

기획논문

국민기초생활보장제도의 소득·소비증대효과 분석¹⁾

김 태 일

이 연구에서는 국민기초생활보장제도의 실시가 수급자가구의 소득을 얼마나 증가시켰으며, 이로 인한 수급자가구의 생활수준 향상(소비지출 증가)은 어느 정도인가를 분석하였다. 기초보장제도의 실시가 수급자가구의 근로소득 등의 감소를 초래할 수 있음을 감안하여, 통제집단 사전사후 설계를 통해서 기초보장제도가 없었을 때 예상되는 수급자가구의 소득과 기초보장제도 실시 후의 수급자소득을 비교하려고 하였다. 분석결과는 국민기초생활보장제도는 수급자의 소득을 적어도 28.3% 이상 증가시킨 것으로 추정되었다. 이에 비하여 소비는 8.4% 정도 증가하여 소득에 비해 소비증가분은 상당히 작은 것으로 나타났다. 한편 연구의 시사점으로서 ① 현행 생계비 추정은 가구원 수만을 기준으로 하지만, 그 밖에 연령이나 거주지역 등 다양한 특성을 반영할 필요가 있다는 점, ② 기초보장제도의 근로소득 감소효과에 대한 보다 체계적인 연구가 필요하다는 점을 제시하였다.

주제어 : 국민기초생활보장제도, 소비·소득증가효과, 생계비추정

1. 서론

2000년도 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도는 이념, 수급자격, 수급규모 등에서 이전까지 존재하던 생활보호제도와는 매우 다른 공공부조제도이다. 이 제도의 도입으로 인하여 근로능력의 유무와 상관없이 소득이 일정 수준 이하인 국민은 정부의 보조를 받을 수 있게 되었으며, 이러한 보조가 국가의 시혜가 아닌 국민의 권리로서 인정되었다. 이에 따라 수급규모가 대폭 증가했으며, 가구당 지급액도 크게 증가하였다. 이러한 제도변화로 인하여 국민기초생활보장제도하의

김태일

미국 Carnegie Mellon University에서 정책학 박사 학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다.

tkim@korea.ac.kr

재정지출은 생활보호제도하의 재정지출에 비해 크게 증가했으며, 재정지출이 증가한 만큼 국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과도 이전의 생활보호제도에 비해 대폭 상승했을 것으로 기대된다.²⁾

이 연구에서는 국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과를 ① 이 제도의 실시가 수급자의 소득을 얼마나 증대시켰는가, ② 이러한 수급자의 소득증대가 얼마나 생활수준의 향상(즉, 소비증가)을 가져왔는가라는 두 가지 측면에서 분석하고자 한다. 이 연구에서 분석하려는 것을 보다 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

1) 국민기초생활보장제도 수급자의 소득증대효과 분석

공공부조제도의 소득증대효과를 분석한 기존연구들은 거의 전부가 수급자의 소득에서 공공부조수급액을 제외한 소득과 이를 포함한 소득을 비교하여 그 차액을 공공부조제도의 소득증대효과로 간주하고 있다. 그런데 이와 같이 수급자의 현재 소득을 분석하는 것은 동 제도의 소득보장효과를 과대추정할 수 있다. 이는 수급자의 총소득에서 공공부조수급액을 차감한 소득액이 동 제도가 없었을 때의 수급자 소득과 다를 수 있기 때문이다. 예를 들어, 공공부조제도가 존재하지 않았다면 스스로의 소득창출을 위해 좀더 노력했을 수 있다. 즉, 흔히 공공부조제도의 문제점의 하나로서 중요하게 논의되는 근로의욕 감소효과가 존재할 수 있다. 그밖에도 공공부조제도가 없었다면 친척의 지원이 더 많았을 수도 있을 것이다.³⁾

따라서 소득보장효과의 올바른 추정에는 수급자의 현재소득과 수급액을 제외한 소득의 비교가 아니라, 수급자의 현재(actual) 소득과 이 제도가 없었을 때의 가상(counterfactual) 소득을 비교함으로써 이루어져야 한다. 따라서, 이 연구에서는 패널자료를 사용하고 비교집단을 설정하여 이러한 기초생활보장 제도가 없었을 때 기대되는 수급자의 가상소득을 추정함으로써, 국민기초생활보장제도의 소득증대효과를 분석하려고 한다. 이의 구체적인 분석방법은 3장에서 논의된다.

2) 국민기초생활보장제도 수급자의 소비수준 향상효과 분석

국민기초생활보장제도의 목적은 국민 모두가 일정 수준 이상의 생활을 영위할 수 있도록 하는 것이다. 이에 따라 가구소득이 최저생계비 이하인 가구에 대하여 그 차액만큼 급여를 지급하고 있다. 즉, 국민기초생활보장제도에서 급여를 지급함으로써 가구소득을 증가시키는 이유는 대상가구가 적어도 최저생계비 수준의 소비생활을 보장하기 위함이다. 따라서 국민기초생활보장제도의 진정한 효과는 소득증대 자체가 아니라, 그로 인한 소비증대라고 할 수 있다. 이에 따라 이 연구에서는 국민기초생활보장제도 수급자가 됨으로서 이전에 비해 소비지출이 얼마나 증대하였는가를 분석한다. 이의 분석에서도 소득증대 효과와 마찬가지로 비교집단을 설정함으로써 보다 타당한 추정을 하고자 한다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 1장의 서론에 이어 2장에서는 기존 문헌에 대한 논의를 한다. 3장에서 분석방법과 분석자료를 설명한 후, 4장에서는 분석결과를 논의한다. 끝으로 5장에서는 이 연구의 시사점에 대하여 논의한다.

2. 기존문헌 연구

우리나라의 공적부조제도가 국민기초생활보장제도로 바뀐 것이 2000년 10월로서 비교적 최근이기 때문에 아직까지 국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과를 실증적으로 분석한 연구는 많지 않다. 그러나 이전의 생활보호제도를 포함한 사회보장제도의 빈곤감소효과를 실증분석한 연구는 제법 존재한다. 김태완(2000)은 1996~1999년까지 도시가계조사의 분기별 자료를 이용하여 사회보장제도의 소득재분배효과 및 빈곤감소효과를 분석하였다. 그리고 최정균(2001)은 대우경제연구

소의 한국가구패널조사자료를 이용하여 1992~1998년 기간동안 사회보장제도의 빈곤감소효과를 분석하였다. 또한 김교성(2002)은 한국노동패널조사자료를 이용하여 1998~1999년 기간동안 사회보장제도의 빈곤율감소효과를 분석하였다. 그밖에도 김기덕·손병돈(1995), 손병돈(1999), 홍경준(1999), 석재은(2000), 최현수(2001, 2002) 등의 연구에서도 사회보장제도의 소득보장 또는 빈곤감소효과를 분석하였다.

국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과를 실증분석한 연구로는 홍경준(2002)과 안중범(2004)이 있다. 홍경준(2002)은 2001년도 도시가계조사자료를 이용하여, 기초생활보장제도를 포함한 공적 이전과 사적 이전의 빈곤감소효과를 분석하였다. 안중범(2003)은 한국노동패널조사자료를 이용하여 기초생활보장제도 도입으로 공적 이전의 빈곤감소효과가 얼마나 증가하였는가를 분석하였다.

생활보호제도 시기의 사회보장제도의 빈곤감소효과를 분석한 연구와 국민기초생활보장제도 시기의 사회보장제도의 빈곤감소효과를 분석한 연구들은 개별 연구들에 따라 구체적 크기에 차이는 있지만 모든 연구들이 일관되게 공적 소득이전에 비해 사적 소득이전의 소득보장 또는 빈곤감소효과가 더 크다는 것을 보여주고 있다. 이러한 결과는 첫째, 이 연구들이 공적부조제도의 수급자만을 대상으로 한 것이 아니라 전체 빈곤층을 대상으로 한 것이기 때문이며, 둘째, 대부분의 연구에서 빈곤층을 이전소득이 없었을 때의 소득이 빈곤선 이하에 해당하는 가구로 정의하기 때문이다. 예를 들면, 자식의 부양에 의지하는 노인가구의 경우 실제 생활수준은 중산층에 해당해도 자체소득만으로는 빈곤층에 해당하며, 공적 이전소득도 당연히 거의 없다.

기존 연구들은 공적 부조 수급자들만을 대상으로 한 것이 아니기 때문에 공적부조제도의 효과성으로서 수급자의 소득·소비증대효과에 관심을 갖는 이 연구와는 연구주제에서 차이가 있다. 또한, 기존 연구는 횡단면자료를 사용하여 분석시점에서 빈곤층인 가구를 대상으로 하기 때문에, 패널자료를 사용하여 기초보장제도의 실시에 따른 소득·소비증가효과를 분석한 이 연구와는 연구방법에서 다르다.

3. 분석방법

1) 분석방법 개괄

(1) 소득증대효과 분석

전술한 바와 같이 기초보장제도의 소득보장효과를 올바르게 추정하려면 수급자의 현재 (*actual*) 소득과 동 제도가 없었을 때의 가상 (*counter factual*) 소득을 비교해야 한다. 물론, 이와 같이 현재상태와 가상상태를 비교해야 올바른 효과추정이 이루어진다는 것은 사회과학 분야 대부분의 인과관계추론에 해당하는 것이며, 가상상태를 얼마나 정확하게 파악할 수 있는지가 타당한 인과효과추정의 관건이 된다.

사회과학 분야의 인과관계추론에서 연구 관심대상의 가상상태는 관찰할 수 없으므로, 일반적으로는 비교집단(통제집단)을 설정하여 이의 특성과 연구 관심대상(실험집단)의 특성을 비교하는 방법을 취한다. 즉, 비교집단의 특성을 실험집단의 가상상태로 간주하는 것이다. 그리고 비교집단의 특성과 실험집단 가상상태의 차이를 최소화하기 위하여 사전·사후 비교를 한다.

<그림 1>에서 O_1 를 기초보장급여를 제외한 소득(비급여소득)이라고 하면 기초보장제도로 인한 비급여소득의 감소 정도는 기초보장수급자의 제도실시 이후와 이전의 차이인 $O_2 - O_1$ 에서 비수급자의 제도실시 이후와 이전의 차이인 $O_4 - O_3$ 를 차감한 $\{(O_2 - O_1) - (O_4 - O_3)\}$ 가 된다. 그리고 기초생활보장제도가 없었다면 수급자가 보유했을 소득은 $\{O_2 - (O_4 - O_3)\}$ 가 된다.⁴⁾

그림 1

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

이러한 통제집단 사전·사후측정설계에 의한 연구의 타당성은 실험집단과 통제집단이 얼마나 유사한가에 의해 좌우된다. 즉, 관심을 갖는 사건 이외에 다른 조건은 실험집단과 통제집단이 동일해야 이러한 방식의 효과추정이 타당성을 지닌다.

그런데 기초생활보장수급의 효과추정에서는 실험집단인 수급자집단과 다른 조건이 유사한 비수급자집단(통제집단)을 설정할 수 없다는 데 문제가 있다. 왜 그런가? 우선 수급자집단의 선정이 무작위로 이루어진 것이 아니기 때문이다. 만일, 수급자집단이 저소득계층 중에서 무작위로 배정되었다면 수급자집단과 비수급자집단은 국민기초생활보장 수급여부라는 조건 이외에는 동질적이라고 할 수 있다. 하지만 수급자집단의 선정은 저소득층 중에서도 소득과 다른 조건들을 충족해야 하므로 선정자와 비선정자는 동질적 집단이 아니다.

두 번째는 수급자선정의 기본조건인 소득이 바로 추정하려는 기초생활보장 수급의 효과에 해당하기 때문이다. 기초보장제도의 소득보장효과(또는 비급여소득 감소효과)를 추정한다는 것은 기초보장제도의 수급여부라는 원인변수에 의하여 소득이라는 결과변수에 생긴 변화를 추정함을 의미한다. 비록 실험집단인 수급자선정이 비무작위로 이루어졌더라도, 그 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.⁵⁾ 하지만 결과변수인 소득 자체가 실험집단의 선정기준인 경우는 타당한 추정이 어렵다. 그 이유는 다음과 같다.

앞에서 말한 바와 같이 기초생활보장의 소득보장효과(또는 비급여소득 감소효과) 추정은 수급자와 비수급자(통제집단)의 제도도입 전후 소득차이를 추정함으로써 이루어진다. 이때 수급자와 비교하기 위한 비교집단으로서의 비수급자집단은 어떻게 설정할 수 있을까? 우선 수급 이전의 소득이 수급자집단과 유사한 집단을 설정하는 것을 생각해 볼 수 있다. 가령 <그림 1>에서 수급자의 소득 O_1 과 소득 O_3 가 유사한 집단을 통제집단으로 설정할 수 있다. 이 경우 비수급자의 사후소

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

하지만 이런 설정에서 $(O_2 - O_4)$ 는 비급여소득감소 정도를 실제보다 과대추정하게 한다. 그 이유는 다음과 같다. 기초보장제도 실시 이전에 실험집단과 비교집단의 사전소득은 동일했다. 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 좀더 이해하기 쉽다.

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

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.⁶⁾ 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 는 서로 다르므로 특정 시점에서 실제소득 y^a 는 서로 다르다.

기초보장수급기준을 가구소득이 y^l 이하여야 한다고 하자. 다시 말해서, $y^a = y^p + \varepsilon \leq y^l$ 이면 수급자가 된다고 하자. 이 경우 항상소득 $y^p = y^l$ 라도 $\varepsilon \leq 0$ 이면 수급자가 되지만 $\varepsilon > 0$ 이면 비수급자가 된다. 이런 논리를 연장하면 기초보장수급자집단은 비수급자집단에 비하여 사후소득에서 $\varepsilon \leq 0$ 인 가구가 많이 포함되어 있을 것임을 알

수 있다. 이에 따라 두 집단의 사전소득이 동일하다고 해도, 기초보장제도의 비급여소득 감소효과와는 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 사전소득차이를 소득감소효과의 크기로 간주하는 것이다. 그러나 이 경우는 반대로 기초보장제도의 소득감소효과를 과소추정할 수 있다. 비수급자가구는 수급자가구와 사후 비급여소득이 동일한데 왜 수급자가구가 되지 못하고 비수급자가구가 되었을지를 생각해 보자. 여기에는 두 가지 가능성이 있다. 하나는 재산 등의 다른 조건을 충족하지 못해서이다. 다른 하나는 실제로는 비수급자가구보다 소득이 높아서 수급자가구로 선정되지 않았지만, 이러한 분석에 사용되는 소득을 조사할 때는 소득을 축소하여 응답했을 수 있다. 어느 경우든 비수급가구의 사후 비급여소득 중 ε 은 수급자의 사후 비급여소득 중 ε 보다 작은 경우가 많을 것이다.⁷⁾ 그리고 이는 비수급자의 사전 비급여소득 y^a 는 수급자보다 큰 경우가 많음을 의미한다. 따라서 사후소득이 동일한 수급자·비수급자의 사전소득차이를 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 경우 문제가 더욱 심각하다. 동일한 학력·연령·성별도 소득수준은 천차만별이며(즉, 통제변수인 학력·연령·성별 이외의 영향에 의한 소득차이는 통제가 안됨), 이 중에서 소득이 낮은 계층이 수급자로 선정되기 때문이다. 통제집단은 실험집단인 수급자

가구와 기초보장제도가 없다면 소득 및 소득변화가 유사한 집단으로 설정해야 하는데, 이 경우는 이러한 유사성이 거의 없는 셈이다.

지금까지의 논의를 정리하면, 결국 어떤 방법으로도 기초생활보장제도의 비급여소득 감소효과를 추정하기 위한 타당한 통제집단은 설정할 수 없다는 것이다. 그렇다면 어떻게 해야 할까? 이 연구에서는 기초보장제도의 비급여소득 감소효과를 직접 추정하기보다는 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 감소효과에 대한 참값은 알 수 없지만 참값이 속해 있는 범위(상한과 하한)는 알 수 있을 것이다.

하지만 뒤에서 분석결과를 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, 소득감소효과가 음의 값을 갖는다는 것은 기초보장제도가 비급여소득을 더 높인다는 것을 의미하므로 상식적으로 발생하기 어렵다. 그런데 수급자의 사전소득보다 비수급자의 사전소득이 더 크다는 것은 이 값이 음의 값을 갖는 것이기 때문이다.

한편, 사전소득을 기준으로 통제집단을 설정할 때도 당해년도 사전소득을 기준으로 하는 대신, 그 다음 해 소득을 기준으로 한다. 즉, 기초보장제도 실시의 사전소득과 사후소득 차이를 추정하기 위해서는 각각 2000년도와 2002년도의 조사소득을 사용하지만, 통제집단 설정의 기준소득은 2001년도 조사소득을 사용한다. 이는 통제집단을 설정하기 위한 기준소득으로서 중간연도 소득(2001년도)을 사용하는 경우에도 비급여소득 감소효과를 과대추정하게 되지만, 사전소득(2000년도)을 사용하는 경우에 비하여 과대추정의 정도는 작을 것이기 때문이다.⁸⁾

(2) 소비증대효과 분석

국민기초생활보장제도의 실시로 인하여 수급자의 소비지출이 얼마나 증가했는가에 대한 분석방법도 소득증대효과와의 분석과 동일하다. 즉, 수급자의 소비지출변화와 비교집단인 비수급자의 소비지출변화를 비교한다.

그런데 소비지출 증가효과와의 분석에서는 총소비지출 수준의 변화 이외에 소비품목별(식비, 교육비, 주거비, 의료비 등)로 세분하여 각 품목의 지출변화를 분석한다. 정부의 급여지급으로 인하여 대상가구의 소득이 증가했을 때, 어느 품목의 소비가 증가하는가를 파악하는 것은 동 제도의 생활수준 향상효과를 이해하는 데 중요하다. 예를 들어, 생계에 필수적인 소비가 증가하는 것과 사치재에 대한 소비가 증가하는 것은 비록 동일 액수의 소비증가라도 모든 국민이 최저생계비 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 소비변화는 단순히 소득변화에 따른 소비변화 이외의 효과가 포함되어 있을 것이다. 따라서 이 품목들에 대한 소비변화는 다른 품목들에 대한 소비변화와 구분하여 파악해야 동 제도의 시행이 가져온 소비증대효과를 올바르게 이해할 수 있을 것이다.

2) 분석자료와 대상

국민기초생활보장제도의 소득보장효과를 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. 조사내용은 노동 및 소득과 관련한 다양한 항목을 조사하고 있다.

이 조사는 동일가구를 대상으로 매년 조사하는 패널조사이다. 따라

서 과거 생활보호대상자에서 국민기초생활보장 수급자로 바뀐 가구, 과거에는 생활보호대상자가 아니었지만 새롭게 국민기초생활보장 수급자가 된 가구, 국민기초생활보장 수급권자가 아닌 빈곤계층가구(차상위계층가구 또는 소득기준은 충족하지만 다른 조건을 충족 못한 가구)에 대한 연도별 자료가 존재하므로 앞에서 논의했듯이 통제집단 사전·사후측정설계에 의한 분석이 가능하다.

국민기초생활보장제도 실시 이전 즉 사전상태의 분석을 위해서는 2000년 자료를 사용하며, 실시 이후 즉 사후상태의 분석을 위해서는 2002년 자료를 사용한다. 앞에서 논의한 분석방법에 따른 실험집단은 물론 국민기초생활보장 수급자가구가 된다. 그리고 통제집단은 2001년도 근로소득과 성별의 분포가 실험집단인 수급자집단과 유사하도록 짝짓기(*matching*) 방법에 의해 설정하였다. 즉, 실험집단의 근로소득을 12개 구간으로 나누고 이를 다시 성별로 분리하여 총 24개의 집단을 만든 후, 각 집단의 빈도비율과 동일한 비율을 유지하면서 가능한 최대한의 표본을 비수급자집단으로부터 무작위로 추출하였다.⁹⁾ 공공부조를 제외한 가구소득 대신에 근로소득을 기준으로 한 이유는, 공공부조 제도의 비급여소득 감소효과는 주로 근로소득의 감소를 통해 나타날 것이므로, 근로소득이 유사하게 통제집단을 설정하는 것이 타당한 것으로 판단했기 때문이다.

4. 분석결과

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 이 연구의 분석대상 가구특성이 평균적인 가구에 비하여 얼마나

다른가를 알기 위한 참고자료의 의미로 제시한 것이다.

먼저 실험집단인 수급자가구와 통제집단인 비수급자가구의 소득 이외의 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 설정했기 때문에 당연한 결과이다. 그리고 가구원수는 수급자가구가 비수급자가구에 비하여 0.2명 정도 더 많음을 알 수 있다. 한편 수급·비수급가구의 특성을 전체 가구와 비교하면 가구특성이 상당히 다름을 알 수 있다. 연령은 수급·비수급가구가 전체 가구에 비하여 월등하게 높으며, 남성가구주 비율은 크게 낮고, 가구원수도 매우 적다. 물론 이는 수급·비수급가구 모두 전체 가구 중에서는 저소득계층에 해당하기 때문이다. 즉, 고연령·높은 여성가구비율·적은 가구원수는 저소득계층의 일반적 특성을 나타낸다.

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

표 1
실험·통제집단의
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)	1,920.6(1,817.3)
가구소득	425.5(345.9)	541.1(482.0)	2,108.3(1,901.0)
표본수	90	281	3,070

2) 소득증대효과 분석

〈표 2〉에는 수급자가구와 비수급자가구의 국민기초생활보장제도 실시 이전(2000년 조사소득)과 이후(2002년 조사소득)의 유형별 소득이 제시되어 있다. 2002년 소득은 2000년 실질소득으로 환산한 것이다. 그리고 〈표 3〉에는 두 기간의 소득변화 정도가 계산되어 있다. 자산소득은 금융 및 부동산소득을 의미한다. 근로소득과 자산소득을 합한 것을 시장소득으로 정의하였다. 노동패널조사자료에서는 공공부조액(생활보호 또는 기초보장수급액)만을 별도로 제시하지는 않고, 정부보조금이라는 항목에 포함하여 제시하고 있다. 이에 따라 비수급자가구의 경우도 정부보조금이 양의 값을 갖는다. 정부보조금에 공공부조 이외에 어떤 것들이 포함되는지를 구체적으로 알기는 어렵지만, 비수급자가구의 정부보조금액을 보면 금액은 별로 크지 않음을 알 수 있다. 이전소득에는 정부보조와 친척보조 이외에 사회단체 등의 보조도 포함된다. 하지만 이는 크기도 작으며, 기초보장제도 실시 여부에 따라 그 크기가 특별히 달라지지는 않을 것으로 판단되어 제시하지 않았다. 총소득에는 표에 제시한 근로소득, 자산소득, 정부보조, 친척보조 이외에 사회단체 등의 기타보조 및 사회보험소득이 포함된다. 그러나 퇴직금과 같이 일회성을 갖는 기타소득은 제외하였다. 한편, 〈표 3〉에서 차이는 수급자가구 소득변화규모와 비수급자가구 소득변화규모의 차이를 의미한다.

먼저 수급자·비수급자가구의 근로소득을 보자. 우선 눈에 띄는 것은 기초소득보장 실시 전후 소득 모두 비수급자가구가 수급자가구에 비하여 크게 높다는 점이다. 〈표 1〉의 2001년도 조사의 근로소득은 두 집단이 유사한 데 비해, 2000년도와 2002년 조사의 근로소득에서 비수급자집단이 크게 높은 것으로부터 비수급자가구의 2001년도 조사 근로소득에는 임시소득 ϵ 이 음의 값을 갖는 가구가 많았음을 짐작할 수 있다.

기초보장제도의 실시 전후 수급자가구의 근로소득은 259만 원에서

표 2. **국민기초생활보장제도 실시 전후 유형별 소득변화**

소득 구분		수급자가구			
		금액 (만 원)		평균금액의 비중 (%)	
		2000년	2002년	2000년	2002년
시장소득	근로소득	258.67 (356.42)	195.21 (327.95)	61.50	40.99
	자산소득	15.37 (78.42)	11.39 (74.13)	3.65	2.39
이전소득	정부보조	85.16 (110.19)	217.03 (165.80)	20.25	45.57
	친척보조	45.54 (118.86)	42.16 (122.39)	10.83	8.85
총소득		420.63 (321.96)	476.28 (387.74)	—	—

소득 구분		비수급자가구			
		금액 (만 원)		평균금액의 비중 (%)	
		2000년	2002년	2000년	2002년
시장소득	근로소득	430.21 (618.31)	376.84 (638.14)	58.79	59.35
	자산소득	110.92 (351.91)	84.03 (288.71)	15.16	13.23
이전소득	정부보조	4.38 (8.07)	4.88 (9.19)	0.60	0.77
	친척보조	135.25 (207.76)	164.08 (241.56)	18.48	25.84
총소득		731.83 (703.30)	634.94 (659.18)	—	—

표 3. **기초보장제도 실시 전후의 소득변화분**

소득구분		수급가구 (a)		비수급가구 (b)		차 이 (a-b)	
		금액변화율 (%)	비중변화분 (% P)	금액변화율 (%)	비중변화분 (% P)	금액 변화율	비중 변화분
시장소득	근로소득	-24.7	-20.51	-12.3	0.56	-13	-21.07
	자산소득	-26	-1.26	-24	-1.92	-2	0.66
이전소득	정부보조	155	25.32	11	0.17	144	25.15
	친척보조	-7	-1.97	21	7.36	-28	-9.33
총소득		13	—	-13	—	26	

195만 원으로 24.7% 감소한 데 비하여 비수급자가구의 근로소득은 430만 원에서 377만 원으로 12.3% 감소했다. 참고로 전체 가구의 근로소득 평균값을 제시하면 2000년 조사에서 1,728만 원이었으며, 2002년 조사에서는 2,088만 원으로서 20.8%가 증가했다. 전체 가구의 근로소득은 2000~2002년 사이에 20% 이상 증가한 데 비해 비교 집단 비수급자가구의 근로소득이 12.3% 감소한 것은 비수급자가구가 고령의 저소득가구가기 때문일 것이다. 즉, 비수급자가구의 평균 연령은 2000년에 이미 60이 넘었는데, 이 연령대는 나이가 더 들수록 근로의 중단 등으로 근로소득이 감소할 것이다.¹⁰⁾

비교집단인 비수급자가구의 근로소득이 12.3% 감소했다는 것은 수급자가구의 근로소득이 기초보장제도가 없었다고 해도 최소한 12.3% 이상은 감소했을 것임을 의미한다. 따라서 실제 감소분 24.7%에서 12.3%P를 차감하면, 기초보장제도의 실시로 인한 근로소득감소분은 최대 12.5%가 된다. 주의할 것은 전술한 바와 같이 이 수치는 실제의 근로소득감소분이 아니라 단지 실제 근로소득감소분의 상한(*upper bound*)을 보여줄 뿐이라는 점이다.

다음으로 자산소득을 보면 수급자가구의 자산소득이 비교집단인 비수급자가구의 자산소득에 비해 크게 작지만, 2000~2002년 기간동안 두 집단의 자산소득은 비슷한 비율로 감소했음을 알 수 있다.

다음은 두 집단의 이전소득 변화를 보자. 먼저 정부보조금의 경우 수급자가구는 85만 원에서 217만 원으로 크게 증가한 데 비해 비교집단 비수급자가구는 4.4만 원에서 4.9만 원으로 별 변화가 없었다. 수급자가구의 기초보장 실시 이전의 정부보조금이 비수급자가구에 비하여 훨씬 많은 것은 수급자가구의 상당수는 이전에도 생활보호대상가구에 해당했기 때문이다.¹¹⁾ 하지만 기초보장제도는 생활보호제도에 비해 수급자에 대한 지원이 대폭 증가하여 기초보장 실시 이전에는 정부보조금이 수급자가구 총소득의 20% 정도를 점유했는데, 기초보장 실시 이후에는 45% 정도로 크게 증가했음을 알 수 있다.¹²⁾

흥미 있는 것은 친척보조금의 변화이다. 수급자가구는 이전과 이후

에 각각 45.5만 원과 45.1만 원으로서 거의 동일한 데 비해 비수급자 가구는 135.3만 원에서 164.1만 원으로 21.3% 증가했다. 비수급자 가구의 경우 2000-2002년 기간에 근로소득 등이 감소하여, 이를 보전하기 위하여 친척보조가 증가한 것으로 해석할 수 있다. 마찬가지로 해석한다면 수급자가구는 근로소득이 감소했지만 정부보조가 크게 증가하여 근로소득감소분을 훨씬 초과했기 때문에 친척보조는 거의 변하지 않은 것으로 해석할 수 있다. 그런데 수급자 및 비수급자가구의 친척보조금 변화를 해석할 때는 주의할 것이 있다. 하나는 만일 기초보장급여가 아니었다면 수급자가구의 친척보조가 비수급자가구의 경우만큼 증가했을까 하는 점이다. 수급자가구가 되려면 부양의무자기준을 충족해야 한다. 따라서 비슷한 소득의 비수급자가구에 비하여 친척보조를 받기 어려울 것이다. 이는 기초보장 실시 이전 수급자가구의 친척보조금 절대액이 비수급자가구에 비하여 크게 적은 것에서도 확인할 수 있다. 따라서 기초보장 실시 여부와 상관없이, 수급자가구의 근로소득 등 비이전소득의 변화에 대하여 비수급자가구만큼 친척보조가 반응할 것 같지는 않다. 또 하나 주의할 것은 수급자가구의 친척보조금의 표준편차가 평균에 비해 매우 커서 극단치(outlier)의 영향이 클 수 있다는 점이다. 가령 친척보조금액이 500만 원 이상인 경우를 제외하면 3개의 표본이 제외되는데, 이 경우 2000년의 친척보조금액은 38.1만 원이며, 2002년의 친척보조금액은 26만 원이 된다. 그리고 친척보조금액이 250만원 이상인 경우를 제외하면 8개의 표본이 제외되는데, 이 경우 2000년의 친척보조금액은 18.9만원이며, 2002년의 친척보조금액은 25만원이 된다. 또한 2000년과 2002년 모두 수급자가구의 70% 정도는 친척보조금액이 전혀 없었다.¹³⁾ 따라서 수급자가구의 경우 친척보조금은 일상적 소득보조라기 보다는 예외적 원조라고 할 수 있다.

마지막으로 총소득을 보면 수급자가구는 2000년에 비하여 2002년에 총소득이 13% 증가한 데 비하여 비수급자가구는 13% 감소했다. 앞에서의 논의에 따라 비수급자가구소득이 13% 감소했다는 것은 기

초보장수급이 없었다면 수급자의 가구소득이 최소한 13% 이상 감소했을 것임을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 이를 감안하면 기초보장제도의 실시로 인한 수급자가구의 총소득은 최소한 26% 이상 증가했다고 해석할 수 있다.

3) 소비증대효과 분석

〈표 4〉에는 수급자가구와 비수급자가구의 기초생활보장제도 실시 이전과 이후의 유형별 소비지출액이 제시되어 있다. 그리고 〈표 5〉에는 두 기간의 소비지출변화가 계산되어 있다. 소득과 달리 소비의 경우 기초생활보장제도 실시 이전의 자료로서 2000년도 대신에 1999년도 조사결과를 사용하였다. 이는 2000년도 조사에서는 전체 소비총액만 제시되어 있고, 소비유형별로 세분하여 제시되어 있지 않기 때문이다. 소비지출액도 소득의 경우와 마찬가지로 2000년 실질가치로 환산하여 제시하였다.

〈표 4〉에서 ‘총소비’는 두 변수의 평균이다. 노동패널자료에는 전체 소비지출액을 묻는 항목이 있고, 별도로 유형별 소비지출액을 묻는 항목이 있다. 그런데 유형별 소비지출액의 합계는 전체 소비지출액과 유사하지만 일치하지는 않는다. 따라서 ‘총소비’는 전체 소비지출액과 유형별 소비지출액 합계의 평균값을 사용하였다. 이에 따라 항목별 소비지출액의 합계와 총소비액이 일치하지 않는다. 그리고 〈표 5〉에서 차이는 수급자가구 소비지출변화 규모와 비수급자가구 소비지출변화 규모의 차이로서, 수급자가구의 소비지출변화가 비수급자가구의 소비지출변화에 비하여 어떻게 다른가를 보여준다. 만일 비수급자가구의 소비지출변화를 기초생활보장수급이 없었을 때의 수급자가구의 소비지출변화로 가정한다면, 이 ‘차이’항목의 값들은 기초생활보장의 수급으로 인한 소비지출변화를 보여 주는 것으로 해석할 수 있다. 물론 비수급자가구의 소비지출변화가 기초생활보장수급이 없었을 때의 수급자가구의 소비지출변화와 동일하지는 않을 것이다. 하지만 이 ‘차

표 4. **수급자·비수급자가구의 유형별 소비지출액변화**

수급자가구				
소비유형	금액(만 원)		평균금액의 비중(%)	
	1999년	2002년	1999년	2002년
식비	192.93(129.61)	191.58(107.30)	45.97	44.55
주거비	79.63(68.67)	84.19(61.03)	18.97	19.58
학비	32.31(99.24)	18.96(54.28)	7.70	4.41
의료비	49.08(81.28)	36.04(54.07)	11.70	8.38
기타소비	55.22(80.42)	93.05(96.18)	13.16	21.64
총소비	419.67(292.66)	430(226.01)	—	—

비수급자가구				
소비유형	금액(만 원)		평균금액의 비중(%)	
	1999년	2002년	1999년	2002년
식비	278.31(211.77)	241.09(164.10)	41.71	36.77
주거비	107.21(81.34)	90(61.67)	16.07	13.73
학비	40.91(119.69)	39.35(130.01)	6.13	6.00
의료비	70.76(119.61)	61.92(78.06)	10.61	9.44
기타소비	136.25(194.81)	218.91(282.16)	20.42	33.39
총소비	667.21(549.19)	655.61(519.95)	—	—

표 5. **수급자·비수급자가구의 유형별 소비지출액변화분**

소비유형	수급자가구		비수급자가구		차이	
	금액증가율 (%)	비중증가분 (% P)	금액증가율 (%)	비중증가분 (% P)	금액증가율 (%)	비중증가분 (% P)
식비	-0.01	-1.42	-0.13	-4.94	0.12	3.52
주거비	0.06	0.61	-0.16	-2.34	0.22	2.95
교육비	-0.41	-3.29	-0.04	-0.13	-0.37	-3.16
의료비	-0.27	-3.31	-0.13	-1.16	-0.14	-2.15
기타소비	0.69	8.48	0.61	12.97	0.08	-4.49
총소비	0.02	—	-0.02	—	0.04	—

이'가 크다면, 여기에는 기초생활보장수급 여부의 효과가 상당부분 작용한 것으로 받아들여도 큰 무리는 없을 것이다.

먼저 소비유형별 지출액의 변화를 보도록 하자. 이는 수급자가구와 비수급자가구 사이에 상당한 차이를 보인다. 수급자가구는 식비는 거의 변화가 없고 주거비가 다소 증가한 데 비하여 비수급자가구는 두 항목 모두 상당히 감소하였다. 그리고 수급자가구는 교육비와 의료비가 크게 감소한 데 비하여 비수급자가구는 교육비는 별 변화가 없으며 의료비는 상대적으로 작게 감소하였다.

수급자가구의 교육비와 의료비가 크게 감소한 데는 아마도 수급자가구에게 현금급여 이외에 현물급여로서 의료급여와 교육급여가 별도로 제공되기 때문인 것으로 짐작된다. 한 가지 주의할 것은 과거 생활보호제도하에서 생활보호대상자에게는 의료와 교육급여가 제공되었다는 점이다. 따라서 1999년 대비 2002년도의 교육과 의료급여 감소분은 대부분 과거에 생활보호대상이 아니었던 기초보장 수급자가구의 의료와 교육지출 감소에 따른 것으로 해석할 수 있다. 이러한 교육비와 의료비 감소분은 수혜자가구의 소득에서 지출되는 비용이 줄어든 것이기는 하지만 그만큼 정부지출은 증가한 것이므로 교육과 의료에 대한 수혜자가구의 소비가 줄어든 것은 아니다. 그렇다면 실제 수혜자가구의 교육과 의료에 대한 소비규모는 1999년과 2002년 사이에 얼마나 변했을까? 적어도 비수혜자가구의 교육과 의료에 대한 소비액 증가분보다는 많았을 것으로 생각된다. 수혜자가구의 경우 교육과 의료에 대한 비용은 자기 지갑에서 지출되는 것이 아니므로(또는 최소한 비수혜자가구보다는 훨씬 저렴할 것이므로), 비수혜자가구에 비해 교육과 의료에 대한 소비가 더 많았을 것이기 때문이다.

한편, 수급자가구의 주거비가 다소 증가한 것은 아마도 주거급여가 제공되기 때문으로 짐작된다. 기타소비는 수급자가구와 비수급자가구가 모두 크게 증가했기 때문에, 이의 변화가 기초보장 제도의 실시와 특별한 관련이 있는 것 같지는 않다.

다음은 총소비지출의 변화를 보기로 하자. 수급자가구의 기초보장

제도 실시 전후의 총소비지출 증가는 비수급자가구에 비하여 상대적으로 많지만 그 차이는 별로 크지 않음을 알 수 있다. 수급자가구의 소비는 420만 원에서 430만 원으로 2% 정도 증가한 데 비해, 비수급자가구는 667만 원에서 656만 원으로 2% 정도 감소했다.

한 가지 주의할 것은 수급자가구의 경우 의료와 교육에 대한 지출 비용은 비록 직접적인 가구지출은 아니지만 정부에서 대신 지출한 것이기 때문에 소비지출규모를 계산할 때는 이를 포함해야 한다는 점이다. 수급자가구의 의료와 교육에 대한 지출이 최소한 비수급자가구만큼은 되었을 것이라고 가정하여 이를 포함하면 수급자가구의 실제 소비지출은 대략 6.4% 정도 증가한 것으로 추정된다. 따라서 수급자가구의 소비지출증가분 6.4%에서 비수급자가구의 소비지출감소분 2%p를 차감하면, 기초보장제도의 실시로 인한 수급자가구의 소비지출 증가분은 대략 8.4% 정도로 추정할 수 있다. 물론 기초보장제도 실시가 없었을 경우 수급자가구의 소비지출감소가 비수급자가구에 비해 더 많았을 것이라고 가정한다면(소득감소가 더 많았을 것이므로), 이 8.4%는 실제 소비지출 증가분의 하한선으로 해석하는 것이 타당하다.

앞에서 기초보장제도 실시 이후 수급자가구의 소득은 최소한 26% 이상 증가한 것으로 추정하였다. 이에 비해 소비는 8.4% 이상 증가한 것으로 추정하였다. 물론 둘 다 하한만을 추정한 것으로서 실제 크기를 명확히 알 수는 없지만, 적어도 소득의 증가분에 비해 소비의 증가분이 상당히 작은 것만은 분명하다고 해도 무리는 없을 것이다.

5. 연구의 시사점

이 연구에서는 국민기초생활보장제도의 실시가 수급자가구의 소득을 얼마나 증가시켰으며, 이로 인한 수급자가구의 생활수준향상(소비지출증가)은 어느 정도인가를 분석하였다. 기초보장제도의 실시가 수급자가구의 근로소득 등의 감소를 가져올 수 있음을 감안하여, 통제집단 사전·사후설계에 의하여 기초보장제도가 없었을 때 예상되는 수급자가구의 소득과 기초보장제도 실시 후의 수급자소득을 비교하려고 하였다.

분석결과는 국민기초생활보장제도는 수급자소득을 적어도 28.3% 이상 증가시킨 것으로 추정되었다. 이에 비하여 소비는 8.4% 정도 증가하여 소득에 비해 소비증가분은 상당히 작은 것으로 나타났다. 이처럼 소득에 비해 소비증가분이 작다는 것이 시사하는 바는 무엇일까? 물론 수급자가구는 저소득층이므로 대부분의 소비지출이 생필품에 해당할 것이며, 생필품은 소득에 대하여 비탄력적인 특징을 갖는다. 따라서 소득이 증가할 경우 소비증가 정도가 그보다 작다는 것은 경제이론적으로는 충분히 예상할 수 있는 일이다. 하지만 이론적으로 예상할 수 있다는 것이 이러한 현상이 아무런 문제가 없다는 것을 의미하지는 않는다.

〈표 2〉의 총소득액과 〈표 4〉의 총지출액통계를 살펴보면, 수급자가구의 기초보장제도 실시 이전(2000년) 소득은 421만 원이며 실시 이후(2002년) 소득은 476만 원이다. 그리고 수급자가구의 기초보장제도 실시 이전(1999년) 소비는 420만 원이며, 실시 이후(2002년) 소비는 430만 원이다. 비록 1년의 시차가 존재하지만, 기초보장제도 실시 이전에는 소비와 소득의 크기가 거의 동일한 데 비하여 실시 이후에는 소득이 소비보다 10.7% 정도 더 많다. 즉, 기초보장제도 실시 이전에는 수급자가구 평균으로는 소득과 소비가 수지균형을 이루었지만 실시 이후에는 흑자가구, 즉 저축을 하게 된 셈이다.¹⁴⁾ 기초보장제

도의 실시로 인하여 수급자가구가 그 전까지는 소득으로 소비만 충당하기도 어려웠지만 이제는 저축도 가능하게 되었다면, 이 역시 긍정적인 일임은 분명하다. 하지만 기초보장제도의 취지에 비추어 보면 이 제도의 실시로 인해 수급자가구의 소비가 증가한 것과 저축이 증가한 것의 효과가 동일하다고 하기는 어려울 것이다.

그런데 기초보장제도 실시가 수급자가구의 소비보다는 소득을 더 많이 늘렸으며, 이에 따라 수급자가구의 저축을 증가시켰다는 것에 대한 해석에서 주의할 것은 이는 평균에 대한 것이라는 점이다. 즉, 평균적으로는 소득이 소비에 비해 10.7% 정도 더 많지만 각 가구별로는 크게 차이가 있을 것이다. 어떤 가구는 여전히 적자가구인 경우도 있을 것이며, 어떤 가구는 수지균형인 경우도 있을 것이다. 마찬가지로 기초보장제도의 실시 이후의 소비지출 증가율도 가구에 따라 다양할 것이다.

이러한 점을 고려한다면 기초보장제도 실시로 수급자가구의 소득이 소비에 비해 평균 10% 이상 많아졌다는 것이 갖는 중요한 정책적 시사점은 수급자가구의 필요생계비 측정 및 그에 따른 급여수준 결정이 보다 타당하게 이루어져야 한다는 것이 될 수 있다. 기초보장제도 급여의 상한선은 각 가구별 인원수에 따라 획일적으로 정해진다. 그런데 가구별로 필요한 최저생계비는 인원수 이외에 인적 특성(연령 등)과 거주지역 등에 따라 크게 다르다. 자체소득과 가구원수가 동일해서 기초보장제도 수급액이 동일한 가구간에도 필요생계비는 크게 다를 수 있다. 그리고 이러한 차이에 따라 수급자가구 중에 여전히 필요생계비를 충당하지 못하는 가구와 필요생계비를 충당하고 남는 가구가 발생할 수 있다. 따라서 기초보장제도 수급자가구의 소득과 소비 및 인적 특성과 거주지역 등의 자료를 이용하여, 각 가구의 특성에 따라 필요한 생계비가 어느 정도인가를 보다 타당하게 추정하고 이에 따라 급여상한선 결정기준도 합리적으로 바꾸는 것이 필요하다.

이 연구에서 사용한 자료에는 기초보장제도 수급자가구 표본수가 적기 때문에(90개) 이러한 분석이 어렵다. 하지만 보건복지부에서는

현재 기초보장제도 수급자를 대상으로 대규모 표본(1000개 이상)을 추출하여 다양한 특성을 조사하고 있다. 따라서 이 자료를 이용하면 이러한 분석이 가능할 것이다.

이 연구의 시사점과 관련하여 또 하나 중요하게 논의되어야 할 것은 기초보장제도의 근로소득감소효과이다. 근로능력에 상관없이 가구 소득이 일정 수준 이하인 경우 차액을 보충하는 구조를 채택하는 한국민기초생활보장제도가 수급자의 근로의욕을 감소시킬 수 있다는 것은 경제이론적으로는 명확하다. 그리고 이는 국민기초생활보장제도를 반대하는 중요한 이론적 근거이기도 하다. 따라서 이 제도의 실시로 인하여 수급자들의 근로여부 및 근로시간이 얼마나 감소하였는가를 규명하는 것은 이 연구에서 행한 소득 및 소비증대효과의 평가를 위해서 뿐만 아니라 그 자체로도 국민기초생활보장제도의 평가에 매우 중요하다.

이 연구에서는 근로감소효과를 명확하게 추정하지는 못하였으며, 그 대신 이의 상한(*upper bound*)만을 추정할 수 있었다. 따라서 이 연구의 분석을 통하여 국민기초생활보장제도의 근로감소효과의 존재여부 및 크기를 수준을 구체적으로 판단하기는 어렵다. 그러나 수급자가구와 유사한 특성을 지닌 비수급자가구와의 비교결과는 국민기초생활보장제도가 일정한 정도의 근로감소효과를 지닐 것임을 시사하고 있다. 특히 아직까지는 국민기초생활보장제도의 실시가 초기단계이므로 근로감소효과의 크기가 작을 수 있지만, 이 제도가 성숙되어 보다 많은 사람들이 이 제도를 인지하고 수급자의 범위가 증가한다면 근로감소효과는 상당히 심각한 문제가 될 수도 있다.

따라서 향후에는 기초보장제도의 근로감소효과가 어느 정도인가를 실증적으로 규명하는 것이 매우 필요한데, 이를 위해서는 적합한 자료의 확보가 가장 중요하다. 이 연구의 분석에 사용된 한국노동패널 조사 이외에 현재 빈곤가구를 대상으로 하는 패널조사가 이루어지고 있는데, 이 빈곤가구패널조사가 축적되면 기초보장제도의 근로감소효과를 보다 명확하게 규명하는 것이 가능할 것으로 기대된다.

■ 부 록

노동패널조사에서 실시한 2000년 조사의 경우 생활보호대상 여부를 묻는 항목이 없다. 따라서 1999년 조사에서 생활보호대상가구라고 응답한 경우를 “수급자가구 1”로 정하였다. 1999년에 생활보호대상가구이면 2000년에도 생활보호대상가구인 경우가 대부분이므로, 이로 인한 오차는 크지 않을 것이다.

수급자가구1: 생활보호대상이며 기초보장대상인 가구					
소득 구분		금액 (만 원)		평균금액의 비중 (%)	
		2000년	2002년	1999년	2002년
시장소득	근로소득	147.50 (241.29)	100.40 (242.40)	37.99	27.75
	자산소득	1.67 (6.37)	0.04 (0.19)	0.43	0.01
이전소득	정부보조	157.58 (102.76)	220.34 (126.18)	40.58	60.90
	친척보조	42.96 (100.89)	27.13 (64.85)	11.06	7.50
총소득		372.29 (251.81)	349.86 (247.68)	—	—

수급자가구2: 생활보호대상은 아니며 기초보장대상인 가구					
소득 구분		금액 (만 원)		평균금액의 비중 (%)	
		2000년	2002년	1999년	2002년
시장소득	근로소득	299.09 (383.56)	229.68 (349.20)	67.55	43.02
	자산소득	20.35 (91.17)	15.52 (86.37)	4.60	2.91
이전소득	정부보조	58.82 (101.23)	215.93 (178.89)	13.28	40.45
	친척보조	46.48 (125.45)	47.62 (137.52)	10.50	8.92
총소득		438.21 (343.97)	522.25 (419.64)	—	—

■ 주

- 1) 이 논문은 2003년도 한국학술진흥재단의 지원에 의해 연구되었습니다(KRF-2003-041-B00652)
- 2) 국민기초보장제도 실시에 따른 공공부조예산의 변화는 다음과 같다. 공공부조제도는 이전의 2000년 10월부터 생활보호제도에서 국민기초생활보장제도로 전환되었다.

연 도	1998	1999	2000	2001	2002	2003
예산액(억 원)	10,901	18,479	23,321	27,923	33,819	35,046

- 3) 자료의 신뢰성 문제로서 수급자가 자신의 근로소득을 의도적으로 축소보고할 수도 있을 것이다.
- 4) 여기서는 논의를 단순화하기 위하여 절대액의 차이로 설명했으나, 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.
- 5) 물론 이 경우에도 이른바 선발편의(selection bias)의 문제는 발생한다.
- 6) 항상소득은 중장기적 추세소득이고, 임시소득은 단기적 추세선으로부터의 변동소득이라고 할 수 있다.
- 7) 그 이유를 설명하는 것은 생략하지만 어렵지 않게 유추할 수 있을 것이다. 단, 이를 위해서는 축소 응답의 경우 측정오차도 ϵ 의 일부로 간주해야 한다.
- 8) 이에 대한 상세한 논의는 지면제약으로 생략한다. 그러나 임시소득의 역할을 고려하면 어렵지 않게 이해할 수 있다.
- 9) 비수급자 집단은 기초생활보장뿐만 아니라 이전의 생계보호대상도 된 적이 없는 가구로 제한하였다.
- 10) 참고로 수급자가구와 비수급자가구의 근로가구비율을 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

- 11) 이는 부록에 제시한 수급자가구를 다시 생활보호대상 여부에 따라 분리하여 제시한 소득통계에서도 확인할 수 있다.
- 12) 물론 생활보호제도가 계속 되었다고 해도, 기초보장제도 수급자가구 중에 신규로 생활보호대상에 편입되는 가구가 있었을 것이다. 이를 감안하면 기초보장제도의 실시로 인한 정부보조금 증대효과는 다소 감소할 것이다.
- 13) 비교집단 비수급자가구의 경우 이 비율은 50% 정도였다.
- 14) 이러한 판단에서 주의할 것은 물론 소득과 소비자료의 신뢰성 여부이다. 그런데 일반적으로 소득과 소비의 질문에 대해서는 소비보다는 소득을 축소응답하는 경향이 있다. 따라서 비록 측정오차가 존재한다고 해도 이는 소비에 비하여 소득의 측정을 작게 하는 작용을 하였을 것이다. 따라서 소비에 비해 소득이 많다는 판단 자체는 달라지지 않을 것으로 생각된다.

■ 참고 문헌

- 김교성. 2002. "소득이전의 빈곤완화 및 빈곤이행에 관한 연구," 《한국사회복지학》 48: 119~149.
- 김기덕·손병돈. 1995. "1982~1992년간 근로자가구의 소득분배 변화추세: 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.