

연구보고서 2002-13

社會安全網 制度의 財政效率化를 위한 制度改善 研究

洪碩杓, 朴純一, 崔秉浩
安鍾範, 玄鎭權, 崔賢壽

韓國保健社會研究院

머 리 말

1997년 이후 경제위기를 경험하면서 우리나라의 사회안전망 제도는 급격하게 확대 및 개편이 이루어져 왔다. 사회안전망 제도의 확장 및 변화는 수급대상의 확대는 물론 급여수준의 증가와 다양화를 수반하고 있어, 정부의 사회안전망 예산은 급속히 팽창되고 있다. 기초생활보장제도 및 의료급여제도와 같은 기존 제도의 확장 및 변화에서도 불과 몇 년 전에 비해서 소요예산이 3~4배 증가하였고, 생산적 복지와 관련하여 자활 및 공공근로 등 각종 사업의 예산도 크게 증가하였다. 더불어 의약분업 및 의료보험의 변혁은 국민연금의 확대와 더불어 사회보험 지출의 급팽창을 지속시킬 것으로 전망된다. 이와 같은 현재의 사회안전망 제도의 발전의 추세에서 볼 때 경제 등 다른 분야와의 갈등 및 소비자 만족에 비한 부담의 과잉과 같은 문제에 봉착할 가능성을 크게 지니고 있다. 따라서, 문제가 확대되어 통제불능 혹은 크나 큰 사회적 비용을 치르기에 앞서 사회안전망 제도의 효율적 정비가 필요하다.

현재 우리의 경제적 여건과 복지수준의 입장에서 볼 때 복지비용 부담능력이 부족하다. 선진국의 복지제도가 최저생활의 확보는 물론 높은 빈곤감소 및 실업대책 효과가 있었다 하더라도 스웨덴과 같이 고비용의 고복지를 추구하기는 어렵고 유럽대륙에서와 같은 덜 비싼 고복지를 채택하기도 어렵다. 미국이나 영국과 같은 중 비용 중 복지제도도 사회보험에 의존에 따른 복지병 및 재정적자의 문제에 봉착하고 있다. 이러한 문제를 피하기 위해 제도의 최저생활효과가 높은 빈곤 취약계층에 대한 직접적인 사회부조제도의 강화를 통해서 비용 효과적 혹은 저비용 중 복지의 달성이 가능할 것이다. 즉, 우리가 취할 수 있는 복지의 목표는 기본적 생활에서 최저선의 보장을 선진국에서 보다 적은 비용으로 달성하는 효율적 복지제도를 조성하고 복지수준은 선진국과 우리 현 수준의 중간 정도를 추구할 수밖에 없다는 것이다. 이러한 면에서 고비용의 주범이 될 사회보험의 복지효과성을 재조명하고 취약한 사회부조 및 사회복지의 서비스의

강화를 위해 사회복지제도의 체계를 복지효과 증진의 방향으로 재정립할 필요가 있다. 이에 따라, 본 연구에서는 사회안전망 제도의 재정효율성을 목표효율성 개념을 사용하여 평가하고, 이러한 효율성 평가에 기초하여 비용효과적인 사회안전망제도 개선방안을 제시하고 있다.

본 연구과제는 본인의 책임하에 본원의 홍석표 책임연구원, 최병호 연구위원, 최현수 주임연구원과 성균관대학교 안중범 교수, 한국조세연구원 현진권 박사의 참여로 수행되었다. 저자들의 구체적인 담당 연구분야를 소개하면 다음과 같다.

- I. 서론 (박순일, 홍석표)
- II. 사회안전망제도의 효율성 분석의 기본사고 및 효율화 정책의 방향 (박순일)
- III. 사회안전망제도의 빈곤감소효과성 및 목표효율성 분석 (최현수)
- IV. 공공부조제도의 빈곤감소효과성 및 목표효율성 제고 방안 (최현수)
- V. 고용보험제도의 성과 측정 (안중범)
- VI. 건강보험제도의 재정효율화 (홍석표)
- VII. 국민연금제도의 재정효율화 방안 (최병호)
- VIII. 조세정책과의 연계를 통한 사회안전망 정책의 효율성 제고 방안 (현진권)
- IX. 결론 (박순일, 홍석표)

연구진은 연구의 진행과정에서 편집에 애쓴 박효숙 주임연구조원에게 깊은 감사의 마음을 전하고 있다. 또한, 본고를 세심히 읽고 완성하는 데에 귀중한 조언을 해 준 본원의 박찬용 부연구위원과 석재은 책임연구원에게 사의를 표하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2002年 12月
韓國保健社會研究院
院長 朴 純 一

目次

要約	13
I. 序論	28
第1部 社會安全網 制度의 效果性 및 財政效率性 分析	32
II. 社會安全網制度의 效率性 分析의 基本思考 및 效率化 政策의 方向	32
1. 社會安全網制度의 效率性	32
2. 韓國의 適正福祉의 巨視的 選擇	52
III. 社會安全網制度의 貧困減少效果性 및 目標效率性 分析	77
1. 概要	77
2. 分析資料 및 主要概念	78
3. 分析方法	82
4. 分析結果 I: 社會安全網制度의 貧困減少效果性	90
5. 分析結果 II: 社會安全網制度의 目標效率性	99
第2部 社會安全網 制度別 財政效率性 提高方案	108
IV. 公共扶助制度의 貧困減少效果性 및 目標效率性 提高 方案	108
1. 公共扶助制度의 向後 展望	108
2. 公共扶助制度의 貧困減少效果性 및 目標效率性 提高를 위한 改善方案	111

V. 雇傭保險制度의 成果 測定	115
1. 概要	115
2. 韓國의 雇傭保險制度	118
3. 雇傭保險의 事業別 評價	119
4. 低所得層의 經濟活動狀態 分析과 雇傭保險 效果 分析	123
5. 失業給與 受給 및 職業訓練의 效果	140
6. 結論 및 政策 示唆點	145
VI. 健康保險制度의 財政效率化	147
1. 健康保險制度의 現住所	147
2. 健康保險制度의 財政效率化 方案	149
VII. 國民年金制度의 財政效率化 方案	176
1. 概要	176
2. 國民年金制度의 財政展望	177
3. 國民年金制度 效率化의 政策方向	186
4. 所得保障體系 改編과 國民年金制度 效率化	188
VIII. 租稅政策과의 連繫를 통한 社會安全網 政策의 效率性 提高 方案	196
1. 概要	196
2. 所得把握의 政策課題	197
3. 租稅政策과 社會保障政策의 連繫	239
IX. 結論	268
參考文獻	271

表目次

〈表 II- 1〉	主要 福祉分野의 政府豫算 推移	33
〈表 II- 2〉	公的 年金의 財政 展望(2000年 6月 現在)	33
〈表 II- 3〉	醫療保險財政의 黑字狀態의 推移	34
〈表 II- 4〉	OECD 主要國의 GDP 對比 社會保障費 比率	35
〈表 II- 5〉	社會保障費 支出의 部門 比率(GDP 對比率)	36
〈表 II- 6〉	都市貧困家口의 公的 및 私的 所得保障의 受給家口 比率 및 家計支出 中 以前 所得水準의 比率 比較 (最低生計費 基準 貧困家口)	37
〈表 II- 7〉	經濟危機 以後의 都市勤勞者家口의 分配狀態 變化의 推移	39
〈表 II- 8〉	上位10%의 所得占有額 / 下位10%의 所得占有額의 倍率	40
〈表 II- 9〉	都市 勤勞者家口 上位 10%/下位 10%의 比率에 대한 巨視的 要因의 影響	40
〈表 II-10〉	OECD 會員國의 社會福祉支出	55
〈表 II-11〉	各國의 公共 社會支出의 構成 推移(1990年~1999年)	64
〈表 II-12〉	各國의 政府支出의 構成 推移(1991年~2001年)	65
〈表 II-13〉	우리나라 政府 福祉支出 構成比의 推移	69
〈表 II-14〉	OECD 主要 會員國의 社會福祉支出 比較(1998年)	70
〈表 III- 1〉	家口消費實態調查 所得項目에 따른 市場所得 및 移轉所得 構成	81
〈表 III- 2〉	2000年度 家口規模別 絕對貧困線	82
〈表 III- 3〉	社會安全網制度 類型別 貧困減少效果性 分析體系	85
〈表 III- 4〉	移轉所得 類型別 絕對貧困率 減少效果	92
〈表 III- 5〉	移轉所得 類型別 所得充足率 增加效果	95
〈表 III- 6〉	所得移轉 後 貧困線 基準 所得分布 變化(a): 總 移轉所得	96

<表 III- 7>	所得移轉 後 貧困線 基準 所得分布 變化(b): 公的年金	96
<表 III- 8>	所得移轉 後 貧困線 基準 所得分布 變化(c): 其他 社會保險	97
<表 III- 9>	所得移轉 後 貧困線 基準 所得分布 變化(d): 公共扶助	98
<表 III-10>	所得移轉 後 貧困線 基準 所得分布 變化(e): 私的移轉	99
<表 III-11>	移轉所得 類型別 受給家口 分布	100
<表 III-12>	移轉所得 類型別 對象效率性	102
<表 III-13>	移轉所得 類型別 目標效率性	104
<表 IV- 1>	年度別 基礎生活保障豫算 變化推移	109
<表 V- 1>	外換危機 以後 失業率 推移	115
<表 V- 2>	外換危機 前後 貧困의 變化	116
<表 V- 3>	都市勤勞者 家口의 所得 5分位別 所得變化	117
<表 V- 4>	當然 適用對象 事業場 規模 變化	118
<表 V- 5>	雇傭保險 適用事業場 與 被保險者 變化 推移	119
<表 V- 6>	雇傭保險 職業能力開發事業 實績	121
<表 V- 7>	相對的 貧困線 基準 比較	124
<表 V- 8>	最低生計費 變化 推移	126
<表 V- 9>	勞動叫닐 分析對象 標本 數	127
<表 V-10>	變數 說明	128
<表 V-11>	OECD 基準 低所得層 特性	129
<表 V-12>	最低生計費 基準 低所得層 特性	130
<表 V-13>	低所得層의 經濟活動狀態 分布	131
<表 V-14>	低所得層의 經濟活動狀態 變化 分布(1998年~2001年)	131
<表 V-15>	低所得層 特性	133
<表 V-16>	4年 間 低所得層 區分에 따른 經濟活動狀態 與否	134
<表 V-17>	恒常 低所得層의 未就業 決定要因 分析(로짓)	135
<表 V-18>	經驗 低所得層의 未就業 決定要因 分析(로짓)	136
<表 V-19>	恒常 低所得層 家口主의 移動模型(多項로짓)	137
<表 V-20>	恒常 低所得層 家口員의 移動模型(多項로짓)	138

〈表 V-21〉	經驗 低所得層 家口主의 移動模型(多項로짓)	138
〈表 V-22〉	經驗 低所得層 家口員의 移動模型(多項로짓)	139
〈表 V-23〉	勞動패널 低所得層의 月平均賃金	140
〈表 V-24〉	變數 說明	141
〈表 V-25〉	職業訓練 履修者의 失業期間에 대한 生存分析 結果	143
〈表 V-26〉	失業給與 受給者의 失業期間에 대한 生存分析 結果	144
〈表 VI- 1〉	OECD 國家의 醫療保險關聯 指標	148
〈表 VI- 2〉	2001年度 美國의 持續 可能한 診療費 增加率(SGR) 推定值	150
〈表 VI- 3〉	美國의 메디케어 目標診療費 및 實際診療費 現況	151
〈表 VI- 4〉	酬價水準 決定 메커니즘	155
〈表 VI- 5〉	公團 支社의 管理運營費 效率性 測定指標(例)	158
〈表 VI- 6〉	公團 地域支社 業務分野別 效率性 測定指標(例)	159
〈表 VI- 7〉	國庫差等 模擬運營 結果	173
〈表 VI- 8〉	國庫差等支援 前後 社會的 總效用	175
〈表 VII- 1〉	財政推計에 利用된 經濟變數의 假定	178
〈表 VII- 2〉	年金財政推計模型(PROST)의 入力內容: 一般事項	179
〈表 VII- 3〉	年金財政推計模型(PROST)의 入力內容: 人口變數	179
〈表 VII- 4〉	年金財政推計模型(PROST)의 入力內容: 勞動變數	179
〈表 VII- 5〉	年金財政推計模型(PROST)의 入力內容: 年金制度 變數	179
〈表 VII- 6〉	年金財政推計模型(PROST)의 算出內容: 人口展望	180
〈表 VII- 7〉	年金財政推計模型(PROST)의 算出內容: 人口構造	180
〈表 VII- 8〉	年金財政推計模型(PROST)의 算出內容: 財政展望	181
〈表 VII- 9〉	國民年金 保險料 收入과 給與持出의 長期推移	182
〈表 VII-10〉	國民年金 積立基金의 長期推移(2000年 基準 不變價格)	183
〈表 VII-11〉	賦課方式으로 運營 時 國民年金 保險料率 推移	185
〈表 VII-12〉	基礎年金의 給與水準(40年 加入基準)	191
〈表 VIII- 1〉	家口區分別 稅負擔(1987年)	198
〈表 VIII- 2〉	免稅者를 除外한 家口區分別 稅負擔의 比較(1987年)	199

〈表 VIII- 3〉	모든 家口의 所得階層別 稅負擔(1987年)	200
〈表 VIII- 4〉	勤勞者 家口의 所得階層別 稅負擔(1987年)	201
〈表 VIII- 5〉	勤勞者外 家口의 所得階層別 稅負擔(1987年)	202
〈表 VIII- 6〉	所得稅收 推移	205
〈表 VIII- 7〉	綜合所得稅 申告分과 讓渡所得稅의 決定稅額	206
〈表 VIII- 8〉	地下經濟規模 推定	208
〈表 VIII- 9〉	事業所得者(1995년)	209
〈表 VIII-10〉	事業所得者(1994년)	211
〈表 VIII-11〉	勤勞者와 自營業者의 平均 消費支出	221
〈表 VIII-12〉	勤勞所得者의 消費函數 推定結果	222
〈表 VIII-13〉	推定 過小報告 所得의 規模	223
〈表 VIII-14〉	全體 所得과 過小報告 所得水準과의 關係	223
〈表 VIII-15〉	社會保險의 賦課基盤	226
〈表 VIII-16〉	調査 除外家口	227
〈表 VIII-17〉	各 分野 別 無納付者 比率	229
〈表 VIII-18〉	그룹別 平均 負擔金	229
〈表 VIII-19〉	社會保險 負擔額 間 相關係數: 自營者와 勤勞者	231
〈表 VIII-20〉	社會保險 負擔額間의 相關係數: 全體	231
〈表 VIII-21〉	社會保險 負擔額 間 相關係數 自營者와 勤勞者(所得稅 > 0인 경우)	231
〈表 VIII-22〉	社會保險 負擔額間의 相關係數: 全體(所得稅 > 0인 경우)	231
〈表 VIII-23〉	年度別 基礎生活保障 受給者 및 豫算 現況	240
〈表 VIII-24〉	M. Friedman 提案의 例示	247
〈表 VIII-25〉	負의 所得稅 提案의 比較	248
〈表 VIII-26〉	負의 所得稅 實驗結果들로부터의 平均的인 勞動供給反應	250
〈表 VIII-27〉	聯邦 EITC의 主要變數들의 變化(1975 ~ 1997年)	254
〈表 VIII-28〉	2002年 最低生計費(保健福祉部)	263
〈表 VIII-29〉	低所得稅額控除制度의 導入方案	264
〈表 VIII-30〉	課標區間 調整內容	264

〈表 VIII-31〉 所得水準別 納付稅額과 可處分所得(1999年, 4人 家族基準) ……	266
〈表 VIII-32〉 各 시나리오別 特徵 要約 ……	266

圖 目 次

〔圖 II-1〕 最適制度選擇模型 ……	45
〔圖 II-2〕 段階別制度의 選擇經路 ……	51
〔圖 III-1〕 Mitchell의 所得移轉體系 ……	79
〔圖 III-2〕 Atkinson & Smeeding의 所得 定義 ……	80
〔圖 III-3〕 Hill & Bramley의 福祉生産(Production of Welfare) 모델 ……	83
〔圖 III-4〕 貧困減少效果性 및 效率性 觀點에서의 福祉生産 모델 ……	84
〔圖 III-5〕 社會安全網制度의 貧困減少效果性 分析들 ……	84
〔圖 III-6〕 Beckerman의 效率性 모델 ……	89
〔圖 IV-1〕 基礎生活保障豫算 變化推移 ……	110
〔圖 V-1〕 雇傭安定事業의 保險料 對比 支援金額 比率 ……	120
〔圖 V-2〕 失業期間에 대한 定義 ……	142
〔圖 VI-1〕 國民健康保險公團 管理運營體系의 效率化 흐름도 ……	161
〔圖 VI-2〕 國庫差等支援是 國庫의 增感區間 ……	172
〔圖 VII-1〕 國民年金 保險料 收入과 給與支出의 長期推移 ……	182
〔圖 VII-2〕 國民年金 財政收支의 長期推移(2000年 基準 不變價格) ……	183
〔圖 VII-3〕 國民年金 積立基金의 長期推移(2000年 基準 不變價格) ……	184
〔圖 VII-4〕 賦課方式으로 運營 時 國民年金 保險料率 推移 ……	185
〔圖 VII-5〕 國民年金制度의 改善에 따른 財源의 變化 ……	189
〔圖 VII-6〕 所得保障體系의 基本構想 ……	190

[圖 VIII- 1]	所得稅 負擔의 比較	202
[圖 VIII- 2]	附加價值稅 負擔의 比較	204
[圖 VIII- 3]	所得分位別 脫漏率(1995년)	210
[圖 VIII- 4]	産業別 脫漏率(1995년)	211
[圖 VIII- 5]	所得分位別脫漏率(1994년)	212
[圖 VIII- 6]	産業別 脫漏率(1994년)	213
[圖 VIII- 7]	EITC의 構造	243
[圖 VIII- 8]	Friedman의 NIT提案	246
[圖 VIII- 9]	EITC schedule	251
[圖 VIII-10]	勤勞所得稅를 考慮한 低所得稅額控除(EITC)의 構造	260
[圖 VIII-11]	正의 所得稅와 結合된 경우의 勤勞所得과 稅後可處分所得 ..	260

要約

1. 研究의 必要性和 目的

- 1997년 경제위기 이후의 사회보장 제도의 확장 및 변화는 수급대상의 확대는 물론 급여수준의 증가와 다양화를 수반하고 있어, 정부의 사회안전망 예산은 급속히 팽창되고 있음.
 - 기초생활보장제도 및 의료급여제도와 같은 기존의 제도의 확장 및 변화에도 불과 몇 년 전에 비해서 소요예산이 3~4배 증가하였고, 생산적 복지 와 관련하여 자활 및 공공근로 등 각종 사업의 예산도 크게 증가하였음.
 - 더불어 의약분업 및 의료보험의 변혁은 국민연금의 확대와 더불어 사회 보험 지출의 급팽창을 지속시킬 것으로 전망됨.
- 현재의 사회안전망제도의 발전의 추세에서 볼 때 경제 등 다른 분야와의 갈등 및 소비자 만족에 비한 부담의 과잉과 같은 문제에 봉착할 가능성을 크게 지니고 있음.
 - 문제가 확대되어 통제불능 혹은 크나 큰 사회적 비용을 치르기에 앞서 사회안전망제도의 효율적 정비가 필요함.
- 따라서 사회안전망제도의 재정효율성을 목표효율성 개념을 사용하여 평가 하고, 이러한 효율성 평가에 기초하여 비용효과적인 사회안전망제도 개선방 안을 제시하는 것이 본 연구의 목적임.

2. 社會安全網制度의 貧困減少 效果性 및 目標效率性 分析

- 사회안전망제도의 중요성 증가
 - 경제위기를 통해 정부의 적절한 빈곤대책과 각종 사회안전망을 통한 공

적이전의 중요성이 더욱 부각되었으며, 빈곤에 대한 사회적 관심과 정책적 수요가 증대됨.

- 그 결과, 2000년 10월부터 기존의 생활보호제도를 대신하여 국민기초생활보장제도가 시행되는 등 빈곤문제와 더불어 우리나라의 사회안전망제도에 대한 관심은 점점 더 높아지고 있음.
- 특히, 각종 사회안전망의 예산급증에 따라 제도의 효과성과 효율성에 대한 중요성은 더욱 강조되고 있음.
- 이에, 통계청의 가구소비실태조사 원자료를 사용하여 각종 사회안전망제도의 빈곤감소효과성과 목표효율성을 분석함.

□ 분석방법

- 빈곤기준: 2000년 가구규모별 최저생계비에 근거한 2000년도 국민기초생활보장제도 소득기준
- 분석대상 사회안전망: 가구소비실태조사의 모든 공적이전 항목
 - 공적연금: 국민연금, 특수지역연금
 - 기타 사회보험: 실업급여, 산재급여
 - 공공부조: 생계급여, 경로연금, 장애수당, 기타 보조금
(cf. 사적이전 항목 - 배우자, 부모, 자녀, 기타 친척, 민간단체)
- 이전 전 소득(pre-transfer)
 - 시장소득 = 임금소득 + 사업소득 + 부업소득 + 재산소득
- 이전 후 소득(post-transfer) = 시장소득 + 개별 사회안전망 급여

□ 분석지표

- 빈곤감소효과성: 절대빈곤율 감소효과, 소득충족률 증가효과 빈곤선 기준 소득분포 변화
- 목표효율성: 대상효율성, 수직적 지출효율성, 과잉지출비율 빈곤감소효율성

□ 빈곤감소효과성 분석결과

- 최저생활 수준을 의미하는 절대적 빈곤선을 기준으로 사회안전망 제도 유형별 빈곤감소효과를 분석하였음.

- 모든 형태의 이전소득을 고려한 총소득(GI) 기준 절대빈곤율은 9.37%로 시장소득(MI) 기준 절대빈곤율 보다 약 7.8% 포인트 감소하여, 총 이전 소득에 의한 절대빈곤율 감소효과는 약 45.6%인 것으로 나타났음.
- 이는 시장소득만으로는 빈곤상태에 머물렀던 가구 가운데 절반에 가까운 가구가 빈곤으로부터 벗어나게 되었음을 의미함.
- 그러나, OECD 10개국을 대상으로 총 이전소득의 빈곤율 감소효과를 분석한 Mitchell(1991)의 연구와 비교할 때, 우리나라의 빈곤율 감소효과는 미국을 제외한 9개국에 비해 낮은 수준이며, 그 격차는 스웨덴 등 사민주의 복지체제 국가일수록 더욱 크게 나타남.
- 특히, 공적이전과 사적이전을 구분하여 살펴보면, 우리나라 사회안전망 제도의 빈곤율 감소효과가 매우 낮게 나타나, 대부분 사적이전에 의존하고 있음을 보여주고 있음.
- 사회안전망 유형별로 살펴보면, 국민연금의 빈곤감소효과는 0.93%에 불과한데, 이는 아직까지 완전노령연금이 지급되지 않아 수급자의 규모나 급여수준이 낮기 때문이며, 공공부조제도의 절대빈곤율 감소효과는 4.5%로 국민연금에 비해 상대적으로 높음.
- 그밖에 경로연금, 장애수당, 실업급여 등은 매우 빈곤율 감소효과가 매우 낮은 것으로 나타남..

□ 목표효율성 분석결과

- 대상효율성
 - 공적연금과 실업급여 등 사회보험은 빈곤선 이하의 소득계층이 전체 수급가구 가운데 차지하는 비율이 20% 이하인 반면, 소득수준이 높은 계층일수록 수급비율은 높게 나타남.
 - 이는 기초연금 등 저소득층의 소득보장을 위한 부분이 설계되어 있지 않은 우리나라의 사회보험제도가 소득재분배 또는 사회적 위험에 대한 공적보호와 소득재분배라는 사회적 의미를 담고 있기는 하지만, 근본적으로 기여를 바탕으로 수급자격이 형성되는 보험의 원리를 중심으로 운영되고 있기 때문임.

- 빈곤층을 주요 대상으로 한 공공부조제도의 경우 빈곤선의 50% 이하의 소득계층의 비율이 전체 가구의 약 31%로 나타났으며, 기타 보조금을 제외한다면 이 비율은 더욱 높게 나타남.
- 특히, 국민기초생활보장제도의 생계급여는 전체 수급가구의 50.7%가 빈곤선의 50% 이하의 소득을 가진 가구인 반면 빈곤선의 150% 이상은 약 11%에 그치고 있어, 빈곤가구는 전체 수급가구의 70% 이상을 차지하고 있음.

— 수직적 지출효율성

- 사회안전망제도 유형별로 살펴보면, 빈곤층의 기초생활을 보장하기 위한 생계급여는 78.69%로 매우 높게 나타났으며, 경로연금과 장애수당의 경우에는 각각 47.12%와 51.87%로 상대적으로 낮게 나타남.
- 반면, 사회보험의 경우 수직적 지출효율성은 더욱 낮았는데 공적연금의 경우 38.64%였으며, 국민연금의 경우 23.7%에 불과함.
- 이는 빈곤층의 급여수급 비율과 총량이 매우 낮기 때문에 대상효율성과 밀접한 관련을 가지고 있는 수직적 지출효율성이 낮게 나타난 것으로 볼 수 있음.

— 과잉지출비율

- 목표효율성 지표의 하나인 과잉지출(Spill-over)비율은 소득이전 전 빈곤가구에 제공된 급여의 총량 가운데, 빈곤갭을 채우는 수준 이상으로 빈곤선을 초과하여 지출된 부분의 비율을 의미함.
- 급여수준이 낮은 경로연금과 장애수당은 0.61%와 5.40%로 나타났으며, 생계급여의 경우 과잉지출비율은 9.2%로 나타남.
- 이는 기초생활보장제도에 의해 빈곤계층으로 이전되는 총량 가운데 약 10%가 빈곤선 이상으로 지출되고 있음을 의미함.
- 반면, 사회보험의 과잉지출비율은 공적연금과 기타 사회보험의 경우 61.59%와 59.79%로 각각 높게 나타남.
- 국민연금의 경우에는 34.1%로 비교적 낮았지만, 특수지역연금은 수혜계층의 특성상 64.46%로 매우 높게 나타남.

- 빈곤감소효율성
 - 총 이전소득의 경우 26.18%로 나타났으며, 공적이전과 사적이전을 분리할 경우, 공적이전만의 효율성은 25.56%, 사적이전은 27.86%로 오히려 공적이전이 더 낮은 것으로 나타남.
 - 공적연금 및 기타 사회보험의 경우 각각 14.8%와 18.2%로 이보다 더욱 낮은 효율성을 보이고 있는데, 이는 사회보험제도가 빈곤감소라는 정책목표와 연관해서는 효과성이나 효율성 측면을 그다지 강조하지 않기 때문임.
 - 반면에, 공적 사회안전망제도 가운데 빈곤감소효과성과 효율성 측면이 가장 중요한 기초생활보장제도 생계급여의 경우, 빈곤감소효율성은 71.45%로 다른 제도보다 월등히 높은 것으로 나타남.
 - 특히, 국민기초생활보장제도의 생계급여에 있어서 빈곤선 이상 계층에게 지출되는 비율은 21.31%로써 나타났는데, 이는 국민기초생활보장제도에 의해 생계급여로 제공되고 있는 총 이전지출 가운데 약 21.3%가 불성실한 소득신고, 소득인프라의 부재 등으로 인해 빈곤선 이상의 소득계층으로 누수되고 있음을 보여주는 결과임.

3. 公共扶助制度의 貧困減少效果性 및 目標效率性 提高方案

□ 기초생활보장예산 변화추이

- 1997년부터 1999년까지 예산규모의 변화는 IMF 경제위기에 따른 기존 생활보호제도의 변화와 관련된 것이며, 2000년 이후는 국민기초생활보장제도의 도입으로 인해 나타난 것임.
- 도입 첫 해인 2000년의 예산증가는 주로 수급자 선정기준의 변화로 인한 생계급여 수급자의 증가와 최저생계비를 기초보장수준으로 한 보충급여원리의 도입에 따른 급여수준의 내실화에 주로 기인함.
- 2001년의 예산증가는 생계급여 보다 약 54%에 이르렀던 의료급여예산의 급증에서 비롯된 것이라고 할 수 있음.

- 2002년 이후에는 매우 안정되고 있는 추세를 보이고 있는데, 이는 도입 초기에 이루어진 빈곤감소효과성의 확대와 함께 목표효율성의 제고에 대한 고려를 반영한다고 할 수 있음.

□ 향후 기초생활보장예산의 변화요인과 전망

- 최종적인 사회안전망의 역할을 수행하고 있는 국민기초생활보장제도는 향후 우리나라의 경제적 여건 및 인구사회학적 변화와 각종 사회안전망 체계의 구축 및 정비에 따라 그 역할과 비중이 달라질 것이며, 이에 따라 기초생활보장예산의 규모도 변화될 것으로 전망됨.
- 이처럼 국민기초생활보장제도를 포함한 공공부조프로그램 관련 예산의 변화요인은 사회적 환경 변화요인과 제도적 환경 변화요인으로 구분하여 살펴볼 수 있음.
- 사회적 환경 변화요인으로는 경기변동과 세계화에 따른 노동시장의 유연성 강화와 빈곤개념이 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤으로 변화됨에 따른 빈곤계층의 규모 변화, 그리고 출산율 저하와 고령화의 빠른 진전에 따른 노인인구 규모의 확대, 가족구조의 변화와 부양에 대한 인식 변화 등을 고려해야 함.
- 제도적 환경 변화요인으로는 2003년부터 전면적으로 적용되는 소득인정액 개념으로 인한 선정기준 변화와 수급자 규모의 변화, 선정 및 급여기준으로 활용되는 최저생계비의 계측 및 적용방식의 변화, 가족구조 변화와 부양의식 변화를 반영한 부양의무자 기준의 변화, 보충급여원리에 따라 장기간에 걸쳐 나타날 가능성이 있는 근로의욕 저하의 부정적 영향 등을 고려해야 함.

□ 공공부조제도의 빈곤감소효과성 및 목표효율성 제고를 위한 개선방안

- 경제위기에 따른 실직빈곤층의 문제를 해결하고 전 국민의 기초생활을 보장하기 위해 도입된 국민기초생활보장제도는 우리나라의 공공부조제도 역사에서 획기적인 변화를 가져왔으며, 진정한 의미에서 모든 사회구성원의 기초생활을 보장하는 복지국가로 발전하는데 크게 기여한 제도임에 틀림없음.

- 향후 나타나게 될 경제적·인구사회학적 변화에 적절하게 대응하면서도 국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과성과 효율성을 동시에 강화시킬 수 있는 방향으로 이러한 제도개선이 이루어져야 함.
- 빈곤감소효과성 측면에서 효과성을 제고하기 위해서는 여전히 남아있는 기초보장의 사각지대를 해소하고, 상대적 빈곤개념으로의 전환에 따른 기초보장 수준의 상향조정을 위해서는 기초생활보장예산의 확대가 필요하지만, 이러한 예산의 확대는 단계적으로 이루어져야만 제도적 변화에 따른 재정규모 변화의 충격과 불안정을 최소화시킬 수 있음.
- 빈곤감소효율성의 측면에서는 기초보장의 정책목표를 훼손하지 않는 범위 내에서 소득인프라 구축을 통한 소득과약률 제고 및 모니터링 강화 등을 통해 예산의 절감을 기대할 수 있는 부분을 적극적으로 개선해야 함.

4. 雇傭保險制度의 成果 測定

- 고용보험제도는 외환위기 이후 실업에 대한 사회안전망의 근간이 되고 있으며 실직 근로자에 대한 실업급여 지급, 실업예방 및 근로자의 능력개발 등 적극적 노동시장 정책의 중심수단으로 기능하고 있음.
 - 하지만, 이 제도가 얼마나 효율적으로 작동하고 있는가는 제대로 평가된 적이 없음. 따라서 고용보험이 필요한 곳에 적절하게 투입되고 실업 및 빈곤퇴치에 공헌하고 있는지를 평가하는 것은 시급한 과제임.
 - 따라서 목표 효율성(target efficiency)의 개념을 도입하여 복지정책의 실효성 점검에 활용할 필요가 있음.
- 고용보험제도의 목표효율성을 측정하기 위해서는 복지정책의 대상자 및 목적이 분명해야 하고, 목표대상자의 복지정책 실시 이전과 이후의 후생상태를 정확히 알 수 있는 자료가 있어야 함.
 - 현재 이러한 자료를 구하는 데에는 많은 어려움이 따름. 따라서 본 연구에서는 목표효율성 측정을 통한 복지정책의 효과 분석은 아주 제한된 수준에서 이루어짐.

- 본 연구에서는 고용보험제도의 사업별 평가, 저소득층의 실업탈출에 관한 연구 등을 통해 간접적으로나마 목표효율성을 평가할 수 있었음.
 - 평가결과 고용보험의 실업자 재취업 훈련, 실업급여 등이 저소득층의 실업 및 빈곤문제 해소에 일정정도 도움이 된 것을 확인
 - 직업훈련 이수자 및 실업급여 수급자에 대한 실증분석 결과는 직업훈련 미이수자 및 실업급여 미수급자에 대한 정보를 포함하고 있지 않기 때문에 제도의 효과를 직접 검토할 수 없다는 한계를 갖고 있음.
 - 하지만, 직업훈련 이수자 중에서 자격증 소지자의 실업 탈출 가능성이 높은 것으로 나타난 것은 직업훈련의 내용이 현장에서 인정받는 기술자격 획득과 연계될 경우 실업탈출에 효과가 있을 것임을 보여주는 것임.
- 고용안정사업의 경우 제 역할을 다하지 못하고 있는 것으로 평가
 - 이를 개선하기 위해서는 지원실적이 미미한 고용유지지원금 내 인력재배치와 근로시간 단축, 재고용장려금 등의 통폐합 운영, 활용실적이 매우 낮을 뿐만 아니라 수급요건이 매우 까다롭고, 고용촉진효과도 낮은 채용장려금을 폐지하는 방안 등을 검토할 필요가 있음.
 - 또한 건설 일용직근로자의 고용유지지원과 취업애로계층에 대한 일자리 창출 및 중고령 근로자의 고용안정을 위한 지원이 강화되어야 함.
- 직업능력개발 사업과 관련하여서는 사업주의 자발적인 인적자원에 대한 투자를 유인하는 등 민간의 자율적인 훈련참여를 유도하고, 노사정의 참여 활성화 등을 통한 참여적·분권적인 직업능력개발사업의 정착이 필요함.
- 실업예방을 위한 기능 강화 및 실업자재취직훈련의 내실화가 필요함. 특히 실업자 재취직 훈련의 경우 현장에서 사용가능한 자격증과 연계한 프로그램이 준비되어야 함.

5. 診療費 支給體系의 改善을 통한 健康保險制度의 財政效率化

- 여러 가지 요인에서 발단한 건강보험의 재정위기를 타개하기 위해서는 보험

- 료 인상, 국고지원 확대 등과 같은 통상적인 방안 외에 보험급여의 효율을 획기적으로 제고할 수 있는 새로운 진료비지불제도의 모색이 시급한 상황
- 따라서 우리나라와는 달리 진료비 목표제를 진료비지불제도로 시행하고 있는 미국의 사례에 대해 살펴보고자 함.
 - 진료비 목표제는 진료비의 목표치를 설정하는 제도임. 미국도 우리나라와 같이 급격히 증가하는 의료비 문제에 시달렸던 경험이 있는 국가인데, 1997년부터 의료비 상승에 획기적으로 대처하기 위한 방안으로 ‘지속 가능한 진료비 증가율’에 기초한 진료비 목표제를 도입하여 큰 효과를 보고 있다는 평가를 받고 있음.
 - 미국의 제도를 기초로 한 재정안정화 방안이 우리나라의 건강보험 재정 위기의 타결책으로 당장 시행할 수는 없어도 장기적인 안목에서는 고려해 볼만한 방안이라고 생각됨.
 - 미국은 상대가치체계가 기본적으로 행위별수가제에 기초하고 있으므로 행위수가제의 비용 상승경향을 통제하기 위하여 지속 가능한 진료비 증가율(SGR: Sustainable Growth Rate)을 추계하고, 이에 따라 환산지수(Conversion Factor)를 개정하여 메디케어(Medicare) 예산을 일정한도 내에서 조정함.
 - SGR제도는 일년 단위로 진료비 목표를 정하는 VPS와는 달리 기준연도(1996년)부터 당해연도까지 모든 연도의 목표진료비와 실제진료비를 각각 합산하여 비교를 통해 진료비 목표를 수립하는 누적(cumulative)개념임.
 - 진료비의 목표치를 정하고, 실제 발생한 진료비를 목표치에 접근시키기 위하여 상대가치점수의 환산지수를 조정하는 것이 SGR 개념에 의한 수가통제 방식임.
 - 초기 목표진료비는 해당 연도의 실제 발생한 진료비로 산정하도록 법률로 정해져 있고, 초기 목표진료비가 수립된 다음 연도부터의 목표진료비는 전년도 목표진료비에 SGR의 증감률을 반영
 - SGR을 토대로 환산지수를 추정하는 것은 메디케어 예산을 일정한도 내에서 증감하기 위한 것임.

- SGR에 의한 목표진료비가 실제진료비를 초과한다고 해서 진료비 급여를 보류하는 것은 아님.
 - 다만, 목표진료비와 실제진료비의 비교를 반영하기 위해 환산지수의 변경을 나타내는 진료수가 산정기준율(Fee Schedule Update)을 조정함.
 - 만약, 실제진료비가 목표진료비를 초과하면 진료수가 산정기준율을 낮추고, 이와 반대로 실제진료비가 목표진료비보다 적으면 진료수가 산정기준율을 높이게 됨.
- 건강보험의 자동안정 시스템을 운영하기 위해서는 우선 목표진료비를 설정하여야 함.
- 이를 위한 기초작업으로 의약분업 이후 요양기관(의료기관과 약국)의 경영분석을 통하여 표준원가(적정원가)를 산정하고 이를 토대로 하여 적정수가수준(환산지수)을 도출
 - 도출된 수가수준(환산지수)으로 실제로 발생된 진료비를 계산하여 초기 목표진료비를 설정함.
 - 그리고 초기 목표진료비를 수립한 다음 연도부터의 목표진료비는 전년도 목표진료비에 SGR을 반영하여 설정
- 목표진료비를 설정한 후에는 실제 발생한 진료비와 비교하여 환산지수를 조정
- 도출된 환산지수 하에서 발생한 실제진료비가 지속 가능한 진료비 증가율을 반영한 목표진료비에 못 미치게 되면 다음 연도에 환산지수를 인상하고, 실제진료비가 목표진료비를 초과하게 되면 다음 연도에 환산지수를 인하
- 우리나라에서 큰 이슈로 등장한 건강보험의 재정위기를 타개하기 위한 한 방안으로 진료비 목표제를 시행할 경우 우리나라 실정에 맞는 시스템을 개발하는 문제도 있지만 성공적인 운영을 위해서는 보험자와 의료공급자와의 사전조율이 급선무
- 진료비 목표제가 단순히 의료비를 억제하는 제도가 아니고 진료비 지불제도의 효율을 증진시키는 제도라는 것을 의료공급자에게 인식시키는 과정이 성공적인 진료비 목표제를 수행하는 데 우선되어야 할 것임.

6. 管理運營體系의 改善을 통한 健康保險制度의 財政效率化

- 공단은 비록 건강보험업무에 있어서 제한된 권한을 가지고 있으나 대부분의 관리운영업무를 담당하고 있는 일종의 경영자라고 할 수 있음.
 - － 관리운영조직의 효율성과 생산성을 제고하기 위해 공단은 경영혁신을 추진하고 있으나 현 시점에서는 관리운영의 효율화는 나타나고 있지 않는 실정임.
 - － 공단은 건강보험의 관리운영을 책임진 경영자로서 관리운영체계를 효율적으로 운영하기 위해서 지금까지 수행해온 경영혁신에 대한 자체적인 재평가를 통해 경영혁신의 노력이 가시화될 수 있는 방안을 마련하여야 함.
- 관리운영의 효율성 측정지표에서 보여주듯이 관리운영비의 효율화는 나타나고 있지 않음. 따라서 관리운영의 효율성을 증진시키기 위해서는 국민건강보험공단의 일선조직인 지역지사의 업무행위의 책임성을 강화시킬 필요가 있음.
 - － 재정운영에 책임이 없는 지역지사들이 과거 조합시절에 비하여 업무행위에 대한 책임성이 헤이해질 가능성이 있음.
 - － 유인동기시스템이 포함된 성과평가체계를 보험업무의 일선조직인 지사에 적용시켜 경쟁을 통해 관리운영의 효율성을 도모
- 지사의 성과평가체계를 확립하기 위해서는 우선적으로 관리운영비의 효율성 정도를 평가하여야 함. 이를 위해 1인당 산출량 방식의 지표를 보험자측면과 피보험자측면으로 구분하여 개괄적으로 관리운영비의 효율성을 평가할 수 있음.
- 개괄적으로 지사의 관리운영비의 효율성을 평가하는 방식이외에 지사의 행정업무의 산출물을 비용측면에서 행정업무분야별로 구분하여 평가하는 방식을 사용하면 관리행정의 기능적인 측면을 비교분석하기 용이할 것임.
 - － 지사의 행정업무분야는 자격관리, 보험료 징수, 기타징수금, 보험급여, 급여관리, 건강검진 등으로 구분되는데, 이와 같은 업무분야를 관리운영비와 대비하여 평가를 하는 방식임.
- 현재 공단에서 평가결과에 따라 전체 지사 중 약 10%에 해당하는 지사를 선발하여 지사 당 전직원들에게 월 기본급의 10%를 성과급으로 지급함. 이

러한 성과급제도는 지사의 관리운영 효율화 노력에 있어서 경쟁을 유도하기에는 상당히 미흡한 제도라 할 수 있음.

- 지사에게 재무유인동기를 제공하여 경쟁을 유도하기 위해서는 인센티브제도를 바탕으로 한 경제시스템을 도입하여야 함.
 - 재무유인동기가 제공되면 각 지사는 관리운영의 효율화를 위한 보다 적극적인 행동을 취할 것임.
 - 영국, 캐나다, 덴마크, 스웨덴 등에서 예산개혁을 위해 예산집행부서가 효율적으로 업무를 수행할 동기를 부여하기 위하여 사용했던 방법, 즉, 일정금액 이상의 예산을 절약하면 구성원에게 분배하도록 허용하는 방법을 재무유인동기로 사용함.
 - 이러한 방법을 사용하면 이익이 나지 않으면 성과급이 있을 수 없다는 점을 구성원에게 주지시킬 수 있음.
- 재무유인동기의 제공과 더불어 영국 NHS와 같이 평가결과가 상위에 속하는 지사에게 운영방침을 자율적으로 수립케 하는 방법도 생각해 볼 수 있음.
 - 예를 들면 평가결과를 토대로 지사를 A, B, C등 3등급으로 분류함.
 - A등급은 가장 상위 등급으로 이 등급을 받은 지사는 자율적으로 운영방침을 수립할 수 있음.
 - B등급은 중간 등급으로 이 등급을 받은 지사는 운영방침을 지역본부의 지도아래 수립하여야 함.
 - 이와 반면에 가장 하위등급인 C등급을 받은 지사는 지역본부에서 세워주는 운영방침을 따라야 하는 것임.
- 진정한 관리운영의 효율성을 평가하기 위해서는 지사의 건강보험에 관련 업무 중 계량화할 수 없는 성과물도 평가가 되어야 함.
 - 건강보험이 국민에게 제공하는 보험급여와 의료서비스를 통한 국민의 건강향상, 의료서비스의 효과적인 전달성 제고 등과 같은 비용개념으로 계량화할 수 없는 성과물의 평가도 수행되어야 함.
 - 이러한 성과물의 평가를 통해 국민에게 더욱 효율적이고 질 높은 의료서비스를 제공

- 영국의 경우를 살펴보면 공공의료는 국가의료서비스(NHS)를 통해 제공되며, 수요에 제한이 없어서 대기환자가 많아 의료접근이 제한되는 문제점을 가지고 있음. 이러한 문제점을 해결하기 위해 관리운영방식에 NHS 성과평가체계(PAF: Performance Assessment Framework)를 도입하여 시행하고 있음.
 - 영국의 PAF의 특징은 비용개념으로 계량화할 수 없는 성과물을 평가하는 것임. 따라서 우리나라 건강보험의 성과평가체계에 국민들에게 표준서비스를 제공하는 것을 목적으로 한 보건의료서비스 제공측면에서의 형평성, 시기적절성, 표준성, 그리고 의료자원 이용측면과 의료서비스 결과측면에서의 효율성과 효과성 등을 평가할 수 있는 평가지표의 도입이 필요하다고 생각됨.
 - 이를 통해 진정한 관리운영의 효율성을 평가할 수 있고 국민에게 더욱 효율적이고 질 높은 의료서비스를 제공할 수 있음.

7. 國民年金制度의 財政效率化

- 근래의 저출산동향과 사망률의 감소를 반영한 인구추계(통계청, 2001년) 결과를 바탕으로 국민연금의 재정에 미치는 영향을 분석한 결과, 장기적으로 제도를 지속시키기에 부담스러운 양상임.
 - 2031년부터 적립기금의 당기적자가 발생하기 시작하고 2044년에는 고갈될 것으로 전망됨.
 - 이러한 어두운 전망은 생산인구의 감소와 노인인구의 증가에 근거
 - 따라서 장기적으로 지속 가능한 제도로 발전시키기 위해 공적연금재정의 건실화는 전체적인 소득보장체계 개편의 범주에서 논의되어야 함.
- 소득보장체계를 1층 사회보장, 2층 기업보장, 3층 개인보장으로 구성되는 3층보장체계를 구축하도록 함.
 - 1층은 「基礎年金制度」를 도입하여 전국민 및 소득활동자에 대한 보장성을 확보하도록 함.
 - 전국민에 대한 1인 1기초연금(1종)과 소득활동자에 대한 기초연금(2종)으로 구성되는 시스템으로 운영

- 1종 기초연금은 조세로 재원을 조달하고, 2종 기초연금은 정액보험료로 조달하고, 부과방식으로 운영
- 2층은 현행 국민연금의 소득비례부분과 퇴직금을 합산한 「所得比例年金」으로 운영함.
 - 근로자의 소득비례연금은 강제적이지만, 관리주체의 선택(국민연금공단 혹은 민간금융기관)은 가입자에게 맡기도록 함. 재원은 현행 소득비례부분 보험료 4.5%와 퇴직금 재원 중 8%를 합산한 12.5%로 운영함. 단, 공적지역연금은 15%로 운영함.
 - 자영업자의 소득비례연금은 현행 소득비례부분 보험료 4.5% 까지만 강제 가입하도록 하고, 초과하는 보험료부분에 대해서는 임의 가입하되, 세제혜택을 부여하여 가입을 유도하도록 함. 단, 보험료 8%를 상한으로 제한함. 역시 관리주체의 선택은 가입자의 자율에 맡김.
- 3층은 개인연금으로써 임의 가입하도록 함.
 - 개인연금 가입을 유도하기 위하여 타 저축 상품에 비해 강한 세제혜택을 부여하되, 불입금에 한도를 설정하도록 함.

8. 租稅政策과의 連繫를 통한 社會安全網 政策의 效率性 提高方案

□ 소득과약의 정책과제

- 자영업자 소득의 과소보고 행태는 지하경제, 탈세 등과 같은 사회문제를 야기하고 있으며, 정부정책의 공평성을 훼손하는 요인이 됨.
 - 자영업자 소득의 과소보고 수준에 대해서는 사용한 자료와 방법에 따라 매우 상이한 결과를 가지므로, 정확하게 파악하는데 한계가 있음.
 - 외국과 비교할 때, 우리나라 자영업자의 과소보고 행태가 선진국에 비해 상대적으로 높은 결과를 보여줌.
- 정확한 소득에 대한 정보는 조세정책, 국민연금, 건강보험 정책의 형평성 측면에서 중요한 사항이나, 각 정책별로 서로 다른 소득에 대한 정보를 바탕으로 이루어지므로 정책의 일관성과 형평성 차원에서 개선되어야 함.

- 2000년 통계청 미시자료를 사용하여 분석한 결과, 국민연금과 건강보험에서 신고한 소득간에는 비교적 상관관계가 높게 나타났지만, 소득세와는 상관관계가 낮게 나타났음. 이는 조세정책이 사회안전망 정책과는 소득정보에 있어서 연계성이 매우 낮음을 의미함.
- 정확한 소득과약을 위해서는 현재 서로 다른 정책간에 연계성이 없는 행정체계를 국세청에서 전담하게 하고, 축적된 정보를 관련 행정기관과 공유하는 것이 효과적이고 효율적임. 구체적인 정책과제로는 다음과 같음.
 - 부가가치세제의 간이과세제도를 폐지하고, 일반과세자와 과세면세자로 이분화하여 운영하여야 함.
 - 세무조사 대상자 선정체계를 객관적이고 과학적으로 하여, 세무조사에 대한 납세자들의 불신을 제거함.
 - 신용카드 수수료를 대폭 인하하기 위해 직불카드를 활성화
 - 조세관련 정보의 공개 폭을 대폭 늘려, 탈세에 대한 사회적 감시행태를 유발하도록 함.

□ 租稅政策과 社會保障 政策의 連繫

- 현행 사회보장정책은 근로자들에게 근로의욕을 저해하므로, 비효율적인 정부지출로 평가할 수 있음. 이러한 문제를 해결하기 위해 미국에서는 소득세 정책과 사회보장정책을 연계한 음의 소득세(negative income tax)에 대한 논의가 활발했음.
 - 미국에서 시행 중인 저소득세액공제제도(EITC)는 근로소득에 대한 환급 가능한 세액공제를 적용하는 제도로서 근로의욕 감소문제를 해결하고 있음.
 - EITC제도는 복지정책과 조세정책을 조화시키므로 행정비용을 절감하고 행정의 효율성을 높이는 효과를 가지고 있으므로, 국민기초생활보장제도의 문제를 해결하기 위해 심도있게 연구할 필요가 있음.

I. 序論

지난 1997년 이후의 경제위기를 지나면서 기존 사회보장제도의 확대 개편이 급격히 이루어져 왔다. 예산의 규모는 유례 없이 증가하였고, 새로운 환경 변화에 대응하여 사회보장의 내용도 더욱 다양해졌다. 특히 생산적 복지, 기초생활 보장, 그리고 기타 사회안전망 등 새로운 제도 개념 및 사업들이 추진과 기존 사회보장제도의 급격한 확대와 같은 많은 변화를 겪고 있다. 이에 반해, 수급자들의 복지수요 충족도가 제도의 확대 및 변혁의 노력을 따르지 못하고 있어 사회안전망의 효과성에 대해 의문이 제기되고 있다. 현재에도 빈부격차확대, 고용 불안정증대, 사각지대의 광범위한 존재, 복지재정의 어려움 등 여러 사회문제가 지속되고 있다.

소득통계의 입수가 가능한 도시근로자가구의 분배 상태를 보면, 소득분배는 1998년에는 1989년이래 가장 악화된 GINI계수를 보였으나, 이후 다소 개선되는 상태를 보이고 있으나 큰 변화는 보이지 않고 있다. 그리고 분배지수가 개선되던 시기에도 상위 10%의 분배점유율은 증가하고 그 대신 중간 계층의 점유율이 줄어드는 중산층 쇠퇴현상을 유지하고 있다.

중산층의 감소현상은 경제위기 이후인 1999년 평균소득의 50% 이하 소득을 버는 근로자가구의 비율이 늘고, 150% 이상을 버는 가구의 비율은 크게 감소하고 있는데서 알 수 있다. 즉, 중위소득보다 큰 평균소득 이하의 가구비율은 늘고 그 이상의 비율은 줄고 있어 분배의 양극화 및 중산층의 폭이 좁혀졌다. 경제위기 이후의 분배상태의 악화가 다소 개선되고 있는 시기에도 선진국의 분배보다는 크게 악화된 상태이다. 하위 10%의 소득 점유액에 대한 상위 10%의 소득 점유액의 배율은 '98년 이후 8~9의 수준에 있어 독일 및 스웨덴의 1981년의 배율 각각 3.18 및 2.78의 약 3배에 이르며, 분배의 양극간에 격차가 큰 미국에 비해서도 매우 큰 수준이다. 즉, 경제위기 이후 한국의 분배상태는 개선되고 있지 못하고 있고, 그 상태는 선진국의 기준에서 볼 때도 매우 불량하다.

IMF관리체제 이후의 경제 대 불황은 우리나라의 경제력을 크게 감소시켜 실업률이 반년 사이에 2~3배 급증하였고, '99년 2월의 8.6%를 정점으로 감소하고 있다. 그럼에도 불구하고 2001년 실업률 3.6%는 경제위기 전인 '96년의 2.0%에 비해 매우 높은 수준이다. 그러나 실업률은 감소하여도 비정규직의 비율은 계속 감소하고 있고, 경제활동인구비율도 감소하는 등 고용불안이 증가하고 있어 실업률 감소의 가정경제에 대한 효과는 그만큼 크지 않다. 많은 실직자들이 경제활동인구에서 벗어나고 있어 실업률 감소에 부분적으로 기여하고 있다. 경제활동인구비율은 1997년 62.2%에서 1999년 60.5%까지 감소하였다가 2001년 현재에도 60.8%에 그치고 있다. 더욱이 장기실업자의 비율은 1998년 1월 5.6%이던 것이 2000년 8월까지 15.8%까지 증가하였고, 그 이후 감소하였지만 14%에 가까운 수준으로 완만히 감소하고 있다. 더 큰 문제는 임시 및 일용직으로 구성된 비정규직의 비율이 '96년 43.3%이던 것이 2000년에는 52.4%까지 증가하였고 2002년 초 현재에도 50.9%에 이른 것으로 추정되고 있어 중산층의 감소 및 빈곤화의 주요 요인으로 분석되고 있다. 또한, 임시, 비정규직, 저 시간 노동 등 저 고용 상태에 있는 빈곤층, 영업이 저조한 영세 자영업자 등을 포함하면 국민의 상당수가 생활의 불안 속에 살고 있다.

실업층 및 고용불안정계층을 포함하는 근로빈곤층의 감소는 매우 더디고, 우리의 국제 경쟁력을 증대시켜야 하는 경제정책의 기초에서 볼 때, 비정규직 및 빈곤 자영자 계층 등의 취약 근로자 계층이 크게 감소될 것으로 전망되지는 않는다. 경제의 회복이 실업률 및 불안정 고용층을 감소시키는 효과가 있지만, 이를 악화시키는 구조적 요인으로 그 효과는 크지 않을 것으로 보인다. 이와 같이 실업률 및 고용불안계층의 감소가 낙관적이지 못하면, 이의 영향을 가장 크게 받는 빈부격차 및 빈곤율의 적정 수준으로의 감소도 낙관적으로 보기는 어렵다는 전망을 내릴 수밖에 없다.

또한, 경제위기 이후의 사회보장 제도의 확장 및 변화는 수급대상의 확대는 물론 급여수준의 증가와 다양화를 수반하고 있어, 정부의 사회안전망 예산은 급속히 팽창되고 있다. 기초생활보장제도 및 의료급여제도와 같은 기존의 제도의 확장 및 변화에서도 불과 몇 년 전에 비해서 소요예산이 3~4배 증가하였

고, 생산적 복지와 관련하여 자활 및 공공근로 등 각종 사업의 예산도 크게 증가하였다. 더불어 의약분업 및 의료보험의 변혁은 국민연금의 확대와 더불어 사회보험 지출의 급팽창을 지속시킬 것으로 전망된다.

이와 같은 현재의 사회안전망제도의 발전의 추세에서 볼 때 경제 등 다른 분야와의 갈등 및 소비자 만족에 비한 부담의 과잉과 같은 문제에 봉착할 가능성을 크게 지니고 있다. 그러므로, 문제가 확대되어 통제불능 혹은 크나 큰 사회적 비용을 치르기에 앞서 사회안전망제도의 효율적 정비가 필요하다. 따라서, 본 연구는 우선적으로 사회안전망제도의 재정효율성을 평가하기로 한다. 재정효율성을 평가하기 위한 방법으로 목표효율성 개념에 의한 측정방법을 시도하고자 한다. 목표효율성 개념에 의한 분석은 각종 사회안전망제도의 급여로 제공되는 지출부분이 정책대상(빈곤층)에 대해 얼마나 집약적·효율적으로 이전되고 있는가를 분석하는 방법이다. 이러한 효율성 평가에 기초한 사회안전망제도의 개혁방향과 정책방안을 강구하여 비용효과적인 사회안전망체계를 제시하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서는 제1부 ‘사회안전망 제도의 효과성 및 재정효율성 분석’과 제2부 ‘사회안전망 제도별 재정효율성 제고방안’으로 구성한다. 제1부의 II장에서는 사회안전망제도의 효율성 분석의 기본사고 및 효율화 정책의 방향을 제시하고, III장에서는 통계청의 가구소비실태조사 자료를 사용하여 사회안전망제도의 빈곤감소효과성을 분석함으로써 이러한 제도들이 저소득층을 빈곤으로부터 벗어나게 하는데 얼마나 효과를 거두고 있는가를 살펴보고, 다음으로 목표효율성의 측정을 통해 각종 프로그램의 급여로 제공되는 지출부분이 주요 정책대상인 빈곤층에 대해 얼마나 집약적·효율적으로 이전되고 있는가를 분석하고자 한다.

다음으로 개별 사회안전망 제도를 다루고 있는 제2부에서는 IV장부터 VIII장까지 각각 공공부조제도, 고용보험제도, 국민건강보험제도, 국민연금제도의 재정효율화 방안을, 그리고 VIII장에서는 조세정책과의 연계를 통한 사회안전망 정책의 효율성 제고방안을 제시하고자 한다. 본 연구에서는 재정효율화 방안을 제시함에 있어 공공부조제도와 사회보험제도의 재정효율성 개념을 각각 다르게 적용하기로 한다. 왜냐하면 재정효율성의 개념은 각 제도의 성격과 목표에 따

라 다르게 정의될 수 있기 때문이다. 국민연금과 건강보험 등 사회보험제도는 가입자의 기여에 의해 조성된 재원을 바탕으로 노령, 질병, 실업 등 사회적 위험에 대응하기 위한 제도이다. 따라서, 사회보험제도의 재정효율성은 ‘적정기여-적정급여’의 원칙하에 재정의 안정성을 확보하고, 이를 바탕으로 제도를 효율적으로 운영하는 것으로 의미한다고 할 수 있다.

반면에, 국민기초생활보장제도 등 공공부조제도는 정부의 일반예산을 바탕으로 저소득층의 기초생활을 보장하고, 이들의 탈빈곤과 자활을 도모하기 위한 제도이다. 따라서, 공공부조제도의 경우 기초보장과 빈곤감소효과에 주요 정책 목표를 두고 있으며, 재정효율성이란 빈곤감소의 목표하에 정부지출을 얼마나 효율적으로 정책대상인 빈곤층에 제공하고 있는가를 의미한다. 이러한 측면에서 공공부조제도의 재정효율성은 대상효율성 또는 목표효율성(빈곤감소효율성)의 개념으로 생각할 수 있겠다.

第 1 部 社會安全網 制度의 效果性 및 財政效率性 分析

Ⅱ . 社會安全網制度의 效率性 分析의 基本思考 및 效率化 政策의 方向

1. 社會安全網制度의 效率性

가. 社會安全網制度의 豫算 推移

한정된 자원을 이용하여 복지효과를 최대로 얻는 방안을 찾아야 함은 국가의 자원이 투입되어야 할 용도가 많기 때문이다. '97년 말의 외환위기와 경제의 대불황 이후 사회복지를 포함하는 사회안전망 제도에 대한 정부의 투자는 매우 급속하고 대규모로 이루어졌다. 공공부문의 복지재정지출은 '97년 이후 급속히 증가함을 <표 II-1>에서 볼 수 있다. 이러한 증가를 주도하는 복지사업은 빈곤층을 주로 대상으로 하는 생계 및 의료급여를 포함한 기초생활보장예산과 건강보험 및 국민연금 등이다. 먼저, 기초보장예산은 '97년 대비 2002년 3.75배 증대하였다. 이는 기존의 생활보호대상자와 경제위기 이후 선정된 한시 생활보호대상자들을 포함하여 발전된 2000년 10월 이후의 기초생활보장사업의 대상 및 생계비급여수준의 증대에 기인한다. 또한 의료급여사업의 예산도 대상자보다는 급여비의 증가로 거의 같은 속도로 재정이 팽창하였다.

〈表 II-1〉 主要 福祉分野의 政府豫算 推移

(단위: 10억원)

구분	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	
공공	계	901	1,090	1,848	2,332	3,243	3,383
부조	기초급여	900	1,064	1,747	2,254	3,150	3,234
	(의료급여)	(478)	(546)	(810)	(1,032)	(1,590)	(1,690)
	자활지원	1	26	101	78	92	148
건강보험	1,070	1,135	1,252	1,754	2,821	2,737	
국민연금	21	54	73	77	88	92	
농어민연금	65	62	58	62	71	70	

다음으로 복지재정의 급속한 증가를 주도한 사업은 공적 연금이다. 정부의 국민연금 지원도 4~5년 사이 4~5배 늘었지만, 사회보험 기금의 지출을 포함한 공적 연금은 1997년 5조 5360억원의 지출에서 99년에는 12조 953억원으로 증가하였고, 이는 다시 공무원 연금의 지급 급증에 기인하였다. 동기간에 공무원 연금 급여는 2조 7950억원에서 7조 2940억원으로 증가하였다. 사립학교 교직원 연금도 약 2.24배 증가한 894억원이었고, 국민연금도 2.61배 증가한 3조 8720억원이었다. 이러한 증가는 실업률의 증가와 정부의 구조조정에 따른 연금 수급자의 증대로 발생하였다. 급여비의 급증은 공무원연금의 고갈을 '98년 이어 2000년에도 다시 발생시켜 그 해 말에 보험료를 15%에서 17%로 인상하여 위기를 잠정적으로 넘기었지만, 현재와 같이 67%의 높은 소득대체율에서는 재정적자와 기금의 고갈은 곧 다시 발생될 것으로 예상된다. 또한 사립학교연금 기금도 10여년 후에는 기금의 고갈이 예상되고, 가장 큰 문제인 국민연금의 고갈도 현재의 급여수준을 유지하려면 보험료를 올려 국민부담을 증가시키고 경쟁력을 떨어뜨리는 방안이나 급여수준을 적정수준으로 감소시키는 방안 등에서 선택하여야 하는 어려운 갈림길에 놓여 있다.

〈表 II-2〉 公的 年金의 財政 展望(2000年 6月 現在)

구분	국민연금	공무원연금	군인연금	사립학교교직원연금
적자재정발생시기	2037	1998	1973	2012
기금고갈시기	2049	2001	1977	2019
기여율(%)	9	15	15	15
소득대체율(%)	60	76	76	76

2000년 이후에는 건강보험의 적자가 정부의 재정을 압박하고 사회에 큰 불안 요소로 등장하고 있다. 건강보험은 정부재정 부담의 급속한 증대에도 불구하고 심각한 재정불안에 놓여 있다. 1996년에 이미 적자재정에 들어 간 건강보험은 의약분업의 분쟁 이후 의료수가의 인상, 약제비의 증가, 그리고 의료인의 과잉 진료 등으로 적자는 1999년 8691억원에서 2000년 약 1조 억 원으로 증가하였고 2001년에는 2조 8000억원으로 급등하였다. 보험기금의 적립금도 1조 8627억원이 부족한 상태이다. 건강보험사업은 기금의 고갈에다가 부족한 지출을 보충하기 위해 보험료를 인상하고 건강세 등 다른 재원을 동원하여야 하는 어려운 상태에 있는데, 이것이 계획대로 되지 않아 2002년 1월 당기 적자가 2400억원, 올해 예상 적자액의 32.2%에 이르고 있다.

〈表 II-3〉 醫療保險財政의 黑字狀態의 推移

(단위: 10억원)

구분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
지역의료보험	231.2	4.5	- 142.2	12.3	- 157.2	- 328.3	-298.9	-779.9
공무원·교원보험	81.1	32.3	- 94.6	- 166.7	- 320.3	35.6	-710.1	-2,001.7
직장보험	444.7	344.9	149.1	-227.6	- 387.4	- 576.4		
계	739.0	381.7	- 87.7	- 382.0	- 864.9	- 869.1	-1,009.0	-2,781.6
적립금	3,925.7	4,120.0	4,002.0	3,785.1	3,035.9	2,242.5	918.9	-1,862.7

자료: 국민건강보험공단, 『국민건강보험통계연보』, 각 연도 및 의료보험연합회, 『의료보험통계연보』, 각 연도 및 보건복지부 추정자료

우리나라 사회보장비 규모를 보면, 1999년 GDP대비 약 11.45%로서 전년의 12.52%에 비해 약간 감소하였다. 이 중 퇴직금을 포함한 법정 민간지출을 제외하면 사회보험기관의 지출을 포함한 공공부문의 지출비율은 1999년 7.90%로서 전년의 6.74%에서 증가하였다.

정부의 복지재정의 팽창과 적자 및 재정고갈의 어려움에도 불구하고 우리의 복지재정 수준이 충분한 것으로 볼 수 없다. <표 II-4>를 보면, 사회보험기관의 급여와 퇴직금 등 법정 민간 사회보장부담을 포함하여도 우리나라의 사회보장비의 GDP 비율은 미국과 일본의 1/2이 안되고 영국의 1/3이 안 된다. 공공부문의 사회보장비 비율은 선진국에 비해 매우 적음을 볼 수 있다. 특히, 순수한

정부의 재정부담에 의해 지출되는 사회보장비는 더욱 적어, <표 II-1>에서와 같이 기초보장, 건강보험 및 국민연금에 대한 정부의 지원은 1997년에 GDP의 0.45%에 불과하였고 2000년에는 0.82%에 불과하다. 비록 사회보험기금에서의 지출을 포함하면 사회보장지출의 비율은 4%대로 증가하지만, 정부가 부담하는 비율은 선진국에 비해 아직도 매우 낮은 수준이다. 정부 산하기관이 지급하는 산재보험예산을 포함한 GNP에 대한 정부의 사회보장비의 비율은 1994년 1.67%인데 비해 세계 22개국의 자료를 통해 얻은 우리의 1995년의 경제력에서의 적정 사회보장재정비율은 3.7%이어서, 우리의 당시 우리의 정부 복지재정수준은 필요규모의 약 1/3이거나 이 보다 약간 클 것으로 생각된다¹⁾. 이러한 정부 재정투자의 부족은 현재의 우리의 사회보장제도를 저 비용 저 복지라는 복지모형으로 만들고 있다.

<表 II-4> OECD 主要國의 GDP 對比 社會保障費 比率

구분	독일	스웨덴	영국	미국	일본	한국
1980	25.7	29.8	18.3	13.7	10.0	-
1990	24.8	32.2	21.1	14.1	11.3	4.6(3.6)
1995	29.6	33.4	22.8	16.3	14.1	6.8(4.8)
1997	-	36.1	24.2	16.2	15.6	7.9(5.0)

주: 한국의 ()안의 비율은 법정 민간사회복지지출(퇴직금 등)을 제외한 비율
 자료: 1980년 및 1990년 자료는 고경환(1997), 1995년 자료는 고경환(2000), 1997년 자료는 고경환(2002).

그러나 사회보험제도가 성숙기에 들어가면 국민의 최저생활도 충족되지 못한 상태에서 고비용 저복지라는 위험한 복지병 상태로 들어갈 가능성이 매우 높다. 사회보험을 중심으로 복지재정의 팽창속도가 매우 빨라 우리의 경제력 발전 속도를 능가할 것으로 판단되고 있다. 더욱이, 민간부문의 복지재정의 부담이 증가하고 있어 기업의 가격경쟁력의 압박뿐 아니라, 기업의 복지비 부담 저항도 간간이 나타나고 있다. 이는 선진국에서는 부담 비율이 적은 퇴직금의 급여비율이 우리의 경우 클 뿐 아니라 고용의 불안정으로 퇴직금의 급여사례가

1) 박순일, 『한국 복지재정의 실태와 재정확대방안 연구』, 『사회보장연구』, 1996년 12월, p.3 및 p.16.

최근 크게 늘고 있는데서 비롯되고 있다. 현재 진행되고 있는 노동시장의 유연화는 퇴직금에 대한 수요증대를 지속시킬 것이고, 퇴직금을 연금화하려는 노력은 노동조합과의 갈등 등으로 쉽게 해결될 수 있을 것으로 기대되지 않는다. 더욱이 출산 휴가금 등 새로운 기업복지 수요의 증대로 기업에 대한 비용압박은 증대일로에 있다.

〈表 II-5〉 社會保障費 支出의 部門 比率(GDP 對比率)

구분	한국				일본 (1995년)	미국 (1995년)	영국 (1995년)	스웨덴 (1995년)
	1996	1997	1998	1999				
공공	4.45	4.91	6.74	7.90	13.8	15.8	22.5	33.0
민간	1.79	2.72	5.78	3.55	0.3	0.5	0.3	0.4
계	6.23	7.63	12.52	11.45	14.1	16.3	22.8	33.4

주: 민간은 퇴직금 및 출산휴가급여를 포함함.

자료: 고경환(2000) 54쪽 및 고경환(2002) 15쪽 자료를 재 작성함.

나. 社會安全網制度的 財政 效率性

사회안전망 재정책대의 효율성을 판단하는 기준에는 정부지원을 필요로 하는 대상자, 충족수준 및 그 내용을 점검하고 대안별로 효율성을 점검하는 미시적 접근 방법이 필요하다. 그러나, 거시적으로는 사회안전망정책에서 벗어난 사각규모나 최저생계비의 미 충족 정도, 빈부격차의 축소정도, 투입재정의 감소경향의 정도등을 판단하여 사회안전망 재정책의 총량적 효율성을 평가할 수도 있다.

1) 基礎保障 死角地帶 및 貧困갭 減少의 不充分

지난 몇 년간의 경제성장 및 복지투자는 빈곤층의 인구비율을 크게 감소시켜왔다. 빈곤율은 1996년 및 1997년에 상대적으로 작은 규모였던 것이 1998년 및 1999년에 정점을 이루며 증가하였다가 2000년 이후 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 1999년 이후부터 정부가 발표한 최저생계비에 의한 빈곤율은 1999년 7.3%를 정점으로 하여 2000년 5.4%, 2001년 4.4%, 2002년 3.5%로 급속히 낮아지는 것으로 추정되었다.²⁾ 그럼에도 불구하고 기초보장정책의 사각지대는 폭

넓게 존속하고 있다. 의료, 주거 등 기본적 생활수요에서의 정책의 사각은 물론, 소득보장에서도 광범위한 사각지대가 있는 것으로 분석되고 있다.

2000년 3/4분기 전체 도시빈곤가구 중 공적이전소득에 의해 지원을 받는 가구는 31.6%이어서, 68.4%의 빈곤 도시가구가 공적 소득보장에서 배제되었다. 특히 빈곤한 근로자가구 및 자영업자의 가구는 공적 소득보장에서 배제된 가구의 비율이 각각 79.0% 및 80.4%에 이른다. 무직가구의 공적 소득보장 사각가구의 비율도 44.1%에 이르러, 최저생계비 미만의 대부분의 도시 빈곤가구들은 공적인 정부의 소득보장에서 소외되어 있다. 사적 소득보장을 포함하여도 빈곤한 도시가구의 47.9%, 근로자 및 자영업 빈곤가구의 59.4% 및 61.4%, 무직 빈곤가구의 21.3%가 공적 및 사적 소득보장에 포함되어 있지 않다.

〈表 II-6〉 都市貧困家口의 公的 및 私的 所得保障의 受給家口 比率 및 家計 支出 中 以前 所得水準의 比率 比較(最低生計費 基準 貧困家口)
(단위: %)

구 분		전체 이전소득	공적이전소득		사적이전소득
			소계	공공부조 등	
전 가구	가구	52.1	31.6	31.1	36.6
	수준	16.5	4.5	3.7	12.1
근로자	가구	40.6	21.0	21.0	24.3
	수준	5.5	2.2	2.1	3.3
근로자외	가구	61.9	40.6	39.6	47.0
	수준	27.0	6.6	5.3	20.4
자영업	가구	38.6	19.6	19.6	19.9
	수준	3.5	1.9	1.8	1.6
무직	가구	78.7	55.9	54.2	66.7
	수준	51.5	11.7	8.9	39.8

최저생계비 미만의 가계지출 부족액이 전 도시가구의 가계지출 총액에서 차지하는 비율로 표시된 빈곤 갭은 소득보장 이후의 현 지출 수준에서는 0.83% 이고, 공적 이전소득이 없었다면 1.00%, 공적 및 사적 이전소득이 모두 없었다면 1.40%까지 증가한다. 이것은 공적 이전소득에 의해 도시 빈곤가구의 최저생

2) 석재은 등, 『보건복지포럼』, 2002. 12., p.130 참조.

계비 부족분의 12.1%를 보장해 주고 있는 것을 의미한다. 최저생계비 전체에 대한 최저생계비 보장률이 6.9%이지만, 최저생계비 부족분에 대한 보장률은 12.1%로 증대된다. 그리고, 사적 이전소득에 의한 최저생계비 부족분 보장률이 28.6%이다. 최저생계비의 나머지 59.3%는 자가소득에 의해 보충되어야만 한다. 지역의 가중치를 이용하여 추정된 소득보장의 사각지대는 전국 가구 중 6.7%이고, 가중화된 빈곤가구 비율은 11.4%로 추정된다. 그리고, 사각의 정도를 나타내는 빈곤 갭은 도시 0.89%, 농어촌 3.57%, 가중화된 전국 빈곤 갭은 1.13%로 추정된다.

경제활동인구조사의 부가조사를 이용하면, 국민연금 모집단에서 국민연금 및 고용보험 가입자 비중은 3/4내외, 비연금 고용보험 모집단에서의 고용보험 가입자 비중은 약 1/3 내외이다. 따라서, 국민연금의 경우 실제 법적으로는 사업장 가입대상으로서 적용범위에 포함됨에도 불구하고, 사업장을 통해 가입되지 않고 있는 근로자들의 비율이 약 1/4에 이른다. 이들의 대부분은 법적으로는 국민연금 적용대상이지만, 상대적으로 규모가 작은 사업체 근로자이거나, 불안정한 고용에 종사하는 근로자들이다. 급여수준에 있어서도 지역연금에서는 매우 높은 수준을 유지하고 있으나, 국민연금의 경우 60%의 소득대체율을 유지하기 위해서는 현 제도 내에서는 보험료의 인상, 급여시기의 연장 등 제도의 변혁을 요구하고 있다.

또한 비연금 고용보험 모집단에 해당되는 취약계층의 경우 약 2/3가 실제로는 고용보험에 가입하고 있지 않은 심각한 문제를 안고 있다³⁾.

건강보험은 다른 사회연금에 비해 가입비율이 100%에 가까우나 급여수준에서는 미흡하다.

2) 貧富隔差 擴大 및 中産層의 衰退와 展望

소득통계의 입수가 가능한 도시근로자가구의 분배 상태를 보면, 소득분배는 1998년에는 1989년 이래 가장 악화된 GINI계수를 보였으나, 이후 다소 개선되는 상태를 보이고 있으나 큰 변화는 보이지 않고 있다. '99년 4/4분기 이후 다소 악화되고 있어 2001년에도 1999년 이후의 분배상태를 벗어나지 못하고 있다. 특히,

3) 박순일, 황덕순(2001).

하위 20%에 대한 상위 20%의 소득점유의 비율이 증가하고 있어, 빈부격차가 2001년에 비해 다시 벌어지고 있다. 이는 <표 II-7>에서 보는 바와 같이 10분위에서 하위 2분위와 상위 2분위 사이의 간격이 확대된 것에 기인함으로 양극층보다는 차상위빈곤층 혹은 서민층과 중상층 사이에 빈부격차가 벌어져 서민생활이 상대적으로 더 어려워졌음을 보인다. 특히, 하위 10%의 소득점유율의 증가폭이 매우 적은데 비해 상위 10%의 증가폭은 매우 커 빈부격차가 커지고 있다. 그리고 분배지수가 개선되던 시기에도 상위 10%의 분배점유율은 증가하고 그 대신 중간 계층의 점유율이 줄어드는 중산층 쇠퇴현상을 유지하고 있다.

<表 II-7> 經濟危機 以後의 都市勤勞者家口의 分配狀態 變化의 推移

(단위: %)

구분	1980	1997	1998	1999	2000	2001
GINI 계수	0.389	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319
하위 10% 점유율		3.3	2.7	2.7	2.9	2.89
하위 20% 점유율	5.1	8.3	7.4	7.3	7.5	7.5
상위 5%/하위 5%		12.00	17.44	16.00		
상위 10%/하위 10%		6.76	9.22	9.34	8.86	8.78
상위 20%/하위 20%	8.90	4.49	5.41	5.49	5.32	5.36

자료: 박순일 등(2000) 및 통계청 발표 자료.

20분위 별로 분배의 양극층의 분포의 변화를 보면, 근로자 소득 최상위 5%의 소득점유율은 '98년 및 '99년 크게 올랐다. 최하위 5%의 점유율도 0.9%에서 '99년 1.0%로 증가하였지만, 최상위 5%의 점유율도 전년의 15.7%에서 '99년 16.0%로 보다 크게 증가하여, 양자 사이의 점유소득의 크기의 차이는 확대되었다. 2000년 및 2001년에도 소비지출 최상위 5% 계층의 '99년 소비점유비중은 18.4%로서 전년의 17.4%보다 1% 증가하였지만, 최하위 5%의 소비점유율은 양년에 1.2%로 변화가 없어 양자간의 점유 지출액의 차이의 확대뿐 아니라 상대적 비율의 값도 14.5에서 15.3으로 뚜렷이 증가하였다⁴⁾.

경제위기 이후의 분배상태의 악화가 다소 개선되고 있는 시기에도 선진국의 분배보다는 크게 악화된 상태이다. 하위 10%의 소득 점유액에 대한 상위 10%

4) 박순일(2000)의 <표 I-2> 및 <표 I-4> 참조.

의 소득 점유액의 배율은 '98년 이후 8~9의 수준에 있어 독일 및 스웨덴의 1981년의 배율 각각 3.18 및 2.78의 약 3배에 이르며, 분배의 양극간에 격차가 큰 미국에 비해서도 매우 큰 수준이다. 즉, 경제위기 이후 한국의 분배상태는 개선되고 있지 못하고 있고, 그 상태는 선진국의 기준에서 볼 때도 매우 불량하다.

〈表 II-8〉 上位10%의 所得占有額 / 下位10%의 所得占有額의 倍率

호주	불란서	독일	이태리	스웨덴	영국	미국
4.05('81)	3.40('81)	2.91('81)	4.04('86)	2.75('81)	3.53('79)	4.93('79)
4.40('94)	4.54('89)	3.18('94)	4.85('95)	2.78('95)	4.57('95)	6.42('94)

자료: Luxembourg Income Study, 1998

이와 같이 빈부격차가 좁혀지지 않고 빈곤율이 과거의 낮은 수준으로 돌아가지 못하고 있는 요인은 거시적인 경제 및 사회적 요인과 개별 가구의 미시적 특성으로 나누어 분석할 수 있다. 먼저, 실업률 및 비정규직 비율, 증권가격, 소득성장률 등 거시변수가 빈부격차에 주는 영향을 분석하였다. 하위 10%의 소득점유액에 대한 상위 10%의 점유액의 비율을 종속변수로 하여 회귀분석을 한 결과, <표 II-9>의 추정식 2에 의하면, 분배 양 극층의 점유비중에 대한 영향에서 실업률이 가장 크고, GDP 성장률도 적지 않은 영향을 주었다.

〈表 II-9〉 都市 勤勞者家口 上位 10%/下位 10%의 比率에 대한 巨視的 要因의 影響

구분	추정식 1		추정식 2	
	추정치	t-ratio	추정치	t-ratio
상수	-3.203	-1.90	1.112	0.77
GDP 성장률	-0.115	-3.22	-0.027	-0.90
비정규직 비율	0.233	7.59	0.103	3.19
실업률			0.417	5.66
증권지수	0.0014	1.36	0.009	1.19

주: 1) 1991년부터 2000년까지의 40분기의 자료를 이용함.

2) 실업률은 GDP 성장률, 비정규직 비율과 증권가격지수와 높은 상관관계(각각 -0.451, 0.613, -0.454)를 가짐으로 추정식 1에서 실업률 변수를 제외함.

자료: Bark, Soonil, "Worsening Income Distribution After the Economic Crisis And Policy Recommendations", 아태지역 세계사회복지대회 발표

따라서 양극층의 점유비율은 실업률과 비정규직과 같은 노동변수가 가장 중요하다. 추정식 1에서 보면 비정규직의 비율이 10% 증가하면 양 극층의 소득 점유비율은 2.33만큼 증가시킨다. 종속변수가 근로자가구의 소득의 비중이 아닌 전 도시가구의 소득의 비중이었다면 고용변수의 영향이 다소 줄었을 것으로 추측되나, GDP변수와 고용변수 사이의 추정치의 차이가 큰 것으로 볼 때 고용변수의 중요성을 크게 줄일 수 있을 것으로 보이지 않는다.

3) 社會福祉財政의 負擔 增大 展望

우리나라의 복지제도는 기본생활에서의 최저보장의 미흡과 사회보험을 중심으로 한 사회보장비용 부담의 증가로 인해 저 복지 고비용의 문제라는 복지병 체계를 조기 정착시킬 우려가 있다. 선진국에서 복지병이 주로 연금 등 사회보험에서 발생하고 있고, 특히 선진국의 급속한 고령사회로의 이행은 노인연금 등 각종 노인 복지비를 증대시키고 있다. 그 결과 선진국은 노인계층 지원 중심의 복지국가가 되어 청장년의 복지효과를 구축시키는 효과를 갖고 있다. 이들 국가에서 선진국 재정적자의 주요 몫은 연금재정적자에 기인하는 것으로 추정하고 있다.⁵⁾ 한국의 경우 연령 측면뿐 아니라 경제적 노령화 속도는 장기적으로 연금재정부담뿐 아니라 노인의료비를 증가시킬 것으로 전망되고 있다. 한국은 세계에서 가장 빠른 고령화의 속도를 보이고 있는 국가 중의 하나이다. 더욱이 현 경제위기를 타파하기 위한 효율성 및 신규실업자의 고용을 증대시키기 위해 고령층의 조기 퇴직을 유도하는 각종 정책이 관민 양쪽에서 시행되고 있다. 육체적 노령이 아닌 경제적 노령기에 접어들어 경제불안, 가족 및 사회불안에 직면한 고령층들이 적지 않게 증가될 전망이다.

단기에는 의약계의 대립에 따른 의료비의 급등과 의료시장의 민간 주도로 인해 의료보험재정의 국민부담의 증가가 예상되고 있다. 더욱이 민간부분의 복지비용의 증가는 과거 기업의 준조세의 부담수준을 넘어 기업의 경쟁력을 감소시

5) Gosta Esping-Anderson, "Welfare States At The End of The Century: The Impact of Labour Market, Family and Demographic Change", *Beyond 2000: The New Social Policy Agenda*, Oct. 1996.

켜, 선진국적인 복지병이 조기 발생함은 물론 국가재정의 압박요인으로 작용할 것으로 우려되고 있다.

우리나라 사회보장비 규모를 보면, 1999년 GDP대비 약 11.45%로서 전년의 12.52%에 비해 약간 감소하였다. 이 중 퇴직금을 포함한 법정 민간지출을 제외하면 사회보험기관의 지출을 포함한 공공부문의 지출비율은 1999년 7.90%로서 전년의 6.74%에서 증가하였다. <표 II-5>와 <부표 1>을 보면 공공부문의 복지 재정지출은 '97년 이후 급속히 증가함을 알 수 있다.

다. 社會安全網制度的 效率化 分析 模型

복지재정의 급팽창과 향후의 증가 전망은 복지 투자의 기회비용을 증가시켜, 민간 경제 및 기타 재정투자에 압박요인이 되므로 복지재정의 효율성을 증대시켜야 한다. 재정의 효율성은 복지가 지향하는 목표를 최소의 비용으로 도달할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 효율성을 극대화하는 복지제도의 선택과 규모를 결정하기 위해서는 효율성을 결정하는 목표가 분명하고 전략화 할 수 있어야 하는데 국민복지의 목표는 매우 다양할 수 있어 극대화의 방안을 찾는 것이 쉽지 않다. 국민복지의 목표는 궁극적으로는 국민의 물질적, 정신적 복리를 증진시키는 것이나, 그 개념은 추상적이고 불가측적이다. 복지의 목표를 대변하는 지표개념으로서 빈곤수준, 분배의 정도, 생활안정, 생활의 질로서 기본수요 충족정도, 사회적·정치적 생활환경, 당 세대뿐 아니라 미래세대의 복지·경제성장력에 대한 긍정적 효과 등을 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 모든 지표를 동시에 충족시키기에 자원이 부족하므로 자원이용에 있어서 결국 선택의 문제에 부딪치게 된다. 어느 목표를 얼마큼 혹은 몇 가지 목표를 어떠한 결합형태로 위하여 계획된 복지 목표를 충족시킬 것인가? 라는 선택에 직면하게 된다. 지금까지 인류가 도입해온 복지제도는 모든 목표를 동시에 충족시킬 수는 없고 각 기의 목표에 상이한 정도로 기여하는 제도들 중 어떠한 제도들을 선택하는 것이 혹은 몇 제도를 어떻게 결합하는 것이 가장 효과적인가를 결정해야 한다. 문제는 현실의 여건에서 우리가 선호하는 목표가 무엇이며 이러한 목표를 달성

하기 위하여 기존의 각기의 상이한 특성을 갖는 제도를 어느 수준에서 이용할 것이냐는 이론적 분석적 틀이 필요하다.

1) 制度選擇의 基本模型⁶⁾

가) 目標

복지욕구와 사회목표에 부응하는 제도의 정비 및 개발:

어느 제도를 어느 정도 수준에서 도입 확대 혹은 축소 조정할 것인가?

(1) 目的

복지제도를 체계화하여 한정된 복지자원을 복지욕구와 목적에 가장 적합하도록 활용케 함.

(2) 方法

기존 복지제도의 조정 규모 및 신제도의 도입 규모 그리고 대체 가능한 제도들간의 연계관계를 설정하기 위한 기본 모형을 설정하고, 이를 구체화할 수 있는 객관적 비교연구가 가능하도록 설계함.

2) 基本模型

가) 假定

(1) 국민복지가 최종 목적변수이나 이는 상이한 성격의 변수들의 복합체임.

— 빈곤 수준, 재분배 수준, 분배의 정도, 생활 안정, 생활의 질(기본 수요의 충족정도), 사회적 정치적 환경, 성장력, 미래세대의 복지

(2) 각 복지제도는 위의 요소들을 통하여 국민 복지에 직·간접적으로 영향을 줌.

6) 박순일 등, 『사회복지제도 체계화에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1992.
제도의 선택에서 기본적 논리 구조는 1992년의 본인의 연구를 기반으로 하고 있어 본 연구에도 이를 인용함.

(3) 각 복지제도들은 위의 복지 요소들 중 하나 이상에 양의 효과를 줄 수도 있고, 어떤 요소에는 양의 효과를 다른 요소에는 부의 효과를 줄 수도 있으며, 효과의 크기는 상이함. 총체적으로 각 제도는 복지와 성장(성장적, 미래세대 복지들을 대표)에 대해 상이한 크기로 영향을 줄 수 있음.

나) 模型設定

- 1) 각 복지요소 V_1 (분배등)과 V_2 (성장요소, 미래복지)가 최종 복지에 주는 기술적 영향의 관계를 안다고 가정함.
- 2) 두 제도 S_1, S_2 가 있고 이들은 모두 V_1 과 V_2 에 영향을 주며, S_1 은 V_1 에, S_2 는 V_2 에 보다 큰 영향을 줌.
- 3) S_1 및 S_2 의 제도 확대와 수축의 두 복지요소에 대한 효과도 선형적으로 증감함.
- 4) V_1 과 V_2 가 최종 사회복지(W)에 주는 효과는 일반적 무차별 곡선의 모양을 가짐. 즉, 어떤 제도가 확대될 때 그것이 상대적으로 크게 영향을 주는 복지의 한계적 크기는 희소해 지는 요소의 한계적 복지에 대한 비율은 체감함.

이러한 가정 하에 사회복지함수와 최적 제도 규모의 결정은 다음과 같은 과정을 통하여 이루어질 수 있다.

사회적 복지함수는 (1) 식과 같다.

$$W = W(V_1, V_2) \dots \dots \dots (1)$$

또한 S_1 과 S_2 는 위의 가정에 근거하여 V_1 과 V_2 에 2차 방정식 형태 (quadratic form)로 영향을 준다고 하면,

$$\begin{aligned} V_1 &= - a_{11} S_1^2 + c_{11} S_1 + a_{12} S_2^2 - c_{12} S_2 \\ V_2 &= a_{21} S_1^2 - c_{21} S_1 - a_{22} S_2^2 + c_{22} S_2 \dots \dots \dots (2) \end{aligned}$$

식 1)을 전미분하면;

$$W = W [V_1 (S_1, S_2), V_2(S_1, S_2)]$$

$$dw = \left(\frac{\partial W}{\partial V_1} \frac{\partial V_1}{\partial S_1} + \frac{\partial W}{\partial V_2} \frac{\partial V_2}{\partial S_1} \right) dS_1 + \left(\frac{\partial W}{\partial V_1} \frac{\partial V_1}{\partial S_2} + \frac{\partial W}{\partial V_2} \frac{\partial V_2}{\partial S_2} \right) dS_2$$

+
-
-
+
 혹은 >
 혹은 <

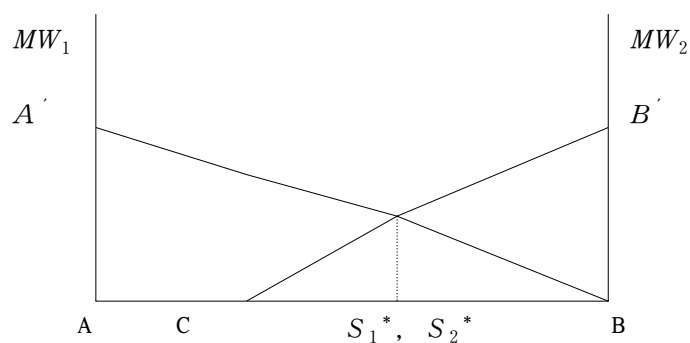
식 1)과 식 2)에서

$$W = W(- a_{11} S_1^2 + c_{11} S_1 + a_{12} S_2^2 - c_{12} S_2, \\ a_{21} S_1^2 - c_{21} S_1 - a_{22} S_2^2 + c_{22} S_2) \cdots \cdots \cdots (3)$$

단, $a_{ij} , c_{ij} > 0$

즉, S_1 및 S_2 의 제도가 복지요소 V_1 과 V_2 에 상이한 크기의 영향을 주거나, 혹은 S_1 은 V_1 에로 양, V_2 에는 음의 영향을, S_2 는 V_1 에는 음 V_2 에는 양의 영향을 줄 수 있다. 그러나 어느 경우에도 제도 변화가 전체 복지에 미치는 영향의 크기는 지속적으로 감소한다고 가정하면 각 제도가 발생시키는 사회적 한계복지는 [도 II-1]에서와 같이 감소하게 된다.

[圖 II-1] 最適制度選擇模型



[도 II-1]에서 S_1 제도에 대한 투자 증대는 A점을 0으로 하여 B로 증대해가고 S_2 제도의 투자 증대는 B점을 0으로 하여 A로 증대해 간다면 S_1 제도의 한계복지곡선은 A'B이고, S_2 제도의 한계복지 곡선은 B'C이다. 그리고 양 한계복지곡선이 만나는 투자수준인 S_1^* 및 S_2^* 에서 사회적 복지를 극대화하는 S_1 & S_2 의 수준이 결정된다.

$$\therefore \frac{\partial W}{\partial S_1} (=M W_1) = \frac{\partial W}{\partial S_2} (=M W_2)$$

식 (3)에서 MW는 다음과 같이 유도된다.

$$M W_1 = e_1 c_{11} - e_1 c_{21} - 2(a_{11} e_1 - a_{21} e_1) S_1$$

$$M W_2 = -e_2 c_{12} + e_2 c_{22} - 2(a_{12} e_2 - a_{22} e_2) S_2$$

$$\therefore e_1 = \frac{\partial W}{\partial S_1}, e_2 = \frac{\partial W}{\partial S_2}$$

제도 1 (S_1)에 M_1 을 제도 2 (S_2)에 M_2 을 투자하고 투자 총규모를 M이라고 하면, 최적 $\frac{M_1}{M}$ 의 규모는 다음과 같이 구하여 진다.

$$\left(\frac{M_1}{M}\right)^* = \frac{e_1(c_{11} - c_{21}) + e_2(c_{12} - c_{22})}{2[e_1(a_{11} - a_{21}) + e_2(a_{12} - a_{22})]M} - \frac{e_2 a_{12} - e_2 a_{22}}{e_1(a_{11} - a_{21}) + e_2(a_{12} - a_{22})}$$

$$\text{단 } a_{11} > a_{12}, a_{12} < a_{22}$$

즉, 제도 S_1 에 투자규모가 $(M_1/M)^*$ 일 때 복지와 성장을 동시에 고려한 국민복지효과를 극대화시키는 최적자원이용을 기할 수 있다.

그리고 V_1 (복지)이 사회적 후생에 미치는 효과(e_1)를 높게 평가되면, 제도 1의 V_1 증대효과가 크고 V_2 (성장) 감소효과가 작을 수록 S_1 에 투자비율은 커져야 한다.

또한 제도2의 V_2 증대효과가 작을수록 V_1 감소효과가 클수록 S_1 에 투자비

율은 커져야한다. 또한 $a_{12}(\frac{\partial V_1}{\partial S_2})$ 에 비해 $a_{22}(\frac{\partial V_2}{\partial S_2})$ 가 클수록 S_1 의 투자비율은 커져야한다.

3) 效率化를 위한 制度選擇의 論理

각 복지제도들은 복지목표들에 다양한 영향을 줄 뿐 아니라, 복지 목표들 사이에도 경쟁 혹은 보완관계가 시대별 혹은 계층별로 달리할 수 있다. 따라서 현재의 우리의 여건과 주요 복지대상이 누구이냐에 따라서 제도 선택은 달라질 수 있다.

첫째, 복지목표들 사이의 관계이다. 기본모형에서는 목표들 사이에 경쟁적인 관계가 있는 것으로 가정하고 있지만 어떤 목표들 사이에는 양 혹은 음의 상관관계가 있을 것이다. 일반적으로 복지개념에 포함된 목표들이 양의 상관관계를 갖지만 성장 혹은 미래세대의 복지와 빈곤이나 분배와 같은 목표들 사이에는 일반적으로 음의 상관관계가 있다고 주장된다. 즉, 1980년대 선진국의 경우 복지증진이 성장력을 잠식시켰다고 보는 것이다. 그러나 50~70년대의 선진국의 경험이나 지금 우리나라가 처해 있는 상황은 양자사이에 양의 상관관계가 있다고 보는 것이 타당할 것 같다. 다시 말해 저소득층 및 근로자의 복지증진은 생산의욕과 생산성을 증대시키는 긍정적 효과가 더 클 것으로 기대된다.

둘째, 각 분야에서 복지목표들은 경쟁적인 관계가 될 수 있다. 노인 빈곤과 근로자 빈곤사이에 어느 목표를 더 강조해야 할 것인가라는 문제나, 주택과 보건문제 사이의 중요도의 차이, 실업구제와 소득능력상실자에 대한 지원과 같은 보다 구체적 복지목표들 사이에는 자원이용에 있어서 경쟁적 관계가 이루어지고 있는 등 각 목표들 사이에 陰陽의 相關關係가 존재할 수 있으므로 모형분석 및 정책결정에서 주의하여야 할 것이다. 예컨대, 우리나라와 같이 빈부격차의 확대로 상대적 빈곤층이 두터워진 사회에서는 빈곤 특히 차상위 빈곤층 및 서민 계층문제에 역점을 둘 필요가 있으므로 이들의 발생에 중요한 관계가 있고 이들 계층의 욕구가 강한 복지목표에 더 큰 비중($\frac{\partial W}{\partial V_1}$)을 두어야 하며 이에 陽의 相關效果를 갖는 목표에는 더 큰 비중을 음의 상관관계를 갖는 목표에

는 비중을 축소시켜야 할 것이다. 예컨대 상대적으로 낮은 재분배효과를 갖는 사회보험을 통한 소득안정의 목표는 비중을 낮추고, 재분배 효과가 크고 소득 안정이나 경제성장에 적지 않은 기여를 하는 저소득층을 지원하는 각종 사회정책들에는 더 큰 비중을 둘 수 있을 것이다.

셋째, 어떤 복지수단이 보다 많은 복지목표에 陽의 效果 ($\sum_{j=1}^{\infty} \partial V_j / \partial S_i$)를 가질수록 그 수단의 복지효과 ($\partial W / \partial S_i$)는 더 크게 고려해야 할 것이다. 예컨대, 기본소비재의 공급증대를 위한 각종정부의 지원 정책은 저소득층의 최저생활향상과 성장 및 사회정치안정 등 多目的 效果를 갖는다고 볼 수 있다.

이와 같이 복지정책을 선택함에 있어서 복지목표들 사이의 관계 그리고 이들과 수단들 사이에 관계가 총체적 복지를 최대화하는 방향으로 복지제도들이 체계화되어야 한다.

4) 效率化를 위한 段階別 戰略

주어진 복지목표를 최대로 하기 위한 제도의 선택은 다음의 5단계로 분류할 수 있다.

- ① 1단계: GNP 중 얼마를 공적 및 사적 복지재원으로 이용할 것인가?
- ② 2단계: 공공기관과 민간 중 어느 부문이 사업을 수행할 것인가?
- ③ 3단계: 복지전달을 소득보장 혹은 긴급 생활부문 지원, 혹은 현금급여 (Cash transfer) 혹은 현물급여(Inkind transfer)로 할 것인가?
- ④ 4단계: 재정 및 급여방법을 사회보험방식 혹은 조세 및 부조방식으로 할 것인가, 혹은 제도를 통합할 수 있을 것인가(예: Negative income tax)
- ⑤ 5단계: 동일 목적을 위하여 하나의 제도로 접근할 것인가 혹은 두 제도 이상으로 접근할 것인가

첫째, 복지투자와 비복지투자의 비중을 어떻게 결정할 것인가? 경제발전초기에는 모든 복지목표들은 성장과 陽의 相關關係를 갖고 있는 것으로 가정되어 경제성장이 총 사회복지에 가장 큰 기여를 하며 남북대립관계에서 국방이 그 다음

의 가치를 지니는 것으로 간주하였다. 그러나 경제의 선진화와 남북의 화해가 조성되고 있는 지금 복지목표변수들은 더 큰 비중을 가져야 할 것으로 이해되고 있으나 어느 정도의 비중을 두느냐에 대해서는 국민적 합의나 정치적 의결이 이루어졌다고 볼 수 없다. 그러나 빈부격차 해소, 서민생활안정과 같은 주요 福祉目標變數가 가장 절실한 사회적 문제로 이해되고 있고 이것이 과거의 경제성장의 역할에서와 같이 역으로 성장이나 국방과도 밀접한 양의 관계를 갖는다고 하면 이들 목표변수가 총사회복지에 갖는 한계투자수익률은 매우 클 것이다.

이와 같은 높은 수익률은 선진국에서 사회보장의 성장력 잠식이나 복지남용의 폐해가 나타나던 1970년대 중반이전의 이들 주요 복지변수에 대한 GNP투자비율(예컨대 GNP의 15~20%)까지는 상당히 높은 한계투자수익률을 보였던 것으로 추정된다. 따라서 복지에 대한 한계투자수익률이 일치하는 최적결합점(모형1 참조)은 現경제력에서는 GNP중 복지투자비율이 적어도 약 10~15% 이상의 수준에 있지 않을까 추정되며 성장력은 적정 성장률 5~7%를 뒷받침하는 자본투자율(예컨대 GNP의 25~30%)에서 유지될 수 있을 것이다.

그렇다면 先進國에서는 우리와 비슷한 수준에 있을 때, 즉, 복지목표에 대한 사회적 價値比重이 우리와 비슷한 시기에 어떠한 복지투자 비율을 선택하였으며 그들과 우리의 差異點은 무엇이어야 하고 따라서 福祉投資比率는 어떻게 조정되어야 하는가가 문제인 것이다.

둘째, GNP중 福祉財源으로 적절히 배분된 자원 중 얼마를 공공기관과 민간기관에 분담하여야 할 것인가? 우리나라와 같이 福祉受給의 수치심 유발효과(Stigma effect)가 적은 복지발전 초기단계에서는 資產調査를 통한 공적급여의 역할이 클 것으로 보인다. 또한 民間들이 이웃에 대한 복지급여가 자신들에게 큰 만족을 주고 있지 못하는 현재와 같은 발전단계에서는 민간의 자발적이고 적절한 복지투자를 기대하기는 힘들므로 복지공급의 주체는 공공기관이 할 수밖에 없겠지만, 문제는 어느 정도를 민간에게 의존할 수 있을 것인가에 대한 合理的推定이 있어야 하며 그 연후에 공공기관 투자의 적정규모가 算出될 수 있다. 공공기관 중 중앙과 지방정부의 분담도 각 기관의 복지증대에 대한 기여도를 참고하여 적합한 분담이 결정되어야 한다. 민간기관의 경우에도 종교단체, 민간자

선단체, 혹은 가족과 같은 복지이전 단체가 있을 수 있으므로 어느 것이 가장 효과적으로 복지를 전달할 수 있으며 가장 용이 하게 재원을 동원할 수 있을 것인가를 고려하여 민간복지 전달 그룹간의 합리적 자원 배분을 유도해야 한다.

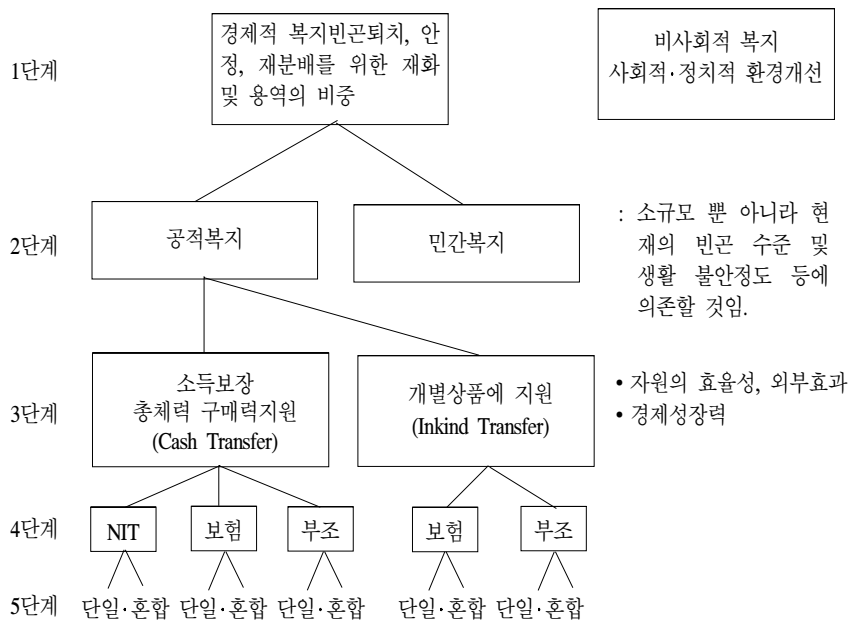
셋째, 現金所得保障 방법과 생활의 구체적 분야에 대한 현물지급의 總社會福祉 增進效果는 복지발전 단계에 따라 크게 다를 것으로 보인다, 현금소득보장 방법이 주는 최저생계비의 보충적 지급은 절대빈곤층이 다수가 있을 때 그 필요성이 커지며, 또한 소득수준이 높고 선택대상이 많아서 빈곤자들의 선택자유증대에 따른 厚生증대가 가능할 때는 현금지원자금의 福祉寄與度 ($\frac{\partial W}{\partial vi} \frac{\partial vi}{\partial V_1}$)가 상당히 클것이나, 최저생활을 못하는 궁핍이 최저 생계적 생활유지에서 곤란이라기보다는 생활의 어느 분야에 심각한 생활위험을 받고 있어 정상적인 생활을 못하거나 위험받고 있는 상대적 빈곤계층에게는 직접적이든 간접적이든 현물지원제도의 복지기여도가 클 것으로 기대된다.

넷째, 동일한 복지전달의 手段으로서 保險方式을 선택할 것이냐? 扶助方式을 선택할 것이냐는 선택에 있어서는 각 전달수단의 복지목표에 대한 효과도 다를 뿐 아니라 그들이 갖는 목표율에 대한 다중효과 ($\sum_{j=1} \frac{\partial W}{\partial vi} \frac{\partial vi}{\partial V_1}$)도 상이하므로 보다 세밀한 비교분석이 요구된다고 볼 수 있다. 예컨대 부조방식은 빈곤문제에 더욱 효과가 있으며 또한 우리의 실정에서 사회 및 생활안정에도 보험방식보다 더 큰 효과가 있어 多重效果가 더욱 크다고 볼 수 있을 것이다. 이는 비슷한 시기의 선진국에서도 유사한 것으로 평가되며 아울러 負의 소득세 문제도 비교·분석 될 수 있다.

다섯째, 각 단계에서 선택의 문제는 몇 가지 중 가장 적합한 한 제도를 선택하던지 아니면 몇 가지 제도를 최적비율로 결합함으로써 총복지를 최대화할 수 있다. 마찬가지로 각 제도내에서 동일한 혹은 비슷한 효과를 갖는 여러 사업(program)들이 존재하므로 이들의 성격을 구분하고 하나 혹은 몇 가지 사업의 최적결합을 통하여 복지사업의 效率性을 증대시킬 수 있을 것이다. 이 이외에도 여러 가지 선택문제가 있는데, 그 중에서도 소득분배제도와 재분배제도 중 어느 것에 얼마의 비중을 둘 것이냐는 문제가 있다.

분배가 심히 불평등화된 상태에서는 재분배제도의 효과가 크게 제약을 받을 것이므로 두 제도에 대한 중요도의비중에 차이를 두어야 할 것이다.

[圖 II-2] 段階別制度的의 選擇經路



이와 같은 단계별 선택은 C. Jones(1985)가 각 사업의 특징과 효과를 비교분석하기 위하여 제시한 여섯 가지 측면의 사업성격의 분류방법과 비슷하다.7) 그러나, 본 보고서의 段階別 선택은 자원이용의 상태를 특징지우기 위해 주요한 복지제도의 성격과 가능한 선택순서에 따라 분류하였는데 비하여 C. Jones는 개별사업 혹은 제도의 평가를 위한 분류이어서 기본적으로 분류의 목표를 달리고 있다.

이와 같은 복지사업의 특징에서 볼 때 각 단계에서 총 복지의 최대화를 위한

7) C.Jones 의 6가지 분류
 What counts? What for? For Whom?
 Cash on What terms? By what means? To what effect?

선택은 무엇이며, 어떠한 제도들을 選擇하고 어느 정도의 투자규모가 적합한 것인지 결정하여야 할 것이다.

2. 韓國의 適正福祉의 巨視的 選擇

효율화의 분석 모형에 따라 재정의 배분과 제도의 선택에서 적절한 규모의 비율을 발견하여야 한다. 실제로 관련된 통계자료가 충분히 주어지지 않은 상태에서 순한계적 편익의 일치 수준을 찾기는 어렵다. 따라서 각 제도의 예산이 전체 예산 중 차지하는 비율의 변화를 관찰함으로써 어떠한 방향으로 우리나라의 제도가 선택되어 가야하는지를 제시코자 한다. 이 곳에서 선택적 대안들의 예산 투입비율이 역전되는 시기나 수준이 각 제도들의 정책적 우선순위가 바뀌는 비율로서 적절한 선택비율이 결정 될 수 있다고 가정한다⁸⁾. 총 예산 중 점유비율의 역전은 각 대안들의 예산의 증가율이 선행된 이후에 나타나는 것이므로 세계각국의 비율의 역전의 시기, 수준과 이 당시의 정치 및 경제적 환경을 고려하여 우리나라의 선택의 방향을 잡을 수 있을 것이다.

기초보장, 사회보험, 그리고 기타의 생활의 안정에 기여하는 제도들의 구체적인 효율화 방안의 제시에 앞서, 이들 방안을 유도할 사회안전망제도 효율화의 거시적인 정책기조를 찾아야 한다. 정부의 복지와 경제적 투자에서의 상대적 노력의 정도, 복지서비스 생산에서 정부와 시장 즉, 민간의 역할, 재원조달방법, 급여의 형태, 전달체계 등에서 어떠한 방향으로 정책의 기조를 잡는가에 따라 사회안전망 관련 각 제도들에 대한 투자 방향도 달라질 것이다.

가. 適正社會福祉 財政水準

경제위기 이후 국민기초생활제도의 실시와 생계급여 및 의료급여에서의 막대

8) 그러나 어떠한 제도들의 최적 투자결합이 각 제도의 투자증가율과 일치하기 위해서는 각 제도가 동일한 값을 가질 때만 가능하다.

$\Delta U/\Delta X = \Delta U/\Delta Y$ 에서 $\Delta X/\Delta X = \Delta Y/\Delta Y$ 가 성립되기 위해서는 $X=Y$ 이어야 함.

한 자금의 투입에도 불구하고 드러나고 있는 빈부격차의 확대, 저소득층의 생활불안과 불만을 해소하기 위해 근본적인 복지 효율화 작업이 필요하다. 또한, 의료보험은 물론 공적연금 등에서 사회보험 재정불안이 심화되어 현재 및 미래의 국민 부담을 과도하게 하여 빈곤층 및 서민의 생활을 불안정하게 하고 경제적 비용을 증대시키고 있다. 따라서, 우리나라의 사회안전망제도는 비용 효과적이고, 경제와 상응하는 지속 가능한 효율적 제도로 전환되어야 한다. 복지환경 중 경제상태는 향후 복지발전에 중요한 영향을 줄 것임을 과거 35년간의 양자사이의 관계에서도 보았다, 미래는 제한된 범위에서나마 많은 가능성을 내포하고 있어 우리가 어떠한 경제 및 복지 선진국가를 달성하는가는 필연적 운명이기보다는 선택의 여지를 많이 갖고 있다. 이러한 의미에서 21세기를 내다보는 한국의 경제 사회는 성장이 분배와 조화를 이룰 수 있는 균형적 경제·사회적 틀⁹⁾의 구축을 통해서 발전해야 할 것이다. 국민의 정부의 정책 패러다임이 된 생산적 복지론은 그 동안 현 정부의 정치이념이었던 민주주의와 시장경제의 병행발전에 생산적 복지가 추가된 3자의 병행발전으로 개념이 확장된 것이다. 시장경제가 복지발전을 동시에 수반하지 않음은 이미 밝혀져 왔고, 민주주의와 복지발전이 필연적 관계가 아님은 많은 민주적인 사회에서의 낮은 복지수준에서 알 수 있다. 따라서, 경제, 사회, 정치를 상호관련 속에서 종합적으로 사고하고 통합적 체계에서 정책을 구상 제시하는 것은 바람직하다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 균형사회의 추구는 관료 및 정치 중심에서 시민 주도로 이루어질 때 인본적 및 시장적 자유가 확장될 수 있을 것이다.

수년 전 까지만 해도 한국의 사회복지제도는 경제성장 위주의 정책에서 복지 투자에 대한 우선순위를 매우 낮게 두는 소위 잔여주의(residualism)을 추구하는 경향이 커서, 복지부담을 정부보다는 수익자에게 지우는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나, 최근 사회안전망에 대한 투자는 매우 빨라 GDP 중 사회안전망제도에 투입되는 사회적 지출의 비율은 급속히 증가하고 있다. 사회보험지출이 급속히 증가하고 있지만 생계 및 의료급여를 중심한 복지서비스의 정부 지출도

9) 박순일, 1992(2) 및 1997.

급속히 증가하고 있다(표 II-14 참조). GDP 대비 중앙정부의 기초보장, 복지서비스, 보건의료, 국민연금 및 건강보험 등의 사회보장적 지출의 비율은 1990년 0.64%, 1997년 0.63%에서 2001년에는 1.35%로 크게 증대하였다. 일반회계 대비해서는 각각 4.2%, 4.2%, 7.5%의 비율로 상승하였다. 따라서, OECD기준에 의한 GDP대비 사회복지지출의 비율은 <표 II-10>에서 보는 바와 같이 1997년부터 급속히 증대하고 있어 99년 현재 9.8%로서 1996년 이전의 2배에 가까운 수준에 이르고 있다. 이는 실업률 감소 등에 따른 퇴직금 급여의 감소 등으로 1998년의 10.86%에 비해 다소 감소하였으나 과거에 비해서는 급등한 수준이다. 1998년의 GDP 대비 복지지출의 비율은 1990년의 일본의 수준에 이른 것으로 최근의 복지투자 수준은 일본과의 격차를 10년으로 줄이어 통상적으로 생각되는 양국간 경제력의 20년 격차에 비해 양국간의 복지격차의 축소속도는 매우 빠르다. 그러나 현재의 GDP 대비 복지지출의 비율은 1950년 독일 19.2%나 영국 14.8%에도 크게 미치지 못하고, 스웨덴의 11.3%에 근접하고 있다¹⁰⁾.

우리나라의 사회안전망 지출은 앞으로도 지속적으로 증대될 것으로 전망되는 제도 환경에 있다. 우리나라는 의료보험(1977년), 국민연금(1988년), 고용보험(1995년)이 최근에야 본격적으로 시행되고 있어 사회보험제도의 적용대상 및 급여범위가 아직 선진국수준에 미치지 못하고 있다. <부표 3>의 국제통화기금(IMF) 자료에 의하면 총 정부수입 중 사회보험료 수입이 차지하는 비율은 2001년 불과 9.25%로서 22개 선진국의 2001년 평균 26.41%에 크게 못 미치고 있다¹¹⁾(표 II-13 참조). 그러나 한국의 사회보험기여금의 점유비율은 1991년 4.8%, 1996년의 7.75%에서 빨리 증가하고 있다. 선진 22개국의 비율이 같은 기간 감소를 하고 있는데 비해, 한국은 사회보험제도가 성숙단계에 들어가고 있어 현재의 급여구조 아래서

10) 박순일(1992(1)) 60쪽 <표 II-12> 참조.

11) OECD의 가장 최근 공표자료인 1998년도를 기준으로 작성된 OECD자료를 근거로 국제간 사회복지 지출수준을 상호비교해 보면, 우리나라의 GDP대비 복지지출 수준은 10.86%로 일본(15.05%), 미국(14.96%) 등 이른바 '복지지체국'(welfare laggard)의 약 2/3수준 이하에 머물고 있으며, 스웨덴을 비롯한 북유럽국가 등의 '복지선진국'(welfare leader)에 비해서도 1/3수준에 달하는 것으로 나타났다. 또한 OECD국가(한국제외)의 GDP대비 복지지출 수준의 단순평균은 21.92%로 우리의 지출은 이에 비해 약 1/2수준으로 나타난다.

는 오히려 빠른 속도로 증대되어 선진국 수준에 가까워 질 것으로 기대되고 있다. 특히, 국민연금의 노령연금급여가 본격적으로 지급되는 2008년 이후에는 국민연금 지출이 급격하게 증가되어 사회보험지출도 대폭 증가할 것으로 예상되기 때문에 10~20년 후에는 우리나라도 선진국수준에 이를 것으로 예상된다.

〈表 II-10〉 OECD 會員國의 社會福祉支出

(단위: 경상 GDP 대비 비율)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
한국	4.25	4.02	4.39	4.48	4.68	5.05	5.29	6.46	10.86	9.77
호주	14.37	15.53	16.51	16.80	16.55	18.09	18.27	18.74	18.86	17.74
오스트리아	26.00	26.28	26.90	28.24	28.92	28.81	28.80	27.87	27.62	-
벨기에	25.85	26.60	26.79	28.33	27.73	26.74	27.16	25.98	26.30	-
캐나다	18.25	20.64	21.28	21.21	20.17	19.23	18.41	17.84	18.03	17.31
체코	16.81	18.18	18.52	19.02	18.99	18.64	18.59	19.41	19.42	20.34
덴마크	29.79	30.59	31.13	32.77	33.43	32.85	32.13	31.03	30.10	-
핀란드	24.78	29.91	33.92	34.06	33.20	31.40	31.12	28.87	26.67	-
프랑스	26.45	27.09	27.88	29.34	29.07	28.98	29.31	29.27	28.82	-
독일	21.74	25.79	27.21	27.95	27.67	28.28	29.52	28.95	28.48	-
그리스	21.64	20.88	19.98	20.91	20.95	21.15	21.83	21.92	22.73	-
아이슬란드	-	-	-	-	19.33	19.88	19.49	19.37	19.64	-
아일랜드	19.02	19.80	20.12	20.05	20.21	19.61	18.52	17.16	15.77	-
이탈리아	25.04	25.71	27.06	27.18	27.01	25.19	25.76	26.29	26.42	-
일본	10.97	11.12	11.64	12.28	12.90	13.73	14.20	14.64	15.05	-
룩셈부르크	21.74	22.22	22.48	23.03	22.58	23.30	23.51	22.33	22.09	-
멕시코	3.23	3.58	3.93	4.24	4.68	7.44	7.54	8.02	8.22	8.23
네덜란드	28.29	28.45	28.89	29.13	27.58	26.64	25.29	24.88	23.90	-
뉴질랜드	22.53	22.56	22.40	21.02	19.90	19.32	19.67	20.76	20.97	19.97
노르웨이	27.16	28.37	29.53	29.15	28.87	28.56	27.64	27.23	28.16	-
폴란드	16.19	23.02	27.31	26.64	25.44	24.74	24.86	24.21	22.83	23.27
포르투갈	14.05	15.02	15.71	17.23	17.40	17.87	18.56	18.20	18.60	-
슬로바키아	-	-	-	-	-	14.09	13.86	13.57	14.01	14.32
스페인	19.29	20.01	20.89	21.71	21.53	20.94	20.92	20.16	19.71	-
스웨덴	31.02	33.18	36.39	37.18	35.61	33.39	33.28	32.61	31.47	-
스위스	19.80	21.28	23.35	25.18	25.44	26.20	27.53	28.54	28.28	-
터키	6.44	7.99	7.35	7.19	7.86	7.46	10.41	11.72	11.59	14.31
영국	21.74	23.57	25.93	26.67	26.30	26.03	26.09	25.66	25.07	-
미국	13.89	14.97	15.67	15.86	15.85	15.87	15.73	15.31	14.96	14.68

자료: 한국보건사회연구원 내부자료(고경환)

또한, 빈곤층에 대한 공적부조나 장애인 등 취약계층에 대한 지출수준이 선진국에 비해 미흡하나 2000년 10월에 도입·시행되고 있는 국민기초생활보장제도가 앞으로 발전되어 소득보장적 급여가 계속 증대될 것이다. 소득수준 향상과 인구고령화에 따라 복지수요는 급속히 증가할 것이다. 아동복지 서비스와 장애인 범주의 확대 등에 따른 취약계층에 대한 지원제도가 확충되면 사회적 부조의 지출도 더욱 확대될 것으로 예상된다. 대부분의 OECD국가들의 1인당 소득수준이나 노인부양률 그리고 정부가 지원하는 취약계층의 비율은 우리나라의 2~3배를 넘고 있다. 이처럼 우리나라의 복지지출규모는 현재 OECD국가에 비해 절대적으로 낮은 수준에 머물고 있으나, 인구 고령화나 소득향상수준·사회보험제도의 성숙추이·국민기초생활보장제도의 정착 등을 감안할 때 앞으로 그 규모가 빠르게 증가할 것으로 예상된다.

따라서 급속히 팽창되고 있는 사회안전망 지출에 대응하여 성장과 복지투자의 적정 결합비율을 찾아야 한다. 우선 사회보험수입 및 지출의 급속한 증대 전망에도 불구하고 사회부조의 지출 증대가 충분한 속도로 이루어 질 것이라고 속단하기 어렵다. 지난 몇 년간의 사회안전망에 대한 재정투입 증대에도 불구하고 국민의 주요 기초생활에서 빈곤의 위험을 제거하지 못한 많은 사각부분이 남아 있다. 사회보험급여에서도 기본적인 생활위협이 적정하게 소비되지 못하는데 비하여 의료서비스, 산재서비스, 고용보험 등에서도 낭비적 요인들이 비판되고 있다. 이와 같이 불충분한 기초생활보장을 개선하고 낭비적인 복지지출을 억제하기 위한 방법을 찾아야 하고, 이때의 적정한 복지지출 비율이 결정될 수 있을 것이다. 역으로 경제와 상생하는 적정한 복지지출수준을 발견하고 이후에 효율적인 복지지출 방법을 찾을 수도 있다.

한국의 빨리 증대되고 있는 복지지출 수준을 어느 수준에서 억제할 것인가를 찾기 위해 <표 II-10>의 OECD 국가의 '90년 이후의 지출 동향을 보면 총 29개국 중에서 GDP대비 복지지출의 비율이 증가하고 있는 국가는 한국을 포함하여 9개국이고, 그 비율이 감소하는 국가는 4개국이며, 나머지 16개국은 비슷한 수준에 증감을 교차하고 있다. 지출비율 안정국가들 중에는 20% 대 후반에 머물고 있는 오스트리아, 벨지움, 북유럽, 불란서, 이태리, 덴마크 등과 20%대 초에 있는 그리스, 룩셈부르크와 20% 이하인 캐나다, 아이슬란드, 스페인 등으로 나누어진

다. 반면에 비율이 증대하고 있는 국가의 1998년의 비율은 스위스 28.3%, 독일 28.5%, 폴란드 23.3%를 제외하면 현재의 비율이 20% 이하이다. 호주(1999) 17.7%, 일본(1998) 15.1%, 포르투갈(1998) 18.6% 터키 14.3%로 15% 전후의 비율을 보이고 있다. 비율이 감소하는 국가에서는 영국이 1998년 25%까지 감소한 것을 제외하면 미국 15.0%, 뉴질랜드(1999) 20.0%, 네덜란드(1998) 23.9%, 아이슬란드(1998) 15.8%까지의 감소를 보이고 있다. 그리고 이들 국가의 1990년 이후의 정점 비율을 보면 대체로 20%대의 초에서 감소하기 시작하고 있다. 예외적으로 네덜란드는 1993년 29.1%까지 증가하였다가 '98년 23.9%까지 감소하였고 영국은 '93년 26.7%에서 '98년 25.1%까지 감소하였다. 그에 반해 미국은 1995년 15.9%에서 감소하기 시작하여 14%대로 내려 왔다. 이들의 증감 방향의 궁극치가 어느 수준일 것인가는 예측하기 어렵지만 향후 10~20년 뒤의 한국의 복지환경이 선진국에 유사해 간다면 우리가 지향해야 할 적절한 GDP 대비 복지지출 비율도 15~20%를 넘어서기 어려울 것으로 판단된다. 그리고 증감을 보이고 있는 국가들이 경제와 복지의 조정과정에서 GDP 대비 복지지출 비율이 변화하고 있다면 우리의 적정비율은 15~20%의 전반부 수준에서 찾아야 할 지 모른다.

그러나 총량적 사회보장의 규모의 적정화도 중요하지만, 총량비율을 구성하고 있는 부문간의 적절한 결합이 더욱 중요하다, 특히 총량의 확대가 제한적일 때는 내부의 효율적 배분의 필요성이 더욱 커진다.

현재 우리의 경제적 여건과 복지수준의 입장에서 볼 때 비용부담능력이 부족하다. 선진국의 복지제도가 최저생활의 확보는 물론 높은 빈곤감소 및 실업대책 효과¹²⁾가 있었다 하더라도 스웨덴과 같이 고비용의 고 복지를 추구하기는 어렵고 유럽대륙에서와 같은 덜 비싼 고 복지를 채택하기도 어렵다. 미국이나

12) <표 2> 각국의 총급여 중 노인급여의 비중, 중위소득 50% 이하의 인구비율, 실업률의 비교

	노인의 복지급여액/ 비 노인급여액(1993년)	중위소득 50%이하 노인부부인구비율	실업률(1995)
스칸디나비아형	0.6~0.9	0.8(스웨덴, 1987)	9.2(스웨덴)
영미형(민간의존형)	1.0~2.5(미국)	3.8(영국)~12.4(미):1986	5.5~8.7
유럽대륙형	1.7(독)~3.5(이태리)	5.1(독, '89)	8.2(독)~12.2(이태리)
일본	5.5		

자료: Gosta Esping-Anderson, 상계서, pp.22~24.

영국과 같은 중 비용 중 복지제도도 사회보험에 의존에 따른 복지병 및 재정적자의 문제에 봉착하고 있다. 에스핑-앤더슨에 의하면 선진국의 경우 연금급여액이 필요수준 보다 약 1/3만큼 많이 지급되고 있다고 한다. 이러한 문제를 피하기 위해 제도의 최저생활효과가 높은 빈곤 취약계층에 대한 직접적인 사회부조제도의 강화를 통해서 비용 효과적 혹은 저 비용 중 복지의 달성이 가능할 것이다. 즉, 우리가 취할 수 있는 복지의 목표는 기본적 생활에서 최저선의 보장을 선진국에서 보다 적은 비용으로 달성하는 효율적 복지제도를 조성하고 복지수준은 선진국과 우리 현 수준의 중간 정도를 추구할 수밖에 없다는 것이다. 이러한 면에서 고비용의 주범이 될 사회보험의 복지효과성을 재조명하고 취약한 사회부조 및 사회복지의 서비스의 강화를 위해 사회복지제도의 체계를 복지효과 증진의 방향으로 재정립할 필요가 있다. 경제 선진화를 위해 예상되는 복지의 역기능을 줄이고, 복지의 경제적 순기능을 최대화할 수 있도록 복지 투자 및 내용을 계획하여야 한다.

이러한 논리에서 의료보험 및 공적연금제도는 전반적이고 단계적인 개혁이 필요하다. 그러나, 시민적 복지권의 확대를 수용하는 복지이어야 한다. 고속 압축적이며, 불균형적인 성장으로 선진경제에 접근해 가는 과정에서 희생된 자에 대한 사회적 보상은 당위성을 갖으며, 또한 노인, 여성, 아동, 장애인, 불구폐질자 등 취약 계층의 사회적 보호는 어떠한 이념 혹은 경제관을 넘어 전 인류가 지켜야 할 가치로 인식되어야 한다. 이와 같은 경제효용주의 및 시민적 복지권이라는 이념에서 볼 때 우리가 구축해야 할 복지형태는 기본적 생활과 기회가 모든 사람의 선택 범위 내에서 보장되는 경제 사회적 균형 복지사회이다. 경제 성장의 국가 의지와 시민적 복지주의의 양극단에 있지 않으면서 그 사회의 정치 경제 사회적 욕구의 균형이 이루어지는 사회를 추구하여야 한다.

나. 民間과 公共의 適正한 役割 및 支出 比率

1) 民間과 公的 支援間의 適正한 配分을 위한 企業, 家族支援에 대한 incentive制度 開發

GDP 대비 사회보장 지출 비율 15~20%의 달성이 경제적 기회비용을 줄이면

서 가능한 빠른 시기에 도달되기 위해서는 민간의 복지지출에의 기여도를 높여야 한다. 가족, 민간단체 및 기업들이 복지재원 확대에 참여토록 유도하여야 한다. 지금 까지도 한국 빈곤층의 최저생계 유지에서 민간의 소득보장 지원이 매우 중요한 역할을 하여 왔다. 2000년 통계청이 조사한 도시가계조사에 의하면 빈곤 도시가구의 이전 소득 수급 가구 중 36.6%가 사적 이전소득에 의존하고 있어 공적 이전소득의 수급가구비율 31.6%보다 크며, 가계지출 중 이전소득 수급액 16.5% 중 12.1%가 사적 이전소득으로부터 충당되어 공적 이전소득 비율 4.5%를 크게 앞서고 있다(표 II-6 참조). 빈곤가구의 주류인 가구주가 무직인 빈곤가구에서 이러한 현상은 더욱 두드러 진다. 이들의 경우 지출의 39.8%를 사적 이전소득에 의존하고 있으며, 공적 이전소득 대비 사적 이전소득의 비율은 3.1배에 이른다. 특히, 공적 이전소득 가구의 증가는 사적 이전소득가구의 비율을 줄이는 효과가 있는 것으로 보일 뿐 아니라, 공적 이전소득은 통계적으로 매우 유의미하게 사적이전소득을 줄이는 효과를 지니어, 이들 간의 대체탄력성은 1.09~1.11이어서 탄력적인 것으로 추정된다.

문제는 정부와 민간의 소득 보장분담비율을 결정하는 것이다. 대체탄력성이 1을 넘는 것은 현 수준을 넘는 정부의 빈곤층 현금 지원의 사회적 후생에의 기여도가 감소해감을 의미하므로, 적어도 대체탄력성 1 이하의 수준에서 현금급여는 제한되어야 한다. 즉, 현재와 같은 정부의 현금지원제도와 수급자 및 관련자들의 의식구조 아래서는 정부의 현금보장은 적정한 비율은 넘어 섰을 것으로 추정된다. 그렇지만 국민의 기초생활보장은 충분한 것으로 볼 수 없고 기초보장의 대상이 차상위 빈곤층 및 서민층으로 확대되어야 할 때, 우리사회의 의식구조 및 경험에서 볼 때 소득보장 이외의 의료, 주거, 교육, 서비스 등 기본적인 생활분야에서의 사적보장에의 의존율은 더욱 증대하여야 할 것이다. 의료, 주거, 교육 등은 수급자의 경제잠재력을 증진시키는 효과와 더불어 현금지원의 대체효과와 도덕적 해이의 문제를 극복하는 효과를 지니고 있다. 따라서 15~20%까지 증대될 사회보장 지출 중에서 현물급여를 통한 기초생활의 비중이 더욱 강화되어야 한다.

동시에, 사적 소득보장을 강화하기 위한 대책이 마련되어야 한다. 정부의 소

득 보장제도의 효율성 한계를 극복하고 선진적 소득보장 수준을 확보하기 위해서는 가족 및 민간의 지원 활동을 장려하여야 한국에서와 같이 자선금의 기부는 드물고 앞으로도 획기적 증대를 기대하기 어려운 환경에서, 친인척 등의 이전소득의 노력을 줄이지 않기 위한 대책이 필요하다. 첫째, 공적 이전소득이 대체되기 쉬운 가구들, 예컨대, 무직, 임시 및 일용직, 비 맞벌이 가구, 자가가구, 여성 가구주 등에 대한 지원에 있어서, 일정 수준 이상의 현금급여는 사적 급여를 줄일 수 있으므로 현물급여를 제공하는 것이 효과적일 수 있다. 둘째, 기존에 제공된 사적 이전소득에 대한 정부의 인센티브 제공이 필요하다. 貧困家口의 형편을 더 잘 아는 가족 및 친지의 사적이전소득을 강화하고, 이를 장려하기 위해 사적 이전소득 이전자들에 대한 소득세 공제제도의 적용, 각종 정부 혜택에서의 우선순위를 높이는 등의 정책이 제시되어야 한다. 예컨대, 공공서비스 기관에의 우선 취업, 자녀들의 장학금 수급, 군복무 등 각종 공적 의무에서의 우호적 대우 등 비 금전적 혜택을 부여할 수 있을 것이다.

기업의 사내 근로복지제도도 장려되어야 한다. 기업의 복지제도는 근로자들의 기업내 생산성을 증대시킬 뿐 아니라 기업이 종사자들의 복지욕구를 보다 잘 알 수 있으므로 기업의 복지제공을 장려하여야한다. 다양한 복지사업을 개발하여 가정의 형편에 따라 선택적으로 기업복지서비스에 참여토록 함으로써 기업이 선진적 복지사회로의 이행에 효과적으로 기여할 수 있는 것이다. 복지효과를 높이기 위한 지역복지의 활성화 전략에 기업내 복지도 포함할 필요가 있다. 기업 내 복지를 장려하기 위해 기업의 복지급여에 과세혜택을 줄 수도 있고, 정부가 matching fund로 보조하여 기업의 복지급여를 유도할 수 있을 것이다.

2) 福祉서비스 供給과 管理에서 市場機能 活用の 擴大 必要

복지와 경제가 상생하는 정책을 추구하기 위해 민간 및 시장의 역할이 확대되어야 한다. 예컨대, 복지에서는 민간시장에서의 일자리 창출 지원, 정부 지원 기초서비스 공급에서의 시장개념의 적극적인 도입, 차상위 빈곤층으로의 기초보장 서비스의 확대 등은 단계별로 장기적인 계획 하에 경제와 상생하는 정책

으로 구상되어야 한다. 반면에 경제운영에서는 적정한 수준의 복지를 보장하고 유지하기 위한 정책적 노력이 있어야 한다.

특히, 기초보장정책에서도 경제적 개념이 적용·강화되어, 정책의 시각을 바꾸어야 할 필요성이 대두되고 있다. 주요한 기초보장이 되고 있는 의료서비스, 복지 서비스 등에서는 이미 서비스 종류와 질에 있어서 매우 다양하고 복잡하여 정부의 직접적인 공급이나 통제는 효과성이 떨어지고 있다. 이는 자원 낭비의 원인이 되기도 한다. 물론, 극빈층에 대한 기초보장서비스는 정부가 주도적으로 공공서비스를 제공해야 한다. 극빈층은 기초서비스에 대한 지불능력이 없으므로 시장에서 수요가 형성되지 못한다. 기초보장서비스는 정부에 의해 직접적으로 공급될 수도 있고 민간의 공급을 전폭지원 할 수도 있다. 특히 의료, 교육 중에서 정부의 서비스 공급이 확대됨으로써 이들 시장의 공급자독점에 따른 폐해를 줄일 수 있을 것이다.

그러나, 다양한 수요와 수많은 공급자의 형성이 가능한 비교적 비전문적인 서비스의 공급에서는 정부의 민간 공급지원도 효과적일 수 있다. 특히, 국민의 기초보장이 지금까지 강조된 극빈층에 대한 생계급여로부터 차상위 빈곤층 및 서민층을 대상으로 의료, 교육, 서비스 등 다양한 기초생활 서비스를 확대하기 위해서는 정부의 직접적인 공급 이외에도 민간의 참여를 적극 유도해야 한다. 정부의 직접적인 공급은 국가의 재정능력을 넘어서고 효율성도 적을 수 있으므로, 민간의 참여 즉, 정부의 지원을 통한 시장의 형성이 필요하다. 대상규모가 크고 유형이 다양한 현물급여는 정부의 관리능력을 넘으므로 효율성이 적을 것이다. 이러한 면에서 의료서비스 시장의 수많은 의료 행위와 의약품에 대한 통제는 시장의 배분원리를 활용할 때 자원 이용의 효율성이 증대될 것이다. 마찬가지로 다양한 수요와 수많은 공급자의 형성이 가능한 비교적 비전문적인 서비스의 공급에서는 정부의 민간 공급 혹은 시장기능 지원이 효과적일 것이다. 그러나, 공급자의 독점성에 따른 규제는 철저히 하고 시장에서 적절한 가격으로 충분히 소비하지 못한 서비스는 정부가 직접 공급하거나 민간의 공급을 지원해야 할 것이다.

그리고, 정부의 민간시장에서의 복지서비스 공급 지원정책이 효율적이기 위해서는 투자에 대한 적절한 평가과정과 관리가 전제되어야 한다. 정부지원의

도덕적 해이를 막지 않고서는 정부의 지원은 실패할 수밖에 없을 것이다. 예컨대, 그 동안 보육시장에 대한 정부지원이 성공적이지 못하였다고 평가됨은 관리와 평가기능의 미흡에 기인한 것으로 판단된다.

또한, 빈곤 근로층 및 차상위 계층들의 생활 안정을 위해서는 이들의 근로를 통한 소득안정이 절대적이다. 이들의 근로참여를 위해 첫째, 시장의 일자리 창출 기능을 강화하기 위한 지원 정책이 보다 강조되어야 한다. 즉, 일자리 창출에서 민간부문의 일자리 창출이 주가 되고 공공부문이 보완적인 역할을 유지하여야 할 것이다. 경쟁력을 확보하기 위해서도 첨단 지식산업에서의 투자증대와 일자리 창출이 있어야 한다. 그러나 이외에도 향후에 창출될 수 있거나 시장창출 능력이 부족한 일자리들이 만들어질 수 있도록 지원하는 정책이 강조되어야 한다. 이러한 일자리는 민간 투자가의 단기적 수익을 보장하지 못하지만, 미래 혹은 현재에 창출될 경제적 및 사회적 가치(파급효과)는 투자가치를 넘으므로, 이들 잠재적 시장에 대한 정부의 적극적인 지원은 복지적 가치와 동시에 생산적 가치를 지니고 있다. 예컨대, 환경, 정보통신, 사회복지, 보건의료 등 사회 및 공공서비스 등에서 새로운 일자리가 민간에 의해 창출될 수 있도록 세제 개편, 임금보조, 투자지원 등의 각종 정책이 개발확대 되어야 한다.

둘째, 직접적 혹은 간접적 지원으로 민간시장에서의 일자리가 창출되면 일자리에 대한 수요와 공급의 연계는 시장의 기능에 맡길 수 있을 것이다. 즉, 정부의 효과성이 적은 취업알선과 시장성이 없는 인위적 일자리 창출보다는 시장의 기능이 작동하고, 생산적 가치를 창출할 수 있는 방향에서 일자리 정책이 추진되어야 한다. 소위 공공부문의 서비스 제공이나 사회적 일자리라고 불리는 각종 정부의 정책사업도 민간시장기능이 활용될 때 더욱 효과적이 될 수 있을 것이다. 예컨대, 정부지원의 간병인 사업이나 폐기물 활용사업에서도 정부의 직접적인 일자리 공급보다는 민간이 수익을 확보하면서 일자리를 제공할 수 있도록 임금 혹은 자본을 지원하면, 민간사업자는 시장을 통하여 정부보호대상자 중에서 보다 적합한 사람을 구하고 사업도 보다 효과적으로 추진할 수 있을 것이다.

다. 適正한 福祉給與方法의 選擇

적정한 사회복지비지출이 결정된 이후에 급여대상자의 지불능력 증대(소득보

장)와 기본 소비재의 직접적 공급증대에 어떻게 투입할 것이냐는 선택의 문제가 발생한다. 즉, 급여대상자 생활비 지원에서 현금급여(General income assistance)와 현물급여(Inkind transfer)의 결합 비율, 예컨대 최저생활보장을 위해 현금급여와 현물급여의 비중을 정하여야 한다. 소득 보장에는 각종부조, 용자제도, 각종수당 등의 현금부조 등을 포함하고, 현물급여에는 재화 및 용역의 소비지원, 그리고 연금이외의 사회보험에 대한 지원 등을 포함한다.

1) 現金支援에 比한 現物給與의 擴大 必要

소득보장이 수급자의 선택권을 보호하여 만족도를 증대시키는 효과는 있지만, 사각지대가 아직도 많고, 근로능력이 없는 극빈층 이외에는 근로소득의 파악이 사실상 어려워 복지의 남용이 유혹되고, 이를 관리하고 대상자와 자산조사를 적절히 할 관리체계는 근본적인 한계를 지니고 있음으로, 소득보장적 사회적 부조는 매우 제한된 대상에 국한하는 것이 효율적이라고 본다. 현물급여와 현금급여를 어느 대상과 수준에서 배분할 것인가를 결정하기는 쉽지는 않다. 그러나 지난 5년간의 급속한 소득보장적 지원에서 복지 및 전달에서의 효율성의 문제가 발생되고 있음이 비판되고 있다. 선진국의 경우 현금 및 현물의 배분에서 안정적인 추세를 보이고 있다. 따라서 지금까지 많은 노력을 기울여 온 극빈층에 대한 현금급여 확대 위주의 정책에서 벗어나 차상위 빈곤층이나 서민 및 중산층의 생활위협과 불안을 해소할 현물급여의 정책이 확대 강화될 필요가 있다.

<표 II-11>에서 제시된 국가들의 사회지출 구성을 비교할 때 한국은 '90년대 이후 실업대책비 및 적극적 노동시장정책의 정부지출이 급속히 증대하고 있어, 다른 국가에서의 경미한 감소추세와 대조를 보이고 있다. 그러나 현물급여 중에서도 의료보장지출은 최근 몇 년 동안의 급속한 지출에도 불구하고 다른 국가들에 비해 매우 낮은 점유비중을 보이고 있다.

〈表 II-11〉 各國의 公共 社會支出의 構成 推移(1990年~1999年)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
한국	소득보장	18.52	20.77	22.44	24.63	24.73	25.19	23.07	20.59	19.73	29.11
	의료보장	46.01	43.01	42.49	40.41	38.23	38.21	40.90	35.84	24.11	26.58
	복지서비스	10.31	10.59	9.23	9.14	9.44	9.37	9.87	9.38	6.25	7.71
	노동복지	25.17	25.64	25.84	25.83	27.59	27.23	26.16	34.18	49.90	36.62
호주	소득보장	38.55	37.05	36.44	38.83	38.88	44.38	45.14	46.92	46.36	46.90
	의료보장	40.19	38.41	37.34	36.50	37.49	35.23	35.61	35.26	36.60	35.29
	복지서비스	11.49	11.60	11.03	9.75	9.98	9.09	8.96	8.53	8.67	9.36
	노동복지	9.77	12.94	15.17	14.94	13.68	11.30	10.32	9.19	8.29	8.36
캐나다	소득보장	30.26	29.42	26.16	31.47	32.55	33.83	35.14	35.91	35.56	35.64
	의료보장	39.78	37.78	37.36	36.08	36.33	36.26	36.42	37.16	37.85	39.18
	복지서비스	16.53	18.72	19.83	20.01	20.43	20.19	19.46	18.57	18.26	17.26
	노동복지	13.43	14.09	13.64	12.42	10.69	9.73	8.96	8.36	8.32	7.92
뉴질랜드	소득보장	50.9	51.8	46.69	49.04	49.62	49.66	49.1	49.	48.76	49.9
	의료보장	33.7	33.4	32.68	34.32	35.26	35.2	35.44	34.53	35.02	33.44
	복지서비스	2.79	2.76	4.22	4.98	4.77	5.19	5.43	5.67	5.69	5.83
	노동복지	12.62	12.02	13.4	11.65	10.36	9.94	10.04	10.7	10.53	10.84
미국	소득보장	44.84	43.96	42.67	42.63	42.20	42.19	42.25	42.92	43.19	43.32
	의료보장	38.75	39.27	39.75	40.19	41.18	41.84	42.08	42.21	42.07	42.34
	복지서비스	11.69	12.04	12.00	12.12	12.28	12.52	12.32	12.08	11.91	11.44
	노동복지	4.71	4.74	5.58	5.06	4.04	3.45	3.35	2.79	2.83	2.90

주: 각 부문의 지출 내용은 다음과 같은 OECD 분류를 다시 범주화시킨 것임.

소득보장: 노령연금, 장애연금급여, 질병연금급여, 가족연금급여

의료보장: 산업재해, 보건

노동복지: 실업, 적극적 노동시장 사업

복지서비스: 노인 및 장애인 서비스, 유족지원, 가정 서비스, 주거급여, 기타

자료: OECD, OECD Social expenditure Database 1980~1998, 3rd, ed, 2001.

한국자료는 보건복지부 및 한국보건사회연구원, 『한국의 사회복지지출 추계: 1990~1999』, 2002.

특히 <표 II-12>에서 총 정부지출에서 보건의료비의 점유비율은 한국이 2001년 0.78%로서 22개의 선진 개발국의 평균 10.7%에 비해 극히 적다. GDP 대비 정부지출 비율이 선진국에 비해 적은 것을 고려하면 보건의료에 대한 정부지출은 매우 적은 것으로 판단된다. 사회복지 지출비의 구성비도 22개 선진국의 1/3수준에도 못 미치고 있다. 따라서 지출비중이 높은 국방과 교육비 지출의 적정화를 고려하면서 정부의 보건의료비 지출이나 사회복지서비스의 지출은 더욱 크게 증대되어야 한다.

<表 II-12> 各國의 政府支出의 構成 推移(1991年~2001年)

국가 및 GFS년도	국방	교육	보건	사회복지	주거 환경	여가문화등	
한국	2001	16.66	20.51	0.78	10.79	2.26	0.85
	1996	6.90p	9.77p	3.25p	5.27p	17.85p	2.34p
	1991	25.77p	19.63p	2.20p	9.67p	2.56p	0.62p
(22개 개발국)	2001	5.77	7.79	10.67	35.92	2.27	1.06
	1996	5.58	7.73	9.84	37.19	2.56	0.88
	1991	7.29	8.23	11.37	36.26	2.39	0.78
미국	2001	15.41	1.78	20.50	28.25	2.56	0.44
	1996	16.84	1.77	19.21	29.23	2.85	0.54
	1991	22.61	1.74	13.48	25.56	2.62	0.25
일본	2001	4.11p	6.03p	1.60p	36.80p	13.76p	0.44p
	1996	4.11p	6.03p	1.60p	36.80p	13.76p	0.44p
	1991	-	-	-	-	-	-
영국	2001	7.10	3.73	15.42	36.50	2.24	0.29
	1996	7.91	4.94	13.96	31.12	1.77	0.48
	1991	12.15	3.19	14.58	31.63	3.19	0.43
개도국 (유럽)	2001	5.45	6.83	7.31	31.77	2.02	1.59
	1996	6.77	9.20	7.86	27.75	2.79	1.46
	1991	16.31	7.48	5.69	20.35	5.07	1.61
개도국 (아시아)	2001	12.58	13.65	4.83	6.43	4.47	0.96
	1996	14.02	14.08	5.23	4.97	4.64	1.25
	1991	14.34	13.35	5.61	4.31	3.54	0.99
개도국 (남미)	2001	5.37	16.83	9.49	19.27	3.35	0.89
	1996	6.96	15.27	10.15	18.10	3.18	0.92
	1991	8.11	14.44	9.24	15.03	2.79	1.19

주: 보건, 사회복지의 범주로 IMF자료를 따름으로 OECD 자료의 재분류와 차이가 있을 것임.
 자료: IMF, *Government Finance Statistics*, 각 연도

그리고 현물급여의 확대는 보건의료 및 복지서비스 등에서 이루어져야 할 것으로 보인다. 2000년 3/4분기 현재 도시 빈곤가구의 약 68%가 기초생활보장제도의 생계급여, 실업급여, 공적연금 등의 어떠한 소득 보장적 지원도 받지 못하고 있다. 이들의 대부분은 의료나 교육 보장적 지원도 받지 못하고 있다. 차상위 빈곤층이나 서민층들에게는 현물급여의 혜택도 요원하다. 선진국의 복지기준에서 볼 때 이들도 복지정책의 대상으로 흡수되어야 한다. 그러나 이들에게까지 생계지원의 현금급여를 확대하기는 어렵다. 이들의 고용안정, 자립·자활능력을 길러주고, 의료, 교육, 주거 등에서 긴급하고 기본적인 수요를 충족해 주는 정책으로 발전해 가야 한다.

특히, 기존수급자 중 현물급여만을 필요한 사람들에게도 ‘현물지원’제를 적용하여, 현물급여를 얻기 위해 기초생활보장제도에 참여함에 따른 예산남용을 줄일 수 있을 것이다. 의료급여를 필요로 하는 많은 사람들이 소득 혹은 가구구성의 위장을 통하여 기초생활보장대상으로 편입되는 사례가 적지 않은 것으로 지적되고 있다.

둘째, 공공 혹은 정부지원을 받는 시장에서의 일자리 공급과 더불어 이곳으로 실직 혹은 불안정 고용상태의 근로자가 유입될 수 있는 인센티브가 있어야 한다. 대표적으로 현재 정부에서 집중적으로 추진하고 있는 자활사업에서는 보충급여체제로 인해 수급자의 근로의욕을 저하시키는 문제를 지니고 있다. 따라서 기초생활보장 수급자의 근로의욕 저하를 방지하기 위한 적절한 근로소득공제를 시급히 마련·실시해야 되지만, 동시에 자활유인을 더욱 자극하기 위해 급여체계의 개선이 필요하다. 현행 제도체계는 차상위 계층의 경우 생계, 의료, 주거 등 모든 급여를 동시에 받지 못하기 때문에 근로를 기피하고 기초보장 대상으로 머물게 하는 유인이 존재한다. 이들에 대해서는 우선 단기적으로는 필요한 현물급여를 적용하여 수급자가 근로활동에 참여해 소득이 증가하여도 현물급여를 안정적으로 제공하여 기초보장대상에서 벗어나도록 하여야 한다.

셋째, 정부가 지원할 현물급여에는 복지지원대상들이 민간시장에 참여할 수 있도록 능력을 배양하고 시장참여의 애로 요인을 제거하기 위한 정책서비스도 포함된다. 이러한 면에서 지금 같이 평생직장이 보장되지 않고, 직장이동이 빈번하며, 고령화 및 건강연령 증대로 경제활동기간이 길어지고 있는 시기에는 평생 직업훈련 및 교육, 평생건강관리체계 강화를 위한 정책이 적극개발 추진되어야 한다. 근로여건을 조성하기 위한 보육정책, 노부모의 주간 혹은 단기보호정책의 확대, 만성질환의 조기 치료 및 효과적 관리, 건강증진의 강화 등 다양한 분야에서 기본적인 생활의 우선적 보호정책이 더욱 확대되어야 한다. 근로능력 있는 자의 복지정책은 이러한 전통적인 복지서비스, 교육 및 의료정책의 강화를 전제로 하여야만 가시적이고 실효성을 지닐 수 있다.¹³⁾

13) 또한, 자활지원사업의 효과성을 증대시키기 위해 전반적인 사회복지와 고용 인프라의 지속적인 확충과 체계화가 매우 중요하다. 따라서 참여자에 대한 직업훈련, 상담 및 재활프로그램, 보육, 간병 서비스가 효과적으로 연계될 때 자활지원사업은 실효를 거둘 수 있다. 이를

넷째, 복지대상자를 서민층으로 확대하면 의료, 교육 및 주거에서의 최저보장을 위한 현물급여가 더욱 중요하다. 먼저, 현재의 교육시스템은 대학교육을 자녀의 최저교육수준으로 희망하는 서민가정의 생활을 극도로 위협하고 있다. 학생들이 대학을 못 가면 인생을 자포자기하며, 일류대학에 진학하지 못하면 재수 및 3수 등을 하면서 자신의 자질을 입시시험에 소모하고 있고, 심지어 교육이민이 성행하는 국력 낭비를 초래하고 있다. 정부 교육비의 재정 비율이 선진 22개국의 약 3배에 이르지만(표 II-13 참조) 사교육비의 부담이 저소득층일수록 클 수밖에 없으므로, 정규교육의 정상화를 위한 대책이 시급히 마련되어야 한다. 예컨대, 학원 강사 등 우수 교원을 초빙하여, 방과후 시간대에 고액을 지불하여 강의할 수 있는 계약제의 교사로 채용함으로써, 학원을 이용함에 따른 과대비용 부담과 정규교육의 파행을 줄이고 공교육 현장에서도 서비스의 경쟁적 공급을 증대시키는 데 기여할 수 있을지도 모른다. 학생 선발방법을 대학에 맡기고, 수능시험은 미국과 같은 자격시험으로 하되 일년에 최소한 두 세 번 정도는 보아서 한번의 실수로 원하는 대학을 못 가서 재수를 하고 막대한 비용을 추가로 부담하여야 하는 문제를 줄일 수 있을 것이다. 동시에 교육비의 해외 유출을 줄이고 과외 등 입시과열을 막으면서, 학생 및 대학의 경쟁력을 증대시키기 위해서 외국의 저명한 대학에 대학시장을 개방하고, 지금 금지된 교육경영의 수익을 자국으로 송금할 수 있도록 법을 개정할 필요가 있다. 아울러 독과점성이 가장 커서 폐쇄성이 크고 국제 경쟁력이 취약한 모든 지식시장, 예컨대, 의료, 법률, 교육 및 전문연구 분야 등 모든 분야를 개방토록 하여, 국내전문 인력의 국제수준으로의 경쟁력과 효율성 향상을 촉진시킬 수 있을 것이다.

다섯째, 학생이 없는 빈곤층 및 서민층 가구의 가장 큰 생활비 부담은 주거비의 부담이다. 이들의 주거안정을 위해, 주택임대 조건을 보다 완화하고 이자를 담보대출이자정도로 내려 주택보유 등 중산층의 재산형성을 두터이 하고, 차 상위 빈곤층 및 서민층을 위한 임대주택 공급의 획기적 증대가 필요하다. 동시에 아직도 실시되지 못하고 있는 극빈층에 대한 정부의 월세 보조금이 실시되어야 한다.

위하여 지역에서의 복지·고용이 체계적으로 연계·통합될 수 있는 지역통합형 복지전달체계가 조기에 확립되어야 할 것이다.

기타, 증대하고 있는 취약계층의 생활보호를 위해 노인 및 가족(여성 및 아동)복지가 더욱 강화되고, 빈곤율이 상대적으로 크고 쌀 시장 개방의 과장으로 더욱 어려워질 농촌지역 주민의 생활안정을 위한 종합적인 농촌복지모형이 개발되어야 한다.

2) 勤勞能力者에 대한 支援方式의 改善을 통한 勤勞福祉制度의 效率化

복지정책의 사각지대에 있으나 근로능력이 있는 빈곤층에 대해서 직접적인 소득보장의 확대보다는 이들의 근로능력을 활성화를 위한 정책 방안이 강구되어야 한다. 첫째, 가구주의 근로활동 여부, 종사상의 지위, 정규직 여부, 맞벌이 여부 등의 변수가 공적 급여수준을 결정하는데 주요한 영향을 주고 있어, 소득보장 사각 근로능력 貧困家口에 대한 소득보장의 대상 및 급여수준의 결정에서 이들에 대한 단순한 현금급여보다는 이들의 근로활동을 자극하고 보다 나은 근로상태로 이동하도록 우선 지원하는 것이 효과적이다. 이는 근로의욕이 높은 빈곤층에게 중요하다. 특히, 기초생활보장대상을 비롯한 현재의 자활 및 소득보장정책에 포함된 모든 가구에 대해서는 시급히 적용되어 정책 효과성을 높여야 한다. 그러기 위해서는 정부가 근로활동을 지원하고 있는 대상자들의 근로유인을 강화시켜 그들의 근로능력을 활성화해야 한다. 정부가 지원하는 자활사업에의 참여자나 소득과약이 용이한 민간시장 근로자에 대하여 근로소득공제제도를 조속한 시일 내에 실시하고, 실효성 있는 소득공제율을 적용하여야 한다. 근로소득공제제도는 최저생계비 이상의 추가근로소득에 대해서만 근로소득공제제도를 적용하여 근로유인을 유발하면서, 동시에 정부예산을 오히려 절감하여 남은 돈으로 다른 복지확대에 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한, 소득공제율은 사업의 경제성, 소득규모, 소득발생기간 등에 따라 근로유인효과 및 형평성 등을 고려하여 차등화 할 수 있을 것이다.

둘째, 근로소득의 과약이 어렵고 빈곤층의 민간시장 참여 근로소득자에 대해서는 장기적으로는 정액(Lump Sum) 현금지원제도, 즉, 가구의 복지수요와 근로능력을 고려한 차등 정액 현금급여를 적용하고, 추가로 현물급여(혹은 생계비 용자제도)를 적용함으로써, 이들의 복지를 증대시키고 정책의 효과를 제고할 수 있다. 소득과약이 부정확한 근로능력자에 대해서는 단기적으로 소득과약능력을 제고하여야 하지만, 이들 계층

에 대한 소득조사의 어려움은 근본적으로 피할 수 없다. 따라서 이들에 대해서는 장기적으로는 단순 차등 정액급여(Lump Sum)를 제공하는 방안을 검토해야 한다. 정액급여의 수준은 근로소득공제제도의 차등화에서와 같이 일의 성격(예, 3D업종), 추정되는 추가소득규모, 적용기간에 따라 차등화 할 수 있을 것이다.

라. 社會保險, 社會扶助 및 勤勞支援 方式의 適正 連繫方案

우리나라의 사회보장 제도에서 사회보험제도의 의존율은 1997년 이전에는 매우 높았다. 의료보험에 대한 정부지출비율은 총 사회보장 지출의 40%대에 이르렀다(표 II-13 참조). <표 II-13>에서 제외된 고용보험의 급속한 지출을 고려하고 보험기관의 지출을 고려하면 사회보험에의 의존율은 지속되고 있다. <부표 3>에서 보면 1990년 전에도 마찬가지로 현상을 발견할 수 있다. 1998년 이후

<表 II-13> 우리나라 政府 福祉支出 構成比의 推移

(단위: %)

구분	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
사회분야	32.6	28.6	30.1	30.1	28.0	29.4	31.5	33.1	36.9	41.6	41.2	35.3	36.7	37.0
기초생활보장	20.4	17.3	16.9	15.6	15.0	13.7	15.2	15.3	18.3	26.2	25.9	22.6	22.7	21.8
사회복지서비스	10.4	9.8	12.4	13.7	12.1	14.9	15.6	17.1	16.9	13.5	13.8	11.5	12.8	13.9
(노인)	3.3	2.7	3.7	5.0	2.6	0.0	0.0	4.6	6.6	4.9	5.2	4.0	4.9	5.0
(아동, 보육)	2.7	3.3	4.6	4.3	4.9	0.0	0.0	6.2	4.8	4.0	3.9	3.3	3.7	4.7
(장애인)	2.6	2.4	2.5	2.3	3.0	0.0	0.0	3.4	3.1	2.7	2.8	2.5	3.0	3.0
(부녀)	0.2	0.3	0.0	0.4	0.5	0.0	0.0	0.6	0.5	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2
(부랑인)	0.6	0.6	0.5	0.6	0.0	0.0	0.0	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
(기타)	0.9	0.5	1.0	1.1	1.1	0.0	0.0	1.8	1.6	1.3	1.3	1.2	0.8	0.8
국민연금	1.8	1.5	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	1.7	1.8	1.5	1.2	1.2	1.3
보건의료	11.0	9.5	7.5	5.8	7.6	8.7	8.8	8.0	7.2	6.6	4.4	3.8	4.3	5.1
(보건)	4.4	3.5	4.7	3.3	4.4	4.6	4.8	3.5	3.1	3.7	2.2	2.0	2.2	2.6
(의약정)	6.3	5.7	2.6	2.3	2.9	4.0	3.7	4.4	4.0	2.8	2.2	1.8	2.2	2.5
(식품)	0.3	0.2	0.2	0.1	0.3	0.1	0.3	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
의료보장	51.9	58.5	57.6	57.7	59.2	56.8	54.5	54.3	52.6	49.3	52.5	59.4	57.3	56.3
(의료보험)	38.7	46.6	45.0	44.3	44.2	42.0	40.1	37.5	35.3	29.3	33.0	38.0	35.4	35.2
(의료급여)	13.1	11.9	12.5	13.4	15.0	14.7	14.5	16.8	17.3	20.0	19.4	21.4	21.9	21.1
기본적 경비	4.5	3.4	4.8	6.4	5.3	5.1	5.1	4.7	3.3	2.5	1.9	1.5	1.6	1.6
일반회계 대비	4.2	4.6	4.6	4.3	4.1	3.8	4.0	4.2	4.2	4.7	6.0	7.5	7.0	7.5
GDP 대비	0.64	0.67	0.63	0.60	0.55	0.53	0.57	0.63	0.72	0.83	1.02	1.36		

주: 금액은 <부표 1> 참조
 자료: 기획예산처 제공

기초생활 보장 및 의료급여 지출의 급증으로 사회보험 예산비율이 감소되고 있다. 그러나 건강보험 지출이 계속 증대하고 국민연금 등 공적연금 지출이 제도 성숙과 급속한 고령화로 빨리 증가될 것으로 예상되고 있어 기초보장 및 의료급여 등을 포함한 부조적 지출의 상대적 비율은 감소할 것으로 전망된다.

문제는 부조적 지출이 빈곤감소 및 기초생활보장 효과가 큰데 비해 보험에 의한 지출은 상대적으로 이런 효과가 적다는 것이다. 사회보장의 효과를 극대화하기 위해 보험과 부조·지출의 적정결합 비율을 발견하여야 한다. <표 II-14>를 보면 선진국의 경우 공공부조와 복지서비스의 상대적 지출비율이 연금·산재 및 보건의료에 비해 월등히 큼을 알 수 있다. 일본을 제외한 선진국의 GDP 대비 공공부조 및 복지서비스비율에 대한 각 보험 지출비율 크기는 한국보다 크게 적다. 즉, 사회보장의 사회보험에 대한 의존비율이 그 만큼 적음을 의미한다.

〈表 II-14〉 OECD 주요 會員國의 社會福祉支出 比較(1998年)

(단위: GDP대비 비율에 대한 한국과의 비율)

	한국	스웨덴	덴마크	프랑스	미국	일본	
총지출(퇴직금 제외)	1	5.15	4.93	4.72	2.45	2.46	
(퇴직금 포함)	1	2.90	2.77	2.65	1.38	1.39	
사회 보험	소 계	1	4.06	3.90	4.48	2.68	2.71
	고용보험	1	10.72	18.72	10.00	1.39	2.78
	연금보험	1	4.62	3.90	5.88	3.11	3.36
	보건의료	1	3.34	3.14	3.15	2.52	2.31
	산업재해보상보험	1	1.33	0.58	1.00	1.25	0.83
공공부조	1	15.32	15.18	12.64	3.55	1.68	
복지서비스	1	9.30	8.66	4.04	0.66	1.04	

자료: 고경환(2000)

‘복지세’의 도입을 통한 서민의 기초생활을 안정적으로 보장하여야 한다. 국민기초생활제도의 실시와 막대한 자금의 투입에도 불구하고 드러나고 있는 저소득층의 생활불안과 불만을 해소하기 위해, 복지세의 수입으로 생활안정기금으로 조성하여 서민들의 일시적 생활위험을 완화하기 위한 자금으로 활용할 수 있을 것이다. 이는 소득세 과표의 현실화나 세원의 확대 등 탈루 방지 이외에도 특별소비세 특히 최상위 5~10%가 주로 구입하는 고가의 사치성 제품에 대한

세율을 인상함으로써 피보험자의 보험료 부담 증대에 따른 노동 및 자본 공급의 감소나 기업의 경쟁력 감소 효과를 없애면서 재원을 확보할 수 있을 것이다. 복지재정을 경제에 부담을 주지 않고 우리나라의 조세 부담률을 30%대로 올리려면 간접세의 획기적 인상 방안이 가장 분명한 방법인 것으로 생각된다.

마. 傳達體系의 改善

1) 市民參與를 통한 福祉의 效果的 支援

국민의 정부는 참여와 책임의 공동체 구축이라는 생산적 복지의 비전을 실현하기 위해 작업장 및 정책적 차원에서 다양한 참여 및 협력을 제도화하였다. 무엇보다도 작업장 차원에서는 근로자의 참여를 통한 생산 및 분배에 관한 노사간 협력을 활성화하기 위한 다양한 사업을 추진하였다. 노사정위원회를 구성하여 노사 및 정부간의 사회적 합의구조를 제도화하였다. 이를 통해 각종 사회정책은 물론 경제정책도 노사의 참여와 협력을 바탕으로 지속적으로 추진하였다.

국민기초생활보장법도 오랫동안 특히, '90년대 초 이후 논의되어 오던 생활보호법의 개정문제를 1998년 45개 시민단체가 『국민기초생활보장법 제정추진연대회의』를 구성하여 법률 제정의 청원절차를 밟았다. 이에 여야 및 정부의 합의를 바탕으로 1999년 9월 ‘국민기초생활보장법’을 제정하고, 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도가 시행되었다. 또한, 자활후견사업의 추진에 있어서, 시·군·구별로 사회복지관, 실업극복시민단체, 민간복지기관 등 984개를 업그레이트형 자활근로사업 수탁기관으로 선정·운영하고 있다.

그러나 급속히 팽창되어온 정부의 복지급여가 효과적으로 전달되었느냐에 대해 의문이 제기되어 오고 있다. 따라서 복지서비스의 전달체계를 효율화하여 복지의 남·오용을 줄이는 것이 매우 중요하다. 지방정부의 복지서비스 공급이 서비스 수요 증대로 크게 부족하고, 최근에는 자활사업으로 인하여 업무가 크게 증대되어 인력난을 가중시키고 있다. 따라서, 사회복지전문요원의 증대와 단기의 폭증하는 업무를 처리하기 위하여 과거에 복지업무 담당자들을 복귀시키

는 것이 시급한 일인 것으로 보인다. 기존의 복지업무 담당 직원의 복귀와 기타 행정직원의 핵심역량위주로의 재배치가 필요하다. 동시에, 부분적으로는 복지관, 민간 복지기관 등과 협력 혹은 업무의 outsourcing 등 관리의 혁신이 필요하다. 예컨대, 일반행정능력이 필요한 소득조사 등은 일반행정요원, 사업개발을 위한 일은 고용안정센터의 관련전문가, 의료서비스의 상담 등은 보건소의 의료요원 등 기존의 지역자원을 연계 혹은 outsourcing함으로써 긴급한 업무수요에 대해 신속히 전문적 서비스를 전달할 수 있을 것이다. 사회복지전문요원은 기초보장대상자 및 기타 복지 대상자의 자격관리(선정 및 배제 등), 이들의 생활여건 변화에 따른 급여의 조정, 필요한 서비스를 적합한 전문가에게 연결하거나 외주하는 연결자(linker)의 역할을 하는 것이 효과적일 것으로 생각된다.

정책 대상의 잘 못된 선정, 급여의 과잉 및 부적절한 공급 등에 따른 비효율을 줄이기 위해 수급자의 자격관리를 철저히 할 민간 및 행정관리의 합동 지도 및 지역 평가단의 설치가 필요하다. 민간 및 정부인력의 전달 서비스에 공동의 체계적 참여와 동시에 그 효과에 대한 지역 사회주민 및 복지대상자의 참여를 통해 지역복지가 전 주민의 관심과 책임아래 활성화됨으로써 사회적 연대감의 증대와 효율성을 증대시킬 수 있을 것이다.

그리고 의료, 복지서비스, 교육서비스, 기타 사회적 후생을 증대시킬 각종 공익적 서비스의 생산에 정부는 물론 민간의 참여가 필요함은 이미 지적하였다. 이는 다양한 서비스의 제공을 가능케 하고 부족한 서비스 공급을 활성화하며 복지사회의 실현에 모든 시민의 참여가 가능케 할 것이다.

2) 社會福祉 制度의 整備

복지서비스의 대상과 노동정책의 대상이 중복되고 있는데 사업은 분립적으로 계획 추진되고 있어 종합적인 지원 효과가 감소할 수밖에 없다. 저소득층에 대한 자활사업의 지원도 전문기관들의 전문성에 의한 유기적 서비스 관계가 이루어지지 못하고 있어 보호의 효과성이 떨어지고 있다. 따라서, 예컨대 노동부와 복지부의 자활사업을 총괄 조정할 자활사업추진단을 별도의 기구로 설치할 필

요가 있다. 또한, 사회복지제도 내에서도 기초보장, 각종수당, 실업급여 등 현금 급여사업이 분립적으로 운영되고 있어 중복 및 과잉수요가 가능하게 되어 있으며, 제도의 형평성 문제도 발생한다. 따라서, 소득보장 및 현물지원 등 각종 서비스를 통합 조정하여 복지효과를 증대시켜야 한다.

〈附表 1〉 우리나라의 社會福祉支出의 推移

(단위: 억원)

구분	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
계	11,506	14,510	15,415	16,507	17,601	19,839	23,707	28,507	31,498	39,370	53,105	74,202	77,243	83,527
사회분야	3,749	4,145	4,647	4,973	4,921	5,834	7,473	9,423	11,623	16,390	21,892	26,210	28,377	30,934
기초생활 보장	2,351	2,506	2,610	2,579	2,644	2,727	3,606	4,357	5,749	10,330	13,768	16,799	17,534	18,241
사회복지 서비스	1,196	1,422	1,911	2,258	2,128	2,955	3,699	4,862	5,337	5,334	7,353	8,534	9,924	11,614
노인	379	393	577	827	462			1,298	2,067	1,912	2,739	2,996	3,786	4,215
이동, 보육	315	481	716	708	857			1,781	1,522	1,590	2,059	2,440	2,871	3,915
장애인	303	341	388	380	530			960	965	1,056	1,483	1,837	2,340	2,507
부녀	27	47	0	64	89			177	169	168	237	255	180	175
부랑인	69	83	83	93	0			134	114	104	142	135	144	148
기타	103	77	147	186	190			512	500	504	693	871	603	654
국민연금	202	217	126	136	149	152	168	204	537	726	771	877	919	1,079
보건의료	1,267	1,375	1,151	952	1,332	1,733	2,097	2,271	2,270	2,579	2,360	2,810	3,346	4,259
보건	507	506	717	551	768	922	1,133	996	968	1,459	1,187	1,464	1,672	2,144
의약정	721	833	396	377	518	784	887	1,248	1,264	1,103	1,168	1,346	1,674	2,115
식품	39	36	38	24	46	27	77	27	38	17	5	0	0	0
의료보장	5,971	8,491	8,875	9,522	10,414	11,260	12,929	15,481	16,579	19,408	27,860	44,102	44,267	47,012
의료보험	4,458	6,761	6,941	7,312	7,777	8,336	9,500	10,704	11,117	11,526	17,537	28,205	27,363	29,395
의료급여	1,513	1,730	1,934	2,210	2,637	2,924	3,429	4,777	5,462	7,882	10,323	15,897	16,904	17,617
기본 적경비	519	499	742	1,060	934	1,012	1,208	1,332	1,026	993	993	1,080	1,253	1,322
일반회계 (백억원)	2,746	3,138	3,350	3,805	4,325	5,188	5,882	6,758	7,558	8,369	8,874	9,912	10,963	11,166
GDP (백억원)	17,863	21,630	24,539	27,711	32,281	37,632	41,711	45,085	43,664	47,660	51,923	54,387		

자료: 기획예산처 제공

〈附表 2〉 韓國의 社會保障豫算의 推移 및 內譯

(단위: 10억원,%)

	1985	1986	1990	1991
□ 社會保障	652.7(.8)	772(.9)	2035.4(1.2)	1605.2(1.4)
1) 의료보험 및 보호	96.5(.1)	121(.1)	1114.1(.7)	1448.0(.8)
① 의료급여	58.9(.07)	73.9(.08)	151.3(.09)	173.0(.1)
② 의료보험	36.6(.05)	47.1(.05)	446.2(.3)	575.8(.3)
③ 산재보험	203.6(.3)	257(.3)	516.6(.3)	699.2(.4)
2) 보훈	115.9(.14)	124(.1)	377.4(.2)	533.6(.3)
① 보상금지급	87.6(.1)	92.3(.1)	319.5(.2)	464.1(.2)
② 교육보호	9.1(.01)	10.0(.01)	11.6(0.007)	11.9(.006)
③ 보훈병원	0.63(.0008)	0.64(.0007)	18.9(.01)	25.2(.01)
3) 근로자 복지	21.0(.03)	16.9(.02)	39.1(.02)	48.7(.03)
① 노사협조증진	2.0(.03)	2.1(.002)	6.3(.004)	10.0(.005)
② 근로기준사업	9.7(.01)	5.2(.006)	12.6(.007)	13.5(.007)
- 임대아파트건설		3.4(.004)		6.9(.004)
- 청소년회관 건설		1.2(.001)		2.1(.001)
- 노동복지회관				1.5(.0008)
4) 기타사회복지	216.7(.03)	253.1(.3)	484.3(.3)	553.2(.3)
(1) 생활보호	130(.2)	144.4(.2)	235.1(.1)	250.6(.1)
① 거택보호		65.7(.07)		114.8(.06)
② 시설보호		21.1(.02)		28.8(.01)
③ 중학생학비지원		38.8(.04)		37.9(.02)
④ 실업고학생학비지원				36.9(.02)
⑤ 기능훈련		3.4(.004)		15.3(.008)
⑥ 취로구호		18.9(.02)		10.0(.005)
⑦ 사회복지전담요원배치				6.5(.003)
(2) 영세민생업자금융자			24.0(.01)	28.0(.01)
(3) 사회복지	45.2(.06)	54.8(.06)	122.2(.07)	149.0(.08)
① 부랑인보호		7.5(.008)		8.3(.004)
② 복지관 운영		1.4(.002)		5.9(.003)
③ 장애인복지		15.2(.02)		33.4(.02)
④ 국립재활원운영		2.3(.003)		1.8(.001)
⑤ 국립사회복지연수원		0.7(.0008)		1.2(.0006)
⑥ 노인복지		3.6(.004)		39.3(.02)
⑦ 아동복지		17(.02)		48.1(.03)
⑧ 부녀복지		6.1(.007)		4.6(.002)
(4) 연금 및 퇴직수당 부담금	36.2(.05)	48.8(.05)	86.5(.05)	104.0(.05)
(5) 재해보상부담금	5.0(.006)	4.4(.005)	5.9(.004)	8.6(.004)
5) 국민연금			20.7(.01)	22.2(.01)
① 국민연금관리공단			20.1(.01)	21.5(.01)
② 행정자원			.6(.0004)	.7(.0004)

자료: 박순일 (1992 (1)), 152쪽 표 69 경제기획원, 예산개요, 1986, 1991년 주: ()는 GDP 대비 비율

〈附表 3〉 各國 中央政府 總 收入 中 社會保險 寄與 比率

□ IMF 의 Government Finance Statistics

1. 개발국

국가명	2001		1996		1991	
	연도	기여율	연도	기여율	연도	기여율
United states	2000	30.72	1995	33.27	1990	34.58
Canada	2000	20.51	1994	18.92	1988	14.55
Japan	1993	26.48p	1993	26.48p		
France	1997	41.16	1995	43.50	1990	43.69p
Germany	1998	47.58	1995	47.95p	1990	53.43
Italy	1999	30.86	1994	28.95	1990	28.77p
Norway	1998	22.46	1994	22.97	1990	24.08
Spain	1997	38.99	1993	38.94	1988	37.78
Sweden	1999	33.14	1995	35.45	1990	30.40
United Kingdom	1999	17.02	1995	17.18	1989	17.07
평균	22개국	26.41	21개국	27.47	19개국	27.55

2. 개도국

1) 아시아

국가명	2001		1996		1991	
	연도	기여율	연도	기여율	연도	기여율
Korea	1997	9.25	1996	7.75f	1990	4.80p
Malaysia	1997	1.23f	1996	1.22f	1990	0.76p
Mongolia	2000	17.79	1995	14.57p		
Thailand	2000	3.03	1995	1.48p	1990	0.11p
평균	5개국	6.65	5개국	5.40	3개국	1.89

2) 유럽

국가명	2001		1996		1991	
	연도	기여율	연도	기여율	연도	기여율
Czech Republic	2000	45.08	1995	40.25	1990	-p
Hungary	2000	26.89			1990	29.23
평균	22개국	27.23	13개국	27.10	6개국	19.27

3) 중동

국가명	2001		1996		1991	
	연도	기여율	연도	기여율	연도	기여율
Israel	2000	13.88	1995	10.45p	1990	8.81p
Kuwait	1999	6.17	1995		1986	
평균	5개국	7.50	5개국	7.65	6개국	7.72

4) 남미

국가명	2001		1996		1991	
	연도	기여율	연도	기여율	연도	기여율
Argentina	2000	23.39	1992	43.89	1988	43.29
Brazil	1998	32.68	1993	26.40	1989	5.83
Chile	2000	6.43	1995	6.07	1987	6.54
Uruguay	2000	28.92	1994	29.43	1990	26.91
평균	14개국	14.93	13개국	17.15	19개국	13.48

Ⅲ. 社會安全網制度的 貧困減少效果性 및 目標效率性 分析

1. 概要

1997년 말 외환위기에 따른 한국경제의 총체적 위기는 한국사회에 빈곤에 대한 인식의 전환을 가져왔다고 할 수 있다. 1960년대 이후 지속되어온 경제성장의 결과, 한국에서의 빈곤문제에 대한 인식은 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤으로 옮겨가고 있던 시기에 경제위기가 도래하면서 절대적 빈곤의 문제가 다시금 제기되기 시작하였다(박능후, 2000). 특히, 사회안전망이 제대로 구축되지 않은 상태에서의 경기침체와 대량실업은 한국사회의 빈곤규모를 증대시키는 결과를 낳았다. 또한, 외환위기에 따른 경제적 위기는 개별가구의 소득을 감소시켰으며, 소득의 감소는 가계지출의 축소로 이어지면서 빈곤가구가 크게 의존하고 있었던 사적이전의 감소를 동반하였다(김태완, 2000). 그 결과, 경제위기 직후 새롭게 빈곤상태에 진입하게 된 가구의 증가로 인해 빈곤율은 높아졌으며, 개별 빈곤가구가 빈곤으로부터 탈피할 가능성은 더욱 낮아졌다. 이러한 상황에서 정부의 적절한 빈곤대책과 각종 사회안전망을 통한 공적이전의 중요성이 더욱 부각되었으며, 빈곤에 대한 사회적 관심과 정책적 수요가 증대되었다. 그 결과, 2000년 10월부터 기존의 생활보호제도를 대신하여 국민기초생활보장제도가 시행되는 등 빈곤문제와 더불어 우리나라의 사회안전망제도에 대한 관심은 점점 더 높아지고 있다.

그러나, 저소득 빈곤층을 대상으로 한 대표적 사회안전망인 국민기초생활보장제도의 경우 전 국민을 대상으로 최저한의 생활을 보장한다는 정책목표에도 불구하고, 엄격한 자산기준 및 부양의무자 조건의 적용으로 인해 사각지대가 존재함으로써 제도의 빈곤감소효과를 약화시키는 한편, 보충성의 원리로 인해

수급자들의 근로의욕이 감소하거나 불성실한 소득신고와 소득과약 인프라의 부재로 인해 부정수급 등의 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 나타남으로써 급증하는 공공부조예산의 효율적 집행에 대한 비판이 제기되는 등 각종 사회안전망의 효과성과 효율성에 대한 문제점이 지적되고 있다.

이에 본 연구에서는 개별가구의 소득자료가 제공되는 미시적 데이터인 통계청의 가구소비실태조사 원자료를 사용하여 먼저 공공부조제도를 중심으로 각종 사회안전망제도의 빈곤감소효과성을 분석함으로써 이러한 프로그램들이 저소득층을 빈곤으로부터 벗어나게 하는데 얼마나 효과를 거두고 있는가를 살펴보고, 다음으로 빈곤층을 대상으로 한 목표효율성의 측정을 통해 각종 사회안전망제도의 급여로 제공되는 지출부분이 주요 정책대상인 빈곤층에 대해 얼마나 집약적·효율적으로 이전되고 있는가를 분석하고자 한다.

2. 分析資料 및 主要概念

가. 分析資料

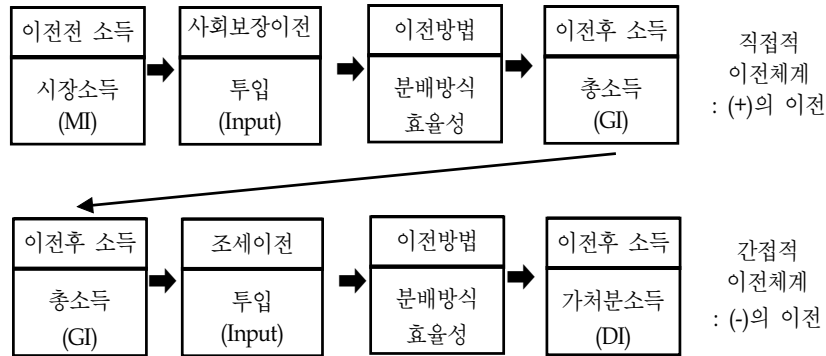
본 연구에서는 공공부조프로그램을 비롯한 공·사적 이전소득의 빈곤감소효과성과 효율성을 분석하기 위해서 최근 발표된 통계청의 2000년 가구소비실태조사 원자료를 사용하였다. 지난 1991년과 1996년 이후 4년만에 발표된 가구소비실태조사는 경제위기 이후의 소득분포 상태를 반영하고 있으며, 1인 가구와 자영업자가구를 포함한 전 가구의 소득 및 지출에 대한 조사결과가 제공되고 있다. 따라서, 농어촌 가구와 1인 가구가 표본에서 제외되어 있고 도시근로자가구 이외의 가구에 대한 소득자료가 제공되지 않는 도시가계조사보다 표본의 대표성 측면에서 더욱 적절한 미시적 데이터라고 할 수 있다. 본 연구에서 사용된 분석대상 가구는 23,720가구이며, SPSS 10.1 통계패키지를 활용하였다.

나. 所得 및 貧困에 대한 概念定義

1) 市場所得 및 移轉所得 類型

빈곤과 소득불평등의 측정과 관련된 논의에 있어서 소득의 개념정의와 포괄되는 소득유형의 범위는 매우 중요한 이슈라고 할 수 있다. 이는 빈곤을 측정하는 대상이 되는 소득개념에 포함되는 소득유형에 따라 빈곤의 수준이 크게 달라질 수 있기 때문이다. 따라서, 기존문헌에서 사용되고 있는 소득개념과 본 연구에서 사용하고 있는 소득자료를 중심으로 개념을 정의해야 할 것이다. 10개국의 소득자료로 구성된 LIS data를 사용하여 공적 소득이전프로그램의 효과성을 분석한 Mitchell(1991)의 연구에서는 사회보장이전(social security transfer)과 조세이전(tax transfer) 등 소득이전 유형과 단계에 따라 시장소득(market income), 총소득(gross income), 가처분소득(disposable income)의 3가지 개념으로 정의하였으며, 아래와 같은 소득이전체계를 제시하고 있다.

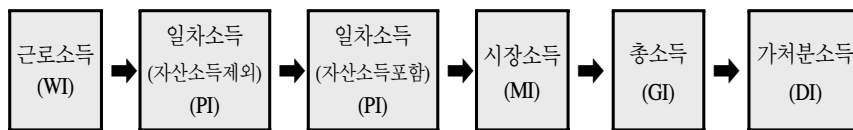
[圖 III-1] Mitchell의 所得移轉體系



Atkinson and Smeeding(1995)은 Mitchell의 소득개념을 보다 세분화하여 근로 소득(wage & salary income), 자산소득을 제외한 일차소득(primary income excluding property income), 자산소득을 포함한 일차소득(primary income including

property income), 시장소득(market income), 총소득(gross income), 가처분소득(disposable income)의 6가지 단계로 개념정의하고 있다.

[圖 III-2] Atkinson & Smeeding의 所得 定義



본 연구에서는 <표 III-1>과 같이 가구소비실태조사에서 제공되고 있는 소득 자료를 바탕으로 Mitchell의 소득이전체계에 따른 소득개념을 적용하고 있다. 먼저 근로소득과 재산소득으로 시장소득(MI)을 구성하였으며, 시장소득에 공·사적이전소득을 더하여 총소득(GI)을 구성하였다.¹⁴⁾ 한편, 이전소득은 각종 사회안전망제도에 의한 공적이전소득과 사적이전소득으로 구분하였으며, 공적이전은 크게 국민연금과 특수지역연금으로 구성된 공적연금, 실업급여와 산재급여 등기타 사회보험, 기초생활보장제도의 생계급여, 경로연금 등 공공부조의 세 가지 영역으로 구분하여 이전소득 유형별로 빈곤감소효과성과 목표효율성을 분석하였다. 한편, 공적이전의 빈곤감소효과성과의 비교를 위해 사적이전에 대해서도 분석하고 있는데, 배우자, 부모, 자녀, 친척, 민간단체로부터의 사적이전으로 각각 구분하였다.

14) Atkinson and Smeeding(1995)의 경우 사적이전소득을 시장소득에 포함시키고 있으나, 본 연구에서는 사적이전소득의 빈곤감소효과성을 측정하기 위해 시장소득 개념에서 제외하였다.

<表 III-1> 家口消費實態調査 所得項目에 따른 市場所得 및 移轉所得 構成

총소득 (GI)	시장 소득 (MI)	근로 소득	임금소득		
			사업소득		
			농어업소득		
			부업소득		
		재산 소득	이자 및 배당소득		
			임대소득		
	이전 소득 (Transfer)	공적 이전	공적 연금	특수 지역 연금	국민연금
					공무원연금
				사학연금	
				군인연금	
			별정우체국 연금		
			기타 사회보험	실업급여	
		산재급여			
		공공 부조	기초생활보장제도 생계급여		
			경로연금		
			장애수당		
			기타 보조금	국가유공자 보조금	
				기타	
사적 이전	가구주 배우자				
	가구주 부모				
	가구주 자녀				
	기타 친인척				
	시민사회단체				

자료: 통계청, 『2000년 기준 가구소비실태조사 지침서』, 2001, 재구성.

2) 貧困線

소득의 정의와 함께 빈곤의 측정에서 더욱 중요한 이슈는 빈곤의 기준인 빈곤선을 설정하는 문제이다. 빈곤에 대한 관점과 정의에 따라 빈곤선 근처의 소득수준을 가진 개별가구의 빈곤여부가 달라질 수 있으며, 전체적인 빈곤규모와 빈곤감소효과 및 효율성이 확대 또는 축소될 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 사회안전망제도의 빈곤감소효과성과 효율성을 분석하기 위해 절대적 빈곤의 관점에서 빈곤선을 설정하고 있는데, 2000년도 국민기초생활보장제도 도입 당시 수급자 선정기준으로 활용되었던 소득기준 사용하였다. 이는 2000년도 최저생계비를 기초로 하여 정책적으로 활용가능하도록 단순화시킨 것

으로 절대빈곤선의 의미와 함께 정책빈곤선의 의미를 지닌다고 할 수 있다. 가구규모별 빈곤선 및 차상위계층 기준은 아래와 같다.

〈表 III-2〉 2000年度 家口規模別 絶對貧困線

(단위: 원)

구 분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인 이상
2000년도 최저생계비	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134	미발표
본 연구의 빈곤선	320,000	540,000	740,000	930,000	1,060,000	1,200,000	1인당 12만원 추가
본 연구의 차상위계층	384,000	648,000	888,000	1,116,000	1,272,000	1,440,000	1인당 14만4천원 추가

주: 본 연구의 빈곤선은 2000년도 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준이며, 차상위계층 소득기준은 빈곤선의 120%에 해당함.

자료: 김미곤 외, 『최저생계비 계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1999.

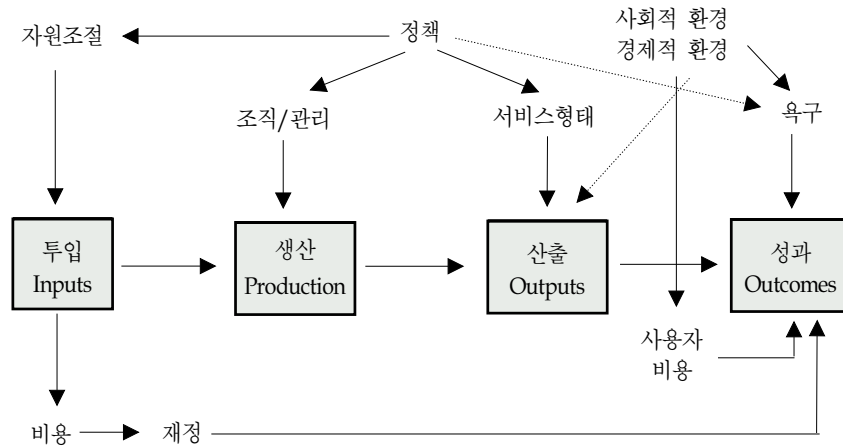
보건복지부, 『국민기초생활보장제도 사업안내』, 2000.

3. 分析方法

가. 分析틀

본 연구에서는 빈곤감소효과성과 목표효율성을 분석하기 위한 접근방법으로 Hill & Bramley(1986)가 제시한 ‘복지생산(Production of Welfare) 모델’에 기초하고 있다. 이 모델은 복지프로그램을 둘러싸고 있는 환경적 요인, 자원, 욕구, 복지프로그램의 투입과 성과간의 관계를 아래와 같이 제시하고 있으며, 각각의 정책영역과 개별 프로그램에 따라 이를 적용할 수 있다.

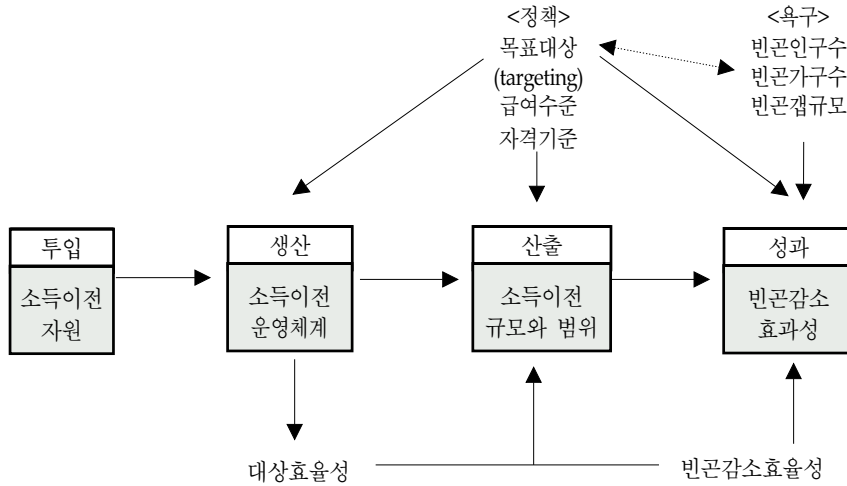
[圖 III-3] Hill & Bramley의 福祉生産(Production of Welfare) 모델



자료: Mitchell(1991)

이와 같은 복지생산 모델을 사회안전망제도에 의한 빈곤감소효과성 및 효율성 분석에 적용한다면, 투입(Inputs)은 특정 프로그램에 의한 소득이전을 위한 다양한 유형의 자원으로, 생산(Production)은 이러한 소득이전 자원을 대상자에게 제공하는 전반적인 운영체계 및 과정으로, 산출(Outputs)은 이러한 과정을 통해 이전된 소득이전의 규모와 범위 등으로, 성과(Outcomes)는 소득이전에 의해 변화된 최종적 결과로서 빈곤 및 소득분배 상태의 변화로 설명될 수 있다. 따라서, 각종 소득이전프로그램의 빈곤감소효과성(성과)은 소득이전(투입) 전 소득수준, 제도의 특성과 운영체계(생산)에 의해 대상자에게 제공되는 급여수준과 소득이전 후 소득수준 등을 각각 측정함으로써 분석할 수 있다. 이러한 내용은 앞서 제시한 Mitchell의 소득이전체계를 근거로 측정할 수 있다. 한편, 목표효율성은 빈곤감소효과의 성과를 거두는 과정에서 투입된 자원, 급여산정 및 전달과정에서 표적화(targeting)와 효율성(efficiency) 측면에서 분석될 수 있다.

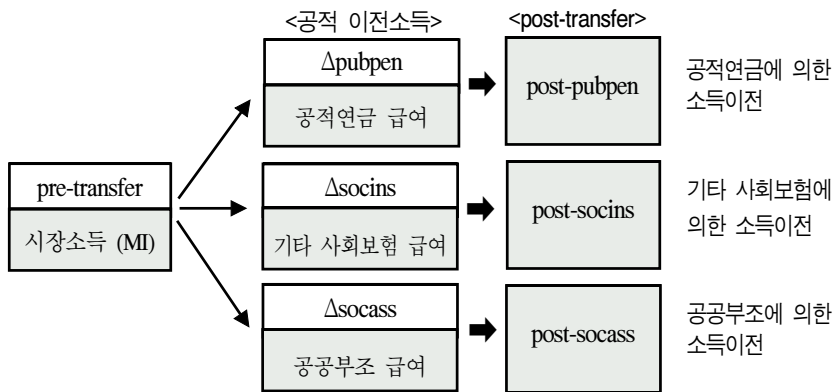
[圖 III-4] 貧困減少效果性 및 效率性 觀點에서의 福祉生産 모델



자료: Mitchell(1991)

본 연구에서는 이러한 ‘복지생산(Production of Welfare)’ 모델과 Mitchell의 소득이전체계를 바탕으로 공공부조프로그램을 포함한 사회안전망제도의 빈곤감소 효과성을 분석하기 위해 소득이전 유형별로 분석틀을 설정하였다.

[圖 III-5] 社會安全網制度의 貧困減少效果性 分析틀



<表 III-3> 社會安全網制度 類型別 貧困減少效果性 分析體系

<p>□ 전체 이전소득의 빈곤감소효과성</p> <p style="margin-left: 20px;">: $GI(h) = MI(h) + \Delta transfer(h)$ $= MI(h) + (\Delta public(h) + \Delta private(h))$</p> <p>□ 전체 공적이전소득의 빈곤감소효과성</p> <p style="margin-left: 20px;">: $MIPUB(h) = MI(h) + \Delta public(h)$ cf. 전체 사적이전의 빈곤감소효과성</p> <p style="margin-left: 20px;">: $MIPRIV(h) = MI(h) + \Delta private(h)$</p>
<p>□ 공적연금의 빈곤감소효과성</p> <p style="margin-left: 20px;">: $MIPUBPEN(h) = MI(h) + \Delta pubpen(h)$ $= MI(h) + (\Delta natipen(h) + \Delta soccupen(h))$</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국민연금의 빈곤감소효과성 <li style="margin-left: 20px;">: $MINATPEN(h) = MI(h) + \Delta natipen(h)$ • 특수지역연금의 빈곤감소효과성 <li style="margin-left: 20px;">: $MISOCPEN(h) = MI(h) + \Delta soccupen(h)$
<p>□ 기타 사회보험의 빈곤감소효과성</p> <p style="margin-left: 20px;">: $MISOCINS(h) = MI(h) + \Delta socins(h)$ $= MI(h) + (\Delta unempl(h) + \Delta injury(h))$</p> <ul style="list-style-type: none"> • 실업급여의 빈곤감소효과성 <li style="margin-left: 20px;">: $MIUNEMPL(h) = MI(h) + \Delta unempl(h)$ • 산재급여의 빈곤감소효과성 <li style="margin-left: 20px;">: $MIINJURY(h) = MI(h) + \Delta injury(h)$

□ 공공부조의 빈곤감소효과성

$$\begin{aligned}
 & : \text{MISOCASS}(h) = \text{MI}(h) + \Delta \text{socass}(h) \\
 & = \text{MI}(h) + (\Delta \text{livben}(h) + \Delta \text{oldben}(h) + \Delta \text{disben}(h) + \Delta \text{othben}(h)) \\
 & \bullet \text{ 기초생활보장제도 생계급여의 빈곤감소효과성} \\
 & \quad : \text{MILIVBEN}(h) = \text{MI}(h) + \Delta \text{livben}(h) \\
 & \bullet \text{ 경로연금의 빈곤감소효과성} \\
 & \quad : \text{MIOLDBEN}(h) = \text{MI}(h) + \Delta \text{oldben}(h) \\
 & \bullet \text{ 장애수당의 빈곤감소효과성} \\
 & \quad : \text{MIDISBEN}(h) = \text{MI}(h) + \Delta \text{disben}(h) \\
 & \bullet \text{ 기타 보조금의 빈곤감소효과성} \\
 & \quad : \text{MIOTHBEN}(h) = \text{MI}(h) + \Delta \text{othben}(h)
 \end{aligned}$$

나. 貧困減少效果性 分析指標

공공부조프로그램을 비롯한 사회안전망제도의 빈곤감소효과는 양적·질적 측면에서 빈곤의 규모와 정도를 나타내는 다양한 지표들을 기준으로 분석할 수 있다. 본 연구에서는 절대빈곤율과 소득충족률을 기준으로 각종 프로그램의 소득이전 전후의 빈곤규모와 소득분포 변화를 비교함으로써 빈곤감소효과를 분석하고 있으며, 각 빈곤지표의 개념 및 측정방법은 다음과 같다.

1) 絶對貧困率

빈곤규모를 분석하기 위하여 가장 일반적으로 사용되는 지표인 빈곤율은 절대빈곤 또는 상대빈곤 관점에서 설정한 빈곤선 이하의 소득을 올리는 가구(인구)수가 전체 가구(인구)수에서 차지하는 비율을 나타낸다. 여기서 $PR(\pi)$ 은 빈곤선이 π 일 경우의 빈곤율을, q 는 빈곤선 이하의 소득을 가진 가구(인구)수를, n 은 전체 가구(인구)수를 의미한다. 본 연구에서는 소득이전 전후의 절대빈곤율 변화를 비교하여 절대빈곤율 감소효과를 측정한다.

$$PR(\pi) = \frac{q}{n}$$

$$PRRE(x) = \frac{PR_{pre} - PR_{post(x)}}{PR_{pre}} \times 100$$

(PRRE: 빈곤율 감소효과, PR: 빈곤율, x: 사회보장급여)

2) 所得充足率

소득충족률(Income-Need ratio)은 질적인 측면에서 빈곤의 정도를 나타내는 지표라 할 수 있다. 이것은 개별가구의 소득수준이 사회적으로 결정된 최소한의 욕구(need), 즉, 최소한의 소득수준을 의미하는 빈곤선을 얼마나 충족시키고 있는가를 보여준다. 이는 빈곤탈피라는 목표를 기준으로 부족한 부분이 얼마인가를 나타내는 개별가구의 빈곤갭과 달리, 빈곤탈피를 위한 목표가 어느 정도 달성되었는가를 나타낸다는 점에서 다르다고 할 수 있다(박찬용 외, 1999). 또한, 빈곤갭은 빈곤가구가 아닌 경우 모두 0인 반면, 소득충족률은 빈곤가구가 아닌 경우에도 고유한 값을 가지므로 차상위계층 등을 함께 고려하여 분석할 수 있다는 장점을 가진다. 여기서는 소득이전 전 빈곤계층의 평균 소득충족률을 기준으로 소득이전 전후를 비교함으로써 얼마나 소득충족률을 증가시켰는지 분석한다.

$$INratio_i = \frac{Income}{Need} = \frac{x_i}{\pi}$$

$$PINRE(x) = \frac{PINR_{post(x)} - PINR_{pre}}{PINR_{pre}} \times 100$$

(PINRE: 평균 소득충족률 증가효과, PINR: 평균 소득충족률, x: 사회보장급여)

3) 所得移轉 前後의 貧困線 基準 所得分布 變化

앞서 제시한 절대빈곤율 및 소득충족률을 보완하여 소득이전 전후의 소득분포

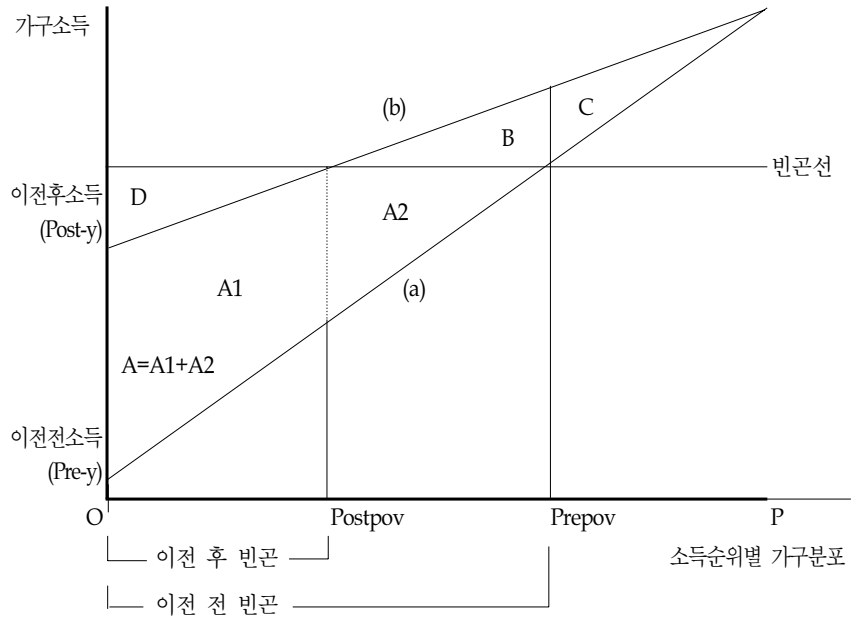
변화를 살펴볼 것이다. 빈곤선 기준 소득충족률에 따라 8개 소득구간¹⁵⁾을 나누어 각 구간에 포함된 가구의 비율을 개별 프로그램의 이전 전후로 비교할 것이다. 절대빈곤율과 소득충족률이 빈곤계층만을 대상으로 분석한 결과인 반면, 이것은 전체 가구를 대상으로 소득분포의 변화를 분석한다는 점에서 차이가 있다.

다. 目標效率性 分析指標

사회안전망제도의 목표효율성 분석을 위해서 Weisbrod(1970)가 제시한 대상 효율성(target efficiency) 개념과 Beckerman(1979)이 제시한 효율성 모델을 사용하였다. 아래 [圖 III-6]에서 보는 바와 같이, 효율성 모델은 소득이전 전 소득에 따른 가구서열에 따라 개별가구의 소득수준을 나타낸 그래프(a), 특정 프로그램에 의한 소득이전 후 개별가구의 소득수준을 나타낸 그래프(b), 그리고 빈곤선에 의해 몇 개의 영역으로 구분된다. 전체 급여수급가구 O~P 가운데, 이전 전 빈곤가구의 규모는 'O~Prepov'이며, 이전 후 빈곤가구의 규모는 'O~Postpov'이다. 한편, A1은 소득이전 전후에 있어서 모두 빈곤계층에 속해 있는 가구에 대해 이전된 공적이전프로그램 급여의 총량을 의미하며, A2는 소득이전 전에는 빈곤가구였지만 소득이전 후에는 빈곤에서 탈피한 가구에 대해 이전된 전체급여 중에서 빈곤갭을 채우는데 사용된 급여의 총량을 의미한다. B는 A2와 동일한 대상에게 이전된 전체급여 중에서 빈곤선을 초과해서 이전된 급여의 총량을 의미하며, C는 소득이전 전에 시장소득만으로도 이미 빈곤상태가 아닌 가구에 대해 공적이전프로그램에 의해 이전된 급여의 총량을 의미한다. 따라서, A~C의 총량은 소득이전의 총량을 의미한다. 한편, D는 소득이전 후에도 여전히 남아 있는 빈곤갭을 의미하며, A1과 A2, 그리고 D의 합은 소득이전 전 빈곤가구의 빈곤갭을 나타낸다.

15) 가구규모별 빈곤선 기준으로 8단계로 구분한 소득구간은 다음과 같다. (1): 0~50%, (2): 51~70%, (3): 71~100%, (4): 101~120%, (5): 121~150%, (6): 151~200%, (7): 201~300%, (8): 300% 이상

[圖 III-6] Beckerman의 效率性 모델



자료: Mitchell(1991)

이러한 효율성 모델에서 Weisbrod의 대상효율성은 전체 수급가구 가운데 특정 사회안전망제도에 의해 급여를 받은 빈곤가구가 몇 %를 차지하는가를 측정한다. 그러나, 본 연구에서는 각종 사회안전망제도의 사각지대가 존재하고 있음으로써 발생하는 효율성의 문제를 살펴보기 위하여, 위의 방법 이외에 소득이전 전 빈곤가구 가운데 실제로 급여를 받는 가구가 몇 %를 차지하는가를 측정함으로써 대상효율성을 분석하고자 한다. 두 번째로 수직적 지출효율성(VEE)은 소득이전 총량(A+B+C) 가운데 이전 전 빈곤가구에 제공된 급여의 총량(A+B)이 차지하는 비율을 측정함으로써 해당 프로그램이 빈곤가구에 대해 얼마나 표적화되어 있는가를 보여주는데 초점을 두고 있다. 세 번째로 과잉지출비율(Spill-over)은 소득이전 전 빈곤가구에 제공된 급여의 총량(A+B) 가운데, 빈곤갯을 채우는 것 이상으로 빈곤선을 초과하여 지출된 부분(B)의 비율을 나타낸

다. 마지막으로 빈곤감소효율성(PRE)은 특정 사회안전망제도에 의한 소득이전 총량(A+B+C) 가운데 이전 전 빈곤가구를 대상으로 빈곤갇을 감소시킬 목적으로 사용된 부분(A)이 차지하는 비율을 나타내는 지표이다.

- 수직적 지출효율성(VVE; vertical expenditure efficiency)
= $(A+B) / (A+B+C) \times 100$
- 과잉지출비율(S: spill-over) = $B / (A+B) \times 100$
- 빈곤감소효율성(PRE: poverty reduction efficiency) = $A / (A+B+C) \times 100$

4. 分析結果 I : 社會安全網制度의 貧困減少效果性

여기서는 사회안전망제도의 빈곤감소효과성을 분석틀에 따라 측정하여 이전 소득 유형별로 비교함으로써 빈곤감소효과성에 대한 분석결과를 제시하고자 한다. 각 소득이전프로그램별 빈곤감소효과성을 측정하기 위해 소득이전 전후의 빈곤지표 변화를 통해 절대빈곤율 감소효과, 소득충족률 증가효과를 분석하였으며, 마지막으로 소득이전 전후 빈곤선 기준 소득분포 상태의 변화결과를 제시하고 있다.

가. 絶對貧困率 減少效果

최저생활 수준을 의미하는 절대적 빈곤선을 기준으로 이전소득 영역 및 유형별로 절대빈곤율 감소효과를 분석한 결과는 <표 III-4>와 같다. 소득이전 전 개별가구의 시장소득을 기준으로 절대빈곤율을 측정된 결과 전체 23,720가구의 17.23%인 4,087가구가 빈곤한 것으로 나타났다. 시장소득은 시장에서 근로활동에 의해 획득하거나, 재산을 근거로 발생한 소득으로 모든 형태의 이전소득과 비경상적 소득이 제외된 것이기 때문에 절대빈곤율이 상당히 높게 나타났다. 절대빈곤율 감소효과는 이러한 시장소득 기준 절대빈곤율이 사회안전망제도의

개별 급여들이 이전된 후의 소득을 기준으로 얼마나 감소하였는가를 보여주는 것이다.

먼저, 모든 형태의 이전소득을 고려한 총소득(GI) 기준으로 절대빈곤율을 측정된 결과 약 7.8% 포인트 감소한 9.37%였다. 따라서, 총 이전소득에 의한 절대빈곤율 감소효과는 약 45.6%인 것으로 나타났는데, 이는 시장소득만으로는 빈곤상태에 머물렀던 가구 가운데 절반에 가까운 가구가 빈곤으로부터 벗어나게 되었음을 의미하는 것으로 그 효과가 큰 것으로 보인다. 그러나, Mitchell(1991)의 연구에서 OECD 10개국을 대상으로 총 이전소득의 빈곤율 감소효과¹⁶⁾를 분석한 결과와 비교해보면, Esping-Andersen의 복지국가 유형화에 따라 자유주의 복지체제에 해당하는 미국(37%), 캐나다(50%), 호주(63%)는 빈곤율 감소효과가 상대적으로 낮았으며, 사민주의 복지체제에 해당하는 스웨덴(85%)과 노르웨이(83%)는 그 효과가 매우 높았다. 따라서, 우리나라의 빈곤율 감소효과는 미국을 제외한 9개국에 비해 낮은 수준이며, 그 격차는 사민주의 복지체제 국가일수록 더욱 크다고 할 수 있다. 특히, 공적이전과 사적이전을 구분하여 절대빈곤율 감소효과를 살펴보면, 우리나라 사회안전망제도의 빈곤율 감소효과가 매우 낮다는 것을 확인할 수 있다. 공적이전소득만을 고려하여 측정된 빈곤율은 15.47%로 소득이전 전에 비해 약 1.8% 포인트 낮아져 빈곤율 감소효과는 약 10.2%에 불과한 것으로 나타났다. 반면에, 사적이전소득만 고려한 경우 빈곤율 감소효과는 약 35%로써 공적이전의 약 3.5배에 이르며, 총 이전소득의 절대빈곤율 감소효과 가운데 약 77%가 사적이전에 의존하고 있다는 결과를 도출할 수 있다. 외국의 경우 사적이전소득이 차지하는 비중이 크지 않다는 점을 고려하면, 이러한 결과는 우리나라의 사회안전망제도가 매우 낮은 수준의 빈곤율 감소효과를 가지고 있으며, 대부분 사적이전에 의존하고 있음을 시사한다.

16) Mitchell의 연구에서 빈곤율 감소효과는 상대적 빈곤개념이며, OECD의 빈곤선인 중위소득의 50%를 기준으로 분석한 결과이다.

〈表 III-4〉 移轉所得 類型別 絶對貧困率 減少效果

(단위: %)

분석결과	절대빈곤율	절대빈곤율 감소효과
이전소득 유형		
소득이전 전 (MI)	17.23	-
총 이전소득 (GI)	9.37	45.62
공적이전소득 (MIPUB)	15.47	10.21
공적연금 (MIPUBPEN)	16.33	5.22
국민연금 (MINATPEN)	17.07	0.93
특수직역연금 (MISOCPEN)	16.50	4.24
기타 사회보험 (MISOCINS)	17.13	0.58
실업급여 (MIUNEMPL)	17.22	0.06
산재급여 (MIINJURY)	17.14	0.52
공공부조 (MISOCASS)	16.45	4.53
생계급여 (MILIVBEN)	16.82	2.38
경로연금 (MIOLDBEN)	17.17	0.35
장애수당 (MIDISBEN)	17.22	0.06
기타 보조금 (MIOTHBEN)	16.97	1.51
사적이전소득 (MIPRIV)	11.21	34.94
배우자 (MIHDSP)	15.81	8.24
부모 (MIHDPAR)	15.86	7.95
자녀 (MIHDSON)	14.51	15.79
기타 친척 (MIOTHREL)	16.72	2.96
민간단체 (MICIVIL)	17.21	0.12

다음으로 사회안전망제도 유형별 절대빈곤율 감소효과를 살펴보면, 공적연금이 약 5.2%의 빈곤율 감소효과를 가진 것으로 나타난 반면, 각종 공공부조제도의 빈곤율 감소효과는 약 4.5%로 오히려 낮았다. 그러나, 공적연금 가운데 특수직역연금에 의한 효과가 대부분을 차지하고 있는데, 이는 연금급여 수급대상자의 대부분은 은퇴 연령 이후의 노인세대로 시장소득 기준으로 빈곤을 측정할 경우 대부분 빈곤상태에 머무르기 때문이며, 특히 특수직역연금은 제도의 성숙도가 높아 수급자의 규모가 상대적으로 크고 급여수준이 높기 때문이다. 반면에, 국민연금의 빈곤감소효과는 0.93%에 불과한데, 이는 아직까지 완전노령연

금이 개시되지 않아 수급자의 규모나 급여수준이 낮기 때문이다.

이러한 상황을 감안하면, 4.5%에 불과한 공공부조제도의 절대빈곤율 감소효과는 상대적으로 국민연금에 비해 높다고 할 수 있다. 공공부조제도의 경우, 2000년 10월 이후 도입된 국민기초생활보장제도의 생계급여에 의한 빈곤율 감소효과가 약 2.4%로 가장 큰 부분이지만, 전체 이전소득에 의한 절대빈곤율 감소효과 가운데 불과 5.3%를 차지하고 있어 아직까지 그 효과가 크지 않다고 할 수 있다. 그밖에 경로연금, 장애수당, 실업급여 등은 매우 빈곤율 감소효과가 매우 낮았다. 한편, 사적이전소득의 유형 중 자녀로부터의 사적이전에 의한 절대빈곤율 감소효과가 약 15.8%로 공적이전을 포함한 모든 이전소득 유형 가운데 가장 높았으며, 우리나라의 총 이전소득이 지닌 빈곤율 감소효과의 약 1/3을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

나. 所得充足率 增價效果

개별가구의 소득이 절대적 빈곤선에 해당하는 소득수준을 얼마나 충족시키고 있는가를 보여주는 소득충족률을 기준으로 이전소득 영역 및 유형별로 소득충족률 증가효과를 분석한 결과는 <표 III-5>와 같다. 소득이전 전 개별가구의 시장소득을 기준으로 측정한 빈곤계층의 평균 소득충족률은 약 39.1%로써 전 가구 평균 소득충족률 273.7%의 약 1/7에 불과한 것으로 나타났다. 또한, 이것은 전체 빈곤계층의 평균 소득수준이 최저생계비의 약 39.1%임을 보여주는 결과로써 이를 개별가구의 빈곤갭 개념으로 해석하면, 평균적으로 최저생계비의 약 60% 이상이 보충되어야만 빈곤에서 벗어날 수 있음을 의미한다고 할 수 있다.

소득이전을 고려한 소득충족률 분석결과를 살펴보면, 먼저 총 이전소득을 고려한 총소득(GI) 기준 빈곤층의 평균 소득충족률은 69.24%로 높아져 소득충족률 증가효과는 약 77%인 것으로 나타났으며, 299.5%로 높아진 전 가구 평균 소득충족률의 약 1/4수준으로 그 격차가 축소되었다. 이러한 결과는 근로소득, 재산소득 등 시장소득만으로 최저생계비의 평균 39.1%이던 빈곤층의 소득수준이 이전소득에 의해 최저생계비의 약 69.2% 수준으로 상승하였음을 의미하는

것이다. 이를 다시 공적이전과 사적이전을 구분하여 살펴보면, 앞서 살펴본 빈곤율 감소효과와 마찬가지로 소득충족률 증가효과에 있어서도 사적이전에 의한 증가효과가 3배 이상 큰 것으로 나타났다. 공적이전만을 고려한 경우 소득충족률은 44.71%로 소득이전 전에 비해 약 5.6% 포인트 높아져 증가효과는 약 14.4%로 나타났다. 이와는 대조적으로, 사적이전만 고려한 경우에는 빈곤층의 평균 소득충족률이 39.08%에서 59.52%로 약 20% 포인트 높아져 증가효과는 약 52.3%에 이르는 것으로 나타나 총 이전소득이 유발한 소득충족률 증가효과 가운데 상당 부분이 사적이전에 의한 것이었다.

이전소득 유형별 소득충족률 증가효과를 살펴보면, 공공부조프로그램의 증가효과가 12.36%로써 전체 공적이전에 의한 증가효과의 80% 이상을 차지하고 있었다. 이는 대부분 기초생활보장제도의 생계급여에 의한 효과였는데, 소득이전 후 빈곤계층의 평균 소득충족률은 42.5%로 약 3.5% 증가하여 8.75%의 소득충족률 증가효과가 있었다. 경로연금, 장애수당 등의 소득충족률 증가효과는 각각 2.51%와 0.49%로 낮았는데, 이는 두 가지 프로그램이 특정대상에 대한 수당적 성격의 프로그램이지만, 급여수준이 매우 낮기 때문인 것으로 생각할 수 있다.

다음으로 공적연금, 실업급여 등 각종 사회보험제도의 급여가 빈곤계층의 소득충족률을 증가시키는 효과를 살펴본 결과, 공공부조와는 달리 빈곤계층에 대한 소득충족률 증가효과는 1%미만으로 거의 나타나지 않았다. 이것은 각종 사회보험급여가 특정한 사회적 위험이 발생한 경우에 제공되며, 급여의 수급대상이 빈곤층을 주요 정책대상으로 하고 있는 것이 아니라, 기여를 바탕으로 수급권이 발생하는 사회보험의 원리에 따라 주로 노동시장에서 일정한 지위와 소득수준을 가졌던 사람들을 대상으로 하기 때문이라고 할 수 있다. 한편, 50%를 상회하는 소득충족률 증가효과를 가진 사적이전소득의 유형 가운데에는 역시 자녀로부터의 사적이전에 의한 증가효과가 가장 높았다. 빈곤계층의 평균 소득충족률은 자녀의 이전소득으로 인해 약 51.5%까지 증가하여 소득충족률 증가효과는 약 31.8%인 것으로 나타났다. 그밖에 부모로부터의 이전소득 역시 약 4.5%의 높은 효과를 가지고 있었으며, 민간단체에 의한 증가효과는 거의 미미한 것으로 나타났다.

〈表 III-5〉 移轉所得 類型別 所得充足率 增加效果

(단위: %)

이전소득 유형	분석결과	빈곤계층		전체
		소득충족률	소득충족률 증가효과	소득충족률
소득이전 전 (MI)		39.08	-	273.71
총 이전소득 (GI)		69.24	77.18	299.50
공적이전소득 (MIPUB)		44.71	14.41	280.02
공적연금 (MIPUBPEN)		39.58	1.28	277.45
국민연금 (MINATPEN)		39.13	0.13	274.30
특수직역연금 (MISOCPEN)		39.54	1.18	276.86
기타 사회보험 (MISOCINS)		39.17	0.23	274.09
실업급여 (MIUNEMPL)		39.17	0.23	273.84
산재급여 (MIINJURY)		39.08	0.00	273.96
공공부조 (MISOCASS)		43.91	12.36	275.90
생계급여 (MILIVBEN)		42.50	8.75	274.78
경로연금 (MIOLDBEN)		40.06	2.51	274.05
장애수당 (MIDISBEN)		39.27	0.49	273.77
기타 보조금 (MIOTHBEN)		39.48	1.02	274.40
사적이전소득 (MIPRIV)		59.52	52.30	293.18
배우자 (MIHDSP)		40.03	2.43	279.07
부모 (MIHDPAR)		40.82	4.45	279.15
자녀 (MIHDSON)		51.49	31.76	280.58
기타 친척 (MIOTHREL)		40.13	2.69	275.44
민간단체 (MICIVIL)		39.22	0.36	273.77

다. 所得移轉 前後 貧困線 基準 所得分布 變化

빈곤선 기준 소득분포는 소득이전에 의한 소득수준의 증가뿐만 아니라, 소득 계층별 가구분포의 변화양상을 동시에 보여준다. <표 III-5>에서 소득이전 전 시장소득을 기준으로 분석한 소득계층별 가구분포를 살펴보면, 빈곤선의 50% 이하인 가구가 전체의 10.1%로 나타나 17.2%에 해당하는 빈곤계층 가운데 약 60%를 차지하고 있었으며, 차상위계층에 해당하는 빈곤선의 101~120% 구간에 속해 있는 가구는 전체의 3.7%로 나타났다.

〈表 III-6〉 所得移轉 後 貧困線 基準 所得分布 變化(a) : 總 移轉所得

(단위: %)

구 분	시장소득 (MI)	총 이전소득 (GI)	공적이전소득 (MIPUB)	사적이전소득 (MIPRIV)
PL 0~50%	10.1	1.9	8.1	3.8
PL 51~70%	2.3	2.3	2.3	2.3
PL 71~100%	4.8	5.2	5.0	5.1
PL 101~120%	3.7	4.2	3.9	4.1
PL 121~150%	6.9	7.2	6.8	7.3
PL 151~200%	13.8	15.0	14.1	14.7
PL 201~300%	25.4	27.7	26.0	27.2
PL 300% 이상	32.9	36.5	33.8	35.5
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0

이전소득 유형별로 소득이전 후 소득분포 변화를 살펴보면, 먼저 총 이전소득을 고려할 경우 빈곤선 50% 이하의 가구비율 10.1%는 1.9%로 크게 낮아졌으며, 빈곤선 이상의 가구비율이 전반적으로 1~3% 포인트 높아졌다. 그러나, 총 이전소득 가운데 공적이전과 사적이전을 나누어보면 공적이전에 의해 빈곤선 50% 이하의 가구비율은 8.1%로 약간 낮아진 반면, 사적이전을 고려할 경우에는 3.8%로 낮아진 것으로 나타났다.

〈表 III-7〉 所得移轉 後 貧困線 基準 所得分布 變化(b): 公的年金

(단위: %)

구 분	시장소득 (MI)	공적연금 (MIPUBPEN)	국민연금 (MINATPEN)	특수지역연금 (MISOCPEN)
PL 0~50%	10.1	9.5	10.0	9.6
PL 51~70%	2.3	2.2	2.3	2.2
PL 71~100%	4.8	4.6	4.7	4.7
PL 101~120%	3.7	3.7	3.7	3.6
PL 121~150%	6.9	6.8	6.9	6.8
PL 151~200%	13.8	13.9	13.8	13.9
PL 201~300%	25.4	25.7	25.4	25.6
PL 300% 이상	32.9	33.6	33.0	33.5
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0

이러한 결과는 앞서 살펴본 절대빈곤을 감소효과와 소득충족률 증가효과에서 확인된 결과와 일치하는 것으로 여전히 우리나라에서 사적이전의 규모나 빈곤 감소효과가 공적 사회안전망에 비해 크다는 점을 보여준다.

〈表 III-8〉 所得移轉 後 貧困線 基準 所得分布 變化(c): 其他 社會保險

(단위: %)

구 분	시장소득 (MI)	기타 사회보험 (MISOCINS)	실업급여 (MIUNEMPL)	산재급여 (MIINJURY)
PL 0~50%	10.1	10.1	10.2	10.1
PL 51~70%	2.3	2.3	2.3	2.3
PL 71~100%	4.8	4.8	4.8	4.8
PL 101~120%	3.7	3.7	3.7	3.7
PL 121~150%	6.9	6.9	6.9	6.9
PL 151~200%	13.8	13.8	13.8	13.8
PL 201~300%	25.4	25.5	25.3	25.5
PL 300% 이상	32.9	33.0	33.0	32.9
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0

다음으로 공적 사회안전망제도의 하위 유형별 소득이전 결과를 살펴보면, 공적연금과 실업급여 등 기타 사회보험의 경우 앞서 소득충족률 분석결과에서 확인한 바와 같이 빈곤선 50% 이하에 해당하는 빈곤층의 소득수준을 거의 증가시키지 못함으로써 소득분포에 변화를 가져오지 못한 것으로 나타났다. 오히려, 특수직역연금의 경우에는 소득수준이 높은 계층의 비중이 약간 높아진 것으로 나타났다.

사회보험제도와는 달리 공공부조제도는 빈곤선 또는 차상위계층 이하의 소득 계층에 속한 가구비율에 있어서 변화를 가져왔으나, 그 이상의 계층에 대해서는 거의 영향을 미치지 않고 있어 빈곤계층을 주요 정책대상으로 하고 있음을 그대로 보여주고 있다. 생계급여의 경우 빈곤선 50% 이하에 해당하는 빈곤층의 비율을 9.2%로 약 1%포인트 낮추었으며, 이들은 빈곤선의 51~70%이나 71~100% 등으로 소득수준이 향상되어 해당 계층의 비율이 증가한 것으로 볼 수 있다.

〈表 III-9〉 所得移轉 後 貧困線 基準 所得分布 變化(d): 公共扶助

(단위: %)

구 분	시장소득 (MI)	공공부조 (MISOCASS)	생계급여 (MILIVBEN)	경로연금 (MIOLDBEN)	장애수당 (MIDISBEN)	기타보조금 (MIOTHBEN)
PL 0~50%	10.1	8.8	9.2	10.0	10.1	9.9
PL 51~70%	2.3	2.4	2.5	2.3	2.3	2.3
PL 71~100%	4.8	5.2	5.1	4.9	4.8	4.8
PL 101~120%	3.7	3.9	3.8	3.8	3.7	3.8
PL 121~150%	6.9	7.0	7.1	6.9	6.9	6.9
PL 151~200%	13.8	14.0	13.9	13.9	13.8	13.9
PL 201~300%	25.4	25.6	25.5	25.4	25.4	25.5
PL 300% 이상	32.9	33.0	32.9	32.9	32.9	33.0
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

마지막으로, 사적이전소득의 유형별로 살펴보면 배우자와 부모로부터의 사적이전의 경우 유사한 수준으로 빈곤선 50% 이하에 해당하는 빈곤층을 약 1% 포인트 감소시키고 있다. 그러나, 사적이전유형에 있어서 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 것은 역시 자녀라고 할 수 있다. 빈곤선 50% 이하에 해당하는 빈곤층 가운데 약 40%의 가구가 자녀로부터의 소득이전으로 인해 소득수준이 증가하였으며, 빈곤선 전후의 소득계층의 비율이 전반적으로 높아졌다. 반면, 기타 친척이나 민간단체에 의한 이전소득은 큰 변화를 가져오지 못했다. 이처럼 사적이전소득이 시장소득을 보충하여 전반적인 소득수준을 향상시키는데 기여하고 있을지라도 앞서 살펴본 바와 같이 공적이전의 빈곤감소효과가 매우 낮은 우리나라의 현실에서 사적이전의 효과가 높다고 해서 이를 지나치게 강조해서는 안 될 것이다. 더 나아가, 소득계층별로 보유하고 있는 사적이전의 자원 또는 사적이전의 규모는 역진적일 가능성이 크기 때문에 소득재분배의 관점에서 사적이전에 대한 비판적인 검토가 필요하다.

〈表 III-10〉 所得移轉 後 貧困線 基準 所得分布 變化(e): 私的移轉

(단위: %)

구 분	시장소득 (MI)	배우자 (MIHDSP)	부모 (MIHDPAR)	자녀 (MIHDSON)	기타친척 (MIOTHREL)	민간단체 (MICIVIL)
PL 0~50%	10.1	9.1	9.1	6.3	9.7	10.1
PL 51~70%	2.3	2.1	2.1	2.8	2.2	2.3
PL 71~100%	4.8	4.6	4.7	5.5	4.8	4.8
PL 101~120%	3.7	3.7	3.7	4.1	3.8	3.7
PL 121~150%	6.9	6.9	6.9	7.4	6.9	7.0
PL 151~200%	13.8	13.9	13.9	14.4	13.9	13.8
PL 201~300%	25.4	25.9	25.9	26.1	25.6	25.4
PL 300% 이상	32.9	33.9	33.7	33.5	33.1	32.9
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

5. 分析結果Ⅱ: 社會安全網制度的 目標效率性

여기서는 앞서 살펴본 효율성 모델을 기초로 공공부조제도를 비롯한 사회안전망제도 유형별¹⁷⁾ 대상효율성, 수직적 지출효율성, 과잉지출비율, 빈곤감소효율성 등 목표효율성에 대한 분석결과를 제시하고자 한다. 빈곤감소를 주요 정책목표로 가지고 있는 제도를 평가함에 있어서 목표효율성(빈곤감소효율성)은 빈곤감소효과성과 함께 반드시 고려되어야 한다. 왜냐하면, 정책의 효율성과 효과성 사이의 상충(trade-off)관계는 현실적인 예산제약과 특정 정책목표의 추구 과정에서 불가피하게 나타나기 때문이다. 다시 말해서, 대상의 포괄성과 급여수준의 적절성의 확대를 통해 실현되는 정책의 효과성은 예산제약 하에서 대상효율성, 운영효율성, 비용효율성 등의 개념으로 강조되는 정책의 효율성과 부딪치게 된다는 것이다. 특히, 빈곤감소라는 정책목표 하에서 공공부조제도를 통한 국가의 재정지출이 빈곤층에게 표적화되어 제공될 때 빈곤감소효과성 뿐만 아니라 효율성도 제고됨을 전제로 한다.

17) 빈곤감소효율성 분석에서는 앞서 다루었던 이전소득 유형 가운데 사적이전소득의 하위유형을 제외하고 있다. 사적이전은 제도적으로 국가재정이 투입되는 것이 아니기 때문이다.

가. 對象效率性

대상효율성은 분석하기 위해 전체 수급가구 가운데 특정 사회안전망제도에 의해 급여를 받은 빈곤가구가 몇 %를 차지하는가를 측정하였다. 또한, 각종 사회안전망제도의 사각지대가 존재하고 있는 문제점을 살펴보기 위해 소득이전 전 빈곤가구 가운데 실제로 급여를 받는 가구가 몇 %를 차지하는가를 측정하였다.

〈表 III-11〉 移轉所得 類型別 受給家口 分布

(단위: %)

PL기준 소득구간(%) 이전소득 유형	0-50	51-70	71-100	101-120	121-150	151-200	201-300	300% 이상	계
총 이전소득 (GI)	26.6	5.0	7.9	4.9	8.2	12.7	17.0	17.6	100.0
공적이전소득 (MIPUB)	28.3	5.2	8.0	4.9	8.1	12.8	16.4	16.3	100.0
사적이전소득(MIPRIV)	33.1	5.4	7.6	4.5	7.9	11.5	14.5	15.4	100.0
공적연금 (MIPUBPEN)	21.7	3.8	8.1	5.6	8.8	12.1	19.0	20.8	100.0
국민연금 (MINATPEN)	13.7	3.4	7.9	5.0	8.6	14.4	25.2	21.8	100.0
특수직역연금 (MISOCPEN)	29.9	4.3	8.4	6.1	9.0	9.7	12.7	19.9	100.0
기타 사회보험 (MISOCINS)	12.5	2.3	6.9	4.6	11.6	15.7	28.2	18.1	100.0
실업급여 (MIUNEMPL)	8.3	0.7	4.2	5.6	13.2	19.4	27.1	21.5	100.0
산재급여 (MINJURY)	20.3	5.4	12.2	2.7	9.5	8.1	29.7	12.2	100.0
공공부조 (MISOCASS)	30.8	5.5	8.1	4.7	8.0	12.5	15.2	15.3	100.0
생계급여 (MILIVBEN)	50.7	8.2	14.6	7.7	7.7	6.5	3.6	1.1	100.0
경로연금 (MIOLDBEN)	31.6	5.0	6.9	4.1	7.8	12.8	15.8	16.0	100.0
장애수당 (MIDISBEN)	32.2	6.7	8.1	8.7	10.1	8.7	14.1	11.4	100.0
기타 보조금 (MIOTHBEN)	34.0	5.5	7.8	1.8	7.5	14.0	13.2	16.1	100.0

먼저, 빈곤선 기준 소득구간별 수급가구 분포를 살펴보면, 정책대상과 관련하여 개별 이전소득 유형별 특성을 파악할 수 있다. 전체 공적이전과 사적이전의 경우 유사하게 빈곤층의 50%이하의 계층이 이전소득 유형별 전체 수급가구의 약 30%를 차지하고 있었으나 차상위계층을 포함한 빈곤선 전후의 소득계층의 경우 약 20%에 불과한 반면, 빈곤선 120% 이상의 계층에 50% 정도가 분포하고 있었다.

사회안전망제도 유형별로 살펴보면, 공적연금과 실업급여 등 사회보험의 경우 빈곤선 이하의 소득계층이 전체 수급가구 가운데 차지하는 비율은 20% 이하인

것으로 나타난 반면, 소득수준이 높은 계층일수록 수급비율은 오히려 높은 것으로 나타났다. 이는 기초연금 등 저소득층의 소득보장을 위한 부분이 설계되어 있지 않은 사회보험제도는 소득재분배 또는 사회적 위험에 대한 공적보호와 소득재분배라는 사회적 의미를 담고 있으나, 근본적으로 기여를 바탕으로 수급자격이 형성되는 보험의 원리를 중심으로 운영되고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

이와는 대조적으로, 빈곤층을 주요 대상으로 한 공공부조제도의 경우 빈곤선의 50% 이하의 소득계층의 비율이 전체 가구의 약 31%로 나타났으며, 기타 보조금을 제외한다면 이 비율은 더욱 높게 나타난다. 특히, 국민기초생활보장제도의 생계급여는 전체 수급가구의 50.7%가 빈곤선의 50% 이하의 소득을 가진 가구인 반면 빈곤선의 150% 이상은 약 11%에 그치고 있다. 따라서, 빈곤가구는 전체 수급가구의 70% 이상을 차지하고 있는데, 이것은 아래 <표 III-11>와 같이 빈곤여부와 이전소득 유형별 수급여부에 따른 가구분포를 통해 확인할 수 있다.

먼저, 공적 또는 사적이전소득이 존재하는 가구의 비율이 전체의 약 36%였으며, 공적이전과 사적이전을 받는 가구는 각각 22.4%와 23.4%였다. 제도 유형별로는 국민연금 등 공적연금의 경우 전 가구의 약 3.7%만이, 실업급여 등 기타 사회보험은 약 0.9%만이 수급하고 있어 빈곤감소에 있어서 그 영향력은 미미할 것으로 판단할 수 있다. 공공부조의 경우에는 전 가구의 약 19.3%가 수급하는 것으로 나타났으나 대부분 저소득 노인들에게 제공되는 경로연금을 수급한 가구들이며, 국민기초생활보장제도의 생계급여 수급가구는 전 가구의 3.2%에 불과했다.

Weisbrod(1970)의 대상효율성 개념을 나타내는 전체 수급가구 중 빈곤가구의 비율은 총 이전소득의 경우 약 40%로 나타났으며, 사적이전소득이 46.1%로 공적이전소득보다 약 5% 포인트 높게 나타나 사적이전소득에 대한 의존이 공적이전에 비해 상대적으로 크다는 것을 보여준다. 이전소득 유형별로 살펴보면, 생계급여의 경우 대상효율성이 73.5%로 나타나고 있는 반면, 경로연금과 장애수당 등 기타 공공부조프로그램과 사회보험의 경우 대상효율성이 20~40% 수준으로 나타났는데, 이는 정책대상의 범위가 빈곤층만이 아니라 상대적으로 폭넓은 제도임을 보여준다.

〈表 III-12〉 移轉所得 類型別 對象效率性

(단위: %)

분석결과 이전소득 유형	전체가구 중 수급가구비율	수급가구 중 빈곤가구비율	수급가구 중 비빈곤가구비율	빈곤가구 중 수급가구비율
총 이전소득 (GI)	36.2	39.6	60.4	83.1
공적이전소득 (MIPUB)	22.4	41.6	58.4	53.9
사적이전소득(MIPRIV)	23.4	46.1	53.9	62.8
공적연금 (MIPUBPEN)	3.7	33.6	66.4	7.3
국민연금 (MINATPEN)	1.9	24.8	75.2	2.7
특수지역연금 (MISOCPEN)	1.9	42.4	57.6	4.6
기타 사회보험 (MISOCINS)	0.9	21.4	78.6	1.1
실업급여 (MIUNEMPL)	0.6	13.2	86.8	0.5
산재급여 (MIINJURY)	0.3	36.5	63.5	0.7
공공부조 (MISOCASS)	19.3	44.3	55.7	49.7
생계급여 (MILIVBEN)	3.2	73.5	26.5	13.6
경로연금 (MIOLDBEN)	16.5	43.4	56.6	41.6
장애수당 (MIDISBEN)	0.6	47.3	52.7	1.7
기타 보조금 (MIOTHBEN)	1.6	47.2	52.8	4.5

다음으로 대상효율성 분석에 있어서 사각지대의 존재와 관련하여 이전소득 유형별로 빈곤가구 중 수급가구 비율을 분석한 결과, 전체 빈곤가구의 82.3%가 공·사적이전소득을 받고 있었으며, 공적이전을 받고 있는 빈곤가구의 비율은 53.9%인 반면 사적이전을 받는 가구는 62.8%에 이르러 상대적으로 높았다. 공적 사회안전망제도 유형별로는 국민연금의 경우 현재 빈곤가구 가운데 수급비율은 2.7%에 불과했다. 이는 국민연금이 제도적으로 아직 성숙되지 못했기 때문이라고 할 수도 있겠지만, 더욱 중요한 문제는 소득이 낮고 기여능력이 없는 빈곤층의 경우 수급권이 발생되지 않기 때문에 완전노령연금이 성숙된 이후에도 사각지대의 존재는 심각한 문제로 대두될 것으로 예상할 수 있다. 실업급여 및 산재급여 등기타 사회보험은 빈곤가구 중 수급비율이 매우 낮았다. 공공부조제도의 경우 경로연금의 수급비율이 41.6%로 매우 높았지만, 생계급여의 경우 빈곤가구 중 수급비율은 13.6%에 불과할 정도로 대상효율성은 높지 않았다. 이는 그만큼 사각지대의 문제가 크다는 것인데, 두 가지 정도로 이에 대한 설명이 가능하다. 하나는 현재 국민기초생활보장제도의 소득 및 재산기준, 부양의

무자 기준 등으로 인해 빈곤에 머무르면서도 사각지대에 놓여있는 가구의 비율이 그만큼 높다는 것이며, 다른 하나는 자료의 시점상 국민기초생활보장제도가 도입된 2000년 연간자료로 도입 이전인 1~9월의 경우 생활보호제도를 반영한다는 제한점 때문이라고 할 수 있다.

나. 效率性 모델의 各 領域別 占有比率

사회안전망제도 유형별 수직적 지출효율성을 비롯한 목표효율성 관련 지표들을 측정하기 위해서는 앞서 제시한 [도 III-6]의 효율성 모델에서 개별가구의 급여수준을 산출하고 이를 바탕으로 총 지출 가운데 A1, A2, B, C 등 각 부분이 차지하는 비율과 대상자 규모의 파악이 선행되어야 한다. 이전소득 유형별로 소득이전을 고려한 경우 각 부분의 구성비율은 <표 III-13>와 같으며, 이를 기초로 목표효율성 관련 지표들 각각 산출하였다. 각 부분별 구성비율 살펴보면, 이전 전 빈곤계층에 대한 소득이전 가운데 빈곤선 이상으로 초과 이전된 부분(B)을 제외한 A부분의 경우, 총 이전소득과 공적, 사적이전소득은 25~27%로써 불과 전체의 1/4만이 빈곤계층의 빈곤갭을 충족시키고 있는 것으로 나타났다.

사회안전망제도 유형별로 살펴보면, 공적연금 및 기타 사회보험의 경우 각각 14.8%와 18.2%로 나타나 그 비중이 크지 않은 반면, 빈곤층을 주요대상으로 하고 있는 공공부조제도의 경우 기타 보조금을 제외한 생계급여, 경로연금, 장애수당의 A부분은 각각 71.45%, 46.83%, 49.07%로써 빈곤층에 집중되고 있는 것으로 나타났다. 다음으로 소득이전 전 빈곤계층에 대해 빈곤선 이상으로 이전된 B부분의 비중은 이전소득 유형에 따라 매우 다양하게 나타났다. 총 이전소득과 전체 공·사적이전소득의 경우에도 각각 29.38%, 20.99%, 31.06%로 다양하게 나타났다. 공공부조제도의 경우 약 12.6%였으나 기타 보조금을 제외하면 이 비율은 더 낮아진다. 개별 프로그램의 경우 보충급여 방식으로 운영되고 있는 기초생활보장제도의 생계급여는 7.24%, 급여수준이 매우 낮은 경로연금과 장애수당은 각각 0.29%와 2.80%로 매우 낮은 수준이었다. 마지막으로 소득이전 전부터 빈곤계층이 아닌 가구로 이전된 부분의 비중을 의미하는 C부분은 총 이

전소득의 경우 44.44%였으나, 전체 공적이전만을 고려하면 53.45%로써 오히려 41.08%인 사적이전의 경우보다 그 비중이 더 높았다. 이는 공적 사회안전망 가운데 각종 사회보험제도가 노동시장에서의 소득수준과 고용지상의 지위에 비례한 급여제공으로 인해 비빈곤층에 대한 소득이전이 오히려 더 크게 나타나기 때문인 것으로 볼 수 있다. 각종 사회보험의 경우, 산재급여를 제외하면 약 60%이상으로 매우 높게 나타났다. 그러나, 공공부조제도의 경우 약 37.2%로 나타났다는데, 생계급여의 경우 21.3%로 가장 낮은 반면, 다소 대상자 선정기준이 높은 경로연금과 장애수당의 경우 약 50%인 것으로 나타났다.

〈表 III-13〉 移轉所得 類型別 目標效率性

(단위: %)

분석결과 이전소득 유형	A	B	C	수직적 지출효율성	과잉지출 비율	빈곤감소 효율성
총 이전소득 (GI)	26.18	29.38	44.44	55.56	52.89	26.18
공적이전소득 (MIPUB)	25.56	20.99	53.45	46.55	45.10	25.56
사적이전소득(MIPRIV)	27.86	31.06	41.08	58.92	52.72	27.86
공적연금 (MIPUBPEN)	14.84	23.80	61.36	38.64	61.59	14.84
국민연금 (MINATPEN)	15.62	8.08	76.30	23.70	34.10	15.62
특수직역연금 (MISOCPEN)	14.72	26.70	58.58	41.42	64.46	14.72
기타 사회보험 (MISOCINS)	18.20	27.07	54.72	45.28	59.79	18.20
실업급여 (MIUNEMPL)	17.26	1.02	81.71	18.29	5.60	17.26
산재급여 (MIINJURY)	18.73	41.69	39.58	60.42	69.00	18.73
공공부조 (MISOCASS)	50.24	12.58	37.18	62.82	20.03	50.24
생계급여 (MILIVBEN)	71.45	7.24	21.31	78.69	9.20	71.45
경로연금 (MIOLDBEN)	46.83	0.29	52.88	47.12	0.61	46.83
장애수당 (MIDISBEN)	49.07	2.80	48.13	51.87	5.40	49.07
기타 보조금 (MIOTHBEN)	26.75	23.87	49.38	50.62	47.15	26.75

다. 垂直的 支出效率性

수직적 지출효율성은 효율성 모델에서 특정 사회안전망제도를 통한 소득이전 총량(A+B+C) 가운데 소득이전 전 빈곤가구에게 제공된 급여의 총량(A+B)이 차지하는 비율을 측정함으로써 해당 프로그램이 빈곤가구에 대해 얼마나 표적화

시키고 있는지를 보여주는데 초점을 두고 있다. 이러한 수직적 지출효율성은 앞서 분석한 대상효율성과 유사한 논리이지만, 급여 수급가구 중 빈곤가구의 비율뿐만 아니라 빈곤가구에 대해 지급되는 급여의 수준과도 관련이 있다. 예를 들어 전체 수급대상자 중 빈곤가구의 비율은 낮지만, 빈곤가구에 대한 급여 수준이 다른 계층에 비해 높은 형태로 운영된다면, 대상효율성은 낮게 나타날 지라도 수직적 지출효율성은 높게 나타날 것이다.

각 부분의 구성비율을 바탕으로 계산된 수직적 지출효율성 분석결과를 살펴 보면, 총 이전소득의 경우 약 55.56%로 나타났는데 공적이전만을 고려할 경우 이 값은 46.55%로 낮아져 58.92%인 사적이전보다 오히려 수직적 지출효율성이 낮은 것으로 나타났다. 공적 사회안전망제도 유형별로 살펴보면, 전체 공공부조의 경우 62.82%로 나타났으며, 빈곤층의 기초생활을 보장하기 위한 생계급여는 78.69%로 매우 높게 나타났다. 경로연금과 장애수당의 경우에는 각각 47.12%와 51.87%로 상대적으로 낮게 나타났다.

반면, 사회보험의 경우 수직적 지출효율성은 더욱 낮았는데 공적연금의 경우 38.64%였으며, 국민연금의 경우 23.7%에 불과했다. 이는 빈곤층의 급여수급 비율과 총량이 매우 낮기 때문에 대상효율성과 밀접한 관련을 가지고 있는 수직적 지출효율성이 낮게 나타난 것으로 볼 수 있다. 그밖에 기타 사회보험의 경우 45.28%로 나타났는데, 실업급여만을 고려할 경우 18.29%로 매우 낮은 점은 예상과 다른 결과를 보였다.

라. 過剩支出比率

목표효율성 지표의 하나인 과잉지출(Spill-over)비율은 소득이전 전 빈곤가구에게 제공된 급여의 총량(A+B) 가운데, 빈곤갭을 채우는 수준 이상으로 빈곤선을 초과하여 지출된 부분(B)의 비율을 의미한다. 이것은 다른 지표들과 달리 낮게 나타날수록 빈곤감소라는 정책목표의 달성과정이 효율적이었던 것으로 평가된다. 그러나, 이 값이 크게 나타나더라도 빈곤감소효과라는 측면에서 볼 때 빈곤계층으로 하여금 빈곤선을 상회하는 소득수준으로 이동시킴으로써 빈곤으로부터 탈피시킨다는 긍정적인 의미도 가지고 있다고 할 수 있다.

이전소득 유형별 과잉지출비율을 살펴보면, 총 이전소득의 경우 약 52.89%로써 절반 이상이 소득이전 전 빈곤층의 빈곤갭 이상으로 이전된 것으로 나타났다. 이를 공적이전과 사적이전으로 구분할 경우, 공적이전은 45.10%로, 사적이전은 52.72%로 각각 나타났다. 이는 공적이전의 경우 시장소득 기준 빈곤층에게 이전되는 총량 가운데 약 55%는 빈곤갭을 메우는 것으로, 나머지 45%는 빈곤선 이상으로 이전되는 부분임을 의미한다.

공적 사회안전망제도 유형별로 살펴보면, 전체 공공부조의 경우 과잉지출비율은 약 20%로 나타났는데 이는 기타 보조금 부분이 약 47%로 매우 높은 것이 기인하며, 이를 제외할 경우 크게 낮아진다. 급여수준이 낮은 경로연금과 장애수당은 이보다 더욱 낮은 0.61%와 5.40%로 나타났으며, 생계급여의 경우 과잉지출비율은 9.2%로써 기초생활보장제도에 의해 빈곤계층으로 이전되는 총량 가운데 약 10%가 빈곤선 이상으로 지출되고 있음을 보여주고 있다.

반면, 사회보험의 과잉지출비율은 공적연금과 기타 사회보험의 경우 61.59%와 59.79%로 각각 높게 나타났다. 국민연금의 경우에는 34.1%로 비교적 낮았지만, 특수직역연금은 수혜계층의 특성상 64.46%로 매우 높게 나타났다. 한편, 산재급여는 69%로 가장 높았던 반면, 실업급여의 경우 5.6%로 매우 낮게 나타났다.

마. 貧困減少效率性

마지막으로 빈곤감소효율성은 특정 프로그램에 의한 소득이전 총량(A+B+C) 가운데 이전 전 빈곤가구를 대상으로 빈곤갭을 감소시킬 목적으로 사용된 부분(A)이 차지하는 비율을 나타내는 지표이다. 이는 앞서 살펴본 수직적 지출효율성과 유사하지만, 빈곤선 이상으로 지출된 부분(B)을 제외시키고, 빈곤감소의 목표를 이루기 위해 빈곤갭을 메우는데 사용된 부분(A)만을 포함하고 있다. 따라서, 빈곤감소효율성 지표의 측정치는 효율성 모델에서 A부분의 구성비율과 같으며, 항상 수직적 지출효율성보다 낮게 나타난다.

각 부분 구성비율을 바탕으로 측정한 빈곤감소효율성 분석결과를 살펴보면, 총 이전소득의 경우 26.18%로 나타났으며, 공적이전과 사적이전을 분리할 경우,

공적이전만의 효율성은 25.56%, 사적이전은 27.86%로 오히려 공적이전이 더 낮은 것으로 나타났다. 한편, 공적연금 및 기타 사회보험의 경우 각각 14.8%와 18.2%로 이보다 더욱 낮은 효율성을 보이고 있는데, 이는 사회보험제도가 빈곤 감소라는 정책목표와 연관해서는 효과성이나 효율성 측면을 그다지 강조하지 않기 때문인 것으로 볼 수 있다.

반면에 공적 사회안전망제도 가운데 전체 공공부조를 고려한 빈곤감소효율성은 약 50%로 나타났으며, 경로연금과 장애수당은 이와 비슷한 수준으로 나타났다. 특히, 빈곤감소효과성과 효율성 측면이 모두 중요하게 고려되어야 하는 기초생활보장제도 생계급여의 경우, 빈곤감소효율성은 71.45%로 다른 형태의 이전소득보다 월등히 높은 것으로 나타났다. 그러나, 전 국민의 최저생활보장과 빈곤감소를 가장 중요한 정책목표로 삼고 있으면서 자산조사에 기반하여 운영되는 기초생활보장제도의 경우, 이러한 빈곤감소효율성 또는 앞서 살펴본 과잉 지출비율보다 제도의 효율성 측면에서 더욱 중요한 점은 정책대상으로 설정되어 있는 빈곤계층에 대한 이전소득이 얼마나 집중적으로 이루어지는가의 문제이다. 이는 앞서 대상효율성뿐만 아니라, 효율성 모델에서 소득이전 전 시장소득 기준으로 이미 빈곤계층이 아닌 가구에 대해 급여로 지급되는 부분(C)의 비중과 관련되어 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 생계급여의 대상효율성 측면에서 수급가구 가운데 빈곤가구의 비율이 73.5%에 불과하여 약 26.5%를 비빈곤가구가 차지하고 있다는 것과 전체 빈곤가구 중 수급가구의 비율은 13.6%로 매우 낮다는 것은 분석자료가 2000년 연간자료이기 때문에 기존의 생활보호제도와 기초생활보장제도가 동시에 반영되어 있음을 감안할지라도 공공부조의 빈곤감소효율성과 관련하여 기초보장의 사각지대 측면과 부정수급 또는 운영효율성 측면에서 나타나고 있는 문제점에 대해서 시사하고 있는 바가 크다. 한편, 생계급여에 있어서 C부분의 비율 역시 21.31%로써 비록 나머지 공적이전소득 유형에 비해 매우 낮은 수준이었지만 절대적인 비율의 문제가 중요한 것은 아니며, 이는 국민기초생활보장제도에 의해 생계급여로 제공되고 있는 총 이전지출 가운데 약 21.3%가 불성실한 소득신고, 소득인프라의 부재 등으로 인해 빈곤선 이상의 소득계층으로 누수되고 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다.

第 2 部 社會安全網 制度別 財政效率性 提高方案

IV. 公共扶助制度의 貧困減少效果性 및 目標效率性 提高 方案

1. 公共扶助制度의 向後 展望

가. 基礎生活保障豫算 變化推移

경제위기를 경험했던 1998년 당시 노동시장 유연화에 따른 구조조정의 여파 속에 실업률이 급격하게 증가하였으며, 저임금 비정규 근로자의 비율도 증가하였다. 특히, 각종 사회안전망제도가 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 최저생계 수준 이하의 절대빈곤가구의 비율이 급격하게 상승하고, 저소득층의 빈곤문제가 심각하게 대두됨으로써 기존의 생활보호제도가 지닌 한계점에 대한 비판이 제기되었다. 이에 따라, 저소득층을 대상으로 한 공공부조프로그램이 확충되었으며, 그로 인해 기초생활보장을 위한 예산규모는 폭발적으로 증가하였다.

먼저, 경제위기로 인해 양산된 대규모 실업자가구에 대한 사회안전망을 강화하는 의미에서 기존의 생활보호대상자 이외에 한시적 생활보호대상자를 지정하여 생계급여를 제공하기 시작하였으며, 저소득 실업자를 위한 대책이 특별취로 사업이라는 형태로 운영되었다. 이러한 영향으로 인해 1998년과 비교할 때, 1999년의 기초생활보장예산은 급격하게 증가하였다. 생계급여는 약 2배 정도로 급증하였으며, 자활(공공)근로에 투입된 예산도 250억원에서 1000억원으로 4배 가량 증가하였다. 의료급여는 전년도와 비교할 때, 무려 48.3%나 증가하여 8098억원에 이르렀다.

〈表 IV-1〉 年度別 基礎生活保障豫算 變化推移

(단위: 억원)

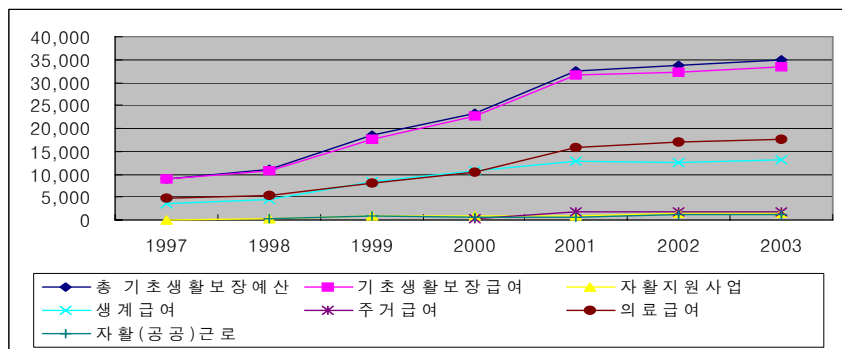
연도	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
예산							
합 계	9,008	10,901	18,479	23,321	32,423	33,819	35,046
<기초급여>	9,002	10,640	17,467	22,542	31,499	32,343	33,553
생계급여	3,507	4,484	8,388	10,730	12,835	12,641	13,130
주거급여	-	-	-	414	1,742	1,793	1,785
교육급여	668	649	914	986	960	940	934
해산·장제급여	51	45	67	89	65	65	87
의료급여	4,776	5,462	8,098	10,323	15,897	16,904	17,617
<자활지원>	6	261	1,012	779	924	1,476	1,493
자활후견기관	6	11	12	29	141	231	231
자활(공공)근로	-	250	1,000	500	600	1,203	1,203
기초생활보장기금	-	-	-	250	-	-	-
자원봉사	-	-	-	-	177	21	17
재활프로그램	-	-	-	-	3	16	16
자활후견협회지원	-	-	-	-	3	3	3
기 타	-	-	-	-	3	3	23

자료: 보건복지부, 『기초생활보장 통계자료』, 2001. 9.
 _____, 『2002년 국민기초생활보장 예산현황』, 2002. 1.
 _____, 『2003년 국민기초생활보장 사업안내』, 발간예정.

이러한 변화보다 더욱 근본적인 것은 기존의 생활보호제도를 대신하는 국민 기초생활보장제도의 도입이었다. 2000년 10월부터 시행된 이 제도는 기존의 생활보호제도가 시혜적 차원에서 특정 빈곤층에 대해 보호를 제공한 반면, 근로 능력이 있는 빈곤층에 대해서도 최저생계비 이하의 소득을 가진 경우 생계급여를 지급함으로써 전 국민의 최저생활을 보장하고자 하였다. 따라서, 생계급여 수급자의 비율은 기존의 약 54만명에서 약 150만명으로 크게 증가하였다. 이러한 제도적 변화와 대상자 규모의 확대로 인해 정부의 기초생활보장예산 역시 큰 폭으로 변화하였다. 국민기초생활보장제도가 처음으로 실시된 2000년의 경우, 이 제도가 4/4분기인 10월부터 시행되었기 때문에 이러한 변화가 일부 반영되어 전년도 전체 기초생활보장예산에 비해 26.2%가 증가되었고, 생계급여와 의료급여는 각각 27.9%와 27.5%씩 증가하였다. 이러한 예산의 증가폭은 국민기초생활보장제도가 완전히 시행된 2001년에는 더욱 커졌는데, 2000년 전체 기초

생활보장예산 대비 39.0%가 증액되어 3조 2423억원에 이르렀다. 한편, 생계급여는 1조 730억원에서 약 19.6% 증가하여 1조 2835억원에 이른 반면, 의료급여는 54.0%가 증가하여 1조 5879억원을 넘어섰다. 그러나, 제도 시행 3년째에 들어선 2002년 이후에는 기초생활보장예산의 증가폭이 둔화되어 안정되는 추세를 나타내고 있다. 2002년의 경우 전체 기초생활보장예산은 4.3% 증가하는데 그쳤으며, 생계급여 예산은 오히려 약간 감소하였다. 특히, 건강보험재정의 악화와 의료급여 예산의 증가가 사회적 문제로 크게 대두됨에 따라 다양한 방면에서의 재정안정화 대책이 제시되고 반영됨으로써, 2002년 의료급여예산은 전년도 대비 6.3% 증가하는데 그쳐 2001년 증가율 54%에 비해 크게 감소하였다. 2003년 예산자료에 따르면, 이러한 안정세를 그대로 유지하여 전체 기초생활보장예산 3.6%, 생계급여 3.7%, 그리고 의료급여는 4.2% 증가되어 편성되었다.

[圖 IV-1] 基礎生活保障豫算 變化推移



이상에서 살펴본 기초생활보장예산의 변화추이 가운데 1997년부터 1999년까지 예산규모의 변화는 IMF 경제위기에 따른 미봉책으로서 기존 생활보호제도의 변화와 관련된 것이며, 국민기초생활보장제도의 도입으로 인한 예산규모의 변화는 2000년 이후에 나타난 것이다. 요컨대, 경제위기를 경험한 1998년 이후부터 나타난 기초생활보장예산의 변화는 국민기초생활보장제도라는 포괄적 공공부조프로그램의 도입으로 인한 것이었다, 특히, 도입 첫 해인 2000년의 예산증가는 주로 수급자 선정기준의 변화로 인한 생계급여 수급자의 증가와 최저생계비

를 기초보장수준으로 한 보충급여원리의 도입에 따른 급여수준의 내실화에 주로 기인한 것이며, 2001년의 예산증가는 생계급여 보다는 약 54%에 이르렀던 의료급여예산의 급증에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 그러나, 2002년 이후에는 매우 안정되고 있는 추세를 보이고 있는데, 이는 도입 초기에 이루어진 빈곤감소효과성의 확대와 함께 목표효율성의 제고에 관심을 집중하기 시작하였다고 할 수 있다.

나. 向後 基礎生活保障豫算의 變化要因과 展望

최종적인 사회안전망의 역할을 수행하고 있는 국민기초생활보장제도는 향후 우리나라의 경제적 여건 및 인구사회학적 변화와 각종 사회안전망 체계의 구축 및 정비에 따라 그 역할과 비중이 달라질 것이며, 이에 따라 기초생활보장예산의 규모도 변화될 것으로 전망된다. 이처럼 국민기초생활보장제도를 포함한 공공부조프로그램 관련 예산의 변화요인은 사회적 환경 변화요인과 제도적 환경 변화요인으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 전자에는 경기변동과 세계화에 따른 노동시장의 유연성 강화와 빈곤개념이 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤으로 변화됨에 따른 빈곤계층의 규모 변화, 그리고 출산율 저하와 고령화의 빠른 진전에 따른 노인인구 규모의 확대 등이 고려되어야 한다. 한편, 가족구조의 변화와 부양에 대한 인식 변화도 기초생활보장 대상자 규모의 변화에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 후자의 예로는 2003년부터 전면적으로 적용되는 소득인정액 개념으로 인한 선정기준 변화와 수급자 규모의 변화, 선정 및 급여기준으로 활용되는 최저생계비의 계측 및 적용방식의 변화, 가족구조 변화와 부양의식 변화를 반영한 부양의무자 기준의 변화, 보충급여원리에 따라 장기간에 걸쳐 나타날 가능성이 있는 근로의욕 저하의 부정적 영향 등을 고려해야 한다.

2. 公共扶助制度의 貧困減少效果性 및 目標效率性 提高를 위한 改善方案

경제위기에 따른 실직빈곤층의 문제를 해결하고 전국민의 기초생활을 보장하기 위해 도입된 국민기초생활보장제도는 우리나라의 공공부조제도 역사에서 획

기적인 변화를 가져왔으며, 진정한 의미에서 모든 사회구성원의 기초생활을 보장하는 복지국가로 발전하는데 크게 기여한 제도임에 틀림없다. 그러나, 제도가 시행된 지 3년에 불과한 국민기초생활보장제도는 제2차 세계대전 이후 선진복지국가에서 공공부조프로그램과 관련해서 나타났던 발전과정과 비교해보면 지속적으로 제도의 보완이 필요하다고 할 수 있다. 특히, 향후 나타나게 될 경제적·인구사회학적 변화에 적절하게 대응하면서도 국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과성과 효율성을 동시에 강화시킬 수 있는 방향으로 이러한 제도개선이 이루어져야 한다. 먼저, 빈곤감소효과성 측면에서 효과성을 제고하기 위해서는 여전히 남아있는 기초보장의 사각지대를 해소하고, 상대적 빈곤개념으로의 전환에 따른 기초보장 수준의 상향조정을 위해 기초생활보장예산의 확대가 필요하다고 할 수 있다. 그러나, 이러한 예산의 확대는 단계적으로 이루어져야만 제도적 변화에 따른 재정규모 변화의 충격과 불안정을 최소화시킬 수 있을 것이다. 한편, 빈곤감소효과성의 측면에서는 기초보장의 정책목표를 훼손하지 않는 범위내에서 소득인프라 구축을 통한 소득파악률 제고 및 모니터링 강화 등을 통해 예산의 절감을 기대할 수 있는 부분을 적극적으로 개선해야 할 것이다. 이와 같은 빈곤감소효과성과 효율성 제고의 정책목표하에서 현행 기초생활보장제도가 지니고 있는 문제점과 이에 대한 개선방안을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현행 기초생활보장제도는 복지국가의 걸음마 단계에 해당하는 초보적 수준이며 지속적인 발전이 요구된다는 점이다. 이는 무엇보다도 현행의 기초생활보장제도가 추구하는 보장수준이 최저보장에 머물고 있으며, 선진복지국가가 1960년대 이미 달성하였던 적정수준 보장에는 이르지 못하고 있는 사실에서 비롯된다. 기초보장의 수준을 최저수준과 적정수준으로 구분할 때, 우리의 기초생활보장제도는 절대빈곤 개념에 바탕을 둔 최저수준 보장을 목표로 하고 있으며, 상대빈곤에 기초한 적정수준 보장과는 상당한 거리가 있는 것이다. 따라서, 국민소득 10,000달러대에 진입한 우리의 경제력을 고려할 때, 절대빈곤 개념에 입각한 현행의 기초보장 수준은 중장기적으로 상대빈곤 개념을 바탕으로 도출된 적정수준의 보장으로 개선되어야 한다. 또한, 현재 획일적으로 적용되고 있는 최저보장 기준은 거주지역과 가구특성 등을 고려하여 다양한 욕구에 맞게

조정되어야 한다. 둘째, 현행 기초생활보장제도는 부양의무자 기준·재산기준 등으로 인해 제도의 사각지대에 놓여 있는 계층이 존재한다는 문제점을 지니고 있다. 따라서, 중장기적으로 부양의무자 기준의 완화 등을 통하여 최저한의 생활수준을 보장하는 기초생활보장제도로부터 배제되는 계층을 줄여나가야 한다. 셋째, 현행 기초생활보장제도는 최저생활 보장을 위해 최저생계비 수준 이하의 소득을 가진 근로무능력자와 근로능력자 모두에게 그 차액만큼을 지급하는 보충급여방식을 채택하고 있다. 이러한 보충급여체계는 근로소득이 증가해도 급여가 감소함으로써 가처분소득이 동일해지기 때문에 수급자의 근로의욕 저하와 수급자간의 형평성 문제를 지니고 있다. 선진복지국가의 공공부조제도 역시 원론적으로 이러한 근로동기 약화의 문제를 가지고 있으며, 다양한 방식으로 이에 대처하기 위한 정책들을 모색하여 왔다. 따라서, 기초생활보장 수급자의 근로의욕 저하를 방지하기 위해 단기적으로 근로소득공제 등을 시행하고, 중장기적으로 근로의욕을 고취시킬 수 있도록 보충급여체계의 개선 및 EITC(Earned Income Tax Credit) 제도의 도입 등을 검토해야 한다. 넷째, 기초생활보장제도는 자산조사(means-test)를 바탕으로 수급자를 선정하고 급여를 제공하는 공공부조 제도이므로 근본적으로 소득과약의 문제를 지니고 있다. 특히, 현행 보충급여방식은 근로의욕 저하의 문제뿐만 아니라 근로활동을 하고 있더라도 소득을 축소 신고함으로써 빈곤선 이하에 머무르면서 각종 급여를 받는 부정수급의 문제를 낳고 있다. 따라서, 소득과약을 제고하기 위해 사회복지전담공무원의 확충과 소득자료의 전산화 및 정보공유를 통한 소득과약인프라를 구축하고, 소득과약의 정확성을 높일 수 있는 다양한 방법들을 모색해야 한다. 한편, 사후적으로 기초생활보장 수급자와 사회복지전담공무원에 대한 정기적인 모니터링과 부정수급에 대한 제재를 강화해야 한다. 다섯째, 현행 기초생활보장제도는 종합적인 사회복지체계 내에서 다른 사회복지제도와의 연계가 필요하다고 할 수 있다. 특히, 기초보장제도의 급여체계 및 수준 등에 있어서 국민연금·고용보험 등 공적 소득보장제도와의 유기적인 연계가 필요하며, 이들 제도의 발전방향과 조화를 이루는 가운데 중장기적인 개선방안이 모색되어야 한다. 마지막으로, 현행 기초생활보장제도는 동일한 선정기준에 의해 생계·주거·의료·교육 등 모든

급여가 종합적으로 제공되고 있다. 이는 빈곤선 이상의 소득이 있지만 의료·교육·주거 등 부가적인 급여에 대한 욕구가 있는 차상위계층으로 하여금 수급자로 머무르도록 유인하여 공공부조제도에 대한 의존 및 부정수급의 문제를 낳고 있다. 물론 현재 각종 특례제도를 통해 이를 해결하고 있지만, 중장기적으로 생계급여 이외의 부가적인 급여에 대한 분리·운영 등 기초생활보장제도를 포함한 우리나라의 공공부조체계에 대한 중장기적 개선방안이 검토되어야 한다.

V. 雇傭保險制度의 成果 測定

1. 概要

우리 경제는 외환위기 이후 근래 경험하지 못한 고실업을 경험하였다. 1997년 이전 완전고용 수준인 2%대였던 실업률은 1999년 2월에는 8.6%까지 급상승하였다. 최근 들어 실업률이 하락추세를 보이고 있지만, 노동시장의 불안정성과 고용 불안정성은 여전히 문제로 남아 있는 상황이다. 1997년 54.1%였던 정규직 노동자의 비중은 2001년에는 48.7%로 하락하였고, 장기실업자의 비중은 10.5% (1997년)에서 15.1%(2001년)로 증가한 상황이다. 또한 현 실업통계¹⁸⁾에서 실업자로 분류되지 않는 실망실업자나 무급가족종사자 그리고 불완전취업자 등을 고려할 경우 실업은 여전히 중요한 사회문제로 남아 있다.

〈表 V-1〉 外換危機 以後 失業率 推移

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002		
						1/4	2/4	3/4
경제활동인구	21,662	21,456	21,634	21,950	22,181	22,013	22,846	22,753
참가율	62.2	60.7	60.5	60.7	60.8	60.0	62.1	61.7
취업자 수	21,106	19,994	20,281	21,061	21,362	21,316	22,180	22,134
실업자 수	556	1,461	1,353	889	819	797	660	619
실업률	2.6	6.8	6.3	4.1	3.7	3.6	2.9	2.7

자료: 통계청

외환위기 이후 고실업으로 인해 가장 큰 영향을 받은 계층은 저소득층이다. 이는 외환위기 이후 빈곤층의 증가 및 소득분위별 소득증가율을 통해 확인할

18) 현재 우리나라에서는 ‘지난 1주일간 소득을 목적으로 1시간 이하의 일을 하고 있으면서, 구직활동을 하고 있는 사람’으로 정의하여 실업자의 범위가 매우 협소하고, 실제 실업자인 실망실업자(discouraged workers)가 통계에서 제외되는 문제가 있다.

수 있다. 외환위기 이전 9% 대였던 빈곤율은 외환위기 직후 15%를 넘어섰다. 이러한 결과는 빈곤갭 비율, SEN지수를 통한 빈곤 측정에서도 똑같이 확인되고 있다.¹⁹⁾

〈表 V-2〉 外換危機 前後 貧困의 變化

구분	소득·빈곤율			빈곤갭비율			SEN 지수		
	전가구	노동자	비노동자	전가구	노동자	비노동자	전가구	노동자	비노동자
1996	9.45	4.20	18.60	35.68	29.40	38.36	4.99	1.87	10.29
1997	9.52	3.62	19.54	37.96	33.38	39.53	5.29	1.81	11.12
1998	15.30	6.77	27.87	43.22	37.42	45.42	9.29	3.67	17.43
1999	16.33	7.00	29.45	42.72	34.99	45.49	9.72	3.67	18.18

자료: 김진욱·박찬용 「경제위기에 따른 빈곤변화에 관한 연구」, 『공공경제』, 제5권 제2호, 한국공공경제학회

도시근로자 가구의 소득변화 역시 외환위기 이후 저소득층이 가장 큰 피해를 입었음을 보여준다. 소득분위별 소득변화를 살펴보면, 경제 위기를 전후하여 낮은 소득분위에 해당하는 계층일수록 소득 감소폭이 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 1998년의 경우, 소득이 가장 낮은 20% 1분위는 17.2%가 소득이 감소하였으며, 반면, 소득이 가장 높은 상위 20% 5분위는 소득감소가 0.3%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 따라서 저소득층의 소득감소에 대한 대책이 시급히 이루어져야 할 필요가 있다. 특히 경기가 회복되더라도 실업기간의 장기화 등에 따라 증가할 것으로 예상되므로, 이들에 대한 생계 보호 및 취업을 촉진하기 위한 대책이 마련되어야 할 것이다.

19) 빈곤율(Head-count Ratio: HR)은 소득수준이 주어진 빈곤선 이하인 가구(또는 개인)가 전체 가구(또는 개인)에서 차지하는 비율을 의미한다. 빈곤갭 비율(Poverty Gap Ratio: PGR)은 총 빈곤갭/(빈곤선 이하에 있는 개인*빈곤선)으로 구해진다. 이때 빈곤갭은 소득과 빈곤선간의 격차를 의미한다. SEN 지수는 $SEN = HR [PGR + (1 - PGR) \times GINI_q]$ 와 같이 구해지는데, $GINI_q$ 는 빈곤층의 지니계수(Gini coefficient)이다. 특히, SEN지수는 빈곤선 이하 가구(또는 개인)의 소득이 모두 0일 경우 1이 되며, 빈곤선 이하에 있는 가구(또는 개인)의 소득이 모두 빈곤선에 근접할 경우에는 0으로 도출된다.

〈表 V-3〉 都市勤勞者 家口의 所得 5分位別 所得變化

구분	평균	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
가구원 수	3.6	3.2	3.5	3.7	3.8	4.0
취업자 수	1.5	1.2	1.3	1.5	1.6	1.8
월평균소득	2,133	784	1,368	1,827	2,440	4,244
소득증감률	-6.7	-17.2	-11.8	-9.9	-3.1	-0.3
1분위 기준 소비지출	1.7	1.0	1.3	1.6	1.9	2.7

자료: 통계청(1999). 1998 4/4분기 및 연간 도시근로자 가구의 가계수지 동향, 문진영(1999)의 자료에서 인용, 재구성

본 연구에서는 사회보험 중 고용보험에 초점을 맞추어 목표효율성을 측정하는 것을 그 목적으로 한다. 앞서 살펴본 것과 같이 외환위기 이후 저소득층의 실업과 빈곤문제는 심각한 수준에 이르고 있다. 안중범 외(2002)의 연구에 따르면 실업을 경험한 경우 빈곤층에 진입할 가능성이 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 저소득층의 경제활동상태 변화에 대한 면밀한 분석을 토대로 이들의 행태가 시사하는 바를 정책으로 연결시키는 노력이 필요하다. 고용보험제도는 외환위기 이후 실업에 대한 사회안전망의 근간이 되고 있으며 실직 근로자에 대한 실업급여 지급, 실업예방 및 근로자의 능력개발 등 적극적 노동시장 정책의 중심수단으로 기능하고 있다. 하지만, 이 제도가 얼마나 효율적으로 작동하고 있는가는 제대로 평가된 적이 없다. 따라서 고용보험이 필요한 곳에 적절하게 투입되고 실업 및 빈곤퇴치에 공헌하고 있는지를 평가하는 것은 시급한 과제라고 할 수 있다.

본 연구의 순서는 다음과 같다. 2절에서는 우리나라의 고용보험제도에 대해 간단히 검토할 것이다. 3절에서는 고용보험제도를 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여 등 사업영역별로 검토하고, 얼마나 목적에 맞게 효율적으로 운용되고 있는지 평가한다. 그리고 4절과 5절에서는 고용보험제도를 포함하는 사회보험 수급이 외환위기 이후 저소득층의 경제활동 상태에 미치는 영향, 그리고 고용보험 상 실업급여수급자와 고용보험 상 재취업 직업훈련 이수자의 실업문제를 실증분석해 본다. 마지막으로 6절에서는 3, 4, 5절의 내용을 바탕으로

고용보험제도를 평가하고, 정책적 시사점을 검토할 것이다.

2. 韓國의 雇傭保險制度

고용보험제도는 실직근로자에게 실업급여를 지급하는 순수한 의미의 실업보험의 기능 외에도 적극적인 취업알선을 통한 재취업의 촉진, 근로자의 직업안정 및 고용구조개선을 위한 고용안정사업과 근로자의 능력개발사업 등을 상호 연계하여 실시하는 사회보험제도이다. 1995년 7월 제도 도입 당시 고용보험은 30인 이상 사업장에 적용되었으나, 이후 점차적으로 적용대상범위를 확대하였다. 1998년 10월 1일부터는 1인 이상 모든 사업장에 적용되고 있으며, 건설업의 경우 총 공사금액 3억 4천만원 이상인 경우 고용보험이 적용되고 있다.

〈表 V-4〉 當然 適用對象 事業場 規模 變化

보험사업별	적용대상 사업장 규모					
	1995. 7~ 1996. 12	1997. 7~ 1997. 12	1998. 1~ 1998. 2	1998. 3~ 1998. 6	1998. 7~ 1998. 10	1998. 10~
실업급여	30인 이상	30인 이상	10인 이상	5인 이상	5인 이상	1인 이상
고용안정·직업 능력 개발	70인 이상	70인 이상	50인 이상	50인 이상	5인 이상	1인 이상
(건설업의 총공사금액)	(40억원)	(44억원)	(34억원)	(34억원)	(3억 4천만원)	(3억 4천만원)

주: 건설업은 3사업(실업급여, 고용안정·직업능력개발사업)의 적용기준임.
자료: 노동부(2000). 『고용보험백서』

고용보험의 가입 증가자 수를 보면, 1998년 10월 1인 이상의 모든 사업장으로 적용범위를 확대한 이후 급격히 증가하다가 1999년에 들어서면서 가입속도의 증가가 완만해지고 있다. 이는 비정규직의 증가로 노동이동의 정도가 높아지고 있는 것과 사업장의 성립과 소멸이 잦은 소규모사업장의 특성 때문이다.

<表 V-5> 雇傭保險 適用事業場 및 被保險者 變化 推移

구분	고용보험 적용 사업장			고용보험 피보험자				
	사업장	신규 성립	소멸	피보험자			취득	상실
				계	남자	여자		
1997	47,427	8,927	5,205	4,280,430	3,134,399	1,146,031	1,345,231	1,392,542
1998	400,000	360,783	8,864	5,267,658	3,765,621	1,502,037	2,963,828	1,975,706
1999	601,394	240,596	33,954	6,054,479	4,237,584	1,816,895	3,330,353	2,499,662
2000	693,414	186,031	94,697	6,747,263	4,633,208	2,114,055	3,695,723	2,981,558
2001	806,962	226,642	114,332	6,908,888	4,712,338	2,196,550	3,435,154	3,234,745

자료: 중앙고용정보원(각 연도), 『고용보험통계연보』

고용보험은 1998년 10월 이전에는 5인 이상 사업장의 정규직 근로자에게만 적용되면서 소득이 낮고 실직위험이 상대적으로 높아 더 많은 보호와 지원이 필요한 5인 미만 영세사업장 및 임시·시간제 등 비정규근로자에게 적용되지 않는 문제점이 있었다. 그러나 1998년 10월 고용보험이 1인 이상 영세사업장을 포함한 전 사업장으로 확대됨에 따라 영세 취약계층 근로자를 포함한 사실상 거의 모든 근로자를 보호할 수 있는 기본적인 사회안전망을 갖추게 되었다.

또한, 1997년 말 외환위기 이후 증가되고 있는 구조 조정과 노동시장의 유연화에 대처하기 위하여 실직자에 대한 실업급여 수혜는 물론 재직자 고용유지를 위한 고용안정사업 및 직업능력개발사업을 추진하는 기초적인 여건을 구비하는데 크게 기여하였다.

3. 雇傭保險의 事業別 評價

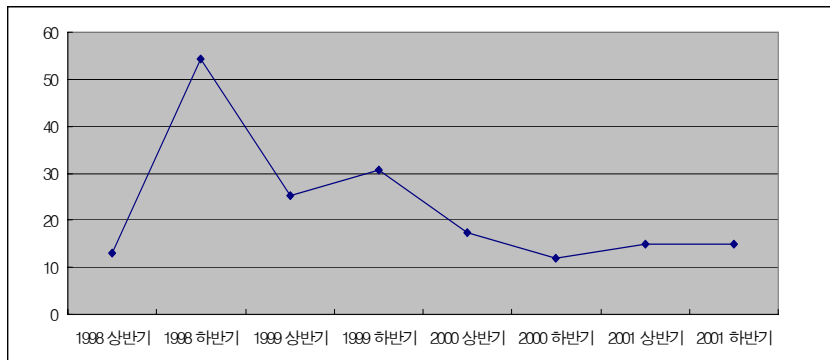
여기서는 고용보험의 주요 사업 영역 중 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여 등이 얼마나 목적에 맞게 효율적으로 운용되고 있는지 평가한다.

가. 雇傭安定事業

고용안정사업의 목적은 산업구조의 변화 및 기술진보의 과정에서 근로자의 고용안정을 보장하면서 기업의 고용조정을 합리적으로 지원하는 것이다. 여기에는 고용조정을 지원함으로써 근로자의 실업을 예방하고, 기업의 경영부담을 완화하기 위한 고용조정지원사업과 노동시장 내 취업취약계층인 고령자, 여성, 장기실업자의 취업 및 재취업 촉진을 위한 고용촉진지원사업 등이 있다.

그러나 1995년 7월 1일 고용보험이 실시된 이래 고용안정사업 관련 법, 시행령, 규칙 등이 여러 번 개정되었음에도 불구하고 보험료 대비 지원금액 비중은 1998년 하반기의 54.5%를 제외하고는 한번도 50%를 초과한 적이 없을 정도로 매우 낮은 활용도를 보이고 있다.

[圖 V-1] 雇傭安定事業의 保險料 對比 支援金額 比率



또한, 고용정책에서 차지하는 고용안정사업의 기여도는 더욱 강화되어야 하나 현재의 제도는 정책수요를 제대로 반영하지 못하는 것으로 판단된다. 즉, 지원금, 장려금의 지원실적이 많지 않을 뿐만 아니라 높은 사중효과(dead-weight effect)로 인하여 고용창출 효과도 크게 나타나지 않고 있다. 2001년 하반기의 경우 고용보험 가입자의 3.97%와 임금근로자의 2.06% 만이 고용안정사업의 혜택을 받은 것으로 나타났으며, 중복수급을 조정할 경우 수급자의 비율이 훨씬

낮을 것으로 예상된다.

나. 職業能力開發事業

1995년 최초로 도입된 직업능력개발사업은 크게 사업주 지원, 근로자 지원, 실업자 지원 등 세 가지로 구분되며, 이외에 직업능력개발촉진사업과 건설근로자 지원사업이 있다. 특히, 적용범위가 전 사업장으로 확대된 1999년을 기점으로 2001년까지 지원사업장 및 지원인원이 빠른 속도로 증가하고 있다.

직업훈련의무제에서 고용보험 직업능력개발 체제로의 전환은 사업주 직업능력개발훈련의 활성화에 크게 기여하였으며, 사업주 직업능력개발훈련의 훈련과정별 실적을 보면 향상훈련이 전체의 99.4%로 나타나 기업의 수요에 부응한 재직근로자의 향상훈련이 크게 활성화되고 있음을 알 수 있다. 또한, 규모별 보험료 및 지원실적은 대체적으로 사업체 규모가 작을수록 수지율이 낮은 것으로 나타나 수지의 역진적인 현상이 남아 있음을 알 수 있고, 사업장 참여율과 피보험자 참여율은 지속적으로 높아지는 추세를 보이거나 기업규모가 작을수록 참여율이 낮은 현상은 계속되고 있다.

〈表 V-6〉 雇傭保險 職業能力開發事業 實績

구분	1997	1998	1999	2000	2001
사업장	8,861	25,922	51,686	86,680	91,385
지원인원	199,880	588,006	1,029,813	1,365,782	1,730,308
지원금액	589	2,577	4,182	3,961	3,796

주: 중앙고용정보원(각 연도), 『고용보험통계연보』

한편 직업능력개발사업은 1998년 외환위기에 이은 대량실업 상황에서 실업자 재취직훈련을 통하여 사회 안정에도 크게 기여하였다. 사업주 직업능력개발사업에 있어서 중소기업의 참여율 저조, 근로자 직업능력개발사업의 활성화 미흡, 실업자재취직훈련의 내실화 미흡 등의 문제가 제기되어 왔지만, 이와 같이 시행과정에서 제기되는 여러 문제점에도 불구하고 특히 실업자재취직훈련과 같은

경우에는 실직자들의 노동시장 정착도를 높이고, 재취업능력을 제고함으로써 취업에 이르게 하는 적극적인 노동시장정책 기능을 수행하는데 큰 역할을 해왔다고 평가할 수 있다. 기존 실업자재취직훈련 성과분석 결과를 보면, 강순희·이병희·김미란(2000)은 1998년의 재취업률을 11.1%(노동부 행정통계 재취업률 21.2%)로, 이병희·김미란(2000)은 1999년 재취업률을 21.6%(노동부 행정통계 재취업률 31.5%)로, 그리고 정택수·김철희(2001)는 2000년 훈련수료자 대비 재취업률을 31.0%로 각각 분석하였다. 즉, 성과분석 지표 중의 하나인 재취업률이 지속적으로 높아지고 있음을 볼 수 있다. 다만, 이러한 재취업률은 고용보험 사업장으로 재취업한 수료자만 측정되고, 비교적 짧은 평가기간에 걸친 지표이며, 훈련기간 동안에 구직활동을 제대로 하지 않기 때문에 오히려 취업률이 일반적인 실업자보다 낮게 나타날 수밖에 없다는 점(lock-in effect)에 주의하여야 한다.

다. 失業給與

외환위기 이후 고실업에 대응하기 위하여 실업급여제도도 신청요건의 완화, 구직급여 소정급여일수 확대, 특별연장급여제도 도입 등 다양한 제도를 마련하여 시행해 왔다. 1996년 7월 1일부터 지급되기 시작한 실업급여는 실업자에 대한 사회안전망의 역할을 하고 있으며, 외환위기 이후 수급자와 수급액이 크게 증가하였다. 이는 경기침체의 영향으로 비자발적 상실자 비중의 증가로 인한 신규수급자의 증가, 임금인상과 구직급여일액 상한의 인상으로 인한 1인당 평균구직급여일액의 증가 등에 기인한다.

실업급여 내역별 수급자를 보면, 구직급여 수급자가 전체 수급자의 96~98%를 차지하고 있다. 실업자 수 대비 실업급여 수급자 비중은 꾸준히 증가하고 있지만 2001년 하반기 현재 15.9%로 선진국²⁰⁾에 비해서는 미약한 수준이다.

전체적으로 평가해 본다면, 실업급여 제도는 가장 중요한 실업자의 사회안전망으로서 정착하여 고실업 극복에 기여하고 있다고 평가된다. 하지만 이 사업

20) 유길상(2002)에 의하면, 미국은 37.3%(2000년), 영국 약 20.0%(2000년), 캐나다 약 40.0%(2000년), 일본 39.0%(1997), 독일 43.6%(2000년) 등으로 나타났다.

에 대한 지속적인 평가와 제도개선을 통하여 건전한 재정운영 방안 등이 진지하게 검토되어야 할 것이다. 또한 5인 미만 영세사업장과 1개월 미만 고용되는 일용근로자에 대한 적용이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 정당한 사유 없이 자기 사정으로 이직한 자(자발적 이직자 포함)에게 구직급여의 수급을 원천적으로 배제하고 있고, 훈련연장 급여 등 실업급여 수급자의 재취업촉진을 위한 제도적 장치를 충분히 활용하지 못하여 발생하고 있는 미흡한 사회안전망으로서의 고용보험 기능을 보완할 필요가 있다.

4. 低所得層의 經濟活動狀態 分析과 雇傭保險 效果 分析

앞서 언급하였듯이 외환위기 이후 실업으로 인해 가장 큰 영향을 받는 계층은 저소득층이다. 따라서 실업대책과 관련한 대표적인 사회안전망 제도인 고용보험제도가 저소득층의 경제활동상태에 어떠한 영향을 미치고 있는가는 고용보험제도의 성과를 측정하는데 있어 핵심적인 사안이라 할 수 있다. 이에 여기서는 저소득층의 경제활동상태를 실업, 취업, 비경제활동상태 등 3가지 유형으로 구분하여, 경제활동상태의 변화 및 고용보험의 효과를 분석하였다.

우선 본 연구에서 사용된 ‘저소득층’의 개념을 분명히 할 필요가 있다. 저소득층이라고 할 때에는 소득수준이 건강하고 문화적인 삶을 유지하기 위한 최소한의 비용을 의미하는 빈곤선 이하인 소득계층을 의미한다. 그런데 이때 빈곤선을 어떻게 설정하느냐에 따라 저소득층이 직면한 빈곤은 절대적 빈곤과 상대적 빈곤으로 나누어 질 수 있다. 절대적 빈곤은 최저생존수준의 식품, 주거, 피복 등의 용도에 필요한 자원의 결여, 즉, 한 가구의 소득이 최저생활을 하는데 필요한 생계비에 미달한 상태로 정의되며, 최저생존수준의 유지에 필요한 최저생계비 산출에 근거하여 빈곤선을 결정하고 있다. 상대적 빈곤은 그 사회의 평균소득 수준과 비교하여 상대적으로 소득이 낮은 계층을 빈곤층으로 정의하는데 <표 V-7>에서와 같이 연구자에 따라 다소 차이를 보이고 있다.

〈表 V-7〉 相對的 貧困線 基準 比較

기관	상대적 빈곤선
OECD	중위가구소득의 40%
World Bank	개발도상국은 평균가구 소득의 1/3, 선진국은 평균가구소득의 1/2
European Union	평균소득의 50%
V. Fuchs	중위가구소득의 50%
P. Townsend	빈곤층은 평균가구소득의 80% 이하, 극빈층은 50% 이하
Lee Rainwater	가구당 평균소득의 46-58%
일본	근로자가구 소비지출의 68%

자료: 김미곤(1997), 최저생계비 계측현황과 정책과제
 Atkinson, A. B.(1998), "We must measure poverty", *New Statesman*, Vol.127, No.4390, London, New Stateman Ltd., p.31.

본 연구에서 사용되는 저소득층은 최저생계비를 기준으로 한 절대적 빈곤의 개념과 OECD 기준의 상대적 빈곤의 개념이 동시에 사용된다.

가. 分析 資料

고용보험의 효과를 분석하는데 있어 가장 유용한 자료는 고용보험 DB이다. 고용보험 DB는 고용보험 특히 실업급여 지급에 대한 자료를 포함하고 있다. 하지만, 고용보험 DB는 경제활동상태 이동결정요인을 분석하는데 있어 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째 실업급여 비수급자들의 경우 이직 후 일정기간 경과 후에 고용보험 적용사업장으로 재취업하여 피보험자로 다시 등록 될 때까지 이직 후의 노동시장 이동과정에 대한 정보가 결여되어 있고, 이직 후 자영업이나 비경제활동인구로 빠지는 경우에는 이직 전 사업장이나 개인 정보 외에는 알 수 없게 된다. 둘째 실업급여 수급자들의 경우, 수급상의 지위가 노동시장 이동과정과 연동되어 바뀌기 때문에 실업급여를 수급하는 기간 동안은 취업, 미취업, 자영업, 비경제활동인구 등으로의 노동시장 이동과정에 관한 정보를 파악할 수 있지만, 수급기간이 종료된 후에는 수급자 집단에서 나가기 때문에 종료 이후의 기간에 대한 정보가 전혀 파악되지 않는다. 따라서 수급자들의

노동시장 이동에 관한 정보도 부분적일 수밖에 없다. 셋째 수급자들이 수급종료 이후 일정기간이 지난 후에 고용보험 적용사업장으로 재취업해 들어올 경우 그들의 재취업에 관한 정보가 고용보험 DB에 등록이 되지만 수급종료일-재취업일의 중간 기간에 대한 정보는 파악할 수 없다. 또한 수급자들이 수급을 종료한 후 자영업이나 비경제활동인구로 빠질 경우, 혹은 비적용사업장으로 재취업할 경우에도 수급 이후의 노동시장 이동에 관한 정보는 완전 누락되고 만다.

고용보험 DB가 갖고 있는 이러한 문제점을 해결해 줄 수 있는 것은 패널자료이다. 패널자료는 횡단면자료와 시계열자료의 성격을 함께 갖고 있으며, 개인 또는 가구의 의사결정이나 행동양식의 동태적 변화를 정확하게 파악할 수 있고, 횡단면자료에서 파악이 불가능한 상태간의 변이과정(transition between states)을 파악할 수 있는 장점이 있다. 하지만, 현재 우리나라에서 만들어지고 있는 패널자료의 경우 고용보험 및 실업급여 관련 자료가 아주 제한적으로 제시되어 있기 때문에 고용보험의 효과를 분석하는데 한계가 있다.

이에 본 연구에서는 「한국노동패널」의 저소득층 자료와 고용보험DB의 연결을 시도해 보았다. 2001년말 현재 전체 취업자수 대비 32.4%, 임금근로자수 대비 50.7%가 고용보험 DB에 자료화되어 있어 노동패널과 고용보험 DB를 연결하면 이들 계층이 노동시장에서 어떠한 이동과 상태변화를 경험하는지는 물론 직업훈련 및 실업급여 등 고용보험 사업의 효과를 구체적으로 살펴볼 수 있다.

그런데 「한국노동패널」자료의 저소득층 표본을 고용보험DB와 연결해 본 결과, 2000. 1. 1~2001. 12. 31까지의 고용보험 상실자DB와 연결되는 피보험자 중 직업훈련을 받은 표본은 81명이었으며, 실업급여 수급자는 69명으로 매우 적었다. 이를 다시 저소득층으로 나눌 경우 표본 수는 미미하여 분석에 전혀 활용할 수 없었다. 고용보험 DB에 가구 및 소득정보가 없다는 것도 두 자료를 연결하는데 어려움으로 작용하였다. 고용보험 DB에는 저소득층의 판별기준인 소득 등 가구단위의 정보 및 다양한 인적속성이 포함되어 있지 않아 저소득층의 특성을 분석하는데 제한이 있다.²¹⁾ 이에 본 연구에서는 「한국노동패널」와

21) 고용보험 DB의 효율적인 활용을 위해서는 고용보험 DB에 없는 주요 변수를 파악하기 위하여 국세청이나 국민연금 등의 유관 전산망을 이용하는 것이 필요하다. 국세청 DB에서는 사

고용보험DB 각각의 장점을 고려하여 4절에서는 「한국노동패널」을 이용하여 고용보험이 저소득층의 경제활동상태에 미치는 영향을 분석하고 5절에서는 고용보험 DB를 이용하여 실업급여 수급 및 직업훈련 효과를 분석하였다.

한국노동패널조사는 비농촌지역에 거주하는 가구와 가구원을 대표하는 패널 표본구성원(5,000가구에 거주하는 가구원)을 대상으로 1년에 1회 경제활동 및 노동시장, 노동이동, 소득 및 소비활동, 교육 및 직업훈련, 사회생활 등에 관하여 추적 조사하는 종단면(longitudinal survey)조사이다. 분석대상은 「한국노동패널」 1차 조사에서부터 4차 조사까지 응답한 가구 및 개인 중 OECD 기준과 최저생계비 기준 등 두 가지의 저소득층 판별기준을 이용하여 저소득층으로 구분된 가구주가구원이다. 연도별 최저생계비 수준은 <표 V-8>과 같다.

<표 V-8> 最低生計費 變化 推移

가구 규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
1998	292,842	487,824	682,151	854,107	972,637	1,093,442
1999	314,574	520,984	716,579	901,357	1,024,843	1,156,441
2000	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
2001	333,731	552,712	760,218	956,250	1,087,256	1,226,868

자료: 보건복지부(각 연도), 최저생계비 자료

2001년까지 전체 가구 수는 5,510가구이며, 당해 년도까지 모두 응답한 가구 수는 3,510가구이다. 저소득층을 구분하는데 적용한 기준에 따른 가구 수의 변화를 보면, 먼저 OECD 기준을 적용하면 1998년 890가구, 1999년 823가구, 2000년 737가구, 2001년 693가구로 나타났다. 저소득층 가구에 소속된 가구원수는 1998년 2,215명, 1999년 1,931명, 2000년 1,621명, 2001년 1,503명이다. 다음으로 최저생계비 기준을 적용하면, 1998년 1,002가구, 1999년 1,107가구, 2000년 899

일자등록번호를 통하여 자영업으로의 진출 여부를 알 수가 있어 고용보험 자격 상실 후의 노동시장 이동과정을 분석할 수 있고, 국민연금이나 의료보험 DB에서는 부양가족 수나 소득 등에 대한 정보를 파악할 수가 있어 향후 이러한 자료의 연결 및 활용에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

가구, 2001년 811가구로 나타났으며, 저소득층 가구에 소속된 가구원수는 1998년 2,698명, 1999년 2,786명, 2000년 2,148명, 2001년 1,902명으로 나타났다.

OECD 기준에 비하여 최저생계비 기준의 소득이 높은 점을 감안해 볼 때 최저생계비를 적용하였을 때 해당되는 저소득층 개인의 수가 많은 것을 볼 수 있다.

〈表 V-9〉 勞働패널 分析對象 標本 數

구분		1998	1999	2000	2001
가구	가구 수	5,000	5,130	5,254	5,510
	당해 년까지 모두 응답 가구	5,000	4,378	3,895	3,510
	소득불명제의 가구	4,647	4,237	3,789	3,385
개인	개인 수	13,783	11,236	10,739	10,607
	신규조사 개인	0	803	466	444
	전체 개인	13,783	12,039	11,205	11,051
OECD 기준	저소득 가구	890	823	737	693
	저소득 개인	2,215	1,931	1,621	1,503
최저생계비 기준	저소득 가구	1,002	1,107	899	811
	저소득 개인	2,698	2,786	2,148	1,902

나. 模型 및 變數

분석에 사용된 종속변수는 저소득층의 경제활동 상태이다. 실업, 취업, 비경제활동 상태로 나누어지는 저소득층의 경제활동상태를 실업상태를 기준변수로 하고, 취업 및 비경제활동상태를 각각 비연속값(discrete value)으로 취급하였다. 독립변수로는 성, 연령, 학력 등 인구 통계적 변수와 지역, 사회보험 수급 여부 등이 사용된다. 이때 사회보험 수급여부는 고용보험뿐만 아니라 장해연금, 유족연금, 사학연금, 공무원 연금 등 여타 공적 보험을 모두 포함한 사회보험의 수급여부를 의미하는 것²²⁾이어서 본 연구의 목적인 고용보험 효과를 검토하는데 한계를 가지고 있다. 그러나 대부분의 가구주가 경제활동인구에 포함되어 있다는 점을 고려하면 사회보험 중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 고용보험과 관련

22) 장해연금, 유족연금, 사망일시금, 반환일시금, 사학연금, 공무원연금, 군인연금, 반환일시금, 휴업급여, 장해급여, 유족급여, 기타 산재보험, 보훈연금, 실업급여, 기타, 특혜 노령연금 등이 포함된다.

된 것, 즉, 실업급여라는 추론이 가능하다. 따라서 본 분석에서 사회보험 수급 여부의 효과를 고용보험의 효과로 생각할 수 있을 것이다. 한편 본 분석은 가구와 가구원으로 유형을 구분하여 이루어졌다.

〈表 V-10〉 變數 說明

변수 구분	변수명
종속변수	경제활동상태 - 취업: 조사지 유형별 구분 - 실업: 조사지 유형별 구분, 지난 1주(또는 1개월)간 구직 여부(○), 취업가능성(○) - 비경제활동: 조사지 유형별 구분, 지난 1주(또는 1개월)간 구직 여부(x), 취업가능성(x)
독립변수	성별 연령(연령 제곱) 학력 결혼상태 사회보험 수급 여부 지역

다. 低所得層의 特性 및 經濟活動狀態

먼저, OECD 기준을 적용하여 구분한 저소득층의 특성을 살펴보면, 성별로는 여자의 비중이 남자에 비하여 높다. 연령별로는 29세 이하와 30~39세 연령층의 비중이 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이는 시간이 경과함에 따라 노동시장에 진입하고, 왕성한 경제활동을 할 연령층이기 때문에 나타나는 현상으로 보인다. 또 하나의 특징은 60세 이상의 고연령층 비중이 급격하게 증가하고 있음을 볼 수 있다. 이는 저소득층에 해당되는 집단이 고연령층이 차지하는 비중이 높음을 보여준다고 할 수 있으며, 이러한 현상은 다른 통계에서도 흔히 볼 수 있다.

학력을 보면, 초등학교 졸업 이하가 차지하는 비중이 가장 높으며, 다음으로 고졸 학력의 비중이 높게 나타난다. 사회 전반의 고학력화 현상이 저소득 계층에는 아직 나타나지 않으며, 저학력에 기인한 소득 및 노동시장, 경제활동의 결과가 저소득층으로 나타난 것으로 해석할 수 있다. 가구원수는 조사 초기에는 4인 가구의 비중이 높으나 3차, 4차 조사에는 2인 이하 가구의 비중이 가장 높

게 나타났다. 입주형태는 1차 조사시에는 자가의 비중이 높았으나 2차, 3차 조사에서는 전세의 비중이 높았다가 4차 조사에서는 다시 자가의 비중이 높은 것으로 나타났다. 사회보험 수급 여부는 증가하고는 있으나 여전히 매우 낮은 수혜율을 보이고 있다. 사회보험 수급자의 수가 저소득층 중 실업자 수의 1/3정도 밖에 되지 않는 것으로 나타나 고용보험을 비롯한 사회보험의 혜택이 실제 혜택을 받아야 할 사람에게 충분히 돌아가고 있지 못함을 확인할 수 있다.

〈表 V-11〉 OECD 基準 低所得層 特性

구분		1998		1999		2000		2001	
전체		2,215	100.0	1,931	100.0	1,621	100.0	1,503	100.0
성별	남자	1,036	46.8	799	44.3	693	44.2	647	44.2
	여자	1,179	53.2	1,004	55.7	874	55.8	818	55.8
연령	29세 이하	628	28.4	497	25.7	341	21.0	314	20.9
	30~39	326	14.7	268	13.9	210	13.0	153	10.2
	40~49	327	14.8	287	14.9	218	13.5	217	14.4
	50~59	291	13.1	243	12.6	205	12.7	192	12.8
	60세 이상	643	29.0	636	32.9	647	39.9	627	41.7
학력	초졸 이하	845	38.2	936	48.5	772	47.6	712	47.4
	중졸	324	14.6	259	13.4	225	13.9	228	15.2
	고졸	685	30.9	519	26.9	445	27.5	398	26.5
	전문대졸	113	5.1	72	3.7	59	3.6	50	3.3
	대졸	231	10.4	131	6.8	104	6.4	104	6.9
	대학원	16	0.7	14	0.7	16	1.0	11	0.7
가구원수	2인 이하	544	24.6	459	23.8	537	33.1	502	33.4
	3인	464	21.0	393	20.4	351	21.7	305	20.3
	4인	719	32.5	538	27.9	401	24.7	349	23.2
	5인	284	12.8	327	16.9	220	13.6	205	13.6
	6인 이상	204	9.2	214	11.1	112	6.9	142	9.5
입주형태	자가	1,413	63.8	52	25.4	18	14.1	1,015	67.5
	전세	527	23.8	78	38.1	63	49.2	304	20.2
	월세	208	9.4	69	33.7	40	31.3	121	8.1
	기타	67	3.0	6	2.9	7	5.5	63	4.2
사회보험 수령인유무	있음	101	4.6	58	3.0	75	4.6	88	5.9
	없음	2,114	95.4	1,873	97.0	1,546	95.4	1,415	94.2

최저생계비 기준의 저소득층 특성을 살펴본 결과도 대부분 OECD 기준의 저소득층의 보여주는 특성과 유사하게 나타났다.

〈表 V-12〉 最低生計費 基準 低所得層 特性

구분		1998		1999		2000		2001	
전체		2,698	100.0	2,786	100.0	2,148	100.0	1,902	100.0
성별	남자	1,272	47.2	1,168	45.1	928	44.9	839	45.4
	여자	1,426	52.9	1,423	54.9	1,137	55.1	1,010	54.6
연령	29세 이하	822	30.5	794	28.5	513	23.9	455	23.9
	30~39	416	15.4	434	15.6	313	14.6	230	12.1
	40~49	424	15.7	458	16.4	336	15.6	307	16.1
	50~59	349	12.9	342	12.3	272	12.7	244	12.8
	60세 이상	687	25.5	758	27.2	714	33.2	666	35.0
학력	초졸 이하	942	34.9	1,194	42.9	909	42.3	796	41.9
	중졸	411	15.2	386	13.9	318	14.8	286	15.0
	고졸	898	33.3	871	31.3	651	30.3	564	29.7
	전문대졸	150	5.6	114	4.1	96	4.5	81	4.3
	대졸	276	10.2	207	7.4	154	7.2	158	8.3
	대학원	20	0.7	14	0.5	20	0.9	17	0.9
가구원수	2인 이하	509	18.9	528	19.0	533	24.8	489	25.7
	3인	507	18.8	487	17.5	420	19.6	350	18.4
	4인	917	34.0	867	31.1	609	28.4	538	28.3
	5인	416	15.4	568	20.4	385	17.9	322	16.9
	6인 이상	349	12.9	336	12.1	201	9.4	203	10.7
입주형태	자가	1,741	64.5	64	18.9	18	11.3	1,267	66.6
	전세	648	24.0	166	49.1	78	49.1	387	20.4
	월세	236	8.8	98	29.0	50	31.5	175	9.2
	기타	73	2.7	10	3.0	13	8.2	73	3.8
사회보험 수령인유무	있음	119	4.4	78	2.8	79	3.7	120	6.3
	없음	2,579	95.6	2,708	97.2	2,069	96.3	1,782	93.7

<표 V-13>은 저소득층의 경제활동상태 분포를 보여주고 있다. 두 가지 기준 모두 비경제활동인구의 비중이 가장 높게 나타났다. 다만, 최저생계비 기준을 적용한 경우가 OECD 기준보다 실업자 및 비경제활동인구 비중이 조금 낮고, 취업자 비중이 조금 높게 나타났다.

〈表 V-13〉 低所得層의 經濟活動狀態 分布

구분		1998		1999		2000		2001	
OECD 기준	실업자	333	15.0	272	14.1	200	12.3	155	10.3
	비경제활동	1,085	49.0	768	39.8	759	46.8	721	48.0
	취업자	797	36.0	891	46.1	662	40.8	627	41.7
최저생계비 기준	실업자	392	14.5	201	7.2	101	4.7	184	9.7
	비경제활동	1,288	47.7	1,236	44.4	1,114	51.9	880	46.3
	취업자	1,018	37.7	1,349	48.4	933	43.4	838	44.1

조사대상 기간 동안의 경제활동상태 변화 추이 즉, 당해 년도 경제활동상태에서 익년도 경제활동상태로 이행한 경우를 보면, 단연 비경제활동에서 비경제활동으로 이행한 경우가 가장 많았다. 다음으로 취업에서 취업으로 이행한 경우였으며, 비경제활동에서 취업으로 이행한 경우도 세 번째로 높게 나타났다.

〈表 V-14〉 低所得層의 經濟活動狀態 變化 分布(1998年~2001年)

구분	OECD 기준		최저생계비 기준	
	인원	구성비	인원	구성비
1998 실업 → 1999 비경	27	2.8	73	5.0
1998 실업 → 1999 취업	57	5.8	88	6.1
1998 실업 → 1999 실업	51	5.2	37	2.6
1998 비경 → 1999 비경	359	36.6	542	37.3
1998 비경 → 1999 취업	113	11.5	175	12.1
1998 비경 → 1999 실업	71	7.2	44	3.0
1998 취업 → 1999 비경	50	5.1	83	5.7
1998 취업 → 1999 취업	227	23.1	386	26.6
1998 취업 → 1999 실업	26	2.7	24	1.7
소계	981	100.0	1,452	100.0

〈表 V-14〉 계속

구분	OECD 기준		최저생계비 기준	
	인원	구성비	인원	구성비
1999 실업 → 2000 비경	61	6.6	56	4.3
1999 실업 → 2000 취업	36	3.9	34	2.6
1999 실업 → 2000 실업	52	5.7	11	0.9
1999 비경 → 2000 비경	337	36.6	540	41.5
1999 비경 → 2000 취업	52	5.7	94	7.2
1999 비경 → 2000 실업	27	2.9	23	1.8
1999 취업 → 2000 비경	64	7.0	118	9.1
1999 취업 → 2000 취업	258	28.0	397	30.5
1999 취업 → 2000 실업	34	3.7	27	2.1
소계	921	100.0	1,300	100.0
2000 실업 → 2001 비경	35	4.3	17	1.5
2000 실업 → 2001 취업	30	3.7	20	1.8
2000 실업 → 2001 실업	26	3.2	12	1.1
2000 비경 → 2001 비경	360	43.9	471	41.5
2000 비경 → 2001 취업	45	5.5	90	7.9
2000 비경 → 2001 실업	28	3.4	63	5.6
2000 취업 → 2001 비경	55	6.7	84	7.4
2000 취업 → 2001 취업	219	26.7	343	30.2
2000 취업 → 2001 실업	22	2.7	35	3.1
소계	820	100.0	1,135	100.0

분석대상 구분에 따라 이를 4년 간 모두 저소득층에 해당된 가구주와 가구원 및 4년 동안에 한번이라도 저소득층에 해당된 가구주와 가구원의 특성을 살펴 보면 다음과 같다²³⁾.

23) 이하에서는 4년 동안 모두 저소득층에 해당된 경우를 항상 저소득층, 4년 동안 한번이라도 저소득층에 해당된 경우를 경험 저소득층으로 부르기로 한다.

〈表 V-15〉 低所得層 特性

구분		항상 저소득층				경험 저소득층			
		가구주		가구원		가구주		가구원	
전체		286	100.0	588	100.0	855	100.0	5,451	100.0
성별	남자	158	55.2	233	40.2	568	66.4	906	44.7
	여자	128	44.8	346	59.8	287	33.6	1,122	55.3
연령	29세 이하	4	1.4	104	17.7	17	2.0	3,879	71.2
	30~39	15	5.2	46	7.8	78	9.1	252	4.6
	40~49	48	16.8	84	14.3	177	20.7	322	5.9
	50~59	27	9.4	54	9.2	151	17.7	265	4.9
	60세 이상	192	67.1	300	51.0	432	50.5	733	13.5
학력	초졸 이하	182	63.6	336	57.1	419	49.0	4,246	77.9
	중졸	52	18.2	84	14.3	162	19.0	307	5.6
	고졸	44	15.4	139	23.6	206	24.1	622	11.4
	전문대졸	1	0.4	7	1.2	18	2.1	85	1.6
	대졸	4	1.4	18	3.1	42	4.9	170	3.1
	대학원	3	1.1	4	0.7	8	0.9	21	0.4
가구원수	2인 이하	161	56.3	228	38.8	354	41.4	3,900	71.6
	3인	51	17.8	124	21.1	154	18.0	402	7.4
	4인	42	14.7	128	21.8	201	23.5	576	10.6
	5인	21	7.3	77	13.1	93	10.9	347	6.4
	6인 이상	11	3.9	31	5.3	53	6.2	226	4.2
입주형태	자가	177	61.9	389	66.2	537	62.8	1,377	66.1
	전세	57	19.9	114	19.4	188	22.0	432	20.7
	월세	37	12.9	63	10.7	87	10.2	190	9.1
	기타	15	5.2	22	3.7	43	5.0	84	4.0
사회보험 수령인유무	있음	16	5.6	33	5.6	56	6.6	130	6.2
	없음	270	94.4	555	94.4	799	93.5	1,953	93.8

먼저, 가구주의 경우 항상 저소득층과 경험 저소득층은 모두 남자의 비중이 높고, 60세 이상의 연령층 비중이 가장 높으며, 초등학교 졸업 이하의 학력이 차지하는 비중이 가장 높게 나타났다. 또한 가구원 수가 2인 이하인 비중이 가장 높으며, 자가의 비중이 높고, 사회보험 수혜를 받는 비중은 매우 낮게 나타났다. 다음으로 가구원의 경우 두 가지 경우 모두 여자의 비중이 높으며, 초등학교 졸업 이하의 비중이 높고, 2인 이하 가구원이 차지하는 비중이 높으며, 입주형태는 자가, 사회보험 수혜를 받은 사람이 매우 적은 것으로 나타났다. 주목

할 만한 것은 연령에서 항상 저소득층은 60세 이상 연령층이 차지하는 비중이 가장 높았으나 경험 저소득층은 29세 이하 연령층이 차지하는 비중이 압도적으로 높았다. 이는 29세 이하의 연령층이 대부분 청소년층이며, 활발한 구직활동을 하고, 노동시장에서 이동이 매우 빈번한 점을 고려해 볼 때 경험 저소득층은 이러한 연령층의 특성이 반영된 결과로 볼 수 있다.

4년간의 변화를 고려한 저소득층의 경제활동상태 변화 추이를 살펴보면, 항상 저소득층 가구주의 경우는 비경제활동상태인 경우가 가장 많았으며, 경험 저소득층 가구주는 취업상태인 경우가 가장 높았다. 이는 저소득층 가구주의 경제활동상태를 구조적으로 볼 수 있는 것으로 경험 저소득층이 노동시장에서 취업상태에 있을 가능성이 매우 높다는 사실을 확인할 수 있다.

〈表 V-16〉 4年 間 低所得層 區分에 따른 經濟活動狀態 與否

구분	4년 모두 저소득층				4년에 한번이라도 저소득층			
	가구주		가구원		가구주		가구원	
전체	286	100.0	588	100.0	855	100.0	5,451	100.0
실업	27	9.4	53	9.0	90	10.5	199	9.6
비경제활동	153	53.5	324	55.1	338	39.5	961	46.1
취업	106	37.1	211	35.9	427	49.9	923	44.3

라. 社會保險(雇傭保險)이 低所得層 家口 經濟活動狀態에 미치는 效果

4년 모두 저소득층에 해당되었던 가구주와 가구원의 경제활동상태가 실업이나 비경제활동인구 즉, 미취업상태에 머무르게 한 결정요인을 로짓분석방법을 사용한 결과는 <표 V-17>과 같다. 분석 결과 가구주의 경우 여자일수록, 그리고 연령이 높아질수록 미취업일 가능성이 높은 것으로 나타났다. 학력에서도 고졸을 기준으로 중졸 이하, 전문대졸, 대졸 이상 모두에서 학력이 낮을수록 미취업 상태에 놓일 가능성이 높은 것으로 나타났다. 또한 7대 광역시에 거주하지 않으면 미취업일 가능성이 높고, 사회보험 수혜를 받으면 미취업일 가능성이 높게 나타났으나 유의하지 않은 것으로 분석되었다. 이러한 현상은 4년 모

두 저소득층에 해당되었던 가구원의 경우에도 동일하게 나타났다.

〈表 V-17〉 恒常 低所得層의 未就業 決定要因 分析(로짓)

구분	가주주		가구원	
	계수	표준오차	계수	표준오차
상수항	-1.201	1.675	-1.987 ***	0.956
성 별	-0.064	0.277	-0.067	0.190
연 령	1.453 **	0.800	1.547 ***	0.463
연령제곱	-0.217 ***	0.093	-0.217 ***	0.056
중졸 이하	-0.441	0.376	-0.377	0.280
전문대	-0.382	0.443	-0.694 **	0.310
대졸 이상	-0.959	0.819	-0.595	0.464
7대 광역시	-0.719 ***	0.281	-0.267	0.188
사회보험	0.194	0.583	0.089	0.555
2 Log L	377.114		748.935	
N	286		579	

주: ***, **, *는 각각 유의수준 0.01, 0.05, 0.10을 의미함.

다음으로 경험 저소득층을 대상으로 이들의 경제활동상태에 영향을 미친 결정요인을 분석해 보았다. 가주주인 경우, 여자일 경우 미취업상태에 머물 가능성이 높게 나타났으며, 연령이 높아질수록, 학력이 낮을수록 미취업일 가능성이 높게 나타났다. 또한 7대 광역시에 거주하지 않고, 사회보험 급여를 수급한 경우에도 미취업상태일 가능성이 높게 나타났으나 이 또한 유의하지 않은 것으로 나타났다.

〈表 V-18〉 經驗 低所得層의 未就業 決定要因 分析(로지)

구분	가구주		가구원	
	계수	표준오차	계수	표준오차
상 수	-2.798 ***	1.054	-3.350 ***	0.484
성 별	-0.367 **	0.171	-0.439 ***	0.099
연 령	2.696 ***	0.482	2.672 ***	0.237
연령제곱	-0.367 ***	0.055	-0.348 ***	0.029
증졸 이하	-0.147	0.225	-0.200	0.155
전문대	-0.144	0.237	-0.234	0.157
대졸 이상	-0.380	0.323	-0.431 **	0.191
7대 광역시	-0.807 ***	0.161	-0.515 ***	0.098
사회보험	0.109	0.327	0.152	0.280
2 Log L	1185.281		2769.215	
N	855		2,028	

주: ***, **, *는 각각 유의수준 0.01, 0.05, 0.10을 의미함.

마. 低所得層 家口 經濟活動狀態 移動 決定要因 分析

<표 V-19>는 항상 저소득층에 해당된 가구주를 실업, 비경제활동, 취업으로 구분한 후 실업 대비 비경제활동 및 취업확률을 다항로지트로 분석한 결과이다. 첫 번째 모형(비경/실업)은 실업 대비 비경제활동상태로 이동할 확률을 보여주는 것으로 여자일수록, 연령이 높아질수록, 7대 광역시에 거주하고, 사회보험 수급을 받지 않을수록 비경제활동상태로 이동할 확률이 높은 것으로 나타났다. 하지만 성별과 광역도시 거주 여부를 제외하고는 통계적으로 유의하지 않았다. 두 번째 모형(취업/실업)은 실업대비 취업상태로 이동할 확률을 보여주고 있다. 분석결과 남자일수록, 연령이 높아질수록, 7대 광역시에 거주할수록 취업할 확률이 높은 것으로 나타났다. 사회보험 수혜를 받지 않을수록 취업할 확률이 높으나 유의하지 않게 나타났다.

〈表 V-19〉 恒常 低所得層 家口主의 移動模型(多項로짓)

변수	비경/실업		취업/실업	
	계수	표준편차	계수	표준편차
상 수	-1.520	1.584	-2.296 **	1.018
성 별	-1.289 **	0.597	0.365	0.280
연 령	0.275	0.193	0.442 ***	0.123
중졸 이하	-0.572	1.290	-0.213	0.847
전문대졸	0.139	1.253	-0.960	0.864
대졸 이상	0.735	1.259	-0.595	0.876
7대 광역시	0.970 ***	0.478	0.570 **	0.286
사회보험	-0.762	1.177	-0.063	0.595
N	286		286	

주: ***, **, *는 각각 유의수준 0.01, 0.05, 0.10을 의미함.

항상 저소득층에 해당된 가구원을 대상으로 다항로짓분석을 해 본 결과, 여자일수록, 연령이 높아질수록, 7대 광역시에 거주하며, 사회보험 수급을 받지 않는 경우 비경제활동상태로 이동할 확률이 높은 것으로 나타났다. 이는 고용 보험을 비롯한 사회보험 수급이 저소득층을 경제활동상태로 남아있게 한다는 것을 의미한다. 즉, 사회보험의 효과로 인해 저소득층이 구직활동을 포기하여 노동시장을 벗어나는 일을 줄여준다는 것이다. 하지만, 이 결과는 통계적으로 유의하지는 않았다. 실업에서 취업으로 이동할 확률은 남자일수록, 연령이 높아질수록, 7대 광역시에 거주할수록 높은 것으로 나타났다. 사회보험 급여 관련하여서는 사회보험 급여를 수급 받는 경우에 실업보다는 취업을 하게 될 가능성이 낮게 나타났으며, 이 역시 통계적으로 유의하지는 않았다.

〈表 V-20〉 향상 低所得層 家口員의 移動模型(多項로짓)

변수	비경/실업		취업/실업	
	계수	표준편차	계수	표준편차
상수	-1.324	0.961	-0.859	0.542
성별	-0.573 **	0.329	0.240	0.195
연령	0.136	0.124	0.251 ***	0.075
중졸 이하	-0.606	0.908	-0.264	0.471
전문대졸	0.581	0.853	-1.188 **	0.488
대졸 이상	1.004	0.814	-0.076	0.441
7대 광역시	0.032	0.325	0.297	0.193
사회보험	-0.399	1.154	0.029	0.562
N	579		579	

주: ***, **, *는 각각 유의수준 0.01, 0.05, 0.10을 의미함.

경험 저소득층에 해당된 가구주를 대상으로 다항로짓분석한 결과, 여자일수록, 연령이 높을수록, 7대 광역시에 거주하고, 사회보험 급여를 수급 받을 경우 비경제활동상태로 이행할 확률이 높으며, 남자, 고연령자, 7대 광역시에 거주자, 사회보험 급여 미수급자인 경우 취업으로 이행할 가능성이 높게 나타났다.

〈表 V-21〉 經驗 低所得層 家口主의 移動模型(多項로짓)

변수	비경/실업		취업/실업	
	계수	표준편차	계수	표준편차
상수	-2.095 ***	0.692	-4.928 ***	0.565
성별	-0.260	0.306	0.653 ***	0.175
연령	0.208 **	0.109	0.649 ***	0.084
중졸 이하	-0.836 **	0.426	0.356	0.350
전문대졸	-0.506	0.414	-0.133	0.366
대졸 이상	-0.190	0.383	0.001	0.358
7대 광역시	0.644 ***	0.246	0.747 ***	0.169
사회보험	0.291	0.499	-0.019	0.341
N	855		855	

주: ***, **, *는 각각 유의수준 0.01, 0.05, 0.10을 의미함.

경험 저소득층에 해당된 가구원을 대상으로 다항로지분석을 해 본 결과, 여자일수록, 연령이 높을수록, 7대 광역시에 거주하며, 사회보험 급여를 수급 받는 경우에 비경제활동으로 이행할 확률이 높은 것으로 나타났다. 또한, 남자일수록, 연령이 높아질수록, 7대 광역시에 거주하며, 사회보험 급여를 수급 받는 경우에 취업으로 이행할 확률이 높은 것으로 나타났다.

〈表 V-22〉 經驗 低所得層 家口員의 移動模型(多項로지)

변수	비경/실업		취업/실업	
	계수	표준편차	계수	표준편차
상수	-1.366 ***	0.357	-1.148 ***	0.234
성별	-0.013	0.164	0.503 ***	0.101
연령	0.076	0.065	0.122 ***	0.040
중졸 이하	-1.085 ***	0.306	-0.065	0.187
전문대졸	-0.572 **	0.281	-0.911 ***	0.196
대졸 이상	-0.279	0.228	-0.376 **	0.160
7대 광역시	0.255	0.161	0.466 ***	0.099
사회보험	0.124	0.478	0.020	0.283
N	2028		2028	

주: ***, **, *는 각각 유의수준 0.01, 0.05, 0.10을 의미함.

지금까지 고용보험을 비롯한 사회보험이 저소득층의 경제활동상태 및 경제활동 상태 변화에 미치는 영향을 분석해 보았다. 분석결과 사회보험 수급여부의 계수값은 대체로 우리가 생각했던 대로 나타났다. 이는 사회보험 수급이 저소득층이 경제활동상태로 남아 있거나, 취업을 하는데 도움이 되고 있음을 의미하는 것이다. 따라서 앞서 언급한 대로 본 분석에서 논의하고 있는 사회보험이 주로 고용보험을 의미하는 것이라고 할 때, 고용보험이 저소득층의 실업극복에 도움이 되고 있다고 말할 수 있을 것이다. 그런데 본 분석에서 계수값이 고용보험의 긍정적인 효과가 있음을 나타내 주고 있긴 하지만, 통계적으로 유의한 값을 얻을 수는 없었다. 이는 고용보험이 저소득층의 경제활동에 유의미한 효

과를 갖지 않기 때문이라기보다는 표본수가 작고, 사회보험 수급자의 수가 워낙 적기 때문에 나타나는 현상으로 생각된다. 따라서 향후 봐 의미있는 연구결과를 얻기 위해서는 보다 많은 표본수를 확보할 필요가 있다.

5. 失業給與 受給 및 職業訓練의 效果

이 장에서는 고용보험사업 중 실업급여 수급과 직업훈련이 저소득층의 실업탈출에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 분석을 하고자 한다.

가. 分析 資料

앞 절에서 밝힌 대로 본 절에서 주로 사용하는 자료는 고용보험 DB이다. 그런데 앞서 밝힌 대로 고용보험 DB에 가구소득관련 자료가 포함되어 있지 않다. 저소득층을 추출하는데 어려움이 있다. 이에 본 연구에서는 4절에서 사용한 「한국노동패널」자료의 저소득층 월평균임금을 기준으로 삼아 이를 고용보험 자료 중 상실자DB의 월평균임금에 적용하여 저소득층을 추출하였다²⁴⁾.

〈表 V-23〉 勞動패널 低所得層의 月平均賃金

항상 저소득층				경험 저소득층			
가구주		가구원		가구주		가구원	
표본수	월평균임금	표본수	월평균임금	표본수	월평균임금	표본수	월평균임금
46	559,565	109	589,358	184	860,978	463	769,352

주: 최저생계비를 기준으로 한 저소득층의 월평균임금이며, OECD 기준을 적용한 저소득층 구분시 월평균임금은 최저생계비 기준보다 높게 나타남.
자료: 한국노동패널 1~4차 년도 자료.

24) 엄밀하게 말하면 저임금근로자에 해당하는 의미이나, 저임금이라 함은 노동부에서 매년 발표하고 있는 최저임금과 연계하여 고려할 수 있으나 여기에서도 저임금근로자를 판별해 내기 어려워 저소득층의 월평균임금으로 해석하여 적용하고자 한다.

나. 模型 및 變數

분석에 사용된 종속변수는 실업기간(개월)이다. 여기에서 실업기간은 실업급여 수급 전과 수급 후, 훈련 전과 훈련 후로 구분하여 분석에 반영한다. 독립변수로써는 개인의 성, 연령, 교육수준과 자격증 유무를 포함하였다. 여기에서는 재취업까지 소요되는 실업기간(spell length of nonemployment duration)을 측정하여 실업급여와 직업훈련(실업자재취직훈련)이 취업에 미친 영향정도를 보고자 하는 것이다 실업급여 수급 여부와 직업훈련 참여 여부에 따라 독립변수를 상이하게 구성하였는데 자세한 변수 구성은 <표 V-24>와 같다.

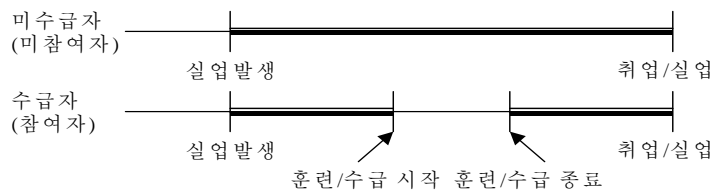
<表 V-24> 變數 說明

변수 구분	실업급여 변수명	실업자재취직훈련 변수명
종속변수	실업기간 (급여 수급자의 경우) - 급여 수급 전 실업기간 - 급여 수급 후 실업기간	실업기간 (훈련 참여자의 경우) - 훈련 참여 전 실업기간 - 훈련 참여 후 실업기간
독립변수	성별 연령 학력 자격증 유무	성별 연령 학력

실직기간은 실업급여의 경우에는 수급자는 실업기간 중 실업급여 수급기간을 제외한 기간, 미수급자는 실업발생 시점을 기준으로 전체 실업기간이나 조사시점까지 실업상태에 있는 기간으로 정의하고, 직업훈련의 경우에도 동일하게 훈련참여자는 실업기간 중 훈련기간을 제외한 기간, 미참여자는 실업발생 시점을 기준으로 전체 실업기간이나 조사시점까지 실업상태에 있는 기간으로 정의한다. 사실, 이동경로와 관련하여 고용보험 적용 사업장 이직자가 실업급여 수급이나 직업훈련 이수 과정을 거치지 않고 바로 고용보험 적용 사업장에 취업하는 경우를 비롯하여 다양한 경우의 수를 상정할 수 있다. 또한, 실업급여 수급과 직업훈련 참여에 대한 판단(특히, 직업훈련 참여의 경우 직업훈련 이수는

물론 훈련수당이 지급됨)은 실업자 개인에 따라서 달리 나타날 수 있으므로 이에 대한 고려도 있어야 할 것이다.

[圖 V-2] 失業期間에 대한 定義



다. 職業訓練 및 失業給與 對象者의 失業期間에 대한 分析 結果

고용보험 실업자재취직훈련DB를 사용한 분석결과는 아래와 같다. 직업훈련 이수 여부가 근로자의 실업기간에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보는 것이다. 이는 직업훈련의 이수 여부가 실업 관련 지표로서의 특성을 갖는지를 검토하는 것이다. 직업훈련의 이수 여부에 따라 개인이 가지는 실업기간에 유의한 차이가 발생한다면 직업훈련을 받는 것도 실업 관련 지표로 해석될 수 있을 것이다.

이를 위하여 직업훈련 이수 여부에 따라 실업기간이 어떻게 영향을 받는지 실업기간에 대한 생존분석을 실시해 보았다. 이 경우 실업기간에 대한 자료는 2000. 1. 1~2001. 12. 31에 관측된 전체 고용보험 피보험자 자격상실자 중 실업자재취직훈련을 받은 관측 자료에서 계산하였다²⁵⁾. 직업훈련의 우측절단에 대해서는 직업훈련을 이수하고 취업한 경우를 완료된 기간으로 하고, 직업훈련을 이수하고도 미취업상태에 있는 경우를 절단(censored)된 기간으로 분석하였다.

예를 들어 2개 년도의 표본 중 분석대상 기간이 끝난 시점에서 이미 취업을 한 것으로 관측되었다면 상실 연월일과 재취업 사업장에 채용된 채용 연월일을 계산한 후 훈련기간을 제하여 완료된 기간(complete spell)으로 하였으며, 분석대

25) 전체 상실자(6,171,943명) 중 노동패널 저소득층의 월평균임금인 574,462원 이하인 사람(934,436명)을 기준으로 직업훈련을 이수한 26,637명이 분석대상이 되었다.

상 기간이 끝난 시점에서 계속 미취업 상태에 있다면 상실 연월일에서 훈련 기간을 제한 후 분석대상 기간이 끝난 시점까지를 실업기간으로 계산하고 절단된 기간(censored spell)으로 하였다.

분석모형으로 준모수적 모형인 Cox's 모형과 모수적 모형인 가속실패기간(AFT: Accelerated Failure Time) 모형을 적용하였다. log normal 분포를 가정한 결과만을 수록하였으며, 다른 분포를 가정한 경우도 유사한 결과를 보여준다. Cox의 준모수적(semi-parametric) 모형에 비하여 가속실패기간 모형은 기간의존성에 대한 모수적 가정(parametric assumption)을 전제로 하기 때문에 기간의존성에 대한 모수적 가정이 잘못된 경우 분석결과가 달라질 수도 있다.

〈表 V-25〉 職業訓練 履修者の 失業期間에 대한 生存分析 結果

구분	Cox 모형		AFT 모형(log normal)	
	계수	표준편차	계수	표준편차
상수항	-	-	7.754 ***	0.446
id3	-0.166 ***	0.050	0.167 ***	0.043
age2	0.283 ***	0.088	-0.256	0.076
age3	0.036 *	0.091	0.023	0.078
age4	0.036	0.111	-0.012	0.096
age5	0.248	0.171	-0.153	0.140
age6	0.287	0.419	-0.262	0.321
nedu1	-0.092	0.157	0.049	0.133
nedu2	-0.030 **	0.070	0.051	0.059
nedu3	-0.107	0.081	0.132 **	0.068
nocc1	0.046	0.079	-0.022	0.068
nocc2	0.030	0.053	-0.029	0.046
nlicen	1.215 ***	0.047	-1.055 ***	0.044

주: 1) Cox 모형의 경우 종속변수는 실업으로부터의 탈출확률(hazard rate)이며, AFT의 경우 종속변수는 log(실업기간)이므로 추정치 부호가 서로 반대임.
 2) ***, **, * 는 각각 유의수준 0.01, 0.05, 0.10 을 의미함.

분석 결과, 직업훈련을 이수한 사람의 경우 인적속성 관련 변수에서는 남성과 20대 연령층 이외에는 대부분의 변수들이 유의한 차이를 보여주지 못하고 있으며, 학력이 높아질수록, 연령이 낮을수록, 자격증을 소지하고 있을수록 실

업기간이 길어지는 것을 볼 수 있다. 한편 직업훈련 이수자 중에서 자격증 소지자의 실업 탈출 가능성이 높은 것으로 나타난 것은 직업훈련의 내용이 현장에서 인정받는 기술자격 획득과 연계될 경우 실업탈출에 효과가 있을 것임을 보여주는 것이라 할 수 있다.

다음으로 실업급여의 수급 여부에 따라 실업기간이 어떻게 영향을 받는지 실업기간에 대한 생존분석을 실시해 보았다. 이 경우에도 직업훈련 이수 경우와 마찬가지로 실업기간에 대한 자료는 2000. 1. 1~2001. 12. 31에 관측된 전체 고용보험 피보험자 자격상실자 중 실업급여를 수급 받은 관측 자료에서 계산하였다²⁶⁾. 실업급여의 우측절단에 대해서는 실업급여를 수급 받은 후 취업한 경우를 완료된 기간으로 하고, 실업급여를 수급 받고도 미취업상태에 있는 경우를 절단(censored)된 기간으로 분석하였다.

〈表 V-26〉 失業給與 受給者의 失業期間에 대한 生存分析 結果

구분	Cox 모형		AFT 모형(log normal)	
	계수	표준편차	계수	표준편차
상수항	-	-	4.878 ***	0.145
id3	-0.161 ***	0.020	0.160 ***	0.018
age2	0.116 **	0.045	-0.138 ***	0.040
age3	-0.030	0.044	0.000	0.039
age4	-0.094 **	0.046	0.026	0.041
age5	-0.020	0.048	-0.033	0.043
age6	-0.168 ***	0.059	0.082	0.052
nedu1	-0.030	0.038	0.080 ***	0.035
nedu2	0.001	0.030	0.045 **	0.027
nedu3	-0.015	0.036	0.033	0.032
nocc1	-0.052	0.035	0.048	0.032
nocc2	0.013	0.023	-0.008	0.021

주: 1) Cox 모형의 경우 종속변수는 실업으로부터의 탈출확률(hazard rate)이며, AFT의 경우 종속변수는 $\log(\text{실업기간})$ 이므로 추정치 부호가 서로 반대임.

2) ***, **, * 는 각각 유의수준 0.01, 0.05, 0.10 을 의미함.

26) 전체 상실자(6,171,943명) 중 노동패널 저소득층의 월평균임금인 574,462원 이하인 사람(934,436명)을 기준으로 실업급여를 수급 받은 37,139명이 분석대상이 되었다.

실업급여를 수급 받은 사람의 경우에도 직업훈련을 이수한 사람의 경우와 유사한 결과가 나타났다. 즉, 인적속성 관련 변수에서는 남성과 20대, 40대, 60대 연령층 이외에는 대부분의 변수들이 유의한 차이를 보여주지 못하고 있으며, 학력이 높아질수록, 연령이 낮을수록 실업기간이 길어지는 것을 볼 수 있다.

6. 結論 및 政策 示唆點

외환위기 이후 저소득층의 실업 및 빈곤문제가 심각한 수준에 이르고 있다. 고용보험제도는 외환위기 이후 실업에 대한 사회안전망의 근간이 되고 있으며 실직 근로자에 대한 실업급여 지급, 실업예방 및 근로자의 능력개발 등 적극적인 노동시장 정책의 중심수단으로 기능하고 있다. 하지만, 이 제도가 얼마나 효율적으로 작동하고 있는가는 제대로 평가된 적이 없다. 따라서 고용보험이 필요한 곳에 적절하게 투입되고 실업 및 빈곤퇴치에 공헌하고 있는지를 평가하는 것은 시급한 과제라고 할 수 있다. 따라서 목표 효율성(target efficiency)의 개념을 도입하여 복지정책의 실효성 점검에 활용할 필요가 있다. 목표 효율성은 각종 복지프로그램이 원래 대상으로 선정된 수혜대상자에게 얼마만큼 기대했던 혜택이 돌아가는가를 측정하는 지표이다. 이러한 지표를 기초로 복지정책의 목표효율성을 측정한다면 바람직한 실업대책과 복지프로그램의 방향을 설정할 수 있을 것이다.

그런데 실제로 목표효율성을 측정하는 데에는 많은 어려움이 따른다. 우선 복지정책의 대상자 및 목적이 분명해야 하고, 목표대상자의 복지정책 실시 이전과 이후의 후생상태를 정확히 알 수 있는 자료가 있어야 한다. 현재 이러한 자료를 구하는 데에는 많은 어려움이 따른다. 따라서 본 연구에서는 목표효율성 측정을 통한 복지정책의 효과 분석은 아주 제한된 수준에서 이루어질 수밖에 없었다.

본 연구에서는 고용보험제도의 사업별 평가, 저소득층의 실업탈출에 관한 연구 등을 통해 간접적으로나마 목표효율성을 평가할 수 있었다. 평가결과 고용

보험의 실업자 재취업 훈련, 실업급여 등이 저소득층의 실업 및 빈곤문제 해소에 일정정도 도움이 된 것을 확인할 수 있었다.

직업훈련 이수자 및 실업급여 수급자에 대한 실증분석 결과는 직업훈련 미이수자 및 실업급여 미수급자에 대한 정보를 포함하고 있지 않기 때문에 제도의 효과를 직접 검토할 수 없다는 한계를 갖고 있다. 하지만, 실증분석 결과는 직업훈련과 관련하여 시사점을 주고 있다. 즉, 직업훈련 이수자 중에서 자격증 소지자의 실업 탈출 가능성이 높은 것으로 나타난 것은 직업훈련의 내용이 현장에서 인정받는 기술자격 획득과 연계될 경우 실업탈출에 효과가 있을 것임을 보여주는 것이라 할 수 있다.

한편 고용안정사업의 경우 제 역할을 다하지 못하고 있는 것으로 평가되었는데, 이를 개선하기 위해서는 지원실적이 미미한 고용유지지원금 내 인력재배치와 근로시간 단축, 재고용장려금 등의 통폐합 운영, 활용실적이 매우 낮은 뿐만 아니라 수급요건이 매우 까다롭고, 고용촉진효과도 낮은 채용장려금을 폐지하는 방안 등을 검토할 필요가 있다. 또한 건설 일용직근로자의 고용유지지원과 취업애로계층에 대한 일자리 창출 및 중고령 근로자의 고용안정을 위한 지원이 강화되어야 한다.

직업능력개발 사업과 관련하여서는 사업주의 자발적인 인적자원에 대한 투자를 유인하는 등 민간의 자율적인 훈련참여를 유도하고, 노사정의 참여 활성화 등을 통한 참여적·분권적인 직업능력개발사업의 정착이 필요하다. 실업예방을 위한 기능 강화 및 실업자재취직훈련의 내실화가 필요하다. 특히 실업자 재취직 훈련의 경우 현장에서 사용가능한 자격증과 연계한 프로그램이 준비되어야 한다.

VI. 健康保險制度의 財政效率化

1. 健康保險制度의 現住所

OECD국가와의 국제비교를 통해 우리나라 건강보험제도 효과성의 현주소를 살펴보고자 한다. 건강보험은 질병이 발생하였을 경우 경제적 위험분산이라는 역할을 얼마나 성실히 수행하는가에 따라 그 효과를 평가할 수 있겠다. 우리나라의 전체 의료비 중에서 가계에서 부담되는 비율을 다른 OECD국가들과 비교하여 살펴보면 상당히 높은 편임을 알 수 있다. OECD국가들의 평균적인 의료비용 부담률은 1999년 평균 약20%에 불과하나 우리나라의 부담률은 43.8%로 평균의 2배가 넘는다.

또한 OECD국가 중에서 우리나라의 의료보험급여 수준이 가장 낮은 편에 속한다. 우리나라의 보험급여비율은 65.3%로 OECD국가들의 평균 급여비율인 81.4%에 비해 크게 낮은 비율이다. 따라서 이러한 수치들은 의료비용을 공적의료보장제도에 크게 의존하고 있는 우리나라의 경우 의료보험의 역할이 미흡하다는 것을 보여주고 있다.

OECD국가들과 비교하였을 경우 우리나라 의료보험제도의 효과성의 문제점은 국가 간의 1인당 연간보험료를 살펴보면 쉽게 이해할 수 있다. 우리나라의 1인당 연간보험료를 사회보험제도를 채택하고 있는 OECD국가와 비교하였을 경우 매우 낮음을 알 수 있다. 이러한 낮은 보험료는 우리나라가 전국민의료보험제도를 단기간에 실시하기 위해 저부담, 저급여 기조를 선택하였기 때문이다. 이러한 기조하에서도 재정위기가 발생하여 현행 건강보험제도의 비용 효과적인 운영에 대해 필요성이 크게 대두되고 있다.

〈表 VI-1〉 OECD 國家의 醫療保險關聯 指標

(단위: %, US \$ PPP)

국가	의료비용 부담률 ¹⁾	1인당 연간 보험료 ²⁾	보험급여 비율 ³⁾
Australia	-	-	66.0
Austria	18.2	1,002	84.0
Belgium	-	-	85.0
Canada	16.1	181	72.0
Czech Republic	8.5	2,079	-
Denmark	16.2	-	82.0
Finland	20.4	253	76.1
France	10.3	-	73.0
Germany	-	1,622	91.0
Greece	-	-	88.0
Hungary	18.8	-	-
Iceland	15.2	-	83.7
Ireland	11.7	-	90.0
Italy	24.0	-	75.0
Japan	17.1	-	88.0
Korea	43.8	117	65.3
Luxembourg	7.1	1,691	90.0
Mexico	52.7	-	-
Netherlands	-	-	76.0
New Zealand	15.9	-	-
Norway	15.7	-	90.0
Poland	-	-	-
Portugal	-	-	-
Slovak Republic	10.6	-	-
Spain	26.4	40	86.0
Sweden	-	-	86.0
Switzerland	33.3	1,331	90.0
Turkey	-	-	-
United Kingdom	-	-	93.0
United States	15.5	214	61.0
평균	19.8	853	81.4

주: 1) 전체의료비 중 가계(households)에서 지출된 비용임. 1999년 자료.

2) 1997년 자료, 단 캐나다는 1996년 자료임.

3) 1997년 자료.

자료: OECD, *Health Data*, 2000~2002.

2. 健康保險制度的 財政效率化 方案

가. 診療費 支給體系的 改善을 통한 效率化

우리나라의 건강보험제도는 1996년부터 재정수지가 적자로 돌아서기 시작하였고, 2001년에는 보험재정이 급격히 악화되는 위기를 맞이하였다. 이러한 재정 위기는 노인인구 증가, 수진율 증가, 의사수 증가 등 그 동안 누적된 잠재적인 재정불안 요인과 더불어 의약분업의 시행 전후에 취해진 수가 인상과 의보통합에 따른 보험료조정의 어려움에서 기인하고 있다. 따라서 여러 가지 요인에서 발단한 건강보험의 재정위기를 타개하기 위해서는 보험료 인상, 국고지원 확대 등과 같은 통상적인 방안 외에 보험급여의 효율을 획기적으로 제고할 수 있는 새로운 진료비지불제도의 모색이 시급한 상황이다.

따라서 우리나라와는 달리 진료비 목표제를 진료비지불제도로 시행하고 있는 미국의 사례에 대해 살펴보고자 한다. 진료비 목표제는 진료비의 목표치를 설정하는 제도이다. 미국도 우리나라와 같이 급격히 증가하는 의료비 문제에 시달렸던 경험이 있는 국가인데, 1997년부터 의료비 상승에 획기적으로 대처하기 위한 방안으로 ‘지속 가능한 진료비 증가율’에 기초한 진료비 목표제를 도입하여 큰 효과를 보고 있다는 평가를 받고 있다. 미국의 제도를 기초로 한 재정안정화 방안이 우리나라의 건강보험 재정위기의 타결책으로 당장 시행할 수는 없어도 장기적인 안목에서는 고려해 볼만한 방안이라고 생각된다.

1) 美國의 診療費 目標制

가) 持續 可能的한 診療費 增加率(SGR)

미국은 상대가치체계가 기본적으로 행위별수가제에 기초하고 있으므로 행위수가제의 비용 상승경향을 통제하기 위하여 지속 가능한 진료비 증가율(SGR: Sustainable Growth Rate)을 추계하고, 이에 따라 환산지수(Conversion Factor)를 개정하여 메디케어(Medicare) 예산을 일정한도 내에서 조정하고 있다. 당초 의료비 상승

을 억제하기 위하여 미국 정부는 의료량통제기준(VPS: Volume Performance Standard)을 도입하였으나, 1997년 8월 법 개정(Balanced Budget Act of 1997)으로 VPS를 SGR로 대체하였다. SGR 제도는 일년 단위로 진료비 목표를 정하는 VPS와는 달리 기준연도(1996년)부터 당해연도까지 모든 연도의 목표진료비와 실제진료비를 각각 합산하여 비교를 통해 진료비 목표를 수립하는 누적(cumulative)개념이다.

진료비의 목표치를 정하고, 실제 발생한 진료비를 목표치에 접근시키기 위하여 상대가치점수의 환산지수를 조정하는 것이 SGR 개념에 의한 수가통제 방식이다. 초기 목표진료비는 해당 연도의 실제 발생한 진료비로 산정하도록 법률로 정해져 있고, 초기 목표진료비가 수립된 다음 연도부터의 목표진료비는 전년도 목표진료비에 SGR의 증감률을 반영한다. SGR은 가중평균 의료비용 인상률, 적용대상자 증가율, 1인당 실질GDP 상승률, 법(제도)변화에 따른 지출증가율(예: 급여확대) 등의 4가지 요인을 합산하여 추정한다. 가중평균 의료비용 인상률은 의사가 의료서비스를 제공하는 요인들의 평균적인 가격변화를 측정한 메디케어 경제지수(MEI: Medicare Economic Index)와 진찰에 필요한 실험실 검사(DLT: Diagnostic Laboratory Test) 비용변화(2001년의 경우 변화 없음)의 추정치를 합한 것으로 각각 0.89와 0.11의 가중치를 부과한다. 2001년의 가중평균 의료비용 인상률을 수식으로 나타내면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{2001년 가중평균 의료비용 인상률} &= (\text{MEI} \times 0.89) + (\text{DLT} \times 0.11) \\ &= (2.1\% \times 0.89) + (0.0\% \times 0.11) \\ &= 1.9\% \end{aligned}$$

〈表 VI-2〉 2001年度 美國의 持續 可能한 診療費 增加率(SGR) 推定值
(단위: %)

요 인	증가율
의료비용 인상률	1.9
적용대상자 증가율	0.9
1인당 실질GDP 상승률	2.7
법(제도)변화에 따른 지출증가율	0.0
SGR(합계)	5.6

資料: Office of Actuary, Health Care Financing Administration, 2001.

SGR을 토대로 환산지수를 추정하는 것은 메디케어 예산을 일정한도 내에서 증감하기 위한 것이다. SGR에 의한 목표진료비가 실제진료비를 초과한다고 해서 진료비 급여를 보류한다는 것은 아니다. 다만, 목표진료비와 실제진료비의 비교를 반영하기 위해 환산지수의 변경을 나타내는 진료수가 산정기준율(Fee Schedule Update)을 조정한다.

〈表 VI-3〉 美國의 메디케어 目標診療費 및 實際診療費 現況

(단위: %, 10억불)

분기(Quarter)	적용 SGR	목표진료비	실제진료비	누적 목표진료비	누적 실제진료비
2Q 1996	-	12.3	12.3	12.3	12.3
3Q 1996	-	12.0	12.0	24.3	24.3
4Q 1996	-	12.2	12.2	36.5	36.5
1Q 1997	-	12.3	12.3	48.9	48.9
2Q 1997	1.5	12.5	12.5	61.4	61.4
3Q 1997	1.5	12.1	12.2	73.5	73.6
4Q 1997	1.5	12.4	12.2	86.0	85.7
1Q 1998	1.5	12.5	12.3	98.5	98.1
2Q 1998	-0.3	12.5	12.3	111.0	110.4
3Q 1998	-0.3	12.1	12.0	123.1	122.4
4Q 1998	-0.3	12.4	12.3	135.5	134.7
1Q 1999	-0.3	12.5	12.5	147.9	147.3
2Q 1999	7.9	13.5	12.8	161.4	160.0
3Q 1999	7.9	13.1	12.6	174.5	172.6
4Q 1999	7.9	13.4	12.9	187.8	185.5
1Q 2000	8.1	13.5	13.5	201.3	199.0
2Q 2000	8.1	14.6	13.9	215.9	212.9
3Q 2000	8.1	14.1	-	230.0	-
4Q 2000	8.1	14.4	-	244.4	-
1Q 2001	5.6	14.2	-	258.7	-
2Q 2001	5.6	15.4	-	274.1	-
3Q 2001	5.6	14.9	-	289.0	-
4Q 2001	5.6	15.2	-	304.2	-

資料: Office of Actuary, Health Care Financing Administration, 2001.

만약, 실제진료비가 목표진료비를 초과하면 진료수가 산정기준율을 낮추고, 이와 반대로 실제진료비가 목표진료비보다 적으면 진료수가 산정기준율을 높이게 된다. 특정 연도의 진료수가 산정기준율을 정할 때 기준연도(1996년)부터 특정 연도의 전 연도까지 누적된 목표진료비 및 실제진료비를 사용하여 계산한다. 2001년의 경우 진료수가 산정기준율의 계산시 기준연도인 1996년 4월부터 2000년 12월까지의 누적진료비를 사용하였다. 1996년 4월부터 2001년 12월까지 미국의 목표진료비와 실제 발생한 진료비는 <표 VI-4>와 같다.

나) 診療酬價 算定基準率(Fee Schedule Update)

환산지수의 변경을 나타내는 진료수가 산정기준율은 매년 메디케어 경제지수(MEI: Medicare Economic Index)와 목표진료비와 실제진료비의 차이 보정지수(PAF: Performance Adjustment Factor)의 변화에 의해 개정된다(Fee Schedule Update = MEI × PAF). MEI는 의사가 의료서비스를 제공하는 데 필요한 여러 가지 투입요인들의 가중 평균적인 가격변화를 측정하는 것인데, 투입요인은 의사 자신의 업무량(Physician's Own Time)과 의료서비스를 제공하는데 필요한 관리비용(Physician's Practice Expense)으로 구분된다. 이들을 세분화하면 다음과 같다.

○ 의사 자신의 업무량

= 임금(wages and salaries) + 임금 외 보상(fringe benefits)

○ 관리비용

= 병원 종사자 임금 및 임금 외 보상 + 진료실 비용(office expense) + 의료자재 비용(medical materials and supplies) + 기타 비용(병원차량 유지비용 등)

익년도의 MEI는 당해연도 6월 30일 이전의 4분기간 이동평균(moving average)을 토대로 추정한다. 1996년을 기준연도로 하여 2001년도 미국의 추정 MEI는 2.1%이다. 한편 PAF는 목표진료비를 제대로 설정하였는가를 반영하는 것으로 실제진료비와 목표진료비의 비교를 기초로 하여 계산하는 데 계산공식은 아래와 같다.

$$PAF_t = \frac{\text{목표진료비}_{t-1} - \text{실제진료비}_{t-1}}{\text{실제진료비}_{t-1}} \times 0.75$$

$$+ \frac{\text{목표진료비}_{t_0 \sim (t-1)} - \text{실제진료비}_{t_0 \sim (t-1)}}{\text{실제진료비}_{t-1} \times (1 + SGR_t)} \times 0.33$$

t = 연도
 t₀ = 기준연도(1996년)
 t₀ ~ (t-1) = t₀부터 t-1까지 합산
 목표진료비_{t-1} = 목표진료비_{t-2} × (1 + SGR_{t-1})

익년도의 PAF를 계산할 때 당해연도의 목표진료비와 실제진료비의 차이와 누적된 진료비의 차이에 각각 0.75와 0.33을 곱하는 이유는 모의실험(simulation) 결과를 토대로 당해연도의 차이와 기준연도(1996년)부터 당해연도까지의 누적된 차이의 균형을 맞추기 위한 것이다. 2001년의 PAF는 다음과 같다.

$$PAF_{2001} = \frac{\text{목표진료비}_{2000} - \text{실제진료비}_{2000}}{\text{실제진료비}_{2000}} \times 0.75$$

$$+ \frac{\text{목표진료비}_{1996 \sim 2000} - \text{실제진료비}_{1996 \sim 2000}}{\text{실제진료비}_{2000} \times (1 + SGR_{2001})} \times 0.33$$

$$= \frac{(56.6 - 55.1)}{55.1} \times 0.75 + \frac{(244.4 - 240.6)}{(55.1 \times 1.056)} \times 0.33$$

$$= 0.042 = 4.2\%$$

2001년도 미국의 메디케어 추정 PAF는 위의 계산과 같이 4.2%이나, 법률로 PAF의 증감범위를 최저 -7%와 최고 3%로 규정하여 실제 계산시에는 최고증가 한도인 3%를 사용한다. 추정된 익년도 MEI와 PAF를 곱하여 익년도 진료수가 산정기준율(fee schedule update)을 구하는 데, 이를 가지고 환산지수(conversion factor)를 계산한다.

$$- \text{2001년 진료수가 산정기준율} = \text{2001년 MEI} \times \text{2001년 PAF}$$

$$= 1.021 \times 1.03 = 1.05163$$

$$\begin{aligned}
 - \text{2001년 환산지수} &= \text{2000년 환산지수} \times \text{진료수가 산정기준율} \\
 &= \$36.6137 \times 1.05163 \\
 &= \$38.5040
 \end{aligned}$$

여기에서 1.05163이라는 2001년 진료수가 산정기준율은 2000년의 실제 발생한 진료비가 목표진료비보다 적어 2001년의 환산지수를 2000년보다 약 5.1%가량을 높인다는 뜻이다.

2) 診療費 目標制 導入을 통한 保險財政의 自動安定시스템 構築 方案

가) 自動安定 시스템의 運營

건강보험의 자동안정 시스템을 운영하기 위해서는 우선 목표진료비를 설정하여야 한다. 이를 위한 기초작업으로 의약분업 이후 요양기관(의료기관과 약국)의 경영분석을 통하여 표준원가(적정원가)를 산정하고 이를 토대로 하여 적정수가수준(환산지수)을 도출한다. 도출된 수가수준(환산지수)으로 실제로 발생한 진료비를 계산하여 초기 목표진료비를 설정한다. 그리고 초기 목표진료비를 수립한 다음 연도부터의 목표진료비는 전년도 목표진료비에 SGR을 반영하여 설정한다.

목표진료비를 설정한 후에는 실제 발생한 진료비와 비교하여 환산지수를 조정하면 된다. 도출된 환산지수 하에서 발생한 실제진료비가 지속 가능한 진료비 증가율을 반영한 목표진료비에 못 미치게 되면 다음 연도에 환산지수를 인상하고, 실제진료비가 목표진료비를 초과하게 되면 다음 연도에 환산지수를 인하한다.

나) 自動安定 시스템 시뮬레이션

2003년부터 자동안정 시스템을 운영할 경우 실제 진료비로 설정한 초기 목표진료비인 2002년의 수치에 지속 가능한 진료비 증가율을 반영하여 2003년의 목표진료비를 설정한다. 지속 가능한 진료비 증가율은 물가상승률, 1인당 GDP상

승률, 적용대상자수 증가율, 급여확대에 따른 증가율, 고령화에 따른 진료비증가율, 신기술 도입으로 인한 변화율 등의 요인을 합산하여 산정한다. 2002년의 실제 발생한 진료비를 11.3조원으로, 그리고 지속 가능한 진료비 증가율을 10%로 가정할 경우 2002년의 목표 진료비는 12.4조원이 된다.

$$2003년\ 목표진료비 = 2002년\ 진료비(11.3조원) \times 1 + \text{진료비 목표 증가율}(10\%)$$

<表 VI-4> 酬價水準 決定 메커니즘

	보험급여비(원) ¹⁾	내원일수(건수) ²⁾	수가지수
2002년(가상실제)	11.3	6억 5천만	17,384원(100.0)
2003년(가상목표)	12.4조	6억 9천만	17,971원(103.4)
2003년(가상실제)	13.4조	6억 9천만	19,420원(111.7)

주: 1) 약제비에 대한 보험자 부담액은 제외
 2) 외래 내원일수와 입원 재원일수만 포함

2003년에 실제 발생할 진료비를 <표 VI-8>과 같이 13.4조원으로 가정하면 목표진료비(12.4조원)보다 1조원이 초과하게 된다. 이러한 경우 자동안정 시스템에 의해 진료비 초과분만큼 2004년도 수가수준을 7.43% 삭감하게 된다(1 - 103.4/111.7 = 7.43%). 이와 반대로 2003년 실제진료비가 목표진료비에 미달할 경우에는 2004년의 수가수준을 인상하게 된다.

위에서 설명한 건강보험의 재정안정화 시스템은 미국의 진료비 목표제를 기초로 한 간단한 진료비 목표제 방안을 제시한 것이다. 미국의 제도를 그대로 답습하게 되면 훨씬 복잡한 시스템으로 구성될 것이다. 실제로 미국과 우리나라의 실정은 다르기 때문에 우리나라에 진료비 목표제를 도입하게 된다면 미국의 제도와 똑같이 시행할 수는 없다. 우리나라 도양에 맞는 진료비 목표제를 시행하기 위해서는 이에 대한 많은 연구 및 모의실험(simulation)이 필요하다. 미국도 현재의 지속 가능한 진료비 증가율(SGR)에 기초한 진료비 목표제를 확립하는 데 오랜 세월이 걸렸다.

우리나라에서 큰 이슈로 등장한 건강보험의 재정위기를 타개하기 위한 한 방

안으로 진료비 목표제를 시행할 경우 우리나라 실정에 맞는 시스템을 개발하는 문제도 있지만 성공적인 운영을 위해서는 보험자와 의료공급자와의 사전조율이 급선무이다. 진료비 목표제가 단순히 의료비를 억제하는 제도가 아니고 진료비 지불제도의 효율을 증진시키는 제도라는 것을 의료공급자에게 인식시키는 과정이 성공적인 진료비 목표제를 수행하는 데 우선되어야 할 것이다.

나. 管理運營體系의 改善을 통한 效率化

의료보험조직의 통합으로 인해 건강보험 관리운영체계에 있어서의 가장 큰 변화는 지역, 직장 등에 따라 별도의 의료보험조합을 설립하여 피보험자를 관리하던 조합방식(다보험자방식)이 통합방식(단일보험자방식)으로 전환된 점이다. 1998년 10월을 기점으로 지역의료보험조합 227개와 공·교의료보험관리공단이 통합되어 국민의료보험관리공단으로 바뀌었고, 2000년 7월부터 직장의료보험조합(139개)도 국민의료보험관리공단으로 통합되어 단일보험자인 국민건강보험공단이 탄생하였다. 이러한 통합관리운영방식에서는 기존의 조합에서 개별적으로 수행하던 중복된 업무들을 단일보험자가 처리함으로써 인건비 등 전체 관리운영비를 줄이고, 이전에 피보험자가 조합을 변경할 때마다 발생하는 번거로운 절차를 없애 국민들의 불편을 줄일 수 있다는 점이 장점으로 거론되었다.

단일 보험자로서 전국민의 건강보험을 담당하는 국민건강보험공단(이하 공단)이 탄생되어 2년이 된 현 시점에서 공단의 통합관리운영에 대한 평가는 긍정적인 것만은 아니다. 공단은 통합조직의 효율성과 생산성을 제고하기 위해 경영혁신을 추진하고 있으나, 통합으로 인한 장점은 가시화되지 않는 상태에서 건강보험의 재정위기가 발생하여 건강보험 관리업무의 효율성에 대한 비난이 제기되고 있는 상황이다. 따라서 보험자인 건강보험공단의 효율화를 위하여 공단의 관리운영업무의 효율화를 위해 지사들간에 경쟁을 유도하는 성과평가체계를 구상해보기로 한다.

1) 成果評價體系 確立을 통한 效率化

건강보험업무의 중요한 사항, 즉, 진료비 지불방식, 요양기관 실사, 요양급여의 범위, 상대가치 조정 및 결정 등의 사항은 보건복지부에 의해 결정되어 보험자로서의 국민건강보험공단은 관리운영 역할에 있어서 제한을 받고 있다. 이러한 제한적 역할은 공단의 자율성과 책임성을 저하시킨다는 지적이 있다. 공단이 건강보험 관리운영에 있어서 주체적 역할을 담당하는 조직이 되기 위해서는 위에서 설명된 보건복지부의 업무들을 단계적으로 공단으로 이양시켜 공단의 자율성과 책임성을 제고시켜야 한다는 것이다. 그러나 현재의 공단은 이러한 권한을 이양받아 전국민의 건강을 책임질 수 있는 조직으로는 보여지지 않는다는 의견도 있다. 따라서 이 문제는 장기적으로 고려되어야 할 것이다.

공단은 비록 건강보험업무에 있어서 제한된 권한을 가지고 있으나 대부분의 관리운영업무를 담당하고 있는 일종의 경영자라고 할 수 있다. 관리운영조직의 효율성과 생산성을 제고하기 위해 공단은 경영혁신을 추진하고 있으나 현 시점에서는 관리운영의 효율화는 나타나고 있지 않는 실정이다. 따라서 공단은 건강보험의 관리운영을 책임진 경영자로서 관리운영체계를 효율적으로 운영하기 위해서 지금까지 수행해온 경영혁신에 대한 자체적인 재평가를 통해 경영혁신의 노력이 가시화될 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 이를 위해 본 보고서에서는 건강보험의 일선조직인 지역지사의 성과평가체계 확립을 통한 효율화 방안을 제안하고자 한다. 여기서 말하는 성과평가체계는 각 지사간에 경쟁을 유도할 수 있는 유인동기시스템이 포함된 체계를 의미한다.

가) 計量的 次元의 管理運營 效率性 評價

관리운영의 효율성을 증진시키기 위해서는 국민건강보험공단의 일선조직인 지역지사의 업무행위의 책임성을 강화시킬 필요가 있다. 재정운영에 책임이 없는 지역지사들이 과거 조합시절에 비하여 업무행위에 대한 책임성이 해이해질 가능성이 있기 때문이다. 따라서 유인동기시스템이 포함된 성과평가체계를 보험업무의 일선조직인 지사에 적용시켜 경쟁을 통해 관리운영의 효율성을 도모

하여야 하겠다.

지사의 성과평가체계를 확립하기 위해서는 우선적으로 관리운영비의 효율성 정도를 평가하여야 한다. 이를 위해 1인당 산출량 방식의 지표를 보험자측면과 피보험자측면으로 구분하여 개괄적으로 관리운영비의 효율성을 평가할 수 있다 (표 VI-5 참조).

〈表 VI-5〉 公團 支社의 管理運營費 效率性 測定指標(例)

평가방식	내역
보험자 측면	관리운영비/관리인력
	인건비A/관리인력
	인건비B/관리인력
피보험자 측면	관리운영비/적용인구
	인건비A/적용인구
	인건비B/적용인구

주: 인건비A는 퇴직급여비 포함
인건비B는 퇴직급여비 제외

개괄적으로 지사의 관리운영비의 효율성을 평가하는 방식이외에 지사의 행정 업무의 산출물을 비용측면에서 행정업무분야별로 구분하여 평가하는 방식을 사용하면 관리행정의 기능적인 측면을 비교분석하기 용이할 것이다. 지사의 행정 업무분야는 자격관리, 보험료 징수, 기타징수금, 보험급여, 급여관리, 건강검진 등으로 구분되는데, 이와 같은 업무분야를 관리운영비와 대비하여 평가를 하는 방식이다(표 VI-6 참조).

<表 VI-6> 公團 地域支社 業務分野別 效率性 測定指標(例)

	업무분야별 측정지표	세부업무내용
관리 운영비 대비	자격관리실적	<ul style="list-style-type: none"> · 지역가입자 자격변동 처리실적 · 미가입사업장 편입실적 · 지역가입자 전·월세금 부과실적
	보험료징수실적	<ul style="list-style-type: none"> · 보험료징수실적(금액) · 보험료징수실적(건수) · 보험료 징수율 증가실적 · 보험료 자동납부실적 · 보험료 자동납부율 증가실적 · 보험료 자동납부 이체실적 · 체납보험료 징수실적(금액) · 체납보험료 징수실적(건수) · 체납보험료 증가율 증가실적 · 체납보험료 체납처분실적 · 체납보험료 독려실적
	기타징수실적	<ul style="list-style-type: none"> · 기타징수금 징수실적(금액) · 기타징수금 징수실적(건수) · 체납기타징수금 징수실적(건수) · 체납기타 징수금 징수율 증가실적 · 기타징수금 독려실적
	보험급여실적	<ul style="list-style-type: none"> · 장제비 지급실적 · 기간별 장제비 지급실적 · 본인부담금 환급금 지급실적 · 기간별 지급실적 · 본인부담액 보상금 지급실적 · 기간별 지급실적
	급여관리실적	<ul style="list-style-type: none"> · 부당수급 처리실적 · 부당수급 처리정확도 · 상해외인 처리실적 · 상해외인 적용실적 · 상해외인 처리정확도 · 수진자 조회율 · 수진자 조회부당청구 적발실적
	건강검진실적	<ul style="list-style-type: none"> · 건강검진 사업실적 · 기간별 건강검진비 청구서 처리실적

현재 공단에서 평가결과에 따라 전체 지사 중 약 10%에 해당하는 지사를 선발하여 지사 당 전직원들에게 월 기본급의 10%를 성과급으로 지급한다. 그러나 이러한 성과급제도는 지사의 관리운영 효율화 노력에 있어서 경쟁을 유도하

기에는 상당히 미흡한 제도라 할 수 있다. 지사에게 유인동기를 제공하여 경쟁을 유도하기 위해서는 인센티브제도를 바탕으로 한 경제시스템을 도입하여야 한다. 여기서 말하는 유인동기는 재무유인동기를 제공하는 방법을 뜻한다. 재무유인동기가 제공되면 각 지사는 관리운영의 효율화를 위한 보다 적극적인 행동을 취할 것이다. 영국, 캐나다, 덴마크, 스웨덴 등에서 예산개혁을 위해 예산집행부서가 효율적으로 업무를 수행할 동기를 부여하기 위하여 사용했던 방법, 즉, 일정금액이상의 예산을 절약하면 구성원에게 분배하도록 허용하는 방법을 재무유인동기로 사용할 수 있을 것이다. 이러한 방법을 사용하면 이익이 나지 않으면 성과급이 있을 수 없다는 점을 구성원에게 주지시킬 수 있다.

이를 더불어 영국 NHS와 같이 평가결과가 상위에 속하는 지사에게 운영방침을 자율적으로 수립케 하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 예를 들면 평가결과를 토대로 지사를 A, B, C 등 3등급으로 분류한다. A등급은 가장 상위 등급으로 이 등급을 받은 지사는 자율적으로 운영방침을 수립할 수 있다. B등급은 중간 등급으로 이 등급을 받은 지사는 운영방침을 지역본부의 지도아래 수립하여야 한다. 이와 반면에 가장 하위등급인 C등급을 받은 지사는 지역본부에서 세워주는 운영방침을 따라야 하는 것이다.

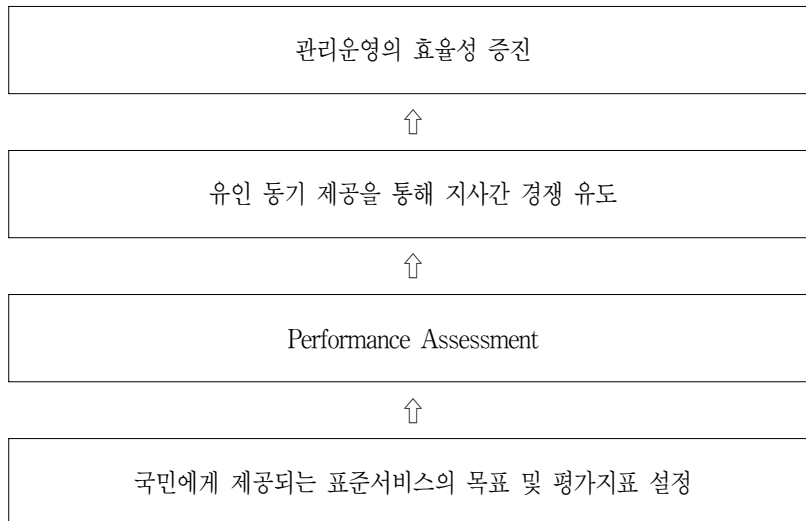
나) 非計量的 次元의 管理運營 效率性 評價

지사의 행정업무를 실적중심으로 위에서와 같이 측정지표를 사용하여 효율성을 측정할 수 있다. 그러나 문제는 지사의 건강보험에 관련 업무 중 계량화할 수 없는 부분이다. 건강보험 업무로 인한 국민의 건강향상, 공평한 건강보험의 접근성, 적절한 의료서비스의 효과적인 전달성 등은 비용개념으로 계량화할 수 없는 성과물이다. 진정한 관리운영의 효율성을 평가하기 위해서는 이러한 성과물의 평가도 수행되어야 하다. 이를 통해 국민에게 더욱 효율적이고 질 높은 의료서비스를 제공할 수 있는 것이다.

영국의 경우를 살펴보면 공공의료는 국가의료서비스(NHS)를 통해 제공되며, 수요에 제한이 없어서 대기환자가 많아 의료접근이 제한되는 문제점을 가지고

있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 영국의 NHS에서는 1999년부터 의료서비스를 더욱 효율적이고 질 높게 제공하려는 목적을 갖고 관리운영방식에 NHS 성과평가체제(PAF: Performance Assessment Framework)를 도입하여 시행하고 있다. 영국의 PAF의 특징은 비용개념으로 계량화할 수 없는 성과물을 평가하는 것이다. 따라서 우리나라 건강보험의 성과평가체계에 국민들에게 표준서비스를 제공하는 것을 목적으로 한 보건의료서비스 제공측면에서의 형평성, 시기적절성, 표준성, 그리고 의료자원 이용측면과 의료서비스 결과측면에서의 효율성과 효과성 등을 평가할 수 있는 평가지표의 도입이 필요하다고 생각된다.

[圖 VI-1] 國民健康保險公團 管理運營體系的 效率化 흐름도



다. 國庫支援活用方法的 改善을 통한 效率化

1988년 농어촌지역을 시작으로 1989년에 도시지역으로 적용범위가 확대된 지역의료보험은 평균적인 부담능력이 낮은 지역가입자가 적용대상이기 때문에 제도 시행 초기부터 정부의 국고지원에 의한 부조성 의료보험의 성격을 가지고 있었다. 1988년 농어촌의료보험이 시행될 당시에는 조합별로 세대 및 피보험자에

대해 정액으로 지원하였다. 그러나 세대당, 피보험자당 정액지원방식은 도시지역이 농어촌지역보다 피보험자 1인당 지원금이 높게 나타나는 현상을 초래하게 하여 1992년부터 세대당 지원기준을 없애고 피보험자당 정액지원 방식으로 변경되었다.

이 당시 지역의료보험은 재정건전성에 있어서 조합간에 많은 차이가 나타났다. 재정흑자가 누적되어 적립금규모가 상당한 조합이 있었던 반면에 재정적 부담이 과중하거나 재정적자를 겪고 있던 조합도 상당수 존재하였다. 이러한 사실은 근본적으로 보험급여비에 상당하는 보험료를 부과하지 못하기 때문이었다. 이러한 보험료부과상의 제약과 그 제약을 단기적으로 해결하지 못한다는 사실을 인정할 때, 국고부담금을 각 지역조합의 재정력에 무관하게 배분하는 방식이 지역조합간 재정수지의 격차를 낳게 되는 것은 당연한 결과였던 것이다. 즉, 피보험자 1인당 정액을 지원하는 방식하에서는 조합간의 재정력격차에 따른 적절한 지원이 이루어지기 어려웠다.

지역의료보험에서 나타나는 조합간의 재정격차에 따른 문제점이 부상되면서 일률적인 정액지원방식에 대한 보완책으로 국고지원금 일부를 차등배분하는 방안이 도입되어 1992년부터 시행되었다. 차등지원방식은 조합의 재정력을 결정하는 요인으로 1인당 종합소득세 과표와 노인인구비율을 사용하고 각 요인간 배분비율은 7:3으로 하였다. 그리고 자연재해지역, 도서벽지 등에는 특별지원을 하였다. 이러한 차등지원을 통해 재정이 취약한 조합에 대한 재정지원을 시도 하였다.

1998년 지역의료보험조합이 통합되기 전까지 지역보험에 대한 전체 국고지원금 중에서 차등지원이 차지하는 비중은(1997년 경우 20%)은 적었으나, 차등지원을 통해 재정이 취약한 조합의 지역적·인구적 특수성을 반영하였다. 지역조합의 재정능력과 노인비율에 따라 차등배분하는 방식에 의해 소득이 적은 지역조합과 노인비율이 높은 지역조합에 다른 조합에 비해 더 많은 국고지원금이 배분되었다. 2000년 의료보험 통합을 목적으로 1998년 10월, 227개 지역의료보험조합들이 우선 통합하여 하나의 지역의료보험재정으로 되면서 이러한 조합주의에 기초를 둔 국고지원 배분방식은 더 이상 의미가 없어졌다. 현재에도 지역

의료보험에 대한 국고지원은 계속적으로 이루어지고 있지만 지역보험재정 전체에 대해 일괄적인 지원을 하고 있어 배분의 형평성 문제가 제기되고 있다.

현행 지역보험에 대한 일괄적인 지원방식에 대해 예산당국은 국고지원금이 가입자의 부담능력 정도에 따라 가입세대별로 차등지원되어야 한다는 입장을 가지고 있다. 이러한 입장은 한정된 국고지원금을 효과적으로 배분하여 전체 국고지원 규모의 확대도 억제 가능하다는 논리에 바탕을 두고 있다. 보험정책 당국의 경우는 국고지원을 통해 보험료부담의 계층간 형평성을 제고하는데 초점을 두고 있다. 국고지원금을 세대별로 차등지원함으로써 국고지원금이 정작 지원이 필요한 저부담 능력세대에게 효과적으로 지원되도록 하는 것이다. 결국 예산당국과 보험정책 당국은 지역보험에 대한 국고지원이 지역가입자의 부담능력에 따라 가입세대별로 차등지원되어야 한다는 것에 동의하고 있다.

따라서 차등지원을 통해 한정된 투입비용으로 사회적 편익을 극대화하는 관점에서 현재 지역보험재정의 일정비율(2001년 현재 40%)을 포괄보조금으로 지원하는 국고지원금을 지역보험내의 각 세대별 부담능력의 차이에 따라 세대단위로 차등지원하는 방안을 모색하고자 한다.

1) 國庫差等支援의 效果分析方法

가) 效用概念에 의한 差等支援 效果分析

(1) 健康保險의 經濟理論的 性格

우리나라의 국민건강보험은 소득에 따라 지불하고 필요에 따라 소비하는 사회보험(Social Insurance)제도의 하나로 도입되어 운영되고 있다. 국민건강보험은 동일한 질의 상품을 소득에 따라 상이한 가격을 지불하는 가격차별화(Price Differentiation)의 특성을 가지고 있다.²⁷⁾ 지역가입자의 국민건강보험료는 소득, 재산 및 보유자동차의 가치에 의해서 결정되므로 가입자의 빈부의 상태에 따라

27) 일반적으로 가격차별화의 경우 생산자는 소비자가 자기의 상품에 대하여 지불하고자 하는 가격을 파악하여 소비자마다 다른 가격을 부과하게 된다.

차이가 있다고 할 수 있다.²⁸⁾

한편 지역가입자에게 지급되는 국고보조금은 정부의 보조(Government Subsidy) 수단 중 가격보조(Price Subsidy)의 성격을 띠고 있다. 일반상품의 경우 이러한 가격보조가 이루어지는 경우 소비자는 효용의 극대화를 위해서 가격보조가 있는 상품의 소비를 늘리고 타 상품의 소비를 줄이는 것이 일반적이다. 그러나 본 연구의 경우 국고보조금이라는 국민건강보험에 대한 정부의 가격보조에 따라 소비자의 소비행태(Consumption Behavior)의 변화를 분석하는 것이 연구의 목적이기보다는 보조금을 나누어주는 주체자의 입장에서 보조금을 어떻게 분배하는 것이 보다 효율적인 것인가를 분석하는 것이 그 목적이라 할 수 있다. 즉, 본 연구의 핵심은 현재 지역보험에 일괄적으로 지원되고 있는 국고지원금을 지역가입자의 부담능력에 따라 차등화 하여 지급하는 것이 분배의 효율성 관점에서 좀 더 효율적이라는 가정 하에 국고지원금의 실질적인 차등지원 방안을 모색하는 것이라 할 수 있다.

이러한 구체적인 차등지원방안의 모색에 앞서 국고지원금의 차등지원방식이 동일한 액수를 나누어주는 것보다 더 효율적일 것이라는 사실을 경제이론적으로 분석하고자 한다.²⁹⁾ 소비자이론 중에서 한계효용이론(Marginal Utility Theory)을 적용하면 차등지원방식이 균등지원방식보다 효율적이라는 사실은 직관적으로도 당연한 사실이다. 다시 말해 차등지원방식이 분배의 효율성 측면에서 균등지원방식보다 우월하다는 것은 피보험자들의 소득에 차이가 있고, 동일한 국고지원금에 대한 만족도가 소득에 따라 차이가 발생하기 때문이다. 한계효용이론은 개인이 소득수준에 따라 균등한 국고지원금에 대해 느끼는 만족도가 소득이 큰 사람일수록 적어지게 된다는 것을 의미한다. 따라서 소득이 많은 피보험자의 국고지원금 중 일부를 소득이 적은 피보험자에 이전해 주는 경우, 이전을 받은 피보험자의 효용은 증가하고 이전을 해준 사람의 효용은 감소하게 된다. 그러나 이전을 해준 사람의 소득이 이전을 받은 사람이 소득보다 많으므로, 국고지원

28) 물론 보험료산정시 세대내 피보험자의 수도 고려하고 있으므로 보험상품의 양이 결정되고 있는 부분도 포함되어 있다고 볼 수 있다.

29) 현행 지역보험에 대한 국고지원방식을 정액지원, 즉, 균등지원방식으로 가정하기로 한다.

금의 이전에 따라 발생하게되는 효용의 증가분은 효용의 감소분 보다 크다. 따라서 이와 같은 피보험자들간의 국고보조금의 이전은 사회전체적으로는 총효용의 순증가가 일어나게 된다.

이상과 같은 특성을 갖고 있는 국민건강보험이라는 상품의 소비에 있어 정부가 국고지원금을 지급하는 방식에 있어 균등지원방식보다는 차등지원방식이 분배의 효율성을 제고시킨다는 가설을 효용이론을 바탕으로 좀 더 정밀하게 검증하기로 한다.

(2) 健康保險效用函數의 特性

피보험자는 건강보험이라는 서비스를 구매하고, 건강보험은 구매자를 건강위험(Health Risk)으로부터 보호해 줌으로써, 건강보험 구매자는 만족감을 얻게 된다. 이러한 건강보험과 소비자의 만족수준 사이의 관계를 함수관계로 볼 수 있으며, 이러한 함수관계를 건강보험효용함수(Health Insurance Utility Function)라 정의할 수 있다.

(가) 個人的 健康保險 效用函數

건강보험효용함수에 영향을 미치는 독립변수들로 건강보험의 가격(건강보험료), 가입자의 건강상태, 가입자의 소득 및 기호 등을 고려할 수 있다. 그러나 분석의 편의상 건강보험에 영향을 미치는 요인들로 가입자의, 보험급여 및 국고보조금만을 고려하기로 한다. 즉, 국민건강보험 지역가입자 i 의 건강보험효용함수는 지역가입자의 소득, 급여 및 국고지원금의 함수이고, 아래 식 (1)과 같이 분리가능하고 가산형인 효용함수(Separable and Additive Utility Function)로 가정한다.

$$U^i(I, B, S) = U_a^i\left(\frac{B}{I}\right) + U_b^i\left(\frac{S}{I}\right) \text{ ----- (1)}$$

단, I : 소득, B : 보험급여, S : 국고지원금

식 (1)의 효용함수에서 보는 바와 같이 $U^i(\cdot)$ 는 각 보험가입자 개인의 소

득수준과 보험급여수준에 의해 결정되는 효용부분인 $U_a(\cdot)$ 와 소득수준과 국고지원금에 의해서 결정되는 효용부분인 $U_b(\cdot)$ 의 합으로 정의한다. 그리고 효용함수 $U(\cdot)$ 는 증가함수(Increasing Function)이며, 또한 오목함수(Concave Function)라고 가정한다. 즉, 한계효용이 항상 '0'보다 크고($U' > 0$), 한계효용체감의 법칙($U'' < 0$)이 작용하는 함수로 정의한다.

(나) 保險加入者全體의 社會的 效用函數

이상과 같은 보험가입자 i 의 효용함수가 정의되면 보험가입자 전체의 건강보험효용함수는 아래의 식 (2)와 같이 정의할 수 있다.

$$SU = \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} U^{ji}(a, \beta) = \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} (U_a^{ji}(a) + U_b^{ji}(\beta)) \text{ ----- (2)}$$

단, $a = \frac{B}{I}, \beta = \frac{S}{I}$ 이고, $U^{ji}(\cdot)$ 는 보험료등급 j 에 속한 보험가입자 i 의 효용함수임.

국고지원금의 배분방식에 따른 사회적 효용(보험가입자 전체의 효용)의 크기를 비교하기 위해서는 균등배분 방식하에서의 사회적 효용의 크기와 차등지원을 하는 경우의 사회적 효용의 크기를 비교하면 된다.

(다) 國庫支援方式에 따른 社會的 效用的 比較

국고지원금이 모든 가입자에 대해 \bar{S} 씩 지원되는 정액지원이라고 가정하면 사회적 효용수준(SU^E)은 아래 식 (3)과 같다.

$$SU^E = \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} U^{ji}(a, \bar{\beta}) = \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} (U_a^{ji}(a) + U_b^{ji}(\bar{\beta})) \text{ ----- (3)}$$

단, $\bar{\beta} = \frac{\bar{S}}{I}$

동일한 국고지원금을 보험료부담수준별로 차등을 두어 지원하는 경우 사회적 효용(SU^D)은 아래 식 (4)와 같다.

$$SU^D = \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} U^{ji}(\alpha, \beta) \text{ ----- (4)}$$

$$\text{단, } \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} S^i = \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} \bar{S}$$

현상황하에서의 사회적 효용수준인 식 (3)에서 차등지원을 하는 경우의 사회적 효용수준 식 (4)를 뺀 결과를 비교하면 어떤 배분방식의 사회적 효용이 더 효과적인지를 알 수 있다. 즉 $SU^E - SU^D = 0$ 이면 배분방식에 따른 사회적 효용수준의 변화는 없는 것이며, $SU^E - SU^D > 0$ 이면 현 배분방식이 차등배분방식 보다 사회적 효용이 더 크다는 것을 의미하고, 반대로 $SU^E - SU^D < 0$ 이면 차등배분방식에 의해서 사회적 효용이 더 증가할 수 있음을 의미한다. 따라서 식 (3)에서 식 (4)를 빼면 아래 식 (5)와 같다.

$$SU^E - SU^D = \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} U^{ji}(\alpha, \bar{\beta}) - \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} U^{ji}(\alpha, \beta) \text{ ----- (5)}$$

식 (5)의 경우 일정한 조건 하에서 $SU^E - SU^D < 0$ 인 것을 증명할 수 있다. 먼저 균등배분방식하의 사회적 효용에서 차등배분방식하의 사회적 효용을 빼면, $SU^E - SU^D = \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} (U^{ji}(\alpha, \bar{\beta}) - U^{ji}(\alpha, \beta))$ 와 같이 되고, 여기에 식 (2)와 식 (3)을 각각 대입하면 위의 식은 아래와 같이 정리된다.

$$\begin{aligned} & \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} (U^{ji}(\alpha, \bar{\beta}) - U^{ji}(\alpha, \beta)) \\ &= \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} (U_a^{ji}(\alpha) + U_b^{ji}(\bar{\beta}) - U_a^{ji}(\alpha) - U_b^{ji}(\beta)) \\ &= \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} (U_b^{ji}(\bar{\beta}) - U_b^{ji}(\beta)) \\ &= \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} (U_b^{ji}(\frac{\bar{S}}{I}) - U_b^{ji}(\frac{S}{I})) \end{aligned}$$

먼저 가입자 개인 차원에서 가입자 i 의 효용함수의 차 $U_b(\frac{\bar{S}}{I}) - U_b(\frac{S}{I})$ 를 국고보조금 S 에 대하여 미분하면,

$$U_b(\cdot) \frac{d(\frac{\bar{S}}{I})}{dS} - U_b(\cdot) \frac{d(\frac{S}{I})}{dS} = -U_b(\cdot) \frac{1}{I} < 0 \quad (\because \frac{d(\frac{\bar{S}}{I})}{dS} = 0, U_b(\cdot) > 0)$$

이 된다. 따라서 $U_b(\frac{\bar{S}}{I}) - U_b(\frac{S}{I})$ 는 감소함수(Decreasing Function)인 것을 알 수 있다.

한편 $U(\cdot)$ 은 증가함수이므로, 만일 $S > \bar{S}$ 이면 $U_b^i(\frac{\bar{S}}{I}) - U_b^i(\frac{S}{I}) < 0$ 이 되고,

만일 $S < \bar{S}$ 이면 $U_b^i(\frac{\bar{S}}{I}) - U_b^i(\frac{S}{I}) > 0$ 이 되며, $S = \bar{S}$ 이면

$$U_b^i(\frac{\bar{S}}{I}) - U_b^i(\frac{S}{I}) = 0$$

만일 $S > \bar{S}$ 이기만 하면, 즉, 균등지원방식으로 국고지원을 받을 때보다 가입자의 차원에서는 조금이라도 더 많은 지원금을 받게 되는 경우 가입자의 효용은 증가하고 국고지원금을 덜 받게 되는 경우는 효용이 감소하게 된다. 하지만 배분방식을 바꾼다는 것은 국고지원금 총액을 일정하게 유지하면서 임의의 가입자 k 에게서 다른 임의의 가입자 l 에게 δ 만큼의 국고지원금을 이전하는 것과 같다. 이러한 경우 이전을 받은 가입자의 효용수준은 증가하는 반면, 이전을 해준 가입자의 효용수준은 감소하게 된다. 따라서 순효과(Net Effect)가 양(+)으로 나타나기 위해서는 이전을 받은 가입자의 한계효용 증가분이 이전을 해준 가입자의 한계효용감소분보다 커야한다. 즉, $U^k(\frac{\delta}{I_k})$ 가 $U^l(\frac{\delta}{I_l})$ 보다 그 절대값이 작아야 한다. 여기서 가입자 k 와 l 의 현금(화폐)에 대한 효용함수가 동일하다고 하면, I_k 가 I_l 보다 크기만 하면 $U^k(\frac{\delta}{I_k}) < U^l(\frac{\delta}{I_l})$ 이 성립함을 알 수 있다. 따라서 논리상으로는 최고등급의 보험료등급에 속한 가입자 k_1 에게서 최하등급의 가입자 l_1 에게 δ_1 만큼의 국고지원금을 이전하면 $U^k(\frac{\delta_1}{I_k}) < U^l(\frac{\delta_1}{I_l})$

이 성립하게 되고 사회적 효용은 그 차이만큼 증가하게 된다. 이러한 과정을 그 차등의 보험료등급 가입자 k_2 에게서 δ_2 만큼의 국고지원금을 l_1 바로 위의 보험료 가입자 l_2 에게 이전해 주고, k_3 에게서 l_3 에게 ...의 이전을 계속하면 사회적 효용은 증가하게 된다. 사회적 효용증가분의 크기는 δ 의 크기가 이전해 주는 가입자의 소득에 비례하여 증가하게 된다. 즉, $\delta_1 > \delta_2 > \dots > \delta_i, \dots$ 일수록 사회적 효용의 순증가분의 크기는 커지게 된다.

(3) 特定效用函數를 利用한 差等配分效果의 比較

식 (1)의 효용함수를 아래의 식 (6)과 같은 평방근 형태의 효용함수로 가정하기로 한다. 또한 이러한 특정효용함수를 이용하여 사회적 효용수준의 변화를 직접계산하기 위해서는 소득변수의 실제 값이 필요하다. 그러나 지역가입자의 경우는 직장가입자와는 달리 소득수준의 파악 극히 어려워 보험료의 부과에 있어서도 직장가입자와는 달리 신고소득이외에 재산과 보유자동차의 가치를 평가하여 반영하고 있다. 따라서 현재 건강보험료(P)를 소득의 대리변수(Proxy Variable)로 사용하기로 한다.

$$U^i(\alpha, \beta) = (\alpha^i)^{1/2} + (\beta^i)^{1/2} \text{ ----- (6)}$$

$$\text{단, } \alpha^i = \left(\frac{B}{P}\right)^i, \beta^i = \left(\frac{S}{P}\right)^i$$

P: 보험료

실제적인 사회적 효용수준의 변화에 대한 계산에 앞서 식 (6)의 효용함수가 한계효용(Marginal Utility)은 0보다 크고 한계효용체감의 법칙(Law of Diminishing Marginal Utility)이 적용되는 증가하는 오목함수(Increasing Concave Function)인가를 확인해야 한다. 즉, 증가함수($U_\alpha > 0, U_\beta > 0$)이며 오목함수($U_{\alpha\alpha} < 0, U_{\beta\beta} < 0$)의 조건을 만족하나의 여부를 확인해야한다. 이를 위해 식 (6)을 α, β 에 대해 미분하면,

$$\begin{aligned}
 U_\alpha &= \frac{1}{2} \alpha^{-1/2} > 0 & U_{\alpha\alpha} &= -\frac{1}{4} \alpha^{-3/2} < 0 \\
 U_\beta &= \frac{1}{2} \beta^{-1/2} > 0 & U_{\beta\beta} &= -\frac{1}{4} \beta^{-3/2} < 0
 \end{aligned}$$

이 되므로 식 (1)의 효용함수의 조건을 모두 만족시키고 있음을 알 수 있다.

(가) 均等配分方式 및 差等配分方式 下에서의 社會的 效用 水準

국고지원금이 모든 가입자에 대해 \bar{S} (예: 25,970원)씩 지원되는 정액지원방식 가정하에서의 사회적 효용수준은 아래 식 (7)과 같다.

$$SU^E = \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} \left[\left(\frac{B^{ji}}{P^{ji}} \right)^{1/2} + \left(\frac{\bar{S}}{P^{ji}} \right)^{1/2} \right] \text{-----} (7)$$

한편 국고지원을 보험료부담수준별로 차등을 두어 지원하는 차등지원방식의 경우 사회적 효용은 아래 식(8)과 같다.

$$SU^D = \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} \left[\left(\frac{B^{ji}}{P^{ji}} \right)^{1/2} + \left(\frac{S^{ji}}{P^{ji}} \right)^{1/2} \right] \text{-----} (8)$$

$$\text{단, } \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} S^i = \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} \bar{S}$$

이 경우 $SU^E - SU^D$ 의 부호는 앞서 설명된 바 있는 효용함수 및 분배조건이 부합하면 음(-)이 되고 차등배분방식이 사회적 효용을 증가시키게된다. 즉, 모든 사람의 화폐에 대한 효용함수는 동일하고, 현재의 평균보험료를 기준으로 이보다 더 보험료등급이 높은 가입자에게서 등급이 더 낮은 가입자에게 국고지원금을 이전하면 아래 식 (9)의 값이 0보다 작게된다.

$$SU^E - SU^D = \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} \left(\frac{\bar{S}}{P_{ji}} \right)^{1/2} - \sum_{j=1}^{100} \sum_{i=1}^{n_j} \left(\frac{S^{ji}}{P_{ji}} \right)^{1/2} \text{-----} (9)$$

한편 어떠한 분배방식이 사회적효용의 순증가분의 크기를 크게 하는나의 문

제는 앞서 설명한 바와 같이 국고지원금 δ_i 의 이전방식에 달려 있다. 이러한 극대화 문제는 모의운영의 의태시행분석(simulation)을 통하여 접근하기로 한다.

2) 定額支援 假定에 따른 國庫差等支援 模擬運營

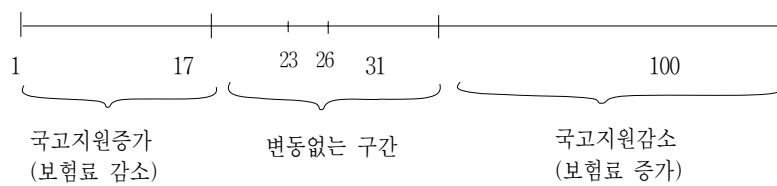
국고차등지원방안은 현행 국고가 어떤 형태로 지급되고 있는지에 대한 해석에 따라 정액지원 가정, 정률지원 가정 등으로 구분할 수 있다. 정액지원 가정의 경우가 현실적으로 타당한 가정으로 판단되며, 국고차등지원 방안을 모색 시에도 현실적인 대안들을 마련할 수 있다.³⁰⁾ 즉, 정액지원 가정에 따른 국고차등방안은 실질적으로 국고차등에 따라 현행 가입자가 부담하는 보험료수준이 누진적인 구조로 변화하기 때문에 본 연구의 취지에 부합할 것으로 판단된다. 또한 현재 실시하고 있는 보험료 고지 상에도 국고부담금을 정액 25,970원(2002년 기준)으로 고지하고 있어 현실적으로 정액지원을 가정한 국고차등지원 방안을 제시하는 것이 합당할 것이다.

따라서 현재 국고차등지원이 정액지원이라는 가정 하에서 모의운영을 시도하였다. 민원의 야기를 최소화하기 위해서 국고차등에 따른 보험료의 변동이 최소화할 수 있어야 한다. 이를 위해 국고의 차등지원에 따라 국고지원액이 증가하는 세대와 감소하는 세대 그리고 변동이 없는 세대로 3등분하였다. 변동이 없는 세대를 선정하기 위해 모의운영 대상자의 평균보험료(Mean)인 26등급과 대상자들의 중간 보험료(Median)인 23등급 사이를 기준으로 하였다. 그리고 변동없는 세대가 전체세대의 1/3 정도가 되도록 평균과 중간을 중심으로 상하 5개 등급을 포함하여 변동없는 구간으로 설정하였다. 이러한 구간을 그림으로 나타내보면 다음 [도 VI-6]과 같으며, 국고지원이 증가하는 구간은 1~17등급으로 전체세대의 35.99%를 차지하고 있다. 그리고 변동이 없는 구간은 18~31등

30) 현행 국고지원방식을 세대당 정액지원방식으로 해석하는 배경에는 1988년 농어촌지역의료보험이 시행될 당시에 조합별로 세대 및 피보험자에 대해 정액으로 지원한 것에서 유래한다. 또한 현행 지역가입자의 보험료부과체계가 세대별로 부담능력을 반영하도록 설계되어 있어 지역보험제정의 일정비율을 포괄보조금으로 지원하는 현행 국고지원방식을 세대당 정액지원으로 해석하는 것이 현실적이다.

급으로 전체세대의 36.18%를 차지하고, 국고지원이 감소하는 구간은 32~100등급으로 전체세대의 27.82%으로 하였다.

[圖 VI-2] 國庫差等支援是 國庫의 增感區間



모의운영시 감면이 고려된 실질 보험료를 대상으로 국고를 차등지원하는 것이 타당한 방법이다. 그러나 감면을 고려할 경우 감면율에 따라 보험료가 100등급에서 700여가지로 증가하게 되어 모의운영시 혼돈을 야기할 가능성이 크다. 따라서 이러한 혼돈을 방지하기 위하여 감면전 100등급의 보험료 사전 모의운영을 실시한 후, 최종적으로는 개별세대의 감면 후 실제보험료에 따라 차등지원하는 것으로 결정하였다. 그리고 모의운영 결과를 제시할 때도 혼돈을 피하고, 편의상으로 감면전 100등급의 보험료를 대표로 하여 제시하였다.

모의운영은 최하위계층인 1등급은 보험료를 완전히 면제해 주는 범위에서 국고를 지원하고, 최상위계층인 100등급은 국고지원액(25,970원)을 전혀 하지 않는 것으로 설계하였다.

그리고 국고감소구간에서 국고 감소액을 산출하기 위한 감소율은 현행보험료 대비 2.208%³¹⁾로 최고등급의 보험료 대비 감소율 이내에서 조정하였으며, 국고 감소액은 보험료 등급이 높을수록 국고지원금이 누진적으로 감소하도록 조정하였다. 국고가 증가하는 구간도 또한 증가액을 누진적으로 증가하도록 조정하였다. 이러한 국고차등 모의운영 I 안의 결과는 다음 <표 VI-8>과 같다.

31) 감소율(2.208%) = 25970원(국고지원액) ÷ 1,173,700원(최고등급 보험료) × 100

<表 VI-7> 國庫差等 模擬運營 結果

등급	현행 보험료 (①)	현행 국고지원액 (②)	국고지원 부채시 보험료 (①+②)	국고차등 증감액 (③)	국고차등 후 국고지원액 (②+③)	국고차등 후 보험료 (①-③)
1	3,730	25,970	29,700	3,730	29,700	0
2	4,800	25,970	30,770	1,700	27,670	3,100
3	5,860	25,970	31,830	1,600	27,570	4,260
4	6,930	25,970	32,900	1,500	27,470	5,430
5	8,000	25,970	33,970	1,400	27,370	6,600
6	9,070	25,970	35,040	1,300	27,270	7,770
7	10,130	25,970	36,100	1,200	27,170	8,930
8	11,200	25,970	37,170	1,100	27,070	10,100
9	12,270	25,970	38,240	1,000	26,970	11,270
10	13,330	25,970	39,300	900	26,870	12,430
11	14,720	25,970	40,690	800	26,770	13,920
12	16,320	25,970	42,290	750	26,720	15,570
13	17,920	25,970	43,890	700	26,670	17,220
14	19,520	25,970	45,490	650	26,620	18,870
15	21,120	25,970	47,090	600	26,570	20,520
16	22,720	25,970	48,690	550	26,520	22,170
17	24,320	25,970	50,290	500	26,470	23,820
18	25,920	25,970	51,890	0	25,970	25,920
19	27,520	25,970	53,490	0	25,970	27,520
20	29,120	25,970	55,090	0	25,970	29,120
21	30,940	25,970	56,910	0	25,970	30,940
22	33,070	25,970	59,040	0	25,970	33,070
23	35,210	25,970	61,180	0	25,970	35,210
24	37,340	25,970	63,310	0	25,970	37,340
25	39,470	25,970	65,440	0	25,970	39,470
26	41,610	25,970	67,580	0	25,970	41,610
27	43,740	25,970	69,710	0	25,970	43,740
28	45,880	25,970	71,850	0	25,970	45,880
29	48,010	25,970	73,980	0	25,970	48,010
30	50,140	25,970	76,110	0	25,970	50,140
31	52,600	25,970	78,570	0	25,970	52,600
32	55,270	25,970	81,240	-500	25,470	55,770
33	57,930	25,970	83,900	-600	25,370	58,530
34	60,600	25,970	86,570	-700	25,270	61,300
35	63,270	25,970	89,240	-800	25,170	64,070
36	65,940	25,970	91,910	-900	25,070	66,840
37	68,600	25,970	94,570	-1,000	24,970	69,600
38	71,270	25,970	97,240	-1,100	24,870	72,370
39	73,940	25,970	99,910	-1,200	24,770	75,140
40	76,610	25,970	102,580	-1,300	24,670	77,910
41	79,490	25,970	105,460	-1,400	24,570	80,890
42	82,690	25,970	108,660	-1,500	24,470	84,190
43	85,890	25,970	111,860	-1,600	24,370	87,490
44	89,090	25,970	115,060	-1,700	24,270	90,790
45	92,290	25,970	118,260	-1,800	24,170	94,090
46	95,490	25,970	121,460	-1,900	24,070	97,390
47	98,690	25,970	124,660	-2,000	23,970	100,690
48	101,890	25,970	127,860	-2,100	23,870	103,990
49	105,100	25,970	131,070	-2,200	23,770	107,300
50	108,300	25,970	134,270	-2,300	23,670	110,600

〈表 VI-7〉 계속

등급	현행 보험료 (①)	현행 국고지원액 (②)	국고지원 부채시 보험료 (①+②)	국고차등 증감액 (③)	국고차등 후 국고지원액 (②+③)	국고차등 후 보험료 (①-③)
51	112,560	25,970	138,530	-2,400	23,570	114,960
52	117,900	25,970	143,870	-2,500	23,470	120,400
53	123,770	25,970	149,740	-2,700	23,270	126,470
54	130,170	25,970	156,140	-2,900	23,070	133,070
55	136,570	25,970	162,540	-3,000	22,970	139,570
56	142,970	25,970	168,940	-3,200	22,770	146,170
57	149,910	25,970	175,880	-3,300	22,670	153,210
58	157,380	25,970	183,350	-3,500	22,470	160,880
59	164,850	25,970	190,820	-3,600	22,370	168,450
60	172,850	25,970	198,820	-3,800	22,170	176,650
61	181,390	25,970	207,360	-4,000	21,970	185,390
62	190,460	25,970	216,430	-4,200	21,770	194,660
63	200,060	25,970	226,030	-4,400	21,570	204,460
64	209,660	25,970	235,630	-4,600	21,370	214,260
65	219,800	25,970	245,770	-4,900	21,070	224,700
66	230,470	25,970	256,440	-5,100	20,870	235,570
67	241,670	25,970	267,640	-5,300	20,670	246,970
68	253,410	25,970	279,380	-5,600	20,370	259,010
69	265,680	25,970	291,650	-5,900	20,070	271,580
70	279,020	25,970	304,990	-6,200	19,770	285,220
71	292,890	25,970	318,860	-6,500	19,470	299,390
72	307,290	25,970	333,260	-6,800	19,170	314,090
73	322,230	25,970	348,200	-7,100	18,870	329,330
74	337,700	25,970	363,670	-7,500	18,470	345,200
75	354,240	25,970	380,210	-7,800	18,170	362,040
76	371,850	25,970	397,820	-8,200	17,770	380,050
77	389,980	25,970	415,950	-8,600	17,370	398,580
78	408,660	25,970	434,630	-9,000	16,970	417,660
79	428,930	25,970	454,900	-9,500	16,470	438,430
80	450,270	25,970	476,240	-10,000	15,970	460,270
81	472,140	25,970	498,110	-10,500	15,470	482,640
82	495,080	25,970	521,050	-11,000	14,970	506,080
83	519,090	25,970	545,060	-11,500	14,470	530,590
84	544,700	25,970	570,670	-12,000	13,970	556,700
85	571,370	25,970	597,340	-12,600	13,370	583,970
86	599,120	25,970	625,090	-13,200	12,770	612,320
87	628,460	25,970	654,430	-13,900	12,070	642,360
88	659,400	25,970	685,370	-14,600	11,370	674,000
89	691,950	25,970	717,920	-15,300	10,670	707,250
90	725,560	25,970	751,530	-16,100	9,870	741,660
91	760,770	25,970	786,740	-16,800	9,170	777,570
92	798,110	25,970	824,080	-17,600	8,370	815,710
93	837,060	25,970	863,030	-18,500	7,470	855,560
94	878,140	25,970	904,110	-19,400	6,570	897,540
95	921,350	25,970	947,320	-20,400	5,570	941,750
96	966,160	25,970	992,130	-21,400	4,570	987,560
97	1,013,650	25,970	1,039,620	-22,400	3,570	1,036,050
98	1,063,260	25,970	1,089,230	-23,500	2,470	1,086,760
99	1,115,010	25,970	1,140,980	-24,700	1,270	1,139,710
100	1,173,700	25,970	1,199,670	-25,970	0	1,199,670

이러한 모의운영결과를 앞에서 제시한 국고차등지원 효과분석방법에 따라 국고차등지원의 효과를 평가해보았다. 그 결과 국고차등지원인 경우 차등지원 전보다 사회적 총효용이 769.39(0.8776%) 증가하였다. 따라서 국고차등지원은 한정된 비용으로 사회적 편익을 증대시키는 한 방안으로 간주된다.

〈表 VI-8〉 國庫差等支援 前後 社會的 總效用

구 분	효용총합
국고차등 지원 前	87667.88
국고차등 지원 後	88437.27

VII. 國民年金制度의 財政效率化 方案

1. 概要

근래에 통계청이 발표한 신인구추계에 따르면 지난 1996년에 발표한 기존 인구추계에 비하여 고령화가 더욱 빨리 진행되는 것으로 전망하고 있다. 이러한 고령화의 가속화는 복지비용을 증가시켜 국민부담을 압박하는 주요한 요인이 되는데, 본고에서는 국민연금의 재정에 미치는 장기적인 영향을 전망하고자 한다. 신인구추계는 근래의 저출산 동향에 따라 출산율을 장기적으로 낮게 추정하였고(합계출산율을 1.8에서 1.4로 하향조정), 사망률 또한 기존추계에 비해 낮게 추정함으로써 평균수명이 늘어난다. 즉, 남성의 경우 2000년 71세에서 72.1세, 2030년 75.4세에서 78.4세로, 2050년에는 80세이다(통계청, 2001). 이에 따라 장기적으로 생산연령인구는 감소하고 노인인구는 늘어나도록 추계되었다. 여기에서 전자의 감소가 후자의 증가를 능가하므로 결과적으로 총인구는 2023년 이후 감소하는 것으로 전망되고 있다. 보다 장기적으로는 저출산에 따른 생산인구 감소가 궁극적으로 노인인구의 감소에도 기여하는 것으로 추계되고 있다. 참고로 65세 이상 구성비가 7%→14%→20%로의 도달연도가 기존추계하에서는 2000→2022→2032년이었으나, 신추계하에서는 2000→2019→2026년으로 변화됨으로써 고령화 속도가 더욱 빨라지고 있음을 알 수 있다.

결국 생산인구의 감소는 전체적인 소득의 총량을 감소시켜 보험료수입을 감소시키는 반면 노인인구의 증가는 연금급여지출을 증대시킴으로써 연금재정을 압박하게 된다. 다시 말하면 생산인구나 노인인구의 절대적인 규모보다도 생산인구 대비 노인인구의 비율인 노인부양비가 증가할수록 연금재정은 더욱 어려운 상황에 빠질 수밖에 없다.

2. 國民年金制度的 財政展望

가. 財政推計 方法 및 假定

본 고에서의 재정추계방법은 기존 인구추계(1996년 기준)하에서 국민연금 재정추계결과와 신인구추계에 따라 변화하는 국민연금 재정추계결과를 비교하는 방법을 사용하였다.³²⁾ 재정추계에는 보험료수입, 연금급여지출, 보험재정수지 및 적립기금의 변화를 포함하였다.

추계모형은 세계은행의 연금재정추계 프로그램 PROST³³⁾를 이용하였다. PROST는 기준연도(2000년) 인구를 기초자료로 이용하여 연령별 출산율과 사망률 자료를 입력함으로써 스스로 장래인구를 추계한다. 이번에 통계청에서는 사망률을 발표하지 않고 사망확률을 발표하였기 때문에 한국보건사회연구원에서 자체 추정된 사망률을 사용하였고, 출산율 역시 통계청에서 2035년까지만 공표하였으므로 그 이후 기간동안의 출산율을 본 연구원에서 자체 추정된 자료를 활용하였다. 이렇게 하더라도 결과적으로 인구추계결과에서 유의미한 오차는 발생하지 않았다.

연금재정추계에 있어서 경제변수를 어떻게 가정하느냐에 따라 결과는 상당한 영향을 받게 된다. 최근의 경제상황이나 전망이 자주 바뀌기 때문에 정확한 경제변수의 변화치를 제시하기는 불가능하다. 그럼에도 불구하고 근간의 자료를 바탕으로 <表 VII-1>과 같이 가정을 하였다.

32) 기존 인구추계는 통계청(1996년)에 기초하였다.

33) PROST: Pension Reform Options Simulation Toolkit.

〈表 VII-1〉 財政推計에 利用된 經濟變數의 假定

(단위; %)

	2000	2001	2002	2003~2030	2031년 이후
실질경제성장률	9.3	3.0	5.8	3.0	3.0
실질임금상승률	8.0	5.1	5.0	3.0	3.0
실질이자율	8.1	4.5	3.0	3.0	3.0
물가상승률 (GDP 디플레이터)	2.3	4.1	2.9	3.0	2.5

주: 2000, 2001년은 실적치 사용(한국은행 자료), 2002년은 전망치(KDI), 2003년 이후는 필자가 가정

PROST 모형이 작동하는 알고리즘을 설명하기에는 지면이 부족하므로 모형의 전체적인 구조를 설명하고자 한다. 인구, 노동시장, 경제변수, 그리고 연금제도의 구조변화와 재무흐름을 예측하여, 향후 예상되는 기존 연금제도의 재정을 전망하고, 나아가서는 장기적 재정안정화를 위한 정책대안을 제시하는 소프트웨어로서, General·Population·Labor·Pension등의 Input File과 Population Projection·Demographic Structure·Financial Structure·Individual Accounts·Systemic Transition 등의 Output File로 구성되어 있다.

1) INPUT

Input file에 들어가는 자료들은 향후 인구구조를 파악하기 위한 기준 년도 성별·연령별 인구 및 향후 출산율, 사망률 등에 대한 가정이 필요하고, 경제변수와 관련된 자료로는 향후 임금성장률, 투자수익률, 경제성장률 등에 대한 가정이 요구되며, 연금제도와 관련해서는 향후 보험료율, 법적 은퇴연령, 기준 년도의 성별·연령별 가입자수 및 수급자수와 연금종류별(노령연금, 장애연금, 유족연금) 연금지급액, 성별 은퇴시점의 연금 가입기간, 기준 년도 가입종별·성별·연령별 소득분포가 포함되어 있으며 이를 바탕으로 하는 연금수급자의 소득대체율 등과 같은 자료들을 계산하여 입력하도록 되어 있다. 구체적으로 각 부문별 데이터 입력내용은 다음과 같다.

〈表 VII-2〉 年金財政推計模型(PROST)의 入力內容: 一般事項

GENERAL	내 용
기준년도 데이터	GDP, 연금기금 적립금, 가입자 연평균 임금, 노령연금 지급액(성별), 장애연금지급액(성별)
인구통계 추이	출생성비, 장애 사망승수, 가입자 사망승수
거시경제 추이	실질 GDP 성장률, 20세 남성의 실질임금상승률, 물가상승률, 실질이자율, 평균임금 對 최소임금 비율
은퇴연령	성별 은퇴연령
소득대체율	성별 소득대체율
수익/비용	보험료율(기여율), 징수율, 투자수익률, 보험료수입 對 운영비 비율(%), 자산 對 자산관리비 비율(%)
연금 연동지수	물가상승률 부분(%), 명목 임금상승률 부분(%)

〈表 VII-3〉 年金財政推計模型(PROST)의 入力內容: 人口變數

POPULATION	내 용
인구, 출산율, 사망률, 인구이동	기준년도 성·연령별 인구, 장래 연령별 출산율, 장래 성별·연령별 사망률, 장래 순 인구이동

〈表 VII-4〉 年金財政推計模型(PROST)의 入力內容: 勞動變數

LABOR	내 용
경제활동 참가율, 실업률, 소득분포	장래 성별·연령별 경제활동 참가율, 장래 성별·연령별 실업률, 20세 기준(100%) 장래 성별·연령별 소득비율

〈表 VII-5〉 年金財政推計模型(PROST)의 入力內容: 年金制度 變數

PENSION	내 용
기준년도 가입자·수급자	성별·연령별 가입자, 성별·연령별 노령연금 수급자, 성별·연령별 장애연금 수급자, 성별·연령별 유족연금 수급자, 성별·연령별 고아연금 수급자
가입기간	장래 은퇴시점의 성별·연령별 가입기간
장래 가입자·수급자	장래 성별·연령별 가입자 수, 장래 성별·연령별 노령연금 수급자수, 장래 성별·연령별 장애연금 수급자수, 장래 성별·연령별 유족연금 수급자수, 장래 성별·연령별 고아연금 수급자수
소득대체율	장래 장애연금 수급자의 소득 대체율

2) OUTPUT

Output file은 Input file에 입력된 자료들을 이용하여 계산된 결과로 구성되어 있으며, 향후 인구변화 추이 및 인구구성비, 부양비와 같은 인구 통계적인 추계와 더불어 향후 연금 가입자 및 수급자 추계, 소득 대체율 추계, 예상 보험료 수입 및 지출규모의 추계를 통한 향후 연금재정수지, 향후 적립기금 규모를 추계하고 적립기금 고갈시점 및 GDP 對比 적립기금 예상 규모, 가입자에 대한 연금부채와 수급자에 대한 연금부채로 이루어지는 총연금부채의 규모 등에 대한 추정치들을 제시하고 있다.

〈表 VII-6〉 年金財政推計模型(PROST)의 算出內容: 人口展望

인구전망	내 용
인구전망 및 인구 피라미드	장래 인구 피라미드(1999~2080), 장래 성별·연령별 인구 추이
생명표	장래 성별·연령별 사망률, 장래 성별·연령별 기대수명, 장래 성별·연령별 60세 까지 생존 확률
기대여명	장래 성별·연령별 기대여명 (출생, 20세, 60세, 65세, 은퇴 후)

〈表 VII-7〉 年金財政推計模型(PROST)의 算出內容: 人口構造

인구통계구조	내 용
가입자 및 수급자 수	장래 성별·연령별 가입자 수, 장래 성별·연령별 장애연금수급자수, 장래 성별·연령별 노령연금수급자 수, 장래 성별·연령별 유족연금수급자 수
부양비(%)	장래 유년부양비, 장래 노년부양비, 장래 총부양비

<表 VII-8> 年金財政推計模型(PROST)의 算出內容: 財政展望

재정전망	내 용
거시경제변수	GDP 성장률, 명목 GDP, 실질 GDP, 명목이자율, 실질이자율, 물가상승률, 실질투자수익률
입금	사업장 종사자의 성별 총임금, 사업장 명목가입자의 성별 총임금, 사업장 실질가입자의 성별 총임금, GDP 對 사업장 종사자의 총임금 비율, GDP 對 사업장 명목가입자의 총임금 비율, GDP 對 사업장 실질가입자의 총임금 비율, 실질가입자의 성별 실질임금성장률, 장래 성별 보험료수입 예상액, 장래 성별 보험료수입 징수액
연금지급액	성별 신규 노령연금수급자: 평균 은퇴연령, 평균 가입기간, 평균 소득대체율 성별 신규 장애연금수급자: 평균 은퇴연령, 평균 가입기간, 평균 소득대체율 성별 노령연금지급액, 성별 장애연금지급액, 성별 유족연금지급액, 성별 고아연금지급액, 총 연금지급액
재무흐름	총수입: 보험료수입액, 이식수입(투자수익) 총비용: 연금지급액, 운영비, 자산관리비, 재정수지, 기금적립금

나. 國民年金 財政의 展望

국민연금의 보험료율을 장기적으로 9%로 유지하는 경우, 보험료수입과 급여지출의 장래추이는 <表 VII-9> 및 [圖 VII-1]과 같다.³⁴⁾ 신인구추계하에서 출산율 감소로 인한 생산연령인구의 감소는 20년 이후에 나타나기 시작하고, 이에 따라 보험료수입이 2022년부터 기존추계와 비교하여 적어지기 시작하여 2050년에 약 11조원이 감소하고 2080년에 55조원 정도가 줄어들 것으로 전망된다.

한편 연금급여지출은 사망률의 감소로 연금을 수급하는 노인인구가 증가하게 되므로 기존추계에 비하여 신추계하에서 급여지출이 증가하기 시작한다. 2020년에 약 4130억원이 증대하고 2050년에 약 12조원이 증가하리라 전망된다. 그러나 궁극적으로 저출산에 따른 생산인구의 감소가 장기적으로 노인인구의 감

34) 본 추계는 국민연금통계의 2000년 실적치를 반영하였다. 2000년 실적치를 반영하기 전에 추계한 결과는 최병호(2001. 12)를 참조하기 바람. 새로운 추계하에서 재정상황이 보다 더 악화되는 것으로 분석되었다. 예상보다 가입자수가 더 늘어나 이것이 장기적으로 연금급여지출을 가중시켰다. 그리고 연금수급자수도 예상보다 더 많이 늘어나 재정증가에 기여하였다.

소로 이어져 2070년부터 기존추계에 비하여 연금급여지출이 감소하는 추세를 보여주고 있다.

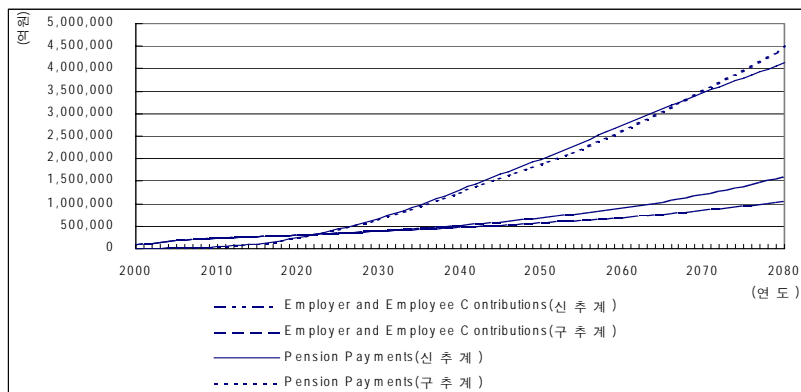
〈表 VII-9〉 國民年金 保險料 收入과 給與持出의 長期推移(2000년 基準 不變 價格)

(단위: 억원)

		2000	2010	2020	2030	2050	2080
보험료 수입	기존 추계	104,042	245,592	314,984	406,075	695,792	1,616,570
	신 추계	104,041	246,305	315,371	394,394	585,952	1,059,195
연금지출	기존 추계	6,772	42,310	248,521	654,954	1,873,866	4,474,380
	신 추계	6,369	42,340	252,651	675,930	1,991,677	4,137,347

註: 보험료율 9%를 유지하는 경우

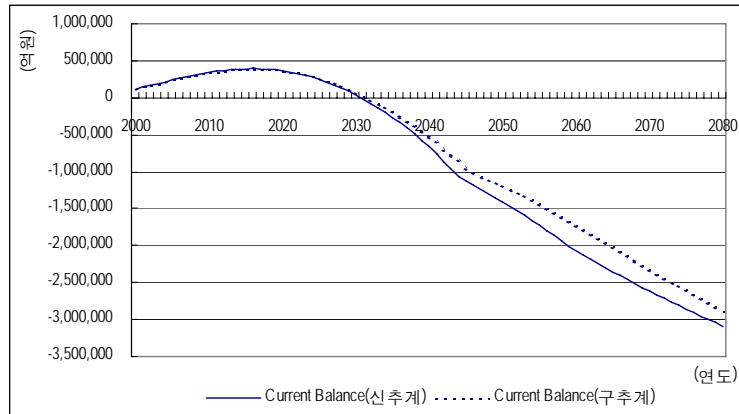
[圖 VII-1] 國民年金 保險料 收入과 給與支出의 長期推移(2000년 基準 不變 價格)



註: 보험료율 9%를 유지하는 경우

이에 따라 국민연금의 재정수지는 [圖 VII-2]에서와 같이 보험료율을 9%로 유지하는 경우, 기존추계하에서 2032년에 당기적자가 발생하기 시작하였으나, 신추계하에서는 1년이 앞당겨져 2031년부터 당기적자가 발생하기 시작할 것으로 전망된다.

[圖 VII-2] 國民年金 財政收支의 長期推移(2000年 基準 不變價格)



註: 보험료율 9%를 유지하는 경우; 당기적자시점은 구추계하에서 2032년, 신추계하에서 2031년

한편 <表 VII-10> 및 [圖 VII-3]에서와 같이 적립기금은 기존추계하에서 2045년에 고갈될 것으로 전망하였으나, 신추계하에서는 1년이 앞당겨져 2044년에 고갈될 것으로 전망된다.

<表 VII-10> 國民年金 積立基金의 長期推移(2000年 基準 不變價格)

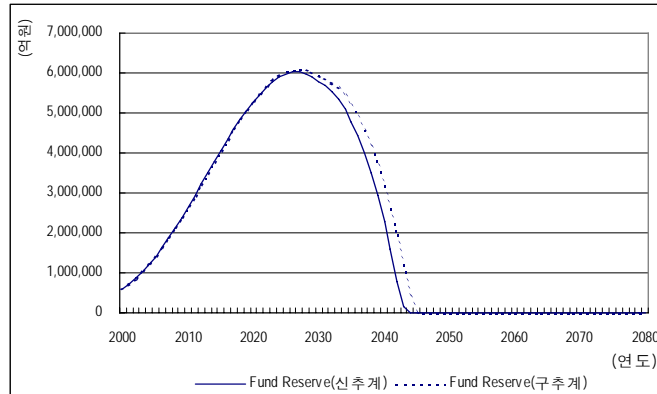
(단위: 억원)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
기존 추계	580,162	2,644,628	5,280,937	5,924,884	3,166,708	0
신 추계	580,975	2,652,905	5,285,384	5,780,754	2,296,733	0

註: 1) 보험료율 9%를 유지하는 경우

2) 기금의 고갈시점은 기존추계하에서 2045년이고, 신추계하에서 2044년

[圖 VII-3] 國民年金 積立基金의 長期推移(2000年 基準 不變價格)



註: 보험료율 9%를 유지하는 경우; 기금의 고갈시점은 기존추계하에서 2045년이고, 신추계하에서 2044년

지금까지 국민연금 재정전망이 신인구추계에 따른 고령화의 촉진으로 더욱 어두운 모습을 보여주고 있음을 보았다. 그리고 9%의 보험료율로는 제도를 유지할 수 없음은 분명한 사실이다. 따라서 보험료율 9%하에서의 재정수지 적자의 발생시점이나 적립기금의 고갈시점은 향후 재정안정대책을 수립하기 위한 참고자료로서의 의미는 있지만, 장기적으로 제도를 지속시키기 위한 대안을 모색하기 위한 판단자료는 되기 어렵다. 현재 국민연금의 재정운영방식은 수지상 등에 기초한 완전적립방식으로 운영되지 않고, 부분적으로 적립하는 방식에 기초를 두되 향후 재정재계산을 통하여 재정상황에 따라 추가적으로 보험료를 상향조정하는 방식으로 운영한다고 보아야 한다. 이러한 방식은 장기적으로 적립기금을 계속 보유하지 않는다면 부과방식으로 운영될 가능성이 있다. 즉, 기본적인 지불준비금을 제외하고는 적립금을 보유하지 않고 보험료수입으로 연금지출을 충당하는 방식으로 운영될 가능성이 높다. 만약 제도초기부터 적립기금없이 부과방식으로 운영하였을 경우 수지균형을 맞추기 위한 보험료율의 장기추세를 아는 것은 향후 연금재정의 안정적 운영을 위한 중요한 정보가 될 것이다. <表 VII-11>와 [圖 VII-4]는 부과방식하에서의 보험료율의 추이를 보여주고

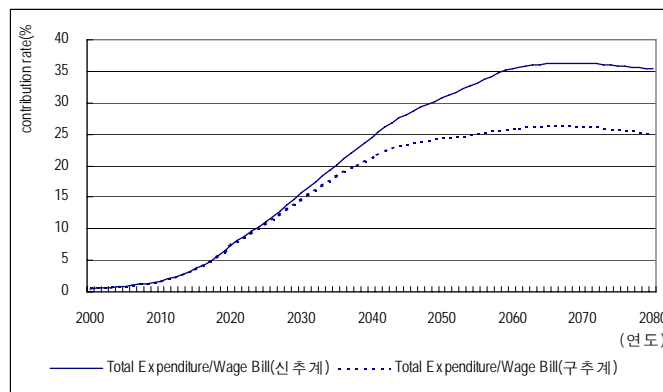
있다. 기존추계하에서는 2020년에 7.3%, 2030년에 14.7%, 2050년 이후에는 25% 까지 증가하여야 할 것으로 전망하였다. 그러나 신추계하에서는 2020년에 7.4%, 2030년에 15.6%, 2050년에 31%에서 2080년에 35%까지 증가하여야 할 것으로 전망된다. 이렇게 장기화될수록 부과방식 보험료율의 격차가 기존추계와 신추계 사이에서 점점 커지는 이유는 저출산과 수명연장과 같은 고령화 경향의 심화에 일차적인 원인이 있다. 이차적으로는 기존추계는 출산율과 사망률을 2030년까지만 추계한 반면에 신추계는 2050년까지 추계를 연장함으로써 고령화의 진행을 더욱 장기적으로 예측한 결과에 기인한다. 한가지 유의하여야 할 점으로 본 추계상의 부과방식 보험료율은 현재의 국민연금 수급자격조건을 충족한 수급자들이 받는 연금급여지출을 충당하기 위한 보험료율이라는 것이다. 따라서 초기의 보험료율은 매우 낮은 수준에 머물고 있다.

〈表 VII-11〉 賦課方式으로 運營時 國民年金 保險料率 推移

(단위: %)

	2000	2010	2020	2030	2050	2080
기존 추계	0.55	1.73	7.28	14.70	24.42	25.09
신 추계	0.52	1.73	7.39	15.61	30.77	35.34

[圖 VII-4] 賦課方式으로 運營時 國民年金 保險料率 推移



3. 國民年金制度 效率化의 政策方向

고령화에 따라 국민연금에 미치는 재정적 영향을 분석하였다. 특히 근래의 저출산동향과 사망률의 감소를 반영한 신인구추계 결과를 바탕으로 국민연금의 재정에 미치는 영향을 기존의 인구추계하에서의 분석결과와 비교하였다. 분석 결과, 기존인구추계하에서의 재정전망에 비하여 장기적으로 제도를 지속시키기에 더욱 부담스러운 양상으로 변화하는 비관적인 시나리오를 볼 수 있었다. 이러한 어두운 전망은 생산인구의 감소와 노인인구의 증가에 근거하고 있다. 그런데 고령화의 진전에 따른 재정부담의 증가를 분명히 볼 수 있었으나, 근래의 저출산 동향이 연금보험재정의 추이에 흥미있는 영향력을 미치고 있었다. 저출산이 20~25여 년이 지난 이후 생산인구의 감소에 영향을 미쳐 보험료수입이 기존추계에 비해 감소되도록 하는 역할을 하였고, 연금급여지출에 있어서는 저출산이 65년 이후 노인인구의 감소에 영향을 미쳐 노령연금급여지출을 감소시키는 데에 기여하고 있음을 볼 수 있었다.

아무튼 저출산이 장기적으로 고령화를 촉진시키는 것은 분명하고, 더불어 노인의 사망률 저하로 인한 고령화의 진전은 막을 수 없고 인류가 어느 정도 분명히 예측 가능한 사실이다. 이에 따라 장기적으로 지속 가능한 제도로 발전시키기 위한 대책들이 논의되어야 한다. 국민연금의 급여수준을 하향조정하거나 지급개시연령을 연장하자는 전통적인 방안이 제시되고 있고, 근본적인 재정안정을 위해서는 적립방식(Pension Saving Account)으로 이행하여야 한다는 주장도 제기된다. 또한 국민연금을 이원화하여 일층은 기본연금을 사회적 연대책임하에 제공하고 이층은 소득비례의 적립방식으로 운영하자는 대안이 강력하게 대두되어 왔다. 공적연금제도가 국민들에 대한 소득보장기능을 유지하면서 장기적인 지속가능성을 확보하기 위한 방안의 모색은 공적연금제도를 운영하는 국가들의 공통적인 관심사이며 현안문제이기도 하다. 근래에 선진국들의 연금제도 개선을 위한 노력은 주로 적립방식으로서의 점진적인 전환이 주류를 이루고 있다. 새로이 연금제도를 도입하는 국가들이나 연금재정 파탄을 계기로 새로이 연금개혁에 착수하는 국가들을 대상으로 적립방식으로서의 개편을 권고하는 경향

이 뚜렷하다. 세계은행의 경우 보편적인 기초연금, 적립방식 연금 및 민간자원에 의한 개인(기업)연금 등 3층 시스템에 의한 연금제도 운영을 이상적으로 제시하고 있다. 이미 연금제도 시행의 역사가 오래된 선진국들은 급진적인 개선이 어렵기 때문에 기존 연금제도의 일부분을 적립방식으로 운영하는 점진적인 개선책을 시행하거나 추진 중에 있다.

우리나라의 경우 제도개선을 위한 논의는 많이 이루어지고 있지만 개선방안에 대한 합의는 쉽게 이루어지지 못하고 있다. 현재 우리가 안고 있는 과제는 장기적으로 제도운영을 위한 부담의 증가 문제, 제도에서 소외되어 있는 계층의 문제, 방대한 국민연금기금의 운용 문제 등이 가장 크게 부각되고 있다. 여기서 재정건실성 문제에 국한하여 논의하자면, 현 국민연금제도를 유지하기 위해서는 장기적으로 거의 35% 수준에 이르는 보험료 부담이 소요될 것으로 예상되는 바, 이러한 부담에 대한 합의를 이루는 것이 관건이다. 그런데 장기적인 보험료부담은 아직 태어나지 않은 세대 및 의사결정권이 없는 어린 세대들의 동의를 구하여야 하는 문제가 있다. 보험료 부담 35%에 대한 대안으로 연금수급연령을 계속 연장하거나 급여수준을 인하함으로써 보험료 부담을 적정화시키는 방안을 강구할 수 있다. 그런데 수급연령을 연장하는 대안은 노동시장에서의 고용행태와 직결된다. 예를 들어, 60세 정년이 65세 혹은 70세로 연장되든가, 정년 규정이 철폐되고 생산성에 따라 연봉이 결정됨으로써 원한다면 계속 근로할 수 있는 고용행태로 전환된다면 연금수급연령을 연장할 수 있을 것이다. 급여수준을 인하하는 대안은 퇴직금의 연금화와 관련지어 생각하여야 한다. 퇴직금이 노후의 확실한 소득보장 연금제도로 발전된다면 국민연금과 합산하여 적절한 노후 소득보장이 가능할 것이다. 한편 국민연금제도를 유지하기 위한 비용부담이 갈수록 후세대에게 전가되는 구조를 개선하기 위해서는 적립방식의 도입을 신중히 검토할 필요도 있다. 후세대의 부담은 보험료를 부담하거나 급여수준이 삭감되는 것 중 하나가 될 것이다. 그런데 보험료의 인상이나 급여의 삭감은 상당히 수용하기 곤란한 정치적인 이슈가 될 것이다. 따라서 급여수준을 유지하기 위하여 부족한 재원은 국고의 투입으로 해결할 가능성이 짙다. 그러나 국고 역시 다른 형태의 실질적인 보험료부담과 같으며, 다른 세목에서의

조세저항으로 나타날 것이다. 이러한 시나리오를 회피하기 위해서는 제도 도입의 역사가 짧아 수급자층이 적을 때에 적립방식의 도입과 같은 제도적 개선이 조속히 이루어지도록 사회적 합의를 모아야 할 것이다.

마지막으로 고령화의 심화에 따른 노후보장비용 증가에 근본적으로 대처하기 위해서는 생산인구의 생산성을 제고하고, 생산인구의 범주를 확대하여야 할 것이다. 즉, 1인당 생산성이 높으면 노인인구를 부양할 능력이 제고되고, 생산인구들이 조기에 은퇴하지 않고 계속 생산활동에 참여한다면 그만큼 부양받아야 할 노인인구는 줄어들고, 생산인구의 부담 또한 가벼워질 것이다. 이같이 고령화에 따른 비용부담의 惡循環을 善循環으로 돌리기 위해서는 국가적인 차원의 장기비전이 필요하고 적극 추진되어야 할 것이다.

4. 所得保障體系 改編과 國民年金制度 效率化

저출산과 수명연장에 따라 공적연금제도를 유지하기 위한 생산인구의 부담이 급격하게 늘어날 것이므로 이에 대비한 공적연금제도의 재정건실화를 위한 구조적인 개편의 필요성이 점증하고 있다. 공적연금제정의 건실화는 전체적인 소득보장체계 개편의 범주에서 논의되어야 한다.

가. 所得保障體系의 基本構想

소득보장체계를 1층 사회보장, 2층 기업보장, 3층 개인보장으로 구성되는 3층 보장체계를 구축하도록 한다.

1층은 「基礎年金制度」를 도입하여 전국민 및 소득활동자에 대한 보장성을 확보하도록 한다. 즉, 전국민에 대한 1인 1기초연금(1종)과 소득활동자에 대한 기초연금(2종)으로 구성되는 시스템으로 운영하도록 한다. 1종 기초연금은 조세로 재원을 조달하고, 2종 기초연금은 정액보험료로 조달하고, 부과방식으로 운영하도록 한다.

2층은 현행 국민연금의 소득비례부분과 퇴직금을 합산한 「所得比例年金」으

로 운영한다.

근로자의 소득비례연금은 강제적이지만, 관리주체의 선택(국민연금공단 혹은 민간금융기관)은 가입자에게 맡기도록 한다. 재원은 현행 소득비례부분 보험료 4.5%와 퇴직금 재원 중 8%를 합산한 12.5%로 운영한다. 단, 공적직역연금은 15%로 운영한다.

자영업자의 소득비례연금은 현행 소득비례부분 보험료 4.5% 까지만 강제 가입하도록 하고, 초과하는 보험료부분에 대해서는 임의 가입하되, 세제혜택을 부여하여 가입을 유도하도록 한다. 단, 보험료 8%를 상한으로 제한한다. 역시 관리주체의 선택은 가입자의 자율에 맡긴다.

3층은 개인연금으로써 임의 가입하도록 한다. 개인연금 가입을 유도하기 위하여 타 저축 상품에 비해 강한 세제 혜택을 부여하되, 불입금에 한도를 설정하도록 한다.

이러한 기본구상에 따를 때에 현행 국민연금제도의 재원은 다음과 같이 변화된다.

[圖 VII-5] 國民年金制度的 改善에 따른 財源의 變化

현행		개선		
퇴직금	8.3%	⇒	소득비례연금	12.5%
국민연금	소득비례부분 4.5%	⇒	기초연금	조세 + 정액보험료
	균등부분 4.5%			
<부담> 사업주 12.8% → 17.3% 근로자 4.5% → 9% 자영자 4% → 18%			<부담> 사업주 10.25% 근로자 2.25% + 조세 + 정액보험료 자영자 4.5% + 조세 + 정액보험료	

새로운 소득보장체계 개편에 따른 소득대체율은 다음과 같이 구성된다.

[圖 VII-6] 所得保障體系의 基本構想

급여율 (40년가입기준/생애평균소득대비)

3층		개인연금	개인연금	개인연금
2층	70%	소득비례 연금(40%) (공적연금 or 기업연금 선택)	소득비례 연금(25%) (임의)	소득비례 연금 (50%)
			소득비례연금(15%) (강제)	
1층	30%	기 초 연 금 (30%) ¹⁾		
		피 용 자	자 영 자	공무원· 군인·사학

註 : 1) 홀별이가구 기준

나. 基礎年金制度의 構想

기초연금은 전국민의 소득보장을 위한 1차 안전망의 역할을 하며, 재원은 조세와 정액보험료로 조달한다. 기초연금은 1종과 2종으로 구성된다.

1종은 국내거주기간에 비례한 1인 1연금제도이며, 最低年金(minimum pension)으로서의 기능을 한다.

2종은 보험료 불입기간에 비례한 1소득자 1연금제도이다.

- 1종 기초연금 = A × 10% × 국내거주년수/40
- 2종 기초연금 = A × 10% × 보험료불입년수/40

A : 취업자 평균임금(月)

이에 따라 급여수준은 <표 VII-12>와 같이 40년 거주하고 불입한 경우, 독신가구 20%, 홀별이가구 30%, 맞별이가구 40% 수준이 된다. 2000년 취업자 평균 임금을 월 150만원으로 볼 때, 40년 기준으로 독신가구는 30만원, 홀별이가구는 45만원, 맞별이가구는 60만원이 된다.

〈表 VII-12〉 基礎年金의 給與水準(40年 加入基準)

	독신가구	홀벌이가구	맞벌이가구
1종 기초연금	10%	夫 10% 婦 10%	夫 10% 婦 10%
2종 기초연금	10%	소득자 10%	소득자(夫) 10% 소득자(婦) 10%
합계	20%	30%	40%

재원은 租稅와 定額保險料로 조달되며, 1종은 소비세와 재산세 수입으로 조달할 것을 검토한다. 2종은 정액보험료로 조달할 것을 검토한다. 정액보험료는 자영자와 근로자 모두 본인이 부담하며, 정액보험료는 부분부과방식으로 운영하도록 한다. 즉, 장기적으로 부과방식으로 가되, 적정규모의 준비적립금을 유지할 수 있도록 보험료 수준을 정기적으로 조정한다. 예를 들어, 월 5천원으로 시작하여 2020년경 2만원으로 점진적으로 인상할 수 있다.

다. 所得比例年金制度의 構想

소득비례연금은 2층 소득보장으로써, 적립방식에 의하여 운영하도록 한다. 제도 운영은 정부가 직접하거나 민간부문에서 운영할 수 있는 적용 제외(contract-out) 시스템을 도입한다.

「所得比例年金」은 현행 국민연금의 소득비례부분과 퇴직금을 합산하여 운영하도록 한다. 다만, 자영자는 현행 소득비례부분만 강제 적용하고, 퇴직금에 해당하는 부분은 선택에 맡기도록 한다.

재원은 현행 소득비례부분 보험료 4.5%와 퇴직금 재원중 8%를 합산한 12.5%로 운영하며, 8%를 초과하는 퇴직금 재원은 노사 자율로 운영하도록 한다. 공적지역연금은 현행과 같이 15%로 운영하도록 한다.

급여수준은 40년 기준 40%를 보장하는 확정급여방식으로 운영할 것을 검토한다.

$$\bullet \text{ 소득비례연금} = B \times 40\% \times \text{가입연수}/40$$

B : 생애 평균임금(月)

관리주체는 국민연금공단 혹은 민간금융기관으로 이원화하도록 한다. 기업이 기업연금제도를 도입하는 경우 기업연금을 소득비례연금으로 운영하며, 민간금융기관이 운영할 경우 미국의 ERISA법에 준하는 관리·감독과 청산시 우선변제 장치가 도입되도록 한다. 한편 기업이 4.5%분은 국민연금공단에 운영을 맡기고, 8%분은 기업연금으로 운영할 수 있는 절충방식을 선택할 것도 검토할 수 있다.

기업연금은 1인 1계정으로 관리하고, 직장 이동시에도 자신의 연금계정을 계속 유지할 수 있도록 한다. 즉, “portability”를 확보하여 은퇴시에 보장성을 강화하도록 한다. 이를 위하여 “퇴직연금보험법” 혹은 “기업연금보험법”을 제정하여야 할 것이다.

자영업자의 소득비례연금 급여수준을 제고하기 위하여 4.5%분을 초과하는 부분에 대해서는 세제혜택을 부여하여야 할 것이다.

라. 公的職域年金制度 改善

공적직역연금 가입자도 기초연금에 가입하도록 의무화한다. 그리고 기존의 공적직역연금은 소득비례연금으로써 명목확정각출방식으로 운영하도록 한다. 이때에 보험료율은 현행 보험료율인 15%(가입자 7.5%, 정부 7.5%)를 유지하도록 한다. 급여수준은 생애평균소득의 50% 정도(40년 불입기준)로 하며, 수급개시연령은 개인의 선택에 의하되 保險數理的 中立性에 근거하여 연금급여수준을 조정하도록 한다.

참고) 명목확정각출방식이란?

- 가입자를 개인별 계정(individual account)으로 관리
- 제도 전환시점 이전 가입기간에 대해서는 기득권을 인정
- 새로운 가입기간에 대해서는 보험료불입금 + 금리 + 기타(경제성장 기여에 대한 분배분) 등을 가산하여 연금지급액 산정
- 과거부채에 대해서는 미적립채무로 계속 가져가면서, 미래세대 가입자 부담 혹은 일반재정으로 보충

이와 더불어 기존 수급자 및 기 가입기간에 대한 제도 개선을 단행하여야 한다.³⁵⁾ 개선조치로써 연금지급 개시연령의 연장, 소득심사제도의 확대 적용으로 취업시 연금급여의 일부 혹은 전액을 지급정지, 연금액 연동방식을 임금 연동제를 물가연동제로 전환하는 것을 검토할 수 있는데, 최근 공무원연금법 등 공적직역연금법들의 개정으로 상당부분이 반영되었다.

한편 공적직역연금에도 국민연금과 유사한 장애 및 유족연금제도를 도입할 것을 적극 검토하여야 한다. 그리고 국민연금과 직역연금간 연계제도를 도입하여 직역의 전환시에도 연금수급권이 계속 확보될 수 있도록 하여야 한다. 개별 연금제도별로 가입기간에 따라 별도로 연금급여액을 계산하여 지급하는 방안이 가장 현실적인 방안이 될 것이다.

마. 財政運營 및 年金基金

현행의 국민연금기금과 별도로 기초연금을 위한 지불준비금적 성격의 기금(“基礎年金基金”)을 설치하고, 이에 따라 기존의 국민연금기금은 “所得比例年金基金”으로 전환하도록 한다. 재정운영방식은 기초연금은 부과방식으로 운영하되, 5년 정도의 지불준비금 규모를 적립하도록 한다.

국민연금 소득비례연금 기금은 수익률이 최대가 되도록 일반 금융시장에서 자율적으로 운영하도록 하고, 기초연금기금은 수익성과 공공성이 조화되도록 운용한다.

바. 經過措置

상기 제도 개편에 따라 다음과 같은 경과조치가 따라야 한다. 現行 年金受給者은 현행 국민연금 급여산식에 의하여 계속 지급하되, 현행 국민연금기금(전

35) 기존 직역연금제도 개선의 논거는 다음과 같다. 제도 전환시점을 기준으로 신규 가입기간(혹은 신규 가입자)은 NDC의 적용을 받기 때문에 기존 수급자 및 가입자에 비해 불이익을 받게 되는데, 이는 세대간 형평성 문제를 야기하게 된다. 따라서 직역연금의 제도개선에 따라 기존 가입자 및 수급자도 함께 고통을 분담하는 차원에서 기득권을 어느 정도 양보하는 것이 필요하다.

환되는 “소득비례연금기금”)에서 지급하도록 한다.

現行 加入者는 신제도 시행 이전까지 불입한 보험료납입액 및 해당 이식수입을 가입자 개인의 소득비례연금 계정에 이체시키도록 한다. 다만, 다른 代案으로써 종전 가입기간에 대한 기득권은 완전히 보장하는 방안을 검토할 수 있다. 즉, 제도개선 이전 가입기간에 대해서는 현행급여산식에 의한 연금급여수준을 보장하고, 제도개선 이후 가입기간에 대해서는 새로운 명목확정각출방식에 의하여 연금급여를 산정한다.

사. 基礎生活保障制度와의 關係

기초생활보장 대상자는 1종 기초연금에는 자동적으로 가입하도록 하되, 2종 기초연금의 가입은 면제한다. 기초생활급여의 산정시, 소득인정액에 1종 기초연금 및 무각출연금을 산입하여 계산한다. 그러나 2종 기초연금은 소득인정액에 50%만 산입하고, 소득비례연금도 소득인정액에 50%만 산입하도록 한다.

아. 制度 改善의 期待效果

이러한 제도 개선에 따라 예상되는 기대효과는 다음과 같다.

첫째, 자영자 소득과약 문제를 해결할 수 있다. 즉, 기초연금제는 조세재원과 정액보험료로 조달되므로 소득과약의 필요성이 사라진다. 또한 적립방식의 소득비례연금제도의 도입 또한 소득과약이 절실하지 않다.

둘째, 1인 1연금(1종 기초연금)으로 보장의 포괄성을 강화할 수 있다.

셋째, 적정하고 형평한 급여수준을 보장할 수 있다. 즉, 40년 가입기준으로 급여대체율은 독신가구 60%, 홑벌이 가구 70%, 맞벌이가구 80% 로써 세대의 형태에 따라 생활비 소요액에 비례한 공평한 급여수준을 보장한다.

넷째, 소득재분배 효과를 유지한다. 1종 기초연금은 조세 재원조달로 보험료 불입이 없이 국내 거주기간만으로 기초적인 최소연금을 보장할 수 있다.

다섯째, 세대간 형평성과 사회적 연대를 강화한다. 즉, 1) 기초연금 재원을

미래세대만이 부담하는 것이 아니라 현세대도 불입하는 부분적립방식으로 운영되며, 2) 현세대 노인에 대한 부양책임을 미래세대에게 전가하는 연결고리를 차단하며, 3) 기존 저소득 노인, 장애인, 유족 등 취약계층에게 대한 무각출연금(1종 기초연금의 1/2)을 지급한다.

여섯째, 재정안정화에 기여할 수 있다. 즉, 현행 국민연금 급여수준 60%를 40% 수준으로 하향조정하였고, 소득비례연금(국민연금, 공적지역연금)을 적립방식으로 전환하였으며, 공적지역연금 급여수준을 근로자와 형평을 유지하였으며, 기존 지역연금제도를 개선한다.

일곱째, 은퇴 후 소득보장성을 강화한다. 퇴직금을 “개인별 기업연금계정”으로 전환하여 은퇴시까지 유지하도록 하기 때문이다.

여덟째, 금융시장 활성화에 기여한다. 퇴직금을 기업연금화하여 민간보험·은행 등 금융시장의 활성화를 제고할 수 있다.

아홉째, 경제적 효율성을 제고한다. 적립방식에 의한 운영으로 자원배분의 효율성을 향상시키고, 저축과 근로동기의 유인 저해를 최소화한다.

열 번째, 未來의 不確實性에 대비한 彈力的인 運營이 가능하다. 제도간, 지역간 이동시 소득비례연금은 가입자 개인계정의 이전으로 쉽게 해결이 가능(“portability”)하다.

열한 번째, 기초생활보장에 소요되는 비용을 절감할 수 있다. 소득인정액 계산시 1종 기초연금 100%를 산입하고, 소득인정액 계산시 2종 기초연금 및 소득비례연금의 50%를 산입함으로써 생계급여비를 줄일 수 있다.

VIII. 租稅政策과의 連繫를 통한 社會安全網 政策의 效率性 提高 方案

1. 概要

사회안전망 제도를 효율적으로 운영하기 위해서는 조세정책과의 정책조합이 합리적으로 이루어져야 한다. 특히 저소득 계층의 소득과약문제는 심각한 정책 현안으로, 소득과약을 위한 정보인프라가 구축되지 않을 경우, 사회안전망 예산은 비효율적으로 집행될 수 밖에 없다. 또한 저소득 계층을 위한 소득보상적인 지출은 근로의욕을 감소시켜, 결과적으로 비효율적인 정부지출을 야기하게 된다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 조세행정과 조세제도를 사회안전망 제도와 연계하여 추진할 필요가 있다. 기존의 정책적 관심이 조세정책과 사회안전망 정책을 별개로 추진함으로써 근본적인 문제해결을 이룰 수 없는 한계를 가지고 있다. 따라서 조세행정을 통해 사회보장 정책을 수혜하는 계층의 소득과약을 효과적으로 달성할 수 있다. 또한 조세제도를 통해 사회보장 수혜자들의 근로 유인적인 체계를 가지기 위해서는 음의 소득세(negative income tax system)를 종합적으로 고찰하고, 이의 도입가능성을 검토할 필요가 있다.

본 연구의 목적은 현재 사회보장 정책에서 가장 중요한 문제를 두 가지 선정하였다. 먼저 자영자를 포함한 모든 국민들의 소득과약을 위해 필요한 정책방향을 제시한다. 둘째, 사회보장 정책의 비효율적 지출과 근로의욕 저하 문제를 부분적으로 해결하기 위한 방안으로 부의 소득세(negative income tax) 관련 제도를 미국의 중심으로 고찰하고, 우리나라에 도입 가능성을 검토한다.

2. 所得把握의 政策課題

가. 概要

자영자의 정확한 소득을 파악하는 문제는 조세, 국민연금, 의료보험 등과 같은 국가정책을 입안하는데 매우 중요한 기초자료이다. 자영자의 소득이 정확하지 않을 경우, 이를 바탕으로 입안된 모든 정책은 형평성 측면에서 많은 비판을 받게 마련이다. 우리나라에서 자영자 소득의 과소보고 문제는 관련 정책들에 대한 국민들의 불신을 낳고 있다. 조세정책의 경우, 자영자와 근로소득자 간 세부담의 불공평성 문제는 오랫동안 가장 심각한 문제로 논의되어 왔다. 또한 자영자를 포함하는 국민연금의 확대정책과 관련하여서는 많은 사회적 불협화음으로 인하여 그 피해는 매우 컸다.

자영자의 소득과약은 개별 자영자에 대한 정확한 소득과약을 의미하므로, 정책방향이 우선적으로 결정되어야 한다. 기존의 정책방향은 자영자의 소득을 관련 소비 및 재산을 통해 간접적으로 파악하는 것이었다. 그러나 이러한 정책방향은 자영자들의 소득에 대한 대략적인 혹은 평균적인 수준을 파악하는데 유용한 방법이지, 개별 자영자의 소득을 파악하는 데에는 한계가 있다. 즉, 아무리 평균적인 의미의 소득과약이 잘 디자인되었다고 해도, 이러한 평균치 이하에 있는 자영자는 반발할 수밖에 없기 때문이다.

자영자의 정확한 소득보고를 유도하기 위해서는, 자발적으로 신고할 수밖에 없는 체계를 구축하는 것이다. 즉, 정확하게 신고하지 않았을 경우에는 이에 대한 경제적 손실을 부과하여, 성실신고를 할 수밖에 없도록 사회적 제도를 구축하는 것이 유일한 방법이다. 이러한 체계는 현재 국세행정에서 구축되어 있으므로, 국세청을 중심으로 자영자 소득에 대한 근본적인 정책방향을 제시할 필요가 있다. 본 연구는 자영자들의 소득과소보고에 대한 실태와 정확한 소득과약을 위해 필요한 정책방향을 제시하는데 있다.

나. 自營者의 過小報告의 實態

1) 自營者와 勤勞者의 稅負擔 差異

여기에서는 자영자와 근로자의 세부담 차이에 대한 실증적 분석결과를 보여주는 현진권(1996)을 사용하여 살펴본다. 이 연구는 1987년 『도시가계연보』자료로서 비교적 오래된 자료를 사용하였지만, 최근자료와 비교해 볼 때 자영자들의 보고소득에 대한 보다 나은 정보를 가지고 있기 때문에 추정이 용이하였다.

<표 VIII-1>은 도시가구의 소득과 소득세 및 부가가치세의 부담을 근로자 가구와 근로자의 가구로 나눈 결과를 보여준다. 전체적으로 도시가구의 연평균소득은 843만원이며, 소득세 부담액은 24만 7천원, 부가가치세 부담액은 31만 4천원으로 나타났다. 각 세목별 평균 부담률을 살펴보면 소득세가 2.94%이며, 부가가치세가 3.73%로 나타났다. 근로자 가구와 근로자의 가구를 비교할 때, 근로자 가구의 소득은 483만 8천원이고, 근로자의 가구의 소득은 1,619만원으로 근로자의 가구의 소득이 근로자 가구 소득의 3.3배로 나타났다. 근로자 가구의 소득세 부담률은 3.35%인 데 반해, 근로자의 가구의 소득세 부담률은 2.67%로 근로자 가구보다 오히려 더 낮다. 부가가치세의 세부담률을 비교하면 근로자 가구가 5.93%이고, 근로자의 가구가 2.31%로 나타나, 근로자 가구의 부가가치세 부담률이 매우 높음을 알 수 있다.

<表 VIII-1> 家口區分別 稅負擔(1987年)

(단위: 원, %)

	전 체 가 구		근로자 가구		근로자의 가구	
	평 균	부담률	평 균	부담률	평 균	부담률
소 득	8,432,959		4,838,555		1,619,1574	
소 득 세	247,594	2.94	161,998	3.35	432,354	2.67
부가가치세	314,236	3.73	286,895	5.93	373,251	2.31

자료: 현진권(1996)에서 재인용

<표 VIII-1>의 결과는 도시가구 중에서 소득세를 전혀 내지 않는 가구를 포함한 전체가구의 평균 세부담률이므로, 소득세를 납부하는 가구들 중에서 근로자 가구와 근로자 외 가구의 세부담 비교는 어렵다. 소득세를 전혀 납부하지 않는 가구를 제외하고 소득세를 납부하는 가구 중에서 근로자 가구와 근로자 외 가구의 평균소득과 평균 소득세 부담률을 살펴보면 <표 VIII-2>와 같다. 근로자 가구의 연 평균소득은 575만원이고, 근로자 외 가구의 연 평균소득은 1,783만원으로 나타나 근로자의 가구가 여전히 3배 이상 높다. 평균 소득세 부담률은 근로자 가구가 3.75%이고, 근로자 외 가구가 2.98%로 나타나 근로자 가구의 소득세 부담률이 여전히 높은 것을 알 수 있다.

<表 VIII-2> 免稅者를 除外한 家口區分別 稅負擔의 比較(1987年)

(단위: 원, %)

	전체 가구		근로자 가구		근로자외 가구	
	평균	부담률	평균	부담률	평균	부담률
소득	9,785,689		5,751,770		17,835,764	
소득세	321,339	3.28	215,684	3.75	532,185	2.98

자료: 현진권(1996)에서 재인용

<표 VIII-3>은 전체 가구의 소득세 및 부가가치세의 부담을 소득계층별로 나누어 분석한 결과이다. 전체 가구를 소득의 크기 순으로 10개 계층으로 나누어 전체 소득세액 중에서 각 계층이 부담하는 소득세액의 비율을 살펴본다. 최고 소득층인 10분위 계층이 전체 소득세액의 48%, 9분위 계층이 19%를, 8분위 계층이 13%로, 이들 고소득층 30%가 전체 소득세액의 80%를 납부하고 있다. 각 소득계층이 부담하는 소득세의 부담률을 살펴보면, 현재 우리나라 소득세 제도가 누진세로 이루어져 있으므로 누진적 세부담을 실증적으로 알 수 있다. 최하 소득계층인 1분위의 소득세 부담률은 0.02%이고, 소득이 높을수록 소득세 부담률이 높음을 알 수 있다. 그러나 가장 높은 소득계층인 10분위 계층의 소득세 부담률은 3.57%로써, 소득이 낮은 8분위와 9분위의 소득세 부담률인

3.58%, 3.69%에 비해서, 오히려 소득세 부담률이 낮다. 이는 근로자 가구의 경우는 실제소득에 따른 세부담이 누진적으로 잘 반영됨에 반해, 근로자 외 가구는 실제소득이 제대로 반영되지 않기 때문에 실제소득을 근거로 누진과세하기에는 행정적인 어려움이 있음을 반영하는 것이다.

일반적으로 부가가치세의 소득계층별 부담은 역진적임이 널리 알려져 있다. 전체 가구를 대상으로 소득계층별 부가가치세 부담률을 <표 VIII-3>을 통해 살펴보면 하위 1분위 계층이 9.39%로서 가장 높고, 상위 10분위 계층이 2.17%로 가장 낮게 나타났다. 10개 소득계층 간에는 소득계층의 순위와 부가가치세 부담률의 순위가 거의 반비례하는 현상을 보여, 우리나라 부가가치세의 역진적 세부담을 실증적으로 알 수 있다.

<表 VIII-3> 모든 家口의 所得階層別 稅負擔(1987年)

(단위: %)

소득계층 (하위)	소 득 세		부가가치세	
	분 포	부 담 률	분 포	부 담 률
1분위	0.01	0.02	4.42	9.39
2분위	0.22	0.22	5.89	6.91
3분위	0.94	0.66	5.91	5.48
4분위	1.69	1.01	7.02	5.56
5분위	3.22	1.66	7.55	5.02
6분위	5.35	2.28	8.92	4.91
7분위	8.40	2.95	10.72	4.89
8분위	13.18	3.58	12.71	4.43
9분위	19.09	3.69	13.61	3.34
10분위	47.90	3.57	23.26	2.17
평균부담률		2.94		3.73

자료: 현진권(1996)에서 재인용

<表 VIII-4> 勤勞者 家口의 所得階層別 稅負擔(1987年)

(단위: %)

소득계층 (하위)	소 득 세		부가가치세	
	분 포	부 담 륜	분 포	부 담 륜
1분위	0.02	0.02	7.08	9.39
2분위	0.46	0.21	9.01	7.22
3분위	2.01	0.71	9.09	5.70
4분위	3.54	1.16	10.43	6.03
5분위	5.90	1.71	10.78	5.54
6분위	9.37	2.42	12.27	5.62
7분위	15.09	3.42	14.51	5.83
8분위	21.35	5.01	14.22	5.91
9분위	25.04	8.00	9.42	5.33
10분위	17.22	12.98	3.19	4.26
		3.35		5.93

자료: 현진권(1996)에서 재인용

<표 VIII-4>와 <표 VIII-5>는 근로자 가구와 근로자 외 가구의 소득세 및 부가가치세 부담을 소득계층별로 나누어 분석한 결과이다. 먼저 소득세 부담의 근로자 가구와 근로자 외 가구의 차이를 살펴본다. 전체 소득세액 중에서 각 소득계층이 부담하는 정도는, 근로자 가구가 근로자 외 가구에 비해 균등한 정도를 나타낸다. 즉, 근로자 가구의 경우, 고소득 계층 30%(8, 9, 10분위)가 전체 소득세액의 63%를 부담하는 반면, 근로자 외 가구는 고소득 계층 30%가 전체 소득세액의 95%를 부담한다. 특히 최고 소득계층인 10분위가 부담하는 소득세액은 근로자 가구가 17%, 근로자 외 가구가 75%로 근로자 외 가구의 세부담은 특정 소득계층에 편중되어 있다.

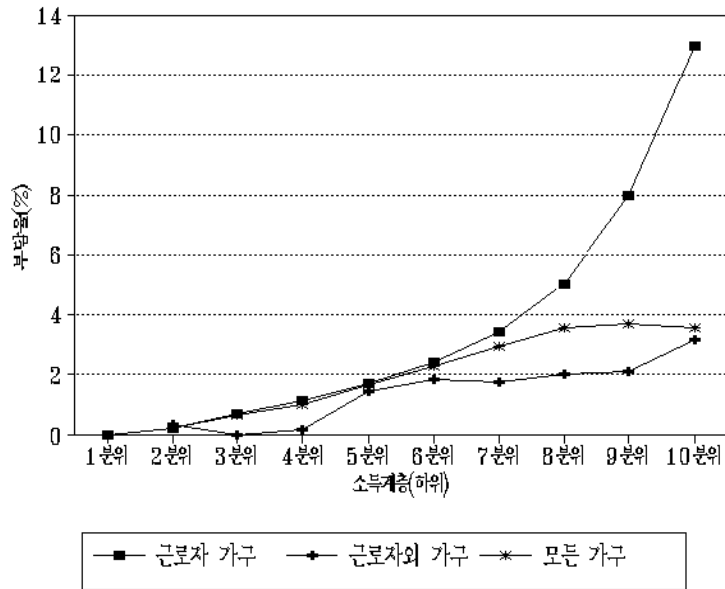
<表 VIII-5> 勤勞者外 家口의 所得階層別 稅負擔(1987年)

(단위: %)

소득계층 (하위)	소 득 세		부가가치세	
	분 포	부 담 륜	분 포	부 담 륜
1분위	0.00	-	0.00	-
2분위	0.01	0.37	0.71	3.62
3분위	0.00	0.00	0.64	2.83
4분위	0.05	0.18	1.36	2.78
5분위	0.86	1.46	2.19	2.85
6분위	1.81	1.84	3.37	2.77
7분위	2.51	1.79	4.42	2.61
8분위	5.99	2.00	10.20	2.80
9분위	13.86	2.09	20.55	2.60
10분위	74.92	3.14	56.56	2.08
		2.67		2.31

자료: 현진권(1996)에서 재인용

[圖 VIII-1] 所得稅 負擔의 比較

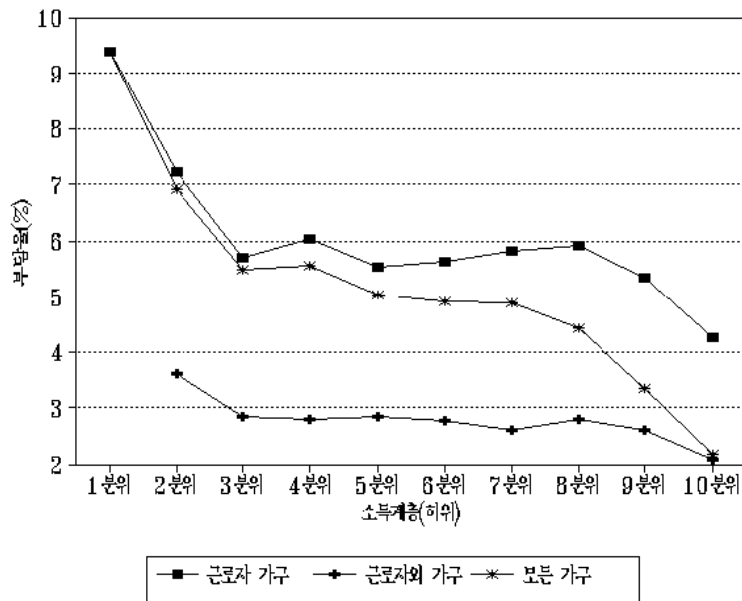


[도 VIII-1]은 이들 두 가구들의 소득세 부담의 소득계층별 차이를 전체적으로 보여준다. 이 그림을 통해 알 수 있듯이, 근로자 가구의 소득세 부담은 소득이 증가함에 따라 누진율이 증가하는 형태를 보여준다. 반면 근로자 외 가구의 소득세 부담은 누진적 형태를 보여주나, 누진도에 있어서는 근로자 가구보다는 덜하다. 우리나라 소득세 제도가 소득의 증가에 따라 소득세의 부담이 누진적으로 과세되나, 근로자 가구와 근로자 외 가구의 소득세 부담이 서로 다른 누진구조를 가진다. 이는 과세의 대상이 되는 소득의 정확한 파악 여부에 따라 다른 소득세 부담의 결과를 가져다주기 때문이다. 즉, 근로자 가구는 비교적 과세대상인 소득이 정확히 세무당국에 의해 파악이 되나, 근로자 외 가구의 소득은 파악되지 못하는 어려움이 있기 때문이다. 본 연구에서는 근로자 외 가구의 실제소득을 간접적으로 추정하여 근로자 외 가구의 과세대상 소득으로 사용한 반면, 그들이 납부한 소득세는 보고소득에 근거한 결과이므로 근로자 가구에 비해 상대적으로 적은 누진적 부담을 보여준다. 근로자 외 가구의 과세대상인 실제소득의 파악에는 행정적인 어려움이 따르므로 근로자 가구와 근로자 외 가구의 소득세 부담은 심한 격차를 보여준다. 이러한 소득세 부담의 격차는 소득이 높은 계층일수록 더욱 심하다. 근로자 가구의 최고 소득계층인 10분위의 조세부담률은 12.98%인데 반해, 근로자 외 가구 10분위 계층의 조세부담률은 3.14%로서, 근로자 가구가 4배 이상 높다.

부가가치세 부담에서 근로자 가구와 근로자 외 가구의 차이점을 <표 2-4>와 <표 VIII-5>를 통해 비교해 보자. 전체 부가가치세액에서 각 계층이 부담하는 부가가치세액의 비율을 살펴보면, 근로자 가구는 비교적 소득계층별로 부담하는 부가가치세액이 전체 부가가치세액의 10% 내외에서 심한 차이는 보여주지 않고 있다. 반면 근로자 외 가구의 각 계층별로 부담하는 부가가치세액은 많은 격차를 보여준다. 최고 소득계층인 10분위가 56.56%를 차지하고, 다음 계층인 9분위가 20.55%를 차지하여 고소득 계층 20%가 전체 부가가치세액의 약 77%를 부담하고 있다. 부가가치세의 역진적 성격을 고려함에도 불구하고 근로자 외 가구의 계층별 부담이 심한 차이를 가지는 이유는, 근로자 외 가구의 소득계층별 인구의 분포가 고소득 계층에 편중되어 있기 때문이다. 반면, 근로자 가

구는 상대적으로 소득계층별로 인구가 균등히 분포되어 있어 부가가치세의 부담도 근로자외 가구보다 균등하다.

[圖 VIII-2] 附加價値稅 負擔의 比較



[도 VIII-2]는 소득계층별 근로자 가구와 근로자 외 가구의 부가가치세 부담률의 차이를 보여준 것이다. 근로자 가구의 부가가치세 부담 세율이 근로자 외 가구의 부담 세율보다 훨씬 높다. 근로자 가구의 경우, 부가가치세 부담률이 하위계층인 1분위가 9.39%로 가장 높고, 소득이 높은 상위계층일수록 부가가치세율이 감소하여 역진적 구조를 가지고 있음을 잘 나타내주고 있다. 반면 근로자 외 가구는 저소득 2분위 계층이 3.62%로 가장 높은 세율을 보여 주며, 소득이 높은 계층으로 갈수록 세율이 비교적 감소하는 경향을 보이기는 하나 근로자 가구처럼 뚜렷한 격차는 보여주지 않고 있다. 오히려 근로자 외 가구의 부가가치세 부담은 비례적 분포에 가깝다.

2) 脫稅規模 算定

탈세규모의 산정에 대한 연구는 대부분 자영자들에게 탈세가 일어난다는 가정하에서 분석한다. 그러므로 탈세규모에 대한 경험적 연구결과는 자영자들의 과소보고 수준을 파악하는 간접자료로서 활용할 수 있다. 탈세규모에 대한 이전의 연구는 여러 가지 있지만, 비교적 종합적 연구인 유일호(1998)를 중심으로 살펴본다.

소득세는 부가가치세와는 달리 다단계 세율구조를 가지며 또한 면세 및 공제 조항이 복잡하게 존재해 있기 때문에 탈세규모를 추정하기가 대단히 어렵다. 다시 말해 전체소득누락 규모를 안다 해도 각 세율계급별 소득누락 정도를 알지 못하면 정확한 탈세규모의 추정은 이루어질 수 없다는 뜻이다. 그런데 이러한 추정은 현실적으로 불가능하므로 소득세 탈세 추정을 위해서는 추가적 가정이 필요하다. 따라서 여기서는 어떤 평균실효세율이 안정적으로 존재한다고 가정하고 추정을 하고자 한다.

우선 다음 <표 VIII-6>에서 알 수 있듯이 1993년, 1994년에는 소득세의 신고분이 전체 소득세수에서 차지하는 비율이 대체로 37~38% 정도³⁶⁾인바 이 비중은 1987년(33.2%), 1988년(33.2%)에 비해 약간 증가한 수치이다.

<表 VIII-6> 所得稅收 推移

(단위: 백만원, %)

	1993	1994
소득세수	9,462,850(100.0)	11,207,706(100.0)
신 고 분	3,605,127(38.1)	4,118,855(36.8)
원 천 분	5,857,723(61.9)	7,088,912(63.2)

주: ()안은 구성비
 자료: 유일호(1998)에서 재인용

36) 이는 1980년대 후반의 일관된 추세이나 1990년대에 들어 신고분의 비율이 현저히 높아졌다. 그 이유는 양도소득세의 급격한 증가와 아울러 개인사업소득의 누락이 많다는 지적에 따른 세정 강화 등이 될 것으로 생각된다.

그런데 원천분은 거의 탈세의 여지가 없고 탈세는 신고분에만 집중된다고 할 수 있다. 또한 신고분 중에서 양도소득세는 탈세의 여지가 매우 적다고 할 수 있다. 따라서 소득세의 탈세가 실제로 많이 일어났다고 추정되는 부분은 신고분에서 양도소득세를 차감한 부분이 될 것이다. 그런데 양도소득세의 실세수 통계를 획득할 수 없어 부득이 양도소득세와 종합소득세 신고분의 비율을 구해 이를 실제 소득세 신고분에 곱하여 탈세가 집중되는 액수로 대응하였다.

<表 VIII-7> 綜合所得稅 申告分과 讓渡所得稅의 決定稅額

(단위: 백만원, %)

	1993	1994
종합소득세 신고분 (A)	2,670,018	3,129,612
양도소득세 (B)	1,851,266	2,129,813
A + B	4,521,284	5,259,425
$\frac{A}{A+B}$	0.591	0.595

자료: 유일호(1998)에서 재인용.

<표 VIII-6>과 <표 VIII-7>에서 종합소득세 신고분의 전체세수에 대한 비율을 구하면 1993년, 1994년에는 각각 22.5%, 21.9%에 달한다.

이제 단일실효세율을 전제하고 소득세수의 소득탄력성이 1이라고 가정하면, 앞에서 추정된 탈루소득(즉, 신고분 소득과 동일하다고 가정된)의 규모가 40~45%이었으므로, 종합소득세 신고분의 탈세규모 역시 전체신고분의 40~45%가 될 것이다. 이미 추정된 소득세 신고분이 전체 소득세수에서 차지하는 비중을 이에 곱하면, 전체 소득세수의 탈세규모는 1993년에 16.7%, 1994년에는 11.4% 정도가 된다고 할 수 있다.

그런데 탈세는 일반적으로 한계세율이 높은 쪽에서 발생할 가능성이 높으며, 또한 세수추계에서 사용되는 소득세수의 소득탄력성이 대체로 1보다 크고 또한 양도소득세에서도 탈세의 가능성이 있으므로 실제의 소득세 탈세 정도는 여기서 추정된 것보다는 더 클 것으로 예상된다.

우리나라의 부가가치세는 이른바 「소비형」이므로 이론상으로는 면세부분을

제외한 민간소비지출이 바로 과세표준과 동일하다. 따라서 부가가치세 탈세 규모의 추정은 보고누락된 민간소비지출의 규모만 추정이 된다면 여기에 단일세율 10%를 곱하여 구하면 된다.

그러나 이렇게 이론적으로 당연한 결과가 실제 우리나라의 부가가치세에 그대로 적용될 것인가? 비록 현행 제도가 소비형 단일세율구조를 가지고 있지만 과세특례, 영세율, 면세 등 부가가치세 구조를 복잡하게 만드는 요인들이 있기 때문에 부가가치세의 과세표준이 해당 민간소비지출과 동일하다고 속단할 수는 없다. 따라서 이 부분을 위한 검증이 우선 필요한데 산업연관표를 위한 부가가치세 세수추계결과 면세된 부분의 민간소비지출이 부가가치세 과세표준과 거의 동일하다는 것이 입증되었다.

산업연관표를 이용한 부가가치세수 추계는 사후세수추정의 오차율이 0.1% 정도에 불과해 부가가치세의 과세베이스 추정으로는 대단히 정확하다고 할 수 있다는 것이다. 이는 다시 말해 산업연관표상의 민간소비지출 내지는 국민소득이 과세를 위한 자료와 거의 일치한다는 반증이기도 하다. 결국 이점을 감안하면 과세되는 민간소비지출 중 보고누락된 부분의 비율은 곧 탈세규모의 전체 세수에 대한 비율과 같다는 결론이 나온다. 다시 말해 부가가치세의 탈세규모 추정을 위해서는 누락된 민간소비지출의 규모를 추정하기만 하면 된다. 물론 이는 용이하지 않다. 그러므로 이미 추정된 소득의 과소보고 규모와 민간소비지출의 소득탄력성을 이용하여 누락된 민간소비지출 규모를 추정한 다음 그에 의해 부가가치세의 탈세규모를 추정하는 접근방법을 사용한다.

산업연관표에 의한 세수추계를 통하여 보면 부가가치세의 탈세규모는 총규모 면에서 민간소비지출의 누락 정도와 동일하다는 것이며, 탈세의 비율은 그 누락 정도가 과세부분에 어느 정도 집중되었느냐에 달려 있다는 것이다. 따라서 부가가치세 탈세비율은 1993년에는 9.8%이었다가 1994년에는 6.7%로 감소된 것으로 추정된다.

유일호(1998)는 소득—지출 추계방법에 의한 탈세규모 추정을 시도하였는바 그 주요한 결과는 다음과 같다. 우선 사업소득의 탈루규모는 대체로 적게는 52%, 많게는 74%(1993년 74%, 1994년 52%) 정도에 이르는 것으로 추정되었다.

이를 바탕으로 지하경제의 규모 또는 탈루소득의 총규모는 전체 GNP의 약 14%(1993), 9.5%(1994) 정도라고 추정할 수 있다.

다음으로 종합소득세의 신고분이 전체소득세수에서 차지하는 비중은 1993년에 18.9%, 1994년에 18.2%에 달하였다. 그런데 단일 실효세율을 가정하면, 사업소득의 누락 정도와 사업소득세의 탈세규모는 동일하므로 사업소득세가 거의 대부분인 종합소득세 신고분 탈세규모도 40~45%로 추정이 된다. 따라서 전체소득세의 탈세 규모는 1993년에 16.7%, 1994년에 11.4% 정도에 달한다고 추정할 수 있다. 다만 세수의 소득탄력성이 1보다 크고 양도소득세의 탈세가능성도 있으므로 실제 탈세 규모는 이를 상회할 수도 있다.

마지막으로 부가가치세의 탈세규모는 우리나라 부가가치세가 단일세율을 채택하고 있으므로 과세베이스의 탈루규모만 정확히 추정하면 그 규모와 동일한 것으로 계산할 수 있다. 따라서 민간소비지출의 소득탄력성이 0.7% 정도로 추정되므로 부가가치세의 과세베이스인 민간소비지출의 탈루 정도는 1993년에는 9.8%, 1994년에는 6.7%가 되며, 이는 곧 부가가치세의 탈세 규모가 된다. <표 VIII-8>은 위의 결과를 요약한 것이다.

<表 VIII-8> 地下經濟規模 推定

(단위: %)

	1993	1994
GNP 대비 지하경제 규모	14.0	9.5
총소득세액 대비 소득세 탈루 규모	16.7	11.4
총부가가치세액 대비 부가세 탈루 규모	9.8	6.7

자료: 유일호(1998)에서 재인용.

3) 自營者의 過小報告

자영자의 과소보고 수준을 분석한 연구는 많이 있지만, 이론적인 체계 하에서 패널자료를 통한 통계적 검증을 거친 이철인(1998) 결과를 중심으로 살펴본다. 이 연구는 1994, 1995년도 대우패널자료를 분석하였다. 분석의 핵심은 패널

자료를 횡단면 그리고 시계열적으로 사용하여 소비지출접근법을 검정하고 각각의 자료로부터 얻은 결과를 비교·검토하는 것이다.

먼저 표본에 관한 기준을 살펴보면, 표본으로 선택된 가구는 가구원의 소득 변수, 가구소비지출, 주택보유형태, 가장의 나이, 가구원 수가 결손(missing)이 아니며 가장이 가구생활비의 가장 큰 부분을 조달하는 근로자 또는 사업소득자인 경우로 제한하였다.

1995년 대우패널자료에서 전술한 표본기준을 충족하는 근로자가구의 전체 표본은 1,206개 가구이고 사업소득자의 경우 718개이다. 사업소득자 표본에서 총소득과 소비가 높게 나타나고 특히 총소득의 표준편차가 소비의 표준편차에 비하여 높게 나타난다. 이는 사업소득자집단의 소득불균등 정도가 크다는 데에서 기인한다고 볼 수 있으나 동시에 보고된 소득변수의 정확성이 낮다고 추론할 수도 있다. 가구원수에 있어서 두 집단은 거의 유사하고 주택보유의 형태에 있어서 자가, 전·월세의 구성비 또한 비슷하다. 따라서 평균적으로 보아 두 집단의 소비지출규모의 차이는 소득차이에서 발생할 가능성이 높음을 알 수 있다.

추정된 근로자의 소비행태방정식의 계수값을 이용하여 사업소득자의 추정소득을 계산하고 그 평균값을 구해보면 376만 4천원으로 보고된 소득 208만 5천원과 비교하면 168만원 가량 소득이 누락되어 보고되는 것으로 나타난다. 이 결과를 바탕으로 전체 탈루율은 44.6%로 계산된다.

〈表 VIII-9〉 事業所得者(1995년)

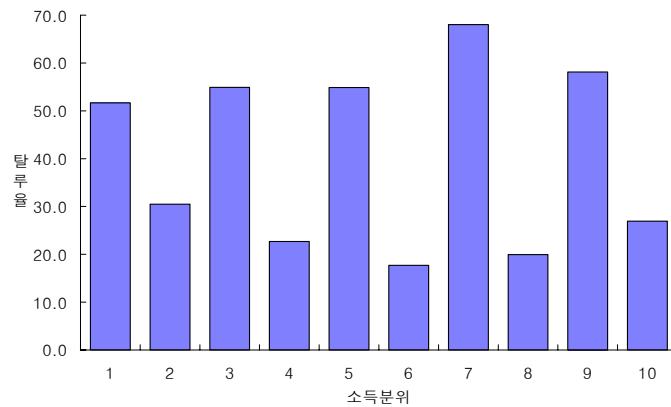
변수	표본수	평균	분산	최소값	최대값
보고된 소득	703	208.47	128.48	3.00	997.00
추정소득1	703	376.44	425.61	11.01	2779.28
추정소득2	703	380.76	435.80	11.08	2889.52
탈 루1	703	167.97	399.71	-867.25	2374.82
탈 루2	703	172.27	409.63	-866.68	2589.52

자료: 이철인(1998)에서 재인용.

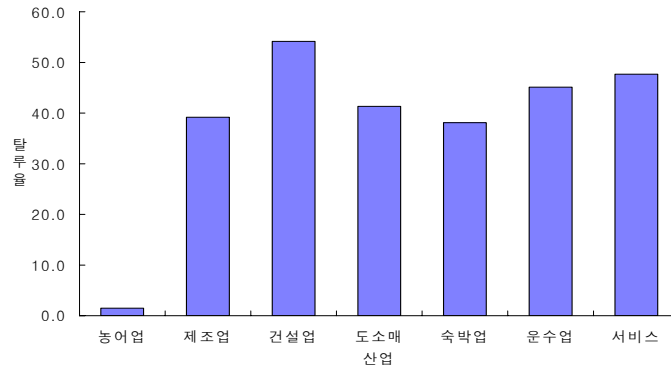
[도 VIII-3]은 소득분위별 탈루율을 기초로 하여 그래프로 표시하였다. [도 VIII

-3]에서 보듯이 탈루율이 상당한 변동을 보이거나 소득분위에 크게 의존하는 것처럼 보이지는 않는다. 소비지출변수가 서베이시 연속적 값보다는 상당히 불연속적 값(예를 들어 100만원, 150만원 등)으로 보고되었기 때문에 모의실험 결과치가 다소 큰 폭의 변동을 보이는 것이므로 각 분위별 탈루 추정치 그 자체에 큰 의미를 부여하기는 어려울 것이다. 다만 해석상 주의를 요하는 것은 개인마다 소득의 과소보고의 정도가 다르므로 보고된 소득을 기준으로 소득분위별 탈루율을 구한 것이 실제소득분위별 탈루율과 반드시 일치하지는 않을 것이고, 같은 탈루율이라도 고소득분위에서의 탈루율은 절대적으로 매우 큰 탈루액을 의미한다는 사실이다. [도 VIII-3]산업별 탈루율을 기초로 하여 그래프로 표시하였다. 농·어업을 제외한 전 산업에서 45% 내외의 탈루율을 보이고 있다. 건설, 운수와 서비스부문에서 탈루율이 높게 나타나고 농업, 제조, 도소매, 숙박에서는 다소 낮게 나타난다. 그러나 이러한 성향이 다른 표본기간에서도 동일한 것은 아니다. 참고로 농업의 경우 매우 낮은 탈루율을 보이거나 표본숫자가 6에 불과하여 표본추출오차(sampling error)에 의한 부분을 감안하여 해석해야할 것이다.

[圖 VIII-3] 所得分位別 脫漏率(1995년)



[圖 VIII-4] 産業別 脫漏率(1995년)



1994년 자료의 경우 근로자가구의 전체 표본은 1,470개 가구이고 사업소득자 표본은 847개이다. 표본의 탈락률이 1995년도 자료에 비하여 작으므로 표본숫자가 더 크을 알 수 있다. 사업소득자표본에서 총소득과 소비가 높게 나타나지만 1995년 표본에서와 마찬가지로 그 외의 변수들에는 큰 차이를 보이지 않는다.

추정된 모형의 계수 값을 이용하여 먼저 사업소득자의 추정소득을 계산하고 그 평균값을 구해보면 358만 9천원으로 보고된 소득 173만원과 비교하면 185만 9천원 가량 소득이 누락되어 보고되는 것으로 나타난다. 이 결과를 바탕으로 전체 탈루율은 51.8% 정도로 계산된다.

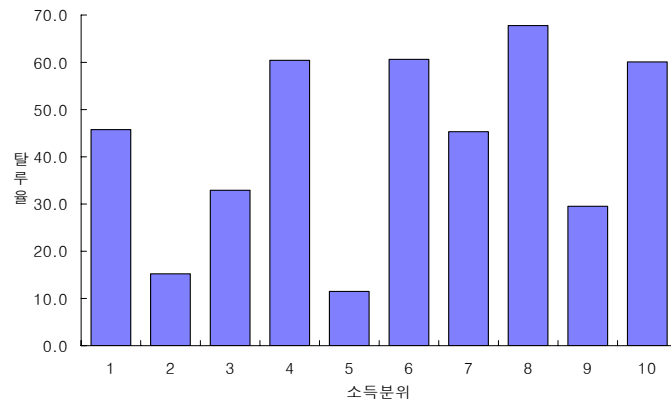
<表 VIII-10> 事業所得者(1994년)

변수	표본수	평균	분산	최소값	최대값
보고된 소득	830	172.97	114.39	10.00	1000.00
추정소득1	830	358.88	465.34	8.83	3840.96
추정소득2	830	386.22	512.28	8.41	4564.22
탈 루1	830	185.90	426.02	-938.88	3690.96
탈 루2	830	211.44	460.37	-941.56	3541.25

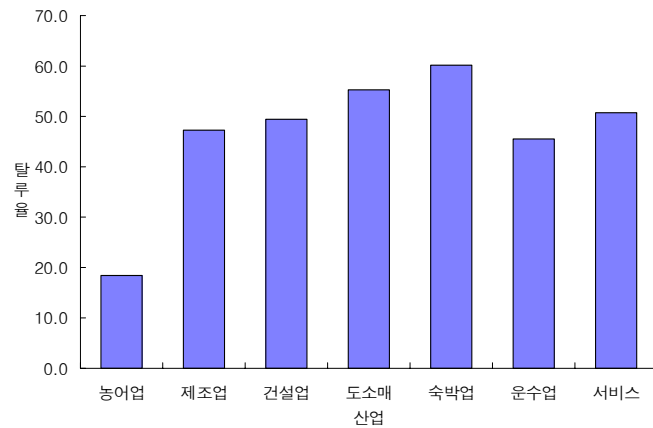
자료: 이철인(1998)에서 재인용.

소득분위별로 탈루율을 구하여 보면 [도 VIII-3] 에서 보듯이 상당한 변동을 보이거나 소득분위에 따라 단조적으로 증가 또는 감소하지 않아 소득분위에 크게 의존하는 것처럼 보이지는 않는다. 해석상 주의를 요하는 것은 같은 탈루율이더라도 고소득분위에서의 탈루율은 절대적으로 매우 큰 탈루액을 의미한다는 사실이다. 산업별로 탈루율을 구하여 보면 농·어업을 제외한 전 산업에서 52% 내외의 탈루율을 보이고 있다(도 VIII-4 참조). 도소매, 숙박에서는 다소 높게 나타나고 제조, 건설, 운수와 서비스부문에서 탈루율이 낮게 나타난다. 이러한 성향은 1995년도 자료와 다소 다른 결과로서 1990년대 초 불황의 정점이었던 1993년의 경우와 회복기인 1994년을 비교하면 탈루율에도 경기와 연관성이 있는 것처럼 보이나 그 본질적 이유에 대한 이론적·경험적 증거가 없으므로 향후 연구되어야 할 과제이다.

[圖 VIII-5] 所得分位別脫漏率(1994年)



[圖 VIII-6] 産業別 脫漏率(1994년)



다. 自營者 過小報告 水準의 國際比較

자영업자 소득의 과소보고는 우리나라뿐만 아니라 주요 선진국을 포함한 거의 대부분의 국가들에서 문제시되고 있다. 개별 국가별로 과소보고 수준의 정도가 높고 낮음에 대한 차이는 있을 수 있으나 자영업자 소득의 과소보고가 전혀 없는 나라는 없다. 이러한 과소보고는 탈세로 이어져 명백히 불법적인 세금 포탈행위로 이어진다. 이러한 탈세는 자원배분의 왜곡을 초래하고, 국민간 분배의 형평성의 저하를 초래하는 등 국민경제에 심대한 영향을 끼치게 된다. 즉, 탈세가 만연하고 있는 부문으로 자원이 집중됨으로써 자원배분을 왜곡시키는 한편, 정직하게 돈을 벌고 그 소득에 대한 세부담을 충실하게 지는 근로소득자의 상대적인 손실을 초래하는 등 소득분배의 왜곡을 통하여 형평성의 저하를 초래한다. 또한, 정직하게 사는 것이 손해라는 그릇된 국민의 의식으로 이어져 사회풍토를 불건전하게 한다. 더욱이 탈세는 정부의 재정수입을 감소시켜 공공서비스의 질과 양을 저하시켜 국민복지의 감소를 초래한다. 결국 소득에 대한 과소보고가 국민경제에 미치는 악영향은 심대한 것이다.

국민경제에 대한 이러한 악영향으로 인해 탈세문제는 많은 재정학자들의 연구대상이 되어왔다. 또한 소득의 누락이나 과소보고의 규모를 그 경제의 지하경제 규모로 해석하기도 하기도 한다.³⁷⁾ 이제까지의 연구결과를 보면 불행히도 우리나라는 자영업자 소득의 과소보고 정도는 다른 선진국에 비하여 상대적으로 크게 나타나 그 문제의 심각성이 큰 것으로 나타나고 있다. 이를 뒷받침해 주듯이 현재 직장의료보험과 지역의료보험의 통합과정에서 나타나는 갈등을 그 대표적인 예로 볼 수 있을 것이다. 과소보고의 정도나 그 심각성은 조세제도나 조세법에 대한 처벌 등에 따라 국가마다 다르게 나타나며 다양하다. 우리나라에서의 과소보고에 대한 규모는 어느 정도인지를 외국과의 비교를 통하여 그 수준을 가늠하여 보고 그 실태와 심각성을 확인할 필요성이 있다. 자영업자의 과소보고 규모에 대한 국제적인 비교는 우리나라에서의 이와 관련된 정책에 대한 방향과 시사성을 줄 것이다.

자영업자의 과소보고 소득에 대한 국제적 비교는 비교대상 국가들간의 비교가 가능한 일관성 있는 자료를 사용하여 비교분석을 하여야 한다. 서로 동일하지 않은 방법론을 사용하거나 일관성 있는 자료를 사용하지 않는다면 연구·분석 결과에 대한 신뢰도는 크게 떨어질 것이며 이를 정책으로 연장시키더라도 원하는 정책적인 효과를 얻을 수 없을 것이다. 현재 과소보고의 정도를 측정하는 방법론은 크게 두 가지가 있다. 첫째는 소득-지출접근법인데 이는 가장 많이 사용되는 방법이다. 둘째 방법은 통화적 접근법인데 이는 국민계정의 금융거래를 이용하여 추정하는 방법이다. 두 번째의 방법은 모형의 단순성으로 인하여 많이 이용되고 있으나 이론적인 배경의 부족으로 인하여 비판받고 있는 실정이다. 반면에 소득-지출접근법은 각 개별 가구의 소득 및 지출에 관한 미시자료를 이용하여 측정하는 방법인데 각 개별가구의 소득 및 지출의 특성을 제대로 반영할 뿐만 아니라 보다 신뢰할 수 있는 분석법으로 일반적으로 널리 인식되어 있고 또한 가장 많이 사용하는 방법론 중의 하나이다.

37) 자영업자 소득의 과소보고 규모를 지하경제의 규모로 파악하는 논점이 있다. 이러한 논점은 즉, 범죄집단에 의한 마약거래나 불법적인 거래가 아닌 탈세의 관점에서 지하경제를 파악하는 것이다. 이러한 논문으로는 Yoo and Hyun(1998), 유일호(1998) 등이 있다.

본 연구에서는 소득-지출 차이에 의한 접근방식을 이용하여 분석을 하였다. 이때 사용된 미시자료는 룩셈부르크의 Luxembourg Income Study(LIS) 자료를 사용하였다. LIS는 세계각국의 개인별 소득 및 지출자료를 수집하여 자료를 제공하는 룩셈부르크에 소재하고 있는 기관으로 주요 선진국과 일부 개도국의 미시자료를 인터넷을 통하여 제공하고 있다.

자영자소득의 과소보고 정도를 추정하기 위하여 소득그룹을 근로자 그룹과 자영자 그룹의 두 그룹으로 나누었다. 우선 소득의 경우는 일반적으로 근로자들은 자신의 소득이 완전히 노출되므로 일부 부업(사업)소득을 제외하고는 조세부담을 정직하게 할 수밖에 없어 모두 완전하게 보고되는 것으로 가정하였다. 그러나 자영자는 사업소득의 신고를 자신의 의지에 따라서 일부 결정할 수가 있으므로 신고수준에 있어 근로소득자보다는 과소보고의 정도가 더 크다고 볼 수 있다. 다음으로 지출측면에 있어서는 두 그룹이 보고한 지출이 모두 정직한 것으로 가정을 한다. 즉, 두 그룹 모두 똑같은 소비함수를 가지고 있다는 가정하에 근로자와 자영자를 합하여 추정한 소비함수를 이용하여 자영자의 실제 소득을 추정하고, 실제보고소득과 추정소득을 비교함으로써 자영자소득의 과소보고 수준을 추정할 수 있는 것이다. 이렇게 추정된 실제 보고소득과 추정 소득과의 차이를 각 국가간에 비교·분석함으로써 우리나라의 과소보고 수준을 파악하고 정책시사성을 이끌어 내고자 한다.

1) 過小報告 規模의 推定方法 考察

근로자와 자영업자간의 세부담의 공평성을 얘기할 때는 과세기반이 되는 소득의 정확한 보고 여부가 핵심일 것이다. 과세당국에 의하여 파악될 수 있는 자영자 소득은 제한적일 수 있기 때문에 자영자가 자발적으로 소득을 정확하게 신고하지 않는다면 이는 탈세로 이어지게 마련이다. 따라서 많은 경제학자들은 과소보고되는 소득의 규모를 정확하게 추정하기 위한 여러 가지 방법론을 제시하고 있다.

과소보고의 규모를 추정하는 데에는 두 가지의 실증적인 방법이 있다. 한가

지 방법은 직접적으로 측정하는 일이다. 이 접근법은 납세자들의 일정부분을 표본으로 하여 집중적으로 조사하는 방식인데 비교적 신뢰할 수 있는 조사수치를 제공한다.³⁸⁾ 또 다른 방법은 간접적인 측정방법을 이용하는 것인데 여기에는 앞서 언급한 소득-지출 차이에 의한 접근법외에도 현금회계적 접근법, 고용센서스에 의한 방법 등 여러 가지 방식이 있다.³⁹⁾

소득-지출 차이에 의한 접근법은 기본적으로 사회에 상이한 두 계층이 있어 한 계층은 그 소득이 그대로 노출되는 반면, 다른 계층은 그 일부분만 노출이 된다는 가정하에 소득의 일부분만 노출되고 있는 계층의 과소보고 소득을 추정하는 방법이다. 즉, 근로자와 자영업자의 소비패턴으로부터 실제소득과 보고소득과의 차이를 추정하고 이를 지하경제의 규모로써 파악하는 것이다. 현금회계적 접근방식은 거래과정에서의 회계의 총량과 같은 회계적지표를 이용하여 추정하는 방식이다. 이러한 접근방식은 지하경제에서는 과세당국에 포착되는 것을 회피하기 위하여 주로 현금에 의한 거래를 한다는 가정하에 추정하는 접근방식이다. 고용센서스에 의한 방식은 산출된 고용으로부터 보고된 고용을 감하여 숨겨진 고용을 계산하여 지하경제를 추정하는 방식이다.

직접적인 방식을 통하여 과소보고에 대한 정보를 획득하는 것은 제한될 수밖에 없다. 따라서 일반적으로는 간접적인 방식에 의한 접근법을 사용할 수밖에 없다. 앞서 언급된 방식들 중 주로 현금회계적 접근방식과 소득-지출의 차이에 의한 접근방식이 많이 사용되는데 전자의 경우는 비교적 다루기가 쉽고 단순하기 때문이다(Tanzi(1982), Spiro(1994)). 후자의 경우에도 가장 많이 사용되고 있는 방식 중의 하나인데 주로 미시자료를 이용하는 방식이며 전자의 경우보다는 추정결과의 신뢰도가 높은 편이다(Pissarides and Weber(1989), Yoo(1997)).

자영업자의 과소보고 소득은 다양한 경로를 통하여 다양한 형태로 국민경제

38) 이러한 분석방식의 대표적인 예로는 미국의 Taxpayer Compliance Measurement Program (TCMP)가 있다. 납세자 표본을 추출하고 집중적인 조사를 실시하여 이들에 대한 실제소득과 보고소득과의 차이를 보여준다.

39) 최광(1987)에는 지하경제 규모추정의 방법으로 소득-지출 차이에 의한 분석방법, 현금통화대 요구불예금의 비율, 거래량접근방법, 현금수요함수 추정법, 고용추세조사 등의 다섯 가지를 들고 있다.

에 충격을 준다. 그 중 분명한 것은 조세수입의 감소와 왜곡된 경제활동 지표에 관한 정보들을 양산한다는 것이다. 지하경제가 사회-경제 환경에 미치는 영향에 관한 연구들이 많이 있다. Alm(1985)는 지하경제의 만연이 미국경제의 후생비용을 증대시킨다는 사실을 발견하였다.

지하경제의 부정적인 영향을 축소하기 위하여 대부분의 국가들은 세무조사나 벌과금을 부과하는 등 다양한 정책을 고안하여 실행하고 있다. 지하경제의 심각성을 인식하기 위하여 또는 유용한 정책에 대한 기준을 제공하기 위하여 지하경제의 규모를 측정하고 성격을 규정짓는 것은 매우 중요한 일이다. 규모의 정도에 대한 차이는 있을 수 있으나 지하경제는 모든 나라들에 존재한다. 지하경제가 미치는 영향이 적은지 혹은 심각한 것인지에 대한 평가는 각국의 지하경제 규모를 비교해봄으로써 판단할 수 있다.

Weck-Hanneman(1984)은 OECD국가들의 지하경제의 규모를 결정하기 위하여 직접세비중, 총 고용에서 공공부문이 차지하는 비중, tax mortality 지수의 세 가지 변수를 이용한 회귀모형을 통하여 비교분석을 시도하였다. Schneider(1997)는 회폐적 접근방식으로 서유럽국가들의 지하경제규모를 추정하였다.

본 연구에서는 앞서 밝힌 바와 같이 소득-지출 접근법을 이용하였는데, 이때 사용된 자료는 가구와 개인에 관한 미시자료이다. 국제비교 분석을 위해서는 적용하는 모델이 특정한 방식으로 일관성이 있어야 하며, 이용하는 미시자료의 국가별 특성도 동일하여야 할 것이다. 즉, 각 국가별로 동일한 자료들을 확보할 수 있을 때 비교분석이 가능할 것이다.

국가별로 동일한 성격을 가진 미시자료를 동시에 확보하기란 쉬운 일이 아니다. 그러나 이러한 분석을 위하여 1983년에 LIS(Luxembourg Income Study)가 출범하였다. LIS에서는 가구 및 개인에 관한 미시자료와 노동 및 고용에 관한 미시자료들을 참여하고 있는 국가들이 서로 제공하고 또한 서로 사용할 수 있도록 하여 사회과학분야에 있어 국제적인 비교를 할 수 있도록 하고 있다. 제공되는 조사자료도 표준화된 조사기준에 따라 조사된 자료를 제공하고 있다. LIS는 20개국 이상의 자료와 70개 이상의 데이터 셋을 보유하고 있으며, 참여국가의 구성도 선진국, 개도국, 과거 동유럽국가로 구성되어 있어 경제발전수준별로

비교할 수 있는 좋은 기회를 세계각국의 경제 및 사회분석학자들에게 제공하고 있다. 본 연구도 이러한 좋은 기회를 이용하여 그 동안 국내에서는 심층적으로 이루어지지 않았던 자영자 소득의 과소보고 실태에 관한 연구를 우리나라뿐만 아니라 우리와 경제수준이 비슷한 국가와 이제 막 자본주의 경제를 받아들여 새로운 도전에 직면하고 있는 국가, 그리고 기존의 선진국가와의 비교분석을 시도하게 되었다. 우리나라의 경우에는 LIS에 자료를 제공하지 않고 있어 통계청의 『가구소비실태조사』(1996)를 사용하였다. 물론 분석대상 국가의 경제 및 사회적 상황과 비교하여볼 때 비교적 유효한 결과를 얻을 수 있었다.

2) 使用한 方法

모든 소득그룹은 근로자 그룹과 자영자 그룹의 두 그룹으로 나눌 수 있다. 이를 나누는 기준은 Pissarides·Weber(1989)의 방법을 따르기로 한다. 즉, 전체 소득 중에서 사업 및 부업소득이 차지하는 비중이 25%를 넘으면 자영자로 분류하고 그 이하이면 근로소득자로 분류한다. 근로소득자는 그들의 소득을 정직하게 완전히 보고하며 과세당국에서도 이들에 소득의 포착은 쉽고 정확하고 체계적으로 하는 것으로 가정한다. 사실 이것은 가정이 아니라 현실에서도 충분히 타당성이 있는데 근로소득자는 그들이 벌어들이는 소득이 완전히 노출되고 있으며 원천징수제도에 따라 각종 조세나 사회보험 및 연금의 보험료를 부담하고 있는 것은 주지의 사실이다. 반면에 자영자는 여러 가지의 소득과약 장치에도 불구하고 일부는 그들의 소득을 숨기거나 과소보고를 하는 경향이 있다고 가정한다. 이도 또한 현실에서도 일어나는 일이므로 충분히 타당성이 있다 하겠다.

소득과 지출간의 관계를 보여주는 것이 소비함수이며 이는 각 개인의 소비행태를 설명한다. 가구의 지출수준은 여러 가지 요인에 의하여 영향을 받는다. 그 중 주요한 요인으로는 소득 외에도 구성원 수와 현재 보유하고 있는 부(Wealth)의 상태이다. 따라서 각 가구의 지출수준을 함수형태로 표현하면 다음과 같다.

$$\text{소비지출} = f(\text{소득}, \text{구성원 수}, \text{부})$$

소비지출 형태에 있어서는 두 그룹이 동일하다고 가정하자. 패널자료를 이용한 이철인(1998)의 탈루규모를 추정한 연구에 따르면 근로자와 자영자간의 소비지출 형태는 동일한 패턴을 보이는 것으로 나타났다. 이러한 연구는 우리나라의 경우에 있어서만 근거자료로서 제시되었고, 다른 나라의 경우에는 제시된 연구가 없기 때문에 일괄적으로 동 가정을 적용하는 데에는 문제가 있다. 그러나 본 연구에서는 다른 나라의 경우에도 소비지출의 형태가 동일하다는 가정에 연구를 진행하기로 한다.

소비지출에 있어 또 하나의 가정은 근로소득자는 소득 및 지출 양자 모두를 정직하게 보고하며, 자영자의 경우에는 소득은 과소보고 할 수 있으나 지출의 경우는 정직하게 보고한다는 것이다. 이러한 가정은 Yoo and Na(1991) 등 몇몇의 연구에서도 적용하고 있다.

이러한 가정에 근로자의 소비함수를 통하여 자영자의 실제소득을 추정할 수 있다. 추정된 과소보고 소득의 차이를 확장하여 일국의 지하경제로도 해석할 수 있을 것이다.

위에서 정의한 몇 가지의 가정에 임금 근로자의 소비함수를 먼저 추정하기로 한다. 식(1)과 같이 소비(C)는 주택의 소유여부(D), 가구원 수(H), 소득수준(Y)의 함수식으로 나타낼 수 있다.

$$\ln C = \alpha_0 + \alpha_1 D + \alpha_2 H + \alpha_3 Y + \mu \quad (1)$$

여기서 D는 주택소유여부에 대한 더미변수(주택소유자에게는 1을 부여, 나머지는 0)이며 $\alpha_0, \alpha_1, \alpha_2, \alpha_3$ 은 계수값, μ 는 오차항을 나타낸다. 식(1)과 같이 자영자의 소비지출수준은 이미 드러난 것으로 가정하고 여기에서 실제소득 \hat{Y} 를 추정한다. 그리고 식(2)와 같이 각 자영자 가구의 추정된 실제소득에서 보고소득을 뺀 것의 총합을 추정 실제소득의 합으로 나눔으로서 과소보고의 규모를 추정한다.

$$\text{과소보고 소득의 규모} = -\frac{\sum(\hat{Y} - Y)}{\sum \hat{Y}} \quad (2)$$

과소보고 소득의 규모는 각 가구의 특성에 따라 다르다. 일반적으로 소득자의 경우가 저소득자의 경우보다 과소보고 소득의 규모가 크다. 다음 식(3)을 이용한 실증분석을 통하여 이러한 사실을 추정하여 보기로 한다.

$$W = \beta_0 + \beta_1 \ln \hat{Y} + \mu \quad (3)$$

여기서 W 는 각 가구의 과소보고 소득의 수준을 나타내고, \hat{Y} 는 추정된 실제 소득을 나타내고 β_0, β_1 은 계수값을 나타낸다.

국가간의 과소보고 소득규모의 정도에는 차이가 많이 나는데, 이러한 현상에 대한 원인이 무엇인지는 본 연구의 한계를 넘어서는 것이므로 차기의 연구과제로 넘긴다. 과소보고 소득과 기존의 경제지표와의 관계를 고찰하는 것도 흥미있는 연구주제가 될 수 있을 것이다. 그러한 지표의 예로는 1인당 GDP를 수 있을 것이다. 1인당 GDP의 수준이 높은 선진국의 경우는 고소보고의 수준이 낮은 것으로 나타나는 경향이 있는 데 이는 단순회귀분석 등을 이용하여 검증해 볼 수 있을 것이다.

3) 分析結果

LIS 자료가 20개 국가를 포괄하는 광범위한 자료라고는 하지만 본 연구에 적합한 소득-지출에 관한 미시자료를 제공하는 있는 국가들은 그리 많지 않다. 따라서 20개국 모두를 연구대상에 포함할 수 없다. 그 중에서 연구목적에 적합한 이용 가능한 자료를 제공하고 있는 3개 국가 즉, 독일, 대만, 러시아와 우리나라를 포함한 4개 국가를 대상으로 하여 비교분석 한다. 우리나라는 LIS의 자료가 아닌 통계청의 『가구소비실태조사』를 이용할 수밖에 없었다. 때문에 『가구소비실태조사』 자료와 유사한 특성을 지닌 LIS의 자료를 선택하다보니 비교분석 대상국가수가 많이 줄어들었다. 그러나 분석결과에 대한 신뢰성의 확보라는 차원에서 자료의 일관성을 유지하는 것이 매우 중요하므로 비록 분석대상국가가 적다하더라도 이용 가능한 국가들의 자료를 이용하게 된 것이다.

또한 이상적으로는 모두 동일연도를 기준으로 비교분석을 실시하여야 함에도 불구하고 각 국이 LIS에 제공하고 있는 미시자료의 조사연도가 일정하지 않다는 문제점이 있다. 결국 비교분석 대상국가로 선정된 4개국의 가장 최근연도의 자료를 이용하게 되었고 이에 따른 기간간 오차가 존재할 수밖에 없다. 우리나라의 경우는 1996년도의 자료를 독일의 경우는 1983년도의 것을, 대만과 러시아는 1995년 자료를 이용한다. 따라서 자료이용성의 제약으로 인해 비교를 위한 실증분석의 결과를 이용하는 데에도 한계가 있음을 유의하기 바란다.

분석결과를 보면 우선 <표 VIII-11>은 근로자와 자영업자의 평균 소비지출의 비교를 보여준다. 근로소득자의 평균소비지출을 100으로 보았을 때 자영업자의 소비지출의 크기를 백분율로 지수화하여 나타내었다. 즉, 자영업자의 평균 소비지출이 122.92라는 것은 근로소득자보다 상대적으로 소비지출이 크다는 것을 의미한다. 독일의 경우에는 자영업자의 지출수준이 4개국 가운데에서 가장 크게 나타났으며, 대만의 경우는 100 : 100.91로 거의 차이가 없다. 우리나라의 경우는 독일과 대만과의 중간 수준을 나타냈고 러시아는 정반대로서 자영업자의 지출수준이 작게 나타났다.

<表 VIII-11> 勤勞者와 自營業者의 平均 消費支出

	연도	표본크기	평균지출 수준(%)	
			근로소득자	자영업자
한 국	1996	24,274	100	122.92
대 만	1995	14,527	100	100.91
독 일	1983	41,479	100	138.58
러시아	1995	2,421	100	88.34

<표 VIII-12>는 근로소득자의 소비함수를 추정한 것을 나타낸다. 소득변수는 소득에 대한 소비탄력성을 나타낸다. 예를 들면 한국의 경우 소득이 1단위 증가하였을 때 소비는 0.74만큼 증가됨을 나타낸다. 추정결과는 모든 나라에 있어서 통계적으로 유효한 것으로 나타났다. 대만과 독일, 우리나라는 탄력성이 0.69~0.74로 비슷한 수준을 보여주고 있으나 러시아의 경우는 0.88로 그 수준

이 상당히 높은 것으로 나타났다.

가구의 지출수준을 결정하는데 있어 가구 구성원의 수는 중요한 변수 중의 하나이다. 우리나라의 경우는 0.23으로 분석국가 4개국 중 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 우리나라의 경우 가족구성원의 수가 지출수준을 결정하는 데에 상대적으로 중요한 요인임을 보여주는 결과라 하겠다. 주택의 소유여부도 우리나라의 경우 0.05로 다른 나라에 비하여 높은 수치를 보여주어 지출수준을 결정하는 주요한 요인 중의 하나로 나타났다. 그러나 다른 나라의 경우는 우리나라만큼 중요하지 않은 것으로 나타났다.

<表 VIII-12> 勤勞所得者の 消費函數 推定結果

	표본크기	R ²	상수	주택소유 여부	가구원 수	소득
한 국	14,662	0.74	1.76(37.11)	0.05(8.35)	0.23(36.95)	0.74(142.77)
대 만	7,051	0.75	3.09(38.00)	0.03(3.66)	0.19(27.08)	0.72(115.31)
독 일	25,001	0.69	2.72(65.18)	-0.01(-1.66)	0.21(60.76)	0.69(173.18)
러시아	296	0.74	0.95(2.73)	0.01(0.10)	0.04(0.60)	0.88(27.86)

주: () 안의 값은 t값

<표 VIII-13>은 각 국의 추정된 과소보고 소득의 규모를 나타낸다. 여기서 해석하는 데에 주의하여야 할 점은 추정된 과소보고 소득의 규모는 그 나라의 GNP에 대비한 수치라는 것이다. 즉, 추정된 과소보고 수준이 다른 나라에 비하여 절대액수로는 훨씬 크게 나타났다 하더라도 그 나라의 GNP 수준이 크다면 과소보고 규모의 크기는 작게 나타난다는 것이다.

추정결과 우리나라의 과소보고 수준은 20.31%로 나타났고, 독일은 4개국 중 가장 작은 8.09%를 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 우리나라, 대만, 러시아 3개국은 1990년대 중반에 조사된 자료를 추정한 결과이지만 독일의 경우는 1983년도 자료를 추정한 것임을 주의해야 한다. 독일의 경우 통일이라든지 그 동안의 경제환경의 변화로 인하여 수치는 얼마든지 변화할 수 있다. 그러나 일국의 경제환경은 쉽게 변화되지 않는 변수이기 때문에 1980년대의 과소보고 규

모나 1990년대 중반의 과소보고 규모나 크게 차이가 나지 않을 것으로 판단된다. 경제구조의 전환기에 있는 러시아는 74.94%로 분석 대상국 중 가장 큰 것으로 나타났다.

〈表 VIII-13〉 推定 過小報告 所得의 規模

(단위: %)

	추정연도	과소보고 규모의 크기
한 국	1996	20.31
대 만	1995	16.52
독 일	1983	8.09
러시아	1995	74.94

<표 VIII-14>는 식(3)의 추정결과를 보여준다. 즉, 저소득 그룹보다 고소득 그룹의 과소보고 수준이 더 높다는 가설을 실증분석 하였다. 추정결과 β_1 은 모든 국가들에서 양의 값을 갖는 것으로 나타났다. 따라서 고소득 그룹이 저소득 그룹보다 과소보고할 가능성이 높다는 결과를 추론할 수 있다. 또한, β_0, β_1 의 절대적인 크기를 비교해 보면 분석대상 4개국 중 우리나라의 고소득 자영자의 과소보고 수준이 가장 높음을 알 수 있다.

〈表 VIII-14〉 全體 所得과 過小報告 所得水準과의 關係

	표본크기	β_0	β_1
한 국	7,009	-5.35(-48.25)	0.51(47.52)
대 만	4,295	-2.09(-13.72)	0.16(14.11)
독 일	2,572	-0.81(-3.63)	0.08(3.81)
러시아	559	-0.57(-2.14)	0.11(4.62)

주: () 안의 값은 t값임.

라. 結論

자영자 과소보고 소득규모의 추정은 정책입안자에게 매우 중요한 정보를 제공한다. 과소보고 소득의 규모를 추정하는 방법은 화폐적 접근방법과 소득-지출 접근법 등 다양한 방법론이 존재하나 그 중에서도 소득-지출 접근법에 의한 방식이 가장 신뢰할 수 있는 추정방식이다. 그러나 이러한 방식에 의한 추정은 개별가구에 대한 미시자료를 기반으로 하기 때문에 자료를 확보하기가 힘들다는 문제점이 있어 화폐적 접근방식 의한 방법론보다는 덜 사용되고 있는 실정이다.

과소보고 규모의 심각성을 파악하는 방법 중 적절한 것은 국제비교를 통한 비교분석 방법이다. 우리나라를 포함하여 4개국에 대하여 자영자 소득의 과소보고 규모를 분석한 결과, 경제 전환기에 있는 러시아를 제외한 모든 국가들에서 근로소득자보다는 자영자의 과소보고 규모가 더 큰 것으로 나타났다. 모든 국가들에게서 소득수준, 가구원 수, 주택소유여부가 소비지출 수준을 결정하는 중요한 변수로 나타났다.

우리나라의 과소보고 수준은 20.31%로 나타났으며, 독일과 대만은 우리보다 적고 러시아는 더 큰 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 직관적으로도 충분히 예측할 수 있는 결과이다. 더욱이 이번 분석을 통하여 고소득 그룹이 저소득 그룹보다 과소보고 하는 경향이 높다는 사실이 밝혀졌다. 또한 1인당 국민소득과 과소보고 수준이 상관관계가 있는 것으로 나타나 경제성장이 이루어질수록 과소보고의 규모가 점차 줄어든다는 사실을 발견할 수 있었다.

과소보고 규모의 추정에 있어서의 향후과제는 분석대상국가의 수를 확대하는 한편, 기존의 경제적인 상황과 과소보고의 규모와의 관계를 보다 정밀하고 자세하게 살펴보아야 할 것이다. 향후 LIS에도 지속적으로 참여하는 국가가 많아지고, 우리나라도 국제비교를 할 수 있는 유용한 자료를 제공한다면 본 연구와 같은 국제비교 분석에 있어 보다 나은 연구 결과를 기대할 수 있을 것이다.

마. 租稅 및 社會政策間 所得申告의 差異

소득이 있는 개인 혹은 가구는 소득세를 부담하게 되고, 아울러 국민연금과 건강보험에 의무적으로 가입하여야 한다. 현행 제도 하에서는 각 정책을 입안 및 집행하는 정부기관들이 서로 달라 소득세와 보험료를 부담하는 근거가 서로 다르게 나타나고 있다. 이에 따라 같은 소득에 대해 서로 다른 부과기반으로 인해 서로 다른 결과를 가져다 주는 현행 제도에 대한 비판이 높다.

소득세, 국민연금, 건강보험의 부담금 실태를 파악하기에는 자료의 제약상 어렵다. 이는 같은 개인 혹은 가구를 대상으로 소득세, 국민연금, 건강보험의 부담금에 대한 정보를 모두 확보하고 있는 자료가 없기 때문이다. 통계청에서는 2000년 가구소비실태조사자료를 생산하면서 세 가지 자료를 모두 포함한 자료를 처음으로 생산하였으므로, 이 자료를 바탕으로 부담액 간의 상관관계를 살펴보고, 정책개선안을 논의해 본다.

1) 負擔金 基盤

소득세는 종합소득세제를 실시하고 있으므로, 근로자와 자영자 간에는 제도상의 차이는 없다. 소득세의 과세기준은 개인으로 모든 소득을 합산한 종합소득을 바탕으로 인적공제와 필요공비공제액을 제외하고서 과세표준으로 하고 있다. 이때 금융소득의 경우에는 개인기준으로 4천만원 이상일 경우에만 종합소득에 합산하고, 4천만원 미만의 경우에는 별도과세를 적용하고 있다.

국민연금도 개인을 기준으로 부과하게 되었으며, 근로자의 경우에는 근로소득을 기준으로 부과하게 된다. 반면 자영자의 경우에는 신고소득을 바탕으로 부과하고 있으며, 신고소득의 성실도 수준이 항상 문제로 제기되고 있다. 건강보험의 경우에는 근로자와 자영자가 서로 다르게 적용받고 있다. 근로자는 근로소득만을 근거로 보험료가 부과되는 반면, 자영자는 소득뿐 아니라 재산을 기반으로 부담할 수 있게 되었다.

〈表 VIII-15〉 社會保險의 賦課基盤

	소득세	국민연금	건강보험
근로자	종합소득- 인적공제- 필요공비공제	근로소득	근로소득
자영자		신고소득	신고소득 재산
과세단위	개인	개인	가구

2) 使用한 資料

사용한 자료는 통계청에서 생산한 가구소비실태조사에 대한 미시자료이다. 이 자료는 1991년 처음으로 실시한 5년 단위 조사로 1996년 제2회에 이어 지난 2000년에 제3회 가구소비실태조사가 실시되었다. 가구소비실태조사는 전국 전 가구를 대상으로 연간 소득과 소비지출, 저축·부채, 가구내구재 보유현황 등 가계자산에 관한 심층조사를 통해 국민의 생활수준과 소득·소비구조를 파악하는데 목적이 있다. 우리나라 가계에 대한 조사 중 ‘도시가계조사’와 ‘농·어가경제조사’에서는 군지역의 비농가와 1인가구가 조사대상에서 제외되었다. 그러나 ‘가구소비실태조사’는 이들까지도 조사대상에 포함하고 있어 전국 전가구를 대상으로 시도별 가구의 소득·소비수준, 가구유형별 소비구조의 차이를 분석하고, 가구내구재 및 저축·부채 등의 보유자산을 파악하여 각종 경제정책 및 사회정책 수립의 기초자료를 제공하고 있다.

이 자료의 조사대상기간은 소득, 지출은 2000. 1. 1~2000. 12. 31(1년간)이며, 가구내구재 보유현황, 저축 및 부채는 2000. 12. 31. 현재를 기준으로 하고 있다. 조사실시기간은 2001. 5. 7~5. 18(12일간)일간이었다. 조사는 전국의 표본조사구내에 있는 약 27,000 표본가구를 대상으로 하며, 다음 가구는 조사에서 제외되었다.

〈表 VIII-16〉 調査 除外家口

구 분	제 외 가 구
2인 이상 가구	- 음식점, 여관, 하숙업을 경영하면서 주거를 겸하는 겸용주택내의 가구 - 영업을 위해 고용한 종업원이 2명이상 같이 사는 가구 - 외국인가구 - 직장동료, 친구, 선후배 등이 같이 사는 비혈연 집단가구
1인 가구	- 15세 미만인 사람 - 사회시설에 있는 사람 - 병원에 입원중인 환자 - 2인이상 가구의 제외가구 유형에 해당하는 1인가구

조사원이 응답자를 직접 면접하여 조사표를 작성하는 면접타계식을 원칙으로 하나, 면접조사가 어려운 경우 조사표를 가구에 배부하여 응답자가 직접 기입하도록 하는 자기기입식을 병행하는 방법을 이용하였다. 조사항목은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 가구원 및 주거 등 가구에 관한 일반사항(4개 항목)
 - 가구원 일반사항, 비동거 가구원 사항, 거처구분, 주거전용면적
- 소득관련 항목(27개 항목)
 - 근로소득, 사업소득, 부업소득, 재산소득, 이전소득, 기타소득
- 지출관련 항목(5개 항목)
 - 소비지출, 타가구 송금보조, 조세(재산세, 종합토지세, 자동차세, 기타세금), 지급이자, 소득세·연금기여금·사회보험료
- 저축 및 부채관련 항목(2개 항목)
 - 저축항목별 적립/불입/투자금 총액, 차입방법별 부채
- 가구내구재(1개 항목)
 - 주요가구내구재 보유수량 및 연도별 구입수량

○ 부동산관련 항목(3개 항목)

- 입주형태별 부동산 평가액, 현 거주 주택이외의 부동산소유여부 및 평가액, 임대보증금 여부 및 금액

3) 分析結果

세 가지 부담금의 특성을 살펴보기 위해 우선적으로 각 부담금액이 제로인 비율을 <표 VIII-17>에서 살펴본다. 먼저 소득세의 경우, 근로자는 전체의 36%가 소득세 면세점 이하로 나타났으며, 자영자는 약 49% 수준으로 나타났다. 실제 소득세 면세점이 근로자와 자영자가 약 50% 수준인 것을 비교할 때, 근로자는 상대적으로 낮은 비율인 반면, 자영자는 정확한 수준을 반영한다고 평가할 수 있다. 국민연금의 경우, 근로자는 35%, 자영자가 41% 수준이 부담금을 납부하지 않는 것으로 나타났다. 근로자의 경우에는 원천징수에 의해 국민연금 부담금이 징수되므로, 대부분의 근로자가 실제로 부담하는 것을 볼 때, 현실보다 과다한 수준으로 나타났다. 반면 자영자의 경우에는 실제로도 약 40% 수준이 국민연금을 납부하지 않고 있으므로, 현실을 잘 반영하다고 평가할 수 있다. 건강보험의 경우에는 무납부자가 근로자는 7.7%, 자영자는 8.8%로 나타났다. 근로자는 국민연금과 같이 원천징수에 의해 대부분의 근로자로부터 징수되므로, 실제보다 높게 나타났다. 반면 자영자는 실제 무납부자가 약 10% 수준을 차지하고 있으므로, 거의 비슷한 수준을 보여줄 수 있다.

<표 VIII-18>은 세 가지 부담금에 대한 각 계층의 평균치를 보여준다. 이때 각 부담금을 납부하지 않는 계층을 포함한 평균치와 포함하지 않은 평균치를 통해 비교해 보았다. 먼저 무납부자를 제외할 경우의 근로자 계층의 평균치는 소득세 106.7만원, 국민연금 88만원, 건강보험 45만원 순으로 나타났다. 자영자는 소득세가 157만원으로 훨씬 높게 나타났으나, 국민연금은 오히려 낮은 70만원 수준이고, 건강보험은 62만원으로 증가한다. 무직자의 경우에는 소득세는 65만원, 국민연금 60만원, 건강보험 47만원으로 소득세는 확연하게 낮게 나타났으나, 국민연금과 건강보험은 상대적으로 낮지 않은 형태를 보여준다. 전체적으로 모든

계층의 평균치는 소득세 117.8만원, 국민연금 81.5만원, 건강보험 50.4만원 수준을 보여준다.

<表 VIII-17> 各 分野 別 無納付者 比率

(단위: %)

	소득세	국민연금	건강보험
근로자	36.0	35.1	7.7
자영자	48.8	40.9	8.8

<表 VIII-18> 그룹別 平均 負擔金

(단위: 만원)

		소득세	국민연금	건강보험
근로자	무납부 제외	106.6792	88.3100	45.5161
	무납부 포함	68.4191	57.5269	41.4703
자영자	무납부 제외	157.6129	70.1749	62.8265
	무납부 포함	81.2405	41.1107	53.3250
무직자	무납부 제외	65.9902	60.3063	47.8683
	무납부 포함	8.9816	10.9163	20.7988
전 체	무납부 제외	117.8048	81.5385	50.4495
	무납부 포함	60.4759	44.4830	40.6118

통계청 자료를 사용하여 세 가지 부담금 부과방법의 타당성을 검증하기 위해 세 가지 부담금간의 상관지수를 추정하였다. 세 가지 정책의 기반이 소득이나, 소득기반이 서로 상이하므로 비합리적으로 부과될 수 있다. 그러나 이론적으로는 같은 소득크기에 대해 세 가지 부담금이 서로 다른 기준을 통해 부과하므로, 소득이 클 경우에는 부담금도 커야 할 필요가 있다. 이는 정책의 효과성을 평가하는데 중요한 특성으로 볼 수 있다. 물론 소득의 증가에 따라 부담금의 증가폭은 서로 다를 수가 있으나, 최소한 같은 방향으로 증가할 필요가 있는 것이다. 이를 파악하는 방법으로 세 가지 부담금간의 상관계수를 추정하는 것이다.

<표 VIII-19>는 자영자와 근로자에 대한 부담금간의 상관지수를 보여주고, <표 VIII-

-20>은 전체 계층의 결과를 보여준다. 자영자의 경우, 소득세와 국민연금의 상관계수가 0.2318, 소득세와 건강보험이 0.2522, 국민연금과 건강보험이 0.4317로 나타났다. 그러므로 자영자 계층의 경우에는 국민연금과 건강보험 간에는 부과기준이 상대적으로 높은 일치성이 있지만, 소득세와는 낮은 일치성을 보여줌을 알 수 있다. 근로자의 경우에는 다른 결과를 보여준다. 전반적으로 자영자에 비해 상대적으로 상관계수가 높게 나타났음을 알 수 있다. 세 가지 부담금 별로 살펴보면, 소득세와 국민연금이 0.435, 소득세와 건강보험이 0.5122, 국민연금과 건강보험이 0.3939로 소득세와 국민연금과의 상관계수가 가장 높게 나타났다. 다음으로 소득세와 건강보험 순으로 나타났으며, 국민연금과 건강보험 간의 상관계수가 가장 낮게 나타났다. 따라서 근로자의 경우에는 소득세제가 비교적 다른 사회보험과 부과방법이 상대적으로 일치성이 높은 것으로 나타났다. 그러나 국민연금과 건강보험 간의 상관계수는 자영자는 0.4317, 근로자는 0.3939로 자영자가 오히려 높은 결과를 보여준다. 모든 계층을 포함할 경우, 소득세와 국민연금이 0.2983, 소득세와 건강보험이 0.3327, 국민연금과 건강보험이 0.4172로 나타나, 국민연금과 건강보험의 상관관계가 가장 높게 나타남을 알 수 있다.

위의 결과는 많은 경우 부담금을 부담하지 않은 집단이 포함되어 있기 때문에 부담금을 지불하지 않은 집단간의 상관관계로 인해 실제보다 높아질 수 있는 것이다. 이를 교정하기 위해 부담금이 영인 정책 중에서 소득세가 가장 높은 비중을 차지하므로, 소득세를 내지 않는 경우를 제외하고 재계산한 결과는 <표 VIII-21>과 <표 VIII-22>로 나타난다. 전반적으로 모든 계층을 포함한 앞의 결과보다는 상대적으로 낮은 결과를 보였으며, 앞의 특성은 그대로 반영되고 있음을 알 수 있다.

〈表 VIII-19〉 社會保險 負擔額 間 相關係數: 自營者와 勤勞者

		자영자(n=6,029)		
		소득세	국민연금	건강보험
근로자 (n=12,867)	소득세	1.00	0.2318	0.2522
	국민연금	0.4350	1.00	0.4317
	건강보험	0.5122	0.3939	1.00

〈表 VIII-20〉 社會保險 負擔額間의 相關係數: 全體

	소득세	국민연금	건강보험
소득세	1.00	0.2983	0.3327
국민연금	-	1.00	0.4172
건강보험	-	-	1.00

표본수 = 23,710

〈表 VIII-21〉 社會保險 負擔額 間 相關係數: 自營者와 勤勞者(所得稅 > 0인 경우)

		자영자(n=3,090)		
		소득세	국민연금	건강보험
근로자 (n=8,229)	소득세	1.00	0.2035	0.2337
	국민연금	0.3248	1.00	0.3937
	건강보험	0.4863	0.2922	1.00

〈表 VIII-22〉 社會保險 負擔額間의 相關係數 : 全體(所得稅 > 0인 경우)

	소득세	국민연금	건강보험
소득세	1.00	0.2088	0.3049
국민연금	-	1.00	0.2873
건강보험	-	-	1.00

표본수 = 11,934

바. 所得把握을 위한 政策課題

1) 基本方向

우리 사회에서 자영소득자의 소득과악이 가장 시급히 해결해야 하는 현안으로 자리잡고 있다. 조세정책은 물론 국민연금, 의료보험에도 같은 문제가 계속적으로 우리 사회를 혼란하게 만들 것으로 예상된다. 정보의 문제는 경제학에서 매우 중요하게 다루고 있으며, 비대칭적인 정보문제를 해결하기 위한 방안도 매우 함축적으로 제시하고 있다. 그러나 이러한 교과서적인 문제에 직면하고 있으면서도, 그 해결책에서는 교과서를 따르지 않고 있다.

몇해 전 국민연금 정책에서는 자영자의 소득을 파악하기 위해, 공공근로자를 동원하여 도덕심에 호소함으로써 신고소득수준을 높이고 있다. 이는 ‘도덕적 해이’ 문제를 사업소득자의 도덕심에 호소하려는 발상이며, ‘도덕적 해이’와 나아가서 비대칭적인 정보관계에 대한 정확한 이해가 결여된 데에서 나온 해결책이다.

대표적인 정책으로 근로소득자와 사업소득자 간 세부담의 불공평성 문제는 사업소득자들의 소득을 정확히 파악할 수 없기 때문에 일어나는 현상이다. 다시 말해서 사업소득자들이 그들이 벌어들인 소득을 정확히 신고만 해 주면, 자연스럽게 해결될 수 있는 문제이다. 그러나 사업자 입장에서는 자신의 소득을 정확히 신고할 아무런 유인책이 없다. 만일 세무당국이 사업자의 소득에 대한 완전한 정보를 가지고 있다면 당연히 정확한 소득을 신고할 것이다. 그러나 세무당국이 가지고 있는 정보는 자신들이 가지고 있는 정보에 비해서 상대적으로 매우 적은 수준이다.

우리 사회의 상거래 관행은 현금비중이 높아서, 정확한 거래내역을 파악하기가 어려운 환경이다. 물론 신용카드 사용을 활성화하는 세무당국의 정책으로 인해 과거에 비해 과표양성화 수준이 급격히 증가한 것은 사실이다. 그러나 여전히 현금사용에 따른 거래과악이 어려운 부분이 있으므로, 정확한 거래실적을 파악하는데는 한계가 있다.

우리나라의 세무행정은 신고납부제도로 운영되고 있다. 신고납부제도란 납세

자가 자신의 소득을 신고하지만, 정확하게 신고하지 않을 경우에는 처벌될 가능성이 있으므로, 정확하게 신고할 것인지, 거짓으로 신고할 것인지를 선택하여야 한다. 거짓 신고할 경우에 발각될 확률이 높고, 그에 따른 벌금이 높을 경우에는 정확하게 신고하는 것이 납세자 입장에서는 경제적 이득이 더욱 높을 것이다. 그러므로 신고납부제도는 정부와 납세자가 서로 게임을 하는 것이다.

세무당국이 사업소득자보다 소득에 대한 정보를 본질적으로 적게 가지고 있으므로, 세무당국을 속이고자 하는 것은 어찌면 인간의 본성이다. 즉, 세무당국과 사업소득자 간에 비대칭적인 정보의 소유관계를 가지게 되는 것이다. 이는 자연스럽게 사업소득자의 ‘도덕적 해이’ 문제로 귀착하게 된다. ‘도덕적 해이’라고 해서 사업소득자가 비도덕적인 행위를 한다는 말이 절대 아니다. 지극히 합리적이고 정상적인 사람이라고 해도, 이러한 비대칭적인 정보관계에서는 당연히 과소신고를 하는 것이 자연스러운 것이다. 그러므로 이는 개인의 도덕심이 높고 낮음의 문제가 아닌, 두 경제주체간의 관계가 정보에 있어서 비정상적인 것을 설명하고 있는 것이다.

사업소득자의 도덕적 해이를 해결할 수 방안은 분명히 있다는 것을 경제학에서 보여준다. 사업소득자가 정보에 있어서 우위에 있지만, 거짓신고를 할 경우 그에 대한 비용을 높임으로써 충분히 그러한 행위를 방지할 수 있는 것이다. 세무당국은 다른 경제주체가 가지지 못한 사업소득자에 대한 강력한 정책수단을 가지고 있다. 세무조사가 그것이다. 세무조사를 통해 납세자의 정확한 소득에 대한 정보에 접근할 수 있는 것이다. 세무조사는 비교적 행정적 비용이 높은 정책수단이므로, 모든 사업소득자들을 조사하는 것은 현실적으로 불가능하다. 그러므로 일정비율의 무작위 추출을 통해 조사를 함으로써, 모든 사업소득자가 매년 조사를 받지 않는다고 해도, 언젠가는 받을 수 있다는 사실을 인지시켜 거짓 신고행위를 억제할 수 있는 것이다. 물론 이때 거짓신고가 발각되었을 때, 부담하게 될 벌금 등의 제재수단도 높은 수준이어야 한다. 발각되더라도 경제적 손실이 적을 경우에는 거짓신고하는 것이 이익일 수도 있으므로, 그에 대한 충분한 고려를 해서 정책수단의 강도를 조절해야 한다. 결국 전체 사업소득자 중에서 세무조사를 하는 비율과 거짓신고 했을 경우 치르게 될 벌금이란

정책수단을 통해 사업소득자들의 ‘도덕적 해이’의 상황을 바꿀 수 있는 것이다.

국민연금과 의료보험에서 자영자의 소득과약은 기본적으로 국세청에 부과 및 징수를 일임해야 한다. 자영자의 자발적인 성실신고를 유도하기 위한 정책수단이 세무조사이며, 이러한 정책수단은 국세청에서만 가지고 있기 때문이다. 지금처럼 제 각각 독자적인 소득과약 방법의 개발은 행정비용 측면에서나, 개별 국민들의 협력비용 측면에서 바람직하지 않다. 그리고 자신의 소득규모가 적용하는 정책종류에 따라 다르게 나타나는 것은 정부의 신뢰성 문제에서도 바람직하지 않다. 공공부문의 조직논리에서 벗어나, 경제적 논리 하에 가장 효과적인 방법으로 자영자 소득과약의 문제를 해결해야 한다.

2) 附加價値稅制에서 簡易課稅制度의 廢止

소규모사업자를 위한 부가가치세제의 특례과세제도는 소규모사업자의 납세비용을 줄이기 위해 도입되었다. 이러한 제도는 부가가치세제를 도입한 대부분의 국가들이 시행하고 있으며, 바람직한 정책방향으로 볼 수 있다. 그러나 우리나라에서 소규모사업자를 위한 특례제도는 편익에 비해 사회비용이 너무 높다. 소규모사업자를 위한 특례제도로 인해 야기되는 사회비용으로는 먼저 탈세를 들 수 있다. 특례제도로 인한 탈세가 소규모사업자들에게만 발생하는 것이 아니고, 이 제도를 이용하여 일반사업자가 탈세를 할 수 있다는 데 문제의 심각성이 있다. 또한 부가가치세의 탈세는 소득세의 탈세로 연결되므로 탈세의 규모는 더욱 커질 수밖에 없는 것이다.

탈세는 세무공무원의 세무부조리와 밀접한 관계를 가지게 된다. 특히 세무부조리의 유형이 일회성 탈세를 위한 비용이란 측면보다는 납세자와 세무공무원 간의 지속적인 관계유지를 통한 부조리이므로 문제의 심각성이 있는 것이다.

소규모사업자를 위한 특례제도가 방만하게 운영된 이유는 이 제도를 정치적으로 이용하였기 때문이다. 이는 과세특례제도의 적용을 받는 소규모사업자를 규정하는 한계금액이 증가한 시점이 중요한 정치일정과 정확히 일치하는 것을 보면 알 수 있다. 소규모사업자를 위한 특례제도의 대상범위가 점차로 확대됨

에 따라 이 제도로 인한 사회비용도 점차로 증가하였다.

부가가치세 특례과세제도가 2000년에 개정되었으며, 과거 간이과세제를 폐지하여 연간 매출액 4,800만~1억 5천만원의 사업자는 일반과세자로 전환하고, 과거 과세특례제는 간이과세제로 전환하여 업종별 부가가치율(20~40%)에 따라 세율을 차등화하는 것을 기본 골격으로 하고 있다. 단 연간 매출액 2400만원 미만 사업자에 대한 과세면세자는 계속 유지하기로 하였다.

부가가치세 특례과세제도의 개편은 소규모사업자의 세부담에는 변화가 적을 것이다. 왜냐하면 부가가치세의 납세자 중 약 40%를 차지하는 소액부징수자는 여전히 과세가 면제되며, 간이과세로 전환되는 과세특례자는 세부담의 증가가 거의 없으며, 일반과세자로 전환되는 간이과세자도 각종 공제제도를 이용하면 세부담의 증가가 매우 낮았다. 그러나 특례과세제도의 개편을 통해 우리나라의 조세정책에서 가장 문제점인 탈세, 세무부조리, 세부담의 불공평성 등을 해결할 수 있는 제도적 개혁을 시작했다는 데 의미가 있다. 그러나 소규모사업자 대상을 축소하는 방향으로 바람직하지만, 완전한 개혁으로는 볼 수 없다. 여전히 특례과세의 혜택을 보는 대상이 너무 넓어, 2001년 현재 전체 부가가치세 대상자 중의 55%가 간이과세 대상사업자인 실정이다. 궁극적으로는 부가가치세제는 일반과세자와 납부면세자로 이원화하여 대폭 단순화할 필요가 있다. 특히 납부면세자가 차지하는 비중을 현행 수준보다 낮추어야 하며, 납부면세자의 경우 세무행정 관리대상에서 제외할 필요가 있다. 현재 세수기여도가 거의 없는 납부면세자들에 대한 행정비용은 매우 높은 실정이고, 국세행정이 주력해야 할 세무조사 위주의 개혁방향에 장애요인이 되고 있다. 이제는 공평성보다 세정의 효율성 측면을 강조하는 선진형 세정구조를 서서히 도입할 준비를 해야 할 것이다.

3) 透明한 稅務調査 對象者 選定 體系構築

세무조사는 납세자들의 자발적인 납세협력을 유도할 수 있는 가장 효과적인 정책수단이다. 정책에 대해 평가하기 전에 정책의 집행대상이 되는 인간에 대

한 냉철한 판단이 우선적으로 이루어져야 한다. 인간이란 본질적으로 가능하면 많은 것을 가지려고 하기 때문에 세금을 가능하면 회피하려고 한다. 그래서 세금이란 사람들에게는 인기가 없는 것이며, 이를 담당하는 공공기관과 공직자들에게 대한 부정적인 인식도 시간과 공간을 초월해서 우리 나라 뿐만 아니라 세계 각국에서 공통적인 것이다.

우리나라 세무조사에서 가장 문제점은 납세자들의 불신이다. 물론 국세행정 개혁에 심혈을 기울이고 있는 세무당국은 받아들이고 싶지 않겠지만, 납세자들의 불신은 과거 권위주의 시절 때부터 행해왔던 세무행정을 통해 축적된 결과이다. 그러므로 세정당국자가 우선적으로 해결해야 하는 과제는 어떻게 하면 세무조사에 대한 납세자들의 신뢰를 회복하는가이다. 여기서 세무당국과 납세자들간에 정보의 괴리문제가 발생할 수 있다. 즉, 세무당국입장에서는 1999년부터 의욕적으로 추진하고 있는 국세행정개혁을 통해 자구적인 노력을 기울이고 있으며, 그 효과도 매우 가시적으로 나타나고 있다. 세무조사도 전산정보를 바탕으로 투명하고 과학적으로 추진하고 있는 마당에, 세무조사를 투명하게 과학적으로 개혁하라고 주문하면 답답할 것이다. 그렇다고 세무조사의 전 과정을 납세자들에게 모두 보여줄 수도 없는 정책수단의 한계가 있어 세무당국으로는 매우 곤욕스러울 것이다. 여기서 문제가 되는 것은 세무당국이 실제로 세무조사를 투명하고 과학적으로 추진하고 있는가가 중요한 것이 아니고, 세무당국이 투명하고 과학적으로 세무조사를 한다는 믿음을 납세자들에게 어떻게 주는가 하는 것이다. 세무당국의 정책적 고민은 어떠한 방법을 사용하여 납세자들의 신뢰를 회복할 수 있는가에 집중되어야 한다. 막연하게 세무조사는 공정하게 이루어지고 있다고, 아무리 이야기해도 이를 믿을 납세자는 한 명도 없을 것이다. 요사이 마케팅 시대이다. 세무당국에서도 세무조사의 투명성과 과학성을 납세자들에게 믿게 할 무엇인가를 제시해야 한다. 지금처럼 납세자들은 세무조사를 불신하고, 세무당국은 납세자들의 무지에 답답해하는, 이러한 환경 하에서 어떻게 선진세정을 계속적으로 추진할 수 있겠는가?

미국 국세청의 “납세자 순응도 측정 프로그램 (Taxpayer Compliance Measurement Program; 간단히 TCMP 라고 함.)”은 납세자들에게 세무당국이 투

명하게 세무조사 대상자를 선정하고 있다는 믿음을 주게 하는 한가지 전략이 될 수 있다. 미국 국세청은 1960년대부터, 세무조사 대상자를 과학적으로 선정하기 위해 전체 소득세 신고납세자들 중에서 일정비율의 납세자를 무작위추출로 선정한 후, 이들 납세자들에 대한 강도높은 세무조사를 하고서, 그 결과를 세무조사 대상자를 선정하는데 기초자료로서 활용한다. 이 자료는 업종별, 납세자 특성별로 탈세하는 유형이 모두 밝혀지므로, 이를 바탕으로 신고한 개별 납세자들에 대해 성실신고도를 점수로 환산하며, 일정 수준이상의 점수를 가진 납세자들을 중심으로 세무조사를 실시한다. 이러한 자료들은 탈세수준을 정확하게 파악할 수 있다는 부수적인 효과도 거둘 수 있지만, 무엇보다도 납세자들에게 세무조사 대상자 선정이 정치적 목적을 포함한 자의적인 고려가 아닌, 객관적인 자료를 바탕으로 이루어지고 있다는 믿음을 줄 수 있는 것이다. 또한 이렇게 조사된 TCMP 자료는 학계에 연구를 위한 기초자료로 제공하고 있으므로, 누구든지 납세자 특성별 탈세수준을 분석할 수 있는 것이다. 물론 개인을 식별할 수 있는 정보는 전부 삭제하고서 단순히 통계분석을 위한 용도로의 자료일 뿐이다. 이 자료는 미국의 조세정책에 매우 중요한 역할을 하고 있다. 우선 납세자들의 탈세행위를 정확하게 알 수 있게 하는 자료이므로, 이를 바탕으로 한 연구결과는 바로 정책에 반영할 수 있다. 또한 그 분석과정이 매우 정교하고 과학적이므로, 세무정책 과정이 합리적일 수밖에 없는 것이다. 이러한 풍부한 자료와 연구결과들이 쌓여서, 그 나라의 세무행정의 정책방향이 구체적인 자료를 바탕으로 발전해 나가는 것이다. 이러한 환경 속에서는 세무조사에 대한 납세자의 신뢰는 자연히 발생할 수밖에 없는 것이다.

우리나라에서도 세무조사 대상자 선정시, 여러 가지 분석틀을 이용하여 객관적으로 이루어지고 있다. 그러나 이를 납세자들에게 믿게 할 미국의 TCMP와 같은 마케팅 상품이 없는 것이다. 우리의 탈세수준은 미국과 매우 다르므로, 미국의 TCMP를 그대로 따라하기에는 여러 가지 어려움이 있을 것이다. 조사대상자 수를 줄이든지, 특정 업종에 한정을 하든지, 어떤 형태로든 우리에게 알맞게 디자인할 수 있을 것이다.

납세자들의 신뢰회복은 쉽게 이루어지지 않는다. 특히, 정치적인 목적에 의해

세무행정이 이루어졌던 과거 권위주의 시절에 대한 역사를 가지고 있는 우리나라에서는 더욱 그러하다. 우리나라에서 국세청장의 임기는 없다. 즉, 어느 때고 통치권자의 결정에 따라 해임이 이루어질 수 있다는 것이다. 이것이 납세자의 불신에 매우 상징적인 요인으로 작용할 수 있을 것이다. 국민들의 인식상 비슷한 수준의 막강한 힘을 가진 검찰총장의 경우, 2년이란 임기를 가지고, 정치적 중립을 유지하겠다는 의지를 보여주는데, 국세청장의 경우에는 그러한 의지를 보여주지 않는지 모르겠다.

미국의 국세청장은 임기가 5년이다. 이는 매우 상징적인 의미를 가진다. 미국 대통령의 임기가 4년이며, 국세청장의 임기가 대통령의 임기에 맞추어 4년이 아니고, 5년으로 어긋나게 만든 이유도, 세무행정은 절대 정치적으로 오용될 수 없다는 신념을 제도적으로 보여주는 것이다. 우리나라에서도 국세청장의 임기 문제를 신중하게 검토할 필요가 있다. 우리나라 국세청장의 경우 다른 행정부서에 비해 장수하는 기관이다. 실제로 업무를 추진할 수 있는 데 필요한 충분한 시간을 주는가의 문제가 아니다. 이러한 간단한 제도를 통해, 정치적으로 중립적인 세무행정에 대한 정부의 결단을 보여주는 것이고, 또한 세무행정에 대한 납세자들의 신뢰를 빠르게 구축할 수 있는 것이다.

4) 신용카드手数料率 引下

신용카드 사용확대 정책은 과표양성화에 지대한 공헌을 하였다. 그러나 사업자들은 신용카드 수수료가 너무 높아 사용을 꺼리는 현실이다. 국세청에서는 신용카드를 기피하는 사업자에 대해 세무조사를 강화하고 있으나, 근본적인 해결책을 제시하여야 한다. 사업자가 신용카드 받기를 꺼리는 근본적인 이유는 수수료가 너무 높기 때문이다. 우리나라의 경우 약 3%이나, 프랑스는 0.8%, 영국 1.6%, 미국이 1.9% 수준이다. 따라서 사업자가 신용카드 받기를 꺼리는 것은 지극히 당연한 경제적 행위라고 평가할 수 있다.

신용카드를 확대하기 위한 정책방향은 신용카드 수수료가 낮아지도록 제도적인 유인책을 강구하는 것이다. 즉, 현재 신용카드 회사가 약 9개 정도로 쉽게

담합이 이루어지는 특성이 있으므로, 경쟁을 촉진시키는 매체가 필요하다. 이를 위해 직불카드 사용을 권장하는 제도적 유인을 하여야 한다. 직불카드의 경우 금융비용이 없으므로, 수수료율은 낮을 수밖에 없고, 직불카드 사용의 확대는 결과적으로 신용카드 수수료율을 낮추는 역할을 하게 될 것이다.

5) 租稅情報의 公開

납세자들의 소득정보를 정직하게 신고하게 하는 정책수단으로 납세의식 제고를 위한 홍보정책을 들 수 있다. 이러한 정책은 세무조사와 같은 처벌위주의 정책이 아니나, 매우 효과적인 수단으로 평가하고 있다.⁴⁰⁾ 홍보와 관련된 중요한 수단으로 조세관련 정보를 납세자들에게 공개하는 것이다. 개별 납세자들의 조세관련 정보는 절대로 공개되어서는 안되지만, 소득계층별, 업종별, 직업별 세부담에 대한 정보는 관련 계층의 자발적인 납세협력을 유도하는데 유인책으로 작용할 수 있는 것이다. 조세관련 정보는 납세자들에게 알 권리를 충족시킨다는 측면도 있지만, 납세자들간에 서로 견제하는 심리를 유도할 수 있으므로, 행정비용이 거의 없으면서도 효과적인 정책수단으로 활용할 수 있겠다.

3. 租稅政策과 社會保障政策의 連繫

가. 概要

사회보장 정책은 저소득 계층에 대한 정부의 역할이지만, 사회보장 정책의 방만한 운영으로 인해 재화의 낭비가 심할 수 있고, 수혜대상에 대한 근로의욕 저하가 심각한 제도적 문제로 지적되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 부분적인 방안으로 조세체계와 사회보장 체계를 연결하는 것이다. 이론적인 측면에서는 부의 소득세(negative income tax) 논의에서 출발하여, 현재 미국에서

40) 현진권과 박창균(2001)은 실험자료를 사용하여 납세의식제고를 위한 홍보정책이 납세자들의 납세협력을 매우 높임을 실증적으로 보여준다.

시행중인 저소득세액공제제도(earned income tax credit; EITC)의 도입에 대해 활발하게 논의되고 있는 실정이다.

우리나라에서도 사회보장 정책의 비효율적 지출구조와 근로의욕 저하의 부작용에 대해 많은 정책대안이 제시되고 있다. 여기에서는 사회보장 정책과 조세체계를 연결하기 위한 배경으로 미국의 부의 소득세를 출발하여 저소득세액공제제도의 실태를 파악한다. 이를 바탕으로 우리나라에 저소득세액공제제도를 도입하는 여러 가지 시나리오들을 통해서 도입 가능성에 대해 검토한다.

나. 低所得稅額控除制度의 必要性

1) 國民基礎生活保障制度의 問題點

국민기초생활보장제도는 2000년 10월 1일부터 시행되었다. 과거 기초생활보장제도와와의 차이는 근로능력자에게도 현금급여를 지급하되 최저생계비를 보장한다는 데 있다. 2002년 국민기초생활보장 대상자는 155만명이고 예산규모는 3조3,832억원으로서 2000년보다 대상자 증가는 4.1%에 불과한데, 예산은 45.1%나 급증하였다.

〈表 VIII-23〉 年度別 基礎生活保障 受給者 및 豫算 現況

(단위: 명, 억원)

2000년		2001년		2002년	
수급자수	예산	수급자수	예산	수급자수	예산(안)
1,488,764	23,321	1,502,869	32,427	1,550,000 (4.1%)	33,832 (45.1%)

주: 1) 수급자수 : 2000년, 2001년 실보호 인원 기준, 2002년은 배정기준

2) () 안은 2000년 대비 2002년 증가율

자료: 보건복지부

국민기초생활보장제도가 갖는 첫째 문제는 소득과약문제이다. 국민기초생활보장의 실시에도 있어 필수적인 소득과약문제가 해결되지 않고 있어 진정한 빈곤층이 희생될 가능성이 있다. 한정된 재정상태로 인하여 수급자를 제한할 수밖에

에 없는 상황하에서는 소득기준이외에 추가적인 수급요건들을 부과하게 된다. 실제 빈곤계층에 속하고 있음에도 불구하고 부가조건을 충족하지 못하여 수혜를 받지 못하는 사례가 빈발하고 있다. 또한, 소득포착률이 저조한 상태에서는 더 한층 소득수준의 과소보고 유인이 존재하기 때문에 1인당 지원규모가 증가하고 결과적으로 예산소요가 증가할 가능성이 크다.

두 번째 문제는 근로의욕저하문제이다. 국민기초생활보장제도는 근로능력이 있는 자에게도 최저생계비와 실제소득과의 차액을 지원하도록 되어 있어 근로의욕을 저하시키고 있다. 특히, 지급기준이 높게 설정되어 있어 이러한 근로의욕저하 문제가 더욱 심각한 실정이다. 4인 가구에서 가구주 1인만 근로하는 경우를 예로 들면, 시장의 최저임금은 월 226시간 근무(주 56시간)기준으로 월42만원인데 비하여 기초생활보장 지급기준은 96만원이기 때문에 근로의욕의 저하가 불가피하다. 원칙적으로는 직업훈련 등 자활사업을 통해 근로의욕을 고취한다고 하고 있으나, 훈련자의 전문성 부족, 형식적인 직업훈련, 자활근로로부터 발생하는 소득 중 본인 귀속분의 미미 등으로 인해 자활근로 대상자 중 실제 참여율은 28%내외에 불과한 실정이다.

세 번째 문제는 재정부담 가중이다. 신고소득과 최저생계비간의 격차를 보전하는 보충급여 방식 하에서는 근로의욕의 저하와 소득의 과소보고는 지급액 증가를 초래함으로써 재정부담을 가중시키게 된다. 최저임금의 2배가 넘는 과도한 최저생계비 수준은 막대한 재정부담을 야기할 것이다.

2) 公共扶助制度의 改革方向

국민기초생활보장제도가 갖는 문제를 극복함과 동시에 국민기초생활보장제도를 중심으로 하는 공공부조제도를 개혁할 필요가 있다. 우선 소득과악에 심각한 문제가 있다는 현실을 감안하여 근로능력유무에 따른 지원내용의 차등이 명확하게 규정되어야 할 것이다. 가능하면 근로능력이 없는 사람들을 중심으로 공공부조제도를 운영하여 전체적으로 공공부조대상자의 수를 적게 유지하는 것이 바람직할 것이다.

근로능력이 없는 사람의 경우 초기 단계에서는 최저수준(National Minimum)을 보장하고 경제사정의 개선과 함께 점차 적정수준(National Optimum)보장으로 발전해 나가야 할 것이다. 또한, 근로능력이 있는 사람들에 대해서는 근로를 장려하는 자활지원에 역점을 두어야 할 것이다.⁴¹⁾ 자활보호와 관련하여서는 지역 사회중심으로 저소득근로자들의 취업과 자영사업을 지원하는 고용인프라를 구축해 나가야 할 것이다.

이와 함께 복지제도와 조세제도를 연계시켜 근로유인과 저축유인 등에 부작용이 적으면서 빈민들을 효과적으로 지원할 수 있는 저소득층 근로소득세 공제 제도(Earned Income Tax Credit)를 도입하여 공공부조제도의 합리성을 회복해 나가야 할 것이다. 이 경우 최저생계비와 최저임금수준을 감안하여 보충급여의 기준금액을 책정해야 할 것이며 또한 한계세율을 대폭 인하해야 할 것이다. 결과적으로 이 방안은 면세점을 대폭 인하하는 효과를 가져 올 것이다.

3) 低所得稅額控除(EITC)制度의 意義

EITC는 근로소득(earned income)에 대한 환급가능한(refundable) 세액공제를 적용하는 제도이다. 만일 세액공제액이 납부세액(세액공제 이전의 조세액)보다 크다면 정부를 그 차액을 대상자에게 지불해야 하며, 연방조세부담이 없는 납세자는 세액공제액 모두를 정부로부터 지급받는다. 중하위소득자들에게는 이 부분의 소득세(negative income tax)를 적용하되, 소득구간별 급부액은 근로소득의 일정비율을 증가(phase-in)하기도 하고, 일정(flat)하기도 하며, 정률로 감소(phase-out)하기도 한다.

미국에서 시행되고 있는 EITC의 중요한 특징은 개인을 과세단위로 하지 않고 가구(household)를 과세단위로 한다는 것이다. EITC의 자격요건은 과세단위(tax-filing unit)인 가구의 근로소득(earned income)과 특정한 연령, 관계 및 거주

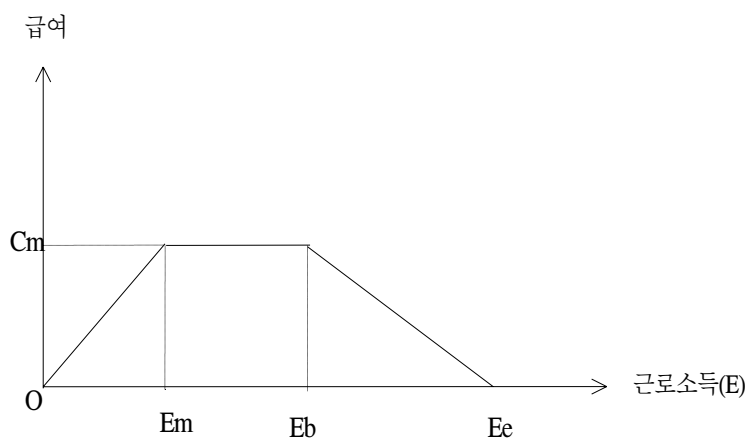
41) 미국의 경우 사회복지가 근로능력이 있음에도 불구하고 게을러서 빈곤한 사람들을 지원한다는 인식을 불식시키기 위해서 1996년 복지개혁을 단행하였다. 첫째, 공공부조를 수급하는 가구의 家長은 수급개시일로부터 2년 이내에 직장을 가져야 하며, 둘째 평생 동안 공공부조수급의 최장年限을 5년으로 제한하였다.

심사를 충족시키는 자녀수⁴²⁾에 좌우된다. (1) 납세자는 반드시 근로소득(임금, 자영소득 및 농업자 자영소득)이 있어야 하며, 특정수준 이하의 조정된 총소득(adjusted gross income)과 근로소득이 있어야 한다. (2) 납세자는 19세 미만(전일제 학생의 경우 24세)이어야 하거나 장애자이면서 1년 중 6개월 이상을 납세자와 같이 살고 있어야 한다.

본고에서 주장하는 저소득세액공제(EITC)제도는 근로소득이 있는 경우에만 지급하며, 소득이 증가함에 따라 급여혜택의 증가를 가져오는 소득구간의 존재로 인하여 경제활동참여율을 높일 수 있는 장점이 있다.

[도 VIII-7]에서 보듯이 EITC의 구조를 살펴보면, 근로소득이 없는 가계는 급여가 0이고 OE_e 구간의 근로소득을 얻는 가구들만이 급여를 수령할 수 있다.

[圖 VIII-7] EITC의 構造



자료: Hoffman and Seidman(1990)

또한, EITC가 적용되는 소득구간은 근로소득에 비례하여 급여가 증가하는 증가구간(phase-in range; OE_m), 정액의 급여가 지급되는 평면구간(flat range 혹은

42) 미국의 경우 1993년까지는 자녀가 있는 가계에만 지급되었으나, 1993년 세법개정 이후로는 자녀가 없는 가계에도 적용되고 있다.

plateau range: $E_m E_b$) 및 소득 증가에 따라 최대급여수준(C_m)에서 일정한 비율로 급여가 감소하는 감소구간(phase-out range; $E_b E_e$)으로 구성된다.

다. 美國의 制度와 時事性

1) 概 要

부의 소득세(NIT: Negative Income Tax)제도는 소득을 번 모든 사람들에게 자기 소득을 신고시키고 그 신고액이 과세최저한을 넘으면 그 초과분에 대해서는 누진과세를 하고, 과세최저한 이하의 경우에는 그 부족분에 일정률을 곱한 금액을 조세의 환급과 같은 방법으로, 즉, 부(-)의 조세로서 지급하는 제도이다. 이 제도는 소득세의 테두리 안에서 공공부조를 실시함으로써 종래의 소득세와 공공부조의 결점을 제거하고 양자의 기능을 동시에 수행하는 것을 특징으로 한다.⁴³⁾

먼저, NIT의 의의를 살펴보면 다음과 같다.⁴⁴⁾ 첫째, 과세최저한 소득에는 미달하지만 공공부조 대상자에 해당될 만큼 빈곤하지 않은 저소득층에게도 직접적인 혜택이 돌아갈 수 있다. 둘째, 공공부조제도에서의 근로의욕 감소효과를 줄일 수 있다. 공공부조제도 하에서는 일정소득 이하의 소득을 가진 공공부조 대상자가 근로활동을 하여 소득이 일정수준을 넘어서면 그 이전에 지급받던 금액만큼(100%의 한계세율로) 급부에서 삭감되므로 저소득층의 근로의욕이 저해될 위험성이 있다. 그러나 NIT하에서는 과세최저한까지의 부족액이 전액이 아니라(100% 미만의 한계세율로) 일정비율만 지급되기 때문에 노동을 해서 수입을 얻을수록 소득이 증가하므로 근로비유인효과가 공공부조보다는 약하다. 셋째, 공공부조에서 시행되는 재력조사(means test)를 수행하지 않기 때문에 불필요한 행정비용과 심리적 비용을 줄일 수 있다. 공공부조의 경우 개별적인 재력조사(means test)가 시행되어야 하는데 이는 비용이 많이 들며 수령자에 대하여는 사회적 낙인(stigma)이 찍히는 결과가 되므로 자존심을 손상시킬 수 있다. 그러나, NIT는 이러한 재력조사 없이 모든 저소득층을 대상으로 소득재분배를

43) 이정우, 『소득분배론』, 제2판, 비봉출판사, 1997.

44) 이정우, 『소득분배론』, 제2판, 비봉출판사, 1997.

실시할 수 있다. 넷째, 현금으로 정(+의 조세, 혹은 부(-)의 조세를 납부함으로써 조세체계내의 소득재분배효과를 가져올 수 있으므로, 기타 사회보장제도나 공공부조의 행정비용과 번거로움을 줄일 수 있다.

NIT제도는 설계상의 장점과 단순함으로 인하여 많은 이론적인 논의들이 있어왔으나, 실제로 채택되지 못하였다. 이는 이 제도의 시행으로 인하여 근로의욕이 감소되고, 가족구조의 변화, 특히 이혼율의 증가가 있을 것이라는 실증적 예측에 기인한다. 따라서 미국에서는 NIT가 갖는 근로의욕감소문제를 해소하고자 근로소득보조세제(EITC: Earned Income Tax Credit)를 시행하고 있다.

2) 負의 所得稅論議와 研究의 展開過程

부의 소득세 개념은 이미 1946년에 활자화되어 나타났다. 경제학자 George Stigler는 최저임금 입법화에 대한 글로서 “우리가 개인 소득세를 최저소득층에서는 부의 세율로 확대하자는 주장에는 큰 매력이 있다.”고 기술하였다⁴⁵⁾. 그러나, NIT를 체계적으로 주장한 최초의 경제학자는 M. Friedman이다. 그는 1962년에 ‘자본주의와 자유’라는 그의 저서에서 기존 사회복지제도의 비효율성을 지적하고 그 대체방안으로서 ‘부의 소득세’를 주장하였다⁴⁶⁾. Friedman은 NIT를 미국의 복지상태를 위한 최적의 기초로서 묘사하였으며, 행정적인 관점에서부터 NIT가 행정력을 단일기관인 the Internal Revenue Service 내에 집중시키면서 현존하는 복지기관들의 난립을 제거하기를 바랐다. 이론적으로 볼 때 개인이 같은 행동을 하는 다른 개인들의 자유를 해치지 않는다는 조건 하에서 그는 NIT가 개인의 능력을 최대한 발휘하기 위한 자유와 각자의 재능에 따른 기회에 대한 신뢰로 이끌 것이라고 생각하였다. 그는 NIT가 수령자들에게 현물급여(in-kind benefit)가 아닌 현금급여(cash benefit)를 제공함으로써 개인들의 선택의 자유를 보장할 것이라고 보았다. 또한 개인들로 하여금 자신의 능력과 기회를 최대한 발휘하도록 하면서 미국 복지상태에 내재된 근로비유인(work disincentives)을 감소시킬 것이

45) Stigler, G., “The Economics of Minimum Wage Legislation”, *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*, Vol.36, pp.358~365, 1946.

46) Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962.

라고 보았으며, 개인들이 개인적인 자유를 실현할 때 부딪히는 가장 큰 장애, 즉, 정부의 강제성을 제거시킬 것이라고 그는 보았다⁴⁷⁾.

그는 면세점 이하의 소득을 얻는 세대가 면세점 이하의 소득을 완전히 이용할 수 없는 것에 주목하여 면세점 이하의 소득을 과세표준으로 하여 부(-)의 소득세율을 곱함으로써 얻어지는 부의 소득세액을 급부로 제공하는 이론을 제안하였다. 그는 부의 소득세율을 50%로 할 것을 제안하였는데, 이는 근로의욕 저하를 방지하기 위한 것이었다. 이를 수식으로 살펴보면 다음과 같다:

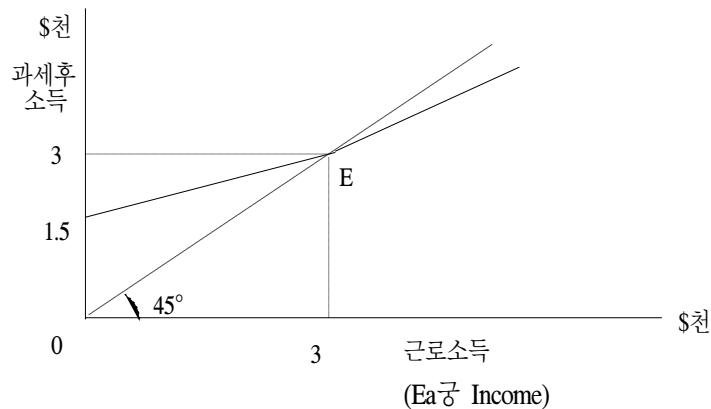
$$NIT = Y_g - t_n \cdot Y_a \tag{1}$$

(단, Y_a : 세전소득, Y_g : 최저소득보장액, t_n : 한계세율)

$$\text{만일 } NIT=0 \text{ 이라면, } Y_a = Y_B = \frac{Y_g}{t_n} \tag{2}$$

(단, Y_B 는 수지분기소득)

[圖 VIII-8] Friedman의 NIT提案



주: 부(-)의 소득세 적용구간: AB, 정(+)의 소득세 적용구간: BC
 자료: 국회도서관입법조사국, 『입법조사월보』, 7·8월호, p.79, 1969.

47) Dennis J. Ventry, Jr. "The NIT: An Intellectual History", <http://www.taxhistory.org/>

예를 들어 \$1,500수준을 기초보장액으로 설정하고, 근로소득이 발생할 때마다 1원당 50%씩 소득보장액을 줄여나갈 경우를 생각해보자. 이 경우 $Y_g=1,500$ 이 되고, $t_n=0.5$ 이 된다. 만일 근로소득으로 \$2,000을 벌어들였다면, $Y_a=2,000$ 이 되므로 위 수식에 따라 계산하면 부의 소득세액은 $NIT=500$ 이 되므로 결국 총소득은 $Y_a + NIT = 1,500 + 500 = 2,000$ 이 된다. 부의 소득세액이 0이 되는 점(break-even point)에서의 소득수준은 기초보장액이 1원당 50%씩 감소되어 모두 소진되어버리는 소득수준으로서($NIT=0$), 두 번째 식에 의하면 $Y_B = \frac{Y_g}{t_n} = \frac{1,500}{0.5} = 3,000$ 가 된다. 즉, \$3,000의 소득수준인 경우에는 부의 소득세액이 0이 되기 때문에, 부의 소득세로 인하여 아무런 혜택을 받지 못하게 된다. 또한, 그 이상의 소득수준에서는 정(+)의 소득세율이 적용되어 납세자(taxpayer)가 된다. M. Friedman의 제안에 따라 세전수준에 따른 부의 소득세액 및 세후소득수준을 표로 나타내면 다음과 같다.

<表 VIII-24> M. Friedman 提案의 例示

(단위: 달러)

세전소득(Y_a)	수지분기소득 (Y_B)	과세소득 ($- t_n \cdot Y_a$)	한계세율(t_n)	부의 소득세액 (NIT)	세후소득 (Y_a+NIT)
0	3,000	-3,000	0.5	-1,500	1,500
1,000	3,000	-2,000	0.5	-1,000	2,000
2,000	3,000	-1,000	0.5	-500	2,500
3,000	3,000	0	-	-	3,000
4,000	3,000	+1,000	0.14*	+140	3,800

주: 1) 4인 가족에 대한 예시이며, 각 세대의 규모와 구성원수에 따라서 기초보장소득 및 수지분기소득이 변화함.

2) *는 당시에 적용되었던 정(+)의 한계세율임.

자료: 최중민, 「부의 소득세에 관한 제이론의 비교연구」, 석사학위논문, 단국대학교, 1981.

이상과 같은 논리를 가지는 부의 소득세는 그 논리의 단순성과 적용상의 장점으로 인하여 많은 경제학자들의 관심을 얻게 되었고, 그 후로 많은 이론적인 연구가 진행되었다. 그 중 대표적인 학자로는 J. Tobin, J. Pechman, E. Rolph,

Lampman, Schwarz 등을 들 수 있다. 이들의 부의 소득세 제안들을 비교하면 <표 VIII-25>와 같다.

〈表 VIII-25〉 負의 所得稅 提案의 比較

제안자	내용
M. Friedman	· NIT의 세율: 50%
J. Tobin	· 세율: 33.3% → 50% · 과세표준: 각 세대의 소득 · 적용범위: 면세점보다 연장함으로써 개인소득세제도와 NIT제도와외의 가처분소득 역전현상이 일어나지 않도록 할 것을 제안함.
R. J. Lampman	· 변동세율(소득이 낮을수록, 누진적인 부의 소득세율을 설정함) · 과세표준: 빈곤소득차액(면세점-실제소득)
E. Schwarz	· 변동세율(소득이 높을수록 누진적인 부의 소득세율을 설정함) · 수지분기소득이 구간으로 존재함.

미국에서 공적부조를 소득세체계 내에서 대체시키는 NIT가 주장되었던 반면에, 영국에서는 사회보험체계를 소득세 체계로 합병시킬 것을 공격적으로 주장하였다. 예를 들어 J. E. Rhys-Williams는 영국의 다양한 복지정책들을 하나의 조세정책내에 흡수시킬 것을 주장하였다. 그녀가 주장한 ‘사회적 배당(Social Dividend)’제도는 여러 가지 측면에서 NIT와 유사성을 보인다. 그녀는 정부가 근로를 거부한 건강한 신체의 사람들을 제외한 모든 개인들에게 소득보장(income guarantee), 즉, “사회적인 배당”(dividend)을 제공할 것을 주장하였다. 사회적인 배당과세의 본질은 모든 가계의 소득에 최저한계선을 구축하는 방식으로 부의 조세와 정의 조세를 결합하는 것이다. 비록 Rhys-Williams 여사가 소득보장을 근로활동과 연계시켰음에도 불구하고 그녀의 제안은 높은 한계세율을 부과하였기 때문에 근로비유인을 증가시켰다는 점에서 한계가 있다. 게다가 그녀의 제안은 보편적인 적용범위를 부유층과 빈민층에게 동일하게 확대하였기 때문에 예산비용이 컸다. 경제적으로 황폐화된 2차대전 후의 영국에서 Rhys-Williams 여사의 제안은 거의 호응을 얻지 못하였다.

그러나 1960년대에 경제호황과 정부 예산흑자가 규칙적이었던 미국에서는 사

회적 배당 계획에 대한 제안이 여러 차례 있었다. 예를 들어 경제학자 R. Teobald는 모든 개인에게 연간소득보장을 지급하는 것을 내용으로 하는 “기본 경제보장”(Basic Economic Security: BES)계획을 제안하였다. 그는 개인적인 면세점이 최저생활수준을 제공한다는 그 본래적인 목적을 달성하지 못하였다고 주장하면서, 면세점이 최저생계에 적당한 비과세된 소득을 보장하는 수준으로 즉시 인상되어야 한다고 주장하였다. 이 기준이하에 처한 사람들은 그들의 기본적인 경제보장을 확보하기에 충분한 연방정부지불을 받게 되므로 최저수준이 보장된다. 시카고대학의 사회복지학(social service) 교수인 E. E. Schwarz는 보장된 생계에 대한 헌법적인 권리를 인식한 “연방보장최소소득”(Federally Guaranteed Minimum Income: FGMI)을 주장하였다. Teobald의 BES계획과 같이 Schwarz의 FGMI는 모든 시민들에게 최소소득을 제공하는 것을 그 내용으로 하였다. 그러나, Schwarz의 제안은 사회적 배당액과 납세액을 별도로 구분하지 않았고, 순사회적 배당을 체감시킴으로써 과세후 소득이 근로소득을 초과하는 특성을 지니고 있으므로 NIT제도로 보는 것이 타당하다.

이전의 Rhye-Williams여사의 계획과 같이 이러한 제안들은 개인의 실제소득과 수지분기수준(break-even level)과의 “갭을 보충하는” 높은 보장된 연간소득에 이른다. Friedman이 지적하였듯이, 이러한 계획은 부의 과세 가능 소득에 100%의 세율을 부과하였고 소득보장액 이하의 소득을 벌려는 모든 유인을 제거하였던 반면에 NIT계획은 비록 근로비유인을 완전히 제거하지 않고 빈곤격차를 부분적으로 메움에도 불구하고, 부분적인 세율을 부과함으로써 근로비유인을 크게 감소시켰으며, 비용이 훨씬 낮다는 관련된 장점을 지닌다.

부의 소득세가 경제에 미치는 영향에 대한 논의는 주로 노동공급에 미치는 효과를 실증적으로 분석한 것으로 요약된다. 1970년대 초에는 통상최소자승법에 의한 추정으로부터 시작하여, 변수에 제약조건이 가해지는 probit모형, logit모형, Tobit모형 등이 추정모형으로 시도되었다. 그러나, 가장 중요한 것은 1968년부터 1982년까지의 기간동안 네 차례에 걸쳐서 일부지역의 표본을 추출하여 실제로 부의 소득세를 적용하는 사회적 실험(Social Experiment)을 실시하였다는 사실이다. 이를 통하여 부의 소득세의 노동공급과 가족구조에 미치는 영향이

현실감 있게 측정되었으며, 실험결과를 놓고 실제로 부의 소득세를 법안으로 채택할 지에 대한 논의가 전개되었다.

사회적 실험을 통해 발견된 결과들은 광범위한 조치와 평가방법들이 존재함에도 불구하고 노동공급반응들은 상당히 일관성이 있었다. 평균적으로, 남편들은 전일제고용의 2주간에 해당하는 만큼 노동공급을 감소시켰고, 부인들과 편모가장들은 전일제고용의 3주간에 해당하는 만큼 노동공급을 감소시켰으며, 유년층은 전일제고용의 4주간에 해당하는 만큼 노동공급을 감소시켰다. 이를 백분율 기준으로 살펴본다면, 그 감소의 정도가 남편의 경우 가장 짧고 부인과 유년의 경우 가장 길게 나타났다. 이는 여성들과 유년층은 근로시간이 남편들보다 작기 때문에 그들에게 미치는 효과는 백분율기준으로 남편보다 더 크게 나타난 것으로 볼 수 있다. 이러한 사회적 실험결과에서 나타난 부의 소득세의 근로의욕 감소효과 때문에 부의 소득세의 도입은 실현되지 못하고 그대신 근로소득보조세제(EITC)를 도입하게 되었던 것이다.

〈表 VIII-26〉 負의 所得稅 實驗結果들로부터의 平均的인 勞動供給反應

	연간 근로시간	고용비용
남편	-89 (-5.0%)	-0.03 (-3.5%)
부인	-117 (-21.1%)	-0.06 (-22.5%)
편부모	-123 (-13.2%)	-0.07 (-15.7%)
유년	-173 (-22.2%)	-0.09 (-20.0%)

주: 1) 각 실험결과를 가중평균한 추정치임. 가중치로는 각 실험에 등록된 가계수를 이용함.

2) ()안의 백분율효과는 가중화된 통제집단평균을 기준으로 계산된 값임.

자료: Robins, P. A., "A Comparison of the Labor Supply Findings from the Four Negative Income Tax Experiment", *THE JOURNAL OF HUMAN RESOURCES*, Vol.20, 1985, pp.569~570.

3) 低所得稅額控除制度 導入過程과 施行效果

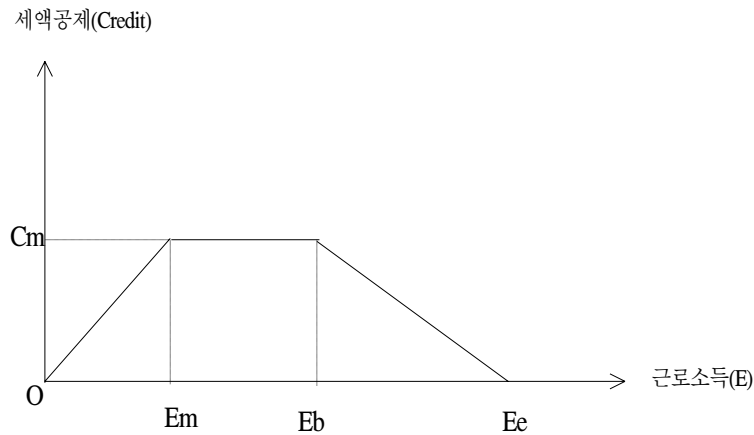
EITC는 조세체계를 통하여 자녀가 있는 저소득가계에 부조를 제공하는 제도이다. 현재 미국에서 시행되고 있는 EITC의 급부를 얻기 위해서는 정(+)의 노동소득이 있어야 하며, 총소득이 특정 상한선보다 작아야 한다. 즉, EITC제도는 적정한(modest) 소득을 가진 근로자가구를 지원하는 제도로서 다음과 같은 특징

이 있다.

- (1) EITC는 연방의 개인소득세에 대한 세액공제이다. 자격조건이 되는 가구로 하여금 지불해야 할 조세를 감면해준다.
- (2) EITC는 환급가능한 세액공제이다. 만일 세액공제가 납부세액(세액공제전 세액)보다 더 크다면, 정부는 그 차액을 지불한다.
- (3) 또한, 개인을 과세단위로 하지 않고 가구를 과세단위로 한다는 점이다. 가구의 총소득은 가구의 EITC공제액을 결정한다.

그림에서 보듯이 두 가지의 독특한 특징이 있다. 먼저, 근로소득이 없는 가계($E=0$)는 공제세액이 0이므로($C=0$), EITC는 노동소득이 있는 가구들로 제한된다. 다음으로, EITC는 가구의 노동소득이 증가함에 따라 공제세액이 증가하는 점증 구간으로부터 출발하여 공제세액이 감소하는 점감구간으로 끝난다.

[圖 VIII-9] EITC schedule



자료: Hoffman and Seidman(1990)

EITC하에서 정부는 점증구간이 끝나고 공제세액이 최대수준인 C_m 에 도달하는 소득수준 E_m 을 지정해야 한다. 그런 다음 공제세액은 소득이 증가함에

따라 점차적으로 감소해야 한다. 가구의 소득이 증가함에 따라 공제세액이 C_m 에서 일정하게 유지되는 평면구간이 중간에 설정 될 수 있다. 그러나 특정소득 수준 E_b 에서 점감구간이 적용되기 시작해야 하고, 특정수준 E_e 까지는 감소되어야 한다.

1980년대 후반 중요한 빈곤대책으로 등장한 EITC는, 1975년에 너무 조용히 시작되어 AFDC와 최저임금과는 달리 사회복지 전문가들에 의하여 꽤 오랜 기간동안 감지되지 않았다. EITC 법제화의 의의는 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 자녀가 있는 저소득가계의 사회보장세를 완화하는 데에 있고, 다른 하나는 빈곤계층이 아니면서 다른 사회복지제도의 혜택을 받지 못하는 저소득층에 대한 소득보장기능을 담당할 수 있다는 데에 있다. 1975년 이전에 사회보장세에 대한 만성적인 불만이 사회보장(공적연금)의 후퇴를 가져온 것으로 보인다⁴⁸⁾. 사회보장세는 임금수준에 비례적이면서 상한선을 가지고 있었다. 개인적인 면세점과 표준공제를 포함하는 소득세와는 달리, 사회보장세는 최초 \$100의 소득부터 적용되기 시작하였다. 사회보장세에 면세점을 설정하는 것은 고용주들의 사회보장세에 대한 업무상의 복잡성을 가중시키는 것이었다. 또한 이는 노동자들의 노후소득보장에 대한 정치적 요구를 약화시키는 것이었다. 따라서 의회는 사회보장세는 그대로 두는 대신에 개인소득세에 대한 세액공제를 통하여 저소득가구들에 돈을 돌려주기로 결정하였다.

현재는 사회보장세 경감이라는 초기의 정책목표보다 소득보장정책으로서의 EITC의 의의가 더욱 강조되고 있다. 그것은 저소득가계의 근로노력에 대하여 보상해주고 근로소득을 보충해주는 것이다. 이들은 근로활동을 영위하는 가계로서 적정한 소득을 얻기 때문에 종종 다른 소득보장프로그램으로부터 배제된다. Hoffman and Seidman(1990, p.31)에 의하면, 1988년에 EITC 수급가구의 74.6%가 빈곤가구가 아닌 것으로 추정되는데, 이는 EITC의 수지분기소득(break-even income)이 빈곤선보다 높게 설정되어 있기 때문이다.

초기의 EITC제도는 예산선 상의 평면구간이 존재하지 않았으며, 점증구간의 보조율과 점감구간의 급부감소율이 10%로서 동일하였다. 그러다가 1986년 조

48) Hoffman, S. D. and Seidman, L. S., *The Earned Income Tax Credit*, Kalamazoo, W. E. Upjohn Institute, 1990.

세개혁안(TRA86)을 통하여 1987년에 EITC는 확대되었다. 점증구간의 보조율은 11%에서 14%로 상승하였고 보조율이 적용되는 최대소득은 \$5,000에서 \$6,080으로 증가하였다. 이에 따라 최대세액공제액은 \$550에서 \$851(1986년 달러로 \$788)로 증가하였다. 급부감소율은 12.22%에서 10%로 감소하였다. 더 높은 최대세액공제액과 낮은 급부감소율은 점감구간을 확대시키는 역할을 하였다. 아울러 \$11,000와 \$15,432 사이의 납세자들도 자격을 갖추게 되어 1987년에 점감구간에 직면하게 되었다. 1988년에 평면(flat)구간이 길어지게 되어 점감구간이 \$18,576까지 연장되었다.

1987년의 EITC의 확대는 TRA86 이후 채택된 기타 조세상의 변화와 상호작용하였다. 과세단계는 11단계에서 2단계로 간소화되었고, 하위소득분포상의 일부 납세자들의 한계세율은 0~11%에서 15%로 늘었으며 기타 납세자들의 한계세율은 16~24%에서 15%로 하락하였다. 또한 TRA86은 면세점과 표준소득공제를 증가시켰다. 1990년의 총괄예산조정법(OMBA90)은 세액공제한도액을 증가시켰고, 2인 이상 자녀가 있는 가계의 세액공제율을 분리시켰다. 1993년까지 2인 이상 자녀가 있는 가계의 최대 세액공제액이 1인 자녀의 가계보다 더 크게 설정되었다.

EITC의 가장 큰 확대는 1993년의 총괄예산조정법(OMBA93)에 의한 것이었다. 1994년에서 1996년 사이에 단계적으로 이루어진 1993년의 확대는 2인 이상(1인)의 자녀가 있는 가계의 경우, 보조율을 19.5%에서 40%(18.5%에서 34%)로 증가시켰고, 최대 금액을 \$1,511에서 \$3,556(\$1,434에서 \$2,152)으로 증가시켰다. 확대정도는 2인 이상 자녀가 있는 가계에 대하여 더 크게 이루어졌다. 단계적 삭감율도 2인 이상(1인)의 자녀가 있는 가계의 경우, 14%에서 21%(13%에서 16%)로 상승하였다. 전체적으로 단계적 삭감구간은 크게 확대되어, 1996년까지 2인 자녀가 있는 부부의 자격이 되는 소득수준도 \$30,000 수준까지 확대되었다. 기타 주목할 만한 내용을 들자면, 1986-1991년 사이에 EITC는 물가상승에 대하여 지수화된 것을 꼽을 수 있다. 또한, 1999년 현재 EITC는 연방에서만 아니라 10개 주에서 주정부 차원의 EITC가 시행되고 있다. 공제액은 연방 EITC의 일정한 비율로 계산되기 때문에 가계구조를 선택하는 데에 있어서 연방 EITC와 같은 유인문제에 직면하게 된다. 1975년부터 1997년 사이의 EITC의 주요 변

수들의 변천과정은 다음의 <표 VIII-27>와 같다.

<표 VIII-27> 聯邦 EITC의 主要變數들의 變化(1975~1997年)

연도	급부증가율 (Phase-In Rate)	점증구간 (Phase-In Range)	최대 세액공제액 (Maximum Credit)	급부감소율 (Phase-Out Rate)	점감구간 (Phase-Out Range)
1975~1978	10.0%	\$0~\$4,000	\$400	10.0%	\$4,000~\$8,000
1979~1984	10.0%	\$0~\$5,000	\$500	12.5%	\$6,000~\$10,000
1985~1986	11.0%	\$0~\$5,000	\$550	12.22%	\$6,500~\$11,000
TRA86					
1987	14.0%	\$0~\$6,080	\$851	10.0%	\$6,920~\$15,432
1988	14.0%	\$0~\$6,240	\$874	10.0%	\$9,840~\$18,576
1989	14.0%	\$0~\$6,500	\$910	10.0%	\$10,240~\$19,340
1990	14.0%	\$0~\$6,810	\$953	10.0%	\$10,730~\$20,264
OBRA90					
1991 ¹⁾	16.7% ²⁾	\$0~\$7,140	\$1,192	11.93%	\$11,250~\$21,250
	17.3% ³⁾		\$1,235	12.36%	
1992 ¹⁾	17.6% ²⁾	\$0~\$7,520	\$1,324	12.57%	\$11,840~\$22,370
	18.4% ³⁾		\$1,384	13.14%	
1993 ¹⁾	18.5% ²⁾	\$0~\$7,750	\$1,434	13.21%	\$12,200~\$23,050
	19.5% ³⁾		\$1,511	13.93%	
OBRA93					
1994	26.3% ²⁾	\$0~\$7,750	\$2,238	15.98%	\$11,000~\$23,755
	30.0% ³⁾	\$0~\$8,425	\$2,528	17.68%	\$11,000~\$25,296
	7.65% ⁴⁾	\$0~\$4,000	\$306	7.65%	\$5,000~\$9,000
1995	34.0% ²⁾	\$0~\$6,160	\$2,094	15.98%	\$11,290~\$24,396
	36.0% ³⁾	\$0~\$8,640	\$3,110	20.22%	\$11,290~\$26,673
	7.65% ⁴⁾	\$0~\$4,100	\$314	7.65%	\$5,130~\$9,230
1996	34.0% ²⁾	\$0~\$6,330	\$2,152	15.98%	\$11,650~\$25,078
	40.0% ³⁾	\$0~\$8,890	\$3,556	21.06%	\$11,650~\$28,495
	7.65% ⁴⁾	\$0~\$4,220	\$323	7.65%	\$5,280~\$9,500
1997	34.0% ²⁾	\$0~\$6,500	\$2,210	15.68%	\$11,930~\$25,750
	40.0% ³⁾	\$0~\$9,140	\$3,656	21.06%	\$11,930~\$29,290
	7.65% ⁴⁾	\$0~\$4,340	\$332	7.65%	\$5,430~\$9,770
1999	40.0% ³⁾	\$0~\$9,550	\$3,820	21.13%	\$12,500~\$30,580

주: 1) 기본세액공제만 포함시킴. 보충적인 아동 세액공제나 의료보험 세액공제는 제외함.

2) 1인의 자녀가 있는 가구

3) 2인 이상의 자녀가 있는 가구

4) 자녀가 없는 납세자들

원자료: U.S. House of Representatives (varous years)

자료: N. Eissa and H. W. Hoynes(1999),

4) 低所得稅額控除制度 施行의 問題點과 最近 發展方向

이론적으로 저소득세액공제제도는 노동력참가율을 높이는 경향이 있다. 왜냐하면 이 제도의 적용은 근로소득이 발생해야 적용되기 때문이다. 그러나, 제도의 도입으로 근로소득에 대한 보조금효과가 있기 때문에 이 제도는 기존 노동자들의 근로시간을 감소시키는 근로비 유인효과를 유발하게 된다. EITC에 관한 대부분의 논문들은 이 제도가 경제활동 참여율, 노동시간수 및 가족구조에 미치는 효과 등에 대하여 이루어져왔다.

EITC의 도입은 예산집합을 직접적으로 변경시키기 때문에, 그것이 노동공급에 미치는 충격을 예측하기 위하여 여러 문헌들에 나온 정태적인 노동공급탄력성을 이용하는 연구들이 몇몇 존재한다. 문헌으로부터의 표준적인 탄력성추정치를 이용한 연구로는 Browning(1995)을 들 수 있으며, 부의 소득세 실험을 이용한 연구들로는 GAO(1993), Hoffman and Seidman(1990), Holtzblatt, McCubbin and Gilitte(1994)를 들 수 있다. Browning(1995)은 EITC의 점감구간(phase-out range)에 있는 납세자들의 반수 이상이 그들의 가처분소득이 감소하는 만큼 충분히 노동공급을 감소할 것이라고 추정하였다. 그는 EITC제도가 근로자의 가처분소득 및 후생에 미치는 효과도 분석하였다.

그러나, 이러한 연구들은 조세에 대한 노동공급반응이 소득과 시간에 따라 변화한다면 편의를 갖게 된다. 이러한 주장에 대한 직접적인 근거가 존재하지 않지만, 최근 30여년간 기혼여성들의 노동력참여율이 상당히 크게 증가하여온 사실은 초기의 부의 소득세의 추정치가 EITC의 모집단에 그대로 적용될 수 있을지에 대한 회의를 가져온다. 게다가 부의 소득세 실험들은 한정된 시간과 한정된 장소에서 이루어졌기 때문에 그 결과들을 외삽하는(extrapolate) 것은 쉽지 않다(Moffit and Kehrer, 1981).

EITC의 노동공급에 미치는 효과를 직접적으로 연구한 것들로는 Dickert, Houser and Scholz(1995), Eissa and Leibman(1996), Attanasio and McCurdy(1997) 및 Meyer and Rosenbaum(1998)를 들 수 있다. Eissa and Leibman(1996)와 Meyer and Rosenbaum(1998)은 저소득세액공제제도 확대가 여성가장의 노동공급에 미

치는 효과를 준실험적 방법(quasi-experimental methods)을 이용하여 연구하였다. 준실험적 방법은 자격조건이 있는(자녀가 있는) 여성들과 자격조건이 없는(자녀가 없는) 여성들의 노동력참여율과 근로시간의 변화를 비교하는 방법이다. Eissa and Leibman(1996)은 저소득세액공제제도 확대에 의하여 노동력참여율의 증가현상을 발견하였으나, 이론에서 예측하는 것과 같이 점감구간에서의 노동시간의 감소현상에 대한 근거는 제시하지 못하였다. Meyer and Rosenbaum(1998)는 노동력참여율에 미치는 효과만을 연구하였는데, 그들은 노동력참여율의 증가현상을 확인하였고, 저소득세액공제제도의 도입으로 인하여 자녀가 있는 편모가장의 노동력참여율이 최근 수십년간 50% 이상 증가하였다고 결론을 내렸다.

Dickert, Houser and Scholz(1995)와 Attanasio and McCurdy(1997)는 서로 다른 실증접근방법을 통하여 결혼한 부부의 노동공급에 미치는 효과를 연구하였으나 비슷한 정성적(qualitative) 결과를 도출하였다. Dickert, Houser and Scholz(1995)는 1990년의 횡단면자료를 이용하여 결합된 노동력 및 복지참여모형을 추정하였다. 그 결과 1993년의 EITC 확대는 남성의 노동력참여를 증가시킨 반면 여성의 노동력참여를 감소시켰다고 보았다. Attanasio and McCurdy(1997)는 가구의 노동공급의 평생에 걸친(life-cycle) 일관성 있는 모형을 추정하기 위하여, 과거 10년간 정책에 의한 EITC의 변화를 이용하였다. 그들은 EITC가 노동시장에 있는 부부들에게 미치는 효과를 추정하기 위하여 수단변수(instrumental variable)를 이용하였는데, 그 수단변수로는 연령과 교육, 주(state) 더미, 지역과 상호작용된 연도 더미를 이용한 다항식이 이용되었다. 그들은 근로시간수만을 분석하였는데, 그 결과 세액공제 확대는 근로시간수에 상당한 효과를 미치는 것으로 나타난다.

Eissa and Hoynes(1999)⁴⁹⁾는 개인의 전체적인 예산집합을 알아낼 수 있는, 조세개혁에 기초를 둔 새로운 수단변수를 이용하여, 미국의 저소득세액공제제도가 결혼한 부부의 노동력참여율과 노동공급에 미치는 효과를 실증분석하였다. 그 결과, 남편의 노동시간은 크게 감소하지 않는 반면 부인의 근로시간은 남편보다 더 감소하는 것으로 나타났다. 부인의 경우는 보통 2차 소득자로서 남편

49) Eissa, N. and Hoynes, H. W., "The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples", Discussion Paper no. 1194-99, Institute for Research on Poverty, August 1999.

의 소득수준을 주어진 상태로 노동공급여부를 결정하기 때문에 부인의 조세부담률은 남편보다는 더욱 평탄(flat)하게 나타나게 된다. 따라서 그들은 저소득세액공제제도의 시행이 가족단위로 이루어지기보다는 개인단위로 이루어지는 것이 바람직하다고 본다. 왜냐하면, 부인의 경우 2차 소득자로서 제도시행으로 인한 근로비유인효과가 더 크기 때문이다.

Dickert-Conlin and Houser(1999)⁵⁰⁾는 저소득세액공제제도가 결혼여부에 미치는 효과를 분석하였다. EITC를 시행할 경우 이론적으로 결혼하지 않고 여성가장이 되려고 하는 결정과의 관계는 불분명하다. 실증분석 결과, 백인여성의 경우 여성가장으로서의 결정을 촉진시키며 흑인여성의 경우 그 결정을 저해시키는 것으로 판명되었다. 구체적으로 살펴볼 경우, 백인여성 표본의 경우 \$100의 EITC 증가는 여성가장으로서의 결정가능성을 0.1% 증가시키며, 흑인여성 표본의 경우 1.4% 감소시키는 것으로 나타났다. 그러나, 흑인여성 표본에서의 결과는 robust하지 않다는 점에 유의할 필요가 있다.

1999년 현재 4인 가족을 기준으로 미국에서 시행되고 있는 EITC 제도의 내용은 다음과 같다. 먼저, 점증구간('phase-in range')은 과세소득 9,550달러까지 정률로서 소득의 40%가 급부로 지급되기 때문에 최고수급액은 소득이 9,550달러인 경우 3,280달러가 된다. 다음으로 평면구간('plateau range')은 소득 9,550달러 이상 12,500달러 이하인 경우로서 정액으로서 최고수급액인 3,280달러가 유지된다. 점감구간('phase-out range')은 소득이 12,500달러 이상 30,580달러 이하인 경우로서 한계세율 21.13%가 적용된다. 9,550달러는 2인가구의 절대빈곤선에 근접한 수치이다⁵¹⁾. 점증구간에서 급부증가율을 40%로 잡고 있음에 비하여 점감구간에서 급부감소율을 20%로 잡은 것은 근로의욕감소를 최소화하기 위한 제도적 장치로 볼 수 있다.

50) Dickert-Conlin, S. and Houser, S., "EITC, AFDC and the Female Headship Decision", *Discussion Paper no. 1192-99*, Institute for Research on Poverty, June 1999

51) 1996년도 2인 가구 최저생계비는 65세 이상 노령가구주의 경우 연 9,484달러이고, 가구주가 65세 미만이면 연 10,507달러이다(1998 Green Book, p.1301).

5) 韓國에의 示唆點

2000년 10월 시행되는 국민기초생활보장의 문제로 재원낭비요인이 지나치게 크며 근로의욕을 저하시킨다는 점은 이미 지적되었다. 따라서 이러한 문제를 극복하면서 생산적 복지의 취지에 부합하는 비용효과적인 제도도입을 고려하는 것이 필요하다. 이 점에서 복지제도와 조세제도의 조화가 필요한데 미국에서 도입하여 실시하고 있는 EITC(Earned Income Tax Credit: 이하 '저소득세액공제 제도'로 명명함)의 도입을 검토할 수 있다. EITC는 負의 소득세(NIT: Negative Income Tax)의 일종으로 면세점 이하의 소득계층에 대해 현금급여혜택을 부여하는 것으로서 기존의 공적부조를 상당부분 대체하는 것이다. 미국에서 시행되고 있는 EITC는 개인을 과세단위로 하지 않고 가구(household)를 과세단위로 하며, 환급가능한(refundable) 세액공제의 성격을 띤다. 만일 세액공제액(급부액)이 납부세액(세액공제 이전의 조세액)보다 크다면 정부를 그 차액을 대상자에게 지불하며, 면세점 이하의 조세부담이 없는 납세자는 세액공제액 모두를 정부로부터 지급받는다. 한계세율이 50~100%로 주어짐으로써 근로활동의 유인을 감소시키는 이는 국민기초생활보장법상의 소득공제와는 다른 개념으로서, 근로소득이 있는 경우에만 지급하며, 소득이 증가함에 따라 부의 소득세액의 증가를 가져올 수 있는 특성이 있어 경제활동참여율을 높일 수 있는 장점이 있다. 또한 부의 소득세의 도입은 세출을 세입과 연계한다는 차원에서 불필요한 지출을 최소화 할 수 있고 이는 복지지출의 효율화에도 기여할 것이다. EITC의 문제점으로 지적되는 면세점 부근의 근로자들이 갖게 되는 근로의욕의 저하효과는 적용대상금액을 초기에는 낮게 설정하여 점진적으로 상향조정하는 것으로 해결할 수 있을 것이다. 이러한 저소득세액공제제도의 도입은 복지정책과 조세정책을 조화시키는 것으로서 행정비용을 절감하고 행정의 효율성을 높이는 효과가 있을 것이다. 국민기초생활보장법의 보호대상자가 누구이고 그들의 소득이 얼마인가를 파악하는 기본 인프라의 구축이 현재의 보건복지부의 행정체계로는 한계가 있다. 국민연금적용확대 대상인 자영자가 실제소득을 속여서 하향신고함에 따라 모든 부담을 근로자가 지게 된 현재의 심각한 문제가 국민기초생활보장법

하의 빈곤대책에도 나타날 가능성이 커진다. 예를 들면 보호대상자가 실제소득보다 줄여서 신고하여 생계비지원을 필요이상으로 많이 받게 되면 결국 제대로 신고한 진짜 빈곤층은 희생될 수밖에 없다. 따라서 저소득세액공제제도를 도입할 경우 소득과악업무를 국세청이 담당하게 됨에 따라 국세청이 갖고 있는 소득과악에 있어서의 전문성을 발휘할 수 있고 징수 및 급여행정의 효율성도 커질 수 있다.

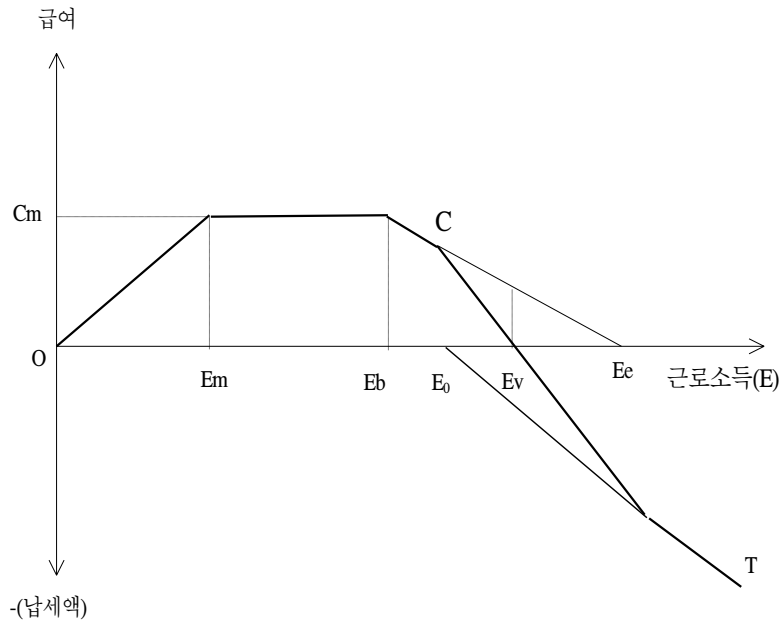
라. 低所得稅額控除制度의 導入方案

1) 低所得稅額控除制度 導入시나리오의 構造

저소득세액공제제도의 도입시나리오를 선정할 때 고려해야 하는 요소로는 분기소득수준, 적용구간, 한계세율(급여증가율 및 급여감소율)을 들 수 있다. 그러나, 미국의 경우 감소구간에서 정(+)의 소득세구간과 중복되는 구간이 존재하기 때문에 Hoffman and Seidman(1990)은 정의 소득세와의 상호작용을 고려한 실효 한계세율을 고려하였다. 이는 [도 VIII-10]과 같이 나타낼 수 있다.

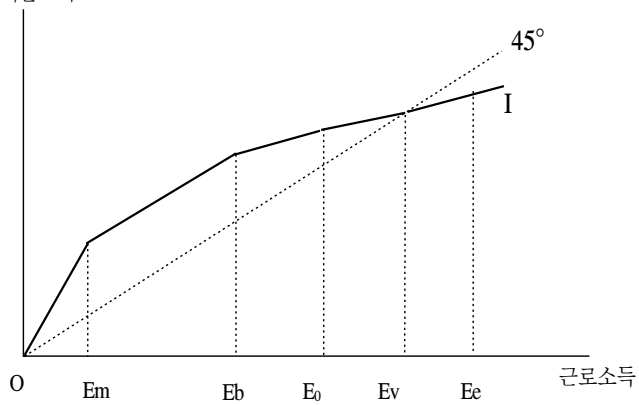
[도 VIII-10]에서 선분 E_0T 는 근로소득수준에 따른 정(+)의 소득세를 나타내고, E_v 는 수치분기점(break-even point)을 의미한다. 감소구간 중에서 정(+)의 조세체계와의 중복구간(E_0E_e)에서는 정의 소득세율과 급여감소율을 합친 만큼의 한계세율(급여감소율+정의 소득세율)이 적용되며, EITC 적용구간(OE_e)을 통틀어서 이 구간의 세율이 최대 한계세율이 된다. 위와 같이 감소구간에서의 정의 소득세와의 중복구간까지 고려하면 EITC 적용구간 내의 한계세율은 4단계가 된다. 한계세율은 증가구간(OE_m)에서는 급여증가율의 부(-)의 값($-p_i$), 평면구간(E_mE_b)에서는 0, 감소구간 중에서 정(+)의 소득세구간과 중복되지 않는 구간(E_bE_0)은 급여감소율(p_o)로, 마지막으로 감소구간 중에서 정(+)의 소득세구간과 중복되는 구간에서는 급여감소율과 정(+)의 소득세율을 더한 값($p_o + t$)으로 정해진다.

[圖 VIII-10] 勤勞所得稅를 考慮한 低所得稅額控除(EITC)의 構造



자료: Hoffman and Seidman(1990)

[圖 VIII-11] 正의 所得稅와 結合된 경우의 勤勞所得과 稅後可處分所得
세후가처분소득



자료: Hoffman and Seidman(1990)

[도 VIII-5]는 근로소득이 변화함에 따라 저소득세액공제제도와 정의 소득세를 고려할 경우의 세후가처분소득의 변화를 나타낸다. 그림에서 I곡선이 납세후의 가처분소득을 나타내며, 그 기울기는 (1-한계세율)과 같다. 또한, I곡선의 기울기는 EITC 제도의 적용구간(OE_c) 내에서 4가지의 서로 다른 값을 취하는 것을 확인할 수 있다.

2) 시나리오의 選定原則과 考慮事項

본 연구의 시나리오 선정원칙은 다음의 세 가지로 하였다.

- (1) 가구규모별 최저생계비수준이 수지분기소득수준이 되도록 한다.
- (2) 평면구간이 존재해야 한다.
- (3) 정의 소득세와 관련시킨 시나리오를 고려하되, 면세점은 EITC급여의 감소구간에 위치해야 한다.

먼저, 가구규모별 최저생계비를 수지분기소득으로 삼은 것은 저소득세액공제제도의 단계적 도입을 전제로 한 것이다. 현재 미국에서 시행되고 있는 EITC제도는 중위소득수준 근방까지 상한선을 두고 있다. 그러나 저소득세액공제제도를 도입할 때 처음부터 수지분기소득을 중위소득으로 할 경우, 이는 저소득층뿐만 아니라 중·하위 소득 층에까지 적용됨으로 인하여 재정적인 부담이 더욱 커질 것이다. 본 연구에서는 빈곤층에 대한 실효성(effectiveness) 있는 복지제도로써 저소득세액공제제도의 도입을 고려하고자 하므로, 정의 소득세체계와의 상호작용을 통하여 수지분기소득을 최저생계비수준으로 한정시켰다.⁵²⁾ 저소득세액공제제도는 조세정책 내에서 복지지출을 결합시키는 것을 그 특성으로 하기 때문에, 우선적으로는 근로소득자의 면세점 산정의 기준이 되는 최저생계비수준을 수지분기소득의 기준으로 하는 것이 타당하다는 판단에서이다.

평면구간을 설정한 이유는 근로의욕에 대한 왜곡을 완화시키기 위해서이다.

52) 저소득세액공제제도의 적용 상한선(E_c)을 최저생계비수준으로 설정하는 방안도 고려하였으나, 이 경우 빈곤층에게 지급되는 급여수준이 전반적으로 낮아져서 복지정책으로서의 실효성이 떨어지게 되는 문제가 발생하였기 때문에 고려대상에서 제외시켰다.

평균구간 없이 증가구간과 감소구간만 존재할 경우 최대급여수준은 두 구간의 분기소득수준에서 결정되기 때문에 평균구간이 존재하는 경우보다 높은 수준의 급여를 제공할 수 있다. 그러나 두 구간 사이의 분기소득수준 주위에서는 한계세율의 변동이 상당히 크게 나타나기 때문에 분기소득수준 주위에 있는 사람들의 경우 분기소득수준에 노동공급을 집중시키고자 하는 경향이 생길 것이다. 이로 인한 노동공급상의 왜곡을 분산시키기 위하여 평균구간을 설정하였다.

저소득세액공제제도 도입시나리오에 정(+)⁵³⁾의 소득세체계를 포함시킨 이유는, 정의 소득세체계와의 상호작용을 통하여 수지분기소득을 최저생계비 이하로 함으로써 저소득층에 대한 실효성 있는 소득보장정책의 역할을 하게끔 하려는 목적에서이다. 또한 EITC제도 자체가 소득세의 계산방식에 의하여 급여가 지급된다는 속성이 있기 때문에 정(+)⁵³⁾의 소득세체계와 유기적인 관련을 맺어야 할 필요성이 있다고 판단하였다. 아울러 정의 소득세체계와의 상호작용을 통할 경우 적용구간의 상한선을 중위소득에 근접한 수준으로 유지하면서도 수지분기소득을 최저생계비수준에 맞출 수 있다는 제도설계상의 장점이 있다. 즉, 최저생계비수준에서 급여와 납세액이 일치하게끔 조정하기 위하여, 현행 소득세체계 내에서 9%의 최저세율이 적용되기 시작하는 면세점수준을 최저생계비보다 낮은 수준으로 설정하였다.⁵³⁾ 면세점이 감소구간에 위치하도록 한 것은 정의 소득세와의 상호작용으로 인하여 저소득세액공제제도의 근본취지가 왜곡되지 않도록 하기 위해서이다. 이를 위해서 기존의 근로소득공제, 인적공제 및 표준공제를 시행하지 않는다고 가정하였다.

3) 導入시나리오의 選定

수지분기소득수준으로 고려해야 하는 최저생계비수준은 보건복지부에서 생활보호사업을 위하여 채택하여 온 한국보건사회연구원의 최저생계비를 기준으로 삼았다. 보건복지부에서 발표한 2002년 최저생계비는 다음과 같다.

53) 현행 근로소득세체계와 같이 면세점이 최저생계비수준에 맞출 경우 수지분기소득은 최저생계비수준보다 높게 설정되기 때문에 저소득세액공제제도의 급여를 얻는 가구들은 최저생계비보다도 높은 소득수준을 얻는 가구들에게까지 확대된다는 점에 유의할 필요가 있다.

〈表 VIII-28〉 2002年 最低生計費(保健福祉部)

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
전 국	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809

자료: 보건복지부 보도자료, 2001. 12.

다음으로 급여증가율(p_i), 급여감소율(p_o)은 1999년 현재 미국에서 적용하고 있는 급부증가율 40%, 급부감소율 21% 수준을 변형시켜서 사용하였다. 급여증가율은 50%, 45% 및 40%의 값들을 각각 사용하였고, 급여감소율은 20%, 15%, 10%의 값들을 사용하였다. 최대급여수준(C_m)은 가구규모별로 4만원에서 20만원까지 보장하도록 하였다. EITC 적용 상한선(E_e)은 가구규모별 중위소득보다 낮은 소득수준을 고려하였다.⁵⁴⁾

이상의 기준들을 고려하여 본고에서는 EITC 도입 시나리오를 <표 VIII-29>와 같이 구성하였다. 제1안은 저소득세액공제제도가 적용되는 최대소득을 4인가구의 경우 소득 10분위를 기준으로 제2분위 평균소득과 제3분위 평균소득의 산술 평균값과 비슷한 소득수준⁵⁵⁾ 중 시나리오 선정원칙을 충족시키는 적정한 소득

54) 면세점은 $t(E_v - E_0) = p_o(E_e - E_v)$ 의 수식을 이용하여 $E_0 = E_v - \frac{p_o}{t}(E_e - E_v)$ 가 되고, 증가구간의 상한선은 $C_m = p_i E_m$ 의 수식을 통하여 $E_m = \frac{C_m}{p_i}$ 가 되며, 평면구간과 감소구간의 분기소득은 $C_m = p_o(E_e - E_b)$ 의 수식을 이용하여 $E_b = E_e - \frac{C_m}{p_o}$ 가 된다. 자세한 내용은 안중범·송재창(2000) 참고.

55) 1999년 도시가계연보 raw data를 이용하여 도시 근로자가구의 가구규모별 10분위 평균소득과 중위소득을 구하면 다음과 같다.

(단위: 천원)

구 분	중위 소득	평균 소득	1분위 평균 소득	2분위 평균 소득	3분위 평균 소득	4분위 평균 소득	5분위 평균 소득	6분위 평균 소득	7분위 평균 소득	8분위 평균 소득	9분위 평균 소득	10분위 평균 소득
2인가구	1,523.2	1,852.0	542.7	889.0	1,085.7	1,241.5	1,442.9	1,665.1	1,933.4	2,311.4	2,914.0	4,565.8
3인가구	1,772.0	2,010.4	599.3	1,040.3	1,287.6	1,473.0	1,649.7	1,877.0	2,172.2	2,548.8	3,044.8	4,519.6
4인가구	2,246.1	2,541.4	719.2	1,334.2	1,625.5	1,886.8	2,146.3	2,381.6	2,666.6	3,041.0	3,724.8	6,039.1
5인가구	2,404.0	2,742.1	723.9	1,552.0	1,813.9	2,030.6	2,251.2	2,537.9	2,814.2	3,224.6	3,936.3	6,700.6
6인 이상 가구	2,732.5	2,854.6	838.1	1,513.5	1,805.0	2,173.8	2,537.1	3,096.0	3,354.7	3,629.0	4,153.9	5,576.1
전 계	1,996.4	2,281.1	599.3	1,103.3	1,376.0	1,609.7	1,853.2	2,127.4	2,439.4	2,814.1	3,434.1	5,446.2

〈表 VIII-29〉 低所得稅額控除制度의 導入方案

(단위: 천원)

구분	가구원수	증가구간 한계세율	증가 구간	최대 급여액	평면구간	감소구간 한계세율	감소구간	면세점	수지 분기점	증복구간	증복구간 실효한계 세율
제1안	1인	-40%	0~100.0	40.0	100.0~120.0	10%	120.0~520.0	151.4	345.4	151.4~520.0	19%
	2인	-40%	0~150.0	60.0	150.0~240.0	10%	240.0~840.0	274.3	572.1	274.3~820.0	19%
	3인	-40%	0~200.0	80.0	200.0~360.0	10%	360.0~1,160.0	372.2	786.8	372.2~1,110.0	19%
	4인	-40%	0~250.0	100.0	250.0~450.0	10%	450.0~1,450.0	478.3	989.7	478.3~1,311.6 1,311.6~1,450.0	19% 28%
	5인	-40%	0~287.5	115.0	287.5~450.0	10%	450.0~1,600.0	597.9	1,125.3	597.9~1,431.2 1,431.2~1,600.0	19% 28%
	6인 이상	-40%	0~325.0	130.0	325.0~500.0	10%	500.0~1,800.0	680.7	1,269.8	680.7~1,514.0 1,514.0~1,800.0	19% 28%
제2안	1인	-50%	0~120.0	60.0	120.0~140.0	20%	120.0~440.0	135.2	345.4	135.2~440.0	29%
	2인	-50%	0~180.0	90.0	180.0~250.0	20%	230.0~700.0	287.7	572.1	287.7~700.0	29%
	3인	-50%	0~240.0	120.0	240.0~350.0	20%	320.0~950.0	424.2	786.8	424.2~950.0	29%
	4인	-50%	0~300.0	150.0	300.0~450.0	20%	410.0~1,200.0	522.4	989.7	522.4~1,200.0	29%
	5인	-50%	0~350.0	175.0	350.0~475.0	20%	425.0~1,350.0	626.0	1,125.3	626.0~1,350.0	29%
	6인 이상	-50%	0~400.0	200.0	400.0~540.0	20%	450.0~1,540.0	669.4	1,269.8	669.4~1,540.0	29%
제3안	1인	-50%	0~120.0	60.0	120.0~140.0	20%	140.0~440.0	205.3	345.4	205.3~440.0	23.5%
	2인	-50%	0~180.0	90.0	180.0~250.0	20%	250.0~680.0	382.5	572.1	382.5~680.0	23.5%
	3인	-50%	0~240.0	120.0	240.0~350.0	20%	350.0~920.0	545.1	786.8	545.1~920.0	23.5%
	4인	-50%	0~300.0	150.0	300.0~450.0	20%	450.0~1,160.0	678.2	989.7	678.2~1,160.0	23.5%
	5인	-50%	0~350.0	175.0	350.0~475.0	20%	475.0~1,300.0	792.4	1,125.3	792.4~1,300.0	23.5%
	6인 이상	-50%	0~400.0	200.0	400.0~540.0	20%	540.0~1,450.0	869.5	1,269.8	869.5~1,450.0	23.5%
제4안	1인	-45%	0~122.2	55.0	122.2~143.3	15%	143.3~510.0	162.5	345.4	162.5~510.0	23.5%
	2인	-45%	0~200.0	90.0	200.0~240.0	15%	240.0~840.0	274.3	572.1	274.3~840.0	23.5%
	3인	-45%	0~266.7	120.0	266.7~360.0	15%	360.0~1,160.0	372.2	786.8	372.2~1,160.0	23.5%
	4인	-45%	0~333.3	150.0	333.3~450.0	15%	405.0~1,450.0	478.3	989.7	478.3~1,450.0	23.5%
	5인	-45%	0~388.9	175.0	388.9~433.3	15%	433.3~1,600.0	597.9	1,125.3	597.9~1,600.0	23.5%
	6인 이상	-45%	0~444.4	200.0	444.4~466.7	15%	466.7~1,800.0	680.7	1,269.8	680.7~1,800.0	23.5%

〈表 VIII-30〉 課標區間 調整內容

현행 소득세체계(제1안)			제2안에서의 소득세체계 조정			제3안·제4안에서의 소득세체계 조정		
과세표준	세율	누진세액 공제	과세표준	세율	누진세액 공제	과세표준	세율	누진세액 공제
·1천만원 이하	9%	-	·2천만원이하	9%	-	·2천만원 이하	13.5%	-
·1~4천만원	18%	90만원	·2~4천만원	18%	180만원	·2~4천만원	22.5%	180만원
·4~8천만원	27%	630만원	·4~8천만원	27%	540만원	·4~8천만원	32%	560만원
·8천만원 초과	36%	1,170만원	·8천만원초과	36%	1,260만원	·8천만원 초과	40%	1,200만원

수준을 선택하여 적용하였고, 나머지 가구들은 위의 평균소득과 가구균등화지수를 고려하여 설정하였다. 급여증가율은 40%, 급여감소율은 10%로 하였다. 평면구간은 짧게 설정되어 있는 반면, 급여감소율을 10%로 낮게 설정하고 감소구간을 길게 설정함으로써 노동공급의 왜곡을 완화시키도록 하였다. 또한 평면구간을 설정하기 위하여 최대급여수준을 4만~13만원으로 설정하였다. 제2안의 경우는 최대급여수준을 6~20만 원으로 상향조정하였다. 이를 위하여 급여증가율을 50%로, 급여감소율은 20%로 상향조정하였으며, 적용구간의 상한선은 제1안보다 8~26만원씩 낮게 설정하였다. 또한 제1안의 경우 면세점을 낮춤으로 인하여 감소구간 내에서 정의 소득세율 10% 적용구간과 20% 적용구간이 나타나는 문제점이 발생하여, 정(+의 소득세 과세구간 중에서 10%의 세율이 적용되는 구간을 기존의 1000만원 이하에서 2000만원 이하로 확대조정하였다.

제2안의 소득세 과표구간의 경우 중간층 이상에 적용되는 정(+의 소득세 체계의 누진도가 약화되는 문제점이 예상되어 제3안에서는 제2안의 정(+의 소득세 체계에서의 과표구간은 그대로 채택하는 대신에 정(+의 한계세율을 4.0~5.0%씩 상향조정하였다. 제4안의 경우는 제3안의 경우와 같이 과표구간의 한계세율을 4.0~5.0%씩 상향조정하였고, 적용구간의 상한선은 제1안과 비슷한 수준으로 설정하여, 제1안과 제3안을 절충시켰다.

현행 근로소득세제도를 적용하는 경우와 저소득세액공제제도 시나리오를 적용하는 경우의 납부세액과 가처분소득을 소득수준별로 계산하여 비교하면 <표 VIII-31>과 같다.

<표 VIII-31>을 살펴볼 경우 4인 가족 기준의 수지분기소득인 99만원을 기준으로 그 이하의 소득을 얻는 가구들은 저소득세액공제제도 급여를 수령함으로써 소득보장 혜택을 받고, 그 이상의 소득을 얻는 가구들은 정의 소득세를 부담함을 확인할 수 있다. 즉, 본 논문의 시나리오에 따르면 수지분기소득을 중심으로 그 이하의 소득에 대해서는 부(-)의 소득세가, 그 이상의 소득에 대해서는 정(+의 소득세가 적용된다. 이와 같이 수지분기소득을 최저생계비수준으로 책정함으로써 최저생계비 이하 소득자들의 급여수령 후 소득이 최저생계비수준을 초과하지 않도록 조정하였다.

<表 VIII-31> 所得水準別 納付稅額과 可處分所得(1999年, 4人 家族基準)¹⁾
(단위: 만원)

세전소득	납부세액 ²⁾					가처분소득				
	현행 ³⁾	제1안	제2안	제3안	제4안	현행	제1안	제2안	제3안	제4안
40.0	0.0	-10.0	-15.0	-15.0	-15.0	40.0	50.0	55.0	55.0	55.0
80.0	0.0	-3.6	-1.5	-2.4	0.3	80.0	83.6	81.5	82.4	79.7
90.0	0.0	-1.7	0.4	0.0	2.7	90.0	91.7	89.6	90.0	87.3
99.0	0.0	0.0	2.1	2.1	4.8	99.0	99.0	96.9	96.9	94.2
100.0	0.0	0.2	2.3	2.3	5.0	100.0	99.8	97.7	97.7	95.0
111.4 ⁴⁾	0.0	2.4	4.5	5.0	7.7	111.4	109.0	106.9	106.3	103.7
150.0	2.6	10.9	8.8	11.1	15.5	147.4	139.1	141.2	138.9	134.5
200.0	6.4	19.9	13.3	17.8	26.7	193.6	180.1	186.7	182.2	173.3
300.0	21.6	37.9	29.6	37.2	49.2	278.4	262.1	270.4	262.8	250.8
400.0	39.6	57.6	48.9	59.6	73.5	360.4	342.4	351.1	340.4	326.5

주: 1) 월 소득기준

- 2) 저소득세액공제 시나리오의 경우 급여수준과 소득세납부액을 동시에 고려한 금액이며, (-)의 납부세액은 급여수령액을 의미
- 3) 현행 근로소득세체계에서 근로소득공제, 인적 공제와 표준공제를 적용
- 4) 현행 근로소득세체계에서의 면세점

각 시나리오별 특징을 정리하면 <표 VIII-32>와 같다.

<表 VIII-32> 各 시나리오別 特徵 要約

구 분	소득보장기능	근로소득세 수입에 미치는 영향	근로비 유인효과 문제	비고
제1안	최대급여수준이 4~13만원으로 비교적 낮음.	면세점의 대폭 하락으로 과다징수 가능성	한계실효세율 19%와 28% 구간이 중복됨 (가장 복잡함)	면세점 하향조정
제2안	최대급여수준이 6~20만원으로 제1안보다 개선	과표구간조정으로 과다징수 완화(가장 양호)	감소구간의 한계실효세율 29%로 근로비유인 증가	면세점 하향조정 과표구간 조정
제3안	최대급여수준이 6~20만원으로 제1안보다 개선	면세점이 가장 높지만, 전반적인 세율인상으로 과다징수 가능성	감소구간의 한계실효세율 33.5%로 근로비유인 증가 (가장 심각)	면세점 하향조정 과표구간 조정 세율체계 조정
제4안	최대급여수준이 5.5~20만원으로 제1안보다 개선	면세점의 하향조정과 전반적인 세율인상으로 과다징수 가능성 (가장 심각)	감소구간의 한계실효세율 28.5%로 근로비유인 증가	제1안과 제3안의 절충

제1안에서는 4인 이상 가구의 경우 근로소득세 9% 적용구간과 18% 적용구간이 감소구간에서 중복됨으로 인하여 이 구간들에서의 한계세율은 19%와 28%로 결정된다. 따라서 노동공급에 미치는 왜곡이 중복구간에서는 두 가지의 경우에 걸쳐서 발생한다. 또한 급여수준은 4~13만 원으로 비교적 낮게 설정되어 있어 빈곤계층에 대한 소득보장기능이 제한적으로 나타날 것으로 예상되며, 면세점의 하향조정으로 근로소득세가 과다하게 징수될 가능성이 있다. 제2안은 EITC 적용구간을 저소득층에게 보다 집중시키고, 급여증가율과 급여감소율을 상향조정함으로써 최대급여수준을 6~20만 원 수준으로 높였다는 데에 그 특징이 있다. 한계점으로는 증가구간의 실효한계세율이 29%의 높은 수준을 보임으로써 이 구간에 속한 경제주체의 노동공급 감소의 유인이 제1안보다는 크다는 점에 있다. 제3안의 경우 면세점이 제2안보다 높은 수준이므로 빈곤계층의 세후소득을 증대시킬 수 있는 장점이 있는 반면, 정의 소득세율이 13.5% 적용됨으로써 중복구간의 한계실효세율이 33.5%로 가장 높게 나타나기 때문에 근로비유인효과가 가장 클 것으로 예상된다. 제4안의 경우 급여증가율을 45%, 급여감소율을 15%로 설정함으로써 제1안과 제2안을 절충하였고, 정의 한계세율은 제3안을 따르도록 설계하였다. 따라서 증가구간과 감소구간의 근로비유인은 나머지 시나리오들의 중간 정도의 수준을 보일 것으로 예상된다.

이상의 저소득세액공제제도 시나리오는 전반적으로 빈곤층보다 높은 상위계층(소득 제3분위 이상의 계층)에는 높은 수준의 근로소득세를 납부하도록 하여 근로소득세 수입을 증대시킴으로써 급여지급으로 인한 예산비용을 충당하도록 하였다. 그러나 정의 소득세체계와의 중복구간에서 한계실효세율이 높게 나타남으로써 근로비유인효과가 어느 정도 나타날 것으로 예상된다는 문제점이 있다. 이는 시나리오 설계시 정의 소득세체계와의 상호작용을 고려하면서 면세점을 낮추었기 때문에 불가피하게 발생한 문제이다.

IX. 結 論

1997년 이후의 경제위기를 지나면서 기존 사회보장제도의 확대 개편이 급격히 이루어져 왔다. 사회보장 제도의 확장 및 변화는 수급대상의 확대는 물론 급여수준의 증가와 다양화를 수반하고 있어, 정부의 사회안전망 예산은 급속히 팽창되고 있다. 기초생활보장제도 및 의료급여제도와 같은 기존의 제도의 확장 및 변화에서도 불과 몇 년 전에 비해서 소요예산이 3~4배 증가하였고, 생산적 복지와 관련하여 자활 및 공공근로 등 각종 사업의 예산도 크게 증가하였다. 더불어 의약분업 및 의료보험의 변혁은 국민연금의 확대와 더불어 사회보험 지출의 급팽창을 지속시킬 것으로 전망된다. 이와 같은 현재의 사회안전망제도의 발전의 추세에서 볼 때 경제 등 다른 분야와의 갈등 및 소비자 만족에 비한 부담의 과잉과 같은 문제에 봉착할 가능성을 크게 지니고 있다. 따라서, 문제가 확대되어 크나 큰 사회적 비용을 치르기에 앞서 사회안전망제도의 효율적 정비가 필요하다.

현재 우리의 경제적 여건과 복지수준의 입장에서 볼 때 복지비용부담능력이 부족하다. 선진국의 복지제도가 최저생활의 확보는 물론 높은 빈곤감소 및 실업대책 효과가 있었다 하더라도 스웨덴과 같이 고비용의 고 복지를 추구하기는 어렵고 유럽대륙에서와 같은 덜 비싼 고 복지를 채택하기도 어렵다. 미국이나 영국과 같은 중 비용 중 복지제도도 사회보험에 의존에 따른 복지병 및 재정적자의 문제에 봉착하고 있다. 이러한 문제를 피하기 위해 제도의 최저생활효과가 높은 빈곤 취약계층에 대한 직접적인 사회부조제도의 강화를 통해서 비용 효과적 혹은 저 비용 중 복지의 달성이 가능할 것이다. 즉, 우리가 취할 수 있는 복지의 목표는 기본적 생활에서 최저선의 보장을 선진국에서 보다 적은 비용으로 달성하는 효율적 복지제도를 조성하고 복지수준은 선진국과 우리 현 수준의 중간 정도를 추구할 수밖에 없다는 것이다. 이러한 면에서 고비용의 주범이 될 사회보험의 복지효과성을 재조명하고 취약한 사회부조 및 사회복지의 서비스의 강화를 위해 사회복지제도의 체계를 복지효과 증진의 방향으로 재정립

할 필요가 있다. 따라서, 본 연구는 우선적으로 사회안전망제도의 재정효율성을 목표효율성 개념을 사용하여 평가하였고 이러한 효율성 평가에 기초하여 비용 효과적인 사회안전망제도 개선방안을 제시하였다.

경제효용주의 및 시민적 복지권이라는 이념에서 볼 때 우리가 구축해야 할 복지형태는 기본적 생활과 기회가 모든 사람의 선택 범위 내에서 보장되는 경제 사회적 균형 복지사회이다. 경제성장의 국가 의지와 시민적 복지주의의 양극단에 있지 않으면서 그 사회의 정치 경제 사회적 욕구의 균형이 이루어지는 사회를 추구하여야 한다. 이와 같은 균형적 복지사회를 이루기 위해 무엇보다도 기초생활보장이 더욱 확대되어야 한다. 극빈층을 중심으로 크게 강화시킨 기초보장 정책이 차상위 빈곤층 및 서민층으로 확대되어야 한다. 복지는 보다 보편화됨으로써 국민의 삶의 질 향상과 사회적 연대성을 증진시킬 수 있다. 그러나, 이러한 복지의 확대가 효율적이고 효과적이어야 한다. 이를 위해 재원의 투입이 효과적으로 국민에게 전달될 수 있는 체계가 정비되어야 한다. 그리고 복지확대에는 더 많은 재원과 인력이 소요됨으로 정부와 민간이 모두 복지확대 노력에 참여하여야 한다. 물적과 인적자원의 동원에는 물론 복지서비스 생산에도 모두 참여하여 전 사회적 자원이 복지확대에 참여함으로써 서민층까지의 복지확대를 가능케 하여야 한다.

둘째, 서민층의 복지확대가 경제성장과의 상합성을 증대시키기 위해서는 여성, 준 고령자, 장애인등 서민층의 주류가 될 취약계층이 복지서비스 생산에 참여는 물론 경제성장 잠재력 증진에도 기여하여야 한다. 근로능력이 있는 복지대상이 수급자로만 머물지 않고 경제활성화에 참여할 수 있도록 하는 복지사업이 보다 활성화되어야 한다.

셋째, 고용보험제도의 고용안정사업의 경우 제 역할을 다하지 못하고 있는 것으로 평가되었는데, 이를 개선하기 위해서는 지원실적이 미미한 고용유지지원금 내 인력재배치와 근로시간 단축, 재고용장려금 등의 통합형 운영, 활용실적이 매우 낮을 뿐만 아니라 수급요건이 매우 까다롭고, 고용촉진효과도 낮은 채용장려금을 폐지하는 방안 등을 검토할 필요가 있다. 또한 건설 일용직근로자의 고용유지지원과 취업애로계층에 대한 일자리 창출 및 중고령 근로자의 고용안정을 위한 지원이 강화되어야 한다. 직업능력개발 사업과 관련하여서는 사업주의 자발적인 인적자원에 대한 투자를 유인하는 등 민간의 자율적인 훈련참

여를 유도하고, 노사정의 참여 활성화 등을 통한 참여적·분권적인 직업능력개발사업의 정착이 필요하다. 실업예방을 위한 기능 강화 및 실업자재취직훈련의 내실화가 필요하다. 특히 실업자 재취직 훈련의 경우 현장에서 사용가능한 자격증과 연계한 프로그램이 준비되어야 한다.

넷째, 사회보험제도를 기초생활보장 중심으로의 전면 개정하여, 보험급여 수준을 적정화하고 보험료 부담도 적정수준에서 제한시키어 보험재정을 안정화시켜야 한다. 최근 급증하고 있는 사회보험예산은 결국 고부담 저복지의 심각한 비효율을 발생시킬 가능성이 크므로, 경쟁력 있는 경제제도의 보존과 서민에 대한 최저생활 보장을 만족시키기 위해 사회보험제도는 기초생활보장 중심으로 전면 재편 수정되어야 한다.

다섯째, 무엇보다도 현재 사회보험재정 위기의 주요 근원지인 건강보험의 재정안정화가 시급히 이루어져야 한다. 건강보험의 재정적자는 일본의 경험이나 현재의 의료서비스 공급자의 욕구와 이에 대응할 수 있는 공적 대응수단의 미비 등에서 볼 때 상당기간의 적자를 면하기 어려울 것으로 보인다. 자영업자들의 소득과약탈 제고와 의료서비스의 남오용 축소 노력 등으로 적자규모는 다소 줄어들겠지만, 의료서비스 공급의 구조적인 요인에 의해 적자의 장기간의 지속과 재정불안의 문제는 피할 수 없을 것이다. 따라서, 건강보험의 진료비 목표제 등의 비용관리 방법을 도입 적용할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

여섯째, 연금보험에서는 출산과 수명연장에 따라 공적연금제도를 유지하기 위한 생산인구의 부담이 급격하게 늘어날 것이므로 이에 대비한 공적연금제도의 재정건실화를 위한 구조적인 개편의 필요성이 점증하고 있다. 공적연금재정의 건실화는 전체적인 소득보장체계 개편의 범주에서 논의되어야 할 것이다.

마지막으로 현행 사회보장정책은 근로자들에게 근로의욕을 저해시킬 수 있으므로, 비효율적인 정부지출로 평가될 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 미국에서는 소득세 정책과 사회보장정책을 연계한 음의 소득세(negative income tax)에 대한 논의가 활발했었다. 미국에서 시행 중인 저소득세액공제제도(EITC)는 근로소득에 대한 환급 가능한 세액공제를 적용하는 제도로서 근로의욕 감소 문제를 해결하고 있다. EITC 제도는 복지정책과 조세정책을 조화시키므로 행정비용을 절감하고 행정의 효율성을 높이는 효과를 가지고 있으므로, 국민기초생활보장제도의 문제를 해결하기 위해 심도있게 연구할 필요가 있겠다.

參 考 文 獻

- 강순희·노홍성, 「직업훈련의 취업 및 임금효과」, 『노동경제논집』 제23권 2호, 한국노동경제학회, 2000.
- 강순희·이병희·김미란, 『고용보험통계(D/B) 개선방안에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2000.
- 고경환, 『OECD 기준에 의한 우리나라 사회보장비 산출 연구』, 한국보건사회연구원, 1997.
- _____, 「우리나라 사회보장비 현황과 수준 제고방안」, 『보건복지포럼』, 2000년 11월, 한국보건사회연구원, 2000.
- _____, 『한국의 순 사회복지지출 추계에 관한 연구』, 워크숍자료, 2000년 2월 5일, 한국보건사회연구원, 2002(2).
- 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 2000, 2001.
- 국세청, 『국세통계연보』, 1999.
- 김재호 외, 「고용안정사업 및 노동시장인프라의 발전 방향」, 고용보험 중장기 발전계획 수립을 위한 토론회 자료, 한국노동연구원, 2002.
- _____, 「고용관련 패널조사의 의의와 필요성」, 『한국노동패널연구』, 한국노동연구원, 1998.
- 김재호·조준모, 『실업구조의 변화와 정책과제』, 한국노동연구원, 2000.
- 기획예산처, 『2002년 예산개요』, 2000a.
- 김미곤 외 5인, 『1999년도 최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연구원, 1999.
- _____, 『최저생계비 계측현황과 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1997.
- 김주섭, 「직업능력개발사업의 발전방향」, 고용보험 중장기 발전계획 수립을 위한 토론회 자료, 한국노동연구원, 2002.
- 김진욱·박찬용 「경제위기에 따른 빈곤변화에 관한 연구」, 『공공경제』, 제5권 제2호, 한국공공경제학회.
- 노동부, 『임금구조기본통계조사보고서』, 2001.
- 대한민국 국회, 『국민기초생활보장법』, 1999.

- 박능후, 「소득분배개선을 위한 복지정책」, 소득분배개선을 위한 정책토론회 자료집, 한국보건사회연구원, 2000.
- 박순일, 「경제위기 이후의 한국사회복지제도의 평가와 효율화」, 『한국사회정책』, 제8집 제2호, 한국사회정책학회, 2001.
- _____, 황덕순, 최현수 등, 『소득보장의 사각지대에 있는 빈곤 및 취약계층의 소득보장 연구』, 한국보건사회연구원, 2001.
- _____, 최현수 등, 『빈부격차 확대요인의 분석과 빈곤·서민생활대책』, 한국보건사회연구원, 2000.
- _____, 등, 『사회복지제도의 체계화에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1992(1).
- _____, 「복지사회를 위한 복지정책의 방향」, 『복지국가와 민간 사회복지사업』, 1992년 10월 현대경제사회연구원 개원 6주년 기념세미나, 1992(2).
- _____, 「경제·복지전환기에서의 복지정책의 대응방안」, 『한국사회정책』 제4집 1호, 한국사회정책학회, 1997.
- 박찬용 외, 『경제위기에 따른 빈곤수준 및 소득불평등 변화와 정책방향』, 한국보건사회연구원, 1999.
- 방하남·하운숙, 「고용보험 이직자들의 재취업경로분석」, 『사회보장연구』, 제16권 1호, 한국사회보장학회, 2000.
- 방하남·김동우·박의경, 『고용보험통계(D/B) 개선방안에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2000.
- 보건복지부, 『2000년도 보건복지 예산 및 사업안내』, 2000a.
- _____, 『2000년도(10~12월) 국민기초생활보장사업안내』, 2000b.
- _____, 『2002년도 국민기초생활보장사업안내』, 2002.
- _____, 『국민기초생활보장법 시행령(안)』, 2000c.
- _____, 『국민기초생활보장제도 사업안내』, 2000.
- _____, 『기초생활보장 통계자료』, 2001. 9.
- _____, 『2002년 국민기초생활보장 예산현황』, 2002. 1.
- _____, 『2003년 국민기초생활보장 사업안내』, 발간예정.
- 석재은 등, 「빈곤 및 소득분배동향: 1996~2002 2/4분기」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2002. 12.

- 손광락, 「근로소득세액공제와 근로소득공제제도의 경제적 효과」, 『재정논집』 제14집 제1호, 한국재정학회, 1999.
- 안종범·김철희·전승훈, 「빈곤과 실업의 원인과 복지정책의 효과」, 『노동경제논집』 제25권 1호, 한국노동경제학회, 2002.
- 안종범·송재창, 「저소득세액공제제도 도입의 타당성 분석: 재분배효과와 재정소요를 중심으로」, 『재정논집』 제15권 제1호, 2000.11.
- 유길상, 「실업급여의 발전방향, 고용보험 중장기 발전계획 수립을 위한 토론회 자료」, 한국노동연구원, 2002.
- 유진석, 「도시 저소득가구의 소득결정요인」, 서울대학교 박사학위논문, 1995.
- 유태균·김진욱, 「실업급여 수급권자의 실업탈피에 관한 실증연구」, 『연세사회복지연구』, Vol.5, 1998, pp.155~180.
- 이병희, 「실업자재취직훈련의 재취업 성과에 관한 준실험적 평가」, 『노동경제논집』 제23권 2호, 한국노동경제학회, 2000.
- 이병희·김미란, 「직업능력개발사업의 평가와 정책과제」, 한국노동연구원, 2000.
- 이준구, 「재분배정책의 성격과 한계」, 『경제논집』 제31권 제1호, 서울대학교 경제연구소, 1992.
- 이정우, 『소득분배론』 제2판, 비봉출판사, 1997.
- 이현주, 「빈곤과 차상위계층」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 재정경제부, 『조세개요』, 각 연도.
- 재정경제부 외, 『소득분배현황과 향후 개선방향』, 2000.
- 정경배 등, 『한국형 복지모형과 정책방향, 한국사회보장의 개혁방향』, 한국사회보장학회 춘계학술대회 1999년 6월, 1999.
- 정진호, 「한국의 직장이동에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 1999.
- 정진호·황덕순·이병희·최강식, 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 2002.
- 정택수·김철희, 『2000년 실업자 직업훈련 성과 분석』, 한국직업능력개발원, 2001.
- 조우현, 『노동경제학-이론과 개혁정책』, 법문사, 1998.

- 최강식, 『노동시장정책의 평가방법에 관한 고찰』, 한국노동연구원, 2000.
- 최병호, 「신인구추계에 따른 사회보험 재정영향 분석」, 『보건복지포럼』, 제 62호, 한국보건사회연구원, 2001. 12.
- 최일섭 등, 『국민기초생활보장제도의 개선방안』, 보건복지부, 2001.
- 최중민, 「부의 소득세에 관한 제이론의 비교연구」, 단국대학교 석사학위논문, 1981.
- 통계청, 『도시가계연보 2000』 원자료, 2001.
- _____, 『장래인구추계결과』, 2001. 11.
- _____, 『물가연보』, 2001.
- _____, 『2000년 기준 가구소비실태조사 지침서』, 2001.
- _____, 『장래인구추계』, 1996.
- 한국은행, 『경제통계연보』, 2001.
- 한국개발연구원, 『2002년 KDI 경제전망(1/4분기)』, 2002.
- 황덕순, 『생산적 복지 증진을 위한 노동부문 정책대안 연구』, 한국노동연구원, 2000.
- _____, 『피보험자 개인별 관리체계 구축방안』, 한국노동연구원, 2001.
- Attanasio, O., and T. MaCurdy, "Interactions in Family Labor Supply and Their Implications for the Impact of the EITC", *Mimeo*, Stanford University, 1997.
- Atkinson, A. B., "We must measure poverty", *New Statesman*, Vol.127, No.4390, London, New Statesman Ltd, 1998.
- _____ and Micklewright, J., "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, 29, 1991, pp.1679~1727.
- _____ and Smeeding T. M., *Income Distribution in OECD Countries*, OECD, 1995.
- Bark, Soonil, "Worsening Income Distribution After the Economic Crisis And Policy Recommendations", 아태지역 세계사회복지대회 발표.
- Bark, Soonil, Hwang Deoksoon, "etc., Social Safety Nets in the Republic of Korea: Analysis and Prospects", in *Strengthening Policies and Programs on Social Safety Nets*, SPP No.8 ESCAP, 2001.

- Ballen, John, and Richard Freeman, "Transitions between employment and nonemployment", in *The black youth employment crisis*, edited by R. Freeman and H. Holzer, Chicago: University of Chicago Press, 1986.
- Beckerman, W., "The Impact of Income Maintenance Payments on Poverty in Britain 1975", *Economic Journal*, 1979, pp.261~279.
- Blalock, A. B., *Evaluation social programs at the state and local level*, Michigan; W.E. Upjohn Institute, 1990.
- Blackburn, Mckinley L., David E. Bollm, and Richard B. Freeman, "The declining economic position of less-skilled american males", in *A Future of lousy jobs*, edited by Gary Burtless, ashington, DC: Brookings Institution, 1990.
- Bound, John and Harry J. Holzer, Industrial shifts, skill levels and the labor market for white and black males, *The review of economics and statistics* 75(3): 387~396, 1993.
- Browning, E. K., "Effects of the Earned Income Tax Credit on Income and Welfare", *National Tax Journal*, Vol.48, 1995, pp.23~43.
- Brunhes, B., *Labor market flexibility: Trend in enterprise*, OECD, 1989.
- Cain, G. G. and H. W. Watts, *Income Maintenance and Labor Supply: Econometric Studies*, New York, Academic Press, 1973.
- Chay, Kenneth Y. and B. Homore, "Estimation of semiparametric cesored regression models: an application to changes in black-white earnings inequality during the 1960's", *Journal of Human Resources* 33(1): 4~39, 1998.
- Danziger, S., R. Haveman and R. Plotnick, "How Income Transfer Programs Affect Work, Savings and Income Distribution: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, Vol.90, September, 1981, pp.975~1028.
- Dennis J. Ventry, Jr. "The NIT : An Intellectual History", <http://www.taxhistory.org/>
- Dickert, S., S. Houser and J. K. Scholz, "The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation", *Tax Policy and the Economy*, edited by J. Poterba, Cambridge, MA: MIT Press, 1995.

- Eissa, N. and H. W. Hoynes, "The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples", *Discussion Paper no.1194-99*, Institute for Research on Poverty, August, 1999.
- Eissa, N. and J. B. Liebman, "Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.111, 1996, pp.605~637.
- Farber, Henry, "Mobility and stability: The dynamics of job change in labor markets" *Working paper, Industrial relations section*, Princeton University, 1998.
- Ferber, R. and W. Z. Hirsch, "Social Experimentation and Economic Policy: A Survey", *Journal of Economic Literature*, Vol.16, 1978, pp.1379~1414.
- Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962.
- Golladay, F. L., and R. Haveman, *The economic impacts of tax-transfer policy: regional and distributional effects*, Academic Press, 1976.
- Harry J. Holzer and Robert J. Lalonde, *Job change and job stability among less-skilled young workers*, Institute for research on poverty, discussion paper no.1191-99, 1999.
- Hausman, J. A., "Taxes and Labor Supply", In 『Handbook of Public Economics』, Vol. 1, Edited by A. J. Auerbach and M. Feldstein, Elsevier Science Publishers B. V. (North-Holland), p.213~263, 1985.
- Hill, M. and Bramley, G., *Analyzing Social Policy*, Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- Hoffman, S. and L. Seidman, *The Earned Income Tax Credit: Antipoverty Effectiveness and Labor Market Effects*, Upjohn Institute for Employment Research, 1990.
- Holzblatt, J., and J. McCubbin and Robert Gillette, "Promoting Work through the EITC", Mimeo, U. S. Department of the Treasury, June, 1994.
- Joshua D. Angrist and Alan B. Krueger, Empirical strategies in labor economics, Orley Ashenfelter and David Card. *Handbook of labor economics*, 1999.
- Kakwani, N. and Hyun Hwa Son, Korea's Pro-Poor Economic Growth, 생산적 복지의 국제세미나에서 발표된 자료, 2001년 9월, 한국보건사회연구원, 2001.
- Meyer, B. D., Unemployment insurance and unemployment spells, *Econometrica* 58(4): 757~782, 1990.

- Meyer, B., and D. Rosenbaum, "Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers", *Mimeo*, Northwestern University, 1998.
- Mitchell, D., *Income Transfers in Ten Welfare States*, Avebury, 1991.
- Myoung-jae Lee, *Methods of moments and semiparametric econometrics for limited dependent variable models*, Springer, 1996.
- OECD, *The OECD Job study, evidence and explanations, part II*, 1994.
- _____, *Making work pay: Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*, 1997.
- Pechman, J. A. and P. P. Timpane(ed.), *Work incentives and income guarantees: the New Jersey negative income tax experiment*, The Brookings Institution, 1975.
- Rees, A., "An Overview of the Labor Supply Results", *Journal of Human Resources*, Vol.9, 1974, pp.155~180.
- Robert A. Moffitt, "New developments in econometric methods for labor market analysis", Orley Ashenfelter and David Card. *Handbook of labor economics*, 1999.
- Robert Haveman and Brian Knight, "The effect of labor market changes from the early 1970s to the late 1980s on youth wage, earnings, and household economic position", Institute for research on poverty, discussion paper no. 1174-98, 1998.
- Robins, P. K., "A Comparison of the Labor Supply Findings from the Four Negative Income Tax Experiments", *Journal of Human Resources*, Vol.20, Fall, 1985, pp.567~582.
- Royal, Anne, "Job-to-job and job-to-nonemployment turnover by gender and education level", *Journal of labor economics* 16, 392~443, 1998.
- Scholz, J. K., "The Earned Income Tax Credit: Participation, Compliance, and Anti-Poverty Effectiveness", *National Tax Journal*, Vol.47, No.1, 1994, pp.59~81.
- Stigler, G., "The Economics of Minimum Wage Legislation", *American Economic Review*, Vol.36, 1946, pp.358~365.
- U. S. Government Accounting Office, *Earned Income Tax Credit: Design and Administration Could Be Improved*, Washington DC: GAO, 1993.
- Weisbrod, B., "Collective Action and the Distribution of Income: a Conceptual Approach" in *Public Expenditures and Policy Analysis*, 1970.

□ 著者 略歷 □

• 洪 碩 杓

美國 State University of New York at Binghamton 經濟學 博士
美國 State University of New York at Binghamton 經濟學 碩士
現 韓國保健社會研究院 責任研究員

〈主要 著書〉

『國民健康保險 地域加入者 國庫差等支援 方案』, 韓國保健社會研究院, 2002.(共著)

『健康保險 統合管理運營體系의 效率化 方案』, 韓國保健社會研究院, 2001.(共著)

• 朴 純 一

美國 University of Wisconsin-Madison 經濟學 博士
現 韓國保健社會研究院 院長

• 崔 秉 浩

美國 University of Georgia 經濟學 博士
現 韓國保健社會研究院 研究委員

• 安 鍾 範

美國 University of Wisconsin-Madison 經濟學 博士
現 成均館大學校 經濟學部 副教授

• 玄 鎮 權

美國 Carnegie Mellon University, 政策大學院 政策分析學 博士
現 韓國租稅研究院 研究委員

• 崔 賢 壽

서울大學校 大學院 社會福祉學 博士課程
現 韓國保健社會研究院 主任研究員

研究報告書 2002-13

社會安全網 制度의 財政 效率化를 위한 制度 改善研究
Making Social Safety Nets Financially Efficient

2002年 12月 日 印刷 畵 8,000원

2002年 12月 日 發行

著 者 洪 碩 杓 外

發行人 朴 純 一

發行處 韓國保健社會研究院

서울特別市 恩平區 佛光洞 山42-14

代表電話：02) 380-8000

登 錄 1994年 7月 1日 (第8-142號)

印 刷 예원기획

© 韓國保健社會研究院 2002

ISBN 89-8187-279-1 93330