

Reaching Self-sufficiency: 저소득층을 위한 자활프로그램 개정

손 주 영 (고려대학교 강사)

I. 서론

2000년 미국 통계보고에 의하면 3천1백만 명의 인구가 빈곤에 시달리고 있는 것으로 이는 미국 총 인구의 11.3 퍼센트에 달하는 것으로 알려졌다. 1935년부터 시작된 사회보장제도는 경제적 사정과 사회적 상황에 따라 다양한 형태의 정책으로 변화를 보여왔으며, 그 수혜자도 끊임없이 증가하여 1994년에 1천4백만에 이르게 되었다. 1990년대의 경제불황을 겪으면서 미국정부의 부채부담이 정치, 경제, 사회적으로 커다란 이슈가 되고, 이에 따라 사회보장제도에 대한 전반적인 개선이 요구되었다. 1996년 PRWORA(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)가 많은 어려움 속에서 공표되고 이에 따른 후속 정책의 변화가 사회복지제도에 큰 관심을 불러 일으켰다.

복지정책의 이러한 변화는 저소득가정에 커다란 영향을 미치게 되어 2000년에는 1993년에 비해 복지 수혜자 수가 59%나 감소하는 현상을 보였고, 인구대비 수혜자비율도 5.5에서 2.1로 줄었다 (DHHS). 이러한 급속한 감소는 가족을 연구하는 연구자들의 관심을 불러일으켰는데, 이들은 단순한 수혜조건 강화로 인한 노동시간 증가로는ダイナミック한 가족현상을 모두 설명할 수는 없다고 강조하면서 다각적인 방면에서의 접근을 시도하였다. 과연 복지프로그램에의 참여는 저소득 가정이 자활에 도달하는데 도움을 주는가? 저

소득 가정이 자활에 도달하는데 얼마나 걸리는가? 복지 프로그램 참여 가정과 참여하지 않은 가정은 자활에 도달하는 과정이 어떻게 다른가?

이 논문의 목적은 복지프로그램 참여 가정과 불참여 가정 모두의 복지관련 행동과 그 행동으로 인한 결과를 통합하여 보여주려는데 있으며, 생활과정이론에 기초하여 가정의 복잡한 생활과정과 생활사건이 어떻게 이 모델에서 작용하는지를 알아보려고 한다.

II. 이론적 배경

1. 전통적인 이론적 접근

경제학적인 접근은 노동행동과 관련하여 저소득층의 복지수혜행동과 관련된 연구에서 주로 사용되어 왔다. 미시경제학적 노동이론이 전통적으로 노동참여 결정행동과 관련하여 복지의 영향을 설명하여 왔다. 개인은 증가된 소득과 감소된 여가시간간의 교환관계를 고려하여 노동시간을 결정하는데, 복지에서 받는 소득혜택이 이러한 기대되는 소득과 여가의 교환관계를 변형시켜 노동시간이 영향을 받는다(Ehrenberg & Smith, 1996).

Keane and Moffitt (1998)은 복지프로그램 참여가 노동공급에 미치는 영향을 다중선택모델을 이용하여 분석하였는데 임금률은 노동공급과 정적인 관계가 있고 복지프로그램 참가와는 부적인 관계가 있음을 보였다. 가족 형태에 따라 효용함수가 다르기 때문에 여러 학자들은 (Garfinkel et al., 1990; Meyer et al., 1991; Phillip et al., 1991; Meyer & Kim, 1998; Moffitt, 2001) 편모가정과 양친가정에 대하여 각각 다른 효용함수를 이용하여 복지프로그램에 참여와 근로시간간의 관계를 보이려고 하였다. 어머니의 근로시간은 자녀의 보육비와 보육시설여부와 관계가 깊은데 보육비는 총가계지출의 8-10%에 달하여 높은 보육비는 어머니의 노동참여를 저해하고 복지프로그램에 많이 참여하는 것으로 나타났다 (GAO, 1994; Meyers & Heintze, 1999; Hofferth, 1999; Giannarelli & Barsimantov, 1999).

2. 가족생활과정이론

Rowntree가 지속적인 빈곤을 가정생활과정의 시각에서 이해하려는 시도 이후 빈곤에

대한 연구는 life-course이론의 발전과 함께 가정생활의 역동적이고 총체적인 측면에서 경제적 어려움을 이해하려는 접근을 해오고 있다. 가족생활과정은 사회구조와 생활주기를 거치는 중의 사건들을 강조하기 때문에 가족을 연구하는 시각을 보다 넓혀주고 있다. 이 이론은 가족의 시간적 변화와 그러한 변화의 사회구조적 의미를 탐구하고 여기에서 시간 개념은 생활경험, 가족적 사건, 역사적 사건 등을 통해 끊임없이 가족생활에 관련을 맺고 있다 (Bengston & Allen, 1993).

통계기술의 발전과 종단적 자료의 축적은 가족생활과정적 접근에 의한 연구가 가능하게 해주었다. “Families and lives: Some developments in life-course studies” 논문에서 Elder는 거시환경적 변화와 가정의 새로운 환경에의 적응을 설명하면서 가정의 역동성은 가족이 상호의존적인 삶의 과정, 즉 직업, 결혼과 부모기의 시기를 거치는 동안 발달한다는 것을 밝히고 있다. Elder와 Liker의 여성의 삶에 대한 역사적 연구에서 1930년대의 경제공황시기를 거시적 변화로 보고 경제적 결핍의 장기적 영향을 연구하였는데 여기에서 변화의 결과로 강한 효능감과 통제감 그리고 사회적 격리감을 측정해 내었다. 여성의 인적, 물적 손실에 대한 적응력은 그 여성이 속한 사회적 계층에 따라 강한 차이를 보이는데, 노동계층의 여성이 가장 심한 경제적 어려움과 자원의 불이익을 겪고 있는 것으로 나타났다. 이들의 적응과정은 중산층과는 다른 것으로 확인되었다.

한편, Moen은 경제적 변화에 따른 가정의 변화를 이해하기 위한 모델을 개발하는 연구에서 기존의 가정의 수동적 반응에 대한 접근의 한계점을 강조하며 생활과정접근을 통하여 변화에 대한 가정의 적응과정과 역동적 움직임을 포함시킨 모형을 제시해 주고 있다. 이 모형을 기반으로 하여 여러 연구들이 이루어졌는데, 경제적 어려움을 부족한 소득, 소득의 감소, 불안정한 직업 등으로 규정하고 이러한 어려움이 개인적 스트레스로 그리고 가족관계에 어떠한 영향을 미치고 또 되돌아서 그러한 개인과 가족간의 관계가 경제적 어려움을 극복하는 과정에 커다란 작용을 하는 것을 보여주고 있다 (Whitbeck et al., 1997; Shanahan et al., 1996; Conger et al., 1994; Elder et al., 1992; Whitbeck et al., 1991).

이전 연구들에서 볼 수 있듯이, 경제적 변화와 어려움은 저소득층 가정에 가장 심각하게 영향을 주며 이러한 영향은 가정생활의 여러 방면에 미치고, 사회복지지원이 이들 가정의 부가적인 소득원천으로서 중요한 요소인 것을 알 수 있다. 특히, 현금지원을 하는 AFDC(Aids to Family with Dependent Children)프로그램의 참가율은 수혜가능자의 80%를

웃도는 것으로 보아 공식적인 최저생계비에도 못 미치는 생활을 하는 가정에서는 복지지원에 의존할 수 밖에 없고 복지정책적 환경의 변화는 저소득가정에 있어 매우 민감한 일인 것이다 (Blank & Ruggles, 1995; McGarry, 1995; Zedlewski, 1999). 그래서 저소득 가정에 대한 가족생활과정적 측면에서의 복지지원연구가 다음과 같은 질문에 대한 접근을 가능하게 해 줄 수 있다. 복지지원 수혜여부가 적응과정에 영향을 주는가? 변화과정이 가족구조와 사회구조에 어떤 관련이 있는가? 그리고 복지정책의 개정과 같은 사건은 적응과정과 가족관계에 어떤 영향을 미치는가?

III. 이전연구

1. 복지의존모형연구

Ellwood & Bane (1994)은 복지의존에 대한 세 가지 모형을 통하여 저소득층의 복지에 관련된 행동을 분석하려고 하였다. 첫번째 모형은 개인은 여러 대안 중에서 자신의 선호에 적합한 최선을 선택한다는 선택모형으로, 저소득층의 복지지원 선택은 합리적인 결정으로 장기간의 복지의존은 교육수준이 낮고 기술이 없는 사람들에게 있어서 최선의 선택임을 보여주는 모형이다. 두번째는 기대모형으로 과거의 경험에 의한 자신감과 통제감의 형성관계로 복지의존행동을 설명하는 모형이다. 이 모형에 의하면 복지혜택을 받으면서 사람들은 자신 스스로 생활을 꾸려나갈 수 있다는 자신감을 잃게 되고 외부로부터의 도움을 받으므로 해서 자기 삶을 통제할 수 있다는 능력을 상실하여 결국에 사회복지지원에 의존하게 되는 것이다. 마지막은 문화모형으로 복지혜택에 의존하는 이유를 사회적 고립이나 지역적 고립으로 설명하는 것으로, 빈곤문화는 반사회적 그리고 역효과적 사회행동으로 정의하고 있다. 결국에 ghetto와 같이 사회적으로 고립된 지역에서는 복지지원 외에 다른 직업의 기회도 없고 다른 방법을 찾을 생각조차 생기지 않게 되어 장기적인 의존상태를 유지하는 것이다.

실증연구에 의하면 경제적 요인이 문화적 요인보다 복지의존 행동에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났는데 이때 영향력이 큰 경제적 요인은 교육수준, 직업경험, 직업준비정도, 그리고 보육시설이용가능정도와 통근 가능성이었다 (Kunz and Born, 1996; Sandefur

and Cook, 1997). 한편, 성격과 태도의 복지의존 행동에 대한 영향을 분석한 연구 결과를 보면, 통계적으로 유의한 영향을 주는 태도로는 학교에 대한 긍정적 태도가 미약하나마 복지혜택을 거부하는 행동에 관계가 있음을 보여주고 있다 (Plotnick, Klawitter, and Edwards, 1998). 세대간의 빈곤과 복지수혜행동에 대한 연구에서는 어머니의 복지수혜경험 정도가 딸의 복지의존행동에 유의한 영향을 미치는데, 딸의 복지수혜가능성을 0.07에서 0.32로 올린다고 분석하고 있다 (Antel, 1992; Levine and Zimmerman, 1996).

2. 개정복지정책연구

복지정책의 개정이후 정부의 보조를 받아서 많은 연구들이 이루어졌는데, 이를 요약하여 보면 다음 세가지 방향으로 이루어진 것을 알 수 있다. 첫번째 연구방향은 개정의 의의, 개정의 시사점 그리고 각 항목별 개정된 부분의 내용과 그 장 단점을 논의하고 개정의 개선점을 싣고 있고, 두번째 연구방향은 이러한 개정이 저소득 가정에 미칠 영향에 대해 분석하고 개정 이전의 연구결과를 바탕으로 개정의 성공여부를 예측하고 부작용에 대한 해결책을 제시하고 있다. 마지막으로, 최근에 와서 개정이후 축적된 자료를 가지고 실증적인 분석이 다각적으로 이루어지고 있다 (부록 참조).

Parrott (1998)은 복지지원프로그램에서 떠난 가정을 중심으로 임금과 노동시간을 연구하였다. 이들의 노동시간이 평균 주 30시간 이상으로 개정 전과 비교하여 통계적으로 유의하게 증가한 것으로 분석되었으나 이에 비해 임금은 시간당 \$8.00 보다 적고, 평균 근로소득 수준은 최저생계비보다 낮은 것으로 나타났다. Abt Associates and the Urban Institute (1998)에서 Indiana 복지수혜자의 자료를 바탕으로 연구한 내용을 보면, 어린 자녀가 없는 취업준비가 된 가정들의 변화가 가장 큰 것으로 분석되었는데, 임금은 17% 상승하였고 다른 가정들에 비해 복지지원은 20% 낮아진 것으로 나타났다. 적합한 보육시설과 통근수단의 부족으로 많은 수혜자가 직장생활의 어려움을 호소하고 있고 취업한 수혜자들에 대한 지원이 증가하였음에도 불구하고 개정으로 빈곤이 현저하게 개선되지는 않은 것으로 나타났다. 또 Acs et al. (1999)의 연구에서는 일이 없던 가정이 최저임금을 받는 part-time으로 일하면서 소득이 51% 증가했고, part-time 노동자는 full-time으로 일하여 20%의 소득증가를 보였다. 이러한 취업유인 정책은 보육비, 의료보험혜택의 상실, 연방정부의 주택지원에 의해 영향을 받는 것으로 나타났다.

자활상태가 가정경제생활 측면에서 추구하는 현상이라고 가정할 때, 저소득층의 삶에 대한 이해를 위하여 임금과 관련된 노동행동에만 집중하지 말고 보다 통합적인 측면에서 생활과정적 시각을 도입하여 다음과 같은 연구문제를 조사해볼 필요성이 있다. 저소득 가정은 가족생활과정을 통해 어떻게 자활상태에 도달하는가? 복지프로그램에 참여하는 것이 저소득 가정이 자활에 이르는 과정에 도움을 주는가? 어떻게 가정생활의 변화가 자활에 도달하는 과정에 영향을 주는가? 복지정책개정과 같은 사건이 자활에 도달하는 과정에 영향을 주는가?

IV. 자료와 연구모형

1. 자료

NLSY(National Longitudinal Survey Youth)는 미국의 노동부에서 노동과 관련하여 자세한 정보를 설문지 인터뷰를 통하여 조사하고 있다. 이 자료에는 노동에 관련된 정보뿐만 아니라 가정생활의 과거사와 학력에 관한 내용, 그리고 자녀에 대한 개별적 자료를 모두 포함하고 있어서 통합적이고 종단적인 복지관련 연구에 도움을 줄 수 있다. 특히 1979년에 시작된 자료는 당시 14세에서 21세인 청소년과 젊은이 들을 표본으로 하고 또한 저소득층에 대한 충분한 정보를 위하여 저소득가정을 과대추출 하였다. 1979년 이후 매년 인터뷰를 하다가 1994년 이후 최근 2000년 까지는 격년에 한번씩 조사를 하므로써 복지정책이 개정된 이후의 정보도 포함하고 있다. 이 논문에서는 NLSY79의 전체 자료에서 2000년까지 자료가 들어 있는 8,033 표본가정에서 1993년에서 1994년사이 자활도가 200%이하인 자녀가 있는 가정 2,779을 추출하여 연구에 사용하였다.

2. 변수

자활도(self-sufficiency)는 저소득층의 빈곤정도를 나타내주는 변수로서 가계의 총소득을 최저생계비로 나눈 비율로 가계가 최저 생계비에 비하여 어느 정도의 소득을 유지하고 있는가를 보여준다. 이때 총소득은 응답자의 근로소득, 사업소득, 그리고 복지지원금과 다

른 가족원의 소득을 모두 합한 것으로 그 가정에서 사용 가능한 모든 소득자원을 의미한다. 최저생계비는 각 주별로 또 가족의 크기별로 최저생활에 필요하다고 인정하는 소득으로서 정부에서 매년 물가상승을 감안하여 발표하고 있다.

3. 근로노력

시간당 임금은 각 개인의 기술과 능력으로 벌 수 있는 정도로 보여주는 변수로 1년간 임금소득을 노동시간으로 나누어 계산하였다. 또한 일을 하려는 노력정도를 보여주는 변수로 주당 노동시간을 이용하였다. 특히 이 변수로 part-time 노동자인지 full-time 노동자인지를 구분할 수 있다. 일하려는 노력의 또 하나의 측정으로 복지지원으로 받는 소득과 기타소득을 들 수 있다. 이 소득이 많다는 것은 자신의 노력으로 자활하려는 것보다는 공적 또는 사적 도움에 의존하려는 경향을 보이는 것으로 볼 수 있기 때문에 근로노력에 부적절한 관계로 변수를 사용하였다.

4. 인적자본

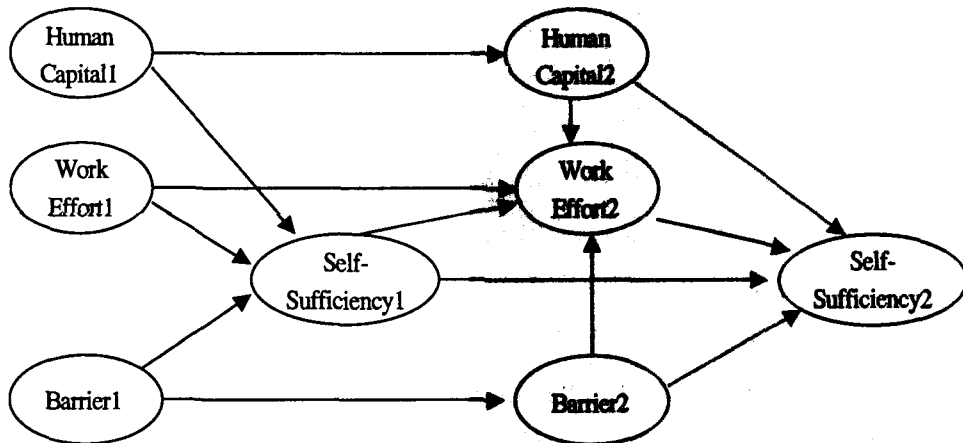
연령은 생애주기 소득가설에서 보여준 것과 같이 일정기간의 근로소득과 정적인 관련을 맺고 있고 또한 가정을 관리하는 기술의 습득이 경험에 의해 향상된다고 볼 때 인적자본의 한 표시로 상회복지프로그램을 자신의 가정생활에 어떻게 잘 이용하는가를 보여줄 수 있다. 교육정도는 직업과 소득과 밀접한 관련을 맺고 있어서 자활도 간접으로 영향을 미치는 변수로 이 연구에서는 교육을 받은 년수를 넣어서 분석하였다. 교육과는 달리 직업에서 직접 배우는 직업관련 기술은 직업경험이 중요한 역할을 하기 때문에 인적자본의 개념에 사용될 수 있겠다. 이 변수는 지난 5년간 일을 한 주의 수를 모두 합하여 나타내었다. 결혼상태는 조사 당시 응답자가 결혼한 상태인 것으로 재혼도 포함되며, 독신에는 결혼경험이 없는 사람과 이혼한 응답자가 포함되었다. 복지프로그램 수혜자의 대부분이 편모 가정이고 여자가장인 가정의 빈곤이 가장 심각한 것으로 나타나고 있기 때문에 결혼상태는 빈곤과 관련하여 중요하게 분석되어야 한다.

5. 장애요소

성별은 평균임금에 있어서 아직도 남녀가 **불균형하고**, 접근가능한 직업에도 한계가 여성에게 더 많이 작용하므로 여성이라는 것만으로 저소득 상태를 벗어나는 데 걸림돌이 되는 것이다. 뿌리 깊은 인종차별은 많이 개선이 되었음에도 불구하고 흑인과 라틴계 사람들의 경제적으로 불리한 상황은 아직도 심각하여 **자활을 위한 노력에 장애요인으로** 작용을 하고 있다. 실업률은 그 지역의 경제상황, 특히 구직의 용이성을 보여주는 척도로 가정의 경제적 외부환경을 나타내 준다. 높은 실업률은 지역의 경제상황이 저소득 가정으로 하여금 직업을 찾는 데 어려움으로 작용하는 것이다. 실업률과는 달리 거주지역이 직업과 관련을 보이는데 도시에 사는 경우가 농촌지역보다 선택 가능한 직업의 종류와 개수가 많으며 대중교통망이 잘 되어있어서 통근을 위한 교통수단의 접근이 용이하여 보다 넓은 지역을 대상으로 직업을 찾을 수 있기 때문에 거주지역을 장애요소의 하나로 포함시켰다.

자녀 수(Number of children): 어린 자녀는 저소득층의 부모에게 소득을 위한 노동활동을 하는데 어려움을 가져올 뿐만 아니라 자녀의 양육으로 인한 경제적인 부담이 더 커지기 때문에 저소득층의 복지수혜결정에 자녀의 수는 중요한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다.

연구모형



V. 분석결과

표1에서 복지프로그램에 참여여부로 집단을 나누어 4년간의 변화를 분석한 결과를 보면 두 집단간에는 거의 모든 변수들에서 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 참가집단의 경우는 흑인의 비율이 가장 높았고 비참여자 집단에서는 백인이 높게 나타났다. 전반적으로 여성의 빈곤이 두드러지며 참여집단의 여성이 비율이 높았는데 이는 이 프로그램의 참가자격이 전통적으로 자녀가 있는 편모가정에 주어졌기 때문에 남성의 프로그램 참가율은 비약한 편이다. 자녀의 수에 있어서도 유의미한 차이를 보이고 있어서 프로그램 참가그룹의 경우 자녀 양육이 근로소득을 높인데 방해요소로 작용하고 있음을 볼 수 있다.

교육을 받은 년수에서도 두 집단간에 1년정도의 차이를 보이고 있는데 이는 교육수준에 따른 소득의 차이와 관련이 있다고 하겠다. 이와 함께 인적자본을 형성하는 직업경험은 뚜렷한 차이를 보이고 있어서 프로그램 참여자에게 보다 높은 임금을 받을 기회는 그만큼 더 낮아진다고 볼 수 있겠다. 참가기준에 의해 영향을 받는 결혼상태변수도 현저한 차이를 보이고 있는데, 참가집단은 독신인 가정이 73%가 넘었고 반대로 비참가집단은 양친가정이 70%를 보이고 있다.

한편 94년에서 98년까지의 변화에서 보면, 1996년과 1998년 사이에 자활도가 역전되는 현상을 보이는데 이는 복지 정책개정 이후 프로그램 참가자에 대한 제한조항의 강화가 많은 저소득 가정을 더 일을 하게끔 하는 동기를 부여해주므로써 이들의 소득증대를 가져온 것으로 보인다. 이들의 현저한 노동시간의 증가와 보다 높은 시간당 임금이 이러한 설명을 지지해주고 있다. 하지만 참가집단의 노동시간 증가가 현저하게 높아진 반면 시간당 임금의 증가가 평균 \$1.00도 안되는 것으로 보아 복지지원의 감소를 긴 노동시간으로 보충하고 있는 것을 알 수 있다 (Parrot, 1998; Acs et al., 1999).

<표 1> 프로그램 참여부에 따른 집단 비교

변수	복지지원 수혜자		복지지원 비수혜자		T value/ Chi-square
	Mean / N	Std.Dev / %	Mean / N	Std.Dev / %	
Age					
Race	30.49	2.19	30.72	2.28	2.27 *
Black					112.87 ***
Hispanic	325	49.92	663	31.16	
White	168	25.81	271	22.13	
Gender	158	24.27	994	46.71	
Female					98.94 ***
Male	552	84.79	1366	64.19	
Education	99	15.21	762	35.81	
Number of Children	11.49	1.87	12.40	2.21	9.47 ***
Job Experience	2.58	1.29	2.24	1.01	-7.00 ***
Marriage	104.69	98.76	210.24	97.48	25.05 ***
Single					384.10 ***
Married	477	73.27	643	30.22	
Self-Sufficiency 94	174	26.73	1485	69.78	
Self-Sufficiency 96	67.12	63.44	130.23	150.85	10.39 ***
Self-Sufficiency 98	77.48	76.95	180.62	167.05	15.26 ***
Change of Education	281.18	331.15	231.96	264.45	-3.98 ***
Change of Marriage	0.12	0.54	0.10	0.43	02.47 *
Remain Single					
Married	415	63.75	516	24.25	
Divorced	62	9.52	127	5.97	
Remain Married	43	6.61	191	8.98	9.94 **
Change of Children	131	20.12	1294	60.98	3.63
Change of Wage /H	-0.11	0.95	-0.07	0.81	1.10
Change of Working	0.89	11.80	3.24	18.64	3.03 **
Hours	11.92	22.83	2.72	19.24	-10.06 ***
Change of	-1.87	1.95	-1.95	1.94	-0.89
Unemployment					

<표 2> 결혼상태에 따른 집단비교

변수	독신가정		양친가정		T value/ Chi-square
	Mean / N	Std.Dev / %	Mean / N	Std.Dev / %	
Age	30.56	2.26	30.74	2.25	2.08 *
Race					248.38 ***
Black	588	52.55	401	23.98	
Hispanic	222	19.84	418	25.00	
White	309	27.61	853	51.02	
Gender					234.24 ***
Female	955	85.34	969	57.95	
Male	164	14.66	703	42.05	
Education	11.95	1.95	12.38	2.32	4.85 ***
Number of Children	2.19	1.12	2.41	1.06	5.40 ***
Job Experience	160.66	111.38	207.69	101.7	11.53 ***
Welfare Program					
Participation	476	42.54	174	10.41	
Non-Participation	643	57.46	1498	89.59	
Self-Sufficiency 94	85.02	81.97	136.02	165.82	9.71 ***
Self-Sufficiency 96	111.58	113.11	232.77	550.9	12.75 ***
Self-Sufficiency 98	238.09	293.32	251.65	276.6	0.58
Change of Education	0.14	0.52	0.09	0.41	-2.42 *
Change of Marriage					
Remain	930	83.11	1438	86.00	
Changed	189	16.89	234	14.00	
Change of Children	-0.10	0.84	-0.06	0.81	0.86
Change of Wage / Hour	1.88	14.77	3.26	18.82	2.07 *
Change of Working Hours	6.46	21.98	3.82	19.84	-3.29 **
Change of Unemployment	-1.94	1.77	-1.92	2.05	0.31

이렇게 정부의 자활도를 높이하고자한 정책개정으로 저소득 가정이 보다 많이 일을 하게 된 것으로 사실이지만 이러한 변화가 가능하였던 것은 1994년 이후 지속되어온 경제적 호황기의 영향이 큰 것으로 경제환경이 악화될 경우에 저임금의 직업이 적어져 노동시간의 단축이 불가피해질 경우에 저소득 가정의 경제적 곤란은 가중될 것으로 우려된다.

결혼상태별로 집단을 구분하여 분석한 결과를 표2에서 보면, 흑인들의 경우 독신이 53%나 되어서 편부모가정으로 인한 경제적 곤란이 흑인가정에서 심각한 것으로 보인다.

자녀수에 있어서는 오히려 결혼한 집단이 약간 많은 것을 보이는데 이는 결혼한 가정의 경우는 많은 자녀가 경제적 부담으로 작용하는 것으로 설명할 수 있겠다. 한편 결혼한 가정의 교육 연수가 독신 가정의 것보다 약간 높게 나타났고 직업경험에서도 유의미하게 높은 것으로 보아 결혼으로 인한 가족간의 인적자원 보충뿐만 아니라 교육과 직업경험으로 인한 인적자본이 독신 저소득 가정보다 잘 형성되어 있는 것으로 볼 수 있어서 이들의 경제적 어려움의 대처가 독신가정보다 더 쉬울 것으로 예측할 수 있다.

한편, 1994년에서 1998년까지의 변화를 보면, 독신가정의 자활도가 눈에 띄게 증가하여 두 집단간에 차이를 보이지 않을 정도가 되므로써 복지지원의 혜택을 독점하던 독신가정이 이번 정책개정으로 많은 변화를 겪은 것을 알 수 있다. 특히 독신가정은 노동시간의 증가가 두드러지고 반면에 양친가정의 경우에는 주당 임금이 높아졌음을 알 수 있다. 독신가정의 교육수준도 부부가 있는 가정에 비하여 더 높아졌고 17%의 독신가정이 이 기간동안 결혼을 한 것을 볼 수 있다 (Loprest & Wissoker, 2002).

1. 회귀분석

1994년 자활도에 유의미하게 영향을 주는 변수를 정도를 알기 위해 회귀분석을 하였는데, 근로노력과 관련이 되는 변수들이 예상대로 유의미한 영향을 주고 있다. 시간당 임금과 다른 소득이 영향을 주는 것은 자활도 계산에 가족의 총소득이 포함되기 때문에 당연한 것이라고 할 수 있다. 하지만 다른 소득의 증가와 자활도의 향상과 관련이 있는 것은 자활도라는 개념을 해석하는데 주의를 기울여야 함을 보여주고 있다. 다른 사람이나 정부에 소득을 의존하는 것은 자활이라는 개념에는 벗어나기 때문이다. 하지만 저소득 가정의 부족한 자원을 외부로부터 지원을 받는 것이 현실이라고 볼 때 다른 소득을 자활도 분석에서 배제할 수 없다. 인적자본과 관련하여 교육변수가 유의미한 영향을 주고 있고 결혼한 가정이 독신으로 자녀를 키우는 가정에 비하여 자활도에 긍정적 영향을 미치고 있어서 이전 연구과 동의하는 것을 알 수 있다 (Bane & Ellwood, 1994; Alter, 1996; Cao, 1996; Henly & Danziger, 1996; Kunz & Born, 1996; Caputo, 1997; Coe & Hill, 1998; Keane & Moffitt, 1998; Turner, 1999). 자녀의 수는 자활을 하려고 노력하는 가정에 걸림돌로 작용하여 유의미한 부적 영향을 주고 있으며, 백인에 비해 소수인종들의 자활도가 낮아지는 것으로 보아 인종에 따라 경제적으로 불리한 환경에 처할 가능성이 틀린 것을 알 수 있

다. 또한 여성이 가구주인 가정도 자활에 부정적인 영향을 주고 있어서 여성가구주를 위한 지원프로그램이 필수적인 것을 알 수 있다.

<표 3> 1994에 자활도에 대한 회귀분석

Variable	B	Std. Error	<p
Age	-0.74	1.11	0.50
Race: white			
Black	-21.28	6.16	0.05
Hispanic	-2.71	7.24	0.0006
Gender: Female			
Male	14.73	6.29	0.019
Marriage Status: Married			
Single	-45.23	5.47	<.0001
Residence: Rural			
Urban	12.80	6.16	0.040
Education	2.68	1.23	0.030
Job Experience	0.04	0.030	0.183
Number of Children	-7.04	2.40	0.003
Wage per Hour	3.00	0.33	<.0001
Working Hours per Week	0.52	0.17	0.0023
Unemployment Rate	-1.83	0.98	0.063
Other Income	0.004	0.001	<.001
Intercept	61.22	38.28	0.110
R-square	0.113		
Adj. R-square	0.108		

1994년에서 1998년까지의 자활도 변화에 대한 회귀분석에서는 1994년도의 자활도를 감안하여 다른 변수들의 변화가 어느 정도 자활도 변화에 영향을 주는 가를 알아보았다. <표 4>에서 볼 수 있듯이 근로노력이 자활도 향상과 밀접하게 관련을 맺고 있으며 시간당 임금향상이 상대적으로 높은 유의미도를 보여서 높은 임금의 직업을 찾을 수 있도록 직업기술교육이나 실업률 저하정책이 자활에 보다 효과적으로 대처할 수 있는 정책이라고 할 수 있겠다. 자활의 장애요소로 자녀수는 자활의 향상에도 부적인 영향을 미치는 것으로 최근의 복지개정에서 임신에 대한 조항이 포함된 것은 경제적인 측면에서 어쩔 수 없는 사항이라고 할 수 있겠다. 복지지원을 받는 상태에서 또 다른 출산은 지원금의 감소

나 지원혜택의 중단을 가져오는데 이러한 조치는 어려운 저소득 가정의 경제적 어려운 상태를 심화시키는 측면이 있어서 실제 적용에 많은 문제라 되고 있다 (Gensler & Walls, 1999; Keane and Moffitt, 1998).

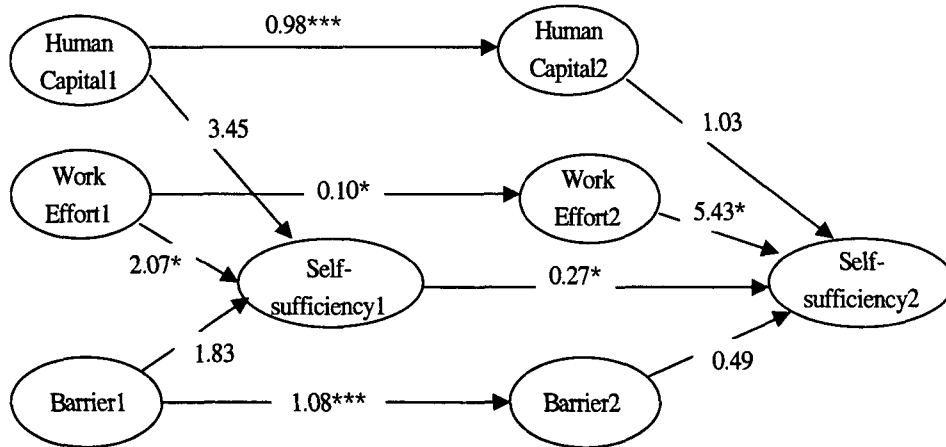
〈표 4〉 1994에서 1998년간의 자활도 변화에 대한 회귀분석

Variable	B	Std. Error	<p
Age	-2.02	2.28	0.377
Race: white			
Black	-18.78	12.87	0.145
Hispanic	-15.23	14.83	0.305
Gender: Female			
Male	-3.70	11.08	0.739
Self-sufficiency 94	-0.76	0.037	<.0001
Change of wage	2.26	0.29	<.0001
Change of hour	0.32	0.27	0.227
Change of public income	0.01	0.001	<.0001
Change of job experience	-0.65	0.291	0.024
Change of education	1.20	11.05	0.913
Change of Number of children	-13.018	6.166	0.034
Change of Marriage: Remarried			
Divorce	-16.19	14.299	0.258
Change of Unemployment rate	1.94	2.61	0.46
Change of residence: Urban			
Move to rural	-13.55	11.688	0.24
Intercept	252.59	69.33	0.0003
R-square	0.161		
Adj. R-square	0.157		

2. 모형분석

두 시기에 걸친 측정으로 자활도의 시간경과에 따른 변화를 분석하였는데 시기1에서의 자활도 수준이 시기2의 자활도에 미치는 정도는 근로노력의 변화와 보다 밀접하게 관계되어 있고 이에 비해 인적자본과 장애요인의 변화는 그렇게 크지 않은 것으로 보인다. 4년이라는 기간이 길기 때문에 시기1에서의 각 변수들이 시기2의 자활도에 뒤늦게 영향을 주지는 않는 것으로 보인다.

연구모형



VI. 제언점

복지정책의 개정은 사회의 지원이 남용되고 미혼모와 이혼의 증가와 같은 사회적 부작용을 낳는다는 비판에서 시작되었으나 복지지원을 받는 저소득 가정의 실제 경제사정은 정치적으로 논란이 될 수 없는 수준인 것으로 알려지고 있어서 이번 개정이 저소득 가정을 자활로 이끌기 보다는 더 심각한 경제적 곤란상태로 몰아가고 있다는 우려가 높다 (Guyer, J., Mann, C. & Super, D., 1996; Pavetti, L., Olson, K., Nightingale, D., Duke, A. & Ksaacs, J., 1997; Geen, R. & Waters, S., 1997; Abt & Urban Institute, 1998; Loprest, 1999). 이번 연구에서도 볼 수 있듯이 자활도의 향상은 근로노력이 가장 중요한 작용을 하고 있지만, 이는 경제적 환경에 힘입어 시간당 임금과 노동시간의 증가가 가능했기 때문으로 보인다. 장기적인 자활능력의 개발을 위하여 인적자본에 투자할 기회를 더 부여해야 함에도 불구하고 이번 개정은 오히려 대학교육에 대한 지원이 감소하여 오히려 나쁜 영향을 줄 것으로 우려되고 있다. 어린 자녀를 가진 가정의 경우에 일을 해야만 하는 의무규정 때문에 자녀교육에 소홀해 지고 보육비를 정부에서 보조해준다고는 하지만 양질의 보육기관의 부족으로 그 부작용은 장기적으로 매우 클 것으로 예상되어지고 있다. 이러한 부작용을 보다 총체적으로 분석하기 위해서는 지속적인 자료의 수집과 가족 관계적인 측면

의 정보가 보충되어야 하고 이러한 노력은 **자원부족으로 인한 심리적 갈등과 가족관계의 변화**를 동시에 분석할 수 있게 하여 경제적 어려운 상황에서 가정의 위기관리능력 향상과 복지향상을 추구할 수 있는 방안을 다각적인 측면에서 제시해 줄 수 있을 것이다.

또한 연구방법의 측면에서 이렇게 장기적인 **panel** 자료를 가지고 **growth-curve analysis**와 같은 새로운 방법을 시도해 본다면 가족 생활과정의 측면에서 시간경과에 따른 변화와 가족 특성적인 측면에서의 변화를 구분해 볼 수도 있을 것이다. 이번 연구에서는 방법상의 한계가 있어서 만족스러운 결과를 얻지 못했지만 앞으로 이러한 면에 더 보충해 나간다면 설명력 있는 분석을 할 수 있을 것으로 기대된다.

부 록

Author	Year	Title
Explanation of welfare reform		
Guyer, J., Mann, C. & Super, D.	1996	The timeline for implementing the new welfare law.
Super, D., Parrott, S., Steinmetz, S. & Mann, C.	1996	The new welfare law.
Guyer, J.	1997	State funding requirement under the new welfare law.
Pavetti, L., Olson, K., Nightingale, D., Duke, A. & Ksaacs, J.	1997	Welfare-to-work potions for families facing personal and family challenges
Greenberg, M. & Savner, S.	1997	A brief summary of key provisions or the TANF block grants
Nightingale, D.	1997	Transportation issues in welfare reform
Thompson, T. Holcomb, P., Lprest, P & Brennan, K.	1998	State welfare-to-work policies for people with disabilities
Nightingale, D. & Brennan, K.	1998	The welfare-to-work grants program
Discussion of expected effects		
Pavetti, L.	1997	How much more can they work
Olson K & Pavetti, L.	1997	Personal and family challenges to the successful transition from welfare to work
Savner, S.	1997	The implications of applying federal minimum wage standards to TANF work activities
Geen, R. & Waters, S.	1997	The impact of welfare reform on child welfare financing
Zaslow, M., Tout, K., Botsko, C. & Moore, K.	1998	Welfare reform and children: Potential implication
Levin-Epstein, J.	1998	Individual responsibility agreements and TANF family life obligations
Holcomb, P., Pavetti, L., Ratcliffe, C. & Riedinger, S	1998	Building an employment focused welfare system
Economic and Social Research Institute & Mathew Greenwald and Associates	1998	Job prospects for welfare recipients: Employers speak out
Center of Budget and Policy priorities	1998	Comments on HHS' proposed TANF regulation
Sard, B. & Daskal, J.	1998	Welfare-to-work vouchers: Making welfare work
Seccombe, K., Walters, K. B., & James D.	1999	"Welfare mothers" welcome reform, urge compassion
Evaluation of effects		
Martini, A. & Wiseman, M.	1997	Explaining the recent decline in welfare caseloads
The Urban Institute & Abt Associates Inc.	1998	The Indiana welfare reform evaluation
Parrott, S.	1998	Welfare recipients who find jobs
Vroman, W.	1998	Effects of welfare reform on unemployment insurance
Coe, N., Acs, G., Lerman, R. & Watson, K.	1999	Does work pay? A summary of the work incentives under TANF.
Schoeni, R. & Blank R.	2000	What has welfare reform accomplished?
Ellwood, D.	2000	Anti-poverty policy for families in the next century: From welfare to work and worries
National Research Council	2000	Evaluating Welfare Reform