

뉴욕시의 실험: 조건부 현금 급여(CCT) 프로그램, 'Family Rewards'

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

김영민 (미국 위스콘신(매디슨)대학교 사회복지학 박사과정)

■ 머리말

2007년 9월, 미국 뉴욕시(New York City)의 경제기회센터(Center for Economic Opportunity, 이하, CEO)¹⁾에서는 'Opportunity NYC-Family Rewards(이하, Family Rewards)'라는 프로그램을 시범적으로 실시했다. 민간 재단들의 자본에 의해 실험적으로 실시된 이 프로그램은 조건부 현금 급여(Conditional Cash Transfer, 이하, CCT) 프로그램의 한 종류라고 할 수 있는데, CCT 프로그램은 인적자본(human capital) 형성과 관련된 특정 노력을 했을 경우에만 일정 현금을 지원함으로써 단기적으로 해당 가구에 소득을 지원하고 장기적으로는 인적자본을 향상시켜 빈곤 탈출을 유도하는 것을 목적으로 하는 프로그램으로서 현재 남미 국가들을 포함한 많은 중·저개발국에서 시행되고 있는 프로그램이다. 현재 시행 3년째를 맞고 있는 Family Rewards 프로그램은 2010년 8월에 종료될 예정이며, 최근 1~2년차의 효과에 대한 보고서가 발표되었다. 이 글에서는 Family Rewards 프로그램의 시행 배경과 내용, 그리고 최근의 보고서에서 드러난 효과에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

1) CEO는 현 뉴욕시장인 블룸버그(Michael R. Bloomberg) 씨에 의해 2006년 12월 설립된 기관으로서 뉴욕시의 빈곤을 감소시키기 위한 혁신적인 방법들을 시행하고 평가하는 기관이다. 자세한 내용은 CEO 웹사이트(<http://www.nyc.gov/html/ceo/html/home/home.shtml>) 참조.

■ 조건부 현금급여(CCT) 프로그램

Family Rewards 프로그램을 이해하기 위해서는 이 프로그램의 모델이 된 CCT(Conditional Cash Transfer) 프로그램에 대해 간략히 살펴볼 필요가 있다. CCT 프로그램은 어떤 특정 프로그램의 명칭이 아니라 남미 국가들을 중심으로 중·저개발국들에서 시행되고 있는 비슷한 성격의 프로그램을 통칭하는 것이다. CCT 프로그램은 빈곤가구가 인적자본, 특히 아동의 인적자본에 사전에 정해진 종류의 투자(pre-specified investments)를 하는 조건(conditions)을 충족하는 경우에만 해당 가구에 현금급여를 하는 프로그램이다²⁾. 1997년 멕시코의 ‘Oportunidades’ 프로그램에서 시작돼 브라질을 거쳐 현재 남미 대부분의 국가들에서 시행되고 있는 이 프로그램은 방글라데시, 인도네시아, 터키 등과 같은 다른 중·저개발국에서도 시행되고 있다(그림 1 참조).

[그림 1] CCT 프로그램의 확대



2) Fixsbein, A and N. Schady (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty* (World Bank Policy Research Report), (Washington D.C.: The World Bank).

2008



현재 멕시코와 브라질에서는 CCT 프로그램이 가장 큰 공공부조 프로그램이 되었다³⁾. 구체적인 조건 항목들은 국가별로 차이가 있지만 대체적으로 건강과 영양 관련 조건은 아동에 대한 정기건강검진과 예방접종, 적절한 산전산후(perinatal) 조리, 그리고 어머니의 건강 관련 교육 참석 등을 포함하고, 교육 관련 조건은 학교 등록, 일정 수준 이상의 출석률, 그리고 일정 정도 이상의 학업성취(educational performance) 등을 포함한다. 대부분의 CCT 프로그램은 해당 가구의 어머니에게 현금을 지급하지만 교육성취 등의 조건 달성에 대해서는 학생에게 직접 지급하기도 한다.

■ Family Rewards 프로그램의 개요

Family Rewards 프로그램은 CEO에서 2007년 가을에 실시한 시험적 이니셔티브인 ‘Opportunity NYC’를 구성하는 3개의 프로그램- ‘Opportunity NYC-Family Rewards’, ‘Opportunity NYC-Work Rewards’, ‘Opportunity NYC-Spark’-중 가장 포괄적이고 핵심적인

3) Ibid, p. 1.

프로그램이다⁴. ‘Opportunity NYC’는 멕시코의 ‘Oportunidades’를 비롯한 다른 국가들의 CCT 프로그램을 모델로 하는, 미국에서 실시된 최초의 CCT 프로그램이다. 민간 재단들로부터 지원받은 5,300만 달러의 자금이 투자된 ‘Opportunity NYC’ 이니셔티브는 실험 설계(randomized experimental design)를 통해 재정적 인센티브(monetary incentive)가 빈곤가구의 교육과 건강 그리고 노동에 미치는 영향과 전반적인 빈곤 감소에 미치는 영향을 분석하는 것으로 주 목적으로 하고 있다⁵.

Family Rewards 프로그램은 크게 두 가지를 목표로 하고 있다. 하나는 일시적인 현금 지원을 통해 빈곤가구의 물질적 어려움(hardship)을 즉각적으로 경감시키는 것이다. 다른 하나는 빈곤가구가 빈곤 탈출에 긍정적인 활동을 하고, 자녀의 교육에 대한 투자를 하도록 유도하여 장기적으로 빈곤에서 탈출하고 빈곤이 다음 세대로 이전되지 않게 하는 것이다⁶. 첫번째 목표는 공공부조(public assistance) 프로그램들이 갖는 공통된 목표이다. CCT 프로그램을 다른 프로그램과 구별짓는 것이 두 번째 목표를 명시하고 있다는 점이다. 두 번째 목표와 관련하여 조건부 현금 지급이 갖는 역할은 두 가지이다⁷. 하나는 빈곤가구가 추가로 생긴 돈을 자녀의 교육에 투자하거나 예방적 진료를 받는 데 사용할 수 있고, 고용기회를 증진시키는 활동에 사용할 수 있다는 점이다(function as enabling resources). 다른 하나는 급여를 받기 위해 그러한 활동을 하게 된다는 점이다(function as inducements).

Family Rewards 프로그램의 설계는 CEO와 뉴욕 소재 비영리기관인 MDRC와 Seedco에 의해 이루어졌다. 프로그램의 시행은 Seedco가 프로그램이 시행된 지역의 기관들과 협력 네트워크를 구성하여 수행했고, 프로그램의 평가는 MDRC에서 맡았다. 프로그램 전반에 대한 관리감독 권한은 CEO에 있다. 프로그램의 시행과 평가에 필요한 재정은 앞서 언급했듯이 시정부의 자체 재정이

4) Work Rewards와 Spark 프로그램에 대해서는 CEO 웹사이트(http://www.nyc.gov/html/ceo/html/programs/opportunity_nyc.shtml) 참조.

5) CEO의 ‘Opportunity NYC’ 보고서(http://www.nyc.gov/html/ceo/downloads/pdf/report_opportunity_nyc.pdf)

6) Ibid.

7) MDRC 보고서, “Towards Reduced Poverty Across Generations: Early Findings from New York City’s Conditional Cash Transfer Program” (<http://www.mdrc.org/publications/549/full.pdf>)

아닌 여러 개의 민간 재단들로 구성된 컨소시엄의 기금에서 조달되었다.

Family Rewards 프로그램의 시행 프로그램의 수혜 대상은 뉴욕시에서 빈곤율이 상대적으로 높은 6개 지역에 거주하고 가구 소득이 빈곤선의 130% 미만인 가구들 중에서 자발적으로 프로그램을 신청한 4,800개 가구 중 무작위 추출(random selection)에 의해 선정된 2,400개 가구(실험 집단 혹은 프로그램 집단)이다. 선정되지 못한 2,400개 가구(통제 집단)는 프로그램의 효과를 분석하는 데 있어 비교 집단의 역할을 하게 된다.

■ Family Rewards 프로그램의 보상(급여) 종류와 내용⁸⁾

Family Rewards 프로그램은 처음 2년 동안(2007년 9월에서 2009년 8월 사이) 22개의 급여를 제공하였다. 각 급여액은 20달러에서 600달러까지 다양하다. <표 1>은 급여를 받을 수 있는 조건이 되는 활동들과 해당되는 급여액을 정리한 것이다. 프로그램을 간소화하여 프로그램에 대한 이해와 참여를 높이기 위해 3년차에서는 일부 인센티브가 제외되었다.

한 가구가 받을 수 있는 총 급여액은 해당 가구가 달성한 조건의 종류와 수에 따라 0달러가 될 수도 있고 수천 달러가 될 수 있다. 또한 자녀 각각의 활동에 대해 급여를 받을 수 있기 때문에, 가구 규모가 클수록 받을 수 있는 총 급여액이 늘어나게 된다. 대부분의 급여는 부모에게 지급되지만 고등학생의 학업성취와 관련된 급여와 같은 경우에는 학생에게 직접 급여가 지급되기도 한다.

<표 1> Family Rewards 프로그램의 보상 (급여) 종류

| 활동 (Activity) | 보상(급여)액 규모 (Reward Amount) |
|------------------------|----------------------------|
| 교육 관련 인센티브 | |
| 초등학생 및 중학생 | |
| 95% 이상의 등교율 (3년차부터 제외) | 월 25달러 |

8) 이 부분은 MDRC 보고서의 내용을 요약한 것이다.

〈표 1〉의 계속

| 활동 (Activity) | 보상(급여)액 규모 (Reward Amount) |
|---|---|
| 연례 수학 및 영어 시험(ELA)에서 proficiency level 이상의 점수를 획득하거나 시험 점수가 향상됨 | 초등학생: 시험당 300달러 중학생: 시험당 350달러 |
| 부모의 자녀의 중간시험(low-stakes interim test) 결과 검토 (2년차부터 제외) | 시험 결과를 다운로드하고 프린트할 경우 25달러 지급 (연 5회 가능) |
| 부모가 연례 수학 및 영어시험 결과에 대해 교사와 상담 (3년차부터 제외) | 25 달러 (연 2회 가능) |
| 고등학생 | |
| 95% 이상의 등교율 | 월 50달러 |
| 1년에 11 크레딧 이상의 수업 크레딧 축적 | 600달러 |
| Regents Exam (학업성취도 평가의 일종) 통과 | 매 통과 당 600달러 (총 5회 가능) |
| PSAT 시험 응시 | 매 응시 당 50달러 (총 2회 가능) |
| 고등학교 졸업 | 400 달러 |
| 전학년 | |
| 부모의 교사 - 학부모 회의 참석 | 매 참석 당 25달러 (연 2회 가능) |
| 자녀의 도서관 출입증 (3년차부터 제외) | 50달러 (총 1회로 제한됨) |
| 건강 관련 인센티브 | |
| 의료보험 가입 유지 (3년차부터 제외) | |
| 가입이 유지되고 있는 부모 1인당 | 공공의료보험: 월 20달러, 민간의료보험: 월 50달러 |
| 모든 자녀의 가입의 유지되고 있는 경우 | 공공의료보험: 월 20달러, 민간의료보험: 월 50달러 |
| 연례 건강검진 | 가족 구성원 1인당 200달러 (연 1회 가능) |
| 의사의 권고에 의한 추가적인 의사 방문 (3년차부터 제외됨) | 가족 구성원 1인당 100달러 (연 1회 가능) |
| 소아과 전문의의 권고를 받아 30개월 미만 아동에 대해 조기 검진 실시 | 아동 당 200달러 (연 1회 가능) |
| 예방적 치과 진료 | 가족구성원 1인당 100달러 (5세 미만에 대해서는 연 1회, 6세 이상에 대해서는 연 2회 가능) |
| 노동 관련 인센티브 | |
| 전일제 고용 (full-time employment) | 월 150 달러 |
| 고용을 유지하면서 매 주 10시간 이상 교육 및 훈련을 받음 (고용에 대한 조건은 3년차부터 빠짐) | 교육/훈련 기간에 따라 다름 (3년 합산 금액의 한도 : 3,000달러) |

■ Family Rewards 프로그램의 효과

처음 2년간의 프로그램 효과를 분석한 MDRC의 보고서에 따르면, 복잡한 인센티브 구조로 인해 프로그램 초기에 나타났던 시행상의 어려움을 극복하고 대체로 계획했던 대로 프로그램이 시행되었고, 프로그램 효과에 있어서도 구체적인 영역별로 차이는 있었지만 전반적으로 의도했던 효과가 나타난 것으로 분석되었다. MDRC 보고서에서 제시하고 있는 영역별 효과를 요약하면 다음과 같다.

빈곤 감소

프로그램 집단의 월 평균 소득이 통제 집단에 비해 338달러(21%) 높은 것으로 나타났다. 이러한 소득 증가로 인해, 프로그램 집단의 빈곤율은 11%포인트 감소했다. 또한 Family Rewards 프로그램이 음식과 의료 자원과 관련된 물질적 어려움(material hardship)을 감소시키는 것으로 나타났다.

저축 관련 활동

저축을 한 적이 있는 가구의 비율이 프로그램 집단이 25%로 통제 집단의 16%보다 9%포인트 높았다. 평균 저축액 역시 프로그램 집단이 통제 집단에 비해 221달러(61%) 많았다. 또한 은행 계좌가 있는 가구의 비율도 프로그램 집단이 통제 집단에 비해 22%포인트 높게 나타났다.

초등학생과 중학생의 등교율 및 교육성과

학교 등교율과 표준화된 수학 및 영어 시험 점수에 있어서 프로그램 집단과 통제 집단 사이에 별 차이가 없는 것으로 나타났다. 학교 등교율에 차이가 나타나지 않은 것은 통제 집단에서조차 등교율이 평균 90%에 이르면서 차이의 여지가 크지 않았기 때문인 것으로 보이며 표준화된 수학 및 영어 시험 점수에서 차이가 나타나지 않은 것은 프로그램 효과가 크지 않았기 때문으로 해석할 수

있다. 그러나 부모가 자녀의 과제를 돕는 것이나 자녀가 학교 클럽이나 음악 프로그램에 참여하는 것과 같은 일부 학교 관련 프로그램 참여율에 있어 프로그램 집단이 통제 집단에 비해 높은 것으로 나타났는데 이러한 차이가 장기적으로 어떠한 결과를 가져올지에 대해서는 추후 분석이 필요하다.

고등학생의 등교율 및 교육성과

Family Rewards 프로그램은 고등학생 관련 영역에 있어서는 전반적으로 큰 효과가 없는 것으로 나타났다. 그러나 고등학교 진학시에 학문적으로 어느 정도 준비된 집단(고등학교 진학 전의 시험에서 일정 수준 이상의 점수를 받은 그룹)에 있어서는 Family Rewards 프로그램이 출석률과 수업 크레딧 획득 등의 일부 영역에 대해서 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 이는 학문적으로 준비된 학생과 그 가족이 여러 가지 인센티브를 보다 효과적으로 이용할 수 있는 능력과 자원을 가지고 있기 때문인 것으로 분석된다.

건강 관련 활동과 건강상태

Family Rewards 프로그램의 건강 관련 인센티브는 빈곤가구의 의료보험 가입을 증진 및 유지시키고 예방적인 의료활동을 증진시키는 것을 목적으로 하고 있다. 프로그램이 시행된 지 2년여가 지난 시점에서의 조사 결과 프로그램 계획 당시의 예상과 달리 6개의 빈곤지역 거주자들 중 다수가 이미 보험에 가입되어 있고 기본적인 예방적 의료활동을 하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 사실은 Family Rewards 프로그램이 이들 영역에서 효과를 가져올 여지가 크지 않다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 프로그램 집단의 의료보험 가입 중단율이 통제 집단에 비해 3%포인트 낮고 프로그램 집단의 부모와 고등학생이 권고된 치과 진료를 받은 비율이 통제 집단에 비해 10%포인트 높게 나타나는 등, Family Rewards 프로그램이 프로그램 수혜자들의 건강 관련 활동과 건강상태에 일부 실질적인 효과를 갖는 것으로 분석되었다.

고용과 근로소득

프로그램 시행 이후 18개월이 지난 시점에서 행해진 조사에 따르면 프로그램 집단의 고용률이 통제 집단에 비해 약 6%포인트 높은 것으로 나타났다. 그러나 실업보험 데이터를 이용한 분석에서는 프로그램 집단의 고용률과 근로소득이 다소 낮은 것으로 나타났다. 보다 정확한 효과와 장기적인 효과를 파악하기 위해서는 추가적인 분석이 필요하다. **◀▶**