

발 간 등 록 번 호

11-1352000-002177-01

정책보고서 2017-67

사회보장제도 생계지원분야 기본평가



강신욱·임완섭·정해식·강병구·박찬임·이건범·박형준·이
병재

【책임연구자】

강신욱 한국보건사회연구원 선임연구위원

【주요저서】

저소득층의 소득-자산분포를 통해 본 사회보장제도 재산기준의 개선 방향

한국보건사회연구원, 2016(공저)

주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구

한국보건사회연구원, 2015(공저)

【공동연구진】

임완섭 한국보건사회연구원 부연구위원

정해식 한국보건사회연구원 부연구위원

강병구 인하대학교 경제학과 교수

박찬임 한국노동연구원 선임연구위원

이건범 한신대학교 경영학과 교수

박형준 한국보건사회연구원 전문연구원

이병재 한국보건사회연구원 연구원

제출문 < <

보건복지부장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2017. 02. 17.)한 「사회보장제도 생계지원분야 기본
평가」의 보고서로 제출합니다.

2017년 11월
한국보건사회연구원 원장
김 상 호

목 차

요약	1
제1장 서 론	3
제1절 생계지원사업 평가의 필요성	9 3
제2절 국내의 관련 연구 동향	4 4
제3절 연구의 목적과 구성	9 4
제2장 평가의 대상과 방법	35
제1절 평가의 대상 사업과 세부 사업군 분류	5 5
제2절 평가 내용 및 방법	06
제3절 평가 관련 주요 개념 및 변수	2 7
제3장 기초생활보장 사업군 평가	5 8
제1절 사업군의 개요 및 특성	7 8
제2절 설계관련 지표 평가	5 9
제3절 투입 및 집행 관련 지표 평가	101
제4절 산출 관련 지표 평가	4
제5절 성과 관련 지표 평가 - 빈곤 완화 효과	011
제6절 기초생활보장 수급자 자산형성지원사업 평가	2 1 1
제7절 소결	122
제4장 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 평가	521
제1절 사업군의 개요 및 특성	2
제2절 설계관련 지표 평가	6
제3절 투입 및 집행 관련 지표 평가	41
제4절 산출 관련 지표 평가	4

제5절 성과 관련 지표 평가 - 빈곤 완화 효과	051
제6절 주택담보노후연금보증사업 평가	151
제7절 소결	160
 제5장 취업층 세제지원 사업군 평가	31
제1절 사업군의 개요 및 특성	31
제2절 근로장려금 및 자녀장려금	41
제3절 국세감면	15
제4절 소결	197
 제6장 취약 근로자 생계비대부 사업군 평가	102
제1절 사업군의 개요 및 특성	32
제2절 설계관련 지표 평가	3
제3절 투입 및 집행 관련 지표 평가	022
제4절 산출 관련 지표 평가	2
제5절 성과 관련 지표 평가 - 빈곤 완화 효과	922
제6절 소결	231
 제7장 생계지원 사업군에 대한 종합적 평가	332
제1절 생계지원 사업군 수급자 행정 자료를 통해 본 효과성 평가	5·3·2
제2절 조사자료를 통해 본 생계지원 사업군 효과성 평가	5·5·2
제3절 소결	234
 제8장 결론 및 정책적 시사점	7
제1절 주요 평가 결과의 요약	7
제2절 정책적 시사점	7

제3절 분석의 한계	8
참고문헌	287
부록	291

표 목차

<표 2-1> 평가대상 생계지원 사업 및 담당 부처	9	5
<표 2-2> 평가에 사용된 통계 자료와 특징 비교	1	7
<표 2-3> 각 사업군별 평가에 사용된 자료 명	1	7
<표 2-4> 소득평가액 비교(2015-2016)	5	7
<표 2-5> 주요 생계지원 사업의 재산 → 소득 환산 방식 비교	8	7
<표 2-6> 조사자료별 시장소득 중위값의 차이(2016년)	1	8
<표 2-7> 기준중위소득과 조사자료 중위소득과의 차이(2016년)	2	8
<표 2-8> 소득계층별 가구 및 가구원수 규모 및 비율에 대한 추정 결과	4	8
<표 3-1> 기초생활보장 사업군의 사업별 특성	9	8
<표 3-2> 기초보장 생계급여 선정기준액	1	9
<표 3-3> 긴급복지 생계지원 급여액	3	9
<표 3-4> 정부양곡할인지원 공급가격	4	9
<표 3-5> 빈곤층 규모와 기초생활보장 사업군 대상자 규모	6	9
<표 3-6> 빈곤층 중 소득(재산)기준 해당자 비율	7	9
<표 3-7> 기초생활보장 사업군 소득(재산)기준 해당자 중 빈곤층 비율	8	9
<표 3-8> 기초생활보장 사업군의 대상자 추정 근거	1	0
<표 3-9> 기초생활보장 사업군 급여예산과 빈곤격차 추정치	2	0
<표 3-10> 기초생활보장 사업군의 수급자 분포	5	0
<표 3-11> 각 소득계층 내 기초생활보장 사업군 수급자의 비율	6	0
<표 3-12> 기초생활보장 사업군 급여의 빈곤격차 해소율-급여별	9	0
<표 3-13> 기초생활보장 사업군 급여의 빈곤격차 해소율-소득구간별	0	1
<표 3-14> 기초생활보장 사업군 급여의 빈곤지표 완화 효과	1	1
<표 3-15> 희망키움통장I 2016년 지원 기준	3	1
<표 3-16> 희망키움통장II 2016년 소득상한 및 소득하한	3	1
<표 3-17> 희망키움 통장 개요	5	1
<표 3-18> 사업참여 현황 II : 선행연구 및 보도자료 참조	6	1
<표 3-19> 저소득층 자산형성사업 가입가구의 유형별 분포	6	1
<표 3-20> 2016년 저소득 자산형성지원 사업 대상자 규모	8	1
<표 3-21> 빈곤 가구중 소득 기준 해당자 비율	9	1
<표 3-22> 빈곤 가구중 소득 기준 해당자 비율	9	1

<표 3-23> 희망키움통장 자산빈곤격차 해소율	0·2· 1
<표 3-24> 2016년 희망키움통장 모집단별 분포	1·2· 1
<표 3-25> 2016년 희망키움통장 자산빈곤율 감소 효과	2·2· 1
<표 4-1> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 특성	9·2· 1
<표 4-2> 기초연금 선정기준액	1·3· 1
<표 4-3> 장애인연금(기초급여) 선정기준액	3·3· 1
<표 4-4> 장애인연금 부가급여액('16)	4·3· 1
<표 4-5> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 선정기준액 관계	7·3· 1
<표 4-6> 노인·장애인 빈곤층 규모와 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 대상자 규모	9·3· 1
<표 4-7> 노인 빈곤층 규모와 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 대상자 규모	0·4· 1
<표 4-8> 장애인 빈곤층 규모와 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 대상자 규모	1·4· 1
<표 4-9> 노인·장애인 대상자 중 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 소득(재산)기준 해당자 비율	4· 1
<표 4-10> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 해당자 중 빈곤층 비율	3·4· 1
<표 4-11> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여예산과 빈곤격차 추정치	5·4· 1
<표 4-12> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 수급자 분포(2016년 8월)	6·4· 1
<표 4-13> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여의 빈곤격차 해소율-급여별(2016년)	8·4· 1
<표 4-14> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여의 빈곤격차 해소율-급여별(2015년)	8·4· 1
<표 4-15> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여의 빈곤격차 해소율- 소득구간별(2016년)	9·4· 1
<표 4-16> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여의 빈곤격차 해소율- 소득구간별(2015년)	9·4· 1
<표 4-17> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 제도의 빈곤 완화 효과	0·5· 1
<표 4-18> 주택연금 가입요건	2·5· 1
<표 4-19> 주택연금 가입 시 세제혜택	3·5· 1
<표 4-20> 주택연금 지급방식별 공급추이	4·5· 1
<표 4-21> 주택연금 지급방식별 공급추이	4·5· 1
<표 4-22> 주택연금 지급방식별 공급추이(잔액)	5·5· 1
<표 4-23> 주택연금 사업군 대상자 규모	5·5· 1
<표 4-24> 일반노년가구 거주 형태 추이(만 60세 이상)	6·5· 1
<표 4-25> 지역별 주택연금 잔액현황(보증공급액)	7·5· 1
<표 4-26> 주택연금이용가구의 월평균 수입의 구성 - 2016년	8·5· 1
<표 4-27> 주택연금 이용가구의 월평균 수입의 구성 - 2015년	8·5· 1
<표 4-28> 주택연금 미가입가구 중 가입시 희망월수입 충족 조사	9·5· 1

<표 4-29> 주택연금 미가입가구중 가입시 희망월수입 총당 조사	9·5·1
<표 5-1> 근로장려금 소득 요건	661
<표 5-2> 급여 구간에 따른 근로장려금	7·6·1
<표 5-3> 급여 구간에 따른 자녀장려금	8·6·1
<표 5-4> 국세감면 대상 세부사업 내용	1·7·1
<표 5-5> 가구규모별 시장소득(2015년)	6·7·1
<표 5-6> 근로장려금·자녀장려금 수급가구 분포(2015년)	7·7·1
<표 5-7> 장려금 수급자격 가구의 포괄성과 표적화율 분포	8·7·1
<표 5-8> 소득분위별 근로장려금·자녀장려금 수급가구 분포	9·7·1
<표 5-9> 빈곤가구 규모별 근로장려금·자녀장려금 수급가구 분포	0·8·1
<표 5-10> 근로장려금 또는 자녀장려금 수급가구의 소득보조율	1·8·1
<표 5-11> 근로장려금 또는 자녀장려금 수급 빈곤가구의 빈곤격차 해소율	1·8·1
<표 5-12> 근로장려금만 수급한 가구의 소득보조율	2·8·1
<표 5-13> 근로장려금만 수급한 빈곤가구의 빈곤격차 해소율	2·8·1
<표 5-14> 자녀장려금만 수급한 가구의 소득보조율	3·8·1
<표 5-15> 자녀장려금만 수급한 빈곤가구의 빈곤격차 해소율	3·8·1
<표 5-16> 근로장려금·자녀장려금을 동시에 수급한 가구의 소득보조율	4·8·1
<표 5-17> 근로장려금·자녀장려금을 동시에 수급한 빈곤가구의 빈곤격차 해소율	4·8·1
<표 5-18> 총급여 규모별 급여총액 현황	7·8·1
<표 5-19> 1인당 소득공제 및 세액공제·감면	9·8·1
<표 5-20> 소득구간별 비과세소득의 분포(2015)	0·9·1
<표 5-21> 소득구간별 근로소득공제의 분포(2015년)	1·9·1
<표 5-22> 소득구간별 소득공제액의 분포(2015년)	3·9·1
<표 5-23> 소득구간별 세액공제액의 분포	4·9·1
<표 5-24> 소득구간별 세액감면액의 분포(2015년)	6·9·1
<표 6-1> 취약근로자 생계비대부 사업군 특성	5·0·2
<표 6-2> 근로자 생활안정자금 신청 근속기간 및 소득 요건	7·0·2
<표 6-3> 근로자 생활안정자금 선발 접수기준	8·0·2
<표 6-4> 근로자 생활안정자금 융자 한도액 및 신청기한	9·0·2
<표 6-5> 산재근로자 생활안정자금 신청 장해판정 기준	0·1·2
<표 6-6> 직업훈련 생계비 대부 항목별 배점표	2·1·2

<표 6-7> 잠재 대상자 중 경제 취약계층 규모와 취약근로자 생계비대부 사업군 대상자 규모	6	1	2
<표 6-8> 빈곤층 중 취약근로자 생계비 대부사업 소득기준 해당자 비율	7	1	2
<표 6-9> 취약근로자 생계비대부 사업 수혜기준 충족자 중 빈곤층 비율	8	1	2
<표 6-10> 취약근로자 생계비대부 사업군의 대상자 추정 근거	9	2	2
<표 6-11> 취약근로자 생계비대부 사업군 예산과 빈곤격차 추정치	1	2	2
<표 6-12> 취약근로자 생계비대부 사업의 수혜자 분포	5	2	2
<표 6-13> 취약근로자 생계비대부 사업 수혜자 중 빈곤층, 소득기준 만족자 비율(2016년도)	6	2	2
<표 6-14> 취약근로자 생계비대부 사업군 급여의 빈곤격차 해소율-급여별	7	2	2
<표 6-15> 취약근로자 생계비대부 사업군 대부액의 빈곤격차 해소율- 소득구간별	8	2	2
<표 6-16> 취약근로자 생계비대부 사업의 수급자 및 대부액의 소득별 분포	9	2	2
<표 6-17> 취약 근로자 생계비대부 사업군의 빈곤 완화 효과	9	3	2
<표 7-1> 생계지원사업군 수급자의 급여 수별 분포	9	3	2
<표 7-2> 생계지원 사업별 수급자 규모와 급여 수 분포	9	4	2
<표 7-3> 생계지원 사업별 수급자 규모와 타 급여 수급 비율	2	4	2
<표 7-4> 생계지원사업군 수급자의 급여별 분포	3	4	2
<표 7-5> 생계지원사업군의 수급자의 급여 수 별 빈곤격차 해소 효과	5	4	2
<표 7-6> 생계지원사업군의 수급자의 급여 조합별 빈곤격차 해소 효과 비교(2016)	7	4	2
<표 7-7> 생계지원사업군 수급자의 급여 조합별 빈곤격차 해소 효과 비교(2015)	8	4	2
<표 7-8> 생계지원사업군 수급자의 소득수준별 빈곤격차 해소 효과 비교	1	5	2
<표 7-9> 생계지원사업군 수급자의 빈곤지위 변화	3	5	2
<표 7-10> 생계지원사업군 수급자의 급여수별 빈곤지위 변화	4	5	2
<표 7-11> 생계지원사업군 수급자의 급여 조합별 빈곤탈출률 비교	5	5	2
<표 7-12> 생계지원 사업군 수급자격의 포괄성과 표적화율 비교	8	5	2
<표 7-13> 주요 생계지원 급여의 수급자 비율	9	6	2
<표 7-14> 주요 생계지원 급여의 수급 가구 비율	9	6	2
<표 7-15> 주요 생계지원 급여의 수급자의 소득계층내 분포	1	6	2
<표 7-16> 주요 생계지원 급여의 빈곤격차 해소효과	2	6	2
<표 7-17> 생계지원 사업군 급여의 빈곤지표 완화 효과	4	6	2
<표 8-1> 사업군별 주요 평가지표의 요약	9	7	2

그림 목차

[그림 1-1]	OECD 국가의 공적 사회지출의 증가율 비교	9	3
[그림 1-2]	사회복지예산의 규모와 비중 변화	0	4
[그림 1-3]	빈곤율 변화 추이	1	4
[그림 1-4]	재분배정책의 빈곤완화 효과에 대한 국제 비교(2014)	2	4
[그림 2-1]	사업군의 포괄성과 표적화율	1	6
[그림 2-2]	급여의 충분성	3	6
[그림 2-3]	빈곤격차 해소와 빈곤율 변화	5	6
[그림 3-1]	기초보장 생계급여 및 긴급복지 예산의 월별 집행 실적 비교(연간 평균=100, 2016년)	0	1
[그림 5-1]	급여 구간에 따른 근로장려금	7	1
[그림 5-2]	급여 구간에 따른 자녀장려금	9	1
[그림 5-3]	소득세 연말정산 세액계산 흐름도(2015년)	6	1
[그림 5-4]	비과세소득의 소득구간별 비중(2015년)	0	1
[그림 5-5]	근로소득공제의 소득구간별 비중(2015년)	2	1
[그림 5-6]	소득공제액의 소득구간별 비중(2015년)	3	1
[그림 5-7]	세액공제액의 소득구간별 비중(2015년)	5	1
[그림 5-8]	세액감면액의 소득구간별 비중(2015년)	6	1
[그림 6-1]	근로자 생활안정자금 융자사업의 월별 집행 실적 비교(연평균=100)	3	2
[그림 6-2]	직업훈련 생계비 대부사업의 월별 집행 실적 비교(연평균=100)	3	2
[그림 6-3]	취약근로자 생계비 대부사업의 월별 집행 실적 비교(연평균=100)	4	2
[그림 7-1]	생계지원사업군 수급자의 수급유형별 소득계층 구성(2016)	9	2
[그림 7-2]	생계지원사업군 수급자의 수급유형별 기준중위소득 50% 이하 인구비율(2016)	0	2

1. 서론

□ 평가의 배경

- 지난 20년간 한국의 사회보장제도의 양적 규모는 빠른 속도로 확대됨.
 - 사회보장제도의 양적 투입을 대표하는 지표인 GDP대비 공적 사회지출 비율은 1995~2005년 사이에 7.0%, 2005~2015년 사이에 5.2% 증가
- 재원의 양적 투입이 빠르게 증가한 결과 정부 예산 가운데서 차지하는 복지 예산의 비중도 급속히 증가하여 2017년 현재 정부 재정에서 가장 큰 비중을 차지하고 있음.
 - 정부예산 중 사회복지 예산의 규모: 21%(1997) → 35%(2017)
- 그러나 이러한 복지지출의 양적 확대에도 불구하고 사회적 위험이 충분히 통제되고 있다고 보기 어려움.
 - 정부의 재정정책의 결과로 나타나는 빈곤완화의 효과는 지속적으로 커지고 있으나 시장에서의 빈곤화 경향을 충분히 상쇄하지 못하고 있음.
- 정부의 정책이 사회적 위험을 충분히 낮추고 있지 못하는 것은 다양한 원인에서 비롯될 수 있는 바, 어떤 원인을 어떻게 개선함으로써 정책의 효과가 개선될 수 있을지를 판단하려면 현재의 정책 효과에 대한 엄밀한 평가가 필요.

□ 사회보장제도 사업군 평가와 생계지원 사업군 평가

- 사회보장위원회는 공통 지표에 따른 사업군 단위의 효과성 평가를 주기적으로 실시하도록 방침을 정하고 있음(사회보장위원회, 2015).
- 빈곤과 계층 간 소득격차가 심화되는 최근의 경향을 감안할 때 저소득층의 생계를 지원하는 사업군에 대한 평가가 필요한 시점임.

- 기초연금(2014)과 국민기초생활보장제도(2015)가 최근에 개편되어 그 효과가 관측되기 시작함.
- 현 정부가 주요 소득보장 제도의 신설이나 개편을 계획하고 있는 시점에서 기존 제도의 효과성에 대한 진단과 평가는 신규 도입될 제도의 평가를 위해서도 필요함.

□ 연구의 목적 및 평가 대상

- 본 연구의 목적은 생계지원사업군에 대해 공통지표를 적용한 기본 평가를 수행하고, 평가 결과에 따른 정책적 함의를 제시하는 것임.
- 평가의 대상은 생계지원 목적에 해당되는 4개 세부 사업군(기초생활보장, 노인·장애인 소득지원, 취업충 세제지원, 취약근로자 생계비대부 등)에 속하는 총 19개 사업을 포함
- 평가의 내용 역시 사회보장위원회(2015)에 제시된 주요 평가지표를 따름.
 - 사업군의 포괄성(coverage)과 충분성(adequacy), 수급률(take up) 등 기본평가를 위한 공통지표에 따라 사업군 설계, 투입, 집행, 산출 및 성과 등 각 단계에 걸쳐 평가하고자 함.

□ 이하 연구는 다음과 같은 내용으로 구성됨.

- 2장에서는 평가와 관련된 기본틀을 제시할 것임.
- 3장~7장에서는 사업군을 크게 기초생활보장사업군(3장), 노인· 장애인 대상 소득보장 사업군(4장), 취업충 세제지원 사업군(5장), 취약 근로자 생계비대부 사업군(6장)으로 구분하여 평가를 수행.
 - 7장은 3~6장에서 평가된 사업군들 가운데 동시에 평가가 가능한 사업 또는 사업군들을 묶어 평가를 시도하고자 함.
- 마지막으로 8장에서는 전체 연구의 주요 평가결과를 요약하고 정책적 시사점을 제시하고자 함.

□ 이러한 평가를 통해 다음과 같은 기대효과가 있을 것으로 예상함.

- 생계지원 사업군의 개별 사업 및 (세부) 사업군의 정책 효율성·효과성 판단의 근거자료를 제시함으로써 궁극적으로 정책 성과를 제고하는 데 기여
- 신설되거나 개편을 앞두고 있는 제도들의 성과를 평가하기 위한 사전 근거자료로 활용될 수 있음.
- 공통지표체계에 충실한 평가를 통해 타 사업 군 기본평가 시 참고가 되거나 사업군 간 비교의 자료가 될 수 있을 것임.

2. 평가의 대상과 방법

1) 평가대상

- 사회보장위원회(2015)는 평가 대상 사업군을 사업의 기능과 대상을 중심으로 구분하고 있음.
- 생계지원사업은 취약계층의 소득 부족과 그에 따른 생계비 부족을 보충하는 기능을 담당하고 있으며, 지원 대상은 주로 빈곤층이나 저소득층을 대상으로 함.
 - 그러나 생계지원 사업군의 기능 가운데에는 비빈곤층에 대한 빈곤화 예방 기능도 있으므로 반드시 빈곤층을 사업군의 잠재적 대상층으로 국한하는 것이 갖는 한계에 유념할 필요가 있음.
 - 한편 핵심적인 소득보장제도이면서도 사회보장위원회의 평가 대상 사회보장 사업의 목록에 포함되어 있지 않은 사업들도 있음(예, 노령연금, 고용보험).
- 실효성 있는 평가를 수행하기 위해 평가대상을 재설정하고, 일부 사업을 평가 대상에서 제외함.
 - 본 평가가 사업군 평가를 원칙으로 하고 있기 때문에 유사한 성격의 다른 사업들과 함께 사업군으로 묶이기 어려운 사업들은 평가 대상에서 제외함.
- 평가에서 제외된 사업과 그 주요 근거는 다음과 같음.

- 개인 및 가구지원 사업이 아닌 기관지원의 성격을 띠는 사업
 - 최근에 사업이 시작되었거나 효과가 나타나기까지 시간이 소요되어 현 시점에서의 평가가 시기상조라고 판단되는 사업
 - 협소하게 규정된 특수 집단을 대상으로 하여 모수 추정이 불가능하거나 평가를 하더라도 개별 사업에 대한 평가가 되기 쉬운 사업
 - 자료상의 제약에 따른 사업이나 기타 대부사업
 - 당초 생계지원 사업으로 구분되는 것이 적절치 않다고 판단되는 사업
- 한편 기초보장제도의 해산급여와 장제급여, 긴급복지지원제도의 장제비 지원, 해산비 지원 제도는 비중이 큰 관련 사업에 포함시켜 분석함(이들 사업들은 아래의 <표 1>에 △로 표기).
- 이상과 같이 평가대상을 재조정한 결과 평가의 대상이 된 사업은 모두 19개 사업인 바, 이를 4개의 세부 사업군으로 구분하여 평가하고자 함.
- 한편 같은 세부 사업군에 포함되었더라도 다른 사업들과 묶어 평가하기 어려운 사업들, 즉 개별 사업 평가의 성격이 불가피한 성격들은 세부 사업군 평가 안에서 별도로 평가 결과를 제시할 것임.
- 평가의 대상 시기는 주로 2016년에 더 초점을 맞추되, 가용 데이터 없거나 불안정할 경우 2015년을 중심으로 평가

<표 1> 평가대상 생계지원 사업 및 담당 부처

구분	사업명	담당 부처	본 평가의 대상 여부	사업군 재분류	
생계 (31)	기초 생활 보장 (9)	(긴급복지)장제비지원	보건복지부	△	기초 생활 보장 (7)
		(긴급복지)해산비지원	보건복지부	△	
		(기초보장)장제급여	보건복지부	△	
		(기초보장)해산급여	보건복지부	△	
		예술인 긴급복지 지원	문화체육관광부	×	
		(긴급복지)사회복지시설이용지원	보건복지부	×	
		(긴급복지)생계지원	보건복지부	○	
		양곡할인	보건복지부	○	
		(기초보장)생계급여	보건복지부	○	
	노인· 장애인 생활보장 (7)	노후긴급자금 대부사업	보건복지부	×	노인·장애인 소득지원 (4)
		주택담보노후연금보증	금융위원회	○	
		장애수당	보건복지부	○	
		장애인 연금	보건복지부	○	
		기초연금	보건복지부	○	
		퇴직급여제도 정착지원	고용노동부	×	
		농지연금	농림축산식품부	×	
	기타 생계 지원 (15)	농어가 목돈마련 저축장려금 지급	금융위원회	×	취업충 세제지원 (2)
		지방세감면 (지방세, 주민세, 취득세 및 자동차세)	행정자치부	×	
		국민연금 출산크레딧	보건복지부	×	
		국세감면(34종)	기획재정부	○	
		근로장려금	기획재정부	○	
		산재근로자 생활안정자금융자	고용노동부	○	취약 근로자 생계비대부 (4)
		임금채불근로자 생계비대부	고용노동부	△	
		직업훈련 생계비대부	고용노동부	○	
		근로자 생활안정자금대부	고용노동부	○	
		저임금근로자 사회보험료지원사업 (두루누리)	고용노동부	×	
		농어업인 연금보험료지원	농림축산식품부	×	자산형성 (1) (→기초생활보 장사업군으로 평가)
		노숙인등 복지지원	보건복지부	×	
		희망키움통장/근로소득장려금	보건복지부	○	
		실업크레딧 지원사업	고용노동부, 보건복지부	×	
		농업재해보험	농림축산식품부	×	
추가	자녀장려금	기획재정부	○	취업충 세제지원에 포함(1)	

주: 괄호는 해당 사업군내 평가대상 사업의 수를 의미함.
 자료: 강신욱 외(2015)

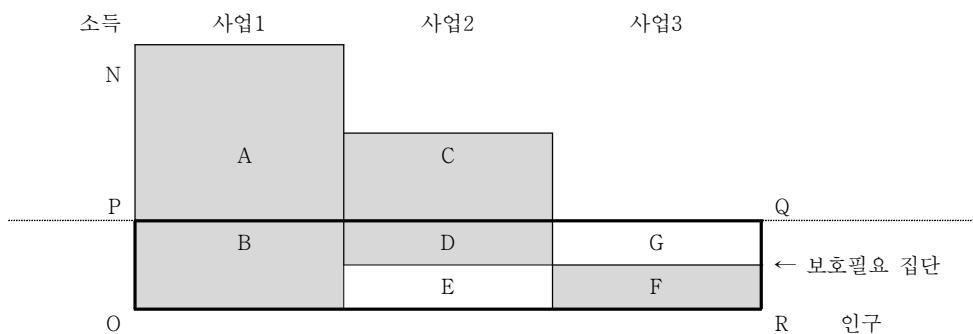
2) 주요 평가 지표

□ 설계관련 지표

○ 대상자 설정의 포괄성(coverage), 표적화(targeting), 사업군 내 사업간 관계(중첩, 보완 여부) 등에 대한 평가

- 포괄성은 해당 사업군의 보호(지원)가 필요하다고 간주되는 집단 가운데 사업군의 지원을 받을 자격을 갖춘 사람들의 비율을 의미함.
- 표적화율은 사업대상자 중 사업군의 보호(지원)이 필요하다고 간주되는 집단의 비율을 의미함.
- 사업군 내 사업간 관계에서는 사업들이 상호 보완적 관계를 형성하는지 혹은 대상자를 중첩하여 설정하고 급여를 과다하게 지급하는 결과를 초래하는지 여부들을 살펴봄.

[그림 1] 사업군의 포괄성과 표적화율



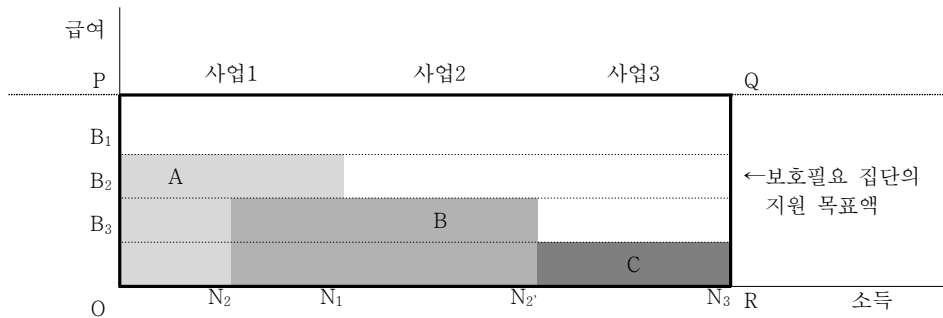
○ 포괄성: 보호가 필요한 집단(□OPQR) 대비 $(B+D+F)$ 의 면적 비율을 의미함.

○ 표적화율: 전체 사업대상자(즉 색칠된 사각형의 합 $=A+B+C+D+F$) 대비 보호필요 집단 내 사업대상자($=B+D+F$)의 비율을 의미함.

○ 투입 지표로서의 충분성: 해당 사업군이 지원해야 할 욕구(금액으로 환산된)의 총량에 비해 예산 투입이 어느 정도인지를 의미함.

- 산출지표로서의 수급자 비율: 실제 급여를 받은 집단이 보호의 대상이 되는 집단(위 [그림 1] 의 □OPQR)의 몇 %에 해당되는지를 의미하는 것임.
- 급여의 충분성: 아래의 [그림 2] 에서 사업군이 보호(지원)하고자 하는 대상 소득계층이 ON_3 이하의 계층이고 지원이 필요한 금액이 OP라고 한다면 사업군이 제공하는 급여의 충분성은 $(A+B+C)/(\square OPQR)$ 로 표현될 수 있음.

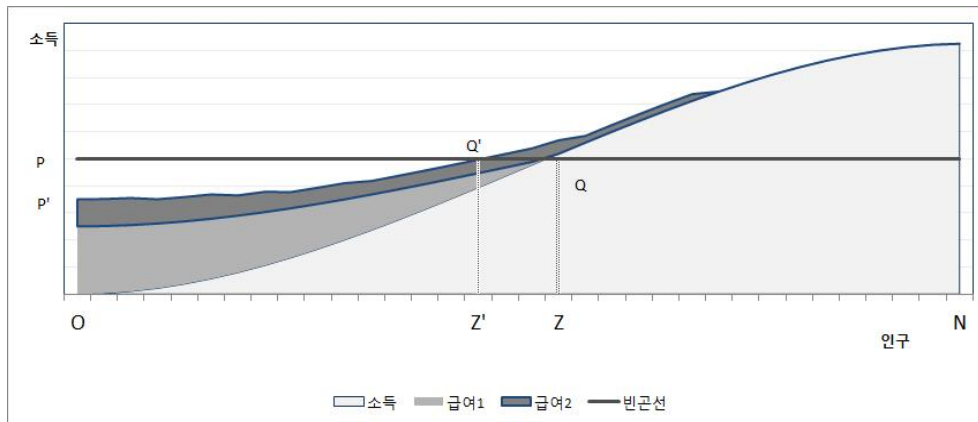
[그림 2] 급여의 충분성



- 사업군의 효과(빈곤 완화 효과)는 다음 [그림 3] 과 같이 도식화될 수 있음.

- 빈곤율 완화폭(%p) = $\frac{Z}{N} - \frac{Z'}{N}$
- 빈곤율 완화율(%) = $\left\{ \left(\frac{Z}{N} - \frac{Z'}{N} \right) / \frac{Z}{N} \right\}$
- 빈곤격차 해소효과는 $(\square OP'Q'Q / \triangle OPQ)$ 의 면적)의 비율로 표현됨.
- 빈곤탈출률은 $\frac{\overline{ZZ}}{OZ}$ 로 나타낼 수 있음.

[그림 3] 빈곤격차 해소와 빈곤율 변화



○ 위의 지표를 실제로 모두 적용하는 것이 가능할지 여부는 일차적으로 평가에 사용되는 자료(데이터)의 가용성과 특징에 의존하므로 각 사업군별로 공통지표를 적용할 때에는 선택적 적용이 불가피할 것임.

3) 평가를 위한 자료 및 데이터

○ 평가를 위한 실증 분석에는 행정 집계자료, 행정 미시자료, 조사 미시자료 등 크게 세 종류의 자료가 사용됨.

- 행정 집계자료란 사업을 시행하는 부서가 작성하여 제공하는 행정자료 가운데 사업의 내역을 수급자 개인이나 가구단위로 정보를 제공하지 않고 전체를 종합하여(aggregate)제공하는 자료를 의미함.
- 행정 미시자료(micro data)는 사업 주체가 제공하는 수급단위(미시 주체)별 정보를 기록한 자료를 의미함.
- 조사 미시자료는 특정 목적을 갖고 각 기관에서 일부 표본(sample)에 대해 조사한 내용을 제공하는 자료임.

○ 각 자료별 장단점을 비교하면 아래의 <표 2>와 같음.

<표 2> 평가에 사용된 통계 자료와 특징 비교

자료 유형	행정 집계자료	행정 미시자료	조사 미시자료
자료명	사업부서별 제공 자료 (요청한 양식에 따라 작성)	<사회복지통합전산망>자료	<한국복지패널>자료
정보 기준시점	2015, 2016년 말	2015, 2016년 각 8월	2015, 2016년말 (또는 연간)
정보제공단위	사업 (또는 사업대상자 내 집단)	개인/가구	개인/가구
사업(군) 비대상자 포함 여부	제외	제외	포함
수급자 중 정보 제공자	전체(합계, 평균)	전체	일부
타 급여 수급 정보	제외	제외 (연결 데이터셋 구축시 포함)	포함
자료의 상태	양호	정비/선택 필요	양호

○ 3장부터 7장까지의 사업별 평가에서 사용된 자료의 유형을 비교하면 다음 <표 3>과 같음.

<표 3> 각 사업군별 평가에 사용된 자료명

사업군명(장)	행정 집계자료	행정 미시자료	조사 미시자료
기초생활보장(3장)	각 부처 제공자료	<사회복지통합전산망> 자료	<한국복지패널>자료
노인·장애인 소득지원(4장)	각 부처 제공자료 주택금융공사 『주택금융 월보』 등	<사회복지통합전산망> 자료	<한국복지패널>자료
취업층 세제지원(5장)	국세청 『국세통계연보』		<한국복지패널>자료
취약근로자 생계비대부(6장)	고용노동부 제공자료	고용노동부 제공자료	<한국복지패널>자료
다사업군 종합(7장)	각부처별 제공자료	<사회복지통합전산망> 자료	<한국복지패널>자료

4) 사업군의 잠재적 지원 대상자로서 빈곤층 추정

○ 외생적으로 정의된 빈곤선이 없을 경우 균등화된 가구 시장소득 중위값의 50%선을 빈곤선으로 활용함.

－ 그런데 조사자료마다 표본과 조사내용, 조사방법상이하고, 이에 따라 중위

소득값과 빈곤선이 달라지는 것이 불가피함(<표 4>).

- 이하에서는 주로 <한국복지패널> 자료를 활용할 것지만 <가계동향조사> 자료와의 이러한 빈곤선 차이가 빈곤층 인구나 사업군의 빈곤층 포괄성 등 주요 추정결과에 영향을 미칠 수 있음을 유의해야 할 것임.

<표 4> 조사자료별 시장소득 중위값의 차이(2016년)

(단위: 원/월)

가구원수	복지패널		가계동향		차이	
	중위값(A)	빈곤선(B)	중위값(C)	빈곤선(D)	중위값 차이(A-C)	빈곤선 차이(B-D)
1	2,320,950	1,160,475	2,068,077	1,034,038	252,873	126,437
2	3,282,319	1,641,159	2,924,702	1,462,351	357,617	178,808
3	4,020,003	2,010,002	3,582,014	1,791,007	437,990	218,995
4	4,641,900	2,320,950	4,136,153	2,068,077	505,747	252,873
5	5,189,802	2,594,901	4,624,360	2,312,180	565,442	282,721

주: 복지패널 자료의 소득은 월 소득으로 환산한 값임.

자료: 통계청, <가계동향조사> 2016년 원자료; <한국복지패널> 12차 가구데이터 원자료.

- 행정 미시자료를 활용한 분석에서는 ‘기준 중위소득’의 50%선을 빈곤선을 대신하는 개념으로 활용함.
- 빈곤선 추정치의 자료별 차이로 인해 빈곤선 이하의 소득을 얻는 계층의 비율, 즉 빈곤율도 자료별로 차이가 나며, 빈곤율을 이용하여 추정된 빈곤층 모수의 규모 역시 자료마다 달라짐(<표 5>).

<표 5> 소득계층별 가구 및 가구원수 규모 및 비율에 대한 추정 결과

(단위: 명, 가구, %)

조사 자료	소득계층	2015년		2016년	
		인구	가구	인구	가구
한국 복지 패널	전체	47,128,105 (100.0)	18,705,004 (100.0)	48,128,545 (100.0)	19,284,671 (100.0)
	중위50% 미만	10,272,730 (21.8)	6,020,436 (32.2)	10,335,292 (21.5)	5,988,795 (31.1)
	중위40% 미만	8,508,508 (18.1)	5,156,977 (27.6)	8,282,364 (17.2)	5,005,992 (26.0)
	중위60% 미만	12,712,868 (27.0)	7,051,693 (37.7)	12,741,479 (26.5)	6,983,132 (36.2)
가계 동향 조사	전체	45,784,482 (100.0)	17,340,103 (100.0)	45,504,327 (100.0)	17,613,536 (100.0)
	중위50	7,938,637 (17.3)	4,524,320 (26.1)	8,325,100 (18.3)	4,808,363 (27.3)
	중위40	6,657,966 (14.5)	3,987,058 (23.0)	7,048,812 (15.5)	4,245,111 (24.1)
	중위60	9,449,219 (20.6)	5,141,632 (29.7)	9,971,387 (21.9)	5,480,890 (31.1)

주: 1) 괄호는 전체 가구원(가구) 대비 비율임.

2) 빈곤층 인구의 추정에는 가구원 가중치(가구 가중치에 가구원수를 곱한 값)을 이용함.

자료: <한국복지패널> 가구용 데이터 각년도 원자료; 통계청 <가계동향조사> 각년도 원자료.

- <한국복지패널> 자료를 이용한 빈곤층 추정치를 이용할 경우 빈곤층 포괄성은 <가계동향조사> 자료를 이용하는 경우에 비해 과소평가될 수 있음을 유의해야 할 필요가 있음.

3. 기초생활보장 사업군 평가

1) 사업군의 구성 및 특성

- 기초생활보장 사업군 중 평가 대상 사업은 기초보장 생계급여와 해산·장제급여, 긴급복지지원제도 중 생계지원과 해산·장제비지원, 양곡할인사업, 그리고 희망키움통장 및 내일키움통장 사업임.
- 이 사업군에 포함되는 사업은 주로 저소득층의 생계 유지에 필요한 소득 부족분을 지원해주는 것을 목적으로 하는 공공부조 사업임.
- 대상자 선정시 인구학적 특성이나 근로능력에 따른 구분을 두지 않고 있으

며, 대신 엄격한 소득-재산조사(means test)를 거침

○ 사업군에 속하는 각 사업의 주요 현황은 아래 <표 6>과 같음.

<표 6> 기초생활보장 사업군의 사업별 특성

연도	구분		(기초보장)생계급여	(긴급복지)생계지원	정부양곡할인지원	합계		
사업 방식	지원 단위		가구	가구	가구			
	소득 및 재산기준		소득인정액≤기준중위소득의 29%(‘16)	소득≤기준중위소득 75% 재산13,500만원미만(대도시)	기초수급자 및 차상위(소득인정액≤기준 중위소득 50%)			
	기타 기준		부양의무자기준	위기 사유	－			
	급여액 지급방식		기준선 - 가구별 소득인정액	가구원수별 정액	양곡가의 1/2할인			
지원 현황	2015	지원대상자 규모 (계획)	가구	810,000	77,010	－	887,010	
			명	1,350,000	－	－	－	
		예산(백만 원)			3,400,982	174,868	96,975	3,672,825
		수급자 규모	가구	803,385	155,871	220,737	1,179,993	
	명		1,259,407	330,583	－	1,589,990		
	2016	지원대상자 규모 (계획)	가구	810,000	104,000	－	914,000	
			명	1,350,000	－	－	－	
		예산(백만 원)			4,141,180	160,388	98,704	4,400,272
수급자 규모(가구)		가구	808,575	126,789	236,031	1,171,395		
	명	1,240,677	235,189	－	1,474,849			

2) 주요 평가 결과

○ 소득 기준선만을 고려하였을 때 기초생활보장 사업군은 빈곤가구의 약 82.3%, 빈곤층 인구의 83.0%를 포괄하도록 설계되어 있음.

- 소득-재산기준을 충족하는 자는 빈곤가구의 비율은 70.6%, 빈곤인구의 비율은 68.6%임.

<표 7> 빈곤층 중 소득(재산)기준 해당자 비율

(단위: %)

		기초보장사업군 소득기준 해당자 (≤기준중위소득 75%)	기초보장사업군 소득 및 재산기준 해당자	양곡할인 소득기준 해당자 (≤기준중위소득 50%)	양곡할인 소득 및 재산기준 해당자
2016년	빈곤 가구 중	82.3	70.6	46.4	35.5
	빈곤층 인구 중	83.0	68.6	45.3	30.7
2015년	빈곤 가구 중	84.1	72.4	53.2	42.1
	빈곤층 인구 중	84.8	70.9	52.1	37.7

자료: <한국복지패널> 11, 12차 가구데이터, 원자료.

- 그러나 실제 사업군의 수급자 수(113만 4천명)는 빈곤층 추정인구(1,036만 명)의 약 10.9%에 해당함.
- 사업군의 소득-재산기준선을 차상위 양곡할인 기준선(기준중위소득의 50%선)으로 가정하였을 때 빈곤층에 대한 사업군 기준선의 표적화 비율은 100%인 바, 이는 이 사업군이 매우 빈곤층에 표적화되어 설계되어 있음을 의미함.
- 기초생활보장 사업군의 총 급여예산은 2016년 빈곤층 빈곤격차의 약 7.6%에 해당되는 금액임.

<표 8> 기초생활보장 사업군 급여예산과 빈곤격차 추정치

(단위: 백만 원/년, %)

연도	생계급여	양곡할인	생계지원	계(A)	빈곤격차(B)	A/B(%)
2016	4,128,576	65,781	144,750	4,339,107	56,972,701	7.6
2015	3,383,778	89,344	166,164	3,639,286	57,589,914	6.3

자료: 보건복지부 내부자료; 한국복지패널 11차 및 12차 가구데이터 원자료.

- 실제 사업군 수급자들이 받는 급여의 빈곤격차 해소율은 약 45.6%로 추정됨.
- 기초생활보장 사업군은 빈곤율을 약 0.3%p 낮추고 빈곤격차비율을 약 5.7%p 낮추는 효과를 보이는 것으로 추정됨.

<표 9> 기초생활보장 사업군 급여의 빈곤격차 해소율- 소득구간별

(단위: %, 명, 원/월)

연도	소득 구간	비율	인구	소득(A)	빈곤격차(B)	급여합(C)	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
2016	전체	100.0	1,134,050	256,724	1,035,588	472,338	45.6
	소득 0	29.2	330,846	0	1,208,872	659,195	54.5
	기준중위소득 10%미만	21.4	243,238	119,174	1,211,424	619,078	51.1
	기준중위 10~20%	36.3	411,324	360,470	881,725	344,223	39.0
	기준중위 20~30%	12.6	142,376	730,181	798,407	157,402	19.7
	기준중위 30~40%	0.3	2,999	1,236,937	562,233	420,090	74.7
	기준중위 40% 이상	0.3	3,267	1,789,567	194,601	527,286	271.0
2015	전체	100.0	1,094,771	249,043	1,011,917	432,733	42.8
	소득 0	30.3	331,265	0	1,188,164	617,841	52.0
	기준중위소득 10%미만	20.4	222,792	120,366	1,166,769	572,475	49.1
	기준중위 10~20%	36.8	402,924	357,931	860,793	301,205	35.0
	기준중위 20~30%	12.1	132,771	703,930	788,701	129,944	16.5
	기준중위 30~40%	0.2	2,017	1,102,294	492,041	398,424	81.0
	기준중위 40% 이상	0.3	3,002	1,800,516	163,694	703,821	430.0

주: 빈곤격차는 가구원수별 기준중위소득의 50%선과 가구소득의 격차를 의미함.

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 사업별 수급자 연결자료(2015.8, 2016.8)

○ 한편 기초보장수급자 대상 자산형성지원 사업의 경우 빈곤층에 대한 매우 낮은 포괄성과(14.3%), 반대로 높은 표적화율(88.6%)을 보임.

○ 자산빈곤선(= 소득빈곤선의 6개월분 합)을 이용하여 자산형성지원사업의 충분성을 평가할 경우 자산빈곤격차 해소율은 0.36~0.37%에 불과한 매우 낮은 수치로 평가됨.

3) 쟁점과 주요 제도 개선사항

○ 빈곤층 대상 포괄성의 측면에서는 자격기준에 해당되는 인구 추정치에 비해 실제 수급자의 비율은 그에 크게 미치지 못하나, 급여의 충분성 면에서는 반대의 현상이 나타남.

- 이러한 현상은 빈곤층 가운데 일부 집단에 대해 지원이 집중됨에 따라 빈곤층 내에서 지원을 받은 집단과 그렇지 않은 집단 사이에 형평성 문제를 유발할 소지가 있음.
 - 따라서 향후 사업군의 발전 과정에서 충분성의 개선보다 포괄성의 확대에 우선적으로 주력할 필요가 있음.
- 기준중위소득의 30% 이하 계층에서도 충분성이 약 50%에 불과하다는 점은 개선이 필요한 사항임.
- 다만 제도 개선과정에서 급여수준에 직접적 영향을 미치는 소득기준의 인상보다는 재산기준이나 부양의무자 기준 완화를 통해 포괄성 개선과 충분성 제고를 동시에 추진하는 것이 바람직할 것임.
- 부양의무자의 분포에 대한 정보가 없어 자격기준을 어느 정도 완화할 경우 포괄성이 얼마나 개선될지 추정하기는 어렵다는 점이 문제임.
- 부양의무자 분포와 관련된 정보가 없다는 점은 부양의무자 기준의 점진적 완화라는 제도 개선 전략을 채택하는 데 있어서 큰 장애가 될 수 있으므로 이에 대한 대책이 필요함.

4. 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 평가

1) 사업군의 구성 및 특성

- 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 대표적인 제도인 기초연금, 장애인연금은 노령, 장애로 인해 생활이 어려운 노인, 장애인에게 연금을 지급함으로써 생활의 안정을 지원하는 것을 목적으로 함.
- 이 사업군에 포함되는 사업은 노령, 장애와 같이 인구학적 범주를 특정하고 있는데, 그것은 근로능력이 없다는 가정 하에 산출된 범주이며, 이에 따라 대상자 선정의 소득·재산 기준을 높게 설정하고 있음.

○ 그러나 동 사업군에는 장애로 인해 발생하는 추가비용을 보전하기 위한 제도로 포함하고 있으며(장애인연금 부가급여, 장애수당), 또한 노인·장애인의 자산을 활용한 소득지원 장치로서 주택연금이 포함되어 있음.

○ 이 사업군에 해당하는 사업들의 주요 특성과 2015년 및 2016년 지원 현황을 살펴보면 아래 <표 10>과 같음.

<표 10> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 특성

연도		구분		기초연금	장애인연금	장애(아동)수당	주택연금	합계
사업방식		지원 단위		개인	개인	개인	개인	
		소득 및 재산기준('16)		개인(부부) 소득인정액≤ 100만 원 (부부160만 원)	개인(부부) 소득인정액≤ 100만 원 (부부160만 원)	가구 소득인정액≤ 기준중위50%	시가9억 원 이하 주택소유자	
		기타 기준		만65세 이상	만18세이상 중증(중복)장애	만18세이상 경증장애	만60세 이상	
		급여 지급방식		정액(부분 감액)	정액(부분 감액)	정액(차등)	담보부 대출	
지원 현황	2015	지원대상자 규모 (계획)	가구	-	-	-		
			명	4,637,000	322,851	331,000		5,290,851
		예산(백만 원)		10,008,986	848,896	196,326		11,054,208
		수급자 규모	가구	-	-	-		
	명		4,495,000	342,444	327,881		5,165,325	
	2016	지원대상자 규모 (계획)	가구	-	-	-		
			명	4,805,000	351,088	320,000		5,476,088
		예산(백만 원)		10,289,656	832,815	197,993		11,320,464
수급자 규모(가구)		가구	-	-	-			
	명	4,581,000	350,161	336,224		5,267,385		

자료: 보건복지부 내부자료

2) 주요 평가 결과

○ 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 소득-재산 기준선은 2016년 중위소득 50% 이하 노인·장애인 포함 빈곤 가구의 약 88.7%, 빈곤 인구의 87.4%를 포괄 하도록 설계된 것으로 나타남.

<표 11> 노인·장애인 대상자 중 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 소득(재산)기준 해당자 비율
(단위: %)

구분		기초수급자 장애수당 기준 미만	장애인연금 부가급여 기준 미만	노인단독(장애인 단독) 소득인정액 미만	노인부부(장애인 부부) 소득인정액 미만
2016	빈곤 가구 중	71.6	81.7	79.8	88.7
	빈곤층 인구 중	68.5	79.8	77.5	87.4
2015	빈곤 가구 중	72.8	83.6	80.0	88.6
	빈곤층 인구 중	66.7	79.4	75.0	85.9

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 데이터 원자료.

- 표적화율은 노인부부(장애인 부부) 소득인정액을 적용할 경우, 노인·장애인 포함 빈곤 가구의 79.5%, 빈곤한 노인·장애인의 76.7%가 포함되었음.
- 노인·장애인 대상 소득지원 사업군은 사업별로 대상자 선정 기준에서 인구학적 범주로 각 집단을 구분하고 있어 원칙적으로 대상자 중첩의 문제는 발생하지 않음.
 - 다만, 장애로 인한 추가비용 보전 성격의 장애인연금 부가급여와 장애수당은 기초연금과 중복 급여가 발생하고 있음.
- 2016년 사업군 급여예산 총액은 약 10조 9,258억 원으로, 대상자 빈곤격차 54조 1,823억 원의 20.2%에 해당하였음.

<표 12> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여예산과 빈곤격차 추정치

(단위: 백만 원, %)

구분	기초연금	장애인연금	장애수당	계(A)	빈곤격차(B)	빈곤격차해소율 (100*A/B)
2016	9,911,957	821,298	192,552	10,925,807	54,182,262	20.2
2015	9,679,605	797,615	188,904	10,666,124	51,387,100	20.8

자료: 보건복지부 내부자료; <한국복지패널> 11차 및 12차 데이터 원자료.

- 사회복지통합 전산망 수급자 통계를 이용하여 추정한 경우 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 수급자 480만 9천여 명의 빈곤격차는 82만 2천 원이었으며, 이에 따른 빈곤격차 해소율은 22.3%로 추정되었음.

<표 13> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여의 빈곤격차 해소율- 소득구간별(2016년)

(단위: %, 명, 원/월)

구분	비율	인구	소득(A)	빈곤격차(B)	급여합(C)	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
전체	100.0	4,751,600	370,813	822,552	183,594	22.3
소득 0	39.6	1,881,791	0	969,324	198,729	20.5
중위 10% 미만	16.5	785,613	110,254	911,120	184,965	20.3
중위 10~20%	17.3	821,812	332,621	816,069	181,485	22.2
중위 20~30%	9.6	455,409	608,783	628,259	172,660	27.5
중위 30~40%	6.2	293,928	885,536	389,644	165,194	42.4
중위 40~50%	3.9	182,736	1,175,637	140,033	158,472	113.2
중위 50% 이상		330,311	1,966,710	.	144,702	

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 사업별 수급자 연결자료(2016.8)

○ 한국복지패널 자료를 이용하여 추정한 경우 빈곤율 완화효과는 6.7%, 빈곤격차비율 감소율은 16.1%로 확인되었음.

<표 14> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 제도의 빈곤 완화 효과

(단위: %)

연도	빈곤지표	기준선	시장소득 (A)	시장소득+기초연금+ 장애인연금(수당 등) (B)	빈곤감소폭 (C=A-B, %p)	빈곤감소율 (D=C/A, %)
2016	빈곤율	중위 50%	61.3	57.2	4.1	6.7
		중위 40%	53.6	48.1	5.5	10.2
		중위 60%	67.4	64.7	2.8	4.1
	빈곤격차비율	중위 50%	58.3	49.0	9.4	16.1
		중위 40%	56.5	45.3	11.2	19.8
		중위 60%	60.2	51.9	8.3	13.8
2015	빈곤율	중위 50%	61.5	57.6	3.9	6.3
		중위 40%	54.5	48.7	5.8	10.6
		중위 60%	68.4	65.7	2.6	3.9
	빈곤격차비율	중위 50%	59.1	48.8	10.3	17.4
		중위 40%	56.7	44.9	11.8	20.9
		중위 60%	60.2	51.4	8.8	14.6

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 데이터 원자료.

○ 이상의 빈곤격차 해소율은 기초생활보장 사업군과 비교하여 크게 낮으나, 정책 목표의 달성 실패라 평가할 수는 없음. 이는 해당 사업군의 정책 목표가 빈곤격차 해소보다는 빈곤으로 인한 고통의 경감에 있기 때문임.

3) 쟁점 및 제도 개선 사항

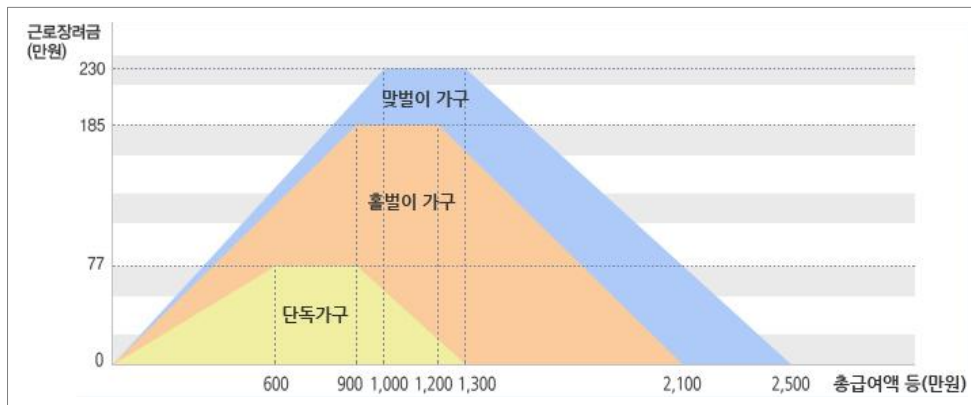
- 노인·장애인 대상 사업군의 정확한 평가를 위해서는 관련 자료의 추가적인 생성이 필요한 것으로 판단됨.
- 사업군의 효과를 정확히 추정하기 위해서는 가구원 개인의 소득 및 재산 정보를 제공하는 자료 산출이 필요함.
 - 기초연금, 장애인연금의 경우에는 개인 또는 부부의 소득 및 재산을 이용하여 수급자격을 판정
 - 기존 자료들은 가구 단위의 소득과 재산을 보고하는 경우가 대부분이어서 사업군 효과의 정확한 추정에 어려움을 초래함.
 - 사업대상자가 급속히 증가하고 있는 주택연금의 경우, 가구소득 정보를 확인할 수 있는 행정자료의 구축 또는 이용자 대상의 통계자료를 구축할 필요가 있음.
- 노인·장애인 대상 사업군의 장애인연금의 부가급여 부분을 「장애인복지법」의 장애수당과 제도적으로 통합하는 것에 대한 검토 필요.
 - 장애인 생활수준 유지는 장애인연금제도로, 장애로 인한 추가비용은 장애수당 제도를 통해서 보전하는 것을, 소득보장제도의 체계화 방향에 따라 검토할 필요 있음.
- 기초생활보장 급여산정 시 주택연금 급여액이 이중계산되고 있는 문제에 대해 개선 필요.
 - 주택연금은 사실상 대출로 인정되어야 함
 - 기초생활보장제도 급여산정 시 매월 수령하는 연금액은 소득으로 반영하도록 되어 있어서 이중계산의 문제점이 있음

5. 취업층 세제지원 사업군 평가

1) 사업군의 개요 및 특성

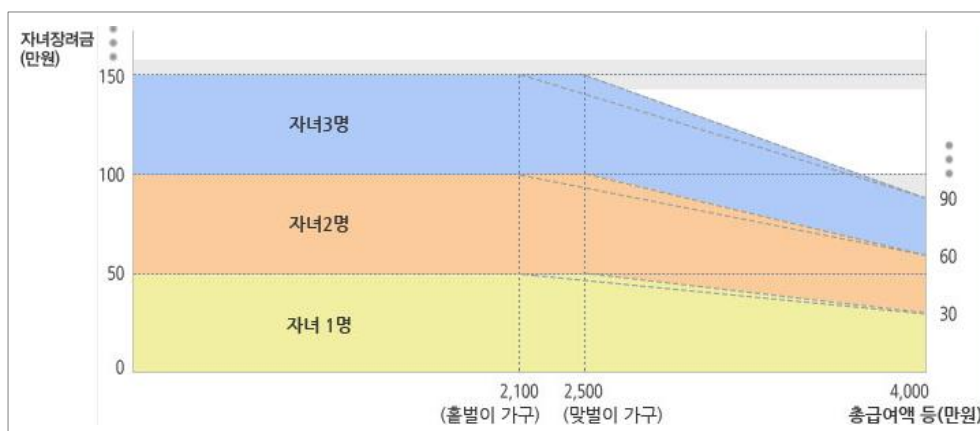
- 취업층을 대상으로 하는 세제지원 사업은 근로장려금·자녀장려금, 근로소득자에 대한 국세감면제도임.
- 근로장려금과 자녀장려금은 근로빈곤층을 주 대상으로 소득을 지원하는 제도로 가구원수, 부양가족, 소득수준, 재산 규모 등을 고려하여 급여대상과 지급액이 결정됨.
- 국세감면 중 평가대상 사업은 근로소득자에게 제공되는 비과세소득, 소득공제, 세액공제 등임.
- 근로장려금·자녀장려금은 한국복지패널 자료를 이용하여 소득계층별 소득지원효과를 분석할 수 있지만, 국세감면의 경우 행정 집계자료가 이용 가능한 자료이기 때문에 두 사업을 분리하여 분석하였음.

[그림 4] 급여 구간에 따른 근로장려금



자료: 국세청

[그림 5] 급여 구간에 따른 자녀장려금



자료: 국세청

2) 주요 평가 결과

- 「한국복지패널」에 따르면 2015년 근로장려금 또는 자녀장려금을 수급한 가구는 빈곤가구의 6.2%에 불과함.

<표 15> 빈곤가구 규모별 근로장려금·자녀장려금 수급가구 분포

(단위: 만 원, %)

구분 (10분위)	근로장려금 또는 장려장려금 (n=287)		근로장려금 (n=185)		자녀장려금 (n=102)		근로장려금 자녀장려금 (n=103)	
	포괄성	표적화	포괄성	표적화	포괄성	표적화	포괄성	표적화
빈곤가구	(n=72)		(n=55)		(n=17)		(n=39)	
1인 가구	1.0	2.9	1.0	4.5	0.0	0.0	0.0	0.0
2인 가구	4.1	21.5	4.1	33.0	0.0	0.0	0.2	1.7
3인 가구	4.6	17.8	4.5	26.6	0.1	1.3	7.0	37.0
4인 가구	11.5	30.0	5.6	22.6	5.9	44.0	12.7	45.3
5인 가구 이상	18.8	27.9	5.9	13.5	12.9	54.8	7.8	15.9
전체(합계)	6.2	100.0	4.0	100.0	2.2	100.0	4.5	100.0
비빈곤가구	(n=215)		(n=130)		(n=85)		(n=64)	
1인 가구	2.5	5.0	2.5	9.4	0.0	0.0	0.2	1.4
2인 가구	5.3	21.7	4.4	34.1	0.9	7.6	0.5	6.0
3인 가구	5.6	31.5	2.8	29.2	2.8	34.2	1.8	28.7
4인 가구	3.8	27.7	1.4	19.2	2.4	37.4	1.4	29.9
5인 가구 이상	4.7	14.0	1.5	8.1	3.3	20.8	4.0	34.1
전체(합계)	4.6	100.0	2.4	100.0	2.1	100.0	1.6	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 11차~12차.

- 근로장려금 또는 자녀장려금을 수급한 전체 가구의 시장소득 대비 장려금의 비율은 1.8%이고, 소득 1분위와 2분위에서 각각 9.1%와 5.7%로 높음.
- 근로장려금 또는 자녀장려금을 수급한 전체 가구의 빈곤격차 해소율은 15.8%이고, 1인 가구에서 40.9%로 가장 높음.

<표 16> 근로장려금 또는 자녀장려금 수급 빈곤가구의 빈곤격차 해소율

(단위: 만 원, %)

(n=72)	균등화 가구 시장소득(A)	빈곤격차(B)	균등화 장려금(C)	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
1인 가구	363	88	36	40.9
2인 가구	579	289	47	16.3
3인 가구	1,138	292	37	12.7
4인 가구	1,268	369	40	10.8
5인 가구	1,272	251	47	18.7
6인 가구	831	499	50	10.0
7인 가구	-	-	-	-
8인 가구	-	-	-	-
9인 가구	-	-	-	-
전체	1,067	273	43	15.8

주: 빈곤격차는 가구원수별 중위소득의 50%선과 가구소득의 격차임.
 자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 11차~12차.

- 근로장려금과 자녀장려금의 빈곤가구 수급률이 비빈곤가구의 수급률보다 높지만, 비빈곤가구와의 격차가 크지 않은 것은 근로장려금과 자녀장려금이 저소득가구를 지원하는 제도로서 빈곤층만을 대상으로 하지 않기 때문임.
- 2015년 귀속 연말정산 대상 근로소득자는 총 17,333,394명이고, 근로소득자의 44.2%는 연간 총급여 2천만 원 이하에 속하지만, 이들 근로자가 차지하는 급여총액은 전체의 14.0%에 불과함.
- 연간 급여총액이 1천만 원 이하의 소득구간에 속한 근로자의 급여총액 대비 소득공제비율은 101.0%로 나타나 급여 전액을 소득공제 받는 것으로 나타남.
- 2015년 빈곤선과 비교할 경우, 총급여 1천 5백만 원 이하의 단신 근로소득자 가구의 상당수는 빈곤가구에 속하는 것으로 추정할 수 있으며, 이들은 각종 소득공제를 통해 급여총액의 70% 이상을 공제 받음.

- 중위 가구소득에 상당하는 3천만 원 초과 4천만 원 이하의 소득구간에서 급여
총액 대비 소득공제 비율은 54.0%로 기록됨.

<표 17> 1인당 소득공제 및 세액공제·감면

(단위: 천 원, %)

총급여	비과세소득+(근로)소득공제		세액공제+세액감면	
	금액	급여총액 대비 공제 비율	금액	급여총액 대비 공제·감면비율
전체	15,534	47.5	702	2.1
1천만 원 이하	5,053	101.0	31	0.6
1천 5백만 원 이하	9,524	74.4	197	1.5
2천만 원 이하	12,004	68.0	305	1.7
3천만 원 이하	14,711	59.2	532	2.1
4천만 원 이하	18,879	54.0	930	2.7
4천 5백만 원 이하	21,918	51.3	1,164	2.7
5천만 원 이하	23,462	49.1	1,306	2.7
6천만 원 이하	25,165	45.6	1,475	2.7
8천만 원 이하	27,576	39.7	1,686	2.4
1억 이하	29,724	33.3	1,821	2.0
2억 이하	32,180	25.7	2,164	1.7
3억 이하	33,667	14.1	2,393	1.0
5억 이하	37,748	10.1	2,680	0.7
10억 이하	51,090	7.7	3,430	0.5
10억 초과	88,013	4.9	8,851	0.5

주: 1인당 소득공제=[비과세소득+(근로)소득공제]/소득구간별 근로자수, 1인당 세액공제·감면=[세액공제+세액감면]/소득구간별 근로자수.

자료: 국세청, 『2016 국세통계연보』

- 급여총액 대비 국세감면의 비율을 볼 때, 각종 소득공제는 저소득층에 혜택이
집중되어 있는 반면, 세액공제와 세액감면은 주로 중간소득계층에게 혜택이
집중된 것으로 평가됨.

3) 쟁점 및 제도 개선 사항

- 소득요건 및 재산요건을 완화하고, 급여율을 높여 근로장려금 또는 자녀장려금의
저소득가구에 대한 지원을 확대할 필요가 있음.

- 빈곤가구의 근로장려금 또는 자녀장려금의 수급률은 6.2%, 빈곤격차 해소율
은 15.8%에 불과함.

- 자녀장려금과 자녀세액공제를 일원화하여 제도의 단순화를 기할 필요가 있음.
- 국세감면제도를 개편하여 저소득계층에 대한 소득지원을 확대할 필요가 있음.
 - 장기주택저당차입금, 개인연금저축, 주택마련저축 등 일부 소득공제와 연금저축과 보험료, 의료비, 교육비에 대한 세액공제 등 세액공제제도의 경우 세제혜택이 중상위소득계층에게 집중되어 있고, 저소득층에 대한 소득지원효과는 취약함.
 - 반면에 고용유지중소기업근로자 소득공제, 월세액 세액공제, 중소기업취업자 세액감면 등은 수혜자도 적음.

6. 취약근로자 생계비 대부 사업군 평가

1) 사업군의 구성 및 주요 특성

- 취약근로자 생계비대부 사업군 중 평가 대상 사업은 생활안정자금 용자사업,¹⁾ 산재근로자 생활안정자금 용자사업, 직업훈련 생계비 대부사업이며, 이들 사업은 취약근로자가 목돈이 필요한 어떤 사건에 직면하였을 때 생계 유지에 필요한 소득 부족분을 지원해주는 것을 목적으로 하는 용자사업임.
- 대상자 선정시 연령과 같은 인구학적 특성에 따른 구분은 두지 않고 있으며 욕구(needs), 종사상 지위, 소득을 자격조건으로 하고 기타 부과적인 조건을 부과하고 있음.

1) 임금채불근로자 생계비대부사업은 2010년부터 근로자 생활안정자금과 예산을 통합하여 사용하고 있어서, 통합하여 분석함

<표 18> 취약근로자 생계비대부 사업군 특성

연도	구분		생활안정자금 융자	산재근로자 생활안정자금 융자	직업훈련 생계비 대부	합계
2015	예산(계획)	억 원	1,244	216	300	1,760
	집행 실적	억 원	1,108	192	289	1,589
	지원자 규모	명	16,113	1,969	9,830	27,912
2016	예산(계획)	억 원	1,000	190	285	1,475
	집행 실적	억 원	913	169	280	1,362
	지원자 규모	명	14,640	1,765	9,090	25,495

자료: 고용노동부 내부자료

2) 주요 평가 결과

- 소득 기준선만을 고려하였을 때 취약근로자 생계비대부 사업군은 빈곤가구 및 빈곤층 인구를 100% 다 포괄할 수 있도록 설계되어 있음.
- 2016년을 기준으로 볼 때 취약근로자 생계비대부 사업군의 소득기준이 빈곤층을 표적화하는 비율은 각 사업별로 다소 상이함.
 - － 생활안정자금 융자사업에서 혼례비, 자녀학자금, 의료비, 부모요양비, 장례비 지원가능 대상자 중 빈곤인구의 비율은 45.2%, 임금감소생계비 및 소액단위 생계비 지원대상자 중에서는 2016년 70.9%(임금감소생계비), 64.5%(소액생계비), 비정규직 직업훈련 생계비대부 대상자 중에서는 42.8%임.
 - － 실업자 직업훈련 생계비 대부 대상가구 중 빈곤가구의 비율은 69.6%, 임금체불 생계비대부 대상 가구 중 빈곤가구의 비율은 62.5%임.

<표 19> 취약근로자 생계비대부 사업 수혜기준 충족자 중 빈곤층 비율

(단위: %)

	임금감소생계비 지원기준 충족자 중		소액생계비 지원기준 충족자 중		혼례비, 자녀학자금, 의료비, 부모요양비, 장례비 지원기준 충족자 중		직업훈련 생계비 대부 비정규직 지원기준 충족자 중		직업훈련 생계비 대부 실업자가구 지원기준 ¹⁾ 충족가구 중		임금채불생계비 지원기준 ¹⁾ 충족가구 중	
	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015
빈곤 인구 비율	70.9	61.8	64.5	61.8	45.2	41.7	42.8	42.4	—	—	—	—
빈곤가구 ²⁾ 비율	—	—	—	—	—	—	—	—	69.6	64.4	62.5	42.5

주: 1) 여기서 가구소득은 가구 단위 소득으로 가구구성원 중 임금근로자와 실업자의 earned income만의 합을 말함.

2) 여기서 빈곤가구의 빈곤선은 임금근로자와 실업자를 포함하고 있는 가구의 가구소득의 중위값의 50%를 말함
(표 6-8의 가구소득).

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 머지데이터, 원자료

○ 취약근로자 생계비대부 사업군의 집행 실적은 이 돈이 모두 빈곤층에게 집행 되었다고 가정한다면, 2016년 빈곤층 빈곤격차의 약 4.6%를 해소할 수 있는 금액임.

○ 2015년의 경우는 집행실적이 다소 높았기 때문에 빈곤격차 해소율은 5.7%로 나타남.

<표 20> 취약근로자 생계비대부 사업군 예산과 빈곤격차 추정치

단위: 억 원

	생활안정자금 용자	산재근로자 생활안정자금 용자	직업훈련 생계비 대부	계(A)	빈곤격차(B)	A/B(%)
2015	1,108	192	289	1,589	27,677	5.7
2016	913	169	280	1,362	29,774	4.6

자료: 고용노동부 내부자료; 한국복지패널 11차 및 12차 가구데이터 원자료.

○ 한편, 실제 사업군 수급자들이 받는 급여의 빈곤격차 해소율은 약 47.9%로 추정됨.

○ 취약근로자 생계비대부 사업군의 빈곤격차비율 감소폭은 약 0.055%p이며 빈곤격차비율 감소율은 약 0.127%인 것으로 추정됨.

3) 주요 쟁점과 개선사항

- 특별한 필요의 대상이 되는 취약근로자를 찾기가 현실적으로 불가능하기 때문에 모수를 추정할 수 없음. 이에 따라서 급여의 충분성을 논의하기가 사실상 쉽지 않음.
- 생계비 ‘대부’와 생계비 ‘지원’은 전혀 다른 차원의 사업인데 ‘대부’사업을 평가할 수 있는 분석틀이 구축되어 있지 않음.
 - 용자사업의 경우 일정 기간 거치 후 상환하는 형태이기 때문에 이를 전적으로 현금지원으로 보기 어려운 점이 있음. 용자가 개인의 생계곤란에 어떤 도움을 주고, 향후 상환 시에는 개인의 생계에 어떤 영향을 미치는가에 대한 연구가 없기 때문에 그 효과를 수치화하기 사실상 어려움.

7. 생계지원 사업군에 대한 종합적 평가

1) 행정자료를 이용한 6개 사업 평가

- <사회복지통합전산망>의 각 사업별 수급자 자료를 이용하여 기초보장제도의 생계급여, 양곡할인, 긴급복지지원제도의 생계지원, 기초연금, 장애인연금, 장애수당 및 장애아동수당(이하 장애수당) 등 6개 사업의 수급자 집단에 대해 평가.
- 2016년 8월말 현재 6개 사업의 대상자의 총 수는 약 535만 6천명이었으며, 이 가운데 기준중위소득 50%선 미만의 소득을 얻는 가구는 93.7%에 이르는 것으로 나타남.
- 전체 수급자 중 대부분(83.2%)은 1개의 급여만 받는 자들이었고, 다급여를 수급하는 경우에도 4개 급여를 받지 않는 한(2016년 기준) 빈곤격차해소율은 100%에 미치지 못한 점으로 보아 중복 수급의 문제는 크지 않은 것으로 평가됨.
- 사업 대상자의 2016년 평균적 빈곤격차 해소율은 35.7%로 추정됨.

<표 21> 생계지원 사업군 수급자의 급여 수 별 빈곤격차 해소 효과

(단위: 명, %)

연도	급여 수	인구	소득	빈곤격차	급여합	빈곤격차해소율
2016	전체	5,356,317	241,492	630,639	224,881	35.7
	1개	4,455,228	251,377	629,504	190,740	30.3
	2개	690,545	185,391	646,358	365,249	56.5
	3개	187,599	206,226	612,295	481,508	78.6
	4개	22,945	300,414	519,329	531,387	102.3
2015	전체	5,264,166	194,657	633,432	218,524	34.5
	1개	4,379,057	197,609	637,115	188,479	29.6
	2개	680,119	172,551	626,335	339,215	54.2
	3개	182,817	195,133	591,836	454,041	76.7
	4개	22,173	286,189	501,325	508,394	101.4

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 2015.8 및 2016.8 원자료.

- 소득이 기준중위소득의 50% 미만인 수급자 가운데 사업군의 급여를 받음으로써 기준중위소득 50% 이상으로 소득이 높아지는 수급자는 4.9%에 불과함.
- － 즉 이 사업군은 저소득층의 생계안정을 지원하는 데에는 효과가 있을지 몰라도 이 계층의 탈빈곤을 촉진하는 데에는 효과가 약하다는 점이 드러남.

<표 22> 생계지원사업군 수급자의 빈곤지위 변화

(단위: 명, %)

수급이후 수급이전	2016			2015		
	비빈곤	빈곤	계	비빈곤	빈곤	계
비빈곤	340,003	—	340,003	266,536	—	266,536
	6.4	0.0	6.4	5.1	0.0	5.1
	(100.0)	(0.0)		(100.0)	(0.0)	
빈곤	245,692	4,770,622	5,016,314	213,953	4,783,677	4,997,630
	4.6	89.1	93.7	4.1	90.9	94.9
	(4.9)	(95.1)		(4.3)	(95.7)	
계	585,695	4,770,622	5,356,317	480,489	4,783,677	5,264,166
	10.9	89.1	100.0	9.1	90.9	100.0

주: 괄호는 수급 이전 빈곤지위를 기준으로 본 비율임.
 자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 원자료(2016.8, 2015.8).

2) 조사자료를 이용한 8개 사업 평가

- <한국복지패널> 자료를 이용하여 8개 급여(기초보장 생계급여, 긴급복지지원, 기초연금, 근로장려금, 자녀장려금, 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당)로 구성된 사업군에 대해 분석한 결과는 다음과 같음.
- 8개 사업으로 구성된 사업군은 수급자격(소득, 재산, 인구학적 특성 기준) 면에서 전체 인구의 26.8%를 포괄하도록 설계되어 있었으며, 빈곤층 가운데에는 82.3%를 포괄하도록 설계됨.

<표 23> 생계지원 사업군 수급자격의 포괄성과 표적화율 비교

(단위: %)

	2016년		2015년	
	포괄성	표적화정도	포괄성	표적화정도
전체	26.8		28.6	
빈곤층	82.3	54.8	85.0	53.5
중위40	83.7	44.1	85.6	44.2
중위60	79.8	67.0	82.2	65.8
노인	71.3	35.1	72.0	33.1
비노인	20.1	65.0	22.1	66.9
1개 이상 수급자	61.2	61.2	51.7	67.9

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 원자료

- 빈곤층 가운데 1개 이상의 급여를 받는 수급자의 비율은 67.0%이며, 수급자격자 가운데 실제 수급자의 비율은 61.2%인 것으로 추정됨.

<표 24> 주요 생계지원 급여의 수급자 비율

(단위: %)

연도	구분	기초연금	생계급여	장애인 연금/수당	근로장려금	자녀장려금	긴급지원	1개 이상 수급	급여수 (개)
2016	전체	19.3	5.9	5.2	4.9	4.7	0.1	29.2	0.40
	비빈곤	10.7	1.2	1.7	4.5	5.2	0.1	18.9	0.23
	빈곤	50.9	23.3	18.1	6.2	3.0	0.4	67.0	1.02
	중위40	54.5	27.0	20.7	4.7	1.4	0.2	70.7	1.09
	중위60	45.9	20.3	16.2	7.7	5.8	0.3	64.5	0.96
2015	전체	18.9	6.1	5.1	4.1	4.9	0.2	42.3	0.6
	비빈곤	9.9	1.0	1.8	3.9	5.3	0.1	29.9	0.4
	빈곤	51.3	24.5	17.3	4.8	3.6	0.6	86.8	1.4
	중위40	54.4	28.1	19.6	2.8	1.0	0.7	148.3	1.5
	중위60	45.8	20.8	15.0	5.8	4.4	0.7	81.1	1.3

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 원자료

○ 이 사업군은 빈곤층 빈곤격차의 32.4%를 해소하는 것으로 나타났으며, 8개 급여 수급에 따른 빈곤층의 빈곤탈출률은 8.0%인 것으로 추정됨.

<표 25> 주요 생계지원 급여의 빈곤격차 해소효과

(단위: 만 원/년, %)

연도	빈곤선	구분	빈곤 격차	기초 연금	생계 급여	장애인연금/ 수당	근로 장려금	자녀 장려금	긴급 지원	급여합
2016	중위 50%	크기(만 원)	989.0	145.5	133.4	32.6	5.3	2.8	0.6	320.1
		빈곤격차해소율(%)		14.7	13.5	3.3	0.5	0.3	0.1	32.4
	중위 40%	크기(만 원)	788.1	156.3	159.5	38.5	3.4	1.1	0.6	359.3
		빈곤격차해소율(%)		19.8	20.2	4.9	0.4	0.1	0.1	45.6
	중위 60%	크기(만 원)	1169.3	130.6	112.4	30.3	6.6	5.1	0.5	285.4
		빈곤격차해소율(%)		11.2	9.6	2.6	0.6	0.4	0.0	24.4
2015	중위 50%	크기(만 원)	1,020.0	146.7	121.5	32.6	5.0	3.0	1.4	310.2
		빈곤격차해소율(%)		14.4	20.2	3.2	0.5	0.3	0.1	30.4
	중위 40%	크기(만 원)	812.6	156.2	142.3	37.6	2.6	0.6	1.6	340.8
		빈곤격차해소율(%)		19.2	27.7	4.6	0.3	0.1	0.2	41.9
	중위 60%	크기(만 원)	1,175.5	131.0	99.7	28.0	5.6	3.5	2.7	270.5
		빈곤격차해소율(%)		11.1	15.3	2.4	0.5	0.3	0.2	23.0

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 원자료

- 이러한 평가결과는 행정자료를 이용한 평가와 비교하여 볼 때 빈곤층에 대한 포괄성과 충분성은 낮고 빈곤탈출률은 높은 수치로 나타나는 것임.
- 이러한 차이는 자료의 특성(표본구성, 소득조사방법), 소득범주의 차이, 그리고 사업군에 포함된 사업의 차이(특히 근로장려금과 자녀장려금의 포함 여부)에 따른 것으로 해석할 수 있음.

3) 쟁점 및 제도 개선 사항

- 두 자료를 이용한 분석에서 공통적으로 나타나는 점은 다급여 수급자의 비율이 높지 않고, 다급여 수급의 경우에도 빈곤격차가 완전히 해소되지 않는 경우가 많다는 점, 그리고 생계지원급여의 빈곤탈출효과가 높지 않다는 점임.
- 따라서 ‘중복수급’ 또는 ‘중복지원’은 생계지원 사업군의 효과성에 대한 적실성 있는 문제제기라고 보기 어려움.
- 포괄성과 충분성에 대한 평가결과는 그 자체로 정책의 방향을 지시한다고 볼 수 없으며, 본 평가에 포함되지 않은 다른 소득지원제도(예, 국민연금 및 특수직역연금 등)의 효과까지를 종합적으로 고려하여 판단해야 할 것임.
- 평가지표에 근거하여 볼 때 생계지원 사업군의 시급하게 검토해야 할 과제는 낮은 빈곤탈출률의 문제임.
- 그러나 빈곤탈출률을 제고하기 위해 포괄성과 충분성 가운데 어느 지표를 제고하는 방향으로 정책을 변화시켜야 할지에 대한 판단은 필요함.
- 중위소득 40%이하 계층과 중위소득 50% 이하 계층 사이의 사업군 포괄성 차이가 크지 않은 점을 고려한다면 중위소득 40%~50% 구간의 소득계층에 대해 급여액을 확대하는 것이 빈곤탈출률을 높이는 데 효과를 거둘 수 있을 것으로 추정됨.

8. 결론 및 정책적 시사점

1) 주요 평가지표의 요약

○ 각 사업군에 대한 평가지표 추정치를 요약하면 다음의 <표 26>과 같음.

<표 26> 사업군별 주요 평가지표의 요약

(단위: %)

사업군 평가지표		기초생활보장	노인장애인 소득지원	취업충 세제지원	취약근로자 생계비대부	종합1	종합2
설계	자격자의 빈곤층 포괄성	68.6	79.0	n.a.	100	—	82.3
	빈곤층 표적화율	80.7	98.0	n.a.	21.0~45.2	—	54.8
	모수추정자료 유무	없음	일부 있음	없음	없음	없음	없음
투입	빈곤격차 대비 예산	6.2	20.9	n.a.	9.8	—	
산출	수급자의 빈곤층 포괄성	11		6.2	n.a.	51.8	67.0
	수급/자격자비율	12.9	63.8	n.a.	n.a.	—	61.2
	급여 충분성	45.6	22.3	15.8	198.5	35.7	32.4
성과	빈곤율감소	1.4	6.7	n.a.	—	—	8.0
	빈곤격차비율감소	11.1	16.1	n.a.	0.02	—	24.4
	빈곤탈출률	1.4	6.7	n.a.	n.a.	4.9	8.0

주: 1) 종합1은 <사회복지통합전산망>자료를 이용하여 분석한 7장 1절의 사업군을, 종합2는 복지패널 자료를 이용하여 분석한 7장 2절의 사업군을 의미함.

2) n.a은 자료가 제공되지 않는 경우를, —는 해당 없음을 의미함.

2) 정책적 시사점

○ 충분성 측면에서 사업간 보완관계를 제고할 수 있도록 제도적 설계 변화 필요

- 생계지원 사업군에 속하는 사업들은 제도의 설계 과정에서부터 대상자의 중복을 피하고 있으나, 이러한 설계상의 고려는 긍정적 효과뿐만 아니라 부정적 효과를 낼 가능성도 있음.
- 부정적 측면에서 보면 동일 대상자에 대해 다수 급여를 제공함으로써 빈곤 격차 해소효과를 높이는 정책 효과 또한 기대하기 어려움.

- 따라서 다수의 급여를 받을 가능성을 열어 두되, 다급여 수급자에 대한 과잉급여의 우려를 없애는 방향으로 제도를 운영.

○ 포괄성의 확대를 위한 정책 변화 필요

- 각 사업군의 포괄성과 충분성을 검토한 결과 제도 설계 측면에서는 포괄성이 높으나, 실제 수급자를 통해 본 포괄성은 그에 미치지 못하는 경우가 일반적이었음.
- 따라서 우선 포괄성 제고를 위한 정책적 변화가 필요하며, 특히 근로연령대를 대상으로 한 포괄성 확대가 필요할 것으로 판단함.
- 현행 제도들 가운데 근로능력이 있는 빈곤층을 지원하는 제도가 많지 않고 저소득 취업자의 시장소득이 거의 정제되고 있음을 감안할 다면 새로운 사업의 신설을 통해 포괄성과 소득지원 효과를 확대하려는 논의가 불가피할 전망이다.
- 최근 실업부조제도와 청년층 대상 각종 수당의 도입, 나아가 기본소득론이 사회적으로 관심의 대상이 되는 이유도 이러한 상황과 무관하지 않다고 볼 수 있음.

○ 복잡한 소득공제 및 소득환산 방식에 대한 단순화 필요

- 생계지원 사업군의 빈곤층 대상 포괄성과 충분성은 낮으나 수급자 집단의 충분성이 상대적으로 높다는 것은 제도 설계방식과도 연관됨.
- 각종 공제제도를 축소하거나 단순화하는 대신 소득기준을 공제액 축소분 만큼을 소득기준에 반영하게 되면 현행 방식에 비해 포괄성이 높아질 수 있을 것임.

○ 기초생활보장사업군의 충분성 강화

- 기초생활보장사업군 내에서 기초보장 생계급여가 차지하는 비중이 압도적을 큼으로 인해 사업군의 포괄성이 낮고 수급자에 대한 충분성은 높아지는 모습을 보임.
- 따라서 단기적으로는 생계급여 이외에 다른 사업(양곡할인, 긴급복지 생계지원)의 위상을 재조정할 필요가 있으며, 특히 양곡할인사업을 중심으로 대상자를 확대해 나갈 필요가 있음.

- 장기적으로는 기초생활보장 사업군의 자격기준을 완화함으로써 충분성을 높이는 것이 필요함.

○ 노인·장애인 소득지원 사업군의 체계화 필요

- 장애인연금과 장애수당의 관계에서 장애인 생활수준 유지는 장애인연금제도로, 장애로 인한 추가비용은 장애수당 제도를 통해서 보전하는 것을, 소득보장제도의 체계화 방향에 따라 검토할 필요 있음.
- 주택연금의 연금액을 기초보장제도에서 소득으로 간주하는 현행 방식에 대한 개선 필요

○ 사업군 평가에 필요한 자료 불충분의 문제 해소가 시급

- 기초연금을 제외한 대부분의 사업에서 대상자의 모집단 규모를 추정하기 위한 데이터나 연구가 축적되지 않고 있는 바, 이 문제에 대한 해결이 시급함.
- 대상자 및 주변 집단의 전체 규모와 분포를 파악할 수 있는 자료의 축적이 필요하며, 이를 매년 수행하기 어려울 경우 정기적으로 축적, 관리할 필요가 있음.
- 타 부처 사업의 행정미시자료, 특히 근로장려금이나 자녀장려금 사업의 경우 행정 미시자료가 제공되지 않는 점은 저소득층 대상 생계지원 사업군의 개선방향을 구체적으로 논의하는 데 큰 제약이 됨.
- 근로연령대 대상 포괄성 확대와 관련하여 국세청의 장려금사업 미시자료, 건강보험 공단의 미시자료, 고용부의 고용보험 DB 등을 이용하여 잠재적인 제도 수급층의 분포와 소득실태를 광범위하게 연구하는 것이 반드시 필요할 것임.

○ 행정미시자료를 이용하는 것이 가능한 경우에도 정책 설계와 평가에 활용되기 쉽도록 데이터 인프라를 구축할 필요가 있음.

- 현재 축적되는 행정 미시자료는 대부분 수급자의 자격 및 급여 관리에 활용되고 있고, 정책 개선을 위한 연구에 활용되지 못하거나 활용되기 어려운 형태를 띠고 있음.

○ 사업군의 목표에 대한 논의 필요

- 본 연구가 사업군 단위의 평가 방식을 채택한 이유는 개별 사업의 목표가 제한적으로 설정되는 것을 감안해서임.
- 그러나 정작 사업군 단위의 합의된 목표가 없다는 점은 평가의 근본적 한계를 설정함.
- 주요 사업군별로 대상자를 어느 집단으로 설정할지, 목표지표는 무엇으로 설정하는 것이 타당할지에 대해서는 이후에도 지속적인 논의가 필요할 것임.

○ 향후의 생계지원 사업군 평가를 위한 기타 제안

- 평가의 기준을 설정하기 위해 사 평가를 주기적으로 반복하는 것이 중요함.
- 변화된 제도 환경을 고려하여 평가 단위(세부 사업군)의 재편을 고려할 필요가 있음.
- 공적연금이나 아동수당 등의 제도를 평가대상으로 포함시킨 후 생애주기별로 생계지원(소득보장) 사업군 평가를 수행하여 사업군이 각 연령대에 미치는 영향을 종합적으로 살펴보는 방법이 효과적일 것으로 생각함.

3) 분석의 한계

□ 사업군의 목표가 불명확한 데 따른 평가 기준선 관련 이론의 여지

- 본 연구가 사업군 단위의 평가 방식을 채택한 이유는 개별 사업의 목표가 제한적으로 설정되는 것을 감안해서이나, 생계지원 사업군 전체에 대해서 그 지원 대상과 지원 효과의 목표치가 계량화된 형태로 제시된 바가 없는 점은 평가의 근본적 한계를 설정함.
- 사회적으로 합의된 사업군의 목표 집단과 목표 지표가 없다는 것은 본 연구의 분석 결과인 소득, 소득과 재산기준, 빈곤격차 해소 등을 해석하는 데 논의의 여지가 있음.
- 또한 주요 사업군별로 대상자를 어떻게 설정하고 목표지표는 무엇으로 삼을 것인지에 대해서는 이후에도 지속적인 논의가 필요할 것임.

□ 사용 자료의 불충분성과 자료의 특성에 따른 제약

- 본 연구에서는 행정집계자료, 행정미시자료, 조사자료 등 다양한 이질적 자료들을 사용하였으며, 일부 분석의 경우 각기 다른 자료로부터 도출된 추정치들을 비교하였음.
- 이러한 분석 방법은 현재의 자료 제약을 고려할 때 불가피한 것이었으나, 통일된 원칙과 방법에 의해 수집하고 생산한 자료를 사용하지 못함에 따라 주요 평가지표의 추정에 오차가 발생했을 가능성이 있다는 점을 무시할 수 없음.
- 특히 대부분의 세부사업군에서 포괄성이 낮게 추정되는 원인에 대해 정확히 밝힐 수 없다는 점이 평가 결과를 정책에 적용하는 데 제약으로 작용할 것으로 예상됨.
- 이러한 한계는 대상자의 규모와 특성 등 모수 추정에 필요한 자료의 생산과 수집이 활발히 이루어지고, 특히 행정자료가 더욱 광범위하게 사용된다면 일부 극복될 수 있을 것으로 예상함.

*주요용어: 생계지원, 소득보장, 효과성 평가, 포괄성, 충분성, 행정자료

제 1 장 서론

제1절 생계지원사업 평가의 필요성

제2절 국내외 관련 연구 동향

제3절 연구의 목적과 구성

제1절 생계지원사업 평가의 필요성

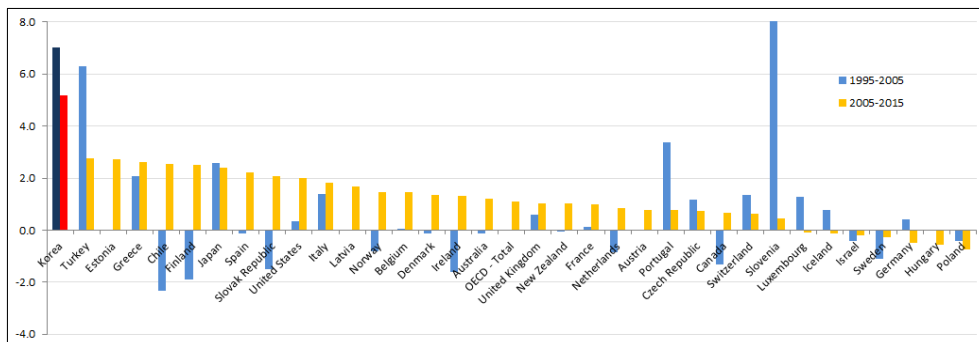
□ 사회보장제도의 성과와 환경 변화

○ 지난 20년간 한국의 사회보장제도의 양적 규모는 빠른 속도로 확대됨.

- 사회보장제도의 양적 투입을 대표하는 지표인 GDP대비 공적 사회지출 비율은 2015년 현재 약 10.1%로, OECD 국가 가운데 여전히 가장 작은 규모임.
- 그러나 지난 20여년간 사회지출비중의 증가속도는 OECD 국가들 가운데 가장 빠른 편이라고 할 수 있음.
- 한국의 사회지출 규모는 1995~2005년 사이에 7.0%, 2005~2015년 사이에 5.2% 증가했는데, 이는 1990년대의 슬로베니아 같은 예외적인 경우를 제외하고는 OECD국가 중 가장 빠른 증가속도임([그림 1-1]).

[그림 1-1] OECD 국가의 공적 사회지출의 증가율 비교

(단위: %)



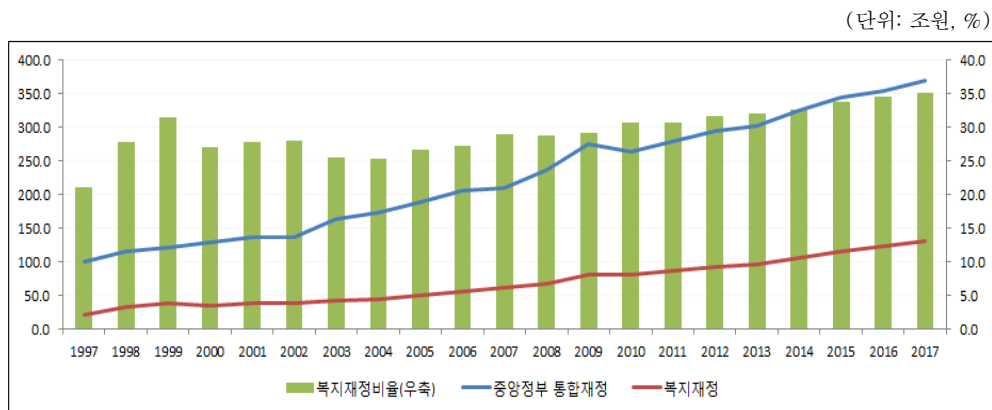
자료: OECD, Socx dataset. 2017. 8.인출

- 재원의 양적 투입이 빠르게 증가한 결과 정부 예산 가운데에서 차지하는 복지 예산의 비중도 급속히 증가하여 정부 재정에서 가장 큰 비중을 차지하고 있음

([그림 1-2]).

- 1990년대 중반 사회복지 예산의 규모는 약 21조원으로 정부 예산 가운데 21%를 차지했으나 2017년 규모는 약 130조원으로, 비중은 35%로 증가.
- 2000년대 중반 이후부터 정부 예산 가운데 사회복지 분야의 예산이 가장 큰 비중을 차지하고 있음.

[그림 1-2] 사회복지예산의 규모와 비중 변화



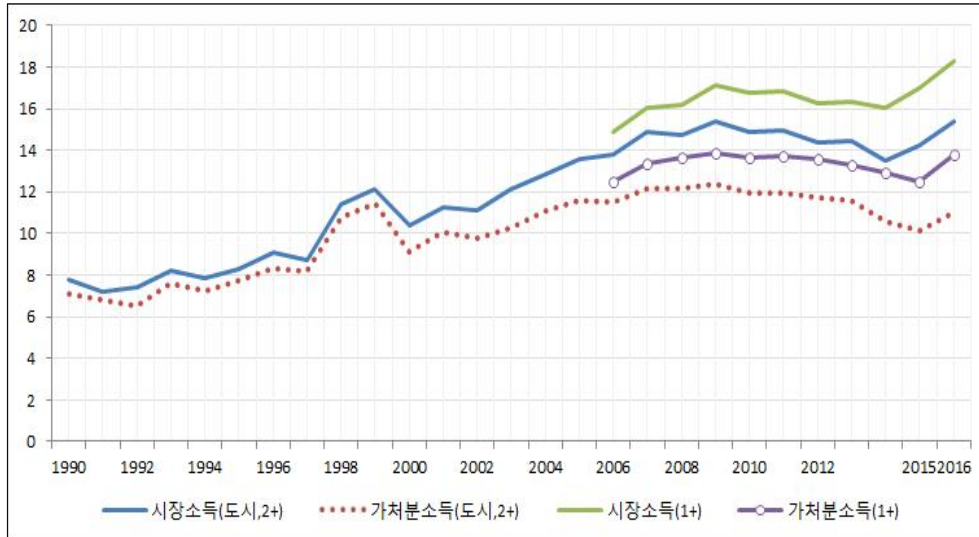
자료: 기획재정부, e-나라지표.

○ 그러나 이러한 복지지출의 양적 확대에도 불구하고 사회적 위험이 충분히 통제되고 있다고 보기 어려움.

- 대표적인 사회적 위험 지표인 빈곤율의 경우 사회보장제도가 확충된 2000년대 이후에도 지속적인 증가 추이를 보이고 있음.
- 2010년 이후 다소 완화되던 빈곤율은 2016년 다시 예외적인 폭으로 높아짐.
- 정부의 재정정책의 결과로 나타나는 가처분소득 빈곤율의 추이는 시장소득 빈곤율과의 격차를 보이고 있는 바, 재정정책이 빈곤완화의 효과를 보이고 있으며 그 효과의 크기 또한 지속적으로 커지는 양상을 보임([그림 1-3]).
- 그럼에도 불구하고 시장에서의 빈곤화 경향을 충분히 상쇄하지 못하고 있음.

[그림 1-3] 빈곤율 변화 추이

(단위: %)



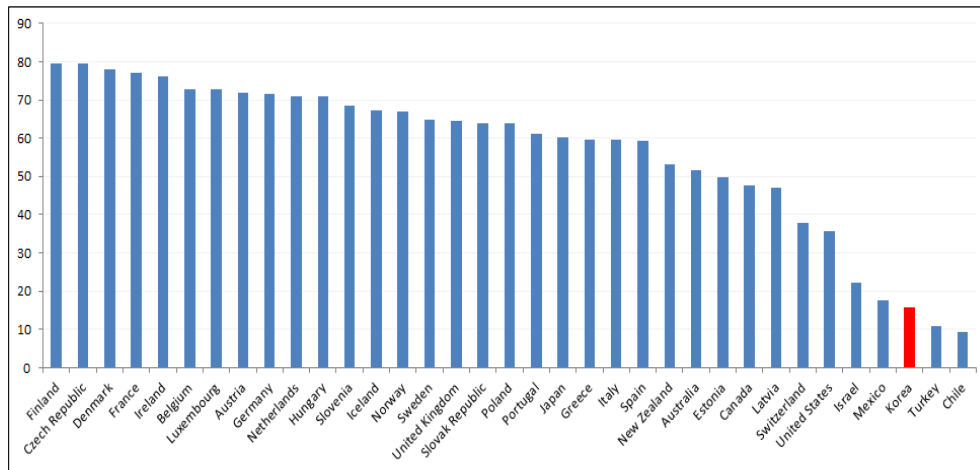
자료: 통계청, <가계동향조사> 원자료.

- 재분배정책의 효과가 제한되고 있음은 조세 및 재정지출이 빈곤율 완화에 미친 효과의 국제적 비교를 통해서도 확인됨.
 - 시장소득 기준 빈곤율과 가처분소득 기준 빈곤율의 비교를 통해 얻어지는 빈곤완화의 재분배효과²⁾에서 한국은 15.8%로 OECD 국가들 가운데 하위 수준을 보임.
 - 재분배정책의 빈곤완화 효과가 작은 것은 소득불평등 완화 효과에서도 나타나는데, 한국의 재분배정책 소득불평등 완화효과는 약 11.4%로 역시 OECD국가 중 최하위권임.

2) 빈곤완화 재분배효과 = $100 \times (\text{시장소득 빈곤율} - \text{가처분소득 빈곤율}) / \text{시장소득 빈곤율}$.

[그림 1-4] 재분배정책의 빈곤완화 효과에 대한 국제 비교(2014)

(단위: %)



자료: OECD stat.

○ 정부의 정책이 사회적 위험을 충분히 낮추고 있지 못하는 것은 다음과 같은 원인으로부터 비롯될 수 있음.

- 우선적으로는 여전히 사회보장 분야에 대한 재원 투입의 규모가 충분하지 않다는 점을 들 수 있는데, GDP 대비 사회지출의 규모가 OECD국가 평균 값의 절반에 못 미친다는 점이 그 근거가 됨.
- 그러나 같은 양의 재원을 가지고서도 제도의 효과가 다르게 나타날 수 있음.
- 즉 제도가 적절하게 설계되고 재원이 효율적으로 집행된다면 동일한 자원으로도 정책 효과가 충분히 높아질 수 있을 것임.

○ 어떤 원인을 어떻게 개선함으로써 정책의 효과가 개선될 수 있을지를 판단하려면 현재의 정책 효과에 대한 면밀한 판단이 필요하며, 사회보장 사업에 대한 평가를 통해 이러한 문제에 대한 검토와 진단을 수행할 수 있음.

□ 사회보장제도 사업군 평가와 생계지원 사업군 평가

○ 지난 20년간 한국의 사회보장제도는 지속적으로 확충되고 대상자도 확대되었음에도 불구하고 여전히 사각지대가 존재한다는 지적과 국민의 체감도가 낮다

는 지적을 받고 있음.

- 대표적인 빈곤층 보호 제도인 국민기초생활보장제도의 경우 빈곤가구(중위 소득 50% 미만)의 약 1/4만을 대상으로 하고 있음.
- 사각지대의 존재와 별개로 복지수혜의 신청과 탈락, 자원의 집중, 복지혜택의 양적 부족 및 욕구 대비 불일치 등 다양한 요인에 의해 복지체감도(만족도)가 낮게 나타날 수 있음.

○ 이러한 문제에 적절히 대응하기 위해서는 사회보장사업의 설계, 재원투입, 집행, 성과 등 각 과정에 대한 평가가 선행될 필요가 있음.

- 사각지대가 생겨나는 원인은 제도의 설계, 투입 재원 규모의 결정, 제도의 집행 등 각 단계에서 존재할 수 있으며, 어떤 단계에서 문제가 있는지에 따라 대응방법도 달라질 것임.
- 한편, 사회보장제도의 개별 사업이 예산 규모에 따라 대상자와 지원의 정도를 제약하는 경향이 있는 점을 고려하여, 사회보장사업에 대한 사업군 단위의 평가가 필요함.

○ 이에 따라 사회보장위원회는 공통 지표에 따른 사업군 단위의 효과성 평가를 주기적으로 실시하도록 방침을 정하고 있음(사회보장위원회, 2015).

○ 빈곤과 계층간 소득격차가 심화되는 최근의 경향을 감안할 때 저소득층의 생계를 지원하는 사업군에 대한 평가가 필요한 시점임.

- 생계지원사업군은 정량적 평가가 상대적으로 용이하고 평가를 위한 통계 인프라가 다른 분야에 비해 잘 구축되었다는 특징이 있어, 조기에 평가대상이 될 수 있었음.
- 그러나 기초연금(2014)과 국민기초생활보장제도(2015)가 최근에 개편되어 실행됨에 따라 어느 정도 개편의 효과가 관측되기 시작한 2017년 시점에 평가하는 것이 타당하다고 판단됨.

○ 특히 현 정부가 계획하는 주요 정책 프로그램의 변화 내용 가운데 소득보장제도의 신설이나 대상자 확대, 급여수준의 인상을 내용으로 하는 변화가 다수 포함되어 있음.

- 전체 소득계층의 0~5세까지 아동을 대상으로 하는 아동수당을 신설('18)
 - 기초연금의 급여수준을 25만 원으로 인상하고('18) 점진적으로 30만 원까지 인상하며, 장애인연금도 이에 준하여 인상.
 - 기초보장제도의 부양의무자 기준을 완화하여('18) 기초보장 급여의 포괄성을 확대
- 이와 같이 최근 새로운 소득보장 제도의 신설이나 기존 제도의 확대 등에 관한 정책적 관심이 높아지고 있는 현실을 감안할 때, 기존 제도의 효과성에 대한 진단과 평가는 더욱 정책적 수요가 높다고 할 수 있음.
- 새롭게 도입되거나 변화되는 제도들의 효과를 판단하기 위해서라도 현재의 동일 또는 관련 사업에 대한 평가가 선행될 필요가 있음.

제2절 국내의 관련 연구 동향

□ 개별 사업의 평가 관련 연구

- 생계지원 사업군에 해당되는 사업들에 대한 기존의 평가는 주로 개별 사업 단위로 이루어졌음.
- 대부분의 제도들이 2000년 이후에 도입된만큼 도입 초기에는 제도설계상의 특성에 대한 논의에 평가가 집중되었고, 최근 들어 효과성에 대한 평가가 부분적으로 이루어지고 있음.
- 기초생활보장제도에 대한 평가는 대부분 맞춤형 급여체제로 전환되기 이전의 시기의 제도적 성과에 대한 평가에 집중
- 제도의 설계상 특징에 관한 평가로는 이승호·구인회(2010)의 부양의무자 기준 적절성에 대한 평가, 허선 등(2009)의 재산의 소득환산제도에 대한 평가 등을 대표적 예로 들 수 있음.
 - 김태일(2004)은 기초생활보장제도의 급여가 가구 소득과 소비의 변화에 미친 영향에 대해, 박상현(2013)은 기초보장제도가 근로소득, 사적이전소득,

가구소비 등에 미친 효과를 정부 집권 기간별로 비교 분석함.

- 김을식·최석현(2014)는 기초보장제도의 빈곤감소효과를 분석하되 사중손실(dead-weight loss)를 포함하여 분석. 이 결과에 따르면 사중손실은 가구당 급여의 약 29%를 차지하는 것으로 추정됨.
- 이환범(2004)은 수급자의 만족도 분석을 통해 기초생활보장제도를 평가
- 한편 기초생활보장제도 시행 10년을 즈음하여 제도적 성과 전반에 대한 평가가 다양하게 이루어진 바 있는데, 박능후(2010)를 그 대표적 예로 들 수 있음.
- 맞춤형 급여체계로의 전환을 전후하여 노대명 외(2015)는 빈곤층 기초생활 보장 평가모형과 초기 평가결과를 제시하고 있음.

○ 기초연금은 기초노령연금이란 이름으로 제도가 도입되었던 초기의 평가와 기초연금으로의 전환을 앞둔 시점의 제도 설계상 문제점에 대한 평가를 중심으로 논의가 진행됨.

- 김재호·정주연(2012)은 국민노후보장패널을 이용하여 기초노령연금의 도입이 소득분배 개선에 얼마나 기여했는지를 분석한 바 있으며, 이석민·장효진(2015)은 노인가구의 소득과 소비지출에 미친 기초노령연금의 도입효과를 분석함.
- 전승훈(2015)은 생애연금 급여추정을 통해 공적연금의 자산 충분성을 추정한 결과 기초노령연금 도입 이후 공적연금의 자산충족률은 오히려 감소하였음을 보임.
- 김연명(2013)과 이용하·김원섭(2013)은 기초노령연금이 기초연금으로 개편될 때의 설계상 쟁점에 대해 검토하고 있음.

○ 근로장려세제의 효과는 제도의 취지를 반영하여 노동공급에 미친 효과에 대한 논의가 다수를 차지함.

- 이상은(2007)은 제도 시행 이전에 제도 설계상의 제약을 지적하면서 지속적인 확대 발전이 필요함을 주장함.
- 박능후(2011)는 한국복지패널 자료를 이용하여 근로장려금이 잠재적 수급

가구의 근로소득을 증대시키는 효과가 있었고 또한 근로시간 증대효과가 있었음을 보임.

- 임병인(2012)은 2011년의 제도 개편을 계기로 개편 전후 근로장려금의 소득재분배 효과를 분석한 바, 개편에 따라 소득재분배효과가 더 강화될 것임을 추정
- 이대웅 외(2015)는 성향점수 매칭과 이중차분 분석방법을 이용하여 근로장려제도가 경제활동 참가를 촉진시키는 데 기여하고 있음을 실증적으로 보이면서 노동공급과 노동성과 측면에서 유의미한 정책효과가 나타나고 있음을 분석함.

○ 상대적으로 긴급지원제도가 장애인연금(장애수당)의 효과에 관한 선행연구는 많지 않은 편

- 김한나(2007)는 긴급지원제도의 설계상 논리적 특성을 분석
- 김진우 외(2011)는 긴급복지지원제도의 사업성과를 분석하면서 실제 사업 대상자에 기초생활수급자가 다수 포함되어 있어 빈곤예방기능을 충분히 수행하고 있지 못한 점, 지원의 내용이 의료지원에 집중되고 있다는 점 등을 지적하였음.
- 윤상용(2007)은 2007년에 있었던 장애수당제도 개편이 수급자 구성에 미친 효과가 제한적임을 지적하면서, 장애수당제도가 실질적인 장애인 생활 안정 기능을 수행하기 위해 선정기준 완화, 장애유형 및 정도별 급여수준 차등화 등을 제안함.

□ 사업군 단위의 평가

○ 개별 사업 단위의 평가를 넘어선 분석에서는 주로 공적 소득이전 프로그램이나 사회보장제도 전방을 대상으로 하는 평가가 주를 이루며, 대표적인 것이 공적이전소득이 빈곤이나 불평등에 미친 영향을 분석하는 연구임.

- 여유진(2009)은 다양한 기준선별로 그 효과를 분석하고 있으며, 여유진·송치호(2010)는 주요 국가간 효과 비교를 수행.

- 홍경준(2011)은 근로능력층을 대상으로 한 평가 결과를 제시하고 있으며, 박기백(2014)은 소득유형의 하나로써 공적이전소득이 소득분배 개선에 미치는 효과를 분석함.
- 김태완(2013)은 빈곤층 소득지원제도에 초점을 맞추어 사각지대, 급여수준 등의 문제를 지적하고, 이를 개선하기 위한 방안으로서 기초보장제도 부양의무자 기준 개선, 장애인 연금의 지원대상 확대 등을 주장함.
- 다양한 소득보장제도의 제도별 기여를 고려하면서 종합적인 효과를 분석한 연구로는 강신욱 외(2015), 강신욱(2017), 김환준(2017) 등을 들 수 있음.
 - 강신욱(2017)은 한국복지패널자료를 이용하여 공적연금, 기초연금, 기초생활보장급여 등 5개 주요 소득보장 급여가 집단별로 어느 정도의 포괄성과 급여 충분성을 보이는지를 비교·분석함.
 - 김환준(2017)은 급여의 범위를 더 넓혀 분석한 바, 사회보장급여가 전체적으로는 빈곤을 상당히 감소시키고 있음을 확인함. 다만, 급여별로 볼 때 산재, 고용보험, 보육료 등의 빈곤완화효과는 지극히 제한적임을 보임.
- 한편 소득보장제도의 효과에 대한 국내외 평가연구에서는 급여의 수급률과 충분성과 관련된 논의가 중심을 이루고 있다고 볼 수 있음.
 - 여유진(2004), 이승호·구인회(2010) 등은 제도별 선정기준에 의해 초래되는 사각지대의 문제를 다루고 있는 대표적인 예임. 석재은·김봉근·임병인(2016)은 노령층 최소소득보장과 세대 간 공평성을 포괄하는 개념으로써 소득배분의 적절성 개념을 제시한 후, 이 기준에 입각하여 OECD국가들의 노령층 소득배분의 적절성을 비교.
 - Hernanz, Malherbet and Pellizzari(2004)는 주요 OECD국가들의 복지급여의 수급률을 비교 평가하고 있으며, Figari, Matsaganis and Sutherland(2013)은 EU 14개 국가들의 최저소득보장급여(minimum income scheme)의 포괄성과 충분성을 비교함.

□ 선행 연구들의 특징과 제한점

○ 이상에서 살펴본 바와 같이 소득지원 제도의 효과에 대한 기존의 연구들은 다음과 같은 특성을 지니고 있음.

- 첫째, 개별 제도에 대한 평가가 지배적이고 다수의 제도를 동시에 평가하는 (사업군 혹은 제도군 단위의) 연구는 매우 드물다고 할 수 있음.
- 둘째, 개별 제도에 대한 연구에서도 제도의 설계상 문제점을 지적하거나 그에 근거하여 정책효과의 한계를 분석하는 연구가 다수임.
- 셋째, 평가를 위해 사용된 자료가 대부분 조사자료(<가계동향조사>, <한국복지패널>, <한국노동패널>)임.

○ 이러한 한계점들은 서로 원인과 결과의 관계를 갖고 있음.

- 평가에 사용될 자료의 존재 여부는 평가 대상의 범위를 제약하게 되며, 따라서 자료가 없거나 있더라도 관측치가 충분하지 않은 경우 평가 대상에서 제외되는 경우가 많음.
- 행정자료의 경우 집계자료만으로는 평가에 필요한 충분한 양의 정보를 제공할 수 없고, 미시자료의 경우 축적된 시기도 길지 않지만 정책 연구에 사용되는 예가 많지 않음.
- 주로 제도의 설계 단계에서 대상자나 소요 예산을 추정하기 위한 연구수요가 많으며, 정책 평가 단계의 연구수요는 그 양과 내용이 제한됨.

○ 본 연구는 다음과 같은 점에서 기존 연구와 차별성을 갖는다고 할 수 있음.

- 기본적으로 평가의 대상을 개별 제도나 사업이 아닌 사업군으로 설정함.
- 이는 개별 제도로 한정하여 평가할 경우 발생할 수 있는 문제들, 예컨대 사각지대에 대한 제도별 책임성의 모호함과 같은 문제를 피할 수 있기 위함임.
- 조사자료와 행정 집계자료 이외에 행정 미시자료를 가능한 한 최대한으로 활용하여 보다 정확하고 세밀한 정보에 근거한 평가를 시도함.
- 정책 효과의 특정 측면(예, 대상자의 규모나 예산 규모의 변화 등)에 주목하지 않고 제도 설계, 자원투입, 산출과 성과 등 가능한 한 다양한 측면에 주

목하고자 함.

- 기타 본 연구의 대상 및 방법과 관련된 특징은 2장의 내용을 참고하기 바람.

제3절 연구의 목적과 구성

□ 연구의 목적 및 평가 대상

- 본 연구의 목적은 사회보장위원회(2015)의 사업군 분류에 따른 생계지원사업 군에 대해 공통지표를 적용한 기본 평가를 수행하고, 평가 결과에 따른 정책적 함의를 제시하는 것임.
- 평가의 대상은 생계지원 목적에 해당되는 3개 세부 사업군(기초생활보장, 노인·장애인 소득보장, 기타 생계지원 등)에 속하는 총 17개 사업을 포함하는 것을 원칙으로 함(<표 2-1>).
- 다만, 개별 사업의 특성과 평가에 필수적인 자료의 가용성 등을 고려하여 평가 대상을 조정함.
- 평가의 내용 역시 사회보장위원회(2015)에 제시된 주요 평가지표를 따름.
- 사업군의 포괄성(coverage)과 충분성(adequacy), 수급률(take up) 등 기본평가를 위한 공통지표에 따라
- 사업군 설계, 투입, 집행, 산출 및 성과 등 각 단계에 걸쳐 평가하고자 함.
- 이를 통해 평가 대상 사업(군)의 설계 및 집행 방식을 개선함은 물론 저소득층 대상 소득지원 정책의 개발을 위한 근거 자료로 삼고자 함.

□ 이하 연구는 다음과 같은 내용을 구성됨.

- 2장에서는 평가와 관련된 기본틀을 제시할 것임.
- 즉 평가 대상 사업군을 정의하고 이를 다시 세부 사업군으로 분류함.
- 또한 평가의 주요 지표를 소개하고, 평가를 위해 사용될 자료(data)의 개괄

적 특성에 대해 소개할 것임.

- 아울러 평가 대상 사업(군)의 제도적 특성과 관계된 주요 개념과 그것을 통계적으로 추정하는 데 관련된 쟁점에 대해 소개할 것임.

○ 3장~7장에서는 사업군을 크게 기초생활보장 사업군(3장), 노인·장애인 대상 사업군(4장), 근로연령층 대상 사업군(5~6장)으로 구분하여 평가를 수행.

- 3장은 인구학적 특성에 따른 집단 구분을 두지 않는 저소득층 대상 사업군에 대해 평가
- 4장은 인구학적 특성 상 근로능력이 없거나 취약하다고 간주되는 집단(노인과 장애인)을 대상으로 하는 사업에 대해 평가
- 5~6장은 근로연령층을 대상으로 하는 사업군을 평가함.
- 당초 사회보장위원회(2015)는 이 사업군을 기타 생계지원 사업군으로 분류하고 있으나, 본 연구에서는 사업군의 특성과 평가에 가용한 자료의 이질성을 고려하여 2개 사업군(취업층 세제지원 사업군, 취약 근로자 생계비 대부분 사업군)으로 세분하여 평가함.
- 7장은 3~6장에서 평가된 사업군들 가운데 동시에 평가가 가능한 사업 또는 사업군들을 묶어 평가를 시도하고자 함.

○ 마지막으로 8장에서는 전체 연구의 주요 평가결과를 요약하고 정책적 시사점을 제시하고자 함.

□ 이러한 평가를 통해 다음과 같은 기대효과가 있을 것으로 예상함.

○ 생계지원 사업군의 개별 사업 및 (세부) 사업군의 정책 효율성·효과성 판단의 근거자료를 제시함으로써 궁극적으로 정책 성과를 제고하는데 기여

- 개별 사업(제도)의 개선에서 대상자와 급여를 어떻게 조정할 것인가를 판단하는 것이 핵심을 이룸.
- 이를 위해서 개별 제도가 사업군 내에서 어느 정도의 위상과 역할을 부여받고 있으며 향후에 부여받아야 하는지를 판단할 필요가 있음.
- 이를 판단하기 위해서는 사업군 전체의 효과에 대한 평가가 선행되어야 하

고, 이에 근거하여 개별 제도가 담당해야 할 역할을 규정하는 것이 사각지대를 없애고 사회보장제도의 기능을 강화하는 방법일 것임.

○ 신설되거나 개편을 앞두고 있는 제도들의 성과를 평가하기 위한 사전 근거자료로 활용될 수 있음.

– 2018년부터 새로 도입되거나 대상과 급여가 확대될 예정인 제도들(아동수당, 기초연금 및 장애인 연금, 기초생활보장급여)이 모두 본 연구의 평가대상인 사업군에 속함.

– 이들 제도의 개편 이전 시점에서 평가한 결과를 남겨두는 것은 향후 개편 이후 시점의 평가 결과와 비교할 수 있도록 하는 사전작업이며, 따라서 현 정부의 소득보장제도 개선을 평가하기 위한 필수작업이라고 할 수 있음.

○ 공통지표체계에 충실한 평가를 통해 타 사업 군 기본평가 시 참고할 주요 평가 사례로 기능.

– 생계지원 사업군의 경우 정책 효과가 소득증가액으로 나타나므로 계량적 평가가 용이하며, 따라서 공통지표의 적용이 수월하다는 특징이 있음.

– 따라서 가능한 한 공통지표를 충실히 적용한 평가 예를 제시할 수 있고, 이는 향후 사업군간 평가 결과를 비교가능하도록 하는 데 기여할 수 있을 것임.

제 2 장

평가의 대상과 방법

제1절 평가의 대상 사업과 세부 사업군 분류

제2절 평가내용 및 방법

제3절 평가 관련 주요 개념 및 변수

2

평가의 대상과 방법 <

<

제1절 평가의 대상 사업과 세부 사업군 분류

□ 평가대상의 일차적 분류

- 사회보장위원회(2015)는 평가 대상 사업군을 사업의 기능과 대상을 중심으로 구분하고 있음.
- 이 분류에 따라 생계지원사업은 취약계층의 소득 부족과 그에 따른 생계비 부족을 보충하는 기능을 담당하고 있으며, 지원 대상은 주로 빈곤층이나 저소득층을 대상으로 함.
 - 생계지원의 특징은 특정 영역의 욕구(예컨대 의료, 주거, 교육 등)에 대한 직접적 대응이 아니라 그 욕구를 시장에서 해결하는 데 필요한 소득 부족의 문제를 해결하거나 완화시켜주는 것임.
 - 따라서 사업의 방식은 대부분 현금 급여 형태의 소득지원 방식을 취하고 있으며, 경우에 따라서 현물지원(할인)이나 자산형성지원사업의 방식을 취하기도 함.
 - 소득이 부족하거나 부족할 위험이 높은 집단이 생계지원 사업군의 대상이 되는 바, 이 계층을 규정하는 가장 일반적인 기준은 빈곤 여부임.
 - 그러나 생계지원 사업군의 기능 가운데에는 빈곤층이 아닌 집단에 대한 빈곤화 예방 기능도 있으므로 반드시 빈곤층만 사업의 대상자가 되는 것은 아님.
- 한편 핵심적인 소득보장제도이면서도 사회보장위원회의 평가 대상 사회보장사업의 목록에 포함되어 있지 않은 사업들도 있음.
 - 대표적인 것이 국민연금을 비롯한 공적연금(공무원 연금, 군인연금, 사학연금 등 특수직역연금)과 고용보험 실업급여임.

- 이 사업들은 기여에 근거하여 수급자격을 부여받는 사회보험사업으로써, 당초 일반회계나 기금을 재원으로 하는 사회보장사업 목록에 포함되어 있지 않았음.
- 그러나 한국의 사회보장제도가 여전히 사회보험을 중심으로 설계되어 있고 이들 사업이 실제 소득보장에서 차지하는 비중이 매우 큼.
- 따라서 향후에는 <사회보장 기본평가>의 틀을 빌리지 않더라도 사회보험까지를 포함하는 소득보장 사업군 전반에 대한 평가가 필요할 것임.

○ 생계지원 사업군으로 분류된 사업들과 세부 사업군 분류는 아래 <표 2-1>과 같음.

- 총 31개 사업이 생계지원 사업군에 해당됨.
- 한편 기획재정부의 자녀장려금 사업은 당초 사업군 분류 당시에는 사회보장사업의 목록에 포함되지 않았던 신설 사업이지만 본 평가 대상에 포함시킴.
- 소관부처별로는 보건복지부 11개, 고용부 4개, 기재부 3개, 금융위 1개 사업이 해당함.

□ 평가대상의 재설정

○ 실효성있는 평가를 수행하기 위해 평가대상을 재설정하고, 일부 사업을 평가대상에서 제외함.

- 본 평가가 사업군 평가를 원칙으로 하고 있기 때문에 유사한 성격의 다른 사업들과 함께 사업군으로 묶이기 어려운 사업들은 평가 대상에서 제외함.

○ 평가에서 제외된 사업과 그 주요 근거는 다음과 같음.

- 개인 및 가구지원 사업이 아닌 기관지원의 성격을 띠는 사업: 긴급복지지원의 사회복지시설이용지원, 퇴직급여제도 정착지원, 저임금근로자 사회보험료 지원(두루누리사업), 노숙인등 복지지원 등.
- 최근에 사업이 시작되었거나 효과가 나타나기까지 시간이 소요되어 현 시점에서의 평가가 시기상조라고 판단되는 사업: 국민연금 출산크레딧, 실업크레딧 등.

- 협소하게 규정된 특수 집단을 대상으로 하여 모수 추정이 불가능하거나 평가를 하더라도 개별 사업에 대한 평가가 되기 쉬운 사업: 예술인 긴급복지 지원, 농어가 목돈마련 저축장려금 지급, 농어업인 연금보험료 지원
 - 자료상의 제약에 따른 사업이나 기타 대부사업: 지방세 감면, 노후긴급자금 대부사업
 - 당초 생계지원 사업으로 구분되는 것이 적절치 않다고 판단되는 사업: 농업 재해보험.
- 한편 기초보장제도의 해산급여와 장제급여, 긴급복지지원제도의 장제비 지원, 해산비 지원 제도는 비중이 큰 관련 사업에 포함시켜 분석함.
- 해산급여 및 장제급여는 기초보장제도 생계급여에 포함하여 분석.
 - 긴급복지 장제비 지원, 해산비 지원 제도는 긴급복지 생계비지원에 포함하여 분석.
 - 임금체불근로자 생계비 대부는 근로자 생활안정자금 대부에 포함하여 분석.
 - 이들 사업들은 아래의 <표 2-1>에 △로 표기됨.
- 앞서 언급하였듯이 자녀장려금 제도는 당초 생계지원 사업군에 포함되어 있지 않았던 신설사업이지만 평가 대상 사업으로 포함시킴.
- 이상과 같이 평가대상을 재조정한 결과 평가의 대상이 된 사업은 모두 19개 사업임.
- 19개 사업은 모두 4개의 세부 사업군으로 구분하여 평가하고자 함.
- 평가 대상 집단의 근로능력과 관련된 인구학적 특성을 기준으로 노인·장애인 대상 사업군과 기타 근로연령층 대상 사업군으로 구분하고, 이 구분을 두지 않는 사업을 기초생활보장 사업군에 포함시킴.
 - 근로연령층 대상 사업은 다시 취업층 세제지원 사업군과 취약근로자 생계비대부 사업군으로 구분함.
 - 근로연령층 대상 사업의 경우 단일 사업군으로 포괄하여 평가하는 것도 가능하지만, 자료의 제약성을 고려할 때 지나치게 포괄적인 평가는 과잉/과소

해석을 초래할 수 있다는 점을 우려하여 구분하기로 함.

- 한편 같은 세부 사업군에 포함되었더라도 다른 사업들과 묶어 평가하기 어려운 사업들, 즉 개별 사업 평가의 성격이 불가피한 성격들은 세부 사업군 평가 안에서 별도로 평가 결과를 제시할 것임.
 - 희망키움통장/내일키움통장 사업은 기초생활보장사업군으로 편성하여 평가
 - 취약계층의 자산형성을 지원하는 사업으로서, 소득을 지원하는 사업과 성격상 구분됨.
 - 그러나 자산형성지원사업들 중 유일한 평가대상 사업으로서 사업군으로서의 평가가 무의미함.
 - 이 사업은 주로 기초생활보장 수급자의 탈수급을 촉진하는 취지로 설계된 사업이므로 대상자가 기초생활보장수급군과 일치하는 점을 고려하여 기초생활보장 사업군 안에서 별도로 평가하고자 함.
 - 주택담보노후연금보증은 대상자 측면에서 노인·장애인 사업군에 해당되나 사업의 성격이 (담보부)대부 사업으로 다른 현금지원 사업들과 상이한 점을 고려하여 해당 사업군 내에서 별도로 평가하기로 함.
- 이상에서 논의된 대상 사업군의 구분 내용은 아래의 <표 2-1>을 참조할 것.

〈표 2-1〉 평가대상 생계지원 사업 및 담당 부처

구분	사업명	담당 부처	본 평가의 대상 여부	사업군 재분류	
생계 (31)	기초 생활 보장 (9)	(긴급복지)장제비지원	보건복지부	△	기초 생활 보장 (7)
		(긴급복지)해산비지원	보건복지부	△	
		(기초보장)장제급여	보건복지부	△	
		(기초보장)해산급여	보건복지부	△	
		예술인 긴급복지 지원	문화체육관광부	×	
		(긴급복지)사회복지시설이용지원	보건복지부	×	
		(긴급복지)생계지원	보건복지부	○	
		양곡할인	보건복지부	○	
		(기초보장)생계급여	보건복지부	○	
	노인· 장애인 생활보장 (7)	노후긴급자금 대부사업	보건복지부	×	노인·장애인 소득보장 (4)
		주택담보노후연금보증	금융위원회	○	
		장애수당	보건복지부	○	
		장애인 연금	보건복지부	○	
		기초연금	보건복지부	○	
		퇴직급여제도 정착지원	고용노동부	×	
		농지연금	농림축산식품부	×	
	기타 생계 지원 (15)	농어가 목돈마련 저축장려금 지급	금융위원회	×	취업충 세제지원 (2)
		지방세감면 (지방세, 주민세, 취득세 및 자동차세)	행정안전부	×	
		국민연금 출산크레딧	보건복지부	×	
		국세감면(34종)	기획재정부	○	
		근로장려금	기획재정부	○	
		산재근로자 생활안정자금융자	고용노동부	○	취약 근로자 생계비대부 (4)
		임금채불근로자 생계비대부	고용노동부	△	
		직업훈련 생계비대부	고용노동부	○	
		근로자 생활안정자금대부	고용노동부	○	
		저임금근로자 사회보험료지원사업 (두루누리)	고용노동부	×	
		농어업인 연금보험료지원	농림축산식품부	×	자산형성 (1) (→기초생활보 장사업군으로 평가)
		노숙인등 복지지원	보건복지부	×	
		희망키움통장/근로소득장려금	보건복지부	○	
		실업크레딧 지원사업	고용노동부, 보건복지부	×	
		농업재해보험	농림축산식품부	×	
추가	자녀장려금	기획재정부	○	취업충 세제지원에 포함(1)	

주: 괄호는 해당 사업군내 평가대상 사업의 수를 의미함.
 자료: 강신욱 외(2015)

□ 평가 대상 시점

- 평가의 대상 시기는 주로 2015년과 2016년에 초점을 두고자 함.
 - 기초연금, 기초생활보장 급여 등 주요 생계지원 급여가 2014년 이후 제도 설계의 큰 변화를 겪었기 때문에 변화 이후의 시기에 대해 평가하는 것이 바람직함.
 - 다만, 참고를 위해 2014년의 제도 실태에 대해 언급할 수 있음.
- 우선적으로는 2016년에 더 초점을 맞추되, 가용 데이터가 없거나 불안정할 경우 2015년을 중심으로 평가
- 향후 사업군에 대한 기본평가가 반복될 경우 동일한 사업군을 평가하는 주기(예, 3년)를 평가 대상 기간으로 설정할 수 있을 것임.

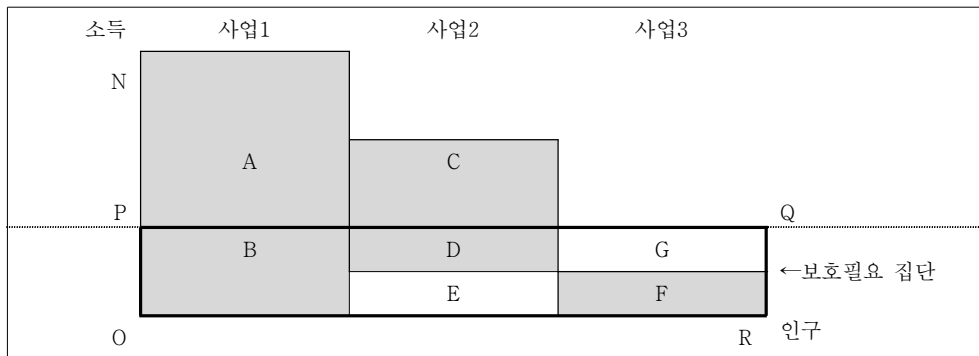
제2절 평가 내용 및 방법

1. 주요 평가 지표

- 본 연구의 주요 평가내용은 사회보장위원회의 기본평가를 위한 공통지표를 이용함.
 - 이하의 평가에서는 사회보장위원회(2015)에서 제시된 다음과 같은 공통지표를 적용함.
 - 다만 지표의 적용에 앞서 사업군별로 공통지표를 평가하는 데 적절한 내용과 자료를 갖추고 있는지를 판단하여 적용 지표를 결정할 것임.
 - 공통지표는 크게 설계 관련 지표, 투입 및 집행 관련 지표, 산출관련 지표, 성과 관련 지표 등으로 구분됨.
- 설계관련 지표
 - 대상자 설정의 포괄성(coverage), 표적화(targeting), 사업군 내 사업간 관계(중첩, 보완 여부) 등에 대한 평가

- 포괄성은 해당 사업군의 보호(지원)가 필요하다고 간주되는 집단 가운데 사업군의 지원을 받을 자격을 갖춘 사람들의 비율을 의미함.
- 표적화율은 사업대상자 중 사업군의 보호(지원)가 필요하다고 간주되는 집단의 비율을 의미함.
- 사업군 내 사업간 관계에서는 사업들이 상호 보완적 관계를 형성하는지 혹은 대상자를 중첩하여 설정하고 급여를 과다하게 지급하는 결과를 초래하는지 여부들을 살펴봄.

[그림 2-1] 사업군의 포괄성과 표적화율



○ 이를 도식화하여 설명하면 위의 [그림 2-1] 과 같음.

- 이 그림에서 점선(PQ)은 사업군의 보호가 필요한 집단(예, 빈곤층)을 구분하는 기준선으로, 그 구체적인 형태는 소득 기준선일수도 있고 소득 및 자산을 모두 적용한 기준선일 수 있음.
- 굵은 선으로 표기된 사각형(□OPQR)은 보호해야하는 대상의 전체 규모를 의미함(예, 빈곤층).
- 이때 사업1, 2, 3은 각각 색칠된 부분을 대상으로 하도록 설계되어 있다고 가정함. 즉 사업1은 A+B, 사업2는 C+D, 사업3은 F의 집단을 대상으로 하도록 설계되어 있다고 가정
- 이때 포괄성이란 보호가 필요한 집단(□OPQR) 대비 (B+D+F)의 면적 비율

로 표현됨.

- 표적화율은 전체 사업대상자(즉 색칠된 사각형의 합 $=A+B+C+D+F$) 대비 보호 필요 집단 내 사업대상자($=B+D+F$)의 비율을 의미함.

○ 포괄성이나 표적화율과 같은 지표를 적용하기 위해서는 사업군이 보호하고자 하는 욕구와 자격을 지녔다고 간주되는 집단(예, 빈곤층, 노인빈곤층 등)을 설정해야 하고, 이 집단에 속하는지 여부를 구분할 기준(예, 소득 빈곤선)을 설정해야 함.

- 평가 대상이 되는 각 사업군에 따라 이 대상 집단(□OPQR)은 다양한 방식으로 설정 가능함.

□ 투입 및 집행관련 지표

○ 자원 투입의 충분성, 급여 유형의 적절성, 지역적·시기적 분포의 적절성 등 평가

- 투입 지표로서의 충분성은 해당 사업군이 지원해야 할 욕구(금액으로 환산된)의 총량에 비해 예산 투입이 어느 정도인지를 의미함.
- 급여유형의 적절성은 현금 또는 현물로 지급되는 지원방식이 지원 대상과 사업군의 목표에 비추어 적절한지를 의미함.
- 지역적·시기적 분포의 적절성이란 지원이 시기적으로 지역적으로 편중되어 연간 단위로 측정된 지표와 크게 차이가 나는지 등을 의미함.

□ 산출 관련 지표

○ 수급자 비율, 급여의 충분성 등의 지표를 통해 산출 측면의 효과성을 평가함.

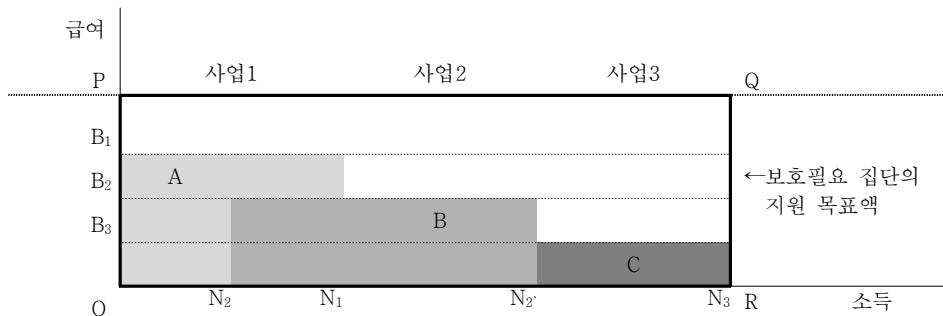
- 산출지표로서의 수급자 비율은 실제 급여를 받은 집단이 보호의 대상이 되는 집단(위 [그림 2-1] 의 □OPQR)의 몇 %에 해당되는지를 의미하는 것임.
 - 제도 설계나 예산계획상의 대상자 규모가 아니라 실제 수급자의 규모를 이용하여 지표를 산출한다는 점이 산출지표로서의 포괄성과 다른 점임.
 - 이는 설계상의 대상자와 실제 집행의 결과에 따른 수급자가 다를 수 있음을 고려한 것임.

- 따라서 수급자 비율은 실제 수급여부를 보고하는 데이터가 있어야만 평가 가능할 것임.
- 급여의 충분성은 사업군이 지원해야 할 잠정적 목표치에 비해 실제 지원된 급여(총액)가 얼마나 되는지를 의미함.

○ 급여의 충분성을 도식화하여 설명하면 아래의 [그림 2-2] 와 같음.

- 사업별 설계에 따라 사업1은 소득이 $O \sim N_1$ 인 구간의 계층에게 B_1 의 급여를 제공하고, 사업2는 소득이 $N_2 \sim N_2'$ 인 계층에게 B_2 의 급여를, 그리고 사업3은 소득이 $N_2' \sim N_3$ 인 계층에게 B_3 의 급여를 지급한다고 가정함.
- 사업군이 보호(지원)하고자 하는 대상 소득계층이 ON_3 이하의 계층이고, 지원이 필요한 금액이 OP 라고 한다면 사업군이 제공하는 급여의 충분성은 $(A+B+C)/(\square OPQR)$ 로 표현될 수 있음.
- 사업별 급여 총액 A, B, C가 예산 계획 단계의 수치인가 실제로 집행된 수치인가에 따라 각각 투입 단계와 산출 단계의 충분성 지표가 됨.

[그림 2-2] 급여의 충분성



- 이 지표들을 적용하기를 위해 사업군이 지원해야 할 잠정적 목표치(예, 빈곤격차=0이 되는 수준)를 설정할 필요가 있으며, 이 목표치는 사업군의 특성을 고려하여 설정될 수 있음.

□ 성과 관련 지표

○ 생계지원 사업군이 빈곤완화에 미친 효과를 통해 성과를 측정할 수 있는데, 빈곤완화 효과는 다시 빈곤율, 빈곤격차비율, 빈곤탈출률 등을 통해 측정할 수 있음.

- 빈곤율의 변화는 사업군의 지원을 받기 전의 빈곤율에 비해 지원(급여)을 받은 후 빈곤율이 감소하는 정도를 통해 측정함.
- 빈곤격차비율의 변화 역시 마찬가지로 지원 전의 빈곤격차비율에 비해 지원 후의 빈곤격차비율이 얼마나 줄어들었는지를 통해 측정함.
- 빈곤탈출률은 빈곤층이었던 집단 가운데 사업군의 지원(급여)을 받아 빈곤 상태에서 벗어나게 된 인구의 비율을 의미함.

○ 사업군이 빈곤 완화에 미친 효과는 다음 [그림 2-3] 과 같이 도식화될 수 있음.

- 그림에서 소득수준별 인구분포는 굵은 실선으로 표시된 곡선과 같고, 빈곤선이 PQ를 연결한 선에 의해 표현된다고 가정.
- 이 때 빈곤율은 전체 인구(N) 가운데 빈곤선 이하의 소득을 얻는 인구(Z)의 비율(Z/N)으로 표현됨.
- 만일 사업군(사업 1과 사업2)의 급여가 색칠된 부분처럼 분포한다면 급여를 받은 후에도 소득이 빈곤선 이하인 집단은 Z'로 변화하게 됨.
- 따라서 사업군의 빈곤율 완화효과는 Z/N 과 Z'/N 의 차이를 이용하여 구할 수 있음.

$$\bullet \text{ 빈곤율 완화폭}(\%p) = \frac{Z}{N} - \frac{Z'}{N}$$

$$\bullet \text{ 빈곤율 완화율}(\%) = \left\{ \left(\frac{Z}{N} - \frac{Z'}{N} \right) / \frac{Z}{N} \right\}$$

- 한편 빈곤층의 빈곤격차는 빈곤선과 소득 사이의 거리(화살표로 표기)로 측정되며, 급여를 받기 이전에 빈곤격차의 합은 $\triangle OPQ$ 으로, 빈곤격차 비율은 $(\triangle OPQ \text{의 면적}) / (\square OPQZ \text{의 면적})$ 으로 표현됨.

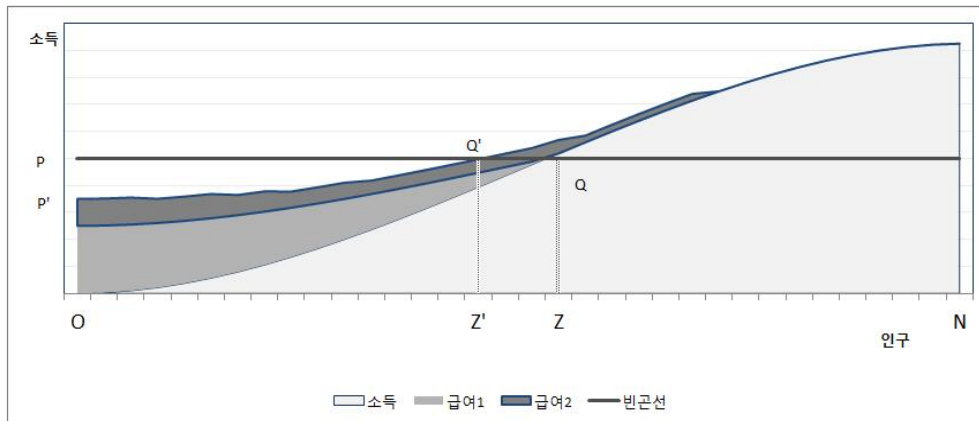
- 마찬가지로 방법에 따라 급여를 받은 이후의 빈곤격차 합은 $\triangle P'PQ'$ 로 빈

곤격차비율은 $(\triangle P'PQ \text{의 면적})/(\square OPQZ \text{의 면적})$ 로 표현됨.

- 따라서 빈곤격차 해소율(완화율)은 $(\triangle OPQ \text{의 면적})/(\square OPQZ \text{의 면적}) - (\triangle P'PQ \text{의 면적})/(\square OPQZ \text{의 면적})$ 을 이용하여 구할 수 있음.

- 빈곤탈출률은 $\frac{\overline{ZZ'}}{OZ}$ 로 나타낼 수 있음.

[그림 2-3] 빈곤격차 해소와 빈곤율 변화



□ 사업군 특성을 고려한 평가지표의 탄력적 적용

- 위의 지표를 실제로 모두 적용하는 것이 가능할지 여부는 일차적으로 평가에 사용되는 자료(데이터)의 가용성과 특징에 의존함.
 - 각 지표를 평가하는 데 필요한 사업 당국의 행정 정보가 제공되지 않은 경우 평가에 제약이 있음.
 - 일부 지표(예, 다급여 수급자의 비율 등)는 집계지표가 아닌 개인 또는 가구 단위의 정보가 있어야 산출가능한 바, 미시자료가 제공되지 않는 경우 평가가 불가능하거나 제한될 수밖에 없음.
- 행정 정보는 제공되더라도 실제 모수에 대한 정보가 제공되지 않는 경우 평가가 불가능할 수도 있음.
 - 예를 들어 재원 투입의 계절적 편차가 있는지 여부를 평가하기 위해서는 사

업군 예산의 지역적, 계절적 분포에 대한 행정자료가 필요하지만, 그 이전에 지역별 빈곤율이나 빈곤의 계절성과 같은 기본정보가 필요함.

- 그러나 광역 단위의 빈곤율이나 월별·분기별 빈곤율에 대한 신뢰성 있는 정보를 얻을 수 없을 때 투입의 시기적, 지역적 분포에 대한 적절성 평가는 불가능함.

○ 이와 같은 사항들을 고려하여 각 사업군별로 공통지표를 적용할 때에는 선택적 적용이 불가피할 것임.

- 반면 사업군별에 따라서는 공통지표에 없는 특수(고유) 지표를 적용하는 것도 가능함.

□ 기타 주요 연구내용

○ 각 사업군에 포함되는 사업들에 대한 기본적 개요를 소개할 것임.

- 개별사업의 주요 내용, 목적, 대상 및 예산 등 주요 현황
- 사업군내 주요 사업의 최근 변화
- 사업(군)에 대한 기존의 평가 결과 및 쟁점

○ 또한 평가 결과를 해석하고 정책 개선과 관련된 시사점을 제시할 것임.

- 주요 지표 평가 결과에 대한 종합적 해석
- 사업군의 정책 효과성 제고를 위한 제안
- 차기 평가를 위한 평가 과정 및 방법 상의 개선 방안 제시

2. 평가를 위한 자료 및 데이터

□ 사업 및 사업군의 설계상 기본 내용을 파악하기 위한 관련 문헌 활용

○ 각 사업별 기본 현황(목적, 대상, 급여, 예산, 전달체계 등) 파악

○ 특히 각 사업별 대상자를 규정하는 자격요건(eligibility conditions), 특히 소득, 재산, 인구학적 특성 요건들에 대한 파악.

- 최근의 제도 변화 여부 및 내용 파악(자격요건 변화, 급여액 변화 등)
- 해당 사업의 기존 평가(정부 내·외) 및 선행 연구 참조.
- 평가를 위한 실증 분석에는 행정 집계자료, 행정 미시자료, 조사 미시자료 등 크게 세 종류의 자료가 사용됨

□ 행정 집계자료

- 행정 집계자료란 사업을 시행하는 부서가 작성하여 제공하는 행정자료 가운데 사업의 내역을 수급자 개인이나 가구단위로 정보를 제공하지 않고 전체를 종합하여(aggregate)제공하는 자료를 의미함.
 - － 예컨대 사업별 대상자의 총 규모, 총 예산규모 등이 행정 집계자료의 대표적인 예라고 할 수 있음.
- 행정자료는 사업을 시행하는 부서가 직접 산출하여 제공한다는 점에서 신뢰성이 가장 높음.
 - － 그러나 집계자료의 특성 상 제공하는 정보의 양이 제한되어 수급자 집단의 세부 특성에 대한 파악이 어려운 경우가 많음.
- 본 평가에서 각 급여의 설계상 특성(대상자 조건, 급여 유형 등)과 시행계획 및 집행 결과와 관련된 공식적 자료를 담당 부서를 통해 제공받아 사용함.
 - － 평가지표별 주요 내용을 관련 문헌 및 자료를 통해 확보한 후, 이를 부서 담당자를 통해 확인·보완 받는 방법으로 자료를 구축.
 - － 특히 행정 미시자료가 존재하지 않거나 제공받기 어려운 경우 사업 대상자 집단을 가능한 한 세분화한 행정 집계자료를 이용함.(예, 취업층 세제지원 사업군에 속하는 사업들, 취약 근로자 생계비대부 사업군에 속하는 사업들)
- 행정 미시자료가 제공되고, 행정 집계자료의 일부 내용이 행정 미시자료와 중복되거나 불일치할 경우 분석의 목적에 적합한 자료를 선택하여 사용함
 - － 예를 들어, 기초생활보장 사업군의 행정 집계자료는 각 년도 말 시점에서 집계된 것이나 행정 미시자료는 각 년도 8월 시점에서 추출된 것이어서 불

일치하는 경우가 발생하였음.

- 이 경우 분석에 목적에 맞추어 선택적으로 자료를 활용함.

□ 행정 미시자료

○ 행정 미시자료(micro data)는 사업 주체가 제공하는 수급단위(미시 주체)별 정보를 기록한 자료를 의미함.

- 정보의 생산 및 제공 주체가 사업 시행부서라는 점은 행정 집계자료와 동일하지만,
- 정보의 내용이 기본적으로 개별 수급자(개인 또는 가구)로 구성되어 있다는 점이 다름.

○ 행정집계자료와 달리 행정 미시자료의 경우 수급자의 상세한 특성과 분포에 대한 정보를 활용할 수 있음.

- 가장 큰 장점은 수급자의 표본이 아닌 전수(全數) 자료를 사용할 수 있다는 점임.
- 특히 동일 가구나 개인이 여러 사업의 대상자 및 수급자가 되(있)는지 여부를 파악할 수 있음.

○ 행정 미시자료의 가장 큰 한계는 실제로 급여의 집행 대상이 되었거나 적어도 신청 경험이 있는자의 정보만이 제공된다는 것임.

- 즉 사업 대상자의 자격을 갖추고 있으면서도 급여를 받지 못하거나 신청하지도 않은 사람에 대한 정보는 제공하지 않음.
- 또한 수급자격을 갖추지 않은 타 집단에 대한 정보 역시 제공되지 않기 때문에 실제로 수급자가 전체 인구 혹은 가구에서 어떤 위치를 차지하고 있는지를 판단하기 어려움.

○ 행정 미시자료의 경우 뒤에 설명할 조사자료와 달리 정합성이 떨어지는 관측치가 많아 자료의 사용 이전에 가용성을 점검하기 위한 시간이 많이 소요됨.

- 점검의 결과 제공된 자료 가운데 일부가 사용되지 않는 경우가 있음.

- 본 연구에서는 주로 행정자료와 복지부 <사회복지통합전산망> 상의 가구(개인)별 행정자료를 이용함.
 - 행정 미시자료를 사용하여 분석한 사업은 기초생활보장 생계급여, 양곡할인, 긴급복지 생계지원, 기초연금, 장애인연금, 장애(아동)수당, 그리고 희망키움통장 사업임.
 - 각 사업의 수급자에 관한 개인별(가구별) 정보를 2015년과 2016년 각 8월 시점에 추출한 데이터셋을 이용함.
 - 이 데이터셋들을 이용하되 동일 개인 또는 가구여부를 식별할 수 있는 구분키를 이용하여 다급여 수급자의 실태에 대해 분석함.

□ 조사(survey) 미시자료

- 조사 미시자료는 특정 목적을 갖고 각 기관에서 일부 표본(sample)에 대해 조사한 내용을 제공하는 자료임.
- 조사자료의 장점은 수급자뿐만 아니라 비수급자의 실태에 대한 정보까지를 제공하고 있다는 점이며,
 - 따라서 수급자나 수급자격자가 전체 인구집단 또는 보다 상위의 부분집단에서 차지하는 위치를 파악할 수 있게 해준다는 것임.
 - 다시 말해 주요 사업(군) 대상자의 특성별 모집단 규모 추정을 가능하게 해준다는 것이며, 이는 행정자료로 대체될 수 없는 장점임.
- 또한 개별 수급단위가 갖는 특성, 즉 가구나 개인별 특성과 수급실태에 관한 정보를 제공해준다는 점 역시 주요 장점임.
- 반면 조사 자료의 가장 큰 약점은 표본의 크기와 구성에 따라 분석 결과의 편차가 많다는 점임.
 - 표본의 크기가 충분히 크지 않거나 표본 구성 측면에서 사업군 대상자 구성과 차이가 많을 경우 평가 결과가 실제와 편차가 많을 수 있음.
 - 본 연구의 평가대상인 다수 사업들의 경우 수급자의 규모가 작아 조사자료의 표본에 해당 사업의 수급자가 충분히 포함되지 못할 가능성이 있음.

- 조사자료를 이용한 이하의 분석에서는 이러한 제약점을 고려할 필요가 있음.
- 본 평가에서는 주로 한국보건사회연구원과 서울대 사회복지연구소가 공동 조사, 발표하는 <한국복지패널조사> 원자료 등을 이용하여 분석할 것임.
 - 이 자료는 약 7,000 가구의 생활실태와 복지욕구, 복지제도 수혜에 대한 정보를 매년 추적 조사한 결과를 제공함.
 - 특히 복지사업의 대상자가 되는 저소득층의 표본 비율이 높고, 다양한 복지급여의 수급 여부 및 급여액에 대한 정보를 포함하고 있어 분석에 적합함.
 - 분석에 이용될 자료는 <한국복지패널> 11차, 12차 자료의 가구 데이터와 개인-가구 결합데이터임. 이들은 각각 2015년과 2016년의 실태에 대해 보고함.
- 참고로 통계청 <가계동향조사> 원자료를 활용할 것임.
 - <가계동향조사>자료는 <한국복지패널>자료에 비해 표본의 크기가 크고(약 8,000~ 10,000 가구) 횡단면 자료가 갖는 장점이 있음.
 - 그러나 복지급여의 수급과 관련된 정보가 제한적이고(본 평가의 대상 사업 가운데 기초연금 수급액만 별도로 보고됨), 개인의 특성과 관련된 충분한 정보를 얻기 어려움.
 - 그러나 뒤에서 자세히 언급되듯이 <한국복지패널>과 <가계동향조사>자료를 이용했을 때의 같은 연도임에도 빈곤 인구 모수 추정치 등에서 다소 차이가 남.
 - 이 점을 고려하여 필요한 경우 <가계동향조사>를 이용한 추정 통계량을 제시할 것임.
- 이상의 내용을 기초로 각 자료별 장단점을 비교하면 아래의 <표 2-2>와 같음.

<표 2-2> 평가에 사용된 통계 자료와 특징 비교

자료 유형	행정 집계자료	행정 미시자료	조사 미시자료
자료명	사업부서별 제공 자료 (요청한 양식에 따라 작성)	<사회복지통합전산망>자료	<한국복지패널>자료
정보 기준시점	2015, 2016년 말	2015, 2016년 각 8월	2015, 2016년말 (또는 연간)
정보제공단위	사업 (또는 사업대상자 내 집단)	개인/가구	개인/가구
사업(군) 비대상자 포함 여부	제외	제외	포함
수급자 중 정보 제공자	전체(합계, 평균)	전체	일부
타 급여 수급 정보	제외	제외 (연결 데이터셋 구축시 포함)	포함
자료의 상태	양호	정비/선택 필요	양호

○ 3장부터 7장까지의 사업별 평가에서 사용된 자료의 유형을 비교하면 다음 <표 2-3>과 같음.

<표 2-3> 각 사업군별 평가에 사용된 자료 명

사업군명(장)	행정 집계자료	행정 미시자료	조사 미시자료
기초생활보장(3장)	각 부처 제공자료	<사회복지통합전산망> 자료	<한국복지패널>자료
노인·장애인 소득지원(4장)	각 부처 제공자료 주택금융공사 『주택금융 월보』 등	<사회복지통합전산망> 자료	<한국복지패널>자료
취업층 세제지원(5장)	국세청 『국세통계연보』		<한국복지패널>자료
취약근로자 생계비대부(6장)	고용노동부 제공자료	고용노동부 제공자료	<한국복지패널>자료
다사업군 종합(7장)		<사회복지통합전산망> 자료	<한국복지패널>자료

제3절 평가 관련 주요 개념 및 변수

1. 주요 개념

□ 수급 단위로서의 가구 및 개인

○ 본 평가에서 각 사업이나 사업군의 수급단위는 개인 또는 가구임.

- 개인의 경우 이론적으로나 사업의 실행 상에서 특별한 개념적 차이가 존재하지는 않음.
- 그러나 가구의 경우 이론적인 개념과 제도가 적용되는 단위로서의 가구가 일치하지 않는 경우가 있음.

○ 이론적으로 가구는 생계를 같이 영위하는 개인들의 집합으로 정의됨.

- 가족과 달리 가구의 구성은 혈연 공동체로서의 의미가 아닌 경제적 공동체로서의 의미가 강조됨.
- 각 가구 내에서 가구원 개인의 소득은 모두 합하여(pooling) 공동으로 이용된다고 가정됨. 즉 가구단위의 소비는 가구 단위의 소득에 의해 결정됨.
- 이러한 이해의 연장선 상에서 빈곤 지위는 가구 단위로 정의되는 것이 일반적.
- 즉 빈곤한 개인 = 빈곤한 가구에 속하는 개인임.

○ 그러나 생계지원 사업을 포함한 일반적 사회보장제도의 운영상에서는 가구 개념이 기술적으로 다양한 방식으로 정의됨.

- 가장 중요한 구분은 수급대상자의 경제적 능력을 파악하는 소득-재산조사(means test)에서 누구의 소득과 재산을 조사할 것인가임.
- 예를 들어 기초생활보장제도의 경우 가구의 소득, 재산규모 뿐만 아니라 (확장된 가구 개념으로서의) 부양의무자의 소득 및 재산상태도 수급자격을 결정하는 데 영향을 미침.
- 반면 기초연금의 경우, 노인 부부의 소득 및 재산만을 고려하여 수급자격을 결정함. (즉, 가구 내 노인 부부 이외에 다른 가구원이 존재하더라도 이들의 소득 및 재산은 고려되지 않음).

- 즉 전통적 의미의 가구 개념에서 가구원의 범위와 수급자격을 결정할 때 고려되는(소득과 재산의 합산 범위에 포함되는) 가구원의 범위는 다를 수 있음.

□ 소득

- 통상적으로 소득은 일정한 기간 동안 개인 또는 가구가 획득한 현금 또는 현물로 정의됨.
- 조사 자료에서 가구나 개인 단위의 소득을 세분화하는 범주는 다음과 같음.
 - 노동소득 = 근로소득 + 사업소득
 - 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적 이전소득
 - 총(경상)소득 = 시장소득 + 공적 이전소득
 - 가처분소득 = 총(경상소득) - 직접세 - 사회보장부담금
- 그러나 실제 사업의 운영 과정에서는 대상자의 선정과 급여의 결정에 사용되는 소득의 범위가 사업별로 다름.
 - 대부분의 생계지원 급여가 자격자를 선정하기 위해 총소득의 개념을 적용하지만 사업의 취지에 따라 총소득에 포함되는 범위가 다를 수 있음.
 - 예를 들어 각 급여의 수급자격을 결정할 때에는 해당 급여가 지급되기 이전의 총소득을 이용.
 - 또한 같은 소득범주를 포함시키더라도 별도의 목적을 위해 일부 소득을 공제하는 경우가 있음.
 - 예컨대 기초생활보장제도의 생계급여와 기초연금 수급자의 자격을 결정할 때 수급대상자의 근로의욕을 저하시키지 않기 위하여(즉 근로소득이 증가함에 따라 급여액이 줄어들어 근로를 꺼리는 현상을 막기 위해), 근로소득의 일부를 소득으로 간주하지 않음(근로소득 공제).
 - 근로소득 공제 시에도 가구 또는 개인의 특성에 따라 지출 소요가 크다고 인정되는 경우(예, 장애인) 공제의 한도가 커질 수 있음.

- 각 사업별로 수급 자격자 선정시 활용하는 이러한 소득 개념을 소득평가액이라고 함
 - 본 평가의 대상이 되는 주요 사업에서 소득평가액을 산정하는 방식은 아래의 <표 2-4>와 같음.
- 이와 같은 소득(평가액) 범주의 이질성을 고려할 때 어떤 소득액을 평가에 활용할 것인가가 문제가 될 수 있음.
 - 특히 행정자료 상에서 관측되는 다급여 수급자의 경우, 각 사업별로 소득이 달리 평가될 수 있으며, 어느 소득평가액을 채택하는가에 따라 정책의 효과도 달리 평가될 수 있음.
- 본 연구에서 행정 미시자료를 이용하여 여러 급여의 수급자를 동시에 분석하는 경우에는 각 급여별로 계산된 소득평가액의 최대값을 소득으로 사용할 것임.
 - 소득평가액의 최대값이 실제 소득에 가장 근접한 값일 것으로 판단할 수 있음.
 - 이러한 선택의 결과 (다른 방식으로 소득 변수를 정의했을 때에 비해) 빈곤 격차는 낮게 평가되고 급여의 빈곤격차 해소 효과는 높게 평가될 수 있음.

<표 2-4> 소득평가액 비교(2015-2016)

구분	기초생활보장 생계급여	양곡할인지원	긴급지원	기초연금	장애인연금	장애(아동)수당
산정 단위	가구	가구	가구	본인 및 배우자	본인 및 배우자	가구
소득평가액	실제소득-가구특성별 지출금액-근로소득공제금액	기초생활수급자 중 정부 양곡 구입을 희망하는 자(생계급여 수급자는 급여에서 양곡 금액을 차감)	소득-(의료비, 교육비, 주거비 등 필수지출)	실제소득-근로소득공제 금액	실제소득-근로소득공제 금액	기초생활보장 생계급여와 동일
실제소득	근로소득 / 사업소득 / 재산소득 / 공적이전소득 / 보장기관 확인소득		근로소득 / 사업소득 / 재산소득 / 공적이전소득	근로소득 / 사업소득 / 재산소득 / 공적이전소득 / 무료 임차소득	근로소득 / 사업소득 / 재산소득 / 공적이전소득 / 무료 임차소득	근로소득 / 사업소득 / 재산소득 / 공적이전소득
근로소득	상시근로자 소득 / 일용근로자 소득 / 자활근로소득 / 공공일자리 소득		상시근로자 소득 / 일용근로자 소득 / 자활근로소득 / 공공일자리 소득	상시근로소득(일용근로, 공공일자리, 자활근로 소득 제외)	상시근로소득(일용근로, 공공일자리, 자활근로 소득 제외)	기초생활보장 생계급여와 동일
사업소득	농업, 임업, 어업소득 / 도소매업, 제조업, 기타 사업소득		농업, 임업, 어업소득 / 도소매업, 제조업, 기타 사업소득	임대소득 / 도소매업, 제조업, 기타 사업소득	임대소득 / 도소매업, 제조업, 기타 사업소득	
재산소득	임대소득 / 이자소득 / 연금소득 / 주택연금 및 농지연금		임대소득 / 이자소득 / 연금소득 / 주택연금 및 농지연금	이자소득 / 연금소득(민간)	이자소득 / 연금소득(민간)	
이전소득	사적이전소득: 정기지원 사적이전소득, 사용대차 사적이전소득 부양비 공적이전소득: 유공자 및 보훈보상 대상자 생활조정수당, 참전명예수당 중 기준중위소득 12%이하는 제외		공적이전소득: 기초연금, 장애(아동)수당, 장애인연금, 아동양육비 및 추가 아동양육비, 한부모 자립지원촉진수당, 소년소녀가정 부가급여, 양육보조금(입양아동 등), 공적연금 급여, 실업급여, 고엽제후유 수당, 유공자 및 보훈보상 대상자에 대한 각종 급여, 진폐위로금 등	공적이전소득: 공적연금 급여, 산재보험 급여, 유공자 등 보훈보상 대상 급여 *무료임차소득	공적이전소득: 공적연금 급여, 산재보험 급여, 유공자 등 보훈보상 대상 급여 *무료임차소득	

구분	기초생활보장 생계급여	양곡할인지원	긴급지원	기초연금	장애인연금	장애(아동)수당
소득 산정 제외	유공자 대상 생활조정수당 / 참전명예수당 중 기준중위소득의 12% 이하 금액 / 보육료 및 학자금 / 지자체 조례에 따른 저소득층 지원금 / 그 외 장애, 만성질환, 양육 등 가구특성별 지출 비용		보육료 및 양육수당, 유치원교육비 / 중고대학생 장학금, 유자녀장학금 / 가정위탁 양육보조금 / 그 외 3개월 이상 지속 의료비, 입학금 및 수업료, 임차료, 사회보험료 등 제외	기초생활보장급여 / 장애(아동)수당 / 장애인연금 / 양육보조금 및 양육비 / 실업급여 / 근로장려금 / 일본군위안부 지원금 / 지자체 조례에 의한 수당	기초생활보장급여 / 기초연금 급여 / 장애(아동)수당 / 장애인연금 / 양육보조금 및 양육비 / 실업급여 / 근로장려금 / 일본군위안부 지원금 / 지자체 조례에 의한 수당	
근로소득 공제	자활장려금 / 장애인직업재활 50% / 초중고생 20만 원 및 추가 30% / 대학생 30만 원 및 추가 30% / 노인, 장애인 등 30% / 공공기관 인턴 10%		해당 없음	상시근로소득 중 56만 원을 기본공제 후 나머지 금액에 적용률(0.7)을 곱하여 정률(30%)를 추가 공제 *개인 단위 공제 *기본공제액: 56만 원('16년), 52만 원('15년)	상시근로소득 중 56만 원을 기본공제 후 나머지 금액에 적용률(0.7)을 곱하여 정률(30%)를 추가 공제 *개인 단위 공제 *기본공제액: 56만 원('16년), 52만 원('15년)	
부양의무자 기준	있음		없음	없음	없음	없음

주: 1) 긴급지원사업의 경우 소득평가액 대신 소득이란 용어를 사용함

2) 자산형성지원사업은 기초생활보장 생계급여와 동일함.

□ 재산의 소득 환산액

- 생계지원 사업의 수급자격이 있는지를 판정할 때 소득 이외에도 재산 보유액을 고려함.
 - 재산을 처분하여 현금화할 경우 복지욕구를 충족하는 데 사용할 수 있으므로 일정한 규모 이상의 재산을 보유하고 있다면 복지제도의 지원이 필요 없다고 간주됨.
- 일반적으로 재산은 일정 시점에 가구나 개인이 보유하고 있는 유형, 무형의 축적된 부를 의미하며, 구체적으로는 금융자산(예금, 유가증권 등), 실물자산(주택 등 부동산, 자동차나 각종 설비 등 동산)으로 구분됨.
- 재산과 소득은 개념과 측정 방식이 달라 합산이 불가능한 경제적 크기로 간주됨.
- 그러나 한국의 경우 수급자 선정에 활용하기 위해 재산을 소득으로 환산하여 소득(평가액)에 합산하는 방식을 적용하고 있음.
 - 재산의 유형에 따라 상이한 환산율을 적용하여 소득으로 환산.
 - 소득(평가)액에 재산의 소득환산액을 더한 값을 소득인정액으로 지칭함.
 - 당초 소득인정액은 기초생활보장제도에서 이용되던 개념이었으나, 이후 대부분의 보건복지부 사업에서 채택되고 있음.
 - 본 연구의 평가대상 사업 가운데 긴급지원 생계급여와 근로장려금, 자녀장려금 등을 제외한 다수의 재산조사 사업에서 소득인정액 개념을 이용함.
- 재산의 소득환산 방식이 갖는 문제는 재산을 소득으로 환산하는 방식이 아래의 <표 2-5>에서 보듯이 매우 복잡하고 사업마다 상이하다는 점임.
 - 재산의 소득환산율 뿐만 아니라 (환산율을 낮게 적용하는) 주거용 재산의 인정 한도,
 - 환산에서 제외되는 재산(기초재산공제액)의 수준,
 - 금융재산 공제액의 수준
 - 기초재산공제액에 집단별 차별을 두는지 여부 등이 사업마다 상이함.

- 따라서 동일한 크기의 소득인정액이라고 할지라도 어떤 사업의 방식에 따라 산출되었는가에 따라 실제 각 개인이나 가구가 보유한 소득 및 재산의 규모는 상이할 수 있음.

<표 2-5> 주요 생계지원 사업의 재산 → 소득 환산 방식 비교

(단위: %/월, 만 원)

사업명 구분		기초보장급여	차상위 자격확인 ¹⁾	기초연금/ 장애인연금	장애(아동) 수당	자활급여
환산율(%)	주거재산	1.04	1.04	4.0/년	1.04	1.04
	일반재산	4.17	4.17	4.0/년	4.17	4.17
	금융재산	6.26	4.17	4.0/년	6.26	6.26
	자동차	100	100	100 ²⁾	100	100
주거재산 인정한도	대도시	10,000	10,000	없음	10,000	10,000
	중소도시	6,800	6,800		6,800	6,800
	농어촌	3,800	3,800		3,800	3,800
기초재산 공제액	대도시	5,400	5,400	13,500	5,400	13,500
	중소도시	3,400	3,400	8,500	3,400	8,500
	농어촌	2,900	2,900	7,250	2,900	7,250
금융재산 공제액		500	500	2,000	300	300
환산제외 (근로무능력가구)	대도시	8,500	없음	없음	8,500	없음
	중소도시	6,500			6,500	
	농어촌	6,000			6,000	

주: 1) 차상위 양곡할인 사업 대상자 중 차상위층은 차상위 자격확인 제도의 환산 방식을 따름.

2) 3,000cc 이상 또는 4천만 원 이상인 자동차에 한함.

자료: 강신욱 외. (2015). 『맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위층 지원제도 개선방안』의 내용을 일부 수정.

- 본 연구에서 주로 언급되는 빈곤지위에 대한 평가에서는 소득 개념만을 활용하므로 재산의 소득환산액에서 나타나는 이러한 차이점은 크게 영향을 주지 않음.

- 그러나 사업군의 소득 및 재산 요건을 충족하는 집단의 규모를 추정하거나 개별 가구 및 개인의 재산조건 충족 여부를 판정할 때에는 각 사업별 환산방식을 적용함.

2. 빈곤율과 빈곤층 규모의 추정

□ 빈곤선

○ 본 평가에서 생계지원사업(군)의 지원이 필요한 대표적인 잠재적 대상자 집단으로서 빈곤층을 상정하는 경우가 많음.

- 생계지원 사업군의 잠재적 지원대상을 빈곤층, 즉 소득이 빈곤선 이하인 계층으로 설정하는 것에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있음.
 - 생계지원 사업의 궁극적 목표가 빈곤의 위험으로부터 국민들을 보호하는 것이라고 한다면 비빈곤층의 빈곤화를 예방하는 것도 생계지원사업의 주요 기능이 되어야 하며 따라서 사업군의 대상자는 빈곤층은 물론 소득이 빈곤선보다 더 높은 계층까지도 포괄해야 한다고 볼 수 있음.
 - 실제로 이러한 이유로 본 평가의 대상이 되는 일부 사업들(예, 근로장려금, 자녀장려금, 기초연금, 장애인연금 등)은 빈곤선 이상의 계층까지를 대상으로 하고 있음.
 - 반면 생계지원사업의 주요 급여형태가 현금급여라는 점을 고려할 경우 빈곤층 전체에 현금급여를 지급해야 한다는 전제는 지나친 것이며, 현물급여의 대상자는 빈곤층 혹은 그 이상이 될 수 있을지라도 현금급여의 대상자는 빈곤층 가운데 일부에 국한하여도 문제가 없다고 볼 수 있음.
- 특히 주요 평가지표로 빈곤격차 해소효과를 사용하는 것에 대해서도 비판적 견해가 존재할 수 있음.
 - 급여의 대상을 빈곤층으로 한정하더라도 빈곤격차를 모두 현금급여로 보충해줄 필요가 없다고 볼 수 있음.
- 이러한 지적은 모두 나름대로의 타당성을 지니고 있음.
- 따라서 이하의 평가에서 빈곤층을 생계지원 사업군의 보호대상으로 간주하는 것과 빈곤격차(빈곤선과 시장소득의 차이)의 해소율을 주요 지표로 삼는 것은 잠정적인 작업가설로서의 성격을 지니는 것이라 보아야 할 것임.
 - 사업대상자를 어느 소득집단으로 설정할 것인가와 현금지원을 통해 이들

의 빈곤격차를 어느 정도 지원해줘야 할 것인가에 대해서는 정책 목표가 사전적으로 제시된 바 없음.

- 하지만 이러한 기준이 없다면 양적 지표를 통해 평가하는 것이 불가능함.
- 따라서 평가를 위한 작업가설로서 빈곤선 이하 계층, 빈곤격차의 해소 등에 주목하는 것임.

- 다만, 이러한 가정이 규범적인 제안의 성격을 갖는 것이 아니라는 점을 분명히 언급해두고자 함.

○ 어떤 개인이나 가구가 빈곤층인지 여부를 판정하기 위해서는 빈곤선을 우선 설정해야 함.

- 가구소득이 이 빈곤선에 미치지 못하는 가구를 빈곤가구로 규정하고, 빈곤가구에 속하는 개인을 빈곤인구로 규정함.

○ 특별히 외생적으로 정의된 빈곤선이 없을 경우 일반적으로 중위소득의 50%선을 빈곤선으로 활용함.

- 중위소득값을 얻기 위해서 우선 가구별 소득을 가구원수의 차이를 고려한 균등화된 가구소득으로 전환.
- 균등화된 가구소득을 소득이 낮은 순서로 배열한 후 중간에 위치한 가구의 소득을 중위소득이라고 지칭함.
- 이 중위 소득값의 50%선을 빈곤선으로 활용함.

○ 이 연구에서 미시 조사자료를 이용하는 경우 중위소득을 얻기 위해서는 가구 시장소득을 이용하며, 가구원수의 제곱근으로 나누는 방식으로 균등화함.

- 시장소득을 활용하는 이유는 이것이 생계지원 사업의 급여(공적 이전소득에 해당)를 제공하기 이전 단계의 소득 범주이기 때문.

○ 그런데 조사자료마다 표본과 조사내용, 조사방법이 상이하고, 이에 따라 중위소득값과 빈곤선이 달라지는 것이 불가피함.

- 아래의 <표 2-6>에서 보듯이 <한국복지패널> 2016년 자료와 <가계동향조사> 2016년 자료의 시장소득 중위값에는 상당한 차이가 존재함.

- 이하에서는 주로 <한국복지패널> 자료를 활용할 것이지만 <가계동향조사> 자료와의 이러한 빈곤선 차이가 빈곤층 인구나 사업군의 빈곤층 포괄성 등 주요 추정결과에 영향을 미칠 수 있음을 유의해야 할 것임.

<표 2-6> 조사자료별 시장소득 중위값의 차이(2016년)

(단위: 원/월)

가구원수	복지패널		가계동향		차이	
	중위값(A)	빈곤선(B)	중위값(C)	빈곤선(D)	중위값 차이(A-C)	빈곤선 차이(B-D)
1	2,320,950	1,160,475	2,068,077	1,034,038	252,873	126,437
2	3,282,319	1,641,159	2,924,702	1,462,351	357,617	178,808
3	4,020,003	2,010,002	3,582,014	1,791,007	437,990	218,995
4	4,641,900	2,320,950	4,136,153	2,068,077	505,747	252,873
5	5,189,802	2,594,901	4,624,360	2,312,180	565,442	282,721

주: 복지패널 자료의 소득은 월 소득으로 환산한 값임.
 자료: 통계청, <가계동향조사> 2016년 원자료.
 한국보건사회연구원·서울대 사회복지연구소, <한국복지패널> 12차 가구데이터 원자료.

□ 빈곤선의 대안으로서 기준 중위소득 50%선

- 한편 행정 미시자료를 사용하는 경우 관측치에는 전체 소득계층이 포함되어 있지 않고 따라서 소득의 중위값을 추정하는 것이 무의미하며 미시 조사자료에서 같은 방법(중위소득의 50%선)으로 빈곤선을 추정하는 것 역시 무의미함.
 - 중위소득의 50%를 빈곤선으로 사용할 수 없음에 따라 다른 방식으로 결정된 기준선을 빈곤선으로 활용하는 것이 불가피함.
- 이러한 점을 고려하여 행정 미시자료를 활용한 분석에서는 ‘기준중위소득’의 50%선을 빈곤선을 대신하는 개념으로 활용함.
- 기준중위소득은 기초생활보장제도의 수급자 선정에 사용되는 개념으로써 상대빈곤선의 개념에 근거한 정책빈곤선임.
 - 기초보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편됨에 따라 과거 발표되던 최저생계비를 대체하여 보건복지부장관이 공표하는 값임.

- 가구소득의 중위값을 도출한다는 점에서는 통상적인 중위소득 개념과 동일
- 다만 시장소득이 아닌 총(경상소득)을 사용한다는 점, 독자적인 균등화지수를 적용한다는 점, <가계동향조사>자료와 달리 농어가를 포함한 표본조사 자료를 사용한다는 점 등이 다름.
- 또한 기준중위소득은 조사된 자료와 과거 중위소득의 증가율을 이용하여 산출한 예측치라는 점 가장 큰 차이점임.

○ 기준중위소득은 기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편된 2015년 7월 이후부터 사용되었음.

- 따라서 2015년 8월 이후의 수급실태를 분석하는 본 연구에서 사용하는 것이 타당하다고 판단함.

○ 다만 기준중위소득 값과 조사 자료를 분석할 때 적용되는 중위소득은 다음 <표 2-7>과 같이 차이를 나타냄.

- 3인 이하에서는 조사자료의 중위값이 기준중위소득에 비해 크지만 4인 이상 가구에서는 기준중위소득의 값이 더 크게 나타남.
- 이러한 차이를 감안하여 기준중위소득의 50%선을 빈곤선에 대한 대체선으로 활용하는 것은 행정 미시자료를 분석하는 경우로 제한함.

<표 2-7> 기준중위소득과 조사자료 중위소득과의 차이(2016년)

(단위: 원/월)

가구원수	중위소득			차이	
	기준중위소득(A)	복지패널(B)	가계동향조사(C)	(A-B)	(A-C)
1	1,624,831	2,320,950	2,068,077	696,119	548,293
2	2,766,603	3,282,319	2,924,702	515,716	306,658
3	3,579,019	4,020,003	3,582,014	440,984	184,942
4	4,391,434	4,641,900	4,136,153	250,466	-45,187
5	5,203,849	5,189,802	4,624,360	-14,047	-344,597
6	6,016,265	5,685,143	5,065,732	-331,122	-693,221
7	6,828,680	6,140,657	5,471,616	-688,023	-1,079,135

자료: 보건복지부. (2016) 『2016년 국민기초생활보장제도 사업안내』.

통계청, <가계동향조사> 2016년 원자료.

<한국복지패널> 12차 가구데이터 원자료.

□ 빈곤율과 빈곤층 규모

- 빈곤선 추정치의 이와 같은 차이로 인해 빈곤선 이하의 소득을 얻는 계층의 비율, 즉 빈곤율도 자료별로 차이가 남.
 - 빈곤선의 차이 이외에도 표본의 구성과 표본 내 가구의 소득분포 차이에 따라 빈곤율은 조사자료별로 상이하게 추정됨.
 - 빈곤율을 이용하여 추정된 빈곤층 모수의 규모 역시 자료마다 달라짐.
- 아래의 <표 2-8>은 <한국복지패널>과 <가계동향자료>를 각각 이용하여 추정한 빈곤층 인구와 가구의 수를 비교하여 제시함.
 - <한국복지패널>와 <가계동향조사>자료 모두 가구 단위의 소득을 이용하였으며, 가구수 추정에는 가구 가중치를, 가구원수(개인 수)의 추정에는 가구원 가중치(가구가중치에 가구원수를 곱한 값)을 사용함.
 - 동일년도에 대한 두 자료의 추정치에서 전체 가구 수 및 개인의 수의 차이가 나는 이유는 모집단이 다르기 때문으로 추정할 수 있음.
 - 즉 <가계동향조사>의 경우 지역적으로는 전국을 대상으로 하되 농어를 제외한 가구가 모집단인 반면, <한국복지패널>은 농어가와 비농어가 구분 없이 전국 가구를 모집단으로 조사되었기 때문임.
 - 한편 같은 상대기준선을 적용하더라도 해당 기준선 이하의 가구 및 인구 비율은 <한국복지패널>이용한 추정치가 더 높음.
 - 소득계층별 개인 또는 가구 비율의 차이는 앞서 언급하였듯이 표본 구성, 조사 목적과 방법 등의 차이에 따른 것으로 추정됨.

<표 2-8> 소득계층별 가구 및 가구원수 규모 및 비율에 대한 추정 결과

(단위: 명, 가구, %)

조사 자료	소득계층	2015년		2016년	
		인구	가구	인구	가구
한국 복지 패널	전체	47,128,105 (100.0)	18,705,004 (100.0)	48,128,545 (100.0)	19,284,671 (100.0)
	중위50% 미만	10,272,730 (21.8)	6,020,436 (32.2)	10,335,292 (21.5)	5,988,795 (31.1)
	중위40% 미만	8,508,508 (18.1)	5,156,977 (27.6)	8,282,364 (17.2)	5,005,992 (26.0)
	중위60% 미만	12,712,868 (27.0)	7,051,693 (37.7)	12,741,479 (26.5)	6,983,132 (36.2)
가계 동향 조사	전체	45,784,482 (100.0)	17,340,103 (100.0)	45,504,327 (100.0)	17,613,536 (100.0)
	중위50	7,938,637 (17.3)	4,524,320 (26.1)	8,325,100 (18.3)	4,808,363 (27.3)
	중위40	6,657,966 (14.5)	3,987,058 (23.0)	7,048,812 (15.5)	4,245,111 (24.1)
	중위60	9,449,219 (20.6)	5,141,632 (29.7)	9,971,387 (21.9)	5,480,890 (31.1)

주: 1) 괄호는 전체 가구원(가구) 대비 비율임.
 2) 빈곤층 인구의 추정에는 가구원 가중치(가구 가중치에 가구원수를 곱한 값)을 이용함.
 자료: 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소, (각 연도). <한국복지패널> 가구용 데이터 원자료; 통계청, (각 연도). <가계동향조사> 원자료.

- 빈곤층이나 각 소득계층별 인구(가구)의 모수로서 어떤 추정치를 이용하는가에 따라 이후의 사업군 평가에서 대상자 포괄성이나 표적화율, 그리고 급여 충분성에 모두 영향을 미칠 수 있음.
- <한국복지패널> 자료를 이용한 빈곤층 추정치를 이용할 경우 빈곤층 포괄성은 <가계동향조사> 자료를 이용하는 경우에 비해 과소평가될 수 있음을 유의해야 할 필요가 있음.
- 이러한 감안하더라도 <한국복지패널> 자료를 이용하는 이유는 이 자료가 제공하는 복지사업 수급 관련 정보가 훨씬 풍부하기 때문임.

제 3 장

기초생활보장 사업군 평가

제1절 사업군의 개요 및 특성

제2절 설계 관련 지표 평가

제3절 투입 및 집행 관련 지표 평가

제4절 산출 관련 지표 평가

제5절 성과 관련 지표 평가 - 빈곤 완화 효과

제6절 기초생활보장 수급자 자산형성지원사업 평가

제7절 소결

3

기초생활보장 사업군 평가 <

<

제1절 사업군의 개요 및 특성

1. 사업군의 구성 및 특성

□ 기초생활보장 사업군 구성

- 기초생활보장 사업군 중 평가 대상 사업은 기초보장 생계급여와 해산·장제급여, 긴급복지지원제도 중 생계지원과 해산·장제비지원, 양곡할인사업, 그리고 희망키움통장 및 내일키움통장 사업임.
 - 희망키움통장 및 내일키움통장 사업의 경우 소득지원제도는 아니지만 기초생활수급자를 특정화하여 시행되는 사업이므로 기초생활사업군에 포함함.
 - 다만 자산형성사업의 효과를 소득지원 현금급여 사업과 함께 평가하는 것이 적절하지 않다고 판단하여 별도의 절에서 평가 결과를 제시할 것임.
- 이 사업군에 포함되는 사업은 주로 저소득층의 생계 유지에 필요한 소득 부족분을 지원해주는 것을 목적으로 하는 공공부조 사업임.
 - 대상자 선정 시 연령이나 장애 등 인구학적 특성이나 근로능력에 따른 구분을 두지 않고 있으며, 대신 엄격한 소득-재산조사(means test)를 거치고 기타 부가적인 자격 조건을 부과하고 있음.

□ 기초생활보장 사업군 특성

- (기초보장)생계급여, (긴급복지)생계지원, 정부양곡할인지원 사업 각각의 계획상 지원대상자 규모, 예산, 실제 수급자 규모를 통해 기초생활보장 사업군의 특성을 살펴봄.
 - 3가지 집계자료의 총계와 중복지원 대상자를 제외한 순계를 집계하여 계획상 지원대상자 규모와 실제 수급자 규모가 어느 정도 부합하는지를 알아봄.

- (기초보장)생계급여를 지원받는 가구는 (긴급복지)생계지원을 받을 수 없으므로 두 사업 간의 중복 수급자는 발생하지 않지만, 정부양곡할인지원 대상자 중 기초수급자는 (기초보장)생계급여의 대상자에 포함되므로 차상위계층 대상자 수만 더하여 순계를 집계함.

○ 지원대상자 규모(계획)

- 2015년 사업별 지원대상자 규모를 보면 (기초보장)생계급여 81만 가구, (긴급복지)생계지원 7만 7,010 가구로 기초생활보장 사업군의 계획상 지원대상자 규모는 88만 7,010 가구로 집계됨.
- 2016년의 경우 (기초보장)생계급여 81만 가구 (긴급복지)생계지원 10만 4,000 가구로 총 91만 4,000명임.
- 정부양곡할인지원의 지원대상자 규모가 집계될 경우 합계는 더욱 늘어날 것으로 보임.

○ 예산

- 각각의 사업에서 예산이 중복 사용되는 경우는 없으므로 총계만 집계함.
- 2015년 기초생활보장 사업군 예산은 3,672,825백만 원, 2016년은 4,40,272백만 원으로 집계됨.

○ 수급자 규모

- 2015년 (기초보장)생계급여 수급자 규모는 803,385가구, (긴급복지)생계지원은 155,871가구, 정부양곡할인지원은 220,737가구로 총 1,179,993가구임.
- 2016년의 경우 (기초보장)생계급여 수급자 규모는 808,575가구, (긴급복지)생계지원은 126,789가구, 정부양곡할인지원은 236,031가구로 총 1,171,395가구임. 2015년에 비해 수급가구 수가 감소하였는데 (긴급복지)생계지원 대상자 수가 감소한 것에서 원인을 찾을 수 있음.

○ 계획상 지원대상자 규모와 실제 수급자 규모를 비교해보면 2015년과 2016년 모두 지원대상자보다 수급자 수가 많은 것으로 나타났으나, 지원대상자 규모

에는 정부양곡할인지원 사업의 집계가 빠져있으므로 그 차이를 감안할 때 차이가 줄어들 것으로 예상됨.

○ 사업군에 속하는 각 사업의 주요 현황은 아래 <표 3-1>과 같음.

<표 3-1> 기초생활보장 사업군의 사업별 특성

연도	구분		(기초보장)생계급여	(긴급복지)생계지원	정부양곡할인지원	합계	
사업 방식	지원 단위		가구	가구	가구		
	소득 및 재산기준		소득인정액≤기준중위소득의 29%('16)	소득≤기준중위소득 75% 재산13,500만원미만(대도시)	기초수급자 및 차상위(소득인정액≤기준 중위소득 50%)		
	기타 기준		부양의무자기준	위기 사유	－		
	급여액 지급방식		기준선 - 가구별 소득인정액	가구원수별 정액	양곡가의 1/2할인		
지원 현황	2015	지원대상자 규모 (계획)	가구	810,000	77,010	－	887,010
			명	1,350,000	－	－	－
		예산(백만 원)		3,400,982	174,868	96,975	3,672,825
		수급자 규모	가구	803,385	155,871	220,737	1,179,993
	명		1,259,407	330,583	－	1,59,990	
	2016	지원대상자 규모 (계획)	가구	810,000	104,000	－	914,000
			명	1,350,000	－	－	－
		예산(백만 원)		4,141,180	160,388	98,704	4,400,272
수급자 규모(가구)		가구	808,575	126,789	236,031	1,171,395	
	명	1,240,677	235,189	－	1,474,849		

자료: 보건복지부 내부자료

2. 사업별 개요

가. (기초보장) 생계급여

○ 개요

- 국민기초생활보장제도는 생계유지 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 생계급여 지급을 통해 최저생활 보장 및 사회복지 향상에 기여하기 위한 제도임.
- 정부는 법률 개정을 통해 2000년 도입된 국민기초생활보장제도의 주요 급여를 맞춤형 급여로 개편하여 2015년 7월부터 시행 중
 - 개편된 맞춤형 급여 생계, 의료, 주거, 교육 급여 중 생계급여를 대상으로 함.

○ 선정기준

- 2015년 생계급여는 신청가구의 소득인정액이 기준 중위소득 28% 이하인 가구를 대상으로 하고 있으며 2016년에는 29%로 인상되었음.
- 생계급여는 부양의무자 기준이 적용됨.
 - 부양의무자가 없는 경우 혹은 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 미약한 경우

○ 지원대상자 단위: 가구

○ 지원대상자 규모(계획)

- 지원대상자 규모(계획)는 2015년과 2016년 모두 81만 가구(135만명)

○ 급여 유형: 현금

- 생계급여는 수급가구가 일상생활을 유지하는데 필요한 의복, 음식물, 연료비 등을 현금 등의 금품으로 지급함

○ 급여액

- 급여 수준은 가구의 소득인정액을 생계급여 선정기준에서 차감한 보충급여 방식으로 결정되는데, 2015년과 2016년의 생계급여 선정기준액은 아래 <표 3-2> 와 같음.

<표 3-2> 기초보장 생계급여 선정기준액

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
2015	437,454	744,855	963,582	1,182,309	1,401,037	1,619,764	1,838,491
2016	471,201	802,315	1,037,916	1,273,516	1,509,116	1,744,718	1,980,317

주: 8인 이상 가구는 7인 가구 선정기준액에서 6인가구 선정기준액을 차감한 금액을 추가함.
 자료: 보건복지부, 각 연도, 국민기초생활보장제도 사업안내.

○ 지급주기: 월

○ 예산

- 2015년 예산은 3,400,982백만 원이며 이 중 국비 2,763,778백만 원, 지방비 637,204백만 원
- 2016년 예산은 4,141,180백만 원이며 이 중 국비 3,398,137백만 원, 지방비 743,043백만 원

○ 수급자 규모

- 2015년 12월 기준 생계급여 수급가구는 총 803,385가구(1,259,407명)이며 2016년 12월 기준으로는 808,575가구(1,240,677명)

나. (긴급복지) 생계지원

○ 개요

- 갑작스러운 위기상황으로 생계유지가 곤란한 저소득 위기가구를 대상으로 신속하게 생계지원을 실시하여 위기상황으로부터 조기에 벗어나 가정해체, 만성적 빈곤 등을 방지하기 위한 제도
- 위기상황의 정의(긴급복지지원법 제2조)
 - 주소득자가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실한 경우
 - 중한 질병 또는 부상을 당한 경우
 - 가구구성원으로부터 방임 또는 유기되거나 학대 등을 당한 경우

- 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우
- 화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우
- 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유

※ 2015년 기준에는 없었으나 2016년에는 ‘지방자치단체의 조례로 정한 사유가 발생한 경우’가 위기상황으로 신설되었으며, 이 경우는 시·군·구별로 위기상황에 대한 조례를 제정·시행하여야 함.

- 평가에서는 생계지원, 의료지원, 주거지원, 교육지원, 사회복지시설 이용지원 등의 긴급지원 중 생계지원을 대상으로 함.

○ 선정기준

- 위에서 설명한 위기상황 중 어느 하나에 해당하는 사유로 생계유지가 곤란한 사람으로, 소득 및 재산 기준이 적용됨.
- 2015년은 최저생계비 기준이 적용되어, 소득이 최저생계비 185% 이하이면서 재산 기준은 대도시의 경우 13,500만 원 이하, 중소도시 8,500만 원 이하, 농어촌 7,250만 원 이하, 금융재산은 300만 원 이하여야 함.
- 2016년은 기준 중위소득 기준이 적용되며, 소득이 기준 중위소득 75% 이하이면서 재산 기준은 2015년과 동일하나 금융재산이 500만 원 이하여야 함.

○ 지원대상자 단위: 가구

○ 지원대상자 규모(계획)

- 2015년 77,010건, 2016년 104,000건

○ 급여유형: 현금

○ 급여액

- 가구원수에 따라 정액급으로 지급하며(아래 <표 3-3> 참조), 가구구성원이 7인 이상인 경우, 2015년은 204,600원씩, 2016년은 209,300원씩 추가 지원

<표 3-3> 긴급복지 생계지원 급여액

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
2015	409,000	696,500	901,100	1,105,600	1,310,200	1,514,700
2016	418,400	712,500	921,800	1,131,000	1,340,300	1,549,500

자료: 보건복지부, 긴급지원사업안내, 각 연도

○ 지급주기: 비정기

○ 예산

– 2015년 174,868백만 원, 2016년 160,388백만 원

○ 수급자 규모

– 2015년 155,871건(330,583명), 2016년 126,789건(235,189명)

다. 정부양곡할인지원

○ 개요

– 정부양곡을 기초수급가구 및 차상위계층 가구에 할인된 가격으로 지원함으로써 저소득층의 생활안정을 도모하기 위한 제도

○ 선정기준

– 정부관리 양곡의 직접 이용을 목적으로 구입을 희망하는 기초생활수급자와 다음 차상위계층 복지수급자 가구를 대상으로 함.

- 한부모가족지원법에 의한 보호대상 가구
- 차상위 본인부담 경감 대상 가구
- 자활사업에 참여하는 차상위 가구
- 장애인수당, 장애인연금 수급 가구
- 차상위계층확인서 발급 대상 가구

○ 지원대상자 단위: 가구

○ 지원대상자 규모(계획)

- 기초생활수급자, 차상위계층(집계자료 없음)

○ 급여 유형: 공제, 할인

- 기초생활수급자 및 차상위계층에게 정부양곡고시 가격의 50% 공제 및 할인 지원(<표 3-4> 참조).
- 생계급여수급자는 생계급여에서 공제, 의료·주거·교육급여 수급자와 차상위계층은 현금납부

○ 급여액

- 농림축산식품부 고시에 의한 정부관리양곡 판매가격의 50~90% 수준으로 양곡 지원

<표 3-4> 정부양곡할인지원 공급가격

구분		양곡대금	본인부담금	할인지원금	택배비
2015	10kg	22,290	11,100	11,190	2,400
	20kg	44,410	22,210	22,210	2,700
2016	10kg	16,400	8,200	8,200	2,400
	20kg	32,510	16,200	16,310	2,750

자료: 보건복지부, 자활사업 안내, 각 연도

○ 지급주기: 비정기

○ 예산

- 2015년은 96,975 백만 원, 2016년은 93,039 백만 원

○ 수급자 규모

- 2015년은 기초수급 200,088가구, 차상위계층 20,649가구로 총 220,737가구
- 2016년은 기초수급 213,751가구, 차상위계층 22,280가구로 총 236,031가구

제2절 설계관련 지표 평가

□ 소득 및 재산기준에 따른 대상자 규모 추정

- 기초생활지원 사업군에 해당되는 세 사업 모두 수급자 선발을 위해 소득기준과 재산기준을 적용하고 있음
 - 그밖에도 부양의무자 기준(생계급여)과 긴급지원이 필요한 사유(긴급 생계지원) 등의 자격요건을 추가로 부과하고 있으나, 이들 요건까지를 충족하는 가구 및 인구규모에 대한 추정이 불가능하여 이하에서는 소득 및 재산 요건만을 고려하기로 함.
- 생계급여의 소득-재산 기준선(소득인정액 기준선, ①) < 차상위양곡할인의 소득-재산기준선(소득인정액 기준선②) < 긴급복지 생계지원의 소득재산기준선(③)의 관계가 성립함. 즉
 - ① 기준중위소득의 29%선 < ② 기준중위소득의 50%선 < ③ 기준중위소득의 75%선
 - 따라서 세 사업 모두를 포괄하는 기초생활지원 사업군의 소득재산 기준선은 실제로는 긴급복지 생계지원 사업의 소득-재산기준선과 일치한다고 볼 수 있음.
- 하지만 생계지원사업의 자격요건이 엄격하고 수급 기간이 짧은 점을 고려한다면 긴급복지 생계지원의 소득-재산기준선은 실효성이 약하다고 할 수 있음
- 이를 감안하여 차상위 양곡할인사업의 소득-재산기준선을 보완적으로 활용할 것임.
- 한국복지패널 12차 자료를 이용하여 추정한 빈곤층 가구 및 인구의 수와 기초생활보장 사업 소득-재산 기준선을 충족하는 인구의 관계는 아래 <표 3-5>와 같음.

<표 3-5> 빈곤층 규모와 기초생활보장 사업군 대상자 규모

(단위: %, 가구, 명)

기준선	2016년				2015년			
	가구		인구		가구		인구	
	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수
빈곤선(중위50%) 미만	31.1	5,988,795	21.5	10,335,292	32.2	6,020,436	21.8	10,272,730
중위 40% 미만	26.0	5,005,992	17.2	8,282,364	27.6	5,156,977	18.1	8,508,508
중위 60% 미만	36.2	6,983,132	26.5	12,741,479	37.7	7,051,693	27.0	12,712,868
기초보장사업군 소득기준 미만	28.9	5,569,858	22.1	10,632,101	25.6	4,782,847	18.5	8,712,757
기초보장사업군 소득+ 재산기준 미만	24.7	4,767,240	18.2	8,764,256	29.8	5,572,743	22.1	10,419,986
양곡할인 소득기준 미만	14.4	2,779,232	9.7	4,684,178	17.1	3,204,809	11.4	5,350,124
양곡할인 소득+ 재산기준 미만	11.0	2,128,239	6.6	3,168,899	13.6	2,536,664	8.2	3,872,620

자료: <한국복지패널> 11, 12차 가구데이터, 원자료.

○ <표 3-5>에서 보듯이 가구 시장소득이 중위값의 50% 미만에 해당되는 빈곤 가구의 비율은 2016년 현재 31.1%로 추정되며 이는 약 599만 가구에 해당되는 것으로 추정됨.

- 빈곤인구 비율은 21.5%로 추정되며 이는 약 1,034만명에 해당하는 것으로 추정됨.
- 한편 2016년 현재 기초생활보장 사업군의 소득조건(기준중위소득의 75% 미만)을 충족하는 가구의 비율은 28.9%, 인구의 비율은 22.1%인 것으로 추정됨
- 이는 절대 규모로는 각각 570만 가구, 1,063만명에 해당됨.

□ 소득 및 재산기준에 따른 사업군 대상자의 빈곤층 포괄성

○ 사업군의 포괄성을 평가하기 위해 빈곤층의 소득 기준과 사업군의 소득 및 소득-재산기준을 교차분석한 결과는 기초생활보장 사업군은 빈곤가구의 약 70.6%, 빈곤층 인구의 68.6%를 포괄하도록 설계되어 있음

- 즉, 기초생활보장 사업군의 소득 및 재산기준을 충족하는 가구는 소득이 빈곤선 이하인 가구의 70.6%에 해당함.
 - 소득기준만을 볼 때에는 빈곤층 가구의 82.3%, 빈곤층 인구의 83.0%를 포괄하도록 설계됨.
 - 기초생활보장 사업군의 소득기준선인 기준중위소득의 75%선이 <한국복지패널>을 이용하여 도출한 빈곤선(중위소득의 50%선)에 비해 높은데도 불구하고 포괄성이 100%를 충족하지 못하는 것은 사업군의 수급자격은 총경상 소득을 기준으로 판정되지만 본 연구에서의 빈곤지위는 시장소득을 기준으로 구분되었기 때문임.
- 빈곤층에 대한 포괄성을 양곡할인 사업의 기준선인 기준중위소득 50%선과 비교했을 때에는 포괄성이 떨어져 빈곤 가구의 약 35.5%, 빈곤층 인구의 30.7%를 포괄하는 것으로 나타남.

<표 3-6> 빈곤층 중 소득(재산)기준 해당자 비율

(단위: %)

		기초보장사업군 소득기준 해당자	기초보장사업군 소득 및 재산기준 해당자	양곡할인 소득기준 해당자	양곡할인 소득 및 재산기준 해당자
2016년	빈곤 가구 중	82.3	70.6	46.4	35.5
	빈곤층 인구 중	83.0	68.6	45.3	30.7
2015년	빈곤 가구 중	84.1	72.4	53.2	42.1
	빈곤층 인구 중	84.8	70.9	52.1	37.7

자료: <한국복지패널> 11, 12차 가구데이터, 원자료.

□ 소득 및 재산기준의 빈곤층 표적화 비율

- 포괄성이 빈곤층 가운데 사업군의 대상자가 얼마나 포함되는지를 보여주는 지표라면, 표적화율은 사업군 대상자 가운데 빈곤층이 얼마나 포함되는지를 보여주는 지표임.
- 아래의 <표 3-7>은 표적화의 정도를 비교하여 보여주는데, 기초생활보장 사업군의 소득-재산기준 해당자 중 빈곤가구의 비율은 88.6%, 빈곤인구의 비율은

80.8%임.

– 소득기준만을 고려하더라도 빈곤층에 대한 표적화의 정도는 큰 변화가 없음.

○ 사업군의 소득-재산기준선을 차상위 양곡할인 기준선으로 가정하였을 때 빈곤층에 대한 사업군 기준선의 표적화 비율은 100%임.

○ 이는 기초생활보장 사업군이 빈곤층에 대해 매우 표적화된 소득 및 재산기준을 운영하고 있다는 점을 의미함.

<표 3-7> 기초생활보장 사업군 소득(재산)기준 해당자 중 빈곤층 비율

(단위: %)

연도	구분	기초보장사업군 소득기준 해당자 중	기초보장사업군 소득 및 재산기준 해당자 중	양곡할인 소득기준 해당자 중	양곡할인 소득 및 재산기준 해당자 중
2016	빈곤 가구 비율	88.5	88.6	100.0	100.0
	빈곤 인구 비율	80.7	80.8	100.0	100.0
2015	빈곤 가구 비율	90.8	91.1	100.0	100.0
	빈곤 인구 비율	83.6	83.6	100.0	100.0

자료: <한국복지패널> 12차 가구데이터, 원자료.

□ 사업간 중첩과 과잉지원의 가능성

○ 사업별 대상자 선정기준을 비교할 때 기초보장 생계급여와 긴급복지 생계지원 간, 차상위 양곡할인과 긴급복지 생계지원 간에는 원칙적으로 대상자 중첩의 문제가 발생할 수 없음

– 긴급복지 지원사업이 기초보장 수급가구를 대상자에서 제외하고 있으며, 차상위층 지원대상자 역시 긴급복지 지원 대상에서 제외되기 때문

○ 기초보장 생계급여 수급자와 차상위 양곡할인 지원 대상자 간에는 중첩이 발생할 수 있으며, 따라서 동일 개인이나 가구가 두 급여를 동시에 받을 수 있음.

– 차상위 양곡할인의 대상자 자격요건 상에 기초보장 수급자가 하나의 대상 집단으로 설정되어 있는 바, 차상위 양곡할인은 생계급여 수급자의 지원에 적극적인 보조 역할을 수행하도록 계획되어 있다고 볼 수 있음.

- 대상자의 중복이 이와 같이 발생함으로 인해 과잉지원의 우려가 있을 수 있으나, 실제 할인액은 생계급여 지급 시 공제되고 있어 과잉지원의 가능성은 없음.
 - 생계지원에서 공제되는 이유는 생계비의 범위 내에 양곡의 구입비가 포함되기 때문인 것으로 추정됨.
 - 그러나 생계비와 양곡 구입비의 중복성을 고려하지 않더라도 양곡할인액은 (2016년 기준 10kg 당 8,200원) 빈곤선(중위소득 50%선)과 생계급여 상한선(기준중위소득의 29%선)의 차액에 비해 작은 값임.
- 요컨대 제도의 설계상 내용을 보았을 때 기초생활보장 사업군 내에서 사업간 대상자의 중복과 지원액의 과다 우려는 현실적으로 존재하지 않는 것으로 평가할 수 있음.
- 그런데 이러한 모습은 양곡할인사업의 위상을 모호하게 만들 수 있음.
- 양곡할인은 양곡에 대해 시장가격의 일부를 지원하는 현금급여의 형태이지만 실제로 그 효과는 특정 현물 구입에 한하여 나타날 수 있다는 특징, 즉 현물급여의 특징을 띠고 있기도 함.
 - 현물급여가 욕구에 대한 대응성이 현금급여에 비해 높고, 따라서 대상자 포괄성이 더 높은 것이 일반적임.
 - 그러나 이 사업군에서 양곡할인의 대상자 수는 기초보장 생계급여 대상자 보다 크게 작아 양곡할인 사업이 생계급여의 부가급여 혹은 부분적인 급여 대체로 기능하는 양상을 보임.

□ 대상자 규모의 모수추정을 위한 자료

- 제도의 설계는 각 사업별로 이루어지므로 대상자 모수 추정을 위한 자료의 유무는 사업별로 확인하는 것이 타당할 것임.
- 기초보장 생계급여의 경우 대상자의 모수, 즉 소득 및 재산 요건과 부양의무자 요건을 충족하는 조사 또는 연구는 존재하지 않음(<별첨> 보건복지부 내부자료).
- 이는 무엇보다도 저소득층의 부양의무자 분포 및 부양의무자 가구 특성을 조사한 어떠한 조사 자료도 존재하지 않으며, 실질적으로 그러한 조사 자체

가 불가능하다는 점에서 비롯된 것으로 이해할 수 있음.

- 그러나 이는 다시 말하면, 사업 자체가 정확한 대상자 규모의 추정이 어렵도록 설계되었다는 것을 의미하기도 함.
- 즉 부양의무자 기준을 유지하는 한 기초보장 생계급여의 잠재적 대상자 규모는 정확히 추정되기 어려우며, 따라서 제도의 포괄성에 대한 명확한 목표 설정 역시 불가능할 것임.
- 부양의무자 조건을 논외로 한다면 가구의 소득 및 재산분포를 추정할 수 있는 조사자료는 다수 존재함(예, 통계청 <가계금융복지조사>, 한국보건사회연구원·서울대 사회복지연구소 <한국복지패널> 등의 연간 자료와 보건복지부 <빈곤실태조사> 등 부정기 조사 자료 등)
- 사업대상자 규모 추정의 근거를 강화하기 위해서라도 매년 저소득층의 소득-재산 분포 분석과 그것을 바탕으로 한 사업의 잠재적 대상자 분포 예측 연구가 필요함.

○ 양곡할인 사업의 경우 대상자 추정의 근거를 <행복e음 통계자료>로 제시하고 있음(별첨, 보건복지부 내부자료).

- 그러나 <행복e음 통계자료>는 복지부의 각종 급여를 받는 개인이나 가구를 모수로 하는 데이터이기 때문에 급여를 받지 않는 집단의 분포에 대한 정보는 제공하고 있지 않음.
- 따라서 <행복e음 통계자료>는 정확한 모수 추정을 위한 자료라고 보기 어려움.
- 양곡할인 사업이 기초보장 수급자 및 차상위층의 일부를 대상으로 하고 있고, 이 가운데 신청자에 한해서만 급여를 제공하는 방식으로 운영되므로 사업 당국이 대상자 규모 추정의 필요성을 크게 느끼지 못할 수 있음.
- 하지만 본질적으로 기초보장수급자나 차상위층의 규모 추정치에 연동하는 방식으로라도 양곡할인 사업의 대상자를 독자적으로 추정할 필요는 있을 것임.

○ 긴급복지 생계지원사업의 경우도 대상자 규모 추정을 위한 근거를 갖추지 못함(별첨, 보건복지부 내부자료).

- 이 사업의 경우 소득 및 재산기준 이외에 '긴급지원을 요하는 사유'라는 자

격기준이 있고, 이 기준이 강한 제약요건으로 작용하고 있는 것이 현실임.

- 긴급지원 사유까지를 고려한 잠재적 지원 대상자의 규모를 추정하는 것은 현실적으로 불가능함. 즉 정확한 대상자 추정이 불가능한 내용으로 사업이 설계됨.

- 결과적으로 사업군에 속하는 세 사업 모두 정확한 대상자 추정을 위한 조사나 연구결과를 갖추고 있지 않으며, 제도 설계의 특성 상 그것이 불가능하도록 되어 있음(<표 3-8>).

<표 3-8> 기초생활보장 사업군의 대상자 추정 근거

	기초보장 생계급여	양곡할인	긴급복지 생계지원
잠재적 대상자 추정 근거	없음	없음	없음
추정의 주요 제약 요인	부양의무자 분포	부양의무자 분포(기초보장 수급자격에 일부 연계)	긴급 지원 사유

자료: 보건복지부, 내부자료.

- 대상자에 대한 예측이 불가능한 상태에서의 예산계획 등은 전년도 예산의 집행 실적에 의존하여 작성될 수밖에 없는 바, 이러한 특성은 사업군의 효과성 관리를 어렵게 하여 장기적으로 사업군의 발전에 제약이 될 수 있음.

제3절 투입 및 집행 관련 지표 평가

□ 빈곤층의 빈곤 격차와 사업군 투입 예산

- 기초생활보장 사업군의 예산이 빈곤층의 빈곤 위험을 해소하기에 충분한 양으로 투입되었는지를 평가하기 위해 비교기준으로써 빈곤격차의 총액을 추정
- 빈곤격차의 총액은 빈곤선과 가구 시장소득의 격차를 빈곤가구의 수로 곱한 값의 총액을 의미함
 - 단, 비빈곤층의 경우 빈곤층과 달리 (빈곤선 - 가구시장소득)의 값이 음이 되는 바, 이는 정책적 지원이 필요 없는 경우로 간주하여 0으로 처리함.

- 2016년 소득을 기준으로 <한국복지패널> 자료를 이용하여 추정한 빈곤층 가구의 연간 빈곤격차 총액은 약 56조9,727억 원임.

○ 앞의 <표 3-1>에서 살펴본 바와 같이 2016년 사업군 예산 총액은 약 4조 4,003억 원이나, 이 가운데 실제 급여로 집행된 예산의 총액은 약 4조 3,391억 원임(<표 3-9>).

- 즉 기초생활보장 사업군의 총 예산은 2016년 빈곤층 빈곤격차의 약 7.6%에 해당되는 금액임.

<표 3-9> 기초생활보장 사업군 급여예산과 빈곤격차 추정치

(단위: 백만 원/년, %)

연도	생계급여	양곡할인	생계지원	계(A)	빈곤격차(B)	A/B(%)
2016	4,128,576	65,781	144,750	4,339,107	56,972,701	7.6
2015	3,383,778	89,344	166,164	3,639,286	57,589,914	6.3

자료: 보건복지부, 내부자료.

한국복지패널 11차 및 12차 가구데이터 원자료.

○ 이와 같은 기초생활보장 사업군의 예산 투입규모가 빈곤층 해소를 위해 과다/과소한지는 단정적으로 판단하기 어려움

- 빈곤층 빈곤격차 해소가 모두 기초생활보장 사업군의 사업 목적이 될 수 없으며, 다양한 소득보장급여의 합에 의해 추구되어야 할 목적이기 때문임.
- 즉, 7.6%라는 수치가 기초생활보장사업군 예산의 충분/불충분 여부를 판단하기에는 적절한 지표인지에 대해서는 논의의 여지가 있음을 염두에 두어야 할 것임.
 - 앞의 2장에서 언급하였듯이 자료에 따라 빈곤층 규모 및 빈곤격차의 추정치에 차이가 있을 수 있고,
 - 빈곤격차의 전체를 기초생활보장 사업군이 해소해야 할 제도적 의무와 역할이 부여된 것도.
 - 다만 사업군의 빈곤해소 목표치를 구체적으로 설정하거나 다른 사업군이 나 제도들과의 역할 분담을 고려할 때 이 수치를 참고할 수는 있을 것임.

□ 기타 사업군의 투입 관련 지표

○ 총 예산가운데 급여로 집행된 예산의 비율은 98.6%임.

- 앞서 언급하였듯이 2016년의 기초생활보장 사업군 총 예산은 약 4조 4,003억 원, 실제 급여로 집행된 예산의 총액은 약 4조 3,391억 원으로 보고됨.

○ 욕구 해결이 특정 재화와 서비스에 한정될 수 없다는 점을 고려할 때 사업들의 주요 급여 형태가 현금인 것은 적절하다고 판단됨.

- 사업군의 주 목적인 생계지원은 특정 영역의 욕구를 지원하거나 위험을 해소하기 위한 것이라기보다 일상적인 욕구를 충족시킬 자원의 부족을 해결하는 것이기 때문임.

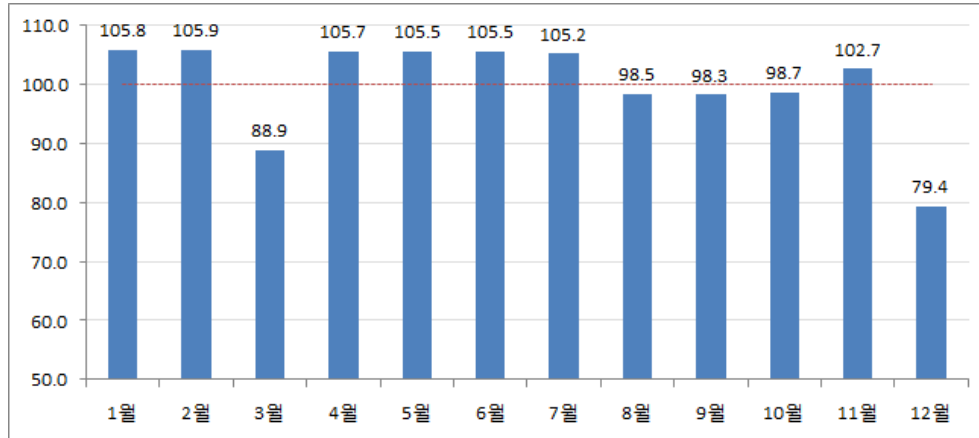
○ 사업 예산의 집행에 있어 연 평균 집행액에 비해 차이가 큰 달이 존재함.

- 아래의 [그림 3-1] 은 기초보장 생계급여와 긴급복지지원사업 예산액의 합이 월별로 어떻게 분포되어 있는지를 보여줌.³⁾
- 2016년을 기준으로 연평균 금액(약 292,306백만 원)을 100으로 간주하였을 때 3월 집행액은 평균의 88.9%, 12월 집행액은 79.4%로 그 비율이 매우 낮았음.
- 빈곤의 계절성을 판단할 별도의 근거(예, 월별 빈곤율 추정치)가 존재하지 않는 한 이러한 패턴이 계절적 편향성을 가지는지를 정확히 판단하기는 어려움.
- 그러나 연말의 예산집행액이 연평균값에 비해 크게 못 미치는 것은 빈곤의 계절성만으로는 설명되지 못하는 측면이 있을 것으로 볼 수 있으며, 개선의 여지를 면밀히 검토해 볼 필요성이 있음.

3) 양곡할인 사업의 월별 예산은 제공되지 않음. 긴급복지 생계지원의 월별 예산도 별도로 제공되지 않아 여기서는 긴급복지지원 전체 사업의 월별 예산분포를 이용함.

[그림 3-1] 기초보장 생계급여 및 긴급복지 예산의 월별 집행 실적 비교(연간 평균=100, 2016년)

(단위: %)



자료: 보건복지부, 내부자료.

제4절 산출 관련 지표 평가

□ 빈곤층 대비 수급자 비율

- 앞의 2절에서는 기초생활보장 사업군의 소득 및 재산기준을 충족하는 집단이 빈곤층 가운데 몇%에 해당되는지를 살펴 본 바 있음.
- 이 절에서는 사업군 설계 상의 대상자가 아닌 실제 수급자가 빈곤층의 몇 %에 해당되는지를 살펴볼 것임.
- 실제 수급자의 정확한 규모를 확인하기 위해 <사회복지통합전산망>상의 미시 행정자료를 이용
 - 2016년 8월 시점을 기준으로 추출한 기초보장급여DB, 차상위 양곡할인 DB, 긴급복지 DB상의 수급자 관련 정보를 개인 식별키를 이용하여 연결하여 분석
 - 연결 데이터셋에서 기초보장 생계급여, 양곡할인, 긴급복지 생계지원 수급자만을 대상으로 분석
 - 즉 생계지원을 받지 않는 의료, 주거, 교육 등 급여의 수급자를 제외
 - 또한 긴급복지 수급자 가운데 생계지원을 받지 않는 의료, 교육, 주거지원

등의 수급자를 제외하고 분석

○ 연결 데이터셋에서 기초생활보장 사업군의 세 사업 중 하나 이상의 급여를 수급한 개인의 분포는 다음 <표 3-10>과 같음.

- 3개 급여 중 1개 이상의 급여를 받는 인구의 수는 2016년 8월 기준으로 약 113만 4천명임.
- 이 가운데 두 개 이상 급여를 받는 인구의 수는 약 33만 명으로 전체 수급자의 29.2%에 해당
- 전체 수급자의 70.8%에 해당되는 인구는 1개의 급여만을 받고 있음.

<표 3-10> 기초생활보장 사업군의 수급자 분포

(단위: 명, %)

급여	2016		2015	
	빈도	백분율	빈도	백분율
기초보장 생계급여	777,805	68.6	729,054	66.6
긴급복지 생계지원	8,854	0.8	11,698	1.1
양곡할인	16,701	1.5	20,070	1.8
소계: 1개 급여	803,360	70.8	760,822	69.5
기초 생계+양곡할인	330,469	29.1	333,816	30.5
양곡+긴급	4	0.0	4	0.0
기초 생계+긴급 생계	166	0.0	124	0.0
소계: 2개 급여	330,639	29.2	333,944	30.5
3개 모두	6	0.0	5	0.0
계	1,134,005	100.0	1,094,771	100.0

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 사업별 수급자 연결자료(2016.8, 2015.8)

○ 사업군의 수급자 수(113만 4천명)는 2절에서 제시된 빈곤층 추정인구(1,036만명)의 약 10.9%에 해당

- <표 3-10>의 수급자를 앞의 2절에서 제시된 빈곤층 및 기타 소득 및 재산기준 해당 인구와 비교하면 다음 <표 3-11>과 같은 수급자 비율을 얻을 수 있음.
- 사업군 전체 수급자는 사업군의 소득기준을 만족하는 인구 대비 10.7%에 해당되며, 소득 및 재산기준을 충족하는 인구 대비 약 12.9%에 해당됨.

- － 또한 빈곤층의 소득기준을 중위소득의 40%선으로 설정했을 경우 사업군 전체 수급자는 이 계층의 13.7%에 해당하는 것으로 추정됨.

<표 3-11> 각 소득계층 내 기초생활보장 사업군 수급자의 비율

(단위: %)

급여		빈곤층(중위소득 50%선 미만) 대비	소득기준 충족자 대비	소득 및 재산기준 충족자 대비	중위40%선 미만 대비	중위60%선 미만 대비
2016	기초보장 생계급여	7.5	7.3	8.9	9.4	6.1
	긴급복지 생계지원	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	양곡할인	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
	소계: 1개 급여	7.8	7.6	9.2	9.7	6.3
	기초생계+양곡할인	3.2	3.1	3.8	4.0	2.6
	양곡+긴급	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기초 생계+긴급 생계	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소계: 2개 급여	3.2	3.1	3.8	4.0	2.6
	3개 모두	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	11.0	10.7	12.9	13.7	8.9
2015	기초보장 생계급여	7.1	7.0	8.4	8.6	5.7
	긴급복지 생계지원	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	양곡할인	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	소계: 1개 급여	7.4	7.3	8.7	8.9	6.0
	기초생계+양곡할인	3.2	3.2	3.8	3.9	2.6
	양곡+긴급	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기초 생계+긴급 생계	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소계: 2개 급여	3.3	3.2	3.8	3.9	2.6
	3개 모두	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	10.7	10.5	12.6	12.9	8.6

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 사업별 수급자 연결자료(2015.8, 2016.8)
한국복지패널 11차 및 12차 가구용데이터 원자료.

○ <표 3-11>과 같이 수급자의 비율이 높지 않게 나타나는 데에는 다양한 이유가 있을 수 있음.

- － 소득 및 소득-재산기준을 충족하는 인구의 비율은 조사자료(한국복지패널)

을 이용하여 추정한 값인 바, 자료의 특성에 따라 기준선 충족 인구 추정의 오차가 있을 수 있음.

- 소득 및 재산기준선 이하의 인구에 대한 추정에 오차가 없다고 하더라도 실제 수급자격을 부여하는 데 필요한 여타 요건들, 즉 부양의무자 요건이나 긴급지원 사유 등을 감안할 수 없기 때문에 발생하는 차이가 있을 수 있음.
- 마지막으로 각 자격요건을 다 충족하는 개인이나 가구가 사업(군)에 대해 알지 못하거나 여타의 이유로 급여를 신청하지 않아 수급하지 못하는 경우가 있을 수 있음.

○ 수급자 비율이 낮게 나타나는 데 각각의 사유들이 얼마나 기여했는지를 확인하는 것은 매우 중요한 작업이나, 이를 정확히 파악하는 데 필요한 자료가 존재하지 않음.

- 특히 앞의 2절에서 언급한 바와 같이 부양의무자의 분포나 긴급지원 사유에 해당 가구의 분포와 관련된 모수추정 자료가 없다는 것이 중요한 제약임.

□ 기초생활보장 사업군 급여의 충분성

○ 기초생활보장 사업군 급여의 충분성은 두 가지 방법으로 분석, 평가할 수 있음.

○ 첫 번째 방법은 사업군의 세 급여를 받는 수급자의 정보와 비수급 빈곤층의 정보가 동시에 제공되는 자료를 이용하여, 사업군의 급여가 전체 빈곤층의 빈곤격차를 해소하는 데 얼마나 기여하는가를 분석하는 것임.

- 그러나 본 연구에서 사용하는 <한국복지패널>자료에서는 세 가지 급여 가운데 기초보장 생계급여와 긴급복지 생계지원 수급과 관련된 정보만 제시되고 있고, 특히 긴급복지급여 수급자의 관측치가 매우 작다는 문제점이 있음.

○ 두 번째 방법은 <사회복지통합전산망>상의 행정미시자료를 이용하여 세 가지 급여를 받는 수급자의 급여 총액이 빈곤격차를 얼마나 해소하는지 비교하는 것임.

- 이 방법은 세 가지 급여의 수급과 관련된 정보를 모두 이용할 수 있으나, 비수급 빈곤층의 빈곤격차는 분석에서 제외된다는 단점이 있음.
- 또한 이 경우 조사자료 상의 빈곤선을 이용하는 것이 무의미하며, 대신 급

여의 충분성을 평가할 수 있는 대안적 기준선을 이용하는 것이 불가피함.

○ 이하의 분석에서는 우선 두 번째 방법에 근거하여 급여의 충분성을 평가하고자 함.

- 사업군 전체의 급여 충분성에 대한 평가가 필요하기 때문임.
- 충분성을 평가하는 대안적 기준선으로는 기준중위소득의 50%선을 활용하고자 함.

○ 사업군 수급자들이 받는 급여의 빈곤격차 해소율은 약 45.6%로 추정됨.

- 사업군 수급자의 평균 소득은 약 월 25만7천 원이며, 이들의 빈곤격차(기준중위소득 50%선과의 차이)는 약 104만 원, 세 가지 급여의 합은 약 47만 원으로 분석됨.
- 기초보장 생계급여와 양곡할인을 동시에 받는 수급자의 경우 급여액의 빈곤격차 해소율은 약 46.7%로 추정됨.

○ 2015년 대비 2016년의 빈곤격차 해소율은 일부 해당자 수가 적은 사업을 제외하고는 대부분 증가하였음.

- 빈곤격차가 증가하였음에도 불구하고 빈곤격차 해소 효과가 상승한 것은 생계급여 기준선 상승에 따른 급여액 증가의 효과에서 비롯되었을 것으로 추정되나, 상세한 원인에 대해서는 좀 더 면밀한 분석이 필요할 것임.

○ 사업군의 대상자를 급여 수급 유형별로 구분하였을 때 각 집단의 소득과 빈곤격차, 급여총액 및 빈곤격차 해소율은 다음의 <표 3-12>와 같음.

<표 3-12> 기초생활보장 사업군 급여의 빈곤격차 해소율-급여별

(단위: 원/월, %)

연도		비율	소득(A)	빈곤격차(B)	급여합(C)	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
2016	전체	100.0	256,724	1,035,588	472,338	45.6
	긴급복지 생계지원	0.8	473,358	744,945	645,697	86.7
	양곡할인	1.5	360,248	1,306,277	18,205	1.4
	양곡할인+긴급생계	0.0	131,633	1,657,877	560,560	33.8
	기초보장 생계급여	68.6	239,540	960,710	441,790	46.0
	기초생계+긴급생계	0.0	86,127	939,943	911,874	97.0
	기초생계+양곡할인	29.1	287,836	1,202,963	562,315	46.7
	3개모두	0.0	40,361	1,057,498	885,488	83.7
2015	전체	100.0	249,043	1,011,917	432,733	42.8
	긴급복지 생계지원	1.1	600,993	645,355	682,699	105.8
	양곡할인	1.8	298,474	1,298,870	25,857	2.0
	양곡할인+긴급생계	0.0	217,030	1,171,128	677,260	57.8
	기초보장 생계급여	66.6	233,067	924,303	395,895	42.8
	기초생계+긴급생계	0.0	93,317	968,276	904,273	93.4
	기초생계+양곡할인	30.5	272,858	1,192,645	528,707	44.3
	3개모두	0.0	129,705	1,063,161	857,662	80.7

주: 빈곤격차는 가구원수별 기준중위소득의 50%선과 가구소득의 격차를 의미함.

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 사업별 수급자 연결자료(2015.8, 2016.8)

○ 한편 사업군 수급자를 소득수준별로 세분하여 각 집단이 받는 급여의 빈곤격차 해소 효과를 비교할 수 있음.

- 수급자를 기준 중위소득 대비 10%p단위로 구분하여 소득계층을 세분
- 빈곤격차 해소율이 가장 높은 집단은 기준 중위소득의 30~40%에 속하는 계층으로 이 집단의 빈곤격차 해소율은 74.7%였음.
- 다음으로 높은 집단은 소득이 0인 집단으로, 이 계층에 대한 사업군의 빈곤격차 해소율은 54.5%로 나타남.
- 긴급지원의 경우 자격기준선이 기준중위소득의 50%보다 높은 75%선임에 따라 이 집단의 빈곤격차 해소율이 100%로 추정됨.
- 각 소득구간별 빈곤격차 해소율은 아래의 <표 3-13>과 같음.

<표 3-13> 기초생활보장 사업군 급여의 빈곤격차 해소율- 소득구간별

(단위: %, 명, 원/월)

연도	소득 구간	비율	인구	소득(A)	빈곤격차(B)	급여합(C)	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
2016	전체	100.0	1,134,050	256,724	1,035,588	472,338	45.6
	소득 0	29.2	330,846	0	1,208,872	659,195	54.5
	기준중위소득 10%미만	21.4	243,238	119,174	1,211,424	619,078	51.1
	기준중위 10~20%	36.3	411,324	360,470	881,725	344,223	39.0
	기준중위 20~30%	12.6	142,376	730,181	798,407	157,402	19.7
	기준중위 30~40%	0.3	2,999	1,236,937	562,233	420,090	74.7
	기준중위 40% 이상	0.3	3,267	1,789,567	194,601	527,286	271.0
2015	전체	100.0	1,094,771	249,043	1,011,917	432,733	42.8
	소득 0	30.3	331,265	0	1,188,164	617,841	52.0
	기준중위소득 10%미만	20.4	222,792	120,366	1,166,769	572,475	49.1
	기준중위 10~20%	36.8	402,924	357,931	860,793	301,205	35.0
	기준중위 20~30%	12.1	132,771	703,930	788,701	129,944	16.5
	기준중위 30~40%	0.2	2,017	1,102,294	492,041	398,424	81.0
	기준중위 40% 이상	0.3	3,002	1,800,516	163,694	703,821	430.0

주: 빈곤격차는 가구원수별 기준중위소득의 50%선과 가구소득의 격차를 의미함.

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 사업별 수급자 연결자료(2015.8, 2016.8)

제5절 성과 관련 지표 평가 - 빈곤 완화 효과

□ 기초생활보장 사업군이 빈곤 감소에 미친 효과

- 기초생활보장 사업군의 급여가 빈곤완화에 미친 효과를 빈곤율 완화효과와 빈곤층 빈곤격차 완화효과(빈곤격차비율 완화효과) 등 두 가지 지표를 통해 분석
- 이를 위해 비빈곤층이나 비수급층의 소득실태에 대한 자료가 필요하므로 이 절에서는 <한국복지패널> 가구데이터 원자료를 이용
 - 앞서 언급하였듯이 이 자료에는 양곡할인의 수급 내역이 조사되어 있지 않음.
 - 따라서 기초보장 생계급여와 긴급복지지원 급여액 정보를 이용하여, 이 급

여의 합이 빈곤율과 빈곤격차비율을 줄이는 데 어느 정도 기여하였는지를 분석

－ 참고를 위해 빈곤선의 기준으로 중위소득의 40%선과 60%선을 추가로 이용

○ 분석 결과 두 급여는 빈곤율을 약 0.3%p 낮추고 빈곤격차비율을 약 5.7%p 낮추는 것으로 추정됨.

－ 이를 비율로 환산하면 빈곤율은 약 1.4%, 빈곤격차비율은 11.1% 낮추는 셈임.

－ 빈곤의 기준선을 변화시켰을 때의 빈곤 감소효과는 아래의 <표 3-14>와 같음.

<표 3-14> 기초생활보장 사업군 급여의 빈곤지표 완화 효과

(단위: %, %p)

연도	빈곤지표	기준선	시장소득 (A)	시장소득+생계급여+ 긴급복지급여 (B)	빈곤감소폭 (C=A-B, %p)	빈곤감소율 (D=C/A, %)
2016	빈곤율	중위 50%	21.5	21.2	0.3	1.4
		중위 40%	17.2	16.6	0.6	3.5
		중위 60%	26.5	26.2	0.2	0.9
	빈곤격차 비율	중위 50%	51.5	45.8	5.7	11.1
		중위 40%	52.2	44.5	7.7	14.7
		중위 60%	49.8	45.8	4.1	8.2
2015	빈곤율	중위 50%	21.8	21.7	0.1	0.3
		중위 40%	18.1	17.9	0.2	1.0
		중위 60%	27.0	26.9	0.1	0.2
	빈곤격차 비율	중위 50%	54.8	51.7	3.0	5.5
		중위 40%	55.1	51.0	4.1	7.5
		중위 60%	51.8	49.8	2.1	4.0

자료: 한국복지패널 11차 및 12차 가구용데이터 원자료.

제6절 기초생활보장 수급자 자산형성지원사업 평가

1. 사업 개요 및 주요 내용⁴⁾

□ 개요

- 탈빈곤 촉진을 위한 기존의 근로유인제도는 지원범위가 협소하고 지원금액이 작아 그 효과가 미흡
 - 특히, 국민기초생활보장제도 수급자중 일반 노동시장에 종사하는 수급자들에게는 별다른 근로유인 장치가 작동하지 않음.
- 이러한 일하는 국민기초생활보장제도 수급자와 기타 차상위계층 그리고 자활근로 사업 참여자를 대상으로, 정부가 대상자의 매월 적금형태의 저축에 일정 금액을 매칭하여 지원하고 있음.
 - 이는 일하는 저소득층이 저축으로 목돈을 모아 빈곤을 벗어날 수 있도록 지원하는 “저소득층 자산형성지원사업”으로, 2010년 희망키움통장 I이 도입되었고, 내일키움통장은 2013년에, 희망키움통장 II는 2014년에 도입됨 (김태완 외 2016, pp.47~49).

□ 지원대상

○ 희망키움통장 I

- 일을 하고 있는 생계·의료급여 수급 가구 중, 신청 당시 가구의 총 근로소득 (사업소득포함, 보장기관 확인소득 제외)이 기준 중위소득 40%의 60% 이상인 가구
 - 정부에서 인건비 전액을 직접 지급하는 자활근로, 공공근로 사업과 노인·장애인일자리사업 등 사회적 일자리 서비스 사업의 소득은 근로소득의 범위에서 제외
- 가구원 중 자활특례, 이행특례, 의료급여 특례자가 있는 가구

4) 본문의 내용은 “2016년 희망내일키움통장 사업 안내”와 정부24(www.gov.kr) 발췌 및 수정하였음.

- 1가구 1회에 한하여 지원하며, 근로소득장려금, 민간매칭금을 1번이라도 수령한 경우 재가입 불가

<표 3-15> 희망키움통장I 2016년 지원 기준

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
기준 중위소득	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434	5,203,849	6,016,265
기준중위소득 40%	649,932	1,106,641	1,431,608	1,756,574	2,081,540	2,406,506
소득하한 (기준중위 소득 40%의 60%)	389,959	663,985	858,965	1,053,944	1,248,924	1,443,904
유지기준소득상한 <기준중위 소득 60%>	2,147,411	2,147,411	2,147,411	2,634,860	3,122,309	3,609,759
최대근로소득 장려금	13년이후 가입가구	221,000	376,000	487,000	597,000	597,000

○ 희망키움통장 II

- 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 주거·교육급여 수급 가구 및 기타 차상위계층으로서 최근 1년 동안 근로활동 경험이 있으며,
 - 공적자료를 통해 파악된 근로소득 및 사업소득의 합이 기준 중위소득 50%의 60% 이상인 가구

<표 3-16> 희망키움통장II 2016년 소득상한 및 소득하한

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
(소득인정액) 기준중위소득 50%	812,416	1,383,302	1,789,510	2,195,717	2,601,925	3,008,133
(근로사업소득) (기준중위 소득 50%의 60%)	487,449	829,981	1,073,706	1,317,430	1,561,155	1,804,880

- 차상위층 대상의 유사 자산형성사업에 참여중이거나 경험이 있는 경우 참여가 불가하지만, 생계·의료급여수급자 대상의 희망키움통장 I 참여자의 경우 탈수급 이후 가입기준 충족시 참여 가능

○ 내일키움통장

- 신청 당시 최근 1개월 이상 자활근로사업단에 성실히(매월 실제 근무일수

12일 이상) 참여하고 있는 대상자

- 자활근로사업중 시장진입형, 사회서비스형, 인턴·도우미형 참여자가 해당되며, 근로유지형 참여자는 대상에서 제외됨.
- 또한, 정부 또는 지자체의 유사 자산형성지원 사업 참여자나 참여 경험자의 경우 중복 참여 불가

□ 지원내용

○ 희망키움통장 I, II의 주요 대상은 기초생활보장제도 수급자이며, 주요 지원 내용은 다음과 같음.

- (희망키움통장 I) 생계·의료급여를 수급 받는 일반 노동시장 취업 및 창업자가 3년 이내 생계·의료급여 수급에서 벗어날 경우 근로소득장려금 지급
 - 맞춤형 급여체계 개편에 따라 소득증가, 가구원 변동 등으로 생계·의료급여 수급 상태에서 모두 벗어나는 것을 ‘탈수급’으로 인정
 - 참여자는 월 10만 원을 적금하며, 시군구는 매월 근로소득장려금을 적립
 - 근로소득장려금 = [가구총소득 - (기준 중위소득 40% × 0.6)] × 0.85(장려율)
- (희망키움통장 II) 교육·주거급여 수급을 받거나 차상위 계층인 노동시장 취업 및 창업자가 꾸준히 근로활동에 종사하고 3년 동안 통장 유지 및 교육·사례관리 이수할 경우 근로소득장려금을 1대1로 매칭하여 지급
 - 참여자는 월 10만 원을 적금하며, 매월 본인 저축 납입자에 한하여 가입요건을 충족하는 경우 본인저축액에 1:1매칭하여 근로소득장려금 적립
 - 연2회 확인조사 시 가구 총 근로·사업소득이 기준 중위소득 50%의 60% 미달 시 환수해지

○ 한편, 내일키움통장은 자활근로사업단 참여자중 3년 이내에 일반노동시장에 취업 및 창업 또는 탈수급 시 근로소득장려금을 1대1로 매칭하여 지급

- 내일키움장려금은 본인 저축액 5만 원 또는 10만 원에 대한 자활근로사업 성실 참여 기간동안 시장진입형은 1:1로 매칭, 매출 10% 이상 사회서비스형(A형) 1:0.5 매칭, 매출 10% 미만 사회서비스형(B형)은 1:0.3 매칭 지원

<표 3-17> 희망키움 통장 개요

요청자료	2015	2016
급여단위(소득 및 재산조사 단위)	가구	가구
사업별 대상자 선정기준(소득, 재산, 기타) - 총근로(사업)소득, 재산, 국기초 급여수급형태, 차상위 여부	-희망키움통장I(총근로사업소득이 기준 최저생계비 60% 이상인 일하는 수급자가 있는 가구) -희망키움통장II(소득인정액이 최저생계비 120%이하로서 최근 1년 중 근로활동을 하였으며, 총 근로사업 소득이 최저생계비의 70% 이상인 기초생활보장 비수급 가구)	-희망키움통장I(총근로사업소득이 기준 중위소득 40%의 60% 이상인 생계 · 의료수급가구) -희망키움통장II(소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 주거 · 교육수급가구 및 차상위가구로써 총 근로사업소득이 기준 중위소득 50%의 60% 이상인 가구)
지원대상자(계획)	희망키움통장 I 지원대상자:3,000 희망키움통장 II 지원대상자: 20,000	희망키움통장 I 지원대상자: 5,000 희망키움통장 II 지원대상자: 20,000
본인저축액	희망키움통장 I 월 10만 원 희망키움통장 II 월 10만 원 내일키움통장 월 5만 원 또는 10만 원	
대상자의 규모추정치 수급요건별 대상자 규모 추정치	· 38,238가구(최저생계비 60% 이상)	· 생계 · 의료수급가구 중 근로 및 사업소득이 있는 가구: 49,609가구(중위소득 40%의 60% 이상) · 주거 · 교육수급가구 및 차상위 가구 중 근로 및 사업소득이 있는 가구: 141,766가구(중위소득 50% 이하)
사업예산 총액(백만 원, 국비/지방비 구분)	55,556	67,847
실제 급여의 제공에 투입되는 사업비 예산(백만 원)	55,356 일반수용비 등 제외	67,707 일반수용비 등 제외
급여유형별 대상자 및 예산(백만 원) 지원단위별 대상자 및 예산	희망키움통장 I 예산: 38,112 희망키움통장 II 예산: 17,244	희망키움통장 I 예산: 31,732 희망키움통장 II 예산: 28,759
실제 수급자(연인원, 실제인원 구분) -월별, 특성별 수급자	희망키움통장 I : 35천가구 희망키움통장 II : 25천가구	희망키움통장 I : 38천가구 희망키움통장 II : 44천가구

자료: 보건복지부 내부자료

□ 현황 및 특성

○ 아래 표에서 가입가구는 탈수급가구 · 환수해지가구 · 유지가구로 구성됨.

- 탈수급가구는 국고지원금을 받으며 사업을 종료한 가구를 의미하며, 환수해지가구는 국고지원금 지원받지 못하고 중도 해지된 가구를 의미함.

○ 2015년 누계기준으로 전체 환수해지가구중 희망키움통장I의 환수해지가구는

34.7%(9,527가구), 희망키움통장II는 51.7%(14,185가구)를 차지하는 것으로 나타나, 희망키움통장의II의 환수해지 규모 및 비중이 더 큰 것을 알 수 있음.

○ 반면, 탈수급가구에서 희망키움통장I의 비중이 다른 사업에 비해 높은 것으로 타나남.

<표 3-18> 사업참여 현황 II : 선행연구 및 보도자료 참조

구분		희망키움통장 I	희망키움통장 II	내일키움통장	합계
2015년	가입가구	2,680 (12.8)	14,989 (71.7)	3,241 (15.5)	20,910 (100.0)
	탈수급가구	40 (62.5)	5 (7.8)	19 (29.7)	64 (100.0)
	환수해지가구	150 (17.7)	449 (52.9)	250 (29.4)	849 (100.0)
	유지가구	2,490 (12.5)	14,535 (72.7)	2,972 (14.9)	19,997 (100.0)
구분		2010~2015	2014~2015	2013~2015	합계
누계	가입가구	34,886 (49.2)	25,246 (35.6)	10,731 (15.1)	70,863 (100.0)
	탈수급가구	13,465 (91.7)	39 (0.3)	1,187 (8.1)	14,691 (100.0)
	환수해지가구	9,527 (34.7)	14,185 (51.7)	3,746 (13.6)	27,458 (100.0)
	유지가구	11,894 (28.7)	23,789 (57.3)	5,798 (14.0)	41,481 (100.0)

자료: 김태완 외(2016)⁵⁾, 보건복지부 보도자료(2017.2.3.)

<표 3-19> 저소득층 자산형성사업 가입가구의 유형별 분포

	2015년 8월 기준		2016년 8월 기준		2016-2015	
	n	%	n	%	증가분	증감율
1.유지가구	38,745	61.9	46,072	56.1	7,327	18.9%
2.탈수급	11,772	18.8	16,319	19.9	4,547	38.6%
3.지급해지	1,002	1.6	1,850	2.3	848	84.6%
4.환수해지	10,872	17.4	17,559	21.4	6,687	61.5%
5.대상제외	252	0.4	295	0.4	43	17.1%
합계(가입가구)	62,643	100.0	82,095	100.0	19,452	31.1%

자료: 행정미시자료

5) 김태완 외(2016)의 <표 3-6>, <표 3-7>, (표 3-8)를 재구성한 표임.

- 위의 표는 사회복지통합전산망에서 추출한 행정미시자료를 통해 희망키움통장I, 희망키움통장II, 내일키움통장을 모두 포함한 저소득층 자산형성사업 참가가의 유형별 분포를 보여주고 있음.
 - 2015년 8월과 2016년 8월 기준 자료에서 유지가구의 비중이 가장 높은 것으로 나타났지만 그 비중이 감소한 것으로 나타남.
 - 유형별 분포의 변화를 살펴보면, 2016년 8월의 경우 전년 동월대비 유지가구가 18.9% 증가한 것에 비해 탈수급가구는 38.6% 증가한 것으로 나타남.
 - 반면, 지급해지가구는 84.6% 증가한 것으로, 환수해지가구는 61.5% 증가한 것으로 나타나 탈수급 가구 보다 큰 증가율을 나타냄.

2. 설계관련 지표 평가

□ 소득 및 재산기준에 따른 대상자 규모 추정

- 저소득층 자산형성지원 사업에 해당하는 희망키움통장I과 희망키움통장II의 경우 모두 수급자 선정을 위해 소득기준과 재산기준을 적용하고 있음.
 - 다만, 내일키움통장의 경우 자활근로사업단 참여자를 대상으로 실시하기 때문에 대상자 선정에 있어 별도의 소득 및 재산 기준을 적용하지 않음.
- 희망키움통장I의 소득·재산 기준선(소득인정액 기준선) < 희망키움통장II의 소득·재산 기준선(소득인정액 기준선)의 관계가 성립함.
 - 이에 따라 희망키움통장II의 소득·재산 기준선이 저소득 자산형성지원사업의 포괄적 기준선으로 볼 수 있음.
- 한편, 희망키움통장I과 희망키움통장II의 경우 소득하한이 존재함.
 - 희망키움통장I의 경우 사업소득을 포함한 가구 전체의 총 근로소득이 기준 중위소득 40%의 60%, 희망키움통장II의 경우 기준중위 소득 50%의 60%를 넘어야 함.
 - 그러므로 희망키움통장I과 희망키움통장II를 포괄하는 소득하한은 기준 중위소득 40%의 60%이 됨.

- 희망키움통장II는 '16년 하반기부터 소득하한기준을 완화하였으며, '17년부터 소득하한기준을 적용하지 않음.

○ 한국복지패널 12차 자료를 이용하여 파악한 대상집단의 규모는 아래와 같음⁶⁾

<표 3-20> 2016년 저소득 자산형성지원 사업 대상자 규모

기준선	비율	가구
중위 40% 미만	22.9	4,406,797
중위 50% 미만	27.5	5,308,482
희망키움통장I (기준중위소득 40%의 60% ~ 40%)	1.8	349,240
희망키움통장II (기준중위소득 50%의 60% ~ 50%)	2.2	430,554
희망키움통장I + 희망키움통장II (기준중위소득 40%의 60% ~ 50%)	4.4	854,015

주: 희망키움통장 사업별 기준은 2016년 사업안내를 참조(전반기 기준)
자료: <한국복지패널> 12차 가구데이터, 원자료.

□ 저소득 자산형성지원사업의 빈곤층 포괄성

○ 자산형성지원사업의 대상 포괄성을 평가하기 위해 빈곤층의 소득 기준과 저소득 자산형성지원사업의 소득기준을 교차분석한 결과 자산형성지원사업은 빈곤가구의 약 14.3%에 해당

- 희망키움통장I은 6.6%, 희망키움통장II는 6.3%의 빈곤층을 포괄하고 있으며 두 사업을 합한 경우 빈곤층 가구의 14.3%를 포괄하도록 설계됨.
- 희망키움통장 사업의 경우 수혜대상의 자격조건에 소득상한은 물론 근로 및 사업소득이 일정 수준 이상이어야 하므로 매우 제한적인 포괄성을 보임.

6) 본 분석은 가구단위의 분석으로 가구가중치를 적용하여 대상 집단의 규모를 추정함

<표 3-21> 빈곤 가구중 소득 기준 해당자 비율

(단위: %)

	희망키움통장I 해당자	희망키움통장II 해당자	희망키움통장I + 희망키움통장II 해당자
빈곤가구(중위50% 미만) 중	6.6	6.3	14.3

자료: <한국복지패널> 12차 가구데이터, 원자료.

□ 저소득 자산형성지원사업의 빈곤층 표적화 비율

- 앞에서 언급되 바와 같이 표적화율은 사업군 대상자 가운데 빈곤층이 얼마나 포함되는지를 보여주는 지표임.
- 아래 표를 통해 표적화 정도를 살펴보면, 희망키움통장I 기준에 해당하는 가구 중 빈곤가구의 비율은 100%인 것으로 나타났으며, 희망키움통장I보다 기준선이 더 높은 편인 희망키움통장II의 경우 표적화율이 77.6%인 것으로 나타남.
- 희망키움통장I과 희망키움통장II 를 모두 고려할 경우 표적화율은 88.6%로 저소득층 자산형성지원 사업은 빈곤층에 대한 포괄성은 매우 낮지만 반대로 빈곤층 표적화 비율은 상대적으로 매우 높은 것으로 나타남.
 - 이는 포괄성에서 설명한 바와 같이 사업 대상에 대해 매우 구체적이고 제한적인 선정기준이 적용되기 때문인 것으로 볼 수 있음.

<표 3-22> 빈곤 가구중 소득 기준 해당자 비율

(단위: %)

	희망키움통장I 해당자 중	희망키움통장II 해당자 중	희망키움통장I + 희망키움통장II 해당자 중
빈곤가구비율	100.0	77.6	88.6

자료: <한국복지패널> 12차 가구데이터, 원자료.

- 한편, 본 사업의 경우 그 목적이 탈빈곤에 있지만 일반적인 현금지원이 아닌 본인저축과 본인저축에 매칭한 정부 지원금으로 형성된 자산형태임.
- 따라서 해당 사업이 예산이 빈곤 위험을 해소하기 위해 어느 정도 투입되었는지를 살펴보기 위해 빈곤격차 총액과 비교하는 것은 적절치 않음.

3. 산출 관련 지표 평가

- 희망키움통장에 대한 행정미시자료의 경우 대상의 유형(유지가구, 환수해지가구, 탈수급 가구 등)과 현재 누적매칭 금액에 대한 정보는 수록되어 있지만 탈수급자의 경우 누적매칭금액이 제공되지 않음
 - 또한 소득 및 재산 등에 대한 자료가 없기 때문에 해당 자료를 기초생활보장제도 수급가구 데이터와 매칭하여 분석을 실시함
- 희망키움통장에 대한 산출 관련 지표의 분석의 경우 빈곤을 소득이 아닌 자산빈곤으로 설정하고 이에 대한 빈곤격차해소율과 빈곤감소효과를 구하였음.
 - 이는 지급되는 급여의 형태가 유량(flow) 형태의 급여라기보다는 일정기간 후에야 사용 가능한 저장(stock)개념의 예금액이기 때문임
 - 자산빈곤의 판별 기준으로 정책빈곤선인 기준중위소득 40%와 50%에 6월(6개월 개념) 곱한 금액을 기준금액으로 활용하였음.
 - 이를 행정미시자료의 가구원 자산 합계와 비교하여 자산빈곤을 구하였음.
 - 앞서 언급한 바와 같이 탈수급된 대상의 경우 누적매칭금액이 수록되어 있지 않으므로 아래 분석결과들은 희망키움통장의 자산빈곤격차 해소나 빈곤감소 효과에 대해 과소평가된 결과임.
 - 아래 빈곤격차 해소율을 살펴보면 ‘기준1)’의 경우 자산격차 해소율이 0.36%, ‘기준2)’의 경우 0.37%인 것으로 나타나 탈수급 가구의 누적매칭금액이 없는 경우 자산빈곤격차 해소율이 매우 낮게 나옴을 확인할 수 있음.

<표 3-23> 희망키움통장 자산빈곤격차 해소율

(단위 : 원)

구분	자산	자산격차(B)	급여합(C)	자산빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
기준1) 기준중위40%*6개월	2,033,353	3,234,138	11,683	0.36%
기준2) 기준중위50%*6개월	2,468,564	4,201,016	15,639	0.37%

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망>

4. 성과관련 지표 평가 - 빈곤완화 효과

□ 희망키움통장 누적매칭적립금이 자산빈곤 감소에 미치는 영향을 살펴보았음.

○ 먼저 자산빈곤감소 효과를 살펴볼 집단의 분포를 살펴보면 아래 표와 같음.

<표 3-24> 2016년 희망키움통장 모집단별 분포

구분	n	%	
① : 생계·의료·주거·교육 중 1개 이상 수급	1,018,861	100.0%	
② : ① + 근로활동참여	278,006	27.3%	
③ : ② + 최저소득이상(기준중위 40%의 60%)	147,043	14.4%	
④ : 생계 또는 의료급여 수급	855,415	84.0%	100.0%
⑤ : ④ + 근로활동참여	144,438	14.2%	16.9%
⑥ : ⑤ + 최저소득이상(기준중위 40%의 60%)	53,967	5.3%	6.3%

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망>

□ 희망키움통장의 집단별 자산빈곤 감소효과를 살펴보면 아래 표와 같음.

○ 4개의 급여중 1개 이상의 급여를 수급한 가구에 ‘기준1)’을 적용한 경우 0.27%의 빈곤감소효과가, ‘기준2)’를 적용한 경우 0.26%의 빈곤감소효과가 발생함.

- ③의 경우 ‘기준1)’과 ‘기준2)’ 각각 1.68%, 1.65%로 빈곤감소효과가 나타났는데, 자산빈곤기준의 변화에도 자산빈곤율은 큰 변화를 보이지 않는 것으로 나타남.
- 생계급여 또는 의료급여만 수급하는 경우 ‘기준1)’과 ‘기준2)’ 최대 2.39%, 2.21%의 빈곤감소효과가 발생함. 즉, 대상 집단을 맞춤형 급여 전체에서 맞춤형 급여 내에서도 상대적으로 소득수준이 열악한 생계 및 의료 급여 대상 집단의 경우 자산빈곤감소 효과가 더 큰 것으로 나타남.

<표 3-25> 2016년 희망키움통장 자산빈곤율 감소 효과

	누적매칭지원금액					
	기준1) 기준중위 40%×6개월			기준2) 기준중위 50%×6개월		
	제외(A)	포함(B)	감소효과 (A-B)/A	제외(A)	포함(B)	감소효과 (A-B)/A
① : 생계·의료·주거·교육 중 1개 이상 수급	43.9	43.8	0.27%	48.4	48.3	0.26%
② : ① + 근로활동참여	33.2	32.8	1.01%	38.3	37.9	0.98%
③ : ② + 최저소득이상(기준중위 40%의 60%)	31.4	30.9	1.68%	36.8	36.1	1.65%
④ : 생계 또는 의료급여 수급	46.7	46.6	0.21%	51.1	51.0	0.20%
⑤ : ④ + 근로활동참여	37.7	37.2	1.10%	43.0	42.6	1.02%
⑥ : ⑤ + 최저소득이상(기준중위 40%의 60%)	36.9	36.0	2.39%	42.6	41.6	2.21%

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망>

제7절 소결

□ 기초생활보장 사업군의 의미와 특징

- 기초생활보장 사업군은 소득보장 사업들 가운데 가장 빈곤한 계층에 대해 지원하도록 설계되어 있는 사업들로써 이 장에서는 기초보장제도의 생계급여, 기초 수급자 및 차상위층 대상 양곡할인, 그리고 긴급복지지원제도의 생계비 지원을 의미함.
- 가장 취약한 계층에 대한 지원사업인만큼 지원액의 규모는 크지만 대상자 선정기준에서 엄격한(낮은) 소득-재산 기준선을 적용하고 있으며, 현금지원의 형태를 띠고 있음.
- 대상자의 설정이나 급여의 규모 면에서 중복과 과다급여의 문제는 없는 것으로 평가함.
 - 사업군 내 사업의 설계상 대상자의 중첩을 피하도록 되어 있고, 중첩되는 경우 일부 급여가 감액되는 구조를 띠고 있음.
- 현물급여의 성격을 부분적으로 띠고 있는 양곡할인 사업이 대상자 규모가 상

대적으로 작고, 기초보장 생계급여의 부가급여나 대체 급여로 기능하는 모습을 보이고 있음.

□ 기초생활보장 사업군의 주요 효과

- 소득 기준선만을 고려하였을 때 기초생활보장 사업군은 빈곤가구의 약 82.3%, 빈곤층 인구의 83.0%를 포괄하도록 설계되어 있음
 - － 소득-재산기준을 충족하는 자는 빈곤가구의 비율은 70.6%, 빈곤인구의 비율은 68.6%임.
- 그러나 실제 사업군의 수급자 수(113만 4천명)은 빈곤층 추정인구(1,036만명)의 약 10.9%에 해당함.
- 사업군의 소득-재산기준선을 차상위 양곡할인 기준선으로 가정하였을 때 빈곤층에 대한 사업군 기준선의 표적화 비율은 100%인 바, 이는 이 사업군이 매우 빈곤층에 표적화되어 설계되어 있음을 의미함.
- 기초생활보장 사업군의 총 예산은 2016년 빈곤층 빈곤격차의 약 7.6%를 해소할 수 있는 금액임.
- 한편, 실제 사업군 수급자들이 받는 급여의 빈곤격차 해소율은 약 45.6%로 추정됨.
- 기초생활보장 사업군은 빈곤율을 약 0.3%p 낮추고 빈곤격차비율을 약 5.7%p 낮추는 효과를 보이는 것으로 추정됨.

□ 주요 쟁점과 개선사항

- 빈곤층 대상 포괄성의 측면에서는 자격기준에 해당되는 인구 추정치에 비해 실제 수급자의 비율은 그에 크게 미치지 못하나, 급여의 충분성 면에서는 반대의 현상이 나타나는 남.
 - － 빈곤층 가운데 소득 및 재산기준에 해당되는 인구 비율(30.7%) 대비 실제 수급자의 비율(10.9%)은 크게 작고, 전체 빈곤층 대상 빈곤격차 해소효과(10.9%)에 비해 실제 수급자의 빈곤격차 해소효과(45.6%)는 크게 높게 나

타남.

- 이러한 현상은 빈곤층 가운데 일부 집단에 대해 지원이 집중됨에 따라 빈곤층 내에서 지원을 받은 집단과 그렇지 않은 집단 사이에 형평성 문제를 유발할 소지가 있음.
 - 따라서 향후 사업군의 발전 과정에서 충분성의 개선보다 포괄성의 확대에 우선적으로 주력할 필요가 있음.
- 이는 기초생활보장제도의 엄격한 자격기준이 초래하는 문제로 볼 수 있으나, 문제는 부양의무자의 분포에 대한 정보가 없어 자격기준을 어느 정도 완화할 경우 포괄성이 얼마나 개선될지 추정하기는 어렵다는 것임.
- 부양의무자 분포와 관련된 정보가 없다는 점은 부양의무자기준의 점진적 완화라는 제도 개선 전략을 채택하는 데 있어서 큰 장애가 될 수 있으므로 이에 대한 대책이 필요함.
- 사업군 내 다급여 수급이 가능한 것은 기초보장 생계급여와 양곡할인인 바, 이 두 급여의 수급자격에 대한 개선이 필요함
- 양곡할인이 기초보장 생계급여의 부분 대체급여 형식을 띠는 것은 사업군 구성을 복잡성을 증가시키는 요인으로 작용할 가능성이 있음.
 - 일반적으로 현물급여의 자격기준이 더 관대하다는 점을 고려하여 양곡할인 사업을 중심으로 포괄성을 더 확대하는 방안에 대해 검토할 필요가 있을 것임.

제 4 장

노인·장애인 대상 소득지원 사업군 평가

제1절 사업군의 개요 및 특성

제2절 설계 관련 지표 평가

제3절 투입 및 집행 관련 지표 평가

제4절 산출 관련 지표 평가

제5절 성과 관련 지표 평가 - 빈곤 완화 효과

제6절 주택담보노후연금보증사업 평가

제7절 소결

4

노인·장애인 대상 < 소득지원 사업군 평가 <

제1절 사업군의 개요 및 특성

1. 사업군의 구성 및 특성

□ 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 구성

- 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 대표적인 제도인 기초연금, 장애인연금은 노령, 장애로 인해 생활이 어려운 노인, 장애인에게 연금을 지급함으로써 생활의 안정을 지원하는 것을 목적으로 함.
 - 최저생활 수준을 보장하기 위한 목적은 아니므로 ‘생활지원’보다는 ‘소득지원’ 사업군으로 명명하는 것이 타당함.
- 이 사업군에 포함되는 사업은 노령, 장애와 같이 인구학적 범주를 특정하고 있는데, 그것은 근로능력이 없다는 가정 하에 산출된 범주이며, 이에 따라 대상자 선정의 소득·재산 기준을 높게 설정하고 있음.
 - 인구학적 범주 내에서 소득·재산 기준을 적용하는 것은 ‘생활이 어려운’ 대상자를 특정하기 위한 것이며, 이런 점에서 범주적 공공부조제도 (categorical public assistance)의 한 종류로 평가할 수도 있음.
- 그러나 동 사업군에는 장애로 인해 추가로 발생하는 비용을 보전하기 위한 제도도 포함하고 있음.
 - 「장애인연금법」에 근거한 장애인연금 부가급여
 - 「장애인복지법」에 근거한 장애수당
- 또한 노인·장애인의 자산을 활용한 소득지원 장치로서 주택연금이 포함되어 있음.

□ 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 특성

- 기초연금, 장애인연금기초급여, 장애수당제도는 각기 연령, 장애의 정도에 따라 정책 대상자를 구분하여, 제도의 중복수급 대상자는 존재하지 않음.
 - 장애인연금과 기초연금: 장애인연금 기초급여는 만 65세가 되는 달부터 기초연금으로 전환하여 지급(별도 신청 필요, 시군구에서는 기초연금을 신청하도록 안내)
- 그러나 기초연금과 장애인연금 부가급여, 기초연금과 장애수당은 중복이 있을 수 있음.
 - 장애인연금 기초급여 수급자인 기초생활보장수급자가 65세가 되는 경우, 기초연금 수급 시 생계급여가 감액되어 지급되므로 생계급여의 감액에서 제외되는 부가급여를 증액 조치
- 장애인연금과 장애수당: 중증장애인 대상의 장애인연금 부가급여는 경증장애인 대상의 장애수당과 동일한 정책 목적 수행
 - 장애인연금과 장애아동수당: 18세 이상 중증장애인 대상의 장애인연금(기초, 부가), 장애수당과 18세 미만 장애인 대상의 장애아동수당
 - 장애아동수당은 장애아동에게 보호자의 경제적 생활수준 및 장애아동의 장애 정도를 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 보전하기 위한 목적임. 즉, 대상자 가구의 경제수준을 고려하여 차등 지급
- 장애인연금 부가급여, 장애수당, 장애아동수당은 근로무능력으로 인한 소득보전의 목적보다는 장애로 인한 추가 지출 보전의 성격이 강함.
 - 다만, 이하 본문에서는 장애인연금 부가급여, 장애수당과 같은 추가지출 필요 역시 근로무능력의 사유로 인해 발생한 것으로 보고 분석에 포함함.
 - 그러나 장애아동수당의 경우에는 소득 능력의 평가가 적용되지 않는 집단이므로, 분석에서 제외하기로 함.
- 소득 보전과 추가지출 보전의 성격이 크게 구분됨에 따라서, 급여기준선을 적용하는 단위도 수급자 본인(및 배우자)의 소득·재산으로 한정하거나, 가구 소

득을 적용하는 등 차이가 있음.

- 소득 보전 목적으로 기초연금, 장애인연금의 경우에는 수급자 본인 및 배우자에 한정하여 소득과 재산을 평가
- 기초수급자(생계, 의료급여 수급자) 장애수당, 차상위계층 장애수당, 장애인연금부가급여는 가구 소득을 기준으로 함.

○ 이 사업군에 해당되는 사업들의 주요 특성과 2015년 및 2016년 지원 현황을 살펴보면 아래 <표 4-1>과 같음.

<표 4-1> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 특성

연도		구분		기초연금	장애인연금	장애(아동)수당	주택연금	합계
사업방식		지원 단위		개인	개인	개인	개인	
		소득 및 재산기준('16)		개인(부부) 소득인정액≤100만 원 (부부160만 원)	개인(부부) 소득인정액≤100만 원 (부부160만 원)	가구 소득인정액≤ 기준중위50%	시가9억 원 이하 주택소유자	
		기타 기준		만65세 이상	만18세이상 중증(중복)장애	만18세이상 경증장애	만60세 이상	
		급여 지급방식		정액(부분 감액)	정액(부분 감액)	정액(차등)	담보부 대출	
지원 현황	2015	지원대상자 규모(계획)	가구 명	-	-	-		5,290,851
		예산(백만 원)		10,008,986	848,896	196,326		11,054,208
		수급자 규모	가구 명	-	-	-		
				4,495,000	342,444	327,881		5,165,325
	2016	지원대상자 규모(계획)	가구 명	-	-	-		
		예산(백만 원)		4,805,000	351,088	320,000		5,476,088
				10,289,656	832,815	197,993		11,320,464
		수급자 규모(가구)	가구 명	-	-	-		
		4,581,000	350,161	336,224		5,267,385		

자료: 보건복지부 내부자료

○ 각 사업별로 개요와 특성에 대해 살펴보면 아래와 같음.

2. 사업별 개요

가. 기초연금

○ 개요

- 기초연금제도는 노인에게 안정적인 소득기반을 제공함으로써 생활안정을 지원하고 복지를 증진하기 위한 제도임.
- 2008년 기초노령연금제도가 도입되었으며, 2014년 7월부터 급여액이 2배로 인상된 기초연금으로 전환되었음.
- 기초연금 급여액은 국민연금의 A급여액과 연계하여 결정함.

○ 선정기준

- 기초연금의 수급자는 65세 이상 노인의 70% 수준이 되어야 한다고 법에 명시
 - 특수직역연금 수급권자와 그 배우자는 제외함(직역재직 10년 미만의 연금연금 수급권자 및 배우자는 기초연금 수급가능함).
 - 특수직역연금의 장해보상금, 유족연금일시금, 유족일시금 수령 후 5년 경과자는 기초연금 수급대상에 포함
- 이에 따른 선정기준은 65세 이상 노인 단독 및 부부가구 중 70%가 지급대상이 될 수 있는 소득, 재산 기준을 적용하고 있으며, 대상자 중 신청률을 추가 고려
 - 2015년 선정기준은 신청률 94.4%를 감안하여, 추정된 소득인정액 하위 74.15%를 적용
 - 2016년 선정기준은 신청률 94.3%를 감안하여, 추정된 소득인정액 하위 74.20%를 적용
- 가구규모에 따른 소득, 재산의 차이를 반영하기 위해 노인 단독가구와 노인 부부가구의 소득인정액 기준에 균등화지수(1:1.6)을 적용하고 있음.

<표 4-2> 기초연금 선정기준액

(단위: 원)

	노인 단독	노인 부부
2015	93만 원 이하	148만 8천 원 이하
2016	100만 원 이하	160만 원 이하

○ 지원대상자 규모(계획)와 단위

- 계획상 지원대상자 규모는 2015년 463만 7천명, 2016년 480만 5천명으로 집계됨(보건복지부 내부자료).
- 지원대상자 단위는 개인임.

○ 급여 유형 및 지급 주기

- 기초연금은 현금으로 매월 지급

○ 급여액

- 기초연금액은 다음 산식에 의해 계산: { 기준연금액 - $(2/3 \times A$ 급여액) } + 부가연금액
 - 단, 국민연금의 월급여액이 기준연금액의 150% 이하인 경우에는 기준연금액을 지급
- 기초연금의 기준연금액은 2014년 도입 당시 20만 원을 기준액으로 하고, 매해 전국소비자물가변동률을 반영하여 결정
 - 기준연금액은 2015년 20만 2,600원, 2016년 20만 4,010원임.
- 'A 급여액'은 국민연금의 소득재분배급여액에 해당
- 부가연금액은 기준연금액의 1/2에 해당

○ 예산

- 2015년 예산은 총액 약 10조 90억 원이며, 이중 국비는 7조 5,634억 원과 지방비는 2조 4,456억 원임.
- 2016년 예산은 총액 약 10조 2,896억 원이며, 이중 국비는 7조 8,497억 원과 지방비는 2조 4,399억 원임.

○ 수급자 규모

- 2015년 기준 수급자는 449만 5천명, 2016년 기준 수급자는 458만 1천명으로(보건복지부 내부자료), 각각 계획 대비 96.94%, 95.38%를 달성하였음.

나. 장애인연금

○ 개요

- 장애인연금제도는 장애로 인하여 생활이 어려운 중증장애인에게 장애인연금을 지급함으로써 중증장애인의 생활 안정 지원과 복지 증진 및 사회통합을 도모하는 것을 목적으로 함.
- 장애인연금은 각각 기초급여와 부가급여로 구분됨
 - 기초급여: 근로능력의 상실 또는 현저한 감소로 인하여 줄어드는 소득을 보전하기 위하여 지급
 - 부가급여: 장애로 인하여 추가로 드는 비용의 전부 또는 일부를 보전하기 위하여 지급하는 급여
- 생활안정 지원 목적의 기초급여는 만 18세 이상 65세 미만에게 지급하며, 부가급여는 만 18세 이상에게 지급함.
 - 만 65세 이상자의 기초급여는 기초연금으로 전환
 - 단, 만 65세 이상인 기초생활수급자의 부가급여는 65세 미만자의 부가급여에 기초급여를 더한 금액으로 함
 - 만 18세 미만의 경우는 「장애인복지법」 상 장애아동수당의 대상임.

○ 선정기준

- 장애인연금의 수급자는 18세 이상 중증장애인 중 수급자가 70% 수준이 되어야 한다고 법에 명시
 - 「장애인복지법」에 따라 등록된 장애인 중 장애등급이 1급, 2급 및 3급 중 복 장애에 해당해야 함.

- 특수직역연금 및 일시금의 수급자 및 수급권자와 그 배우자는 제외함.
- 이에 따른 선정기준은 18세 이상 중증장애인의 70%가 지급대상이 될 수 있는 소득, 재산 기준을 적용하고 있으며, 대상자 중 신청률을 추가 고려
 - 2016년 선정기준은 신청률 96.0%를 감안하여, 소득인정액 하위 81.93%를 적용
- 장애인연금 수급자 가구의 생활수준을 고려하기 위해 균등화 지수(1:1.6)를 적용하고 있음.
- 부가급여 선정을 위한 차상위계층 선정기준은 기준중위소득의 50% 이하

<표 4-3> 장애인연금(기초급여) 선정기준액

(단위: 원)

	노인 단독	노인 부부
2015	93만 원 이하	148만 8천 원 이하
2016	100만 원 이하	160만 원 이하

○ 지원대상자 규모(계획)와 단위

- 기초급여 부분의 계획상 지원대상자 규모는 2015년 35만 8,385명, 2016년 35만 1,088명으로 집계됨(보건복지부 내부자료).
- 지원대상자 단위는 개인임.
- 부가급여 부분의 지원대상자 규모는 18세 이상 중증장애인 중 기초생활수급자, 차상위계층, 차상위초과자를 대상으로 함.
- 지원대상자 단위는 가구임.

○ 급여 유형 및 지급 주기

- 장애인연금은 현금으로 매월 지급

○ 급여액

- 장애인연금 기초급여액은 「기초연금법」에 따른 기준연금액으로 함.
- 수급권자와 그 배우자가 모두 기초급여를 받는 경우에는 각각의 기초급여

액에서 20%를 감한 금액으로 함.

- 기초급여액은 2015년 20만 2,600원, 2016년 20만 4,010원임.
- 부가급여액은 아래 <표 4-3>과 같으며, 부부감액과 초과분 감액은 적용하지 않음.

<표 4-4> 장애인연금 부가급여액('16)

(단위: 원)

	65세 미만	65세 이상
기초생활보장수급자	8만 원	28만 2,600원
보장시설 수급자	0원	7만 원
차상위 계층	7만 원	7만 원 14만 원 ¹⁾
차상위 초과	2만 원	4만 원

주: 차상위계층 급여특례로 2010년 7월 1일 당시 차상위계층이고, 종전 장애수당 수급자로서 현재 65세 이상인 자

○ 예산

- 2015년 결산은 8,488억 96백만 원이며, 이중 국비는 5,614억 43백만 원이며 지방비는 2,874억 53백만 원임.
- 2016년 예산은 8,195억 98백만 원이며, 이중 국비는 5,475억 77백만 원이며 지방비는 2,717억 21백만 원임(추경에 따른 총예산은 8,328억 15백만 원임).

○ 수급자 규모

- 2015년 기준 수급자는 34만 2,444명, 2016년 기준 수급자는 35만 161명으로(보건복지부 내부자료), 각각 계획 대비 95.55%, 99.74%를 달성하였음.

다. 장애수당

○ 개요

- 장애수당제도는 장애인의 장애 정도와 경제적 수준을 고려하여 장애로 인

한 추가적인 비용을 보전하기 위한 급여임.

- 「국민기초생활보장법」 상 생계급여 및 의료급여 수급 장애인에게는 반드시 지급
- 「장애인연금법」 상 중증장애인에겐 장애수당을 지급하지 않음.
- 장애아동수당제도는 장애아동에게 보호자의 경제적 생활수준 및 장애아동의 장애 정도를 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 보전하기 위해 지급

○ 선정기준

- 만 18세 이상 경증장애인 중 기초생활수급자 및 차상위계층이 대상임.
 - 만 18세 이상의 등록된 장애인 중 3~6급의 장애등급을 가진 자
 - 3급 중복장애인은 제외(장애인연금 대상)
- 소득기준은 국민기초생활보장수급자 및 차상위계층(기준중위소득의 50% 이하)

○ 지원대상자 규모(계획)와 단위

- 계획상 지원대상자 규모는 2015년 기초수급자 22만 3천명, 차상위수급자 10만 8천명으로 합계 33만 1천명, 2016년 기초수급자 22만 2천명, 차상위수급자 9만 8천명으로 합계 32만명을 계획함.
- 지원대상자 단위는 개인임.

○ 급여 유형 및 지급 주기

- 급여는 현금으로 매월 지급

○ 급여액

- 장애수당(기초): 국민기초생활보장 생계 또는 의료급여 수급자에게 월 4만원(재가), 월 2만 원(시설) 지급
- 장애수당(차상위 등): 국민기초생활보장 수급자 중 주거급여 또는 교육급여 수급자(생계·의료급여 미수급자) 및 차상위계층에게 월 4만 원 지급, 만 18세 미만 장애아동으로 국민기초생활보장 수급자(생계, 의료, 주거, 교육) 및 차상위계층에게 장애아동수당(2~20만 원) 지급

○ 예산

- 2015년 예산은 총액 1,963억 26백만 원이며, 이중 국비는 1,312억 87백만 원과 지방비는 650억 39백만 원임.
- 2016년 예산은 총액 1,858억 77백만 원이며, 이중 국비는 1,245억 59백만 원과 지방비는 613억 18백만 원임(추경에 따른 총예산은 1,979억 93백만 원임).

○ 수급자 규모

- 2015년 기준 수급자는 32만 7,881명(기초 23만 1,975명, 차상위 9만 5,906명), 2016년 기준 수급자는 33만 6,224명(기초 23만 6,272명, 차상위 9만 9,952명)임.

제2절 설계관련 지표 평가

□ 소득 및 재산기준에 따른 대상자 규모 추정

○ 노인·장애인 대상 소득지원 사업군에 해당되는 기초연금, 장애인연금, 장애수당은 모두 수급자 선정을 위해 소득기준과 재산기준을 적용하고 있음.

- 그러나 이들 제도는 인구범주를 기준으로 하는 별도의 기준을 정하고 있음.
- 기초연금은 65세 이상자, 장애인연금은 18세 이상 중증장애인, 장애수당은 18세 이상 경증장애인을 대상으로 하고 있음.
- 18세 미만 장애인은 장애아동수당의 대상자가 됨.

○ 장애수당의 소득인정액 기준선 < 장애인연금 부가급여의 소득인정액 기준선 < 장애인연금의 소득인정액 기준선 = 기초연금의 소득인정액 기준선의 관계가 성립함.

- 장애수당의 소득기준선('16): 기초수급자는 소득인정액 ≤ 기준중위소득의 29%, 차상위계층은 소득인정액 ≤ 기준중위소득의 50%
- 장애인연금 및 기초연금('16): 노인단독 100만 원 이하, 노인 부부 160만

원 이하

- 소득평가액: $\{0.7 \times (\text{근로소득} - 56\text{만 원}^7))\} + \text{기타소득}$
- 재산의 소득환산액
 - $[(\text{일반재산} - \text{기본재산액}) + (\text{금융재산} - 2,000\text{만 원} - \text{부채})] \times \text{재산의 소득환산율}(\text{연 } 4\%^8) \div 12\text{개월}] + P$
 - P는 고급자동차 및 회원권의 가액
 - 기본재산액의 공제: 대도시 13,500만 원, 중소도시(도의 시 및 세종시) 8,500만 원, 농어촌(도의 군) 7,250만 원

○ 따라서 노인·장애인 대상 소득보장 사업군의 소득-재산 기준선은 장애인 연금 및 기초연금의 소득-재산 기준선에 해당한다고 할 수 있음.

<표 4-5> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 선정기준액 관계

(단위: 원)

		적용대상 및 급여	노인단독, 장애인 단독	노인부부, 장애인 부부
2016	기준중위소득 29%	기초수급자 장애수당	471,201	802,315
	기준중위소득 50%	차상위계층 장애수당 장애인연금 부가급여	812,415	1,383,302
	별도 기준	기초연금 장애인연금 기초급여 장애인연금 부가급여(차상위초과)	1,000,000	1,600,000
2015	기준중위소득 28%	기초수급자 장애수당	437,454	744,855
	기준중위소득 50%	차상위계층 장애수당 장애인연금 부가급여	781,169	1,330,098
	별도 기준	기초연금 장애인연금 기초급여 장애인연금 부가급여(차상위초과)	930,000	1,488,000

7) 2015년에는 52만 원을 적용하였음.

8) 2015년 9월까지의 5%를 적용하였으며, 본 연구에서는 2015년 전체에 대해서 5%를 적용하여 분석함.

- 한국복지패널 12차 자료를 이용하여 추정한 빈곤층 가구 및 인구의 수와 노인·장애인 대상의 기준을 충족하는 인구의 관계는 아래 <표 4-6>과 같음.
 - 2016년 가구 시장소득이 중위값의 50% 미만에 해당하는 노인 및 장애인 가구의 비율은 66.2%로 약 467.7만 가구에 해당하는 것으로 추정되며, 노인 및 장애인 빈곤인구 비율은 61.3%로 약 662.5만명에 해당하는 것으로 추정됨.
 - 노인 및 장애인이 1인 이상 포함된 가구로 장애인의 경우 18세 연령 제한을 설정하지 않았음(즉, 장애아동수당의 정책 대상이 분석에 포함됨).
 - 단, 모수 추정에서는 한국복지패널에서 노인가구 및 노인수가 과다하게 추계되는 경향이 있음을 고려한 해석이 필요함.
- 2016년 가구의 시장소득이 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 소득-재산 기준에 미달하는 노인 및 장애인 가구의 비율은 71.9%로 약 508.2만 가구에 해당하는 것으로 추정되며, 소득-재산기준 미달 인구 비율은 69.8%로 약 754.4만명에 해당하는 것으로 추정됨.

<표 4-6> 노인·장애인 빈곤층 규모와 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 대상자 규모

(단위: %, 만 가구, 만 명)

기준선			해당 가구		해당 인구	
			비율	수	비율	수
2016	빈곤선	빈곤선(중위50%) 미만	66.2	467.7	61.3	662.5
		중위40% 미만	57.8	408.8	53.6	579.1
		중위60% 미만	71.9	508.5	67.4	728.2
	급여 기준선	기초수급자 장애수당 기준 미만	53.2	375.9	50.1	541.7
		장애인연금 부가급여 기준 미만	63.1	445.9	60.9	658.4
		노인단독(장애인 단독) 소득인정액 미만	60.3	426.5	58.2	628.3
		노인부부(장애인 부부) 소득인정액 미만	71.9	508.2	69.8	754.4
2015	빈곤선	빈곤선(중위50%) 미만	72.7	438.6	61.5	653.2
		중위40% 미만	65.2	393.2	54.5	578.9
		중위60% 미만	79.0	476.7	68.4	726.3
	급여 기준선	기초수급자 장애수당 기준 미만	58.0	350.0	48.1	511.3
		장애인연금 부가급여 기준 미만	68.2	411.2	59.3	629.8
		노인단독(장애인 단독) 소득인정액 미만	64.7	390.2	55.4	588.9
		노인부부(장애인 부부) 소득인정액 미만	73.5	443.7	65.6	696.9

주: 1) 기초수급자 장애수당 기준선은 기초생활보장제도 생계급여 기준선에 해당하며, 장애인연금 부가급여 기준선은 차상위 기준임.

2) 해당인구수는 가구가중치를 이용하여 산출하였음.

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 데이터 원자료.

○ 위 <표 4-6>의 분석에는 노인·장애인 대상 전체를 고려하기는 하였으나, 노인 인 경우와 장애인인 경우 가구의 소득 구성이 크게 다를 수 있으므로 이를 별도로 추산하였음.

－ <표 4-7>에서 확인할 수 있는 바와 같이 시장소득 기준으로 노인가구의 빈곤율은 70.2%, 노인인구의 빈곤율은 65.2%였으며, 각각 407.8만 가구, 558.7만 명으로 추정되었으며, 기초연금의 소득-재산 조건에 미달하는 대상자는 65세 이상 노인가구의 74.7%였으며, 노인인구의 72.3%에 해당하였으며, 각각 433.8만 가구, 618.7만 명으로 추정됨.

<표 4-7> 노인 빈곤층 규모와 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 대상자 규모

(단위: %, 만 가구, 만 명)

기준선			해당 가구						해당 인구					
			전체		노인단독		노인부부		전체		노인단독		노인부부	
			비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수
2016	빈곤선	빈곤선(중위50%)미만	70.2	407.8	72.1	282.1	66.4	123.8	65.2	558.7	65.3	302.2	65.2	250.8
		중위40%미만	61.3	355.8	63.1	246.7	57.6	107.3	56.7	485.7	56.9	263.1	56.5	217.5
		중위60%미만	75.9	440.8	77.6	303.7	72.2	134.6	71.1	609.2	71.1	328.7	70.9	273.0
	급여 기준선	노인단독(장애인 단독) 소득인정액 미만	63.2	367.0	69.9	273.6	49.1	91.5	60.5	517.7	69.3	320.6	49.7	191.4
		노인부부(장애인 부부) 소득인정액 미만	74.7	433.8	80.7	315.8	62.3	116.2	72.3	618.7	80.2	371.0	62.7	241.4
2015	빈곤선	빈곤선(중위50%)미만	75.6	381.3	78.4	260.3	70.2	118.4	66.0	557.1	66.3	299.7	65.3	249.5
		중위40%미만	67.6	340.7	70.6	234.4	61.7	104.0	58.1	490.4	58.5	264.5	57.4	219.2
		중위60%미만	81.6	411.1	83.3	276.3	78.0	131.6	72.8	614.3	72.3	326.8	72.8	278.1
	급여 기준선	노인단독(장애인 단독) 소득인정액 미만	65.2	328.8	75.0	248.9	46.8	78.9	57.4	484.3	67.8	306.6	45.9	175.2
		노인부부(장애인 부부) 소득인정액 미만	74.5	375.5	81.7	271.1	61.1	103.0	68.1	574.9	76.0	343.4	59.7	227.9

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 데이터 원자료.

- <표 4-8>에서는 장애인의 빈곤율을 추정하였으며, 시장소득 기준 빈곤율은 가구빈곤율 61.2%, 인구빈곤율 57.3%였으며, 소득-재산기준 미만인 가구는 69.3%, 인구는 68.7%에 해당하였음.

<표 4-8> 장애인 빈곤층 규모와 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 대상자 규모

(단위: %, 만 가구, 만 명)

기준선			해당 가구						해당 인구					
			전체		중증		경증		전체		중증		경증	
			비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수
2016	빈곤선	빈곤선(중위50%)미만	61.2	147.5	65.4	62.0	58.5	85.4	57.3	219.7	59.5	104.1	55.4	115.6
		중위40%미만	54.8	131.9	59.3	56.2	51.8	75.6	51.4	197.3	53.9	94.3	49.4	103.1
		중위60%미만	66.9	161.1	71.8	68.1	63.7	93.0	63.5	243.6	65.9	115.4	61.5	128.3
	급여 기준선	기초수급자 장애수당 기준 미만	51.5	124.1	57.3	54.4	47.7	69.7	51.2	196.3	58.3	102.0	45.2	94.3
		장애인연금 부가급여 기준 미만	61.0	146.8	68.8	65.2	55.9	81.6	60.7	232.8	67.9	118.8	54.6	114.0
		노인단독(장애인 단독) 소득인정액 미만	57.7	139.0	64.4	61.1	53.4	78.0	57.6	220.8	65.0	113.7	51.3	107.1
		노인부부(장애인 부부) 소득인정액 미만	69.3	166.9	74.7	70.8	65.8	96.1	68.7	263.4	74.2	129.8	64.0	133.6
	2015	빈곤선	빈곤선(중위50%)미만	69.5	132.4	74.7	60.1	65.7	72.2	56.2	209.5	59.6	100.6	53.4
중위40%미만			63.3	120.6	69.2	55.7	59.0	64.9	50.9	189.9	54.6	92.2	47.9	97.7
중위60%미만			76.2	145.1	79.4	63.9	73.9	81.2	62.9	234.5	65.9	111.2	60.4	123.3
급여 기준선		기초수급자 장애수당 기준 미만	61.7	117.6	74.0	59.6	52.7	57.9	48.9	182.2	59.8	101.0	39.8	81.2
		장애인연금 부가급여 기준 미만	70.0	133.3	78.1	62.9	64.1	70.4	57.7	215.2	66.7	112.5	50.3	102.7
		노인단독(장애인 단독) 소득인정액 미만	68.0	129.6	76.8	61.9	61.6	67.7	54.9	204.8	63.6	107.3	47.8	97.5
		노인부부(장애인 부부) 소득인정액 미만	74.7	142.3	80.8	65.1	70.2	77.1	63.6	237.2	71.3	120.4	57.2	116.8

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 데이터 원자료.

□ 소득 및 재산기준에 따른 사업군의 빈곤층 포괄성

○ 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 소득 및 재산기준이 빈곤층 가운데 어느 정도를 대상으로 포함시키도록 설계되었는지를 의미하는 것이 사업군의 빈곤층 포괄성(coverage)임.

○ 사업군의 포괄성을 평가하기 위해 빈곤 계층과 사업군의 소득 및 소득-재산기준 충족 계층을 교차분석한 결과, 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 소득-

재산 기준선은 2016년 중위소득 50% 이하 노인·장애인빈곤 가구의 약 88.7%, 노인·장애인빈곤 인구의 87.4%를 포괄하도록 설계된 것으로 나타남.

- 빈곤가구 및 빈곤층 인구의 모수는 노인 또는 장애인이 1인 이상인 가구의 노인 및 장애인 가구원임(장애등급은 고려하지 않음).

<표 4-9> 노인·장애인 대상자 중 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 소득(재산)기준 해당자 비율
(단위: %)

구분		기초수급자 장애수당 기준 미만	장애인연금 부가급여 기준 미만	노인단독(장애인 단독) 소득인정액 미만	노인부부(장애인 부부) 소득인정액 미만
2016	빈곤 가구 중	71.6	81.7	79.8	88.7
	빈곤층 인구 중	68.5	79.8	77.5	87.4
2015	빈곤 가구 중	72.8	83.6	80.0	88.6
	빈곤층 인구 중	66.7	79.4	75.0	85.9

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 데이터 원자료.

□ 소득 및 재산기준의 빈곤층 표적화 비율

- 포괄성이 빈곤층 가운데 사업군의 대상자가 얼마나 포함되는지를 보여주는 지표라면, 표적화율은 사업군 대상자 가운데 빈곤층이 얼마나 포함되는지를 보여주는 지표임.

- 한국복지패널 자료를 이용하여 소득, 재산기준이 각각의 사업기준보다 낮아서 정책 대상이 되는 집단 중에 중위소득 50% 이하 빈곤층의 비율을 계산
- 즉, 표적화 비율은 근로소득의 공제, 재산의 소득환산을 적용하여 수급자격을 갖춘 비빈곤층이 있을 수 있음을 고려한 것임.

- 아래 <표 4-10>은 표적화의 비율을 비교하여 보여주고 있는데, 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 소득-재산 기준 해당자 중 빈곤가구의 비율은 79.5%, 빈곤인구의 비율은 76.7%임.

<표 4-10> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 해당자 중 빈곤층 비율

(단위: %)

구분		기초수급자 장애수당 기준 미만	장애인연금 부가급여 기준 미만	노인단독(장애인 단독) 소득인정액 미만	노인부부(장애인 부부) 소득인정액 미만
2016	빈곤 가구 비율	89.1	85.7	87.6	79.5
	빈곤 인구 비율	83.8	80.3	81.8	76.7
2015	빈곤 가구 비율	85.2	82.4	80.3	84.8
	빈곤 인구 비율	91.2	89.2	88.9	89.7

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 데이터 원자료.

□ 사업간 중첩과 과잉지원의 가능성

- 노인·장애인 대상 소득지원 사업군은 사업별로 대상자 선정의 기준에서 인구학적 범주로 각 집단을 구분하고 있으므로 원칙적으로 대상자 중첩의 문제가 발생할 수 없음.

- 주택담보노후보장연금의 경우에는 예외

- 요약하건데 제도의 설계 상 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 내에서 사업간 대상자의 중복과 지원액의 과다 우려는 현실적으로 존재하지 않는 것으로 평가할 수 있음.

□ 대상자 규모의 모수추정을 위한 자료

- 제도 설계가 각 사업별로 이루어지므로 대상자 모수 추정을 위한 자료의 유무는 사업별로 확인하는 것이 타당할 것임.
- 기초연금은 65세 이상 고령자(중위가정)의 70%를 사업의 대상자로 보고 있으며, 장애인연금도 18세 이상 중증장애인의 70%를 대상자로 하고 있음.
 - 대상자 모수 추정과는 별도로 선정기준액 설정을 위해 연구용역을 실시하고 있으며, 연구에서는 매해 기초연금 신청률과 기초연금 대상자의 소득, 재산에 대한 자료를 활용하고 있음.
- 장애인연금의 18세 이상 중증장애인의 모수 추정은 ‘행복e음’ 통계자료를 활용하고 있음.

- 장애인연금법에 규정된 ‘18세 이상 중증장애인’의 내용은 등록장애인 중 중증(1급, 2급 및 3급 중복)을 대상으로 하고 하는 것으로 해석할 수 있음.
- 한편, 장애인연금도 별도로 선정기준액 설정을 위해 연구용역을 실시 중에 있음.
- 장애인연금 부가급여, 장애수당은 인구학적 범주를 충족하는 기초수급자 및 차상위 계층을 지원대상으로 하고 있음.
- ‘기초보장 생계급여’의 대상자 모수추정을 위한 자료가 없는 것에 대해서는 앞서 3장에서 논의한 바와 같음.

제3절 투입 및 집행 관련 지표 평가

□ 빈곤층의 빈곤 격차와 사업군 투입 예산

- 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 예산이 빈곤층의 빈곤 위험을 해소하기에 충분한 양으로 투입되었는지를 평가하기 위해 비교기준으로써 빈곤격차의 총액을 추정
- 빈곤격차의 총액은 빈곤선과 가구 시장소득의 격차를 빈곤가구의 수로 곱한 값의 총액을 의미함.
 - 단, 비빈곤층의 경우 빈곤층과 달리 (빈곤선 - 가구시장소득)의 값이 음이 되는 바, 이는 정책적 지원이 필요 없는 경우로 간주하여 0으로 처리함.
 - 2016년 소득을 기준으로 <한국복지패널>자료를 이용하여 추정한 근로무능력자 가구의 연간 빈곤격차 총액은 약 54조 1,823억 원임.
- 2016년 사업군 급여예산 총액은 약 10조 9,258억 원으로, 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 총 예산은 2016년 노인·장애인 빈곤격차의 약 20.2%를 해소할 수 있는 금액임.
 - 다만, 이는 사업예산 중 실제 급여로 집행된 예산(총 예산의 96.5%)가 빈곤격차 해소에 사용된다는 가정 하에 추정하고 있는 비율임.

- 2015년에는 총 급여 예산이 노인·장애인 빈곤격차의 약 20.8%를 해소할 수 있는 수준이었음.
- 빈곤격차 계산에는 장애아동수당의 대상도 포함되어 있으므로, 실제 빈곤격차 감소는 더 높을 것으로 예상됨.

<표 4-11> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여예산과 빈곤격차 추정치

(단위: 백만 원, %)

구분	기초연금	장애인연금	장애수당	계(A)	빈곤격차(B)	A/B(%)
2016	9,911,957	821,298	192,552	10,925,807	54,182,262	20.2
2015	9,679,605	797,615	188,904	10,666,124	51,387,100	20.8

자료: 보건복지부 내부자료; <한국복지패널> 11차 및 12차 데이터 원자료.

- 이와 같은 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 예산 투입규모는 노인·장애인가구의 빈곤 해소를 위해서 크게 부족한 수준이라 할 수 있음.
- 그러나 빈곤격차 해소를 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 정책목표로 설정한 바가 없기 때문에, 정책 목적에 따라 평가를 달리할 수 있을 것임.

제4절 산출 관련 지표 평가

□ 빈곤층 대비 수급자 비율

- 앞의 2절에서는 <한국복지패널> 자료를 이용하여 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 소득 및 재산기준을 충족하는 집단이 빈곤층 가운데 몇 %에 해당되는지를 살펴보았음.
- 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 소득-재산 기준선은 2016년 중위소득 50% 이하 노인·장애인 빈곤 가구의 약 88.7%, 노인·장애인 빈곤 인구의 87.4%를 포괄하도록 설계
- 이 절에서는 사업군 설계 상의 대상자가 아닌 실제 수급자가 빈곤층의 몇 %에 해당되는지를 살펴볼 것임.

- 실제 수급자의 정확한 규모를 확인하기 위해 <행복e음>상의 미시 행정자료를 이용
- 2016년 8월 시점을 기준으로 추출한 기초연금, 장애인연금, 장애수당의 수급자 관련 정보를 개인 식별키를 이용하여 연결하여 분석
- 연결 데이터셋에서 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 세 사업 중 하나 이상의 급여를 수급한 개인의 분포는 다음 <표 4-12>와 같음.
- 3개 급여 중 한 개의 급여를 받는 인구의 수는 2016년 8월 기준으로 약 456만 6천여 명임.
 - 이 가운데 두 개 이상 급여를 받는 인구의 수는 약 24만 3천여 명으로 전체 수급자의 5.1%에 해당
 - 전체 수급자의 94.9%에 해당되는 인구는 1개의 급여만을 받고 있음.
 - 장애인연금과 장애수당의 중복 수급은 원칙적으로 불가하므로 중복 수급이 존재하지 않으며, 이를 포함한 세 개의 급여에 대한 중복수급도 존재하지 않음(이에 따라, 이하 표에서는 해당 범주를 삭제함).

<표 4-12> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 수급자 분포(2016년 8월)

(단위: 명, %)

구분	2016		2015	
	빈도	백분율	빈도	백분율
기초연금	4,180,833	86.9	4,120,081	85.7
장애인연금	220,465	4.6	214,082	4.5
장애수당	164,780	3.4	159,238	3.3
소계: 1개 급여	4,566,078	94.9	4,493,401	95.0
기초연금+장애인연금	121,087	2.5	120,216	2.5
기초연금+장애수당	122,331	2.5	116,332	2.4
장애인연금+장애수당	0	0.0	0	0.0
소계: 2개 급여	243,418	5.1	236,548	5.0
기초연금+장애인연금+장애수당	0	0	0	0
계	4,809,496	100.0	4,729,949	100.0

주: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 사업별 수급자 연결자료에서 중복자료를 제외함.
 자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 사업별 수급자 연결자료, 각년도 8월.

□ 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여의 충분성

- 이하에서는 <사회복지통합전산망>상의 행정미시자료를 이용하여 세 가지 급여를 받는 수급자의 급여 총액이 빈곤격차를 얼마나 해소하는지 분석하고자 함.
 - 소득은 소득평가액을 이용함.
 - 이 방법은 세 가지 급여의 수급과 관련된 정보를 모두 이용할 수 있으나, 비수급 빈곤층의 빈곤격차는 분석에서 제외된다는 단점이 있음.
 - 또한 이 경우 행정자료 상의 별도 빈곤선을 산출하는 것이 무의미하므로, 급여의 충분성을 평가할 수 있는 대안적인 기준선을 활용하고자 함.
 - 충분성을 평가하는 대안적 기준선으로는 기준중위소득의 50%선을 활용하고자 함.
 - 한편 시설수급자의 경우는 빈곤상태에 있다고 볼 수 없으므로, 분석에서 제외함.
- 사업군 수급자들이 받는 급여의 빈곤격차 해소율은 약 22.3%로 추정됨.
 - 사업군 수급자의 평균 소득은 약 월 37만 원이며, 이들의 빈곤격차(기준중위소득 50%선과의 차이)는 약 82만 원, 세 가지 급여의 합은 약 18만 3천 원으로 분석됨.
 - 기타 사업군의 대상자를 급여 수급 유형별로 구분하였을 때 각 집단의 소득과 빈곤격차, 급여총액 및 빈곤격차 해소율은 다음의 <표 4-13>, <표 4-14>와 같음.

<표 4-13> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여의 빈곤격차 해소율-급여별(2016년)

(단위: 원/월, %)

구분	비율	소득(A)	빈곤격차(B)	급여합(C)	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
기초연금	87.6	387,798	813,950	180,938	22.2
장애인연금	4.2	137,110	858,165	262,678	30.6
장애수당	3.3	491,907	883,526	43,099	4.9
소계: 1개 급여	95.1	380,527	818,321	179,710	22.0
기초연금+장애인연금	2.4	286,865	879,078	283,079	32.2
기초연금+장애수당	2.5	78,289	921,487	235,935	25.6
소계: 2개 급여	4.9	181,860	900,887	259,402	28.8
총계	100.0	370,813	822,552	183,613	22.3

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 사업별 수급자 연결자료(2016.8)

<표 4-14> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여의 빈곤격차 해소율-급여별(2015년)

(단위: 원/월, %)

구분	비율	소득(A)	빈곤격차(B)	급여합(C)	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
기초연금	87.9	297,183	835,134	181,490	21.7
장애인연금	4.1	115,750	834,292	263,096	31.5
장애수당	3.2	514,401	851,573	43,171	5.1
소계: 1개 급여	95.2	296,756	835,621	180,330	21.6
기초연금+장애인연금	2.5	222,676	881,479	283,725	32.2
기초연금+장애수당	2.4	71,937	891,055	235,195	26.4
소계: 2개 급여	4.8	148,430	886,270	259,882	29.3
총계	100.0	289,607	838,153	184,171	22.0

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 사업별 수급자 연결자료(2015.8)

○ 한편 사업군 수급자를 소득수준별로 세분하여 각 집단이 받는 급여의 빈곤격차 해소 효과를 비교할 수 있음.

- 수급자를 기준 중위소득 대비 10%p단위로 구분하여 소득계층을 세분
- 빈곤격차 해소율이 가장 높은 집단은 기준 중위소득의 30~40%에 속하는 계층으로 이 집단의 빈곤격차 해소율은 42.4%였음.
- 다음으로 높은 집단은 기준 중위소득의 20~30%에 속하는 계층으로 빈곤

격차 해소율은 27.5%로 나타남.

○ 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 경우, 소득보전의 목표가 탈빈곤이 아닌 빈곤 경감을 목적으로 하고 있기 때문에 빈곤격차 해소율은 기초생활보장 사업군에 비해서 낮을 수밖에 없음.

－ 각 소득구간별 빈곤격차 해소율은 아래의 <표 4-15>, <표 4-16>과 같음.

<표 4-15> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여의 빈곤격차 해소율 - 소득구간별(2016년)

(단위: %, 명, 원/월)

구분	비율	인구	소득(A)	빈곤격차(B)	급여합(C)	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
전체	100.0	4,751,600	370,813	822,552	183,594	22.3
소득 0	39.6	1,881,791	0	969,324	198,729	20.5
중위 10% 미만	16.5	785,613	110,254	911,120	184,965	20.3
중위 10~20%	17.3	821,812	332,621	816,069	181,485	22.2
중위 20~30%	9.6	455,409	608,783	628,259	172,660	27.5
중위 30~40%	6.2	293,928	885,536	389,644	165,194	42.4
중위 40~50%	3.9	182,736	1,175,637	140,033	158,472	113.2
중위 50% 이상		330,311	1,966,710	.	144,702	

주: 소득이 결측(.)인 대상자는 제외함.

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 사업별 수급자 연결자료(2016.8)

<표 4-16> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 급여의 빈곤격차 해소율 - 소득구간별(2015년)

(단위: %, 명, 원/월)

구분	비율	인구	소득(A)	빈곤격차(B)	급여합(C)	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
전체	100.0	4,659,928	289,607	838,153	184,153	22.0
소득 0	52.3	2,434,916	0	962,089	194,944	20.3
중위 10% 미만	10.4	483,732	147,113	820,048	182,938	22.3
중위 10~20%	16.9	788,188	319,596	822,505	178,172	21.7
중위 20~30%	7.2	336,465	584,498	607,523	173,047	28.5
중위 30~40%	4.8	221,503	842,025	371,570	165,777	44.6
중위 40~50%	3.0	141,526	1,129,034	133,438	159,923	119.8
중위 50% 이상	5.4	253,598	1,906,650	.	145,755	

주: 소득이 결측(.)인 대상자는 제외함.

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 사업별 수급자 연결자료(2015.8)

제5절 성과 관련 지표 평가 - 빈곤 완화 효과

□ 노인·장애인 대상 소득지원 사업군이 빈곤 감소에 미친 효과

○ 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 급여가 빈곤완화에 미친 효과를 빈곤율 완화효과와 빈곤층 빈곤격차 완화효과(빈곤격차비율 완화효과) 등 두 가지 지표를 통해 분석

○ 이를 위해 비빈곤층이나 비수급층의 소득실태에 대한 자료가 필요하므로 이 절에서는 <한국복지패널> 가구데이터 원자료를 이용

－ 한국복지패널 자료에는 수급자 개인의 기초연금, 장애인연금 등이 구분되어 있지 않으며, 또한 장애인연금 및 장애수당(장애아동수당 포함)이 별도로 구분되지 않음.

－ 따라서 가구단위에서 수급을 통해 가구원 전체의 빈곤 지위 변화를 추정함.

－ 참고를 위해 빈곤선의 기준으로 중위소득의 40%선과 60%선을 추가로 이용

○ 분석 결과 세 급여는 빈곤율을 약 4.1%p 낮추고 빈곤격차비율을 약 9.4%p 낮추는 것으로 추정됨.

<표 4-17> 노인·장애인 대상 소득지원 사업군 제도의 빈곤 완화 효과

(단위: %)

연도	빈곤지표	기준선	시장소득 (A)	시장소득+기초연금+장애인연금(수당 등) (B)	빈곤감소폭 (C=A-B, %p)	빈곤감소율 (D=C/A, %)
2016	빈곤율	중위 50%	61.3	57.2	4.1	6.7
		중위 40%	53.6	48.1	5.5	10.2
		중위 60%	67.4	64.7	2.8	4.1
	빈곤격차비율	중위 50%	58.3	49.0	9.4	16.1
		중위 40%	56.5	45.3	11.2	19.8
		중위 60%	60.2	51.9	8.3	13.8
2015	빈곤율	중위 50%	61.5	57.6	3.9	6.3
		중위 40%	54.5	48.7	5.8	10.6
		중위 60%	68.4	65.7	2.6	3.9
	빈곤격차비율	중위 50%	59.1	48.8	10.3	17.4
		중위 40%	56.7	44.9	11.8	20.9
		중위 60%	60.2	51.4	8.8	14.6

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 데이터 원자료.

제6절 주택담보노후연금보증사업 평가

1. 사업의 개요 및 특성⁹⁾

○ 개요

- 주택담보노후연금보증은 소득이 없거나 부족하여 노후 생활에 어려움을 겪고 있는 노인들에 대해 보유하고 있는 주택을 담보로 매월 일정금액의 대출금을 연금 형식으로 지급하여 안정적 수입을 보장하고 노후 생활안정을 도모하기 위한 제도임.
- 한국주택금융공사법 제59조의2(주택담보노후연금보증 계정의 설치)에 따르면 “주택담보노후연금보증을 통한 노후생활자금을 원활하게 공급하기 위하여 기금에 주택담보노후연금보증 계정을 설치한다”고 명시되어 있음.

○ 선정기준

- 주택법상 주택 및 노인복지주택, 주택면적 1/2 이상인 복합용도주택
- 시가 9억 원 이하 주택 소유자
- 주택소유자 기준 만 60세 이상
- 부부기준 보유주택 합산가액
 - 9억 원 이하: 거주하는 주택으로 주택연금 가입
 - 9억 원 초과: 2주택을 보유한 경우에 한하여 3년 이내에 담보주택 외의 주택을 처분하는 조건으로 가입

9) 주택담보노후보증연금사업은 노인·장애인 대상 소득지원 사업군에 포함되나, 정책대상 및 관리방법이 상이하여 사업군 공통의 통계 추정을 적용할 수 없음. 이에 별도의 절로 작성함.

<표 4-18> 주택연금 가입요건

구분	가입 요건
가입연령	주택소유자 또는 주택소유자의 배우자가 만 60세 이상
대상주택	9억 원 이하의 주택 및 노인복지주택, 주택면적이 1/2 이상인 복합용도주택
보유주택수	1주택 소유 또는 보유주택 합산가격 9억 원 이하 다주택자 ※ 상기외 2주택자는 3년내 1주택 처분조건으로 가입
보증료	(초기보증료) 주택가격의 1.5%로 최초 1회 납부 (연보증료) 연금지급잔액의 연 0.75%
인출한도	Min[연금지급총액의 현재가치(100세까지 기준), 5억 원] × 50%

자료: 금융위원회 보도자료

○ 지원대상자 규모와 단위

- 2016년말 기준 주택연금 이용가구 수(주택연금 잔액건수)는 누적 33,444건에 해당하며, 2016년 12월 기준 2조 560억 원을 누적 지급
 - 2016년 당해 10,309건의 신규 발생 및 6,175억 원을 지급
 - 지급금은 월지급금+개별인출금+대출이자+보증료의 합임.
- 주택연금은 기대손실액과 기대보증료의 가치를 현재 시점에서 일치시키는 수지상등의 원칙 하에서 연금계약자에게 적정 월지급금 수준을 결정하는 구조로 설계되므로, 이론적으로는 국가에서 재정적인 지원을 받지 않고 가입자에게 수취하는 보증료 수입으로 향후 보증지출을 모두 충당할 수 있도록 설계되어 있음.¹⁰⁾
- 지원대상자 단위는 가구임.

○ 급여 유형 및 지급 주기

- 급여는 세제 혜택을 포함하여 현금으로 지급하고, 매월 지급을 원칙으로 하고 있으나 일시 인출도 가능함.
- 급여 유형은 생애기간에 대해 정액형과 전후후박형으로 구분할 수 있음.

10) 그러나 신용상(2017)에 따르면 시뮬레이션을 한 결과 현재의 주택연금제도 유지를 위한 추가재원이 2022년부터 연간 1천억 원을 상회하여 2035년 이후 연간 6천억 원으로 확대될 가능성이 있으며 장수 리스크를 가정한 경우 재정지원 규모는 더 확대될 가능성이 있는 것으로 나타남.

- 정액형은 월지급금을 일정한 금액으로 고정하는 방식이며, 전후후박형은 초기 10년간은 정액형보다 많이 받다가 11년째부터는 초기 월지급금의 70% 수령하는 방식
- 2016년 4월부터는 내집연금 3종세트가 출시되면서 대출상환방식과 우대방식이 새롭게 도입되었음.
- 대출상환방식은 수시인출한도(대출한도의 50% 초과 70% 이내) 범위 안에서 일시에 수시인출방식으로 인출하여, 기존 주택담보대출을 상환하고 나머지 부분을 월지급금으로 종신토록 지급받는 방식
- 우대방식은 부부기준 1.5억 원 이하 1주택 보유자가 종신통(정액형)보다 월지급금을 최대 17% 우대하여 지급받는 방식

○ 급여액

- 주택연금 월지급금은 주택가격 및 연령에 따라 산정됨.
- 예를 들어, 주택가격 3억 원의 70세가 종신통지급방식을 선택할 경우, 2017년 2월 1일 기준 92만 4천 원을 매월 수령
- 주택연금에 따른 세제혜택은 아래와 같고 대출이자비용 소득공제, 재산세 감면, 등록면허세, 지방교육세, 농어촌특별세 면제 등임.

<표 4-19> 주택연금 가입 시 세제혜택

구 분		세 율	세제혜택	비 고
설정 관련	등록면허세	근저당 설정금액의 0.2%	전액 면제	‘17.12.31까지 100% 면제 ‘19.12.31까지 75% 면제
	지방교육세	등록세액의 20%	전액 면제	
	농어촌특별세	등록세액의 20%	전액 면제	
	국민주택채권 매입의무	근저당 설정금액의 1% 채권 매입	채권매입의무 면제	
재산세		0.1~0.4%	5억 이하 부분의 25% 감면	‘18.12.31限
소득세		6%~38%	이자비용 연금소득공제 (연 200만 원 한도)	

자료: 금융위원회 보도자료

○ 예산

- 금융위원회 예산자료 기준으로 2016년은 2,421억 9천만 원

○ 수급자 규모

- 2015년 6,486건, 2016년 10,309건이 신규 신청되었으며, 2016년 기준 누적 34,444건임.
- 주택연금의 공급은 2007년 출시 이후 꾸준히 증가하고 있으며 2016년에는 「내집연금」 3종세트가 출시후 공급건수가 크게 증가하였음.
- 누적 건수는 2015년말 60세 이상 가구주 주택소유수 357만7천 가구 기준 (주택소유통계) 0.96% 수준에 이름.

<표 4-20> 주택연금 지급방식별 공급추이

(단위: 건)

	종신지급방식	종신흡합방식	기타	합계
2012	3,615	1,398	-	5,013
2013	3,639	1,256	401	5,296
2014	3,609	1,086	344	5,039
2015	5,136	1,242	108	6,486
2016	6,615	1,901	1,793	10,309

주: 기타는 확정기간혼합방식, 사전가입방식, 대출상환방식, 우대방식을 포함
 자료: 주택금융공사 「주택금융월보」 (2017년 1월)

<표 4-21> 주택연금 지급방식별 공급추이

(단위: 건수, 억 원)

	합계			종신지급방식			종신흡합방식		
	건수	연금 지급액	보증 공급액	건수	연금 지급액	보증 공급액	건수	연금 지급액	보증 공급액
2012	5,013	2,392	69,006	3,615	1,018	50,802	1,398	1,374	18,204
2013	5,296	3,423	62,950	3,639	1,480	43,018	1,256	1,447	14,393
2014	5,039	3,708	55,293	3,609	1,852	39,911	1,086	1,490	11,536
2015	6,486	4,112	71,392	5,136	2,372	57,925	1,242	1,676	12,445
2016	10,309	6,175	107,728	6,615	3,178	76,141	1,901	2,336	20,388

주: 1) 합계 불일치는 확정기간혼합방식, 사전가입방식, 대출상환방식, 우대방식이 포함
 2) 연금 지급액: 가입자에게 실제로 지급된 보증공급액(월지급금+개별인출금+대출이자+보증료)
 3) 보증공급액: 가입자에게 100세까지 공급될 예상 보증공급액(월지급금+개별인출금+대출이자+보증료)
 자료: 주택금융공사 「주택금융월보」 (2017년 1월)

<표 4-22> 주택연금 지급방식별 공급주이(잔액)

(단위: 건수, 억 원)

	합계			중신지급방식			중신흡합방식		
	건수	연금 지급액	보증 공급액	건수	연금 지급액	보증 공급액	건수	연금 지급액	보증 공급액
2012	11,393	5,193	163,485	7,243	1,992	105,735	4,150	3,201	57,750
2013	16,127	8,39	220,278	10,373	3,354	142,875	5,363	4,550	71,982
2014	20,314	11,699	266,547	13,277	5,018	175,135	6,331	5,851	82,483
2015	25,611	15,187	324,659	17,470	7,105	222,460	7,362	728	92,729
2016	34,444	20,560	416,492	22,896	9,883	285,554	9,071	9,222	111,193

주: 1) 합계 불일치는 확정기간혼합방식, 사전가입방식, 대출상환방식, 우대방식이 포함

2) 연금 지급액: 가입자에게 실제로 지급된 보증공급액(월지급금+개별인출금+대출이자+보증료)

3) 보증공급액: 가입자에게 100세까지 공급될 예상 보증공급액(월지급금+개별인출금+대출이자+보증료)

자료: 주택금융공사 「주택금융월보」(2017년 1월)

2. 설계관련 지표 평가

○ 노인·장애인 대상 소득지원 사업군에 속하는 다른 제도와는 달리 주택연금은 가구 소득 기준을 별도로 적용하지 않고 있음.

－ 부부기준의 보유주택 합산 가격이 중요

○ 따라서 <한국복지패널>을 이용하여 재산기준에 따른 대상자 규모 추정 결과는 다음과 같음.

－ 거주(자가)주택가격과 소유부동산 중 주택 가격을 이용하여 추정하였으며, 등기상 소유자를 별도로 판단하지는 않았음.

－ 이에 따르면 2016년 노인가구의 97.3%, 노인인구의 96.7%가 정책대상임.

<표 4-23> 주택연금 사업군 대상자 규모

(단위: %)

기준선		해당 가구	해당 인구
		비율	비율
2016	선정기준선(9억 이하)	97.3	96.7
2015	선정기준선(9억 이하)	97.7	97.0

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 데이터 원자료.

- <주택연금 수요실태조사> 자료에 따르면, 일반노년가구의 거주형태를 살펴볼 때 자가 97.4%, 보유주택 수 1채의 비율이 91.5%로 매우 높음.
 - 전세의 비율은 1.8%, 월세가 0.8% 정도인 것으로 나타남.
 - 이에 따라 거의 대부분의 60세 이상 노인가구는 주택연금의 정책대상이 되는 것으로 판단할 수 있음.
 - 주택의 소유여부 및 주택의 가격이 중요

<표 4-24> 일반노년가구 거주 형태 추이(만 60세 이상)

(단위: 건, %)

	사례수	자가	전세	보증금+ 정기적 월세	보증금 없이 정기적 월세	기타	합
2015	3,000	97.2	1.8	0.3	0.0	0.7	100
2016	2,180	97.4	1.8	0.4	0.4	0.7	100

3. 투입 및 집행 관련 지표 평가

- 주택연금의 사업 투입의 적정성 평가를 실시할 경우, 지역별 실시 현황을 평가할 수 있음.
- 주택연금은 수도권 가구의 집중이 심한 것으로 나타남.
 - 주택소유통계에 따르면 2015년말 서울, 인천, 경기의 60대 이상 가구는 약 148.6만 가구로 전국의 노령층 가구 357.7만 가구의 약 41.5%를 차지하고 있으나 주택연금의 경우 서울, 인천, 경기도 공급된 보증잔액은 약 83.8%에 이릅니다.
 - 총 보증잔액은 401,501억 원인데 지역별 보증잔액의 경우 서울 175,255억 원, 인천 17,113억 원, 경기 151,714억 원임.

<표 4-25> 지역별 주택연금 잔액현황(보증공급액)

(단위: 억 원)

	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
2015	324,659	143,249	14,363	7,168	13,154	2,407	5,207	1,717	98
2016	410,501	175,255	20,384	11,436	17,113	3,166	6,532	2,688	184
	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2015	122,054	1,958	1,973	2,100	2,305	749	1,403	4,396	360
2016	151,714	2,529	2,947	2,895	3,025	1,072	2,446	6,634	482

자료: 주택금융공사

4. 산출 관련 지표 평가

- 정책 평가는 빈곤 격차와 사업군의 투입 예산을 이용한 평가, 빈곤층 대비 수급자 비율, 급여의 충분성 등을 이용하여 평가가 가능함.
- 그러나 현재 주택연금 이용가구의 소득정보 및 월지급금액 정보에 대한 마이크로 데이터가 공개되지 않고 있음.
- 이에 따라 2016년도 주택연금 수요실태조사에서 주택연금 이용가구 대상의 결과를 중심으로 해석하고자 함.
 - 구간값으로 해석하며, 전체 사업 대상자가 아님에 주의해야 함.
 - 기준중위소득의 1인 가구 기준값을 활용하여 해석함.
- 2016년 기준으로 주택연금 수급 전 69.9%가 빈곤한 것으로 확인되지만, 수급 이후에는 17%만 빈곤한 것으로 판단됨.
 - 빈곤감소율은 75.7%임.
 - 주택연금 수급 이후 주택연금이 소득에서 차지하는 비중은 100만 원 미만 소득인 경우에 66.7%, 150만 원 미만인 경우에 64.7%, 200만 원 미만인 경우에 58.3%, 300만 원 미만인 경우에 44.9%, 300만 원 이상인 경우에 38.8%로 나타남.

<표 4-26> 주택연금이용가구의 월평균 수입의 구성 - 2016년

(단위: 건, %, 만 원)

2016년 소득	사례수	비율	월평균 수입	근로사업 소득	국민연금 등 공적연금 소득	기타소득	주택연금	주택연금 제외 소득
100만 원 미만	102	17.0	81	1	22	4	54	27
100~150만 원	200	33.3	116	2	28	11	75	41
150~200만 원	117	19.5	163	6	38	24	95	68
200~300만 원	118	19.7	227	30	52	43	102	125
300만 원 이상	63	10.5	374	42	98	89	145	229

자료: 주택금융월보, 2016년도 주택연금 수요실태조사 자료 재구성

<표 4-27> 주택연금 이용가구의 월평균 수입의 구성 - 2015년

(단위: 건, %, 만 원)

2015년 소득	사례수	비율	월평균수입	근로사업 소득	국민연금 등 공적연금 소득	기타소득	주택연금	주택연금 제외 소득
50만 원미만	3	0.5	44	0	9	4	31	3
50~100만 원	112	18.7	80	2	20	6	52	4
100~150만 원	241	40.2	118	2	25	9	82	6
150~200만 원	119	19.8	163	8	34	19	102	10
200~300만 원	82	13.7	220	34	44	31	111	15
300만 원 이상	43	7.2	387	44	86	105	152	9

자료: 주택금융월보, 2015년도 주택연금 수요실태조사 자료 재구성

- 주택연금 미가입 일반가구의 평균적 데이터를 통해 주택연금 가입시 희망소득 충족여부에 대하여 계산한 결과, 주택연금에 가입하는 경우 현 소득과 희망소득사이의 차이를 70%이상 충족시킬 수 있는 것으로 보이며 고소득층의 경우 희망소득을 초과달성하는 것으로 나타났다.

<표 4-28> 주택연금 미가입가구 중 가입시 희망월수입 충당 조사

(단위: 만 원)

	사례수 (건)	평균소득 (a)	희망월수입 (b)	주택자산	주택연금 월지급액 (c)	희망월수입 평균소득 (b-a)	희망월수입- (평균소득+ 주택연금액) b-(a+c)	부족분 충족율 c/(b-a)
100만 미만	352	63	117	13,779	42.7	54	11.3	79.1%
100-150	500	108	190	18,992	58.5	82	23.5	71.3%
150-200	400	156	241	22,943	70.7	85	14.3	83.2%
200-300	676	219	331	25,738	79.3	112	32.7	70.8%
300만 이상	1,072	462	571	37,536	115.7	109	6.7	106.1%

주: 주택연금가입은 70세에 해당 소득구간의 평균 주택가격으로 종신휘연금상품을 선택하는 것으로 가정하였음

○ 실제 2016년 주택연금 수요실태조사에서 일반가구 중 응답한 가구에 대한 조사에서 주택연금가입을 가정하여 조사한 결과 희망 월수입을 상당히 충족하거나 일부연령대에서는 주택연금을 통해 희망 수입을 초과하는 월수입을 확보하는 것으로 나타남.

<표 4-29> 주택연금 미가입가구중 가입시 희망월수입 충당 조사

(단위: 만 원)

2016년		응답자 전체	연령					
			55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84
사례수		319(명)	92	61	52	59	42	13
희망월수입		326	519	357	267	196	174	126
현재	월평균수입	211	346	225	178	121	107	72
	희망수입 대비 차액	-115	-173	-132	-89	-75	-67	-51
주택연금 가입가정 시	주택연금 월지급액	68	63	62	67	69	88	75
	월평균수입	279	409	287	245	190	195	147
	희망수입 대비 차액	-47	-110	-70	-22	-6	21	24

제7절 소결

- 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 소득-재산 기준선의 포괄성과 표적화율은 다음과 같음.
 - 동 사업군의 제도는 2016년 중위소득 50% 이하 노인·장애인 포함 빈곤 가구의 약 88.7%, 빈곤 인구의 87.4%를 포괄하도록 설계된 것으로 나타남.
 - 표적화율은 노인부부(장애인 부부) 소득인정액을 적용할 경우, 노인·장애인 포함 빈곤 가구의 79.5%, 빈곤한 노인·장애인의 76.7%가 포함되었음.

- 노인·장애인 대상 소득지원 사업군은 사업별로 대상자 선정 기준에서 인구학적 범주로 각 집단을 구분하고 있어 원칙적으로 대상자 중첩의 문제는 발생하지 않음.
 - 다만, 장애로 인한 추가비용 보전 성격의 장애인연금 부가급여와 장애수당은 기초연금과 중복 급여가 발생하고 있음.
 - 이는 제도 목표 차이에 기인한 것으로, 대상자 중첩의 문제라 할 수 없음.
 - 주택연금 가입자는 고려하지 않음.

- 노인·장애인 대상 사업군 제도의 대상자 빈곤격차 해소 관련 추정은 다음과 같음 (주택연급에 해당하는 부분은 별도로 서술함).
 - 첫째, 2016년 사업군 급여 예산 총액은 약 10조 9,258억 원으로, 대상자 빈곤격차 54조 1,823억 원의 20.2%에 해당하였음.
 - 주택연급은 이론적으로 국가의 재정적 지원이 불필요하므로 사업군 예산 총액 계산에서 제외함.
 - 둘째, 사회복지통합 전산망 수급자 통계를 이용하여 추정한 경우 노인·장애인 대상 사업군 수급자 475만 1천여 명의 빈곤격차는 82만 2천 원이었으며, 이에 따른 빈곤격차 해소율은 22.3%로 추정되었음.
 - 셋째, 한국복지패널 자료를 이용하여 추정한 경우 빈곤격차비율 감소율은 16.1%로 확인되었음.

- 주택연금 수급에 따른 빈곤감소율은 75.7%로 계산됨.
 - 이상의 빈곤격차 해소율은 기초생활보장 사업군과 비교하여 크게 낮으나, 정책 목표의 달성 실패라 평가할 수는 없음.
 - 이는 해당 사업군의 정책 목표가 빈곤격차 해소보다는 빈곤으로 인한 고통의 경감에 있기 때문임.
- 노인·장애인 대상 사업군의 정확한 평가를 위해서는 관련 자료의 추가적인 생성이 필요한 것으로 판단됨.
- 가구원 개인의 소득 정보 파악이 필요함.
 - 본 연구에서 활용한 한국복지패널은 가구원의 근로, 사업소득정보는 제공하고 있으나, 재산소득, 이전소득 등은 가구단위로만 정보를 생성 중에 있음.
 - 복지패널을 이용할 경우 수급자 본인 및 배우자의 재산, 소득 만을 평가기준으로 이용하는 기초연금, 장애인연금의 경우에는 제한된 해석만이 가능함.
 - 가계금융복지조사는 소득 정보를 개인 기준으로 제시
 - 이외에 재산 정보에 대해서도 각 개인의 소유 내용을 파악할 수 있어야 하나, 현재 조사자료로는 한계가 있음.
 - 사업대상자가 급속히 증가하고 있는 주택연금의 경우, 가구소득 정보를 확인할 수 있는 행정자료의 구축 또는 이용자 대상의 통계자료를 구축할 필요가 있음.
 - 현재 생산하고 있는 수요실태조사는 조사 동의가구에 대해서만 실시하고 있어 대표성이 결여된 상태임.
- 노인·장애인 대상 사업군의 장애인연금의 부가급여 부분을 「장애인복지법」의 장애수당과 제도적으로 통합하는 것에 대한 검토 필요.
- 장애인 생활수준 유지는 장애인연금제도로, 장애로 인한 추가비용은 장애수당 제도를 통해서 보전하는 것이 소득보장제도의 체계화 추진에 바람직함(강신욱 등, 2017, p.131).
 - 다만, 해당 내용은 정책적 판단이 필요한 사항으로 추가적인 논의가 필요함.

□ 주택연금 급여액이 이중계산되고 있는 문제가 있음.

- 저소득 노령가구로서 주택을 소유한 경우 주택연금은 보유 주택을 유동화하여 수입으로 전환할 수 있으므로 노인 빈곤 문제 해결에 기여할 수 있음.
- 주택을 소유하고 있는 고령자가 매월 일정금액을 연금과 같이 수령하지만, 사실상 자신의 주택을 담보로 분할대출을 받아서 사망 시 주택으로 일시에 상환하는 상품으로 일정액을 수령하기 때문에 대출로 인정되어야 함.
- ‘2017년 국민기초생활보장사업안내’에 따르면 주택연금에 대하여 ‘매월 수령하는 연금액은 소득으로 반영하고, 그중 50%는 소득에서 공제, 또한, 지급받은 연금누적액은 부채로 반영’한다고 명시하고 있어서 제한적인 의미이지만 ‘소득’으로 보고 있어 주택관련 사항이 소득 및 자산으로 이중계산되고 있는 문제점이 있음.
 - 2014년의 경우 주택을 소유한 82,068 수급가구 중 주택연금에 가입한 가구는 55가구로 연금액만큼 생계급여가 감액되고 있으며, 기 가입자의 경우 연금해지 하는 사태가 초래됨¹¹⁾.

11) 국민권익위원회(2015) “주택,농지연금 가입 기초수급자의 생활보장 강화 방안”

제 5 장

취업충 세제지원 사업군 평가

제1절 사업군의 개요 및 특성

제2절 근로장려금 및 자녀장려금

제3절 국세감면

제4절 소결

5

취업충 세제지원 사업군 평가 <

<

제1절 사업군의 개요 및 특성

□ 취업충 세제지원 사업군 구성

- 취업충을 대상으로 하는 세제지원 사업은 근로장려금·자녀장려금, 근로소득자에 대한 국세감면제도임.
- 근로장려금과 자녀장려금은 근로빈곤층을 주 대상으로 소득을 지원하는 제도로 가구원수, 부양가족, 소득수준, 재산 규모 등을 고려하여 급여대상과 지급액이 결정됨.
- 국세감면 중 평가대상 사업은 근로소득자에게 제공되는 비과세소득, 소득공제, 세액공제 등임.
- 근로장려금·자녀장려금은 한국복지패널 자료를 이용하여 소득계층별 소득지원효과를 분석할 수 있지만, 국세감면의 경우 행정 집계자료가 이용 가능한 자료이기 때문에 두 사업을 분리하여 분석하였음.

1. 근로장려금 및 자녀장려금

가. 근로장려금(근거법령: 조세특례제한법 제10절의 2)

- 근로장려금이란 일은 열심히 하지만 소득이 적어 생활이 어려운 근로자 또는 사업자(전문직 및 미등록사업자 제외)가구에 대하여 가구원 구성과 총급여액 등에 따라 산정된 근로장려금을 지급함으로써 근로를 장려하고 실질소득을 지원하는 근로연계형 소득지원 제도임.
- 근로장려금은 거주자를 포함한 1세대의 가구원 구성에 따라 정한 부부합산 총

급여액 등을 기준으로 지급되며, 연간 최대 지급액은 230만 원임.

- 2015년부터는 근로자뿐만 아니라 자영업자도 근로장려금을 연간 최대 230만 원까지 지급받을 수 있음.
- 자영업자의 총급여액=근로소득의 총급여액+(사업소득 총수입금액*업종별 조정률)

□ 가구 요건

- 2016년 12월 31일 기준으로 ①배우자가 있거나, ②만 18세 미만 부양자녀가 있거나, ③신청자가 만 40세 이상이어야 함.
- 입양자를 포함하며, 부모가 없거나 부모가 자녀를 부양할 수 없는 경우 손자녀·형제자매를 부양자녀에 포함하고, 중증장애인의 경우 연령제한을 받지 않으며, 부양자녀의 연간 소득금액 합계액이 100만 원 이하여야 함.

□ 총소득 요건

- 2016년 연간 부부합산 총소득이 가구원 구성에 따라 정한 총소득기준금액 미만
- 총소득은 근로소득, 사업소득, 기타소득, 이자·배당·연금 소득을 합함 금액으로 비과세소득은 제외함.
- 근로소득=총급여, 사업소득=총수입금액-업종별 조정률, 기타소득=총수입금액-필요경비, 이자·배당·연금 소득=총수입금액

<표 5-1> 근로장려금 소득 요건

가구원 구성	단독가구	홀벌이 가구	맞벌이 가구
총소득기준금액	1300만 원	2100만 원	2500만 원

자료: 국세청

□ 재산 요건

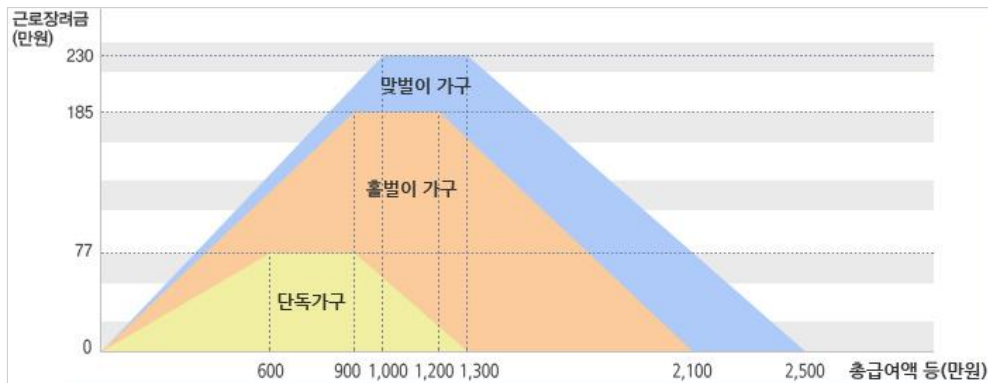
- 2016년 6월 1일 가구원 모두가 소유하고 있는 재산합계액이 1억 4천만 원 미만
- 재산합계액이 1억 원 이상인 경우 근로장려금의 50%만 지급

<표 5-2> 급여 구간에 따른 근로장려금

구분	총급여액 등(단독가구)	근로장려금
단독 가구	600만 원 미만	총급여액 등 \times 600분의 77
	600만 원 이상 ~ 900만 원 미만	77만 원
	900만 원 이상 ~ 1300만 원 미만	77만 원 - (총급여액 등 - 900만 원) \times 400분의 77
홀벌이 가구	900만 원 미만	총급여액 등 \times 900분의 185
	900만 원 이상 ~ 1200만 원 미만	185만 원
	1200만 원 이상 ~ 2100만 원 미만	185만 원 - (총급여액 등 - 1200만 원) \times 900분의 185
맞벌이 가구	1000만 원 미만	총급여액 등 \times 1000분의 230
	1000만 원 이상 ~ 1300만 원 미만	230만 원
	1300만 원 이상 ~ 2500만 원 미만	230만 원 - (총급여액 등 - 1300만 원) \times 1200분의 230

자료: 국세청

[그림 5-1] 급여 구간에 따른 근로장려금



자료: 국세청

나. 자녀장려금(근거법령: 조세특례제한법 제10조의 4)

□ 자녀장려금은 출산을 장려하고 저소득가구의 자녀양육비를 지원하기 위해 2015년부터 총소득 4,000만 원 미만의 부양자녀(18세 미만)가 있는 경우 자녀장려금을 지급하는 제도

○ 자녀장려금은 부양자녀(18세 미만) 1명당 최대 50만 원을 지급하는 제도로 총소득 기준을 제외한 나머지 수급요건은 근로장려금과 동일함.

- 자녀세액공제를 받은 경우에는 자녀장려금에서 공제받은 세액이 차감되며, 기초생활보장법에 의한 생계급여를 받은 경우에는 자녀장려금을 지급하지 않음.

□ 부양자녀 요건

- 2016년 12월 31일 기준으로 만 18세 미만 부양자녀가 있어야 함.
○ 부양자녀의 범위는 근로장려금과 동일함.

□ 총소득 요건

- 부부합산 연간 총소득의 합계액이 4천만 원 미만

□ 재산 요건

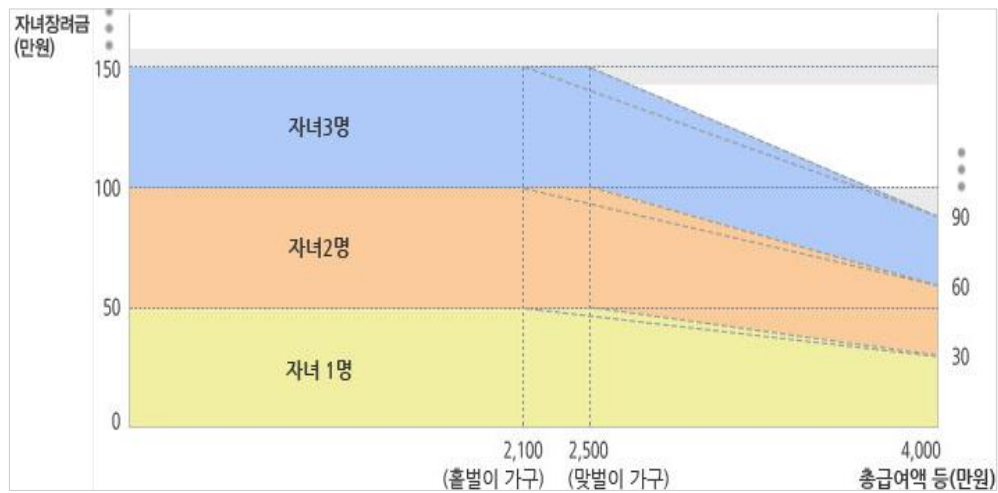
- 2016년 6월 1일 기준 가구원 모두가 소유하고 있는 재산합계액이 2억 원 미만

<표 5-3> 급여 구간에 따른 자녀장려금

구분	총급여액 등(홀벌이 가족가구)	자녀장려금
홀벌이 가구	100만 원 이상 ~ 2100만 원 미만	부양자녀의 수×50만 원
	2100만 원 이상 ~ 4000만 원 미만	부양자녀의 수×[50만 원-(총급여액 등-2100만 원) ×1900분의 20]
맞벌이 가구	600만 원 이상 ~ 2500만 원 미만	부양자녀의 수×50만 원
	2500만 원 이상 ~ 4000만 원 미만	부양자녀의 수×[50만 원-(총급여액 등-2500만 원) ×1500분의 20]

자료: 국세청

[그림 5-2] 급여 구간에 따른 자녀장려금



자료: 국세청

2. 국세감면제도

○ 개요

- 무주택 근로소득자, 중소기업 및 사회적기업, 노인·장애인, 사회복지시설 등 세부사업별 지원 대상에게 국세감면을 지원

○ 선정기준

- 국세감면은 아래의 세부사업에 해당하는 대상에게 지원함. 지원대상은 개인, 가구, 시설, 기업 등으로 특정지어지지 않음.
 - 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면
 - 무주택근로자 주택자금 특별공제
 - 고용유지중소기업등에 대한 과세특례
 - 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제
 - 사회적기업 법인세 등 감면
 - 근로자복지증진시설 투자세액공제

- 생산직근로자의 연장근로급여 비과세
- 우리사주조합원에 대한 과세특례
- 경로우대자 추가공제
- 노인복지주택 부가가치세 면제
- 영유아용 기저귀와 분유 부가가치세 면세
- 부녀자 추가공제
- 자녀세액공제
- 교육비 특별공제
- 장애인용 보장구 등에 대한 부가가치세 면제
- 장애인용품 관세 감면
- 장애인이 증여받은 재산의 과세가액 불산입
- 장애인 추가공제
- 사회복지서비스 현황(연금저축 비과세)
- 사회복지서비스 현황(생계형저축)
- 사회복지서비스 현황(세금우대종합저축)
- 주택담보노후연금 이자비용 공제
- 개별소비세 면제
- 소액담배 및 특수용담배 부가가치세 면세
- 기부금
- 개인기부금 특별세액공제
- 개인연금저축에 대한 세액공제
- 사회복지서비스 현황(장기주식형저축 비과세)
- 희귀병치료제에 대한 부가가치세 면제
- 보험료 특별세액공제
- 의료비 특별세액공제

○ 세부사업별 개요

- 국세감면 대상 세부사업의 목적, 대상자, 급여 유형(국세감면 종류), 적용 기한 등은 아래 <표 5-4> 와 같음.

<표 5-4> 국세감면 대상 세부사업 내용

중소기업 취업자에 대한 소득세 감면(조세특례제한법 제30조)	
목적	중소기업 취업자에 대한 소득지원
대상자	개인(중소기업에 취업한 청년, 60세 이상인 사람, 장애인 및 경력단절 여성)
급여 유형	소득세의 70% 세액 감면(과세기간별 150만 원 한도)
적용 기간	취업 후 3년
적용 기한	2012.1.1.~2018.12.31
근로자의 주거안정 지원을 위한 과세특례(조세특례제한법 제100조)	
목적	무주택근로자에 대한 주택보조금의 소득세 비과세
대상자	무주택근로자
급여 유형	주택보조금에 대한 소득세 감면
적용 기한	2009년 12월 31일까지의 보조금
고용유지중소기업등에 대한 과세특례(조세특례제한법 제30조의3)	
목적	고용유지
대상자	고용유지 중소기업
급여 유형	사업소득 또는 종합소득 공제
적용 기한	2018년 12월 31일이 속하는 과세연도
중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제(조세특례제한법 제30조의 4)	
목적	중소기업 고용증가에 대한 사회보험료 지원
대상자	고용증가 중소기업
급여 유형	사회보험료 세액공제
적용 기한	2018년 12월 31일이 속하는 과세연도
사회적기업 및 장애인 표준사업장에 대한 법인세 등의 감면(조세특례제한법 제85조의 6)	
목적	사회적기업 및 장애인 표준사업장에 대한 법인세 감면
대상자	사회적기업, 장애인 표준사업장
급여 유형	소득세 또는 법인세의 100%/50%
적용 기간	최초로 소득이 발생한 과세연도(또는 5년)+2년+2년
적용 기한	2019년 12월 31일
근로자복지 증진을 위한 시설투자에 대한 세액공제(조세특례제한법 제94조)	
목적	근로자복지 증진을 위한 시설투자 지원
대상자	시설투자 내국인(개인기업 또는 법인)
급여 유형	소득세 또는 법인세액 공제[시설 취득금액의 7%(일반), 10%(중소기업 등)]
적용 기한	2018년 12월 31일까지 취득(신축, 증축, 개축 또는 구입)한 시설
생산직근로자의 연장근로급여 비과세(소득세법 제12조 제3호 더목)	
목적	생산직근로자 소득 세제지원

대상자	생산직근로자
급여 유형	근로소득 비과세
적용 기한	기간의 제한 없음
우리사주조합원 등에 대한 과세특례(조세특례제한법 제88조의4)	
목적	종업원이 자기 회사의 주식을 보유하여 기업의 경영과 이익분배에 참여, 근로의욕 고취
대상자	우리사주조합원
급여 유형	근로소득금액 공제, 소득세 감면
적용 기한	기간의 제한이 없음
경로우대자·장애인·부녀자 추가공제(소득세법 제51조 제1항 제1-3호)	
목적	노인, 장애인, 부녀자에 대한 세제 지원
대상자	70세 이상 노인(경로우대자), 장애인, 부녀자
급여 유형	종합소득 소득공제
적용 기한	기간의 제한 없음
노인복지주택 부가가치세 면제(조세특례제한법 제106조 제1항 제4의4호)	
목적	노인복지주택의 관리 지원
대상자	국민주택 규모 이하 노인복지주택 관리·운영자, 경비업자 및 청소업자
급여 유형	일반관리용역·경비용역·청소용역에 대한 부가가치세 면제
적용 기한	기간의 제한이 없음
영유아용 기저귀와 분유 부가가치세 면제(조세특례제한법 제106조 제1항 제11호)	
목적	육아 지원
대상자	영유아용 기저귀와 분유 소비자
급여 유형	영유아용 기저귀와 분유 소비에 대한 부가가치세 면제
적용 기한	2017년 12월 31일까지 공급한 것
교육비 특별공제(소득세법 제59조의4 제1-3항)	
목적	근로소득자 보험료, 의료비, 교육비 지출 세제 지원
대상자	보험료, 의료비, 교육비 지출이 발생한 근로소득자
급여 유형	소득세액공제
적용 기한	기간의 제한 없음
교육비 특별공제(조세특례제한법 제104조의 18)	
목적	대학 맞춤형 교육 지원
대상자	교육 훈련생 및 교육 기관, 기부자
급여 유형	교육비용과 기부금에 대한 소득세 또는 법인세 세액공제
적용 기한	2019년 12월 31일까지 지급한 것
장애인용 보장구 등 영세율 적용(조세특례제한법 제105 제1항 제4호)	
목적	장애인용 보장구 등에 대한 세금 면제
대상자	장애인
급여 유형	부가가치세 영세율
적용 기한	기간제한 없음
장애인용품 관세 감면(관세법 제91조 제4-5호)	
목적	장애인용품에 대한 관세 면제
대상자	장애인
급여 유형	관세 면제
적용 기한	기간제한 없음

장애인이 증여받은 재산의 과세가액 불산입(상속세 및 증여세법 제52조의2)		
목적	장애인의 증여재산에 대한 증여세 과세가액 불산입	
대상자	장애인	
급여 유형	증여세 재산가액 과세가액 불산입	
적용 기한	기한 제한 없음	
장애인을 보험금 수령인으로 하는 보험의 증여세 비과세(상속세 및 증여세법 제46조 제8호)		
목적	장애인의 증여재산에 대한 증여세 면제	
대상자	장애인	
급여 유형	증여재산 비과세	
적용 기한	기한 제한 없음	
연금소득 비과세(소득세법 제12조 제4호)		
목적	연금소득에 대한 비과세	
대상자	연금가입자	
급여 유형	연금소득 소득세 면제	
적용 기한	기간의 제한 없음	
장애인, 기초생활보장제도 수급자, 65세 이상 노인 비과세종합저축(조세특례제한법 제88조의2)		
목적	취약계층의 5천만 원 이하 저축에 대한 이자소득 또는 배당소득 비과세	
대상자	장애인, 기초생활보장제도 수급자, 65세 이상 노인	
급여 유형	소득세 면제	
적용 기한	2019년 12월 31일까지 가입한 저축	
주택담보노후연금 이자비용 공제(소득세법 제51조의 4)		
목적	노후연금지원	
대상자	주택담보노후연금 수급자	
급여 유형	주택담보노후연금에 대해 해당 과세기간에 발생한 이자비용의 소득공제	
적용 기한	기간의 제한 없음	
개별소비세 면제(개별소비세법 제18조 제3호 가목, 제6호)		
목적	장애인과 어린이집 세제지원	
대상자	장애인 승용차, 어린이집에 진열하거나 교재로 사용하는 포본 또는 참고품	
급여 유형	개별소비세 면제	
적용 기한	기간의 제한 없음	
소액담배 및 특수용담배 부가가치세 면세(부가가치세법 제26조 제1항 제10호)		
목적	저가 담배소비자 및 한국보훈복지의료공단이 운영하는 양로시설 수용자 세제지원	
대상자	저소득층 및 한국보훈복지의료공단이 운영하는 양로시설 수용자	
급여 유형	부가가치세 면제	
적용 기한	기간의 제한 없음	
기부금 특별세액공제(소득세법 제59조의 4)		
목적	기부행위에 대한 지원	
대상자	기부금 납부자	
급여 유형	종합소득산출 세액공제	
적용 기한	기간의 제한 없음	
연금저축 비과세(소득세법 제59조의 3)		
목적	종합소득자의 연금가입 지원	
대상자	연금가입자	

	급여 유형 적용 기한	연금계좌세액공제 기간의 제한 없음
희귀병 치료에 대한 부가가치세 면제(조세특례제한법 제106조 제1항 제10호)		
	목적	희귀병 환자에 대한 세제 지원
	대상자	희귀병 환자
	급여 유형	부가가치세 면제
	적용 기한	기간의 제한 없음

자료: 국세청 내부자료.

제2절 근로장려금 및 자녀장려금

1. 분석 자료 및 방법

- 「한국복지패널」 11차(2015년 기준)~12차(2016년 기준) 자료를 이용하여 2015년 소득기준 근로장려금 또는 자녀장려금 수급자의 시장소득 분포를 파악하였음.
- 「한국복지패널」 은 전년도를 기준으로 가구소득과 근로장려금 및 자녀장려금의 수급여부를 조사하기 때문에 연속된 2개 연도의 자료를 결합하여 근로장려금과 자녀장려금 수급자의 시장소득 분포를 파악하였음.
- 「한국복지패널」 의 12차 자료는 2016년에 근로장려금 또는 자녀장려금의 수급 여부를 조사하고, 근로장려금과 자녀장려금은 전년도 소득을 기준으로 수급자와 급여액을 결정하며, 11차 자료는 2015년 소득을 조사하여 발표하기 때문에 11차와 12차 조사 자료의 결합으로 2015년 근로장려금과 자녀장려금 수급자의 소득분포를 파악할 수 있음.
- 「한국복지패널」 은 가구를 대상으로 시장소득, 경상소득, 가처분소득, 근로소득, 사업소득을 조사하고 있음.
 - 시장소득=1차 소득(근로소득+사업 및 부업소득+재산소득)+사적이전소득
 - 경상소득=시장소득+공적이전소득
 - 가처분소득=경상소득-세금-사회보장기여금

- 근로소득=상용근로자 임금소득+임시·일용근로자 임금소득
- 사업·부업소득=자영자·사업주의 사업소득+농림수산업소득+어업소득+기타 근로소득
- 「한국복지패널」은 2015년 조사연도부터 근로장려금 및 자녀장려금 수급가구에 대해 ① 근로장려금과 자녀장려금을 모두 수급, ② 근로장려금만 수급, ③ 자녀장려금만 수급으로 구분하여 조사함.
- 본 보고서는 세 가지 유형의 수급자에 대해 시장소득의 10분위별 분포를 이용하여 근로장려세제(자녀장려금) 수급자의 시장소득 및 장려금 규모를 파악하고자 함.
- 분석이 가능한 2014년과 2015년 가구소득의 경우 근로장려세제(자녀장려금) 수급자의 소득 분포가 유사하므로 2015년을 기준으로 분석함.
- 2015년 소득기준 「한국복지패널」의 조사가구는 총 6,678가구이며, 근로장려금과 자녀장려금을 동시에 수급한 가구는 103가구이고, 근로장려금과 자녀장려금을 수령한 가구는 각각 185가구와 102가구임.
- 모든 통계치는 일반 가구가중치를 적용하여 산출하였음.

2. 장려금 사업의 특성

- 근로장려금의 주된 대상자는 근로빈곤층이지만, 자녀장려금은 4인 가구 시장소득 4분위 이하를 주된 대상으로 하고 있음.
- 근로장려금 수급의 소득요건은 부부합산 연간 총소득의 합계액이 단독가구, 홑벌이가구, 맞벌이가구의 경우 각각 1300만 원, 2100만 원, 2500만 원 미만임.
 - 단독가구의 총소득은 「한국복지패널」 2015년 시장소득기준 1인 가구의 중위소득 50%인 1344만 원보다 낮은 수준이며, 홑벌이가구의 총소득은 3인 가구의 중위소득 50%인 2329만 원보다 낮은 수준임. 맞벌이가구의 총소득은 4인 가구의 중위소득 50%인 2689만 원보다 낮은 수준임.

- 자녀장려금의 소득요건인 부부합산 연간 총소득의 합계액 4천만 원 미만은 2015년 시장소득기준 4인 가구의 중위소득 2689만 원보다 49% 많은 수준임.
- 다만, 근로장려금과 자녀장려금의 소득요건에 적용하는 총소득과 「국세통계연보」의 시장소득은 구성에 있어서 다소의 차이를 보이고 있음.
 - 장려금 지급 소득요건 상 총소득은 근로소득, 사업소득, 기타소득, 이자·배당·연금 소득을 합한 금액으로 비과세소득은 제외함.
 - 시장소득은 근로소득, 사업 및 부업소득, 재산소득, 사적이전소득의 합계임.

<표 5-5> 가구규모별 시장소득(2015년)

(단위: 만 원)

	중위소득 대비				
	30%	40%	50%	60%	100%
1인	807	1,076	1,345	1,613	2,689
2인	1,141	1,521	1,902	2,282	3,803
3인	1,397	1,863	2,329	2,795	4,658
4인	1,613	2,151	2,689	3,227	5,378

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 11차 원자료.

- <표 5-6>에서 보듯이 2015년 근로장려금과 자녀장려금의 수급가구 수는 각각 1,378,953명과 926,344명이며, 지급총액은 각각 1조 280억과 5,607억 원으로 총 1조 5,887억 원에 달함.
- 근로장려금과 자녀장려금 수급가구의 가구당 평균 장려금은 각각 75만 원과 61만 원임.
- 근로장려금 수급가구의 경우 25백만 원 미만의 소득구간에 고루 분포되어 있지만, 자녀장려금은 2천 1백만 원 초과 4천만 원 미만의 구간에 수급자의 48.4%가 집중되어 있음.

<표 5-6> 근로장려금·자녀장려금 수급가구 분포(2015년)

(단위: 가구수, 만 원, %)

총급여액	근로장려금			자녀장려금		
	가구수	비중	1인당 평균 장려금	가구수	비중	1인당 평균 장려금
1백만 원 미만	99,000	7.2	8	22,202	2.4	71
2백만 원 미만	139,346	10.1	22	20,245	2.2	69
3백만 원 미만	79,608	5.8	36	18,306	2.0	71
4백만 원 미만	69,846	5.1	52	17,972	1.9	71
5백만 원 미만	66,534	4.8	66	17,940	1.9	71
6백만 원 미만	65,782	4.8	81	18,027	1.9	71
8백만 원 미만	135,005	9.8	99	38,544	4.2	71
9백만 원 미만	63,102	4.6	117	19,678	2.1	71
1천만 원 미만	68,849	5.0	120	21,675	2.3	71
1천 2백만 원 미만	129,705	9.4	115	43,546	4.7	71
1천 3백만 원 미만	65,385	4.7	113	25,876	2.8	72
1천 5백만 원 미만	99,720	7.2	128	57,460	6.2	72
1천 7백만 원 미만	92,540	6.7	96	54,399	5.9	71
2천만 원 미만	124,975	9.1	58	77,378	8.4	70
2천 1백만 원 미만	35,407	2.6	29	25,192	2.7	69
2천 5백만 원 미만	44,149	3.2	33	97,016	10.5	65
3천만 원 미만	—	—	—	120,343	13.0	56
3천 5백만 원 미만	—	—	—	121,085	13.1	45
4천만 원 미만	—	—	—	109,460	11.8	34
합계	1,378,953	100.0	75	926,344	100.0	61

주: 총급여액=연간급여액-비과세소득.

자료: 통계청, 「2016 국제통계연보」

3. 설계상의 특성을 통해 본 사업군의 포괄성 및 효과성

□ 장려금 수급기준 충족 가구의 추정방법

- 2016년의 근로장려금 및 자녀장려금의 자격기준(실제 수급여부 아님)을 만족하는 인구(자격기준 만족하는 가구에 속한 인구)의 비율을 추정
- 연령, 자녀 유무, 자산 기준은 2016년의 값을, 소득은 동일 가구의 2015년 소득을 이용(2015년 자료와 2016년 자료를 결합하여 분석).
- 근로장려금의 경우 가구주 경제활동상태가 근로자이거나 자영자인 경우만을 대상으로 함.

□ 2016년의 장려금 사업기준을 이용하여 추정한 사업 설계(대상자 자격요건) 상 포괄성과 표적화 비율은 아래 <표 5-7>과 같음.

○ 근로장려금 또는 자녀장려금 수급자격을 갖춘 것으로 추정되는 가구의 비율은 빈곤층 가운데 약 23.2%로 추정됨.

－ 근로장려금 수급자격 가구의 빈곤층 포괄성은 15.7%, 자녀장려금 수급가구의 포괄성은 약 9.8%로 추정됨.

－ 이를 통해 볼 때, 장려금 사업의 대상자 설계는 빈곤층에 초점을 두었다고 보기 어려움.

○ 근로장려금 또는 자녀장려금 수급자격을 갖춘 것으로 추정되는 가구 가운데 빈곤층의 비율(표적화율)은 약 45.4%로 추정됨.

<표 5-7> 장려금 수급자격 가구의 포괄성과 표적화율 분포

(단위: %)

	장려금 (근로 또는 자녀장려금)	근로장려금	자녀장려금
포괄성 (빈곤층 중 자격자 비율)	23.2	15.7	9.8
표적화율 (자격자 중 빈곤층 비율)	45.4	68.2	30.3

자료: <한국복지패널> 11~12차 가구데이터 연결자료.

○ 단, 근로 및 자녀장려금 사업의 경우 정확한 대상자 추정에 다음과 같은 어려움이 있음을 감안해야 할 것임.

－ 근로장려금 수급의 소득 및 재산기준은 부부 소득 및 재산에 국한하여 적용되나, <한국복지패널>자료 등 모든 소득조사 표본자료가 부부 단위의 소득과 재산을 별도로 보고하지 않음.

－ 따라서 위의 추정에서는 가구주 및 그 배우자의 소득과 가구 전체의 자산을 이용하여 추정함.

－ 만일 가구주(및 배우자)가 아닌 부부가 가구 내 존재할 수 있고 가구의 재산 가운데 가구주 및 그 배우자 이외 가구원 명의의 재산이 존재하는 경우 위 추정치는 정확하지 않을 수 있음을 염두에 두어야 할 것임.

4. 수급자의 소득분포를 통해 본 사업군의 포괄성

- 〈표 5-8〉에서 「한국복지패널조사」 11~12차 자료를 보면, 근로장려금 또는 자녀장려금을 수급한 가구는 287가구로 전체 조사가구의 4.9%에 달함.
- 소득분위별 수급가구의 비중을 보면, 소득 3분위와 4분위에 속한 가구의 수급자 비율(포괄성 지표)이 각각 10.9%와 11.0%로 높음.
- 수급가구의 소득분위별 분포를 보면, 3~6분위에 74.3%가 집중되어 있음.
- 근로장려금만 수급한 가구는 2~5분위에 72.7%가 분포되어 있지만, 7분위에 속한 가구도 10.2%임.
- 자녀장려금만 수급한 가구는 3~6분위에 89.3%가 분포되어 있음.
- 근로장려금과 자녀장려금을 동시에 수급한 가구는 3~6분위에 80.8%가 분포되어 있음.

〈표 5-8〉 소득분위별 근로장려금·자녀장려금 수급가구 분포

(단위: 만 원, %)

구분 (10분위)	근로장려금 또는 장려장려금 (n=287)		근로장려금 (n=185)		자녀장려금 (n=102)		근로장려금 자녀장려금 (n=103)	
	포괄성	표적화	포괄성	표적화	포괄성	표적화	포괄성	표적화
1분위	1.4	2.8	1.4	4.9	0.0	0.0	0.7	3.5
2분위	4.8	9.9	4.8	17.5	0.1	0.3	1.7	7.9
3분위	10.9	22.4	6.7	24.9	4.1	19.2	5.3	25.1
4분위	11.0	22.6	5.5	20.3	5.4	25.5	5.7	27.0
5분위	7.4	15.2	2.7	10.0	4.7	21.7	3.5	16.8
6분위	6.9	14.1	2.0	7.2	4.9	22.9	2.5	11.9
7분위	4.0	8.2	2.7	10.2	1.2	5.6	1.1	5.4
8분위	1.8	3.8	0.8	3.0	1.0	4.9	0.5	2.2
9분위	0.5	1.1	0.5	1.9	0.0	0.0	0.1	0.3
10분위	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
전체(합계)	4.9	100.0	2.7	100.0	2.1	100.0	2.1	100.0

주: 1) 소득분위는 시장소득 기준이며, 개인가중치를 적용.

2) 포괄성 지표는 각 소득분위별 전체 가구 대비 장려금 수급자 가구의 비율이며, 표적화 지표는 수급자 전체의 소득분위별 분포를 나타냄.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 11차~12차 원자료.

□ 〈표 5-9〉에서 보듯이 근로장려금과 자녀장려금의 빈곤가구 수급률이 비빈곤가구의 수급률보다 높지만, 비빈곤가구와의 격차가 크지 않음.

○ 근로장려금 또는 자녀장려금을 수급한 가구 중 22.7%가 빈곤가구이며, 빈곤가구의 6.2%가 장려금을 받았으며, 비빈곤가구의 4.6%도 장려금을 수급하였음.

○ 근로장려금만을 수급한 가구 중 26.4%가 빈곤가구이며, 빈곤가구의 4.0%가 근로장려금을 받았음. 나머지 73.6%는 비빈곤가구이며, 비빈곤가구의 2.4%가 근로장려금을 수급하였음.

○ 자녀장려금만을 수급한 가구 중 17.9%가 빈곤가구이며, 빈곤가구의 2.2%가 자녀장려금을 받았음. 나머지 82.1%는 비빈곤가구이며, 비빈곤가구의 2.1%가 자녀장려금을 받았음.

○ 근로장려금과 자녀장려금을 동시에 수급한 가구 중 38.3%가 빈곤가구이며, 빈곤가구의 4.5%가 2개의 장려금을 동시에 받았음.

<표 5-9> 빈곤가구 규모별 근로장려금·자녀장려금 수급가구 분포

(단위: 만 원, %)

구분	근로장려금 또는 장려장려금 (n=287)		근로장려금 (n=185)		자녀장려금 (n=102)		근로장려금 자녀장려금 (n=103)	
	포괄성	표적화	포괄성	표적화	포괄성	표적화	포괄성	표적화
빈곤가구	(n=72)		(n=55)		(n=17)		(n=39)	
1인 가구	1.0	0.7	1.0	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0
2인 가구	4.1	4.9	4.1	8.7	0.0	0.0	0.2	0.7
3인 가구	4.6	4.0	4.5	7.0	0.1	0.2	7.0	14.2
4인 가구	11.5	6.8	5.6	6.0	5.9	7.9	12.7	17.3
5인 가구 이상	18.8	6.3	5.9	3.6	12.9	9.8	7.8	6.1
소계	6.2	22.7	4.0	26.4	2.2	17.9	4.5	38.3
비빈곤가구	(n=215)		(n=130)		(n=85)		(n=64)	
1인 가구	2.5	3.9	2.5	6.9	0.0	0.0	0.2	0.9
2인 가구	5.3	16.8	4.4	25.1	0.9	6.2	0.5	3.7
3인 가구	5.6	24.3	2.8	21.5	2.8	28.1	1.8	17.7
4인 가구	3.8	21.4	1.4	14.1	2.4	30.7	1.4	18.4
5인 가구 이상	4.7	10.8	1.5	6.0	3.3	17.1	4.0	21.0
소계	4.6	77.3	2.4	73.6	2.1	82.1	1.6	61.7
전체	4.9	100.0	2.7	100.0	2.1	100.0	2.1	100.0

주: 1) 빈곤가구는 균등화된 가구 중위소득 50%이하인 가구이며, 개인가중치를 적용.
자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 11차~12차.

5. 급여액의 가구소득 증가효과

□ <표 5-10>에서 보듯이 근로장려금 또는 자녀장려금을 수급한 전체 가구의 시장소득 대비 장려금의 비율은 1.8%이고, 소득 1분위와 2분위에서 각각 9.1%와 5.7%로 높음.

○ <표 5-11>에서 보듯이 근로장려금 또는 자녀장려금을 수급한 전체 가구의 빈곤격차 해소율은 15.8%이고, 1인 가구에서 40.9%로 가장 높음.

<표 5-10> 근로장려금 또는 자녀장려금 수급가구의 소득보조율

(단위: 만 원, %)

(n=287)	시장소득	장려금	장려금/시장소득
1분위	407	37	9.1
2분위	1,251	71	5.7
3분위	2,435	83	3.4
4분위	3,378	62	1.8
5분위	4,278	64	1.5
6분위	5,210	68	1.3
7분위	6,146	50	0.8
8분위	7,092	75	1.1
9분위	9,303	50	0.5
10분위	—	—	—
전체	3,702	67	1.8

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 11차~12차.

<표 5-11> 근로장려금 또는 자녀장려금 수급 빈곤가구의 빈곤격차 해소율

(단위: 만 원, %)

(n=72)	균등화 가구시장소득(A)	빈곤격차(B)	균등화 장려금(C)	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
1인 가구	363	88	36	40.9
2인 가구	579	289	47	16.3
3인 가구	1,138	292	37	12.7
4인 가구	1,268	369	40	10.8
5인 가구	1,272	251	47	18.7
6인 가구	831	499	50	10.0
7인 가구	—	—	—	—
8인 가구	—	—	—	—
9인 가구	—	—	—	—
전체	1,067	273	43	15.8

주: 빈곤격차는 가구원수별 중위소득의 50%선과 가구소득의 격차임.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 11차~12차.

□ <표 5-12>에서 보듯이 근로장려금만 수급한 전체 가구의 시장소득 대비 장려금의 비율은 2.1%이고, 소득 1분위와 2분위에서 각각 9.1%와 5.8%로 높음.

○ <표 5-13>에서 보듯이 근로장려금만 수급한 전체 가구의 빈곤격차 해소율은 10.0%이고, 1인 가구에서 40.9%로 가장 높음.

<표 5-12> 근로장려금만 수급한 가구의 소득보조율

(단위: 만 원, %)

(n=185)	시장소득	장려금	장려금/시장소득
1분위	407	37	9.1
2분위	1,245	72	5.8
3분위	2,331	79	3.4
4분위	3,333	82	2.5
5분위	4,512	58	1.3
6분위	5,102	75	1.5
7분위	6,121	45	0.7
8분위	6,903	85	1.2
9분위	9,303	50	0.5
10분위	—	—	—
전체	3,327	70	2.1

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 11차~12차.

<표 5-13> 근로장려금만 수급한 빈곤가구의 빈곤격차 해소율

(단위: 만 원, %)

(n=55)	균등화 가구시장소득(A)	빈곤격차(B)	균등화 장려금(C)	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
1인 가구	363	88	36	40.9
2인 가구	579	289	45	15.6
3인 가구	1,139	291	39	13.4
4인 가구	1,209	428	41	9.6
5인 가구	1,211	312	30	9.6
6인 가구	812	518	49	9.5
7인 가구	—	—	—	—
8인 가구	—	—	—	—
9인 가구	—	—	—	—
전체	939	402	40	10.0

주: 빈곤격차는 가구원수별 중위소득의 50%선과 가구소득의 격차임.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 11차~12차.

□ <표 5-14>에서 보듯이 자녀장려금만 수급한 전체 가구의 시장소득 대비 장려금의 비율은 1.5%이고, 소득 2분위와 3분위에서 각각 2.8%와 3.4%로 높음.

○ <표 5-15>에서 보듯이 자녀장려금만 수급한 전체 가구의 빈곤격차 해소율은 130.6%이고, 6인 가구에서 41.0%로 가장 높음.

<표 5-14> 자녀장려금만 수급한 가구의 소득보조율

(단위: 만 원, %)

(n=102)	시장소득	장려금	장려금/시장소득
1분위	—	—	—
2분위	1,769	50	2.8
3분위	2,607	88	3.4
4분위	3,424	44	1.3
5분위	4,140	68	1.6
6분위	5,253	65	1.2
7분위	6,206	57	0.9
8분위	7,241	69	1.0
9분위	—	—	—
10분위	—	—	—
전체	4,179	64	1.5

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 11차~12차.

<표 5-15> 자녀장려금만 수급한 빈곤가구의 빈곤격차 해소율

(단위: 만 원, %)

(n=17)	균등화 가구시장소득(A)	빈곤격차(B)	균등화 급여합(C)	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
1인 가구	—	—	—	—
2인 가구	—	—	—	—
3인 가구	1,096	334	58	17.4
4인 가구	1,323	314	38	12.1
5인 가구	1,296	227	53	23.3
6인 가구	1,152	178	73	41.0
7인 가구	—	—	—	—
8인 가구	—	—	—	—
9인 가구	—	—	—	—
전체	1,305	36	47	130.6

주: 빈곤격차는 가구원수별 중위소득의 50%선과 가구소득의 격차임.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 11차~12차.

□ <표 5-16>에서 보듯이 근로장려금과 자녀장려금을 동시에 수급한 전체 가구의 시장소득 대비 장려금의 비율은 5.9%이고, 소득 1분위와 2분위에서 각각 15.6%와 15.5%로 높음.

○ <표 5-17>에서 보듯이 근로장려금과 자녀장려금을 동시에 수급한 전체 가구의 빈곤격차 해소율은 40.9%이고, 2인 가구에서 58.1%로 가장 높음.

<표 5-16> 근로장려금·자녀장려금을 동시에 수급한 가구의 소득보조율

(단위: 만 원, %)

(n=103)	시장소득	장려금	장려금/시장소득
1분위	654	102	15.6
2분위	1,359	210	15.5
3분위	2,279	204	9.0
4분위	3,449	162	4.7
5분위	4,344	118	2.7
6분위	5,025	114	2.3
7분위	5,858	148	2.5
8분위	6,820	98	1.4
9분위	8,835	170	1.9
10분위	—	—	—
전체	2,682	159	5.9

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 11차~12차.

<표 5-17> 근로장려금·자녀장려금을 동시에 수급한 빈곤가구의 빈곤격차 해소율

(단위: 만 원, %)

(n=39)	균등화 가구시장소득(A)	빈곤격차(B)	균등화 장려금(C)	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
1인 가구	—	—	—	—
2인 가구	658	210	122	58.1
3인 가구	898	532	105	19.7
4인 가구	1,261	376	96	25.5
5인 가구	1,091	432	119	27.5
6인 가구	—	—	—	—
7인 가구	—	—	—	—
8인 가구	—	—	—	—
9인 가구	—	—	—	—
전체	1,089	252	103	40.9

주: 빈곤격차는 가구원수별 중위소득의 50%선과 가구소득의 격차임.

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 11차~12차.

제3절 국세감면

1. 분석 자료 및 방법

- 국세감면제도는 「소득세법」과 「조세특례제한법」 등을 통해 다양한 형태로 존재하며, 수급대상 집단의 소득 및 경제활동 조건도 다양함.
- 정부는 소득공제 및 세액공제제도를 통해 특정 집단의 소득 또는 경제활동을 지원하는 사회경제적 목표를 수행함.
- 본 보고서는 2015년 과세소득 기준 「국세통계연감」의 소득세 연말정산 자료를 이용하여 소득공제 및 세액공제 수혜자의 소득분포를 파악하고자 함.
- [그림 5-3]은 2015년 과세소득 기준 소득세 연말정산 세액계산 흐름을 보여주고 있음.
- 근로자의 연봉(급여+상여+수당+인정상여)에서 비과세소득을 제외한 것이 총급여이고, 근로소득의 경우 소득과약율이 낮은 자영업자의 과세소득과 과세형평성을 고려하여 근로소득공제를 적용함.
- 총급여에서 근로소득공제를 차감한 근로소득금액에 각종 소득공제를 적용하여 종합소득 과세표준이 산출됨.
- 과세표준에 소득세율을 적용하여 세액을 산출하고, 다시 세법상 요건에 따라 다양한 세액공제와 세액감면을 적용하고 있음.
- 근로소득자에게 적용하는 다양한 소득공제와 세액공제는 수혜자의 소득을 지원하며, 저소득 취약계층의 경우 이러한 공제 제도를 통해 소득지원을 받고 있음.
- 야간근로수당 비과세, 출산보육수당 비과세, 추가공제, 연금보험료 소득공제, 특별소득공제(주택임차차입금, 장기주택저당차입금, 기부금), 개인연금저축 소득공제, 주택마련저축 소득공제, 우리사주조합출연금 소득공제, 고용유지중 소기업근로자 소득공제, 자녀세액공제, 퇴직연금 세액공제, 연금저축세액공제, 보험료 세액공제, 의료비 세액공제, 교육비 세액공제, 기부금 세액공제, 월

세액 세액공제, 중소기업취업자세액감면 제도 등이 대표적임.

○ <부표 1>은 2015년 귀속 연말정산 공제항목을 보여주고 있음.

[그림 5-3] 소득세 연말정산 세액계산 흐름도(2015년)

총급여	총급여 연봉(급여+상여+수당+인정상여) - 비과세소득
(-) 근로소득공제	기본공제 (1명당 연 150만 원 공제)
근로소득금액	추가공제 경로우대·장애인·부녀자·한부모
(-) 인적공제	
(-) 연금보험료공제	
(-) 특별소득공제	보험료, 주택자금, 기부금(이월분)
(-) 그 밖의 소득공제	개인연금저축, 소기업·소상공인공제부금 주택마련저축, 중소기업창업투자조합 출자 등 신용카드 등 사용금액, 우리사주조합출연금, 고용유지중소기업 근로자, 목돈 안드는 전세 이자상환액, 장기집합투자증권저축
(+) 소득공제 한도초과액	
종합소득 과세표준	
(×) 기본세율	
산출세액	
(-) 세액감면 및 공제	세액감면(중소기업 취업자 소득세 감면 등) 근로소득세액공제 자녀세액공제(기본공제대상자녀, 6세이하, 출생·입양) 연금계좌세액공제 특별세액공제(보장성보험료, 의료비, 교육비, 기부금) 납세조합공제 주택자금차입금이자세액공제 외국납부세액공제 월세액세액공제
결정세액	
(-) 기납부세액	
차감징수세액	

자료: 국세청, 『근로자를 위한 연말정산 신고안내』 (2015.12.)

2. 수혜자의 인원 및 소득분포

□ <표 5-18>에서 보듯이 2015년 귀속 연말정산 대상 근로소득자는 총 17,333,394명이고, 근로소득자의 44.2%는 연간 총급여 2천만 원 이하에 속하고, 연간 총급여 1억 원 초과 근로소득자는 3.5%에 달함

○ 반면에 전체 급여총액에서 총급여 2천만 원 이하에 속하는 근로자가 차지하는 비중은 14.0%에 불과하고, 1억 원 이상의 근로소득자가 차지하는 비중은 15.8%에 달함.

○ 「한국복지패널」 2015년 1~4인 가구의 시장소득 기준 중위소득 50%는 각각 1345만 원, 1902만 원, 2329만 원, 2689만 원을 고려할 때, 총급여 구간 2천만 이하인 4인 홀벌이 근로자 가구는 빈곤가구에 속할 가능성이 높음.

<표 5-18> 총급여 규모별 급여총액 현황

(단위: 명, 백만 원, 천 원, %)

총급여액	인원		급여총액		1인당 급여총액 (천 원)
	인원수	비중	금액(백만 원)	비중	
전체	17,333,394	100.00	566,729,049	100.0	32,696
1천만 원 이하	3,610,221	20.83	18,061,703	3.2	5,003
1천 5백만 원 이하	2,084,938	12.03	26,688,634	4.7	12,801
2천만 원 이하	1,961,900	11.32	34,623,766	6.1	17,648
3천만 원 이하	2,930,090	16.90	72,788,069	12.8	24,842
4천만 원 이하	1,928,195	11.12	67,413,895	11.9	34,962
4천 5백만 원 이하	737,622	4.26	31,502,043	5.6	42,708
5천만 원 이하	622,341	3.59	29,722,380	5.2	47,759
6천만 원 이하	988,334	5.70	54,588,522	9.6	55,233
8천만 원 이하	1,303,229	7.52	90,579,871	16.0	69,504
1억 이하	570,400	3.29	50,951,399	9.0	89,326
2억 이하	533,347	3.08	66,904,999	11.8	125,444
3억 이하	37,649	0.22	9,016,749	1.6	239,495
5억 이하	17,112	0.10	6,403,596	1.1	374,217
10억 이하	6,112	0.04	4,044,913	0.7	661,799
10억 초과	1,904	0.01	3,438,508	0.6	1,805,939

주: 결정세액이 없는 비과세소득자의 급여총계가 1억을 초과하는 경우에는 1억 초과~2억 이하의 구간에 속하는 것으로 간주.

자료: 국세청, 『2016 국세통계연보』

- <표 5-19> 에서 보듯이 소득 수준이 증가함에 따라 1인당 비과세소득과 (근로)소득공제의 합계 금액이 증가하고 있지만, 급여총액 대비 비율은 하락하고 있음.
- 전체 근로자를 대상으로 한 비과세소득과 근로소득공제 및 소득공제 합계액의 1인당 평균 금액은 15,534천 원임.
- 연간 급여총액이 1천만 원 이하의 소득구간에 속한 근로자의 급여총액 대비 소득공제비율은 101.0%로 나타나 급여 전액을 소득공제 받는 것으로 나타남.
- 2015년 「한국복지패널」 자료에 따라 시장소득 기준 중위소득 3,457만 원의 50%(1,729만 원)를 빈곤선으로 할 경우, 총급여 1.5천만 원 이하의 단신 근로소득자 가구의 상당수는 빈곤가구에 속하는 것으로 추정할 수 있으며, 이들은 각종 소득공제를 통해 급여총액의 70% 이상을 공제 받음.
- 중위 가구소득에 상당하는 3천만 원 초과 4천만 원 이하의 소득구간에서 급여총액 대비 소득공제 비율은 54.0%로 기록됨.
- <표 5-19>에서 보듯이 세액공제와 세액감면의 총액은 소득이 증가할수록 증가하지만, 급여총액 대비 공제 비율은 3천만 원 초과~6천만 원 이하의 구간에서 가장 높은 수치를 기록한 이후 점차 하락하고 있음.
- 급여총액 대비 국세감면의 비율을 볼 때, 각종 소득공제는 저소득층에 혜택이 집중되어 있는 반면, 세액공제와 세액감면은 주로 중간소득계층에게 혜택이 집중된 것으로 평가됨.

<표 5-19> 1인당 소득공제 및 세액공제·감면

(단위: 천 원, %)

	비과세소득+(근로)소득공제		세액공제+세액감면	
	금액	급여총액 대비 공제 비율	금액	급여총액 대비 공제·감면비율
전체	15,534	47.5	702	2.1
1천만 원 이하	5,053	101.0	31	0.6
1천 5백만 원 이하	9,524	74.4	197	1.5
2천만 원 이하	12,004	68.0	305	1.7
3천만 원 이하	14,711	59.2	532	2.1
4천만 원 이하	18,879	54.0	930	2.7
4천 5백만 원 이하	21,918	51.3	1,164	2.7
5천만 원 이하	23,462	49.1	1,306	2.7
6천만 원 이하	25,165	45.6	1,475	2.7
8천만 원 이하	27,576	39.7	1,686	2.4
1억 이하	29,724	33.3	1,821	2.0
2억 이하	32,180	25.7	2,164	1.7
3억 이하	33,667	14.1	2,393	1.0
5억 이하	37,748	10.1	2,680	0.7
10억 이하	51,090	7.7	3,430	0.5
10억 초과	88,013	4.9	8,851	0.5

주: 1인당 소득공제=[비과세소득+(근로)소득공제]/소득구간별 근로자수. 1인당 세액공제·감면=[세액공제+세액감면]/소득구간별 근로자수.

자료: 국세청, 『2016 국세통계연보』

□ <표 5-20>부터 <표 5-24>까지는 비과세소득, 근로소득공제, 소득공제, 세액공제 및 세액감면의 소득구간별 1인당 공제 및 감면을 제시하고 있음.

□ <표 5-20>에서 보듯이 2015년 비과세소득이 있는 근로소득자 1,922,909명의 1인당 평균 비과세소득은 2,194천 원이고, 저소득층보다는 고소득층에서 비과세소득이 많은 것으로 나타남.

○ 2천만 원 초과 3천만 원 이하의 총급여 구간에서 1인당 평균 비과세소득은 2,291천 원이고, 3억 초과 5억 이하의 총급여 구간에서는 5,454천 원이었음.

○ 비과세소득이 있는 근로소득자수의 비중은 6천만 원 초과 8천만 원 이하의 총급여 구간에서 14.5%로 가장 높았고, 전체 비과세소득에서 차지하는 금액의 비중은 2천만 원 초과 3천만 원 이하의 구간에서 가장 높은 14.1%를 기록했음.

○ 비과세소득 적용자수의 소득구간별 분포를 보면, 상대적으로 고소득구간에서 비과세소득자의 비중이 높은 것으로 나타남.

<표 5-20> 소득구간별 비과세소득의 분포(2015)

(단위: 명, 백만 원, 천 원, %)

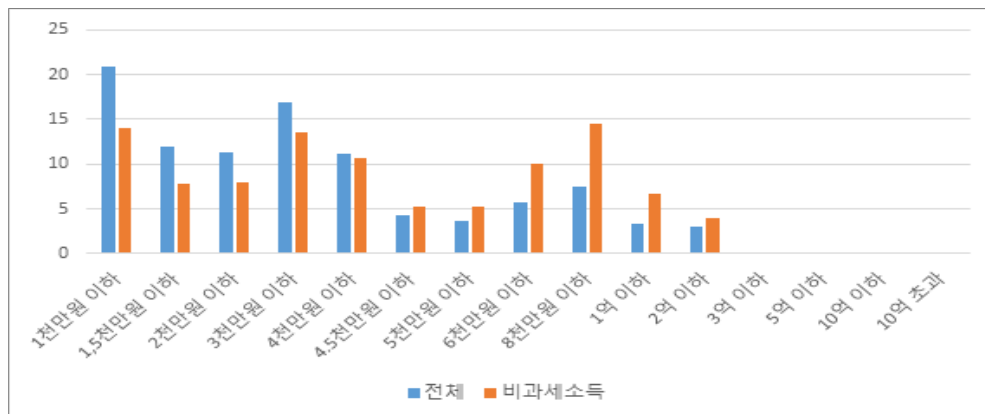
	인원		비과세소득		1인당 비과세소득 (천 원)
	인원수	비중	금액(백만 원)	비중	
전체	1,922,909	100.0	4,219,672	100.0	2,194
1천만 원 이하	270,061	14.0	451,271	10.7	1,671
1천 5백만 원 이하	148,599	7.7	279,722	6.6	1,882
2천만 원 이하	153,182	8.0	329,850	7.8	2,153
3천만 원 이하	260,037	13.5	595,822	14.1	2,291
4천만 원 이하	205,460	10.7	439,002	10.4	2,137
4천 5백만 원 이하	101,153	5.3	197,948	4.7	1,957
5천만 원 이하	100,546	5.2	203,118	4.8	2,020
6천만 원 이하	193,400	10.1	368,516	8.7	1,905
8천만 원 이하	278,955	14.5	564,406	13.4	2,023
1억 이하	128,664	6.7	362,085	8.6	2,814
2억 이하	77,173	4.0	402,205	9.5	5,212
3억 이하	4,428	0.2	19,371	0.5	4,375
5억 이하	953	0.1	5,197	0.1	5,454
10억 이하	233	0.01	969	0.02	4,160
10억 초과	65	0.003	191	0.005	2,932

주: 결정세액이 없는 비과세소득자의 급여총계가 1억을 초과하는 경우에는 1억 초과~2억 이하의 구간에 속하는 것으로 간주.

자료: 국세청, 『2016 국세통계연보』

[그림 5-4] 비과세소득의 소득구간별 비중(2015년)

(단위: %)



자료: 국세청, 『2016 국세통계연보』

□ <표 5-21>에서 보듯이 2015년 근로소득공제를 적용받는 근로소득자 17,253,850명의 1인당 평균 근로소득공제액은 8,664천 원이고, 소득이 증가할 수록 근로소득공제액도 많아지는 것으로 나타남.

○ 2천만 원 초과 3천만 원 이하의 총급여 구간에서 1인당 평균 근로소득공제액은 8,946천 원이고, 10억 원을 초과하는 총급여 구간에서는 49,078천 원이었음.

○ 근로소득공제를 적용받는 근로소득자수의 비중은 소득이 증가함에 따라 낮아지는 경향을 보이지만, 총급여 2천만 원 초과 3천만 원 이하의 구간에서 17.0%로 가장 높음. 근로소득공제 적용자수의 소득구간별 분포는 총급여 소득구간별 근로자수 비중과 유사한 수준임.

○ 근로소득공제액의 분포를 보면, 총급여 2천만 원 초과 3천만 원 이하의 구간에서 17.5%로 가장 높지만, 6천만 원 초과 8천만 원 이하의 구간에서 11.5%를 기록하고 있음.

<표 5-21> 소득구간별 근로소득공제의 분포(2015년)

(단위: 명, 백만 원, 천 원, %)

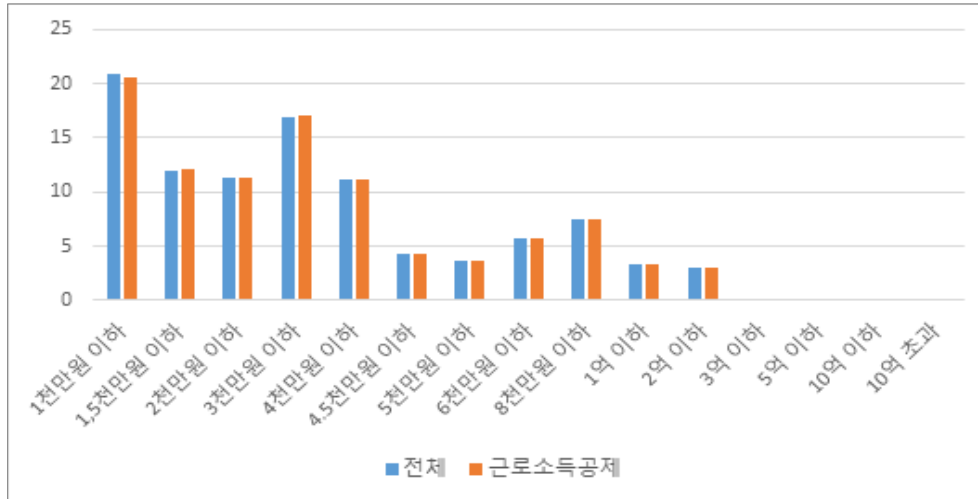
	인원		근로소득공제		1인당 근로소득공제 (천 원)
	인원수	비중	금액(백만 원)	비중	
전체	17,253,850	100.0	149,479,356	100.0	8,664
1천만 원 이하	3,539,047	20.5	10,967,029	7.3	3,099
1천 5백만 원 이하	2,084,899	12.1	13,690,722	9.2	6,567
2천만 원 이하	1,961,862	11.4	15,443,766	10.3	7,872
3천만 원 이하	2,930,001	17.0	26,211,014	17.5	8,946
4천만 원 이하	1,928,121	11.2	20,168,485	13.5	10,460
4천 5백만 원 이하	737,589	4.3	8,567,744	5.7	11,616
5천만 원 이하	622,302	3.6	7,543,315	5.1	12,122
6천만 원 이하	988,257	5.7	12,346,294	8.3	12,493
8천만 원 이하	1,303,059	7.6	17,205,000	11.5	13,204
1억 이하	570,192	3.3	8,087,899	5.4	14,185
2억 이하	530,206	3.1	8,080,263	5.4	15,240
3억 이하	35,442	0.2	621,131	0.4	17,525
5억 이하	15,491	0.1	313,249	0.2	20,221
10억 이하	5,587	0.03	145,352	0.1	26,016
10억 초과	1,795	0.01	88,094	0.06	49,078

주: 결정세액이 없는 비과세소득자의 급여총계가 1억을 초과하는 경우에는 1억 초과~2억 이하의 구간에 속하는 것으로 간주.

자료: 국세청, 『2016 국세통계연보』

[그림 5-5] 근로소득공제의 소득구간별 비중(2015년)

(단위: %)



자료: 국세청, 『2016 국세통계연보』

□ <표 5-22>에서 보듯이 2015년 소득공제를 적용받는 근로소득자 17,324,963명의 1인당 평균 소득공제액은 6,670천 원이고, 소득이 증가할수록 소득공제액도 많아지는 것으로 나타남.

○ 2천만 원 초과 3천만 원 이하의 총급여 구간에서 1인당 평균 소득공제액은 5,563천 원이고, 10억 원을 초과하는 총급여 구간에서는 4,4174천 원이었음.

○ 소득공제를 적용받는 근로소득자수의 비중은 소득이 증가함에 따라 낮아지는 경향을 보이지만, 총급여 2천만 원 초과 3천만 원 이하의 구간에서 16.9%로 가장 높음. 소득공제 적용자수의 소득구간별 분포는 총급여 소득구간별 근로자수 비중과 유사한 수준임.

○ 소득공제액의 분포를 보면, 총급여 2천만 원 초과 4천만 원 이하의 구간에서 비교적 높지만, 총급여 6천만 원 초과 8천만 원 이하의 구간에서 15.7%로 가장 높음.

<표 5-22> 소득구간별 소득공제액의 분포(2015년)

(단위: 명, 백만 원, 천 원, %)

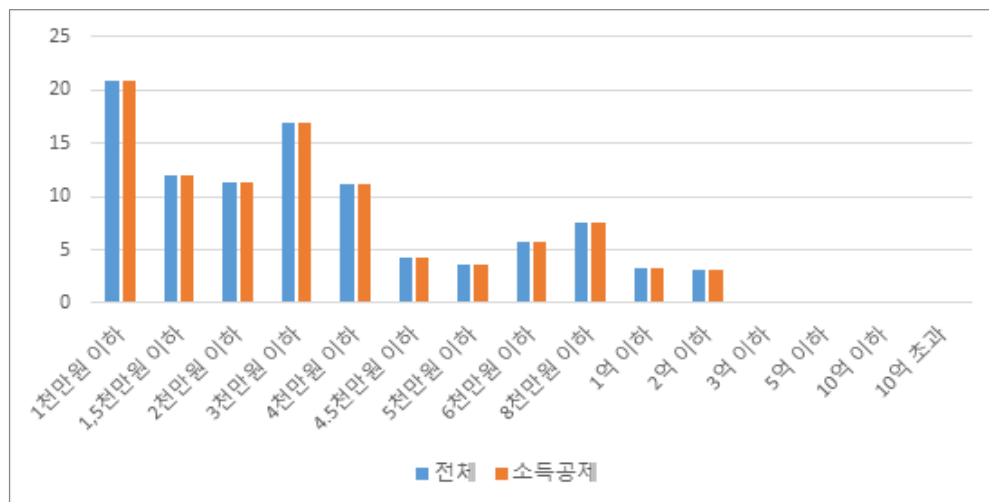
	인원		소득공제		1인당 소득공제액 (천 원)
	인원수	비중	금액(백만 원)	비중	
전체	17,324,963	100.0	115,549,539	100.0	6,670
1천만 원 이하	3,610,160	20.8	6,825,490	5.9	1,891
1천 5백만 원 이하	2,084,899	12.0	5,886,869	5.1	2,824
2천만 원 이하	1,961,862	11.3	7,777,120	6.7	3,964
3천만 원 이하	2,930,001	16.9	16,298,987	14.1	5,563
4천만 원 이하	1,928,121	11.1	15,794,662	13.7	8,192
4천 5백만 원 이하	737,589	4.3	7,401,537	6.4	10,035
5천만 원 이하	622,302	3.6	6,854,649	5.9	11,015
6천만 원 이하	988,257	5.7	12,157,104	10.5	12,302
8천만 원 이하	1,303,059	7.5	18,168,042	15.7	13,943
1억 이하	570,192	3.3	8,504,466	7.4	14,915
2억 이하	530,206	3.1	8,680,859	7.5	16,373
3억 이하	35,442	0.2	627,024	0.5	17,692
5억 이하	15,491	0.1	327,494	0.3	21,141
10억 이하	5,587	0.03	165,944	0.1	29,702
10억 초과	1,795	0.01	79,292	0.07	44,174

주: 결정세액이 없는 비과세소득자의 급여총계가 1억을 초과하는 경우에는 1억 초과~2억 이하의 구간에 속하는 것으로 간주.

자료: 국세청, 『2016 국세통계연보』

[그림 5-6] 소득공제액의 소득구간별 비중(2015년)

(단위: %)



자료: 국세청, 『2016 국세통계연보』

□ <표 5-23>에서 보듯이 2015년 세액공제를 적용받는 근로소득자 14,784,785명의 1인당 평균 세액공제는 807천 원이고, 소득이 증가함에 따라 세액공제가 증가하고 있음.

○ 2천만 원 초과 3천만 원 이하의 총급여 구간에서 1인당 평균 세액공제는 517천 원이고, 10억 초과 총급여 구간에서는 8,994천 원이었음.

○ 세액공제를 적용받는 근로소득자수의 비중은 소득 수준에 따라 다소의 편차를 보이고 있으며, 2천만 원 초과 3천만 원 이하의 총급여 구간에서 19.5%로 가장 높았고, 전체 세액공제에서 차지하는 금액의 비중은 6천만 원 초과 8천만 원 이하의 구간에서 가장 높은 18.4%를 기록했음.

○ 세액공제 적용자수의 소득구간별 분포를 보면, 총급여 1천만 원 이하의 구간을 제외하고는 대체로 총급여 소득구간별 근로자수 비중과 유사한 수준임.

<표 5-23> 소득구간별 세액공제액의 분포

(단위: 명, 백만 원, 천 원, %)

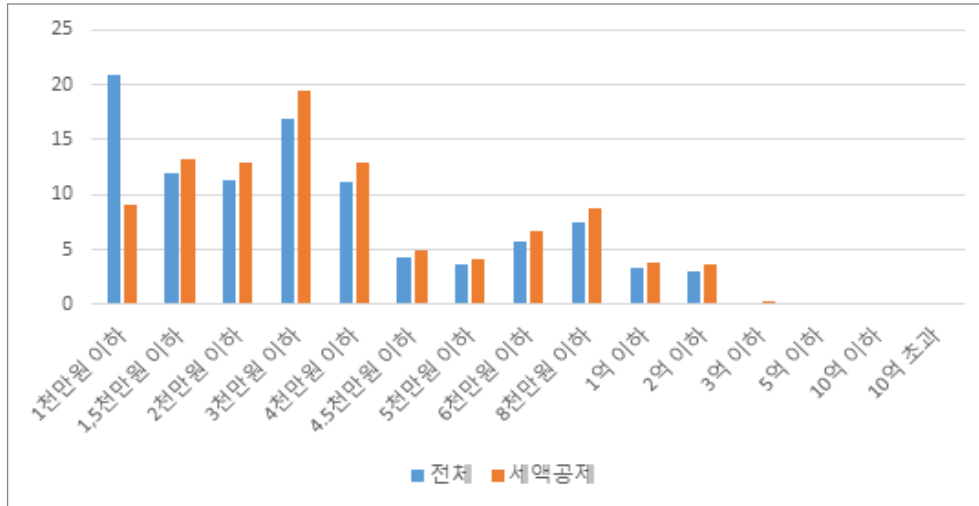
	인원		세액공제		1인당 세액공제액 (천 원)
	인원수	비중	금액(백만 원)	비중	
전체	14,784,785	100.0	11,932,224	100.0	807
1천만 원 이하	1,345,270	9.1	110,361	0.9	82
1천 5백만 원 이하	1,948,441	13.2	407,578	3.4	209
2천만 원 이하	1,906,045	12.9	587,991	4.9	308
3천만 원 이하	2,880,608	19.5	1,488,555	12.5	517
4천만 원 이하	1,902,697	12.9	1,711,639	14.3	900
4천 5백만 원 이하	732,910	5.0	835,342	7.0	1,140
5천만 원 이하	620,281	4.2	800,139	6.7	1,290
6천만 원 이하	987,249	6.7	1,448,622	12.1	1,467
8천만 원 이하	1,302,713	8.8	2,192,311	18.4	1,683
1억 이하	570,112	3.9	1,036,326	8.7	1,818
2억 이하	530,144	3.6	1,145,591	9.6	2,161
3억 이하	35,442	0.2	87,735	0.7	2,475
5억 이하	15,491	0.1	43,757	0.4	2,825
10억 이하	5,587	0.04	20,133	0.2	3,604
10억 초과	1,795	0.01	16,145	0.1	8,994

주: 결정세액이 없는 비과세소득자의 급여총계가 1억을 초과하는 경우에는 1억 초과~2억 이하의 구간에 속하는 것으로 간주.

자료: 국세청, 『2016 국세통계연보』

[그림 5-7] 세액공제액의 소득구간별 비중(2015년)

(단위: %)



자료: 국세청, 『2016 국세통계연보』

- <표 5-24>에서 보듯이 2015년 세액감면을 적용받는 근로소득자 383,126명의 1인당 평균 세액감면은 607천 원이고, 소득이 증가함에 따라 세액감면이 큰 폭으로 증가하고 있음.
- 2천만 원 초과 3천만 원 이하의 총급여 구간에서 1인당 평균 세액감면은 446천 원이고, 10억 초과 총급여 구간에서는 1명이 708,068천 원의 세액감면을 받았음.
- 세액감면을 적용받는 근로소득자수의 비중은 총급여 2천만 원 초과 3천만 원 이하의 구간까지 증가하여 40.4%를 기록한 이후 하락하고 있음.
- 전체 세액감면에서 차지하는 금액의 비중은 2천만 원 초과 4천만 원 이하의 구간에 64.5%가 집중되어 있음.

<표 5-24> 소득구간별 세액감면액의 분포(2015년)

(단위: 명, 백만 원, 천 원, %)

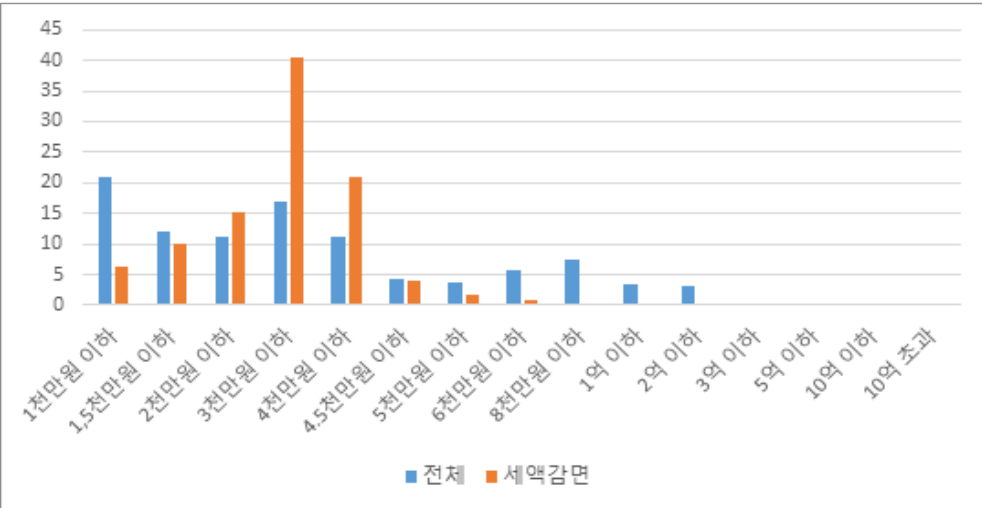
	인원		세액감면		1인당 세액감면액 (천 원)
	인원수	비중	금액(백만 원)	비중	
전체	383,126	100.0	232,671	100.0	607
1천만 원 이하	23,602	6.2	919	0.4	39
1천 5백만 원 이하	38,724	10.1	3,696	1.6	95
2천만 원 이하	58,053	15.2	11,182	4.8	193
3천만 원 이하	154,647	40.4	69,045	29.7	446
4천만 원 이하	79,926	20.9	81,024	34.8	1,014
4천 5백만 원 이하	14,872	3.9	23,122	9.9	1,555
5천만 원 이하	6,856	1.8	12,868	5.5	1,877
6천만 원 이하	3,811	1.0	8,851	3.8	2,323
8천만 원 이하	1,454	0.4	5,024	2.2	3,455
1억 이하	495	0.1	2,606	1.1	5,264
2억 이하	552	0.1	8,332	3.6	15,094
3억 이하	83	0.02	2,361	1.0	28,445
5억 이하	42	0.01	2,104	0.9	50,088
10억 이하	8	0.002	830	0.4	103,752
10억 초과	1	0.000	708	0.3	708,068

주: 결정세액이 없는 비과세소득자의 급여총계가 1억을 초과하는 경우에는 1억 초과~2억 이하의 구간에 속하는 것으로 간주.

자료: 국세청, 『2016 국세통계연보』

[그림 5-8] 세액감면액의 소득구간별 비중(2015년)

(단위: %)



자료: 국세청, 『2016 국세통계연보』

제4절 소결

- 근로장려금과 자녀장려금은 저소득가구의 소득을 지원하는 제도임.
 - 근로장려금은 일은 열심히 하지만 소득이 적어 생활이 어려운 근로자 또는 사업자 가구에 대하여 가구원 근로를 장려하고 실질소득을 지원하는 근로연계형 소득지원 제도임.
 - 자녀장려금은 출산을 장려하고 저소득가구의 자녀양육비를 지원하기 위해 2015년부터 총소득 4,000만 원 미만의 부양자녀(18세 미만)가 있는 경우 자녀장려금을 지급하는 제도임.
 - 2015년 근로장려금과 자녀장려금의 수급가구의 가구당 평균 장려금은 각각 75만 원과 61만 원임.
 - 근로장려금 수급가구의 경우 25백만 원 미만의 소득구간에 고루 분포되어 있지만, 자녀장려금은 21백만 원 초과 40백만 원 미만의 구간에 수급자의 48.4%가 집중되어 있음.
 - 「한국복지패널」에 따르면 2015년 근로장려금 또는 자녀장려금을 수급한 가구는 287가구로 전체 조사가구의 4.9%, 빈곤가구의 6.2%에 불과함.
 - 근로장려금 또는 자녀장려금을 수급한 전체 가구의 시장소득 대비 장려금의 비율은 1.8%이고, 소득 1분위와 2분위에서 각각 9.1%와 5.7%로 높음.
 - 근로장려금 또는 자녀장려금을 수급한 전체 가구의 빈곤격차 해소율은 15.8%이고, 1인 가구에서 40.9%로 가장 높음.
 - 근로장려금과 자녀장려금의 빈곤가구 수급률이 비빈곤가구의 수급률보다 높지만, 비빈곤가구와의 격차가 크지 않은 것은 근로장려금과 자녀장려금이 저소득가구를 지원하는 제도로서 빈곤층만을 대상으로 하지 않기 때문임.
- 국세 감면제도는 「소득세법」과 「조세특례제한법」 등을 통해 다양한 형태로 존재하며, 수급대상 집단의 소득 및 경제활동 조건도 다양함.

- 2015년 귀속 연말정산 대상 근로소득자는 총 17,333,394명이고, 근로소득자의 44.2%는 연간 총급여 2천만 원 이하에 속하지만, 이들 근로자가 차지하는 급여총액은 전체의 14.0%에 불과함.
 - 전체 근로자를 대상으로 한 비과세소득과 근로소득공제 및 소득공제 합계액의 1인당 평균 금액은 15,534천 원임.
 - 연간 급여총액이 1천만 원 이하의 소득구간에 속한 근로자의 급여총액 대비 소득공제비율은 101.0%로 나타나 급여 전액을 소득공제 받는 것으로 나타남.
 - 2015년 「한국복지패널」에서 조사된 시장소득 기준 중위소득 3,457만 원의 50%(1,729만 원)를 빈곤선으로 할 경우, 총급여 1.5천만 원 이하의 단신 근로소득자 가구의 상당수는 빈곤가구에 속하는 것으로 추정할 수 있으며, 이들은 각종 소득공제를 통해 급여총액의 70% 이상을 공제 받음.
 - 중위 가구소득에 해당하는 3천만 원 초과 4천만 원 이하의 소득구간에서 급여총액 대비 소득공제 비율은 54.0%로 기록됨.
 - 급여총액 대비 국세감면의 비율을 볼 때, 각종 소득공제는 저소득층에 혜택이 집중되어 있는 반면, 세액공제와 세액감면은 주로 중간소득계층에게 혜택이 집중된 것으로 평가됨.
- 소득요건 및 재산요건을 완화하고, 급여율을 높여 근로장려금 또는 자녀장려금의 저소득가구에 대한 지원을 확대할 필요가 있음.
- 빈곤가구의 근로장려금 또는 자녀장려금의 수급률은 6.2%, 빈곤격차 해소율은 15.8%에 불과함.
 - 자녀장려금과 자녀세액공제를 일원화하여 제도의 단순화를 기할 필요가 있음.
- 국세감면제도를 개편하여 저소득계층에 대한 소득지원을 확대할 필요가 있음.
- 장기주택저당차입금, 개인연금저축, 주택마련저축 등 일부 소득공제와 연금저축 세액공제, 보험료 세액공제, 의료비 세액공제, 교육비 세액공제 등 세액공제제도의 경우 세제혜택이 중상위소득계층에게 집중되어 있고, 저소득층에 대

한 소득지원효과는 취약함.

- 반면에 고용유지중소기업근로자 소득공제, 월세액 세액공제, 중소기업취업자 세액감면 등은 수혜자도 적음.
- 제도 시행 후 소득 및 재산요건을 지속적으로 완화했으나 빈곤 가구의 수급률 및 빈곤격차 해소율 등은 제고가 필요함.
 - － 조세특례 및 소득세율 등을 종합적으로 고려하여 저소득층에 대한 소득지원을 확대 추진할 필요가 있음.

제 6 장

취약 근로자 생계비대부 사업군 평가

제1절 사업군의 개요 및 특성

제2절 설계관련 지표 평가

제3절 투입 및 집행 관련 지표 평가

제4절 산출 관련 지표 평가

제5절 성과 관련 지표 평가 - 빈곤 완화 효과

제6절 소결

6

취약 근로자 생계비대부 사업군 < 평가 <

제1절 사업군의 개요 및 특성

1. 사업군의 구성 및 주요 특성

□ 취약근로자 생계비대부 사업군 구성

- 취약근로자 생계비대부 사업군 중 평가 대상 사업은 생활안정자금 용자사업,¹²⁾ 산재근로자 생활안정자금 용자사업, 직업훈련 생계비 대부사업이며 최근 2년간의 각 사업 개요와 특성은 아래와 같음.
- 이 사업군에 포함되는 사업은 취약근로자가 목돈이 필요한 어떤 사건이 있을 때, 생계 유지에 필요한 소득 부족분을 지원해주는 것을 목적으로 하는 용자사업임.
- 대상자 선정시 연령과 같은 인구학적 특성에 따른 구분은 두지 않고 있으며 욕구(needs), 종사상 지위, 소득을 자격조건으로 하고 기타 부가적인 조건을 부과하고 있음

□ 취약근로자 생계비대부 사업군 특성

- 생활안정자금 용자사업, 산재근로자 생활안정자금 용자, 직업훈련 생계비 대부 사업 각각의 계획상 예산, 실제 집행 실적 및 지원자 규모를 통해 취약근로자 생계비 지원실행계획상 지원대상자 규모, 예산, 실제 수급자 규모를 통해 취약근로자 생계비대부 사업군의 특성을 살펴봄.
 - 3가지 집계자료의 총계를 집계하여 계획상 지원대상자 규모와 실제 수급자 규모가 어느 정도 부합하는지를 알아봄.

12) 임금체불근로자 생계비대부사업은 2010년부터 근로자 생활안정자금과 예산을 통합하여 사용하고 있어서, 통합하여 분석함

- 원칙적으로 보자면 중복이 있을 수 있지만, 취약근로자 생계비 지원 사업은 모두 근로복지공단에서 운영하고 있으며, 한 근로자당 용자받을 수 있는 최대 한도액이 2,000만 원으로 정해져 있고 이를 관리하기 때문에 중복은 고려하지 않음.

○ 지원 규모(계획)

- 2015년 사업별 지원 규모를 보면 근로자 생활안정자금 용자사업 1,244억 원, 산재근로자 생활안정자금 용자사업 216억 원, 직업훈련 생계비 대부사업 300억 원으로 총 1,760억 원임.
- 2016년의 경우 근로자 생활안정자금 용자사업 1,000억 원, 산재근로자 생활안정자금 용자사업 190억 원, 직업훈련 생계비 대부사업 285억 원으로 총 1,475억 원임.

○ 집행 실적

- 2015년 사업별 집행 실적을 보면 근로자 생활안정자금 용자사업 1,108억 원, 산재근로자 생활안정자금 용자사업 192억 원, 직업훈련 생계비 대부사업 289억 원으로 총 1,589억 원임.
- 2016년의 경우 근로자 생활안정자금 용자사업 913억 원, 산재근로자 생활안정자금 용자사업 164억 원, 직업훈련 생계비 대부사업 280억 원으로 총 1,357억 원임.

○ 지원자 규모

- 2015년 근로자 생활안정자금 용자사업 지원자 규모는 16,113명이고, 산재근로자 생활안정자금 용자사업은 1,969명, 직업훈련자 생계비 대부사업은 9,830명으로 총 27,912명임.
- 2016년 지원자 규모는 근로자 생활안정자금 용자사업 14,640명, 산재근로자 생활안정자금 용자사업 1,765명, 직업훈련자 생계비 대부사업은 9,090명으로 총 25,495명으로 집계됨.

<표 6-1> 취약근로자 생계비대부 사업군 특성

연도	구분		생활안정자금 용자	산재근로자 생활안정자금 용자	직업훈련 생계비 대부	합계
2015	예산(계획)	억 원	1,244	216	300	1,760
	집행 실적	억 원	1,108	192	289	1,589
	지원자 규모	명	16,113	1,969	9,830	27,912
2016	예산(계획)	억 원	1,000	190	285	1,475
	집행 실적	억 원	913	169	280	1,362
	지원자 규모	명	14,640	1,765	9,090	25,495

자료: 고용노동부 내부자료

○ 각 사업별로 개요와 특성에 대해 살펴보면 아래와 같음.

2. 사업별 개요

가. 생활안정자금 용자사업

○ 개요

- 혼례, 자녀학자금, 본인 및 가족의 의료비, 임금체불, 부모요양, 장례, 임금 감소 등 갑자기 목돈이 필요한 사건이 있는 취약근로자에게 낮은 이율로 생계비를 용자해주는 제도로써 1993년부터 시행됨.
- 재원은 근로자복지진흥기금임. 복지진흥기금은 복권 및 복권기금법에 따라 조성된 기획재정부 복권위원회 복권기금을 재원으로 함.
- 자금이 필요한 상황의 정의
 - 혼례비: 본인 또는 자녀의 혼례가 있을 때
 - 자녀 학자금: 고등학교 재학자녀의 학자금이 필요할 때
 - 의료비: 본인 또는 피부양자인 가족이 치료비, 산후조리 및 요양시설 이용에 드는 비용이 필요할 때
 - 임금체불 생계비: 용자신청일 이전 1년동안 1개월(건설일용근로자의 경

우 5일분) 이상 임금이 체불되었을 때

- 부모요양비: 부양하는 본인 및 배우자의 부모 또는 조부모가 노인성 질환으로 진단되어 향후 요양이 필요할 때
- 장례비: 본인, 배우자, 부양하는 본인 및 배우자의 부모 또는 조부모가 사망하였을 때
- 임금감소 생계비: 소속사업장의 경영상 이유에 의한 조치로 임금이 감소한지 3개월 이상 경과하고 그 감소액이 이전 3개월간의 월평균소득의 30% 이상 감소했을 때
- 소액생계비: 개인사정으로 인한 휴직, 계절사업 등 소속된 사업장의 사업구조상의 이유로 월 소득이 직전 달의 월 소득에 비하여 30% 이상 감소하였을 때

○ 선정기준

- 위에서 설명한 자금이 필요한 상황 중 어느 하나에 해당하는 사유로 생활안정이 침해될 가능성이 있는 임금근로자로서, 근속기간 및 소득요건을 기준으로 적용되는데 상세한 요건은 종사상 지위에 따라서 달라짐.
- 용자재원 부족이 예상될 경우 선발 우선순위에 따라서 선발: 임금체불 생계비와 소액생계비를 제외한 사업들은 사업규정의 구성요소별 점수에 따라서 종합점수를 산정한 후 점수가 높은 순으로 선발. 합계점수가 동일할 경우 용자종류, 월평균 소득, 가계 종합소득, 사업장 규모, 업종의 점수가 높은 순으로 선발
- 다만 임금체불 생계비 대부와 소액 생계비는 이런 기준을 적용하지 않음. 용자재원의 부족이 예상될 경우 예비선발을 실시함.
 - 임금체불 생계비 대부사업의 용자 우선순위는 월 평균 소득이 낮은 근로자, 체불기간이 긴 근로자, 체불총액이 많은 근로자, 중소기업체 생산직 근로자 순임.
 - 소액생계비 대부사업의 용자 우선순위는 감소된 후 월 소득이 낮은 근로자, 소득감소 비율이 큰 근로자 순임.

<표 6-2> 근로자 생활안정자금 신청 근속기간 및 소득 요건

연도	용자 종류	종사상 지위 및 근속기간		소득기준	
2015	혼례비, 자녀학자금, 의료비, 부모요양비, 장례비	근로자	용자신청일 현재 소속 사업장에서 3개월 이상 근로 중	정규직 근로자	월평균 소득 255만 원 이하
		일용근로자	용자신청일 이전 90일 이내에 근로일수가 45일 이상	비정규직 근로자	소득기준 비적용
	임금체불 생계비	근로자	임금체불사업장의 재직 근로자	근로자	부부합산 연간소득이 5241만 원 이하
		건설일용 근로자	건설일용근로자는 신청일 이전 180일 이내에 근로일수가 30일 이상	건설일용 근로자	소득기준 비적용
	임금감소 생계비	근로자	현재 사업장에 6개월 이상 근속 중	근로자	신청일 이전 3개월간 월평균 소득 179만 원 이하
	소액 생계비	근로자	용자신청일 현재 소속 사업장에서 3개월 이상 근로 중	근로자	용자대상 소득이 179만 원 이하
		일용 근로자	일용근로자는 신청일 이전 180일 이내에 근로일수가 45일 이상	일용 근로자	
2016	혼례비, 자녀학자금, 의료비, 부모요양비, 장례비	근로자 ¹⁾	용자신청일 현재 소속 사업장에서 3개월 이상 근로 중	정규직 근로자	월평균 소득 ³⁾ 239만 원 이하
		일용근로자	용자신청일 이전 90일 이내에 근로일수 ²⁾ 가 45일 이상	비정규직 근로자 ⁴⁾	소득기준 비적용
	임금체불 생계비	근로자 ¹⁾	임금체불사업장의 재직 근로자	근로자	부부합산 연간소득이 4,300만 원 이하
		건설일용 근로자	건설일용근로자는 신청일 이전 180일 이내에 근로일수 ²⁾ 가 30일 이상	건설일용 근로자	소득기준 비적용
	임금감소 생계비	근로자 ¹⁾	현재 사업장에 6개월 이상 근속 중	근로자	신청일 이전 3개월간 월평균 소득 168만 원 이하
	소액 생계비	근로자 ¹⁾	용자신청일 현재 소속 사업장에서 3개월 이상 근로 중	근로자	용자대상 소득이 179만 원 이하
		일용 근로자	일용근로자는 신청일 이전 180일 이내에 근로일수 ²⁾ 가 45일 이상	일용 근로자	

주: 1) 근로자는 고용보험에 가입되어 있는 임금근로자 중 동일 사업에서 다른 기준을 갖는 일용근로자 혹은 건설일용 근로자를 제외한 사람을 말함

2) 근로일수란 고용보험법 시행규칙 별지 7호 서식의 고용보험 근로내용 확인신고서에 따른 근로일수를 말함

3) 세급공제전 소득을 말함

4) 비정규직 근로자는 기간제, 단시간, 파견, 일용 근로자를 말함

<표 6-3> 근로자 생활안정자금 선발 점수기준

용자종류	배점 (30)	월평균 소득	배점 (20)	가계 종합소득	배점 (20)	사업장 규모	배점 (15)	업종 ¹⁾	배점 (15)
의료비, 부묘요양비	30	중위소득 40% 이하	20	하위 2분위 미만	20	50인 미만	15	1그룹	15
임금감소 생계비	24	중위소득 50% 이하	15	하위 3분위 미만	15	50~100 인 미만	11	2그룹	11
장례비	18								
자녀학자금	12	중위소득 60% 이하	10	하위 4분위 미만	10	100~300 인 미만	7	3그룹	7
혼례비	6	중위소득 67% 이하	5	하위 4분위 이상	5	300인 이상	3	4그룹	3

가점: 비정규직(+5), 북한이탈주민(+3)

주: 업종 그룹은 다음과 같이 나뉨. 1그룹(C 제조업), 2그룹(H 운수업, I 숙박 및 음식점업, G 도매 및 소매업), 3그룹(J 출판, 영상, 방송통신 및 정보 서비스업, N 사업시설관리 및 사업지원서비스업, Q 보건업 및 사회복지 서비스업, F 건설업, M 전문, 과학 및 기술 서비스업, S 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업)`, 4그룹(R 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업, E 하수, 폐기물 처리, 원료 재생 및 환경 복원업, B 광업, P 교육 서비스업, K 금융 및 보험업, L 부동산업 및 임대업, D 전기, 가스, 증기 및 수도사업, ※ 그외 명시되지 않은 기타 업종)

○ 지원규모(계획)와 단위

- 계획상 지원규모는 2015년 1,244억 원, 2016년 1,000억 원으로 집계됨.
- 지원대상자 단위는 개인임.

○ 급여 유형 및 지급 주기

- 급여는 현금으로 지급되며, 비정기적으로 지급되고 있음.

○ 용자한도액과 용자조건

- 용자한도액은 용자종류에 따라 상이하며, 용자조건은 연리 2.5%
- 용자조건은 1년 거치 3년 매월 균등 분할상환(소액생계비 대출은 1년 거치 1년 매월 균등분할상환)
- 보증방법은 근로자 신용보증지원제도를 이용(보증료 연 0.9%¹³⁾ 선공제)

○ 집행 실적

- 집행 실적은 2015년 1,108억 원, 2016년 913억 원임.

13) 임금채불 생계비의 경우는 1.0%를 선공제 함

○ 수급자 규모

- 2015년 12월 기준 생활안정자금 수혜자는 총 16,113명이고, 2016년 12월 기준으로는 총 14,640명임.

<표 6-4> 근로자 생활안정자금 용자 한도액 및 신청기한

사업명	용자한도액	신청기한
혼례비	1,000만 원 범위 내	결혼일 전후 90일 이내, 또는 혼인신고일로부터 90일 이내
자녀 학자금	1,000만 원 범위 내에서 자녀 1인당 연 500만 원	자녀 고등학교 재학기간 중
의료비	1,000만 원 범위 내에서 실비용(50만 원 이상 용자신청 가능)	의료비 납부일 또는 요양개시일로부터 1년 이내
임금체불 생계비	1,000만 원 범위 내에서 임금체불액	임금체불 상태가 해소되기 전으로 체불된 날부터 1년 이내
부모 요양비	1,000만 원 범위 내에서 부모 또는 조부모 1인당 연 500만 원	노인성질환 진단서 발급일로부터 90일 이내
장례비	1,000만 원 범위 내	사망일로부터 90일 이내
임금감소 생계비	1,000만 원 범위 내에서 임금감소액	사유 진행 중 또는 사유 종료일로부터 10일 이내
소액생계비	200만 원 범위 내	사유 발생일로부터 6개월 이내

나. 산재근로자 생활안정자금 용자

○ 개요

- 산업재해근로자와 유족의 생활안정을 도모하기 위하여 의료비, 혼례비, 장례비, 차량구입비, 주택이전비, 사업운영자금, 취업안정자금이 필요한 경우 장기저리로 생활안정자금을 대부
- 재원은 산업재해보상보험및예방기금
- 자금이 필요한 상황의 정의
 - 의료: 본인, 배우자, 직계가족의 의료비 지출이 있는 경우
 - 혼례: 본인 또는 자녀의 혼례가 발생한 경우
 - 장례: 본인, 배우자, 직계가족의 사망으로 장례가 발생한 경우

- 차량구입: 본인 또는 유족이 생계 및 생활을 위하여 자동차(건설기계 포함)를 구입한 경우
- 주택이전: 본인 또는 유족(수급권 1순위자)이 주택을 이전한 경우
- 사업운영자금: 직업재활업무 처리규정에 따라 산재근로자 창업지원사업의 지원이 확정되어 그 점포운영을 위한 자금이 필요한 경우
- 취업안정자금: 장해판정자(1급~9급) 중 직업에 복귀하여 3개월 이상 취업한 경우 그 취업유지를 위해 비용이 필요한 경우

○ 선정기준

- 위에서 설명한 위기상황 중 어느 하나에 해당하는 사유로 생계유지가 곤란한 산재근로자 및 유족으로서 산재 장해판정 기준이 적용됨¹⁴⁾
- 산재 장해판정기준은 용자의 종류에 따라서 달라짐.

<표 6-5> 산재근로자 생활안정자금 신청 장해판정 기준

용자 종류	용자기준
의료비, 혼례비, 장례비	<ul style="list-style-type: none"> - 상병보상연금 수급권자 - 장해등급 제1급부터 제9급까지 결정받은 자 - 5년 이상 장기요양 중인 이황화탄소(CS₂) 질병판정자 - 3개월 이상 요양중인 산재근로자로서 평균임금이 최저임금 이하에 해당하는 자
차량구입비, 주택이전비	<ul style="list-style-type: none"> - 산재보험법에 의한 사망근로자 유족급여 수급권자(방계 일시금 수급권자는 제외) - 상병보상연금 수급권자 - 장해등급 제1급부터 제9급까지 결정받은 자 - 5년 이상 장기요양 중인 이황화탄소(CS₂) 질병판정자
사업자금	- 직업재활업무 처리규정에 따라서 산재근로자 창업지원사업의 지원 확정자
취업안정자금	- 장해등급 제1급부터 제9급까지 결정받은 자

○ 지원규모(계획)와 단위

- 계획상 지원규모는 2015년 216억 원, 2016년 190억 원으로 집계됨.
- 지원대상자 단위는 개인임.

14) 이 사업은 이전에는 소득기준이 적용되지 않았지만, 2017년 3월부터는 소득기준이 적용되기 시작하였음. 소득기준은 일반 근로자 가구의 중위소득(3인가구 기준) 이하여야 함

○ 급여유형 및 지급주기

- 급여는 현금으로 지급하며, 비정기적으로 지급되고 있음.

○ 용자한도액과 용자 조건

- 용자한도액은 의료비, 혼례비, 장례비, 취업안정자금은 1,000만 원까지이고, 차량구입비, 주택이전비, 사업운영자금은 1,500만 원까지임.
- 용자조건은 연리 2%이고, 2년 거치 3년 균등분할상환
- 보증방법은 근로자 신용보증지원제도를 이용(보증료 연 0.7%)

○ 집행 실적

- 집행 실적은 2015년 192억 원, 2016년 164억 원

○ 수급자 규모

- 2015년 1,969명, 2016년 1,765명

다. 직업훈련 생계비 대부

○ 개요

- 직업훈련 중 생계비 대부제도는 실업자, 기간제 근로자 등 취약계층이 생계에 대한 걱정 없이 체계적인 훈련을 받고 더 나은 일자리로 이동할 수 있도록 지원하기 위해 2009년에 도입된 제도임.
- 재원은 고용보험 기금

○ 선정기준

- 고용노동부에서 인정하는 총 3주(21일) 이상의 대부대상 훈련과정¹⁵⁾에 참여 중이며 신청일 현재 훈련 잔여일수가 15일 이상인 사람¹⁶⁾

15) 개별 훈련 사이의 공백 기간이 7일 이내인 훈련은 총 합산 훈련기간이 3주(인터넷 원격 훈련의 경우 32시간) 이상인 경우 포함됨

16) 대부 신청일 이전 180일 이내에 30일 이상의 고용보험 피보험 일용근로내역이 있는 건설일용근로자가 12월부터 2월 사이에 훈련을 수강하는 경우에 한하여 2주 이상(3주 미만)의 훈련에 대해 대부할 수 있으며, 이 경우에는 훈련 잔여일수가 8일 이상인 경우에 한하여 대부요건을 인정함

- 비정규직 근로자와 실업자이지만, 고용보험 기금에서 예산이 지원되기 때문에 고용보험가입(경험)을 전제로 하고 있음.
- 비정규직 근로자: 고용보험 피보험자인 비정규직 근로자(기간제, 단시간, 파견, 일용근로자)
- 전직실업자: 고용보험 피보험자격을 상실한 자로서 현재 실업급여를 받지 않는 사람
- 연간소득액 기준은 다음과 같음.
 - 2015년 3월 7일까지: 비정규직 근로자는 연 소득액이 2,400만 원 이하인 자, 실업자는 배우자 소득을 합산하여 연소득 4,000만 원 이하인 자
 - 2015년 3월 8일 이후: 비정규직 근로자는 연 소득액이 3,000만 원 이하인 자, 실업자는 배우자 소득을 합산하여 연소득 4,000만 원 이하인 자
- 대부재원 부족 시 다음의 선발 우선순위에 따라서 선발. 합계점수가 동일할 경우 신청자격, 연간소득금액, 잔여 대부한도액, 훈련기간 고득점 순으로 선발함.

<표 6-6> 직업훈련 생계비 대부 항목별 배점표

신청자격		연간 소득금액		잔여한도액		훈련기간	
구분	배점 (40)	구분	배점 (20)	구분	배점 (20)	구분	배점 (20)
전직 실업자	40	1구간	20	1,000만 원	20	6월 이상	20
		2구간	15	600만 원 이상 1,000만 원 미만	15	4월 이상 6월 미만	15
비정규직	20	3구간	10	200만 원 이상 600만 원 미만	10	2월 이상 4월 미만	10
		4구간	5	200만 원 미만	5	2월 미만	5

주: 연간소득금액 구분은 배우자 합산 연간소득으로서 다음과 같음: 1구간(2,500만 원 이하), 2구간(2,500만 원~3,500만 원), 3구간(3,500만 원~5,000만 원), 4구간(5,000만 원~8,000만 원)

자료: 근로복지넷 홈페이지 <https://www.workdream.net>

○ 지원대상자 규모(계획)와 단위

- 지원대상자 규모는 예산으로 보면 2015년 300억 원, 2016년 285억 원이

며, 지원대상자 단위는 개인임.

○ 급여 유형과 지급주기

- 급여는 현금으로 지급되며, 매월 15일 지급됨(초회차는 대출 개시일 지급)

○ 용자한도액과 용자조건

- 연간 1인당 1천만 원 이내를 대부한도로 하고 있으며, 월별 대부 한도액은 50~200만 원 이내임
- 대출 이자는 연 1%
- 상환방법은 1년 거치 3년 매월 균등상환, 2년 거치 4년 매월 균등상환, 3년 거치 5년 매월 균등상환 중 신청자가 선택함
- 보증방법은 근로자 신용보증지원제도를 이용
 - 보증료율 연 1%로서 매월 대부 실행시마다 총 보증기간에 대한 보증료를 선공제한 후 대부금 지급

○ 집행 실적

- 2015년 집행 실적은 289억 원, 2017년은 280억 원

○ 수급자 규모

- 2015년 수급자는 9,830명, 2016년은 9,090명

제2절 설계관련 지표 평가

□ 취약근로자 생계비대부 사업군의 소득기준에 따른 대상자 규모 추정

- 취약근로자 생계비대부 사업군에 해당하는 사업은 세 사업 모두 지원이 필요한 사유(니즈)를 전제하고 있으며, 근로자 생활안정자금 용자사업과 직업훈련 생계비 대부사업은 소득기준과 종사상 지위 조건을 사용하고 있음.
- 특별한 지원이 필요한 사유는 일반 임금근로자의 경우는 혼인, 자녀학자금, 의료비, 임금체불, 부모요양, 장례, 임금감소이고, 산재근로자는 의료, 혼례, 장

례, 차량구입, 주택이전, 사업운영자금, 취업안정자금이며, 직업훈련 생계비 대부분은 직업훈련 참여임. 이 각각에 대하여 해당하는 근로자 및 실업자층을 추정하기가 현실적으로 불가능하고 본 연구가 각각 지원사유별로 분석하는 것이 아니기 때문에 이번 분석에서 각각의 니즈를 가진 모집단의 추정은 하지 않았음.

○ 또한 지원대상의 종사상 지위는 고용보험 피보험자인 임금근로자의 경우 건설일용근로자, 일용근로자, 비정규직 근로자(기간제, 단시간, 파견, 일용근로자), 일반근로자로 각 사안별로 다르고, 이외에도 전직 고용보험 피보험 실업자, 산재근로자 및 그 유족까지 복잡하게 나뉘고 있음. 각 용자내용별로 연구가 이루어지는 것이 아니라 취약근로자 생계비대부 사업을 통합해서 하고 있기 때문에, 종사상 지위를 고려하지 못했음.

○ 소득기준을 적용할 때 이들을 포괄할 수 있는 인구집단은 실업자와 취업자를 포괄하는 경제활동인구라고 판단됨.

- 근로자 생활안정자금 용자사업은 임금근로자를 대상으로 하고,
- 산재근로자 생활안정자금 용자사업은 취업자와 실업자를 대상으로 하고 있으며,¹⁷⁾
- 직업훈련 생계비 대부사업은 고용보험 가입이력이 있는 실업자와 고용보험 가입 비정규직 근로자(기간제, 단시간, 파견, 일용근로자)를 대상으로 하고 있음.

○ 따라서 세 사업 모두를 포괄하는 취약근로자 생계비대부 사업군의 소득 기준선은 실제로는 경제활동인구의 소득 기준선을 이용할 수 있다고 볼 수 있음.

- 다만 근로자 생활안정자금 용자사업과 직업훈련 생계비 대부사업은 대상자를 65세 이하로 한정하고 있기 때문에 본 연구에서는 65세 이하 경제활동인구의 수와 소득 기준선을 이용하기로 함.
- 산재근로자 생활안정자금 용자사업의 경우 산재근로자 및 유족 중에서는 65세 이상 대상자가 있을 것으로 추정되지만, 2015년과 2016년 대상자의

17) 산재근로자 생활안정자금 용자사업의 내용을 보면 취업과 무관하게 지원하는 사업(의료, 혼례, 장례, 주택이전)과 취업자에 대한 지원사업(차량구입, 창업지원, 취업안정자금)이 혼재되어 있음

소득 및 수급 자료에 대한 접근이 제한되어 분석에서 제외함.¹⁸⁾

- 특수직역연금 가입자(사학연금가입자는 2015년 말 282,467명, 2016년 말 313,156명, 공무원연금 가입자는 2015년 말 1,093,038명, 2016년 말 1,107,972명으로 추계) 또한 분석에서 제외해야하지만, 이들을 식별할 방법이 없어 제외시키지 않음.
- 또한 경제활동인구 중 고용보험 가입경험이 없는 실업자를 제외해야하지만, 이를 구분하기 어려워서 실업자 전체를 포함하였음.
- 한편 산재근로자 생활안정자금 지원사업이 평가 대상에서 제외되는 점을 감안하여 비임금근로자를 제외함.

○ 한국복지패널 11차와 12차 자료를 이용하여 추정한 65세 이하 임금근로자와 실업자의 수와 소득기준선을 충족하는 인구의 관계는 아래 <표 6-7>과 같음.

○ <표 6-7>에서 보듯이 개인소득이 상대적 빈곤선¹⁹⁾인 중위값의 50% 미만에 해당되는 임금근로자 및 실업자의 비율은 2016년 현재 24.6%로 추정되며, 이는 약 504만여 명에 해당되는 것으로 추정됨.

- 혼례비, 자녀학자금, 의료비, 부모요양비, 장례비 지원사업의 소득기준에 부합하는 근로자 및 실업자의 비율은 2016년 현재 54.5%로 추정되며, 이는 약 1,107만여 명에 해당되는 것으로 추정됨. 그러나 이 사업이 실업자를 제외한다는 점을 고려하면 실제로는 더 많은 근로자가 이에 해당할 것으로 추정됨.
- 임금감소생계비 및 소액생계비 지원대상자의 소득기준에 부합하는 근로자 및 실업자의 비율은 2016년 현재 34.7%(임금감소생계비), 38.2%(소액생계비)로 추정되며, 이는 약 712만여 명(임금감소생계비), 783만여 명(소액생계비)으로 추정됨.
- 임금체불생계비 지원대상자의 소득기준에 부합하는 가구의 비율은 2016년 현재 34.3%로 추정되며, 이는 367만 가구로 추정됨.

18) 취약근로자 생계비대부 사업 전체 지급실적에서 산재근로자 생활안정자금 융자사업이 차지하는 비중은 2015년과 2016년 모두 12% 정도로 나타나고 있음.

19) 기준선을 상대적 빈곤선이 아니라 최저임금으로 할 수도 있겠으나, 본 연구에서는 다른 지원항목들과의 형평성 유지를 위해서 상대적 빈곤선을 이용하였음.

- 직업훈련 생계비 대부사업 지원대상자 중 비정규직 소득기준에 부합하는 대상자의 비율은 2016년 현재 57.6%, 약 1,180만여 명으로 추정되고, 동일한 사업의 지원대상자 중 실업자 소득기준에 부합하는 가구는 30.8%, 약 329만 가구로 추정됨.

<표 6-7> 잠재 대상자 중 경제 취약계층 규모와 취약근로자 생계비대부 사업군 대상자 규모
(단위: %, 천 명, 천 가구)

	2016		2015	
	비율	사람수 (가구수)	비율	사람수 (가구수)
개인소득 중위 50%(상대적 빈곤선) 미만	24.6	5,049	25.0	4,930
개인소득 중위 40% 미만	17.5	3,586	17.8	3,515
개인소득 중위 60% 미만	33.3	6,817	33.9	6,679
임금감소 생계비 지원대상자 소득기준 이하	34.7	7,120	40.5	7,983
소액생계비 지원대상자 소득기준 이하	38.2	7,832	40.5	7,983
혼례비, 자녀학자금, 의료비, 부모요양비, 장례비 지원 대상자(일용근로자 제외) 소득기준 이하	54.5	11,170	60.0	11,832
직업훈련 생계비 대부사업 지원대상자 중 비정규직 소득기준 ¹⁾ 이하	57.6	11,804	59.0	11,631
직업훈련 생계비 대부사업 지원대상자 중 실업자 소득기준 ²⁾ 이하	30.8	3,299	31.5	3,269
임금체불생계비 지원대상자 소득기준(건설일용근로자 제외) ²⁾ 이하	34.3	3,675	47.7	4,952

주: 1) 2015년 3월 7일까지는 2,400만 원이었으나, 복지패널에서 전년도 소득을 매달 묻고 있지 않기 때문에 본 분석에서는 더 오랜 기간 기준이었던 3,000만 원을 기준으로 함

2) 복지패널에서는 부부합산소득만을 따로 구할 수 없기에 가구소득으로 함

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 머지데이터, 원자료. 임금근로자와 실업자만을 대상으로 하였음

□ 소득 및 재산기준에 따른 사업군 대상자의 빈곤층 포괄성

- 사업군의 포괄성을 평가하기 위해 빈곤층의 소득기준과 사업군의 소득기준을 교차분석한 결과는 다음과 같음. 취약근로자 생계비 대부사업의 소득기준은 모두 빈곤근로자와 빈곤가구를 포괄하고 있음.

<표 6-8> 빈곤층 중 취약근로자 생계비 대부사업 소득기준 해당자 비율

(단위: %)

	혼례비, 자녀학자금, 의료비, 부모요양비, 장례비 지원사업 소득기준 해당자	소액 생계비 소득기준 해당자	임금감소생계비 소득기준 해당자	비정규직 직업훈련 생계비 소득기준 해당자	실업자 직업훈련 생계비 소득기준 해당 가구	임금체불 생계비 소득기준 해당가구
빈곤 가구 중	-	-	-	-	100.0	100.0
빈곤층 인구 중	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-

주: 빈곤층 개인과 빈곤가구는 2015년과 2016년의 소득기준을 모두 만족하고 있음
 자료: <한국복지패널> 11차, 12차 머지데이터, 원자료

□ 소득기준의 빈곤층 표적화 비율

○ 포괄성이 빈곤층 가운데 사업군의 대상자가 얼마나 포함되는지를 보여주는 지표라면, 표적화율은 사업군 대상자 가운데 빈곤층이 얼마나 포함되는지를 보여주는 지표임.

- 앞에서 설명한 바와 같이 이 사업은 욕구가 있다는 것을 기본 전제로 비정규직 등을 감안하여 만들어진 사업으로서, 소득기준은 상용근로자에게 적용되는 경우가 대부분임. 이러한 한계를 전제하고, 소득기준을 중심으로 표적화 정도를 살펴보면 다음과 같음.

○ 아래의 <표 6-9>는 표적화의 정도를 비교하여 보여주는데, 취약근로자 생계비 대부 사업군의 소득기준 해당자 중 빈곤자(빈곤가구)의 비율을 알 수 있음.

○ 2016년을 기준으로 볼 때 임금감소생계비 지원기준 충족자 중 빈곤인구 비율은 70.9%, 소액생계비 지원기준 충족자 중 빈곤인구 비율은 64.5%, 혼례비, 자녀학자금, 의료비, 부모요양비, 장례비 지원대상자의 소득기준을 충족하는 사람 중 빈곤인구의 비율은 45.2%로 분석됨. 직업훈련생계비 대부 중 비정규직 지원기준 충족자 중 빈곤인구의 비율은 42.8%로 분석됨.

○ 직업훈련 생계비 대부 중 실업자가구 지원기준을 충족하는 가구 중 빈곤가구의 비율은 69.6%, 임금체불생계비 지원기준 충족가구 중 빈곤가구의 비율은 62.5%로 추정됨.

○ 2016년의 기준은 2015년의 기준보다 표적화율이 다소 높아진 것을 볼 수 있음.

<표 6-9> 취약근로자 생계비대부 사업 수혜기준 충족자 중 빈곤층 비율

(단위: %)

	임금감소생계비 지원기준 충족자 중		소액생계비 지원기준 충족자 중		혼례비, 자녀학자금, 의료비, 부모요양비, 장례비 지원기준 충족자 중		직업훈련 생계비 대부 비정규직 지원기준 충족자 중		직업훈련 생계비 대부 실업자가구 지원기준 ¹⁾ 충족가구 중		임금체불생계비 지원기준 ¹⁾ 충족가구 중	
	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015
빈곤 인구 비율	70.9	61.8	64.5	61.8	45.2	41.7	42.8	42.4	—	—	—	—
빈곤가구 ²⁾ 비율	—	—	—	—	—	—	—	—	69.6	64.4	62.5	42.5

주: 1) 여기서 가구소득은 가구 단위 소득으로 가구구성원 중 임금근로자와 실업자의 earned income만의 합을 말함

2) 여기서 빈곤가구의 빈곤선은 임금근로자와 실업자를 포함하고 있는 가구의 가구소득의 중위값의 50%를 말함(표 6-8의 가구소득)

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 머지데이터, 원자료

□ 사업간 중첩과 과잉지원의 가능성

- 사업별 대상자 선정기준을 비교할 때 근로자 생활안정자금 융자사업, 산재근로자 생활안정자금 융자사업, 직업훈련 생계비 대부사업 간에는 대상자 중첩의 문제가 발생할 수 있음. 심지어는 근로자 생활안정자금 융자사업의 세부 사업간에도 중첩의 문제가 발생할 수 있음.
- 그러나 각 사업은 생활상의 특정 필요가 발생하였다는 것을 전제로 지원 자격이 주어지기 때문에 사업간 대상자 중첩은 문제되지 않는다고 판단함.
- 다만 어떤 한 사람에게 너무 많은 금액이 융자되었을 경우 지원이 한 사람에게 쏠리는 문제뿐만 아니라 상환능력과 관련된 문제가 발생할 수 있음.
- 그러나 취약근로자 생계비 대부사업은 세 가지 사업 모두 근로복지공단에서 맡아서 하고 있으며, 근로자 일인당 융자 한도액은 2천만 원으로 정해져 있음. 즉, 한 사람이 세 가지 사업에서 돈을 융자받을 수는 있지만, 그 한도액이 2천만 원이기 때문에 과잉지원의 가능성은 구조적으로 차단되어 있음.

□ 대상자 규모의 모수추정을 위한 자료

- 제도의 설계는 각 사업별로 이루어지므로 대상자 모수 추정을 위한 자료의 유무는 사업별로 확인하는 것이 타당할 것임.
- 생활안정자금 용자사업의 경우 각 사업별 대상자의 모수에 대한 조사 또는 연구를 찾기는 불가능함.
 - 혼례와 장례의 경우 전체 발생 건수는 매년 조사되지만, 해당자 및 가족의 종사상 지위와 소득과 관련된 자료는 존재하지 않음. 자녀 학자금의 경우도 고등학교 재학생의 수는 알 수 있지만 그 부모의 종사상 지위와 소득을 알 수는 없음. 의료비와 부모요양비의 경우 개인정보 보호법을 논외로 하고 의료보험공단을 통해서 일회 50만 원 이상 지출한 사람 또는 1년 이내 요양관정을 받은 사람의 자료는 알 수 있지만, 그 사람의 부모나 자녀의 종사상 지위관련 자료를 알 수는 없음. 임금체불 생계비와 임금감소 생계비의 경우는 체불임금 또는 임금감소의 발생 자체를 알기 어려움. 즉, 취약근로자에게 지원이 필요한 사건이 발생하는 것은 현실이지만, 그 사건 발생자의 가구특성 및 소득을 조사한 어떠한 조사 자료도 존재하지 않으며, 실질적으로 그러한 조사 자체가 불가능하다고 볼 수 있음.
- 산재근로자 생활안정자금 용자사업의 경우 용자의 잠재적 대상자의 수는 알 수 있음. 그러나 그 산재근로자와 유족, 그리고 그 자녀 및 부모에게 혼례·장례, 학자금, 의료비, 임금체불, 부모요양, 임금감소 등의 사건이 발생하였는지 여부는 알 수 없음. 이들의 소득 분포 자료 또한 구할 수 없는 것이 현실임.
- 직업훈련생계비 대부사업의 경우 직업훈련자에 대한 정보는 존재하고 있지만, 직업훈련대상자 전체의 소득자료는 갖고 있지 않음.
- 결과적으로 사업군에 속하는 세 사업 모두 정확한 대상자 추정을 위한 조사나 연구성과를 갖추고 있지 않으며, 제도 설계의 특성 상 그것이 불가능하도록 되어 있음(<표 6-10>).

<표 6-10> 취약근로자 생계비대부 사업군의 대상자 추정 근거

	생활안정자금 용자	산재근로자 생활안정자금 용자	직업훈련 생계비 대부
잠재적 대상자 추정 근거	없음	없음	없음
추정의 주요 제약 요인	지원 사유	지원 사유	직업훈련자 소득정보 없음

자료: 고용노동부, 내부자료.

- 대상자에 대한 예측이 불가능한 상태에서의 예산계획 등은 전년도 예산의 집행 실적에 의존하여 작성될 수밖에 없는 바, 이러한 특성은 사업군의 효과성 관리를 어렵게 하여 장기적으로 사업군의 발전에 제약이 될 수 있음.

제3절 투입 및 집행 관련 지표 평가

□ 빈곤층의 빈곤 격차와 사업군 투입 예산

- 취약근로자 생계비대부 사업군의 예산이 ‘특별한 위험’을 가진 취약근로자 층의 위험을 해소하기에 충분한 양으로 투입되었는지를 평가하여야 할 것이지만, ‘특별한 위험’을 가진 취약근로자층을 규정할 방법은 없음.
- 주어진 대출금액이 각각의 특별한 위험에 드는 비용을 얼마나 커버할 수 있는가를 살펴볼 수 있는데, 문제는 이 지원금이 발생한 사건에 필요한 비용을 모두 지원해주는 것이 아니라 부족한 금액을 ‘대출’해주는 것으로 설계되었고, 각각의 사건별로 필요금액을 구할 수 없다는 한계가 있음.
- 본 연구에서는 취약근로자 생계비 대부 사업군에 대한 지원이 빈곤층의 빈곤 위험을 얼마나 해소시켰는가를 제한적으로나마 평가할 수 있다고 보아, 동 사업군의 빈곤격차의 감소에 대해서 평가할 것임.
 - 빈곤격차의 감소를 살펴보는 것은 가구의 빈곤선을 이용하였는데, 그 이유는 각 용자금이 개인에게 주어지지만, 특별한 사유는 가구의 구성원에게 발생한 특별한 사유를 말하므로 그 돈이 가구의 소득에 기여²⁰⁾한다고 판단하

20) 사실 지원금은 ‘용자’이기 때문에 어차피 상환하여야 할 돈이므로 진정한 의미의 ‘지원’은 아님. 정부의

였기 때문임.

○ 빈곤격차의 총액은 빈곤선과 개인의 시장소득의 격차를 개인의 수로 곱한 값의 총액을 의미함.

– 단, 비빈곤층의 경우 빈곤층과 달리 (빈곤선 - 개인시장소득)의 값이 음이 되는 바, 이는 정책적 지원이 필요 없는 경우로 간주하여 0으로 처리함.

– 2016년 소득을 기준으로 <한국복지패널> 자료를 이용하여 추정한 빈곤층(개인)의 연간 빈곤격차 총액은 약 2조 9,744억 원임.

○ 앞의 <표 6-6>에서 살펴본 바와 같이 2016년 사업군 예산 총액은 약 1,475억 원이나, 이 가운데 실제 급여로 집행된 실적의 총액은 약 1,362억 원임.

– 즉 취약근로자 생계비대부 사업군의 집행 실적은 이 돈이 모두 빈곤층에게 집행되었다고 가정한다면, 2016년 빈곤층 빈곤격차의 약 4.6%를 해소할 수 있는 금액임.

– 2015년의 경우는 집행실적이 다소 높았기 때문에 빈곤격차 해소율은 5.7%로 나타남.

<표 6-11> 취약근로자 생계비대부 사업군 예산과 빈곤격차 추정치

(단위: 억 원)

	생활안정자금 용자	산재근로자 생활안정자금 용자	직업훈련 생계비 대부	계(A)	빈곤격차(B)	A/B(%)
2015	1,108	192	289	1,589	27,677	5.7
2016	913	169	280	1,362	29,774	4.6

자료: 고용노동부 내부자료; 한국복지패널 11차 및 12차.

○ 이와 같은 취약근로자 생계비대부 사업군의 예산 투입규모가 빈곤층 해소를 위해 과다/과소한지는 단정적으로 판단하기 어려움.

– 취약근로자 생계비대부 사업의 목적이 빈곤층 빈곤격차 해소가 아니기 때문임.

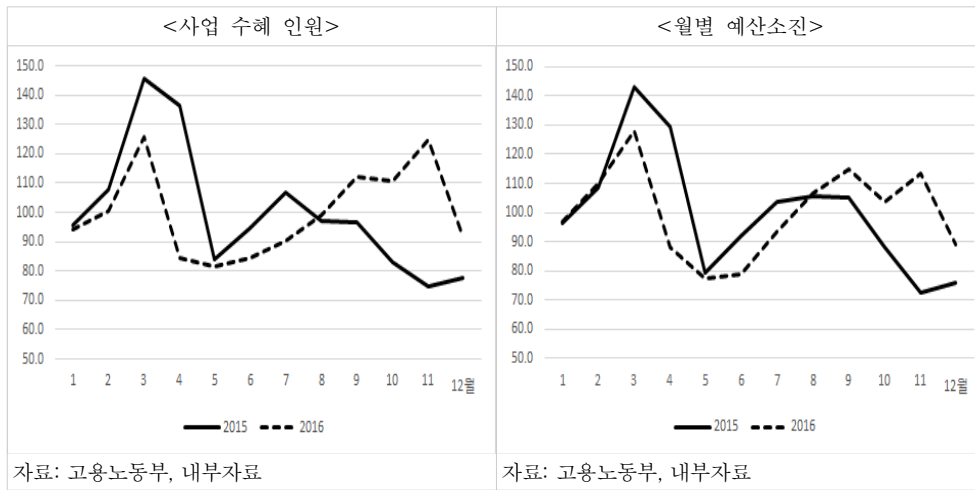
‘용자’사업을 분석할 때 시중 금리와의 차액만큼을 ‘지원’해준 금액으로 계산하기도 하지만, 본 연구에서는 이 지원이 당장의 생계에는 보탬이 된다는 면을 고려하여 지원액 전체를 분석대상으로 하였음

□ 기타 사업군의 투입 관련 지표

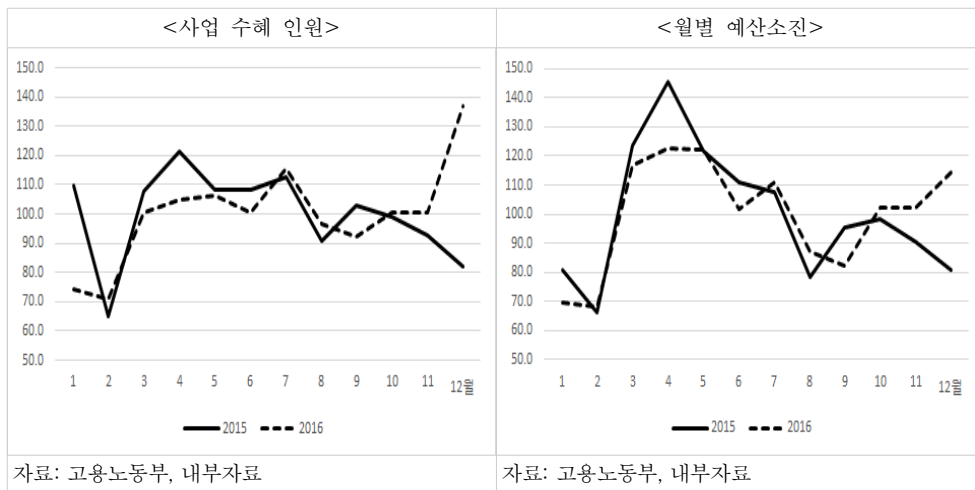
- 총 예산 가운데 급여로 집행된 예산의 비율은 2016년 92.3%, 2015년 90.3%임.
- 욕구 해결이 특정 재화와 서비스에 한정될 수 없다는 점을 고려할 때 사업들의 주요 급여 형태가 현금인 것은 적절하다고 판단됨.
 - 사업군의 주 목적은 특정 사건으로 인하여 금전적 필요가 급증하거나 소득이 감소하였을 때 이를 지원해주는 것이기 때문임.
- 사업지원에 있어 연 평균 지원자에 비해서 차이가 큰 달이 존재함.
 - 아래의 [그림 6-1], [그림 6-2], [그림 6-3]은 생활안정자금 용자, 직업훈련 생계비 대부사업, 그리고 전체 취약근로자 생계비대부 사업군에 대한 지원자가 월별로 어떻게 분포되어 있는지를 보여줌.²¹⁾
 - 2016년을 기준으로 연평균 수혜자(약 1,978명)을 100으로 간주하였을 때 1월 수혜자는 평균의 86.7%, 2월 수혜자는 평균의 89.1%로 그 비율이 낮았음. 2015년의 경우 연평균 수혜자(2,162명) 대비 수혜자 수가 가장 낮은 달은 12월(79.3%)과 11월(81.5%)로 나타났음.
 - 이를 보면 수혜자의 증감이 계절별 편향성을 갖는다고 보기는 어려웠음. 사실 직업훈련 생계비 대부사업의 경우 건설일용근로자를 대상으로 동절기 용자금을 지급하도록 되어 있지만, 2015년과 2016년의 자료를 보면 이를 추정하기 어려웠음.
- 월별 사업지원 실적을 금액으로 파악할 경우에도 월별 차이가 있었음.

21) 산재근로자 생활안정자금 용자에 대한 월별 집행액을 얻을 수 없어서, 이는 분석에서 제외하였음

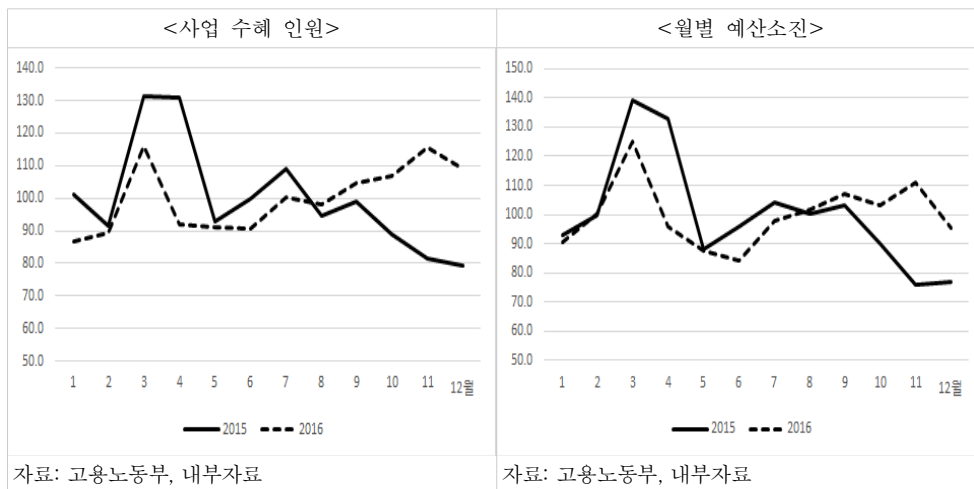
[그림 6-1] 근로자 생활안정자금 융자사업의 월별 집행 실적 비교(연평균=100)



[그림 6-2] 직업훈련 생계비 대부사업의 월별 집행 실적 비교(연평균=100)



[그림 6-3] 취약근로자 생계비 대부사업의 월별 집행 실적 비교(연평균=100)



제4절 산출 관련 지표 평가

□ 빈곤층 대비 수급자 비율

- 앞의 2절에서는 취약근로자 생계비대부 사업군의 소득기준을 충족하는 집단이 빈곤층 가운데 몇%에 해당되는지를 살펴 본 바 있음.
- 이 절에서는 사업군 설계 상의 대상자가 아닌 실제 수급자가 빈곤층의 몇 %에 해당되는지를 살펴볼 것임²²⁾
- 취약근로자 생계비대부 사업군의 세 사업 중 하나라도 수혜를 받은 개인의 수는 2016년 25,495명, 2015년 27,912명임(<표 6-6> 참조).
 - － 앞에서 언급한 바와 같이 취약근로자 생계비대부 사업군의 사업설계는 중복을 허용하되 용자액 한도를 2,000만 원으로 정해놓았음. 자료의 한계 상 특정 개인이 어떤 용자를 받았는지를 확인할 수 없어서 용자금의 중복여부는 검토하지 못함.

22) 산재근로자 생활안정자금 용자사업은 2015년과 2016년 소득 자료가 없기 때문에 분석에서 제외하였음. 각 사업 수혜자는 중복되지 않은 것으로 가정하여 분석하였음.

<표 6-12> 취약근로자 생계비대부 사업의 수혜자 분포

	생활안정자금 용자		산재근로자 생활안정자금 용자		직업훈련 생계비 대부		합계	
	명	%	명	%	명	%	명	%
2015	16,113	57.7	1,969	7.1	9,830	35.2	27,912	100.0
2016	14,640	57.4	1,765	6.9	9,090	35.7	25,495	100.0

자료: 고용노동부 내부자료

○ 2016년 사업군의 수급자 중 개인 소득정보를 얻을 수 있는 생활안정자금 용자 사업과 직업훈련 생계비 대부사업의 수급자수(23,730명)는 2절에서 제시된 빈곤층 추정인구(5,049,000명)의 약 0.5%에 해당됨.

- <표 6-12>의 수급자를 앞의 2절에서 제시된 빈곤층 및 기타 소득 및 재산 기준 해당 인구와 비교하면 다음 <표 6-13>과 같은 수급자 비율을 얻을 수 있음.
- 취약근로자 생계비대부 사업 전체 수혜자 중 빈곤선 이하의 비율은 2016년을 기준으로 볼 때 47.6%이고, 사업별로는 생활안정자금 수혜자 중에서는 29.4%, 직업훈련 생계비 대부사업 수혜자 중에서는 77.0%를 나타냄.
- 이러한 결과는 직업훈련 생계비 대부사업 자체가 실업자 및 비정규직만을 대상으로 하고 있고, 실업자에 대한 가점이 훨씬 더 크게 작용하여서 결과적으로 전체 수혜자 중 90% 이상이 실업자인 것에 기인한다고 판단함.
- 이러한 결과가 시사하는 바는 취약근로자 생계비 대부사업의 기준에는 소득 기준뿐만 아니라, 욕구 기준과 비정규직 근로자 기준 등이 있기 때문에, 이 사업의 설계지표 중 소득만 보고 지표 전체를 평가하기는 어렵다는 점임.

<표 6-13> 취약근로자 생계비대부 사업 수혜자 중 빈곤층, 소득기준 만족자 비율(2016년도)

(단위: %)

구분	생활안정자금 수혜자(A) 중		직업훈련생계비 수혜자(B) 중		취약근로자 생계비 대부사업 전체 수혜자 (A+B) 중	
	2016	2015	2016	2015	2016	2015
빈곤 인구 비율	29.4	25.9	77.0	76.7	47.6	45.2
혼례비, 자녀학자금, 의료비, 부모요양비, 장례비 대부 소득기준 충족자 비율 ¹⁾	94.4	92.0	94.1	95.7	94.2	93.4
임금감소 생계비 대부 소득기준 충족자 비율	53.1	56.3	84.6	87.2	65.2	68.0
소액생계비 대부 소득기준 충족자 비율	60.7	56.3	86.6	87.2	70.6	68.0
비정규직 직업훈련 생계비 대부 소득기준 충족자 ²⁾ 비율	95.3	90.3	95.0	95.4	95.1	92.2

주: 1) 일용근로자는 제외한 기준임

2) 비정규직에 대한 기준임

자료: 고용노동부 내부자료

□ 취약근로자 생계비대부 사업군 급여의 충분성

○ 취약근로자 생계비대부 사업군은 사업군의 수혜자와 비수혜자의 정보가 동시에 제공되는 자료가 없음. 따라서 이 사업군 급여의 충분성을 분석하기 위해서는 복지패널을 이용하여 전체 빈곤층의 빈곤갭을 구하고, 생계비 대부를 받은 수혜자의 소득정보와 급여정보를 이용하여 사업군의 급여가 전체 빈곤층의 빈곤격차를 해소하는 데 얼마나 기여하는가를 분석해야 할 것임.

– 또한 산재근로자 생활안정자금 용자사업 수혜자의 소득정보가 없기 때문에, 본 연구에서는 생활안정자금 용자사업 수혜자와 취약근로자 생계비대부사업 수혜자의 소득자료만을 이용하여 분석하였음.

○ 그러나 일시적 필요자금을 1회성으로 지급하는 대부사업에 대하여 빈곤격차 해소율을 구하는 것이 과연 적절한 것인지는 의문의 여지가 있음.²³⁾ 다시 말해서 대부금은 1회성으로 지급되는 것으로서, 이를 지속적인 플로우의 개념으로

23) 일시적으로 지급되는 대출금을 월소득으로 비교해보면, 사업군 수급자들이 받는 급여의 빈곤격차 해소율은 약 545% 추정됨. 사업군 수급자의 평균 소득은 약 월 40만 7천 원이며, 이들의 빈곤격차(기준중위소득 50%선과의 차이)는 약 64만 3천 원원, 급여의 평균은 약 351만 원으로 분석됨

보기는 어려움. 따라서 본 연구에서는 이 융자금의 최소한 1년 이상 거치된다는 점에 착안하여, 융자금을 1년 동안 정액으로 지급되는 것으로 가정하고 지급액을 12로 나누어서 매월 지급평균액을 구하였음.²⁴⁾ 이 방식은 뒤의 분석에서도 동일하게 적용하기로 함.

○ 2016년 취약근로자 생계비대부 사업군 급여의 빈곤격차 해소율을 보면 빈곤선 이하 수급자의 소득 평균은 64만 9,121원이고, 빈곤격차 평균은 70만 879원이고, 급여합 평균은 33만 5,702원으로 나와서 빈곤격차 해소율은 47.9%로 나타남.

－ 생활안정자금 융자사업의 빈곤격차 해소율은 155.2%로 나타나고, 직업훈련생계비 대부사업의 빈곤격차 해소율은 26.8%로 나타남.

<표 6-14> 취약근로자 생계비대부 사업군 급여의 빈곤격차 해소율-급여별

(단위: 원/월, %)

		비율	소득평균(A)	빈곤격차 평균(B)	급여합 평균(C) ¹⁾	빈곤격차해소율 (D=100*C/B)
2016	전체	100.0	659,121	700,879	335,702	47.9
	생활안정자금 융자사업	38.0	1,057,012	302,988	470,213	155.2
	직업훈련생계비 대부사업	62.0	414,737	945,263	253,086	26.8
2015	전체	100.0	621,224	708,776	340,176	48.0
	생활안정자금 융자사업	35.6	1,044,638	285,362	522,376	183.1
	직업훈련생계비 대부사업	64.4	387,085	942,915	239,423	25.4

주: 급여합 평균은 대출금액을 12로 나눈 것을 이용하였음
자료: 고용노동부 내부자료, 복지패널 11차, 12차

○ 한편 사업군 수급자를 소득수준별로 세분하여 각 집단이 받는 급여의 빈곤격차 해소 효과를 비교할 수 있음.

－ 수급자를 기준 중위소득 대비 10%p단위로 구분하여 소득계층을 세분하였음.

24) 더 엄격하게 하려면 사실 이들에게 지원되는 돈은 상황이 필요한 대출금이기 때문에, 시중금리와 격차 정도만 지원된 것으로 볼 수 있을 것임. 그러나 이들이 당장 지원이 필요한 사건이 있고, 그 사건에 필요한 자금을 지원해주고 1년 이상의 거치기간이 있다는 점에 착안하여 융자금을 월 단위 플로우로 바꾸어서 계산하였음. 만일 이를 거치기간 3년 동안의 매월 수입인 것으로 가정하면 빈곤격차 해소율은 더 낮아질 것임

- 중위소득 40% 이상인 집단을 제외하고 보면, 2016년의 경우 빈곤격차 해소율이 가장 높은 집단은 기준 중위소득의 30~40%에 해당하는 계층으로 이 집단의 빈곤격차해소율은 95.1%로 나타남.
- 다음으로 높은 집단은 소득이 기준 중위소득의 20~30%인 집단으로, 이 계층에 대한 사업군의 빈곤격차 해소율은 44.9%로 나타남.
- 취약근로자 생계비대부 사업의 자격 기준선이 기준중위소득의 50%보다 높기 때문에, 이 사업의 빈곤격차 해소율이 대체적으로 높게 나타남.
- 각 소득구간별 빈곤격차 해소율은 아래의 <표 6-15>와 같음.

<표 6-15> 취약근로자 생계비대부 사업군 대부액의 빈곤격차 해소율- 소득구간별

(단위: %, 명, 만 원/월)

	구분	비율	인구	소득(A)	빈곤격차(B)	급여합(C)	빈곤격차 해소율 (D=100*C/B)
2016	전체	100.0	23,730	133.0	33.4	41.9	125.5
	소득 0	6.0	1,417	0.0	136.0	24.8	18.2
	중위 10% 미만	14.9	3,536	5.9	130.1	25.1	19.3
	중위 10~20%	5.2	1,235	40.5	95.5	28.2	29.6
	중위 20~30%	6.0	1,425	68.3	67.7	30.4	44.9
	중위 30~40%	7.7	1,838	95.7	40.3	38.3	95.1
	중위 40% 이상	66.1	15,696	179.2	2.8	48.2	1,742.3
2015	전체	100.0	25,942	138.5	32.0	44.9	140.2
	소득 0	6.1	1,571	0.0	133.0	24.3	18.3
	중위 10% 미만	15.3	3,972	5.5	127.5	24.4	19.2
	중위 10~20%	5.0	1,287	40.1	92.9	26.6	28.6
	중위 20~30%	5.2	1,341	66.9	66.1	30.8	46.6
	중위 30~40%	7.2	1,880	93.9	39.1	39.6	101.4
	중위 40% 이상	67.3	17,462	186.4	2.4	52.5	2,192.1

자료: 고용노동부 내부자료, 복지패널 11차, 12차.

제5절 성과 관련 지표 평가 - 빈곤 완화 효과

□ 취약근로자 생계비대부 사업군이 빈곤 감소에 미친 효과

- 취약근로자 생계비대부 사업군의 급여가 빈곤완화에 미친 효과를 빈곤율 완화 효과와 빈곤층 빈곤격차 완화효과 등 두 가지 지표를 통해 분석
- 이를 위해 비빈곤층이나 비수급층의 소득실태에 대한 자료가 필요하므로 이 절에서는 <한국복지패널> 가구데이터 원자료를 이용해야 함. 그러나 동 자료는 취약근로자 생계비 대부사업 수급여부에 대한 정보를 포함하고 있지 않음.
- 취약근로자 생계비대부 사업군 원자료의 급여액 정보를 이용할 경우 급여의 합이 빈곤격차를 얼마나 줄일 수 있는지를 분석하는 것은 가능하지만, 빈곤율을 얼마나 감소시키는지에 대한 영향은 분석할 수 없는 한계가 존재함.
- 분석 결과 취약근로자 생계비 대부사업 중 빈곤선 이하 소득자에게 지급된 수급액은 <표 6-16>과 같음.

<표 6-16> 취약근로자 생계비대부 사업의 수급자 및 대부액의 소득별 분포

(단위: 만 원)

구분	2016				2015			
	비율		수급액		수급자		수급액	
	명	%	기준선 아래	기준선 위	명	%	기준선 아래	기준선 위
개인소득 중위 50% 미만	11,301	47.6	4,552,525	7,374,797	11,712	45.2	4,780,808	9,188,538
개인소득 중위 40% 미만	8,003	33.7	2,833,715	9,093,607	8,460	32.6	2,955,383	11,013,963
개인소득 중위 60% 미만	14,808	62.4	6,558,422	5,368,900	15,217	58.7	6,887,166	7,082,180

자료: 고용노동부 내부자료

- 복지패널에서 빈곤격차비율을 계산하면 2016년의 경우 빈곤격차비율은 빈곤선 기준이 중위소득의 50%일 때 43.36%임. 이 빈곤격차비율에 빈곤선 이하 사람들에게 지급된 취약근로자 생계비 대부사업의 액수를 12로 나누어서 매월 지급되는 플로우로 생각하고 이를 더할 경우, 빈곤격차비율은 변화함. 2016년 자료에서 빈곤격차비율의 감소폭은 0.055%p이고, 빈곤격차비율의 감소율은 0.127%로 추정됨.

<표 6-17> 취약 근로자 생계비대부 사업군의 빈곤 완화 효과

(단위: %)

빈곤지표	연도	기준선	시장소득 (A)	시장소득+취약근로 자 생계비대부사업 (B)	빈곤감소폭 (C=A-B, %p)	빈곤감소율 (D=C/A, %)
빈곤격차 비율	2016	중위 50%	43.360	43.305	0.055	0.127
		중위 40%	45.629	45.568	0.061	0.134
		중위 60%	40.954	40.905	0.049	0.120
	2015	중위 50%	42.212	42.152	0.061	0.144
		중위 40%	44.036	43.970	0.066	0.150
		중위 60%	40.294	40.240	0.054	0.133

주: 기초생활보장 사업군, 노인·장애인 대상 소득지원 사업군의 경우 빈곤 완화 효과를 소수점 첫째자리까지 표기하였으나 본 사업군의 빈곤 완화 효과는 차이가 근소하여 소수점 셋째자리까지 표기함.

자료: 고용노동부 내부자료, 복지패널 11차, 12차

○ 비록 결과치를 구했다 할지라도, 취약근로자 생계비대부 사업에 대하여 여러 가지 가정을 거듭하여 빈곤해소에 초점을 둔 결과를 구하는 것이 과연 이 사업의 본래의 목적과 부합하는가는 의문의 여지가 있음.

- 취약근로자 생계비 대부사업을 빈곤해소의 관점에서 지표를 계산하는 것은 여러 가지 무리한 가정이 필요함.
 - 취약근로자 생계비 대부사업은 결국 상환이 필요한 대출금임에도 불구하고 소득지원으로 계산해야 하는 점,
 - 위와 같은 한계가 있기 때문에 시장소득을 기준으로 빈곤 감소 효과를 계산했을 경우 실제로 대상자들이 체감하는 효과와는 차이가 클 수 있다는 것임.
- 취약근로자 생계비 대부사업은 빈곤해소가 주목적이 아니라, 특별한 자금 수요가 발생한 취약근로자에게 이를 해소할 수 있도록 해주는 것이 목적임.

제6절 소결

□ 취약근로자 생계비대부 사업군의 의미와 특징

- 취약근로자 생계비대부 사업군은 소득보장 사업들 가운데 실업자 및 비정규직·저소득 근로자등 취약근로자들이 갑자기 목돈이 필요한 사건이 생기거나 생계비 지원이 필요할 경우 지원하도록 설계되어 있는 사업들로서 이 장에서는 생활안정자금 용자사업, 산재근로자 생활안정자금 용자사업, 직업훈련 생계비 대부사업을 의미함.
- 주로 취약근로자와 실업자에 대한 지원을 목적으로 하며, 생계비 지원이 필요한 특별한 사건이 발생한 사람에 한해서 신청이 가능함. 그 중에서도 비정규직과 저소득층을 우선 대상으로 하며 현금지원의 형태를 띠고 있음.
- 대상자의 설정이나 급여의 규모 면에서 중복과 과다급여의 문제는 없는 것으로 평가함.
 - － 사업군 내 사업에서 용자를 받을 시 1인당 최대 2천만 원 미만이 가능함.
- 생활안정자금 용자 사업의 대상자 규모가 가장 크고, 다음은 직업훈련 생계비 대부사업이며, 산재근로자 생활안정자금 용자사업은 가장 작음.

□ 취약근로자 생계비대부 사업군의 주요 효과

- 소득 기준선만을 고려하였을 때 취약근로자 생계비대부 사업군은 빈곤가구 및 빈곤층 인구를 100% 다 포괄할 수 있도록 설계되어 있음.
- 2016년을 기준으로 볼 때 취약근로자 생계비대부 사업군의 소득기준이 빈곤층을 표적화하는 비율은 각 사업별로 다소 상이함.
 - － 생활안정자금 용자사업에서 혼례비, 자녀학자금, 의료비, 부모요양비, 장례비 지원가능 대상자 중 빈곤인구의 비율은 45.2%, 임금감소생계비 및 소액단위 생계비 지원대상자 중에서는 2016년 70.9%(임금감소생계비), 64.5%(소액생계비), 비정규직 직업훈련 생계비 대부 대상자 중에서는 42.8%임.

- 실업자 직업훈련 생계비 대부 대상가구 중 빈곤가구의 비율은 69.6%, 임금
체불생계비 대부대상 가구 중 빈곤가구의 비율은 62.5%임.
- 2016년 기준 개인 소득정보를 알 수 있는 분석된 사업군의 수급자 23,730명
중 빈곤인구에 해당하는 사람은 11,301명으로 47.6%이고, 사업대상 중 빈곤
층 추정인구인 5,049,000명의 0.2%임. 취약근로자 생계비 대부사업군의 실
질적인 대상이 저소득근로자가 아니라, 소득지원이 필요한 특별한 사건이 발
생한 취약근로자라는 점을 감안하면 이 수치가 문제된다고 보기는 어려움.
- 취약근로자 생계비대부 사업군의 총 예산은 2016년 대상 빈곤층의 빈곤격차
의 약 4.6%를 해소할 수 있는 수치임.
- 한편, 실제 사업군 수급자들이 받는 급여의 빈곤격차 해소율은 약 47.9%로 추
정됨.
- 취약근로자 생계비대부 사업군의 빈곤격차비율 감소폭은 약 0.055%p이며 빈
곤격차비율 감소율은 약 0.127%인 것으로 추정됨.

□ 주요 쟁점과 개선사항

- 특별한 필요의 대상이 되는 취약근로자를 찾기가 현실적으로 불가능하기 때문
에 모수를 추정할 수 없음. 이에 따라서 급여의 충분성을 논의하기가 사실상
쉽지 않음.
- 생계비 ‘대부’와 생계비 ‘지원’은 전혀 다른 차원의 사업인데 ‘대부’사업을 평
가할 수 있는 분석틀이 구축되어 있지 않음.
 - 용자사업의 경우 일정 기간 거치 후 상환하는 형태이기 때문에 이를 전적으
로 현금지원으로 보기 어려운 점이 있음. 용자가 개인의 생계곤란에 어떤
도움을 주고, 향후 상환시에는 개인의 생계에 어떤 영향을 미치는가에 대한
연구가 없기 때문에 그 효과를 수치화하기 사실상 어려움.

제 7 장

생계지원 사업군에 대한 종합적 평가

제1절 생계지원 사업군 수급자 행정 자료를 통해 본 효과
성 평가

제2절 조사자료를 통해 본 생계지원 사업군 평가

제3절 소결

7

생계지원 사업군에 대한 종합적 <평가 <

제1절 생계지원 사업군 수급자 행정 자료를 통해 본 효과성 평가

1. 분석 대상과 방법

□ 평가 대상 사업군

- 이 절에서는 <사회복지통합전산망>의 각 사업별 수급자 자료를 이용하여 실제 사업군의 수혜 대상이 된 가구 또는 개인에 대해 분석하고자 함.
 - 이제까지의 분석이 부분적 사업군 수혜자를 대상으로 한 평가였다면 여기서는 가능한 한 많은 사업의 수혜자를 포괄하는 종합적 평가를 시도하고자 함.
- 그러나 본 연구의 평가 대상인 사업 가운데 행정 미시자료가 제공된 사업들은 보건복지부 소관 일부 사업에 국한됨.
 - 기초보장제도의 생계급여, 양곡할인, 긴급복지지원제도의 생계지원, 기초연금, 장애인연금, 장애수당 및 장애아동수당(이하 장애수당), 희망키움통장사업 등 7개 사업에 대해 행정 미시자료가 제공됨.
 - 희망키움통장 사업의 경우 다른 6개 사업과는 달리 소득지원이 아니라 자산형성 지원을 주 내용으로 하는 사업으로 타 소득지원 사업들과 동일한 틀로 평가하는 것이 적절치 않아 종합적 평가의 대상에서 제외함.
- 보건복지부 소관 6개 사업에 대해 수급실태와 소득보장(빈곤격차 해소 및 빈곤 탈출 효과)를 중심으로 평가하고자 함.

□ 데이터 및 분석 방법

- 이 절에서 사용된 데이터는 <사회복지통합전산망>의 6개 사업별 수급자 데이터로, 2016년 8월과 2015년 8월말 시점에 추출한 데이터임.
- 이 6개의 사업별 데이터를 동일 개인 여부의 식별이 가능한 연결키를 단일한

데이터셋을 구축하여 사용

○ 6개 사업별 데이터에서 소득, 급여액 등 변수들은 서로 다른 단위에서 측정된 값을 보고하고 있음.

- 6개 사업은 가구를 지원 단위로 하는 사업(생계급여, 양곡할인, 생계지원)과 개인을 지원단위로 하는 사업(기초연금, 장애인 연금, 장애수당)으로 구분됨.
- 각 사업별 데이터는 기본적으로 각 개인을 관측치로 한다는 점에서는 같으나, 동일 관측치에서도 소득과 급여액은 사업마다 다른 방식으로 보고하고 있음.
- 생계급여 데이터에는 가구단위의 소득평가액과 소득인정액이 보고되고 있으며 가구원수 정보도 보고되고 있음. 급여액은 가구 합산 금액임.
- 양곡할인 데이터는 가구단위의 현물지급양과 그것을 금액으로 환산한 값이 보고되고 있으나 기타 가구소득이나 가구원수는 보고되지 않음.
- 긴급지원 데이터에는 가구별 소득과 지원금액이 보고되고 있으나 가구원수가 보고되지 않음.
- 기초연금과 장애인 연금은 부부의 소득 재산을 합산하고 급여를 지급할 때에도 부부를 단위로 지급되지만, 행정자료상에는 부부에게 지급된 급여액을 개인별로 나누어서 기록하고 있어 개인 단위의 데이터 형태를 띠고 있음. (다만 소득은 부부 합산 소득을 제공하고 있음).
- 장애수당 데이터는 가구 소득과 가구원수 정보를 제공하고 있으나 급여액은 개인별로 제공

○ 각 사업별 데이터의 이질성을 고려하여 모든 정보를 개인단위로 조정함.

- 즉 가구단위로 소득이나 급여액이 기록된 경우는 이를 개인단위로 환산함.
- 개인단위의 환산 시 소득이나 급여액을 가구원수로 나누지 않고 기준 중위소득을 추정할 때 사용되는 균등화지수를 적용하여 나누어 줌. 예를 들어 4인가구의 소득과 급여액은 2.7로 나누어 개인별 소득 및 급여액으로 계산함.
- 기준중위소득의 균등화지수를 적용하는 것은 빈곤격차 해소 효과를 추정할

때 기준이 되는 선이 기준중위소득의 50%선이기 때문이다.

- 사업별 행정데이터의 특성 상 급여의 대상이 되지 않은 일반 가구 및 개인이 데이터셋에 포함되어 있지 않기 때문에 전체 가구나 인구를 고려한 빈곤선을 추정할 수 없고, 불가피하게 외생적으로 주어진 기준중위소득의 50%선을 빈곤선 대신 이용함.
- 따라서 이 장의 분석에서 특별한 언급이 없는 한 빈곤선은 기준중위소득의 50%율, 그리고 빈곤층이란 개인소득이 그 이하인 집단을 의미함.

○ 6개 데이터셋을 연결하여 결합 데이터셋을 구축하는 과정에서 6개 급여 가운데 어느 것도 수급하지 않은 개인은 제외함

- 이러한 개인이 존재하는 이유는 개인별 급여를 수급한 개인의 타 가구원이 포함된 경우가 있기 때문이다.
- 이와 같은 작업의 결과 2016년에는 총 5,356,317명, 2015년에는 총 5,264,166명에 대한 데이터셋을 구축함.

2. 생계지원 사업군 수급자의 규모 및 분포

□ 수급자의 규모와 다수 급여 수급자

○ 6개 사업의 수급자 정보를 연결하여 분석한 결과 1개 이상의 급여를 받은 인구의 수는 2016년 8월 현재 약 535만6천명으로 나타남.

- 이는 <한국복지패널>12차 자료를 이용하여 추정한 총 빈곤인구의 약 51.8%에 해당되는 규모임.
- 2015년을 기준으로할 경우 총 수급자 5,264,166명은 추정 빈곤인구의 약 51.2% 해당되는 규모임.

○ 그러나 이것은 6개 사업의 수급자 총수와 빈곤층 총 인구수를 단순비교한 값이지 생계지원 사업군이 빈곤층의 51.8%를 포괄하도록 설계되었다는 것을 의미하지는 않음.

- 기초연금이나 장애인연금등은 해당 인구집단(노인, 장애인)의 70%를 포

팔하도록 설계되어 있으며, 이 대상층에는 빈곤층(중위소득 50% 이하 계층)이 아닌 집단도 다수 포함되도록 되어 있음.

- 실제로 사업군 수급자 가운데 빈곤층이 몇 %인지를 엄밀히 파악하는 것은 용이하지 않음.
- 그 이유는 상대빈곤선 자체가 비수급자를 포함한 전체 인구의 소득정보를 갖고 있을 때 정의될 수 있기 때문임.
- 이러한 상대빈곤선을 대신하여 각 년도별 기준중위소득의 50%선을 사용하여 비교하는 것은 가능하며, 그 비교 결과는 이후에 제시할 것임.

○ 아래의 <표 7-1>은 개인이 받은 급여의 수별로 수급인원을 보여주고 있으며, 또한 그 인원이 빈곤층(또는 특정 소득기준선 이하 인구)의 몇 % 해당되는지를 보여줌.

- 2016년의 경우 생계지원사업군 수급자 중 1개 급여만을 받는 인구의 비율이 가장 크고(83.2%), 다음으로 2개(12.9%), 3개(3.5%), 4개(0.4%)로 나타남.
- 5개 이상 급여를 받는 개인은 관측되지 않음.
- 급여 수에 따른 수급자 비율은 2015년에도 동일하게 나타남.

○ 6개 급여중 한 개 급여만 받는 인구의 비율이 80%를 넘는다는 것은 다급여 수급자의 중복수급 문제가 심각한 것이 아닐 수 있음을 시사함.

- 다급여 수급자의 비율이 많지 않고, 다급여(2개 이상 급여) 수급자 가운데 대부분이 2개 급여만을 받는 사람의 비율이 2/3를 차지하기 때문임.

○ 다급여 수급의 문제는 급여 수의 문제라기보다 급여 과다의 가능성에서 비롯되는 문제이며, 이는 후에 급여액을 고려한 충분성 효과를 검토함으로써 정확한 평가가 가능할 것임.

<표 7-1> 생계지원사업군 수급자의 급여 수별 분포

(단위: 명, %)

연도	급여수	수급자		소득계층별 인구대비 비율		
		인구	비율	빈곤선 미만	중위소득 40% 미만	중위소득 60% 미만
2016	1	4,455,228	83.2	43.1	53.8	35.0
	2	690,545	12.9	6.7	8.3	5.4
	3	187,599	3.5	1.8	2.3	1.5
	4	22,945	0.4	0.2	0.3	0.2
	계	5,356,317	100.0	51.8	64.7	42.0
2015	1	4,379,057	83.2	42.6	51.5	34.4
	2	680,119	12.9	6.6	8.0	5.3
	3	182,817	3.5	1.8	2.1	1.4
	4	22,173	0.4	0.2	0.3	0.2
	계	5,264,166	100.0	51.2	61.9	41.4

주: 소득계층별 인구수는 <한국복지패널> 11차 및 12차 가구데이터 원자료를 이용하여 추정된 값을 이용함.
 자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 2015.8 및 2016.8 원자료.

□ 사업별 수급자의 급여수 분포

○ 결합된 데이터에서 각 급여별 수급자의 규모와, 각 급여별 수급자가 받는 전체 급여의 수에 대한 분포는 다음 <표 7-2>와 같음.

- <표 7-2>와 아래의 <표 7-3>의 사업별 수급자 수와 비율은 중복 계산을 허용한 값임.
- 즉 급여별 수급자 비율은 해당 급여의 수급자수를 전체 사업군 수급자 수에 비교하여 구한 값임.
- 중복 계산을 피하기 위해서는 다수 급여 수급자를 더욱 세분화하여야 하며, 이러한 구분에 따른 분포는 <표 7-4>에 제시됨.

○ 사업별로 비교하였을 때 수급자의 수가 가장 많은 것은 기초연금으로써, 6개 급여 전체 수급자 수의 82.4%를 차지함(2016년).

- 다음으로 큰 비중을 차지하는 것은 기초보장 생계급여 수급자이며(약 20%), 다음 양곡할인, 장애인연금, 장애수당의 순임.

- 따라서 기초연금 수급자와 기초보장 생계급여 수급자의 수가 전체 생계지원 사업군 수급자의 절대 다수를 차지한다고 볼 수 있음.
- 각 사업별 수급자 중 다급여 수급자의 비중이 가장 양곡할인으로, 수급자의 95% 이상이 다른 급여도 받고 있는 것으로 나타남.
 - 양곡할인 사업의 특성상 기초보장 수급자에게 자동적으로 수급자격이 부여되는 특성이 있기 때문임.
 - 기초보장 생계급여 수급자의 경우도 2/3 이상이 타 급여를 동시에 수급함.
- 반면 기초연금은 수급자의 약 11~12%만 다른 급여를 받고 있음.
 - 타급여 수급비율이 가장 낮은 것은 긴급복지 생계지원인데, 수급자의 규모가 크지 않아 다급여 수급의 의미가 크지 않음.

<표 7-2> 생계지원 사업별 수급자 규모와 급여 수 분포

(단위: 명, %)

연도	급여명	인구 (중복허용)	비율 (중복허용)	급여수 분포			
				1개	2개	3개	4개
2016	기초생계	1,102,332	20.6	33.9	47.1	17.0	2.1
	양곡할인	344,258	6.4	3.1	50.8	39.5	6.7
	긴급생계	7,420	0.1	95.6	3.8	0.6	0.0
	기초연금	4,412,718	82.4	88.4	8.2	2.9	0.5
	장애인연금	340,074	6.4	34.9	51.3	12.1	1.8
	장애수당	284,093	5.3	15.6	53.9	24.6	5.9
2015	기초생계	1,059,263	20.1	32.6	48.2	17.2	2.1
	양곡할인	352,388	6.7	3.6	52.2	38.0	6.3
	긴급생계	9,306	0.2	97.4	2.2	0.4	0.0
	기초연금	4,348,123	82.6	88.7	8.0	2.8	0.5
	장애인연금	333,160	6.3	33.8	51.9	12.6	1.8
	장애수당	274,198	5.2	16.5	52.9	24.7	5.9

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 2015.8 및 2016.8 원자료.

<한국복지패널> 11차 및 12차 가구데이터 원자료.

- 특정 급여를 받는 개인이 다른 급여를 받는 경우 어떤 급여를 추가로 받는지를 아래 <표 7-3>를 통해 확인할 수 있음.
 - 수급자의 빈도수가 작고 따라서 타 급여의 중복 수급 가능성이 낮은 긴급복지 생계지원 수급자는 제외하고 분석함.
 - 기초보장 생계급여 수급자 중 31%가 기초연금을 수급하고 있으며, 양곡할인을 받는 인원도 거의 30%에 이르고 있음.
 - 기초보장 수급 가운데 장애인 연금이나 장애수당을 받는 수급자의 비율은 각각 10.7%, 15.7%로 나타남(2016년).
 - 기초연금을 받으면서 타 급여를 받는 경우 가장 비율이 높은 것은 기초보장 생계급여로서, 기초연금 수급자의 약 7.6%로 나타남.
 - 기초연금과 장애인 연금을 동시에 받는 수급자가 있는 것은 장애인연금의 부가급여 때문인 것으로 볼 수 있음.
 - 특정 급여 수급자 가운데 타 급여를 받는 경우가 있다면 가장 확률이 높은 것은 기초보장 생계급여이고 다음으로 기초연금임.
- 다급여 수급의 분포만을 근거로 보았을 때 비자격자의 다급여 수급 가능성은 높지 않은 것으로 평가할 수 있음.
 - 이는 개별 사업의 설계 단계에서 다급여 수급의 가능성을 염두에 두었기 때문인 것으로 판단됨.

<표 7-3> 생계지원 사업별 수급자 규모와 타 급여 수급 비율

(단위: 명, %)

연도	급여명	급여수 분포				
		기초생계	양곡할인	기초연금	장애인연금	장애수당
2016	기초생계	—	29.7	31.0	10.7	15.7
	양곡할인	95.2	—	29.8	10.4	14.3
	기초연금	7.75	2.3	—	2.7	2.8
	장애인연금	34.8	10.5	35.4	—	0.0
	장애수당	60.8	17.4	42.7	0.0	—
2015	기초생계	—	31.4	30.7	11.2	15.5
	양곡할인	94.3	—	28.3	10.3	14.0
	기초연금	7.49	2.3	—	2.8	2.7
	장애인연금	35.6	10.9	35.9	—	0.0
	장애수당	59.7	18.0	42.3	0.0	—

자료: 보건복지부, <사회복지통합전망> 2015.8 및 2016.8 원자료.

□ 다수 급여 수급자의 유형별 분포

- 다수의 급여를 받는 개인의 경우까지를 고려하여 어떤 급여의 수급자가 가장 많은지를 살펴보면 다음 <표 7-4>와 같음.
- 급여의 조합 가운데 수급자 빈도수가 가장 높은 경우는 기초연금 단일 수급자로서, 2016년의 경우 전체 생계지원 사업군 수급자의 약 72.8%를 차지함.
 - 다음으로 높은 빈도수를 보이는 것은 기초보장 생계급여만을 받는 수급자로, 이는 전체의 7.0%를 차지함.
 - 2개 급여 수급자 가운데 가장 많은 빈도를 보이는 급여 조합은 기초보장 생계급여와 기초연금을 동시에 받는 집단(2016년 기준 약 19만명, 전체 사업군 수급자의 3.6%)이었으며, 다음으로 기초생계+양곡할인 수급자, 기초연금+장애인연금 수급자의 순임.
 - 급여 유형별 수급자 비중은 2015년과 2016년 사이에 다소 변화가 있었지만 그 순위는 변화하지 않음.

<표 7-4> 생계지원사업군 수급자의 급여별 분포

(단위: 명, %)

급여	2016		2016	
	인구	비율	인구	비율
1. 기초연금	3,900,799	72.8	3,854,841	73.2
2. 기초생계	373,932	7.0	345,021	6.6
3. 기초생계 + 기초연금	190,917	3.6	181,072	3.4
4. 기초생계 + 양곡할인	169,527	3.2	177,525	3.4
5. 장애인연금	118,618	2.2	112,431	2.1
6. 기초연금 + 장애인연금	101,011	1.9	100,420	1.9
7. 기초생계 + 장애수당	86,460	1.6	80,590	1.5
8. 기초생계 + 양곡할인 + 기초연금	76,642	1.4	73,255	1.4
9. 기초생계 + 장애인연금	71,585	1.3	71,003	1.4
10. 기초연금 + 장애수당	65,534	1.2	62,840	1.2
11. 장애수당	44,172	0.8	45,206	0.9
12. 기초생계 + 기초연금 + 장애수당	38,485	0.7	36,072	0.7
13. 기초생계 + 양곡할인 + 장애수당	30,889	0.6	30,901	0.6
14. 기초생계 + 양곡할인 + 장애인연금	27,646	0.5	28,543	0.5
15. 기타	60,100	1.1	64,446	1.2
계	5,356,317	100.0	5,264,166	100.0

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 원자료.(2015.8월 및 2016.8월)

- <표 7-1>에서 다급여 수급자의 비중이 전체 가운데 약 17% 내외였음을 고려한다면 실제로 다급여 수급자의 대부분은 기초보장 생계급여와 기초연금 수급자의 문제라고 볼 수 있음.
- 그런데 다급여 수급이 개별 급여액의 불충분성을 보완하는 역할을 하는지 과잉지원의 문제를 유발하는지는 급여별 수급액의 정보를 통해 파악할 수 있을 것임.
 - 다급여 수급자의 급여액 총합이 가구나 개인의 소득을 보전하고서도 여전히 빈곤선에 미치지 못하는 수준에 머물도록 한다면 각 급여는 서로 보완적 관계를 유지하고 있다고 볼 수 있음.
 - 반면 다급여 수급의 결과 가구나 개인의 가처분소득이 빈곤선을 초과한다면 중복수급의 문제가 발생할 소지가 있고, 적어도 일부 급여가 과다 지급되었을 가능성이 존재함.

- 이 문제는 수급자의 소득 및 급여액 정보를 분석한 다음 소절에서 좀 더 집중적으로 논의할 것임.

3. 생계지원 사업군의 소득지원 효과

□ 생계지원 사업군의 급여 수급 유형별 빈곤격차 해소 효과

○ 빈곤격차해소율의 추정 방법은 다음과 같음.

- 빈곤격차는 빈곤선과 개인 소득의 격차로 정의되며, 개인소득이 빈곤선을 초과하는 경우 빈곤격차는 결측치로 간주하여 측정됨.
- 빈곤층의 빈곤격차 평균에 비해 사업군 총급여액의 평균이 몇 %에 해당되는지를 빈곤격차해소율로 정의함.
- 빈곤선은 기준중위소득의 50%선으로 설정했으며, 1인 가구를 기준으로 환산한 값은 2016년의 경우 월 812,416원, 2015년은 월 781,169원임.

○ 생계지원사업군은 빈곤격차를 해소하는 데 어느 정도 효과를 보이고 있는지를 살펴본 결과 2016년 전체 사업대상자의 경우 약 35.7%의 빈곤격차 해소 효과를 보이고 있었음(<표 7-5>).

- 이는 2015년에 비해 약 1.2%p가량 상승한 수치임.
- 1개 급여만을 수급한 경우 빈곤격차 해소율은 30%에 불과함.
- 3개 급여를 받는 경우도 빈곤격차 해소율이 78.6% 빈곤격차가 완전히 해소되지 않음.
- 이는 빈곤 상태에 있는 수급자가 어느 한 가지 급여만 가지고는 빈곤상태에서 벗어나지 못할 확률이 높다는 점을 의미하는 것임.

○ 빈곤격차의 해소효과는 급여의 수가 많아질수록 높아지는 것으로 나타남(<표 7-5>).

- 이는 급여의 수가 많을수록 급여액이 증가하는데 따른 자연스러운 결과라고 볼 수 있음.
- 4개 급여 수급자의 경우 빈곤격차해소율은 평균적으로 100%가 넘었음.

<표 7-5> 생계지원사업군의 수급자의 급여 수 별 빈곤격차 해소 효과

(단위: 명, %)

연도	급여 수	인구	소득	빈곤격차	급여합	빈곤격차해소율
2016	전체	5,356,317	241,492	630,639	224,881	35.7
	1개	4,455,228	251,377	629,504	190,740	30.3
	2개	690,545	185,391	646,358	365,249	56.5
	3개	187,599	206,226	612,295	481,508	78.6
	4개	22,945	300,414	519,329	531,387	102.3
2015	전체	5,264,166	194,657	633,432	218,524	34.5
	1개	4,379,057	197,609	637,115	188,479	29.6
	2개	680,119	172,551	626,335	339,215	54.2
	3개	182,817	195,133	591,836	454,041	76.7
	4개	22,173	286,189	501,325	508,394	101.4

자료: 보건복지부, <사회복지통합전망> 2015.8 및 2016.8 원자료.

○ 빈곤격차 해소효과는 어떤 급여를 받는가에 따라 달라질 수 있는데, 그것은 빈곤격차해소 효과가 특정 급여 조합의 대상이 되는 집단의 소득수준과 급여의 크기에 의존하기 때문이다.

– 아래의 <표 7-6>과 <표 7-7>은 급여의 조합별로 나타나는 빈곤격차 해소효과를 순위별로 제시한 것임.

– 설명의 편의를 위해 수급자가 1만명 미만인 급여 조합은 제외함.

○ 2016년의 경우 빈곤격차 해소효과가 가장 크게 나타난 급여 조합은 기초보장생계급여+기초연금+장애인연금을 동시에 수급하는 경우로서, 이 수급자의 빈곤격차 해소율은 121.6%임.

– 그러나 이 세 급여의 수급자 비율은 전체 수급자의 0.3%에 불과함.

– <표 7-6>에 제시된 사업들 가운데 빈곤격차 해소율이 상위인 급여의 조합은 모두 수급자가 많지 않은 사업군들임.

– 대부분의 생계지원 사업군 수급자들은 급여를 받은 이후에도 빈곤상태에서 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있음.

- 다음으로 빈곤격차 해소 효과가 높은 다급여 수급자는 기초생계+양곡할인+기초연금+장애수당(94.1%), 기초생계+양곡할인+장애인연금(88.0%) 등의 순으로 나타남.
 - <표 7-6>에서 1~10번째까지의 순위에는 사업조합의 다수는 빈곤격차의 순위가 낮다는 점이 특징적임.
 - 즉 당초 소득수준이 상대적으로 덜 낮은 대상자층에서 빈곤격차 해소 효과가 크게 나타남.
- 한편 평균 소득수준이 낮아 빈곤격차가 가장 큰 집단은 기초생계+장애인연금을 받는 수급자이며, 다음으로 기초생계+장애수당을 받는 수급자임.
 - <표 7-6>의 빈곤격차 항목의 괄호 안에 표기된 빈곤격차 순위를 보면 빈곤격차가 큰 1~5위까지 모두 장애인 대상 급여가 포함되 있어서 장애인 빈곤층의 빈곤격차가 상대적으로 더 크다는 점을 확인할 수 있음.

<표 7-6> 생계지원사업군의 수급자의 급여 조합별 빈곤격차 해소 효과 비교(2016)

(단위: 명, 원/월, %)

	인구	소득	빈곤격차	급여합	빈곤격차 해소율
1. 기초생계+기초연금+장애인연금	13,136	239,333	573,978 (13)	697,842	121.6
2. 기초생계+양곡할인+기초연금+장애인연금	16,878	324,775	496,929 (16)	467,612	94.1
3. 기초생계+양곡할인+장애인연금	27,646	83,348	732,649 (3)	644,999	88.0
4. 기초생계+장애인연금	71,585	61,933	753,292 (1)	661,870	87.9
5. 기초생계+기초연금+장애인연금	38,485	278,869	541,285 (15)	459,803	84.9
6. 기초생계+기초연금	190,917	247,182	566,392 (14)	419,049	74.0
7. 기초생계+양곡할인+기초연금	76,642	239,170	574,639 (12)	423,043	73.6
8. 기초생계+양곡할인+장애인연금	30,889	127,550	706,265 (5)	418,640	59.3
9. 기초연금+장애인연금	86,460	84,980	741,873 (2)	431,798	58.2
10. 기초생계+장애인연금	65,534	381,051	494,814 (17)	233,686	47.2
11. 기초생계	373,932	120,334	700,882 (6)	301,950	43.1
12. 기초생계+양곡할인	169,527	128,269	694,879 (7)	273,718	39.4
13. 기초연금+장애인연금	101,011	212,431	651,185 (10)	242,654	37.3
14. 장애인연금	118,618	153,855	711,040 (4)	232,737	32.7
15. 기초연금	3,900,799	265,525	619,140 (11)	180,128	29.1
16. 장애인연금	44,172	385,126	653,201 (9)	41,783	6.4
17. 양곡할인	10,613	142,668	680,864 (8)	7,305	1.1

주: 1) 소득, 빈곤격차, 급여합 등은 실제치가 아닌 균등화지수를 적용한 값임.

2) 괄호는 빈곤격차가 큰 순위를 의미함.

자료: 보건복지부, <사회복지통합전망> 2016.8 원자료.

○ 2015년의 빈곤격차 해소효과를 비교한 <표 7-7>에서도 빈곤격차 해소효과가 큰 급여조합의 목록은 2016년(<표 7-6>)과 유사함을 알 수 있음.

- 1~10위 내에 포함된 급여조합들이 대부분 일치하며, 순위는 빈도수가 적은 사업에서 나타나는 빈곤격차비율 변동의 영향으로 다수 변화함.
- 장애인 대상 급여를 받는 다급여 수급자의 빈곤격차가 높은 순위를 차지하는 점도 2016년과 동일함.
- 특이한 점은 2015년에 비해 2016년에는 기초연금만 받는 단일 급여 수급

자의 빈곤격차 해소효과가 높아진 점인데, 이는 급여액의 변동은 거의 없는 상태에서 수급자 집단의 평균소득이 평균 6만 원 이상 증가했기 때문이다.

<표 7-7> 생계지원사업군 수급자의 급여 조합별 빈곤격차 해소 효과 비교(2015)

(단위: 명, 원/월, %)

	인구	소득	빈곤격차	급여합	빈곤격차 해소율
1. 기초생계+기초연금+장애인연금	12,985	231,897	550,350 (13)	655,946	119.2
2. 기초생계+장애수당	16,176	310,291	478,816 (16)	443,672	92.7
3. 기초생계+기초연금+장애수당	28,543	78,148	706,282 (3)	611,688	86.6
4. 기초생계+양곡할인+장애인연금	71,003	57,790	725,994 (1)	614,185	84.6
5. 기초생계+양곡할인+기초연금+장애수당	36,072	270,840	517,423 (15)	428,706	82.9
6. 기초생계+기초연금	73,255	226,131	556,238 (12)	399,326	71.8
7. 기초생계+장애인연금	181,072	239,274	543,150 (14)	389,660	71.7
8. 기초연금	30,901	122,349	679,383 (5)	387,061	57.0
9. 기초연금+장애수당	80,590	82,462	714,129 (2)	393,659	55.1
10. 기초생계+양곡할인+기초연금	62,840	382,863	466,553 (17)	232,815	49.9
11. 기초생계	345,021	117,224	672,220 (6)	272,519	40.5
12. 기초연금+장애인연금	100,420	167,582	651,248 (9)	244,410	37.5
13. 기초생계+양곡할인	177,525	119,727	671,127 (7)	249,322	37.1
14. 장애인연금	112,431	132,618	692,254 (4)	232,994	33.7
15. 기초생계+양곡할인+장애수당	3,854,841	203,918	632,080 (10)	180,715	28.6
16. 장애수당	45,206	400,932	631,164 (11)	41,920	6.6
17. 양곡할인	12,496	122,965	670,578 (8)	10,506	1.6

주: 1) 소득, 빈곤격차, 급여합 등은 실제치가 아닌 균등화지수를 적용한 값임.

2) 괄호는 빈곤격차가 큰 순위를 의미함.

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 2015.8 원자료.

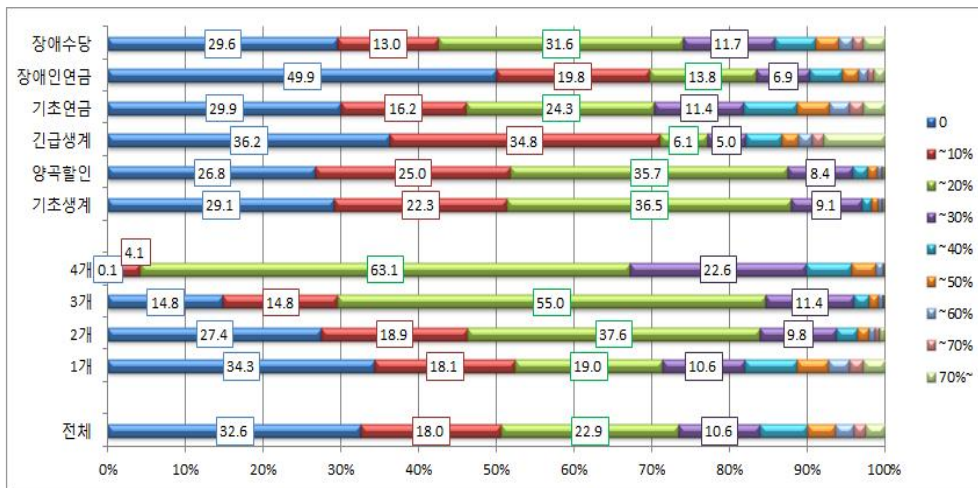
○ 다급여 수급 유형별로 빈곤격차해소 비율에 차이가 나는 이유 가운데 하나는 각 급여별 수급자의 소득계층별 구성이 상이하기 때문이다.

– 아래의 [그림 7-1] 은 각 급여별로, 그리고 급여의 수 별로 소득구간별 인구 구성을 보여줌.

- 소득이 0인 수급자의 비율이 가장 큰 것은 장애인 연금 수급자이며, 소득이 기준 중위소득 10% 미만인 계층의 비율이 가장 큰 것은 긴급생계지원 수급자임.
- 기초연금 수급자의 경우 가장 높은 소득 선정기준을 적용하고 있는 만큼 기준중위소득 10%선 이상의 소득을 얻는 수급자의 비율이 상대적으로 높음.
- 급여의 수가 많은 집단에서는 기준중위소득 10~20% 구간에 속하는 수급자의 비중이 높고, 이것이 빈곤해소효과가 높게 나타나는 것과 무관하지 않음.

[그림 7-1] 생계지원사업군 수급자의 수급유형별 소득계층 구성(2016)

(단위: %)



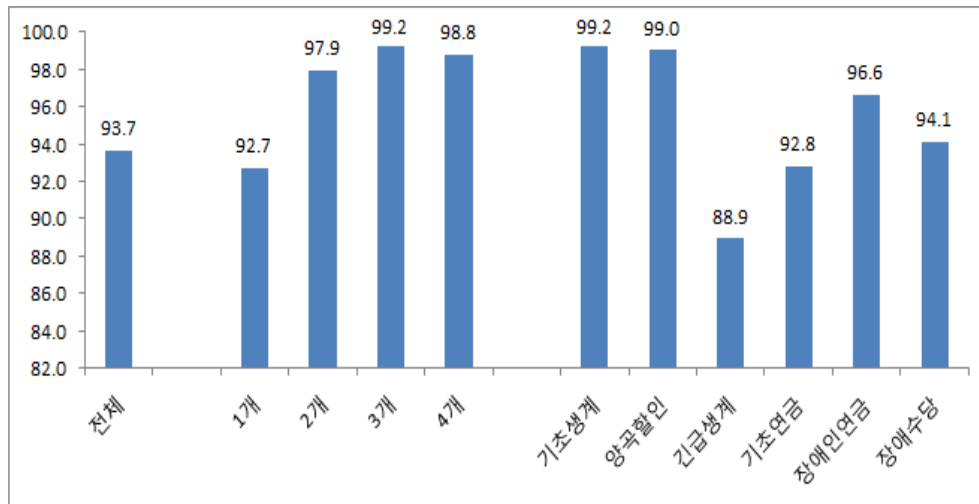
자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 원자료(2016.8).

○ [그림 7-1] 에서 기준중위소득 50% 미만의 계층이 차지하는 비율만을 따로 추출하여 비교하는 것이 아래의 [그림 7-2] 임.

- 대부분의 급여 유형에서 빈곤층의 비율은 90%를 초과하며, 긴급생계지원 대상자가 88.6%로 가장 낮은 비율을 보임.
- 빈곤층에 대한 표적화 정도가 가장 높은 것은 기초보장 생계급여임.
- 다수 급여를 받는 수급자일수록 빈곤층의 비율이 높아짐.

[그림 7-2] 생계지원사업군 수급자의 수급유형별 기준중위소득 50% 이하 인구비율(2016)

(단위: %)



자료: 보건복지부, <사회복지통합전망> 원자료(2016.8).

□ 소득구간별 빈곤격차 해소 효과

○ 생계지원 급여의 수급자 소득분포를 보면 소득이 없는 수급자가 2016년에는 전체의 32.6%에 이릅니다.

– 이는 2015년의 43.9%에 비해 크게 줄어든 수치이지만, 여전히 수급자의 약 1/3이 소득이 전혀 없음을 의미함.

– 다음으로 빈도가 높은 구간은 기준 중위소득의 10%~20% 사이의 소득을 얻는 집단(2016년 기준 전체 수급자의 약 22.9%)임.

○ 빈곤선과 비전될 수 있는 기준중위소득의 50% 미만에 속하는 인구는 전체 수급자의 93.7%(2016년)임.

– 2015년에도 이 수치는 94.9%로 매우 높게 나타남.

– 즉 생계지원 사업군은 빈곤층에 대한 포괄성은 높다고 볼 수 없으나 표적화의 측면에서는 매우 빈곤층 표적화된 사업군이라고 할 수 있음.

– 기초연금 수급자가 전체 사업군 수급자의 다수를 차지하고 기초연금이 전체 노인의 70%를 포괄하도록 설계된 점을 고려하면 이와 같은 높은 표적화

비율은 다소 의외일 수 있음.

- 그러나 이 절의 분석에서 소득을 가구단위가 아니라 개인단위로 평가하였고, 그에 따라 대부분의 기초연금 수급 노인이 빈곤층으로 분류되었기 때문임.

○ 생계지원 급여의 빈곤격차 해소효과는 소득구간별로 상이하며, 소득수준이 상대적으로 높을수록 빈곤격차 해소율이 높아지는 것으로 나타남(<표 7-8>).

- 빈곤격차 해소효과는 빈곤선에 가장 인접한 계층인 기준중위소득의 40~50% 구간에서 가장 높아 185.8%에 이르는 것으로 나타났으며, 평균적으로는 급여액이 빈곤격차를 완전히 해소하는 것으로 나타남.
- 소득이 낮을수록 빈곤격차해소율도 낮아지는 이유는 소득이 낮은 정도에 비하여 급여 수준이 높지 않기 때문이라고 할 수 있음.
- 이는 기초보장생계급여를 제외하고는 보충급여 방식으로 급여액을 결정하지 않기 때문임.

<표 7-8> 생계지원사업군 수급자의 소득수준별 빈곤격차 해소 효과 비교

(단위: 명, 원/월, %)

연도	소득구간 (기준 중위소득 대비)	인구	비율	소득	빈곤격차	급여합	빈곤격차 해소율
2016	0	1,745,267	32.6 (32.6)	0	812,416	245,247	30.2
	~10%	964,459	18.0 (50.6)	83,102	729,314	245,366	33.6
	~20%	1,224,320	22.9 (73.5)	231,531	580,885	242,162	41.7
	~30%	565,024	10.6 (84.0)	397,299	415,117	186,132	44.8
	~40%	322,297	6.0 (90.0)	563,212	249,204	173,376	69.6
	~50%	194,947	3.6 (93.7)	725,021	87,394	162,384	185.8
	~60%	125,848	2.4 (96.0)	887,703	-	153,196	-
	~70%	82,830	1.6 (97.6)	1,049,826	-	153,296	-
	70%~	131,325	2.5 (100.0)	1,389,299	-	142,422	-

연도	소득구간 (기준 중위소득 대비)	인구	비율	소득	빈곤격차	급여합	빈곤격차 해소율
2015	0	2,308,723	43.9 (43.9)	0	781,169	224,437	28.7
	~10%	658,160	12.5 (56.4)	102,606	678,563	256,401	37.8
	~20%	1,185,150	22.5 (78.9)	218,500	562,668	229,448	40.8
	~30%	439,686	8.4 (87.2)	380,613	400,555	185,509	46.3
	~40%	250,346	4.8 (92.0)	541,410	239,758	174,729	72.9
	~50%	155,565	3.0 (94.9)	697,462	83,707	163,761	195.6
	~60%	100,116	1.9 (96.8)	853,674	—	155,586	—
	~70%	65,923	1.3 (98.1)	1,011,152	—	156,421	—
	70%~	100,497	1.9 (100.0)	1,331,101	—	147,540	—

주: 괄호는 인구비율의 누계임.

자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 2015.8 및 2016.8 원자료.

4. 생계지원사업군의 빈곤탈출 촉진 효과

□ 빈곤탈출 수급자의 비율

○ 급여 수급의 결과 소득구간이 변화하게 됨.

○ 수급 전후의 소득변화를 바탕으로 빈곤지위의 변화를 다음과 같이 조작적으로 정의할 수 있음.

- 수급 이전과 이후의 소득 모두에 대해 기준중위소득의 50% 이하인 경우 빈곤으로, 그렇지 않은 경우를 비빈곤으로 분류.
- 급여 이전 소득을 기준으로 빈곤상태였으나 수급 이후 비빈곤 상태로 변하는 경우를 빈곤탈출로 지칭
- 이와 달리 수급 전후에 모두 빈곤상태인 경우를 계속빈곤으로 지칭
- 수급 전후 모두 비빈곤인 상태를 계속비빈곤으로 지칭
- 수급전에는 비빈곤이었으나 수급후 빈곤층이 되는 경우를 빈곤진입으로 지칭할 수 있으나, 이 경우는 본 분석에서는 발생할 수 없음(빈곤선이 기준중위소득의 50%선으로 고정되어 있고 모집단의 변화가 없기 때문임).

○ 2016년의 시점에서 수급 전후 빈곤 지위 변화의 분포는 아래 <표 7-9> 및 <표 7-10>과 같음.

- 빈곤에서 탈출한 수급자의 비율은 전체 가운데 4.6%(빈곤층 가운데 4.9%)에 불과한 것으로 나타남.
- 즉 생계지원 사업군은 수급자의 빈곤지위를 변화시키는 데 거의 효과가 없다고 볼 수 있음.
- 반대로 계속 빈곤상태인 수급자는 전체의 89.1%(빈곤 수급자의 95.1%)임.
- 계속 비빈곤인 수급자는 전체의 6.4%에 불과함.

<표 7-9> 생계지원사업군 수급자의 빈곤지위 변화

(단위: 명, %)

수급이후 수급이전	2016			2015		
	비빈곤	빈곤	계	비빈곤	빈곤	계
비빈곤	340,003	—	340,003	266,536	—	266,536
	6.4	0.0	6.4	5.1	0.0	5.1
	(100.0)	(0.0)		(100.0)	(0.0)	
빈곤	245,692	4,770,622	5,016,314	213,953	4,783,677	4,997,630
	4.6	89.1	93.7	4.1	90.9	94.9
	(4.9)	(95.1)		(4.3)	(95.7)	
계	585,695	4,770,622	5,356,317	480,489	4,783,677	5,264,166
	10.9	89.1	100.0	9.1	90.9	100.0

주: 괄호는 수급 이전 빈곤지위를 기준으로 본 비율임.
자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 원자료(2016.8, 2015.8).

○ 급여의 수가 3개 이상인 경우 빈곤탈출의 비율은 늘어나고 빈곤 유지의 비율은 감소함.

- 2016년의 경우 4개 급여 수급자의 빈곤탈출률은 51.8%로 절반이 넘었으나 1개 급여 수급자는 그 비율이 4.2%에 불과함.
- 단, 2개 급여 수급자의 경우 1개급여 수급자에 비해 빈곤탈출률이 낮음.

- 2개 급여 수급자의 경우 기초보장 생계급여 수급자의 비중이 높고, 보충급여 방식을 따르는 생계급여의 경우 타 급여를 받을 경우 생계급여액이 삭감되기 때문에 다급여 수급이 빈곤탈출로 연결되지 못할 가능성이 높음.

<표 7-10> 생계지원사업군 수급자의 급여수별 빈곤지위 변화

(단위: 명, %)

연도	2016년				2015년			
급여 수 빈곤지위 변화	1	2	3	4개	1	2	3	4개
계속 비빈곤	95.3 (7.3)	4.2 (2.1)	0.4 (0.8)	0.1 (1.2)	94.4 (5.7)	5.0 (2.0)	0.6 (0.8)	0.1 (1.0)
빈곤 탈출	76.6 (4.2)	8.9 (3.2)	9.7 (12.7)	4.8 (51.8)	73.6 (3.6)	11.2 (3.5)	9.9 (11.6)	5.4 (52.0)
계속 빈곤	82.7 (88.5)	13.7 (94.8)	3.4 (86.5)	0.2 (47.0)	83.0 (90.7)	13.4 (94.5)	3.4 (87.6)	0.2 (46.9)

주: 괄호는 같은 급여 수의 수급자 중 빈곤지위 변화별 비율(즉 동일 열 내 비율)임.
 자료: 보건복지부, <사회복지통합전산망> 원자료(2016.8, 2015.8).

- 생계급여와 기초연금, 장애연금을 동시에 수급한 집단에서는 빈곤탈출률이 97%(2016년) 매우 높게 나타났으나, 여타 급여 조합에서는 빈곤탈출률이 크게 떨어짐(<표 7-11>).
- 급여 조합별로 빈곤탈출률을 순서대로 보여주는 <표 7-11>에 따르면 생계급여와 양곡할인, 기초연금, 장애수당 등 4개 급여를 받는 수급자의 빈곤탈출률이 36.6%, 생계급여+기초연금+장애수당 수급자의 탈출률이 13.0%의 순으로 나타남.
- 여타 급여 조합의 수급자들은 빈곤탈출률이 10% 미만에 불과함.

<표 7-11> 생계지원사업군 수급자의 급여 조합별 빈곤탈출률 비교

(단위: 명, %)

2016년		2015년	
급여 조합	빈곤탈출률	급여 조합	빈곤탈출률
기초생계+기초연금+장애인연금	97.0	기초생계+기초연금+장애인연금	80.6
기초생계+양곡할인+기초연금+장애수당	36.6	기초생계+양곡할인+기초연금+장애수당	37.0
기초생계+기초연금+장애수당	13.0	기초생계+기초연금+장애수당	13.9
기초연금+장애수당	6.9	기초연금+장애수당	8.2
기초연금+장애인연금	6.6	기초연금+장애인연금	5.9
기초생계+양곡할인+장애인연금	5.9	기초생계+양곡할인+장애인연금	5.8
장애인연금	5.1	장애인연금	5.3
기초연금	4.5	기초생계+장애인연금	3.8
기초생계+양곡할인+장애수당	4.0	기초생계+양곡할인+기초연금	3.8
기초생계+양곡할인+기초연금	4.0	기초생계+양곡할인+장애수당	3.8
기초생계+장애인연금	3.5	기초연금	3.7
기초생계+장애수당	2.5	기초생계+기초연금	3.4
기초생계+기초연금	2.2	기초생계+장애수당	3.0
기초생계	1.4	기초생계	1.7
장애수당	1.0	장애수당	0.9

제2절 조사자료를 통해 본 생계지원 사업군 효과성 평가

1. 분석대상과 방법

□ 데이터와 분석 대상

- 이 소절에서는 기초생활보장 사업군의 분석에 사용하였던 <한국복지패널> 11차 및 12차 자료를 이용
- 조사자료를 이용할 때의 특징은 자료 내에 전체 소득계층을 대표하는 표본 가구들이 포함되어있기 때문에 수급자의 계층별 분포를 분석할 수 있다는 점임.
 - 앞의 기초생활보장 사업군 평가에서와 마찬가지로 생계급여 사업군의 수급

자들이 어떤 소득계층에 분포하고 있는지, 전체 가구에서 수급자의 비중이 어느 정도인지 등을 분석할 수 있음.

- 앞 절의 분석과 달리 빈곤선 역시 외생적으로(예, 기준중위소득의 50%) 주어지는 것으로 가정하지 않고 표본가구의 소득 분포를 이용하여 추정함(빈곤선 = 균등화된 가구 시장소득 중위값의 50%선).
- 즉 행정자료를 이용할 때와는 달리 전체 인구(또는 가구) 대비 사업군의 포괄성, 표적성, 급여의 충분성 등에 관해 모수 추정이 가능해짐.

○ 이 자료에는 자료에는 본 연구의 평가대상에 포함되는 사업들 가운데 기초연금, 기초보장급여(생계급여 포함), 근로장려금, 자녀장려금, 긴급지원, 장애인연금 및 장애(아동)수당 등 8개 급여의 수급여부와 가구단위의 수급액 정포가 포함됨.

- 장애인연금과 장애수당 및 장애아동수당과 구분되지 않고 수급액이 보고되고 있음.
- 반면 생계급여 수급액은 타 기초보장급여액과 구분되어 보고됨.
- 따라서 이러한 자료의 제약에 따라 이 절의 분석에서 지칭하는 생계지원 사업군에는 8개 사업이 포함됨.

□ 분석 방법

○ <한국복지패널> 자료의 수급액은 가구단위로 보고되고 있음.

- 따라서 본 분석에서 개인의 수급여부는 그 개인이 속한 가구의 수급여부와 급여액에 근거하여 분석된 것임.
- 즉 각 개인이 속한 가구가 기초연금을 받고 있다면 해당 가구원은 모두 기초연금을 받는 것으로 가정함.

○ 한편 일부 사업의 경우 개인 대상으로 급여를 제공하고, 자격의 판정에도 개인단위의 정보를 이용하는데, <한국복지패널> 이러한 개인별 정보가 제공되지 않는 경우가 있어 수급자격 여부의 정확한 판정에 어려움이 있음.

○ 따라서 각 급여별로 다음과 같은 방법으로 수급자격 여부를 판정하기로 함.

- 기초보장 생계급여의 경우 가구단위의 소득 및 재산 정보를 이용하여 소득 인정액을 계산한 후, 이 값이 기준선 이하일 때 가구원 모두가 기초보장 수급자격을 갖추고 있는 것으로 간주함(부양의무자 기준은 고려하지 않음).
- 기초연금의 경우 개인의 연령(65세 이상 여부)과 개인소득을 이용하되, 재산의 소득환산액은 가구단위의 정보를 이용함.
- 배우자가 있는 노인의 경우 배우자의 연령 및 소득 정보를 확인할 수 없어 배우자는 가구원 평균의 노동소득을 얻는 것으로 간주함.
- 장애인연금과 장애수당의 수급자격 여부를 추정할 때에는 기초연금과 같은 방식을 적용하되, 개인의 장애등급(중증 장애)을 고려함.
- 장애수당 수급자격 여부를 추정할 때에도 같은 방식으로 개인 및 부부의 소득과 자산 규모를 고려하되, 개인의 연령과 장애등급 정보(경증장애)를 고려하여 최종적인 수급자격 여부를 추정함.
- 근로장려금과 자녀장려금은 가구주를 기준으로 단독가구, 홑벌이가구, 맞벌이가구를 구분하였고, 가구주 소득과 배우자 소득 정보를 이용함. 또한 재산은 가구 전체의 재산 정보를 이용함. 가구주 가운데 18세 미만의 피부양자가 있는지 여부를 고려함.

2. 사업별 수급자격에 따른 생계지원 사업군의 포괄성

□ 사업군 수급자격자의 분포

○ 사업군 수급자격자의 조작적 정의

- 각 급여별로 소득 및 재산, 개인의 연령이나 장애 등급 등을 고려하여 인구학적 특성 및 소득-재산기준을 충족시키는 수급자격자를 추정함.
- 8개 사업 가운데 하나라도 수급자격을 지닌 개인은 사업군의 수급자격이 있는 것으로 조작적으로 정의함.

□ 아래의 <표 7-12>의 포괄성은 각 집단별로 사업군 수급자격자의 비율을 비교함.

- 전체 인구 가운데 8개 중 하나 이상의 사업을 받을 소득-재산-인구학적 특성 조건을 갖춘 인구의 비율은 약 26.8%로 추정됨.
 - 즉 생계지원 사업군은 2016년 시점에서 보면 전체 인구의 약 26.8%를 포괄하는 제도 설계를 지니고 있다고 볼 수 있음.
- 빈곤층 가운데 수급자격자의 비율은 82.3%로 나타났으며,
 - 빈곤선의 기준을 중위소득의 40%선과 60%으로 바꾸면, 이 기준 이하의 소득계층에서 수급자격자가 차지하는 비중은 각각 83.7%와 79.8%로 달라짐.
- 전체인구를 65세 이상 및 미만의 연령층으로 나누어 볼 경우 노인층에서 사업군 수급자격자의 비율은 약 71.3%로 추정되며, 비노인층에서는 그 비율이 20.1%였음.
- 실제로 1개 이상의 급여 수급자들 가운데에서 수급자격을 갖는 인구의 비율은 61.2%로 나타남.
 - 이 비율이 60%에 불과한 것으로 나타나는 이유는 수급자를 가구 단위의 급여 수급여부로 정의했기 때문에 개인단위의 급여의 경우 비자격자이면서 수급자로 분류되는 경우가 있기 때문임.

<표 7-12> 생계지원 사업군 수급자격의 포괄성과 표적화율 비교

(단위: %)

	2016년		2015년	
	포괄성	표적화정도	포괄성	표적화정도
전체	26.8		28.6	
빈곤층	82.3	54.8	85.0	53.5
중위40	83.7	44.1	85.6	44.2
중위60	79.8	67.0	82.2	65.8
노인	71.3	35.1	72.0	33.1
비노인	20.1	65.0	22.1	66.9
1개 이상 수급자	61.2	61.2	51.7	67.9

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 원자료

□ 한편 <표 7-12>은 또한 사업군의 자격이 각 집단의 몇 %를 대상으로 하도록 설계되어 있는지를 보여줌.

○ 사업군의 잠재적 대상자 가운데에는 빈곤층의 54.8%, 중위 40%선 이하 소득 계층의 44.1%, 중위 60%선 이하 계층의 67.0%가 포함될 수 있음.

– 이 빈곤층 표적화율은 기초생활보장 사업군의 표적화율에 비해 낮은 수치인데, 이는 기초연금이나 근로장려금, 자녀장려금 등이 빈곤층 이상의 소득계층을 대상으로 설정하고 있기 때문임.

○ 사업군의 포괄성과 표적화를 비교할 경우, 사업군의 대상자 가운데에는 빈곤층이 다수 포함될 수 있으나, 빈곤층의 80% 이상은 사업군의 수급자격을 지닌다는 것을 알 수 있음.

3. 수급자의 분포를 통해 본 사업군의 포괄성

□ 사업별 수급자의 계층별 분포

○ 아래의 <표 7-13>과 <표 7-14>는 본 연구의 분석 대상이 되는 주요 급여의 수급자 분포를 2016년 시점을 기준으로 소득계층별로 보여줌.

– 빈곤층 가운데 급여별 수급비율을 비교하면 기초연금이 50.9%로 가장 높은 비율을 보이며, 다음으로 생계급여(23.3%)와 장애인연금(18.1%)로 나타남.

– 빈곤층 가운데 한 개 이상의 급여를 받는 개인의 비율은 67.0%, 급여의 수는 1.02개로 나타남. 즉 빈곤층 가운데 2/3은 한 개 이상의 생계지원 급여를 수급하고 있으며, 반대로 1/3은 어떤 생계지원 급여도 받고 있지 못함을 의미함.

– 빈곤층이 받는 평균 급여의 개수는 1.02개임.

– 가구단위로 파악할 경우 1개 이상의 급여를 받는 가구는 전체 빈곤가구의 70.0%이며, 나머지 30.0%의 가구는 어떤 생계지원 급여도 받지 못하는 것으로 나타남.

<표 7-13> 주요 생계지원 급여의 수급자 비율

(단위: %)

연도	구분	기초연금	생계급여	장애인 연금/수당	근로장려금	자녀장려금	긴급지원	1개 이상 수급	급여수 (개)
2016	전체	19.3	5.9	5.2	4.9	4.7	0.1	29.2	0.40
	비빈곤	10.7	1.2	1.7	4.5	5.2	0.1	18.9	0.23
	빈곤	50.9	23.3	18.1	6.2	3.0	0.4	67.0	1.02
	중위40	54.5	27.0	20.7	4.7	1.4	0.2	70.7	1.09
	중위60	45.9	20.3	16.2	7.7	5.8	0.3	64.5	0.96
2015	전체	18.9	6.1	5.1	4.1	4.9	0.2	42.3	0.6
	비빈곤	9.9	1.0	1.8	3.9	5.3	0.1	29.9	0.4
	빈곤	51.3	24.5	17.3	4.8	3.6	0.6	86.8	1.4
	중위40	54.4	28.1	19.6	2.8	1.0	0.7	148.3	1.5
	중위60	45.8	20.8	15.0	5.8	4.4	0.7	81.1	1.3

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 원자료

<표 7-14> 주요 생계지원 급여의 수급 가구 비율

(단위: %)

연도	구분	기초연금	생계급여	장애인 연금/수당	근로장려금	자녀장려금	긴급지원	1개 이상 수급	급여수 (개)
2016	전체	24.7	8.0	6.3	4.4	3.2	0.2	34.1	0.47
	비빈곤	10.6	1.1	1.5	4.3	3.9	0.1	18.0	0.21
	빈곤	56.0	23.4	17.2	4.6	1.5	0.3	70.0	1.03
	중위40	59.2	26.7	19.4	3.7	0.8	0.2	73.7	1.10
	중위60	52.1	21.0	15.7	5.5	3.0	0.3	67.1	0.97
2015	전체	24.6	8.1	6.1	3.2	3.3	0.1	48.7	0.7
	비빈곤	9.7	1.0	1.6	3.3	4.1	0.0	30.2	0.4
	빈곤	56.0	23.0	15.6	3.1	1.6	0.3	87.7	1.4
	중위40	56.0	26.0	15.6	3.1	1.6	0.3	87.7	1.4
	중위60	51.5	20.4	14.0	3.7	2.2	0.4	83.3	1.3

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 원자료

○ 수급가구의 비율은 잠재적 지원 대상 계층을 어떻게 설정하는가에 따라 달리 나타나게 됨.

- 중위소득의 40% 미만 계층에 가운데에서는 1종류 이상의 생계지원 급여를 받는 비율이 70.7%, 중위소득의 60% 미만계층 가운데에서는 64.5%인 것으로 추정됨.

○ 한편 <표 7-15>은 각 급여의 수급자 가운데 빈곤층(또는 저소득층)의 비중을 보여주는 것으로써, 각 급여가 얼마나 빈곤층을 표적화(targeting)하여 시행되고 있는지를 보여줌.

- 빈곤층 대상 표적화의 정도가 가장 높은 것은 생계급여이고 다음 장애인연금의 순으로 나타남.
- 생계급여의 경우 수급자 가운데 중위소득 60%미만의 계층을 표적화하고 있는 정도는 90%에 달함.
- 제도의 설계상 수급대상자 요건이 빈곤선을 초과하는 기초연금과 긴급복지지원의 경우 빈곤층 대상 표적화의 정도는 낮게 나타남.
- 1개의 급여라도 받는 대상자 가운데 빈곤층의 비율은 약 49.2%로 추정되며, 이를 중위소득의 60%로 상향할 경우 표적화의 정도는 58.4%로 높아짐.

<표 7-15> 주요 생계지원 급여의 수급자의 소득계층내 분포

(단위: %)

연도	구분	기초연금	생계급여	장애인연금/ 수당	근로장려금	자녀장려금	긴급지원	1개 이상 수급
2016	빈곤	56.6	84.3	74.3	27.2	13.8	64.1	49.2
	중위40	48.6	78.5	68.3	16.7	5.2	32.7	41.6
	중위60	63.0	90.6	81.9	41.6	32.9	64.1	58.4
2015	빈곤	59.1	86.9	73.4	25.9	15.7	67.8	44.7
	중위40	52.0	82.6	68.6	12.6	3.5	66.3	37.9
	중위60	65.4	91.6	78.5	38.2	24.1	100.0	51.7

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 원자료

4. 사업군의 빈곤 해소 효과

□ 생계지원 급여의 급여 충분성 분석

○ 아래의 <표 7-16>은 생계지원 급여의 각 급여액이 빈곤층의 빈곤격차 해소에 얼마나 기여하는지를 급여별로 보여줌.

- 빈곤층의 평균 빈곤격차(빈곤선과 가구 시장소득의 차이)는 연간 약 989만원이었으며 이들이 받는 생계지원 급여의 합은 평균 320만 원임. 즉 생계지원 급여는 빈곤격차의 약 32.4%를 해소하는 것으로 추정됨.
- 이 빈곤격차해소비율은 공적연금 단일 급여의 빈곤격차 해소비율인 44.1%에 비해 약 10%p 이상 낮은 값임.
- 빈곤격차 해소에 가장 큰 기여를 하는 것은 기초연금(14.7%)였으며 다음으로 생계급여(13.5%)임.
- 이들 두 급여를 제외한 여타 급여의 빈곤격차 해소 기여율은 5% 이하로 매우 낮게 나타남.

<표 7-16> 주요 생계지원 급여의 빈곤격차 해소효과

(단위: 만 원/년, %)

연도	빈곤선	구분	빈곤격차	기초연금	생계급여	장애인연금/수당	근로장려금	자녀장려금	긴급지원	급여합
2016	중위	크기(만 원)	989.0	145.5	133.4	32.6	5.3	2.8	0.6	320.1
	50%	빈곤격차해소율(%)		14.7	13.5	3.3	0.5	0.3	0.1	32.4
	중위	크기(만 원)	788.1	156.3	159.5	38.5	3.4	1.1	0.6	359.3
	40%	빈곤격차해소율(%)		19.8	20.2	4.9	0.4	0.1	0.1	45.6
	중위	크기(만 원)	1169.3	130.6	112.4	30.3	6.6	5.1	0.5	285.4
	60%	빈곤격차해소율(%)		11.2	9.6	2.6	0.6	0.4	0.0	24.4
2015	중위	크기(만 원)	1,020.0	146.7	121.5	32.6	5.0	3.0	1.4	310.2
	50%	빈곤격차해소율(%)		14.4	20.2	3.2	0.5	0.3	0.1	30.4
	중위	크기(만 원)	812.6	156.2	142.3	37.6	2.6	0.6	1.6	340.8
	40%	빈곤격차해소율(%)		19.2	27.7	4.6	0.3	0.1	0.2	41.9
	중위	크기(만 원)	1,175.5	131.0	99.7	28.0	5.6	3.5	2.7	270.5
	60%	빈곤격차해소율(%)		11.1	15.3	2.4	0.5	0.3	0.2	23.0

자료: <한국복지패널> 11차, 12차 원자료

- 빈곤격차 해소의 잠재적 기준을 중위소득 40% 선으로 낮출 경우 생계지원 급여의 합은 빈곤격차의 45.6%를 해소하는 것으로 나타나 중위소득 50%선을 이용한 경우보다 높아짐.
 - 그러나 여전히 생계지원 급여는 빈곤격차 해소 목표(중위소득 40%선)의 절반 이하만을 줄이는데 기여할 뿐임.
 - 각 급여별 기여도를 보면 기초보장 생계지원이 기초연금에 비해 기여도가 더 높아짐.
- 잠재적 기준을 중위소득 60%선으로 높일 경우 생계지원 급여 합의 빈곤격차 해소 기여율은 33.7%로 낮아짐.

□ 생계지원 사업군 급여의 빈곤지표 완화 효과

- 8개 급여 가운데 어느 하나 이상의 급여를 받은 데 따라 빈곤율은 21.5%에서 19.8%로 감소하는 것으로 나타남(<표 7-17>).
 - 즉 8개 급여는 빈곤율을 1.7%p 감소시키는 효과가 있었으며, 이를 백분율로 환산하면 빈곤율을 8.0% 감소시키는 셈임.
 - 이는 8개 급여의 빈곤탈출효과가 8%라는 점을 의미함.
- 8개 급여 가운데 어느 하나라도 받게되면 빈곤격차비율은 51.5%에서 38.9%로 감소함.
 - 즉 8개 급여는 빈곤격차비율을 12.5%p 감소시키는 효과가 있었으며, 이를 백분율로 환산하면 빈곤격차비율을 24.4%% 감소시키는 셈임.

<표 7-17> 생계지원 사업군 급여의 빈곤지표 완화 효과

(단위: %, %p)

연도	빈곤지표	기준선	시장소득 (A)	시장소득+8개급여 (B)	빈곤감소폭 (C=A-B, %p)	빈곤감소율 (D=C/A, %)
2016	빈곤율	중위 50%	21.5	19.8	1.7	8.0
		중위 40%	17.2	14.7	2.5	14.5
		중위 60%	26.5	24.9	1.6	6.0
	빈곤격차 비율	중위 50%	51.5	38.9	12.5	24.4
		중위 40%	52.2	36.3	15.9	30.5
		중위 60%	49.8	40.7	9.2	18.4
2015	빈곤율	중위 50%	21.8	20.1	1.7	7.9
		중위 40%	18.1	15.6	2.5	13.7
		중위 60%	27.0	25.7	1.3	4.7
	빈곤격차 비율	중위 50%	54.8	42.4	12.3	22.5
		중위 40%	55.1	39.8	15.3	27.8
		중위 60%	51.8	42.4	9.5	18.3

자료: 한국복지패널 11차 및 12차 가구용데이터 원자료.

- 빈곤지표 가운데 빈곤율보다 빈곤격차비율에서 감소효과가 더 크다는 점은 이 사업군이 빈곤층의 빈곤탈출을 지원하는 효과보다는 빈곤층의 생활안정을 지원하는 효과가 더 크다는 사실을 의미함.

제3절 소결

- 이 장에서는 6장까지의 논의에서 적용된 세부사업군 구분을 넘어 다양한 사업군에 걸친 사업들의 종합적 효과에 대해 검토함.

- 자료에 따라 종합적 검토의 대상이 되는 사업 묶음이 달라질 수밖에 없는 바, 행정자료를 이용하는 경우에는 6개 사업군, 조사자료를 이용하는 경우에는 8개 사업군의 종합적 효과에 대해 분석함.

- <사회복지통합전산망> 미시자료를 이용한 분석에서는,

- 2016년 8월말 현재 6개 사업(기초연금, 기초생활 생계급여, 양곡할인, 긴급복

지 생계지원, 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당)의 대상자의 총 수는 약 535만6천명이었으며, 이 가운데 기준중위소득 50%선 미만의 소득을 얻는 가구는 93.7%에 이르는 것으로 나타남.

○ 이를 통해 6개 사업으로 구성된 생계지원 는 사업군은 빈곤층에 대한 표적화율이 매우 높은 사업군이라고 할 수 있음.

○ 전체 수급자 중 대부분(83.2%)는 1개의 급여만 받는 자들이었고, 다급여를 수급하는 경우에도 4개 급여를 받지 않는 한(2016년 기준) 빈곤격차해소율은 100%에 미치지 못한 점으로 보아 중복 수급의 문제는 크지 않은 것으로 평가됨.

○ 사업 대상자의 2016년 평균적 빈곤격차 해소율은 35.7%로 나타남.

○ 소득이 기준중위소득의 50% 미만인 수급자 가운데 사업군의 급여를 받음으로써 기준중위소득 50% 이상으로 소득이 높아지는 수급자는 4.9%에 불과함.

－ 즉 이 사업군은 저소득층의 생계안정을 지원하는 데에는 효과가 있을지 몰라도 이 계층의 탈빈곤을 촉진하는 데에는 효과가 약하다는 점이 드러남.

□ <한국복지패널>자료를 이용하여 8개 급여(기초보장 생계급여, 긴급복지지원, 기초연금, 근로장려금, 자녀장려금, 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당)로 구성된 사업군에 대해 분석한 결과는 다음과 같음.

○ 8개 사업으로 구성된 사업군은 수급자격(소득, 재산, 인구학적 특성 기준) 면에서 전체 인구의 26.8%를 포괄하도록 설계되어 있었으며, 빈곤층 가운데에는 82.3%를 포괄하도록 설계됨.

○ 빈곤층 가운데 1개 이상의 급여를 받는 수급자의 비율은 67.0%이며, 수급자격자 가운데 실제 수급자의 비율은 61.2%인 것으로 추정됨.

○ 이 사업군은 빈곤층 빈곤격차의 32.4%를 해소하는 것으로 나타났으며, 8개 급여 수급에 따른 빈곤층의 빈곤탈출률은 8.0%인 것으로 추정됨.

○ 이러한 평가결과는 행정자료를 이용한 평가와 비교하여 볼 때 빈곤층에 대한 포괄성과 충분성은 낮고 빈곤탈출률은 높은 수치로 나타나는 것임.

－ 이러한 차이는 자료의 특성(표본구성, 소득조사방법), 소득범주의 차이, 그

리고 사업군에 포함된 사업의 차이(특히 근로장려금과 자녀장려금의 포함 여부)에 따른 것으로 해석할 수 있음.

- 두 자료를 이용한 분석에서 공통적으로 나타나는 점은 다급여 수급자의 비율이 높지 않고, 다급여 수급의 경우에도 빈곤격차가 완전히 해소되지 않는 경우가 많다는 점, 그리고 생계지원급여의 빈곤탈출효과가 높지 않다는 점임.
- 따라서 ‘중복수급’ 또는 ‘중복지원’은 생계지원 사업군의 효과성에 대한 적실성 있는 문제제기라고 보기 어려움.
- 포괄성과 충분성에 대한 평가결과는 그 자체로 정책의 방향을 지시한다고 볼 수 없으며, 본 평가에 포함되지 않은 다른 소득지원제도(예, 국민연금 및 특수직역연금 등)의 효과까지를 종합적으로 고려하여 판단해야 할 것임.
- 평가지표에 근거하여 볼 때 생계지원 사업군의 시급하게 검토해야 할 과제는 낮은 빈곤탈출률의 문제임.
 - 그러나 빈곤탈출률을 제고하기 위해 포괄성과 충분성 가운데 어느 지표를 제고하는 방향으로 정책을 변화시켜야 할지에 대한 판단은 필요함.
 - 중위소득 40%이하 계층과 중위소득 50% 이하 계층 사이의 사업군 포괄성 차이가 크지 않은 점을 고려한다면 중위소득 40%~50% 구간의 소득계층에 대해 급여액을 확대하는 것이 빈곤탈출률을 높이는 데 효과를 거둘 수 있을 것으로 추정됨.

제 8 장

결론 및 정책적 시사점

제1절 주요 평가 결과의 요약

제2절 정책적 시사점

제3절 분석의 한계

제1절 주요 평가 결과의 요약

- 사회보장위원회는 공통 지표에 따른 사업군 단위의 효과성 평가를 주기적으로 실시하도록 방침을 정하고 있음(사회보장위원회, 2015).
- 본 연구의 목적은 사회보장위원회(2015)의 사업군 분류에 따른 생계지원 사업군에 대해 공통지표를 적용한 기본 평가를 수행하고, 평가 결과에 따른 정책적 함의를 제시하는 것임.
- 평가의 대상은 생계지원 목적에 해당되는 4개 사업군(기초생활보장, 노인·장애인 소득지원, 취업충 조세지출, 취약근로자 생계비대부)에 속하는 사업 중 개별 사업의 특성과 자료의 가용성 등을 고려하여 선별하였음.
- 또한 서로 다른 사업군에 속하더라도 동일한 자료를 이용하여 동시에 평가가 가능한 사업들에 대해 종합평가를 수행하였음.
- 개별 사업은 예산 규모에 따라 대상자와 지원의 정도를 제약하는 경향이 있는 점을 고려하여, 사회보장사업에 대한 사업군 단위의 평가를 수행하였음.
 - 사업군의 포괄성(coverage)과 충분성(adequacy), 수급률(take up) 등 기본평가를 위한 공통지표에 따라 사업군 설계, 투입, 집행, 산출 및 성과 등 각 단계를 평가함.
- 각 사업군에 대한 평가지표 추정치를 요약하면 다음의 <표 8-1>과 같음.

<표 8-1> 사업군별 주요 평가지표의 요약

(단위: %)

사업군 평가지표		기초생활 보장	노인장애인 소득지원	취업층 세제지원	취약근로자 생계비대부	종합1	종합2
설 계	자격자의 빈곤층 포괄성	68.6	79.0	n.a.	100	—	82.3
	빈곤층 표적화율	80.7	98.0	n.a.	21.0~45.2	—	54.8
	모수추정자료 유무	없음	일부 있음	없음	없음	없음	없음
투 입	빈곤격차 대비 예산	7.6	20.2	n.a.	9.8	—	
산 출	수급자의 빈곤층 포괄성	11.0		6.2	n.a.	51.8	67.0
	수급/자격자비율	12.9	63.8	n.a.	n.a.	—	61.2
	급여 충분성	45.6	22.3	15.8	45.4 ~198.5	35.7	32.4
성 과	빈곤율감소	1.4	6.7	n.a.	—	—	8.0
	빈곤격차비율감소	11.1	16.1	n.a.	—	—	24.4
	빈곤탈출률	1.4	6.7	n.a.	n.a.	4.9	8.0

주: 1) 종합1은 <사회복지통합전산망>자료를 이용하여 분석한 7장 1절의 사업군을, 종합2는 복지패널 자료를 이용하여 분석한 7장 2절의 사업군을 의미함.

2) n.a는 자료가 제공되지 않는 경우를, —는 해당 없음을 의미함.

□ 기초생활보장 사업군

○ 가구 시장소득이 중위값의 50% 미만에 해당되는 빈곤가구의 비율은 2016년 현재 31.1%로 추정(약 599만 가구), 빈곤인구 비율은 21.5%로 추정(약 1,034만 명)

— 2016년 현재 기초생활보장 사업군의 소득조건(기준중위소득의 75% 미만)을 충족하는 가구의 비율은 28.9%(약 570만 가구), 인구의 비율은 22.1%(약 1,063만 명)으로 추정됨.

○ 소득 기준선만을 고려하였을 때 기초생활보장 사업군은 빈곤가구의 약 82.3%, 빈곤층 인구의 83.0%를 포괄하도록 설계되어 있음.

— 소득-재산기준을 충족하는 자는 빈곤가구의 비율은 70.6%, 빈곤인구의 비

율은 68.6%임.

- 그러나 실제 사업군의 수급자 수(113만 4천명)은 빈곤층 추정인구(1,036만 명)의 약 10.9%에 해당함.

○ 기초생활보장 사업군의 표적화의 정도는 소득-재산기준 해당자 중 빈곤 가구의 비율로 나타내면 88.6%, 빈곤 인구의 비율은 80.7%임.

- 사업군의 소득-재산기준선을 차상위 양곡할인 기준선으로 가정하였을 때 빈곤층에 대한 사업군 기준선의 표적화 비율은 100%인 바, 이는 이 사업군이 매우 빈곤층에 표적화되어 설계되어 있음을 의미함.

○ 기초생활보장 사업군의 총 급여 관련 예산은 2016년 빈곤층 빈곤격차의 약 6.2%를 해소할 수 있는 금액임.

○ 사업군의 실제 수급자가 빈곤층의 몇 %에 해당되는지를 <사회복지통합전산망>상의 미시 행정자료를 이용하여 살펴본 결과,

- 사업군의 수급자 수(113만 4천명)은 빈곤층 추정인구(1,036만명)의 약 10.9%에 해당

○ 사업군 수급자들이 받는 급여의 빈곤격차 해소율은 약 45.6%로 추정됨.

- 기초보장 생계급여와 양곡할인을 동시에 받는 수급자의 경우 급여액의 빈곤격차 해소율은 약 46.7%로 추정됨.

○ 기초보장 생계급여와 긴급복지지원 급여액, 두 급여는 빈곤율을 약 0.3%p 낮추고 빈곤격차비율을 약 5.7%p 낮추는 것으로 추정됨.

- 비율로 환산하면 빈곤율은 약 1.4%, 빈곤격차비율은 11.1% 낮추는 것임.

□ 노인·장애인 대상 소득지원 사업군

○ 2016년 가구 시장소득이 중위값 50% 미만인 노인·장애인 가구의 비율은 66.2%(약 467.7만 가구), 인구 비율은 61.3%(약 662.5만 명)으로 추정

- 노인·장애인 대상 생계지원 사업군의 소득-재산 기준(부부 기준)을 충족하

는 노인·장애인 가구의 비율은 71.9%(약 508.2만 가구), 인구 비율은 69.8%(약 754.4만 명)으로 추정됨.

○ 노인·장애인 대상 사업군 제도는 중위소득 50% 이하 노인·장애인 포함 빈곤 가구의 약 88.7%, 빈곤 인구의 87.4%를 포괄하도록 설계된 것으로 나타남.

○ 표적화율은 노인 부부(장애인 부부) 소득인정액을 적용할 경우, 노인·장애인 포함 가구의 79.5%, 근로무능력자 대상의 76.7%로 나타났음.

- 노인·장애인 대상 사업군은 인구학적 범주를 선정 기준과 각 집단의 구분에 사용하고 있어 원칙적으로 대상자 중첩의 문제는 발생하지 않음.
- 다만, 장애로 인한 추가비용 보전 성격의 장애인연금 부가급여와 장애수당은 기초연금과 중복 급여가 발생하고 있음.

○ 노인·장애인 대상 사업군 제도의 대상자 빈곤격차 해소 추정은 다음과 같음.

- 첫째, 2016년 사업군 급여 예산 총액은 약 10조 9,258억 원으로, 대상자 빈곤격차 54조 1,823억 원의 20.2%에 해당하였음.
- 둘째, <사회복지통합전산망> 미시자료를 이용하여 추정한 경우 사업군 수급자 480만 9천여 명의 빈곤격차는 82만 2천 원이었으며, 이에 따른 빈곤격차 해소율은 22.3%로 추정됨.
- 셋째, 한국복지패널 자료를 이용하여 추정한 경우 빈곤감소율은 19.8%임.

○ 빈곤격차 해소율은 기초생활보장 사업군과 비교하여 낮으나, 이는 노인·장애인 대상 사업군의 정책 목표가 기초생활보장의 그것과는 상이하기 때문임.

□ 취업층 세제지원 사업군

○ 근로연령층 대상 사업군 수급자의 소득분포를 살펴보면, 근로장려금과 자녀장려금 수급자의 평균 시장소득은 전체 가구보다 작지만, 자녀장려금 수급가구의 중위소득은 전체 가구보다 큼.

- 전체 가구의 중위소득과 평균소득은 각각 3,457만 원과 4,503만 원임.
- 근로장려금과 자녀장려금을 동시에 수급하는 가구는 각각 3,354만 원과 3,232만 원이며, 주로 3~7분위의 가구소득에 분포하고, 8분위에 속한 가

구도 5.5%에 달함.

- 근로장려금 수급가구의 시장소득은 크게 낮아 중위소득과 평균소득이 각각 2,453만 원과 2,802만 원이며, 주로 3~5분위의 가구소득에 분포하고, 10분위에 속한 가구도 1.2%에 달함.
- 자녀장려금 수급가구의 중위소득과 평균소득은 각각 3,893만 원과 4,067만 원이며, 주로 5~8분위의 가구소득에 분포하고, 9분위에 속한 가구도 4.1%에 달함.

○ 소득분위별 시장소득과 장려금의 분포를 고려할 때, 근로장려금은 자녀장려금에 비해 빈곤 가구에 대한 소득 지원 효과가 큰 것으로 나타남.

○ 근로소득자 소득공제 및 세액공제·감면의 수급자 소득분포를 살펴본 결과,

- 세액공제와 세액감면의 총액은 소득이 증가할수록 증가하지만, 급여총액 대비 공제 비율은 3천만 원 초과~6천만 원 이하의 구간에서 가장 높은 수치를 기록한 이후 점차 하락하고 있음.
- 급여총액 대비 국세감면의 비율을 볼 때, 각종 소득공제는 저소득층에 혜택이 집중되어 있는 반면, 세액공제와 세액감면은 주로 중간소득계층에게 혜택이 집중된 것으로 평가됨.

□ 취약 근로자 생계비대부 사업군

○ 개인소득이 상대적 빈곤선²⁵⁾인 중위값의 50% 미만에 해당되는 임금근로자 및 실업자의 비율은 2016년 현재 24.6%로 추정되며, 이는 약 504만여 명에 해당되는 것으로 추정됨.

- 혼례비, 자녀학자금, 의료비, 부모요양비, 장례비 지원사업의 소득기준에 부합하는 근로자 및 실업자의 비율은 2016년 현재 54.5%로 추정되며, 이는 약 1,107만여 명에 해당되는 것으로 추정됨. 그러나 이 사업이 실업자를 제외한다는 점을 고려하면 실제로는 더 많은 근로자가 이에 해당할 것으로

25) 기준선을 상대적 빈곤선이 아니라 최저임금으로 할 수도 있겠으나, 본 연구에서는 다른 지원항목들과의 형평성 유지를 위해서 상대적 빈곤선을 이용하였음.

추정됨.

- 임금감소생계비 및 소액생계비 지원대상자의 소득기준에 부합하는 근로자 및 실업자의 비율은 2016년 현재 34.7%(임금감소생계비), 38.2%(소액생계비)로 추정되며, 이는 약 712만여 명(임금감소생계비), 783만여 명(소액생계비)으로 추정됨.
- 임금채불생계비 지원대상자의 소득기준에 부합하는 가구의 비율은 2016년 현재 34.3%로 추정되며, 이는 367만 가구로 추정됨.
- 직업훈련 생계비 대부사업 지원대상자 중 비정규직 소득기준에 부합하는 대상자의 비율은 2016년 현재 57.6%, 약 1,180만여 명으로 추정되고, 동일한 사업의 지원대상자 중 실업자 소득기준에 부합하는 가구는 30.8%, 약 329만 가구로 추정됨.

○ 소득기준의 빈곤층 표적화 비율

- 2016년을 기준으로 볼 때 임금감소생계비 지원기준 충족자 중 빈곤인구 비율은 70.9%, 소액생계비 지원기준 충족자 중 빈곤인구 비율은 64.5%, 혼례비, 자녀학자금, 의료비, 부모요양비, 장례비 지원대상자의 소득기준을 충족하는 사람 중 빈곤인구의 비율은 45.2%로 분석됨. 직업훈련생계비 대부 중 비정규직 지원기준 충족자 중 빈곤인구의 비율은 42.8%로 분석됨.
- 직업훈련 생계비 대부 중 실업자가구 지원기준을 충족하는 가구 중 빈곤가구의 비율은 69.6%, 임금채불생계비 지원기준 충족가구 중 빈곤가구의 비율은 62.5%로 추정됨.

○ 사업별 대상자 선정기준을 비교할 때 근로자 생활안정자금 융자사업, 산재근로자 생활안정자금 융자사업, 직업훈련 생계비 대부사업 간에는 대상자 중첩의 문제가 발생할 수 있음. 심지어는 근로자 생활안정자금 융자사업의 세부 사업간에도 중첩의 문제가 발생할 수 있음.

- 그러나 각 사업은 생활상의 특정 필요가 발생하였다는 것을 전제로 지원 자격이 주어지기 때문에 사업간 대상자 중첩은 문제되지 않는다고 판단함.

○ 2016년 사업군 예산 총액은 약 1,475억 원이나, 이 가운데 실제 급여로 집행

된 실적의 총액은 약 1,362억 원임.

- 즉 취약근로자 생계비대부 사업군의 집행 실적은 이 돈이 모두 빈곤층에게 집행되었다고 가정한다면, 2016년 빈곤층 빈곤격차의 약 4.6%를 해소할 수 있는 금액임.
- 2015년의 경우는 집행실적이 다소 높았기 때문에 빈곤격차 해소율은 5.7%로 나타남.

○ 취약근로자 생계비대부 사업군의 세 사업 중 하나라도 수혜를 받은 개인의 수는 2016년 25,495명, 2015년 27,912명임.

- 2016년 사업군의 수급자 중 개인 소득정보를 얻을 수 있는 생활안정자금 융자사업과 직업훈련 생계비 대부사업의 수급자수(23,730명)는 빈곤층 추정인구(5,049,000명)의 약 0.5%에 해당됨.
- 취약근로자 생계비대부 사업 전체 수혜자 중 빈곤선 이하의 비율은 2016년을 기준으로 볼 때 47.6%이고, 사업별로는 생활안정자금 수혜자 중에서는 29.4%, 직업훈련 생계비 대부사업 수혜자 중에서는 77.0%를 나타냄.

○ 2016년 취약근로자 생계비대부 사업군 급여의 빈곤격차 해소율을 보면 빈곤선 이하 수급자의 소득 평균은 64만 9,121원이고, 빈곤격차 평균은 70만 879원이고, 급여합 평균은 33만 5,702원으로 나와서 빈곤격차 해소율은 47.9%로 나타남.

- 생활안정자금 융자사업의 빈곤격차 해소율은 155.2%로 나타나고, 직업훈련생계비 대부사업의 빈곤격차 해소율은 26.8%로 나타남.

○ 복지패널에서 빈곤격차비율을 계산하면 2016년의 경우 빈곤격차비율은 빈곤선 기준이 중위소득의 50%일 때 43.36%임.

- 빈곤격차비율의 감소폭은 0.055%p이고, 빈곤격차비율의 감소율은 0.127%로 추정됨.

□ 생계지원 사업군 종합 평가

○ 연구에서 다룬 각 사업의 종합적 효과에 대해 검토하였음.

- <사회복지통합전산망> 미시자료를 이용한 경우에는 6개 사업, <한국복지패널>조사자료를 이용한 경우에는 8개 사업의 종합적 효과를 분석
- <사회복지통합전산망> 미시자료를 이용하여 분석할 결과, 2016년 8월말 현재 6개 사업(기초연금, 기초생활 생계급여, 양곡할인, 긴급복지 생계지원, 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당)의 대상자의 총 수는 약 535만6천명, 이 중 기준중위소득 50%선 미만의 소득을 얻는 가구는 93.7%였음.
- 6개 사업으로 구성된 생계지원 사업군은 빈곤층에 대한 표적화율이 매우 높다고 할 수 있음.
 - 전체 수급자 중 대부분(83.2%)은 1개의 급여만 받았으며, 다급여를 수급하는 경우에도 4개 급여를 받지 않는 한(2016년 기준) 빈곤격차해소율은 100%에 미치지 못한 점으로 보아 중복 수급의 문제는 크지 않은 것으로 평가됨.
- 사업 대상자의 2016년 평균적 빈곤격차 해소율은 88.9%로 나타났으며 이는 전년에 비해 약 19%p 높아진 수치임.
 - 소득이 기준중위소득의 50% 미만인 수급자 가운데 사업군의 급여로 인해 기준중위소득 50% 이상으로 소득이 높아지는 수급자는 4.9%에 불과함. 즉 이 사업군은 저소득층의 생계안정을 지원하는 데에는 효과가 있을지 몰라도 이 계층의 탈빈곤을 촉진하는 데에는 효과가 약하다는 점이 드러남.
- <한국복지패널>자료를 이용하여 8개 급여(기초보장 생계급여, 긴급복지지원, 기초연금, 근로장려금, 자녀장려금, 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당)로 구성된 사업군에 대해 분석한 결과는 다음과 같음.
 - 8개 사업으로 구성된 사업군은 수급자격(소득, 재산, 인구학적 특성 기준) 면에서 전체 인구의 26.8%를 포괄하도록 설계되어 있었으며, 빈곤층 가운데에는 82.3%를 포괄하도록 설계됨.
 - 빈곤층 가운데 1개 이상의 급여를 받는 수급자의 비율은 67.0%이며, 수급자격자 가운데 실제 수급자의 비율은 61.2%인 것으로 추정됨.

- 이 사업군은 빈곤층 빈곤격차의 32.4%를 해소하는 것으로 나타났으며, 8개 급여 수급에 따른 빈곤층의 빈곤탈출률은 8.0%인 것으로 추정됨.
- 이러한 평가결과는 행정자료를 이용한 평가와 비교하여 볼 때 빈곤층에 대한 포괄성과 충분성은 낮고 빈곤탈출률은 높은 수치로 나타나는 것인 바, 이러한 차이는 자료의 특성(표본구성, 소득조사방법), 소득범주의 차이, 그리고 사업군에 포함된 사업의 차이(특히 근로장려금과 자녀장려금의 포함 여부)에 따른 것으로 해석할 수 있음.

제2절 정책적 시사점

□ 포괄성의 확대를 위한 정책 변화 필요

- 각 사업군의 포괄성과 충분성을 검토한 공통적으로 나타나는 특징은 대상자의 포괄성이 높지 않고, 이것이 낮은 충분성의 원인이 되기도 한다는 점임.
 - 충분성은 대상자 대비 사업의 포괄성과 급여의 상대적 크기가 작용하여 나타나는 바, 포괄성이 낮은 사업은 급여의 상대적 크기가 높다고 하더라도 충분성이 높아지는 데 한계가 있음.
- 물론 낮은 포괄성이 사업군의 설계 단계에서 이미 예정된 것이어서 특별히 문제가 되지 않는 경우도 있으나, 제도 설계 측면에서는 포괄성이 높고 실제 수급자를 통해 나타나는 포괄성은 그에 미치지 못하는 현상이 일반적임.
- 특히 노인과 장애인을 제외한 근로능력이 있는 인구집단 대상의 급여는 제도 설계상의 포괄성과 충분성 모두 낮고 실제 수급자에 대해서는 충분성이 크게 나타나는 것으로 보아 낮은 충분성의 원인도 낮은 포괄성과 직접 관련이 있는 것으로 추정됨.
- 따라서 우선 포괄성 제고를 위한 정책적 변화가 필요하며, 특히 근로연령대를 대상으로 한 포괄성 확대가 필요할 것으로 판단함.

- 현행 제도들 가운데 근로능력이 있는 빈곤층을 지원하는 제도가 많지 않고 저소득 취업자의 시장소득이 거의 정제되고 있음을 감안할 다면 새로운 사업의 신설을 통해 포괄성과 소득지원 효과를 확대하려는 논의가 불가피할 것을 전망함.
- 최근 실업부조제나 청년층 대상 각종 수당의 도입, 나아가 기본소득론이 사회적으로 관심의 대상이 되는 이유도 이러한 상황과 무관하지 않다고 볼 수 있음.
- 신설 예정인 아동수당의 경우 그 수혜는 근로연령대의 가구주가 있는 가구에 집중될 가능성이 높은 것으로 예상되는 만큼 제도 신설이 어느 정도 소득지원 급여의 포괄성을 높여줄 것으로 기대할 수 있으나 그 효과가 어느 정도 충분할지는 미지수임.
- 취약층 세제지원 사업의 경우 대상자가 빈곤층에 표적화되어 있지 않고 취약근로자 생계비 대부사업의 경우 대부사업으로서의 한계를 갖고 있어, 이 사업의 대상자나 급여 확대는 빈곤층보다 중간소득층을 지원하는 효과가 더 클 것으로 예상됨.

□ 충분성 측면에서 사업간 보완관계를 제고할 수 있도록 제도적 설계 변화 필요

- 생계지원 사업군에 속하는 사업들은 다양한 소득, 재산, 인구학적 기준에 따라 대상자를 차별화하고 있으며, 제도의 설계 과정에서부터 대상자의 중복을 피하고자 사전에 충분히 고려하고 있음을 확인할 수 있음.
- 그러나 이러한 설계상의 고려는 긍정적 효과뿐만 아니라 부정적 효과를 낼 가능성도 있음을 염두에 두어야 할 것임.
 - 긍정적 측면에서는 사업군 전체의 외연을 확대하고 대상자 포괄성을 높이는 데 기여할 것으로 평가함.
 - 그러나 제도 간의 보완관계는 반드시 포괄성에서만 나타나는 것이 아니고 급여의 충분성에서도 나타날 수 있음.
 - 중복수급자가 발생할 소지를 사전에 차단하는 한 동일 대상자에 대해 다수

급여를 제공함으로써 빈곤격차 해소효과를 높이는 정책 효과 또한 기대하기 어려움.

○ 이러한 문제는 다급여 수급자의 수급정보를 연결하여 관리할 정보 인프라가 충분하지 않았던 시기에 불가피하게 나타나는 제도 발달 양상이라고 볼 수도 있음.

－ 그러나 <행복e음> 등 다급여 수급정보를 연결하여 파악하고 수급자격을 관리할 정보인프라가 뒷받침되는 현실에서는 반드시 모든 급여의 대상자를 배타적으로 설계할 필요는 없을 것임.

○ 각 사업의 대상자 집단이 상호 배타적이 되도록 제도를 설계하는 과정에서 제도(자격기준)의 복잡성이 발생하는 바, 이 역시 제도의 효과성을 높이는 데 장애가 될 것으로 판단함.

○ 복잡한 자격기준은 잠재적 수급대상자로 하여금 제도에 대한 접근(문의, 신청) 등을 어렵게 하고, 이는 사업 또는 사업군의 사각지대가 발생하게 되는 주요한 원인이 됨.

○ 따라서 자격기준을 단순화하고 수급자격의 중복을 가능하도록 하여 제도 간 충분성 측면의 보완관계를 갖출 수 있도록 제도 설계를 전환할 필요가 있음.

－ 다수의 급여를 받을 가능성을 열어 두되, 다급여 수급자의 규모와 그 크기를 세밀하게 관리하도록 하여 과잉급여의 우려를 없애는 방향으로 제도를 운영.

□ 기초생활보장 사업군의 충분성 강화

○ 기초생활보장사업군 내에서 기초보장 생계급여가 차지하는 비중이 압도적 수준으로 인해 사업군의 포괄성이 낮고 수급자에 대한 충분성은 높아지는 모습을 보임.

○ 따라서 단기적으로는 생계급여 이외에 다른 사업(양곡할인, 긴급복지 생계지원)의 위상을 재조정할 필요가 있으며, 특히 양곡할인사업을 중심으로 대상자를 확대해 나갈 필요가 있음

○ 장기적으로는 기초생활보장 사업군의 자격기준을 완화함으로써 충분성을 높이는 것이 필요함.

- 소득이 기준중위소득의 30%이하인 구간에서도 빈곤격차 해소율이 50% 내외에 불과한 점을 고려하여 이 비율을 제고할 필요가 있음.
- 급여액에 직접적 영향을 주는 급여기준의 인상보다는 재산기준의 완화, 부양의무자 기준의 완화 등을 통해 대상자를 확대하는 방향으로 제도를 조정하고, 이를 통해 포괄성과 충분성을 동시에 높이는 방법이 유효할 것으로 생각함.

□ 노인·장애인 소득지원 사업군의 체계화 필요

○ 노인·장애인 대상 사업군의 장애인연금의 부가급여 부분을 「장애인복지법」의 장애수당과 제도적으로 통합하는 것에 대한 검토 필요.

- 장애인 생활수준 유지는 장애인연금제도로, 장애로 인한 추가비용은 장애수당 제도를 통해서 보전하는 것을, 소득보장제도의 체계화 방향에 따라 검토할 필요 있음.
- 다만, 해당 사항은 정책적 판단이 필요한 사항으로 추가 논의 필요함.

○ 주택연금의 연금액을 기초보장제도에서 소득으로 간주하는 현행 방식에 대한 개선 필요

- 주택연금의 연금액은 대출액의 성격을, 누적 연금액은 부채의 성격을 띠지만 기초생활보장제도에서는 대출액을 소득으로 인정하여 결과적으로 이중계산하고 있음.
- 기초보장수급가구 가운데 주택연금 수급자의 비중이 매우 작지만 장기적인 제도 발전을 위해 타 제도와의 비정합성은 해소될 필요가 있음.

□ 복잡한 소득공제 및 소득환산 방식에 대한 단순화 필요

○ 생계지원 사업군의 빈곤층 대상 포괄성과 충분성은 낮으나 수급자 집단의 충분성이 상대적으로 높다는 것은 제도 설계방식과도 연관됨.

- 대상자를 선정할 때에는 엄격한 소득 및 재산기준을 적용하고, 수급자로 선정된 후에는 급여액을 산정할 때 각종 공제를 적용하여 급여액을 높일 수 있는 것이 대부분의 제도가 채택하는 방식임.
 - 소득공제 방식과 재산의 소득환산방식이 사업마다 상이한 것은 사업군 단위의 효과를 평가하는 데에도 다양한 제약을 초래함.
 - 각종 공제제도를 축소하거나 단순화하는 대신 소득기준을 공제액 축소분 만큼을 소득기준에 반영하게 되면 현행 방식에 비해 포괄성이 높아질 수 있을 것임.
- 사업군 평가에 필요한 자료 불충분의 문제 해소가 시급
- 기초연금을 제외한 대부분의 사업에서 대상자의 모집단 규모를 추정하기 위한 데이터나 연구가 축적되지 않고 있는 바, 이 문제에 대한 해결이 시급함.
 - 대상자 모집단의 규모를 추정할 수 없다는 점은 제도의 효과성을 높이는 데 결정적인 장애가 됨.
 - 사업의 대상자를 예측하고 예산을 추정하는 과정에서 불가피하게 전년도 실적에 의존할 수 밖에 없도록 함.
 - 이는 인구학적 집단의 분포, 잠재적 대상집단의 소득 및 재산분포 등이 급속히 변화하며 다른 관련 제도들이 신설·변화하는 외적 환경에 개별 제도가 신속히 반응하지 못하도록 만듦.
 - 그 결과 사각지대가 생겨나고, 잠재적 대상집단 내에서 수급자와 비수급자 사이의 형평성 문제가 항상 발생하게 됨.
 - 따라서 대상자 및 주변 집단의 전체 규모와 분포를 파악할 수 있는 자료의 축적이 필요하며, 이를 매년 수행하기 어려울 경우 3년 단위 등 주기적으로 축적, 관리할 필요가 있음.
 - 행정 미시자료를 적극적으로 활용하는 방안이 필요함.
 - 본 연구에서 사용된 행정미시자료는 보건복지부의 <사회복지통합전산망> 자료에 국한됨.

- 타 부처 사업의 행정미시자료, 특히 근로장려금이나 자녀장려금 사업의 경우 행정 미시자료가 제공되지 않는 점은 저소득층 대상 생계지원 사업군의 개선방향을 구체적으로 논의하는 데 큰 제약이 됨.
- 기존 조사자료 상에서 포착되는 장려금 사업의 수급자 표본수가 작다는 점을 고려한다면 이러한 한계를 해소하는 유일한 방법은 행정미시자료의 활용이라고 할 수 있음.
- 이후에서 언급할 근로연령대 대상 포괄성 확대와 관련하여 국세청의 장려금사업 미시자료, 건강보험 공단의 미시자료, 고용부의 고용보험 DB 등을 이용하여 잠재적인 제도 수급층의 분포와 소득실태를 광범위하게 연구하는 것이 반드시 필요할 것임.

○ 한편, 행정미시자료를 이용하는 것이 가능한 경우에도 정책 설계와 평가에 활용되기 쉽도록 데이터 인프라를 구축할 필요가 있음.

- 현재 축적되는 행정 미시자료는 대부분 수급자의 자격 및 급여 관리에 활용되고 있고, 정책 개선을 위한 연구에 활용되지 못하거나 활용되기 어려운 형태를 띠고 있음.
- 보건복지부를 제외한 타부처 사업의 경우 행정 미시자료가 축적되지 않거나 정책평가 목적에는 제공되지 않는 경우가 다수임.
- 그러나 다수의 생계지원 급여에 관한 정보를 제공하는 조사자료가 없고 그것을 평가 목적으로 생산하는 것도 효율적이지 않은 만큼, 행정자료를 적극적으로 활용할 수 있는 데이터 인프라를 구축하는 것이 필요함.

□ 향후의 생계지원 사업군 평가를 위한 기타 제안

- 평가의 기준을 설정하기 위해 사업군의 대상자 설정과 보호(지원) 목표선 설정에 대한 공통된 인식을 확보하는 것과 동시에 평가를 주기적으로 반복하는 것이 중요함.
- 평가지표를 해석할 때 직면하는 어려움 가운데 하나는 지표상으로 나타난 수치가 적정한지 과다/과소한지를 판단하는 것임.

- 이러한 판단에 합의된 규범적 기준선이 있는 것이 도움이 되지만, 그것이 단기적으로 불가능하다면 이전 평가 대비 지표값 상승/하락 여부를 판단하는 것이 중요한 평가 지점일 것임.
 - 사회적 위험과 보호 대상 집단의 규모·구성이 지속적으로 변화하는 점, 제도의 신설과 개편이 계속되는 점을 고려하여 반복적 평가가 반드시 필요할 것으로 판단함.
- 변화된 제도 환경을 고려하여 평가 단위(세부 사업군)의 재편을 고려할 필요가 있음.
- 금번 평가에서는 특정 사업이 사업군 내에서 차지하는 비중이 큰 경우(기초생활보장 사업군) 포괄성 등의 지표에서 지나치게 작은 값이 도출되는 현상이 나타남.
 - 전체 소득보장 제도 가운데 큰 비중을 차지하는 공적연금이 평가대상에서 제외되어 노인·장애인 소득지원 사업군의 평가 결과를 해석하는 데 제약이 있음.
 - 한편 2018년부터는 아동수당이 신설될 예정인 바, 현재의 사업군 분류 방식에서는 이 제도의 도입효과를 적절히 평가하기 어려움.
 - 따라서 향후 연령대별(생애주기별)로 생계지원(소득보장) 사업군 평가를 수행하여 다양한 사업이 각 연령대에 미치는 영향을 종합적으로 살펴보는 방법이 효과적일 것으로 생각함.

제3절 분석의 한계

□ 사업군의 목표가 불명확한 데 따른 평가 기준선 관련 이론의 여지

- 본 연구가 사업군 단위의 평가 방식을 채택한 이유는 개별 사업의 목표가 제한적으로 설정되는 것을 감안해서임.
- 개별 사업은 소요 예산의 제약을 고려하여 정책 목표와 대상집단, 급여 수

준 등을 제한적으로 설정하는 경향이 있기 때문임.

- 그러나 정작 생계지원 사업군 전체에 대해서 그 지원 대상과 지원 효과의 목표치가 계량화된 형태로 제시된 바 없으며, 이와 같이 사전적으로 제시된 목표가 없다는 점은 평가의 근본적 한계를 설정함.
- 본 연구의 평가 결과를 해석할 때에는 이러한 한계에 유념할 필요가 있음.
- 사회적으로 합의된 사업군의 목표 집단과 목표 지표가 없다는 것은 분석 결과를 해석하는 데 유보를 두도록 만들 수 있음.
 - 본 연구에서는 우선적으로 빈곤층을 목표 집단으로, 빈곤격차의 해소를 목표지표로 설정했으나 이는 2장에서 언급하였듯이 작업가설로 도입된 것일 뿐임.
 - 실제로 사업군 평가에 적절한 소득 또는 소득과 재산기준의 수준, 목표가 되는 빈곤격차의 해소 정도에 대해서는 논의의 여지가 있음.
- 예컨대 소득지원제도 이외의 현물지원제도가 확대된다면(또는 빈곤층 지원제도로써 현물지원의 역할을 더욱 강조한다면) 생계지원 사업군의 대상을 설정하는 기준선은 빈곤선(중위소득의 50%선)보다 더 낮아질 수 있음.
 - 이 경우 본 연구에서 제시된 포괄성과 충분성 등의 대표적인 평가지표의 추정치는 더 높게 나타날 수 있을 것임.
 - 반대로 빈곤층 뿐만 아니라 중산층의 빈곤화 예방까지를 사업군의 목표로 설정한다면 기준선은 더 높아질 수 있음.
- 주요 사업군별로 대상자를 어느 집단으로 설정할지, 목표지표는 무엇으로 설정하는 것이 타당할지에 대해서는 이후에도 지속적인 논의가 필요할 것임.

□ 사용 자료의 불충분성과 자료의 특성에 따른 제약

- 본 연구에서는 행정집계자료, 행정미시자료, 조사자료등 다양한 이질적 자료들을 사용하였으며, 일부 분석의 경우 각기 다른 자료로부터 도출된 추정치들을 비교하였음.

- 이러한 분석 방법은 현재의 자료 제약을 고려할 때 불가피한 것이었으나, 통일된 원칙과 방법에 의해 수집하고 생산한 자료를 사용하지 못함에 따라 주요 평가지표의 추정에 오차가 발생했을 가능성이 있다는 점을 무시할 수 없음.
- 특히 대부분의 세부사업군에서 포괄성이 낮게 추정되는 원인에 대해 정확히 밝힐 수 없다는 점이 평가 결과를 정책에 적용하는 데 제약으로 작용할 것으로 예상됨.
 - 낮은 포괄성은 (사업군의) 소득 및 재산기준의 엄격함은 물론 기타 수급조건에 엄격성, 제도 집행 과정의 문제(예, 전달체계의 비효율성), 제도에 대한 인식부족이나 잠재적 수급자의 신청포기 등 다양한 이유 때문에 발생할 수 있음.
 - 그러나 현재의 주어진 자료로는 어느 요인이 얼마나 낮은 포괄성에 기여하고 있는지 규명하기 어려움.
- 이러한 한계는 대상자의 규모와 특성 등 모수 추정에 필요한 자료의 생산과 수집이 활발히 이루어지고, 특히 행정자료가 더욱 광범위하게 사용된다면 일부 극복될 수 있을 것으로 예상함.

참고문헌 <

<

- 강신욱. (2017). 「한국 소득보장제도군의 효과성 평가」 『한국사회정책』 24권 1호, pp.213-237.
- 강신욱, 강혜규, 노대명, 이현주, 이병재. (2015). 『사회보장정책평가의 방향과 과제』, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강신욱, 노대명, 류정희, 이현주, 정해식, 황도경, 박형준. (2015). 『맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위층 지원제도 개선방안』 건복지부·한국보건사회연구원.
- 강신욱, 노대명, 이현주, 임완섭, 김현경, 권문일, 이병희, 우선희, 박형준. (2015). 『주요 소득 보장정책의 효과성 평가 연구』, 한국보건사회연구원.
- 김연명. (2013). 「국민연금과의 관계에서 본 ‘인수위원회’ 기초연금 도입(안)의 평가」 『사회복지정책』 40권 3호, pp.375-403.
- 김을식, 최석현. (2014). 「사중손실을 이용한 공공부조 프로그램의 효율성 평가 연구 - 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과 분석」 『한국정책학회보』, 23권 3호, pp.329-352.
- 김재호, 정주연. (2012). 「기초노령연금 도입에 따른 소득불평등과 양극화 변화 분석」 『한국정책학회보』 21권 1호, pp.421-446.
- 김진우 외. (2011). 『긴급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선방안 연구』 보건복지부·덕성여대 아시아사회복지연구소.
- 김태완. (2013). 「빈곤층 소득지원제도의 쟁점과 전망」 『보건복지포럼』 2013년 1월호, pp.38-47.
- 김태일. (2004). 「국민기초생활보장제도의 소득·소비 증대효과 분석」 『정부학연구』 10권 2호, pp.33-58.
- 김한나. (2007). 「긴급복지지원사업에 대한 정책적 분석 - 길버트와 테렐의 이론적 틀을 중심으로」 『사회복지실천』 7호. pp.33-53.
- 김환준. (2017). 「사회보장급여의 빈곤완화효과 분석」 『사회복지연구』 48권 3호, pp.5-28.
- 노대명, 강신욱, 이현주, 박능후, 우선희. (2015). 『맞춤형 급여체계 도입에 따른 빈곤층 기초생활보장 평가모형 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 박기백. (2014). 「유형별 소득이 소득불평등에 미치는 영향」 『재정학연구』 81호, pp.95-116.
- 박능후. (2010). 「국민기초생활보장제도 10년의 평가」 『보건복지포럼』 2010년 9월호, pp.6-13.

- 박능후. (2011). 「근로장려세제 시행 초기 효과 실증분석」 『사회복지정책』 38권 2호, pp.165-191.
- 보건복지부. (2015). 『2015국민기초생활보장제도 사업안내- 맞춤형 급여 운영방안』, 보건복지부.
- 보건복지부. (2016). 『2016국민기초생활보장제도 사업안내』, 보건복지부.
- 석재은, 김봉근, 임병인. (2016). 「노령층 소득배분의 적절성 탐색을 위한 국제비교」 『보건사회연구』 36권 2호, pp.57-89.
- 송인화. (2016). 운용배수를 통한 주택연금 위험관리 적정성에 대한 소고, 주택금융월보
- 신용상. (2016). 주택연금 지급 규모의 적정성 평가와 정책 시사점, 주간 금융브리프, 한국금융연구원
- 신용상. (2017). “주택연금 시장참가자별 재무적 손익 분해와 고령화 관련 정책시사점,” 한국금융연구원
- 여유진. (2009). 「공적이전 및 조세의 소득재분배효과」 『사회보장연구』 pp.45-68.
- 여유진, 송치호. (2010). 「공적이전 프로그램의 재분배효과: 한국, 독일, 스웨덴, 영국 비교연구」 『사회보장연구』 26권 4호, pp.95-119.
- 윤상용. (2007). 「2007년 장애수당제도 개편의 의의와 중장기 개선방향」 『보건복지포럼』 2007년 5월호, pp.41-54.
- 이상은. (2007). 「근로장려세제의 평가와 정책과제」 『사회보장연구』 23권 3호, 25-55.
- 이석민, 장효진. (2015). 「기초노령연금이 수급가구의 소득과 소비에 미친 영향: 회귀불연속설계 접근」 『국정관리연구』 10권 2호, pp.117-142.
- 이승호, 구인회. (2010). 「국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 적절성 평가」 『보건사회연구』 30권 1호. pp.29-61.
- 이용하, 김원섭. (2013). 「인수위 기초연금 도입(안)에 대한 평가와 전망」 『사회보장연구』 29권 2호, pp.1-25.
- 이환범. (2004). 「수급자 만족도 분석에 따른 국민기초생활보장제도 평가」 『한국행정학연구』 13권 4호, pp.205-277.
- 임병인. (2012). 「근로장려세제(EITC)의 소득재분배 효과」 『경제연구』 30권 2호, pp.147-168.
- 전승훈. (2015). 「공적연금 개혁과 노후소득 보장수준의 변화」 『민주사회와 정책연구』 28호, pp.247-278.
- 통계청. 주택소유통계
- 통계청, 고령층 부가조사 결과

- 한국주택금융공사. (2016). 독일, 일본, 초고령국가의 고령층 주거 및 소득 안정화 시스템 연구, 2016.9
- 한국주택금융공사. (2016). 주택연금 가입가구 특성분석
- 한국주택금융공사. (2016). 주택연금 가입가구 특성분석, 2016.7
- 한국주택금융공사. (2016). 주택연금 재원조달 다양화 방안 연구, 2016.12
- 한국주택금융공사, (각 연도), 주택연금 수요실태조사
- 허선, 김미곤, 유현상. (2009). 「국민기초생활보장제도에 있어서 재산의 소득환산제도에 대한 평가 - 형평성을 중심으로」 『사회보장연구』 25권 1호. pp.1-24.
- 홍경준. (2011). 「공적 소득이전의 분배효과 분석: 근로빈곤층을 중심으로」 『사회복지정책』 38권 2호, pp.65-88.
- Figari, Matsaganis and Sutherland. (2013). “Are European Social Nets Tight Enough? Coverage and Adequacy of Minimum Income Schemes in 14 EU Countries,” *Journal of Social Welfare*, no.22, pp.3-14.
- Hernanz, V., F. Malherbet and M. Pellizzari. (2004). “Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence,” *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 17, OECD Publishing, Paris.

부 록 <

부록 1. 2015년 귀속 연말정산 공제항목 요약

항목	구 분		공제금액·한도	공 제 요 건		
인적공제	기본공제		1명당 150만 원	구분	소득요건*	나이요건**
				본인	×	×
				배우자	○	×
				직계존속	○	만 60세 이상
				형제자매	○	만 20세 이하 만 60세 이상
				직계비속 (입양자 포 함)	○	만 20세 이하
				위탁아동	○	만 18세 미만
				수급자 등	○	×
				* 연간소득금액 합계액 100만 원 이하 (근로소득만 있는 자는 총급여액 500만 원 이하) ** 장애인의 경우 나이요건 적용하지 않음		
	추 가 공 제	경로우대	1명당 100만 원	기본공제대상자 중 만 70세 이상		
장애인		1명당 200만 원	기본공제대상자 중 장애인			
부녀자		50만 원	근로소득금액이 3천만 원 이하자인 근로자가 다음 어느 하나에 해당하는 경우 · 배우자가 있는 여성 근로자 · 기본공제대상자가 있는 여성 근로자로서 세대주			
한부모		100만 원	배우자가 없는 자로서 기본공제대상인 직계비속 또는 입양자가 있는 경우(부녀자 공제와 중복적용 배제)			
연금보험료 공제			전액	근로자 본인의 국민연금보험료·공무원연금법 등(공적 연금관련법)에 따라 부담한 부담금·기여금		
특별 소득공제	보 험 료	건강보험료	전액	근로자 본인의 건강보험료		
		노인장기요양 보험료	전액	근로자 본인의 노인장기요양보험료		
		고용보험료	전액	근로자 본인의 고용보험료		
	주 택 자 금	주택임차 차입금 원리금 상환액 등	원리금 상환액의 40% (연 300만 원 한도) ※ 주택마련저축 불입 액 공제와 합하여 연 300만 원 한도	무주택 세대의 세대주(세대주가 주택 관련 공제를 받지 않은 경우 세대원도 가능)인 근로자가 국민주택규모의 주택(오피스텔 포함)을 임차하기 위하여 금융회사 등으로부터 차입한 차입금의 원리금상환액 무주택 세대의 세대주(세대주가 주택 관련 공제를 받지 않은 경우 세대원도 가능)로서 총급여 5천만 원 이하인 근로소득자가 국민주택규모의 주택(오피스텔 포		

항목	구 분	공제금액·한도	공 제 요 건
			합)을 임차하기 위하여 대부업을 경영하지 아니하는 개인으로부터 연 1,000분의 25보다 낮은 이자율로 차입한 자금이 아닌 차입금의 원리금상환액
	장기주택 저당차입금 이자상환액 공제	이자상환액 (연 300만 원~ 1,800만 원 한도)	무주택 세대의 세대주가(세대주가 주택 관련 공제를 받지 않은 경우 세대원도 가능) 주택*(취득당시 기준 시가 4억 원 이하)을 취득하기 위하여 당해 주택에 저당권을 설정하고 금융기관 등으로부터 차입한 장기주택저당차입금의 이자상환액 * '14년 이후 차입금부터 국민주택규모 기준 삭제 - 소유권 이전·보존등기일로부터 3월 이내에 차입 - 채무자와 저당권 설정된 주택의 소유자가 동일인일 것 ※ 공제한도 - '15.1.1. 이후 차입분 15년 이상 상환, 비거치식이고 고정금리 : 1,800만 원 15년 이상 상환, 비거치식 또는 고정금리 : 1,500만 원 15년 이상 상환, 기타 : 500만 원 10년 이상 상환, 비거치식 또는 고정금리 : 300만 원 - '12.1.1. 이후 차입분 : 500만 원(비거치식·고정금리 대출 : 1,500만 원) - '11.12.31. 이전 차입분 : 1,000만 원(상환기간 30년 이상 : 1,500만 원) - '03.12.31. 이전 차입분(상환기간 10년 이상) : 연 600만 원(상환기간 15년 이상 : 1,000만 원, 상환기간 30년 이상 : 1,500만 원) <주택자금공제, 장기주택저당차입금, 주택마련저축을 합하여 종합한도 적용>
그 밖의 소득공제	개인연금저축 소득공제	연 72만 원 한도	개인연금저축 불입액의 40% 공제 ※ 180만 원 불입시 연 72만 원 공제
	소기업·소상공인 공제부금 소득공제	연 300만 원 한도	소기업·소상공인에 해당하는 대표자의 노란우산공제 불입액 공제
	주택마련 저축공제	연 300만 원 한도	주택마련저축* 불입액의 40% 공제 - 무주택 세대의 세대주로 총급여액 7천만 원 이하자 * '14년까지 가입자 중 총급여액 7천만 원 초과자는 종전한도로 '17년까지 공제 가능 - 국민주택규모의 주택(가입당시 기준시가 3억 원 이하)을 한 채만 소유한 세대의 세대주 (2009.12.31. 이전 가입만 해당) * 주택마련저축 · 주택법에 의한 청약저축(연 납입액 120만 원 이하) · 주택청약종합저축(연 납입액 240만 원 이하) · 근로자주택마련저축(월 납입액 15만 원 이하) ※ 장기주택마련저축 소득공제 적용기한('12.12.31.) 만료
	투자조합출자 등 소득공제	출자 또는 투자금액의 10%[30% (2013년)],	중소기업창업투자조합, 벤처기업 등에 투자 시 출자 또는 투자 후 2년이 되는 날이 속하는 과세연도까지 선택하여 1과세연도에 공제

항목	구 분	공제금액·한도	공 제 요 건								
		50%*30%(2014년), 100%*50%**30% (2015년): 벤처조합 · 벤처기업 출자] * 1,500만 원 이하 ** 5,000만 원 이하	※ 공제한도 <table><tr><th>구분</th><th>공제한도</th></tr><tr><td>'13년 이전 투자</td><td>종합소득금액의 40%</td></tr><tr><td>'14년 투자</td><td>종합소득금액의 50%</td></tr><tr><td>'15년 이후 투자</td><td>종합소득금액의 50%</td></tr></table>	구분	공제한도	'13년 이전 투자	종합소득금액의 40%	'14년 투자	종합소득금액의 50%	'15년 이후 투자	종합소득금액의 50%
	구분	공제한도									
	'13년 이전 투자	종합소득금액의 40%									
	'14년 투자	종합소득금액의 50%									
'15년 이후 투자	종합소득금액의 50%										
신용카드 등 소득공제	(신용카드 등 사용금액 - 충급여액 25%) × 15%(30%)	- 15% 공제대상 사용금액 · 신용카드 사용금액 - 30% 공제대상 사용금액 · 현금영수증 기재금액 · 직불카드(체크카드), 직불전자지급수단·기명식선 불전자지급수단 또는 기명식전자화폐 사용금액 · 전통시장 사용분(카드, 현금영수증) · 대중교통 이용분(카드, 현금영수증) ※ '15년 상반기 추가공제율사용분 10% 추가 공제 '15년 하반기 추가공제율사용분 20% 추가 공제 - 본인, 배우자 및 생계를 같이 하는 직계존비속(소득 금액 제한 받으나, 나이제한 없음)의 신용카드 등 사용액 - 300만 원과 충급여 20% 중 적은 금액 한도 다만, 전통시장 사용분과 대중교통 이용분은 각각 100만 원까지 추가 한도(최대 500만 원)									
우리사주조합 출연금소득공제	연 400만 원 한도	우리사주조합원이 우리사주를 취득하기 위하여 우리 사주조합에 출연한 금액									
그밖의 소득공제	고용유지중소기업 근 로자 소득공제	임금삭감액의 50% (공제한도: 1천만 원)	고용유지 중소기업에 근로를 제공하는 상시 근로자에 대해 근로소득에서 공제 (직전 과세연도의 해당 근로자 연간 임금총액 - 해당 과세연도의 해당 근로자 연간 임금 총액) × 50%								
	목돈 안드는 전세 이 자상환액 공제	연 300만 원 한도	임차인이 금융기관에 지급한 이자상환액의 40%를 주 택 임대인이 공제								
	장기집합투자증권저축 소득공제	저축납입액의 40% (연 240만 원 한도)	가입 시 직전 과세기간의 총급여액 5천만 원 이하 근 로자가 장기집합투자증권저축에 납입한 금액 (해당 과세기간 8천만 원 이하 근로자)								
	소득세 소득공제 종합한도 초과액	2,500만 원 한도	특별소득공제 및 그 밖의 소득공제 중 종합한도 적용 대상 소득공제액이 2천5백만 원 초과시 과세표준에 합산 - 적용대상: 주택자금공제, 주택마련저축, 소기업· 소상공인 공제부금, 투자조합출자 등(2014년 이후 벤처기업 직접투자분 제외), 신용카드 등 사용금액, 우리사주조합 출연금, 장기집합투자증권저축								
세액감면	중소기업 취업자 세액 감면	취업일부터 3년간 근로소득세 50%(100%) 감면	근로계약 체결일 현재 연령이 15세 이상 29세이하(병 역근무기간 제외: 한도 6년)인 사람, 60세 이상인 사 람, 장애인이 중소기업에 '12.1.1. (60세 이상인 사람 또는 장애인의 경우 '14.1.1.) ~ '15.12.31.까지 취								

항목	구 분		공제금액·한도	공 제 요 건						
				업하는 경우 중소기업체에서 받는 급여에 대한 근로소득세를 취업일부터 3년간 50%(100%)* 세액감면 * 50% 감면비율 적용대상자 － 2014.1.1. 이후 중소기업에 (재)취업한 29세 이하 청년, 60세 이상인 사람, 장애인 * 100% 감면비율 적용대상자 － 2013.12.31. 이전 중소기업에 (재)취업한 29세 이하 청년으로서 해당 중소기업에 계속 근무하는 자 ※ 병역 이행 후 1년 이내에 복직하는 경우 : 복직한 날로부터 2년 또는 최초취업일로부터 5년까지 감면 적용						
세액공제	근로소득 세액공제		연 50만 원 (66만 원, 74만 원) 한도	<공제한도> <table><tr><th>산출세액</th><th>공제금액</th></tr><tr><td>130만 원 이하</td><td>55%</td></tr><tr><td>130만 원 초과</td><td>71만5천 원+130만 원 초과금액의 30%</td></tr></table> <ul style="list-style-type: none">· 총급여액이 3천3백만 원 이하 : 74만 원· 총급여액이 3천3백만 원 초과 7천만 원 이하 : 74만 원 - [(총급여액 - 3천3백만 원)×0.008] → 66만 원 보다 적은 경우 66만 원· 총급여액이 7천만 원 초과 : 66만 원 - [(총급여액 - 7천만 원)×1/2] → 50만 원보다 적은 경우 50만 원	산출세액	공제금액	130만 원 이하	55%	130만 원 초과	71만5천 원+130만 원 초과금액의 30%
	산출세액	공제금액								
	130만 원 이하	55%								
	130만 원 초과	71만5천 원+130만 원 초과금액의 30%								
	자녀 세액 공제	기본공제 대상자녀	－	1명 15만 원, 2명 30만 원, 3명이상 30만 원 + 2명 초과 1명당 30만 원						
		6세이하	－	1명을 초과하는 1명당 15만 원						
		출생·입양	－	1명당 30만 원						
	연금계좌세액공제	과학기술인	연금계좌 납입액 (연 700만 원 한도, 연금저축은 400만 원) × 12% (총급여 55백만 원 이하는 15%)	과학기술인공제회법에 따른 퇴직연금 근로자 납입액						
		퇴직연금		근로자퇴직급여보장법에 따른 DC형 퇴직연금·개인형퇴직연금(IRP) 근로자 납입액						
		연금저축		연금저축계좌 근로자 납입액						
의료비	보장성 보험료		보험료 납입액 (100만 원 한도) × 12%	근로자가 기본공제대상자를 피보험자로 지출한 보장성보험의 보험료						
	장애인전용 보장성보험료		보험료 납입액 (100만 원 한도) × 15%	근로자가 기본공제대상자인 장애인을 피보험자로 지출한 장애인전용보장성보험의 보험료						
	의 료 비	㉔ 본인	의료비 공제대상금액 * × 15%	총급여액 3%를 초과하는 경우 공제 가능 － 공제 가능 의료비 · 진찰, 치료 등을 위한 의료기관 지출 비용						

항목	구 분		공제금액·한도	공 제 요 건	
세액공제	특별세액공제	교육비	㉠ 65세 이상	* 의료비 공제대상 금액 · 본인, 65세이상, 장애인, 난임시술비: 한도 없음 · 그 외 부양가족: 연 700만 원	(미용·성형수술비용 제외) · 치료요양을 위한 의약품 구입비용 (건강증진 의약품 제외) · 장애인보장구 구입·임차비용 · 시력교정용안경(콘택트렌즈) 구입비용 (1인당 연 50만 원 이내 금액) · 보청기 구입비용 · 장기요양급여비 본인 일부 부담금 － 의료비 공제금액 계산 ※ ㉠, ㉡, ㉢, ㉣: 나이·소득금액 제한 없으나 생계를 같이하는 부양가족에 해당되어야 함
			㉡ 장애인		
			㉢ 난임시술비		
			㉣ 그 외 부양가족		
		교육비	취학전 아동	교육비 공제대상금액* × 15% * 교육비 공제대상금액 · 취학전아동, 초·중·고생: 1명당 300만 원 한도 · 대학생: 1명당 900만 원 한도	나이 제한을 받지 않음. (직계존속은 공제대상 아님)
			초등학생 중·고생		
			대학생		
			근로자 본인		
		교육비	장애인 특수교육비	· 본인, 장애인 한도 없음	교육기관 교육비, 대학대학원 1학기 이상의 교육과정과 시간제 과정 교육비, 직업능력개발훈련 수강료 사회복지시설 등에 기본공제대상자인 장애인*의 재활교육을 위해 지급하는 비용 * 이 경우 소득금액 제한 없으며, 직계존속도 공제 가능
			기부금		
		기부금	정치자금 기부금	10만 원 이하 10만 원 초과	기부금의 100/110 · 3천만 원 이하: 기부금의 15% · 3천만 원 초과: 기부금의 25% * 공제한도: 소득금액의 100%
			법정 기부금		
			우리사주조합 기부금	지정 기부금 (종교단체 외)	*공제한도 · 법정기부금: 근로소득금액의 100% · 우리사주조합기부금: 근로소득금액의 30%
			지정 기부금		
			법정 기부금	국가 등에 지출한 기부금	우리사주조합원이 아닌 근로자가 우리사주조합에 기부하는 기부금
			우리사주조합 기부금		
		기부금	지정 기부금 (종교단체 외)	사회복지·문화 등 공익성을 고려한 지정기부금 단체 중 비종교단체에 지출한 기부금	종교의 보급, 그 밖의 교화를 목적으로 민법 제32조에 따라 문화체육부장관 또는 지방자치단체의 장의
			지정 기부금		

항목	구 분			공제금액·한도	공 제 요 건
			(종교단체)	<ul style="list-style-type: none"> · 지정(종교단체 외): 근로소득금액 30% · 지정(종교단체): 근로소득금액 10% 	허가를 받아 설립한 비영리법인(그 소속 단체를 포함)에 기부한 기부금
			표준세액공제	연 13만 원	근로자가 특별소득공제, 특별세액공제, 월세액세액공제를 신청하지 아니한 경우 적용 * 정치자금기부금, 우리사주조합기부금은 중복적용 가능
			납세조합	원천징수세액의 10%	원천징수 제외대상 근로소득자가 납세조합에 가입하여 매월분의 급여를 원천징수하는 경우 원천징수세액의 10% 세액공제
			주택차입금 이자상환액 세액공제	이자상환액의 30%	'95.11.1~'97.12.31 기간 중 미분양주택의 취득과 관련하여 '95.11.1이후 국민주택기금 등으로부터 차입한 대출금 이자상환액을 세액공제 거주자의 근로소득금액에 국외원천소득이 합산되어 있는 국외원천소득에 대해 외국에서 납부한 세액이 있는 경우 세액공제 ※ 세액공제한도
			외국납부세액공제	외국납부세액	$\text{근로소득 산출세액} \times \frac{\text{국외근로소득금액}}{\text{근로소득금액}}$ · 한도 초과시 이월하여 세액공제 가능
			월세액 세액공제	월세액 지급액 (750만 원 한도)의 10%	무주택 세대의 세대주(세대주가 주택 관련 공제를 받지 않은 경우 세대원도 가능)로서 총급여 7천만 원 이하인 근로소득자가 국민주택규모의 주택(오피스텔 포함)을 임차하기 위하여 지급하는 월세액 * 임대차계약서상 주소지와 주민등록 등본의 주소지가 같을 것 * 2014년부터 '확정일자' 받을 요건 삭제

자료: 국세청(2015). 2015년 귀속 근로소득 연말정산 종합 안내.