

국민기초생활보장제도의 노동공급 효과

이 상 은*

2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도는 기존에 근로무능력 빈곤가구에게만 제한되어 지급되던 현금지원을 근로능력 빈곤가구에게로 확대하였다. 근로능력가구에 대한 현금지원은 전국민에게 기초보장을 제공한다는 긍정적 측면에도 불구하고 저소득층들의 노동공급을 감소시킬 것이라는 우려를 야기하여 왔다. 본 연구는 한국노동패널 1-5차 자료를 이용하여 국민기초생활보장제도의 영향을 받을 프로그램집단으로 근로능력가구의 저학력자를 설정하고 이중차이모델(difference-in-difference model)을 이용하여 국민기초생활보장제도의 특성과 근로시간에 대한 영향을 분석하였다. 분석 결과 국민기초생활보장제도는 취업과 근로시간에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 결과는 우리나라에서는 근로능력을 가진 빈곤자에 대한 현금지원이 노동공급을 감소시키지 않는다는 것을 제시한다기 보다는 그동안 우리나라의 국민기초생활보장제도가 실제로는 제한적이어서 근로능력을 가진 빈곤자들을 실질적으로 포괄하지 못했다는 제한점을 반영한 것으로 보여진다.

I . 서론

우리나라는 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도의 시행에 의하여 빈곤가구에 대한 현금급여를 근로능력이 없는 가구로부터 근로능력이 있는 가구에게로 확대하였다. 이러한 근로능력이 있는 가구에 대한 현금급여의 확대는 근로능력의 유무에 관계없이 전국민에 대해 기초생활을 보장한다는 점에서 과거의 생활보호제도에 비해 진일보한 측면을 가진다. 그러나 근로능력이 있는 가구에 대한 현금급여는 저소득층의 노동공급 감소라는 부정적인 파급효과를 발생시킬 것으로 우려되어 왔다. 사실 이러한 우려는 미국의 편모가구에 대한 현금급여제도인 AFDC(Aids to Families with Dependent Children)제도의 운영경험에 기반한다.¹⁾ 우리나라도 이제 국민기초생활보장제도를 시행한지 거의 3년이 지나고 있다. 그동안 근로능력을 가진 빈곤가구에 현금을 지원하는 국민기초생활보장제도의 시행이 저소득층들의 노동공급에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 평가가 필요한 시점이다. 그러나 아직 국민기초생활보장제도의 시행이 이러한 부정적 파급효과를 발생시켰는지에 대한 실증적 연구가 거의 없는 상태이다.

국민기초생활보장제도의 노동공급 효과에 대한 실증적 연구가 부재한 가장 주요한 이유중의 하나는 연구방법상의 문제와 직접적으로 관련되는 듯하다. 어떤 정책의 효과를 평가하기 위해서는

* 한림대학교 사회복지학과 전임강사

1) 미국의 AFDC제도의 부정적 파급효과에 대해서는 이상은(2003)을 참조하시오.

기본적으로 프로그램의 적용을 받은 프로그램집단과 적용을 받지 않은 통제집단간의 결과(outcome)를 비교하는 것이 필요하다. 그런데 국민기초생활보장제도와 같이 전국민에 대해 동시에 실시된 프로그램의 경우 통제집단이 부재하여 프로그램집단과 통제집단간의 결과를 비교할 수 없다.

본 연구는 이러한 연구방법상의 문제에 대한 하나의 대안으로 근로능력유무와 학력에 기반하여 프로그램집단과 통제집단을 구축하고자 한다. 그리고 이렇게 구축된 프로그램집단과 통제집단의 노동공급을 전후 비교하는 이중차이 분석모델(difference-in-difference model)을 이용하여 국민기초생활보장제도가 저소득층들의 노동공급에 어떠한 영향을 미쳤는지를 실증적으로 평가해 보고자 한다.

이를 위하여 2장에서는 빈곤제도의 노동공급효과분석에 대한 기존의 연구문헌들을 간략하게 검토한다. 3장에서는 분석에 이용된 자료와 분석방법을 소개한다. 4장에서는 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과에 대한 실증분석 결과를 제시한다. 우선 국민기초생활보장제도 수급자들의 근로실태를 기술하고, 다음으로 국민기초생활보장제도 시행의 취업과 근로시간에의 영향에 대한 분석결과를 제시한다. 5장은 결론을 대신하여 연구결과를 요약하고 본 연구의 한계와 향후의 연구방향에 대해 제안한다.

II. 기존연구검토

우리나라에서 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 직접적으로 평가한 논문은 부재한 것 같다. 간접적으로 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 추정한 것으로도 유경준, 김대일(2002)의 논문이 유일하다. 유경준, 김대일(2002)은 노동패널 1999-2001년 자료의 임금근로자와 미취업자 표본을 이용하여 임금율과 가구비근로소득에 대한 근로시간의 회귀분석을 통하여 임금탄력성과 소득탄력성 계수를 구하고, 이 계수를 이용한 시뮬레이션에 의하여 국민기초생활보장제도의 노동공급 감소효과를 추정하였다. 시뮬레이션을 위하여 노동패널자료의 1998-2000년의 소득자료를 이용하여 빈곤가구에게 빈곤선까지의 기초보장을 제공하는데 소요되는 생계지원금액을 구하고 이를 위해 필요한 재정을 충당하기 위한 세금액을 추정하여 이를 개인의 임금으로부터 감액하도록 하였다. 이러한 생계지원금액과 추가적 세금액에 임금탄력성과 소득탄력성 계수를 적용하여 국민기초생활보장제도의 현금급여에 의한 노동공급 감소효과를 추정하였다. 그 결과 생계비 지원을 받는 수혜가구의 경우에 노동공급이 감소되고 특히 여성들의 경우 주당 근로시간이 1.8-3.5시간 감소하는 것으로 나타났다.

그러나 이 시뮬레이션은 우리나라에서 최저생계비 미만의 소득을 가진 가구에 최저생계비까지의 소득을 보충해 줄 경우에 대한 것으로 국민기초생활보장제도와는 상당한 차이가 있다. 국민기초생활보장제도는 소득만을 기준으로 대상자를 선정하고 급여를 제공하는 것이 아니라, 재산과 부양의무자를 동시에 고려하여 수급자를 선정하기 때문이다. 그래서 실제로는 최저생계비 미만의 소

득을 가진 가구 중 다수가 재산기준과 부양의무자기준 때문에 국민기초생활보장제도의 적용대상에서 제외되는 가구들이다. 예를 들어 우리나라에서 최저생계비 이하의 빈곤자로 추정되고 있는 약 300-560만명 중 국민기초생활보장제도 수급자는 약 130만명에 불과하다(노대명, 2002). 게다가 국민기초생활보장제도의 생계급여는 무조건적인 현금지원이 아니라 근로능력자의 경우 주 18시간 이상 자활관련 근로활동에 참여할 것을 전제로 급여를 제공하는 조건부제도이다. 따라서 유경준, 김대일(2002)의 시뮬레이션 결과는 실제 국민기초생활보장제도의 효과보다 노동공급감소효과를 과대 추정하였을 가능성이 높다.

미국이나 영국 등 서구에서는 우리나라의 국민기초생활보장제도와 같이 전국민에 대해 동시에 시행되는 정책의 효과를 정책의 영향을 받을 가능성이 높은 프로그램집단과 그렇지 않은 통제집단을 인구학적 특성에 따라 구분하여 이들 집단들의 정책 시행 전후 결과를 비교하는 이중차이모델(difference-in-difference)을 이용하여 평가하고 있다. 미국의 경우 근로소득보조제도(Earned Income Tax Credit, EITC)제도는 연방프로그램으로서 미국 전역에 걸쳐 동시에 실시되는 프로그램이다. 연방 EITC제도는 1984년 이후 1990년대 중반까지 아동이 없는 여성에 대한 보조금은 거의 변화하지 않은 반면, 아동이 있는 여성들에 대한 보조금은 대폭 증가하였다. 1990년대 초반의 EITC 급여의 확대의 노동공급에 대한 효과를 평가하기 위하여 대부분의 연구들이 아동이 있는 여성과 아동이 없는 여성의 노동공급 정도를 비교하는 이중차이모델을 적용하였다.²⁾ 또한 미국에서 빈곤한 편부모 가구에 대한 현금급여를 제공하던 AFDC제도는 1996년 PRWORA(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)에 의해 TANF(Temporary Assistance to Needy Families)제도로 대체되었다. TANF제도는 미국전역에 실시되었기 때문에 역시 프로그램 집단과 프로그램을 받지 않는 통제집단의 구분없이 전국민이 적용대상이 된다. TANF제도의 노동공급 효과를 분석하기 위하여 Schoeni and Blank(2000)는 고졸미만의 학력자는 빈곤제도에 의해 영향을 받고 고졸 이상 또는 대재 이상의 학력자는 빈곤제도에 의해 거의 영향을 받지 않을 것이라는 점에 기반하여 고졸미만의 학력자를 프로그램집단으로 대재 이상의 학력자를 통제집단으로 설정하여 이중차이모델에 의하여 TANF의 노동공급효과를 분석하였다.³⁾

영국의 경우에도 블레이어 노동당 정부의 대표적인 사회정책으로 알려지고 있는 청년들에 대한 New Deal 프로그램(New Deal for the Young Unemployed)은 전국에 동시에 실시된 프로그램이었다. 청년들에 대한 New Deal 프로그램의 노동공급 효과를 평가하기 위하여 Blunder et al.(2002) 그리고 Van Reenen(2003)은 이 프로그램의 적용대상인 19-24세의 사람들을 프로그램집단으로 하고 25-30세의 사람들을 통제집단으로 설정하여 이중차이모델을 이용하였다.

이러한 기존연구들을 검토해 볼 때, 우리나라의 국민기초생활보장제도의 노동공급효과를 평가해보기 위하여 인구학적 특성에 기반하여 프로그램 집단과 통제집단을 구성하여 국민기초생활보장제도 시행 전후를 비교하는 이중차이모델을 적용하는 것이 필요할 것으로 보인다.

2) 대표적인 연구로는 Eissa and Liebman(1996) 또는 Hotz and Scholz(2000)를 참조하십시오.

3) 미국에서 TANF 제도의 효과를 평가하기 위해 이중차이모델을 적용한 연구들에 대한 보다 자세한 검토를 위해서는 Blank(2002)와 Lee(2002)를 참조하십시오.

III. 자료 및 분석방법

1. 자료

본 연구에서 이용한 자료는 노동연구원에서 1998년부터 2002년까지 수집한 노동패널 1-5차년도 자료이다. 노동패널은 우리나라의 비농촌지역에 거주하는 가구 및 가구원을 대표하는 표본에 대해 1년에 1회 경제활동, 소득 및 소비, 그리고 사회생활을 추적 조사하는 패널자료이다. 국민기초생활보장제도가 2000년 10월부터 시행되었으므로, 1998년부터 2000년까지 조사된 노동패널 1-3차 자료는 국민기초생활보장제도의 시행 이전에 대한 자료를 포함하고,⁴⁾ 2001년과 2002년에 조사된 노동패널 4-5차 자료는 국민기초생활보장제도의 시행 이후에 대한 자료를 포함한다. 이러한 노동패널 1-5차 자료는 국민기초생활보장제도의 시행 전후의 비교를 가능케 한다.

본 연구에서는 노동패널 자료로부터 18세부터 75세까지의 개인들을 추출하고, 이들의 개인자료 및 가구자료를 개인별로 묶어서 패널자료로 분석표본을 구성하였다. 1998년 1차 노동패널의 경우 12,105명, 2차 노동패널의 경우 10,435명, 3차 노동패널의 경우 9,978명, 4차 노동패널의 경우 9,883명, 5차 노동패널의 경우 9,834명이 포함되었다.

분석에 이용된 변수로는 우선 노동공급 결과(outcome) 관련 변수로서 취업과 근로시간 변수를 구성하였다. 취업변수는 지난 1주간의 경제활동상태에 바탕을 둔 것으로서 취업시 1, 미취업시 0의 값을 갖는다. 근로시간 변수는 지난 1주간의 주된 일자리에서의 근로시간이다. 근로시간은 정규근로시간이 존재하는 임금근로자의 경우 주당 정규근로시간 및 초과근로시간을 합한 것으로 하고, 정규근로시간이 존재하지 않는 임금근로자와 비임금근로자(고용주/자영자/18시간 이상 근로하는 무급가족종사자)의 경우 평균근로시간으로 설정하였다. 이외에도 근로관련 변수로서 취업상태(임금근로자, 비임금근로자, 미취업자로 구성), 종사상의 지위(상용직, 임시직, 일용직, 고용주/자영업자, 무급가족종사자로 구성), 전일제 근무 여부 등의 변수가 이용되었다.

개인적 또는 가구의 특성 관련 변수로서 연령, 학력(고졸미만, 고졸, 대재 이상으로 구분), 현재 재학중 여부, 가구주 여부, 결혼 상태, 가구구성원 수, 가구내 6세 이하 아동의 수, 광역시 거주 여부, 가구 비근로소득, 가구내 근로능력자 수, 개인의 근로능력 여부 등이 분석에 이용되었다. 이들 변수들의 평균 및 표준편차는 <표 1>에서 정리된 바와 같다. 표에서 나타난 바와 같이 표본에 포함된 개인들의 평균 연령은 41세이었고, 학력은 고졸미만이 35.4%, 고졸이 35.5%, 대재이상이 29.1%로 구성되었고, 표본의 8%에 해당하는 개인들이 현재 학교에 재학중이었다. 가구주가 전체의 40.8%로 높게 나타났고, 배우자를 가진 기혼자가 전체 표본의 68%를 차지하였고, 가구구성원의 수는 평균 3.9명, 가구내 6세이하 아동의 수는 평균 0.3명, 광역시 거주자가 56.8%, 가구비근로소득은 월평균 26만 5천원이었다.

4) 2000년 3차 노동패널은 2000년 5월에서 10월사이에 조사되었다. 그러므로 2000년 10월 시행된 국민기초생활보장제도 이전의 시기에 대한 자료를 포함하고 있다.

<표 1> 변수정의와 기초통계량

변수	사례수	평균	표준편차
취업	52235	0.566	0.496
근로시간	52044	30.649	30.573
연령	52235	41.085	14.652
연령제곱	52235	1902.652	1300.598
고졸미만	52226	0.354	0.478
고졸자	52226	0.355	0.479
대재이상	52226	0.291	0.454
재학중	52235	0.080	0.271
가구주	52235	0.408	0.491
결혼	52233	0.680	0.467
가구구성원 수	52235	3.883	1.298
가구내 6세이하 아동수	52235	0.298	0.619
광역시	52235	0.568	0.495
가구비근로소득	51588	26.563	137.407
가구내 근로능력자수	52235	2.778	1.297
근로능력자 여부	52235	0.903	0.296
1차패널	52235	0.232	0.422
2차패널	52235	0.200	0.400
3차패널	52235	0.191	0.393
4차패널	52235	0.189	0.392
5차패널	52235	0.188	0.391
국민기초생활보장수급자	19606	0.016	0.124
국기법 시행 이후 근로 능력가구 고졸이하자1)	52226	0.224	0.417
국기법 시행 이후 근로 능력가구 고졸이하자2)	52226	0.248	0.432
국기법 시행 이후 근로 능력가구 고졸미만자1)	52226	0.103	0.304
국기법 시행 이후 근로 능력가구 고졸미만자2)	52226	0.120	0.325
국기법 시행 이후 근로 능력가진 고졸이하자	52226	0.225	0.417
국기법 시행 이후 근로 능력가진 고졸미만자	52226	0.100	0.300

1) 근로능력가구는 가구내 근로능력자가 2인 이상 있는 가구를 말함.

2) 근로능력가구는 가구내 근로능력자가 1인 이상 있는 가구를 말함.

그리고 개인의 근로능력유무에 대한 변수를 구축하였는데, 연령 18세 미만이거나 65세 이상인 경우 또는 지난 1주간의 활동에서 심신장애로 응답한 경우 근로능력이 없는 것으로 판정하여 0의 값을 그렇지 않은 경우 근로능력이 있는 것으로 간주하여 1의 값을 부여하였다. 또한 각 가구 구성원들의 근로능력 여부를 묶어서 가구내 근로능력자의 수에 대한 변수를 구축하였다. 그 결과 표본에 포함된 개인들 중 90.3%가 근로능력이 있는 것으로 나타났으며, 각 개인들에 있어 가구내 근로능력자수는 평균적으로 2.8명으로 나타났다.

마지막으로 정책관련 변수로서 국민기초생활보장제도 수급자 변수는 국민기초생활보장제도 실시 후인 2001년과 2002년 노동패널에서 조사되었다. 그래서 사례수가 이 두패널에 해당되는 19,606명으로 나타났고 그 중 국민기초생활보장제도 수급자는 1.6%였다. 그리고 나중에 설명될 대안적인 프로그램집단들의 국민기초생활보장제도 시행 후에 해당되는 표본의 비율이 마지막 여섯줄에서 제시된다.

2. 분석방법

국민기초생활보장제도의 효과를 평가함에 있어서 가장 주요한 문제 중의 하나는 국민기초생활보장제도가 특정 시점 이후 전국민을 대상으로 실시되기 때문에 소위 프로그램집단(program or treatment group)과 통제집단(control group) 간의 구분이 없다는 것이다. 특정 프로그램의 효과에 대해 평가는 전형적으로 프로그램이 특정 지역이나 집단을 실시되고, 그래서 이 프로그램 집단을 프로그램이 실시되지 않은 지역이나 집단(통제집단)과 비교하는 것이다. 그런데 국민기초생활보장제도와 같이 전국민을 대상으로 동시에 실시되는 정책의 경우에는 이러한 프로그램 집단과 통제집단의 구분이 없다. 비교대상이 없을 경우 특정 정책이 실시되기 전후의 결과들(outcome)을 비교하는 전후비교만이 가능하다. 그러나 단순 전후비교는 그 기간동안에 발생하는 경제상황의 변화 등의 다른 여러 가지 요인들의 영향을 통제할 수 없기 때문에 프로그램의 순효과를 추정하기 어렵다.

가. 근로능력과 학력에 기반한 비교집단의 설정

이와같이 전국민에 대해 동시에 실시되는 전국적 정책들의 효과 평가에 있어서 최근 많이 사용되는 방법은 앞의 기존문헌연구에서 살펴본 것처럼 그 정책에 의해 주로 영향을 받는 집단과 그렇지 않은 집단을 인구학적 특성에 따라 구분하여 전자를 프로그램집단으로 그리고 후자를 통제집단으로 구분하여 이중차이모델(difference-in-difference model)을 적용하는 것이다. 우리나라 국민기초생활보장제도의 경우에도 이러한 인구학적 특성에 기반한 이중차이모델을 적용해 볼 수 있다.

국민기초생활보장제도는 기본적으로 과거에 생활보호제도하에서 근로무능력 빈곤가구에게로 제한되었던 현금지원을 근로능력이 있는 빈곤가구에게로 확대한 것이다. 그러므로 국민기초생활보장제도의 실시에 따라 직접적인 영향을 받을 집단은 근로능력이 있는 빈곤가구이다. 나머지 가구들(즉, 근로무능력 가구이거나 또는 근로능력 있는 비빈곤가구들)은 국민기초생활보장제도의 실시에 의해 영향을 받지 않는다. 그러므로 근로능력이 있는 빈곤가구를 프로그램 집단으로 설정할 수 있다. 그런데 한 개인의 빈곤의 정도는 고정된 것이 아니라 우리의 관심인 결과변수(또는 종속변수)인 개인의 취업과 근로시간에 의해 영향을 받게 되는 endogeneity의 문제가 존재하므로 근로능력이 있는 빈곤자를 프로그램집단으로 설정할 수 없다. 빈곤 기준 대신 대안적으로 저학력 여부의 기준을 이용할 수 있다. 저학력자의 경우 인적자본의 축적정도가 낮아 빈곤에 빠질 가능성이 높고 고학력자의 경우 빈곤에 빠질 가능성이 적기 때문이다. 그래서 본 연구에서는 국민기초생활보장제

도의 직접적 영향을 받을 근로능력가구의 저학력자들을 프로그램 집단으로, 그 외의 사람들을 국민기초생활보장제도의 직접적 영향을 받지 않을 통제집단으로 설정한다.

보다 구체적으로 근로능력가구의 저학력자를 조작적으로 정의함에 있어서 몇가지의 대안적 정의가 설정될 수 있다. 먼저 근로무능력가구 여부를 판정하는 기준은 과거 생활보호제도하에서의 현금급여인 생계급여 수급자격으로 설정될 수 있다. 과거 생활보호제도하에서 생계급여 대상자는 65세 이상 노쇠자, 18세 미만 아동, 임산부, 질병 혹은 심신장애로 근로능력이 없는 자로 구성되거나 이들과 생계를 같이 하는 자로서 이들의 부양, 양육, 간병 등의 사유로 생활이 어려운 자로만 구성된 세대인 거택보호대상자로 규정되었다. 이 규정에 따르면 근로무능력 가구는 근로능력이 없는 가구원만으로 구성된 가구가 아니라 이들을 보호해야 하기 때문에 근로활동이 어려운 근로능력자를 포함한다. 그러므로 근로무능력 가구는 근로능력자가 없거나 또는 근로능력자가 1인인 가구로 제한하는 것이 적절하다고 판단된다. 또한 개인별 근로능력 유무를 적용하는 것도 고려해 볼 수 있다.

다음으로, 빈곤에 빠질 가능성이 높은 저학력자를 구분하는 기준은 고졸이하 또는 고졸 미만의 경우로 구분해 볼 수 있다. 본 연구의 표본에서 국민기초생활보장제도의 실제 수급자들의 학력분포는 고졸미만이 69.2%, 고졸자가 20.1%, 그리고 대재이상이 10.7%인 것으로 나타났다. 따라서 보다 엄격하게는 고졸미만을 저학력자로 설정하는 것이 그리고 보다 넓게는 고졸이하자를 저학력자로 설정하는 것이 적절할 것이다.

이러한 두가지 기준에 대한 조작적 정의들을 조합하여 <표 2>에서 정리된 바와 같이 10개의 대안적인 프로그램 집단과 통제집단들을 구축할 수 있다.

첫 번째 대안은 가구내 근로능력자가 2명 이상인 가구의 고졸 이하자로 프로그램집단을 구성하고 나머지를 통제집단으로 설정한 것이다.

두 번째 대안은 가구내 근로능력자가 1명 이상인 가구의 고졸 이하자로 프로그램집단을 구성하고 나머지를 통제집단으로 설정한 것이다.

세 번째 대안은 가구내 근로능력자가 2명 이상인 가구의 고졸 이하자로 프로그램집단을 구성하고 가구내 근로능력자가 1명인 경우를 표본에서 제외하고 나머지를 통제집단으로 설정한 것이다.

네 번째 대안은 가구내 근로능력자가 2명 이상인 가구의 고졸 이하자로 프로그램집단을 구성하고 가구내 근로능력자가 0명인 경우를 표본에서 제외하고 나머지를 통제집단으로 설정한 것이다.

다섯 번째에서 여덟 번째의 대안은 표본에서 고졸자를 제외하고 프로그램 집단을 근로능력가구의 고졸미만자로 설정하고 위의 첫 번째에서 네 번째의 근로능력가구에 대한 정의를 적용한 것이다.

아홉번째와 열번째는 개인의 학력(고졸이하, 고졸미만)과 개인의 근로능력여부를 조합하여 근로능력이 있는 고졸자를 프로그램 집단으로(아홉번째 대안의 경우), 그리고 고졸자를 표본에서 제외한 후 근로능력이 있고 고졸미만자를 프로그램 집단으로(열번째 대안의 경우) 설정한 것이다.

본 연구는 이와 같은 프로그램 및 통제집단들을 이용하여 국민기초생활보장제도의 시행 전후에 대한 이중차이모델(difference-in-difference model)의 분석을 통하여 국민기초생활보장제도의 노동

공급에 대한 효과를 추정하고자 한다.

<표 2> 프로그램집단에 대한 조작적 정의

대안	프로그램 집단		통제집단	
	(근로능력가구)*	저학력자	(근로무능력가구)**	학력
1.	(2명 이상)	고졸이하자	(0 또는 1명) 근로능력가구 여부와 무관하게	고졸이하자 대재이상자
2.	(1명 이상)	고졸이하자	(0명) 근로능력가구 여부와 무관하게	고졸이하자 대재이상자
3. 1)	(2명 이상)	고졸이하자	(0명) 근로능력가구 여부와 무관하게	고졸이하자 대재이상자
4. 2)	(2명 이상)	고졸이하자	(1명) 근로능력가구 여부와 무관하게	고졸이하자 대재이상자
5-8.	표본에서 고졸자를 제외하고 고졸미만을 저학력으로 설정함. 근로무능력가구에 대한 설정은 위의 1-4와 동일			
9.	개인단위에서 설정된 집단으로 근로능력이 있고 고졸이하자를 프로그램 집단으로 나머지를 통제집단으로 설정			
10.	개인단위에서 설정된 집단으로 근로능력이 있고 고졸미만자를 프로그램 집단으로 나머지를 통제집단으로 설정 (고졸자는 표본에서 제외)			

* ()는 근로능력가구를 구성하는 근로능력자의 수입.

** ()는 근로무능력가구를 구성하는 근로능력자의 수입.

1) 통제집단의 경우 가구내 근로능력자가 1명인 경우는 표본에서 제외

2) 통제집단의 경우 가구내 근로능력자가 0명이 경우는 표본에서 제외

나. 예상되는 주요 편의(bias)의 문제

그런데 이러한 프로그램집단과 통제집단들의 노동공급의 전후 비교는 다른 요인들에 의해 오염될 가능성이 매우 높다.

첫째, 프로그램 집단과 통제집단들은 서로 이질적인 집단들(heterogeneous groups)이므로 단순한 프로그램집단과 통제집단의 취업율의 전후 비교는 이 집단들의 이질성에 의해 오염될 것이다. 그러므로 이러한 집단들의 이질성을 통계적으로 통제해 주는 것이 필요하다. 이를 위하여 분석모델에 프로그램 집단과 통제집단의 집단효과를 포함하여 이 집단들에 고유한 특성들을 통제하는 것이 필요하다.

둘째, 국민기초생활보장제도의 시행 전후의 기간은 여러 가지 측면에서 차이를 가질 수 있다. 국민기초생활보장제도의 시행 전인 2000년까지는 우리나라가 IMP 위기를 경험한 후 경제가 급속하게 회복되어온 시기이다. 2001년 이후는 IMF 위기가 대략 극복되고 경제가 안정화된 시기이다. 그러므로 이러한 전반적인 경제상황의 변화가 통제되어야 한다. 또한 이시기에 다른 전국적 프로그램들에 변화가 발생하였다. 대표적인 것으로 고용보험의 확대, 국민연금제도의 확대, 그리고 의료보험의 운영체계통합 등이 발생하였다. 이러한 전국적으로 국민기초생활보장제도의 실시 전후에 공통적인 요인들의 효과를 통제하기 위하여 분석모델에 국민기초생활보장제도의 시행전후에 대한

시간효과(time dummy)를 포함하여 국민기초생활보장제도 시행 전후의 우리나라 전체에 공통적인 요소들을 통제하고자 한다.

이러한 요인들을 통제하는 분석모델은 다음과 같이 설정된다.

$$Y_{it} = \alpha + \beta T_{g,after} + \gamma' X_{it} + d_g + d_i + d_{after} + \varepsilon_{it}$$

이 수식에서 아래첨자 i 는 개인들을, g 는 프로그램집단을, $after$ 는 국민기초생활보장제도 시행 후를, 그리고 t 는 해당 조사년도를 표시한다. 그래서 d_g 는 통제집단에 비교하여 프로그램집단의 고유한 특성을 흡수하는 절편이고, d_i 는 개인에 고유한 특성들을 흡수하는 절편이며, d_{after} 는 국민기초생활보장제도 시행 후에 전국적으로 공통적인 특성들을 흡수하는 절편이다. 그리고 X 는 관측되는 변수들로서 가구 및 개인 특성변수들이다. T 는 정책변수로서 국민기초생활보장제도 실시후의 프로그램집단에 대해서는 1의 값을 갖고, 통제집단과 국민기초생활보장제도 실시전의 프로그램집단에 대해서는 0의 값을 갖는 변수이다. 본 연구의 관심의 초점은 국민기초생활보장제도의 노동공급에 대한 효과를 보여주는 파라미터인 β 이다. 종속변수(Y)로는 취업과 근로시간이 이용되었다.

IV. 분석결과

1. 국민기초생활보장제도 수급자들의 근로 실태

국민기초생활보장제도의 노동공급에 대한 효과를 본격적으로 살펴보기 전에, 우선 국민기초생활보장제도 수급자들의 근로 관련 실태에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 노동패널은 국민기초생활보장제도 시행 이후인 2001년과 2002년의 4-5차 패널자료에서 국민기초생활보장제도 수급여부에 대하여 조사하였다. 본 연구에서 사용된 18세에서 75세의 개인들의 표본에 있어 국민기초생활보장제도 수급자들의 경제활동참여, 취업, 근로시간, 취업상태, 종사상의 지위, 전일제 근무 여부 등에 대한 실태들을 정리해 보면 <표 3>과 같다.

<표 3>의 첫 번째 두 칼럼은 전체 표본에서의 국민기초생활보장제도 수급자와 비수급자간의 근로실태의 분포를 보여준다. 수급자들의 경제활동참여율은 32.8%로 비수급자의 62.1%에 비해 현저하게 낮고, 수급자들의 취업율도 29.9%로 비수급자들의 58.9%에 비해 현저하게 낮게 나타난다. 그러나 수급자들 중 취업자들의 경우에는 비수급 취업자들에 비해 전반적으로 근로정도가 낮은 하지만 상당히 유사한 양상을 보여준다. 취업자들의 경우 근로시간은 수급자들의 경우 일주일에 평균 45.8시간으로 비수급자들의 53.2시간에 비해 낮게 나타났다. 그러나 수급자들의 일주일 평균 45.8시간의 근로시간은 상당히 긴 것으로 보인다. 이러한 장시간의 근로는 취업자들의 종사상의 지위와 전일제 근로의 실태에서도 유사하게 확인된다. 종사상의 지위별 분포를 보면 취업하고 있는 수급

자 중 35.6%가 상용직, 11.1%가 임시직, 22.2%가 일용직, 그리고 고용주 및 자영업자가 21.1%, 그리고 무급가족종사자가 10.0%로 취업중인 비수급자에 비해 상용직의 비율이 조금 적고 일용직의 비중이 좀 많긴 하지만 대체로 유사한 분포를 보이고 있다. 전일제 근로여부의 경우에도 취업중인 수급자의 74.2%가 전일제 근로를 하고 있는 것으로 나타나 비수급자의 92%에 비해 낮긴 하지만 상당히 높은 비중을 보여준다. 즉 수급자들의 경우 비수급자에 비해 취업율은 현저하게 낮지만 취업중인 수급자들의 경우에는 비수급 취업자와 상당히 유사한 정도의 근로를 하고 있는 것으로 보인다.

<표 3> 국민기초생활보장제도 수급자의 근로실태(2001년과 2002년 패널자료)

		전체		근로무능력자		근로능력자	
		비수급자	수급자	비수급자	수급자	비수급자	수급자
경제활동	참여자 비율	62.1	32.8	23.9	8.3	66.3	54.6
	N	19298	308	1918	145	17380	163
취업	취업율	58.9	29.9	22.2	6.9	62.9	50.3
	N	19298	308	1918	145	17380	163
근로시간	전체표본	31.3	13.6	10.0	2.7	33.6	23.3
	N	19250	307	1914	145	17336	162
취업자의 근로시간	취업자	53.2	45.8	45.5	39.7	53.5	46.6
	N	11313	91	422	10	10891	81
취업상태	임금근로자	39.0	20.1	5.5	2.8	42.7	35.6
	비임금근로자	19.8	9.7	16.7	4.1	20.2	14.7
	미취업자	41.1	70.1	77.8	93.1	37.1	49.7
	N	19298	308	1918	145	17376	163
종사상지 위	상용직	51.8	35.6	9.4	10.0	53.4	38.8
	임시직	7.7	11.1	6.8	0.0	7.7	12.5
	일용직	7.0	22.2	8.7	30.0	6.9	21.3
	고용주/자영업자	25.4	21.1	58.5	30.0	24.2	20.0
	무급가족종사자	8.1	10.0	16.7	30.0	7.8	7.5
	N	11310	90	426	10	10884	80
전일제	시간제	8.3	25.8	16.4	25.0	8.2	25.9
	전일제	91.7	74.2	83.7	75.0	91.8	74.1
	N	7457	62	104	4	7353	58

두 번째 두 칼럼은 근로무능력자 표본에서 수급자와 비수급자의 근로실태를 비교해 본 것이다. 근로무능력자의 경우 수급자는 비수급자에 비해 경제활동참여율과 취업율이 아주 낮지만, 그 중 취업자들의 경우에는 비수급자와 상당히 근사한 근로행태를 보이는 것으로 나타났다.

세 번째 두 칼럼은 근로능력자 표본에서 수급자와 비수급자의 근로실태를 비교해 본 것이다. 근로능력자들의 경우 수급자의 취업율이 50.3%로 약 절반이 취업중인 것으로 나타났다. 이러한 취업율은 비수급자의 62.9%에 비해 낮지만 그 차이는 근로무능력자의 경우에 비해 훨씬 작다. 취업자 중 근로시간도 46.6시간으로 비수급 취업자의 53.5시간에 비해 약간 낮게 나타났다. 수급 취업자들

은 비수급 취업자들에 비해 종사상의 지위에 있어 상용직이 적고 일용직이 많으며 전일제로 일하는 사람들의 비중도 74%로 비수급자의 92%에 비해 낮은 것으로 나타났다. 즉, 근로능력자의 경우 수급자들이 비수급자들에 비하여 취업율이 낮고 취업중인 사람들의 경우에도 근로의 정도가 적기는 하지만, 전반적으로 수급자와 비수급자간의 차이가 현저하게 크지는 않은 것 같다.

2. 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과

가. 취업 효과

국민기초생활보장제도의 취업에의 영향을 추정해 보기 위하여 우선 프로그램 집단과 통제집단의 국민기초생활보장제도 시행 전후의 차이를 단순하게 비교해 보는 단순이중차이분석을 실시해 보았다. 그 결과는 <표 4>와 <표 5>에서 제시된 바와 같다. <표 4>는 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 나머지를 통제집단으로 구성하여 단순이중차이분석을 행한 결과이다. 근로능력가구는 가구내 근로능력자 수에 따라 4가지로 구성되었다. 4가지 종류의 비교집단들 모두에 있어서 단순이중차이분석의 결과 국민기초생활보장제도 시행 전에 비해 시행후의 근로능력가구의 고졸이하자의 취업율의 증가가 통제집단에 비해 약 2퍼센트 포인트만큼 더 큰 것으로 나타났다. 이는 국민기초생활보장제도의 시행이 프로그램집단의 취업율을 제도 시행 이전에 비해 약 3.5%(=2/57)만큼 증가시킨 것을 의미한다. <표 5>는 고졸자를 제외한 표본에서 근로능력가구의 고졸 미만자를 프로그램집단으로 하고 나머지를 통제집단으로 구성하여 단순이중차이 분석을 행한 결과이다. 이 경우에도 그 결과는 <표 4>의 근로능력가구의 고졸 이하자를 프로그램 집단으로 설정한 경우와 거의 유사하게 나타났다. 이러한 결과는 최소한 국민기초생활보장제도의 시행이 취업율 감소를 야기하지는 않았을 가능성을 제시한다.

<표 4> 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 취업률의 이중차이분석

근로능력가구 여부 구분을 위한 가구내 근로능력 자 수	비교집단 구분	취업률		차이	차이-차이
		기초 생활보장 제도 이전	기초 생활보장 제도 이후		
0명 대	프로그램집단	0.522	0.540	0.018	0.018
1명 이상	통제집단	0.570	0.606	0.036	
(0 또는 1명)	프로그램집단	0.520	0.534	0.014	0.027
대 2명 이상	통제집단	0.576	0.617	0.041	
0명 대	프로그램집단	0.515	0.534	0.019	0.022
2명 이상	통제집단	0.576	0.617	0.041	
1명 대	프로그램집단	0.547	0.566	0.019	0.022
2명 이상	통제집단	0.576	0.617	0.041	

<표 5> 근로능력가구의 고졸미만자를 프로그램집단으로 설정한 취업률의 이중차이분석

근로능력가구 여부 구분을 위 한 가구내 근로 능력자 수	비교집단 구분	취업률		차이	차이-차이
		기초생활보장 제도 이전	기초생활보장 제도 이후		
0명 대	프로그램집단	0.525	0.544	0.019	0.016
1명 이상	통제집단	0.529	0.564	0.035	
(0 또는 1명)	프로그램집단	0.561	0.583	0.022	0.019
대 2명 이상	통제집단	0.542	0.583	0.041	
0명 대	프로그램집단	0.518	0.538	0.020	0.021
2명 이상	통제집단	0.542	0.583	0.041	
1명 대	프로그램집단	0.539	0.561	0.022	0.019
2명 이상	통제집단	0.542	0.583	0.041	

이와같은 단순이중차이분석은 프로그램집단과 통제집단이 국민기초생활보장제도를 제외한 다른 측면에서는 상당히 유사하다는 전제에 기반한다. 그러나 이 두집단의 성격은 상당히 다를 것이다. 이러한 두집단의 차이를 통제하기 위하여 앞에서 제시된 다중회귀분석 모델을 적용하여 이중차이 분석을 실시해 보았다. 그 결과가 <표 6> <표 7> 그리고 <표 8>에서 제시된다.

<표 6>은 앞의 <표 4>에서 처럼 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 나머지를 통제집단으로 구성하여 회귀분석을 통해 이중차이분석을 행한 결과이다. 이 표에서 4가지의 모델은 근로능력가구의 구성의 방법의 차이에 따른 것이다. 표에서 제시된 것처럼 회귀분석을 통한 이중차이 분석 결과 4가지 모형 모두에서 국민기초생활보장제도의 시행은 취업에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

<표 7>은 앞의 <표 5>에서와 같이 근로능력가구의 고졸 미만자를 프로그램집단으로 나머지를 통제집단으로 구성하여 회귀분석을 통해 이중차이분석을 행한 결과이다. 이 분석에서 고졸자는 표본에서 제외되었다. 그리고 4가지의 모델은 앞에서와 같이 근로능력가구의 구성 방법의 차이에 따른 것이다. 분석결과는 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 <표 6>의 결과와 거의 유사하게 나타났다. 즉 국민기초생활보장제도의 시행은 취업에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

<표 8>은 프로그램 집단을 근로능력가구의 저학력자가 아니라 개인별로 근로능력을 가진 저학력자로 설정하여 회귀분석을 통해 이중차이 분석을 행한 결과이다. 분석 결과 저학력자를 고졸이하자로 설정한 모형1과 고졸미만자로 설정한 모형2 모두에 있어 국민기초생활보장제도의 시행은 취업에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

이와같이 회귀분석을 통한 이중차이분석의 결과 국민기초생활보장제도의 취업에 대한 영향은 그 계수의 크기도 아주 미미하고 통계적으로도 유의하지 않았다. 이러한 결과는 국민기초생활보장제도의 시행이 취업에 영향을 미치지 않았다는 결과를 제시한다.

<표 6> 근로능력가구 고졸이하자를 프로그램 집단으로 설정한 경우의 국민기초생활보장제도의 취업에 대한 영향

	모형1		모형2		모형3		모형4	
변수	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.
국민기초보장제도	0.005	0.006	0.004	0.007	0.005	0.007	0.007	0.007
연령	0.061***	0.004	0.061***	0.004	0.066***	0.004	0.062***	0.004
연령제곱	-0.001***	0.000	-0.001***	0.000	-0.001***	0.000	-0.001***	0.000
고졸	-0.076***	0.015	-0.076***	0.015	-0.082***	0.015	-0.080***	0.015
대재이상	-0.021	0.020	-0.026	0.024	-0.091**	0.033	-0.023	0.021
취학중	-0.298***	0.010	-0.297***	0.010	-0.296***	0.010	-0.298***	0.010
가구주	0.102***	0.015	0.105***	0.015	0.074***	0.017	0.104***	0.015
기혼	-0.006	0.005	-0.006	0.005	-0.005	0.005	-0.006	0.005
가족수	0.007*	0.003	0.005	0.003	0.011**	0.003	0.006	0.003
6세이하자녀수	-0.039***	0.005	-0.039***	0.005	-0.041***	0.005	-0.039***	0.005
광역시	-0.019	0.013	-0.019	0.013	-0.021	0.014	-0.022	0.013
가구비근로소득	0.000***	0.000	0.000***	0.000	0.000***	0.000	0.000***	0.000
근로능력가구								
저학력자	-0.037**	0.012	-0.040*	0.018	-0.103***	0.028	-0.038**	0.012
근로능력유무	0.164***	0.011	0.162***	0.011	0.173***	0.014	0.184***	0.012
국기법 실시 후	-0.015*	0.007	-0.015*	0.007	-0.016*	0.007	-0.015*	0.007
상수	-1.044***	0.094	-1.034***	0.095	-1.096***	0.100	-1.049***	0.097
고정효과	Y		Y		Y		Y	
N	51580		51580		47675		49822	
F-value	142.41***		142.09***		130.21***		139.70***	

주: *는 5%, **는 1%, ***는 0.1%수준에서 유의함.

정책변수인 국민기초보장제도는 프로그램 집단을 근로능력가구의 고졸이하학력자로 그리고 통제집단을 이외의 사람들로 설정하고, 프로그램 집단에 속하고 국민기초생활보장제도 시행(2000년 10월)후인 경우 1의 값을 갖고 나머지는 0의 값을 갖는 변수임. 네가지 모형은 근로능력가구의 구성상의 차이에 따른 것이다.

모형1: 근로무능력가구(가구내 근로능력자수 0 또는 1명인 가구) 대 근로능력가구(가구내 근로능력자수 2명 이상인 가구)

모형2: 근로무능력가구(가구내 근로능력자수 0명인 가구) 대 근로능력가구(가구내 근로능력자수 1명 이상인 가구)

모형3: 근로무능력가구(가구내 근로능력자수 0명인 가구) 대 근로능력가구(가구내 근로능력자수 2명 이상인 가구)

모형4: 근로무능력가구(가구내 근로능력자수 1명인 가구) 대 근로능력가구(가구내 근로능력자수 2명 이상인 가구)

<표 7> 근로능력가구 고졸미만자를 프로그램 집단으로 설정한 경우의 국민기초생활보장제도의 취업에 대한 영향

	모형1		모형2		모형3		모형4	
변수	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.
국민기초보장제도	0.011	0.008	0.016	0.008	0.016	0.008	0.014	0.008
연령	0.065***	0.005	0.066***	0.005	0.072***	0.005	0.066***	0.005
연령제곱	-0.001***	0.000	-0.001***	0.000	-0.001***	0.000	-0.001***	0.000
대재이상	-0.043	0.025	-0.048	0.028	-0.105**	0.037	-0.049	0.026
취학중	-0.306***	0.011	-0.307***	0.011	-0.303***	0.011	-0.306***	0.011
가구주	0.091***	0.018	0.092***	0.018	0.055**	0.021	0.094***	0.019
기혼	-0.007	0.006	-0.008	0.006	-0.007	0.006	-0.008	0.006
가족수	0.003	0.004	0.002	0.004	0.009*	0.004	0.002	0.004
6세이하자녀수	-0.038***	0.007	-0.038***	0.007	-0.043***	0.007	-0.038***	0.007
광역시	-0.015	0.016	-0.015	0.016	-0.004	0.018	-0.016	0.017
가구비근로소득	0.000***	0.000	0.000***	0.000	0.000***	0.000	0.000***	0.000
근로능력가구 저학력자	-0.035*	0.014	-0.041*	0.019	-0.095**	0.031	-0.041**	0.015
근로능력유무	0.139***	0.012	0.138***	0.012	0.155***	0.016	0.160***	0.014
국기법 실시 후	-0.019*	0.007	-0.022**	0.008	-0.021**	0.008	-0.019*	0.008
상수	-1.140***	0.123	-1.155***	0.125	-1.226***	0.130	-1.138***	0.127
고정효과	Y		Y		Y		Y	
N	33259		33259		30330		31676	
F-value	128.54***		128.53***		119.42***		125.70***	

주: *는 5%, **는 1%, ***는 0.1%수준에서 유의함.

정책변수인 국민기초보장제도는 프로그램 집단을 근로능력가구의 고졸미만 학력자로 그리고 통제집단을 근로능력가구의 대재이상 학력자 또는 근로무능력가구의 사람들로 설정하고, 프로그램 집단에 속하고 국민기초생활보장제도 시행(2000년 10월)후인 경우 1의 값을 갖고 나머지는 0의 값을 갖는 변수임.

<표 8> 고졸이하(또는 고졸미만) 근로능력자를 프로그램 집단으로 설정한 경우의 국민기초생활보장제도의 취업에 대한 영향

	모형1		모형2	
변수	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.
국민기초보장제도	0.002	0.006	0.010	0.008
연령	0.060***	0.004	0.063***	0.005
연령제곱	-0.001***	0.000	-0.001***	0.000
고졸	-0.075***	0.015	(dropped)	
대재이상	0.013	0.017	-0.008	0.021
취학중	-0.297***	0.010	-0.307***	0.011
가구주	0.103***	0.015	0.090***	0.018
기혼	-0.006	0.005	-0.007	0.006
가족수	0.001	0.004	-0.002	0.005
6세이하자녀수	-0.037***	0.005	-0.036***	0.007
광역시	-0.019	0.013	-0.015	0.016
가구비근로소득	0.000***	0.000	0.000***	0.000
가구내 근로능력자 수	0.005	0.004	0.005	0.005
근로능력유무	0.148***	0.011	0.121***	0.013
국기법 실시 후	-0.013*	0.007	-0.019*	0.007
상수	-1.041***	0.095	-1.122***	0.123
고정효과	Y		Y	
N	51580		33259	
F-value	141.85***		128.25***	

주: *는 5%, **는 1%, ***는 0.1%수준에서 유의함.

정책변수인 국민기초보장제도는 프로그램 집단을 근로능력있는 저학력자(고졸미만 또는 고졸이하)로 설정하고, 프로그램 집단에 속하고 국민기초생활보장제도 시행(2000년 10월)후인 경우 1의 값을 갖고 나머지는 0의 값을 갖는 변수임.

모형1: 근로능력있는 고졸이하 학력자를 프로그램 집단으로 설정

모형2: 근로능력있는 고졸미만 학력자를 프로그램 집단으로 설정 (고졸자는 표본에서 제외)

나. 근로시간 효과

프로그램 집단과 통제집단의 국민기초생활보장제도 시행 전후의 단순 이중차이분석을 통해 국민기초생활보장제도의 근로시간에 대한 효과를 검토해 본 결과는 <표 9>부터 <표 12>에 걸쳐 제시된다. <표 9>와 <표 10>은 전체 표본을 이용한 분석결과이고 <표 11>과 <표 12>는 표본을 취업자로 제한한 경우의 분석결과이다.

<표 9>와 <표 10>은 전체 표본에서 각각 근로능력가구의 고졸이하자와 고졸미만자를 프로그램 집단으로 설정하여 이중차이분석을 행한 결과이다. 그 결과 <표 9>와 <표 10>에서 국민기초생활보장제도 시행의 근로시간에 대한 영향의 방향이 서로 반대로 나타났다. 그 영향의 크기를 보면, 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 <표 9>의 경우 프로그램 집단은 통제집단에 비해 국민기초생활보장제도 시행전에 비해 시행후에 주당 약 0.3시간만큼 근로시간이 감소된

것으로 나타났고, <표 10>의 경우에는 주당 약 0.4시간만큼 근로시간이 증가된 것으로 나타나 그 크기가 아주 미미하여 거의 영향이 없는 것으로 보인다.

<표 11>과 <표 12>는 취업자로 표본을 제한하여 각각 근로능력가구의 고졸이하자와 고졸미만자를 프로그램집단으로 설정한 분석의 결과이다. 그 결과 두 경우 모두 국민기초생활보장제도의 시행이 근로시간을 감소시키는 방향으로 나타났지만, 그 크기는 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 <표 11>의 경우 주당 약 0.8시간 정도로, 근로능력가구의 고졸미만자를 프로그램 집단으로 설정한 <표 12>의 경우 주당 근로시간이 약 1.4시간 정도로 작게 나타났다. 이러한 결과는 국민기초생활보장제도의 시행이 전반적으로 근로시간에 그다지 유의미한 영향을 야기하지는 않았다는 것을 제시한다.

<표 9> 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 근로시간의 이중차이분석

근로능력가구 여부 구분을 위 한 가구내 근로 능력자 수	비교집단 구분	근로시간		차이	차이-차이
		기초생활보장 제도 이전	기초생활보장 제도 이후		
0명 대	프로그램집단	26.533	26.802	0.269	-0.269
1명 이상	통제집단	32.258	33.1	0.842	
(0 또는 1명)	프로그램집단	26.661	26.692	0.031	-0.031
대 2명 이상	통제집단	32.733	33.844	1.111	
0명 대	프로그램집단	26.157	26.482	0.325	-0.325
2명 이상	통제집단	32.733	33.844	1.111	
1명 대	프로그램집단	28.229	28.427	0.198	-0.198
2명 이상	통제집단	32.733	33.844	1.111	

<표 10> 근로능력가구의 고졸미만자를 프로그램집단으로 설정한 근로시간의 이중차이분석

근로능력가구 여부 구분을 위 한 가구내 근로 능력자 수	비교집단 구분	근로시간		차이	차이-차이
		기초생활보장 제도 이전	기초생활보장 제도 이후		
0명 대	프로그램집단	26.690	27.042	0.352	0.252
1명 이상	통제집단	30.046	30.650	0.604	
(0 또는 1명)	프로그램집단	26.143	26.487	0.344	0.507
대 2명 이상	통제집단	31.181	32.032	0.851	
0명 대	프로그램집단	26.318	26.729	0.411	0.440
2명 이상	통제집단	31.181	32.032	0.851	
1명 대	프로그램집단	27.611	28.057	0.446	0.405
2명 이상	통제집단	31.181	32.032	0.851	

<표 11> 취업자 중 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 근로시간의 이중차이분석

근로능력가구 여부 구분을 위 한 가구내 근로 능력자 수	비교집단 구분	근로시간		차이	차이-차이
		기초생활보장 제도 이전	기초생활보장 제도 이후		
0명 대	프로그램집단	50.945	49.752	-1.193	-0.886
1명 이상	통제집단	56.787	54.708	-2.079	
(0 또는 1명)	프로그램집단	51.398	50.043	-1.355	-0.722
대 2명 이상	통제집단	57.043	54.966	-2.077	
0명 대	프로그램집단	50.925	49.706	-1.219	-0.858
2명 이상	통제집단	57.043	54.966	-2.077	
1명 대	프로그램집단	51.784	50.344	-1.440	-0.637
2명 이상	통제집단	57.043	54.966	-2.077	

<표 12> 취업자 중 근로능력가구의 고졸미만자를 프로그램집단으로 설정한 근로시간의 이중차이분석

근로능력가구 여부 구분을 위 한 가구내 근로 능력자 수	비교집단 구분	근로시간		차이	차이-차이
		기초생활보장 제도 이전	기초생활보장 제도 이후		
0명 대	프로그램집단	50.973	49.786	-1.187	-1.384
1명 이상	통제집단	57.063	54.492	-2.571	
(0 또는 1명)	프로그램집단	50.978	49.784	-1.194	-1.457
대 2명 이상	통제집단	57.746	55.095	-2.651	
0명 대	프로그램집단	50.954	49.741	-1.213	-1.438
2명 이상	통제집단	57.746	55.095	-2.651	
1명 대	프로그램집단	51.351	50.058	-1.293	-1.358
2명 이상	통제집단	57.746	55.095	-2.651	

<표 13> <표 14> 그리고 <표 15>는 다중회귀분석모델을 이용하여 국민기초생활보장제도 시행의 근로시간에 대한 이중차이분석을 실시한 결과를 제시한다.

<표 13>은 앞의 <표 9>에서처럼 전체 표본에서 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 경우의 분석 결과이다. 그 결과 표에서 제시된 것처럼 4가지 모형 모두에서 국민기초생활보장제도의 시행은 근로시간에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

<표 14>는 유사한 분석을 다른 프로그램집단 설정과 다른 표본에 적용한 분석의 결과이다. 표에서 첫 번째 줄은 <표 13>의 결과를 다시 옮긴 것이다. 두 번째 줄은 전체표본에서 근로능력가구의 고졸미만자를 프로그램집단으로 분석한 것이다. 세 번째와 네 번째 줄은 취업자로 표본을 제한하여 프로그램 집단을 각각 근로능력가구의 고졸이하자와 고졸미만자로 설정한 경우이다. 이 표는 정책변수인 프로그램집단에의 국민기초생활보장제도의 시행 변수의 계수와 표준오차만을 요약적으로 제시하였다. 표에서 보이는 것처럼 모든 경우들에 있어 국민기초생활보장제도는 근로시간에 대

한 영향은 주당 1시간 미만으로 미미하게 나타났고 통계적으로도 유의하지 않았다.

<표 15>는 프로그램 집단을 근로능력가구의 저학력자가 아니라 개인별로 근로능력을 가진 저학력자로 설정하여 회귀분석을 통해 이중차이 분석을 행한 결과이다. 그 결과 국민기초생활보장제도의 시행의 근로시간에 대한 영향은 주당 0.5-0.6시간 정도 감소되는 것으로 거의 영향이 없는 것으로 나타났고 통계적으로도 유의하지 않은 것으로 나타났다.

이러한 결과는 국민기초생활보장제도의 시행이 근로시간에 거의 영향을 미치지 않았다는 결과를 제시한다.

<표 13> 근로능력가구 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 경우의 국민기초생활보장제도의 근로시간에 대한 영향 (전체 표본)

	모형1		모형2		모형3		모형4	
변수	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.
국민기초보장제도	-0.222	0.398	-0.206	0.421	-0.160	0.437	0.071	0.425
연령	3.284***	0.232	3.274***	0.235	3.639***	0.250	3.422***	0.248
연령제곱	-0.029***	0.002	-0.029***	0.002	-0.033***	0.003	-0.031***	0.003
고졸	-3.613***	0.958	-3.590***	0.958	-3.887***	0.986	-3.907***	0.976
대재이상	-2.383	1.293	-2.656	1.544	-5.631**	2.110	-2.526	1.331
취학중	-15.787***	0.651	-15.776***	0.652	-15.631***	0.663	-15.846***	0.659
가구주	6.376***	0.949	6.555***	0.950	5.179***	1.111	6.466***	0.989
기혼	-0.101	0.309	-0.142	0.309	-0.105	0.330	-0.132	0.319
가족수	0.427*	0.209	0.330	0.204	0.727**	0.223	0.358	0.215
6세이하자녀수	-2.286***	0.343	-2.283***	0.342	-2.495***	0.350	-2.267***	0.348
광역시	-1.066	0.836	-1.083	0.836	-1.509	0.925	-1.263	0.855
가구비근로소득	-0.005***	0.001	-0.005***	0.001	-0.004***	0.001	-0.005***	0.001
근로능력가구 저학력자	-2.071**	0.754	-2.313*	1.135	-5.130**	1.826	-2.353**	0.795
근로능력유무	8.772***	0.703	8.633***	0.709	9.605***	0.924	9.953***	0.798
국기법 실시 후	-1.426**	0.424	-1.433**	0.449	-1.480**	0.466	-1.610***	0.449
상수	-54.313***	6.101	-53.309***	6.134	-58.785***	6.466	-55.603***	6.273
고정효과	Y		Y		Y		Y	
N	51391		51391		47498		49640	
F-value	93.61***		93.34***		85.07***		91.36***	

주: *는 5%, **는 1%, ***는 0.1%수준에서 유의함.

정책변수인 국민기초보장제도는 프로그램집단을 근로능력가구의 고졸이하학력자로 그리고 통제집단을 이외의 사람들로 설정하고, 프로그램집단에 속하고 국민기초생활보장제도 시행(2000년 10월)후인 경우 1의 값을 갖고 나머지는 0의 값을 갖는 변수임.

<표 14> 근로능력이 부족한 고졸미만자를 프로그램집단으로 설정한 경우의 국민기초생활보장제도의 근로시간에 대한 영향

	모형1		모형2		모형3		모형4	
표본	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.
전체표본								
근로능력이 부족한 고졸이하자	-0.222	0.398	-0.206	0.421	-0.160	0.437	0.071	0.425
근로능력이 부족한 고졸미만자	-0.312	0.489	-0.019	0.507	0.035	0.534	0.038	0.534
취업자표본								
근로능력이 부족한 고졸이하자	-0.500	0.431	-0.551	0.453	-0.493	0.467	-0.441	0.440
근로능력이 부족한 고졸미만자	-0.836	0.558	-0.597	0.573	-0.563	0.593	-0.732	0.576

주: *는 5%, **는 1%, ***는 0.1%수준에서 유의함.

<표 15> 고졸이하(또는 고졸미만) 근로능력자를 프로그램집단으로 설정한 경우의 국민기초생활보장제도의 근로시간에 대한 영향

변수	전체표본				취업자표본			
	모형1	s.e.	모형2	s.e.	모형1	s.e.	모형2	s.e.
국민기초보장제도	-0.558	0.397	-0.528	0.483	-0.534	0.443	-0.615	0.558
연령	3.256***	0.231	3.211***	0.288	1.032***	0.294	1.010*	0.401
연령제곱	-0.029***	0.002	-0.028***	0.003	-0.012***	0.003	-0.012**	0.004
고졸	-3.574***	0.958	(dropped)		-1.493	1.287	(dropped)	
대제이상	-0.554	1.093	-1.040	1.357	-2.729	1.907	2.216	5.633
취학중	-15.691***	0.653	-16.188***	0.692	-3.016**	1.098	-3.041*	1.191
가구주	6.424***	0.949	5.381***	1.147	0.587	1.007	0.746	1.309
기혼	-0.100	0.309	-0.585	0.373	0.026	0.334	-0.620	0.432
가족수	0.122	0.266	0.011	0.326	-0.019	0.292	0.023	0.381
6세이하자녀수	-2.218***	0.348	-2.210***	0.470	-0.641	0.367	-0.905	0.506
광역시	-1.093	0.836	-0.090	1.039	-0.396	0.967	0.335	1.253
가구비근로소득	-0.005***	0.001	-0.006***	0.001	-0.001	0.001	0.000	0.002
가구내 근로능력자 수	0.236	0.246	0.346	0.298	0.095	0.267	0.289	0.347
근로능력유무	8.089***	0.740	6.726***	0.830	2.888*	1.421	3.235*	1.571
국기법 실시 후	-1.226**	0.424	-1.405**	0.468	-1.389**	0.475	-1.332*	0.549
상수	-54.595***	6.110	-54.960***	7.852	33.356***	7.128	29.687**	10.180
고정효과	Y		Y		Y		Y	
N	51391		33136		29014		17759	
F-value	93.18***		84.98***		7.68***		5.93***	

주: *는 5%, **는 1%, ***는 0.1%수준에서 유의함.

정책변수인 국민기초보장제도는 프로그램 집단을 근로능력있는 저학력자(고졸미만 또는 고졸이하)로 설정하고, 프로그램 집단에 속하고 국민기초생활보장제도 시행(2000년 10월)후인 경우 1의 값을 갖고 나머지는 0의 값을 갖는 변수임.

모형1: 근로능력있는 고졸이하 학력자를 프로그램 집단으로 설정

모형2: 근로능력있는 고졸미만 학력자를 프로그램 집단으로 설정 (고졸자는 표본에서 제외)

V. 결론

본 연구는 노동패널 1-5차 자료에서 근로능력가구의 저학력자를 프로그램집단으로 구성하여 국민기초생활보장제도의 취업과 근로소득에 대한 효과를 이중차이모델을 통하여 분석하였다. 그 결과 국민기초생활보장제도의 시행은 취업과 근로시간에 거의 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 국민기초생활보장제도가 근로시간을 감소시킬 것이라는 기존의 유경준, 김대일(2002)의 추정결과와 상반된다. 그러나 유경준, 김대일(2002)의 연구는 실제 국민기초생활보장제도의 효과를 분석한 것이라기 보다는 최저생계비 미만의 소득을 가진 가구에게 그 부족분을 모두 현금급여로 제공할 경우 발생할 것으로 예상되는 근로시간에 대한 영향을 가상적으로 추정해 본 것이다.

그러나 우리나라의 국민기초생활보장제도는 전국민에게 기초생활을 보장한다는 수사(retoric)에도 불구하고 재산기준이나 부양의무자기준, 그리고 사회복지전문요원들의 재량적 판단 등에 의해 여전히 제한적인 제도로 머무르고 있는 듯하다. 우리나라에서 최저생계비 미만의 소득을 가진 가구의 비중이 7-15% 정도로 추정되고 있는 것을 고려할 때 약 300만에서 560만명이 빈곤선 이하의 소득을 가진 가구에 살고 있는 것으로 추정되고 있는 반면 실제 국민기초생활보장제도 수급자의 숫자는 2002년 현재 약 130만명에 불과하고 그중에서도 근로능력자는 약 30만명 정도이다(노대명, 2002). 이러한 사실은 우리나라가 2000년 10월 국민기초생활보장제도의 시행에 의하여 형식적으로는 근로무능력가구로 제한되었던 현금급여를 근로능력가구에게로까지 확대하였음에도 불구하고 여전히 그 확대의 정도는 제한적임을 보여준다. 이러한 점들을 고려하면, 국민기초생활보장제도의 시행이 취업과 근로시간에 유의미한 영향을 미치지 않았다는 본 연구의 결과는 그동안의 국민기초생활보장제도의 현실과 잘 부합된다고 보여진다.

그래서 본 연구의 결과와 유경준, 김대일(2002)의 결과와의 차이는 서로 상반되는 결과를 보여준 다기보다는 오히려 본 연구의 결과가 수사에도 불구하고 현실적으로 제한적이었던 국민기초생활보장제도의 그동안의 영향을 평가하고 있고, 유경준, 김대일(2002)의 결과는 국민기초생활보장제도가 보다 완전하게 전국민에게 기초보장을 제공하도록 확대될 때 나타날 영향에 대한 추정결과로 서로 보완적인 설명으로 해석하는 것이 보다 적절하다고 판단된다.

이러한 측면에서 본 연구의 결과는 근로능력이 있는 빈곤가구에 대한 현금지원이 우리나라에서는 노동공급에 영향을 주지않았다는 것을 제시한다기 보다는 그동안의 국민기초생활보장제도가 근로능력자들에게 의미있는 영향을 줄 정도로 포괄적인 제도가 못되었다는 것을 반증하는 결과로 보여진다. 향후 어떻게 근로능력을 가진 빈곤자에 대해 보다 실질적인 기초보장을 제공할 것인가에 대한 보다 본격적인 모색이 필요하다고 판단된다.

마지막으로 본 연구의 한계와 관련하여 향후 연구의 방향에 대해 제안하면서 이 글을 맺고자 한다. 본 연구의 이중차이모델에 이용된 프로그램집단과 통제집단은 이질적인 집단들이다. 또한 국민기초생활보장제도 전후에 경제상황의 변화나 다른 정부정책의 실시 등 상당한 정도의 다른 요인들의 변화가 있었다. 본 연구에서는 이러한 문제들을 집단효과(group effects)와 시간효과(time

effects)를 통하여 통제하고자 시도하였다. 그러나 이러한 통제노력에도 불구하고 추정된 효과가 이러한 집단들의 이질성으로 인하여 오염될 가능성이 존재한다. 향후 보다 개선된 비교집단과 분석 방법을 통하여 이러한 문제를 감소시키기 위한 노력이 필요할 것이다. 또한 본 연구는 국민기초생활보장제도가 실시되고 난 후 2년 동안의 단기효과를 평가한다. 아직 제도시행 초기이기 때문에 우리나라 국민들은 아직 근로능력자에 대한 복지급여 제공에 익숙하지 않은 상황이다. 그러므로 제도가 보다 정착되고 국민들에게 익숙해진 이후의 장기효과는 단기효과와 다를 수 있다. 향후 이러한 장기효과에 대한 평가연구가 요청된다.

참고문헌

- 노대명. 2002. 「한국사회 공공부조제도 및 자활지원제도 개선방안에 대한 고찰」. 사회복지연구회 131회 월례발표회 발표논문.
- 유경준, 김대일. 2002. 『외환위기 이후 소득분배구조 변화와 재분배정책 효과분석』. 한국개발연구원.
- 이상은. 2003. 「미국의 복지개혁: 소극적 현금지원정책으로부터 적극적 자립지원정책으로」. 『사회보장연구』, 19(1).
- Blank, Rebecca. 2002. “Evaluating welfare reform in the United States”. (NBER Working Paper 8983). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Blunder, Richard, Monica Costa Dias, Costas Meghir, and John Van Reenen. 2002. “Evaluating the employment impact of a mandatory job search program”. (IFS Working Paper WP01/20). UK: The Institute for Fiscal Studies.
- Eissa, Nada and Jeffrey B. Liebman. 1996. “Labor supply response to the Earned Income Tax Credit”. *Quarterly Journal of Economics*, 112(2), 605-637.
- Hotz, Joseph and John Karl Scholz. 2000. “The Earned Income Tax Credit”. A paper presented for the NBER Conference on Means-Tested Transfers.
- Lee, Sangeun. 2002. “Evaluating the effects of AFDC/TANF on employment and program participation transitions”. Ph.D. dissertation paper at the University of Wisconsin-Madison.
- Schoeni, Robert and Rebecca Blank. 2000. “What has welfare reform accomplished?: Impacts on welfare participation, employment, income, poverty, and family structure”. (NBER working paper 7627). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Van Reenen, John. 2003. “Active labour market policies and the British New Deal for the Young Unemployed in context”. A paper presented in the NBER conference on Seeking A Premier League Economy.