

국민기초생활보장제도 급여의 빈곤 감소 효과¹⁾



The Poverty Reduction Effect of the National Basic Livelihood Security System

이원진 | 한국보건사회연구원 부연구위원

이 글은 2018년 시점 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 분석하였다. 시장소득에 기초생활보장급여를 합산하기 전후 빈곤지표의 차이를 분석한 결과, 기초생활보장급여는 기준중위소득 50%와 40% 빈곤선 기준 빈곤율을 각각 3%, 5~6% 감소시켰고, 기준중위소득 50%와 40% 빈곤선 기준 빈곤갭비율을 각각 14~17%, 20~24% 감소시켰다. 총 기초생활보장급여 총액의 89.63%는 소득인정액이 교육급여 선정기준선에 미치지 못하는 빈곤층에게 지급되었고, 총 기초생활보장급여 총액의 83.68%는 빈곤층의 소득을 교육급여 선정기준선까지 증가시키는 데 사용되었다. 이 글의 분석결과는 국민기초생활보장제도의 보장성을 강화하기 위한 정책적 논의의 기초자료로 활용될 수 있다.

1. 들어가며

국민기초생활보장제도는 빈곤층의 최저생활 보장을 주된 목적으로 하는 공공부조다. 따라서 국민기초생활보장제도의 효과성을 평가하기 위해서는 무엇보다 국민기초생활보장제도 급여(이하 ‘기초생활보장급여’)의 빈곤 감소 효과를 확인해야 한다. 기초생활보장급여의 빈곤 감소 효

과를 분석하는 데에는 급여를 합산하기 전 소득의 빈곤지표와 합산한 후 소득의 빈곤지표 간 차이를 비교하는 표준적인 접근법이 널리 사용되고 있다. 이러한 방법으로 산출한 분석결과는 여러 시점에 걸쳐 다양한 제도의 분배효과를 일관된 기준으로 평가할 수 있게 해 준다는 점에서 정책 결정의 중요한 참고자료로 활용되고 있다.

1) 이 글은 김문길 외, (2020). 『2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구』 제12장 제1절을 요약보완한 것이다.

이 글은 2018년 국민생활실태조사 자료를 활용하여 기초생활보장급여의 빈곤 감소 효과를 기술하는 것을 목적으로 한다. 국민기초생활보장제도 실태조사 및 평가(김문길 외, 2020)를 위해 한국보건사회연구원이 수집한 국민생활실태조사 자료는 가구 및 개인 특성, 2018년 1년간의 소득과 기초생활보장급여 등의 정보를 자세하게 담고 있다. 따라서 이 글의 분석결과는 2018년 시점 기초생활보장급여의 빈곤 감소 효과를 비교적 정확하게 보여줄 것으로 기대된다.

이 글은 크게 빈곤 감소 효과성 분석과 빈곤 감소 효율성 분석으로 구성된다. 첫째, 빈곤 감소 효과성 분석은 기초생활보장급여가 빈곤율과 빈곤갭비율을 얼마나 감소시키는지 살펴본다. 이때 비교를 위해 국민기초생활보장제도 외 공적이전제도의 빈곤 감소 효과를 함께 분석한다. 둘째, 빈곤 감소 효율성 분석은 기초생활보장급여가 빈곤을 얼마나 효율적으로 감소시키는지 살펴본다. 기초생활보장급여는 부분적으로 비빈곤층에게도 지급되고 있고, 빈곤층에게 지급된 기초생활보장급여 중에서도 일부는 빈곤선을 초과하는 수준으로 수급자의 소득을 증가시키는 데 사용되고 있다. 따라서 기초생활보장급여가 비빈곤층이 아닌 빈곤층에게 지급될 때, 그리고 빈곤층의 소득을 빈곤선까지만 증가시킬 때 빈곤을 효율적으로 감소시킨다고 평가할 수 있을 것이다. 여기서는 Beckerman(1979, pp. 274-276)의 방법을 활용하여 기초생활보장급여의 빈곤 감소 효율성을 분석한다.

2. 빈곤 감소 효과성

기초생활보장급여의 빈곤 감소 효과를 분석하기 위해서는 소득, 빈곤선, 빈곤지표 등 몇 가지 세부적인 사항에 대한 선택이 필요하다. 우선 이 글은 김태완 외(2017, p. 522)를 따라 다음과 같이 소득을 정의한다. 일차소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득의 합으로 정의한다. 시장소득은 일차소득에 사적이전소득을 합산한 소득으로, 공적이전이 이루어지기 전의 소득을 의미한다. 이때 사적이전소득은 부모와 자녀, 민간기관으로부터 받은 보조금뿐만 아니라 개인연금과 퇴직연금을 포함한다. 공적이전소득은 크게 사회보험급여, 기초생활보장급여, 기타 정부보조금으로 구분한다. 시장소득에 공적이전소득을 모두 합산한 소득을 경상소득으로 정의하고, 경상소득에서 조세와 사회보험부담금을 차감한 소득을 가처분소득으로 정의한다.

빈곤지표로는 빈곤율과 빈곤갭비율을 활용한다. 빈곤율은 소득이 빈곤선 미만인 인구 또는 가구의 비율을 의미한다. 빈곤갭비율은 빈곤층의 소득과 빈곤선과의 차이의 총합을 빈곤선과 전체 인구 또는 가구 수의 곱으로 나눈 값으로 정의한다(김태완 외, 2017, p. 523). 빈곤율은 빈곤층의 규모를 보여주고, 빈곤갭비율은 빈곤선에 미달하는 소득의 평균적인 규모를 빈곤선 대비 비율로 보여준다. 빈곤선은 2018년 실제 기준중위소득의 일정 비율을 활용한다. 예를 들어, 2018년 4인 가구 기준중위소득이 451만 9202원이므로, 2018년

소득이 451만 9202원의 50%에 미치지 못하는 4인 가구는 기준중위소득 50% 빈곤선을 기준으로 할 때 빈곤한 것으로 정의한다. 빈곤 감소 효과성 분석에서는 기준중위소득의 50%와 40%를 빈곤선으로 활용하는데, 이는 각각 교육급여 선정기준선과 의료급여 선정기준선에 해당한다.

이 글은 가구 빈곤과 개인 빈곤을 모두 분석한다. 빈곤지위는 가구소득을 기준으로 결정되지만, 가구의 빈곤지위를 해당 가구에 속한 가구원에게 할당하여 개인 단위 빈곤지표를 산출할 수 있다. 예를 들어, 가구빈곤율은 전체 가구 중 빈곤한 가구의 비율을 의미하고, 개인빈곤율은 전체 개인 중 빈곤한 가구에 속한(즉, 빈곤한) 개인의 비율을 의미한다. 본 분석에서 가구 빈곤은 가구가중치로 가중화하여 계산하고, 개인 빈곤은 가구가중치와 가구원수의 곱으로 가중화하여 계산한다.

가. 빈곤율 감소 효과

〈표 1〉의 (A)에는 기준중위소득의 50%를 빈곤선으로 설정하여 빈곤율을 분석한 결과를 보고하였다. 표의 수치는 다음과 같이 해석할 수 있다. 2018년 시장소득의 가구빈곤율은 21.99%이고, 경상소득의 가구빈곤율은 12.41%이다. 즉, 시장소득에 전체 공적이전소득을 합산하면 가구빈곤율이 21.99%에서 12.41%로 9.58%포인트 감소하고, 그 감소량을 시장소득 가구빈곤율 대비 비율로 표시하면 43.55%가 된다. 즉, 전체 공적이전소득이 빈곤한 가구의 비율을 43.55% 감소시켰다고 해석할 수 있다.

이와 같은 방식으로 표를 해석하여 이전소득의 빈곤율 감소 효과를 파악할 수 있다. 우선 일차소득과 시장소득 빈곤율의 차이는 사적이전소득의 빈곤율 감소 효과를 보여주는데, 시장소득에서 사적이전소득을 제외하면 가구빈곤율이 21.99%에서 25.81%로 17.38% 증가하는 것으로 나타났다. 다음으로 시장소득에 전체 공적이전소득을 합산하면, 가구빈곤율이 21.99%에서 12.41%로 43.55% 감소하고 개인빈곤율이 15.34%에서 8.13%로 46.96% 감소한다. 즉, 공적이전소득은 시장에서 결정된 빈곤율을 절반 가까이 감소시킨다는 사실을 확인할 수 있다. 공적이전소득 중에서는 사회보험급여, 기타 정부보조금, 기초생활보장급여가 각각 가구빈곤율을 20.96%, 15.73%, 2.79% 감소시키고, 개인빈곤율을 22.70%, 18.28%, 2.70% 감소시키는 것으로 나타났다. 이처럼 사회보험급여의 빈곤율 감소 효과가 가장 크게 나타난 것은 주로 가장 규모가 큰 공적이전 제도인 공적연금의 영향 때문인 것으로 판단된다. 기초생활보장급여의 빈곤율 감소 효과는 약 3% 수준으로 상대적으로 작지만, 기초생활보장급여가 소수의 빈곤층에게만 급여를 제공한다는 점을 고려할 필요가 있다. 최종적으로 경상소득에서 조세와 사회보험부담금을 차감한 가처분소득의 빈곤율은 가구 단위로 13.42%, 개인 단위로 9.06%로 나타났다. 즉, 공적이전과 조세 및 사회보험부담금이 빈곤율을 가구 단위로 38.99%, 개인 단위로 40.91% 감소시키는 것이다.

표 1. 빈곤율 감소 효과

(단위: %)

구분	(A) 빈곤선: 기준중위소득의 50%				(B) 빈곤선: 기준중위소득의 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소 효과	빈곤율	빈곤율 감소 효과	빈곤율	빈곤율 감소 효과	빈곤율	빈곤율 감소 효과
일차소득	25.81	-17.38	17.93	-16.94	22.94	-25.39	15.10	-24.12
시장소득	21.99	0.00	15.34	0.00	18.30	0.00	12.16	0.00
경상소득	12.41	43.55	8.13	46.96	6.90	62.31	4.46	63.31
시장소득+사회보험급여	17.38	20.96	11.85	22.70	13.38	26.87	8.52	29.92
시장소득+기타 정부보조금	18.53	15.73	12.53	18.28	14.38	21.39	9.47	22.16
시장소득+기초생활보장급여	21.38	2.79	14.92	2.70	17.21	5.92	11.53	5.19
가처분소득	13.42	38.99	9.06	40.91	7.44	59.34	4.89	59.76

주: 빈곤율 감소 효과는 $(\text{시장소득 빈곤율} - \text{해당 소득 빈곤율}) : \text{시장소득 빈곤율} \times 100$ 으로 계산하였다. 각 공적이전소득의 정의는 아래와 같다.

- 사회보험급여: 공적연금, 고용보험, 산재보험 관련 급여
- 기초생활보장급여: 생계급여, 주거급여(임차급여 및 수선유지급여), 교육급여, 해산 및 장제급여
- 기타 정부보조금: 장애 관련 급여, 기초연금, 한부모가족지원, 보육료지원, 양육수당, 아동수당, 유아학비지원, 근로장려세제, 자녀장려세제, 국가유공자 보조금, 긴급복지지원금, 에너지 감면 또는 보조, 통신비 감면 또는 보조, 기타 현금급여 및 현물이전 등

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. pp. 508-509. <표 12-1-1>과 <표 12-1-2>의 일부를 합쳐서 구성함.

<표 1>의 (B)에는 빈곤선을 기준중위소득의 40%로 설정하여 동일한 분석을 실시한 결과를 보고하였다. 전반적으로 (A)와 비교할 때 (B)에서 빈곤율 감소 효과가 더 크게 나타났다. 전체 공적이전소득은 가구빈곤율을 18.30%에서 6.90%로 62.31% 감소시켰고, 개인빈곤율을 12.16%에서 4.46%로 63.31% 감소시켰다. 공적이전소득 중에서 사회보험급여의 빈곤율 감소 효과가 가구 단위로 26.87%, 개인 단위로 29.92%로 가장 크게 나타났고, 기초생활보장급여의 빈곤율 감소 효과는 가구 단위로 5.92%, 개인 단위로 5.19%로 나타났다. 공적이전소득을 모두 합산하고 조세와 사회보험부담금을 모두 차감한 가처분소득의 빈곤율은 가구 단위로 7.44%, 개인 단위로 4.89%였다.

나. 빈곤갭비율 감소 효과

지금까지 공적이전소득이 빈곤한 가구 또는 개인의 규모를 얼마나 감소시키는지 분석하였다면, 다음으로는 공적이전소득이 빈곤층의 소득과 빈곤선의 차이, 즉 빈곤갭의 규모를 얼마나 감소시키는지 분석하였다. <표 2>의 (A)를 살펴보면, 시장소득의 가구 빈곤갭비율은 12.38%로 나타났다는데, 시장소득에서 사적이전소득을 차감하면 가구 빈곤갭비율이 19.16%로 54.74% 증가한다. 시장소득에 전체 공적이전소득을 합산하면 가구 빈곤갭비율은 12.38%에서 3.63%로 70.67% 감소하고, 개인 빈곤갭비율은 8.23%에서 2.47%로 70.00% 감소한다. 공적이전소득 중에서 사회보험급여, 기타 정부보조금, 기초생활보장급여는 각

각 가구 빈곤갭비율을 29.60%, 29.32%, 17.25% 감소시켰고, 개인 빈곤갭비율을 32.43%, 29.02%, 14.30% 감소시켰다. 기초생활보장급여는 기준중위소득 50% 빈곤선 기준 빈곤율을 감소시키는 효과가 약 3% 수준이었지만(표 1), 빈곤갭비율을 감소시키는 효과는 10%대 증반으로 비교적 크게 나타났다. 이는 기초생활보장급여가 수급집단을 빈곤에서 벗어나게 하는 데는 한계가 있지만 빈곤층의 소득을 지원하여 빈곤갭을 감소시키는 효과의 크기는 작지 않음을 의미한다. 물론, 앞서 언급한 바와 같이 기초생활보장급여의 수급 규모가 작기 때문에 사회보험급여와 기타 정부보조금에 비하면 기초생활보장급여의 빈곤갭비율 감소 효과가 여전히 상대적으로 작았다. 시장소득에 공적이전

소득과 조세 및 사회보험부담금을 모두 반영한 가처분소득의 가구 빈곤갭비율과 개인 빈곤갭비율은 각각 4.09%, 2.83%로 나타났다.

(B)에서는 기준중위소득의 40%를 빈곤선으로 설정하여 빈곤갭비율 감소 효과를 분석하였다. (A)와 비교할 때, 빈곤선을 낮추면 빈곤갭비율 감소 효과가 전반적으로 커지는 것으로 나타났다. 전체 공적이전소득은 가구 빈곤갭비율을 10.44%에서 2.14%로 79.54% 감소시키고, 개인 빈곤갭비율을 6.85%에서 1.52%로 77.79% 감소시킨다. 즉, 공적이전소득이 기준중위소득 40% 빈곤선 기준 빈곤갭의 규모를 거의 80%나 감소시키는 것이다. 이처럼 공적이전소득이 빈곤갭비율을 크게 감소시키는 데는 사회보험급여와

표 2. 빈곤갭비율 감소 효과

(단위: %)

구분	(A) 빈곤선: 기준중위소득의 50%				(B) 빈곤선: 기준중위소득의 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소 효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소 효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소 효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소 효과
일차소득	19.16	-54.74	12.23	-48.61	17.89	-71.30	11.19	-63.32
시장소득	12.38	0.00	8.23	0.00	10.44	0.00	6.85	0.00
경상소득	3.63	70.67	2.47	70.00	2.14	79.54	1.52	77.79
시장소득+사회보험급여	8.72	29.60	5.56	32.43	7.05	32.47	4.40	35.78
시장소득+기타 정부보조금	8.75	29.32	5.84	29.02	6.82	34.65	4.56	33.54
시장소득+기초생활보장급여	10.25	17.25	7.05	14.30	7.96	23.77	5.51	19.68
가처분소득	4.09	66.97	2.83	65.57	2.51	75.97	1.81	73.63

주: 빈곤갭비율 감소 효과는 ((시장소득 빈곤갭비율 - 해당 소득 빈곤갭비율) ÷ 시장소득 빈곤갭비율 × 100)으로 계산하였다. 각 공적이전소득의 정의는 (표 1)과 같다. 자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원, pp. 511-512. (표 12-1-3)과 (표 12-1-4)의 일부를 합쳐서 구성함.

기타 정부보조금의 역할이 크지만, 기초생활보장 급여의 역할도 작지 않다. 가구 단위로 살펴보면, 사회보험급여, 기타 정부보조금, 기초생활보장 급여는 각각 빈곤갭비율을 32.47%, 34.65%, 23.77% 감소시키는 것으로 나타났다. 공적이전 소득과 조세 및 사회보험부담금이 모두 반영된 가처분소득의 빈곤갭비율은 가구 단위로 2.51%, 개인 단위로 1.81%로 나타났다.

3. 빈곤 감소 효율성

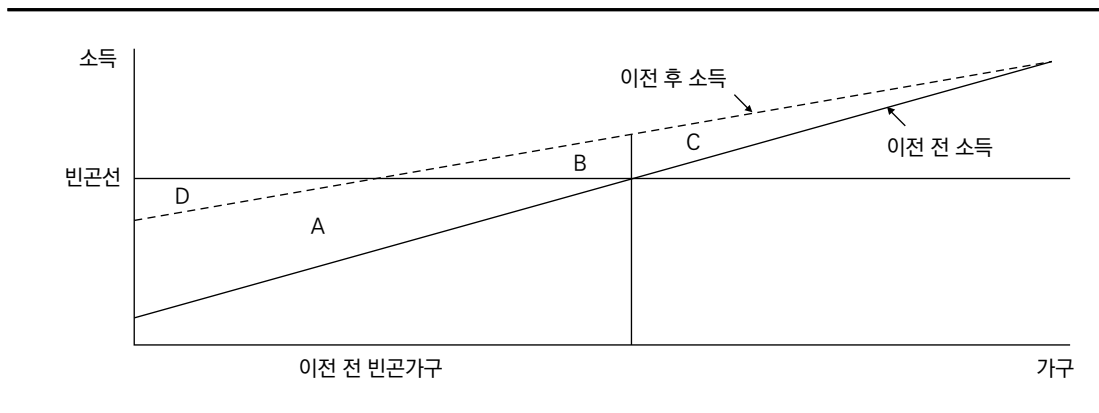
다음으로는 기초생활보장급여의 빈곤 감소 효율성을 분석한다. Beckerman(1979, pp. 274-276)은 지출 규모를 고려할 때 공적이전 급여가 얼마나 효율적으로 빈곤갭을 감소시키는지 분석하기 위한 모델을 제시하였다. 국내에서는 홍경준(2002), 이태진 외(2009, pp. 185-188), 김태완 외(2011, pp. 66-81), 김태완 외(2017, pp. 528-533) 등

의 연구에서 Beckerman의 빈곤 감소 효율성 모델을 소개·분석한 바 있다. 선행연구의 논의를 토대로 이 글에서 분석하는 급여 효율성 관련 지표를 간단히 설명하면 아래와 같다.

[그림 1]에는 이전 전 소득과 이전 후 소득, 빈곤선을 제시하였다. 그림에서 $A + B + C$ 는 전체 가구에 지급된 이전소득의 총액을 의미한다. 이 중 $A + B$ 는 이전 전 소득이 빈곤선 미만인 가구, 즉 이전 전 빈곤가구에 지급된 이전소득의 규모를 의미하고, C 는 이전 전 빈곤하지 않은 가구에 지급된 이전소득의 규모를 의미한다. 따라서 빈곤 감소의 관점에서 살펴보면 이전소득 총액 중 빈곤가구에 지급된 이전소득이 차지하는 비중이 클수록 효율적이므로, 이를 평가하기 위해 $\frac{A+B}{A+B+C}$ 를 수직적 지출 효율성으로 정의한다.

그런데 이전 전 빈곤가구에 지급된 이전소득

그림 1. Beckerman의 빈곤 감소 효율성 모델



자료: 홍경준. (2002). 공적 이전과 사적 이전의 빈곤 감소 효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로. 한국사회복지학, 50, p. 69.

중에서도 A 는 빈곤갭을 감소시키는 데 사용된 이전소득의 규모이고, B 는 빈곤갭 감소에 필요한 수준을 초과하여 지급된 이전소득의 규모를 의미한다. 따라서 최종적으로 이전소득이 얼마나 효율적으로 빈곤갭을 감소시키는지를 평가하기 위해 $\frac{A}{A+B+C}$ 를 빈곤 감소 효율성으로, $\frac{B}{A+B+C}$ 를 과잉 지출 비용으로 정의할 수 있다.²⁾

구체적으로 이와 같은 빈곤 감소 효율성 모델을 분석하기 위해서는 이전 전 소득, 이전소득, 빈곤선의 세 가지 요소를 정의해야 한다. 이 글에서는 국민생활실태조사 데이터로부터 추정한 가구별 소득인정액³⁾을 이전 전 소득으로 설정하였다. 이전소득은 1) 생계급여, 2) 생계급여와 주거급여(임차급여 및 수선유지급여)의 합, 3) 총 기초생활보장급여(생계급여, 주거급여(임차급여 및 수선유지급여), 교육급여, 해산 및 장애급여)로 설정하였고, 이러한 이전소득의 정의에 따라 빈곤선은 각각 1) 생계급여 선정기준선, 2) 주거급여 선정기준선, 3) 교육급여 선정기준선으로 설정하였다. 생계급여 선정기준선, 주거급여 선정기준선, 교육급여 선정기준선은 각각 기준중위소득의 30%, 43%, 50%에 해당한다. 이하에서는 가구가중치를

적용한 가구 단위 분석결과를 보고하였다.

가. 생계급여의 빈곤 감소 효율성

〈표 3〉에서는 생계급여의 빈곤 감소 효율성을 분석하였다. 먼저 전체 가구의 분석결과를 살펴보면, 수직적 지출 효율성이 81.18%로 나타났다. 이는 2018년에 지급된 생계급여 총액 중 소득인정액이 생계급여 선정기준선에 미치지 못하는 빈곤층에게 지급된 급여의 규모가 81.18%임을 의미한다. 그런데 빈곤층에게 지급된(생계급여 총액의) 81.18% 중에서도(생계급여 총액의) 12.17%는 생계급여 선정기준선을 초과하는 수준으로 소득을 증가시키는 데 사용되었고(과잉 지출 비용), 이를 제외하고 빈곤층의 소득을 생계급여 선정기준선까지만 증가시키는 데 사용된 급여는 69.01%이다(빈곤 감소 효율성).

가구원수별로 살펴보면, 1인 가구, 2인 가구, 3인 가구, 4인 가구의 빈곤 감소 효율성이 각각 76.59%, 62.60%, 31.96%, 74.80%로 나타나 3인 가구의 빈곤 감소 효율성이 유독 낮았다. 3인 가구의 경우 과잉 지출 비용은 11.16%로 전체 가구와 유사한 수준이지만, 수직적 지출 효율성이 43.12%로 전체 가구보다 상당히 낮았다. 즉, 3인 가구의 빈곤 감소 효율성이 낮은 것은 주로

2) Beckerman(1979, p. 276)과 이태진 외(2009, p. 186)는 과잉지출 규모(B)를 이전 전 빈곤층이 받은 급여 총액(A+B) 대비 비율로 제시하였고, 김태완 외(2011, p. 68)와 김태완 외(2017, p. 529)는 과잉지출 규모(B)를 급여 총액(A+B+C) 대비 비율로 제시하였다. 이 글은 『2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구』 분석결과(김태완 외, 2017, pp. 530-533)와의 비교를 위해 후자의 정의를 따랐다.

3) 소득인정액 변수는 『2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구』(김문길 외, 2020) 연구진이 구성하여 제공한 변수를 사용하였음을 밝혀 둔다.

표 3. 생계급여의 빈곤 감소 효율성 (빈곤선: 생계급여 선정기준선)

(단위: %)

구분		빈곤 감소 효율성	수직적 지출 효율성	과잉 지출 비용
가구원수별	1인 가구	76.59	88.85	12.26
	2인 가구	62.60	73.55	10.95
	3인 가구	31.96	43.12	11.16
	4인 가구	74.80	92.63	17.83
가구 유형별	장애인가구	73.90	86.34	12.43
	노인가구	64.12	76.36	12.24
	한부모가구	50.50	67.43	16.93
	영유아가구	47.42	58.98	11.56
	일반가구	69.25	81.12	11.86
전체 가구		69.01	81.18	12.17

주: 이전 전 소득은 소득인정액, 이전소득은 조사된 생계급여로 설정하여 분석하였다. 각 가구 유형은 아래와 같이 정의하였고, 서로 중복될 수 있다. 가구 단위 분석결과이다. 가구원수별 분석에서 5인 이상 가구는 기초생활보장급여 수급가구 수 또는 이전 전 빈곤가구 수가 작아 분석결과를 제시하지 않았다.

- 장애인가구: 장애인(비등록 포함)이 1명 이상 존재하는 가구
- 노인가구: 65세 이상 가구원이 1명 이상 존재하는 가구
- 한부모가구: 모와 만 18세 미만 자녀 또는 부와 만 18세 미만 자녀로 구성된 가구(단, 취학 또는 휴학 시 만 22세 미만)
- 영유아가구: 0-5세 가구원이 1명 이상 존재하는 가구
- 일반가구: 장애인가구, 노인가구, 한부모가구, 영유아가구가 아닌 가구

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p.515. <표 12-1-5>.

생계급여 총액 중 빈곤하지 않은 가구에 지급된 액수가 많기 때문임을 알 수 있다.

그렇다면 이처럼 3인 가구의 수직적 지출 효율성이 낮은 이유는 무엇일까? 수직적 지출 효율성은 아래와 같이 세부적으로 분해할 수 있다. 식에서 보듯이, 이전 전 빈곤가구가 받은 수급액 총액이 이전 전 비빈곤가구가 받은 수급액 총액에 비해 상대적으로 클수록 수직적 지출 효율성이 높는데, 이전 전 빈곤가구 또는 비빈곤가구가 받은 수급액 총액은 해당 집단의 규모, 해당 집단의 수급률, 해당 집단에 속한 수급가구가 받은 수급액 평균에 의해 결정된다.

- (가) 이전 전 빈곤가구가 받은 수급액 총액 = 빈곤가구 수(비율)×빈곤가구의 수급률

×빈곤수급 가구의 수급액 평균

- (나) 이전 전 비빈곤가구가 받은 수급액 총액 = 비빈곤가구 수(비율)×비빈곤가구의 수급률×비빈곤수급가구의 수급액 평균
- 수직적 지출 효율성 = (가)÷[(가)+(나)]

<표 4>에는 위의 식에 따라 수직적 지출 효율성을 분해한 결과를 보고하였다. 우선 전체 가구 중 빈곤한 가구의 비율은 4.53%, 빈곤한 가구 중 수급가구가 차지하는 비율은 74.37%이므로 전체 가구 중 빈곤수급가구가 차지하는 비율은 3.37%(=4.53%×74.37%)이다. 또한 전체 가구 중 빈곤하지 않은 가구의 비율은 95.47%, 빈곤하지 않은 가구 중 수급가구가 차지하는 비율은 1.03%이므로 전체 가구 중 비빈곤수급가구가 차

표 4. 생계급여의 수직적 지출 효율성 분해 (빈곤선: 생계급여 선정기준선)

구분		(A) 빈곤율 (%)	(B) 빈곤 가구의 수급률 (%)	(C) 빈곤수급 가구의 수급액 평균 (만 원/월)	(D) 비빈곤율 (%)	(E) 비빈곤 가구의 수급률 (%)	(F) 비빈곤수급 가구의 수급액 평균 (만 원/월)	ABC÷ (ABC +DEF) (%)
가구원 수별	1인 가구	11.85	76.51	36	88.15	1.87	25	88.85
	2인 가구	2.83	67.56	56	97.17	1.05	38	73.55
	3인 가구	0.80	61.97	57	99.20	0.81	47	43.12
	4인 가구	0.70	74.85	106	99.30	0.12	36	92.63
가구 유형별	장애인가구	16.95	89.61	45	83.05	3.64	36	86.34
	노인가구	6.74	68.99	30	93.26	1.64	28	76.36
	한부모가구	11.71	77.29	67	88.29	6.04	55	67.43
	영유아가구	0.63	71.44	79	99.37	0.45	55	58.98
	일반가구	2.37	63.61	48	97.63	0.58	30	81.12
전체 가구		4.53	74.37	42	95.47	1.03	33	81.18

주: <표 3>에 보고한 수직적 지출 효율성의 구성 요소를 분해하였다.

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p.517. <표 12-1-6>.

지하는 비율은 0.99%(=95.47%×1.03%)이다. 편의상 전체 가구의 규모를 100가구로 가정하면, 빈곤수급가구 3.37가구가 평균적으로 월 42만 원의 급여를 받고, 비빈곤수급가구 0.99가구가 평균적으로 월 33만 원의 급여를 받는다. 따라서 빈곤수급가구가 받은 월 수급액은 142만 원(=3.37×42만 원)이고 비빈곤수급가구가 받은 월 수급액은 33만 원(=0.99×33만 원)이므로, 수직적 지출 효율성은 81.18%(=142/(142+33))로 계산된다. 이와 같이 빈곤가구의 수급률이 높고(즉, 사각지대가 작고) 비빈곤가구의 수급률이 낮을수록(즉, 제도의 누수가 적을수록) 수직적 지출 효율성이 높다. 하지만 다른 조건이 동일하다면 빈곤율이 높을수록 수직적 지출 효율성이 커진다는 점에 유의할 필요가 있다.

이와 같은 관점에서 <표 4>를 살펴보면, <표 3>에서 3인 가구의 수직적 지출 효율성이 유독 낮게 나타난 이유를 찾을 수 있다. 3인 가구는 전체 가구에 비해 빈곤율이 매우 낮은데(0.80%), 이는 빈곤수급가구의 규모를 작게 하는 요인으로 작용한다. 만약 다른 조건이 동일할 때 3인 가구의 빈곤율이 2인 가구의 빈곤율(2.83%)과 같았다면, 비빈곤수급가구의 규모에 비해 빈곤수급가구의 규모가 증가하여 수직적 지출 효율성이 약 73%로 나타났을 것이다. 4인 가구 역시 3인 가구와 마찬가지로 빈곤율이 매우 낮지만(0.70%), 4인 가구는 비빈곤가구의 수급률이 0.12%로 매우 낮기 때문에 수직적 지출 효율성이 상당히 높게 나타난다. 만약 다른 조건이 동일할 때 3인 가구의 비빈곤가구 수급률이 4인 가구와 같았다면, 수직

적 지출 효율성이 약 83%로 나타났을 것이다. 즉, 3인 가구의 낮은 수직적 지출 효율성은 주로 낮은 빈곤율(0.80%)과 낮지 않은 비빈곤가구 수급률(0.81%)이 결합된 결과이다. 그런데 <표 4>에서 보듯이 가구 규모가 증가할수록 빈곤율과 비빈곤가구 수급률이 낮아지는 경향은 대체로 일관되게 나타나므로, 3인 가구의 수직적 지출 효율성이 낮은 분석결과를 반드시 비정상적이라고 평가하기는 어렵다. 한편 <표 3>에서 보듯이 1인 가구와 4인 가구의 수직적 지출 효율성이 상대적으로 높은 편인데, <표 4>의 분해 결과를 살펴보면 그 이유가 다르다는 점을 알 수 있다. 대체로 1인 가구는 빈곤율이 상당히 높기 때문에, 그리고 4인 가구는 비빈곤가구 수급률이 매우 낮기 때문에 수직적 지출 효율성이 높게 나타난다.

다시 <표 3>에서 가구 유형별 분석결과를 살펴보면, 대체로 장애인가구의 빈곤 감소 효율성,

수직적 지출 효율성이 상대적으로 높고 한부모가구와 영유아가구의 빈곤 감소 효율성, 수직적 지출 효율성이 상대적으로 낮은 패턴이 관찰된다. <표 4>를 살펴보면, 장애인가구의 수직적 지출 효율성이 높은 주된 이유는 빈곤율이 16.95%로 매우 높기 때문인 것으로 판단된다. 한편 한부모 가구는 빈곤율이 11.71%로 상당히 높음에도 불구하고 비빈곤가구 수급률이 6.04%로 매우 높기 때문에 수직적 지출 효율성이 낮게 나타났다. 반면 영유아가구의 경우 비빈곤가구 수급률이 0.45%로 상당히 낮은 편이지만 빈곤율이 0.63%로 매우 낮기 때문에 수직적 지출 효율성이 상대적으로 낮았다.

나. 생계급여 및 주거급여의 빈곤 감소 효율성

다음으로 <표 5>와 <표 6>에서는 생계급여와 주거급여를 합산한 급여의 효율성을 분석하였다.

표 5. 생계급여 및 주거급여의 빈곤 감소 효율성 (빈곤선: 주거급여 선정기준선)

(단위: %)

구분		빈곤 감소 효율성	수직적 지출 효율성	과잉 지출 비용
가구원수별	1인 가구	84.60	90.75	6.15
	2인 가구	71.88	77.81	5.93
	3인 가구	51.45	71.03	19.57
	4인 가구	82.72	88.00	5.27
가구 유형별	장애인가구	84.22	88.69	4.47
	노인가구	76.94	84.77	7.83
	한부모가구	64.18	77.52	13.34
	영유아가구	62.74	80.58	17.84
	일반가구	75.30	83.74	8.44
전체 가구		78.50	85.67	7.17

주: 이전 전 소득은 소득인정액, 이전소득은 조사된 생계급여와 주거급여(임차급여 및 수선유지급여)의 합으로 설정하여 분석하였다. 각 가구 유형의 정의는 <표 3>과 같다. 가구 단위 분석결과이다.

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p. 519. <표 12-1-7>.

표 6. 생계급여 및 주거급여의 수직적 지출 효율성 분해 (빈곤선: 주거급여 선정기준선)

구분		(A) 빈곤율 (%)	(B) 빈곤 가구의 수급률 (%)	(C) 빈곤 수급 가구의 수급액 평균 (만 원/월)	(D) 비빈곤율 (%)	(E) 비빈곤 가구의 수급률 (%)	(F) 비빈곤 수급 가구의 수급액 평균 (만 원/월)	ABC ÷ (ABC +DEF) (%)
가구원수별	1인 가구	16.61	61.59	44	83.39	2.10	26	90.75
	2인 가구	4.48	50.72	62	95.52	1.11	38	77.81
	3인 가구	1.72	55.42	63	98.28	0.67	37	71.03
	4인 가구	0.88	67.67	108	99.12	0.37	24	88.00
가구 유형별	장애인가구	20.46	80.29	54	79.54	3.80	37	88.69
	노인가구	11.96	46.36	39	88.04	1.69	26	84.77
	한부모가구	18.76	68.94	68	81.24	4.95	63	77.52
	영유아가구	1.24	61.66	75	98.76	0.33	43	80.58
	일반가구	3.23	57.45	54	96.77	0.72	28	83.74
전체 가구		6.64	59.30	50	93.36	1.12	32	85.67

주: <표 5>에 보고한 수직적 지출 효율성의 구성 요소를 분해하였다.

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p. 519. <표 12-1-8>.

앞선 생계급여 빈곤 감소 효율성 분석결과와 비교해 보면, 우선 빈곤선이 기준중위소득의 30%에서 43%로 증가하였으므로 빈곤율이 6.64%로 증가하였고, 이는 수직적 지출 효율성을 높이는 요인으로 작용한다. 하지만 빈곤층의 규모가 증가한 대신 빈곤가구의 수급률은 59.30%로 감소하였고, 이는 수직적 지출 효율성을 낮추는 요인으로 작용한다. 이와 같은 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과, 생계급여 분석결과와 비교할 때 생계급여와 주거급여를 합산한 급여의 수직적 지출 효율성은 85.67%로, 빈곤 감소 효율성은 78.50%로 증가하였고, 과잉 지출 비용은 7.17%로 감소하였다. 가구원수별로 살펴보면, 1인 가구와 4인 가구의 빈곤 감소 효율성과 수직적 지출 효율성이 상대적으로 높은 패턴이 다시 한번 확인

되었다. 가구 유형별로 살펴보면, 장애인가구의 빈곤 감소 효율성과 수직적 지출 효율성이 각각 84.22%와 88.69%로 높게 나타났고, 한부모가구와 영유아가구의 빈곤 감소 효율성과 수직적 지출 효율성이 상대적으로 낮았다.

다. 총 기초생활보장급여의 빈곤 감소 효율성

마지막으로 <표 7>과 <표 8>에서는 총 기초생활보장급여의 효율성을 분석하였다. 우선 전체 가구의 분석결과를 살펴보면, 빈곤 감소 효율성, 수직적 지출 효율성, 과잉 지출 비용이 각각 83.68%, 89.63%, 5.95%로 나타났다. 이는 기초생활보장급여 총액의 약 90%가 빈곤한 가구에 지급되고, 또한 그 대부분이 빈곤갭을 감소시키는 데 사용된다는 사실을 보여준다. <표 8>에서 수직

표 7. 총 기초생활보장급여의 빈곤 감소 효율성 (빈곤선: 교육급여 선정기준선)

(단위: %)

구분		빈곤 감소 효율성	수직적 지출 효율성	과잉 지출 비용
가구원수별	1인 가구	89.31	94.09	4.78
	2인 가구	76.63	84.43	7.80
	3인 가구	63.88	76.27	12.39
	4인 가구	86.42	90.26	3.84
가구 유형별	장애인가구	87.70	90.58	2.88
	노인가구	83.10	87.75	4.65
	한부모가구	73.71	90.93	17.22
	영유아가구	75.17	84.12	8.95
	일반가구	80.89	88.96	8.07
전체 가구		83.68	89.63	5.95

주: 이전 전 소득은 소득인정액, 이전소득은 조사된 생계급여, 주거급여(임차급여 및 수선유지급여), 교육급여, 해산 및 장제급여의 합으로 설정하여 분석하였다. 각 가구 유형의 정의는 (표 3)과 같다. 가구 단위 분석결과이다.

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p. 520. <표 12-1-9>.

표 8. 총 기초생활보장급여의 수직적 지출 효율성 분해 (빈곤선: 교육급여 선정기준선)

구분		(A) 빈곤율 (%)	(B) 빈곤 가구의 수급률 (%)	(C) 빈곤수급 가구의 수급액 평균 (만 원/월)	(D) 비빈곤율 (%)	(E) 비빈곤 가구의 수급률 (%)	(F) 비빈곤수급 가구의 수급액 평균 (만 원/월)	ABC÷ (ABC +DEF) (%)
가구원수별	1인 가구	20.10	54.21	43	79.90	1.35	27	94.09
	2인 가구	5.58	44.37	62	94.42	0.95	32	84.43
	3인 가구	2.44	54.24	52	97.56	0.65	34	76.27
	4인 가구	1.36	61.95	89	98.64	0.39	21	90.26
가구 유형별	장애인가구	23.25	73.73	53	76.75	3.47	36	90.58
	노인가구	15.42	38.06	39	84.58	1.53	24	87.75
	한부모가구	24.70	71.19	62	75.30	4.38	33	90.93
	영유아가구	1.79	54.54	64	98.21	0.30	40	84.12
	일반가구	3.99	54.55	50	96.01	0.47	30	88.96
전체 가구		8.21	52.61	48	91.79	0.89	30	89.63

주: (표 7)에 보고한 수직적 지출 효율성의 구성 요소를 분해하였다.

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p. 521. <표 12-1-10>.

적 지출 효율성 분해 결과를 살펴보면, 전체 가구 중 기준중위소득 50% 미만의 빈곤가구가 8.21% 이고, 그중 52.61%가 평균 월 48만원의 기초생활보장급여를 지급한다는 사실이 확인된다. 전체 가구의 91.79%를 차지하는 비빈곤가구의 경우 0.89%만이 기초생활보장급여를 지급한다.

집단별로 살펴보면, 1인 가구, 4인 가구, 장애인 가구, 한부모가구의 수직적 지출 효율성이 90%를 넘는 높은 수준으로 나타났고, 1인 가구, 4인 가구, 장애인가구의 빈곤 감소 효율성이 각각 89.31%, 86.42%, 87.70%로 상대적으로 높게 나타났다.

4. 나가며

이 글은 기초생활보장급여 전후 소득의 빈곤 지표를 비교하는 방법으로 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 평가하였다. 우선 시장소득에 기초생활보장급여를 합산하기 전후 빈곤지표의 차이를 분석한 결과, 기초생활보장급여는 기준중위소득 50%와 40% 빈곤선 기준 빈곤율을 각각 3%, 5~6% 감소시켰고, 기준중위소득 50%와 40% 빈곤선 기준 빈곤갭비율을 각각 14~17%, 20~24% 감소시켰다. 비록 사회보험급여의 빈곤 감소 효과보다는 상당히 작지만, 국민기초생활보장제도가 소수의 빈곤층에게 급여를 제공한다는 사실을 함께 고려할 때 기초생활보장급여의 빈곤 감소 효과가 작지 않은 것으로 판단된다. 또한 기초생활보장급여가 빈곤율보다 빈곤갭비율을, 기준중위소득 50% 빈곤선 기준 빈곤보다 기준중위소득 40% 빈곤선 기준 빈곤을 더 크게 감소시킨다는 분석결과는 국민기초생활보장제도 생계급여가 극빈층의 소득을 보충급여 방식으로 지원하고 있다는 사실을 반영한다.

다음으로는 소득인정액과 급여별 선정기준선을

활용하여 기초생활보장급여의 빈곤 감소 효율성을 분석하였다. 생계급여 총액의 81.18%는 소득 인정액이 생계급여 선정기준선에 미치지 못하는 빈곤층에게 지급되었고(수직적 지출 효율성), 생계급여 총액의 69.01%는 빈곤층의 소득을 생계급여 선정기준선까지 증가시키는 데 사용되었다(빈곤 감소 효율성). 총 기초생활보장급여 총액의 89.63%는 소득인정액이 교육급여 선정기준선에 미치지 못하는 빈곤층에게 지급되었고(수직적 지출 효율성), 총 기초생활보장급여 총액의 83.68%는 빈곤층의 소득을 교육급여 선정기준선까지 증가시키는 데 사용되었다(빈곤 감소 효율성). 다른 조건이 동일할 때 수직적 지출 효율성은 빈곤층의 수급률이 높고(사각지대가 작고) 비빈곤층의 수급률이 낮을수록(제도의 누수가 적을수록) 크다. 그런데 이 글의 분석결과에 따르면 비빈곤층의 수급률은 약 1%로 그다지 높지 않았고, 논쟁의 여지가 있지만 대체로 사회적으로 수용 가능한 수준인 것으로 판단된다. 반면 소득인정액이 급여별 선정기준선보다 낮은 빈곤층의 수급률은 생계급여의 경우 74.37%, 총 기초생활보장급여의 경우 52.61%로 추가적인 사각지대 축소의 필요성을 시사한다.

이 글은 2018년 시점 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과 실태를 기술하였다. 2015년 맞춤형 급여체계 개편 이후 2018년까지 교육급여와 주거급여의 부양의무자 기준이 폐지되었고 생계급여 부양의무자 기준이 완화되었다. 2020년에는 주거급여 선정기준선 인상, 기본재산액

인상, 근로소득공제 확대 등의 조치가 시행되었고, 향후 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 기준중위소득 인상 등의 변화가 추가적으로 진행될 예정이다. 이와 같은 변화는 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 강화할 것으로 예상되는데, 지속적으로 실태를 파악하여 제도 변화의 성과를 점검해 나가야 할 필요가 있다. 특히 생계급여 부양의무자 기준 폐지에 따라 사각지대가 크게 축소되면 급여 수준을 인상하여 국민기초생활보장제도의 보장성을 강화하기 위한 논의가 본격화될 가능성이 있다. 기초생활보장급여 빈곤 감소 효과 분석결과는 이와 같은 사회적 논의 과정의 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. ■

년의 제도운영 점검. 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책평가센터.

홍경준. (2002). 공적 이전과 사적 이전의 빈곤 감소 효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로. *한국사회복지학*, 50. pp. 61-85.

Beckerman, W. (1979). The impact of income maintenance payments on poverty in Britain, 1975. *The Economic Journal*, 89. pp. 261-279.

참고문헌

김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경, ..., 송치호. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

김태완, 김미곤, 김문길, 강성호, 김대철, 이서현. (2011). 기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발 연구. 한국보건사회연구원.

김태완, 김문길, 김미곤, 여유진, 김현경, 임완섭, ..., 최민정. (2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

이태진, 강신욱, 김태완, 최현수, 손창균, 김진수, ..., 전지현. (2009). 2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법제정 10