

국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과 분석

-소득보장과 소비증가 효과를 중심으로-

김 태 일*

1. 서론

2000년도 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도는 이념, 수급자격, 수급규모 등에서 그 이전까지 존재하던 생활보호제도와는 매우 다른 공공부조제도이다. 이 제도의 도입으로 인하여 근로 능력의 유무와 상관없이 소득이 일정 수준 이하인 국민은 정부의 보조를 받을 수 있게 되었으며, 이러한 보조가 국가의 시혜가 아닌 국민의 권리로서 인정되었다. 이에 따라 수급 규모가 대폭 증가하였으며, 가구당 지급액도 크게 증가하였다. 이러한 제도 변화로 인하여 국민기초생활보장제도 하의 재정지출은 생활보호제도 하의 재정지출에 비하여 크게 증가하였으며, 재정지출이 증가한 만큼 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과도 이전의 생활보호제도에 비하여 대폭 상승하였을 것으로 기대된다.

본 연구에서는 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과를 ①이 제도의 실시가 수급자의 소득을 얼마나 증대시켰으며, ②이러한 수급자의 소득 증대가 얼마나 생활 수준 향상(즉 소비 증가)을 가져왔는가라는 두 측면에서 분석하고자 한다. 본 연구에서 분석하려는 것을 보다 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

○ 국민기초생활보장 제도 수급자의 소득 증대 효과 분석

공공부조 제도의 소득 증대 효과를 분석한 기존연구들은 거의 전부가 수급자의 소득 중에서 공공부조 수급액을 제외한 소득과 이를 포함한 소득을 비교함으로써, 그 차액을 공공부조 제도의 소득 증대 효과로 간주한다. 그런데 이와 같이 수급자의 현재 소득을 분석하는 것은 동 제도의 소득 보장 효과를 과대추정할 수 있다. 이는 수급자의 총소득에서 공공부조 수급액을 차감한 소득액이 동 제도가 없었을 때의 수급자 소득과 다를 수 있기 때문이다. 예를 들면 공공부조 제도가 존재하지 않았다면 스스로의 소득창출을 위하여 좀 더 노력하였을 수 있다. 즉 흔히 공공부조 제도의 문제점의 하나로서 중요하게 논의되는 근로의욕 감소효과가 존재할 수 있다. 그 밖에도 공공부조 제도가 없었다면 친척의 지원이 더 많았을 수도 있을 것이다.¹⁾

* 고려대 행정학과

즉 소득보장 효과의 올바른 추정은 수급자의 현재소득과 수급액을 제외한 소득의 비교가 아니라, 수급자의 현재소득과 이들 제도가 없었을 때의 가상소득을 비교함으로써 이루어져야 한다. 즉 수급자 소득의 현재(actual)와 가상(counter factual) 상태의 비교를 통하여 이루어져야 한다. 본 연구에서는 패널자료를 사용하고, 비교집단을 설정함으로써 이러한 기초생활보장 제도가 없었을 때 기대되는 수급자의 가상소득을 추정함으로써, 국민기초생활보장 제도의 소득 증대 효과를 분석하려고 한다. 이의 구체적인 분석 방법은 3장에서 논의된다.

○ 국민기초생활보장제도 수급자의 소비 수준 향상 효과 분석

국민기초생활보장제도의 목적은 국민 모두가 일정 수준 이상의 생활을 영위할 수 있도록 하는 것이다. 이에 따라 가구소득이 최저 생계비 이하인 가구에 대하여 그 차액만큼 급여를 지급하고 있다. 즉 국민기초생활보장 제도에서 급여를 지급함으로써 가구 소득을 증가시키는 이유는 대상 가구가 적어도 최저 생계비 수준의 소비 생활을 하도록 하기 위함이다. 따라서 국민기초생활보장 제도의 진정한 효과는 소득 증대 자체가 아니라, 그로 인한 소비 증대라고 할 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 국민기초생활보장제도 수급자가 됨으로써 이전에 비하여 소비 지출이 얼마나 증대하였는가를 분석한다. 이의 분석에서도 소득 증대 효과와 마찬가지로 비교집단을 설정함으로써 보다 타당한 추정을 하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 1장의 서론에 이어 2장에서는 기존문헌에 대한 논의를 한다. 3장에서 분석방법과 분석자료를 설명한 후, 4장에서는 분석결과를 논의한다. 끝으로 결론인 5장에서는 이전까지의 논의를 요약한다.

II. 기존문헌 연구

우리나라의 공적부조 제도가 국민기초생활보장제도로 바뀐 것이 2000년 10월로서 비교적 최근이기 때문에 아직까지 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과를 실증적으로 분석한 연구는 많지 않다. 그러나 이전의 생활보호제도를 포함한 사회보장제도의 빈곤감소 효과를 실증분석한 연구는 제법 존재한다. 김태완(2000)은 1996-1999년까지 도시가계조사의 분기별 자료를 이용하여 사회보장제도의 소득재분배효과 및 빈곤감소효과를 분석하였다. 그리고 최정균(2001)은 대우경제연구소의 한국가구패널조사 자료를 이용하여 1992-1998년 기간 동안 사회보장제도의 빈곤감소효과를 분석하였다. 또한 김교성(2002)은 한국노동패널조사 자료를 이용하여 1998-1999 기간의 사회보장제도의 빈곤을 감소효과를 분석하였다. 그 밖에도 김기덕·손병돈(1995), 손병돈(1999), 홍경준(1999), 석재은(2000), 최현수(2001, 2002) 등의 연구에서도 사회보장제도의 소득보장 또는 빈곤 감소 효과를 분석하였다.

1) 그리고 자료의 신뢰성 문제로서 수급자가 자신의 근로소득을 의도적으로 축소 보고할 수도 있을 것이다.

국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과를 실증분석한 연구로는 홍경준(2002)와 안종범(2004)이 있다. 홍경준(2002)는 2001년도 도시가계조사 자료를 이용하여, 기초생활보장 제도를 포함한 공적이전과 사적이전의 빈곤감소 효과를 분석하였다. 안종범(2003)은 한국노동패널조사 자료를 이용하여 기초생활보장 제도 도입으로 공적이전의 빈곤감소 효과가 얼마나 증가하였는가를 분석하였다.

생활보호제도 시기의 사회보장제도의 빈곤감소 효과를 분석한 연구와 국민기초생활보장제도 시기의 사회보장제도의 빈곤감소 효과를 분석한 연구들은 개별 연구들에 따라 구체적인 크기에 차이는 있지만 모든 연구들이 일관되게 공적 소득이전에 비하여 사적 소득이전의 소득보장 또는 빈곤감소 효과가 더 크다는 것을 보이고 있다.²⁾

III. 분석 방법

1. 분석 방법 개괄

1) 소득 증대 효과 분석

전술한 바와 같이 기초보장제도의 소득보장 효과를 올바르게 추정하려면 수급자의 현재소득과 동 제도가 없었을 때의 가상소득을 비교함으로써 이루어져야 한다. 즉 수급자 소득의 현재(actual)와 가상(counterfactual) 상태의 비교를 통하여 이루어져야 한다. 물론 이와 같이 현재 상태와 가상 상태를 비교해야 올바른 효과 추정이 이루어진다는 것은 사회과학 분야 대부분의 인과관계 추론에 해당하는 것이며, 가상 상태를 얼마나 정확하게 파악할 수 있는가가 타당한 인과 효과 추정의 관건이 된다.

사회과학 분야의 인과관계 추론에서 연구 관심대상의 가상 상태는 관찰할 수 없으므로, 일반적으로는 비교집단(통제집단)을 설정하여 이의 특성과 연구 관심대상(실험집단)의 특성을 비교하는 방법을 취한다. 즉 비교집단의 특성을 실험집단의 가상 상태로 간주하는 것이다. 그리고 비교집단의 특성과 실험집단 가상 상태의 차이를 최소화하기 위하여 사전·사후 비교를 한다.

2) 이 연구들은 모두 공적이전 또는 사적이전 소득을 제외한 가구소득을 기준으로 빈곤율을 측정된 것과 이들을 포함한 가구소득을 기준으로 빈곤율을 측정된 것을 비교함으로써 이전소득이 빈곤율을 얼마나 감소시켰는가를 분석하고 있다. 그러나 전술한 바와 같이 실제소득을 기준으로 분석하는 것은 빈곤감소 효과를 과대추정할 수 있다.

<그림 1>

	T_1	제도 실시	T_2
수급자집단(실험집단)	O_1	X	O_2
비수급자집단(통제집단)	O_3		O_4

<그림 1>에서 O_i 를 기초보장 급여를 제외한 소득(비급여소득)이라고 하면 기초보장 제도로 인한 비급여소득의 감소 정도는 기초보장 수급자의 제도 실시 이후와 이전의 차이인 O_2-O_1 에서 비수급자의 제도 실시 이후와 이전의 차이인 O_4-O_3 를 차감한 $\{(O_2-O_1)-(O_4-O_3)\}$ 가 된다. 그리고 기초생활보장 제도가 없었다면 수급자가 보유했을 소득은 $\{O_2-(O_4-O_3)\}$ 가 된다.³⁾

이러한 통제집단 사전사후측정 설계에 의한 연구의 타당성은 실험집단과 통제집단이 얼마나 유사한가에 의하여 좌우된다. 즉 관심을 갖는 사건 이외에 다른 조건은 실험집단과 통제집단이 동일하다고 할 수 있어야 이러한 방식의 효과 추정이 타당성을 지닌다.

그런데 기초생활보장 수급의 효과 추정에서는 실험집단인 수급자집단과 다른 조건이 유사한 비수급자집단(통제집단)을 설정할 수 없다는 데 문제가 있다. 왜 그런가? 우선 수급자 집단의 선정이 무작위로 이루어진 것이 아니기 때문이다. 만일 수급자집단이 저소득계층 중에서 무작위로 배정되었다면 수급자 집단과 비수급자 집단은 국민기초생활보장 수급 여부라는 조건 이외에는 동질적이라고 할 수 있다. 하지만 수급자집단의 선정은 저소득 계층 중에서도 소득 및 다른 조건을 충족해야만 이루어지므로 선정자와 비선정자는 동질적인 집단이 아니다.

두 번째는 수급자선정의 기본조건인 소득이 바로 추정하려는 기초생활보장 수급의 효과에 해당하기 때문이다. 기초보장제도의 소득보장 효과(또는 비급여소득 감소효과)를 추정한다는 것은 기초보장제도의 수급 여부라는 원인 변수에 의하여 소득이라는 결과변수에 생긴 변화를 추정함을 의미한다. 비록 실험집단인 수급자선정이 비무작위로 이루어졌더라도 이의 기준이 소득변화를 가져오는 다른 원인변수(학력, 나이, 성별 등)라면 문제는 덜 심각하다. 이 경우는 회귀분석 등에 의하여 원인변수의 효과를 통제하면 비교적 타당한 추정이 가능하기 때문이다.⁴⁾ 하지만 결과변수인 소득 자체가 실험집단의 선정기준인 경우는 타당한 추정이 어렵다. 그 이유는 다음과 같다.

전술한 바와 같이 기초생활보장의 소득보장 효과(또는 비급여소득 감소효과)를 추정은 수급자와 비수급자(통제집단)의 제도 도입 전후 소득 차이를 추정함으로써 이루어진다. 이 때 수급자와 비교하기 위한 비교집단으로서의 비수급자 집단은 어떻게 설정할 수 있을까? 우선 수급 이전의 소득이 수급자 집단과 유사한 집단을 설정하는 것을 생각해 볼 수 있다. 가령 그림에서 수급자의 소득 O_1 과 소득 O_3 가 유사한 집단을 통제집단으로 설정할 수 있다. 이 경우 비수급자의 사후소득인 O_4 는

3) 여기서는 논의를 단순화하기 위하여 절대액의 차이로 설명하였으나, 만일 실험집단과 비교집단의 사전소득의 크기가 다르다면 통제집단의 (사후소득 - 사전소득)을 실험집단의 사후소득 증가분으로 간주하는 대신에 $\frac{(사후소득 - 사전소득)}{(사전소득)}$ 을 사후소득의 증가율로 간주할 수 있다.

4) 물론 이 경우에도 소위 선발편의(selection bias)의 문제는 발생한다.

기초보장제도가 없었다면 획득했을 수급자의 소득이 되며, O_1 과 O_3 는 동일하므로 (O_2-O_4)가 기초보장제도로 인한 수급자의 비급여 소득 변화가 된다. 만일 기초보장제도가 수급자의 근로의욕을 감소시킨다면 이 크기는 음의 값을 가질 것이다.

하지만 이런 설정에서 (O_2-O_4)는 비급여소득 감소 정도를 실제보다 과대추정하게 한다. 그 이유는 다음과 같다. 기초보장제도 실시 이전에 실험집단과 비교집단의 사전소득은 동일하였다. 그런데 기초보장제도 실시 이후 왜 실험집단은 수급자가 되고 통제집단은 비수급자가 되었을까? 중요한 이유의 하나는 사후 비급여소득의 차이일 것이다. 즉 기초보장제도 실시 이후 실험집단의 비급여소득은 수급기준 이하였기 때문에 수급자로 선정되었지만, 통제집단의 소득은 수급기준을 넘어섰기 때문에 수급자로 선정되지 않았을 것이다. 이런 관계를 수식을 통해서 설명하면 좀 더 이해하기 쉽다.

$$\text{식(1): } y^a = y^p + \epsilon$$

식 (1)에서 y^p 를 어떤 가구의 항상소득, ϵ 을 임시소득, y^a 를 실제소득이라고 하자. 논의의 편의상 항상소득은 기초보장 수급 이전과 이후에 동일하며, ϵ 은 무작위 오차항으로서 평균은 0이라고 하자. 한 가구의 일정 기간(가령 기초보장제도 실시 이전과 이후 사이) 동안 가구소득 변화를 보면, 항상소득 y^p 는 안정적이어서 그 기간 동안 일정하더라도 ϵ 은 단기간에도 변하므로 실제소득 y^a 는 시기에 따라 달라진다. 그리고 항상소득 y^p 가 동일한 두 가구라도 ϵ 은 서로 다르므로 특정 시점에서 실제소득 y^a 는 서로 다르다.

기초보장 수급 기준을 가구소득이 y^l 이하여야 한다고 하자. 즉 $y^a = y^p + \epsilon \leq y^l$ 이면 수급자가 된다고 하자. 이 경우 항상소득 $y^p = y^l$ 라도 $\epsilon \leq 0$ 이면 수급자가 되지만 $\epsilon > 0$ 이면 비수급자가 된다. 이런 논리를 연장하면 기초보장 수급자 집단은 비수급자 집단에 비하여 사후소득에서 $\epsilon \leq 0$ 인 가구가 많이 포함되어 있을 것임을 알 수 있다. 이에 따라 두 집단의 사전소득이 동일하다고 해도, 기초보장 제도의 비급여 소득감소 효과와는 상관없이, 단지 임시소득 ϵ 만의 작용으로 사후소득은 비수급자집단이 수급자집단에 비하여 높게 나타날 수 있다.

그렇다면 수급자와 사후 비급여소득이 동일하도록 통제집단을 설정하면 어떨까? 이의 논리는 사후 비급여소득이 동일한 경우 수급자의 사전소득은 비수급자의 사전소득보다 기초보장제도의 소득감소효과만큼 더 클 것이므로 사전소득 차이를 소득감소 효과의 크기로 간주하는 것이다. 그러나 이 경우는 반대로 기초보장 제도의 소득감소 효과를 과소추정할 수 있다. 비수급자 가구는 수급자 가구와 사후 비급여소득이 동일한데 왜 수급가구가 되지 못하고 비수급 가구가 되었을 지를 생각해 보자. 이에 는 두 가지 가능성이 있다. 하나는 재산 등의 다른 조건을 충족하지 못해서이다. 또 하나는 실제로는 비수급자 가구보다 소득이 높아서 수급자 가구로 선정되지 않았지만, 이러한 분석에 사용되는 소득을 조사할 때는 소득을 축소 응답했을 수 있다. 어느 경우든 비수급가구의 사후 비급여소득 중 ϵ 은 수급자의 사후 비급여소득 중 ϵ 보다 작은 경우가 많을 것이다.⁵⁾ 그리고 이

는 비수급자의 사전 비급여소득 y^a 는 수급자의 y^a 보다 큰 경우가 많음을 의미한다. 따라서 사후소득이 동일한 수급자·비수급자의 사전소득 차이를 기초보장제도의 근로감소효과로 간주하는 경우는 임시소득의 작용으로 인하여 실제보다 과소추정하게 되며, 임시소득의 영향이 큰 경우는 오히려 이 차이가 음의 값을 가져서 기초생활보장 제도가 근로의욕을 촉진한다는 전혀 엉뚱한 결과가 나올 수도 있다.

통제집단의 설정을 소득이 아닌 소득에 영향을 미치는 다른 요인들, 가령 가구주의 학력·연령·성별 등을 유사하게 설정하는 방법도 고려할 수 있으나 이 경우는 문제가 더욱 심각하다. 동일한 학력·연령·성별이라도 소득 수준은 천차만별이며 이 중에서 소득이 낮은 계층이 수급자로 선정되기 때문이다. 통제집단은 실험집단인 수급자 가구와 기초보장 제도가 없다면 소득 및 소득 변화가 유사한 집단으로 설정해야 하는데, 이 경우는 이러한 유사성이 전혀 없는 셈이다.

지금까지의 논의를 정리하면 결국 어떤 방법으로도 기초생활보장 제도의 비급여 소득감소 효과를 추정하기 위한 타당한 통제집단은 설정할 수 없다는 것이다. 그렇다면 어떻게 해야 할까? 본 연구에서는 기초보장 제도의 비급여소득 감소효과를 직접 추정하기 보다는 이의 범위를 구하기로 한다. 앞에서 통제집단의 설정을 수급자의 사전소득을 기준으로 하면 비급여소득 감소효과를 과대추정하며, 사후소득을 기준으로 하면 과소추정한다고 하였다. 따라서 이 둘을 모두 추정하면 비급여소득 감소효과의 참값은 알 수 없지만 참값이 속해 있는 범위(상한과 하한)는 알 수 있을 것이다.

하지만 뒤에서 분석 결과를 제시할 때는 사후소득을 기준으로 하는 것은 제시하지 않는다. 사후소득을 기준으로 한 경우는 수급자의 사전소득보다 비수급자의 사전소득이 더 크게 나타나서 이를 추정하는 의미가 전혀 없었기 때문이다. 즉 소득감소효과는 0보다 작기는 어려울 텐데(이는 기초보장 제도가 비급여소득을 더 높인다는 것을 의미한다), 수급자의 사전소득보다 비수급자의 사전소득이 더 크다는 것은 이 값이 음의 값을 갖는 것이기 때문이다.

그리고 사전소득을 기준으로 하는 경우도 사전소득 자체를 기준으로 하는 대신에 그 다음 해 소득을 기준으로 한다. 뒤에서 상세히 설명하겠지만, 기초보장제도 실시의 사전소득으로서 2000년도 조사소득을 사용하며 사후소득으로서 2002년도 조사소득을 사용하는데, 통제집단 설정의 기준소득은 2001년도 조사소득을 사용한다.

통제집단을 설정하기 위한 기준소득으로서 중간연도 소득을 사용하는 경우에도 비급여소득 감소효과를 과대추정하게 되지만, 사전소득을 사용하는 경우에 비하여 과대추정의 정도는 작을 것이다.⁶⁾

5) 그 이유를 설명하는 것은 생략하지만 어렵지 않게 유추할 수 있을 것이다. 단, 이를 위해서는 축소응답의 경우 측정오차도 ϵ 의 일부로 간주해야 한다.

6) 이에 대한 상세한 논의는 지면 제약 상 생략한다. 그러나 임시소득의 역할을 고려하면 어렵지 않게 이해할 수 있다.

2) 소비 증대 효과 분석

국민기초생활보장제도의 실시로 인하여 수급자의 소비지출이 얼마나 증가하였는가에 대한 분석 방법도 소득 증대 효과의 분석과 동일하다. 즉 수급자의 소비지출 변화와 비교집단인 비수급자의 소비지출 변화를 비교한다.

그런데 소비지출 증가효과의 분석에서는 총소비 지출수준의 변화 이외에 소비 품목별(식비, 교육비, 주거비, 의료비 등)로 세분하여 각 품목의 지출 변화를 분석한다. 정부의 급여 지급으로 인하여 대상가구의 소득이 증가하였을 때, 어느 품목의 소비가 증가하는가를 파악하는 것은 동 제도의 생활수준 향상 효과를 이해하는 데 중요하다. 예를 들어서, 생계에 필수적인 소비가 증가하는 것과 사치재에 대한 소비가 증가하는 것은 비록 동일 액수의 소비 증가라도 모든 국민이 최저 생계비 이상의 생활을 할 수 있게 한다는 동 제도의 목적에 비추어 다른 의미를 지닐 것이기 때문이다. 또한 국민기초생활보장 제도는 의료·주거·교육급여를 제공하고 있으므로, 이 품목들에 대한 소비 변화는 단순히 소득 변화에 따른 소비 변화 이외의 효과가 포함되어 있을 것이다. 따라서 이 품목들에 대한 소비 변화는 다른 품목들에 대한 소비 변화와 구분하여 파악해야 동 제도의 시행이 가져온 소비 증대 효과를 올바르게 이해할 수 있을 것이다.

2. 분석 자료와 대상

국민기초생활보장 제도의 소득보장 효과를 분석하기 위해서는 한국노동연구원의 한국노동패널조사 원자료를 사용한다. 한국노동패널조사는 1998년부터 시작되었으며, 매년 약 5,000가구에 대한 종단면 조사(longitudinal survey)를 실시하는데 현재 2002년까지 5개년의 자료가 존재한다. 조사 내용은 노동 및 소득과 관련한 다양한 항목을 조사하고 있다.

이 조사는 동일가구를 대상으로 매년 조사하는 패널조사이다. 따라서 과거 생활보호대상자에서 국민기초생활보장 수급자로 바뀐 가구, 과거에는 생활보호대상자가 아니었지만 새롭게 국민기초생활보장 수급자가 된 가구, 국민기초생활보장 수급권자가 아닌 빈곤계층 가구(차상위 계층 가구 또는 소득기준은 충족하지만 다른 조건을 충족 못한 가구)에 대한 연도별 자료가 존재하므로 앞에서 논의하였듯이 통제집단 사전사후측정 설계에 의한 분석이 가능하다.

국민기초생활보장 제도 실시 이전, 즉 사전 상태의 분석을 위해서는 2000년 자료를 사용하며, 실시 이후 즉 사후 상태의 분석을 위해서는 2002년 자료를 사용한다. 앞에서 논의한 분석방법에 따른 실험집단은 물론 국민기초생활보장 수급자 가구가 된다. 그리고 통제집단은 2001년도 근로소득과 성별의 분포가 실험집단인 수급자 집단과 유사하도록 짝짓기(matching) 방법에 의하여 설정하였다. 즉 실험집단의 근로소득을 12개 구간으로 나누고, 이를 다시 성별로 분리하여 총 24개의 집단을 만든 후, 각 집단의 빈도 비율과 동일한 비율을 유지하면서 가능한 최대한의 표본을 비수급자 집단으로부터 무작위로 추출하였다.⁷⁾ 공공부조를 제외한 가구소득 대신에 근로소득을 기준으로

7) 비수급자 집단은 기초생활보장 뿐만 아니라 이전의 생계보호 대상도 된 적이 없는 가구로 제한하였다.

한 이유는, 공공부조 제도의 비급여 소득 감소 효과는 주로 근로소득의 감소를 통하여 나타날 것이므로, 근로소득이 유사하게 통제집단을 설정하는 것이 타당한 것으로 판단하였기 때문이다.

IV. 분석 결과

1. 분석대상 가구특성

본격적인 분석에 앞서서 실험집단(수급자가구)과 통제집단(비수급자가구)의 기본적인 가구특성을 보자. 이는 <표 1>에 제시되어 있다. 이 표에서 전체가구는 노동패널조사에 포함된 모든 가구를 나타낸다. 이는 본 연구의 분석대상 가구특성이 평균적인 가구에 비하여 얼마나 다른가를 알기 위한 참고자료의 의미로 제시한 것이다.

<표 1> 실험·통제 집단의 가구특성(2001년 기준)

	수급자가구	비수급자가구	전체가구
가구주연령	61.4(14.3)	63.8(11.8)	50.8(12.9)
남성가구주 비율	0.38(0.49)	0.39(0.49)	0.85(0.36)
가구원수	2.26(1.28)	2.06(1.14)	3.59(1.35)
근로소득	199.2(341.0)	201.9(342.5)	1920.6(1817.3)
가구소득	425.5(345.9)	541.1(482.0)	2108.3(1901.0)
표본수	90	281	3070

먼저 실험집단인 수급자가구와 통제집단인 비수급자 가구의 소득 외 특성들을 비교하자. 가구주의 연령을 보면 수급자가구의 평균연령에 비하여 비수급자가구의 평균연령이 2세 이상 높음을 알 수 있다. 남성가구주 비율은 두 집단이 거의 유사한데 이는 가구주의 성별 분포가 유사하도록 통제집단을 설정하였기 때문에 당연한 결과이다. 그리고 가구원수는 수급자가구가 비수급자가구에 비하여 0.2명 정도 더 많음을 알 수 있다. 한편 수급·비수급가구의 특성을 전체가구와 비교하면 가구특성이 상당히 다름을 알 수 있다. 연령은 수급·비수급가구가 전체가구에 비하여 월등하게 높으며, 남성가구주 비율은 크게 낮고, 가구원수도 매우 적다. 물론 이는 수급·비수급가구 모두 전체가구 중에서는 저소득계층에 해당하기 때문이다. 즉 고연령, 높은 여성가구비율, 적은 가구원수는 저소득계층의 일반적인 특성을 나타낸다.

다음으로 소득을 보면 근로소득은 유사하지만 가구소득은 비수급자집단이 훨씬 많음을 알 수 있다. 이는 근로소득 이외에 자산소득이나 친척보조 등이 비수급자집단이 수급자집단보다 훨씬 많음을 의미한다.

2. 소득 증대 효과 분석

<표 2>에는 수급자가구와 비수급자가구의 국민기초생활보장 제도 실시 이전과 이후의 유형별 소득이 제시되어 있다. 그리고 <표 3>에는 두 기간의 소득 변화 정도가 계산되어 있다. 자산소득은 금융 및 부동산소득을 의미한다. 근로소득과 자산소득을 합한 것을 시장소득으로 정의하였다. 노동패널조사 자료에서는 공공부조액(생활보호 또는 기초보장 수급액)만을 별도로 제시하지는 않고, 정부보조금이라는 항목에 포함하여 제시하고 있다. 이에 따라 비수급자 가구의 경우도 정부보조금이 양의 값을 갖는다. 정부보조금에 공공부조 이외에 어떤 것들이 포함되는지를 구체적으로 알기는 어렵지만, 비수급자 가구의 정부보조금액을 보면 금액은 별로 크지 않음을 알 수 있다. 이전소득에는 정부보조와 친척보조 이외에 사회단체 등의 보조도 포함된다. 하지만 이는 크기도 작으며, 기초생활보조의 실시 여부와 별 관련이 없으므로 제시하지 않았다. 그리고 총소득에는 표에 제시한 근로소득, 자산소득, 정부보조, 친척보조 이외에 사회단체 등의 기타보조 및 사회보험 소득이 포함된다. 그러나 퇴직금과 같이 일회성을 갖는 기타소득은 제외하였다.

<표 2> 국민기초생활보장 제도 실시 전후 유형별 소득 변화

수급자 가구					
소득 구분		금액(만원)		평균금액의 비중(%)	
		2000년	2002년	2000년	2002년
시장소득	근로소득	258.67(356.42)	208.68(350.58)	61.50	40.99
	자산소득	15.37(78.42)	12.18(79.25)	3.65	2.39
이전소득	정부보조	85.16(110.19)	232.01(177.24)	20.25	45.57
	친척보조	45.54(118.86)	45.07(130.84)	10.83	8.85
총소득		420.63(321.96)	509.14(414.49)	-	-
비수급자가구					
소득 구분		금액(만원)		평균금액의 비중(%)	
		2000년	2002년	2000년	2002년
시장소득	근로소득	430.21(618.31)	402.84(682.17)	58.79	59.35
	자산소득	110.92(351.91)	89.83(308.63)	15.16	13.23
이전소득	정부보조	4.38(8.07)	5.22(9.82)	0.60	0.77
	친척보조	135.25(207.76)	175.40(258.23)	18.48	25.84
총소득		731.83(703.30)	678.75(704.66)	-	-

<표 3> 기초보장제도 실시 전후의 소득 변화분

소득구분		수급가구		비수급 가구	
		금액 변화율(%)	비중 변화분(% P)	금액 변화율(%)	비중 변화분(% P)
시장소득	근로소득	-19.33	-20.51	-6.36	0.56
	자산소득	-20.75	-1.26	-19.01	-1.92
이전소득	정부보조	172.44	25.32	19.18	0.17
	친척보조	-1.03	-1.97	29.69	7.36
총소득		21.04	-	-7.25	-

먼저 수급자·비수급자 가구의 근로소득을 보자. 우선 눈에 띄는 것은 기초소득보장 실시 전후 소득 모두 비수급자 가구가 수급자 가구에 비하여 크게 높다는 것을 알 수 있다. <표 1>의 2001년도 조사 근로소득은 두 집단이 유사한데 비하여 2000년도와 2002년 조사 근로소득은 비수급자 집단이 크게 높은 것은 비수급자 가구의 2001년도 조사 근로소득에는 임시소득 ϵ 이 음의 값을 갖는 가구가 많았음을 짐작하게 한다.

기초보장제도 실시 전후 수급자 가구의 근로소득은 259만원에서 209만원으로 19.3% 감소한데 비하여 비수급자 가구의 근로소득은 430만원에서 403만원으로 6.4% 감소하였다. 참고로 전체가구의 근로소득 평균값을 제시하면 2000년 조사에서 1728만원이었으며, 2002년 조사에서는 2232만원으로서 29.2%가 증가하였다. 전체가구의 근로소득은 2000-2002년 사이에 30% 가까이 증가한데 비하여 비교집단 비수급자 가구의 근로소득이 6.4% 감소한 것은 비수급자 가구가 고령의 저소득 가구이기 때문일 것이다. 즉 비수급자 가구의 평균연령은 2000년에 이미 60이 넘었는데, 이 연령대는 나이가 더 들수록 근로의 중단 등으로 근로소득이 감소할 것이다.⁸⁾

비교집단인 비수급자 가구의 근로소득이 6.4% 감소하였다는 것은 수급자 가구의 근로소득이 기초보장 제도가 없었다고 해도 최소한 6.4% 이상은 감소하였을 것임을 의미한다. 따라서 실제 감소분 19.3%에서 6.4%P를 차감하면, 기초보장제도의 실시로 인한 근로소득 감소분은 최대 12.9%가 된다. 주의할 것은 전술한 바와 같이 이 수치는 실제의 근로소득 감소분이 아니라 단지 실제 근로소득 감소분의 상한(upper bound)을 보여줄 뿐이라는 점이다.

다음으로 자산소득을 보면 수급자 가구의 자산소득이 비교집단인 비수급자 가구의 자산소득에 비하여 크게 작지만 2000-2002 기간 동안 두 집단의 자산소득은 비슷한 비율로 감소하였음을 알 수 있다.

8) 참고로 수급자 가구와 비수급자 가구의 근로가구 비율을 보면 아래와 같다.

수급가구			비수급 가구		
2000년	2002년	증가분(% P)	2000년	2002년	증가분(%)
46.7	34.4	-12.3	55.2	48.0	-7.2

다음은 두 집단의 이전소득 변화를 보자. 먼저 정부보조금의 경우 수급자 가구는 85만원에서 232만원으로 크게 증가한데 비하여 비교집단 비수급자 가구는 4.4만원에서 5.2만원으로 별 변화가 없었다. 수급자 가구의 기초보장 실시 이전의 정부보조금이 비수급자 가구에 비하여 훨씬 많은 것은 수급자 가구의 상당수는 이전에도 생활보호 대상 가구에 해당하였기 때문이다.⁹⁾ 수급자 가구의 정부보조금이 크게 증가한 것은 기초보장 실시의 효과로서 당연하다고 할 수 있다.

흥미 있는 것은 친척보조금의 변화이다. 수급자 가구는 이전과 이후에 각각 45.5만원과 45.1만원으로서 거의 동일한데 비하여 비수급자 가구는 135.3만원에서 175.4만원으로 27% 증가하였다. 비수급자 가구의 경우 2000-2002 기간에 근로소득 등이 감소하여, 이를 보전하기 위하여 친척보조가 증가한 것으로 해석할 수 있다. 마찬가지로 해석한다면 수급자 가구는 근로소득이 감소하였지만 정부보조가 크게 증가하여 근로소득 감소분을 훨씬 초과하였기 때문에 친척보조는 거의 변하지 않은 것으로 해석할 수 있다. 그런데 수급자·비수급자 가구의 친척보조금 변화를 해석할 때는 주의할 것이 있다. 하나는 만일 기초보장 급여가 아니었다면 수급자 가구의 친척보조가 비수급자 가구의 경우만큼 증가하였을까이다. 수급자 가구가 되려면 부양의무자 기준을 충족해야 한다. 따라서 비슷한 소득의 비수급자 가구에 비하여 친척보조를 받기 어려울 것이다. 이는 기초보장 실시 이전 수급자 가구의 친척보조금 절대액이 비수급자 가구에 비하여 크게 적은 것에서도 확인할 수 있다. 따라서 기초보장 실시 여부와 상관없이, 수급자 가구의 근로소득 등 비이전소득의 변화에 대하여 비수급자 가구만큼 친척보조가 반응할 것 같지는 않다. 또 하나 주의할 것은 수급자 가구의 친척보조금의 표준편차가 평균에 비하여 매우 커서 극단치(outlier)의 영향이 클 수 있다는 점이다. 가령 친척보조금액이 500만원 이상인 경우를 제외하면 3개의 표본이 제외되는데, 이 경우 2000년의 친척보조금액은 38.1만원이며, 2002년의 친척보조금액은 27.8만원이 된다. 그리고 친척보조금액이 250만원 이상인 경우를 제외하면 8개의 표본이 제외되는데, 이 경우 2000년의 친척보조금액은 18.9만원이며, 2002년의 친척보조금액은 26.7만원이 된다. 또한 2000년과 2002년 모두 수급자 가구의 70% 정도는 친척보조금액이 전혀 없었다.¹⁰⁾ 따라서 수급자 가구의 경우 친척보조금은 일상적인 소득보조라기 보다는 예외적인 원조라고 할 수 있다.

지금까지의 논의로부터 기초보장 실시로 인한 수급자 가구의 소득증대 효과를 계산하면 <표 7>과 같다. 근로소득하한, 정부보조효과상한, 비정부소득하한은 수급자 가구의 실제 소득을 의미하며, 근로소득상한, 정부보조효과상한, 비정부소득상한은 비수급자 가구의 소득변화율을 수급자 가구의 소득변화율로 간주하여 계산한 것이다. 예를 들면 2002년도 근로소득상한은 2000년도 수급자 가구의 근로소득에서 6.4%(비교집단의 소득변화분)를 감소시킨 것이다.

9) 이는 부록에 제시한 수급자 가구를 다시 생활보호 대상 여부에 따라 분리하여 제시한 소득통계에서도 확인할 수 있다.

10) 비교집단 비수급자 가구의 경우 이 비율은 50% 정도였다.

<표 7> 기초보장 실시로 인한 수급자 가구의 소득증대 효과

	금액(만원)		금액평균값의 비중	
	2000년	2002년	2000년	2002년
근로소득하한	258.7	208.7	61.5	41.0
근로소득상한		231.2		45.4
정부보조효과상한	85.2	232.0	20.3	45.6
정부보조효과하한		209.5		41.2
비정부소득하한	335.4	277.1	79.7	54.4
비정부소득상한		299.6		58.8
총소득	420.6	509.1	-	-

<표 7>의 결과를 보면 기초보장제도 실시로 인한 수급자 가구의 근로소득 감소 효과는 (존재한다고 해도) 그 크기가 별로 크지 않아서, 기초보장 제도의 소득증대 효과 추정에 별 영향을 미치지 않음을 알 수 있다. 기초보장 제도의 실시로 수급자 가구의 소득을 209만원 이상 증가시켰으며, 이는 전체 가구소득의 40%를 넘는다. 참고로 수급자 가구를 다시 생활보호대상 가구와 아닌 가구로 분리하여 소득변화를 제시한 부록을 보면 기초보장 제도 이전에 이미 생활보호대상 가구였던 경우는 전체 소득 중 정부보조금의 비율이 40%→60%로 증가하였고, 신규로 기초보장 제도 수급 가구가 된 경우에는 13%→40% 증가하였음을 보여 준다.

3. 소비 증대 효과 분석

<표 8>에는 수급자가구와 비수급자가구의 기초생활보장 제도 실시 이전과 이후의 유형별 소비지출액이 제시되어 있다. 그리고 <표 9>에는 두 기간의 소비지출 변화 정도가 계산되어 있다. 소득과 달리 소비의 경우에는 기초생활보장 제도 실시 이전의 자료로서 2000년도 대신에 1999년도 조사 결과를 사용하였다. 이는 2000년도 조사에서는 전체소비 총액만 제시되어 있고, 소비 유형별로 세분하여 제시되어 있지 않기 때문이다.

그리고 ‘총소비’는 두 변수의 평균이다. 노동패널자료에는 전체소비지출액을 묻는 항목이 있고, 이와는 별도로 유형별 소비지출액을 묻는 항목이 있다. 그런데 유형별 소비지출액의 합계는 전체 소비지출액과 유사하지만 일치하지는 않는다. 따라서 ‘총소비’는 전체소비지출액과 유형별 소비지출액 합계의 평균값을 사용하였다.

<표 8> 수급자·비수급자 가구의 유형별 소비지출액 변화

수급자 가구				
	금액(만원)		평균금액의 비중(%)	
	1999년	2002년	1999년	2002년
식비	188.67(126.75)	204.80(114.70)	45.97	44.55
주거비	77.87(67.15)	90.00(65.24)	18.97	19.58
학비	31.60(97.05)	20.27(58.03)	7.70	4.41
의료비	48.00(79.48)	38.53(57.80)	11.70	8.38
기타소비	54.00(78.64)	99.47(102.82)	13.16	21.64
총소비	410.40(286.19)	459.67(241.60)	-	-
비수급자 가구				
	금액(만원)		평균금액의 비중(%)	
	1999년	2002년	1999년	2002년
식비	272.16(207.09)	257.72(175.42)	41.71	36.77
주거비	104.84(79.54)	96.21(65.93)	16.07	13.73
학비	40.01(117.04)	42.06(138.98)	6.13	6.00
의료비	69.20(116.97)	66.19(83.45)	10.61	9.44
기타소비	133.24(190.50)	234.02(301.63)	20.42	33.39
총소비	652.46(537.05)	700.85(555.83)	-	-

<표 9> 수급자·비수급자 가구의 유형별 소비지출액 변화분

	수급자 가구		비수급자 가구	
	금액 증가율(%)	비중 증가분(% P)	금액 증가율(%)	비중 증가분(% P)
식비	8.55	-1.42	-5.31	-4.94
주거비	15.58	0.61	-8.23	-2.34
교육비	-35.85	-3.29	5.12	-0.13
의료비	-19.73	-3.31	-4.35	-1.16
기타소비	84.20	8.48	75.64	12.97
총소비	12.01	-	7.42	-

<표 8>과 <표 9>를 보면 수급자 가구의 기초보장제도 실시 전후의 소비지출 증가는 비수급자 가구에 비하여 상대적으로 많지만 그 차이는 별로 크지 않음을 알 수 있다. 수급자 가구는 410만원에서 460만원으로 12% 정도 증가한데 비하여, 비수급자 가구는 652만원에서 701만원으로 7.4%

정도 증가하였다. 따라서 기초보장제도의 실시로 수급자 가구의 소득은 크게 증가하였으나, 그에 비하여 소비 지출액의 증가 정도는 작음을 알 수 있다.

한편 유형별 지출액의 변화를 보면 수급자 가구와 비수급자 가구 사이에 차이를 보인다. 수급자 가구는 식비와 주거비가 다소 증가한 데 비하여 비수급자 가구는 감소하였다. 그리고 수급자 가구는 교육비와 의료비가 상대적으로 크게 감소한데 비하여 비수급자 가구는 교육비는 다소 증가하였고 의료비는 약간 감소하였다. 수급자 가구의 교육비와 의료비가 크게 감소한 데는 아마도 수급자 가구에게 현금급여 이외에 교육급여와 의료급여가 별도로 제공되기 때문인 것으로 짐작된다. 그리고 수급자 가구의 주거비가 증가한 것은 수급자 가구에게 주거급여가 현금급여로 제공되기 때문일 수도 있을 것이다. 한편 기타소비는 수급자 가구와 비수급자 가구가 모두 크게 증가하였기 때문에, 이의 변화가 기초보장 제도의 실시와 특별한 관련이 있는 것 같지는 않다.

한편 이와 같은 객관적인 소비지출액의 변화 이외에 수급자 가구가 주관적으로 인식하는 지출 부담의 변화를 보는 것도 기초보장 제도가 생활수준 향상에 미친 영향을 파악하는 데 도움이 될 것이다. 노동패널조사에서는 경제적으로 가장 부담스런 지출항목이 무엇인지를 1순위부터 5순위까지 조사하고 있다. 이 중에서 1순위로 응답한 항목의 빈도 분포를 수급자 비수급자 가구, 기초보장 실시 전후로 구분하여 제시하면 <표 10>과 같다. 응답자 수가 원래의 표본들보다 감소한 것은 무응답값들이 존재하기 때문이다. 괄호안의 값은 빈도에 대한 백분율이다.

<표 10> 경제적으로 부담스러운 지출 항목(명, %)

	수급자 가구		비수급자 가구	
	2000년	2002년	2000년	2002년
식비	55 (70.5)	31 (39.7)	92 (53.2)	50 (29.9)
의료비	11 (14.1)	20 (25.6)	39 (22.5)	49 (28.3)
교육비	9 (11.5)	8 (10.3)	14 (8.1)	15 (8.7)
주거비	1 (1.3)	10 (12.8)	3 (1.7)	28 (16.2)
빛 상환	2 (2.6)	9 (11.5)	21 (12.1)	22 (12.7)
기타	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (2.3)	9 (5.2)
응답자 수	78 (100.0)		173 (100.0)	

<표 10>의 결과에서 가장 두드러진 특징은 식비 지출이 가장 부담스럽다고 응답한 숫자가 수급자·비수급자 가구 모두 크게 감소한 가운데, 수급자 가구의 감소 폭이 더욱 크다는 점이다. 식비를 가장 부담스러운 지출항목으로 꼽은 비율은 수급자 가구의 경우 2000년 70.5%에서 2002년에는 39.7%로 30%P 정도 감소하였으며, 이에 비하여 비수급자 가구는 2000년 53.2%에서 2002년 29.9%로 23%P 정도 감소하였다. 이는 기초보장 수급으로 인한 수급자 가구의 소득 증대는 식비 지출의 부담을 경감시켜준 것으로 해석할 수 있을 것이다.

한편 식비 지출 항목의 비율이 감소한 만큼, 다른 항목의 비율이 증가할 수 밖에 없으므로, 다른 항목들의 비율이 기초보장 이전에 비하여 증가했다라도 해당 항목들에 대한 경제적 부담이 기초보장 이전에 비하여 더 커졌기 때문이라고 해석하기는 어렵다. 하지만 이를 감안하더라도 다른 지출 항목들의 변화에는 흥미로운 점들이 존재한다.

의료비의 경우 기초보장 이전에도 식비 다음으로 부담스럽다는 응답 비율이 높았으나, 기초보장 이후에는 이 비율이 더욱 증가하였다. 이는 생존을 위한 최소한의 기본지출인 식비에 대한 부담을 제외하면 저소득 계층의 경우 의료비의 부담이 가장 크며, 수급자 가구의 경우 기초보장으로 인하여 의료비 부담이 줄었지만, 여전히 충분하지 않음을 보여 주는 것으로 해석할 수 있다.¹¹⁾ 그리고 비수급자의 경우 의료비에 대한 부담을 크게 느낀다는 것은 차상위계층에 대한 의료급여의 필요성을 보여 주는 것으로 해석할 수 있다.

V. 결론

본 연구에서는 국민기초생활보장 제도의 실시가 수급자 가구의 소득을 얼마나 증가시켰으며, 이로 인한 수급자 가구의 생활 수준 향상(소비 지출 증가)은 어느 정도인가를 분석하였다. 기초보장 제도의 실시가 수급자 가구의 근로 소득 등의 감소를 가져올 수 있음을 감안하여, 통제집단 사전 사후 설계에 의하여 기초보장 제도가 없었을 때 예상되는 수급자 가구의 소득과 기초보장 제도 실시 후의 수급자 소득을 비교하려고 하였다.

분석 결과는 국민기초생활보장 제도의 실시로 인한 수급자의 근로소득 감소 정도는 별로 크지 않으며, 기초보장 제도는 수급자의 소득을 크게 증가시킨 것으로 추정되었다. 하지만 큰 폭의 소득 증가에 비하여 소비 증가폭은 크지 않은 것으로 나타났다.

11) 참고로 의료비가 가장 부담스럽다고 응답한 가구의 2002년도 의료비 지출액 평균은 91만원이었으며, 식비지출은 172만원, 총소비는 448만원, 총소득은 452만원이었다. 그리고 식비가 가장 부담스럽다고 응답한 가구의 2002년도 식비 지출액 평균은 219만원이었으며, 의료비지출은 22만원, 총소비는 403만원, 총소득은 395만원이었다.

부록

노동패널조사에서 2000년 조사의 경우 생활보호대상 여부를 묻는 항목이 없다. 따라서 1999년 조사에서 생활보호대상 가구라고 응답한 경우를 수급자 가구1로 정하였다. 1999년에 생활보호대상 가구이면 2000년에도 생활보호대상 가구인 경우가 대부분이므로, 이로 인한 오차는 크지 않을 것이다.

수급자 가구1: 생활보호대상이며 기초보장대상인 가구

소득 구분		금액(만원)		평균금액의 비중(%)	
		2000년	2002년	1999년	2002년
시장소득	근로소득	147.50(241.29)	107.33(259.13)	37.99	27.75
	자산소득	1.67(6.37)	0.04(0.20)	0.43	0.01
이전소득	정부보조	157.58(102.76)	235.54(134.89)	40.58	60.90
	친척보조	42.96(100.89)	29.00(69.32)	11.06	7.50
총소득		372.29(251.81)	374.00(264.77)	-	-

수급자 가구2: 생활보호대상은 아니며 기초보장대상인 가구

소득 구분		금액(만원)		평균금액의 비중(%)	
		2000년	2002년	1999년	2002년
시장소득	근로소득	299.09(383.56)	245.53(373.30)	67.55	43.02
	자산소득	20.35(91.17)	16.59(92.33)	4.60	2.91
이전소득	정부보조	58.82(101.23)	230.83(191.23)	13.28	40.45
	친척보조	46.48(125.45)	50.91(147.01)	10.50	8.92
총소득		438.21(343.97)	558.29(448.60)	-	-

참고문헌

- 김교성(2002). 소득이전의 빈곤완화 및 빈곤이행에 관한 연구. 한국사회복지학 48: 119-149.
- 김기덕·손병돈(1995). 1982-92년간 근로자가구의 소득분배 변화 추세: 소득원천별 사회보장수혜, 사적이전, 조세부담. 사회복지연구 8:91-115.
- 김태완(2000). 조세 및 소득이전이 분배 및 빈곤율에 미치는 영향, 한국보건사회연구원. 보건복지포럼 45: 43-54.
- 석재은(2000). 노인의 소득원 구성과 공·사 역할분담 분석. 사회보장연구 16(1): 51-76.
- 손병돈(1999). 사적 소득이전의 빈곤완화 효과. 한국사회복지학 39:157-179.
- 안중범(2004). 국민기초생활보장제도의 평가와 저소득세액공제제도 도입의 필요성. 미발표원고
- 최정균(2001). 사회보장이전의 빈곤제거효과에 관한 연구:빈곤규모와 빈곤기간에 미치는 영향을 중심으로. 연세대학교 석사학위 논문.
- 최현수(2001). EITC 제도의 빈곤감소 효과 및 소득재분배 효과 분석. 서울대학교 석사학위 논문.
- 최현수(2002). 사회안전망 제도의 빈곤감소효과성 및 목표효율성 분석. 한국보건사회연구원.
- 홍경준(2002), 공적이전과 사적이전의 빈곤 감소 효과 분석. 한국사회복지학 50(2) : 61-85.