

기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구

A Financial Assessment and Development of Estimation Model for
the Basic Livelihood Security System

김태완 · 김미곤 · 김문길 · 강성호 · 김대철 · 이서현

연구보고서 2011-22

**기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형
개발연구**

발행일 2011년 12월
저자 김태완 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄 대명기획
가격 6,000원

© 한국보건사회연구원 2011

ISBN 978-89-8187-798-9 93330

머리말

국민기초생활보장제도는 제도 도입이후 빈곤층의 최저생활보장과 자활구축에 기여하였으며, 2003년 신용위기, 2008년 금융위기사 빈곤층의 생활안정을 위해 중요한 제도로서 역할을 수행한 바가 있다. 그러나 제도 운영을 위한 재원이 국민의 세금을 통해 지원됨에 따라 재원의 지속적 증가, 수급자들이 빈곤함정에 빠지거나 근로의욕이 감소하는 것들에 대한 문제가 계속해서 제기되고 있다.

국민기초생활보장제도가 도입된지 10여년이 지났으나, 본 연구원은 물론 연구자들에 의해 기초보장제도 재정에 대한 평가 논의는 많이 이루어지지 않았다. 본 연구에서는 지난 10년간 기초보장제도의 재정변화와 그 평가에 대해 살펴보고 있다. 최근 학계, 정계에서 이루어지고 있는 복지확대 논쟁의 핵심은 장기적인 재정부담에 대한 문제라 볼 수 있다. 기초보장제도의 재정부담에 대한 논의는 여기서도 빠지지 않고 있다. 이에 본 연구에서는 기초보장제도의 내외부적 여건변화에 따른 중장기적 재정변화를 사전에 분석할 수 있는 재정추계모형에 대해 논하고자 한다. 재정추계 모형은 많은 수리적 과정이 요구됨에 따라 단년도 연구에 그치기보다는 장기적으로 바람직한 재정추계모형을 구축해 나가 고자 하며, 올해의 연구는 그 첫년도가 되는 연구라 할 수 있다.

본 연구는 김태완 연구위원의 책임 하에, 원내에서는 김미곤 연구위원, 김문길 부연구위원, 이서현 연구원이 원외에서는 강성호 박사(국민연금연구원), 김대철박사(국회예산정책처)가 함께 참여하였다. 연구진은

본 보고서 작성과 관련하여 많은 도움을 주신 김희란 선생님에게 감사하는 마음을 전하고 있다. 또한 연구가 잘 마무리 될 수 있도록 유익한 의견을 주신 신영석 사회보험연구실장, 강신욱 연구위원과 외부의 박성민 박사님, 박찬용 교수님, 허선 교수님께 감사를 드리고 있다. 본 연구 결과가 국민기초생활보장제도에 대해 많은 관심을 가지고 있는 관계 전문가, 공무원, 학생들에게 좋은 참고자료로 활용되기를 바라는 바이다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2011년 12월
한국보건사회연구원장
김 용 하

목차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	13
제1절 연구필요성 및 목적	13
제2절 연구내용 및 방법	15
제3절 기대효과 및 한계	18
제2장 재정평가 및 추계관련 선행연구	23
제1절 재정평가관련 선행연구	23
제2절 재정추계 모형 관련 선행연구(모형 및 방법중심)	29
제3장 국민기초생활보장제도 도입후 재정변화	47
제1절 기초보장제도 재정구조	47
제2절 국민기초생활보장제도 현황	52
제4장 국민기초생활보장제도 재정평가	65
제1절 기초보장제도 재정평가 분석틀	65
제2절 효과성 및 효율성 측면	69
제3절 형평성 측면	81

제5장 국민기초생활보장제도 재정추계를 위한 기본 모형	111
제1절 국민기초생활보장제도 재정추계 모형관련 고려	111
제2절 현행 정부의 기초생활보장제도 예산의 추계모형	112
제3절 기초보장제도 단기 및 장기재정추계 모형	128
제4절 기초보장제도 재정추계 결과	145
제6장 결론	155
참고문헌	161

표 목차

〈표 2-1〉 ILO-Pens 모형의 일반입력사항30

〈표 2-2〉 Prost model의 입력자료31

〈표 3-1〉 사회복지 지방이양 사업 재원현황49

〈표 3-2〉 사회복지분야 국고보조사업과 대응 지방비 부담49

〈표 3-3〉 국민기초생활보장 급여 중앙 및 지방정부 부담비율(2007년) 50

〈표 3-4〉 국민기초생활보장 급여 중앙 및 지방정부 부담비율
(2008년 이후)51

〈표 3-5〉 국고 차등보조 기준51

〈표 3-6〉 정부전체, 보건복지부, 국민기초생활보장 예산(2000~2010) ..52

〈표 3-7〉 GDP, 정부전체예산, 보건복지부 예산 대비
국민기초생활보장예산(2000~2010)53

〈표 3-8〉 보건복지부전체예산 대비 국민기초생활보장급여예산
(생계, 주거, 교육, 해산·장제) 비율54

〈표 3-9〉 국민기초생활보장 급여(생계, 주거, 교육, 해산·장제)
지원 내 급여별 비중55

〈표 3-10〉 기초생활보장수급자 연도별 추이(2000~2010)56

〈표 3-11〉 지역별 가구빈곤율(가처분소득기준)57

〈표 3-12〉 가구유형별 수급자 연도별 추이58

〈표 3-13〉 노인가구 빈곤율(가처분소득기준, 최저생계비 기준)60

〈표 3-14〉 지역별 수급자 현황61

〈표 4-1〉 기초보장제도 수급가구들의 급여수급 전후 소득인정액
변화 분석71

〈표 4-2〉 기초보장제도 수급가구들의 급여수급 전후 소득인정액 변화 분석(가구원수별)	72
〈표 4-3〉 기초보장제도 수급가구들의 급여수급 전후 소득인정액 변화 분석(가구특성별)	73
〈표 4-4〉 기초보장제도 수급가구들의 급여수급 전후 빈곤율 분석 (가구원수별)	75
〈표 4-5〉 기초보장제도 수급가구들의 급여수급 전후 빈곤율 분석 (가구특성별)	76
〈표 4-6〉 기초보장제도 수급가구들의 급여수급 전후 빈곤갭 분석 (가구원수별)	77
〈표 4-7〉 기초보장제도 수급가구들의 급여수급 전후 빈곤갭 분석(가구특성별)	78
〈표 4-8〉 가구 특성에 따른 빈곤 감소 효율성(가구원수별)	80
〈표 4-9〉 가구 특성에 따른 빈곤 감소 효율성(가구특성별)	81
〈표 4-10〉 가구원수에 따른 수평적 형평성	83
〈표 4-11〉 가구 특성에 따른 수평적 형평성	84
〈표 4-12〉 기초보장제도의 가구원수별 사각지대	86
〈표 4-13〉 기초보장제도의 가구유형별 사각지대	88
〈표 4-14〉 2002~2009년 사이 사회복지 분권이양사업의 사업비 변화추이	90
〈표 4-15〉 수급가구의 특성	100
〈표 4-16〉 수급가구의 인구학적 특성	101
〈표 4-17〉 수급가구의 지위변화에 따른 가구 내 노동자수 변화의 평균 ..	103
〈표 4-18〉 국민기초생활보장제도 지방자치단체 평균 부정수급 가구규모	106

〈표 4-19〉 국민기초생활보장제도 지방자치단체 부정수급에 대한 평균 환수 가구규모	107
〈표 4-20〉 지역별 기초생활보장 부정수급 발굴 및 환수 비율 변화추이(2006~2008)	107
〈표 5-1〉 보건복지부 소관 의무지출 복지예산규모:2003~2011년 ..	113
〈표 5-2〉 2011년도 기초생활급여사업 예산현황	116
〈표 5-3〉 2010년도 기초생활급여사업 결산현황	117
〈표 5-4〉 생계급여사업 결산: 2005~2010년	118
〈표 5-5〉 주거급여사업 결산: 2006~2010년	119
〈표 5-6〉 교육급여사업 결산: 2006~2010년	120
〈표 5-7〉 2009년도 생계급여액 산출근거	121
〈표 5-8〉 최저생계비 추이: 2006~2011년	122
〈표 5-9〉 2009년도 주거급여액 산출근거	123
〈표 5-10〉 2010년 생계급여액과 주거급여액 산출근거	125
〈표 5-11〉 2010년 생계급여 수급가구 수와 주거급여 수급가구 수	125
〈표 5-12〉 2010년 정부의 가구별 생계급여액과 주거급여액 추정	126
〈표 5-13〉 2010년도 교육급여액 산출근거	127
〈표 5-14〉 일반수급가구의 가구원수별 소득인정액	132
〈표 5-15〉 최저생계비의 상대적 비율 - 평균, 중위소득 (4인, 전가구, 경상소득)	141
〈표 5-16〉 생애주기별 수급자 비율	146
〈표 5-17〉 생계·주거급여 수급자 수 추계 결과	147
〈표 5-18〉 교육급여 수급자 수 추계 결과	148
〈표 5-19〉 1인당 생계·주거급여액 산출결과(2010년)	149
〈표 5-20〉 1인당 생계·주거급여 추계결과	150

〈표 5-21〉 교육급여 구성(2010년)	151
〈표 5-22〉 1인당 교육급여 추계결과	151
〈표 5-23〉 급여종류별 추계결과	152

그림 목차

[그림 3-1] 가구유형별 수급자 연도별 추이	59
[그림 4-1] 기초생활보장제도 재정평가 분석틀	66
[그림 4-2] Beckerman의 빈곤 감소 효율성 모델	67
[그림 5-1] 2010년도 소득인정액 산출흐름도	115
[그림 5-2] 생계급여예산과 주거급여예산의 재정추계 흐름도	135
[그림 5-3] 교육급여예산의 재정추계 흐름도	136
[그림 5-4] 기초보장 수급가구 추정 흐름도	140

A decorative graphic consisting of a central grey circular shape with several smaller, lighter grey circles of varying sizes scattered around it, resembling a splash or a cluster of bubbles.

Abstract

A Financial Assessment and Development of Estimation Model for the Basic Livelihood Security System

This study reviewed financial assessment methods, financial estimation models, and considerations to make in introducing a financial estimation model, for the Basic Livelihood Security System(BLSS). In the long term, this study is aimed at establishing a financial estimation model for the social security system.

The financial assessment frame was analyzed in three aspects, including efficiency, effectiveness and equity, following a proposal made by international organizations such as the OECD and the World Bank and preceding studies. The BLSS has reduced the poverty rate for all households in Korea by 8% point on average for three years covered by the study. The poverty rate for households with single parents or members with disabilities has dropped by minimum 13% and maximum 20% after the introduction of the BLSS. The efficiency of poverty reduction was measured to be 78% on average for three years covered by the study. This means that 78% of the total BLSS benefits - except

medicaid - was paid out for the purpose of reducing poverty gap. However, there still remains households left out of the BLSS, with one or two-person households turning out to be the biggest such group.

The basic financial estimation model for the BLSS needs estimations about beneficiary households, recognized income, and the minimum cost of living, and, in estimations, should take into account internal changes made to the BLSS such as changes in the eligibility criteria as well as external changes such as inflation, the unemployment rate and the demographic structure.

요약

1. 서론

- 경제위기(1998년)시 태어난 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)는 제도 도입이후 기초보장제도의 재정효과에 대한 평가는 미약하며, 사회 환경 변화에 대응하여 기초보장제도의 재정지출 변화를 파악할 수 있는 재정분석모형에 대한 연구도 매우 미진한 상황임
- 본 연구는 기초보장제도의 재정평가와 단기적으로 기초보장제도 예산 추계모형을 제안하고 있으며, 장기적으로 기초보장제도 추계모형 도입시 고려되어야 할 사항들에 대해 살펴보고 있음.

2. 재정평가 및 추계관련 선행연구

- 기초보장제도를 대상으로 재정평가를 진행한 연구는 많지 않은 것으로 나타남
 - 복지재정에 대한 연구로는 박인화·이덕만(2008)의 연구로, 2000년대 이후 늘어나는 복지재정의 운용실태를 파악하고 복지재정이 과연 효율적으로 잘 운용되고 있는지를 IMF, OECD 및 EU 등의 재정평가와 관련된 권고에 기준하여 재정분석을 위한 기본틀을 제시함
 - 정책의 효과성 평가에 대한 선행연구로는 기초보장제도를 중심으로 보면 Beckerman (1979)의 모형 등에 따라 빈곤감소의 효율성을 평가한 임병인(2008), 홍경준(2002), 최정균 외(2002), 이태진 외

(2009)의 연구가 있음

- 재정 추계관련 모형 연구로는 국제기구인 ILO의 ILO-Pens모형, World Bank의 Prost모형 등이 있으며, 국내에는 국민연금의 연금제도 도입 전후의 추계모형이 있음
 - 박형수 외(2006)·전병목(2002) 모형에서는 국민연금 뿐 아니라, 직역연금에 대한 추계도 시도함. 김용익 외(2000), 국내총생산, 노인인구 비율 및 보건의료 물가지수와 급여비의 관계를 통해 추계를 하였으며, 박일수·이동현(2010) 등의 건강보험에 관련된 추계가 있음

3. 국민기초생활보장제도 도입 후 재정변화

- 국민기초생활보장제도에서는 생활보호제도와 달리 지방자치단체의 재정자립도를 고려하여 분담비율을 정하도록 국민기초생활보장법 43조에 명시
 - 2008년부터 중앙정부 국고보조비율은 서울 및 기타지역의 두가지 유형에서 지방정부의 재정자립도(재정자주도) 및 사회보장비지수를 고려한 여섯가지 방식으로 재정부담을 변경함
- 국민기초생활보장제도의 예산은 2000년 도입 당시 2조 4천억원에서 지속적으로 증가하여, 2010년에는 약 7조 3천억원으로 약 5조원 증가함
 - 동기간 GDP 평균증가율이 6.52%이고, 정부전체 예산 증가율이 8.40%인 것에 비해 국민기초생활보장제도의 예산은 12.67%로 GDP 또는 정부 예산 증가율과 대비시 빠르게 증가
 - 기초보장제도의 예산 규모는 GDP 대비 2000년 0.40%에서 2009년 0.67%로 동기간 0.27% 포인트가 증가. 정부전체 예산과 비교해도 2000년 2.35%에서 2010년 3.62%로 늘어났으며, 보건복지부 예산의 많은 부분을 기초보장제도 예산이 점유하고 있음
 - 각 급여별(의료 및 자활급여 제외)로 비중에서 생계급여의 비중이 가장 높게 나타나고 있으며, 2008년에는 87.8%에 달하고 있지만, 이후 다소 감소하여 2010년에는 77.8%까지 줄어듬

- 반면에 주거급여의 비중은 2000년 3.4%에서 2010년 17.9%로 증가하였지만 이는 순수히 주거급여 수준이 높아져서 나타난 현상이기 보다는 2008년 주거급여와 생계급여간의 급여산식의 변동에 의한 현상이라 볼 수 있음

4. 국민기초생활보장제도 재정평가

- 재정평가를 위한 평가들은 국제기구(OECD, 세계은행)와 선행연구에서 제안된 재정 효율성, 효과성 및 형평성의 측면에서 분석

가. 재정의 효과성 및 효율성

- 기초보장제도의 빈곤감소 효과는 가구 전체 빈곤율을 기준으로 기초보장급여 수급으로 인해 빈곤율이 감소하였으며, 분석기간 3개년 평균 빈곤율을 8%p 감소시킴
 - 가구유형별 빈곤감소에 있어서는 한부모 및 장애인가구의 빈곤율이 기초보장급여 이후 적게는 13%, 크게는 20%까지 감소함
- 빈곤감소효율성
 - 수직적 효율성은 3개년 간 약 85%로 나타남. 이는 급여 지출 총액 중 85%가 빈곤선 이하의 가구에 지급되었으며, 약 15%정도가 비빈곤층에게 지급되고 있음을 의미
 - 1인가구의 수직적 지출 효율성이 가장 높게 나타났으며, 가구원 수가 증가하면서 감소하는 경향이 나타남
 - 빈곤감소 효율성은 평균 78%로 측정됨. 이는 기초보장제도 급여의 총액 중 빈곤층을 감소시킬 목적으로 지급된 부분의 비율이 78%라는 의미함
 - 빈곤감소 효율성 지수도 수직적 지출 효율성과 마찬가지로 1인가

구에서 가장 높게 나타났으며, 가구원수가 증가함에 따라 감소

- 가구특성별 빈곤감소 효율성을 살펴보면 노인가구의 수직적 지출 효율성, 빈곤감소 효율성이 각각 평균 96%, 91%로 가장 높게 나타났으며 다음으로 한부모가구, 장애인가구 순으로 분석됨

나. 재정의 형평성

□ 기초보장제도의 사각지대

- 가구원수별 사각지대를 보면 소득인정액기준으로 1, 2인가구의 사각지대 규모가 가장 큰 것으로 나타나고 있으며, 3, 4인가구의 사각지대 규모는 다른 가구원수에 비해 작은 것으로 나타남

□ 기초보장제도 재원의 분담

- 재정분담구조의 변경에 대한 공무원 의견조사는 지방의 재정분담을 완화하였다는 점에서 긍정적인 판단을 하고 있음. 그러나 여전히 현행 방식에 대한 문제를 제기하며 재정분담구조에 대한 개선을 요구
 - － 예를 들어, 재정자립도를 산정시 자주재원에서 부채를 차감하거나, 단순 재정자립도의 인구대비 기초수급자 비율, 인구수, 재정자립도를 재정자립도로 대체하고 서울과 지방의 재정자립도의 편차가 심하므로 비율구간을 많이 늘리고, 보조비율 조정하는 방법 등이 있음
 - － 기초보장제도의 경우 국가사업이며, 지방에서 결정권을 전혀 보유하고 있지 못한 상황임. 따라서 기초보장제도에 대한 중앙 및 지자체간 매칭보다는 전액 국고보조로 하며, 지자체는 자체적 복지사업에 집중할 수 있도록 역량을 강화할 필요가 있음을 지적
- 기초보장 급여의 재정분담에 대한 문제로 수급자 및 수급가구 선정에 있어 지자체 차원의 자의적 해석이 있을 수 있다는 연구결과에 대해서는 부정적 의견을 제시
 - － 수급자 선정의 경우 복지부에서 결정된 선정방식에 의해 진행됨

으로 지자체의 재정분담을 고려한 수급자 선정은 이루어지지 않고 있음

5. 국민기초생활보장제도 재정추계를 위한 기본모형

- 기초보장제도 재정추계모형은 정부 예산추정방식을 기초로 한 단기재정추계모형과 제도 내외적인 변화를 살펴보는 장기재정추계모형으로 구분할 수 있음
 - 본 연구는 기초보장제도 재정추계모형개발을 위한 초기연구로 우선적으로 단기재정추계모형에 대해 살펴보고, 차후 연구진행을 위해 장기재정추계모형에서 고려되어야 할 점들에 대해 살펴봄

가. 단기적 방법

- 수급가구 추정방법
 - 가구별로 예산편성방식이 변경된 현 상황에서 가구별 특성을 이용한 예상수급가구 수를 가구별로 추정하기 위해,
 - 인구구조의 변화에 따른 기초생활급여 수급가구비율의 변동을 반영하기 위해서는 통계청에서 발표하는 장래가구 수를 이용하며, 일반 수급가구 수는 통계청의 장래가구 수에 가구원별 가구 비율과 가구원별 수급률을 곱해서 구함
 - 가구원별 수급률은 통계청의 가계조사나 복지패널 원자료를 이용하여 매년 발표되는 최저생계비 이하의 소득을 가진 가구 중 재산 기준이나 부양의무자 기준에 해당하는 가구를 추정
- 가구별 최저생계비
 - 가구별 최저생계비는 정부가 정책적으로 결정하는 관계로, 익년도 가구별 최저생계비 실적치에 물가상승률 전망치를 적용하여 추정
- 가구별 소득인정액 추정방법

- 가구별 소득인정액을 추정하는 방법은 정부처럼 과거 실적치 증가율을 사용하거나, 수급가구들의 소득인정액 변화에 대한 이동평균법(Moving Average)을 사용하거나, 거시경제모형의 이용, 개인별 소득인정액 시계열 자료를 가지고 시계열 모형을 통해 추정
 - 거시경제모형은 콥 더글러스 생산함수(Cobb-Douglas production function), 선행연구와 같이 생산함수를 기초로, 노동생산성을 추정하고 노동생산성은 실질임금과 동일하므로 1인당 명목임금은 실질임금을 취업자수로 나눈 뒤 물가상승률 전망치와 더하게 됨.
 - 시계열 계량모형은 가구별 과거 소득자료를 바탕으로 AR모형, MA모형, ARMA모형을 통해 검정한 뒤 예측 모형을 통해 추계

나. 장기적 방법

□ 수급가구 추정

- 기초보장제도의 내적인 변화(선정기준의 변화)와 외부요인(경제적·사회적 변화)을 반영한 추계방식이 필요
 - 내적인 변화는 선정기준의 변화로 첫 번째는 2005년과 2007년에 부양의무자기준이 완화된 점이며, 두 번째는 소득인정액기준중 재산에 대한 기본공제액이 두차례(2004년, 2009년) 변화 된 것임
 - 인구구조 변화는 고령화에 따른 노인인구의 증가와 과거 4인가구에서 1인 및 2인가구 중심으로 가구변화, 취약계층(노인단독, 한부모가구(조손가구 포함), 장애인가구 등)의 변화가 있음

□ 가구별 최저생계비

- 최저생계비에 대한 장기적 예측의 경우 통계청에서 발표하고 있는 전가구의 평균소득과 중위소득을 활용하여 최저생계비의 장기적 변화를 반영. 이외에 소비자물가상승율의 장기예측치를 최종년도의 최저생계비에 적용하는 방안을 함께 고려

□ 가구별 소득인정액 추정방법

- 가구별 소득인정액 변수는 국민들의 소득변화에 영향을 미치는 경제 성장률, 임금증가를 및 소득변화를 통해 추정
 - 추정방법은 장기적 시계열자료의 구축이 가능시 시계열 추정방법 (AR, MA, ARMA)을 사용하여 추정

다. 기초보장제도 재정추계 결과

- 각 급여별 수급자의 수와 급여액을 추계
 - 일반수급자(생계 및 주거급여) 추계결과 2010년 약 158만명에서 2020년 약 171만명, 2030년 약 192만명, 2040년 약 206만명까지 증가 예상
 - 교육급여 수급자 수는 2010년 221천명, 2020년 158천명, 2030년 135천명으로 나타남
 - 생계·주거 및 교육급여는 2010년 3조4천억원에서 2020년 6조6천억원, 2030년 12조 3천억원, 2040년 약 21조원으로 증가함

6. 결론

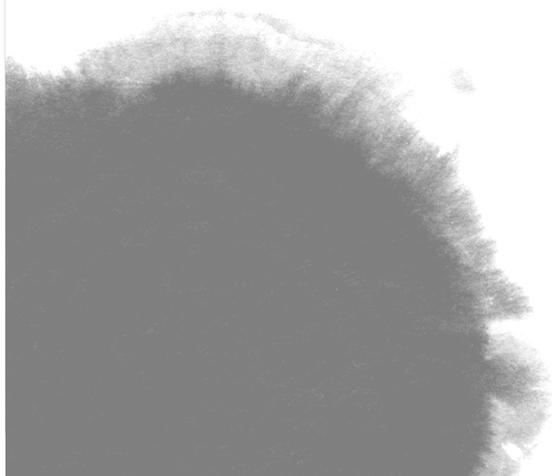
- 기초보장제도에 대한 재정평가 측면
 - 기초보장제도는 국내 빈곤층에 대한 생활안정을 위한 주요 제도로써 역할을 수행하고 있는 것으로 분석됨. 효율성 측면에서 여전히 일부 재원에 대한 비효율적 사용이 있다는 점이 발견되고 있으며, 수급자와 비수급빈곤층간의 소득간극이 크게 나타나고 있음
 - 재정분담에 있어 중앙 및 지방정부간 재정분담구조가 많이 개선되었지만, 현행 재정분담구조를 좀 더 세분화하는 노력이 요구됨
 - 기초보장제도가 국내 빈곤층의 최저생활보장을 위한 주요한 제도라는 측면에서 빈곤층과 비수급 빈곤층간의 소득차이를 줄일 수 있는 제도 개선 또는 장기적인 소득안정방안의 마련이 요구됨

□ 기초보장제도 재정추계모델 제안

- 기초보장제도의 재정추계를 위한 모델이 지금까지 구축되지 않았다는 점에서 기본적인 재정추계를 위한 분석틀과 모델을 제안함
- 향후 우리나라의 복지제도 확대에 대한 논쟁이 가시화될 것으로 보이며, 이경우 기초보장제도 뿐 아니라 다른 사회보장제도를 함께 포괄할 수 있는 재정추계 모형이 구축될 필요가 있음

01

서론



제1장 서론

제1절 연구필요성 및 목적

경제위기(1998년)와 더불어 태어난 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)는 10여년이 지난 지금 우리나라 사회보장제도의 근간으로 빈곤층 지원을 위한 대표적인 제도로 발전하였다. 특히 2000년대 들어 발생한 두 번의 경제위기(2003년 신용위기, 2008년 세계금융위기)시에 중요한 사회안전망(Social Safety net)으로서의 역할을 다했다고 볼 수 있다.

기초보장제도 도입의 의의중 하나는 기존 생활보호제도에서 생계급여를 지원받지 못하던 근로가능연령층(18세 이상~64세 이하)에게도 급여를 지급하게 된 점이다. 그러나 근로가능계층에 대한 (생계 및 주거)급여의 지급은 기초보장제도가 도입된 10여년이 지난 지금에도 재정학자, 경제학자 등에 의해 지속적인 문제제기가 이루어지고 있는 부문이다. 근로가능계층의 생계급여제공으로 인해 한 번 기초보장제도에 들어온 수급자는 탈수급을 하지 않고 계속해서 수급자로 남고자 하며, 이는 제도 발전을 저해하는 요인이며, 비수급 빈곤층과의 형평성을 유발한다는 지적이다. 이외에도 기초보장제도는 여전히 기초보장제도 사각지대, 최저생계비 적절성 및 측정 등의 문제제기가 이루어지고 있으며, 위와 같은 문제점을 극복하기 위한 제도개편의 논의(들도) 지속적으로 제기되고

있다.

위와 같이 국민기초생활보장제도에 대한 끊임없는 논의들이 이루어지고 있는 이유는 기초보장제도가 우리나라의 대표적 공공부조제도로 모든 재원은 정부 재원을 통해 지원받고 있기 때문이다. 즉 국민의 세금을 통해 지원되는 제도이며, 이에 따라 국민적 관심과 제도 운영에 대한 투명성이 무엇보다 강조되는 제도라 할 수 있다.

기초보장제도는 근로기능계층에게까지 (생계 및 주거)급여를 지급함에 따라 과거 생활보호제도에 비해 많은 예산을 수반하게 되었으며, 과연 늘어남 예산이 효율적으로 집행되고 있는지에 대한 평가가 필요하고 이에 대한 요구가 지속적으로 이루어지고 있다. 일부에서 제도 확대를 위한 대안들이 제시되고 있지만, 제도확대에 소요될 수 있는 예산이나 재정을 고려한 대안 제시는 충분히 이루어지고 있지 못한 실정이다.

또한 제도 도입이후 지난 기간 기초보장제도의 재정효과에 대한 평가는 미약하며, 또한 사회환경 변화에 대응하여 기초보장제도의 재정지출 변화를 파악할 수 있는 재정분석모형에 대한 연구도 매우 미진한 상황이다.

매년 이루어지고 있는 기초보장제도의 차년도 예산 작업에 있어서도 정형화되고 과학적인 틀에 기초하여 예산작업이 이루어지지 못하고 있으며, 결산시 재원이 남거나 부족한 등의 현상들이 매년 발생하고 있다.

장기적으로는 우리나라의 사회복지지출의 비중이 증가하고 있지만 재정추계모형은 주로 연금, 건강보험 분야에서 많이 다루어져 왔으며, 사회보장제도 특히 기초보장제도에 대한 재정추계는 거의 이루어진바가 없다(전영준, 2008; 박형수·전병목, 2009). 위와 같은 문제를 개선하기

1) 2011년에도 보건복지부는『빈곤정책제도개선기획단』을 통해 현 기초보장제도의 문제점을 지적하고 장기적으로 기초보장제도가 나아갈 방향을 모색하기 위해 노력들이 강구되고 있는 실정이다. 또한 복지논쟁속에서 기초보장제도의 근로능력수급자를 어떻게 관리할 것인지(근로능력체계 개편) 혹은 분리해서 별도의 제도로 나아갈지에 대한 논의도 함께 진행되고 있다.

위해 향후 국민기초생활보장제도에 대한 재정평가와 과학적이고 정확한 예산반영을 모색하기 위한 추계모형 개발에 대한 논의가 필요하다.

본 연구는 기초보장제도의 재정평가와 장단기적으로는 기초보장제도 예산 추계를 위한 모형과 사회보장 지출 변화를 고려한 추계모형 도입 시 고려되어야 할 사항들에 대해 살펴보고자 한다. 궁극적으로 기초보장제도만의 재정추계모형은 현재 진행되고 있는 여러 각도의 복지논쟁에 대해 대응하기에는 한계를 지니고 있다. 장기적으로 기초보장제도를 포괄하는 사회복지 재정추계모형을 구축하는 것이 중요한 과제라 할 수 있으며, 본 연구의 재정추계 모형의 개발도 장기적으로 사회복지제도에 대한 추계모형을 구축하는데 그 목적을 두고 있다.

제2절 연구내용 및 방법

1. 주요 연구내용

본 보고서에서 주로 다루고자 하는 내용은 크게 두가지 축으로 기초보장제도에 대한 재정평가와 추계모형을 개발하는 것이다.

먼저 재정평가와 추계모형 개발을 위해 국내외 선행연구를 중심으로 다루고자 한다. 재정평가에 대한 선행연구를 통해서는 기초보장제도 재정평가를 위한 분석틀을 마련하고자 하며, 궁극적으로는 기초보장제도 도입 목적인 “최저한의 생활보장”(국민기초생활보장법 1조)이 어떻게 이루어지고 있는지를 재정평가틀을 통해 살펴보고자 한다.

재정추계모형에 대한 선행연구는 추계모형개발을 위해서는 필수적이고 중요한 연구라 볼 수 있다. 올해 연구가 추계모형개발을 위한 초기 연구라는 점에서 기존 추계모형에 대해서는 재정평가에 대한 선행연구에 비해 자세히 살펴보고자 한다. 특히 우리나라에서는 재정추계모형에 있어 선두적인 역할을 수행하고 있는 국민연금, 건강보험 등의 추계모

형을 살펴보고자 하며, 이외에 선행연구로써 조세연구원과 일부 연구자들에 의해 수행된 사회보장추계모형, 기초보장제도 추계모형에 대해 분석해 보고자 한다. 선행연구를 통해 살펴본 주요 시사점들은 본 연구의 기초보장제도 추계모형구축에 중요한 기반을 제공할 것으로 사료된다.

다음으로 기초보장제도에 대한 현황분석을 통해 지난 10여년간의 기초보장제도의 재정변화와 중앙 및 지방정부간의 재정분담에 대한 논의, 기초보장수급자의 현황 분석을 통해 재정평가 및 추계모형 산출을 위한 기초자료를 확보하고자 한다.

구체적인 연구내용에 있어서는 재정평가는 크게 평가분석틀에 기초하여 이미 서두에서 밝힌 기초보장제도의 최저생활보장이라는 대명제에 대해 지금까지 기초보장제도가 어떻게 대처해 왔으며, 그 문제점이 무엇인지 살펴보고자 한다. 이외에 2005년에 시행된 중앙정부 사업의 지방이양을 통해 많은 중앙정부 사업이 지방으로 넘어간 바 있다. 사회복지분야에서도 65개 사업이 지방이양된 바가 있다. 이후에 사회복지부문에서 새로운 사업들이 도입(기초노령연금, 장애인연금 등)되거나 기존사업들이 확대(보육사업 등)되면서 이들 사업 대부분이 중앙정부 단독의 재원이 아닌 지방정부의 재정과 매칭하여 사업이 진행되면서 지방정부의 사회복지비용에 대한 부담이 계속해서 가중되고 있는 실정이다. 따라서 지방정부에서는 한정된 예산으로 여러 사업을 시행함에 있어 예산을 효율적으로 사용한다는 목적하에 사회복지비용의 증가를 억제하고자 하며 이과정에서 기초보장제도 수급자들의 급격한 증가를 원하지 않는 경향들이 발생하고 있다(문진영, 2010). 본 연구에서는 기초보장제도 재정평가의 한 영역으로서 지방정부의 기초보장제도 예산에 대한 분담구조에 대해서도 논의해보고자 한다.

다음으로 재정추계모형연구에서는 우선적으로 지금까지 정부에서 기초보장제도 예산산출을 위해 사용한 분석모델의 변화와 그 장단점을 살

펴보고 추계모형 도출을 위한 시사점을 논의해보고자 한다. 지금까지 정부의 기초보장제도제도 운영을 위한 예산산출은 단순하면서 현실을 그대로 반영한 추계로서 수급자규모(전체 혹은 가구원수별), 1인당 급여 수준, 최저생계비 변화 등이 중요한 변수로 사용되고 있다. 그러나 이들 변수는 단기적으로 기초보장제도의 예산추정을 위한 방안으로서는 올바르다고 볼 수 있지만 제도내외적인 변수를 충분히 고려하고 있지 못하다는 점에서는 역시 한계를 지니고 있다. 제도내적으로 선정기준의 변화가 매우 중요하지만 현 추계모형에서는 이를 반영하고 있지 못하며, 제도외적으로도 경제성장율, 실업율, 빈곤수준의 변화, 외부적 경제적 위기 상황 도래 등 다양하게 발생하는 문제들을 충분히 담고 있지 못하다는 점이다. 따라서 본 연구에서는 크게 두가지 추계모형으로서 단기적으로는 제도내적인 요인에 기반에 추계모형, 장기적으로는 대외적 변수 변화에 따른 추계모형에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위해 재정추계 모형 설정을 위한 모형설계 및 시뮬레이션 방법을 통해 기초보장제도 재정지출의 변화를 분석해보고자 한다.

2. 연구방법

기초보장제도에 대한 재정평가와 재정추계모형을 연구하기 위해 본 연구에서는 우선적으로 국내외 문헌을 통한 선행연구에 많은 관심을 두고 살펴보고자 한다.

재정평가에 대한 분석은 두가지 방향에서 연구가 진행되었다. 먼저 실태조사자료를 활용하여 재정평가연구가 이루어졌다. 재정평가를 위해 사용된 자료를 지난 10년간의 기초보장제도 실제 자료를 활용하면 가장 효율적이고 정확한 분석이 가능하지만 현실적으로 이를 사용하는 한계가 있어 본 연구원에서 진행한 실태조사 연구를 기초로 분석을 실시하였다. 우선적으로 전국조사자료인 2003년, 2006년 차상위실태조사,

2009년은 최저생계비계측을 위한 국민생활실태조사 자료를 활용하였다. 본 조사들이 일견 서로 다른 조사일 수 있지만, 본 연구원에서 동일하게 이루어졌으며, 비슷한 조사내용과 구조하에 진행되었다는 점에서 큰 차이는 없다고 볼 수 있다. 또한 동 자료들이 전국조사에 기반하여 진행되었다는 점에서 전국적인 대표성을 확보할 수 있어 본 연구의 재정 평가에 있어 활용도가 높은 조사 자료이다.

중앙 및 지방정부간의 재정부담에 대한 논의는 실제 지방정부의 기초보장제도 투입예산과 수급자 변화를 통해 분석이 가능하지만 현실적으로 사용가능한 자료는 본 연구원에서 구축하고 있는 재정패널이 있으며, 동 자료는 2006년까지만 활용이 가능하여 시기적으로 많은 차이를 보이고 있어 활용에 한계를 지니고 있다. 따라서 본 연구에서는 2008년부터 운영하고 있는 (사회복지전담)공무원 모니터링의 의견조사(질적조사)를 통해 중앙과 지방정부간 재정분담 및 수급자 발굴에 대한 소극적 행태에 대해 살펴보고자 한다.

재정추계모형은 기존 활용가능한 통계자료(보건복지부, 통계청 등)를 기초로 하여 인구, 거시경제변화, 기초보장제도 내적 변화 요인 등을 기초로 하여 추계시나리오별 재정추계를 실시해보고자 한다. 궁극적으로는 기초보장제도의 단기 및 중장기 추계모형에 대한 시사점을 도출해보고자 한다.

제3절 기대효과 및 한계

국민기초생활보장제도가 도입된지 10년이 넘어서고 있으며, 복지예산의 많은 비중을 점유하고 있는 기초보장제도이지만 동 제도에 대한 재정평가 및 재정추계모형에 대한 연구는 많이 진행되고 있지 못하다.

본 연구는 국민기초생활보장제도의 재정변화 10년을 살펴보고 정부

의 재정투입이 제도 도입의 본 목적에 맞게 잘 사용되어 왔는지를 분석함으로써 제도에 대한 건강성 및 효율성을 기하고자 하는데 의의가 있다. 국민의 세금으로 운영되는 제도에 대한 수많은 부정적 논쟁은 제도 발전과 장기적 사회복지 발전을 위해서는 중요하기도 하지만 발전이라는 측면에서는 과도한 논쟁은 제도에 대한 피로도를 높일 수 있다는 점에서 문제가 있다고 보인다. 따라서 정확한 평가와 연구를 통해 기초보장제도에 대한 존재의미를 다시 한 번 살피고 부족한 점은 보완 할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

재정추계모형은 기초보장제도에 대한 단기 및 중장기적 예측을 가능하게 함으로써 제도에 대한 국민들의 신뢰를 구축할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 장기적으로는 기초보장제도 만이 아닌 사회복지 재정추계모형에 대한 구축이 가능하게 된다는 점에서 기초보장제도와 연구의 발전성을 살펴볼 수 있을 것이다.

본 연구는 앞에서 설명한 것과 같이 재정평가와 재정추계모형개발이라는 두가지 틀속에서 연구가 진행되었다. 주요 연구과제는 기초보장제도에 대한 재정평가 부문이며, 재정추계모형은 기초보장제도 재정추계를 위한 문제제시와 방향성을 제안하는데 그치고 있다. 따라서 기초보장제도 재정추계모형은 선행연구들과 같이 정교한 추계모형 개발보다는 기초보장제도 추계모형 개발시 필요한 변수들이 무엇인지에 대해 살펴보는 것에 그치고 있는 한계가 있다. 또한 재정평가와 재정추계모형 분석시 기초보장제도의 중요한 축인 자활급여와 의료급여에 대한 평가와 추계모형개발은 진행되지 못하였다. 이미 의료급여는 기초보장제도내의 급여중에서 별도 급여와 같이 적용되고 있으며, 이는 생계 및 주거급여와는 또 다른 영역이라는 점에서 차후 연구에서 다루어보고자 한다. 자활급여는 수급자들의 자활사업 참여현황과 수급자들의 근로능력과 기초보장제도내에서의 노동변화 및 이를 통한 탈수급의 변화를 분석해야 하지

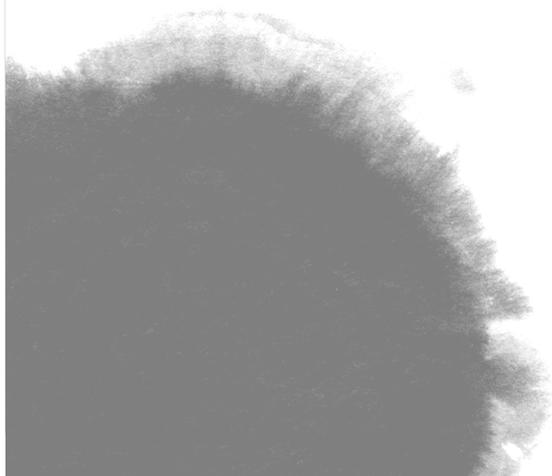
만 구체적 자료 구득의 한계로 역시 동 연구에서는 제외되어 분석하고 있다. 무엇보다 패널자료를 통해 수급자들의 동태적 변화에 대한 분석이 요구되고 있지만, 수급자 동태에 대한 세부적 자료에 대한 구득이 이루어지지 못해 이에 대한 평가를 진행하지 못하였다²⁾.

위와 같이 비록 기초보장제도에 대한 두가지 측면에서 연구가 진행되었지만, 기초보장제도의 주요한 축인 의료급여와 자활급여에 대한 평가가 제외되어 있다는 점과 재정추계시 정교한 모델의 제시와 다른 사회보장제도와의 연계를 고려한 측면이 부족하다는 한계를 지니고 있다.

2) 기초보장제도 및 정부가 운영하고 있는 복지사업에 대한 총괄적 관리를 위해 사회복지통합전산망이 구축됨으로써 과거에 비해 정확한 자산조사를 통한 선정과 급여가 진행되고 있다. 따라서 사회복지통합전산망은 수급자에 대한 기본정보와 시간적 변화에 따른 다양한 변화들을 파악할 수 있을 것으로 보인다. 하지만 동 자료는 개인에 대한 많은 정보가 포함됨으로써 연구자들이 쉽게 접근하여 분석하기에는 한계가 있다. 향후 사회복지통합전산망에서 개인정보를 제외한 자료를 통해 기초보장제도에 대한 정태적 및 동태적 분석들이 진행될 필요가 있을 것이다.

02

재정평가 및 추계관련 선행연구



제2장 재정평가 및 추계관련 선행연구

제1 절 재정평가관련 선행연구

1. 기초보장제도 재정평가 선행연구

본 장에서는 기초보장제도에 대한 재정평가를 수행한 선행연구들에 대해 분석해 보고자 한다. 실제 선행연구들을 검토하는 과정에서 기초보장제도를 대상으로 재정평가를 진행한 연구는 많지 않은 것으로 나타났다. 일부 연구로서 임병인(2008), 홍경준(2002), 최정균 외(2002)의 연구를 들 수 있을 정도이다. 그리고 2009년 기초보장제도 10년에 즈음한 평가연구의 한 부문으로 이태진 외(2009)의 연구에서 기초보장제도에 대한 평가연구가 진행된 바가 있다. 따라서 본 연구에서는 기존 정부 재정평가에 관한 연구와 복지재정을 평가한 자료를 중심으로 재정평가에 대한 선행연구를 살펴보고 이에 기초하여 기초보장제도의 재정평가를 위한 평가들을 어떻게 하는 것이 적절한 것인지에 대해 논의해 보고자 한다.

복지재정에 대한 평가방향과 시사점을 제공한 연구로는 박인화·이덕만(2008)의 연구를 들 수 있다. 동 연구자들은 2000년대 이후 늘어나는 복지재정의 운용실태를 파악하고 복지재정이 과연 효율적으로 잘 운용되고 있는지를 재정운용에 대한 평가들을 기초로 하여 분석을 시도하고 있다. 재정분석을 위한 평가틀로서 연구자들은 IMF, OECD 및 EU

등의 재정평가와 관련된 권고에 기준하여 재정분석을 위한 기본틀을 제시하였다. 이를 간단히 살펴보면 복지재정 평가를 위한 평가방향을 크게 다섯가지를 제시하고 있다. 첫째, 재정의 투명성(transparency)으로 국민들이 재정부문에 있어 얼마나 신뢰하고 있는지 판단하는데 중요한 기준으로 작용하고 있다³⁾. 둘째, 재정지출의 효율성(eficiency)으로 여기에는 배분적 효율성(allocative efficiency)⁴⁾과 재원의 효율적 사용을 들고 있다. 재원의 효율적 측면은 재정이 장기적으로 지속가능한지, 재정의 공공성, 국민들의 조세에 대한 적정부담 등을 판단하는데 근거가 된다. 셋째는 형평성을 들고 있다. 형평성은 제도를 운영함에 있어 비슷한 환경에 놓여져 있는 사람들이 동등하게 취급되어야 한다는 점(수평적 형평성)⁵⁾과 소득에 따른 조세부담이 이루어지고 있는지(수직적 형평성)를 분석하게 된다. 넷째로, 재정의 효과성으로 정책을 위한 재정투입이 얼마나 좋은 성과와 결과를 도출하게 되는지를 파악하게 된다. 마지막으로 재정의 지속가능성을 들고 있다. 이는 최근의 복지확대 논쟁에서도 계속적으로 제기되는 것으로 국가의 사회복지제도의 확대는 국민의 삶의 질 향상을 위해 바람직한 방향이지만, 제도 확대에 따른 재정구조와 분담에 대한 방향을 어떻게 설정할 지가 중요한 측면이라 할 수 있다⁶⁾.

-
- 3) 기초보장제도의 재원이 국민의 세금으로 운영됨으로서 기초보장제도내에서 부정수급 방지를 위한 여러 장치(정기적인 조사, 중앙현장평가단 운영 등)를 두고 있지만, 언론 등은 계속해서 기초보장제도 부정수급 문제를 다루고 있다(복지뉴스, 2011. 7).
 - 4) 배분적 효율성이란 거시경제 변화에 지출이 얼마나 잘 대응하고, 지출범위내에서 지출소요에 대한 적정성을 판단하는 기준이 된다. 즉, 재정에 있어 의무지출, 직접경비 등이 많을 경우 거시경제적 위기 상황도래에 재정이 즉각적으로 대응할 수 없어 외부환경변화에 대한 대응력이 낮아지는 문제가 발생할 수 있다(박인화·이덕만, 2008).
 - 5) 형평성측면은 기초보장제도의 측면에서 제도도입 이후 제기된 기초보장제도 사각지대의 문제를 들 수 있다. 즉 최저생계비 이하의 소득과 재산을 보유하고 있어도 부양의무자기준에 의해 수급을 받고 있지 못한 가구와 개인들은 여전히 존재하고 있는 것이 현실이다.
 - 6) 특히 복지확대, 재정의 지속가능성, 재원분담 등과 관련해서는 2010년 그리스, 포르투갈 등 남유럽국가들의 재정위기와 더불어 진보와 보수간에 뜨거운 논쟁이 이루어지고 있는 상황을 통해 확인할 수 있다.

이외에 재정을 평가하는데 있어 본 연구에서 주목한 것은 정책의 효과성 평가와 지방재정 분석 및 평가에 대한 내용이다. 정책의 효과성 평가에 대한 선행연구로는 기초보장제도를 중심으로 보면 Beckerman (1979)의 모형 등에 따라 빈곤감소의 효율성을 평가한 임병인(2008), 홍경준(2002), 최정균 외(2002), 이태진 외(2009)의 연구가 있다. 빈곤 감소 효율성을 통한 기초보장제도에 대한 평가와 분석은 박인화·이덕만 (2008)의 연구의 연구에서 제시된 재정의 효율성·효과성측면의 분석과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

임병인(2008)의 연구에서는 기초보장제도의 비용효과성 증대에 초점을 맞춰 본 제도의 빈곤감소 효율성과 목표효율성을 분석하였다. 즉, 임병인의 연구에서는 Beckerman(1979)이 제시한 효율성모형과 Weisbrod(1970)의 목표효율성 개념을 사용하여 효율성에 기초하여 기초보장제도에 대한 재정 분석을 시도하였다. 구체적으로 수직적 지출효율성은 국민기초생활보장제도 급여 총액 중에서 빈곤가구에 제공된 급여의 총액이 차지하는 비율, 과잉지출비율은 빈곤가구에 지출된 급여 총액 중에서 빈곤선을 초과하여 지출된 부분의 비율, 빈곤감소효율성은 국민기초생활보장제도 급여 총액가운데서 빈곤갭을 감소시킬 목적으로 사용된 부분이 차지하는 비율로 구해진다. 목표효율성은 정책수립 시 설정했던 목표 집단에게 정책의 효과가 집중되고 있는지를 살펴보는 개념으로 목표 집단 중 정책의 수혜를 받는 집단의 비율을 통해 살펴볼 수 있다. 동 연구에서는 통계청 가계조사 자료를 이용하여 기타사회보장급여의 목표효율성을 측정하였다. 수직적 지출효율성과 과잉지출비용, 빈곤감소효율성을 측정한 후, 이를 토대로 국민기초생활보장제도 급여의 빈곤감소 효율성에 대한 시사점을 도출하였다.

홍경준(2002)의 연구에서도 Beckman(1979)의 방법을 이용하여 빈곤감소의 효율성을 측정하였다. 특히, 전체가구, 노인가구, 비노인 일반

가구, 비노인 편부모가구로 가구유형을 구분하여 그 값을 제시함으로써 좀 더 세분화된 연구를 진행하였다. 분석결과 과거에 비해 사적이전과 공적이전의 빈곤감소효과의 차이가 많이 감소하였으며, 공·사적이전의 빈곤감소효과는 가구유형에 따라 차이가 많이 발생하고 있다는 점이다.

최정균 외(2002)의 연구에서도 Beckerman(1979), Mitchell(1991)사회보장이전의 빈곤감소효과성과 표적효율성을 실증적으로 분석하였다. 이태진 외(2009)의 연구에서도 지난 10년간의 기초보장제도에 대한 주요 논쟁을 정리하면서 제도에 대한 실효성과 비용효과성 분석에 대한 분석을 진행하였다. 실효성에 있어서는 복지지출의 불평등(지니계수)감소효과, 소득이동성, Beckerman(1979)의 분석기법을 이용하였으며, 더불어 사중손실방법을 활용하여 기초보장제도에 대한 비용효과성 평가를 진행하였다. 특히 사중손실효과를 통한 기초보장제도의 누수정도를 분석한 결과 2005년 기준으로 가구당 97.92만원(연간)으로 가구당 연간급여액의 29.3%정도가 낭비되고 있음을 지적하고 있다.

이외에 기초보장제도는 아니지만 정부의 다른 재정부문을 평가한 평가모형들을 살펴보면 아래와 같다. 특히 동 연구들은 2000년대 이후 지방이양사업이후 지방정부들의 사회복지재정에 대한 부담변화를 중심으로 연구가 진행되었다.

임성일(2008)의 연구에서는 각 지방자치 단체의 사회복지 재정의 현황을 기초로 재정평가를 분석하였다. 사회보장지출의 지방재정 점유비율 변이계수 및 1인당 사회보장지출액 변이계수를 통해 사회보장지출액의 차이를 보이고 있으며, 사회복지지출과 주요 관련 변수간의 상관관계를 분석하여 사회보장비지출액의 규모경제 존재가능성을 살펴보았다.

김종순 외(2008)에서는 국고보조사업인 자격급여의 확대에 인한 지방자치단체의 재정불균형에 미치는 영향을 분석하였다. 사회복지분야 국고보조사업을 시행함으로써 의무부담 해야하는 자체부담비의 불균형정도

와 재정력지수의 불균형정도를 비교함으로써 사회복지분야 국고보조금 보조 이전과 이후의 지방자치단체 재정격차의 변화상황을 연구한 것이다. 분석결과에서는 시도, 시, 군, 구 계층별로 재정력지수와 기초생활보장 생계급여 대상자를 포함한 보호대상자 수를 비교하여 재정력과 보호대상자수가 지역별로 편차가 존재함을 제시하였다. 기준보조율사업 중 기초생활보장사업등 23개 사업을 대상으로 국고보조금이 지방재정 불균형도에 미치는 영향을 Gini계수 등을 통해 분석하고, 형평성 분석을 위해 Theil계수를 이용하여 분석함으로써, 재정력이 좋지 않은 곳에 자체 부담비용 부담도 커짐을 알 수 있었으며, 재정력을 감안하지 않은 사회복지분야 국고 보조금의 일률적인 보조로 인해 재정이 더욱 악화되고 있음을 보여주었다. 뿐만 아니라, 지방교부세가 형평성을 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타났다.

강영철 외(2009)의 재정성과 향상에 관한 연구에 따르면, 기초생활보장과 관련된 복지재정 사업들은 예산의 규모는 크지만 대부분 선별적 복지 관점에서 운용되므로 최적의 전략성과를 지향하기 보다는 적정 수준에서 복지수요를 관리 통제하는 잔여적 특성이 있다고 정리하였다. 복지재정의 집행과 성과는 본질적으로 정치적 가치와 특성을 가질 수 밖에 없으며, 기초생활보장 관련 정책에서 성과관리는 집행과정의 투명성(부정수급자 관리 등)에 초점을 맞추고 있으며, 재정집행의 성과가 기초보장급여 전달체계의 효율성 여부와 밀접히 관련되어 있음을 보여주었다.

2. 기초보장제도 재정평가에의 시사점

선행연구들을 통해 기초생활보장제도 재정평가를 위한 시사점을 보면, 재정평가의 기본틀은 외국의 주요기관에서 활용하고 있는 재정 분석틀을 소개한 박인화·이덕만(2008)의 연구를 통해 방향성을 설정할 수 있

을 것으로 보인다. 단지 동 연구자들이 제안한 다섯가지 분석틀중에서 재정의 지속가능성 측면은 본 연구의 범위를 벗어나는 것으로 보인다. 즉 기초보장제도의 주요재원이 조세로써 운영되기 때문에 재정지속가능성은 우선 분석틀에서는 제외될 수 있을 것으로 보인다⁷⁾. 또한 투명성 부문은 기초보장제도내에 부정수급이 어느 정도 발생하고 이를 잘 추적하고 모니터링하고 있는지를 살펴볼 수 있다. 하지만 현재 기초보장제도 부정수급과 관련된 구체적 자료를 확보하는 것이 쉽지 않아 재정의 지속가능성과 더불어 본 지표는 분석에서 제외하고자 한다. 이와 같은 점에서 궁극적으로 본 연구에서 살펴보게 될 기초생활보장 재정평가의 분석방향은 재정의 효율성, 효과성 및 형평성의 측면에서 논의할 수 있을 것으로 보인다. 이외에 다른 선행연구들에서 효율성과 효과성 및 형평성을 측정할 수 있는 분석모형을 살펴 볼 수 있을 것이다. 즉 여러 연구들에서 다루고 있는 분석모형인 Beckerman(1979)이 이용한 효율성모형과 Weisbrod(1970)의 목표효율성 개념을 사용하여 수직적 및 수평적 효율성 지표를 통해 기초보장제도의 효율성, 효과성 및 형평성에 대한 논의를 분석할 수 있을 것으로 보인다.

적지만 일부연구에서는 사회복지 지방이양에 따른 지방정부들의 부담과 그 효과에 대해 살펴보고 있어 추가적인 분석방향을 제시할 수 있을 것으로 보인다. 강영철(2009)의 연구에서는 지방정부의 복지재원에 대한 부담으로 인해 재정운영에 있어 최적의 성과를 지향하기 보다는 선별적 복지관점에서 재정이 운영되고 복지수요를 관리 통제하는 잔여적 특성이 있음을 지적하고 있다. 이는 본 연구 재정평가의 한 부문인 지방정부들은 수급자 규모가 크게 변동하는 것을 원하지 않을 것이라는

7) 오히려 재원이 조세로 운영되기 때문에 재정에서 어느 정도까지 분담할 수 있을 것인지에 대한 논쟁은 발생할 수 있다. 그러나 이는 제도확대에 따른 재정의 부담수준과 가능성을 분석시 중요시 될 수 있지만, 동 연구가 기초보장제도의 지난 10년간의 재정을 논의한다는 점에서는 범위를 벗어난 것으로 보인다.

측면을 간접적으로 보여주고 있는 연구결과라 할 수 있다.

본 연구에서는 선행연구들에서 제시한 재정의 효율성, 효과성 및 효율성의 측면에서 분석을 시도하며, 분석모형으로는 Beckerman (1979)의 효율성 개념에 입각해 평가를 진행한 것에 주목하여 동 평가방법을 활용하여 지난 10년간의 기초보장제도에 대한 평가를 진행하고자 한다. 그 구체적인 평가틀과 방법 및 분석자료에 대해서는 4장에서 살펴보고 그 평가결과에 대해 논의해 보고자 한다.

제2절 재정추계 모형 관련 선행연구(모형 및 방법중심)

1. 국제기구의 재정추계모형 및 방법론

사회보장과 연금 관련 재정추계에 대한 고전적 모델로 2000년대 초반에 활용되었던 대표적인 모델로 ILO의 ILO-Pens 모형과 World Bank의 Prost 모델을 들 수 있다. 동 모델은 이미 10여년이 경과되었지만, 재정추계 모형구축시 기본적 방향을 제시할 수 있다는 점에서 간단하게나마 살펴보고자 한다.

ILO의 ILO-Pens모형은 ILO에서 개발한 추계모형이다. ILO는 1970년대 초부터 컴퓨터를 통한 연금추계모형을 발전시켜 왔다. 현재 사용되고 있는 ILO-Pens 모형은 과거의 모형에 비해 연금추계에 대한 전반적인 검토와 법적연금체계에 대한 논의가 가능하도록 개발되어진 모형을 의미한다.

ILO-Pens 모형의 재정추계를 위한 입력사항에는 크게 일반사항과 연금관련사항의 2가지를 기록하게 되어 있다. 먼저 일반사항에는 인구자료, 노동자료, 거시경제 및 재정통계, 가구통계, 각 변수에 관한 예측자료를 입력하도록 되어 있다.

〈표 2-1〉 ILO-Pens 모형의 일반입력사항

구분	입력사항
인구자료	- 총인구(연령별, 성별) - 생명표(성별 사망률) - 합계출산률(연령그룹별) - 기대여명(성별) - 이동통계
노동통계	- 경제활동인구(성별, 연령별, 부문별) - 취업자(성별, 연령별, 부문별) - 실업률(성별 연령별) - 평균임금(성별 연령별) - 법정 최저임금
거시경제 및 재정통계	- GDP 및 성장률(실질 및 명목) - 인플레이션을 - 사회보장관련 정부지출 - 이자율
가구통계	- 결혼율 - 평균자녀수 - 소득분포 - 부부간 연령차 - 부모 자식간 연령차
예측자료	- 인구추계 - 거시경제지표 추계 - 노동력추계 - 국가발전계획(있다면)

자료: 윤병식 외(2001), 『국민연금 거시경제추계모형 개발』, 재인용

두 번째로 World Bank의 Prost모형을 들 수 있다. Prost(Pension Reform Options Simulation Toolkit) Model은 세계은행이 연금의 장기적인 재정추계, 연금수급자 추계, 제도구축 등의 문제들을 사전에 분석하기 위해 고안한 프로그램이다.

동 프로그램은 기본적인 입력자료를 통해 모형내의 여러 가정을 통해 장기적인 인구, 거시변수, 연금납부자 및 수급자 및 연금재정의 장기추계 등을 추정하고 있다.

Prost model은 'Stock'과 'Flow'의 양접근이 가능하도록 되어 있어, Stock(저량)의 분석은 현재가치로 미래의 재정적 흐름을 분석한 것으로 이는 인구와 혹은 고용을 기본으로 한 것이다. 또한 본 모델은 개인적 차원에서의 연금제도에 의한 반응들을 추정할 수가 있다. Prost model의 입력부문은 크게 6개의 부문으로써 일반사항, 인구, 노동, 연금, 개인자료, 연금체제개혁부문으로 나누어져 있으며 각 부문내에는 150개의

개별 입력자료로 구성되어 있다.

〈표 2-2〉 Prost model의 입력자료

입력항목	내용
일반사항(General)	Prost 분석을 위해 가장 기본적이며 중요한 사항들 입력(예, 물가상승률, 경제성장률, 연금산식, 연금수지 등)
인구(Population)	장기재정추계를 위한 인구통계자료 입력(예, 기준년도 인구, 출산률, 사망률 등)
노동(Labor)	노동관련 자료입력(예, 실업률, 노동참가율 등)
연금(Pension)	현수준의 연금관련 자료 입력(예, 연금종류별 수급자, 납부자, 가입기간 등)
개인자료(Profiles)	연금의 소득분배를 분석하기 위한 개별 연금수급자 자료 입력(예, 개인별 성, 연령, 노동개시연령 등)
연금체제개혁(Reform)	향후 개혁하고자 하는 연금체제의 장기전망추정을 위한 자료

자료: 윤병식 외(2001), 『국민연금 거시재정추계모형 개발』, 제인용

2. 국민연금 재정추계모형 및 방법론

가. 연금제도 도입 이전의 국민연금 재정추계⁸⁾

한국개발연구원(KDI)의 1982년 모형(가칭)에서는 국민연금제도의 모태인 복지연금제도를 대상으로 제도가 1985년에 시행되고(실제로는 시행되지 않음) 가입대상은 10인 이상 사업장가입자로 설정하여 연금수급자 추정 및 재정전망을 수행하였다. 동 분석의 재정전망에 의하면 연금보험료를 7%, 기금이익수익률을 1안으로 가정할 경우 2015년경 수지적자가 발생하며, 2020년대 말에 적립기금 소진되는 것으로 분석되었다. 한국개발연구원(KDI) 1985년 모형(가칭)의 경우도 ‘82년 모형과 마찬가지로 복지연금제도를 대상으로 분석하였으며, 제도 시행은 1986

8) 박성민·김순옥(2010) : 재정추계 20년사에서 발췌

년부터 하고, 가입대상은 상시 10인 이상 사업장근로자중 18세 이상 60세 미만인 자를 대상으로 하여 재정전망을 수행하였다. 추정결과에 의하면, 기금이식 수익률이 5%인 경우에는 2030년대 후반에 기금이 소진되고, 5%~10%인 경우는 2050년대 초반에, 10%인 경우에는 기금의 소진이 나타나지 않는 것으로 각각 전망되었다.

나. 연금제도 도입 이후의 급여재정추계⁹⁾

MK-90모형(한국인구보건연구원, 1990~1992)은 국민연금도입후 시행한 최초의 공식적 재정추계라고 할 수 있다.

- 추계방법 : 수입부분은 인구추계, 가입지추계, 총수입 추계로, 지출부분은 연금수급자 및 연금액 추계로 구성하여 추계
- 급여수급자 추정
 - 노령연금 신규수급자 추계는 매년 별도로 산출된 신규가입자에 ‘완전탈퇴율’을 적용하여 산출, 노령연금 계속수급자는 최초 연금액에 물가상승률 적용
 - 장애연금, 유족연금, 반환일시금은 기본연금액을 산출후 각각 장애발생률, 사망률, 자격상실률을 고려하여 산출
- 노령연금급여액 추정(유족, 장애, 반환일시금도 별도 추정함, 여기서는 생략)
 - 신규수급 + 계속수급액으로 구분
 - 국민연금 기본연금액을 기준으로 1인당 평균급여액, 신규수급액, 계속수급액을 산출

동 모형을 통한 추정결과를 살펴보면, 중립적 가정의 경우 최대 적립 기금은 2024년에 발생하고 기금의 소진시점은 2038년에 나타날 것으로

9) 박성민·김순옥(2010) : 재정추계 20년사에서 발췌

전망되었다(수입 및 지출의 차이로 산출됨). 동 추정모형은 현행 국민연금제도를 반영한 최초의 연금재정추계모형으로 국민연금공단의 재정추계모형의 모태가 되었다.

NPPM1995모형(국민연금공단, 1993~1994)은 자영자까지 확대 적용한 재정추계모형으로 전국민에게까지 모형을 확대한 것이다. 추계방법은 살펴보면, 수입부분은 가입자 산출 부분(인구, 가입자 전망), 연금보험료 산출부분, 기금이식 산출부분으로 구성하고, 지출부분은 급여지출 산출부분(연금수급자 추계, 연금액 추계)구성하여 추계하였다. 신규수급자는 기존의 장기재정추계모형과는 달리 가입자를 가입기간별로 분류하여 가입자의 연령과 가입기간이 수급조건을 만족하면 급여의 신규수급자로 전환하는 방법을 사용하였다.

동 모형의 추정결과는 2025년에 수지적자가 발생하고 2033년에 기금이 소진되는 결과를 산출하였다.

국민연금의 장기재정추계 모형(국민연금공단, 1995~2008)은 재정계산제도 실시에 따라 수행된 것으로 이전에는 적용대상확대(1995년 농어민, 1999년 도시지역 자영자) 및 연금개혁논의시 비정기적으로 실시된 것과는 차이를 보이고 있다. 추계방법은 위 두 모형과 유사하게 수입, 지출부분으로 구성하여 분석하며, 기본적인 분석틀은 현재에도 유지되고 있다.

급여수급자 및 수급액의 추정은 아래와 같은 조건하에 이루어졌다.

- 노령연금: 수급연령도달자 중 수급조건 충족한 가입자를 수급자로 전환하여 산출
- 유족연금: 가입자 및 수급자 사망시 유족연금 수급조건 충족하는 유족존재시 산출(사망률 및 유유족률 적용)
- 장애연금: 가입자 수 × 장애연금발생률
- 신규로 발생하는 노령연금, 유족연금, 장애연금 수급자 누적이 총수급자가 됨

추계모형, 추계방법 및 재정분석지표의 변화(1996~2008)를 살펴보면, 1996년 국민연금연구센터가 설립된 이후 장기재정추계모형의 추계 방법은 제도의 개혁, 적용대상 확대 등 주요한 제도적 변화와 재정계산을 기점으로 수정되었다.

국민연금연구원의 재정추계모형은 연간 코호트 방식(year-by-year cohort component methodology)에 기초한 확정적(deterministic) 연금 수리모형으로서 인구를 성별, 연령 등이 동일한 집단으로 구분하고, 이 집단을 매년 이어지는 집단으로 대체하는 방식이었다. 이러한 연금수리 모형은 제도의 세부적인 부분까지 모형에 반영하여 수입과 지출의 흐름을 계산하는 반면, 인구통계학적·경제적 변수는 외생변수로 입력하는 구조를 가지고 있어, 인구와 경제변수는 추계를 위한 가정(actuarial assumption)으로 취급하게 되므로 인구와 경제변수, 연금재정의 상호관계는 반영되지 않았다.

국민연금의 재정추계에서 추계기간은 1997년 개선기획단의 제도개선 논의시점을 기점으로 대폭 확대되어, 이전 재정추계에서의 최종연도를 '2050년'으로 해왔던 것과 비교하여 개선기획단의 재정추계에서는 '2080년'으로 연장하였으며, 2003년 제1차 재정계산에서 추계의 최종연도는 '2070'으로 변경되었다. 이후 2008년 제2차 재정계산에서 추계의 최종연도는 2008년 재정계산시점 부터 70년 후인 '2078년'으로 하였다. 초기 재정추계모형은 현금흐름에 기초하여 수지적자연도 및 기금 소진시점에 주안점을 두었으나, 최근에 이르러 추계결과는 재정안정을 위한 재정지표의 제시와 각종 시뮬레이션에 대한 비중이 커지고 있다.

한국의 재정추계모형(박형수 외, 2006) 및 전병목(2002) 모형에서는 국민연금 뿐 아니라, 직역연금에 대한 추계도 시도하였다. 이를 자세히 살펴보면,

○ 국민연금 : 베이스라인 시나리오에 해당하는 인구추계 및 거시경제

전제하의 베이스라인 국민연금 전망치 도출

- 특수지역연금: 공무원연금공단, 사학연금관리공단, 국방부의 비전 2030작성을 위해 각각 자체 추계한 결과를 베이스라인 전망치로 함
- 공적연금은 인구수, 인구구조 변화 및 거시경제 변화에 따라 연금재정의 수입 및 지출이 크게 영향을 받으므로 ‘인구블럭’ 및 ‘거시경제 블럭’과 연계되어 각 연금재정이 추계될 수 있도록 모형화 함(단, 군인연금은 인구 및 거시경제 변동에 영향 받지 않는 것으로 가정)

$$\begin{aligned} \text{연금지출} &= \text{베이스라인연금지출} \times \frac{\text{60세이상인구}}{\text{베이스라인의60세이상인구}} \\ &\quad \times \frac{\text{3년평균명목임금}}{\text{베이스라인의3년평균명목임금}} \times \text{조정계수} \end{aligned}$$

- ※ 조정계수: 국민연금의 경우 임금상승률의 영향을 받는 신규수급자를 20%로 가정하고, 20년 가입조건에 따른 지연효과를 감안하여 조정계수를 설정함. 공무원연금 및 사학연금은 신규수급자를 20%로 가정하고, 연금액조정 산식 $\max\{\text{물가상승률, 임금증가율}-2\%\}$ 의 효과를 감안하여 조정계수를 설정

3. 기타 재정추계 모형 및 방법론

가. 건강보험 지출 추계

건강보험에 대한 재정추계는 3~4년 정도의 단기적인 예측이 주를 이루고 있다. 재정운용방안을 처음으로 언급한 김용익 외(2000), 국내총생산, 노인인구 비율 및 보건의료 물가지수와 급여비의 관계를 통해 추계를 하였으며, 이외에 이혜훈 외(2001), 최근 박일수·이동현(2010) 등이 있다(최인덕·현경래·이호용·이은미, 2010).

□ 박일수·이동현(2010)

- 건강보험 지출 = 보험급여비(현물급여비 + 현금급여비) + 관리운영비 + 기타지출
- 현물급여비
 - 적용인구 1인당 평균 급여비 추계 : 분기별, 연령별(65세 미만/65세 이상), 요양기관종별, 진료형태별 1인당 평균 급여비 추계
 - 실적 값의 패턴을 가장 잘 반영할 수 있고, 통계적으로 가장 유의한 모형을 최적모형으로 선정
 - 추정된 회귀계수를 이용하여 2030년까지의 분기별 1인당 급여비 추정
 - 추정 건강보험 적용인구를 1인당 추정 급여비와 곱해 현물급여비의 연간합계를 산출
 - 추계모형의 이론적 알고리즘 : AR, MA 또는 ARMA과정을 따르는 오차항을 지닌 회귀모형¹⁰⁾

$$y_t = x_t\beta + u_t$$

$$u_t = \rho_1 u_{t-1} + \rho_2 u_{t-2} + \dots + \rho_{p-1} u_{t-p} + a_t + \theta_1 \epsilon_{t-1} + \theta_2 \epsilon_{t-2} + \dots + \theta_p \epsilon_{t-p}$$

단, y_t : 요양기관종별, 연령별, 진료형태별 1인당 급여비
 x_t : 실질GDP, 분기별 더미변수, t : 분기

최적모형에 대한 선정기준은 실적 값의 패턴을 가장 잘 반영하고, 통계적으로 가장 유의한 모형을 최적 모형으로 선택하였다. 2010년 이후 보장성 확대 및 수가인상 등 제도적 변화는 이루어지지 않는 것으로 가정하고 있다.

- 종속변수 : 분기별 1인당 평균 급여비(연령별, 요양기관종별, 진료형태별로 구분)

10) 시계열 자료를 회귀분석하는 경우, 오차항이 자기상관을 갖는 경우가 대부분이라는 기본적인 가정 하에 본 연구에서는 오차항이 AR, MA 또는 ARMA과정을 지니는 회귀모형을 활용

- 독립변수 : 실질GDP¹¹⁾, 분기별 더미변수
 - 실질GDP는 대표적인 거시경제변수로서 건강보험 가입자의 실질 소득을 반영하고 의료서비스 구매력에 영향을 미치는 변수
 - 분기별 더미변수는 계절적 특성에 의해 반복적으로 나타나는 의료비 지출 추세를 반영하기 위한 변수
- 현금급여비
 - 2002~2009년 연도별 급여비 평균 증가율 반영
- 관리운영비¹²⁾ 및 기타지출
 - 매년 3% 증가를 가정(통상적인 물가상승률 고려)

나. 노인장기요양보험¹³⁾ 지출 추계

노인장기요양보험제도의 경우 제도도입 2년 정도여서 재정추계의 구체적 사례는 없으나 정책변화와 인구변화 등에 대한 시나리오별 근거를 토대로 추정하여 값을 산출하는 형태가 주를 이루고 있다. 건강보험 재정추계와 마찬가지로 노인장기요양보험 수입추계는 비교적 간단하나, 비용추계는 추정기간, 사용 데이터 종류, 사용변수 등에 따라 다양한 분석 방법이 가능하다.

윤희숙·권형준(2010)의 연구는 급여비 추계를 가장 완결적으로 수행한 것으로 영국의 PSSRU 셀방식 접근법(연령 5세단위, 성별, 독거여부, 만성질환 유병률, 시설/재가 구분)과 OECD 접근법(인구와 비인구적 요인을 고려)을 종합하여 18개 시나리오별로 추계를 실시하였다.

건강보험공단 데이터에서 실제 노인장기요양보험을 이용하는 국민을 샘플링하여 그들의 요양서비스 이용 정보를 가지고 미래 예측치를 산출

11) OECD 경제전망 수치를 활용하여 2010~2020년 4.9%, 2021~2030년 2.5% 증가율로 가정하여 산출

12) 국민건강보험공단 본부 지방이전 관련 비용은 고려하지 않음.

13) 이은경, 장기 재정추계, 재정포럼, 한국조세연구원, 2010.12. 참조

하였으나, 노인장기요양보험의 급여비만 추계하여 향후 재정의 지속가능성에 대해서는 판단이 부족하다는 점을 지적할 수 있다. 건강보험공단의 미시데이터를 사용할 수 없었기 때문에 총량변수 추이를 살펴보는 방식으로 추계를 시도하였으며, 따라서 추정방법이 단순하고 여러 정책 변수들이 현재 수준에서 고정된 것으로 가정하였다. 추계결과 2010년 GDP대비 장기요양 재정지출 비용은 최저 0.26%에서 2040년 최고 2.3%로 추계하였다.

이은경(2010)은 연구에서는 총 급여비를 추계하고, 지출과 수입 추계를 통해 재정의 지속가능성을 판단하였다. 수입은 보험료, 국고보조, 지자체보조금으로 구성되며 다음과 같이 가정하였다.

- 보험료는 건강보험 보험료의 일정 비율이고,
- 국고보조금은 장기요양 보험료액의 20%에 해당되며,
- 지자체보조금은 국고보조금의 일정비율을 유지한다고 가정

지출은 급여비와 운영관리비로 구분하여, 지출의 대부분을 차지하는 급여비를 우선적으로 추계하고 총 지출 대비 관리운영비 비율이 일정하게 유지된다고 가정하여 관리운영비를 계산하였다.

최인덕·현경래·이호용·이은미(2010)의 추계방법은 지출을 고려하여 수입을 산출하는 양출제입(量出制入) 방식이므로 수입보다 지출의 파악이 중요한 부문이었다. 수입부분은 요양보험료, 국고지원금, 의료급여부담금, 기타수입으로 구성하였으며, 지출부분은 요양급여비(보험자 부담부분)와 관리운영비로 구성하였다. 여기서 요양급여비는 각 등급별 시설, 재가, 복지용구, 가족요양비, 의사소견서발급비용, 방문간호지시서발급비용으로 구분이 가능하도록 하였다. 지출 비용은 등급별 수가 영향을 미치고, 변동 요인으로 인정자 수, 이용률에 따라 영향을 미칠 것으로 가정하였다.

여기서는 인정자 추이와 이용율은 현수준이 유지된다는 가정하고, 수

가인상률을 향후 고정 혹은 3%인상(재정적자가 없는 상황에서 최대인 상폭 예상)이라는 2개 시나리오로 분석하였다.

다. 기초노령연금¹⁴⁾ 지출 추계

기초노령연금의 경우 노인인구의 70%에게 급여가 지급되고 있지만, 재정추계방식은 다른 제도들에 비해 간단하게 이루어지고 있다. 먼저 연도별 재정소요를 추계하기 위해 기초노령연금의 수급대상자를 추정하였다. 추정은 국민기초생활보장수급자, 차상위계층, 일반인으로 구분하여 2007~2030년 동안 전체노인의 60%~46.3%가 수급자가 되는 형태로 추정하였으며, 소요예산에 대한 추정은 수급대상자 수 × 평균급여액 추정액을 하였다. 기초노령연금의 급여인 월 지급액은 매월 차등 지급(국민기초 10만원, 차상위 10만원, 일반 7만원)을 기준으로 하여 추계가 이루어진바가 있다.

라. 기존 기초보장제도 추계모형

박형수 외(2006)의 연구에서는 생계, 의료급여 및 기타 급여항목에 대한 재정추계를 진행하였다. 먼저 의료급여에 지급규모는 성별·연령별 의료급여 대상자수를 추계(A)하고, 다음으로 성별·연령별 1인당 평균의료급여비 추계(B)하였다. 1인당 평균의료급여비는 1인당 소득증가율로 증가하는 것으로 가정하였으며, 이를 토대로 의료급여의 지급규모 추계는 $A \times B$ 를 곱하는 방식으로 이루어졌다.

생계급여의 지급규모는 연령대별 생계급여 지급 규모를 알 수 없어 1인당 생계급여비를 모든 연령대에서 동일하다고 가정하였다. 이를 보

14) 기초노령연금법안 (강기정의원 대표발의, 2006. 9. 29.)

면 아래와 같다.

- 생계급여 대상자수 추계 : A
- 1인당 평균생계급여비 추계 : B
 - 1인당 평균생계급여비는 1인당 소득증가율로 증가하는 것으로 가정
- 의료급여 지급규모 추계 : A × B

기타 급여항목 및 관련 사업은 의료급여 및 생계급여의 전망치와 전체 기초생활보장 관련 지출에서 차지하는 비중을 이용하여 전망하였다.

임명현·이재현(2007) 연구에서는 기초보장제도의 지출이 의무지출이라는 점에서 향후 정부예산에 대한 부담이 증가될 것으로 예상하여, 첫째, 제도가 그대로 유지될 경우(기준선, base line)를 가정하여 기초보장제도의 재정변화와 둘째, 제도변화에 따른 재정변화를 추계하였다. 추계의 기준은 의료와 자활급여를 제외한 생계, 주거, 교육, 해산 및 장제급여를 기준으로 재정을 추계하였다. 분석결과 현 제도 유지시 2007년 약 3조4천억원에서 2012년에는 1.9배 증가한 6조 4천억원까지 증가할 것으로 예상하였으며, 정책변경을 고려시 부양의무자기준을 고려하지 않은 경우의 재정지출이 매우 큰 것으로 추정하였다. 따라서 장기적으로 기초보장제도 수급자의 보호를 강화하면서 동시에 탈수급을 유도할 수 있는 제도개선이 필요함을 강조하고 있다.

박형수 외(2009)의 연구에서는 “인구 - 거시경제 - 재정” 특히 사회복지지출을 통합하는 장기재정모형을 설정하여, 10개 항목의 사회복지지출의 변화를 2050년까지 통일되게 재정추계하였다. 모형의 구조는 인구, 거시경제, 재정부문으로 구성되며, 각 부문별 투입(Input)과 모델(Model)을 거쳐 결과(Output)를 도출하도록 하였다.

- 인구부문의 투입요소는 출산율, 사망률, 국제이동률, 출생성비를 두고 코호트요인법에 의한 모델을 통해 성별·연령별 인구를 추계
- 거시경제부문은 인구부문 추정 결과인 성별·연령별 인구의외에 성별

·연령별 고용률, 1인당 근로시간, 총요소생산성, 자본스톡(감가상각률, 투자 또는 저축률)을 투입요소로 함

모델은 생산함수법에 의한 잠재 GDP 추계모형을 통해 잠재성장률, 물가상승률, 금리, 1인당 소득 및 임금증가율을 결과로 도출하였으며, 재정부문은 재정당국의 중기재정계획인 “국가재정운용계획”상 중앙정부 재정을 기준으로 세입 및 세출에 대한 중장기 재정추계모형을 개발하였다. 구체적으로 세입과 세출로 구분되어 세입은 현 국세유입과 사회보장기여금, 세외수입 및 자본수입, 세출부문은 사회복지지출, 이자지출 및 기타지출을 기초로 10개 사회복지항목별 추계모형을 구축하였다.

추계결과는 세입과 세출로 구분되어 2050년까지 변화를 도출하는 것으로 하였다.

기초생활보장제도와 관련해서는 투입요소로 성별·연령별 인구, 수급자 비율, 현금급여(최저생계비·균등화지수·타법지원액) 및 증가율, 1인당 진료비 및 증가율, 품목별 의료급여 지급액 및 증가율, 1인당 해산·장제급여 및 증가율, 국고보조율로 구성하였으며, 결과는 급여종류별 지출액 및 기초생활보장 총지출액, 재원조달내역(국비·지방비)를 도출한바가 있다.

4. 기초보장제도 추계모형에의 시사점

공공부조와 다른 사회보험의 특성에 따른 차이가 발생하고 있음을 들 수 있다. 국민연금 재정추계는 사회보험의 특성상 기여부분 및 지출부분(급여부분) 모두를 고려하여 수행되고 있는 모형임에 반해 공공부조 제도의 추계모형에는 기여부분이 존재하지 않으므로 본질적으로 모형의 차이가 존재한다고 볼 수 있다. 따라서, 국민연금 재정추계 모형 중 지출부분(급여부분)만 공공부조 추계모형에 응용할 수 있을 것으로 사료

된다. 그러나, 국민연금 지출부분(급여부분)은 근로시점의 가입기간(기여기간)이 고려되어 지출부분 산식에 반영되고 있으므로 기여와 전혀 관계가 없는 공공부분 추계모형에의 응용에는 한계가 있다.

이를 고려하면 국민연금 급여지출 추계는 다음과 같이 단순화하여 설명할 수 있다.

- 국민연금 재정지출 = 수급자 수 × 1인당 평균 급여액
- 수급자 수(p) = 60세(혹은 65세)이상인면서 10년이상 납부자
- 1인당 평균급여액 = $\sum_{i=1}^p [\alpha \times (A + B_i) \times (1 + 0.05N_i)] / p$

급여산식에 20년 초과가입기간(N)과 근로세대의 소득평균(A), 자신의 소득(B_i) 등 가입시점의 이력이 포함되고 있어 특정시점의 소득정도로 수급여부를 판단하는 기초생활보장급여 구조와는 다르다고 볼 수 있다. 따라서, 공적연금 급여추계 방식을 고려한 공공부조 재정추계는 다소 거리가 먼 방식으로 판단된다.

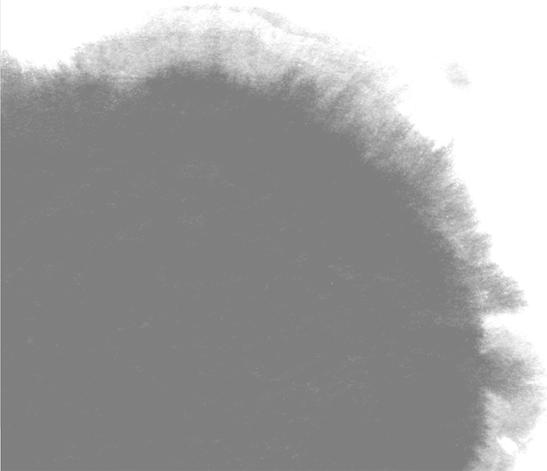
건강보험 및 노인장기요양보험의 추계모형에서는 단기 및 지출부분 추계의 중요성이 강조된다는 점에서 응용성이 높다고 볼 수 있다. 건강보험 및 노인장기요양 보험은 단기보험이라는 점에서 장기보험인 국민연금과 다른 추계방식을 사용하고 있다. 즉, 3~4년 정도 단기를 가정하여 추정, 급여지출을 우선적으로 추정하고 이에 따라 수입부분을 추정하는 방식이므로 공적연금 추정방식에 비해 상대적으로 응용가능성이 높다. 그러나, 대부분 제도내용을 중심으로 획일적인 가정을 사용하여 추정한다는 점에서 추계모형의 응용에는 한계가 존재한다. 즉, 다양한 사회, 경제변수를 응용하여 회귀식을 추정하는 형태라기 보다는 특정시점 혹은 특정기간 동안의 평균적 변화율을 최종시점의 변수에 곱하여 산출하는 방식으로 볼 수 있다.

기초노령연금의 추계모형은 공공부조적 성격의 소득보장이라는 점에

서 추계모형이 다소 유사할 수 있다. 그러나, 이 또한 제도 도입이 얼마 되지 않은 상태에서 제도 도입 시 재정소요액을 판단하기 위해 매우 단순한 가정에 의해 추정된 수준이므로 응용에는 한계가 있다. 앞에서 설명한 바와 같이, 특정 시점 혹은 특정기간 동안의 평균적 변화율을 최종시점의 변수에 곱하여 기초노령연금에 대한 재원을 산출하고 있다.

03

국민기초생활보장제도 도입후 재정변화



제3장 국민기초생활보장제도 도입후 재정변화

제1 절 기초보장제도 재정구조

국민기초생활보장제도는 기존 생활보호제도가 지니고 있는 재원의 문제를 해결하는 방식으로 예산을 운영하도록 제도 도입시 법률에 명시하였다. 즉 기초보장제도가 도입되기 이전인 생활보호제도에서는 각 지역의 대상자수와 지방정부의 재정자립도를 반영하는 부담비율을 적용하여 중앙과 지방간 재정분담을 결정하는 것은 어려웠다. 따라서 단순히 생활보호법상에 나와 있는 분담비율에 따라 중앙 및 지방정부가 나누어 분담을 하는 방식으로 중앙정부와 지방정부간에 재원에 대한 분담이 이루어졌다. 이는 지방자치단체별로 재정자립도가 차이가 나고 있음에도 불구하고 일률적인 기준을 적용함에 따라 지방자치단체별로 재정자립도에 따라 생활보호 대상자에게 지원하기 위한 재원에 있어 부담을 질 수 밖에 없었다(구 생활보호법 36조).

국민기초생활보장제도에서는 생활보호제도와 달리 지방자치단체의 재정자립도를 고려하여 분담비율을 정하도록 국민기초생활보장법 43조에 명시하였다. 즉 시·도, 시·군·구의 수급자 분포와 재정자립도를 고려하여 국가 부담비율, 시·도 부담비율, 시·군·구 부담비율을 차등하여 적용할 수 있도록 하였다(이현주, 1999). 이와 같은 측면에서 국민기초생활보장제도가 구생활보호제도와 차이를 보이는 부문은 여러 측면(보충성의 원칙, 급여 확대 등)에서 나타나고 있지만 재정부문에서의 차이를

들 수 있다. 즉 구생활보호제도에서는 중앙정부와 지방정부간의 재정분담에 대한 설정이 거의 이루어지고 있지 않았지만 기초생활보장제도에서는 이를 고려하여 중앙과 지방정부간의 재정분담이 이루어지도록 한 점이다(이태진 외, 2010). 구생활보호제도에서는 생활보호법상에 나와 있는 분담비율에 따라 재정을 중앙정부와 나누어 분담을 하고 있었다.

국민기초생활보장제도에서 재정측면에서 중앙 및 지방정부간 역할분담이 일정한 역할을 수행한 점에서는 의미가 있지만 이로 인해 중앙 및 지방정부간의 재정분담에 있어 문제가 발생하였다. 특히 재정자립도가 취약한 지방정부의 경우에는 기초보장제도의 예산집행으로 인해 다른 사업을 진행하는데 있어 어려움이라는 문제를 유발한 것이다. 즉 중앙과 지방정부 예산의 매칭을 통해 기초보장제도 수급자에 대한 지원이 이루어짐으로서 해당 지방정부 지역의 수급자가 늘어나는 경우 기초보장제도 예산이 함께 증가하는 문제를 유발하였다.

정부는 2005년부터 사회복지부문의 국고보조금 사업중 일부(65개)에 대해 지방이양을 실시하였으며, 이로 인해 지방정부는 사회복지에 들어가는 재원으로 인한 부담을 지속적으로 제기하고 있다. 사회복지분야의 지방이양사업은 지방주민들의 복지수요 증가를 증가시키게 되고 이는 지방비 증가율(23.5%)이 분권교부세¹⁵⁾ 증가율(6.9%)을 크게 상회, 지방재정의 부담요인으로 작용하고 있다.

또한 2000년대 중반이후 사회복지사업의 확대(보육사업 확대, 기초노령연금, 장애인연금 등의 도입)가 계속적으로 이루어졌으며 동 사회복지관련 사업들이 지방정부와의 재정을 매칭하여 지원함으로써 지방정부의 재정부담을 더욱 악화시키는 계기가 되었다.

15) 분권교부세란 2005년 중앙정부의 국고보조사업들 중 일부(149개)가 지방정부로 이양되면서, 이양된 사업들을 지방정부에서 추진할 수 있도록 필요한 재원을 중앙정부 재원(조세)에서 지방자치단체로 이체해주는 제도를 의미한다(2005년부터 시행).

〈표 3-1〉 사회복지 지방이양 사업 재원현황

(단위: 조원, 최종예산 기준)

구 분	' 04년	' 05년	' 06년	' 07년	' 08년	' 09년	연평균 증가율
사회복지 이양사업(A+B)	1.3	1.7	1.9	2.2	2.6	2.8	16.9%
국비(분권교부세:A)	0.6	0.6	0.7	0.8	1.0	0.8	6.9%
지방비(B)	0.7	1.1	1.2	1.4	1.6	2.0	23.5%

자료: 보건복지부(2011), 내부자료

보건복지부 예산을 기초로 할 경우 일반회계 사업의 예산증가는 연평균 16.7%인 반면에 국고보조사업의 예산증가율은 19.5%, 이에 대응하는 지방비의 증가율은 25.9%로 크게 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-2〉 사회복지분야 국고보조사업과 대응 지방비 부담

(단위: 조원)

구 분	' 06년	' 07년	' 08년	' 09년	' 10년	' 11년	연평균 증가율
일반회계(복지부 소관)	9.46	11.26	15.85	19.27	19.22	20.50	16.7%
국고보조사업(복지부 소관)	6.01	7.80	11.70	13.85	13.65	14.66	19.5%
대응 지방비 부담	2.12	2.81	5.07	6.14	6.22	6.70	25.9%

자료: 보건복지부(2011), 내부자료

따라서 재정자립도가 충분하지 못한 지자체의 경우에는 지자체 차원 혹은 지방공무원차원에서 수급자수를 조절한다는 문제제기가 발생하고 있음을 일부 연구에서는 지적하고 있다(문진영, 2010). 지자체의 경우 지자체 장들이 선거를 통해 선출됨에 따라 선출직 지자체 장들을 위주로 사업들이 구성되고 예산이 집행됨에 따라 선거에 큰 영향을 미치지 않은 기초보장제도 수급자들을 위한 지원사업에는 예산배정이 낮아질 수 있다는 문제들이 발생한 것이다.

기초생활보장제도에서 급여에 대한 중앙 및 지방정부간 부담비율의 변화를 보면 국민기초생활보장법 제정 당시 법 43조에 따라 지방자치단

체의 재정자립도를 고려하여 재정에 대한 부담을 분담하도록 되어 있었으나, 실질적으로 <표 3-3>에서와 같이 2007년 이전까지는 두가지 방법을 통해 중앙 및 지방정부간 재정에 대한 분담이 이루어졌다. 2007년 이전의 경우 다른 지자체에 비해 재정자립도가 높은 서울시의 경우에는 기초생활보장예산의 50%를 국비로 나머지는 시비와 구비가 각각 25%씩 분담하도록 하였다. 서울을 제외한 광역시 및 도의 경우 서울에 비해 재정자립도가 크지 않음에 따라 서울보다는 국비의 비중이 높아 국비가 80%를 부담하고 20%는 시·도비, 시·군·구비로 각각 10%씩 부담하는 방식을 적용하였다.

<표 3-3> 국민기초생활보장 급여 중앙 및 지방정부 분담비율(2007년)

(단위: %)

서울특별시			광역시 및 도		
국비	시비	구비	국비	시·도비	시·군·구비
50	25	25	80	10	10

주: 1) 2007년도까지는 시군구별 재정여건에 관계없이 2가지 유형의 국고보조비율로 지급됨
 자료: 보건복지부(2010), 『사회복지정책분야 주요업무참고자료』

2000년대이후 여러 사회보장제도가 도입(기초노령연금, 장기요양보험, 보육서비스 확대 등)되었으며, 특히 2008년 기초노령연금제도의 도입으로 지방정부의 사회보장부문(기타 사회투자 등)에 대한 재정부담이 높아지게 되었다. 정부는 지방정부의 늘어나는 재정부담을 고려하여 2008년 이후 중앙 및 지방정부간 재정분담비율을 조정하게 되었다. 즉 기존 두가지 유형에서 지방정부의 재정자립도를 고려한 여섯가지 방식으로 재정부담을 변경한 것이다.

먼저 재정자립도가 높은 서울시와 해당 구에 대해서는 국비 부담을 기존 50%에서 40%로 하향조정하고 시비 역시 25%에서 18%로 낮추는 대신 구비를 기존 25%에서 42%까지 상향조정하였다. 재정자립도가 낮은 도의 시군구의 경우 현행 국비보조비율 80%를 상향하여 최대

90%까지 지원하도록 변경하였으며, 이에 따라 시·도비는 7%, 시군구비는 3%로 하향 조정되었다.

〈표 3-4〉 국민기초생활보장 급여 중앙 및 지방정부 분담비율(2008년 이후)

(단위: %)

지방비부담율 변화구분	서울특별시			광역시 및 도		
	국비	시비	구비	국비	시·도비	시·군·구비
경감	60	28	12	90	7	3
유지	50	25	25	80	10	10
증가	40	18	42	70	9	21

주: 1) 2008년 이후부터는 시군구별 재정여건에 따라 총 6가지 유형의 국고보조비율로 지급됨
 자료: 보건복지부(2010), 『사회복지정책분야 주요업무참고자료』

중앙정부 지원인 국고지원비율은 사회보장비 지수 및 재정자주도를 기초로 하여 세가지 유형별에 따라 국고보조비율을 정하도록 하고 있다. 재정자주도가 85% 이상, 사회보장비 지수가 20% 미만인 경우에는 국비를 서울은 40%, 지방은 70%로 하향조정하였으며, 재정자주도가 80% 미만, 사회보장비지수가 25% 이상인 경우 국고보조를 서울은 60%, 지방은 90%로 상향조정하였다(표 3-5 참조).

〈표 3-5〉 국고 차등보조 기준

(단위: %)

당해 회계연도 전전년도 최종예산 기준		사회보장비 지수 ¹		
		20% 미만	20% 이상~25% 미만	25% 이상
재정자주도 ²	85% 이상	서울 40% 지방 70%		
	80% 이상 ~ 85% 미만		서울 50% 지방 80%	
	80% 미만			서울 60% 지방 90%

주: 1) 복지수요 지표 : 지방자치단체 세출예산 대비 사회보장비 비중(사회보장비 예산/세출예산)

2) 재정력 지표: 전체 세출예산 대비 자주재원(지방세, 세외수입 등 자체 수입), 지방교부세, 조정교부금을 합한 금액의 비중임. [자체수입(지방세+세외수입)+교부재원(지방교부세+조정교부금)]/세출예산

※ 재정자립도 : 전체세출예산 대비 자주재원(지방세, 세외수입 등 자체수입)의 비율

자료: 보건복지부(2010), 『사회복지정책분야 주요업무참고자료』

위의 표를 기준으로 보면 국고차등보조 방안은 아홉가지 방안이 나올 수 있음에도 세가지 방안만을 제안하고 있음을 알 수 있다. 이에 대해서는 향후 연구를 통해 살펴볼 필요가 있을 것으로 보인다.

제2절 국민기초생활보장제도 현황

1. 재정 현황

국민기초생활보장제도의 예산 변화를 보면, 2000년 도입 당시 2조 4천억원에서 지속적으로 증가하여, 2010년에는 약 7조 3천억원으로 약 5조원 가까이 늘어난 것을 볼 수 있다.

〈표 3-6〉 정부전체, 보건복지부, 국민기초생활보장 예산(2000~2010)

(단위 : 백만원)

구분	GDP	증가율	정부전체 예산(세출)	증가율	보건복지부 예산(세출)	증가율	국민기초생활보장 예산	증가율
2000	603,236,000	-	90,154,600	-	5,381,981	-	2,435,371	-
2001	651,415,300	7.99	100,278,900	11.23	7,612,351	41.44	3,450,036	41.66
2002	720,539,000	10.61	110,582,900	10.28	7,836,301	2.94	3,540,467	2.62
2003	767,113,700	6.46	118,132,320	6.83	8,695,537	10.96	3,729,512	5.34
2004	826,892,700	7.79	121,484,852	2.84	9,167,212	5.42	3,907,722	4.78
2005	865,240,900	4.64	136,480,888	12.34	8,928,739	-2.60	4,624,557	18.34
2006	908,743,800	5.03	148,020,425	8.46	9,814,299	9.92	5,428,758	17.39
2007	975,013,000	7.29	158,418,327	7.02	11,561,910	17.81	6,579,765	21.20
2008	1,026,451,800	5.28	181,100,690	14.32	12,685,225	9.72	5,512,534	-16.22
2009	1,063,059,100	3.57	196,871,277	8.71	18,176,622	43.29	7,135,490	29.44
2010	-	-	200,781,500	1.99	19,430,505	6.90	7,292,932	2.21
평균	-	6.52	-	8.40	-	14.58	-	12.67

- 주 : 1) 일반회계 세출기준
 2) 예산 = 결산기준예산 (예산현액기준, 초기예산결정 후 증감액포함)
 3) 2009년-확정예산/2010년-예산안 자료임
 4) GDP = 기준년 2005년에 따른 것임

자료 : 국회 각년도 결산보고서 및 예산안
 GDP - 한국은행, 기초보장예산 - 보건복지부내부자료

동기간 GDP 평균증가율이 6.52%이고, 정부전체 예산 증가율이 8.40%인 것에 비해 국민기초생활보장제도의 예산은 12.67%로 GDP 또는 정부 예산 증가율과 대비시 빠르게 증가하였다는 것을 알 수 있다.

국민기초생활보장제도의 예산이 늘어난 것을 고려시 기초보장제도의 예산 규모는 GDP 대비 2000년 0.40%에서 2009년 0.67%로 동기간 0.27% 포인트가 증가하였다. 정부전체 예산과 비교해도 2000년 2.35%에서 2010년 3.62%로 늘어났으며, 무엇보다 보건복지부 예산의 많은 부문을 기초보장제도 예산이 점유하고 있다는 점을 알 수 있다.

〈표 3-7〉 GDP,정부전체예산,보건복지부 예산 대비 국민기초생활보장예산(2000~2010)

구 분	국민기초생활보장예산 / GDP	국민기초생활보장예산 / 정부전체예산	국민기초생활보장예산 / 보건복지부예산
2000	0.40	2.35	47.34
2001	0.53	2.70	45.25
2002	0.49	3.44	45.32
2003	0.49	3.20	45.18
2004	0.47	3.16	42.89
2005	0.53	3.22	42.63
2006	0.60	3.39	51.79
2007	0.67	3.67	55.31
2008	0.54	4.15	56.91
2009	0.67	3.04	43.46
2010	-	3.62	39.26
평균	0.49	3.27	46.85

주 : 1) 일반회계 세출기준
 2) 예산 = 결산기준예산 (예산원액기준, 초기예산결정 후 증감액포함)
 3) 2009년-확정예산/2010년-예산안 자료임
 4) GDP = 기준년 2005년에 따른 것임
 자료 : 국회 각년도 결산보고서 및 예산안
 GDP - 한국은행, 기초보장예산 - 보건복지부내부자료

즉 2000년 보건복지부 예산의 47.34%에서 많게는 2008년 56.91%가 늘어났으며, 이후 다소 감소하여 2010년에는 39.26%로 나타나,¹⁶⁾

16) 2009년은 2008년 발생한 금융위기를 극복하기 위해 정부의 재정확대 정책이 실시되었

지난 10년간 평균적으로 46.85%에 이르고 있다.

국민기초생활보장제도는 총 7개 급여로 구성되어 있으며, 이중 의료 급여는 의료급여법에 의해 별도로 관리되고 있으므로, 이를 제외한 주요한 생계보장 급여인 생계, 주거, 교육, 해산 및 장제 급여의 수준을 살펴보면 다음과 같다. 기초보장제도의 주요 급여 예산은 2000년 1조 2천억원에서 2010년에는 약 3조 1천억원까지 증가한 것으로 나타났으며, 평균 급여예산 증가율은 지난 10년간 10.34%에 이르고 있다.

〈표 3-8〉 보건복지부전체예산 대비 국민기초생활보장급여예산(생계, 주거, 교육, 해산·장제) 비율

(단위: 백만원, %)

구 분	국민기초생활보장 급여예산	증가율	국민기초생활보장 급여예산 / 보건복지부예산	국민기초생활보장 급여예산 / 국민기초생활보장 전체예산
2000	1,221,947	-	22.70	50.17
2001	1,560,176	27.68	20.50	45.22
2002	1,543,955	-1.04	19.70	43.61
2003	1,593,665	3.22	18.33	42.73
2004	1,738,204	9.07	18.96	44.48
2005	2,164,546	24.53	24.24	46.81
2006	2,341,175	8.16	23.85	43.13
2007	2,647,355	13.08	22.90	40.23
2008	2,941,687	11.12	23.19	53.36
2009	3,317,143	12.76	18.25	46.49
2010	3,147,772	-5.11	16.20	43.16
평균	-	10.34	20.82	45.40

주: 국민기초생활보장급여 예산액은 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산·장제급여를 합한 금액임.

자료: 국회 각년도 결산보고서 및 예산안

기초보장예산 - 보건복지부내부자료

위와 같은 급여예산은 보건복지부예산의 10년 평균 20.82%에 이르고 있으며, 기초보장제도 예산대비로는 10년 평균 45.40% 수준이다.

으며, 이중 일시적인 서민지원대책(긴급복지지원제도 확대, 한시적 생계보호, 자산담보비생계비 용자제도 등)들이 시행됨에 따라 복지부 예산이 증가하면서 기초보장제도의 복지부예산대비 비율이 감소한 것으로 보인다.

시기별로 차이가 있지만 국민기초생활보장제도에서 중요한 위치를 점유하고 있는 급여예산임을 알 수 있다.

각 급여별로 비중을 살펴보면, 생계·주거·교육·해산·장제 급여중에서는 생계급여의 비중이 가장 높게 나타나고 있다. 즉 2008년에는 87.8%에 달하고 있지만, 이후 다소 감소하여 2010년에는 77.8%까지 줄어든 것을 알 수 있다.

반면에 주거급여의 비중은 2000년 3.4%에서 2010년 17.9%로 증가하였지만 이는 순수히 주거급여 수준이 높아져서 나타난 현상이기 보다는 2008년 주거급여와 생계급여간의 급여산식의 변동에 의한 현상이라 볼 수 있다.

기초보장제도가 과거 생활보호제도에 비해 중요한 변화중의 하나는 주거급여의 신설을 들 수 있지만 여전히 그 수준은 생계급여에 비해 미약하고 실질적인 주거안정을 이루기에는 부족한 측면이 있다.

〈표 3-9〉 국민기초생활보장 급여(생계, 주거, 교육, 해산·장제)지원 내 급여별 비중

(단위: %)

급여별 비중	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
생계급여	87.8	82.3	81.9	82.4	83.1	85.0	86.7	87.2	76.7	75.9	77.8
주거급여	3.4	11.2	11.6	11.2	11.0	9.9	9.4	9.3	20.0	20.3	17.9
교육급여	8.1	6.2	6.1	5.9	5.2	4.5	3.3	3.0	2.9	3.3	3.8
해산·장제급여	0.7	0.4	0.4	0.5	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5

주: 연도별 예산자료를 기준으로 한 금액임.
자료: 보건복지가족부 내부자료

2. 일반 현황

국민기초생활보장제도의 연도별 수급자 추이를 보면 가구기준으로는 2000년 제도도입 당시에는 약 688천가구에서 2003년 718천가구, 2005년 810천가구, 2009년에는 최대인 약 883천가구까지 증가하였다. 2010

년에는 수급가구가 다소 감소하였지만 여전히 약 879천가구가 수급가
 구로 생활하고 있음을 알 수 있다. 총 수급자 규모도 2000년 제도 도
 입당시 1,489천명에서 2010년에는 1,550천명으로 약 4%(609백명)가
 늘어난 것을 볼 수 있다. 전국인구대비로는 2001년 3.0%에서 2009년
 최고수준인 3.22%까지 증가하였지만 전체적으로 3%내에서 큰 변동없
 이 제도가 유지되고 있는 것으로 나타나고 있다.17)

〈표 3-10〉 기초생활보장수급자 연도별 추이(2000~2010)

(단위: 호, 명, %)

구분	총수급자	일반수급자		시설수급자	수급률(%)
	인원	가구	인원	인원	
1999	1,483,000 (540,000) ¹⁾		1,414,000	69,000	·
2000	10월 전 1,520,000 (500,000) ¹⁾		1,444,000	76,000	·
	10월 후	1,488,874	688,354	1,412,473	76,401
2001	1,419,995	698,075	1,345,526	74,469	3.00
2002	1,351,185	691,018	1,275,625	75,560	2.84
2003	1,374,405	717,861	1,292,690	81,715	2.87
2004	1,424,088	753,681	1,337,714	86,374	2.96
2005	1,513,352	809,745	1,425,684	87,668	3.14
2006	1,534,950	831,692	1,449,832	85,118	3.18
2007	1,549,848	852,420	1,463,140	86,708	3.20
2008	1,529,939	854,205	1,444,010	85,929	3.15
2009	1,568,533	882,925	1,482,719	85,814	3.22
2010	1,549,820	878,799	1,458,198	91,622	3.1

주: 1) 생계비 지원대상인 거택보호와 시설보호 합계.

수급률 = 총수급자 수/통계청 장래인구추계 기준 연도별 총인구 × 100

자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 각 년도.

17) 2000년대들어 2003년 신용위기, 2008년 세계금융위기 등 두 번의 경제적 위기가 일어
 났지만, 기초보장제도의 수급자 규모는 동 기간에도 크게 변동하지 않고 있음을 알 수
 있다. 이는 정부가 학자, 시민단체 등에서 요구하고 있는 기초보장제도 개선을 통한 수
 급자 규모 증가보다는 일시적인 지원대책(한시생계보호, 자산담보부 생계비 용자 등)을
 통해 위기를 극복했음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

한국복지패널을 통해 가처분소득 기준으로 2005년부터 2009년까지의 빈곤율 변화를 살펴보면 최저생계비를 활용한 절대적 빈곤의 경우 2005년 14.2%에서 2008년 9.2%까지 감소한 것을 볼 수 있다. 그러나 2009년 발생한 금융위기로 인해 2009년에는 빈곤율이 13.0%까지 증가하였지만 실제 수급자의 변화는 2008년 153만명에서 2009년 약 157만명으로 4만명 증가하였으며, 인구대비로 3.22%에 머무르고 있음을 알 수 있다. 즉 이미 선행연구들에서 많이 지적하고 있는 국민기초생활보장제도의 사각지대가 크게 존재하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 3-11〉 지역별 가구빈곤율(가처분소득기준)

(단위: %)

구 분		최저생계비	중위소득		
			40%	50%	60%
전체	2005	14.2	14.5	20.3	25.6
	2006	11.9	13.8	20.2	25.7
	2007	10.9	13.7	19.9	25.7
	2008	9.2	13.5	19.6	25.4
	2009	13.0	11.4	17.6	23.6
농어촌	2005	30.0	31.5	41.0	47.2
	2006	20.8	24.7	35.0	42.6
	2007	18.5	23.8	33.9	42.2
	2008	15.5	23.3	33.8	42.6
	2009	18.6	21.5	31.5	40.2
도시	2005	12.8	13.0	18.4	23.7
	2006	11.0	12.7	18.7	24.1
	2007	10.1	12.6	18.4	23.8
	2008	8.5	12.4	18.1	23.4
	2009	12.4	10.3	16.1	21.7

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 각년도

여기서 우리는 국민기초생활보장제도가 가지고 있는 근본 목적인 국민들의 최저한의 생활보장과 자활이라는 두가지 측면 중 어느 것을 선

택해야 하는지에 대한 문제제기가 발생할 수 있다. 최저한의 생활보장을 위해서는 수급자를 지속적으로 확대할 필요가 있지만, 수급자들이 빈곤의 함정에 빠지고 국민의 세금으로 운영되는 기초보장제의 자칫 비효율성이 부각됨으로써 제도 자체를 부정할 수 있는 문제가 동시에 발생할 수 있다는 점에서 제도 확대에 대한 심각한 논의들이 요구된다고 볼 수 있다.

수급가구의 유형별로는 초기에는 노인가구가 일반가구에 비해 높은 비중을 차지하고 있었지만 2004년이후에는 노인가구의 규모는 크게 변화되고 있지 않지만 일반가구의 수급비중이 점진적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 2010년을 기준으로 일반가구는 33.2%, 노인가구는 27.7%로 나타나고 있다. 이외 수급유형중에는 장애인가구의 급격한 수급증가를 볼 수 있다. 장애인들에 대한 지원이 지속적으로 증가하고 있지만 여전히 많은 장애인세대들이 빈곤상태에 놓여져 있으며 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-12〉 가구유형별 수급자 연도별 추이

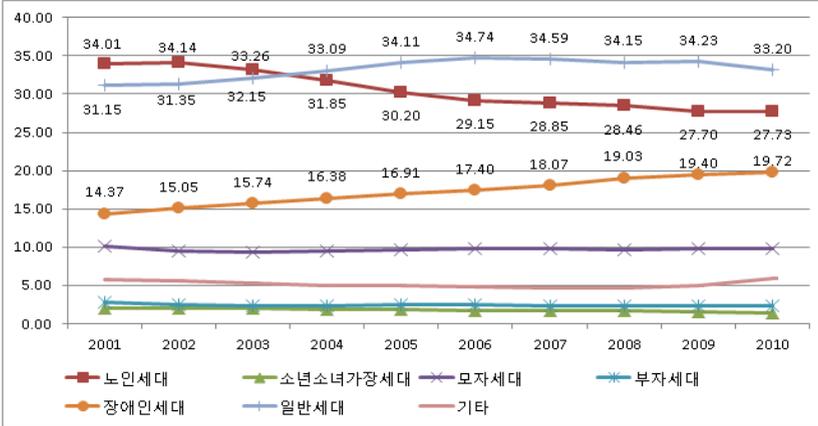
(단위: 호)

구분	노인세대	소년소녀 가장세대	모자세대	부자세대	장애인세대	일반세대	기타	합계
2001	237,443	13,613	70,152	19,128	100,313	217,462	39,964	698,075
2002	235,893	13,638	65,132	17,289	104,009	216,645	38,412	691,018
2003	238,790	13,932	66,636	17,158	112,987	230,827	37,531	717,861
2004	240,030	14,387	70,951	17,916	123,418	249,393	37,586	753,681
2005	244,565	14,823	77,985	19,450	136,892	276,227	39,803	809,745
2006	242,470	14,713	81,189	19,963	144,747	288,945	39,665	831,692
2007	245,935	14,475	82,920	19,934	154,066	294,872	40,218	852,420
2008	243,132	14,276	82,880	19,744	162,527	291,680	39,966	854,205
2009	244,529	13,533	86,961	21,115	171,330	302,202	43,255	882,925
2010	243,708	11,565	85,970	20,879	173,322	291,774	51,581	878,799

자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 각 년도.

[그림 3-1] 가구유형별 수급자 연도별 추이

(단위: %)



자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 각 년도.

한국복지패널을 통해 보면 노인가구의 빈곤율은 일반가구에 비해 상당히 높은 수준이며, 특히 노인단독, 노인부부가구의 경우에는 빈곤수준이 30~40%에 이를 정도로 높다는 것을 알 수 있다¹⁸⁾. 그러나 오히려 수급가구비율에서는 노인가구의 비중은 줄어들고 일반가구의 규모가 증가하고 있다는 점에서 향후 기초보장제도의 세대간 변화에 대한 세밀한 분석이 요구된다.

18) 최근에는 우리나라의 노인빈곤율이 다른 선진국에 비해 과도하게 높게 나타나는 점에 대해 의문을 제기하며, 단순 소득을 기준으로 한 빈곤보다는 자산을 함께 고려하여 빈곤을 분석할 필요가 있다고 문제제기가 이루어지고 있다. 즉 현 노령세대의 경우 과거 경제활동 동시기 저축과 부동산을 통한 자산축적이 주를 이루었으며 실제 노후에는 소득보다는 자산을 많이 보유하고 있어 소득만을 기준으로 빈곤을 측정하는 것은 문제가 있다는 점을 지적하고 있다. 그러나 이에 대해서도 문제가 있다는 점을 지적하고 싶다. 노인빈곤을 측정함에 있어 우리나라의 특수성을 고려해 자산과 소득을 동시에 고려한 빈곤수준을 측정하는 것은 연구될 수 있지만, 실제적으로 자산이 바로 현금화되지 않는다면 아무리 자산을 보유하고 있더라도 사용할 수 있는 소득이 없으면 빈곤할 수 밖에 없다는 점이다. 특히 부동산의 경우 주택을 한 채만 가지고 있는 노인세대의 경우 동 부동산으로부터 소득이 발생하지 않는다면 노인가구는 빈곤할 수 밖에 없으며, 궁극적으로 부동산 매각을 통해 소득을 유지해야 하지만 현재 우리나라 국민들의 부동산에 대한 환상을 고려시 이를 쉽게 매각하여 현금화 할 수 없다는 점도 중요하다. 따라서 궁극적으로는 자산을 고려함도 중요하지만 소득을 기준으로 빈곤수준을 우선 살펴보는 것도 매우 의미 있는 작업이라고 볼 수 있다.

이외에도 빈곤율에 있어 도농간에는 그 차이가 크게 발생하고 있다는 점에서 농어촌지역 가구들의 생활이 도시지역에 비해 낮다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 3-13〉 노인가구 빈곤율(가처분소득기준, 최저생계비 기준)

(단위: %)

구 분		노인단독	노인부부	자녀동거	일반가구
전체	2005	45.9	37.9	22.3	8.0
	2006	40.3	32.3	16.3	6.3
	2007	37.7	32.7	14.3	4.8
	2008	32.9	25.2	11.2	4.7
	2009	35.9	28.1	14.8	9.0
농어촌	2005	59.5	51.4	37.4	14.8
	2006	50.8	37.3	21.2	8.0
	2007	44.0	30.2	15.7	7.4
	2008	33.7	26.9	12.4	6.9
	2009	38.0	30.7	17.0	9.3
도시	2005	43.2	34.9	20.3	7.6
	2006	38.0	31.1	15.6	6.2
	2007	36.1	33.5	14.1	4.6
	2008	32.6	24.7	11.0	4.7
	2009	35.3	27.3	14.5	9.0

주: 1) 가중치 변경에 따라 기존 연구의 추정치와 차이 발생
 자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 각년도

시군구별 국민기초생활보장제도의 수급자 규모를 살펴보면 시군구 인구대비 수급자비율은 시는 약 2.7~2.6%, 구지역은 2.6~2.8%로 비슷한 수준을 보이고 있는 반면에 군지역은 5.1~5.2%로 높게 나타나고 있다. 오히려 2010년에는 군지역의 인구대비 수급비율이 4.7%로 낮아져 도시지역에 비해 농어촌지역의 빈곤율이 도시지역에 비해 높게 나타나는 현상과는 차이를 보이고 있다.

〈표 3-14〉 지역별 수급자 현황

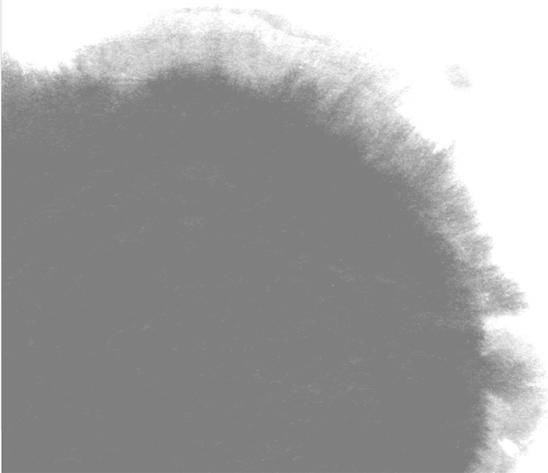
(단위: 가구, 명, %)

구분	수급가구	수급자수	연령별			
			18세 미만	18~64세	65세 이상	
2007	시	-	616,196	-	-	-
	군	-	257,730	-	-	-
	구	-	589,214	-	-	-
	전체	852,420	1,463,140	-	-	-
2008	시	359,515	607,005(2.7%)	150,763	298,463	157,779
	군	155,707	246,217(5.2%)	483,01	109,228	88,688
	구	338,983	590,788(2.6%)	147,149	308,056	135,583
	전체	854,205	1,444,010	346,213	715,747	382,050
2009	시	367,022	614,409(2.7%)	147,529	308,466	158,414
	군	156,121	245,396(5.1%)	48,300	110,957	86,066
	구	359,782	622,914(2.8%)	148,414	331,206	143,367
	전체	882,925	1,482,719	344,243	750,629	387,847
2010	시	367,041	608,693(2.6%)	137,849	308,892	161,952
	군	147,484	227,809(4.7%)	41,888	105,107	80,814
	구	364,274	621,696(2.7%)	137,647	335,601	148,448
	전체	878,799	1,458,198	317,384	749,600	391,214

주: 1) ()는 시군구 인구대비 시군구 수급자 비율임
 자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장수급자 현황』, 각년도.

04

국민기초생활보장제도 재정평가



제4장 국민기초생활보장제도 재정평가

제1 절 기초보장제도 재정평가 분석틀

국민기초생활보장제도의 재정평가의 근본 방향은 서론에서 제시한 것과 같이 국민기초생활보장법 제1조에서¹⁹⁾ 명시하고 있는 최저한의 생활보장이 기초보장제도에 대한 재정지원을 통해 지난 10여년간 우리나라 취약계층에 어떠한 영향을 주었는지 파악하고자 한다²⁰⁾. 이를 위해 기초생활보장제도에 대한 재정평가를 위한 평가틀은 선행연구들에 기초하여, 재정의 효율성·효과성 및 형평성의 측면에서 살펴보고자 한다(박인화·이덕만, 2008). 세가지 분석틀은 다시 수평적 측면과 수직적 측면이란 특성하에 분석하고자 한다. 여기서 수직적 측면이란 기초보장제도 목적에 맞게 본 제도가 최저생활보장을 위해 어떠한 역할을 수행하고 있는지 살펴보는 것으로 재정평가틀에서는 효율성과 효과성의 연계성을 통해 분석하였다. 이를 위해 기존 연구들과 같이 효과성은 기초보장제도의 빈곤감소효과를 효율성은 빈곤감소효율성(Poverty reduction efficiency)이라는 개념을 통해 분석을 진행하고자 한다. 두 번째 수평

19) “제1조(목적) 이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다.”

20) 자활조성에 대한 분석은 자활급여와 연계되는 것으로 기초보장제도의 중요한 축인 전달체계로서의 자활센터들의 역할과 자활급여를 통한 탈수급율 등을 평가해야 하지만, 이는 자료획득과 또 다른 커다란 연구주제라는 측면에서 자활제도에 대한 재정평가는 다음 연구로 남기고자 한다.

적 측면의 재정평가는 재정의 형평성측면을 고려한 것으로 기초보장제도의 사각지대 문제와 3장에서 지적한 기초보장제도 재원에 대한 중앙 및 지방정부의 분담구조가 적합하게 이루어지고 있는지를 논의하고자 한다.

[그림 4-1] 기초생활보장제도 재정평가 분석틀

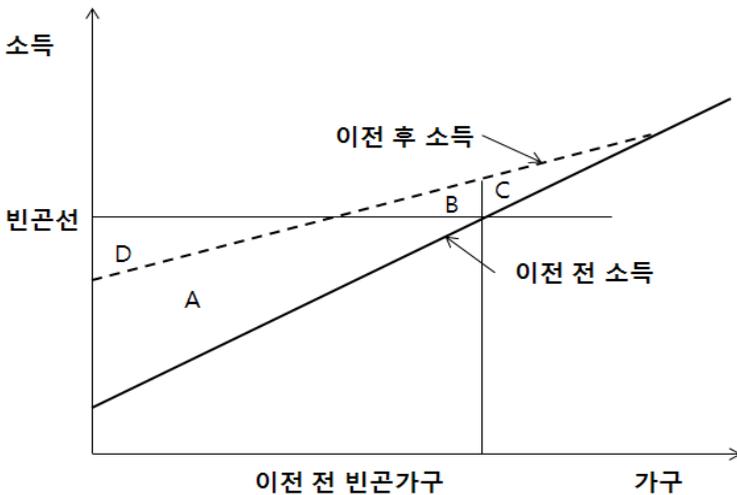
구분		수직적 평가	수평적 평가
재정 분석	효율성	- 기초보장제도의 급여에 대한 빈곤지수 효과 - 빈곤감소 효율성	
	효과성		
	형평성	- 기초보장제도 사각지대 - 중앙 및 지방정부 재정분담	

재정 평가들에서 제시한 효과성, 효율성 및 형평성에 대한 분석을 위해 빈곤지수(빈곤율 및 빈곤갭비율)와 Weisbrod(1969)와 Beckerman(1979)의 빈곤감소 효율성 모형 두가지를 이용하였다²¹⁾. 먼저 제도에 대한 효과성 및 형평성(사각지대 분석)은 빈곤지수를 통해 기초보장제도의 사각지대 규모가 어느 정도이며, 어떻게 변화해 왔는지를 전국기준과 가구원수별, 가구유형별로 세분하여 구체적으로 분석하고자 한다. 효율성에 대한 분석은 빈곤감소효율성 개념을 적용하여 재정평가를 진행하였다. Weisbrod는 사회복지 급여의 빈곤감소효과를 분석시 효율성의 관점에서 평가를 진행하였으며, 구체적으로 수직적 효율성(vertical efficiency)과 수평적 효율성(horizontal efficiency)으로 구분한 목표효율성(target efficiency)의 개념을 활용하였다. 수직적 효율성은 전체 급여액중에서 표적 집단에게 돌아간 급여액이 차지하는 비중을 의미하며, 수평적 효율성은 i) 표적집단의 전체 인구중에서 급여를 받은 사람들의

21) 이하는 홍경준(2002), 이태진 외(2009)의 분석틀을 재인용하였다.

비중 혹은 ii) 표적집단이 필요로 하는 전체 급여액중 실제로 돌아간 급여액이 차지하는 비중을 의미한다. Weisbrod의 위와 같은 구분을 좀 더 효율성에 관점에서 연구분석들을 제시한 사람은 Beckerman으로 그는 빈곤감소 효율성이란 개념을 소개하고 이를 통해 분석을 시도하였다. 빈곤감소효율성은 이전소득의 총액중에서 빈곤감소에 기여한 이전 소득의 액수가 차지하는 비중으로 정의되며 아래 그림과 같이 설명될 수 있다.

[그림 4-2] Beckerman의 빈곤 감소 효율성 모델



자료: 홍경준(2002), 이태진 외(2009), 재인용

위 그림에서 가로는 소득의 크기 순서로 나열된 가구를 의미하며, 세로는 가구의 소득수준을 의미한다. 그림에서 실선으로 표시된 직선은 사회복지 급여 등의 이전전 소득을 말하며, 점선으로 표시된 직선은 이 전후의 소득을 의미한다. 빈곤선(poverty line)이 주어진 상태에서 사회복지 급여 이전전 빈곤갭(poverty gap)은 그림에서 A와 D를 합한 영역이며, 이전을 통해 감소한 빈곤갭은 A만큼이다. D는 복지급여의 이 전후에도 남아있는 빈곤갭을 의미한다. 그림에서 사회복지 급여를 통한 이전급여의 총합은 A+B+C가 되며 이중 A+B는 이전 전 소득을 기준

으로 빈곤한 가구에게 돌아간 이전소득이며, C는 비빈곤가구에게 돌아간 이전소득을 의미한다. 여기서 Beckman은 사회복지급여를 통한 이전소득의 총액중에서 이전 전 소득을 기준으로 빈곤한 가구에게 돌아간 이전소득의 총액이 차지하는 비중을 수직적 지출효율성(vertical expenditure efficiency)라고 정의하고 있다. 또한 B는 사회복지 급여전 소득을 기준으로 빈곤한 사람에게 돌아간 이전소득으로 이들의 소득을 과도하게 빈곤선 이상으로 끌어올린 경우를 의미하며, A에 해당하는 급여만이 이전전 빈곤갭을 감소시키는데 기여한 부문이라 할 수 있다. 동 부문이 이전소득의 총액(A+B+C)에서 차지하는 비중을 빈곤감소효율성이라고 Beckman은 정의하고 있다.

$$\text{빈곤감소 효율성} = \frac{A}{A+B+C}$$

$$\text{수직적 지출 효율성} = \frac{A+B}{A+B+C}$$

$$\text{과잉지출비용} = \frac{B}{A+B+C}$$

기존 연구와의 차별성 측면에서 분석자료는 한국보건사회연구원의 전국조사자료(2003년, 2006년은 차상위계층을 파악하기 위한 차상위실태조사, 2009년은 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사)를 기초로 분석하고자 한다. 두 번째는 세부적으로 가구원수별, 가구유형로 분리하여 분석함으로써 수급가구들에 대한 세부적 분석을 통해 기초보장제도가 최저생활보장이라는 본 목적을 어느 정도 달성하고 있는지 살펴보고자 한다.

기초보장제도의 형평성 즉 수평적 측면에 대한 분석은 빈곤지수를 통해 사각지대의 규모를 파악하였으며, 두 번째 중앙 및 지방정부의 재정

부담에 있어서는 지방정부에 대한 재정지출자료를 통해 분석하는 것이 가장 효율적이지만 현재 가용한 자료는 2006년까지로 최근자료를 활용할 수 없어²²⁾, 양적 자료를 활용하기 보다는 질적 자료에 의해 중앙 및 지방정부의 재정부담에 대한 논의를 진행하고자 한다. 본 연구원에서는 2008년부터 전담공무원을 대상으로 기초보장제도 모니터링 포럼을 운영하고 있다. 동 포럼에 참여하고 있는 전담공무원들은 장기간 기초보장제도 업무를 수행하고 있으며 시군구청 또는 읍면동에 근무하여 직접적으로 재정과 수급자들을 대면한 경험이 풍부한 분들로 이들에 대한 면접조사를 통해 중앙 및 지방정부의 기초보장제도 예산 부담에 대한 생각과 제도 개선을 위한 방안들이 무엇이 있는지 살펴보고자 한다.

제2절 효과성 및 효율성 측면

본 절에서는 기초보장제도의 재정평가를 위한 평가틀중 효과성 및 효율성의 측면에 대해 분석하고자 한다. 먼저 효과성의 분석은 수급가구들의 기초보장제도 수급전과 후의 변화를 통해 수급가구들이 기초보장제도의 급여 지원을 통해 가구소득에 어느 정도 영향을 미치는지 분석하며, 빈곤지수를 통해서도 함께 살펴보고자 한다. 효율성은 앞에서 설명한 것과 같이 빈곤감소 효율성을 통해 분석하고 있다.

기초보장제도 급여 수급은 수급권자 본인등이 급여를 신청하여 지자체가 해당가구에 대한 필요한 조사를 실시한 후 결과에 의거하여 급여 실시 여부와 급여내용이 결정되는 절차로 이뤄진다. 조사를 통해 가구의 소득인정액²³⁾이 각 년도 최저생계비 보다 낮은 경우 수급의 대상이

22) 본 연구원에서는 복지재정 DB를 운영하고 있지만 본 연구가 이루어지는 시점에서 활용 가능한 지방자치단체에 대한 재정 DB는 2004~2006년까지만 공개되어 있어 양적자료를 이용할 수가 없었다.

23) 소득인정액= 소득평가액 + 재산의 소득환산액
 * 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품 - 근로환

될 수 있다. 물론, 부양의무자 기준 등 수급권자 본인의 소득 및 재산 기준이 아닌 다른 기준도 존재하나, 현재 이용가능한 데이터에서는 이를 적용할 수 없으므로 각 가구의 소득인정액을 추정하고, 이를 이용하여 빈곤율, 빈곤갭등을 분석하였다.

본 연구에서는 한국보건사회연구원에서 조사된 2003, 2006년 차상위 실태조사, 2009년 국민생활실태조사 데이터를 이용하였다. 본 조사의 경우 일반적인 패널조사, 통계청의 가계동향조사와 같이 매년 조사된 자료는 아니기 때문에 일정기간 동안 매년도의 변화를 분석 할 수는 없다. 그러나 본 자료가 저소득층의 소득 및 재산 분석을 위해 조사가 이뤄져, 이들 계층에 보다 초점이 맞춰진 자료이므로 주로 수급자나 빈곤 가구를 분석하기에는 적합한 자료라 할 수 있다. 뿐만 아니라, 각 자료의 조사 가구수가 평균 22,500가구로 분석의 적합성을 높일 수 있기에 본 연구에서 기초보장급여의 효과를 실증분석하기 위한 자료로 사용하였다.

소득인정액 및 재산의 소득환산액 계산시 소득평가액을 구성하는 항목이나, 가구특성에 따른 지출요인, 소득에 대한 공제액 반영 등은 데이터의 한계로 인해 구체적으로 반영하지 못한 항목이 존재한다. 비록 이러한 한계가 있으나, 가구의 빈곤율, 빈곤갭등의 변화를 파악하기 위해 소득인정액을 이용한 것은 기초보장제도의 내용을 보다 잘 반영한 분석이라 할 수 있으며, 소득만을 대상으로 한 빈곤 분석에 재산의 내용을 포함하였기에 또 다른 의의가 있다 하겠다.

먼저 수급가구들의 기초보장급여 수급 전 소득인정액과 생계급여 수급 후 소득인정액을 분석하였다. 소득평가액을 구성하는 실제소득의 경

등을 통해 얻은 소득에 대한 공제액

- 재산의 소득환산액 = (재산의 종류별 가액 - 기본재산액 - 부채) × 재산의 종류별 소득환산율

우 근로 및 사업, 재산소득, 사적이전소득, 부양비, 공적이전소득으로 구성된다. 매년 보건복지부에서 발간되는 「국민기초생활보장사업 안내」에서는 기초보장급여를 공적이전소득을 구성하는 항목으로 열거하고 있지 않다. 따라서 본 연구에서도 소득인정액 계산시 기초보장급여는 소득항목 구성에 사용하지 않았다. 그러나 기초보장제도 급여가 수급가구의 빈곤에 미치는 영향을 분석하기 위해서 소득인정액의 개념을 이용하여 소득인정액에 기초보장급여 수급액을 더하여 급여 수급 후 소득인정액이라는 항목을 생성하여 급여 수급 전후의 차이를 비교분석하였다.

〈표 4-1〉 기초보장제도 수급가구들의 급여수급 전후 소득인정액 변화 분석

(단위: 만원)

구분	기초보장급여 수급 전	기초보장급여 수급 후
2003년	64.6 (68.8)	88.2 (93.9)
2006년	73.8 (72.2)	104.6 (102.3)
2009년	103.4 (91.7)	138.7 (123.0)

2003년, 2006년, 2009년 각 연도별 수급가구²⁴⁾의 소득인정액은 64.6만원, 73.8만원, 103.4만원으로 측정되었다. 각 항목의 괄호안의 값은 소비자물가지수²⁵⁾를 이용하여 소득인정액을 물가상승 효과를 제거한 수급전의 금액으로 계산하면, 각각 68.8만원, 72.2만원, 91.7만원으로 수급가구의 소득인정액 평균은 지속적인 증가추세를 알 수 있다.

각 연도의 자료를 이용하여 기초보장급여 수급 전후의 소득인정액을

24) 데이터에서 수급가구로 응답하였으나 급여액수가 없는 경우, 비수급가구로 응답하였으나 급여액수가 존재하는 경우가 있어, 기초보장급여 수급액수가 기재된 가구를 수급가구로 판단하였다.

25) 2005=100인 기본분류 소비자 물가지수를 이용하였으며, 2003년 93.9, 2006년 102.2, 2009년 112.8이다.

분석한 결과 급여 수급으로 인해 평균 29만9천원의 증가효과가 나타났으며 소득인정액 증가율은 약 37.5%로 나타났다.

〈표 4-2〉 기초보장제도 수급가구들의 급여수급 전후 소득인정액 변화 분석(가구원수별)

(단위: 만원)

구분		기초보장급여 수급 전	기초보장급여 수급 후
2003년	1인가구	14.4	33.0
	2인가구	40.5	65.1
	3인가구	94.7	120.7
	4인가구	106.1	138.9
	5인가구	222.8	246.6
	6인가구	477.4	506.9
2006년	1인가구	13.9	39.2
	2인가구	56.5	88.4
	3인가구	160.7	196.2
	4인가구	122.9	160.2
	5인가구	243.2	285.1
	6인가구	204.3	241.7
2009년	1인가구	21.1	47.0
	2인가구	58.1	93.4
	3인가구	232.9	277.0
	4인가구	213.3	265.4
	5인가구	250.0	297.2
	6인가구	348.4	407.7

기초보장급여는 가구원수별로 기준 및 지급액이 다르기 때문에, 이를 각 가구별로 구분하여 분석하였다. 소득인정액의 평균값은 가구원수가 증가할 수록 대체로 높게 나타났다. 수급으로 인한 소득인정액의 증가액수 평균을 비교해 보면 1인가구가 23만3천원, 2인가구 30만 6천원, 4인가구 40만7천원으로 가구원수가 증가할수록 수급액의 절대액이 대체로 증가하는 경향을 보였으며, 급여로 인한 소득인정액 증가율은 1인가구가 가장 높게 나타났다. 이는 1인가구의 소득인정액 절대액이 낮음에 기인한 것으로 사료된다.

1인가구의 경우 평균 145%의 증가율을 보였으며, 가구원수가 늘어날수록 증가율이 낮아지는 것으로 나타났으나, 4인가구의 경우 28%의 증가율로 3인가구에 비해 소폭 상승하는 것을 알 수 있었다.

〈표 4-3〉 기초보장제도 수급가구의 급여수급 전후 소득인정액 변화 분석(가구특성별)

(단위: 만원)

구분		기초보장급여 수급 전	기초보장급여 수급 후
2003년	장애인가구	55.0	84.7
	노인가구	13.6	33.3
	한부모가구	51.7	76.1
	영유아가구	227.0	254.0
	일반가구	86.0	109.1
2006년	장애인가구	77.8	115.0
	노인가구	14.2	39.8
	한부모가구	75.0	106.9
	영유아가구	134.3	173.8
	일반가구	108.3	138.3
2009년	장애인가구	117.0	157.6
	노인가구	55.8	81.2
	한부모가구	64.2	113.6
	영유아가구	290.0	334.7
	일반가구	128.9	168.3

다음으로 가구의 특성에 따라 가구를 나누어 각 가구 특성별 소득인정액 및 기초보장급여의 차이는 어떠한지를 분석하였다. 먼저 가구의 유형은 1,2급 장애인이 있는 가구를 장애인가구, 60세이상 가구원으로만 구성된 노인가구, 부자 혹은 모자가구인 한부모가구, 10세 이하의 아동이 있는 영유아가구, 위의 기준에 해당하지 않는 일반가구 총 다섯가지로 나누었다. 이러한 가구 유형별 소득인정액의 평균을 구하면, 노인가구가 다른 유형의 가구에 비해 낮게 나타났으며, 영유아 가구가 가장 높게 나타났다. 기초보장급여 수급으로 인한 소득인정액 증가액은 영

유아기구가 평균 37.1만원으로 절대금액은 가장 높은 것을 알 수 있다. 증가율을 비교해보면, 노인기구가 평균 124%로 가장 높게 나타났으며, 영유아기구가 19%로 가장 낮게 나타났다. 영유아기구의 경우 수급의 절대액이 가장 높으나 수급전 소득인정액이 다른 가구에 비해 높아 증가율은 낮게 나타났으며, 노인기구는 상대적으로 낮은 수급전 소득인정액으로 인해 증가율이 가장 높게 나타났음을 알 수 있다.

2. 각 연도별 빈곤율 및 빈곤갭 분석

기초보장급여는 빈곤가구의 소득보장을 위한 제도로서 급여수급으로 인해 빈곤을 감소시키는 효과가 반드시 존재한다. 그리고 기초보장제도의 효과성 및 효율성 측정을 통해 제도가 빈곤감소라는 취지를 제대로 달성하고 있는지, 또 수급이 필요한 가구에게 지급되고 있는지를 평가할 수 있다. 따라서 빈곤을 나타낸 대표적인 지표인 빈곤율 및 빈곤갭으로 감소의 효과를 수급전후의 절대 빈곤율 및 빈곤갭 측정을 통해 분석하였으며, 이를 가구원수별, 가구유형별로 분석해 보았다.

〈표 4-4〉 기초보장제도 수급가구들의 급여수급 전후 빈곤율 분석(가구원수별)

(단위: %)

구분		급여 수급 전	급여 수급 후	감소율
2003년	1인가구	25.3	23.3	7.9
	2인가구	12.5	11.7	6.3
	3인가구	7.2	6.5	9.4
	4인가구	4.0	3.6	8.6
	5인가구	4.2	4.1	2.4
	6인가구	5.8	5.2	9.4
	전체	9.9	9.2	7.6
2006년	1인가구	26.5	24.1	9.1
	2인가구	13.8	12.9	6.9
	3인가구	6.2	5.6	10.0
	4인가구	2.8	2.7	4.9
	5인가구	3.8	3.5	8.1
	6인가구	5.6	5.1	9.6
	전체	10.1	9.3	8.1
2009년	1인가구	26.8	25.1	6.4
	2인가구	14.1	13.3	6.0
	3인가구	5.3	4.3	18.8
	4인가구	2.3	1.9	17.7
	5인가구	3.9	3.3	15.5
	6인가구	5.4	4.7	12.3
	전체	10.8	9.9	8.4

먼저 가구 전체의 빈곤율을 살펴보면 수급 전 절대빈곤율은 2003년 9.9%, 2006년 10.1%, 2009년 10.8%로 3개년 평균 10.3%로 나타났다. 이를 가구원수별로 살펴보면 1인가구의 빈곤율이 26.2%로 가장 높고, 4인가구의 빈곤율이 3.9%로 가장 낮음을 알 수 있다. 기초보장급여 수급으로 인해 빈곤율이 감소하는 것을 볼 수 있으며, 빈곤율을 평균 0.83%p, 8% 감소시키는 것을 확인할 수 있다. 또한 3인가구의 빈곤율 감소율이 가장 크게 나타났다.

〈표 4-5〉 기초보장제도 수급가구들의 급여수급 전후 빈곤율 분석(가구특성별)

(단위: %)

구분		급여 수급 전	급여 수급 전	감소율
2003년	장애인가구	31.5	27.6	12.3
	노인가구	30.5	28.9	5.3
	한부모가구	29.5	25.0	15.4
	영유아가구	3.6	3.3	6.5
	일반가구	5.6	5.1	7.9
2006년	장애인가구	30.3	26.1	13.8
	노인가구	38.3	36.2	5.3
	한부모가구	27.1	21.7	20.0
	영유아가구	2.8	2.7	6.4
	일반가구	6.1	5.6	8.6
2009년	장애인가구	33.9	28.9	14.8
	노인가구	33.7	32.6	3.4
	한부모가구	28.8	21.9	23.8
	영유아가구	2.0	1.8	9.8
	일반가구	4.3	3.6	15.9

가구유형별 빈곤율의 경우 노인가구의 빈곤율이 가장 높게 측정되었으며, 장애인, 한부모가구 순으로 높게 나타났다. 2009년 빈곤율을 기준으로 빈곤율을 살펴보면 전체 장애인 가구 중 33.9%, 노인가구의 33.7%, 한부모 가구의 28.1%가 절대빈곤 상태인 것을 알 수 있다. 이러한 가구들의 빈곤율은 일반가구의 빈곤율 4.3%에 비해 훨씬 높게 나타났다. 뿐만 아니라, 노인가구의 경우 급여수급으로 인한 빈곤 감소율이 다른 가구들보다 낮게 낮으며, 한부모 가구의 경우 생계급여 수급으로 인해 빈곤 감소효과가 다른 유형에 비해 높게 나타남을 알 수 있다.

다음으로 빈곤의 심도를 나타내는 빈곤갭을 가구원수별, 가구유형별로 살펴보았다. 〈표 4-6〉은 급여수급 전의 빈곤갭을 소득인정액을 기준으로 하여 나타낸 것이다. 먼저 전체 빈곤갭 중 각 가구가 차지하는 비율을 살펴보면, 1, 2인가구의 비중이 가장 높게 나타났고, 3인 이상인 가구에서는 가구원수가 증가함에 따라 총 빈곤갭에서 차지하는 비중이

가장 높게 나타났다. 1, 2인가구의 비중이 가장 높게 나타난 것은, 전체 빈곤가구중에서 1, 2인가구의 비율이 높고 소득인정액이 평균에 비해서도 매우 낮기 때문이라고 할 수 있다. 기초보장급여 수급후 빈곤갭의 총 크기는 완화되며 이전으로 인해 총 빈곤갭 중 1인가구의 비중이 대체로 줄어들며, 2인가구의 비중은 증가함을 알 수 있다.

〈표 4-6〉 기초보장제도 수급가구들의 급여수급 전후 빈곤갭 분석(가구원수별)

구분		급여 수급 전		급여 수급 후	
		전제중비율(%)	금액(만원)	전제중비율(%)	금액(만원)
2003년	1인가구	26.6	19.5	23.2	11.0
	2인가구	28.8	29.0	29.1	19.3
	3인가구	20.1	37.3	20.7	24.8
	4인가구	15.9	41.7	17.2	29.7
	5인가구	5.9	49.4	7.2	41.4
	6인가구	2.7	47.8	2.7	34.8
	전체	100.0	29.1	100.0	21.5
2006년	1인가구	30.3	22.1	26.2	11.7
	2인가구	31.6	29.2	33.9	19.5
	3인가구	18.0	43.0	17.7	26.4
	4인가구	12.5	47.9	13.7	32.8
	5인가구	5.4	53.6	6.2	38.2
	6인가구	2.2	57.8	2.4	43.7
	전체	100.0	30.6	100.0	21.7
2009년	1인가구	36.3	25.2	36.7	15.1
	2인가구	35.2	35.4	39.8	24.2
	3인가구	13.9	47.1	10.9	18.9
	4인가구	8.3	57.6	7.0	27.0
	5인가구	4.4	67.2	3.7	33.3
	6인가구	1.9	85.9	1.8	50.2
	전체	100.0	33.9	100.0	23.0

다음으로 빈곤갭의 크기를 본다면, 2009년 기준으로는 1인가구가 25.2만원으로 가장 적고 가구원수가 증가할수록 빈곤갭의 금액 평균이 커짐을 알 수 있다. 급여의 수급으로 인해 빈곤갭이 줄어드는 것을 알 수 있으며 3개년간 기초보장급여는 빈곤갭을 평균 9.1만원 감소시키는

것으로 나타났다. 전체가구의 빈곤갭 감소효과는 평균 29.1%이고, 가구 원수별로 살펴본다면 가구원수가 적은 가구에서 효과가 좀 더 크게 나타났다으나 큰 차이는 존재하지 않았다.

〈표 4-7〉 기초보장제도 수급가구들의 급여수급 전후 빈곤갭 분석(가구특성별)

(단위: %, 만원)

구분		급여 수급 전		급여 수급 후	
		전제중비율	금액	전제중비율	금액
2003년	노인가구	14.7	46.8	10.9	27.2
	장애인가구	34.4	21.9	33.9	15.6
	한부모가구	7.8	35.8	7.4	27.0
	영유아가구	12.2	38.6	14.2	32.9
	일반가구	31.0	30.0	33.6	24.3
2006년	노인가구	13.2	43.1	8.9	21.8
	장애인가구	30.7	21.9	31.5	23.4
	한부모가구	5.7	37.6	4.4	23.4
	영유아가구	9.2	43.9	10.1	33.7
	일반가구	41.2	34.2	45.0	26.8
2009년	노인가구	14.4	52.3	11.2	29.7
	장애인가구	47.5	26.3	56.9	20.1
	한부모가구	7.1	47.7	4.7	27.1
	영유아가구	5.4	52.3	5.5	37.7
	일반가구	25.5	40.8	21.6	26.0

가구특성별로 빈곤갭의 내용을 살펴보면, 전체 빈곤갭 중 비중은 장애인가가 가장 높게 나타났으며, 다음으로 일반가구 노인가구의 순이었다. 그러나 빈곤갭의 경우 노인가구가 각 측정년도에 46.8만원, 43.1만원, 52.3만원으로 다른 가구에 비해 크게 나타났으며, 영유아가구, 한부모가구의 빈곤갭도 평균 및 일반가구에 비해 크게 나타났다. 뿐만 아니라 이 가구들의 수급으로 인한 빈곤갭 감소의 효과도 다른 가구들 보다 크게 나타남을 알 수 있다. 또한 노인가구의 빈곤갭이 크기 때문에 기초보장급여로 인해 소득이 보장되어도 빈곤의 탈출효과가 상대적으로 낮음을 알 수 있다.

3. 빈곤감소 효율성

기초생활보장제도의 빈곤감소 효율성은 Beckerman(1979)이 제시한 효율성 모형을 이용하였다. 모형을 이용하여 가구원수별, 가구유형별 빈곤감소 효율성 관련 지수를 구하면 수직적 효율성은 3개년 간 약 85%로 나타났다. 이는 급여 지출 총액 중 85%가 빈곤선 이하의 가구에 지급되었으며, 약 15%정도가 비 빈곤층에게 지급되고 있음을 의미한다.

이를 가구원수별로 살펴보면, 1인가구의 수직적 지출 효율성이 가장 높게 나타났으며, 가구원수가 증가하면서 감소하는 경향이 나타났다. 4인가구까지는 비교적 효율적으로 급여가 지급되나, 5, 6인 가구의 경우 40%이상이 비빈곤 가구에 지급됨을 알 수 있다. 빈곤감소 효율성은 평균 78%로 측정되었다. 이는 기초보장제도 급여의 총액 중 빈곤갭을 감소시킬 목적으로 지급된 부분의 비율이 78%라는 의미이다. 빈곤감소 효율성 지수도 수직적 지출 효율성과 마찬가지로 1인가구에서 가장 높게 나타났으며, 가구원수가 증가함에 따라 감소하는 추이를 보인다. 또한 수급 전 빈곤가구에 지출된 급여 총액 중 빈곤선을 초과하여 지출된 부분인 과잉지출 비용은 3개년 평균 8.7%정도로 나타났다.

〈표 4-8〉 가구 특성에 따른 빈곤 감소 효율성(가구원수별)

(단위: %)

구분		빈곤감소효율성	수직적지출효율성	과잉지출비율
2003년	1인가구	88.7	94.4	6.1
	2인가구	79.3	85.7	7.5
	3인가구	75.8	85.8	11.7
	4인가구	76.0	82.8	8.2
	5인가구	53.1	54.6	2.7
	6인가구	64.3	65.0	1.2
	전체	79.3	85.9	7.6
2006년	1인가구	87.1	94.8	8.1
	2인가구	79.6	86.6	8.1
	3인가구	76.1	84.1	9.5
	4인가구	75.0	82.6	9.3
	5인가구	49.6	55.6	10.7
	6인가구	48.8	49.9	2.2
	전체	78.3	85.5	8.5
2009년	1인가구	87.7	94.8	7.5
	2인가구	82.6	88.4	6.6
	3인가구	67.5	81.2	16.8
	4인가구	68.1	77.9	12.6
	5인가구	60.1	67.1	10.4
	6인가구	50.4	54.2	7.0
	전체	76.4	84.9	10.0

다음으로 가구특성별 빈곤감소 효율성을 살펴보면 노인가구의 수직적 지출 효율성, 빈곤감소 효율성이 각각 평균 96%, 91%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 한부모가구, 장애인가구 순이었다. 이를 통해 우리나라의 기초보장제도는 사회적 보호가 필요한 취약계층에 대해 비교적 효율적으로 급여가 지급되고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-9〉 가구 특성에 따른 빈곤 감소 효율성(가구특성별)

(단위: %)

구분		빈곤감소효율성	수직적지출효율성	과잉지출비율
2003년	장애인가구	81.6	85.7	4.8
	노인가구	93.4	96.9	3.5
	한부모가구	82.6	93.3	10.3
	영유아가구	62.4	66.6	6.3
	일반가구	68.5	79.5	14.5
2006년	장애인가구	80.6	86.9	7.1
	노인가구	90.5	96.2	6.0
	한부모가구	77.0	89.6	12.2
	영유아가구	61.3	67.1	8.6
	일반가구	73.2	81.1	9.9
2009년	장애인가구	76.7	84.9	11.0
	노인가구	90.7	96.2	5.2
	한부모가구	82.5	94.0	14.4
	영유아가구	61.4	68.1	14.2
	일반가구	67.0	77.2	16.7

제3절 형평성 측면

기초보장제도 재정평가의 또 다른 틀인 형평성측면에 대한 분석은 기초보장제도 수급자(및 가구)와 비수급빈곤층간의 격차가 어느 정도인지, 그리고 이들을 보호하지 못하는 사각지대 규모를 가구특성별로 구분하여 분석하고자 한다. 이외에 중앙 및 지방정부가 기초보장제도 급여예산에 대한 재정분담구조에 대해 살펴보고자 한다.

1. 기초보장제도 사각지대

수평적 형평성의 측면에서 수급가구와 비수급가구의 소득 및 지출, 소득인정액 변화를 살펴보았다. 본 분석에서는 수급빈곤과 비수급빈곤의 차이를 보다 명확히 하여 그 차이를 살펴보기 위해 수급빈곤의 경우 소

득인정액이 최저생계비 이하이면서 기초보장제도 급여를 받은 가구로, 비수급빈곤의 경우 수급을 받지 않는 빈곤가구와 가구의 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 차상위 가구로 정의하였다. 계층을 구분하면 차상위 가구로 포함되나, 수급을 받는 경우는 비수급빈곤 가구에 포함하지 않았다.

수급빈곤 가구와 비수급빈곤 가구의 월 평균 경상소득을 비교해 보면 수급빈곤 가구의 소득이 비수급빈곤 가구보다 높게 나타났다. 이는 수급가구의 경상소득에 기초보장급여가 포함되어 있기 때문일 것이다. 그러나 월 평균 지출의 경우 비수급빈곤 가구가 더 높게 나타났으며, 가구들의 소득의 격차보다 지출의 격차가 더 큼을 알 수 있다.

2003년을 기준으로 1인가구는 월 32.4만원, 비수급빈곤 가구는 29.3만원으로 수급가구의 소득이 3.1천원 많았다. 이와 같은 차이는 가구원 수별로 분석한 경우에 동일하게 나타나고 있으며, 기초보장제도의 도움을 받느냐, 아니냐에 따라 빈곤층의 소득역진현상을 살펴볼 수 있다. 지출은 수급빈곤 가구보다는 비수급빈곤 가구의 지출수준이 높아 수급빈곤가구에 비해 가구 생활여건(저축 혹은 흑자)이 열악하다는 점을 추정할 수 있다.

소득인정액의 경우 소득과 달리 수급빈곤 가구 보다 비수급빈곤 가구의 소득인정액이 크게 나타났으며, 그 격차 또한 비교적 크게 나타났다. 비수급가구의 경우 소득보다는 재산의 영향으로 그 수급의 여부가 결정됨을 알 수 있다. 그러나 소득인정액에 기초보장급여액을 포함하여 두 집단간 소득인정액을 비교하면 그 차이가 거의 존재하지 않았다. 즉, 기초보장제도가 수급가구의 소득보장 및 최저생활보장에는 도움을 주고 있지만, 비수급가구의 최저생활보장에는 전혀 관심을 두고 있지 않음을 알 수 있으며, 비수급빈곤 가구의 생활보장을 위한 제도의 마련이 필요할 것이다.

〈표 4-10〉 가구원수에 따른 수평적 형평성

(단위: 만원)

구분		소득		지출	
		수급빈곤	비수급빈곤	수급빈곤	비수급빈곤
2003년	1인가구	32.4	29.3	29.6	32.4
	2인가구	52.3	49.1	52.8	56.3
	3인가구	77.3	68.8	81.8	92.0
	4인가구	93.9	89.8	97.8	121.2
	5인가구	93.8	93.7	118.8	146.3
	6인가구	114.4	104.3	117.8	132.0
2006년	1인가구	41.5	34.8	37.7	41.6
	2인가구	69.7	60.3	65.1	73.0
	3인가구	98.5	83.4	95.7	115.8
	4인가구	122.6	118.2	125.3	159.6
	5인가구	146.2	133.4	153.5	163.4
	6인가구	168.7	155.2	173.6	202.5
2009년	1인가구	47.2	45.3	50.6	52.2
	2인가구	78.0	77.0	81.7	93.8
	3인가구	115.5	108.0	130.6	137.9
	4인가구	138.1	126.9	166.6	189.4
	5인가구	153.0	151.2	164.2	207.4
	6인가구	173.9	166.2	207.8	240.5

구분		소득인정액		이전후 소득인정액	
		수급빈곤	비수급빈곤	수급빈곤	비수급빈곤
2003년	1인가구	7.8	27.5	27.1	27.5
	2인가구	16.3	45.7	43.4	45.7
	3인가구	34.6	63.7	63.1	63.7
	4인가구	43.2	84.9	79.3	84.9
	5인가구	55.6	87.3	80.9	87.3
	6인가구	51.9	105.3	95.4	105.3
2006년	1인가구	9.2	33.0	35.0	33.0
	2인가구	24.1	56.3	57.6	56.3
	3인가구	38.1	76.2	76.8	76.2
	4인가구	47.5	102.1	88.0	102.1
	5인가구	67.1	113.2	116.8	113.2
	6인가구	80.8	129.9	118.7	129.9
2009년	1인가구	12.2	37.4	38.8	37.4
	2인가구	26.4	66.9	64.3	66.9
	3인가구	46.8	97.5	100.6	97.5
	4인가구	61.0	121.2	121.7	121.2
	5인가구	78.4	136.5	133.9	136.5
	6인가구	70.5	144.5	144.3	144.5

가구특성별로 수평적 형평성을 살펴보면, 소득의 경우 수급빈곤 가구가 비수급빈곤 가구보다 대체로 높게 나타났으나, 노인가구의 경우만 반대로 나타남을 알 수 있었다. 월평균 지출액은 비수급빈곤 가구가 수급빈곤 가구보다 높게 나타났다. 소득과 근로활동에 취약한 장애인, 한부모가구들의 경우는 지출도 높게 나타나, 소득이 낮은 상태에서 지출이 높게 됨으로써 적자가구 상태가 지속되고 이는 가구의 생활여건을 향후에도 더욱 악화시킬 것으로 보인다.

또한 소득인정액을 비교해 보면 노인가구의 경우 수급빈곤 가구와 비수급빈곤 가구의 상대적 차이가 가장 크게 나타났다. 급여 수급을 통해 대부분의 가구들의 소득인정액이 비수급빈곤 가구의 수준에 근접하였으며, 한부모 가구의 경우 수급이후 소득인정액이 비수급가구보다 높게 나타났다.

〈표 4-11〉 가구 특성에 따른 수평적 형평성

(단위: 만원)

구분		소득		지출	
		수급빈곤	비수급빈곤	수급빈곤	비수급빈곤
2003년	장애인가구	64.9	58.3	64.9	85.4
	노인가구	34.3	36.2	31.3	38.3
	한부모가구	80.6	72.9	86.72	96.7
	영유아가구	77.6	81.0	84.0	108.5
	일반가구	63.0	64.0	67.2	85.9
2006년	장애인가구	79.8	75.9	78.0	97.9
	노인가구	43.5	44.1	38.8	48.1
	한부모가구	101.2	92.2	99.5	118.5
	영유아가구	115.4	113.9	112.3	134.3
	일반가구	72.7	69.6	70.9	98.67
2009년	장애인가구	95.1	86.6	102.0	104.6
	노인가구	49.4	57.3	51.5	63.5
	한부모가구	106.0	97.4	128.1	137.8
	영유아가구	130.0	138.3	138.8	181.1
	일반가구	92.1	83.1	104.5	123.6

구분		소득인정액		이전후 소득인정액	
		수급빈곤	비수급빈곤	수급빈곤	비수급빈곤
2003년	장애인가구	18.2	52.4	51.1	52.4
	노인가구	7.91	33.5	28.2	33.5
	한부모가구	37.68	59.7	63.9	59.7
	영유아가구	41.2	82.5	70.5	82.5
	일반가구	28.7	59.8	54.4	59.8
2006년	장애인가구	23.0	69.0	61.0	69.0
	노인가구	9.5	40.9	35.6	40.9
	한부모가구	44.9	77.0	79.7	77.0
	영유아가구	53.8	104.2	95.6	104.2
	일반가구	26.5	63.4	58.4	63.4
2009년	장애인가구	28.9	73.2	70.9	73.2
	노인가구	13.5	47.2	39.5	47.2
	한부모가구	46.5	87.4	98.2	87.4
	영유아가구	60.3	125.1	116.8	125.1
	일반가구	38.4	79.5	83.8	79.5

기존 연구들이 전체 인구 또는 가구를 기준, 그리고 소득을 주요 기준으로 기초보장제도의 사각지대 규모를 추정하는 것에 대해 본 연구의 조사자료를 통해 전체, 가구유형 및 가구원수별로 구분하여 사각지대의 규모를 분석(대상연도 2003, 2006, 2009년)해 보면 아래와 같다.

가구원수별 사각지대를 보면 소득인정액기준으로 1, 2인가구의 사각지대 규모가 가장 큰 것으로 나타나고 있으며, 3, 4인가구의 사각지대 규모는 다른 가구원수에 비해 작은 것으로 나타났다. 2003년 1, 2인가구의 사각지대 규모는 9.12%와 7.19%로 3인 및 4인가구 3.45%, 2.45%에 비해 세배 정도 많은 것을 알 수 있다. 이와 같은 격차는 2006년과 2009년의 분석에서도 계속해서 나타나고 있어 가구원수가 적을수록 더 취약하고 보호의 사각지대에 놓여질 가능성을 높이고 있다.

〈표 4-12〉 기초보장제도의 가구원수별 사각지대

(단위: 만원)

구분		소득인정액 기준 빈곤율(A)	가구원수별 수급율(B)	사각지대(A-B)
2003년	1인가구	23.29	14.17	9.12
	2인가구	11.72	4.53	7.19
	3인가구	6.49	3.04	3.45
	4인가구	3.62	1.17	2.45
	5인가구	4.11	1.18	2.93
	6인가구	5.22	1.42	3.80
	전체	9.18	4.64	4.54
2006년	1인가구	24.10	14.91	9.19
	2인가구	12.88	4.53	8.35
	3인가구	5.61	3.21	2.4
	4인가구	2.70	1.25	1.45
	5인가구	3.50	1.33	2.17
	6인가구	5.08	1.69	3.39
	전체	9.30	5.15	4.15
2009년	1인가구	25.06	16.04	9.02
	2인가구	13.28	4.26	9.02
	3인가구	4.31	2.87	1.44
	4인가구	1.86	1.06	0.80
	5인가구	3.28	1.19	2.09
	6인가구	4.69	1.68	3.01
	전체	9.86	5.22	4.64

통계청의 2010년 인구주택총조사 결과에 의하면, 과거와 달리 우리나라의 대표가구가 4인가구에서 2인가구와 1인가구로 변경된바가 있다²⁶⁾. 2인가구(24.3%)와 1인가구(23.9%)의 증가는 3~4인가구에 비해 가구여건(소득, 생활비 지출 등)이 취약하다는 점에서 인구구조의 변화

26) <부표> 가구원 수 규모(1980~2010)

(단위 : 천 가구, %)

에 따라 기초보장제도의 제도 개선을 위한 방향도 함께 마련될 필요가 있을 것으로 보인다.

가구유형별로 사각지대의 규모를 분석하면, 취약계층인 장애인, 노인, 한부모가구 모두 기초보장제도의 사각지대 규모가 광범위하게 분포하고 있다는 점을 알 수 있다. 2009년을 기준으로 장애인가구는 소득인정액 기준으로 빈곤율은 28.89%이지만 실제 보호율은 8.02%에 불과해 사각지대는 20.87%로 분석되었다. 동일한 방식에 의해 노인가구는 23.22%, 한부모가구는 14.24%로 취약계층은 2003년 이후로 큰 변화없이 기초보장제도의 지원을 받고 있지 못한 경우가 많이 발생하고 있다. 반면에 일반가구의 경우에는 기초보장제도의 사각지대 규모가 다른 취약계층에 비해서는 높지 않은 것을 볼 수 있다. 특히 2009년 0.33%는 2003년에 비해서도 많이 감소한 것이며, 다른 가구유형과 대비해도 현저히 낮은 수준임을 알 수 있다.

기초보장제도가 최후의 안전망을 기능을 충실히 수행하고 있지만, 세부적으로 분석해 보면, 가구원수가 1~2인가구, 취약계층인 장애인가구, 노인가구, 한부모가구의 경우에는 기초보장제도를 수급하고 있는 경우도 많이 있지만, 이에 비례하여 지원을 받을 필요가 있음에도 충분히 지원

구 분	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년
일반가구	7,969 (100.0)	9,571 (100.0)	11,355 (100.0)	12,958 (100.0)	14,312 (100.0)	15,887 (100.0)	17,339 (100.0)
1인	383 (4.8)	661 (6.9)	1,021 (9.0)	1,642 (12.7)	2,224 (15.5)	3,171 (20.0)	4,142 (23.9)
2인	840 (10.5)	1,176 (12.3)	1,566 (13.8)	2,185 (16.9)	2,731 (19.1)	3,521 (22.2)	4,205 (24.3)
3인	1,153 (14.5)	1,580 (16.5)	2,163 (19.1)	2,636 (20.3)	2,987 (20.9)	3,325 (20.9)	3,696 (21.3)
4인	1,620 (20.3)	2,422 (25.3)	3,351 (29.5)	4,110 (31.7)	4,447 (31.1)	4,289 (27.0)	3,898 (22.5)
5인이상	3,974 (49.9)	3,734 (39.0)	3,253 (28.7)	2,385 (18.4)	1,922 (13.4)	1,582 (10.0)	1,398 (8.1)

자료: 통계청(2011), 「2010 인구주택총조사 전수집계(가구주택) 결과(보도자료)」

을 받지 못하고 있는 경우도 많이 발생하고 있는 것으로 분석되었다. 기초보장제도가 최후의 안전망 역할을 수행하기 위해서는 비수급빈곤층에 대한 지원을 강화하는 것과 동시에 특히 취약계층에 대한 배려가 함께 충분히 이루어질 필요가 있다.

〈표 4-13〉 기초보장제도의 가구유형별 사각지대

(단위: %)

구분		소득인정액 기준 빈곤율(A)	가구유형별 수급율(B)	사각지대(A-B)
2003년	장애인가구 ²	27.59	8.66	18.93
	노인가구	28.89	12.01	16.88
	한부모가구	24.98	7.60	17.38
	일반가구	5.14	2.20	2.94
2006년	장애인가구 ²	26.09	7.44	18.65
	노인가구	36.23	10.51	25.72
	한부모가구	21.67	8.61	13.06
	일반가구	5.60	3.13	2.47
2009년	장애인가구 ²	28.89	8.02	20.87
	노인가구	32.56	9.34	23.22
	한부모가구	21.94	7.70 ¹	14.24
	일반가구	3.59	3.26	0.33

주: 1) 2010년 자료를 기초로 함

2) 장애인가구는 2000년, 2005년과 2008년 장애인실태조사를 기초로 함. 따라서 추정에 있어 시차가 발생하고 있음

자료: 한국장애인고용공단(2010), 『2010장애인고용통계』, 통계청, 홈페이지

2. 중앙 및 지방정부의 재정분담

본 부문에서는 수평적 형평성의 측면에서 기초보장제도 재원에 대한 중앙 및 지방정부간의 재원분담구조에 대해 논의해 보고자 한다. 또한 일부 연구(문진영, 2010)에서 지적된 수급자들이 증가하지 않는 사유로 지자체들의 수급자 선정기피 문제에 대해 살펴보고자 한다.

먼저 기초보장제도 재원에 대한 중앙 및 지방정부간의 분담구조에 대해 살펴보면, 2005년 사회복지 국고보조 사업중 일부사업이(65개사업) 지방으로 이양된 이후 지방정부의 부담은 증가한 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 지방정부 재정 부담의 증가는 이미 지적인 복지사업의 지방 이양과 2000년대 중반이후 늘어나는 복지사업과 신규사업에 대한 지방비의 매칭을 들 수 있다(김태일, 2011). 즉, 지자체의 지방이양사업을 보조하기 위해 분권교부세가 지원되고 있지만, 복지사업에 들어가는 재정의 증가수준에 비해 분권교부세의 지원수준이 이를 따라가지 못함에 따라 지자체의 재정 부담은 가중되고 있다²⁷⁾. 또한 2000년 중반이후 기초노령연금, 보육서비스 확대 등 신규 국고보조 사업들의 증가는 지자체에 대한 재정부담을 가중시키게 되었다.

이래표에서 보듯이 지방으로 이양된 복지사업에 대한 사회복지예산대비 비율은 2002년 10.7%에서 2005년 13.05%, 2009년 11.65%로 크게 변화가 없는 것을 알 수 있다. 반면에 지방이양사업에 대한 국고보조비율은 2002년 45.6%, 지방이양직전 2005년 32.9%로 낮아졌으며, 이후 2009년에도 30.2%로 계속해서 그 비중이 감소하고 있다. 반면에 지자체에서 부담하게 되는 이양사업에 대한 분담비중은 2004년 52.8%, 2005년 67.1%, 2006년 63.8%, 2009년 69.8%로 지방이양이전에 비해 지방비 부담이 증가한 것을 알 수 있다. 또한 사회복지예산 대비 이양사업에 대한 지방비 부담 역시 2002년 5.8%에서 2009년 8.1%로 역시 늘어난 것으로 분석되고 있다.

27) 사업증가에 따라 국고보조 비율도 증가하도록 되어 있지만 분권교부세는 사업수요에 따라 변하는 것이 아닌 국제 증가율에 따라 변하도록 되어 있어, 사업증가속도에 비해 국제 증가율이 낮아, 지방비에 대한 부담을 가중시키게 된다(김태일, 2011).

〈표 4-14〉 2002~2009년 사이 사회복지 분권이양사업의 사업비 변화추이

(단위: 억원, %)

구분	이양전				이양후			
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
사회복지예산(T)	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825	216,658	241,500
이양사업(A)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	2,6200	28,134
-국비/분권(B)	4,215	4,912	6,017	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507
-지방비(C)	5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627
비중(A/T)	10.69	11.07	12.14	13.05	12.53	12.88	12.09	11.65
비중(B/A)	45.6	47.1	46.5	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2
비중(C/A)	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8
비중(C/T)	5.8	5.9	6.4	8.8	8.0	8.3	7.7	8.1

자료: 김태일(2011), 「2005년 이후 복지제도변화가 지방자치단체 재정운용에 미친 영향분석」, 『제2차 복지재정DB학술대회』, 한국보건사회연구원

현재 기초보장제도의 재원부담구조에 대해서 사회복지전담공무원들에 대한 조사에서 살펴보면 전반적으로 2007년 이전의 일률적 재원분담구조에 비해서는 합리적으로 변경되었다고 판단하고 있는 것으로 나타나고 있다. 총 13명에 대한 조사에서 11명이 재원 부담구조의 합리성에 대해 응답을 주었으며, 7명이 현재 변경된 재원분담구조가 개정이전의 재원분담구조에 비해 합리적으로 변경되었다고 판단하고 있었다²⁸⁾. 반면에 부정적으로 대답한 3명의 의견은 재원분담구조가 변경되었지만 여전히 지방정부의 사회복지 및 기초보장제도에 대한 예산부담으로 인해

28) 공무원의견조사에 참여한 공무원 list

이름	소속시군	이름	소속시군
김 O O	제주시	신 O O	서천군
곽 O O	공주시	윤 O O	함평군
남 O O	홍천군	이 O O	임실군
박 O O	영광군	최 O O	부산광역시
배 O O	영덕군	허 O O	제주시
송 O O	광주광역시	황 O O	제주시
송 O O	서울특별시		

많은 개선이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 한명의 경우에는 현재 판단하기에는 부족하며 향후 좀 더 지켜봐야 한다고 지적하고 있다.

공무원(대도시): 과거보다 국고 보조비율이 높아진 것에 대하여는 긍정적이다.

특히 현 분담비율에 대해 긍정적으로 판단하게 되는 근거는 시군구별로 재정자립도에 차이가 발생하고 있는 점을 고려함으로써 지역 특성별로 재정을 부담할 수 있도록 한 점을 들고 있다.

공무원 (중소도시): 지역의 현실에 따라 차등 보조하는 것은 합리적이라고 생각한다.

공무원 (농어촌): 시 군 차등지급 등 어느 정도 합리적으로 배정되고 있다고 보고 있으나 지방자치 단체 중 재정자립도가 낮은 농어촌시군에 대하여는 국비비율을 점차 확대해야 하며 궁극적으로는 전액 국비지원이 바람직하다고 생각한다.

그러나 일부 복지사업의 변경이나 긴급 상황이 발생하였을 때, 재정자립도가 낮은 시군구의 입장에서는 현재의 재원도 부담스럽게 다가올 수 있으며, 지자체 장의 의지에 따라서는 자체 재원보다는 중앙이나 시도에 대한 추가적 재원의 부담을 요구하구 있기도 하였다.

공무원 (대도시): 대체로 합리적인 편이나, 매칭비율에 따른 배분 때문에 지방비 부담이 크게 느껴질 경우가 있다. 예컨대 갑작스레 시행했던 한시생계비 지원사업을 보면 그에 따른 지방비 부담이 가중된다.

공무원 (대도시): 전임 민선4기 구청장 재임시절 문화부문에 정책 목적을 가지고 있었고, 그러다 보니 사회복지비 지출에 굉장히 민감하게

반응 했다. 그 당시 기초생활보장급여 관련 분담률 조정을 건의하거나 공청회 개최 등을 통해 분담률을 국비 50% 시비 25% 구비 25%에서 국비 60% 시비 28% 구비 12%로 조정하는 성과가 있었다.

일부 조사대상자의 경우에는 재원분담 구조에 대한 근본적인 문제를 제기하기도 하였다. 즉 사업에 대한 책임이 중앙정부가 지는 것인지, 지방정부가 지게 되는지에 대한 근본적 문제를 제기하였다. 즉, 기초보장제도의 경우 지자체의 의지(최저생계비 선정²⁹⁾, 선정기준 변경 등)가 전혀 반영될 수 없다는 점에서 재원에 있어 중앙정부가 부담해야 한다는 점을 지적하고 있다. 또한 늘어나는 기초보장제도의 예산으로 다른 복지사업에 대한 구상을 할 수 없다는 점을 큰 문제로 제기하고 있다.

공무원(중소도시): ‘국고차등보조기준’에 앞서 기초생활보장사업이 국가사무인지 지방자치단체 사무인지를 논할 필요가 있다. 현재 기초생활보장사업은 국민기초생활보장법과 보건복지부 지침이 그대로 적용되고 있으며 그에 따른 예산을 국가에서 편성하고 국가에서 정해진 보조비에 따라 지방비가 편성되고 있다. 지방자치단체는 자치권을 위시한 예산을 편성해야 하는데 국민기초생활보장사업에 대해서는 자치권과 관계 없이 국가에서 모든 것을 정하고 있다. 그럼에도 불구하고 국가에서는 ‘국고차등보조기준’이라는 용어를 쓰고 있다. 이 용어는 국민기초생활보장사업을 지방자치단체의 사업으로 단정하고 있으며 나아가 국가가 지방자치단체의 재정상태에 따라 국고를 지원한다는 뜻으로 지방자치단체에 대해 국가가 수혜적 위치를 차지하고 있다. 이러한 상태에서의 ‘국

29) 최저생계비와 관련하여 2011년 새롭게 서울시장에 당선된 측에서는 서울시의 최저한의 생활수준(서울 Minimum)을 선정하고 이를 토대로 복지사업을 시행하겠다고 공약하고 있다. 위와 같은 점은 중앙생활보장위원회에서 지속적으로 논의되어 오던 지역별 최저생계비 개념을 구체화 한 것으로 향후 산출방식과 수준에 있어 기초보장제도의 최저생계비에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해 지켜볼 필요가 있을 것이다.

고차등보조기준'은 합리적으로 설정되었다고 보기는 힘들다. --- (중략) 사회복지 예산이 국가보조사업으로 인한 편성 때문에 오히려 지방자치 단체의 발전을 저해하고 있다.

구체적으로 현재 재정부담의 주요 요소인 재정자주도와 사회보장비 지수에 대해서는 좀 더 연구를 통해 개선이 필요하고 지방정부의 현실을 반영한 지표의 개발이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 즉 지자체별 여건을 고려한 인구, 재정자립도, 세수, 경제활동 참가율 혹은 지자체별 지고 있는 부채 문제들을 함께 고려한 지표 개발이 필요하다는 점을 주장하고 있다.

공무원(중소도시): 사건이지만 재정자립도 산정시 자주재원에서 부채를 차감하였으면 한다. 현재 많은 자치단체가 자주재원대비 부채상환비율이 높아 지방비가 부족한 상태이다. 심한 지방자치단체는 지방채를 발행하여 부채를 갚는 형편이다.

공무원(농어촌): 단순 재정자립도의 인구대비 기초수급자 비율 등 다양한 각도로 재정이 열악한 지방자치단체의 국고지원 비율을 확대해야 한다고 생각한다.

공무원(대도시): 인구 수, 재정자립도, 세수, 경제활동참가율 등 여러 복합적인 요인들을 감안하여 차등지원을 하되, 아직 우리나라의 여건상 국비 지원이 더 필요하다고 생각된다.

공무원(대도시): 재정자주도를 재정자립도로 대체하고 아울러 서울과 지방의 재정자립도의 편차가 매우 심하므로 비율구간을 많이 늘리고 보조비율도 조정하여 총예산은 변동이 없지만 재정자립도가 낮은 지자체에 대하여는 국고지원을 더 받고 재정자립도가 높은 지역은 덜 받도록 하는 것이 타당하다고 생각된다.

그러나 현재와 같은 재정분담구조로의 개선으로 인해 오히려 긍정적 효과와 부정적 효과가 함께 나타나고 있다는 점을 지적하기도 했다. 즉 장점으로는 사회보장비 지수가 예산에 미치는 영향이 증대됨에 따라 관련 예산을 증액하고자 하는 노력들이 발생하고 있다는 점이다.

공무원(중소도시) : 장점으로는 사회보장비지수로 인해 지방재정이 열악한 지자체의 경우 국고보조 비율을 높이기 위해 사회보장에 대한 지출을 증가시키는 경향이 있었다. 반면에 단점으로 현행 기본적인 사회복지관련 사회보장 사회간접시설이 없이는 사회보장비가 25%를 넘기기가 어려운 것이 사실이다. 따라서 광역시의 지자체의 경우에는 긍정적이지만 농촌지역의 자치단체는 오히려 지원수준이 줄어들고 혹은 비슷한 수준의 지원을 받게 된다.

기초보장제도에 대한 중앙 및 지방정부의 재정분담구조에 대해 살펴본 결과 과거에 비해 현재의 재정분담 구조는 나름 합리적으로 개선되었으며, 과거에 비해 지방정부의 부담을 완화시켰다는 점에서 많은 의미를 두고 있다. 그러나 근본적 문제가 제기되기도 하였다. 즉 기초보장제도의 예산이 지자체에서 부담할 재원인지에 대한 문제와 현 지표인 재정자주도와 사회보장비 지수에 대한 개선요구도 함께 있었다. 또한 현재 3단계(대각선 구조)로 이루어지고 있는 분담구조를 연구와 논의를 통해 9개 구조로 개선하는 방안의 마련이 필요하다는 것을 주장하기도 하였다.

두 번째 문제인 지난 10여년간 기초보장수급자의 변화가 크지 않은 이유로 강력한 선정기준이외에 전달체계에서 수급자 선정을 기피하고 있는 경향이 있었다는 지적이었다. 이에 대해 조사한 대상자 대부분이 수급자 선정에 있어 기피가 있을 수 없다는 점을 강조하고 있다. 즉,

수급자들이 찾아올 경우, 사전 면담을 통해 선정유무에 대한 기초적 판단을 하지, 지자체의 재원부담으로 인해 수급자 선정을 기피하는 현상은 나타날 수 없다는 점이다.

공무원(농어촌): 없다. 기초수급자 결정은 복지 프로그램에 의하여 결정되며 오히려 최근 복지 사각지대를 해소하기 위해 기초수급자 선정관련 홍보에 관심을 기울이고 있는 실정이다.

공무원(대도시): 동의할 수 없다. 가구원 변동에 따른 자연 탈락도 배제할 수 없고 한정된 예산 때문에 수급자 증가를 염려한 적은 없다.

수급자에 대한 변동과 조정이 있었다면 이는 주로 중앙정부의 지침에 따라 이루어지는 것으로 지방에서 이를 조정하기 위한 별도의 노력은 있을 수 없다는 점을 이야기하고 있다.

공무원(대도시): 동의하지 않는다. 제도와 지침의 변화에 따라 수급자가 변동된다고 생각한다

그러나 일부 조사대상 공무원에서는 완벽한 부인보다는 지역 사정에 따라 정확하지는 않지만 추측 정도로 해서 수급자 선정에 있어 기피가 발생할 수 있다는 점을 지적하기도 하였다. 따라서 정확한 사례파악을 위해서는 지자체별 조사와 추가적 연구가 함께 진행되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

공무원 (농어촌): 있을 수 없는 일이다. 다만 전국적으로 지자체에 대해 현황을 파악하면 지자체별 대비가 될 것으로 보인다. 다양한 지역특

성에 따라 차이가 있을 수 있는데 이에 대한 연구가 필요하다고 본다.

공무원(농어촌): 일부 그런 경향이 있다. 예산이 많은 경우 대상자자를 좀 더 발굴하려고 노력을 하고 그 반대의 경우에는 그렇지 않는 경향이 있다.

공무원(중소도시) : 지자체의 경우 예산적 문제로 인해 수급자 선정시 이를 고민하거나 하지는 않는다. 그러나 자주재원이 부족한 지자체의 경우에는 이를 고민할 수 있을 것이다. 농어촌에서 수급자로 된다는 것은 큰 혜택으로 로또당첨이다. 생계비와 주거비가 나오며 노인들의 경우 무상의료의 혜택은 매우 크다. 특히 의료급여에 대한 부담이 증가하여, 생계급여 예산의 두배 정도를 부담하게 된다.

전반적으로 기초보장 수급자 선정에 있어 기피를 하는 현상은 있을 수 없지만 부정수급자 발굴을 위한 노력은 있었다는 점은 지적하고 있다. 기초보장제도의 투명성 제고와 잘못된 수급자 선정과 급여지급을 조정하고 복지비용에 대한 지출감소를 목표로 부정수급자에 대한 조사가 이루어진 적이 있었음을 이야기하고 있다.

공무원(대도시): 제한을 두거나 수급자를 조정한 사례는 없다. 다만 2009년 이전에 복지비용 지출 감소를 목적으로 구 자체적으로 부정수급자 추출을 위한 조사를 시행한 적은 있었다.

궁극적으로 위와 같은 문제점들이 지적되는 것을 피해하기 위해서는 비수급 빈곤층에 대한 적극적 발굴과 노력이 선행될 필요가 있다. 앞의 분석에서 본 것과 같이 현재 기초보장제도의 사각지대는 광범위하게 존

재하고 있으며, 이들 계층의 소득 현실은 매우 열악함에도 국가지원의 사각지대에 놓여져 있기 때문이다. 특히 부양의무자 기준으로 인해 정부지원을 받을 수 없는 노인, 조손가구 및 장애인가구들의 어려움을 지적하고 있지만 이들을 보호할 수 있는 수단이 전혀 없다는 점에서 문제지를 제기할 수 있다.

공무원(농어촌) : 자녀의 부양능력이 있어 기초생활수급 혜택을 받지 못하는 노인 이혼 등으로 인해 조부모와 함께 거주하는 손자녀들이 취약계층이라고 보고 있다.

공무원(중소도시) : 법적인 부양의무자들의 재산 및 소득 등으로 인해 법적으로는 보호받을 수 없고 실제로는 부양의무자들로부터 지원을 받지 못하는 노인가구가 취약하다고 생각되며, 현재로서는 그들을 보호하기 위한 특별한 방안은 없는 것으로 알고 있다.

수평적 형평성 측면에서 중앙 및 지방정부간 재정부담구조와 일부 연 구에서 지적한 수급자 선정 기피 현상에 대해 살펴본 결과, 지자체의 입장에서 기초보장제도에 대한 권한은 전혀 없으면서 재정은 함께 부담하고 있다는 것에 대해서는 비록 과거에 비해 재정부담 구조가 합리적으로 변경되었다 하지만 여전히 부정적 의견이 있는 것으로 나타났다. 현재와 같은 재정자주도와 사회보장비 지수이외에 지역적 특성을 반영한 지표들이 추가되고, 좀 더 세분화 될 필요가 있다는 점을 들 수 있다. 수급자 선정에 있어서 지방비 부담이 증가한다고 하여 이를 기피하거나 수급 신청자에 대해 상담을 꺼리는 현상은 일어나고 있지는 않지만 부정수급을 밝히거나, 일부 수급자 선정에서 발생할 수 있는 문제들을 지적하고 있다.

본 부문에 대한 분석들은 구체적인 현황자료(지자체 기초보장제도 관련 결산액, 수급통계 등)에 기초하여 분석을 할 필요가 있지만, 분석가

능한 자료에 시차가 발생하여 통계적 분석방법을 통해 분석이 진행되지 못한 점은 본 연구의 한계이다.

〈보론1 : 기초보장수급자의 수급상태 변화〉

본 연구의 한계에서 지적한 것과 같이 기초보장제도의 재정평가를 진행하면서 평가에서 제외된 부문은 자활 및 의료급여에 대한 평가이다. 특히 기초보장법의 범목적 1조에서는 최소한의 생활보장과 더불어 수급자들의 자활조성을 들고 있다는 점에서 자활부문에 대한 분석 역시 중요한 측면이다. 그러나 자료구득의 한계와 급여의 특성으로 자활 및 의료급여는 본 연구의 주요 분석에서는 제외하고 있다. 하지만 분석에 한계를 지니고 있지만, 한국보건사회연구원의 한국복지패널자료를 이용하여 2005~2008년사이 수급자들의 수급상태 변화에 대한 분석을 통해 간접적으로 자활사업에 대한 재정적 효과성을 살펴볼 수 있을 것이다. 따라서 보론으로 패널자료를 통해 수급자들의 수급의 지속적 상태와 탈수급이 어떻게 이루어지고 있는지를 간단히 살펴보고자 한다. 구체적인 분석과 평가에 대해서는 차후 연구의 과제로 남겨두고자 한다.

한국복지패널은 전국 7000여 가구를 대상으로 2005년부터의 가구 및 개인에 대한 자료가 축적된 것으로 저소득층에 대한 밀집 표본을 통해 빈곤층의 소득, 지출 및 근로상태 변화에 대해 자세히 다루고 있다. 여기서는 2005~2008년사이 기초보장제도 수급가구의 수급상태 변화와 노동시장내의 참여가 탈수급에 어떻게 영향을 미치고 있는지 살펴보고자 한다.

수급가구가 지속적으로 수급에 남아있거나, 수급에서 벗어나는 비율의 양상은 어떠한지 또한 수급이 지속되는 가구들의 특성은 어떠한지를 한국 복지패널 1차에서 4차까지의 자료를 이용하여 분석하였다. 먼저 인접한 연도를 대상으로 하여 전년도에 수급가구였던 가구가 다음연도에도 수급으로 남아있는 비율과 이러한 경우 가구주의 인구학적 특성을 분석하였다. 1-2차 년도인 05년도와 06년도의 경우 05년도에 수급한

가구가 06년도에도 수급하는 비율은 92.7%로, 06년도에서 07년도도 이와 유사하게 나타난다. 그러나 07년도에서 08년도의 경우 87.8%로 2개년도 모두 수급한 가구가 다소 줄어든 것으로 나타났다.

인구학적 기준에 따라 각 년도의 가구주 성별을 살펴보면 여성가구가 전체 수급자의 절반이 넘게 나타났으며, 전체 여성가구주 중에서도 각 년도별 수급에 머물러있는 비율이 17%~18%정도로, 3%대인 남성가구주에 비해 5~6배 가량 높은 것으로 나타나 여성이 빈곤의 위험에 처할 확률이 더 높은 것을 알 수 있었다. 뿐만 아니라, 2개년도 수급이 지속되는 가구의 가구주 평균연령은 약 59세로 나타났으며, 추정 첫째인 05~06년도보다 07~08년도의 가구주 평균연령이 소폭 상승함을 알 수 있다.

〈표 4-15〉 수급가구의 특성

구 분		05 → 06	06 → 07	07 → 08
2개년도 전부 수급률	전체가구중	5.9%	6.6%	6.4%
	전년도 수급가구중	92.7%	92.6%	87.8%
각 연도별 탈수급률		7.30%	7.40%	12.20%
가구주 성별	수급가구중 여성가구주비율	52.4%	52.9%	51.9%
	전체여성가구중 수급비율	17.2%	18.6%	17.3%
	전체남성가구중 수급비율	3.4%	3.8%	3.8%
가구주 평균 연령		59.1세	59.2세	59.9세

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널』, 각년도

다음으로 수급을 4년 동안 한번 수급한 일시수급, 2회 이상 수급한 반복수급, 4회 모두 수급한 지속가구의 세 집단으로 나누어 각 집단의 인구학적 특성을 분석하였다.

먼저 동 기간동안 지속수급 가구가 544가구로 가장 높은 비율로 나

타났으며, 반복, 일시수급 가구순으로 수급을 시작하게 되며, 수급가구들의 경우 한번 수급을 하게 되면, 지속 혹은 반복적으로 수급을 하게 되는 경향이 높은 것을 알 수 있었다. 이는 궁극적으로 기초보장제도의 자활사업이 충분히 역할을 수행하고 있지 못하다는 점을 간접적으로 보여주고 있다.

다음으로 가구주의 성별을 살펴보면 지속수급의 경우 여성가구주의 비율이 52.2%로 남성가구주의 비율보다 높게 나타났으며, 반복 및 일시수급의 경우 여성가구주가 남성가구주 보다 빈도가 낮게 나타났다. 다음으로 수급자의 대부분이 40대 이상의 인구로 나타났으며, 특히 60대 이상의 인구가 가장 높게 나타났다.

〈표 4-16〉 수급가구의 인구학적 특성

(단위: 가구, %)

구분		지속수급	반복수급	일시수급
가구주 성별	남성	260 (47.8)	132 (56.4)	64 (58.2)
	여성	284 (52.2)	102 (43.6)	46 (41.8)
가구주 연령	20세 이하	1 (0.2)	2 (0.9)	-
	21세~30세	4 (0.7)	5 (2.1)	1 (0.9)
	31세~40세	32 (5.9)	23 (9.8)	9 (8.2)
	41세~50세	103 (18.9)	71 (30.3)	27 (24.6)
	51세~60세	94 (17.3)	33 (14.1)	19 (17.3)
	61세 이상	310 (57.0)	100 (42.7)	54 (49.1)
지역	서울 및 광역시	256 (47.1)	114 (48.7)	38 (34.5)
	시	150 (27.6)	71 (30.3)	40 (36.4)
	군	138 (25.3)	49 (21.0)	32 (29.1)

구분		지속수급	반복수급	일시수급
학력	무학	166 (30.5)	44 (18.8)	23 (20.9)
	초졸	197 (36.2)	90 (38.5)	46 (41.8)
	중졸	70 (12.9)	39 (16.7)	17 (15.5)
	고졸	91 (16.7)	48 (20.5)	23 (20.9)
	전문대졸이상	20 (3.7)	13 (5.6)	1 (0.9)
3급이상 장애유무	무	455 (83.6)	207 (88.5)	100 (90.9)
	유	89 (16.4)	27 (11.5)	10 (9.1)
가구주 근로유형	상용	1 (0.2)	14 (6.0)	5 (4.6)
	임시일용	71 (13.1)	51 (21.8)	29 (26.4)
	자활 및 공공근로	24 (4.4)	4 (1.7)	2 (1.8)
	자영업 및 무급가족종사	46 (8.5)	26 (11.1)	16 (14.5)
	실업 및 비경활	402 (73.8)	139 (59.4)	58 (52.7)
	계	544	234	110

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널』, 각년도

지역별로 수급을 비교해 보면 대도시의 수급율이 가장 높고, 다음으로 시·군의 순으로 나타났다. 다음으로 가구주 학력에 따른 수급의 양상을 살펴보면 무학 및 초졸이 절반이상을 차지하는 것으로 나타났으며, 반복 및 지속, 일시수급 가구의 가구주 학력의 분포는 초졸 - 무학 - 고졸 - 중졸 - 전문대졸이상의 순으로 비슷한 추이로 나타났다. 가구주가 3급 이상 장애가 있는 경우는 수급 전체가구의 14%정도로 나타났으며, 수급이 지속되는 가구일수록 가구주가 장애가 있는 경우가 높게 나타남을 알 수 있다.

가구주의 근로유형을 구분해 보면, 실업 및 비경활 상태가 가장 높게

나타났으며 지속수급가구의 경우 동 비율이 가장 높음을 알 수 있다. 실업 및 비경활인구를 제외한 나머지 가구주가 근로를 하는 경우를 살펴보면 임시일용근로자인 경우가 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 다음으로 자영업 및 무급가족종사자인 것으로 분석되었다. 반복수급 가구의 경우 자활 및 공공근로가 다른 경우에 비해 높게 나타났으며, 상용근로자인 경우가 가장 낮음을 알 수 있다. 특히 반복수급 가구의 경우 가구주가 상용근로자인 경우는 극히 드문 것으로 나타났다.

다음으로 매 년도 가구의 수급의 상태가 변화함에 따라 가구내 노동자수가 어떻게 변화하는지를 살펴보았다. 먼저 수급에서 비수급으로 변동된 경우 상용근로자가 0.64명 증가 하였으며, 실업 및 비경활 인구가 0.18명 감소하는 것으로 나타났다. 비수급에서 수급으로 변동되는 경우 가구내 평균근로자는 감소하는 것으로 나타났으며, 실업 및 비경활 인구는 증가하는 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라 수급이 지속된 가구의 경우 가구내 노동자수 변화의 폭이 가장 작았으며, 근로자는 소폭 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 4-17〉 수급가구의 지위변화에 따른 가구내 노동자수 변화의 평균

(단위: %)

	상용	임시일용	자활 및 공공근로	자영업 및 무급가족종사	실업 및 비경활
수급 → 비수급	0.64	-0.09	-0.75	-0.45	-0.18
비수급 → 수급	-0.12	-0.14	-0.20	-0.33	0.25
수급 → 수급	0.08	0.01	-0.04	-0.00	-0.01

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널』, 각년도

위와 같은 분석을 통해 살펴보면, 기초보장수급가구들의 탈수급의 여건이 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 기초보장 수급가구의 특성에서 보듯이 계속해서 수급상태에 머무르고 있는 대상들은 여성, 연령이 높

은 여성이면서 근로활동은 실업 및 비경제활동인구로 충분한 소득활동을 하고 있지 못한 계층임을 알 수 있다. 따라서 궁극적으로 현재의 기초보장제도에서의 자활사업이 성과를 이루기 위해서는 많은 수급자들의 참여가 요구되고 있지만, 실제 참여할 수 있는 사람의 규모가 크지 않다는 점을 자료 분석을 통해 확인할 수 있다. 이는 패널에서도 실제 자활사업에 참여하고 있는 사람의 규모가 낮으며, 자활사업 참여가 바로 탈수급으로 이루어지는 경우는 매우 낮다는 점에서 자활사업이 아직도 재정투입에 비해 충분한 역할을 수행하고 있지 못하다는 점을 알 수 있다. 탈수급을 위한 요인은 여러 측면에서 살펴볼 수 있지만, 노동시장측면에서만 보면 가구내 일하는 사람의 증가, 특히 좋은 일자리를 얻게 되는 경우 탈수급의 요인이 높다는 점에서 현재와 같이 자활사업이 단순일자리 제공보다는 노동시장에서 수급자들이 지탱할 수 있도록 돕는 형태로 사업들이 다양화될 필요가 있을 것이다.

〈보론2 : 기초보장제도의 재정 투명성〉

기초보장제도의 재정평가시 선행연구들이 제시된 평가틀중 본 연구에서 제외된 부문은 재정의 투명성(transparency)이다. 재정의 투명성은 기초보장제도의 전체 예산이 국민의 세금으로 운영되고 있음에 따라 재원이 필요한 사람에게 얼마나 잘 전달되고, 누수없이 집행되고 있는지를 판단하는 것이다. 또 다른 측면에서는 국민들이 기초보장제도의 재정운용에 대해 국민들이 얼마나 신뢰하고 있는지를 판정하는 기준이 된다. 이는 궁극적으로 기초보장제도에 대한 부정수급의 문제가 어느 정도 발생하고 있으며, 부정수급을 막기 위한 제도적인 노력들이 이루어지고 있는지 파악을 통해 확인할 수 있다. 하지만 기초보장제도가 도입된지 10여년이 지나고 있지만 기초보장제도의 부정수급³⁰⁾에 대한 통계

는 구체적으로 공개된 바가 없다³¹⁾. 따라서 본 연구에서도 이를 정확히 파악할 수 있는 기초통계가 없어 실제분석에서는 제외하게 된 것이다. 그러나 재정의 투명성 측면을 간과할 수 없어 간단하지만 구득가능한 자료와 부정수급을 방지하기 위한 기초보장제도의 제도상의 변화를 살펴보는 것으로 재정의 투명성을 보론의 형태로 살펴보고자 한다.

부정수급관련 통계는 외부에 공개된 바가 없지만, 정확히 확인할 수 있는 자료는 지방자치단체 복지종합평가지 지난 일부 연도에 대한 전국적인 부정수급자료가 있어 간단하게나마 이를 통해 살펴볼 수 있다. 지자체 복지종합평가지 기초보장제도에 대한 부정수급 적발가구수를 평가지표로 사용한 해는 2006~2008년의 평가에서이다³²⁾. 이후에는 지자체에 대한 복지종합평가가 행정안전부 합동평가로 이전되면서 부정수급 관련 평가지표는 평가항목에서 제외되어 그 변화를 파악하기가 어렵다.

2006년에서 2008년사이 연평균 지방자치단체의 부정수급 발굴가구수는 2006년 9.3가구, 2007년 30.1가구, 2008년 63.19가구로 증가하는 모습을 보이고 있다.

지역별로 보면 2007년 대도시 43.96가구에서 2008년에는 119.64가구로 크게 증가한 것을 볼 수 있다. 중소도시와 농어촌에서도 2007년

30) 국민기초생활보장제도에서 부정수급이란 “사위(詐僞, 거짓), 기타 부정한 방법에 의하여 급여를 받거나 타인으로 하여금 급여를 받게 한 경우” 규정하고 있다. 여기에는 수급자 외에도 부양의무자, 기타 관계인도 부정수급자의 범주에 포함되며, 이외에 수급자 및 부양의무자의 소득변동 등 수급자 선정 및 급여결정에 영향을 미치는 사항에 대해 신고하지 않은 것도 부정수급으로 보고 있다(최현수 외, 2009).

31) 기초보장제도 부정수급에 대한 문제는 주로 언론을 통해 보도되었다. 기초보장제도 부정수급에 대한 처음 언론보도는 2000년으로 제도도입 초기 수급자 선정을 위한 자격조사 과정에서 생활보호대상자들 중에서 부정수급자가 발생했다는 점이 보도된 바가 있다. 이후 2003년과 2004년을 제외하고는 2008년까지 매년 부정수급에 대한 언론보도가 있었으며, 최근 사회복지통합전망 개통을 약 4만명 이상의 기초보장 수급자들이 급여가 중단되는 일이 발생하기도 하였다(최현수 외, 2009).

32) 지자체 복지종합평가에 구체적으로 사용된 지표명은 “기초생활 부정수급 발굴 및 환수 실적”이며, 이를 산정한 산식은 “{(기초생활 부정수급 적발 가구수/수급자 가구수)+(환수한 가구수/기초생활 부정수급 적발 가구수)}×100”이다. 구체적인 자료는 전국 지방자치단체에서 제공된 자료에 기초하고 있다.(김승권 외, 2006, 2007, 2008)

24.08가구, 23.21가구에서 2008년 46.39가구, 32.94가구로 증가한 것으로 조사되었다. 3년간의 분석이지만 부정수급자에 대한 발굴이 지속적으로 증가하고 있다는 점에서는 재정의 투명성이 강화되고 있지만, 수급가구 선정시 충분한 검정이 이루어지고 있지 못하다는 측면이 부각될 수도 있는 측면이다.

〈표 4-18〉 국민기초생활보장제도 지방자치단체 평균 부정수급 가구규모

(단위: 가구)

구분	2006	2007	2008
전국	9.3	30.1	63.19
대도시	-	43.96	119.64
중소도시	-	24.08	46.39
농어촌	-	23.21	32.94

자료: 김승권 외(2007), 『2006년 지방자치단체 복지종합평가』, 한국보건사회연구원
 (2008), 『2007년 지방자치단체 복지종합평가』, 한국보건사회연구원
 (2009), 『2008년 지방자치단체 복지종합평가』, 한국보건사회연구원

부정수급가구 발굴이후 이들 가구에 대한 환수실적을 살펴보면, 2006년 2.8가구, 2007년 10.3가구, 2008년 27.45가구로 부정수급 발굴가구에 비해 환수가구 실적은 낮은 것으로 분석되었다. 이는 기초보장수급가구들이 부정수급으로 밝혀지더라도 대부분의 가구가 소득수준이 낮다는 점에서 즉각적인 환수조치는 오히려 가구들의 생활여건을 어렵게 할 수 있다는 점에서 부정수급 발굴에 비해 환수는 적게 이루어지고 있는 것으로 보인다.

지역별로는 2007년 대도시 14.38가구, 중소도시 6.60가구, 농어촌 10.07가구에서 2008년에는 54.93가구, 17.32가구, 14.48가구로 증가하였다.

〈표 4-19〉 국민기초생활보장제도 지방자치단체 부정수급에 대한 평균 환수 가구규모
(단위: 가구)

구분	2006	2007	2008
전국	2.8	10.3	27.45
대도시	-	14.38	54.93
중소도시	-	6.60	17.32
농어촌	-	10.07	14.48

자료: 김승권 외(2007), 『2006년 지방자치단체 복지종합평가』, 한국보건사회연구원
 (2008), 『2007년 지방자치단체 복지종합평가』, 한국보건사회연구원
 (2009), 『2008년 지방자치단체 복지종합평가』, 한국보건사회연구원

기초보장제도 부정수급 발굴 및 환수에 대한 전반적인 추이를 보면, 지역별로 2006년 대도시 53.4%, 중소도시 45.4%, 농어촌 26.2%에서 2008년에는 대도시 67.13%, 중소도시 58.24%, 농어촌 52.61%로 각각 25.71%, 28.28%와 100.81%가 증가하였다. 시간이 변함에 따라 부정수급가구수가 증가하고 환수실적이 함께 증가하면서 동 지표를 통해 산출된 비율 역시 증가하고 있다.

〈표 4-20〉 지역별 기초생활보장 부정수급 발굴 및 환수 비율 변화추이(2006~2008)

구분	2006	2007	2008	증감률('06~'08)
대도시	53.4	56.79	67.13	25.71
중소도시	45.4	46.72	58.24	28.28
농어촌	26.2	38.68	52.61	100.80

자료: 김승권 외(2007), 『2006년 지방자치단체 복지종합평가』, 한국보건사회연구원
 (2008), 『2007년 지방자치단체 복지종합평가』, 한국보건사회연구원
 (2009), 『2008년 지방자치단체 복지종합평가』, 한국보건사회연구원

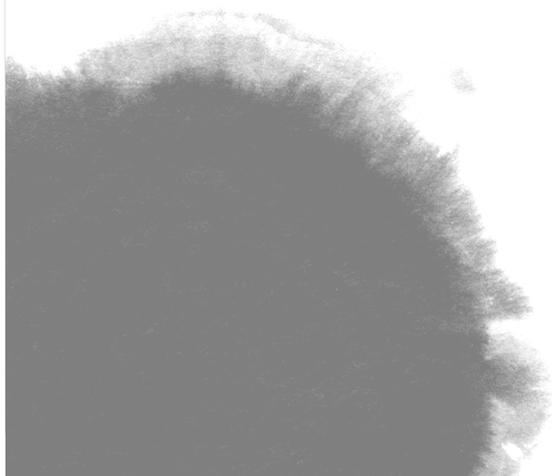
정부는 위와 같이 매년 발생하고 있는 기초보장제도에 대한 부정수급과 제도에 대한 모니터링을 강화하기 위해 제도적으로는 보건복지부에서는 2003년부터 중앙현장조사팀을 운영하여 지자체의 기초보장제도 운영실태를 점검하고 관련 문제가 발생시 이를 시정하기 위한 조치를 취해 왔다. 그러나 중앙현장조사팀의 경우 복지부 공무원 1인, 현장조사

관할 시도 담당직원 1인, 시군구 전담공무원 4~6명으로 구성되어 운영됨으로써 그 실효성에 대한 문제가 제기되어 왔다. 이와 같은 문제에 대해 정부에서는 2009년 복지부내에 자산조사 지원, 부정수급 단속 및 사각지대 대상자 발굴을 위해 기초보장관리단을 별도로 설치·시범운영을 한 바 있다(최현수 외, 2009). 그러나 기초보장관리단이 설치된 이후 금융위기가 발생하면서 기초보장관리단은 본래의 목적이외에 민생안정지원본부의 조직으로 그 역할을 수행하게 되었다. 이후 2010년 사회복지통합전산망이 개통되면서 기초보장관리단은 복지급여관리과로 나뉘어 업무가 지속되고 있다. 특히 2010년에 개통된 사회복지통합전산망은 그 동안 분절적으로 그리고 사업별로 나누어 운영되어오던 전산 및 조직을 통합함으로써 복지수급자들에 대한 선정 및 급여에 있어서 효율성을 높이는 계기가 되었다.

기초보장제도에 대한 재정적 투명성의 측면에서 지자체 평가결과를 보면 제도에 대한 부정수급이 지속적으로 발생하고 있지만, 이를 방지하기 위한 조직 및 전산시스템이 함께 구축되면서 과거와 같이 언론 등을 통해 주기적으로 보도되던 부정수급의 문제는 많이 줄어들 것으로 보인다. 하지만 재정의 투명성을 높이고 제도에 대한 국민적 수용성을 제고하기 위해서는 현재 지표상 나타나고 있지 않은 부정수급과 환수에 대한 통계자료의 발표도 함께 제시될 필요가 있다. 정확한 실태를 국민들에게 제공 하는 것은 기초보장제도에 대한 투명성과 신뢰를 높이는 계기가 될 것으로 보인다.

05

국민기초생활보장제도 재정추계를 위한
기본 모형



제5장 국민기초생활보장제도 재정추계를 위한 기본 모형

제1 절 국민기초생활보장제도 재정추계 모형관련 고려

기초보장제도에 대한 재원은 지속적으로 증가하고 있지만 일부에서는 기초보장제도의 사각지대가 존재하는 문제들이 발생하고 있다는 점을 함께 지적하고 있다. 즉 기초보장제도의 재원이 늘어나는 것과 더불어 제도의 사각지대(선정기준의 변화에 따른 재원부담 등을 검토)를 함께 고려할 수 있는 지원방안의 마련이 필요하다는 점이다.

이와 같은 제도개선 대안마련을 위해서는 기초보장제도의 재정운용이 효율적으로 관리되고 있는지 기초보장제도개선 효과에 따른 수급자 변동, 사각지대 변화 및 재정변화에 대한 연구가 선행될 필요가 있다. 그러나 지금까지 사회복지분야에서 재정추계모형에 대한 논의는 국민연금, 건강보험 등 사회보험의 분야에서 주로 이루어지고 있으며, 공공부조인 기초보장제도에서는 논의가 이루어지고 있지 못한 실정이다. 일부 연구자들(전영준, 2008; 박형수·전병목, 2009)에 의해서만 연구가 이루어졌으며, 본격적으로 여러 연구자들에 의해 연구가 진행되고 있지는 못한 상황이다.

우리나라는 1998년의 경제위기, 2008년의 금융위기를 겪으면서 한시적으로 빈곤층을 지원하는 제도를 만들고 위험이 사라지면 지원제도도 없어지는 현상이 반복되고 있다³³⁾. 또한 차년도 공공부조 예산을 위한 준비과정에서도 거시 및 미시적 환경변화를 충분히 고려하지 못하고 전

년도 예산과 전년도 수급자만을 기준으로 하여 예산작업들이 이루어지고 있는 상황이다. 이로 인해 예산의 불용액이 발생하고 민간단체로 부터는 정부가 빈곤층을 위한 지원사업에 인색하다는 지적을 받고 있으며, 재정전문가로부터는 제대로 된 재정추계모형이 없이 주먹구구식으로 이루어지고 있다는 비판에 직면해 있다. 따라서 우선적으로 정확한 거시 및 미시분석틀 속에서 대내외 환경변화에 적극적으로 대응하고 기초보장제도의 사각지대 축소를 위한 과학적이고 합리적인 재정추계 모형의 개발이 필요한 실정이다.

이에 본 부문에서는 기존 사회복지 및 사회보험제도에 대한 재정추계 모형(2장 2절참조)을 토대로 현행 기초보장제도 예산추계 방법의 현황과 문제점을 검토하고 단기 및 중장기적인 기초보장제도 재정추계모형의 제안과 각 추계변수에 대한 산정방식에 대해 논의해 보고자 한다.

제2절 현행 정부의 기초생활보장제도 예산의 추계모형

1. 기초생활급여 예산의 성격

2011년도 복지재정 규모는 86조 3,929억원으로, 정부 총지출의 28.0%를 차지하고 있다. 복지재정의 2005~2011년간 연평균 증가율은 9.4%로, 정부 총지출의 연평균 증가율(6.9%)의 1.4배에 해당될 정도로 빠르게 증가하고 있다. 이처럼 복지지출은 향후 국가재정 건전성에 영향을 줄 정도로 계속 증가할 것이므로 우리나라의 경제상황 및 재정규모에 맞는 적절한 복지지출 규모를 추정하는 작업은 매우 중요하다고 할 수 있다.

복지지출 중에서 절대빈곤층 생활안정에 크게 기여하는 기초생활급여

33) 이와 같은 제도로는 1998년 한시생계보호제도, 2009년 한시생계보호제도 및 재산담보부 생계비 용자제도 등을 들 수 있다.

는 급여대상과 급여수준이 법률에서 규정되는 의무지출사업인 관계로, 시간이 지남에 따라 자동적으로 증가하고 있어 적정복지지출 규모에 영향을 주고 있다. 보건복지부 의무지출예산의 2003~2011년 연평균 증가율은 12.6%로, 보건복지부 일반회계예산의 증가율인 11.9%보다 0.7%p 빠르게 증가하고 있다. 또한 2011년 의무지출예산이 보건복지부 일반회계예산에서 차지하는 비중이 81.3%로, 보건복지부 지출 중에서 많은 부분을 자동으로 증가하는 속성을 지닌 의무지출예산이 차지하고 있다.

〈표 5-1〉 보건복지부 소관 의무지출 복지예산규모: 2003 ~ 2011년

(단위: 억원, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
보건복지부 일반회계(A)	87,311	96,062	92,143	101,339	116,594	158,373	184,355	194,736	206,922	11.9
의무지출예산(B)	65,901	69,803	78,283	87,572	102,789	131,042	151,175	157,773	168,187	12.6
기초생활보장급여	33,554	35,959	43,629	49,818	62,245	67,325	68,270	66,473	68,616	9.7
—생계, 주거, 교육, 해산·장제급여	15,937	17,159	21,481	23,195	26,474	29,417	33,171	31,478	31,898	9.4
—의료급여	17,617	18,800	22,148	26,623	35,771	37,908	35,099	34,995	36,718	10.3
기초노령연금 (구 경로연금)	2,145	2,145	2,126	2,153	2,175	16,019	24,697	27,236	28,253	88.3
보육료지원	1,171	1,524	(2,671)	(4,486)	(7,263)	10,876	13,146	16,979	20,244	44.3
노인장기요양보험 지원	-	-	-	-	-	1,530	3,284	3,889	4,603	18.9
건강보험 지원	29,031	30,175	29,857	31,115	31,106	35,292	41,778	43,196	46,471	6.2
의무지출예산 비중(B/A)	75.5	72.7	85.0	86.4	88.2	82.7	82.0	81.0	81.3	-

주: 1) 2002~2007년은 보건복지부 일반회계이고, 2008~2009년은 보건복지가족부 일반회계임. 따라서 2005~2007년까지의 보육료 지원예산은 보건복지가족부 예산에 포함되지 않아 괄호로 표시함
자료: 보건복지부 2011.

기초생활급여예산은 2011년 보건복지부 의무지출예산에서 40%를 차지할 정도로 보건복지부 일반회계예산에서 매우 큰 부분을 차지하고 있다. 기초생활급여예산도 자동적으로 증가하는 의무지출예산인 관계로 적정하게 동 예산을 추정하는 작업이 중장기 보건복지부 일반회계예산을

편성하는데 중요한 것으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 현재 매년 기초생활보장급여 예산편성에 있어 고려해야 할 중요한 정책변수와 예산 편성 과정을 검토하고, 현재의 정부예산편성 과정에서의 문제점을 분석하여 새로운 추계방법론을 제시하고자 한다.

2. 기초생활급여 예산 현황

가. 제도 현황

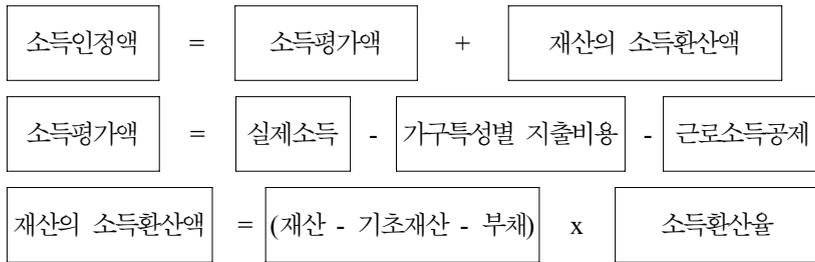
기초생활급여는 생활이 어려운 자에게 생계·주거·교육·해산·장제 등 필요한 급여를 행하여 최저생활을 보장함으로써 사회복지를 증진하고 자활의지 및 근로유인을 제고함으로써 수급자의 자활을 도모하는 것을 목적으로 하는 대표적인 공공부조(Public Assistance)사업이다. 기초생활급여를 수급하기 위해서는 「국민기초생활보장법」 제5조 제1항에 따라 소득 및 재산요건으로 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하이어야 하고, 부양의무자 기준으로 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없어야 한다.

소득인정액은 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액이다. 개별가구의 소득평가액은 가구별 실제소득에서 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품을 제하고 여기에 다시 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액을 제하고 남은 금액이다(법 제2조 제8호, 시행규칙 제2조). 실제소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득 등의 기타소득, 추정소득 등을 포함하고, 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품이란 6개월 이상 지속적으로 지출하는 의료비, 노인복지법에 의한 경로연금, 장애인복지법에 의한 장애수당 등이 포함된다. 근로소득에 대한 공제는 장애인이 직업재활사업에 참여하여 얻은 소득(2010년 7월부터 50%), 자활공동체에 참가하여 얻은 소득, 학생이 얻은 근

로소득 및 사업소득, 근로유지형을 제외한 자활근로사업에 참여하여 얻은 소득(실비제외, 주·월차수당은 포함하여 산정)의 30%를 공제한다.

재산의 소득환산액은 수급권자 재산에서 기초재산과 부채를 공제하고 남은 금액에 대해 일반재산은 월 4.17%, 금융재산은 월 6.26%(일반재산의 1.5배), 승용차는 월 100%의 소득환산율을 곱하여 계산한다. 기초재산공제액은 가구규모에 관계없이 지역에 따라 차이가 있는데, 2010년의 경우 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원으로 설정되어 있다.

[그림 5-1] 2010년도 소득인정액 산출흐름도



자료: 보건복지부, 2010.

부양의무자란 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족(부모, 아들, 딸 등) 및 그 배우자(며느리, 사위 등)를 말한다(법제2조 제5호). 부양의무자의 부양능력 여부 판정은 부양의무자의 실제소득이 부양의무자 가구와 수급권자 가구 각각의 최저생계비 합 130% 이상이거나, 부양의무자 재산의 소득환산액이 부양의무자 가구와 수급권자 가구 각각의 최저생계비 합 42%를 초과하면 부양능력이 있는 것으로 판정한다.

나. 2011년 예산 현황

기초생활급여는 「기초생활보장법」에 따르면, 생계급여, 주거급여, 의

료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여의 7가지 급여로 구성되어 있다. 의료급여는 법체계면에서 국민기초생활보장법과 독립된 「의료급여법」에 기초하여 운영되고 있지만, 의료급여대상자의 대부분이 기초생활수급자인 점으로 인해 의료급여를 기초생활급여의 한 부분으로 인식되는 경우가 많다.

본 연구에서는 별도의 「의료급여법」에 의해 제공되는 의료급여 및 자활급여의 경우 생계, 주거급여와 다른 방식으로 추계하고 있고, 해산장제급여는 예산규모가 작아서 전체 기초생활급여 규모에 큰 영향을 미치지 않으므로 생계급여와 주거급여, 교육급여를 중심으로 분석하고자 한다.

2011년 기초생활급여 예산은 전년 대비 2,143억원(3.2%) 증가한 6조 8,617억원으로 편성되었다. 2011년 생계급여 예산은 전년 대비 0.1%(32억원) 감소한 2조 4,460억원으로 편성되었고, 2011년도 주거급여와 교육급여 예산은 전년대비 각각 6.4%(358억원), 7.9%(95억원) 증가한 5,987억원과 1,299억원으로 편성되었다.

〈표 5-2〉 2011년도 기초생활급여사업 예산현황

(단위: 백만원, %)

	2010 예산 (A)	2011 예산 (B)	증감	
			(B-A)	(B-A)/A
생계급여	2,449,192	2,445,969	-3,223	-0.1
주거급여	562,824	598,655	35,831	6.4
교육급여	120,406	129,865	9,459	7.9
해산장제급여	15,350	15,350	0	0.0
의료급여	3,499,540	3,671,814	172,274	4.9
기초생활급여 합계	6,647,312	6,861,653	214,341	3.2

자료: 보건복지부, 2011.

3. 기초생활급여 결산 현황

가. 총괄

2010년도 기초생활급여의 결산현황을 살펴보면, 예산액 6조 6,465억 원에서 주거급여 예산이 부족하여 478억원을 이전용하여 예산현액 6조 6,943억원 중에서 6조 6,634억원을 집행행하여 집행행률이 99.5%를 기록하였다.³⁴⁾

〈표 5-3〉 2010년도 기초생활급여사업 결산현황

(단위: 백만원, %)

사업명	예산액	전용	조정	이용	예산현액 (A)	집행액	실집행액 (B)	실집행률 (B/A)
생계급여	2,449,192	0	0	0	2,449,192	2,449,192	2,427,835	99.1
주거급여	562,824	19,300	10,000	18,500	610,624	610,624	604,337	99.0
교육급여	120,406	0	0	0	120,406	120,406	117,941	98.0
해산장제급여	15,350	0	0	0	15,350	15,350	14,601	95.1
의료급여	3,498,701	0	0	0	3,498,701	3,498,701	3,498,701	100.0
기초생활급여 합계	6,646,473	19,300	10,000	18,500	6,694,273	6,694,273	6,663,415	99.5

자료: 보건복지부, 2011.

2010년도 주거급여 사업의 결산현황을 살펴보면, 예산액 5,628억원

34) 정부 예산사업의 결산내역을 살펴보기 위해서는 예산액 기준 집행액 비율인 집행률을 분석하는 것이 일반적이나, 기초생활급여와 같이 예산 일부를 지자체가 매칭하는 국고보조 사업의 경우 실제 사업수행자인 지자체가 집행한 실집행액과 그 실집행률 실적을 분석하는 것이 바람직하다. 기초생활급여는 사회보장비지수와 재정자주도에 따라 서울의 경우 40~60%, 지방의 경우 70~90% 차등보조하고 있다. 예를 들어, 보건복지부가 경북 청송군에 기초생활급여 예산을 보조하는 경우 청송군의 기초생활수급자가 많아서 사회보장비 지수가 크고, 재정상태가 열악하여 재정자주도가 낮다면, 청송군 기초생활급여 예산의 90%를 보건복지부가 지급하고, 나머지 10%를 청송군에서 부담해야 한다. 청송군의 기초생활급여 결산을 제대로 살펴보기 위해서는 보건복지부가 교부한 90% 예산을 평가하기 보다는 청송군이 매칭한 10% 예산까지 포함한 전체 100% 예산을 청송군이 실제로 집행한 실집행액을 파악해야 한다. 왜냐하면, 집행액 기준으로 보면, 보건복지부가 교부한 90% 예산은 전부 지자체에 교부하기 때문에 모두 집행한 것으로 나타나서 집행률이 항상 100%에 도달하기 때문이다.

에서 193억원을 자활사업과 근로장려금사업에서 전용증하였고, 양곡할인사업에서 100억원을 조정증하였고, 기초노령연금 지급사업에서 185억 원을 이용하여 예산현액 6,106억원 중에서 6,043억원을 집행하여 집행행률이 99.0%를 기록하였다.

나. 생계급여사업의 결산 현황

생계급여사업은 2005~2009년 동안 매년 과다·과소계상되어 정확한 추계변수를 예측함으로써 동 사업 예산편성의 정확성을 제고해야 한다. 정부는 2006년까지 생계급여비를 과소하게 계상하고 예산편성 이후에 생긴 추가적인 재정소요를 충당하기 위해 예외적 수단인 추경이나 예비비 등을 사용하였다. 반면 2007년 이후로는 오히려 생계급여예산을 과다 계상하여 예산편성 이후 다른 사업으로 전용하였고, 심지어 2008년과 2009년의 경우에는 각각 173억원과 1,018억원을 불용하였다. 생계급여예산이 연례적으로 부정확하게 편성되는 것은 편성 당시 중요한 정책변수인 수급자수와 1인당 수급권자의 평균소득이 정확하게 추정되지 않았기 때문으로 보인다.

〈표 5-4〉 생계급여사업 결산: 2005~2010년

(단위: 백만원, %)

	예산액(A)	예산편성 후 증감액			예산현액	집행액(B)	집행률(B/A)
		전용	예비비	추경			
2005	1,657,780	-	-	169,028	1,826,808	1,826,808	110.2
2006	2,007,676	-	72,406	-	2,080,082	2,080,082	103.6
2007	2,308,580	-28,491	-	-	2,280,089	2,280,089	98.8
2008	2,256,383	-27,343			2,229,040	2,211,755	98.0
2009	2,446,001	-67,163	-	73,250	2,452,088	2,350,283	96.1
2010	2,449,192	-	-	-	2,449,192	2,449,192	100.0

자료: 보건복지부, 2011.

다. 주거급여사업의 결산 현황

주거급여사업은 2006~2010년 동안 생계급여와 다르게 비교적 정확한 예산편성이 이루어졌으나, 2007년을 제외하고 과다·과소계상된 것으로 나타났다. 2006년과 2010년은 주거급여비를 과소하게 계상하고 예산편성 이후에 생긴 추가적인 재정소요를 충당하기 위해 이전용을 통해 증액하였다. 반면 2008년과 2009년은 주거급여예산을 과다 계상하여 예산편성 이후 다른 사업으로 전용하였고, 각각 147억원과 542억원이 불용되었다.

〈표 5-5〉 주거급여사업 결산: 2006~2010년

(단위: 백만원, %)

	예산액(A)	예산편성 후 증감액			예산현액	집행액(B)	집행률(B/A)
		전용	예비비	추경			
2006	220,829	37,767	-	-	258,596	258,596	117.1
2007	245,475	-	-	-	245,475	245,475	100.0
2008	586,883	-	-	-	586,883	572,224	97.5
2009	654,880	-23,947	-	19,062	649,995	595,779	91.0
2010	562,824	47,800	-	-	610,624	610,624	108.5

자료: 보건복지부, 2011.

라. 교육급여사업의 결산 현황

교육급여사업은 2007년과 2010년을 제외하고 2006~2010년 동안 매년 당초 예산액 대비 집행액이 100%를 초과하여 연례적으로 과소계상하였다. 따라서 교육급여사업은 예산편성 이후에 생긴 추가적인 재정소요를 충당하기 위해 이전용이나 예비비를 통해 증액하였다.

〈표 5-6〉 교육급여사업 결산: 2006~2010년

(단위: 백만원, %)

	예산액(A)	예산편성 후 증감액			예산현액	집행액 (B)	집행률 (B/A)
		전용	예비비	추경			
2006	77,945	-	18,516	-	96,461	96,461	123.8
2007	80,200	-	-	-	80,200	80,200	100.0
2008	85,172	20,261	-	-	105,433	105,433	123.8
2009	110,475	20,629	-	-	131,104	131,104	118.7
2010	120,406	-	-	-	120,406	120,406	100.0

자료: 보건복지부, 2011.

4. 기초생활급여의 예산추계방법

가. 2009년까지의 생계급여와 주거급여 예산추계방법

(1) 2009년까지의 생계급여 예산추계방법

생계급여와 주거급여 예산은 2009년까지 개인수급자에 개인별 급여액을 곱하는 수급자 1인당 기준으로 추계하였다. 1인당 생계급여 지원액은 최저생계비에서 타법지원액과 1인당 수급권자 평균소득을 제외하고 난 뒤에 일정비율(생계급여는 79.35%, 주거급여는 20.65%)을 곱해 추산하였다. 따라서 생계급여 예산 산출에서 중요한 변수로는 최저생계비, 수급자수, 타법지원액 및 수급자 평균소득이다.

최저생계비는 「국민기초생활보장법」 제 6조³⁵⁾에 따라 보건복지부장관을 위원장으로 하는 중앙생활보장위원회³⁶⁾가 매년 결정하고 있는 외

35) 제6조(최저생계비의 결정) ① 보건복지가족부장관은 국민의 소득지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다. ② 보건복지가족부장관은 매년 9월 1일까지 제20조제2항의 규정에 의한 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 공표하여야 한다. ③ 보건복지가족부장관은 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 3년마다 실시하며, 이에 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다.

36) 제20조(생활보장위원회) ① (생략)
② 보건복지부에 두는 생활보장위원회(이하 "중앙생활보장위원회"라 한다)는 다음 각호의

생변수이므로 예산편성의 정확성을 제고하는데 크게 이점이 없는 변수이다. 최저생계비를 결정하기 위한 계측조사가 3년 주기로 실시됨에 따라, 계측조사가 실시된 해당 연도는 실 계측 비용으로 결정되나, 그 밖의 연도는 예상 물가 인상률을 반영하여 결정한다.

〈표 5-7〉 2009년도 생계급여액 산출근거

<p>생계급여비 = 예상수급권자 수 × 1인당 평균생계급여 지원액</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 일반수급자 <ul style="list-style-type: none"> · 178,401원/인,월×1,500,066명 × 12개월 × 78.38%= 2,517,063백만원 ○ 기초노령연금 소득반영 <ul style="list-style-type: none"> · -47,000원/인,월×405,018명 × 12개월 × 78.38%= -179,044백만원 ○ 시설수급자 <ul style="list-style-type: none"> · 133,608원/인,월×85,967명 × 12개월 × 78.38%= 108,031백만원 ○ 계수 조정 : -50백만원 <p>1인당 일반수급자 현금급여액 = 최저생계비 - 타법지원액 - 수급권자평균소득 = 생계급여 + 주거급여</p> <ul style="list-style-type: none"> · 최저생계비(428,140원)=4인가구 최저생계비(1,321,609원)×가구균등화지수(0.5572)/평균 가구원수(1.72인) ※ 1,321,609원: 2008년 4인 가구 최저생계비(1,265,848원)의 4.4% 증 · 타법지원액(71,407원)=최저생계비의 16.3%+에너지보조금 반영(1,620원) · 수급권자평균소득(131,905원)=2007년 평균 131,905원 대비 2008~2009년 각 0% 증 · 생계급여단가(178,401원)=현금급여액 224,828원의 79.35% · 주거급여단가(46,427원)=현금급여액 224,828원의 20.65%

자료: 보건복지부, 『2009년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료』, 2008. 10.

- 사항을 심의의결한다.
- 1.~3. (생략)
 4. 최저생계비의 결정
 - 5.·6. (생략)
 - ③ 중앙생활보장위원회는 위원장을 포함하여 13인 이내의 위원으로 구성하고 위원은 보건복지부장관이 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 위촉지명하며 위원장은 보건복지부장관으로 한다
 1. 공공부조 또는 사회복지와 관련된 학문을 전공한 전문가로서 대학의 조교수 이상인 자 또는 연구기관의 연구원으로 재직중인 자 4인 이내
 2. 공익을 대표하는 자 4인 이내
 3. 관계행정기관소속 3급이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 4인이내
 - ④~⑥ (생략)

정부는 타법 지원액도 현물로 지급되는 의료비, 교육비, 국민연금, 전 화요금 등 타 법령에 의하여 지원되는 금액으로서 기계적으로 산출되는 값이기 때문에 특별히 오차가 발생할 가능성이 없다고 보고, 통상적으로 최저생계비의 16.3%로 산출하고 있다. 따라서 생계급여 예산추계의 정확성을 제고하기 위하여 고려되어야 할 변수는 수급자 수와 수급자 평균소득이다.

〈표 5-8〉 최저생계비 추이: 2006~2011년

(단위: 원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2006	418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382
2007	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630
2008	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
2009	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
2010	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435
2011	532,583	906,830	1,173,121	1,439,413	1,705,704	1,971,995

자료: 보건복지부, 2011.

2009년 생계급여의 대상이 되는 일반수급자는 수급자의 부적정급여 관리 강화를 추진하고 있는 최근 1년간의 평균 증가율을 반영하기 위하여 2007년 5월부터 2008년 5월까지의 월평균 증가율(0.046%)을 적용하여 2009년 12월까지 월별 수급자 수를 추계하였다. 그리고 최저생계비 인상에 따라 증가하는 수급자수를 더한 것³⁷⁾에 2009년 경제 전망 악화에 따른 수급자 증가 예상분 1만명을 수정예산안으로 추가하였다. 시설수급자수는 일반적으로 큰 변동이 없으므로 2007년 5월부터 2008

37) 2008년 5월 기준 월 0.046%씩 증가하는 경우 2009년 수급자 평균은 약 1,477,674명이 되고, 2008년 최저생계비 인상을 대비 수급자 수 증가분을 기준으로 하였을 때 최저생계비 1%p 인상에 따라 증가하는 수급자 수가 5,901명이므로 2009년 최저생계비 인상에 따른 수급자 증가는 12,392명이 된다.

$12,392명 = 5,901명(최저생계비 인상률 1%p \text{ 해당 수급자 수}) \times 2.1(‘09 \text{ 최저생계비 인상률 } 4.8\% - ‘08 \text{ 최저생계비 물가인상률 } 2.7\%)$

년 5월까지의 평균 수급자 수를 적용하였다.

2009년 수급자 1인당 평균소득은 2007년 평균 131,905원에 경제위기로 인해 2008년과 2009년에 증가율이 0%가 되는 것으로 가정하였다. 수급자 1인당 평균소득 추계의 정확성을 살펴보면, 2006년 예산까지는 관행적으로 1인당 소득증가율을 3.0%로 추계하였으나, 연례적으로 소득이 과다 추계(생계급여 예산 과소계상)되는 문제점을 매년 지적하여 온 국회의 의견을 받아들여 2007년 및 2008년 예산안을 제출할 때는 정부가 증가율을 1.0%로 조정하여 편성하였다.

(2) 2009년까지의 주거급여 예산추계방법

2009년까지의 주거급여 예산추계도 생계급여와 동일한 방법으로 추계하고 생계급여 예산을 정확하게 추정하면 주거급여 예산의 정확성은 당연하게 따라오는 구조이다. 2009년 주거급여의 대상이 되는 일반수급자는 생계급여의 일반수급자 추계와 동일하며, 1인당 주거급여 지원액은 최저생계비에서 타법지원액과 1인당 수급권자 평균소득을 제외하고 난 뒤에 일정비율(20.65%)을 곱해 추정하였다.

〈표 5-9〉 2009년도 주거급여액 산출근거

<p>주거급여비 = 예상수급권자 수 × 1인당 평균주거급여 지원액</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 일반수급자 <ul style="list-style-type: none"> · 46,427원/인, 월×1,500,066명 × 12개월 × 78.38% = 655,040백만원 ○ 계수 조정 : -160백만원 <p>1인당 일반수급자 현금급여액 = 최저생계비 - 타법지원액 - 수급권자평균소득 = 생계급여 + 주거급여</p> <ul style="list-style-type: none"> · 최저생계비(428,140원) = 4인가구 최저생계비(1,321,609원)×가구균등화지수(0.5572)/평균 가구원수(1.72인) ※ 1,321,609원: 2008년 4인 가구 최저생계비(1,265,848원)의 4.4% 증 · 타법지원액(71,407원) = 최저생계비의 16.3%+에너지보조금 반영(1,620원)

- 수급권자평균소득(131,905원)=2007년 평균 131,905원 대비 2008~2009년 각 0% 증
- 생계급여단가(178,401원) = 현금급여액 224,828원의 79.35%
- 주거급여단가(46,427원) = 현금급여액 224,828원의 20.65%

자료: 보건복지부, 「2009년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료」, 2008. 10.

나. 2010년의 생계급여와 주거급여 예산추계방법

2010년 생계급여와 주거급여예산의 산출근거에서 주목해야 할 사항은 법률에 따라 편성방식을 기존 개인별 산정방식에서 가구별 산정방식으로 변경하였다는 점이다. 기초생활급여는 「국민기초생활보장법」 제4조 제3항에서 가구단위로 지급하는 급여이므로, 편성방식도 가구단위로 변경해야 한다고 그 동안 국회에서 계속 지적하였다(국회예산정책처, 2007, 2008).

따라서 2010년 생계급여와 주거급여의 산정방식이 개인별에서 가구별로 변경되었고 이에 따라 2010년 생계급여와 주거급여의 예산편성에서 가장 중요한 변수는 개인별로 추계했을 때와 동일하게 수급가구 수와 가구별 평균소득으로 보인다. 대략적으로 산출방식을 설명하면, 가구별 수급대상가구에서 가구별 생계급여단가와 주거급여단가 및 평균 국고보조율(78.38%)을 곱해 각각 생계급여예산과 주거급여예산을 산정하였다.

2010년 예산에서 생계급여와 주거급여 예상가구 수는 전체 수급자 가구 수에 2008년 시·도별 국고보조금 정산결과를 반영하여 실제가구 수로 나눈 실적수급률 95.3%, 89.9%를 각각 적용하였다. 즉, 생계급여와 주거급여 예상가구수는 각각 가구별 전체 수급자 가구 수×95.3%, 가구별 전체 수급자 가구 수×89.9%를 곱해 산정하였고, 이에 따라 생계급여 수급가구 수와 주거급여 수급가구수는 각각 866,999가구와 817,873가구로 나타났다.

〈표 5-10〉 2010년 생계급여액과 주거급여액 산출근거

생계급여비 = 가구별 예상수 × 가구당 평균생계급여액 × 평균국고보조율

- 일반수급자 : 2,417,687백만원
 - 1인 가구: 562,777가구×95.3%×241,422원×12월×78.38%=1,217,846,604천원
 - 2인 가구: 171,663가구×95.3%×354,077원×12월×78.38%=544,820,977천원
 - 3인 가구: 104,094가구×95.3%×384,532원×12월×78.38%=358,787,736천원
 - 4인 가구: 50,221가구×95.3%×443,618원×12월×78.38%=199,698,095천원
 - 5인 가구: 15,523가구×95.3%×492,974원×12월×78.38%=68,592,886천원
 - 6인 가구: 3,653가구×95.3%×547,039원×12월×78.38%=17,912,136천원
 - 7인 가구이상: 1,827가구×95.3%×612,379원×12월×78.38%=10,028,552천원
- 시설수급자: 110,505백만원
 - 85,582명×137,282원×12월×78.38%=110,505,154천원

주거급여비 = 가구별 예상수 × 가구당 평균주거급여액 × 평균국고보조율

- 일반수급자: 593,524백만원
 - 1인 가구: 562,777가구×89.9%×62,897원×12월×78.38%=298,970,859천원
 - 2인 가구: 171,663가구×89.9%×92,145원×12월×78.38%=133,750,271천원
 - 3인 가구: 104,094가구×89.9%×100,070원×12월×78.38%=88,079,693천원
 - 4인 가구: 50,221가구×89.9%×115,447원×12월×78.38%=49,024,616천원
 - 5인 가구: 15,523가구×89.9%×128,291원×12월×78.38%=16,839,068천원
 - 6인 가구: 3,653가구×89.9%×142,361원×12월×78.38%=4,397,308천원
 - 7인 가구이상: 1,827가구×89.9%×159,365원×12월×78.38%=2,461,941천원

가구당 현금급여액 = 가구당 최저생계비 - 가구당 타법지원액
 가구당 평균생계급여액 = (가구당 현금급여액 - 가구당 평균소득인정액)×79.35%
 가구당 평균주거급여액 = (가구당 현금급여액 - 가구당 평균소득인정액)×20.65%

복지전달체계 개선을 통한 생계급여 재정절감분 반영: -114,500백만원(재정절감 반영 1,505억원의 76.1%)
 복지전달체계 개선을 통한 주거급여 재정절감분 반영: -30,700백만원(재정절감 반영 1,505억원의 20.4%)
 예비비(예산절감효과 불확실성 반영): 35,500백만원

자료: 보건복지부, 「2010년도 예산안 및 기금운용계획안 사업실명자료」, 2009. 10.

〈표 5-11〉 2010년 생계급여 수급가구 수와 주거급여 수급가구 수

(단위: 가구)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인가구 이상	합계
전체수급 가구수(A)	562,777	171,663	104,094	50,221	15,523	3,653	1,827	909,758
생계급여 수급가구수 (A×95.3%)	536,326	163,595	99,202	47,861	14,793	3,481	1,741	866,999
주거급여 수급가구수 (A×89.9%)	505,937	154,325	93,581	45,149	13,955	3,284	1,642	817,873

자료: 보건복지부, 「2010년도 예산안 및 기금운용계획안 사업실명자료」, 2009. 10.

생계급여와 주거급여 예산을 편성하는데 중요한 또 다른 정책변수로는 가구별 최저생계비와 가구별 소득인정액을 적정하게 반영하는 것이 필요하다. 가구별 최저생계비의 경우 정부가 예산안을 편성하기 이전인 매년 8월쯤 중앙생활보장위원회에서 내년도 물가상승률 등을 고려하여 정책적으로 결정하는 관계로, 예산안 편성 시 크게 문제가 되지 않을 것으로 보인다. 또한 가구별 최저생계비에서 현물로 지급되는 의료비, 교육비와 TV수신료 등 타법지원액(최저생계비의 16.3%)을 차감한 현금급여액도 정책적으로 결정되기 때문에 예산안 편성 시 오차가 거의 발생하지 않을 것으로 보인다.

따라서 가구별 생계급여단가와 주거급여단가를 계산할 때 오차가 발생할 수 있는 부분은 가구별 소득인정액이라고 할 수 있다. 2010년 가구별 소득인정액은 소득·재산자료 중점조사를 통한 소득과약 제고 기초노령연금 등 공적연금의 소득인정액 반영 등으로 수급자 1인당 평균소득이 증가함을 고려하여 2009년 1분기 대비 2009년 2분기 평균소득 증가율인 2.9%에서 소득분배 악화를 고려하여 0.5%p를 삭감한 2.4%를 적용하였다.

〈표 5-12〉 2010년 정부의 가구별 생계급여액과 주거급여액 추정

(단위: 원)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인가구 이상
최저생계비(A)	504,343	858,747	1,110,918	1,363,090	1,615,262	1,867,433	2,119,604
타법지원액 (B=A×16.3%)	82,208	139,976	181,080	222,184	263,288	304,392	345,495
현금급여액 (C=A-B)	422,135	718,769	929,838	1,140,906	1,351,974	1,563,041	1,774,109
소득인정액(D)	117,886	272,547	445,236	581,841	730,709	873,641	1,002,365
생계급여액 ((C-D)×79.35%)	241,422	354,077	384,532	443,618	492,974	547,039	612,379
주거급여액 ((C-D)×20.65%)	62,827	92,145	100,070	115,447	128,291	142,361	159,365

자료: 보건복지부, 『2010년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료』, 2009. 10.

다. 교육급여의 예산추계방법

교육급여는 기초생활보장급여 수급자 가구의 중·고등학생에 대하여 수업료 및 학용품비 등을 지급하는 사업이다. 정부는 2008년까지 동 예산을 편성할 때 중·고등학생 수와 실제 중·고등학생 수에서 발생한 차이로 인하여 예산이 부족하여 타 재원을 활용하였으나, 2009년 예산부터는 중·고등학생 수를 현실화하여 2008년 대비 약 30% 증액 편성하였다.

교육급여 예산추계를 위해서 가장 중요한 변수는 중고등학생 수와 입학금 및 수업료 등의 지원단가이다. 2010년 중고등학생 수는 221,800명으로 2008년 12월말 실적치 자료를 그대로 사용하여 편성하였다. 2010년 고등학생 수는 전년 대비 4,300명(4.3%) 증가한 116,500명으로, 중학생 수는 전년 대비 11,500명(11.0%) 증가한 105,300명으로 편성하였다. 교육급여의 경우 분기별로 실적자료가 생성되는데, 2010년 예산안 편성 당시 2009년 1분기 실적자료가 생성되지 않아서 2008년 12월말 실적자료를 사용하였다.

〈표 5-13〉 2010년도 교육급여액 산출근거

교육급여비: 125,706백만원
○ 입학금 및 수업료(고등학생)
· 1,145,000원×116.5천명×78.38% =104,553,042천원
○ 교과서대 및 부교재비(고등학생)
· 112,300원×116.5천명×78.38% = 10,254,416천원
○ 부교재비(중학생)
· 33,900원×105.3천명×78.38% = 2,797,907천원
○ 학용품비(중·고생)
· 46,600원×221.8천명×78.38% = 8,101,263천원
복지전달체계 개선을 통한 재정절감분: -5,300백만원

자료: 보건복지부, 「2010년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료」, 2009. 10.

2010년 지원단가는 모두 전년 대비 3% 정도 증가한 것으로 편성하였다. 고등학생의 입학금 및 수업료는 1,145,000원으로, 고등학생의 교과서대 및 부교재비는 112,300원으로, 중학생의 부교재비는 33,900원으로, 중학생의 학용품비는 46,600원으로 각각 편성하였다.

교육급여 예산편성의 정확성을 제고하기 위해서는 지원단가 보다는 중고등학생 수의 정확한 추계가 필요할 것으로 보인다. 고등학생의 입학금 및 수업료 등 지원단가는 대부분 정책적으로 결정되기 때문에 예산 편성에서 오차가 발생할 여지가 적어 결국 교육급여 예산을 정확하게 편성하기 위해서는 중고등학생 수를 정확하게 예상하는 것이 필요하다.

저출산 추세에 따라 중고등학생 수를 정확하게 예측하는 것이 중요하고, 2010년 관련법 통과에 의해 입학금 및 수업료가 비싼 자율고와 특목고에 진학하는 기초수급자 고등학생의 입학금 및 수업료 모두를 지원하는 관계로, 자율고와 특목고에 진학하는 고등학생 수도 중요한 정책 변수로 보인다.

제3절 기초보장제도 단기 및 장기재정추계 모형

1. 기초생활급여의 예산추계방법론 모색(단기추계모형)

가. 현재 정부 추계방법의 문제점

현재 정부가 기초생활급여 예산을 추정하고 있는 방법은 단순히 전년도 말 실적이나 전년도 증가율만 사용함으로써 장기적인 관점에서 동 예산을 추계해야 한다는 점에서 일정 정도의 한계를 가지고 있다. 생계급여와 주거급여에서 가장 중요한 변수인 수급가구 수는 2011년에 예상수급자 수(1,604,674명)를 산출하고 여기에 예상가구원 수(1.67명)를 나누고 가구별 예상가구수 비율³⁸⁾을 곱하는 방식을 선택하였다. 여기서

예상가구 수는 전체 수급자 가구 수에 전년도 시·도별 국고보조금 정산 결과를 반영하여 실제가구수로 나는 실적수급률을 적용하였다. 또한 가구별 소득인정액도 전년 분기별 실적자료의 증가율을 이용하여 추정하였다. 교육급여의 경우에도 가장 중요한 변수인 중고등학생 수를 연도 말 실적치를 근거로 추정하였는데, 중고등학생 수는 연도 말 실적치 자료를 그대로 사용하여 편성하였다. 따라서 기초생활급여 예산추계에 있어 가장 중요한 정책변수인 각 급여의 대상자 수와 소득인정액 부분에 대한 구체적인 검토와 체계적인 분석 틀이 필요할 것으로 보인다.

나. 수급가구 추정방법

정부는 2011년에 생계급여와 주거급여의 수급가구 수를 추정하는데 있어 개인별 예상가구원 수를 먼저 산출하고 가구별 실적치를 이용하여 예상가구 수를 곱해 산출하였다. 그런데, 동 방법은 가구별로 추계방식이 변경되었으나 개인별 추계방법을 그대로 사용함으로써 기존의 한계에서 벗어나지 못하고 있다. 가구별로 추정하더라도 실적자료를 사용하기에는 2010년부터 가구별로 예산이 편성된 관계로, 실적치 자료가 2011년까지 2년치에 불과하여 실적치 증가율을 사용하기도 한계가 있다.

따라서 가구별로 예산편성방식이 변경된 현 상황에서 가구별 특성을 이용한 예상수급가구 수를 가구별로 추정하기 위해서는 미시적 자료 분석방법을 이용할 수 밖에 없을 것으로 보인다. 향후 인구구조의 변화에 따른 기초생활급여 수급가구비율의 변동을 반영하기 위해서는 통계청에서 발표하는 장래가구 수를 이용해야 한다. 일반 수급가구 수는 통계청

38) 1인 가구는 63.1%, 2인 가구는 18.3%, 3인 가구는 11.3%, 4인 가구는 5.2%, 5인 가구는 1.5%, 6인 가구는 0.4%, 7인이상 가구는 0.2%를 적용하였다.

의 장래가구 수에 가구원별 가구 비율과 가구원별 수급률을 곱해서 구하면 될 것으로 보인다.

가구원별 가구 비율에서는 1인과 2인 가구 비중이 저출산·인구고령화로 인해 전체 가구에서 점점 증가한다는 점을 고려할 필요가 있다. 가구원별 가구 비율은 통계청 자료 등을 이용하여 과거 5년 동안의 실적자료 비중을 고려할 경우 추정할 수 있을 것으로 보인다. 만약 기초생활수급 여부에 상관없이 일반적으로 1인 가구 비중이 매년 증가하는 추세로 나타난다면, 과거 5년 동안의 평균비중을 사용하면 증가추세를 반영할 수 있을 것으로 보인다.

가구원별 수급률은 통계청의 가계조사나 복지패널 원자료를 이용하여 매년 발표되는 최저생계비 이하의 소득을 가진 가구 중 재산 기준이나 부양의무자 기준에 해당하는 가구를 추정하여 구할 필요가 있다. 정부의 실적치 자료를 사용하기에는 한 해년도 자료 밖에 없으므로 한계가 있고 지자체가 제대로 정산하지 않을 경우 부정확할 수 있다. 가계조사 원자료에서 가구원별 가구수를 구분할 수 있고 이 중에서 기초생활급여의 재산기준과 부양의무자 기준을 가정하여 이를 만족하는 가구를 추출할 수 있도록 프로그램화한다면 가구원별 수급가구 수를 산출할 수 있을 것으로 보인다. 시설수급자 수는 매년 크게 변동이 없으므로 과거 5년의 실적치 증가율을 사용하면 비교적 정확하게 추정할 수 있을 것으로 보인다.

교육급여의 중고등학생 수도 역시 통계청에서 발표하는 장래인구 수에서 전체 중고등학생 수를 추출한 후 기초수급자 가구의 특성에 해당하는 중고등학생 수를 추정하면 된다. 상기에서 가구원별 수급률을 추정할 때 교육급여수급 가구원에서 중고등학생이 어느 정도 되는가를 알 수 있는 프로그램을 포함시킨다면 기초수급가구에 포함된 중고등학생 수를 추정할 수 있을 것이다. 정부처럼 익년도 말 실적치 자료를 그대

로 사용한다면 향후 저출산 추세에 따른 중고등학생 수 추정에 부정확한 결과를 도출할 수 있을 것이다.

다. 가구별 급여액 추정방법

(1) 가구별 최저생계비 및 1인당 교육급여액 추정방법

가구별 생계급여액과 주거급여액은 가구별 최저생계비에서 타법지원액과 가구별 소득인정액을 빼면 된다. 가구별 최저생계비는 정부가 정책적으로 결정하는 관계로, 익년도 가구별 최저생계비 실적치에 물가상승률 전망치를 적용하여 추정하면 될 것이다. 타법지원액의 경우에도 가구별 최저생계비의 16.3% 정도로 매년 결정되므로 가구별 최저생계비에서 16.3%를 곱해서 추정할 수 있다. 즉, 가구별 최저생계비에서 가구별 타법지원액을 빼면 가구별 현금급여액이 되고 여기에 아래에서 구한 가구별 소득인정액을 빼면 전체 가구별 생계급여액과 주거급여액 합계가 된다. 전체 가구별 생계급여액과 주거급여액 합계에서 가구별 생계급여액과 주거급여액의 배분비율(79.35% : 20.65%)을 곱해 최종적으로 가구별 생계급여액과 주거급여액을 계산할 수 있다. 교육급여의 중·고등학생의 입학금 및 수업료 등 지원단가는 대부분 정책적으로 결정되기 때문에 예산 편성에서 오차가 발생할 여지가 적어 교육과학기술부 등에서 제공하는 실적치 증가율을 사용하여 추정할 수 있을 것으로 보인다.

(2) 가구별 소득인정액 추정방법

가구별 소득인정액을 추정하는 방법은 정부의 방법처럼 단순하게 과거 실적치 증가율을 사용하거나, 수급자들을 대상으로 한 조사자료를

토대로 수급가구들의 소득인정액 변화에 대한 이동평균법(Moving Average)을 사용하거나, 거시경제모형을 이용하거나, 개인별 소득인정액 시계열 자료를 가지고 시계열 모형을 통해 추정하는 방법이 있을 수 있다.

정부의 2010년 재정예산 측정 방법처럼 단순하게 최근 년도의 과거 실적치 증가율을 사용하는 경우 지난 기간의 추세치 반영에 문제가 있을 수 있어 제도 도입이후 지금까지의 가구원수별 소득인정액 변화를 활용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다³⁹⁾. 아래와 같이 연도별로 각 가구별 소득인정액이 변하고 있으며 특히 1인가구의 경우 등락폭이 있다는 점에서 최근자료 보다는 과거자료를 충분히 분석할 필요가 있다.

〈표 5-14〉 일반수급가구의 가구원수별 소득인정액

(단위: 원/ 월기준)

구분	평균	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인 이상 가구
2003	252,023	126,559	274,498	445,645	577,316	696,275	797,279	933,412
2004	250,788	124,864	273,797	445,388	577,935	694,760	785,890	895,103
2005	242,623	118,921	266,301	438,055	571,101	695,260	799,220	898,606
2006	238,144	114,021	265,666	443,482	575,950	711,457	823,217	919,124
2007	227,790	117,481	273,136	450,962	587,170	721,144	843,442	950,815
2008	234,320	127,752	285,955	459,327	598,663	741,198	870,221	1,007,596
2009	264,369	132,517	299,588	468,609	608,990	773,125	898,215	1,048,864
2010	238,625	126,527	292,419	470,870	617,683	795,543	965,535	1,066,232

자료: 보건복지부(2011), 『국민기초생활보장제도 현황분석』

39) 중장기적으로는 2009년 설립된 한국보건복지정보개발원에서 축적하게 되는 기초보장수급자들에 대한 수급자료를 통해 실제 소득인정액 변화의 정확한 양태를 파악할 수 있다면 재정추계의 정확도가 한단계 높아질 수 있을 것으로 보인다. 그러나 정보의 접근성이 라는 측면에서 동 자료에는 일부 관계자들만이 활용할 수 있다는 점에서는 장기적으로 기초자료의 공개가 함께 이루어짐으로써 기초보장제도 연구가 정확한 통계에 기초한 연구가 될 수 있도록 하는 방안이 강구될 필요가 있을 것으로 보인다.

다음으로는 실질적인 조사자료가 아닌 거시경제모형을 통해 저소득층의 가구별 소득인정액을 추정하거나, 개인별 시계열 자료를 통한 시계열 계량모형을 사용하는 방법을 사용할 수 있다.

거시경제모형은 아래와 같이 일반적인 콥 더글러스 생산함수(Cobb-Douglas production function)에서 노동생산성은 시간이 갈수록 하락하고 이런 노동생산성은 임금소득과 비례한다는 측면에서의 접근 방법을 통해 추정할 수 있을 것이다.

$$Y = L^\alpha K^{1-\alpha}$$

단, Y=GDP, L=노동량, K=자본스톡, α =노동소득분배율

박형수·전병목(2009)의 연구와 같이 상기 생산함수를 추정하면, 노동생산성은 다음과 같은 식에 의해 구할 수 있다. 이렇게 구한 노동생산성은 실질임금과 동일하므로 1인당 명목임금은 실질임금을 취업자수로 나눈 뒤 물가상승률 전망치와 더하면 될 것이다.

$$w_t = MPL_t = (1 - \alpha)(Y_t/L_t)$$

단, 저소득층의 명목소득 증가율은 중산층과 고소득층의 명목임금 증가율보다 낮으므로 소득계층별로 명목임금을 추정해야 할 것으로 보인다. 따라서 전 계층의 명목임금 추정치에 소득계층별·가구별 과거 경험치 자료를 사용함으로써 가구별 명목임금을 추계해야 할 것으로 보인다.

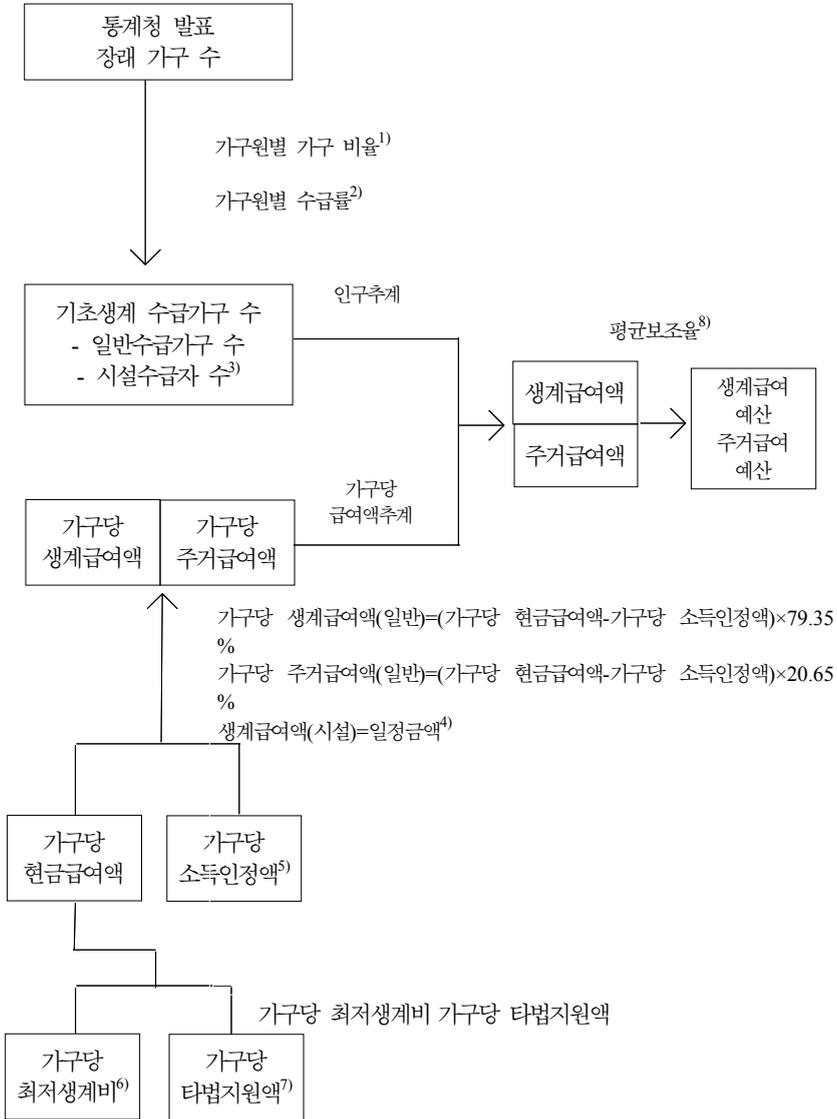
시계열 계량모형을 통해 가구별 소득인정액을 추정하는 방법은 가구별 과거의 소득자료를 바탕으로 AR모형이나 MA모형, ARMA모형을 통해 검정한 뒤 예측 모형을 통해 추계하는 방법이다. 일반적으로 특별한 예측모형이 존재하지 않는 경우 자기변수를 이용한 상기의 시계열

계량모형을 많이 사용하고 있다. 예를 들어, 시계열 계량모형은 개인별 소득인정액의 변화추이를 잘 설명할 수 있는 ARMA 과정을 따르는 오차항을 지닌 회귀모형을 이용할 수 있는데, 보건복지부 등에서 받은 분기별 소득인정액 데이터를 가구별로 구분하여 환산한 후 ARMA 오차항 회귀분석을 수행하고, 전망결과를 합산한다. 설명변수는 실질GDP 전망치, 물가 전망치, 분기별 더미변수 등을 사용할 수 있다.

거시 모형을 활용한 분석의 경우 가구별 소득인정액 추정에 있어 재산에 대한 변수가 충분히 활용될 수 없다는 점을 들 수 있다. 선행연구에서도 정확한 소득인정액보다는 수급자들의 평균소득⁴⁰⁾을 반영하여 분석하였다는 점에서 소득인정액 추정의 한계를 지적 할 수 있다. 즉 기존 수급자 및 수급가구들에 대한 소득인정액의 과거 시계열 자료들이 충분히 축적될 경우 시계열분석 또는 정부에서 활용하고 있는 과거연도의 소득인정액 증가율에 대한 추정이 정확도를 기할 수 있지만 현재는 제도 시행이 10여년에 불과하다는 점에서 정확성에 한계를 지적할 수 있다. 하지만 현재의 자료를 통해 최대한 분석을 하고자 한다면 현재의 수급자 및 수급가구들의 소득인정액을 월별 또는 분기별로 재구축하는 방식을 통해 자료가 축적이 된다면 시계열 분석방법을 통해 분석은 가능할 것으로 보인다.

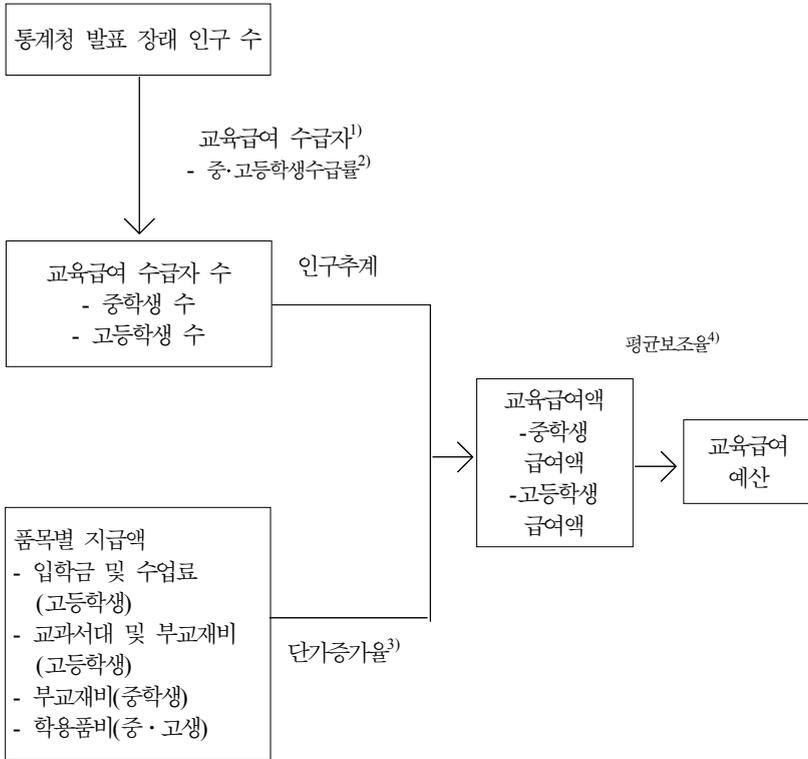
40) 박형수·전병목(2009)의 연구에서도 수급자들의 소득변화는 가장 단순화하여 2007년 월 평균 13만60원을 토대로 매년 1%씩 상향한다는 가정하에 분석을 시도하였다.

[그림 5-2] 생계급여예산과 주거급여예산의 재정추계 흐름도



- 주: 1) 과거 5년 동안의 실적자료 비중을 고려하여 추정
 2) 통계청의 가계조사나 복지패널 원자료를 이용하여 매년 발표되는 최저생계비 이하의 소득을 가진 가구 중 재산 기준이나 부양의무자 기준에 해당하는 가구를 추정
 3) 과거 5년의 실적치 증가율을 사용
 4) 과거 5년의 실적치 평균을 사용
 5) 콕 더글러스 생산함수(Cobb-Douglas production function)이나 ARMA모형 추정 이후 추계
 6) 익년도 실적치에 물가상승률 적용
 7) 가구별 최저생계비의 16.3% 적용
 8) 평균 국고보조율(78.38%) 적용

[그림 5-3] 교육급여예산의 재정추계 흐름도



- 주: 1) 통계청의 가계조사나 복지패널 원자료를 이용하여 매년 발표되는 최저생계비 이하의 소득을 가진 가구 중 재산 기준이나 부양의무자 기준에 해당하는 수급가구를 추정하고 가구원 중 평균 중학생 수와 고등학생 수를 계산
- 2) 중학생 수급률=(중학생 수급자 수/전체 중학생 수), 고등학생 수급률=(고등학생 수급자 수/전체 고등학생 수),
- 3) 과거 5년의 실적치 증가율을 사용
- 4) 평균 국고보조율(78.38%) 적용

라. 새로운 추계방법의 시사점

새로운 추계방법이 기존 방법에 비해 기초생활급여 예산을 부정확하게 계산할 수 있으나 일정한 추정분석 틀을 가지고 예산 편성을 할 수 있다면, 대내외적으로 기초생활급여 추계방법에 대해 분석 틀의 타당성을 입증할 수 있을 것이다. 이로 인해 정부는 기초생활급여 예산 편성에 있어 과학적인 방법을 사용하고 있고, 다른 자격급여인 국민연금의 재정추계와 동일한 체계를 갖추고 있어 매년 임시방편적인 차원에서 예

산 편성을 하고 있다는 지적에서 벗어날 수 있을 것이다. 또한 저출산·고령화와 같이 급변하는 사회경제적 환경변화를 반영하고 중장기적인 재정추계방법을 강구함으로써 그 결과를 중장기적인 국가재정 혹은 복지재정의 관점에서 비교 가능한 분석 틀을 마련할 수 있을 것이다.

3. 기초생활급여의 중장기 추정모형

국민기초생활보장제도의 급여는 GDP대비 0.67%(2009년), 정부예산 대비 3.62%(2010년), 복지부예산대비 39.26%(2010년)로 중요한 비중을 차지하고 있다. 현재 국내적으로 복지부문에 대한 논쟁(선별적·보편적)이 진행되고 있는 상황에서 기초보장제도에 대한 제도 개선의 욕구는 역시 함께 요구되고 있으며, 정부는 일부 부양의무자기준을 완화하는 시행령⁴¹⁾ 공포한바가 있다. 작지만 동 변화는 기초보장제도의 사각지대를 완화하고 저소득층의 생활안정을 기여할 수 있다는 점에서 의미 있는 변화라 할 수 있다. 궁극적으로 위와 같은 제도의 변화는 수급자 규모 및 급여의 변화를 초래하게 된다.

지금까지 살펴본 기초보장제도에 대한 단기추정모형은 정부의 단기적인 예산을 추정하기 위한 모델이다. 하지만 재정추계모형이 가지는 의미는 장기적인 사회경제적 변화가 제도에 미칠 수 있는 영향을 평가하는 것으로 특히 재정부문에서의 지속가능성을 살펴본다는 점을 간과할 수 없다. 특히 국민연금제도는 5년마다 재정재계산을 통해 국민연금제도의 장기적 지속가능성을 평가한다는 점에서 국민연금제도와 같은 방식은 아니지만 기초보장제도에 대한 장기적인 추계모델이 만들어진다는

41) 보건복지부는 2011년 10월 시행령 4조1항4호에 대한 개정안을 공고한 상태이다. 동 사항은 “소득인정액은 최저생계비 이하이지만 부양의무자 기준으로 기초생활 보장을 받지 못하는 빈곤층 중 보호가 시급한 노인·장애인·한부모 가구”에게 기초보장제도의 혜택을 받을 수 있도록 한 것으로 “수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 100분의 130미만에서 100분의 185미만”으로 상향조정하는 방안이다.

것은 의미가 있다. 본 연구에서는 기초보장제도 재정추계모델 구축을 위한 기초연구라는 점에서 기초보장제도의 단기재정추계모형에 초점을 두었으며, 여기서는 향후 장기추계모델 설정을 위한 연구가 진행되기 위한 기본적 고려사항들에 대해 사전적으로 논의해보고자 한다. 우선적으로 앞에서 살펴본 단기추정모형은 기초보장제도가 지니고 있는 제도 내적인 변화와 외부 환경에 대한 변화를 충분히 담아내고 있지 못한 단점을 지니고 있다. 따라서 여기서는 단기 생계 및 주거급여 모형에 기초하여 기초보장제도 장기 재정추계모델 구축에서 고려되어야 할 주요 변수들에 살펴보고자 한다.

가. 수급가구 추정

선행연구에서 장기적인 기초보장제도의 수급자를 추정하는 방식은 분석연도와 가까운 최근연도(2006~2007)의 성별·연령별 수급자와 전체 수급자 규모를 이용하여 인구추계에 반영하는 방식을 통해 재정추계가 진행되었다. 그러나 위와 같은 방식은 향후 발생할 수 있는 변수중에서 인구변화(저출산·고령화 현상)만을 반영한 것이며, 기초보장제도의 내적인 변화(선정기준의 변화)와 외부요인(경제적·사회적 변화)을 반영한 추계방식이라고 볼 수 없다. 특히 1998년 경제위기와 2008년 세계금융위기에서 겪은 것과 같이 외부에서의 충격은 국내외적으로 미치는 영향이 매우 지대하다는 점에서 장기추계시(시나리오별 분석) 위의 변화를 일정수준 반영할 필요가 있다.

먼저 기초보장제도 내적인 변화에 의한 수급자 및 수급가구들의 변화는 선정기준의 변화를 들 수 있다. 2000년 기초보장제도가 도입된 이후 선정기준에서의 큰 변화는 첫 번째는 2005년과 2007년에 부양의무자기준이 완화된 점이다⁴²⁾. 두 번째는 소득인정액기준중 재산에 대한 기본 공제액이 두차례(2004년, 2009년)에 변화되었다⁴³⁾. 동 기간 수급가구

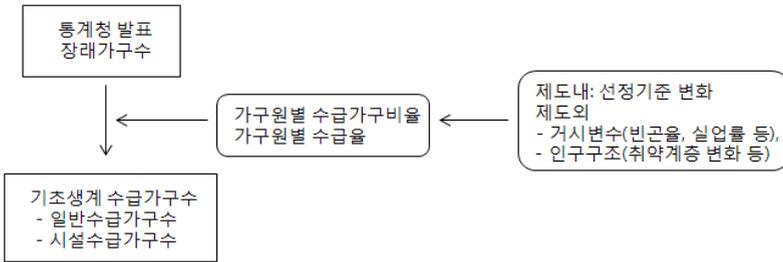
및 수급자의 변화를 보면(표 3-10 참조), 2004년 수급가구가 약 75만 가구에서 2005년에는 81만가구, 2007년에는 85만가구로 변화되는 것을 볼 수 있다. 2009년에는 최대인 88만가구까지 증가하여 선정기준의 변화를 통해 수급가구가 최소 75만가구에서 88만가구까지 약 13만가구 정도 변화하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 따라서 이미 지적인 근로 무능력가구들에 대한 부양의무자 기준이 완화됨에 따라 2011년에도 일 정규모에서 수급가구의 변화를 예측할 수 있어, 장기추계시 이를 반영 할 필요가 있을 것으로 보인다⁴⁴⁾.

기초보장제도 외적인 변화로써 수급가구에 영향을 미칠 수 있는 변수로는 국내경제성장에 따른 빈곤율, 실업율 등의 거시경제변수와 저출산 및 고령화와 더불어 인구구조 변화에 따른 요인을 들 수 있다. 빈곤율과 실업율의 경우 경기변동에 민감하게 반응하는 것으로 빈곤율과 실업율의 증가는 저소득층의 소득상실이 높아지고 있으며, 이에 대한 정부의 대처가 함께 요구된다는 점에서 외적 변수로써 재정추계시 이를 함께 고려할 필요가 있다.

인구구조 변화는 고령화에 따른 노인인구의 증가와 과거 4인가구에서 1인 및 2인가구 중심으로 가구변화, 이로 인한 취약계층(노인단독, 한부모가구(조손가구 포함), 장애인가구 등)의 변화 정도가 수급가구 변화에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

-
- 42) 부양의무자기준은 도입초기 직계혈족과 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌이내의 혈족에서 2005년 1촌 직계혈족과 그 배우자로 완화되었으며, 다시 2007년에는 생계를 같이하는 2촌 이내 혈족이 부양의무자기준에서 제외되었다(보건복지부, 각년도).
- 43) 기본재산액은 2003년 대도시 3,300만원, 중소도시 3,000만원, 농어촌 2,900만원에서 2004년 대도시 3,800만원, 중소도시 3,100만원으로 2009년 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원으로 상향조정되었다(보건복지부, 각년도).
- 44) 재산의 소득환산제도의 경우, 기초보장제도 도입이후 기본공제액에 대한 두차례의 조정 이후에는 제도개선이 이루어지고 있지 않다. 최근 복지부 사업을 통해 재산의 소득환산제도 개선을 위한 연구가 외부연구로 진행되고 있지만, 아직 외부로 공개되어 있지 않으며, 복지부의 재산의 소득환산제도에 대한 입정이 정리되어 있지 않아 여기서는 구체적으로 다루지 못하고 있다.

[그림 5-4] 기초보장 수급가구 추정 흐름도



나. 가구별 급여액 추정방법

(1) 가구별 최저생계비

국민기초생활보장제도의 급여수준을 결정하는데 있어 주요변수인 최저생계비의 경우 제도 도입이후 큰 변화없이 비슷한 방식에 의해 매년 최저생계비가 결정되고 있다. 즉 비계측년도에는 소비자물가상승률을 계측년도에는 전물량방식에 의한 최저생계비가 계측되고 있다는 점에서 중장기적으로 큰 변화가 이루어지기는 어려울 것으로 보인다. 하지만 국민들의 소득과 소비구조의 변화에 따라서는 최저생계비도 변동될 수 있다는 점에서 최저생계비에 대한 장기적 예측방법을 고민할 필요성이 있다.

최저생계비는 가구원수별로 발표되고 있지만 균등화지수를 통해 이를 조정하게 됨으로 기준이 되는 생계비는 4인가구의 최저생계비라 볼 수 있다. 4인가구 최저생계비는 아래 표를 통해 보면 2003년에는 평균소득대비 35.6%에서 2010년에는 33.7%로 중위소득은 2003년 38.7%에서 2010년에는 37.4%로 감소하였다. 하지만 매년 그 변화의 폭은 정부발표 4인가구 평균 및 중위소득의 일정범위내에서 변동하고 있음을 알 수 있다. 따라서 최저생계비에 대한 장기적 예측의 경우 현재 최저생계비 변화율을 통해 추정하기에는 계측년도와 비계측년도간의 상승률

의 차이가 크게 발생하고 있어 통계청에서 발표하고 있는 전기구의 평균소득과 중위소득을 활용하여 최저생계비의 장기적 변화를 반영하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 동 방법의 경우 1990년대 이후 과거 자료가 많이 축적되어 있다는 점에서 소득인정액 추정시 사용한 생산함수를 통한 추정방법과 시계열 방식(AR, MA, ARMA 등)을 이용하여 평균소득과 중위소득을 추정할 수 있다는 점이다. 따라서 동 추정자료의 일정비율내(4인가구 평균소득의 33~35%, 중위소득 37~39%)에서 최저생계비가 결정된다고 가정시 최저생계비에 대한 장기적 예측력을 높일 수 있으며, 일부 논의가 되어오던 수준균형방식에 의한 최저생계비 계측을 사전적으로 진행해 볼 수 있다는 점에서도 의의가 있다.

〈표 5-15〉 최저생계비의 상대적 비율 - 평균, 중위소득(4인, 전기구, 경상소득)

(단위: 원, %)

구분	최저생계비		평균소득			중위소득		
	금액	상승률 ¹⁾	금액	상승률 ¹⁾	비율 ²⁾	금액	상승률 ¹⁾	비율 ²⁾
2003	1,019,411	3.0	2,862,612		35.6	2,631,363		38.7
2004	1,055,090	3.5	3,065,831	7.1	34.4	2,791,565	6.1	37.8
2004 (계측치)	1,103,235	8.2	3,065,831		36.0	2,791,565		39.5
2005	1,136,332	7.7	3,195,676	4.2	35.6	2,952,347	5.8	38.5
2006	1,170,422	3.0	3,373,814	5.6	34.7	3,094,784	4.8	37.8
2007	1,205,535	3.0	3,588,392	6.4	33.6	3,258,613	5.3	37.0
2007 (계측치)	1,232,569	5.3	3,588,392		34.3	3,258,613		37.8
2008	1,265,848	5.0	3,790,649	5.6	33.4	3,384,660	3.9	37.4
2009	1,326,609	4.8	3,838,385	1.3	34.6	3,466,735	2.4	38.3
2010	1,363,091	2.8	4,049,334	5.5	33.7	3,646,387	5.2	37.4

주: 1) 지표별 전년대비 상승률

2) 지표별 대비 최저생계비 비율

자료: 김미근·어유진 외(2010), 통계청(각년도), 가계동향조사 원시자료

이외에 통계적 기법이 아닌 일상적인 방법에 의할 경우 소비자물가상승율의 장기예측치를 최종년도의 최저생계비에 적용하는 방안을 함께

고려할 수 있다. 기초보장제도가 도입된 이후 최저생계비에 대한 결정은 주로 소비자물가상승율의 범주를 크게 벗어나서 측정되고 있지 않기 때문이다. 단, 계측년도의 경우 최저생계비 상승률이 높다는 점에서 소비자물가상승율에 일정 상수로 더하는 방안을 함께 검토할 수 있을 것이다.

$$MCL_{lp} = MCL_{avri} \times CPI_{pi}(1 + \alpha)$$

단, MCL_{lp} : 최저생계비 장기추정치

MCL_{st} : 기준년도 최저생계비

CPI_{π} : 소비자물가 장기추정치, α : 상수

최저생계비에 대한 장기추정시 추가적으로 고려되어야 할 점은 우리나라 대표가구원수변동에 따른 최저생계비 표준가구의 변동측면이다. 즉 현재는 4인가구 중소도시 기준의 최저생계비를 기초로 가구균등화지수에 의해 가구원수별 최저생계비가 산출되고 있다. 이론적으로는 4인가구에 가구균등화지수를 함으로써 표준가구가 변동되더라도 최저생계비에는 큰 변화가 없어야 한다. 하지만 통계청 인구주택 총조사자료에 의해 2인가구가 대표가구로 됨으로써 2인가구의 가구내 구성이 어떻게 되느냐에 따라 최저생계비를 산출하는데 기초가 되는 마켓바스켓이 변경되어 이전과 다른 최저생계비가 산출될 수 있다. 또한 2012년 상반기 서울시에서 서울시 주민들의 생활기준을 설정하기로 하고 연구가 진행되고 있다. 이는 최저생계비 결정시 중앙생활보장위원회에서 많이 논의가 진행된 지역별 최저생계비와도 연계된다는 점이다. 차후 서울시의 생활기준에 따라 정부가 지역별 최저생계비 도입을 고려하고 이를 실제 도입할 경우 최저생계비에 대한 추계모델은 복잡하고 여러 산식을 거쳐 설정 될 수 있다.

먼저 우리나라 대표가구가 2인 또는 3인가구로 변경될 경우, 새로운

전물량방식에 의해 최저생계비가 산출되고 이를 정책에서 반영하게 되면, 재정추계모형에서는 변경된 최저생계비를 기초로 단기적으로는 시계열자료가 구축이 되지 못함으로 먼저 상대적 방식을 이용한 추계모형으로 도출을 고려할 수 있다. 두 번째는 이미 제시된 것과 같이 소비자물가 상승률의 장기에측치를 활용하여 장기적인 최저생계비를 추계할 수 있을 것이다.

지역별 최저생계비에 대한 추정방식은 앞의 추정방식들에 비해 단순화될 수 밖에 없을 것이다. 현재 소득관련 이용가능한 자료(특히 통계청)를 통해서 지역별 소득수준에 대한 자료가 발표되고 있지 않아 상대적 방식을 이용한 추정은 불가능하다. 따라서 지역별 최저생계비에 대한 측면은 소비자물가상승률 예측치를 사용해야 되며, 이 경우 통계청에서 매년 발표하고 있는 지역별 소비자물가지수의 변동성을 고려할 수 있다. 지역별 최저생계비에 대한 장기에측치는 향후에도 많은 점에서 고민이 필요할 것으로 보인다.

(2) 가구별 소득인정액 추정방법

가구별 소득인정액의 중장기적 추정에 영향을 미치는 변수는 국민들의 소득변화에 영향을 미치는 경제성장율, 임금증가율 및 소득변화(특히 저소득층)를 들 수 있다.

경제성장율은 현재 우리나라의 잠재성장율이 하락하고 있는 상태에서 장기적으로 우리나라가 나아갈 방향을 미리 살펴볼 수 있다는 점에서 중요하지만 동 지표의 경우 직접적 추정보다는 외부의 국제기구, 연구소 등에서 장기에측된 경제성장율 예측치를 바로 활용하는 것이 효율적인 방안이라고 할 수 있다.

임금증가율과 소득변화를 측정하는 것은 경제성장율과 같이 장기적인

예측치가 발표되는 것이 아니므로 기존 자료를 활용한 추정방법을 활용할 수 있을 것이다. 우선 임금증가율은 기초 통계는 통계청과 고용노동부의 통계자료를 활용할 수 있을 것이며, 소득변화는 역시 통계청의 가계동향조사의 장기 축적자료를 이용할 수 있을 것이다.

특히 소득변화는 가능한 기초보장제도의 수급대상자들이 소득이 낮다는 점을 고려해 전체적인 평균값에 의한 추정보다는 소득분위별 혹은 계층별(고소득, 중산층, 하위계층) 등으로 구분하여 차별화된 소득예측치를 추정하는 것이 더 정확한 방안일 것이다.

추정방법은 이미 앞의 소득인정액 추정방법에서 제시한 장기적 시계열자료의 구축이 가능할 경우에는 시계열 추정방법(AR, MA, ARMA)을 사용할 것이며, 추가적으로 생산함수의 추정방법을 이용하여 장기적인 임금증가율과 소득변화율을 추정할 수 있을 것이다.

소득인정액 추정에서 장기적으로 고려되어야 할 점은 각종 수당제도 도입 및 급여수준의 상승과 국민연금제도 성숙에 따른 노인계층중 연금수령자의 증가와 급여액 증가를 들 수 있다⁴⁵⁾. 노인들을 위한 기초노령연금, 장애인대상의 중증장애인연금제도, 한부모가구를 위한 한부모생계비 등의 수당이 이미 도입되었거나 내년부터 시행될 예정이다. 이러한 수당제도의 도입과 급여상승은 저소득층 및 노인계층에 대한 소득인정액을 높이는 효과가 있으며, 이는 기초보장제도 생계급여를 낮추는 효과를 가져올 것으로 보인다. 이미 [그림 3-1] 에서 보듯이 2010년 기준 수급가구중 노인세대가 27.73%, 장애인세대가 19.72%로 수급가구의 절반정도에 이르고 있어 이들 가구들을 대상으로 한 수당제도 도입과 연금수급자의 증가는 가구별 소득인정액 산정이 영향을 줄 것으로 보인다.

45) 2008년 국민연금재정계산 보고서에 의하면, 국민연금 수급자(노령연금기준, 65세 이상)는 2010년 1,214천명(65세이상 인구대비 22.7%)에서 2015년 1,766천명(27.7%), 2020년 2,285천명(29.7%), 2030년 4,687천명(39.7%)까지 증가하는 것으로 예측하고 있다 (국민연금재정추계위원회, 2008).

제4절 기초보장제도 재정추계 결과

앞서 기초보장제도 재정의 단기추계모형과 중장기추계모형을 살펴보았다. 기술한 단기추계모형은 제도변화와 거시경제변화를 고려하지 않는다는 점에서 기준선(baseline) 추정의 의의가 있는 반면 장기적인 추세를 파악하기에는 부적절한 측면이 있다. 기술한 중장기추계모형은 부양 의무자기준이나 재산의 소득환산제도 개선, 그리고 급여체계 변화 등 제도변화를 반영해야 할 것이지만 본 절에서는 제도변화 없는 기준선의 장기추세를 파악하는데 목적을 두고 단순모형을 이용하여 시산하는 정도에 그칠 것이다.

1. 수급자 수

가. 생계·주거급여 수급자 수

기술했듯이 예산산출에 있어서 2010년도부터 개인단위가 아닌 가구단위로 산출근거가 변경되었다. 그러나 장기재정추계는 결산을 통해 예산산출의 타당성을 검토해야 하는 예산편성 과정과 달리 장기적인 추세를 파악하는데 목적이 있기 때문에 산출의 근거를 가구단위로 해야만 한다는 당위성에서 비교적 자유롭다 할 수 있다. 따라서 본 절에서는 분석의 편의를 위해 개인단위를 기준으로 하기로 한다⁴⁶⁾.

수급자 수는 통계청의 장래인구추계 결과를 이용하여 추계하였다. 연령을 생애주기별로 구분하고, 생애주기별 전체인구 수 대비 수급자 수의 비율을 구하였다. 영유아기 1.4%, 학령기 2.6%, 청소년기 5.0%, 청

46) 개인단위로 하더라도 1인당 급여액 추정에 있어서 가구균등화지수를 적용하기 때문에 가구규모 변화를 별도로 고려할 필요가 없다. 연령대별 인구 수 대비 연령대별 수급자 수의 비율을 고정된 것으로 가정하기 때문에 인구고령화에 따른 수급자의 인구구조 변화가 반영되기 때문이다.

년기 1.2%, 중년기 3.2%, 노년기 6.8%로 계산되었다. 이후 이 비율은 동일하게 유지되는 것으로 가정하였다. 연령대별 추계인구수에 이렇게 산출된 비율을 적용하여 연도별 연령대별 수급자 수를 추정하였다. 이렇게 함으로써 인구고령화에 따른 수급자의 인구구조 변화를 반영할 수 있다.

〈표 5-16〉 생애주기별 수급자 비율

(단위: 천명, %)

구분	계	0~4세	5~9세	10~19세	20~39세	40~64세	65세 이상
		영유아기	학령기	청소년기	청년기	중년기	노년기
수급자수	1,569	30	69	334	190	535	411
비율	100	1.9	4.4	21.3	12.1	34.1	26.2
인구수	49,618	2,201	2,691	6,623	15,200	16,823	6,080
비율	100	4.4	5.4	13.3	30.6	33.9	12.3
수급자수/ 인구수	3.2	1.4	2.6	5.0	1.2	3.2	6.8

자료: 통계청, 주민등록등록인구, 보건복지부, 기초보장수급자현황자료

이처럼 생애주기별 수급률을 적용하여 2050년까지 수급자수를 추정해보면, 총 수급자 수는 2041년 2,059천명까지 증가하다가, 2042년부터 감소하기 시작하여 2050년 1,997천명으로 줄어들 것으로 전망된다. 그러나 전체 수급률은 2010년 3.2%에서 꾸준히 증가하여 2041년 4.5%를 기록한 후 줄어들지 않고 2050년에 4.7%까지 증가할 것으로 전망된다. 수급률이 계속 증가하는 것은 인구고령화의 영향이라 볼 수 있다. 노년기의 수급률이 불변이라 가정하였기 때문이다. 그리고 2042년부터 수급자 수가 감소함에도 불구하고 수급률이 감소하지 않고 증가하는 것은 총 인구수가 더 빠른 속도로 감소하는 것에 기인한다 할 수 있다.

생계·주거급여를 추계하기 위해서는 이렇게 추정된 총수급자 수에서

생계·주거급여 수급자 수를 분리해야 한다. 생계·주거급여 수급자 수는 시설수급자를 제외한 일반수급자 수와 같을 것이기 때문에 2010년도 일반수급자 비율 94.1%를 불변으로 가정하고 추계하였다. 그리고 주거급여를 받지 않고 생계급여만 받는 시설수급자 수는 2010년도 시설수급자 비율 5.9%를 적용하여 추계하였다. 그 결과들은 아래 표와 같다.

〈표 5-17〉 생계·주거급여 수급자 수 추계 결과

(단위: 천명, %)

연도	추계인구	총급자수	수급률	일반 수급률	일반 수급자수	시설 수급률	시설 수급자수
2010 ¹⁾	48,875	1,586	3.2	94.1	1,493	0.59	94
2015	49,277	1,652	3.4	94.1	1,555	0.59	97
2020	49,326	1,715	3.5	94.1	1,614	0.59	101
2025	49,108	1,825	3.7	94.1	1,717	0.59	108
2030	48,635	1,922	4.0	94.1	1,808	0.59	113
2035	47,734	2,002	4.2	94.1	1,884	0.59	118
2040	46,343	2,057	4.4	94.1	1,935	0.59	121
2045	44,521	2,047	4.6	94.1	1,926	0.59	121
2050	42,343	1,997	4.7	94.1	1,879	0.59	118

주: 1) 복지부에서 발표된 총수급자수와 수급률(3.1%)과 차이가 나는 것은 복지부는 주민등록인구를 기준으로 하였으나, 여기서는 통계청 장래추계인구를 기준으로 하였기 때문이다.

나. 교육급여 수급자 수

다음으로, 교육급여 수급자 수는 학령기(5~9세)와 청소년기(10~19세) 추계인구에 2010년도 수급가구 중 교육급여 수급가구의 비율 55.6%를 적용하여 추계하였다. 이 비율은 이후 불변으로 가정하였다.

저출산 현상의 지속으로 학령기와 청소년기 인구가 꾸준히 감소함에 따라 교육급여 수급자 수도 계속 감소할 것으로 전망된다.

〈표 5-18〉 교육급여 수급자 수 추계 결과

(단위: 천명, %)

연도	학령·청소년기 인구(5~19세)	교육급여 수급률	교육급여 수급자 수
2010	397	55.7	221
2015	339	55.7	189
2020	284	55.7	158
2025	257	55.7	143
2030	242	55.7	135
2035	230	55.7	128
2040	220	55.7	123
2045	203	55.7	113
2050	179	55.7	100

2. 1인당 급여액

가. 생계·주거급여

생계·주거급여는 다음의 급여산식에 의해 추정하였다. 먼저, 최저생계비는 2010년도 4인가구 최저생계비를 기준으로 하고, 여기에 최저생계비의 일정비율로 산출될 수 있는 타법지원액을 뺀 현금급여기준선을 산출하였다. 그리고 여기에 다시 수급자기구의 평균소득인정액을 제하여 생계주거급여액을 산출하였다.

$$\text{생계주거급여} = \text{최저생계비} - \text{타법지원액} - \text{평균소득(소득인정액)}$$

정부가 발표하는 4인 가구 최저생계비 1,363,090원에서 2010년 최저생계비의 16.3%를 차지하는 타법지원액 222,184원을 제하여 현금급여 기준을 산출하였다. 그리고 여기에 <표 5-14>의 2010년도 4인가구 소득인정액 617,683원을 제하여 4인가구의 생계·주거급여액을 산출하

였다. 여기서, 타법지원액 수준은 정책적으로 결정되는 것이기 때문에 현재의 기초보장제도와 타 지원제도간의 역할분담 정도가 유지된다고 가정하면 타법지원 비율은 고정으로 가정해도 무리가 없을 것이다.

가구규모별로 상이한 급여액을 감안하기 위하여 가구균등화지수를 적용하여 1인당 금액을 산출하였다. 즉, 2010년 수급자 평균가구원 수 1.76명으로 균등화를 한 후 이를 다시 1.76으로 나누어 1인당 급여액을 산출하였다. 산출과정과 결과는 아래 표와 같다.

〈표 5-19〉 1인당 생계·주거급여액 산출결과(2010년)

(단위: 원)

구분	실적치	가구균등화 적용	1인당 급여(월)	1인당 급여(년)
4인가구 최저생계비(A)	1,363,090	1,027,468	583,788	7,005,462
4인가구 타법지원액(B=A*16.3%)	222,184	167,477	95,158	1,141,890
4인가구 현금급여기준(C=A-B)	1,140,906	859,991	488,631	5,863,572
4인가구 소득인정액(D)	617,683	465,596	264,543	3,174,519
4인가구 생계·주거급여(C-D)	523,223	394,394	224,088	2,689,053

시설수급자의 생계급여는 2010년도 실적치를 근거로 1인당 연간 평균 급여액 1,655,760원을 기준으로 하였다.

급여산식상의 각 항목들의 연평균 증가율은 다음과 같이 설정하였다. 먼저, 최저생계비는 1999년~2011년 평균 증가율 4.48%와 ‘2009~2013 중기재정계획’상 목표상한선 3%의 평균인 3.74%를 가정하였다. 타법지원액은 최저생계비의 일정률로 산출되므로 동일한 비율이 적용된다. 다음으로 수급가구의 소득인정액은 4인 가구의 2003년부터 2010년까지 평균 증가율인 0.97%가 계속 유지될 것으로 가정하였다. 한편, 시설수급자의 경우는 일반수급자 급여 증가율인 3.74%를 동일하게 적용하

였다.

이렇게 산출된 생계·주거급여 추계액에 2010년도 생계급여 비중 79.35%, 주거급여 비중 20.65%를 적용하여 일반수급자의 1인당 생계급여와 주거급여를 각각 산출하였다. 그리고 일반수급자의 1인당 생계급여와 시설수급자 1인당 생계급여를 합산하여 1인당 생계급여를 산출하였다. 각 종류별 1인당 급여 추계결과는 아래 표와 같다.

〈표 5-20〉 1인당 생계·주거급여 추계결과

(단위: 천원)

연도	일반수급자		시설수급자 생계급여(B)	생계급여 합계(A+B)
	생계·주거 급여	생계급여(A)		
2010	2,689	2,134	555	3,790
2015	3,714	2,947	767	4,936
2020	4,969	3,943	1,026	6,333
2025	6,502	5,159	1,343	8,031
2030	8,370	6,641	1,728	10,092
2035	10,642	8,445	2,198	12,591
2040	13,401	10,634	2,767	15,616
2045	16,747	13,289	3,458	19,274
2050	20,798	16,504	4,295	23,695

나. 교육급여

교육급여는 고등학생의 경우는 입학금 및 수업료, 교과서대 및 부교재비, 학용품비로 구성되고, 중학생의 경우는 부교재비와 학용품비로 구성된다. 2010년도 예산산출 기준으로 1인당 교육급여액은 고등학생은 1,304천원, 중학생은 81천원이다.

〈표 5-21〉 교육급여 구성(2010년)

(단위: 원)

교육급여	2010년
고등학생 계	1,303,900
(고등학생)입학금, 수업료	1,145,000
(고등학생)교과서대	112,300
(고등학생)학용품비	46,600
중학생 계	80,500
(중학생)부교재비	33,900
(중학생)학용품비	46,600

2010년도 예산산출 기준에 사용된 고등학생 비율 52.5%와 중학생 비율 47.5%를 적용하여 가중평균으로 1인당 교육급여액을 산출하였다. 2010년의 경우 1인당 교육급여액은 723천원으로 계산된다. 여기에 연간 3%의 증가율을 가정하였다. 이렇게 추계된 1인당 교육급여액은 다음 표와 같다.

〈표 5-22〉 1인당 교육급여 추계결과

(단위: 천원)

연도	교육급여
2010	723
2015	838
2020	971
2025	1,126
2030	1,305
2035	1,513
2040	1,754
2045	2,034
2050	2,358

3. 추계결과

이상과 같이 추산된 급여종류별 수급자 수와 1인당 급여액을 이용하

여 산출된 급여종류별 재정추계 결과는 다음 표와 같다. 2010년도 국고 부담률 78.38%를 적용한 결과이다.

먼저, 생계급여는 2010년 26,192억원에서 2030년에는 97,167억원으로 약 3.7배 증가하고, 2050년에는 249,716억원으로 약 9.5배 증가할 것으로 전망된다. 주거급여는 2010년 6,495억원에서 2030년에는 24,488억원으로 약 3.8배 증가하고, 2050년에는 63,255억원으로 약 9.8배 증가할 것으로 전망된다. 교육급여는 2010년 1,252억원에서 2030년 1,381억원으로 약 1.1배 증가하고, 2050년에는 1,848억원으로 약 1.5배 증가할 것으로 전망된다.

생계, 주거, 교육급여 합계액을 GDP 대비 비중으로 보면, 2010년 0.29%에서 2030년에는 0.35%로, 그리고 2050년에는 0.46%까지 확대 될 것으로 전망된다.

〈표 5-23〉 급여종류별 추계결과

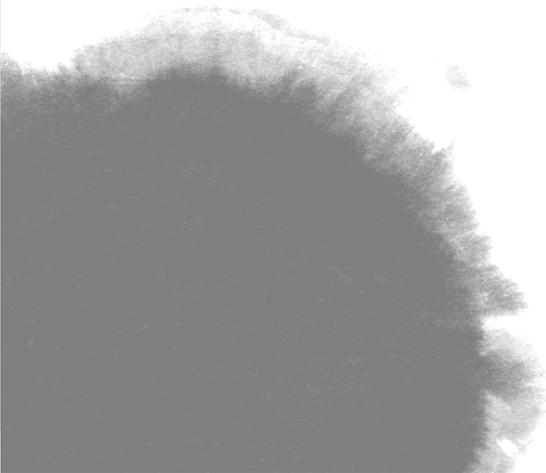
(단위: 억원)

연도	생계급여	주거급여	교육급여	합계
2010	26,192	6,495	1,252	33,940(0.29%)
2015	37,431	9,348	1,241	48,020(0.30%)
2020	51,773	12,979	1,202	65,955(0.30%)
2025	71,860	18,074	1,262	91,196(0.33%)
2030	97,167	24,488	1,381	123,035(0.35%)
2035	128,540	32,457	1,518	162,515(0.39%)
2040	166,006	41,966	1,691	209,663(0.42%)
2045	206,288	52,202	1,802	260,291(0.44%)
2050	249,716	63,255	1,848	314,819(0.46%)

주: 괄호는 GDP 대비 비율임

06

결론



제6장 결론

지금까지 본 연구에서는 기초보장제도에 대한 재정평가 분석틀(효과성 및 효율성, 형평성)에 기초하여 지난 10년간 기초보장제도에 대한 재정평가를 진행하였다.

재정의 효과성 및 효율성 측면중 먼저 효과성에서 기초보장제도는 수급자들을 위한 급여지급 등 소득지원을 통해 이들 가구의 생활안정에 기여하고 있는 것으로 분석되었다. 급여수급이후 평균적으로 빈곤율 감소효과는 8%p, 빈곤갭 감소효과는 29.1%로 나타나고 있었다. 효율성 측면의 경우 조사자료를 기초로 보면 가구원수가 작거나, 취약계층(노인, 장애인가구)에서 급여가 90% 이상 효율적으로 사용되고 있는 것으로 분석되었다. 분석대상자를 기초로 빈곤선을 초과하여 지출한 부문은 3개년 평균 약 8.7%정도 인 것으로 분석되었다. 이를 통해 살펴보면 기초보장제도의 경우 큰 틀에서 법에서 명시하고 있는 최저생활보장의 측면에서 국내 빈곤층에 대한 생활안정을 위한 주요 제도로서 역할을 수행하고 있는 것으로 분석되었다. 그러나 효율성 측면에서 여전히 일부 재원에 대한 비효율적 사용이 있다는 점이 조사자료에 대한 분석을 통해서 발견되고 있다.

형평성측면에서는 기초보장제도의 수급층과 비수급빈곤층간에 수급여부에 따라 소득과 지출에 미치는 영향이 큰 것으로 분석되었다. 기초보장제도 급여 수급전에는 소득이 낮았지만 수급이후에는 소득이 많이 증

가한 것으로 분석되었다. 사각지대에 있어서는 가구원수가 적을수록, 취약계층일수록 사각지대의 비율이 높게 나타나고 있다. 1~2인가구의 경우에는 소득인정액 기준으로 7~8%, 장애인 및 노인가구의 경우에는 20%대로 많은 사람들이 기초보장제도의 지원을 받고 있지 않은 것으로 분석되었다. 비수급빈곤층을 완화하기 위해 지난 10년간 제도개선을 위한 여러 번의 노력이 있었지만 여전히 수급자와 비수급빈곤층간의 소득 간극이 크게 나타나고 있다⁴⁷⁾. 특히 지원이 필요함에도 지원을 받을 수 없는 사각지대의 문제에 있어 가구원수가 적거나(1~2인가구), 취약계층(장애인, 노인, 한부모가구)의 경우에는 사각지대가 일반가구에 비해 더 크게 나타나고 있으며, 제도개선의 효과도 높지 않은 것으로 분석되었다.

재정분담에 있어서는 중앙 및 지방정부간 재정분담구조가 많이 개선되었지만, 현행 재정분담구조를 좀 더 세분화하는 노력이 요구되었다.

본 연구에서는 구체적으로 다루지 못하였지만 재정의 투명성 측면에서는 지방자치단체 복지종합평가(2006~2008)의 분석결과 부정수급가구들이 증가하고 있는 것으로 분석되었다. 하지만 이후 기초보장관리단의 운영과 2010년 사회복지통합전산망의 개통을 통해 복지급여에 대한 통합적 관리와 선정과 급여가 이루어짐으로써 재정적 투명성은 많이 제고될 것으로 예상된다. 하지만 좀 더 국민적 신뢰를 구축하기 위한 노력의 일환으로 지자체 복지종합평가에서 평가된 것과 같은 부정수급 및 환수 등에 대한 통계들이 제시될 필요가 있다. 두 번째로 자활사업에 대한 재정적 평가는 기초보장제도 사업의 또 다른 영역이라는 점과 구체적 자료 확보가 어려워 본 연구에서 진행되지 못하였다. 하지만 복지패널 자료를 통해 분석시 기초보장수급가구들의 탈수급은 높지 않은 것

47) 대표적 제도개선사항으로는 2005년 부양의무자 기준을 기존 직계혈족과 배우자에서 1촌 직계혈족과 그 배우자로 완화하였으며, 2007년에는 기존의 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족을 부양의무자기준에서 제외하였다.

으로 나타나고 있어 차후 연구에서 자활사업에 대한 재정적 평가가 진행될 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 수급기간별 분석에서 보듯이 수급가구 중 노인, 장애인, 여성가구들이 많이 있어 가구여건을 고려하지 못한 자활사업의 성공은 쉽지 않다는 점과 일부 탈수급이 가능한 가구들의 경우 노동시장에서 안정적 근로활동을 할 수 있도록 자활사업의 내용이 내실화 될 때 탈수급이 가능하다는 점을 일부 분석에서 확인할 수 있었다.

전체적 연구결과를 통해 살펴보면, 기초보장제도가 국내 빈곤층의 최저생활보장을 위한 주요한 제도라는 측면에서 빈곤층과 비수급 빈곤층간의 소득차이를 줄일 수 있는 제도 개선 또는 장기적인 소득안정방안의 마련이 요구되고 있다.

재정분담에 있어 기초보장제도와 같은 국가사무의 경우 재원을 전부 중앙정부가 부담하는 것을 고려할 수 있지만, 이 경우 지방정부의 복지사업에 대한 의지를 줄일 수 있어, 현행 3개 틀로 되어 있는 재정분담 구조를 좀 더 다변화하고 새로운 평가지표의 구상이 필요하다.

기초보장제도에 대한 재정평가결과 지난 10년간의 성과는 긍정적 측면과 부정적 측면이 동시에 존재하고 있다는 점을 발견할 수 있다. 긍정적 측면에서는 기초보장제도가 우리나라 사회를 지탱해주는 최후의 안전망으로서 빈곤층에 대한 생계유지, 자녀양육 등 필수적인 부문에서 주요한 역할을 수행하고 있다는 점이다. 제도 운영을 위한 모든 재원이 조세로 채워짐에 따라 조세제도가 지닌 소득불평등 완화도 동시에 추구하게 되고 사회연대와 사회통합을 달성하는데 긍정적인 효과를 주고 있다는 점이다. 또한 기초보장제도 도입이후 지속적인 제도개선에 대한 노력을 통해 비수급빈곤층을 포괄하고자 하는 노력들이 함께 이루어짐으로써 제도발전과 중요성이 높아지고 있다. 반면에 부정적 요소도 함께 혼재되어 나타나고 있다. 분석자료에서도 나오듯이 여전히 기초보장

제도의 지원을 받고 있지 못한 많은 비수급빈곤층과 최저생계비 이상의 차상위계층에 대한 지원은 거의 없다는 측면이다. 기초보장제도의 급여 수급 전후를 통해 보면 빈곤층의 소득증가 현상이 현저하게 나타나고 있다는 점에서 수급층과 비수급층간의 생활차이를 극복하고자 하는 노력들이 함께 진행될 필요가 있다. 궁극적으로 비수급빈곤층을 포괄할 수 있는 제도개선책이 함께 마련될 필요가 있다는 점이다. 현재 국내 사회보험제도가 비수급빈곤층을 포괄하는 역할을 수행해야 함에도 충분히 그 역할을 수행하고 있지 못함으로써 빈곤층이 기초보장제도에 의존할 수 밖에 없는 구조적 문제를 야기하고 있다. 이는 결국 기초보장제도의 재정부담을 높이는 결과를 초래하고 있다.

현재 기초보장제도에 대한 제도개선을 통해 비수급빈곤층을 끌어안고 내실화된 사회안전망의 역할을 수행하기 위한 논의들이 함께 빈곤정책 제도개선기획단을 통해 진행되고 있다. 그러나 이 역시 기초보장제도내의 변화와 기초보장제도를 통한 제도개선이기에 비수급빈곤층을 궁극적으로 포괄하고 끌어안을 수 있는 제도 개선이라고 보기에는 미진한 측면이 있다⁴⁸⁾.

궁극적으로 기초보장제도가 최후의 사회안전망 역할을 수행하고, 수급자들의 기초보장제도에 대한 의존성을 약화시키고, 비수급빈곤층이 기초보장제도로 들어오는 것을 막기 위해서는 장기적으로 체계화된 소득보장 방안의 구축이 요구된다. 1차적으로 근로능력이 있는 사람은 근로를 통해 소득활동을 보장받을 수 있도록 하며, 노동시장에서의 사회적 약자를 보호하기 위한 노동시장 보호정책의 실현이 필요하다. 2차적으로는 각종 사회적 위험으로 노동시장에서 벗어난 사람들에 대해서는 사회

48) 기초보장제도 제도개선과 관련하여 지금까지 가장 많이 논의된 사항은 육구별 급여 또는 맞춤형 급여로의 제도개선을 들 수 있다. 그러나 동 방안의 경우 생계와 주거급여의 분리, 자활급여의 활성화 방안 등이 주요한 요소로 그 제도개선을 통한 비수급빈곤층의 포괄범위 역시 한정되어 있다.

보험제도가 그 중심적인 소득보장의 역할을 수행해야 한다. 현재 주요 사회보험인 국민연금과 고용보험의 경우 제도의 지원을 받고 있지 못한 많은 사람들이 존재하고 있으므로 이들을 포괄할 수 있도록 하는 사회보험제도개선택이 마련되어야 할 것이다⁴⁹⁾. 현재 그 일환으로 그 동안 고용보험의 가입대상이 되지 못했던 (영세)사업주에 대해서도 2012년부터 가입하고 실업급여의 대상이 될 수 있도록 한 점과, 저소득 근로자를 위해 고용보험과 국민연금의 보험료 일부를 지원하기로 한 점은 사회보험제도가 중요한 2차 안전망의 역할을 수행할 수 있도록 하는 첫걸음이라 볼 수 있다. 이와 같은 1, 2차 소득 안전망의 구축에도 불구하고 사각지대에 놓여져 있는 취약계층인 노인(독거노인), 장애인, 한부모, 조손가족, 다문화 가족들을 위해서는 기초보장제도 이외에 추가적 소득 보장방안을 구축하여 지원할 필요가 있다. 이미 노인을 위해서는 기초노령연금이 장애인을 위해서는 장애연금과 장애수당제도가 운영되고 있으며, 한부모가구를 위해서는 한부모 생계비 보조가 역시 내년부터 실시될 계획에 있다. 하지만 이들 제도의 경우 적용대상이 좁고 지원금액이 낮아 실질적으로 취약계층이 생활안정을 유지하기에는 어려우며, 질병이나 사고로 인한 의료비용이 발생하거나 주거불안들이 가중될 때, 생활을 유지하기에는 매우 어렵다고 볼 수 있다. 결국 이들 모두 기초보장제도에 들어오고자 하는 유인이 발생하게 된다. 따라서 위와 같은 취약계층이 기초보장제도에만 의존하고자 하는 경향을 완화하기 위해서는 지원대상과 금액을 조정하고 관련 제도로부터 지원받지 못하는 대상자가 최소화 될 수 있도록 촘촘한 소득보장체계를 완비할 필요가 있다.

위와 같은 소득보장체계를 구비하기 위해서는 무엇보다 안정적 재원

49) 국민연금과 고용보험의 경우 2011년 3월기준 각각 임금근로자의 65.7%, 65.3%만이 가입되어 있어 같은 근로자중에도 지원을 받고 있지 못한 근로자들이 다수가 존재하고 있다(국무총리실, 2011). 또한 근로자이외 자영업주의 경우 국민연금은 지역가입자중 납부예외자가 510만명(2010년말기준)에 이르고 있으며, 고용보험에서는 가입자체가 제외되어 있는 실정이다(국민연금공단, 2011).

의 확보와 제도의 지속가능성에 대한 평가가 함께 선행되어야 한다. 본 연구에서는 기초보장제도에 대한 재정추계모델이 지금까지 제대로 연구되지 않은 상황에서 기본적인 재정추계를 위한 분석틀과 모델을 제안하고 있으며, 제안된 모델을 통해 시뮬레이션 분석을 진행하였다는 점에서 그 의의가 있다고 하겠다. 동 분석은 기초보장제도에 국한된 추계모델과 시뮬레이션 결과로 장기적으로 소득보장체계가 완비되기 위해서는 1, 2차 및 최후의 사회안전망을 포괄 할 수 있는 재정추계모델의 구축이 함께 이루어져야 할 것이다. 무엇보다 내년 선거를 맞이하여 우리나라의 복지제도 확대에 대한 논쟁이 가시화될 것으로 보이며, 이 경우 기초보장제도 뿐 아니라 다른 사회보장제도를 함께 포괄할 수 있는 재정추계 모형의 구축은 무엇보다 필요할 것으로 보인다.

본 연구는 기초보장제도의 재정평가와 재정추계에 대해 살펴보았지만, 연구진의 노력부족과 자료상의 한계 등으로 많은 부문에서 미진한 점이 발견되고 있다. 특히 재정추계모델의 경우 기초연구를 위해 진행하였지만, 추계모델의 정교함이 매우 부족하다는 점이 큰 한계로 나타나고 있다. 본 연구에서 진행된 추계모델은 향후 더 크고 발전된 모델 구축을 위한 기초연구로 삼고자 하며, 이후 2차 및 3차년도 연구진행을 통해 이미 밝힌 것과 같이 기초보장제도 재정추계모델과 사회보장제도를 포괄하는 추계모형개발을 위해 지속적으로 연구가 진행되도록 할 것이다.

참고 문헌

- 강영철, 박경돈(2009), 『우리나라 재정성과 향상에 관한 연구: 복지와 IT분야를 중심으로』, 한국행정연구원.
- 강희돈, 소인환(2005), “국민연금과 인구고령화가 민간소비 저축에 미치는 효과”, 『조사통계월보』, 한국은행.
- 국회예산정책처(2008), 『2009년도 예산안 분석(III)』.
- _____ (2007), 『2008년도 예산안 분석(III)』.
- 김미곤 외(2010), 『2010년 최저생계비계측조사 연구』, 한국보건사회연구원
- 김순옥·박상현·박성민·정상호·신화연(2000), 『장기 국민연금재정 시뮬레이션 모형 2000』, 국민연금관리공단 국민연금연구센터.
- 김순옥·한정립(2004), 『연금급여액 추계방법의 개선방안』, 국민연금연구원.
- 김승권 외(2007), 『2006년 지방자치단체 복지종합평가』, 한국보건사회연구원.
- _____ (2008), 『2007년 지방자치단체 복지종합평가』, 한국보건사회연구원.
- _____ (2009), 『2008년 지방자치단체 복지종합평가』, 한국보건사회연구원.
- 김재경·김정록·황정아·최재식(2008), 『공무원 노후소득보장연금 추계연구』, 공무원연금연구센터.
- 김재경·김정록(2002), 『공무원연금장기재정추계 연구』, 공무원연금관리공단.
- 김종순, 김성주(2008), “사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석”, 『한국지방재정논집』, 제 13권 제1호 pp.

35~62.

김용하(1994), “연금보험의 적정재정에 관한 연구,” 『경제학연구』, 제42집,

제1호

김태일(2011), “2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 재정운용에 미친 영향분석,” 『제2차 복지재정DB학술대회』, 한국보건사회연구원.

김현숙 외(2006), 『한국형 복지재정모델 개발연구』, 한국조세연구원.

남광희(2007), “국민연금이 개인저축에 미치는 영향”, 미발표 원고

문진영(2010), “빈곤과 공공부조제도-기초보장 10년의 평가와 전망,” 『한국사회정책학회 추계학술대회 자료집』, pp93-114.

박명호·전병목(2009), 『국민연금 개혁과 조세정책의 방향 : 가계행태 변화를 중심으로』, 한국조세연구원.

박성민(2009), 『공적연금 연계 재정추계모형 구축(Ⅱ)-공적연금간 연계를 반영한 국민연금 재정추계』, 국민연금연구원.

박성민·김순옥(2010), 『국민연금 재정추계 발전과정- 20년간의기록』, 국민연금연구원.

박성민·김재경·김정록·김형수(2007), 『공적연금 연계 재정추계모형 구축-국민연금과 공무원연금의 연결통산 연계모형』, 국민연금연구원.

박성민·신경혜·조준행(2005), 『국제기관의 연금재정추계 모형 비교』, 국민연금연구원.

박인화·이덕만(2008), “복지재정의 효율성 제고를 위한 정책과제”, 『사회보장연구』, 24권 4호, pp. 3~63.

박일수·이동현(2010), 『건강보험 중장기 재정전망 연구』, 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.

박형수·류덕현(2006), 『한국의 장기재정모형』, 한국조세연구원.

박형수·전병목(2009), 『사회복지재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구』, 보건복지가족부·한국조세연구원.

보건복지부(2009), 『2010년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료』.

사학연금재정계산위원회(2010), 『2010 사학연금 장기재정추계(사학연금재

- 정계산 보고서)』.
- 서동민(2008), “노인장기요양보험제도의 재정구조와 전망”, 『보건경제와 정책연구』, 제14권 제2호
- 서동민 외(2005), 『노인요양보험 도입에 따른 재정추계 기본모형 개발』, 국민건강보험공단
- 신경혜·이재현(2009), 『국민연금의 확률적 재정추계방법 연구』, 국민연금연구원.
- 윤병식 외(2001), 『국민연금 거시재정추계모형 개발』, 한국보건사회연구원.
- 윤석명·강성호(2001), 『국민연금 재정계산제도 실행방안-외국 제도운영사례에서의 시사점 도출』, 국민연금관리공단 국민연금연구센터.
- 윤희숙·권형준(2010), “노인장기요양보험 급여비용의 중장기 추계”, 『보건행정학회지』, 제20권 제1호, 2010.3, pp. 37~63.
- 이은경(2010), “노인장기요양보험 장기 재정추계”, 『재정포럼』, 한국조세연구원.
- 이태진 외(2010), 『국민기초생활보장제도 10년사』, 한국보건사회연구원.
- 이태진·강신욱 외(2009), 『2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가. 법제정 10년의 제도 운영 점검』, 한국보건사회연구원.
- 이현주(1999), “국민기초생활보장법 제정 및 의의”, 『보건복지포럼』37호, 한국보건사회연구원
- 임명현·이재현(2007), 『국민기초생활보장 급여 재정지출 전망』, 국회예산정책처.
- 임병인(2008), 『빈곤대책의 실효성 증대방안: 국민기초생활보장제도의 비용효과성 증대를 중심으로』 국회예산결산특별위원회.
- 재정추계분석팀(2007), 『2007년 연금법 개정을 반영한 추계모형 재구축 및 재정시물레이션』, 국민연금연구원.
- 전병목·이은경(2010), 『사회보험 재정전망과 정책과제』, 한국조세연구원.
- 전영준(1997), “인구구조의 변동과 국민연금-세대별 후생분석을 중심으로”, 『한국경제의 분석』, pp. 110-53.

- 전영준(2008), “국민기초생활보장제도 개편의 재정지출 소요액 추계”, 『경제연구』 제29권 제1호, pp.79 ~ 108.
- 전영준·유일호(2004), “일반균형계산모형을 이용한 사회보장정책에 대한 후생분석”, 『경제학연구』, 제52집, 제1호, pp. 221~266.
- 최기홍·신성희(2007), 『일반균형모형에 의한 국민연금 재정정책 시뮬레이션』, 국민연금연구원.
- 최인덕·현경래·이호용·이은미(2010), 『노인장기요양보험 중장기 재정운용전망과 정책과제』, 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- 최정균·최재성(2002), “사회보장이전의 빈곤감소효과성과 표적효율성 분석: 1992년부터 1998년까지의 기간을 중심으로”, 『정책분석평가학회보』, 제 12권 1호, pp. 25~46
- 최현수·이태진·이현주·박경희(2009), 『기초보장관리단 시범운영 성과 및 발전방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.
- 한국개발연구원(2001), 『일본의 연금제도와 연금재정 추계방법』.
- 한국보건사회연구원(2011), “보건복지지출 추계방법 평가를 위한 기존전망치의 과소판단”, 보건복지 Issue & Focus, 제78호
- 홍경준(2002), “공적이전과 사적이전의 빈곤 감소 효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로”, 『한국사회복지학』, 제 50권, pp. 61~85
- 홍기석(2007), “국민연금이 경제성장에 미치는 영향”, 국민연금공단, 「국민연금기금 장기운용전략기획단」 초고
- Alan J. Auerbach & Laurence J. Kotlikoff(1987), Dynamic Fiscal Policy, Cambridge University.
- European Commission(1997), Evaluating EU Expenditure Programme: A Guide Ex post and Intermediate Evaluation, XIX/02-Budgetary overview and evaluation.
- IMF(2007), Manual on Fiscal Transparency, Fiscal Affairs Department
- OECD(2005), Reallocation: The Role of Budget Institution.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 국제협력홍보팀
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8303)

Kihasa 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ▪ Yes24 http://www.yes24.com | ▪ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

■ 2011년	11-01	u-Health 현황과 정책과제	송태민	9,000원
	11-02	보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 지출 및 수입구조에 대한 분석	조재국	미정
	11-03	친서민 건강관리서비스 확충을 위한 건강관리서비스제도 활성화 방안	이상영	6,000원
	11-04	약제비 지출의 효율화를 위한 고비용 의약품 관리방안	박실비아	5,000원
	11-05	식품안전 환경변화에 대응하기 위한 국가야채다 개발 등 추진전략 수립	정기혜	7,000원
	11-06	소비자 중심의 유기식품의 관리체계 및 개선방안 -유기농식품 표시제 중심으로-	곽노성	7,000원
	11-07	저소득층 아동비만 및 저체중문제의 진단과 대응방안	김혜련	6,000원
	11-08	치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책 개선방안에 관한 연구	최은진	6,000원
	11-09	인구집단 의료이용 형평성 현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인 분해	김동진	6,000원
	11-10	통일대비 북한 위기상황에 따른 보건복지 대응 방안	황나미	미정
	11-11	건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안	신영석	미정
	11-12	노후준비 실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장 제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로	윤석명	미정
	11-13	사회보장제정과 계원조달에 관한 연구	최성은	5,000원
	11-14	보편적복지와 선별적복지의 조화적 발전방안에 관한 연구	유근춘	미정
	11-15	장애연금제도 발전방안 연구 -장애·장해·장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로	신화연	미정
	비발간	해외사회보장제도 정보서비스 제공	강유구	미정
	11-16-1	선진국의 아동사례관리체계비교연구: 영국, 미국, 뉴질랜드를 중심으로	김미숙	미정
	11-16-2	호주 사회보장체계 연구	여유진	6,000원
	11-17-1	정부의 복지재정지출 DB구축방안에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지제정 수준에 관한 연구	고경환	미정
	11-17-2	노인복지서비스 공급기관의 변화와 복지경영 -지방정부를 중심으로-	고경환	미정
	11-17-3	2011 사회예산분석	최성은	7,000
	11-17-4	2011 보건복지 제정의 정책과제	유근춘	미정
	11-17-5	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	미정
	11-17-6	사회복지제정 추계모형개발	원종욱	8,000원
	11-17-7	건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구	정영호	5,000원
	11-18	공정사회를 위한 친서민 정책 개선 방안	이태진	미정
	11-19	한국인의 복지외식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제	노대명	미정
	11-20	계층구조 및 사회이동성 연구	여유진	미정
	11-21	달수금 계고를 위한 기초보장 패널구축: 역동성 평가를 위한 양적·질적 패널 구축 및 기초연구	최현수	미정
	11-22	기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구	김태완	6,000원
	11-23	공공부조 정책 내용과 집행의 상호조응성 분석 -TANF의 배경과 그 집행의 특징-	이현주	미정
	11-24	2011 빈곤연계연보	김문길	미정
	비발간	2011 기초보장평가 및 정책대안 모색	이태진	미정
	비발간	2011 기초보장모니터링 및 현장보고	최현수	미정
	11-25	사회복지제도운영체계 국제비교연구: 정부효율성이 높은 국가의 복지서비스행정을 중심으로	강혜규	미정
	11-26	중산층가족의 복지제감도 증진방안 연구	김유경	미정

11-27	다문화가족이동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구	김미숙	미정
11-28	지역별 건강수명의 형평성 분석과 정책과제	변용찬	미정
11-29	장애노인 서비스 연계방안 연구	김성희	미정
11-30	장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구	김성희	미정
11-31	사회적기업의 사회복지서비스제공 실태 및 운영구조 연구	강혜규	미정
11-32	저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과분석	이삼식	미정
11-33	건강지표 산출을 위한 보건기관통합정보시스템 활용 및 제도방안	정영철	미정
11-34	보건복지통계의 품질관리표준화 방안 연구	손창균	6,000원
11-35	사회복지 통계생산 효율화방안 연구	도세록	미정
11-36	한국의 보건복지동향 2011	장영식	미정
11-37-1	출산율 예측 모형 개발	이삼식	6,000원
11-37-2	저출산에 대한 만혼의 영향과 정책과제	김태홍 (외부)	미정
11-37-3	출산관련 행태 변화에 따른 신생아 건강 동향과 정책과제	최정수	미정
11-37-4	소득계층별 출산 양육 행태 분석 및 정책방안	김은정	6,000원
11-37-5	보육의 공공성 강화를 위한 정책방안	백선희 (외부)	미정
11-37-6	일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구	이삼식	7,000원
11-37-7	지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구	박종서	미정
11-37-8	외국의 이민정책변천과 사회경제적 영향	임정덕 (외부)	미정
11-37-9	베이비 부머의 삶의 다양성에 관한 연구	정경희	미정
11-37-10	저출산고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임모색: OECD 국가별 비교를 중심으로	이소정	미정
11-37-11	노인장기요양보험제도의 형평성 평가	이윤경	미정
11-37-12	노인장기요양보험의 재정지출 분석 및 정책방안	선우 덕	8,000원
11-37-13	예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구-M시 종적연구기반(1)	오영희	미정
11-37-14	고령친화여가 산업활성화 방안	김수봉	미정
11-37-15	저출산·고령사회 대응 국민인식 및 욕구 모니터링시스템 운영	오영희	미정
11-37-16	저출산대책 관련 국제동향 분석	이삼식	미정
11-37-17	선진국 고령사회 대응정책 동향	정경희	미정
11-37-18	저출산고령사회 대응 관련 생업연구	이소정	미정
11-37-19	출산관련 조사자료DB구축	신창우	미정
비발간	국제신포자음	이삼식	미정
비발간	저출산고령사회연구관련 학술대회	이삼식	미정
11-37-20	결혼이주여성의 성공적 정착과 농촌사회 유지방안에 관한 연구	김기홍 (외부)	미정
11-37-21	북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의	이삼식	미정
비발간	저출산고령화와 사회갈등	이삼식	미정
11-37-22	저출산 시대 아동의 안전한 사회환경 조성방안	(미정) (외부)	미정
11-37-23	저출산고령화대응영세자영업자생활실태연구	박종서	미정
11-38	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2006~2010년 결과 보고서-	오영호	8,000원
11-39-1	건강영향평가의 제도화방안 연구	이상영	10,000원
11-39-2	건강도시산업의 건강영향평가 및 기술 지원	김동진	11,000원
11-39-3	아태 지역 유럽 지역의 건강영향평가의 정책동향	최은진	10,000원

	11-39-4	건강영향평가 DB구축	김동진	10,000원
	11-40-1	기후변화 관련 건강문제 적응대책에 대한 평가체계 개발	김남순	9,000원
	11-40-2	기후변화에 따른 식품안전사고 위기대응방안 연구	김정선	8,000원
	11-41-1	아시아 국가의 사회보장제도	홍석표	미정
	11-41-2	한국 보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효율적 운영방안	홍석표	미정
	11-42	취약·위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구(2차년도)	김승권	미정
	11-43	친서민정책으로서의 사회서비스일자리 확충 전략	김미숙	미정
	11-44-1	한국의 복지실태	남상호	미정
	11-44-2	2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표	강신욱	8,000원
	비발간	한국의 사회복지분석	남상호	미정
	11-45	2009년 한국의료패널 기초분석보고서(Ⅱ)	정영호	7,000원
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료정책방향 모색	박실바아	미정
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료분석	조재국	미정
	11-46	2011년 인터넷 건강정보 게이트웨이 시스템 구축 및 운영	송태민	미정
	11-47	2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영(3년차)	이연희	미정
■ 2010년	10-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000원
	10-02	화귀난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실바아	5,000원
	10-03	해의의료시장 개척의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	7,000원
	10-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정기혜	6,000원
	10-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	7,000원
	10-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000원
	10-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정선	5,000원
	10-08	건강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000원
	10-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	5,000원
	10-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000원
	10-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000원
	10-12	한국 제3세대 육성방안에 대한 연구	노태명	8,000원
	10-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	7,000원
	10-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : -기초보장제도 시행 10년 주거급여를 중심으로-	이태진	7,000원
	10-15	지활정책에 대한 평가 및 발전방향	노태명	7,000원
	10-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	8,000원
	10-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석. 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조응성 분석	여유진	7,000원
	10-18	근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최원수	8,000원
	10-19	아동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	6,000원
	10-20	공공 사회복지서비스 최저수준 설정을 위한 연구: 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000원
	10-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	8,000원
	10-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구: 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000원
	10-23	민간 복지자원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	7,000원
	10-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 접근을 넘어서	강은정	5,000원
	10-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	이윤경	7,000원
	10-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000원
	10-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000원
	10-28	한국의 보건복지 동향: 2010	장영식	10,000원
	10-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	6,000원

10-30-1	저출산 원인과 파급효과 및 정책방안	이삼식	17,000원
10-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육, 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000원
10-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변홍찬	5,000원
10-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	6,000원
10-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀가치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000원
10-30-6	저출산의 거시경제적 효과분석	남상호	6,000원
10-30-7	저출산·고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은지 (외부)	6,000원
10-30-8	자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000원
10-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	7,000원
10-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영식	6,000원
10-30-11	입양실태와 정책방안	김유경	10,000원
10-30-12	인공임신중절 실태와 정책과제	최경수	6,000원
10-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	6,000원
10-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	염지혜	5,000원
10-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000원
10-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000원
10-30-17	산노년층의 특징과 정책과제	정경희	6,000원
10-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	10,000원
10-30-19	에비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	6,000원
10-30-20	산노년층(에비노년층)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	신우덕	5,000원
10-30-21	산노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	7,000원
10-31-1	2010 사회예산 분석	최정은	8,000원
10-31-2	2010 보건복지재정의 정책과제	유근춘	9,000원
10-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000원
10-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최정은	6,000원
10-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000원
10-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	7,000원
10-31-7	건강보험 재정평가	신영석	5,000원
10-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	8,000원
10-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	11,000원
10-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	5,000원
10-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	5,000원
10-33	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(3년차)	오영호	9,000원
10-34	보건사회 기후변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	14,000원
10-35	취약위험 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	10,000원
10-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): 아시아 국가의 사회안전망	홍석표	8,000원
10-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	14,000원
10-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	김미곤	6,000원
10-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(II)	정영호	11,000원
10-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서(I)	정영호	7,000원
10-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	7,000원
10-40	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	5,000원