

## 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과\*

이 상 은

(한림대학교)

[요 약]

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 노동공급에 대한 영향을 분석하였다. 분석 결과 국민기초생활보장제도는 취업과 근로시간에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 우리나라에서는 근로능력자에 대한 현금지원이 노동공급에 영향을 미치지 않는다는 것을 제시한다기보다는, 오히려 제도내용이나 실시기간의 제한성 또는 조건부수급제도의 영향 등을 반영한 것으로 보여진다.

주제어: 국민기초생활보장제도, 노동공급, 빈곤정책, 사회복지조

### 1. 서 론

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.<sup>1)</sup> 우리나라도 이제 국민기초생활보장제도를 시행한지 거의 3년

이 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 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 실증분석 결과로서 국민기초생활보장제도 시행의 취업과 근로시간에의 영향에 대한 분석결과를 제시한다. 5장은 결론을 대신하여 연구결과를 요약하고 본 연구의 한계와 향후의 연구방향에 대해 제안한다.

## 2. 기존연구검토

우리나라에서 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 직접적으로 평가한 논문은 부재한 것 같다.<sup>2)</sup> 간접적으로 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 추정한 것으로도 유경준·김대일(2002)의 논문이 유일하다. 유경준·김대일(2002)은 노동패널 1999-2001년 자료의 임금근로자와 미취업자 표본을 이용하여 임금률과 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 빈곤가구에 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 수혜가구들의 경우에 노동공

\* 이 논문은 2003년도 한림대학교 교비연구비(HRF-2003-15)에 의하여 연구되었음. 이 논문은 제5회 한국노동패널 학술대회(2004년 2월 11일)에서 발표된 논문을 수정한 것임.

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

2) 빈곤제도의 노동공급 효과에 대한 이론적 경험적 정리문헌들은 이미 많이 소개되어 왔다. 이를 위해서는 Danziger et al.(1982), Moffitt(1992), Moffitt(2002), 이상은(2003b)을 참조하시오.

급이 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 실제 국민기초생활보장제도와는 상당한 차이가 있다. 국민기초생활보장제도는 소득만을 기준으로 대상자를 선정하고 급여를 제공하는 것이 아니라, 재산과 부양의 무자를 동시에 고려하여 수급자를 선정하기 때문이다. 그래서 실제로는 최저생계비 미만의 소득을 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 근로 활동에 참여할 것을 전제로 급여를 제공하는 조건부제도이다. 따라서 유경준·김대일(2002)의 시뮬레이션 결과는 실제 국민기초생활보장제도의 효과보다 노동공급감소효과를 과대추정하였을 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.<sup>3)</sup> 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 프로그램집단과 프로그램을 받지 않는 통제집단의 구분없이 전국민이 적용대상이 된다. TANF제도의 노동공급 효과를 분석하기 위하여 Schoeni and Blank(2000)는 고졸(또는 고졸미만)의 학력자는 빈곤제도에 의해 영향을 받고 대재 이상의 학력자는 빈곤제도에 의해 거의 영향을 받지 않을 것이라는 점에 기반하여 고졸(또는 고졸) 미만의 학력자를 프로그램집단으로 대재 이상의 학력자를 통제집단으로 설정하여 이중차이모델에 의하여 TANF의 노동공급효과를 분석하였다.<sup>4)</sup>

영국의 경우에도 블레이 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

3) 대표적인 연구로는 Eissa and Liebman(1996) 또는 Hotz and Scholz(2000)를 참조하시오.

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

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 평가해 보기 위하여 인구학적 특성에 기반하여 프로그램 집단과 통제집단을 구성하여 국민기초생활보장제도 시행 전후를 비교하는 이중차이모델을 적용하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

### 3. 자료 및 분석방법

#### 1) 자료

본 연구에서 이용한 자료는 노동연구원에서 1998년부터 2002년까지 수집한 노동패널 1-5차년도 자료이다. 노동패널은 우리나라의 비농촌지역에 거주하는 가구 및 가구를 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,<sup>5)</sup> 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.

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

&lt;표 1&gt; 변수정의와 기초통계량

변수	사례수	평균	표준편차
취업	52235	0.566	0.496
근로시간	52235	30.209	29.398
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 근로능력가구 고졸 이하자 <sup>1)</sup>	52226	0.232	0.422
국기법 시행 이후 근로능력가구 고졸 이하자 <sup>2)</sup>	52226	0.248	0.432
국기법 시행 이후 근로능력가구 고졸 미만자 <sup>1)</sup>	52226	0.107	0.310
국기법 시행 이후 근로능력가구 고졸 미만자 <sup>2)</sup>	52226	0.120	0.325
국기법 시행 이후 근로능력가진 고졸 이하자	52226	0.225	0.417
국기법 시행 이후 근로능력가진 고졸 미만자	52226	0.100	0.300

1) 근로능력가구는 가구내 근로능력자가 2인 이상인 가구나 근로능력자 1인 단독가구를 말함.

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

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%, 대재 이상이 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 6세 이하 아동의 수는 평균 0.3명, 광역시 거주자가 56.8%, 가구비근로소득은 월평균 26만 5천원이었다.

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. 그리고 전체 표본(52235 사례) 중에서 1-5차 패널에 해당되는 자료들이 차지하는 비중은 1차패널의 23.2%로부터 점차 감소하여 5차패널의 18.8%로 감소되었다.

마지막으로 정책관련 변수로서 국민기초생활보장제도 수급자 변수는 국민기초생활보장제도 실시 후인 2001년과 2002년 노동패널에서 조사되었다. 이 두 패널에 해당되는 표본의 사례수는 19,606명으로 나타났고 그 중 국민기초생활보장제도 수급자는 1.6%였다. 그리고 나중에 설명될 대안적인 프로그램집단들의 국민기초생활보장제도 시행 후에 해당되는 표본의 비율이 마지막 여섯 줄에서 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.

### (1) 근로능력과 학력에 기반한 비교집단의 설정

이와 같이 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 가구가거나 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 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 국민기초생활보장제도의 직접적 영향을 받을 근로능력이 가구의 저학력자들을 프로그램 집단으로, 그 외의 사람들을 국민기초생활보장제도의 직접적 영향을 받지 않을 통제집단으로 설정한다.

보다 구체적으로 근로능력이 가구의 저학력자를 조작적으로 정의함에 있어서 몇 가지의 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 없는 가구”이거나 또는 “가구내에 근로무능력자를 포함하는 근로능력자 1인가구”로 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 대재 이상이 10.7%인 것으로 나타났다. 따라서 보다 엄격하게는 고졸미만을 저학력자로 설정하는 것이 그리고 보다 넓게는 고졸 이하자를 저학력자로 설정하는 것이 적절할 것이다.

이러한 두 가지 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 가구나 근로능력자 1인 단독가구의 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 가구나 근로능력자 1인 단독가구의 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 고졸 미만자로 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 고졸 미만자를 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 노동공급에 대한 효과를 추정하고자 한다.

<표 2> 프로그램집단에 대한 조작적 정의

대안	프로그램 집단		통제집단	
	(근로능력가구)*	저학력자	(근로무능력가구)**	학력
1.	(2명 이상) (1인 단독가구)	고졸이하자	(0명) (근로무능력자를 포함하고 근로능력자 1명인 가구)	고졸이하자
			근로능력가구 여부와 무관하게	대재이상자
2.	(1명 이상)	고졸이하자	(0명)	고졸이하자
			근로능력가구 여부와 무관하게	대재이상자
3. 1)	(2명 이상)	고졸이하자	(0명)	고졸이하자
			근로능력가구 여부와 무관하게	대재이상자
4. 2)	(2명 이상) (1인 단독가구)	고졸이하자	(근로무능력자를 포함하고 근로능력자 1명인 가구)	고졸이하자
			근로능력가구 여부와 무관하게	대재이상자
5-8.	표본에서 고졸자를 제외하고 고졸미만을 저학력으로 설정함. 근로무능력가구에 대한 설정은 위의 1-4와 동일			
9.	개인단위에서 설정된 집단으로 근로능력이 있고 고졸 이하자를 프로그램 집단으로 나머지를 통제집단으로 설정			
10.	개인단위에서 설정된 집단으로 근로능력이 있고 고졸 미만자를 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

(2) 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 취업률의 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 고요한 특성들을 통제하는 것이 필요하다.

둘째, 국민기초생활보장제도의 시행 전후의 기간은 여러 가지 측면에서 차이를 가질 수 있다. 국민기초생활보장제도의 시행 전인 2000년까지는 우리나라가 IMF 위기를 경험한 후 경제가 급속하게 회복되어 온 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 운영체계 통합 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 조사연도를 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 실시 후의 프로그램집단에 대해서는 1의 값을 갖고, 통제집단과 국민기초생활보장제도 실시전의 프로그램집단에 대해서는 0의 값을 갖는 변수이다. 본 연구의 관심의 초점은 국민기초생활보장제도의 노동공급에 대한 효과를 보여주는 파라메터인  $\beta$ 이다. 종속변수( $Y$ )로는 취업과 근로시간이 이용되었다.

## 4. 분석결과

### 1) 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 3>과 <표 4>에서 제시된 바와 같다. <표 3>은 근로능력가구의 고졸 이하자를 프로그램

집단으로 나머지를 통제집단으로 구성하여 단순이중차이분석을 행한 결과이다. 근로능력가구는 가구 내 근로능력자 수에 따라 4가지로 구성되었다. 4가지 종류의 비교집단들 모두에 있어서 단순이중차이 분석의 결과 국민기초생활보장제도 시행 전에 비해 시행후의 근로능력가구의 고졸이하자의 취업률의 증가가 통제집단에 비해 약 2퍼센트 포인트만큼 더 큰 것으로 나타났다. 이는 국민기초생활보장제도의 시행이 프로그램집단의 취업률을 제도 시행 이전에 비해 약 3.5%(=2/58)만큼 증가시킨 것을 의미한다. <표 4>는 고졸자를 제외한 표본에서 근로능력가구의 고졸 미만자를 프로그램집단으로 하고 나머지를 통제집단으로 구성하여 단순이중차이 분석을 행한 결과이다. 이 경우에도 그 결과는 <표 3>의 근로능력가구의 고졸 이하자를 프로그램 집단으로 설정한 경우와 거의 유사하게 나타났다. 이러한 결과는 최소한 국민기초생활보장제도의 시행이 취업률 감소를 야기하지는 않았을 가능성을 제시한다.

<표 3> 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 취업률의 이중차이분석

근로능력가구 여부 구분을 위한 가구 내 근로능력자 수	비교집단 구분	취업률		차이	차이-차이
		기초생활보장제 도 이전	기초생활보장제 도 이후		
(0 또는 1명) 대 2명 이상*	통제집단	0.509	0.525	0.016	0.024
	프로그램집단	0.580	0.620	0.040	
0명 대 1명 이상	통제집단	0.522	0.540	0.018	0.018
	프로그램집단	0.570	0.606	0.036	
0명 대 2명 이상	통제집단	0.515	0.534	0.019	0.022
	프로그램집단	0.576	0.617	0.041	
1명 대 2명 이상*	통제집단	0.536	0.557	0.021	0.019
	프로그램집단	0.580	0.620	0.040	

\* 여기에서 1명은 가구내 근로무능력자를 포함하는 근로능력자가 1인 가구이고, 2명은 근로능력자수가 2인 이상인 가구나 근로능력자 1인 단독가구를 말함. 이후의 이중차이분석 결과 표에서도 동일한 정의가 적용되었음.

<표 4> 근로능력가구의 고졸미민자를 프로그램집단으로 설정한 취업률의 이중차이분석

근로능력가구 여부 구분을 위한 가구 내 근로능력자 수	비교집단 구분	취업률		차이	차이-차이
		기초생활보장제 도 이전	기초생활보장제 도 이후		
(0 또는 1명) 대 2명 이상	통제집단	0.511	0.530	0.019	0.021
	프로그램집단	0.545	0.585	0.040	
0명 대 1명 이상	통제집단	0.525	0.544	0.019	0.016
	프로그램집단	0.529	0.564	0.035	
0명 대 2명 이상	통제집단	0.518	0.538	0.020	0.021
	프로그램집단	0.542	0.583	0.041	
1명 대 2명 이상	통제집단	0.536	0.559	0.023	0.017
	프로그램집단	0.545	0.585	0.040	

이와 같은 단순이중차이분석의 결과는 프로그램집단과 통제집단의 이질성이나 경제상황의 변화 등 다양한 다른 요인들에 의해 영향을 받는다. 이러한 영향들을 통제하기 위하여 앞에서 제시된 다중회귀분석 모델을 적용하여 이중차이분석을 실시해 보았다. 그 결과가 <표 5> <표 6> 그리고 <표 7>에서 제시된다.

<표 5>은 앞의 <표 3>에서처럼 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 나머지를 통제집단으로 구성하여 회귀분석을 통해 이중차이분석을 행한 결과이다. 이 표에서 4가지의 모델은 근로능력가구의 구성의 방법의 차이에 따른 것으로, 앞의 <표 2>에서 프로그램집단에 대한 조작적 정의에서 정의된 대안 1에서 4의 경우이다. 표에서 제시된 것처럼 회귀분석을 통한 이중차이 분석 결과 4가지 모형 모두에서 국민기초생활보장제도의 시행은 취업에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

<표 5> 근로능력가구 고졸이하자를 프로그램 집단으로 설정한 경우의 국민기초생활보장제도의 취업에 대한 영향

변수	모형1		모형2		모형3		모형4	
	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.
국민기초보장시행	0.004	0.006	0.004	0.007	0.005	0.007	0.005	0.007
연령	0.060***	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	-0.079***	0.015
대재이상	-0.013	0.020	-0.026	0.024	-0.091**	0.033	-0.014	0.021
취학중	-0.297***	0.010	-0.297***	0.010	-0.296***	0.010	-0.298***	0.010
가구주	0.106***	0.015	0.105***	0.015	0.074***	0.017	0.107***	0.015
기혼	-0.006	0.005	-0.006	0.005	-0.005	0.005	-0.006	0.005
가족수	0.005	0.003	0.005	0.003	0.011**	0.003	0.005	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	-0.027*	0.012	-0.040*	0.018	-0.103***	0.028	-0.028*	0.013
근로능력유무	0.163***	0.011	0.162***	0.011	0.173***	0.014	0.181***	0.012
시간효과	-0.015*	0.007	-0.015*	0.007	-0.016*	0.007	-0.014*	0.007
상수	-1.043***	0.095	-1.034***	0.095	-1.096***	0.100	-1.044***	0.097
고정효과	Y		Y		Y		Y	
N	51580		51580		47675		49822	
F-value	142.07***		142.09***		130.21***		139.34***	

주: \*는 5%, \*\*는 1%, \*\*\*는 0.1%수준에서 유의함.

정책변수인 국민기초보장제도 시행은 프로그램 집단을 근로능력가구의 고졸이하 학력자로 그리고 통제집단을 이외의 사람들로 설정하고, 프로그램 집단에 속하고 국민기초생활보장제도 시행(2000년 10월)후인 경우 1의 값을 갖고 나머지는 0의 값을 갖는 변수임. 네 가지 모형은 근로능력가구의 구성상의 차이에 따른 것으로, 앞의 <표 2>의 대안 1-4의 경우에 해당된다. 그리고 시간효과는 국민기초생활보장제도 시행 후의 기간에 대한 더미변수이다.

<표 6>은 앞의 <표 4>에서와 같이 근로능력가구의 고졸 미만자를 프로그램집단으로 나머지를 통제 집단으로 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 5>의 결과와 거의 유사하게 나타났다. 즉 국민기초생활보장제도의 시행은 취업에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

<표 7>은 프로그램 집단을 근로능력가구의 저학력자가 아니라 개인별로 근로능력을 가진 저학력자로 설정하여 회귀분석을 통해 이중차이 분석을 행한 결과이다. 분석 결과 저학력자를 고졸이하자로 설정한 모형 1과 고졸 미만자로 설정한 모형 2 모두에 있어 국민기초생활보장제도의 시행은 취업에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

이와 같이 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 고졸미만자를 프로그램 집단으로 설정한 경우의 국민기초생활보장제도의 취업에 대한 영향

변수	모형1		모형2		모형3		모형4	
	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.
국민기초보장시행	0.012	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
대제이상	-0.036	0.025	-0.048	0.028	-0.105**	0.037	-0.041	0.026
취학증	-0.306***	0.011	-0.307***	0.011	-0.303***	0.011	-0.306***	0.011
가구주	0.093***	0.018	0.092***	0.018	0.055**	0.021	0.095***	0.019
기혼	-0.008	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	-0.029*	0.014	-0.041*	0.019	-0.095**	0.031	-0.034*	0.015
근로능력유무	0.138***	0.013	0.138***	0.012	0.155***	0.016	0.158***	0.014
시간효과	-0.020**	0.007	-0.022**	0.008	-0.021**	0.008	-0.019*	0.008
상수	-1.141***	0.123	-1.155***	0.125	-1.226***	0.130	-1.136***	0.128
고정효과	Y		Y		Y		Y	
N	33259		33259		30330		31676	
F-value	128.40***		128.53***		119.42***		125.51***	

주: \*는 5%, \*\*는 1%, \*\*\*는 0.1%수준에서 유의함.

정책변수인 국민기초보장제도는 프로그램 집단을 근로능력가구의 고졸미만 학력자로 그리고 통제 집단을 근로능력가구의 대제 이상 학력자 또는 근로무능력가구의 사람들로 설정하고, 프로그램 집단

에 속하고 국민기초생활보장제도 시행(2000년 10월)후인 경우 1의 값을 갖고 나머지는 0의 값을 갖는 변수임. 그리고 시간효과는 국민기초생활보장제도 시행 후의 기간에 대한 더미변수이다.

<표 7> 개인별로 고졸이하(또는 고졸미만) 근로능력자를 프로그램 집단으로 설정한 경우의 국민기초생활보장제도의 취업에 대한 영향

변수	모형1	s.e.	모형2	s.e.
	coeff.		coeff.	
국민기초보장시행	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)	
대제이상	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
시간효과	-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(고졸자 제외)

그리고 시간효과는 국민기초생활보장제도 시행 후의 기간에 대한 더미변수이다.

## 2) 근로시간 효과

프로그램 집단과 통제집단의 국민기초생활보장제도 시행 전후의 단순 이중차이분석을 통해 국민기초생활보장제도의 근로시간에 대한 효과를 검토해 본 결과는 <표 8>부터 <표 11>에 걸쳐 제시된다. <표 8>과 <표 9>는 전체 표본을 이용한 분석결과이고 <표 10>과 <표 11>은 표본을 취업자로 제한한 경

우의 분석결과이다.

<표 8> 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 근로시간의 이중차이분석

근로능력가구 여부 구분을 위한 가구 내 근로능력자 수	비교집단 구분	근로시간		차이	차이-차이
		기초생활보장제 도 이전	기초생활보장제 도 이후		
(0 또는 1명) 대 2명 이상	통제집단	25.740	26.014	0.274	0.858
	프로그램집단	32.288	33.420	1.132	
0명 대 1명 이상	통제집단	26.411	26.690	0.279	0.713
	프로그램집단	31.607	32.599	0.992	
0명 대 2명 이상	통제집단	26.041	26.362	0.321	0.947
	프로그램집단	32.067	33.335	1.268	
1명 대 2명 이상	통제집단	27.301	27.790	0.489	0.643
	프로그램집단	32.288	33.420	1.132	

<표 8>과 <표 9>는 전체 표본에서 각각 근로능력가구의 고졸이하자와 고졸미만자를 프로그램 집단으로 설정하여 단순이중차이분석을 행한 결과이다. 그 결과 <표 8>과 <표 9>에서 국민기초생활보장제도 시행 이후 프로그램 집단의 근로시간이 통제집단에 비해 오히려 더 증가된 것으로 나타났다. 그 영향의 크기를 보면, 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 <표 8>의 경우 프로그램 집단은 통제집단에 비해 국민기초생활보장제도 시행전에 비해 시행후에 주당 약 0.8시간 정도 근로시간이 증가된 것으로 나타났고, <표 9>의 경우에는 주당 약 0.5시간 정도 근로시간이 증가된 것으로 나타나 그 크기가 미미하여 거의 영향이 없는 것으로 보인다.

<표 9> 근로능력가구의 고졸미만자를 프로그램집단으로 설정한 근로시간의 이중차이분석

근로능력가구 여부 구분을 위한 가구 내 근로능력자 수	비교집단 구분	근로시간		차이	차이-차이
		기초생활보장제 도 이전	기초생활보장제 도 이후		
(0 또는 1명) 대 2 명 이상	통제집단	25.781	26.228	0.447	0.562
	프로그램집단	30.443	31.452	1.009	
0명 대 1명 이상	통제집단	26.567	26.934	0.367	0.505
	프로그램집단	29.293	30.165	0.872	
0명 대 2명 이상	통제집단	26.200	26.613	0.413	0.725
	프로그램집단	30.378	31.516	1.138	
1명 대 2명 이상	통제집단	27.250	27.837	0.587	0.422
	프로그램집단	30.443	31.452	1.009	

<표 10>과 <표 11>은 취업자로 표본을 제한하여 각각 근로능력가구의 고졸이하자와 고졸미만자를 프로그램집단으로 설정한 분석의 결과이다. 그 결과 두 경우 모두 국민기초생활보장제도의 시행이 근로시간을 감소시키는 방향으로 나타났다. 그 크기는 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 <표 10>의 경우 주당 약 0.6시간 정도로, 근로능력가구의 고졸미만자를 프로그램 집단으로 설

정한 <표 11>의 경우 주당 근로시간이 약 1시간 정도로 작게 나타났다. 이러한 결과는 국민기초생활보장제도의 시행이 전반적으로 근로시간에 그다지 유의미한 영향을 야기하지는 않았다는 것을 제시한다.

<표 10> 취업자 중 근로능력가구의 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 근로시간의 이중차이분석

근로능력가구 여부 구분을 위한 가구 내 근로능력자 수	비교집단 구분	근로시간		차이	차이-차이
		기초생활보장제 도 이전	기초생활보장제 도 이후		
(0 또는 1명) 대 2명 이상	통제집단	50.561	49.553	-1.008	-0.713
	프로그램집단	55.645	53.924	-1.721	
0명 대 1명 이상	통제집단	50.550	49.458	-1.092	-0.565
	프로그램집단	55.442	53.785	-1.657	
0명 대 2명 이상	통제집단	50.535	49.395	-1.140	-0.492
	프로그램집단	55.679	54.047	-1.632	
1명 대 2명 이상	통제집단	50.939	49.891	-1.048	-0.673
	프로그램집단	55.645	53.924	-1.721	

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

근로능력가구 여부 구분을 위한 가구 내 근로능력자 수	비교집단 구분	근로시간		차이	차이-차이
		기초생활보장제 도 이전	기초생활보장제 도 이후		
(0 또는 1명) 대 2명 이상	통제집단	50.463	49.533	-0.930	-1.155
	프로그램집단	55.819	53.734	-2.085	
0명 대 1명 이상	통제집단	50.576	49.499	-1.077	-0.826
	프로그램집단	55.387	53.484	-1.903	
0명 대 2명 이상	통제집단	50.562	49.439	-1.123	-0.813
	프로그램집단	56.004	54.068	-1.936	
1명 대 2명 이상	통제집단	50.825	49.836	-0.989	-1.096
	프로그램집단	55.819	53.734	-2.085	

<표 12> <표 13> 그리고 <표 14>는 다중회귀분석모형을 이용하여 국민기초생활보장제도 시행의 근로시간에 대한 이중차이분석을 실시한 결과를 제시한다.

<표 12>는 앞의 <표 8>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 13>은 유사한 분석을 다른 프로그램집단 설정과 다른 표본에 적용한 분석의 결과이다. 표에서 첫 번째 줄은 <표 12>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

프로그램집단에서의 국민기초생활보장제도의 시행 변수의 계수와 표준오차만을 요약적으로 제시하였다. 표에서 보이는 것처럼 모든 경우들에 있어 국민기초생활보장제도는 근로시간에 대한 영향은 주당 1시간 미만으로 미미하게 나타났고 통계적으로도 유의하지 않았다.

<표 14>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 0.3-0.4시간 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 12> 근로능력가구 고졸이하자를 프로그램집단으로 설정한 경우의 국민기초생활보장제도의 근로시간에 대한 영향(전체 표본)

변수	모형1		모형2		모형3		모형4	
	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.
국민기초보장시행	-0.389	0.384	-0.122	0.402	-0.043	0.417	-0.213	0.411
연령	3.152***	0.221	3.172***	0.224	3.523***	0.239	3.231***	0.237
연령제곱	-0.027***	0.002	-0.028***	0.002	-0.032***	0.003	-0.029***	0.003
고졸	-3.563***	0.912	-3.567***	0.912	-3.816***	0.939	-3.814***	0.929
대재이상	-1.751	1.251	-2.433	1.472	-4.759*	2.008	-1.850	1.302
취학증	-15.628***	0.622	-15.678***	0.622	-15.513***	0.633	-15.677***	0.629
가구주	6.259***	0.908	6.234***	0.906	4.781***	1.059	6.354***	0.943
기혼	-0.133	0.294	-0.148	0.294	-0.095	0.315	-0.164	0.304
가족수	0.357	0.196	0.334	0.195	0.694**	0.212	0.298	0.203
6세이하자녀수	-2.227***	0.327	-2.221***	0.327	-2.426***	0.333	-2.212***	0.331
광역시	-1.098	0.796	-1.112	0.796	-1.452	0.881	-1.284	0.814
가구비근로소득	-0.004***	0.001	-0.004***	0.001	-0.004***	0.001	-0.004***	0.001
근로능력가구 저학력자	-1.230	0.745	-2.034	1.083	-4.234*	1.738	-1.411	0.808
근로능력유무	8.704***	0.688	8.632***	0.676	9.547***	0.880	9.703***	0.765
시간효과	-1.176**	0.410	-1.352**	0.428	-1.437**	0.444	-1.265**	0.436
상수	-52.986***	5.821	-52.324***	5.850	-58.140***	6.162	-53.225***	5.987
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. 그리고 시간효과는 국민기초생활보장제도 시행 후의 기간에 대한 더미 변수이다.



<표 13> 표본과 프로그램집단 설정상의 차이에 따른 국민기초생활보장제도의 근로시간에 대한 영향

표본	모형1		모형2		모형3		모형4	
	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.
전체표본								
근로능력이가의 고졸이하자	-0.389	0.384	-0.122	0.402	-0.043	0.417	-0.213	0.411
근로능력이가의 고졸미만자	-0.304	0.468	0.180	0.484	0.248	0.509	-0.086	0.512
취업자표본								
근로능력이가의 고졸이하자	-0.727	0.393	-0.385	0.406	-0.245	0.418	-0.735	0.402
근로능력이가의 고졸미만자	-0.840	0.503	-0.329	0.515	-0.220	0.533	-0.801	0.520

주: \*는 5%, \*\*는 1%, \*\*\*는 0.1%수준에서 유의함.

<표 14> 개인별로 고졸이하(또는 고졸미만) 근로능력자를 프로그램집단으로 설정한 경우의 국민기초생활보장제도의 근로시간에 대한 영향

변수	전체표본				취업자표본			
	모형1 coeff.	s.e.	모형2 coeff.	s.e.	모형1 coeff.	s.e.	모형2 coeff.	s.e.
국민기초보장시행	-0.445	0.379	-0.275	0.460	-0.377	0.396	-0.349	0.502
연령	3.151***	0.221	3.171***	0.275	0.872**	0.263	0.875*	0.360
연령제곱	-0.027***	0.002	-0.027***	0.003	-0.009**	0.003	-0.009*	0.004
고졸	-3.552***	0.912	(dropped)		-1.077	1.148	(dropped)	
대제이상	-0.594	1.041	-1.417	1.293	-2.219	1.694	-3.323	4.756
취학중	-15.599***	0.623	-16.152***	0.661	-2.764**	0.981	-2.844**	1.070
가구주	6.123***	0.906	5.019***	1.095	0.369	0.903	0.473	1.180
기혼	-0.106	0.294	-0.568	0.356	0.156	0.299	-0.416	0.389
가족수	0.109	0.254	0.022	0.311	0.024	0.261	0.077	0.343
6세이하자녀수	-2.147***	0.332	-2.110***	0.448	-0.554	0.329	-0.781	0.456
광역시	-1.124	0.797	-0.429	0.990	-0.620	0.866	0.056	1.125
가구비근로소득	-0.004***	0.001	-0.005***	0.001	-0.001	0.001	0.000	0.001
가구내 근로능력자수	0.268	0.234	0.291	0.284	0.113	0.239	0.208	0.312
근로능력유무	8.071***	0.706	6.769***	0.792	3.833**	1.269	4.338**	1.412
시간효과	-1.159**	0.404	-1.425**	0.446	-1.352**	0.426	-1.340**	0.493
상수	-53.279***	5.827	-55.275***	7.492	32.522***	6.386	30.891**	9.109
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 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(고졸자 제외)

## 5. 결 론

본 연구는 노동패널 1-5차 자료를 이용하여 근로능력가구의 저학력자를 프로그램집단으로 구성하고 이중차이모델을 통하여 국민기초생활보장제도의 취업과 근로시간에 대한 효과를 분석하였다. 그 결과 국민기초생활보장제도의 시행은 취업과 근로시간에 거의 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 미국 등 서구 국가의 경우와는 달리 우리나라에서는 근로능력자에 대한 현금지원이 노동공급에 거의 영향을 미치지 않았다는 것은 다음의 몇 가지 요인들과 관련되어 있을 것으로 생각된다.

첫째, 우리나라의 국민기초생활보장제도는 전국민에게 기초생활을 보장한다는 수사(retoric)에도 불구하고 재산기준이나 부양의무자기준, 그리고 사회복지전문요원들의 재량적 판단 등에 의해 여전히 제도의 제한성이 크다는 것이다. 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 그 중에서도 근로능력자는 약 30만명 정도이다(노대명, 2002). 이러한 사실은 우리나라가 2000년 10월 국민기초생활보장제도의 시행에 의하여 형식적으로는 근로무능력가구로 제한되었던 현금급여를 근로능력가구에게까지 확대하였음에도 불구하고 여전히 그 확대의 정도는 제한적임을 보여준다.

둘째, 국민기초생활보장제도는 조건부 수급규정을 두어 근로능력을 가진 수급자에 대해서는 급여 수급의 전제조건으로 근로관련 활동에 종사할 것을 요구하고 있다. 이러한 조건부 수급제도는 근로능력을 가진 잠재적 수급자들의 근로의욕저하를 상당정도 억제할 것으로 예상된다.

셋째, 게다가 본 연구는 국민기초생활보장제도 시행 후의 2년간의 경험을 평가해 본 것으로 이 단기간 동안에 잠재적 수급자들이 제도의 변화에 대해 충분히 인지하지 못하고 또한 인지하였다 하더라도 그들의 행동반응에 변화가 나타나기까지는 일정한 시간이 소요될 가능성이 높다.

이러한 점들을 고려하면, 국민기초생활보장제도의 시행이 취업과 근로시간에 유의미한 영향을 미치지 않았다는 본 연구의 결과는 오히려 그동안의 국민기초생활보장제도의 현실과 잘 부합된다고 보여진다.

기존연구와 관련하여 본 연구의 분석결과는 국민기초생활보장제도가 근로시간을 감소시킬 것이라는 기존의 유경준·김대일(2002)의 추정결과와 상반된다. 그러나 유경준·김대일(2002)의 연구는 실제 국민기초생활보장제도의 효과를 분석한 것이라기보다는 최저생계비 미만의 소득을 가진 가구에 그 부족분을 모두 현금급여로 제공할 경우 발생할 것으로 예상되는 근로시간에 대한 영향을 가상적으로 추정해 본 것이다. 그러므로 본 연구의 결과와 유경준·김대일(2002)의 결과의 차이는 서로 상반되는 결과를 보여준다기보다는 오히려 본 연구의 결과가 그동안의 보다 실제적인 국민기초생활보장제도의 영향을 평가하고 있고, 유경준·김대일(2002)의 결과는 국민기초생활보장제도가 보다 완전하게 전국민에게 기초보장을 제공하도록 확대될 때 나타날 영향을 추정한 것으로 서로 보완적인 설명으로

해석하는 것이 보다 적절하다고 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. 또한 프로그램집단과 통제집단 설정의 정밀성에 한계가 있다. 이러한 한계를 보완하기 위해 본 연구에서는 프로그램집단의 설정을 여러 가지 경우로 상정하고 각각의 경우에 있어서의 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 검토하는 방법을 택하였다. 이 방법은 상대적으로 본 연구의 결론의 안정성을 증가시킨다. 그러나 여전히 프로그램집단 설정상의 정밀성 문제가 존재한다. 향후 보다 개선된 비교집단과 분석방법을 통하여 이러한 문제를 감소시키기 위한 노력이 필요할 것이다. 또한 본 연구는 국민기초생활보장제도가 실시되고 난 후 2년 동안의 단기 효과를 평가하였다. 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. 2003a. “미국의 복지개혁: 소극적 현금지원정책으로부터 적극적 자립지원정책으로”. 사회보장연구, 19(1).
- 이상은. 2003b. “근로능력에 따른 이원적 빈곤정책”. 사회보장학회 2003년 추계학술대회 발표논문.
- 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.
- Danziger, Sheldon, Robert Haveman, and Robert Plotnic. 1981. “How income transfer programs affect work, savings, and the income distribution: A critical review.” *Journal of Economic Literature* 24(3): 975-1028.
- 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.
- Moffitt, Robert. 1992. "Incentive effects of the U.S. welfare system: A review." *Journal of Economic Literature* 30: 1-61.
- Moffitt, Robert. 2002. "Welfare programs and labor policy." (NBER working paper 9168). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- 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.

# The Effects of the National Basic Livelihood Security System on labor supply

Lee, Sang-Eun  
(Hallym University)

The National Basic Livelihood Security System implemented from October 2000 has expanded cash assistance to cover the poor households that have work ability. The cash assistance for the households with work ability has positive aspects of providing basic livelihood security for all people, but many people have worried about its negative aspects such as the decrease of labor supply among the low-income people with work ability. However, there has been few study that evaluated the effects of the NBLS implementation on labor supply. One of the reason for this may be related with the difficulty of research methodology that there were neither program group nor control group, because NBLS was implemented for all the people at the same time. This study suggests alternative program groups and control groups based on work ability and education. Using wave1 to wave5 data of the Korean Labor and Income Survey, this study estimated the effects of the NBLS implementation on employment and work hours. A difference-in-difference approach was applied to these alternative program and control groups. I found that the implementation of NBLS did not have any statistically significant effects on employment an work hours. It is too early to conclude from this result that cash assistance for the poor households with work ability does not induce any labor supply decrease in Korea. Rather, I interpret this result as reflecting that the NBLS system was too limited to induce any sizable decrease of labor supply or that the work requirement imposed on the recipients with work ability was effective in deterring work disincentive among the low-income population. Future research need to explore better program and control groups and investigate long-term effects.

Key words: National Basic Livelihood Security, labor supply, poverty policy, social assistance

[접수일 2004. 2. 15    게재 확정일 2004. 4. 30]