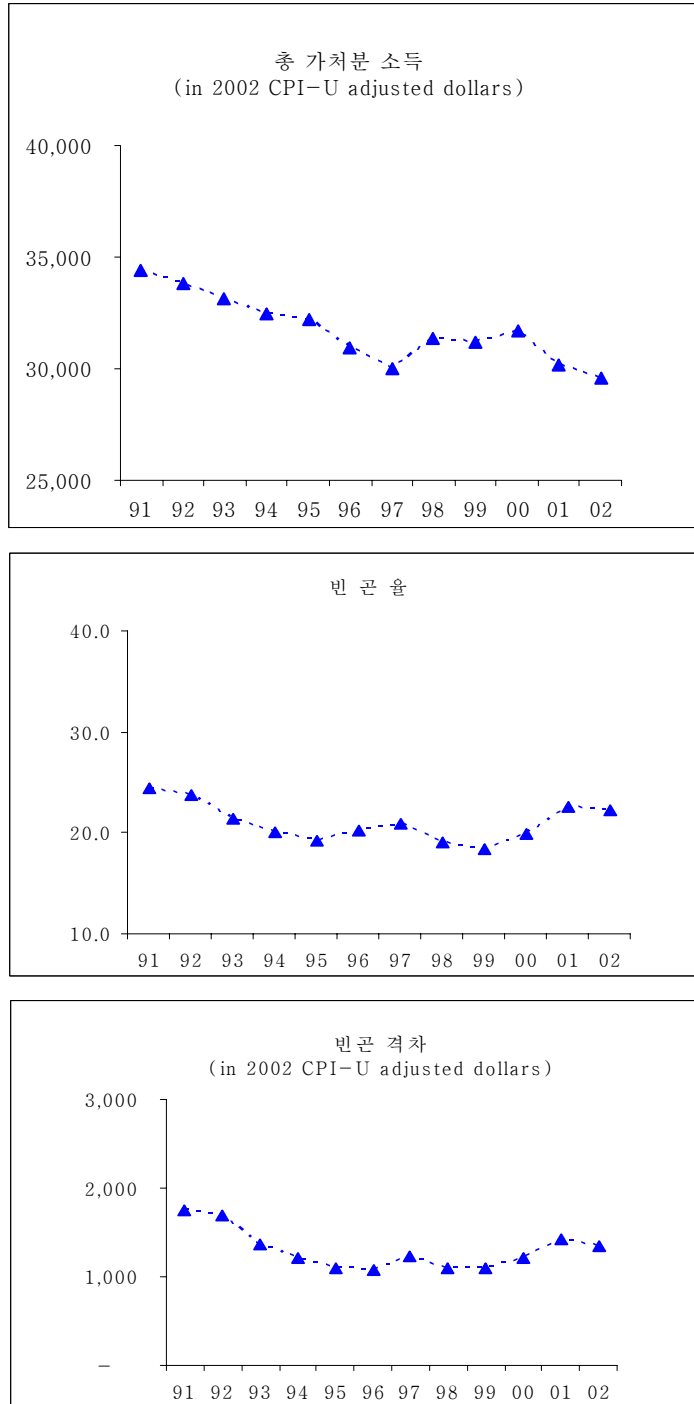
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
총소득 (mean) (\$)	34000	34000	33000	32000	32000	31000	30000	31000	31000	32000	30000	30000
빈곤율(%)	24.4	23.8	21.4	20.0	19.3	20.3	20.9	19.0	18.3	19.9	22.6	22.3
빈곤격차(\$)	1800	1700	1400	1200	1100	1100	1200	1100	1100	1200	1400	1400

(표 참고) 소득과 빈곤격차값은 the Consumer Price Index for All Urban Consumers (CPI-U)를 이용해 2002년 달러 값으로 보정한 것이며 각각 천자리와 백자리에서 반올림한 것. 총소득과 빈곤격차는 연소득기준이며 평균값임. 빈곤격차는 빈곤선 이하에 있는 편모들의 소득과 빈곤선의 차이를 합산한 것을 빈곤한 편모들의 수로 나누어 평균값을 구한 average poverty gap의 의미임.

<표 3>에서 보이는 바와 같이 TANF를 시행한 1997년을 전후를 비교해 봤을 때 1993년 33,000불로 가장 높아졌던 소득은 1997년 30,000불까지 감소하였고, TANF 시행 후에도 2000년 31,000불 정도로 큰 증가를 보이지 않았으며, 오히려 2002년까지는 30,000불로 다시 감소하는 것으로 나타난다. 1991년 24.4%로 가장 높은 수치를 보인 빈곤율은 1993년 19.3%로 감소했고, 1997년 20.9%로 다소 증가했다가 1999년과 2000년까지 감소했으나 2001년 21.6%까지 증가하면서 2000년대 초반에 다소 증가하는 흐름을 보이고 있다. 빈곤격차 또한 TANF 시행을 전후로 큰 변화를 보이지는 않고, 1998년과 1999년에 1,100불로 감소했던 빈곤격차가 2002년 1,400불대로 오히려 증가하고 있다. 많이 알려진 바와 같이 미국 경기는 1990년대 말에 최고의 호조였고, 2000년대 초반에 다시 실업률 상승과 경기 둔화를 경험하고 있다. 그 외 뚜렷한 정책적 변화로는 앞서 밝힌 대로 1993년 OBRA93의 일환으로 1993년부터 1996년까지 점진적으로 EITC를 대폭 확대하였고, 1991년부터 1995년까지 \$4.25이었던 최저임금을 1996년은 \$4.75로, 1997년에는 다시 \$5.15로 인상하였다.

23) 위의 <표 3>의 수치들은 연도별 March CPS에 속한 소득 및 빈곤선을 Citro와 Michael(1995)과 Betson(1996)에서 제안된 방법을 기초로 보정한 후 연구자가 직접 계산한 값이다. 앞서 분석자료 및 분석방법에서 설명했듯이 March CPS의 소득변수는 세금전 현금소득만을 조사한 값이기 때문에 특히 저소득층이나 편모의 실질 가처분 소득과는 차이가 있을 수 있다. 따라서 표 3과 그림 1의 수치들은 미국 센서스가 매년 발표하는 공식 소득, 빈곤 통계와는 차이가 있을 수 있으며, 오히려 실질 가처분 소득과 보정된 빈곤선을 이용했기 때문에 편모가정의 소득과 빈곤의 변화를 보다 정확히 대변할 수 있을 것이다.

<그림 1> 미국 편모가정의 소득 및 빈곤 추이



이 EITC와 최저임금률 수치는 2002년까지 특별한 증감 없이 유지되고 있고, TANF는 주별 실행의

자율성과 차이를 두고 여전히 효과를 미치고 있다. 그런 의미에서 TANF 실행을 경계로 편모가정의 소득 증가나 빈곤 감소가 뚜렷이 발견되지 않는 것은 다소 실망스런 결과라 하겠다. 특히 공식 통계상의 소득 및 빈곤 수치는 실제 가처분소득을 제대로 대변하지 못하기 때문에, 연구자가 그 단점을 보완하여 보다 실질적 경제 수준에 가까울 것이라 예상되는 수치를 <표 3>에 넣었다. 그래서 더욱이 <표 3>의 수치 및 추이는 과연 TANF 실행 이후 편모 가정의 소득증가나 빈곤완화 효과가 있었는지 의문을 가지게 한다.

2) 회귀분석 결과

<표 4> TANF의 빈곤완화 효과: 하부조항별 분석(16~54세 편모, FY1991~2002년)

		총 가처분소득(A)		빈곤여부(B)		빈곤격차(C)	
독립변수 (TANF 하부조항)	근로의무	-0.093 (0.02)	***	0.261 (0.039)	***	0.054 (0.036)	
	수급기간제한	0.065 (0.019)	***	-0.174 (0.026)	***	-0.026 (0.022)	
	근로의무 면제	0.010 (0.021)		-0.021 (0.024)		0.037 (0.025)	
	근로의무위반시 제재	-0.014 (0.025)		-0.001 (0.019)		-0.003 (0.026)	
	가족상한제	0.018 (0.021)		0.016 (0.017)		0.026 (0.026)	
통제변수	Food stamps 상한액	0.234 (0.066)	***	-0.409 (0.045)	***	0.119 (0.061)	+
	EITC	0.001 (0.021)		-0.301 (0.032)	***	-0.329 (0.043)	***
	Waivers	0.036 (0.023)		-0.054 (0.016)	***	-0.015 (0.024)	
	Child support	0.017 (0.032)		-0.133 (0.028)	***	-0.076 (0.03)	*
	최저임금률	0.166 (0.106)		-0.505 (0.11)	***	-0.129 (0.124)	
	실업률	-0.004 (0.032)		0.265 (0.029)	***	0.079 (0.037)	*
	표본 수	179839		184063		39259	
R 제곱/-2 LL	0.046		190794		0.018		

+: $p \leq 0.1$; *: $p \leq 0.05$; **: $p \leq 0.01$; ***: $p \leq 0.001$

(표 참고)

- 1) 위 표에서 보이는 변수들 외에도 편모의 사회인구학적 특성들이 동시에 통제되었다. 연령의 더미변수, 혼인상태의 더미변수, 자녀수 더미변수, 인종의 더미변수, 거주지역의 더미변수, 도시거주 여부의 더미변수, 주별 연도별 고정효과 변수 등인데, 이 모든 변수들을 보여주는 분석 결과는 부록의 표에 정리하였다.
- 2) TANF 하부조항의 원어: 근로의무= work requirements; 수급기간제한= time limits, 근로의무 위반시 제재= sanctions, 근로의무 면제= exemptions, 가족상한제= family cap. 문헌마다 다르게 번역되었으나, 앞서 언급했듯이 본 연구는 김환준(2003)의 번역을 주로 따랐다.
- 3) 빈곤여부 회귀분석에는 전체 편모 184,063명이 모두 포함되었고, 총가처분소득 모형은 종속변수인 소득에 자연로그를 취하므로, 소득이 0이거나 음의 값을 가지는 경우는 제외되어, 표본수가 184,063보다 적은 179,839이다. 빈곤격차 모형은 빈곤 상태인 편모가정만 포함되므로, 표본수가 39,259명이다. 빈곤여부 모형은 로지스틱 회귀분석결과 나오는 최대우도계수(maximum likelihoods estimates)를 odds ratio대신 사용하였다. 어느 쪽을 사용하던 해석상에는 차이가 없음을 밝힌다.

앞서 “분석모형 및 분석방법”이나 <표 2>에서 설명한대로, TANF의 각 하부조항들은 그것들의 실행 시점을 기준으로 0과 1의 더미변수로 측정되었다. 따라서 그에 대한 회귀계수는 그 조항들의 실행 전 후, 편모가정의 소득이나 빈곤의 변화를 예측하는 수치로 해석할 수 있을 것이다. <표 4>에서 보이는 바와 같이 근로의무 조항이 실행된 이후에는 편모가정의 소득이 감소하고(회귀계수 -0.093) 빈곤발생은 증가한 것으로 나타났다(회귀계수 $+0.261$). 즉 편모들에게 현금급여를 제공하는 조건으로 매 주 일정시간 이상 근로관련 활동에 종사하도록 한 근로의무 실행은 오히려 소득증가 및 빈곤감소 효과를 가지지 못하는 것으로 나타난다. 아울러 근로의무 조항 실행을 전후로 빈곤격차에는 통계적으로 유의미한 변화가 나타나지 않았다. 근로의무와는 대조적으로 수급기간제한을 실행한 이후는 편모들의 소득이 증가하고(회귀계수 0.065), 빈곤발생은 감소한 것으로 나타난다(회귀계수 -0.174). 수급기간제한이 빈곤격차에 미치는 영향은 회귀계수 -0.026 로 나타났으나 이것은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

근로의무 면제를 실행한 이후는 편모들의 소득이 증가하는 방향으로(회귀계수 0.101), 빈곤발생은 감소하는 방향으로(회귀계수 -0.021), 그리고 빈곤격차는 증가하는 방향으로 회귀계수가 나타난다(회귀계수 0.037). 근로의무 위반시 제재를 실행한 후는 소득이 감소하는 방향으로(회귀계수 -0.014), 빈곤발생도 감소하는 방향으로(회귀계수 -0.001), 빈곤격차도 감소하는 방향으로 나타난다(회귀계수 -0.003). 가족상한제를 실행한 이후는 편모들의 소득이 증가하고(회귀계수 0.018), 빈곤발생도 증가하고(회귀계수 0.016), 빈곤격차도 증가하는 것으로 나타난다(회귀계수 0.026). 그러나 근로의무 면제, 근로의무 위반시 제재, 가족상한제의 이 세 가지의 회귀계수들은 모두 통계적으로 유의미하지는 않다.

통계변수들의 결과도 간략히 정리하면, 근로빈곤층에게 소득증가 및 빈곤완화 효과가 나타날 것이라 예상되는 EITC는 대체적으로 예상과 일치되는 결과를 보였다. <표 4>에서 보이는 바와 같이, EITC가 편모의 소득에 미치는 영향은 회귀계수 0.001 로, EITC 최대급여액 크기와 소득증가 사이에는 정의 관계가 있지만, 통계적으로는 무의미하게 나타난다. 그러나 EITC가 편모의 빈곤여부에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하게 나타난다. 높은 EITC의 최대급여액이 높을수록 편모가정이 빈곤이 아닌 것으로 나타나며(회귀계수 -0.301), 또한 빈곤격차도 적게 나타난다(회귀계수 -0.329). EITC변수에는 자연로그를 취했고, 종속변수는 이원적 변수이므로, 구체적으로 표현한다면, EITC 최대급여액의 100% 증가는 편모가정의 빈곤발생을 30.1 퍼센티지 포인트만큼 감소시킨다 할 수 있고, 빈곤격차는 32.9% 정도 감소시킨다고 할 수 있다. 즉 EITC 정책의 정도는, 그 정도가 클수록 빈곤발생 및 빈곤격차를 줄일 것이라는 예측이 가능하다.

Food stamps 최대급여액, 실업률, 최저임금률도 예상대로의 효과를 보인다. 최저임금률은 그 값이 높을수록 편모들의 소득은 높게 나타나지만(회귀계수 0.166) 이 효과는 통계적으로는 무의미하게 나타난다. 또 최저임금률이 높을수록 편모의 빈곤발생이 적고(회귀계수 -0.505), 이 효과는 통계적으로 유의미하게 나타난다. 최저임금률도 EITC와 마찬가지로 자연로그를 취했으므로, 구체적으로 표현하면, 최저임금률의 100% 증가는 소득을 16.6% 정도 증가시키고, 빈곤발생은 50.5 퍼센티지 포인트 감소시킨다고 할 수 있다. 실업률과 빈곤의 관계를 보면, 실업률이 낮을수록 편모의 소득은 높게 나타나며(회귀계수 -0.004) 편모의 빈곤발생은 감소하고(회귀계수 0.265), 빈곤격차도 낮게 나타난다(회귀

계수 0.079). 빈곤율과 빈곤격차에 대한 효과는 통계적으로 유의미하지만, 실업률이 소득에 미치는 영향은 통계적으로 무의미하게 나타난다.

5. 분석결과에 대한 토의

TANF는 하부조항별로 분석했을 때, 근로의무 조항은 오히려 편모의 빈곤에 부정적인 영향을, 수급기간제한조항은 빈곤에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그 외 조항들은 근로의무 면제가 빈곤격차를 다소 줄이는 것 외에는 통계적으로 의미 있는 효과가 나타나지 않았다.

이 중에서도 근로의무와 수급기간제한은 TANF를 구성하는 양대축(two pillars)로 여겨지며 TANF의 근로연계적 성격을 대표하므로, 국내외 연구에서 빈번히 언급된다. 따라서 두 조항에 대한 연구결과를 특히 주목할 필요가 있을 것이다. 두 조항은 규정 및 실행에는 차이가 있지만 궁극적으로 목적하는 것은 동일하다. 근로의무는 현금급여의 조건으로 근로 관련 활동에 참여하는 것을 의무화함으로써, 대상자들의 노동시장 진입과 취업, 나아가 그들의 빈곤탈출을 목적으로 한다. 수급기간제한은 생애수급기간 제한의 의미로(life time-time limits) 생애 통산 제한된 기간만 복지에 의존하게 함으로써 역시 근로유인 및 빈곤완화 효과가 있을 것이라 여겨진다. 그렇다면 본 논문의 분석결과에서, 근로의무와 수급기간제한은 왜 상반된 결과를 보였는가?

1) 근로의무 조항의 빈곤증가 효과

본 연구의 분석결과는 TANF의 근로의무조항이 반드시 빈곤감소를 담보하는 것은 아님을 보여준다. 기존문헌을 정리한 단락 2에서 설명했듯이, 2003년 기준으로 근로관련 활동 참가자의 약 51%가 취업상태인 것으로 나타났고(보조금을 받지 않는 취업형태), 취업 관련 항목의 비율은 높은 대신 다른 활동에 참가한 다른 참가자들은 현금이나 현물급여를 받는 것만으로 생활하는 사실상의 실업상태라 볼 수 있다.

근로의무 조항이 오히려 빈곤증가 효과를 보이는 것은, 취업 가능한 여성들과 취업에 장애를 가진 여성들로 나누어서 설명할 수 있다. 취업에 유리한 여성들은 TANF를 떠나기 전에도 근로소득을 어느 정도 얻을 수 있고, TANF를 떠난 후에도 여전히 취업에 유리한 조건에 있을 것이다. 그러나 그들이 노동시장에서 취업 가능한 직종은 저임금 불안정 직종에 한정되어 있어서, 벌어들이는 근로소득은 적고, 교통비 보육비 등 추가비용이 증가한다면 TANF에 의존하기 전보다 오히려 경제적 이득이 적거나 없을 거란 예상이 가능하다²⁴). Brown(1997)은 TANF 참여자가 확보한 직장은 대부분이 단순작

24) 저소득 편모들이 노동시장에서 취업한 직종이 저임금 불안정 직종에 한정되면 TANF에 의존했던 때보다 가처분소득이 심지어 감소할 수 있다. 취업과 동시에 부가적으로 발생하는 비용들이—예를 들면, 양육비, 교통비, 의료비—추가로 발생하고 그전에 받던 현금, 현물급여는 감소하거나 중단될 경우, 근로소득이 있다 해도, 총 가처분 소득은 TANF에 의존하던 때보다 감소할 수 있다. 그리고

업의 영역으로 이러한 직종은 복지로부터 자유로울 수 있는 충분한 임금을 보장할 수 없는 분야일 것이라고 지적했다.

한편으로 취업에 장애를 가진 여성들은 TANF에 의존하면서 근로관련 활동에 참가했을 때나, TANF를 벗어났을 때나 모두 사실상 실업상태에 있을 가능성이 클 것이다. 실제로 아이오와주는 TANF를 떠난 여성의 약 53%만이, 메릴랜드주는 약 40-50%만이, 사우스 캐롤라이나주는 약 59%만이 취업상태였다. 또 마이애미, 인디애나, 위스콘신 세 주를 연구한 결과에 의하면 TANF를 떠난 여성의 약 20-30%만이 취업상태였다(Moffit과 Pavetti, 1999). 즉 이러한 조사 결과는 상당수의 TANF 여성들이 사실상 실업상태이고, 또 그 여성들은 취업에 장애를 가진 집단일 것이라 예측이 가능하다. Fremstad(2004)는 TANF 여성들이 취업하기 힘든 상황은 특히 최근에 강화되고 있다고 강조한다. 취업에 장애를 가진 여성들이 취업했다 해도, 상시 존재하는 실업의 위험은 이들의 경제적 안정을 위협할 것이다.

요약하면 근로의무조항이 여성들에게 취업관련 활동에 참가하게 해서 복지의존보다는 노동시장 참여를 유도한다 해도, 그 중 취업의 장애를 가진 여성들이 상대적으로 많아서 사실상 실업률이 높거나, 취업에 유리한 여성들이라도 가처분소득을 증가시킬 만한 근로소득을 올리지 못하는 것으로 보인다. 그리고 이것은 근로의무 조항이 빈곤완화를 담보하지 못하는 원인 중 하나일 것이다.

2) 수급기간제한의 빈곤완화 효과

수급기간제한 조항은 근로의무조항에 비해 상대적으로 역사가 짧고 클린턴 정부가 정치적 목적으로 도입한 것이니만큼 관련연구나 데이터가 아직 부족한 상태이다(Moffit과 Pavetti, 1999). 수급기간제한은 제한된 기간을 채운 여성들을 노동시장에 내보냄으로써, 근로의무 조항보다 더 직접적으로 여성들의 노동시장 진입을 촉진할 수 있는 조항이다. 그렇다면 수급기간제한 조항도 근로의무 조항과 마찬가지로 여성들의 가처분소득을 감소시키고 빈곤을 증가시키는 것으로 나타나야 할 것이다. 앞서 언급한 대로 TANF를 떠난 여성들이 취업에 곤란을 겪거나, 취업해도 임금이 낮고 고용이 불안정하여 TANF를 떠난 전과 비교해 경제적 이득이 없을 것이기 때문이다.

그러나 수급기간제한은 편모들의 가처분소득을 증가시키고 빈곤을 감소시키는 것으로 나타났다. 이에 대한 원인을 찾기에는 아직 자료 및 연구가 부족한 상황이다. 그럼에도 불구하고 원인으로 추정되는 두 가지 가능성을 제시하고자 한다. 첫째, 우선 수급기간제한은 그 실행의 성격상 상대적으로 고학력이면서 덜 취약한 집단(건강 및 경제 모든 면에서)이 그 직접적 대상자일 수 있고, 따라서 그들이 수급기간제한의 적용을 받아 노동시장에 취업한 경우는, 실업보다는 취업일 가능성이 큰 집단이고, 임금도 상대적으로 높아 현금부조의 상실을 대치할 만한 수입을 벌어들일 가능성이 상대적으로 큰 집단일 수 있다. 그리고 이들이 가진 건강상의 문제 또한 적다면, 미국 가정에서 큰 비중을 차지하는 의료

앞서 분석모형 부분에서 밝힌 바와 같이, 본 연구는 CPS의 소득 변수를 보정해서, 현금소득만이 아니라 현물급여, 세금 납부액, EITC 환급액, 취업 시 발생하는 보육비나 의료비도 감안되어 보정되었으므로, 그러한 설명이 가능하다.

비 지출 등이 없거나 적어서, 가처분 소득을 어느 정도 확보할 수 있는 집단일 것이다. 앞서 이론적 배경에서 설명했듯이, 수급기간제한은 장애자, 질병이 있는 사람, 노인이나 영아를 돌보아야 할 사람에게 적용되지 않고, 몇몇 주정부는 취업에 유리한 사람에 한해서 수급기간을 적용하기도 한다. 캘리포니아주는 취업이 가능한 대상자들에게만 수급기간제한을 적용하기도 하고, 텍사스주는 대상자의 취업 준비상태에 따라 저마다 다른 시점에서 기간제한 적용을 시작해서 개인별 특성화된 서비스를 제공한다. 결론적으로 얘기하면, 수급기간제한의 적용을 받는 대상자가 노동시장에서 상대적으로 덜 취약한 집단일 가능성은 본 연구의 분석결과에서 수급기간제한이 소득증대 및 빈곤완화 효과를 보인것을 부분적으로 설명할 수 있을 것이다.

두 번째 가능한 설명은, 수급기간제한에 대한 이론적 탐구만이 아니라, 실제 실행을 연구한 Moffit과 Pavetti(1999)에서 찾을 수 있다. 그들의 연구를 요약하면, 수급기간제한은 아직 직접적으로 영향을 받은 여성들의 수가 적고(즉 수급기간제한 때문에 TANF에서 밀려난 여성들의 수가 아직 적고), 그 규정대로 엄격히 실행되기 보다는 그 실행을 완화하거나 보류하는 경우가 많다는 것이다. 곧 여성들의 TANF 의존을 추가적으로 허용하고, 노동시장 진입을 보류하는 예외적인 경우가 상대적으로 많음을 의미한다. 본 연구의 분석모형에서 수급기간제한 변수는 미국의 각 주들이 수급기간제한을 공식적으로 실행했다고 밝힌 연도를 기준으로 전후로 0과 1로 측정되었는데, 이것은 결국 덜 엄격히 실행된 수급기간제한을 대변할 수 있다. 그리고 그 측정 방식에 근거할 때 수급기간제한은 소득을 증가시키고, 빈곤발생을 감소시키는 것이다. Moffit과 Pavetti(1999)의 설명은 다음과 같다. 첫째, 수급기간제한 조항은 공식적으로 1997년 7월부터 실행되었기 때문에 아직 5년의 기한을 모두 채운 대상자들의 수가 적거나 정확하게 파악되지 않는 단계이다(가장 늦게 실행한 캘리포니아주의 경우는 1998년부터 실행하기도 하였다. 심지어 애리조나, 오리건, 매사추세츠주, 미시건주, 버몬트주는 현재까지도 수급기간제한을 실행하지 않고 있다). US DHHS(2006)에 의하면 대부분의 주에서, 수급기간제한에 적용을 받기 시작하는 대상자가 생기는 연도가 2002년 이후이다. 본 연구의 분석기간도 2002년까지로 수급기간제한 효과를 보기에는 아직 충분하지 못한 기간이다. 실제 대상자의 몇 퍼센트가 수급기간제한으로 TANF수혜가 중단되었는지에 대한 공식적인 통계가 부재한 가운데, Duncan, Harris와 Boisjoly(1997)은 대략 그 수치를 추정하였는데, 새로 진입한 수급자의 약 23%만이 그리고 전체 수급자의 약 41%만이 향후 97개월 안에(1997년 기준으로), 제한기간에 다다를 것이라 예측했다. 따라서 수급기간제한으로 TANF를 떠나게 된 여성들의 수가 아직 적을 것이라는 예상이 가능하다.

둘째, 많은 주가 대상자를 수급기간제한에서 면제시키거나 기간을 확장해주고 있었다. 수급기간제한을 면제시킬 수 있는 조건은 두 가지가 있다. 하나는 연방정부가 규정한대로 전체 대상자의 20%에 한해서 공식적으로 면제할 수 있고, 다른 하나는 주정부가 자율적으로 가질 수 있는 권한에 의해서다. 앞서 지적한대로, 새 수급자들의 23%만이(1997년 기준으로) 97개월 안에 제한기간에 도달할 것이라는 예측이 있기 때문에, Moffit과 Pavetti(1999)는 연방정부가 정한 면제 20%가 실체는 적지 않은 비중임을 강조한다. 또 주정부는 노인이나 아동을 돌보거나, 장애인을 돌보는 여성, 가정폭력 피해 여성들에 대해 수급기간제한을 면제해줄 수 있는 자율권이 있고, 실제 공식적인 한계 기준 없이 이 자율권을 실행하고 있어 실제 면제자의 수는 적지 않을 것이라 예상된다(Moffit과 Pavetti, 1999). 수급기

간을 연장해주는 경우는 대개 3개월에서 60개월을 연장해주는데, 취업의 노력을 충분히 했으나 아직 취업하지 못한 경우, 질병이나 장애가 있는 경우, 가정폭력 피해자인 경우 등에 대해 수급기간을 연장해주며, 이것은 실무자들의 재량으로 이루어지고 있다(Moffitt과 Pavetti, 1999). 그리고 앞서 밝혔듯이 매사추세츠와 미시건 주를 포함한 5개 주는 수급기간제한을 현재까지도 실행하지 않는다. 예를 들어 매사추세츠 주는 TANF를 처음 수급할 때는 5년을 넘을 수 없지만, 다시 TANF에 돌아올 경우 다시 5년을 보장해주므로 통산 5년 이상의 반복 수혜가 가능해 사실적으로 수급기간제한의 의미가 없는 것이다.

요약하면, 근로의무가 거의 모든 주에서 일정 수준의 참가율을 달성하기 위해 엄격히 실행되는 것에 반해, 수급기간제한 조항은 직접적으로 영향을 받는 여성들의 수가 아직 적을 것이라 추정된다. 그리고 실제 실행은 덜 엄격하게 실행되고 있어, 면제되거나 예외를 인정받은 여성들의 비중이 적지 않은 것으로 보인다. 따라서 여성들의 노동시장 진입을 촉진하는 효과가 적었을 것이라는 예상이 가능하다.

종합하면, 수급기간제한은 아직은 취업에 유리한 조건의 여성들에게 적용되는 상태이거나, 면제나 연장을 통해 취업에 장애를 가진 여성들의 노동시장 진입은 다소 보류하는 경향이 있다. 그래서 취약한 여성들은 복지급여를 계속 받을 수 있고, 덜 취약한 여성들은 노동시장 진입으로 적당한 근로소득을 올렸을 것이다. 그리고 이러한 효과들이 통계적으로 의미있는 소득증가와 빈곤완화로 나타날 수 있다.

수급기간제한 조항의 빈곤완화 효과에 대해, 이상의 두 가지 가능한 설명을 제시하였다. 그럼에도 불구하고 이런 설명들이 수급기간제한 조항의 빈곤완화 효과를 직접적으로 설명해주는 못한다. 여전히 수급기간제한을 직접적으로 받고 있는 여성들의 수가 정확히 얼마인지, 또 그 여성들은 어떤 여성들인지, 혹은 수급기간제한 조항의 덜 엄격한 실행이 소득 및 빈곤에는 어떤 영향을 주었는지, 혹은 다른 원인들이 있는지 관련 연구가 축적되어야 할 것으로 보인다.

3) 그 외 하부조항들의 효과

근로의무조항이나 수급기간제한 만큼은 아니지만 조금씩 관심이 증가하고 있는 근로의무 면제나 근로의무 위반시 제재 조항은 소득에 대한 효과가 상반되게 나타났다. (두 조항 모두 세 가지 회귀계수가 통계적으로 유의미하게 나타나진 않지만) 제재 조항의 실행은 편모가정의 소득 감소로 이어졌고, 근로의무 면제의 실행은 소득 증가로 이어졌다. 제재 조항은 근로의무 활동의 강제가 실효를 가지기 위해서 도입된 것으로 불이행에 대한 강력한 처벌이라 할 수 있다(이상록, 2006). 제재 조항이 근로의무 조항을 강화하기 위한 장치이므로, 근로의무 조항과 마찬가지로 소득 감소 효과를 가지는 것은 위에서 토의했던 맥락에서 이해할 수 있으나, 아직 결론을 내릴 수는 없다. 제재 조항은 주정부에 따라 상당한 차이를 보이고, 그것을 측정할 만한 데이터는 아직 부족한 상태이다. 일부 주에서는 급여액의 일부만을 일정기간 제한하는 처벌(partial sanction)을 선택하기도 하지만, 일부 주에서는 평생 수급권을 박탈하거나 혹은 가구 수급액 전액을 일정기간 중단하는 강력한 처벌(full sanction)을 선택

하는 등(이상록, 2006) 그 효과에 대한 측정이나 통계 분석은 아직도 과제로 남겨야 할 것이다. 근로 의무 면제에 대한 것도 관련 연구 축적이 요구되고, 본 연구에서는 자료 및 문헌의 한계상 자세히 다룰 수 없음을 밝힌다.

6. 정책적 함의

본 연구의 분석결과가 가질 수 있는 정책적 함의를 정리하면 다음과 같다.

미국에 대한 직접적인 함의는 TANF 재인가(reauthorization)에 대해서인데, Collins(2006)의 자료에 의하면 2006년 9월에 있었던 TANF 재인가를 위한 검토에서 빈곤 문제는 제외되어 있고, 취업 중시에만 여전히 집중하고 있음을 알 수 있다. 그 자료에 의하면 여전히 복지수급자 수를 감소시킬 것, 근로활동 참여 비율을 더욱 높일 것, 근로활동 참여비율 측정을 보다 정교하고 일관되게 할 것 등이 강조되고 있다. 그러나 본 연구의 결과에 기초할 때, 이제 미국의 공공부조인 TANF의 평가는 복지수급자 수 감소나 취업 증가보다 한 단계 더 나아가 대상자들의 (가처분)소득 증가와 빈곤 감소에도 관심을 기울여야 함을 시사한다.

TANF의 근로의무 조항 내용에도 시사하는 점이 있다. TANF에서 근로의무 프로그램에서 안정된 고용에 필수인 교육과 훈련 프로그램이 상대적으로 경시된 것이 한 원인일 수 있다. 즉 편모들을 복지에서 노동시장으로 내보내는 일에는 성공이라 할지라도, 훈련과 교육을 경시함으로써 그들을 진정한 자활에 이르게 하는 일에는 실패하고 있다는 것이다. TANF같은 노동시장연결 모델보다 시간과 비용이 많이 드는 인적자본개발 모델이 비효율적인 방법으로 치부되는 추세에서 이러한 지적은 정치적 정책적 현실성이 떨어질 수 있다. 그럼에도 불구하고, 김종일(2000)도 지적했듯이, 교육과 훈련을 경시하는 TANF같은 공공부조 정책이 단기적으로는 취업을 증가시킬 수 있어도, 복지수급자들을 궁극적인 자활로 인도하지는 못한다는 비판을 면하기 어려움을 본 연구결과는 보여준다.

우리나라 기초생활보장제도를 위해서 미국 TANF의 조항들이 대안이 될 수 있을가에 대한 국내 논의는 대략 긍정적으로 보는 입장, 그리고 다소 부정적으로 보는 입장이 있어왔다. 이상은(2003)이나 임봉욱(2001)등 긍정적으로 보는 입장은 우리나라 국민기초생활보장제도가 아직 근로유인 요인이 부족하기 때문에, 우리나라도 자활 프로그램의 우선순위를 인적자본 전략보다는 취업우선 전략에 둘 것을 제안한다. 따라서 벌칙 강화, 수급기간제한 등을 고려할 것을 제안한다. 반면, 김환준(2003), 김종일(2000), 김형수(2002)등은 미국 TANF의 조항들이 우리나라에 도입되기에는 다소 무리라고 보는데, 예를 들어 TANF의 근로의무나 수급기간제한이 노동빈민을 양산할 가능성 같은 부정적 효과를 지적하고, 국민기초생활보장제도를 위한 개선점을 다른 방식으로 제안한다. 예를 들면 수급기간제한 등은 사회적 권리로서의 복지권을 근본적으로 부정하는 것이라 본다든지(김종일, 2000; 김형수, 2002), 미국 노동시장은 완전 포화상태이므로 노동시장연결모델은 결국 근로빈곤층을 양산할 것이라 든지(김종일, 2000)하는 등이다. 그래서 이들은 우리나라 국민기초생활보장제도도 소득 보장과 자활을 동시에 달성하기 위해서는 개개인이 처한 상황에 대한 세밀한 평가를 통해 노동활동 가능성을 중

합적으로 판단하고 이를 바탕으로 한 서비스를 제공해야 한다고 주장하거나(김환준, 2003), 근로의무나 수급기간제한 등의 요소가 빈곤을 해결하기에는 역부족이라고 본다(김환준, 2003). 또 조건부 권리의 결과로 급여요건의 강화, 수급기간제한, 급여수준의 감축 등 여러 가지 방법으로 공공부조의 퇴조가 나타나지 않도록 경계해야 한다고 지적하기도 한다(김형수, 2002 참조).²⁵⁾

이러한 문헌 연구 외에도 국민기초생활보장제도의 노동공급 및 소득보장 효과에 대한 실증연구로는 김태일(2004), 이상은(2004), 변금선(2005) 등이 있는데 김태일(2004)은 국민기초생활보장제도가 수급자 집단의 소득을 증대시킴을 발견했으며, 이상은(2004)은 이중차이기법을 활용하여 국민기초생활보장제도가 취업과 근로시간에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것을 발견했고, 변금선(2005)은 국민기초생활보장제도가 저학력 근로능력자의 노동공급을 감소시키는 것을 발견하였다. 즉, 이 부분은 아직 결론적이기 보다는 진행 중인 논의로 봐야 한다.

우리나라의 경우도 국민기초생활보장제도에서 근로능력자로 분류되는 대상자들의 대부분은 일용직으로 나타난다. 참고로 1999년 통계를 보면, 근로능력이 있는 약 22만 3천명의 자활보호대상자 가운데 비경제활동인구를 제외하면 5만 9천명이 미취업자이고, 일용직이 3만 3천명으로 가장 많다. 그 다음 영세농수산업 2만 5천명, 임시직 1만 2천명의 순이다(보건복지부, 2000). 취업대상자들을 위한 사업은 노동부에서 관할하는데 구직활동 지원, 직업훈련, 인턴지원, 창업지원, 지자체 공공근로 등이다(임봉욱, 2001). 이와 같이, 우리나라도 공공부조의 조건부 수급자들이 대부분 직업이 없거나 있더라도 일용직 또는 임시직 근로자인 상황에서, 수급기간제한이나 강화된 근로의무 등을 대안으로 보는 것은 좀 더 고려되어야 할 것으로 보인다. 결국엔 노동시장에 참여하는 근로자의 개인적 조건이나, 그들을 둘러싼 노동시장의 문제, 지속가능한 공적 지원(public assistance)의 문제 등이 그 성패를 결정할 수 있다. 다시 말해, 현재는 빈곤층의 취업 장려와 소득증가를 위해 마련된 정책들이 여전히 노동빈민을 양산하고 있지 않은가에 대한 재고가 필요한 단계이다. 우리나라 제도에서도, 근로의무나 수급기간제한을 도입하고 그 조항들이 실제 소득증대로 이어지려면, 근로능력자들이 실제 벌어들이는 임금 수준이 높고 고용 안정성 또한 높아야 할 것이다.

따라서 이 시점에서 (예를 들면 이상은, 2003; 임봉욱, 2001의 제안처럼) TANF적 성격의 조항들을 도입하는 데는 보다 신중한 검토가 필요할 것으로 보인다.

본 연구의 분석 초점은 아니었지만 EITC, 최저임금률, child support 등에 대한 회귀분석 결과 또한 의미 있는 정책적 함의를 제시한다. 통계적으로 유의미한가의 여부에 크게 집중하지 않는다면 세 가지 정책에 대해서 모두 회귀계수가 소득을 증가시키고 빈곤을 감소시키는(빈곤발생을 억제하고 빈곤격차를 줄이는) 방향으로 나타나, 적어도 미국의 현 시점에서 이런 정책들이 편모의 경제적 상황을 개선시키는 데는 긍정적인 요소로 고려되어야 함을 시사한다. 그러나 예를 들면 EITC 분석을 위해서는 기존 실증연구를 검토할 때, 그 정책 실행의 복잡성 때문에 회귀분석으로는 불완전하고, 이중차이

25) 이하 소개한 국내연구들은 방법론상 실증 연구가 아닌, 문헌 연구이므로, 그들의 제안들이 구체적으로 국민기초생활보장제도의 어떤 측면에 (예를 들면, 빈곤완화 기능, 복지의존 감소 기능 혹은 근로유인 기능)에 대안이 될 수 있다는 것인지 명확하게 밝히지 않은 것이 한계점이다. 그러나 국민기초생활보장제도가 근본적으로는 저소득층의 최저생계비를 보장하는 빈곤정책이므로, 이들이 제시하는 발전방향이 소득증대 및 빈곤해결에 대한 것이라 이해해도 큰 무리가 없을 것이다.

기법(Differences in Difference method)으로 분석해야 함이 발견되는 등, 본 연구의 분석모형이 이 세 가지 정책의 효과를 알아내는 데 반드시 적합했다고 볼 수 없다. 따라서 EITC, 최저임금제, child support를 위해서는 보다 정교화된 분석모형의 발견 등 관련 연구가 축적되어야 할 것이다.

마지막으로 본 연구의 한계점은, 미국의 자료에만 근거했다는 점, TANF의 하부조항들의 강도를 측정 못하고 실행 여부만을 측정했다는 점, 우리나라 제도와의 차이점과 연관성을 보다 심도 있게 접근하지 못한 점 등을 들 수 있다. 그러나 TANF 분석의 범위를 넓히고 특히 하부조항별 효과를 분리했다는 것은 기존 연구와의 차별점이라 하겠다.

참고문헌

- 김종일. 2000. “미국의 노동 중심적 복지개혁에서의 ‘노동시장연결’ 모델과 ‘인적자본개발’ 모델 비교”. 『한국사회복지학』 41: 119-146.
- 김태일. 2004. “국민기초생활보장제도의 소득, 소비증대효과 분석”. 『정부학연구』 10(2): 199-215
- 김형수. 2002. “미국 TANF와 SSI제도의 현황분석 및 시사점”. 『보건과 복지』 5: 43-61.
- 김환준. 2003. “미국 복지개혁의 성과와 한계”. 『한국사회복지학』 53: 129-153.
- 변금선. 2005. “국민기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 효과.” 서울대학교 사회복지학과 석사학위논문(미간행).
- 보건복지부. 2000. 『보건복지통계연보』.
- 이상록. 2006. “미국 탈빈곤 정책의 동향과 쟁점: TANF프로그램의 동향과 성과에 대한 분석을 중심으로”. 『사회복지연구』 31: 243-284.
- 이상은. 2003. “미국의 복지개혁: 소극적 현금지원정책으로부터 적극적 자립지원정책으로”. 『사회보장연구』 19(1): 23-58.
- 이상은. 2004. “국민기초생활보장제도의 노동공급 효과”. 『한국사회복지학』 56(2): 71-91.
- 이흥직. 2004. “미국 근로연계복지사업의 효과성 증진 방안에 대한 평가”. 『한국사회복지행정학』 6(1): 35-70.
- 임봉욱. 2001. “국민기초생활보장제도의 문제점과 그 개선책에 대한 연구”. 『재정논집』 16(1): 3-37.
- Betson, D. 1996. “Is Everything Relative? The Role of Equivalence Scale in Poverty Measurement”. March 1996.
- Blank, R. 2002. “Evaluating Welfare Reform in the United States,” *Journal of Economic Literature* XL: 105-1166.
- Blau, J. 1994. “Can Workfare Program Bring Large Numbers of People out of Poverty?—No” in *Controversial Issues in Social Policy*. edited by H.J. Karger and J. Midgley. USA: Allyn and Bacon.
- Brown, A. 1997. “Work First: How to Implement an Employment Approach to Welfare Reform”. New York. Manpower Demonstration Research Corporation.
- Citro, C. F. and Michael, R. T. 1995. *Measuring Poverty: a New Approach*. Washington D. C.: National Academy Press.
- Council of Economic Advisers(CEA). 1997. “Technical Report: Explaining the Decline in Welfare Receipt: 1993-1996”. Executive Office of the President of the United States.

- Council of Economic Advisers(CEA). 1999. "The Effects of Welfare Policy and the Economic Expansion on Welfare Caseloads: An Update". Executive Office of the President of the United States.
- Duncan, G. K. Harris. and J. Boisjoly. 1997. "Time limits and welfare reform: New estimates of the number and characteristics of affected families." Mimeo, December 1997.
- Eissa, N. and H. W. Hoynes. 1998. "The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples." NBER Working Paper. #6856.
- Fremstad, S. 2004. "Recent Welfare Reform Research Findings Implications for TANF Reauthorization and State TANF Policies". Center on Budget and Policy Priorities. January. 2004.
- Grogger, J. 2000. "Time Limits and Welfare Use". National Bureau of Economic Research Working Paper no. 7709.
- Grogger, J. 2003. "The Effects of Time Limits, the EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-headed Families". *The Review of Economics and Statistics* 85(2): 394-408.
- Gundersen, C. and J. P. Ziliak. 2003. "Poverty and Macroeconomic Performance across Space, Race, and Family Structure". UK Center for Poverty Research.
- Hotz, V. J. and J. K. Scholz. 2002. "The Earned Income Tax Credit." August. 2002.
- Meyer, B. D. and J. X. Sullivan. 2001. "The Effects of Welfare and Tax Reform: The Material Well-Being of Single Mothers in the 1980s and 1990s". National Bureau of Economic Research(NBER) Working Paper 8298.
- Moffitt, R. A. 1999. "The Effects of Pre-PRWORA Waivers on Welfare Caseloads and Female Earnings, Income, and Labor Force Behavior". in *Economic Conditions and Welfare Reform*, edited by Sheldon H. Danziger. MI: Kalamazoo.
- Moffitt, R. A. and L. A. Pavetti. 1999. "Time Limits". Presented at the Conference on Labor Markets and Less Skilled Workers. Washington, D. C.
- Schoeni, R. F. and Blank, R. M. 2000. "What has Welfare Reform Accomplished? Impacts on Welfare Participation, Employment, Income, Poverty and Family Structure". NBER Working Paper 7627.
- Segalman, R. 1994. "Can Workfare Program Bring Large Numbers of People out of Poverty?—Yes" in *Controversial Issues in Social Policy*, edited by H.J. Karger and J. Midgley. Allyn and Bacon.
- US Committee on Ways and Means. 2004. *The 2004 Green Book*. Washington D. C.: US Government Printing Office.
- US Department of Health and Human Services(DHHS). 2006. *Temporary Assistance for Needy Families(TANF) Program: Seventh TANF Annual Report to Congress*.
- Wallace, G. and R. M. Blank. 1999. "What Goes Up Must Come Down? Explaining Recent Changes in Public Assistance Caseloads." In Sheldon Danziger, ed, *Welfare Reform and the Economy: What Will Happen When a Recession Comes?* Kalamazoo, MI: Upjohn Institute for Employment Research: 49-90.
- Yoo, J. 2006. *The Impact of TANF on Poverty among Women and their Families: Estimates Using Official and Alternative Measures of Poverty*. Doctoral Dissertation. School of Social Work. Columbia University.

The Impact of TANF on Income and Poverty : analyses by sub-component

Yoo, Ji-Young

(BK21 Post-Doctoral, Graduate School of Social Welfare,
Ewha Womans University)

The National Basic Livelihood Security(NBLS) System implemented from October 2000 has expanded cash assistance to cover the poor who are able to work in our country. Although the cash assistance for them has positive aspects of providing basic livelihood security for all people, but many scholars have also pointed out its negative aspects such as a decrease in labor supply among the poor. In order to provide policy implications for the cash assistance program of our country as well as the US, this paper examines the impact of Temporary Assistance for Needy Families(TANF) on poverty among single mothers and their families using data from March Current Population Survey of 1991~2002. TANF imposes strong work requirements and time limits to recipie

nts as conditions for cash assistance, which are major sub-components of TANF. Therefore, this paper analyzes TANF by looking at work requirements and time limits separately, not by looking at TANF as a single policy. The research findings show that work requirements significantly decreased income and increased poverty among single mothers. Although time limits show income increasing effects and poverty decreasing effects, it seems further studies on time limits are needed at this point. The research findings of this paper provide important lessons for welfare to work cash assistance of our country as well as the US.

[논문 접수일 : 07. 05. 16 게재확정일 : 07. 08. 17]

부록 1. 회귀분석 결과: 모든 통제변수 포함

		총 가처분소득(A)	빈곤여부(B)	빈곤격차(C)		
독립변수 =	근로의무	-0.093 (0.02) ***	0.261 (0.039) ***	0.054 (0.036)		
TANF	수급기간제한	0.065 (0.019) ***	-0.174 (0.026) ***	-0.026 (0.022)		
	근로의무 면제	0.010 (0.021)	-0.021 (0.024)	0.037 (0.025)		
	근로의무위반시 제재	-0.014 (0.025)	-0.001 (0.019)	-0.003 (0.026)		
	가족상한제	0.018 (0.021)	0.016 (0.017)	0.026 (0.026)		
통제변수	현금+현물급여상한액	0.234 (0.066) ***	-0.409 (0.045) ***	0.119 (0.061)	+	
:정책변수	EITC	0.001 (0.021)	-0.301 (0.032) ***	-0.329 (0.043) ***		***
	Waivers	0.036 (0.023)	-0.054 (0.016) ***	-0.015 (0.024)		
	Child support	0.017 (0.032)	-0.133 (0.028) ***	-0.076 (0.03)		*
	최저임금률	0.166 (0.106)	-0.505 (0.11) ***	-0.129 (0.124)		
	실업률	-0.004 (0.032)	0.265 (0.029) ***	0.079 (0.037)		*
통제변수	나이 15-25세	-0.269 (0.015) ***	0.707 (0.014) ***	0.140 (0.014)		***
:사회인구학적 변수	나이 26-34세	-0.128 (0.008) ***	0.197 (0.015) ***	0.062 (0.018)		***
	결혼유무	-0.082 (0.02) ***	0.387 (0.033) ***	0.213 (0.034)		***
	자녀수 =2	0.210 (0.013) ***	0.027 (0.017)	0.040 (0.023)	+	
	자녀수 =3	0.299 (0.015) ***	0.046 (0.025)	0.067 (0.036)	+	
	자녀수 =4	0.359 (0.019) ***	0.197 (0.036) ***	0.281 (0.04)		***
	인종 = 히스패닉	-0.140 (0.013) ***	0.603 (0.016) ***	0.111 (0.028)		***
	인종 = 흑인	-0.044 (0.012) ***	0.370 (0.016) ***	0.061 (0.017)		***
	도시거주 여부	0.227 (0.015) ***	-0.469 (0.015) ***	0.016 (0.02)		
	지역 = 중서부	-0.071 (0.039)	0.051 (0.024)	-0.116 (0.036)		**
	지역 = 남부	0.021 (0.083)	-0.242 (0.046) ***	-0.020 (0.062)		
	지역 = 서부	0.007 (0.129)	-0.467 (0.065) ***	-0.085 (0.092)		
고정효과	연도별 fixed effects	0.015 (0.004) ***	0.008 (0.005)	0.039 (0.005)	+	***
	주별 fixed effects	-0.002 (0.003)	0.016 (0.002) ***	0.001 (0.002)		
	표본 수	179839	184063	39259		
	R 제곱/-2LL	0.046	190794	0.018		

부록 2. 독립변수 및 통제변수 구성을 위한 자료들의 출처

TANF 하부조항들

-The Welfare Rules Databook: State Policies as of July 2002, 2001, 2000 (from the http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/welfare_employ/state_tanf/index.html).

-Time limits, Work exemptions, Family caps, Sanctions:

Data in 1990-1996 - Council of Economic Advisors (CEA) report on The effects of Welfare Policy and the Economic Expansion on Welfare Caseloads

Data in 1997 to 2002 - TANF annual Report to Congress 1998, 1999, 2001, 2002, 2003

-TANF annual Report to Congress 1998, 1999, 2000, 2001 (the U.S Department of Health and Human Services (<http://www.acf.dhhs.gov/programs/opre/director.htm>))

-현물급여 상한액

Green Book 1994, 1996, 1998, 2000, and 2004.

-EITC 최대급여액

Hotz and Scholz (2002) "The Earned Income Tax Credit" April, 2002 (from the www.ssc.wisc.edu/~scholz/Research/EITC_Survey.pdf) : Using the informations of Table 1 to Table 3.

-Child support

Green Book 1994, 1996, 1998, 2000, and 2004.

-주 단위 실업률

Bureau of Labor Statistics (from the <http://www.bls.gov/lau/>)

-주 단위 최저임금률

The Economic Policy Institute (Original source: US Department of Labor)