

공공 부조와 빈곤 탈출

김을식*

현행 국민기초생활보장제도의 급여 방식 즉, 통합급여의 원칙과 보충급여의 원칙 하에서는 열심히 일해서 국민기초생활보장제도에서 탈출하기보다 근로활동을 자제하여 제도에 안주하려는 경향을 야기할 수 있다. 본 연구에서는 실제로 이러한 영향이 나타나는지를 평가하기 위하여, 한국노동패널 6차~8차 자료를 이용하였다. 평가방법으로는 준실험적 방법인 성향점수 짝짓기(propensity score matching; PSM)를 이용하였고, 이를 통해 비수급 가구 중에서 수급 가구와 관찰된 특성들이 가장 유사한 비교집단을 구성하여 수급 가구인 처리집단과 비교하여 보았다. 평가 결과에 의하면, 수급 가구가 비수급 가구인 비교집단보다 빈곤 탈출이 저조한 것으로 나타났다. 이는 국민기초생활보장제도 하에서 빈곤 함정(poverty trap)에 빠지는 가구가 적지 않음을 시사한다.

I. 서론

2000년 10월 실시된 국민기초생활보장제도는 지난 40여 년간의 시혜적 단순보호 차원의 생활보호제도로부터 저소득층에 대한 국가책임을 강화하는 종합적 빈곤대책으로의 전환이라는 의의를 갖고 있다. 즉, 수급권자의 권리성을 부각하고 빈곤에 대한 사회적 책임을 강조하고 있다. 또한 보호를 필요로 하는 절대 빈곤층의 기초생활을 국가가 보장하되, 종합적인 자립자활서비스의 제공으로 생산적 복지를 구현하고자 하고 있다.

그러나 시행 6주년을 맞는 국민기초생활보장제도는 여러 가지 어려운 과제들에 직면하고 있다. 단일한 최저생계비, 엄격한 부양의무자 기준, 과도한 재산의 소득환산율, 행정력의 미비 등은 빈곤의 사각지대를 만들어내어 제도의 빈곤감소효과를 약화시키고 있다. 그리고 보충급여의 원칙은 근로를 저해할 유인이 있으며, 통합급여의 원칙은 수급자에게는 기초보장 탈출을 저해하고, 잠재적 빈곤층에게는 기초보장 진입의 유인이 되고 있다. 보충급여와 근로유인의 상충문제에 대응하기 위하여 근로능력이 있는 수급자에게 생계급여를 지급할 경우 조건으로 제시되는 자활사업은 효과성을 의심받고 있으며, 효율적이고 효과적인 사회복지전달체계가 요구되고 있다.

한편, 기초생활보장 관련 지출은 1997년 1.0조 원 수준에서 2005년 4.7조 원 수준으로 8년 만에 4.83배 증가하였고, 연 평균 21.8%의 높은 증가율을 보이고 있다. 그런데, 복지 지출의 경우 한번 일정액 이상이 지출되면 그 이하로 감소되기 어려운 경직성을 띠고 있다¹⁾. 따라서 새로운 복지제

* 감사원 평가연구원 연구관

도를 도입하고자 할 경우에는 사전적으로 타당성이 분석되어야 하고, 제도를 도입한 이후에는 주기적인 모니터링 및 사후적인 평가가 이루어져야 한다. 그리고 이를 통해 정책에 대한 수정 및 보완이 이루어지는 피드백 시스템(feedback system)이 갖추어져야 비용에 대한 가치(value for money)를 극대화하는 재정 운영이 가능해 질 것이다.

현재 보건복지부에 의해 사회복지시설이나 의료기관 등에 대한 평가가 이루어지고 있고, 행정자치부에 의한 지방자치단체 합동 평가의 일환으로 국민기초생활보장제도에 대한 평가가 이루어지고 있다. 그런데 이러한 복지 시설이나 행정에 대한 평가는 성과 관리(performance management)의 수단으로서는 유용할 수 있으나, 그 전제로서 복지 사업이 의도한 효과(impact)를 달성하고 있다는 가정이 필요하다²⁾. 따라서 복지 사업이 실제로 목표로 하고 있는 효과를 달성하고 있는 지에 대한 평가가 필요하나 현재 이에 대한 공식적인 평가는 이루어지지 않고 있다.

국민기초생활보장제도의 목적 즉, 의도하는 효과는 빈곤의 감소와 빈곤에서의 탈출이라고 할 수 있다. 그런데 현행의 급여 방식에 의하면 이러한 효과가 반감 또는 저해될 우려가 있다. 즉, 일정 소득 이상이 되면 모든 급여가 중지되는 통합급여 방식, 소득과 최저생계비의 차액만큼을 지급하는 보충급여 방식 하에서는 열심히 일해서 기초생활보장제도에서 탈출하기보다 근로활동을 자제하여 제도에 안주하려는 경향이 나타날 수 있다. 그런데 공공부조제도의 빈곤탈출효과에 대한 평가 연구는 아직 본격적으로 이루어지지 않고 있다. 국민기초생활보장제도의 빈곤탈출효과와 관련한 연구로는 노대명 외(2005)가 거의 유일하다. 따라서 본 연구에서는 기초보장제도하에서 빈곤에서 탈출하기 보다는 제도에 안주하려는 경향이 나타나는 지를 평가하고자 한다.

이를 위해, 본 연구에서는 국민기초생활보장제도가 빈곤탈출에 미치는 영향을 평가하기 위하여 성향 점수 짝짓기(Propensity Score Matching; PSM)를 이용한다. PSM은 수급자가 제도에 참여하지 않았을 경우의 가상 성과를 측정하기 위한 비교집단을 구성하는 데 사용된다. 그리고 이러한 비교집단을 수급자 집단인 처리집단과 비교하여 효과에 대해 평가하게 된다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 국민기초생활보장사업의 현황에 대해 살펴보고, III장에서는 평가 자료와 방법을 설명하며, IV장에서는 평가 결과에 대해 논의한다. 마지막으로 V장에서는 앞서의 논의를 요약하고 시사점을 도출한다.

-
- 1) 복지정책은 한번 잘못 시행되면 이를 축소하거나 폐지하기 힘들어 재정 부담만 가중시킨다. 최근의 장애인 차량에 대한 LPG 연료 지원제도 폐지 과정에서 볼 수 있듯이 복지 예산은 한번 풀고 나면 거둬들이기 매우 힘들다.
 - 2) Grubb & Ryan (1999)에 의하면, JTPA(Job Training Partnership Act) 사업에서 측정되고 관리된 성과 지표들은 추후에 이루어진 평가연구에 의해 추정된 효과와는 아무런 상관관계가 없는 것으로 나타났다 (이석원, 2003에서 재인용).

II. 국민기초생활보장 사업의 현황

1. 공공부조 프로그램의 변화

1999년 9월에 제정되어 2000년 10월에 시행을 보게 된 국민기초생활보장법은 시행한지 6년 이상이 경과되고 있다. 국민기초생활보장법이 제정되기 이전의 생활보호법은 그 대상을 노인, 아동, 불구 폐질자, 임산부 등 전형적인 인구학적 노동무능력자로 한정하고 있었으나 국민기초생활보장법은 노동능력 유무와 상관없이 모든 국민에게 수급권을 인정하였다. 그리고 생활보호법에서는 공식적인 빈곤선의 채택이 없었으나 국민기초생활보장법에서는 구체적이고 합의된 “건강하고 문화적인 최저 생활수준”인 최저생계비를 공표하도록 하였다. 또한 한정된 예산 범위 내에서 정액(혹은 등급별 정액) 급여를 원칙으로 하던 것이 개별적인 자산조사에 의한 보충급여로 제도화되었다.

제도 도입 이후에도 시행 상 나타나는 문제점에 대한 개선이 계속 이루어졌다. 2002년 8월에는 근로유인 효과 제고를 위하여 학생·장애인·자활공동체 참여자에 대한 근로소득 공제율이 10~15%에서 30%로 확대되었으며, 2003년 1월에는 소득과 재산 기준을 소득인정액으로 단일화한 재산의 소득환산제가 시행되었다. 이를 통하여 선정 기준의 합리성 및 급여 지급의 형평성을 제고하고자 하였다. 2004년 3월에는 사각지대를 줄이기 위하여 부양의무자 범위를 수급권자의 1촌의 직계 혈족 및 그 배우자 그리고 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족으로 좁히는 법 개정이 이루어 졌고 2005년 7월부터 시행되었다. 2005년 12월에는 부양의무자 범위를 더욱 축소하여 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족을 제외하는 법 개정이 이루어 졌고, 2007년부터 시행될 예정이다.

2. 사회복지 및 국민기초생활보장제도의 지출 추이

사회복지분야³⁾ 재정투자는 1997년 21조 원에서 2005년 49.6조 원으로 연평균 11.3% 수준의 높은 증가율을 보이고 있다. 이 기간 동안 사회복지 예산은 정부예산 증가율(9.1%)의 1.56배 수준인 연평균 14.2%로 증가하였다. 기금(국민연금기금, 고용보험기금 등 10개)은 국민연금·고용보험 등 사회보험의 적용 확대 및 수급자 증가, 건강증진·산재·보훈 기금 등의 지출 확대 등으로 1997년 15.6조 원에서 2005년 33.8조 원으로 연평균 10.2% 증가하였다. 기능별 사회복지지출은 복지 및 보건의료 부문 등이 큰 폭의 증가를 보였다. 복지부문은 국민기초생활보장제도 시행 등에 따라 연평균 11.0% 증가하였고, 보건의료부문은 지역건강보험가입자에 대한 국고지원 등으로 연평균 15.0% 증가하였다. 1997~2000년 기간 중 재정규모 증가는 기초생활보장제도 실시 및 사회보험 적용 확대

3) 사회복지분야는 복지부·노동부·여성부·보훈처·식약청 소관의 일반회계, 특별회계 및 기금을 포함하는 통합재정(사업비 총지출)을 의미한다.

등 사회안전망 확충과 주택부문지원 확대에 기인하였으며, 2000~2005년 기간 중 증가는 공적연금, 노동부문, 지역건강보험에 대한 재정지원 등의 지출 증가에 주로 기인하였다. 특히, 기초생활보장 관련 지출은 1997년 1.0조 원 수준에서 2005년 4.7조 원 수준으로 8년 만에 4.83배 가량 증가하였고, 연 평균 21.8%의 증가율을 보이고 있다.

<표 1> 사회복지예산의 증가 추이 (1997년~2005년, 총지출 기준)

(단위: 억 원)

구 분	1997년	2000년	2002년	2003년	2004년	2005년	연평균 증가율
□ 사회복지·보건	210,282	352,333	379,699	416,987	441,260	496,007	11.3
(예 산)	54,537	85,360	120,993	136,741	149,036	157,806	14.2
(기 금)	155,745	266,973	258,706	280,246	292,224	338,201	10.2
▪ 기초생활보장	9,624	24,710	34,303	35,402	39,283	46,524	21.8
▪ 취약계층지원	4,349	6,210	9,400	10,508	11,574	11,338	12.7
▪ 여성보육	1,337	1,466	2,461	3,606	4,625	6,786	22.5
▪ 국가보훈	11,885	13,881	18,572	22,258	23,721	25,006	9.7
▪ 노동부문	29,174	48,913	57,690	62,692	65,262	78,341	13.1
▪ 공적연금	78,560	104,756	110,441	123,722	138,493	160,582	9.3
▪ 주택부문	58,816	129,849	107,378	113,443	109,899	116,821	9.0
▪ 보건의료	5,834	5,011	7,697	8,514	9,195	10,234	7.3
▪ 건강보험지원	10,703	17,537	31,757	36,842	37,842	40,375	18.1

3. 공공부조 제도 수급자 추이

기초생활보장 관련 지출의 증가와 함께 수급자 역시 증가하고 있다. <표 2>는 생활보호제도와 국민기초생활보장제도에서의 수급 가구와 수급자 수를 나타낸 것이다. 생활보호제도에서 국민기초생활보장제도로 바뀔에 따른 수급 대상자 총 인원은 거의 변화가 없는 것으로 나타나고 있다⁴⁾. 그런데 생활보호제도하에서의 자활대상자는 생활보호대상자로 분류되기는 하지만 실제로는 자활근로나 대출 등을 받을 수 있을 뿐이며, 직접적인 생계 보장을 위한 급여를 받는 대상은 거택보호대상자와 시설수급자로 한정된다. 따라서 생계보장이라는 측면에서 수급자(거택+ 시설)는 1995년과 1996년 각각 365,110명과 371,768명에 지나지 않는다. 반면, 국민기초생활보장제도에서 생계급여를 받는 인원은 2005년 말 현재 1,513,352명으로 10년 만에 무려 4.1배나 증가하였다.

4) 외환 위기의 예외적 상황과 제도 도입 시점을 피하기 위하여 1997~2000년 자료는 비교에서 제외되었다.

<표 2> 생활보호제도와 국민기초생활보장제도에서의 수급자 변화 추이

(단위: 가구, 명)

연도	계		일반수급자				시설수급자
	가구	인원	가구		인원		인원
			거택	자활	거택	자활	
1995	495,104	1,318,352	175,678	319,426	287,439	953,242	77,671
1996	521,739	1,506,010	183,447	338,292	295,767	1,134,242	76,001
2001	698,075	1,419,995	698,075		1,345,526		74,469
2002	691,018	1,351,185	691,018		1,275,625		75,560
2003	717,861	1,374,405	717,861		1,292,690		81,715
2004	753,681	1,424,088	753,681		1,337,714		86,374
2005	809,745	1,513,352	809,745		1,425,684		87,668

III. 평가 자료와 방법

1. 자료 및 정의

본 연구에서는 한국노동연구원이 조사한 『한국노동패널』 자료를 이용하였다. 한국노동패널조사(Korean Labor and Income Panel Study: 이하 KLIPS)는 국내 유일의 노동관련 패널조사로 횡단면 자료와 시계열 자료의 장점을 모두 갖고 있는 자료이다. KLIPS는 도시지역에 거주하는 5,000가구와 가구원을 대표하는 패널표본 구성원(5,000가구에 거주하는 모든 가구원)을 대상으로 1년에 1회씩 조사를 실시하고 있으며, 1998년 1차 조사를 시작으로 8차 조사(2005년)까지 완료되었으며, 현재 9차 조사(2005년)가 진행 중이다. KLIPS 자료는 크게 가구를 조사 대상으로 한 가구용 자료와 가구에 속한 만 15세 이상의 가구원을 조사 대상으로 한 개인용 자료로 구분된다. 가구용 자료의 내용은 가구의 인적 사항, 변동 가구원 관련 사항, 가족관계와 세대간 경제적 자원 교류, 주거상태, 자녀교육과 보육, 가구의 소득과 소비, 가구의 자산과 부채, 가구의 경제 상태 및 가계에 부담을 느끼는 소비 항목 등의 내용을 담고 있으며, 개인용 자료는 개인의 경제활동상태, 소득활동 및 소비, 교육 및 직업 훈련, 고용상의 특성, 근로시간, 직무만족 및 생활만족, 구직활동, 노동시장 이동 등의 다양한 내용을 담고 있다. 본 연구에서는 6, 7, 8차의 모든 웨이브에서 응답한 4,069가구 중 분석에서 사용하고 있는 변수에 결측치가 있는 가구를 제외한 4,034가구를 대상으로 분석하였다⁵⁾. 그리고 본 연구에서 사용되고 있는 빈곤가구의 정의는 월 평균 가구총소득이 최저생계비 이하인 가구이다. 이 때 사용된 최저 생계비 기준은 <표 3>과 같다.

5) 6, 7, 8차의 모든 웨이브에 응답한 가구만을 대상으로 분석할 경우 문제점이 발생할 수 있다. 만약 표본 탈락 가구의 특성이 본 연구 대상 가구와 체계적으로 상이한 특성을 가진다면 표본 선택 편의(sample selection bias)의 가능성이 있다.

<표 3> 가구규모별 최저생계비

(단위: 만 원)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
2003년 최저생계비	35.6	58.9	81.0	101.9	115.9	130.8
2004년 최저생계비	37.0	61.0	83.9	105.5	120.0	135.4

2. 평가 방법

프로그램 효과의 평가(impact evaluation)에 있어서 핵심적인 문제는 프로그램의 참가자인 수급자(participants)가 프로그램에 참가하지 않았을 경우의 성과(outcomes)를 관찰할 수 없다는 것이다. 그 결과 평가에서는 분실 자료(missing data)의 문제가 발생한다. 비교집단(comparison group)은 프로그램이 없었다면 나타났을 가상의 성과(counterfactual)를 식별하기 위하여 사용된다. 비교집단은 수급자인 처리집단(treatment group)과 매우 유사하게 설계되고, 다만 비수급자란 점에서 중요한 차이를 가진다.

짜짓기(matching; 이하 매칭)는 비교집단을 구성하는 방법 중의 하나이다⁶⁾. 매칭은 조사(survey) 자료로부터 이상적인 비교집단을 골라내고자 한다. 비교집단은 일련의 관찰된 특성들(observed characteristics)이나 이들이 주어진 상태에서의 참가 예측 확률(predicted probability of participation)인 성향 점수(propensity score)에 근거하여 처리집단과 짝이 지워진다.

매칭의 목적은 참가자 표본과 가장 유사한 비교집단을 비참가자 표본으로부터 찾는 것이다. 이때 유사성은 관찰된 특성들에 의해 측정된다. 단지 한두 가지의 특성만이 존재한다면 매칭이 쉽겠지만 전형적으로 많은 잠재적인 특성들이 존재한다. 이러한 이유에서 성향 점수 매칭(Propensity Score Matching; PSM)이 사용된다. 성향 점수에 근거한 매칭의 주요한 단계는 다음과 같다.

먼저, 프로그램 참가 여부를 이를 결정할 것 같은 모든 변수의 함수로 로짓 모형(logit model)을 추정한다. 로짓 회귀분석으로부터 참가 예측 확률을 계산하면 이 값이 성향 점수가 된다. 이를 통해 참가자와 비참가자 모두에 대한 성향 점수를 구할 수 있다. 그리고 참가자 표본의 개별 관측치에 대해 가장 가까운 성향 점수를 갖는 비참가자 표본의 관측치를 찾는다. 이는 성향 점수 차이의 절대 값을 이용하여 구하며, 이를 가장 가까운 이웃(nearest neighbor)이라고 한다⁷⁾. 마지막으로 결

6) 비교집단을 구성하는 주요한 방법으로는 매칭 이외에도 임의화(randomization), 이중 차이 방법(double difference method), 도구 변수 방법(instrumental variables method) 등이 있다. 임의화의 경우는 윤리적·정치적 저항과 선택적 불응 때문에 사회 프로그램에서는 적용이 드물고, 이중 차이 방법은 기초 조사(baseline survey)가 있는 경우에만 사용되는 방법이다. 그리고 도구 변수 방법의 경우에는 적절한 도구변수가 있어야 가능한 방법인데 그러한 도구변수를 찾는 것이 어렵다.

7) 매칭의 정확성을 위해서는 캘리퍼(caliper)를 사용하는 것이 유용하다. 캘리퍼는 가장 가까운 짝을 찾는 방법으로 성향 점수 차이의 절대 값에 대해 일정한 제약을 두고 이를 충족하는 짝만 사용하여 평가하는 것이다. 캘리퍼는 정해진 기준은 없으나 통상적으로 0.01~0.00001 이 사용되고 있으며, 엄격하게 거리의 차를 정할수록 매칭의 정확성이 높아지는 것으로 알려져 있다. 본 연구에서는 모든 자료가 0.005

과 지표(outcome indicator)의 두 집단 간 평균 차이를 구하면 된다.

본 연구에서는 국민기초생활보장 수급 여부를 결정하는 변수로 가구 특성 변수인 가구원 수를 사용하였고, 가구주 특성 변수로 성별, 연령, 연령 제곱, 건강 상태, 일자리 형태, 혼인 상태, 학력 수준을 사용하였다.

IV. 평가 결과

본 연구의 평가는 기초생활보장제도의 수급 여부가 빈곤 탈출에 미치는 영향을 보기 위하여 이루어졌다. 현행 기초생활보장제도의 급여방식(일정 소득 이상이 되면 모든 급여가 중지되는 통합급여, 소득과 최저생계비의 차액만큼을 지급하는 보충급여방식)하에서는 열심히 일해서 기초생활보장 제도에서 탈출하기보다 근로활동을 자제하여 제도에 안주하려는 경향이 나타날 수 있다⁸⁾.

1. 수급 가구의 특성

본 연구에서는 2003년 수급 가구를 대상으로 2004년 빈곤 상태에 변화에 있는지를 평가하였다⁹⁾. 수급 여부가 빈곤 탈출에 미치는 효과를 평가를 위해서 먼저 2003년 자료를 이용하여, 수급 여부를 기존 연구에서 빈곤 결정 요인으로 사용하고 있는 변수들을 검토하여 선정한 후 로짓 회귀분석을 실시하였고, 이를 통해 예측 확률을 구하였다. 본 절에서는 회귀분석에서 사용한 변수들을 중심으로 수급 가구의 특성을 비수급 가구와 비교하여 검토한다. <표 4>에 변수들의 특성이 나타나 있다.

한국노동패널자료에 의하면, 수급 가구는 비수급 가구에 비하여 가구원 수가 적은 것으로 나타나고 있다. 수급 가구의 경우에는 평균 가구원 수가 2.436명이고 비수급 가구는 3.293명으로 나타나 수급 가구가 평균 0.9명 정도 적은 것으로 나타나고 있다. 이와 관련된 변수라고 할 수 있는 가구주의 혼인 상태 역시 이러한 특성을 보여 주고 있다. 수급 가구의 경우에는 별거, 이혼, 사별 등 배우자가 없는 경우가 0.547로 높게 나타나는 반면, 비수급 가구는 0.163으로 낮게 나타나고 있다. 또

이하에서 캘리퍼를 사용하지는 않았다. 캘리퍼를 0.001로 하는 경우에는 117가구 중 112가구인 95.7%가 매칭되었고, 캘리퍼를 0.0005로 하는 경우에는 103가구인 88.0%가 매칭되었다.

8) 국민기초생활보장법에 의하면 생활이 어려운 자 즉, 수급자에게는 생계·주거·의료·교육·자활 등의 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하도록 하고 있으며(통합 급여의 원칙), 급여 수준은 생계·주거·의료·교육 급여액과 수급자의 소득인정액을 포함한 총 금액이 최저생계비 이상이 되도록 지원하게 되어 있다(보충 급여의 원칙).

9) 2003년과 2004년을 분석 연도로 정한 것은 복지정책의 효과가 나타나기 위해서는 어느 정도 시간이 경과해야 하기 때문이다. 관련 연구에서도 복지정책이 시행이 된 후 3~4년 정도 지난 후의 영향을 분석하고 있다.

한 이러한 경향의 하나라고 볼 수 있는 여성 가구주의 비율은 수급 가구의 경우 0.470이고, 비수급 가구는 0.160으로 나타나 수급 가구일수록 여성 가구주가 많은 것으로 나타나고 있다. 그리고 가구주의 연령 역시 수급 가구가 비수급 가구보다 높게 나타나고 있다. 수급 가구는 평균 63.197세이고, 비수급 가구는 49.338세로 나타나 고령자 집단의 빈곤이 높음을 보여주고 있다.

그리고 근로능력 유무와 가장 밀접한 관련성을 보이는 건강 상태는 수급 가구가 0.709이고, 비수급 가구가 0.205로 나타나 가구주의 건강 상태 역시 빈곤 여부와 수급 여부를 결정하는 중요 변수로 나타나고 있다. 또한 빈곤 여부를 결정하는 변수로서 기존 연구에서 가장 많이 사용되고 학력 수준 역시 수급 가구가 비수급 가구에 비해 열악한 것으로 나타나고 있다. 중졸 이하 집단에서는 수급 가구의 비율이 높게 나타나고 있고, 고졸 이상의 집단에서는 비수급 가구의 비율이 높게 나타나고 있다. 마지막으로 일자리 형태의 경우, 수급 가구에서는 비취업자가 0.752로 아주 높게 나타나 취업 여부가 빈곤 여부를 결정짓는 아주 중요한 변수임을 보여주고 있다. 반면 비수급 가구의 경우에는 0.247로 수급 가구의 약 1/3 수준을 보이고 있다. 한편, 비임금근로자의 비율은 비수급 가구에서 높게 나타나 빈곤 가구의 경우 자영업 등을 영위하기 위한 자산 역시 취약한 것으로 나타나고 있다.

<표 4> 집단별 설명 변수의 통계량 (2003년)

설명 변수		수급 가구 (처리집단)		비수급 가구		비교집단	
		평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
가구원수		2.436	1.464	3.293	1.309	2.342	1.176
성별 (남자)		0.470	0.501	0.160	0.367	0.487	0.502
연령		63.197	13.128	49.338	13.777	63.308	13.163
연령제곱		4164.667	1570.906	2623.964	1440.574	4179.650	1569.768
건강상태 (건강)		0.709	0.456	0.205	0.404	0.701	0.460
일자리 형태 (임금근로자)	비임금근로자	0.085	0.281	0.273	0.446	0.085	0.281
	비취업자	0.752	0.434	0.247	0.431	0.769	0.423
혼인상태 (기혼, 유배우자)	미혼	0.043	0.203	0.054	0.225	0.034	0.182
	별거, 이혼, 사별	0.547	0.500	0.163	0.370	0.538	0.501
학력수준 (대졸이상)	중퇴이하	0.632	0.484	0.219	0.413	0.632	0.484
	중졸	0.128	0.336	0.155	0.362	0.128	0.336
	고졸	0.188	0.392	0.352	0.478	0.205	0.406
	전문대졸	0.017	0.130	0.087	0.281	0.017	0.130

주 : 1. 처리집단과 비교집단은 117가구이고, 비수급자가구는 3917가구임.

2. 범주형 변수의 경우 설명변수 열의 ()의 값이 0임.

2. PSM을 이용한 비교집단 구성

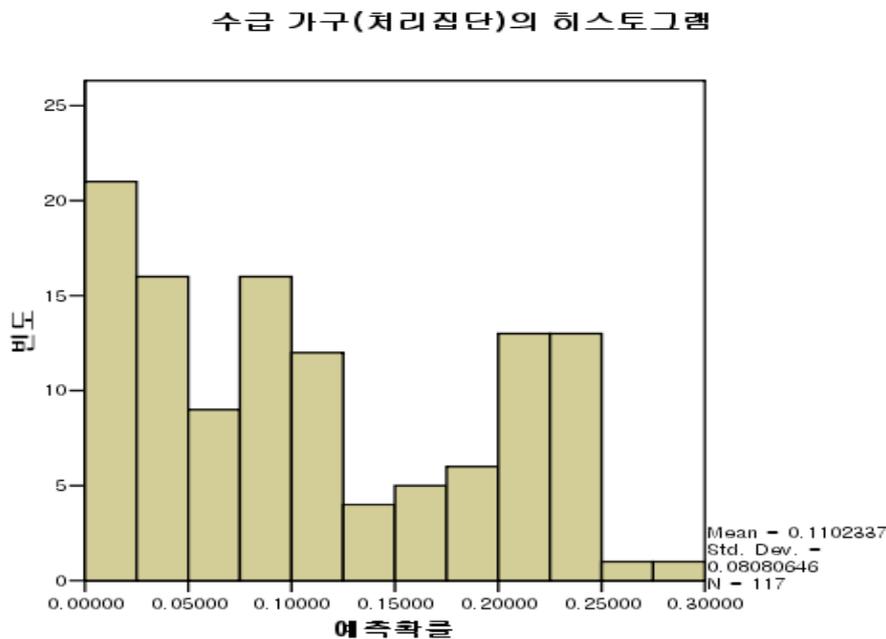
본 연구에서는 비교집단을 구성하기 위하여 앞서 논의한 PSM을 이용하였다. PSM을 이용하여 구성한 비교집단은 <표 4>에 나타난 바와 같이 수급 가구인 처리집단과 상당히 유사하게 구성되

었다. 가구원 수의 경우에는 비수급 가구 전체로는 3.293명이었으나, 비수급 가구에서 새롭게 구성된 비교집단은 2.342명으로 처리집단과 거의 유사하게 되었다. 가구의 성별 역시 비수급 집단 전체로는 0.160이었으나, 비교집단은 0.487로 처리집단과 아주 유사하게 되었다. 또한 중장년의 가구주로 구성되었던 비수급 가구 집단 역시 처리집단과 유사하게 고령의 가구주로 비교집단이 구성되었다. 이외에도 건강 상태, 일자리 형태, 혼인 상태, 학력 수준 등 거의 모든 변수의 구성이 비교집단과 처리집단에서 유사하게 나타나고 있다.

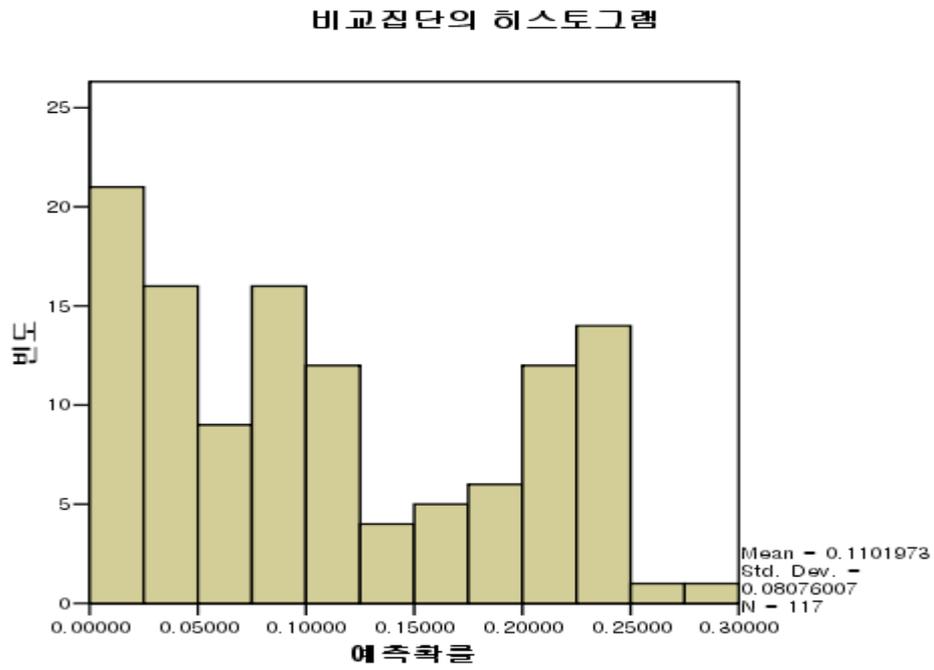
PSM을 이용한 비교집단이 어떻게 구성되었는지는 [그림 1~3]의 집단별 예측 확률(성향 점수)의 히스토그램을 통해서도 확인할 수 있다. [그림 1]과 [그림 3]을 비교해 보면, 수급 가구와 비수급 가구의 분포가 상당히 다를 수 있다. 그런데 이렇게 상이한 두 분포가 PSM을 이용하여 비교집단을 구성하는 경우에는 아주 유사한 분포로 바뀌는 것이다. [그림 1]과 [그림 2]를 비교해보면, 두 분포가 거의 유사함을 알 수 있다.

결론적으로 <표 4>에 나타난 설명변수의 통계량과 [그림 1~3]에 나타난 성향 점수의 히스토그램을 통하여 비교집단이 처리집단과 아주 유사하게 구성되었다는 것을 확인할 수 있다. 처리집단과 비교집단은 이제 국민기초생활보장 수급 여부만 제외하고는 관찰된 특성들은 상당히 유사하여 두 집단의 빈곤 탈출의 차이를 수급에 따른 차이로 볼 수 있다.

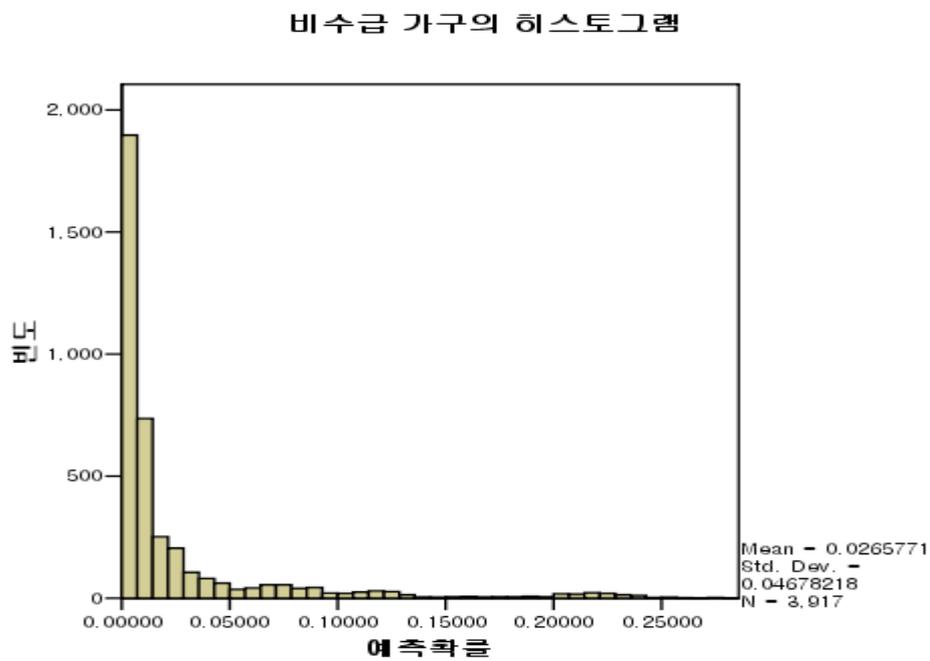
[그림 1] 수급 가구(처리집단)의 예측 확률(성향 점수) 히스토그램



[그림 2] 비교집단의 예측 확률(성향 점수) 히스토그램



[그림 3] 비수급 가구의 예측 확률(성향 점수) 히스토그램



3. 공공부조 프로그램의 빈곤 탈출 효과 평가

국민기초생활보장 급여의 수급 여부가 빈곤 상태 변화에 대해 미치는 영향을 보기 위하여 처리집단과 비교집단의 2003년과 2004년 사이의 빈곤 상태 변화를 비교하였다. 먼저 국민기초생활보장 급여의 수급 여부에 따른 빈곤 탈출 효과 즉 빈곤층으로부터 비빈곤층으로의 변화를 살펴본다. 2003년과 2004년을 비교해 보면, 수급 가구인 처리집단의 경우 12.6%로, 비수급 가구인 비교집단의 경우 31.5%로 나타나, 기초생활보장제도가 빈곤 탈출에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다¹⁰⁾.

그리고 빈곤 진입 효과 즉, 비빈곤층으로부터 빈곤층으로의 변화를 살펴보면 빈곤탈출효과와는 달리 두 집단의 차이가 거의 나타나지 않았다. 처리집단과 비교집단 모두 14.3%로 나타났다. 그러나 처리집단의 표본 수가 작아 통계적 해석은 의미가 없다.

결론적으로, 표본 수가 작아 통계적 해석이 무의미한 빈곤진입효과는 논외로 하면 국민기초생활보장제도가 빈곤 탈출에 부정적인 영향을 미치는 것으로 평가할 수 있다.

<표 5> 빈곤 양상의 변화

			2004년		
			빈곤	비빈곤	전체
2003년	처리집단	빈곤	90	13	103
			87.4%	12.6%	100%
		비빈곤	2	12	14
			14.3%	85.7%	100%
	비교집단	빈곤	37	17	54
			68.5%	31.5%	100%
비빈곤		9	54	63	
		14.3%	85.7%	100%	

주 : 빈곤탈출여부에 대한 Pearson 카이제곱 통계량은 8.153이고, 유의확률은 0.004임.

V. 결론

현행 국민기초생활보장제도의 급여 방식 즉, 통합급여의 원칙과 보충급여의 원칙 하에서는 열심히 일해서 기초생활보장제도에서 탈출하기보다 근로활동을 자제하여 제도에 안주하려는 경향을 야기할 수 있다.

10) 노대명 외(2005; 309~310)의 연구에서도 비슷한 연구 결과가 나왔다. 이 연구에서는 한국보건사회연구원원의 『자활조사』 자료를 이용하여, 2002년~2004년 사이의 3개 웨이브에 모두 응답한 가구를 대상으로 빈곤탈출여부에 대한 임의효과 패널 프로비트(random effect panel probit model) 분석을 한 바에 의하면, 기초생활보장가구 여부는 통계적으로 매우 유의한 음의 값을 가지는 것으로 추정되었다.

본 연구에서는 실제로 이러한 영향이 나타나는 지를 평가하기 위하여 한국노동패널 6차~8차 자료를 이용하였다. 평가방법으로는 준실험적 방법인 성향점수 짝짓기를 이용하였고, 이를 통하여 비수급 가구 중에서 수급 가구와 관찰된 특성들이 가장 유사한 비교집단을 구성하여 수급 가구인 처리집단과 비교하여 보았다. 평가 결과에 의하면, 수급 가구가 비수급 가구인 비교집단보다 빈곤 탈출이 저조한 것으로 나타났다. 이는 국민기초생활보장제도하에서 빈곤 함정(poverty trap)에 빠지는 가구가 적지 않음을 시사한다.

보충급여의 원칙에 의하면 최저생계비 이하의 소득 수준 하에서는 한계세율이 100%에 달해 추가적인 소득이 모두 급여의 감소로 완전 상쇄되어 버리고, 통합급여의 원칙은 '전부 아니면 전부'(all or nothing) 방식으로 소득역전 현상을 초래함으로써 국민기초생활보장제도에서 탈출하는 것보다 제도에 안주하는 것이 더 나은 상태를 야기하는 것이다.

따라서 제도의 실효성 제고를 위해서는 이러한 현행 급여방식은 개선될 필요가 있다. 보충급여 원칙에 의하여 발생하는 문제점을 해결하기 위해서는 한계세율을 낮추는 제도가 도입되어야 할 것이다. 물론 현재에도 일부 계층에 대하여 근로소득공제제도가 시행되고는 있지만, 이를 모든 계층에게 확대하는 방법으로 미국에서 시행되고 있는 근로소득세액공제제도(Earned Income Tax Credit; EITC)를 도입할 필요가 있다. 그리고 통합급여의 원칙에 의하여 발생하는 문제점을 해결하기 위해서는 소득의 역전이 발생하지 않게 하여야 한다. 이러한 방법으로는 차상위 계층에 대한 부분급여의 확대, 자활사업의 대상자 확대 등이 필요하다.

참고문헌

- 이석원(2003), 「Propensity Score Matching 방법에 의한 실업자 직업훈련 사업의 효과성 평가」, 『2003년 춘계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회.
- 노대명·강병구·강석훈·홍경준·최승아·주연선·구지윤(2005), 『2004년도 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원·보건복지부.
- Grubb, W. N. and P. Ryan (1999), “The Roles of Evaluation for Education and Training: Plain Talk on the Field of Dreams”, Kogan Page/ILO, London.