

연구보고서 2007-17-4

# 기초생활보장제도 효과성에 관한 연구 I

한국보건사회연구원  
기초보장·자활정책평가센터



## 머 리 말

기초생활보장제도가 제정되고 7년의 시간이 지난 상황에서 제도의 성과와 한계에 대한 다양한 의견이 개진되고 있다. 기초생활보장제도는 우리사회에서 빈곤층에 대한 기초생활보장을 하나의 사회권으로 정착시켰다는 점에서 상징적인 의미를 갖는다. 그리고 기존 생활보호제도에 비해 보장수준의 계층과 적용방식을 진일보시켰다는 점 또한 중요한 의미를 갖는다. 하지만 이 제도에 대한 비판적 의견 또한 개진되고 있다. 그것은 주로 급여의 <형평성·효과성·효율성> 문제를 중심으로 나타나고 있다. 그리고 이러한 문제점은 기초생활보장제도의 급여체계를 개편하는 방향으로 발전하고 있다.

기초생활보장제도를 개편하는 과정에서 최대 쟁점은 제도의 효과성에 대한 검증이라고 말할 수 있다. 물론 최근까지 기초생활보장제도에 대해서는 많은 연구가 이루어져 왔다. 하지만 정작 제도의 효과성에 대해서는 전반적인 평가가 이루어지지 못한 측면이 있다. 따라서 본 연구는 기초생활보장제도의 효과성을 체계적으로 평가하는 시도라는 의미를 갖고 있다. 그리고 제도의 효과성을 전체적으로 평가하기보다 1차 년도와 2차 년도로 구분하여, 1차 년도에는 소득보장 측면에서의 적정성을 평가하는데 초점을 두고, 2차 년도에는 근로유인을 포함한 탈수급·탈빈곤 효과를 평가하는데 초점을 맞추고자 한다.

본 연구는 기초생활보장제도의 효과성에 대한 제1차 년도 평가보고서로 제도의 빈곤감소효과, 사각지대 해소효과, 급여의 형평성, 욕구대비 보장효과 등을 평가하고 있다. 그리고 이 연구보고서는 현 제도가 안고 있는 문제점을 명확히 함으로써 이후의 제도개편 및 시행방안 준비과정에서 주목해야 할 점을 제안하는데 목적이 있기도 하다. 이 점에서 본 연구결과가 향후 기초생활보장제도를 욕구별 급여체제로 개편하는 과정에서 중요한 정책자료로

활용되기를 기대한다.

본 연구는 노대명 연구위원의 책임 하에 이은혜 연구원과 원일 연구원의 참여로 이루어졌다. 연구보고서에 대한 조언을 주신 이현주 연구위원과 김안나 연구위원에게 감사드린다. 본 연구에 들인 많은 노력에도 불구하고 한계가 있다면, 그것은 전적으로 연구진의 능력 탓이다.

본 보고서가 향후 기초생활보장제도에 대한 연구과 정책설계에 기여할 수 있는 정책자료로 널리 활용되기를 기대하며, 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2007년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

# 목 차

요약 .....	1
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>13</b>
제1절 연구목적 .....	13
제2절 연구방법 .....	16
제3절 연구내용 .....	19
<b>제2장 이론적 검토 .....</b>	<b>21</b>
제1절 평가의 딜레마 .....	21
제2절 선행연구 검토 .....	23
제3절 효과평가의 방법 .....	27
<b>제3장 기초보장제도의 경제사회환경 .....</b>	<b>34</b>
제1절 환경은 어떻게 변화하고 있는가 .....	34
제2절 빈곤율의 추이 .....	38
제3절 제도적 환경의 변화 .....	43
<b>제4장 기초보장제도의 현황 .....</b>	<b>48</b>
제1절 데이터에 대해 .....	48
제2절 기초보장제도의 일반현황 .....	49
제3절 욕구별 급여제도의 현황 .....	55
제4절 기초보장제도의 지출 .....	63
제5절 기타 공공부조제도의 현황 .....	66

<b>제5장 기초보장제도의 효과성 분석</b> .....	<b>69</b>
제1절 분석방법 및 데이터 .....	69
제2절 욕구보장 효과에 대한 평가 .....	72
제3절 근로유인 효과 평가결과 .....	91
<b>제6장 결론</b> .....	<b>103</b>
제1절 연구의 함의 .....	103
제2절 정책제언 .....	108
참고문헌 .....	111

## 표 목 차

<표 2- 1> 기초보장제도 성과지표의 구성과 조작적 정의 .....	33
<표 3- 1> 주요 산업의 취업자 규모 변화 .....	37
<표 4- 1> 기초보장제도 수급자 및 예산 추이 .....	50
<표 4- 2> 기초보장 수급자의 일반적 특성 .....	53
<표 4- 3> 소득 및 급여의 추정액 .....	57
<표 4- 4> 현금급여액 평균 .....	58
<표 4- 5> 임대료 지원금액과 수급가구 실질임대료의 비교(2006년) .....	59
<표 4- 5> 조건부수급자 및 자활사업 참여자 추이 .....	60
<표 4- 6> 자활사업 추진현황(2007년 누계) .....	61
<표 4- 7> 자활사업 성공율(2007년 누계) .....	62
<표 4- 8> 자활성공율의 내용(2007년 누계) .....	63
<표 5- 1> 가구특성별 · 지원제도별 빈곤감소 효과 .....	79
<표 5- 2> 표준가구의 지역별 최저생계비(연구진안) .....	83
<표 5- 3> 지역별 · 가구규모별 주거급여의 실제 주거지출 대비 비율 .....	85
<표 5- 4> 기초보장제도 소득능력 판정 시 각종 공제의 평균 금액 .....	86
<표 5- 5> 급여공제와 소득공제에 따른 총 가처분소득의 차이 .....	88
<표 5- 6> 재산의 소득환산에 따른 욕구충족 효과 .....	90
<표 5- 7> 기초보장제도 수급자 중 탈수급자의 비율과 특성 .....	94
<표 5- 8> 기초보장제도 수급자의 수급지위 변화('02~'05년) .....	95
<표 5- 9> 기초보장제도의 탈수급효과('02년~'05년) .....	96
<표 5-10> 자활사업의 취업 및 창업 성공률 추이 .....	97
<표 5-11> 기초보장제도 수급자의 취업상태 변화('02년~'05년) .....	99
<표 5-12> 기초보장제도 수급자 중 근로능력자의 취업상태 변화 .....	100
<표 5-13> 수급 근로빈곤층과 비수급 근로빈곤층의 취업상태 변화 .....	102

## 그림 목차

[그림 2- 1] 성과평가의 과정과 지표의 예시 .....	29
[그림 2- 2] 기초보장제도 성과평가의 기본 구조 .....	30
[그림 3- 1] 1990년 1분기이후 경제성장을 추이 .....	35
[그림 3- 2] 1990년 이후 경제활동참가율 및 실업률 추이 .....	36
[그림 3- 3] 1990년 이후 임금근로자의 종사상지위별 비중 변화 .....	38
[그림 3- 4] 우리사회의 소득분배구조 추이(지니계수) .....	39
[그림 3- 5] 우리사회의 상대빈곤율 추이 .....	40
[그림 3- 6] 근로빈곤층과 반복빈곤층의 문제 .....	42
[그림 3- 7] 한국사회의 고령화 전망 .....	43
[그림 4- 1] 전체 수급경험가구의 기초보장 수급진입 시점 .....	55
[그림 4- 2] 기초보장제도의 주요 급여별 예산 추이 .....	64
[그림 4- 3] 기초보장제도 급여별 1인당 연간 지출 추이 .....	65
[그림 4- 4] 기초보장제도의 지출증가와 그 영향 .....	66
[그림 5- 1] 공공부조제도에 의한 빈곤감소 효과 .....	74
[그림 5- 2] 기초보장제도와 공공부조제도의 빈곤감소 효과(2005년) .....	75
[그림 5- 3] 기초보장제도의 보호율 저하 .....	76
[그림 5- 4] 지역별·가구규모별 주거급여의 실제 주거지출 대비 비율 .....	85
[그림 5- 5] 기초보장제도의 탈수급 효과(2005년) .....	93
[그림 5- 6] 기초보장제도 수급자의 수급지위 변화('02~'05년) .....	95
[그림 5- 7] 자활사업 참여자의 탈수급 효과 .....	97
[그림 5- 8] 기초보장 수급지위에 따른 취업상태 변화 .....	101
[그림 5- 9] 수급 근로빈곤층과 비수급 근로빈곤층의 취업과 실업 .....	102

# 요 약

## 제1장 서론

### 1. 연구목적

- 현재 기초보장제도는 지출측면 외에도 복지급여를 지급하는 선정기준 등의 측면에서 사회보장제도에 포괄적인 영향력을 행사하고 있음.
  - 문제는 기초보장제도가 빈곤층이 복지제도로 진입하는 관문의 역할을 하고 있다는 점. 이는 기초생활보장제도로 진입하는 경우, 다양한 복지지원을 받을 수 있다는 점에서 빈곤층 전반에 강력한 유인효과를 갖고 있으며, 제도에 안주하려는 경향을 야기하고 있음.
- 따라서 기초보장제도의 효과성을 평가함으로써 어떠한 문제점을 안고 있는지 점검하는 것은 매우 중요한 일임.
  - 기초보장제도가 급여의 형평성, 효과성, 효율성 측면에서 취약하다는 점을 감안할 때, 이러한 문제점을 개선하는 노력이 필요.
  - 특히 기초보장제도의 급여체계 개편을 둘러싸고 논의가 진행되는 상황에서 현 제도의 효과성에 대한 객관적인 평가가 필요

### 2. 연구방법 및 연구내용

- 본 연구는 기초생활보장제도의 효과를 아래와 같은 연구방법에 따라 보다 실증적으로 분석하는데 초점을 두고 있음.
  - 첫째, 기초보장제도 평가방법에 대한 선행연구를 검토하여 기초보장

제도의 효과성을 평가할 수 있는 평가 틀을 마련

- 둘째, 기초보장제도의 실태에 대한 다양한 정보를 수집함으로써 제도를 평가할 수 있는 기초분석을 수행.
- 셋째, 다양한 실증분석을 통해 기초보장제도의 욕구충족효과, 근로유인효과 등을 살펴보고자 함.

□ 본 연구에서 활용하게 될 데이터는 크게 세 가지임.

- 먼저 기초보장수급자의 급여실태와 관련해서는 행정전산망에 입력된 기초보장제도 수급자 데이터를 활용
- 이어 소득불평등 및 빈곤율 추정과 관련해서는 통계청에서 생산한 전국가계조사자료를 활용
- 끝으로 한국보건사회연구원이 생산한 복지패널 1차 조사(2005년 기준)와 저소득층 자활사업 실태조사 자료를 활용

## 제2장 이론적 검토

### 1. 선행연구 검토

- 기초보장제도의 소득보장효과에 대한 연구는 거의 없으며, 그 이유는 다음 두 가지로 정리할 수 있음.
  - 기초보장제도를 평가하는데 필요한 기초데이터가 거의 없었기 때문이며, 이를 위해서는 수급자에 대한 데이터 관리가 필요.
  - 향후에는 기초보장제도에 의한 빈곤감소 효과를 추정하기 위한 현물급여의 현금소득으로의 전환에 대한 연구가 필요.

- 지금까지 발표된 연구결과는 주로 기초보장제도의 특정한 효과에 초점을 맞추고 있으며, 욕구충족효과에 대한 관심이 부족.
  - 많은 연구논문이 노동공급효과에 초점을 맞추고 있음. 연구결과들이 동일한 결론에 도달하지 못하고 있으나, 전체적으로는 노동공급효과가 취약하다는 점을 지적하고 있음.
  - 그보다 주목해야 할 점은 기초보장제도가 다양한 욕구수준을 가진 빈곤층의 욕구를 제대로 충족시키고 있는가 하는 점임.
- 기초보장제도의 빈곤탈출 효과는 많은 연구자가 관심을 갖는 사안이나 전체적으로 연구가 저발전한 부분임.
  - 대부분의 분석결과는 수급 가구가 비수급 가구인 비교집단보다 빈곤탈출이 저조한 것으로 나타나고 있음.
  - 아울러 취업효과와 관련해서도 수급 근로빈곤층의 취업효과가 상대적으로 저조한 것으로 평가되고 있음.

## 2. 평가지표와 평가방법

- 성과평가 지표의 구성
  - 성과평가지표는 성과관리제도에서 가장 중요한 요소라고 말할 수 있음. 그리고 성과평가지표는 목표와의 연관성이 뚜렷해야 하며, 정책목표를 왜곡시킬 가능성을 배제해야 함.
  - 기초보장제도의 성과지표는 전체 빈곤층에 대한 공공부조제도의 보호정도(사각지대 해소정도), 예산의 효율적 집행, 빈곤층에 대한 적절한 소득보장 등으로 구성할 수 있음.
- 기초보장제도의 하위 정책목표는 욕구충족(소득보장)효과와 근로유인

효과로 구분할 수 있음.

- 욕구충족효과는 거시적으로는 빈곤감소효과를 중심으로, 미시적으로는 개별가구의 욕구수준에 맞는 급여방식의 문제를 생각해 볼 수 있음. 다만, 기초보장제도의 현물급여를 현금소득으로 환산하지 않는 한, 제대로 된 빈곤감소효과를 추정하기 힘들다는 한계가 존재.
- 근로유인효과는 기초보장제도의 탈수급 효과와 취업촉진 효과를 중심으로 평가할 수 있음. 여기서 주의해야 할 점은 기초보장제도의 고유한 효고하를 평가하는데 어려움이 있다는 것임.

### 제3장 기초보장제도의 경제사회환경

#### 1. 경제·사회적 환경변화

- 우리사회는 외환위기 이후 지속적으로 소득불평등이 심화되는 상황을 경험하고 있음.
  - 기초보장제도와 보다 직접적인 관련을 갖는 것은 빈곤율임. 상대빈곤율은 외환위기 직후 빠른 감소세를 보이다 2003년을 기점으로 다시 증가하는 양상을 나타내고 있음
  - 빈곤층 문제와 관련해서 주목해야 할 또 다른 변화는 빈곤층의 구성에 있어 특정한 집단, 즉 근로빈곤층(Working Poor)이 증가하고 있다는 점. 참고로 우리사회 반복빈곤층은 전체 가구의 16%에 달하는 것으로 추정됨. 이는 반복빈곤층을 위해 고용지원과 복지지원을 연계하는 새로운 정책패러다임이 필요하다는 것을 의미함.
  - 기초보장제도가 직면하고 있는 또 다른 사회적 환경은 가족해체와 고령화 문제임. 인구 고령화의 문제는 단기적으로 우리사회에 영향을

미치기보다 노인인구 부양에 따라 사회적 비용부담의 문제를 야기하는 중장기적인 문제임.

## 2. 제도적 환경변화

- 1990년대 이후 서구 복지국가에서 공공부조제도가 복지개편의 주요한 대상이 되고 있으며, 복지축소(welfare retrenchment)의 경향성을 띠고 있는 것으로 판단됨.
  - 하지만 우리사회는 뒤늦게 복지확장 과정에 들어서 있으며, 복지확장에 따른 정교한 전략이 필요한 상황.
  - 그리고 앞으로 상당기간 공공부조제도나 기타 복지제도의 역할이 상대적으로 매우 중요할 수밖에 없을 것으로 판단됨.
- 하지만 우리 사회보장제도는 공공부조제도의 정교화와 효율화가 절실한 시점에 놓여 있다는 점을 강조하지 않을 수 없음.
  - 기타 복지제도가 도입됨에 따라, 다른 복지제도와의 관계를 유기적으로 연계할 수 있도록 제도를 합리화해야 한다는 점을 의미함.
  - 이는 모든 급여를 통합하고 있는 기초보장제도를 소득보장과 기타 육구별 보장제도로 분리함으로써 향후 노인, 장애인 빈곤층에 대한 대안적 제도도입을 용이하게 해야 한다는 것을 시사함.

## 제4장 기초보장제도의 현황

### 1. 기초보장제도의 현황

- 기초보장제도는 수급자 규모에 비해 예산의 증가속도가 훨씬 빠르게

나타나고 있으며, 전체적으로 예산에 대한 효율적인 관리가 필요.

- 기초보장제도의 지출이 빠르게 증가한 이유는 수급자 1인당 지출비용을 보면, 생계급여 예산이 빠르게 증가하고 있음.
- 특례급여의 수급현황을 보면, 기초보장제도가 향후 의료급여, 자활급여를 중심으로 지출이 증가하게 될 개연성이 높다는 것을 알 수 있음
- 기초보장제도의 지출증가가 사각지대 해소와 수급자의 급여증가 중 어느 방향으로 영향을 미쳤는가를 평가해 보면,
  - 2000년 이후 기초보장제도 관련 지출의 증가는 점진적으로 사각지대를 해소하기보다 기존 수급자에 대한 급여인상에 영향을 미쳤던 것으로 판단됨.
- 향후 기초보장제도의 지출증가와 관련해서 서둘러 대책을 강구해야 할 사항 중 하나는 주거급여의 문제.
  - 현 기초보장제도는 자가가구에게 주거급여를 지급하는 형태를 취하고 있다는 점에서 급여관리의 효율성 측면에서 개혁이 필요한 상황임.

## 2. 욕구별 급여제도의 현황

- <생계급여>는 주거급여의 일부를 포함하고 있다는 점에서 정확한 추정이 곤란하며, 여기서는 현금급여액을 중심으로 설명하고자 함.
  - 기초보장제도를 통한 현금급여액은 전체 가구 평균 금액으로 약 29만 5천원으로 나타나고 있으며, 기타 공공부조 급여액은 11만 6천원으로 나타나고 있음.
  - 현재 생계급여를 중심에 놓고 빈곤층에 대한 소득보장을 생각한 방식은 기타 공공부조제도를 활용한 빈곤감소효과를 감안할 때, 수정이

필요한 전략임.

- <주거급여>는 주거유형에 따라 주거급여의 내용 뿐 아니라 주거급여액에서도 좀 더 차별화가 시도될 필요가 있음.
  - 현 주거급여는 실질임대료의 44.19%~100.24%로 가구규모에 따라 매우 큰 폭의 격차를 보이며, 가구규모가 커질수록 그 격차가 좁아지는 양상을 나타내고 있음.
  - 또한 주거급여는 생계급여와의 혼합으로 인한 문제 외에도 가구규모와 특성에 따른 지출의 탄력성을 충분히 고려하지 못하고 있음.
- <자활사업> 참여자 현황자료를 보면, 근로능력이 있는 수급자 중 조건부수급자의 비중이 시간이 갈수록 감소하는 추세임.
  - 자활사업 참여자의 취업률은 낮은 수준이나 성과가 산출되고 있으나 탈수급율이 매우 낮게 나타나고 있음.
  - 이는 취업한 일자리의 질이 낮다는 것을 의미할 뿐 아니라 현 기초보장제도가 취업수급자의 탈수급을 억제하고 있음을 의미.
  - 자활사업 참여자의 취업을 통한 탈수급을 억제하는 메커니즘은 현재 기초보장제도의 허술한 취업수급자 관리체계로 판단됨.

### 3. 기타 공공부조제도의 현황

- 2006년 현재 기초보장제도 수급자(약 153만명)는 다른 모든 지원제도 수급자를 합한 규모보다 훨씬 크게 나타남. 이는 공공부조제도 내에서 기초보장제도가 차지하는 비중이 거의 절대적이라는 것을 의미.
  - 이는 이미 지원을 받고 있는 집단에겐 지원이 집중되고, 정작 지원이 필요한 비수급 빈곤층의 진입이 힘들기 때문에 사각지대 해소효과를

기대하기 힘들다는 점을 시사.

- 다른 하나는 기초보장제도 수급자가 되어야 다른 급여를 받을 수 있는 상황에서 빈곤층이 기초보장제도로 집중되고 이 제도에서 벗어나지 않으려 한다는 점. 이 점에서 현재 기초보장제도가 각종 복지제도로 진입하는 ‘통로역할’을 하고 있다고 말할 수 있음.

## 제5장 기초보장제도의 효과성 분석

### 1 욕구충족 효과에 대한 평가

- 지난 수년간 기초보장제도가 빈곤감소 또는 사각지대해소에 미치는 영향은 작지 않은 것으로 나타나고 있음.
  - 물론 현물급여를 고려하는 경우, 빈곤감소 및 사각지대 해소 효과가 보다 증가할 것으로 판단됨.
  - 하지만 기초보장제도 외에 기타 공공부조제도가 미치는 영향이 상대적으로 매우 큰 것으로 나타나고 있음.
  - 이는 기초보장제도의 수급자를 확대하는 방식보다 각종 급여를 개별화하여 기초보장 수급자 외에 다양한 저소득층에게 지원하고, 기타 공공부조제도를 확대할 때, 빈곤감소효과가 극대화된다는 것을 의미하는 것임.
- 기초보장제도의 선정기준이 욕구충족성에 미치는 영향을 분석한 결과, 개선해야 할 점이 많은 것으로 나타나고 있음.
  - 먼저 가구규모별, 지역별, 점유형태별로 상이한 욕구수준을 충족시키는데 구조적인 문제점이 있는 것으로 나타나고 있음.

- 문제는 이를 해결하기 위해 제도의 어떠한 부분을 어느 수위까지 개편해야 할 것인가에 대한 쟁점이 형성될 수 있다는 점임.
  - 본 연구는 빈곤가구의 욕구수준이 차이를 보이는 가장 큰 요인을 주거비라는 점을 강조하고, 이 문제를 해결함으로써 지역별 점유형태별 그리고 가구규모별 욕구수준에 맞는 급여의 차등화가 가능하다는 점을 지적하고 있음.
- 기초보장제도가 급여방식이 욕구충족성에 미치는 영향은 매우 다의적으로 해석할 수 있음.
- 먼저 가장 근본적인 쟁점은 기초보장제도가 빈곤층의 모든 부가적 지출을 담당할 것인지, 아니면 부가적 지출을 다른 복지제도에 맡길 것인지 하는 것임.
  - 이 문제에 대해서는 가구원특성에 따라 발생하는 부가적 지출을 담당할 수 있는 다른 복지제도가 존재하는 상황에서 기초보장제도가 이를 소득산정에서 공제하는 방식으로 문제를 해결하는 것이 타당하다고 판단됨.
  - 또 다른 쟁점은 각종 복지급여에 대해서는 거의 전액을 공제하는 반면, 소득공제는 매우 제한적으로 적용되고 있다는 점임. 이는 수급자의 근로유인과 밀접한 관계를 갖는 것으로, 기초보장제도가 근로능력이 있는 수급자의 근로유인에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 시사함.

## 2. 근로유인 효과에 대한 평가

- 기초보장제도의 탈수급 효과를 추정하면 아래와 같음.
- 물론 이 분석결과의 한계는 탈수급 효과가 자산조사에 의한 탈락인지

취업 및 근로소득 증가로 인한 탈출인지 명확하지 않다는 점임.

- 이러한 한계를 전제로 탈수급 효과에 대한 분석결과를 살펴보면, 연평균 탈수급율은 약 4.87%~7.87%로 추정해 볼 수 있음.

※ 문제는 이러한 탈수급율의 수준이 높거나 낮다고 평가할 비교의 대상이 없다는 점임. 그것은 외국의 공공부조제도의 경우, 탈수급을 촉진하는 제도적 장치가 상이하기 때문임.

- 그리고 좀더 주목해야 할 점은 어떠한 집단이 보다 더 탈수급을 하고 있는가 하는 점임. 이는 충분히 짐작할 수 있는 바와 같이 근로능력자를 가진 가구를 중심으로 탈출이 이루어지고 있음.

□ 기초보장제도가 개별 수급자의 취업에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보면 아래와 같음.

- 분석결과에 따르면, 기초보장제도 수급자 중 근로능력자는 2002년부터 2005년까지 4년간 매년 약 5.1%가 일자리를 잃고, 4.2%가 일자리로 진입하는 것으로 추정됨.

- 이러한 분석결과는 취업촉진효과가 낮은 것처럼 해석될 소지가 있음. 하지만 거시적으로 경제여건에 따라 취업촉진효과가 달라질 수 있다는 점을 고려해야 함.

- 동일한 소득수준으로 통제하여 수급 근로빈곤층과 비수급 근로빈곤층의 취업율을 비교하면, 기초보장제도의 지원을 받지 않는 근로빈곤층의 취업율이 상대적으로 높게 나타나는 것을 확인할 수 있음. 이는 기초보장제도의 취업촉진 효과가 크지 않다는 점을 의미함.

※ 다만 이러한 해석과 관련해서 두 집단의 특성에 차이가 존재할 수 있다는 점에서 제한적 의미를 갖는 것으로 이해해야 함.

## 제6장 결론

### 1. 연구결과의 함의

- 지금까지의 빈곤정책이 노인과 장애인 등 전통적 빈곤층에 대한 소득 보장에 초점을 두었다면, 향후의 빈곤정책은 근로빈곤층에 대한 지원 방식의 개발에 초점을 두어야 한다는 점.
- 향후 기초보장제도의 개편은 공공부조제도 전반의 균형발전이라는 관점에서 접근해야 한다는 점. 달리 표현하면, 기타 공공부조제도와 현물 급여 및 서비스의 공급확충에 주목해야 한다는 점.
- 기초보장제도의 수급자를 확대하는 방식보다 각종 급여를 개별화하여 기초보장 수급자 외에 다양한 저소득층에게 지원하고, 기타 공공부조제도를 확대할 때, 빈곤감소효과가 극대화된다는 점.
- 빈곤가구의 욕구수준이 차이를 보이는 가장 큰 요인을 주거비라는 점에서 지역별 점유형태별 그리고 가구규모별 욕구수준에 맞는 급여의 차등화가 필요하다는 점. 그리고 주거급여의 분리가 빈곤가구의 다양한 욕구수준에 맞는 제도 정교화의 첫 걸음이라는 점.
- 소득능력평가와 관련해서 급여공제 외에 소득공제를 확대함으로써 기초보장제도의 건강성 또는 근로유인효과를 강화해야 한다는 점. 이는 근로장려금을 전체 취업수급자로 확대하거나, 근로장려세제의 적용대상을 수급자로 확대하는 선택이 필요하다는 것을 의미함.
- 기초보장제도가 주목해야 할 점은 탈수급이 근로능력자를 가진 가구를 중심으로 탈출이 이루어진다는 점. 따라서 근로능력자 가구를 중심으로 집중화되고 전문화된 지원체계 구축이 필요함.

- 경제여건을 고려하더라도 기초보장제도에 의한 취업촉진 효과가 크지 않다는 점. 이는 향후 제도개편 과정에서 급여체계 외에도 구체적인 프로그램 개발이 필요하다는 점을 시사함.

## 2. 정책제언

- 단기 개편과제는 다음과 같음.
  - 최저생계비의 계측과 적용방식을 보완
  - 주거급여를 개편하여 내실화
  - 근로빈곤층과 관련된 제도의 독립
  - 기초보장제도의 소득인정액 개념을 수정 또는 보완
  - 기초보장제도 관리 정보인프라 구축
- 중장기 개편과제는 다음과 같음.
  - 노인 및 장애인에 대한 소득보장제도와의 관계 재정립
  - 기초보장제도와 각종 사회보험제도와의 관계를 재설정
  - 근로빈곤층에 대한 지원제도를 종합적으로 재구성

# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

한국 사회보장제도에서 기초생활보장제도(이하 기초보장제도)가 차지하는 위상은 이론적으로나 정책적으로나 매우 크다. 국가가 국민들에게 보장을 약속한 최저소득보장(National Social Minimum)을 상징하고 있으며, 우리사회 빈곤층이 의존할 수 있는 가장 핵심적인 제도라는 점에서 그러하다. 특히 사회보험 중심 사회보장체계를 가진 우리나라에서 사회보험의 보장범위와 보장수준이 열악하다는 점은 공공부조제도, 특히 기초보장제도의 역할을 더욱 중요하게 만드는 측면이 있다.

이러한 현실을 반영하듯, 기초보장제도에 지나치게 많은 하중이 집중되어 있다는 지적이 제기되고 있다. 이는 크게 두 가지 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, 이 하나의 제도가 기타 공공부조제도 전체의 지출보다 수 배 이상 큰 규모이며, 다양한 급여를 포괄하고 있다는 점이다. 둘째, 이 제도가 빈곤층을 지원하는 다른 제도의 선정과 급여에 매우 큰 영향을 미치고 있다는 점이다. 이는 상이한 특성을 가진 빈곤가구의 다양한 욕구를 획일적으로 지원하고 있다는 비판과 무관하지 않다. 하지만 이러한 비판은 기초보장제도 자체의 문제라기보다 기타 공공부조제도의 저발전과 행정운용방식의 문제라고 말하는 것이 옳을 것이다.<sup>1)</sup>

최근 기초보장제도의 추가적 확장 또는 단순한 양적 확장에 대한 경계의

---

1) 현 기초보장제도의 소득인정액 방식 등이 다른 복지제도에 적용되는 것은 새로운 선정 기준과 선정방식을 도입함에 따라 야기될 수 있는 논란을 피하기 위해 기초보장제도의 선정기준과 자산조사 방식을 답습하기 때문이라고 말할 수 있을 것이다.

목소리가 크다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 빈곤층의 다양한 욕구와 관련해서 향후 어떠한 집단의 어떠한 욕구를 우선적으로 보장해야 하는지에 대해서도 다양한 의견이 제기되고 있다는 점에 주목해야 한다. 생활능력이 취약한 노인과 장애인에 대한 소득보장이 시급하다면, 최근 각종 복지제도의 확장과정에서 근로빈곤층에 대한 소득보장은 어떻게 할 것이며, 생계욕구 외에 주거욕구와 의료욕구 그리고 노동욕구를 어떻게 충족시킬 것인지에 대해 진지한 고민이 필요한 것이다.

그리고 또 하나 보다 본질적인 문제를 고려하지 않을 수 없다. 그것은 기초보장제도의 정책목표 또는 효과에 관한 것이다. 물론 이 제도의 효과성에 대해서는 다양한 관점과 해석이 존재하고 있다. 양 극단에서 보면, 빈곤층에 대한 욕구보장 효과(광의로는 기초보장효과, 협의로는 소득보장효과)를 강조하는 관점이 존재할 수 있으며, 근로유인 효과라는 목적을 강조하는 관점이 존재할 수 있을 것이다. 이 관점들은 국민의 정부에서 참여정부에 이르는 정책결정과정에서 큰 영향을 미쳐왔던 것으로 판단된다. 때로는 차상위층에 대한 보호를 강화하려는 시도로 표출되었으며, 때로는 적정수준의 욕구보장을 위해 급여를 인상하려는 시도로 표출되었고, 때로는 빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하려는 시도로 표출되었던 것이다. 실제로 2005년 말 정부가 발표한 <일을 통한 빈곤탈출정책>은 근로유인을 강조한 것이며, 2006년 발표된 <희망한국 21>은 사각지대 해소를 강조한 것이라고 말할 수 있다.

이처럼 다양한 정책목표가 표출되었던 것은 우리 공공부조제도의 현실을 반영하는 것이다. 전체 소득빈곤층의 60% 가량이 정부로부터 어떠한 지원도 받지 못하고 있으며, 기초보장제도 수급자에 대한 급여수준이 적정성과 형평성의 문제를 야기하고 있으며, 수급자에 대한 근로유인정책의 성과가 미진하다는 것은 부인하기 힘든 사실이다. 이는 다양한 정책목표가 동시에 표출되는 것이 불가피하게 만든다. 달리 표현하면, 기초보장제도가 사각지대를 해소하고, 적정소득을 보장하고, 경제활동참여를 촉진하는 다양한 정책목표를 동시에 추구하는 것은 '현재 상황에서' 불가피한 일일 것이다.

하지만 외국에서 그러하듯, 우리나라에서도 관대한 소득보장이 수급자의

경제활동 참여에 부정적인 영향을 미칠지 모른다는 우려, 경제활동 참여를 강조하는 것이 소득보장성을 악화시킬지 모른다는 우려가 공존하고 있다. 이는 제도개편과정에서 다양한 이해관계집단의 정치적 경합을 야기하며, 과거와 같은 극단적 선택을 어렵게 하는 정치적 메커니즘으로 작동하고 있다. 물론 여전히 정치적 이해관계나 관료집단에 의해 극단적 선택이 내려질 개연성을 우려하는 목소리가 존재하고 있으나, 과거에 비해서는 그러한 선택을 하게 될 개연성이 크지 않다고 판단된다. 예를 들어, 빈곤층의 수급기간을 제한하거나 급여를 삭감하는 축소 지향적 선택도, 모든 빈곤층에게 보편적 소득보장을 하는 확장 지향적 선택도 개연성이 크지 않은 것이다. 이는 최근 수년간 나타났던 바와 같이 제도 자체가 정체되는 국면을 초래하기도 한다. 즉, 충분한 소득보장이 되지 않은 상황에서 근로유인을 강조하는 것에 대한 거부감과 제도의 효과성이 부족한 상황에서 보장성을 강화하는 것에 대한 거부감이 상호작용을 하며, 제도개편 자체를 지체시킬 수 있는 것이다.

본 연구에서는 기초보장제도 개편논의의 연장선에서 효과성의 문제를 살펴보고자 한다. 여기서 개편논이란 기초보장제도를 욕구별 급여체계 또는 개별급여체계로 개편하려는 움직임을 지칭하며, 이 연구는 제도의 효과성을 평가함으로써 개편방향을 설정하는데 작은 도움을 주는데 목적이 있는 것이다. 이러한 취지에서 본 연구는 다음 두 가지 문제에 초점을 맞추고자 한다: 기초보장효과와 근로유인효과가 그것이다. 먼저 기초보장효과는 거시적 관점과 미시적 관점에서의 효과로 구분할 수 있다. 거시적으로는 기초보장제도를 통한 각종 지원이 소득불평등의 완화나 빈곤감소에 어떠한 영향을 미쳤는가 하는 점을 의미한다. 그리고 미시적으로는 기초보장제도를 통한 급여가 빈곤가구의 다양한 욕구에 적절하게 대응하고 있는가 하는 점을 의미한다. 미시적 관점의 기초보장효과는 급여의 형평성 문제나 효율성 문제와 밀접한 관련이 있다. 이어 근로유인효과는 기초보장제도를 통한 지원이 수급자의 취업과 탈수급에 어떠한 영향을 미치는가 하는 점을 의미한다. 이는 기초보장제도가 수급자의 취업과 탈수급에 부정적인 영향을 미친다는 기존의 연구결과를 재평가하는 의미를 갖는다.

이 연구는 모두 2차 년도에 걸쳐 이루어지도록 설계되었다. 제1차 년도에는 기초보장제도의 효과성에 대한 평가 틀을 구축하고, 이를 토대로 주로 기초보장효과(특히 소득보장효과)를 평가하는데 초점을 맞추고, 제2차 년도에는 주로 근로유인의 효과를 평가하는데 초점을 맞추는 방식으로 진행되는 것이다. 이처럼 2차 년도에 걸친 연구로 설계한 가장 근본적인 이유는 취업과 탈수급이라는 동태적 연구를 수행하는데 필요한 기초데이터가 취약하기 때문이다. 하지만 본 연구에서는 현재 활용할 수 있는 데이터를 토대로 근로유인효과에 대해서도 간략하게 언급할 것이다.

## 제2절 연구방법

### 1. 연구방법

본 연구는 기초보장제도의 자체에 대한 논의보다 실증분석을 통해 이 제도의 효과성을 평가하는데 목적이 있다. 따라서 여기서는 아래와 같은 분석방법에 따라 연구를 진행하고자 한다.

첫째, 평가 틀에 대한 선행연구를 검토함으로써 기초보장제도의 효과성을 평가할 수 있는 기틀을 마련하는 것이다. 이 주제와 관련해서는 최근 몇 년간 많은 연구가 진행되어, 기초보장제도의 효과성에 대한 평가체계를 구축하는 토대를 마련한 것으로 여겨진다. 따라서 본 연구에서는 기존 평가체계 관련 연구의 성과를 확인하고, 그로부터 분석방법과 관련된 시사점을 도출하고자 한다.

둘째, 기초보장제도의 기초보장효과(특히 소득보장효과) 분석을 위해서는 크게 두 가지 방법을 활용하였다. 먼저 거시적으로는 기초보장제도 급여에 따른 소득불평등 개선효과 및 빈곤감소 효과를 추정하고자 한다. 이는 기초보장제도 급여 전후의 소득을 기준으로 지니계수와 빈곤율을 추정한 후, 그 차이를 확인하는 방식을 취하게 된다. 여기서 그 차이란 기초보장제도에

따른 소득보장효과를 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 물론 그 밖에도 빈곤갭 개선효과를 생각해 볼 수 있다. 하지만 적어도 이론적으로 기초보장제도는 수급자의 빈곤갭을 모두 해소하는 것으로 간주된다는 점에서 분석이 용이하지 않다는 문제점을 안고 있다. 이어 미시적으로는 소득보장효과를 적정성과 형평성의 관점에서 살펴보고자 한다. 이는 기초보장제도 수급자와 비수급자 간 지원의 형평성 문제를 검토하고, 수급자 내의 급여 형평성 및 적정성 문제를 검토하는 방식을 취할 것이다. 전자가 주로 기초보장제도로의 자원집중의 문제를 지적하는데 초점을 맞추고 있다면, 후자는 급여의 과소·과잉의 문제를 지적하는데 초점을 맞추고 있다. 이를 위해서는 기초보장제도 급여 외에도 기타 공공부조제도의 급여 및 수당에 대한 정보를 활용한 분석방법을 취할 것이다.

셋째, 기초보장제도의 근로유인효과와 관련해서는 크게 두 가지 방법을 활용하고자 하였다. 먼저 시계열적으로 기초보장제도 수급이 개인의 취업에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보는 것이다. 이는 수급자와 비수급자로 분석집단을 구분한 뒤, 사전사후 비교분석방법을 취하는 것이다. 그리고 어떠한 요인 또는 변화가 취업에 영향을 미치는지에 대한 결정요인분석 또한 가능할 것이다. 이어 세부적으로 자활사업에 참여한 수급자의 취업 및 탈수급 효과에 대한 최근의 분석결과를 소개할 것이다. 이는 자활사업의 취업 및 탈수급 효과보다 기초보장제도의 '역류효과'를 보여주는 것으로 이해할 수 있다. 끝으로

## 2. 분석데이터

본 연구에서 활용하게 될 데이터에 대해 간단히 설명할 필요가 있다. 참고로 이 분석주제와 관련해서 하나의 데이터로 일관된 분석을 하는데 어려움이 있다는 점을 언급해야 할 것이다. 일반 Survey Data는 기초보장제도 수급자에 대한 정보가 부족하고, 행정데이터는 분석에 필요한 기초정보가 부족하기 때문이다. 그리고 이러한 데이터를 하나의 데이터로 머지하는 방식

또한 조사시점과 조사방식 그리고 표본추출방식 등이 달라 용이하지 않다. 따라서 본 연구에서는 다양한 데이터를 활용한 각각의 분석결과를 결합시키는 방식을 취하고자 한다.

먼저 기초보장제도 수급자의 급여실태와 관련해서는 행정전산망에 입력된 기초보장제도 수급자 데이터를 활용하였다. 여기서 활용한 데이터는 2006년 12월과 2007년 12월 시점의 데이터이며, 전체 수급가구 및 개인을 포함하고 있다. 다만, 이 데이터가 갖는 한계는 크게 두 가지로 지적할 수 있다. 첫째, 수급가구의 소득정보가 부정확하다는 점이다. 따라서 급여실태 및 급여적정에 대한 분석에 활용하는데 한계가 있다. 둘째, 전체 수급가구 중 근로능력가구에 대한 정보의 결측치가 매우 많다는 점이다. 따라서 본 연구에서는 두 시점에 수급자의 수급지위 변동 등을 파악하는데 활용할 것이다.

이어 통계청에서 생산한 전국가계조사자료를 활용하였다. 하지만 이 데이터는 2000년 기초보장제도 도입이후 현재 시점까지 동일한 정보를 제공하지 않으며, 분석에 필요한 항목이 제한되어 있다는 한계를 안고 있다. 2003년 이전까지의 데이터는 비임금근로가구에 대한 소득정보가 없고, 2006년 이전까지의 데이터에는 1인 가구에 대한 정보가 없다는 점을 들 수 있다. 이는 전체 수급가구에서 1인 가구가 차지하는 높은 비중을 고려할 때, 분석결과의 신뢰도를 떨어뜨리는 결과를 초래할 수 있다. 그리고 2006년 이후의 데이터라 하더라도 농어가가구를 제외하고 있는 한계가 있다. 이는 농어가의 고령빈곤층 비율이 매우 높다는 점에서 빈곤율을 과소추정하게 하는 문제가 있다.<sup>2)</sup> 그리고 기초보장제도의 효과성을 분석하는데 필수적인 기초보장급여에 대한 소득정보가 독립적 변수로 파악되어 있지 않다는 치명적인 한계가 있다. 그럼에도 통계청 조사자료의 강점은 소득에 관한 정보의 신뢰성이 높다는 점이다. 따라서 본 연구에서는 이러한 한계를 감안하여 공공부조를 통한

2) 물론 근본적인 문제로 현재 월별 데이터의 연간단위 집계데이터인 전국가계조사자료로 빈곤율을 추정하는 경우, 빈곤율이 과대 추정된다는 점을 지적할 수 있다. 이는 상대적으로 소득정보가 불안정하더라도 연단위의 횡단면 조사자료를 활용하는 방안이 필요하다는 것을 의미한다.

공적이전소득에 의한 소득불평등 완화효과 및 빈곤감소효과를 추정하는데 활용할 것이다.

끝으로 한국보건사회연구원이 생산한 복지패널 데이터를 활용하였다. 그것은 2006년 발표된 복지패널 예비조사 자료(2005년말 기준 작성자료)와 2006년과 2007년 발표된 복지패널 본 조사 자료이다. 먼저 2006년 복지패널 예비조사 자료는 조사규모가 크며, 수급가구의 기초보장 급여 관련 정보가 자세하게 구분되어 있다는 점에서 급여의 적정성과 형평성 등을 파악하는데 활용하였다. 그리고 2006년과 2007년 두 Wave의 복지패널 조사자료는 패널화된 데이터라는 특성을 감안하여 수급자의 동태성을 파악하는데 활용하였다. 하지만 수급자 케이스가 적어 분석의 신뢰성에 한계가 있다는 점을 감안하여 분석결과를 해석하는데 주의하였다.

### 제3절 연구내용

본 보고서는 크게 세 부분으로 구성되어 있다: 1) 기초보장제도를 둘러싼 환경변화, 2) 기초보장제도 효과성 평가에 대한 이론적 검토, 3) 기초보장제도 효과성에 대한 실증분석이 그것이다.

첫째, 최근 기초보장제도에 대한 개편논의가 진행되고 있는 배경을 충실하게 설명하고자 하였다. 이는 경제·사회적 환경과 제도적 환경이라는 측면에서 접근하였다. 경제·사회적 환경이란 빈곤층의 구성과 특성이 어떻게 변화하고 있으며, 이것이 기초보장제도를 포함한 각종 고용복지제도에 어떠한 역할을 요구하고 있는지 살펴보는 것이다. 그리고 제도적 환경이란 기초보장제도의 빈곤층 소득보장실태를 파악하고, 기타 복지제도의 변화를 고려하여 향후 기초보장제도 및 복지제도의 발전방향을 모색하는데 초점을 맞추고 있다. 이는 기초보장제도에 어떠한 정책목표 또는 효과성이 중시되는지를 언급하게 될 것이다.

둘째, 기초보장제도 효과성 평가와 관련한 선행연구를 검토하고, 이를

토대로 평가 틀을 정립하고자 하였다. 물론 본 연구는 기초보장제도 전반에 대한 평가 틀을 구축하는데 그 목적이 있지 않다. 따라서 기초보장제도의 소득보장효과와 근로유인효과를 평가하는데 필요한 평가 틀을 구축하는데 만족할 것이다. 또한 평가하기 힘든 평가지표를 열거하지도 않을 것이다. 평가에 필요한 정보나 자료가 부족한 상황에서 이상적인 지표를 제안하는 것은 향후 평가에 필요한 인프라 구축이라는 점에서 의미가 있으나, 본 연구에서는 실제 효과성 분석에 활용할 수 있는 정보를 중심으로 평가 틀을 구성할 것이다.

셋째, 기초보장제도의 효과성을 기초(육구)보장효과와 근로유인효과로 구분한 뒤, 이 두 가지 효과를 구분하는 실증분석을 하고, 그 분석결과를 해석할 것이다. 그리고 실증분석에 앞서, 활용하게 될 데이터의 기본구조와 분석항목에 대해 간략하게 정리할 것이다. 분석모형을 구축하고, 모형에 투입될 변수에 대한 조작적 정의 등에 대한 정보를 기술하는 것이다. 그리고 실증분석결과를 소개하고 이를 해석할 것이다. 참고로 본 연구는 제한적이고 분산된 조사자료를 활용한 분석이라는 점에서 결과에 대한 해석에 있어 보다 신중한 해석을 하고자 하였다.

## 제2장 이론적 검토

### 제1절 평가의 딜레마

최근 우리 사회정책의 확장과정에서 나타나고 있는 흥미로운 현상 중 하나는 평가의 딜레마 문제이다. 우리나라는 전통적으로 공공복지전달체계가 취약하다는 점에서 비영리민간단체를 통해 서비스를 공급해 왔으며, 이 과정에서 평가란 정부가 민간의 서비스 공급자를 통제할 수 있는 손쉬운 수단으로 간주되는 경향이 있었다. 하지만 평가는 평가자와 피평가자 사이에서 갈등을 야기하기 쉬운 사안이라는 특성을 갖는다. 특히 평가결과가 성과급과 연계되어 있는 경우라면, 그 갈등의 개연성은 매우 크다고 말할 수 있다.

물론 기초보장제도에 대한 평가는 민간공급자에 대한 평가이기보다 제도설계와 공공부문 공급자에 대한 평가라는 점에서 다소 상이한 특성을 갖는다. 그럼에도 기초보장제도에 대한 평가는 지금까지 매우 제한된 주제를 중심으로 이루어져 왔던 것처럼 보인다. 제도가 도입되고 10년이 지난 상황에서 이처럼 제도의 효과성에 대한 평가연구가 적고 특정한 주제로 집중되어 있는 이유는 크게 다음 두 가지 이유에 따른 것으로 판단된다.

첫째는 기초보장제도를 제대로 평가할 수 있는 데이터가 존재하지 않았다는 점이다. 이는 현재 시점에서도 크게 개선되지 않은 것으로 이해할 수 있으나, 지난 수년간 이 제도를 객관적으로 평가하는데 필요한 자료가 체계적으로 구축되지 않았던 것은 제도의 성과평가에 큰 걸림돌로 작용했던 측면이 있다. 이 문제와 관련해서 일차적으로는 기초보장제도 운영과정에서 활용하고 있는 복지행정 전산망의 데이터와 관련한 문제점을 지적할 수 있다. 기초보장제도 수급자에 대해서는 자산조사 과정에서 방대한 규모의 정보가 입력되고 있으며,

이는 제도의 효과성과 효율성 등을 분석하는데 별도의 조사가 필요 없는 중요한 자료이다. 특히 최소한의 추가비용으로 기초보장제도 수급자의 시계열적 변화를 파악하여 제도의 효과성을 제고할 수 있는 적절한 정책적 개입을 할 수 있다는 점에서 행정적으로도 중요한 의미를 갖는다. 하지만 적어도 현재 시점까지 이 데이터는 분석에 활용하기 힘든 입력상태를 보이고 있다. 이 점에서 향후 기초보장제도 평가에 행정데이터를 체계적으로 관리하고 시계열적으로 정보를 축적할 수 있는 방안이 요구된다는 점을 강조하고자 한다.

물론 지금까지 발표된 많은 Survey Data를 활용한 분석이 불가능한 것은 아니다. 하지만 대부분의 경우, 이들 데이터는 기초보장제도 수급자에 대한 분석정보가 취약하고 케이스 또한 적절한 규모를 담보하기 힘들다는 문제점을 안고 있다. 특히 수급자의 급여와 관련한 적정성을 파악하거나, 수급자의 지위변화에 대한 신뢰성 있는 분석결과를 발표하기 힘든 것이다. 그리고 몇몇 대규모 데이터는 이러한 요구조건을 충족시키는 것으로 판단되나, 자료에 대한 접근성의 문제가 있음을 지적해야 할 것이다. 이처럼 취약한 평가인프라를 감안할 때, 기초보장제도의 효과성을 평가하는 연구결과물이 취약하다는 점은 너무도 당연한 결과이다. 실제로 지금까지 발표된 기초보장제도의 효과성에 대한 연구결과는 약 10편의 논문이 전부인 것이다. 이는 기초보장제도에 대한 당위론적 칭찬과 무조건적 비판이 무성했던 지난 10년간을 뒤돌아볼 때, 매우 실망스러운 결과이다.

둘째, 연구인력의 풀이 크지 않고 데이터도 부족하지만, 기초보장제도의 복잡한 제도적 구성과 잦은 규정변경이 연구자들의 접근성을 떨어뜨리는 측면이 있음을 지적해야 할 것이다. 그리고 이러한 문제점은 기초보장제도에 대한 평가와 관련해서 특정한 주제로 집중되는 경향과 밀접한 관련이 있는 것처럼 보인다. 기존에 발표된 연구결과 중 상당수가 기초보장제도의 사각지대 해소효과 및 근로유인효과에 초점을 맞추고 있다. 물론 이 주제는 현 기초보장제도의 최대 정책현안이라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 하지만 이것은 이 제도가 몇 명의 빈곤층을 보호하고 있으며, 이들의 취업에 효과가

있는가에 대한 연구에 치중하는 와중에, 정작 이 제도가 빈곤층의 욕구를 얼마나 제대로 보장하고 있으며, 그것이 형평성과 효율성의 관문을 통과할 수 있는지에 대해 소홀했던 측면이 있는 것이다. 이처럼 기초욕구보장의 효과성에 대한 분석을 위해서는 복잡한 제도적 규정과 정돈되지 않은 데이터를 가공해야 하는 쉽지 않은 작업이 기다리고 있으며, 이것이 기초보장제도에 대한 평가가 특정한 주제를 중심으로 이루어지게 된 배경 중 하나일 것이다.

이 점에서 기초보장제도 효과성 평가는 보다 신뢰성 있는 데이터 구축을 전제로 기존의 근로유인효과나 사각지대 해소효과 외에도 기초욕구보장효과 등 새로운 주제에 주목할 필요가 있다고 판단된다. 그것은 단순히 빈곤층에게 더 많은 소득을 이전해야 한다는 것보다 이들의 욕구에 맞게 적절하게 소득을 보장하는 최소한의 합리성을 갖추어야 한다는 점에서 그러하다.

## 제2절 선행연구 검토

기초보장제도의 효과는 다양한 관점에서 생각해 볼 수 있다. 탈수급효과, 욕구보장효과(소득보장, 주거보장, 의료보장, 교육보장 등), 근로유인효과(취업효과, 고용유지효과 등) 등이 그것이다. 물론 이 효과는 제도를 둘러싼 환경, 운영주체와 운영방식 등에 따라 다르게 나타날 수 있다. 지금까지 기초보장제도 효과성에 대한 연구결과는 의외로 많지 않았다. 그것은 앞서 언급한 바와 같이 기초보장제도의 효과를 분석할 수 있는 데이터가 마땅하지 않다는 점 외에도, 제도가 매우 복잡하여 분석과정에서 데이터를 통제하기가 매우 까다롭다는 점과 밀접한 관련이 있는 것처럼 보인다. 그럼에도 일부 연구자들은 기초보장제도의 효과성을 평가하는 흥미로운 연구결과를 발표하여 왔다. 따라서 여기서는 몇 가지 공통적인 주제를 중심으로 그 연구결과를 검토하도록 하겠다.

첫째, 기초보장제도의 (기초)욕구보장효과에 대한 연구는 최근까지도 주로 거시적 측면에서 소득보장효과 분석에 치중하는 경향을 보여 왔다. 그것은

도시가계자료를 활용하여 사회보장제도의 빈곤감소 효과를 살펴보거나, 좀더 나아가서는 공공부조제도의 빈곤감소 효과를 다루고 있는 것이다. 그 이유는 당시 활용할 수 있는 데이터 중 기초보장제도의 급여정보를 가진 데이터가 거의 없었기 때문이다. 이후 새로운 데이터가 발표되면서, 빈곤감소효과에 대한 연구논문이 출간되기 시작하였다. 연구결과 대부분은 기초보장제도에 의한 빈곤감소효과는 여전히 미미하며, 기초보장제도 급여보다 사적이전을 통한 빈곤감소효과가 더 크다는 결론을 도출하고 있다(홍경준, 2002; 김미곤, 2005; 김태완, 2006). 그리고 기초보장제도의 소득 및 소비증대 효과 분석이 시도되기도 하였다. 김태일에 따르면, 기초보장제도 급여로 인해 소득증대 효과가 발생한 것은 분명하나, 우려했던 근로소득 감소는 없었으며, 소비증대 또한 발생하지 않았다(김태일, 2004). 하지만 기초보장제도가 빈곤층의 다양한 기초욕구를 제대로 보장하고 있는가에 대한 근본적인 질문에 초점을 맞춘 연구가 거의 없다는 점에 주목할 필요가 있다. 최저생계비에 해당하는 소득을 보장하면, 모든 욕구를 보장한 것으로 간주할 수 있을지 모른다. 하지만 빈곤층의 다양한 욕구가 적절한 방식과 적절한 수준으로 충족되고 있는지, 그리고 각 집단간의 형평성의 문제는 없는지 등에 대한 근본적인 질문을 제기하고, 그에 따라 이 제도의 욕구보장효과를 세부적으로 다루는 것 또한 매우 중요한 일일 것이다.

참고로 기초보장제도의 빈곤감소효과에 대한 연구는 다음과 같은 문제점을 해결해야 한다. 그것은 기초보장제도의 현금급여만을 고려한 분석방법에서 한 걸음 더 나아가 현물급여를 고려한 분석방법을 개발해야 한다는 점이다. 기존의 데이터들은 기초보장제도를 통한 현금급여만을 고려하고 있으며, 이로 인해 제도의 소득이전효과가 저평가되는 문제가 발생하는 것이다. 이론적으로 기초보장제도의 현금급여는 최저생계비에 미달하게 된다. 그것은 근로소득에 비례하여 보충급여방식으로 현금급여를 지급하고, 현금급여상한선 이상에 대해서는 현물급여로 보장하는 방식을 취하기 때문이다. 문제는 개별 수급가구로서는 현물급여가 얼마인지 알기 힘들다는 점이다. 특히 의료급여 등은 개별가구가 아닌 서비스 공급자에게 직접 지급된다는 점에서 일반

조사자료를 통해 확인하기 힘들다. 이와 관련해서 박기백 등은 복지제도에 의한 소득이전에 있어 현물급여를 현금으로 환산하는 방식으로 지출규모 및 효과를 분석하기도 하였다(박기백 외, 2006). 이는 향후 빈곤감소효과 등 공공부조제도의 재분배효과를 파악하기 위해 보다 발전된 기법을 개발해야 하는 중요 과제라고 말할 수 있다.

둘째, 최근까지 상대적으로 많은 연구결과가 발표된 주제는 기초보장제도의 노동공급효과였다(유경준·김대일, 2002; 이상은, 2004; 변금선, 2005). 이 연구결과는 대부분 노동연구원이 생산한 노동패널을 활용하고 있는데, 이는 노동공급 및 기초보장제도 수급과 관련한 정보를 담고 있기 때문이다. 그러나 그 연구결과들은 동일한 결론에 도달하지 못하고 있다. 상호 보완적인 것으로 이해할 수도 있겠으나, 혹자는 기초보장제도가 노동공급에 부정적인 영향을 미친다는 결론을 도출하고, 다른 논자는 기초보장제도가 노동공급에 별다른 영향을 미치지 않는다는 결론을 도출하고 있기 때문이다. 물론 변금선(2005)이 강조하듯, 기초보장제도는 개별가구나 개인의 특성 그리고 노동시장여건 등과의 복합적 관계 속에서 상이한 영향을 미칠 것이라고 미루어 짐작할 수 있다. 이는 기초보장제도의 노동공급효과와 관련해 비교적 현실적인 평가라고 말할 수 있다. 하지만 한 제도가 총량적으로 노동공급에 미치는 영향과 관련해서는 적절한 답변이라고 말하기 힘든 것처럼 보인다. 물론 다양한 이론적 검토와 실증분석결과 외에도 현장에서의 경험적 판단을 고려할 때, 기초보장제도의 노동공급효과는 부정적으로 나타나고 있는 것처럼 보인다. 먼저 자활사업 참여자나 취업수급자에 대한 각종 분석결과는 기초보장제도가 이들의 취업을 유인하기보다 취업이후의 잔류를 유발하는 경향이 있음을 말해주고 있다(노대명 외, 2006). 그리고 행정일선에서의 판단 또한 이와 크게 다르지 않다. 행정실무자들에 따르면, 기초보장제도가 수급자의 행태에 많은 영향을 미치고 있으며, 특히 근로빈곤층이 제도에 안주하려는 경향을 초래하고 있다는 것이다. 하지만 보다 정확한 분석결과를 얻기 위해서는 향후 발표되는 복지패널데이터나 복지행정 데이터의 패널화된 데이터를 기다려야 할 것이다.

하지만 노동공급효과에 대해서는 분석방법과 해석에 있어 신중한 접근이

필요하다는 점을 강조하고자 한다. 먼저 분석과정에서 종속변수인 노동공급에 관한 정보를 효과적으로 잘 통제해야 할 것이다. 가장 일반적으로 활용되는 방법은 미취업에서 취업으로의 지위변동을 노동공급으로 간주하는 것이다. 그 밖에는 노동시간의 변화를 노동공급의 효과로 간주하는 방식이 있을 수 있다. 하지만 이 경우에도 저소득근로자의 대부분을 차지하는 일용직근로자의 계절적 취업을 및 노동시간 변화를 어떻게 통제할 것이며, 근로시간과 관련해서는 탄력성이 거의 없는 비임금근로자 문제를 어떻게 처리할 것인지 고민해야 한다. 이는 근로빈곤층의 노동공급효과와 관련해서 가끔 나타나는 이상한 결론, 즉 <근로소득 증가 없는 근로시간 증가> 문제에 직면할 수 있기 때문이다. 이어 수급자의 노동공급에 영향을 미치는 요인에 대한 좀더 폭 넓은 고민이 필요하다는 점을 언급하고자 한다. 대부분의 조사자료는 노동공급에 영향을 미치는 다양한 요인 중 매우 제한된 요인에 대한 정보만을 담고 있다. 이는 외국에서 진행된 복지수급자의 노동공급효과에 대한 분석결과는 그것이 제도에 의한 효과인지 경기호전에 의한 효과인지를 둘러싸고 논쟁을 야기하기도 하였다. 이는 기초보장제도의 노동공급효과 또한 동일한 문제에 직면할 수 있다는 것을 의미한다. 제도의 효과와 관련해서도 그것이 기초보장제도의 효과인지 다른 복지제도의 효과인지에 대한 판별에 주의해야 한다. 참고로 도시가계자료를 활용하여 기초보장제도의 소득보장 및 노동공급효과를 제대로 파악하기는 불가능하다.

셋째, 기초보장제도의 빈곤탈출 또는 탈수급효과에 대한 연구는 가장 가시적인 성과가 적은 연구분야 중 하나이다. 이 주제에 대한 논의는 기초보장제도 도입이후 상대적으로 활발하게 이루어져 왔다. 하지만 정작 실증분석결과를 통해 그 효과를 검증하고 있는 연구논문은 많지 않은 상황이다. 이는 기본적으로 기초보장제도 수급자의 탈수급을 시계열적으로 분석할 수 있는 자료의 부재와 관련이 있다. 이러한 한계 속에서 수급자와 유사한 비교집단을 설정하는 방식을 통해 탈빈곤효과를 분석했던 연구결과에 주목할 필요가 있다. 김을식은 성향점수 짝짓기 방법을 이용하여, 비수급 가구 중에서 수급 가구와 관찰된 특성들이 가장 유사한 비교집단을 구성하여

빈곤탈출 효과를 분석하였다. 이는 통상 수급자가 비수급자와 매우 다른 특성을 갖고 있다는 점에서 단순하게 비교를 하는 경우, 왜곡된 해석으로 이어질 수 있다는 한계를 보완했다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 그리고 그 분석결과에 따르면, 수급 가구가 비수급 가구인 비교집단보다 빈곤 탈출이 저조한 것으로 나타났다(김을식, 2007).

참고로 기초보장제도의 탈수급효과와 관련한 연구에서 탈수급에 영향을 미치는 요인에 대한 이론적 구성이 매우 중요하다는 점을 지적해야 할 것이다. 이는 자활사업의 탈수급 효과 연구에서 자주 범하게 되는 오류 중 하나이기 때문이다. 참고로 자활사업 참여자의 탈수급효과 자체를 분석하는 경우에는 결정요인에 대한 해석에 주의해야 한다. 자활사업의 정책목표는 취업을 통한 탈수급이다. 하지만 자활사업이 탈수급에 미치는 영향은 기초보장제도라는 제도적 환경을 매개로 규정되는 측면이 있다. 달리 표현하면, 자활사업이 참여자를 취업으로 인도하더라도 정작 취업자가 기초보장제도에서 벗어나는 것은 다른 제도적 환경에 의해 영향을 받기 때문이다. 이는 기존의 실증분석을 통해 확인되었던 사항이다(노대명, 2006).

### 제3절 효과평가의 방법

기초보장제도의 효과성 평가를 위해서는 많은 선행연구 결과를 토대로 평가체계와 평가지표를 검토하는 작업이 필요하다. 이는 정책목표를 구성하는 '다양한 하위목표'를 체계적으로 재구성해야 한다는 것을 의미한다. 이 제도에 대한 평가체계 및 평가방법과 관련해서는 이미 많은 연구결과가 발표되어 있다(이현주 외, 2002; 김미곤 외, 2003; 이태진 외, 2003; 김안나 외, 2005). 따라서 본 연구는 기초보장제도에 대한 전반적인 평가연구결과를 토대로 제도의 효과성에 대한 평가지표를 제안하고자 한다.

## 1. 성과평가의 단계

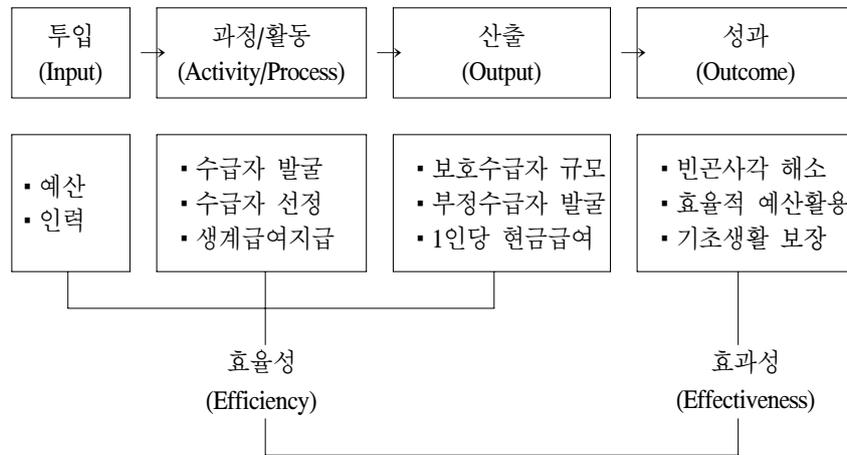
객관적이고 정확하게 성과를 측정할 수 없다면, 제도의 폐지·개편·확대는 매우 힘들 것이다. 모든 사람이 감지할 수 있는 상태에 이르지 않는 한, 제도는 기대효과를 달성하지 못하고도 지속될 수 있는 것이다. 그리고 이는 대부분의 정책과 관련해서 지적되고 있는 사항이다. 물론 평가가 모든 문제를 해결해 주지는 않는다. 하지만 객관적이고 정확한 성과평가는 제도를 지탱하는 매우 중요한 수단인 것이다.

성과평가를 위해서는 성과지표를 정확하게 설정하는 작업에서 출발해야 한다. 성과지표란 정책목표 및 하위목표와의 관련성이 명확해야 하고, 객관적으로 측정 가능해야 한다. 예를 들어, 기초보장제도의 노동공급효과와 관련해서 자활사업 참여를 취업으로 간주할 것인가 하는 점은 논란의 소지가 있을 수 있다. 외형적으로 자활사업 참여는 취업이라고 볼 수도 있다. 하지만 이는 노동시장진입을 촉진하기 위한 교육이나 훈련에 가깝다는 점에서 그 자체가 취업이 되어서는 않된다. 이는 노동공급효과에 대한 왜곡된 해석을 가능하게 하기 때문이다.

하지만 성과평가는 투입(input), 과정(Process), 산출(output), 성과(outcome) 등의 네 단계의 지표를 토대로 구성된다. 이는 정책에 투입된 자원과 인력, 정책에 대한 과정적 관리, 나타난 제반 결과들이 사업의 성과 또는 목표에 어떠한 영향을 미치고 있는지 파악할 수 있도록 설계되어야 한다는 것을 의미한다. 만일 기초보장제도의 부정수급을 억제를 정책목표로 설정한다면, 이 사업에 투입된 자원과 인력, 각종 규정과 관리방식 등이 부정수급을 감소에 어떠한 영향을 미쳤는가를 파악하는 방식을 취하게 된다. 자원투입이전과 비교할 때, 부정수급율의 변화는 이 정책의 성과지표가 되는 것이다. 동일한 맥락에서 기초보장제도의 취업효과 제고를 정책목표로 설정한다면, 이를 위해 투입된 자원과 노력이 투입이전에 비해 얼마나 많은 수급자를 취업시켰는지 평가하는 방식을 취해야 할 것이다. 아래 그림은 성과평가의 과정을 보여주는 것이다. 여기서 투입·과정·산출과 관련한 지표는 정책의 효율성(Efficiency)을

나타내는 지표라면, 성과지표가 효과성(Effectiveness)을 나타내는 지표라는 점을 알 수 있다.

[그림 2- 1] 성과평가의 과정과 지표의 예시



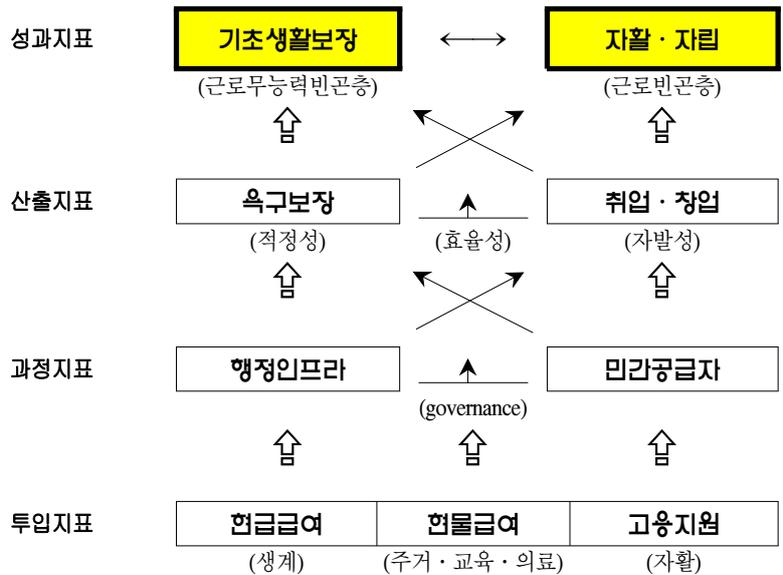
## 2. 기초보장제도 성과평가의 기본구조

기초보장제도가 지향하는 성과목표란 법에 명시되어 있는 것처럼, 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 기초생활보장과 자립지원이 그것이다. 이 제도는 빈곤층이 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 적절한 소득과 서비스를 보장하고, 취업 등을 통해 경제적으로 자립할 수 있도록 지원하는데 목적이 있는 것이다. 따라서 기초보장제도의 효과성 평가는 이 제도가 기초육구보장과 근로유인이라는 두 가지 성과를 달성하고 있는지, 성과가 부진하다면 원인이 무엇인지 파악하는데 초점을 두어야 할 것이다.

아래 그림은 기초보장제도의 성과에 영향을 미치는 <투입·과정·산출> 단계의 주요한 요인들을 흐름도로 나타낸 것이다. 산출지표와 관련해서 보면, 기초육구보장을 위해서는 적절한 재원을 투입하고, 합리적인 선정기준과

급여방식을 적용하고, 현금급여 외에도 다양한 현물급여를 지원할 수 있는 효율적인 전달체계를 구축해야 한다. 이러한 급여를 지급함에 있어 주목해야 하는 원칙은 급여의 적정성과 형평성이라고 이해할 수 있다. 그리고 취업 및 창업이라는 성과를 달성하기 위해서는 고용지원 프로그램 외에도 현금급여와 현물급여 등이 욕구에 맞게 보장되어야 한다. 하지만 취업을 촉진하기 위해 무엇보다 중요한 것은 각 개인의 적극적 근로의지를 이끌어내는 것이다. 따라서 이러한 지원의 원칙은 자발성에서 찾아야 한다고 여겨진다.

[그림 2- 2] 기초보장제도 성과평가의 기본 구조



위의 그림에서 지적하고자 했던 또 다른 사항은 욕구보장(Protection) 원칙과 자활·자립(Self-Sufficient) 원칙 간의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 점이다. 일반적으로 욕구보장과 자활이라는 두 목표는 상반된 것처럼 간주되는 경향이 있으나, 내용적으로는 불가분의 관계에 있는 것으로 이해할

수 있다. 특히 빠르게 증가하고 있는 근로빈곤층에 대해서는 욕구보장이라는 목표와 자활·자립이라는 목표가 서로 밀접한 관련성을 갖는다. 욕구보장이라는 목표는 자활에 필요한 조건이며, 자활이라는 목표는 욕구를 충족시키는 가장 바람직한 방법 중 하나이기 때문이다. 이는 복지급여가 하나의 권리로 인정된다 하더라도 그것이 충분한 소득을 보장하는 것으로 이해되지 않는다는 점에서 그러하다. 이러한 이유에서 기초보장제도의 효과 중 취업이나 탈빈곤이 중요한 성과로 간주되는 것이다. 하지만 이러한 목표가 모든 빈곤층에게 적용되는 것은 아니다. 기초보장제도에서 노인과 장애인 그리고 아동에 대해서는 이러한 목표를 적용할 수 없다. 달리 표현하면, 이들 취약집단에 대한 지원의 목표는 자활·자립이 아니라 욕구보장이 되어야 하는 것이다. 이 점에서 기초보장제도는 내용적으로 근로능력이 있는 집단과 없는 집단에 대해 다른 성과목표를 적용하는 방식을 취해야 하는 것이다.

### 3. 기초보장제도 성과평가의 주요지표

기초보장제도의 효과성을 위와 같은 체계로 평가하는 경우, 가장 중요한 문제는 효과성 또는 성과를 조작적으로 어떻게 정의할 것인가 하는 점이다. 이 문제와 관련해서 최종 정책목표를 구성하는 하위 성과목표를 구성하고, 그에 대한 조작적 정의를 내리면 아래와 같다.

먼저 기초보장제도의 욕구보장효과와 관련해서는 <빈곤감소효과·욕구의 충족성·지출의 효율성>이라는 세 가지 하위성과지표를 제시하였다. 여기서 빈곤감소효과는 거시적으로 기초보장제도가 사각지대를 얼마나 해소하고 있는가를 나타내는 것이며, 욕구의 충족성은 기초보장 급여를 통해 개별 수급가구의 다양한 욕구수준을 어느 정도 충족시키고 있는가를 나타내는 것이다. 참고로 개별 수급가구의 욕구수준을 기초보장제도의 규정에 따라 일정 금액으로 환산하는 경우, 기초보장제도 이전의 각종 공공부조급여를 합한 금액과 비교할 때, 그 욕구충족 정도를 전체적으로 나타낸 것이다. 이러한 분석을 통해 집단별 과잉급여와 과소급여의 정도를 파악할 수 있다. 그리고

지출의 효율성은 기초보장제도를 통한 지출증가가 수급자에 대한 소득보장효과 및 사각지대 해소효과 중 어느 방향으로 영향을 미쳤는가를 살펴보는 것이다. 이는 향후 기초보장제도의 지출확대시 이것이 어떠한 방향으로 영향을 미칠 것인지를 예상하는데 목적이 있다.

이어 기초보장제도의 근로유인효과와 관련해서는 <탈수급(탈빈곤) 효과·취업 효과·근로소득증대효과>라는 세 가지 하위성과지표를 제시하였다. 여기서 탈수급과 탈빈곤효과는 이론적으로는 동일한 것으로 간주될 수 있으나 결과적으로 다른 것으로 이해되어야 한다. 즉, 기초보장급여 전 가구소득이 최저생계비를 넘어선 경우에는 탈빈곤으로 규정할 수 있다. 그리고 이는 제도적으로 기초보장제도로부터의 탈수급으로 간주되어야 한다. 하지만 기초보장제도에서는 다양한 공제제도 등을 적용함에 따라 가구소득이 최저생계비를 초과하더라도 제도에 머무는 경우가 상당수 존재한다. 이러한 이유에서 탈수급효과는 별도로 추정되어야 하는 것이다. 그리고 탈빈곤효과는 수급자와 비수급빈곤층 간의 비교가 가능한 부분이다. 즉, 기초보장급여 지원유무에 따른 소득증대효과는 '동일한 특성을 가진 집단으로 통제했다는 것을 전제로 하는 경우', 기초보장제도가 수급자의 자활·자립노력에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 해석하는 지표로 활용될 수 있다. 그리고 취업효과는 기초보장제도 수급자가  $t$ 시점에서  $t+1$ 시점까지의 기간 중 미취업상태에서 취업상태로 변화한 규모를 추정하는 것이다. 물론 이 경우에도 문제가 있다. 적어도 제도적 규정에 따르면, 근로능력자 중 미취업자는 특별한 이유가 없는 한 자활사업에 참여하도록 강제되기 때문이다. 하지만 현실적으로 이처럼 엄밀하게 취업수급자에 대한 관리가 이루어진다고 볼 수 없는 상황에서 이에 대한 신뢰할 수 있는 정보가 있다면, 매우 흥미로운 분석이 될 것이다. 그리고 이를 비수급자의 취업율과 비교하면, 기초보장제도가 근로유인과 관련해서 어떠한 효과를 나타내고 있는지 확인할 수 있을 것이다. 끝으로 근로소득증대효과는 앞서 언급한 취업효과를 정확하게 파악할 수 없는 경우에 이를 보완하는 역할을 할 수 있다. 하지만 이 경우에도 수급자의 근로소득 변화를 추적할 수 있는 데이터가 관건이 될 것이다.

<표 2- 1> 기초보장제도 성과지표의 구성과 조작적 정의

정책목표	하위목표	분석방법 및 조작적 정의
기초보장 효과	빈곤감소 효과	- 기초보장 급여 전후의 빈곤율 변화 비교 · 기초보장 급여 기준 · 공공부조 급여 기준 ※ 빈곤선 = 최저생계비
	욕구의 충족성	- 가구특성별 욕구 대비 급여율 · 개별가구의 욕구수준 합/총 급여 · 과잉급여 vs 과소급여
	지출의 효율성	- 기초보장 지출 대비 보장성 확대효과 비교 · 급여증가율/지출증가율 · 수급자 증가율/지출증가율
근로유인 효과	탈수급(빈곤) 효과	- t+1시점에 소득이 최저생계비를 초과한 수급자 · 소득 초과자/전체 수급자(탈빈곤율) · 탈수급자/전체 수급자(탈수급율)
	취업 효과	- t+1시점에 미취업에서 취업으로 이동한 수급자 · 미취업→취업 이동수급자 ※ 수급자와 비수급빈곤층의 취업율 비교
	근로소득 증대효과	- t+1시점에 근로소득이 증가한 수급자 및 금액 · 평균 근로소득의 변화 · 근로소득 증가수급자 vs 감소 수급자 ※ 수급자와 비수급빈곤층의 근로소득 비교

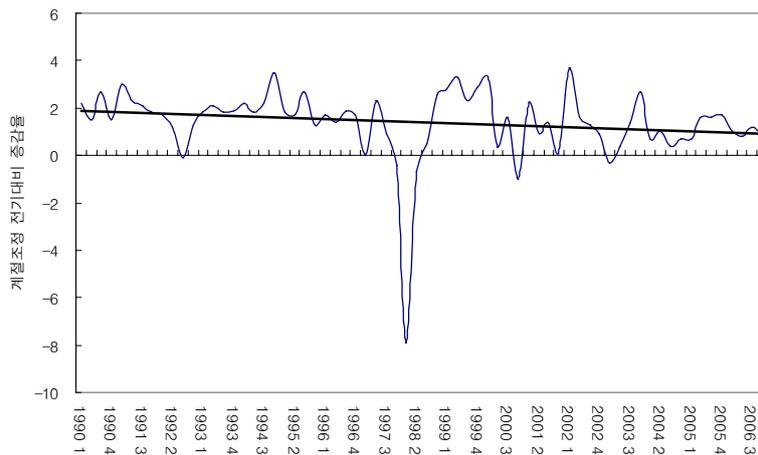
## 제3장 기초보장제도의 경제사회환경

### 제1절 환경은 어떻게 변화하고 있는가

기초보장제도의 효과성 평가와 관련해서 외부의 환경변화에 주목해야 하는 이유 중 하나는 이 제도가 기대했던 정책목표를 제대로 달성하고 있는가 하는 점 외에도, 이 제도가 향후 어떠한 위험에 대비하는 기능을 강화해야 할 것인지를 예측할 수 있게 한다는 점에 있다고 판단된다. 따라서 여기서는 현재 기초보장제도가 직면하고 있으며, 향후 직면하게 될 위험을 설명하는데 초점을 맞추기로 한다. 따라서 이미 많은 연구결과물을 통해 확인할 수 있는 지표들은 언급하지 않을 것이다. 여기서는 크게 다음 세 가지 변화에 초점을 맞추어 언급하기로 하겠다: 경제성장율의 변화, 고용구조의 변화, 등이 그것이다.

먼저 경제성장율의 변화는 우리사회가 과거의 고성장국면에서 벗어나 저성장국면으로 진입하고 있는 것이 아닌가 하는 점을 시사한다. 물론 이 문제와 관련해서 이론적으로 다양한 주장이 제기되고 있으며, 경제성장율이 과거와 같은 높은 수준으로 회복할 개연성도 부인하기 힘들다. 하지만 1997년 경제위기를 기점으로 우리사회에서 성장율이 눈에 띄게 낮아지고 있다는 점을 확인할 수 있다. 아래 그림은 분기별 경제성장율의 변화를 장기적 관점에서 보면, 점진적 감소세로 판단할 수 있다는 점을 시사한다. 이는 향후 우리사회가 낮은 경제성장율을 경험하게 되고, 이와 맞물려 고용창출과 소득분배 상황이 악화될 수 있는 개연성에 대비해야 한다는 점을 시사한다. 그리고 이러한 문제를 해결하기 위해서는 사회 총량적으로 생산성을 제고할 수 있는 정책과 악화되고 있는 소득분배구조를 개선할 수 있는 효율적인 분배정책을 모색해야 한다는 점을 언급해야 할 것이다.

[그림 3- 1] 1990년 1분기이후 경제성장률 추이

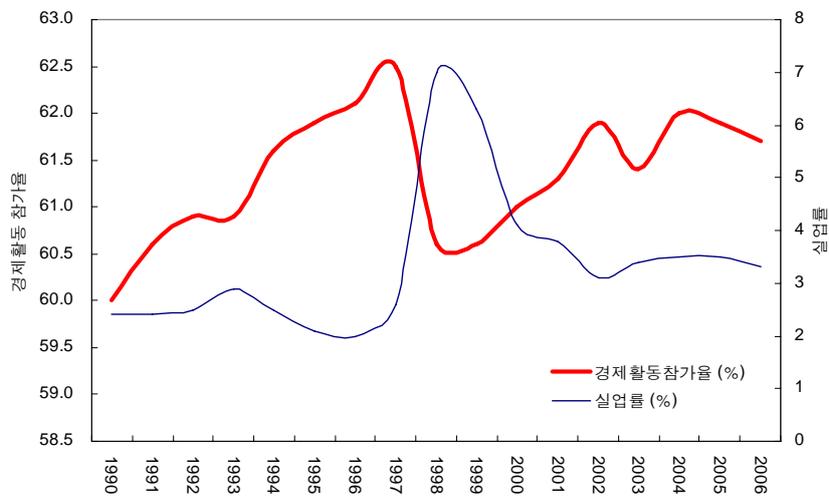


자료: 한국은행, 국민소득

한국사회에서 경제성장의 둔화는 전체적으로 경제활동인구의 감소로 나타나고 있다. 아래 그림에 나타나 있는 바와 같이, 1997년 경제위기이후 우리사회의 경제활동참가율은 급격하게 감소하여 왔으며, 이후 점차적으로 회복세를 보이고 있지만 현재 시점까지도 15세 이상 전체 인구에서 경제활동인구가 차지하는 비율은 경제위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 이는 최근 수년간 경기침체가 순환적으로 반복됨에 따라 안정적으로 경제활동에 참여할 수 있는 인구규모가 증가하지 않고 있음을 시사하는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 실업율을 보면, 적어도 외형적으로는 크게 감소하여 경제위기 이전 수준을 회복하였으나, 내용적으로는 고용불안과 저임금에 노출된 집단의 증가와 맞물려 작동하는 양상을 보이고 있다. 따라서 아래 나타나 있는 실업률 지표는 우리사회의 노동시장 현황을 제대로 전달하는데 한계가 있는 것이다. 이러한 노동시장 상황은 빈곤정책과 관련해서도 중요한 함의를 전달해 준다. 그것은 저임금과 고용불안에 노출되어 반복적으로 빈곤을

경험하는 근로빈곤층의 비중이 점차 증가함에 따라, 기초보장제도를 포함한 공공부조제도가 이러한 변화에 대처할 수 있어야 한다는 점을 시사한다.

[그림 3- 2] 1990년 이후 경제활동참가율 및 실업률 추이



자료: 통계청, KOSIS

우리사회에서 노동시장구조의 변화는 크게 두 가지 측면에서 설명할 수 있다. 산업구조변화와 종사상지위의 변화가 그것이다. 첫째, 산업구조가 급격하게 변화하고 탈산업화 경향이 나타남에 따라 서비스업 중심으로 취업자 비중이 증가하는 양상이 나타나고 있다. 아래 표는 2000년~2006년까지 7년간 취업자 규모의 변화를 나타내는 것이다. 이 표에 따르면, 농업어업과 광공업부문의 취업자 규모는 지속적으로 감소하고 있으며, 통신금융, 사업서비스, 교육서비스, 보건복지서비스 및 기타 서비스부문의 취업자 규모가 빠르게 증가하는 것으로 나타나고 있다. 하지만 이처럼 서비스부문 취업자 비중의 증가는 고용불안과 저임금노동의 확산이라는 또 다른 문제를 야기하고 있다. 그리고 이는 여성의 경제활동참가율 증가와도 밀접한 관련이 있다. 달리

표현하면, 여성의 경제활동참가가 증가하고 있으나 여성들이 진입할 수 있는 업종 대부분이 서비스업종이며, 저임금이 확산되어 있는 업종이라는 점에서 근로소득의 양극화를 심화시키는 경향성을 나타내게 되는 것이다.

<표 3- 1> 주요 산업의 취업자 규모 변화

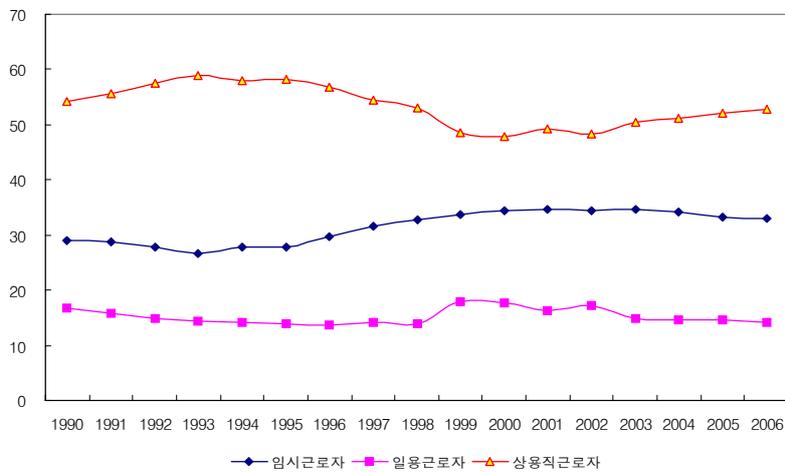
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	증감 ('00-'06)
농림/어업	2,243	2,148	2,069	1,950	1,825	1,815	1,785	-459
광공업	4,310	4,285	4,259	4,222	4,306	4,251	4,185	-125
건설업	1,580	1,585	1,746	1,816	1,820	1,814	1,835	255
도소매음식숙박업	5,752	5,874	5,998	5,852	5,862	5,806	5,762	10
전기/운수/통신/금융	2,076	2,141	2,157	2,160	2,187	2,246	2,333	257
사업서비스업	1,010	1,149	1,251	1,303	1,461	1,540	1,669	659
교육서비스업	1,191	1,236	1,335	1,484	1,507	1,568	1,658	467
보건복지/개인/가사	1,865	2,058	2,222	2,150	2,345	2,503	2,605	740

자료: 통계청, KOSIS

둘째, 종사상지위별 취업자 비중의 변화는 우리사회 노동시장구조가 어떻게 변화하고 있는가를 나타내는 중요한 지표 중 하나이다. 아래 그림은 1990년 이후 임금근로자의 종사상지위별 비중의 변화를 나타낸 것이다. 이 그림에 따르면, 상용직 임금근로자의 비중이 1997년 경제위기를 기점으로 큰 폭의 감소세를 보인 뒤 여전히 낮은 수준을 유지하고 있으며, 임시직 임금근로자의 비중이 지속적으로 증가하는 양상이 나타나고 있음을 알 수 있다. 장기적 관점에서 보면, 일용직 임금근로자의 비중은 점차 감소하는 추세를 보이는 것으로 이해할 수 있다. 비록 경제위기 직후 일정기간 증가세를 나타냈으나, 2003년 이후 감소하는 추세가 나타나고 있기 때문이다. 여기서 주목해야 할 점은 향후 우리사회에서 근로빈곤층의 증가는 상당부분 임시직과 일용직 근로자를 중심으로 발생할 개연성이 높다는 점이다. 물론 영세사업장에

종사하는 상용직 근로자 또한 저임금으로 인해 빈곤위험에 노출되어 있으나, 총량적으로 임시직과 일용직 근로자가 향후 주목해야 할 집단인 것이다.

[그림 3- 3] 1990년 이후 임금근로자의 종사상지위별 비중 변화



자료: 통계청, KOSIS

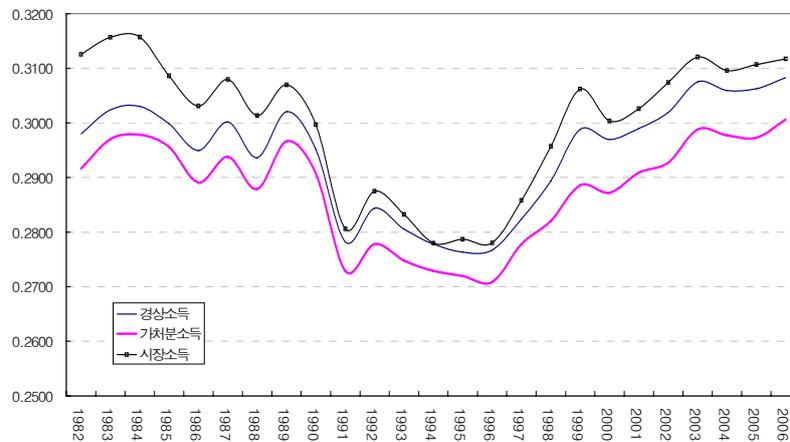
## 제2절 빈곤율의 추이

경제성장율이 둔화되고, 저임금노동이 증가하고, 노동이동이 활발해 짐에 따라 나타나는 부정적인 파급효과 중 하나는 소득분배구조의 악화라고 말할 수 있을 것이다. 이는 근로소득의 불평등이 심화됨에 따라, 그것이 빈곤율 증가로 이어지고 있음을 시사하는 것이다. 따라서 여기서는 최근 우리사회에서 나타나고 있는 소득불평등과 빈곤율의 변화를 살펴보고, 그 중에서도 앞서 언급한 노동시장의 구조변화와 밀접한 관련이 있는 근로빈곤층의 증가문제에 대해 언급하기로 하겠다. 이는 향후 기초보장제도가 주목해야 할 주요한

정책지원대상이 될 것이다.

먼저 우리사회가 외환위기 이후 지속적으로 소득불평등이 심화되는 상황을 경험하고 있다는 것은 아래 [그림 3-4]를 통해 쉽게 확인할 수 있다. 이 그림은 1982년부터 2006년까지 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 추정된 수치이다. 따라서 1인 가구가 배제되어 있다는 점을 고려하여 해석할 필요가 있다. 이 표가 보여주는 것은 한 마디로 소득불평등이 심화되고 있다는 점이다. 다만 시장소득에서의 불평등이 조세와 사회보장제를 제외한 가처분소득을 통해 완화되는 폭이 커지고 있다는 점에서 정책효과의 증가를 엿볼 수 있다. 이는 조세와 사회보장제도를 통한 소득불평등 개선효과가 커지고 있음을 의미하기 때문이다. 하지만 문제는 우리사회의 소득불평등이 외환위기 이전과 비교할 때, 여전히 높은 수준을 유지하고 있다는 점이다.

[그림 3- 4] 우리사회의 소득분배구조 추이(지니계수)

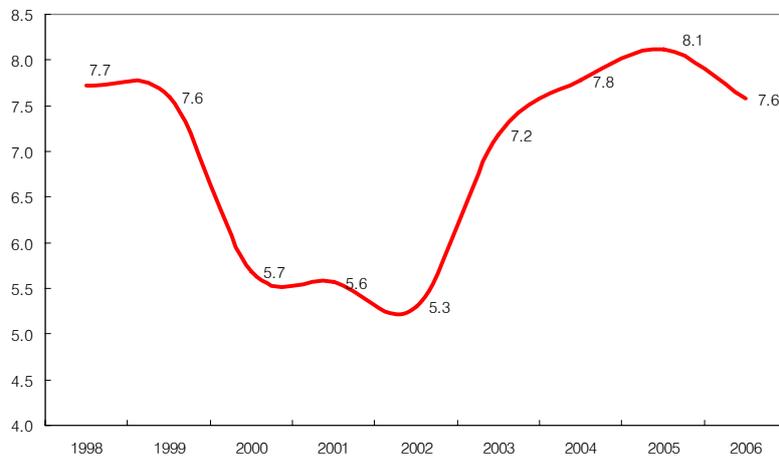


자료: 통계청, 도시가계조사자료 및 전국가계조사자료, 각 년도

기초보장제도가 주목해야 할 수치는 빈곤율의 변화라고 말할 수 있다. 그 이유는 이 제도가 보호해야 하는 집단이 다름 아닌 빈곤층이기 때문이다.

그리고 공공부조제도는 빈곤율의 변화에 따라 지원대상을 조절하는 신축성을 발휘해야 한다는 점에서 빈곤율의 변화와 그 추세에 대한 전망이 매우 중요한 의미를 갖는다. 아래 [그림 3-5]는 우리사회의 상대빈곤율이 외환위기 직후 빠른 감소세를 보이다, 2003년을 기점으로 다시 증가하는 양상을 나타내고 있다는 점을 보여준다. 그리고 최저생계비와 유사한 수준인 중위소득의 40%를 기준으로 2005년과 2006년 시점의 상대빈곤율을 보면, 그 수준이 여전히 높다는 점을 알 수 있다. 이는 기초보장제도가 보호해야 하는 인구집단이 매우 크다는 것을 말해준다. 뒤에 자세히 언급하겠지만, 아래 그림을 통해 추정된 중위소득 40% 기준 빈곤층 규모는 전체 가구를 대상으로 하면 약 500만명에 이르는 것으로 추정되며, 기초보장제도 및 공공부조제도가 보호하는 빈곤층 규모가 약 180만명에 불과하다. 이를 감안하면, 현재 기초보장제도의 사각지대 문제는 매우 심각한 상태인 것이다.

[그림 3- 5] 우리사회의 상대빈곤율 추이

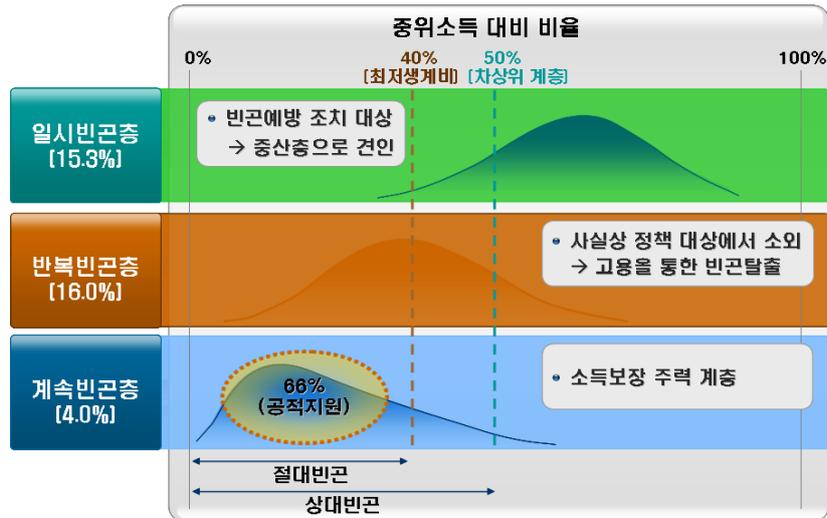


주: 시장소득의 중위 값의 40%를 빈곤선으로 적용  
 자료: 통계청, 도시가계조사자료 및 전국가계조사자료, 각년도

빈곤층 문제와 관련해서 주목해야 할 또 다른 변화는 빈곤층의 구성에 있어 특정한 집단, 즉 근로빈곤층(Working Poor)이 증가하고 있다는 점이다. 이는 고용불안, 저임금, 실업 등의 요인에 의해 많은 근로연령집단이 빈곤층으로 전락하고 있음을 의미한다. 그리고 근로빈곤층은 빈곤율과 그 사회적 충격을 증폭시키는 효과를 나타낸다는 점에서 정책적으로 주목해야 할 집단이다. 이는 근로빈곤층의 평균 가구원 수가 노인 및 장애인 가구에 비해 높다는 점에서 취업자 1인의 빈곤화는 빈곤층 규모변화에 그만큼 더 민감하게 반응한다는 점을 의미하며, 이들이 다른 가구원을 부양하는 위치에 있다는 점에서 이들의 빈곤화는 다른 가구원들의 추가적 빈곤화를 동반한다는 점에서 재정지출 측면에서도 충격이 크다는 것을 의미한다. 하지만 가장 근본적인 이유는 근로빈곤층은 경제활동에 참여하는 활동적 인구집단이라는 점에서 이들의 빈곤화는 사회통합성을 약화시키고 사회적 갈등을 야기하는 잠재적 요인으로 작용할 위험성이 크다는 점이다. 이 점에서 근로빈곤층의 증가는 빈곤문제의 사회적 증폭효과를 나타내는 것으로 이해할 수 있다.

그리고 근로빈곤층 문제에 접근함에 있어 고려해야 할 최근의 중요한 변화는 근로빈곤층의 소득변화(Income Dynamics)가 매우 빠르게 진행되고 있다는 점이다. 이는 근로빈곤층 중 상당수가 빈곤을 반복적으로 경험하는 확률이 높아지고 있음을 의미한다. 아래 [그림 3-6]은 2002년~2005년까지 3년간 빈곤을 경험한 횟수에 따라 빈곤층을 유형화한 것이다. 이 그림에 따르면, 3년간 빈곤을 1회 이상 경험한 가구는 전체 가구의 35%에 달하며, 이들 가구 중 반복적으로 빈곤을 경험하는 집단, 즉 반복빈곤층은 약 16%에 달하는 것으로 추정된다. 이는 우리사회의 빈곤정책, 특히 기초보장제도가 이들 근로빈곤층의 소득변화에 대처할 수 있는 체계를 구축하는 것이 중요하다는 점을 말해준다. 여기서 주의해야 할 점은 이들 대부분이 소득의 변화가 빨라, 현금이전소득을 보충적으로 지원하는 방식을 운영하는데 한계가 있다는 점이다. 따라서 이들이 최소한의 안정성을 유지하며 경제활동에 참여할 수 있도록 고용지원과 복지 지원을 연계하는 새로운 정책패러다임이 필요하다고 판단된다.

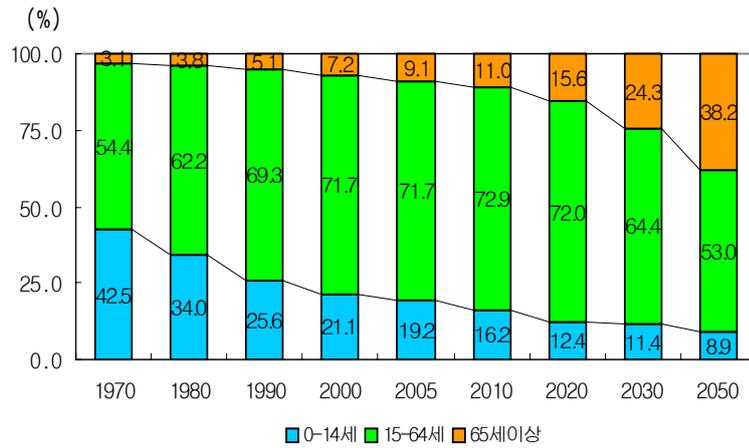
[그림 3- 6] 근로빈곤층과 반복빈곤층의 문제



자료: 사람입국일자리위원회, 빈곤의 동태적 분석 및 정책과제, 2007년 4월

앞서 언급하였던 것처럼, 근로빈곤층의 증가는 빈곤의 충격을 가족화 또는 사회화하는 증폭효과가 매우 크다. 특히 그것은 가족해체와 고령화 문제로 나타나, 아동빈곤과 노인빈곤 등의 문제를 함께 악화시키는 결과를 초래하게 되는 것이다. 더욱이 최근 우리사회에서 가족구조가 급격하게 변화하고 있다는 점도 가족을 통한 사회적안전망이 제대로 작동하지 못하고 있음을 말해준다. 더욱이 신규취업자가 고용안정을 이루고 최소한의 생활기반을 조성할 때까지 소요되는 기간이 매우 길다는 점에서 결혼연령이 늦어지고, 자녀양육에 따른 비용부담으로 출산을 기피하는 다양한 문제 또한 지적할 수 있다. 이는 가족단위의 복지지원정책을 통해 취약계층의 욕구를 충족시키고, 노동공급을 촉진하는 것이 매우 중요한 정책과제임을 말해준다. 그리고 인구 고령화의 문제는 단기적으로 우리사회에 영향을 미치기보다 노인인구 부양에 따라 사회적 비용부담의 문제를 야기하는 중장기적인 문제라고 말할 수 있다.

[그림 3- 7] 한국사회의 고령화 전망



주: 통계청(2006), 장래인구추계결과

### 제3절 제도적 환경의 변화

기초보장제도에 대한 평가와 관련해서 주목해야 할 또 다른 사항은 제도적 환경변화 문제이다. 우리사회는 지난 수년간 다양한 복지제도를 도입하여 왔으며, 이는 기초생활보장제도의 위상 및 역할에 대한 재평가를 필요로 하고 있다. 이 점에서 기초보장제도 평가는 이러한 환경변화를 감안한 전향적 평가가 될 필요가 있다.

본격적인 논의에 들어가기에 앞서, 지난 10년간 외국의 복지제도가 어떠한 변화를 경험하고 있으며, 그것이 우리사회에 주는 시사점은 무엇인지 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 최근 외국에서 공공부조제도는 복지개혁의 주요한 대상이 되고 있다. 그것은 경제·산업구조가 변화함에 따라 사회보험제도로 보호하기 힘든 집단, 즉 근로빈곤층이 증가하고 있어 이들에 대한 별도의 관리체계가

필요하다는 점을 의미한다. 따라서 복지개편 과정에서 나타나고 있는 중요한 변화는 이들 근로능력이 있는 수급자에 대한 관리체계 강화이다. 즉, 근로능력이 있는 수급자의 취업을 촉진함으로써 수급에서 벗어나도록 유인하거나 근로소득의 증가를 통해 급여지출의 감소를 꾀하는 것이다. 이 점에서 최근 외국의 공공부조제도개편은 복지축소(welfare retrenchment)의 경향성을 띠고 있는 것으로 판단할 수 있다. 이러한 동향과 관련해서 도출할 수 있는 시사점은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 공공부조제도는 다른 사회보장제도에 비해 이해관계집단 간 갈등의 정도가 심하지 않다는 점에서 일차적인 복지개혁 대상이 될 수 있다는 점이다. 둘째, 공공부조제도를 둘러싼 가장 핵심적인 변화인 근로빈곤층 문제는 이미 전 세계적인 문제라는 점이다. 1990년대 이전까지도 유럽국가들은 근로빈곤층 문제를 심각하게 고민하지 않았으나, 최근에는 거의 모든 국가에서 근로빈곤층 문제를 가장 중요한 빈곤정책의 현안으로 다루고 있다는 점이 이를 말해준다. 그리고 이는 바로 지금 우리사회가 직면하고 있는 문제이기도 하다.

하지만 우리와 외국의 공공부조제도는 다른 경제사회환경 속에 위치하고 있다는 점에서 우리사회가 취해야 할 전략적 판단은 상이할 수밖에 없다. 먼저 우리나라는 노동시장에서 발생하는 충격을 흡수할 수 있는 사회보장제도가 취약하여 지속적으로 복지확장이 불가피한 경우이다. 그리고 노동시장 자체가 갖는 취약성을 고려할 때, 복지확장의 필요성은 더욱 크다 할 수 있다. 지난 십년간 빠르게 진행된 <저임금과 고용불안>의 확산, 그리고 동아시아 복지체제의 특징처럼 간주되는 사적안전망의 약화는 복지확장의 필요성을 잘 말해주는 것이다. 이어 사회보장제도의 구성측면에서도 우리사회가 선택할 수 있는 전략은 제한되어 있다고 말할 수 있다. 서구 복지국가는 20세기 초중반에 걸쳐 사회보험제도를 사회보장제도의 중추적인 제도를 구축하였고, 이는 90%를 넘어서는 높은 가입률을 통해 실현될 수 있었다. 하지만 우리는 뒤늦게 사회보험 가입대상을 전 국민으로 확대하였지만, 가입율이 여전히 60%~70% 수준에 머무르는 상황이다. 하지만 문제는 최근 노동시장여건을 감안하면, 앞으로 가입율을 극적으로 제고하는 것이 용이하지 않다는 점이다.

따라서 우리나라는 앞으로 상당기간 공공부조제도의 역할을 강화할 수 밖에 없을 것으로 예상된다. 달리 표현하면, 재정을 통한 소득이전과 서비스 공급의 확대가 불가피한 것이다. 하지만 공공부조제도는 정교화와 효율화가 절실한 시점에 놓여 있다는 점을 언급해야 할 것이다. 이미 지난 수년간의 정책실험을 통해 나타났던 것처럼, 노인과 장애인 빈곤층을 대상으로 다양한 제도를 도입하려는 경향이 나타나고 있고, 이러한 제도가 도입되면 기초보장제도 개편이 불가피한 것이다. 예를 들면, 노인을 대상으로 하는 보편적 또는 준보편적 수당제도가 도입되게 되면, 그것은 노인빈곤층을 포함한 대부분의 노인에게 일정금액의 급여를 지급하게 된다. 이는 기초보장제도가 주로 보호하고 있는 노인 및 장애인 빈곤층에 대한 지원이 다른 제도에 의해 전담 또는 분담될 개연성이 있음을 시사한다. 그리고 이러한 변화는 기초보장제도의 지원대상과 지원방식에 있어 개편을 필요로 하게 될 것이다. 이 점에서 우리나라는 공공부조제도 전체를 고려한 제도개편방안을 고민해야 하는 것이다.

위에 언급한 제도적 환경변화 중 기초노령연금과 장애인연금 문제에 대해 좀더 구체적으로 언급할 필요가 있다. 먼저 생계급여와 기초노령연금의 관계는 우선적으로 해결해야 할 사항이다. 경로연금의 발전된 형태인 기초노령연금은 우리사회 노인빈곤층에 대한 소득보장정책의 공백을 해소하는데 그 목적이 있는 제도이며, 향후 노후소득보장제도의 기틀을 다지는 중요한 결정이다. 그리고 이 제도의 지원금이 증가하는 경우, 기초보장제도의 규모와 운영방식에 매우 큰 영향을 미치게 된다. 물론 기초보장제도 수급 노인에 대해서는 기초노령연금을 수급하지 않게 하는 방법이 있을 수 있다. 하지만 이는 보편적 노인수당제도로 발전하는 경우, 지속 가능한 방법이 아니다. 그리고 이처럼 독립된 제도에 의해 노인에 대한 소득보장이 이루어지면, 현재 거의 전액을 공제하고 있는 수당을 기초보장 급여산정소득에 반영해야 한다. 그리고 어떠한 선택을 하게 되더라도, 중장기적으로 노인빈곤층 대상 생계급여제도의 비중을 현저히 감소시키는 것은 자명하다고 판단된다. 달리 표현하면, 기초보장제도의 지출압력을 상당부분 해소하는 역할을 하게 된다. 따라서 노인빈곤층 대상

생계급여제도를 유지할 것인지, 기초노령연금제도를 강화할 것인지에 대한 선택이 남아 있는 것이다. 하지만 정작 중요한 것은 현재 기초보장제도는 생계급여제도를 독립시킴으로써 향후 어떠한 선택을 하게 되든 그러한 선택이 용이하도록 제도를 개편할 필요가 있다는 것이다.

그리고 생계급여와 장애수당의 관계설정 또한 체계적인 준비가 필요한 사항이다. 현재 장애수당은 기초생활보장제도 수급 장애인과 일부 차상위층 장애인을 대상으로 제한적으로 운영되고 있다. 하지만 기초노령연금제도의 강화는 근로능력이 없는 장애인에 대한 소득보장을 강화하도록 압력을 행사할 개연성이 높다. 지난 수년간 노인대상 소득보장제도와 장기요양제도가 도입되었으나, 장애인을 대상으로 하는 지원제도가 상대적으로 저발전했다는 점 또한 이러한 개연성을 높여주는 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 볼 때, 장애인 대상 지원제도를 연금형태로 발전시킬 것인지, 공공부조제도나 수당 형태로 발전시킬 것인지, 결정이 필요하다는 것을 알 수 있다. 그러나 장애인 대상 소득보장제도의 정비는 다음과 같은 선결조건이 있다. 빈곤층 장애인에게 생계급여를 지원하기 위해서는 장애판정체계 또는 근로능력판정체계의 도입이 필요하다는 점이다. 그리고 장애판정체계의 합리화는 사회보장제도의 운영에 있어 많은 문제를 해결하는 출발점이 될 것이다. 이와 관련해서는 영국의 근로능력 판정체계(Work-Test)를 참조할 수 있을 것이다.

그 밖에도 사회서비스 공급확대정책이 추진됨에 따라, 빈곤층이 필요로 하는 다양한 서비스가 공급되고 있다는 점에 주목해야 한다. 우리나라의 복지정책이 여전히 잔여적 전통에 입각해 있으며, 사회서비스의 초기 확대과정에서도 수급자 중심의 지원이 지배적이라는 점을 감안하면, 이들에 대한 추가지원이 확대되는 것으로 이해해야 한다. 이러한 경우, 현재 기초보장제도가 가정하고 있는 모든 지출을 포괄하는 최저생계비 지원방식은 변화가 불가피할 것으로 판단된다. 달리 표현하면, 기초보장제도는 다른 지원제도에 의한 지원내용을 제외한 급여를 보장하는 제도로 개편되어야 한다는 것을 의미한다.

그리고 기초보장제도의 근로유인효과와 밀접한 관련이 있는 각종

지원제도의 도입이 이 제도에 미칠 영향에 대해서도 생각해 볼 필요가 있다. 참여정부는 근로빈곤층과 관련한 몇 가지 중요한 제도도입을 결정하였으며, 이는 기초보장제도 수급자 및 근로빈곤층에게 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 먼저 근로장려세제의 도입은 기초보장제도에 중요한 영향을 미치게 될 것이다. 현재는 기초보장제도 수급자를 적용에서 배제하고 있으나, 이 제도의 근로유인효과를 제고하기 위해서는 현재 자활사업 참여자 등에게 적용되는 근로장려금을 전면 확대하거나, 근로장려세제를 수급자에게 적용하는 방안을 모색해야 할 것이다. 이는 근로유인효과가 취약한 현 기초보장제도를 개편함에 있어 일차적으로 고려해야 할 사항이다. 이어 적극적 노동시장정책 프로그램이라 할 수 있는 자활사업 외에 사회적기업육성법이 제정됨에 따라 이것이 취업수급자 및 미취업수급자에게 미칠 영향 또한 고려해야 할 것이다. 이 문제와 관련해서도 근로빈곤층의 소득변화와 고용단절이 매우 역동적으로 나타나고 있다는 점에서 공공부조제도의 유연한 대처가 필요하다는 점을 강조하지 않을 수 없다. 그리고 이를 위해서는 현재 기초보장제도를 근로능력이 있는 빈곤층과 노인·장애인 등 근로능력이 없는 집단을 대상으로 독립시키는 방안을 강구할 필요가 있다. 이는 근로빈곤층에 대한 차별화된 고용서비스 제공과 현금급여의 효과적 연계를 가능하게 한다는 점에서 대부분의 국가가 채택하고 있는 방식이다.

## 제4장 기초보장제도의 현황

### 제1절 데이터에 대해

기초보장제도에 대한 평가과정에서 항상 직면하게 되는 문제 중 하나는 적절한 데이터를 구하기 힘들다는 문제이다. 이는 기초보장제도의 건강성을 담보하기 위해 체계적인 수급자 선정 및 급여 관련 데이터가 구축되어 있어야 한다는 점을 감안할 때, 매우 심각한 문제라고 말할 수 있다. 더욱 근본적인 문제는 기초보장제도와 기타 공공부조제도의 급여수급을 포괄적으로 파악할 수 있는 데이터를 확보하기 힘들다는 점이다. 현재 공공부조제도는 기초보장제도 중심으로 운영되고 있어, 기타 공공부조제도 수급자와 기초보장제도 수급자의 급여 관련 데이터는 급여의 중복 및 과소·과잉의 문제를 해결하는데 필수 불가결한 데이터이다. 이 점에서 향후 기초보장제도를 평가하고 정책대안을 마련하기 위해서는 그러한 분석에 필요한 기초정보를 마련하는데 많은 노력이 필요할 것이다.

본 연구는 이러한 문제점을 부분적으로나마 해결할 수 있는 데이터를 토대로 기초보장제도의 현황을 분석하고 있다. 여기서 활용하고 있는 데이터는 2006년 12월과 2007년 12월말 기준 복지행정전산망 데이터이다. 이 데이터는 2007년 12월 시점에 1,463,140명(86만가구)을 대상으로 집계되어 있다. 물론 이 데이터 또한 급여와 관련해서 기초보장급여와 기타 복지급여를 명확하게 구분하는 코드를 담고 있지 않다는 점에서, 기초보장제도의 급여만을 구분해서 파악하는데 한계가 있다. 그리고 입력된 항목에 따라 결측 값이 매우 커서 신뢰성 있는 값을 구하는데 한계가 있었다. 특히 취업상태에 대해서는 결측치가 매우 커서 데이터의 신뢰성이 크지 않다는 점을 지적해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 이 데이터는 기초보장제도 수급자에 대한 전수 데이터라는 점에서 가장 기초적인 수급지위 관련 정보에 대해서는 신뢰성이 높다고 말할 수 있다. 따라서 여기서 수급지위에 대해서는 복지행정 전산망 데이터를 활용하고, 급여와 관련해서는 이 데이터 외에도 복지패널 예비조사 자료를 활용하는 방식을 취할 것이다.

## 제2절 기초보장제도의 일반현황

기초보장제도 수급자 및 예산추이는 아래 <표 4-1>과 같이 나타나고 있다. 기초보장제도는 수급자 규모에 비해 예산의 증가속도가 훨씬 빠르게 나타나고 있으며, 전체적으로 예산에 대한 효율적인 관리가 필요한 상황이다. 기초보장제도 전체 예산은 2000년 2조4천억 원에서 2006년 5조3천억 원으로 약 2.2배, 2007년에는 6조6천억 원으로 약 3배가량 증가한 것으로 나타나고 있다. 그 중에서도 의료급여의 지출증가가 매우 빠르게 나타나고 있다. 반면에 기초보장 수급자 수는 2000년 149만 명에서 2006년 145만 명으로 소폭 감소한 것으로 나타나고 있다. 다만 의료급여 수급자 수가 2005년 176만 명으로 큰 폭의 증가세를 나타냈으며, 이것이 지출증가에 영향을 미쳤음을 알 수 있다.

기초보장제도의 지출이 빠르게 증가한 이유는 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 수급자 1인당 지출비용을 보면, 생계급여 예산이 빠르게 증가하였다. 이는 빈곤층의 평균소득 감소와 물가상승률 등을 고려할 때, 당연한 현상으로 이해할 수 있다. 이어 의료급여의 차상위층 지원확대로 인한 지출의 급격한 증가를 지적할 수 있다. 이는 지출절감을 위해 의료급여에 대한 관리를 강화하는 것이 매우 시급한 문제임을 시사한다. 하지만 지출증가 문제와 관련해서 주목해야 할 점은 현재 공공부조제도의 사각지대가 매우 크다는 것이다. 이는 앞으로 지출이 빠르게 증가할 개연성이 있으며, 지출을 효율화하지 않고서는 그 증가세로를 통제하기 힘들다는 점에 주목해야 한다는 것을 의미한다.

&lt;표 4- 1&gt; 기초보장제도 수급자 및 예산 추이

	예산(억원)			
	계	기초보장	의료급여	자활지원
2000년	23,321	12,219	10,323	779
2002년	33,819	15,439	16,904	1,476
2003년	35,228	15,959	17,617	1,652
2004년	39,126	17,424	18,810	2,892
2005년	46,149	21,645	22,148	2,356
2006년	53,338	23,412	26,623	3,303
2007년	65,835	26,697	35,778	3,360

	수급자(만명)				
	기초보장	의료급여			자활지원
		계	1종	2종	
2000년	149	157	81	76	-
2002년	135	142	83	59	6
2003년	137	145	86	59	6
2004년	140	153	92	61	6
2005년	143	176	100	76	6
2006년	145	183			6

주: 수급자는 시설수급자를 제외한 일반수급자 규모임  
 자료: 보건복지부, 예산안 자료 및 수급현황 자료 참조

기초보장제도 수급자와 관련한 세부적인 정보는 아래 <표 4.2>에 정리되어 있다. 여기서는 이 표가 시사하는 바를 몇 가지로 간단히 정리하기로 한다.

첫째, 수급지위와 관련해서는 일반수급자가 전체 수급자의 91.4%로 대다수를 차지하고 있으며, 조건부 수급자와 차상위층 수급자가 각각 7.8%와 0.8%를 차지하고 있다. 여기서 주목해야 할 점은 일반수급자 중에 약 20만명 이상의 취업수급자가 포진하고 있으며, 이들에 대한 별도의 관리체계가

마련되어 있지 않다는 점이다. 그리고 차상위층에 대한 각종 지원확대정책에도 불구하고 차상위층이 차지하는 규모는 미미하다는 점이다.

둘째, 의료급여 수급자 규모는 약 175만 규모로 추정되며, 그 중에서 의료급여 1종과 2종이 각각 57.3%와 41.3%로 총 98.6%를 차지하고 있다. 그리고 약 1.3%의 수급자는 건강보험에 가입되어 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 나머지 수급자는 차상위 특례수급자로 구성되어 있다. 여기서 주목해야 할 점은 크게 두 가지이다. 먼저 의료급여 수급자에 대한 통계는 행정전산망을 통해 완전하게 파악하기 힘들다는 점이다. 이어 의료급여 수급자 중 2종 수급자의 규모가 적지 않다는 점이다. 그리고 취업자나 부양의무자의 건강보험에 의해 보호를 받는 수급자가 약 19천명에 달한다는 점이다. 이는 근로능력이 있고 가구원 중 중질환자가 없는 가구가 2종 의료급여를 수급한다는 점에서 상대적으로 근로능력이 있는 가구원이 약 절반가량을 차지한다는 점을 말해준다.

특례수급자는 총 28,317명으로 파악되며, 이들 중 가장 큰 비중을 차지하는 특례수급자는 세 집단임을 알 수 있다. 자활급여 특례수급자가 약 32.5%를 차지하고, 수급권자 재산기준 특례수급자가 약 31.7%, 특수계층 특례수급자가 약 31.4%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이는 현재 기초보장제도의 특례수급자가 매우 제한적인 방식으로 운용되고 있음을 시사하는 것이다. 자활특례나 특수계층특례는 이미 법에 의해 규정되어 있는 특례이며, 기타 차상위층에게 특정 급여를 지급한 특례제도는 매우 제한적으로 운영되는 것을 알 수 있다. 그마저도 재산기준 특례수급자가 거의 대부분을 차지하고 있다는 점을 감안하면, 특례제도는 소득이 최저생계비를 초과하나 특정한 급여에 대한 욕구를 지닌 계층을 보호하는 기능을 원활하게 수행하지 못하고 있다고 말할 수 있을 것이다.

가구규모와 관련해서는 기초보장제도 수급가구는 평균 가구원수가 약 1.72명으로 나타나고 있다. 그리고 가구규모별 구성을 보면, 1인 가구가 60.3%로 큰 비중을 차지하고 있다는 점을 알 수 있다. 이는 빈곤층의 평균 가구원수가 비빈곤층에 비해 적다는 점을 시사하기도 하지만, 실제 빈곤층

전체의 평균가구원수가 이보다 훨씬 높다는 점을 감안하면, 현 기초보장제도가 빈곤층 중에서도 가구규모가 적은 집단을 중심으로 보호하고 있음을 알 수 있다. 하지만 가구원 규모로 보면, 1인 가구에 속한 가구원의 비중은 약 35%에 불과하다는 것을 알 수 있다.

세대특성별로 보면, 부부로 구성된 일반세대가 38.48%로 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 물론 이 가구는 상대적으로 평균 가구원 수가 많다는 점에서 가구수로는 이보다 훨씬 적은 비중을 차지하게 된다. 그리고 다음으로는 노인세대와 장애인세대 그리고 모자세대가 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 이는 기초보장제도가 상대적으로 사회적 위험에 노출될 위험성이 큰 취약계층을 중심으로 보호하고 있다는 점을 말해준다.

이어 기초보장 수급자의 점유형태를 보면, 월세가구에 거주하는 수급자의 규모가 62.54%(가구 수로는 63.4%)에 달하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 자가 및 자가인정 가구에 거주하는 가구원의 비중은 24.72%로 나타나고 있다. 이는 주로 중소도시 및 농어촌지역에 거주하는 노인인구를 중심으로 자가 거주자의 비중이 높기 때문으로 추정된다. 이러한 특성에 비추어 볼 때, 향후 기초보장제도의 급여정책은 월세에 거주하는 빈곤가구의 임대료 보조를 강화하는 선택을 해야 한다고 여겨진다.

끝으로 기초보장 수급자 중 근로능력을 가진 집단에 대해서는 데이터의 신뢰성이 상대적으로 낮은 것으로 판단된다. 그 이유는 발표하는 통계에 따라 근로능력자 규모가 조금씩 차이를 보이기 때문이다. 자립투자지원팀이 일선 사회복지전담공무원의 자료를 집계하여 발표하는 수치를 인용하면, 2007년 12월 현재 약 32만명이 근로능력자로 추정된다. 아래 표에서는 이 집단 중 약 39.53%가 일용직 근로자이고, 33.68%가 미취업자이며, 임시직 근로자가 10%, 자영업자가 8.96%로 나타나고 있다. 이는 기초보장제도의 근로유인정책이 한편으로는 여성 비경제활동인구의 취업을 촉진하고, 일용직 근로자에게 안정적으로 일감을 제공하는데 초점을 두어야 한다는 점을 시사한다.

<표 4- 2> 기초보장 수급자의 일반적 특성

		유효 퍼센트
수급지위 (가구의 %)	일반수급자	91.4
	조건부수급자	7.8
	차상위	0.8
의료급여수급자 (개인의 %)	의료급여 1종	57.3
	의료급여 2종	41.3
	국민건강보험	1.3
	차상위특례 1종	0.0
	차상위특례 2종	0.1
	차상위 12세미만	0.1
특례수급자 (개인의 %) (총 28,317명)	수급권자 재산기준	31.7
	부양의무자 재산기준	1.6
	의료급여 특례	0.8
	교육급여 특례	0.3
	자활급여 특례	32.5
	특수계층 특례	31.4
	의료/교육/자활 중복특례	0.3
	농어촌가구특례	1.0
	한시특례	0.1
	기 타	0.3
	특례 수급자 전체	100.0
	가구규모 (괄호는 가구의 %)	1인 가구
2인 가구		22.4 (19.3)
3인 가구		21.3 (12.2)
4인 가구		13.7 (5.9)
5인 가구		5.1 (1.7)
6인 가구		1.7 (0.2)
7인 이상 가구		0.8 (0.1)

&lt;표 4- 2&gt; 표 계속

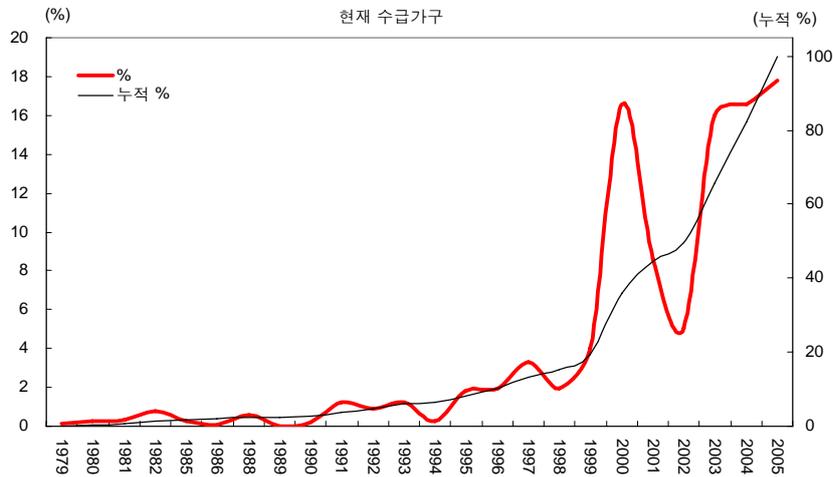
		유효 퍼센트
세대구분 (개인의 %)	노인세대	19.83
	소년소녀가장세대	1.51
	모자세대	15.25
	부자세대	3.45
	장애인세대	17.76
	일반세대	38.48
	기타	3.71
주거점유형태 (괄호는 가구의 %)	자가	24.72 (24.5)
	전세	11.66 (10.6)
	월세	62.54 (63.4)
	기타	1.08 (1.5)
성 별	남자	42.54
	여자	57.46
취업상태 (개인의 %) (근로능력자는 약 32만명으로 추정)	상시고용	3.96
	임시고용	10.00
	일일고용	39.53
	자영업	8.96
	농업	3.52
	어업	0.19
	축산	0.15
	실직 미취업	33.68

자료: 복지행정데이터 2007년 12월 기준

위에 언급한 기초보장제도 수급자의 일반현황은 이 제도를 이해하고 평가들을 구축하는데 필요한 기초정보를 제공한다. 하지만 본 연구의 초점이 제도의 효과성이라는 점을 감안할 때, 수급진입시점에 대한 정보를 제공할 필요가 있다. 이와 관련해서는 복지패널 1차 조사자료를 활용하여 그 추정치를

제시하고자 한다. 아래 그림에서 2005년 12월 시점 기초보장수급 경험가구 중 제도에 진입한 시점별로 분포와 누적분포를 살펴보면, 현 수급자 대부분은 2000년 제도시행과 더불어 제도에 진입하였으며, 2003년 수급대상 확대를 통해 상당수가 진입했음을 알 수 있다. 그리고 이들의 누적분포를 보면, 수급가구의 절반가량이 약 3년 미만의 수급경험을 갖고 있다는 점을 확인할 수 있다.

[그림 4- 1] 전체 수급경험가구의 기초보장 수급진입 시점



자료: 한국보건사회연구원(2007), 복지패널 1차 조사 원자료; 복지패널 1차 보고서에서 인용

### 제3절 욕구별 급여제도의 현황

여기서는 현재 기초보장제도를 구성하는 주요 급여로 생계급여, 주거급여, 의료급여, 자활급여를 중심으로 그 현황과 문제점을 지적하고자 한다. 하지만 문제는 현재 기초보장제도가 통합급여체제로 구성되어 있어, 일부 급여의 경우에는 해당 급여를 수급하고 있는지 파악하기 용이하지 않으며, 급여금액과 관련해서도 이러한 구분이 힘들다는 점이다. 따라서 여기서는 각 급여의

급여상한액을 별도로 제시하고 이를 활용하여 수급현황 및 실태를 분석하고자 한다.

### 1. 생계급여의 현황

기초보장제도 수급자의 생계급여 및 주거급여 그리고 기타 공공부조 급여액을 추정하기란 현재 상황에서 매우 힘든 일이라고 판단된다. 다만 기존의 Survey Data를 통해 추정된 값과 복지행정데이터를 통해 산출된 값을 비교함으로써 자료의 신뢰성을 확인하는 방식으로 기초보장 수급자의 소득과 급여를 살펴보기로 하겠다. 참고로 여기서는 2007년 12월 말 기준으로 추출된 복지행정데이터의 자료와 2007년 발표된 복지패널 예비조사자료를 활용하겠다.

먼저 아래 <표 4-3>은 복지행정전산망을 통해 소득평가액과 소득인정액의 값을 산출한 후, 가구별 현금급여상한액과 생계급여상한액을 기준으로 생계급여액과 현금급여액을 산출한 뒤, 현금급여액에서 생계급여액을 제외한 금액을 주거급여액으로 간주하는 방식을 취하였다. 아래 표에 따르면, 소득평가액과 소득인정액은 큰 차이를 나타내지 않는 것으로 나타나고 있다. 여기서 소득인정액에서 소득평가액을 제외하면 재산의 소득환산액이 되는데, 그 규모가 크지 않다는 것을 의미한다. 이는 기존의 선행 연구를 통해 확인할 수 있는 바와 같이, 전체 기초보장수급가구 중 재산의 소득환산액의 적용을 받는 가구의 규모가 약 2%에 미치지 못한다는 점에서 그것이 전체 평균 값에 미치는 영향이 미미하기 때문이다. 그리고 급여와 관련해서 살펴보면, 1인 가구의 추정생계급여액은 월 16만원 수준이며, 추정된 주거급여액은 약 7만원 수준으로 나타나고 있다. 그리고 이를 모두 합한 추정현금급여액은 약 22만 9천원으로 나타나고 있다. 동일한 방식으로 가구규모별 생계급여액과 주거급여액이 열거되어 있다.

<표 4- 3> 소득 및 급여의 추정액

가구원수	소득		추정된 급여액		
	소득평가액	소득인정액	추정 생계급여액	추정 주거급여액	추정 현금급여
1	110,236	114,478	160,088	68,932	229,020
2	260,945	267,224	189,972	114,782	304,754
3	437,562	444,933	176,008	155,891	331,900
4	569,322	580,965	196,183	195,108	391,291
5	703,675	718,656	172,422	223,711	396,133
6	824,932	842,266	168,414	253,738	422,153
7	935,818	954,792	175,492	283,765	459,257

자료: 복지행정데이터, 2007년 12월말 기준 자료

위와 동일한 방식으로 복지패널 데이터를 활용하여 기초보장 수급가구의 현금급여액과 기타 공공부조 급여액을 추정하면 아래와 같다. 아래 <표 4-4>에 나타나는 현금급여 추정액은 위에 기초보장 수급자 전수 데이터를 토대로 추정된 금액과 4인 가구까지는 큰 차이를 보이지 않는 것을 알 수 있다. 이 점에서 복지패널 데이터를 활용하여 논의를 전개해도 큰 무리가 없다고 판단된다. 아래 표에 따르면, 기초보장제도를 통한 현금급여액은 전체 가구 평균 금액으로 약 29만 5천원으로 나타나고 있으며, 기타 공공부조 급여액은 11만 6천원으로 나타나고 있다. 이는 기타 공공부조제도를 통한 급여를 받는 수급자의 규모가 노인과 장애인 그리고 아동을 중심으로 구성되어 있다는 점을 고려해야 한다. 하지만 이는 역설적으로 기타 공공부조제도 급여를 받는 수급자의 경우, 다른 수급자에 비해 급여수준이 상당수준 상향조정되게 된다는 점을 시사한다. 따라서 부가급여를 지출하게 될 정당한 논거가 없는 경우, 이는 과잉급여의 성격을 갖

는 것으로 해석할 수 있다.

<표 4- 4> 현금급여액 평균

(단위: 만원)

가구원수	기초보장급여			기타 공공부조 급여		
	연 급여액	월 급여액	1인 급여액	연 급여액	월 급여액	1인 급여액
1	277	23.1	23.1	76	6.4	6.4
2	367	30.6	15.3	132	11.0	5.5
3	421	35.1	11.7	194	16.2	5.4
4	503	41.9	10.5	258	21.5	5.4
5	627	52.3	10.5	410	34.1	6.8
6	542	45.2	7.5	285	23.7	4.0
7	688	57.3	8.2	409	34.1	4.9
합 계	354	29.5	-	139	11.6	

자료: 한국보건사회연구원(2007), 2006년 복지패널조사 예비조사자료

## 2. 주거급여의 현황

이러 <주거급여>는 주거유형에 따라 주거급여의 내용 뿐 아니라 주거급여액에서도 좀 더 차별화가 시도될 필요가 있는 것으로 보이며, 현재 주거급여가 실제임대료를 보장하고 있는지 살펴보았다. 그에 따르면, 기초보장 수급자에 대한 행정전산DB를 활용하여, 행정자료의 주거유형을 단순화하면, 월세가 38.7%, 무료임차가 30.4%, 자가가 19.4%, 전세가 11.0%, 그리고 기타가 0.5% 순으로 나타나고 있다. 동 자료를 활용하여 주거급여의 적정성을 살펴보면, 현 주거급여는 월세가구의 임대료를 보장하는데 충분하지 않다. 그것은 수급 월세가가 지출하는 월세 액에 비해 지급되는 주거급여액이 작다는 것을 의미한다. 실제 149,740가구에 달하는 월세가구의 월세금액과 주거급여의 차액(월세액 - 주거급여액의 절대값)은 평균 122,434원이며, 부족액이 10만원을 초과하는 가구비중도 약 40%에 달하고 있다.

기초보장제도 수급가구 중 월세가구의 실질 임대료를 이론적으로 추정할 금액(최저생계비 중 주거임대료)과 실제 지급액을 비교하면, 주거급여액은 실질임대료의 44.19%~100.24%로 가구규모에 따라 매우 큰 폭의 격차를 보이며, 가구규모가 커질수록 그 격차가 좁아지는 양상을 나타내고 있다. 실제 기초보장제도에서 지급되는 것으로 가정한 주거관련 급여금액(생계급여 내 임대료 + 주거급여)과 실질임대료를 비교하면, 1인 가구는 59.35%로 가장 낮고, 4인 가구 이상에서는 100%를 초과하는 것으로 나타나고 있다. 이는 주거급여는 생계급여와의 혼합으로 인한 문제 외에도 가구규모와 특성에 따른 지출의 탄력성을 충분히 고려하지 못하고 있음을 의미한다.

<표 4- 5> 임대료 지원금액과 수급가구 실질임대료의 비교(2006년)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비 ('06년)	418309	700849	939849	1170422	1353242	1542382
최저생계비 중 임대료(A)	55,033	92,204	123,647	153,981	178,033	202,916
지급되는 것으로 가정한 주거급여(B)	73,913	128,837	166,067	206,808	239,111	272,532
'06년 수급가구 실제 임대료(C)	124,533	151,746	179,672	188,545	196,400	202,424
A/C	44.19	60.76	68.82	81.67	90.65	100.24
B/C	59.35	84.90	92.43	109.69	121.75	134.63

주: 1) 2003년 4인 가구 주거비(최저생계비의 18.47%)에서 임대료가 차지하는 비율은 13.156%  
 2) 실제임대료는 수급자 DB에서 파악된 월세가구의 임대료의 가구규모별 평균 값  
 3) <지급되는 것으로 가정한 주거급여>는 생계급여 중 주거급여 분과 별도의 주거급여를 합한 금액임  
 자료: 보건복지부(2006), 기초보장 수급자 DB, 2006년 6월; 한국보건사회연구원(2007), 『국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안』에서 인용

### 3. 자활급여의 현황

<자활사업> 참여자 현황자료를 토대로 그 실태를 정리하면 아래와 같다.

근로능력이 있는 수급자 중 조건부수급자의 비중이 시간이 갈수록 감소하는 추세를 나타내고 있으며, 비수급빈곤층 및 차상위층의 참여가 증가하고 있다. 자활사업 프로그램별 참여규모를 살펴보면, 전체 참여자의 절대다수가 근로유지형 자활근로, 그리고 사회적 일자리형 및 시장진입형 자활근로에 참여하고 있으며, 취업지원 프로그램 참여자는 전체 참여자의 10%도 안 되는 낮은 수준이다. 이는 제도설계에 있어 미취업수급자의 특성을 충분히 반영하지 못하였음을 의미한다.

<표 4- 5> 조건부수급자 및 자활사업 참여자 추이

(단위: 명)

	전체수급자	근로능력자 (A)	취업수급자 (B)	조건부수급자 (C)	(A-B)/C
2000년 12월	1,488,874	369,863	226,697	-	-
2001년 12월	1,419,995	323,000	180,000	56,000	39.2
2002년 12월	1,352,473	300,000	179,176	38,339	31.7
2003년 12월	1,374,405	300,254	166,285	32,504	24.3
2004년 12월	1,402,932	308,482	165,101	33,349	23.3
2005년 12월	1,425,684	325,300	170,148	34,426	22.2

주: 수급자는 일반수급자 포함, 차상위층은 비수급빈곤층과 차상위층을 포함하며, 기금사업 참여자는 제외

자료: 보건복지부 자립투자지원팀 및 기초보장팀 내부자료 각 년도.

자활사업 참여자의 수급지위별 프로그램 참여현황을 살펴보면, 전체 자활사업 참여자 중 5만명 이상이 조건부수급자로 사업에 참여하고 있으며, 다음으로는 차상위계층이 약 2만 7천명가량 자활사업에 참여하는 것을 알 수 있다. 프로그램별로 보면, 전체 사업에서 자활근로사업이 차지하는 비중이 매우 크다는 것을 알 수 있으며, 자활공동체를 포함하는 창업지원이 다음으로 큰 사업임을 알 수 있다. 이에 비해 노동부 자활사업은 약 4천명 가량이 참여하고

있어 상대적으로 참여자 규모가 적은 것을 알 수 있다. 이는 자활사업과 관련해서 참여자의 프로그램 배치를 둘러싼 논쟁이 발생하는 대목이기도 하다.

<표 4- 6> 자활사업 추진현황(2007년 누계)

		전체	복지부	자활 근로	지역 봉사등	창업 지원	기타 사업	계획 수립중	노동부 사업
전 체		87,282	83,431	68,050	5,313	6,724	427	2,917	3,851
조건부 수급자	취업대상자	4,897	1,460	936	48	129	37	310	3,437
	비취업대상자	43,392	43,238	36,005	3,735	1,620	144	1,734	154
자활특례자		6,272	6,222	5,525	70	528	23	76	50
일반수급자		5,697	5,515	3,799	1,326	172	93	125	182
차상위	차상위계층	24,579	24,551	21,674	134	1,958	117	668	28
	기술자격자	2,445	2,445	111	0	2,317	13	4	0

자료: 보건복지부 자립투자지원팀 내부자료 2007년 기준

자활사업의 현황과 관련해서 가장 주목받는 대목은 자활성공율이다. 자활성공율은 자활사업 참여자 중 소득기준이 최저생계비를 초과한 개인 및 가구의 비율을 나타내는 것으로, 기존의 자활성공율이 전체 참여자를 대상으로 성공율을 산출하여 왔다면, 새로운 자활성공율은 취업 및 창업을 목적으로 하는 프로그램을 중심으로 발표되고 있다. 이는 기존의 자활성공율이 실제 성공율보다 낮게 추정되어 왔다는 점을 고려할 때, 합리적 선택이라고 말할 수 있다. 이처럼 새로운 자활사업 성공율 수치는 기존의 5% 수준의 성공율에 비해 월등히 높은 수준으로 나타나고 있다. 아래 표에 따르면, 2007년도 자활사업의 성공율은 14%로 추정된다. 그리고 프로그램별로 개인창업 → 취업알선 → 인턴형 자활근로 → 자활공동체 순으로 자활성공율이 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 물론 규모로 보면, 자활근로 프로그램을 통한 자활성공자 규모가 가장 큰 것을 알 수 있다. 하지만 단위사업별 비중으로 보면, 전반적으로 시장지향적인 프로그램에서 자활성공율이 높다는 것을 알 수 있다.

&lt;표 4- 7&gt; 자활사업 성공율(2007년 누계)

(단위: 명, %)

구분	전체 참여자	자활 성공 ①+②	탈수급				수급 유지②	자활 성공율 (%)
			소계 ①	취업 창업	기타 사유	자활 특례		
합 계	29,237	4,102	2,699	1,217	532	950	1,403	14.0
시장진입형	6,827	1,367	858	343	175	340	509	20.0
사회적일자리	16,131	1,672	1,216	478	208	530	456	10.4
인턴형	148	36	23	15	3	5	13	24.3
자활공동체	2,359	548	281	177	48	56	267	23.2
개인창업	90	47	31	30	1		16	52.2
취업알선	279	138	118	33	84	1	20	49.5
노동부사업	3,403	294	172	141	13	18	122	8.6

자료: 보건복지부 자립투자지원팀 내부자료 2007년 기준

자활사업 성공율의 내용을 보면, 그것이 갖는 구체적인 함의를 이해할 수 있다. 아래 <표 4-8>에 따르면, 전체 자활사업 성공자 중 기초보장제도에서 완전히 탈출하는 사람의 비율은 42.6%로 나타나고 있다. 이는 성공자의 절반 미만이 온전한 의미의 탈수급자라는 것을 의미한다. 그리고 자활성공 이후에도 일반수급자로 수급자격을 유지하는 참여자의 비율은 약 34.2%에 달하며, 자활특례자 등의 예외적 형태로 수급자격을 유지하는 참여자의 비율도 약 23.2%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 이를 단위 프로그램별로 보면, 취업알선 프로그램 → 개인창업 프로그램 → 노동부 자활사업 → 인턴형 자활근로사업의 순으로 완전 탈수급율이 높은 것을 알 수 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이, 정부의 인건비보조가 적은 사업에서 탈수급 가능성이 높다는 것을 시사하는 것으로 해석할 수 있다.

<표 4- 8> 자활성공율의 내용(2007년 누계)

(단위: %)

	자활성공 후 수급자격 유지		완전 탈수급	합계
	일반수급	특례수급		
합 계	34.2	23.2	42.6	100.0
시장진입형	37.2	24.9	37.9	100.0
사회적일자리	27.3	31.7	41.0	100.0
인턴형	36.1	13.9	50.0	100.0
자활공동체	48.7	10.2	41.1	100.0
개인창업	34.0	0.0	66.0	100.0
취업알선	14.5	0.7	84.8	100.0
노동부사업	41.5	6.1	52.4	100.0

자료: 보건복지부 자립투자지원팀 내부자료(2007년 기준)를 가공

### 제4절 기초보장제도의 지출

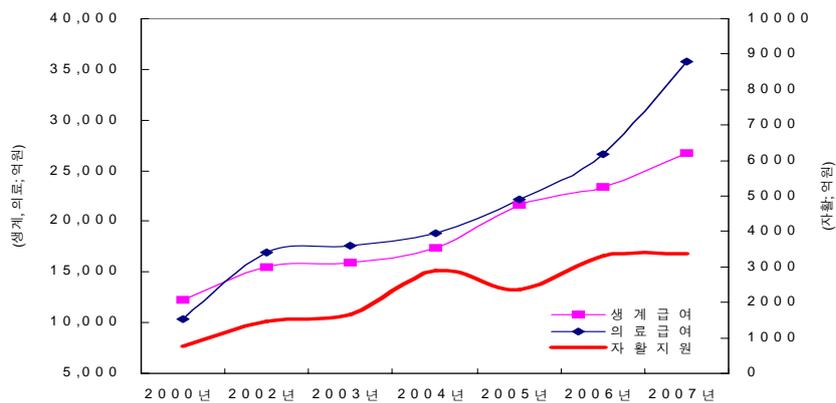
지출의 효율성 문제는 기초보장제도의 지속가능성을 판단함에 있어 매우 중요한 문제이다. 근로유인효과를 제고하여 근로소득증가나 탈수급을 통한 급여지출 절감 효과가 기대에 미치지 못하는 상황에서, 기초보장제도의 지출 증가가 어떠한 방향에서 제도에 영향을 미치고 있는가를 파악하는 것은 매우 중요한 정책현안이기 때문이다. 그리고 이러한 평가를 하는 또 다른 이유는 최근 기초보장제도 지출이 빠르게 증가하였음에도 불구하고 수급자 규모가 그에 비례해서 증가하지 않았다는 인식과 맥을 같이 한다. 물론 지출증가에 따른 신규 수급자 규모증가는 기존 수급자에 대한 지출증가에 의해 상쇄되는 측면이 있다. 달리 표현하면, 사각지대 해소효과는 욕구대비 보장효과와 상호작용을 하게 되는 것이다.

만일 기초보장제도의 지출증가가 사각지대를 해소하기보다 기존 수급자의 욕구대비 보장수준을 적정선 이상으로 상향 이동시켰다면, 과잉급여의 문제를 안고 있음을 의미하게 되는 것이다. 그리고 중장기적으로 기초보장제도 및

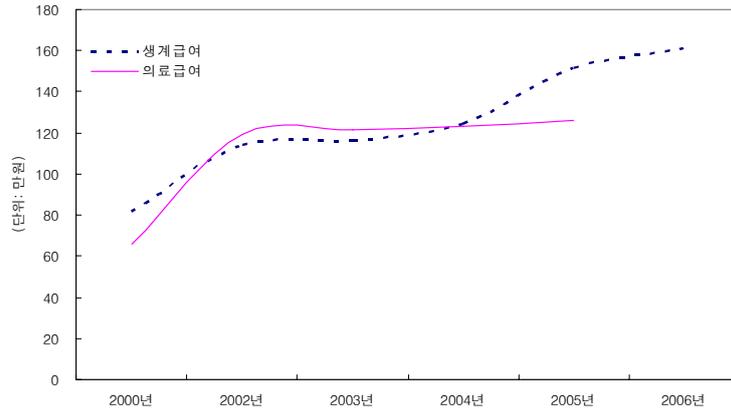
공공부조제도의 역할을 강화해야 하는 상황에서 어떠한 제도를 중심으로 지출을 확대해야 하는가를 판단하는 자료로서의 의미를 갖는다. 따라서 여기서는 기초보장제도의 지출증가가 신규수급자 선정이나 기존 수급자 급여인상 중 어떠한 부분에 영향을 미치고 있는가 하는 점에 초점을 맞추고자 한다.

기초보장제도의 예산은 수급자 규모에 반응한다. 즉, 수급자 규모가 증가하면 지출이 증가하게 되는 것이다. 달리 표현하면, 역으로 예산제약 하에서는 수급자 규모가 일정 수준으로 유지될 수 밖에 없는 것이다. 이 점을 고려하여 기초보장제도 급여별 지출추이를 살펴보면 아래와 같다. 아래 그림에서 의료비 지출이 매우 큰 규모로 증가한 것으로 나타나고 있지만, 1인당 지원액을 보면 크게 증가하지 않은 것을 알 수 있다. 반대로 생계급여는 총지출은 크게 증가하지 않았지만 1인당 지원액이 상대적으로 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 의료급여 지출증가가 수급자 규모 증가에 따른 것이라면, 생계급여 지출증가는 급여인상에 따른 것이라는 해석을 가능하게 한다. 그리고 자활사업은 사업의 효과성에 대한 논란 속에서 지출이 일정 수준으로 통제되어 있는 것을 알 수 있다.

[그림 4- 2] 기초보장제도의 주요 급여별 예산 추이



[그림 4- 3] 기초보장제도 급여별 1인당 연간 지출 추이

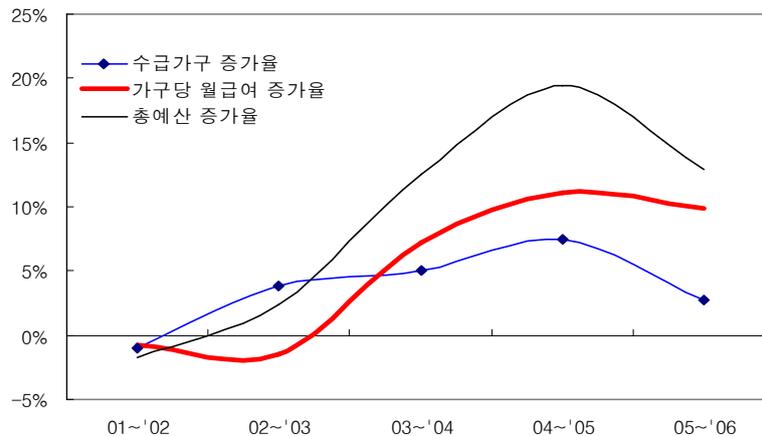


자료: 보건복지부, 내부자료

아래 [그림 4-4]는 기초보장제도의 수급가구 규모와 지출에 관한 데이터를 활용하여, 연간 수급자 규모의 변동과 가구당 월 평균급여의 증가, 그리고 총 지출의 증가를 나타낸 것이다. 결과적으로 월 평균 급여의 증가율과 수급가구 규모의 증가율의 합이 총 지출 증가율의 합에 근접한다. 아래 그림에 따르면, 기초보장제도를 도입한 직후인 2002년~2003년 총 지출은 매우 점진적으로 증가하였고, 수급자 규모의 증가 폭은 그 보다 컸다. 그 결과, 수급가구의 월 평균급여가 감소하는 양상이 나타나게 되었다. 그리고 2004년과 2005년 총 지출이 크게 증가하였다. 이와 관련해서 2004년 이후 기초보장제도 사각지대 해소를 위한 정책적인 노력이 있었고, 2005년 최저생계비 실제계측에 따라 가구규모별 최저생계비가 큰 폭으로 증가하였다는 점을 주요한 요인으로 생각해 볼 수 있다. 하지만 아래 그림을 보면, 수급가구 증가율에 비해, 수급가구의 월 평균급여 증가율이 더 큰 폭이라는 점을 알 수 있다. 이는 기초보장제도가 같은 기간 사각지대 해소보다 수급가구에 대한 급여보장성의 강화에 초점을 두었다는 점을 말해준다. 그리고 2006년 지출증가율의 둔화

또한 사각지대해소보다 월 평균급여 인상에 기여한 것으로 판단된다.

[그림 4- 4] 기초보장제도의 지출증가와 그 영향



주: 가구 수, 총예산, 가구당 월 급여는 시설수급자 관련 수치를 제외한 수치  
자료: 보건복지부, 기초생활보장 수급자 현황자료,

## 제5절 기타 공공부조제도의 현황

아래 그림은 2006년말 현재 기초보장제도를 포함한 전체 공공부조제도가 빈곤층 및 취약계층을 어떻게 보호하고 있는지 잘 보여주고 있다. 이 그림에 따르면, 현 공공부조제도에서 기초보장제도가 차지하는 위치가 매우 지배적이라는 점을 알 수 있다. 물론 기초노령연금제도가 본격적으로 시행되면, 상황이 변화할 수 있다. 하지만 현 상황에서는 빈곤층에 대한 가장 영향력 있는 지원제도인 것이다.

2006년 현재 기초보장제도 수급자(약 153만명)는 다른 모든 지원제도 수급자를 합한 규모보다 훨씬 크다. 그리고 다른 지원제도에서 기초보장제도

수급자를 제외하면, 실질적인 기타 지원제도 수급자 규모는 33만명에 불과하다. 이는 현재 한국 공공부조제도 내에서 기초보장제도가 차지하는 비중이 거의 절대적이라는 것을 의미한다. 물론 비중이 크다는 것 자체가 문제일 수는 없다. 문제는 각종 지원제도가 기초보장제도 수급자로 선정되어야 지원받을 수 있도록 설계되어 있다는 점이다.

[그림 4- 5] 기초보장제도와 공공부조제도의 수급실태



자료: 보건복지부, 내부자료(2006)를 가공

그리고 위에 언급한 기초보장제도 중심체계는 다음과 같은 문제를 야기하는 것으로 판단된다. 하나는 지출증가에 따른 사각지대 해소 효과를 기대하기 힘들다는 점이다. 이미 지원을 받고 있는 집단에 지원이 집중되고, 정작 지원이 필요한 비수급 빈곤층의 진입이 힘들기 때문에 사각지대 해소효과를 기대하기 힘든 것이다. 다른 하나는 기초보장제도에 대한 빈곤층의 의존도가 집중된다는 점이다. 기초보장제도 수급자가 되어야 다른 급여를 받을 수 있는

상황에서 빈곤층이 기초보장제도로 집중되고 이 제도에서 벗어나지 않으려 하는 것은 당연한 결과라고 말할 수 있다. 이 점에서 현재 기초보장제도가 각종 복지제도로 진입하는 '통로역할'을 하고 있다고 말할 수 있다.

## 제5장 기초보장제도의 효과성 분석

### 제1절 분석방법 및 데이터

본 장에서는 기초보장제도의 효과성을 기초육구보장효과와 근로유인효과로 구분하여 살펴볼 것이다. 다만 본론에 들어가기에 앞서 먼저 빈곤선을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제를 제기하고자 한다. 엄밀한 의미에서 최저생계비는 빈곤선이라고 표현하는데 한계가 있다. 그것은 이론적으로 절대빈곤선과 상대빈곤선의 특성을 모두 갖고 있는데, 이는 계측년도를 통해 비계측년도에 발생한 소득격차를 완화시키는 완충작용을 하고 있기 때문이다. 따라서 최저생계비를 계측함에 따라 금액을 상향조정하는 경우, 빈곤율이 증가하는 문제가 발생하게 된다. 이는 최저생계비를 빈곤선으로 활용함에 있어 심각한 장애요인으로 작용하게 된다. 이러한 이유에서 기초보장제도의 빈곤감소효과를 추정하기 위해서는 중위소득의 40%를 활용하는 방식을 제안할 수 있다. 그 이유는 중위소득의 40%가 최저생계비와 가장 유사한 수준이기 때문이다. 하지만 엄밀한 의미에서 최저생계비는 현 기초보장제도의 수급기준선이기 때문에 이를 활용하는 것이 불가피하다. 따라서 이 장에서는 최저생계비를 기준선으로 활용할 것이다.

본 절에서는 기초보장제도의 효과를 크게 육구보장효과와 근로유인효과로 구분하여 살펴보고자 한다. 그리고 각각의 효과와 관련해서는 세부적으로 미시적인 효과를 고려할 것이다.

먼저 기초육구보장효과는 다음 두 가지 지표를 중심으로 평가할 것이다. ①사각지대 해소효과, ②기초육구충족효과가 그것이다.

첫째, 사각지대 해소효과를 측정하기 위해서는 공적이전소득에 따른 빈곤감소율을 활용하는 방식을 취하고자 한다. 이는 앞서 언급한 바와 같이, 소득을 1)[소득 A] = 시장소득, 2)[소득 B] = 시장소득 + 기타 공공부조 급여, 3)[소득 C] = 시장소득 + 기타 공공부조급여 + 기초보장급여라는 세 가지 소득으로 구분하고, 각 소득을 기준으로 추정된 빈곤율 간의 차이를 통해 빈곤감소효과를 추정하는 방식이다. 기초보장제도의 사각지대 해소효과는 [소득 A]와 [소득 B]를 기준으로 추정된 빈곤율과 [소득 C]를 기준으로 추정된 빈곤율의 차이라고 말할 수 있다. 그리고 [소득 C]를 기준으로 추정된 빈곤율은 향후 기초보장제도 및 기타 공공부조제도를 통해 해소해야 할 사각지대로 간주할 수 있는 것이다. 하지만 이처럼 산출된 빈곤감소효과가 매우 제한적인 의미를 갖는다는 점에 주목해야 한다. 그것은 앞서 언급한 바와 같이, 기초보장제도의 현물급여를 현금소득으로 환산하지 않는 한, 제대로 된 빈곤감소효과를 추정하기 힘들기 때문이다. 따라서 여기서는 기초보장제도 수급자의 경우, 모두 현물급여를 수급한다는 가정 하에서 이론적으로 가정된 현물급여금액을 현금급여액에 합산하는 방식을 통해 빈곤감소효과 또는 사각지대 해소효과를 추정하기로 하겠다.

둘째, 욕구대비 보장효과는 기초보장제도 수급자로 분석대상을 통제된 뒤, 기초보장제도 급여가 각 집단의 욕구수준(최저생계비 또는 상대빈곤선)을 어느 정도 충족시키는지 확인하는 방식이다. 여기서 분석방법의 관건은 개별가구의 욕구수준을 결정하는 방식이다. 이는 그 자체로 새로운 논쟁의 대상이 될 수 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다. 하지만 기초보장제도의 운영과정에서 이미 수차례 쟁점이 되었던 것처럼, 다양한 욕구를 가진 빈곤층에 대해 가구규모 외에 주거점유형태 및 가구원 특성에 따라 급여를 세분화해야 할 필요성을 감안한다면, 기초보장제도의 급여가 보다 분화된 욕구수준에 얼마나 부응하고 있는지 살펴보는 것은 매우 흥미로운 작업이 될 것이다. 이러한 분석이 갖는 의의는 현재 기초보장제도가 수급자의 욕구를 제대로 충족시키고 있는지, 특히 가구특성에 따른 차이가 제대로 반영되고 있는지를 확인하는데 목적이 있다. 그리고 그 분석결과는 기초보장제도 개편과정에서 개별화된

다양한 수준의 욕구를 충족시킬 수 있는 최적의 해법을 모색하는 근거자료로 활용될 수 있을 것이다.

이러한 근로유인효과와 관련해서는 크게 다음 두 가지 효과를 중심으로 평가하고자 한다. 그것은 탈수급효과, 취업촉진효과이다.

첫째, 탈수급 효과는  $t$ 시점의 수급자 중  $t+1$ 에 기초보장제도에서 탈출한 수급자의 규모를 추정하는 방식을 취할 것이다. 여기서 주의해야 할 점은 수급탈출사유에 따라 그것을 제도의 효과로 간주할 수 있는지 알 수 있다는 것이다. 예를 들어, 자산조사결과 소득 및 자산기준을 초과하여 탈락한 경우에는 탈수급으로 간주할 수 없을 것이다. 마찬가지로 사적이전소득의 증가로 인한 경우에 대해서는 기초보장제도의 탈수급효과로 간주하기 힘들 것이다. 그것은 가족 등 사적안전망의 효과에 해당되기 때문이다. 따라서 여기서는 수급자의 근로소득 및 재산소득 증가로 인한 경우를 탈수급으로 간주하는 방식을 취할 것이다. 그리고 여기서는 자활사업을 통한 탈수급 효과에 대해 간략하게 언급하기로 하겠다. 그 이유는 자활사업의 목표가 취업을 통한 탈수급과 탈빈곤이라는 점에서 중요한 의미를 가질 뿐 아니라, 자활사업을 통해 취업하더라도 탈수급에 이르지 못하는 경우가 상당수 존재하고 있어, 이것이 기초보장제도의 탈수급 억제효과를 시사하기 때문이다. 이 주제와 관련해서는 앞의 <표 4-8>을 참조할 수 있다.

둘째, 취업촉진효과는  $t$ 시점의 기초보장제도 수급자 중 미취업자가  $t+1$ 시점에 취업자로 진입한 비율을 나타내는 것이다. 이와 관련해서 가장 이상적인 방식은 상대적으로 긴 Wave를 가진 패널화된 데이터를 토대로 그 규모를 추정하는 것이다. 하지만 불행하게도 현재로서는 이러한 시계열자료가 존재하지 않는다. 따라서 여기서는 자활패널의 4차 Waves와 복지패널의 2차 Waves, 그리고 복지행정데이터의 2006년과 2007년 패널화된 자료를 활용하는 것으로 만족하고자 한다. 그리고 향후 기초보장 수급자의 취업촉진 효과를 파악하기 위해서는 근로능력자에 대한 정보입력의 정확도를 제고하고, 가구 및 개인 id를 유지하여 패널화된 자료를 구축해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

그리고 좀더 구체적으로는 각종 취업지원 프로그램에 참여하는 수급자 및 차상위층을 대상으로 하는 독립된 패널데이터를 구축할 필요가 있다. 이는 각종 취업지원 프로그램의 효과성을 평가함으로써 이후의 사업개편에 실질적인 도움을 줄 수 있기 때문이다.

## 제2절 욕구보장 효과에 대한 평가

기초보장제도의 욕구보장효과는 크게 사각지대 해소효과와 욕구충족효과로 구분하여 살펴보고자 한다. 그 중 사각지대 해소효과는 거시적으로 전체 빈곤율 감소에 미친 영향과 빈곤가구 유형별 빈곤감소에 미친 영향을 구분해서 살펴볼 것이다. 그리고 욕구충족효과와 관련해서는 기초보장제도의 선정기준과 급여방식이 빈곤층의 욕구충족에 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴볼 것이다. 참고로 선정기준이란 가구규모별 최저생계비를 지칭하고, 급여방식이란 급여산정을 위한 소득을 산출하는 소득인정액, 즉 소득평가액과 재산의 소득환산방식을 지칭하는 것이다.

### 1. 사각지대 해소효과

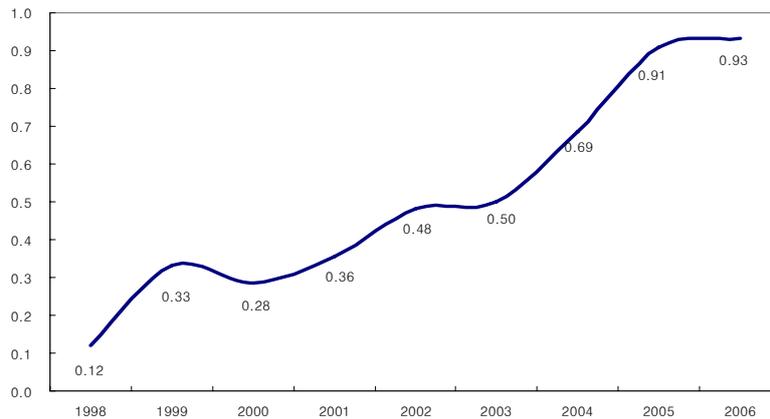
여기서는 기초보장제도의 욕구보장 효과를 두 가지 관점에서 살펴보고자 한다. 첫째는 전체 가구를 대상으로 빈곤감소효과를 살펴보는 것이다. 둘째는 가구원 특성을 감안하여 집단별로 빈곤감소효과를 살펴보는 것이다. 여기서 빈곤감소효과란 사각지대 해소효과와 동일한 의미로 이해할 수 있다.

#### 가. 전체 빈곤감소 효과

기초보장제도의 사각지대 해소 효과를 살펴보기에 앞서, 상대적으로 긴 기간을 대상으로 기초보장급여를 포함한 공공부조성 이전소득에 의한 빈곤감소효과, 즉 빈곤층 사각지대 해소효과의 변화를 언급할 필요가 있다.

아래 [그림 5-1]은 통계청 도시가계조사자료를 활용하여 1998년 이후 2006년까지 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 공공부조성 이전소득에 의한 빈곤감소효과를 나타낸 것이다. 이 그림에 따르면, 1998년 0.12%에 불과했던 빈곤감소효과는 1999년 한시적 생활보호제도를 통해 빈곤층의 보호를 확대하며 점진적으로 빈곤감소효과가 증가하였고, 2000년 이후 비교적 빠른 속도로 증가하여 2006년에는 0.99%에 이르고 있다. 이 효과와 관련해서, 2000년 기초보장제도 도입이 중요한 영향을 미쳤을 것으로 추정할 수 있다. 하지만 이 문제와 관련해서는 다양한 해석이 가능하다는 점을 지적하고자 한다. 이론적으로는 현금급여 만을 포착하는 Survey Data의 특성에 비추어 볼 때, 기초보장제도 급여만으로 빈곤선을 넘어서는 집단의 규모가 크다고 예상하기 힘들다. 이 점에서 기초보장제도 급여가 아니라 기타 공공부조제도에 의한 급여가 빈곤선 주위에 밀집된 빈곤층의 소득을 빈곤선 위로 상향 이동시킴에 따라 이러한 효과가 나타났을 개연성 또한 존재한다. 하지만 2000년 이후 기타 공공부조제도에 의한 이전소득은 크게 증가하지 않았다. 이 점을 감안할 때, 다음과 같은 해석이 유력할 것으로 판단된다. 즉, 기초보장제도가 대부분의 공공부조성 이전소득을 급여를 위한 소득산정과정에서 공제한다는 점을 감안하면, 공공부조성 이전소득과 기초보장제도 급여가 더해지는 경우, 빈곤선을 넘어서는 경우가 발생할 수 있는 것이다. 이 점에서 2000년 이후 공공부조성 이전소득에 의한 빈곤감소효과는 기초보장제도 급여증가에 따른 것으로 추정할 수 있다.

[그림 5- 1] 공공부조제도에 의한 빈곤감소 효과



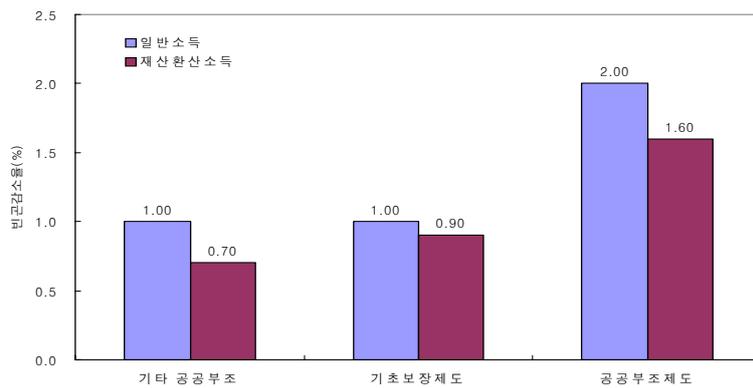
주: 빈곤선은 시장소득과 경상소득 중위 값의 40%를 빈곤선으로 활용하였음.

자료: 통계청, 『도시가계조사』 원자료를 활용

그렇다면 통계청 도시가계데이터에 비해 보다 많은 인구집단을 포괄하는 복지패널 예비조사자료(2005년 말 기준 자료)를 활용하여, 기초보장제도와 공공부조제도의 빈곤감소효과를 비교해 보기로 한다. 아래 [그림 5-2]는 정확한 빈곤감소효과 추정을 위해 최저생계비를 빈곤선으로 활용하고, 소득을 다음 세 가지로 구분하여 빈곤율을 추정하는 것이다: 1)[소득 A] = 시장소득, 2)[소득 B] = 시장소득 + 기타 공공부조성 급여, 3)[소득 C] = 시장소득 + 기타 공공부조성 급여 + 기초보장 급여. 그리고 현 기초보장제도의 소득인정액 방식을 감안하여 각각의 소득에 재산의 환산소득을 더해 [소득 A'], [소득 B'], [소득 C']를 생성하고 이를 토대로 빈곤율을 추정하였다. 이 두 군의 소득은 아래 그림에서 각각 일반소득과 재산환산소득으로 표기하였다. 이렇게 추정된 빈곤율을 중심으로 기타 공공부조제도에 의한 빈곤감소효과를 살펴보면, 일반소득 기준으로는 약 1%의 빈곤감소효과가 나타나고, 재산환산소득 기준으로는 약 0.7%의 빈곤감소효과가 나타나고 있다. 그리고 기초보장제도

급여에 의한 빈곤감소효과를 살펴보면, 일반소득 기준으로는 약 1.0%, 재산환산소득 기준으로는 약 0.9%의 추가적 빈곤감소효과가 나타나고 있다. 그리고 이를 모두 합한 공공부조제도에 의한 빈곤감소효과는 일반소득 기준으로는 약 2%, 재산환산소득 기준으로는 1.6%로 추정된다. 참고로 공공부조제도에 의한 빈곤감소효과가 도시가계조사자료를 토대로 추정한 값과 큰 차이를 보이는 이유는 도시가계조사자료의 경우, 빈곤층이 밀집된 1인 가구와 농어가를 제외하고 있다는 점에서 빈곤감소효과가 과소 추정되었기 때문이라고 판단된다.

[그림 5- 2] 기초보장제도와 공공부조제도의 빈곤감소 효과(2005년 기준)

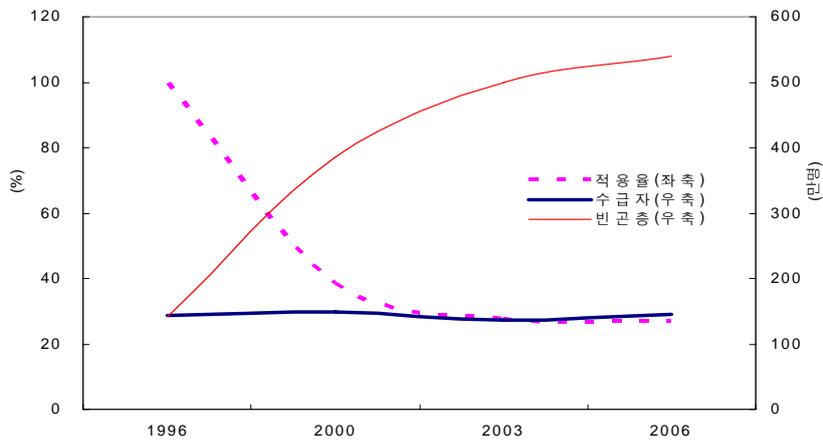


자료: 한국보건사회연구원, 복지패널조사 예비조사자료

이처럼 빈곤감소효과만을 보면, 기초보장제도를 포함한 공공부조제도의 소득보장효과가 크게 개선되고 있는 것으로 해석된다. 하지만 정작 같은 기간 우리사회의 빈곤층 규모가 크게 증가하였다는 점을 감안하면, 사각지대 해소효과는 크지 않은 것을 알 수 있다. 아래 [그림 5-3]은 1인 가구를 포함하고 비임금근로자 및 미취업자 가구를 포함하는 몇 개의 신뢰성 있는 데이터를 토대로 빈곤율의 변화를 추정하고, 기초보장 수급자의 규모변화를 고려하여, 전체 빈곤층 중 기초보장제도의 보호를 받는 집단의 비율(보호율)을

나타낸 것이다. 이를 통해 확인할 수 있는 사실은 점선이 보여주는 바와 같이, 기초보장제도가 보호하는 빈곤층의 비율이 감소하고 있다는 점이다. 이는 같은 기간 빈곤층의 규모가 빠르게 증가하였으나, 기초보장제도를 통한 수급자 규모는 변동이 거의 없었다는 점을 말해주는 것이다. 이는 기초보장제도가 빈곤율 증가 등의 상황에 유연하게 대응하지 못하고 있음을 시사하는 것이다.

[그림 5- 3] 기초보장제도의 보호율 저하



자료: 빈곤율은 통계청, 『가구소비실태조사』 (1996, 2000년) 및 한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(2004), 『전국가계조사』 (2006)를 활용; 수급자 규모는 보건복지부 수급자 현황 자료.

물론 공공부조제도가 빈곤율에 지나치게 민감하게 반응하는 것이 바람직한 일인지 또는 가능한 것인지에 대해 이견이 있을 수 있다. 하지만 빈곤을 경험하는 집단이 증가하는 상황에서 이들을 지원하는 거의 유일한 제도가 작동하지 않는다면, 그것이 바람직한 일이라고 말하기는 힘들 것이다. 이 점에서 왜 이러한 문제가 발생하고 있는지 생각해 볼 필요가 있다. 이 문제와 관련해서 가장 유력한 이유 중 하나는 소득 이외의 선정기준이 미치는 영향을 생각해 볼 수 있다. 즉, 소득빈곤율이 높아짐에도 불구하고 다른 선정기준이 빈곤층에 대한 소득보장을 어렵게 하는 요인으로 작용할 수 있는 것이다.

그리고 그 밖의 요인으로는 공공부조제도 수급신청에 따른 낙인효과가 신청을 거부하게 만드는 측면을 생각해 볼 수 있다. 물론 후자에 대해서는 별다른 대책을 강구하기 용이하지 않다. 하지만 전자의 문제라면 몇 가지 제도개선을 통해 빈곤층의 규모변화에 신축적으로 대응하는 것이 가능할 것으로 판단된다. 실제로 대부분의 서구복지국가에서 공공부조제도 수급자 규모는 빈곤율의 증가에 반응하는 경향을 나타나고 있다. 프랑스를 비롯한 유럽국가에서 1990년 중반이후 공공부조제도 수급자 규모는 근로빈곤층의 규모 증가와 관련해서 해당 집단의 규모가 증가하는 양상을 나타냈다는 점이 그 예가 될 것이다.

#### 나. 가구특성별 빈곤감소 효과

앞서 공공부조제도 및 기초보장제도의 빈곤감소 효과를 살펴보았다면, 이제 빈곤가구의 특성별 빈곤감소 효과를 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 크게 다섯 가지 기준을 적용하여 빈곤가구의 특성을 구분하고, 각 집단별로 빈곤감소효과가 어떻게 나타나고 있는지 살펴보기로 한다. 지역, 가구형태, 기초보장제도 수급여부, 가구규모, 점유형태가 그것이다. 참고로 여기서 기초보장제도의 빈곤감소효과란 현물급여를 현금소득으로 환산하지 않은 효과라는 점을 언급해 두어야 할 것이다. 달리 표현하면, 수급가구에게 주어지는 현물급여를 소득으로 환산하는 경우에는 빈곤감소효과가 더 크게 나타난다는 점에서 다소 과소 추정되었을 개연성을 의미한다.

지역별로 보면, 전체 공공부조제도의 빈곤감소효과는 농어촌지역이 가장 높게 나타나고 서울지역이 가장 낮게 나타나고 있음을 알 수 있는데, 이를 자세히 살펴보면 기초보장제도에 의한 빈곤감소효과보다 기타 공공부조제도에 의한 빈곤감소 효과가 더 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 기초보장제도가 1.15%의 빈곤감소효과를 나타내고, 기타 공공부조제도는 약 2.23%의 빈곤감소효과를 나타내고 있기 때문이다. 이는 농어촌지역에 노인 및 장애인의 출현비율이 높다는 점과 밀접한 관련이 있다.

가구형태별로 보면, 다른 가구에 비해 모부자 가구에게서 빈곤감소효과가 크게 나타나는 것을 알 수 있다. 모부자 가구는 기타 공공부조제도에 의한 빈곤감소율이 6.96%로 매우 높게 나타나고, 기초보장제도에 의한 효과 또한 6.7%로 나타나 총 효과가 13.66%에 이르고 있다. 반면에 단독가구는 최근 단독가구의 증가추세를 반영하듯, 농어촌지역에 거주하는 노인가구의 빈곤감소효과가 다소 중화되는 양상을 나타내고 있다.

가구규모별로 보면, 기타 공공부조제도와 기초보장제도의 빈곤감소효과는 4인 가구까지는 가구규모가 커질수록 빈곤감소 효과가 작아지는 일관된 경향을 보이고 있다. 그리고 그 효과를 보면, 1인 가구의 빈곤감소효과는 기타 공공부조제도가 1.69%인데 비해, 기초보장제도는 3.58%로 두 배 이상 높은 효과를 보여주고 있다. 2인~3인 가구의 경우, 기타 공공부조제도의 빈곤감소효과가 기초보장제도에 의한 효과보다 높게 나타나고 있다.

주거점유형태별로 보면, 월세가구, 기타가구, 전세가구, 자가가구의 순으로 빈곤감소효과가 낮아지는 것을 알 수 있다. 먼저 월세가구를 보면, 기타 공공부조제도에 의한 빈곤감소효과는 1.67%, 기초보장제도에 의한 효과는 3.69%로 기초보장제도에 의한 빈곤감소효과가 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 하지만 전세가구와 자가가구의 경우에는 기초보장제도보다 기타 공공부조제도에 의한 빈곤감소효과가 더 높게 나타나고 있다.

끝으로 기초보장제도 수급여부에 의한 빈곤감소효과를 보면, 각 제도가 어떠한 집단에 어느 정도의 영향을 미치는지 알 수 있다. 먼저 기초보장제도 수급가구는 기타 공공부조제도에 의한 빈곤감소효과가 7.88%, 기초보장제도의 효과가 25.62%로 나타나며, 기초보장제도 비수급가구는 기타 공공부조제도에 의한 효과만을 기타할 수 있는데 그 효과는 0.75%로 미미한 것을 알 수 있다. 이는 현 기초보장제도가 수급자 중심의 제도일 뿐 아니라, 기타 공공부조제도의 지원 또한 집중화된 효과를 나타낸다는 점을 시사한다.

<표 5- 1> 가구특성별 · 지원제도별 빈곤감소 효과

(단위: %)

		기타 공공부조제도의 빈곤감소 효과	기초보장제도의 빈곤감소 효과	전체 공공부조제도의 빈곤감소 효과
지역	서울	0.71	0.71	1.42
	기타도시	0.79	1.03	1.82
	농어촌	2.23	1.15	3.38
가구형태	단독가구	1.62	3.61	5.23
	모부자가구	6.96	6.70	13.66
	기타가구	0.77	0.61	1.38
가구규모	1인 가구	1.69	3.58	5.27
	2인 가구	1.44	1.39	2.83
	3인 가구	1.11	1.02	2.13
	4인 가구	0.50	0.57	1.07
	5인 가구	1.54	0.53	2.07
	6인 가구	1.38	0.47	1.85
점유형태	자가가구	0.81	0.23	1.04
	전세가구	0.99	0.78	1.77
	월세가구	1.67	3.69	5.36
	기타가구	1.46	1.84	3.30
수급여부	수급가구	7.88	25.62	33.50
	비수급가구	0.75	0.00	0.75
전체		1.02	0.98	2.00

자료: 한국보건사회연구원, 복지패널 예비조사 자료(2005년 말 기준)

## 2. 기초욕구충족 효과

기초보장제도의 효과성 중 주목해야 할 점은 미시적으로 개별 빈곤가구의

욕구를 제대로 충족시키고 있는가 하는 점이다. 이 주제는 이념적으로 매우 중요한 가치를 가졌음에도 불구하고, 체계적인 연구가 이루어지지 않았다는 점에서 향후 많은 관심이 필요하다고 판단된다. 하지만 그에 못지않게, 이 주제는 많은 이론적 쟁점을 담고 있다. 공공부조제도가 빈곤층의 욕구를 어느 수준까지 충족시켜야 하는가에 대해 이견이 있을 수 있는 것이다. 이 제도는 최후의 사회안전망이라는 점에서 가급적 수급유인을 억제하는 조치를 담을 수 있다는 주장 또한 존재할 수 있다. 하지만 이 연구는 적정 소득보장과 도덕적 해이 예방이 동일한 차원의 문제가 아니라는 점을 지적하고자 한다. 이 연구에서는 도덕적 해이를 우려하여 적정 소득보장을 하지 못과 도덕적 해이에 대한 예방을 연동시키는 따라서 여기서는 간단하게 기초욕구충족 효과를 추정할 수 있는 분석방법에 대해 언급하고자 한다.

#### 가. 효과 평가를 위한 이론적 검토

공공부조제도가 빈곤가구의 욕구를 제대로 충족하고 있는가를 판단하기 위해서는 선정기준의 적절성과 소득능력판정의 적절성 문제에서 출발해야 한다. 어떠한 빈곤가구에 어떠한 욕구를 어느 수준까지 보장할 것인가를 판단하기 위해서는 선정기준과 간주소득 또는 인정소득을 어떻게 설정하는가가 핵심적인 문제이기 때문이다. 기초보장제도는 소득능력을 파악하는 방식과 관련해서 소득인정액<sup>3)</sup>이라는 매우 특이한 방식을 취하고 있다. 그리고 단일한 선정기준에 따라 핵심급여를 수급할 수 있도록 구조화되어 있다는 점 또한 특징적이다. 모든 급여를 보장하는 외국의 생계급여제도 또한 소득기준이 급여상한액을 의미하고 가구소득과 비교해서 부족분을 현금급여로 보충한다는 점에서는 대동소이하나 모든 욕구별 급여를 수급할 수 있는 하나의 선정기준을

3) 소득인정액은 가구소득에서 지출공제와 소득공제 금액을 제하고 다시 재산의 소득환산액을 더해 산출한 금액이며, 이 금액이 현금급여기준선을 초과하면 해당 현물급여만을 지급하고, 미달하면 현물급여와 현금급여를 지급하게 된다.

적용하지 않는다는 점에서 차이가 있는 것이다. 이는 기초보장제도가 선정기준과 급여상한액이 모든 급여에 적용될 수 있도록 설계되어 있음을 의미하는 것이다. 따라서 기초보장제도의 욕구충족성을 평가하기 위해서는 선정기준의 적절성과 더불어 소득인정액의 타당성을 검토해야 한다.

먼저 선정기준과 관련해서는 최저생계비가 빈곤층 중 욕구를 가진 집단을 적절하게 선정하도록 설정되어 있는지 살펴보아야 한다. 첫째, 현행 가구규모별 최저생계비가 지역별, 점유형태별, 가구유성별 욕구수준의 차이를 적절하게 반영하고 있는가 하는 것이다. 둘째, 부양의무자 기준 등 부가적 선정기준이 빈곤층에 대한 욕구충족에 심각한 문제를 야기하지 않는가 하는 것이다. 하지만 여기서는 부양의무자 기준에 대해 언급하지 않을 것이다.<sup>4)</sup>

현재 기초보장제도가 가구규모별 복지욕구를 충족시키고 있는가 하는 점에 대해서는 쉽게 단정하기 힘들다. 물론 현재 최저생계비의 가구규모별 균등화 지수는 1~2인 가구의 최저생계비가 외국의 최저생계비 또는 OECD의 균등화 지수에 비해 상대적으로 낮은 것으로 인식되고 있다. 하지만 보다 근본적인 문제는 최저생계비가 모든 지출요인을 포괄한다는 점에서 모든 지출항목에 동일한 탄력성을 부여하게 되었다는 점이다. 이는 가구규모 만을 반영하고 있는 것 외에도 다른 모든 급여를 포괄하고 있는 것 또한 문제라는 점을 말해 준다. 이러한 맥락에서 보면, 현행 최저생계비는 다양한 지출항목의 특성을 반영한 보다 복잡한 구조로 발전하던가, 생계급여를 대상으로 수급기준선이자 급여상한액으로 다시 자리매김을 해야 할 것이다.

좀 더 구체적으로 기초보장제도가 가구특성별 욕구를 충족시키고 있는가에 대해서는 부정적인 판단이 지배적이라고 여겨진다. 2007년 최저생계비 계측조사 보고서는 다음과 같은 분석결과를 제시하였다. 장애인가구에게 추가적인 지출요인이 있다는 점에 대해서는 큰 이견이 없는 것으로 여겨지며, 그것은 장애요인에 따라 다소 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 노인가구의

4) 그 이유는 기존 조사자료를 토대로 부양의무자 기준을 파악하는 것 자체가 불가능하기 때문이다. 다만 국가복지의 확장과정에서 이행기적으로 발생하는 문제이며, 인구가족구조가 빠르게 변화하는 상황에서 기준완화가 필요하다는 점을 지적하고자 한다.

경우에는 건강한 노인과 그렇지 않은 노인에게서 상반된 결과가 나타나고 있다. 즉, 건강한 노인의 경우에는 지출감소요인이 존재하고, 건강하지 않은 노인에게는 지출증가요인이 존재하는 것이다. 그리고 한부모가구의 경우에는 추가적인 지출요인이 있는 것으로 나타나고 있다(김미곤 외, 2007). 하지만 보다 근본적인 문제는 기초보장제도가 이러한 다양한 욕구를 반영해야 하는가 하는 점이다. 기초보장제도가 이러한 부가적 욕구에 모두 반응하는 경우, 제도 자체가 더욱 복잡해지는 문제가 발생하고, 이러한 욕구를 충족시킬 수 있는 다른 복지제도가 이미 존재하고 있기 때문이다. 장애인의 추가지출요인과 관련해서는 몇 가지 장애관련 급여가 부가급여의 성격을 갖는 것으로 이해할 수 있다. 그리고 추가지출요인 중 상당수가 현물급여나 서비스의 형태로 충족될 수 있다는 점을 감안하면, 현행 제도 하에서도 충족될 수 있기 때문이다. 더욱이 기초보장 수급자의 경우, 해당 급여 및 서비스를 지원받기 용이하다는 점을 감안하면, 기초보장제도가 이를 별도로 고려하지 않아도 무방하다고 판단된다.

기초보장제도가 빈곤가구의 지역별·주거점유형태별 지출욕구를 제대로 충족시키지 못하고 있다는 점 또한 합의가 용이한 사안이다. 이는 최저생계비 계측조사 결과를 토대로 최종안을 결정하는 과정에서 중소도시의 전세가구를 표준가구로 설정하였다는 점에 비추어 볼 때, 너무도 당연한 일이다. 그렇다면 지역별 최저생계비의 차이를 발생시키는 요인이 무엇인가 하는 점이다. 그것은 다름 아닌 주거비라고 말할 수 있다. 아래 표는 2007년 최저생계비 계측조사 보고서에 실린 지역별 최저생계비의 지출비목별 금액을 담은 것이다. 이 표에 따르면, 지역별로 지출항목 간 차이가 존재하기는 하지만, 그 중에서도 가장 두드러진 차이를 보이는 항목이 주거비라는 점을 알 수 있다. 대도시와 농어촌을 비교할 때, 주거비의 비중은 22.9%와 7.1%로 약 3배가량의 차이를 보이고 있다(김미곤 외, 2007). 하지만 쟁점은 이 문제를 어떠한 방식으로 해결할 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서 한편에서는 현행 최저생계비를 다양화·세분화하는 방식을 권고하고 있고, 다른 한편에서는 주거급여를 분리하여 선정기준과 급여액을 지역별·점유형태별로 조정하는 방식을

권고하고 있다. 물론 이 문제는 현 기초보장제도의 선정과 급여체계 전반에 변화를 예고하는 것이라는 점에서 신중한 접근이 필요하다 할 것이다.

<표 5- 2> 표준가구의 지역별 최저생계비(연구진안)

(단위: 원, %)

구분	대도시		중소도시		농어촌	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
식료품비	456,991	33.9	456,991	36.6	420,499	39.1
주거비	308,658	22.9	213,135	17.1	76,568	7.1
수도광열	82,590	6.1	80,220	6.4	98,500	9.2
가구집기비	37,373	2.8	37,269	3.0	39,831	3.7
피복신발비	48,773	3.6	48,773	3.9	47,103	4.4
보건의료비	53,894	4.0	53,894	4.3	53,894	5.0
교육	56,136	4.2	56,136	4.5	56,136	5.2
교양오락	30,031	2.2	30,031	2.4	30,031	2.8
교통통신비	142,879	10.6	141,559	11.3	105,640	9.8
기타소비지출	77,292	5.7	77,292	6.2	77,292	7.2
비소비지출	53,952	4.0	53,887	4.3	70,411	6.5
합계	1,348,569	100.0	1,249,187	100.0	1,075,905	100.0

자료: 김미곤 외(2007), 2007년 최저생계비 계측조사 연구

#### 나. 선정기준에 따른 욕구충족 효과

이러한 맥락에서 볼 때, 앞서 언급했던 제반 문제를 모두 함축하고 있는 것이 바로 주거급여의 문제이다. 즉, 기초보장제도가 지역과 주거점유형태를 고려하여 급여를 하고 있는가 하는 점을 평가함으로써 많은 문제에 답을 할 수 있을 것이다. 앞서 언급한 바와 같이, 현 최저생계비는 중소도시 전세가구를 표준가구로 설정하였다는 점에서 욕구충족에 있어 과소·과잉급여의 소지를 안고 있다. 하지만 이는 제도 운영과정에서 다음과 같은 문제 또한 함축하고

있다. 첫 번째 문제는 기초보장제도가 주거점유형태를 반영하지 않고 모든 수급가구에 동일한 주거급여를 지급하도록 설계되어 있다는 점이다. 이는 자가가구에게는 과잉급여가 되고, 월세가구에게는 과소급여가 될 수 있음을 의미한다. 이 점에서 주거점유형태를 고려하여 주거급여를 지급할 수 있는 운영방식을 도입해야 하는 것이다. 두 번째 문제는 지역별 임대료 차이를 반영하지 않고 있다는 점이다. 위에서 확인한 바와 같이 최저생계비의 지역별 차이는 대부분 주거급여로 인한 것이다. 하지만 현행 최저생계비는 지역별로 주거급여를 차등화하지 않음에 따라 지역별로 과소·과잉급여의 문제를 야기하고 있는 것이다. 세 번째 문제는 최저생계비에 책정된 임대료 지원액 자체가 가구규모별 욕구에 제대로 반응하지 못하고 있다는 점이다.

아래 <표 5-3>과 [그림 5-4]는 2006년 기준으로 수급가구에 지급되는 것으로 추정된 주거급여 중 임대료 분을 월세에 거주하는 빈곤가구가 실제 지급하는 임대료로 나눈 값을 지역별·가구규모별로 나타낸 것이다. 참고로 보증부월세의 문제를 해결하기 위해 보증금에 대해 연 10%의 이자율을 월 단위로 환산하여 임대료에 추가하는 방식을 취하였다. 이는 일반 월세가구와 보증부 월세가구의 실제 지출을 종합적으로 고려하는데 목적이 있다. 아래 그림에 따르면, 전반적으로 주거급여는 빈곤가구의 월세지출을 충분히 포괄하지 못하는 것으로 판단된다. 좀더 구체적으로 보면, 거주지역에 따라 농어촌에 거주하는 가구 중 일부에게 과잉급여의 문제가 나타나고 있고, 중소도시에 거주하는 빈곤가구의 월세지출은 현행 주거급여와 가장 유사한 추이를 나타내고 있다. 하지만 대도시에 거주하는 빈곤가구의 임대료 지출은 실제 지출에 크게 미치지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 이를 정리하면, 현재 기초보장제도는 점유형태별, 지역별, 가구규모별 급여와 관련해서 과소 및 과잉급여의 문제를 안고 있는 것이다. 이러한 문제가 발생하는 이유는 앞서 언급한 바와 같이 현행 주거급여가 중소도시 전세에 거주하는 4인 가구를 표준가구로 설정하여 생계급여와 주거급여에 동일한 균등화지수를 적용하였기 때문이다. 이 점에서 앞서 언급한 바와 같이, 최저생계비에서 주거임대료 지원은 지출비목별, 지역별, 주거점유형태별로 보다 세분하는 방식을 취하던가,

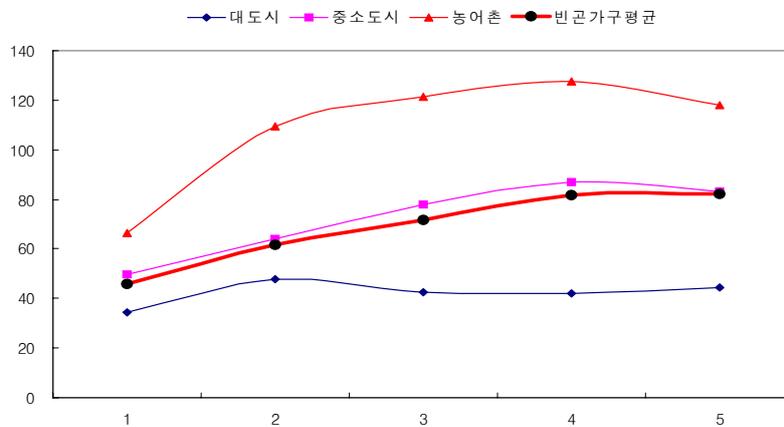
아니면 각 급여의 선정과 급여를 분리하는 방식을 취해야 할 필요성이 있다고 말할 수 있다.

<표 5- 3> 지역별 · 가구규모별 주거급여의 실제 주거지출 대비 비율

가구규모	빈곤가구				전체평균
	대도시	중소도시	농어촌	소 계	
1인 가구	34.2	49.5	66.6	45.7	36.2
2인 가구	47.9	63.8	109.4	61.5	45.2
3인 가구	42.6	78.0	121.3	71.9	55.9
4인 가구	42.0	87.0	127.4	81.7	62.8
5인 가구	44.4	83.2	118.0	82.4	73.1

자료: 통계청, 2006년 전국가계조사자료 원자료

[그림 5- 4] 지역별 · 가구규모별 주거급여의 실제 주거지출 대비 비율



#### 다. 급여방식에 따른 욕구충족 효과

이러 개별가구의 소득능력을 판정하는 소득인정액 개념이 선정기준과 맞물려 빈곤가구의 욕구를 제대로 충족시키고 있는지 살펴보아야 한다. 이를 위해서는 소득인정액을 구성하는 소득평가액과 재산의 소득환산액이 급여에 어떠한 영향을 미치는지 분석할 필요가 있다.

먼저 소득평가액 개념과 관련해서 주목해야 할 점은 현재 기초보장제도가 기타 공공부조제도의 급여 대부분을 전액 공제하고 있다는 것이다. 기초보장제도 수급자 중 노인과 장애인 대부분이 해당 공공부조 급여 및 수당을 받고 있다는 점을 감안하면, 어느 정도 욕구충족에 도움이 된다고 말할 수 있을 것이다. 하지만 정작 추가적인 지출요인이 있는 빈곤가구에게는 부족한 금액이 될 수도 있는 것이다. 물론 다른 관점에서 보면, 2006년 현재 경로연금 및 장애수당을 받는 수급자의 규모와 급여공제에 따른 지출규모가 작지 않으며, 공공부조 급여에 대해 이처럼 공제하는 방식이 타당한가 하는 지적이 가능할 것이다. 좀더 구체적으로 언급하면, 추가적 지출요인이 인정되는 경우에는 공제가 필요하겠지만, 그렇지 않은 집단에 대해서도 그러한 공제가 필요한가에 대해서는 이견이 제기될 수 있는 것이다.

<표 5- 4> 기초보장제도 소득능력 판정 시 각종 공제의 평균 금액

	평균공제액(원)
각종급여공제	62,648
소득공제	125,804
지출공제	70,519
농어민공제	30,415
저축연금공제	39,767

자료: 복지행정데이터, 2007년 12월 기준

반면에 근로소득에 대한 공제는 장애인, 자활사업 참여자, 학생 등 일부 집단에 국한되어 운영하고 있다. 이는 약 20만명에 육박하는 취업수급자의 근로유인이라는 관점에서 보면, 결코 바람직하지 않은 결과이다. 물론 이 문제와 관련해서 이해할 수 있는 점이 있다. 그것은 소득평가액 산정과정에서 소득공제를 하게 되면 선정기준을 상향 조정하는 결과가 나타나, 취업빈곤층의 선정기준을 높여주는 결과가 되는 것이다. 이는 수급자 규모의 증가에 영향을 미치게 된다. 물론 이러한 제약에도 불구하고 근로유인을 위해서는 근로소득공제를 선정기준에 반영하는 방안이 합리적이라고 판단할 수도 있다. 하지만 이는 기초보장제도의 지출증가를 동반하며, 취업수급자에 대해서만 선정기준을 상향 조정하는 것이라는 점에서 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 따라서 이 문제는 소득공제를 소득인정액 체계에 포함시킴으로써 선정기준을 상향 조정하기보다, 급여에만 소득공제를 적용하는 방식을 강구할 필요가 있을 것이다. 분명한 것은 현재와 같이 근로소득공제가 제한적으로 이루어지는 상황 하에서는 근로능력가구의 근로유인이라는 목적을 달성하는데 한계가 있는 것이다.

그리고 지출공제와 관련해서는 이것이 빈곤가구의 욕구를 충족시키는 방향으로 이루어지고 있다고 말할 수 있다. 하지만 복지행정데이터를 토대로 살펴보면, 그 규모는 9천 건에 미치지 못하는 것으로 추정된다. 그리고 이 경우에도 지출공제를 기초보장제도에서 담당해야 할 것인가에 대해 이견이 있을 수 있다. 그것은 지출공제의 주요 내역을 보면, 의료비와 학비 그리고 연금공제로 이루어져 있는데, 대부분의 지출공제는 해당 급여를 수급하게 됨으로써 충족될 수 있으며, 자부담비용이 발생하는 경우라 하더라도 그것을 기초보장제도가 아닌 해당 급여제도에서 충당하게 하는 방법을 생각해 볼 수 있기 때문이다. 연금지출과 관련해서는 최저생계비 산정 시에는 포함되어 있으나 현금급여시에는 제외되어 있다는 점에서 타당하다고 말할 수 있다. 하지만 보다 근본적인 문제점은 수급자의 연금가입을 막고 있는 현재의 제도운영방식에 있다 할 것이다.

아래 <표 5-5>는 위에 언급한 공제 중 급여공제와 소득공제를 적용하여, 2인 가구에 주어지는 총 가처분소득의 차이를 나타낸 것이다. 이 표에서

가구유형은 노인복지급여 및 장애인복지급여가 지급되고 있는가 그리고 근로소득공제의 혜택을 받고 있는가를 기준으로 집단을 구분하였다. 참고로 근로소득공제는 자활사업 참여자에게만 지급되는 것으로 가정하였다. 따라서 장애인이 취업하고 있는 경우에 지급되는 근로소득공제는 감안하지 않은 것이다. 이 표는 가구의 욕구수준에 따른 급여의 차별화를 나타내는 것으로 이해할 수 있다. 하지만 다른 각도에서 보면, 현 기초보장제도에서 상대적으로 가장 큰 불이익을 받는 집단은 노동시장에서 열심히 일하고 있는 취업수급자 가구라고 말할 수 있다. 이들은 자활사업 참여자에 비해 소득공제가 적용되지 않는다는 점에서, 노인 및 장애인가구에게 보장되는 추가적 인센티브가 없다는 점에서 그러하다. 이는 생계에 필요한 기초욕구보장이라는 관점보다는 기초보장제도의 건강성을 유지하기 위한 근로유인이라는 측면에서의 욕구보장이 제대로 이루어지지 않고 있음을 의미하는 것이다.

<표 5- 5> 급여공제와 소득공제에 따른 총 가처분소득의 차이

(단위: 만원)

가구유형	Type	A	B	C	D
	노인장애급여	N	N	Y	Y
근로소득공제	N	Y	N	Y	
소득구성	시장소득	200,000	200,000	200,000	200,000
	급여공제	0	0	63,000	63,000
	소득공제	0	123,000	0	123,000
	소 계(A)	200,000	323,000	263,000	386,000
현금급여액(B)		386,611	386,611	386,611	386,611
총 가처분소득(C=A+B)		586,611	709,611	649,611	772,611

주: 1) 2006년 2인 가구 기준 최저생계비 및 현금급여 상한액

2) A=취업자를 가진 일반가구; B=자활참여가구; C=노인장애가구; D=자활사업 참여자가 있는 노인장애가구

수급가구의 소득능력파악과 관련해서 재산의 소득환산방식은 개별가구의 소득능력을 상향 평가하여 결과적으로 급여를 감소시키는 결과를 초래하게

된다. 물론 기본공제가 있어 대부분의 수급가구는 재산의 소득환산이 발생하지 않는다. 달리 표현하면, 기본공제선을 높이는 방식을 선택하게 되면, 이 제도를 유지해야 할 필요성이 현저하게 상쇄되는 것이다.<sup>5)</sup> 그리고 재산을 일반재산과 금융재산, 자동차로 구분하여 소득으로 환산하는 과정에서 몇 가지 문제가 발생하고 있다. 먼저 자동차를 100% 소득으로 환산하는 방식은 지나치게 엄격한 측면이 있다. 이어 소득을 산출하는 재산의 경우, 이미 소득에 반영되었음에도 다시 재산의 환산액이라는 형태로 소득에 더하는 방식은 이중계산이라는 문제를 야기하게 된다.

아래 <표 5-6>은 중소도시에 거주하는 2인 가구를 기준으로 다른 조건이 동일하다고 했을 때, 일반재산으로부터 소득이 발생하는지 여부에 따른 현금급여액 차이와 그로 인한 소득의 중복계상규모를 나타낸 것이다. 이 표에 따르면, 동일한 소득환산방식을 적용하고 급여를 함에 따라, 가구유형에 따른 가처분소득에는 차이가 발생하지 않는다. 이렇게 보면, 재산의 소득환산방식은 동일한 재산을 가진 집단간에는 급여의 형평성 문제를 야기하지 않는다. 만일 재산의 소득환산으로 인해 형평성 문제가 발생하게 된다면, 재산의 유형별 과다에 따라 급여에 차이가 발생한다는 점일 것이다. 하지만 재산의 소득환산방식의 핵심적인 문제는 재산소득이 발생하는 가구의 경우, 재산소득의 형태로 소득이 이미 반영되었음에도 다시 재산의 소득환산액을 소득에 더함에 따라 실질적으로 소득이 이중으로 계상되고, 그만큼 급여가 삭감되는 결과가 나타난다는 점이다. 이는 급여의 원칙에 있어 재산을 소득으로 환산하는 것이 집단간 형평성을 유지하는 것처럼 보이나, 재산소득이 있는 수급자에게는 불리하게 작용하는 부분이다. 위에 언급한 재산의 소득환산에 따른 소득의 이중계상 문제를 해결하기 위한 최선의 방법은 재산소득이 발생하고 있는 재산에 대해서는 소득환산을 적용하지 않는 것이고, 차선으로 적용한다

5) 물론 현재 기초보장제도는 재산에 대해 기초공제를 하고 있어 재산의 소득환산액이 발생하는 가구가 전체 가구의 2%에도 미치지 못한다는 점을 감안하면, 소득을 상향 이동시키거나 급여 금액을 감소시킨다는 문제는 그리 심각한 문제가 아니라고 말할 수 있다. 그러나 이 경우에는 반대로 왜 많은 행정비용을 투입하며 이 제도를 유지하는가라는 근본적인 의문이 제기될 수 있을 것이다.

하더라도 해당 금액만큼을 소득환산액에서 공제하는 방식을 취하는 것이다. 하지만 후자의 경우는 그만큼 급여방식이 복잡해지는 문제점을 안고 있다.

<표 5- 6> 재산의 소득환산에 따른 욕구충족 효과

(단위: 만원)

가구유형	재산소득 비발생가구	재산소득 발생가구
근로소득(A)	20	20
재산소득(B)	0	20
재산의 소득환산액(C)	10	10
현금급여액(D)	29	9
총 가처분 소득(F=A+B+D)	49	49
중복계상 금액	0	10

- 주: 1) 두 가구 모두 주거재산이 4000만원, 비주거재산이 2000만원인 경우로 가정  
 2) 재산에 대한 기본공제는 중소도시 기준으로 3100만원을 적용하고, 나머지 금액에 대해서는 4.17%의 환산율을 적용

위의 논의결과를 요약하면, 선정기준 자체는 개별 빈곤가구의 욕구를 충족시키는 과정에서 과소·과잉급여의 문제나 형평성 문제를 야기하고 있다는 점에서 욕구충족에 부정적인 영향을 미치는 측면이 있다고 말할 수 있다. 특히 지역별, 가구규모별, 점유형태별로 빈곤층의 욕구가 다르다는 점을 감안하여 개별가구의 욕구수준에 맞게 급여할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 하지만 소득평가액을 구성하는 급여공제와 소득공제는 그 자체로 욕구충족에 영향을 미친다기보다 이 문제를 어떻게 해석하는가에 따라 다르다고 말할 수 있다. 즉, 급여에 대한 공제가 추가적인 지출욕구를 충족시키는 반면, 소득공제가 그렇지 않다고 가정한다면, 이러한 급여방식은 문제가 없는 것으로 해석할 수 있기 때문이다. 이 점에서 이 효과에 대한 평가는 다양한 입장(Positions)을 둘러싼 논쟁의 성격을 갖는다. 그리고 재산의 소득환산방식은 재산소득이 발생하는 가구에 대해서는 소득의 이중계상을 통해 급여를 감소시킨다는 점에서 욕구충족에 부정적인 영향을 미친다는 점을 알 수 있다.

### 제3절 근로유인 효과 평가결과

앞서 서론에서 언급하였던 것처럼, 본 연구는 기초보장제도의 효과성을 평가하기 위한 제1차년도 연구이며, 소득보장효과에 대한 분석에 초점을 맞추고 있다는 점에서 근로유인효과에 대해서는 2차년도의 연구에서 본격적으로 다루게 될 것이다. 하지만 지금까지 발표된 연구결과를 토대로 최소한의 기초적인 분석을 수행한다는 취지에서 근로유인효과를 언급하기로 한다. 참고로 본 연구에서는 근로유인효과를 크게 다음 세 가지 효과에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다: 탈수급 효과, 취업효과, 근로소득증대효과가 그것이다.

#### 1. 탈수급 효과

지금까지 기초보장제도의 효과성에 대한 연구 중 가장 큰 관심을 끌고 있음에도 적절한 데이터의 부재로 연구가 진행되지 않고 있는 주제 중 하나가 바로 탈수급 효과에 관한 것이다. 적어도 최근의 제반 상황을 감안할 때, 연구자들의 일반적인 판단은 기초보장제도에 대한 빈곤층의 의존성이 심화될 위험성이 있다는 것이다. 앞서 언급하였던 것과 같이, 기초보장제도가 제한된 규모의 빈곤층에게 지원을 집중하는 통로역할을 하는 상황에서, 기존 수급자가 제도로부터 탈출하려는 의지는 약화되는 것이 당연하다. 더욱이 자활사업 등 각종 일자리 사업을 통해 취업하더라도 그것을 통해 얻을 수 있는 근로소득이 기초보장제도가 제공하는 각종 편익보다 크지 않다면, 수급자들은 제도에 안주하려는 경향성을 보이게 된다. 이것이 현재 기초보장제도가 당면하고 있는 문제점이기도 하다. 그리고 이러한 문제점은 수급자의 취업과 경제적 자립을 촉진하는 다른 프로그램에도 부정적인 영향을 미치게 된다.

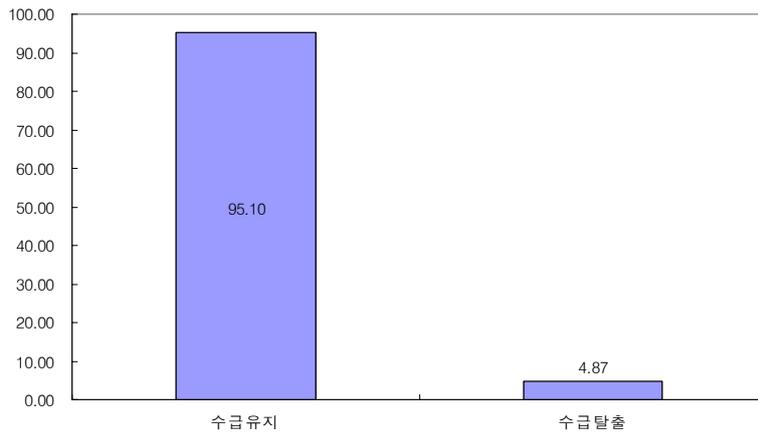
하지만 문제는 이러한 경향성을 확인할 수 있는 장기시계열 데이터는 존재하지 않고 있다. 상대적으로 조사기간이 긴 노동패널의 경우에는 수급자 규모가 적어 이러한 분석에 적합하지 않고, 수급자 비중이 큰 복지패널은

조사기간이 짧다는 한계가 있는 것이다. 더욱이 앞서 언급했던 것처럼, 행정데이터의 패널화된 데이터 구축은 매우 이상적이나 지금까지 그러한 작업이 이루어지지 않아, 수년 후에야 본격적인 분석이 가능할 것으로 보인다. 이러한 상황에서 기초보장제도의 탈수급 효과를 추측하게 하는 몇 가지 실증분석결과가 발표되었다. 따라서 여기서는 이러한 분석결과를 살펴보는 것으로 시작하겠다.

한국복지패널 1차 데이터를 활용하여, 탈수급 효과에 대해 살펴보고자 한다. 하지만 이는 시계열 데이터를 통한 비교가 아니라, 2005년 중 기초보장제도 수급자에서 탈출한 집단의 규모를 보여주고 있다는 점에서 단 년도 탈수급 효과라는 한계를 안고 있다. 하지만 이 데이터는 몇 가지 중요한 정보를 갖고 있다. 그것은 기초보장제도 또는 과거 생활보호제도로의 최초 진입시점에 대한 정보이다. 이 정보는 2005년 현재 탈수급가구가 수급자격을 유지하고 있는 가구와 비교할 때, 어떠한 특성을 갖고 있는가를 보여주는 것이다. 행정집계자료에 따르면, 기초보장제도 시행이후 현재까지 수급자 규모는 큰 변화를 보이지 않고 있다. 2004년을 기점으로 소폭 증가하여 2007년 현재 약 156만 명 가량의 빈곤층을 보호하고 있지만, 이는 2000년 제도도입기의 규모와 유사한 것이다. 그리고 복지패널 데이터에서 각 시점별로 상당수의 빈곤층이 제도에 유입되었다는 것은 그만큼의 수급자가 제도에서 탈출 또는 탈락하였음을 의미하게 된다. 물론 탈수급자의 비율은 케이스의 규모가 적어 신뢰성이 낮다고 말할 수 있을 것이다. 이러한 한계를 전제로 수급탈출가구의 규모와 특성을 살펴볼 수 있을 것이다.

한국복지패널 데이터를 통해 2005년 기초보장제도 수급자의 수급탈출율을 살펴보면, 약 4.87%로 추정된다. 하지만 이 수치가 갖고 있는 한계는 이 데이터가 말하는 탈수급자가 취업이나 근로소득 증가 등의 이유로 탈수급한 경우만을 포함하는 것이 아니라는 점이다. 달리 표현하면, 같은 기간 중 기초보장제도 자산조사를 통해 부정수급으로 밝혀진 경우나 기타 사유에 의해 수급자격을 상실한 경우를 포함하고 있는 것이다.

[그림 5- 5] 기초보장제도의 탈수급 효과(2005년)



자료: 한국보건사회연구원, 복지패널조사 1차 자료

위에 언급한 탈수급 효과와 관련하여 간접적으로 어떠한 사유에 의해 이러한 변화가 발생하였는가를 추정해 볼 필요가 있다. 아래 <표 5-7>은 탈수급자와 수급자격을 유지하고 있는 집단이 어떠한 특성을 보이는가를 나타내고 있다. 수급탈출자의 평균 수급기간은 34.4개월로 수급자격을 유지하고 있는 집단의 52.3개월에 비해 낮은 것을 알 수 있다. 이는 수급탈출가구의 경우, 상대적으로 근로가능자가 포함되어 있는 비율이 높으며, 단기간에 탈수급이 가능한 특성을 갖고 있다는 것으로 해석할 수 있다. 물론 역으로 탈수급은 제도체류가 장기화될수록 힘들어 진다는 것을 의미할 수도 있을 것이다. 표의 우측에 표시된 근로능력 정도에 따른 탈수급자 비중을 보면, 근로가능자가 탈수급에 미치는 영향이 보다 뚜렷하게 나타나는 것을 알 수 있다. 탈수급가구의 경우, 근로가능자가 약 62.5%를 차지하는 것으로 나타나고, 수급유지가구의 경우 37% 수준으로 나타나고 있기 때문이다. 이는 기초보장제도로부터의 탈수급이 가구주의 근로능력 정도와 밀접한 관련이 있음을 시사하는 것이다.

&lt;표 5- 7&gt; 기초보장제도 수급자 중 탈수급자의 비율과 특성

	평균 수급개월	근로능력 정도(%)					기타	전체
		근로 가능자	단순근로 가능자	근로 미약자	근로 불능자			
수급유지	52.3	37.0	9.1	24.4	8.9	20.5	100.0	
수급탈출	34.4	62.5	2.1	16.7	4.2	14.6	100.0	
전 체	51.4	38.2	8.8	24.1	8.7	20.2	100.0	

자료: 한국보건사회연구원, 복지패널조사 1차 자료

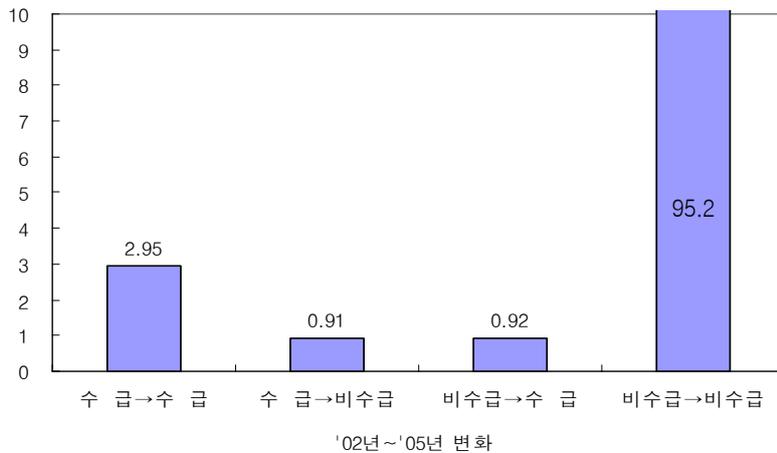
기초보장제도의 탈수급 효과를 한국보건사회연구원의 저소득층 자활사업 실태조사를 활용하여 추정하면, 일정기간의 평균 탈수급율을 산출할 수 있다. 이는 2002년과 2005년 두 시점에 수급지위가 변화한 수급자 중 탈수급자 규모를 연 평균 탈수급자로 규모로 환산하는 방식을 취하는 것이다. 먼저 두 시점에 나타난 기초보장제도 수급지위 관련 변화를 그림으로 나타내면 아래 <표 5-8> 및 [그림 5-6]과 같다. 참고로 이 자료에서 추정된 수급자 규모는 전체 인구의 3.9%로 행정집계자료의 3.2%보다 약 0.7% 높게 추정된 것이다. 이러한 차이를 전제로 아래 표와 그림을 보면, 2002년 수급자에서 비수급자로 변동한 집단의 규모는 전체 인구의 0.91%이며, 가구규모로는 1.26%에 해당된다. 반대로 비수급에서 수급으로 지위가 새롭게 진입한 집단의 규모는 0.92%, 가구규모로는 1.72%에 이르는 것을 알 수 있다. 여기서 주목해야 할 점은 기초보장제도로의 신규진입의 가구원 비중과 가구비중의 차이이다. 개인단위에서는 불과 0.01%에 불과한 차이가 가구단위에서는 무려 0.46%의 차이로 확대되었기 때문이다. 이는 상대적으로 가구규모가 작은 빈곤가구, 즉 노인가구 및 장애인가구 중심으로 신규 수급자 지정이 이루어졌음을 시사하는 것으로 판단된다.

<표 5- 8> 기초보장제도 수급자의 수급지위 변화('02~'05년)

02년~05년	개인단위	가구단위
수 급→수 급	2.95	4.75
수 급→비수급	0.91	1.26
비수급→수 급	0.92	1.72
비수급→비수급	95.22	92.27

자료: 한국보건사회연구원, 저소득층 자활사업 실태조사 원자료

[그림 5- 6] 기초보장제도 수급자의 수급지위 변화('02~'05년)



그렇다면 수급지위와 관련된 규모변화를 2002년의 수급자 규모를 100으로 할 때, 몇 %의 수급자가 수급지위에서 벗어나는 가를 살펴볼 필요가 있다. 이것이 탈수급율을 의미하기 때문이다. 아래 <표 5-8>에 따르면, 지난 4년간 수급지위에서 탈출한 사람의 비율은 약 23.6%로 추정되고 있다. 이는 이행시점이 3개라는 점을 감안하면, 연 평균 7.87%의 탈수급율을 보이고

있음을 의미한다. 하지만 이 경우에도 이것이 모두 취업이나 근로소득 증가 등의 이유에 기인한 것으로 해석할 수 없다는 한계가 존재한다.

<표 5- 9> 기초보장제도의 탈수급효과('02년~'05년)

		2005년 기초보장제도 수급여부		
		수 급	비수급	전 체
2002년 기초보장제도 수급여부	수 급	76.4	23.6	100.0
	비수급	1.0	99.0	100.0
	전 체	3.9	96.1	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 저소득층 자활사업 실태조사 원자료

그렇다면 이제 좀 더 구체적으로 기초보장제도 하에서 실시되고 있는 자활사업의 탈수급 효과에 대해 살펴볼 필요가 있다. 아래 <표 5-10>과 [그림 5-7]은 2003년에 자활사업에 참여한 수급자를 대상으로 이후 3년간 수급 및 취업상태 변화를 추적한 데이터이며, 일선 사회복지공무원들이 엑셀에 입력한 자료를 분석한 결과이다. 이 데이터는 전체 자활사업 참여자의 80%이상을 포괄하고 있다는 점에서 전수에 가까운 자료라고 이해할 수 있다. 아래 그림은 자활사업 참여자 중 많은 사람이 취업 후에도 기초보장제도에서 벗어나지 않고 잔류하는 경향을 보여주고 있다. 아래 그림에서 하단의 점선은 자활사업 참여자 중 탈수급자의 비율이 변화하는 추세를 나타낸다. 이는 점진적으로 탈수급비율이 증가하고 있음을 보여준다. 이어 중앙의 가는 실선은 취업 및 창업자의 비율변화를 보여준다. 이 수치는 자활사업의 취업성과가 경향적으로 감소하였음을 나타낸다. 끝으로 상단의 굵은 선은 취업 및 창업 후에도 기초보장제도 수급자로 남아있는 참여자의 비율을 보여준다. 이는 많은 참여자가 취업하였음에도 불구하고 기초보장제도에서 벗어나지 않으려는 경향을 보이고 있음을 말해준다. 이러한 경향이 나타나는 이유는 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 하나는 취업 후에도 근로소득이 매우 낮아 탈수급이

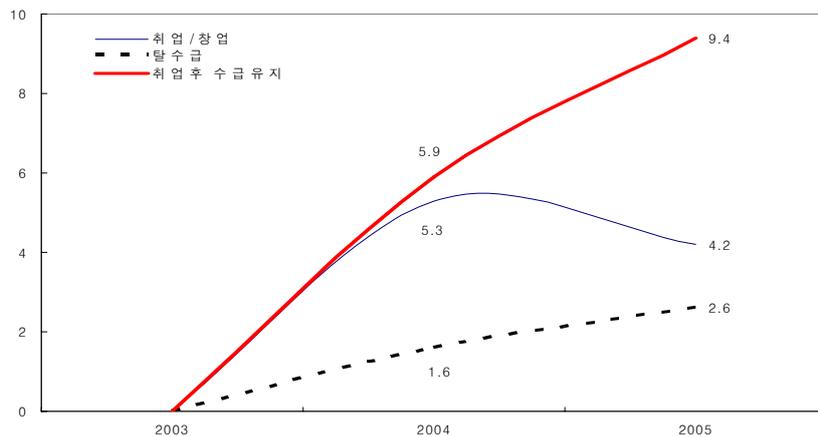
힘든 경우이다. 다른 하나는 취업수급자에 대한 관리체계가 취약하여 제도에 안주하는 경우이다. 이 두 가지 경우에 대처하기 위해서는 먼저 근로소득의 불안정을 경험하는 근로빈곤층에 대한 소득보장제도를 도입하고, 이어 취업수급자에 대한 관리체계를 강화할 필요가 있다.

<표 5-10> 자활사업의 취업 및 창업 성공률 추이

	2003년		2004년		2005년	
	명	%	명	%	명	%
자활사업 참여	3,817	93.2	2,929	86.5	3,517	83.3
취업 및 창업	278	6.8	178	5.3	176	4.2
취업/창업 후 수급지속	-	-	199	5.9	395	9.4
자활사업 재참여	-	-	24	0.7	25	0.6
탈수급	-	-	55	1.6	111	2.6
전 체	4,095	100.0	3,385	100.0	4,224	100.0

자료 : 한국보건사회연구원(2006), 『자활지원법체계 구축방안 연구』에서 인용

[그림 5- 7] 자활사업 참여자의 탈수급 효과



자료 : 한국보건사회연구원(2006), 『자활지원법체계 구축방안 연구』의 표를 가공

위의 표와 그림에서 자활사업 참여자의 취업률은 낮은 수준이나 성과가 산출되고 있으나 탈수급율이 매우 낮게 나타나는 것을 알 수 있다. '04년과 '05년 취업·창업 후에도 수급자격을 유지하는 비율은 5.9%와 9.4%로 크게 증가하였으나, 탈수급율은 1.6%에서 2.6%로 1%가량 증가하였다. 이는 크게 두 가지 방향에서 해석할 수 있다. 첫째, 자활사업 참여자가 취업한 일자리의 질이 전반적으로 낮아서 취업 후에도 수급자격을 유지할 정도로 근로소득이 낮다는 것을 의미할 수 있다. 하지만 현실적으로 이들이 취업하는 일자리의 임금수준이 자활사업 참여소득을 초과하기 때문에 취업을 선택했다고 가정하면, 취업에도 불구하고 수급자격을 유지할 개연성은 상대적으로 낮은 것으로 판단된다. 둘째, 현 기초보장제도가 취업수급자의 탈수급을 억제하는 영향을 미치고 있다는 가정이 가능하다. 이는 매우 유력한 가정으로, 자활사업 참여자가 취업을 하고도 기초보장제도에 잔류할 수 있는 것은 취업수급자에 대한 관리체계가 매우 취약하기 때문이다. 즉, 취업에도 불구하고 근로소득에 대한 파악이 제대로 이루어지기 힘들다는 것을 의미한다. 달리 표현하면, 기초보장제도는 급여의 집중성과 기타 이유로 수급자가 취업을 하더라도 수급자격을 유지해야 할 유인이 있고, 취업수급자에 대한 허술한 관리체계는 현실적으로 이를 가능하게 하는 요인이라고 해석할 수 있는 것이다.

## 2. 취업촉진 효과

기초보장제도의 취업효과에 대해서는 단년도 데이터를 활용한 취업결정요인 분석결과는 상대적으로 많이 발표되었다. 그리고 시계열 데이터를 활용한 분석의 경우에도, 기초보장제도의 노동공급효과는 전체적으로 거의 없거나 부정적이며, 일부 집단에게서만 효과가 있다는 것으로 요약할 수 있다. 그렇다면 여기서는 기존 연구논문들이 활용하였던 데이터와는 달리 저소득층 자활사업 실태조사 데이터를 활용하여 취업효과를 살펴보고자 한다.

아래 <표 5-11>은 2002년 수급지위를 기준으로 200년과 2005년의 두

시점에서의 취업상태 변화를 나타낸 것이다. 표의 좌측은 노인이나 장애인, 아동 등 근로할 수 없는 집단을 포함하여 취업상태 변화의 규모를 추정한 것이고, 우측은 근로능력자만으로 규모를 추정한 것이다. 먼저 좌측 수치가 갖는 의미는 전체 수급자 중 69.9%는 취업을 기대하기 힘든 집단임을 의미한다. 즉, 기초보장제도가 취업촉진 효과를 기대할 수 있는 집단의 규모는 30.1%라는 것을 의미한다. 그리고 우측의 표는 이 30.1% 중의 비율을 나타낸 것이다. 이 표에 따르면, 근로능력이 있는 전체 인구 중 약 2.1%가 빈곤층이라는 점을 알 수 있다. 이들이 바로 근로능력빈곤층(Workable Poor)인 것이다.

<표 5-11> 기초보장제도 수급자의 취업상태 변화('02년~'05년)

'02년→'05년 취업상태 변화	근로무능력자 포함			근로무능력자 제외		
	수 급	비수급	전 체	수 급	비수급	전 체
취 업→취 업	0.6	33.0	33.6	1.2	60.4	61.6
취 업→미취업	0.2	5.4	5.6	0.3	9.9	10.3
미취업→취 업	0.1	3.1	3.3	0.3	5.7	6.0
미취업→미취업	0.2	11.9	12.1	0.4	21.8	22.2
비해당	2.7	42.7	45.4	-	-	-
전 체	3.9	96.1	100.0	2.1	97.9	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 저소득층 자활사업 실태조사 원자료

아래 <표 5-12>는 위에 언급한 근로능력자를 대상으로 취업상태별 그리고 기초보장 수급지위별로 규모를 추정한 것이다. 먼저 좌측의 수치는 취업상태를 유지하고 있는 집단을 100으로 할 때, 수급자는 1.9%에 해당된다는 것을 의미한다. 마찬가지로 취업에서 미취업으로 이동한 집단 중 수급자의 규모는 3.2%, 미취업에서 취업으로 이동한 집단 중 수급자 규모는 4.4%를 의미하는 것이다. 그리고 우측의 수치는 2002년 시점 기초보장제도 수급지위에 따라 취업상태변화의 비중을 나타낸 것이다. 이 수치에 따르면, 근로능력이 있는

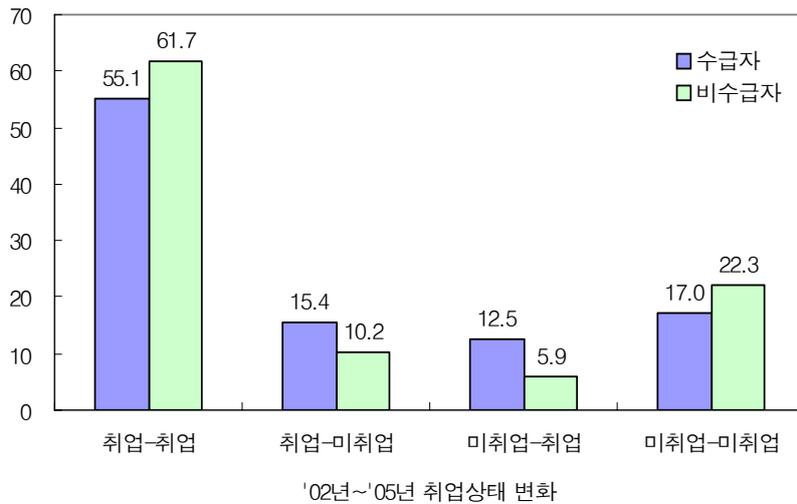
수급자 중 55.1%는 취업지위를 유지하였고, 15.4%가 실직하였으며, 12.5%가 취업한 것으로 나타나고 있다. 이를 연 평균으로 환산하면, 전체 수급자 중 약 5.1%가 매년 실직하고, 약 4.2%가 취업하는 것으로 이해할 수 있다. 단순히 해석하면, 취업하는 비율에 비해 실직하는 비율이 높다는 점에서 제도의 취업효과가 낮은 것처럼 이해할 수 있다. 하지만 이는 비수급 집단과의 비교 또는 동일한 빈곤가구와의 비교를 통해 정확한 의미를 파악할 수 있다. 주목해야 할 점은 비수급가구의 근로능력자를 보면, 같은 기간 일자리를 잃은 사람의 비율이 10.2%이고, 취업한 사람의 비율이 5.9%로 나타나는 것을 알 수 있다. 이는 근로능력이 있는 수급자에 비해 상대적으로 취업능력이 높은 비수급자의 실직자 비율이 높다는 점에서 기초보장제도의 취업효과가 낮다고 말할 수 없음을 의미한다. 그리고 더욱 근본적인 문제는 이러한 취업효과가 기초보장제도에 의한 것인지 경기변화에 의한 것인지 판별할 수 없다는 점이다. 따라서 보다 구체적인 효과분석을 위해서는 수급자의 취업효과가 기초보장제도에 의한 것인지 아니면 경기변화에 의한 것인지를 구분할 수 있는 분석모형을 설계해야 하는 것이다.

<표 5-12> 기초보장제도 수급자 중 근로능력자의 취업상태 변화('02년~'05년)

'02년→'05년 취업상태 변화	취업상태 변화의 %			수급지위의 %		
	수 급	비수급	전 체	수 급	비수급	전 체
취 업→취 업	1.9	98.1	100.0	55.1	61.7	61.6
취 업→미취업	3.2	96.8	100.0	15.4	10.2	10.3
미취업→취 업	4.4	95.6	100.0	12.5	5.9	6.0
미취업→미취업	1.6	98.4	100.0	17.0	22.3	22.2
전 체	2.1	97.9	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 저소득층 자활사업 실태조사 원자료

[그림 5- 8] 기초보장 수급지위에 따른 취업상태 변화



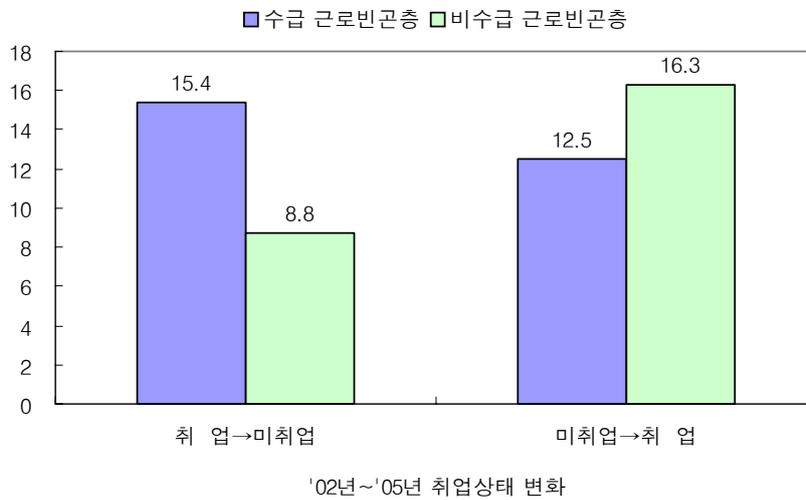
엄밀하게 동일한 특성을 가진 집단으로 통제하지는 않더라도, 소득지위를 빈곤층으로 통제된 상태에서 수급자와 비수급자의 취업상태 변화를 보면, 기초보장제도의 취업촉진효과를 미루어 짐작할 수 있다. 아래 <표 5-13>은 분석대상을 중위소득 40%이하 빈곤층 중 근로능력자로 통제된 뒤, 이들 집단의 2002년과 2005년 두 시점의 취업상태 변화를 나타낸 것이다. 이 표에 따르면, 같은 시기 기초보장제도의 지원을 받지 않는 근로빈곤층이 취업상태에서 미취업상태로 이동한 비율은 8.8%, 미취업상태에서 취업상태로 이동한 비율은 16.3%로 나타나고 있다. 이는 기초보장제도의 지원을 받는 근로빈곤층의 취업율에 비해 상대적으로 높은 수준이며, 기초보장제도가 취업자로 하여금 취업상태를 유지하게 하는 효과나 새롭게 취업하게 하는 효과가 크지 않다는 것으로 해석할 수 있다. 하지만 이 경우에도 두 집단 간에 취업능력 및 가구여건 등의 차이가 존재할 수 있음을 고려해야 한다. 이러한 이유에서 기초보장제도의 취업촉진효과를 단정적으로 해석하기 힘든 것이다.

&lt;표 5-13&gt; 수급 근로빈곤층과 비수급 근로빈곤층의 취업상태 변화

'02년~'05년 취업상태 변화	기초보장 수급 근로빈곤층	기초보장 비수급 근로빈곤층	전 체
취 업→취 업	55.1	54.2	54.5
취 업→미취업	15.4	8.8	11.0
미취업→취 업	12.5	16.3	15.0
미취업→미취업	17.0	20.8	19.5
전 체	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 저소득층 자활사업 실태조사 원자료

[그림 5- 9] 수급 근로빈곤층과 비수급 근로빈곤층의 취업과 실업



## 제6장 결론

### 제1절 연구의 함의

이 연구는 기초보장제도가 도입되고 8년이 흐른 상황에서 제도의 효과성에 대한 연구가 활성화되지 않았다는 문제의식에서 출발하였다. 그리고 크게 욕구보장성과 근로유인성이라는 두 관점에서 제도의 효과성을 살펴보았다. 물론 본문에서도 수차례 언급하였던 바와 같이, 기초보장제도를 평가하는데 필요한 인프라는 여전히 취약한 상황이다. 수급자의 실태와 동태적 변화를 추적할 수 있는 기초자료의 부족은 체계적인 평가를 가로막는 일차적 장애물이라 할 것이다. 본 연구 또한 이러한 제약으로부터 자유롭지 않았으며, 다양한 데이터를 활용하여 제도의 효과성을 보다 종합적으로 검토하는 것으로 만족할 수 밖에 없었다.

#### 1. 일반적 함의

기초보장제도에 자체의 기능적 효율성 및 효과성에 대한 판단은 그 제도가 처한 경제사회적 환경 속에서 이루어져야 한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 기초보장제도가 대응해야 하는 최근 환경변화가 어떠한 시사점을 던져 주는지 생각해 볼 필요가 있다. 여기서는 크게 두 가지 시사점을 정리하고자 한다.

첫째, 기초보장제도를 둘러싼 경제사회적 환경에 대한 재음미를 통해 제도의 발전방향을 생각해 볼 수 있었다. 그것은 지금까지의 빈곤정책이 노인과 장애인 등 전통적 빈곤층에 대한 소득보장에 초점을 두었다면, 향후의

빈곤정책은 근로빈곤층에 대한 지원방식의 개발에 초점을 두어야 한다는 점이다. 최근 노동시장의 불안이 심화됨에 따라, 실업과 고용불안 그리고 저임금 문제에 노출된 집단이 증가하고 이들을 중심으로 근로빈곤층이 발생하고 있다. 이는 기초보장제도가 주의 깊게 살펴보아야 할 대목이라고 판단된다. 이들이 반복적으로 빈곤에 진입하고 탈출하는 양상을 나타낸다는 점을 감안하면, 빈곤층에 대한 지원정책이 단순히 소득보장에 치우친 방식에서 벗어나야 한다는 점을 말해주는 것이다. 좀 더 구체적으로 언급하면, 빈곤층의 특성에 따라 소득보장과 서비스공급을 효과적으로 연계하는 정책의 정교화가 필요한 것이다.

둘째, 기초보장제도가 전체 공공부조제도에서 차지하는 위상에 대해서도 중장기적인 검토가 필요할 것으로 판단된다. 앞서 본문에서 언급하였던 것처럼, 기초보장제도는 빈곤정책에 매우 지배적인 위치를 점하고 있다. 물론 한 제도가 지출측면에서 차지하는 비중이 크다는 것이 문제일 수는 없다. 하지만 분석결과는 기초보장제도 수급자격이 마치 다른 모든 복지지원을 받을 수 있는 수급자격처럼 작동하는 상황에서 빈곤층 전반에 강력한 진입유인으로 작용하게 되고, 역으로 제도에서 벗어나려는 자립의지를 약화시킬 수 있다는 점이다. 이는 기초보장제도의 건강성을 약화시키는 요인 중 하나라고 말할 수 있다. 물론 기타 공공부조제도가 발전함에 따라 기초보장제도에 대한 의존성이 점차 약화될 수도 있다. 하지만 기초보장제도가 다른 모든 급여를 공급하는 자격으로 기능하는 한, 이 문제를 해결하기는 용이하지 않을 것이다. 이 점에서 향후 기초보장제도의 개편은 공공부조제도 전반의 균형발전이라는 관점에서 접근해야 할 것이다.

## 2. 효과성에 대한 함의

기초보장제도의 효과성에 대한 평가는 그것을 바라보는 관점의 영향을 받기 쉽다. 그리고 평가는 상이한 다른 모든 방향으로부터의 비판에 노출되어

있다는 점에서 평가결과에 대한 함의를 도출하는데 많은 어려움이 있다. 따라서 본 연구 또한 이러한 한계로부터 자유로울 수 없다. 하지만 이 제도가 나타내는 효과를 욕구충족성과 근로유인성이라는 두 기준에 따라 평가함으로써 다음과 같은 분석결과와 함의를 도출할 수 있었다.

먼저 욕구충족효과에 대한 평가결과 및 시사점을 정리하면 아래와 같다. 첫째, 기초보장제도가 빈곤감소 또는 사각지대해소에 어떠한 영향을 미치는지 평가할 때, 다음과 같은 시사점을 발견할 수 있었다. 지난 수년간 공공부조성 이전소득을 통한 빈곤감소효과는 빠르게 증가하여 왔다. 특히 2004년 이후 공공부조제도의 각종 지출증가는 이러한 효과를 뒷받침하는 중요한 토대가 되었다. 그리고 기초보장제도의 현물지원을 소득으로 환산하지 않는 상황에서 빈곤감소효과란 상대적으로 제한적일 수 밖에 없다는 점 또한 언급해야 할 것이다. 하지만 기초보장제도의 현물지원을 환산하더라도 그것이 미치는 영향을 확대 해석하기는 힘들 것이다. 현물지원을 통한 빈곤감소효과는 수급자에게만 영향을 미치기 때문이다. 이러한 맥락에서 보면, 빈곤감소효과는 기타 공공부조제도의 다양한 이전소득을 통해 보다 많은 빈곤층에게 영향을 미칠 수 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 제5장에서의 분석결과 또한 기타 공공부조제도가 미치는 빈곤감소효과를 잘 나타내고 있다. 이를 달리 표현하면, 기초보장제도의 수급자를 확대하는 방식보다 각종 급여를 개별화하여 기초보장 수급자 외에 다양한 저소득층에게 지원하고, 기타 공공부조제도를 확대할 때, 빈곤감소효과가 극대화된다는 것을 의미하는 것이다.

둘째, 기초보장제도의 선정기준이 욕구충족성에 미치는 영향을 분석한 결과, 선정기준은 표준화 방식 자체가 갖는 고유한 한계와 맞물려 다양한 측면에서 빈곤가구의 욕구를 충족시키는데 한계가 있다는 점을 확인할 수 있었다. 하지만 문제는 이를 해결하는 방식에 있다 할 것이다. 가구규모별, 지역별, 점유형태별로 상이한 욕구수준 문제를 해결하기 위해 제도의 어떠한 부분을 어느 수위까지 개편해야 할 것인가에 대한 쟁점이 형성될 수 있기 때문이다. 본 연구는 빈곤가구의 욕구수준이 차이를 보이는 가장 큰 요인을 주거비라는

점을 강조하고, 이 문제를 해결함으로써 지역별 점유형태별 그리고 가구규모별 욕구수준에 맞는 급여의 차등화가 가능하다는 점을 지적하고자 하였다. 이는 현 기초보장제도에서 주거급여의 분리가 빈곤가구의 다양한 욕구수준에 맞는 제도 정교화의 첫 걸음임을 의미하는 것이다.

셋째, 기초보장제도가 급여방식이 욕구충족성에 미치는 영향은 매우 다의적으로 해석할 수 있었다. 먼저 가장 근본적인 쟁점은 기초보장제도가 빈곤층의 모든 부가적 지출을 담당할 것인지, 아니면 부가적 지출을 다른 복지제도에 맡길 것인지 하는 것이다. 가구원특성에 따라 발생하는 부가적 지출을 담당할 수 있는 다른 복지제도가 존재하는 상황에서 기초보장제도가 이를 소득산정에서 공제하는 방식으로 문제를 해결하는 것이 타당하다고 판단된다. 그리고 이는 현재 기초보장제도가 각종 급여공제를 통해 실시하고 있는 것이다. 하지만 문제는 각종 공공부조제도의 급여가 증가하는 경우, 이 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 점이다. 이미 특정한 인구집단은 부가적 지출요인이 없다는 점에서 현재 상황에서도 과잉급여로 간주할 수 있다는 점을 감안하면, 기초보장제도와 노인 및 장애인에 대한 소득보장제도의 관계를 중장기적인 방향에서 재검토해야 한다는 점을 확인할 수 있었다. 이어 또 다른 쟁점은 각종 복지급여에 대해서는 거의 전액을 공제하는 반면, 소득공제는 매우 제한적으로 적용되고 있다는 점이다. 이는 수급자의 근로유인과 밀접한 관계를 갖는 것으로, 기초보장제도가 근로능력이 있는 수급자의 근로유인에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 시사한다. 따라서 현재 실시되고 있는 근로장려금을 전체 취업수급자로 확대하거나, 근로장려세제의 적용대상을 수급자로 확대하는 선택이 필요할 것이다.

이어 근로유인효과와 관련된 평가결과 시사점을 정리하면 아래와 같다. 첫째, 기초보장제도의 탈수급 효과는 연구자와 정책결정자가 가장 관심을 갖는 부분이나 연구결과가 상대적으로 취약한 분야 중 하나이다. 본 연구에서는 몇 가지 데이터를 활용하여 기초보장제도의 탈수급 효과를 추정하였다. 물론 이 분석결과의 한계는 탈수급 효과가 자산조사에 의한 탈락인지 취업 및 근로소득

증가로 인한 탈출인지 명확하지 않다는 점이다. 이러한 한계를 전제로 탈수급 효과에 대한 분석결과를 살펴보면, 연 평균 탈수급율은 약 4.87%~7.87%로 추정해 볼 수 있다. 문제는 이러한 탈수급율의 수준이 높거나 낮다고 평가할 비교의 대상이 없다는 점이다. 그것은 외국의 공공부조제도의 경우, 탈수급을 촉진하는 제도적 장치가 상이하기 때문이다. 예를 들어, 가장 극단적인 사례로 미국의 수급기간제한조치는 단기간에 탈수급 효과를 극대화할 수 있다. 하지만 이러한 선택은 수급기간을 초과한 빈곤층에 대한 처리가 난감한 문제로 남게된다. 실제로 미국 또한 주정부 차원에서 다양한 대책을 강구하고 있으나, 많은 주정부가 수급기간을 초과한 빈곤층에 대해서도 지속적으로 급여를 제공하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 좀더 주목해야 할 점은 어떠한 집단이 탈수급을 하는가 하는 점이다. 이는 충분히 짐작할 수 있는 바와 같이 근로능력자를 가진 가구를 중심으로 탈출이 이루어진다는 점이다. 달리 표현하면, 현재 탈수급 효과는 근로능력가구를 대상으로 재추정하는 것이 보다 객관적인 방식일 것이다.

둘째, 기초보장제도가 개별 수급자의 취업에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보았다. 분석결과에 따르면, 기초보장제도 수급자 중 근로능력자는 2002년부터 2005년까지 4년간 매년 약 5.1%가 일자리를 잃고, 4.2%가 일자리로 진입하는 것으로 추정된다. 이러한 분석결과는 취업촉진효과가 낮은 것처럼 해석될 소지가 있다. 하지만 거시적으로 경제여건에 따라 취업촉진효과가 달라질 수 있다는 점을 고려해야 한다. 따라서 부분적으로나마 이 문제를 해결하기 위해 동일한 소득수준으로 통제하여 수급 근로빈곤층과 비수급 근로빈곤층의 취업율을 비교하였다. 그 분석결과에 따르면, 기초보장제도의 지원을 받지 않는 근로빈곤층의 취업율이 상대적으로 높게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 이는 경제여건을 고려하더라도 유사한 집단의 취업율이 차이를 보인다는 점에서 상대적으로 기초보장제도에 의한 효과가 크지 않다는 점을 짐작할 수 있게 하는 것이다. 다만 이러한 해석과 관련해서도 두 집단의 특성에 차이가 존재할 수 있다는 점에서 제한적 의미를 갖는 것으로 이해해야 할 것이다.

## 제2절 정책제언

기초보장제도에 대한 효과성 평가결과를 토대로 몇 가지 정책제언을 하면 아래와 같다. 여기서 강조하고자 하는 것은 기초보장제도의 효과성을 제고할 수 있도록 제도를 개편하는 일이다. 그리고 이 과정에서 다음과 같은 원칙을 고수해야 한다는 점을 언급하고자 한다. ①개별 빈곤가구의 욕구를 충족시킬 수 있도록 제도를 개편해야 한다. ②근로빈곤층의 경제활동참여를 촉진하는 방향에서 제도를 개편해야 한다.

### 1. 단기개편과제

기초보장제도의 효과성을 제고하기 위해 단기적으로 추진할 수 있는 과제는 크게 다음 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 최저생계비의 계측과 적용방식을 보완하는 것이다. 현 최저생계비는 4인 표준가구를 중심으로 획일적으로 균등화지수를 적용함으로써 발생하는 과소·과잉급여의 문제를 해결하기 위해 계측과 적용방식을 바꾸어야 한다. 가장 근본적으로는 최저생계비를 선정기준이자 급여상한액으로 간주하는 현재의 체계를 수정할 필요가 있다. 그리고 작게는 가구규모별 균등화 지수를 조정하고, 계측방식을 단순화시킬 필요가 있다.

둘째, 주거급여를 개편하여 내실화하는 일이다. 주거급여는 최저생계비에서 가장 대대적인 수정이 필요한 항목이다. 그리고 이를 개편하는 방안은 가구규모별, 지역별, 점유형태별로 주거급여액을 산출하고 적용하는 것이다. 비록 지역별 표준임대료를 산출하는 문제가 다소 시간을 필요로 하지만, 이 문제를 해결함으로써 빈곤가구의 욕구충족성 효과를 상당부분 개선시킬 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 근로빈곤층과 관련된 제도의 독립을 고려하는 것이다. 이는 생계급여와 관련해서도 근로빈곤층과 근로능력이 없는 빈곤층을 분리하여

지원하는 제도를 도입할 필요가 있다는 점을 시사한다. 그리고 좀더 구체적으로는 기초보장제도에서 자활사업을 분리하고 적극적 노동시장정책과의 연계를 강화하는 선택을 해야 한다. 근로빈곤층의 취업을 지원하는 제도는 사회서비스 공급정책이나 적극적 노동시장정책과의 연계를 강화할 수 있도록 제도적 근거를 마련하는 것 또한 필요한 일이다.

넷째, 기초보장제도에서 선정과 급여에 영향을 미치는 소득인정액 개념을 수정 또는 보완할 필요가 있다. 이 개념을 구성하는 소득평가액과 재산의 소득환산액 개념 중 소득평가액은 단기적으로 소득공제를 확대하고, 장기적으로 급여공제의 범위와 방식을 재고해야 할 것이다. 그리고 소득공제를 선정과 급여 중 어느 것에 적용할 것인가 하는 점도 장단점을 고려하여 선택해야 할 것이다. 재산의 소득환산방식은 앞서 언급한 것처럼 이론적으로 몇 가지 문제점을 안고 있어 근본적인 수정이 필요하다고 판단된다. 재산의 소득환산제도는 소득능력 평가와 관련해서 여전히 활용될 수 있으나, 이것이 안고 있는 이중계상의 문제 등에 대해서는 단기적으로 보완해야 할 것이다.

다섯째, 기초보장제도 도입이후 수급자에 대한 정보관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 것처럼 보인다. 최근 우리사회의 정보인프라 수준을 감안할 때, 기초보장제도 관리에 필요한 정보관리체계를 구축하는 것은 결코 힘든 일이 아니다. 따라서 기초보장제도 개편작업은 급여관리와 서비스연계를 중심으로 정보인프라를 강화할 필요가 있다. 특히 각종 복지수급자에 대한 정보관리를 강화하여 제도평가와 개편에 활용할 수 있게 해야 할 것이다.

## 2. 중장기과제

단기적으로 기초보장제도를 합리화하는 것이 과제이겠지만, 장기적으로는 기초보장제도를 공공부조제도 및 사회보장제도 전반과의 연관성 하에서 합리화하는 작업이 필요하다고 판단된다. 이와 관련해서 몇 가지 과제를 언급하면 아래와 같다.

첫째, 공공부조제도가 담당하는 노인 및 장애인 빈곤층에 대한 소득보장 기능과의 관계를 정립하는 일이다. 기초노령연금이 실시되고 장애연금 도입 등이 쟁점을 형성함에 따라, 이들에 대한 소득보장제도와 기초보장제도의 관계를 어떻게 설정할 것인지가 중요한 쟁점을 형성하게 된다. 이들 중 일부에 대한 소득보장을 계속 기초보장제도에 맡길 것인지, 해당 제도로 이관할 것인지의 문제가 그것이다. 그리고 이 문제를 해결하기 위해서는 먼저 기초보장제도의 생계급여를 다른 급여와 분리하여 독립된 소득보장제도로 정립하는 방법을 고민할 필요가 있다.

둘째, 기초보장제도와 각종 사회보험제도와의 관계를 재설정할 필요가 있다. 현재 기초보장제도 수급자는 각종 사회보험 가입자격에서 임의가입의 형태를 취하고 있다. 하지만 이는 실제로 보험에 가입할 수 있는 취업수급자에 대해서는 적절한 조치라고 이해하기 힘들다. 따라서 연금이나 건강보험에 가입할 수 있는 취업수급자에 대해서는 해당 보험에 가입을 권장하는 방식을 취할 필요가 있다. 이는 장기적으로 탈수급에 영향을 미칠 뿐 아니라, 기초보장제도에 대한 필요이상의 부담집중을 막는다는 의미를 갖기 때문이다. 그리고 더 장기적 관점에서 보면, 의료급여나 주거급여 등은 보편적 의료보장체계 또는 주거보장체계로의 통합을 고려할 필요가 있다. 물론 단기적으로는 이 문제를 해결하기 용이하지 않은 측면이 있다. 하지만 장기적으로는 서비스 영역별로 통합된 제도를 유지하는 방안을 고려할 필요가 있는 것이다.

셋째, 근로빈곤층에 대한 지원제도를 종합적으로 재구성할 필요가 있다. 지난 수년간 근로빈곤층 지원정책이 산발적으로 도입된 측면이 있다. 이는 각각의 정책이 상호간에 미치는 영향을 충분히 고려하지 않고 도입되었음을 의미한다. 따라서 근로장려세제, 사회적기업육성법 등 각종 지원제도를 종합적 관점에서 재구성하는 방안을 강구해야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 구인회 외(2007), “빈곤의 변화와 공공부조제도: 평가와 과제”, 한국사회복지연구회 2007년 추계학술대회 발표논문, 2007년 11월 16일
- 김미곤 외(2003), 국민기초생활보장제도 모니터링체계 구축방안에 관한 연구, 한국보건사회연구원
- 김안나 외(2005), 국민기초생활보장제도 모니터링 체계방안 연구, 한국보건사회연구원·기초보장평가센터
- 김을식(2007), 「성향점수 매칭과 정책영향 평가」, 감사원, 평가리뷰, 2007년 봄호
- 김태일(2004), “국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과분석: 소득증가와 소비증가 효과를 중심으로”, 정부학연구, 제10권 제2호
- 노대명 외(2007), 2006년 저소득층 자활사업 실태조사, 한국보건사회연구원
- 노대명 외(2006a), 국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안, 한국보건사회연구원
- 노대명 외(2006b), 근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안, 한국보건사회연구원
- \_\_\_\_\_ (2003), 자활사업 성과평가지표 연구, 한국보건사회연구원
- 노화준(2001), 정책평가론, 법문사
- 박기백 외(2006), 사회분야 지출의 소득재분배 효과: 현물급여 및 간접세 포함, 한국조세연구원

- 박능후 외(2004), 기초생활보장 수급가구의 빈곤역동성 연구, 한국보건사회연구원
- 변금선(2005), “기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 효과”, 노동정책연구, 제5권 제2호
- 여유진 외(2004), 공공부조의 가치기반과 제도적 반영: 국민기초생활보장제도 형성과정을 중심으로, 한국보건사회연구원
- 유경준·김대일(2002), 외환위기이후 소득분배구조 변화와 재분배정책 효과분석, 한국개발연구원
- 이상은(2004), “기초생활보장제도의 노동공급효과”, 한국사회복지학, 제56권 제2호
- 이태진 외(2003), 2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제, 한국보건사회연구원
- 이현주 외(2002), 국민기초생활보장제도 평가체계 구축방안, 한국보건사회연구원
- 차수환(2001), 정책평가의 이론과 실제, 한울아카데미
- 홍경준(2002), “공적이전과 사적이전에 따른 빈곤감소 효과 분석”, 한국사회복지학, 제50권 2호
- 황덕순 외(2002), 근로연계복지정책의 국제비교, 한국노동연구원

## 2. 외국문헌

- Jared Bernstein & Heidi Hartmann(2000), 'Defining and Characterizing the Low-Wage Labor Market', Keileen Kaye ed.(2000), 『The Low-Wage Labor Market』, US DHHS
- Heather Boushey(2001), "Last Hired, First Fired : Job losses plague former TANF recipients", 『EPI Issue Brief』, Economic Policy Institute

- December 12, 2001 Issue Brief #171
- Bureau of Labor Statistics(1996), 『Current Population Surveys』
- Bureau of Labor Statistics (2000). 『A Profile of the Working Poor』, U.S. Department of Labor, 2000
- Bureau of Labor Statistics (2002). 『A Profile of the Working Poor』, U.S. Department of Labor, 2002
- Robert Castel(1995), 『Les metamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat』, Fayard
- J.B. Davies & A.F. Shorrocks, “The Distribution of Wealth”, A.B. Atkinson et al.(2000), 『Handbook of Income Distribution』 volume 1, Elsevier Science B.V.
- DHHS(2000), 『The Low Wage Labor Markets』
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(EFILWC)(2004), 『Working Poor in the European Union』
- General Accounting Office(1996), *Managing For Results: Achieving GPRAs Objectives Requires Strong Congressional Role*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office
- E. M. Gramlich & C. M. Heflin(1998), ‘The Spatial Dimension : Should Worker Assistance Be Given to Poor People or Poor Places?’, in 『Generating Jobs ; How to increase Demand for Less-Skilled Workers』, ed. by Richard B. Freeman & Peter Gottschalk, Russell Sage Foundation
- Robert Haveman & Edward N. Wolff(2000), “Who are the Asset Poor? : Levels, Trends and Composition, 1983-1998”, Working Paper 00-12 in 『Inclusion in Asset Building : Research and Policy Symposium』, Center for Social Development, 2000
- Elke Holst & C. Katharina Spiess(2001), ‘Labor Market Attachment of ’Not

- Economically Active Persons : New Aspects of Hidden Labour Force in Europe', 『EPAG Working Paper』 , august 2001
- Elke Holst & C. Katharina Spiess(2004), 'The Transition into work? : specialities for the hidden labour force in comparison to other economically inactive persons', 『EPAG Working Paper』 , march 2004
- Yannick L'Horty(2000), '<Working poor> en France', 『Le Colloque Working Poor』 , mai 2000
- Jean-Michel Hourriez(2000), 'Que nous apprend l'information statistique disponible sur les travailleurs pauvres?', 『Le Colloque Working Poor』 , mai 2000
- John Iceland(2000), 'Poverty Among Working Families: Findings from Experimental Poverty Measures', U.S. Census Bureau, 『Current Population Reports』 , P23-203, September 2000
- INSEE(1997), 『Budget de Famille』 , FRANCE
- B. Matire & B. Nolan(2000), 'Income Mobility in the European Community Household Panel Survey', 『EPAG Working Paper』 , January 2000
- MDRC(2000), *Four-Year Impacts of Ten Programs on Employment Stability and Earnings Growth*, MDRC
- Ruud Muffels, Didier Fouarge(2000), 'Insecurity, Labour Market Exclusion and Income Poverty Evidence from Wave 1 and Wave 2 of the ECHP', 『EPAG Working Paper』 , September 2000
- David Nachmias(1980), *Public Policy Evaluation - Approaches and Methods*, New York: St.Martin's Press
- Serge Paugam(2000), 『Le Salarié de la Précarité』 , PUF
- S. Ponthieux & P. Condiardi(2000), 'Bas salaires et travailleurs pauvres', 『Revue de l'IRES』 , n.33 2000

- Christopher T. Whelan, Richard Layte, Bertrand Maître(2003), 'Poverty, Deprivation and Time: a comparative analysis of the structuring of disadvantage', 『EPAG Working Paper』 , september 2003
- Wolfgang Strengmann-Kuhn(2002), 『Working Poor in Europe : A Partial Basic Income for Workers?』 , Basic Income European Network, 9th International Congress, september 2000.



