

연구보고서 2015-08

주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구



강신욱 · 노대명 · 이현주 · 임완섭 · 김현경 · 권문일 · 이병희
우선희 · 박형준

【책임연구자】

강신욱 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

소득불평등 심화의 원인과 분배구조 개선을 위한 정책방향
한국보건사회연구원, 2014(공저)

소득분배 악화의 산업구조적 원인과 대응방안
한국보건사회연구원, 2013(공저)

【공동연구진】

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

임완섭 한국보건사회연구원 부연구위원

김현경 한국보건사회연구원 부연구위원

권문일 덕성여자대학교 교수

이병희 한국노동연구원 선임연구위원

우선희 한국보건사회연구원 전문연구위원

박형준 한국보건사회연구원 전문연구위원

연구보고서 2015-08

주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구

발행일 2015년 12월 31일

저자 강신욱

발행인 김상호

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 (주)한디자인코퍼레이션

정가 9,000원

발간사 <<

지난 십여 년 간 한국의 사회보장제도는 지속적으로 확대되어 왔다. 제도의 수가 늘어난 것은 물론 각 제도에 투입되는 재원의 양이 늘어났고, 사회보장제도의 보호를 받는 국민의 수도 늘어났다. 즉, 사회보장제도가 더 많은 국민들을 더 많은 사회적 위험으로부터 보호하게 된 것이다. 정부의 정책 가운데서 사회보장제도가 차지하는 비중이 커진 것도 자연스러운 결과일 것이다.

이러한 확대와 발전에도 불구하고 국민들이 느끼는 불안은 완전히 해소되었다고 할 수 없을 것이다. 경기의 상황에 따라 그 규모는 달라지겠지만 여전히 적지 않은 규모의 빈곤층이 제도의 보호를 충분히 받지 못하고 있다. 제도의 확대와 사각지대의 존재가 병존하는 상황에서 사회보장제도가 국민들을 더욱 효과적, 효율적으로 보호하도록 개선하는 것이 필요하다. 그리고 제도 개선 작업의 출발점은 제도의 현황과 문제점에 대한 냉정한 진단과 평가일 것이다.

이 연구는 이러한 문제의식 하에서 주요한 소득보장제도에 대해 그 효과성을 엄밀하게 평가하고자 하는 의도로 기획되고 수행되었다. 한국 사회보장제도의 기초를 형성하는 소득보장제도, 그리고 그 가운데에서 핵심적 역할을 수행하는 일부 제도에 대해서 어떤 원칙과 방법으로 평가할 수 있는지를 연구하고자 하였으며, 그 결과 풍부한 정책적 시사점을 제시해 주고 있다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 강신욱 연구위원의 책임 하에 노대명 연구위원, 이현주 연구위원, 임완섭 부연구위원, 김현경 부연구위원,

우선희 전문연구원, 박형준 전문연구원(이상 한국보건사회연구원), 덕성 여자대학교 권문일 교수, 한국노동연구원 이병희 선임연구위원에 의하여 수행되었다. 제도의 중요성에 못지않게 의미 있는 결과를 제시하기 위해 노력한 연구진의 노고에 재삼 감사의 뜻을 전한다.

엄밀히 말해 사회보장제도의 효과성에 대한 평가는 새롭게 시작하는 단계라고 볼 수 있다. 본 연구가 이후에 사회보장제도의 다른 영역에서 이루어지는 평가 모형 개발작업과 실제 평가 작업에 대해 귀중한 참고자료가 되길 기대한다.

2015년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

Abstract	1
요 약	3

제1부 소득보장제도 평가의 의의

제1장 서 론	13
제1절 연구의 필요성	13
제2절 연구의 목적과 구성	18
제2장 정책 평가 현황과 한계	23
제1절 정책평가의 의의	23
제2절 정책평가제도의 현황	24
제3절 사회정책에 대한 기존 평가의 한계	45
제3장 소득보장제도 평가 관련 선행연구 검토	49
제1절 각 제도별 평가 연구: 국내 연구를 중심으로	49
제2절 제도군 평가 연구	58

제2부 제도별 평가

제4장 공적연금의 효과성 평가: 국민연금과 기초연금제도를 중심으로	67
제1절 머리말	67

제2절 공적연금제도의 역사 및 개관	71
제3절 공적연금의 평가 기준 및 지표	77
제4절 공적연금제도에 대한 평가	85
제5절 소결	111
제5장 국민기초생활보장제도의 평가	115
제1절 머리말	115
제2절 이론적 검토	117
제3절 맞춤형 급여체계 하에서의 기초생활보장제도 평가	128
제4절 평가지표를 활용한 시뮬레이션	141
제5절 소결	152
제6장 근로장려세제(EITC)의 효과성 평가	155
제1절 머리말	155
제2절 근로장려세제의 현황 및 구조적 특성	158
제3절 이론적 배경 및 선행연구	163
제4절 분석 자료 및 방법	169
제5절 분석결과	180
제6절 소결	193
제7장 실업급여의 효과성 평가	197
제1절 머리말	197
제2절 실업급여의 제도적 특성과 현황	198

제3절 실업급여의 효과 평가에 관한 선행 연구 207

제4절 실업급여의 효과 평가 209

제5절 소결 226

제8장 최저임금제도의 평가 229

제1절 머리말 229

제2절 한국 최저임금제도의 개요 230

제3절 최저임금의 효과 평가에 관한 선행 연구 234

제4절 최저임금의 효과 평가 238

제5절 소결 257

제3부 제도군 평가 및 개선방안

제9장 제도군 평가 모형 및 효과성 평가 261

제1절 평가대상과 내용 261

제2절 평가의 방법 264

제3절 소득보장제도군의 포괄성과 충분성 평가 273

제4절 소결 및 시사점 287

제10장 소득보장제도 효과성 평가를 위한 제도적 개선방안 289

제1절 정책평가의 방향과 정책평가의 설계 289

제2절 사회보장 정책평가를 위한 과제 295

제11장 결 론	301
제1절 제도별 주요 평가결과 및 정책 제언	301
제2절 평가체계의 개선을 위한 제언	305
참고문헌	311
부 록	323

표 목차

〈표 2- 1〉 2015년 자체평가지표 및 배점	30
〈표 2- 2〉 국가연구개발사업 추적평가 지표 및 내용	31
〈표 2- 3〉 재정사업 자율평가 평가지표	36
〈표 2- 4〉 재정성과평가제도의 변화 연혁	38
〈표 2- 5〉 지방자치단체 평가체계	41
〈표 2- 6〉 지방자치단체 합동평가의 복지사회 평가지표	42
〈표 2- 7〉 2011년 재정사업심층평가 중 기초보장사업군에 대한 평가 구분 체계	44
〈표 3- 1〉 기초생활보장 평가를 위한 평가틀	51
〈표 3- 2〉 소득보장제도별 평가연구(국내)의 평가틀 및 주요 결론	53
〈표 3- 3〉 제도군별 평가연구의 평가틀 및 주요 결론	60
〈표 4- 1〉 소득수준 및 가입기간에 따른 국민연금 급여의 소득대체율	74
〈표 4- 2〉 국민연금 급여유형별 수급요건 및 급여수준	74
〈표 4- 3〉 가구유형별 노인빈곤율 및 빈곤갭	88
〈표 4- 4〉 노인가구유형별 소득	89
〈표 4- 5〉 기초연금의 빈곤 완화 효과	92
〈표 4- 6〉 공적연금의 소득대체율 국제비교	94
〈표 4- 7〉 각국 연금체계의 적절성 비교	96
〈표 4- 8〉 공적연금지출 국제비교	98
〈표 4- 9〉 정부지출 대비 공적연금지출 국제비교	100
〈표 4-10〉 기여율 및 GDP 대비 총기여금 국제비교(2014년)	103
〈표 4-11〉 GDP 대비 정부부채 비율의 국제비교(2012년)	105
〈표 4-12〉 공적연금자산의 규모 국제비교(2013년)	106
〈표 4-13〉 공적연금제도의 부담가능성 국제비교	108
〈표 4-14〉 사회적 지속가능성 지수에 의한 각국 공적연금 비교	110
〈표 5- 1〉 기초생활보장제도 평가체계: 평가범주별 평가항목 및 내용	125
〈표 5- 2〉 기초생활보장제도 성과지표의 구성과 조작적 정의	126

〈표 5- 3〉 최저생활보장에 대한 평가지표의 구성	138
〈표 5- 4〉 자활조성에 대한 평가지표체계	139
〈표 5- 5〉 기초생활보장제도 수급자의 서비스 만족도 평가	141
〈표 5- 6〉 최저생활보장 평가를 위해 활용 가능한 데이터	142
〈표 5- 7〉 최저생활보장에 대한 평가 지표	144
〈표 5- 8〉 기초생활보장 급여별 수급자 및 잠재적 수급자 규모에 대한 가정 및 추정치	149
〈표 5- 9〉 기초생활보장 개별 급여들 및 전체 현금급여의 제도별 수급률	149
〈표 5-10〉 기초생활보장제도의 소득유형에 따른 추정 빈곤율	150
〈표 5-11〉 기초생활보장제도의 빈곤율 감소 효과	151
〈표 5-12〉 기초생활보장제도 급여에 따른 빈곤갭 감소 효과(중위 50% 기준)	151
〈표 5-13〉 기초생활보장제도 급여에 따른 소득불평등 감소 효과	152
〈표 6- 1〉 근로장려금 지급 추이 및 현황	159
〈표 6- 2〉 근로장려세제 수급 및 급여 지급 조건	161
〈표 6- 3〉 2011년(귀속연도) 근로장려세제 확대개편에 따른 급여체계와 구조	163
〈표 6- 4〉 EITC의 노동공급효과 관련, 해외 선행연구 결과	166
〈표 6- 5〉 성향점수 추정을 위한 프로빗 분석 및 성과분석 활용 변수	176
〈표 6- 6〉 근로장려금 수급가구율 추이(국세통계연보 및 통계청 행정 가구수)	181
〈표 6- 7〉 집단별 각 성과변수의 추이	183
〈표 6- 8〉 경상소득 적용 빈곤율 추이 및 근로장려금의 빈곤감소효과 (가구빈곤)	184
〈표 6- 9〉 근로장려금의 빈곤감소효과(가구빈곤)	185
〈표 6-10〉 근로장려금의 불평등개선 효과: 지니계수	186
〈표 6-11〉 처리집단의 평균처리효과	187
〈표 6-12〉 2008년 근로장려금 수급자 기준 성과변수 추이 및 이종차이 분석	189
〈표 6-13〉 2011년 근로장려금 수급자 기준 성과변수 추이 및 이종차이 분석	190
〈표 6-14〉 전년도 취업자인 근로장려금 수급자의 주당근로시간	190
〈표 6-15〉 주당근로시간의 이종차이: 각 연도별 근로장려금 수급자 기준	191
〈표 6-16〉 기존 취업자의 주당 평균근로시간 추이: 2008년 근로장려금 수급자 기준	191
〈표 6-17〉 기존 취업자의 주당 평균근로시간 추이: 2011년 근로장려금 수급자 기준	192

〈표 7- 1〉 실업급여의 체계	199
〈표 7- 2〉 구직급여 수급자의 소정급여일수별 분포 및 지급기간 특성(2014)	204
〈표 7- 3〉 실직시 실업급여 수혜율	214
〈표 7- 4〉 고용형태별 실직시 실업급여 수혜율 및 비수급 사유(2012)	215
〈표 7- 5〉 실업급여 수급액이 실직자 가구의 시장소득에 차지하는 비율	216
〈표 7- 6〉 실업급여의 수급자가 있는 가구의 시장소득 5분위별 실업급여 수급액의 상대적 비율	217
〈표 7- 7〉 실업급여 수급의 고용효과 분석대상 기술통계	220
〈표 7- 8〉 실업급여 수급이 미취업 상태 탈출에 미치는 영향 추정	223
〈표 7- 9〉 실업급여 수급이 재취업상태 탈출에 미치는 영향 추정	225
〈표 8- 1〉 최저임금법 적용대상 추이	231
〈표 8- 2〉 최저임금 (시급과 일급) 및 인상률 추이	232
〈표 8- 3〉 최저임금 인상의 고용효과: 메타분석 결과	235
〈표 8- 4〉 연도별 취업자 수 추이와 최저임금 미달자 비율	242
〈표 8- 5〉 가구유형별 중위소득 대비 가구소득 비율	250
〈표 8- 6〉 주 근로시간과 적용범위에 따른 4개의 가상적 최저임금 적용 시나리오	253
〈표 8- 7〉 최저임금 적용에 따른 가상적 경상소득으로부터 얻은 빈곤율	254
〈표 8- 8〉 가상적 경상소득 분포: 지니계수	256
〈표 8- 9〉 가상적 경상소득 분포: 분위수배율	256
〈표 9- 1〉 주요 소득보장제도의 집단별 수급가구 비율(빈곤층 대상, 가구수급 기준)	274
〈표 9- 2〉 주요 소득보장제도의 집단별 수급자 비율(빈곤층 대상, 개인수급 기준)	275
〈표 9- 3〉 주요 소득보장제도의 집단별 잠재적 수급자 비율 (빈곤층 대상, 개인수급 기준)	277
〈표 9- 4〉 주요 소득보장제도의 집단별 수급률(장기빈곤층 대상, 개인수급 기준)	280
〈표 9- 5〉 주요 소득보장제도의 집단별 잠재적 수급자 비율 (장기빈곤층 대상, 개인수급 기준)	281
〈표 9- 6〉 주요 소득보장제도의 집단별 빈곤격차 및 빈곤격차 해소를 (빈곤층 대상, 개인수급 기준)	282

〈표 9- 7〉 주요 소득보장제도의 집단별 빈곤격차 및 빈곤격차 해소기여율 (장기빈곤층 대상, 개인 수급기준)	284
〈표 9- 8〉 각 소득보장제도 급여의 빈곤을 감소 기여율	286

부표 목차

〈부표 1〉 미국의 정책평가 지표(Program Assessment Rating Tool: PART) 구성	323
---	-----

그림 목차

〔그림 2- 1〕 정부업무평가 추진체계	26
〔그림 2- 2〕 중앙행정기관 평가체계	27
〔그림 4- 1〕 노인소득 원천의 국제비교	86
〔그림 4- 2〕 노인빈곤율의 국제 비교	87
〔그림 4- 3〕 국민연금이 노인빈곤에 미치는 효과 전망	91
〔그림 5- 1〕 기초생활보장제도 평가체계(최저생활보장)	136
〔그림 5- 2〕 기초생활보장제도 평가체계(자활조성)	136
〔그림 6- 1〕 2008년 근로장려세제 급여산정 체계	162
〔그림 6- 2〕 EITC로 인한 순임금과 예산제약의 변화 (2011년 귀속기준, 자녀가 1인인 경우)	164
〔그림 7- 1〕 실업급여 수급자수 및 지급액 추이	200
〔그림 7- 3〕 실업급여 수급자격 유지요건의 국제비교	203
〔그림 7- 4〕 구직급여 하한액, 50%, 상한액 수급자 비중의 추이	205
〔그림 7- 5〕 임금근로자의 실적시 실업급여 수혜율 추이	213
〔그림 7- 6〕 실업급여의 빈곤 감소 효과	218
〔그림 7- 7〕 실업급여의 소득불평등 감소 효과	219
〔그림 7- 8〕 실업급여 수급 여부별 미취업기간에 따른 탈출률	221
〔그림 7- 9〕 실업급여 수급 여부별 미취업기간에 따른 생존확률	222
〔그림 7-10〕 실업급여 수급 여부별 근속기간에 따른 탈출률	224

[그림 7-11] 실업급여 수급 여부별 근속기간에 따른 생존확률	224
[그림 8- 1] 최저임금액과 인상률(명목, 실질)	231
[그림 8- 2] 최저임금 영향률과 대상근로자 수	233
[그림 8- 3] 각 분위에서 최저임금 미달자의 비율	243
[그림 8- 4] 전체 최저임금 미달자에서 각 분위가 차지하는 비중	244
[그림 8- 5] 빈곤층(중위소득 50%이하에 속한 개인) 가운데 최저임금 미달자의 비율과 전체 최저임금 미달자 가운데 빈곤층의 비중	244
[그림 8- 6] 임금근로자 대비 각 분위 최저임금 미달자 비율	246
[그림 8- 7] 임금근로자 대비 각 분위 최저임금 미달자 비율 (공식취업자)	246
[그림 8- 8] 가구유형별 중위소득 대비 전일제 최저임금 근로자 가구의 소득 비율 (2013년)	248
[그림 8- 9] 가구유형별 최저임금 근로소득과 상대빈곤선과의 거리	252



Abstract <<

Evaluating the Efficacy of Main Income Security Programs in Korea

In spite of many policy evaluation systems run by Korean Government, the trial had seldom made to assess social security programs focusing on the efficacy. In this research, we tried to develop the methodology to assess the efficacy of several main income security programs in Korea: Public Pension System including National Pension Scheme and Basic Pension System, National Basic Livelihood Security System(NBLS), Earned Income Tax Credit(EITC), Unemployment Insurance Benefit. Minimum Wage System was also taken into consideration.

Most of the programs but unemployment benefit have limited effect in decreasing poverty gap as well as poverty rate. In case of EITC and Unemployment Insurance, enlarging coverage is much required. More than 40% of the poor are not protected by these programs, and less than 20% of in-work poverty are covered. Considering that the coverages and adequacies for the non-aged poor are much low than those of aged poor, it is required to reform the means-test criteria of NBLS and introduce new income support programs of the working poor.



1. 소득보장제도 평가의 의의

우리나라의 사회보장제도는 지난 십여 년 간 지속적으로 확대되어 왔지만, 양적인 투입의 확대와 낮은 체감도가 공존하는 현상이 해소되지 않고 있다. 이는 사회보장제도가 목표한 집단에 대해 충분한 보호 효과를 거두고 있는지 평가할 필요성이 있음을 시사한다. 여러 사회보장제도 가운데 소득보장제도는 빈곤의 위험으로부터 국민을 보호하는 핵심적인 역할을 하고 있고 양적 비중 측면에서도 우리나라 보건복지분야 지출의 절반에 가까운 비중을 차지한다. 따라서 소득보장제도의 평가는 전체 사회보장제도에 대한 평가 가운데서도 그 중요성이 높다고 볼 수 있다.

한편, 기존에 시행되고 있는 정부의 정책평가는 소득보장제도를 평가하는 데 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 계량화·서열화 방식을 지향하여 정책 개선을 위한 정보를 충분히 제공하지 못한다. 둘째, 관련 요인의 영향 등을 고려하고 있는 재정사업 심층평가 역시 소수의 제도를 평가 대상으로 함으로 인해 사회정책을 평가 대상으로 할 기회가 상당히 제한된다. 셋째, 산출 중심으로 평가지표가 구성되어 사회정책 평가에서 고려할 투입과 성과 등이 등한시 된다. 사회정책이 성장하고 있는 국면에서 보면 기존의 평가가 갖는 이러한 한계를 극복하고 사회정책의 특성을 고려한 평가의 재설계가 필요한 실정이다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 소득보장 기능을 수행하는 여러 제도 중 주요한 6가지 제도, 즉 공적연금과 기초연금, 국민기초생활보장제도, 고용보험 실업급여, 근로장려세제, 그리고 최저임금제 등에 대해서 그 효

4 주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구

과성을 평가하였다. 각 제도가 빈곤의 위험을 얼마나 낮추고 있는지를 기본적으로 평가하면서, 각 제도의 대상 집단과 설계방식 등 특수성을 반영한 평가를 수행하고 결과를 제시하고자 하였다. 소득보장이라는 기능은 단일한 제도로만 수행될 수는 없기 때문에, 개별 평가 이외에도 제도군 평가를 함께 수행하고, 이를 통해 소득보장제도 평가 관련 보완점을 제안하고자 하였다.

2. 제도별 평가

가. 공적연금의 효과성 평가

공적연금의 효과성을 국민연금과 기초연금을 중심으로 적정성과 부담가능성(재정적 지속가능성)의 측면을 살펴보았다. 또한 양 개념을 포괄한 사회적 지속가능성(social sustainability) 개념에 기초하여 공적연금의 지속가능성을 평가하였다.

우선 적정성 차원의 평가에서 공적연금의 빈곤을 완화 효과는 미미한 수준이었으며, 퇴직 전 생활수준 유지 차원에서는 국민연금과 기초연금 모두 OECD 평균 이하의 소득대체율을 보이고 있었다. 부담가능성의 평가를 위해 GDP 대비 공적연금지출, 정부지출 대비 공적연금지출, 기여율, GDP 대비 정부부채, GDP 대비 공적연금자산 등 5가지 하위 지표로 부담가능성 지수를 구성하여 OECD 국가들과 비교한 결과, 우리나라의 공적연금은 상위군에 속하는 것으로 나타났다.

사회적 지속가능성은 재정적인 지속가능성을 뜻하는 부담가능성과 노후소득의 적정성을 포괄한다. OECD 국가들과 비교했을 때, 우리나라의 사회적 지속가능성은 중간 정도의 수준이었는데, 이는 재정적 부담가능

성이 낮아서가 아니라 적정성 기능을 소홀히 한데서 비롯된 것이다. 따라서 공적연금의 미래에 대비하기 위한 전략의 지점은 적정성 차원에 두어져야 할 것이다. 즉 공적연금제도가 지속가능성을 갖기 위해 보다 시급히 추진해야 할 정책적 과제는 국민연금과 기초연금의 급여수준과 수급자격을 개선하여 빈곤예방 기능을 강화할 수 있도록 하는 것이다.

나. 국민기초생활보장제도의 평가

최저생활보장에 대한 평가는 보장성, 효과성, 효율성, 형평성을 기준으로 수행할 수 있다. 그 중 국민기초생활보장제도의 효과성은, 빈곤율 감소효과, 빈곤격차 감소효과, 그리고 불평등 감소효과 등으로 평가할 수 있다. 이 가운데 가계동향조사의 사회적 수여자 자료를 통해 추정된 빈곤 감소효과는 중위소득 40% 미만 빈곤선의 경우 약 7.36% 정도로 나타났으며, 빈곤격차(poverty gap) 감소효과는 약 3.4%인 것으로 나타났다.

국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편되었다는 사실은 효과성 평가에 장점과 과제를 동시에 던져주고 있다. 각 급여별 효과에 대해 정확하게 평가할 수 있게 되었다는 장점이 있는 반면, 국민기초생활보장제도의 총체적 효과에 대한 평가가 복잡해졌다는 문제가 있다. 향후 개편된 국민기초생활보장제도에 대한 평가에서는 이러한 문제점이 고려되어야 할 것이다.

다. 근로장려세제(EITC)의 효과성 평가

2008년 도입된 근로장려세제의 효과는 노동공급 관련 효과성과 근로소득재분배 효과라는 두 측면에서 평가를 시도하였다. 먼저, 소득재분배

효과의 분석결과, 제도가 도입된 2008년과 제도가 확대된 2011년에 미약하지만 빈곤 감소효과를 포착할 수 있었다. 한편, 불평등 개선 효과의 경우 근로장려세제 도입 이후 근로장려금이 지급된 모든 연도에서 크지 않지만 불평등완화 효과가 발생하였다. 근로장려금의 도입 및 확대는 노동시장에 참가하고 있지 않은 저소득 근로빈곤층의 노동시장참가를 제고시키는 것으로 나타났다. 그리고 기존 취업자의 경우 주당평균근로시간을 축소시키지만 시간이 경과함에 따라 성과가 개선되는 것으로 나타났다.

근로빈곤층의 노동시장 참여제고 및 수급경험을 통한 성과 제고를 위해 근로장려세제의 확대 및 개선이 필요하다. 특히, 고용률 제고와 노동공급시간 증대와 밀접한 관련이 있는 점증구간 설정의 경우 향후 대상자들의 성과 제고를 위해서는 보다 큰 확대가 필요할 것으로 판단된다.

라. 실업급여의 효과성 평가

실업급여의 효과성은 「한국노동패널」자료를 이용하여 포괄성, 적절성, 고용 성과의 측면에서 평가하였다. 포괄성 측면에서 보면, 실직자 기준으로 산출한 실업급여 수혜율은 증가하고 있지만, 아직 20%에 이르지 못한 것으로 나타났다. 취약한 근로자일수록 고용보험 미가입이 실업급여를 받지 못하는 원인인 것으로 파악되었고, 사회보험 사각지대를 해소하는 정책이 강화되어야 할 것으로 판단된다. 자발적인 이직을 이유로 실업급여 수급자격을 인정하지 않는 정책은 재고되어야 할 것이며, 특히 청년층의 경력 일자리 탐색을 지원하기 위해서는 자발적으로 이직하였더라도 장기간의 구직 상태에 있는 실업자에게 구직급여를 지원할 필요가 있다.

수급자 가구에서 실업급여의 빈곤 감소 효과는 5.8%p에 이르는 것으

로 나타나, 저소득 가구에서는 실업급여가 생활안정에 크게 기여하고 있었다. 하지만 여전히 빈곤 상태에 머무르는 수급자가 작지 않다는 점을 고려하면 실업급여의 보장성을 확대할 필요가 있다. 낮은 보장수준은 일차적으로 짧은 수급기간에 기인하므로, 수급기간의 확대를 우선적으로 추진할 필요가 있다. 실업급여 수급자는 비수급자에 비해 미취업기간이 길지만, 소정급여일수가 긴 수급자일수록 재취업 일자리의 안정성이 높은 것으로 나타났다. 따라서 신속한 재취업보다는 적절한 일자리로 재취업하느냐를 실업급여의 고용 성과 목표로 설정할 필요가 있다.

마. 최저임금제도의 평가

소득보장제도로서의 최저임금을 평가하기 위해 최저임금 대상자의 소득계층별 분포, 최저임금액의 적정성, 최저임금의 빈곤감소효과를 평가하였다. 최저임금 미달자 가운데 가구소득 3분위 이하에 속한 근로자가 절반 이상을 차지하고 1분위에 속하는 자의 비중이 가장 커 최저임금이 극빈가구와 저소득 가구에 미치는 영향이 클 것으로 보인다. 가구주가 전일제 최저임금 근로자이며 두 자녀가 있는 가구의 소득이 중위소득의 28~33%(OECD 기준), 23~26%(노동패널 분석 결과) 밖에 되지 않아 현행 최저임금 수준은 생활안정을 위해 적정하지 않은 것으로 판단된다. 최저임금 미달자에게 최저임금이 적용될 경우 크지 않으나 빈곤감소 및 불평등 완화의 효과가 있었으며, 그 효과는 중위소득 이하 저소득층에서 더욱 큰 것으로 나타났다. 따라서 효과를 높이기 위해서는 사회보험 가입률 증대를 통해 공식취업자를 증대시키려는 정책적 노력이 선행되어야 할 것이다.

3. 제도군 평가 및 개선방안

가. 제도군 평가

최저임금제를 제외한 5개 소득보장제도를 하나의 제도군으로 간주하여 종합적인 포괄성과 충분성을 비교한 결과, 전체 빈곤층 가운데 어느 제도의 혜택도 받지 못하는 인구의 비율이 40%가 넘는 수준으로 나타나 소득보장의 사각지대가 적지 않은 규모로 존재하고 있음을 알 수 있었다. 기초노령연금의 시행으로 노인빈곤층에서 수급비율은 높았지만 취업빈곤층의 수급률은 20%에도 미치지 못했다.

주요 제도의 급여 총액이 빈곤격차를 해소하는 효과는 빈곤층 안에서도 불균등하게 분포되어 있다. 그 결과 소득보장 급여가 빈곤율을 감소시키는 효과가 크지 않게 나타났다. 급여의 충분성 면에서 볼 때 공적연금이 가장 큰 기여를 하고 있었다. 따라서 공적연금 수급자의 확대와 소득보장에 대한 기여도 확대는 노인층은 물론 전체 빈곤층에 대한 소득보장에 있어 중요한 과제이다.

집단별로 비교할 경우 노인층에서 포괄성과 충분성이 상대적으로 높게 나타나는 반면 비노인층, 특히 취업자층에 대한 포괄성과 충분성은 매우 낮았다. 비노인 빈곤층의 경우 제도의 적용과 급여의 충분성에 대해 의존도가 높다는 사실은 두 가지 정책적 시사점을 제공한다. 하나는 현행 국민기초생활보장제도에 내재된 고령층 위주의 설계방식, 특히 재산기준 적용 방식을 재검토할 필요가 있다는 점이다. 다른 하나는 이와 별도로 근로연령층 대상 소득보장제도를 전반적으로 개선할 필요가 있다는 점이다. 근로장려세제와 실업급여의 경우 포괄성과 급여 충분성도 제한적이어서, 이들 제도를 대폭 개선하거나, 근로빈곤층을 대상으로 하는 새로운

소득보장 프로그램을 모색할 필요가 있다.

나. 소득보장제도 효과성 평가를 위한 제도적 개선 방안

소득보장제도의 평가는 전체 사회보장제도의 평가를 위한 중기 계획에 기반을 두어 진행되는 것이 합리적이고, 따라서 이러한 계획의 마련이 우선 필요하다. 그리고 향후 소득보장제도의 평가에서 평가의 내용도 설계에 대한 평가, 투입, 과정, 산출 및 성과에 대한 평가를 아우르는 포괄적인 것으로 구성되어야 한다.

정책 평가는 그 결과를 반영하는 과정이 보증되어야 의미를 가진다. 평가의 용도를 단지 예산 편성의 기초자료로 국한하는 것이 아니라 정책의 개선을 위해 폭넓게 활용할 수 있도록 하는 기제를 강화하여야 할 것이다. 평가 결과의 수용과 반영을 위해서는 평가의 설계와 과정에서 이해관계자의 합의를 이끌어내는 것도 고려할만하다. 끝으로 평가를 위해서 필요한 자료의 생산과 구축이 절실히 필요하다. 아직 평가에서 활용할 수 있는 자료가 충분하지 않은 여건을 고려하여 평가를 대비한 자료의 실태 분석과 이후 생산 및 관리 계획도 마련하여야 할 것이다.

사회보장제도 전반에 대한 평가에 대해서는 제도적 개선 시 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것이다. 우선, 정책평가의 범위를 고려할 때 정책 효과가 나타나는 시점과 자료의 생산·구축 시기를 고려해야 하며, 사회적 이슈와 문제 인식의 변화도 고려해야 한다. 또한 사회보장제도를 평가하고 정책 반영의 역할을 부여받은 주체 간 역할 분담과 협력에 대해 논의가 선행되어야 한다. 둘째, 정책평가에서 사업군 평가에 대하여 보강이 필요하다. 셋째, 사회정책 중 평가대상의 선정이 보다 체계적일 필요가 있다. 넷째, 사회보장제도에 대한 평가는 기본적인 평가지침을 두어 평가

10 주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구

의 수준과 심도를 조율할 수 있도록 하는 것이 적절할 것이다. 마지막으로 정책평가에서의 자료 부족 문제를 해결하기 위한 정부의 노력이 필요하다.

*주요용어: 소득보장제도, 정책 평가, 효과성, 공적연금, 기초생활보장, 실업급여, 최저임금, 근로장려세제

제 1 부

소득보장제도 평가의 의의

제1장 서론

제2장 정책 평가 현황과 한계

제3장 소득보장제도 평가 관련 선행연구 검토



제1절 연구의 필요성

1. 사회보장제도에 대한 평가의 의의

한국의 사회보장제도가 얼마나, 어떻게 더 발전해야 하는가에 대해서는 다양한 견해가 있을 수 있지만, 적어도 사회보장제도의 현 상태에 대해서는 두 가지 객관적인 사실을 부인할 수 없다. 하나는 사회지출의 수준이 여전히 OECD 국가의 평균에 미치지 못한다는 사실이고, 다른 하나는 그럼에도 사회보장분야의 지출은 정부지출의 가장 큰 부분을 차지한다는 점이다.¹⁾ 앞의 사실은 주로 사회적 위험에 대한 정책적 대응이 충분하지 못하다는 데 대한 근거로 인용되고, 뒤의 사실은 복지지출의 효율화가 진지하게 검토되어야 한다는 주장의 중요한 전제가 된다.

실제로 사회보장제도는 지난 십여 년 간 지속적으로 확대되어 왔다. 이미 1990년대에 사회보험제도에 대한 확대 적용이 꾸준히 이루어져 왔지만 2000년대 들어서 국민기초생활보장제도, 기초(노령)연금제도, 근로장려세제 등 주요한 소득보장제도가 시행되었고 보육료 지원이 크게 확대되는 등 사회보장제도에 재원의 투입이 꾸준히 확대되었다. 하지만 그럼에도 불구하고 여전히 국민들의 복지에 대한 체감은 높지 않다는 지적이 존재한다. 일부 사회보장 프로그램의 도입이나 확대를 둘러싸고 정책적

1) 2015년 예산을 기준으로 볼 때 정부 총 지출 중 보건·복지분야 지출이 차지하는 비중은 30.8%이다.

논의를 진행하는 과정에서 여전히 복지 확대의 원칙과 방향에 대해 논란이 뜨겁다는 사실은 복지의 확대에 대한 사회적 공감의 충분하지 못하다는 사실을 방증한다고 할 수 있다. 복지의 확대에 대한 사회적 체감이 높을 수 없는 현실을 보여주는 여러 지표가 있는데, 그 가운데 대표적인 것이 빈곤율과 자살률이다. 빈곤율, 특히 노인빈곤율과 자살률은 사회 구성원들의 생활이 얼마나 불안정한가를 보여주는 대표적인 수치인데, 아쉽게도 한국의 경우 이 두 수치는 OECD 국가 중 최하위권에 속한다. 사회보장에 대한 양적인 투입의 확대와 동시에 낮은 체감도 혹은 불안한 지표의 공존이 지난 십여년간 지속되어온 것이다.

이러한 사실은 사회보장제도 전반에 대해 중요한 질문을 던져준다. 과연 현재 한국의 사회보장제도는 잘 기능하고 있는가? 만일 그렇지 않다면 그 이유는 무엇인가? 제도의 설계가 잘못되어서인가? 제도의 설계는 잘 되어 있는데 물적, 인적 자원의 양적인 투입이 충분하지 않아서인가? 아니면 양적인 투입은 충분하지만 집행 과정에서 비효율성이 존재하기 때문인가? 아니면 그 모든 것이 정상적으로 이루어졌지만 다른 어떤 요인에 의해 충분한 효과가 나타나지 않고 있는 것인가?

아마도 이러한 질문 모두에 대해 부인할 수 없는 지점이 있을 것이다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 사회보장제도에 대해 이러한 질문이 제기된 적이 충분하지 않았다는 점이다. 좀 더 정확히 말해 질문이 제기되었으나 적절하지 못한 질문이 되었거나, 정확한 대상에 대해 질문이 제기되지 못했거나, 혹은 결과적으로 주어진 답에 대해 냉정히 판단하지 못했다는 사실을 부인할 수 없다. 요컨대 사회보장제도에 대한 평가가 충분히 이루어지지 못했다는 것이다.

2. 사회보장제도의 특수성을 고려한 평가의 필요성

엄밀히 말해 사회보장제도 혹은 정책에 대한 평가가 충분하지 못했다는 것은 정확한 서술이 아닐 수 있다. 사회보장제도의 특수성을 반영한 평가가 충분히 이루어지지 못했다는 표현이 좀 더 정확할 것이다. 사회보장제도가 만족할만한 성과를 거두지 못해 개편이나 개선이 필요하다면 제도의 현재 상태에 대해서 정확한 인식과 판단이 선행되어야 한다. 그리고 그러한 판단에 필요한 기준이 마련되어 있어야 한다. 그런데 이 판단의 기준에는 사회보장제도가 추구하는 목적과 그 수단의 특수성에 대한 인식이 반영되어 있어야 한다.

만일 정책이나 제도 평가에서 해당 정책의 목적과 수단의 고유성이 고려되지 않는다면 그것은 적절한 평가라고 할 수 없다. 이제까지 다양한 부처에 의해 수행되어온 정책평가를 통해 볼 때 발견되는 가장 큰 문제점은 이 점이라고 할 수 있다. 즉, 사회보장제도에 대한 평가를 위해서는 그 제도의 목적이 무엇인지를 규정하고 그 성취에 대한 평가와 대안마련에 초점이 두어져야 하는데 기존의 평가는 대부분 제도 집행의 효율성에 맞추고 있을 뿐 제도의 목표가 충분히 고려되지 못하고 있다.

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

회보장제도의 목적이라고 할 수 있을 것이다. 사회보장제도에 대한 평가는 우선적으로 이러한 목적에 각 제도들이 얼마나 효과를 거두고 있는지를 평가해야 하지만 기존의 정책 평가들, 특히 정부 내부의 평가들은 이러한 관점과 거리를 두고 있는 것이 사실이다.

기존의 정책 평가, 특히 정부가 시행한 정책평가에서 사회보장제도의 목적을 감안한 효과성 평가가 이루어지지 못한 데에는 몇 가지 원인을 추론해 볼 수 있다. 첫째는 제도가 지향하는 규범적 가치에 대해 적극적으로 주장하기 어렵다는 점이다. 둘째는 규범적 가치에 대해서는 사회적으로 공통된 인식이 존재한다고 하더라도, 그 가치를 구현하기 위해 정책적으로 보호해야 할 정도가 어느 지점까지인가에 대해 합의가 이루어지기 쉽지 않기 때문이다. 예를 들면 소득보장제도의 경우 첫 번째는 빈곤을 해소한다는 목표 자체에 합의할 수 있는가 하는 문제이다. 두 번째는 빈곤해소를 위해 정책이 담당해야 할 영역은 어느 정도인가에 대한 합의의 문제이다. 이러한 문제에 대해 정부가 적극적으로 대답을 제시할 수 없는 한 사회보장제도에 대한 평가는 쉽지 않을 것이다. 물론 이밖에도 정책의 성과가 쉽게 측정되지 않는 경우가 많다는 사실 역시 평가의 제약으로 작용할 수 있다.

하지만 이러한 난점들이 사회보장제도에 대한 평가가 불가능하다거나 불필요하다는 점을 의미하지는 않는다. 정책 당국 스스로가 사회보장제도의 규범적 목표를 천명하고 보호해야할 사회적 위험의 범위를 적극적으로 설정하기는 쉽지 않더라도 통상적으로 인정될 수 있는 범위 내에서, 혹은 평가자가 설득할 수 있는 범위 내에서 정책의 목표를 설정할 수 있을 것이기 때문이다. 물론 평가의 기준이나 관점에 대한 이견이 제기될 수 있으나 그것은 평가 자체의 개선을 위해 유익한 재료가 될 수는 있어도 평가 자체가 무용하다는 근거는 될 수 없을 것이다.

3. 소득보장제도 평가의 의의

사회보장제도 평가가 갖는 의의와 한계를 동시에 고려한다면 소득보장제도에 대한 평가는 중요한 의미를 갖는다. 먼저 제도적 중요성이라는 측면에서 볼 때에도 소득보장제도는 전체 보건복지분야 지출의 약 절반에 가까운 비중을 차지한다.²⁾ 따라서 소득보장제도에 대한 평가는 전체 사회보장제도 영역 가운데에서도 중요성이 높다고 볼 수 있다.

소득보장은 빈곤이라고 하는 가장 기본적인 사회적 위험으로부터 사회 구성원을 보호하는 것을 주요 목표로 삼는다. 빈곤은 건강, 주거, 고용, 교육 등 삶의 모든 영역에서 생존과 자기실현에 필요한 자원의 향유를 제약하고 위협한다. 따라서 빈곤의 위험으로부터 국민을 보호하는 것은 사회보장제도의 최우선 과제라고 할 수 있는데, 소득보장제도는 이 과정에서 가장 직접적 역할을 수행한다. 물론 제도별로 검토하면 빈곤층만을 지원대상으로 국한하지 않는 소득보장제도들이 있으나, 그 역시 궁극적으로는 비빈곤층의 빈곤화를 막는 데 가장 우선적인 관심이 있다. 요컨대 소득보장제도는 빈곤으로부터의 보호를 목표로 삼고 있고, 빈곤 예방이나 탈빈곤이라는 가치는 정책 목표로서의 규범적 합의를 쉽게 획득할 수 있다는 장점이 있다.

빈곤이 소득의 결핍이란 차원에서 정의되고 이해되는 것이 일반적이라는 사실은 평가와 관련하여서도 유리한 점을 제공한다. 그것은 측정의 용이성, 비교의 용이성이란 특징점이다. 빈곤이 소득의 부족이라고 정의된다면 정책이 보호해야 할 위험의 정도 역시 소득의 차원에서 조작적으로 정의될 수 있을 것이다. 따라서 소득보장제도가 빈곤으로부터 국민을 보

2) 2014년 예산을 기준으로 볼 때 공적연금과 기초연금, 기초생활연금급여, 실업급여, 근로장려세제 등을 합한 금액은 전체 보건복지분야 예산의 약 44%에 이른다.

호하는 데 얼마나 기여했는가 역시 소득이란 차원에서 평가될 수 있다. 즉, 소득보장은 측정가능하고 비교 가능한(혹은 그렇게 정의된) 위험에 대해 기능하는 정책이므로 정책의 기여도 역시 객관적으로 표현하기 쉽다. 이러한 평가 방법상의 장점이 소득보장 분야가 갖는 특성이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 특성은 사회보장정책에 대한 평가를 우선적으로 적용할 영역을 선택할 때 중요한 고려사항으로 작용하게 된다.

제2절 연구의 목적과 구성

1. 연구의 목적

이 글의 목적은 주요 소득보장제도에 대해 그 효과성을 평가하는 것이다. 소득보장제도가 전체 사회보장에서 차지하는 중요성에 대해서는 이미 위에서 언급한 바 있다. 부연하자면, 소득보장 영역은 빈곤이라는 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는 것을 목적으로 하고 있는 만큼, 사회보장제도 안에서도 그 중요성이 높은 분야이다. 그리고 주요 사회보험제도인 공적연금과 고용보험(실업급여)제도를 포함하는 영역인 만큼 제도 성립 및 발전의 역사도 오래된 영역이라고 볼 수 있다. 그리고 무엇보다도 대부분의 급여가 현금으로 지급되는 만큼 대상이나 욕구의 표적화에 대해 논란의 여지가 많은 영역이라고 볼 수 있다. 현물이나 서비스로 지원하는 영역이 욕구에 대한 표적화 측면에서 장점이 있는 반면 현금지원 사업의 경우 그렇지 않다. 따라서 평가의 필요성이 더욱 높은 영역이라고 볼 수 있다.

2015년 현재 중앙정부에 의해 시행중인 소득보장제도 가운데에는 많

은 정책 프로그램이 존재하지만 이 연구에서는 그 중에서도 공적연금과 기초(노령)연금, 국민기초생활보장제도, 고용보험의 실업급여와 근로장려세제 등에 대해 효과성을 평가할 것이다. 최저임금제 역시 평가의 대상으로 하고자 한다. 최저임금제는 주지하다시피 재분배가 아닌 사회보장제도에 포함된다. 따라서 엄밀한 의미의 소득보장제도에 포함된다고 보기 어렵다. 그러나 전체 생산활동연령 인구 가운데 근로자가 차지하는 비중이 압도적인 만큼 최저임금의 준수나 그 수준에 대한 제도적 규정은 국민 전체를 빈곤의 위험으로부터 보호하는 데 있어 적지 않은 역할을 담당한다고 볼 수 있다. 따라서 여타 주요 소득보장제도의 효과와 함께 비교 평가하는 것은 소득보장이라는 제도의 기능과 목표를 고려할 때 의미가 있을 것으로 판단했다.

이들 제도는 대부분의 복지국가에서 국민들의 소득을 일정 수준으로 유지해주도록 함으로써 빈곤이란 사회적 위험으로부터 국민들을 보호한다. 그렇다면 이들 제도의 효과성에 대한 평가는 기본적으로 각 제도가 빈곤의 위험을 얼마나 낮추고 있는지를 살펴보는 것이다. 하지만 각 제도가 대상으로 설정하는 인구집단은 매우 상이하다. 크게 나누어 근로활동을 가능한 연령을 대상으로 하는 제도(예, 실업급여, 근로장려세제)와 그렇지 않은 노인층을 대상으로 하는 제도(공적연금, 기초노령연금)로 구분될 수 있다. 또한 대상자가 개인인 제도가 있는가 하면 가구단위의 보호를 원칙으로 하는 제도(예, 국민기초생활보장제도)가 있다. 급여의 결정 방식도 보충급여인 경우(국민기초생활보장제도)도 있고 정액급여(기초노령연금)인 경우도 있다. 이러한 설계방식을 고려할 때, 제도 별로 효과성에 차이를 가져오는 요인들이 상이할 것이다. 이 연구는 이러한 특징들을 고려하여 소득보장제도의 효과를 평가하는 데 적절한 방법을 모색하고, 그에 근거하여 평가 결과를 제시하고자 한다. 그리고 이러한 결과에 근거

하여 각 주요 소득보장제도가 효과성을 높이기 위해서는 어떠한 제도적 개선이 필요한지를 제시하고자 한다.

2. 연구의 구성

본 연구는 크게 세 개의 부(part)로 구성된다. 먼저 1부에서는 연구의 필요성과 목적을 설명하는 본 장(1장)과 함께 기존의 다양한 정책평가를 검토함으로써 사회복지제도에 대한 평가의 차별성을 부각시키는 2장이 포함된다. 2장이 정부 차원에서 이루어지고 있는 기존 평가들을 검토하는 것이라면 3장에서는 부분적으로나마 사회복지제도에 대한 평가를 시도했던 주요 연구들의 성과와 한계를 살펴본다. 특히 국외의 선행연구 부분에서는 소득보장 제도에 대해 제도군 평가를 수행했던 사례들을 소개할 것이다.

2부에서는 본 연구에서 다룰 6개 주요 소득보장제도들을 순차적으로 평가할 것이다. 검토의 순서는 공적연금과 기초연금(4장), 국민기초생활보장제도(5장), 근로장려세제(6장), 실업급여(7장), 그리고 최저임금제(8장)의 순서이다. 각 장에서는 해당 제도의 특성을 고려하여 평가를 진행하되, 다음과 같은 공통된 구조를 취하도록 하였다. 먼저 각 제도의 간단한 역사와 현황에 대해 살펴본 후, 제도별 평가를 수행했던 기존 연구들에 대해 검토한다. 그리고 제도 평가에 적용할 지표와 방법, 특히 평가 지표에 설명하도록 한다. 자료를 이용한 통계적 분석 내용을 통해 주된 평가결과를 제시하고, 마지막으로 제도의 개선 방향을 제시하도록 하였다.

마지막 3부는 개별 소득보장제도에 관한 내용이 아닌 소득보장 제도군에 대한 평가(9장)와 평가 자체의 개선방안을 제시하는 부분(10장)으로 구성된다. 특히 제도군에 대한 평가는 소득보장 기능이 단일 제도만에 의

해 수행될 수 없다는 점에서 특별할 의미를 갖는다고 할 수 있다. 각 제도들이 국민들을 빈곤의 위험에서 보호하는 데 상호 보완적 관계를 형성하고 있는지, 보호에서 배제되거나 충분히 보호받지 못하는 집단은 없는지, 그리고 그러한 문제를 줄이기 위해서는 어떤 제도의 개선이 필요한지 등을 제도군 평가를 통해 살펴보고자 할 것이다. 11장에서는 소득보장제도, 나아가 사회보장제도에 대한 평가를 상시적이고 효과적으로 수행하기 위해 어떤 제도적 보완이 필요한지 제안할 것이다.



2

정책 평가 현황과 한계 <<

제1절 정책평가의 의의

본 절에서는 우리나라 정책평가의 현황을 살펴보고 소득보장을 포함하여 사회정책에 대한 평가의 한계를 정리하였다. 정책평가는 정책의 형성과 집행 그리고 그 성과를 확인하는 정기적 활동을 의미한다. 협의의 정책평가는 공공의 정책에 대한 평가로 한정한다. 즉, 정책평가는 중앙행정기관 및 그 소속기관과 지방자치단체가 추진하는 업무의 내용 및 집행성과 등을 점검, 분석, 평가하는 것이다. 정책평가는 그 대상이 무엇이든지 평가의 결과를 정책의 운영에 반영하여 정부 정책의 성과를 높이는 것을 목적으로 한다.

지난 십여 년 간 사회정책은 매우 빠르게 확충되고 발전하여 왔다. 이와 더불어 사회정책의 수와 대상규모, 그리고 예산도 증가하였다. 이러한 상황에서 당연 정책의 성과 등을 확인하는 정책 평가에 대해서도 강조되고 있다. 소득보장제도에 대한 본격적인 평가에 앞서 기존의 정책평가 현황과 그 한계, 그리고 향후 정책평가에 대한 함의를 정리하여 보고자 한다. 소득보장제도의 평가는 특정 정책에 대한 평가들 중 하나에 해당하므로 정책평가에 대한 전반적인 이해가 이후 소득보장제도 등 각종 사회정책에 대한 정책평가를 설계하는데 도움이 될 것이다.

본 절에서는 정책평가 중 공적 영역에서 공식적으로 진행하고 있는 평가에 초점을 두어 정리하였다. 정책에 대한 평가는 공공 뿐 아니라 많은 민간부문 연구자, 또는 조직에 의해서도 수행되어 왔다. 정부에 의하여

수행된 평가를 중심으로 현황을 살펴보고자 한 이유는 향후 사회정책의 설계 및 수행과 더불어 평가가 공식적인 단계로 체계화되고 이러한 평가 단계가 정책설계와 개선에 피드백이 되는 공적 과정이 정립되기를 바라기 때문이다. 현재 사회정책을 포함한 정책에 대한 평가가 없는 것은 아니지만 기존 정책평가가 사회정책의 특성을 반영하여 사회정책의 발전을 위한 평가로서 자리매김을 한 것인지, 그렇지 않다면 무엇을 보완하여야 하는지를 이해하여야 할 것이다.

이하에서는 정책평가의 현황을 평가주체별로 그 평가대상과 평가방식, 평가내용을 중심으로 정리하였다. 순서는 우선 정부업무평가의 근간이 되고 있는 국무총리실 정부업무 평가를 살펴보고 정부업무평가의 개별 평가들을 구체적으로 정리하였다. 그리고 소득보장제도 평가 중 제도에 대한 평가의 예로 과거 국민기초생활보장제도³⁾에 대하여 진행된 정책 평가를 살펴보았다. 2011년 재정사업 심층평가로 진행된 기초생활보장제도에 대한 평가였다. 그리고 본 절의 마지막 부분에서는 기존의 정책평가가 갖는 한계를 정리하였다. 이후의 정책평가는 기존 평가의 한계를 극복하는 평가가 되어야 할 것이므로 현재 평가의 한계를 정리하는 것은 개선의 시작이라 하겠다.

제2절 정책평가제도의 현황

정책평가의 현재 모습은 참여정부 시절, 2006년 통합 정부업무평가제도의 도입 이후부터라고 할 수 있다. 2006년 2월 제정된 ‘정부업무평가 기본법’에 의하여 이전과 대비하여 정책평가가 강화되었다. 동 기본법은

3) 이하에서는 특별한 경우가 아닌 한 기초생활보장제도로 약칭하기로 한다.

국정의 통합적인 성과관리체계 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 통해 국정운영의 능률성, 효과성, 책임성을 향상시키는 것을 목적으로 하였다. 이후 정부업무평가는 자체평가 중심으로 운영하며 국정평가조직을 재설계하고 평가대상기관을 중앙행정기관, 지방자치단체는 물론 여타 정부투자기관, 정부산하기관, 지방공기업, 정부출연연구기관 등을 포함하는 공공기관으로 확대하였다. 평가업무에 관하여 매년 평가 기본방향과 평가 지침을 수립하던 것을 정부업무평가의 중장기 기본계획(현재 3년 단위) 및 시행계획을 수립하도록 하고 있다. 해당 법에 따르면 평가결과의 활용에서도 조직, 예산, 인사, 보수에 의무적으로 반영하도록 구체적인 활용 방안을 규정하고 있다(홍재환·함중석, 2007: 75-76).

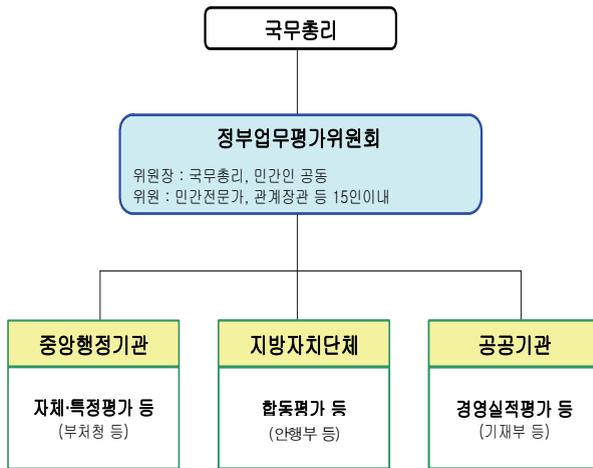
정부업무평가는 중기 계획에 기반하여 진행되고 있다. 3년 단위로 수립되는 정부업무평가 기본계획에서 2015년은 제2기(2013~2015)에 해당된다. 정책평가인 정부업무평가는 국무총리 산하 정부업무평가위원회에서 총괄한다. 위원장은 국무총리, 민간인 공동이고 위원은 민간전문가, 관계장관 등 15인 이내로 구성된다. 동 위원회의 책임 하에 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관에 대한 평가가 진행된다.

중앙행정기관 평가는 42개 중앙행정기관을 대상으로 하며, 자체평가와 특정평가로 구분된다. 자체평가는 중앙행정기관이 주요정책, 재정사업, R&D사업, 행정관리역량(조직·인사 등)에 대하여 자체적으로 수행하는 평가이다. 2015년 주요정책은 국무총리실, 재정사업은 기획재정부, R&D사업은 미래창조과학부, 그리고 행정관리역량평가는 행정자치부가 담당하였다. 특정평가는 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 국정과제 추진성과, 기관별 국정과제 지원노력 등을 국무총리가 직접 수행하는 평가이다.

지방자치단체 평가는 지방자치단체의 업무 추진성과 등에 대해 평가하

며 중앙행정기관 위임사무에 대한 부처평가 및 지자체 자체평가로 구분된다. 공공기관 평가는 중앙행정기관의 장 등 평가실시기관이 공공기관의 경영실적, 연구실적 등에 대하여 수행하는 평가이다. 전체적으로 정부업무평가의 추진체계를 도식화하면 아래와 같다.

[그림 2-1] 정부업무평가 추진체계



자료: 국무조정실(2013a).

이하에서는 주로 중앙행정기관에 대한 평가를 중심으로 살펴보았다. 중앙행정기관에 대한 평가 중에서도 사회정책에 대한 평가와 관련한, 그리고 단순하게 지표 중심의 사업별 서열화된 평가를 넘어 심층평가를 병행하는 재정사업평가에 대하여 깊이 있게 살펴보았다. 그리고 지방자치단체도 중앙정부로부터 위임을 받거나 자체적으로 개발, 기획하거나 하여 다양한 사회정책의 운영을 책임지고 있어 지방자치단체에 대한 평가를 간략하게 살펴보았다. 공공기관에 대한 평가는 논외로 하였다.

1. 중앙행정기관 평가

중앙행정기관 평가는 앞서 언급한 바와 같이 자체평가와 특정평가로 구성된다.

[그림 2-2] 중앙행정기관 평가체계

평가유형	평가부문·내용	평가시행기관
자체평가	① 주요정책(성과관리시행계획)	중앙행정기관의 장 (자체평가위원회)
	② 재정사업(성과계획서)	
	③ R&D사업(성과계획서)	
	④ 행정관리역량	
특정평가	① 국정과제(140개) 평가	국 무 총 리 (정부업무평가위원회) ※ 정책홍보(문화부)
	② 국정과제 지원평가 - 일자리창출, 규제개선, 부처간협업도, 정책홍보, 특정 시책이행관리	
	③ 기관평가	

자료: 국무조정실(2013b).

가. 자체평가와 특정평가의 개요⁴⁾

자체평가는 중앙행정기관이 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것으로 각 부처는 성과관리시행계획 상 관리 과제를 대상으로 전자통합평가시스템을 활용하여 스스로 평가를 실시한다. 성과관리시행계획은 중앙행정기관의 장이 매년 수립하는 업무계획서로서 당해 연도 소관 기관의 주요정책·사업의 목표와 추진일정, 목표의 달성도를 측정할 수 있는 성과지표를 포함하여야 한다. 2015년 기준 평가대상사업을 보면 아래와 같다.

4) 이하의 주 내용은 국무조정실(2015). 「2015년도 정부업무평가 시행계획」을 참조하였다.

- 재정사업: 각 부처의 일반 행정, 정보화사업 중 '15년도 성과계획서 상 1/3에 해당하는 단위사업을 기획재정부와 협의하여 최종평가대상 선정
- R&D사업: 부처의 R&D사업 중 평가주기가 도래한 사업을 미래창조과학부와 협의하여 선정
- 행정관리역량: 중앙행정기관의 정책과 서비스 수준에 영향을 주는 조직·인사·정보화 등 관리능력

구체적인 평가방법은 평가대상 사업에 따라 결정되는데 각 부처는 정부업무평가시행계획에 따라, 평가대상, 평가방법, 세부평가일정 등이 포함된 자체평가계획을 수립한다. 자체평가의 주요 평가 내용은 아래와 같다. 평가지표는 가급적 각 부처의 특성에 맞게 개발·활용하되, 평가지표 및 측정 방법 수립 시 필요한 경우 지표의 예시를 참고할 수 있다.

- 재정사업평가: 사업 및 성과계획의 적정성, 사업관리, 성과목표달성도, 사업추진의 효율성 등을 측정할 수 있는 공통평가지표 설정
- R&D사업평가: 계획·관리·결과·환류(목표 달성도, 성과의 질적 우수성 등) 부문별 공통 평가지표 및 측정기준을 적용하여 평가
- 행정관리역량평가: 평가분야(조직, 인사, 정보화)별 공통 평가지표 및 측정기준을 적용(행자부가 공통평가지표 개발·제시)

자체평가에서는 정성평가를 병용하여 파급효과, 문제점과 원인분석, 대안제시 등 서술적으로 평가가 가능하도록 하고 있다. 하지만 동 평가도 대부분의 평가가 그러하듯이 상대등급화를 전제로 하여 성과급 등에 활용하도록 하고 있다. 과제별로, 정량평가의 점수는 우수, 미흡 정도를 평가하는데 기준이 되고 있다.

정부업무평가위원회는 자체평가의 실태를 점검하고 최종 심의, 의결한다. 자체평가의 객관성과 신뢰성이 문제가 될 경우에는 정부업무평가위원회의 심의 의견을 거쳐 재평가를 실시한다. 중앙행정기관장은 평가결과를 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개하고, 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하고 있다. 한편 중앙행정기관장은 평가결과를 조직·예산·인사 및 보수체계에 연계·반영하고, 기획재정부장관은 평가결과를 다음 연도 예산편성시 반영하도록 하며 자체평가 결과 우수 부서는 포상하고, 성과급 지급 및 인사상 우대 조치를 한다. 중앙행정기관장은 평가결과 문제점에 대해서는 즉시 조치계획을 수립하여 자체 시정하고, 그 결과를 정부업무평가위원회에 제출하도록 한다.

자체평가 중 재정사업평가는 별도로 상세하게 다룰 것이다. 그리고 행정관리역량평가는 정책 자체에 대한 평가라기 보다는 정책 인프라에 대한 평가이므로 이 평가는 본 연구에서 초점으로 하지 않겠다. 재정사업평가 등에 대한 상세한 검토 이전에 자체 평가 중 국가연구개발사업(R&D)사업에 대한 평가현황을 짧게 살펴보고자 한다. 사회정책과 거리가 있는 영역에 대한 평가이지만 전문화된 평가를 지향한 시도라는 점에서 눈여겨 볼만하다. 국가연구개발사업은 미래창조과학부가 평가를 담당하여왔다. 해당 사업에 대한 자체평가의 주체를 여타의 다른 재정사업과 달리한 것이다. 이러한 평가 주체의 분리는 해당 영역의 평가에서 전문성을 높이고자 함이었다.

여타의 정책 자율평가와 유사하게 그 평가목적은 연구개발의 효과성을 높이고자 하는 것이다. 하지만 연구개발사업은 다른 사업과 달리 기획 당시 설정한 최종목표의 종합적 달성도와 함께 사업 종료 후 발생하는 연구성과의 가치창출로의 연계, 성과활용·확산 계획에 대해 평가하는 것도 중요하다. 평가 방식은 사업수행부처가 연구개발을 자율적으로 평가(자체

평가)하고, 그 결과를 미래창조과학부가 점검(상위평가)하는 방식이다. 자체평가위원회를 구성하여 자체평가 및 자문 기능을 수행하도록 하여야 하며 자체평가분석팀을 부처·관리기관 사업/평가 관련 담당자, 외부 전문가로 구성하여 종합분석 및 이해관계자 대상의 의견수렴이 가능하도록 하여야 한다.

대상 사업은 전체 국가연구개발 사업 중 전년도에 종료된 사업으로 평가실익이 없는 사업은 제외한다. 이 점은 재정사업 평가에서와 유사하여 소액사업의 경우는 자체 평가만 실시한다. 평가 지표는 사업목표 달성도, 성과의 우수성, 성과관리체계의 적절성, 성과활용·확산계획의 적절성 등 4개로 구성된다.

〈표 2-1〉 2015년 자체평가지표 및 배점

평가지표	평가기준	배점
I. 사업목표 달성도	① 사업의 최종목표를 달성하였는가?	30
	② 사업목표달성을 위해 적절한 사업추진전략을 사용하였는가?	10
II. 성과의 우수성	① 사업의 성과는 질적으로 우수한가?	40
	② 제시된 성과가 사업목표와의 연관성 및 핵심성이 높은가?	
III. 성과관리체계의 적절성	① 성과관리항목이 구체적으로 제시되고 성과수집을 위한 시스템이 구축되었는가?	10
	② 성과관리 담당기관 및 전담인력이 지정되고 명확한 역할이 제시되었는가?	
	③ 성과관리를 위한 지속적인 예산확보가 가능한가?	
IV. 성과활용·확산계획의 적절성	① 성과의 활용·확산을 위한 활동 계획이 적절히 제시되었는가?	10
	② 성과활용·확산 활동의 모니터링 계획이 적절히 제시되었는가?	
합계		100

기타 재정사업에 대한 자율평가와 지표 구성에서 상이한 점은 ‘성과 활용의 확산 계획’에 관한 것으로 기타 재정사업의 평가지표 구성에서는 ‘사업평가결과의 환류’가 대신하고 있다. 국가연구개발사업은 사업이 종료된 상태에서 추적평가도 실시되는 영역이다. 추적평가는 역시 연구개발사업에 특화된 평가로 연구개발사업의 성과와 파급효과를 밝히는 데 역점을 두고 있다. 평가 지표가 성과 활용·확산 및 관리, 성과 활용·확산 결과의 우수성 및 파급효과 우수성을 중심으로 초점화되어 있다.

〈표 2-2〉 국가연구개발사업 추적평가 지표 및 내용

평가지표 및 배점		평가내용
I. 성과 활용·확산 및 관리(60)	I-1. 성과 활용·확산 체계의 적합성 (20)	성과 활용·확산 체계가 적합하게 구성되어 있는가?
	I-2. 성과관리 체계의 적합성 (20)	성과 활용·확산 관련 실적의 관리 체계가 적합하게 구성되었는가?
	I-3. 성과활용 결과 수집의 적절성 (20)	관리 체계에 따라 성과 활용·확산 관련 실적의 수집이 잘 되었는가?
II. 성과 활용·확산 결과의 우수성 및 파급효과 우수성(40)	II-1. 성과 활용·확산 결과의 우수성 (20)	성과 활용·확산 결과는 양적/질적으로 얼마나 우수한가?
	II-2. 성과활용·확산 결과의 파급효과 우수성(20)	성과 활용·확산 결과의 파급효과는 얼마나 우수한가?

특정평가는 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정의 통합적 관리를 위해 기관별 핵심과제의 추진성과와 종합적 정책관리 역량 등을 평가하는 것을 말한다. 평가의 부문은 아래와 같다.

- 국정과제 평가/ 규제개혁 평가/ 비정상의 정상화과제 평가/정책홍보 평가
- 기관공통사항 평가: 정부 3.0, 부처간 협업, 특정시책 이행노력 및 성과 평가

- 기관종합평가: 국정과제, 규제개혁, 정상화과제, 정책홍보 등에 대한 기관별 평가결과를 합산, 기관 차원의 국정성과 제고 독려

평가방법은 정부업무평가위원회를 중심으로 평가부문별로 평가단을 구성·운영하여 평가의 객관성을 제고하고 국무조정실 국정과제상황실, 국정과제 전략협의회, 국정과제 추진협의회 등 국정과제 상시모니터링 및 점검·관리체제와 연계하여 과정평가의 공정성을 확보하도록 권고하고 있다. 평가의 신뢰성·타당성을 확보하기 위해 정량지표를 주로 하되 정성지표를 병행 사용하여 평가부문간 특성을 고려할 수 있도록 하고, 국민이 체감할 수 있는 산출·결과지표를 중심으로 평가하며, 각종 참고자료를 활용하여 평가의 타당성을 높이도록 권고하고 있다. 과제별 평가는 평가등급을 부여하여 최우수과제 등을 포상하며 전체적으로 계량화·서열화를 추구하고 있다. 과제별(140개) 추진실적 및 기관별 국정과제 지원 성과 등에 대하여 대체로 연말까지 평가를 하도록 하며 평가결과는 국무회의에 보고하거나 평가보고회를 개최하여 공개한다. 그리고 중앙행정기관의 장은 평가결과 발견된 문제점에 대한 조치계획을 수립·이행하고 업무계획과 예산편성시 반영하며 평가결과에 따라 우수 국정과제, 국정과제 지원 부문 우수기관 및 종합성과 우수기관에 포상을 실시하도록 한 바 있다.

나. 기획재정부의 재정사업 평가

기획재정부의 정책평가는 국가재정법에 근거한 것으로 동법 제8조에 따르면 ‘기획재정부 장관은 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다’고 명시되어 있다.⁵⁾ 즉, 평가의 목적인

5) 『국가재정법 시행령』

제3조(재정사업의 성과평가) 기획재정부장관은 법 제8조제6항에 따라 각 중앙관서의 장

재정운용에 반영하기 위함이라는 것이 법적으로 규정된 것이다. 기획재정부는 재정사업성과 목표 관리제도를 2000년 초 16개 부처의 시범운영으로 시작하여 2007년 모든 부처로 확대한 바 있다. 우리나라의 경우 성과주의 예산제도는 재정사업목표관리 제도, 재정사업자율평가제도, 재정사업심층평가제도와 같은 재정사업성과평가제도에 의해 구현되었는데, 이는 노무현 정부의 4대 재정개혁의 주요 개혁제도 중 하나였다(오영민, 2014: 6). 아래에서는 재정사업 심층평가와 재정사업 자율평가제도를 정리하였다.

재정사업자율평가가 부처의 자체평가로 진행되고 이후 자체평가를 재평가하는 방식으로 진행되어 이러한 평가방식은 개별사업이나 사업군을 심층적으로 평가하는데 한계가 있다는 지적이 있었다. 이러한 이유로 재정사업 심층평가가 도입되었다. 2005년 시험평가를 시작으로 2006년 본격화되었다.

평가목적은 재정운영과정에서 문제가 제기된 개별사업들의 운영성과를 깊이 있게 분석·평가하는 것이었다. 그 평가 방식은 주로 외부 전문 평가기관에 의뢰하여 진행되었다. 사업평가의 객관성, 전문성, 신뢰성 확보를 위한 것으로 2014년 KDI에서 한국조세재정연구원으로 총괄기관이 변경되었다. 심층평가 수행을 위해 사전대상사업을 지정하고, 학계나 정부출연연구기관의 전문가로 구성된 심층평가단이 계량적, 비계량적 방법

과 법 제8조제2항에 따른 기금관리주체(이하 “기금관리주체”라 한다)에게 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가(이하 “재정사업자율평가”라 한다)하도록 요구할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있다. 다만, 「과학기술기초법」제9조제2항제5호에 따른 국가연구개발사업에 대한 평가는 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에 따른 평가로 대체할 수 있다.

1. 재정사업자율평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업
2. 부처 간 유사·중복 사업 또는 비효율적인 사업추진으로 예산낭비의 소지가 있는 사업
3. 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되어 객관적 검증을 통해 지출효율화가 필요한 사업
4. 그 밖에 심층적인 분석·평가를 통해 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업

을 통하여 사업(군)의 정책효과를 분석 한다.

재정사업 심층평가는 매년 약 10개 정도의 사업이나 사업군에 대하여 실시되어 오고 있었으나 2010년 개별사업 평가에서 사업군에 대한 평가로 전환되었다. KDI와 기획재정부의 내부 자료에 따르면, 제도 시행 첫 해인 2005년 이후 2012년까지 52개 사업과 사업군에 대한 심층평가가 실시된 것으로 되어있다. 특히 심층평가는 국민경제와 직접적인 관련이 있는 고용, 복지, 농림 수산분야에 집중되었다(오영민 2014: 13). 2012년 심층평가 대상 사업 중 사회정책을 보면 아래와 같다.⁶⁾

- 북한이탈주민 정착 지원사업군
- 문화여가 지원사업군
- 고용지원금 사업군
- 복지고용부문 정보화 사업군
- 서민주택 지원사업군

2013년 심층사업 대상 중 사회정책은 ‘대학등록금 지원사업군’ 이었다.⁷⁾

재정사업 심층평가의 평가기준은 크게 정부개입의 적절성, 효과성, 집행성과 분석 등으로 구성된다. 각 평가기준의 내용을 요약하면 아래와 같다.

- 적절성(relevancy) 분석: 사업을 입안하는 단계에서 사업의 필요성인 욕구 또는 수요와 정책의 개입 관계를 살펴보는 것
 - 시장실패측면, 가치재 공급 측면, 소득과 부의 재분배 측면, 거시경제

6) KDI 공공투자관리센터(2013). 2012년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서

7) KDI 공공투자관리센터(2014). 2013년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서

의 안정화 측면 등에서 평가

- 적절성의 범위를 적합성(adequacy)으로 확대할 경우, 정책의 대상, 개입방법과 그 강도 평가도 가능
- 효과성 분석: 투입자원이 사업을 통해 기대되는 결과물의 부가가치에 기여하고 있는가를 평가
 - 사업군의 효과성 평가는 개별사업 단위 분석 후 이를 총합하는 방법
- 집행성과 분석: 효과성 분석이 사업이 당초 의도한 결과가 가시화되었는지 여부를 확인하는 작업이라면, 집행성과분석은 이러한 효과성 결과의 원인이 무엇이었는지를 밝혀보는 작업
 - 집행성과분석은 인과관계의 검토, 집행체계의 분석, 정책수정의 기제 여부를 중심으로 수행
- 기타분석(선택): 위 분석을 수행함에 있어서 제약사항이 있을 때 대안적 평가방법 적용

위에서 제시한 평가는 기본적으로 평가의 골격에 해당하는 것으로 심층평가의 경우 평가대상 사업(군)에 따라 구체적으로 적용되는 평가의 지표는 상이할 수 있다.

재정사업 심층평가는 평가를 실시한 이후 사업의 축소, 조정, 폐지와 같은 구조조정, 성과향상을 위한 제도적 개선방안, 유사 중복사업에 대한 점검과 같은 개선책이 제시된다. 또한 평가결과는 해당부처 및 예산실에 통보되고 차년도 예산 및 사업계획 수립에 반영되며 제도 개선 미 이행 시 사업폐지 또는 감액이 가능하도록 하고 있다(오영민, 2014: 11) 정부는 2007~2012년의 심층평가 결과를 반영하여 24개 사업에 대해 1.3조 원의 예산을 감액하였다(오영민, 2014: 13).

재정사업 자율평가의 평가목적은 각 부처가 소관 재정사업을 자율적으

로 평가하고 기획재정부가 확인·점검한 평가결과를 재정운용에 활용하는 것으로 궁극적으로는 재정운용에 활용하는 것이다. 평가 대상사업은 재정사업으로 기금사업을 포함한다. 2015년 기준으로 평가 대상사업은 40개 부처의 467개 사업이다. 평가 척도는 계획, 관리, 성과·환류 단계의 11개 지표로 구성되어있다. 구체적 내용은 아래와 같다.

〈표 2-3〉 재정사업 자율평가 평가지표

구분(점수)		평가지표
계획 (20)	사업계획의 적정성 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가? 1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가? 1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?
	성과계획의 적정성 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가? 2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되어 있는가?
사업관리의 적정성 (30)		3-1. 예산이 계획대로 집행되었는가? 3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가? 3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가? 3-정보화①. 정보시스템을 적정하게 운영 및 개선하고 있는가? 3-정보화②. 정보시스템에 대한 정보보호기반이 마련되어 있으며 관련 조치를 충실히 이행하였는가?
성과달성 및 사업평가결과의 환류 (50)		4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가? 4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가? 4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?

전 중앙부처가 회계연도 시작 전에 성과계획서를 작성하여 기획재정부 장관에게 제출하고 있으며 기획재정부 장관은 차년도 회계연도 예산안과 함께 각 부처별 성과계획서를 국회에 제출하고 있다. 또한 회계연도 종료

후에, 각 부처는 성과보고서를 작성하여 기획재정부와 국회에 제출한다. 각 부처는 사업의 성과달성을 측정하도록 성과지표를 마련한다.

각 부처에서 평가한 점수는 기획재정부에 제출되며, 기획재정부는 부처가 자체적으로 평가한 점수를 한국조세재정연구원을 통해 검토한 후 최종 점수를 확정한다. 최종 점수는 5단계에 걸쳐 등급이 부여되며 ‘미흡’과 ‘매우 미흡’ 사업의 경우 원칙적으로 10%의 예산이 익년도 예산편성에서 삭감된다.

이러한 자율평가는 여러 가지 문제가 지적된 바 있다. 주로 집행단계에서 성과관리의 어려움, 평가지표의 획일성, 삭감 위주의 예산연계라는 문제점이 지적되어 왔다. 여러 문제점 중 우선적으로 지적되고 있는 것은 과정평가로서의 집행단계의 성과측정 및 평가가 미흡하다는 점이다. 그리고 실질적인 성과와 관련 없이 특정 부처 내의 사업평가 점수가 정치적 영향력이나 우선순위에 의해 결정되도록 한다. 특히, ‘미흡 사업’은 원인에 대한 고려 없이 일률적으로 예산의 삭감이 이루어지기 때문에, 사업의 효과가 달성되어 예산감액이 필요한 우수 사업에 예산이 유지 되거나, 예산이 필요한 미흡 사업에도 예산이 삭감되는 경우가 있다(오영민, 2014: 18). 즉, 사업에 대한 단순한 성과평가가 사업의 합리적 개선에 매우 제한된 정보를 제공하여 오히려 부정적 방향으로 반영될 위험도 있다는 것이다.

최근 정책평가는 부처의 자율성과 책임성을 강화하는 방향으로 전면 개편되었다. 이에 따라, 2016년부터는 국고보조사업, R&D사업, 지역사업 등에 대한 평가를 통합하여 부처 단위의 “통합 자율평가”로 개편할 것으로 예정하고 있다. 각 부처가 주도하고 책임지는 자율평가로 전화하기로 하였으나 ‘미흡 사업’의 비율은 15%가 되도록 하였다.⁸⁾ 이러한 방침은 개별 부처의 각 사업이 직면한 환경변화의 상이성, 그리고 부처별 절

8) 기획재정부(2015. 1. 27) 보도자료 재정사업 자율평가, 각 부처 책임성 강화

대적인 정책운영의 질을 반영하기 어렵게 할 위험도 갖고 있다.

재정사업 심층평가와 재정사업 자율평가, 즉 재정성과평가제도의 변화 연혁은 아래와 같다.

〈표 2-4〉 재정성과평가제도의 변화 연혁

재정사업성과목표관리제도	재정사업자율평가제도	재정사업심층평가제도
<ul style="list-style-type: none"> • 2000~2002년 16개 시범 기관 성과계획서 작성 • 2003~2005년 22개 주요 기관 성과목표와 성과지표 개발 • 2007년 48개 부처 모든 재정사업성과 계획서 작성 • 2008년 48개 부처 모든 재정사업성과 보고서 작성 	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년 재정사업자율평가 최초 실시 • 2008년 사업등급을 4등급에서 5등급으로 조정 예) 매우 미흡 사업 추가 • 2009년 총괄기관의 변경에 따라, 일반재정, 정보화, R&D로 나누어 평가 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년 재정사업 심층평가 시범평가 실시 • 2006~2009년 개별사업에 대한 심층평가 진행 • 2010년 사업군에 대한 심층평가로 전환 • 2014년 KDI에서 한국조세재정연구원으로 총괄기관 변경

자료: 오영민(2014: 9).

정책평가의 범주에서 다소 다른 범주에 속하지만 향후 사회정책에 적지 않은 영향을 줄 것으로 전망되는 평가 중 하나는 기획재정부 예비타당성 조사이다. 예비타당성 조사는 국가재정법 제38조 제5항에 근거하여 수행된다. 이 조사의 목적은 대규모 재정사업의 타당성에 대한 객관적 조사를 통해 재정사업의 신규투자를 결정하는 것이다. 이러한 조사를 통하여 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성 제고에 기여하고자 하였다. 구체적인 대상사업은 아래와 같다.

- 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 건설사업, 정보화 사업, 국가연구개발사업

- 국가재정법 제28조에 따라 제출된 재정지출(이하 ‘중기재정지출’)이 500억원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업중소기업 분야의 사업(‘기타 재정사업’)

한편 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 요구에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.

예비타당성 조사평가는 기획재정부장관의 요청에 의해 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터(PIMAC)에서 총괄 수행하고 있다. 국가연구개발사업의 경우에는 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 총괄하여 수행 중에 있다. 이 과정에서 민간전문가 및 관계부처의 의견을 수렴하기 위해 ‘재정사업평가 자문회의’의 자문을 받을 수 있다. 예비타당성조사 수행기간은 원칙적으로 6개월이다. 이 조사 기간은 그리 충분한 것은 아니어서 각 분야 정책에 대한 정보 수집과 자문을 거쳐 전문적, 개별화된 조사결과를 얻기 어렵다 할 수 있다. 하지만 정책 수행을 염두에 두고 진행되는 평가이므로 너무 긴 시간을 투자하기도 어렵다. 이러한 평가조건에서는 전문가의 참여가 절실하다.

예비타당성 조사의 평가 척도는 아래와 같다. 우선 사업 유형별 평가 항목은 다소 상이하여 건설, 정보화, 그리고 기타 재정사업별 척도의 구성이 다르다.

- 건설사업: 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석
- 정보화사업, 국가연구개발사업: 경제성 분석, 정책성 분석, 기술성 분석(또는 지역균형발전 분석)
- 기타 재정사업: 경제성 분석, 정책성 분석

개별 평가항목의 내용을 요약하면 아래와 같다.

- 경제성 분석: 비용-편익분석 또는 비용-효과분석을 원칙으로 함.
- 정책성 분석: 정책의 일관성 및 사업준비 정도, 사업 추진상의 위험요인, 고용효과, 사업별 특수평가 항목 등의 평가항목들을 정량적 또는 정성적으로 분석
- 지역균형발전 분석: 지역 간 불균형 상태의 심화를 방지하고 지역간 형평성 제고를 위해 지역낙후도 개선, 지역경제 파급효과, 고용유발 효과 등 지역개발에 미치는 요인을 분석
- 기술성 분석: 기술개발계획의 적절성, 기술개발의 성공가능성, 기존 기술 및 사업과의 중복성 등을 분석

위의 항목에 대한 평가를 기초로 종합평가를 실시한다. 다기준분석의 일종인 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 활용하여 계량화된 수치로 도출하는데, 일반적으로 AHP가 0.5 이상이면 사업 시행이 바람직함을 의미한다.

위의 지표를 보면 사회정책의 특성에 대한 고려가 충분하다고 이야기하기 어렵다. 건설사업과 달리 사회정책에는 수량화하기 어려운 성과가 적지 않아 효과 측정이 쉽지 않음에도 불구하고 비용-편익이나 비용-효과분석 유사하게 적용되고 있어 평가에서 사회정책이 불리할 위험이 있다.

2. 지방자치단체 평가

정부업무평가 중 지방자치단체에 대한 평가는 행정자치부가 담당하고 있다. 동 평가는 합동평가와 개별평가, 그리고 자체평가로 구성된다.

〈표 2-5〉 지방자치단체 평가체계

평가유형		평가부문·내용	평가시행기관
중앙행정 기관평가	합동평가	국가위임사무, 국고보조사업, 국가 주요시책 등	행정자치부장관 및 중앙행정기관장
	개별평가	업무특성·평가시기상 합동평가 곤란시 (정부업무평가위원회와 협의)	중앙행정기관장
자체평가		소속기관의 정책 등	지방자치단체장

중앙행정기관에 의한 평가는 합동평가와 개별평가로 구분되는데 합동평가가 기본이라 할 수 있다. 평가목적은 정부 국정기조 및 전략에 부합되고, 국민의 체감효과가 큰 주요 시책을 평가·환류함으로써, 국정과제가 지방에서 차질 없이 추진되도록 지원하는 것이다. 해당 평가는 행정자치부장관이 지방자치단체 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 합동평가의 실시계획을 수립하고, 정부업무평가위원회에 제출하여 시작된다. 매년 상반기에 전년도 실적 평가를 실시하는데 평가결과 우수 자치단체에 대하여 정부포상 및 재정인센티브 등을 지원한다.

평가 대상은 17개 광역지자체(시군구 실적 포함)이고 평가 지표는 시와 도를 구분하여 평가하고, 정량·정성평가를 병행하고 있다. 2015년 평가지표(14년 실적)는 9개 분야, 26개 시책을 대상으로 91개 지표로 구성되었으며 238개 세부지표를 포괄하고 있었다. 9개 분야는 일반 행정, 복지·사회, 보건·위생, 지역경제, 지역개발, 문화·여성, 환경·산림, 안전관리, 중점과제로 구성되었다. 해당 지표 중 복지·사회 분야의 지표 구성은 아래와 같다.

42 주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구

〈표 2-6〉 지방자치단체 합동평가의 복지사회 평가지표

평가시책	평가지표	세부지표수	가중치(%)
합계		20	100.0
2-1 지역복지기반 확충(6)	2-1-1 지역사회서비스 기반 확충도	3	14.7
	2-1-2 자활사업 활성화	2	9.8
	2-1-3 저출산·고령화 정책 추진	1	7.6
2-2 기초적 복지 서비스 추진(8)	2-2-1 기초생활보장 업무의 적절성	4	21.4
	2-2-2 의료급여 관리의 적절성	1	5.8
	2-2-3 노인·장애인 복지서비스	2	14.4
	2-2-4 요보호아동 보호	1	4.1
2-3 법질서 확립(6)	2-3-1 과태료 징수 실적	2	8.9
	2-3-2 특별사법경찰관 운영 실적	2	6.7
	2-3-3 셉테드 운영 실적	2	6.6

지방자치단체에 대해서는 개별평가도 진행되는데 그 평가목적은 일종의 합동평가의 보완평가로 볼 수 있다. 업무특성·평가시기 등으로 합동평가가 곤란한 경우 지방자치단체에서 수행하는 국정 주요시책을 대상으로 ‘개별평가’를 실시한다.

평가 방식은 중앙행정기관장이 정부업무평가위원회 협의를 거쳐 평가 실시계획을 수립하고 중앙행정기관장이 평가실시계획을 지자체에 통보하고 평가를 시행한다. 그 평가는 수시로 수행되며 결과는 정부업무평가 위원회로 제출된다. 평가 이후 중앙행정기관은 정책개선 방안 등 조치 필요사항을 마련하여 해당 지방자치단체에 통보하고 인센티브 등을 제공한다.

지방자치단체가 스스로 수행하는 자체평가도 있다. 각 지방자치단체장

의 책임아래 자체평가계획을 수립하여 평가하는 것으로 지방자치단체(광역·기초) 소관 사무를 평가대상으로 한다. 이러한 평가의 목적은 정책 등을 지방자치단체 스스로 평가하여 정책성과를 제고하는 것을 목적으로 한다. 자치단체별 업무 특성에 부합하는 지표설정·운영 등 자율성을 확대 하되, 중앙의 국정과제 추진노력과 성과가 지역 차원에도 구현·공유되도록 노력하여야 한다. 그리고 민간 2/3 이상이 참여하는 자체평가위원회를 구성하여 자체평가가 이루어지도록 하여야 한다. 매년 전년도를 평가 하여 1월에 완료하여야 하는데 평가지표는 각 지방자치단체의 특성에 맞게 개발·활용하되, 과제별 평가결과의 변별력이 강화되도록 평가체계를 마련하여야 한다. 평가결과는 각 지방자치단체에서 다음연도 성과관리계획, 개인성과 등에 반영한다.

3. 기초보장에 대한 재정사업 심층평가

기초보장은 소득보장정책이자 의료와 같은 서비스 지원을 포괄하는 제도이며, 한편 광의의 소득보장정책 중 하나의 정책이다. 하지만 기초보장이 오랜 시간 중요한 소득보장제도의 지위를 점하고 있었으므로 기초보장에 대한 정책평가의 사례를 보는 것도 의미가 있다. 이러한 이유로 재정사업심층평가에서 기초보장을 대상으로 평가를 진행한 사례를 살펴보고자 한다.

기초보장제도군은 2012년 재정사업 심층평가의 대상이 된 바 있다(KDI 공공투자관리센터, 2011). 당시 핵심적인 평가기준은 정책의 목표인 두 가지를 기본으로 하였다. 하나는 소득보장의 적절성으로 수급대상, 수급기준, 보장범위의 적절성을 포괄하고 있었다. 다른 하나는 ‘탈수급 촉진’으로 탈수급과 자활 촉진을 포함하고 있었다. 해당 평가에서 평가의

44 주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구

범위도 기초보장을 전체적으로 아우르는 포괄적인 구성을 보였다. 소득 보장 외에도 의료급여, 자활사업, 그리고 기타 기초생활보장제도와 관련 되는 저소득층 지원제도를 포괄하였고 기초생활보장제도와 저소득층 지원제도 간의 관계도 분석하였다. 뿐만 아니라 기초보장제도에 대한 평가 및 모니터링 시스템도 평가의 범위에 있었다.

〈표 2-7〉 2011년 재정사업심층평가 중 기초보장사업군에 대한 평가 구분 체계

구분	내용
• 서론	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 평가 목적 ▶ 평가 기준 ▶ 평가 범위 및 방법 ▶ 현황 및 주요내용
[기초생활보장제도 평가]	(소득보장의 적절성, 탈수급 촉진의 관점에서)
• 기초생활보장제도 전반 평가 (현금급여 분야)	▶ 의료, 자활을 제외한 생계, 교육, 주거 분야를 중심으로
• 의료분야 평가	
• 자활분야 평가	
• 기초생활보장제도와 저소득층 지원제도와와의 관계	▶ 기초생활보장제도와 기타 저소득층 지원제도와와의 관계를 중심으로
1. 수급자 보장 집중에 관한 논의 (가치분 소득 변화를 중심으로)	▶ OECD 자료를 이용 탈수급, 취업 등에 따른 가치분 소득 증가추이와 한계실효세율의 변화추이 분석
2. 수급자 보장 집중에 관한 논의 (국내 지원제도를 중심으로)	▶ 국내 수급자에 대한 보장 집중현황 분석
• 기초생활보장제도와 타제도와의 연계방안	
1. 사회보험과의 관계	▶ 기초생활보장제도와 사회보험과의 연계방안 및 개선방안을 중심으로
2. 근로장려제(EITC)와의 관계	▶ 기초생활보장제도와 EITC와의 연계방안 및 개선방안을 중심으로
• 평가 및 모니터링 시스템 평가	▶ 기초생활보장제도 전반의 평가 및 모니터링 시스템 평가

자료: KDI 공공투자관리센터(2011): 3

위의 내용을 보면 각 사회정책별로 실제 평가에서는 그 특성을 충분히 고려하는 전문적 평가가 되어야 함을 확인할 수 있다. 기초보장제도는 그 정책 목표를 고려하여 빈곤층에 대한 보호, 그리고 탈빈곤과 자활이 지표의 구성에서 중요시되었고 이 영역에 대하여 매우 상세한 수준의 지표구성이 이루어졌다. 그리고 기초보장제도의 환경이 변화하여 관련 제도의 구성이 복잡해지면서 관련 제도와의 관계도 평가의 영역 중 중요한 부분이 되었다. 획일적인 평가지표의 구성으로는 기초보장제도와 같은 특정 정책을 정확하게 이해할 수 없고 당연 개선을 위한 정보를 얻기도 어렵다. 관리를 위한 서열화 방식의 평가와 제도의 개선을 위한 과학적인 평가는 구분이 필요하고 향후 평가는 기존의 정부평가가 지향한 상대적 서열화의 성과 중심 평가를 넘어서 제도적 함의를 찾을 수 있는 정책평가로 거듭나야 한다는 점을 시사받을 수 있다.

제3절 사회정책에 대한 기존 평가의 한계

기존의 정책평가는 그 동안 정부내부에서 정책의 성과를 제고하려는 노력을 강화시켰다는 평가를 받고 있다. 성과를 높이기 위한 지속적인 의식과 노력이 가능하도록 하였다는 것이다. 이러한 점에서 기존의 정책평가가 갖는 의미는 인정된다. 하지만 이후 정책의 개선 등 정책평가의 근본적인 목적을 고려할 때 기존의 정책평가는 몇 가지 한계를 갖고 있다. 특히 사회정책을 평가 대상으로 전제할 때는 개선이 필요한 내용이 더 많다.

정부가 수행하는 기존의 정책 평가 중 사회정책의 평가와 유관성이 높은 평가는 재정사업평가이다. 행자부의 지방자치단체에 대한 평가는 사

회복지, 사회정책을 포괄하는 정책평가이지만 단위가 지방이고, 평가의 대상 사업이 모호하다. 평가 대상이 애매하게 통합된 상태의 영역평가로 지방자치단체의 수준을 가늠하는 평가로 한정되며, 개별 또는 분야 정책에 대한 평가로 적극 활용하기에는 어려운 점이 있다.

재정사업 평가와 기타 정책평가의 한계를 정리하면 아래와 같다.

첫째, 정책평가의 주체와 관련된 문제이다. 정책평가는 대부분 관할 조직이 주체가 되는 평가이다. 재정사업 심층평가 외 대부분의 평가는 자체 평가로 진행된다. 자체평가는 정책에 대한 이해가 높은 집단의 평가로 결과의 환류가 쉽다는 점이 강점이다. 하지만 부처 내부의 정치적 영향을 배제하기 어렵고 평가의 결과에서 객관성을 확보하기도 어렵다.

둘째, 평가대상과 관련하여 대부분의 평가는 부서, 기관단위로 선정된다. 대부분 자체평가로 진행되는 정책평가는 정책부서별로 평가의 대상을 구분하는 경향을 갖게 된다. 실제 재정사업 심층평가를 제외하고는 이러한 특징을 공유한다. 이러한 상황에서는 대부분의 평가가 유관제도의 보완적, 대체적 관계 등을 고려하기 어렵다. 홍재환함중석은 기존의 정책평가의 이러한 경향을 비판한 바 있다. 그들은 기존 평가가 전체 기관의 모든 사업을 평가해보겠다는 일종의 결벽증에서 비롯된 것으로 평가자나 피평가자 모두를 피곤하게 하고 평가의 신뢰나 가치를 떨어뜨리게 되며 평가정보의 수용도가 낮고 환류가 부실하게 된다고 지적하였다(홍재환함중석 2007: 130). 결국 제한된 평가 자원이 비생산적 평가에 쓰여지고 사업군에 대한 평가의 기회를 상대적으로 제한하고 있다.

셋째, 평가의 내용과 관련된 한계를 언급하고자 한다. 기존의 정책평가는 산출 중심으로 편중되는 경향이 있다. 성과평가보다는 그 평가의 내용이 주로 투입과 산출에 한정되어 목표달성에 대한 정확한 정보를 얻기 어려운 상황이다. 목표의 달성도는 평가항목 중 하나이지만 실제 지표의 선

택을 보면 목표보다는 산출인 경우가 다수이다. 이렇게 지표 중심으로 평가가 진행되면서 정책에 대한 정교한 분석이 어려운 상황에 있다. 단순한 지표로 정책을 평가하게 됨으로써 정책에 대한 전면적 이해가 어렵고 이러한 이유로 그 환류도 적절성에 문제가 제기되기도 하는 것이다. 한편 영향이나 부수적인 영향 등에 대해서는 이해할 기회가 제공되지 않고 있다. 정책의 수행은 당초의 목적 달성 외에도 수행과정, 수행결과로 사회에 의도한, 또는 의도하지 않은 영향을 주게 된다. 이러한 영향에 대한 이해는 정책의 개선 필요성과 개선 방향에 중요한 정보를 주지만 영향에 대한 평가를 발견하기는 쉽지 않다.

넷째, 평가의 내용과 관련하여 또 다른 문제도 있다. 지표 중심의 계량화, 서열화된 평가가 주를 이루고 있다는 점에서 유발된 문제이다. 현재 대부분의 정책평가는 평가의 포괄 영역이 넓은데도 불구하고, 목표달성 수준(우수, 미흡, 정도판정)을 초점으로 자체평가로 수행되고 있어서 정책별 평가가 정교하거나 객관성을 확보한 평가이기 어렵다. 특정 평가인 국정과제 평가의 경우 성과에 대한 평가가 상대적으로 강화되었다. 하지만 역시 계량화된 단순 지표를 활용한 평가로서 성과에 대한 관련 요인들의 영향 등을 이해하기에는 한계가 있다.

정책평가는 단순 계량화된 지표 중심으로 서열화를 지향하는 평가가 되어왔다. 서열화된 평가는 평가에서 정책 추진의 문제점을 드러내기 어렵게 한다. 서열화된 평가의 폐단에 대한 지적은 적지 않다. 홍재환 등의 연구(2007)에서는 한국은 기관평가의 벽을 하루빨리 허물어야 한다고 주장하였다. 한국은 아직도 기관을 서열화하는 정치적 유혹에 사로 잡혀 잘못된 경쟁을 유도하고 많은 자원의 낭비를 초래하고 있는데 진정한 평가는 판단적이 아니라 컨설팅과 같은 개념으로 보다 나은 성과를 낼 수 있도록 하는데 그 목적이 있어야 한다고 지적하였다(홍재환·함종석 2007:

131). 자체평가와 서열화된 평가의 결합은 정책 개선의 기회를 부족하게 하는 평가가 되기 쉽다.

다섯째, 사회정책으로의 특화된 분석 및 평가방법의 개발이 미흡하다. 단순한 지표 중심의 자체평가와 예산담당 부처와 총리실의 상위평가로는 사회정책의 특성을 반영하는 평가가 이루어지기 어렵다. 획일화된 정책 평가 지표는 다분히 정책관리를 위한 업무평가 지표로 의미를 지니는 것으로 정책평가의 본래 취지 중 중요한 목적인 정책의 개선에는 유의미한 정보를 제공하기 어렵다.

최근 정책평가에서 사회정책이 차지하는 비중이 커지고 있다. 재정사업 심층평가만 보더라도 대상 제도 중 상당수가 사회정책이다. 하지만 사회정책이 정책평가에서 중요성을 갖게 된 것은 최근이고 과거에는 경제정책, 특히 개발사업 등이 중요한 평가대상이 되어왔다. 이러한 정책평가의 역사 때문에 사회정책의 특성을 살리는 전문화된 평가는 아직 초보단계에 있다. 경제성 평가가 거의 전 영역 평가에서 중요한 비중을 유지하고 있다. 사회정책에 맞는 평가의 기준이나 평가의 내용 구성이 충분하게 고민되어야 하는 상황이다.

기획재정부의 심층평가는 평가 기준 등에서는 다양한 접근을 포괄하고 있었다. 평가의 내용이 가장 풍부하고 요인들과의 관계들에 대해서도 관심을 두고 있는 평가이다. 이러한 평가의 방식은 사회정책의 특성을 반영하기 유리한 것이다. 그러나 문제가 제기된 사업을 대상으로 한정하여 사회정책에 대한 종합적, 주기적 평가의 기회가 되기 어려운 한계를 지닌다. 사회정책을 초점으로 필요한 시기에 필요한 사업에 대한 평가를 유지하기는 어렵다. 한편 이러한 평가는 예산운영에 초점을 둔 평가여서 제도의 개선 방향과 내용을 우선으로 고려한다고 보기 어렵다.

3

소득보장제도 평가 관련 << 선행연구 검토

제1절 각 제도별 평가 연구: 국내 연구를 중심으로

소득보장정책을 비롯한 사회보장정책에 대한 평가 연구는 제도의 발전 및 확대와 더불어 점점 증가하고 있는 추세이다. 정책이 본래의 목표를 얼마나 달성하고 있는지, 집행과정 상에 오류는 없는지 등을 확인함으로써 제도를 개선하는 일은 한정된 자원으로 정책을 수행함에 있어 무엇보다 중요한 일이 되고 있는 것이다.

그동안 수행되어 온 관련 연구들은 특정 제도에 한정된 개별 제도의 평가 연구와 노인이나 근로빈곤층 등의 특정 대상과 고용안정 등의 특정 분야 정책에 대한 제도군 평가 연구로 분류할 수 있다. 특정 제도에 대한 평가는 제도의 설계, 집행, 효과 등의 제반 측면에 대해 평가하고, 대상이나 분야에 대한 제도군별 평가는 유사한 기능을 갖고 있는 제도들을 하나의 평가 단위로 묶어 평가하거나 제도별 특성에 맞게 개별 평가 후 종합적인 개선안을 도출하는 연구가 주를 이룬다. 본 장에서는 주요 소득보장정책에 관련한 대표적인 선행 연구를 제도별 평가(1절)와 제도군별 평가(2절)로 나누어 살펴보고자 한다. 이 가운데 각 제도별 평가에 대한 선행연구의 경우는 국내의 연구로 한정할 것인데, 그 이유는 제도별 평가가 제도의 고유한 배경과 목적을 반영하여 이루어지기 때문에 동일한 제도에 대해 평가한 국내의 연구로 우선 한정하여 보는 것으로도 기존 평가의 쟁점과 한계를 파악하는 데 충분할 것이라고 생각했다. 물론 평가의 방법론과 관련해서 해외 선행연구를 검토하는 것 역시 필요하다. 그런데 이하 2부

의 각 장에서 각 제도별 평가와 관련된 주요 해외 선행연구를 별도로 소개하고 있는 만큼, 이 절에서는 국외의 선행연구에 대한 소개는 생략하고자 한다.

소득보장정책 평가 연구의 대다수는 특정 제도에 대한 평가 연구라고 볼 수 있다. 그 중에서도 우리나라 최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도에 대한 연구는 평가 연구 중 가장 활발히 수행되었다고 볼 수 있다. 국민기초생활보장제도 시행 초기 제도 운영 전반에 대한 연구(이현주 외, 2002; 이태진 외, 2003; 이태진 외, 2009; 김태완 외, 2010)에서부터, 대상자 선정 및 급여 수준 등 제도 운영상의 특정 부분에 초점을 맞춘 연구(여유진 외, 2004; 이태진 외, 2006) 등이 있으며, 국민기초생활보장제도의 효과성에 초점을 맞춰 소득보장 및 근로유인 효과 등을 평가한 연구들도 찾아볼 수 있다(노대명, 2007; 고경환, 2009).

제도 시행 후 1년이 경과한 시점에 수행된 이현주 외(2002)의 연구에서는 기초생활보장 측면에서 수급자의 권리보장(권리 청구의 실효성, 권리의 남용 제한), 수급자 선정의 합리성(선정기준의 현실적합성과 과학성, 수급자 선정의 형평성, 소득인정액의 적용), 급여의 타당성(급여의 적시성, 급여 내용의 포괄성, 급여 수준의 적절성)을 평가하고, 자활사업의 측면에서 자활사업의 기능성(대상자 선정분류의 합리성, 근로유인체계의 기능성, 추진체계의 합리성)을 평가하였다. 또한 제도 시행 초기의 연구이기 때문에 제도의 원활한 시행을 위한 인프라 구축을 또 하나의 평가축으로 삼고 운영기반의 효율성(인력활용의 적절성, 전달체계 구조의 적합성, 재정 부담의 타당성)을 분석하였다.

국민기초생활보장제도에 대한 평가 연구들은 맞춤형 급여체계로의 개편 전까지 지속적으로 수행되었는데, 대체로 주요한 평가의 틀은 다음 표와 같이 대상자, 급여, 재정, 전달체계로 구성되었다.

〈표 3-1〉 기초생활보장 평가를 위한 평가틀

평가틀	주요 평가 내용
대상자 (선정 및 관리)	<ul style="list-style-type: none"> - 선정기준(소득인정액, 부양의무자 기준)의 적합성 - 수급신청에 있어서의 적절성(신청방법, 조사기간 등) - 근로능력 판정기준의 객관성 - 사례관리 도입 및 운영 - 수급자가구의 특성 및 공무원 인식(제도, 수급자에 대한 인식 등)
급여	<ul style="list-style-type: none"> - 각 급여의 포괄성 및 급여수준의 적절성 및 합리성 - 자활프로그램의 수급자 적합 및 탈수급 가능성 - 부정수급에 대한 관리 및 조치 - 부분급여의 필요성
재정	<ul style="list-style-type: none"> - 재정의 충분성(1인당 기초보장예산, 최저생계비 변화 등) - 급여 이후 생활 상태 등
전달체계	<ul style="list-style-type: none"> - 전담인력 규모와 배치(1인당 업무부담 등) - 기존 행정체계와의 연계(전산망, 조직구성 등) - 지역 사회복지 조직의 구성 및 연계

자료: 이태진 외(2009).

평가의 폭을 좁혀 국민기초생활보장제도의 효과성 부분에 초점을 맞춘 대표적인 연구로는 노대명 외(2007), 김태완 외(2011) 등이 있다. 노대명 외(2007)의 연구는 국민기초생활보장제도의 기초생활보장효과(빈곤감소 효과, 지출의 효율성)와 근로유인효과(탈수급효과, 취업효과)를 평가하였다. 동 연구에서는 공공부조성 이전소득을 통한 빈곤감소효과가 빠르게 증가하고 있으나, 선정기준 표준화 방식 자체가 갖는 한계로 빈곤가구의 욕구 충족에는 한계가 있으며, 소득공제가 제한적이라 수급자의 근로유인에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 평가하였다. 또한 김태완 외(2011)의 연구는 효과성 측면에서는 제도가 수급자들의 생활안정에 긍정적으로 기여하고 있지만, 가구원수가 적을수록, 취약계층일수록 사각지대의 비율이 높게 나타나는 형평성의 문제가 나타난다고 지적하였다.

국민기초생활보장제도 다음으로 활발하게 평가가 이루어진 소득보장 제도로는 기초(노령)연금을 들 수 있을 것이다. 기초노령연금에 대한 평가는 제도의 사회경제적 효과에 대한 분석이 주를 이룬다. 정경희 외(2009)의 연구는 기초노령연금이 노인의 소득창출행위, 일상생활, 그리고 소득재분배에 미치는 영향 등을 살펴보고 있는데, 노인의 경제활동이나 일상생활에 미친 영향은 미미하지만 사회전체의 분배수준을 향상시키는 것으로 평가되었다. 2014년 7월 기초노령연금이 기초연금으로 제도 개편이 이루어진 후에도 유사한 평가가 지속적으로 이루어졌다. 최근 이루어진 원종욱 외(2014)의 연구에서는 소득대체율을 통해 현 수급자와 미래 수급자의 생활안정효과를 분석하였다. 분석 결과에 의하면, 현 수급자의 경우 국민연금과 기초연금을 합해도 소득대체율이 20%로 낮은 수준이며, 특히 1인가구의 경우 절대적 금액이 최저생계비에 미치지 못하는 낮은 수준이고, 미래 세대 수급자의 경우 물가상승률로만 기준연금액을 증가시킬 경우, 미래세대로 갈수록 기초연금 수준이 낮아지는 것으로 평가되었다. 다만, 소득계층이 낮을수록 기초연금의 소득안정효과는 증가하는 것으로 나타났다.

아래의 <표 3-2>는 이상에서 언급된 소득보장제도 관련 주요 국내 선행연구를 소개하고 있는데, 평가대상은 무엇이고 주로 어떤 평가방법을 적용하였으며 그 주된 결과는 무엇이었는지를 간략히 정리하여 제시한다.

〈표 3-2〉 소득보장제도별 평가연구(국내)의 평가틀 및 주요 결론

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향 (이현주, 2001)	<p>〈평가 대상〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활보장제도 <p>〈평가틀(방법)〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 기초생활보장 <ul style="list-style-type: none"> - 수급자의 권리보장 <ul style="list-style-type: none"> • 권리청구의 실효성 • 권리의 남용 제한 - 수급자 선정의 합리성 <ul style="list-style-type: none"> • 선정기준의 현실적합성과 과학성 • 수급자 선정의 형평성 • 소득인정액의 적용 - 급여의 타당성 <ul style="list-style-type: none"> • 급여의 적시성 • 급여 내용의 포괄성 • 급여 수준의 적절성 ■ 자활사업 <ul style="list-style-type: none"> - 자활사업의 기능성 <ul style="list-style-type: none"> • 대상자 선정분류의 합리성 • 근로유인체계의 기능성 • 추진체계의 합리성 ■ 인프라 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 운영기반의 효율성 <ul style="list-style-type: none"> • 인력활용의 적절성 • 전달체계 구조의 적합성 • 재정 부담의 타당성 	<ul style="list-style-type: none"> - 수급자의 권리보장 <ul style="list-style-type: none"> • 담당자의 업무량 과중으로 누락된 수급자를 찾아 직권으로 신청하는 일이 용이하지 않으며, 이의 신청 등 수급권리 보장이 미흡 • 이와 관련한 기구인 생활보장위원회의 인적 구성과 활동이 미흡함. • 부정수급자 범위 불명확 등으로 보장비용 징수 한계가 있음. - 수급자 선정의 합리성 <ul style="list-style-type: none"> • 부양의무자 조사가 비효율적으로 이루어짐. • 중소도시 기준의 수급자 선정기준을 활용하고, 취업여부 등의 수급자 특성이 반영되지 않아 형평성 문제가 야기됨. - 급여의 타당성 <ul style="list-style-type: none"> • 긴급급여 및 특례급여의 현 신청 및 지급 절차는 급여의 적시성을 저해함. • 수급자에서 탈락하면 7개의 모든 급여에서 탈락하는 문제가 발생함. • 생계급여의 수준은 적절하다고 평가되나, 특히 주거급여에 대한 지역별, 주택 및 점유형태별 차이가 고려되지 않음. - 자활사업의 기능성 <ul style="list-style-type: none"> • 자활 혹은 자활사업 참여를 희망하는 빈곤계층 모두 포괄하고 있지 못하며, 자활 대상자 유형화(취업/비취업, 근로능력유/무)에 대한 문제가 발생 • 근로소득과약이 어렵고, 생계급여 지급체계 및 방식이 근로활동 유인체계로서 취약함. • 추진체계의 이원화와 민관협력 부족, 조건부 이행자 관리가 미흡한 것으로 평가됨. - 운영기반의 효율성 <ul style="list-style-type: none"> • 기관 간, 기관 내 부서간 업무의 단절과 이에 따른 중복, 누락, 비효율이 초래 • 대부분의 시도청과 시군구청에 복지담당공무원이 배치되지 않아 기초생활보장제도의 충분한 이해와 수행이 어려움.

54 주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구

〈표 3-2〉 소득보장제도별 평가연구(국내)의 평가를 및 주요 결론(계속)

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
<p>국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가 (여유진, 2004)</p>	<p>〈평가 대상〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활보장제도 <p>〈평가틀(방법)〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 최저생활보장 <ul style="list-style-type: none"> • 선정: 수급자수, 보장률 • 급여: 보장수준 - 효율성 <ul style="list-style-type: none"> • 선정: 대상효율성 - 가족복지 <ul style="list-style-type: none"> • 선정 및 급여: 가족구조의 안정 	<ul style="list-style-type: none"> - 최저생활보장 측면 <ul style="list-style-type: none"> • 생활보호제도에 비해 수급자 규모가 증가 하였으나, 전체빈곤인구의 약 37%만 보호 • 수급 후 총소득이 최저생계비 이상인 가구는 52%에 불과 • 중소도시 기준의 단일 최저생계비 기준 적용으로 가구특성 및 지역에 따라 과잉과소 - 대상효율성 측면 <ul style="list-style-type: none"> • 자영자 및 일용임시직의 자산조사 소득 파악률이 매우 낮고, 부양의무자조사의 경우 약 절반 정도가 부정확 • 부정수급과 사각지대라는 양방향성 모두의 측면에서 일선의 행정인프라가 취약 - 가족복지 측면 <ul style="list-style-type: none"> • 수급가구와 신청탈락가구의 의식을 비롯한 물질적 욕구의 박탈이 심각 • 가족 내 폭력문제 등의 문제발생은 수급가구보다 중도탈락가구와 신청탈락가구에서 심각 • 농어촌일수록, 영성가구주일수록, 가구주의 학력이 높을수록, 소득과 재산이 상대적으로 많고, 부채가 적을수록 가족의 복지수준이 더 높음.
<p>2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법제정 10년의 제도운영 점검 (이태진 외, 2009)</p>	<p>〈평가 대상〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활보장제도 <p>〈평가틀(방법)〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제도 도입에 대한 평가 <ul style="list-style-type: none"> • 경제위기 상황에 대한 정책 대응으로서 적절성 평가 • 사회보장체계 내에서 국민기초생활보장제도와 사회보험의 정합성 평가 • 최저생활에 대한 보장성 평가 - 자활조성에 대한 평가 <ul style="list-style-type: none"> • 도입과정에서의 쟁점에 관한 비용 효과성 평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 제도 도입에 대한 평가 <ul style="list-style-type: none"> • 시행 시점은 신규실업자와 빈곤층을 보호하기에 다소 늦었던 것으로 평가 • 사회보험제도가 제 기능을 못하는 것과 공공부조가 지니고 있는 한계로 합리성이 미흡한 것으로 평가 • 최저생계비는 계속 시 욕구별 비목이 동일하고 지속적인 방식을 적용하고 있지 못하기 때문에 합리성이 낮고, 비계측연도에 물가상승률만 반영하였기 때문에 급여 보장성에 한계가 있는 것으로 평가 - 자활조성에 대한 평가 <ul style="list-style-type: none"> • 빈곤의 장기화 및 근로유인효과 등에서 실효성 있게 대응하지 못한 것으로 평가

(표 3-2) 소득보장제도별 평가연구(국내)의 평가틀 및 주요 결론(계속)

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
<p>기초생활보장제도 효과성에 관한 연구 I (노대명, 2007)</p>	<p><평가 대상> - 국민기초생활보장제도</p> <p><평가틀(방법)> - 기초생활보장효과 • 빈곤감소효과, 욕구의 충족성, 지출의 효율성 - 근로유인효과 • 탈수급(빈곤)효과, 취업효과, 근로소득 증대효과</p>	<p><기초생활보장효과> - 공공부조성 이전소득을 통한 빈곤감소효과는 빠르게 증가 • 단, 수급 대상 확대방식보다는 각종 급여 개별화를 통해 기초보장 수급자 외에 다양한 저소득층을 지원하고, 기타 공공부조를 확대할 때, 빈곤감소효과가 극대화될 것 - 선정기준 표준화 방식 자체가 갖는 고유한 한계와 맞물려 다양한 측면에서 빈곤가구의 욕구 충족에 한계 • 욕구수준의 큰 차이를 가져오는 주거비 문제를 지역, 점유형태, 가구규모별로 차등화 할 수 있을 것 - 기초생활보장제도와 노인 및 장애인에 대한 소득보장제도의 관계를 증장기적인 방향에서 재검토해야 함. - 소득공제가 매우 제한적이라 수급자의 근로유인에 부정적인 영향을 미칠 수 있음.</p> <p><근로유인효과> - 연평균 탈수급률이 약4.87%~7.87%로 추정되나, 비교대상이 없어 그 수준 평가에 한계 지님. • 근로능력가구를 대상으로 재추정 필요 - 수급 근로빈곤층과 비수급 근로빈곤층의 취업률 비교결과, 비수급 근로빈곤층의 취업률이 상대적으로 높게 나타남. 이는 상대적으로 기초생활보장제도 효과가 크지 않음을 의미</p>
<p>기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발 연구 (김태완 외, 2011)</p>	<p><평가 대상> - 국민기초생활보장제도</p> <p><평가틀(방법)> - 효과성: 빈곤감소효과 - 효율성: 빈곤감소효율성 - 형평성: 사각지대, 중앙과 지방의 재정부담</p> <p>※ 빈곤지수(빈곤율, 빈곤갭 비율), Weisbrod와 Beckerman의 빈곤감소 효율성 모형 이용</p>	<p>- 효과성: 수급자들의 생활안정에 기여하고 있는 것으로 평가(급여수급 후 빈곤율 8%p, 빈곤갭 29.1%p 감소) - 효율성: 가구원수가 작거나, 취약계층(노인, 장애인가구)에서 효율성 높게 나타남. 그러나 일부 재원이 비효율적으로 사용되고 있는 것이 발견됨. - 형평성: 가구원수가 적을수록, 취약계층일수록 사각지대의 비율이 높게 나타남, 재정분담구조는 좀 더 세분화하는 노력이 요구됨.</p>

〈표 3-2〉 소득보장제도별 평가연구(국내)의 평가를 및 주요 결론(계속)

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
<p>기초보장 제도 생계보장 평가와 정책방향 (김태완 외, 2010)</p>	<p>〈평가 대상〉 - 국민기초생활보장제도</p> <p>〈평가틀(방법)〉 - 대상자 • 제도의 포괄성(사각지대) - 급여 • 급여수준의 적절성 • 급여의 효과성 (빈곤율, 빈곤지수) • 급여내용의 포괄성 • 급여체계의 합리성 • 다른 제도와의 연계</p>	<p>- 대상자</p> <ul style="list-style-type: none"> • 권리청구의 실효성 및 제도에 대한 접근성 측면에서 기초생활보장제도의 사각지대를 해소하고 빈곤층에 대한 보호를 강화할 필요 있음. • 중도탈락 및 신청탈락 가구의 대다수는 부양의무자 기준으로 탈락, 경제 상황이 열악한 실정→비수급빈곤층에 대한 최저생활보장이 강화되어야 할 필요성 있음. <p>- 급여</p> <ul style="list-style-type: none"> • 응답가구의 대다수가 급여가 부족하다고 생각하고 있으며, 주관적 최저생계비의 약 60~80% 수준에 불과한 것으로 나타남. • 근로유인 제고방안 마련 및 개인/가구여건을 고려한 통합복지서비스 지원이 요구됨.
<p>기초연금 도입과 노후생활 안정 효과 분석 (원종욱 외, 2014)</p>	<p>〈평가 대상〉 - 기초연금</p> <p>〈평가틀(방법)〉 - 현 기초연금 수급자 대상 노후생활안정 효과 • 소득대체율 - 미래 기초연금 수급자 대상 노후생활안정 효과 • 소득대체율 - 기초연금 도입에 대한 국민 의식 조사 결과 분석</p>	<p>- 현 기초연금 수급자의 소득대체율</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국민연금과 기초연금의 합은 평균 44만원으로 소득대체율은 평균 20%로 낮은 수준 • 국민연금을 수급하고 있는 현 노인세대에게는 기초연금으로 인해 소득대체율이 평균 89% 증가하는 것으로 산출됨. • 그러나 1인 가구의 경우, 절대적 금액이 최저생계비에 못 미치는 수준으로 개선 필요 <p>- 미래 세대 수급자의 소득대체율</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1995년~1970년생까지는 교육수준, 소득계층 상관없이 가입기간이 증가하나, 그 후에는 감소하는 경향 • 고학력일수록 가입기간이 길고, 소득 상층으로 갈수록 가입기간이 길게 나타남. • 불가상승률로만 기준연금액을 증가시킬 경우, 미래세대로 갈수록 기초연금 수준 낮아지는 것으로 평가 • 소득계층이 낮을수록 기초연금으로 인한 노후 소득 안정 효과가 증가하는 것으로 나타남.

(표 3-2) 소득보장제도별 평가연구(국내)의 평가틀 및 주요 결론(계속)

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
기초노령연금 도입의 사회경제적 영향 평가 (정경희 외, 2009)	<p>〈평가 대상〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기초노령연금 <p>〈평가틀(방법)〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제도 도입에 따른 노인소득 실태 <ul style="list-style-type: none"> • 소득구성 • 소득액 • 빈곤율 및 빈곤갭 • 소득충족률 - 소득창출행위에 미친 영향 <ul style="list-style-type: none"> • 경제활동 • 사적이전소득 - 노인의 일상생활에 미친 영향 <ul style="list-style-type: none"> • 저축 및 지출행동 • 사회참여활동 • 가치관 • 삶의 만족도 - 기초노령연금 수급현황 및 의견 <ul style="list-style-type: none"> • 수급실태 • 제도에 대한 의견 - 제도의 사회적 차원의 효과 <ul style="list-style-type: none"> • 세대내세대 간 소득재분배 • 지방정부의 복지재정 	<ul style="list-style-type: none"> - 제도 도입에 따른 노인소득실태 <ul style="list-style-type: none"> • 기초노령연금액으로는 소득이라는 측면에서 가구에서의 노인개인소득의 비중을 높일 수 없는 것으로 평가 • 절대 빈곤율 변화는 아니더라도 빈곤갭 비율을 상당부분 감소시키고, 소득충족률을 증가시키며, 기존 공적연금이나 사적이전과 비교할 때 빈곤완화 효과가 큰 제도로 평가 - 소득창출 행위에 미친 영향 <ul style="list-style-type: none"> • 제도 도입과 상관없이 사적이전소득이 노인가구의 중요한 소득원으로 나타나 보완적인 소득원으로 작동 • 현 급여수준으로는 노인의 경제활동의 지에 영향을 미치지 않는 것으로 평가 - 노인의 일상생활에 미친 영향 <ul style="list-style-type: none"> • 연금 수급에 따른 일상생활의 큰 변화는 나타나지 않음. - 기초노령연금 수급현황 및 의견 <ul style="list-style-type: none"> • 노후의 경제적 안정에 있어서의 국가 지원의 충분성에 대한 인식에 있어서는 노인이 국가로부터 받고 있는 지원이 많을수록 긍정적으로 나타남. • 수급자는 급여가 도움이 된다고 응답하고 있으며, 보건의료비, 식비, 주거관련 비용 등 생활필수항목에 지출 - 제도의 사회적 차원의 효과 <ul style="list-style-type: none"> • 제도의 수급범위가 확대될수록 지니계수의 감소경향이 강하게 나타나 세대 간 불평등 개선에 기여하는 것으로 나타남. • 저소득 노인가구의 소득수준 향상을 가져와 사회전체의 분배수준을 향상시키는 것으로 평가됨. • 노후소득보장예산의 증감에 따른 지방정부의 예산 변화양상은 포착되지 않음.

제2절 제도군 평가 연구

1. 국내 타분야 제도군 평가 선행연구

유사한 목적을 갖는 제도들을 묶어 평가하는 제도군별 평가 연구들은 특정 분야 및 대상에 초점을 맞추어 수행되곤 한다. 소득보장정책 분야를 포함하여 특정 분야에 초점을 맞춘 평가연구는 재정지원 일자리 사업 평가나 고용보험사업 평가 등이 있으며, 대상에 초점을 맞춘 평가연구는 노후소득보장평가 또는 근로빈곤층의 소득보장 및 근로유인효과 등이 대표적이다.

먼저, 특정분야에 초점을 맞춘 대표적인 제도군별 평가연구를 살펴보면 다음과 같다. 주무현 외(2013)의 연구는 재정지원일자리인 사업의 고용효과성을 평가하고 있는데, 이를 위해 직접일자리사업, 사회서비스형 일자리 사업, 경과적 일자리 사업, 공공근로형 일자리 사업, 상시적 공공 일자리 사업을 대상으로 재정 효율성 평가, 고용 효과성 평가, 전달체계 평가, 운영기관과 참여자 만족도를 평가하였다. 각 사업별로 평가틀에 맞추어 개별 평가가 이루어지고, 이를 바탕으로 재정지원 일자리 사업에 대한 총괄평가가 이루어졌다. 총괄평가에 따르면, 경과형 일자리사업, 사회서비스형 공공일자리와 공공근로형 일자리사업 순으로 고용 효과 성과가 높은 것으로 나타났다.

또 다른 제도군 평가 연구로는 고용보험 사업에 대한 심층평가(방하남 외, 2007)를 들 수 있다. 동 연구에서는 고용안정 분야 24개 사업과 직업능력개발 8개 사업을 대상으로 적절성, 효율성, 효용성, 효과성, 지속가능성 측면에서 각각 평가하고, 고용안정사업과 직업능력개발사업 2개 분야로 나누어 종합적인 평가결과를 도출하였다. 기존 평가 연구들이 사업

의 입안에서 집행, 성과에 이르는 단계별 평가체계와 지표를 구체적으로 설정하지 않아 사업의 효과가 추상적으로 측정 및 판단된다는 점을 지적하면서, 단계별 평가지표를 설정하고 측정수단을 미리 계획함으로써 정책의 목표와 성과평가가 보다 명시적으로 연계될 수 있도록 하였다. 즉, 입안단계에서는 사업목표의 적정성을, 실행단계에서는 효율성을, 성과단계에서는 효과성을 중점적으로 평가하였다.

다음으로 대상에 초점을 맞춘 평가연구로는 노인을 대상으로 한 문형표 외(2008)의 연구를 살펴볼 수 있다. 다만, 동 연구는 앞서 언급한 분야별 평가연구가 각 제도들을 동일한 틀로 평가하고 있는 점과 달리 각 대상을 위한 지원정책들의 효과성 측면에 초점을 맞춰 개별적으로 평가하고 이를 바탕으로 특정 대상에 대한 정책의 개선방안을 도출하고 있다. 아직까지 특정 대상에 초점을 맞춘 제도군별 평가는 평가체계가 미흡한 실정이라고 할 수 있다.

동 연구는 우리나라의 노후소득보장체계 구축을 위해 공적연금과 사적연금으로 나누어 평가하였다. 기존 노후소득보장체계에 대한 평가 연구들은 사회복지적 측면이나 경제적 측면에서 단편적으로 검토된 한계가 있으나, 동 연구는 학제 간 연구를 통해 경제 및 복지적 시각을 종합적으로 고려하고자 하였다는 점에서 의미가 있다할 것이다. 공적연금에 대한 평가는 국민연금의 재정평가와 소득재분배 효과, 공무원 연금 개혁안의 재정적 효과 및 개인별 연금혜택의 효과. 그리고 국민연금과 공무원연금 개혁안의 형평성 효과 등을 통해 이루어지고, 민간연금에 대한 평가는 퇴직연금과 개인연금 및 역모기지에 대한 분석을 통해 노후소득보장체계 구축을 위한 방안을 찾고자 하였다.

또한 근로빈곤층에 대한 정책 평가연구로는 남재량 외(2009)의 연구가 있는데, 동 연구에서는 근로빈곤을 위한 소득보장제도로 최저임금제도와

근로장려세제, 그리고 기초생활보장제도를 살펴보고 있다. 최저임금제도에 관해서는 고용효과와 탈빈곤 효과를 평가하고 근로장려세제는 노동공급효과, 그리고 근로장려세제와의 연계방안 모색을 위한 기초생활보장제도 평가는 효율성과 효과성 측면에서 이루어지고 있다. 평가결과에 따르면, 최저임금의 인상은 개인의 고용에 유의미한 영향을 미치지 못하며, 개인단위의 지원제도로써 근로빈곤가구의 탈빈곤 정책으로서 매우 제한적이기 때문에 근로장려세제의 확대 및 강화가 필요하다고 보고 있다. 특히 현 근로장려세제는 근로빈곤층에 대한 노동공급효과가 거의 없는 실정으로 이는 기초생활보장제도와의 관계 속에서 그 원인을 찾고 개선방안을 모색해야 한다고 제언하고 있다.

아래의 <표 3-3>은 이상에서 소개된 제도군 평가 관련 주요 연구들에 대해 평가대상, 평가 방법, 그리고 주요 결론들을 요약하여 제시하고 있다.

<표 3-3> 제도군별 평가연구의 평가틀 및 주요 결론

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
재정지원 일자리사업 고용효과성 성과 평가. 고용노동부 (주무현 외, 2013)	<평가대상> - 직접일자리사업, 사회서비스형 일 자리, 경과적 일자리, 공공근로형 일자리, 상시적 공공일자리 <평가틀(방법)> - 재정효율성 평가, 고용효과성평 가, 전달체계 평가, 운영기관과 참여자 만족도 평가	- 각 평가분야별 결과를 서술하고, 정 량지표는 구간을 나누어 3점 척도로 환산하여 사업별 공통평가지표 환산 점수 표를 보고함.

(표 3-3) 제도군별 평가연구의 평가틀 및 주요 결론(계속)

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
고용보험사업 심층평가 (방하남 외, 2007)	<p>〈평가대상〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 고용안정 분야 24개 사업 - 직업능력개발 8개 사업 <p>〈평가틀(방법)〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - ① 적절성, ② 효율성, ③ 효용성, ④ 효과성, ⑤지속가능성 의 평가관점으로 구분(European Commission, 1997)하여 각 관점별 평가지표를 검토(설문조사 및 통계량 비교, 정성평가 활용) 	<ul style="list-style-type: none"> - 32개의 사업별로 각각 평가결과를 제시하고, 고용안정사업 분야의 종합평가결과와 직업능력개발사업 분야의 종합평가 결과를 별도 제시
우리나라 노후소득보장 체계 구축에 관한 종합 연구(II) (문형표 외, 2008)	<p>〈평가대상〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공적연금 <ul style="list-style-type: none"> • 국민연금, 공무원연금, 사학연금 분석 - 민간연금 <ul style="list-style-type: none"> • 퇴직연금, 개인연금, 역모기지 분석 <p>〈평가틀(방법)〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 개별 제도들의 특성에 따라 분석 방법을 달리함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 공적연금: 제도개선 이후의 인상된 보험료를 감안하여도 사학연금의 순급여혜택이 국민연금보다 높게 설정되어 있어 급여수준을 단계적으로 하향 조정하는 것이 필요 - 민간연금: 퇴직연금의 경우 지배구조개선이 매우 미흡한 수준으로 감시기능 체계 마련이 필요하며, 개인연금의 경우 제도에 대한 정확한 정보의 제공이 필요하며, 소득공제의 한도 인상이 필요

〈표 3-3〉 제도군별 평가연구의 평가틀 및 주요 결론(계속)

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
근로빈곤 대책 연구 (남재량 외, 2009)	<평가대상> - 최저임금제도 - 근로장려세제 - 기초생활보장제도 <평가틀(방법)> - 최저임금제도 <ul style="list-style-type: none"> • 최저임금 인상의 고용효과 • 최저임금의 탈빈곤 효과 - 근로장려세제 <ul style="list-style-type: none"> • 노동공급효과 - 기초생활보장제도 <ul style="list-style-type: none"> • 빈곤감소 효율성 및 효과성 	- 최저임금제도 <ul style="list-style-type: none"> • 최저임금의 인상은 개인의 이질성을 고려할 경우 고용에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타남. • 최저임금은 개별 근로자를 대상으로 하고 있기 때문에 가구의 특성(가구규모, 자녀수, 가구소득 등)을 고려하지 않기 때문에 탈빈곤 정책으로는 매우 제한적임. - 근로장려세제 <ul style="list-style-type: none"> • 저소득층 근로능력자들의 근로의욕을 증진하는 효과가 미미하여, 노동공급 효과가 매우 제한적임. - 기초생활보장제도 <ul style="list-style-type: none"> • 빈곤층에게 지급되는 급여의 비중이 50%를 약간 상회하게 나타나 효율성이 낮은 것으로 평가 • 총빈곤갭을 이용하여 효과를 측정할 경우 26.25% 감소, 사중손실 감안할 경우 15.04% 감소. 빈곤감소 효과 미미한 것으로 평가

2. 소득보장 제도군 효과성 평가관련 미국의 연구 사례

미국의 감사원(U. S. Government Accountability Office, GAO)은 연방정부가 시행하는 주요 저소득층 대상 지원 프로그램에 대해 종합적인 평가를 수행한 바 있는데(GAO, 2015), 이하에서는 이 평가 보고서에 대하여 중심으로 소개하고자 한다.

이 보고서의 목적은 미국 연방정부가 제공하는 80개 이상의 저소득층 대상 정부지출 프로그램(6개의 조세지출 프로그램 포함)에 대해 그 성과를 평가하는 것이다. 이를 위해 각 제도에 관한 정부 문헌 및 보고자료를

기본적으로 참고함은 물론 각 제도가 빈곤에 미친 영향을 파악하기 위해 센서스자료나 각종 미시자료를 활용하고 있다.

GAO(2015)가 평가를 통해 확인하고자 하는 내용은 크게 네 가지로 구성되는데, 첫째, 어떤 제도가 저소득층에 표적화되어 있는가(저소득층 대상의 연방 프로그램에 대한 설명), 둘째, 보완적인 빈곤지표(SPM, Supplemental Poverty Measure)를 통해 빈곤을 규정했을 때, 빈곤층의 규모는 어느 정도이고 특징은 무엇인가, 셋째, 저소득층 대상 주요 제도의 수급을 받는 가구의 규모, 소득, 기타 특성은 어떠한가, 그리고 마지막으로 이들 주요 제도가 근로유인에 어떤 영향을 미쳤는가 등이다. 여기서 주요 제도란 ① Additional Child Tax Credit(ACTC), ② Earned Income Tax Credit(EITC), ③ housing assistance, ④ Low Income Home Energy Assistance Program(LIHEAP), ⑤ Supplemental Nutrition Assistance Program(SNAP), ⑥ Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children(WIC), ⑦ Supplemental Security Income(SSI), ⑧ Temporary Assistance for Needy Families(TANF) 등 여덟 가지 소득보장제도이다. 또한 빈곤층에 미친 영향을 파악할 때에는 가구 유형에 따라 그 영향을 구분하여 살펴보는데, 노인 가구, 장애인 가구, 아동이 없는 가구, 아동이 있는 혼인 가구, 아이가 있는 동거 가구, 한부모 가구 등이 그 유형에 해당한다.

이와 같이 세분화된 대상에 대해 다양한 정책 프로그램의 효과를 살펴보는 작업이 다소 복잡한 듯 보이기도 하나 실제로 평가의 초점은 매우 분명하다고 볼 수 있다. 그것은 실제 제도의 수혜자에게 얼마나 효과적으로 기능했는가 하는 것이다. 이를 위해 제도 공급자 중심의 분석보다는 잠재적 수급자인 취약계층을 중심으로 한 분석과 실제 수급자를 중심으로 한 분석에 초점이 놓인다. 즉, 취약가구의 각 유형별로 어떤 소득보장

프로그램의 지원을 받을 수 있는지 살펴보고, 실제로 수혜를 받은 가구의 소득과 급여의 수준을 비교함으로써 대상별 지원 효과를 계측하는 것이다. 그 결과 지역별, 유형별 빈곤율이 어떻게 변화하였으며 수급자들의 근로유인에는 어떤 영향이 있었는지를 평가하는 것이다.

이와 같이 대상자 중심의 효과 평가는 우리에게도 낯선 접근 방법은 아니다. 그러나 유사한 기능을 수행하는 다수의 사회보장(소득보장) 제도군에 대해서, 효율성이나 재정집행 성과가 아닌 효과(빈곤 및 근로유인에 미친 영향)를 중심으로 국가 차원의 평가가 진행되는 것은 우리에게 찾아보기 쉬운 예는 아닐 것이다. 이하의 분석, 특히 제도군 별 평가를 시도하는 9장의 분석에서도 GAO(2015)와 유사한 접근방법이 적용될 것이지만, 그와 별도로 그러한 분석이 국가(감사기관)에 의해 수행되고 있는 점은 좋은 참고 사례가 될 것이다.

제 2 부

제도별 평가

제4장 공적연금의 효과성 평가:

국민연금과 기초연금제도를 중심으로

제5장 국민기초생활보장제도의 평가

제6장 근로장려세제(EITC)의 효과성 평가

제7장 실업급여의 효과성 평가

제8장 최저임금제도의 평가



4

공적연금의 효과성 평가: << 국민연금과 기초연금제도를 중심으로

제1절 머리말

국민연금은 국민의 노령, 장애, 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정을 도모하기 위한 제도이다. 그런데 국민연금은 건강보험이나 고용보험 등 단기보험 성격의 제도와는 달리 제도 본연의 역할을 수행하기까지 오랜 기간이 요구되며, 그 기간 동안 제도를 본궤도에 올려놓기 위해서 사회경제적, 재정적, 제도적 차원에서 여러 정책적 조치들이 마련되어 실행되어야만 한다.

그럼에도 불구하고 우리는 국민연금제도를 도입한 이래 국민연금의 목적이 무엇인지, 국민연금이 그 목적을 달성할 수 있을지, 국민연금이 목적을 어떻게 언제 이룰 수 있을지 등에 대해 이상하리만치 정부와 시민사회 심지어 학계에서조차 별다른 논의를 행해 본 적이 없다. 국민연금이 시간이 지남에 따라 저절로 제 기능을 발휘하는 제도가 아닌데도 국민연금제도의 목적과 그것의 성취 여부는 우리 사회의 관심거리로 부각되지 않았다. 오히려 우리 사회에서 정책적 또는 학술적 관심의 대상으로 부각되어 온 것은 국민연금의 수단적 목적이라고 할 수 있는 연금재정의 장기안정이나 적용대상 확대⁹⁾와 연금기금의 관리 등이었다.

국민연금 장기재정의 안정은 1990년대 중반 일부의 전문가를 중심으

9) 국민연금의 적용대상 확대는 국민연금제도가 노후생활안정이란 목적을 달성하는데 필수적인 수단일 뿐 그것이 이루어졌다고 노후생활안정이란 목적이 저절로 달성되는 것은 아니다. 수급자격의 확충 및 급여수준의 적절성을 확보하기 위한 대책들이 함께 수반되어야 한다.

로 제기된 이래 국민연금제도와 관련 가장 주된 정책의제로 자리 잡은 사회적 쟁점으로서 국민연금의 수지불균형 구조를 개편하여 연금재정의 장기안정을 확보하기 위해서는 급여수준의 대폭적인 하향조정이 불가피하다는 논리가 기저에 깔려있었다.¹⁰⁾ 이러한 국민연금의 장기재정 이슈는 정부를 효과적으로 압박한 결과 1998년 연금개혁 과정에서 국민연금 급여수준을 소득대체율 70%에서 60%로 낮추고, 2007년 연금개혁에서 2008년 소득대체율을 50%로 떨어뜨린 후 2028년까지 20년에 걸쳐 매년 0.5% 포인트씩 내려 최종적으로 소득대체율을 40%까지 축소하도록 하였다.

국민연금의 적용대상 확대는 제도 시행 이래 시종일관 정부의 가장 주된 정책과제였다. 이러한 과제 해결을 위한 노력한 결과 1988년 10인 이상 사업장 근로자를 우선대상으로 하여 1992년 5인 이상 사업장, 1995년 농어촌지역주민, 1999년 도시지역주민에 이르기까지 등 불과 10여 년 만에 전 국민에게 국민연금을 확대하는 시대를 열었다. 전 국민을 대상으로 연금을 확대한 이후에는 실제 보험료를 납부하는 실질적 가입자 확대를 위한 제도의 내실화 작업을 벌여오고 있다. 국민연금 적용대상 확대는 국민연금제도의 정착과 발전에 더 없이 중요한 과제라고 할 수 있지만 그것은 노후생활안정이란 목적을 성취하기 위한 필요조건인 하나일 뿐 그것만으로 노후생활안정이 절로 보장되지는 않는다. 현행 국민연금의 급여수준 및 수급자격이 유지되는 한 상당한 규모의 노후소득보장의 사각지대는 발생할 수밖에 없을 것이다.

국민연금기금의 관리는 앞서 언급한 쟁점들과는 달리 국민연금 수급자라고 할 수 있는 노동계 및 시민단체를 중심으로 밑으로부터 제기되었다.

10) 이에 대한 자세한 내용은 '실록 국민의 연금'(국민연금사편찬위원회, 2015)의 제3장에 자세히 언급되어 있다.

국민연금제도 시행초기부터 국민연금기금의 상당부분이 공공자금으로 배정되었는데, 1994년 정부가 공공자금관리기본법 제정을 통해 국민연금기금으로부터 보다 많은 자금을 공공자금으로 가져가고자 하였다. 이에 노동계 및 경영계는 국민연금제도의 시행 목적을 무시한 조치이며, 퇴직금전환금¹¹⁾과 급여를 통해 보험료의 2/3를 부담하고 있는 근로자와 협의도 하지 않은 채 일방적으로 전용하는 것인 동시에 국민연금기금의 수익성을 떨어뜨려 국민연금기금의 존립을 위태롭게 할 수 있다고 비판하였다(국민연금사편찬위원회, 2015: 156). 이러한 공공자금관리기본법에 의한 국민연금의 강제예탁 조항은 1999년에 폐지되면서 2001년부터 더 이상 강제예탁은 행해지고 있지 않다. 이후 국민연금기금의 관리와 관련하여 노동계 및 시민사회의 관심은 기금의 지배구조와 수익성 제고로 전환되어 지금까지 지속되고 있다.

이상에서 보았듯이 국민연금 제도의 목적이 무엇이고, 국민연금제도가 그 목적을 언제, 얼마나 효과적으로 달성할 수 있을지 등은 제도가 존재하는 본질적 기능에 해당되기 때문에 무엇보다도 학술적, 정책적 쟁점으로 부각되어야 함에도 불구하고 다른 쟁점들에 밀려나 별다른 주목을 받지 못하였다. 그러던 중에 2015년 공무원연금개혁 과정에서 국민연금 급여수준 인상 및 사각지대 해소의 필요성이 제기되었다. 하지만 노동계 및 시민단체의 주장과 사회적 관심에도 불구하고 국민연금제도의 개선을 둘러싼 국회의 논의는 성과 없이 종료되고 말았다.

국민연금제도의 존재 가치는 노후빈곤의 해소 또는 은퇴 전 생활수준의 유지를 통해 노후생활안정을 도모하는 데 있다. 그렇다면 국민연금제도가 노후생활안정이란 제도 본연의 역할을 얼마나 수행하고 있는지, 향

11) 퇴직금전환금은 국민연금보험료 납부에 따른 가입자 및 사용자 부담을 완화할 목적으로 근로기준법에 의한 퇴직금준비금에서 일정액을 연금보험료로 전환하여 납부하는 제도였는데 1998년 국민연금개혁 때 폐지되었다.

후 10년, 20년, 30년 이후에는 제대로 역할을 수행할 수 있는 것인지, 제도의 역할 수행의 효과를 높이려면 어떤 사전 조치들이 이루어져야 하는지 등에 대해 면밀한 평가가 이루어졌어야만 했다. 왜냐하면 국민연금제도는 단시일 내에 제 역할을 수행할 수 있도록 준비될 수 있는 그런 제도가 아니기 때문에 장기에 걸쳐 역할 수행의 효과를 높여가는 전략적 계획이 마련되어야 하고, 사회경제적, 정치적, 재정적 환경과 국민의 기대 변화에 맞춰 제도의 환경 적합성성을 분석 평가하여 지속적으로 제도를 개선해 나가야만 하는 것이다. 국민연금제도의 역할에 대한 평가는 국민연금제도의 역할에 대한 국민들의 사회적 관심을 촉구하기 위해서도 반드시 이루어져야만 할 과제일 것이다.

기초연금은 기존의 기초노령연금을 2014년 7월에 대체한 제도로서, 국민연금전체가입자평균소득 이른바 A값의 10%에 해당하는 급여를 소득하위 70%의 노인에게 현재 지급하고 있다. 기초연금법 제1조에 따르면 기초연금 제도의 목적은 노후의 생활안정을 지원하는 데 있다. 직접적으로 노후생활안정을 도모하는 국민연금과 달리 기초연금은 노후생활안정의 '지원'을 목적으로 표방하고 있다. 이것은 노후생활안정에의 주도적인 역할보다는 보조적 역할을 천명한 것이지만 지원의 범위가 명확하지 않아 기초연금제도의 불명확한 역할은 제도 탄생 시 이미 배태되어 있었다고 할 것이다. 기초연금제도의 전신이라고 할 수 있는 기초노령연금도 제도의 역할에 대한 체계적이고 명확한 고려 없이 국민연금 개혁에 대한 야당의 정치적 동의를 끌어내고, 대통령 선거에서의 승리를 위한 정치적 수단으로서 강구된 성격이 짙다. 이러한 기초노령연금을 대체한 기초연금제도 또한 그것의 역할에 대한 면밀한 고려가 없었던 것은 마찬가지였다. 2012년 대통령선거를 앞두고 노인들의 지지를 끌어내기 위한 선거공학적 목적에서 기초연금제도 도입이 주요 공약으로 채택되었던 것이다.

그 결과 대통령선거가 끝난 후 한참 동안 기초연금제도의 대상 및 급여 확정을 둘러싸고 정부부처 간, 정부와 일반 국민들 간, 세대 간 등 이해관련자 집단들 간에 갈등이 표출되었다.

박근혜 정부가 들어선지 1여 년 이상 기초연금제도의 적용대상과 급여 수준은 확정되지 않았다. 우여곡절 끝에 2014년 7월 기초연금제도가 시행되었지만 여전히 그것의 노후소득보장에서의 역할이나 국민연금제도 및 다른 소득보장제도와와의 관계는 불명확한 상태로 남아있다고 할 것이다. 어떤 사회보장제도이든지 그것의 효과를 평가하기 위해서는 무엇보다 제도의 목적을 확인해야지만 이를 반영하여 평가기준을 설정할 수가 있는데 우리나라의 기초연금제도는 그렇지 못하기 때문에 제도의 효과를 평가하기가 곤란하다고 할 것이다. 그래서 여기서는 특별한 그럴 필요성이 있는 경우가 아니라면 일반적인 공적연금제도의 평가기준을 사용하되 국민연금과 기초연금제도를 포괄하여 평가하고자 한다.

제2절 공적연금제도의 역사 및 개관

1. 국민연금제도

가. 국민연금제도의 연혁

국민연금제도는 1986년에 법제화되어 1988년에 시행되었다. 최초 10인 이상 사업체의 종사자를 대상으로 실시한 이후 1992년에는 5인 이상 사업체 종사자, 1995년에는 농어촌지역 주민까지 적용대상을 확대하였다. 농어촌지역주민에게 국민연금제도를 확대 적용한 결과 미적용 대상

으로 남은 계층은 도시지역에 거주하는 자영자, 5인 미만 영세사업체 근로자, 임시·일용직·시간제 근로자 등의 주민이었다. 그러나 이들에 대한 적용확대를 앞두고 국민연금재정의 장기적 불안정, 도시지역 자영자의 소득과약 곤란, 기금운영에 대한 국민의 불신 등 제도의 근본적인 문제점에 대한 우려가 강력하게 제기됨으로써 정부는 도시지역에 대한 국민연금 적용확대를 위해서는 어떤 형태로든 그러한 우려에 대응할 수밖에 없게 되었다. 그리하여 대대적인 국민연금개혁에 나서 우여곡절을 거친 끝에 1998년 12월 연금개혁을 단행하였다. 연금개혁으로 인해 국민연금제도에 많은 변화가 생겨났다. 국민연금의 적용대상자의 범위를 도시지역 주민으로 확대하여 전국민연금시대를 열 수 있게 하였으며, 국민연금수급권을 확대하기 위하여 최소가입기간을 10년으로 단축하고, 분할연금제도를 신설하였으며 자동차가연동 장치를 도입하였다. 이와 아울러 국민연금재정의 장기안정성을 제고하기 위해 국민연금급여수준을 40년 가입 평균소득자 기준 소득대체율 70%에서 60%로 축소조정하고, 노령연금수급연령을 60세에서 2033년까지 65세로 연장하였다.

1998년 12월에 국민연금법을 대폭 개정하였음에도 국민연금재정의 지속가능성을 둘러싼 이슈가 끊임없이 제기되자 정부는 1998년 이어 2007년에 2차 연금개혁을 단행하였다. 이때 이루어진 핵심적인 사안은 국민연금의 급여수준을 소득대체율 60%에서 2008년에 50%로, 2009년부터는 매년 0.5%포인트씩 낮춰 2028년에 최종적으로 40%로 인하하는 것이었다. 한편 국민연금 장기 재정안정을 위한 또 다른 수단으로 추진되었던 보험료율 인상 계획은 철회되고 기존의 보험료율 9%를 그대로 유지하는 것으로 하였다.

나. 국민연금제도의 개관

국민연금은 원칙적으로 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민들을 당연적용대상으로 하고 있다. 가입자는 크게 사업장 가입자와 지역 가입자로 구분되는데, 사업장가입자에는 1인 이상 근로자를 사용하는 사업장의 근로자와 사용자가 해당된다. 지역가입자에는 사업장가입자에 포함되지 않는 일용·1년 미만 기한부·1월 간 60시간미만 시간제 등의 근로자와 자영업자 등 취업자뿐만 아니라 27세 이상의 실직자와 같은 비취업자도 포함된다.

국민연금은 기본연금액에 부양가족연금을 합산하여 급여를 지급한다. 기본연금액은 아래의 산식과 같이 결정된다.

$$\text{기본연금액} = 1.2^{12} \times (A+B) \times (1+0.05n)$$

A : 연금수급전 3년간 전체가입자의 평균소득월액,

B : 가입자 개인의 생애평균소득월액

n : 20년 초과 연수

40년 가입하고 자신의 생애평균소득월액이 국민연금 전체가입자 평균소득월액과 동일한 근로자라면 자신의 생애평균소득월액의 40%에 해당하는 급여액이 주어진다. 국민연금제도는 산식구조의 특성상 소득재분배가 일어나도록 설계되어 있기 때문에 저소득층에게는 상대적으로 <표 4-1>과 같이 유리한 급여가 지급된다. 부양가족연금은 소득과 관계없이

12) $(A+B) \times (1+0.05n)$ 에 1.2를 곱하면 평균소득자 기준 소득대체율 40%에 해당하는 급여액으로 2028년에야 적용된다. 2007년에 단행한 연금개혁에서 국민연금 급여액은 2008년 평균소득자 기준 소득대체율 50%에서 매년 0.5%포인트씩 감소하여 2028년에 소득대체율 40%로 조정되는 것으로 되어있다. 그래서 2015년 현재 적용되는 산식은 $1.395 \times (A+B) \times (1+0.05n)$ 이다.

74 주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구

일정액이 지급된다.

〈표 4-1〉 소득수준 및 가입기간에 따른 국민연금 급여의 소득대체율

개인의 소득 \ 가입기간	20년(%)	30년(%)	40년(%)
0.5A	30.0	45.0	60.0
1A	20.0	30.0	40.0
2A	15.0	22.5	30.0

주: A는 전 가입자 평균소득

국민연금의 급여종류는 〈표 4-2〉와 같이 노령연금, 장애연금, 유족연금 등의 연금급여와 최소가입기간을 채우지 못했을 경우 예외적으로 지급되는 일시금으로 지급되는 반환일시금이 있다.

〈표 4-2〉 국민연금 급여유형별 수급요건 및 급여수준

급여 유형	수급요건	가입기간/ 연령	급여수준	
노령 연금	노령 연금	가입기간 20년 이상, 60세에 달한 때(단 광부·선원은 55세)	20년 이상/ 60세 이상	기본연금액의 100% + 부양가족연금
	감액 노령 연금	가입기간 10년 이상 20년 미만자로 60세(단 광부·선원은 55세)에 달한 때	10~19년/ 60세	기본연금액의 50% + 부양가족연금 ※ 가입기간 10년 초과 시 1년마다 지급률 5%씩 증가
	재직자 노령 연금	노령연금 또는 감액노령연금자로서 60~64세(단, 광부·선원은 55~59세)에 소득 있는 업무에 종사할 경우	10년 이상/ 60~4세	기본연금액의 50~90% (부양가족연금 해당 없음) ※ 60세 초과 시 1세마다 지급률 10%씩 증가

(표 4-2) 국민연금 급여유형별 수급요건 및 급여수준(계속)

급여 유형		수급요건	가입기간/ 연령	급여수준
노령연금	조기 노령 연금	가입기간 10년 이상이고, 55세 이상인 자가 소득 있는 업무에 종사하지 않을 때	수급연령 55~59세	기본연금액의 70~99.5% + 부양가족연금 ※ 지급개시연령 1개월 초과 시 마다 지급률 0.5%씩 증가
	특례 노령 연금	가입기간이 5년 이상 10년 미만으로 60세에 달한 때 ※ 1949.4.1 이전 출생자 만 해당	5~9년/ 60세	기본연금액의 25%+부양가족연금 ※ 가입기간 5년 초과 시 1년 마다 지급률 0.5%씩 증가
	분할 연금	혼인기간 중 가입기간이 5년 이상인 노령연금 수급권자의 이혼한 배우자가 60세 이상인 때	5년 이상/ 60세	배우자이었던 자의 노령연금액 중 혼인기간에 해당하는 연금액의 50%
장애연금		가입중 발생한 질병 또는 부상으로 완치 후에도 신 체 또는 정신상의 장애가 남은 때	장애등급 1~4급	1~3급: 기본연금액의 100, 80, 60%+ 부양가족연금 4급: 기본연금액의 2.25 배에 해당하는 일시금
유족연금		가입자, 가입기간이 10년 이상이었던 자, 노령연금수 급권자, 장애2급 이상의 장 해연금수급권자 등이 사망 시 그에 의해 생계를 유지 하고 있었던 유족	가입기간 10년 미만, 10년 이상 20년 미만, 20년 이상	가입기간에 따라 기본연금액의 40, 50, 60% 지급
반환일시금		가입기간 10년 미만 자로 서 60세 도달 또는 가입자 또는 가입자이었던 자가 사망. 단, 유족연금이 지급 되지 않는 경우 또는 가입 기간 10년 미만인 자로서 국적상실 또는 국외이주		연금보험료+이자
사망일시금		가입자 또는 가입자였던 자가 사망시 유족연금에서 규정한 유족에 해당된 유 족이 없는 경우		반환일시금 상당액, 단, 가입자의 최종기준소득월액 과 기준소득월액 의 평균액 중 큰 값의 4배 한도 내 에서 지급

2. 기초연금제도

가. 기초연금제도의 연혁

기초연금제도는 2008년부터 시행되어 온 기초노령연금제도를 대체하여 2014년 7월부터 시행하여 운용하고 있는 제도이다. 기초노령연금은 국민연금개혁 과정에서 급여액이 대폭 축소된 국민연금의 노령연금 상실분을 보전하는 목적으로 2008년에 도입된 제도이다. 기초노령연금은 65세 이상 노인의 소득 하위 70%를 대상으로 하여 연금급여를 실시하였는데, 급여수준은 2008년 국민연금 전체가입자 평균소득(A값)의 5%에서 시작하여 2028년까지 10%로 인상하는 것으로 하였다. 그러나 급여인상에 대한 구체적 일정계획이나 재원 확보방안이 명확히 규정되지 않고 국회에 연금제도개선위원회를 설치하여 논의하는 것으로 법에 규정되었다. 그 결과 제도 실시 이후 기초노령연금 급여인상을 실질적으로 뒷받침할 수 있는 재원의 확보를 불투명하게 만듦으로써 급여인상안이 정책의제에조차 이르지 못하고 마냥 의사결정이 미루어짐으로써 급여수준이 A값의 5%를 벗어나지 못하는 결과를 초래하였던 것이다.

우리나라 노인의 빈곤율은 2010년 기준 47.2%(OECD, 2013)로 OECD 회원 국가 중에서 앞도적인 수위를 점하고 있을 정도로 심각한 상황이다. 이러한 상황에서 노인빈곤에 대응하는 주요 제도인 기초노령연금제도는 급여수준이 너무 낮아 빈곤 해소에 효과적이지 않다는 지적들이 곳곳에서 제기되었다. 그 결과 2012년 대통령 선거 국면에서 기초노령연금보다 급여대상을 확대하고 급여수준을 인상한 기초연금제도를 도입하자는 안이 앞 다투어 정책 공약으로 제시되었다. 그 결과 2014년부터 현행의 기초연금제도가 시행되게 되었으나, 그 수급대상과 연금급여액은 선거 당시 정책적 경쟁 과정에서 제시되었던 안에는 미치지 못하는 수준에 머물고 말았다.

나. 기초연금제도의 개관

기초연금제도는 65세 이상인 노인들 중 가구의 소득인정액이 2015년 기준 단독가구는 93만원, 부부가구는 148.8만원 이하인 노인에게 202,600원¹³⁾의 기준연금을 지급하는 제도이다. 기초연금액은 국민연금 급여액과 연계하여 지급된다. 국민연금을 받지 않고 있는 무연금자나 국민연금 월 급여액이 기준연금액의 150% 이하인 자, 국민연금의 유족연금이나 장애연금을 받고 있는 자 등은 기준연금액이 전액 지급된다. 반면 국민연금 월급여액이 기초연금 기준연금액의 150%를 초과하는 자는 기준연금액에서 국민연금 균등부문급여의 3분의 2를 감액한 금액에 기준연금액의 50%를 합산한 금액을 지급한다. 부부가 모두 기초연금을 받는 경우에는 단독가구와 부부가구 간의 생활비 차이를 감안하여 각각에 대하여 산정된 기초연금액의 20%를 감액하여 지급한다.

제3절 공적연금의 평가 기준 및 지표

공적연금체계는 사회경제적 환경을 적절히 반영하면서 동시에 주요한 사회적 가치를 반영하는 원칙들에 기반하고 있어야 한다. 유럽연합이사회는 급격한 인구노령화가 공적연금제도 발전에 미치는 영향을 검토한 끝에 적절하고도 지속가능한 공적연금제도의 유지를 위해서는 사회적 적절성, 재정적 지속가능성, 제도의 현대화 등 세 가지 원칙에 입각하여 공적연금제도를 지속적으로 개혁해 나가야 한다고 하였다(European

13) 기초연금액은 애초 국민연금 전체가입자 평균소득인 A값의 10%에 상당하는 금액으로 정해졌지만 기초연금액이 A값이 아닌 매년 물가수준에 연동되도록 됨으로써 A값의 10% 미만으로 떨어질 수 있다.

Commission, 2003).

공적연금제도 또는 공적연금개혁의 효과성 및 실현가능성을 평가하기 위해서는 우선 먼저 제도의 목표를 확인하고, 제도의 목표 달성여부를 판단할 수 있는 기준들을 설정해야 할 것이다. 일반적으로 공적연금제도가 성취해야 하는 주된 목표는 무엇일까? 세계은행에 따르면 연금제도는 적절하고(adequate), 부담가능하며(affordable), 지속가능하고(sustainable), 강건해야(robust) 한다(Holzmann and Hinz, 2005: 55). 여기서 적절성은 공적연금에서 제공하는 급여수준은 노인빈곤을 방지할 뿐만 아니라 은퇴 전 생활수준을 유지할 수 있을 정도로 충분해야 한다는 것이다. 부담가능성은 개인이나 사회의 재원을 부담할 수 있는 능력을 의미하는 것으로 연금 외 다른 긴급한 욕구들의 충족을 방해하지 않으면서 높은 기여율로 인해 기여를 회피하게 만들거나 경제성장에 부정적 효과를 갖지 않도록 하는 범위 내에서 공적연금의 재원을 부담할 수 있는 여력이 있음을 의미한다. 지속가능성은 공적연금제도의 재정적 건전성을 의미하는 것으로서 미래에 예고 없이 대폭적인 급여축소나 기여율 인상이 일어나지 않도록 사전에 각종 조정장치들이 제도 설계 시에 내재화 되어있음을 의미한다. 강건성은 예측하지 못한 조건이나 환경 하에서도 사회경제적 충격에 견뎌내고 유지할 수 있는 능력을 의미한다.

어떤 국가 어떤 시대에도 적용가능하고 실행될 수 있는 완전한 연금체계는 존재하지 않는다. 특정 시점에서 특정 국가에 적합한 연금체계만이 존재할 뿐이다. 왜냐하면 연금체계는 해당 국가의 경제적, 사회적, 문화적, 정치적, 역사적 환경을 반영해야하기 때문이다. 그렇지만 각국이 노후소득보장 문제를 어떻게 다루는지를 분석할 때 연금체계의 유형과 관계없이 고려할 수 있는 몇 가지 바람직한 특성들은 찾을 수 있을 것이다. 멜버른금융연구센터(Melbourne Mercer For Financial Studies,

2009)는 각 연금체계를 비교할 때 준거가 될 수 있는 특성들을 적절성(adequacy), 지속가능성(sustainability), 통합성(integrity) 등 세 개로 범주화 하고 각 범주별로 세부 특성들을 열거하고 있다.

이상에서 보았듯이 사회경제적 환경변화에 직면하여 각국의 공적연금체계가 노후소득보장이란 과제를 얼마나 효과적으로 수행하고 있는가를 평가할 때 거의 공통적으로 거론되는 기준 내지 원칙이 적절성(adequacy)과 지속가능성(sustainability)이다.

1. 적절성

OECD에 따르면 공적연금제도는 크게 두 가지 목표를 지니고 있다. 하나는 은퇴 후 소득 중단에 따른 생활수준 하락으로부터 보호하는 것이고, 다른 하나는 노후에 최저소득 미만으로 떨어지는 위험으로부터 보호하는 것이다(OECD, 2001: 21). 유럽연합집행위원회(European Commission, 2003: 23) 또한 공적연금제도의 목표와 관련하여 OECD와 유사한 입장을 취하고 있다. 공적연금체계는 노인들의 빈곤을 방지하고, 퇴직 후 생활수준을 합당한 수준으로 유지해야 한다고 하였다. 국제노동기구(ILO, 1997: 6) 역시 유사한 입장을 취하고 있는데 노후소득보장체계가 적어도 현대적인 사회보호체계로 기능할 수 있으려면 빈곤에 처한 사회구성원에게 최저 소득을 제공해야 하고, 노령·장애·사망 등 사회적 위험 발생 시 적절한 생활수준을 보장함을 목표로 해야 한다고 하였다.

이와 같이 공적연금의 적절성을 측정하기 위한 지표는 위에서 언급된 두 가지 목표들을 함께 고려해야만 한다. 공적연금의 적절성을 측정하기 위해 여러 지표들이 개발되었다. 노인빈곤율(Jackson et al., 2010), 빈곤선 대비 순연금자산(Grech, 2010) 등은 공적연금제도의 노인빈곤 방

지기능을 측정하기 위한 것이다. 소득대체율 개념으로 통칭할 수 있는 생애평균근로소득 대비 연금급여, 비노인인구 대비 노인인구의 소득수준 (Jackson et al., 2010), 퇴직 전 임금수준 대비 연평균 연금자산 (Grech, 2010) 등은 퇴직 전 생활수준의 유지와 관련된 소득대체 기능을 반영한 지표라고 할 수 있다.

한편 CWED(Scruggs, 2014)는 공적연금제도의 두 가지 목표를 함께 고려한 적절성 지표로서 연금관대성 지수를 개발하였다. 연금관대성 지수는 공적연금제도의 노후 방빈기능을 반영한 사회적 연금의 대체율, 소득대체 기능과 관련된 표준연금대체율, 예상연금수급기간, 표준연금 필요기여기간, 근로자의 연금부담비율 등의 세부 지표를 중심으로 아래와 같이 연금관대성 지수 산식을 개발하여 국가별 연금급여수준을 비교하고 있다.

$$\begin{aligned} \text{연금관대성 지수} &= [z(\text{연금급여대체율}) + z(\text{사회적연금급여대체율}) \\ &= z(\text{기대연금수급기간}) + z(\text{표준연금수급자격기한}) + \\ &z(\text{근로자연금기여율}) + 12.5] \times \text{연금수급률} \end{aligned}$$

멜버른금융연금센터(Melbourne Centre For Financial Studies, 2009)는 공적연금 외 사적연금을 포함한 공·사연금체계의 적절성을 측정하기 위한 종합지수를 개발하였다. 그것은 최저연금의 수준, 중간소득자에 대한 연금급여의 순소득대체율, 가계저축률, 사적연금에 대한 조세 지원, 사적연금의 연금수급연령 설정 여부 등의 하위 지표의 값을 도출한 후 이 값에 하위 지표별 가중치를 곱하고 총 합산한 점수로 적절성을 측정하였다.

2. 부담가능성

사전적 의미에서 부담가능성 여부 내지 정도는 어떤 재화나 서비스에 대해 구매자가 지불할 수 있는 능력 대비 그 재화나 서비스의 실제 비용의 비율로 측정될 수 있다. 이 비율이 100%를 넘는다면 부담 가능하지 않음을, 100%라면 겨우 부담 가능함을, 100%를 훨씬 밑돈다면 부담 가능성이 높음을 의미한다.

부담가능성(affordability)은 재정안정성 또는 협의의 재정적 지속가능성을 나타내는 또 다른 개념이다. 공적연금에서 부담가능성은 예상되는 어떤 시점 또는 어떤 기간의 예상되는 급여지출액 대비 급여지출에 필요한 비용을 지불할 수 있는 능력으로 결정될 수 있을 것이다. 그런데 문제는 가계나 기업 단위에서는 부담가능성을 구성하는 두 가지 차원인 비용과 지불 능력이 상대적으로 용이하게 결정될 수 있는 반면 국가 차원에서 비용과 지불능력은 그것의 결정메커니즘이 매우 복잡하다는 것이다. 공적연금에서 비용, 즉, 급여지출액은 보험계리적 기법을 동원해 추정이 가능하다. 반면, 지불 능력은 다의적 의미를 지니고 있어서 어떤 개념을 사용하느냐에 따라서는 보험계리적으로 결정되기 어려운 속성들이 내포될 수 있기 때문에 추정하기 어렵기 때문이다.

공적연금에서 지불능력은 크게 두 가지 의미로 사용할 수 있다. 우선 협의로 보면 사전에 법에 정해진 공적연금 재원부담 규칙에 따라 공적연금 급여에 투입되는 객관적인 재정적 자원을 의미할 수 있다. 반면, 광의로 지불능력을 정의하면 공적연금 급여지출에 필요한 재원을 부담하고자 하는 국민의 태도나 의사를 뜻할 수 있다. 그래서 어떤 미래 시점에서 공적연금의 재정적 수입이 급여지출액에 미치지 못할 경우 적어도 협의의 개념으로는 부담가능성이 낮다고 볼 수 있지만, 만일 국가가 기여율을 높

여 수입과 지출의 차이를 부족한 수입을 메우거나 공적연금제도의 범주를 넘어서서 국가가 일반재정지출의 우선순위를 조정하여 일반재정 자금의 일부를 공적연금재원으로 이전하는데 국민들이 동의한다면 그것은 부담가능성이 있다고 볼 수 있는 것이다.

공적연금에서는 재정적자가 발생했다고 해서 그것이 재정문제로 곧장 귀결되지는 않는다. 왜냐하면 공적연금제도에서는 부채가 발생하더라도 부채를 메울 수 있는 수단은 특정 시점의 제도부담 규칙에 따른 수입에 한정되어 있지 않기 때문이다. 공적연금제도 재정수지 상의 불균형으로 적자가 발생하더라도 정부가 공권력을 동원하여 사회보험 기여금을 증액하거나 일반재정을 활용하여 적자를 보전할 수 있다면 재정문제는 발생하지 않을 수 있기 때문이다. 그러나 기여증액이나 세금 증가를 통한 보전과 같은 수단을 활용할 수 없을 정도로 재정적자의 규모가 커서 정부의 과세부과능력을 초월하거나 그러한 수단 활용에 국민들이 동의하지 않으면 공적연금에서 재정적자는 실제 재정문제로 전환될 수 있다.

그렇다면 공적연금에 대한 한 사회의 부담가능성 내지 부담능력을 어떻게 측정할 수 있을 것인가? 공적연금에 대한 부담가능성에 영향을 미치는 요인들은 사회인구학적, 경제적, 재정적 요인에서부터 공적연금제도의 내적인 특성 등 매우 다양하다고 할 수 있다. 그렇지만 일반적으로 다른 조건이 같다면 GDP 대비 공적연금지출이 클수록, GDP 대비 국가부채비율이 높을수록, 사회 전체의 고용률이 낮을수록, 실직퇴직연령이 낮을수록, 기여율이 높을수록, 공적연금기금의 자산규모가 낮을수록 한 사회의 공적연금에 대한 부담가능성은 낮을 것으로 추정할 수 있다 (European Commission, 2003; Melbourne Centre For Financial Studies, 2013)

3. 지속가능성

지금까지 공적연금제도의 지속가능성이란 개념은 주로 제도의 재정안정성 측면에서 협소하게 정의되어 온 경향이 있다. 이러한 협의의 지속가능성 개념에 의거함으로써 공적연금개혁에 대한 평가 역시 미래에 연금급여지출이 얼마나 줄어든 것인지와 관련된 지표들을 중심으로 이루어져 왔다(Grech, 2013). 실제로 대부분의 국가들에서 공적연금 급여지출을 축소하는 것이 제도의 지속가능성을 높이는 것으로 인식되어왔다. 그러나 우리가 분명 인식해야 할 점은 공적연금에서 재정자원은 제도 본연의 목적, 즉, 빈곤방지과 퇴직기간 동안 대체소득의 제공이란 목적을 달성하기 위한 수단일 뿐이다. 공적연금에서 재정자원은 제도를 규정하는 중요한 제약조건으로 기능하기는 하지만 그렇다고 공적연금지출의 축소가 제도의 목적으로까지 승화될 수 있는 것은 아니다. 공적연금제도의 성공은 공적연금지출을 줄이는데 있는 것이 아니라 재정적 제약조건이 미치는 압력 하에서 그것의 영향력을 최소화 하면서 공적연금 제도 본연의 목적을 성취하는 데서 찾아져야 한다.

대부분의 연금개혁자들은 GDP 대비 공적지출수준이 이미 정치적 수용가능성과 경제적 효율성의 한계에 도달했기 때문에 조세나 연금 기여금을 인상함으로써 또는 국가채무를 확대함으로써 현재의 상황을 유지하는 것은 불가능하다는 신념에 사로잡혀 있다(Howse, 2004). 이에 대해 Howse는 설령 이러한 연금개혁자들의 판단이 옳을지라도 정부가 추진해야 할 진정한 과제는 단지 이러한 한계를 넘지 않도록 하는데 있는 것이 아니라 한계를 넘지 않으면서도 퇴직 시 적절한 소득을 보장할 수 있는 대책들을 강구하는 데 있다는 것이다.

적절성을 담보하지 못한 재정안정화 중심의 개혁은 공적연금 제도의 목표를 방기하는 것일 뿐 아니라 개혁의 역전이나 피드백 효과의 작용으로 재

정안정화 조치의 실효성을 떨어뜨리고 중국에는 제도의 지속가능성마저 훼손하는 일련의 악순환 구조를 배태할 위험성을 내재하고 있다(유희원, 2014). 그리하여 지속가능성을 협의적으로 해석하여 재정적 지속가능성에 초점을 맞추는 것은 타당하지 않다는 주장들이 점차 힘을 얻어가고 있다.

유럽위원회(Commission of European Communities, 2006)는 2006년 장기 지속가능성에 대한 보고서를 통해 연금의 관대성을 축소하는 것은 재정적 지속가능성에는 긍정적으로 기여하지만 결국 연금 외 다른 공적부문의 지출을 확대하는 결과를 초래함으로써 연금의 적절성에 대한 사회적 관심을 유발할 수 있다고 보았다. Holzmann과 Hinz(2005)도 세계은행(World Bank)의 기존 입장을 바꾸어 유사한 견해를 피력하였다. 즉, 연금체계는 국가별로 절대적 수준에서의 빈곤을 방지하는데 충분한 급여를 모든 국민들에게 제공해야 할 뿐 아니라 생애소비를 평준화 하는데 신뢰할만한 수단을 다수의 국민들에게 제공해야 한다고 하였다.

이상의 논의에 입각해 볼 때 공적연금의 지속가능성에 대한 측정은 협의의 지속가능성 또는 재정안정성 개념을 넘어서 노후소득의 적절성까지 포괄하는 광범위한 개념으로 확장된 개념에 기초하여 측정될 필요가 있다. 재정적 지속가능성은 연금개혁의 중요한 요인이기는 하지만 단지 그것만을 강조하고 연금체계를 통해 성취하고자 하는 목적을 도외시한다면 매우 부적절할 수 있다. Grech(2010)는 재정적 지속가능성과 적절성은 갈등적 목표가 아니라 동전의 양면이라고 하면서 이 두 개념을 구성 요소로 한 새로운 개념인 사회적 지속가능성(social sustainability)이란 개념을 구성하였다. 멜버른금융연구센터(Melbourne Centre for Financial Studies, 2009)는 국가별로 연금체계는 매우 다양한 형태를 띠고 있는데, 그러한 다양한 연금체계 중에서 어떤 국가의 연금체계가 보다 바람직한 상태에 있는지를 평가하기 위해서 적절성, 재정적 지속가능성, 통합성(integrity) 등의 하위지수를 산정한 후 이를 통합한 멜버른-머서 글로벌

연금지수(Melbourne Mercer Global Pension Index)를 개발하였다. 멜버른금융연구센터가 개발한 글로벌연금지수는 공적연금제도에 국한되어 있지 않고 사적연금을 포함하여 공사연금체계 전반의 바람직성을 분석해 보는 지수로서 광의의 지속가능성을 국제비교적으로 가늠해 보려는 동기에서 개발되었다. 유희원(2014)은 적절성과 재정안정성을 포괄하는 의미로 공적연금의 지속가능성 개념을 재정의하고 퍼지셋이념형 분석을 통해 도출한 퍼지소속점수를 지속가능성 지수로 사용하여 외국의 공적연금제도를 평가하였다.

제4절 공적연금제도에 대한 평가

본 연구에서는 앞서 살펴본 적절성과 부담가능성(재정안정성) 개념을 활용하여 우리나라 노후소득보장체계의 근간이 되는 국민연금제도와 기초연금제도를 각각 평가할 뿐만 아니라 지속가능성의 개념을 보다 광의로 해석하여 적절성과 부담가능성을 포괄한 개념으로 사회적 지속가능성 개념을 활용하여 국민연금과 기초연금제도를 평가해 보고자 한다.

1. 적절성 차원에서의 평가

가. 빈곤율 완화

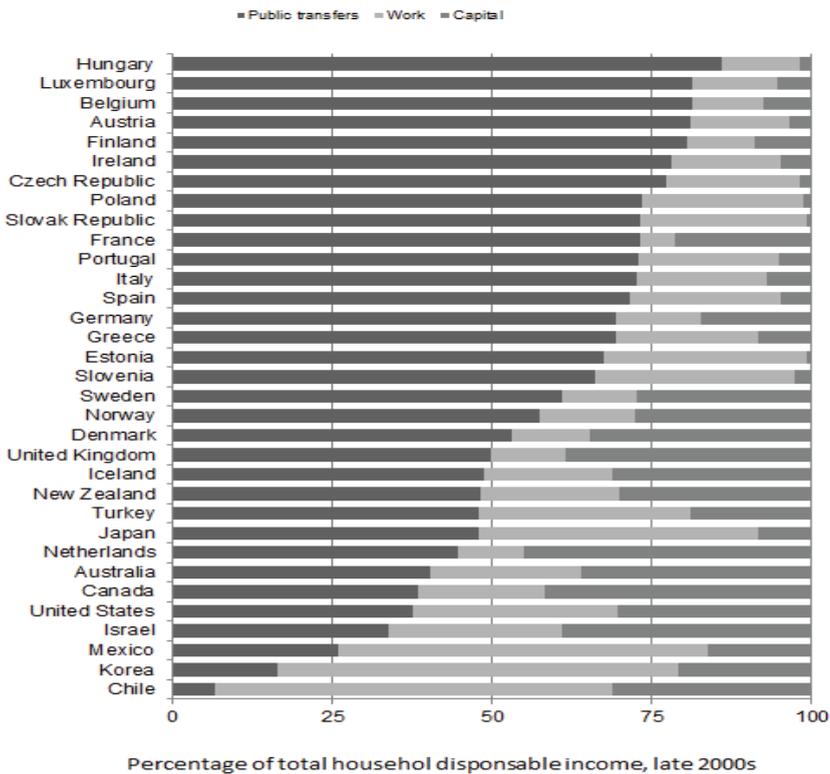
국민연금 급여의 적절성에 대한 판단은 공적연금제도의 존립 목적 중의 하나인 노후빈곤방지라는 관점에서 평가할 수 있다. 공적연금의 역사가 오래된 서구국가들에서 노인들의 빈곤율은 비노인층의 빈곤율과 거의 유사한 경향을 보이는데 이러한 현상은 대체로 공적연금의 효과에 기인

하는 것이라고 해석할 수 있다(European Commission, 2003: 30).

일반적으로 OECD 회원국 노인들의 주된 소득원은 공적이전소득, 근로소득, 재산소득인데, 그 중에서도 공적연금이나 공공부조와 같은 공적이전소득이 노인소득의 거의 60% 이상을 차지하고 있다. 그런데 우리나라에서 노인들의 소득 중 공적이전 소득이 차지하는 비중은 유독 낮아 칠레 다음으로 가장 낮았다. 이는 아마도 국민연금제도가 1988년에 도입됨으로써 아직 제도가 성숙되지 않았기 때문이다(OECD, 2013: 162).

[그림 4-1] 노인소득 원천의 국제비교

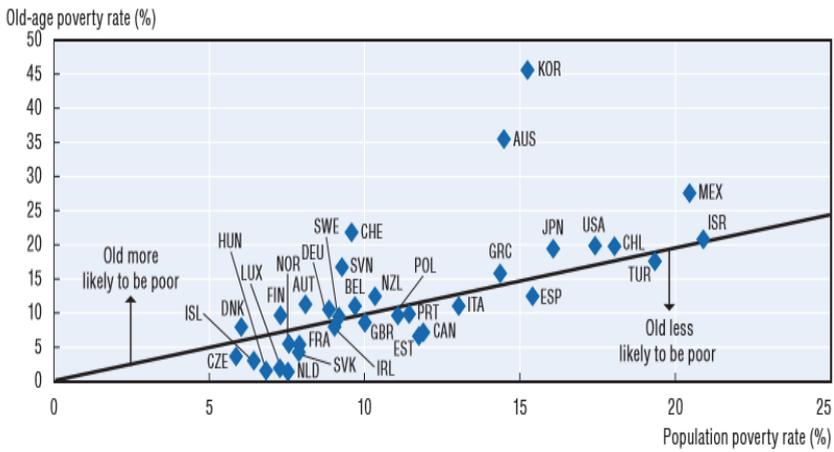
(단위: %)



자료: OECD(2013): 163.

그 결과 우리의 국민연금제도는 노인들의 빈곤완화 효과 면에서 매우 낮을 것이다. [그림 4-2]에서 보는 바와 같이 우리나라 노인들의 상대적 빈곤율은 OECD 회원국들의 노인과 비교할 때 상대적으로 매우 높았다.

[그림 4-2] 노인빈곤율의 국제 비교



주: 가구균등화소득이 중위값의 50% 미만에 해당하는 경우 빈곤에 처해있는 것으로 정의하고 있음. 자료: OECD(2013): 165.

여유진(2012)은 우리나라 노인들의 빈곤율을 노인가구 유형별로 추정하였는데, 앞서 살펴 본 OECD의 통계와 거의 유사할 정도로 우리나라 노인들의 빈곤율이 매우 높음을 확인해 주고 있다. <표 4-3>에서 보듯이 우리나라 노인의 빈곤율(중위소득의 50% 미만을 빈곤으로 간주)은 2009년 현재 45.7% 수준으로 거의 절반에 가까운 노인들이 빈곤에 처해있음을 보여준다.

〈표 4-3〉 가구유형별 노인빈곤율 및 빈곤갭^{1) 2)}

(단위: %)

구분		노인단독 가구	노인부부 가구	노인포함 복합가구	전체노인
최저생계비 기준					
빈곤율	2005	37.9	34.0	13.7	25.7
	2009	30.1	23.7	8.7	19.6
빈곤갭	2005	10.7	10.9	4.4	8.0
	2009	7.4	5.8	2.5	4.9
중위소득 40% 기준					
빈곤율	2005	66.9	44.4	16.2	36.1
	2009	61.6	34.1	12.0	32.4
빈곤갭	2005	22.4	15.1	5.4	12.2
	2009	19.2	9.0	3.7	9.5
중위소득 50% 기준					
빈곤율	2005	80.2	58.8	24.1	47.5
	2009	75.1	51.0	21.5	45.7
빈곤갭	2005	33.2	22.8	8.5	18.4
	2009	29.2	15.8	6.3	15.5
중위소득 60% 기준					
빈곤율	2005	88.1	69.7	31.7	56.3
	2009	83.3	64.8	30.2	56.3
빈곤갭	2005	41.7	29.8	11.7	24.0
	2009	37.6	22.9	9.6	21.4

주: 1) 노인빈곤율=빈곤노인수/전체노인수×100

2) 최저생계비 빈곤율은 경상소득 기준이며, 중위소득 40%, 50%, 60% 빈곤율은 1인 균등화된 가처분소득 기준임.

자료: 여유진 외(2012).

이상과 같이 우리나라 노인들의 빈곤율이 서구국가의 노인들과 달리 높게 나타난 것은 국민연금의 역사가 일천하여 완전 노령연금을 받는 수급자가 적어 빈곤완화 효과가 제대로 나타나기에는 시기적으로 이르다는 것과 기초연금의 수준이 우리 사회 평균소득의 약 6%¹⁴⁾에 불과할 정도로

14) 기초연금 급여는 국민연금 전체가입자 평균소득의 10%이지만 OECD에 보고된 우리나라

낮은 데서 기인하는 것이다. <표 4-4>에서 보듯이 노인가구의 소득에서 국민연금을 포함한 공적이전소득은 시간 경과에 따라 점차 커지는 추세를 보이고 있으나 전반적으로 노인가구의 소득에서 차지하는 비중이 여전히 매우 낮다고 할 수 있다. 노인단독가구의 경우 2009년 현재 총 경상소득 70.8만원 중 공적이전소득은 28.2%에 해당하는 20만원에 불과한 것으로 나타났다.

<표 4-4> 노인가구유형별 소득

(단위: 만원)

구분		노인단독 가구	노인부부 가구	노인포함 복합가구	노인비포함 가구	전체 가구
근로소득	2005	7.9	37.6	238.1	273.2	237.8
	2009	8.9	59.4	277.2	339.4	278.0
재산소득	2005	4.6	15.6	14.9	8.9	9.8
	2009	7.3	24.8	18.3	10.5	12.3
사적이전 소득	2005	27.5	32.8	14.9	9.9	13.0
	2009	34.7	42.5	20.1	13.1	18.4
공적이전 소득	2005	12.3	25.1	18.5	6.1	9.2
	2009	20.0	37.1	31.9	10.5	16.1
경상소득	2005	52.3	110.4	286.7	297.9	269.7
	2009	70.8	163.8	347.6	373.5	324.8

자료: 여유진 외(2012).

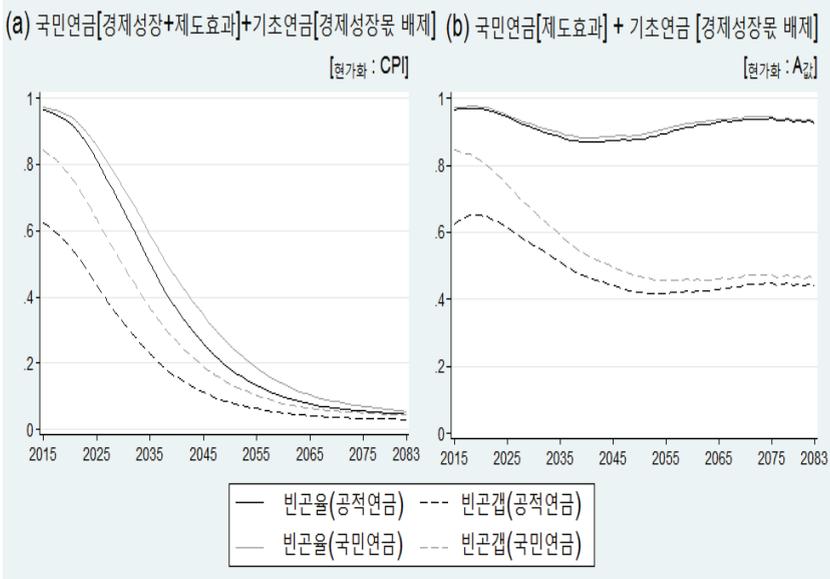
그렇다면 시간이 지나 국민연금제도가 성숙화 되면 노인빈곤 완화효과가 서구국가에 상응할 정도로 나타날 것인가? 현재의 국민연금의 급여수준 및 수급자격 요건이 그대로 계속되는 것으로 가정하면 향후 사오십 년 후에도 빈곤완화 효과는 상당히 제한적으로 것으로 전망된다. 왜냐하면

라 전체 평균소득(2012년 3,850만원) 기준으로는 6.2%에 불과하다.

국민연금 노령연금 급여는 평균소득자로서 40년 가입을 가정하더라도 소득대체율에서 31.8%¹⁵⁾에 불과한 데에다, 소득과 가입기간에 비례하여 급여가 결정되는 구조 상 납부예외자 및 보험료체납자, 미가입자가 대규모로 상존하고 있는 실제 현실을 고려할 때 상당수의 사람들이 연금수급권을 획득하지 못하거나 획득하더라도 저액의 연금수급권만을 획득할 수 있기 때문이다. 따라서 현행 국민연금제도는 장차 성숙화 단계에 진입하더라도 임시직·일용직·시간제 근로자 등과 같이 저임금이거나 노동시장 입·퇴출이 잦은 근로자, 고용이력 상 단절이 일반적인 여성 근로자들에게는 최저생계를 영위할 수 있을 정도의 급여조차 보장해 주지 못할 것으로 전망된다. 이러한 전망을 실증적으로 밝혀준 연구가 권혁진과 류재린(2015)의 연구인데, 국민연금제도가 성숙화 단계에 접어들었을 때 국민연금과 기초연금 제도가 노인빈곤에 어떤 영향을 미치는지를 추정하였다. [그림 4-3]의 b에서 볼 수 있듯이 노인가구의 빈곤율은 2040년경 약 85%수준까지 하락하지만 이후에는 다시 높아지기 시작하여 장기적으로 90% 수준까지 상승할 것으로 추정되었다. 빈곤갭 또한 2050년경까지는 45% 수준까지 낮아지지만 이후에는 더 이상 개선되지 않고 지속될 것으로 보인다. 이는 우리가 흔히 알고 있듯이 국민연금제도가 성숙화 됨에 따라 노인빈곤이 장기적으로 완화될 것이라는 전망은 지나치게 낙관적임을 시사해 주는 결과라고 할 것이다.

15) 국민연금액에 40년 가입하고 생애평균소득이 국민연금 전체가입자 평균소득(A값)과 동일한 것으로 가정할 경우 국민연금의 소득대체율은 40%에 해당한다. 하지만 생애평균소득이 A값이 아니라 우리 사회의 실제 평균소득(2012년에 OECD에 보고한 자료에 따르면 3,850만원)에 해당하는 것으로 가정할 경우 국민연금 급여의 소득대체율은 31.8%로 현저히 낮아진다.

[그림 4-3] 국민연금이 노인빈곤에 미치는 효과 전망



주: 1) 빈곤율과 빈곤갭은 공적연금(국민연금+기초연금) 소득만을 고려하여 산출한 결과임.
 2) 기초연금액은 소비자물가상승률로 인상하는 것으로 가정한 결과임.
 자료: 권혁진류재민(2015)의 <표 3>.

일반적으로 기초연금제도는 공적연금의 두 가지 주요 목적 중 노후 빈곤 방지에 초점을 둔 제도라고 할 수 있으나, 우리나라 기초연금의 수준은 우리 사회 전체 평균소득의 6%에 불과하여 노후빈곤방지 효과 면에서 뚜렷한 성과를 보이기 어렵다고 할 수 있다. 최옥금(2015)은 기초연금 시행 전후 빈곤율을 조사하여 그 차이를 기초연금의 빈곤완화 효과로 해석하였다. <표 4-5>에서 볼 수 있듯이 2014년 7월 이후 3사분기와 4사분기와 2013년도 3사분기 4사분기의 빈곤율과 각각 비교했을 때 5.78%포인트, 5.5%포인트 줄어든 것으로 나타났지만 빈곤완화 효과 정도는 전반적으로 미미하다고 할 수 있다.

92 주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구

〈표 4-5〉 기초연금의 빈곤 완화 효과

(단위: %, %p)

구분	2013년			2014년			증감율(전년 동기 대비)		
	2/4	3/4	4/4	2/4	3/4	4/4	2/4	3/4	4/4
빈곤율	36.16	35.93	33.45	36.01	33.23	29.75	-0.15	-2.7	-3.7
빈곤갭	46.72	48.24	45.30	46.08	42.46	39.80	-0.64	-5.78	-5.5

주: 1) 통계청에서 산출하는 방식과 동일한 방법을 사용하였으며 개인 단위임.
 2) 빈곤율: 최저생계비 이하 계층에 속한 가구의 노인이 전체 노인에서 차지하는 비율
 3) 빈곤갭: 빈곤선(중위소득)과 노인빈곤층의 평균소득 차이의 정도
 자료: 최옥균(2015).

나. 퇴직 전 생활수준 유지(보장) 평가

공적연금에서 은퇴 이전의 과거생활수준 유지란 목적은 특히 독일, 프랑스, 이탈리아 등 유럽대륙 국가들에서 강조되고 있다. 이들 국가를 비롯한 대부분의 유럽대륙국가들에서 공적연금은 퇴직 이전에 누리는 생활수준을 퇴직 이후에도 지속할 수 있도록 과거소득에 비례하는 형태의 연금 즉, 소득비례연금 형태로 운영되고 있다.

국민연금은 자신의 생애평균소득이 국민연금 전체 가입자 평균소득(A값)에 해당하는 경우 소득대체율 40%에 해당하는 연금액을 지급하고 있다. 국민연금은 소득재분배 기제가 작용하도록 되어있어 소득계층별로 국민연금급여의 소득대체율은 다르다. 자신의 생애평균소득이 국민연금 전체가입자 평균소득인 A값이 아니라 우리 사회의 평균소득 3,850만원(OECD, 2013)과 동일한 근로자의 경우에 40년 가입 시 소득대체율은 40%가 아니라 33.4%로 현저히 떨어진다¹⁶⁾.

16) 2012년에 최초 가입해서 40년 기여하고 2052년에 은퇴해서 2057년에 최초로 연금을 수급하고, 2007년 국민연금개혁에서 국민연금 소득대체율 50%를 매년 0.5%포인트씩 줄여 2028년까지 40%로 하는 급여인하스케줄이 적용되는 것으로 가정했을 때의 소득대체율이다.

퇴직 전 생활수준을 유지하기 위해서는 얼마만큼의 소득이 필요할까? 국제노동기구(ILO)는 1952년 공표한 102조 조약에서 은퇴 전에 누리던 생활수준을 노령 이후에도 유지하기 위해서는 적어도 과거소득의 40%를 보장하여야 한다고 하였다. 한편 세계은행은 중간소득자에게 공적연금을 통해 퇴직 전 소득을 대체하기 위한 목표 대체율은 생애평균소득의 60%, 퇴직전 최종소득의 42%라고 하였다(Worldbank, 1994).

〈표 4-6〉은 각국의 공적연금(Mandatory Pension)¹⁷⁾의 소득대체율을 국제비교한 결과이다. 34개국 OECD 회원국에서 평균소득자의 경우 지급되는 평균 공적연금 급여수준은 54.4%로 나타났다. 반면에 우리나라의 국민연금과 기초연금을 합한 공적연금제도의 소득대체율은 39.6%¹⁸⁾로 비교적 낮게 나타났는데, 이 중 국민연금 급여의 소득대체율이 33.6%¹⁹⁾이며 1층연금으로서 기초연금은 평균소득의 약 6%에 불과한 것으로 나타났다.

일반적으로 생애평균소득은 퇴직 전 최종소득보다 낮은 경향이 있고 더욱이 우리나라와 같이 근속연수에 비례하여 임금이 높아지는 연공서열형 임금구조 하에서는 생애평균소득과 퇴직 전 최종소득 간에는 편차가 클 수 있다. 따라서 국민연금에 40년 가입한 평균소득 근로자조차 국민연금과 기초연금을 통해서도 퇴직 전 생활수준을 유지할 수 있는 대체소득을 보장받을 수 없다고 할 것이다.

17) OECD는 공적연금의 범주에 공적연금 뿐 아니라 근로자의 85% 이상을 포괄하는 사적 연금을 포함하고 있다.

18) OECD(2013)는 2012년 20세인 자가 국민연금에 최초 가입해서 40년간 기여를 한 후 2052년에 은퇴해서 2057년에 연금수급을 시작하는 것으로 가정할 경우 국민연금과 기초연금의 수준을 추정하였다.

19) 주 15)에서 제시한 소득대체율 31.8%와 차이가 있는 것은 가정 차이에서 비롯된 것이다. 즉, 33.4%의 소득대체율은 2028년까지 0.5%포인트씩 최종 40%까지 축소한다는 급여스케줄을 반영한 반면, 31.8%는 2013년 이후 바로 급여를 소득대체율 40%로 축소한다는 가정 하에서 산출된 것이다.

94 주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구

〈표 4-6〉 공적연금의 소득대체율 국제비교

(단위: %)

국가	1층연금	2층연금 (강제연금)	국가	1층연금	2층연금 (강제연금)
덴마크	36.3	78.5	스위스	21.2	55.2
네덜란드	27.1	90.7	핀란드	20.8	54.8
오스트리아	28.2	76.6	아일랜드	33.0	36.7
아이슬란드	25.7	72.3	포르투갈	17.4	54.7
이스라엘	24.1	73.4	벨기에	26.1	41.0
스페인	19.6	73.9	에스토니아	14.4	52.2
슬로바키아	24.4	65.9	터키	6.0	64.5
룩셈부르크	29.6	56.4	체코	13.1	52.2
뉴질랜드	40.1	40.6	폴란드	15.0	48.8
이탈리아	19.1	71.2	독일	19.0	42.0
노르웨이	31.0	52.5	슬로베니아	17.8	39.2
그리스	29.0	53.9	일본	20.1	35.6
프랑스	25.6	58.8	영국	21.6	32.6
캐나다	32.2	45.4	미국	17.3	38.3
오스트레일리아	27.1	52.3	칠레	14.7	41.9
스웨덴	23.2	55.6	한국	6.0	39.6
헝가리	9.1	73.6	멕시코	6.8	28.5

OECD 평균 1층연금: 21.8 2층연금: 54.4

주: 1층연금의 범주에는 기초연금, 자산조사에 기반 한 연금 등이 모두 함께 포괄된다.
 자료: OECD(2013): 136; OECD(2015a): 54.

다. 적절성 지수 비교를 통한 평가

어떤 연금체계가든 그것의 목적은 노후소득을 보장하는데 있다. 노후 소득보장 목적의 하위 범주에는 최저수준 보장을 통해 노후빈곤을 방지 하는 것과 중간계층에게조차 은퇴전 과거 생활수준을 유지할 수 있을 정

도의 소득을 보장해주는 것이다. 따라서 공적연금제도의 목적을 제대로 평가하기 위해서는 이 두 가지 하위 목적 중 어느 하나에 초점을 맞추기 보다는 두 가지 하위 목적을 모두 반영하는 방향으로 이루어질 필요가 있다. 그래서 여기서는 두 가지 목적을 동시에 고려한 적절성 지수를 개발하여 국민연금과 기초연금으로 구성된 우리나라 연금체계가 얼마나 효과적으로 기능하고 있는지 살펴보고자 한다.

적절성 지수는 두 가지 하위 지수로 구성된다. 첫 번째 하위지수는 빈곤방지지수로서 빈곤을 완화하기 위한 1층 연금의 소득대체율을 국제적으로 비교하여 소득대체율이 가장 높은 국가에 10점을, 소득대체율이 가장 낮은 국가에 0점을 부여하고 그 외의 국가들에는 소득대체율 크기에 비례하여 점수를 부여한다. 두 번째 하위 지수는 1층연금과 2층연금을 포함한 공적연금의 소득대체율을 국가간 가장 높은 국가에 10점을, 가장 낮은 국가에 0점을 부여하고, 그 외의 국가들에는 소득대체율 크기에 비례하여 점수를 부여한다. 이렇게 해서 산출된 두 가지 하위지수를 합산하여 적절성 지수를 산정하는데, 이 때 합산과정에서 두 가지 하위 지수에 부여하는 가중치는 동일하다. 왜냐하면 공적연금의 성패는 빈곤방지과 과거생활수준 유지라는 두 가지 기능을 모두 충실하게 수행하는 것이어서 어느 쪽이 더 중요하다고 할 수 없기 때문이다.

〈표 4-7〉은 OECD 34개국을 대상으로 하여 적절성 지수를 산출하여 비교한 결과이다. 덴마크, 오스트리아, 네덜란드, 아이슬란드 등은 적절성 지수 면에서 다른 국가들을 앞도하고 있는 것으로 나타났다. 반면 우리나라의 공적연금의 적절성 지수는 1.8로서 매우 낮은 수준을 보여주고 있는데, OECD 34개회원국 중 멕시코만이 우리보다 적절성 지수에서 낮은 것으로 나타났다. 이것은 우리의 공적연금 제도가 적절성 측면에서 시급히 개선될 여지가 있음을 시사한다고 하겠다.

〈표 4-7〉 각국 연금체계의 적절성 비교

국가	빈곤방지지수	과거소득대체지수표	적절성지수
덴마크	8.9	8.0	16.9
오스트리아	6.2	10.0	16.2
네덜란드	6.5	7.7	14.2
아이슬란드	5.8	7.0	12.8
이스라엘	5.3	7.2	12.5
스페인	4.0	7.3	11.3
슬로바키아	5.4	6.0	11.4
룩셈부르크	6.9	4.5	11.4
뉴질랜드	10.0	1.9	11.9
이탈리아	3.8	6.9	10.7
노르웨이	7.3	3.9	11.2
그리스	6.7	4.1	10.8
프랑스	5.7	4.9	10.6
캐나다	7.7	2.7	10.4
오스트레일리아	6.2	3.8	10.0
스웨덴	5.0	4.4	9.4
헝가리	0.9	7.3	8.2
스위스	4.5	4.3	8.8
핀란드	4.3	4.2	8.6
아일랜드	7.9	1.3	9.2
포르투갈	3.3	4.2	7.6
벨기에	5.9	2.0	7.9
에스토니아	2.5	3.8	6.3
터키	0.0	5.8	5.8
체코	2.1	3.8	5.9
폴란드	2.6	3.3	5.9
독일	3.8	2.2	6.0
슬로베니아	3.5	1.7	5.2
일본	4.1	1.1	5.3
영국	4.6	0.7	5.2
미국	3.3	1.6	4.9
칠레	2.6	2.2	4.7
한국	0.0	1.8	1.8
멕시코	0.2	0.0	0.2

2. 부담가능성 차원에서의 평가

가. GDP 대비 공적연금지출 비율

공적연금 지출의 규모를 GDP 대비 비율로 파악할 때 그 비율이 높다는 것은 공적연금에 대한 지출 부담이 커서 미래의 어떤 시점에서 연금재정 수지적자가 발생하게 되면 이를 처리할 수 있는 그 사회의 부담능력은 제한되기 쉽다.

국민연금의 저부담-고급여 그리고 기초연금의 막대한 재원규모 때문에 우리나라 공적연금은 재정적으로 지속가능하지 않다는 것이 일반적으로 통용되는 주장이다(국민연금재정추계위원회, 2008). 이러한 주장에 근거하여 정부는 2007년 국민연금급여의 소득대체율을 60%에서 40%로 낮추었다. 그 결과 국민연금기금의 고갈 시점은 그 이전의 2047년에서 2060년으로 늦추어졌다. 그러나 2013년 제3차 재정계산결과에서 다시 2060년 국민연금기금이 소진될 것으로 전망이 되자 국민연금 지속가능성을 염려하는 주장들이 다시 부상하기 시작했다. 국민연금에서 기금고갈은 재정불안정을 나타내는 지표로서 장차 이에 대한 대비가 필요함을 알려주는 기능을 한다는 점에서 유용성을 찾을 수 있으나 그것이 재정적 지속가능성을 가늠하는 지표로서는 근본적으로 한계가 있다. 김연명(2015)은 공적연금지출의 GDP대비 비율이 오히려 지속가능성을 판단하는 설득력 있는 지표라고 주장하였다(김연명, 2015).

〈표 4-8〉에서 알 수 있듯이 2011년 현재 OECD 회원국들의 GDP 대비 공적연금지출 비율은 7.9%이고 이 비율이 가장 높은 국가군에는 이탈리아, 그리스, 프랑스, 오스트리아, 포르투갈 등이 포함되는데, 2011년 현재 GDP 대비 13%를 넘고 있다. 우리나라의 GDP대비 공적연금지출

은 2011년 현재 2.2%로서 매우 낮은 수준이다. 국민연금제도가 성숙화 되는 사오십년 이후에도 GDP 대비 공적연금지출 비율은 그리 높지 않을 것으로 전망된다. 왜냐하면 우리나라 공적연금지출 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 국민연금지출의 GDP 대비 비율이 노인인구가 38.2%에 이르는 2060년에조차 6.8%로(국민연금재정추계위원회, 2013) 매우 낮게 유지될 것으로 전망되기 때문이다.

〈표 4-8〉 공적연금지출 국제비교

(단위: %)

구분	GDP대비 공적연금지출				
	1990년	1995년	2000년	2005년	2011년
이탈리아	10.1	11.3	13.5	13.9	15.8
그리스	9.9	9.7	10.8	11.8	14.5
프랑스	10.6	12.0	11.8	12.4	13.8
오스트리아	11.4	12.3	12.2	12.4	13.2
포르투갈	4.9	7.2	7.9	10.3	13.0
슬로베니아	-	-	10.5	9.9	11.4
폴란드	5.1	9.4	10.5	11.4	10.8
독일	9.7	10.5	11.1	11.4	10.6
스페인	7.9	9.0	8.6	8.1	10.5
핀란드	7.3	8.8	7.6	8.4	10.3
벨기에	9.1	9.3	8.9	9.0	10.2
일본	4.8	6.1	7.3	8.7	10.2
헝가리	-	-	7.6	8.5	10.0
체코	5.8	6.1	7.2	7.0	8.9
룩셈부르크	8.2	8.8	7.5	7.2	7.7
터키	2.4	2.7	4.9	5.9	7.5
스웨덴	7.7	8.2	7.2	7.6	7.4
슬로바키아	-	6.3	6.3	6.2	7.0
에스토니아	-	-	6.0	5.3	6.9
미국	6.1	6.3	5.9	6.0	6.7
스위스	5.6	6.7	6.6	6.8	6.6
덴마크	5.1	6.2	5.3	5.4	6.2
영국	4.8	5.4	5.3	5.6	5.6
네덜란드	6.7	5.8	5.0	5.0	5.5
노르웨이	5.6	5.5	4.8	4.8	5.4

〈표 4-8〉 공적연금지출 국제비교(계속)

(단위: %)

구분	GDP대비 공적연금지출				
	1990년	1995년	2000년	2005년	2011년
아일랜드	4.9	4.3	3.1	3.4	5.3
뉴질랜드	7.4	5.7	5.0	4.3	4.9
이스라엘	-	4.7	4.9	5.1	4.8
캐나다	4.2	4.7	4.3	4.1	4.3
오스트레일리아	3.0	3.6	3.8	3.3	3.5
칠레	-	6.7	7.3	5.7	3.2
한국	0.7	1.2	1.4	1.5	2.2
아이슬란드	2.2	2.4	2.2	2.0	2.1
멕시코	0.5	0.7	0.9	1.2	1.8
OECD 평균	6.1	6.7	6.9	7.0	7.9

자료: OECD(2015a).

나. 정부지출 대비 공적연금지출의 비율

정부지출 대비 공적연금지출은 GDP 대비 공적연금지출을 유사한 의미를 지니고 있는 지표로서 공적연금에 대한 부담능력을 제약하는 경향이 있다. 선진국들의 경험에 비추어 보면 기여금은 일반세 수입에 비해 국민들의 수용성 면에서 용이한 경향이 있으나 기여부과대상소득이 일반적으로 근로소득에 제한되어 있고 과세 전 총소득의 일정비율로 부과되기 때문에 기여율이 일정 수준을 넘어서게 되면 여러 가지 부작용으로 인해 기여율을 인상하기 어려워진다. 그 결과 공적연금제도의 역사가 오랜 국가들 중에는 제도 발달 초기 단계에서는 연금지출 재원을 기여금으로부터 충당하다가 제도가 성숙화 됨에 따라 정부의 일반재정으로부터 부족한 재원을 끌어오는 혼합재원방식을 채택하는 국가들이 늘어나고 있다. 그런데 정부지출 대비 공적연금지출 규모가 커질수록 일반세 수입을 재원으로 하는 다른 공공부문 지출과의 경쟁이 치열해지기 때문에 일반세수입을 통해 공적연금의 부담능력을 제고하는데 제약에 부딪힐 수밖에 없다.

〈표 4-9〉에서 알 수 있듯이 현재 GDP 대비 공적연금지출 비율이 높은 국가군에는 이탈리아, 오스트리아, 그리스, 프랑스 등이 속한다. 이들 국가의 경우 급여지출에 필요한 재원을 마련하는데 다른 국가들에 비해 어려움이 크다고 하겠다. 이탈리아의 경우 1995년에 연금개혁을 통해 기존의 확정급여형 공적연금제도를 명목확정기여형(notional defined contribution, NDC) 공적연금제도로 전환한 배경에는 바로 공적연금지출에 대한 일반재정 투입 비중이 너무 높아 정부의 재정부담 능력을 위협했던 데서 찾을 수 있다. 정부지출 대비 공적연금 지출의 OECD 34개 회원 국가의 평균은 17.5%로 나타난 반면, 우리나라는 OECD 회원국 중 두 번째로 낮은 7.4%로서 아직 그 비율은 매우 낮다고 할 수 있다.

〈표 4-9〉 정부지출 대비 공적연금지출 국제비교

구분	정부지출 대비 공적연금지출(2011년)		
이탈리아	31.9	슬로바키아	17.9
그리스	28.0	에스토니아	18.3
프랑스	24.6	미국	16.1
오스트리아	26.1	스위스	19.5
포르투갈	26.4	덴마크	10.8
슬로베니아	22.8	영국	11.7
폴란드	24.9	네덜란드	10.9
독일	23.4	노르웨이	12.4
스페인	22.9	아일랜드	11.2
핀란드	18.7	뉴질랜드	11.1
벨기에	19.0	이스라엘	11.4
일본	24.4	캐나다	10.5
헝가리	19.9	오스트레일리아	9.7
체코	20.5	칠레	-
룩셈부르크	18.1	한국	7.4
터키	20.2	아이슬란드	4.5
스웨덴	14.3	멕시코	7.9
OECD 평균	17.5		

자료: OECD(2015a).

다. 기여율

공적연금의 가장 주된 원천으로서 기여금은 그것의 사용처를 두고 여러 공공지출부문과 경쟁을 해야 하는 일반세수입과 달리 경쟁 없이 공적연금지출에 전용하여 사용할 수 있고, 또한 일반세수입과는 달리 개인별로 급여를 기여와 연계할 수 있음으로써 국민들의 수용성을 높일 수 있는 이점을 가지고 있다. 따라서 기여금을 재원원천으로 하는 경우 일반세수입에 의존하는 것보다 공적연금에 대한 부담가능성, 부담능력을 제고하는데 용이하다고 할 수 있다.

〈표 4-10〉은 각국의 기여율과 총기여금의 GDP 대비 비율을 보여주고 있다. OECD 국가 중에는 헝가리(47.0%), 이탈리아(33.0%), 스페인(28.3%), 등과 같이 매우 높은 기여율을 부과하는 국가가 있는가 하면, 한국(9.0%), 캐나다(9.9%), 미국(12.4%)과 같이 비교적 낮은 기여율을 부과하는 국가도 있다. 그러나 그 외 대부분의 국가는 20% 내외의 기여율을 부과하고 있는 것으로 나타났다. OECD 34개 회원국들의 평균 기여율은 19.9%로 나타났다(OECD, 2012).

국가 간 공적연금을 둘러싼 제반 사회인구적, 경제적, 재정적 환경과 제도의 내적 특성 면에서 국가별로 다소 차이가 있음에도 불구하고 공적연금 재원으로 부과되는 기여율은 20% 내외로 수렴되는 현상을 보이고 있다. 공적연금의 재원확보 수단으로서 기여는 일정 수준에 이를 때까지는 그것이 일반세수입에 비해 가진 장점, 즉, 다른 공공지출부문과의 경쟁할 필요가 없는 데서 오는 재원의 안전성, 기여와 급여 간 연계함으로써 국민의 수용성 제고, 지출용도의 명확성에 따른 투명성 제고 등의 이점이 있어 공적연금 재원 확보 수단으로서 부담가능성을 높이는데 매우 효과적이라고 할 수 있다. 그러나 어떤 일정 수준에 도달하면 앞서 언급한 기여의 장점이 드러나기보다는 부정적 효과가 부각될 가능성이 커지

는 것 같다. 즉, 기여율이 일정 수준 이상으로 높아지면 기여는 과세부과 전 총소득의 일정 비율로 부과되기 때문에 기여자가 느끼는 부담감이 커지고, 역진적인 특성으로 인해 상대적으로 저소득층의 부담능력을 크게 약화시키며, 근로의욕이나 저축동기 등에 부정적으로 작용하여 국민경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

그렇다면 기여 상한선을 어느 정도로 설정하는 것이 부담가능하며 바람직한 수준일까? 아마도 그 수준은 OECD 평균 기여율인 20% 내외일 것 같다. 실례로 독일의 경우 연금개혁 과정에서 2020년까지 기여율을 20%, 2030년까지 22%를 기여상한선으로 하는 목표를 설정하고 기여상한선으로 인한 재원부족은 일반세 수입을 통해 충당하는 것으로 하였다(Haker Konrad, 2007). 스웨덴의 경우에도 1998년 연금개혁 시 기여율은 18.5% 수준에서 영구적으로 동결하는 것으로 하고, 대신 장애연금이나 저소득층을 위한 최저보증연금의 재원은 기여를 통해서가 아닌 전액 일반세수입을 통해 충당하는 것으로 하였다. 세계은행은 20%를 넘어서는 기여율은 비록 징수체계가 잘 구축되어 있는 중간 또는 고소득 국가에서조차 각종 해로운 영향을 미칠 수 있으며 저소득국가에서는 기여율이 10%를 초과해도 해로운 영향을 준다고 하였다(World Bank, 2005: 56).

우리나라 국민연금제도의 기여율은 9%인데, 국민연금제도는 이 정도의 기여율을 유지 하더라도 2040년대 중후반까지 재정적자가 발생하지 않기 때문에 정부의 일반재정으로부터 재정적 지원을 받지 않아도 될 것으로 추정된다. 이는 역설적으로 국민연금을 둘러싼 재정 상황이 매우 양호함을 의미하기도 한다. 또한 기여율 9%는 국제비교 관점에서 보면 절대적으로 매우 낮은 수준일 뿐만 아니라 국민연금의 수급자가 확대되고 수급액이 증가되어 국민연금제도에 대한 국민의 사회적 인식이 개선된다면 9% 이상으로 기여율을 인상할 여지가 다분히 있음을 의미한다.

〈표 4-10〉 기여율 및 GDP 대비 총기여금 국제비교(2014년)

(단위: %)

국가	공적연금		사적연금 (강제 또는 준강제)		총기여율
	비용인	사용주	비용인	사용주	
헝가리	18.5	28.5	-	-	47.0
이탈리아	9.19	23.81	-	-	33.0
스페인	4.7	23.6	-	-	28.3
체코	6.5	21.5	-	-	28.0
슬로바키아	7.0	20.0	-	-	27.0
스위스	4.2	4.2	7.7	10.4	26.6
이스라엘	3.75	3.75	5.5	12.0	25.0
핀란드	7.05	17.75	-	-	24.8
슬로베니아	15.5	8.85	-	-	24.4
스웨덴	7.0	11.4	-	4.5	22.9
오스트리아	10.25	12.55	-	-	22.8
노르웨이	8.2	14.1	-	-	22.3
프랑스	6.8	8.45	3.0	3.0	21.25
영국	9.05	11.9	-	-	20.95
네덜란드	4.9	0.0	-	16	20.9
포르투갈	6.4	13.8	-	-	20.2
에스토니아	-	16.0	2.0	4.0	20.0
그리스	6.67	13.3	-	-	20.0
터키	9.0	11.0	-	-	20.0
아이슬란드	-	7.79	4	8	19.8
폴란드	9.76	9.76	-	-	19.5
독일	9.5	9.5	-	-	18.9
일본	8.737	8.737	-	-	17.5
벨기에	7.5	8.86	-	-	16.4
룩셈부르크	8.0	8.0	-	-	16.0
아일랜드	4	10.75	-	-	14.75
덴마크	0.54	0.82	-	12	13.4
미국	6.2	6.2	-	-	12.4
칠레	-	-	11.2	1.15	12.3
캐나다	4.95	4.95	-	-	9.9
오스트레일리아	-	9.5	-	-	9.5
한국	4.5	4.5	-	-	9.0
멕시코	-	-	1.125	5.15	6.275
뉴질랜드	-	-	3	3	6

자료: OECD(2015a).

라. GDP 대비 정부부채 비율

높은 정부부채는 경제성장에 어려움을 줄 수 있다. 조세수입이 저조한 가운데 조세지출이 늘어서 정부부채가 증가할 경우 민간경제에 직접적으로 부정적 영향을 줄 수 있기 때문이다(Checherita-Westphal and Rother, 2012). 또한 정부부채가 클수록 부채의 상환 부담이 증가함으로써 공적연금의 잠재적 재원으로 일반재정을 통해 공적연금 지출에 필요한 재원을 충당하기는 어려울 것이기 때문이다.

OECD 회원국들의 정부부채 비율을 보면 일본이 GDP의 235%에 이르며 그리스, 포르투갈, 이탈리아, 아일랜드, 미국, 아이슬란드, 벨기에, 영국, 프랑스, 캐나다 등은 100%를 넘고 있다. 반면 우리나라 정부의 부채 비율은 49.8%로서 다른 나라와 비교하여 보면 매우 건전한 정부재정을 유지하고 있는 것으로 평가된다.

우리나라가 정부부채의 GDP 대비 비율에서 낮게 유지할 수 있으면 공적연금에서 수지적자가 발생할 경우 직접적 또는 잠재적 재원으로서 일반 재정을 동원할 수 있는 재정적 여력이 상대적으로 높음을 뜻한다. 또한 향후 우리나라 공적연금체제에서 대상자수 및 급여지출 면에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 국민연금이 향후 제도 성숙화에 따라 급여지출이 증가함으로써 기여율 인상이 사회적으로 요구될 때, 정부 재정 압박에 따른 조세율 인상이 동반 수반됨으로써 일반조세와 경쟁해야 하는 부담을 덜어줄 수 있는 기반으로 작용할 수 있을 것이다.

〈표 4-11〉 GDP 대비 정부부채 비율의 국제비교(2012년)

(단위: %)

국가	정부부채	국가	정부부채
일본	234.8	핀란드	63.4
그리스	167.0	오스트레일리아	62.8
포르투갈	136.9	덴마크	60.9
이탈리아	136.0	폴란드	60.7
아일랜드	129.7	슬로베니아	60.6
미국	124.7	체코	57.8
아이슬란드	120.2	슬로바키아	57.7
벨기에	120.1	스웨덴	53.5
영국	111.0	한국	49.8
프랑스	110.4	멕시코	49.6
캐나다	109.4	터키	46.4
헝가리	97.9	스위스	45.7
오스트리아	97.5	노르웨이	34.5
스페인	92.0	룩셈부르크	30.6
독일	86.4	뉴질랜드	27.5
이스라엘	79.0	칠레	18.8
네덜란드	77.4	에스토니아	12.9

자료: OECD. Data. 2015. <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>

마. 공적연금자산의 GDP 대비 비율

대부분의 선진국들의 공적 연금은 재정방식을 부과방식에 기초하고 있기 때문에 연금기금을 보유하고 있는 경우는 극히 드물다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 미국, 일본, 스웨덴, 캐나다 등과 같은 일부 국가에서는 연간 총연금지출액의 수배에 상응할 정도로 상대적으로 높은 기금을 보유하고 있다. 일반적으로 부과방식에 기초하면서도 상당한 규모의 연금기금을 보유하는 것은 크게 두 가지 측면에서 순기능적 기능을 갖고 있다. 첫째, 예상치 못한 사회적 경제적 충격이 발생했을 때 완충기금으로 활용하여 사회경제적 충격에 대응할 여유를 가짐으로써 연착륙을 유도할

수 있다. 둘째, 기금이 보유하고 있는 연금자산에서 발생하는 운영 수익을 통해 후세대의 보험료를 경감시켜줄 뿐만 아니라 다량의 공적 강제저축을 확보함으로써 경제성장을 위한 정책수행에 필요한 재원을 공급하는 효과를 낼 수 있다.

이상과 같이 공적연금에서 막대한 규모의 연금자산을 보유하는 것은 미래세대의 보험료 부담을 완화해 주고 강제저축을 통해 경제성장에 기여할 수 있기 때문에 공적연금기금을 보유할 국가일수록, 공적연금 기금의 규모가 클수록 공적연금의 재정적 지속가능성을 높이는데 기여할 것이다.

우리나라는 OECD 회원국가 중 GDP 대비 공적연금자산의 비율이 가장 크며 이어서 스웨덴, 핀란드, 일본, 캐나다, 미국 순으로 나타나고 있다. 공적연금자산의 보유와 그 규모가 공적연금제도의 재정적 지속가능성에 미치는 효과가 크다면 적어도 우리나라는 매우 유리한 위치에 있다고 할 것이다.

〈표 4-12〉 공적연금자산의 규모 국제비교(2013년)

(단위: %)

국가	공적연금자산 (GDP 대비 비율)	국가	공적연금자산 (GDP 대비 비율)
한국	29.9	체코	0.0
스웨덴	28.0	덴마크	0.0
핀란드	27.0	에스토니아	0.0
일본	26.8	독일	0.0
캐나다	17.2	그리스	0.0
미국	16.5	헝가리	0.0
뉴질랜드	10.4	아이슬란드	0.0
포르투갈	6.9	아일랜드	0.0
오스트레일리아	6.1	이스라엘	0.0
노르웨이	5.7	이탈리아	0.0
스페인	5.1	룩셈부르크	0.0
벨기에	5.1	네덜란드	0.0
칠레	2.8	슬로바키아	0.0

〈표 4-12〉 공적연금자산의 규모 국제비교(2013년)(계속)

(단위: %)

국가	공적연금자산 (GDP 대비 비율)	국가	공적연금자산 (GDP 대비 비율)
프랑스	2.5	슬로베니아	0.0
폴란드	1.1	스위스	0.0
멕시코	0.1	터키	0.0
오스트리아	0.0	영국	0.0

자료: OECD. Data. 2015. <https://data.oecd.org>

바. 부담가능성 지수를 활용한 평가

부담가능성 지수는 GDP 대비 공적연금지출, 정부지출 대비 공적연금지출, 기여율, GDP 대비 정부부채, GDP 대비 공적연금자산 등 5가지 하위 지표로 구성된다. 여기서 GDP 대비 공적연금지출, 정부지출 대비 공적연금지출, 기여율, GDP 대비 정부부채 등 네 가지 하위지수는 원 지수 측정값이 높을수록 공적연금의 부담가능성을 악화시키는 요인으로 작용하므로 원 지수측정값이 가장 높은 국가에 10점을 부여하고 수치가 낮을수록 비례하여 낮은 점수를 부여한 후 최종적으로 역의 점수를 취해 지수를 산정한다. 반면 GDP 대비 연금자산은 측정값이 높을수록 공적연금제도에 대한 부담가능성을 높이는데 긍정적으로 작용할 것이기 때문에 수치가 가장 높은 국가에 10점을 부여하고 수치가 낮을수록 비례하여 낮은 점수를 부여한다. 여기서는 역의 점수를 취하지 않고 있다. 5가지 하위지수를 포괄하고 있는 부담가능성 지수는 각 하위 지수에 동일한 가중치를 부여하여 합산한 값으로 한다.

〈표 4-13〉은 부담가능성 지수를 구성하는 하위지수와 종합지수를 산출하여 OECD 회원국들을 비교한 결과이다. 우리나라의 공적연금은 적어도 협의의 재정적 지속가능성, 즉, 부담가능성 측면에서 칠레, 뉴질랜드, 스웨덴, 멕시코, 캐나다 등의 국가와 더불어 상위군에 속하는 것으로 나타났다.

〈표 4-13〉 공적연금제도의 부담가능성 국제비교

(단위: %)

구분	GDP 대비연금 지출	정부지출 대비 연금지출	기여율	정부부채	연금자산	부담가능성 종합지수
한국	8.6	7.7	8.1	7.9	10.0	42.3
칠레	8.0	10.0	7.4	9.2	0.9	35.5
뉴질랜드	6.9	6.5	8.7	8.8	3.5	34.5
스웨덴	5.3	5.5	5.1	7.7	9.4	33.1
멕시코	8.9	7.5	8.7	7.9	0.0	33.0
캐나다	7.3	6.7	7.9	5.3	5.8	33.0
오스트레일리아	7.8	7.0	8.0	7.3	2.0	32.1
핀란드	3.5	4.1	4.7	7.3	9.0	28.7
노르웨이	6.6	6.1	5.3	8.5	1.9	28.4
미국	5.8	5.0	7.4	4.7	5.5	28.3
아이슬란드	8.7	8.6	5.8	4.9	0.0	27.9
덴마크	6.1	6.6	7.2	7.4	0.0	27.3
네덜란드	6.5	6.6	5.6	6.7	0.0	25.4
에스토니아	5.6	4.3	5.7	9.5	0.0	25.1
룩셈부르크	5.1	4.3	6.6	8.7	0.0	24.7
이스라엘	7.0	6.4	4.7	6.6	0.0	24.7
아일랜드	6.6	6.5	6.9	4.5	0.0	24.5
영국	6.5	6.3	5.5	5.3	0.0	23.6
터키	5.3	3.7	5.7	8.0	0.0	22.7
스위스	5.8	3.9	4.3	8.1	0.0	22.1
슬로바키아	5.6	4.4	4.3	7.5	0.0	21.8
일본	3.5	2.4	6.3	0.0	9.0	21.2
벨기에	3.5	4.0	6.5	4.9	1.7	20.7
체코	4.4	3.6	4.0	7.5	0.0	19.5
폴란드	3.2	2.2	5.8	7.4	0.4	19.0
독일	3.3	2.7	6.0	6.3	0.0	18.3
스페인	3.4	2.8	4.0	6.1	1.7	18.0
슬로베니아	2.8	2.9	4.8	7.4	0.0	17.9
포르투갈	1.8	1.7	5.7	4.2	2.3	15.7
프랑스	1.3	2.3	5.5	5.3	0.8	15.2
오스트리아	1.6	1.8	5.1	5.8	0.0	14.5
헝가리	3.7	3.8	0.0	5.8	0.0	13.3
그리스	0.8	1.2	5.7	2.9	0.0	10.7
이탈리아	0.0	0.0	3.0	4.2	0.0	7.2

3. 사회적 지속가능성 차원에서의 평가

재정적 지속가능성은 연금개혁의 기반이 중요한 요인이기는 하지만 단지 그것만을 강조하고 연금체계를 통해 성취하고자 하는 목적을 도외시한다면 매우 부적절하다. Grech는 재정적 지속가능성과 적절성은 갈등적 목표가 아니라 동전의 양면이라고 하면서 이 두 개념을 구성 요소로 한 새로운 개념인 사회적 지속가능성(social sustainability)이란 개념을 만들어냈다. 이것은 협의의 지속가능성 또는 재정안정성 개념을 넘어서 노후소득의 적절성까지 포괄하는 광범위한 개념으로 확장된 개념에 기초하여 측정되어진다.

〈표 4-14〉는 재정적 지속가능성을 뜻하는 부담가능성과 노후소득의 적절성을 포괄하는 사회적 지속가능성 개념에 기초하여 각국의 지속가능성 지수를 산출하여 비교한 표이다. 표에 따르면 사회적 덴마크, 뉴질랜드, 아이슬란드, 오스트레일리아가 사회적 지속가능성 면에서 가장 높은 국가군에 속하는 것으로 나타난 반면, 일본, 독일, 체코, 슬로베니아 등은 가장 낮은 국가군으로 분류되었다.

우리나라는 사회적 지속가능성 면에서 중간 정도에 위치하고 있는데 이는 재정적 부담가능성이 낮아서라기보다는 노후빈곤 방지나 과거생활수준의 유지라는 공적연금제도 본연의 기능 즉, 적절성 기능이 다소 미흡한데서 비롯된 것이다. 이것은 우리가 공적연금의 미래를 둘러싸고 우려하고 대비해야 전략의 지점은 지금까지 많은 연금전문가나 언론이 역설하고 있는 것과 같이 재정적 차원의 부담가능성 차원보다도 적절성 차원에 두어져야 함을 의미하는 것이다.

〈표 4-14〉 사회적 지속가능성 지수에 의한 각국 공적연금 비교

구분	부담가능성 지수	적절성지수	사회적 지속가능성
덴마크	12.1	18.7	30.8
네덜란드	11.3	18.5	29.8
뉴질랜드	15.3	12.4	27.8
아이슬란드	12.4	14.5	27.0
오스트레일리아	14.3	10.8	25.1
스웨덴	14.7	10.3	25.1
노르웨이	12.6	12.2	24.8
이스라엘	11.0	13.7	24.7
캐나다	14.7	9.7	24.3
룩셈부르크	11.0	12.5	23.5
슬로바키아	9.7	12.7	22.4
핀란드	12.8	9.6	22.4
한국	18.8	2.2	21.0
스페인	8.0	12.8	20.8
칠레	15.8	5.0	20.8
아일랜드	10.9	9.4	20.3
스위스	9.8	10.0	19.8
에스토니아	11.2	7.3	18.5
프랑스	6.7	11.6	18.3
미국	12.6	5.4	18.0
벨기에	9.2	8.3	17.5
오스트리아	6.4	11.0	17.4
터키	10.1	7.2	17.3
그리스	4.8	11.6	16.3
영국	10.5	5.4	16.0
헝가리	5.9	9.9	15.8
이탈리아	3.2	12.3	15.5
포르투갈	7.0	8.4	15.4
폴란드	8.4	6.7	15.1
멕시코	14.7	0.3	15.0
일본	9.4	5.5	14.9
독일	8.1	6.3	14.4
체코	8.7	5.0	13.7
슬로베니아	8.0	5.6	13.6

제5절 소결

국민연금과 기초연금 제도와 관련하여 지금까지 학술적으로 정책적으로 가장 주목을 받아왔고 받고 있는 논제라면 바로 장기재정의 불안정 논리에 기반한 부담가능성 문제 곧 재정적 지속가능성 문제일 것이다. 1990년대 중반부터 일군의 연금전문가들은 국민연금제도는 급여-기여 구조의 현저한 불균형으로 인해 장차 재정수지적자에 놓이게 되고 그 이후 얼마 가지 않아 기금고갈이 나타남으로써 제도의 존립이 어렵다는 주장을 펼쳐왔다. 이러한 주장은 일정한 가정에 기초한 장기재정추계결과를 근거로 덧붙임으로써 일반 대중뿐 아니라 정책결정자들의 마음을 움직였다. 그로 인해 1997년과 2007년 두 차례에 걸쳐 국민연금제도 개혁을 통해 급여수준을 대폭 축소하고 수급연령을 연장하는 등의 재정안정화 중심의 개혁 조치들이 단행될 수 있었다. 그럼에도 불구하고 국민연금 장기재정불안정 논제는 식지 않고 여전히 가장 사회적 주목을 받고 있는 핵심논제이다. 기초연금제도 또한 도입 직전 재정부담을 둘러싼 논제가 핵심쟁점으로 부각되어 수급대상 범위 및 급여수준의 축소와 관련하여 이해관계 집단들 간에 첨예한 대립이 있었고, 제도가 도입된 이후에도 여전히 지속되고 있다.

국민연금제도와 기초연금제도의 본질적 기능은 노후빈곤 방지와 은퇴 전 생활수준의 유지라는 제도 본연의 목적달성에 있다. 그럼에도 불구하고 국민연금 개혁과정이나 기초연금제도 도입과 그 이후 논의과정에서 두 제도가 제도 본연의 목적을 얼마나 달성하고 있는지, 즉, 목적 달성의 효과성 문제는 사회적 주목을 그리 받지 못했다. 이는 매우 기이한 현상이라고 할 수 있다. 왜냐하면 하다못해 소비자가 제품을 선택할 때조차 선택의 관건은 소비자가 선호하는 기능이 제품에 있는지, 어느 정도 기능

을 발휘하는지 등이 우선 고려 대상이 되고 그에 맞춰 개인의 부담수준에 맞는 가격을 결정하기 때문이다. '싼 게 비지떡이다'이란 말이 있듯이 제품의 기능을 따져보지 않고 가격만을 따져 싸서 제품을 사는 경우는 낭패를 보기 십상이다. 국민연금과 기초연금이 제도 본연의 목적에 얼마나 효과적인지를 고려하지 않은 채 재정안정화 논리에 기반한 급여지출 축소는 마치 제품의 기능을 고려하지 않은 채 가격만을 따져 제품을 구매하는 것과 다를 바 없다. 기능이 결여된 제품은 싼 값에 구매되더라도 이내 사용되지 않고 버려질 수 있는 것처럼 국민연금과 기초연금이 노후생활안정이란 제도 본연의 목적과 거리가 멀다면 재정적으로 문제가 없더라도 사회적으로 지속되지 못할 수도 있다.

공적연금제도의 지속가능성은 재정적 지속가능성에만 의존하지는 않고 그와 함께 노후생활안정이란 역할을 적절하게 수행할 수 있을 때에야 확보될 수 있다. 그렇게 보면 우리나라 공적연금체계가 직면하고 있는 가장 중요한 핵심적인 논제는 노후빈곤의 방지 내지 은퇴 이전의 과거생활수준의 유지로 표현되는 급여의 적절성을 확보하면서 동시에 재정적으로 지속가능한 체계로 만드는 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 국민연금과 기초연금으로 구성된 우리나라 공적연금체계가 노후빈곤 방지와 과거생활수준의 유지에 적절한 급여(적절성)를 제공하고 있는지, 개인적 사회적으로 재정을 부담할 수 있는 능력 범위 내에 있는지(부담가능성 또는 재정적 지속가능성)를 분석평가해보고 적절상과 부담가능성을 함께 고려한 새로운 개념인 사회적 지속가능성 차원에서 얼마나 효과적으로 기능하고 있는지를 분석평가하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 노후빈곤방지와 과거생활수준의 유지라는 목적달성의 효과성을 평가하기 위한 지수로 적절성 지수를 개발하여 OECD 34개 회원국가

들을 분석한 결과 우리나라는 34개 회원국 중 멕시코 다음으로 적절성 지수 면에서 낮은 순위를 보였다.

둘째, 부담가능성 지수 면에서 우리나라는 34개 회원국 중에서 수위를 차지하는 것으로 나타났다. 이것은 다양한 요인에서 찾을 수 있다. 일단 국민연금제도의 성숙화 정도가 낮고 기초연금의 급여수준이 다른 국가에 비해 매우 낮아 국민연금과 기초연금을 합한 공적연금지출의 GDP 또는 정부지출 대비 비중이 매우 낮았다. 또한 기여율과 정부의 GDP 대비 부채 비율이 낮게 유지되고 있기 때문에 개인이나 정부의 공적연금지출에 대한 잠재적 부담여력이 상대적으로 다른 국가에 비해 높다고 볼 수 있다. 끝으로 막대한 규모의 국민연금기금으로 인해 상대적으로 기여율을 낮게 가져갈 수 있고 예측하지 못한 사회경제적 충격에 잘 대비할 수 있기 때문이다.

셋째, 공적연금체계의 적절성과 부담가능성을 함께 고려한 사회적 지속가능성 측면에서 우리나라는 OECD 회원국 중 중간 정도에 위치하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과가 나타난 것은 우리나라가 다른 OECD 회원국에 비해 적절성 지수에서는 매우 낮지만 재정적 지속가능성 즉, 부담가능성 면에서는 수위를 차지했기 때문이다.

국민연금과 기초연금제도가 빈곤방지 또는 은퇴 전 생활수준 유지라는 제도 본연의 목적을 제대로 달성하지 못하면 결국 임시방편적 차원에서 두 제도의 급여수준을 급격하게 인상하거나 공공부조나 여타 사회보장제도의 지출 증대에 대한 압력 요인으로 작용하여 국가재정안정을 해칠 수도 있다. 따라서 우리나라의 공적연금제도가 지속가능성을 갖기 위해 보다 시급히 추진해야 할 정책적 과제는 재정적 지속가능성의 차원에서 연금급여수준을 축소하는 재정안정화 일변도의 정책을 펼치기보다는 국민연금과 기초연금의 급여수준과 수급자격을 개선하여 제도 본연의 목적을 달성할 수 있도록 하는 것이다.



5

국민기초생활보장제도의 평가 <<

제1절 머리말

우리 사회보장제도에서 공공부조제도, 특히 기초생활보장제도가 차지하는 위상은 다른 복지국가들과 비교하면 상대적으로 높다고 말할 수 있다. 사회보장제도가 성숙기에 이른 서구 복지국가들과 달리, 한국은 보편적 사회보장제도가 충분히 발전하지 못한 상태여서, 빈곤층을 선별(targeting)하여 지원하는 기초생활보장제도의 역할이 여전히 중요하기 때문이다. 이는 <현재> 기초생활보장제도에 맡겨진 역할의 복합성 또는 그로 인한 평가의 어려움을 말해주는 것이다.

외환위기 이후 빈곤율이 꾸준히 증가해 높은 수준에 정체되어 있고 사회보장제도의 사각지대가 좀처럼 빠르게 해소되지 않는 상황에서 기초생활보장제도가 지금 감당해야 할 가장 일차적인 역할은 <지원이 필요하지만 배제된 빈곤층을 더 적극적으로 보호하는 일>이다. 이른바 빈곤층 복지 사각지대를 해소하는 일이다. 그리고 또 한 가지 주목해야 할 점은 빈곤층의 구성이 바뀌고 있다는 점이다. 우리나라가 노인빈곤 문제가 매우 심각하다는 점에 이의를 제기할 사람은 없다. 하지만 장기적으로 근로빈곤 문제에 적절히 대처하지 않는다면 그로 인해 지불해야 할 사회적 비용은 결코 작지 않다는 점에 대해서도 이의를 제기할 사람이 없을 것이다. 그리고 이 역할의 중요한 부분을 기초생활보장제도가 담당하고 있다. 이는 근로빈곤층의 취업을 촉진하여 궁극에는 빈곤에서 탈출하도록 지원하는 일이다.²⁰⁾

물론 이 두 가지 정책목표 중 어느 것을 더 강조하는가는 시대상황 그리고 정권의 성격에 따라 다를 수 있다. 실제로 기초생활보장제도가 시행된 지 15년의 시간 중 어떤 때는 사각지대 해소가 중요한 문제로 간주되었지만, 다른 때에는 근로빈곤층의 취업과 빈곤탈출이 더 중요한 문제로 간주되었다. 그러나 기초생활보장제도가 노인이나 장애인처럼 생활능력이 없거나 취약한 집단만을 대상으로 하는 제도가 아니고, 근로능력이 있는 빈곤층을 상당수 포함하는 상황에서 이처럼 서로 다른 경향이 공존하는 것은 자연스러운 일이다.

하지만 현실적으로 이 두 가지 정책목표만을 평가하는 것은 적절하지도 바람직하지도 않다. 평가에 있어 사각지대 해소나 근로유인도 중요하지만, 수급자에게 얼마나 적정수준의 보장을 하고 있는지도 중요한 문제이다. 마찬가지로 이 제도가 얼마나 효율적이고 공평하게 운영되고 있는 가도 평가가 필요한 사항이다. 이 점에서 보면, 보다 바람직한 선택은 기초생활보장제도를 평가할 수 있는 평가체계를 객관적으로 재구성하는 일이다.

기초생활보장제도 평가체계에 대해서는 이미 많은 연구결과가 발표되어 있다.²¹⁾ 여기서는 주로 한국보건사회연구원에서 발표한 연구결과를 소개하고 있는데, 그것은 많은 연구논문이 기초생활보장제도를 평가하는

20) 이 두 가지 목표는 국민기초생활보장법의 제1장 제1조 제도의 목적에 명확하게 기술되어 있다. 빈곤층의 “최저생활을 보장하고, 자활을 조성하는” 일이다.

21) 기초생활보장제도의 평가와 관련해서는 주요 연구결과만을 간추려도 아래와 같다. 한국보건사회연구원(2001) 기초생활보장제도의 운영실태 평가 및 개선방향; 이태진 외(2004), 2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제, 한국보건사회연구원; 여유진(2004), 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가, 한국보건사회연구원; 이태진 외(2009), 2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법제정 10년의 제도운영 점검, 한국보건사회연구원; 허선(2009), “국민기초생활보장법 제정 10년! 한계와 과제”, 『시민과세계』, 2009년 12월; 박능후(2009), ‘국민기초생활보장제도 10년의 성과평가’, 『보건복지포럼』, 2010년 9월; 한국개발연구원(2011), 2010년도 재정사업 심층평가 보고서: 기초생활보장수급자 지원사업군.

성격을 띠고 있지만, 실제로 평가체계와 평가지표를 다루고 있는 연구는 매우 드물기 때문이다. 그럼에도 지난 15년간 기초생활보장제도에 대한 평가체계와 평가방법에 대해서는 꾸준히 연구가 진행되었고, 나름대로 일정 수준이상으로 연구 성과가 축적되어 있다고 보아야 한다.

그러나 2015년 현재 기존의 평가체계는 수정·보완이 필요한 상황에 처해 있다. 그것은 기초생활보장제도의 급여체계가 바뀜에 따라, 기존의 평가체계와 평가지표로는 이 제도를 온전하게 평가할 수 없게 된 것이다. 따라서 여기서는 선행연구에서 제시된 평가체계와 평가지표 등에 대해 간략하게 소개하고, 개편된 제도에 맞는 평가체계와 평가지표가 무엇이고, 이를 평가하는 데 필요한 데이터와 분석방법은 어떠해야 하는지 제안하기로 하겠다.

제2절 이론적 검토

1. 공공부조제도에 대한 평가

공공부조제도에 대한 평가는 종합적 관점에서 이루어져야 할 것이다. 그리고 그 제도가 어떠한 가치를 반영하고 있으며, 어떠한 지향성을 갖고 있는지도 중요한 고려사항이다. 공공부조제도가 사회권을 표방하는 경우, 이러한 가치기반에 충실하게 정책목표를 설정하고 있는지 평가하는 역할이 필요하다. 기능적으로 한 제도가 얼마나 많은 성과를 산출했는지 평가하는 것 이상으로 그 제도가 올바른 가치지향을 갖고 있는지 평가해야 하는 것이다. 공공부조제도가 빈곤층의 권리이자 국가의 의무로 규정했다면, 그 위상에 걸맞게 해당 빈곤층 전체를 보호하고 있는지, 그리고

낙인감(Stigma)을 최소화하는 방향에서 제도를 설계하고 운영하고 있는지 평가하는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

하지만 현실에서 공공부조제도 평가는 가치와 원칙 그리고 지향에 대한 평가보다 실제 제도가 작동하고 성과를 거두는 전 과정에 대한 다양한 관점에서의 기능적 평가를 요구받고 있다. 정책의 각 영역별로 어떠한 역할 또는 기능을 기대하는지 보여주는 것이다: 1) 효과성(Effectiveness), 2) 효율성(Efficiency), 3) 합리성(Rationality), 4) 형평성(Equity)이 그것이다. 여기서는 공공부조제도가 그 정책목표를 1) 어느 정도 달성했으며, 2) 얼마나 효율적으로 달성했는지 평가하는 방식에 주목하고자 한다. 그리고 이를 보완하는 차원에서 얼마나 3) 합리적이고 4) 공정하게 그러한 목표를 달성했는지 평가하는 것이다. 공공부조제도가 많은 빈곤층을 보호하더라도 필요 이상의 비용을 지불하거나, 비합리적 절차와 방식으로 목표를 달성하거나, 빈곤층 내부에서 형평성의 문제를 야기한다면, 제도의 성과에 대한 평가가 반감될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

문제는 이러한 평가지표 및 평가체계와 관련해서 국제적으로 합의된 기준을 말하기 힘들다는 점이다. 위에 언급했던 평가지표들은 많은 국가들의 공공부조제도에 대한 평가보고서에 나타난 대표적 지표들을 열거한 것이다. 그리고 실제로 이러한 평가지표들은 어느 나라의 공공부조제도를 평가하더라도 필수적인 것이라 판단된다. 하지만 각 평가지표들이 갖는 값을 비교하기는 매우 힘들다. 그것은 각국의 공공부조제도가 어떠한 경제사회환경과 사회보장제도 속에 위치하는가에 따라 다른 의미를 가질 수 있기 때문이다.²²⁾ 예를 들면, 스웨덴의 공공부조제도 수급자가 전체

22) 공공부조제도에 대한 중요한 그리고 아마도 최초의 국제비교연구는 Eardley 등이 1996년에 발표한 연구였다. 이 연구에서 저자들은 각국의 공공부조제도를 비교 평가하는데 따른 어려움을 강변하고 있다. 하지만 그것이 평가체계와 평가지표의 구성이 불가능하다는 것을 의미하지는 않는다. 다만 평가지표 산출결과에 대한 해석에 신중해야 한다는 의미이다. Eardley, T. Bradshaw, J. Ditch and Gough I.(1996), Social Assistance

인구에서 차지하는 비율이 다른 나라의 그것보다 낮다고 문제가 있는 것은 아니다. 다른 사회보장제도를 통해 공공부조제도의 역할을 대체했기 때문이다.²³⁾

물론 더 냉정하게 평가하면, 서구 각국의 공공부조제도 평가체계는 우리 공공부조제도 평가체계처럼 평가영역과 평가지표 측면에서 포괄적인 체계를 갖춘 경우가 흔치 않다. 이는 매우 핵심적인 성과 중심의 평가지표 연구가 활성화되어 있음을 의미한다. 실제로 서구의 공공부조제도 평가에서 가장 자주 등장하는 평가지표는 아래와 같이 세 가지로 정리할 수 있다.: 1) 수급률(take-up rate) 제고 효과: 이는 우리나라에서는 주로 사각지대 해소 효과로 자주 표현되는 것이다. 즉, 전체 빈곤층 또는 수급 자격을 충족시키는 빈곤층 중 얼마나 많은 사람들이 공공부조제도를 통해 보호받고 있는지 나타낸 것이다. 2) 보장수준 (benefit level) 제고 효과: 이는 각 급여가 자신의 고유한 효과를 어떻게 얼마나 내고 있는지 확인하기 위해 필요한 것이다. 현금급여는 소득빈곤을 완화시키는 효과를 파악하는데 도움이 될 것이고, 각 욕구별 현금 및 현물급여는 해당 욕구를 충족시키는데 어떠한 기여를 했는지 확인하는데 도움이 될 것이다. 3) 근로유인 제고(activation) 효과: 각국의 공공부조제도 또는 실업부조제도는 수급자들이 복지지원으로 인해 취업을 기피하고 제도에 안주하는 복지 의존성 완화를 중요한 정책과제로 제시하고 있다. 이는 내용적으로 공공부조제도가 수급자의 취업과 탈빈곤(개인 근로소득 증가를 통한 가구소득 증가), 복지제도로부터의 탈수급에 어떠한 영향을 미치는지 확인

in OECD Countries, Department of Social Security Research Report, No.46, HMSO, London

23) 각국 공공부조제도 비교연구가 갖는 해석상의 쟁점에 대해서는 다음 보고서를 참조. Patrick HORUSITZKY, Katia JULIENNE et Michele LELIEVRE(2006). Un Panorama des Minima Sociaux en Europe, Etudes et Results, No.464, fevrier 2006

하는데 초점을 둔 것이다. 이러한 평가체계와 평가지표 구성은 기초생활보장제도를 개편한 우리에게 매우 유용할 것으로 판단된다.

2. 기초생활보장제도 평가와 관련된 국내 선행연구 검토

지금까지 우리나라에서 공공부조제도 전체를 평가하거나 그에 관한 평가체계를 제시하고 있는 연구는 없었다고 말해도 과언이 아니다. 그리고 기초생활보장제도가 도입된 이후로는 이 제도가 공공부조제도 전체를 대체하는 것처럼 간주되어, 다른 공공부조제도를 아우르는 평가체계 연구는 거의 없었다. 다른 공공부조제도에 대해 부분적인 평가는 있었지만, 평가체계 및 평가지표와 관련해서 주목할 만한 성과를 내지 못했다. 그 결과, 우리나라에서 공공부조제도 평가란 주로 기초생활보장제도라는 특정 제도에 대한 평가로 간주되었다.

기초생활보장제도는 다양한 관점과 다양한 측면에서 평가될 수 있다. 다양한 관점이란 이 제도를 보장성(Protection)에 초점을 두고 평가할 것인지, 근로유인 제고(activation)에 초점을 두고 평가할 것인지의 문제이다. 그리고 다양한 측면이란 이 제도를 성과에 초점을 두고 평가할 것인지, 과정에 초점을 두고 평가할 것인지의 문제이다. 물론 기초생활보장제도는 다양한 급여제도를 통합한 그 자체로 하나의 공공부조제도라는 점에서 이러한 관점과 측면의 문제가 무의미하다.

흥미로운 것은 기존의 연구들 대부분이 과정과 성과를 함께 고려하기보다 주로 성과 평가에 초점을 두어 왔다는 점이다. 마찬가지로 보장성과 근로유인이라는 두 가지 주제를 함께 다루기보다 그 중 어느 하나에 초점을 맞추어 왔다는 점이다. 물론 소득보장과 근로유인이 서로 상충되는 정책목표라는 점에서 하나의 글에서 포괄하는데 어려움이 있다. 하지만 소

득보장과 근로유인은 근로빈곤층을 포괄하는 공공부조제도에서 서로 긴밀한 상호작용을 하는 주제이다. 따라서 이 두 가지 효과를 함께 다룰 필요가 있는 것이다. 결과적으로 예외는 있지만, 이 두 가지 측면을 고르게 다루고 있는 연구는 많지 않은 실정이다.²⁴⁾ 이는 기초생활보장제도에 대한 평가 성격을 가진 연구를 소득보장과 근로유인 측면의 성과평가로 양분하는 결과를 초래했던 것으로 판단된다.

먼저 보장성(protection)에 초점을 두고 평가한 연구들은 기초생활보장제도가 해소해야 할 사각지대가 크며, 최저생계비로 표현되는 보장수준이 상대적으로 낮다는 문제의식을 강조하는 경향이 있다. 그리고 세부적으로 보면, 보장성 또한 다음 두 가지 주제로 세분할 수 있다. 1) 서구 공공부조제도 평가에서 자주 등장하는 수급률(take-up rate)을 평가하는 것이다. 우리나라에서는 사각지대 해소라는 용어로 사용되었다.²⁵⁾ 한국 사회보장제도 체계 안에서 기초생활보장제도가 담당하고 있는 역할을 보면 당연한 일이다. 사회보험 사각지대에 놓인 집단일수록 상대적으로 빈곤위험이 크다는 점을 감안하면, 기초생활보장제도가 이 집단을 얼마나 보호하고 있는 가는 그 자체로 매우 중요한 의미를 갖고 있었던 것이다. 이 제도가 전체 빈곤층 또는 수급기준을 충족하는 빈곤층의 몇 %를 보호하고 있는가는 중요한 일이다. 만일 기초생활보장제도가 전체 빈곤층 또는 수급기준을 충족하는 빈곤층의 일부만을 보호하고 있다면, 다른 어떤 평가지표의 결과가 좋아도 그 의미가 퇴색되기 때문이다. 2) 보다 실

24) 예외적으로 기초생활보장제도 전반을 평가하는 역할을 담당했던 한국보건사회연구원의 연구결과들은 소득보장과 근로유인에 관한 내용을 모두 담고 있다. 하지만 단일 연구는 문으로 이를 모두 포괄하기에는 한계가 있는 것도 사실이다.

25) 우리나라에서 빈곤정책의 사각지대에 대한 연구는 차상위층 실태조사에서 본격적으로 이루어졌으며, 주로 수급률 제고 효과 또는 사각지대 해소효과에 대한 연구에 크게 기여하였다. 이 연구와 관련해서는 이현주 외(2008), 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안, 한국보건사회연구원을 참조할 수 있다. 이후의 많은 연구들도 유사한 문제의식에 따라 기초보장의 사각지대 또는 공공부조제도의 사각지대 규모를 추정하고 있다.

질적인 평가지표로 기초생활보장제도를 통한 빈곤감소효과를 평가하는 것이다. 이 제도가 빈곤층을 사회적으로 정의된 빈곤선에서 얼마나 어떻게 벗어나게 하는가를 알 수 있게 한다는 점에서 앞서 언급한 사각지대 해소효과에 대한 평가보다 실질적인 의미를 갖는다. 많은 연구결과는 크게 두 가지 정책효과를 말해주고 있다.²⁶⁾ 하나는 기초생활보장제도에 대한 재정투입이 증가하는 만큼, 빈곤 및 빈곤갭 감소효과가 높아지고 있다는 점이다. 물론 이 감소효과는 서구 공공부조제도 또는 공적이전의 빈곤 감소 효과와 비교할 때 매우 낮은 수준이다. 다른 하나는 기초생활보장제도의 빈곤감소 효과가 여전히 사적이전소득의 그것보다 크지 않다는 점이다. 물론 가족 간 부양이라는 사적이전은 시간이 지날수록 차츰 감소할 개연성이 높다는 점에서 앞으로는 공공부조제도에 의한 빈곤감소 효과가 증가할 수 있다. 하지만 여전히 공공부조제도가 제 역할을 다하지 못하고 있는 것이다.

이러한 근로유인에 초점을 두고 평가하는 연구들은 이 제도의 성과를 크게 다음 세 가지 주제에 초점을 맞추어 연구하였다. 1) 기초생활보장제도의 취업성과 또는 노동공급효과에 대한 평가에 대해 많은 연구가 있었다. 이는 복지급여가 수급자의 근로의지를 약화시킬 수 있다는 우려에 비추어 보면, 자연스러운 일이다. 주목해야 할 점은 이 문제와 관련해서 상반된 분석결과가 공존하고 있다는 점이다.²⁷⁾ 하나는 기초생활보장제도의

-
- 26) 홍경준(2002), '공적 이전과 사적 이전의 빈곤 감소 효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로', 『한국사회복지학』, vol.50; 김미곤 외(2003), 국민기초생활보장제도 모니터링 체계 구축방안에 관한 연구, 한국보건사회연구원; 김태일(2004), "국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과분석: 소득증가와 소비증가 효과를 중심으로", 『정부학연구』, 제10권 제2호; 김태완(2006), 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원; 김진욱(2012), '한국 소득이전 빈곤 감소 효과의 성분화: 2000~2010 빈곤의 여성화 추이 연구', 『사회복지정책』, 제39권 1호
- 27) 유경준·김태일(2002), 외환위기 이후 소득분배구조 변화와 재분배정책 효과분석, 한국개발연구원; 이상은(2004), "기초생활보장제도의 노동공급효과", 한국사회복지학, 제56권 제2호; 변금선(2005), "기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 효과", 노동정책연구, 제5권 제2호; 백승호(2012), '노동수급 측면에서 본 우리나라 저소득층 활성화 정책연구',

급여가 취업에 부정적인 영향을 미치지 않는다는 해석이다. 그리고 다른 하나는 이 제도가 수급자의 취업에 부정적인 영향을 미치고 있다는 해석이다. 하지만 기초생활보장제도 수급자들이 취업을 기피하거나 취업사실을 감추려는 경향이 있으며, 이러한 흐름이 확산되고 있다는 비판적 인식 또한 존재하고 있다.²⁸⁾ 2) 기초생활보장제도 전체가 아니라 자활사업을 특정하여 취업성과 및 탈빈곤 효과를 평가한 연구들이다.²⁹⁾ 이 연구들은 2000년 후반까지 자활사업의 취업성과가 낮다는 점에 주목하였으나, 2009년 이후 취업연계사업이 확산되면서 취업성과가 빠르게 높아지고 있다는 연구결과를 발표한 바 있다.

끝으로 기초생활보장제도의 빈곤탈출 또는 탈수급 효과에 대한 연구이다. 탈빈곤 효과와 빈곤감소 효과를 어떻게 구분해야 할지는 여전히 모호한 측면이 있지만, 다음과 같이 구분할 수 있다고 판단된다. 1) 빈곤감소 효과는 소득이전에 따라 빈곤율이 감소하는 <소극적> 정책효과에 해당된다. 물론 그것은 기초생활보장제도의 현금 및 현물급여의 정책효과를 포괄해야 한다. 하지만 지금까지 대부분의 연구들은 현금급여의 감소효과만을 다루었다. 예외적으로 현물급여를 현금급여로 환산하여 정책효과를 평가하려는 연구자들도 있었다.³⁰⁾ 이는 당연히 강화되어야 하는 부분

『보건사회연구』, 제32권 3호

- 28) 기초생활보장제도의 취업성과가 긍정적으로 나타나는 경우, 다음과 같은 문제를 살펴볼 필요가 있다. 그것은 “근로빈곤층의 노동공급효과와 관련하여 가끔 나타나는 이상한 결론, 즉, <근로소득 증가 없는 근로시간 증가>”가 아닌지 확인하는 일이다. 노대명 외(2007), 기초생활보장제도의 효과성 연구, 한국보건사회연구원
- 29) 노대명 외(2009), 근로능력 수급자의 탈빈곤 요인 실태조사, 한국보건사회연구원 ; 도유화이상록(2013), ‘자활사업 참여자의 구직효능감 결정요인: 전북지역 자활사업 참여자를 대상으로’, 『한국사회복지행정학』, 제15권 3호; 류만희우희원(2013), ‘저소득층 여성의 취업지원성과에 관한 연구: 희망리본사업 참가 여성을 중심으로’, 『한국지역사회복지학』, 제45권, 2013년 6월
- 30) 기초생활보장제도에 특정하지는 않았지만, 현물급여를 현금급여로 환산하는 시도는 박기백 외(2006), 사회분야 지출의 소득재분배 효과: 현물급여 및 간접세 포함, 한국조세연구원에서 찾아 볼 수 있다. 이후 많은 연구들이 보다 정교화된 모델을 제시하였지만, 이 연구가 최초의 시도로 판단된다.

이다. 현물급여이지만 전체 기초생활보장 예산에서 절반이상을 차지하는 의료급여의 정책효과를 평가한 연구결과는 거의 없었다는 점이 이를 말해준다. 이는 현물급여에 대한 평가지표 연구 또한 중요한 과제를 말해주는 것이다. 2) 탈빈곤 효과는 빈곤탈출을 목적으로 하는 정책을 통해 지원대상자 중 얼마나 많은 사람이 얼마나 안정적으로 빈곤에서 벗어나는가를 평가하는 보다 <적극적> 정책효과라고 말할 수 있다. 후자는 자활사업의 정책효과와도 연계가 필요할 것이다. 물론 자활사업 참여자의 탈빈곤 및 탈수급 효과를 평가하는 경우, 그것이 기초생활보장제도라는 매개적 요인에 의해 교란되는 문제를 고려해야 한다. 즉, 자활사업을 통해 취업하여 소득이 증가하더라도 수급자격을 상실함으로써 실질 가처분소득이 감소하여 탈수급을 기피하는 문제가 발생하기 때문이다. 달리 표현하면, 취업을 해서 소득증대를 위해 노력하기보다 수급자격을 유지하는 것이 유리한 상황에서 취업을 기피하거나, 취업하더라도 소득을 제대로 신고하지 않음으로써 소득증대나 탈수급으로 이어지지 않았던 것이다.³¹⁾

3. 평가체계에 대한 선행연구 검토

기초생활보장제도에 대한 평가체계는 연구자마다 평가영역 구성 및 평가지표 선정에서 조금씩 차이를 보이고 있다는 점에서 이를 모두 열거하는 것은 큰 의미가 없다. 따라서 가장 대표적이라 판단되는 두 가지 유형의 평가체계 연구를 중심으로 설명하기로 하겠다.

먼저 기초생활보장제도를 포괄적 관점에서 평가하는 연구들이다. 이는 제도의 성과만을 평가하기보다 과정의 합리성과 각종 인프라의 충분성

31) 김을식(2007), 「성향점수 매칭과 정책영향 평가」, 감사원, 평가리뷰, 2007년 봄호; 노대명·원일(2011), '국민기초생활보장제도 취업수급가구의 탈수급 결정요인에 대한 연구: 성공적 탈수급 및 행정적 탈수급을 중심으로', 한국지역사회복지학회, 제37권

등을 함께 평가하고 있다는 점에서 포괄적 관점의 평가이다. 이 연구들은 평가영역의 설정에서도 포괄성을 나타내고 있다. 이현주 외는 평가영역을 1) 수급자의 권리성, 2) 수급자 선정의 합리성, 3) 급여의 타당성, 4) 운영기반(인프라)의 효율성, 5) 자활사업의 기능성이라는 다섯 개로 구분하고, 각 영역별 평가기준 또는 관점을 제시하고 있다(이현주 외, 2002). 이어 이태진 외 또한 평가영역을 1) 대상, 2) 급여, 3) 전달체계, 4) 재정, 5) 자활사업이라는 5개 영역으로 제안하고 있다(이태진 외, 2003).

〈표 5-1〉 기초생활보장제도 평가체계: 평가범주별 평가항목 및 내용

평가범주	평가 항목
대상	- 수급자선정의 합리성
	- 수급자의 권리보장
급여	- 급여기준의 적절성
	- 급여의 충분성
	- 급여체계의 합리성
	- 급여에 대한 만족
전달체계	- 인력활용의 적절성
	- 전달체계 구조의 적합성
재정	- 재정의 충분성 및 결정과정
	- 재정부담의 적절성
자활	- 대상자 선정의 적절성
	- 프로그램 제공의 적절성
	- 전달체계 운영의 적합성

자료: 이태진 외(2003): 15~16, 세부 평가지표는 원자료를 참조.

이어 기초생활보장제도를 그 효과성 또는 성과의 관점에서 평가하는 연구들이다. 가장 자주 거론된 성과평가지표는 1) 빈곤감소, 2) 실업극복, 3) 탈수급 등이다. 여유진 외는 기초생활보장제도 선정 및 급여 관련 평가

체계를 1) 최저생활보장, 2) 효율성, 3) 빈곤제거, 4) 가족의 복지와 같은 영역을 제안하고 있다(여유진 외, 2004). 그리고 노대명 외는 기초생활보장제도의 평가체계의 영역을 기초보장효과와 근로유인효과로 대별하고, 기초보장효과에는 1) 빈곤감소 효과, 2) 욕구 충족성, 3) 지출 효율성으로 구성하고, 근로유인효과에는 4) 취업효과, 5) 근로소득 증대효과, 6) 탈수급(탈빈곤)효과로 제안하고 있다(노대명 외, 2007).

〈표 5-2〉 기초생활보장제도 성과지표의 구성과 조작적 정의

상위목표	하위목표 (평가지표)	분석방법 및 조작적 정의
기초보장효과	빈곤감소 효과	- 기초보장 급여 전후의 빈곤율 변화를 비교 · 기초보장 급여 기준 ※ 빈곤선 = 최저생계비
	욕구의 충족성	- 가구특성별 욕구 대비 급여율 · 개별가구의 욕구수준 합/총 급여 · 과잉급여 vs 과소급여
	지출의 효율성	- 기초보장 지출 대비 보장성 확대효과 비교 · 급여증가율/지출증가율 · 수급자 증가율/지출증가율
근로유인효과	탈수급(빈곤) 효과	- t+1시점에 소득이 최저생계비를 초과한 수급자 · 소득 초과자/전체 수급자(탈빈곤율) · 탈수급자/전체 수급자(탈수급률)
	취업 효과	- t+1시점에 미취업에서 취업으로 이동한 수급자 · 미취업→취업 이동수급자 ※ 수급자와 비수급빈곤층의 취업율 비교
	근로소득 증대효과	- t+1시점에 근로소득이 증가한 수급자 및 금액 · 평균 근로소득의 변화 ※ 수급자와 비수급빈곤층의 근로소득 비교

자료: 노대명 외(2007): 33의 〈표 2-1〉 참조.

위의 평가체계들은 다음 몇 가지 전제를 공유하고 있다. 첫째, 평가체계를 국민기초생활보장법에 명시된 목표인 기초생활보장과 자활조성을 축으로 구성하고 있다는 점이다. 둘째, 기초생활보장제도의 선정기준이자 급여수준을 결정하는 최저생계비를 각종 평가의 중요한 기준선으로 삼고 있다는 점이다. 하지만 이러한 전제에 입각한 평가체계는 기초생활보장제도를 평가함에 있어 강점과 약점을 함께 갖고 있다.

이 평가체계가 갖는 강점은 기초생활보장제도를 중심으로 구성된 각종 복지급여 및 지원의 총합이 빈곤감소 및 취업촉진 등에 어떠한 효과를 나타내는지 보여줄 수 있다는 점이다. 이는 각 급여제도에 대해 개별적으로 평가하는 경우, 좀처럼 파악하기 힘든 항목이라는 점에서 매우 가치 있는 것이다. 하지만 이 강점은 다시 약점이 되기도 한다. 기초생활보장제도를 구성하는 욕구별 급여들이 평가대상에서 제외되기 때문이다. 기초생활보장제도를 하나의 단일한 지원처럼 간주하여 평가하는 경우, 그것을 구성하는 각 급여가 수급자의 행동에 어떠한 영향을 미치는지 평가하기 힘든 것은 당연한 일이다. 실제로 기초생활보장제 하에서 생계급여와 주거급여는 분리해서 생각하기 힘들 정도로 일체화되어 있었다. 명목상으로는 생계급여와 주거급여가 구분되어 있었지만, 현금급여를 8:2의 비율로 나눈 형식적 구분에 불과했다. 그리고 주거급여가 실질적인 임대료 지원요구를 충족시키는 정확한 표적화(targeting)가 되어 있지 않았다. 따라서 주거급여가 소득빈곤 감소 외에도 주거비 지출 부담을 얼마나 덜어주며, 주거의 질을 어느 정도 제고하는지는 평가할 수 없었던 것이다.

결국 기존의 기초생활보장제도는 각 욕구별 급여가 얼마나 합리적으로 빈곤층의 욕구에 대응하고, 빈곤층의 삶에 어떠한 영향을 미치고 있는지 평가할 수 없었다.

제3절 맞춤형 급여체계 하에서의 기초생활보장제도 평가

2015년 7월 1일부터 기초생활보장제도의 급여체계를 맞춤형 급여체계, 또는 욕구별 급여체계로 개편하였다. 이처럼 급여체계를 개편함에 따라 제도에 대한 평가는 기존의 종합적인 평가 외에도 각 급여제도에 대한 개별적인 평가가 가능하게 되었다. 더불어 지금까지 해 왔던 종합적 평가 또한 개편이 필요하게 되었다.

1. 기초생활보장제도 평가의 목적

앞서 언급했던 바와 같이, 기초생활보장제도는 법률 제1조에 그 목적을 빈곤층에 대한 최저생활보장과 자활조성으로 명시하고 있다. 이 목적은 맞춤형 급여체계 또는 욕구별 급여체계로 개편된 제도 하에서도 바뀌지 않은 부분이다. 이렇게 보면, 평가목적은 최저생활보장과 자활조성이라는 점에서 동일하다. 하지만 맞춤형 급여체계 하에서 이 제도적 목표는 조금 더 구체적으로 기술될 필요가 있다. 각각의 목표가 조작적으로 어떻게 정의되어야 하는지 설명이 필요한 것이다. 이것이 이후의 평가체계와 평가지표 등과 일관성을 유지하는 전제조건이 될 것이다.

먼저 최저생활보장을 욕구별 보장의 합으로 간주해야 한다는 점이다. 지금까지 최저생활보장이 무엇을 의미하는지 질문하면, 빈곤가구가 최저생계비 수준을 충족하는 소득보장을 받는 것이라고 답해 왔다. 하지만 사실 이 최저생활보장은 생계보장과 주거보장, 의료보장과 교육보장 등 다양한 보장의 합을 통해 판단할 수 있는 것이다. 문제는 지금까지 이러한 욕구를 지나치게 획일적으로 규정하고, 그것을 기준으로 최저생활보장 충족여부를 판단해 왔다는 점이다. 엄밀하게 말해서, 각 빈곤가구의 욕구 유형별 수요는 가구규모로 환원시켜 측량하기 힘든 것이다. 앞서 언급했

던 것처럼 총량적 평가가 갖는 강점이 있다. 하지만 그 총량은 가구규모를 기준으로 획일화시키기보다 각 욕구별 급여의 합으로 이해해야 하는 것이다.

이어 자활조성이 독립된 평가목적이라는 점을 명확하게 인식할 필요가 있다. 최저생활보장과 자활조성이란 두 가지 목적을 하나의 제도로 동시에 달성할 수 없다고 말하는 것은 아니다. 하지만 현실적으로 생각해 보면, 노인이나 장애인처럼 생활능력이 미약한 집단과 근로능력이 있고 취업이 가능한 집단에 대한 지원이 목표와 지원방식을 달리하는 것이 당연하며, 그에 대한 평가체계 또한 다를 수 있다는 점을 인정해야 한다는 것이다. 자활이라는 목표를 달성했는지에 대한 평가는 보장에 초점을 둔 평가지표와 달리, 취업이나 탈빈곤 등에 초점을 둔 매우 역동적인 성과평가지표를 근간으로 하기 때문이다. 그리고 이러한 성과를 달성하는데 필요한 인프라에 대한 평가 또한 상이한 것이다. 이 점에서 자활조성이란 정책목표에 대한 평가는 이러한 목표에 걸맞은 독자적인 평가체계 구축이 필요한 것이다.

2. 기초생활보장제도 평가의 원칙

기초생활보장제도에 대한 선행연구 결과가 말해주고 있는 것처럼, 제도평가는 기본원칙을 존중하여 행해져야 한다. 그리고 기초생활보장제도 평가의 기본원칙은 아래와 같이 언급할 수 있다.

첫째, <평가대상 제도의 목적>이 무엇인지 명확하게 규정해야 한다. 어떤 제도를 평가할 때, 그 제도의 목적이 빈곤층에 대한 소득보장인지, 빈곤층의 탈수급인지 분명하게 설정할 필요가 있다. 소득보장은 보호를 얼마나 적절하게 하고 있는지 평가하는데 주안점이 있다면, 탈수급은 이 제

도에서 벗어나게 하는 성과를 평가하는데 주목적이 있다. 물론 이 두 가지 목적을 평가하지 못할 이유는 없다. 하지만 하나의 제도로 상이한 두 가지 목적을 달성했는지 평가하는 경우, 그 결과로부터 구체적인 정책적 함의를 도출하기 힘들 것이다. 이 점에서 기초생활보장제도에서 최저생활보장과 근로유인은 별개의 평가로 분리하는 것이 바람직하다.

둘째, <평가의 관점>을 균형감 있게 유지해야 한다. 기초생활보장제도는 그것을 보는 관점에 따라 상반된 평가가 가능하다. 효율성 관점에서 보면, 기초생활보장제도는 문제 사업이 아닐 수 있다. 최저생계비 인상률을 통제함으로써 예산 증가율을 통제할 수 있는 사업이기 때문이다. 하지만 다른 관점에서 보면, 평가결과가 전혀 다를 수 있다. 취업 및 탈빈곤 성과나 수급자와 비수급자 간 형평성을 평가하면 성과가 미진하고 개편이 시급한 사업이기 때문이다. 이는 제도 평가에 있어 다양한 관점을 실제로 균형감 있게 적용해야 할 필요성을 말해준다. 예를 들면, <효과성, 효율성, 형평성>을 종합적으로 고려한 평가가 되어야 하는 것이다.

셋째, 평가지표는 <객관적이고 정기적으로> 측정 가능해야 한다. 평가 영역과 평가항목별로 세부 평가지표가 주어지는 경우, 각 지표를 측정할 수 있는 조작적 정의가 내려져야 한다. 하지만 이 평가지표는 실제 측정할 수 있는 것이어야 한다. 데이터가 뒷받침하지 않는 평가지표란 무의미하기 때문이다. 그리고 평가지표를 산출하는데 활용되는 데이터는 객관성과 공신력을 가지며, 정기적으로 생산되어야 한다. 특히 기초생활보장제도 평가가 정기적으로 평가되어야 한다는 점을 생각하면, 평가의 일관성을 위해서도 필요한 부분이다.

넷째, 제도의 <집행조직과 평가조직은 분리>되어야 한다. 이는 정책평가에서 가장 기본적으로 지켜져야 할 사항이다. 하지만 현실에서는 정책을 평가하는 주체가 정책을 집행하는 주체인 경우가 종종 있다. 이는 평

가결과의 신뢰성을 해치는 일이라는 점에서 지양해야 할 일이다. 기초생활보장제도에 대한 평가 또한 평가의 객관성과 신뢰성을 위해서라도 두 주체를 엄격하게 분리하는 것이 바람직하다.

다섯째, 평가결과의 <정책반영 여부를 공개>해야 한다. 많은 정책은 평가가 이루어졌음에도 그 평가결과가 정책에 반영되었는지 확인하기 힘들다. 이는 문제를 시정할 책임주체가 적극적으로 문제를 해결하는 노력을 소홀하게 만든다는 점에서 양 측에 매우 잘못된 시그널을 보내는 것이다. 물론 어떤 평가결과는 정책집행의 주체로서도 반영하기 힘들 수 있다. 그것은 제도 전체를 개편하는 일인 경우 그러하다. 하지만 평가결과가 제도 개편이 필요하다고 말한다면, 그러한 수고를 무릅써야 한다. 이 점에서 어떠한 경우라도 평가결과가 정책에 반영된다는 점을 정책집행 주체와 정책평가 주체 모두에게 명확하게 인지시킬 필요가 있다. 이것이 평가가 형식화되는 것을 막고, 평가주체도 책임감을 갖게 되는 길일 것이다.

3. 개편된 제도에 대한 평가 관련 고려사항

맞춤형 급여체계 하에서 기초생활보장제도 평가는 지금까지와는 매우 다른 평가체계와 평가방식을 채택하지 않을 수 없다. 일부 평가지표는 그대로 유지해야 하겠지만, 새롭게 보완되어야 할 평가지표들이 있을 수 있다. 더 근본적인 문제는 평가체계 전체가 바뀌어야 한다는 점이다. 그것은 <새로운 제도가 빈곤층 기초생활보장을 위해 어떤 기능을 강화해야 하고, 어떠한 문제점을 경계해야 하는지>를 고려한 것이어야 한다. 맞춤형 급여체제로 기초생활보장제도의 기능개선이 예상되는 경우, 이를 적절히 평가할 수 있어야 하고, 반대로 맞춤형 급여체계 도입으로 우려되는 지점이 있다면 이를 예방할 수 있는 평가가 필요한 것이다.

가. 맞춤형 급여체계의 강점에 주목한 평가

맞춤형 급여체계 도입으로 인해 제도평가에서 개선되는 점이 있다면 그것은 <분해 가능한 평가>라는 점이다. 구체적으로 투입되는 어떤 자원 그리고 어떤 급여제도가 어떠한 성과를 낳았으며, 어떠한 급여제도를 개편해야 정책성과를 극대화할 수 있는지 평가할 수 있게 된 것이다.

앞서 언급했던 것처럼, 기존의 기초생활보장제도는 통합급여체계 형태로 운영되어 왔다는 점에서 평가지표 설정은 물론이고 평가결과의 정책 반영에도 많은 어려움이 있었다. 그것은 다양한 자원이 투입됨에도 정작 각각의 투입자원을 구분하기 힘들다는 점에서 제도의 어느 부분에 문제가 있는지 판단하기 힘들었으며, 그로 인해 평가결과를 토대로 구체적인 정책개선을 권고하기도 힘들었음을 의미한다. 마치 모든 문제가 전체 제도를 개편해야 한다는 결론으로 귀결하게 되는 양상을 보이게 된 것이다. 문제는 이러한 정책권고가 구체적일 수 없었다는 점이다. 이것이 제도개편이 필요하다는 평가결과가 법령개정에 이르는데 십 수 년의 시간이 필요했던 이유일 것이다.

하지만 이러한 문제는 맞춤형 급여체계 도입으로 대부분 해결된 것처럼 보인다. 그렇다면 새로운 평가체계는 어떻게 구성되어야 하는가. 여기서는 기초생활보장제도에 대한 평가가 <분해 가능한> 체계로 구축되어야 한다는 점을 강조하고자 한다. <개별 급여제도 평가 ⇔ 현금급여 및 현물급여 평가 ⇔ 전체 제도 평가>의 체계를 갖추어야 하는 것이다. 예를 들어 설명하면, 소득이전에 따른 재분배효과 평가는 개별 급여제도에 대한 평가에서 중범위의 현금 및 현물급여에 대한 평가로 그리고 전체 제도에 대한 평가로 확대될 수 있어야 한다. 마찬가지로 취업에 대한 평가 또한 자활사업이라는 특정 사업에 대한 평가에 국한되는 것이 아니라, 생계급여

나 주거급여가 취업에 미치는 영향을 보는 개별 급여에 대한 평가에서 현금급여나 현물급여 그리고 서비스가 미치는 영향에 대한 평가, 더 나아가 전체 지원제도가 미치는 영향에 대한 평가로 범위를 확대할 수 있는 것이다. 이는 전체적으로 제도의 어느 층위에서 문제가 있는지 분해할 수 있다는 것을 의미한다.

이처럼 <분해 가능한> 평가체계를 구축함으로써 얻을 수 있는 기대효과는 분명하다. 첫째, 평가지표의 설정과 해석이 명료해 질 수 있다는 점이다. 맞춤형 급여체계가 도입되면서 4개의 급여를 평가해야 한다는 점에서, 평가가 더욱 복잡해 졌다고 생각할 수 있을 것이다. 하지만 현실에서는 전혀 다른 해석이 가능하다. 각 급여가 독립함에 따라 급여의 투입 자체를 구분하여 평가지표로 설정하고 측정하기 쉽고, 결과 해석도 명료해 졌다는 것이다. 둘째, 평가결과를 정책에 반영하기 용이할 수 있다는 점이다. 지금까지는 구체적으로 어디에 문제가 있는지 파악하기도 힘들었고, 정책제안을 하기도 힘들었다. 문제를 해결하려면 급여체계 전체를 바꾸어야 했기 때문이다. 하지만 맞춤형 급여체계 하에서는 문제점과 정책권고가 훨씬 구체화될 수 있다. 그만큼 정책에 반영하기도 용이해진 것이다.

나. 맞춤형 급여체계의 취약점에 주목한 평가

평가와 관련해서 맞춤형 급여체계의 강점이 <분해 가능하다는> 점이었다면, 바로 이 점이 심각한 취약점이 될 수도 있다. 각각의 급여에 대한 개별화된 평가는 쉬워졌지만, 기초생활보장제도 전체에 대한 종합적이고 체계적인 평가는 더 힘들어진 측면이 있는 것이다. 이는 제도개편으로 각 급여의 소관부처가 보건복지부 외에도 국토부와 교육부로 분리되었다는

점과 무관하지 않다. 기초생활보장제도는 빈곤층의 기초생활을 보장하기 위한 제도라는 점에서 <사회권>의 의미를 갖는다. 그리고 이러한 가치를 존중하도록 제도가 운영되어야 한다. 하지만 각 부처는 자신이 운영하는 사업이 다른 부처와 비교되는 것에 대한 거부감이 있을 수 있다. 이는 각각의 제도를 묶어 평가하는데 걸림돌이 될 수 있다. 이 점에서 맞춤형 급여체계 하에서 기초생활보장제도에 대한 평가는 각 급여에 대한 독립적인 평가뿐 아니라, 각 급여를 비교할 수 있는 평가체계를 구축해야 한다.

그렇다고 모든 급여제도에 하나의 평가체계(평가지표체계)를 적용해야 한다고 말하는 것은 아니다. 그것은 가능하지 않을 뿐 아니라 바람직하지도 않기 때문이다. 더욱이 각 욕구별 급여제도를 분리해서 맞춤형 급여체계를 도입한 취지에도 어긋나는 것이다.

결국 맞춤형 급여체계 하에서는 각 급여제도의 성과 외에 제도 전체의 성과 또한 평가할 수 있어야 한다. 그것은 주로 기초생활보장제도로 총칭되는 각종 비급여형 급여제도가 우리나라의 빈곤을 감소나 불평등 감소 더 나아가 사회적 배제 완화에 어떠한 영향을 미쳤는지 평가해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이처럼 종합적인 평가는 중앙생활보장위원회를 통해 이루어져야 할 것이다

4. 기초생활보장제도 평가체계 및 평가지표

맞춤형 급여체계 하에서 기초생활보장제도 평가는 제도의 목적에 따라, 최저생활보장과 자활조성을 각각의 독립된 평가로 구분할 필요가 있다. 그리고 이 각각의 평가에 대해서는 <분해 가능한> 체계로 구성해야 한다. <개별 제도 ⇔ 중범위 ⇔ 전체 제도>로 평가범위(평가제도)가 합쳐지고 분해될 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 기초생활보장제도

의 목적에 맞는 평가를 위해 몇 가지 평가기준이 필요하다. 제도를 어떠한 관점에서 평가할 것인지 정하는 일이다. 여기서는 기초생활보장제도를 보장성(Protection), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 형평성(equity)의 관점에서 평가하는 방안을 제안하고 있다. 그리고 이러한 주된 평가체계에 덧붙여 수급자와 사회복지전담공무원의 제도에 대한 만족도와 인지정도에 대한 평가를 추가하였다.

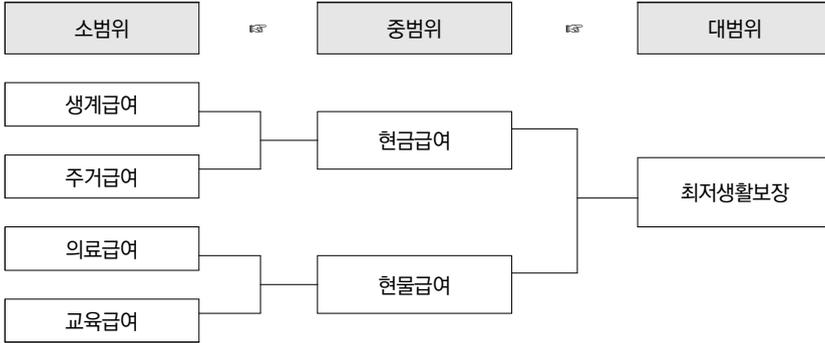
가. 최저생활보장 평가와 자활조성 평가

기초생활보장제도 평가는 제도의 목적에 따라 크게 두 가지로 구분할 필요가 있다.³²⁾ 그것은 1) 주요 급여 (생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여)를 통한 <최저생활보장>에 대한 평가와, 2) 고용-복지서비스 연계 (복지급여, 복지서비스, 자활/취업지원, 근로인센티브)를 통한 <자활조성>에 대한 평가를 별도로 운영하는 것이다.

먼저 최저생활보장과 관련된 평가는 4개 급여를 현금급여와 현물급여로 구분하는 중범위 수준에서의 평가 또한 가능하다. 이는 통상적으로 공공부조제도의 성과평가에서 많이 활용되는 지표들이다. 많은 국가에서 생계급여는 기초소득보장(Minimum Income Guarantee, Minima Sociaux)의 일환으로 평가되고 있으며, 주거급여를 포함시켜 평가하기도 한다.

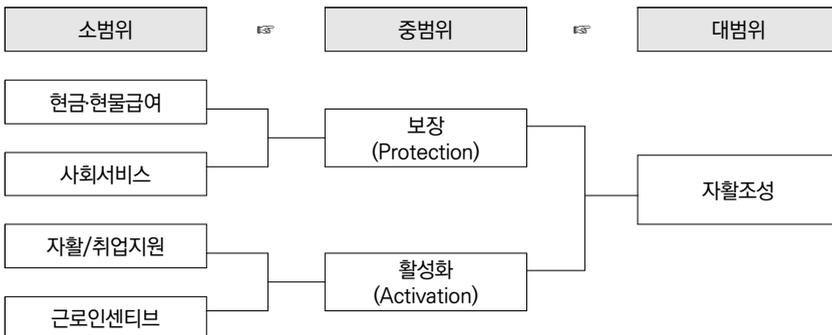
32) 중장기적으로 기초생활보장제도와 근로빈곤층 대상 고용-복지 연계제도가 분리된다면, 평가 자체를 분리하는 것이 바람직하다고 판단된다. 하지만 이 두 사업이 하나의 제도에 머물고 있다는 점에서 자활조성과 관련된 평가에 대해서도 간략히 다루고자 한다.

[그림 5-1] 기초생활보장제도 평가체계(최저생활보장)



이러 자활조성과 관련된 평가는 현재 근로빈곤층의 일을 통한 빈곤탈출을 지원하기 위해 동원되는 지원을 아래 그림과 같이 네 가지로 구분하고, 그것이 중범위에서는 어떠한 지원으로 뭉쳐지는지 나타낸 것이다. 복지급여와 복지서비스는 그 자체로 보장 또는 보호를 목적으로 한다는 점을 강조하고, 취업지원과 근로인센티브는 취업촉진을 목적으로 한다는 점을 강조하였다. 이 각각의 지원이 전체적인 성과에 어떠한 영향을 미치는가 하는 점도 평가대상이다.

[그림 5-2] 기초생활보장제도 평가체계(자활조성)



나. 평가영역과 평가지표의 구성

아래 표는 기초생활보장제도 평가체계를 그 목적에 따라 두 개의 평가로 구분하고, 각 평가를 관통하는 몇 가지 평가 기준을 제시하고 있다. 그것은 보장성, 효과성, 효율성 그리고 형평성을 지칭한다. 그리고 각 평가 기준에 따라 선택될 평가지표는 모든 급여에 공히 적용되는 공통 평가지표와 개별 급여들에게 고유한 평가지표로 구분할 수 있다.

모든 급여에 공통적으로 적용되는 평가지표로는 보장성은 잠재적 수급 대상 대비 수급자 비율을 지칭하는 수급률(take-up rate: TUR)로 측정할 수 있다. 효과성 관련 지표는 재분배효과와 탈빈곤효과로 대별할 수 있으며, 재분배는 빈곤율 및 소득격차비율(income gap ratio) 감소율을 지표로 선택할 수 있다. 탈빈곤 효과는 수급자 중 취업자 비율과 탈빈곤자 비율, 그리고 탈수급자 비율을 지표로 선택할 수 있다. 효율성과 관련해서는 해당 급여 수급자 대비 부정수급자 비율이나 수급자 단위규모 당 관리비용, 그리고 취업과 탈빈곤에 따른 정부예산의 예상되는 절감분을 지표로 선정할 수 있다. 끝으로 형평성과 관련해서는 각 급여제도가 선정과 급여 과정에서 발생할 수 있는 수급자(참여자) 간 급여형평성 및 수급자(참여자)와 비수급자(비참여자) 간 소득역전 문제 등을 지표로 생각해 볼 수 있다.

이어 각 급여에 고유한 평가지표를 생각해 볼 수 있다. 아래 표는 최저생활보장과 관련해서 각 급여별 효과성에 초점을 맞춘 평가지표를 제안하고 있다. 효과성 평가는 각 급여제도의 특성을 나타낸 것이다. 생계급여는 소비생활의 향상, 주거급여는 주거비 부담 완화 및 주거 질 향상 등을 효과성과 관련된 지표로 설정할 수 있을 것이다. 하지만 각 급여제도의 효과성에 대한 평가지표는 보다 심층적인 연구가 필요할 것이다.

〈표 5-3〉 최저생활보장에 대한 평가지표의 구성

구분		평가기준	평가지표
공통지표		보장성	급여별 수급률(Take-Up Rate) 전체 수급률
		효과성	빈곤율 감소 소득격차비율 감소 소득불평등 감소
		효율성	부정수급자 비율 수급자 단위규모 당 관리비용
		형평성	수급자 간 소득의 차이 수급자와 비수급자 간 소득 차이
급여별 평가지표	생계급여	보장성 효과성 효율성 형평성	* 평가기준에 따른 평가지표는 각 급여제도별로 고유한 목적과 특성을 감안하여 재설정할 필요 가 있음.
	주거급여		
	의료급여		
	교육급여		

아래 표는 자활조성을 위한 평가와 관련해서 공통의 평가지표와 사업별 평가지표를 예시한 것이다. 앞서 언급한 바와 같이, 공통의 평가지표는 취업과 탈빈곤, 그리고 탈수급에 초점을 맞추고 있다. 그리고 개별 사업은 기초생활보장 급여와 사회서비스, 취업지원과 자활, 그리고 근로인센티브라는 4개의 사업을 〈보장성, 효과성, 효율성, 형평성〉의 관점에서 평가할 것을 제안할 수 있다. 마찬가지로 각 사업에 대한 평가지표는 사업의 목적과 특성을 고려하여 재설정해야 할 것이다.

〈표 5-4〉 자활조성에 대한 평가지표체계

구분		평가기준	평가지표
공통지표		보장성	급여별 수급률(Take-Up Rate) 전체 수급률
		효과성	취업률 소득증가율/저축률 탈빈곤율/탈수급률
		효율성	부정수급자 비율 참여자 단위규모 당 관리비용 탈빈곤/탈수급에 따른 비용절감
		형평성	프로그램 간 인센티브의 차 참여자/비참여자 간 소득 차
사업별 평가지표	복지급여	보장성 효과성 효율성 형평성	*가기준에 따른 평가지표는 각 사업별로 고유한 목적과 특성을 감안하여 재설정 할 필요가 있음
	사회서비스		
	취업지원/자활		
	근로인센티브		

다. 보완적 평가: 과정평가와 질적평가

지난 십 수 년 간의 기초생활보장제도 공적 평가에서 항상 누락되었던 것이 있다. 그것은 제도평가가 전반적으로 정량적 성과평가 중심이었을 뿐 아니라, 이해당사자를 배제한 평가였다는 점이다. 정작 기초생활보장제도와 직접적인 이해관계를 가진 수급자들의 만족도 등에 대한 평가도 없었으며, 현장에서 이 제도를 집행하는 사회복지전담공무원 등 일선 담당자의 의견 수렴도 없었던 것이다. 빈곤층의 기초생활보장을 사회권의 지위로 격상시킨 제도라 하기에 다소 부끄러운 측면이 있었던 셈이다.

기초생활보장제도는 가난한 사람들을 지원하는 제도라는 점에서 수급자나 빈곤층이 이 제도에 대해 어떠한 경험을 갖고 있으며, 선정절차와 지원방식 그리고 보장수준 등에 대해 어떻게 생각하는지 확인하고, 그에 따른 문제점을 제도에 반영할 필요가 있다. 좀 더 구체적으로 언급하면, 수급자 선정과정에서 비합리적인 선정기준을 적용하고 있는 것은 아닌가, 선정에 필요한 서류나 절차가 지나치게 복잡하고 까다로운 것은 아닌가, 수급에서 탈락한 경우, 그것을 구제하는 절차가 실제로 작동하고 있다고 생각하는지는 매우 중요한 평가항목이다. 그리고 이 제도가 수급자들에게 낙인감을 주어 수급을 포기하게 만들고 있는 것은 아닌지도 평가되어야 한다. 또한 수급자의 만족도에 대한 평가와 상충되는 측면이 있지만, 행정 일선에서 이 제도의 집행과정을 책임지는 사회복지전담공무원들의 인식도 매우 중요하다. 그것은 한편으로 치우칠 수 있는 평가결과를 교정하는 역할을 할 수 있기 때문이다.

아래 표는 기초생활보장제도를 평가함에 있어 고려해야 할 항목들에 대한 정성적 지표를 제시한 것이다. 수급자와 사회복지전담공무원을 대상으로 하는 평가로 모두 8개의 평가지표를 갖고 있다. 수급자는 <선정기준-선정절차-보장수준-구제절차>에 대한 만족도 및 인식을 확인하는 것이고, 사회복지전담공무원은 <선정기준-선정절차-보장수준-업무부담>에 대한 만족도 등을 확인하는 것이다.

〈표 5-5〉 기초생활보장제도 수급자의 서비스 만족도 평가

평가대상	평가기준	평가지표
수급자 대상 평가	선정기준의 합리성	- 소득기준 및 재산기준에 대한 인식 - 부양의무자 기준에 대한 인식
	선정절차의 합리성	- 제출서류의 난이도에 대한 인식 - 수급자 선정시 소요기간에 대한 인식
	보장수준의 적절성	- 급여수준에 대한 만족도(현금급여) - 급여품질에 대한 만족도(현물급여)
	구제절차의 실효성	- 탈락에 따른 구제절차에 대한 인지 - 구제절차에 대한 신뢰도
사회복지 전담공무원 대상 평가	선정기준의 합리성	- 소득기준 및 재산기준에 대한 인식 - 부양의무자 기준에 대한 인식
	선정절차의 합리성	- 제출서류의 난이도에 대한 인식 - 수급자 선정시 소요기간에 대한 인식
	보장수준의 적절성	- 급여수준에 대한 만족도(현금급여) - 급여품질에 대한 만족도(현물급여)
	업무부담의 적절성	- 업무량의 적절성에 대한 인식 - 업무에 따른 보상의 적정성에 대한 인식

제4절 평가지표를 활용한 시뮬레이션

앞서 기초생활보장제도에 대한 평가를 위해 평가체계와 그에 상응하는 평가지표를 제시하였다. 물론 현재 시점에서는 모든 평가항목을 평가할 수 있는 데이터도 부족하며, 평가지표 또한 구체화가 필요하다. 따라서 여기서는 향후 평가체계 구축을 위해 누가 어떤 데이터를 어떻게 구축해야 하는지 제안하고자 한다. 그리고 현재 가용할 수 있는 데이터로 일부 평가지표를 산출할 것이다.

1. 평가 데이터에 대해

전제조건: 기초생활보장제도 평가를 위해서는 일반 가구단위 서베이 데이터 중 해당가구 및 개인이 기초생활보장제도 수급가구/수급자인지 판별할 수 있는 데이터가 반드시 필요하다. 이 데이터의 존재는 필수적이며, 다른 데이터는 부차적이다. 이 정보가 없이는 기초생활보장제도의 성과나 문제를 파악하는 것이 불가능하기 때문이다. 유사하게 공적이전소득의 유무에 대한 정보 또한 기초생활보장제도에 대한 정확한 평가를 위해서는 부적절한 데이터이다.

데이터의 유형: 위의 수급자 관련 데이터의 존재를 전제로 이를 보완하는 데이터는 신뢰성이 있고 정기적으로 생산되어야 한다. 그 종류는 크게 세 가지로 구분할 수 있다: 1) 통계청 등이 발표한 전체 국민을 대상으로 하는 가계동향조사 또는 가계금융복지조사, 2) 정부부처(보건복지부, 국토부, 교육부)가 보유하고 있는 행정데이터, 3) 기초생활보장제도 평가를 위해 실시해야 할 별도의 설문조사가 그것이다.

〈표 5-6〉 최저생활보장 평가를 위해 활용 가능한 데이터

데이터 생산기관	데이터명
통계청	가계동향조사(분기, 연간)
	가계금융복지조사(분기, 연간)
정부부처 (복지부, 국토부, 교육부)	급여별 수급자 통계 (* 행복e음 등)
	부정수급자 통계 (* 별도로 통계를 생산)
	예산통계 (* 기초생활보장제도 관리비용)
공공기관 (연구기관)	수급자 대상 설문조사
	수급자 담당공무원 대상 설문조사*

주: * 자활조성을 위한 평가라면, 사회복지전담공무원 이외에도 고용센터의 직업상담원 등에 대한 설문조사를 추가

데이터 활용과 관련한 제약점은 크게 두 가지이다. 첫째, 현재 기초생활보장제도를 평가하는 데 필요한 기본적인 서베이 데이터가 없다는 점이다. 통계청 가계금융복지조사의 경우, 기초생활보장제도 수급자 여부는 조사하지만, 공개하지 않고 있다. 그리고 나머지 데이터 중에는 기초생활보장제도 수급자 여부에 대한 정보를 가진 데이터가 없다. 따라서 기초생활보장제도에 대해 위의 평가지표를 근간으로 한 평가는 사실상 불가능하다. 둘째, 위의 서베이 데이터가 있었다 하더라도 2015년 7월 맞춤형 급여체계 도입에 따른 제도평가는 불가능하다는 점이다. 그것은 제도개편 직후라 아직 수급자 및 급여 관련 행정데이터가 안정화되지 않았음을 의미한다. 이 점에서 행정데이터는 제도개편 이전인 2014년 기준 데이터를 활용할 수밖에 없다. 따라서 이 글에서 생산할 수 있는 평가지표는 극히 제한된 지표에 불과하다.

2. 분석할 평가지표의 선정과 분석방법

위에 언급된 모든 데이터를 활용하여 다양한 평가지표의 값을 생산하는 경우, 기초생활보장제도에 대한 종합적인 평가가 일정 수준 가능할 것이다. 하지만 현재로서는 관련 데이터가 충분히 구축되지 않았을 뿐 아니라, 평가지표에 대한 연구 또한 부족한 상황이다. 따라서 위에 언급한 최저생활보장을 위한 평가지표와 자활조성에 대한 평가지표 중 전자를 중심으로 분석 가능한 지표를 조작적으로 정의하고, 어떻게 생산할 수 있는지 구체적인 방안을 살펴보기로 한다.

아래 표는 위의 평가지표 중 <공통의 평가지표>만을 추출하여 각 지표가 어떻게 구체적인 수치로 생산될 수 있는지 설명하고 있다. 참고로 여기서는 음영 처리된 평가지표를 중심으로 수치를 제시하고자 한다. 나머

지 평가지표들은 기초생활보장제도에 대한 평가를 위해 반드시 필요한 것이나, 아직 데이터가 구축되지 않은 것들이다.

〈표 5-7〉 최저생활보장에 대한 평가 지표

평가기준	평가지표	조작적 정의
보장성	급여별 수급률	급여A의 잠재수급자 대비 실제수급자 비율
	전체 수급률	모든 급여의 잠재수급자 대비 실제수급자 비율
효과성	빈곤율 감소	기초생활보장 급여 전후 소득의 빈곤율 변화분 기초생활보장 급여 전후 소득의 소득격차비율 변화분 기초생활보장 급여 전후 소득의 지니계수 변화분 * Income A: 경상소득-복지급여 Income B: 경상소득
	소득격차비율 감소	
	소득불평등 감소	
효율성	부정수급자 비율	전체 수급자 대비 부정수급자 비율
	수급자 관리비용	수급자 1인당 관리비용
형평성	수급자間 소득 차	거주지/근로능력에 따른 수급자 간 소득 차
	수급자/비수급자間 소득 차	수급자와 비수급자 간 소득 차

위의 표와 관련해서, 각 평가지표를 어떻게 측정할 것인지에 대해 몇 가지 전제를 언급할 필요가 있다.

첫째, 데이터의 기준년도 문제이다. 기초생활보장제도에 대한 평가데이터는 기준년도를 당년도로 설정하는 것이 불가능하다. 대부분의 서베이 데이터나 집계데이터는 다음 연도에서야 공개되기 때문이다. 정부부처가 생산하는 수급자에 대한 행정집계데이터도 문제지만, 통계청 데이터 또한 다음연도에 공개된다. 예를 들어 설명하면, 2015년 7월 시점에 평가를 한다면, 평가대상 년도는 2014년이 되어야 하는 것이다.

둘째, 특정시점의 정보를 구할지, 연중 누적치를 구할지 하는 문제이다. 평가에 필요한 행정데이터 및 통계청 데이터를 연말 등 특정시점의

정보를 사용할지, 연간 누적치를 사용하지에 대해서는 아직도 논쟁이 되고 있다. 특히 기초생활보장제도 수급률을 산출하는 경우, 연말 시점의 빈곤율과 연말 시점의 수급자 수를 기준으로 계산하는 것보다 누적치로 계산하는 것이 보다 정확한 수치일 것이다. 하지만 현실적으로 이를 산출하기 위해서는 별도 가공이라는 수고가 필요하다. 따라서 누적치의 데이터가 구축될 때까지는 연말 기준으로 수급률을 생산할 수밖에 없다.

셋째, 데이터의 시계열적 비교 방법이다. 평가지표 대부분은 시점 t 와 시점 $t+1$ 의 값을 비교함으로써, 제도의 효과가 얼마나 개선되었는지 보여주는 역할을 한다. 그것은 위의 단년도 평가지표에 명시되어 있지 않지만, 전년 대비 증감률이 중요한 지표가 되는 것이다. 예를 들어, 수급률이 전년 대비 얼마나 증가했는지, 빈곤율은 전년 대비 얼마나 감소했는지는 매우 핵심적인 평가지표이기 때문이다.

3. 평가지표 생산과 관련된 조작적 정의

위에 언급한 평가지표 중 음영 처리된 지표를 중심으로 그것을 어떻게 생산할 수 있는지 조작적 정의를 내릴 필요가 있다. 특히 가용할 수 있는 데이터의 한계를 감안할 때, 보다 현실적인 차선택이 무엇인지 따져보아야 할 것이다.

가. 수급률에 대한 조작적 정의

보장성(coverage)을 나타내는 지표는 각 급여의 수급률과 전체 급여의 수급률로 구분된다. 여기서 수급률이란 잠재적 수급자 대비 실제수급자의 비율을 지칭하는데, 잠재적 수급자란 전체 인구 중 급여제도의 선정

기준을 충족하는 것으로 추정되는 인구³³⁾를 지칭하며, 실제수급자란 현재 해당 급여를 받고 있는 인구를 지칭한다. 해당 급여제도가 지원이 필요한 사람을 얼마나 보호하고 있는지를 보여주는 것이다. 여기서 쟁점은 기초생활보장제도의 잠재적 수급자 규모를 추정하는 일이다.

부양의무자 기준으로 인해 신뢰성 있는 추정이 거의 불가능하다는 점을 감안하면, 다음 두 가지 대안을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 소득과 재산 외에 부양의무자 기준에 대해서는 강한 가정을 하는 방식이다. 통상적인 가구단위 서베이 데이터에서 조사대상의 부양의무자, 즉, 부모나 자녀의 소득과 재산을 함께 조사하는 경우는 거의 없다. 따라서 해당 급여의 선정기준을 충족하는 잠재적 수급자 규모를 제대로 추정하기란 사실상 불가능하다. 따라서 이를 보완하는 유일한 방법은 소규모 조사를 통해 부양의무자의 소득과 재산을 파악하고, 이 추정치를 본 연구에 적용하는 것이다. 하지만 들이는 수고에 비해 신뢰성이 크게 개선된다고 말하기 힘들다는 점에서 추천하기 힘들다.

둘째, 해당 급여제도의 소득기준과 재산기준만을 적용해 빈곤층 규모를 추정하고, 이를 잠재적 수급자로 규정하는 방식도 생각해 볼 수 있다. 선정기준이 소득기준과 재산기준만이라면 잠재수급자 규모를 추정하기 용이하다. 사실 외국 공공부조제도 대부분이 소득기준과 재산기준만을 적용하고 있어, 잠재수급자 규모를 추정하는데 큰 어려움이 없다. 우리 경우도 부양의무자 기준을 점진적으로 철폐해야 한다면, 충분히 설득력 있는 방법이다. 현재 부양의무자 기준을 충족하는 집단 중 수급자 비율을 구하는 것 자체가 큰 의미를 가지지 않는다면, 전체 빈곤층 중 수급자 규모를 파악함으로써 향후 추가로 보호해야 할 집단의 규모를 고려한 제도

33) 수급률 지표에서 잠재적 수급자 규모는 서베이 데이터에 기초한 추정치이다. 따라서 데이터에 수급대상을 판별할 수 있는 정보가 부족하다면 이 추정치는 정확할 수 없다.

확충이 더 바람직하다고 판단되기 때문이다.

나. 재분배효과에 대한 조작적 정의

효과성을 나타내는 평가지표는 기초생활보장제도의 급여지급에 따른 재분배 효과를 나타내고 있다. 이를 조작적으로 정의하면, 가구소득에서 기초생활보장제도 급여를 받기 前의 소득(*Income A*)과 받은 後의 소득(*Income B*)을 기준으로 소득분배지표를 생산하고, 그 차이를 비교하는 것이다. 빈곤율 개선효과, 빈곤갭 개선효과, 소득불평등 개선효과 등은 *Income A*를 토대로 빈곤율, 빈곤갭 그리고 소득불평등을 산출하고, 그것을 *Income B*를 토대로 산출된 값과 비교하는 방식으로 생산된다.

다. 형평성에 대한 조작적 정의

빈곤층 지원제도는 생활여건이 취약한 집단을 지원하는 것이다. 따라서 지원의 결과가 특정 집단에 편중되는 경우, 형평성 문제를 야기하게 된다. 한편으로는 수급자의 하위집단 간에, 다른 한편으로는 수급자와 비수급자 간에 형평성 문제가 제기될 수 있다.

그렇다면 여기서 말하는 형평성은 어떻게 측정될 수 있는가. 크게 두 가지 방법을 생각해 볼 수 있다: 1) 정부가 지원하는 급여액의 차이를 비교하는 방법이다. 이는 동일한 조건의 수급자에게 지급되는 급여액이 왜 달라야 하며, 어느 정도 달라야 하는지에 대한 논의를 활성화할 수 있다는 강점을 갖는다. 동일한 4인 가구라도 모든 급여가 같은 금액을 지급하는 것은 오히려 형평성을 해칠 수 있다. 4인 가구라도 거주지역이 다른 가구에게는 다른 금액의 주거급여를 지급하는 것이 형평성이 있는 선택이

다. 마찬가지로 같은 4인 가구라도 한부모가구와 부부가구에게 동일한 급여액을 지급하는 것은 형평성에 맞지 않을 수 있다. 2) 복지급여를 받기 전과 받은 후의 가처분소득을 기준으로 하는 방법이다. 정부가 빈곤층에게 복지급여를 지급한 결과, 이들 수급가구의 가처분소득이 다른 저소득층의 그것보다 높다면, 이는 형평성 문제를 야기할 수 있다. 그렇다고 모든 저소득가구의 가처분소득이 동일해져야 형평성이 보장되었다고 말하는 것도 타당하지 않다. 중요한 점은 이러한 수치가 생산됨으로써 형평성 문제를 평가할 수 있는 근거가 마련된다는 점이다.

4. 평가지표 산출결과

아래 분석결과는 제한된 데이터를 토대로 그리고 몇 가지 강한 가정을 전제로, 2010년~2014년까지 기초생활보장제도에 대한 평가지표를 산출한 것이다.

먼저 기초생활보장제도의 수급률은 잠재적 수급대상 대비 실제 수급자 비율을 지칭한다. 여기서는 맞춤형 급여체계로의 개편을 감안하여 생계급여와 주거급여의 수급률을 추정하고, 이 두 급여의 수급자를 합친 현금급여 수급자의 수급률을 추정하였다. 분석시점은 2014년으로 설정했으며, 2014년 수급자 수는 2015년 제도개편 이후 실제 수급하고 있는 생계급여와 주거급여의 수급자 수를 투입하였다. 그리고 잠재적 수급자 수는 엄밀하게는 소득인정액과 부양의무자 기준을 적용하여 추정해야 하지만, 가계동향조사는 이에 대한 정보가 없다. 따라서 빈곤선을 다층화하여 빈곤층 규모를 추정한 뒤, 각각 빈곤층의 33%와 66% 그리고 전체가 잠재적 수급대상이라고 가정하였다.

〈표 5-8〉 기초생활보장 급여별 수급자 및 잠재적 수급자 규모에 대한 가정 및 추정치

(단위: 천명)

구분		2014	2013	2012	2011	2010
실제 수급자 (명)	생계 수급자	1,260	1,260	1,260	1,260	1,260
	주거 수급자	1,400	1,400	1,400	1,400	1,400
	합 계	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500
잠재적 수급대상 (명)	중위 30 이하	3,441	3,495	3,455	3,639	3,382
	중위 43 이하	5,518	5,761	5,679	5,835	5,713
	중위 50 이하	7,044	7,212	7,348	7,407	7,287

자료: 통계청 2010~2014년 <가계동향조사> 원자료.

위의 잠재적 수급대상에 대한 가정을 토대로 살펴보면, 연도별로 수급 가능한 빈곤층 대비 기초생활보장제도의 수급률에 대한 수치가 산출되게 된다. 향후 실제 기초생활보장제도 수급률을 파악하기 위해서는 소득인정액과 부양의무자 기준을 적용한 빈곤층 규모에 관한 자료가 확보되어야 할 것이다.

〈표 5-9〉 기초생활보장 개별 급여들 및 전체 현금급여의 제도별 수급률

(단위: %)

구분		2014	2013	2012	2011	2010
생계 급여	가정1	110.0	108.2	109.5	104.0	111.9
	가정2	55.0	54.1	54.8	52.0	55.9
	가정3	36.6	36.0	36.5	34.6	37.3
주거 급여	가정1	76.2	73.0	74.0	72.1	73.6
	가정2	38.1	36.5	37.0	36.0	36.8
	가정3	25.4	24.3	24.7	24.0	24.5
현금 급여 합계	가정1	81.6	78.2	79.3	77.2	78.8
	가정2	40.8	39.1	39.7	38.6	39.4
	가정3	27.2	26.0	26.4	25.7	26.3

주: 가정 1은 해당 소득빈곤층의 33%를 잠재적 수급대상으로, 가정 2는 해당 소득빈곤층의 66%를 잠재적 수급대상으로, 가정 3은 해당 빈곤층 전체를 잠재적 수급대상으로 간주

자료: 통계청 2010~2014년 <가계동향조사> 원자료.

아래 표는 기초생활보장 급여에 따른 빈곤율 감소효과를 나타내고 있다. 먼저 <표 5-10>은 기초생활보장 급여를 지급하기 전과 후의 빈곤율을 추정하여, 기초생활보장제도가 빈곤율을 얼마나 감소시키고 있는지 추정하였다. 참고로 아래 표에서 기초생활보장제도의 급여는 가계동향조사에서 공적이전소득 중 사회수여금로 해석하였다. 물론 여기에는 다른 공적이전소득도 포함되어 있을 개연성이 있다. 그럼에도 가용할 수 있는 자료가 제한적이라는 점에서 이 자료를 그대로 활용하였다.

<표 5-10> 기초생활보장제도의 소득유형에 따른 추정 빈곤율

(단위: %)

구분		급여전	급여후
2014	중위40	10.60	9.80
	중위50	4.50	4.70
	중위60	5.80	6.00
2013	중위40	11.10	10.06
	중위50	4.49	4.82
	중위60	6.30	6.13
2012	중위40	10.92	9.99
	중위50	4.45	4.74
	중위60	6.16	6.09
2011	중위40	10.88	9.80
	중위50	4.81	5.09
	중위60	5.87	6.08
2010	중위40	10.91	9.85
	중위50	4.69	4.78
	중위60	5.62	5.89

자료: 통계청 2010~2014년 <가계동향조사> 원자료.

아래 <표 5-11>은 빈곤선을 중위소득의 40%~60%까지로 다층화하여 기초생활보장제도 급여 전후의 빈곤율 감소효과를 나타내고 있다, 중위소득의 40%를 기준으로 하는 경우, 2014년 기초생활보장제도의 빈곤율 감소효과는 약 7.36%인 것으로 추정된다.

〈표 5-11〉 기초생활보장제도의 빈곤율 감소 효과

(단위: %)

구분	중위40	중위50	중위60
2010	-9.72	1.92	4.80
2011	-9.93	5.82	3.58
2012	-8.52	6.52	-1.14
2013	-9.37	7.35	-2.70
2014	-7.36	4.42	3.27

자료: 통계청 2010~2014년 〈가계동향조사〉 원자료.

아래 표는 기초생활보장제도의 급여가 빈곤층의 빈곤심도를 얼마나 덜어주는지 보여주고 있다. 구체적인 수치를 살펴보면, 2014년 현재 기초생활보장제도 급여의 빈곤갭 감소효과는 약 3.4%로 추정된다. 이 수치는 전년의 3.2%보다 0.2% 증가한 것으로 그만큼 빈곤층의 빈곤심도가 다소 완화되었음을 의미하는 것으로 해석된다.

〈표 5-12〉 기초생활보장제도 급여에 따른 빈곤갭 감소 효과(중위 50% 기준)

구분	급여 전(前)	급여 후(後)	감소효과(%)
2014	37.0	35.8	3.4
2013	37.7	36.5	3.2
2012	37.4	36.3	3.0
2011	37.4	36.0	3.6
2010	37.1	35.7	3.8

자료: 통계청 2010~2014년 〈가계동향조사〉 원자료.

기초생활보장제도에 의한 소득불평등 감소효과는 지니계수의 변화를 통해 살펴본 것으로, 2014년 기초생활보장제도 급여를 지급하기 이전의 지니계수는 31.002이고, 급여 후에는 30.248로, 정책을 통해 지니계수를 약 2.464% 감소시키는 것으로 추정된다.

〈표 5-13〉 기초생활보장제도 급여에 따른 소득불평등 감소 효과

구분	급여 전(前)	급여 후(後)	감소효과(%)
2014	31.002	30.238	2.464
2013	30.952	30.236	2.312
2012	31.140	30.462	2.179
2011	31.238	30.414	2.640
2010	31.436	30.602	2.654

자료: 통계청 2010~2014년 〈가계동향조사〉 원자료.

제5절 소결

지난 15년간 기초생활보장제도에 대한 평가는 한 가지 심각한 문제를 안고 있었다. 기초생활보장제도의 포괄적 보장성을 평가하거나 취업 및 탈수급 등에 대한 효과성을 평가할 수 있었지만, 그 중에서도 어떤 급여가 어떤 성과 그리고 어떤 문제점을 안고 있는지 평가할 수는 없었다. 특히 현금급여를 구성하는 생계급여와 주거급여가 하나로 뒤얽혀있어, 각 급여가 지원이 필요한 빈곤층을 정확하게 표적화 하고 있는지, 그리고 적정수준의 급여를 지원하고 있는지 알 수 없었던 것이다.

맞춤형급여체계 도입은 이러한 단점을 해소하는 데 큰 역할을 할 것으로 예상된다. 각 급여의 선정과 급여가 분리됨에 따라, 각 급여제도의 대상자 선정 및 급여, 정책효과 등에 대한 평가가 용이해졌기 때문이다. 반대로 맞춤형 급여체계는 한 가지 중요한 취약점을 안게 된다. 그것은 기존 기초생활보장제도가 갖는 강점인 제도의 총체적 효과에 대한 평가가 다소 복잡해 졌다는 점이다. 그 이유는 간단하다. 네 개의 기초생활 급여가 세 개의 부처로 소관이 나뉘어져 있기 때문이다. 기초생활보장제도는 빈곤층에게 최저생활을 보장하기 위한 확고한 원칙에 입각해 있다는 점

에서 전체적인 수급률과 재분배 효과를 평가하는 일이 매우 중요하다. 그리고 이러한 평가결과를 토대로 각 급여제도의 대상자 선정과 급여수준을 조정하는 작업이 필요하다. 그 어느 때보다 총체적으로 평가하고, 조정하는 기능이 중요한 의미를 갖게 된 것이다.

따라서 기초생활보장제도의 평가와 관련해서 향후 주목해야 할 대목은 전체 평가체계를 정교화하는 일과 각 급여제도별 평가지표체계를 구체화하는 일이다. 이를 위해서는 각 급여제도에 대한 전문적인 평가가 필요하며, 이것이 가능하기 위해서는 각 부처가 소관하는 급여제도에 대한 데이터를 제공해야 한다. 구체적으로 명시하면, 각 부처가 수급자의 선정과 급여를 담당하는 상황에서 수급자 규모와 급여보장 수준 그리고 그에 따른 정책성과와 관련된 데이터를 생성하게 된다. 이것이 공유되어야 한다는 것이다. 이 개방성이 기초생활보장제도의 최저생활보장과 자활조성에 대한 체계적인 평가를 가능하게 할 것이다.

끝으로 기초생활보장제도에 대한 평가체계 구축이 실효성을 갖기 위한 노력이 필요하다. 그것은 평가체계에 맞게 평가를 하더라도, 그것이 정책에 반영되는 절차가 필요하다는 것을 의미한다. 이 문제와 관련해서는 2014년 12월의 법률개정안에 명시되어 있는 중앙생활보장위원회의 평가기능을 활성화할 필요가 있다. 중앙생활보장위원회는 현재와 같이 한 제도를 구성하는 급여제도가 각 부처로 분산된 상황에서 종합적으로 계획을 정비하고, 그 성과를 평가하고, 평가결과에 따라 제도개편을 권고할 수 있는 거의 유일한 조직체라고 말할 수 있다. 물론 개별부처를 넘어선 총리실이나 그 이상의 상위조직이 있을 수 있지만, 법에 명시된 조직이라는 점에서 이 조직의 역할을 활성화할 필요가 있다. 보다 구체적으로 언급하면, 중앙생활보장위원회의 평가기능을 강화하기 위해서는 중립적인 전문연구 및 평가기관이 이를 지원하도록 하는 방안을 강구해 볼 수 있을 것이다.



6

근로장려세제(EITC)의 << 효과성 평가

제1절 머리말

근로장려세제는 근로빈곤층의 노동공급 촉진과 소득 지원을 통한 생활 수준 제고를 목적으로 노동시장에 참여한 저소득층에게 조세제도를 통해 근로에 대한 인센티브 성격의 급여를 지급해 주는 제도이다. 급여를 지급 받기 위해서는 재산기준과 가구 유형에 따른 소득기준을 충족해야 하지만 기초생활보장제도와 같은 부양의무자 기준은 없다. 이 프로그램의 가장 큰 특징은 다른 복지급여 프로그램과는 다르게 일정한 근로소득 범위 내에서 정책 대상자가 노동시장에서 벌어들이는 소득이 증가할수록 받게 되는 복지급여가 증가하는 구조에 있다. 이러한 급여의 점증구간은 경제 활동에 참여하지 않은 대상자들을 노동시장에 참여시키게 하는 유인으로 작용하며, 이미 경제활동에 참여하고 있는 사람들에 있어서도 노동공급을 증대시키는 유인으로서 작용하게 된다. 한편 근로장려세제의 급여지급 구조는 앞에서 언급한 점증구간과 함께 평탄구간과 점감구간으로 구성되어 있는데 이러한 구간의 설정은 대상자에 대한 근로유인 제고 및 근로장려금 수혜를 통한 실질소득 증가로 인한 대상자의 노동공급 축소 등의 부작용을 최소화시키기 위함이다. 한편, 근로장려세제는 근로빈곤층의 노동공급 관련 성과의 제고와 함께 소득보조를 통한 빈곤 완화 및 불평등 개선 효과 또한 기대할 수 있다.

이러한 근로장려세제의 효과성을 평가하기 위해서는 단순히 제도의 수혜자와 비수혜자의 성과 차이를 비교하는 것이 아니라 근로장려세제 수

급집단과 해당 제도의 수급여부 외에는 다른 특성이 거의 수급집단과 유사한 통제집단과의 비교를 통해야만 실제적인 근로장려세제의 효과성을 평가할 수 있다. 근로장려세제의 효과성에 관한 연구는 제도 도입 이전부터 최근까지 적지 않게 이루어지고 있지만 노동공급과 소득재분배에 대한 효과성을 실적자료를 바탕으로 포괄적이면서 엄정한 방법론으로 평가한 연구는 많지 않다. 이는 제도의 도입 시점이 비교적 최근인데다 근로장려세제와 관련된 정보를 담고 있는 데이터가 한정적이기 때문에 실제 발생한 성과자료를 바탕으로 효과성을 파악하는 연구는 상대적으로 적은 편이다. 또한 최근 정책수혜집단인 처리집단과 성과의 차이를 비교할 수 있는 비교집단을 통계적 방법론을 활용한 무작위적 배정으로 설정하는 준실험적 연구방법론이 각광을 받고 있지만 처리집단에 상응하는 비교집단 구성 과정에 있어 내생성을 고려하지 않고 비교집단을 설정하는 경우가 있어 이에 대한 주의 및 면밀한 고찰이 필요하다.

본 연구는 근로장려세제 도입 및 확대와 관련하여 정책 대상 집단의 노동공급 및 소득재분배 관련 주요 성과를 명확히 제시하기 위해 준실험적 방법론을 통해 노동공급 관련 성과를 파악하였고, 빈곤율과 지니계수의 변화를 통해 분배지표에 미치는 영향을 파악하였다. 하지만 본 연구의 경우도 다른 선행연구들과 마찬가지로 분석에 활용된 근로장려금 수급집단인 처리집단의 케이스가 충분하지 못하기 때문에 본 연구에서 제시한 결과들이 실제 근로장려세제의 효과성과 정확히 일치한다고 말하기는 어렵다. 또한 본 연구에서 정책 수혜 집단의 노동공급 관련 성과 파악을 위해 사용된 성향점수매칭(Propensity Score Matching, PSM)의 경우 여러 장점에도 불구하고 강한 가정을 기반으로 적용되는 분석 방법이므로 분석 결과 해석에 대해서 주의가 필요하다.

본 연구의 목적은 근로장려세제가 정책대상 집단인 근로빈곤층의 생계

를 지원하고 대상자의 노동공급을 촉진시켰는지를 평가하는데 있다. 즉, 근로장려세제의 도입 또는 확대가 대상자에 대한 소득지원을 통해 소득 분배 지표를 개선시키고 노동공급 즉, 노동시장참가 및 노동공급량 등에 미치는 영향을 파악하는 것이 본 연구의 핵심이다. 이를 위해 본 연구에서는 노동공급관련 성과 부문을 준실험적 연구방법인 성향점수매칭(PSM) 방법을 적용하여 근로장려금 수급집단과 유사한 비교집단을 구성하고 이들과 처리집단과의 성과의 차이를 비교해 보고자 한다. 그리고 빈곤 완화 효과와 불평등 개선 효과의 경우 급여 수혜 이전과 급여 수혜 이후의 분배지표의 차이를 통해 근로장려금 지급이 정책 대상자들의 분배 상태에 어떤 영향을 미쳤는지를 파악해 보고자 한다.³⁴⁾

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2절은 근로장려세제의 현황과 구조를 분석한 것으로 제도의 전개과정과 선정 및 급여지급 구조의 특성 그리고 근로장려세제 수급가구 및 지급 규모 등의 추이를 파악해 보았다. 제3절에서는 효과성 분석에 대한 가설과 분석방법 설계의 기초가 되는 정책 대상자의 노동공급과 관련한 이론적 배경과 선행 실증분석 연구들의 결과를 살펴보고, 제4절은 효과성 분석을 위한 자료 및 분석 방법을 설명하였으며, 제5절은 기초분석 및 소득재분배와 노동공급 관련 효과성 평가 결과를 제시하였다. 그리고 마지막 제6절에서는 주요 결과를 정리하고 관련 정책시사점을 제시하였다.

34) 빈곤완화 효과의 경우 조작적 정의를 통해 빈곤층과 비빈곤층으로 구분해야 하는데 근로장려세제의 경우 수급대상자의 소득이 비교적 높은 것으로 나타나 빈곤 기준선을 단일 기준선이 아닌 최저생계비 100%, 120%, 140%로 순차적으로 설정하고 이에 대한 분석을 실시하였다.

제2절 근로장려세제의 현황 및 구조적 특성

1. 제도 연혁 및 현황

2008년 도입 후 시행 8년째로 접어드는 근로장려세제는 조세특례제한법(2006년 12월)의 입법으로 시행근거가 처음 마련되었다. 이후 준비기간을 거쳐 2008년에 제도가 시행되었고 첫 번째 근로장려금, 즉, 2008년에 대한 근로장려금의 지급은 2009년에 이루어졌다(장운정, 2012). 한편, 첫 번째 급여가 지급되기 이전인 2008년에 제도가 개편되어 적용대상 및 최대급여액 등이 확대되었다. 2012년(2011년 귀속기준) 지급에 있어서는 무자녀 단독가구가 적용대상에 포함되었으며, 조세특례제한법 개정으로 총소득 기준금액도 최대 1,700만원에서 최대 2,500만원으로 완화되었다. 2013년(2012년 귀속기준) 지급부터는 60세 이상 무자녀 단독가구에 대해 근로장려금을 지급하도록 하였고, 탈 수급에 성공한 기초생활보장 수급자에 대한 적용이 확대되었다. 2013년 8월 기획재정부의 세제개편안과 이에 대한 2014년 초의 세법 개정으로 2014년(2013년 귀속)에는 결혼 및 경제활동 여부에 따라 근로장려세제를 분리하여 적용하고 자녀장려세제(Child Tax Credit)가 도입되어 적용되었다(최현수, 2013).

국세통계연보를 통해 제도의 수급자 규모 및 지급액 추이를 살펴보면, 귀속연도 기준으로 2010년까지는 근로장려금 수급자가 매년 감소하였다. 하지만 2012년에 지급된 2011년 귀속 근로장려금의 수급 가구 규모는 수급요건 완화 및 대상자 확대로 약 23만가구가 증가하여 전체 수급가구는 약 75만 가구에 이르게 되었으며, 지급액도 약 6,140억 원으로 전년도에 비해 약 53%나 증가하게 되었다. 이는 제도가 부양자녀가 없는

부부가구와 사업소득자(보험설계사 및 방문판매원에 한함)로 대상자가 확대되고 총소득기준금액도 앞에서 언급한 바와 같이 최대 2,500만원으로 완화되었기 때문이다. 2012년 귀속 수급가구는 전년대비 약 3만 1천 가구가 증가(4.2%)하였으나, 지급액은 전년보다 감소(8.5%)하였다. 이는 60세 이상 단독가구가 수급대상에 포함되어 지급가구는 증가 했지만, 저출산 현상으로 대상 가구의 부양아동수가 적은 것과 급여지급이 2011년 귀속 기준과 동일한 것에 기인한 것으로 볼 수 있다.³⁵⁾ 2013년 귀속 지급 가구는 전년대비 약 6만 2천 가구가 증가하였으며, 지급금액은 약 2,127억 원이 증가하였다. 아래 표에서 알 수 있듯이 적용대상 가구수와 지급 금액은 2011년 귀속분이 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 제도 도입 효과를 파악할 수 있는 2008년도와 함께 제도 확대에 의한 성과변수의 변화를 2011년 기준으로 살펴볼 수 있음을 보여준다.

〈표 6-1〉 근로장려금 지급 추이 및 현황

(단위: 가구, 억원)

구분	신청		지급	
	가구수	금액	가구수	금액
2008	723,937	5,582	590,720	4,537
2009	676,634	5,224	566,080	4,369
2010	666,816	5,094	522,098	4,020
2011	930,232	7,475	752,049	6,140
2012	1,020,087	7,193	783,397	5,618
2013	1,060,405	9,672	846,018	7,745

자료: 국세청(2014b); e-나라지표. 근로장려금 신청 및 지급현황.

35) “e-나라지표 부문별 지표 : 근로장려금 신청 및 지급현황” 참조(‘15.10.13. 인출)
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtPageDetail.do?idx_cd=2826

2. 선정 및 급여구조

현재 근로장려금은 대상가구의 유형 및 자녀여부에 따라 다르게 적용되고 있다.³⁶⁾ 2014년 귀속기준 신청자격은 다음과 같다. 먼저, 가족 및 부양자녀 요건으로 배우자 또는 18세 미만의 부양자녀가 있거나, 배우자와 부양자녀가 없어도 60세 이상이어야만 한다. 그 다음은 소득 요건으로 연간 부부합산 총소득액이 가구구성에 따라 정한 소득기준금액보다 작아야 한다. 구체적으로 살펴보면, 단독가구 1,300만원, 홑벌이 가족가구 2,100만원, 맞벌이 가족가구 2,500만원 미만이어야 급여신청이 가능하다. 한편 2014년 도입된 자녀장려세제의 경우 홑벌이가구와 맞벌이가구에서 총소득금액이 4,000만원 미만이어야 한다. 한편, 주택 및 재산기준은 가구원 모두가 무주택이거나 기준시가 6천만원 이하 주택 1채만 소유한 경우만 수급이 가능하다. 또한 가구원 모두의 재산합계액이 2013년의 경우 1억원, 2014년의 경우 1억 4천만원 미만이어야 수급이 가능하다. 급여는 가구유형과 근로소득에 따라 구간별(점증·평탄·점감 구간)로 다르게 지급되며 2013과 2014년은 지급산정 방식이 동일하다.³⁷⁾

36) 국세청의 “2015년 신청 근로장려금 자녀장려금 제도 안내”와 “2014년(‘13년 귀속) 근로장려금” 참조

37) 2013년 귀속기준 급여지급 구조(국세청, 2014a)

구분	총급여액 등	근로장려금
단독가구 (60세이상)	600만원 미만	총급여액 등 × (70/600)
	600만원 이상~900만원 미만	70만원
	900만원 이상~1,300만원 미만	70만원-(총급여액등-900만원)×(70/400)
홑벌이가구	900만원 미만	총급여액 등 × (170/900)
	900만원 이상~1,200만원 미만	170만원
	1,200만원 이상~2,100만원 미만	170만원-(총급여액등-1,200만원)×(170/900)
맞벌이가구	1,000만원 미만	총급여액 등 × (210/1,000)
	1,000만원 이상~1,300만원 미만	210만원
	1,300만원 이상~2,500만원 미만	210만원-(총급여액등-1,300만원) ×(210/1,200)

본 연구는 근로장려세제가 도입되고 시행된 기간 중 도입 시점인 2008년과 적용대상에 대한 대폭적인 확대가 발생한 2011년을 중심으로 그 성과를 파악해 보고자 한다.

〈표 6-2〉 근로장려세제 수급 및 급여 지급 조건

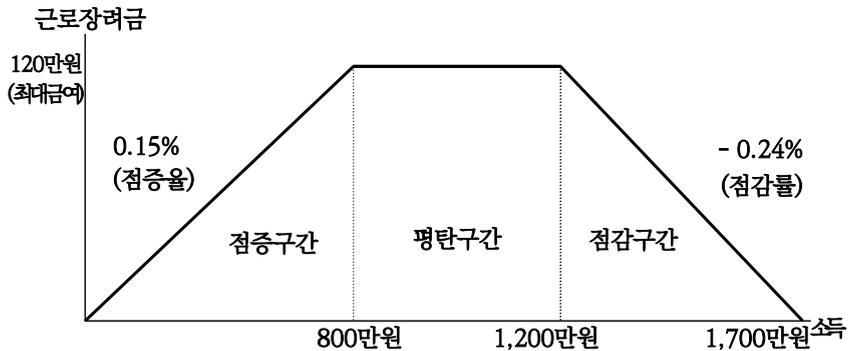
귀속연도		2008	2011	2012	2013
구분	신청가능자	근로소득자	근로소득자, (추가)보험모집인, (추가)방문판매원		
	제외자	직전연도 기초생활수급자 (주거·생계·교육급여, 3개월 이상)		신청연도 3월 중 기초생활수급자 (주거·생계급여)	
소득요건		부부합산 1,700만원 미만	<ul style="list-style-type: none"> - 부양자녀 없음: 1,300만원 - 부양자녀 1인: 1,700만원 - 부양자녀 2인: 2,100만원 - 부양자녀 3인: 2,500만원 		<ul style="list-style-type: none"> - 단독: 1,300만원 - 홑벌이: 2,100만원 - 맞벌이: 2,500만원
부양자녀요건		18세미만 1인 이상	(추가) 무자녀가구 배우자 필요	(추가) 60세 이상인 경우 배우자 또는 부양자녀 없어도 가능	
주택요건		무주택 또는 5천만원 이하1주택	무주택 또는 6천만원 이하 1주택		
재산요건		토지, 건물, 자동차, 전세금 등 합계 1억원 미만			
최대 지급액		120만원	<ul style="list-style-type: none"> - 부양자녀 없음: 70만원 - 부양자녀 1인: 140만원 - 부양자녀 2인: 170만원 - 부양자녀 3인 이상: 200만원 		<ul style="list-style-type: none"> - 단독: 70만원 - 홑벌이: 170만원 - 맞벌이: 210만원

자료: 현다운 외(2014): 307 및 이대용 외(2015): 31 재인용 발췌.

2008년 도입시의 근로장려세제의 수급조건 살펴보면, 2009년 급여지급을 기준으로 신청자는 18세 미만의 자녀를 1인 이상 부양하는, 부부 합산 총소득은 1,700만원 이하이고 재산합계액이 1억 원 미만인 무주택자 또는 기준시가 5,000만원 이하의 주택 소유자로서 재산 합계액이 1억 원 미만인 가구면 수급을 신청할 수 있다. 급여 지급구조를 살펴보면 800만

원 미만은 15%의 점증률을, 800만원~1,200만원 미만은 정액으로 120만원을, 1,200만 원 이상~1,700만원 미만의 경우는 1,700만원에서 소득을 뺀 값의 24%를 지원금으로 지급받고 있다(국세청 2008; 임완섭 2012 재인용). 연간 총소득 1,700만원은 전국가구 중위소득의 50% 수준으로서 OECD 기준에 따른 상대적 빈곤층(중위소득의 50% 이하)과 유사한 수준이자 최저생계비(2006년 4인가족 기준 1,404만원)의 1.2배 수준으로서 근로장려세제가 사회안전망의 사각지대에 있는 차상위계층(최저생계비의 1.2배 이하)을 지원하는 취지를 반영한 것이다(국세청, 2008)

[그림 6-1] 2008년 근로장려세제 급여산정 체계



자료: 최현수 외(2010): 100, <그림 3-2>.

2008년에 제도가 도입 되었지만 적용 대상 범위가 좁고 급여수준 또한 낮다는 비판이 제기되는 상황에서, 2011년에 대폭적인 제도의 확대가 시행되었다. 즉, 2011년 세법개정으로 무자녀가구에 대해서도 근로 장려금을 지급하게 되었고 급여구조도 부양자녀수에 따른 차등지급구조로 전환되어, 최대 급여도 종전의 120만원에서 부양자녀가 3인 이상인 경우에는 200만원까지 수령할 수 있도록 확대되었다(최현수, 2013; 염경윤·전병욱, 2014). 뒤 이어 2012년에는 60세 이상인 경우 배우자 또는 부양자

녀 없어도 근로장려금 지급이 가능해 졌으며, 전년도까지는 귀속연도에 기초생활보장제도의 지급자인 경우 근로장려금 적용에서 제외되었지만 2013년(2012년 귀속기준) 신청시에는 당해연도(2013년) 3월중 지급자인 경우만 근로장려금 적용에서 제외시키는 등 적용제한 요건이 완화되었다(최현수, 2013).

〈표 6-3〉 2011년(귀속연도) 근로장려세제 확대개편에 따른 급여체계와 구조

구분	무자녀	1인 자녀	2인 자녀	3인 이상
점증구간	0~600 미만	0~800 미만	0~900 미만	0~900 미만
평탄구간	600~900	800~1,200	900~1,200	900~1,200
점감구간	900~1,300	1,200~1,700	1,200~2,100	1,200~2,500
최대급여액	연 70만원	연 140만원	연 170만원	연 200만원
점증률	11.7%	17.5%	18.9%	22.2%
점감률	-17.5%	-28%	-18.9%	-15.4%

자료: 최현수(2013): 3.

제3절 이론적 배경 및 선행연구

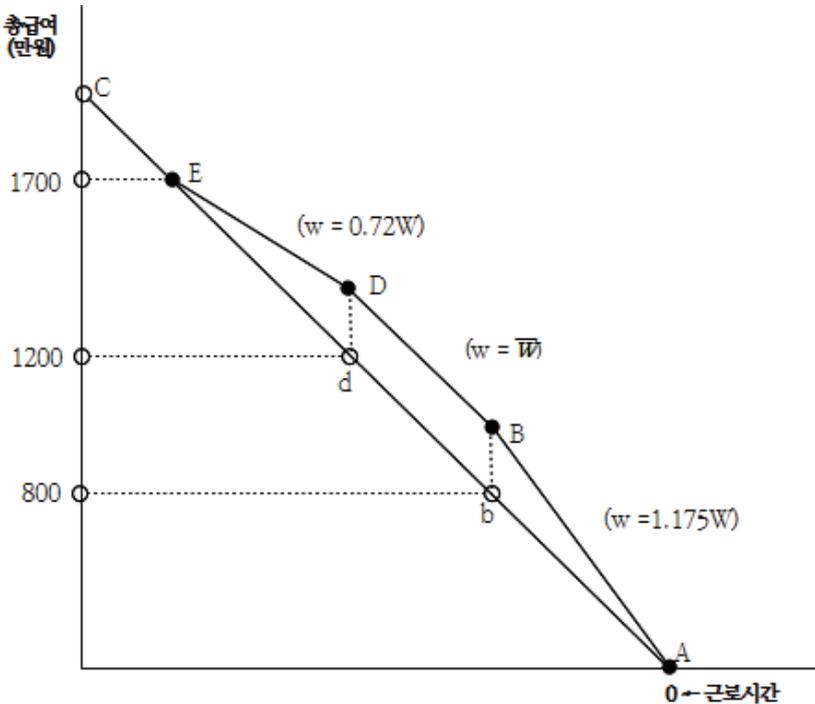
1. 이론적 배경³⁸⁾

근로장려세제의 도입은 대상자의 노동시장참가 및 노동공급시간에 영향을 미치게 되는데, 근로장려세제 도입 이전 취업여부 및 소득 수준은 근로장려세제 지급집단의 노동공급 결정과 직접적인 연관성을 가진다. 근로장려세제가 도입되거나 대상자의 범위가 확대될 경우 대상자들의 노

38) 아래 내용은 Ehrenberg & Smith(2007, 율진이 한홍순, 김중렬)과 임완섭(2012)의 내용을 발췌 및 수정한 것이다.

동시장참가 및 노동공급량 등 노동공급에 미치는 영향은 근로장려세제의 급여지급수준을 결정하는 다음의 점증·평탄·점감 구간에 따라 상이한 결과를 나타낼 수 있다. 먼저, 근로장려세제의 도입으로 인해 대상자의 예산제약선은 AC에서 ABDEC로 확대·변경된다. 근로장려세제가 도입되면 대상자의 경우 노동공급을 변화시키지 않더라도 점증·평탄·점감구간 모두에서 대상자들의 실질소득이 증가하게 되므로 근로장려세제 수혜자들은 자신들의 노동공급을 축소하고 여가를 향유하게 되는 소득효과를 경험하게 된다. 이와 다르게 대체효과는 각 구간에 따라 상이한 순임금을 창출시키기 때문에, 대체효과는 소득 구간에 따라 다르게 나타난다.

[그림 6-2] EITC로 인한 순임금과 예산제약의 변화(2011년 귀속기준, 자녀가 1인인 경우)



자료: Ehrenberg & Smith(2007): 227 그림 6.17을 한국 근로장려세제 2011년 1인 자녀기준으로 수정.

예를 들어 살펴보면, 대상자의 소득이 점증구간(AB)에 속하거나 없는 경우 순임금이 시장임금보다 17.5%만큼 높아지기 때문에 근로소득이 증가할수록 여가 가격의 상승을 경험하게 된다. 이 때문에 연간 근로소득이 800만원 미만인 대상자들의 경우 점증구간에서 더욱 많은 노동공급을 하게 되는 대체효과를 경험하게 될 가능성이 높다. 하지만, 점증구간에 속한다 하더라도 서로 반대방향으로 작용하는 소득효과와 대체효과가 동시에 발생하는 상황에서 어느 효과가 우월할지는 불확실하다. 다만, 경제활동 참가의 경우 순임금이 시장임금보다 높은 점증구간에서 대상자가 노동공급에 참여하지 않는 것은 노동공급 포기로 상실되는 기회비용이 커지는 것을 의미하기 때문에 근로장려세제의 도입 또는 점증구간에 대한 변화(점증률 상향 또는 점증구간의 확대)는 노동시장참가율은 제고 시킬 것으로 예상할 수 있다. 평탄구간과 점감구간의 경우는 노동공급이 감소할 것으로 예측되는데, 이는 평탄구간에서는 소득효과만 발생(순임금과 시장임금 동일)하며, 점감구간의 경우 소득효과와 대체효과 모두 노동공급을 감소시키는 방향으로 작용하기 때문이다. 본 연구에서는 전년도 경제활동에 참여한 대상자중 근로장려세제 도입 및 확대에 의해 노동공급시간(연간노동공급 일수 또는 주당평균근로시간 등)의 변화를 통해 대상자의 노동공급효과를 평가해 보고자 한다.

2. 선행연구

미국의 경우 근로장려세제(EITC)가 정책대상자에게 미치는 영향에 대한 연구는 오랜 기간 이루어져 왔으며 그중 노동공급에 미치는 영향에 대한 연구가 집중적으로 분석되어져 왔다. 이러한 노동공급에 대한 연구와 함께 근로장려세제가 분배상태에 미치는 영향 또한 적지 않게 연구되어

져 왔는데, 근로장려세제의 빈곤 및 불평등 감소 효과 등 재분배 효과에 대한 연구와 함께 탈 빈곤에 대한 연구들도 이루어져 왔다. 노동공급에 관한 연구들은 크게 경제활동참가에 미치는 영향과 노동공급시간에 미치는 영향으로 분류 할 수 있다. 어떤 개인의 노동공급에 대한 결정은 먼저, 경제활동참가에 대해 결정하고, 그다음으로 투입하게 되는 노동공급량을 결정하게 된다. 미국의 경우, 1970년대 초반부터 노동공급에 대한 연구들은 “extensive margin”으로 지칭되는 노동시장참가와 “intensive margin”으로 지칭되는 노동공급시간 선택에 대한 부문으로 구분되어 수행되어져 왔으며(Heckman, 1993: 116), 이와 관련한 많은 실증분석 결과들이 제시되었다. 많은 연구에서 근로장려세제 도입 및 확대가 대상자의 노동시장참가에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 노동공급시간의 경우는 대상자 및 대상집단의 특성과 분석방법에 따라 다르게 나타났다. 2000년대 초반까지 근로장려세제의 노동시장참가와 근로시간에 대한 실증분석을 정리한 Hotz & Scholz(2003)의 연구를 살펴보면, 미국 근로장려세제 실증분석은 주로 저소득근로자와 여성을 중심으로, 특히 한부모인 여성의 노동공급을 특성을 밝혀내는 데에 주력하고 있음을 알 수 있다(송헌재·전영준, 2011 재인용).

〈표 6-4〉 EITC의 노동공급효과 관련, 해외 선행연구 결과

연구자	분석자료	분석대상	분석결과
Hoffman & Seidman (1990)	PSID	저소득근로자	노동시간: (-)
U.S. General Accounting Office(1993)	CPS	저소득근로자	노동시간: (-)
Keane(1995) Keane & Moffit(1998)	SIPP	저소득근로자	노동참여: (+)
			노동시간: (+)
Dicket, Houser & Scholz(1995)	SIPP	한부모	노동참여: (+)

〈표 6-4〉 EITC의 노동공급효과 관련, 해외 선행연구 결과(계속)

연구자	분석자료	분석대상	분석결과
Eissa & Liebman(1996)	CPS	한부모여성 및 독신여성	노동참여: (+)
			노동시간: 유의하지 않음
Eissa & Hoynes(1998)	CPS	부부	노동참여: 남성 (+), 여성 (-)
			노동시간: 남성 (-), 여성 (-)
Meyer & Rosenbaum (1999)	CPS	한부모여성	노동참여: (+)
			노동시간: (+)
Meyer(2002)	CPS	한부모여성	노동참여: (+)
			노동시간: 유의하지 않음
		미혼여성	노동참여: (-)
			노동시간: 유의하지 않음
Eissa & Hoyes(2006)	CPS	기혼여성	노동참여: (-)
			노동시간: (-)
		미혼여성	노동참여: (+)
			노동시간: 유의하지 않음

원자료: Hoz & Scholz(2003)

자료 : 송헌재·전영준(2011), 〈표 III-3〉.

국내 연구의 경우 근로장려세제 도입이전과 도입직후에는 성과자료의 부재로 인해 직접적인 평가보다는 정책 시뮬레이션 또는 시행 이전의 자료를 활용한 예측분석이 대부분이었지만(이대웅·권기현·문상호, 2015), 제도 도입 후 시간의 경과에 따라 미국의 EITC의 효과성에 대한 연구들과 마찬가지로 실적자료를 바탕으로 한 실증분석들이 점차 증가하고 있다. 국내 연구의 경우도 미국의 EITC 효과성에 대한 연구들이 관심을 두었던 노동시장참가와 노동공급시간에 대한 영향을 파악하는 연구들이 주를 이루고 있다.

정책 대상자의 노동시장참가에 미치는 영향에 대한 연구들을 살펴보면 먼저, 강병구(2007)는 CES효용함수에서 노동공급함수 도출로 근로장려

세제의 노동공급효과를 분석한 결과 미취업자에 대해 노동시장참가에 정(+)의 효과를 미침을 제시하였다. 또한 임완섭(2012)은 2009년과 2007년 이중차이분석결과 미약하지만 근로장려금 수급집단의 노동시장참여가 비교집단보다 높은 것으로 파악하였다. 송헌재·방흥기(2014)는 근로장려세제 점증구간에서 근로장려금 수급은 노동시장 참여율을 제고시켜 고용창출에 유의한 효과를 발생시키는 것으로 보고하였다.

노동공급시간에 대한 연구들을 살펴보면, 국내의 대부분의 연구들도 대상집단의 노동공급 시간에 유의미한 영향을 미치지 못하거나 대상자들의 소득이 평탄구간과 점감구간에 있는 경우 노동공급을 감소시키는 결과들이 대부분을 차지하고 있다. 강병구(2007)의 연구결과에 따르면, 취업자의 경우 평탄구간과 점감구간의 노동시간 감소가 점증구간의 노동시간 증가보다 크게 나타나, 전반적으로 노동공급이 감소한 것으로 보고하였다. 임완섭(2012)은 2008년과 2007년 이중차이분석결과 비교집단에 비해 연간노동공급일과 주당근로시간이 감소한 것으로 파악하였으며, 재정패널을 활용한 송헌재(2012)의 연구는 근로장려금의 소득효과로 인해 평탄구간과 점감구간에서 속한 가구들이 노동공급을 감소시키는 것을 실증분석을 통해 제시하고 있다.

노동공급과 관련하여 다양한 연구들이 국내에서 이루어지고 있지만, 공통적인 문제점으로는 처리집단 즉, 근로장려세제 수급가구의 수가 부족한 것에 있다. 한국복지패널을 분석 자료를 활용한 본 연구 또한 이에 대해 자유롭지 않다. 하지만 2008년 도입된 근로장려세제에 대한 데이터가 종단적으로 축적되어 있어 이에 대한 분석을 통해 근로장려세제의 노동공급 효과를 제시한다면 지금까지의 특정 시점의 분석 또는 특정시점간의 분석의 한계성을 보완할 수 있을 것으로 예상된다.

제4절 분석 자료 및 방법

1. 분석 자료

근로장려세제의 효과성을 파악하기 위해 활용한 한국복지패널에는 본 연구에서 파악하고자 하는 노동공급 및 분배 지표를 생성할 수 있는 다양한 변수들을 수록하고 있다. 한국복지패널에 대해 좀 더 자세히 살펴보면, 원표본 가구(7,072가구) 선정을 위한 기초자료로 2005년 인구센서스 90%에 해당되는 조사구에서 추출된 ‘2006년 국민생활실태조사’가 활용되었고 빈곤층의 실태 및 욕구를 효과적으로 파악하기 위해 저소득층을 과대표집하였다. 가장 최근 제공된 데이터는 2014년에 실시된 2013년 기준 조사이며 조사차수로는 9차에 해당된다. 9차 조사의 경우 8차 조사를 완료한 조사대상 원표본 5,104가구 중 4,896가구가 조사되어 조사 완료율은 95.9% 수준이다. 또한, 최초 원표본 가구에 대한 원표본 가구 유지율은 69.2%를 나타내고 있어 비교적 높은 원표본 유지율을 보이고 있다.³⁹⁾ 한국복지패널은 가구와 가구에 속한 개인의 인구통계학적 특성 및 가구의 지출과 가구원과 가구의 소득과 그리고 공적연금 및 각종 복지제도에서 지급 받고 있는 공적이전소득이 패널자료로 구축되어 있으며, 근로장려금 관련 조사의 결과도 2009년부터 수록되어 있다. 2009년 조사의 경우 조사기간상 실제 수급여부는 조사되지 않았지만 근로장려금 인지여부와 2009년 급여신청계획 등에 대한 조사결과가 수록되어있다. 2010년 조사부터는 급여신청여부, 실제 급여수급 여부, 급여의 지출 용도, 향후 근로장려금 신청여부 등 2009년 귀속기준 근로장려금 수급 관

39) 관련 내용은 강신욱 외(2010)과 이태진 외(2014) 그리고 한국복지패널 8차 연도 조사 자료 User's Guide를 참조하였다.

련 조사결과를 제공하고 있다.

본 연구에서는 분배지표 관련 분석은 빈곤율의 경우 가구데이터를, 지니계수의 경우 개인데이터를 활용하였으며, 노동공급관련 분석은 개인데이터를 활용하여 분석하였다. 개인(가구원) 데이터는 각 가구에 속한 가구원들에 대한 조사자료에 가구데이터에 수록된 주요 변수들을 결합하여 구축한 자료이다. 즉, 개인자료에서 같은 가구에 속한 가구원이라면 공통의 가구자료 변수, 예를 들어 공통의 가구원수, 공통의 소득변수, 공통의 주거변수 등을 공유하게 된다. 여기서 주의해야 할 것은 개인데이터 안에서 가구원에 대한 가구주와의 관계, 연령, 학력, 성별 등 가구원 공통 특성 값은 모든 케이스에서 존재하지만 가구원 조사로 별도로 조사된 변수들의 경우 만15세 이상만 조사되었고 15세 이상의 경우도 중고등학생은 제외되기 때문에 15세 미만이거나 중고등학생의 경우 가구조사에 수록된 공통변수들은 데이터에 기재되어 있지만 개인조사표에 해당하는 변수들은 공란으로 처리되어 있다. 따라서 경제활동참여율 및 고용률 같은 노동공급 관련 성과를 구할 때에는 이러한 사항을 고려해서 도출할 필요가 있다.

2. 분석 도구

가. 노동공급관련 효과성 분석

본연구에서는 근로장려세제 수급집단을 처리집단으로 하고 이 처리집단에 대해 성향점수매칭(PSM)을 적용한 준실험적 연구방법 적용하여 노동공급관련 효과성을 분석하였다. 매칭을 통한 평가를 위해서는 아래와 같은 조건부 독립성 가정이 성립해야 한다. 관측가능한 통제변수 X 가 주

어지면 프로그램 참여여부와 성과는 독립으로 이는 관측되지 않은 변수들과 프로그램 참여여부 즉, 처리효과는 독립적이라는 것이다(김안국 외, 2004; 윤윤규 외, 2011).

$$(y_1, y_0) \perp\!\!\!\perp d \mid X$$

한편, 통제변수로 주어지는 변수를 나타내는 X 에 해당하는 변수들이 너무 많을 경우 동일한 조건을 맞추기 위한 차원이 너무 많아지기 때문에 프로그램 참여여부에 대해 프로빗(로짓) 분석 등으로 그 기대확률을 구하고 이것을 위의 조건식에 대입하면, 아래와 같이 표현된다(김안국 외 2004). 아래 식을 살펴보면, 프로그램에 참여할 확률이 '0'이거나 '1'인 사람은 매칭의 대상이 되지 않음을 알 수 있다.

$$(y_1, y_0) \perp\!\!\!\perp d \mid P(X), 0 < P(X) < 1$$

이러한 가정을 바탕으로 근로장려세제의 노동공급효과를 파악하기 위해서는 근로장려세제 수급집단을 '1', 비수급 집단을 '0'으로 처리한 후 프로빗(또는 로짓) 분석을 실시하여 그 조건부 확률(성향점수)을 추정해야 한다. 이렇게 추정된 성향점수를 활용하여 무작위 배정과 유사한 결과가 나타나도록 수급집단과 유사한 특성을 가지는 비교집단을 매칭하여 두 집단의 성과변수 차이를 비교하는 것이 성향점수매칭(PSM)의 기본적 아이디어이다.

프로빗(또는 로짓) 분석을 통해 성향점수(Propensity Score)를 추정한 후에는 프로그램 수급집단에 대한 성과평가를 위해 처리집단과 비교 집단간의 매칭을 실시해야 하는데 본 연구에서는 '최근거리 이웃'(near-

est-neighbor)을 이용한 일대일 매칭을 적용하였다.⁴⁰⁾ 이 매칭방법은 성향점수가 가장 비슷한 케이스들끼리 매칭하는 방법으로 처리집단과 비교집단을 각각 1대1로 매칭하는 방법이다. 한편, 커널매칭(Kernel Matching)과 레디우스 매칭(Radius Matching)의 경우 비교집단 구성을 위한 매칭방법으로 적용할 수 있으나 복수의 비교집단을 처리집단과 매칭시키기 때문에 그 특성상 이중차이 분석이 어려워 분석에서 제외하였다. 본 연구에서는 최근거리 이웃 매칭의 정확성을 위해 ‘캘리퍼(caliper)’를 설정하여 적용하였다. 캘리퍼(caliper)는 추정된 성향점수 간 매칭이 가능한 수치로 표현된 거리를 의미하며, 통상적으로 ‘0.0001’, ‘0.0005’ 등이 많이 사용되며 본 연구는 ‘0.0005’를 캘리퍼(caliper)로 활용하였다. 또한, 최근거리 이웃(nearest-neighbor) 매칭에 있어 처리집단에 속하는 각각의 케이스에 동일한 집단이 비교집단으로 설정되는 것을 허용하지 않았다. 이렇게 비교집단의 대체를 허용하지 않은 이유는 성과를 파악하는데 활용되는 분석방법인 처리집단에 대한 평균처리효과(Average Treatment Effect on the Treated, ATET)의 결과에서 비교집단의 대체를 허용하지 않는 경우가 통계적 유의성이 다소 높게 나오는 경향이 있기 때문이다. 처리집단에 대한 평균처리효과(ATET)는 프로그램 참여집단이 프로그램에 참여한 경우의 성과와 그 집단의 ‘반사실적 상황’(Counter-factual condition)을 가정하였을 때의 성과의 차이를 파악하는 방법이다. 여기서 ‘반사실적 상황’의 성과란 프로그램 참여집단이 처리집단이 만약 해당 프로그램의 참여하지 않았을 경우 얻게 될 가상적 상황의 성과를 의미한다. 즉, 평균처리효과(ATE)가 단순히 프로그램에 참여한 집단의 성과와 프로그램에 참여하지 않은 경우의 성과의 차이를

40) 이하의 내용은 이상준(2003), 고상원 외(2007), 이인재 외(2007), 임완섭(2012)의 내용을 발췌 및 수정한 내용임.

비교하는 제도의 효과성이라면 처리집단에 대한 처리효과(ATET)는 처리집단이 프로그램에 참여한 경우의 성과를 처리집단이 만약 프로그램에 참여하지 않았을 경우의 성과로 차감하여 구한 효과성을 의미한다. 이것을 식으로 살펴보면 아래와 같다.

평균처리효과(Average treatment effect : ATE)

$$E(y) = E(y_1 - y_0) = E(y_1) - E(y_0)$$

처리군의 평균처리효과(Average treatment effect for the treated : ATET)

$$\begin{aligned} E(y_1 - y_0 | d = 1) &= E(y_1 | d = 1) - E(y_0 | d = 1) \\ &= E(y_1 | d = 1, x) - E(y_0 | d = 0, x) \\ &= E(y_1 | d = 1, x) - E(y_0 | d = 1, x) + E(y_0 | d = 1, x) - E(y_0 | d = 0, x) \\ &= E(y_1 - y_0 | d = 1, x) + y_0 \text{ 비교그룹 편} \end{aligned}$$

위의 식에서 알 수 있듯이 평균처리효과(ATE)와 처리집단에 대한 평균처리효과(ATET)는 비교그룹 편에 의해 차이가 발생하게 된다. 좀 더 자세히 살펴보면, 처리집단이 프로그램에 참여하지 않았을 경우의 성과는 실제로 발생한 것이 아니기 때문에 통계적인 방법을 사용하여 유사한 조건을 만들어 주어야 한다. 즉, 공변량을 나타내는 x 가 각각 동일하고 관측되지 않은 변수들에 의한 선택편의가 없다고 가정한다면 프로그램 참여여부 즉, d 가 '0' 즉, '비참여' 또는 '1' 즉, '참여'인 것과는 상관없이 $E(y_0 | d = 1, x)$ 과 $E(y_0 | d = 0, x)$ 은 동일한 결과를 나타내며 이 경우 y_0 비교그룹의 편은 0이 된다. 이러한 논리는 비교집단에서도 동일하게 적용되어지며 만일 y_0 과 y_1 양쪽의 비교그룹 편이 '0'이 된다면 정책에 대한 평균처리효과(ATE)와 처리집단에 대한 평균처리효과(ATET)와 같아지게 된다(이상준, 2003; 고상원 외, 2007; 이인재 외, 2007; 임

완섭, 2012 재인용).

이러한 처리집단에 대한 평균처리효과(ATET)에 있어 앞의 식에서 나타났듯이 선택편의가 없다고 가정하고 있는데 이는 현실적으로는 불가능하다고 볼 수 있다. 하지만 Heckman, Ichimura and Todd(1997)의 실증분석에서 나타난 바와 같이 처리집단의 관찰 가능한 모든 공변량을 통제한 이후에도 남아있는 편의, 다시 말해 분석에 있어 관측되지 않은 요인들에 의해 발생하는 '협의의' 선택편의는 전체 편의의 약 7% 정도에 불과한 것으로 보고되어 있다(김안국 외, 2004; 김용성 외, 2007; 임완섭, 2014 재인용). 하지만, 이러한 성향점수매칭(PSM)을 통한 평가는 관측되는 변수를 통해 선택편의를 제어할 수 있다는 강한 가정하에서 이루어지는 분석이므로 그 적용과 해석에 유의해야한다. 본 연구에서는 이렇게 매칭된 처리집단과 비교집단의 성과변수의 차이를 비모수적 방법을 통해 살펴본 후에 기준연도와 비교연도의 성과의 차이를 집단별로 살펴보는 이중차이 분석을 통해 관측되지는 않지만 시간불변의 교란항을 제어한 효과성을 측정하였다. 본 연구에서는 제도가 도입된 2008년과 제도가 대폭 확대된 2011년을 기준연도로 삼고 그 이전과 이후 연도에 대한 이중차이 분석을 실시하였다.

나. 평가 지표로서 빈곤율과 지니계수⁴¹⁾

빈곤율은 빈곤층의 규모를 전체 인구집단과 빈곤집단의 비율로 제시하는 가장 직관적인 지표로서 라운트리(Rowntree, 1901) 이후 가장 널리 사용되어 지고 있다. 빈곤율의 경우 적용되는 소득과 기준이 되는 빈곤기준선의 종류에 따라 여러 종류의 빈곤율이 산출되는데 본 연구에서는 가

41) 여유진 외(2005) 및 임완섭 외(2014)의 부록을 발췌 및 수정

구원수별 최저생계비를 기준으로 하는 절대적 빈곤율을 산출하였고 근로장려금의 빈곤감소 효과를 파악하기 위해 경상소득과 가처분소득 그리고 시장소득을 적용하여 각각의 빈곤감소 효과를 파악하였다.

소득 불평등의 정도를 나타내는데 널리 사용되어온 지니계수(Gini coefficient)는 Gini(1912)에 의해 고안된 지수로 0과 1사이의 값을 가진다. 지니계수는 상대적평균차와는 달리 피구-달톤 이전원칙⁴²⁾을 충족시키면서 모든 쌍의 소득간 차이를 반영하기 때문에 매우 직관적인 소득 불평등을 제시하는 장점을 가진다(여유진 외, 2005; 강병구·성효용, 2009).

3. 분석 방법

가. 주요 변수

본 연구의 목적 및 선행연구들을 살펴 본 결과 근로장려세제의 노동공급 관련 성과변수들로는 경제활동참가율 또는 고용률, 연간근로일수, 주당평균근로시간을 꼽을 수 있다. 여기서 경제활동참가율과 고용률은 생산가능인구 대비 경제활동인구 또는 취업자수로 구할 수 있는데, 생산가능인구는 생산가능연령인 15~64세에 해당하는 인구이며 경제활동인구와 비경제활동인구로 구성된다. 그리고 경제활동인구는 다시 취업자와 실업자로 구분된다.⁴³⁾ 본연구의 주된 관심은 대상자의 노동공급 투입 변화에 있기 때문에 경제활동인구에서 실업자를 제외한 취업자가 생산가능

42) 고소득자의 소득을 저소득자로 일부 이전시킨다면 불평등도는 반드시 축소되어야 한다는 조건으로 지니계수, 옻킨슨 지수 등은 이 조건을 충족시키지만 상대적평균차는 이 조건을 충족시키지 못한다.

43) 생산가능인구: 15~64세 인구, 경제활동인구: 취업자 + 실업자, 경제활동참가율 = (경제활동인구/생산가능인구)×100

인구에서 차지하는 비율인 고용률을 성과변수로 선정하여 처리집단과 비교집단간의 성과차이를 비교해 보고자 한다. 그리고 노동공급량을 나타내는 두 성과변수로 연간근로일수와 주당 평균근로시간을 성과변수로 선택하여 비교집단과의 비교를 통해 성과의 차이를 파악해 보고자 한다.

한편, 성향점수 추정을 위한 프로빗 모형 분석을 위해 종속변수로는 앞서에서도 언급한 바와 같이 근로장려세제 수급여부가 활용되었으며, 통제 변수들로는 성별, 연령, 연령의 제곱, 학력수준, 본인의 장애여부, 본인의 장기질환 여부, 혼인상태, 가구원수, 65세 이상 노인수, 생활만족도 등의 변수들이 통제변수로 활용되었다.

〈표 6-5〉 성향점수 추정을 위한 프로빗 분석 및 성과분석 활용 변수

프로빗 분석			
종속 변수	근로장려세제 수급여부	수급=1, 비수급=0	
통제 변수	개인 특성	성별	남성=1, 여성=0
		연령	연령 연령*연령
		학력수준(대졸 이상 기준)	초졸 이하=1, 중졸=2, 고졸=3, 대졸 이상=4
		본인의 장애여부	장애있음=1, 장애없음=0
		본인의 장기질환 여부	장기질환 있음=1, 장기질환 없음=0
		만족도	전반적인 생활에 대한 만족도
	가구 특성	가구원수	가구내 가구원수의 합계
		혼인상태(유배우 기준)	유배우=1, 사별·이혼·별거=2, 미혼=3
		65세 이상 노인수	가구내 65세 이상 노인수
	지역	거주지역 (서울 및 광역시 기준)	서울특별시 및 광역시=1, 도의 시=2, 도의 군=3
성과분석			
구분	변수명	변수값	
성과 변수	고용률	(취업자수/생산가능인구)*100	
	연간 근로일수	일한 개월수×일한달평균 근로일수	
	주당 평균 근로시간	(일한 개월수×4.4주×주당근로시간)/52.1주	
	균등화 근로소득 (사업 및 부업소득 포함)	균등화근로소득 = (근로소득 + 사업소득 + 부업소득)/ 가구원수의 제곱급	

나. 분석 방법

1) 노동공급

처리집단과 비교집단을 구분하고 프로빗 모형에서 종속변수로 활용되는 근로장려세제 수급여부 변수의 경우, 근로장려금 지급은 귀속연도 1년 후에 이루어지지만 지급에 대한 결정은 귀속연도 당시의 가구 및 가구원 특성으로 결정되기 때문에 근로장려금 수급연도 각 가구 및 가구원들의 수급여부와 한해 전 가구 및 가구원 특성을 결합한 데이터를 구축하여 분석에 활용하였다. 예를 들어, 2012년 근로장려금을 수급받은 사람들의 수급연도는 2012년이지만 수급의 결정은 2011년 가구 및 개인의 특성에 의해 결정된 것이기 때문에 2012년 근로장려금 수급여부를 2011년 가구 및 개인 특성변수와 결합하여 분석하였다.

한편, 근로장려세제를 수급 받았다 하더라도 실제 수급 여부는 해당 가구원의 경제활동에 달려 있으며, 실제적인 경제활동 여부는 각 개인의 근로능력에 영향을 받게된다. 근로장려금은 가구단위로 급여가 지급되지만 급여의 규모는 각 가구원들의 근로능력에 따른 경제활동 참여와 노동공급에 의해 결정된다. 따라서 본 연구에서는 복지패널 조사대상자 중 본인이 근로능력이 있다고 응답한 가구원들을 중심으로 노동공급 성과를 파악하고자 한다. 여기서 ‘근로능력이 있다’는 응답은 말 그대로의 의미와 함께 외부에 나가 돈벌이가 되는 일을 할 수 있다는 정보를 포함하고 있기 때문에 대상자의 근로에 대한 성향을 담은 변수라 할 수 있다.⁴⁴⁾ 따라

44) 복지패널조사에서 근로능력정도에 대한 설문은 근로능력정도에 대한 응답자의 주관적 판단이 포함된 응답으로 설문은 ‘근로가능’, ‘단순근로가능’(집에서 돈벌이를 할 수 있을 정도), ‘단순근로미약자’(집안일만 가능) 등으로 분류되어 있어 근로능력정도를 의학적 기준과 같은 엄격한 기준으로 파악하기보다는 대상자의 상태 및 근로참여에 대한 가능성이 포함된 변수로 볼 있다.

서 프로빗 모형 등에 있어 분석대상을 근로능력이 있는 집단으로 구분하여 성향점수(Propensity Score)를 추정하였다. 이러한 방법은 분석에 포함되는 대상자들의 동질성을 확보하기 위해 적절한 선정 및 제외 기준을 통해 연구대상자들을 제한하는 것으로, 본 연구에서는 근로능력 정도와 함께 분석대상을 중고등학생을 제외한 15세이상 65세 미만의 생산가능인구로 제한하였다. 이는 근로장려세제에 참여하는 대상이 근로능력을 갖춘 은퇴연령 이전의 성인들이 대부분이기 때문에 이를 반영한 것으로, 중고등학생을 제한하지 않거나 연령에 제한 없이 모든 대상들을 분석대상으로 포함시킬 경우 비동질적인 대상끼리 매칭 될 가능성이 높아지기 때문이다. 이와 함께 매칭의 정확성을 제고하기 위해 분석 대상 집단의 재산액을 1억원 미만인 경우만 선택하였다. 이는 근로장려금 재산기준의 상한선에 해당하는 금액이다. 한편 소득의 경우 중위 경상소득 미만의 집단만 분석대상으로 설정하였다. 이에 대해 살펴보면, 성향점수 매칭은 프로빗 또는 로짓 분석을 통해 수급집단인 처리집단과 유사한 비교집단을 매칭하게 되는데 이러한 이항분석의 종속변수인 근로장려세제의 수급 여부는 대상가구의 소득수준과 재산수준으로 결정된다. 엄밀하게 따지자면 소득수준 조사와 재산수준 조사가 정확하고 대상자가 자신의 소득수준과 재산수준을 그대로 신고한다면 대상자의 수급여부를 조사하는 것과 상관 없이 제도의 자격요건을 충족시키는 소득수준과 재산수준을 가진 대상자를 선택하는 것만으로도 처리집단의 구성이 가능하다. 하지만 이것은 현실적으로 불가능하기 때문에 많은 선행연구에서 통제변수에 소득을 포함시키고 있다. 하지만 본 효과성 평가 있어 소득과 재산은 외생성을 가진 독립변수가 아니고 그자체가 인과관계를 밝혀내야할 내생적인 변수이기 때문에 소득과 재산을 모형에 포함시킬 경우 종속변수인 근로장려세제 수급여부와 내생적인 관계를 가질 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 자의적인

기준이지만 중위소득을 기준으로 분석 대상을 제한시켜 매칭된 케이스들의 동질성을 확보하고자 노력하였다(재산은 1억원 미만이 경우로 제한).

본 연구는 노동공급관련 다음의 두 가지 절차를 통해 그 성과를 파악하고자 한다. 먼저 전체 수급집단의 고용률 및 노동공급시간 관련 성과를 파악하고 두 번째로는 이미 취업상태에 있는 대상자들의 노동공급시간 변화를 파악해 보고자 한다. 이에 따라 첫 번째의 경우 분석대상은 '(1) 15세 이상 65세 미만의 가구원'이며, 두 번째 분석대상은 '(2) 15세 이상 65세 미만의 전년도 취업 가구원'이 된다. 첫 번째 집단은 근로연령에 속한 모든 개인을 의미하며, 두 번째 집단은 각 해당연도 조사대상자 중 전년도에 본인이 취업상태에 있었다고 응답한 대상자들을 의미한다. 첫 번째 집단은 근로장려세제 수급집단 전반의 노동공급 효과성을 파악하는데 활용되어지며, 두 번째 집단은 기존 취업자의 노동공급시간 변화를 파악하는데 활용되어진다. 이는 앞에서 살펴본, 기존 노동시장 참가자들의 경우 근로장려세제 도입 및 확대에 의한 실질소득 증가가 노동공급을 감소시킨다는 노동공급이론과 선행 연구 결과들을 검증하는 분석이다.

분석 대상의 시점은 귀속연도 기준으로 2008년도와 2011년으로 설정하였다. 2008년은 근로장려세제가 도입된 시점이며, 2011년은 약 3년간 지속되었던 여러 기준이 완화되어 대상자와 근로장려금 지급규모가 확대된 시점이다. 또한 이 두 시점을 기준으로 이중차이 분석을 실시하여 관측되지 않는 않지만 시간불변의 교란항을 제거한 노동공급효과성을 파악하였다. 그리고 복지패널의 종단자료 특성을 활용하여 2008년과 2011년 기준 근로장려금 수급자의 종단적 변화추이를 통해 정책 수혜 경험자들의 고용률과 노동공급시간이 어떻게 변화되는지를 비교집단과의 비교를 통해 살펴보고자 한다.

2) 빈곤감소효과

근로장려금의 빈곤감소 효과를 파악하기 위해 경상소득과 가처분소득 그리고 시장소득을 활용하여 각각의 빈곤감소 효과를 파악하였다. 이를 위해 근로장려금이 포함안된 빈곤율은 경상소득에서 근로장려금을 제외한 소득과 가처분소득에서 근로장려금을 제외한 소득 그리고 시장소득을 활용하여 구하였고 근로장려금 적용 후의 빈곤율은 경상소득과 가처분소득 그리고 시장소득에 근로장려금을 포함한 소득을 활용하여 구하였다. 그리고 적용 이후와 적용 이전의 빈곤율 차이를 통해 근로장려금의 빈곤감소 효과를 도출하였다.

빈곤감소 효과를 파악하기 위해서는 빈곤여부를 판별한 빈곤선이 필요한데 본 연구에서는 가구원수별 최저생계비를 기준으로 최저생계비의 100%, 최저생계비의 120%, 최저생계비의 140%를 각각 기준으로 기준선 미만의 대상자들을 빈곤층에 속하는 것으로 정의하였다. 여기서 최저생계비의 120%는 기존 차상위 계층의 규모를 의미하며 140%의 경우 특별한 의미보다는 최저생계비를 기준으로 20%p씩 빈곤선을 높일 경우 증가하는 빈곤율을 파악하기 위해 사용된 기준이다.

제5절 분석결과

1. 기초분석

한국복지패널을 활용하여 근로장려금 수급 규모를 파악한 결과는 아래 표와 같다. 귀속기준으로는 2008년 1.7%였던 수급가구 규모는 2010년까지 감소 추세를 나타낸 후, 대상자가 확대되고 수급요건이 완화된

2011년 수급규모가 대폭 증가하였다. 가구원 기준으로 살펴보면 가구와 거의 유사한 추이를 보이고 있으며 이는 근로능력이 있다고 응답한 가구원에 있어서도 마찬가지이다. 이러한 한국복지패널 상의 수급추이를 국세통계와 비교해 보면 2008년에서 2011년까지는 비슷한 추이를 보이나 2012년의 경우 국세통계에서는 수급가구가 증가한 것에 비해 복지패널에서는 수급가구가 감소한 것으로 나타났다. 그리고 수급률에 있어서도 복지패널의 수급률이 더 낮은 것으로 나타났는데 이는 복지패널의 특성과 관련된 것으로, 저소득층이 과대 표집된 것과 패널자료의 특성상 조사차수가 증가할수록 가구주 등 주된 소득자의 응답연령이 높아져 근로장려금의 수급요건인 부양자녀 요건에 충족되지 못한 경우 등을 이유로 꼽을 수 있다(현보훈·염명배, 2015). 하지만 2012년 수급률의 감소와 국세통계와의 적지 않은 수급규모의 차이는 본 연구 결과의 한계점으로 작용할 가능성이 있다.

〈표 6-6〉 근로장려금 수급가구를 추이(국세통계연보 및 통계청 행정 가구수)

구분		2008	2009	2010	2011	2012	
복지패널	가구	가구수	98	76	75	122	84
		수급률%	1.7	1.4	1.4	1.7	1.2
		전체	5,871	5,560	5,584	7,203	6,951
	가구원	수급자수	336	258	255	421	265
		수급률%	2.2	1.8	1.8	2.4	1.6
		전체	15,118	14,201	14,036	17,599	16,853
	근로능력자	수급자수	205	159	152	274	163
		수급률%	2.0	1.6	1.6	2.2	1.4
		전체	10,159	9,738	9,805	12,343	11,932
국세통계	가구	가구수	590,720	566,080	522,098	752,049	783,397
		수급률%	3.1	2.9	2.6	3.8	3.9
		전체	19,005,339	19,261,292	19,865,179	20,033,142	20,211,770

주: 국세통계에서 전체 가구수는 통계청 행정인구자료 활용(가구수 통계).
 자료: 2014 국세통계연보; 통계청 행정 가구수

복지패널 전체집단과 근로장려세제 수급집단 그리고 기초생활보장제도 수급자 및 조건부수급자의 고용률, 연간근로일수, 주당평균근로시간, 균등화근로소득 추이를 비교한 결과는 아래와 같다.⁴⁵⁾ 아래 지표 중 고용률을 살펴보면 전체집단의 경우 고용률이 2009년 62.8%에서 다소간의 등락을 거쳐 2012년에는 63.6%로 2009년 대비 0.8%p 증가한 것으로 나타났다. 근로장려세제 수급집단은 같은 기간 5.4%p 증가한 것으로, 기초수급가구의 경우 같은 기간 3.7%p 감소한 것으로 나타났다. 하지만 기초수급자중 조건부수급자의 경우 같은 기간 2.7%p 증가한 것으로 나타났다. 전체적으로 근로장려세제 수급집단의 고용률이 가장 높았고 그다음으로는 조건부수급집단이 높은 것으로 나타났다. 연간근로일수와 주당평균근로시간의 경우도 유사한 형태를 나타내고 있다. 하지만 균등화된 근로소득(사업 및 부업소득)을 살펴보면 전체집단의 소득수준이 가장 높은 것으로, 그 다음으로 근로장려세제수급집단의 소득수준이 높은 것으로 나타났다. 이는 기초생활보장제도는 최저생계비이하 절대 빈곤층에 대한 최소한의 생계를 보장하고자 하는 제도이고 근로장려세제는 근로능력을 갖춘 비수급 빈곤층과 차상위 계층을 대상으로 시행되는 제도이기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있다.

45) 아래표의 성과지표들은 개인조사가 완수된, 중고등학생이 아닌 15세 이상 가구원을 대상으로 분석된 결과이다. 위의 노동공급관련 성과분석의 경우 자산 및 소득에 대한 제한과 함께 중고등학생이 아닌 15~64세의 가구원을 대상으로 분석이 이루어지므로 위의 분석보다는 분석대상이 구체화된 분석이라 할 수 있다.

〈표 6-7〉 집단별 각 성과변수의 추이

(단위: %, 일, 시간, 만원)

구분		2009	2010	2011	2012
고용률	전체	62.8%	63.8%	62.7%	63.6%
	근로장려	69.5%	72.7%	73.6%	74.9%
	기초수급	34.2%	33.5%	30.8%	28.5%
	조건부수급	61.9%	64.3%	67.8%	64.6%
연간노동 공급일수	전체	154	159	157	156
	근로장려	167	179	190	176
	기초수급	73	75	68	62
	조건부수급	123	140	154	145
주당평균 근로시간	전체	27	28	27	27
	근로장려	30	32	33	30
	기초수급	11	11	11	10
	조건부수급	20	20	24	22
균등화 근로소득 (사업 및 부업 소득 포함)	전체	2,277	2,444	2,418	2,576
	근로장려	1,425	1,411	1,720	1,455
	기초수급	396	422	442	443
	조건부수급	678	814	867	809

2. 빈곤 감소효과

경상소득을 적용한 최저생계비 기준 빈곤율을 살펴보면, 복지패널 자료를 분석한 결과 2009년 빈곤율은 근로장려금을 포함하지 않은 경우 7.23%이며 근로장려금을 포함한 경우 7.21%로 약 0.02%p(0.023%)의 빈곤감소효과가 발생한 것으로 나타났다. 하지만 아래 표에서도 알 수 있듯이 2010년 이후에는 빈곤감소효과가 관측되지 않았다. 이는 근로장려세제 대상자들의 소득수준이 많은 경우에서 최저생계비보다 높은 것과 지급된 근로장려금이 매우 적어 빈곤선 아래의 소득수준을 빈곤선 이상으로 높이지 못했기 때문이다. 빈곤율의 경우 그 특성상 빈곤의 규모는 측정되지만 그 심각성 또는 심도(depth)가 측정되지 못하므로 빈곤감소

효과가 발생하지 않는 연도가 발생 할 수 있다. 한편, 최저생계비 120% 기준의 경우 빈곤감소효과는 2011년을 제외하고는 다른 연도에서는 모두 발생하는 것으로 나타났다. 최저생계비 140%를 기준으로 하는 경우에는 2010년을 제외하고는 모두 빈곤감소 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 하지만 앞서도 살펴본 바와 같이 실제 수급가구 규모보다 복지패널에 나타난 수급가구의 규모가 적기 때문에 위의 결과를 일반적인 현상으로 그대로 받아들이기에는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 근로장려세제가 도입된 2009년(귀속기준 2008년)에 빈곤 감소효과가 발생한 점과 제도의 확대가 이루어진 2012년(귀속기준 2011년)과 2013년의 경우 빈곤 감소효과가 최저생계비 120%와 140%기준에서 발생하였음을 확인할 수 있었다. 한편, 자격기준이 2009년과 동일했던 2010년과 2011년의 경우 각 빈곤기준선에서 빈곤감소효과가 발생하지 않은 연도가 있는 것으로 볼 때 낮은 보장수준과 제한적인 자격요건이 빈곤감소효과에 영향을 미치고 있음을 유추해 볼 수 있다.

〈표 6-8〉 경상소득 적용 빈곤율 추이 및 근로장려금의 빈곤감소효과 (가구빈곤)
(단위: %, %p)

구분		2009	2010	2011	2012	2013
PL 100%	포함전 (A)	7.23	5.95	9.23	8.63	10.13
	포함후 (B)	7.21	5.95	9.23	8.63	10.13
	(B) - (A)	0.02	-	-	-	-
PL 120%	포함전 (A)	11.70	10.37	14.46	13.72	15.57
	포함후 (B)	11.68	10.36	14.46	13.70	15.57
	(B) - (A)	0.02	0.02	-	0.01	0.002
PL 140%	포함전 (A)	16.24	14.63	19.49	18.80	20.47
	포함후 (B)	16.21	14.63	19.44	18.78	20.41
	(B) - (A)	0.03	-	0.05	0.03	0.06

주: 소수점 세 번째 자리에서 반올림

아래 표는 가치분소득과 시장소득을 적용한 빈곤감소효과를 보여주고 있다. 최저생계비기준의 경우 가치분소득은 빈곤감소효과를 나타내지 못하였고, 시장소득은 2009년과 2013년에 빈곤감소효과가 발생하였다. 대체로 기준선이 높아질수록 가치분소득과 시장소득이 여러 연도에서 빈곤감소 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 시장소득은 제도가 도입된 2009년과 제도가 확대된 2013년에 모든 기준선에서 빈곤감소효과가 나타났다.

〈표 6-9〉 근로장려금의 빈곤감소효과(가구빈곤)

(단위: %p)

구분		2009	2010	2011	2012	2013
PL 100%	가치분소득	-	-	-	-	-
	시장소득	0.03	-	-	-	0.03
PL 120%	가치분소득	0.02	-	-	0.07	0.02
	시장소득	0.03	0.03	-	-	0.09
PL 140%	가치분소득	0.07	0.05	0.07	0.01	0.04
	시장소득	0.07	0.03	0.11	-	0.03

주: 소수점 세 번째 자리에서 반올림

마지막으로 근로장려금의 불평등 개선효과를 지니계수를 통하여 파악해 보았다. 경상소득의 경우 제도가 대폭 확대된 2012년의 불평등 개선 효과가 가장 큰 것으로 나타났고 제도가 도입된 2009년의 개선효과가 두 번째로 큰 것으로 나타났다. 이는 가치분소득과 시장소득에서도 거의 유사하게 나타났다. 지니계수의 경우 앞에서 살펴본 빈곤완화 효과와는 다르게 그 크기는 작지만 근로장려금 도입 이후 모든 연도에서 불평등 개선 효과가 측정되었는데, 이는 지니계수가 모든 쌍의 소득들 간의 차이에 주목하면서 소득이전에 민감하게 반응하는 특성을 가지고 있기 때문이다(여유진 외, 2005). 앞서서도 설명했지만 근로장려금이 처음 지급된 2009년과 제도가 대폭 확대된 2012년의 경우 다른 연도보다 불평등개선

효과가 좀 더 큰 것으로 나타나 빈곤율과 마찬가지로 대상자의 확대 및 지급 수준에 따라 그 효과성이 변화함을 유추해 볼 수 있다.

〈표 6-10〉 근로장려금의 불평등개선 효과: 지니계수

구분		2009	2010	2011	2012	2013
경상소득	포함전	0.33266	0.33467	0.32248	0.31868	0.33313
	포함후	0.33244	0.33448	0.32227	0.31842	0.33293
	감소효과	0.00022	0.00019	0.00021	0.00026	0.00019
가처분소득	포함전	0.32478	0.32576	0.31081	0.30866	0.32341
	포함후	0.32454	0.32557	0.31059	0.30840	0.32321
	감소효과	0.00024	0.00020	0.00022	0.00027	0.00021
시장소득	포함전	0.36687	0.37119	0.35914	0.35435	0.37063
	포함후	0.36664	0.37099	0.35891	0.35408	0.37042
	감소효과	0.00023	0.00020	0.00023	0.00027	0.00021

3. 노동공급효과

근로장려금 수급집단인 처리집단과 성향점수 매칭을 적용하여 설정한 비교집단⁴⁶⁾과의 고용률과 연간근로일수 그리고 주당평균근로시간에 대한 비교를 통해 근로장려제도의 노동공급 관련 정책효과성을 파악해 보았다. 제도가 도입된 2008년의 경우 처리집단의 고용률은 비교집단보다 약 10.5%p 높은 것으로 나타났으며 연간 노동공급일수와 주당 근로시간도 더 큰 것으로 나타났다. 그리고 수급요건이 완화되고 자녀수에 따른 차등급여로 최대급여수준이 상향된 2011년의 경우 처리집단이 통계적으

46) 전체 표본에서 근로능력이 있는 15~64세 인구집단(중고등학생은 제외)중 가구의 소득이 중위소득 이하이면서 총재산의 규모가 1억원 미만인 경우만을 분석대상으로 삼았다.

로 유의미한 범위에서 비교집단보다 고용률이 약 11.1%p 높은 것으로 나타났으며, 연간근로일수도 더 많은 것으로 나타났다.

〈표 6-11〉 처리집단의 평균처리효과

연도 (case)	성과변수	처리집단(A)	비교집단(B)	(A)-(B)	S.E.	T-stat
2008 (171)	고용률	72.5%	62.0%	10.5%	0.051	2.08**
	연간근로일수	177	147	31	13.95	2.19**
	주당근로시간	32.4	26.2	6.2	2.812	2.21**
2011 (171)	고용률	73.7%	62.6%	11.1%	0.050	2.21**
	연간근로일수	175	150	26	13.92	1.84*
	주당근로시간	30.0	26.4	3.6	2.659	1.35(*)

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01 이며, ()는 단측검증의 통계적 유의도를 의미함.

통계적 유의성을 살펴보면 2008년의 경우 모든 성과변수들에서 처리 집단과 비교집단이 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났고 2011년의 경우 고용률과 연간근로일수가 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 한편 2011년의 주당근로시간의 경우도 양측검정의 경우 유의성이 없는 것으로 나타났지만 단측검정의 경우 관대한 기준을 적용할 때(p값<0.1) 통계적 유의성이 있는 것으로 나타났다.⁴⁷⁾

이러한 고용률에 대한 결과들을 종합해 볼 때 횡단면 분석의 경우 2008년과 2011년 모두에서 처리집단이 비교집단보다 통계적으로 유의미한 범위에서 더 높은 수준의 고용률을 나타내었다. 즉, 근로장려세제의 도입과 확대가 대상자의 노동시장참여를 제고 시켰음을 보여주고 있다. 또한 연간근로일수와 주당근로시간의 평균도 처리집단이 비교집단보다

47) 단측검정(우측꼬리검정)의 경우 “ $\text{pr}(T > t) = 0.0888$ ”을 나타내어 유의수준을 관대한 기준인 0.1을 기준으로 할 경우 통계적으로 유의미하다고 말할 수 있다. 하지만 보통의 경우 유의수준을 0.05 이하를 기준으로 삼기 때문에 엄격한 기준에 의하면 통계적 유의성이 없다고 판단 할 수 있다.

더 높은 수준인 것으로 나타나 처리집단인 근로장려금 수급집단이 비교집단에 비해 고용률 및 노동공급시간 등의 노동공급 관련 성과가 더 개선된 것으로 해석할 수 있다. 하지만 노동공급에 대한 성과는 시간불편의 교란항을 제거한 이중차이 분석을 통해 더 명확히 파악할 수 있다. 즉, 앞에서 제시한 성과는 횡단면 자료에 대한 분석이기 때문에 관측되지 않은 요인으로 인한 교란항의 영향을 받을 가능성이 크다. 이러한 교란항 중 관측되지 않는 시간불편의 교란항을 제거하여 종단적인 성과의 차이를 비교분석함을 통해 보다 정확한 효과성을 파악해 볼 수 있다.

아래 표는 2008년을 기준으로 근로장려금 수급집단인 처리집단과 이와 유사한 특성을 갖는 비교집단과의 차이를 종단면으로 파악한 것이다. 즉, 2008년 72.5%의 고용률을 보인 처리집단에 속한 대상자들과 62%의 고용률을 보인 대상자들의 고용률을 패널자료를 활용하여 연도별로 제시한 것으로 기준연도 1년 전인 2007년에는 처리집단은 71.9%, 비교집단은 66.5%의 고용률을 나타내었다. 처리집단의 경우 고용률이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났으며 비교집단의 경우도 처리집단과 유사한 추이를 보이고 있으나 지속적으로 처리집단이 비교집단보다 높은 고용률 수준을 보이고 있다.⁴⁸⁾ 이를 2008년 근로장려금 수급자 기준으로 이중차이 분석을 실시한 결과 처리집단이 비교집단보다 고용률의 개선이 더 큰 것으로 나타났다.⁴⁹⁾ 이는 연간근로일수에도 마찬가지로, 주당근로시간의 경우 2009년과 2007년에 대한 이중차이에서만 비교집단

48) 2008년 수급집단과 비교집단 고용률의 종단적 추이

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
처리집단	71.9%	72.5%	77.8%	84.5%	85.3%	85.3%	86.3%
비교집단	66.5%	62.0%	71.3%	70.5%	68.4%	71.7%	74.3%
집단차이	5.4%	10.5%**	6.4%	14.0%***	16.8%***	13.6%***	12.0%**

49) 이중차이 분석에서 수급 기준연도의 전년도를 성과의 기준연도로 설정하여 수급으로 변화된 성과변수의 차이 및 시간 경과에 따른 변화의 차이를 파악하였다.

의 성과가 더 큰 것으로 나타났다.

〈표 6-12〉 2008년 근로장려금 수급자 기준 성과변수 추이 및 이중차이 분석

구분		2007	2008	2009	2010	이중차이		
						'08~'07	'09~'07	'10~'07
고용률	처리집단	71.9%	72.5%	77.8%	84.5%	0.7%	5.9%	12.6%
	비교집단	66.5%	62.0%	71.3%	70.5%	-4.5%	4.9%	4.0%
	집단차이	5.4%	10.5%**	6.4%	14.0%***	5.1%	1.0%	8.6%
연간 근로일수	처리집단	181	177	189	218	-3	8	37
	비교집단	160	147	163	184	-13	3	24
	집단차이	21	31**	26**	34**	10	6	13
주당 근로시간	처리집단	32.7	32.4	32.3	39.7	-0.3	-0.5	6.9
	비교집단	28.5	26.2	30.3	33.5	-2.3	1.7	4.9
	집단차이	4.2	6.2**	2.0	6.2**	2.0	-2.2	2.0

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

하지만 제도가 확대된 2011년의 경우 이중차이 분석결과 고용률이 감소된 것으로 나타나 분석 시점에 따라 상이한 결과가 나타났다. 이는 전면적인 제도 도입시점인 2008년과 기존 제도에서 대상 요건이 완화되는 시점인 2011년에 대상자의 변화된 성향 및 근로장려세제의 시점별 제도 특성에 기인한 것으로 판단되며 향후 패널자료의 축적을 통한 추적분석이 필요한 것으로 판단된다. 한편, 연간근로일수와 주당노동시간의 경우 2011년과 2010년의 이중차이 분석결과 노동공급이 증가한 것으로 나타났다지만, 2012년과 2010년의 경우 이중차이 분석결과 노동공급이 감소한 것으로 나타났다.

〈표 6-13〉 2011년 근로장려금 수급자 기준 성과변수 추이 및 이중차이 분석

구분		2010	2011	2012	이중차이	
					'11~'10	'12~'10
고용률	처리집단	71.5%	73.7%	73.1%	2.2%	1.6%
	비교집단	59.3%	62.6%	67.3%	3.2%	7.9%
	집단차이	12.2%**	11.1%**	5.8%	-1.1%	-6.3%
연간 근로일수	처리집단	175	175	178	0	3
	비교집단	152	150	162	-3	10
	집단차이	23(*)	26*	16	3	-7
주당 도동시간	처리집단	30.6	30.0	30.3	-0.6	-0.2
	비교집단	27.2	26.4	27.7	-0.8	0.5
	집단차이	3.4	3.6(*)	2.6	0.2	-0.7

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

제도 도입 및 확대 이전에 이미 노동시장에 참여한 대상자 중 근로장려
 세제 수급집단을 처리집단으로 설정하고 이들의 주당 평균근로시간에 대
 한 성과를 이들과 유사한 특성을 가진 비교집단과 비교해 보면 2008년과
 2009년 모두 비교집단의 주당평균근로시간이 처리집단보다 더 많은 것
 으로 나타났다. 하지만 양측검정으로는 통계적으로 유의미한 결과가 나
 타나지 않았으며, 단측검정의 경우 관대한 기준을 적용할 경우(p값<0.1)
 에만 통계적으로 유의미한 결과가 나타났다.

〈표 6-14〉 전년도 취업자인 근로장려금 수급자의 주당근로시간

연도	케이스	처리집단(A)	비교집단(B)	(A)-(B)	S.E.	T-stat
2008	118	41.6	46.4	-4.8	3.183	-1.50(*)
2011	89	39.1	44.3	-5.2	3.168	-1.63(*)

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01 이며, ()는 단측검정의 통계적 유의도를 의미함.

이미 취업상태인 대상자가 근로장려세제 도입 및 확대에 있어 자신의
 노동공급량을 어떻게 변화시켰는지를 이중차이 분석을 통해 살펴보면 대

상집단인 처리집단의 경우 2010년 기준을 제외하고는 처리집단의 주당 노동공급시간이 비교집단보다 감소한 것으로 나타났다. 즉, 앞에서 살펴본 이론적 검토에서 제시된 바대로 기존 취업자의 경우 근로장려금 수급을 통한 실질소득의 증가 및 평탄구간과 점감구간에서 노동공급을 감소시키는 대체효과의 영향으로 인해 전반적으로 기존 취업자의 노동공급이 감소된 것을 확인할 수 있다.

〈표 6-15〉 주당근로시간의 이종차이: 각 연도별 근로장려금 수급자 기준

구분	'08~'07 ('08년 기준)	'09~'08 ('09년 기준)	'10~'09 ('10년 기준)	'11~'10 ('11년 기준)
처리집단 (A)	-3.8	-6.6	-1.8	-3.8
비교집단 (B)	-2.0	-2.8	-4.7	-3.3
이종차이	-1.8	-3.7	2.9	-0.5

기존 취업자의 주당근로시간에 대한 종단적 특성을 살펴보면 2008년 처리집단의 경우 2007년에 45.5시간이었던 주당근로시간의 평균이 근로장려금이 도입된 2008년에 41.6시간으로 약 3.8시간 감소한 것을 알 수 있다. 하지만 시간 경과 후에는 처리집단의 성과가 조금 더 높은 것으로 나타났다. 이를 2008년 처리집단을 기준으로 한 이종차이 분석을 통해 살펴보면 더욱 확실해 지는데 2008년 처리집단의 경우 시간이 경과할 수록 노동공급 시간이 비교집단보다 개선되는 것을 관찰할 수 있다.

〈표 6-16〉 기존 취업자의 주당 평균근로시간 추이: 2008년 근로장려금 수급자 기준

구분	2007	2008	2009	2010	이종차이		
					'08~'07	'09~'07	'10~'07
처리집단	45.5	41.6	39.5	45.1	-3.8	-5.9	-0.3
비교집단	48.4	46.4	39.9	44.8	-2.0	-8.5	-3.6
집단차이	-3.0	-4.8	-0.4	0.3	-1.8	2.6	3.3

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

한편 대상이 수급요건이 완화가 이루어진 2011년의 경우에도 주당근로시간이 감소되었고 2010과 2011년의 이중차이 분석결과에도 주당근로시간이 감소한 것으로 나타났다. 하지만 시간이 경과할 경우 주당근로시간이 개선되는 것은 2008년 기준과 유사하게 나타났다. 이러한 근로장려금 수급경험과 노동공급 관련 성과에 대한 종단적 특성은 향후 추가적인 인과관계에 대한 고찰이 요구되어진다.

〈표 6-17〉 기존 취업자의 주당 평균근로시간 추이: 2011년 근로장려금 수급자 기준

구분	2010	2011	2012	2013	이중차이		
					'11~'10	'12~'10	'13~'10
처리집단	42.8	39.1	38.5	35.8	-3.7	-4.3	-7.0
비교집단	47.5	44.3	42.1	40.2	-3.2	-5.4	-7.3
집단차이	-4.6*	-5.2	-3.6	-4.5	-0.5	1.1	0.3

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

앞의 이론적 논의에서 살펴본 바에 의하면 점증구간의 대체효과만 노동공급을 증가시키는 방향으로 작용하고 나머지의 구간의 소득효과와 대체효과와 경우 모두 노동공급을 감소시키는 방향으로 작용하기 때문으로 기존 취업자의 경우 노동공급을 감소시키는 경향을 보일 것이라 예상되었고 실제로도 이와 유사한 결과가 나타났다. 하지만, 양측검정으로는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았으며 시간이 경과되면서 성과가 개선되는 경향을 나타내었다.

제6절 소결

1. 주요 결과

본 연구는 2008년 도입된 근로장려세제의 노동시장참가와 노동공급시간 등의 노동공급관련 효과성과 근로장려금 지원을 통한 소득재분배 효과의 파악을 목적으로 수행되었다. 먼저, 소득재분배 효과를 파악하기 위해 경상소득과 가치분소득 그리고 시장소득을 적용한 빈곤율을 도출하였으며 분석결과 제도가 도입된 2008년과 제도가 확대된 2011년에 미약하지만 빈곤의 감소효과를 측정할 수 있었다. 이렇게 빈곤감소효과가 적게 나타난 것은 근로장려금의 지급수준과 규모가 본디 그리 크지 않기 때문인 것과 함께 한국복지패널에 조사된 근로장려세제 수급률이 실제 근로장려금의 수급률보다 적은 것에 기인한다고 볼 수 있다. 이것은 복지패널이 저소득층에 과대 표집되었고 패널조사의 특성상 가구주의 고령화로 인한 근로장려금 수급기회 감소에서 그 이유를 찾을 수 있다. 한편, 불평등 개선 효과의 경우 빈곤감소효과와는 다르게 근로장려세제 도입이후 근로장려금이 지급된 모든 연도에서 크지 않지만 불평등완화 효과가 발생하였다.

한편 노동공급관련 성과를 살펴보면, 전체 근로능력집단에서 근로장려금을 수급한 처리집단과 이와 유사한 특성을 가지도록 통계적 방법을 통해 무작위적 집단선정과 유사한 형태로 설정한 비교집단간의 성과를 비교 분석한 결과, 근로장려세제의 도입 및 확대는 대상자들의 고용률을 제고시킨 것으로 나타났다. 그리고 기존 취업자들의 노동공급 변화를 파악하기 위해 근로장려세제 도입시점 또는 확대시점 이전에 이미 취업자인 대상자들의 주당근로시간을 파악한 결과 대상자들이 근로장려세제 도입

및 확대시점에서 자신들의 노동공급시간을 축소시킴을 확인 할 수 있었다. 하지만, 이미 취업한 처리집단에 대한 노동공급성과 비교의 경우, 통계적 검정 중 양측검정에서는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지는 못하였다. 이러한 결과들을 살펴보면, 근로장려세제의 도입은 노동시장에 참여하지 않은 정책 대상자들에게 시장임금 보다 높아진 자신들의 순임금을 감안할 때 노동시장에 참여하지 않을 경우 포기해야할 기회비용을 증가시켜 이들로 하여금 노동시장 참가케 하는 반면, 기존 취업자들의 경우 점증구간의 대체효과 이외에는 모두 노동공급을 축소시키는 방향성을 나타내는 대체효과와 소득효과로 인해 노동공급을 감소시키는 것으로 유추해 볼 수 있다. 하지만, 기존 취업자인 2008년과 2011년 수급자의 종단적 추이를 이중차이 분석을 통해 살펴보면, 수급연도 기준 이중차이를 제외하고는 주당근로시간이 비교집단보다 큰 것으로 나타나, 노동공급시간의 감소가 제도의 도입 및 확대시점에서 나타나는 일시적인 현상이며 정책 수혜 후 시간이 경과할 경우의 노동공급 성과가 개선될 가능성이 있음을 보여준 것으로 해석할 수 있다. 이러한 효과는 패널분석 등 인과관계 분석을 통해 보다 명확히 밝힐 수 있을 것으로 예상된다.

2. 시사점

분석결과를 종합해 볼 때 먼저, 소득재분배 기능의 제고를 위해 대상자 및 급여수준의 확대가 요구된다. 한국의 근로장려세제는 미국의 근로장려세제(EITC)가 맡고 있는 가족수당적 기능과 광범위한 근로빈곤층 소득지원제도로서의 역할을 아직까지는 수행하고 있지 못하고 있다. 다행히 2014년부터 자녀수당제도가 도입되어 제도의 확대가 예상되지만 소득재분배 효과의 제고를 위해서는 보다 큰 폭의 제도개선이 필요하다.

또한 근로빈곤층의 노동공급 증대를 위해 제도의 확대가 요구된다. 물

론 이러한 제도 확대 시행의 여부는 ‘근로장려세제가 노동공급과 이로 인한 탈빈곤에 어느 정도의 순기능을 하고 있는지’에 달려 있다. 본 연구에서 살펴본 결과, 근로장려금의 도입 및 확대는 노동시장에 참가하고 있지 않은 저소득 근로빈곤층의 노동시장참가를 제고시키는 것으로 나타났다. 물론 기존 취업자의 경우 주당근로시간을 축소시키는 것으로 나타났지만 수급연도 이후에는 시간의 경과에 따라 노동공급성과가 비교집단보다 개선되는 경향을 보였다. 물론, 본 연구에서는 일자리의 질을 고려하지 않았기 때문에 노동공급량이 증가 하였다고 무조건 좋은 것은 아니다. 또한 복지패널의 실제보다 적은 비율의 근로장려금 수급률 등은 본 연구 결과의 정확성을 불안정하게 하는 요인으로 작용하고 있으며, 본 연구에서 사용된 성향점수매칭(PSM)의 경우 임의성이 존재하는 분석대상의 제한과정과 관측되지 않는 선택편의가 존재하지 않는다는 강한 가정이 수반되어야 하는 등 분석결과를 그대로 수용하기 어렵게 만드는 요인들이 존재하고 있다. 하지만 근로장려금 수급집단과 최대한 유사한 비교집단을 준 실험적 방법을 통해 선정하고 선정과정에 발생할 수 있는 내생성 등을 제어한 본 연구 결과들을 보았을 때, 근로빈곤층의 노동시장 참여제고 및 수급경험을 통한 관련 성과의 제고를 위해 근로장려세제의 확대 및 개선이 필요하다고 볼 수 있다. 특히, 고용률 제고와 노동공급시간 증대와 밀접한 관련이 있는 점증구간 설정의 경우 향후 대상자들의 성과 제고를 위해서는 보다 큰 확대가 필요할 것으로 판단된다. 마지막으로 앞서 언급한 근로장려금 수급경험 집단의 노동성과 제고는 근로장려세제 수혜 경험이 노동공급과 관련한 순기능의 역할을 하고 있다는 가능성을 내포하고 있기 때문에 제도 수급 경험을 통한 대상자의 신뢰성 제고 또는 근로유인 촉진에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 추가적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.



7

실업급여의 효과성 평가 <<

제1절 머리말

실업급여는 근로자가 실직했을 때 한시적으로 소득을 지원하는 제도다. 실업부조가 없는 우리나라에서는 실업급여가 가장 주요한 실업자 소득보장 제도다. 실업급여를 통하여 실직자의 소득을 지원하는 배경에는 실업을 사회적 위험으로 인식하기 때문이다. 자본주의 사회에서는 게으르거나 능력이 모자라지 않아도 실업이 발생할 수 있다. 경기 변동처럼 개인이 통제할 수 없는 원인에 의해 발생한 실업을 사회적으로 보호할 필요성이 있다. 한편 실업급여는 사회보험의 원리로 운영된다. 이에 따라 노사가 분담하는 보험료에 기반하여 실직자에게 소득을 지원한다. 그러나 사회보험의 원리에서는 근로경력·기여를 포함한 수급자격요건 때문에 보호할 필요가 큰 취약근로자를 보호하지 못하는 한계를 가진다.

1995년 7월에 도입된 실업급여는 1997년말 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기가 발생하였을 때 실업 충격을 극복하는 데 기여하였다. OECD의 32개국 비교연구에 따르면, 우리나라는 실업급여 지출을 경기 순환에 따라 가장 유연하게 대응한 나라로 평가된다(Pareliussen, 2014). 실업자의 일차적인 사회안전망으로서 실업급여의 중요성은 크게 확대되었다. 그러나 많은 한계도 지적된다. 실업급여의 사각지대가 넓고, 소득보장 수준이 낮으며, 재취업 촉진 및 적합한 일자리 선택을 지원하는 역할이 미흡하다는 것이다. 최근 사회보험 가입을 촉진하고 실업급여 제도를 확대하는 정책적인 노력이 이루어지는 배경이다.

이 글은 실업급여의 제도적인 특성과 현황을 검토하고 실업급여제도를 포괄성, 적절성, 고용 성과로 나누어 평가할 것이다. 포괄성은 실업급여 수혜율, 적절성은 실업급여의 생활 유지 정도, 고용 성과는 재취업 촉진 및 일자리 매칭 효과로 측정할 것이다.

제2절 실업급여의 제도적 특성과 현황⁵⁰⁾

1. 실업급여의 체계

실업급여는 기본적으로 구직급여와 취업촉진수당으로 구성된다.

구직급여는 고용보험의 적용사업장에서 근무하다가 실직 후 재취업활동을 수행하는 실직자에게 지급하는 급여로서, 실업급여의 가장 핵심이 되는 급여다. 수급자격자가 실업 신고를 한 이후 질병·부상 또는 출산으로 구직활동을 할 수 없는 경우에는 구직급여에 갈음하여 상병급여가 지급된다. 재취업이 특히 어려운 수급자격자에게는 구직급여를 연장하여 지급하는 제도가 있다. 사유 및 요건에 따라 훈련연장급여, 개별연장급여, 특별연장급여로 구분된다.

취업촉진수당은 구직급여 수급자의 조기 재취업을 장려하기 위한 인센티브를 제공하는 제도로서, 조기재취업수당, 직업능력개발수당, 광역 구직활동비, 이주비 등이 있다. 조기재취업수당이 취업촉진수당의 대부분을 차지하는데, 구직급여 소정급여일수를 1/2 이상 남기고 조기에 취업하여 1년 이상 계속 고용되거나 사업을 계속 영위하는 자에게 잔여급여의 1/2을 지급하고 있다.

50) 이 절의 주요한 내용은 이병희(2015a), 성재민(2015)을 참조하였다.

〈표 7-1〉 실업급여의 체계

구분	지급요건	지급수준	
구직 급여	이직 전 18개월 중 180일 이상 고용 보험 적용대상 사업장에 근무한 후 비자발적으로 이직한 자	이직 시 연령과 피보험기간 에 따라 90~240일간 이직 전 평균임금의 50%를 지급	
	상병급여	수급자격자가 질병, 부상, 출산으로 취업이 불가능한 경우	구직급여의 미지급일수 한도 내에서 구직급여액과 동일한 금액을 지급
	훈련연장 급여	고용센터에서 훈련을 지시한 자	훈련기간 동안 구직급여의 100% 지원(최대 2년)
	개별연장 급여	취업이 특히 곤란하고 생활이 어렵다 고 고용센터에서 인정한 자	60일간 구직급여일액의 70% 지급
	특별연장 급여	대량실업상태 발생 등으로 대통령령 이 정한 사유 발생시	60일간 구직급여일액의 70% 지급
취업 촉진 수당	조기 재취업 수당	대기기간이 경과한 후 조기에 취업 (잔여 급여일수가 1/2 이상)하여 1년 이상 고용되거나 사업을 계속 영위하는 자	잔여 지급기간의 1/2 지급
	직업능력 개발수당	고용센터에서 지시한 훈련을 받는 경우 교통비 및 식대 지원	훈련 1일당 5천원
	광역구직 활동비	고용센터의 소개로 거주지에서 50km 이상 떨어진 곳에서 구직활동을 할 때	교통비, 숙박료
	이주비	취업하거나 고용센터에서 지시한 훈 련을 받기 위하여 이사를 할 때	실비

2. 실업급여의 현황과 추이

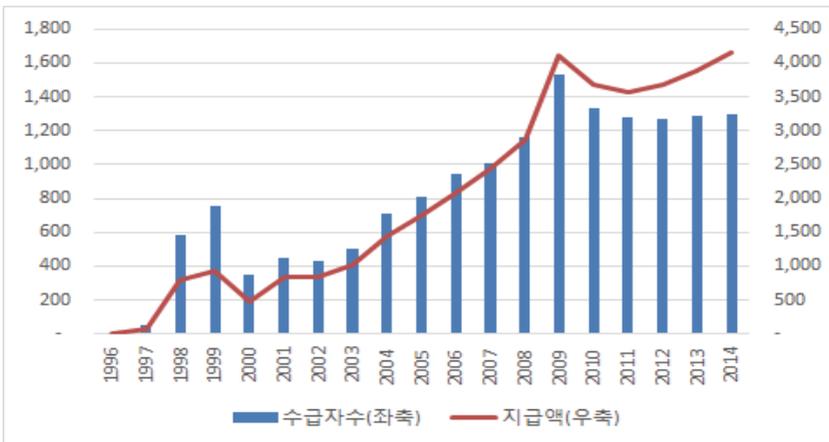
가. 수혜 실적

실업급여는 2014년 1,295천명에게 4조 1,525억원을 지급하여, 1996년의 8천명, 405억원에 비해 수급자수와 지급 총액이 크게 증가하였다. 수급자수와 지급 총액의 증가는 두 차례의 경제위기 기간 동안 급증하였지만, 2000년대 들어 증가 추세가 지속되고 있다. 실직 위험이 높은 피보험자 가입의 증가, 비자발적인 실직의 증가, 실업급여 신청률의 증가 등이 원인으로 지적된다(이병희 외, 2007).

2014년 실업급여 가운데 구직급여가 수급자수 1,203천명, 지급액 3조 9616억원을 기록하여, 전체 실업급여 수급자수의 92.9%, 지급액의 95.4%를 차지하고 있다.

[그림 7-1] 실업급여 수급자수 및 지급액 추이

(단위: 천명, 십억원)



자료: 한국고용정보원, 고용보험DB

실업급여제도의 보장성은 수급자격요건, 급여수준, 지급기간 등의 세 요소를 중심으로 평가된다. 실업급여에서 가장 중요한 구직급여를 중심으로 세 요소를 살펴보자.

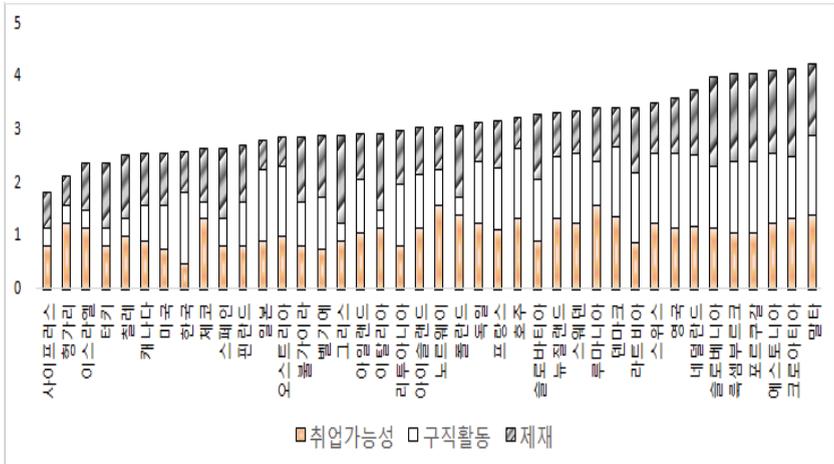
나. 수급자격요건

구직급여를 수급하기 위해서는 이직 전 18개월 동안 180일 이상 적용 사업의 피보험자로서 고용되어 임금을 목적으로 근로를 제공한 경력, 정당한 이유 없이 자발적으로 이직하거나 자신의 중대한 귀책사유로 인하여 해고된 것이 아닐 것, 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못하고 있을 것, 구직 노력을 적극적으로 할 것의 네 가지 요건을 충족하여야 한다. 일용직은 수급자격 신청일 이전 1개월 간 근로한 일수가 10일 미만이어야 한다는 추가 규정이 있다. 자영업자는 최소한 1년의 피보험기간이 있어야 수급할 수 있다.

실업급여의 수급자격은 수급자격을 획득하는 요건(entitlement conditions)과 수급자격을 획득한 이후에 계속 유지하는 데 필요한 요건(continuing eligibility)으로 나눌 수 있다. 자격 획득요건은 고용기여 요건과 이직사유 요건으로 구성된다. Venn(2012)에 따르면, 우리나라의 고용기여 요건은 실업부조만을 운영하는 나라를 제외하면 가장 관대한 수준이다. 그러나 자발적 이직자에 대해서는 매우 엄격하게 수급자격을 인정하지 않고 있다. OECD와 EU 회원국 36개국을 비교하여 수급자격 획득요건의 엄격성을 정성적으로 비교한 [그림 7-2]에 따르면, 이직 사유 요건으로 인해 우리나라는 엄격한 편에 속한다.

선 일자리를 거부하거나 적극적 노동시장 프로그램 참여 지시를 거부할 때의 제재는 약하다. 40개국의 수급자격 유지요건을 비교한 [그림 7-3]을 보면, 우리나라는 관대한 나라에 속한다.

[그림 7-3] 실업급여 수급자격 유지요건의 국제비교



다. 이병희 외(2014)에 따르면, 실업급여 수급자격이 있는 실직자의 평균 미취업기간은 4.3개월로 나타난다.⁵¹⁾ 90일과 120일의 수급자는 평균 미취업기간보다 소정급여일수가 짧은 집단에 해당한다. 이러한 단기 수급자가 2014년 41.3%에 이른다. 한편 소정급여일수가 짧을수록 구직급여를 소진하는 자의 비율이 높은 것은 당연한 현상이라고 할 수 있다.

〈표 7-2〉 구직급여 수급자의 소정급여일수별 분포 및 지급기간 특성(2014)

구분	90일	120일	150일	180일	210일	240일	전체
수급자수 (천명)	264	213	265	182	144	87	1,155
(%)	(22.9)	(18.4)	(22.9)	(15.8)	(12.5)	(7.5)	(100)
평균 수급기간 (일)	77	97	115	129	144	169	113
소진자비율 (%)	65.1	54.8	46.8	37.2	32.6	34.3	48.3

자료: 한국고용정보원, 고용보험DB

다. 급여수준

구직급여액은 원칙적으로 이직 전 평균임금의 50%이지만, 상한과 하한이 설정되어 있다. 상한일액은 2015년 43천원이며, 하한일액은 최저임금일액의 90%이다.

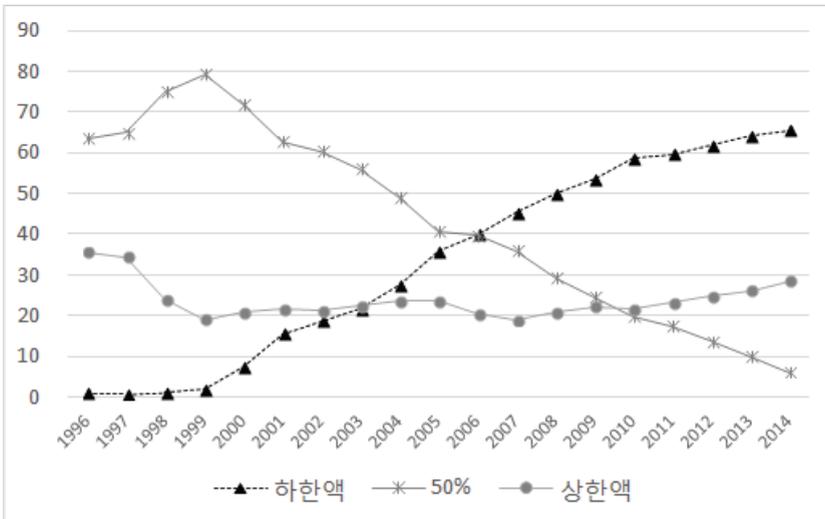
[그림 7-4]의 수급자 분포를 보면, 2014년 수급자 가운데, 하한액을 적용받는 수급자가 65.5%, 상한액을 적용받는 자가 28.5%를 차지하고

51) 「경제활동인구조사」(통계청)를 개인별로 패널화하여 임금근로자의 실직 후 8개월간 경제활동상태를 추적한 이병희 외(2014)에 따르면, 고용보험에 가입하고 6개월 이상 근무하였으며 비자발적으로 실직한 임금근로자의 평균 미취업기간은 4.3개월로 측정되었다. 8개월 이후에도 재취업하지 못한 경우에는 완결되지 않은 미취업기간이므로, 관찰기간을 늘리면 평균 미취업기간은 더 늘어날 것이다.

있다. 이직 전 평균임금의 50%를 받는 수급자는 6.0%에 불과하다. 하한액을 적용받는 수급자는 빠르게 증가하여 왔다. 하한액이 고용보험 도입 당시에는 최저임금의 50%였으나, 1998년 3월부터 70%, 2000년 4월부터 90%로 상향되었다. 최저임금이 매년 인상되기 때문에 하한액도 매년 조정되고 저임금 근로자의 고용보험 가입이 증가하여 하한액 적용자가 크게 늘어난 것이다. 반면 도입 당시 3.5만원이었던 상한액은 2006년 4만원으로 인상되어 오랫동안 변경되지 않다가, 하한액이 상한액을 역전할 우려가 발생하면서 2014년에 4.3만원으로 인상되었다. 하한액과 상한액 간 급여의 차이가 작아져서, 구직급여는 사실상 정액급여화되었다.

[그림 7-4] 구직급여 하한액, 50%, 상한액 수급자 비중의 추이

(단위: %)



자료: 한국고용정보원, 고용보험DB

3. 실업급여의 제도적 특성

첫째, 국제비교를 통해 본 우리나라 실업급여는 급여액이 낮고 수급기간이 짧으며 부담하는 보험료도 낮다. 요약하자면, ‘저부담-저급여-단기수급’이라는 특징을 가지고 있다. 실업급여의 보장성을 높이기 위해서는 보험료 인상이 불가피하다는 점을 확인할 수 있다.

둘째, 비정규·저임금 등의 취약 근로자에 대한 보호 수준이 상대적으로 높다. 실업 위험이 높은 일용 등의 취약 근로자에 대한 고용보험 적용을 확대하여 왔을 뿐만 아니라 요구되는 근로경력을 18개월 동안 180일 이상으로 크게 완화하고, 구직급여 하한액을 최저임금의 90%로 높게 설정한 정책들이 대표적이다. 낮은 보험료에 따른 보험 재정의 제약 하에서 기여에 대한 보상보다는 취약근로자를 보호하고 고용보험에 통합하는 전략을 우선하여 온 것이다.

셋째, 도덕적 해이(moral hazard)를 억제하고 근로 인센티브를 강화하기 위한 다양한 고려가 실업급여에 내재되어 있다. 정당한 사유가 없는 한 자발적인 이직자에 대해서는 실업급여를 지급하지 않도록 강력하게 억제하고 있으며, 최소한 4주마다 구직활동을 보고하고 인정을 받도록 하고 있다. 실업기간 단축을 위해 조기재취업수당 제도도 운영한다. 그러나 실업인정 담당인력이 부족하기 때문에 구직활동 모니터링이나 재취업을 지원하는 정도는 낮다. 즉, 실업급여 수급자격 획득요건은 매우 엄격하지만, 수급자격을 유지하는 요건은 느슨한 편이다.

제3절 실업급여의 효과 평가에 관한 선행 연구

실업급여는 무조건적으로 소득을 지원하지 않는다. 취업이 가능하고 적극적인 재취업활동을 할 때에만 지급된다. 그러나 소득 지원은 수급자의 구직 노력을 약화시키는 부작용이 있을 수 있다. 단순한 직장탐색모형을 통해 실업급여의 근로 비유인 효과(work disincentive)를 살펴보자. 제의받는 일자리가 외생적으로 이루어진다면, 실업자는 제의받는 임금이 최소한 받아야겠다고 생각하는 의증임금(reservation wage)보다 높을 때 취업을 선택하게 된다. 직장탐색을 통해 취업했을 때 받을 수 있는 이익과 취업하지 않았을 때 부담해야 하는 비용이 동일한 수준에서 의증임금이 결정된다. 실업급여는 실업 기간에 부담해야 하는 비용을 낮추기 때문에 의증임금을 높이는 효과를 가진다. 의증임금의 상승은 취업으로의 이행확률을 낮추고 실직 기간을 길게 한다.

이에 따라 소득 지원과 근로 인센티브 간 균형의 달성이 실업급여 제도의 운영에서 중요하게 생각되어 왔다. 실업급여가 실업기간에 미치는 영향에 대해선 국내외에서 많은 연구가 이루어졌다. 유길상(2004)은 실업급여 수급자가 비수급자에 비해 더 낮은 실업탈출률을 보여주고 있으며, 이후의 연구들도 유사한 분석결과를 제시하고 있다.

그러나 수급 유무별 비교만으로는 실업급여가 탐색 노력을 약화시킨다는 결론은 지나치게 단순하다. 수급기간의 경과에 따른 미취업상태 탈출률을 분석한 이병희(2015b)에 따르면, 실업급여를 소진한 다음 달에 탈출률이 증가하지만, 소정급여일수가 가장 짧은 90일 집단을 제외하고는 수급을 시작한 1~2개월 사이에 탈출률이 가장 높다. 김두순 외(2015)에서도 유사한 패턴이 나타난다. 실업급여 소진 직후의 탈출률 증가는 실업급여 수급이 구직노력을 약화시켰다는 주장의 근거이지만, 실업급여 수

급 시작 시기의 높은 탈출률은 정반대의 근거가 되기 때문이다. 외국에서 찾아보기 어려운 이러한 패턴은 수급에 의존적인 도덕적 해이 문제가 우리나라에서 작다는 것을 의미한다.

실업급여에 따라 실업기간이 늘어난 것을 부정적으로 보아야 할 것인가라는 의문도 최근에 본격적으로 제기되고 있다. Chetty(2008)는 실업급여로 인한 실업기간의 증가가 도덕적 해이만이 아니라 유동성 제약(liquidity constraint)의 완화에 의해서도 발생할 수 있음을 강조한다. 유동성의 부족을 실업급여가 해결해 주면 수급자는 자신의 숙련이나 적성에 맞지 않는 일자리를 받아들일 필요가 줄어들 것이다. 이러한 이유로 늘어난 실업기간은 적절한 일자리를 찾는 과정으로 보아야 할 것이다. 이병희(2015b)는 소정급여일수가 짧을수록 신속하게 재취업하는 반면 재취업 일자리의 근속기간이 짧으며, 실업급여를 반복적으로 수급하는 확률이 늘어나는 것을 발견하였다. 이는 적절한 일자리를 탐색하는 데 필요한 수급기간을 갖지 못할 경우 일자리 매치의 적합도가 하락하게 됨을 의미한다.

한편 실업급여는 수급자의 행태뿐만 아니라 비수급자의 행태에도 영향을 미치기 때문에 실업급여의 노동공급 효과는 종합적으로 판단할 필요가 있다. 실업급여를 도입하거나 관대성을 강화할 경우 비수급자 또는 비경제활동인구가 실업급여의 수급자격을 획득하기 위해 적극적으로 구직 활동에 나서거나 취업할 유인이 증가할 수 있다. 김혜원(2007)은 소정급여일수가 일률적으로 30일 늘어나고 하한액이 인상된 2000년 정책 변화에 주목하여, 실업급여의 확대가 경제활동 참가를 촉진시키는 자격효과(entitlement effect)의 존재를 확인하고 있다. 이병희·홍민기·김유빈(2015)은 자발적으로 이직한 장기 구직자에게 구직급여를 지급하는 제도를 도입하면 고용률을 증가시킬 수 있음을 모의실험을 통해 보여준다.

실업급여는 생산성 증가 효과를 가질 수 있다. 실업급여가 실업의 임금 하향 압력효과를 상쇄하여 비생산적인 일자리의 구조조정을 촉진하기 때문이다(Acemoglu and Shimer, 1999). Boeri and Macis(2008)는 실업급여 도입이 일자리 재배치를 촉진하고 고용구조를 개선하는 효과를 가지며, OECD(2010)는 실업급여가 관대할수록 노동이동을 촉진한다는 추정결과를 제시하고 있다. 이병희(2011)는 고용보험 확대가 기업이 부담하는 노동비용 증가에도 불구하고 일자리 창출과 노동이동을 촉진하며, 저임금 고용과 비정규직 비중을 감소시켜 고용구조 개선에 기여할 수 있다는 분석결과를 제시하고 있다.

제4절 실업급여의 효과 평가

1. 평가 방향

전병유 외(2012)는 실업급여 평가의 기초자료로 활용할 수 있도록 행정자료(고용보험DB)를 이용한 평가 지표를 제시하고 있다. 실업급여가 사회안전망의 역할을 제대로 수행하고 있는가를 판단하기 위하여 보편성, 적시성, 적절성의 세 가지 기준에 따라 평가하고 있다. 첫째, 보편성은 실업급여를 필요로 하는 실업자들이 혜택을 받을 수 있는 정도를 말한다. 보편성의 평가 지표로는 고용보험 상실자 대비 구직급여 수급자격 신청 가능자 비율을 제시하고 있다. 행정자료의 한계 때문에 고용보험에 가입하지 않은 상태에서 실직한 근로자는 포함하고 있지 않다. 둘째, 실업급여의 적시성은 실업급여를 필요로 하는 실업자에게 얼마나 적절한 시기에 도움을 줄 수 있는지를 말한다. 평가지표로는 실직 후 실업급여 신

청 소요기간을 제시하고 있다. 실업급여를 신청한 날로부터 7일간을 대기기간으로 정하여 실업급여를 지급하지 않지만, 다른 나라와 비교해서도 짧은 편인 점을 감안하면 적시성 지표가 타당한지는 의문이다. 셋째, 적절성은 실업자들의 생계안정을 위하여 얼마나 지급되는지, 그리고 얼마동안 지급되는지를 말한다. 실업급여의 임금대체율, 실업급여 수급일수를 평가지표로 제시하고 있다.

고용보험법 1조는 “근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자의 생활 안정과 구직활동을 촉진”하도록 규정하고 있다. 근로자가 실직하였을 때 발생하는 소득 상실을 보전하여 소비를 유지 (consumption smoothing)하도록 지원하는 것과 적절한 일자리를 찾도록 지원하는 것을 함께 실업급여의 목적으로 정하고 있다.

실업급여의 정책적 목적과 전병유 외(2012)를 참고하여, 이 글에서는 실업급여를 포괄성, 적절성, 고용 성과로 나누어 평가할 것이다. 우선 실업급여의 포괄성은 실업급여가 보호를 필요로 하는 실업자들을 얼마나 포괄하느냐를 말한다. 노동시장 지위나 엄격한 수급자격 요건으로 인해 배제하는 정도가 크면, 사회안전망으로서 실업급여의 역할은 크게 약화될 것이다. Picot(2012)은 실업급여(실업부조 포함)의 수혜율 지표를 사용하여 실업보험의 통합성(포괄성)을 국제비교하였다. 이 글도 실업급여의 포괄성을 나타내는 지표로 실업급여의 수혜율을 사용한다.

적절성은 실업급여가 실업자의 생활안정에 얼마나 기여하는지를 말한다. 실업급여의 급여수준과 지급기간은 가구 여건과 무관하게 근로자 개인이 고용보험에 기여한 보험료와 피보험기간연령에 의해 결정된다. 실업급여 수급이 종료될 때까지 취업하지 못하고 생활이 어렵다고 인정하여 지급하는 개별연장급여에서만 가구 재산과 부양가족을 예외적으로 고려한다. 그러나 대부분의 가구는 소득을 공유하므로, 생활수준은 가구 단

위로 측정하는 것이 적절할 것이다. 이 글에서는 실업급여의 적절성을 실업급여가 가구 소득을 어느 정도 보전하는 지로 측정하고, 빈곤이나 소득 불평등을 얼마나 감소시키는지 분석한다.

마지막으로 고용 성과로는 재취업을 촉진하는 효과뿐만 아니라 재취업 일자리의 안정성을 높이는 데 기여하는지를 함께 살펴볼 것이다.

2. 분석자료

「한국노동패널」(한국노동연구원)은 5차년도(2002)년부터 임금 일자리를 이직한 근로자를 대상으로 실업급여 수급 관련 정보를 조사하고 있다. 행정자료를 제외하면, 실업급여 신청 여부, 수급 여부, 실업급여 일액, 수급기간, 미신청 사유, 미수급 사유 등의 정보를 파악할 수 있는 유일한 조사자료다. 15차년도 직업력 자료를 이용하면, 2002년부터 이직한 임금 일자리(job spell)별로 실업급여 수급 여부를 알 수 있다.

우선 직업력 자료를 이용하여 실직한 일자리 자료를 구성하였다. 이직하여 다음 일자리로 이행한 기간이 30일 이하인 경우는 실업을 경험하지 않은 단순한 직장 이동이나 창업(job-to-job transition)으로 간주하여 제외하였다. 또한 학교에 재학하거나 휴학 중인 자, 65세 이상인 자는 추가로 제외하였다. 실직 일자리 자료에서는 이직한 일자리의 정보와 실업급여 수급관련 정보를 담고 있다. 둘째, 직업력 자료에서 재취업한 일자리 정보를 추출하여 실직 일자리 자료와 결합하였다. 재취업에 소요된 기간, 재취업 일자리의 특성을 파악할 수 있다. 셋째, 개인번호를 이용하여 5~15차 개인자료를 조사년도별로 결합하여, 이직자의 인적 정보를 파악하였다. 넷째, 실직자의 가구 특성은 가구번호를 이용하여 5~15차 가구 자료를 조사년도별로 결합함으로써 얻을 수 있다.

3. 실직자의 실업급여 수혜율

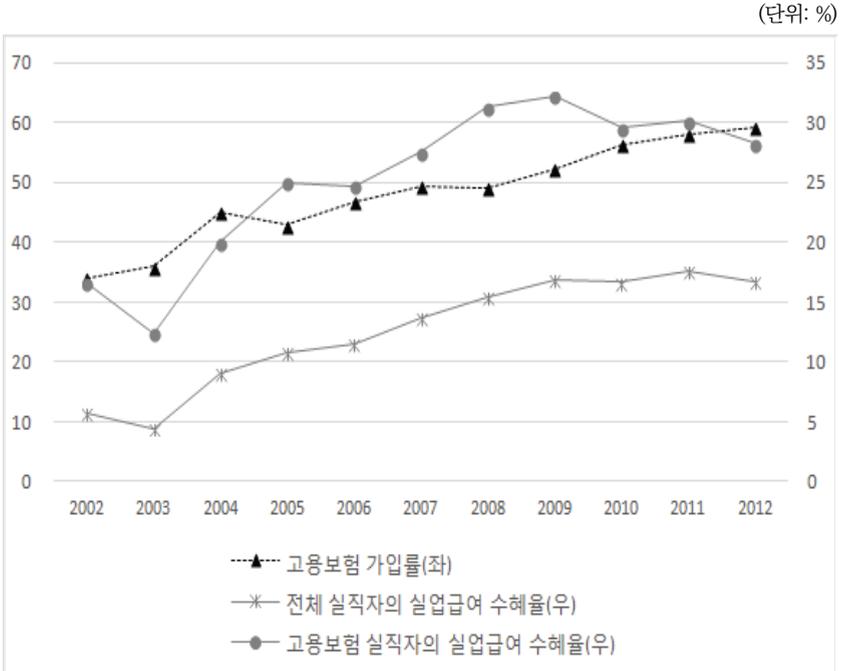
실업급여가 실직 위험에 직면한 근로자를 얼마나 보호하는지를 보여주는 대표적인 지표가 실업급여 수혜율이다. 그러나 사용하는 자료와 지표의 정의에 따라 수혜율 통계는 다르다.

첫째, 전병유 외(2012)는 고용보험 상실자 대비 구직급여 수급자격 신청 가능자 비율을 제시한다. 고용보험 상실자 가운데 이직일 이전 18개월 동안 180일 이상의 피보험단위기간과 비자발적인 이직 사유를 충족하여 수급자격을 신청할 수 있는 자의 비율을 계산하는 것이다. 실직 위험이 높은 고용보험 미가입자를 포함하지 못한다는 한계가 있다.

둘째, 국제비교를 할 때는 주로 실업자수 대비 실업급여 수급자의 비율을 사용한다. 이렇게 정의하여 측정한 우리나라의 실업급여 수혜율은 예상과 달리 선진 주요국에 비해 높게 나타난다. 이병희(2009)는 그 이유를 다음과 같이 밝히고 있다. “우리의 실업률 지표가 노동시장 여건을 제대로 반영하지 못하기 때문이다. 실직자 가운데 상당수는 실업이 아닌 비경제활동상태로 이동하며, 고용보험 미가입자나 실업급여를 수급하지 못하는 실직자일수록 비경제활동상태를 선택하는 경우가 많기 때문이다”. 우리의 현실에 맞는 대안적인 실업급여 수혜율 지표로 실직자 대비 실업급여 수급자의 비율을 제시하고 있는데, 이 글도 이 지표를 채택하였다.

노동패널을 이용하면, 고용보험 미가입자를 포함한 전체 임금근로자들 대상으로 실직하였을 때 실업급여를 수혜하는 비율을 2002~2012년부터 산출할 수 있다. 실직시 실업급여 수혜율은 2012년 16.7%를 기록하고 있다. 수혜율의 지속적인 증가는 고용보험 가입률 증가와 함께 피보험자의 실업급여 수혜율이 함께 증가한 때문이다. 고용보험에 가입한 임금근로자로 한정하면, 실업급여 수혜율은 2009년 정점을 기록한 이후 소폭 감소하여 2012년 28.3%를 기록하고 있다.

[그림 7-5] 임금근로자의 실직시 실업급여 수혜율 추이



자료: <한국노동패널> 원자료.

노동패널을 이용하여 측정한 실직자의 실업급여 수혜율이 신뢰할 만한 지를 기존의 조사연구 결과와 비교하여 제시하였다.

이병희(2011)는 통계청이 2009년 4월 경제활동인구조사의 부가조사로 실시한 「실업급여 비수급 실직자 조사」에서 실업급여 수혜율이 11.3%로 조사되었다고 보고한다. 실직한 지 1년 미만인 전직 임금근로자 가운데 실업급여를 받는 비율을 묻고 있기 때문에, 낮게 조사된 것으로 보인다. 고용보험DB를 이용한 실직자의 실업급여 수혜율(이병희, 2009)과 고용보험 상실자의 구직급여 수급자격 신청 가능자 비율(전병유 외, 2012)은 노동패널에서 조사된 수준보다 약간 낮게 나타난다.

〈표 7-3〉 실직시 실업급여 수혜율

(단위: %)

출처	기준	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
노동 패널	임금 근로자	5.7	4.4	9.0	10.7	11.6	13.6	15.4	16.9	16.6	17.5	16.7
	고용보험 실직자	16.6	12.4	20.0	25.0	24.7	27.6	31.3	32.2	29.6	30.1	28.3
이병희 (2011)	임금 근로자								11.3			
이병희 (2009)	고용보험 실직자	14.3	17.3	20.9	21.9	22.7	22.8					
전병유외 (2012)	고용보험 상실자						23.5	23.7	25.5	27.1	24.1	23.7

자료: 〈한국노동패널〉 원자료; 이병희(2009; 2011); 전병유 외(2012).

실업급여 수혜율은 고용형태별로 큰 차이가 있다. 실직시 정규직의 23.6%가 실업급여를 수혜 하는 반면 비정규직이 수혜 하는 비율은 9.6%에 불과하다. 실업급여를 수급하지 못하는 사유를 이병희(2009)의 방법에 따라 순차적으로 유형화하였다. 첫째, 고용보험에 가입되어 있지 않은 경우 둘째, 18개월 동안 180일 이상의 피보험단위기간을 충족하지 못하는 경우 셋째, 비자발적인 이직인 경우⁵²⁾ 넷째, 기타⁵³⁾의 순으로 분류하였다. 실업급여를 수급하지 못하는 이유는 고용형태별로 차이가 크다. 정규직은 이직 사유의 미충족이 가장 큰 이유인 반면 비정규직은 고용보험 미가입이 가장 큰 원인이다.

52) 고용보험 가입 경력을 노동패널에서 정확히 통제하기 어려워 실직 전 직장에서의 근무기간이 6개월에 미치는 경우를 피보험단위기간 미충족인 것으로 간주하였다.

53) 수급자격이 있음에도 신청하지 않은 경우뿐만 아니라 재취업을 위한 노력을 적극적으로 하지 않아서 수급자격이 제한된 경우도 포함되지만, 양자를 구분할 수 없었다.

〈표 7-4〉 고용형태별 실직시 실업급여 수혜율 및 비수급 사유(2012)

(단위: %)

구분	비수급				수급	
	고용보험 미가입	피보험기간 미충족	이직사유 미충족	기타		
전체	40.8	5.5	28.0	9.0	16.7	
고용형태	정규직	18.3	4.2	39.8	14.1	23.6
	비정규직	63.7	6.8	16.0	3.9	9.6

자료: 〈한국노동패널〉 원자료.

4. 실업급여의 생활수준 유지 효과

「한국노동패널」의 가구자료에서는 사회보험 수급액을 조사하지만, 그 가운데 실업급여 수급액을 식별할 수는 없다. 이 연구에서는 실업급여 일액과 수급기간 정보를 이용하여 실업급여 수급액을 계산하였다. 연도별 실업급여 수급자수가 작기 때문에 2010년도 기준 소비자물가지수로 디플레이트해서 실직자 자료를 통합(pooling)하였다. 2010년 기준으로 실업급여 일액은 3.1만원, 수급기간은 112.6일로, 총액 373.7만원을 받는 것으로 나타났다.

실업급여가 가구 소득에 비해 어느 정도인지를 측정하였다. 이 때의 가구소득은 근로소득, 금융소득, 부동산 소득, 사적 이전소득을 합한 시장소득을 사용하였다. 가구 규모별로 소득의 차이가 발생하기 때문에, 가구 소득을 가구원수의 제곱근으로 나누어 균등화하였다. 가구 시장소득 대비 실업급여액이 차지하는 비율은 수급가구 소득에 실업급여가 어느 정도 기여하는지를 대체적으로 보여줄 것이다. 가구소득과 실업급여액 모두 2010년 기준으로 소비자물가지수로 디플레이트하였다. 〈표 7-5〉를 보면, 실업급여 수급 여부별로 가구 소득의 차이는 작게 나타난다. 실직

자가 실업급여를 수급하였을 때는, 가구 시장소득의 13%에 해당하는 소득이 추가된다. 다만, 조사된 가구 소득은 한 해 동안 획득한 소득이지만 실업급여액은 두 해에 걸쳐 수급할 수도 있기 때문에, 시장소득에서 차지하는 비율이 과대 측정되었음을 유의할 필요가 있다.

〈표 7-5〉 실업급여 수급액이 실직자 가구의 시장소득에 차지하는 비율

(단위: 만원, %)

구분	가구소득 (A)	균등화 가구소득 (B)	실업 급여액 (C)	균등화 실업급여액 (D)	비율 (C/A)	비율 (D/B)
비수급	2,871	1,577				
수급	2,886	1,625	374	223	12.9	13.7

자료: 〈한국노동패널〉 원자료.

가구 소득 수준에 따라 실업급여 수급액이 가구 소득을 보전하는 정도는 달라질 것이다. 실업급여 수급자가 있는 가구의 시장소득을 5분위로 나누어 살펴보았다. 우선 수급자의 실업급여액은 분위별로 큰 차이가 나지 않는다. 하위 1분위 가구에서 수령하는 실업급여액이 많은 것은 실업급여 일액의 차이가 없음에도 중고령자가 많아서 수급기간이 약간 길기 때문이었다. 둘째, 가구 시장소득 대비 실업급여 수급액은 하위 1분위에서 무려 81.8%를 차지한다. 저소득가구에서는 실업으로 인한 소득 상실을 실업급여가 보전하는 정도가 매우 크다는 것을 확인할 수 있다. 셋째, 수급자의 가구소득 분위별 구성비를 보면, 11%를 차지하는 5분위를 제외하면, 수급자가 분위별로 고르게 분포되어 있다. 실업급여가 가구소득의 감소를 보전하는 정도는 다르지만, 가구소득과 무관하게 대부분의 가구에 추가적인 소득 지원을 하고 있음을 알 수 있다.

(표 7-6) 실업급여의 수급자가 있는 가구의 시장소득 5분위별 실업급여 수급액의 상대적 비율

(단위: 만원, %)

구분	균등화 가구소득 (B, 만원)	균등화 실업급여 (D, 만원)	비율 (D/B, %)	실업급여 수급자의 구성비 (%)
1분위	300.6	245.9	81.8	26.8
2분위	1,182.7	215.5	18.2	21.2
3분위	1,780.7	213.2	12.0	21.8
4분위	2,484.2	216.6	8.7	19.1
5분위	3,923.4	209.4	5.3	11.1

주: 5분위를 구분하는 가구소득은 각년도 전체 가구자료에서 산출함.
자료: <한국노동패널> 원자료.

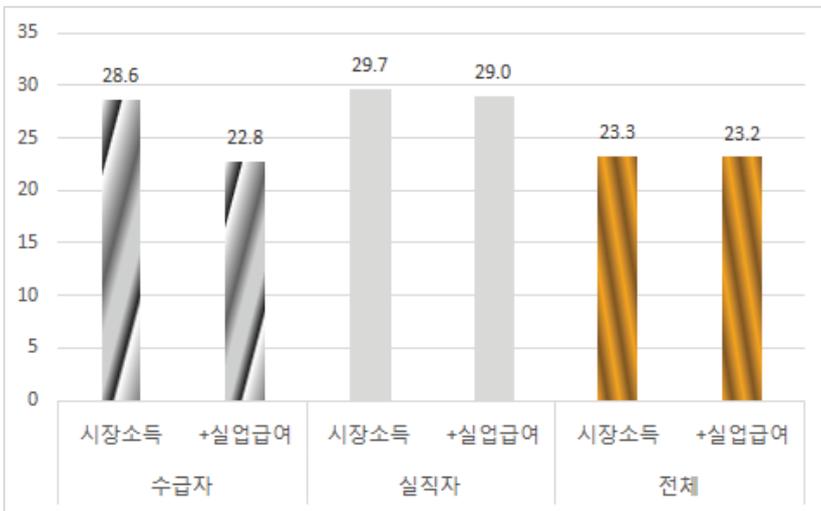
실업에 따른 소득 상실을 보전하는 정도가 저소득 가구에서 높게 나타나는 결과는 실업급여가 빈곤 감소에 기여함을 시사한다. 이에 실업급여의 빈곤 감소 효과를 살펴보았다. 빈곤선은 상대적인 기준을 사용하여, 균등화한 가구소득 중위값의 50%로 정하였다. 빈곤 감소 효과는 시장소득 기준의 상대 빈곤율과 시장소득에 실업급여를 합한 가구소득 기준의 상대 빈곤율의 차이로 계산한다.

[그림 7-6]에 실업급여의 빈곤 감소효과를 제시하였다. 실업급여 수급자의 시장소득 기준 상대빈곤율은 28.6%이며, 실업급여를 추가하였을 때 상대빈곤율은 22.8%로 하락하였다. 실업급여의 빈곤 감소 효과는 5.8%p로 작지 않다. 근로능력자가 기초생활보장제도에서 차지하는 비율이 낮은 점을 감안하면, 실업급여가 근로능력자의 주된 소득보장 역할을 하고 있음을 시사한다. 그러나 실업급여를 수급하더라도 상대 빈곤율이 20%를 상회한다는 점은 보장 수준이 여전히 미흡함을 의미한다. 최저임금의 90%로 실업급여의 하한액이 상대적으로 높게 설정되어 있다는 점을 고려하면, 낮은 보장수준은 짧은 수급기간에 기인한다.

한편 실직자로 대상을 확대하면 실업급여의 빈곤 감소 효과는 0.7%p로 감소하며, 전체 생산가능인구(비재학이면서 15~64세)에서는 0.1%p에 그친다. 실업급여의 수혜율이 낮기 때문이다.

[그림 7-6] 실업급여의 빈곤 감소 효과

(단위: %)



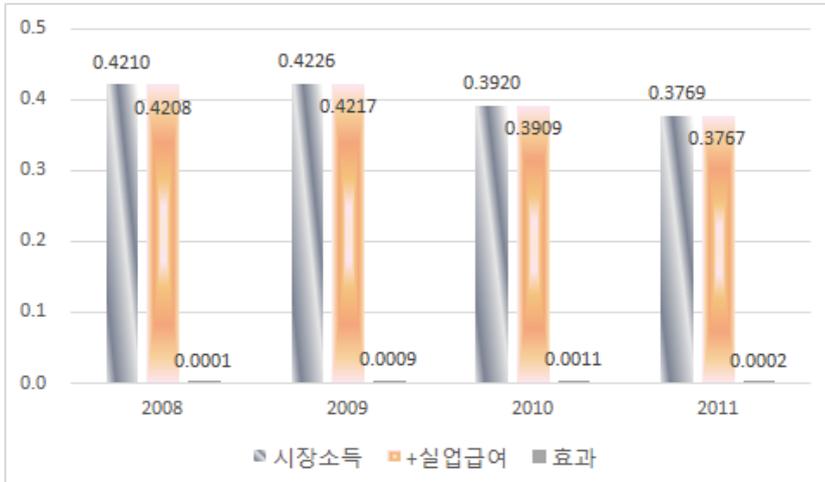
주: 빈곤선은 각년도 전체 가구자료에서 산출함.
 자료: <한국노동패널> 원자료.

실업급여의 재분배 효과를 살펴보았다. 시장소득의 지니계수와 실업급여를 추가하였을 때의 지니계수 간 차이로, 실업급여의 불평등 감소 효과를 측정하였다. 다만, 한국노동패널의 지니계수는 통계청의 지니계수와 차이가 크다(전병유, 2014)는 한계를 유의할 필요가 있다. [그림 7-7]을 보면, 실업급여 지출액이 많았던 2009년과 2010년에 실업급여의 불평등 감소 효과는 0.1%p 내외이며, 2011년에는 0.02%p로 하락하였다. 실업급여의 불평등 감소 효과가 낮은 것은 수혜율이 낮은 탓도 있지만, 가구소득과 무관하게 소득을 지원하는 실업급여의 제도적 특성에도 기인한

다. <표 7-6>에서 실업급여 수급자가 최상위 20%를 제외한 나머지 80%에 고르게 분포되어 있는 현상에서 확인할 수 있다.

[그림 7-7] 실업급여의 소득불평등 감소 효과

(단위: 지니계수)



자료: <한국노동패널> 원자료.

5. 실업급여의 재취업 촉진 및 일자리 매칭 효과

실업급여의 고용 효과를 분석한다. 전통적인 재취업 촉진뿐만 아니라 적합한 일자리 선택을 지원하는지를 함께 분석한다. 재취업 촉진 효과는 미취업기간으로, 일자리 매칭효과는 재취업한 일자리의 근속기간으로 정하였다. 두 지표 모두 완결되지 않은 값을 포함한다. 재취업하지 못한 경우의 미취업기간이나 재취업한 일자리를 유지하는 경우의 근속기간이 그렇다. 미완결된 관측치는 조사 시점까지의 값으로 산출하고, 우측절단 문제가 있는 표본에 대한 일치성있는 추정을 할 수 있는 해자드 모형(hazard model)을 적용하였다. 기본 해자드의 분포에 대한 함수를 가정

하지 않고, 설명변수가 해자드에 미치는 영향력의 크기를 추정할 수 있는 Cox 비례해자드 회귀분석 모형을 사용하였다.

한편 실업급여 수급 여부에 따른 고용 효과를 분석하기 위해, 수급자와 유사하게 근로경력과 이직 사유 요건을 충족하도록 근속이 6개월 이상이고, 비자발적인 사유로 이직한 실직자로 비수급자 집단을 구성하였다. 비수급자가 실업급여를 수급하지 못한 이유는 고용보험에 가입하지 않거나, 적극적인 구직활동을 하지 않거나, 수급자격요건을 충족하였지만 급여를 신청하지 않은 경우일 것이다. 분석에 사용한 표본의 특성은 다음과 같다.

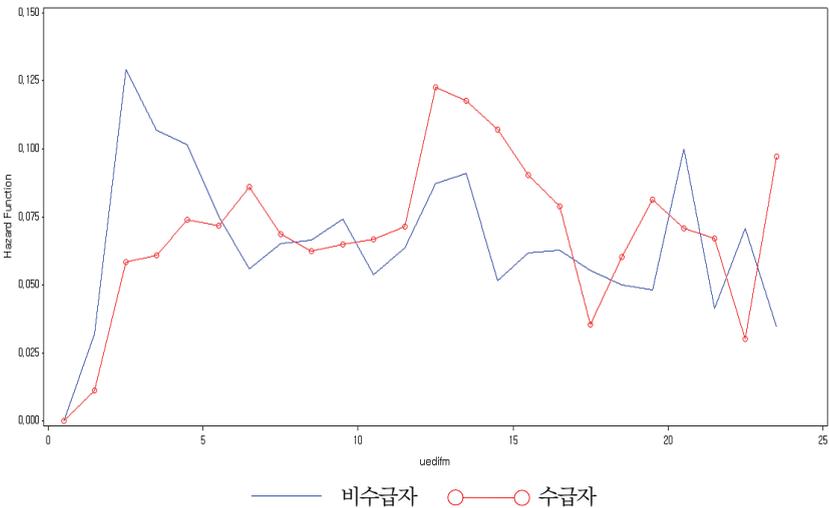
〈표 7-7〉 실업급여 수급의 고용효과 분석대상 기술통계

구분		수급		비수급	
		평균	(표준편차)	평균	(표준편차)
성	여성	0.467	(0.499)	0.440	(0.497)
연령	30세 미만	0.186	(0.390)	0.131	(0.337)
	40~49세	0.212	(0.409)	0.281	(0.450)
	50~59세	0.190	(0.392)	0.239	(0.427)
	60~64세	0.092	(0.290)	0.122	(0.327)
가구주 관계	가구주	0.550	(0.498)	0.531	(0.499)
	배우자	0.290	(0.454)	0.290	(0.454)
학력	중졸 이하	0.206	(0.405)	0.345	(0.475)
	초대졸 이상	0.411	(0.492)	0.242	(0.428)
전 일자리	저임금	0.286	(0.452)	0.446	(0.497)
	중간임금	0.563	(0.496)	0.425	(0.495)
고용보험	가입	1.000	(0.000)	0.362	(0.481)
표본수		811		1,393	

자료: 〈한국노동패널〉 원자료.

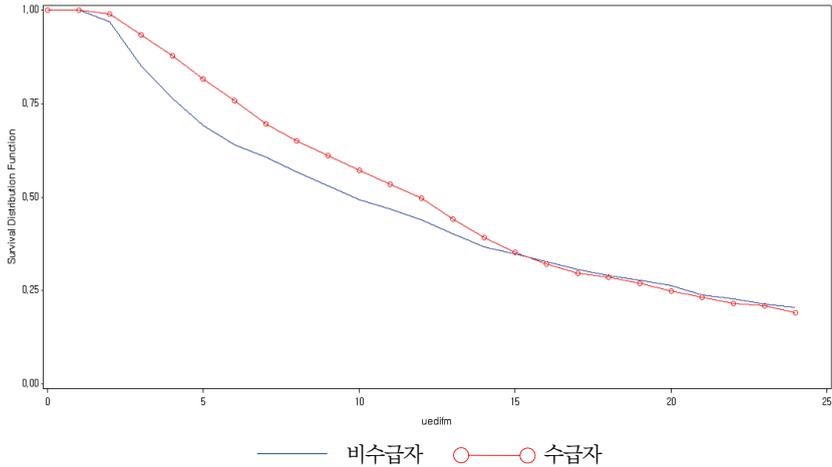
실업급여 수급 여부별로 미취업기간의 경과에 따른 해자드율과 생존확률을 생명표 방식으로 추정하였다. 관찰기간은 실직일로부터 24개월로 설정하였다. 미취업상태로부터 탈출률에 관한 [그림 7-8]에서 흥미로운 특징을 지적하자면 첫째, 실직 후 6개월 동안은 수급자의 탈출률이 비수급자보다 낮다. 이 기간 동안 수급자의 탈출률이 낮은 것은 소정급여일수와 관련이 있을 것이다. 둘째, 실직 후 7개월부터 18개월에 이르기까지 수급자의 탈출률은 두 달을 제외하고는 비수급자보다 높다. 18개월 이후에는 체계적인 차이를 보이지 않는다. 실업급여 수급 이후에 구직활동이 강화되었다고 볼 수 있으며, 적절한 일자리를 획득하기까지 일정한 기간이 소요된다고도 볼 수 있다. [그림 7-9]에서 추정한 생존확률을 보면, 수급자와 비수급자간 미취업확률은 6개월부터 줄어들며, 15개월 이후에는 수급자의 미취업확률이 비수급자보다 작아진다.

[그림 7-8] 실업급여 수급 여부별 미취업기간에 따른 탈출률



자료: <한국노동패널> 원자료.

[그림 7-9] 실업급여 수급 여부별 미취업기간에 따른 생존확률



자료: <한국노동패널> 원자료.

다른 특성을 통제한 상태에서 실업급여 수급이 미취업 상태 탈출에 미치는 영향을 Cox 해자드 모형으로 추정하였다. 여성이 남성에 비해 탈출률이 낮으며, 40대를 경계로 젊은 계층은 탈출률이 상대적으로 높으며 나이가 든 계층은 낮다. 생계 부양의 책임이 있는 가구주는 미취업 기간이 상대적으로 짧다. 학력별로 보면, 탐색기간이 상대적으로 긴 초대졸 이상 고학력자의 탈출률이 낮다. 이전 일자리의 임금 수준별로 나누어 보면, 고임금 근로자에 비해 저임금 근로자의 탈출률이 높지만 통계적으로는 유의하지 않다. 우리의 관심인 실업급여 수급 여부별로 보면, 실업급여 수급은 미취업기간을 길게 하는 영향이 있다. 수급자의 탈출률은 비수급자의 87.3%로 나타난다.

〈표 7-8〉 실업급여 수급이 미취업 상태 탈출에 미치는 영향 추정

구분		추정계수	(표준오차)	해자드 비
실업급여 수급		-0.135	(0.055)**	0.873
성	여성	-0.268	(0.073)***	0.765
연령	30세 미만	0.213	(0.088)**	1.237
	40~49세	0.153	(0.071)**	1.165
	50~59세	-0.134	(0.083)	0.875
	60~64세	-0.553	(0.113)***	0.575
가구주 관계	가구주	0.249	(0.082)***	1.283
	배우자	0.093	(0.100)	1.098
학력	중졸 이하	0.021	(0.067)	1.021
	초대졸 이상	-0.113	(0.064)*	0.893
전 일자리	저임금	0.083	(0.093)	1.086
	중간임금	0.109	(0.083)	1.115
-2Log L		21446.9		
표본수		2,181		

주: 1) 기준집단은 남성, 30대, 고졸, 고임금 일자리에 종사하던 실직자임.

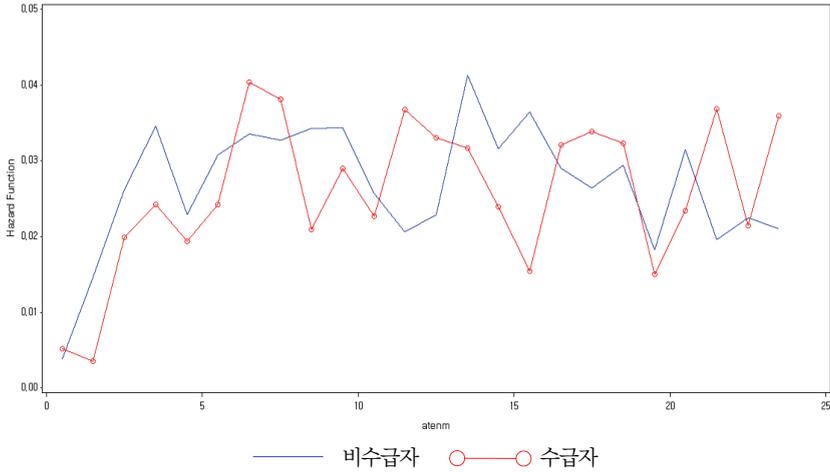
2) *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

3) 연도를 추가로 통제하였음.

자료: 〈한국노동패널〉 원자료.

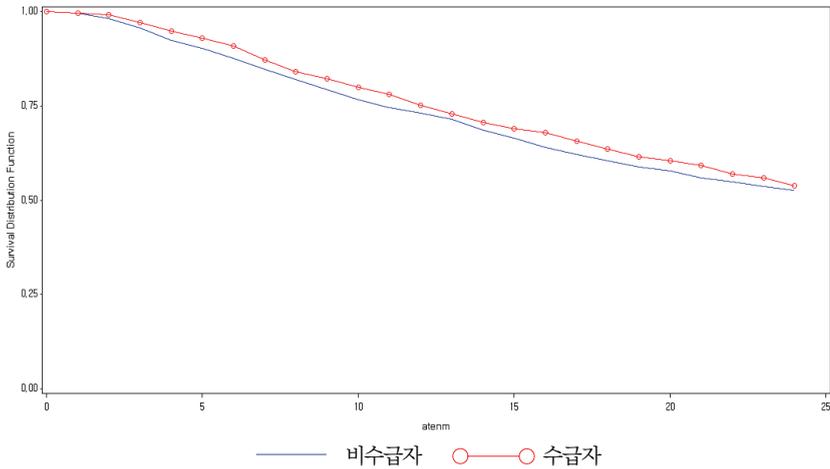
재취업한 실직자를 대상으로 실업급여 수급 여부별로 재취업 일자리의 안정성을 살펴보았다. [그림 7-10]을 보면, 초기 6개월간 비수급자가 재취업 상태로부터 탈출률이 높으며, 그 이후는 체계적인 차이가 발견되지 않는다. [그림 7-11]을 보면, 근속기간에 따른 생존확률은 관찰기간 동안 수급자가 비수급자보다 약간 높게 나타난다.

[그림 7-10] 실업급여 수급 여부별 근속기간에 따른 탈출률



자료: <한국노동패널> 원자료.

[그림 7-11] 실업급여 수급 여부별 근속기간에 따른 생존확률



자료: <한국노동패널> 원자료.

다양한 특성을 통제하고서 실업급여 수급이 재취업 상태 탈출률에 어떤 영향을 미치는지를 분석하였다. <표 7-9>의 추정 (1)을 보면, 비수급

자에 비해 실업급여 수급자의 탈출률이 낮긴 하지만, 통계적으로 유의하지 않다. 추정(2)를 보면, 소정급여일수가 210일 이상인 수급자는 비수급자에 비해 재취업 상태로부터 탈출률이 유의하게 낮다.⁵⁴⁾ 수급기간이 일 자리 매치의 적합도를 높이는 데 기여할 수 있음을 보여준다.

〈표 7-9〉 실업급여 수급이 재취업상태 탈출에 미치는 영향 추정

구분		추정 (1)			추정 (2)		
		추정계수	(표준오차)	해자드 비	추정계수	(표준오차)	해자드 비
실업급여 수급		-0.102	(0.073)	0.903			
소정 급여 일수	90일				-0.051	(0.116)	0.950
	120일				0.082	(0.147)	1.086
	150일				-0.140	(0.143)	0.870
	180일				-0.073	(0.153)	0.929
	210일 이상				-0.377	(0.165)**	0.686
성	여성	0.159	(0.096)*	1.172	0.146	(0.097)	1.157
연령	30세 미만	0.123	(0.116)	1.131	0.128	(0.122)	1.137
	40~49세	-0.232	(0.093)**	0.793	-0.222	(0.093)**	0.801
	50~59세	0.058	(0.106)	1.059	0.092	(0.108)	1.097
	60~64세	0.019	(0.155)	1.020	0.066	(0.156)	1.068
가구주 관계	가구주	0.055	(0.108)	1.056	0.053	(0.108)	1.054
	배우자	-0.011	(0.127)	0.989	-0.008	(0.127)	0.992
학력	중졸 이하	0.139	(0.089)*	1.149	0.144	(0.089)	1.155
	초대졸 이상	0.052	(0.086)	1.053	0.034	(0.086)	1.035
전 일자리	저임금	0.302	(0.127)**	1.353	0.271	(0.128)**	1.311
	중간임금	0.208	(0.115)*	1.231	0.189	(0.116)	1.208
-2Log L		12508.66			12503.568		
표본수		1,615					

주: 1) 기준집단은 남성, 30대, 고졸, 고임금 일자리에 종사하던 실직자임.

2) *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함

3) 연도를 추가로 통제하였음.

자료: 〈한국노동패널〉 원자료.

54) 고용보험DB를 이용한 분석에서는 소정급여일수에 따른 근속의 차이가 더욱 명료하게 나타난다. 이병희(2015b) 참조.

제5절 소결

「한국노동패널」 자료를 이용하여 실업급여를 포괄성(실업급여 수혜율), 적절성(생활수준 유지 효과), 고용 성과(재취업 촉진 및 일자리 매칭 효과)로 나누어 분석하였다. 주요한 발견은 다음과 같다.

첫째, 우리의 노동시장 현실을 고려하여 실업급여 수혜율을 실직자 기준으로 산출하였다. 실직시 실업급여 수혜율은 지속적으로 증가하고 있지만 2012년 16.7%에 머물러, 실직 위험에 직면한 근로자들을 보호하는데 아직 많은 한계가 있는 것으로 나타났다. 실업급여를 수급하지 못하는 주된 사유는 정규직에서는 자발적 이직, 비정규직에서는 고용보험 미가입이다.

둘째, 실업급여의 하한액이 상대적으로 높게 설정되어 있기 때문에 저소득 가구에서는 실업급여가 생활안정에 크게 기여하는 것으로 나타났다. 수급자 가구에서 실업급여의 빈곤 감소 효과는 5.8%p에 이른다. 한편 가구여건과 무관하게 실업급여의 지급수준과 수급기간이 결정되고, 수급자가 하위 80% 가구에 고르게 분포되어 있기 때문에 실업급여의 재분배 효과는 최대 0.1%p 지니로 낮게 나타난다.

셋째, 실업급여 수급자는 비수급자에 비해 미취업기간이 길게 나타난다. 그리고 수급 자체로는 재취업 일자리의 안정성을 통계적으로 유의하게 높이지 않는 것으로 나타났다. 그러나 소정급여일수가 210일 이상의 장기 수급자는 비수급자에 비해 재취업 일자리의 탈출률이 유의하게 낮게 나타나, 일자리 매칭의 적합도를 높이기 위해서는 일정한 탐색기간이 필요하다는 점도 확인된다.

지난 광복절에 대통령은 경축사에서 실업급여의 수급기간을 30일 연장하고 급여수준도 이직 전 평균임금의 50%에서 60%로 늘리는 계획을

발표하였다. 노동시장 유연화와 교환하는 조건으로 제시된 것이긴 하지만, 실업급여의 보장성 확대가 필요하다는 점이 공론화되는 계기가 되었다. 실업급여의 제도 개선 과제를 분석결과에 기초하여 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 실업자 사회안전망으로서 제대로 역할하기 위해서는 우선적으로 필요로 하는 실업자에게 실업급여가 주어져야 할 것이다. 취약성이 높은 근로자일수록 고용보험 미가입이 실업급여를 받지 못하는 주된 이유인 점을 고려하면, 사회보험 사각지대를 해소하는 정책의 중요성이 확인된다. 사회보험료 지원정책의 개선뿐만 아니라 조세 행정과 사회보험 행정을 연계하여 사회보험 관리체계를 개선해야 할 것이다. 또한 자발적인 이직이라는 이유로 실업급여 수급자격을 완전히 인정하지 않는 정책은 재고되어야 한다. 자발적으로 이직했다라도 장기간의 구직 상태에 있는 실업자가 적지 않고, 경력 일자리를 탐색하는 청년의 경우엔 더욱 그러하다.

둘째, 실업급여의 빈곤 감소효과가 작지 않지만, 여전히 빈곤 상태에 머무르는 수급자가 많다. 근로능력자에 대한 사실상의 유일한 소득보장 제도라는 점을 감안하면, 실업급여의 보장성이 확대되어야 할 것이다. 낮은 보장수준은 급여 수준보다는 짧은 수급기간에 기인하므로, 수급기간의 확대가 우선적으로 추진되어야 할 것이다.

셋째, 신속한 재취업보다는 적절한 일자리로의 재취업을 지원하느냐가 실업급여의 고용 성과 목표로 설정되어야 한다. 또한 일자리 매치의 적합도를 높이기 위해서는 일정한 탐색기간이 요구되므로, 수급기간을 확대할 필요가 다시 확인된다. 재취업 지원서비스의 연계도 강화되어야 할 것이다.



8

최저임금제도의 평가 <<

제1절 머리말

최저임금은 고용주가 노동자에게 법적으로 제공해야하는 최소한의 임금 혹은 월급을 말한다.⁵⁵⁾ 한국의 제도 정의에 따르면 최저임금제는 국가가 노·사간의 임금결정과정에 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 이 수준 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금 근로자를 보호하는 제도⁵⁶⁾이다. 따라서 최저임금의 출처가 국가재정이 아니라는 점에서 본 연구에서 고려되는 기초생활보장제도와 연금, 실업보험, 근로장려세제 등과 차별되지만 근로자의 주요 소득원천인 임금 결정과정에서 국가가 일정한 역할을 하고, 일차소득의 변화가 다른 기초보장 및 공적이전을 통해 가구소득으로 귀결된다는 점에서 최저임금을 소득보장제도로서 고려하고 평가하지 않을 수 없다.

최저임금이 소득보장제도의 하나로 고려되어야 함은 제도의 목적을 통해서도 확인할 수 있다. 우리나라의 「최저임금법」에 따르면 최저임금제는 ‘근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하게 함’(제1조)을 목적으로 한다. 즉, 임금의 최저수준을 법적으로 보장함으로써 궁극적으로는 근로자의 생활안정이라는 어느 소득보장제도와 같은 목표를 공유하고 있다고 볼 수 있다. 이는 비단 우리나라뿐 아니라 최저

55) the lowest daily or monthly remuneration that employers may legally pay to workers (https://en.wikipedia.org/wiki/Minimum_wage#, 2015.10.14. 접속)

56) <http://www.minimumwage.go.kr/info/inforSigni.jsp> (2015.10.14. 접속)

임금제의 역사를 통해서도 엿볼 수 있다. 최저임금제가 처음 도입된 역사를 살펴보면 1890년 뉴질랜드와 호주에서 최저임금이 처음으로 법제화되었으며, 이는 주로 여성과 아동착취 사업장(sweatshop)을 규제하고, 이들에게 표준 임금을 지급하기 위함⁵⁷⁾이었다. 그러나 이러한 목적은 점차 저임금 근로자나 그 가족의 생계유지로 옮겨져 최저임금의 적정액에 대한 수많은 논의에서 가구별 최저생계비가 그 기준점이 되고 있다. 한국 역시 최저임금 결정시 유사근로자의 임금, 노동생산성, 소득분배율뿐만 아니라 근로자의 생계비를 기준으로 삼는다고 명시하고 있다.

이러한 근거로 본 연구는 소득보장 제도의 하나로서 최저임금을 평가하기 위해 2절에서 우리나라 최저임금제의 개요와 포괄범위 및 최저임금의 변천사를 알아보고, 3절에서 최저임금을 평가하는 선행연구들을 검토한다. 4절에서 평가의 방향을 밝힌 후, 이 방향에 따라 순차적으로 평가의 잣대를 마련하고 실증한다.

제2절 한국 최저임금제도의 개요

한국의 최저임금제는 1953년 「근로기준법」을 제정하면서 그 근거가 마련되었으나 운용하지 않다가, 1986년 12월 31일 「최저임금법」을 제정·공표하고, 1988년 1월 1일부터 시행하였다.⁵⁸⁾ 시행 초기 제조업 상시근로자 10인 이상인 사업장만을 대상으로 하였으나 점차 산업 및 사업장 규모의 범위를 확대하여 2000년 11월 24일 이후에는 전산업 전규모의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장의 근로자가 대상이다(〈표

57) https://en.wikipedia.org/wiki/Minimum_wage# (2015.10.14. 접속)

58) <http://www.minimumwage.go.kr/info/inforSigni.jsp> (2015.11.13. 접속)

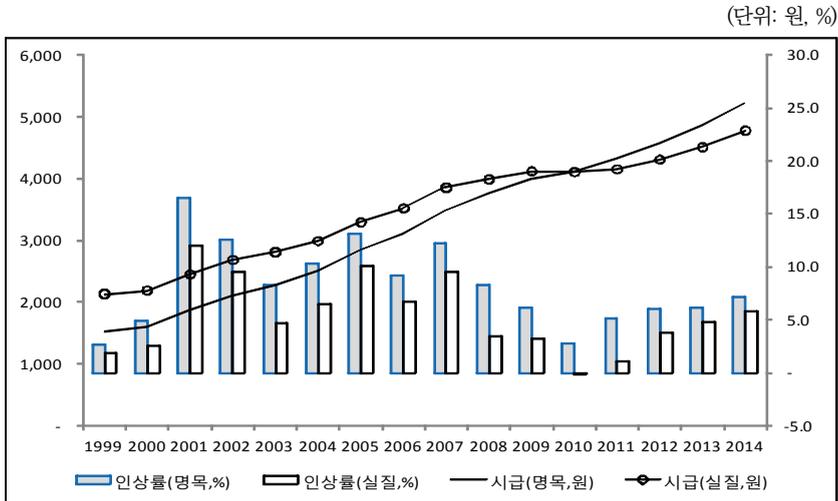
8-1)). 또한 시간급 최저임금은 <표 8-2>와 같이 변천되어 왔고, 최근 저임금과 불평등에 대한 문제인식이 커지면서 2016년에는 2015년의 5,580원의 8.1%라는, 다소 큰 폭의 인상률을 보이고 있다. 실질 시간급 최저임금은 [그림 8-1]과 같이 2000년대에 급격히 확대하였으나 2000년대 후반에는 정체되는 모습을 보인다.

<표 8-1> 최저임금법 적용대상 추이

적용 시기	적용대상		적용근로자 비율(%)
	산업	규모	
1988. 1.~1988.12.	제조업	상시근로자 10인 이상	20.1
1989. 1.~1989.12.	제조업, 광업, 건설업	상시근로자 10인 이상	24.5
1990. 1.~1999. 8.	전산업	상시근로자 10인 이상	61.6
1999. 9.~2000.11.23	전산업	상시근로자 5인 이상	78.7
2000.11.24~	전산업	전규모	100.0

자료: 정진호 외(2011): 11.

[그림 8-1] 최저임금액과 인상률(명목, 실질)



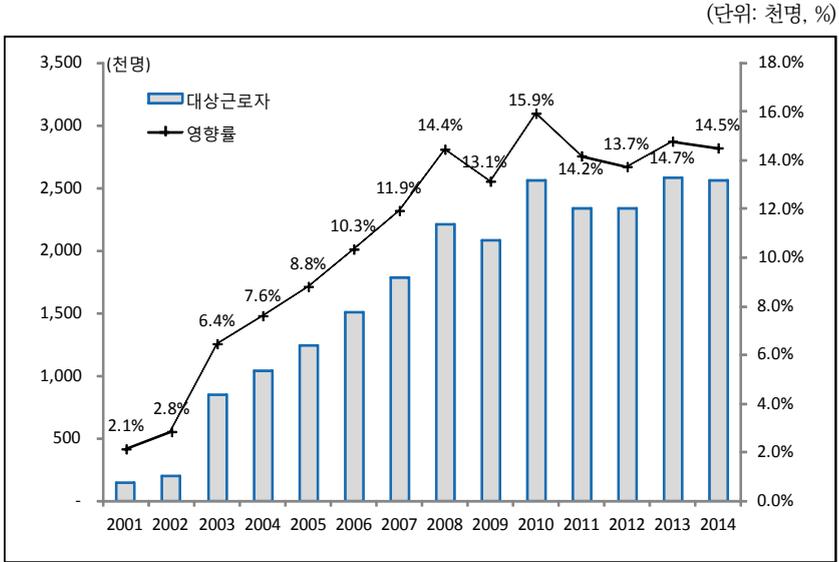
자료: <http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp> (2015.11.13. 접속)

〈표 8-2〉 최저임금 (시급과 일급) 및 인상률 추이

(단위: 원, %)

적용년도	일급 (8시간기준)	시간급	인상률	시간급 (실질)	인상률 (실질)
1988	3,700 3,900	1그룹 462.50 2그룹 487.50	-		-
1989	4,800	600	1그룹 29.7 2그룹 23.7	1,462	
1990	5,520	690	15.0	1,549	5.9
1991	6,560	820	18.8	1,684	8.7
1992	7,400	925	12.8	1,788	6.2
1993	8,040	1,005	8.6	1,854	3.7
1994.1~1994.8	8,680	1,085	8.0	1,883	1.6
1994.9~1995.8	9,360	1,170	7.8	1,944	3.2
1995.9~1996.8	10,200	1,275	9.0	2,019	3.9
1996.9~1997.8	11,200	1,400	9.8	2,123	5.1
1997.9~1998.8	11,880	1,485	6.1	2,094	1.3
1998.9~1999.8	12,200	1,525	2.7	2,133	1.9
1999.9~2000.8	12,800	1,600	4.9	2,189	2.6
2000.9~2001.8	14,920	1,865	16.6	2,452	12.0
2001.9~2002.8	16,800	2,100	12.6	2,686	9.6
2002.9~2003.8	18,200	2,275	8.3	2,811	4.7
2003.9~2004.8	20,080	2,510	10.3	2,994	6.5
2004.9~2005.8	22,720	2,840	13.1	3,297	10.1
2005.9~2006.12	24,800	3,100	9.2	3,520	6.8
2007	27,840	3,480	12.3	3,854	9.5
2008	30,160	3,770	8.3	3,988	3.5
2009	32,000	4,000	6.1	4,118	3.3
2010	32,880	4,110	2.8	4,110	0.2
2011	34,560	4,320	5.1	4,154	1.1
2012	36,640	4,580	6.0	4,309	3.7
2013	38,880	4,860	6.1	4,514	4.7
2014	41,680	5,210	7.2	4,778	5.9
2015	44,640	5,580	7.1	-	-
2016	48,240	6,030	8.1	-	-

자료: <http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp> (2015.10.14. 접속)

[그림 8-2] 최저임금 영향률¹⁾과 대상근로자 수

주: 1) 최저임금 영향률이란 새로이 적용될 최저임금에 따라 직접적으로 영향을 받게 될 것으로 추정되는 대상근로자의 비율(예측치)임. $\text{영향률} = \text{대상근로자수} \div \text{적용대상임금근로자수} \times 100$
 2) 2002.8월까지의 노동부의 임금구조기본통계조사(상용근로자 5인 이상), 소규모사업체근로실태조사(상용근로자 1~4인), 2002.9월부터는 통계청의 사업체기초통계조사, 경제활동인구부가조사임.

자료: <http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp> (2015.11.13. 접속)

최저임금이 이와 같이 증가함으로 인해 최저임금으로 인해 영향을 받게 될 것으로 보이는 대상근로자 수와 적용대상 임금근로자 수 대비 대상근로자 수의 비율인 최저임금 영향률이 각각 2001년 141천명, 2.1%에서 2014년 2,565천명, 14.5%로 증가하였다. 이는 최저임금제 시행초기 그 대상이 거의 없을 만큼 낮은 액수에서 출발하여 거듭 인상되면서 적용대상이 확대되었음을 의미하기도 하지만, 아직 상당수의 임금근로자가 최저임금에 미달하는 임금을 받고 있음을 말해 주기도 한다.

제3절 최저임금의 효과 평가에 관한 선행 연구

최저임금이 고용, 임금, 인적자본, 소득에 미치는 영향에 대한 다양한 연구들이 있으나 여기서는 소득보장 정책으로서의 최저임금 평가에 관련성이 있는 고용과 빈곤에 미치는 효과에 관해서만 검토한다.

1. 최저임금의 고용효과

최저임금이 노동가격을 상승시켜 노동수요를 감소시키는가, 혹은 최저임금 인상이 고용을 줄이는가에 대해 상당한 연구가 축적되어왔다. 그러나 이에 대해 여전히 논쟁중이며 최저임금 인상이 고용에 부정적이라는 데 대한 명확한 합의가 없는 상태이다.

〈표 8-3〉은 관련 연구의 메타분석 결과이다. 이 가운데 Chletsos & Giotis(2015)는 18개국 77개의 연구를 정리한 결과, 최저임금이 고용에 미치는 효과는 없다고 결론 내린다. Broecke외(2015)는 10개의 신흥국⁵⁹⁾의 최저임금 효과에 대한 연구를 정리한 결과 최저임금 인상은 저숙련·청년·저임금과 같은 취약집단에게 약간의 부정적인 영향을 미치지만, 그 효과는 아주 작고, 최근의 연구일수록 오히려 정(+)의 고용효과를 보여주는 경우가 많음을, 따라서 고용효과에 관한 논의는 기본적으로 “영을 둘러싼 논쟁(a debate of values around zero)(Freeman, 1996, Broecke외, 2015 재인용)”임을 확인시켜주고 있다.

59) 브라질, 칠레, 중국, 콜롬비아, 인도, 인도네시아, 멕시코, 러시아, 남아프리카공화국, 터키

〈표 8-3〉 최저임금 인상의 고용효과: 메타분석 결과

연구	논문수	대상국가	고용에 미치는 영향
Doucouliagos and Stanley (2008)	64	미국	거의 없음
Boockmann(2010)	55	15개 산업국가	부정적, 국가별 차이 있음
Nataraj et al.(2014)	17	15개 저소득국	모호
Leonard, Stanley and Coucouliagos(2014)	16	영국	영향 없음
Belman and Wolfson(2014)	23	대부분 미국	약간 부정적 효과
Chletsos and Giotis(2015)	77	18개 선진국 및 개발도상국	영향 없음
Broecke, Forti and Vandeweyer(2015)	74	10개의 신흥국	거의 영향 없음

자료: OECD(2015b)에서 발췌.

최저임금의 고용효과에 대한 국내 연구도 다수 있다. 김주영(2011)은 한국노동패널 1~11차(1998~2009년)를 이용해 임금수준에 따라 실험군(treatment group)과 대조군(control group)을 설정하고 실험군이 대조군에 비해 어떤 고용량 변화를 경험하는가를 실증하였다. 실험군은 $t-1$ 기 시간당 임금이 $t-1$ 기 시간급 최저임금액과 t 기 최저임금액 사이에 있는 집단으로 최저임금의 인상에 영향을 받을 법한 집단이며, 대조군은 $t-1$ 기 시간당 임금이 t 기 시간급 최저임금액과 t 기 최저임금액의 1.2/1.5배 사이인 집단으로 다양하게 구성하였다. 고정효과모형과 임의효과 프로빗 모형을 주로 사용하여 분석한 결과 주로 부(-)의 계수를 얻었고, 선형모형에서는 주로 정(+)의 계수를 얻었으나, 모든 계수가 5% 유의수준에서도 통계적으로 유의하지 않다.⁶⁰⁾ 즉, 사실상 어떤 영향도 있다고 결론짓기 힘들다. 여기에는 한국이나 영국과 같은 단일한 최저임금을 가

60) 10% 수준에서 유의한 몇몇 추정계수는 정(+)의 값과 부(-)의 값을 모두 가진.

지는 경우, 최저임금 인상 여부나 금액과 같은 가장 중요한 설명변수에 있어 변동폭이 없기 때문에 효과를 추정하기 힘든 한계가 있다. 이는 한국의 데이터를 이용해 최저임금의 효과를 측정하기 어렵게 하는 가장 큰 요인이다.⁶¹⁾ 김주영(2011) 이전의 국내의 연구 결과 역시 혼재되어 있어, 국내에서도 최저임금의 고용효과는 어떠하다고 결론짓기 힘들어 보인다.

2. 최저임금의 빈곤감소효과

본 연구에서 평가하고자 하는 최저임금의 빈곤감소 효과 혹은 저소득층의 소득증대 효과에 대한 연구는 다음과 같다.

최저임금 대상자의 소득계층별 분포를 탐색함으로써 최저임금 인상이 빈곤가구나 최저소득계층에게 혜택을 주는가, 아니면 어느 다른 계층에게 귀결되는가를 분석한 연구들은 다음과 같다. 개인이나 가구단위 데이터를 사용한 연구가 드물긴 하지만 대체로 최저임금이 높을수록 빈곤율을 낮추는 경향이 있음을 보여준다(Gindling, 2014). 반면 개발도상국의 국가별 데이터를 사용해 최저임금과 빈곤의 관계를 살펴본 바에 따르면 최저임금이 높을수록 빈곤율이 낮은 경향이 있지만, 최저임금이 영향을 미치는 소득계층은 극빈층이 아닌 저임금 계층에서도 상위에 있는, 빈곤선에 가까이 있는 가구들이다(Saget, 2001). 콜롬비아의 경우에도 최저임금 근로자는 주로 3~4분위 이상의 중산층이며(Arango, 2004), 브라질에서도 최저임금 인상은 하위 3분위 가구의 소득증대에 기여하지 못하는 것으로 나타난다(Neumark외, 2006). 이러한 결과는 특히 저개발국

61) 본 연구에서도 김주영(2011)과 같이 노동패널을 사용하여, 같은 방식으로 실험군과 대조군을 형성한 후, 고용효과와 빈곤에 미치는 효과를 추정하였으나 김주영과 같이 통계적으로 유의한 결과를 얻기 어려웠음.

의 경우 비공식취업으로 인해 최저임금 적용대상에서 극빈층이 제외되는 경향이 있기 때문이기도 하고(Gindling, 2014), 노동시장의 특성 등으로 인해 국가별로 차이를 보일 것이라 추측되므로 한국 최저임금 대상자도 살펴볼 필요가 있다.

추가적으로 최저임금이 빈곤이 될 확률과 분위별 가구소득에 미치는 효과에 대한 Dube(2013)의 연구와 메타분석에 따르면, March Current Population Survey(1990~2012)를 사용하여 시기별·주별 최저임금이 빈곤여부에 미치는 영향을 추정한 결과⁶²⁾ 모형에 따라 탄력성은 -0.12~-0.37로 최저임금 증가가 빈곤탈출에 기여하는 것으로 나타났다. Dube에 따르면 12개의 유사문헌에서 얻은 54개의 탄력성 중 48개가 부(-)의 값이며, 12개 문헌에서 얻은 탄력성의 평균치는 -0.15로 Dube의 것과 유사하다.

또한 무조건부 분위회귀분석(unconditional quantile partial effects)을 사용해, 최저임금 인상이 q분위의 가구소득에 미치는 영향을 추정한 결과, 최저임금이 하위 30%의 소득증대에 기여하는 것으로 나타났고, 최저분위에서 그 효과는 더욱 크다.

Dube(2013)의 연구는 다양한 선행연구를 메타분석했을 뿐 아니라 방법론적인 논의를 거쳐 정책평가에 적절하며 정치한 분석방법을 사용해 얻은 결과라는 점에서 매우 신뢰성 있는 연구로 회자되고 있다. 그러나 한국의 경우 최저임금 미달자나 대상자의 분포와 최저임금액에 따른 차이 등이 있으므로 미국의 연구 결과로 한국에서의 소득 및 빈곤에 미치는

62) 시기별(time t) 주(state s) (로그) 최저임금이 빈곤여부(가구소득이 가구원수별 빈곤선 미만인가 여부)에 미치는 영향을 추정하므로, (로그)최저임금의 계수는 최저임금의 준탄력성(semi-elasticity)으로 최저임금 인상이 빈곤탈출에 기여하는가를 측정; 시기와 주의 고정효과(time and state fixed effects) 뿐만 아니라 개인과 가구의 특성을 나타내는 변수(연령, 성별, 교육수준, 자녀수 등), 시기별 주의 특성을 나타내는 변수(실업률, 1인당 GDP 등)등을 통제하였음.

효과를 단언하기는 힘들다.

국내에서는 남재량(2011)이 노동패널 2~11차(1999~2009년)를 이용해 최저임금 미달자의 소득분위별 분포와 최저임금 미달자의 빈곤/비빈곤 이행확률을 분석하였다. 남재량(2011)은 1분위에 속한 최저임금 미달자보다 2~3분위에서 미달자 비중이 높게 나타나고⁶³⁾, 그리고 빈곤에서 비빈곤으로 이행하는 확률도 다른 집단에 비해 차별성을 갖지 않으므로 최저임금의 빈곤감소 효과가 크지 않다고 결론 내린다. 그러나 대체로 2분위 이하와 빈곤가구(중위소득 50% 미만)는 유사하므로 2분위 역시 빈곤가구이고, 빈곤가구를 60% 이하로 정의하면 3분위 역시 빈곤가구의 상당수를 포함하기 때문에, 같은 분석결과를 놓고서도 다른 해석이 가능하다. 또한 최저임금 미달자는 말 그대로 최저임금을 적용받지 못한 근로자이므로, 이 집단의 빈곤/비빈곤 간 이행확률이 말해주는 바는 사실상 별로 없어 보인다.

제4절 최저임금의 효과 평가

1. 평가의 방향

본 연구는 빈곤감소와 소득보장이라는 목적에 부합하는 평가 항목을 찾고 평가하는 데 목적을 두고, 최저임금 대상자가 어떤 소득계층에 분포하는가, 최저임금액이 적정한가, 현재의 최저임금 미달자에게 최저임금이 적용되었을 때 빈곤감소 효과가 (얼마나) 있는가를 평가한다. 본 연구

63) 노동패널을 이용한 분석에서 필자는 같은 시기 1분위의 비중이 가장 높고 2~3분위에서 차츰 낮아지는 분포를 얻었음.

에서는 최저임금이 고용에 미치는 효과는 평가하지 않는데, 그 이유는 많은 선행연구의 분석과 논의를 통해 고용에 미치는 효과가 0에 가깝다는 것이 알려져 있고, 김주영(2011)과 같은 방법 및 자료상의 한계가 있기 때문이다.

최저임금 미달자 혹은 대상자의 소득계층별 분포를 살펴보는 이유는 선행연구를 통해 충분히 설명되었다. 국가별 노동시장 특성과 노동인구의 구성에 따라서 분포는 다르게 나타나며, 이를 근거로 한 최저임금의 빈곤감소 효과도 다르게 나타날 수 있다. 다만 일부 선행연구의 경우 최저임금의 효과를 최저임금 인상으로 한정하고, 특히 저개발국의 경우 비공식취업으로 인해 애초부터 최저임금의 대상이 될 수 없는 아주 낮은 임금층이 있을 것이므로 이들은 이러한 최저임금 인상으로부터 혜택을 받는 대상에서 제외된다고 본다. 또한 공식취업자가 빈곤가구에 드물게 분포하기 때문에 최저임금 인상은 빈곤가구의 소득증대에 도움이 되지 않을 수도 있다(Gindling, 2014). 한국의 경우에도 비공식취업으로 인해 최저임금을 받지 못하는 경우가 많기 때문에 이에 대한 고려는 필요하지만, 사회보험 가입률 증대를 통해 사회보험 및 최저임금의 사각지대를 해소하고자 하는 노력을 하고 있고, 비단 비공식취업이 아닌 제도상의 허점에서 생기는 문제이기도 하므로 최저임금 미달자의 분포와 이 가운데 공식취업자의 분포도 알아봄으로써 최저임금 적용의 효과를 추정해 보고자 한다.

다음은 최저임금 근로자가 있는 가구소득의 빈곤선으로부터의 거리를 통해 최저임금액의 적정성을 살펴본다. 근로자의 생활안정이라는 다소 일반적인 목표는 어느 정도가 최저임금으로 적정하다는 판단근거가 되기에는 부족하다. 노인 및 아동 포함 여부와 가구원 수, 취업자 수 등에 따라 최저임금 근로자가 포함된 가구의 소득이 빈곤선 위 일수도 있고, 빈

곤선으로부터 한참 떨어진 아래에 위치할 수도 있기 때문이다. 따라서 다양한 가구형태에 따라 균등화된 중위소득의 50%로 정의되는 빈곤선과의 거리를 측정해보고 이로부터 최저임금의 적정성을 판단해보고자 한다. 최저임금 전일제 근로를 하는 경우에도 빈곤선으로부터 멀고 그래서 빈곤탈출의 가능성이 적다면 근로자의 생활안정을 목표로 하는 최저임금액으로는 적정하다고 보기 어렵기 때문이다. 동일한 방식의 국제비교를 통해서도 한국 최저임금의 적정성을 살펴본다.

여기서 보장 대상의 적절성에 대해서는 본 연구는 평가하지 않는데 그 이유는 다음과 같다. 최저임금제가 다른 제도와 비교해 가지는 하나의 차이점은 근로자가 이 제도의 적용대상이 되기 위해서 일정한 자격기준(eligibility)을 갖추어야 한다는 점이다. 기초생활보장제도와 근로장려세제는 경제활동상태와 소득에 따라서 지원자격 및 금액이 결정되고, 연금은 나이, 실업보험은 취업상태와 실업기간에 따라서 수급자격이 주어진다. 그러나 최저임금은 국가별 격차가 있지만 일반적으로 자영자나 가족종사자를 제외한 모든 근로자가 그 대상이 된다. 이러한 차이는 최저임금의 목적을 달성하는 데 있어 대상이 얼마나 적절한가에 대한 평가를 어렵게 만드는 측면이 있다. 다시 말해서, 공식취업자 증대나 최저임금 적용을 위한 행정상의 강제 등의 대상범위의 실효성을 높이려는 노력은 필요하지만 제도를 재설계함으로써 대상을 바꿀 수 있는 제도가 아니므로 포괄하는 대상의 적정성에 대해서는 평가하기 어렵다. 또한 적용대상은 최저임금액에 의해 결정되는 측면이 있어, 금액의 적정성이 사실상 포괄대상의 적정성에 대한 평가를 대신하기도 하는 까닭이다.

마지막으로 최저임금 미달자나 미달자 중에서도 공식취업자가 최저임금의 적용을 받을 경우 빈곤율과 불평등 지수에 미치는 영향을 통해 최저임금의 빈곤감소 효과를 측정해 본다.

2. 데이터

한국의 최저임금이 빈곤 및 소득분배에 미치는 영향을 알아보기 위해 한국노동패널조사(Korean Labor and Income Panel Study: KLIPS, 이하 노동패널)를 이용한다. 빈곤여부는 개인의 소득이 아닌 가구소득을 기준으로 하기 때문에, 가구의 소득에 대한 정보를 필요로 한다. 가구 단위 정보를 지니고 있는 자료로는 가계동향조사와 노동패널이 있으나, 노동패널만이 가장 중요한 설명변수인 시간당 임금을 구할 정보 -임금과 노동시간-를 포함하고 있기 때문에 노동패널을 사용한다.

〈표 8-4〉는 1~17차(1998~2014년)의 최저임금 미달자 비율을 보여 준다. 최저임금 미달자 비율은 임금근로자 가운데 연도별 최저시급보다 시간당 임금이 낮은 근로자의 비율이다. 시간당 임금은 세금공제 후 월평균 임금을 주 근로시간의 4.3배로 나눈 값이다. 주 근로시간의 경우 주당 정규근로시간이 있으면 주당 정규근로시간과 주당 초과근로시간을 합산하였고, 그렇지 않으면 주당 평균근로시간을 사용하였다. 이는 정규근로시간(과 초과근로시간) 또는 평균근로시간 한 가지에만 응답하도록 되어 있는 까닭이다.

빈곤여부는 가구단위의 소득으로 판정되며 빈곤/비빈곤 여부는 OECD의 상대빈곤 정의를 이용한다. 가구소득은 경상소득을 소비자물가지수를 반영해 실질화한 후, 가구원수의 제곱근으로 나누는 OECD 방식으로 균등화 한 값이며, 이 균등화한 가구소득이 중위값의 50% 혹은 60%보다 적을 경우 빈곤가구, 그렇지 않은 경우를 비빈곤 가구로 분류한다.

〈표 8-4〉 연도별 취업자 수 추이와 최저임금 미달자 비율

(단위: 명)

연도	관측치	취업자수	임금근로자수	최저임금 미달자 비율 ¹⁾
1998	13,321	6,429	4,013	2.9%
1999	12,031	6,254	3,973	4.1%
2000	11,194	5,789	3,762	3.0%
2001	11,021	5,779	3,859	3.8%
2002	10,924	5,891	3,987	4.0%
2003	11,501	6,143	4,213	5.0%
2004	11,654	6,215	4,274	6.0%
2005	11,570	6,097	4,104	7.4%
2006	11,741	6,200	4,307	7.7%
2007	11,840	6,249	4,352	8.7%
2008	11,720	6,217	4,373	10.7%
2009	14,470	7,832	5,434	11.5%
2010	13,618	7,601	5,329	9.0%
2011	13,389	7,609	5,418	9.0%
2012	13,405	7,628	5,517	7.3%
2013	13,281	7,559	5,501	9.8%
2014	12,578	7,230	5,385	9.6%

주: 임금근로자 대비 최저임금 미달자 비율
 자료: 〈한국노동패널〉 각 연도 원자료.

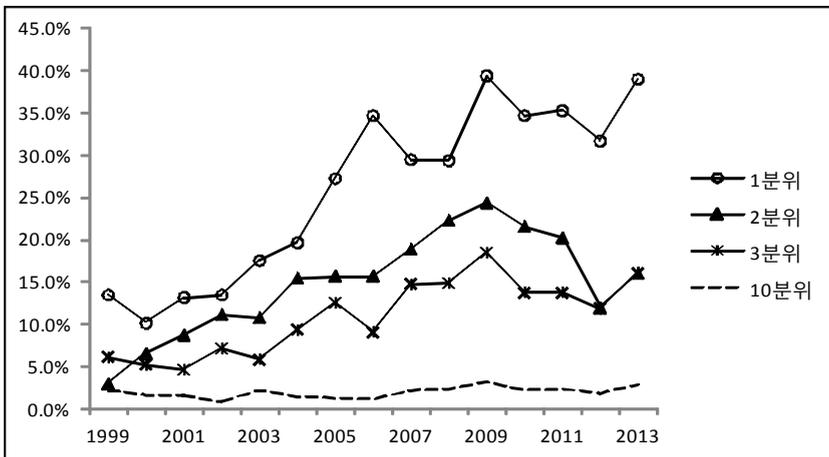
한 가지 유의할 점은 노동패널에서 가구소득은 전년도의 연간 소득이 보고되므로, 어느 시점의 최저임금 미달/적용 여부와 가구소득으로부터 도출되는 빈곤과의 관계를 알기 위해서는 두 시점을 일치시킬 필요가 있다. 즉, t 기에는 조사시점 전년도인 $(t-1)$ 기의 연간소득이 보고되었으므로, 최저임금 미달여부를 말해주는 시간당 임금 역시 $(t-1)$ 기의 것을 사용한다. 2014년이 조사가 이루어진 마지막 시점이므로 2014년의 연간소득은 보고되지 않았으므로, 빈곤이나 소득계층이 필요한 모든 분석에서 2014년은 제외된다(김현경 외, 발간예정).

3. 소득계층별 분포

[그림 8-3]~[그림 8-5]는 소득계층별 최저임금 미달자의 분포, 즉, 최저임금의 영향을 받을 법한 근로자의 소득계층별 분포를 보여준다. [그림 8-3]은 각 분위에 속한 임금근로자 가운데 최저임금 미달자의 비율이며, [그림 8-4]는 전체 최저임금 미달자 가운데 각 분위의 미달자 비중이다. [그림 8-5]는 소득 10개 분위기를 빈곤/비빈곤 여부로 나눈 점만 다르다.

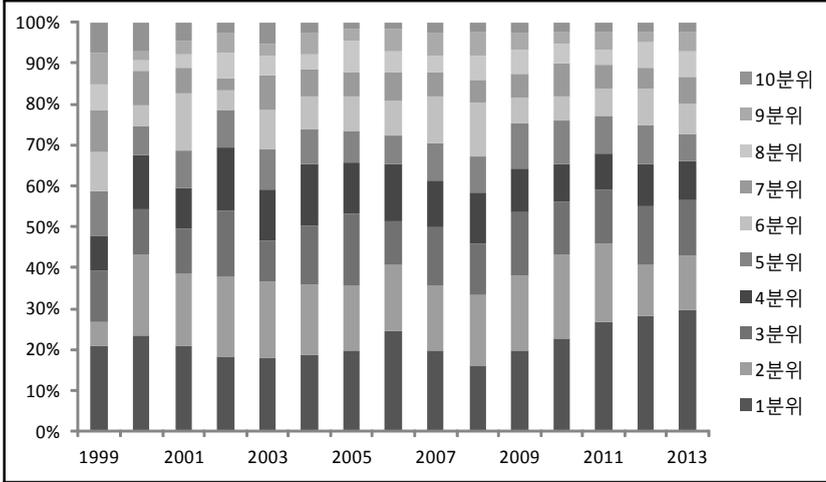
[그림 8-3]과 [그림 8-5]를 보면 빈곤층과 하위분위, 특히 1분위에서 최저임금 미달자가 차지하는 비율이 매우 높고, 2000년대에 급격하게 증가한 후 2000년대 후반부터는 다소 감소했음을 알 수 있다. 2009~2013년 평균 1분위 임금근로자의 36%가, 그리고 2분위의 19%가, 혹은 빈곤층의 32%가 최저임금보다 낮은 시간당 임금을 받는 것으로 나타났다. 이는 5년 평균 비빈곤층의 약 7%만이 최저임금 미달자라는 사실과 대조된다.

[그림 8-3] 각 분위에서 최저임금 미달자의 비율



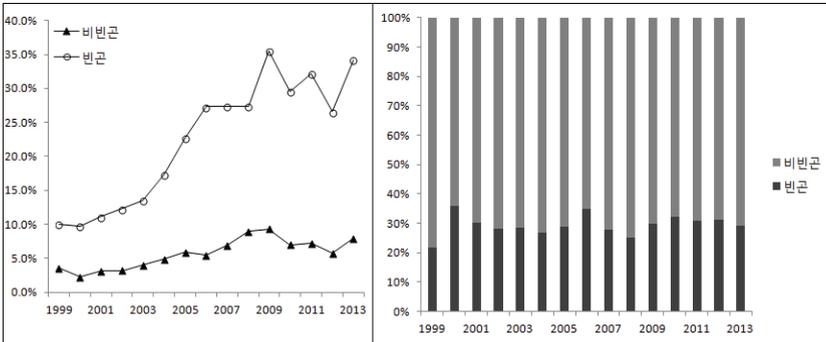
자료: 〈한국노동패널〉 각 연도 원자료.

[그림 8-4] 전체 최저임금 미달자에서 각 분위가 차지하는 비중



자료: 〈한국노동패널〉 각 연도 원자료.

[그림 8-5] 빈곤층(중위소득 50%이하에 속한 개인) 가운데 최저임금 미달자의 비율과 전체 최저임금 미달자 가운데 빈곤층의 비중



자료: 〈한국노동패널〉 각 연도 원자료.

비슷한 시기에 전체 최저임금 미달자에서 하위 분위에 속한 근로자들이 차지하는 비중도 증가하여 중위소득 50% 미만 가구에 속한 빈곤층이 약 30%를 차지하고([그림 8-5]), 3분위 이하에 속한 최저임금 미달자가

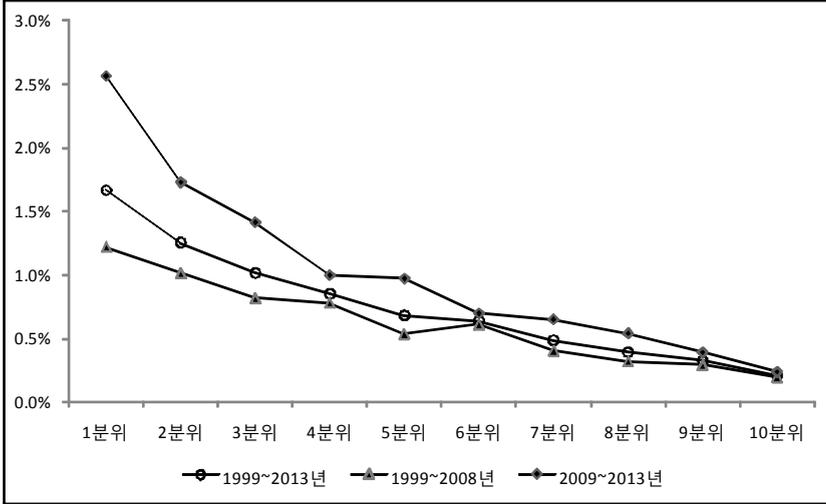
전체의 절반이 넘는다(그림 8-4). 따라서 최저임금은 다른 소득계층에 비해 빈곤층을 비롯한 저소득계층에게 그 영향이 매우 클 것임을 짐작케 한다.

남재량(2011)은 임금근로자 대비 분위별 최저임금 미달자 비율을 나타내는 곡선이 역 U자형으로 최저소득 분위에 대상자가 집중되어 있지 않으며, 이러한 경향은 시간이 지날수록 심해지고 있어 최저임금의 소득분배 개선효과에 한계가 있음을 지적하고 있지만, 2~17차 평균으로 해당 비율을 그려본 바에 따르면 그래프는 거의 대부분 우하향하고 있어, 1, 2, 3분위 순으로 전체 임금근로자에서 각 분위의 미달자가 차지하는 비중이 줄어든다. 이러한 추세는 남재량과 같이 2~11차 패널을 이용해 그려도 유사하고, 최근 5년 평균 하위 분위의 비중이 더욱 커져 최저임금 인상이 낳는 소득분배 개선효과가 클 수 있다는 결론이 가능하다.

최저임금 미달자라 해도 비공식 취업인 경우 사실상 최저임금의 적용을 받지 못하므로 연금보험, 고용보험의 적용을 받는 공식적 취업⁶⁴⁾(연금, 고용, 의료보험 가입자)에 한하여 위와 같은 그림을 그리면 최저임금 미달자 가운데 공식취업자가 1/3이기 때문에 그 비율이 전체적으로 낮게 나타나고 [그림 8-6]에 비해 1, 2분위에서 두드러지게 높은 추세는 사라지지만 1~3분위의 비중이 여전히 높아, 최저임금의 영향을 받는 계층이 여전히 저소득 분위임을 알 수 있다. 또한 최근 5년간의 평균으로 보아 이러한 추세는 강화되고 있는데, 이는 사회보험의 사각지대를 해소하려는 노력과 더불어 하위분위에서 공식취업자로의 진입이 증가했기 때문인 것으로 추측된다.

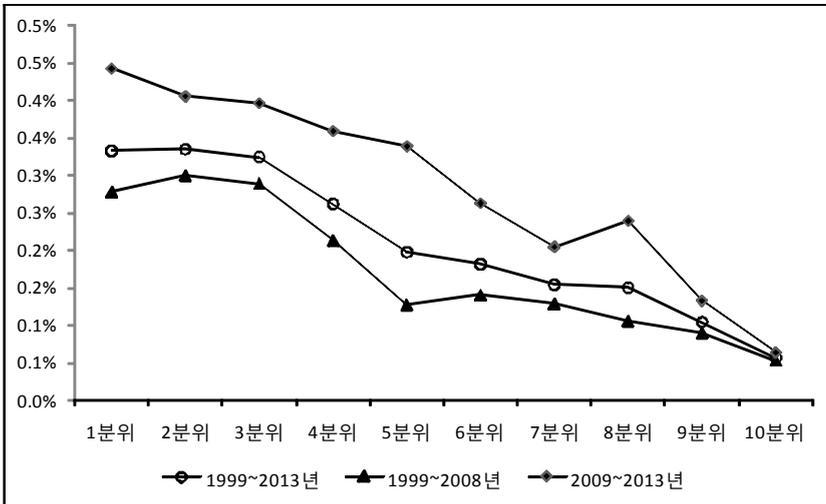
64) 의료보험인 경우 대부분이 가입되어 있고, 지역과 직장가입자를 구분하기 어려워 공식취업자를 선별하는데 사용하지 않음.

[그림 8-6] 임금근로자 대비 각 분위 최저임금 미달자 비율



자료: <한국노동패널> 각 연도 원자료.

[그림 8-7] 임금근로자 대비 각 분위 최저임금 미달자 비율 (공식취업자)



자료: <한국노동패널> 각 연도 원자료.

4. 최저임금의 적정성

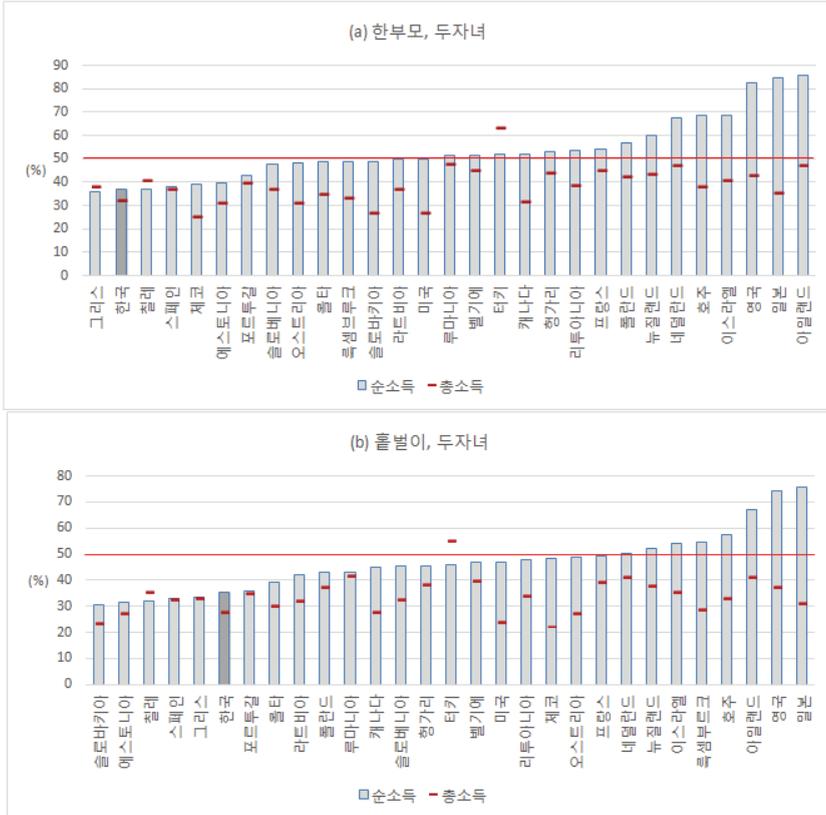
가. 국제비교를 통해서 본 최저임금의 적정성

최저임금의 국제비교를 위해 주로 사용되는 평균임금이나 중위임금 대비 시간당 최저임금 비율을 살펴보면, 2013년 한국의 최저임금은 중위임금의 44%로 2013년 현재 최저임금제가 있는 OECD 26개국 가운데 18번째, 평균임금 대비 35%로 26개국 중 19번째로 최저임금이 상대적으로 매우 낮은 편에 속한다(김현경, 2015). 그러나 시간당 최저임금의 상대적 비교로는 가구단위 소득을 기준으로 삼는 빈곤과의 관계를 통해 최저임금의 적정성을 판단하기 힘들다.

최저임금이 빈곤탈출에 어떤 영향을 미치는지 알아보기 위해서는 최저임금 근로자를 포함한 가구의 소득이 빈곤선으로부터 얼마나 가까운지, 따라서 최저임금 인상이나 적용을 통해 빈곤에서 벗어날 가능성이 얼마나 높은지 살펴볼 필요가 있다. 따라서 최저임금 근로자 가구를 가구원 수별 가구유형과 취업자 수로 구분하여, 각 집단의 평균적인 가구소득과 빈곤선의 거리가 얼마인지 살펴보고자 한다.

[그림 8-8]은 한부모-두자녀 가구와 홀벌이-두자녀 가구의 취업자가 1인이며, 그 취업자가 전일제 최저임금 근로자일 때, 집단별 평균소득이 중위소득에서 차지하는 비율과 빈곤선으로부터의 거리를 나타낸다. 국가별 짧은 선은 총소득을 기준으로 한 중위소득 대비 비율이며, 국가별 막대는 총소득에서 조세액을 빼고, 공적이전소득을 더한 후의 순소득을 기준으로 한 중위소득 대비 비율이다. 또한 국가별 짧은 선이나 막대와 중위소득 50% 직선과의 거리가 빈곤선으로부터의 거리이다.

[그림 8-8] 가구유형별 중위소득 대비 전일제 최저임금 근로자 가구의 소득 비율 (2013년)



주: 2013년 기준(일부 국가 제외). 가구소득은 가구원수의 제곱근으로 균등화된 소득을 사용했고, 순소득 계산에는 소득세와 사회보장부담금과 더불어, 공공부조와 주거관련 현금지원, 근로연령대의 가구주가 전일제 최저임금 근로자일 때의 조건부 현금이전소득이 모두 포함되었음. 두 자녀는 4세와 6세로 가정되었고, 보육 관련 지원과 비용 모두 포함되어있지 않음.
 자료: OECD tax-benefit models, www.oecd.org/els/social/workincentives, income distribution database, www.oecd.org/social/inequality.htm; 김현경(2015): 80에서 발췌 및 재구성)

한국에서 한부모-두자녀 가구의 성인 취업자가 전일제 최저임금 근로자일 때, 가구소득은 곧 최저임금을 균등화 한 값으로 총소득을 기준으로 하면 중위소득의 33%로 [그림 8-8]의 OECD국가 중 여섯 번째, 순소득

을 기준으로 하면 37%로 그리스 다음으로 최하위이다. 홑벌이-두자녀 가구인 경우에도 총소득 기준 중위소득 28%, 순소득 기준 35%로 OECD국 중 모두 여섯 번째로 낮은 수준이다(김현경, 2015). 이는 가구유형별 가구소득을 기준으로 했을 때에도 시간급 최저임금과 마찬가지로 OECD국가 중 매우 낮은 수준임을 말해 준다.

요약하자면, 두 가지 가구형태의 균등화된 가구소득이 총소득을 기준으로 했을 때는 대부분의 국가에서 상대빈곤선 아래에 있지만 순소득을 기준으로 했을 때는 절반 정도가 빈곤선을 벗어나는 반면, 한국은 여전히 빈곤선의 한참 아래에 있다는 점으로부터 첫째, 한국이 해당 가구형태에서 가구주가 최저임금 근로자일 때, 전일제 근로에도 불구하고 빈곤을 벗어나기에 한참 부족한 최저임금액을 나타내고 있으며, 둘째, 정부의 공적 이전소득 또한 빈곤탈출을 크게 돕지 못함을 알 수 있다.

나. 노동패널 분석을 통해서 본 최저임금의 적정성

본 소절에서는 최저임금 미달자가 최저임금을 적용받았을 때, 한부모-두자녀 가구와 홑벌이-두자녀 가구의 가구주가 최저임금 근로자일 때 중위소득 대비 가구소득의 비중, 혹은 빈곤선으로부터의 거리를 노동패널을 이용해 알아보려고 한다.

앞서 한국에서 한부모-두자녀 가구의 성인 취업자가 전일제 최저임금 근로자이며 가구의 소득은 총소득 기준 중위소득의 33%, 두 자녀가 있는 홑벌이 가장이 최저임금 근로자일 때 중위소득의 28%에 해당함을 살펴보았다. 이에 본 연구에서도 노동패널을 이용해 두 가지 형태의 가구소득이 시장중위소득의 몇 퍼센트를 차지하는지, 혹은 빈곤선으로부터의 거리가 어떻게 되는지 알아봄으로써 최저임금의 적정성을 다시 짚어보고자 한다.

한부모-두자녀나 홀벌이-두자녀 가구에서 가구주 1인만이 최저임금을 받으며 전일제 근로(주 40시간)를 할 때 가구소득은 월 최저임금을 각각의 가구원 수의 제공근으로 나눈 값이다. OECD 모형에서는 다양한 가구 형태에 따른 생계비를 기준으로 하지만, 여기서는 균등화를 통해 각 가구의 1인에 해당하는 소득을 계산하므로 가구원 수만이 의미 있는 가구유형 기준이다. 즉, 한부모-두자녀 가구와 홀벌이-두자녀 가구는 각각 3인, 4인 가구 이상의 의미를 갖지 못한다.

〈표 8-5〉 가구유형별 중위소득 대비 가구소득 비율

(단위: 만원, %)

연도	(1) 한부모, 두자녀 소득 (만원)	(2) 홀벌이, 두자녀 소득 (만원)	(3) 시장중위 50% (상대빈곤선, 만원)	(4) 중위소득 대비 비율 = (1)/((3)×2)	(5) 중위소득 대비 비율 = (2)/((3)×2)
1998	22.4	19.4	50.9	22.0%	19.1%
1999	21.4	18.5	53.5	20.0%	17.3%
2000	22.2	19.2	57.9	19.2%	16.6%
2001	25.3	21.9	65.9	19.2%	16.6%
2002	27.4	23.7	66.9	20.5%	17.7%
2003	28.9	25.0	70.1	20.6%	17.8%
2004	30.8	26.7	70.8	21.8%	18.9%
2005	33.6	29.1	73.6	22.8%	19.8%
2006	35.7	30.9	77.3	23.1%	20.0%
2007	39.2	34.0	81.9	23.9%	20.8%
2008	41.5	35.9	78.7	26.4%	22.8%
2009	42.0	36.4	80.2	26.2%	22.7%
2010	42.0	36.4	85.0	24.7%	21.4%
2011	42.9	37.2	84.5	25.4%	22.0%
2012	43.7	37.9	86.9	25.1%	21.8%
2013	45.4	39.3	87.1	26.1%	22.6%

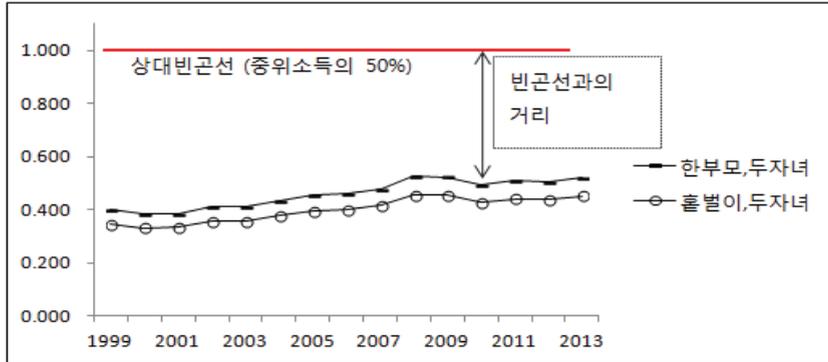
자료: 〈한국노동패널〉 각 연도 원자료.

가구의 노동소득을 가구원 수의 제공근으로 나눈 균등화 소득이 <표 8-5>의 (1)과 (2)에 나타나 있으며, 여기서 가구의 노동소득은 1인의 최저임금 근로자의 노동소득이 전부이므로 계산식 ‘각 연도의 시간당 실질 최저임금×40시간(전일제 기준 주 근로시간)×4.3’을 통해 구할 수 있다. 표에서 (3)의 시장 중위소득의 50%는 노동패널의 각 연도 가구 실질노동 소득 중위값의 50%이다.⁶⁵⁾ 표의 (4)와 (5)는 각각 OECD의 총소득 기준 중위소득 대비 가구소득 비율과 비교할 수 있도록 만들어진 값으로, (1)과 (2)를 중위소득((3)의 2배)로 나눈 값이다.

OECD비교에서 우리나라의 중위소득 대비 비율과 비교하기 위해서 마찬가지로 2013년의 수치들을 이용한다. 2013년 한부모-두자녀 가정의 균등화 소득은 45.4만원으로 중위소득의 26.1%에 불과하고, 홀벌이-두자녀 가정의 균등화 소득은 39.3만원으로 중위소득의 22.6%에 불과하다. 이는 3, 4인 가구에서 1인의 성인만이 최저임금 근로자로 일하고 있을 때, 그 1인이 주 40시간의 전일제 근로를 한다 하더라도 빈곤의 심도(depth)가 매우 크다는 것을 보여준다. [그림 8-9]는 이러한 빈곤의 심도, 혹은 빈곤선과의 거리를 나타내는 것으로 소득이 0인 지점에서 상대 빈곤선까지의 거리를 1이라 했을 때, 2013년에는 그 거리가 0.48~0.55에 달한다. 거칠게 표현하자면, 해당 가구는 중위소득 50%의 절반 정도의 노동소득 밖에 얻지 못한다는 의미이다. <표 8-5>에서 비율이 증가하는 추이를 나타내는 것은 실질 최저임금 인상이 가져온 자연스런 결과이나, 이러한 추세는 2008년 그 증가세를 멈추고 하락 또는 유지하는 상태이다.

65) 2013년의 가구 실질노동소득 중위값의 50%인 87.1만원은 2015년 1인 기준중위소득(정부발표) 1,562,337원의 50%를 소비자물가지수를 적용해 2013년 값으로 환산한 76.1만원보다 11만원만큼 높게 나타남.

[그림 8-9] 가구유형별 최저임금 근로소득과 상대빈곤선의 거리



자료: <한국노동패널> 각 연도 원자료.

<표 8-5>의 2013년 기준 중위소득 대비 비율은 OECD 국제비교에서 보고한 비율 33%, 28%보다 5~7%p 낮다. 이는 노동패널에서 가구 실질 노동소득의 중위값이 다소 높게 나타나는 특성으로 인한 것일 수도 있으나, 노동패널이 여전히 우리나라 근로연령층 가구의 특성을 충실히 대변한다고 했을 때 본 연구의 결과가 더욱 신뢰할 만하다고도 볼 수 있다.

5. 최저임금 적용의 효과: 빈곤율과 불평등지수

본 절에서는 최저임금 미달자에게 최저임금이 적용되었을 때, 적용범위와 주 근로시간에 따른 4개의 가상적 경상소득 분포(<표 8-6>)에 따라 빈곤율과 불평등지수가 어떻게 변화하는지 살펴봄으로써, 최저임금이 빈곤과 분배에 미치는 효과를 알아보려 한다. 가상적 시나리오의 첫 번째 기준은 주 근로시간으로 주 40시간 혹은 현재의 주당 근로시간만큼 일하는 것으로 가정한다. 두 번째는 적용범위로 최저임금에 미달하는 시간당 임금을 받는 모든 임금근로자가 최저임금을 받거나, 미달자 가운데 공식 취업자만이 최저임금의 적용을 받는 것으로 가정한다.

〈표 8-6〉 주 근로시간과 적용범위에 따른 4개의 가상적 최저임금 적용 시나리오

주 근로시간 최저임금 적용범위	주 40시간	현재의 주당 근로시간
전체 최저임금 미달자	시나리오 1	시나리오 2
최저임금 미달자 가운데 공식취업자	시나리오 3	시나리오 4

각 시나리오에 따른 가상적 경상소득은 적용범위를 만족하는 한 근로자의 월 실질임금을 ‘각 연도의 시간당 실질최저임금×주 근로시간×4.3’으로 계산한 후, 실질경상소득에서 해당 근로자의 실제 임금 대신 계산식에서 도출된 가상적 임금을 더해 구한다. 만일 한 가구에서 2인 이상이 적용범위에 포함될 경우, 해당 가구의 연도별 가상적 경상소득의 평균을 사용하였다.

증위소득 대비 비중에 따라 나뉘지는 2가지 빈곤의 정의에 따라 빈곤율을 구한 결과가 〈표 8-7〉에 제시되어 있다. 〈표 8-7〉을 보면 그 폭이 크지는 않으나 모든 가상적 시나리오의 빈곤율이 실제 빈곤율보다 낮게 나타나, 최저임금 적용이 빈곤율을 개선시키는 효과가 있음을 알 수 있다. 모든 최저임금 미달자가 주 40시간을 근로한다고 가정한 시나리오 1의 빈곤율은, 증위소득 50%를 기준으로 했을 때 최근 5년간 실제보다 연평균 0.4%p 낮고, 60%를 기준으로 하면 0.6%p 가량 낮다. 이는 현재의 근로시간을 가정한 시나리오 2에서는 더 낮아져, 각각 0.7%p, 1%p에 이른다. 현재의 근로시간을 적용했을 때 빈곤율이 더욱 낮아진다는 것은 최저임금 미달자들이 상대적으로 장시간 근로하기 때문에 이를 통해 상대적인 월 임금 상승의 효과를 본다는 의미이다. 시나리오 3의 결과는 그 적용범위가 대폭 축소되었음에도 시나리오 1과 거의 같고, 그에 반해 시나리오 4는 시나리오 2에 비해 빈곤율 감소폭이 작아 비공식취업으로 인해 최저임금을 적용받지 못하는 근로자들의 존재는 빈곤을 다소 악화시킬 수 있음을 말해준다.

〈표 8-7〉 최저임금 적용에 따른 가상적 경상소득으로부터 얻은 빈곤율

연도	경상소득	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4
중위경상소득 50% 미만					
1998	13.3%	12.5%	12.5%	12.6%	12.6%
1999	11.8%	12.3%	12.2%	12.2%	12.2%
2000	13.8%	13.1%	13.0%	13.0%	13.0%
2001	14.3%	13.7%	13.7%	13.7%	13.7%
2002	13.7%	13.6%	13.4%	13.5%	13.5%
2003	14.6%	14.3%	14.0%	14.2%	14.1%
2004	14.0%	13.8%	13.5%	14.0%	13.8%
2005	13.1%	12.8%	12.4%	12.8%	12.6%
2006	13.5%	13.3%	12.9%	13.4%	13.0%
2007	12.7%	12.7%	12.1%	12.6%	12.4%
2008	13.0%	12.8%	12.4%	12.9%	12.6%
2009	13.5%	12.5%	12.0%	12.6%	12.5%
2010	12.5%	12.5%	11.9%	12.5%	12.2%
2011	11.2%	10.9%	10.8%	11.1%	10.8%
2012	11.3%	10.8%	10.7%	11.0%	10.9%
2013	10.1%	9.7%	9.5%	9.8%	9.7%
중위경상소득 60% 미만					
1998	18.5%	17.9%	17.8%	17.9%	17.9%
1999	18.0%	17.3%	17.2%	17.3%	17.3%
2000	20.0%	19.1%	18.8%	18.9%	18.9%
2001	18.5%	17.7%	17.6%	17.7%	17.6%
2002	18.2%	17.7%	17.6%	17.6%	17.6%
2003	19.3%	18.6%	18.7%	18.6%	18.5%
2004	19.2%	18.7%	18.6%	19.0%	18.8%
2005	18.3%	17.8%	17.5%	17.8%	17.7%
2006	18.5%	18.2%	18.0%	18.2%	18.1%
2007	18.3%	18.2%	17.8%	18.3%	18.0%
2008	17.7%	17.4%	17.1%	17.4%	17.1%
2009	18.9%	17.3%	16.8%	17.3%	17.2%
2010	17.8%	17.4%	16.9%	17.5%	17.3%
2011	16.4%	16.2%	15.9%	16.2%	16.0%
2012	17.2%	16.8%	16.4%	16.8%	16.6%
2013	15.3%	15.1%	14.5%	14.9%	14.8%

자료: 〈한국노동패널〉 각 연도 원자료.

최저임금 적용이 빈곤율에 미치는 영향을 통해 근로시간이 결과에 유의미한 차이를 낳는다는 점과, 최저임금과 근로시간이라는 노동공급과의 관계 혹은 질이 낮은 장시간 최저임금 근로가 다수 있을 수 있다는 점을 감안하여 실제 근로시간을 사용하는 것이 더욱 합당한 것으로 보고 불평등에 미치는 영향에는 실제와 시나리오 2, 4만 사용하기로 한다. 지니계수와 다양한 분위수배율의 차이가 <표 8-8>과 <표 8-9>에 나타나 있다.

지니계수의 차이를 보면 시나리오 2는 최근 5년간 연평균 0.0023만점의 지니계수 감소를 가져오며, 시나리오 4는 0.0006으로 거의 차이가 없다고 볼 수 있다. 시나리오 2가 가져온 지니계수의 변화 또한 크다고 보기는 힘들어 최저임금 적용으로 인한 불평등 감소효과는 있긴 하지만 크지는 않은 것으로 보인다. 그러나 이를 분위수배율의 차이(<표 8-8>)로 보면, 중위소득 아래 50/10 분위수배율의 변화가 눈에 띄게 나타난다. 시나리오와 무관하게 90/50 분위수배율은 차이가 없는 반면, 시나리오 2가 가져온 50/10 분위수배율은 감소폭은 0.05에 이른다. 이는 최저임금 적용의 가구소득 분배개선 효과는 크지 않으나 그 효과는 주로 중위소득 아래의 하위 소득계층에서 집중적으로 나타나, 최저임금 미달자의 분포와 마찬가지로 최저임금의 변화가 저소득계층이나 빈곤층에 영향을 미칠 가능성이 더욱 큼을 시사한다.

그러나 50/10 분위수배율에 있어서도 시나리오 4는 큰 차이를 낳지 않는데 이는 중위소득 이하에서 비공식취업으로 인해 최저임금의 적용을 받지 못하는 근로자가 상당히 많음을, 다시 말해서 사회보험 가입률을 증가를 통해 공식취업자가 확대되어야 최저임금을 통한 빈곤감소 및 불평등 완화의 효과를 볼 수 있음을 말해 준다.

〈표 8-8〉 가상적 경상소득 분포: 지니계수

연도	경상 (1)	경상2 (2)	경상4 (3)	차이 2 =(1)-(2)	차이 4 =(1)-(3)
1998	0.3402	0.3396	0.3402	0.0006	0.0000
1999	0.3443	0.3437	0.3442	0.0006	0.0001
2000	0.3505	0.3500	0.3504	0.0005	0.0001
2001	0.3441	0.3436	0.3440	0.0006	0.0002
2002	0.3486	0.3480	0.3485	0.0006	0.0001
2003	0.3568	0.3559	0.3565	0.0009	0.0003
2004	0.3550	0.3535	0.3548	0.0014	0.0002
2005	0.3426	0.3411	0.3423	0.0016	0.0003
2006	0.3460	0.3443	0.3455	0.0018	0.0006
2007	0.3551	0.3530	0.3545	0.0022	0.0007
2008	0.3488	0.3464	0.3481	0.0024	0.0007
2009	0.3378	0.3345	0.3372	0.0033	0.0005
2010	0.3289	0.3265	0.3284	0.0024	0.0005
2011	0.3173	0.3151	0.3167	0.0022	0.0006
2012	0.3145	0.3128	0.3140	0.0017	0.0005
2013	0.3112	0.3090	0.3106	0.0022	0.0006

자료: 〈한국노동패널〉 각 연도 원자료.

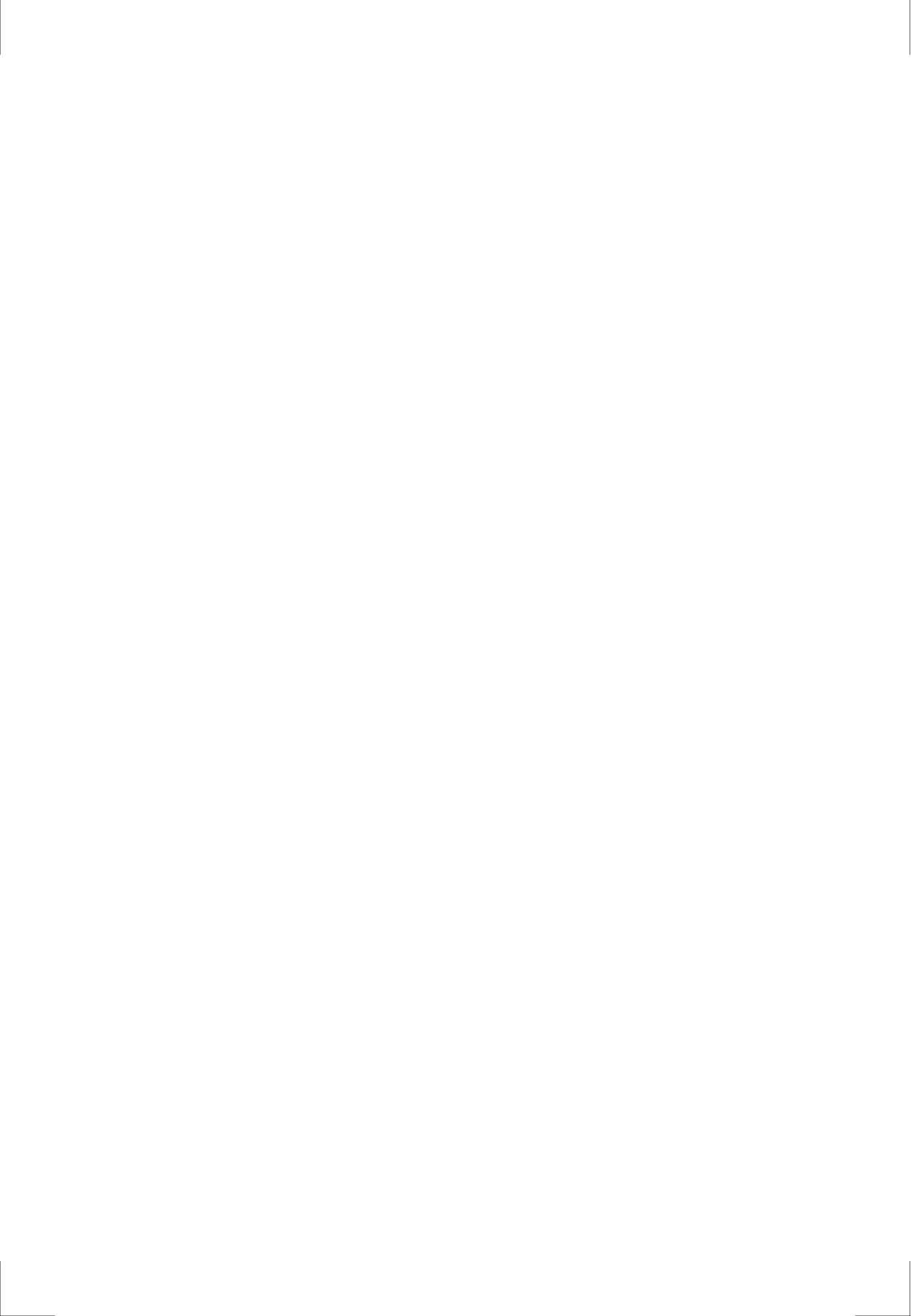
〈표 8-9〉 가상적 경상소득 분포: 분위수배율

연도	경상			경상2			경상4		
	90/10 분위수배율	90/50 분위수배율	50/10 분위수배율	90/10 분위수배율	90/50 분위수배율	50/10 분위수배율	90/10 분위수배율	90/50 분위수배율	50/10 분위수배율
1998	5.00	5.00	5.00	2.00	2.00	2.00	2.50	2.50	2.50
1999	4.65	4.59	4.65	1.98	1.98	1.98	2.36	2.32	2.36
2000	5.43	5.43	5.43	2.11	2.11	2.11	2.57	2.57	2.57
2001	5.00	5.00	5.00	2.04	2.04	2.04	2.45	2.46	2.45
2002	5.23	5.19	5.20	2.05	2.05	2.05	2.55	2.53	2.53
2003	5.51	5.49	5.49	2.15	2.15	2.15	2.56	2.55	2.55
2004	5.40	5.40	5.40	2.15	2.15	2.15	2.51	2.52	2.51
2005	5.24	5.16	5.24	2.13	2.13	2.13	2.46	2.42	2.46
2006	5.32	5.27	5.33	2.10	2.11	2.11	2.53	2.50	2.52
2007	5.25	5.13	5.17	2.16	2.15	2.16	2.43	2.39	2.40
2008	5.24	5.09	5.22	2.12	2.11	2.12	2.47	2.42	2.47
2009	5.10	4.97	5.11	2.05	2.05	2.05	2.49	2.43	2.49
2010	4.77	4.68	4.77	1.98	1.98	1.98	2.41	2.36	2.41
2011	4.47	4.38	4.44	1.97	1.96	1.97	2.27	2.24	2.26
2012	4.54	4.46	4.52	1.98	1.98	1.98	2.29	2.25	2.28
2013	4.30	4.20	4.28	2.04	2.04	2.04	2.11	2.06	2.10

자료: 〈한국노동패널〉 각 연도 원자료.

제5절 소결

최저임금 미달자 분포와 최저임금의 가구생계비로서의 적정성, 최저임금 적용의 빈곤 및 불평등 감소효과를 살펴본 결과, 첫째, 한국의 최저임금이 2000년 이전 비현실적으로 낮은 금액에서 큰 폭으로 상승하긴 했으나 여전히 근로자의 생활안정을 위해서는 부족한 것으로 보인다. 전일제 최저임금근로자 1인의 근로를 가정했을 때, 가구소득이 빈곤선의 소득보다 한참 낮은 것으로 나타났기 때문이다. 가구유형별로 이러한 차이가 크게 나타나므로, 최저임금 인상뿐 아니라 아동에 대한 소득지원 정책이나 한부모가족 지원 정책 등 최저임금 근로자 가구에 대한 공적이전 프로그램의 보완도 필요하다. 둘째, 최저임금 미달자의 분포로부터 우리나라의 최저임금 미달자는 극빈가구와 3분위 이하의 저소득층에 분포하는 비율이 상당히 높아 빈곤감소 효과가 있을 것으로 보인다. 최저임금의 빈곤 및 불평등 감소 효과는 이러한 추측을 실증하고 있다. 그러나 그 효과가 크지 않은 것은 최저임금의 적용 대상이 아닌 비공식취업자의 비중이 높기 때문인 것으로 보여, 적절한 최저임금 책정과 더불어 두루누리 사회보험의 실효성을 높임으로써 사회보험 가입률을 증대시키는 것이 최저임금이 빈곤을 감소시키고 빈곤의 심도를 낮춰 소득보장정책으로서의 역할을 하는 데 있어 선행되어야 할 것으로 보인다.



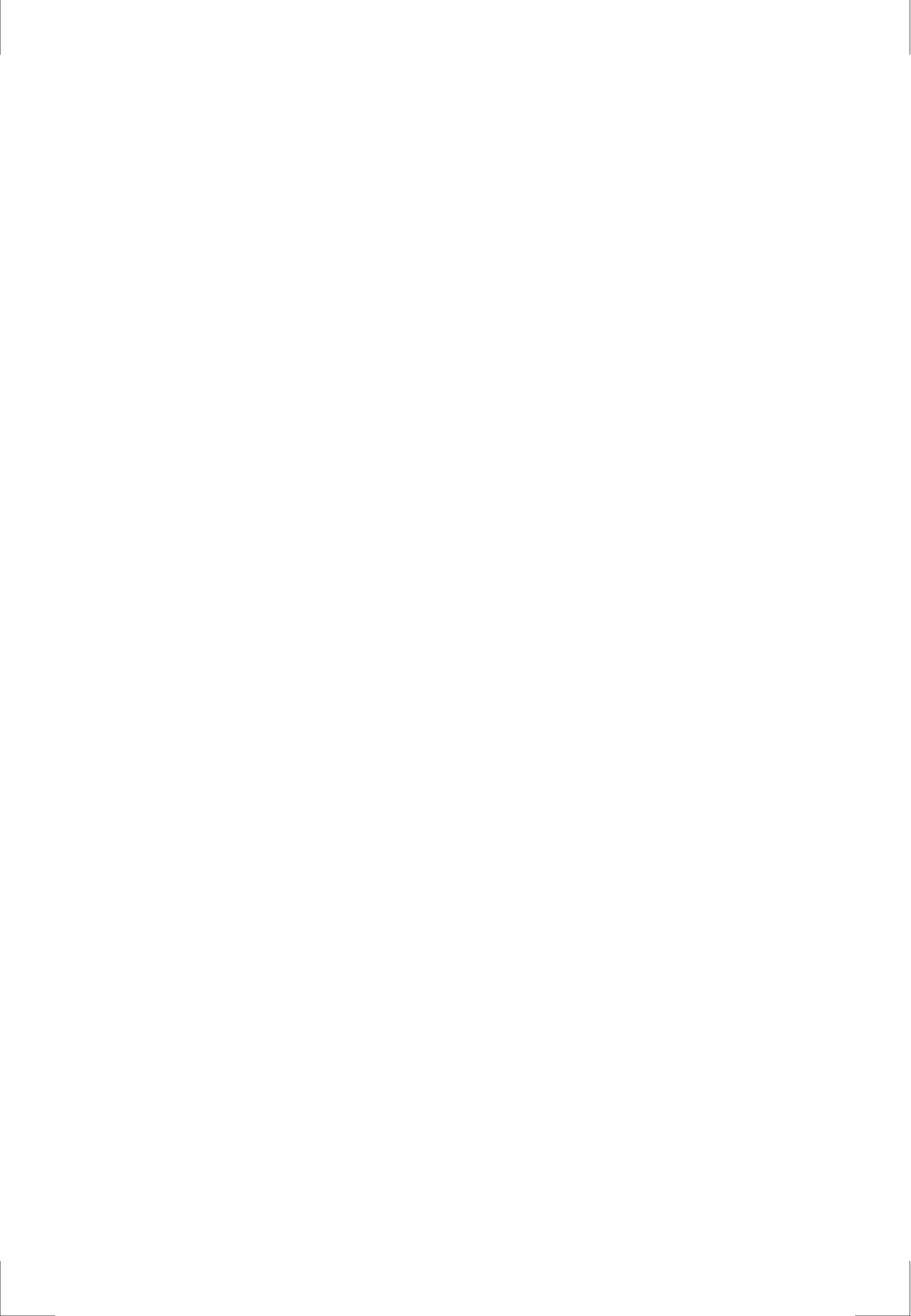
제 3 부

제도군 평가 및 개선방안

제 9장 제도군 평가 모형 및 효과성 평가

제10장 소득보장제도 효과성 평가를 위한 제도적 개선방안

제11장 결 론



9

제도군 평가 모형 및 << 효과성 평가

제1절 평가대상과 내용

1. 평가의 대상으로서 소득보장제도군

이 장에서는 이제까지 검토된 개별 소득보장제도, 즉, 기초생활보장제도와 공적연금, 기초연금, 근로장려세제와 고용보험(실업급여)들에 대해 제도군 평가 모형을 제시하고, 이 제도군에 대한 효과성 평가를 시도한다. 앞장까지의 평가모형이 개별 소득보장제도들에 대한 평가였다면, 이 장에서는 이들 제도가 결합하여 어떤 효과를 보이는지 평가한다는 점이 차이점이다. 이와 같이 제도군 평가를 시도하는 이유는 앞서 분석된 각 소득보장제도들이 주로 대상으로 하는 집단과 소득보장의 수준들이 상이하기 때문이다. 상이한 대상과 요건을 갖고 있는 제도들이 결과적으로 국민들을 빈곤의 위험으로부터 얼마나 보호하는지를 종합적으로 살펴보고자 하는 것이다.

이러한 평가의 결과가 보여주는 바는 개별 제도들의 평가가 시사하는 바와 다소 다를 것이다. 개별 제도들에 대한 평가에서는 각 제도가 대상으로 하는 집단들을 얼마나 효과적으로 보호하고 있는지에 초점이 놓인다면 제도군에 대한 평가에서는 좀 더 폭 넓은 대상집단, 예컨대 국민전체 또는 빈곤층 전체 등을 얼마나 보호하고 있는지가 관심의 대상이 된다. 소득보장제도들의 결합에 의해 구축된 소득보장 사회안전망이 놓치고 있는 집단은 없는지, 보장의 정도는 어느 집단에서 강하고 어느 집단

에서 약하게 나타나는지 등을 살펴볼 수 있고, 나아가 제도 간 연계성의 허점이 없는지 등을 살펴볼 수 있다. 그리고 만일 그러한 문제점들이 발견된다면 그 원인이 어디에 있는지를 파악할 수 있을 것이다.

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

한편 최저임금제도의 효과는 2부의 제도적 분석에는 포함되었으나 3부의 제도군 분석에는 포함되지 않았다. 그것은 최저임금제도 적용 대상자의 수가 적거나 제도의 중요성 자체가 떨어져서가 결코 아니라 다른 제도의 효과를 분석하기 위해 채택한 자료의 한계 때문이다. 이하 이 장의 분석에서는 아래에서 설명하듯이 〈한국복지패널〉 자료를 이용할 것인데, 이 자료를 이용하면 다른 소득보장제도의 효과를 결합하여 분석하기는 비교적 용이하지만 최저임금의 효과를 분석하는 데 필요한 충분한 정보를 얻기 어렵다. 따라서 부득이 제도군 효과분석에서는 최저임금제도를

제외하였다.

2. 평가의 내용

각 소득보장제도는 설계 당시부터 서로 다른 정책목표를 내재하고 있다. 물론 구체적 대상집단의 안정적 소득을 보장함으로써 그들을 빈곤 위험으로부터 보호하는 것이 공통적으로 중요한 목표임에는 틀림없다. 그러나 근로연령층을 대상으로 하는 소득보장제도는 수급자가 다시 스스로 근로소득을 획득해서 빈곤이나 저소득 상태로부터 벗어나도록 하는 것을 목표로 하는 경우가 대부분이다. 반대로 노령층을 대상으로 하는 소득보장제도는 대상자군이 근로능력이 적고 근로 기회도 매우 제한되어 있다는 전제 하에 근로활동을 하지 않고서도 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 한다.

이와 같이 각 제도들이 상이한 목표를 지니고 있을 때, 제도군 평가에서는 이 다양한 목표를 모두 반영하여 평가의 내용에 담기 어렵다. 따라서 각 소득보장제도에 공통적으로 적용될 수 있는 목표가 이하의 평가에서 주된 내용을 이룰 것이다.

소득보장제도가 대상자를 적절히 보호하고 있는가 하는 데 있어서 첫 번째 지표가 될 수 있는 것은 보호해야 할 대상 가운데 얼마나 많은 사람들에게 제도가 시행되고 있는가 하는 것이다. 물론 이때 각 제도가 ‘보호해야 할 대상’으로 스스로 설정하고 있는 것이 각기 다를 수 있다. 예를 들어 기초생활보장제도는 빈곤가구를 대상으로 설계된 제도인 반면 공적연금은 수급 당시의 빈곤여부와 무관하게 가입이력에 근거하여 급여를 제공하는 제도이다. 이러한 이질성을 감안할 때 공통으로 보호해야 할 대상을 규정하기란 쉽지 않다. 그렇지만, 제도 본래의 설계와 무관하게 빈

곤층에 대해서는 모든 소득보장제도가 작용해야 한다는 점은 부인하기 어려울 것이다. 빈곤층에게만 한정되지 않는 소득보장제도는 있을 수 있으나 빈곤층을 사전적으로 배제하는 소득보장제도는 존재하기 힘들기 때문이다. 따라서 이하의 평가에서는 빈곤층에 대해 소득보장 제도군이 어느 정도를 대상으로 포함시키고 있는지, 즉, 빈곤층 가운데 어느 정도 비율에 대해 급여가 제공되고 있는지를 일차적으로 살펴볼 것이다.

제도군이 포괄하는 정도와 더불어 중요한 평가의 지표가 되는 것이 실질적인 보호의 정도이다. 빈곤층에 대한 소득보장제도의 보호의 정도는 빈곤층에 대한 소득지원의 규모이고, 이는 달리 말해 빈곤층이 겪고 있는 소득의 결핍에 대해 어느 정도를 보충해주는가 하는 것이다. 빈곤선과 가구단위 시장소득 사이의 격차를 소득보장제도를 통해 해소해야 하는 빈곤격차(poverty gap)로 조작적으로 정의하고, 각 소득보장제도가, 혹은 여러 소득보장제도가 결합하여 이 격차를 어느 정도 없애는지를 평가하고자 한다.

제2절 평가의 방법

1. 데이터

이 장에서는 <한국복지패널> 자료를 이용하여 개인에 대한 소득보장제도의 효과에 대해 분석할 것이다. <한국복지패널> 자료를 이용하는 이유는 이 자료가 주요 소득보장제도의 수급실태에 대해 비교적 상세히 보고하고 있고, 어떤 개인이나 가구가 잠재적 수급자격을 갖추고 있는지를 추정하는 데 필요한 정보를 비교적 풍부히 제공하고 있기 때문이다. 이하의

분석에서는 <한국복지패널>의 가장 최근 연도 배포자료인 9차 자료를 이용할 것이다. <한국복지패널> 9차 자료는 가구 및 개인의 다양한 특성에 대해서는 2014년의 실태를 보고하지만 소득에 대해서는 2013년의 실태에 대해 보고하고 있다. 이와 같이 개인별 특성에 대한 조사기준과 소득에 대한 조사기준이 다르다는 사실은 소득보장제도의 직접적, 잠재적 효과를 정확히 추정하는 데 제약으로 작용할 수 있다. 그러나 동일연도의 특성과 소득을 제공하는 자료(예컨대 통계청의 <가계동향조사>자료)가 소득보장제도의 실태를 파악하는 데 충분한 미시자료를 제공하지 못하다는 점을 감안할 때 <한국복지패널>의 이러한 한계를 감안하면서 이용하는 것은 불가피하다고 할 것이다.

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

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

점을 일치시키기 위해서는 전년도 데이터의 인구사회학적특성 정보와 당해 연도 데이터의 소득정보를 개인별로 연결시켜야 한다.

둘째, 빈곤층 가운데에는 몇 해에 걸쳐 지속적으로 혹은 반복적으로 빈곤층에 머물렀던 가구나 개인도 있겠지만 일시적인 사정으로 빈곤층에 속하게 된 집단도 있을 것이다. 물론 일부 제도의 경우 이러한 계층까지를 모두 소득보장제도의 잠재적 대상으로 간주하는 것이 타당하지만, 반복적으로 빈곤층에 머물렀던 가구가 우선적으로 소득보장의 고려대상이 될 필요도 있다. 이러한 이유로 이장의 분석에서는 당해 연도의 빈곤지위와 함께 3년간의 빈곤지위 변화를 동시에 고려할 것이다.

이상과 같은 이유로 실제 분석에서는 〈한국복지패널〉 7~9차 자료를 연결한 패널데이터를 이용할 것이다. 이때 개인별 빈곤지위 판정은 각 연도별 자료에서 하고, 수급률과 보장성의 추정은 결합자료를 이용할 것이다.

개인과 가구를 결합한 자료를 이용하지만 궁극적으로 이장의 분석에서 대상은 개인이다. 따라서 수급자의 규모 추정이나 기타 제도 수급의 효과를 추정할 경우 〈한국복지패널〉 자료의 표본 개인가중치를 사용할 것이다.

2. 소득보장제도의 수급계층 및 잠재적 수급계층 추정 방법

가. 실재 수급여부 및 수급자격 보유 여부 판정의 제약점

〈한국복지패널〉 자료에는 기초보장 수급여부 및 수급액이 가구단위로 보고되어 있다. 또한 공적연금 및 고용보험, 기초노령연금, 근로장려세제의 수급액이 가구단위로 보고되고 있어서 이들 급여의 수급여부를 적어

도 가구단위로 판정할 수 있다.

그런데 주요 소득보장제도 가운데 공적연금, 기초연금, 실업급여 등은 가구단위가 아닌 개인단위로 지급되는 급여라고 할 수 있다. 기초연금의 경우 65세 이상 부부를 대상으로 지급되는 경우도 있으나 본질적으로는 가구원 전체를 대상으로 하지 않는다는 점에서 개인을 대상으로 하는 제도라고 볼 수 있다. 따라서 가구 단위로만 급여액이 보고되는 제도인 경우 특정 개인의 수급자격 지위 획득 여부와 실제 수급여부를 정확히 판별해 내기 어려운 경우가 있다. 예를 들어 한 가구에 65세 이상의 가구원이 여럿 있고 공적연금을 받고 있는 경우 어느 개인에게 이 공적연금이 귀속되는지를 정확히 판단하기 어려울 수 있다. 이하에서는 실제 수급여부와 잠재적인 수급자격이 있는지를 판단할 때에는 최대한 개인단위의 정보를 이용하여 수급자 개인을 식별하고자 할 것이지만 자료의 한계로 이것이 불가능할 경우에는 해당 급여가 보고되는 가구에 속하는 개인이 이 급여를 실제로 받는 것으로 간주할 것이다. 예컨대 공적연금액이 조사된 가구에 속하는 모든 노인은 공적연금을 받는 것으로 간주하는 것이다.

데이터 상에서 어떤 가구나 개인이 특정 소득보장 급여를 실제 받고 있는지 여부는 가구의 소득구성을 통해 확인할 수 있다. 그렇지만 수급 자격을 갖추고 있는지 여부는 가구나 개인의 다른 정보를 이용하여 추측하는 것이 불가피하다. 급여의 자격 요건에 따라서는 정확한 추정이 불가능한 경우도 있다. 대표적인 것이 기초보장급여인데, 기초보장급여의 수급 조건에는 소득 및 재산(소득인정액)이 일정 수준 이하여야 한다는 조건 이외에 부양의무자가 있는지, 그리고 부양의무자가 부양능력이 있는지가 포함되어 있다. 가구나 개인단위의 소득 정보를 제공하는 국내의 미시자료 가운데 부양의무자 관련 정보를 제공하는 자료는 없는 것이 현실이고,

〈한국복지패널〉 자료 역시 부양의무자 관련 정보를 제공하지 않고 있다. 따라서 특정 가구가 기초보장 수급 자격을 갖고 있는지에 대한 정확한 판단은 불가능하다. 단지 소득과 재산조건을 고려하여 일차적인 수급요건을 갖추고 있는지를 판단할 수 있을 뿐이다. 따라서 실제 제도별 수급자격의 모든 요건을 판단하지 않은 상태에서 확인 가능한 일부 요건만 만족시킨 경우에는 이 가구나 개인을 잠재적 수급가구로 지칭할 것이다. 부연하자면, 잠재적 수급자를 판정할 때에는 수급자격이 모두 고려되지 않았으므로, 잠재적 수급자와 실제 수급자의 차이를 제도의 사각지대라고 해석하는 것은 적절하지 않다.

나. 제도별 수급 및 잠재적 수급 판정 방법

위에서 언급한 바와 같이 소득보장제도의 실제 수급여부와 수급자격 보유 여부에 대한 엄밀한 판정은 힘들다는 점을 전제로 다섯 가지 소득보장 제도에 대한 수급여부와 잠재적 수급 가능성 보유 여부는 다음과 같이 판단할 것이다.

1) 기초생활보장 생계급여

〈한국복지패널〉 가구조사에서는 기초보장 수급형태에 대해 조사하고 있다. 통상적인 의미에서 기초보장 수급가구를 판별한다면, 수급형태에 대한 질문에 대해 ‘해당 없음’으로 조사된 가구나 개인을 제외한 모든 가구 및 개인(일반수급, 조건부 수급, 특례가구 등)을 기초보장 수급자로 간주할 수 있다. 그런데 이 장에서는 기초보장 급여 가운데 소득보장과 직접적으로 관련이 있는 생계급여의 수급 및 수급자격을 이용하여 분석하

는 것이 타당할 것이다. 따라서 생계급여의 실제 수급여부는 기초보장급여로 받은 소득액이 0보다 큰지 여부로 판정하였다.

잠재적 수급여부 역시 기초생활보장의 실제 수급과 마찬가지로 가구단위로 판정하였다. 가구별로 소득인정액을 추정⁶⁶⁾한 후 가구별 소득인정액이 중위소득의 28%에 미치지 못하는 가구와 그 가구에 속한 개인들 모두 잠재적 기초보장 수급자로 간주한 것이다. 분석 대상 자료가 2013년의 소득을 보고하고 있는 바, 2013년에는 기초보장 수급판정기준에 가구원수별 최저생계비가 이용되었다. 그러나 2015년 7월을 기준으로 기초생활보장제도의 급여체계가 개별급여로 전환되면서 더 이상 최저생계비 기준이 적용되지 않고 기준 중위소득의 일정비율을 급여별 선정기준으로 삼도록 변화되었다. 이러한 현실을 감안하여 당시의 생계급여 선정기준선에 가장 근접한 중위소득의 28%선을 잠재적 기초보장 기준선으로 준용하였다.⁶⁷⁾ 따라서 이 장의 분석에서 말하는 잠재적 기초보장 수급이란 엄밀히 말해 기초보장 생계급여 수급의 소득 및 재산기준을 충족하고 있음을 의미한다.

2) 공적연금

〈한국복지패널〉 자료에서 공적연금의 수급여부는 실제로 공적연금 급여가 있는지 여부로 판단하였다. 그런데 공적연금의 급여액은 가구단위로 보고되고 있어 가구 내에 고령자가 두 명 이상 있을 경우 어떤 개인이 공적연금을 수급하는지를 분명히 판정할 수 없다. 따라서 공적연금 소득

66) 소득인정액 산정방식은 2013년 기준을 적용하였다. 보건복지부(2013) 『국민기초생활보장사업안내』 참조.

67) 노대명 외(2013) 『국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계개편방안 마련을 위한 연구』 9장을 참조할 것.

이 존재하는 가구의 모든 65세 이상 가구원은 공적연금의 수급자라고 간주하였다.

한편 공적연금의 잠재적 수급자격 여부에 대해서는 별도로 판정하지 않았다. 그 이유는 두 가지인데, 첫째는 공적연금의 수급자격을 갖추었음에도 불구하고, 즉, 취업 당시에 공적연금을 납부하였음에도 불구하고 연금을 수급하지 못하는 경우가 극히 드물 것으로 판단하였기 때문이다. 둘째, 〈한국복지패널〉의 이전년도 자료를 통해 과거에 공적연금 가입했던 이력을 확인할 수는 있으나 8년 이내의 자료에 대해서만 확인할 수 있을 뿐이므로 모든 고령층에 대해 정확한 공적연금 가입 이력을 파악하는 것은 역시 한계가 있기 때문이다.

3) 기초노령연금

앞서 언급되었듯이 기초연금은 2014년 7월부터 제도가 바뀌어 시행되기 시작한 이후의 명칭이고 그 이전에는 기초노령연금으로 지칭되었다. 이 장에서의 분석은 2013년의 소득 자료와 자격요건을 이용하므로 이 시점의 제도 명칭인 기초노령연금이란 이름을 사용할 것이다.

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

어떤 고령자가 기초연금을 받을 자격을 갖추고 있는지를 판정하는 방법은 다소 복잡하다. 우선 소득과 재산파악의 단위가 가구가 아닌 개인 또는 부부이다. 〈한국복지패널〉에서는 근로소득과 자영업자의 사업소득은 개인단위로 조사되어 있으나 기타 재산소득이나 공·사적이전소득

은 가구단위로 조사되어 있다. 재산과 부채 역시 가구단위로 조사되어 있다. 따라서 어떤 재산이 고령자 부부 명의의 재산인지를 구분할 수 없었다. 부득이 다음과 같은 방법으로 기초연금의 잠재적 수급 여부를 판정하였다. 먼저 근로소득과 사업소득은 고령자 개인의 소득 자료를 이용하였다. 65세 이상 고령자 가운데 약 90%가 가구주 또는 가구주의 배우자임을 감안하여 가구의 재산소득이나 기타소득, 그리고 재산과 부채는 모두 가구주에 귀속되는 것으로 간주하였다. 65세 이상 가구주와 배우자의 개인 근로 및 사업소득, 그리고 가구 기타소득과 재산 및 부채 정보를 이용하여 이들의 기초연금 소득인정액⁶⁸⁾을 추정한 후, 소득인정액이 2013년 기초연금 수급기준(단독가구 월 83만원, 부부가구 월 132.8만원)에 미치지 못하는 경우 잠재적 기초연금 수급가구로 간주하였다.

4) 근로장려세제

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

특정 개인이 근로장려세제의 수급요건을 충족하는지를 판단하는 것은 좀 더 많은 정보를 필요로 한다. 여기서는 2013년의 기준을 적용하되, 가용한 정보의 제약을 고려하여 다음과 같은 요인을 이용하여 잠재적 수급 여부를 판단하였다. 우선 개인이 60세 이상이거나 부양자녀(18세 미만)가 있거나 배우자가 있는 경우로 잠재적 수급자를 한정하였다. 이러한 요

68) 기초연금의 소득인정액 산정방식은 기초생활보장제도의 소득인정액 산정방식과 다르다.

건을 갖춘 가구에 대해 배우자 유무와 자녀 수에 따른 소득기준을 고려하
 되, 이때 소득에서는 기초보장급여와 근로장려세제 급여를 제외하였다.
 그리고 자가의 가격기준(6천만원 미만)과 총재산 기준(1억 미만)을 적용
 하고, 현재 근로자 또는 자영업자인 경우로 자격을 한정하였다.

5) 고용보험(실업)급여

실업급여의 실제 수급여부는 고용보험 급여가 보고된 가구에 속하면서
 경제활동상태가 실업자인지를 기준으로 판단하였다. <한국복지패널>자
 료에서 경제활동상태는 특정 시점을 기준으로 조사되고 소득은 연 단위
 의 소득으로 조사되고 있으므로 실제 실업급여를 받은 시점이 경제활동
 상태를 보고한 시점과 일치하지 않을 수 있다. 여기서 발생할 수 있는 오
 차는 자료의 한계로 간주할 수밖에 없을 것이다. 한편, 고용보험 급여 가
 운데에는 실업급여 이외의 급여도 포함되어 있을 수 있으나, 개인의 경제
 활동 상태가 실업자인 경우는 그 고용보험 급여가 실업급여일 확률이 높
 을 것으로 보았다.

실업급여의 잠재적 수급조건을 판정하기 위해서는 전년도의 개인별 고
 용보험 가입이력을 참고하였다. 즉, 전년도에 고용보험의 적용을 받으면
 서 실제 가입했던 개인이 금년도에 실업상태라면 실업급여의 잠재적 수
 급자로 간주한 것이다.

제3절 소득보장제도군의 포괄성과 충분성 평가

1. 소득보장제도의 수급자 분포

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

아래의 <표 9-1>은 개인이 속한 가구가 소득보장 제도의 수혜를 받는지 여부를 판정한 것이다. 이때 전체 개인은 물론 빈곤의 지위와 연령별, 또는 경제활동상태별로 대상 집단을 구분하였다. 그리고 그 대상집단 가운데 해당 제도의 수혜를 받는 비율을 이 장에서는 수급률이라고 조작적으로 정의하였다.

빈곤층의 기준은 균등화된 가구 시장소득이 중위소득의 30%에 미치지 못하는 경우와 50%에 미치지 못하는 경우 등 두 가지 기준을 적용하였다. 통상적으로 빈곤선은 중위소득의 50%선이 사용되지만, 머지않아 기초보장 생계급여의 기준선이 중위소득의 30%선에 근접할 것임을 감안하여 이 역시 집단 구분의 기준으로 삼았다. 전체 집단은 연령에 따라 노년층(65세 이상)과 비노년층(18~61세)으로 구분하였으며, 이러한 구분은 빈곤층 내에서도 적용하였다. 한편 경제활동상태가 취업인 개인만 구분하였는데, 이때 취업에는 자활 및 공공근로, 고용주, 무급가족종사자는 제외하였다. 이는 근로장려세제의 수급기준에 맞추기 위해서이다. 실업급여의 잠재적 수급대상은 18~64세이면서 현재 실업 상태에 있는 개인으로 간주하였다.

이상과 같은 구분에 따라 <표 9-1>과 같은 집단 구분이 가능하다. <표 9-1>에서 집단 구분은 개인의 특성에 따른 것이고 수급여부는 그 개인이 속한 가구가 해당 급여를 수급하였는지를 기준으로 판단한 것이다.

<표 9-1> 주요 소득보장제도의 집단별 수급가구 비율(빈곤층 대상, 가구수급 기준)

(단위: %)

대상자 구분	빈곤 여부		수급 여부					
	중위 30%	중위 50%	기초 생계	공적 연금	기초 노령	근로 장려 세제	실업 급여	1개 이상
전체	11.1	19.9	5.3	18.0	16.5	1.6	4.5	35.9
18~64세	6.5	13.3	4.5	14.6	9.6	1.4	5.3	29.1
65세 이상	43.8	66.2	9.8	51.5	65.1	0.5	1.1	91.4
중위30% 빈곤층	100.0	100.0	32.2	37.3	52.9	1.0	1.6	90.6
18~64세	100.0	100.0	43.3	30.1	25.4	1.1	3.1	82.0
18~64세, 취업	100.0	100.0	28.3	29.3	27.2	2.7	5.8	74.2
18~64세, 실업	100.0	100.0	21.0	24.2	11.9	1.3	8.3	58.0
65세 이상	100.0	100.0	18.6	45.7	77.8	0.3	0.2	97.8
중위50% 빈곤층	55.7	100.0	22.4	38.1	45.8	2.5	2.7	81.6
18~64세	49.4	100.0	27.4	31.9	25.1	2.8	4.4	72.2
18~64세, 취업	32.5	100.0	15.5	29.0	26.2	4.9	6.4	65.7
18~64세, 실업	47.8	100.0	14.4	31.9	35.0	3.4	5.1	70.3
65세 이상	66.1	100.0	14.1	49.5	73.9	0.5	0.5	95.8

자료: <한국복지패널> 9차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

이에 따르면 전체 인구 중 자신이 속하는 가구가 1개 이상의 소득보장 급여를 받는 사람의 비율은 약 35.9%로 추정되었다. 빈곤층에 국한하여 본다면 이 비율은 훨씬 높아지는데, 예를 들어 시장소득이 중위값의 30% 미만인 계층에 속하는 사람들 중 자신이 속한 가구에서 소득보장급여를 1개 이상 받는 사람의 비율은 90.6%로 추정된다. 중위소득의 50%를 빈곤선으로 간주하였을 때, 이 비율은 81.6%로 낮아진다.

<표 9-1>과 달리 <표 9-2>에서는 개인에 대해 수급여부를 판정하였다.

각 제도의 급여를 받은 가구에 속하는 개인일지라도 수급에 필요한 연령이나 경제활동상태 등의 요건이 충족되지 않는 개인에 대해서는 수급하지 않는 것으로 간주한 것이다. 이러한 이유로 <표 9-2>에서 18~64세 개인에 대해서는 공적연금과 기초연금 수급자 비율이 해당사항이 없는 것으로, 또한 고령층이나 취업자에 대해서는 실업급여 수급이 해당사항 없는 것으로 나타나는 것이다.

<표 9-2> 주요 소득보장제도의 집단별 수급자 비율(빈곤층 대상, 개인수급 기준)

(단위: %)

대상자 구분	빈곤 여부		수급 여부					
	중위 30%	중위 50%	기초 생계	공적 연금	기초 연금	근로 장려 세제	실업 급여	1개 이상
전체	11.1	19.9	5.3	6.5	8.2	1.6	0.0	17.1
18~64세	6.5	13.3	4.5	0.0	0.0	1.4	0.1	5.9
65세 이상	43.8	66.2	9.8	51.5	65.1	0.5	0.0	91.2
중위30% 빈곤층	100.0	100.0	32.2	22.9	39.0	1.0	0.1	72.5
18~64세	100.0	100.0	43.3	-	-	1.1	0.2	43.9
18~64세, 취업	100.0	100.0	28.3	-	-	2.7	0.0	29.2
18~64세, 실업	100.0	100.0	21.0	-	-	1.3	8.3	29.3
65세 이상	100.0	100.0	18.6	45.7	77.8	0.3	-	97.8
중위50% 빈곤층	55.7	100.0	22.4	20.9	31.2	2.5	0.1	58.9
18~64세	49.4	100.0	27.4	0.0	0.0	2.8	0.1	30.0
18~64세, 취업	32.5	100.0	15.5	0.0	0.0	4.9	0.0	19.8
18~64세, 실업	47.8	100.0	14.4	0.0	0.0	3.4	5.1	22.2
65세 이상	66.1	100.0	14.1	49.5	73.9	0.5	-	95.6

자료: <한국복지패널> 9차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

<표 9-2>에 따르면 중위소득의 30%를 빈곤선으로 보았을 때 이 소득 계층 중 1개 이상의 소득보장급여를 수급하는 개인의 비율은 약 72.5%이다. 중위소득의 50% 빈곤선 이하에서는 58.9%로 나타난다. 중위소득의 50% 이하에 속하면서 나이가 65세 이상인 인구, 즉, 빈곤노인 중 소득보

장급여를 1개 이상 받는 사람의 비율은 95.6%이다.

그런데 이를 다른 각도에서 말하면 빈곤 노인 가운데 어떤 소득보장급여도 받지 못하는 사람의 비율이 약 4.4%라는 셈이다. 이렇게 보면 소득보장급여의 수혜를 가장 적게 받는 빈곤집단은 근로연령대의 취업자이고, 다음으로 근로연령대의 실업자이다.

한편 집단별로 어떤 급여의 수급확률이 가장 높은지를 보면 65세 이상 노인의 경우 기초연금, 공적연금의 순이다. 특히 중위소득 30% 미만의 소득계층에서는 기초연금의 수급자 비율이 약 78%인 반면 공적연금의 수급자 비율은 46%에 불과한 것으로 나타났다. 근로연령대의 빈곤층의 경우 기초보장 생계급여의 수급확률이 가장 높은 것으로 나타났다. 중위소득 50% 미만의 빈곤층에 속하는 실업자에 국한하여 보더라도 실업급여의 수급률보다는 기초보장 생계급여의 수급률이 훨씬 높게 나타나고 있다.

2. 소득보장제도의 잠재적 수급자 분포

〈복지패널〉자료를 통해 특정 제도의 수급을 받는 것으로 나타난 가구와 개인의 분포에 대해 이제까지 살펴보았다면, 이하에서는 이들 제도의 대상이 될 수 있는 집단들의 분포에 대해 살펴볼 것이다. 이 집단을 이하에서는 잠재적 수급자라고 잠정적으로 지칭할 것이다. 잠재적 수급자라는 표현을 이해할 때 유의할 것은 이 집단이 각 제도의 실제 수급자격을 갖춘 집단을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 위에서 설명하였듯이 〈복지패널〉자료를 이용하여 각 제도의 구체적 수급요건을 충족하는지 여부를 엄밀히 판정하는 것은 불가능하다. 예를 들어 기초노령연금의 경우 재산조건을 고려할 때 모든 가구원 명의의 재산이 아닌 65세 이상 부부 명의의 재산만을 고려한다. 그런데 〈복지패널〉자료에는 개인별 재산 및 부채

현황은 별도로 보고되지 않고 있으므로 실제 어떤 고령자가 기초노령연금의 수급조건을 갖추고 있는지를 엄밀하게 판정하는 것은 불가능하다. 또 다른 대표적인 예가 기초보장급여이다. 기초보장급여의 수급자가 되기 위해서는 부양의무자 유무와 그들의 부양능력 유무에 대한 판단이 부가되어야 한다. 그런데 부양의무자의 유무와 경제상태에 대해 정보를 제공해줄 수 있는 조사자료는 거의 존재하지 않는다. 이런 이유로 자료의 가용 범위 안에서 최대한 제도별 수급요건을 갖춘 집단을 추정한 후 이들에 대해 잠재적 수급자라는 명칭을 사용할 것이다.

아래의 <표 9-3>에서는 기초보장, 기초노령연금, 근로장려세제, 실업급여 등에 대해 대략적인 수급요건을 갖춘 것으로 보이는 개인들, 즉, 잠재적 수급자들의 비율을 추정한 결과를 제시하였다. 그리고 이 비율이 <표 9-2>의 해당 집단별, 제도별 수급률에 대비하여 어느 정도의 비중을 차지하는지 비교하였다.

<표 9-3> 주요 소득보장제도의 집단별 잠재적 수급자 비율(빈곤층 대상, 개인수급 기준)

(단위: %)

대상자 구분	잠재적 수급 대상				잠재적 수급 대비 수급자비율			
	기초 생계	기초 노령	근로 장려	실업 급여	기초 생계	기초 노령	근로 장려	실업 급여
중위30% 빈곤층	42.5	41.2	6.2	0.4	75.9	94.6	16.4	23.7
18~64세	41.8	-	5.0	0.9	103.6	-	22.7	23.7
18~64세, 취업	33.5	-	12.3	-	84.5	-	21.6	-
18~64세, 실업	65.1	-	14.2	35.0	32.3	-	9.0	23.7
65세 이상	42.2	82.3	7.1	-	44.1	94.6	4.4	-
중위50% 빈곤층	23.6	33.6	4.7	0.3	94.6	92.8	52.4	24.9
18~64세	20.6	-	4.1	0.6	133.0	-	68.9	24.9
18~64세, 취업	10.9	-	6.7	-	142.7	-	73.3	-
18~64세, 실업	31.1	-	9.6	20.3	46.3	-	35.3	24.9
65세 이상	27.9	79.6	4.9	-	50.4	92.8	9.9	-

자료: <한국복지패널> 9차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

〈표 9-3〉에서 보면 기초보장 생계급여의 수급에 필요한 소득인정액을 갖춘 것으로 추정되는 인구의 비율은 중위소득 30% 미만 계층에서는 약 42.5%, 중위소득 50% 미만 계층에서는 23.6%로 나타났다. 중위 소득 50% 미만 빈곤층 가운데 잠재적 수급자의 비율이 가장 높은 급여는 기초 노령연금으로, 그 비율은 거의 80%에 이르고 있다. 근로장려세제의 경우 빈곤층 취업자 가운데 잠재적 수급대상자로 추정되는 비율은 6.7%였다. 빈곤층 비노인 실업자 가운데 실업급여의 잠재적 수급대상자로 추정되는 비율은 30.3%였다.

〈표 9-3〉의 오른쪽에는 잠재적 수급자의 추정규모를 〈표 9-2〉에서의 실제 수급자 추정비율과 비교한 수치가 제시되어 있다. 예를 들어 중위 50% 빈곤층 노인 가운데 잠재적 수급대상자로 추정된 사람의 비율은 79.6%인데, 〈표 9-2〉에서 실제 수급을 받는 것으로 추정된 사람의 비율은 77.8%였다. 따라서 실제 수급 대비 잠재적 수급의 비율은 95.1%로 추정되는 것이다.

그런데 〈표 9-3〉에서 한 가지 특징적인 점은 기초보장급여의 경우 잠재적 수급 대비 실제 수급의 비율이 100%가 넘는 것으로 나타나는 경우가 있다는 점이다. 기초보장 급여의 사각지대에 놓인 인구가 낮지 않은 비율로 추정되고 있고 〈표 9-3〉의 잠재적 대상 추정에 부양의무자 조건을 고려하지 않았음에도 불구하고 이러한 현상이 나타나는 것은 자료상의 문제로 해석할 수 있다. 〈복지패널〉자료가 기초보장 수급자의 실제 규모를 정확히 포착하지 못하는 여러 가지 요인이 있겠지만, 무엇보다도 〈표 9-2〉에서 생계급여 수급자가 전체 인구 대비 5.3%로 다소 과다추정된 것이 이러한 결과를 초래했을 것으로 본다.⁶⁹⁾

69) 실제로 2014년의 경우 기초보장 수급자의 비율이 2.6%였음을 감안한다면(보건복지부(2015), 『2014년 국민기초생활보장 수급자현황』) 〈복지패널〉자료는 수급자 규모를 과다추정하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그런데 〈복지패널자료〉가 횡단면 분석보다는 종단

이러한 한계를 감안하고 본다면 실제 수급자 대비 잠재적 수급자의 추정 규모는 기초노령연금에서 높게 나타나고 반대로 실업급여에서는 훨씬 낮게 나타난다. 하지만 근로장려세제와 실업급여의 경우에도 실제 수급 자격을 갖추었는지 여부를 판정하는 데 자료상의 한계가 있는 만큼 이 비율을 곧바로 제도의 사각지대 규모로 연결시켜 해석할 수는 없음을 유의하여야 할 것이다.

아래의 <표 9-4>와 <표 9-5>는 위의 <표 9-2>와 <표 9-3>에 해당되는 분석을 3년간 지속적으로 빈곤을 경험한 장기빈곤층에게 적용한 것이다. 수급자 비율의 경우 대부분 <표 9-2>보다는 <표 9-4>에서 높은 수치를 보이고 있다. 즉, 장기빈곤층일수록 대부분의 급여에 대한 수급확률이 높아지는 것이다. 다만 근로장려세제의 경우 취업자를 대상으로 한다는 제도적 특성 상 장기빈곤층에서 수급자 비율이 더 낮게 나타난다.

중위 소득 50% 미만의 빈곤을 3년간 경험한 빈곤층 가운데 수급자 비율이 가장 높게 나타나는 것은 기초노령연금(39.4%)이며, 다음은 기초보장 생계급여(33%), 공적연금(23.4%)의 순이었다. 65세 이상으로 한정할 경우 기초노령, 공적연금, 기초보장생계급여의 순으로 나타났다. 적어도 1개 이상의 급여를 받는 수급자의 비율은 중위 30% 기준 장기빈곤층에서는 약 86%, 중위 50% 기준 빈곤층에서는 약 75%였다. 이는 다시 말해 중위 50% 미만 빈곤을 3년간 경험하고 있는 개인 중 적어도 25%는 어떠한 소득보장 급여의 수혜도 받지 못한다는 것을 의미한다.

분석을 목적으로 조사된 패널자료라는 점을 감안한다면 이러한 오차는 다소 불가피한 것이라고 볼 수 있다. 따라서 실제 수급자와 잠재적 수급자의 비교를 좀 더 의미 있고 정확하도록 만들기 위해서는 기초보장수급여부가 별도로 조사, 보고되는 자료를 마련하는 것이 시급하다.

〈표 9-4〉 주요 소득보장제도의 집단별 수급률(장기빈곤층 대상, 개인수급 기준)

(단위: %)

대상자 구분	빈곤 여부 (3년연속 빈곤)		수급 여부					
	중위 30%	중위 50%	기초 생계	공적 연금	기초 노령	근로 장려	실업 급여	1개 이상
전체	5.9	12.7	5.3	6.5	8.2	1.6	0.0	17.1
18~64세	3.1	7.2	4.5	0.0	0.0	1.4	0.1	5.9
65세 이상	25.4	50.6	9.8	51.5	65.1	0.5	0.0	91.2
중위30% 장기빈곤층	100.0	100.0	47.1	23.9	42.5	0.0	0.0	85.8
18~64세	100.0	100.0	64.9	-	-	0.0	0.0	64.9
18~64세, 취업	100.0	100.0	57.3	-	-	0.0	0.0	57.3
18~64세, 실업	100.0	100.0	49.9	-	-	0.0	0.0	49.9
65세 이상	100.0	100.0	28.9	43.5	77.5	0.1	-	99.4
중위50% 장기빈곤층	46.2	100.0	33.0	23.4	39.4	1.8	0.1	74.6
18~64세	43.7	100.0	47.3	-	-	2.4	0.2	49.2
18~64세, 취업	20.2	100.0	35.3	-	-	4.9	0.0	38.5
18~64세, 실업	33.9	100.0	26.1	-	-	5.0	5.4	36.5
65세 이상	50.2	100.0	17.9	46.4	78.1	0.2	-	97.4

자료: 〈한국복지패널〉 7~9차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

〈표 9-5〉의 왼쪽은 장기빈곤층 가운데 잠재적 수급자의 비율이고 오른쪽은 잠재적 수급자 대비 실제 수급자의 비율이다. 여기서도 마찬가지로 기초보장 생계급여의 경우 비율이 100%가 넘는 것은 자료의 한계에 따른 것이라고 할 수 있다. 이 표에서 한 가지 주목해야 할 점은 실업급여의 잠재적 수급대상자 비율이 매우 낮다는 것이다. 중위 50% 미만의 장기빈곤자 중 실업자로 그 대상을 국한하더라도 잠재적 수급대상자의 비율은 8.5%에 불과한 것으로 추정된다. 근로장려세제가 취업자를 대상으로 한 소득보장제도라는 점을 감안할 때 장기 빈곤층 중 실업자에 대한 소득지원은 대부분 기초보장 급여를 통해 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

〈표 9-5〉 주요 소득보장제도의 집단별 잠재적 수급자 비율(장기빈곤층 대상, 개인수급 기준)

(단위: %)

대상자 구분	잠재적 수급 대상				잠재적 수급 대비 수급비율			
	기초 생계	기초 노령	근로 장려	실업 급여	기초 생계	기초 노령	근로 장려	실업 급여
중위30% 장기빈곤층	54.7	46.1	2.0	0.0	86.1	92.1	14.7	0.0
18~64세	53.5	-	0.1	0.0	121.4	-	2.2	0.0
18~64세, 취업	47.2	-	0.0	0.0	121.3	-	0.0	
18~64세, 실업	58.8	-	0.0	0.0	84.7	-		0.0
65세 이상	53.2	84.0	3.5	-		92.1		-
중위50% 장기빈곤층	33.0	41.4	4.4	0.1	100.2	95.1		
18~64세	32.0	-	3.6	0.2	147.4	-	40.7	63.6
18~64세, 취업	21.1	-	8.7	0.0	167.1	-	67.3	
18~64세, 실업	25.3	-	5.0	8.5	103.1	-	55.7	63.6
65세 이상	34.0	82.1	4.6	-	52.7	95.1	100.0	-

자료: 〈한국복지패널〉 7~9차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

3. 소득보장제도의 빈곤격차 해소 효과

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

각 제도별 급여가 빈곤에서 벗어나는 데 어느 정도 기여 하는지는 다음과 같이 분석하였다. 먼저 각 가구별로 빈곤격차(poverty gap)를 계산한다. 이때 빈곤격차란 빈곤선과 가구소득 사이의 격차를 의미한다. 빈곤가구에 대해서는 빈곤격차를 빈곤선에서 가구 시장소득을 제외한 값으로 정의하였고, 비빈곤 가구에서는 빈곤격차를 0으로 간주하였다. 이때 빈곤선은 균등화된 가구 시장소득 중위값의 50%선을 이용하였다.

다음으로 빈곤격차 대비 각 급여액의 비중을 계산한다. 이는 각 급여가 빈곤격차를 해소하는 데 어느 정도 기여하는지를 보여주는 지표가 된다. 이렇게 다섯 가지 제도에 대해 빈곤격차 해소 기여율을 구하고, 더불어 다섯 급여를 다 합한 금액이 빈곤격차 해소에 얼마나 기여하는지를 살펴본다.

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

아래의 <표 9-6>은 위의 표에서 등장한 각 집단에 대해 빈곤격차, 그리고 소득보장제도의 빈곤격차 해소 기여율을 분석한 결과를 보여준다. 각 집단별 빈곤격차를 비교하여 보면 중위 30% 미만의 계층이 당연히 중위 50% 미만의 계층에 비해 빈곤격차가 큰 것으로 나타나고 있다. 중위 50% 미만 빈곤계층 가운데 65세 이상의 노인이 비노인에 비해 빈곤격차가 크고 18~64세 가운데에서는 실업자가 취업자에 비해 빈곤격차가 크다.

<표 9-6> 주요 소득보장제도의 집단별 빈곤격차 및 빈곤격차 해소율(빈곤층 대상, 개인 수급 기준)

(단위: 만원/연, %)

대상자 구분	빈곤 격차	빈곤격차 해소 기여율					
		공적 연금	기초 노령	기초 생계	근로 장려	실업 급여	합계
중위30% 빈곤층	920.4	30.9	6.8	14.0	0.1	0.7	52.6
18~64세	919.1	26.8	2.7	20.1	0.1	1.4	51.1
18~64세, 취업	838.2	18.1	3.1	13.1	0.2	3.3	37.8
18~64세, 실업	802.6	21.1	1.0	9.5	0.0	1.9	33.5
65세 이상	924.0	37.5	10.7	6.0	0.0	0.1	54.4
중위50% 빈곤층	625.1	66.7	17.4	14.8	0.9	2.9	102.7
18~64세	576.1	59.3	11.6	19.2	1.0	5.0	96.0
18~64세, 취업	427.9	65.4	16.9	16.2	1.6	8.4	108.5
18~64세, 실업	556.2	58.3	31.0	6.2	0.4	1.9	97.7
65세 이상	707.7	84.9	25.1	7.0	0.1	0.4	117.4

자료: <한국복지패널> 9차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

빈곤층 가운데에서도 중위 30% 미만과 50% 미만 집단 사이에서 빈곤 격차 기여율의 정도가 크게 다르게 나타난다는 점은 소득보장 급여가 빈곤층 가운데에서도 불균등하게 분포되어 있을 가능성을 시사하는 것이다. 즉, 빈곤의 정도와 무관하게 급여가 제공됨에 따라 빈곤격차 해소 효과가 오히려 빈곤의 깊이가 낮은 계층에서 더 크게 나타나는 것이다. 이는 이후에 보겠지만 소득보장 급여의 빈곤을 감소 기능을 낮추는 데 영향을 미치게 된다.

빈곤격차의 해소에 가장 큰 기여를 하는 것은 평균 급여액이 가장 큰 공적연금이다. 공적연금은 중위소득 50% 미만 빈곤층에 대해 빈곤격차를 약 2/3가량 감소시키고 있다. 빈곤층 노인으로 한정한다면 공적연금은 빈곤격차를 약 85% 감소시키는 효과를 보이고 있다. 다음으로 기초노령연금과 기초보장급여의 순으로 나타났다. 근로연령대의 빈곤층에 대해서 근로장려세제나 실업급여가 빈곤격차 해소에 기여하는 정도는 매우 작다. 이들이 받는 공적연금이나 기초연금이 본인이 아닌 타 가구원이 받는 것임을 감안한다면, 이들의 빈곤격차 해소는 주로 기초보장 생계급여에 의존하고 있는 셈이다.

〈표 9-6〉에서는 중위소득 30% 미만 계층보다 중위소득 50% 미만 계층에서 빈곤격차 해소 비율, 즉, 모든 급여의 합을 통해 빈곤격차가 해소되는 비율이 더 높게 나타난다. 이는 중위소득 50% 미만 계층의 평균적 빈곤격차는 더 작은 반면 생계급여를 제외하고는 대부분의 급여가 보충급여가 아니기 때문에 나타나는 현상이라고 볼 수 있다. 실업자보다 취업자에게서 빈곤격차 해소비율이 더 높은 것도 마찬가지로 이유일 것이다. 이 표에서도 비노인계층의 빈곤격차 해소비율은 노인층에 비해 낮게 나타난다. 특히 중위소득 30% 미만의 비노인 실업자의 경우 모든 급여의 총합으로 나타나는 빈곤격차 해소비율은 약 34%에 불과하다.

〈표 9-7〉 주요 소득보장제도의 집단별 빈곤격차 및 빈곤격차 해소기여율(장기빈곤층 대상, 개인 수급기준)

(단위: 만원/연, %)

대상자 구분	빈곤 격차	빈곤격차 해소 기여율					합계
		공적 연금	기초 노령	기초 생계	근로 장려	실업 급여	
중위30% 빈곤층	1002.9	30.8	6.4	19.8	0.0	0.0	57.0
18~64세	1021.2	26.0	2.0	29.5	0.0	0.0	57.5
18~64세, 취업	897.7	13.1	2.2	28.0	0.0	0.0	43.3
18~64세, 실업1	930.6	38.2	1.4	23.9	0.0	0.0	63.6
65세 이상	982.3	38.1	9.8	9.5	0.0	0.0	57.4
중위50% 빈곤층	746.9	52.0	15.2	21.3	0.3	1.1	89.8
18~64세	731.9	43.8	7.8	32.3	0.4	1.4	85.7
18~64세, 취업	525.9	39.9	11.7	36.8	0.6	3.7	92.7
18~64세, 실업1	660.6	33.1	9.2	11.2	0.7	1.2	55.4
65세 이상	778.1	65.6	22.8	8.9	0.0	0.3	97.6

자료: 〈한국복지패널〉 7~9차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

〈표 9-7〉은 장기빈곤층을 대상으로 각 급여의 빈곤격차 해소 기여율을 보여준다. 〈표 9-6〉과 〈표 9-7〉을 비교할 경우, 빈곤격차 해소에 대한 기여율은 대부분 장기빈곤층에서 더 낮음을 알 수 있다. 기초보장 생계급여만 예외이다. 이는 장기빈곤층의 빈곤격차가 단기 빈곤층에 비해 더 커진 데 반해 급여의 충분성은 그에 미치지 못해서인 것으로 볼 수 있다. 소득보장 급여의 빈곤격차 해소 기여율이 가장 높은 급여는 역시 공적연금이 고 노인층에 대해서는 기초노령연금이, 비노인층에 대해서는 기초보장급여가 그 다음 순위를 차지하고 있다. 집단별로 빈곤격차 해소 기여율이 가장 높은 것은 중위소득 50% 미만의 노인인 반면 가장 낮은 집단은 중위소득 30% 미만의 비노인 취업자 집단이다.

노인 빈곤층에 대해서는 공적연금, 기초노령연금, 기초보장생계급여가

빈곤격차 해소에 상당한 기여를 하고 있다. 반면 비노인층에서는 빈곤격차 해소의 대부분을 기초보장 급여에 의존하고 있다.

4. 빈곤율 감소 효과

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

아래 <표 9-8>은 각 급여가 집단별로 빈곤율을 감소시키는 데 어느 정도 기여했는지를 보여준다. 이때 빈곤율 감소에 대한 기여는 해당 급여를 받기 전과 받은 이후의 빈곤율을 비교함으로써 계산된다. 예를 들어 전체 인구 가운데 시장소득이 중위소득의 50% 미만에 해당되는 빈곤층은 19.9%이다. 그런데 공적연금 소득을 더한 소득을 가구소득으로 간주할 경우 빈곤율은 16.8%로 증가한다. 이때 전체 인구에 대한 공적연금의 빈곤율 저하 기여율은 $15.2\% (=100 \times (19.9 - 16.8) / 16.8)$ 로 계산된다. 표의 오른쪽에는 이상에서 검토한 5개 소득보장 급여를 모두 더했을 때의 빈곤율과, 이들을 포함하여 모든 공적이전소득을 더했을 경우의 빈곤율(즉, 경상소득을 이용한 빈곤율)을 같이 제시하였다.

〈표 9-8〉 각 소득보장제도 급여의 빈곤율 감소 기여율

(단위: %)

집단 구분		시장소득 빈곤율	+공적 연금	+기초 노령	+기초 생계	+근로 장려	+실업 급여	+5개 급여	+공적 이전
빈곤율	전체	19.9	16.8	19.3	19.5	19.9	19.7	15.6	13.7
	18~64세	13.3	11.4	13.0	12.9	13.3	13.1	10.5	8.9
	65세 이상	66.2	54.0	63.8	65.8	66.2	66.2	50.7	48.7
	18~64세, 취업	8.4	7.3	8.1	8.1	8.4	8.2	6.6	5.5
	18~64세, 실업	23.6	19.7	21.8	23.6	23.6	23.6	19.2	18.3
빈곤율 감소 기여율	전체		15.2	2.9	2.0	0.0	0.9	21.7	31.2
	18~64세		13.9	2.3	2.5	0.0	1.4	21.1	33.2
	65세 이상		18.5	3.7	0.6	0.0	0.1	23.4	26.5
	18~64세, 취업		13.0	3.1	2.8	0.0	2.4	20.6	34.4
	18~64세, 실업		16.4	7.5	0.0	0.0	0.0	18.5	22.5

주: 가구 시장소득 중위값의 50%선을 빈곤선으로 이용
 자료: 〈한국복지패널〉 7~9차 가구 및 가구-개인연결데이터 원자료.

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

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

제4절 소결 및 시사점

이 장에서는 <복지패널>자료를 이용하여 주요 소득보장제도에 대해 그 포괄성과 충분성을 비교하고자 하였다. 포괄성은 수급자 비율, 잠재적 수급자 비율을 추정함으로써, 충분성은 각 급여액 빈곤격차 해소 기여도를 추정함으로써 살펴보고자 하였다. 또한 대상을 연령층, 취업여부, 빈곤여부, 장기빈곤 여부 등의 기준에 따라 구분하여 보고자 하였다. 이러한 비교를 통해 확인할 수 있는 주요한 내용은 다음과 같았다.

중위 50% 빈곤선을 기준으로 볼 때 어느 하나의 제도에 의해서도 보호를 받지 못하는 계층이 여전히 빈곤층 전체 인구의 40%를 넘는 것으로 나타났다. 소득보장제도들이 그 포괄성 면에서 여전히 개선의 여지를 남겨두고 있는 것이다.

먼저 제도별로 볼 때 기초노령연금의 포괄성이 가장 높았다. 연령을 구분하지 않고 빈곤층 전체를 통해서 볼 때도 그러하지만, 65세 이상 빈곤층에 대해서 기초연금의 포괄성은 거의 80%에 달하는 것으로 나타났다. 기초노령연금제도가 적어도 포괄성을 높이는 데에는 큰 기여를 하고 있는 셈이다. 반면 비노인층에 대해서는 기초보장 급여의 수급률이 가장 높은 것으로 나타났다.

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

집단별로 볼 때에는 노인층의 경우 포괄성이나 충분성이 상대적으로 높게 나타나는 반면 비노인층, 특히 취업자층에 대한 포괄성이나 충분성

은 크게 낮게 나타났다. 장기빈곤층에 대해서도 이러한 현상이 나타난다는 사실은 근로능력이 있는 장기빈곤층에 대해 현재의 소득보장제도가 충분히 기능하지 못하고 있다는 사실을 의미한다. 비노인 빈곤층의 경우 제도의 적용이나 급여의 충분성(빈곤격차 해소 기여율)에 대해 의존도가 높다는 사실은 두 가지 정책적 시사점을 제공한다.

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

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

10

소득보장제도 효과성 평가를 위한 제도적 개선방안

제1절 정책평가의 방향과 정책평가의 설계

정책평가는 정책형성이 얼마나 합리적인 방법을 통하여 이루어졌으며 이 과정에서 주요한 이해관계가 공정한 절차를 통하여 반영되었는지 등을 점검 평가한다. 그리고 집행과정에 대한 평가는 집행과정이 얼마나 효율적이고 합리적으로 수행되고 있는가를 주로 확인 평가한다. 그러나 정책평가의 가장 핵심은 정책이 초기에 설정한 목표를 얼마나 달성하였는가를 평가하는 것으로 정책이 의도한 결과를 얼마나 가져왔는가를 중점적으로 확인 평가하게 된다(강현철 외, 2012: 19).

평가의 목적은 국가 정책의 합리화이자 국가 정책이 정책목표를 달성하도록 하기 위한 과정이다. 정책 평가는 정책을 담당하는 부서나 부처를 서열화하고 포상하거나 또는 정책의 예산을 조정하기 위한 것을 궁극의 목적으로 하지 않는다. 이러한 목표들은 평가를 통하여 얻는 긍정적인 이익이다. 책임성을 담보하고 예산 효율성을 높이는 것은 매우 중요한 평가의 목표이지만 국가 정책의 합리화를 넘어서는 것은 아니다. 반드시 필요한 정책이라면 평가는 그 정책의 개선을 유도하는 자문의 역할을 하여야 한다. 물론 평가결과가 해당 정책의 폐지를 권고할 수도 있다. 하지만 예산조정이나 존폐 자체가 목적은 아니다. 즉 평가는 정책의 발전을 위하여 필요한 중요한 행위 중 하나이다.

사회보장제도의 변화는 여타의 정책과 비교하여 이로부터 영향을 받는

사회구성원의 규모가 작지 않고 그 영향을 크기도 심대하다. 일부 정책은 대상자들의 생존과도 직간접적으로 연관된다. 정책에 대한 충분한 이해와 개선방안 마련이 더 절실한 영역이다. 정책 목표를 중심으로 하여 정책의 투입과 과정, 그리고 성과에 대한 종합적 이해가 가능한 평가를 실시하여야 한다. 단순 지표로 평가내용을 한정된 기존의 평가를 극복하는 전문화된 평가내용이 구성되고, 준비되어야 할 것이다. 또한 단순히 개별 정책에 한정된 평가가 아니라 정책군의 목표 달성을 대상으로 한 평가를 수행하되 더 나아가 평가의 각 내용에 영향을 미친 요인을 발견할 수 있는 심층 평가되도록 평가가 강화되어야 할 것이다. 이는 제도의 개선에 반드시 필요한 정보이다. 사회정책에 대한 평가는 건설사업에 대한 평가와 달리 개별 연구자의 일회적 연구가 아니라 전체 정책평가의 기획에 따른 정례화된 정교한 평가로 진행되어야 한다.

정책평가제도의 설계는 정책평가가 누구에 의하여 무엇을 대상으로 어떤 방식으로 이루어져야 하며 정책평가가 어떻게 활용되어질 것인가에 대한 결정과정이라고 할 수 있다(강현철 외, 2012: 21).

우선 누가 평가할 것인가에 대하여 살펴보자. 정책평가에서 향후 전문적 외부평가가 보완되어야 한다. 정책평가는 평가 주체에 따라 상위평가, 외부 평가, 그리고 내부평가로 구분된다. 내부에서 평가를 수행하는 자체 평가와 타인에 의한 상위평가, 그리고 외부평가로 구분된다. 자체평가는 평가대상 정책을 주관하는 부서에서 스스로 관할하는 정책에 대하여 평가하는 것을 의미한다. 상위평가는 자체평가를 바탕으로 상급기관 혹은 정책평가 주관기관에서 2차적으로 하는 평가이다. 자체평가는 1차 자료를 바탕으로 이루어지기에 정밀한 평가가 가능하고 분석도 다양할 수 있다. 그리고 내부 평가는 내부 상황에 맞게 결과를 해석하고 적용하는데

유리하여 평가의 실효성이 크다. 하지만 자신이 집행한 정책에 대한 평가이므로 낮은 성과나 문제점 등 불리한 정보가 축소될 위험이 있다. 상위평가는 자체평가에 기초한 평가여서 자체평가의 결과를 확인하는 방식으로 이루어지며 일부 사항에 대해서만 추가적 분석과 논의가 이루어진다. 상위평가는 자체평가의 형식과 절차에 대한 평가가 평가의 초점이 되는 경우가 대부분이다. 외부평가는 정책을 책임지는 부서나 부처 밖의 외부에서 수행하는 평가이다. 외부평가는 외부 전문성과 경험을 활용하여 객관적 평가가 가능하지만 시간과 비용이 많이 든다는 단점이 있다.

정책의 평가에서 대부분 자체평가에 대한 의존이 심하다. 정책을 담당하는 부서와 부처의 전문성을 인정하고 자율적 평가를 기반으로 스스로 정책의 개선을 도모하도록 하는 평가의 목적을 반영한 것이다. 하지만 이러한 평가만으로는 좀 더 거시적인 정책목표의 달성을 평가하기 어렵고 객관성을 확보하는데도 한계가 있다. 기존의 평가와 대비하여 외부평가를 강화하여 평가의 전문성과 객관성을 높이는 노력이 필요하다.

둘째, 무엇을 평가할 것인가와 관련하여 향후 사업군에 대한 평가가 보완되어야 한다. 향후 정책평가는 사업군 중심으로 평가하여 개별 사업 중심의 자체평가의 한계를 극복하여야 할 것이다. 향후 정책평가가 자체평가를 강조하는 방향을 일부 수정을 예정하고 있다. 이러한 평가방식의 변화는 개별 부서단위, 부처단위의 정책평가를 더욱 심화시킬 가능성이 크다. 사업군에 대한 평가는 이러한 환경에서 더 의미가 커질 것이다.

사회보장제도는 대부분 유관정책과 상호 조응하여 그 효과를 파악하는 것이 정확한 이해를 위한 방법이다. 사회보장제도 중 평가대상의 선정에서 개별 정책 뿐 아니라 유사한 목적의 정책군을 중심으로 평가기획이 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 근로능력자를 대상으로 하는 근로장려정책군, 소득보장정책군, 노인 소득보장정책군, 장애인 소득보장정책군 등

이 종합기획 및 평가가 필요한 영역들로 고려되어야 한다. 이러한 평가를 기획하자면 여러 부처의 정책이 평가대상에 포함된다. 결국 각 부처 중심의 자체평가로는 이러한 평가를 기대하기 어렵다. 따라서 사회보장위원회나 정부업무평가위원회 등의 역할이 필요하다.

셋째, 정책의 특성을 반영한, 그리고 정책의 개선을 유도하면서 정책의 전반적인 효과성을 제고하는 평가내용이 마련되어야 한다. 평가내용은 평가 대상이 되는 정책의 지향에 지대한 영향을 준다. 대부분의 정책은 평가기준을 운영의 준거로 한다. 평가내용의 구성이 그만큼 중요하다. 평가 내용과 관련하여서는 기존의 산출 중심의 단순한 지표평가를 극복하여 성과중심의 평가로 거듭날 수 있어야 할 것이다. 한편 성과의 평가에서도 정책의 성격을 고려하여 그 특징이 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다. 과거 정책에 대한 평가에서 단일 성과지표의 적용이 대세였다면 최근에는 사회적 선호가 주어져 있다는 전제의 비합리성을 인식하고 다양한 가치를 반영하려는 노력이 이루어지고 있다. 사회정책의 경우 특히 집단마다 다른 선호를 가지고 있고 갈등의 국면에 있는 사업이 적지 않다. 따라서 사회정책의 평가에서 무엇을 평가의 기준으로 설정할 것인가 하는 것 자체가 중요한 평가의 단계로 구성되어야 할 것이다. 시장을 전제로 단일한 금전적 변화만을 성과평가들에서 고려하는 것은 재고되어야 할 것이다.

사회보장제도의 특성을 반영하는 평가 내용의 구성이 이루어져야 한다. 사회보장제도는 건설 사업이나 여타 경제정책과 다른 특징을 가지고 있으며 이러한 특징이 평가에서 반영되어야만 정확한 평가를 수행할 수 있다. 사회구성원의 삶의 질 변화, 사회갈등의 완화, 미래 잠재력의 제고 등 사회보장제도의 목적을 고려한 평가내용이 평가지표 등에서 충분히 반영될 수 있어야 한다. 경제적 효과를 중심으로 지표구성이 한정되거나

초점화되는 것도 지양하여야 하는 현상일 것이다.

한편 평가내용에서 '정책설계'도 중요한 대상으로 간주하여야 할 것이다. 기존의 정책평가에서는 정책형성과정에 대한 평가가 그리 강조되지 않았다. 우리나라 정책형성에서 합리성이 부족하고 숙고가 없이 주요 정책 결정자의 즉흥적인 제도 신설이 적지 않다는 점을 고려할 때 정책형성 과정, 설계에 대한 평가가 보강되어야 한다. 정책의 목표 설정 자체가 문제인 정책은 이 점에 대해서도 평가에서 다루어주어야 할 것이다.

정책평가는 평가결과의 반영을 전제로 하여야 한다. 현재 정책평가는 그 평가결과를 종합하여 이듬해 초에 보고회를 개최하거나 국무회의에 보고한다. 하지만 아직 평가결과의 활용이 취약하다. 예산을 담당하는 부처가 예산 배분에 결과를 활용하는 것이 그나마 결과 반영의 예라 할 수 있다. 정책의 지속적인 수행, 축소 혹은 폐지 등과 관련된 의사결정에 있어서 기존의 정책에 대한 평가정보는 중요한 의미를 갖는다. 그리고 정책 평가를 통하여 집행 과정을 개선하기 위한 정보, 성공과 실패의 원인 등의 정보가 산출된다. 한 분야의 정책평가 결과는 다른 분야의 유사한 정책의 도입에 있어 합의를 제공하기도 한다. 하지만 정책평가는 정책의 존폐에 한정하여 그 결과의 반영이 고려되거나 예산의 조정에만 초점을 두어 고려된다.

대부분의 국가에서도 평가는 예산과 묶여 검토되고 반영된다. 하지만 이러한 고려에서도 균형을 유지하는 것이 중요하다. 2016년부터는 평가 결과를 기준으로 부처 별 하위 10%의 정책, 향후 하위 15%의 정책은 예산 축소의 대상이 된다. 향후 일정 비율의 정책을 하위 점수에 배치하도록 하여 부처 간 균형을 도모하고 있지만 이러한 평가기준의 적용이 정책의 합리성을 확보한다는 근거도 희박하다. 이러한 정책평가의 변화는 더 많은 사업의 예산을 삭감하고자 하는 정책의지의 반영 외에 달리 의미를

부여하기 어렵다.

평가결과에 따른 한 사업의 종결이 그 사업과 관련된 정부의 지원을 없애는 것을 의미하는 것이 아니다. 비슷한 활동의 다른 사업에 재원이 배분되는 것을 의미한다. 예를 들어 미국에서 2008년도에 집행된 사업들 중에서 가장 큰 예산인 1,161백만 달러가 삭감된 경력기술교육 주 보조금을 살펴보면 2002년도 연방정부 정책 평가(PART)⁷⁰)에서 비효과적인 평가를 받았고 결과적으로 이 사업이 학업성취도를 개선시키지 못했음을 알 수 있다. 따라서 배정되었던 예산을 균등교육법 사업을 효과적으로 달성하기 위한 고등교육에 배정된다면 그 목적을 더욱 잘 달성할 수 있다고 판단하여 균등교육법 사업으로 예산이 배정되었다(임동진 외, 2008, 강현철 외, 2012: 104-5에서 재인용).

미국은 백악관, 영국은 총리실, 일본은 총무성에 주요 평가 관장 조직을 두고 있다. 이러한 평가조직의 위치는 대부분 해당 국가의 핵심 조직이다. 대통령 중심제인 미국에서는 백악관, 의원내각제인 영국은 총리실에 평가기능의 조직을 두었다. 정책평가의 반영을 위해서는 힘이 뒷받침되어야 한다. 평가를 주관하는 조직이 평가 결과를 실제 정책의 변화에 영향을 주도록 힘을 발휘할 수 있어야 한다. 국무조정실, 총리실의 영향력을 어떻게 강화할 것인가는 고민이다.

70) 대통령실 관리예산처(OMB: Office of Management and Budget)는 2002년에 정부 업무의 효과적 추진상황을 점검하기 위한 평가도구(PART)를 개발하였다. PART는 객관적인 입증자료에 근거하여 정부 업무의 성과를 평가할 수 있도록 고안되었으며, 사업설계·사업추진전략·사업운영·사업결과 등 4개 부문으로 구분되는 일련의 질문을 모든 정부 업무에 일관되게 적용하도록 하였다(최정수, 2005 미국의 정책평가제도 참조)

제2절 사회보장 정책평가를 위한 과제

정책평가는 우리나라 거의 모든 정책을 평가의 대상으로 하고 있다. 사회보장제도도 그 중 한 부문에 해당한다. 사회보장제도의 규모와 중요성이 커지고 있고 여타 사업과 달리 사회보장제도는 대개 유지, 지속되는 경향이 강하다. 따라서 이에 대한 평가는 더 없이 중요하다. 이하 사회보장 정책평가를 합리화하기 위한 과제를 다루고자 한다. 사회보장 정책평가의 과제는 그 바탕이 되는 정책평가의 과제와 분리하기 어렵다. 따라서 정책평가의 과제와 사회보장을 초점으로 한 과제를 함께 논의하고자 한다.

첫째 사회보장제도에 대한 평가를 합리화하기 위해서는 평가를 위한 계획이 필요하다. 이미 정책평가를 위하여 중기(3년 단위) 정책평가 계획을 수립하고 연간 계획도 마련하고 있다. 이 계획에는 개략적인 평가의 범위와 일정, 그리고 강조점 등이 제시되어 있다. 하지만 동 계획은 포괄하는 정책의 범위가 매우 넓어서 평가의 전문화를 위한 별도의 추가적 고려가 필요하다. 최근 정책평가의 개편은 연구개발사업에 대한 평가 전문화를 다시 통합하여 평가하는 방식으로 되돌리고 있어서 이러한 문제의식과 방향을 달리 하고 있다. 사회보장제도의 특성을 살리는 전문적 정책평가 계획이 마련되어야 한다.

사회보장제도에 대한 평가의 계획은 사회보장위원회의 평가기능에 대한 고려도 필요하다. 사회보장제도에 대하여 평가하고 그 결과에 기초하여 정책조정 등 정책적 반영을 하는 역할을 부여 받은 사회보장위원회와 정부업무평가위원회의 관계, 그리고 정부업무평가 계획과 사회보장제도 평가계획이 어떻게 역할을 분담하고 협력할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 정책평가로 일선 인력의 부담이 가중된다는 비판이 적지 않은 상황

에서 이러한 속고는 더욱 절실하다.

둘째, 사회보장제도 중 평가대상의 선정이 보다 체계적일 필요가 있다. 정기적인 평가와 기획에 의한 심층 평가로 평가대상을 구분할 수 있을 것이다. 이러한 평가대상의 선정은 그 기준을 마련하고 평가에 대한 중장기 기획이 수립되어야 하는 것이다. 이러한 기획은 사회적 과제 및 사회정책의 발전방향과 합일되는 정교한 선택이 되어야 할 것이다. 사회적 쟁점이 된 정책은 쟁점이 될 만한 사회적 환경에 처하여 있겠으나 이러한 정책의 경우도 과연 그 시점에서 사회정책의 발전에 중요한 의미를 지니는 정책으로 볼 수 있으므로 평가 대상에 포괄할 것인지를 기준에 맞추어 논의하고 합리적인 선정이 이루어지는 기제를 갖추어야 할 것이다. 평가대상의 선정은 전문가의 분석 및 관련 기구의 합의 과정을 거치는 것이어야 한다.

셋째, 사회보장제도에 대한 평가는 기본적인 평가지침을 두어 평가의 수준과 심도를 조율할 수 있도록 하는 것이 적절할 것이다. 예를 들어 평가의 기본적인 내용을 제시할 수 있을 것이다. 사회보장평가의 일차적 내용은 「사회보장기본법」의 기본 이념(2조)을 구현하는지 여부, 평가대상 사업이 효과를 거두고 있는지를 평가하는 데 초점을 맞추게 될 것이다. 물론 지표를 제안할 때는 각 제도가 제도별 특수성이 있고 따라서 구체적 평가지표의 구성은 제도별로 상이하게 된다는 점을 이해하고 그 여지를 중요하게 고려하여 제공하여야 할 것이다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 그동안 평가에서 도외시된 영역에 대한 보완적 강조는 필요하다. 예를 들어 사업에 대한 평가가 계획단계에서 고려되었는지 등 평가의 강조, 설계의 견고함과 합리성 등은 강조될 필요가 있다. 정책 형성과 평가계획이 정책설계에 담겨있는지 등은 이미 미국의 정책평가 지표(PART, 부록참조)에도 포함된 바 있다.

넷째, 정책평가 범위와 지표의 구성 등 정책 평가에 대한 사회적 합의를 도출하는 기제도 마련되어야 한다. 정책 평가는 그 평가의 객관성에 대한 수용, 그리고 결과의 반영이 이루어져야 한다. 만약 평가의 설계부터, 수행 전반에서 이를 수용할 만한 과정이 전제되지 않으면 결과의 수용은 매우 어려울 수 있다. 사회정책에는 여러 이해집단이 관여되어 있기 마련이다. 사회정책에 대하여 태도가 다른 정치적 지향의 집단들도 있고, 정책 수혜자, 재원 제공자, 정책 집행 관여자 등이 있다. 이 집단들의 이해와 협력이 정책 개선에 반드시 전제되어야 한다. 이러한 기반을 마련하자면 정책평가에서도 평가결과에 대한 이해를 높이기 위하여 평가과정, 평가방식에 대한 논의가 공유되어야 할 것이다. 각 제도의 평가에서 이러한 여러 집단이 참여하는 협의기구가 설치, 운영될 수 있다면 이상적일 것이다. 차선으로 평가과정에서 이 집단들이 의견을 개진할 수 있는 기제, 과정을 두는 것은 적극 고려할 만하다.

끝으로 평가에서 자료의 부족이 고려되어야 한다. 정책평가를 수행하는데 있어 가장 큰 어려움을 초래하는 요인 중 하나는 자료의 부족이다. 평가는 ‘근거중심의 정책’을 위한 핵심적인 과정이다. 근거를 갖기 위해서는 평가가 자료 분석에 기초하는 것이어야 하지만 사회정책의 영역에는 평가를 위해 필요한 자료의 생산과 구축이 매우 취약하다. 따라서 향후 사회보장제도의 평가에서는 필요한 자료에 대한 확인과 자료 생산의 계획을 동반하는 설계가 필요하다. 정책평가의 계획은 이러한 자료생산이 가능한 시점을 고려한 것이 되어야 하고 자료의 생산과 구축을 위하여 해당 정책부서 및 부처 뿐 아니라 이러한 정책부처 간 조정을 담당할 총리실의 노력도 병행되어야 할 것이다. 특정 자료의 경우 해당 부처의 소관사항 밖에서 생산되고 보완될 수 있기 때문이다.

한편 재정사업 심층평가에서 이미 적용하고 있는 ‘평가 사업군 사전에

고제'를 적극 수용하여야 할 것이다. 우리나라의 자료생산과 관리의 수준은 아직 충분하게 발전한 상황이 아니라는 점을 고려하고 각 부처의 부담을 줄이기 위하여 평가 대상 사업 사전예고제를 실시하여야 할 것이다. 예를 들어 사회서비스 영역의 상당수의 제도는 당장 그 제도를 평가하기 위하여 필요한 자료의 축적이 이루어지지 않은 상태이다. 평가예정사업을 관계부처에 사전 통보하여 일정 기간 자료축적 후 평가를 실시하는 제도인 사전예고제를 운영하여 자료의 축적, 준비의 시간을 제공하는 것이 필요하다. 특정 사업의 경우는 그 예고를 1년 전이 아니라 실정에 따라 2년 전으로 하는 제도별 차별화된 예고시한을 두는 것도 고려할 만하다. 단, 이 경우도 그 시한의 결정은 관계부처 및 전문가들로 구성되는 조직의 합의과정을 거치도록 하는 것이 적절할 것이다.

끝으로 인프라에 대하여 언급하고자 한다. 사회보장제도의 평가를 정책평가로 진행하기 위해서는 전문화된 평가기구, 평가인력, 그리고 적절한 평가예산의 마련을 필요로 한다. 「사회보장기본법」 제20조 사회보장위원회는 '사회보장제도의 평가 및 개선' 등에 대하여 심의 조정한다고 규정되어 있다. 향후 사회보장위원회가 또는 사회보장위원회가 지정 위탁하는 평가 전문기관이 이러한 변화를 추동할 수 있을지 지켜볼 필요도 있다. 예를 들어 사회보장평가 전문위원회가 평가대상의 선정이나 평가의 주기, 평가방식이 기본형 등을 논의선 상에 두어 협의를 이끌어 갈 수도 있을 것이다. 물론 이 경우에도 전문가의 의견개진이 전제되어 논의의 효과성과 효율성을 높일 수 있는 기제를 갖추어야 한다.

평가로 인한 비용을 고려할 때 심층평가가 필요한 사업들에 대해서만이라도 이러한 평가기구, 평가방식을 적용하는 것을 고려하여 보아야 할 것이다. 최근 성과관리의 분권화를 위하여 각 부처의 자체평가를 추진 중에 있다. 하지만 담당자 교체가 빈번한 인력배치의 상황이나 부처의 정책

평가에 대한 태도 등을 고려할 때 자체평가의 확충이나 강화만으로는 소기의 정책평가의 목적 달성이나 의미 구현이 어려울 것으로 예상된다. 사회보장제도로 특화된 전문적 평가를 위한 전문평가기구의 구조화, 그리고 평가를 위한 소프트웨어의 개발에 지속적인 투자가 이루어져야 할 것이다.

소득보장제도의 효과성 평가를 실시한 본 연구는 시론적인 평가연구라 할 수 있다. 이번 효과성 평가연구의 경험에 기초하여 향후 소득보장제도의 평가의 방향에 대하여 간략하게 언급하고자 한다. 2015년 7월 국민기초생활보장제도가 욕구별 급여체제로 개편되었다. 국민기초생활보장제도 수급자이면 7개의 급여를 받고 수급자에서 제외되면 급여에 접근하기 어려웠던 기존의 제도가 생계급여, 의료급여, 교육급여, 그리고 주거급여로 분화되었다. 한편 최근 기초연금도 개편이 있었다. 이후 기초보장제도를 포함한 소득보장제도는 그 효과성 평가에서 과거와 다른 구조가 되어야 한다.

우선 소득보장은 본 연구가 지향한 바와 같이 제도군으로 평가되는 것이 그 효과를 이해하는데 도움이 될 것이다. 단, 제도군의 구성에서 대상 집단(노인 또는 근로연령의 집단)이나 급여형태(현금이나 취업지원서비스) 등이 고려되어야 할 것이다. 물론 경우에 따라서는 보다 포괄적으로 소득보장과 지출보전을 목적으로 하는 서비스 보장이 함께 고려되는 평가도 이루어져야 할 것이다. 이러한 경우 그 평가는 더욱 큰 규모의 많은 전문가가 참여하는 평가로 진행되어야 할 것이다.

각 부처가 담당하는 기초보장제도, 소득보장제도를 아우르는 평가가 제도별, 제도군별로 진행되도록 하되 시기는 개별 제도평가와 종합평가가 일정 기간, 예를 들면 3년 주기로 진행되도록 중장기 설계를 마련하여야 할 것이다. 또한 소득보장제도의 평가에서 부처의 자체평가와 외부의

심층평가 대상을 구분하여 설계에 반영하여야 할 것이다. 요는 소득보장 제도의 효과성 평가는 중장기적인 계획에 근거하여 여러 제도의 평가와 제도군의 종합평가를 거쳐 궁극적으로는 우리나라 구성원의 기초적인 생활이 보장되고 있는지를 가늠할 수 있어야 하며 기초생활의 보장에서 미흡한 영역과 원인을 밝힐 수 있는 설계로 진행되어야 할 것이다.

제1절 제도별 주요 평가결과 및 정책 제언

지난 십여 년 간 사회보장제도가 양적으로 확대되어 왔으나 국민의 복지제도에 대한 체감이 높지 않고 일부 핵심적 지표의 경우 여전히 선진국에 비해 낮다는 사실은 사회보장제도에 대한 엄밀한 평가의 필요성을 시사한다. 이때 중요한 것은 그 평가가 사회보장제도의 목적과 특수성을 염두에 둔 평가여야 한다는 점이다. 즉, 사회보장제도가 국민들을 사회적 위험으로부터 얼마나 효과적으로 보호하고 있는가, 또는 국민들이 필요를 느끼는 욕구에 대해 얼마나 효과적으로 지원하고 있는가 하는 것을 중심으로 평가가 이루어져야 한다는 것이다. 본 연구는 사회보장제도 가운데 소득보장제도에 대해, 그 가운데에서도 6개 주요 제도에 대해 평가를 시도한 결과이다. 소득보장제도는 빈곤이라는 주요 사회적 위험에 대비한다는 점에서, 그리고 전체 사회보장제도에서 차지하는 비중이 가장 큰 영역이라는 점에서 평가의 의의가 특별할 것이다. 이들 6개 주요 제도에 대한 평가를 통해 얻은 결과를 간략히 정리하면 다음과 같다.

국민연금과 기초연금을 통해 본 공적연금의 적절성과 부담가능성은 OECD국가 가운데 하위권에 해당되는 것으로 나타났다. 그 이유로는 국민연금제도의 성숙화 정도가 낮고 기초연금의 급여수준이 다른 국가에 비해 매우 낮다는 점, 국민연금과 기초연금을 합한 공적연금지출의 GDP 또는 정부지출 대비 비중이 매우 낮다는 점 등을 들 수 있다. 공적연금체계의 적절성과 부담가능성을 함께 고려한 사회적 지속가능성 측면에서

한국은 OECD 회원국 중 중간 정도에 위치하고 있는 것으로 나타났다.

국민연금과 기초연금제도가 빈곤방지 또는 은퇴 전 생활수준 유지라는 제도 본연의 목적을 제대로 달성하지 못하게 되면 이는 결국 임시방편적 차원에서 두 제도의 급여수준을 급격하게 인상하거나 공공부조나 여타 사회복지제도의 지출을 증대하는 결과를 초래할 우려가 있다. 따라서 공적연금제도가 지속가능성을 갖기 위해 보다 시급히 추진해야 할 정책적 과제는 재정적 지속가능성의 차원에서 연금급여수준을 축소하는 재정안정화 일변도의 정책이 아니라 국민연금과 기초연금의 급여수준과 수급자격을 개선하여 제도 본연의 목적을 달성할 수 있도록 하는 일일 것이다.

기초생활보장제도의 효과성은, 빈곤율 감소효과, 빈곤격차 감소효과, 그리고 불평등 감소효과 등으로 평가할 수 있다. 이 가운데 가계동향조사의 사회적 수여금 자료를 통해 추정된 빈곤감소 효과는 중위소득 40% 미만 빈곤선의 경우 약 7.36% 정도로 나타났으며, 빈곤격차(poverty gap) 감소효과는 약 3.4%인 것으로 나타났다.

기초보장급여가 권리성 급여라는 점과 보충급여 방식을 채택하고 있다는 점을 고려하면 기초보장제도의 이상적 지향은 빈곤율과 빈곤격차가 모두 0이 되는 것이다. 물론 현실적으로 이는 쉽지 않은 일일 것이나, 실제로 기초보장제도의 빈곤 해소 효과가 만족스러운 결과를 보이지 못하는 것은 대부분 제도의 설계상 특징(재산기준, 부양의무자 기준)과 무관하지 않다. 그런데, 2015년에 있었던 기초보장제도의 개편이 있었던 만큼, 기초보장제도의 효과를 높이기 위한 방안은 개편된 제도의 효과에 대한 평가를 기초로 하여 마련하는 것이 바람직할 것이다.

실업급여의 효과는 포괄성, 적절성, 고용성과 등의 지표를 통해 분석할 수 있다. 한국노동패널 자료를 통해 분석한 결과 실업급여의 수혜율은 2012년 기준으로 16.7%에 머물러 있었다. 실업급여는 여전히 실직 위험

에 직면한 근로자를 보호하지 못하고 있었다. 수급자 가구에서 실업급여의 빈곤감소 효과는 5.8%p로 높게 나타난 반면, 지니계수 개선효과는 최대 0.1%p지니로 낮게 나타났다. 실업급여 수급자는 비수급자에 비해 미취업 기간이 길게 나타났고, 재취업 일자리의 안정성이 유의하게 높지 않은 것으로 나타났다.

실업자에 대한 사회적 안전망으로써 실업급여의 역할을 강화하려면 취약성이 높은 근로자에게 고용보험 가입을 확대할 필요가 있다. 이를 위해 사회보험료 지원정책의 개선뿐만 아니라 사회보험 관리체계 측면에서의 개선조치(조세 행정과 사회보험 행정의 연계)가 필요하다. 또한 실업급여의 보장성 강화가 시급히 이루어져야 하며, 이를 위해서 급여 수준의 인상보다는 수급기간의 연장이 더욱 중요하다. 실업급여 수급 이후 재취업한 일자리에 대해 일자리 매칭의 적합도를 높이기 위해서는 일정한 정도의 탐색기간이 보장되어야 하며, 이를 위해서라도 실업급여 수급기간의 연장이 필요하다.

최저임금의 경우 과거 비현실적으로 낮은 수준에서 최근 큰 폭으로 상승했지만 여전히 근로자의 생활안정을 위해 부족한 것으로 나타났다. 또한 최저임금 미달자의 분포가 빈곤가구나 3분위 이하 저소득층에 분포하는 비율이 높게 나타나, 최저임금 상승의 빈곤 및 불평등 감소효과가 상당히 클 것으로 추정되었다. 다만 최저임금제 적용 대상이 아닌 비공식취업자나 자영업자가 외국에 비해 높은 비중을 차지하여 최저임금제의 효과가 크지 않은 현실을 감안할 때 최저임금 적용에 대한 행정적 강제와 최저임금 수준의 합리적 인상이 병행될 필요가 있다.

최저임금제를 제외한 5개 소득보장제도를 하나의 제도군으로 간주하여 종합적인 포괄성과 충분성을 비교한 결과 다음과 같은 사실을 확인할 수 있었다. 먼저 전체 빈곤층 가운데 어느 제도의 혜택도 받지 못하는 인

구의 비율이 40%가 넘는 것으로 나타났다. 여전히 소득보장의 사각지대가 적지 않은 규모로 존재하는 것이다. 기초노령연금의 시행 등으로 노인 빈곤층에서 수급자 비율은 높게 나타났지만 비노인층, 특히 취업빈곤층의 제도 수급률은 20%에 미치지 못하는 것으로 드러났다.

빈곤격차와 소득보장 수급액을 비교하였을 때 주요 제도의 급여 총액이 빈곤격차를 해소하는 효과는 빈곤층 안에서도 불균등하게 분포되어 있다. 그 결과 소득보장 급여가 빈곤율을 감소시키는 효과가 크지 않게 나타나고 있다고 해석할 수 있다.

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

집단별로 볼 때에는 노인층의 경우 포괄성이나 충분성이 상대적으로 높게 나타나는 반면 비노인층, 특히 취업자층에 대한 포괄성이나 충분성은 매우 낮게 나타났다. 비노인 빈곤층의 경우 제도의 적용이나 급여의 충분성(빈곤격차 해소 기여율)에 대해 의존도가 높다는 사실은 두 가지 정책적 시사점을 제공한다. 하나는 현행 기초생활보장제도에 내재된 고령층 위주의 설계방식, 특히 재산기준 적용 방식을 재검토할 필요가 있다는 점이다. 다른 하나는 이와 별도로 근로연령층 대상 소득보장제도를 전반적으로 개선할 필요가 있다는 점이다. 근로장려세제와 실업급여의 경우 포괄성이 작고 급여의 충분성 면에서도 빈곤격차 해소에 대한 기여율이 극히 제한적인 것이 확인된 만큼 이들 제도를 대폭 개선하거나, 근로 빈곤층을 대상으로 하는 새로운 소득보장 프로그램을 모색할 필요가 있다.

제2절 평가체계의 개선을 위한 제언

1. 개별 제도 평가 - 기초보장제도 평가의 경우

각 제도별 평가를 통해 제도별 개선방안과는 별개로 소득보장제도의 제도별 혹은 제도군 평가의 실효성을 높이기 위해 개선이 필요한 지점이 존재한다. 평가와 관련된 제도적 개선방안을 요약하면 다음과 같다.

먼저 대표적인 개별 소득보장정책으로써 기초생활보장제도에 관하여 살펴보면, 맞춤형 급여체제로 개편됨에 따라 효과성 평가에 장점과 단점이 동시에 작용하고 있다. 점에 주목할 필요가 있다. 장점은 각 급여별 효과에 대해 정확하게 평가할 수 있게 되었다는 점이고, 단점은 그 반대급부로 기초생활보장제도의 총체적 효과에 대한 평가가 복잡해졌다는 점이다. 이러한 단점을 극복하기 위해서는 생계, 의료, 주거, 교육 등 각 급여별 평가 체계를 구체화하는 후속 조치가 잇따라야 한다. 이를 위해서 먼저 해당 부처로 하여금 각 급여를 통해 보장해야 할 영역별 기준선을 제시하도록 하는 것이 시급하다. 또한 각 부처가 수급자의 규모, 급여의 보장수준, 그리고 정책 성과와 관련된 자료를 생산, 축적, 제공(공유)하도록 하여야 할 것이다. 급여별로 주관 부처가 달라진 상태에서 이러한 조치들이 가능하려면 개별 부처를 초월하는 제도적 틀을 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 개정된 국민기초생활보장법에 명시되어 있는 중앙생활보장위원회의 평가 기능을 활성화 할 필요가 있다.

2. 소득보장제도의 평가

소득보장제도 전체의 평가를 위해서는 무엇보다 소득보장정책의 목표가 구체적 지표를 통해 분명히 제시되는 것이 바람직하다. 기초생활보장

제도의 경우 급여별 기준선이 이 목표의 달성을 평가하는 기준이 될 수 있는 것과 마찬가지로, 소득보장제도 전체에 대해서도 그 기준선이 제시되어야 하는 것이다. 예를 들어 ‘중산층을 70%로 회복시키겠다’는 목표와 마찬가지로 ‘중장기적으로 중위소득 50% 기준 소득 빈곤율을 몇 % 이하로 낮추겠다’는 목표를 정부가 명시적으로 제시할 필요가 있다. 그러한 공통의 목표 하에서 각 소득보장제도들이 어떤 역할을 담당해야 하는지, 즉 어떤 계층의 빈곤율을 얼마나 낮추도록 역할을 수행해야 하는지가 설계될 수 있을 것이고, 그러한 전제 하에 전체 소득보장기능에 대한 평가가 가능할 것이다. 소득보장제도의 정책목표가 명시적으로 제시되어 있지 않은 상태에서는 개별 제도들에 대한 평가는 효과성 평가와는 거리가 있는 집행의 효율성에 대한 평가가 되거나 평가자의 주관적 평가에 그칠 가능성이 높다.

소득보장정책의 효과를 평가할 수 있으려면 그 효과를 파악할 수 있는 통계자료가 마련되어 있어야 한다. 현재 보건복지부가 사회복지통합산망을 통해 집적하고 있는 정보는 제도의 수급자만을 대상으로 한 정보라는 점과 수급자의 자격관리에 필요한 정보에 국한된 정보라는 한계가 있다. 제도의 수급을 받지 못하는 빈곤층이나 빈곤 위협에 직면한 계층 등 다양한 계층의 생활실태와 소득 정보를 제공하는 공식적인 통계자료가 마련되어야 할 것이다. 현재 통계청이 생산하는 <가계동향조사>나 <가계금융복지조사>에는 개별 가구나 개인이 주요 소득보장제도의 수급자인지 또는 수급요건을 갖추고 있는지를 파악할 충분한 정보가 포함되어 있지 않다. 본 연구에서 다룬 주요 소득보장제도는 예산 규모는 물론 제도적 중요성 측면에서도 국민에 대한 영향력이 큰 제도인 만큼 이 제도가 국민을 어떻게 보호하고 있는지를 평가하는 것은 매우 중요하다. 따라서 이러한 제도의 효과를 평가할 수 있는 통계자료의 확충과 정비에 매우 시급한

과제이다. 기존 자료에 제도의 효과를 살펴볼 수 있는 정보를 추가하거나 혹은 그것이 가능하도록 데이터의 구조를 개선하는 것, 또는 새로운 자료를 생산하는 것 모두 이 문제를 해결하는 대안이 될 수 있을 것이다.

소득보장제도의 효과에 대한 평가결과를 다시 정책에 환류시키는 제도적 틀 또한 필요하다. 소득보장정책의 효과는 매우 다양한 요인에 의해 결정된다. 급여의 수준이나 대상 범위의 영향을 받는 것은 물론이지만, 그 이전에 생산물 시장이나 노동시장의 여건이 어떠한지, 인구구조와 가족구조가 어떻게 변하는지의 영향을 받을 수밖에 없다. 이와 같이 소득보장이란 과제는 여러 부처가 담당하는 영역과 연관된 것인 만큼 평가의 결과에 근거하여 제도적 개선을 모색하는 작업도 개별 부처의 과제로 국한되지 않도록 하는 체계를 마련해야 할 것이다.

3. 사회보장제도 평가

사회보장정책의 다른 영역에 비해 소득보장정책은 그나마 평가 측면에서 상대적으로 나은 위치에 놓여있다고 볼 수 있다. 정책의 목표 - 빈곤 해소 - 에 대한 공통의 인식을 확보하기 쉽고, 정책의 수단 - 소득지원 - 측면에서도 공통점이 있으며, 기술적 측면에서도 양적인 자료-소득정보-를 이용하여 정책의 효과를 파악하기도 상대적으로 쉽기 때문이다.

하지만 사회서비스를 포함하는 사회보장제도 전반에 대한 평가에서는 다양한 난점들이 존재할 것이다. 제도의 목표를 명시적으로 규정하기 어려운 경우도 있을 것이고, 제도의 성과를 양적으로 표현하기 힘든 경우도 있을 것이다. 이 두가지 모두가 가능하고 하더라도 경우에 따라서는 제도의 효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 경우도 있을 것이다. 하지만 이러한 난점이 평가의 필요성을 부정하지는 못할 것인 바, 여타 사회보장제도에

대한 평가를 체계화 하기 위한 노력 역시 필요하다.

사회보장제도 전반에 걸쳐 평가를 수행하고자 할 때에는 제도적 특수성을 반영한 평가방식을 채택해야 할 것인데, 그 대표적인 예가 사업군 평가이다. 사회보장분야의 개별정책은 대부분 유관정책과 상호 조응하여 그 효과를 발생시키는 만큼, 제도의 효과를 정확히 이해하려면 개별 정책 뿐 아니라 유사한 목적의 정책군을 중심으로 평가기획이 이루어져야 할 것이다. 이러한 평가에서는 여러 부처의 정책이 평가대상에 포함되는 만큼, 개별 부처 중심의 평가가 되지 않기 위해서는 사회보장위원회나 정부업무평가위원회 등의 역할이 필요하다.

사회정책 중 평가대상의 선정이 보다 체계적일 필요가 있다. 예를 들어 평가의 대상을 정기적인 평가와 기획에 의한 심층 평가의 대상으로 로 평가대상을 구분할 수 있을 것이다. 평가대상의 선정에 대해 그 기준을 마련해야 하며, 다른 한편으로는 평가에 대한 중장기 기획이 수립되어야 한다. 평가대상의 선정은 사전 전문가의 분석 및 판단과 관련 기구의 합의 과정을 거치는 것이어야 한다.

사회보장제도에 대한 평가는 기본적인 평가지침을 두어 평가의 수준과 심도를 조율할 수 있도록 하는 것이 적절할 것이다. 예를 들어 평가의 기본적인 내용은 「사회보장기본법」의 기본 이념(2조)을 구현하는지 여부, 평가대상 사업이 효과를 거두고 있는지 여부를 평가하는 데 초점을 맞출 수 있다.

마지막으로 정책평가에서 평가를 수행하는데 있어 가장 큰 어려움을 초래하는 요인 중 하나는 자료의 부족 문제이다. 이 문제는 앞서 소득보장제도의 평가를 위한 자료에서도 언급한 바 있으나, 모든 영역에 걸쳐 평가자가 직면하게 되는 문제이기도 하다. 사회보장정책의 영역에서 평가를 위해 필요한 자료의 생산과 구축이 매우 취약하다는 사실은 향후 이

영역에서 평가를 강화해 나가는 데 적지 않은 걸림돌이 될 전망이다. 따라서 향후 사회보장 정책의 평가에서는 필요한 자료에 대한 확인과 자료 생산을 강제할 수 있도록 하는 평가 설계가 필요하다.



참고문헌 <<

- 강병구(2007). 근로장려세제의 노동공급효과 분석. 노동정책연구, 7(4), pp.87-109.
- 강병구, 성효용(2009). 근로장려세제와 최저임금제도의 분배효과 비교. 재정정책논집, 24(3), pp.215-234.
- 강신욱 외(2010). 2010 한국복지패널 기초분석 보고서. 한국보건사회연구원.
- 강현철, 이근주, 김수용(2012). 입법평가와 정책평가의 비교고찰 및 관계설정에 관한 연구. 한국법제연구원.
- 고상원, 이상돈, 이경남, 임순옥(2007). IT 관련학과 대학졸업자의 노동시장 진입 및 이동분석. 정보통신정책연구원.
- 국민연금사편찬위원회(2014). 실록 국민의 연금. 국민연금사편찬위원회.
- 국민연금재정추계위원회(2013). 제3차 국민연금 재정계산 장기재정전망. 국민연금재정추계위원회·보건복지부.
- 국무조정실(2013. 5.). 2013년도 정부업무평가 시행계획(안).
- 국무조정실(2013. 5.). 정부업무평가 기본계획(안)(2013~2015).
- 국무조정실(2015). 2015년도 정부업무평가 시행계획.
- 국세청(2015). 2015년 신청 근로장려금 자녀장려금 제도 안내.
- 국세청(2014a). 2014년('13년 귀속) 근로장려금
- 국세청(2014b). 2014 국세통계연보.
- 국세청(2008). 근로장려세제 해설.
- 권혁진, 류재린(2015). 공적연금의 최저생계 보장 효과에 대한 장기 전망. The Korean Journal of Applied Statistics, 28(4): pp.741-762.
- 기획재정부(2015). 재정사업 자율평가지침.
- 기획재정부(2015. 1. 27). 재정사업 자율평가, 각 부처 책임성 강화. 보도자료.
- 김두순, 윤정혜(2015). 실업급여 수급 행태와 고용효과 실증 분석. 한국고용정보원.
- 김미곤 외(2003). 국민기초생활보장제도 모니터링체계 구축방안에 관한 연구. 한

국보건사회연구원.

- 김안국, 김미숙, 김미란(2004). 직업훈련 정책 평가 계량 모형 연구. 한국직업능력개발원.
- 김용성, 조숙진, 강지령, 이석원, 심우찬(2007). 사회복지 프로그램 패널자료 구축에 관한 타당성 연구. 한국개발연구원.
- 김을식(2007). 성향점수 매칭과 정책영향 평가. 감사원, 평가리뷰, 2007년 봄호, pp.118-138.
- 김주영(2011). 최저임금의 소득분배 효과. 정진호 외(2011). 최저임금 효과분석. 한국노동연구원, pp.23-53(3장).
- 김진욱(2012). 한국 소득이전 빈곤감소 효과의 성분화 : 2000~2010 빈곤의 여성화 추이 연구. 사회복지정책, 39(1), pp.23-53.
- 김태완 외(2011). 기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발 연구. 한국보건사회연구원.
- 김태완 외(2010). 기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향. 한국보건사회연구원.
- 김태완(2006). 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원
- 김태일(2004). 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과분석: 소득증가와 소비증가 효과를 중심으로. 정부학연구, 10(2), pp.199-215.
- 김현경(2015). OECD국가의 최저임금제와 빈곤탈출. 보건복지포럼 2015년 10월호(제228호), pp.78-86.
- 김현경 외(발간예정). 시간제일자리 확산이 소득불평등과 빈곤에 미치는 영향. 한국보건사회연구원.
- 남재량(2011). 최저임금의 소득분배 효과. 정진호 외(2011). 최저임금 효과분석. 한국노동연구원. pp.77-98(5장).
- 남재량 안태현 안종범 전영준(2009). 근로빈곤 대책연구 Ⅰ. 한국노동연구원
- 노대명, 원일(2011). 국민기초생활보장제도 취업수급가구의 탈수급 결정요인에 대한 연구: 성공적 탈수급 및 행정적 탈수급을 중심으로. 한국지역사회복지학회, 37, pp.333-360.
- 노대명 외(2009). 근로능력 수급자의 탈빈곤 요인 실태조사. 한국보건사회연구원

- 노대명 외(2007). 기초생활보장제도 효과성에 관한 연구 I. 한국보건사회연구원.
- 도유희·이상록(2013). 자활사업 참여자의 구직효능감 결정요인 : 전북지역 자활사업 참여자를 대상으로. 한국사회복지행정학, 15(3), pp.65-94.
- 류만희·유희원(2013). 저소득층 여성의 취업지원성가에 관한 연구 : 희망리본사업 참가 여성을 중심으로. 한국지역사회복지학, 45, pp.255-279.
- 문형표 외(2008). 우리나라 노후소득보장체계 구축에 관한 종합연구(II). 한국개발연구원.
- 박기백 외(2006). 사회분야 지출의 소득재분배 효과: 현물급여 및 간접세 포함. 한국조세연구원
- 박능후(2009). 국민기초생활보장제도 10년의 성과평가. 보건복지포럼, 2010년 9월(제167호), pp.6-13.
- 방하남 외(2007). 고용보험사업 심층평가. 한국노동연구원·직업능력개발원.
- 백승호(2012). 노동수급 측면에서 본 우리나라 저소득층 활성화 정책연구. 보건사회연구, 32(3), pp.357-352.
- 변금선(2005). 기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 효과. 노동정책연구, 5(2), pp.31-64.
- 성재민(2015). 실업급여 20년 평가. 고용보험 20년사 초고.
- 송헌재, 전영준(2011). 근로장려세제 도입이 저소득가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향분석. 한국조세연구원.
- 송헌재(2012). 근로장려세제 도입이 가구 노동공급에 미친 영향. 재정학연구, 5(4), pp.37-62.
- 송헌재, 방홍기(2014). 우리나라 근로장려세제의 고용창출 효과 분석. 경제학연구, 62(4), pp.129-167.
- 여유진, 김미곤, 권문일, 최옥금, 최준영(2012). 현세대 노인의 빈곤실태 및 소득보장방안연구. 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김미곤, 김태완, 양시현, 최현수(2005). 빈곤과 불평등 동향 및 요인 분석. 한국보건사회연구원.
- 여유진 외(2004). 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가. 한국보건사회연구원.

- 염경윤, 전병욱(2014). 근로장려세제(EITC)가 노동공급에 미치는 영향. 통계연구, 19(2), pp.73-98.
- 오영민(2014). 재정사업성과평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안. 재정포럼, 222(0), pp.6-22.
- 유경준·김대일(2002). 외환위기 이후 소득분배구조 변화와 재분배정책 효과분석. 한국개발연구원
- 유길상(2004). 실업급여가 재취업에 미치는 영향. 한국노동연구원.
- 유희원(2014). 공적연금제도의 기여기반과 지속가능성. 중앙대학교 박사학위논문.
- 윤윤규, 민흥기, 김창희, 이진면, 이혜정, 고영우(2011). 노동시장정책 평가방법론 및 다부문 거시산업모형 DB 구축. 한국노동연구원
- 이대웅, 권기현, 문상호(2015). 근로장려세제(EITC)의 정책효과에 관한 연구 : 성향점수 매칭 (PSM) 이중-삼중차이 분석을 중심으로. 한국정책학회보, 24(2), pp.27-56.
- 이상준(2003). 정책 평가를 위한 계량경제학적 방법론과 실증사례, 한국직업능력개발원.
- 이병희(2009). 임금근로자의 노동시장 위험과 고용보험의 고용안전망 역할 평가. 경제발전연구, 15(1), pp.69-93.
- 이병희(2015a). 고용보험 20년의 평가와 과제 : 사각지대와 실업급여를 중심으로. 고용보험 20주년 기념 국제컨퍼런스 발표문, 2015.6.29.
- 이병희(2015b). 실업급여 지급기간의 일자리 매칭 효과. 산업노동연구, 20(1), pp.163-189.
- 이병희(2011). 고용보험과 일자리 변동-노동이동. 장지연, 이병희, 은수미, 신동균(2011). 고용안전망 사각지대 해소방안. 한국노동연구원. pp.50-67(4장).
- 이병희, 안태현, 이시균 외(2014). 2013년 고용보험사업 평가보고서 : 실업급여 사업군 평가. 고용노동부.
- 이병희, 홍민기, 김유빈(2015). 장기 구직자 구직급여 제도 도입의 노동시장 효과 추정. 미발표논문.
- 이병희, 허재준, 김혜원, 김복순(2007). 실업급여 수급자수·지급액 증가 추이 및

- 원인 분석. 노동부-한국노동연구원.
- 이상은(2004). 국민기초생활보장제도의 노동공급효과. 한국사회복지학, 56(2), pp.71-91.
- 이인재, 이규용, 홍재환, 이해춘, 최강식, 이창수(2007). 고용영향분석·평가 방법론 연구(2007 고용영향분석·평가 연구시리즈). 한국노동연구원.
- 이태진 외(2004). 2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제. 한국보건사회연구원
- 이태진 외(2009). 2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법정 10년의 제도운영 점검. 한국보건사회연구원.
- 이태진 외(2014). 2014 한국복지패널 기초분석 보고서. 한국보건사회연구원.
- 이현주, 김미곤, 노대명, 강혜규, 송연(2001). 국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향. 한국보건사회연구원. 보건복지부.
- 이현주 외(2008). 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 한국보건사회연구원.
- 임완섭(2012). 근로장려세제의 노동공급 효과 분석. 정책분석평가학회보, 22(1), pp.219-243.
- 임완섭(2014). 2014 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 원종욱 외(2014). 기초연금 도입과 노후생활 안정 효과 분석. 한국보건사회연구원.
- 장운정(2012). 2012 근로장려세제 확대시행의 소요재정과 분배효과. 국회예산정책처.
- 전병유(2014). 한국노동패널로 본 가구소득 불평등의 현황과 쟁점. 한국노동패널 학술대회 자료집, pp.63-85.
- 전병유 외(2012). 고용보험 평가센터 지정·운영사업 2차년도 평가보고서 : 실업급여 사업부문. 고용노동부.
- 정경희 외(2009). 기초노령연금 도입의 사회경제적 영향 평가. 한국보건사회연구원.
- 정진호(2011). 최저임금제도 실태. 최저임금 효과분석. 정진호 외(2011). 제2장. 한국노동연구원.
- 주무현 외(2013). 재정지원 일자리사업 고용효과성 성과 평가. 고용노동부.
- 최현수(2013). 근로장려세제(EITC) 개편 및 자녀장려세제(CTC) 도입방안과 정

- 책과제. 보건·복지 ISSUE & FOCUS, 제221호.
- 최현수, 이서현(2010). 근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 최강식(2007). 고용영향 분석평가 방법론 연구, 직업능력개발연구, 10(3), pp. 181-202.
- 최옥금(2015). 기초연금의 시행과 한국 노후소득보장체계의 발전과제. 기초연금 1주년 기념 세미나 자료집. 보건복지부·국민연금연구원.
- KDI 공공투자관리센터(2011). 2010년도 재정사업 심층평가 보고서: 기초생활보장수급자 지원사업군.
- KDI 공공투자관리센터(2013). 2012년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서.
- KDI 공공투자관리센터(2014). 2013년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서.
- 한국보건사회연구원(2014). 한국복지패널 8차 연도 조사자료 유저가이드.
- 홍재환, 함종석(2007). 한국과 일본의 정책평가제도 변천과정 비교 분석. 한국행정연구원
- 허선(2009). 국민기초생활보장법 제정 10년! 한계와 과제. 시민과세계, 16, pp.274-289.
- 현다운, 석재은(2014). 근로장려세제(EITC)가 근로빈곤층의 소득증대와 근로유인에 미치는 영향. 한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집, pp.305-313.
- 홍경준(2002). 공적 이전과 사적 이전의 빈곤 감소 효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로. 한국사회복지학, 50, pp.61-86.
- Arango, C., and A. Pachon(2004). *Minimum Wages in Colombia: Holding the Middle with a Bite on the Poor*. Banco de la Republica Borradores de Economia No. 3224, Bogota, Colombia,
- Boeri, Tito and Mario Macis(2008). Do Unemployment Benefits Promote or Hinder Structural Change?. *IZA Discussion Papers* 3371.

- Broecke, S., A. Forti and M. Vandeweyer(2015), *The Effects of Minimum Wages on Employment in Emerging Economies: A Literature Review*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers.
- Checherita-Westphal, C. & Rother, P.(2012). The impact of high government debt on economic growth and its channels: An empirical investigation for the euro area. *European Economic Review*, 56(7), pp.1392-1405.
- Chletsos, M. and G.P. Giotis (2015), *The Employment Effect of Minimum Wage Using 77 International Studies Since 1992: A Meta-Analysis*, München Personal RePEc Archive Papers, No. 61321.
- Dube, A.(2013). *Minimum Wages and the Distribution of Family Incomes*. working paper
- Eardley, T. Bradshaw, J. Ditch and Gough I.(1996). *Social Assistance in OECD Countries*. Department of Social Security Research Report, No.46, HMSO, London.
- European Commission(2006). *Adequate and sustainable pensions: Synthesis report 2006*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission(2003). *Joint Report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions*.
- GAO(2015). *Federal Low-Income Programs-Multiple Programs Target Diverse Populations and Needs*. United States Government Accountability Office.
- Gindling, T. H. (2014). Does Increasing the Minimum Wage Reduce Poverty in Developing Countries? *IZA World of Labor*, 2014: 30. pp.1-10.

- Gillion, C., T. Turner, C. Bailey, & D. Latulippe(2000). *Social Security Pensions: Development and Reform*. International Labour Office: Geneva.
- Grech, Aaron(2013). *How best to measure pension adequacy*. CASE /172. Centre for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics.
- Grech, Aaron(2010). *Assessing the sustainability of pension reforms in Europe*. A thesis submitted to the Department of Social Policy of The London School of Economics for the degree of Doctor Philosophy. London.
- Heckman, J., H. Ichimura, and P. Todd.(1997). Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Program. *Review of Economic Studies* 64(4), pp.605-654.
- Holzmann, R & Hinz, R.(2005). *Old Age Income Support in the 21st Century*. World Bank.
- Horusitzky, Patrick & Katia Julienne & Michele Lelievre(2006). Un Panorama des Minima Sociaux en Europe. *Etudes et Results*, No.464, fevrier 2006.
- Howse, K(2004). What has fairness got to do with it? Social justice and pension reform. *Oxford Institute of Ageing, Aging Horizons* , Issue 1, pp.3-16.
- ILO(1997). *Pension Schemes*. Geneva: International Labour Office.
- Jackson, R., N. Howe, & K. Nakashima(2010). *The Global Aging Preparedness Index*. CSIS(Center for Strategic and International Studies).
- James J. Heckman(1993). What Has Been Learned About Labor Supply in the Past Twenty Years?. *The American Economic Review*,

83(2), pp.161~121.

Langenbucher, K.(2015). *How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries.* OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 166.

Melbourne Centre For Financial Studies(2009). *Melbourne Mercer Global Pension Index.*

Neumark, D., W. Cunningham, and L. Siga(2006). The effects of the minimum wage in Brazil on the distribution of income 1996-2001. *Journal of Development Economics* 80(1), pp.136-159.

OECD(2001). *Aging and Income : Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries.* OECD.

OECD(2008). *Income Distribution Database.* OECD.

OECD(2010). *Institutional and Policy Determinants of Labour Market Flows, Employment Outlook.* Paris: OECD.

OECD(2013). *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Countries.* OECD.

OECD(2015a). *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Countries.* OECD.

OECD(2015b). *OECD Employment Outlook 2015.* Paris: OECD.

Pareliussen, Jon(2014). *Overcoming Vulnerabilities of Unemployment Insurance Schemes.* OECD Economics Department Working Paper, No.1131.

Picot, G. (2012). *Politics of Segmentation: Party Competition and Social Protection in Europe.* London and New York: Routledge.

Ronald G. Ehrenberg, Robert S. Smith.(2007). *Modern Labor Economics 노동경제학 이론과 공공정책,* 한홍순, 김중렬 역, 8th edition

- Saget, C.(2001). Is the Minimum Wage an Effective Tool to Promote Decent Work and Reduce Poverty? *The Experience of Selected Developing Countries. Employment Paper 2001/13*
- Scruggs, L.(2014). *Social Welfare Generosity in CWED: A Methodological Genealogy*. CWED Working Paper Series. WP 01-February.
- Venn, Danielle(2012). *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131.
- V. Joseph Hotz and John Karl Scholz(2003). *The Earned Income Tax Credit, Means-Tested Transfer Programs in the United States*, NBER Working Paper.
- World Bank(1994). *Averting the Old Age Crisis*. A World Bank Policy Research Report, Oxford : Oxford University Press.

최저임금위원회 홈페이지 자료 인출 <http://www.minimumwage.go.kr/info/inforSigni.jsp> (2015.10.14. 접속)

최저임금위원회 홈페이지 자료 인출 <http://www.minimumwage.go.kr/info/inforSigni.jsp> (2015.11.13. 접속)

최저임금위원회 홈페이지 자료 인출 <http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp> (2015.11.13. 접속)

최저임금위원회 홈페이지 자료 인출 <http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp> (2015.10.14. 접속)

최저임금위원회 홈페이지 자료 인출 <http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp> (2015.11.13. 접속)

최저임금위원회 홈페이지 자료 인출 https://en.wikipedia.org/wiki/Minimum_wage# (2015.10.14. 접속)

e-나라지표 부문별 지표: “근로장려금 신청 및 지급현황.” <http://www.index>.

go.kr/potal/main/EachDtPageDetail.do?idx_cd=2826 (2015. 10. 13. 인출)

OECD tax-benefit models, www.oecd.org/els/social/workincentives, income distribution database, www.oecd.org/social/inequality.htm
OMB's PART Questions HYPERLINK http://www.john-mercier.com/part_questions.htm

the lowest daily or monthly remuneration that employers may legally pay to workers (https://en.wikipedia.org/wiki/Minimum_wage#, 2015.10.14. 접속)

통계청. <2010~2014년 가계동향조사> 원자료.

한국노동연구원. <한국노동패널> 각 연도 원자료.

한국보건사회연구원. <한국복지패널> 각 연도 원자료.



부록 <<

〈부표 1〉 미국의 정책평가 지표(Program Assessment Rating Tool: PART) 구성

질 문	응 답
1. 사업설계 Program Purpose and Design (배점: 20점/100점) 1.1 사업목적의 명료성 1.2 문제/관심/요구 등 구체적 사업추진배경 1.3 기존사업과의 중복성 1.4 사업의 효과/효율을 저해할 수 있는 설계상의 결함 1.5 목표 집단/사업목적을 향한 자원의 실질적인 투입	(질문별) 예/아니오
2. 사업추진전략 Strategic Planning (배점: 10점/100점) 2.1 사업결과/사업목표에 근간을 둔 구체적 중장기 성과목표 2.2 중장기 성과목표와 관련된 구체적 대상집단 및 일정계획 2.3 중장기 성과목표를 향한 구체적 연차별 성과목표 2.4 연차별 성과목표와 관련된 구체적 대상집단과 기준치 2.5 연차별 및 중장기 성과목표에 대한 사업관계자의 합의 2.6 적정규모 및 질적 수준의 정기자체평가계획 2.7 예산과 연차별/중장기 성과목표와의 연계 및 구체적 자원요구 내역 2.8 사업추진 전략상 미진한 점에 대한 개선 대책	(질문별) 예/아니오
3. 사업운영 Program Management (배점: 20점/100점) 3.1 적절한 성과정보의 정기적인 수집 및 성과개선을 위한 수집정보의 활용 3.2 비용, 추진일정, 성과측면에서의 책임경영 3.3 예산의 적기 배정 및 합목적적 지출 3.4 사업추진의 효율성/비용효과성 평가 3.5 관련사업과의 유기적인 관계 3.6 엄격한 회계 관리 3.7 사업운영상 미진한 점에 대한 개선 대책	(질문별) 예/아니오
4. 사업결과 Program Results/Accountability (배점: 50점/100점) 4.1 중장기 성과목표 달성을 향한 적절한 진전 4.2 연차별 성과목표의 달성 4.3 연차별 성과목표의 달성과 동시에 사업추진의 효율성/비용효과성 증대 4.4 유사한 목표 하에서 추진되는 공공 및 민간 사업과의 성과비교 4.5 적정규모 및 질적 수준의 자체평가결과	(질문별) 충분히 있음 상당히 있음 약간 있음 없음

주: 1) 정부직접사업(direct federal programs)에 대한 질문으로 기타 업무유형은 자료 참조.
 자료: OMB's PART Questions HYPERLINK "http://www.john-mercero.com/part_questions.htm" (http://www.john-mercero.com/part_questions.htm)



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.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

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 |

연구보고서 발간자료 목록

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2015-01	의료이용 합리화를 위한 실태분석과 제도 개선방안	김남순
연구 2015-02	보건의료인력의 연수교육 개선방안	오영호
연구 2015-03	의료패러다임 변화에 따른 미래 보건의료산업 정책과제	김대중
연구 2015-04	한국의 건강불평등 지표와 정책과제: 건강불평등 완화를 위한 전략	김동진
연구 2015-05	2015 한국 의료 질 보고서: 의료서비스 질 향상에 대한 의료시스템의 성과와 과제	강희정
연구 2015-06	보건의료 공급체계 재설계를 통한 국민의료비 합리화 방안	정영호
연구 2015-07	호스피스·완화의료 활성화 방안 -노인장기요양서비스 이용자를 중심으로	최정수
연구 2015-08	주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구	강신욱
연구 2015-09	돌봄·보건의료 연합서비스(Joned-up Services)공급 모형에 관한 전망과 과제	박세경
연구 2015-10	가족형태 다변화에 따른 부양체계 변화전망과 공 사 간 부양분담방안	김유경
연구 2015-11	공공 사회복지 전달체계의 변화와 정책적 함의	이현주
연구 2015-12	각국 공공부조제도 비교 연구: 스웨덴&프랑스&미국 편	임완섭
연구 2015-13	사회보장 역할분담 구조 변화와 정책적 대응방안 연구	정해식
연구 2015-14	시간제 일자리 확산이 소득불평등과 빈곤에 미치는 영향	김현경
연구 2015-15	사회보장재정 재구조화를 위한 중장기 전략연구	고제이
연구 2015-16	사회보장재정과 경제 선순환 국제비교연구	유근춘
연구 2015-17	공·사적 연금 체계의 노후소득보장 효과 전망과 발전 방향	우해봉
연구 2015-18	사회보장 중장기 재정추계 모형 개발을 위한 연구: 장기재정전망과 재정평가	신화연
연구 2015-19	사회복지법인의 재정운용 실태와 제도개선 방안	고경환
연구 2015-20	지역단위 복지서비스 수요·공급 분석	정홍원
연구 2015-21-01	가족변화에 따른 결혼·출산행태 변화와 정책과제	이삼식
연구 2015-21-02	임신·출산 및 영아기 양육 인프라의 형평성과 정책과제	이소영
연구 2015-21-03	동아시아 국가의 가족정책 비교연구	신윤정
연구 2015-21-04	여성노동-출산 및 양육행태와 정책과제	박종서
연구 2015-21-05	저출산·고령사회 동태적 분석을 위한 지역추적조사(III) -정릉3동·영등2동·소태면 사례를 중심으로	오영희

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2015-21-06	은퇴전환기 중고령자의 일·여가현황과 여가증진방안 연구	강은나
연구 2015-21-07	노인돌봄(케어)서비스의 제공주체간 역할정립과 연계체계 구축	선우덕
연구 2015-21-08	연령통합 지표 개발과 적용	정경희
연구 2015-21-09	인구구조 변화와 사회보장 재정의 사회경제적 파급 효과 연구	원종욱
연구 2015-21-10	저출산 극복을 위한 아동보호체계 국제비교 연구: 한중일 비교를 중심으로	류정희
연구 2015-21-11	소셜 빅데이터 기반 저출산 정책 수요 예측	송태민
연구 2015-22	한국사회의 사회심리적 불안의 원인분석과 대응방안	이상영
연구 2015-23	건강영향평가 사업 운영	김정선
연구 2015-24	한국형 복지모형 구축: 생애주기별 소득·자산·소비 연계형 복지모형 구축	여유진
연구 2015-25	사회통합 실태진단 및 대응방안 II: 사회통합과 사회이동	여유진/정해식
연구 2015-26	정책결정자의 사회통합 인식에 관한 연구	김미곤
연구 2015-27	아시아 각국의 복지제도 비교연구: 소득보장체계를 중심으로	노대명
연구 2015-28	지방자치단체 복지정책평가센터 운영	강혜규
연구 2015-29	보건복지통계정보 통합 관리 및 운영	오미애
연구 2015-30-1	국민건강과 안전을 위한 아동안전전략 구축방안 -아동손상예방 전략을 중심으로	김미숙
연구 2015-30-2	국민건강과 안전을 위한 식품안전전략 구축방안	김정선
연구 2015-31	2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	이삼식
연구 2015-32	2015년 한국복지패널 기초분석 보고서	노대명
연구 2015-33	2013 한국의료패널 기초분석보고서(II)-만성질환, 임신·출산, 보건의식행태-	이수형
연구 2015-34	2015년 빈곤통계연보	정은희
연구 2015-35	2015년 소셜 빅데이터 기반 보건복지 이슈 동향 분석	송태민
연구 2015-36	의료기술 혁신과 의료보장체계의 지속성을 위한 국제동향과 정책과제	박실비아
연구 2015-37	보건분야 국제공동연구사업: 주요국 보건의료산업 육성정책 변화와 동향연구	김대중