

## 한국 소득보장제도군의 효과성 평가\*

강 신 욱\*\*

### 요약

사회보장제도에 대한 정책평가의 핵심은 그것이 국민들을 사회적 위험으로부터 얼마나 효과적으로 보호하고 있는지를 살펴보는 데 있다. 본 논문은 <한국복지패널> 자료를 이용하여 현재 시행중인 5개 주요 소득보장제도가 빈곤의 위험에 대처하는 데 얼마나 효과가 있는지를 포괄성과 충분성에 주목하여 분석하였다. 이때 각 제도별로는 물론 5개 제도 묶음이 나타내는 효과에 대해서 살펴보고, 그 효과를 세분화된 집단별로 비교하였다. 그 결과 빈곤층 가운데 약 35%가 소득보장제도의 혜택을 전혀 받지 못하는 것으로 나타났다. 노인층에 대한 소득보장제도의 포괄성과 충분성은 상대적으로 높았으나 비노인층, 특히 실업자에 대한 포괄성과 충분성이 매우 낮게 나타났다. 이러한 점들은 한국의 소득보장제도가 여전히 많은 개선의 여지를 남겨두고 있다는 점, 특히 근로연령층 대상 소득보장제도의 개선과 확충이 필요하다는 사실을 시사한다.

주제어: 소득보장제도, 포괄성, 충분성, 사각지대, 빈곤 완화

\* 이 글은 강신욱 외(2015) 『주요소득보장정책의 효과성 평가 연구』의 일부 내용을 발전시킨 것으로서, 분석의 목표와 방법은 유사하지만 좀 더 최근의 자료(<한국복지패널> 8-10차 데이터)를 이용하였다.

이 글을 작성하는 과정에서 유익한 조언을 해주신 한국교원대학교의 김혜원 교수와 명지대학교의 원승연 교수, 그리고 익명의 심사위원께 감사한다.

\*\* 한국보건사회연구원 연구위원

## 1. 서론

한국의 사회보장제도는 지난 십여 년 간 지속적으로 확대되어 왔으나, 그럼에도 불구하고 여전히 국민들의 복지에 대한 체감은 높지 않다는 지적이 존재한다. 여전히 빈곤율은 OECD 다른 국가들에 비해 높은 편이고, 특히 노인빈곤율은 그 중 가장 높다. 사회보장 사각지대의 존재를 지적하고 그 해소방안을 제안하는 논의도 반복되고 있다(김진욱, 2010; 양재진, 2013; 이병희, 2011; 여유진, 2004; 홍경준, 2003). 사회보장에 대한 양적인 투입의 확대와 동시에 낮은 체감도, 높은 빈곤율이 공존하는 현상이 지난 십여 년 간 지속되어온 것이다. 급기야는 사각지대의 존재를 둘러싼 우려가 여전한 상황에서 복지 사업의 유사·중복을 조정해야 한다는 주장과 비판이 제기되기도 하였다(남찬섭, 2016).

이러한 사실은 사회보장제도 전반에 대해 중요한 질문을 던져준다. 과연 현재 한국의 사회보장제도는 잘 기능하고 있는가? 만일 그렇지 않다면 그 이유는 무엇인가? 제도의 설계가 잘못되어서인가? 제도의 설계는 잘 되어 있는데 물적, 인적 자원의 양적인 투입이 충분하지 않아서인가? 아니면 양적인 투입은 충분하지만 집행 과정에서 비효율성이 존재하기 때문인가? 아니면 그 모든 것이 정상적으로 이루어졌지만 다른 어떤 요인에 의해 충분한 효과가 나타나지 않고 있는 것인가? 아마도 이러한 질문 모두에 대해 부인할 수 없는 지점이 있을 것이다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 사회보장제도에 대해 이러한 질문이 제기된 적이 충분하지 않았다는 점이다. 좀 더 정확히 말해 질문이 제기되었으되 적절하지 못한 질문이 되었거나, 정확한 대상에 대해 질문이 제기되지 못했거나, 혹은 결과적으로 주어진 답에 대해 냉정히 판단하지 못했다는 사실을 부인할 수 없다. 요컨대 사회보장제도에 대한 평가가 충분히 이루어지지 못했다는 것이다.

사회보장제도에 대한 평가는 사회보장제도가 갖는 특수성을 인지하는 데부터 출발할 것이다. 사회보장제도의 목적은 무엇이며 그 목적의 달성에 영향을 미치는 제도 시행 과정상의 요인은 무엇인지를 정확히 인지하고 평가의 지점을 설정하는 것이 필요하다. 강신욱 외(2015)는 다양한 사회보장제도군의 효과성을 평가하는데 필요한 지표들로 어떤 것을 사용할 수 있는지 제시한 바 있다.

이 글은 이러한 문제의식 하에 현재 한국에서 시행중인 주요 소득보장제도가 어떻게 기능하는지에 대한 시론적 평가를 시도한다. 다양한 사회보장제도 가운데 소득보장제도에 우선 주목하는 이유는 소득보장제도가 사회보장지출의 약 절반에 가까운 비중을 차지할 정도로 중요성이 높다는 점과 빈곤해소라는 -이론의 여지가 없는- 사회정책적 목표에 부합한다는 점, 그리고 계량적 평가가 용이한 영역이라는 점 등 때문이다. 여기서 다루는 주요 소득보장제도는 공적연금<sup>1)</sup>, 기초연금, 국민기초

생활보장제도, 근로장려세제, 고용보험급여이다. 이들 개별제도는 물론 각 제도의 합으로 구성되는 소득보장제도군이 사회구성원을 빈곤의 위협으로부터 얼마나 어떻게 보호하고 있는지를 평가하는 것이 주이 글의 주 내용이 될 것이다. 이 글은 분석의 과정에서 <한국복지패널> 8~10차 자료를 이용할 것인데, 그 이유는 <한국복지패널>자료가 이들 급여의 수급자는 물론 잠재적 수급자의 분포를 보여주는 데 적합하기 때문이다. 이 글은 다음과 같은 순서로 구성된다. 우선 다음 2장에서 사회보장제도의 평가와 관련된 특수성을 간략히 언급한다. 3장에서는 소득보장제도의 효과성 평가에 적용되는 구체적인 방법과 지표들, 그리고 데이터에 대해 설명한다. 4장에서 분석 결과를 제시한 후, 5장에서는 전체 논의를 요약함과 동시에 간단한 정책적 시사점을 제시할 것이다.

## 2. 사회보장제도 평가의 특성과 효과성 평가

### 1) 사회보장제도 평가의 특수성

사회보장제도 혹은 정책에 대한 평가를 위해서는 사회보장제도가 추구하는 목적과 그 수단의 특수성에 대한 인식이 전제되어야 한다. 정책이나 제도 평가에서 해당 정책의 목적과 수단의 고유성이 고려되지 않는다면 그것은 적절한 평가라고 할 수 없기 때문이다. 이제까지 다양한 부처에 의해 수행되어온 정책평가들에서 발견되는 공통된 문제점이 대부분 제도 집행의 효율성에 초점을 맞추고 있을 뿐 제도의 목표가 충분히 고려되지 못하고 있다는 사실이다.

사회보장제도의 목표는 무엇인가 하는 질문에 대해 다양한 답이 가능하겠지만, 사회보장제도가 포괄하는 영역의 다양성과 이질성을 고려할 경우 가장 보편적인 설명은 ‘사회적 위협으로부터 국민을 보호하는 것’이라고 할 수 있다. 빈곤이나 실업, 은퇴 등이 초래할 수 있는 신체적, 정신적, 경제적 능력의 손실로부터 국민들을 보호하는 것이 사회보장제도의 일차적 목적이다. 좀 더 적극적으로 해석하면 사회적 위협에 빠지지 않기 위해 필요한 욕구에 대해 지원하는 것, 혹은 그러한 욕구에 사적으로 대응하는 데 따르는 부담을 경감시켜주는 것까지 사회보장제도의 목적이라고 할 수 있을 것이다.

기존의 정책 평가, 특히 정부가 시행한 정책평가에서 사회보장제도의 목적을 감안한 효과성 평가가 이루어지지 못한 데에는 몇 가지 원인을 추론해 볼 수 있다. 첫째는 제도가 지향하는 규범적 가치에 대해 적극적으로 주장하기 어렵다는 점이다. 둘째는 규범적 가치에 대해서는 사회적으로 공통된

1) 기초연금 역시 국가가 운영하는 연금이라는 점에서 공적연금의 하나라고 볼 수 있다. 따라서 국민연금과 특수직역연금은 공적소득비례연금으로 지칭하는 것이 타당할 것이다. 하지만 이 글에서는 편의상 공적연금이라고 지칭하기로 한다.

인식이 존재한다고 하더라도, 그 가치를 구현하기 위해 정책적으로 보호해야 할 정도가 어느 지점까 지인가에 대해 합의가 이루어지기 쉽지 않기 때문이다. 예를 들면 소득보장제도의 경우 첫 번째는 빈곤을 해소한다는 목표 자체에 합의할 수 있는가 하는 문제이다. 두 번째는 빈곤해소를 위해 정책 이 담당해야 할 영역은 어느 정도인가에 대한 합의의 문제이다. 이러한 문제에 대해 정부가 적극적으로 대응을 제시할 수 없는 한 사회보장제도에 대한 평가는 쉽지 않을 것이다. 물론 이밖에도 정책 의 성과가 쉽게 측정되지 않는 경우가 많다는 사실 역시 평가의 제약으로 작용할 수 있다.

하지만 이러한 난점들이 사회보장제도에 대한 평가가 불가능하다거나 불필요하다는 점을 의미하 지는 않는다. 정책 당국 스스로가 사회보장 제도의 규범적 목표를 천명하고 보호해야할 사회적 위험 의 범위를 적극적으로 설정하기는 쉽지 않더라도 통상적으로 인정될 수 있는 범위 내에서, 혹은 평 가자가 설득할 수 있는 범위 내에서 정책의 목표를 설정할 수 있을 것이기 때문이다. 물론 평가의 기 준이나 관점에 대한 이견이 제기될 수 있으나 그것은 평가 자체의 개선을 위해 유익한 재료가 될 수 는 있어도 평가 자체가 무용하다는 근거는 될 수 없을 것이다.

강신욱 외(2015)<sup>2)</sup> 개별 제도가 아닌 제도군에 대한 평가의 경우 정책 목표와 관련된 규범적 질문 에 대해 합의에 이르기 쉬움을 지적한 바 있다. 개별 제도의 경우 가용한 자원의 제약성을 염두에 두 고 정책 목표와 대상을 제한적으로 설정하고 운영하려는 경향성을 지닐 수 있지만, 유사한 성격의 제도들을 하나의 묶음으로 본다면 이들이 공통적으로 지향하는 목표를 규정하기 상대적으로 용이 할 것이기 때문이다.

## 2) 효과성 평가와 관련된 주요 지표들

사회적 위험이 보편적으로 만연하지 않고 특정한 취약집단에 집중될 가능성이 높을 경우 사회보장 제도는 이들을 중점적으로 보호하는 것이 필요하다. 보호가 필요한 집단을 제도의 대상에서 배제시 키는 일이 없어야 하고 보호가 불필요한 집단에게까지 자원이 배분되도록 하는 일을 줄여야 할 것이 다. 즉 사회보장제도는 제도의 설계과정에서 대상자에 대한 포괄성(coverage)과 표적화(targeting)가 중요하다. 이때 포괄성은 보호가 필요한 대상자 가운데 얼마나 많은 정도를 사회보장제도(군)이 제 도의 대상으로 포함시키고 있는가를 의미하는 것으로 정의할 수 있다. 반대로 표적화의 정도란 제도 의 대상자 가운데 실제로 보호가 필요한 집단이 얼마나 포함되어 있는가를 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

2) 강신욱 외(2015) 『사회보장정책평가의 방향과 과제』, 보건복지부, 한국보건사회연구원. 이 절의 내용에 대한 좀 더 상세한 설명은 이 보고서를 참조할 것.

포괄성이나 표적화 정도가 제도 설계상의 특성을 보여주는 지표라면, 실제로 보호가 필요한 집단에게 얼마나 급여가 지급되었는지를 살펴보기 위해서는 지표가 필요하다. 흔히 수급률(take-up ratio)이 그에 해당되는 것으로 이해된다. 그런데 수급률을 엄밀히 정의하자면 개별 제도의 수급요건을 모두 갖춘 집단들 가운데 실제로 급여를 받은 집단의 비율을 의미한다. 이때 제도의 수급요건을 갖춘 집단이 보호(지원)이 필요한 집단과 정확히 일치하지 않을 수 있다. 예산계약등의 이유로 제도의 대상이 매우 협소하게 설정된 경우 이 불일치는 더욱 커지게 된다. 따라서 좀 더 넓은 의미의 수급률, 즉 제도의 지원이 필요한 집단 대비 급여를 받은 집단의 비율을 파악하는 것 역시 필요하다. 협의의 수급률과 광의의 수급률을 비교한다면 보호가 필요한 집단 가운데 제도의 설계상 배제된 집단의 규모가 어느 정도인지를 가늠할 수 있다.

어떤 집단이 특정한 사회적 위험에 직면해 있는지(혹은 욕구 충족을 위해 지원이 필요한지)를 판단하는 것과 못지 않게 중요한 것은 그 위험(혹은 욕구)의 크기를 파악하는 일이다. 그리고 그에 근거하여 위험의 해소(욕구의 충족)에 필요한 자원이 충분히 투입되었는지 역시 사회복지제도의 성과를 평가할 때 반드시 포함되어야 할 요소이다.

마지막으로 평가에 포함되어야 할 핵심적인 지표는 제도적 지원의 결과 사회적 위험이 얼마나 감소했는지, 또는 욕구의 충족 정도가 얼마나 증가했는가 하는 것이다. 이 성과지표의 정확한 측정과 판단을 위해서 다양한 이론적, 실증적 방법이 개발되어 왔다. 개별 제도의 성과를 평가할 때에는 그러한 방법들 가운데 최선의 것을 선택하는 것이 중요하다. 하지만 제도군의 성과를 개괄적으로 평가할 경우 제도적 지원 전후의 목표지표를 비교하는 방법을 통해서 기본적인 평가가 가능할 것이다.

### 3. 소득보장제도의 평가 방법

#### 1) 평가의 대상으로서 소득보장제도군

이 장에서는 기초생활보장제도와 공적연금, 기초연금, 근로장려세제와 고용보험(실업급여)들에 대해 소득보장 제도군 평가 모형을 제시하고, 이 제도군에 대한 효과성 평가를 시도한다. 이와 같이 제도군 평가를 시도하는 이유는 각 소득보장제도들이 주로 대상으로 하는 집단과 소득보장의 수준들이 상이하기 때문이다. 상이한 대상과 요건을 갖고 있는 제도들이 결과적으로 국민들을 빈곤의 위험으로부터 얼마나 보호하는지를 종합적으로 살펴보고자 하는 것이다.

이러한 제도군 평가의 결과가 보여주는 바는 개별 제도들에 대한 평가로부터 얻을 수 있는 정보와

다소 다를 것이다. 각 제도가 스스로 대상으로 설정한 집단들을 얼마나 효과적으로 보호하고 있는지를 보는 것이 제도별 평가의 초점이라면, 제도군에 대한 평가에서는 좀 더 폭 넓은 대상 집단, 예컨대 국민전체 또는 빈곤층 전체 등을 얼마나 보호하고 있는지가 관심의 대상이 된다. 소득보장제도들의 결합에 의해 구축된 소득보장 사회안전망이 놓치고 있는 집단은 없는지, 보장의 정도는 어느 집단에서 강하고 어느 집단에서 약하게 나타나는지 등을 살펴볼 수 있고, 나아가 제도 간 연계성의 허점이 없는지 등을 살펴볼 수 있다. 그리고 만일 그러한 문제점들이 발견된다면 그 원인이 어디에 있는지를 파악할 수 있을 것이다.

이하에서 살펴볼 다섯 가지 제도들 이외에도 특정 집단을 대상으로 하는 수많은 소득보장제도 또는 생계비지원제도가 있다. 그럼에도 불구하고 여기서 이 다섯 제도들을 다루는 이유는 제도적 비중과 더불어 분석 자료의 제약 때문이기도 하다. 제도군의 효과를 평가하려면 각 소득보장 급여의 수급대상자 분포, 잠재적 대상자 분포, 급여액의 규모 등이 단일한 분석 데이터 내에서 평가되어야 한다. 그런데 실제 대상자의 규모가 크지 않은 소득보장 제도들은 표본조사 상에서 수급자가 충분히 포착되지 않고 있다. 또한 수급을 위해 일반적인 인구사회학적 요건이나 소득재산기준 이외에 특수한 조건을 부과하고 있는 경우가 많은데, 이러한 조건의 충족 여부가 조사되지 않거나 조사되었더라도 표본의 수가 충분하지 않은 경우가 있다. 제도의 효과가 자료를 통해 충분히 살펴볼 수 없을 경우에는 분석에서 제외하는 것이 타당하여 여타 소득보장제도들은 제도군 분석에 포함시키지 않았다.

## 2) 평가의 내용

각 소득보장제도는 설계 당시부터 서로 다른 정책목표를 내재하고 있다. 물론 구체적 대상집단의 안정적 소득을 보장함으로써 그들을 빈곤 위험으로부터 보호하는 것이 공통적으로 중요한 목표임에는 틀림없다. 그러나 근로연령층을 대상으로 하는 소득보장제도는 수급자가 다시 스스로 근로소득을 획득해서 빈곤이나 저소득 상태로부터 벗어나도록 하는 것을 목표로 하는 경우가 대부분이다. 반대로 노령층을 대상으로 하는 소득보장제도는 대상자군이 근로능력이 적고 근로 기회도 매우 제한되어 있다는 전제 하에 근로활동을 하지 않고서도 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 한다. 이와 같이 각 제도들이 상이한 목표를 지니고 있을 때, 이 다양한 목표들이 모두 반영하여 평가의 내용에 담기 어렵다. 따라서 각 소득보장제도에 공통적으로 적용될 수 있는 목표가 이하의 평가에서 주된 내용을 이룰 것이다.

소득보장제도 평가의 첫 번째 지표가 될 수 있는 것은 보호해야 할 대상 가운데 얼마나 많은 사람들에게 제도가 시행되고 있는가 하는 것이다. 물론 이때 각 제도가 ‘보호해야 할 대상’으로 스스로 설

정하고 있는 것이 각기 다를 수 있다. 이러한 이질성을 감안할 때 공통으로 보호해야 할 대상을 규정하기란 쉽지 않다. 그렇지만, 제도 본래의 설계와 무관하게 빈곤층에 대해서는 모든 소득보장제도가 작용해야 한다는 점은 부인하기 어려울 것이다. 빈곤층에게만 한정되지 않는 소득보장제도는 있을 수 있으나 빈곤층을 사전적으로 배제하는 소득보장제도는 존재하기 힘들기 때문이다. 따라서 이하의 평가에서는 빈곤층 가운데 어느 정도 비율에 대해 소득보장제도의 급여가 제공되고 있는지(수급자 비율)를 살펴볼 것이다.

실제로 급여를 지급받는 집단과 제도의 대상이 되는 집단이 다를 수 있다. 따라서 두 번째 평가 지표는 빈곤층 가운데 소득보장제도의 수급자격을 갖춘 집단이 어느 정도인지(포괄성)를 살펴보는 것이다. 이하에서 다시 설명하겠지만 표본조사자료에서 특정 가구나 개인이 각 제도의 수급자격을 갖추었는지를 정확히 판별하는 것은 결코 쉽지 않다. 따라서 여기서는 주로 개인 및 가구의 소득, 재산, 연령 등 특성을 이용하여 수급자격을 갖추었는지를 판별할 것이고, 이러한 집단을 잠재적 수급층으로 간주할 것이다. 빈곤층 내에서 소득보장제도의 잠재적 수급층이 어떻게 분포하고 있는지를 살펴보는 것이 평가의 두 번째 내용이 될 것이다.

마지막으로 중요한 평가의 지표가 되는 것이 실질적인 보호의 정도이다. 빈곤층에 대한 소득보장제도의 보호의 정도는 빈곤층에 대한 소득지원의 규모이고, 이는 달리 말해 빈곤층이 겪고 있는 소득의 결핍에 대해 어느 정도를 보충해주는가 하는 것(충분성)이다.<sup>3)</sup> 빈곤선과 가구단위 시장소득 사이의 격차를 소득보장제도를 통해 해소해야 하는 빈곤격차(poverty gap)로 조작적으로 정의하고, 각 소득보장제도가, 혹은 여러 소득보장제도가 결합하여 이 격차를 어느 정도 없애는지를 평가하고자 한다.

### 3) 데이터

이 장에서는 <한국복지패널> 자료를 이용하여 개인에 대한 소득보장제도의 효과에 대해 분석할 것이다. <한국복지패널> 자료를 이용하는 이유는 이 자료가 주요 소득보장제도의 수급실태에 대해 비교적 상세히 보고하고 있고, 어떤 개인이나 가구가 잠재적 수급자격을 갖추고 있는지를 추정하는데 필요한 정보를 비교적 풍부히 제공하고 있기 때문이다. 이하의 분석에서는 <한국복지패널>의 가장 최근 연도 배포자료인 10차 자료를 이용할 것이다. <한국복지패널> 10차 자료는 가구 및 개인의 다양한 특성에 대해서는 2015년의 실태를 보고하지만 소득에 대해서는 2014년의 실태에 대해 보

3) 수급률에 대한 비교연구는 다수 있으나, 포괄성 문제를 다룬 연구는 많지 않다. 포괄성과 충분성이란 관점에서 소득보장제도를 평가하는 대표적인 연구로는 Figari, F., M. Matsaganis and H. Sutherland(2013)을 들 수 있는데, 이들의 연구에서 포괄성을 정의하는 방식은 본 연구와 다소 상이하다.

고하고 있다. 이와 같이 개인별 특성에 대한 조사기준과 소득에 대한 조사기준이 다르다는 사실은 소득보장제도의 직접적, 잠재적 효과를 정확히 추정하는 데 제약으로 작용할 수 있다. 그러나 동일 연도의 특성과 소득을 제공하는 자료(예컨대 통계청의 <가계동향조사> 자료)가 소득보장제도의 실태를 파악하는 데 충분한 미시자료를 제공하지 못하다는 점을 감안할 때 <한국복지패널>의 이러한 한계를 감안하면서 이용하는 것은 불가피하다고 할 것이다.

소득보장제도가 직접적으로 표적화하는 대상은 빈곤층 또는 빈곤화의 위험이 높은 계층이라고 할 수 있다. 그런데 빈곤의 지위는 가구 단위로 규정되는 것이 일반적이다. 또한 소득보장제도의 급여 수급자격이 가구단위의 소득이나 재산을 감안하여 주어지거나(예컨대 기초생활보장제도), 가구까지는 아니더라도 배우자의 소득과 재산을 고려하여 주어지는 경우(예컨대 기초연금)가 있기 때문에 각 개인의 수급지위를 파악할 때에도 가구 단위의 정보를 이용하는 것이 불가피하다. 이러한 이유로 이 글의 분석에서는 개인정보와 가구정보를 결합한 개인-가구 결합자료를 이용하였다.

본 연구의 목적상 단년도의 자료를 사용하는 것은 부적절한 측면이 있다. 그 이유는 두 가지로 설명되는데, 첫째는 소득보장제도의 개인별 수급자격 여부를 판단할 때 가구 및 개인의 소득(재산) 정보와 인구사회학적 특성 정보(연령, 경제활동상태, 배우자 유무 등)의 기준시점을 일치시켜야 하기 때문이다. <한국복지패널> 자료는 조사 당해 연도의 개인별 인구사회학적 특성과 전년도의 가구 소득을 제공하기 때문에 기준시점을 일치시키기 위해서는 전년도 데이터의 인구사회학적 특성 정보와 당해 연도 데이터의 소득정보를 개인별로 연결시켜야 한다.

둘째, 빈곤층 가운데에는 몇 해에 걸쳐 지속적으로 혹은 반복적으로 빈곤층에 머물렀던 가구나 개인도 있겠지만 일시적인 사정으로 빈곤층에 속하게 된 집단도 있을 것이다. 물론 일부 제도의 경우 이러한 계층까지를 모두 소득보장제도의 잠재적 대상으로 간주하는 것이 타당하지만, 반복적으로 빈곤층에 머물렀던 가구가 우선적으로 소득보장의 고려대상이 될 필요도 있다. 이러한 이유로 여기서는 당해 연도의 빈곤지위와 함께 3년간의 빈곤지위 변화를 동시에 고려할 것이다. 즉 3년간 지속적으로 빈곤상태에 놓였던 계층을 장기빈곤층으로 정의하고, 소득보장제도의 효과가 장기빈곤층에게 어떻게 나타나는지를 함께 고찰할 것이다.

이상과 같은 이유로 이하에서는 <한국복지패널> 8~10차 자료를 연결한 패널데이터를 이용할 것이다. 이때 개인별 빈곤지위 판정은 각 연도별 자료에서 하고, 수급률과 보장성의 추정은 결합자료를 이용할 것이다. 각 연도별 분석에서 개인과 가구를 결합한 자료를 이용하지만 궁극적으로 이상의 분석에서 대상은 개인이다. 따라서 수급자의 규모 추정이나 기타 제도 수급의 효과를 추정할 경우 <한국복지패널> 자료의 개인 표본가중치를 사용하였다.

#### 4) 수급자와 잠재적 수급자의 판별

<한국복지패널> 자료에는 기초보장 수급여부 및 수급액이 가구단위로 보고되어 있다. 또한 공적연금 및 고용보험, 기초연금, 근로장려세제의 수급액이 가구단위로 보고되고 있어서 이들 급여의 수급 여부를 적어도 가구단위로 판정할 수 있다.

그런데 주요 소득보장제도 가운데 공적연금, 기초연금, 실업급여 등은 가구단위가 아닌 개인단위로 지급되는 급여라고 할 수 있다. 기초연금의 경우 65세 이상 부부를 대상으로 지급되는 경우도 있으나 본질적으로는 가구원 전체를 대상으로 하지 않는다는 점에서 개인을 대상으로 하는 제도라고 볼 수 있다. 따라서 가구 단위로만 급여액이 보고되는 제도인 경우 특정 개인의 수급자격 지위 획득 여부와 실제 수급여부를 정확히 판별해 내기 어려운 경우가 있다. 이 경우 해당 급여를 받은 가구에 속하는 개인이 이 급여를 실제로 받는 것으로 간주할 것이다. 예컨대 공적연금액이 조사된 가구에 속하는 모든 노인은 공적연금을 받는 것으로 간주하는 것이다.

데이터 상에서 어떤 가구나 개인이 특정 소득보장 급여를 실제 받고 있는지 여부는 가구의 소득구성을 통해 확인할 수 있다. 그렇지만 수급 자격을 갖추고 있는지 여부는 가구나 개인의 다른 정보를 이용하여 추측하는 것이 불가피하다. 급여의 자격 요건에 따라서는 정확한 추정이 불가능한 경우도 있다. 대표적인 것이 기초보장급여인데, 기초보장급여의 수급 자격을 갖추고 있는지 확인하기 위해서는 부양의무자가 있는지, 그리고 부양의무자가 부양능력이 있는지를 확인하여야 한다. 가구나 개인 단위의 소득 정보를 제공하는 국내의 미시자료 가운데 부양의무자 관련 정보를 제공하는 자료는 없는 것이 현실이고, <한국복지패널> 자료 역시 부양의무자 관련 정보를 제공하지 않고 있다. 이와 같이 실제 제도별 수급자격의 모든 요건에 대해 그 충족 여부를 확인할 수 없는 경우에는, 확인 가능한 일부 요건만 만족시킨 가구나 개인을 잠재적 수급자로 지칭할 것이다. 각 제도별로 수급과 잠재적 수급자를 판별하는 방법은 다음과 같다.

##### (1) 기초생활보장 생계급여

<한국복지패널> 가구조사에서는 기초보장 수급형태에 대해 조사하고 있다. 이하에서는 수급형태에 대한 질문에 대해 ‘해당 없음’으로 조사된 가구나 개인을 제외한 모든 가구 및 개인(일반수급, 조 건부 수급, 특례가구 등)을 기초보장 수급자로 간주하였다.

잠재적 수급여부 역시 기초생활보장의 실제 수급과 마찬가지로 가구단위로 판정하였다. 가구별로 소득인정액을 추정한 후<sup>4)</sup> 가구별 소득인정액이 기초보장제도의 선정기준인 최저생계비와 비교하였다. 이때 어느 해의 최저생계비와 비교할 것인지가 쟁점이 될 수 있다. <한국복지패널> 10차 자

료의 가구 및 개인의 인적 특성은 2015년을 기준으로 조사되었고 자산과 부채 역시 2015년을 기준으로 조사되었다. 반면 각 소득과 지출은 2014년을 기준으로 조사되었다. 따라서 가구의 소득인정액을 2015년의 선정기준과 비교한다는 것은 (빈곤층 가운데) 2015년에 잠재적 수급자가 될 가구가 어느 정도인지를 추정하는 의미를 지닌다. 반면 201년의 빈곤층 가운데 2014년의 수급자격을 갖춘 가구가 어느 정도였고, 그 가운데 실제 급여를 받은 가구는 어느 정도였는지를 살펴보는 것이 목적이 라면 2014년의 선정기준과 비교하는 것이 타당하다. 이와 같이 어느 해의 선정기준과 비교할 것인가에 따라 해석이 달라질 수 있음을 감안하여 이하에서는 두 가지 비교의 결과를 모두 제시하였다. 이는 기초생활보장급여뿐만 아니라 다른 급여에 대해서도 마찬가지로 적용하였다.

## (2) 공적연금

<한국복지패널> 자료에서 공적연금의 수급여부는 실제로 공적연금 급여가 있는지 여부로 판단하였다. 그런데 공적연금의 급여액은 가구단위로 보고되고 있어 가구 내에 고령자가 두 명 이상 있을 경우 어떤 개인이 공적연금을 수급하는지를 분명히 판정할 수 없다. 따라서 공적연금 소득이 존재하는 가구의 모든 65세 이상 가구원은 공적연금의 수급자라고 간주하였다.

한편 공적연금의 잠재적 수급자격 여부에 대해서는 별도로 판정하지 않았다. 그 이유는 두 가지인데, 첫째는 공적연금의 수급자격을 갖추었음에도 불구하고, 즉, 취업 당시에 공적연금을 납부하였음에도 불구하고 연금을 수급하지 못하는 경우가 극히 드물 것으로 판단하였기 때문이다. 둘째, <한국복지패널>의 이전년도 자료를 통해 과거에 공적연금 가입했던 이력을 확인할 수는 있으나 10년 이내의 자료에 대해서만 확인할 수 있을 뿐이므로 모든 고령층에 대해 정확한 공적연금 가입 이력을 파악하는 것은 역시 한계가 있기 때문이다.

## (3) 기초연금

<한국복지패널> 자료에서 기초연금의 수급액은 가구단위로 보고되고 있다. 이 경우 공적연금과 마찬가지로 기초연금액을 받는 가구에 속하는 65세 이상의 모든 가구원은 기초연금을 실제로 받고 있는 것으로 판단하였다.

어떤 고령자가 기초연금을 받을 자격을 갖추고 있는지를 판정하는 방법은 다소 복잡하다. 우선 소득과 재산과약의 단위가 가구가 아닌 개인 또는 부부이다. <한국복지패널>에서는 근로소득과 자영업자의 사업소득은 개인단위로 조사되어 있으나 기타 재산소득이나 공·사적이전소득은 가구단위

4) 소득인정액 산정방식은 2015년 기준을 적용하였다. 보건복지부(2015) 『국민기초생활보장사업안내』 참조.

로 조사되어 있다. 재산과 부채 역시 가구단위로 조사되어 있다. 따라서 어떤 재산이 고령자 부부 명의의 재산인지를 구분할 수 없었다. 부득이 다음과 같은 방법으로 기초연금의 잠재적 수급 여부를 판정하였다. 먼저 근로소득과 사업소득은 고령자 개인의 소득 자료를 이용하였다. 65세 이상 고령자 가운데 약 90%가 가구주 또는 가구주의 배우자임을 감안하여 가구의 재산소득이나 기타소득, 그리고 재산과 부채는 모두 가구주에 귀속되는 것으로 간주하였다. 65세 이상 가구주와 배우자의 개인 근로 및 사업소득, 그리고 가구 기타소득과 재산 및 부채 정보를 이용하여 이들의 기초연금 소득인정액<sup>5)</sup>을 추정한 후, 소득인정액이 연도별 기초연금 수급기준(2015년의 경우 단독가구 월 93만원, 부부가구 월 148.8만원)에 미치지 못하는 경우 잠재적 기초연금 수급가구로 간주하였다.

#### (4) 근로장려세제

<한국복지패널> 자료에는 가구단위로 근로장려세제 급여액이 보고되어 있기 때문에, 공적연금이나 기초연금의 경우와 마찬가지로 이 금액이 0보다 큰 가구에 속하는 가구원이라면 근로장려세제의 급여를 받고 있는 것으로 보았다.

특정 개인이 근로장려세제의 수급요건을 충족하는지를 판단하는 것은 좀 더 많은 정보를 필요로 한다. 여기서는 2015년과 2015년의 기준을 각각 적용하되, 가용한 정보의 제약을 고려하여 다음과 같은 요인을 이용하여 잠재적 수급여부를 판단하였다. 우선 개인이 60세 이상이거나 부양자녀(18세 미만)가 있거나 배우자가 있는 경우를 일차적으로 잠재적 수급자로 보았다. 그리고 이러한 요건을 갖춘 가구에 대해 배우자 유무와 자녀 수에 따른 소득기준을 고려하되, 이때 소득에서는 기초보장급여와 근로장려세제 급여를 제외하였다.

#### (5) 고용보험(실업)급여

실업급여의 실제 수급여부는 고용보험 급여가 보고된 가구에 속하면서 경제활동상태가 실업자인지를 기준으로 판단하였다. <한국복지패널>자료에서 경제활동상태는 특정 시점을 기준으로 조사되고 소득은 연 단위의 소득으로 조사되고 있으므로 실제 실업급여를 받은 시점이 경제활동상태를 보고한 시점과 일치하지 않을 수 있다. 여기서 발생할 수 있는 오차는 자료의 한계로 간주할 수밖에 없을 것이다. 한편, 고용보험 급여 가운데에는 실업급여 이외의 급여도 포함되어 있을 수 있으나, 개인의 경제활동 상태가 실업자인 경우는 그 고용보험 급여가 실업급여일 확률이 높을 것으로 보았다.

한편 <한국복지패널>자료에서 실업급여의 잠재적 수급조건을 엄밀히 판정하기는 쉽지 않다. 전

5) 기초연금의 소득인정액 산정방식은 기초생활보장제도의 소득인정액 산정방식과 다르다.

년도에 고용보험의 적용을 받았으면서 실제 가입했던 개인이 금년도에 실업상태라면 우선 실업급여의 잠재적 수급자로 볼 수 있을 것이다. 하지만 엄밀한 자격요건 판정을 위해서는 연중 정확한 실업 시점 등에 대한 정보가 필요한데 자료상 이러한 정보는 제공되지 않고 있다. 따라서 실업급여의 잠재적 수급요건을 갖춘 자는 별도로 구분하지 않았다.

## 4. 주요 평가 결과

### 1) 소득보장제도의 수급자 분포

빈곤층이 주요 소득보장제도 가운데 어떤 제도의 수혜를 얼마나 받는가 하는 것은 각 제도의 효과를 평가하는 데 무엇보다 중요한 지표가 된다. 각 제도가 보호하고자 목표로 하는 대상 집단 가운데 작은 부분에 대해서만 실제 급여가 제공된다면 그 제도의 소득보장효과는 떨어질 수밖에 없다.

아래의 [표 1]은 소득보장 제도 수혜 정도를 집단별로 분석한 것이다. 이때 전체 개인은 물론 빈곤의 지위와 연령별, 또는 경제활동상대별로 대상 집단을 구분하였다. 빈곤층의 판별 기준은 균등화된 가구 시장소득이 중위소득의 50%에 미치지 못하는 것으로 삼았다. 전체 집단은 연령에 따라 노년층(65세 이상)과 비노년층(18~64세)으로 구분하였으며, 이러한 구분은 빈곤층 내에서도 적용하였다. 한편 경제활동상태에 따른 구분에서 실업자는 연간 취업 개월수가 6개월 미만인 경우를 실업자로 간주하였다.<sup>6)</sup>

[표 1] 주요 소득보장제도의 집단별 수급가구 비율(개인수급 기준)

(단위: %)

대상자 구분	비율	수급자 비율						수급 급여 수 (개)
		기초 보장	공적 연금	기초 연금	근로 장려금	실업 급여	1개 이상	
전체	100.0	5.2	7.6	8.5	2.3	0.5	19.0	0.2
18~64세	83.2	4.7	0.0	0.0	2.3	0.7	7.5	0.1
65세 이상	16.8	9.1	53.5	60.1	1.4	0.2	90.0	1.2
빈곤층	19.5	23.1	23.6	32.2	4.1	0.6	64.2	0.8
18~64세	9.0	31.3	-	-	5.2	1.2	36.8	0.4
18~64세, 취업	3.3	20.6	-	-	5.0	0.0	25.1	0.3

6) 이는 전년도 12월 31일을 기준으로 경제활동상태를 조사하는 방식의 한계를 보완하기 위해서이다.

[표 1] 주요 소득보장제도의 집단별 수급가구 비율(개인수급 기준) (표 계속)

(단위: %)

대상자 구분	비율	수급자 비율						수급 급여 수 (개)
		기초 보장	공적 연금	기초 연금	근로 장려금	실업 급여	1개 이상	
18~64세, 실업	5.5	37.4	-	-	5.0	1.0	42.7	0.4
65세 이상	9.0	13.6	51.4	70.2	1.9	0.1	95.7	1.4
장기빈곤층	13.0	32.4	25.9	39.9	4.4	0.2	78.0	1.0
18~64세	5.2	50.0	-	-	5.5	0.3	54.5	0.6
18~64세, 취업	11.4	40.0	-	-	7.2	0.0	46.3	0.5
18~64세, 실업	3.4	54.6	-	-	5.1	0.0	58.7	0.6
65세 이상	6.9	17.2	48.7	74.9	2.2	0.1	97.6	1.4

자료: <한국복지패널> 10차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

[표 1]에 따르면 빈곤층 가운데 중 1개 이상의 소득보장급여를 수급하는 개인의 비율은 약 64.2%이다. 빈곤층 속하면서 나이가 65세 이상인 인구, 즉, 빈곤노인 중 소득보장급여를 1개 이상 받는 사람의 비율은 95.7%이다. 이를 다른 각도에서 말하면 빈곤 노인 가운데 어떤 소득보장급여도 받지 못하는 사람의 비율이 약 4.3%라는 셈이다.

장기빈곤층의 비율은 전체 인구의 약 13%로 추정된다. 각급여의 수급자 비율은 단년도 빈곤층을 대상으로 분석한 <표 1> 중단의 결과에 비해 모두 높게 나타난다. 특히 근로연령대 빈곤층의 경우 1개 이상 급여 수급자의 비율이 단년 빈곤층에서는 36.8%였으나 장기빈곤층에서는 54.5%로 크게 높아졌다. 하지만 그럼에도 불구하고 장기빈곤층 가운데 근로연령대의 경우 여전히 절반 가까운 인구가 어떤 제도의 보호도 받지 못하고 있는 것으로 나타난다.

수급자의 비율은 근로연령층보다는 노인층이, 근로연령층 안에서 취업자 보다는 실업자가, 그리고 단년도 빈곤층보다는 장기빈곤층이 더 높은 것으로 나타났다. 취약 집단의 수급자 비율이 더 높을 것이라는 일반적인 기대와 일치하는 모습이다.

한편 집단별로 어떤 급여의 수급확률이 가장 높은지를 보면 65세 이상 노인의 경우 기초연금, 공적연금의 순으로 나타난다. 특히 빈곤층 노인에서는 기초연금의 수급자 비율이 약 70.2%인 반면 공적연금의 수급자 비율은 51.4%에 불과한 것으로 나타났다. 근로연령대의 빈곤층의 경우 기초보장급여의 수급확률이 가장 높은 것으로 나타났다.

## 2) 잠재적 수급자 분포를 통해 본 포괄성과 수급률

잠재적 수급자라는 표현을 이해할 때 유의할 것은 이 집단이 각 제도의 실제 수급자격을 갖춘 집단을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 위에서 설명하였듯이 <복지패널> 자료를 이용하여 각 제도의 구체적 수급요건을 충족하는지 여부를 엄밀히 판정하는 것은 불가능하다. 예를 들어 기초연금의 경우 재산조건을 고려할 때 모든 가구원 명의의 재산이 아닌 65세 이상 부부 명의의 재산만을 고려한다. 그런데 <복지패널> 자료에는 개인별 재산 및 부채현황은 별도로 보고되지 않고 있으므로 실제 어떤 고령자가 기초노령연금의 수급조건을 갖추고 있는지를 엄밀하게 판정하는 것은 불가능하다. 이런 이유로 자료의 가용 범위 안에서 최대한 제도별 수급요건을 갖춘 집단을 추정한 후 이들에 대해 잠재적 수급자라는 명칭을 사용할 것이다.

아래의 [표 2]와 [표 3]에는 기초보장, 기초연금, 근로장려세제, 실업급여 등에 대해 대략적인 수급요건을 갖춘 것으로 보이는 개인들, 즉, 잠재적 수급자들의 비율을 추정한 결과를 제시하였다. 그리고 이 비율이 해당 집단별, 제도별 수급률에 대비하여 어느 정도의 비중을 차지하는지 비교하였다. [표 2]는 2015년의 선정기준선과 비교한 결과이고 [표 3]은 2014년의 선정기준과 비교한 결과이다.

[표 2] 주요 소득보장제도의 집단별 잠재적 수급자 비율(2015년 선정 기준 적용)

(단위: %)

대상자 구분	기초보장	공적연금	기초연금	근로장려금	실업급여	1개 이상	잠재적 수급 제도수
전체	6.5	7.6	8.8	3.0	1.5	18.2	0.3
18~64세	3.7	0.0	0.0	1.9	2.0	7.0	0.1
65세 이상	23.4	53.5	62.2	10.3	0.7	89.0	1.5
빈곤층	33.3	23.6	36.4	14.8	1.6	66.9	1.1
18~64세	28.9	0.0	0.0	13.8	2.7	40.8	0.5
18~64세, 취업	18.2	0.0	0.0	23.6	2.3	36.6	0.4
18~64세, 실업	34.3	0.0	0.0	11.5	4.4	45.9	0.5
65세 이상	37.1	51.4	79.1	15.9	0.8	97.2	1.8
장기빈곤층	42.9	25.9	44.2	14.3	0.5	75.4	1.3
18~64세	40.1	0.0	0.0	12.1	0.7	47.9	0.5
18~64세, 취업	27.0	0.0	0.0	24.1	0.4	41.5	0.5
18~64세, 실업	43.9	0.0	0.0	9.5	1.0	50.5	0.5
65세 이상	43.9	48.7	83.0	15.8	0.5	98.5	1.9

자료: <한국복지패널> 10차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

[표 2]에서 보면 기초보장급여의 수급에 필요한 소득인정액을 갖춘 것으로 추정되는 인구의 비율은 전체의 6.5%, 빈곤층 가운데에는 33.3%로 나타났다. 빈곤층 가운데 잠재적 수급자의 비율이 가장 높은 급여는 기초연금으로, 특히 노인빈곤층 가운데 잠재적 수급자 비율은 거의 80%에 이르고 있다. 근로장려세제의 경우 빈곤층 취업자 가운데 잠재적 수급대상자로 추정되는 비율은 23.6%였다. 빈곤층 비노인 실업자 가운데 실업급여의 잠재적 수급대상자로 추정되는 비율은 4.4%에 불과했다. 1개 이상 급여의 잠재적 수급자 비율을 비교해보면 빈곤노인층에서는 그 비율이 97.2%로 매우 높게 나타나지만 비노인 빈곤층에서는 약 40.8%로 크게 떨어진다.

또한 장기빈곤층에서 잠재적 수급자의 비율이 단년도 빈곤층에 비해 높은 점을 알 수 있다. 1개 이상 급여의 잠재적 수급자 비율은 단년도 빈곤층의 경우 66.9%였으나 장기빈곤층에서는 75.4%이다. 장기빈곤층 가운데 기초보장제도의 잠재적 수급자 비율은 약 43%이다. 이는 일시빈곤층 중 비율보다는 약 10%p 높은 수치이다. 하지만 동시에 장기빈곤층 가운데 절반 이상이 기초보장급여의 수급 대상에서 제외되고 있을 가능성이 높다는 점을 시사하는 것이기도 하다. 기초보장이나 기초연금의 잠재적 수급자 비율이 장기빈곤층에서 크게 높아지는 것과 달리 근로장려금의 경우 장기빈곤층과 단기빈곤층 사이에 큰 차이가 없다.

한편 장단기 잠재적 수급자 비율의 차이를 연령대별로 비교하면 근로연령대에서 장단기 간 격차가 더 큰 것을 알 수 있다. 단년도 빈곤층 근로연령대에서 한 개 이상 제도의 잠재적 수급자 비율은 40.8%였으나 장기의 경우 그 비율이 47.9%로 높아짐을 알 수 있다. 이러한 변화는 주로 기초보장제도의 잠재적 수급자 변화에 따른 것이다. 기초보장제도가 빈곤의 정도가 심한 빈곤층에 표적화되어 있고 그 결과 장기빈곤층에 대한 포괄성이 높아지면서 나타나는 현상이라고 해석할 수 있다. 이러한 모습은 2014년도의 기준을 적용한 [표 3]을 통해서도 확인된다.

[표 3] 주요 소득보장제도의 집단별 잠재적 수급자 비율(2014년 선정기준 적용)

(단위: %)

대상자 구분	기초보장	공적연금	기초연금	근로장려금	실업급여	1개 이상	잠재적 수급 제도수
전체	6.2	7.6	8.3	3.5	23.3	40.0	0.5
18~64세	4.1	0.0	0.0	2.6	32.8	38.3	0.4
65세 이상	19.9	53.5	58.3	10.2	2.2	88.4	1.4
빈곤층	29.7	23.6	33.0	13.4	6.3	68.2	1.1
18~64세	28.8	0.0	0.0	12.8	12.5	46.8	0.5
18~64세, 취업	17.9	0.0	0.0	17.1	21.0	45.6	0.6
18~64세, 실업	34.6	0.0	0.0	11.2	6.1	46.2	0.5
65세 이상	30.5	51.4	71.8	14.3	1.1	95.1	1.7

[표 3] 주요 소득보장제도의 집단별 잠재적 수급자 비율(2014년 선정기준 적용) (표 계속)

(단위: %)

대상자 구분	기초보장	공적연금	기초연금	근로장려금	실업급여	1개 이상	잠재적 수급 제도수
장기빈곤층	41.2	25.9	41.8	16.8	2.8	79.3	1.3
18~64세	45.0	0.0	0.0	18.1	6.1	58.6	0.7
18~64세, 취업	33.6	0.0	0.0	27.8	16.5	59.1	0.8
18~64세, 실업	49.4	0.0	0.0	14.9	0.7	57.8	0.6
65세 이상	37.8	48.7	78.4	15.8	0.7	98.0	1.8

자료: &lt;한국복지패널&gt; 9차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

[표 3]은 <한국복지패널> 9차 자료를 이용하여 2014년의 각 제도별 선정기준에 해당되는 잠재적 수급자 비율을 추정한 것이다. [표 2]와 [표 3]을 비교하면 대부분의 집단에서 잠재적 수급자 비율이 큰 차이가 없으나 빈곤층 중 실업급여 잠재적 수급자 비율이 크게 차이가 나는 점이 특징적이다.

한편 <표 1>과 [표 3]을 비교하면 2014년 현재 각 급여의 잠재적 수급자 가운데 2014년에 실제 급여를 받은 가구의 비율을 구할 수 있다.<sup>7)</sup> 다음의 [표 4]가 그 결과를 보여준다.<sup>8)</sup> 이 표에 따르면 빈곤층이면서 기초보장급여 잠재적 수급자 가운데 실제 급여를 받은 비율은 약 78%이다. 근로연령대의 빈곤층 가운데에서 잠재적 수급자 대비 수급자 비율이 100%가 넘는 경우가 생기는 이유는 소득인정액의 산정 과정에서 데이터의 한계로 인해 근로소득 공제 여부를 충분히 반영하지 않은 결과로 보인다. 만일 근로연령층의 근로소득 공제요건을 충분히 반영할 수 있다면 [표 3]의 잠재적 수급자 비율은 더 커질 것이고 따라서 [표 4]의 비율은 더 낮아질 것으로 추론할 수 있다. 근로장려금의 경우 빈곤층 근로연령대에서는 약 41%의 잠재적 수급자가 실제 급여를 받는 것으로 나타났다.

기초보장급여와 기초연금의 수급률은 장단기 사이에 큰 차이가 없는 반면 근로장려금의 수급률은 장기빈곤층에서 감소하는 것으로 나타난다. 취업자에게 급여가 지급되는 근로장려제도의 특성상 장기빈곤층이 수급할 확률이 낮아지기 때문이다. 실업급여 또한 수급기간 제한(6개월)로 인해 장기빈곤층의 수급확률이 낮아지게 된다.

7) 이 비율이 현재 계산 가능한 범위 내에서 일반적인 수급률(take up ratio) 개념에 가장 근접하다고 볼 수 있다.

8) 공적연금의 수급률이 100%인 이유는 공적연금의 수급 = 잠재적 수급이라고 조작적으로 정의하였기 때문이다.

[표 4] 잠재적 수급자 대비 수급자 비율(2014년 기준)

(단위: %)

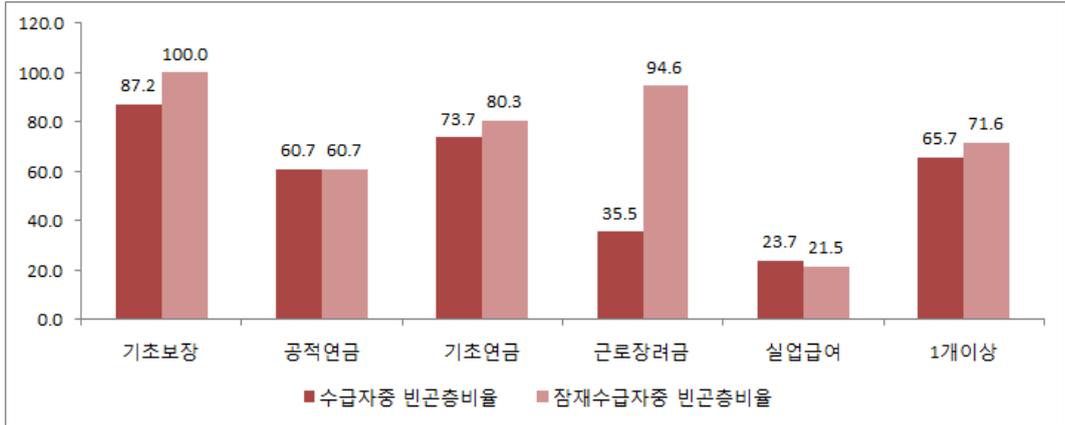
대상자 구분	기초보장	공적연금	기초연금	근로장려금	실업급여	1개 이상
전체	83.5	100.0	103.2	64.3	2.1	47.6
18~64세	115.4			89.5	2.0	19.5
65세 이상	45.7	100.0	103.2	13.9	7.9	101.9
빈곤층	77.9	100.0	97.7	30.9	9.4	94.1
18~64세	108.9			40.8	9.6	78.6
18~64세, 취업	115.2			29.6	0.0	55.0
18~64세, 실업	108.2				16.6	92.3
65세 이상	44.7	100.0	97.7	13.3	7.6	100.6
장기빈곤층	78.7	100.0	95.6	26.0	5.9	98.4
18~64세	111.0			30.3	4.4	92.9
18~64세, 취업	119.1			25.9	0.0	78.3
18~64세, 실업	110.7				4.1	101.6
65세 이상	45.6	100.0	95.6	13.8		99.6

자료: <한국복지패널> 9-10차 연결데이터 원자료.

한편 아래의 [그림 1]과 [그림 2]는 각 소득보장급여가 얼마나 빈곤층 및 장기빈곤층에 표적화되어 있는지를 보여준다. 실제로 급여를 받았거나 잠재적 수급자격을 갖춘 인구 가운데 (장기) 빈곤층이 얼마나 포함되어 있는지를 보여주는 것이다. 특히 잠재적 수급자의 표적화 비율은 제도 자체가 얼마나 빈곤층을 표적화하여 설계되었는지를 보여주는데, 이 기준에서 본다면 기초보장급여의 표적화율이 높은 것은 지극히 자연스럽다. 특이한 점은 근로장려금의 경우 잠재적 수급자의 표적화 비율은 높지만 실제 수급자 중 빈곤층 비율은 35.5%에 불과하다는 점이다.

[그림 1] 빈곤층에 대한 표적화 비율

(단위: %)

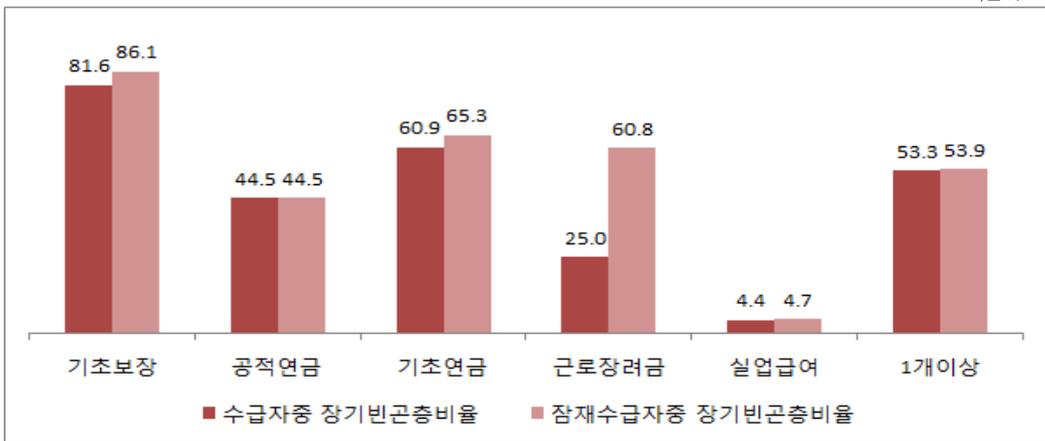


자료: <한국복지패널> 10차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

일시빈곤층에 비해 장기빈곤층의 규모가 작은 만큼 장기빈곤층에 대한 표적화비율은 낮아질 수밖에 없다(그림 2). 하지만 표적화율이 낮아지는 정도는 제도마다 차이가 있어서 기초보장제도나 기초연금의 의장-단기 표적화율 차이는 크지 않은 반면 근로장려금이나 실업급여에서는 장단기간 표적화율 차이가 크게 나타난다.

[그림 2] 장기빈곤층에 대한 표적화 비율

(단위: %)



자료: <한국복지패널> 10차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

### 3) 빈곤 완화 효과

소득보장제도의 효과를 살펴볼 수 있는 또 하나의 측면은 각 제도의 급여가 수급가구를 빈곤에서 벗어나게 하는 데 얼마나 기여를 하는가이다. 물론 각 급여가 반드시 빈곤층을 대상으로 하는 것은 아니지만, 궁극적으로 가구와 개인의 소득안정에 기여함을 목적으로 하는 제도라면 빈곤의 위험으로부터 보호하는 것은 최소한의 기능이라고 보아야 할 것이다.

각 제도별 급여가 빈곤에서 벗어나는 데 어느 정도 기여 하는지는 다음과 같이 분석하였다. 먼저 각 가구별로 빈곤격차(poverty gap)를 계산한다. 이때 빈곤격차란 빈곤선과 가구소득 사이의 격차를 의미한다. 빈곤가구에 대해서는 빈곤격차를 빈곤선에서 가구 시장소득을 제외한 값으로 정의하였고, 비빈곤 가구에서는 빈곤격차를 0으로 간주하였다. 이때 빈곤선은 균등화된 가구 시장소득 중위값의 50%선을 이용하였다. 다음으로 빈곤격차 대비 각 급여액의 비중을 계산한다. 이는 각 급여가 빈곤격차를 해소하는 데 어느 정도 기여하는지를 보여주는 지표가 된다. 이렇게 다섯 가지 제도에 대해 빈곤격차 해소 기여율을 구하고, 더불어 다섯 급여를 다 합한 금액이 빈곤격차 해소에 얼마나 기여하는지를 살펴본다.

한 가지 유의하여야 할 점은 앞서 언급하였다시피 각 급여의 수급여부와 급여액이 <복지패널> 자료에서 개인단위로 제공되지 않는다는 점이다. 따라서 아래의 표에서 각 제도별 급여들은 개인이 받는 것이 아닌 개인이 속한 가구가 받는 것이다.

아래의 [표 5]는 위의 표에서 등장한 각 집단에 대해 빈곤격차, 그리고 소득보장제도의 빈곤격차 해소 기여율을 분석한 결과를 보여준다. 각 집단별 빈곤격차를 비교하여 보면 빈곤계층 가운데 65세 이상의 노인이(약 721만원) 비노인에(약 575만원) 비해 빈곤격차가 크고 18~64세 가운데에서는 실업자(약 674만원)가 취업자(약 416만원)에 비해 빈곤격차가 크다. 같은 인구사회학적 특성 집단의 경우 장기빈곤층은 단년도 빈곤층에 비해 빈곤격차가 약 100~150만원 정도 크지만, 노인층의 경우 단년도 빈곤노인과 장기 빈곤노인의 빈곤격차는 크지 않다.

[표 5] 집단별 빈곤격차 및 주요 소득보장제도의 빈곤격차 해소율

(단위: 만원/연, %)

대상자 구분	빈곤격차	빈곤격차해소율					
		공적연금	기초연금	기초보장	근로장려금	실업급여	5개급여 합
전체	125.1	15.8	7.3	13.0	3.7	5.1	21.5
18~64세	73.6	6.6	3.3	20.3	7.4	9.3	11.7
65세 이상	455.6	76.2	12.1	5.0	0.3	1.4	88.1
빈곤층	641.7	81.1	7.3	13.0	3.7	5.1	110.3
18~64세	574.7	51.4	3.3	20.3	7.4	9.3	91.7
18~64세, 취업	414.5	50.4	5.3	14.9	4.6	15.6	90.8
18~64세, 실업	673.6	50.6	2.0	23.1	6.1	8.2	90.0
65세 이상	721.2	120.6	12.1	5.0	0.3	1.4	139.4
장기빈곤층	755.9	68.0	6.2	17.6	0.8	0.7	93.2
18~64세	717.2	34.6	3.1	31.5	1.0	1.0	71.2
18~64세, 취업	514.6	31.4	5.6	29.3	1.3	0.7	68.3
18~64세, 실업	809.7	33.5	2.0	32.4	0.8	0.7	69.4
65세 이상	794.1	98.5	9.0	6.1	0.3	0.4	114.3

자료: &lt;한국복지패널&gt; 8-10차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

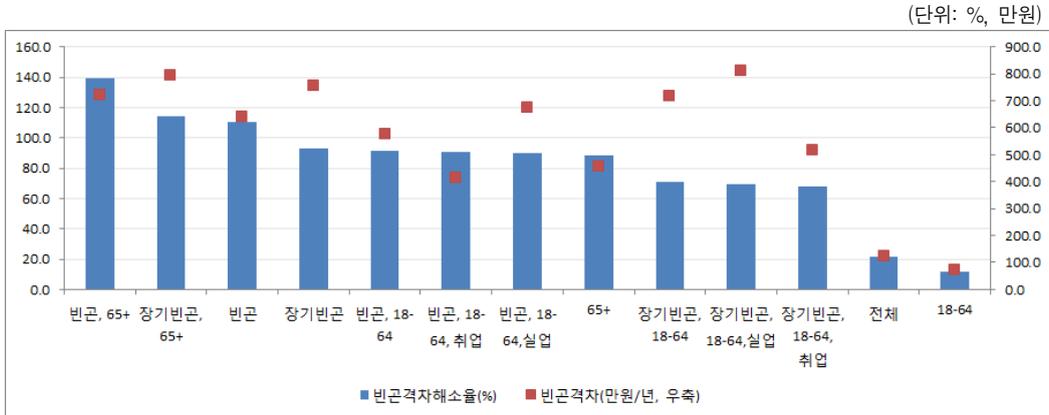
빈곤격차의 해소에 가장 큰 기여를 하는 것은 평균 급여액이 가장 큰 공적연금이다. 공적연금은 빈곤층에 대해 빈곤격차를 약 81% 감소시키고 있다. 빈곤층 노인으로 한정한다면 공적연금은 빈곤격차를 약 121% 감소시키는 효과를 보이고 있다. 즉 공적연금을 받는 빈곤층 노인은 연금 수급 이후 빈곤을 탈피하게 된다는 것이다. 공적연금 다음으로 빈곤격차 해소의 기여도가 높은 제도는 기초보장급여와 기초연금의 순으로 나타났다. 근로연령대의 빈곤층에 대해서 근로장려세제나 실업급여가 빈곤격차 해소에 기여하는 정도는 대체로 10% 미만으로 매우 작다. 이들이 받는 공적연금이나 기초연금이 본인이 아닌 타 가구원이 받는 것임을 감안한다면, 이들의 빈곤격차 해소는 주로 기초보장생계급여에 의존하고 있는 셈이다.

장기빈곤층을 대상으로 각 급여의 빈곤격차 해소 기여율을 빈곤층과 비교할 경우, 빈곤격차 해소에 대한 기여율은 대부분 장기빈곤층에서 더 낮음을 알 수 있다.<sup>9)</sup> 이는 장기빈곤층의 빈곤격차가 단기 빈곤층에 비해 더 커진 데 반해 급여의 충분성은 그에 미치지 못해서인 것으로 볼 수 있다. 빈곤격차 해소 기여율이 가장 높은 급여는 역시 공적연금이고 노인층에 대해서는 기초연금이, 비노인층에

9) 기초보장급여만 예외이다.

대해서는 기초보장급여가 그 다음 순위를 차지하고 있다. 집단별로 빈곤격차 해소 기여율이 가장 높은 것은 빈곤층 노인인 반면 가장 낮은 집단은 장기빈곤층의 비노인 실업자 집단이다. 아래의 [그림 3]은 [표 5]를 이용하여 빈곤격차 해소율이 높은 집단의 순으로 배열한 것이다.

[그림 3] 집단별 빈곤격차 해소율 및 빈곤격차 비교



자료: <한국복지패널> 8-10차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

소득보장제도의 각 급여는 빈곤격차를 줄이기도 하지만 수급자가 빈곤상태로부터 벗어나는 데 기여하게 된다. 제도별 급여 총액이 빈곤층에게 어떻게 배분되는가에 따라 빈곤격차 해소에 대한 기여도와 빈곤을 저하에 대한 기여도는 다르게 나타날 수도 있다. 예를 들어 어떤 빈곤의 정도가 심한 극빈층에게 급여가 집중될 경우 빈곤격차 해소에는 기여를 하지만 빈곤율을 줄이는 데에는 큰 기여를 하지 못할 수 있다. 반대로 빈곤층보다 소득이 약간 낮은 계층에게 급여가 상대적으로 집중되게 되면 빈곤격차 해소 효과는 크지 않아도 빈곤율을 줄이는 효과가 크게 나타날 것이다. 이러한 이유로 빈곤격차 해소에 대한 기여율과는 별도로 빈곤율을 감소시키는 데 대한 기여도 역시 평가할 필요가 있다.

아래 [표 6]은 각 급여가 집단별로 빈곤율을 감소시키는 데 어느 정도 기여했는지를 보여준다. 이때 빈곤율 감소에 대한 기여는 해당 급여를 받기 전과 받은 이후의 빈곤율을 비교함으로써 계산된다. 예를 들어 전체 인구 가운데 시장소득이 중위소득의 50% 미만에 해당되는 빈곤층은 19.5%이다. 그런데 공적연금 소득을 더한 소득을 가구소득으로 간주할 경우 빈곤율은 16.6%로 감소한다. 이때 전체 인구에 대한 공적연금의 빈곤율 저하 기여율은 15.0%(=100×(19.5-16.6)/19.5)로 계산된다. 표의 오른쪽에는 이상에서 검토한 5개 소득보장 급여를 모두 더했을 때의 빈곤율과, 이들을 포함하여 기타 모든 공적이전소득을 더했을 경우의 빈곤율(즉, 경상소득을 이용한 빈곤율)을 같이 제시하였다.

[표 6] 각 소득보장제도 급여의 빈곤율 감소 기여율

(단위: %)

집단 구분		시장소득 빈곤율	합산소득(시장소득 + ) 빈곤율						
			+공적 연금	+기초 연금	+기초 보장	+근로 장려금	+실업 급여	+5개 급여	+모든 공적 이전
빈곤율	전체	19.5	16.6	19.3	19.1	19.4	19.3	15.8	13.8
	18~64세	12.8	11.4	12.7	12.4	12.7	12.6	10.6	8.6
	65세 이상	63.2	50.2	62.4	63.0	63.2	62.9	49.1	47.0
	18~64세, 취업	7.1	6.3	7.0	6.8	7.1	6.9	5.7	4.8
	18~64세, 실업	23.2	20.8	23.2	22.4	23.1	22.9	19.4	15.3
빈곤율 감소 기여율	전체		15.0	0.8	1.8	0.2	0.8	19.2	29.3
	18~64세		10.6	0.5	3.5	0.5	1.3	17.3	32.9
	65세 이상		20.5	1.3	0.3	0.0	0.4	22.3	25.5
	18~64세, 취업		11.1	1.1	4.2	0.3	2.5	19.5	32.8
	18~64세, 실업		10.1	0.0	3.4	0.4	1.1	16.1	33.9

주: 빈곤감소기여율 = 100×(시장소득빈곤율 - 합산소득 빈곤율)/시장소득빈곤율  
 자료: <한국복지패널> 10차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

전체 인구에 대해 빈곤율을 낮추는 데 가장 큰 기여를 하는 것은 공적연금이고, 그 다음 기초보장 급여의 순이다. 근로장려금과 실업급여의 경우 빈곤율을 낮추는 데 기여하는 정도는 1%에 미치지 못하고 근로장려제도는 그 효과가 관측되지 않았다. 공적연금이나 기초연금의 효과는 65세 이상 고령자뿐 아니라 18~64세의 취업자 및 실업자에게서도 가장 크게 나타난다. 경제활동이 가능한 연령층의 빈곤율을 감소시키는 데에도 고령층 대상 급여의 효과가 더 주효하게 나타나고 있는 것이다.

한편 5개 급여의 수급액을 합한 총액에 의해 빈곤율이 감소되는 효과가 가장 큰 집단은 65세 이상 연령층이었다. 18~64세의 연령층에 대해서는 실업자보다 취업자들에게서 소득보장 급여의 빈곤율 감소 효과가 더 크게 나타났다.

### 5. 요약 및 시사점

이 글에서는 <한국복지패널> 자료를 이용하여 주요 소득보장제도에 대해 그 포괄성과 충분성을 평가하고자 하였다. 포괄성은 수급자 비율, 잠재적 수급자 비율을 추정함으로써, 충분성은 각 급여액 빈곤격차 해소 기여도를 추정함으로써 살펴보고자 하였다. 또한 대상을 연령층, 취업여부, 빈곤여부,

장기빈곤 여부 등의 기준에 따라 구분하여 보고자 하였다. 이러한 비교를 통해 확인할 수 있는 주요한 내용은 다음과 같았다.

중위 50% 빈곤선을 기준으로 볼 때 어느 하나의 제도에 의해서도 보호를 받지 못하는 계층이 여전히 빈곤층 전체 인구의 약 35%에 이르는 것으로 나타났다. 소득보장제도들이 그 포괄성 면에서 여전히 개선의 여지를 남겨두고 있는 것이다.

먼저 제도별로 볼 때 기초연금의 포괄성이 가장 높았다. 연령을 구분하지 않고 빈곤층 전체를 통해서 볼 때도 그러하지만, 65세 이상 빈곤층에 대해서 기초연금의 포괄성은 70%에 달하는 것으로 나타났다. 기초연금제도가 적어도 포괄성을 높이는 데에는 큰 기여를 하고 있는 셈이다. 반면 비노인층 빈곤층에 대해서는 기초보장 급여의 수급자비율이 가장 높은 것으로 나타났다.

급여의 충분성 면에서 볼 때 공적연금이 가장 큰 기여를 하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 노인층뿐만 아니라 노인층과 함께 거주하는 비노인층에 대해서도 마찬가지로 적용된다. 따라서 공적연금 수급자의 확대와 소득보장에 대한 기여도 확대는 노인층은 물론 전체 빈곤층에 대한 소득보장 기능 강화에 대해 매우 중요한 과제이다.

집단별로 볼 때에는 노인층의 경우 포괄성이나 충분성이 상대적으로 높게 나타나는 반면 비노인층, 특히 실업자에 대한 포괄성이나 충분성은 매우 낮게 나타났다. 장기빈곤층에 대해서도 이러한 현상이 나타난다는 사실은 근로능력이 있는 장기빈곤층에 대해 현재의 소득보장제도가 충분히 기능하지 못하고 있다는 사실을 의미한다. 비노인 빈곤층의 경우 제도의 적용이나 급여의 충분성(빈곤 격차 해소 기여율) 면에서 기초보장제도에 대한 의존도가 높다는 사실은 적지 않은 문제점을 시사한다. 기초보장제도가 근로능력 유무에 따른 차별을 두고 있지 않지만, 실질적으로는 고령의 빈곤층에 우호적인 제도이기 때문이다. 이러한 문제는 적어도 다음 두 가지 정책적 함의를 지닌다.

첫째는 현행 기초생활보장제도에 내재된 고령층 위주의 설계방식을 재검토할 필요가 있다는 점이다. 최근 기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 개편되었음에도 불구하고 소득 및 재산기준 적용방식에 있어서 근로연령층은 노인층에 비해 여전히 차별적 기준을 적용받고 있다. 이러한 차별적 구조를 개선함으로써 기초생활보장제도가 근로연령대 빈곤층에 대해 포괄성을 높이도록 하는 것이 필요하다.

둘째는 이와 별도로 근로연령층 대상 소득보장제도를 전반적으로 개선할 필요가 있다는 점이다. 근로장려세제와 실업급여의 경우 포괄성이 작고 급여의 충분성 면에서도 빈곤격차 해소에 대한 기여율이 극히 제한적인 것이 확인된 만큼 이들 제도를 대폭 개선하거나, 근로빈곤층을 대상으로 하는 새로운 소득보장 프로그램이 모색될 필요가 있다.

■ 참고문헌 □

- 강신욱, 노대명, 이현주, 임완섭, 김현경, 권문일, 이병희, 우선희, 박형준(2015). 주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구. 한국보건사회연구원.
- 강신욱, 강혜규, 노대명, 이현주, 이병재(2015). 사회보장정책평가의 방향과 과제. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김진욱(2010). 한국 사회보장제도의 확장과 한계: 그 성과와 사각지대의 재조명. 한국사회정책. 17(1). 63-93.
- 남찬섭(2016). 유사. 중복 복지사업 정비 담론의 변천과 사회보장전략에의 함의. 비판사회정책. 50. 126-164.
- 양재진(2013). 국민통합의 현안과 과제: 노동시장과 사각지대 문제를 중심으로. 보건복지포럼. 2018. 27-38.
- 여유진(2004). 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준과 빈곤 사각지대: 공적부양과 사적부양의 관계를 중심으로. 보건사회연구. 24(1). 3-29.
- 이병희(2011). 사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소방안. 동향과 전망. 82. 185-211.
- 홍경준(2003). 근로빈곤계층의 사회보장 적용실태와 사각지대 개선방안. 보건복지포럼. 77. 42-56.
- Figari, F., Matsaganis, M., & Sutherland, H. 2013. Are European social nets tight enough? Coverage and adequacy of minimum income schemes in 14 EU countries. *Journal of Social Welfare*, 22, 3-14.
- Hernanz, V., Malherbet, F. & Pellizzari, M. 2004. *Take-up of welfare benefits in OECD Countries: A review of the evidence*. *OECD Social Employment and Migration Working Papers*.

Abstract

## Evaluating the Efficacy of Income Security System of Korea

Kang, Shin-Wook

It is essential in social policy evaluation to examine how effectively they protect people from social risks. The aim of this study is to evaluate the effectiveness of five income security programs of Korea in coping with poverty, using KoWEPs data. We analyse the coverage and adequacy of these programs, joint as well as individual, for each sub-groups. As a result, it was found that 35% of the poor get none of the benefits. The coverage and adequacy for the aged is rather high. However, for the working age people, the unemployed in particular, are very poorly covered and average benefits levels are very low. These findings imply that there are much room and demand for improvement of Korean income security program, especially for working age population.

**Key Words:** income security programs, coverage, adequacy, take-up, poverty reduction.

◆ 2017.2.1. 접수 / 2017.3.16. 1차 수정 / 2017.3.20. 게재확정