

## 공공부조 급여구조가 수급자의 근로동기에 미치는 효과

박능후\*

본 논문은 미국 캘리포니아주에서 복지개혁의 일환으로 실시된 California Work Pays Demonstration Project(CWPDP)의 효과를 분석하고 있다. CWPDP는 기존 AFDC 프로그램의 급여수준을 낮추고 대신 33.4%의 근로소득공제율을 적용시켜 AFDC 수급자들의 노동시장 진입을 유도하는 복지개혁 프로그램으로서 한국의 국민 기초생활보장법에서 도입하고자 하는 근로소득공제제도의 효과를 예측하는 데 전거가 될 수 있는 제도이다. 8.3%의 급여액 삭감과 33.4%의 근로소득공제를 주된 내용으로 하는 CWPDP가 AFDC 수급자들로 하여금 보다 적극적으로 노동시장으로 진입하게 유도하고 그 결과 근로소득이 증대하게 될 것이라는 연구가설을 바탕으로 연구가 진행되었다. 효과분석을 위해 LA 카운티의 3,936개 AFDC 수급가구에 대한 46개월 간의 복지행정자료, 고용국의 14개 분기 소득자료, 108개월 간의 공공부조 수급자료를 결합한 자료가 사용되었다. 취업증가여부를 알기 위해 Random Effects Probit Model이 사용되었고, 소득변화를 분석하기 위해 Random Effects Multiple Regression Model이 사용되었다.

분석결과 CWPDP는 수급자의 근로동기를 유발하거나 근로소득을 증대시키는 데 유의미한 변화를 초래하지 못한 것으로 드러났다. 이것은 8.3%의 급여액 삭감,

---

\* 한국보건사회연구원 연구위원.

33.4%의 근로소득공제만으로는 공공부조수급자들의 근로동기를 촉발하는 데 한계가 있음을 보여준다. 이는 공공부조 수급자들의 취업을 촉진하기 위해서는 공공부조제도의 급여구조 개선보다 수급자들의 노동시장진입을 저해하는 아동양육문제의 해결, 노동시장의 일자리 확충 등이 보다 더 중요함을 시사한다.

## 1. 서론

1980년대 이후 선진 각국은 복지개혁의 기치 아래 새로운 복지체제구축을 모색해 오고 있다. 연금제도는 복지제도에서 차지하는 재원규모가 가장 크다는 점에서 복지개혁의 주된 대상이 되어온 반면 공공부조제도는 이념적인 측면에서 가장 치열한 논쟁의 대상이 되어 왔다. 공공부조개혁을 둘러싼 이념적 논쟁은 전국민에 대한 기초보장의 제공을 복지국가의 근간으로 보아 공공부조를 옹호하는 좌파적 시각과 공공부조가 야기하는 근로동기의 약화를 빌미로 공공부조제도의 축소를 주장하는 우파적 시각간의 대립으로 요약될 수 있다(박능후, 2000).

한국에서도 국민기초생활보장법의 입법 및 시행과 더불어 공공부조제도에 대한 논의가 활발하게 진행되어 오고 있다. 대상자 선정의 합리성, 급여수준의 적정성, 전달체계의 효율성 등 여러 분야에 걸쳐 논쟁이 전개되고 있지만 논의의 중심에는 권리로서 주어지는 기초보장급여가 야기할 수도 있는 부정적 영향을 부각시키며 제도 자체의 축소시행을 주장하는 집단과 이를 반박하는 집단간의 이념적 시각차이가 놓여 있다. 비판론자들의 논지는 지나치게 높게 설정된 최저생계비의 보장(안종범, 2001)이 저소득층의 근로동기를 약화시켜 놓고 먹는 이른바 복지의존자(*the welfare dependent*)를 양산할 것이라는 우려이다. 다시 말해 가구별 최저생계비와 가구소득간의 차액만큼을 급여로 지급하는 보충급여원칙을 채택하고 있는 국민기초생활보장법의 특성상 전혀 일을 하지 않는 가구나 일정 범위 이내에 일을 하는 가구의 가처분소득은 동일한 수준이 되므로 수급자가 합리적인 행위자라면 힘들게 일을 하지 않고 편안히 쉬면서 국가의 보호를 받고자 할 것이라는 추론이다. 이에 맞서 옹호론자들은 국민기초생활보장법이 그 자체 내에 근로동기약화를 예방하는 제도적 장치로서 조건부수급규정과 근로소득에 대한 공제제도를 갖추고 있으므로 이 규정이 제대로 준수되

면 근로동기약화문제는 해결될 수 있다고 주장한다(김미곤, 1999).

국민기초생활보장법의 시행결과 대다수 수급자의 근로동기가 약화될 것인지 아니면 조건부수급규정과 근로소득공제제도를 통해 수급자의 근로동기를 계속 확보해 나갈 것인지의 여부는 국민기초생활보장법에 대한 사회적 지지를 획득하는 데 매우 중요한 역할을 한다. 그러므로 그 진위가 정확하게 밝혀져야 할 사안이다. 그러나 문제는 양측의 주장이 아직은 실증적 자료의 뒷받침을 받지 못하고 단순한 추론에 불과하다는 점이다. 동일한 제도는 물론 유사한 제도도 아직 시행해 본 경험이 없는 우리로서는 제도시행의 경험이 축적되고 실증적 연구가 행해지기까지 상당기간 추론에 의한 논의가 불가피할 것이다. 이는 소득인정액 개념이 도입되고, 근로소득공제제도가 보다 다양하게 실시되는 2003년 이후 수급자들의 노동행태 변화를 관측할 수 있는 자료가 생산되면서 해소될 수 있을 것인데 보다 객관적인 자료수집을 위한 사전 대비가 필요하다고 할 것이다.

외국의 예를 찾아보면 비록 상황과 여건이 우리와 다소 다르기는 하나 국민기초생활보장법의 시행이 가져올 효과에 대해 유용한 시사점을 얻을 수 있는 정책사례들을 발견할 수 있다. 이 중에서 미국 캘리포니아주에서 실시된 California Work Pays Demonstration Project(CWPDP)는 다음 몇 가지 점에서 한국의 연구자들이 주목할 가치가 있는 복지개혁 프로그램이다. 첫째 CWPDP는 아동부양가구부조프로그램(Aid to Families with Dependent Children: AFDC)의 급여수준 및 근로소득공제율을 변경시켜 수급자들의 근로동기 유발을 의도하였는데, 이 급여구조 변경이 한국의 국민기초생활보장법에서 도입하고자 하는 근로소득공제제도와 유사하다는 점이다. 따라서 CWPDP의 분석결과는 우리가 향후 실시하고자 하는 소득공제제도의 설계시에 참고할 수 있는 유용한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 둘째 CWPDP는 매우 치밀한 실험설계를 바탕으로 자료를 수집하고 분석함으로써 정책효과를 측정하는 정밀성을 제고하였다는 점이다. 후술하는 바와 같이 CWPDP는 사회 현상을 다루는 분야에서 사용하기 매우 까다로운 실험설계법에 의해 정책효과를 분석하고 있어 평가의 엄밀성 면에서 후속연구의 모범이 되고 있다. 만약 우리의 경우에도 국민기초생활보장법의 실시에 따른 효과를 보다 객관적으로 분석하고자 한다면 CWPDP의 연구설계를 원용할 수 있을 것이다.

본 논문의 목적은 일차적으로 CWPDP 효과를 분석하는 것이다. CWPDP로 야기

될 수 있는 여러 가지 정책효과 중에서 논의의 초점은 수급자들의 노동시장과 관련된 행태의 변화이다. 다시 말해 CWPDP 시행으로 AFDC 수급자들이 보다 적극적으로 노동시장에 진출, 소득증대를 도모하게 되었는지 그 여부를 분석하고자 하는 것이다. 또한 분석작업은 단순히 정책결과의 제시에 그치지 않고 정책적 개입수단과 정책결과 간에 존재하는 상호작용의 관계를 도식화하는 데 많은 노력을 경주하고자 한다. 그리고 이러한 논의의 종국적인 목적은 한국의 국민기초생활보장법이 가져올 긍정적 효과는 극대화하고, 부정적 효과는 최소화할 수 있도록 정책개혁의 시사점을 도출하는 데 있다.

## 2. CWPDP의 주요 내용

캘리포니아 주정부는 AFDC 수급자들의 근로 동기를 유발하고자 기존의 AFDC 프로그램을 부분 수정하는 CWPDP 프로그램을 1992년 12월부터 시행하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다(Norris & Thompson, 1995). 첫째, 급여액을 8.3% 삭감하였다. 이는 AFDC로부터 얻는 가용소득이 줄어들면 수급자들이 이를 보전하기 위하여 보다 적극적으로 취업을 모색하리라는 논리에서이다. 둘째, 변경 전의 프로그램에서는 AFDC 수급자가 취업을 하여 소득이 발생하면 그 액수만큼 AFDC 급여액이 삭감되지만, CWPDP는 취업에서 발생한 소득 중에서 처음 \$30과 그 나머지의 1/3을 소득계산에서 제외시켜 그 액수만큼 AFDC 급여액의 삭감을 덜어 주었다. 소득발생으로 인한 급여삭감률(Benefit Reduction Rate: BBR)이 100%에서 66.6%로 줄어든 것이다. 다시 말해 근로소득에 대하여 33.4%의 비용공제를 해준 것이다. 이는 일을 하는 수급자는 일을 하지 않는 수급자보다 총소득 면에서 보다 많은 가용액을 획득하게 만들겠다는 취지이다. 이 규정은 원래의 AFDC 프로그램에서도 있었으나, 취업 후 첫 6달만 적용되었던 것인데, CWPDP는 이의 적용기간을 영구화하였다. 셋째, 실직을 사유로 AFDC 급여를 받는 가정(AFDC-U case)의 경우 변경 전의 프로그램에서는 근로시간이 월 100시간을 초과하면 소득수준과 관계없이 급여 지급이 정지되지만 CWPDP는 이 규정을 철폐하여 실질 근로소득이 일정 수준에 도달할 때까지 수급자격을 유지할 수 있도록 하였다. 요컨대 CWPDP는 AFDC의 급여액을 줄여

AFDC 프로그램의 매력을 상대적으로 줄이면서, 취업을 할 경우 AFDC 급여액과 근로소득의 합계액이 취업을 하지 않고 받는 AFDC 급여액보다 많도록 만들어 보다 많은 수급자들이 노동시장에 적극 진출하도록 유도하고 있는 것이다.

이러한 CWPDP의 내용을 국민기초생활보장법의 시행과 관련지어 보면 급여액 삭감은 최저생계비 수준을 인하한 것과 유사한 의미가 된다. 그리고 BRR 66.6%의 의미는 근로소득에 대한 공제율이 33.4%라는 뜻이 된다. 현재 한국은 수급자의 근로소득에 대하여 학생 10%, 장애인 15%의 소득공제율을 적용하고 그 외의 경우에는 소득공제를 인정하지 않고 있다. 소득공제의 제한적 적용과 낮은 소득공제율은 수급자들의 근로동기를 약화시킬 것이라는 지적이 많아 정부는 이에 대한 새로운 설계를 구상 중이다.

캘리포니아 주는 CWPDP를 시행하면서 이의 정책효과를 측정하기 위하여 실험설계법에 입각한 조사설계 및 자료수집을 행하였다. 즉 CWPDP를 주 내 모든 복지대상자에게 동시에 시행하되 5,000 세대만은 구법(舊法)을 계속 적용 받는 비교집단을 설정한 것이다. 구체적으로 캘리포니아 내의 4개 카운티에서 15,000 세대를 임의 추출하여 실험집단(10,000세대)과 비교집단(5,000 세대)으로 구분하고 실험집단에게는 1992년 12월부터 시행된 새로운 AFDC 규정을 적용하고, 비교집단에게는 1992년 12월 이전의 규정을 적용하였다. 추출된 15,000 세대에 대해서는 광범위한 자료가 수집되었는데, 이에겐 성별, 연령, 가족 구성원수 등 인구학적인 정보, AFDC 수급액, 임금 등 소득정보, 기타 공공부조급여의 수급에 대한 정보들이 포함되어 있다 (UC-DATA, 1997).

### 3. 선행연구 고찰

#### 1) AFDC 수급자들의 취업 상태에 관한 선행연구

AFDC 급여를 받는 여성들의 취업행태와 관련하여 정부의 공식집계 자료상에 나타나는 가장 특징적인 현상은 이들의 취업률이 매우 낮다는 점이다. 부부로 구성된 일반 가정의 여성에 비해서 취업률이 현저히 낮은 것은 물론, 비슷한 인구학적인 특

성을 가진 타 여성계층에 비해서도 AFDC를 수급하는 여성들의 취업률은 매우 낮다. 예컨대, 1992년의 경우 18세 미만의 아동을 가진 여러 부류의 여성 계층 중에서, 부부 가정의 여성은 63.9%, 독신 여성은 65.3%가 취업하고 있음에 비해, AFDC를 수급하는 편모 여성은 6.6%만이 취업하고 있는 것으로 집계되고 있다. 낮은 취업률 외에 또다른 특성은 이들의 취업률이 매우 비탄력적이라는 점이다. 즉, 1982년 이래 1992년에 이르기까지 AFDC를 수급하는 여성들의 취업률은 5~7%의 낮은 수준에 고정되어 왔다. 이에 비해 같은 기간동안 앞서 언급된 부부 가정의 여성들의 취업률은 51.6%에서 63.9%로 증가되었으며, AFDC를 수급하지 않는 독신 여성들의 취업률도 61.9%에서 65.3%로 증가되었다(O'Neill & O'Neill, 1997; U.S. House of Representative, 1997; Moffitt, 1992).

그러나 개별 연구자들이 심층 면접에 의해 밝혀낸 AFDC 수급자들의 취업률은 공식집계 자료와는 많이 다르다. 연구자에 따라 취업률이 차이가 있으나 공통점은 어느 경우에도 공식집계보다는 상당히 높다는 것이다. 예컨대 Marcenko & Fagan(1996)은 29%, O'Neill & O'Neill(1997)은 49.4%에 해당하는 AFDC 수급자들이 1년 간의 조사 대상 기간 중 어떤 형태로든 취업한 경험이 있음을 보고하였다. 공식자료와 비공식 연구 간에 나타나는 취업률의 큰 차이는 AFDC 수급자들이 상당 부분 지하경제부문에 종사하고 있음에서 연유하기도 하지만, 보다 더 중요한 원인은 이들이 공식 부문에 취업하고 있을 경우에도 대부분 자신의 소득을 복지사무소에 보고하지 않는 데 있다. 이러한 사실은 Edin & Lein(1997) 연구에 의해서도 확인되고 있다. 이 점은 AFDC 수급자들의 취업 상태를 실증분석하고자 할 경우 사용하는 자료원에 따라 그 결과가 상이할 수 있으므로 자료선택에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 함을 암시한다.

한국의 경우에도 공공부조 수급자들이 자신의 취업상태에 대해 낮취 신고하는 under-report 문제가 존재할 것으로 추정된다. 이는 2000년 10월 국민기초생활보장법의 시행을 앞두고 신청자들을 일반 수급자와 조건부 수급자로 분류해 가는 과정에서 처음에는 151만 명의 수급자 중 20만 명만이 취업상태에 있는 것으로 보고되었으나, 자활관련활동을 요구하는 조건부 수급규정이 인지되고 난 뒤에는 취업자가 30만 명으로 일시에 증가된 사실에서도 확인될 수 있다. 따라서 한국의 경우에도 제도 시행으로 인한 수급자의 노동행태 변화를 정확히 분석하기 위해서는 under-report 문

제를 극복하여야 할 것이다.

## 2) 근로 동기유발에 관한 선행연구

CWPDP에서 구사하고 있는 두 가지 조치, 즉 AFDC 급여액을 변동시키는 것과 소득발생에 따른 급여삭감률을 변동시키는 것이 AFDC 수급자들의 근로행태에 미칠 영향을 예측하는 데 도움을 줄 수 있는 기존 연구들이 다수 존재한다. 대표적인 연구는 '부의 소득세' (*negative income tax*) 도입을 검토하기 위하여 시애틀과 덴버에서 행한 실험적인 연구조사이다. 이 실험에서 보장되는 급여수준이 높을수록, 그리고 급여삭감률이 높을수록 근로동기가 약화됨이 드러났다(SRI International, 1983). 이밖에 Garfinkel & Orr(1974)는 각 주별로 AFDC 급여액이 상이함에 착안하여 급여액의 차이가 수급자들의 취업률에 미치는 영향을 분석하여 대략 40% 정도의 급여액 차이가 5%의 취업률 차이를 가져온다고 밝혔다. 그러나 이들의 연구는 취업률에 영향을 미칠 수 있는 각 지역의 제반 특성들을 충분히 통제할 수 없어서 연구결과의 정확도가 낮다는 비판을 면하기 힘들다.

이에 비해 Wiseman(1984)의 연구는 지역별 특성 차를 통제할 수 있도록 설계되었다. 즉, Wiseman은 캘리포니아 주의 알라메다 카운티에서 14년간(1968~1982)의 자료를 모아 분기별 취업률과 급여액 간의 관계를 분석한 것인데, 급여액의 10% 증가는 취업률을 25% 감소시키는 것으로 나타났다. Wiseman의 연구에서도 방법상의 제약점이 발견된다. 무엇보다도 그는 동일한 가구를 추적 조사한 것이 아니라, 매 분기별로 새로이 임의 추출된 사례들을 비교 분석한 것이어서, 상이한 시간대별로 달리 존재할 수 있는 역사적 배경 (*historical setting*)이나 세대별 차이점 (*cohort effects*)을 통제할 수 없었다는 점이다. 그러나 비록 다른 변수들의 영향력이 완전히 통제되지 않았다는 점을 감안하더라도 Wiseman의 연구결과는 Garfinkel & Orr의 연구결과와 사뭇 달라, 이 부분에 대한 추가적인 연구의 필요성을 보이고 있다.

AFDC 프로그램의 급여삭감률은 역사상 두 번 변동되었다(U.S. Congress, 1997). 종전의 100%이던 급여삭감률이 1967년에 67%로 감소되었다가 1981년에 100%로 원상 복귀되었는데, 변동시기를 전후한 수급자들의 취업률의 변화를 비교함으로써 급여삭감률의 크기가 수급자들의 근로행태에 미치는 영향을 파악할 수 있는 계기가

마련된다. Garfinkel & Orr는 1967년에 일어난 급여삭감률의 33% 감소가 수급자들의 취업률을 5% 증가시켰음을 보인다. Hutchens(1986)는 1981년에 있었던 급여삭감률의 상향 변동의 영향을 분석하고 있다. Hutchens의 연구에 의하면 급여삭감률 상향 전부터 취업하고 있던 수급자들은 급여삭감률 상향 이후에도 별 변함없이 취업을 지속시켜가고 있다. 그러나 급여삭감률이 상승되기 전에 취업치 않고 있었던 수급자들은 급여삭감률의 상승 이후 새로운 취업을 시도하는 경향이 현저히 줄어들고 있다. 따라서 전체적으로 볼 때 급여삭감률의 상승은 AFDC 수급자들의 노동시장 진입을 저해하고 있는 것으로 나타난다.

이상에서 거론된 기존 연구들은 비록 수치상의 차이는 있을지라도 급여삭감률의 감소는 수급자들의 취업률을 증대시킬 것임을 공통적으로 보이고 있다. 그러나 기존 연구들은 모두 자료 선택상의 단점을 지니고 있다. 이 단점이란 급여삭감률 변화 시기를 전후한 취업률 비교를 비록 동일한 대상에 대하여 행한다 하더라도 비교집단이 존재하지 않아 시간의 흐름에 따라 개입되는 여타 변수들의 영향력을 통제할 수 없다는 점이다. 이 것은 변동된 급여삭감률이 전국의 AFDC 수급자에 대하여 동시에 일률적으로 적용되었기 때문이다. 이러한 단점을 극복하는 이상적인 자료 수집을 가상한다면 급여삭감률의 변동시에 변동된 급여삭감률이 적용되지 않는 비교집단을 존속시키는 방법을 고려해 볼 수 있을 것이다.

#### 4. 분석틀

##### 1) AFDC 수급자들의 노동행태를 설명하는 4대 이론

AFDC 수급자들의 노동행태를 설명하는 기존 이론들은 네 가지로 분류할 수 있다. 경기변동모델(*economic cycle model*)은 실업률로 대변되는 거시경제 여건이 AFDC 수급자들의 취업상태를 결정하는 주된 요인이라고 주장한다(Blank & Blinder, 1986). 그러나 앞서 언급되었듯이 지난 10여 년 간 거시경제상태와 무관하게 5~7%의 낮은 취업률을 보인 AFDC 수급자들의 취업형태는 경기변동모델의 유효성을 의심케 한다.

과거의 경험을 기초로 형성되는 기대감이 개인의 노동행태를 결정짓는다는 기대이



론(*expectancy model*)은 빈곤계층의 낮은 취업률을 설명할 수 있는 유효한 도구이기는 하나 실증분석을 위해서는 개인의 과거사를 포괄적으로 알아야 한다는 연구수행상의 어려움을 내재하고 있다. 이밖에 빈곤문화이론(*class cultural model*)은 빈곤층에서 관찰되는 일탈적 문화—비관적 인생관, 의존적인 습관, 열등감, 운명주의 등—가 AFDC 수급자들, 보다 넓게는 빈곤한 계층 사람들의 취업을 막는 주된 요인이라고 설명한다(Banfield, 1968; Rosenbaum & Popkin, 1991). 그러나 빈곤층에 나타나는 일탈적 문화가 빈곤의 원인이 아니라 빈곤의 결과라는 실증적 분석들(Valentine, 1968; Beeghley, 1983; Corcoran et al., 1985; Spicker, 1993)에 의해 빈곤문화이론은 그 실효성을 상실하고 있다.

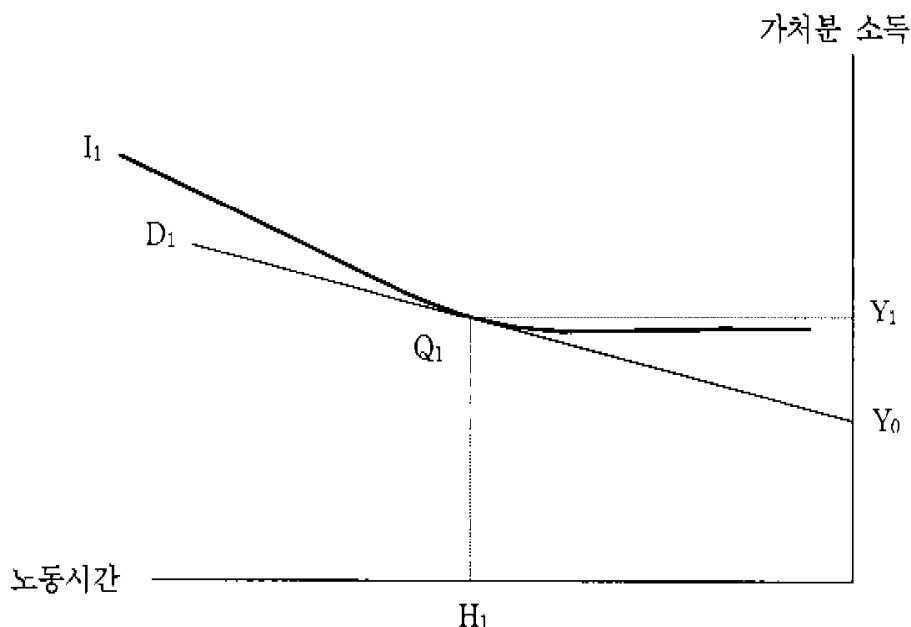
합리적 선택이론(*rational choice model*)의 논지는 노동을 통해 얻는 이익(*benefits*)과 그 대가로 지불하는 비용(*costs*)을 효용의 개념으로 일원화하여, 자신에게 돌아오는 효용이 최대가 되도록 한다는 전제하에 근로자들이 노동시장 진입 및 노동시간 정도를 결정한다는 것이다(Moffitt, 1992; Edin & Lein, 1997). 여기에서 노동을 통해 얻는 이익은 화폐소득(*income*)으로, 지불하는 비용은 줄어든 여가시간(*leisure*)으로 단순화시켜 논의를 진행하기도 한다. 합리적 선택이론은 그 논리의 단순성으로 인해 설명력이 제한적이기는 하나, 대다수의 AFDC 수급자들이 노동시장에 진입할 때 취업으로 발생할 이득과 지불할 비용에 대하여 의식을 하며 나름대로 비교 고찰하고 있다는 실증조사자료들은 이 모델의 실효성을 뒷받침해 주고 있다. 본 논문의 주된 분석들이 될 합리적 선택모델에 대해서는 절을 바꾸어 논의하도록 하겠다.

## 2) 합리적 선택이론

단순한 합리적 선택이론은 그림 1에 나타난 바와 같이 근로시간과 임금소득으로 구성된 효용의 무차별 곡선( $I_1$ )과 자신의 임금선( $D_1$ )이 교차하는  $Q_1$ 점에서 근로자는 최대 효용을 얻으며,  $H_1$  시간만큼 일을 한다고 설명한다.

그러나 실제 현실에서는 고려하여야 할 사항이 더 많다. 첫째, 노동을 전혀 하지 않아 임금소득이 없는 경우  $Y_0$ 에 해당하는 AFDC 급여를 받고 있는 수급자가 만약 취업을 하게 되면 임금소득이 단순모델에 나타난 바와 같이 근로시간에 비례하여 단순 증가하는 것이 아니라는 점이다. 취업에 따른 교통비, 의복비, 탁아비 등 부대비

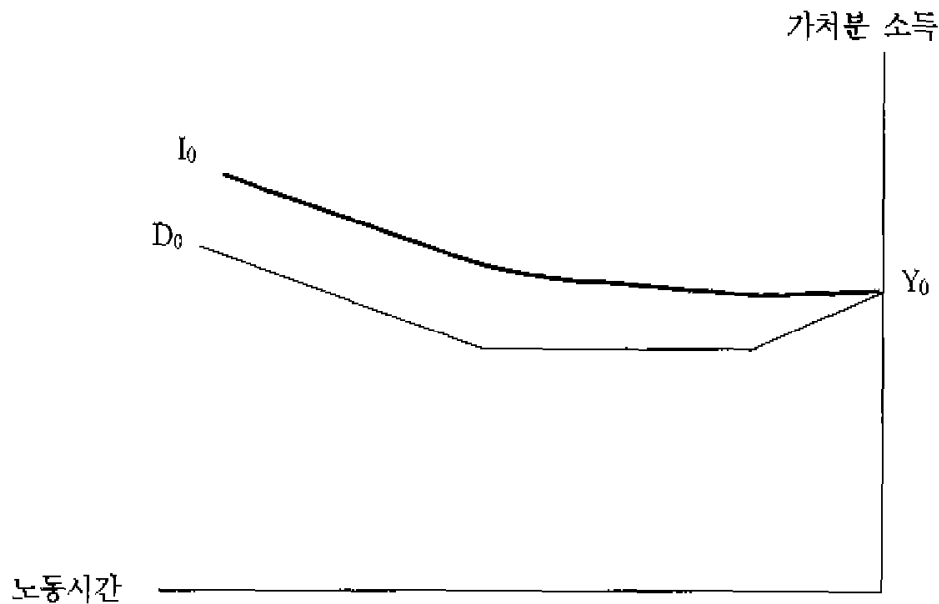
〈그림 1〉 단순합리모델에 의한 수급자의 노동과 여가의 선택



용이 발생하게 되고, 임금소득에 대한 소득세의 납부, 소득증대에 따른 AFDC 급여액의 삭감 등도 발생한다. 즉, 취업에 따른 부대비용과 조세를 감안한 새로운 모델이 필요한 것이다. 그런데 AFDC 수급자격이 유지되는 소득수준이 매우 낮아 이 범위 내에서 소득세의 부과는 실질적으로 일어나지 않고 있으나, 발생된 소득의 2/3에 해당하는 금액만큼 AFDC 급여액이 삭감되는 것을 일반적으로 조세로 파악하고 있어 조세의 개념 속에 이 둘을 함께 포함시켜도 무방할 것이다. 조세를 감안한 합리적 선택모델은 Housman(1980)에 의하여 제시된 바가 있다.

본 논문은 조세 외에 취업시에 발생하는 부대비용까지 포함시킨 조정된 합리적 선택모델을 구성하고자 한다. 이 조정된 합리모델은 개인에 따라 부대비용이 다양한 양태로 나타날 수 있다는 점과 이에 따라 취업시에 예상되는 가처분 소득(= 임금소득+ AFDC 급여액 - 조세 - 부대비용)곡선이 여러 형태로 존재하는 경우도 포괄할 수 있는 융통성을 지닌다. 여기서는 CWPDP 도입 당시 노동시장에 참여하지 않고 있던 수급자와 노동시장에 참여하고 있던 수급자로 나누어 이들의 노동시장에서의 형태 변화를 예측하는 모델구성을 시도한다.

〈그림 2〉 노동시장에 참여하지 않고 있는 경우

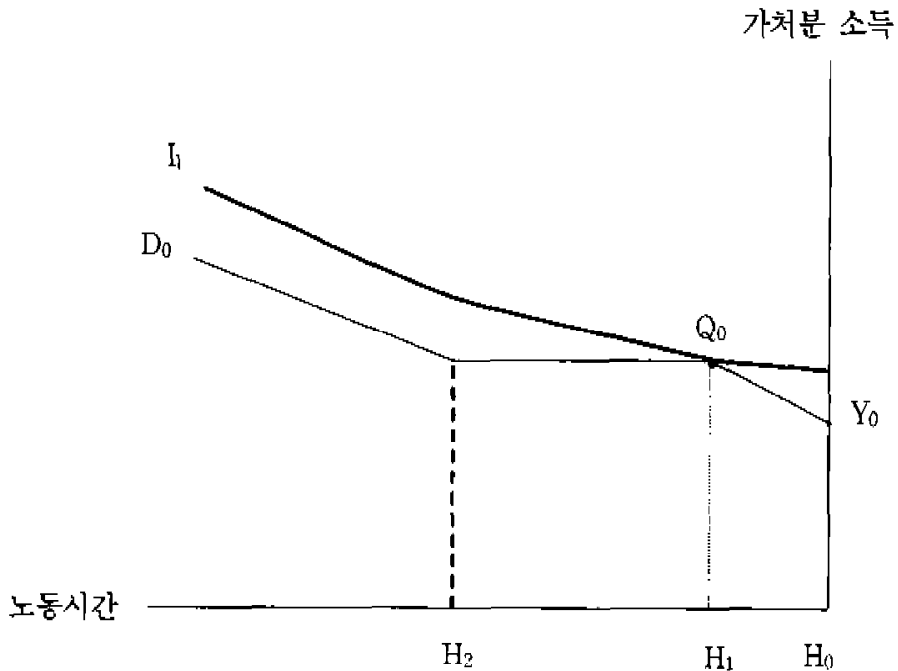


AFDC 수급자 중 근로능력이 있고, 일자리가 주어짐에도 불구하고 노동시장에 참여하지 않는 자는 노동시장참여로 획득하는 추가소득보다 취업으로 인해 지불해야 하는 부대비용이 더 클 것으로 예상하기 때문이다. 이를 반영하여 〈그림 2〉에 나타난 가처분소득곡선  $D_0$ 는 노동시간이 늘어나는 초기에는 오히려 절대금액이 줄어드는 것으로 그려져 있다. 따라서 이들은 노동을 전혀 하지 않고 AFDC 급여를 전액( $Y_0$ ) 받는 것이 자신들의 효용이 극대화시킬 수 있다. 나름대로는 합리적인 판단하에 노동시장에 참여하지 않고 있는 것이다.

이에 비해 AFDC 급여를 받으면서 동시에 취업활동을 하고 있는 수급자의 경우에는 그림 3에 나타난 바와 같은 가처분소득과 무차별곡선을 가진 것으로 해석될 수 있다. 여기에 나타난 가처분소득선( $D_0$ )은 근로시간이 늘어남에 따라 초기( $H_0 \rightarrow H_1$ )에는 임금률과 단순비례로 증가되다가 고정액(월 \$30)의 비용공제선을 초과하면서부터 실질가처분소득이 변함이 없게 되는 구간( $H_1 \rightarrow H_2$ ) 및 다시 가처분소득이 증가되는 구간( $H_2$  이상)을 모두 보여 주고 있다. 이 경우 수급자는  $H_1$ 의 노동을 행하면서 AFDC 급여를 받는  $Q_0$ 점이 자신의 효용을 극대화시킬 수 있는 점이다.

이런 상황에서 CWPDP가 실시되면 수급자들은 변화된 가처분소득곡선을 가지게

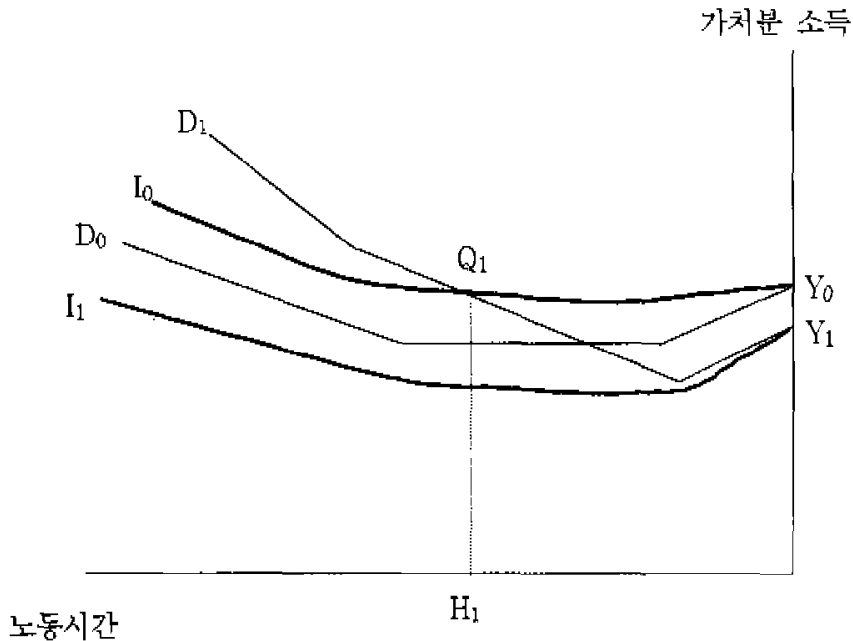
〈그림 3〉 노동시장에 참여하고 있는 경우



된다. CWPDP는 급여액을 축소하고, 근로소득에 대하여 33.4%의 공제를 해줌으로 수급자들이 직면하는 가상의 가치분소득곡선은 〈그림 4〉 및 〈그림 5〉에 제시된 바와 같이 예상할 수 있다.

〈그림 4〉는 CWPDP 실시 전에 노동시장에 참여하지 않고 있던 수급자가 CWPDP 실시 이후 새로운 가치분소득선  $D_1$ 을 가지게 되는 경우를 상정한 것이다. 새로운 상황에서 수급자는 축소된 급여액( $Y_0 \rightarrow Y_1$ )을 감수하며 계속 노동시장에 참여하지 않을 수도 있으며 이 경우에는 생활상의 효용이 감소한다( $I_0 \rightarrow I_1$ ). 만약 이 수급자가 CWPDP의 실시 이전에 누리던 양과 동일한 정도의 효용을 누리려면  $H_1$ 의 노동을 하여야 한다. 즉 급여액 축소가 수급자의 근로동기를 강화시켜 취업이 늘어나게 되는 것이다. CWPDP가 실시되는 새로운 상황에서 과거에 일을 하지 않던 수급자가 취업을 하게 될 것인지 아니면 감소된 효용을 감수하며 계속 일을 하지 않고 살아갈 것인지 사전적으로 예측하기는 힘들지만 효용의 감소를 감내하지 않고 능동적으로 대처하여 과거의 생활수준을 유지하고자 하는 적극적 사고방식의 정도가 주요한 기능을 할 것으로 추측된다.

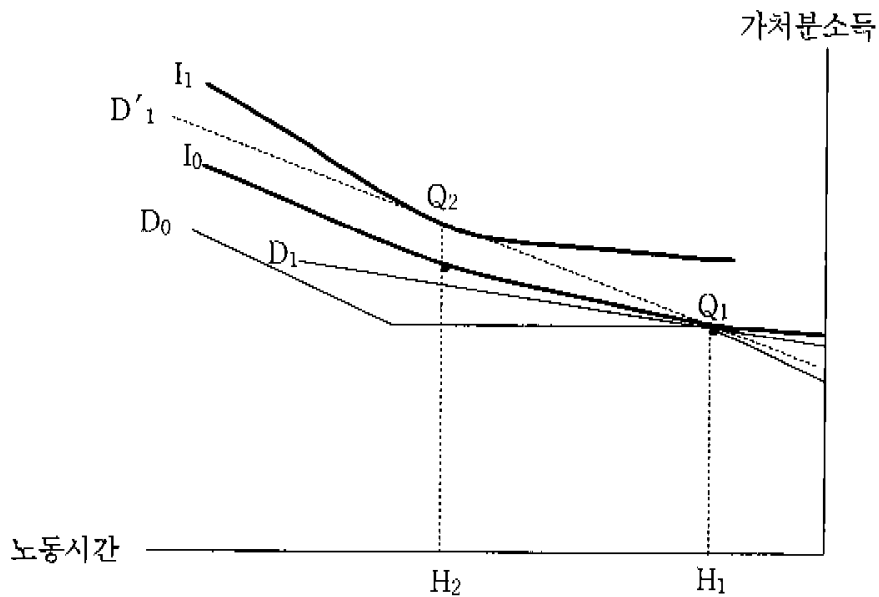
〈그림 4〉 노동시장에 참여하지 않고 있던 수급자에 대한 CWPDP의 취업증대효과



이에 비하여 CWPDP 실시 전에 이미 취업을 하고 있던 수급자가 CWPDP 실시 이후 나타낼 형태의 변화가 그림 5에 제시되어 있다. CWPDP 실시 전  $Q_1$ 에서 효용의 극대화를 달성하고 있던 수급자는 CWPDP 조치로 인해 새로운 가처분소득선을 상정하게 된다. 즉, 소득공제율이 높아짐에 따라 추가적인 노동공급의사가 생겨나게 되는데 가처분소득선이  $D_1$ 으로 주어지기까지 수급자가 추가적으로 노동시간을 늘린 유인은 존재하지 않는다. 이것은 CWPDP에서 제시하고 있는 33.4%의 소득공제율이 만약  $D_1$  이하에 머무는 수준이라면 늘어난 소득공제율에 의해 수급자들의 노동공급이 증대될 가능성이 없을 것임을 설명해 준다. 그러나 만약  $D_1$ 을 상회하는 소득공제율이 주어지면 수급자는 노동공급을 늘려 효용을 증대시키는 합리적인 의사결정을 하게 될 것이다. 예컨대  $D_1'$ 의 가처분소득선이 주어지게 되면 노동공급은  $H_1$ 에서  $H_2$ 로 증대하게 된다.

수급자들의 노동에 대한 선호 혹은 추가적 노동공급에 필요한 임금률(*reservation wage*)을 사전적으로 알 수 없으므로 실증연구를 통해 이를 파악하여야 한다. 이런 관점에서 CWPDP에서 채택한 소득공제율 33.4%는 그림 5의  $D_1$  직선의 기울기보다 클 것이라는 전제가 깔려 있다고 할 수 있다. 달리 말하면 CWPDP의 실시 이후 기

〈그림 5〉 노동시장에 참여하고 있던 수급자에 대한 CWPDP의 취업증대효과



존에 취업하고 있던 수급자가 노동의 양을 늘리지 않는다면 33.4%의 소득공제율이  $D_1$  직선의 기울기보다 작았기 때문이라고 해석할 수 있다. 다만 여기서 주의할 것은 외형적인 소득공제율은 주요하지 않고 근로시간을 늘림으로써 새롭게 부담하게 되는 제반 노동관련 비용을 감안한 소득공제율이 주요하며, 이러한 실질적인 소득공제율과  $D_1$  직선의 기울기를 비교하여야 할 것이다.

시범사업을 효율적으로 설계한다는 차원에서 보면 CWPDP에서 단일한 소득공제율만을 채택한 것은 바람직한 선택이 아니었다고 하겠다. 낮은 수준부터 높은 수준까지 다양한 소득공제율을 여러 실험집단에 동시에 적용하였다면 시범사업의 결과 수급자들의 노동공급이 증대되기 시작하는 최소율의 소득공제율을 발견할 수도 있게 될 것이다. 이 점은 2001~2002년에 걸쳐 우리나라에서 실시하고자 하는 소득공제율 시범사업을 설계함에 있어 고려되어야 할 것으로 생각된다.

## 5. 실증분석을 위한 연구설계

### 1) 연구질문 및 가설

본 연구의 초점이 되는 연구질문은 CWPDP의 새로운 조치가 수급자의 근로동기에 어떤 영향을 미치는가이다. 여기서 근로동기변화는 두 가지로 구분하여 분석된다. 첫째, 취업상의 행태변화로서 취업률의 변화로서 측정된다. 앞서 논의된 바와 같이 AFDC 수급자들의 취업률은 다른 여성들에 비하여 매우 낮다. 이들이 공공부조수급에서 벗어나 자립하기 위해서는 그 출발선이 취업이 될 것이다. 이런 관점에서 공공부조 수급자들의 취업률을 증대시키기 위한 정책적 노력은 대부분의 복지개혁프로그램에서 발견할 수 있으며(Wiseman, 1996), CWPDP 역시 예외가 아니다. 둘째, 취업변화의 결과 과연 소득변화가 일어났는가 하는 점이다. 수급자가 취업하면 일단 소득이 증대될 것으로 기대되지만 반드시 그런 것은 아니다. 취업빈도수가 높더라도 취업 지속기간이 짧다면 취업빈도수가 낮아도 한번 취업하면 장기간 일을 하는 자에 비해 소득은 오히려 적을 수 있기 때문이다. 따라서 근로동기를 소득의 측면에서 측정하는 것은 취업여부를 기준으로 근로동기변화를 측정하는 것에서 소홀히 할 수 있는 점을 보완해 줄 수 있다. CWPDP의 실험적 처치와 이로부터 측정하고자 하는 연구질문을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 소득공제율의 인상과 급여액 감소는 AFDC 수급자들의 취업을 촉진하였는가? 이에 대한 가설은 “소득공제율의 인상과 급여액 감소는 AFDC 수급자들의 취업을 증대시킬 것이다”.

둘째, 소득공제율의 인상과 급여액 감소는 AFDC 수급자들의 임금소득을 증대시켰는가? 이에 대한 가설은 “소득공제율의 인상과 급여액 감소는 AFDC 수급자들의 임금소득을 증대시킬 것이다”.

### 2) 표본 및 자료

본 연구는 CWPDP의 효과 분석을 위하여 UC-DATA(University of California, Berkeley, Data Archive & Technical Assistance)와 캘리포니아 주정부가 공동 생산한

자료의 일부를 사용하였다. 원 자료는 4개 카운티(Los Angeles, Alameda, San Joaquin, San Bernardino)에서 1992년 10월 현재 AFDC를 수급하고 있는 세대들 가운데서 임의 추출된 15,000 세대로 구성되어 있지만, 본 연구에서는 그 중 하나인 로스앤젤레스 카운티를 선정하였고 그 중에서도 편모세대(AFDC-FG case)만을 선정, 3,936 세대를 분석에 사용하였다. 이 3,936 사례는 1,311 가구(33.3%)의 비교집단과 2,625 가구(66.7%)의 실험집단으로 구성되어 있다(UC DATA, 1997). 로스앤젤레스 카운티를 선정한 이유는 이 카운티가 캘리포니아 전체 AFDC 수급자의 35.4%를 차지하고 있어 충분히 대표성을 지니고 있다는 점과 특히 이 카운티만이 AFDC 수급자의 가족관계에 대한 정보를 제공하고 있어 본 연구에 필요한 여성 세대주를 선별해 낼 수 있기 때문이다. 그리고 수급요건으로서 부부 중 가구주의 실업을 필요로 하는 AFDC-U case를 제외하고 편모세대만을 선택한 이유는 편모세대가 AFDC 수급세대의 다수를 이루며(84.6%), 일반적으로 인식되는 AFDC 세대의 전형을 이루기 때문이다(State of California, Department of Social Services, 1997).

이들 3,936 세대에 대한 인구학적인 정보와 취업 및 소득정보, AFDC를 비롯한 공적부조의 수급여부와 그 액수 등에 대한 정보를 얻기 위하여 사용된 자료는 다음과 같다.

카운티 복지행정자료는 매월 해당 세대별, 그리고 세대 구성원의 각 개인별 인구학적인 정보와 소득정보를 제공하고 있다. 그러나 앞서 언급되었듯이 행정자료는 AFDC 수급자의 신고에 기초하여 소득자료를 구성한 것이므로 그 신뢰성이 떨어진 다. 이에 비해 고용국자료는 산재보험 혹은 실업보험이 적용되는 사업장의 사업주가 주정부에 신고한 임금자료이므로 포괄성이나 정확성 면에서 한결 개선된 자료이다. 그러나 고용국자료는 분기별로 구성되어 있어, 고용국자료를 기준으로 다른 자료들

〈표 1〉 자료원별 주요 내용

자료원	포함된 기간	단위기간 수	주요 내용
카운티 복지행정자료	1992. 12~1996. 9	46개월	인구학적 정보 및 소득자료
고용국 소득자료	1993. 1분기~1996. 2분기	14개 분기	임금소득
공적부조 수급자료	1987. 1~1995. 12	108개월	AFDC 수급자격



을 사용하려면 다른 변수들도 분기별로 재구성되어야 한다. 본 연구에서는 고용국자료에 의거취업 및 임금소득 변화에 대한 분석을 행하였으며 관련 인구학적인 정보는 매분기 첫 달의 정보를 해당 분기의 수치로 간주하여 사용하였다. 그 결과 취업 및 소득변화 분석은 1993년 제 1분기부터 1996년 제 3분기까지 14개 분기에 대해 행해졌다. 총 3,936 세대에 대해 취업과 소득분석에 필요한 정보를 세 가지 자료원으로부터 결합해 가는 과정에서 7개 세대가 결격, 최종적으로 3,929 사례가 분석되었다.

### 3) 변수

#### (1) 독립변수

CWPDP에서 측정하고자 하는 것은 새로운 정책의 도입결과 실험집단과 비교집단 간에 나타날 것으로 예상하는 노동행태상의 차이이다. 따라서 기본적인 독립변수는 새롭게 도입된 정책이며 이것은 수급자가 실험집단과 비교집단 중 어디에 귀속되는가로 파악된다. 실험처치 외의 변수들의 영향력은 통제되어야 하는데 다변량분석(*multivariate analysis*) 기법을 사용하면 이들을 통제변수로 설정하는 대신 동일 차원의 독립변수군으로 취급할 수 있다. AFDC 수급자들의 노동형태에 영향을 미치는 변수들로서는 수급자의 연령, 가구 내 아동수, 아동의 연령, 급여수급기간, 장기수급자 여부 등이 지적되고 있다(Bane & Ellwood, 1994; Bane & Ellwood, 1983). 여기에 더하여 캘리포니아주의 AFDC 수급자들은 외국 이민자가 다수 포함되어 있으며 이들의 사회적응도는 민족에 따라 상당한 차이를 보인다. 이를 반영하는 것이 사용하는 언어이며, 본 연구에서도 독립변수로 선정되었다. 이 밖에 경제적 변수로서 수급자들의 취업정도에 영향을 미칠 수 있는 경기변동을 반영하는 변수로서 분기별 실업률을 채택하였다. 이상에 제시된 독립변수를 정리하면 다음과 같다.

- EC : 실험집단 혹은 비교집단 구분. 가변수이며, 실험집단은 1, 비교집단은 0으로 표기.
- 연령 : AFDC 수급세대의 여성세대주의 매년의 연령.
- 최연소아동연령 : 세대내 최연소 아동의 매년도 나이.
- 성인의 수 : 세대를 구성하는 성인들의 수.

- 아동의 수 : 세대를 구성하는 아동들의 수.
- 스페인어 : 가변수이며 영어를 사용하면 0, 스페인어를 사용하면 1.
- 기타언어 : 가변수이며 영어나 스페인어를 사용하면 0, 그 외 언어를 사용하면 1로 표기.
- 실업률 : 매 분기별 로스앤젤레스 카운티의 실업률. %단위로 사용
- 장기수급자지표 : 1987년 1월부터 1992년 12월까지 지속적으로 AFDC 급여를 받았는지 그 여부를 나타내는 가변수. 장기수급자는 1, 아니면 0으로 표기.
- 수급기간 : 1987년 1월부터 1992년 12월 사이에 AFDC 급여를 받은 연수.
- 최초수급개시 후 경과연수 : 최초 수급을 시작한 이후 분석에 사용된 매 연도까지 경과한 연도 수.

## (2) 종속변수

본 연구에서 밝히고자 하는 CWPDP의 효과는 AFDC 수급자들의 취업행태와 그들의 임금소득변화로서 이들이 곧 종속변수가 된다.

- 취업여부(취업분석에 사용된 종속변수) : 매 분기별로 여성세대주가 취업하였는지 그 여부를 표시. 취업한 경우 1, 미취업의 경우 0.
- 임금소득수준(소득변화분석에 사용된 종속변수) : 여성세대주의 분기별 임금.

## 4) 분석모델

### (1) 취업여부 분석모델 : Random Effects Probit Model

취업여부를 나타내는 종속변수가 이항(0, 1)이므로 분석모델은 기본적으로 Probit 모델이 적합하다 할 것이다. 그러나 본 연구에 사용된 자료는 동일한 대상에 대하여 14회 반복 측정된 Panel data이며 각 사례들은 전 관찰기간 동안 변하지 않는 변수들(예: EC, language 등)을 가지고 있어 동일 사례들간에 자기상관(*autocorrelation*)의 문제를 발생시킨다. 이를 해소하기 위해 본 연구에서는 Random Effect Probit Model을 채택하였다. Random Effects Probit Model은 자기 상관을 다루는 제 2의 잔차항

을 두어 이 문제를 해소하고 있다(Greene, 1995).

$$Y_{it}^* = \beta'X_{it} + vit + ui$$

여기서  $Y_{it}^*$  = 취업가능성을 나타내는 잠재적 변수

$X_{it}$  = t 분기에 측정된 독립변수들  $X_i$  ;

$vit$  = 전통적인 잔차항.  $E(vit) = 0$ ,  $Var(vit) = \sigma^2 \epsilon$  ;

$ui$  = 동일 사례간에 존재하는 개별잔차.  $E(ui) = 0$ ,  $Var(ui) = \sigma^2 u$  ;

$Cov(vit, ui) = 0$ .

실제로  $Y_{it}^*$ 는 관찰되지 않으며 관찰되는 것은 0과 1이다.

즉,  $Y_{it} = 1$  if  $Y > 0$

$Y_{it} = 0$  otherwise.

(2) 소득변화 분석모델 : Random Effects Multiple Regression Model

소득변화를 분석하는 경우에도 동일한 자기상관의 문제를 해소해야 한다. 다만 종속변수가 비율변수인 소득수준이고 독립변수가 둘 이상이므로 여기서는 Random Effects Multiple Regression Model이 사용되었다.

$$W_{it} = \alpha + \beta'X_{it} + \epsilon_{it} + ui$$

여기서  $W_{it}$  = t 분기에 추정된 개인별 임금소득;

$X_{it}$  = 독립변수;

$\epsilon_{it}$  = 전통적인 잔차항.  $E(\epsilon_{it}) = 0$ ,  $Var(\epsilon_{it}) = \sigma^2 \epsilon$  ;

$ui$  = 동일 사례간에 존재하는 개별잔차(  $E(ui) = 0$ ,  $Var(ui) = \sigma^2 u$  ).

$Cov(\epsilon_{it}, ui) = 0$ .

## 6. 분석결과

### 1) 취업여부에 대한 분석결과

〈표 2〉에 나타난 바와 같이 실험집단과 비교집단 간에 취업여부에 대해서 차이를 보이지 않는다. 즉, CWPDP는 AFDC 수급자들의 취업을 촉진하려는 당초의 의도를 달성하지 못한 것이다. 이보다는 세대주의 연령 등 다른 10개 항목이 AFDC를 수급하는 여성세대주의 취업에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 여성세대주가 젊을수록, 최연소아동의 나이가 많을수록 여성세대주의 취업가능성이 증대되고 있고, 세대 내 다른 성인의 존재도 여성세대주의 취업에 긍정적 효과를 가져온다. 이에 비해 아동의 수가 많고 적음은 여성세대주의 취업에 영향을 미치지 않는 것으로 드러났다. 스페인어나 기타 비영어를 사용하는 수급자들은 영어 사용자에 비해 취업률이 현저히

〈표 2〉 취업여부 분석결과 : Random Effects Probit Model

변수	계수	표준오차	Z-score	유의도(P-value)
실험/비교집단	-0.007	0.045	-0.143	0.886
세대주 연령	-0.042	0.003	-12.965	0.000**
최연소아동연령	0.084	0.006	15.210	0.000**
성인의 수	0.217	0.029	7.403	0.000**
아동의 수	0.031	0.018	1.777	0.075
스페인어 사용자	-1.630	0.066	-24.526	0.000**
기타언어 사용자	-1.291	0.125	-10.318	0.000**
수급기간(A)	-0.119	0.029	-4.133	0.000**
수급개시 후 경과연수(B)	0.146	0.017	8.823	0.000**
A*B	-0.019	0.004	-4.677	0.000**
장기수급자 여부	-0.382	0.104	-3.686	0.000**
실업률	-0.153	0.012	-12.783	0.000**
상수항	0.151	0.169	0.895	0.371

Log-Likelihood Function : -11,575.97

Restricted log likelihood : -18,643.80

Chi-squared : 14,135.64

Degrees of freedom : 1

Significant level : 0.000

떨어지며 장기수급자도 단기수급자에 비해 취업가능성이 떨어진다. 그러나 최초 수급을 시작한 후 시간이 경과되어지면 보다 많은 수급자들이 노동시장에 진입하는 것으로 나타난다. 사회전체의 실업률도 AFDC 수급자들의 취업여부에 중대한 영향을 미침을 알 수 있다.

Probit 모델에 나타나는 계수들은 잠재변수  $Y_{it}^*$ 에 대한 독립변수의 영향력을 보이는 것이므로 취업여부 자체를 나타내는  $Y_{it}$ 에 대한 독립변수의 영향력을 직접 보기 위해서는 부분영향계수(Partial Derivatives)의 도출이 필요하다. <표 3>에는 비율변수들의 부분영향계수가 정리되어 있고 <표 4>에는 명목변수의 부분영향계수가 나타나 있다.

예컨대 세대주연령의 경우 1세가 증가함에 따라 취업할 가능성은 0.08% 감소한다. 이에 비해 가구 내 최연소아동의 연령이 1세 증가함에 따라 수급자의 취업가능성은 0.17% 증가한다.

<표 3> Probit 모델에서 사용된 비율변수의 부분영향계수

변수	부분영향계수	표준오차	Z-score	유의도(P-value)
세대주 연령	-0.0008	0.0001	-9.119	0.000**
최연소아동연령	0.0017	0.0002	9.630	0.000**
성인의 수	0.0044	0.0007	6.400	0.000**
아동의 수	0.0006	0.0004	1.779	0.075
수급기간(A)	-0.0024	0.0006	-3.904	0.000**
최초수급 후 경과연수(B)	0.0029	0.0004	6.850	0.000**
A*B	-0.0004	0.0001	-4.321	0.000**
실업률	-0.0031	0.0004	-7.747	0.000**

<표 4> Probit 모델에서 사용된 명목변수의 부분영향계수

변수	평균	표준편차	분석사례수
실험/비교집단	-0.0004	0.0005	31,476
스페인어 사용자	-0.0402	0.0431	14,088
기타언어 사용자	-0.0596	0.0677	2,172
장기수급자여부	-0.0236	0.0261	10,260

〈표 4〉는 비교집단에 비하여 실험집단의 가구주의 취업가능성이 0.04% 감소하며, 영어사용자에 비해 스페인어 사용자는 취업률이 4.2% 감소함을 보여준다. 장기수급자의 경우에도 단기수급자에 비해 취업가능성이 2.36% 줄어든다.

## 2) 임금소득변화 분석결과

Random Effects Regression Model을 사용하여 임금소득변화를 분석한 결과가 〈표 5〉에 정리되어 있다. 결과의 해석에 앞서 소득변화분석에는 매분기에서 임금소득이 발생하였던 사례만 선정하여 분석이 행해졌다는 점을 유념하여야 할 것이다. 분석에 사용된 여성가구주들의 매분기별 취업률이 20%를 밑돌아 임금소득이 발생하지 않은 나머지 80여%의 사례들을 임금소득분석에 포함시킬 경우 선형회귀분석모델은 적합치 못하게 된다. 이 경우 Tobit Model이 합당한 분석모델이 될 것인데, 14회의 반복측정자료(*Panel Data*)를 Tobit Model로 다룰 수 있는 컴퓨터 통계프로그램이 현재로서는 존재치 않아 여기서는 임금소득이 발생한 사례들만에 대해 회귀분석모델을 사용하였다. 그러나 이단계추정방식(*Two stage estimation*)을 사용하면 우회적으로 Tobit Model을 사용하는 것과 유사한 결과를 얻을 수 있기도 하다.

임금소득이 발생한 사례들만에 대해 Random Effects Regression Model을 사용한 분석의 결과를 보면 〈표 5〉에 나타난 바와 같이 실험집단과 비교집단 간에 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않는다. 즉, CWPDP는 여성세대주들의 임금을 증대시키는 데 실패하였다. 임금소득수준은 여타 8개항의 독립변수들에 의해 유의한 영향을 받고 있다. 예컨대 다른 조건이 동일한 가운데 여성세대주의 연령이 한 살 많아지면 분기 임금소득이 \$25.06 증가하며, 최연소아동의 나이가 한 살 증가할 때마다 \$44.56의 임금소득 증가가 있음을 보여 준다. 임금소득수준에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 여성세대주가 사용하는 언어이다. 스페인어 사용자는 영어사용자에 비해 분기별 임금수준이 \$634.65 적으며, 기타언어 사용자의 경우 영어사용자보다 임금수준이 무려 \$1,036.77이나 낮다. 장기수급자는 단기수급자에 비해 분기 임금소득이 \$742.66 낮고, 실업률이 1% 포인트 증가할 때마다 여성세대주들의 임금수준이 \$141.25 떨어짐도 알 수 있다.

〈표 5〉 임금소득변화 분석결과

변수	계수	표준오차	Z-score	유의도(P-value)
실험/비교집단	30.55	92.270	0.331	0.741
세대주 연령	25.06	6.893	3.636	0.000**
최연소아동연령	44.56	11.831	3.767	0.000**
성인의 수	22.96	61.061	0.376	0.706
아동의 수	-53.17	37.226	-1.428	0.153
스페인어 사용자	-634.65	130.81	-4.852	0.000**
기타언어 사용자	-1036.77	272.72	-3.802	0.000**
수급기간(A)	-431.55	72.423	-5.959	0.000**
수급개시후 경과연수(B)	62.85	38.078	1.650	0.098
A*B	34.14	10.59	3.225	0.001**
장기수급자여부	-742.66	223.82	-3.318	0.001*
실업률	-141.25	27.856	-5.375	0.000**
상수항	2547.79	349.07	7.056	0.000**

R-squared: 0.021

Model test by Language Multiple test : significance level 0.000

## 7. 결론 및 정책적 함의

CWPDP 프로그램을 주도한 정책입안자들이 AFDC 급여액을 줄이고, 급여삭감률을 낮추면 수급자들이 적극적으로 노동시장에 진입하며, 소득도 증대되어 보다 신속히 수급에서 탈피할 것으로 기대하였다는 것은 이들이 합리적 선택이론(*rational choice model*)에 입각하여 제반 제도를 설계하였음을 뜻한다. 합리적 선택이론은 노동을 통해 얻는 이익(*benefits*)과 그 대가로 지불하는 비용(*costs*)을 효용의 개념으로 일원화하여 그 효용이 최대가 되도록 한다는 전제하에 각 개인은 자신의 노동시간을 결정한다는 것이다. 실제 대다수의 AFDC 수급자들이 노동시장에 진입할 때 취업으로 얻게될 이득과 자신이 부담할 비용에 대하여 의식하며 나름대로 비교 고찰하고 있다는 실증조사자료들(Edin & Lein, 1997)은 합리적 선택이론의 실효성을 뒷받침해 준다.

그러나 대단히 정밀하게 구성된 실험설계하에 주도면밀하게 수집된 자료를 사용하여 분석한 본 연구는 정책입안자들이 예상했던 효과가 나타나지 않았음을 보여 주었

다. 여기서 왜 예상된 효과가 나타나지 않았는지 그 이유가 관심사항으로 부각되어진다. 상정해 볼 수 있는 첫째 이유는 시도된 전략이 그 강도 면에서 약했을 가능성이 다. 즉, 8.3%의 급여액감소는 그 규모가 적어 CWPDP 실시 전에 노동시장에 참여하지 않고 있던 AFDC 수급자들이 감내할 수 있는 범위내의 효용의 감소를 가져온 것이다. 이것은 앞의 분석들 <그림 4>에서 제시된 바와 같이 수급자들은  $Y_0 \rightarrow Y_1$ 로 줄어든 가치분소득을 감내하며 노동시장의 진입을 시도하지 않고 있는 것이다. 그리고 이미 노동시장에 진입해 있던 수급자들의 경우에도 노동시간이 증대되지 않았다는 사실은 33.4%의 소득공제율이 분석들 <그림 5>의  $D_1$  직선의 기울기 이하에 그친다고 해석된다. 왜냐하면 외형적으로만 볼 때 33.4%의 소득공제율은 상당히 높은 율이라고 할 수 있으나, 아동보육비지급 등 추가 노동에 따르는 비용증대를 감안하면 추가적인 노동에 의한 실질적인 가치분소득선은  $D_1$  이하에 머물 수 있는 가능성이 높기 때문이다.

상정해 볼 수 있는 또 다른 이유는 정책입안자들이 기초하고 있는 합리적 선택이론의 제약점이다. 합리적 선택이론은 개인의 자유로운 의사결정을 전제로 한다. 다시 말해 유인이 주어져서 새로이 노동시장에 진입하고자 하거나 근로 시간을 늘리고자 할 때, 이것이 언제나 가능하다고 본다. 그러나 현실적으로 AFDC 수급자들이 활동하는 노동시장은 매우 열악한 근로조건하에 있으며, 근로자 개인이 임의로 노동시간을 변경할 수 없는 경우가 대부분이다. 따라서 노동시장이 보다 탄력적으로 변하지 않는 한 CWPDP에서 구사된 근로동기유발시책은 그 효과가 심분 발휘되기 어렵다는 것이다. 이는 AFDC의 급여산정방식을 바꾸거나, 수급자격요건을 변경하는 등 AFDC 제도 자체의 변경만으로는 기존 수급자들의 자활을 촉진하는 것이 별무성과라는 추론을 이끌어 낸다.

CWPDP의 효과에 대한 검증은 한국의 국민기초생활보장법의 시행과 관련하여 주요한 시사점을 제공하고 있다. 첫째, 급여액의 절대수준이 근로동기에 미치는 영향에 대한 점이다. 급여수준 8.3%의 감소가 수급자의 노동공급을 증대시키지 못하는 가운데 생활상의 효용감소만을 초래하였다는 점은 한국의 경우에도 국가에서 보장하는 최저생계비 수준을 낮추어 노동공급에 영향을 미치고자 하는 정책대안은 신중히 처리되어야 함을 시사한다. 노동능력의 결여, 노동시장참여 여건의 미비, 노동수요의 부족 등의 이유로 인하여 급여액의 변화와는 무관하게 노동시장진입이 실질적으로



불가능한 수급자들이 상당수 존재하고 있다면 이들에게 있어서 급여수준을 매개로 노동참여를 도모하는 정책은 무의미하며 이들은 생활상의 효용감소를 강요받는 데 그칠 것이다.

둘째, 33.4%의 소득공제율에도 불구하고 수급자들의 노동시간이 증대되지 않았다는 점은 학생 10%, 장애인 15%의 소득공제율을 사용하여 근로동기를 유발하고자 하는 한국의 현행 규정은 실효성을 확보하기 힘들 것임을 예단하게 한다. 왜냐하면 현행의 소득공제율로서는 노동비용을 충당하기 힘들 것이기 때문이다. 이 것은 수급자들의 노동참여를 유도하기 위해서는 외형적인 소득공제율은 중요하지 않으며 추가적인 노동시장 참여로 인해 지불해야 하는 비용을 지불하고도 실질소득이 증대될 수 있도록 소득공제제도가 운영되어야함을 시사한다고 하겠다. 따라서 소득공제가 반드시 정률제일 필요는 없으며, 정액의 기초공제와 정률의 소득공제를 병행할 수도 있고, 상당 수준의 정액공제를 단일하게 적용하는 방법 등 여러 가지 경우를 강구할 수 있을 것이다. 이 중에서 우리 현실에 가장 적합한 방식을 사전적인 시범사업을 통해 찾아낼 수 있을 것이다.

#### ·참고문헌·

- 김미곤. 1999. “국민기초생활보장법 제정에 따른 향후 과제.” 《보건복지포럼》 통권 제37호, 1999. 10.
- 박능후. 2000. “기초보장제도의 역사적 전개과정과 함의.” 《보건사회연구》 제20권 제2호.
- 안종범. 2001. “복지재정확충과 사회보장제도개혁의 과제.” 안민정책포럼·나라발전연구회, 2001년도 공동심포지엄 발표논문.
- Bane, Mary Jo & David T. Ellwood. 1994. *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1983. *The Dynamics of Dependence: The Route to self-sufficiency*. Cambridge, MA: Urban Systems Research and Engineering, Inc.
- Banfield, Edward C. 1968. *The Unheavenly City: The Nature and Future of our Urban Crisis*. Boston, Massachusetts: Little, Brown and Company.

- Beeghley, Leonard. 1983. *Living Poorly in America*. New York: Praeger Publishers.
- Blank, Rebecca M. & Alan S. Blinder. 1986. "Macroeconomics, Income Distribution, and Poverty." in *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't*. Danziger, Sheldon H. & Daniel H. Weinberg. (eds). Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press.
- Corcoran, Mary, Greg J. Duncan, Gerald Gurin, and Patricia Gurin. 1985. "Myth and Reality: the Causes and Persistence of Poverty." *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol. 4, No. 4.
- Edin, Kathryn & Lein, Laura. 1997. "Work, Welfare, and Single Mothers Economic Survival Strategies." *American Sociological Review*. Vol. 62, No. 2.
- Garfinkel, Irwin & Larry L. Orr. 1974. "Welfare Policy and the Employment Rate of AFDC Mothers." *National Tax Journal*. Vol. 27, No. 2.
- Gilbert, Neil. 1996. "Welfare Reform Priorities." *Society*. Vol. 33, No. 5.
- Greene, William H. 1995. *LIMDEP Version 7.0 Users Manual*. Plainview, NY: Econometric Software, Inc.
- Harris, Kathleen Mullan. 1993. "Work and Welfare among Single Mothers in Poverty." *American Journal of Sociology*. Vol. 99, No. 2.
- Hausman, Jerry A. 1980. "The Effect of Wages, Taxes, and Fixed Costs on Women's Labor Force Participation." *Journal of Public Economics*. Vol. 14, No. 2.
- Hutchens, Robert M. 1986. "The Effects of the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 on AFDC Recipients: A Review of Studies." *Research in Labor Economics*. Vol. 9, Part B.
- Marcenko, Maureen O. & Fagan, Jay. 1996. "Welfare to Work: What are the Obstacles?" *Journal of Sociology and Social Welfare*. Vol. 70, No. 3.
- Moffitt, Robert. 1992. "Incentive Effects of the U. S. Welfare System: A Review." *Journal of Economic Literature*. Vol. 30, No. 1.
- Murray, Charles. 1984. *Losing Ground: American Social Policy 1950~1980*. Basic Books.
- Norris, Donald F. & Lyke Thompson(eds.). 1995. *The Politics of Welfare Reform*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publication, Inc.
- O'Neill, Dave M., O'Neill, June Ellenoff. 1997. *Lessons for Welfare Reform: An Analysis of the AFDC Caseload and Past Welfare-to-Work Programs*. Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Rosenbaum, James E. and Susan J. Popkin. 1991. "Employment and Earnings of Low Income Blacks Who Move to Middle-Class Suburbs," in Jencks, Christopher and

- Paul E. Peterson (eds.), *The Urban Underclass*. Washington, D. C. : The Brookings Institution.
- Spicker, Paul. 1993. *Poverty and Social Security: Concepts and Principles*. London and New York: Routledge.
- SRI International. 1983. *Final Report of the Seattle-Denver Income Maintenance Experiment, Volume 1: Design and Results*. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office.
- State of California, Health and Welfare Agency, Department of Social Services. 1997. *Public Welfare in California: Annual Report, 1995 ~1996*. Sacramento, California.
- University of California, Data Archive & Technical Assistance. 1997. *California Work Pays Demonstration Project: County Welfare Administration Data, Public Use Version 2, Codebook*. Berkeley, CA: UC-DATA.
- U. S. Congress, Committee on Ways and Means, House of Representatives. 1997. *Overview of Entitlement Programs, 1996 Green Book: Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office.
- Valentine, Charles M. 1968. *Culture and Poverty: Critique and Counter-Proposals*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wiseman, Michael. 1996. "Welfare Reform: Finding the Bridge from Dream to Reality." Paper presented in National Association of Welfare Research and Statistics, 1996 Annual Workshop. San Francisco, California.
- \_\_\_\_\_. 1984. *Work Incentives and Welfare Turnover*. Welfare and Employment Studies Project, Working Paper 84-01. Berkeley, California: University of California, Department of Economics.

## Work Incentive Provisions in Benefit Structure of Social Assistance Program

Park, Neung-Hoo

(Senior Research Fellow, Korea Institute for Health & Social Affairs)

This paper examined the impacts of the welfare reform program, California Work Pays Demonstration Program(CWPDP), implemented in 1992. CWPDP was designed to move welfare recipients into the labor market by reducing the amount of AFDC grants and one-third earned income disregard. The evaluation of the policy impacts on the welfare recipients was conducted in two areas: employment and earnings.

This study used a subset of a database created by the California Department of Social Services, and University of California Data Archive and Technical Assistance. The subset is composed of 3,936 AFDC-FG cases selected in LA County: 1,311 control cases and 2,625 experimental cases. The control group was kept on the AFDC rules as of September 1992, while the experimental group was subject to AFDC rule changes implemented under CWPDP.

The analyses of the employment and earnings using the random effects probit model and the random effects regression model, respectively, indicated that CWPDP did not effectively encourage female heads to participate in the labor market. It also revealed that CWPDP did not significantly increase the earnings of female heads.

The findings imply that the disincentive structure of the public assistance program is not the main barrier preventing female heads from getting jobs and leaving the welfare rolls. Rather, participation in the labor market and exit from welfare is mainly determined by their own demographic characteristics and the economic cycle.

Based on the findings, policy implications are suggested on the National Minimum Protection Program in Korea. Those include a flexible exemption rate for the earned income of beneficiaries, affordable child care services, and guaranteed public jobs.