

국민기초생활보장 급여의 분배효과 분석: 비용효과성의 관점으로*

정지운** · 김성태*** · 임병인****

이 연구의 목적은 Bibi and Duclos(2010)가 제시한 비용효과성(cost effectiveness)의 개념을 차용하여 국민기초생활보장 급여와 여타 소득원천의 빈곤완화 효과를 비교·분석하는 것이다. 주요 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 보충급여 방식의 국민기초생활보장 급여의 경우 법과 제도, 활용 자료의 제약에 따라 빈곤갭에 근거한 비용효과성의 평가가 필요하다. 둘째, 국민기초생활보장 급여의 비용효과성은 여타 소득원천에 비해 크다는 점을 확인하였다. 셋째, 조세와 사회보험기여금의 경우 국민기초생활보장 급여의 빈곤완화 효과를 상쇄할 만큼 부정적인 영향이 크지만, 역으로 빈곤선 근처의 한계가구에 대한 사회보험료 지원정책은 비용효과성이 클 것이라는 점을 예상할 수 있다.

핵심주제어: 국민기초생활보장제도, 빈곤율, 빈곤갭, 빈곤정책, 비용효과성
경제학문헌목록 주제분류: D63, H53, I32

I. 서론

보건복지부의 발표(2015. 7) 『2014년 국민기초생활보장 수급자 현황』에 따르면, 인구 대비 국민기초생활수급자의 비율인 수급률은 2.6%이다(보건복지부, 2014, p. 13). 그리고 국회예산정책처 「재정통계」에 근거한 2014년 결산기준 국민기초생활보장 수혜 가구 수(수급자 수)와 예산은 각각 80만 가구(133만 명), 4조 1,184억 원이다.¹⁾ 전술한 대상자의 경우 국민기초생활보장 급여를, 이 외

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A3A2044456).

** 주저자, 한국직업능력개발원 부연구위원, 전화: (044) 415-5302, E-mail: jiunjung@krivert.re.kr

*** 공동저자, 청주대학교 경제학과 교수, 전화: (043) 229-8182, E-mail: stkim@cju.ac.kr

**** 교신저자, 충북대학교 경제학과 교수, 전화: (043) 261-2216, E-mail: billforest@hanmail.net

논문투고일: 2016. 6. 11 수정일: 2016. 6. 23 게재확정일: 2016. 6. 24

74 국민기초생활보장 급여의 분배효과 분석: 비용효과성의 관점으로

근로무능력세대와 141개 희귀난치성질환자, 시설 수급권자의 경우 의료급여제도(이는 현물보조 정책) 중 1종 수급권자 자격을, 근로능력세대의 경우 2종 수급권자 자격을 부여하고 있다. 이 외 빈곤정책은 조세특례지원법에 의한 근로장려세제, 근로기준법에 의한 최저임금제도, 차상위계층에 대한 지원제도 등이 있다.

전술한 바와 같은 다양한 소득이전 정책의 효과분석은 크게 분배와 노동공급에 관한 주제로 구분할 수 있다(Haveman, 1987; 홍경준, 2011에서 재인용). 이중 분배(효과)에 관한 연구는 다시 ① 공적이전과 같은 소득원천의 빈곤규모를 얼마나 줄이는지에 대한 빈곤완화 효과와 ② 이전 지출 당 얼마나 빈곤을 줄이는지에 대한 비용효과성(cost effectiveness)으로 구분할 수 있다. 분배와 관련한 국내 기존 연구의 특징은, 첫째 빈곤완화 효과(규모)를 주제로 하며, 그 대상은 주로 노인 가구, 여성 가구, 그리고 아동 가구와 같은 취약계층을 분석대상으로 한다는 점이다(<표 1> 참조). 둘째, 홍경준(2010, 2011)을 제외한 대부분의 국내 연구는 소득원천을 임의의 순서로 합산하는 방식을 활용하여 빈곤완화 영향의 규모를 측정하며, 이로 인해 발생하는 순서 의존성 문제(path dependence problem)에 대한 고려가 미흡하다는 점이다.²⁾

본 연구는 빈곤완화 효과(규모)와 더불어 비용효과성을 함께 측정하고, 동시에 순서 의존성 문제를 해결하기 위한 방법을 차용하였다는 점에서 기존 연구와 차별된다. 특히, 빈곤을 완화하기 위해 다양한 정책과 함께 예산이 투입되고 있는데 반해 기존 연구의 대부분은 빈곤완화 효과, 구체적으로 특정 소득원천에 의한 빈곤율 또는 빈곤갭 감소의 크기를 측정하는데 주된 목적을 두고 있기

1) 이 지출액은 생계·주거·교육·해산장제급여 등의 항목에 대해서 국비와 지방비를 합산한 금액이다. 2010~2014년 기간은 결산기준, 2015년은 예산기준이다(국회예산정책처, 「재정통계」 참조).

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015
가구 수(천 가구)	879	851	822	817	800	810
인원(천 명)	1,550	1,469	1,394	1,430	1,330	1,350
예산(조 원)	4.0505	4.00449	3.9476	4.1633	4.1184	4.8875

2) 기존 연구에서 제기되고 있는 문제는, 첫째 소득원천을 임의의 순서로 합산하는 방식의 경우 그 소득원천의 합산 순서가 바뀔 경우 소득원천이 이전과 동일한 금액임에도 빈곤완화 또는 저감 효과의 크기가 바뀌게 된다는 점이다. 이는 Shapley(1964)가 제안한 샤프리 가치(Shapley value)를 응용하여 소득원천의(합산) 순서에 의존하지 않는 빈곤영향을 측정하는 방식을 활용함으로써 해결할 수 있다(Shapley, 1964; 홍경준, 2010; 홍경준, 2011; Shorrocks, 2013).

때문에 정책의 효과를 온전히 이해하는데 제한적이다. 즉, 예산 배분의 효율성과 효과성 제고를 위해서는 소득이전 정책의 빈곤완화 효과와 함께 비용효과성의 평가를 함께 수행해야 한다는 것이다. 본 연구는 진술한 문제의식 하에서 소득원천의 순서에 의존하지 않는 빈곤완화 효과와 더불어 비용(예산)도 함께 고려하여 빈곤효과성(poverty effectiveness)을 측정한 Bibi and Duclos(2010)의 방법을 적용하여 우리나라의 대표적인 빈곤 프로그램인 국민기초생활보장제도를 평가하고자 한다.³⁾ 이를 위해 「7차 재정패널조사」를 사용하였으며, 국민기초생활보장 급여의 비용효과성을 집중적으로 분석한다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ절에서는 기존 연구와의 차별성을 제시한다. 제Ⅲ절에서는 우리나라의 대표적인 빈곤정책인 국민기초생활보장제도에 대해 개관하고, 제Ⅳ절에서는 분배효과 분석에 사용한 자료와 분석모형, 그리고 분석 결과를 논의한다. 마지막으로 제Ⅴ절에서는 요약 및 정책 시사점을 도출한다.

Ⅱ. 기존 연구와 차별성

국내의 기존 연구 중 공적이전 또는 사회부조, 사회보험 등과 같은 각종 소득원천에 의한 빈곤완화 효과(규모)를 측정한 연구들이 다수 존재한다. 이를 연구의 대상, 자료, 소득원천, 빈곤지수/효과, 소득처리 및 효과측정 방법 등에 따라 유형화하여 분류하면 <표 1>과 같으며, 몇 가지 주요한 특징을 도출할 수 있다. 첫째, 연구의 대상은 노인(가구), 모자가구 등과 같은 취약계층이며, 둘째 자료로는 가계동향조사, 한국복지패널, 한국노동패널 등 다양하게 활용되고 있다. 셋째, 분석대상 소득원천은 국민기초생활보장 급여, 기초노령연금 또는 기초연금, 공적/사적 이전소득 등으로 분류된다. 넷째, 빈곤지수/효과는 빈곤율과 빈곤갭에 대한 빈곤완화 효과(규모)가 주를 이루며, 다섯째 대부분의 효과측정은 소득원천을 추가했을 때 빈곤지수의 변화 크기 또는 그 변화율을 활용한다. 분석대상을 본 연구의 대상인 국민기초생활보장제도로 특정할 경우 빈곤완화 효과는 빈곤지수 변화의 크기 또는 그 변화율로 한정되며, 소득원천의

3) Bibi and Duclos(2010)가 제시한 빈곤효과성은 특정 소득원천이 아니라 빈곤 또는 빈곤갭을 줄이는데 사용된 금액만을 고려한다는 점에서 비용효과성과 다소 차이가 있다. 다만, 비용효과성이라는 표현이 보다 직관적으로 개념을 이해할 수 있다는 점에서 이를 활용한다.

〈표 1〉 빈곤완화 효과에 대한 기존 연구 요약

저자	연도	대상	자료	관심 소득원천	빈곤지수/효과	소득처리/측정방법	빈곤정의
최현수	2002	근로빈곤	가구소비실태조사	ETC	빈곤완화 규모 (빈곤율/빈곤 감)	소득원의 순차적 추가에 따른 빈곤변화	절대빈곤
손병돈	2004	진체		국민기초생활보장 급여			절대빈곤
홍경준(OECD)	2005	노인	LIS	공적연금			상대빈곤
여유진	2008	진체/노인/아동부양	한국복지패널	공적/사적 이전/조세			절대빈곤
정인영(영국)		진체	기초생활보장가단 원자료	국민기초생활보장 급여			절대/상대 빈곤
김경아	2009	노인	가구소비실태조사	공적연금			절대빈곤
강성호·김경아		진체	한국노동패널	역모기지			절대/상대 빈곤
이상운·정찬미	2010	진체/아동부양	한국복지패널	CTC/아동수당			절대빈곤
김수영·이강훈		노인	가계동향조사	공적/사적 이전			절대/상대 빈곤
장현주	2011	기초생활보	한국복지패널	국민기초생활보장 급여			절대빈곤
식재은		노인	서울복지패널	공적연금			상대빈곤
식상훈	2011	노인	국민노후보장패널/가계동향조사	기초노령연금			절대빈곤
임은의		영세 자영업	한국복지패널	근로장려제			절대/상대 빈곤
민기체	2011	조선	국민노후보장패널	공적/사적 이전			상대빈곤
김희삼		노인	국민노후보장패널	기초노령연금			절대빈곤
강성호·최옥금	2012	일반/동립업	가계동향조사/농가경제조사/임가패널	공적/기초노령연금			절대/상대 빈곤
강정호		노인	한국노동패널	공적연금			상대빈곤
김진욱(OECD)	2012	여성	LIS	노후소득			절대/상대 빈곤
김진욱·고은주		여성	가계동향조사	공적/사적 이전			상대빈곤
유란희 외 2인	2012	노인	국민노후보장패널	기초노령연금			절대/상대 빈곤
여유진	국민생활실태조사		공적 이전	상대빈곤			
장현주	2013	노인	한국복지패널	기초노령연금	절대빈곤		
이진경	2014		가계금융복지조사	주택연금	절대/상대 빈곤		
신혜리 외 2인	2014	진체	국민노후보장패널	공적/사적 이전	절대빈곤		
김을식·최석현	2014		한국복지패널	국민기초생활보장 급여	절대빈곤		
김지훈 외 2인	2015	노인	국민노후보장패널	공적/사적 이전	절대빈곤		
홍경준	2010/2011	근로빈곤	한국복지패널	공적/사적 이전	Shapley 방법	절대빈곤	

주: 홍경준(2005), 김진욱(2011)은 OECD 국가 간, 정인영(2008)은 한국과 영국의 비교 연구이며, 이 외의 경우 국내 연구임.

처리방법은 개별 소득원천을 추가할 때 발생하는 빈곤지수의 변화(율)를 측정하는 방법을 활용한다(손병돈, 2004; 정인영, 2008; 장현주, 2010). 여기서 국민기초생활보장제도의 도입 후 생활보호제도와 빈곤완화 효과를 비교한 손병돈(2004)을 제외하고, 국민기초생활보장 급여의 빈곤율 또는 빈곤갭의 완화 효과가 크지 않다는 점을 들어 정인영(2008)과 장현주(2010)의 경우 사각지대 해소와 함께 수급가구의 확대를 제안하고 있으나 순서 의존성 문제와 비용효과성에 대한 논의 없이 제도의 확대·개편을 제안하였다는 점에서 한계가 있다.⁴⁾

본 연구는 기존 국내 연구들과는 다음의 두 가지 측면에서 차별된다.

첫째, 기존 연구들은 빈곤완화 영향(규모)에 주목하지만, 이 연구는 빈곤완화 효과뿐 아니라 국민기초생활보장 급여의 제도적 특성을 고려한 비용효과성을 추정한다. 즉, 국민기초생활보장 급여는 설계 상 최저한의 생활수준(최저생계비)을 보장하는 보충급여 방식이므로 빈곤율을 낮추기보다는 빈곤갭의 축소에 주목한다는 것이다. 이는 국민기초생활보장 급여는 가구가 빈곤을 탈출하도록 돕는 것이 아니라 최저한의 생활을 유지하도록 도움을 주는 것이라고 이해하는 것이 옳다고 판단되기 때문이다. 참고로 「국민기초생활 보장법」 제1조(목적)에 따르면, “이 법은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적”으로 하며, 제3조(급여의 기본원칙) 제1항은 “이 법에 따른 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그의 소득, 재산, 근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것을 기본원칙”으로 한다고 명기하고 있다. 결국 제도는 자활원칙과 최저한의 생활을 유지하도록 하는 보충급여 원칙을 제시하고 있다는 것이다.

둘째, 새플리 가치 방법을 차용하여 분배효과 분석 상 발생할 수 있는 순서 의존성 문제를 해소할 수 있는 대안을 제시한다. 구체적으로 국민기초생활보장 급여, 정부지원 현금, 사회보험 보조금 등 「재정패널조사」에서 이전 정책으로 분류되는 항목은 개인 또는 가구에 특정 순서로 발생하기보다 동시다발적으로 발생한다고 이해하는 것이 보다 적절할 것이다. 「재정패널조사」와 같은 가계조사는 연간 발생하는 유량(flow)의 소득을 특정 시점에 문답하기 때문에 연구자가 임의로 설정한 순서는 조사대상자의 월별 소득흐름을 왜곡할 가능성

4) 장현주(2010)의 경우 빈곤완화 효과와 더불어 수직적 효율성, 과잉지출 비율을 통해 제도의 효율성에 대해 논의하였으며, 공적이전 지출의 빈곤갭 감소에 대한 기여도가 줄어드는 비효율성이 발생한다는 점을 밝혔다.

이 높다. 예를 들어, K라는 가구의 가구원들은 1~6월에 소득활동을 하지 못하고 가구 간 사적이전 역시 존재하지 않아서 국민기초생활보장 급여를 수급하였다고 하자. 그런데 이 가구의 가구원이 7~12월에 근로활동을 하여 소득이 발생하였고 이를 월소득으로 전환하였을 때 최저생계 수준을 초과한다고 하자. 이 경우 기존 연구와 같이 근로소득으로 빈곤 여부를 판단한 후 국민기초생활보장 급여를 더해 빈곤 여부를 판단한다면, 국민기초생활보장 급여의 빈곤율 및 빈곤갭으로 측정하는 빈곤완화 효과는 없는 것으로 나타날 것이다. 즉, 특정 기준소득(benchmark income)에 다양한 공적이전 프로그램 중 한 가지를 임의로 더하는 방법이 아니라 다양한 소득원천의 순서에 의존하지 않는 배분규칙(sharing rule)을 고려하는 방안이 필요하게 된다.

Ⅲ. 국민기초생활보장제도 개관

이하는 빈곤층을 대상으로 하는 제도 중 「국민기초생활보장법」에 근거한 국민기초생활보장 급여에 대하여 개관해 본다. 주지하다시피 국민기초생활보장제도는 상당히 긴 역사를 가지고 있는 빈곤층 지원 대책이며, 그 연혁을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

우리나라는 1961년 제정된 「생활보호법」을 시행하다가 1974년부터 생활보호사업의 일환으로 취업보호를 실시하였다. 1982년에는 자활보호 개념을 도입하였고 거택보호자, 시설보호자, 자활보호자로 구분하였다. 이와 같은 방식으로 운영되던 빈곤층 지원 대책은 1997년 말 외환위기를 기점으로 구조적 변화를 이루게 된다. 외환위기 이후 실업률과 빈곤율이 급증하면서 기존의 시혜적 보호가 아닌 저소득층에 대한 국가책무를 강화할 필요가 발생한 것이다. 특히 요보호 노인, 장애인 이외 대상에 대한 빈곤정책이 부족한 현실에서 생계·주거·의료 등 포괄적 지원이 요구되어 생활보장제도가 기초생활보장제도로 개편되었다. 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도는 지난 2014년 전면 개정을 통해 통합급여 체계를 생계·의료·주거·교육 등 각 급여 대상별 특성을 고려한 맞춤형 개별 급여체계로 개편하였고, 이는 2015년 7월 시행되었다.

전술한 통합 급여방식의 개별 급여방식으로 전환의 배경은 다음과 같다. 첫째, 수급기준을 충족할 경우 모든 급여가 지급되지만 충족을 하지 못할 경우 지급이 중단되는 방식(All or Nothing)은 자립 유인이 약하고, 위기가구에 대한

탄력적 대응이 곤란하기 때문이다. 둘째, 지역별 실제 주거비 부담의 반영과 경제성장에 따른 상대적 빈곤을 반영한 급여수준의 인상 등 보장수준의 현실화 필요성 때문이다. 셋째, 부양의무자 범위, 소득·재산 기준의 지속적 완화에도 불구하고, 여전히 사각지대가 광범위하게 존재한다는 문제제기 때문이다.⁵⁾

이하에서는 개편된 급여체계를 간략하게 설명해 본다.⁶⁾ 생계급여는 소비지출이 경상소득을 초과하는 적자가구인 중위소득 30% 이하 대상자들에게 중위소득의 30% 수준에 해당되는 생계급여를 지급하여 보호하는 것이다. 의료급여는 의료비 부담비율이 높은 중위소득 40% 이하 대상자들에게 현행 보장수준을 유지하여 의료비 부담을 완화하고자 하는 것이다. 주거급여는 월 소득 대비 임대료 부담이 높은 중위소득 43% 이하 대상자들에게 거주형태, 주거비 부담수준 등에 따라 실질적으로 주거를 지원하는 것이다. 임차가구에 대해서는 기준임대료를 상한으로 실제 임차료에 따라 지급한다. 자가가구는 주택노후도 등을 고려하여 주택개량(수선유지비)을 지원한다. 교육급여는 중위소득 50% 이하 대상자들에게 빈곤대물림을 막기 위해 교육비를 지원하는 것이다.

한편, <그림 1>에서 보듯이 개정 국민기초생활보장법에서는 그간 수급자 선정 및 급여 기준으로 활용되어 온 “최저생계비”를 “기준 중위소득”으로 개편하여 상대적 빈곤 개념을 도입한 것이 가장 큰 변화라고 볼 수 있다. 중위소득은 보건복지부 장관이 급여의 기준 등에 활용하기 위하여 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 그 기준을 고시한다(「국민기초생활 보장법」 제2조 제11호). 매년 8월 1일까지 다음 연도의 급여별 선정기준 및 최저보장 수준을 공표(국민기초생활보장법 제6조 제2항)하여야 하므로 기준 중위소득도 매년 8월 1일까지 공표한다. 기준 중위소득은 통계청 통계 자료의 가구 경상소득 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율 등을 반영하여 산정하도록 법 제6조의2 제1항에 규정되어 있다(<표 2> 참조).⁷⁾ 이와 같이 결정된 기준 중위소득의 일정 비율은 급여

5) 한편, 기존에도 부양의무자 기준을 완화한 적이 있었는데, 2012년 노인·장애인 등 취약계층의 부양의무자 소득기준 완화(4만 5,000명 보호), 2013년 부양의무자 기본재산액을 중위 가구 보유수준으로 완화(2만 명 보호) 등이 그것이다. 가족 상황에 의해 실제 부담받지 못하는 가구에 대해서 탄력적 보호를 강화하기로 하였다. 즉, 지방생활보장위원회 운영을 통해 수급자 약 12% 추가 보호, 신청절차 간소화, 부양곤란 사유 확대 등 탄력적 보호 확대 등을 도모하였다.

6) 이하 내용은 보건복지부의 “기초생활보장제도 맞춤형 급여체계 개편방안”(2015. 4)을 발췌, 인용한 것이다.

7) 국민기초생활보장법 제6조의2(기준 중위소득의 산정) ① 기준 중위소득은 「통계법」 제27조에 따라 통계청이 공표하는 통계 자료의 가구 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득을 말한다)의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구규모에

80 국민기초생활보장 급여의 분배효과 분석: 비용효과성의 관점으로

2015년 6월 이전			➔	2015년 7월 이후		
선정기준	급여수준		선정기준	급여수준		
최저생계비	최저생계비의 80% 수준 현금급여	생계	중위소득 28% 수준	중위소득 28% 수준		
	필수 의료 서비스의 낮은 본인부담률	주거	중위소득 43% 수준	지역별 기준임대료		
		의료	중위소득 40% 수준	현행과 동일		
	수업료, 교과서대 등	교육	중위소득 50% 수준	현행과 동일		

주: 개편 전 생계급여 수준에서 단계적으로 2017년까지 중위 30% 수준으로 조정.
 자료: 보건복지부 홈페이지.

〈그림 1〉 국민기초생활보장제도 개편 전후 비교

〈표 2〉 2015년과 2016년의 가구원 수별 기준 중위소득(4인 가구 기준)

(단위: 원/월)

연도	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
2015년	1,562,337	2,660,196	3,441,364	4,222,533	5,003,702	5,784,870	6,566,039
2016년	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434	5,203,849	6,016,265	

주: 8인 이상 가구의 기준 중위소득: 1인 증가시마다 781,169원씩 증가(8인 가구: 7,347,208원).
 자료: 보건복지부 홈페이지.

〈표 3〉 급여별 선정기준

(단위: 원)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
생계급여	437,454	744,855	963,582	1,182,309	1,401,037	1,619,764
의료급여	624,935	1,064,078	1,376,546	1,689,013	2,001,481	2,313,948
주거급여	671,805	1,143,884	1,479,787	1,815,689	2,151,592	2,487,494
교육급여	781,169	1,330,098	1,720,682	2,111,267	2,501,851	2,892,435

자료: 보건복지부 홈페이지.

별 선정기준(〈표 3〉 참조) 및 생계급여 최저 보장수준으로 기능하게 되어 있다.

한편, 급여별 선정기준 및 최저 보장수준은 〈표 3〉과 같다.

최저 보장수준은 생계급여의 경우 중위소득 28%에서 소득인정액 차감 후 지
 따른 소득수준의 차이 등을 반영하여 가구규모별로 산정한다.

〈표 4〉 임차가구의 기준임대료

(단위: 만 원/월)

구분	1급지(서울)	2급지(경기·인천)	3급지(광역시)	4급지(그 외)
1인	19	17	14	13
2인	22	19	15	14
3인	26	23	18	17
4인	30	27	21	19
5인	31	28	22	20
6인	36	33	25	23

주: 1) 가구원 수가 7인 이상인 경우, 가구원 2인 증가 시마다 기준임대료 10% 증가.

2) 전월세 실거래가와 주택임차료 상승률 자료를 바탕으로 산정.

자료: 보건복지부 홈페이지.

원하며, 주거급여는 임차가구의 경우 기준임대료 상한, 임차료(월 임차료+보증금환산액)를 지원한다. 자가가구의 경우, 경보수 350만 원(3년 주기), 중보수 650만 원(5년 주기), 대보수 950만 원(7년 주기)을 기준으로 주택 개량비를 지원한다(〈표 4〉 참조).

IV. 비용효과성 분석

1. 사용 자료

이 논문에서는 가구 단위의 ‘조세-지출-복지’에 관한 자료를 조사·제공함으로써 관련 정책의 효과를 연구하고 분석하는 데 장점이 있는 「7차 재정패널조사」 자료를 사용한다. 국민기초생활보장 급여의 빈곤완화 효과와 비용효과성을 측정하기 위해서는 가구의 상세한 소득원천 또는 소득항목에 대한 정보가 필요하며, 「재정패널조사」는 공적이전 중 국민기초생활보장 급여 외에도 정부지원 현금(보훈급여(연금식), 보훈보상금(일시금), 기초노령연금, 농어업정부보조금, 장애수당 및 장애인연금, 기타), 국민연금을 비롯한 사회보험 수급액(이를 사회보험보조금이라 칭함) 등을 조사·제공하고 있다. 또한 공적이전과 사적이전의 빈곤완화 효과를 비교할 수 있는 사적이전 소득에 대한 정보도 조사·제공하고 있다.

2. 분석방법

이하에서는 빈곤완화 효과와 비용효과성을 측정하기 위해 활용한 지수를 소개하고, 분석방법에 대해 설명한다. 우선 새플리 가치 방법을 활용하여 각 소득원천의 빈곤완화 효과성(빈곤율, 빈곤갭)을 추정한다. 그리고 비용효과성을 추정하는 단계로서 빈곤선(2014년 4인 가구 기준 1,956.98만 원) 대비 소득원천의 평균 비중을 시산한다. 그리고 전술한 두 정보를 결합하여 비용효과성을 계산한다.

(1) FGT 지수

빈곤측도는 Foster, Greer, and Thorbecke가 개발한 빈곤지수군을 차용하며, 빈곤선(z)이 주어졌을 때 FGT 지수는 다음과 같이 나타낼 수 있다(Foster, Greer, and Thorbecke, 1984).

$$P_{\alpha}(z) = 100 \int_0^z \left(\frac{z-y}{z} \right)^{\alpha} dF(y)$$

이때 $\alpha=0$ 이면 $P_0(z)$ 는 빈곤선(z) 이하 가구의 누적밀도가 되며, 이는 빈곤율이 된다. 그리고 $\alpha=1$ 이면 $P_1(z)$ 는 $\left(\frac{z-y}{z} \right)^1$ 가 되고, 이는 빈곤으로 판명된 가구의 소득(y)이 빈곤선에서 몇 % 떨어져 있는지 나타내는 정규화된 빈곤갭이 된다.

(2) 새플리 가치 방법

Shorrocks(2013)는 Shapley(1964)가 제안한 새플리 가치(Shapley value)를 응용하여 소득원천의 순서에 의존하지 않는 빈곤영향을 측정하는 방식을 제안하였다. 이하에서는 새플리 가치 방법에 대해 개관한다.

새플리 가치는 빈곤완화에 대해 각 소득원천 y_i 의 한계적 기여(marginal contribution)의 가중된 평균을 할당하도록 하는 배분 규칙 $\pi_{\alpha}(\cdot)$ 이다. 이와 같은 배분 규칙은 효율성(efficiency), 대칭성(symmetry), 더미(dummy), 가법성(additivity)의 공리들을 만족한다. 소득원천 y_i 에 의한 빈곤완화는 특성함수(characteristic function) $\pi_{\alpha}(\cdot)$ 로 나타낼 수 있으며,

$$\pi_a(y_i, z) = \frac{1}{2^{(T-1)!}} \sum_R [P_a(S_i^R \cup \{y_i\}, z) - P_a(S_i^R, z)]$$

이때 R 은 Y 의 가능한 순열(possible permutation) $2^{(T-1)!}$ 와 결합되고, $S_i \subseteq Y \setminus \{y_i\}$ 는 R 의 순서에서 y_i 을 제외한 소득원천의 하위집합이다. 즉, 소득원천 y_i 의 전체 빈곤감소에 대한 기여 $\pi_a(y_i, z)$ 는 모든 가능한 서로 다른 순열 S_i^R 에 대한 한계기여(marginal contribution)를 평균하여 얻을 수 있다.

새플리 가치를 보다 명확히 이해하기 위하여 순서로 인해 나타날 수 있는 문제를 논의해 본다. 예를 들어, 초기에 누구도 소득이 없는 상태, 즉 100%의 빈곤(빈곤율 또는 빈곤값)을 가정하자. 더불어 가구의 소득은 T 개의 원천으로 구성되며, 특정 방식으로 정렬할 수 있다고 가정한다. 그리고 시장소득을 유일한 소득원천으로 하여 빈곤을 측정하고, 이를 전체 빈곤에서 차감할 경우 시장소득의 빈곤에 대한 절대 기여(absolute contribution)를 계산할 수 있다.⁸⁾ 다음의 소득원천이 국민기초생활보장 급여라면 시장소득에 해당 급여를 추가하여 빈곤 측정이 가능하며, 이때 국민기초생활보장 급여의 빈곤율에 대한 기여를 계산할 수 있다. 이와 같은 방식을 전체 빈곤감소가 각 소득원천에 할당될 때까지 반복하며, 이를 증분 이익(incremental benefit) 할당방식이라 한다. 이와 같은 방식은 일반적으로 첫 번째로 포함된 소득원천의 빈곤완화에 대한 기여가 과다 추정될 수 있는 반면, 마지막에 포함된 소득원천의 기여는 과소 추정되는 문제, 즉 순서 의존성 문제(path dependence problem)가 제기된다.

(3) 비용효과성

여기서는 Bibi and Duclos(2010)가 제시한 빈곤효과성(poverty effectiveness)에 대해 살펴본다. 우선 빈곤완화 효과의 규모는 $\pi_a(y_i, z)$ 이며, 이는 새플리 가치 방식을 활용하여 추정할 수 있다. 그리고 y_i^* 는 y_i 와 달리 소득원천 $i(i=1, \dots, T)$ 별로 균등화된 소득으로 정의할 수 있다. 또한 y_i^* 의 평균은 다음과 같이 (절대)빈곤선의 비율로 나타낼 수 있으며,

$$\bar{y}_i = \frac{100}{z} \int_0^{+\infty} y dF_i(y)$$

8) 더불어 <표 5>와 <표 6>에 제시한 상대기여(relative contribution)는 각 소득원천의 절대기여를 전체 절대기여의 합계로 나눈 비율을 의미한다.

여기서 $F_i(y)$ 는 소득원천 y_i^* 의 분포 함수이다.

이제 \bar{y}_i 에 대한 빈곤완화 효과의 규모, 즉 $\pi_\alpha(y_i, z)$ 의 비율은 $\Gamma_\alpha(y_i, z)$ 로 정의할 수 있으며, 이는 빈곤선과 같아지도록 하는 \bar{y}_i 의 값에 대한 소득원천 i 의 영향이다.

$$\Gamma_\alpha(y_i, z) = 100\delta \frac{\pi_\alpha(y_i, z)}{\bar{y}_i}$$

이때 소득원천 i 에 의한 빈곤완화 효과가 양(+)인지 음(-)인지에 따라 δ 는 1 또는 -1이 된다. 즉, 국민기초생활보장 급여와 같은 소득원천은 양(+)의 빈곤완화 효과이며, 조세 또는 사회보험기여금은 음(-)의 효과로 식별된다.

먼저 국민기초생활보장 급여의 비용효과성을 계산하는 단계를 간략하게 살펴보자. 첫 번째 단계로 빈곤선 z 을 이용하여 소득원천 y_i 의 빈곤완화 규모, 즉 $\pi_\alpha(y_i, z)$ 을 계산하며 이를 <표 5>와 <표 6> 상 ‘빈곤완화 효과-절대기여’에 제시하였다. 두 번째 단계로 빈곤선 대비 소득원천(별)의 비중을 계산한다. 구체적으로 「재정패널조사」 자료의 소득원천별 평균을 구하고, 이를 빈곤선으로 나눈 후 다시 여기에 100을 곱하면 된다. 마지막 단계는 비용효과성 $\Gamma_\alpha(y_i, z)$ 을 계산하는데 우변의 분모는 빈곤선 대비 소득원천(별) 비중 \bar{y}_i 이고, 분자는 소득원천의 빈곤완화 규모이다. 이때 $\alpha=0$ 이면 빈곤율에 대한 빈곤완화 규모와 비용효과성이 되고, $\alpha=1$ 이면 빈곤갭에 대한 빈곤완화 규모와 비용효과성으로 구분할 수 있다.

[소득원천별 비용효과성 계산 단계]

$$z = 1,956.98$$

$$\text{단계 1} \quad \pi_\alpha(y_i, z) = \frac{1}{2^{(T-1)I}} \sum_R [P_\alpha(S_i^R \cup \{y_i\}, z) - P_\alpha(S_i^R, z)]$$

$$\text{단계 2} \quad \bar{y}_i = \frac{100}{z} \int_0^{+\infty} y dF_i(y)$$

$$\text{단계 3} \quad \Gamma_\alpha(y_i, z) = 100\delta \frac{\pi_\alpha(y_i, z)}{\bar{y}_i}$$

부연하자면, 소득원천별 비용효과성 $\Gamma_\alpha(y_i, z)$ 추정치를 이용하여 투입금액(단위: 만 원) 당 빈곤완화에 가장 효과적인 공적이전 유형을 파악할 수 있다

는 것이다. 만약에 $\Gamma_a(y_i, z) > \Gamma_a(y_j, z)$ 인 경우 프로그램 i 에 소요된 금액이 프로그램 j 에 대한 소요된 금액보다 평균적으로 더 빈곤을 완화시킨다고 평가할 수 있다.

3. 국민기초생활보장 급여의 비용효과성 분석

이제 빈곤율을 기준으로 소득원천별 빈곤완화 효과(규모)와 비용효과성을 논의해 본다(〈표 5〉 참조). 절대기여 기준으로 살펴본 빈곤완화 규모를 보면, 정부지원현금(유형 1, 2, 3 합산)과 국민기초생활보장 급여는 빈곤율을 각각 0.94%p, 0.26%p 줄이지만, 사회보험보조금은 2.59%p 줄여 사회보험보조금이 정부지원현금과 국민기초생활보장 급여 등의 공적이전소득들에 비해 빈곤율의 완화 규모가 더 큰 것으로 나타났다. 절대기여 규모를 기준으로 빈곤완화 효과를 정리하면, ‘1차 소득→사회보험보조금→(사적이전+민간연금보험 소득)→정부지원현금→국민기초생활보장 급여’ 순이다. 이와 같은 결과는 빈곤율을 낮추는데 가장 비용효과성이 높은 소득원천의 순위와 동일하다. 이상에서 국민기초생활보장 급여를 비롯한 공적이전소득의 빈곤완화 효과의 규모는 1차 소득, 사적이

〈표 5〉 소득항목별 빈곤완화 효과: 빈곤율

구분	소득 항목(단위: 만 원, %)		빈곤선 대비 비중 (A/B)	빈곤완화 효과		빈곤율 (%)	비용 효과성 (C×B)/A
	평균 (A)	비중		절대 기여(C)	상대 기여		
1차 소득	4,958.6	97.66	253.4	-81.24	93.58		-32.06
사적이전 소득+ 민간연금보험 소득	210.6	3.05	10.8	-2.27	2.62		-21.12
정부지원현금(유형 1)	76.7	1.12	3.9	-0.87	1.00		-22.11
정부지원현금(유형 2)	6.2	0.07	0.3	-0.06	0.07		-19.94
정부지원현금(유형 3)	0.2	0.00	0.0088	0.00	0.00		0.00
사회보험보조금	218.1	2.99	11.1	-2.59	2.98		-23.23
국민기초생활보장 급여	26.6	0.31	1.4	-0.26	0.30		-19.05
조세+사회보험기여금	255.3	-5.21	13.0	0.48	-0.56		3.70
		100.0		-86.81	100.0	13.19	

전 소득(민간연금보험 소득 포함)보다 작다는 것을 확인할 수 있으며, 이와 같은 결과는 <표 1>에서 밝힌 기존 연구의 결과와 일치한다.

그렇다면 지금까지 살펴본 빈곤율 기준 비용효과성 결과에 근거하여 국민기초생활보장 급여의 빈곤완화 효과가 다른 소득원천에 비하여 미미하다고 평가해야 하는가? 그렇지 않다. 이미 언급한 바와 같이 국민기초생활보장 급여의 비용효과성을 정확하게 평가하기 위해서는 국민기초생활보장제도의 특징을 고려해야 할 것이다. 국민기초생활보장법에 따르면, 국민기초생활보장 급여는 빈곤가구를 온전히 빈곤에서 탈출하도록 설계한 것이 아니고, 단지 최소한의 인간다운 삶을 유지(빈곤선만큼 소비)하게 하려는 차원에서 만들어졌다는 것을 확인할 수 있다.⁹⁾ 이는 국민기초생활보장 급여를 빈곤율과 직접적으로 연계·비교하면 올바른 평가를 할 수 없다는 것을 의미한다. 다시 말하면, 기존 연구들처럼 빈곤율 개념에 기초하여 빈곤완화 효과를 평가하거나 비용효과성을 평가해서는 안 된다는 것이다. 따라서 국민기초생활보장 급여가 개정 법률에 의한 기준중위소득 대비 일정 비율, 즉 빈곤선을 충족시켜 주는 보충급여의 성격을 고려하여 빈곤갭을 기준으로 빈곤완화 효과와 비용효과성을 평가해야 한다는 것이다.¹⁰⁾

<표 6>은 빈곤갭을 기준으로 소득원천별 빈곤완화 효과(규모)와 비용효과성을 제시한 것이다. 역시 절대기여 기준으로 빈곤완화 효과를 살펴보면, 국민기초생활보장 급여는 빈곤갭을 0.73%p 줄이고, 정부지원현금(유형 1, 2, 3의 합산)은 2.01%p 줄이는 것으로 나타나고 있다.¹¹⁾ 사회보험보조금, 사적이전(민간연금보험 소득 포함)은 각각 빈곤갭을 3.70%, 3.99% 줄이는 것으로 나타난 반면 조세는 빈곤갭을 오히려 7.33%p만큼 증가시키는 것으로 나타났다. 이제 절대기여 규모를 기준으로 빈곤완화 효과를 정리하면, '1차 소득→사적이전+민간연금보험 소득→사회보험보조금→정부지원현금→국민기초생활보장 급여'의

9) 국민기초생활보장제도는 가구의 최저한의 생활수준(최저생계비)을 설정한 후 부족분을 지원하는 보충급여 방식을 활용하고 있는데, 이는 새로 도입된 개별(맞춤형) 급여체계 하에서도 동일하다. 단, 개별 급여 하에서는 육구별(생계, 주거, 의료, 교육)로 중위소득 대비 일정 수준(최저생계비와 유사)을 상이하게 설정한다는 점에서만 차이가 있을 뿐이다.

10) 이와 더불어 빈곤율은 빈곤 여부를 0 또는 1로 인식하는 이진 변수(binary variable)이기 때문에 정책의 효과, 즉 현상을 구체적으로 제시하는데 한계가 있다.

11) 본 연구에서 제시하는 빈곤갭은 빈곤선을 100%(1,956.98만 원)로 했을 때 빈곤가구의 소득이 얼마나 떨어져 있는지를 나타낸다. 즉, 빈곤갭 5%는 모든 소득원천을 합산하여 고려하더라도 여전히 빈곤으로 평가되는 가구의 빈곤선과의 평균적인 격차는 97.85만 원이라는 의미이다. 더불어 국민기초생활보장 급여의 빈곤영향 -0.73%는 빈곤갭을 14.29만 원 줄인다는 것을 의미한다.

〈표 6〉 소득항목별 빈곤완화 효과와 비용효과성: 빈곤갭

구분	소득 항목(단위: 만 원, %)		빈곤선 (만 원) (B)	빈곤선 대비 비중 (A/B)	빈곤완화 효과		빈곤율 (%)	비용 효과성 (C.B)/A
	평균 (A)	비중			절대 기여(C)	상대 기여		
1차 소득	4,958.6	97.66	1,956.98	253.4	-91.92	96.76	5.0	-36.28
사적이전 소득+ 민간연금보험 소득	210.6	3.05		10.8	-3.99	4.20		-37.04
정부지원현금(유형 1)	76.7	1.12		3.9	-1.87	1.96		-47.62
정부지원현금(유형 2)	6.2	0.07		0.3	-0.14	0.14		-43.20
정부지원현금(유형 3)	0.2	0.00		0.0088	0.00	0.00		-42.17
사회보험보조금	218.1	2.99		11.1	-3.70	3.89		-33.17
국민기초생활보장 급여	26.6	0.31		1.4	-0.73	0.76		-53.35
조세+사회보험기여금	255.3	-5.21		13.0	7.33	-7.72		56.22
		100.0		-	-95.0	100.0		

순이다. 이와 같은 결과는 〈표 5〉에서 제시한 빈곤율에 대한 빈곤완화 효과의 순서와 상이하다

이제 비용효과성의 추정 결과를 이용하여 투입금액(만 원) 당 빈곤갭 완화효과에 대해 논의해 보자. 우선 국민기초생활보장 급여가 가장 커서 만 원 당 53.35만원의 빈곤갭 완화효과를 보여 주었고, 다음은 정부지원현금(유형 1, 2, 3의 합산)으로 나타났다. 이와 같은 비용효과성 값을 기준으로 소득원천의 순위를 부여하면, ‘국민기초생활보장 급여→정부지원현금→사적이전 소득+민간연금보험 소득→사회보험보조금→1차 소득’의 순으로 나타났다. 전술한 결과는 절대기여로 파악한 빈곤완화 규모의 순서와는 상이하다. 여기서 주목할 점은 이전(transfer) 성격을 가진 소득원천들의 빈곤갭을 줄이는 비용효과성이 높게 나타나며, 빈곤율에 근거하여 빈곤완화 효과를 평가할 때 주의가 필요하다는 것을 함축적으로 보여 주고 있다. 이와 관련하여 사회보험보조금 추정 결과를 유의해서 살펴보자. 사회보험보조금의 비용효과성의 순위는 〈표 5〉에서 보인 빈곤율 기준 빈곤완화 효과 규모의 결과와 상이하게 나타나고 있는데 이는 실업, 산업재해, 질병 등에 대한 보상이므로 빈곤완화에 직접적인 연계성이 약하기 때문이라고 판단된다. 이에 비해 조세와 사회보험기여금은 오히려 빈곤갭을 확

대하고, 부과금액(만 원) 당 빈곤악화(poverty aggravation) 요인이 56.22로서 국민기초생활보장 급여보다 큰 것으로 나타났다.¹²⁾

V. 요약 및 정책 시사점

지금까지 빈곤율과 빈곤갭에 대한 소득원천별 빈곤완화 효과와 비용효과성에 대해 「재정패널자료」를 활용하여 추정·비교하였다. 무엇보다 국민기초생활보장 급여의 빈곤완화 효과를 평가할 경우 빈곤율보다 빈곤갭을 활용하는 것이 적절하며, 이를 반영하면 국민기초생활보장 급여의 비용효과성이 여타 소득원천에 비해 크다는 점을 확인하였다. 이 논문의 주요 분석 결과들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 대표적인 빈곤완화 정책인 국민기초생활보장 급여의 목적은 최저한의 생활을 유지하도록 보충급여 방식을 유지하는 것이기 때문에 빈곤율이 아니라 빈곤갭에 근거하여 비용효과성을 평가하는 것이 필요하다. 이는 국민기초생활보장 급여는 빈곤층이 빈곤을 탈출하도록 설계된 것이 아니고, 단지 최저의 인간다운 삶을 유지시켜 준다는 차원에서 만들어진 제도여서 빈곤율과는 직접적으로 연계될 수 없기 때문이다. 따라서 비용효과성의 관점에서 정부의 빈곤층 지원 정책을 평가하고자 할 때 빈곤율이 아닌 빈곤갭이 보다 적절한 지표라는 것이다.

둘째, 빈곤갭에 대한 비용효과성은 국민기초생활보장 급여가 가장 크게 나타났다. 국민기초생활보장 급여처럼 빈곤층을 대상으로 하는 정책의 효과를 평가할 때 투입된 예산을 고려하지 않고, 빈곤율 또는 빈곤갭의 완화 규모만 평가할 경우 그 결과를 왜곡할 가능성 크다는 것을 의미한다. 즉, 빈곤갭을 줄이는데 국민기초생활보장 급여가 소득원천 중 가장 낮은 0.73%p만큼 기여하지만, 투입된 예산을 반영하면 비용효과성은 전체 소득원천 중 가장 높다는 점에서 확인할 수 있다.

셋째, 조세와 사회보험기여금은 공적이전의 빈곤완화 효과 또는 비용효과성을 상쇄할 만큼 부정적인 영향이 큰 것으로 추정되었다. 이와 같은 결과는 단기적으로 저임금 근로자들에게 국민연금과 고용보험 보험료의 절반을 지원하는

12) 물론 조세의 경우 각종 정부지원 현금의 재원이 되기 때문에 이 해석만으로 빈곤효과성을 논의하는 것에는 문제가 있음에 유의해야 한다.

두루누리 사업을 확대할 경우 빈곤선 근처에 있는 한계가구의 빈곤진입 방지와 생활수준을 향상시킬 것이라는 점을 의미한다. 또한 미래의 고령빈곤을 완화하기 위한 현재 청·장년층의 저축 여력을 높이는 기제로 작동할 수 있다(이철희·이재완, 2015).

이상의 분석 및 함의에도 불구하고 본 연구는 맞춤형 제도로 개편된 국민기초생활보장제도의 변화를 반영하지 못하였다. 향후 개편된 제도가 반영된 자료에 대한 접근이 가능할 때 본 연구의 분석을 다시 시도하여 비교·분석할 필요가 있으며, 이 경우 제도의 변화로 인한 효과분석에도 유용하게 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

참 고 문 헌

- 강성호, “국민연금 사각지대 규모추정과 연금제도 성숙에 따른 노후빈곤완화 효과,” 『재정학연구』 제4집 제2호, 2011, 89~121.
- 강성호·김경아, “역모기지 활용에 따른 가구유형별 노후소득보장 및 빈곤 완화 효과분석—거주주택 및 순자산의 역모기지 전환 효과를 중심으로,” 『사회보장연구』 제24집 제3호, 2008, 171~198.
- 강성호·최옥금, “이전소득의 빈곤 및 소득불평등 완화 효과 비교분석 일반 가구와 농림업 가구를 중심으로,” 『농촌경제』 제34집 제1호, 2011, 95~117.
- 김경아, “국내 노인가구의 소득불평등 현황 및 공적연금의 소득불평등 개선효과에 관한 연구,” 『사회복지정책』 제32집 단일호, 2008, 79~107.
- 김수영·이강훈, “이전소득의 독거노인가구 빈곤경감 효과 비교,” 『한국노년학』 제29집 제4호, 2009, 1559~1575.
- 김을식·최석현, “사중손실을 이용한 공공부조 프로그램의 효율성 평가 연구—국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과 분석,” 『한국정책학회보』 제23집 제3호, 2014, 329~352.
- 김지훈·강욱모·염동문, “이전소득의 빈곤 및 소득불평등 감소효과: 독거 및 부부노인가구 중심으로,” 『사회복지정책』 제42집 제1집, 2015, 135~159.
- 김진욱, “노후소득의 혼합구성과 이전소득의 빈곤감소효과에 관한 국제비교연구,” 『한국노년학』 제31집 제1호, 2011, 111~127.

- 김진옥·고은주, “한국 소득이전 빈곤감소 효과의 성분화: 2000-2010 빈곤의 여성화 추이연구,” 『사회복지정책』 제39집 제1호, 2012, 23~53.
- 김희삼, “사적소득이전과 노후소득보장,” 『한국개발연구』 제30집 제1호(통권 제102호), 2008, 71~130.
- _____, “기초노령연금의 노인 빈곤 감소 효과,” 『연금포럼』, Vol. 43, 2011, 10~18.
- 민기채, “조손가구 이전소득의 빈곤감소 효과: 조손가구, 독거노인가구, 노인부부가구, 자녀동거가구 비교,” 『한국노년학』 제31집 제2호, 2011, 321~341.
- 보건복지부, 『2014년 국민기초생활보장 수급자 현황』, 2014.
- 석상훈, “기초노령연금의 노인빈곤감소 효과 분석,” 『노인복지연구』 제50집 단일호, 2010, 335~352.
- 석재은, “공적연금 및 기초노령연금의 빈곤감소 효과 및 효율성: 서울시를 중심으로,” 『사회복지정책』 제37집 제3호, 2010, 193~214.
- 손병돈, “국민기초생활보장제도의 빈곤완화 효과 분석: 생활보호제도와의 비교를 중심으로,” 『사회복지연구』 제24집 단일호, 2004, 91~116.
- 신혜리·남승희·이다미, “노인가구의 공적이전소득과 사적이전소득의 빈곤감소 효과 및 두 이전소득 간의 관계 연구,” 『사회과학연구』 제40집 제1호, 2014, 117~138.
- 여유진, “한국복지패널로 본 분배지표와 재분배효과,” 『보건복지포럼』 제145호, 2008, 24~31.
- _____, “노인의 가구유형별 빈곤과 공적 이전의 빈곤감소효과 분석,” 『비판사회정책』 제40집, 2013, 185~219.
- 유란희·김성훈·유지연, “기초노령연금의 노인빈곤완화 효과성 분석: 대안별 빈곤완화 효과 및 소요재원 규모 비교 연구,” 한국정책학회 동계학술발표논문집, 2012년 단일호, 2012, 119~139.
- 이상은·정찬미, “노후소득보장체계 개혁 대안들의 소득재분배 효과,” 『사회보장연구』 제25집 제4호, 2009, 129~159.
- 이진경, “주택연금의 노인가구 빈곤 완화 효과 분석,” 『부동산연구』 제24집 제4호, 2014, 91~101.
- 이철희·이재원, “노후소득 수준의 장기적 변화: 코호트 분석 결과,” 『한국경제연구』 제33권 제3호, 2015, 5~34.

- 임은의, “영세 자영업자를 대상으로 한 근로장려세의 빈곤완화 효과 추정 연구,” 『글로벌사회복지연구』 제1집 제2호, 29~50.
- 장현주, “일반논문: 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과,” 『한국정책학회보』 제19집 제4호, 2010, 299~326.
- _____, “공적연금제도의 노후빈곤 완화효과,” 『한국사회와 행정연구』 제23집 제4호, 2013, 265~286.
- 정인영, “한국과 영국 공공부조제도의 빈곤완화 효과에 관한 연구,” 『사회복지연구』 제36집, 2008, 175~202.
- 최현수, “EITC 도입의 빈곤감소효과 추정,” 『사회복지연구』 제20집 가을호, 2002, 201~245.
- 홍경준, “근로빈곤층에 대한 탐색적 연구: 개념정의와 실태과약,” 『한국사회복지학』 제57집 제2호, 2005, 119~142.
- _____, “근로빈곤층 지원정책의 현황과 대책: 소득이전 프로그램의 빈곤완화 효과를 중심으로,” 『보건복지포럼』 제160집, 2010, 5~18.
- Bibi, S. and J. Y. Duclos, “A comparison of the poverty impact of transfers, taxes and market income across five OECD countries,” *Bulletin of Economic Research*, Vol. 62, No. 4, 2010, 387~406.
- Foster, J., J. Greer, and E. Thorbecke, “A Class of Decomposable Poverty Measures,” *Econometrica*, Vol. 5, No. 3, 1984, 761~766.
- Shapley, L. S.(Ed.), *Some Topics in Two-Person Games*, Princeton University Press, 1964.
- Shorrocks, Anthony F., “Decomposition Procedures for Distributional Analysis: A Unified Framework Based on the Shapley Value,” *Journal of Economic Inequality*, Vol. 11, No. 1, 2013, 99~126.

[Abstract]

An Analysis on the Poverty-Alleviating Effect
of the National Basic Life Benefit from Perspective
of the Poverty Effectiveness*

Ji Un Jung** · Sung Tai Kim*** · Byung In Lim****

Our study compares and analyzes the effect of the poverty alleviation of both the national basic life security benefits and the other income sources, using the poverty effectiveness suggested by Bibi and Duclos(2010) with the 7th wave of the National Survey of Tax and Benefit. Main findings are as follows: first, we would evaluate the poverty effectiveness by the poverty gap rather than the poverty ratio. Second, the benefit of the national basic life security has bigger effects of public transfer income-related policy programs in terms of the poverty effectiveness. Third, tax and social insurance have a big negative effect enough to offset the effect of the national basic life security, and it implies that the support to the marginal household around the poverty line seems to be big.

Keywords: national basic life security, poverty rate, poverty gap, poverty policy,
poverty effectiveness

JEL Classification: D63, H53, I32

* This work was supported by the National Research Foundation of Korea Grant funded by the Korean Government(NRF-2014S1A3A2044456).

** First Author, Korea Research Institute for Vocational Education and Training, Associate Fellow, Tel: +82-44-415-5302, E-mail: jiunjung@krivet.re.kr

*** Coauthor, Cheongju University, Professor, Tel: +82-43-229-8182, E-mail: stkim@cju.ac.kr

**** Corresponding Author, Chungbuk National University, Professor, Tel: +82-43-261-2216, E-mail: billforest@hanmail.net