

## 복지사업 대상의 소득계층별 분포<sup>1)</sup>

- 보건복지부를 비롯한 중앙부처들이 시행하고 있는 주요 공공부조성 복지급여의 사업실태를 분석한 결과 일부 소득계층에 대한 사업의 집중 현상이 나타나고 있는 것이 확인됨

- 복지사업의 집중이 근로 소득 증가에 따른 가처분 소득 감소현상을 초래하지 않도록 하려면 복지급여 사업의 대상기준 확대가 필요하며, 이를 위해 복지 예산의 계층간 배분실태를 파악할 수 있는 다양한 정보가 필요함

### 1. 머리말

- 복지수요는 증가하는 반면 복지재원이 한정되어 있는 경우 재원의 효율적 배분 방식이 문제가 됨
  - 복지제도의 효율성에 대한 분석은 개별 제도별로는 이루어져 왔으나 다양한 제도들에 대한 종합적 검토는 이루어지지 못함
  - 개별 복지제도들은 상호 연관성을 갖고 있으며, 개별 제도간의 중복과 공백은 복지제도 전반에 대한 신뢰도에 영향을 미치는 만큼 복지재원 전체의 배분 실태에 대한 분석이 필요
- 특히 각종 복지사업 대상의 계층별 분포실태를 파악함으로써 복지예산이 어떤 계층에게 배분되고 있는지를 살펴볼 필요
  - 복지사업의 사각지대가 존재한다거나 특정 집단에 대한 과도한 집중 현상이 존재하는 경우 복지제도의 빈곤층보호나 빈곤 예방, 탈빈곤 촉진 등의 기능에 제약이 발생
  - 나아가 복지제도 전반에 대한 사회적 지지를 높이는 데에도 제약요인으로 작용할 것
- 이하에서는 보건복지부를 비롯한 중앙부처의 복지사업 중 주요 공공부조성 현금 및 현물(서비스 포함) 급여 사업예산의 계층별 배분실태를 분석할 것임
  - 각 사업부서가 제시한 사업 대상자 선정 조건, 2010년 소요예산, 대상자 규모 등 행정자료를 이용

1) 이 자료는 보건복지부의 위탁을 받아 진행된 강신욱 외(2011)「복지정책의 효율적 관리방안 연구」의 일부를 인용한 것임.

- 사업별 대상 가구의 규모 추정에는 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소가 공동 조사·생산한 <한국복지패널> 4차년도 자료(기준시점 2008년)를 이용
- 행정자료와 미시데이터를 이용한 정보를 연결시킬 때 시점간 불일치는 자료의 제약으로 인해 불가피
- 실제 수급자에 대한 행정정보를 이용한 것이 아니므로 복지예산의 계층별 귀착을 실제 수급과 동일시할 수 없음에 유의할 필요
- 즉, 이하의 분석에서 특정 계층에게 예산이 집중된다는 것은 수급 조건상 집중의 소지가 있다는 것이지 실제로 해당 계층의 모든 수급자들이 과도한 급여를 받고 있음을 직접적으로 의미하지는 않음

## 2. 복지급여의 현황

### □ 2010년 시행중인 91개의 복지사업을 검토

- 이하에서는 복지사업 가운데 총 91개 급여에 대해 세부적으로 검토
- 검토에서 제외된 사업들은 다음과 같음
  - 가구나 개인 대상 지원사업이 아닌 시설지원사업
  - 소득이나 인구학적 특성에 따른 지원이 아닌 특수 요건에 따른 지원 사업
  - 용자사업, 지방세 감면사업, 일자리 사업
  - 수혜대상의 소득기준이 별도로 존재하지 않는 보편적 급여 성격의 사업
  - 시범사업 등

### □ 전체 복지사업 가운데 일부 사업을 추출한 것은 일차적으로 분석의 목적에 따른 것임

- 계층간 복지 자원 배분의 효율화를 위한 첫 단계로 계층별 복지 자원의 배분실태를 분석해야 함. 따라서 복지급여의 계층적 귀착을 분석하는 데 필요한 정보가 제공되지 않은 사업들은 분석에서 제외
- 향후 이 정보가 제공되거나 분석의 목적이 달라진다면 집중적으로 분석해야 하는 급여의 범위는 달라질 수 있음
- 분석의 대상이 된 사업을 부처별로 분류하면 아래의 <표 1>과 같음

〈표 1〉 부처별 주요 복지급여 현황 (2010년)

부처명	급여/서비스명
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 결식아동급식지원</li> <li>· 교육급여</li> <li>· 긴급복지 교육지원</li> <li>· 장애인자녀 교육비지원</li> <li>· 가사간병 방문도우미</li> <li>· 노인돌봄 종합서비스</li> <li>· 아동 인지능력 향상 서비스</li> <li>· 가정위탁아동 양육보조금지원</li> <li>· 만0~4세아 보육료지원</li> <li>· 만5세아 무상보육료지원</li> <li>· 방과후 보육료 지원</li> <li>· 보육시설미이용 아동양육수당지원</li> <li>· 장애아가족 양육지원</li> <li>· 기초노령연금</li> <li>· 사회복지시설이용지원</li> <li>· 생계급여(일반)</li> <li>· 생계지원</li> <li>· 장애아동수당</li> <li>· 장애비지원</li> <li>· 차상위계층 양곡할인</li> <li>· 기초생활양곡할인</li> <li>· 소년소녀가정지원금(부가급여)</li> <li>· 아동발달지원계좌(디딤씨앗통장) 지원</li> <li>· 장애인생활시설 실비입소 이용료 지원</li> <li>· 장애인연금</li> <li>· 해산비지원</li> <li>· 긴급복지 전기요금지원</li> <li>· 긴급복지 연료비지원</li> <li>· 6세미만 영유아 건강검진</li> </ul>
교육과학기술부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가사간병 방문도우미(수혜자)</li> <li>· 국가암 조기검진 사업</li> <li>· 난임부부시술비 지원</li> <li>· 노인안검진 및 개인수술</li> <li>· 노인요양보호</li> <li>· 미숙아 및 선천성이상아 의료비지원</li> <li>· 방문보건사업</li> <li>· 산모신생아도우미지원</li> <li>· 생애전환기건강진단(만40세, 만66세)</li> <li>· 선천성대사이상검사 및 환아 관리</li> <li>· 성인암환자 의료비지원</li> <li>· 소아암환자 의료비지원</li> <li>· 신생아난청조기진단</li> <li>· 의료급여</li> <li>· 의료지원</li> <li>· 장애아동 재활치료</li> <li>· 장애인등록 진단비지원</li> <li>· 장애인보조기구교부(장애인 재활보조기구 교부)</li> <li>· 장애인의료비</li> <li>· 차상위 본인부담경감대상자 지원</li> <li>· 치매치료관리비 지원사업</li> <li>· 희망키움통장</li> <li>· 자활근로(기초, 차상위)</li> <li>· 자활장려금</li> <li>· 주거 현물급여 집수리사업</li> <li>· 주거급여</li> <li>· 긴급복지 주거지원</li> <li>· 지역개발형 바우처사업</li> <li>· 농어촌장애인주택개조사업</li> </ul>
여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초생활수급자 장학금</li> <li>· 대학생 근로장학금지원</li> <li>· 방과후학교 자유수강권지원</li> <li>· 만3~4세 교육비</li> <li>· 만5세아 무상교육비</li> <li>· 저소득층 무료급식비 지원사업</li> <li>· 저소득층 성적우수 장학금</li> <li>· 저소득층 자녀학비 지원</li> <li>· 차상위계층 장학금</li> <li>· 저소득층자녀 PC 및 인터넷통신비 지원</li> </ul>
국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 청소년한부모 검정고시 학습비</li> <li>· 청소년한부모 고교생교육비 지원</li> <li>· 한부모가족 교육비 지원</li> <li>· 청소년한부모 아동양육비 지원</li> <li>· 한부모가족 양육비 지원</li> <li>· 청소년특별지원 생활지원</li> <li>· (청소년육성기금)</li> <li>· 청소년한부모가구 자산형성자금지원</li> <li>· 청소년한부모 자립촉진수당</li> </ul>
지식경제부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민임대주택공급 1순위</li> <li>· 기존주택전세임대 1순위</li> <li>· 다가구 등 기존주택매입임대</li> <li>· 사회취약계층 주택개보수</li> <li>· 영구임대주택 공급</li> <li>· 장기전세주택 공급</li> </ul>
문화체육관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가스요금할인</li> <li>· 연탄현물(쿠폰)보조</li> <li>· 전기요금할인</li> <li>· 저소득층에너지효율개선 (고효율조명기기)</li> </ul>
행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화바우처</li> <li>· 여행바우처</li> <li>· 사랑의 그린PC보급</li> <li>· 정보통신 보조기기 보급</li> </ul>
방송통신위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지상파텔레비전방송의 디지털전환 사업</li> </ul>

### 3. 복지급여의 배분 실태

□ 복지급여의 배분실태 분석에서 문제가 되는 것은 중복, 집중, 사각지대의 문제임

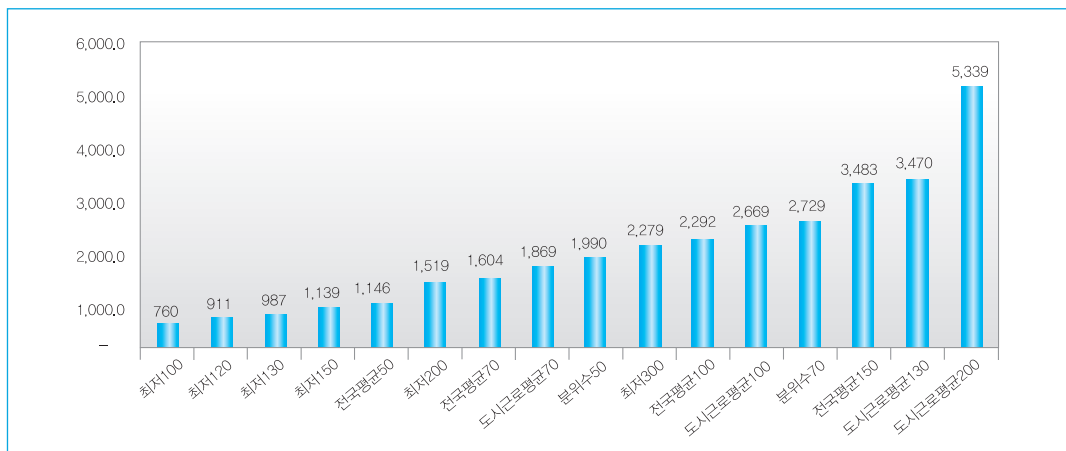
- 복지급여를 제공하는 사업의 대상 욕구가 동일, 대상자 선정기준(소득 및 기타 인구사회학적 특성 기준)이 동일하며 구체적인 사업 내용면에서 대체 가능성이 있는 경우를 중복 사업이라고 규정할 경우 분석 대상 중 사업 자체의 중복을 발견하기는 어려움
- 사각지대는 욕구가 있으나 급여의 대상이 되지 못하는 계층, 급여의 대상이 되지만 실제로 급여를 받지 못하는 계층으로 범주화할 수 있음. 하지만 이 규모를 추정하기는 현실적으로 어려움
  - 사업대상 규모에 대한 정확한 행정정보와 다양한 급여의 실제 수급여부를 알려줄 수 있는 데이터가 충분하지 않기 때문
- 욕구와 특성이 동일하고 사업내용이 유사하나 대상자의 소득계층이 중첩되는 경우는 급여의 집중으로 분류하는 것이 적절. 이하에서는 주로 집중의 실태를 논의할 것임

□ 복지급여의 선정기준선

- 복지급여마다 다양한 급여 선정 소득기준선을 갖고 있음
  - 급여 선정기준선은 최저생계비, 평균소득, 분위수 등 어떤 범주를 선택하는가에 따라 달라짐
- 아래 [그림 1]은 주요 선정기준선의 상대적 수준을 보여줌
  - 최저생계비는 4인가구의 최저생계비를 기준으로 타 소득범주의 균등화 같은 방식(가구원수의 제곱근으로 나누어주는 방식)으로 균등화지수를 적용함
  - 전국가구 평균소득, 도시근로자가구 평균소득, 소득분위수는 <한국복지패널> 4차자료를 이용하여 추정된 값을 이용. 이때 소득범주는 기초보장급여를 제외한 가구 경상소득에 균등화지수를 적용한 값을 이용
  - 참고로, 최저생계비의 100%는 연간 약 760만원의 소득수준(균등화지수를 적용한 수치)에 해당

[그림 1] 복지급여 선정기준선의 수준 비교

(단위: 만원/년)



자료: 보건복지부 「국민기초생활보장사업안내」, 2008. <한국복지패널> 4차조사 원자료.

○아래 <표 2>는 각 선정기준선 별로 해당 가구의 평균소득과 해당 가구비율 추정치를 보여줌

- 분석 대상 급여 가운데 선정기준이 가장 낮은 사업은 복지부의 장애인 연금으로 배우자가 없는 1~3급 장애인의 경우 소득인정액이 월 50만원 이하여야 수급자격을 얻게 됨. 가구원 수를 감안할 경우 이 조건은 연간 평균소득이 약 372만원 이하인 가구에 해당되며, 소득조건만을 고려할 경우(장애여부 및 등급을 고려하지 않을 경우) 이 조건에 해당하는 가구의 비율은 전국가구의 약 8.6%로 추정됨
- 소득인정액이 최저생계비의 100% 이하인 가구는 연 평균소득이 약 384만원 이하인 가구에 해당하며, 전국가구의 약 8.9%에 이르는 것으로 추정됨. 이 비율은 실제 기초보장 수급 가구의 비율과 일치하지 않는데, 이는 부양의무자 조건이 고려되지 않았고 비수급 빈곤층이 포함된 추정치이기 때문임

<표 2> 선정기준선별 대상가구 평균소득 수준 및 비율

구분	평균소득(만원/년)	가구비율(%)
소득인정액이 월50/80만원 이하	371.5	8.6
소득인정액이 최저생계비의 100% 이하	383.8	8.9
소득이 최저생계비의 100% 이하	396.4	10.9
소득인정액이 최저생계비 120% 이하	455.7	11.6
소득인정액이 최저생계비 130% 이하	486.3	12.8
소득이 최저생계비 120% 이하	487.8	15.0
소득인정액이 월 72/112만원 이하	494.1	13.2
소득인정액이 최저생계비 150% 이하	550.1	15.2
소득이 최저생계비 150% 이하	602.2	20.8
소득이 전국평균소득의 50% 이하	668.1	24.8
소득이 최저생계비 200% 이하	813.8	31.9
소득인정액이 전국평균소득의 100% 이하	1,044.6	34.3
소득이 도시근로자 평균소득 70% 이하	1,063.9	46.7
소득이 50/100분위 이하	1,123.0	50.1
소득인정액이 소득 70/100분위수 이하	1,137.1	38.2
소득이 최저생계비 300% 이하	1,210.8	54.5
소득이 전국평균소득의 100% 이하	1,285.6	59.5
소득이 도시근로자 평균소득의 100% 이하	1,447.7	68.8
소득이 70/100분위 이하	1,469.2	70.0
소득이 전국평균소득의 150% 이하	1,703.9	82.2
소득이 도시근로자 평균소득의 200% 이하	2,041.8	95.0

자료: <한국복지패널> 4차조사 원자료를 이용하여 계산

□ 가구의 소득구간별로 91개의 급여 및 급여액의 분포는 다음 <표 3>과 같음

- 이 표에서 A는 각 소득기준이 적용되는 복지급여의 수이며, C는 해당 사업의 예산 합계임
- D는 해당 사업예산(C)를 <표 2>의 추정 가구비율을 적용하여 가구수로 나눈 값(가구당 예산)임

- 거의 대부분의 급여가 수급기준상 소득 하한이 없기(0% 또는 0원) 때문에 소득기준의 상한선이 낮은 사업의 대상자는 소득기준이 높은 사업의 대상자로 자연스럽게 포함됨
  - 따라서 B는 각 소득기준에 속하는 가구에 대해 전체 91개 사업중 해당되는 사업의 수를 의미하며, E는 마찬가지로 방식으로 각 조건에 해당되는 가구에 대해 적용되는 사업들을 모두 고려할 경우의 가구당 예산임
- 예를 들어, 선정기준이 “소득인정액이 최저생계비의 100% 이하”인 사업의 경우, 해당 조건에 국한되는 급여의 수는 24(A)개이고 이 사업들의 가구당 예산 합계는 약 692만원(D)임
  - 기초보장 가구의 소득기준이 타 급여의 소득 기준 또한 충족함으로 인해 총 90개(B)의 급여에 대해 대상자가 될 수 있으며(소득 · 재산조건만 고려할 경우), 이 경우 가구당 예산은 약 1,087만원(E)임
  - 그러나 이러한 수치는 소득(재산)조건 이외의 다른 수급조건을 고려하지 않은 계산결과임에 유의해야 할 것임
  - 또한 사업예산 가운데 얼마의 비율이 실제 급여로 집행되는지 알 수 없기 때문에 사업예산이 실제로 어느 정도의 가구 가처분소득 증대효과를 가져올 지는 판단하기 어려움

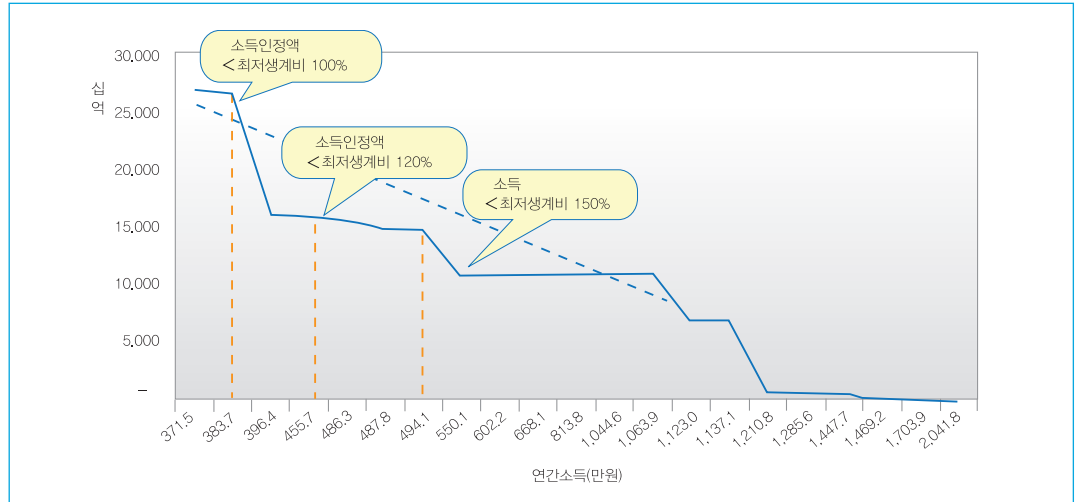
〈표 3〉 복지급여의 소득 선정기준별 급여 및 예산의 분포

소득기준선 구분	기준별급여수 (A)	수급 가능 급여수 (B)	선정기준별 사업 예산 (백만원) (C)	선정기준별 가구당 예산 (천원) (D)	수급가능급여의 가구당 예산 (천원) (E)
1.소득인정액 ≤ 월50/80만원	1	91	376,384	262	11,131
2.소득인정액 ≤ 최저생계비 100%	24	90	10,303,744	6,922	10,870
3.소득 ≤ 최저생계비 100%	1	66	8,421	5	3,947
4.소득인정액 ≤ 최저생계비 120%	18	65	562,766	290	3,943
5.소득인정액 ≤ 최저생계비 130%	7	47	752,232	331	3,653
6.소득 ≤ 최저생계비 120%	3	40	110,848	44	3,322
7.소득인정액 ≤ 월72/112만원	1	37	3,710,972	1,689	3,277
8.소득인정액 ≤ 최저생계비 150%	4	36	15,418	6	1,588
9.소득 ≤ 최저생계비 150%	9	32	67,264	19	1,582
10.소득 ≤ 전국평균소득의 50%	2	23	48,362	12	1,563
11.소득 ≤ 최저생계비 200%	1	21	1,017	0	1,551
12.소득인정액 ≤ 전국평균소득 100%	3	20	182,748	32	1,551
13.소득 ≤ 도시근로자평균소득 70%	1	17	3,677,887	473	1,519
14.소득 ≤ 소득 50 분위수	3	16	78,366	9	1,046
15.소득인정액 ≤ 소득 70분위수	4	13	6,363,700	998	1,037
16.소득 ≤ 최저생계비 300%	1	9	16,961	2	39
17.소득 ≤ 전국평균소득의 100%	1	8	42,958	4	37
18.소득 ≤ 도시근로자 평균소득 100%	2	7	173,235	15	33
19.소득 ≤ 소득 70분위수	1	5	75,000	6	18
20.소득 ≤ 전국평균소득의 150%	3	4	145,115	11	11
21.소득 ≤ 도시근로자평균소득 200%	1	1	9,118	1	1

주: 각 복지급여의 선정조건 중 소득(재산)기준만을 고려하여 작성한 것임. 기타 선정조건과 사업예산 중 급여로 지출되는 비중을 고려하면 실제 수급가구가 받는 금액은 달라지게 됨

- 소득기준별로 구분된 위 <표 3>의 가구당 예산을 연간 소득 기준으로 보이면 아래의 [그림 2]와 같음

[그림 2] 소득수준별 해당 복지사업의 가구당 예산 분포



- 가구소득이 기초보장 수급조건에 해당되는 수준(연평균 약 380만원)을 넘어서면서 가구에 적용되는 복지사업의 가구당 예산이 급격히 감소하는 것을 확인할 수 있음
- 이후 법정 차상위 기준선 수준(연간 약 450만원)에 다시 감소하며, 기초노령연금 수급기준 수준(연간 약 490만원)에서 또 한 차례 감소함
- 소득수준 증가에 따른 가구당 예산의 급격한 감소는 해당 저소득층 가구의 근로소득이 증가할 경우 가처분소득이 오히려 감소하는 현상을 초래할 수 있음
  - 가처분소득의 역전현상이 발생할 경우, 이는 더 낮은 소득계층으로의 진입을 촉진하고 탈출 저해하는 강력한 유인으로 작용할 가능성이 높음
  - 또한 저소득층 내부에서 형평성의 문제가 제기됨으로 인해 복지급여 전체에 대한 신뢰와 지지 형성에 부정적 영향을 미치게 됨
- 따라서, 일부 소득구간에 대한 급여의 집중을 해소함으로써 구간별 소득의 역전이 발생하는 것을 해소할 필요가 있음
  - 특히 현재 소득인정액 기준 최저생계비의 100%에 집중되고 있는 예산을 120~150% 계층 또는 그 이상의 계층으로 분산할 필요

#### 4. 복지급여 예산의 배분 조정을 위한 정보

- 복지급여의 예산이 집중을 초래하면서 동시에 사각지대도 잔존시키는 현상을 방지하기 위해서는 다양한 사업 예산의 재배분이 필요
  - 이를 위해 일차적으로 각 사업의 주요 특성을 파악하고 영향을 예측할 수 있는 정보가 필요
  - 해당 정보를 예시하자면 다음과 같음
    - 대상자 선정 소득(재산기준)
    - 기초생활수급과의 자동 연계 여부
    - 대상자 선정 인구학적 기준(인구학적 특성에 따른 기준의 다차원성을 고려할 필요)
    - 부양의무자 기준이 적용여부
    - 대상자 단위(가구, 개인, 건, 시설 등)
    - 급여의 방식(현금, 현물, 서비스, 용자, 감면 등) 및 주기
    - 사업예산 및 대상자 규모
    - 사업 예산 가운데 실제 급여로 집행되는 예산의 비중
    - 전달체계의 특성 등
  - 만일 이러한 정보를 기초로 급여 기준을 조정하고자 할 경우에는 추가로 다음과 같은 정보가 필요
    - 사업의 관련 욕구
    - 소득(재산)기준을 단일한 차원으로 환원하기 위한 정보(기준 해당 가구의 평균소득 등)
    - 대상 집단의 모수, 혹은 급여 제공 부처가 파악하고 있는 잠재적 수급 대상자의 추정치

강신욱(기초보장연구실 연구위원)    문의(02-380-8133)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.  
[http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public\\_01\\_01.jsp](http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp)