

## 都市 低所得層 生活安定 對策의 效果分析\*

南盛日, 金京煥  
서강대학교 경제학과

### 1. 서 론

저소득층의 생활안정 대책의 목표와 수단은 다양하다. 직접적인 소득보전을 위한 현금보조, 주거안정을 위한 임대주택 공급, 근로기회 확대를 위한 고용대책, 의료복지를 위한 각종 지원책 등을 예로 들 수 있다. 이들 각 정책 수단의 효과는 다른 부문에 까지 파급된다. 예컨대 저소득층에 대해 생계보조금을 지급하면 소비가 증가할 뿐 아니라 주거수요가 증가하고 근로시간이 단축될 수도 있다. 또한 임대료 보조를 통한 임대료 인하는 주거공간의 확대보다 여타 재화에 대한 소비지출 증대에 더 큰 효과를 미칠 수도 있다. 이 같이 여러분야에 걸친 저소득층 지원 정책수단의 효과가 서로 중복되거나 상충될 수도 있으므로 바람직한 생활안정 대책을 마련하기 위해서는 각 정책수단의 파급효과에 대한 신중한 검토가 필요하다.

이 논문에서는 소비자 선택모형을 이용하여 몇가지 생활안정 대책들의 경제적 효과를 분석하고 이를 토대로 생활안정 대책의 개선방안을 제시하고자 한다. 제 2 절에서는 소비, 근로시간 및 주택수요의 결정에 관한 이론적 모형으로부터 보조금 지급, 임금인상, 임대료인하 등의 정책대안이 소비지출, 근로시간, 주거수요 등에 미치는 효과를 비교 분석하여 주어진 정책목표와 제약조건하에서 가장 효과

적인 정책수단을 식별한다. 제 3 절에서는 저소득층의 임금함수를 추정하여 임금결정요인을 식별하고 이를 토대로 저소득층 근로자의 임금향상을 위한 정책방향들을 모색한다. 제 4 절에서는 분석결과를 종합하여 저소득층 생활안정대책의 개선방향을 제시한다.

### 2. 도시 저소득층 생활안정대책의 효과분석

저소득층을 위한 생활안정 대책들은 매우 다양하지만 궁극적인 목표는 수혜자들의 복지수준을 향상시키는 데 있다. 본절에서는 개인의 복지수준 즉 효용이 소비, 여가, 그리고 주거공간의 함수라고 가정하고 비근로소득의 성격을 지닌 소득보조금, 임금인상, 그리고 주택임대료 인하 등 세가지 정책수단이 이들 내생변수에 미치는 효과를 비교검토한다.

#### 1) 소비, 여가, 주거공간에 관한 최적선택 모형과 정책효과

도시가구는 근로소득과 비근로소득의 합이 소비지출과 주거비 지출의 합과 같다는 예산제약하에서 소비지출(C), 여가(L), 그리고 주거공간(S)의 함수인 효용을 극대화 하도록 C, L, S를 선택한다. 즉

$$\begin{aligned} &\text{Maximize (1) } U=U(C, L, S) \\ &\text{subject to (2) } C=y+wh-rS, L=1-h \end{aligned}$$

여기서  $y$ 는 비근로소득,  $w$ 는 시간당 임금,  $h$ 는 근로시간,  $r$ 은 단위공간당 임대료를 나

\* 이 논문은 1989년도 문교부 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

타낸다. 효용함수는 강오목(strictly concave)이며 비교정태분석의 편의를 위하여 소비의 한계효용이 여가 및 주거공간의 크기에 무관하다고 가정한다. 근로시간과 여가의 합은 1이 되도록 정규화하였다.

위의 최적화 문제의 1계 필요조건으로부터 근로시간 공급함수와 주택수요함수를 도출하고 이 두 함수를 예산제약식에 대입하여 소비지출함수를 구할 수 있다.

- (3-1)  $h=h(y, w, r)$
- (3-2)  $S=S(y, w, r)$
- (3-3)  $C=y+wh(y, w, r)-rS(y, w, r)$   
 $=C(y, w, r)$

이제 비근로소득의 증가를 가져오는 생계비보조(dy), 시간당 임금인상(dw), 그리고 임대료의 변화(dr)라는 세가지 정책수단이 도입될 때 최적화 상태에서 각 내생변수의 변화량은 다음과 같은 식으로 나타낼 수 있다.

- (4)  $dh=h_y dy+h_w dw+h_r dr$
- (5)  $dS=S_y dy+S_w dw+S_r dr$
- (6)  $dC=(1+w \cdot h_y-rS_y)dy+(h+w \cdot h_w-r \cdot S_w)dw+(w \cdot h_r-r \cdot S_r-S)dr$
- (7)  $d(y+wh)=(1+w \cdot h_y)dy+(h+w \cdot h_w)dw+w \cdot h_r dr$
- (8)  $dU=U_c dc-U_l dh+U_s ds$   
 $=U_c(dy+h \cdot dw-S \cdot dr)$

식 (4)~(8)은 각각 근로시간의 변화, 주거수요의 변화, 소비지출액의 변화, 총소득의 변화, 효용의 변화를 나타낸다.<sup>1)</sup> 그리고 아래첨자가 있는 표현은 편도함수를 나타낸다(예컨대  $h_y=\partial h/\partial Y$ ).

식 (4)~(8)은 각 정책변수가 근로시간, 주거수요, 소비 등 효용을 결정하는 모든 변수에 영향을 미친다는 사실을 보여준다. 예컨대 임대료의 변화(dr)는 주거수요를 변화(dS)시킬 뿐 아니라 근로시간의 변화(dh), 소비지출의 변화(dC), 그리고 근로소득의 변화(dwh)까지 일으킬 수 있음을 보여준다. 보조금의 변화(dy)나 임금의 변화(dw) 역시 마찬가지이다. 따라서 각 정책변수의 효과를 비교 분석하기 위해서는 정책변수가 각 내생변수에 미치는 영향을 조사해야 한다.

이제 정부가 가구당 일정한 금액 k원의 자금을 비근로소득보조(dy), 임금인상(hdw), 그리고 임대료 인하(Sdr)의 세가지 형태로 지급할 때 각각의 효과를 비교 분석하기로 한다. k원을 단순한 소득보조로 지급하면 비근로소득은 k만큼 증가하므로  $dy=k$ 가 된다. 그러나 만일 같은 k원이 임금인상에 쓰인다면 시간당임금(k/h)원만큼 증가하며 주거비지원에 투입된다면 단위면적당 주택임대료는 (k/s)원만큼 하락할 것이다. 따라서 가구당 k원의 생활안정 자금으로부터 집행할 수 있는 각 정책변수의 변화량은 다음과 같다.

$$(9) \begin{cases} dy=k \\ dw=k/h \\ dr=-k/S \end{cases}$$

식 (9)에 표시된 세가지 정책변수의 변화량을 식 (4)~(8)에 대입하면 각 정책수단이 각 내생변수에 미치는 효과를 도출할 수 있다. 그 결과는 표 1에 정리되어 있다.

표 1. 생활안정 정책수단의 효과( $k=dy=hdw=-Sdr$ 인 경우)

정책변수 내생변수	소득보조 $dy=k$	임금인상 $dw=k/h$	임대료인하 $dr=-k/S$
dh	$h_y \cdot k$	$(h_w/h) \cdot k$	$-(h_r/S) \cdot k$
dS	$S_y \cdot k$	$(S_w/h) \cdot k$	$-(S_r/S) \cdot k$
dC	$(1+wh_y-rS_y) \cdot k$	$(1+w/h \cdot h_w-r/h \cdot S_w) \cdot k$	$(1+r/S \cdot S_r-w/S \cdot h_r) \cdot k$
$d(y+wh)$	$(1+wh_y) \cdot k$	$(1+w/h \cdot h_w)k$	$-(w/S) \cdot h_r \cdot k$
dU	$U_c \cdot k$	$U_c \cdot k$	$U_c \cdot k$

표 1에서 주목할 점은 각 정책이 효용에 미치는 효과(dU)는 모두 동일하다는 사실이다. 다시 말해서 임의의 k원의 예산을 각 가구에 할당할 때 이를 현금 보조금으로 지급하든 시간당 임금을 올리는 방법으로 사용하든 아니면 임대료를 인하하는 방법으로 사용하든 근로자의 총효용은 똑같은 크기로 증가하는 것이다. 물론 이 결과는 근로자가 소비지출, 근로시간, 주거공간을 효용극대화를 위해 최적선택하고 있다는 전제에서 성립하며 만일 근로자가 최적점에 있지 않다면 각 정책변수가 효용에 미치는 효과는 서로 다를 수 있다.

표 1에 나타난 효과들 중에는 변화량은 물론 부호도 사전적으로는 알 수 없는 것이 있으며 각 정책이 내생변수에 미치는 효과는 임금, 근로시간, 임대료 수준에 따라 다르다. 따라서 정책효과를 분석하기 위해서는 앞에서 도출한 노동공급함수와 주거수용함수의 추정결과를 이용해야 한다.

## 2) 노동공급 및 주택수요함수의 추정결과<sup>2)</sup>

전형적인 방식의 노동공급함수 및 주거수요 추정모형은 앞의 식 (3-1)과 (3-2)를 선형화한 것이다. 그러나 이 모형은 내부해를 가정하여 비근로계층을 표본으로부터 제외함으로써 표본선택편의(sample selection bias)를 초래할 우려가 있다. 따라서 여기서는 내부해의 가정을 완화하여 표본선택편의를 교정한 다음과 같은 모형을 추정하였다.

$$(3-1') H_i = b_0 + b_1 w_i + b_2 r_i + b_3 Y_i + b_4 Z_i + b_5 \lambda_i + \epsilon_i$$

$$(3-2') S_i = a_0 + a_1 w_i + a_2 r_i + a_3 Y_i + a_4 Z_i + a_5 \lambda_i + \tau_i$$

여기에서  $\epsilon_i$ 와  $\tau_i$ 는 독립이며 기대값이 영인 white noise이고 Z는 외생변수이다.

이 연구에서는 식 (3-1'), (3-2')를

헤크만(Heckman, 1979)의 2단계 추정방식(two-step estimation)에 의하여 추정하였다. 우선 노동참여식을 Probit으로 추정하고 그 결과를 이용하여 Inverse Mills Ratio인  $\lambda_i$ 의 추정치를 구한 다음  $\lambda_i$ 의 추정치를 뒷식에 대입한 후 근로가구 표본을 대상으로 통상최소자승법(OLS)으로 추정하였다.

추정에 사용된 자료는 한국개발연구원에서 1986년에 실시한 월소득 30만원 이하인 도시서민 생활실태조사결과이다. 전체 표본은 400가구였으나 이 중 추정에 필요한 변수에 대한 조사내용이 충실한 270가구의 가구주 자료만을 사용하였다. 270명의 가구주 중 30명은 비취업가구이며 취업가구주 중 근로자는 191명이고 49명은 자영업자였다.

피설명변수인  $H_i$ 는 월 근로시간수 자료를 사용하였는데 평균치는 262.5시간이었다.  $S_i$ 의 자료로는 가구당 전용면적이 이상적이지만 이 연구에서 사용된 자료에는 전용면적이 5평 이상인 경우를 모두 5로 기재하였기 때문에 전용면적 대신 사용방수를 사용하였다. 취업가구의 평균치는 1.76이었다. 설명변수중  $w_i$ 는 시간당 임금으로 월근로소득을 근로시간으로 나눈 수치를 사용하였다.  $r_i$ 는 월세인 경우에는 월임대료를 사용방수로 나눈 방당 임대료를 사용하였고 전세 또는 자가인 경우 임대료 추정방정식을 이용하여 암묵적 임대료(imputed rent)를 계산하였다.  $Y_i$ 는 가구당 월평균 비근로소득이며 기타 설명변수인  $Z_i$ 로는 가구원수(NUM)와 질병여부를 나타내는 더미변수(ILL)를 사용하였다. 노동참여식의 Probit추정에는 교육년수, 가구주 연령 및 그 제곱항, 질병여부 및 성별더미, 방당가격, 비근로소득, 가구원수 등을 설명변수로 포함시켰다.

취업자 240가구에 대한 근로시간 공급함수와 주택수요 함수 추정결과는 표 2에 정리되어 있다. 먼저 근로시간(H) 공

급함수의 추정결과를 보면 Inverse Mills Ratio를 나타내는 변수  $\lambda$ 가 통계적으로 유의성이 없어 표본선택편의가 큰 문제가 되지 않음을 시사한다. 그러나 주거수요(S)함수의 경우에는  $\lambda$ 가 유의수준 1%에서 유의하여 이 식을 OLS방식으로 추정했다면 각 계수의 추정치가 하향편의(downward bias)를 보였을 수 있었음을 의미한다.

표 2. 근로시간공급함수 및 주거수요함수 추정결과

	종속변수 : H		종속변수 : S	
Constant	336.96	(22.40)	0.764	(3.59)
w	-0.063	(-8.58)	0.00035	(3.62)
r	0.0002	(3.31)	$-0.14 \times 10^{-5}$	(-151)
Y	-0.00014	(-2.00)	$-0.895 \times 10^{-6}$	(-0.95)
NUM	-0.565	(-0.24)	0.144	(4.20)
ILL	-25.998	(-3.39)	0.0405	(0.37)
$\lambda$	1.302	(0.05)	1.030	(2.76)
	R <sup>2</sup> =0.288		R <sup>2</sup> =0.204	
	F(6,233)=15.77		F(6,233)=9.937	
	N=240		N=240	

\* ( )안의 수치는 t값을 나타냄.

노동공급함수의 추정결과를 보면 임금(w)이 상승할수록 근로시간이 줄어드는 후방굴절형(backward bending)을 나타내고 있으며 추정계수는 통계적으로 유의하였다. 한편 비근로소득이 높을수록 근로시간이 줄어들어 기대하였던 바와 일치한 결과를 나타내었다. 임대료가 근로시간에 미치는 영향은 양이며 유의수준 1%에서 유의하였다. 이는 임대료가 높을수록 이를 충당하기 위해 저소득층 가구들이 노동공급을 늘리는 것으로 해석된다. 그리고 질병이 있는 경우 가구주의 근로시간이 여타 가구주에 비해 평균적으로 약 26시간 짧아 질병이 근로시간 결정에 중요한 영향을 주는 것으로 나타났다.

다음으로 사용방수로 측정된 주거수요

함수의 추정결과를 보면 임대료가 통계적으로 유의한 음의 부호를 지니고 있어 주택수요함수가 정상적인 기울기를 갖는 것으로 해석된다. 한편 비근로소득은 주거수요에 유의한 영향을 미치지 못하였고 가구원수는 주거수요의 결정에 매우 중요한 변수로 나타났다. 한가지 흥미로운 사실은 임금이 유의한 양의 부호를 지니 임금이 상승할수록 사용방수가 증가함을 시사하고 있다는 점이다.

이상의 추정결과를 이용하여 임금과 임대료의 변화가 근로시간공급과 주거수요에 미치는 영향을 두 변수의 평균치에 측정한 탄력치로 계산한 결과는 다음과 같다.

표 3. 근로시간과 주거수요의 제 가격탄력성

	근로시간	주거수요
임금	-0.243	0.201
임대료	0.044	-0.042

이 표를 보면 근로시간과 사용방수가 임대료보다는 임금에 대해 보다 탄력적으로 반응한다는 것을 알 수 있다. 예컨대 임금이 10% 상승하면 사용방수는 2%증가하며 근로시간은 2.4%감소하는 반면에 임대료가 50%가 인하되어야 주거수요가 2% 상승하며 이 경우 근로시간은 2.2% 감소한다. 따라서 근로시간과 주거수요에 비슷한 크기의 영향을 주기 위해서 임대료의 퍼센트 인하폭은 임금의 퍼센트 인상의 5배가 되어야 함을 의미한다. 또한 주거수요의 임대료 탄력성을 계산하는데 사용되는 계수의 추정치가 통계적 유의성이 다소 낮다는 점도 감안하여야 한다.

비근로소득에 대한 근로시간공급과 주거수요의 탄력성은 각각 -0.032와 -0.030으로 계산되었다. 그런데 주거수요의 비근로소득 탄력성은 유의성이 없는 계수를 토대로 계산되었고 부호가 기대와 반

대로 나타나는 등 신뢰성이 없어서 사실상 영(zero)이라고 보아야 할 것이다. 근로시간의 탄력성은 통계적으로 유의하지 만 크기는 매우 작다.

### 3) 생활안정 정책수단의 효과분석

이제 앞에서 제시한 근로시간 공급함수와 주거수요함수의 추정결과를 토대로  $w, h, s, r$ 의 표본 평균값에서 계산한 세가지 생활안정 정책수단의 효과를 비교분석해보자. 이를 위하여 앞의 표 1에 나타난 편미분값을 해당함수의 추정치 값으로 대체하였다.<sup>3)</sup> 이렇게 계산한 정책수단별 효과는 표 4에 요약되어 있다.

표 4. 생활안정 정책수단의 효과  
( $k = dy = hdw = -sdr$ 인 경우)

정책변수 내생변수	소득보조 $dy = k$	임금인상 $dw = k/h$	임대료인하 $dr = -k/S$
dh	-0.00014k	-0.000224k	-0.00012k
dS	0	$1.33 * 10^{-6}k$	$0.79 * 10^{-6}k$
dC	0.858k	0.686k	0.831k
$d(y+wh)$	0.86k	0.76k	-0.13k

표 4의 결과는 비록 동일한  $k$ 원의 재원을 이용한 생활보조정책이라 하더라도 정책변수의 선택에 따라 근로시간, 주거수요, 소비 등에 미치는 영향이 서로 상이함을 보여준다. 우선 근로시간은 세가지 경우 모두 감소하지만 임금을 인상시킬 때 근로시간 감소효과가 가장 큰 반면 임대료 인하로 인한 근로시간 감소효과는 가장 작은 것으로 나타났다. 한가지 특이한 결과는 임금상승으로 인한 근로시간 감소효과가 비근로소득적 보조금 지급으로 인한 근로시간 감소효과보다 더 크다는 점인데 이는 이론과는 반대로 실증분석 결과 임금인상의 대체효과가 음으로 나타났기 때문이다.<sup>4)</sup> 한편 주거수요에 미치는 영향 역시 임금인상의 경우가 가장 컸으며 보조금지급은 주거수요에 거의 영

향을 미치지 않는 것으로 나타났다.<sup>5)</sup> 그러나 소비지출에 미치는 효과는 보조금 지급의 경우가 가장 크고 임금인상의 효과는 가장 작았다. 임대료 인하의 소비증가 효과는 보조금 지급의 효과와 크기가 거의 비슷하였다.

근로소득과 비근로소득의 합으로 정의되는 총수입의 증가는 보조금지급 액수보다는 작는데( $0.86k < k$ ) 이는 보조금 지급으로 비근로소득( $y$ )은  $k$ 원만큼 증가하지만 근로시간이 줄어 근로소득( $wh$ )이 이전보다 줄기 때문이다. 임금을 인상시키는 경우도 마찬가지로 결과가 나타나는데 보조금을 지급하는 경우에 비해 총수입의 증가액은 더 작다. 임대료를 인하시키는 경우에는 총수입이 오히려 감소하는데 그 이유는 근로시간이 줄어 근로소득이 감소하는 반면 비근로소득은 증가하지 않기 때문이다.

이상의 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 일정한 액수의 자금으로 저소득층 생활안정을 위하여 보조금지급, 시간당 임금인상, 임대료인하 등 세가지 어느방법을 택하더라도 수혜자의 전체적 효용은 같은 폭으로 증가한다. 둘째, 보조금을 지급하면 소비지출 증가에 가장 효과적이지만 주거수요는 거의 증가하지 않는다. 셋째, 시간당 임금을 인상하면 근로시간 감소와 주거수요 증대에 가장 큰 효과를 미치나 소비증대에 미치는 영향은 세가지 대안 중에서 제일 작다. 마지막으로 임대료를 인하시켜주는 방법을 택할 경우 근로시간의 감소효과가 가장 적다.

이상의 결과를 토대로 어떤 방식이 가장 효과적인가를 판단하기 위해서는 생활안정 정책이 복지증진이라는 본질적인 목적외에 어떠한 부차적인 목적을 갖는지를 고려하여야 할 것이다. 예컨대 생활안정 정책의 시행으로 저소득층의 소비를 증대할 목적이 있다면 근로시간에 영향을 미치지 않는 소득보조금을 지급하는 편이

가장 효과적이다. 그러나 만일 저소득층의 근로시간이 과도하며 주거가 열악한 처지여서 이를 개선하려 한다면 시간당 임금을 인상시키는 방법이 가장 효과적일 것이다. 그러나 오히려 생활안정대책의 결과로 나타나는 근로시간의 감소가 바람직하지 않을 수도 있다. 실제로 선진국의 저소득층 보조에 관한 연구들은 근로시간 감소를 사회복지정책의 가장 큰 역효과로 지적한다. 이 경우 근로시간 감소라는 역효과를 최소화하는 대안은 임대료 인하로 해석된다. 결국 생활안정정책이 추구하는 목표들의 우선순위에 따라서 효과적인 정책수단을 선택해야 할 것이다.

끝으로 현실적인 예를 들어 표 4의 정책효과의 실제 크기를 계산해 보기로 한다. 이 연구에 사용된 표본의 평균 근로소득은 1986년 현재 월 25만 6천원, 비근로소득의 평균치는 59,800원으로 월평균 총소득은 32만 5천원이었다. 우리나라 가구의 빈곤선 혹은 최저생계비 추정치는 5인 가족 기준으로 작게는 26만 1천원(장현준, 1986)으로부터 크게는 1백만 6천원(한국노총, 1989)에 까지 넓게 분포하고 이다.<sup>6)</sup> 이 중에서 라이덴 방식을 이용한 임창호(1989)의 추정치는 1989년 5인가족 기준 월 43만 2천원인데 1986년도 가격으로 환산하면 월 37만 5천원이 되어 이 논문에서 사용된 표본의 평균값과 약 5만원 정도 차이가 난다.

이제 생활안정정책으로 가구당 월 5만원을 지급한다고 가정하자. 이 금액은 현

금 5만원의 생계보조금으로 지급할 수도 있고 임금을 평균 18.8% 인상할 수도 있으며 임대료로 지원한다면 표본가구의 방당 임대료를 52,861원에서 24,452원으로 평균 54%정도 인하할 수 있다. 이상의 세가지 정책수단의 효과는 표 5와 같다.

### 3. 도시 저소득층 근로소득의 결정 구조와 근로소득 증대방안

저소득층의 생활안정을 위한 대책 중에서 시장경제의 효율성과 상충되지 않으면서 소기의 목표를 달성할 수 있는 가장 좋은 방법은 근로소득을 높여주는 것이다. 저소득층은 일반적으로 낮은 임금을 받으며 열악한 근로환경에서 일하고 있으며 저임금이 빈곤에서 빠져나오지 못하게 만드는 주요 원인임은 두말할 필요도 없다. 이 절에서는 저소득층 근로소득의 결정요인을 분석하기 위해 임금함수를 추정하고 이를 토대로 소득증대 방안을 모색하기로 한다.

#### 1) 임금함수의 추정

먼저 저소득층 가구중에서 임금근로자와 자영업자의 근로소득 결정구조는 서로 다를 수 있기 때문에 표본을 근로자집단과 자영업자집단으로 나누어 다음과 같은 임금함수를 추정하기로 한다.

$$(10) \log W_L = a_0 + a_1EDU + a_2EDU^2 + a_3EXP + a_4EXP^2 + a_5AGE + a_6AGE^2 + a_7SEX + a_8NUM + a_9ILL + a_{10}UNION + a_{11}SIZE + a_{12}RANK + a_{13}\lambda + u$$

$$(11) \log W_b = b_0 + b_1EDU + b_2EDU^2 + b_3EXP + b_4EXP^2 + b_5AGE + b_6AGE^2 + b_7SEX + b_8NUM + b_9ILL + b_{10}SKILL + b_{11}LIA + b_{12}CAP + v$$

표 5. 생활안정정책 효과의 시산 (k=50,000원일 경우)

정책변수 내생변수	소득보조 dy=50,000원	임금인상 dw/w=0.188	임대료인하 dr/r=-0.54
dh/h	-2.7%	-4.7%	-2.4%
dS/S	0	3.8%	2.2%
dC	42,900원	34,300원	41,550원
(y+wh)	43,000원	38,000원	-6,500원

여기서  $u$ 와  $v$ 는 기대값이 0이고 분산이 일정한 오차항이며 기타변수들의 정의는 다음과 같다.

$W_L$ =근로자의 월근로소득,  
 $W_0$ =자영업자의 월근로소득,  
 EDU=교육년수, EXP=경력연수,  
 AGE=연령, SEX=성별더미(남성0, 여성1),  
 NUM=가족수,  
 ILL=질병여부더미(질병있으면 1),  
 UNION=노조더미(노조원은 1),  
 SIZE=기업규모, RANK=직위,  
 SKILL=기술유무더미, LIA=부채액,  
 CAP=영업자본액,  $\lambda$ =Inverse Mills Ratio.

추정식 (10)과 (11)의 차이는 근로소득을 설명하는 설명변수에 근로자표본에는 노조더미, 기업규모, 직위 등이 포함되

는 반면에 자영업자 표본의 경우 기술유무, 부채액 및 영업자본 등이 포함되어 있다는 점이다. 그 외에 교육년수, 경력년수 등의 임금함수 설명변수들은 공통적으로 포함된다.

식 (10)과 (11)의 추정결과는 표 6에 정리되어 있다.

먼저 근로자들의 임금함수 추정결과를 보면 교육년수의 추정계수는 0.036으로 저소득 근로자들의 교육년수가 1년 높으면 근로소득이 3.6% 증가함을 시사하고 있다. 그런데 이 추정치는 일반 근로자들 대상으로 한 임금함수 추정결과에 비하여 상당히 낮다. 예컨대 정인수(1991)의 연구에서는 교육년수 1년이 9~11%의 임금증가를 가져오는 것으로 나타났다. 이처럼 이 연구에서 추정된 저소득층 근로자들의 교육년수계수가 낮은 이유는 이들이 자신들의 학력과 관계없는 일에 종사하고 있어서 학력에 따른 생산성의 차이에서 오는 임금이득을 누리지 못하고 있기 때문인 것으로 분석된다. 즉 저임금 원인 중의 하나는 학력에 맞는 생산성을 가진 직무에 종사하지 못함으로써 학력의 차이와 관계없이 비슷한 임금을 받기 때문인 것으로 짐작된다.

더욱 의외의 결과는 경력변수의 추정계수가 일반적인 임금함수의 추정결과와 상반되는 음수라는 점이다. 저소득층의 경우 경력이 많을수록 임금이 오히려 낮은 것은 이들이 가진 직업의 성격상 임금이 경력과 전혀 관계가 없기 때문인 것으로 해석된다. 이같이 학력변수와 경력변수의 추정치가 작다는 것은 저소득층 근로자들이 인적자본을 축적하더라도 임금은 상승하지 않는다는 뜻이다.

연령과 임금의 관계에서는 연령에 따라 임금이 증가하지만 그 증가율은 점점 완만해지는 것은 우리나라가 직장의 임금체계가 연공급체제이기 때문에 나타나는 당연한 결과이다. 성별, 노조가입 유무별 임

표 6. 근로시간공급함수 및 주거수요함수 추정결과

	종속변수 : $\log(w_L)$	종속변수 : $\log(w_0)$
Constant	4.093 ( 6.45)	5.85 ( 3.36)
EDU	0.036 ( 1.34)	0.17 ( 0.59)
EXP	-0.012 (-1.71)	0.031 ( 1.35)
SEX	-0.327 (-2.22)	-1.986 (-2.65)
AGE	0.049 ( 1.56)	-0.101 (-0.87)
NUM	-0.061 (-2.17)	0.118 ( 1.75)
ILL	-0.154 (-2.26)	-0.395 (-1.37)
UNION	0.108 ( 1.44)	-
EDUSQ	-0.001 (-0.66)	-0.007 (-0.40)
EXPSQ	0.0002 ( 1.89)	-0.0003 (-1.05)
AGESQ	-0.0005 (-1.44)	0.001 ( 0.80)
SCALE	0.012 ( 0.28)	-
RANK	0.216 ( 3.76)	-
LAMBDA	-0.322 (-2.34)	-
SKILL	-	-0.043 (-0.22)
LIA	-	$0.11 \times 10^{-6}$ ( 1.24)
CAP	-	$0.11 \times 10^{-7}$ ( 0.32)
	$R^2=0.44$	$R^2=0.53$
	SSR=11.79	SSR=6.47
	F(13,105)=6.4570	F(12,25)=2.3403

\* 괄호안은 t값임

급차이를 보면 남성근로자의 임금이 여성보다 약 32% 더 높으며 노조원이 비노조원보다 10.8% 더 높은 임금을 받는 것으로 나타났다. 노조원과 비노조원의 임금격차는 박훤구-박영범(1989)이 제시한 2.5%보다 더 커서 노조가입에 따른 저소득층의 임금이익이 일반근로자에 비하여 상대적으로 크다는 사실을 알 수 있다. 근로자가 질병이 있는 경우 임금은 약 15.4% 감소하여 질병여부가 임금을 결정하는 중요한 변수임을 보여준다. 또한 가구원수가 증가할 수록 임금이 낮았는데 이는 가구원이 많은 가구에는 근로가구원이 둘 이상일 수 있지만 가족수가 작은 경우 근로가구원이 하나일 가능성이 높으므로 가족을 부양하기 위해서 그만큼 임금소득이 높아야 하기 때문인 것으로 해석된다.

다음으로 근로자들이 속해 있는 기업의 규모에 따른 임금격차는 없는 것으로 나타났다. 이는 일반근로자의 임금함수 추정결과에서 대기업과 중소기업 사이에 10~12% 순임금격차가 존재하는 것으로 나타난 것과는 상반되는 결과인데 저소득층 근로자들의 하는 일의 특성상 대기업이나 중소기업이나 차이가 없기 때문이 아닌가 생각된다. 그러나 직위에 따른 임금격차는 존재하는 것으로 밝혀졌다.

자영업자를 대상으로 한 추정결과를 보면 임금은 교육년수와 상관이 없었는데 이들이 대부분 행상, 노점상 등 교육수준과는 관계가 없는 업종에 종사하고 있음에 비추어 이해할 수 있다. 연령 역시 자영업자들이 근로소득에 영향을 주지 못하였지만 경력은 근로소득에 어느 정도 긍정적인 영향을 미쳐 경력이 1년 추가되면 근로소득이 약 3% 상승하는 것으로 나타났다. 다음으로 질병은 근로소득에 음의 영향을 미쳐 유의성은 낮지만 질병이 있는 자영업자의 소득이 질병이 없는 자영업자에 비해 39.5% 정도 낮은 것으

로 나타났다. 그리고 기술의 소지 여부, 자본, 부채 등은 소득에 영향을 주지 못하였는데 이같은 결과는 이들의 영업이 워낙 영세할 뿐만아니라 특정한 기술을 필요로 하지 않기 때문인 것으로 분석된다.

## 2) 저소득층 근로소득 증대방안

이상에서 저소득층의 근로소득 결정요인 및 그 영향도를 살펴 본 결과 이들의 소득은 교육이나 경력 등 인적자본과 매우 상관관계가 약한 반면 질병, 성별, 노조원 여부 등의 환경조건 변수의 영향을 매우 강하게 받고 있음을 알 수 있다. 이 분석결과를 토대로 저소득층의 근로소득을 높이기 위한 대안은 크게 두가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째는 임금과 임금결정의 기본요인인 인적자본과의 연계를 강화하는 일이고 둘째로는 소득증대에 유리한 조건을 조성하는 것이 필요하다.

먼저 저소득층 근로자들의 임금을 인적자본에 원활하게 연계시키기 위해서는 무엇보다 안정적인 취업기회를 넓혀주는 것이 필요하다. 안정적인 취업기회란 우선 기본생계를 해결하여 주며 학력 등 인적자본을 활용할 수 있고 경력이 쌓이면 그것이 생산성의 증대와 궁극적으로 임금의 증대로 이어지는 취업기회를 말한다. 우리나라 노동시장은 이른바 압박노동시장(tight labor market)으로 단순노무직 등의 취업기회는 많지만 이들 단순노무는 인적자본의 활용과 증대를 약속하는 직업이 아니다. 현재 대부분의 저소득 근로자들이 단순노무직에 종사하고 있음을 상기할 때 이들의 임금소득을 높이기 위해서는 단순노무직에서 탈피할 수 있는 가능성을 지닌 취업기회를 알선할 필요가 있다. 이를 위해서는 근로자들의 요청에 따라 직업을 알선하는 소극적인 정책에서 벗어나 저소득 근로자 가구에 대해서 임금상승의 기회가 주어지는 일자리를 알려

주고 그쪽으로 유도하는 적극적인 취업정책이 필요하다. 그리고 이들이 생산성이 정제된 직무에서 탈피할 수 있도록 직업훈련기회를 확대함으로써 직업훈련과 경력의 상승작용으로 인한 생산성 향상과 그에 따른 임금상승을 기대할 수 있을 것이다.

인적자본과 임금의 원활한 연계를 위하여 필요한 또 하나의 대안은 저소득 근로자들의 높은 이직률을 낮추는 것이다. 저임금 근로자들의 이직이 잦은 것은 낮은 임금에도 이유가 있지만 열악한 근로환경, 높은 작업강도, 불투명한 장래 등도 큰 원인이다. 따라서 근로환경을 개선하고 종업원 복지제도를 확충하여 이직율을 낮춤으로써 직장내 인적자본(firm-specific human capital)이 축적되고 다시 인적자본이 임금상승으로 연결되도록 해야 하겠다.

두번째 정책방향인 소득증대에 유리한 조건을 조성하기 위해서 우선 시급한 것은 질병으로 인한 소득상실을 방지할 수 있도록 의료수혜체계를 확대하는 일이다. 특히 자영업자의 경우 근로자에 비해 상대적으로 높은 보험료로 인하여 의료보험의 혜택을 누리지 못하는 경우가 많다(임창호, 1989). 따라서 현재의 생활보호대상자에 대한 의료보호정책을 확대하여 저소득층의 의료보험료를 낮추는 것이 바람직하다고 판단된다. 그리고 질병의 예방적 차원에서 산업재해 혹은 직업병의 발생을 방지할 수 있도록 제도를 보완해야 하겠다. 이는 저소득 근로자들이 대부분이 열악한 작업환경에서 높은 근로강도로 일을 하고 있어 재해발생에 가장 많이 노출되어 있으며 일단 질병을 얻으면 저축이나 다른 소득수단이 없어서 항구적인 빈곤층이 될 가능성이 높기 때문이다.

#### 4. 저소득층 생활안정대책의 개선 방향

현행 우리나라 저소득층 생활안정대책은 이른바 생활보호사업을 근간으로 짜여져 있다. 생활보호사업의 대상은 근로능력의 유무를 기준으로 하여 거택보호, 시설보호, 자활보호로 구분하여 다양한 혜택을 주고 있다. 그런데 공적부조사업은 각종 생활안정대책이 지나치게 나열되어서 일관성이 결여되어 있고 수혜대상이 매우 자의적으로 선정되어 반드시 보호받아야 될 가구가 선정되기 어렵다(원석조, 1986; 김영모, 1986)는 등의 문제를 안고 있다. 한편 전국민 의료보험제도는 저소득층의 상대적 부담을 가중시켜 도시 빈곤층에게 불리한 방향으로 운영되고 있다는 비판을 받고 있다.

본 절에서는 지금까지의 논의를 토대로 저소득층 생활안정대책의 세가지 기본방향을 제시하고자 한다. 첫째, 생활안정대책을 선택할 때 각 대책들이 미치는 효과들을 면밀히 검토하여 서로 중복되거나 상충되지 않고 일관성을 유지하도록 해야 한다. 현재 생활보호대상자 중 거택보호 대상자에 대해서는 생계보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호, 의료보호 등이 제공되고 있다. 그런데 생계보호는 교육보호와 효과가 중복될 수 있다. 생계비 지급액이 증가하면 보호대상가구의 형편에 따라 교육비 증가로 나타날 수 있으며 반대로 교육비 지원이 생계비 지원과 마찬가지로 효과를 가져올 수 있다. 또한 제2절에서 살펴 본 바와 같이 임대료 보조는 소비지출에 미치는 영향이 매우 커서 소득보조와 거의 같은 효과를 초래할 수도 있다. 이같이 효과가 서로 중복될 수 있는 대책들은 한데 묶어 단순화하여 내실있게 운영하는 것이 바람직하다.

한편으로 효과가 상충되는 정책수단들도 있다. 예컨대 현행 공적부조사업은 직

업훈련과 취로사업 기회 제공을 동시에 포함하고 있다. 취로사업은 기술이나 경험부족 등 여러가지 사정으로 고용기회를 제공받지 못하는 사람들을 대상으로 실시된다고 하지만 실제로 취로사업의 확대는 잠재적인 직업훈련 실시대상을 감소시켜 결과적으로 직업훈련을 통한 임금능력배양을 저해하는 부작용을 낳을 수 있다. 또한 저소득층의 자립을 지원하기 위하여 생업자금을 융자하여 주는 것은 직업훈련을 통한 취업알선과 서로 상충되는 결과를 가져올 수 있다. 더욱이 생업자금을 융자받아 포장마차나 노점상 등 도시정비계획의 단속대상이 되는 업종의 자영업을 경영하는 경우가 많아 역효과가 크다. 따라서 효과가 서로 상충될 수 있는 정책들을 함께 추진하지 말아야 하겠다.

둘째로 기존의 저소득층을 도와주는 동시에 새로운 빈곤층의 형성을 예방하기 위한 정책을 펴는 것이 매우 중요하다. 기존의 빈곤층은 경제성장과정에서 농촌의 농업인구가 도시로 유입되는 과정에서 산업인력으로 정착하지 못하고 실업자 혹은 임시고용 등의 형태로 잔존함으로써 생겨났거나 질병 등으로 근로능력을 상실하여 빈곤층에 편입된 경우가 주류라고 판단된다. 대규모의 이농과 도시유입현상이 완화된 1990년대의 환경에서 새로운 빈곤층이 생길 수 있는 원인으로는 실업과 질병 등에 따른 근로능력의 상실을 생각할 수 있다. 따라서 새로운 빈곤층의 형성을 예방하기 위해서는 근로능력의 상실 가능성을 줄이고 근로능력이 상실되더라도 빠른 시간내에 회복할 수 있도록 지원하는 장치를 마련해야 할 것이다. 구체적인 방법으로 작업환경을 개선하고 산업재해 예방운동을 지속적으로 확산시켜 산업재해로부터 오는 근로능력상실을 막도록 하는 한편 주부와 노령인력의 취업을 적극적으로 권장하여 가구주가 근로능력을 상실하였을 경우에 가계 소득이 보전되도록

해야 하겠다. 그리고 실업이 발생할 경우 우선 대상이 임시직 등 저임금 근로자인 경우가 많으므로 이들을 곧바로 직업훈련기관 등에 흡수하여 소득보전을 받으면서 재취업기회를 갖도록 하는 것이 바람직하다.

셋째로 사회보장정책의 일환인 저소득층 생활안정사업은 자발적인 근로노력의 감퇴로 인한 근로시간의 감소, 자발적 실업자의 증가, 이에 따른 성장둔화 및 조세부담증가로 인한 납세자의 불만증가 등 사회적 손실을 최소화하도록 고안되어야 하겠다. 제2절의 실증분석결과에서 밝혀졌듯이 저소득층에 대한 보조는 어떤 형식을 취하든 자발적인 근로노력을 감소시킨다. 그러나 근로시간 감소의 정도는 정책에 따라 서로 다르므로 각 정책의 효과를 면밀히 검토하여 부작용이 가장 작은 정책을 택하여야 할 것이다. 현재 실시하고 있는 생계비 보조대책은 거택 및 시설보호대상자들에게 소득과 관계없이 일정액을 지원하는 체계인데 앞으로는 필요한 소득과 현재소득과의 차이만큼만 지원하는 방향으로 개편함으로써 근로노력 저하 가능성을 줄이는 것이 바람직하다.

결국 생활안정 대책이 지닌 사회적 손실을 줄이는 최선의 방법은 단순히 생계보조금을 지급하는 대신 저소득층의 임금능력을 제고시켜 자력으로 저소득을 탈피하도록 하는 길이다. 이를 위해서는 앞절에서 논의한 바와 같이 저소득층 근로자들이 보유한 인적자본을 활용하고 인적자본을 지속적으로 축적하며 이에 따른 임금 상승이 보장되는 취업기회를 갖도록 도와주는 것이 매우 중요하다. 이러한 관점에서 직업훈련기회의 확대가 생업자금 지원보다 더욱 바람직하다고 볼 수 있다. 현실적으로 생계비를 지원할 경우에도 수혜자 또는 수혜자 가구의 근로여부 및 근로노력에 따라 지원액을 차등화함으로써 생계비지원으로 인한 자발적 근로노력 감퇴를 최소화하여야 할 것이다.

## 註

- 1) (8)의 도출과정에는 효용함수 최적화의 제 1 계 조건들이 사용되었다. 즉 (8)은 개인이 소비, 여가, 주거의 선택을 최적화한 상태에서 효용의 변화를 말한다.
- 2) 자세한 내용은 남성일(1992)을 참조할 수 있음.
- 3) 예컨대  $h_y$ 의 값은 노동공급함수에서 비근로 소득 변수의 추정치인  $-0.00014$ 이다.
- 4) 남성일(1992) 참조.
- 5) 추정결과에서  $s_y$ 의 추정치는 유의성이 없어서 zero와 마찬가지로이다.
- 6) 최저생계비 추정치에 관한 서베이 자료는 임창호(1989)에 요약되어 있음.

## 참고문헌

- 김영모, 1986, "생활보호사업의 문제점과 개선방안", 사회정책연구.
- 남성일, 1992, "도시 저소득층의 근로시간과 주거수요 결정요인 연구", 서강경제논집 제21권, 87-103.
- 박철구, 박영범, 1985, 단체교섭과 임금인상, 한국노동연구원.
- 원석조, 1986, "영세민 대상 선정과정에서의 문제점", 사회복지.
- 임창호, 1989, 도시빈곤층 대책에 관한 연구, 국토개발연구원.
- 장현준, 1986, "최저생계비 산출모형과 도시부문 생계비 계측 결과", 사회보장연.
- 정인수, 1991, 한국의 임금구조, 한국노동연구원.
- 한국노총, 1989, 도시근로자 최저생계비.
- Heckman, J. 1979, "Sample Selection Bias as a Specification Error", *Econometrica*, 47, 153-161.

## ABSTRACT

## An analysis of the Impact of Policies Toward the Urban Poor

Sung-Il Nam  
Sogang Univ.  
Kyung-Hwan Kim  
Sogang Univ.

This paper empirically analyzes economic impacts of policy instruments and suggests policy alternatives to improve the urban poor's standard of living in Korea. By estimating a joint decision model of hours of work and housing demand utilizing a sample of 270 urban poor households, the study finds that the effects of policies are diverse. The income subsidy is most effective in increasing consumption while the wage increase is least likely to decrease hours of work. Policy suggestions are firstly that policies toward the urban poor should not be overlapping or contradictory, and secondly that the policies should be able to increase the poor's wage earning ability.

key words : *urban poor, housing, hours of work, wages, rent, income subsidy.*