

한국복지패널로 본 복지수급 지표

KOWEPS Social Security Index



김계연 한국보건사회연구원 선임연구원

본 연구에서는 한국복지패널 1~3차년도 데이터의 사회복지제도별 수급 관련 변수와 연관된 소득, 지역, 가구형태 등의 변수를 사용하여, 복지수급지표를 산출하고, 이의 연도별 변화를 살펴봄으로써, 사회복지제도의 개선방향에 대한 함의를 얻고자 한다.

분석결과, 첫째, 빈곤가구 중 국민기초생활보장제도의 수급을 받는 가구의 비율은 높아지고 있으나, 여전히 큰 규모의 사각지대가 존재하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 공적연금제도의 수급을 받는 노인은 전체 노인의 20%, 국민연금만을 분석하면 6%에 불과하여 공적연금제도의 노후소득보장 기능이 매우 한계가 있음을 알 수 있다. 셋째, 취약가구원에 대한 복지서비스 이용경험률을 분석한 결과, 37년 동안 증가하는 경향을 보이고는 있지만, 요보호 가구원이 있는 가구 중 약 20%만이 복지서비스를 이용한 경험이 있는 것으로 나타났다. 분석결과, 기초노령연금의 확대, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화, 복지서비스의 양적 확대의 필요성을 보여주고 있다.

1. 서론

한국복지패널은 국내의 다른 패널 데이터와 비교해 볼 때, 효과적인 사회복지정책 수립을 위한 기초자료로 활용할 수 있다는 점이 장점 중 하나이다.

사회복지분야의 경우 연구 속성상 데이터에 의존하는 계량분석이 필수적이거나, 기존에는 이러한 욕구를 충족시켜 줄 만한 대표적인 자료가 부족했던 것이 사실이다. 특히, 두 번의 경제위

기를 겪으면서 사회복지 프로그램들이 도입·확대¹⁾ 되었고, 이에 대한 평가의 필요성이 대두 되었으나, 데이터의 부족으로 이를 계량적으로 평가하는 데 한계가 있어왔다.

소득계층별 사회복지욕구와 수급실태 변수를 포함한 횡단면 자료가 있어 왔지만, 역동성을 분석할 수 없다는 한계가 있었다. 한편으로, 국내의 다른 패널 데이터의 경우에는 역동성을 분석할 수는 있었지만, 사회복지 욕구와 수급실태를 분석할 수 있는 변수가 제한되어있기 때문

1) 2008년 금융위기 이후 도입 제도로는 한시생계구호, 희망근로프로젝트, 자산담보부용자 제도 등을 들 수 있으며, 확대된 제도로는 국민기초생활보장제도, 긴급복지제도, EITC 등을 들 수 있다.

에 연구에 활용하는 데 한계가 있어왔다.

한국복지패널은 빈곤층을 포함한 국민의 사회복지 욕구, 사회보장제도 수급 실태를 분석할 수 있는 다양하고 세부적인 변수들을 포함하고 있을 뿐 아니라, 패널 형태이므로 역동성을 분석할 수 있기 때문에, 이 변수들을 활용해 효과적인 사회복지정책 수립과 사회복지정책 효과성을 검증하고 개선할 수 있는 기초자료를 생산해낼 수 있다.

특히, 사회복지 제도별로 욕구를 지닌 집단 중 제도의 혜택을 받는 비율과 욕구 충족의 정도를 나타내는 복지수급 지표를 분석하는 것은 사회복지 정책을 평가하고 정책을 개선하는 데 기초자료로 활용될 수 있는 유용한 지표이다. 그러나, 국내의 기존 연구에서는 개별 복지제도를 대상으로 한 연구는 있어왔으나, 복지제도 전반의 현 상황과 연도별 변화를 살펴볼 수 있는 지표의 형태의 분석은 거의 이루어지지 않았다. 그 원인으로 활용할 수 있는 데이터의 부족을 지적할 수 있다. 기존에는 정부 기관에서 일부 프로그램에 한정되어 제시되는 연도별 수급자 현황 정보와 횡단면 조사 데이터를 활용하여 일부 제한된 변수를 활용한 분석만이 가능했다.

따라서, 본 연구에서는 한국복지패널 1~3차년도 데이터의 사회복지제도별 수급 관련 변수와 연관된 소득, 지역, 가구형태 등의 변수를 사용하여, 복지수급지표를 산출하고, 이의 연도별 변화를 살펴보고자 한다. 이를 통해 복지제도의 개선방향에 대한 함의를 얻고자 한다.

본고에서는 사회보장제도 중 공공부조, 공적연금, 사회복지서비스의 수급관련 지표를 분석하고자 한다. 공공부조제도는 대표적으로 국민

기초생활보장제도 수급지표를 분석한다. 공적연금제도는 특수직역연금과 국민연금을 포괄하는 전체 공적연금제도의 수급지표와 이 중 국민연금제도의 수급지표를 별도로 분석한다. 사회복지서비스는 취약가구원 대상의 사회복지서비스 수급지표를 분석한다. 취약계층은 노인, 아동, 장애인을 의미하고, 이들 인구집단을 대상으로 하는 사회복지서비스 프로그램을 분석 대상으로 한다. 먼저, 각 제도별 지표 분석방법을 제시하고, 분석결과와 그에 정책적 함의를 제시하고자 한다.

2. 분석방법

1) 공공부조제도 수급 지표 산출방식

공공부조제도 수급 지표는 국민기초생활보장제도 중심으로 수요에 대한 제도의 양적인 대응 정도와 질적인 대응 정도를 나타내는 지표, 두 가지를 산출한다. 제도의 수요에 대한 제도의 양적인 대응을 나타내는 지표로 욕구 대비 수급률, 질적인 대응을 나타내는 지표로 보장수준을 산출하고자 한다.

욕구 대비 수급률은 국민기초생활보장제도의 대상이 되는 빈곤 가구 중 수급 가구의 비율을 의미한다. 여기서, 빈곤 가구는 소득 빈곤가구, 즉, 소득이 최저생계비 이하인 가구를 의미하고, 이 때, 소득은 기초보장 급여를 받기 전 경상소득을 의미한다.

보장수준 지표는 국민기초생활보장제도 급여가 빈곤가구의 최저생활을 어느 정도 보장해

주고 있는가를 나타내는 지표이다. 즉, 수급가구에 지원되는 급여의 수준이 해당 가구의 욕구를 어느 정도 보장하는지를 비율로 나타낸다. 해당 가구의 욕구를 최저생활보장이라고 할 때, 급여가 실제 지출한 총생활비 중 어느 정도 비중을 차지하는가, 기초보장 급여를 포함한 경상소득에서 어느 정도 비중을 차지하는가, 두 가지 방법으로 지표를 산출하고자 한다. 한편, 국민기초생활보장제도 보장수준 지표는 급여의 최저생활보장수준을 살펴보는 지표이므로, 국민기초생활보장제도 수급가구만을 대상으로 분석한다.

2) 공적연금제도 수급 지표 산출방식

공적연금제도는 특수직역연금과 국민연금을 포괄하는 전체 공적연금 수급률을 분석하고, 국민연금제도 만을 별도로 수급률을 분석하고자 한다. 수급률은 현재 시점에서 제도의 수요가 있는 대상 중 어느 정도 비율이 혜택을 받는지를 나타내는 지표이다. 공적연금 수급률은 연금 수급 대상인 60세 이상 노인 중 연금을 수급하는 노인의 비율을 의미한다. 이 때, 연금은 국민연금의 경우 노령 연금과 반환일시금, 특수직역

연금의 경우 퇴직연금과 퇴직일시금을 의미한다. 따라서, 노인 대상의 고유 의미를 가지고 있지 않는 급여를 수급하는 사람, 즉, 유족연금과 장애연금 등의 수급자는 제외한다. 국민연금 수급률 역시, 60세 이상 노인 중 국민연금의 노령 연금을 수급하는 사람의 비율을 의미한다. 이 때, 60세 이상 노인 중 특수직역연금 퇴직급여 수급자는 제외했다.

3) 취약계층 사회복지서비스 수급 지표 산출 방식

취약계층 사회복지서비스 수급 지표는 노인·아동·장애인 대상 복지서비스 이용경험률을 산출한다. 취약계층 복지서비스 이용경험률은 전체 가구 중 취약 가구원 대상 복지서비스 이용경험이 있는 가구의 비율을 나타내는 지표이다. 여기서 취약 가구원은 노인, 아동, 장애인 가구원으로 정의한다. 해당년도 1년간 노인·아동·장애인 대상 프로그램²⁾ 중 하나라도 이용한 경험이 있는 가구의 비율을 산출한다³⁾.

이상 서술한 복지수급지표의 산출방식을 정리하면 다음 표와 같다.

2) 노인·아동·장애인 대상프로그램은 공공부문 재원이 들어간 프로그램으로 제한하여 분석하였다. 구체적으로 노인 대상 복지서비스는 경로연금, 의료비 지원, 노인 무료급식, 물품지원, 가정봉사서비스, 식사배달서비스, 방문 가정 간호 혹은 간병 서비스, 교통수단 지원, 주간보호 서비스, 단기보호 서비스로 공공부문 재원이 들어간 프로그램을 포함한다. 아동 대상 복지서비스는 국공립 보육 시설, 보육료 감면 및 유치원비 보조, 아동상담 및 집단 프로그램, 방과후지도, 무료급식, 학비지원, 예체능교실, 문화활동, 가정봉사 서비스를 포함한다. 장애인 대상 복지서비스는 장애인 자립자금 대여 서비스, 재활보조기구 및 생활편의용품 지원, 의료 재활서비스, 가사지원 서비스, 이동편의 서비스, 주택관련 서비스, 가족상담 및 심리재활 서비스, 장애아동 보육비 지원, 장애자녀 교육비 지원 및 학습지원 서비스, 자동차 관련 지원 서비스를 포함한다.

3) 각 년도 특정 시점의 복지서비스 수급률이 아닌 이용경험률을 산출한 것은 복지서비스 수급 변수가 해당년도 1년간 이용 경험을 묻는 문항이었기 때문이다.

제도		지표		산출방식
공공 부조	국민기초생활보장제도	육구 대비 수급률		$\frac{\text{기초보장수급가구}}{\text{소득빈곤가구}} \times 100$
		보장 수준	생활비 대비 보장수준	$\frac{\text{현금급여액}}{\text{총생활비}} \times 100$
			소득 대비 보장수준	$\frac{\text{현금급여액}}{\text{경상소득}} \times 100$
공적 연금	공적연금	공적연금 수급률		$\frac{\text{노령연금수급자}}{\text{60세이상노인}} \times 100$
		국민연금 수급률		$\frac{\text{노령연금수급자}}{\text{60세이상노인}} \times 100$
사회 복지 서비스	노인, 아동, 장애인 대상 복지서비스	취약계층 복지서비스 이용경험률		$\frac{\text{이용경험이있는가구}}{\text{전체가구}} \times 100$

3. 복지수급 지표

1) 공공부조제도

국민기초생활보장제도 육구 대비 수급률을 전체적으로 볼 때, 빈곤 가구 중 기초보장 수급을 받는 가구의 비율이 증가하고 있다. 지역별로 살펴보면, 연도별 차이없이 대도시 지역의 수급률이 가장 높고, 다음으로 중소도시, 농어촌 순으로 나타났다. 이 역시도 지역별로 보면 상대적으로 대도시 지역의 빈곤율이 낮고, 농어촌 지역의 빈곤율이 높은 현상을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 가구형태별로 살펴보면, 모부자 가구 육구 대비 수급률이 2007년도에는 84.48%로, 여성가구주 가구와 노인가구 보다 월등하게 높은 비율을 나타냈다. 다음으로 여성가구주 가구는 2007년도의 경우 50.99%로 나타나 절반 정도의 빈곤 여성가구주 가구가 기초

보장급여를 수급하고 있음을 알 수 있다. 이에 비해 노인가구의 육구 대비 수급률은 상대적으로 낮아 2007년의 경우 36.01%에 그쳤다.

국민기초생활보장제도 급여의 보장수준을 살펴보면, 현금급여가 생활비 혹은 소득에서 40%대를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 보장수준은 지역별로 두드러지는 차이를 보이지 않았으나, 가구규모별로 보면, 가구규모가 클수록 보장수준이 낮아지는 경향을 보였다. 가구형태별로 보면, 노인가구의 보장수준이 높게 나타났고, 다음으로 여성가구주 가구, 모부자 가구 순으로 나타났다. 앞서 살펴본 육구 대비 수급률이 모부자가구, 여성가구주 가구, 노인가구 순으로 나타난 것과 비교해볼 수 있다. 즉, 모부자 가구의 경우 많은 비율이 수급 가구로 선정되지만, 현금급여의 보장수준은 낮은 반면에, 노인가구의 경우 모부자가구나 여성가구주 가구에 비해 낮은 비율이 수급가구로 선정되지만, 현금

그림 1. 국민기초생활보장제도 욕구 대비 수급률

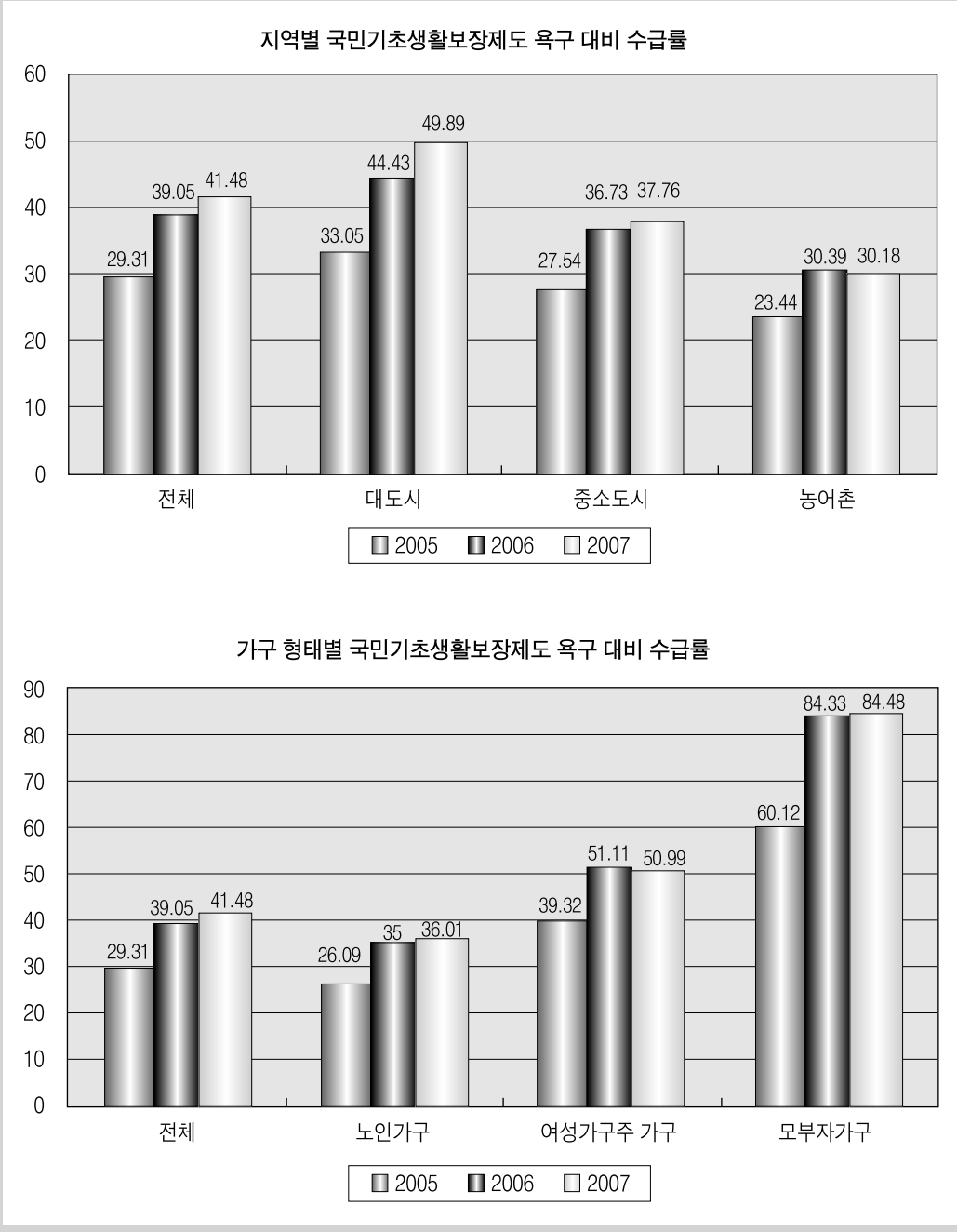
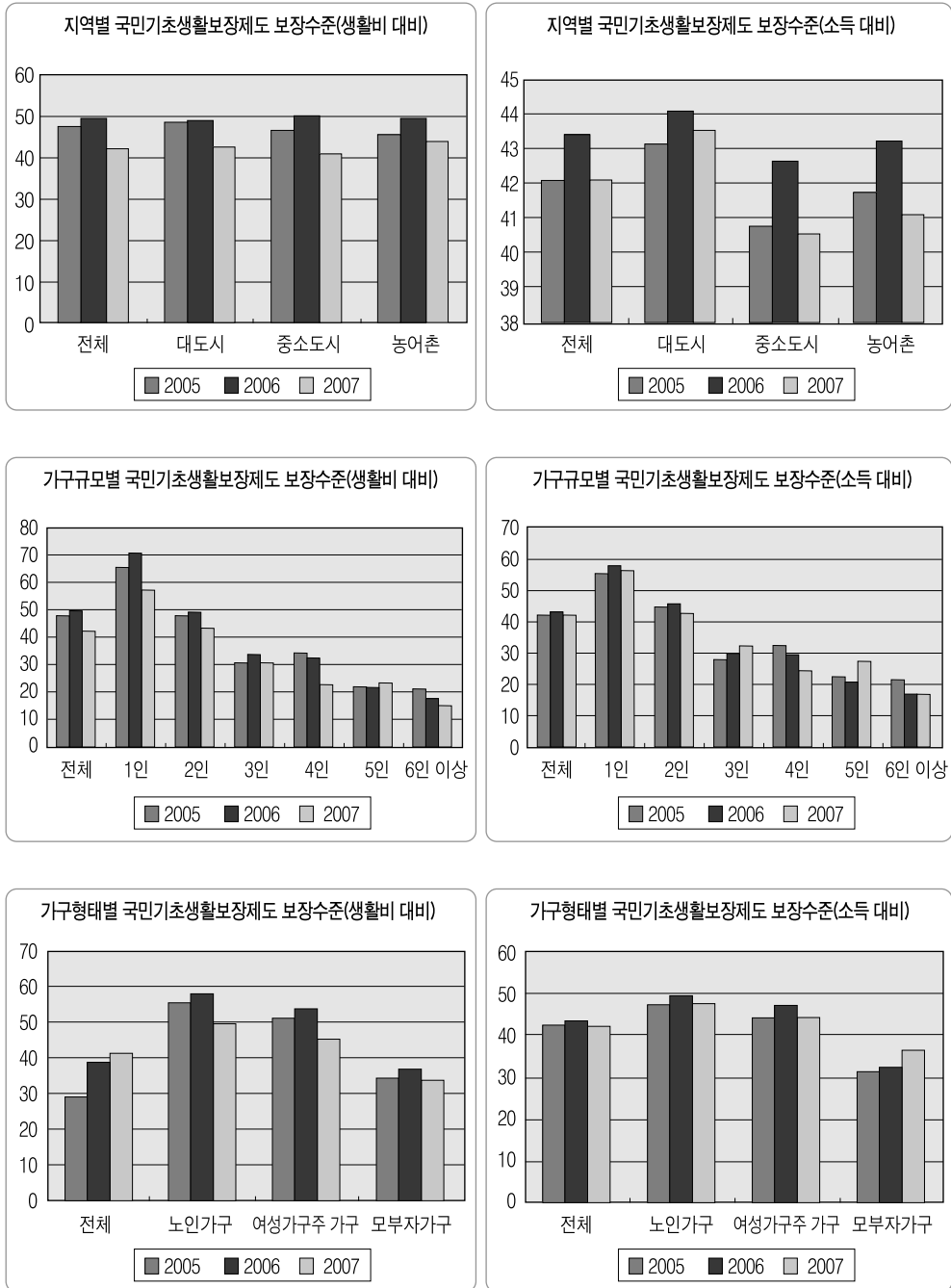


그림 2. 국민기초생활보장제도 보장수준



급여의 보장수준이 높다고 볼 수 있다. 또한, 노인가구의 생활비 대비 보장수준이 높은 것은 앞서 살펴본 1인 가구의 보장수준이 높은 것과 연관된 것으로 해석할 수 있다.

2) 공적연금제도

공적연금 지급률과 국민연금 지급률을 분위별로 분석한 결과, 전체적으로 공적연금 지급률은 20%대를 유지하고 있으며, 국민연금 지급률은 6% 이하로, 앞서 살펴본 공적연금 지급률 20%대가 대부분 특수지역연금 지급률임을 알 수 있다. 분위별로 살펴보면, 공적연금 지급률이 높은 분위에서 높게 나타난 반면, 국민연금 지급률은 낮은 분위에서 높게, 높은 분위에서

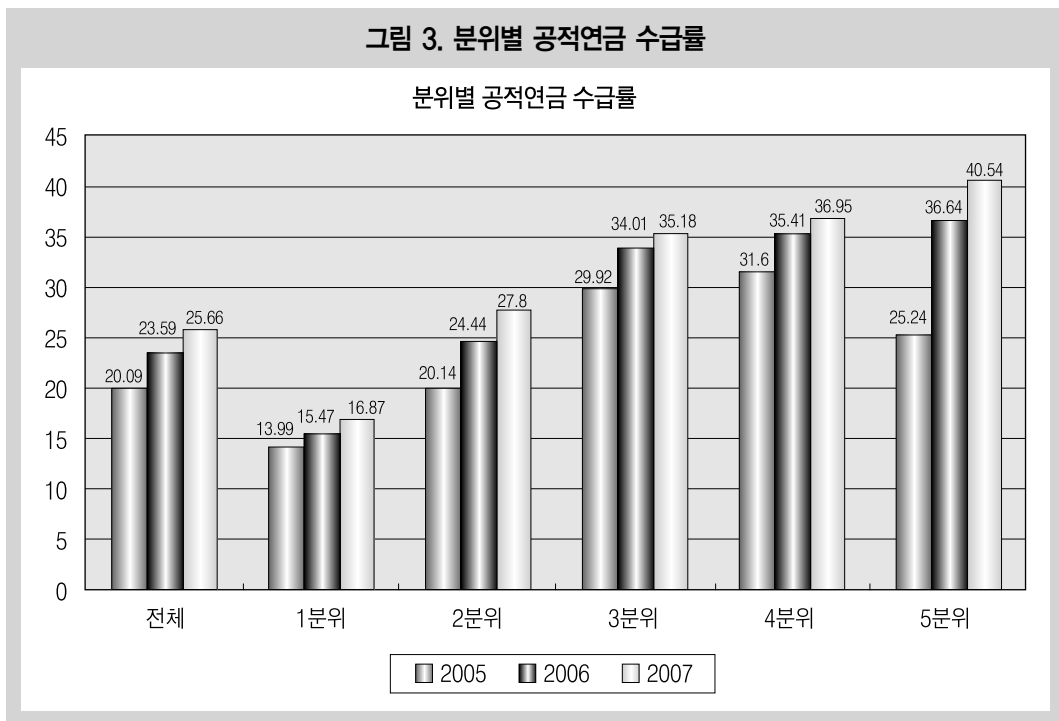
낮은 경향을 보인다.

국민연금제도가 아직까지 지급률이 매우 낮은 것은 하지만, 저소득층에 대한 사회안전망 기능을 하고 있음을 알 수 있다. 기초연금제도 도입으로 저소득층 노인에 대한 노후소득보장 기능은 확대될 것이라 기대할 수 있다.

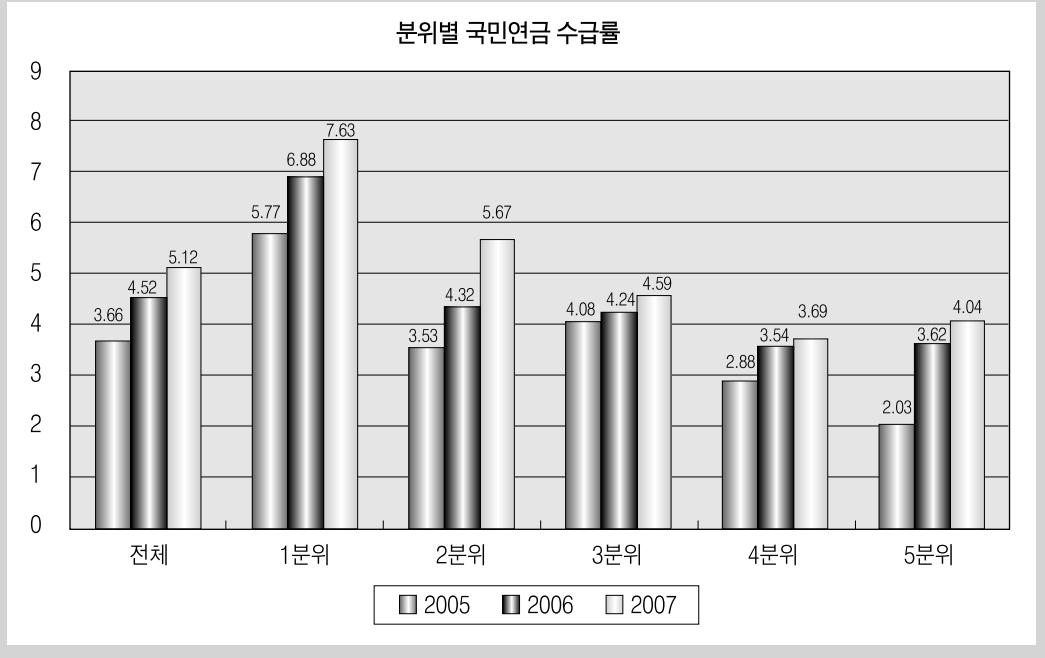
3) 취약계층 사회복지서비스

노인가구, 아동가구, 장애인가구를 모두 포괄하는 취약계층의 복지서비스 이용경험률을 분석한 결과 2007년의 경우 노인, 아동, 장애인이 있는 취약 가구원이 있는 가구의 22.57%가 취약 가구원 대상 복지프로그램을 이용한 경험이 있는 것으로 나타났다. 취약가구원이 있는 가구

그림 3. 분위별 공적연금 지급률



(그림 3) 계속



중 12.60%가 아동복지서비스를, 7.01%가 노인 복지서비스를, 5.18%가 장애인복지서비스를 이용한 경험이 있는 것으로 나타났다. 한국복지패널 데이터를 분석한 결과에 따르면, 2005~2007년 3년간 취약 가구원 대상 복지서비스 이용 경험률은 높아지고 있는 경향을 보였다.

4. 결론 및 함의

이상의 복지수급 지표를 분석한 결과를 정리하고, 정책적 함의를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 국민기초생활보장제도 수급지표를 분석한 결과, 빈곤가구 중 국민기초생활보장제도

표 1. 취약계층 복지서비스 이용경험률

(단위: %)

	이용경험 있음	이용 서비스		
		노인복지서비스	아동복지서비스	장애인복지서비스
2005	16.61	4.88	9.54	3.82
2006	21.22	6.12	11.76	5.13
2007	22.57	7.01	12.60	5.18

자료: KOWEPS 1~3차년도 원자료.

의 수급을 받는 가구의 비율은 높아지고 있으나, 3개년 모두에서 욕구 대비 수급률이 50%에도 못 미치는 것으로 나타났다. 제도가 여전히 큰 규모의 사각지대가 존재하고 있음을 알 수 있다. 지역별로 보면, 농어촌 지역이, 가구형태별로 보면 노인가구에서 사각지대가 넓게 존재하는 것으로 나타났다. 이러한 사각지대는 최근 도입된 기초노령연금 확대와 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준의 완화를 통한 제도적 대응이 필요할 것으로 보인다.

다음으로, 공적연금제도 수급률을 분석한 결과, 특수직역연금을 포함한 공적연금제도의 수급을 받는 노인은 전체 노인의 20%, 국민연금만을 분석하면 6%에 불과하다. 국민연금제도가 아직 성숙하지 못한 점을 고려하더라도, 공적연금제도의 노후소득보장 기능이 매우 한계가 있음을 알 수 있다. 또한, 분위별 공적연금제도와 국민연금제도 수급률을 분석한 결과, 특수직역연금의 수급을 받는 노인은 상대적으로 고

소득층이고, 국민연금의 수급을 받는 노인은 상대적으로 저소득층인 것으로 나타났다. 아직 매우 낮은 수급률을 보이고 있다는 한계가 있다 하더라도 국민연금제도가 저소득층에 대한 1차적 사회안전망 기능을 하고 있음을 알 수 있다. 더욱이 기초노령연금의 도입으로 그 기능이 확대될 수 있으리라 기대할 수 있다. 향후에 공적연금 수급액의 보장수준을 분석하여, 연금급여의 질적 보장 정도를 살펴볼 필요가 있다.

마지막으로, 취약가구원에 대한 복지서비스 이용 경험률을 분석한 결과, 3개년 동안 증가하는 경향을 보이고는 있지만, 요보호 가구원이 있는 가구 중 약 20%만이 복지서비스를 이용한 경험이 있는 것으로 나타나, 복지서비스의 양적 확대의 필요성을 보여주고 있다. 특히, 장애인이 있는 가구 중 6% 미만의 가구만이 1년 동안 장애인 대상 서비스를 이용한 경험이 있는 것으로 나타나, 우선적으로 장애인 가구에 대한 서비스 제공 확대가 필요함을 보여주고 있다. 