

뉴욕주 소외근로자기금(Excluded Workers Fund)의 효과에 관한 고찰

파올라 에카베(Paola Echave), 일레인 왁스만(Elaine Waxman), 하무탈 번스타인(Hamutal Bernstein), 데이빗 디세가드 칼릭(David Dyssegaard Kallick), 푸남 굽타(Poonam Gupta), 훌리오 살라스(Julio Salas), 루이스 가야르도(Luis Gallardo), 애슐리-앤 서덜랜드(Ashleigh-Ann Sutherland)

2023 년 1 월

코로나19 팬데믹이 절정에 달한 시기에 여러 주정부는 특히 이민자 신분으로 인해 지원 프로그램의 혜택에서 배제된 근로자를 위해 연방 긴급 안전망 프로그램의 격차를 보완하기 위한 조치를 단행했습니다.¹ 2021년 뉴욕주는 이러한 격차를 해소하기 위해 가장 큰 규모의 프로그램인 21억 달러 수준의 소외근로자기금(EWF)을 발족했습니다. 이 기금은 일자리를 잃어도 실업 보증을 보장받지 못하는 주민(주로 서류 미비 이민자)에게 해당 연도 동안 다른 근로자가 받는 실업 수당과 동등한 수준의 지원을 제공했습니다. 이 기금을 통해 뉴욕 거주 근로자 13만 명이 1만5600 달러의 일회성 급여를 수령했으며, 이는 추정 전체 대상자 30만5000명 중 약 40%에 해당합니다. 어번연구소(Urban Institute)와 이민연구소(Immigration Research Institute, 약칭 IRI)는 이 프로그램의 성공과 문제점을 확인하기 위해 지원 대상자를 중심으로 설문조사를 실시했습니다(항목 1 참조). 연구팀은 지역 사회 기반 단체(이하 'CBO')와 협력해 EWF 지원 대상자에게 연락을 취했습니다.

이 프로젝트는 '마침내 우리는 인정받고 있다: 소외근로자기금 신청자들의 이야기와 생각 (Finally, We're Being Recognized: Stories and Perspectives from Applicants to the Excluded Workers Fund)'²이라는 제목의 1 부 순서를 진행했습니다. 연구팀은 9 개 CBO 및 15 명의 근로자를 대상으로 EWF 관련 경험에 대한 인터뷰를 실시했습니다. 그 결과, 근로자들이 지원금으로 심각한 실직 상태에서 생계를 유지하고 임대료와 기타 요금을 지불하며, 코로나 팬데믹 기간에 발생한 부채를 상환하고 주거를 안정화할 수 있었다는 것을 확인했습니다. 또 이 프로젝트의 2 부 순서로 진행한 대규모 설문조사의 결과를 공개합니다. 설문 참가자들은 인종적 배경과 출신 국가가 다양하며 거주 지역은 롱아일랜드, 뉴욕시, 뉴욕시 북부 교외, 업스테이트 뉴욕(항목 2 참조) 등입니다. 전국 여러 주와 지역에서 소외 근로자를 대상으로 영구 실업 수당 프로그램을 진행하고 있어 설문조사의 결과는 지지 활동과 향후 입법 과정에 도움이 될 것입니다.

¹ Smith, Robert C., Manuel Castro, Andrés Besserer Rayas, and the NICE team. 2020. *Immigrant Serving Organizations: Key Partners with Government to Help Those Worst-Hit and Least-Served through the Lifecycle of the Pandemic*. New York: New Immigrant Community Empowerment & Baruch College.

² Waxman, Elaine, David Dyssegaard Kallick, Poonam Gupta, Paola Echave, Luis H. Gallardo, Julio Salas, and Hamutal Bernstein. 2022. "Finally, We're Being Recognized: Stories and Perspectives from Applicants to the Excluded Workers Fund." Washington, DC: Urban Institute.

항목 1

설문조사 방법

- 어번연구소와 이민연구소는 뉴욕 전역에서 이민자를 지원하고 주 북부 및 남부를 대표할 뿐만 아니라 인종 및 민족적 다양성을 지닌 CBO 단체 10곳과 파트너십을 체결했습니다. 해당 단체는 다음과 같습니다. 아프리카 커뮤니티 투게더(African Communities Together), 브루클린 중국계 미국인 협회(Brooklyn Chinese-American Association, 약칭 BCA), 데시스 라이징 업 앤 무빙(Desis Rising Up and Moving, 약칭 DRUM), 이민자 가족을 위한 정의(Justice for Migrant Families, 약칭 JMF), 미드스테이트 교육 서비스 재단(Midstate Education and Service Foundation, 약칭 MESF), 지역사회 행동을 위한 민권 센터(MinKwon Center for Community Action), 변화를 위한 뉴욕 공동체(New York Communities for Change, 약칭 NYCC), 노점 프로젝트(Street Vendors Project, 이하 SVP), 직장 프로젝트(the Workplace Project), 뉴욕 근로자 정의 센터(Workers Justice Center of New York, 약칭 WJCN).
- 협력 단체들은 회원과 지역 커뮤니티에 연락해 설문조사 참가자를 모집했습니다.
- 설문조사는 2022년 6월 21일부터 7월 27일까지 실시되었습니다.
- 응답자들은 온라인, 전화 또는 CBO의 도움을 받아 설문에 참여했습니다.
- 연구팀은 아랍어, 방글라데시어, 중국어, 프랑스어, 영어, 한국어, 스페인어로 설문조사를 진행했습니다.
- 또 설문조사를 완료한 참가자에게는 25달러 상당의 비자 기프트 카드를,
- 도움을 준 CBO에는 역할에 따라 2,500달러~5,000달러의 보수를 지급했습니다.

주요 결과

- 지원금을 가장 많이 지출한 부문은 임대료 및 식비였습니다. 코로나19 팬데믹에 따른 불황으로 일자리를 잃은 사람들의 기본적인 요구를 지원하는 것이 프로그램의 목표였으며, 수혜자들의 경우 이러한 목표가 성공적으로 달성됐습니다. 수혜자의 66%는 지원금의 대부분을 연체료나 밀린 임대료 상환에, 29%는 지원금의 대부분을 식비로 지출했다고 응답했습니다.
- EWF는 소득과 복지 측면에서 새로운 가능성을 열었습니다. 수혜자 5명 중 약 1명은 지원금을 현재의 업무에 도움이 되는 곳에 투자했으며 약 15%는 직업 훈련에 사용했다고 응답했습니다. 또 41%는 지원금으로 건강 검진 또는 기타 의료 서비스를 예약했으며 15%는 생활 환경을 개선했다고(새 아파트, 새 거주지 등; 그림 1) 보고했습니다. 여가 선용(25%), 타지 가족 및 친구 방문(12%) 등의 활동을 한 응답자들도 있었습니다.
- EWF 지원금은 경제적 이동성(economic mobility)과 지역사회 참여를 지원하는 기타 긍정적인 활동으로 이어졌습니다. 응답자의 20%는 ITIN(개인 납세 식별 번호) 발급을 신청하고(그림 2) 44%는 2차 기금 조달을 위한 집회, 행진 또는 기타 활동에 참여했으며, 45%는 자원봉사와 같은 지역사회 활동에 참여하고 36%는 코로나19 위기 상황의 안전 조치나 임금 인상과 같은 직장 개선을 위해 노력했습니다.
- 서류 미비 이민자들은 흔히 물질적 어려움을 겪지만, EWF 수혜자들은 경제적 궁핍의 심각한 영향을 어느 정도 해결할 수 있었습니다. EWF 수혜자의 약 68%는 설문조사 이전 30 일 동안

식량 불안을 경험했으며, 비수혜자의 84%는 현재 식량 불안 상태를 겪고 있다고 응답했습니다(그림 3). 설문조사 당시 EWF 수혜자에 비해 비수혜자(비율: 각각 59% 및 47%)의 경우, 팬데믹 기간 동안의 부채나 대출금을 여전히 상환하고 있을 가능성이 더 높았습니다.

항목 2

설문조사 응답자의 인구통계학적 특성

- 설문조사에는 667명이 초대되었고 그 중 408명이 응답했습니다(응답률 61%).
- 응답자 중 EWF 신청자는 73%였습니다. 신청자 중 73%는 지원금을 수령했지만 27%는 수령하지 못했습니다.³ 수혜자의 95%는 1등급(1만5600 달러) 수준의 지원금을, 5%는 2등급(3200 달러) 수준의 지원금을 받았습니다.⁴
- 응답자의 78%는 뉴욕시에, 19%는 기타 지역에 거주합니다. 이 수치는 뉴욕주의 서류 미비 이민자 분포와 대체로 일치합니다⁵
- 설문 참가자의 출신 국가는 35개국이었습니다. 설문조사 참가자의 사용 언어 분포는 스페인어 54%, 프랑스어 10%, 한국어 13%, 중국어 12%, 벵골어 1%, 영어 9%, 아랍어 1% 미만이었습니다.
- 72%는 설문조사 시점을 기준으로 서류 미비 이민자였거나 서류 미비 이민자일 가능성이 높았다고 응답했습니다.⁶

응답자의 인구통계적 특성에 관한 상세 정보는 전체 요약본을 참조하세요.⁷

³ 신청자 중 2 명은 지원금 수령 여부에 대해 응답하지 않았다.

⁴ 이는 수혜자의 99%가 1 등급 수준의 지원을 받았다는 행정 자료와 매우 일치한다. 뉴욕주 노동국(New York State Department of Labor) 2021. '뉴욕주 소외근로자기금 백서(New York State Excluded Workers Fund White Paper)' 참조. 뉴욕: 뉴욕주 노동국

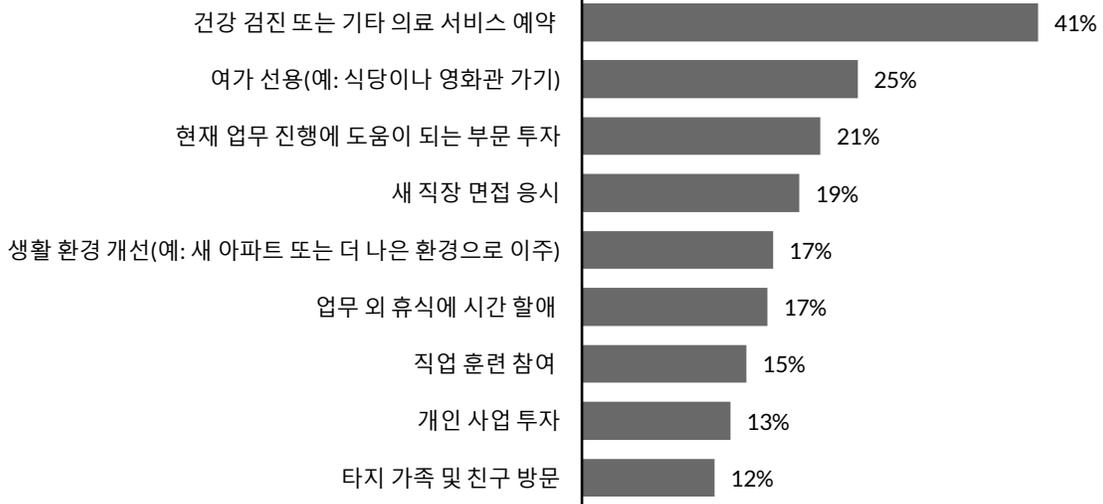
⁵ 또한 수혜자의 79%가 뉴욕시에 거주한다는 내용의 행정 자료와 매우 일치한다.

⁶ 34%는 시민권 또는 이민자 신분을 구체적으로 밝히지 않겠다고 응답했다. 연구팀은 이 응답자들을 서류 미비 이민자로 간주한다. 이 설문조사 방법에는 잠재적 제약이 있지만, 연구팀은 이들을 적절한 연구 대상으로 판단했으며 해당 방법은 이민자 연구 분야의 방식에 부합한다(위 참고문헌 참조). 제임스 바흐미(Bachmeier, James D.), 제니퍼 반 후크(Jennifer Van Hook), 프랭크 빈(Frank D. Bean) 2014. '이민자의 법적 신분 측정은 가능한가? 2 건의 미국 설문조사에서 얻은 교훈 Can We Measure Immigrants' Legal Status? Lessons from Two US Surveys' *국제 이주 검토(International Migration Review)* 48 (2): 538-66. <https://doi.org/10.1111/imre.12059> 마리아 엘레나 데 트리니다드 영(Young, Maria-Elena De Trinidad) 및 다니엘 마드리갈(Daniel S. Madrigal). 2017. '법적 신분 입증: 보건 연구에서 서류 미비 이민자 신분 측정의 체계적 검토 (Documenting Legal Status: A Systematic Review of Measurement of Undocumented Status in Health Research)'. *공공 보건 검토(Public Health Review)* 38 (26). <https://doi.org/10.1186/s40985-017-0073-4> 참조.

⁷ Waxman, Elaine, Hamutal Bernstein, David Dyssegaard Kallick, Poonam Gupta, Paola Echave, Julio Salas, Luis Gallardo, and Ashleigh-Ann Sutherland. 2023. "Expanding Inclusion in the Social Safety Net: Impacts of New York's Excluded Workers Fund." Washington, DC: Urban Institute.

그림 1

2022 소외근로자기금 수혜자의 기금 신청 후 참여 활동

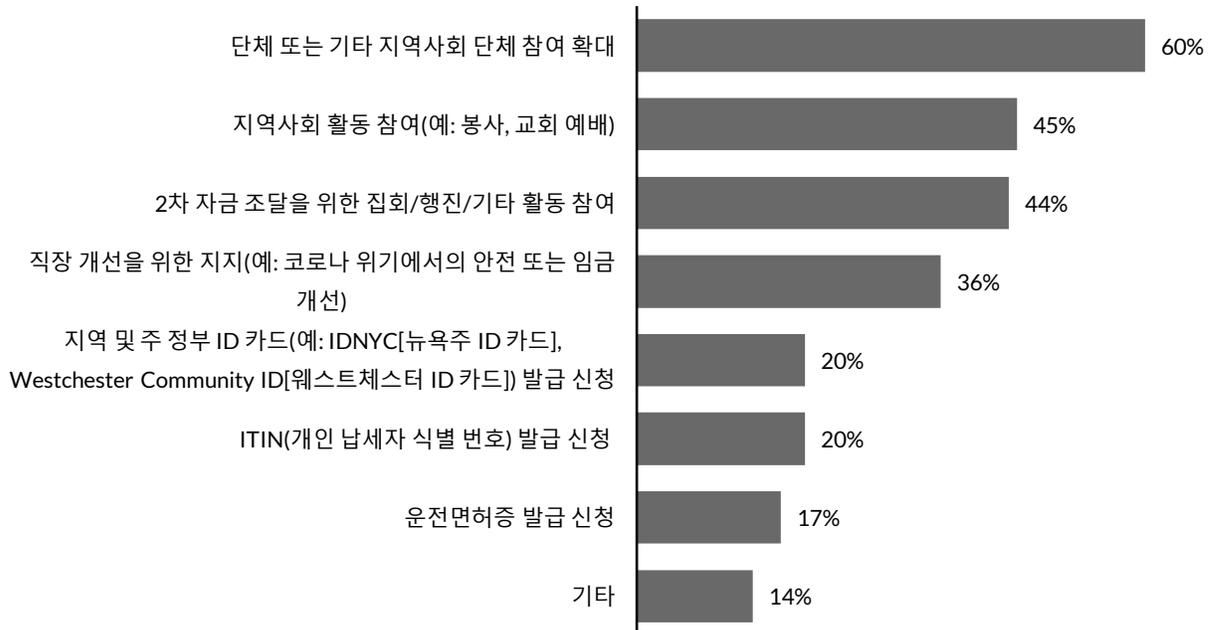


출처: 어번연구소 및 이민연구소의 소외근로자기금 조사 프로젝트, 2022 년 6 월 21~7 월 27 일.

참고: EWF = 소외근로자기금(Excluded Workers Fund). 비가중 추정치. 연구팀은 EWF 수혜자 217 명(수혜자의 2%는 정보 공백 상태)에게 'EWF 신청 후 어느 시점에서 다음 활동에 참여했습니까?'라는 질문을 제시했다.

그림 2

2022 소외근로자기금 신청 후 수혜자가 참여한 지역사회 활동

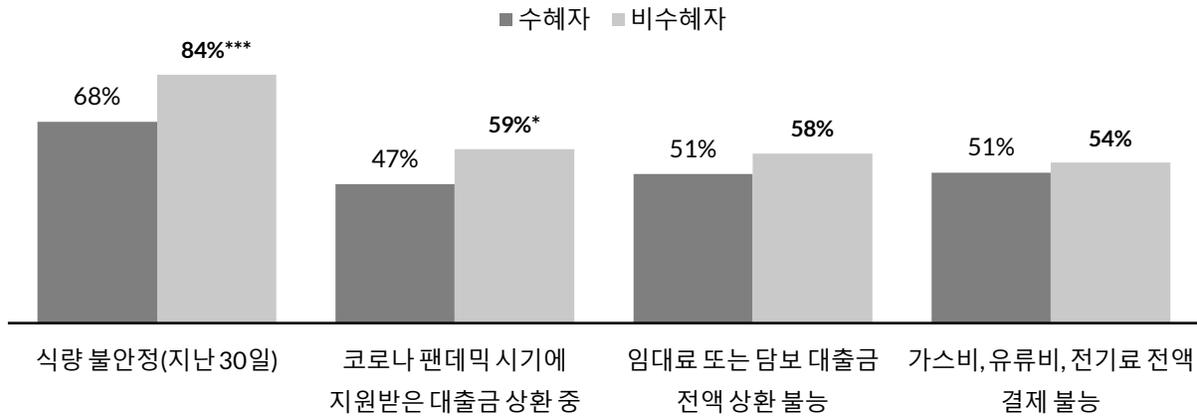


출처: 어번연구소 및 이민연구소의 소외근로자기금 조사 프로젝트, 2022 년 6 월 21~7 월 27 일.

참고: EWF = 소외근로자기금, IDNYC=뉴욕시 ID, ITIN=개인 납세자 식별 번호 비가중 추정치. 연구팀은 EWF 수혜자 217 명(응답자의 2%는 정보 공백 상태)에게 '다음 중 EWF 신청 후 참여한 활동이 있습니까?'라는 질문을 제시했다.

그림 3

2022 소외근로자기금 수령에 따른 물질적 결핍 실태



출처: 어번연구소 및 이민연구소의 소외근로자기금 조사 프로젝트, 2022년 6월 21~7월 27일.

참고: EWF = 소외근로자기금(Excluded Workers Fund). 비가중 추정치. 이 자료의 표본 크기는 217명의 수혜자 및 189명의 비수혜자로 구성되었다.

*/**/*** 추정치는 양측 검정을 사용하는 <.05/.01/.001 수준 수혜자의 경우와 유의하게 다름.

결론

EWF는 이민 근로자와 그 가족에게 중요한 지원을 제공했습니다. 수혜자는 코로나19 팬데믹 기간 동안 기초적인 가계 비용을 해결하고 대출금을 상환할 수 있었습니다. 이러한 지출은 EWF 수혜자가 거주하는 지역 사회에 유리하게 작용하여 절실했던 경제 성장을 촉진했습니다. 이는 뉴욕주뿐만 아니라 팬데믹 기간 동안 지원에서 소외된 근로자에게 일회성 실업 급여를 지급한 다른 10개 주와 콜롬비아 특별구에 희망적인 소식입니다.⁸ 일부 주에서는 이러한 긴급 지원 프로그램에 대한 후속 조치로 실업자 지원에서의 공백을 없애는 방안을 강구하고 있습니다. 2022년 6월 콜로라도주는 이민자 신분으로 인해 실업 보험 가입 자격을 갖추지 못한 근로자를 위해 주-연방 실업 제도와는 별개로 관내 시민 전담 보장을 지원하는 연간 기금을 마련하기로 결정했습니다. 뉴욕주는 더 나아가 자영업자와 프리랜서 근로자, 가사 근로자, 일용직 근로자, 출소자, 서류 미비자 등의 실업 급여를 보장하기 위한 추가 법안을 추진 중입니다. 이 법안은 2023년 뉴욕주 소재 주요 시민 단체들의 최우선 과제이기도 합니다. 뉴욕주는 다른 안전망 프로그램의 공백도 줄이기 위해 노력하고 있습니다. 현재 8개 주와 콜롬비아 특별구에서는 ITIN으로 소득세를 신고하는 이민자를 대상으로 소득세를 공제해주고 있습니다.⁹ EWF의 분명한 성공은 정부의 노력, 지역사회의 협력 및 데이터 개인 정보 보호 정책의 적절한 조합을 통해 안전망 프로그램이 도달하기 어려운 개인과 가족을 지원할 수 있음을 입증했습니다.

⁸ Dyssegaard Kallick, David, Andrew Stettner, Ashleigh-Ann Sutherland, and Samantha Wing. 2022. "Providing Unemployment Insurance to Immigrants and Other Excluded Workers: A State Roadmap for Inclusive Benefits." New York: Immigration Research Initiative and the Century Foundation.

⁹ "Map of States that Offer Earned Income Tax Credits (EITCs) to ITIN Filers," National Immigration Law Center, accessed November 11, 2022. <https://www.nilc.org/issues/taxes/tax-credit-itin-filers/>.

감사의 말

어번연구소와 이민연구소(IRI)가 공동으로 수행하는 대규모 평가 프로그램의 하나인 이번 사례 연구는 로빈 후드 재단(Robinhood Foundation)과 열린 사회 재단(Open Society Foundation)의 후원으로 이뤄졌습니다. 어번연구소와 IRI가 맡은 프로젝트를 진행할 수 있도록 후원을 아끼지 않은 모든 단체와 자금 조달 기관에 감사드립니다. 또한 소외 근로자들에게 연락할 수 있도록 도움을 준 기금소외근로자연합(Fund Excluded Workers Coalition), 아프리카 커뮤니티 투게더, BCA, DRUM, JMF, MESF, 지역사회 행동을 위한 민권 센터, NYCC, SVP, 직장 프로젝트, WJCNV 등 모든 CBO에도 감사의 말씀을 전합니다. 랜드마크 어소시에이츠(Landmark Associates)는 번역 서비스를, 리서치 서포트 서비스(Research Support Service)는 인터뷰 및 전화 설문조사를 지원했습니다. 보고서 작성에 도움을 준 로버트 스미스(Robert Smith) 및 팀 트리플렛(Tim Triplett)과 이를 세심하게 편집한 알렉스 달먼(Alex Dallman)에게 감사드립니다. 마지막으로, 설문조사에 참여한 모든 근로자들에게 감사 인사를 전합니다.

제시된 의견은 저자의 견해이며, 어번연구소와 그 위탁 기관, 자금 지원 기관 또는 IRI 의 견해로 판단해서는 안 됩니다. 자금 조달 기관은 연구 결과나 어번연구소 또는 IRI 전문가들의 의견이나 조언에 영향을 주지 않습니다. 어번연구소의 자금 조달 원칙에 대한 상세 정보는 다음 링크를 참조하세요:
www.urban.org/fundingprinciples.



500 L'Enfant Plaza SW
Washington, DC 20024

www.urban.org

어번연구소(URBAN INSTITUTE) 개요

비영리 기관인 어번연구소는 사람들의 삶을 개선하고 공동체를 강화하는 증거 기반 통찰을 개발하는 데 주력하는 선도적인 연구 기관입니다. 어번연구소는 50 년 동안 복잡한 사회경제적 현안에 대한 엄중한 분석, 정책 입안자, 자선가 및 실무자를 대상으로 한 전략적 조언, 모두를 위한 기회를 확대하는 새롭고 유망한 아이디어를 제공하는 신뢰받는 연구 기관으로 자리매김해 왔습니다. 어번연구소는 공정성을 높이고 주민과 지역의 복지를 향상시키는 효과적인 결정을 위한 영감을 제공합니다.

Copyright © 2023 년 1 월. Urban Institute. 어번연구소의 허락 없이는 이 파일의 무단 복제를 금합니다.



115 East 9th Street
New York, NY 10003

www.immresearch.org

이민연구소(IRI) 개요

IRI 는 미국 이민자의 경제, 사회, 문화적 포용 문제를 조사하는 초당적인 비영리 이민자 통합 연구 집단입니다. IRI 는 특히 인종, 성별, 소득 형평성에 대한 영향을 중심으로 미국 내 이민자들의 생활 방식과 이들의 변화에 따른 이민자 수용 지역 사회의 대응 방식을 연구합니다.