

사회보장급여 소득인정액의 근로소득 산정방식 현황 및 개선방안

한은희 · 박규범 · 박성민

연구보고서 23 - 03

사회보장급여 소득인정액의 근로소득 산정방식 현황 및 개선방안

연구책임자: 한 은 희 부연구위원

공동연구진: 박 규 범 연구원

박 성 민 과장

• 머 리 말 •

2010년 사회보장정보시스템이 도입된 이후 복지행정 업무가 크게 개선되었지만, 여전히 사회보장급여 수급권자의 근로소득 파악에는 어려움이 있다. 이에 본 연구에서는 공적자료만으로는 파악하기 힘든 취약계층의 근로소득 산정방식 현황을 검토하고 개선방안을 모색하였다. 특히, 일용근로소득의 변동성 및 행정자료의 시차 문제 등 핵심 쟁점을 짚어보고, 해외에서 사회보장급여 제공과 관련하여 근로소득 산정방식이 어떻게 변화하고 있는지 검토하여 시사점을 제공하였다.

본 보고서는 우리 원 연구센터의 한은희 부연구위원, 박규범 연구원 그리고 데이터개발결합부의 박성민 과장이 협력하여 작성하였다. 연구에 도움을 주신 여러 전문가 분들과 소득재산조사부의 김진만 대리, 류성구 대리, 박일연 대리, 그리고 최윤창 선임에게 감사의 말씀을 전한다. 이 연구가 약자에 대한 사회보장을 강화하고 사회보장급여 업무의 효율성을 제고하는 데 기여할 수 있기를 기대한다. 마지막으로, 본 보고서에 수록된 내용은 연구자들의 의견이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다.

2023년 12월

한국사회보장정보원장 직무대행

박 금 렬

· 목 · 차 ·

요 약 · vi

제1장 서론 · 1

제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구 방법 및 구성	5

제2장 근로소득 산정방식 및 선행연구 검토 · 7

제1절 근로소득 산정방식	9
제2절 근로소득 조사방법	17
제3절 선행연구 검토	31

제3장 생계급여 확인조사 대상자 분석 · 45

제1절 생계급여 확인조사 대상자 기초분석	47
제2절 상시근로소득 보유자 분석	55
제3절 일용근로소득 보유자 분석	64
제4절 국세청 일용근로소득 시계열자료	72

제4장

결론 및 제언 · 79

제1절 주요 연구결과	81
제2절 근로소득 산정방식 개선방안	90

참고문헌 · 94

• 표 • 목 • 차 •

〈표 2-1〉 근로소득의 유형과 정의	10
〈표 2-2〉 원천 자료별 상시근로소득 정의	14
〈표 2-3〉 일용근로소득 조사방법	18
〈표 2-4〉 신청조사 업무 프로세스	19
〈표 2-5〉 지자체 확인조사 업무 프로세스	21
〈표 2-6〉 제출서류 목록	22
〈표 2-7〉 2023년 미국 연방빈곤선	36
〈표 3-1〉 2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자 일반현황	48
〈표 3-2〉 2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자 공적자료 기반 자격변동	49
〈표 3-3〉 2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자 근로소득 보유 현황	50
〈표 3-4〉 생계급여 확인조사 대상자 특성별 상시근로소득 보유 현황	52
〈표 3-5〉 생계급여 확인조사 대상자 특성별 일용근로소득 보유 현황	53
〈표 3-6〉 공적자료 및 확인조사 상시근로소득 보유자의 특성	56
〈표 3-7〉 공적자료 Vs. 확인조사 상시근로소득액 변동	58
〈표 3-8〉 공적자료 Vs. 확인조사 차이 집단별 따른 인구학적 특성	59
〈표 3-9〉 공적자료 Vs. 확인조사 차이 집단별 상시근로소득 분포	61
〈표 3-10〉 상시근로소득 변경 등록 사유	63
〈표 3-11〉 공적자료 및 확인조사 일용근로소득 보유자의 특성	65
〈표 3-12〉 공적자료 Vs. 확인조사 상시근로소득액 변동	66
〈표 3-13〉 공적자료 Vs. 확인조사 차이 집단별 따른 인구학적 특성	68
〈표 3-14〉 공적자료 Vs. 확인조사 차이 집단별 일용근로소득 분포	70
〈표 3-15〉 일용근로소득 직권등록 사유	71
〈표 3-16〉 사회보장급여 확인조사 일용근로소득 연계자료 반영 현황	73
〈표 4-1〉 공적자료 Vs. 확인조사 상시근로소득과 일용근로소득 변동	86
〈표 4-2〉 공적자료 기반 자격변동에 따른 확인조사 후 상시근로소득 변동	87
〈표 4-3〉 공적자료 기반 자격변동에 따른 확인조사 후 일용근로소득 변동	88

• 그림 • 목 • 차 •

[그림 2-1] 확인조사 프로세스	21
[그림 2-2] 지출실태조사표	27
[그림 2-3] 근로활동 및 소득신고서	28
[그림 2-4] MAGI(Modified Adjusted Gross Income) 산정방식	38
[그림 2-5] 소득증가와 Universal Credit	41
[그림 3-1] 확인조사 대상자 공적자료 요청, 수신, 자격판정 업무 프로세스	72
[그림 3-2] 확인조사 대상자 월별 국세청 일용근로소득 평균 및 중간값	75
[그림 3-3] 확인조사 대상자 3개월 평균 국세청 일용근로소득 평균 및 중간값	76
[그림 3-4] 확인조사 대상자 6개월 평균 국세청 일용근로소득 평균 및 중간값	76
[그림 3-5] 확인조사 대상자 12개월 평균 국세청 일용근로소득 평균 및 중간값	76
[그림 4-1] 지출실태조사표에 의한 소득조사 절차	83

사회보장급여 소득인정액의 근로소득
산정방식 현황 및 개선방안



· 요 · 약 ·

제1장 서론

■ 연구 배경 및 목적

- 2010년 사회복지통합관리망(현 사회보장정보시스템) 도입으로 사회복지 급여 지급자의 소득·재산 조사 및 지급자격 관리 프로세스가 개편됨.
 - 정보시스템 도입을 통해 복지행정업무가 효율화되었으나, 공적자료만으로는 취약계층의 경제적 상황을 정확히 파악하기 어려움이 있음.
 - 특히 근로소득의 경우에는 실제 소득 발생 시점과 공적자료 연계되는 시점의 차이로 인해 공무원의 확인조사를 통한 소득 확인 필요함.
- 본 연구에서는 공적자료를 기반으로 조사되는 근로소득과 공무원 확인조사를 통해 보정된 근로소득을 비교 분석하고 사회보장급여 자격판정 시 근로소득 산정방식의 개선 방향을 탐색하고자 함.

■ 연구 방법 및 내용

- 문헌 검토
 - 업무 매뉴얼 검토를 통해 근로소득 산정방식 파악
 - 국내외 선행연구 및 해외사례 검토로 정보시스템 및 공적자료 활용의 효과와 한계 분석
- 행정데이터 분석
 - 2023년 상반기 생계급여 지급자의 공적자료 기반 근로소득과 확인조사 후 보정된 근로소득 차이 분석
 - 3년 이상 지급자격을 유지한 지급자의 국세청 일용근로소득 시계열자료 구축 및 일용근로소득 산정방식 검토

- 정책전문가 및 통합조사팀 공무원 대상 자문회의를 통해 의견 수렴하고 합의를 도출함.

제2장 근로소득 산정방식 및 선행연구

1. 근로소득 개념

▣ 근로소득의 종류

- 근로소득은 근로의 제공을 통해 얻는 소득으로 상시근로소득과 일용근로소득으로 구분됨.
- 근로소득 개념은 총급여액과 근로소득금액으로 구분되며 총급여액은 비과세소득을 제외한 근로소득의 합계액임.

▣ 상시 및 일용근로소득

- 상시근로자 소득 파악을 위한 연계 정보
 - 국민건강보험공단 보수월액: 국민건강보험료 산정을 위한 직장가입자의 근로소득
 - 근로복지공단 월평균 보수: 원천징수의무자가 신고한 보수총액을 통해 산정된 고용보험료 산정의 기초가 되는 보수
 - 국민연금공단 기준소득월액: 국민연금 보험료와 급여 산정의 기준이 되는 사업장가입자의 근로소득
 - 장애인고용공단 임금 정보: 장애인고용장려금이나 고용부담금 신고를 위해 신고되는 장애인 근로자의 근로소득
 - 국세청 종합소득: 동법에 명시된 항목에서 비과세 근로소득과 근로소득 공제액을 제외한 금액

○ 일용근로자 소득

- 일용근로소득은 근로계약에 따라 일정한 고용주에게 3개월 미만 고용된 자의 근로소득으로 국세청 일용근로자 지급명세서를 통해 신고됨.

2. 근로소득 조사방법

■ 근로소득 조사방법

- 상시근로자 소득은 조회 결과 여러 기관의 소득 자료가 확인될 경우 국민건강보험공단 자료, 근로복지공단 자료, 국민연금공단 자료, 한국장애인고용공단 자료, 국세청 자료 순으로 반영함.
- 일용근로소득은 국세청 일용근로자 지급명세서 조회 결과를 반영함(신청조사: 최근 3개월 평균, 확인조사: 최근 6개월 평균).
- 공적자료와 실제 소득이 다를 경우 해당 공적자료 제공기관의 자료를 수정하고 확인서를 제출해야 함.
 - 공적자료로 과소 파악되는 경우 지출 실태 조사표에 의한 소득 확인 방법을 통해 추가 조사를 실시함.

■ 소득조사 업무 프로세스

- 신청조사: 급여 신청 시 수급권자 가구에 대한 소득·재산을 사회보장정보 시스템을 통해 확인하고 추가 자료 제출을 요구하는 조사
- 확인조사: 수급자의 자격 및 급여의 적정성 확인을 위해 정기적으로 실시하는 조사
 - 최신 공적자료를 통해 수급자격 및 급여를 (가)판정하고 지자체에서 변동 사항을 확인 반영함.
- 조사 결과 및 자료 제출 요구

- 조사 결과에 따라 수급자의 자격 급여 종류 급여액 등을 변경하고 부정 수급자에 대해 보장 비용 징수 등을 수행함.
 - 사회보장정보시스템으로 확인되지 않거나 실제와 다른 경우 입증자료 제출을 요구함.
- 일용근로소득 소명 처리 프로세스
- 공적자료로 산정된 일용근로소득이 다르다고 주장하는 경우 관련 증빙자료 제출을 요구함.
 - 현재 소득이 없다고 주장하는 경우 확인서를 징구하고 중점 관리 대상으로 지정하여 조사함.
- 지출실태조사표에 의한 소득조사
- 공적자료가 불명확하거나 신뢰성이 없는 경우 개별가구 생활 실태를 조사하여 소득을 추가할 수 있음.
 - 실제 소득조사 대상자에게 지출실태조사표를 작성토록 하고 추가 소득 출처를 확인함.
 - 소득신고를 기피하거나 신고소득이 기준에 미달하는 경우 보장기관 확인 소득을 검토함.

▣ 지방생활보장위원회

- 시·도 및 시·군·구에 설치된 위원회로 기초생활보장사업의 기본 방향 및 시행계획 등을 심의 의결함.
- 개별가구 특성에 따른 소득환산 제외 재산 부양의무자 기준 특례 등을 심의함.
- 근로소득 증가로 급여에서 탈락하는 경우 지방생활보장위원회 심의를 거쳐 최대 2년간 보장을 연장할 수 있음.

3. 국내 선행연구

■ 사회보장정보시스템 도입 및 발전 과정에 대한 객관적 기술 및 평가 연구 부족

■ 통합조사 업무 담당 공무원의 경험 관련 선행연구들은 사회보장정보 시스템 도입으로 인한 일선 관료의 전문성 저하, 자율성과 재량권 축소 등의 문제점들을 도출함.

○ 정보시스템을 통해 제공되는 정보의 불완전성으로 인해 실제 상황과 대조 확인해야 하는 새로운 업무 발생

■ 공무원의 재량행위

○ 통합조사 업무에서 관련 법규 및 지침의 모호성으로 인해 공무원의 재량행위가 발생할 수밖에 없음.

○ 통합조사 공무원들은 부정적 결과에 대한 우려로 재량행위에 소극적이며 예외적 사례는 지방생활보장위원회에 심의 상정을 선호함.

■ 보충성의 원리와 과오수급

○ 보충성의 원리를 엄격히 적용할 경우 부정수급으로 인식되는 과오수급이 상시적으로 발생할 수 있음.

○ 소득·재산의 평가기간과 급여 지급일의 시차를 두는 방안 차등적 급여방식 적용 등이 제안됨.

4. 해외 선행연구

▣ 미국의 사회보장급여 자격판정을 위한 소득조사 자동화

- 미국의 사회보장제도
 - 연방 빈곤선을 활용하여 공공부조 프로그램의 수급자격 결정
 - 소득 확인 시스템을 통해 공공부조 수급자의 소득정보 조회 가능
- 오바마케어(ACA)의 도입과 소득조사 방식의 변화
 - ACA를 통해 메디케이드 수급자의 소득정보를 조회하고 자격을 자동으로 판정하는 실시간 소득조사 도입
 - MAGI(Modified Adjusted Gross Income)에 기반한 표준화된 소득 산정방식 도입
 - 데이터 기반 자격심사에서는 과거 소득 자료를 통해 현재 소득을 추정하는 한계가 있으나, 시뮬레이션을 통해 자격판정 오류를 적게 할 수 있는 방안을 모색 중
 - 일시적인 소득 증가로 인해 메디케이드 자격을 상실하여 의료보장의 단절이 생기지 않도록, 연간 소득이 선정기준을 넘지 않는 한도 내에서는 자동으로 자격이 연장되도록 하고 있음.

▣ 영국의 실시간 소득 연계(RTI)

- 2013년부터 자산조사를 바탕으로 하는 조세 혜택과 공공부조성 급여를 통합한 통합 부조(Universal Credit) 실시
 - RTI를 통해 통합 부조 수급자의 소득 파악 및 급여액 산정이 이루어짐.
- RTI(Real Time Information)는 보고 오류 및 데이터 불일치, 평가기간과 소득 주기의 불일치 등으로 인해 수급자에게 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려가 제기됨.

제3장 생계급여 확인조사 대상자 분석

1. 생계급여 확인조사 대상자 기초분석

■ 2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상 총 1,571,190명의 개인

- 분석 대상자의 인구학적 특성
 - 여성이 비중이 약간 더 높고(남성 45.3%, 여성 54.7%), 전체 대상자 중 50세 이상이 73.7%(50~64세 27.5%, 65~74세 20.9%, 75세 이상 25.3%)
 - 중증장애 있음 11.7%, 근로능력 없음 84.5%,
 - 수급유형: 일반 75.2%, 조건부 18.0%, 시설 5.3%
 - 가구원 수: 1인 가구 64.8%, 2인 가구 20.3%
- 공적자료 기반 자격변동 현황
 - 자격 유지: 78.5%, 급여 증가: 4.2%, 급여 감소: 10.4%, 급여 중지(선정 기준): 4.5%, 급여 중지(부양능력): 2.5%
- 근로소득 보유 현황
 - 상시근로소득: 공적자료 기반 6.0%, 확인조사 후 3.3%
 - 일용근로소득: 공적자료 기반 6.9%, 확인조사 후 4.2%
 - 확인조사를 통해 근로소득 보유자 비중이 40~45% 감소
- 수급자 특성별 근로소득 보유 현황
 - 상시근로소득: 18~49세, 근로 능력자, 조건부 수급자, 다인 가구에서 높은 비중
 - 일용근로소득: 남성, 18~49세, 비 중증장애인, 근로 능력자, 조건부 수급자, 다인 가구에서 높은 비중
 - 확인조사 후 65세 이상 노인, 1인 가구, 근로능력 없는 집단의 근로소득 보유 비중이 크게 감소

2. 상시근로소득 보유자 분석

■ 상시근로소득 보유자

- 공적자료 상시근로소득 보유자: 94,186명(전체의 6.0%)
- 확인조사 후 상시근로소득 보유자: 51,315명(전체의 3.3%)

■ 공적자료와 확인조사 상시근로소득 변동

- 전체 대상자 중 93.6%는 상시근로소득 없음
- 공적자료 상시근로소득 있으나 확인조사 후 0원으로 변경: 3.1%
- 공적자료와 확인조사 모두 상시근로소득 있음: 2.9%
- 공적자료상 없었으나 확인조사 후 상시근로소득 발생: 0.4%

■ 확인조사를 통한 상시근로소득 변동 유형별 특징

- 감소 집단: 50~64세 비중 높음(51.6%), 급여 감소/중지 판정 비중 높음(86%)
- 증가 집단: 18~34세 비중 높음(40.1%), 근로 능력자 비중 높음(약 60%), 조건부 수급자 비중 높음(54.8%)
- 일치 집단: 연령대 고르게 분포, 중증장애인 비중 다소 높음(19.4%)

■ 상시근로소득 변경 사유

- 담당자 직권등록(담당자 파악)(51.1%), 퇴사(23.4%), 신청 시 신고(15.5%), 자활 인건비와 상시근로소득 중복 입수로 인한 산정 제외(4.7%)

3. 일용근로소득 보유자 분석

▣ 일용근로소득 보유자 일반 특성

- 공적자료 일용근로소득 보유자: 108,766명(전체의 6.9%)
- 확인조사 후 일용근로소득 보유자: 65,505명(전체의 4.2%)

▣ 확인조사를 통한 일용근로소득 변동

- 전체 대상자 중 92.9%는 일용근로소득 없음
- 공적자료 일용근로소득 있으나 확인조사 후 0원으로 변경: 3.0%
- 공적자료와 확인조사 모두 일용근로소득 있음: 3.9%
- 공적자료상 없었으나 확인조사 후 일용근로소득 발생: 0.2%

▣ 확인조사를 통한 일용근로소득 변동 유형별 특성

- 감소 집단: 남성 비중 높음(54.6%), 50~64세 비중 높음(36.4%), 급여 감소/중지 판정 비중 높음(77.7%)
- 증가 집단: 18~34세 비중 높음(34.1%), 근로 능력자 비중 높음(71.4%), 조건부 수급자 비중 높음(59.3%)
- 일치 집단: 50~64세 비중 높음(34.1%), 근로 능력자 비중 51.9%

▣ 일용근로소득 변경 사유

- 담당자 직권등록(담당자 파악)(47.9%), 직권등록(신청 시 신고)(16.3%), 소득 변경(퇴사)(11.6%), 소유자와 사실 이혼 관계(7.9%), 자료중복(공적자료와 직권등록 중복)(4.0%)

4. 국세청 일용근로소득 시계열자료

■ 분석 대상 및 데이터

- 대상: 2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자 중 25세 이상, 2020년 이전 자격 취득자 822,719명
- 기간: 2020년 4월부터 2022년 9월까지(30개월)
- 자료: 국세청 월별 일용근로소득 데이터
- 소득 보유자 수: 최소 약 8,300명 ~ 최대 약 12,000명
- 평균 소득: 연초 약 80만 원, 연말 약 90만 원 ~ 100만 원
- 특징: 연말에 소득신고 집중, 동절기(1~2월) 소득 활동 감소

■ 분기별(3개월) 평균 분석

- 소득 보유자 수: 최소 14,000명 ~ 최대 16,000명
- 평균 소득: 약 55만 원 ~ 60만 원 초반
- 특징: 1분기 소득 최저, 4분기 소득 최고

■ 6개월 평균 분석

- 소득 보유자 수: 약 18,000명 ~ 20,000명
- 평균 소득: 40만 원 중반 ~ 50만 원
- 특징: 평균 기간 설정(1~6월&7~12월 Vs. 4~9월&10~3월)에 따라 결과상이

■ 12개월 평균 분석

- 소득 보유자 수: 약 23,000명 ~ 24,000명

- 평균 소득: 약 30만 원 ~ 35만 원
- 특징: 가장 안정적인 소득 추정치 제공

■ 분석 결과의 시사점

- 기간이 길어질수록 소득 보유자 수 증가, 평균 소득액 감소
- 12개월 평균이 수급자의 평균적 경제 상태를 가장 잘 반영하는 장점이 있으나, 수급 시점의 경제 상황과는 차이 발생할 수 있음.

제4장 결론 및 제언

■ 주요 연구결과

- 근로소득 산정 업무절차
 - 사회보장급여 신청자 및 수급자의 근로소득은 정보시스템을 통해 연계된 공적자료를 기반으로 산정됨.
 - 상시근로소득은 사회보험 보장기관의 자료와 국세청 자료를 연계하여 산정하고 일용근로소득은 국세청 신고자료를 활용하여 산정함.
 - 공무원은 공적자료 기반 소득인정액을 기준으로 자격 및 급여 변동이 예상되는 대상자에 대해 확인조사를 실시하고 소득 자료를 보정함.
 - 공무원의 재량행위는 불가피하며 지방생활보장위원회 안전 상정을 활발히 하는 것으로 나타남.
- 해외사례 검토
 - 미국은 오바마케어 도입으로 메디케이드 자격기준 및 소득조사 방식을 표준화하고 데이터 기반 소득조사로 전환함.

- 일시적인 소득 증가로 인해 메디케이드 자격을 상실하여 의료보장의 단절이 생기지 않도록, 지난해 연간 소득이 선정기준을 초과하지 않는 이상 메디케이드 자격이 자동으로 연장되도록 하고 있음.
- 영국은 통합 부조 도입과 함께 실시간 소득 파악 시스템을 통해 매달 근로소득에 따라 자격판정과 급여액이 자동 변동되도록 함.
- 실시간 소득조사는 조사 자체가 완벽하지 않을 뿐 아니라, 소득변동에 따른 급여 변동으로 인해 미래 예측성과 불확실성을 증가시켜서 수급자의 근로의욕을 저해할 수 있음.

○ 공적자료와 공무원 확인조사

- 2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자 중 공적자료 기반 근로소득 보유자의 절반 이상이 확인조사를 통해 소득액이 변동됨.
- 공적자료와 확인조사 결과의 차이를 통해 실제 수급자의 소득 상황이 공적자료와 다를 수 있음을 시사함.
- 근로소득이 감소한 집단은 노인 및 근로무능력자 비중이 높고 증가한 집단은 청장년 연령층과 조건부 수급자 비중이 높음.

○ 국세청 일용근로소득 변동성

- 일용근로소득은 연말에 집중되고 동절기에 감소하는 주기성을 보임.
- 수급자의 평균적인 경제 상태를 파악하기 위해서는 6개월 평균보다 12개월 평균 활용이 적절함.
- 단, 일용근로소득 산정방식을 12개월 평균으로 변경 시 자격변동은 감소하나 수급자의 이의제기가 증가할 수 있음.

▣ 근로소득 산정방식 개선방안

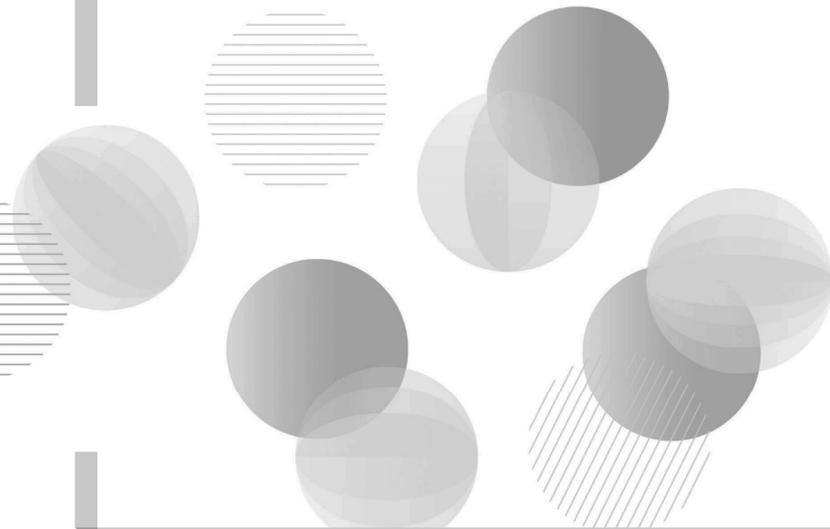
- 소득 산정기간(assessment period)과 급여 발생일을 분리하여 소득조사의 부정확성 문제를 해결

- 소득조사는 최대한 실시간으로 조사하되, 소득 산정기간을 유연하게 적용하여 급여에 대한 예측성을 높일 수 있을 것임.
- 확인조사를 연 1회 실시하고 일정 기간 자격을 부여하되, 평균 소득이 자격기준을 초과하는 경우 소득변동 보고의무 부과 및 부정수급에 대한 처벌을 강화하는 방향으로 제도 정비 필요
- 통합조사 담당 공무원의 업무량 및 인력 배치에 대한 모니터링 필요
- 근로소득 산정방식 개선 시뮬레이션을 위한 후속 연구 제안

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 방법 및 구성



제 1 장 서 론

제1절 연구 배경 및 목적

2010년 1월 사회복지통합관리망(행복e음, 現 사회보장정보시스템¹⁾)이 개통되면서 사회복지 급여 수급자의 소득·재산 조사 및 수급자격 관리 프로세스가 개편되었다. 이전에는 급여별로 담당 공무원이 대상자의 소득·재산 조사를 실시하였지만, 행복e음 도입을 통해 다양한 복지급여 신청자 및 수급자에 대해 개인별 또는 가구별 통합적인 조사와 관리가 가능해졌다. 이에 시·군·구에 통합조사관리팀을 신설하여 자산조사가 필요한 사회복지 급여 수급 대상자의 정보를 전산시스템을 통해 연계·관리하게 되었다. 행복e음을 통한 자산조사로 인해 소득·재산 조사의 객관성과 정확성이 크게 향상되었을 뿐 아니라 공무원의 업무가 크게 경감될 것으로 기대되었다.

하지만, 정보시스템을 통해 연계되는 공적자료만으로는 취약계층의 경제적 상황을 정확히 파악하기 어렵고, 행정자료가 100% 정확하지 않기 때문에 일선 공무원의 조사 및 관리 업무가 크게 감소하지 않은 것으로 보고되고 있다(김수영·김이배, 2014; 김순양, 2016; 함영진 외, 2021). 수급(권)자가 공적자료를 기반으로 산정된 소득과 실제 소득이 다르다고 주장하는 경우, 담당 공무원은 최신 정보를 요청하여 자료를 정비하거나, 상담 등을 통해 실제 소득을 파악하여 정보시스템에 입력하여야 한다. 급증하는 사회보장 제도와 수급자 수, 점점 더 복잡해지는 규정과 지침, 그리고 민원에 대한 부담 등으로 인해 통합조사관리 업무를 담당하는 일선 공무원들이 업무 스트레스를 느낀다는 보고도 있다(함영진 외,

1) 이명박 정부의 국정과제로 포함된 '주민 수요에 부응하는 복지 전달 체계 마련'을 위해 보건복지부는 시·군·구별 새울행정시스템(주민, 재정, 복지 중 31개 시·군·구 업무지원시스템) 중 복지 분야를 분리하여 2010년 사회복지통합관리망을 개통하였다. 개정된 사회보장기본법(제37조 사회보장정보시스템의 구축·운영 등 포함)이 2013년 1월 27일 시행됨에 따라 2013년 2월부터 사회복지통합관리망은 사회보장정보시스템으로 이름이 변경되었다.

2021; 허용창 외, 2021). 이에 본 연구에서는 정보시스템을 통해 연계된 공적자료를 기반으로 산정된 근로소득과 공무원 확인조사를 통해 보정된 근로소득을 비교·분석하여, 실제 공무원이 확인조사를 통해 소득을 보정하는 수급자의 규모가 얼마나 되는지 추정하고 공적자료와 공무원 확인조사 소득의 차이가 있는 대상자의 특성을 분석하고자 한다.

근로소득의 공적자료는 소득이 발생 후 최소 2~3개월간의 자료 안정화 기간을 거친 후 행복e음에 연계된다. 상시근로소득은 월별 변동성이 크지 않기 때문에 소득 발생 시점과 연계 시점의 차이가 크게 문제가 되지 않지만, 일용근로소득은 월별 변동성이 크기 때문에 자료의 발생 시점과 연계 시점의 차이로 인한 영향이 클 수 있다. 상시근로소득 산정은 국민건강보험공단 등 사회보험 보장기관에 보고된 보수월액 또는 국세청 종합소득 자료를 활용하고 있다. 국세청 자료는 연간 소득이기 때문에 월간 소득을 추정하기 위하여 12로 나눈 평균값을 사용한다. 일용근로소득 산정은 국세청과 고용노동부로부터 최근 3개월(신청조사) 또는 6개월(확인조사) 동안의 소득 자료를 수신하여 월평균 소득을 활용하고 있다. 일각에서는 일용근로소득 산정방식을 상시근로소득 국세청 자료 활용 방식과 동일하게 하여 12개월 자료를 수신하여 월 평균값을 활용하는 방안이 제기되었다(한국사회보장정보원, 내부자료). 하지만 지난 12개월간의 일용근로소득을 합산한 후 12로 나누어 평균한 값은 조사 당시의 일용근로소득과 차이가 클 수 있기 때문에 민원이 증가할 가능성이 높다. 본 연구에서는 행복e음에서 수신한 국세청 일용근로소득 시계열자료를 구축하고 최근 3개월, 6개월, 12개월 동안의 월평균 소득을 비교하고, 일용근로소득 산정방식 변동 시 장·단점을 논의하였다.

제2절 연구 방법 및 구성

1. 연구 방법

본 연구를 위하여 문헌 검토, 행정자료 기초분석, 그리고 전문가 자문을 수행하였다.

먼저, 지침 및 업무 매뉴얼 등의 검토를 통해 사회보장급여 수급 신청자 및 기존 수급자의 근로소득 산정방식을 검토하였다. 또한 국내·외 선행연구 및 해외사례 검토를 통해 사회보장급여 수급자 선정 및 관리에 있어서 정보시스템 및 공적자료 활용의 효과와 한계에 대해 알려진 바를 파악하고자 하였다.

다음으로 2023년 상반기 확인조사 대상자 중 생계급여 수급자를 대상으로 행복e음을 통해 공적자료를 기반으로 산정된 근로소득과 지자체 공무원 확인조사를 통해 보정된 근로소득의 현황을 분석하였다. 공적자료 기반의 근로소득과 확인조사 후 공무원이 보정한 근로소득이 차이가 나는 집단의 규모 및 유형별(예: 일치, 증가, 감소) 특성을 분석하였다. 본 연구의 분석 대상을 생계급여 수급자로 한정하는 이유는 두 가지이다. 첫 번째는 각 급여별로 부양의무자 기준, 근로소득 공제액 등 세부적인 자격판정 기준이 조금씩 다르기 때문이다. 짧은 연구 기간과 데이터 행정데이터 추출의 복잡성 등을 고려하여 생계급여 수급자로만 분석 대상을 한정하였다. 두 번째는 생계급여가 보충 급여방식을 택하고 있기 때문에 수급(권)자들이 공적자료 기반의 근로소득과 실제 소득이 다를 경우 적극적으로 정정을 요구할 확률이 높기 때문이다. 공적자료 기반의 근로소득과 공무원 확인조사 후 근로소득의 차이에 초점을 둔 선행연구가 거의 없으므로, 생계급여 수급자로 대상을 한정하여 분석을 수행하고 향후 대상을 확대해 가는 쪽으로 방향을 정하였다.

세 번째로 일용근로소득의 주기성을 검토하고, 일용근로소득의 12개월 평균, 6개월 평균, 3개월 평균을 비교 검토하였다. 이를 위해 2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자 중 최근 3년 이상 수급자격을 유지하고 있는 수급자로 분석 샘플

플을 한정하고, 과거 국세청 일용근로소득 자료를 추출하여 시계열자료를 구축하였다. 일용근로소득의 안정적인 주기성을 확인하기 위해서는 24개월 이상 소득 변동을 관찰할 필요가 있기 때문에, 2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자 중 3년 이상 생계급여 자격을 보유한 수급자로 분석 대상을 제한하였다.

정책 함의 도출을 위하여 소득 분야 전문가 및 시·군·구 통합조사팀 공무원들을 대상으로 자문회의를 실시하였다. 특히, 시·군·구 통합조사팀 공무원들에게는 문헌을 통해 파악할 수 없는 통합조사 업무의 세부 사항을 확인하고 근로소득 산정방식의 개선 방향에 대해 자문하였다.

2. 연구 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장에서는 연구의 배경과 목적, 연구 방법과 구성을 소개하였다.

제2장에서는 사회보장급여 수급자의 자격판정을 위한 근로소득 조사 및 산정 방식에 대한 문헌을 검토하였다. 또한 사회보장정보시스템 도입의 효과와 관련된 선행연구를 검토하고, 사회복지 행정업무에 있어서 정보시스템 도입 및 정보시스템을 통한 소득조사와 관련된 해외사례를 검토하였다.

제3장에서는 2023년 상반기 확인조사 대상자 중 생계급여 수급자를 분석 대상으로 하여 공적자료 기반 근로소득과 공무원 확인조사를 통해 보정된 근로소득을 비교 분석하였다. 하위 분석으로 2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자 중 3년 이상 수급자격을 유지한 대상만을 분석 샘플로 한정하여 국세청 일용근로소득 시계열 데이터를 구축하고 일용근로소득 산정방식의 대안을 탐색하였다.

제4장에서 연구결과를 요약하고 사회보장급여의 자격판정을 위한 근로소득 산정방식 개선 및 후속 연구에 대해 제언하였다.

제2장

근로소득 산정방식 및 선행연구 검토

제1절 근로소득 산정방식

제2절 근로소득 조사방법

제3절 선행연구 검토



제 2 장 근로소득 산정방식 및 선행연구 검토

제1절 근로소득 산정방식

1. 근로소득의 종류

소득이란 생산 자원의 용역에 대한 보수로서 개인에 사회적 생산에 참여하여 지급받은 대가와 기업이윤을 포함한다. 생산 자원의 용역에 대한 보수로서는 근로 용역에 대한 임금·봉급, 토지·건물용역에 대한 임차료, 자본용역에 대한 이자 등이 그 대표적인 형태이며, 기업의 소득인 이윤은 기업자용역이라는 생산 자원 용역에 대한 보수로 보는 경우가 있어 위의 임금, 봉급, 임차료, 이자 등과 함께 이윤을 널리 생산 자원용역의 보수라고 정의하여 소득에 포함시킨다. 달리 표현하면, 소득이란 자산의 증가를 가져오는 일체의 현금과 현물에 의한 수입을 말한다. 이러한 소득은 크게 경상소득과 비경상소득으로 구분되며, 경상소득은 경제활동을 통해 얻어지는 소득을 의미한다. 따라서 경상소득의 종류에는 어떠한 생산요소를 제공하였는가에 따라 달라진다. 그 종류로서 근로 제공을 통해 대가로 지급되는 근로소득, 자영사업으로부터 얻어지는 사업소득이 대표적이며, 자산으로부터 얻어지는 이자, 배당금의 재산소득과 정부 뿐만 아니라 타인으로부터 이전되는 이전소득 등 경상적으로 발생하는 소득을 의미한다. 비경상소득은 경조 소득, 퇴직수당 등 일시적으로 발생하는 소득을 말한다.

소득이란 개인 또는 단체가 노동, 토지 또는 자본 등 생산요소를 제공함으로써 얻어진 일체의 현금 및 현물의 수입을 의미한다. 소득의 종류는 어떠한 생산요소를 투입하였느냐에 따라 그 유형이 다양하다. 무엇보다 근로자들이 노동력을 제공하는 대가로 얻는 소득을 근로소득이라 하며, 이 또한 고용의 유형에 따라 상시근로소득과 일용근로소득으로 구분된다. 개인 또는 단체가 소유한 자본 또는

재산을 바탕으로 발생한 현금 및 현물 수입을 재산소득으로 구분되며, 그 종류로는 이자소득, 임대소득 그리고 투자에 따른 배당소득으로 구분된다. 그리고 개인 또는 법인이 사업체를 경영하면서 얻는 소득이 사업소득이다. 정부 기관 또는 개인으로부터 대가를 치르지 않고 일정 기준에 의해 지급받은 연금, 유족 원호금과 증여, 상속, 기부 등을 이전소득으로 구분된다. 이전소득은 지급 주체에 따라 공적 이전소득과 사적 이전소득으로 구분된다.

근로소득은 근로의 제공을 통하여 보상받는 봉급, 급여, 보수, 상여, 수당과 이와 유사한 성질의 급여를 통칭한다. 근로소득의 개념은 크게 “총급여액”과 “근로소득 금액”으로 구분된다. “총급여액”은 소득세법에 의한 비과세소득의 금액을 제외한 근로소득 금액의 합계액을 말하며, “근로소득금액”은 소득세법에 의한 근로소득 금액의 합계액(총급여액)에서 근로소득공제를 적용한 금액을 말한다. 따라서 급여 결정을 위한 근로소득의 개념은 “보수(과세 대상 근로소득)”와 동일 개념으로 볼 수 있으며, 이는 소득세법에 따른 “총급여액”의 개념과 동일하다. 따라서 “근로소득금액”의 개념과는 상이하며, 연말정산에 따른 잡근세 원천징수 대상 근로소득과 동일하다. 즉, 소득세법에 따른 “근로소득”은 근로기준법에 의한 “임금”보다 광의의 개념으로 고용관계 기타 이와 유사한 계약에 의해 근로를 제공하고 지급받는 모든 경제적 가치물을 말한다. 근로소득의 범위를 규정하면 다음과 같다. 소득세법의 규정에 따라 비과세 근로소득은 보수액의 합산에서 제외하지만, 근로소득 파악 목적과 기관에 따라 달리 적용되고 있다. 사회복지 통합업무 지침에 따라 비과세 근로소득 중 연장시간 근로소득, 야간근로 또는 휴일근로로 인하여 받는 급여와 국외에서 근로를 제공하고 받는 급여는 포함하고 있다.

〈표 2-1〉 근로소득의 유형과 정의

근로소득 유형	정의
상시근로소득	3개월 이상 계속 고용, 월정액 급여를 받는 자의 근로소득
일용근로소득	3개월 미만 고용, 건설공사 종사자, 하역(항만) 작업 종사(정기적으로 근로 대가를 받는 자)

근로소득 유형	정의
자활근로소득	자활근로, 자활 공공근로, 자활기업, 취업성공패키지(고용노동부)의 일 경험 지원프로그램 등 자활급여의 일환으로 사업에 참여하여 근로를 제공하고 받는 급여 및 수당
공공 일자리 소득	노인 일자리 사업, 장애인일자리사업, 공공근로 등 참여 소득

자료: 보건복지부(2023). 국민기초생활보장 사업 안내. p.84.

근로소득은 고용 상태와 일자리 유형에 따라 상시근로자 소득, 일용근로자 소득, 자활근로소득 그리고 공공 일자리 소득으로 구분된다. 「2023 국민기초생활보장 사업 안내」에 따르면 상시근로자 소득은 3개월 이상 계속적으로 고용되어 월정액 보수를 지급받는 자의 근로소득을 의미한다. 그리고 일용근로소득은 근로계약에 따라 일정한 고용주에게 3개월 이상 계속하여 고용되지 아니한 자를 의미하며, 건설공사 종사자와 하역(항만)작업 종사자의 부정기적인 근로소득이다. 자활근로, 자활 공공근로, 자활공동체 사업, 적응훈련과 직업 훈련 등 자활급여의 일환으로 사업에 참여하여 근로를 제공하고 받는 급여 및 수당은 자활근로소득이다. 그리고 노인 일자리 사업, 장애인일자리사업 그리고 공공근로 등에 참여하여 얻은 근로소득을 공공 일자리 소득으로 규정하고 있다. 복지급여 대상자의 상시근로자 소득, 일용근로자 소득, 자활근로소득 그리고 공공 일자리 근로소득 조사를 위해 사회보장정보시스템은 건강보험, 국민연금 그리고 국세청 등으로부터 공적자료를 연계하고 있다.

2. 상시 및 일용근로소득 연계 정보

가. 상시근로자 소득

1) 국민건강보험공단 보수월액

국민건강보험공단의 보수월액은 국민건강보험료를 산정하는 데 기준이 되며, 이는 국민건강보험 직장가입자의 근로소득을 통해 결정된다. 국민건강보험법 제

63조와 동법 시행령 제33조에 따르면 보수월액이란 직장가입자가 지급받는 보수에 소득세법 제12조 제3호 차목에 해당하는 외국 정부 또는 국제기관에서 받는 보수, 파목에 해당하는 외국 주둔 군인 및 군무원이 받는 보수, 거목에 해당하는 국외 또는 북한 근로를 통해 받는 보수와 직급 보조비 또는 이와 유사한 성질의 금품을 더한 금액에서 소득세법 따른 비과세 근로소득, 퇴직금, 현상금, 번역료와 원고료를 제외한 금액을 의미한다. 보수월액의 산정 시기는 국민건강보험법 시행령 제35조 제1항에 따라 전년도(1월부터 12월까지) 직장가입자에게 지급한 보수의 총액을 기준으로 산정된다. 동법 시행령 제34조 제2항 제2호에 따르면 직장가입자의 보수월액 산정적용기간은 매년 4월부터 다음 연도 3월까지 해당된다. 국민건강보험법 제6조에 의해 모든 사업장의 근로자는 적용 대상이 되지만, 1월 미만의 기간 동안(근로 시간 60시간 미만) 고용되는 일용근로자, 현역병, 선거에 의해 취임하는 공무원은 적용이 제외된다.

2) 근로복지공단 월평균 보수

근로복지공단에서는 원천징수의무자(사업장 및 사업주)가 제출한 「보수총액 신고서」를 통해 월별 고용보험료를 산정·부과하고 있는데, 이 보험료 산정의 기초가 되는 보수가 월평균 보수이다. 월평균 보수의 범위와 기준은 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 제2조 제3항에 기재되어 있다. 법에 따르면 월평균 보수는 소득세법 제20조에 따른 근로소득(휴직이나 그밖에 비슷한 상태에 있는 기간 중 사업주 외의 자로부터 지급받은 금품 중에 고용노동부 장관이 정하여 고시하는 금품을 포함)에서 소득세법 제12조 제3호에 따른 비과세 근로소득을 제외한 금액을 의미한다. 고용보험에서 65세 이상인 자, 국가공무원법과 지방공무원법에 따른 공무원, 사립학교교직원 연금법의 적용을 받는 자, 별정우체국법에 따른 별정우체국 직원, 외국인 근로자, 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자는 고용보험 적용 제외 근로자로 분류된다(고용보험법 제10조). 그리고 모든 사업장이 고용보험법에 적용되지만(고용보험법 제8조), 농업·임업·어업 또는 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자

를 사용하는 사업, 총공시 금액이 2천만 원 미만인 공사, 연면적 100제곱미터 이하인 건축물의 건축 또는 연면적이 200제곱미터 이하인 건축물의 대수선에 관한 공사, 가사서비스업에 해당하는 사업장은 적용이 제외된다(고용보험법 시행령 제2조).

3) 국민연금공단 기준소득월액

국민연금공단의 기준소득월액은 국민연금 보험료와 급여를 산정하는데 기준이 되며, 이는 사업장가입자의 근로소득을 통해 결정된다. 국민연금법 제3조 제1항 제5호와 동법 시행령 제3조 제1항 제2호에 따라 기준소득월액이란 소득세법 제20조 제1항에 따른 근로소득에서 소득세법 제12조 제3호에 따른 비과세 근로소득과 조세특례제한법 제18조2에 따라 외국인 근로자에 대한 과세특례 사항을 제외한 나머지 금액(천 원 미만 절사)을 의미한다. 국민연금법 시행령 제7조에 따르면 기준소득월액은 전년도에 해당 사업장에서 종사한 기간 중 받은 소득에서 종사한 기간의 총일수로 나눈 다음 그 금액의 30배에 해당하는 금액을 의미하며, 기준소득월액 적용 기간은 해당 연도 7월부터 다음 연도 6월까지이다. 국민연금법 제8조 제1항에 의해 1명 이상의 근로자를 사용하는 사업장에 고용된 18세 이상 60세 미만인 근로자는 당연히 사업장가입자가 되지만, 공무원연금법, 사립학교교직원 연금법과 별정우체국법에 따른 퇴직연금, 장해연금 또는 퇴직연금 일시금을 받는 사람과 군인연금법에 따른 퇴직연금, 상이연금, 퇴역연금 일시금을 받을 권리를 얻은 자는 제외되고, 동법 시행령 제2조에 의해 일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자, 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 근로자는 적용이 제외된다.

4) 장애인고용공단 임금 정보

장애인고용공단 임금 정보는 장애인을 고용하고 있는 사업장에서 고용장려금을 지원받거나, 고용부담금을 납부하기 위해서 한국장애인고용공단에 신고하는 장애인임금금액이다. 장애인고용장려금은 장애인 근로자의 직업생활을

도모하고 고용 촉진을 유도하고자 의무 고용률(2.7%)을 초과하여 장애인을 고용하는 사업주에게 일정액의 지원금을 지급하는 제도이다. 장애인고용부담금은 장애인 의무 고용인원에 미달하는 수에 따라 사업주가 부담해야 하는 부담금이다. 장애인고용장려금을 지원받거나 고용부담금을 납부하기 위해서는 지급신청서(신고서)와 장애인 근로자명부, 장애인등록증 등 장애인 인정 확인서로, 장애인 근로자의 월별 임금대장 사본, 월별 원천징수 이행 상황신고서 등의 서류를 제출해야 한다. 이때 장애인 근로자의 근로소득이 신고 되며, 장애인고용공단의 임금 정보를 연계하게 되면 국민건강보험 표준보수월액, 국민연금 기준소득월액으로 파악할 수 없는 근로소득을 보충적으로 파악할 수 있게 된다.

5) 국세청 종합소득

국세청 종합소득 금액에서 근로소득의 범위는 동법 제20조와 동법 시행령 제38조에 따라 결정된다. 근로소득은 동법 제20조에 명시된 항목과 동법 시행령 제38조의 항목을 더한 금액에서 동법 제12조 제3호에 따른 비과세소득과 동법 제47조에 따른 근로소득공제액을 제외한 금액을 의미한다. 종합소득세를 산정하는 과세기간은 소득세법 제5조에 따라 1월 1일부터 12월 31일까지 1년이다.

〈표 2-2〉 원천 자료별 상시근로소득 정의

공적자료	적용 범위	소득 산정방식	제외	추가
보수월액 (건강보험공단)	모든 사업장의 근로자는 적용 대상이나, 1개월 미만(근로 시간 60시간 미만) 고용되는 일용근로자, 현역병, 선출직 공무원은 적용 제외됨	총급여액	퇴직금, 원고료, 번역료	
월평균 보수 (근로복지공단)	고용·산재 보험에 가입된 모든 사업장에 고용된 근로자	총급여액		

공적자료	적용 범위	소득 산정방식	제외	추가
기준소득월액 (국민연금공단)	<ul style="list-style-type: none"> • 1명 이상 근로자를 사용하는 사업장에 고용된 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만 근로자 적용됨. • 공무원연금법, 사립학교교직원 연금법, 국민연금법에 적용되는 자 제외. • 생계급여 또는 의료급여 수급자는 본인의 희망에 따라 제외 가능 	소득세법 제20조에 따른 총급여액 + 조세특례제한법 제18조의2에 따른 외국인에 대한 비과세소득, 소득월액에서 천 원 미만을 절한 금액		
최저임금, 보수월액 (한국장애인 고용공단)	고용장려금 지원 받거나 고용부담금 납부하기 위해 장애인 고용공단에 신고하는 사업장에 고용된 장애인	장애인고용장려금 신고자료의 장애인 근로자 최저임금, 장애인 고용부담금 신고자료의 장애인 근로자 보수월액		
종합소득 중 근로소득 (국세청)	근로소득이 있는 봉급 생활자	총급여액	근로소득 공제	

나. 일용근로자 소득

일용근로소득이란 일용근로자가 얻는 소득을 의미하며, 일용근로자에 대한 정의는 소득세법 시행령 제20조에 명시되어 있다. 소득세법상 일용근로자는 근로를 제공한 날 또는 시간에 따라 근로 대가를 계산하거나 근로를 제공한 날 또는 시간의 근로성과에 따라 급여를 계산하여 받는 사람을 지칭한다. 일용근로자는 건설공사에 종사하는 자, 하역 작업에 종사하는 자(항만근로자 포함)로 정의되며, 이 두 가지 업종에 종사하는 자들 중 동일한 고용주에게 3월 이상 계속하여 고용되어 있지 아니한 자들도 포함한다.

일용근로소득은 일용근로자의 노동 여건의 특성, 시점, 계절에 따라 근로활동 및 소득수준 편차가 크기 때문에 이러한 변동에 대한 정확한 소득 파악이 어렵다. 일용근로자의 소득은 불규칙하기 때문에 정확한 소득 내역을 파악하기가 상

당히 어렵다. 그렇기 때문에 국세청에서는 사업장에서 일용근로자에게 지급한 임금을 분기별로 ‘일용근로소득 지급명세서’를 통해 의무적으로 신고하도록 하고 있다(소득세법 제164조 제1항).

‘일용근로소득 지급명세서’에서 총지급액은 일용근로자에게 지급한 급여액(비과세소득 제외. 단 현금영수증 발급 장치를 통해 제출하는 경우는 비과세소득 포함)의 월별(지급 월·근무 월) 합계 금액을 의미하고, 비과세소득은 일용근로자에게 지급한 야간근로수당 등 비과세소득의 월별(지급 월·근무 월) 합계 금액을 의미한다. 소득세는 일용근로자에게 원천 징수한 소득세액으로 일용근로자의 근로소득에 대한 세율은 100분의 6으로 정하고 있고(소득세법 제129조 제1항 제4호), 지방소득세는 소득세의 10%(지방세법 제89조)이다(일용근로자의 근로소득 공제액은 1일 10만 원이며 다른 공제 사항은 없다).

제2절 근로소득 조사방법

1. 근로소득 조사방법

가. 상시근로자 소득 조사방법

상시근로자 소득은 사회보장정보시스템의 공적자료 조회 결과를 우선 반영하며, 조회 결과 여러 기관의 소득 자료가 확인될 경우 국민건강보험공단 자료(직장가입자의 보수월액), 근로복지공단 자료(직장가입자 월평균 보수)²⁾, 국민연금공단 자료(직장가입자의 기준소득월액), 한국장애인고용공단 자료(장애인고용장려금 신고자료의 장애인 근로자 최저임금, 장애인고용부담금 신고자료의 장애인 근로자 보수월액), 국세청 자료(종합소득 중 근로소득) 순으로 반영한다.

공적자료 조회 결과와 실제 소득이 다른 경우, 대상자가 해당 공적자료 제공기관의 자료를 수정한 후 동 기관의 확인서를 제출해야 변경된 소득이 반영되며, 공적자료 조회기준일 이후 이직한 경우는 고용기관에서 월급명세서를 확인하여야 소득이 인정된다. 그리고 공적자료를 통해서 근로소득이 과소 파악되는 복지 대상자는 지출실태조사표에 의한 소득 확인 방법을 통해 추가 조사를 실시한다.

나. 일용근로자 소득 조사방법

일용근로소득은 국세청 일용근로자 지급명세서 조회 결과를 반영하고, 공적자료 조회 결과와 실제 소득이 다른 경우는 상시근로자 소득과 마찬가지로 복지 대상자가 해당 공적자료 제공기관의 자료를 수정한 후 동 기관의 확인서를 제출해야 변경된 소득이 반영되며, 고용 임금 확인서, 고용보험 피보험자 취득·상실통지서, 퇴직 증명서 등 고용주 또는 공공기관의 입증자료 제출 시 제한적으로 인

2) 근로복지공단 자료는 산재 보험, 고용보험의 순서로 반영하되, 특수형태근로종사자의 경우 고용 보험, 산재 보험 순서로 반영한다.

정된다. 그리고 공적자료를 통해서도 근로소득이 파악되지 않거나 과소 파악되는 대상자는 지출 실태 조사표에 의한 소득 확인 방법을 통해 추가 조사를 실시한다.

〈표 2-3〉 일용근로소득 조사방법

공적자료명	자료 내용	원천기관 변경 시기	정보시스템 통보내용
일용근로소득 (국세청)	<ul style="list-style-type: none"> • 일용근로소득을 지급하는 자(원천징수의무자)는 매 분기 “일용근로소득 지급명세서”를 원천징수 관할 세무처장에게 제출 • 자료 내용: 지급 월, 근무 월, 근무 일수, 총지급액, 비과세소득, 소득세, 지방소득세 및 지급내역 • ‘총지급액(과세 소득)’: 일용근로자에게 지급한 급여액(비과세소득 제외)의 월별(지급 월·근무 월) 합계금 	매 분기 (매월)	<ul style="list-style-type: none"> • 신청조사 시: 최근 3개월 자료 • 확인조사 시: 최근 6개월 자료
일용근로소득 (근로복지공단)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업주는 근 매월 “근로 내용 확인 신고서”를 다음 달 15일까지 근로복지공단에 제출 • 자료 내용: 일평균 근로 시간, 근로 일수, 임금 총액, 보수총액(비과세 근로소득 제외) 	매 분기 (매월)	

2. 소득조사 업무 프로세스

가. 신청조사

신청조사는 수급권자 또는 그 친척, 그 밖에 관계인의 급여 신청에 대해 해당 시장·군수·구청장이 급여의 결정 및 실시를 위하여 수행하는 조사를 의미한다. 신청조사는 급여를 신청한 수급권자 가구에 대한 소득·재산을 사회보장정보시스

템을 통해 확인하고 추가로 필요한 자료의 제출 요구하여 확인하는 조사이다. 그리고 신청조사는 급여 신청 시 바로 접수하여 즉시 조사가 이루어진다.

신청조사는 사회보장정보시스템을 통해 조회(통보)된 공적자료를 우선 적용하는 것을 원칙으로 한다. 사회보장정보시스템으로 통보되는 소득·재산 공적자료 변동 사항은 원칙적으로 자동반영 되나, 일부 자료는 참고용으로만 제공되므로 조사 확인 후 반영한다. 사회보장정보시스템에 의한 소득·재산 조회 결과가 사실과 다르다고 주장하는 경우 해당 공적자료 제공기관의 자료를 수정하도록 하고 입증자료 제출 시 수정된 결과를 적용한다. 사회보장정보시스템을 통해 조회된 공적자료가 불충분한 경우는 지출 실태 조사에 의한 소득 확인 방법을 통해 소득을 추가 반영할 수 있다.

〈표 2-4〉 신청조사 업무 프로세스

구분	프로세스 명	업무 설명
1단계	조사 대상 확인	<ul style="list-style-type: none"> • 가구 구성 확정 및 신고 사항 확인 - 신청서 확인 - 보장 가구 및 부양의무자의 범위 확정
2단계	공적자료 조회 요청	<ul style="list-style-type: none"> • 차세대사회보장정보시스템을 통해 공적자료 조회 요청
3단계	공적자료 조회 결과 반영	<ul style="list-style-type: none"> • 공적자료 조회 결과 확인 및 반영 - 조회된 공적자료 우선 적용 - 공적자료 조회 결과에 대해 신청인이 이의제기 시 공적자료 제공기관의 자료를 먼저 수정하도록 하고 입증자료 제출 시 자료 등록 후 수정 결과 적용 • 공적자료 조회 결과 추가신청 가능한 급여 또는 서비스가 있는 경우 신청 안내 - 신청인이 동의하는 경우 별도 신청서 작성 없이 추가신청
4단계	자료 제출 요구	<ul style="list-style-type: none"> • 추가 자료 제출 요구 - 조사 시 진단서 등 추가 자료 확인 - 필요한 자료의 제출은 기일을 정하여 요구할 수 있고, 정당한 사유 없이 이를 거부·방해·기피하는 경우는 급여 신청을 각하할 수 있음

구분	프로세스 명	업무 설명
5단계	추가 소득 파악 및 근로능력 판정	<ul style="list-style-type: none"> • 소득 파악이 곤란한 자에 대한 소득 추가 파악 - 「지출실태조사표」 작성 및 상담을 통해 소득출처 파악 - 「근로활동 및 소득신고서」를 통한 재신고 및 소득 항목별로 추가 파악된 소득 반영 • 근로능력 판정 절차에 따라 가구 특성, 장애 유무, 진단서 등을 통해 대상자의 근로능력 판정 실시
6단계	조사결과 처리	<ul style="list-style-type: none"> • 차세대사회보장정보시스템에 조회결과 반영

자료: 보건복지부(2023). 국민기초생활보장사업안내. p.84

나. 확인조사

확인조사는 수급자의 자격 및 급여의 적정성을 확인하기 위해 매년 1회 이상 정기적으로 실시하는 조사를 의미한다. 현재 정기 확인조사는 상반기와 하반기로 나누어 연 2회 실시되며, 월 확인조사도 수행 중이다(한은희, 2017). 확인조사의 목적은 최근 갱신된 공적자료를 통해 현 수급자의 수급자격 및 급여액을 재검토하여 복지지출을 효율화하기 위함이다.

확인조사 프로세스는 크게 2단계로 구분된다. 첫 번째 단계는 보건복지부가 사회보장정보시스템을 통해 사회보장급여 수급자의 최신 공적자료를 연계·수집하여 소득·재산 정보를 최신화하여 수급자격 및 급여를 (가)판정하는 단계이다. 최신 공적자료를 활용하여 판정된 자격 및 급여액 정보는 시스템을 통해 지자체 통보된다. 두 번째 단계는 각 시·군·구의 통합관리팀에서 공적자료를 통해 파악된 정보를 바탕으로 소득·재산 변동 사항을 확인하고 확인된 변동 사항을 시스템에 반영하는 단계이다. 지자체에서는 정보시스템을 통해 확인된 급여 변동 및 자격변동이 있는 사람들에게 서면으로 변동 사항을 통보하고, 이의신청(소명)을 받는다. 약 3개월간 이의신청 기간을 부여하고 소명을 처리하여 급여 및 자격변동 대상자를 확정한다.

[그림 2-1] 확인조사 프로세스

업무 주체	업무절차	기간
보건복지부 (행복e음)	<ul style="list-style-type: none"> • 공적자료 수집 • 수급자격 재판정 • 정비 대상자 지자체 통보 	2개월
↓	↓	
지자체 (통합조사관리팀)	<ul style="list-style-type: none"> • 변동 사항 확인 • 급여 및 자격변경자 서면 통지 • 이의신청(소명) 처리 	3개월

[표 2-5] 지자체 확인조사 업무 프로세스

1단계	사회보장급여 확인조사 정비 대상자 조회	수급자 중 사회보장급여 확인조사를 위한 공적자료 반영 결과 자격 또는 급여의 변동이 예상되어 점검이 필요한 대상자 목록을 각종 조회 조건을 활용하여 검색하고 특례 또는 소득 항목 중복 등 정비 대상자를 조회
2단계	소득재산내역 확인	가구원별 통합조사표의 소득재산정보 화면을 통해 소득·재산 변동의 세부 내역을 확인·수정하고, 소득재산수정 화면에서 소득·재산에 대한 세부 내역을 수정 및 반영
3단계	통합조사 및 결정	가구원별 통합조사 및 결정화면을 통해 소득인정액을 수정하고, 기타 가구별 특례사항 등을 조치한 후 결정 처리 완료
4단계	일괄 조사자 결정 및 보장 결정	소득·재산이 확인된 대상에 대해 자격을 일괄 조사자 결정·보장 결정 처리하고, 담당자 처리결과에 반영된 사항을 본 정비 처리 현황(통계정보제공)을 통해 확인

자료: 보건복지부(2019). 사회보장급여 확인조사에 따른 지방자치단체 업무 담당자 교육

다. 조사 결과 및 자료 제출 요구

확인조사 결과에 따라 수급자의 자격, 급여 종류, 급여액 등을 변경하고, 부정 수급자에 대해서는 보장 비용 징수 등의 행정절차를 수행한다.

사회보장정보시스템을 통해 확인되지 않는 자료 또는 조회 결과와 실제 소득·재산이 다르다고 주장하는 경우에는 이를 입증할 수 있는 자료 제출을 요구한다 ([시행규칙 제35조]). 단 급여별 보장 및 급여 내용 결정을 위해 최소한의 자료를 요구하고, 사회보장정보시스템이나 관계기관으로부터 우선적으로 확보하여야 한다. 필요한 자료의 제출은 기일을 정하여 요구할 수 있고, 정당한 사유 없이 2회 이상 거부 방해 기피하는 경우에는 급여 신청을 기각할 수 있다.

〈표 2-6〉 제출서류 목록

제출 목적	제출서류	비고
가구원 및 부양의무자 확인	• 실종 등의 신고접수서 등	- 행방불명자는 보장 가구에서 제외 ※ 전산 확인 가능한 군복무확인서, 수용증명서, 출입국사실증명서, 외국인 등록 사실 증명서는 제출서류 제외
소득 확인	• 고용임금확인서 • 월급명세서	- 근로소득 파악
	• 건강보험자격득실확인서 • 퇴직증명서	- 취업·퇴직 사실 확인
	• 소득금액증명원 • 휴폐업 확인서	- 사업자 소득 파악 ※ 사업자등록증 전산확인 가능
	• 어종별 및 양식업종별 출허량 및 수입 관련 자료	- 어업 및 양식업 소득 파악
	• 임산물 유통기관 판매기록	- 임업소득 파악
	• 임대차 계약서	- 임대소득 파악(건물, 상가, 본인 거주 외 주택 등이 조회된 경우)
	• 사용대차 확인서	- 주거급여 대상 확인 - 사용대차 사적 이전소득 파악
	• 진단서, 의료비 영수증 등	- 소득평가액 산정 시 가구 특성 지출 비용으로 실제 소득에서 차감 처리
재산 확인	• 지출실태조사표 • 근로활동 및 소득신고서	- 소득 파악 곤란자에 대한 소득 파악 (특히, 보장기관 확인소득 산정 대상자인 경우 징구)
	• 임대차계약서(전·월세 계약서)*	- 임대차 보증금 파악

제출 목적	제출서류	비고
부채	• 법원 판별문, 화해·조정조서	- 개인 간 부채 확인
	• 임대차계약서*	- 임대보증금
근로능력 판정	• 근로능력 평가용 진단서 • 진료기록부 사본(최근 2개월분)	- 근로능력 판정
급여계좌 확인	• 통장 사본	- 지급 계좌 증록 및 실명 확인

※ 주거용 이외 임대차계약서는 전세권 설정등기가 되었거나 확정일자 받을 계약서를 징구
자료: 보건복지부(2023). 2023년 국민기초생활보장 사업 안내, p.88

라. 일용근로소득 소명 처리 프로세스

공적자료를 통해 산정된 일용근로소득은 입수 가능한 최신 6개월간 소득액을 6으로 나눈 월평균 일용근로소득이다. 예를 들어, 2023년 상반기 확인조사에는 2022년 4월부터 9월까지의 6개월간의 자료가 반영되었다. 일용근로소득 공적자료는 고용노동부 또는 국세청에 실제 신고된 원 단위 소득금액을 의미한다.

수급자가 공적자료 연계를 통해 산정된 일용근로소득이 사실과 다르다고 주장(소명)하는 경우 국세청 자료에 대해서는 사실확인서 또는 일용근로 지급명세서, 고용노동부 자료에 대해서는 고용보험 일용근로내역을 제출받아 반영한다. 하지만 이후 국세청 및 고용노동부 자료가 갱신되어 소명자료가 사실과 다름이 확인이 된 경우에는 환수 및 보장 중지 등 해당 사업의 지침에 따라 처리된다.

1) 국세청 일용근로소득 자료 소명 처리

국세청 일용근로소득 자료의 소명 처리 방법은 두 가지이다.

첫 번째 방법은 수급자에게 사실확인을 요청하는 것이다. 수급자에게 제출받은 일용근로 사실확인서를 스캔하여 통합조사표에 등록하고, 사실확인서를 근거로 해당 세무서에 공문으로 사실 확인을 요청한다. 공문을 수신한 세무서에서는 10일 이내에 해당 지자체에 회신한다. 지자체에서는 수신된 공문을 근거로 소득금액을 반영하여 처리하고 세무서 관련 문서번호를 통합조사표(수정 사유)에 반드시 입력하여야 한다.

두 번째 방법은 수급자에게 증빙자료로 일용근로소득 지급명세서(원천징수영수증) 제출을 요청하는 것이다. 수급자는 국세청 홈택스를 통해 발급받거나 사업장에서 국세청에 기 제출신고한 일용근로소득 지급명세서(원천징수영수증) 요청하여 발급받는다. 이때 금액을 정정해야 할 경우 수급자는 사업장을 통해 세무서에 신고내용 정정 요청을 한다. 시·군·구는 제출받은 일용근로소득 지급명세서를 근거로 소득을 반영하고 행복e음에 스캔 등록한다.

2) 고용노동부 일용근로소득 자료 소명 처리

수급자가 행복e음에서 조회된 정보와 다르다고 주장하는 경우에는 수급자에게 **고용보험 일용근로내역서(피보험자용)**의 제출을 요구한다. 수급자는 전국 근로복지공단지사 또는 인터넷을 통해 **고용보험 일용근로내역서(피보험자용)**를 발급받을 수 있다. 시·군·구 통합조사팀의 담당자는 제출받은 고용보험 일용근로내역서(피보험자용)를 근거로 일용근로소득액 자료를 보정하고, 제출받은 자료는 스캔하여 행복e음에 등록한다.

3) 현재는 소득이 없다고 주장하는 경우

일용근로 사실은 인정하지만, 현재는 소득이 없다고 주장하는 경우에는 확인서를 징구하고 해당 사실을 수용한다. 이후에 입수되는 공적자료 확인 결과 확인서 작성 내용과 다를 경우에는 전액 환수 조치 및 과태료 부과 등 가용한 제재 조치가 수행된다는 것을 대상자에게 숙지시킨다.

지난 확인조사에서 소득 활동을 하지 않고 있다고 주장하였으나, 일용근로소득 자료에 월 20만 원 이상의 소득이 있었다고 조회된 대상자는 중점 관리 대상으로 지정한다. 중점 관리 대상자에 대해서는 해당 사업장에 급여계좌를 확인 및 통장을 징구하여 조사하고, 현금으로 지급받는 경우에는 지출실태조사를 실시한다.

마. 지출실태조사표에 의한 소득조사(기초생활보장법 제6조의3, 시행령 제5조제3항)

1) 공적자료 외에 직권에 의한 소득조사

기초생활보장수급자에 대해서 보장기관은 ① 수급자의 소득 관련 자료가 없거나 불명확한 경우, ② 최저임금액 등을 고려할 때 소득 관련 자료의 신뢰성이 없다고 인정할 경우에는 개별가구의 생활 실태를 조사하여 확인된 소득을 공적자료를 기반으로 산정한 소득에 추가할 수 있다.

이러한 실제 소득조사 적용 대상은 상시근로자(택시, 관광버스, 용달차 기사, 관광안내원 등), 일용근로자(파출부, 건설 인부 등 단순 일용노무자 등), 월급 이외의 실적급이나 수당이 주를 이루는 근로자, 가구원 중 일부 또는 전부가 근로능력이 있으나 신고 및 공적자료를 통해 파악된 소득이 없는 사람들, 그리고 부채 증가나 재산의 처분이 없음에도 근로 및 사업소득 등에 비해 일정 수준의 생활이 유지되는 경우이다.

시·군·구 담당 공무원은 수급자에게 **지출실태조사표**를 작성하도록 하고, 작성된 지출 항목들을 사회보장정보시스템(행복e음)에 입력한다. 상담을 통해 추가적인 소득의 출처를 확인하고 이를 반영하여 ‘**근로활동 및 소득신고서**’를 작성토록 하고, 소득의 출처에 따라 근로소득, 농·어·임업소득, 기타 사업소득, 사적 이전 소득 등으로 구분한다. 만약 소득신고서 작성을 기피하거나 신고소득이 기준 소득금액³⁾에 비추어 현저히 차이가 날 경우에는 보장기관 확인소득을 검토한다.

3) 기준 소득금액: 가구의 인적 구성, 경제적 특성, 지출 실태 등 다양한 변수를 이용하여 조사 대상 가구와 유사한 특성을 가진 가구의 소득수준 금액(보건복지부, 2023, 국민기초생활보장 사업안내, p.128)

2) 보장기관 확인소득 산정

보장기관 확인소득 산정 대상자는 생계, 의료, 주거, 교육 급여 수급자 중 다음과 같은 경우에 해당한다.

- ① 주거 및 생활실태 조사로 추가 소득이 있다고 확인되는 경우
- ② 소득신고를 하였음에도 은닉한 추가 소득이 있는 것으로 확인되는 수급자.
‘근로 또는 사업에 종사하는 대가로 월 90만 원을 초과하는 소득 얻고 있는 자’로서 조건부과유예자이나 주거 및 생활 실태 등에 대한 사실조사 결과 추가 소득이 있다고 확인한 수급자
- ③ 조건부수급자 중 조건불이행자로서 주거 및 생활 실태 사실조사로 소득이 있다고 확인되는 수급자

2023년 보장기관 확인소득 산정기준 금액은 1일 73,280원(최저임금법에 따른 2022년 최저임금)이다.

3. 지방생활보장위원회

국민기초생활보장제도의 보장기관은 주요 정책 사항을 결정하고 급여를 실시하는 보건복지부 장관(생계·의료급여), 국토교통부 장관(주거급여), 교육부 장관(교육 급여)과 실제 사업을 집행하는 광역 시·도의 시장·도시자, 지자체의 시장·군수·구청장 그리고 교육감이다(「국민기초생활보장법」 제2조, 제19조). 사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 지방생활보장위원회를 구성하도록 하고 있다(「국민기초생활보장법」 제20조, 시행령 제28조). 지방생활보장위원회는 시·도 생활보장위원회와 시·군·구 생활보장위원회로 구분되는데, 시·도 생활보장위원회는 시·도가 실시하는 급여 및 자활 지원계획에 관한 사항을 심의·의결한다. 시·군·구 생활보장위원회는 법령에서 정한 생활 보장 사업의 기본 방향 및 시행계획에 관한 사항뿐 아니라 법령에서 정한 사항 이외의 의사결정이 필요한 사안에 대해 심의·의결한다(시행령 제29조제2항제2호). 지방생활보장위원회는 위원장(시·도지사 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장)을 포함 15인 이내로 위원으로 구성한다.

시·군·구 생활보장위원회에서 심의·의결하는 사항은 개별가구 특성에 따라 소득환산에서 제외하는 재산에 관한 사항, 부양의무자가 부양 거부 기피하고 있는 가구의 생활 실태로 보아 보장이 판단되는 사례, 보장시설 수급자에 대한 부양의무자 기준 특례에 관한 사항, 이혼 소송이나 가정폭력·학대 등으로 인해 보장 가구 구성에서 가구원 제외가 필요하다고 확인한 사항 등이다. 특히 급여 결정 및 변경·중지와 관련하여 민원 및 이의신청의 처리는 특별자치시장 특별자치도지사 시장 군수 구청장의 직권으로 결정되는 것이기에 지방생활보장위원회의 보고사항이다. 타 소득·재산 항목에서는 사실상 변화가 없는데 근로소득의 증가로 인해 의료·주거·교육 급여에서 탈락하게 되는 경우 급여 중지를 유예하고 확인조사 기간 내 지방생활보장위원회 심의를 통해 보장을 연장한다.

지방생활보장위원회 심의로 보장이 결정된 경우 최대 2년간 보장하고, 2년의 보장 기간 도래 직전 재심을 통해 결과에 따라 결정한다. 단, 이혼·재혼·가정폭력·학대 등의 사유로 부양의무자의 부양 거부·기피로 부양 결정된 경우나 가족관계의 해체로 인해 실질적 부양을 받을 수 없는 경우 등에 대해서는 재심 없이 보장 연장이 가능하다.

제3절 선행연구 검토

1. 국내 선행연구

가. 사회보장정보시스템(행복e음)

사회보장정보시스템은 2010년 개통 이후 양적 확대가 지속적으로 이루어졌다. 개통 당시 연계되는 공적자료는 10개 기관 15종이었으나, 2017년도에는 65개 기관 845종으로 확대되었고, 시스템을 통해 관리되는 사업 수도 2010년 당시에는 89개에서 2014년도에 254개로 크게 증가하였다. 따라서 일일 방문자, 동시 사용자, 복지대상자, 데이터양도 크게 증가하였다. 하지만 사회보장정보시스템의 확대 과정 및 그 성과에 대해 객관적으로 기술한 자료 및 평가 연구는 매우 제한적이다(강혜규 외, 2018; 추병주·박선미, 2017). 보건복지부 및 사회보장정보원이 발행하는 지침 및 운영매뉴얼, 보도자료 등은 운영자 중심의 정보를 중심으로 기술하고 있기 때문에 사회보장정보시스템의 발전 과정의 맥락과 세부 의사 결정 과정을 파악하기 어렵다.

사회보장정보시스템의 핵심 기능 중 하나인 공적자료 연계를 통한 소득산정 기능의 도입 및 발전 과정에 대한 자료와 성과평가 연구 또한 거의 없다. 사회보장정보시스템에 연계되는 소득재산 공적자료에 대한 편람이 2012년에 작성되었으나, 비공개 자료이다(함영진 외, 2012). 그 이후 2018년 사회보장정보원 자체 연구로 소득조사를 위한 연계 정보에 대한 상세한 기술 및 확인조사 대상자를 기준으로 연계 현황에 대한 기술적 보고서가 작성되었으나, 사회보장정보시스템을 통한 소득조사의 성과와 한계에 대한 평가를 담고 있지는 않다(한은희 외, 2018).

나. 통합조사 업무 담당 공무원의 경험

소수이지만 사회보장정보시스템 사용자이고 통합조사·관리 업무를 담당하는 복지공무원의 경험에 대한 질적연구가 존재한다(김수영·김이배, 2014; 함영진

외, 2021). 김수영과 김이배(2014)는 사회복지 일선 공무원 9명에 대한 포커스 그룹 인터뷰를 통해 사회보장정보시스템 도입이 일선 관료의 전문성을 저하시킨다는 결론을 도출하였다. 그 근거로 정보시스템 도입으로 인한 일선 관료의 자율성과 재량권 축소, 사회복지 공무원과 클라이언트 간의 관계에서 사무적 측면 강화, 수치적 정보에만 기대어 상황 파악 완료, 마지막으로 기계적인 분업과 연계를 강화한다는 것을 들었다. 특히, 사회복지정보시스템으로 입수된 정보의 불완전성은 취약계층의 삶을 '정확히' 반영하기 어렵다는 점과 일선 관료들에게는 정보시스템을 통해 주어진 정보와 실제 상황을 대조하여 확인해야 하는 새로운 업무가 추가되었다는 점을 지적하였다.

“... 정보시스템은 표준화된 틀에 맞춰 정보제공을 하기 때문에 불안정한 상태에 있는 취약계층의 생활정보를 오롯이 담아내기 어렵다. 사통망의 정보는 실시간으로 업데이트되는 것이 아니다. 일례로 사통망은 소득을 분기별로 파악한다. 매월 일정한 소득을 얻는 일반노동자의 경우, 분기별 소득조사는 큰 문제가 아닐 수 있다. 그러나 소득이 시시각각으로 변하는 일용직·비정규직 노동자에게 분기별 혹은 연도별로 업데이트되는 소득·자산 정보는 불안정한 생활을 하는 취약계층의 삶을 '정확히' 반영하기 어렵다.” (김수영·김이배, 2014, p.113 -114)

함영진 외(2021) 연구는 복지공무원뿐 아니라 민간의 사회복지 담당 인력이 정보시스템을 사용하면서 경험하게 되는 테크노스트레스의 구체적 현황과 사용자의 인식을 분석하였다. 사회복지 담당 인력이 정보시스템으로 인해 겪는 가장 광범위하고 포괄적인 어려움은 기술 과부하로 나타났는데, 기술 과부하는 정보통신 기술이 업무를 줄여주기보다는 오히려 늘어나게 만드는 현상을 뜻한다. 연계 정보의 부정확성으로 인해 기술 과부하를 경감할 수밖에 없음을 지적하였다.

“정보의 부정확성이 발생하는 가장 큰 원인은 정보시스템에는 최신 정보가 실시간으로 업데이트되는 것이 아니라, 일정한 기간을 두고 주기적으로 업데이트되

기 때문이다. 물론 최근 소득정보의 실시간 반영과 같이 정보 업데이트의 주기가 차츰 빨라지고 있지만, 금융 및 자산자료를 확인하는 데는 약 2주가 소요되며, 국세청 자료는 6개월이 걸리기도 한다. 더욱이 부동산 소유 여부, 가족관계 확인을 위한 증명서류들은 아직 자동화가 되지 않아, 공무원들이 일일이 확인하고 수기로 입력해야 하는 때도 있다.” (함영진 외, 2021, p.43)

김수영과 김이배(2014)의 연구 그리고 함영진 외(2014) 연구는 사회복지 분야의 정보통신기술의 적용이 기대했던 업무 효율화를 가져오기보다는 기술 과부화 및 테크노스트레스를 유발하고 있다는 것과 사회복지 일선 관료의 전문성을 저하시키는 역효과가 있음을 강조하였다. 두 연구 모두 사회보장정보시스템으로 대표되는 정보통신 기술 활용에 대한 교육의 강화 및 시스템 개발 초기부터 복지인력의 참여 등을 강조하였다.

다. 공무원의 재량행위

사회보장정보시스템이 도입되면서 수급자 선정 및 관리의 업무가 표준화되고 객관화되었으나, 여전히 사회복지 급여 업무에 있어서는 공무원의 재량권 사용은 필요하다. 재량권은 두 가지 방식으로 사용될 수 있는데, 공무원이 선정기준을 엄격히 적용하여 수급자 선정에서 배제하는 방향으로 사용되거나, 객관적 자료로는 파악이 안 되는 경제적 상황이나 복지 욕구를 고려하여서 수급자로 선정이 되게 하는 방향으로 사용될 수 있다.

김순양(2016)의 연구는 사회복지공무원이 기초생활보장수급자의 자격을 판정하기 위한 통합조사 업무를 수행하는 과정에서 발생하는 재량행위에 대해 그 맥락과 발생 원인에 대해 질적 연구 방법으로 분석하고 있다. 통합조사 업무에 있어서 관련 법규 및 지침이 모호성으로 인해 공무원의 재량행위가 발생할 수밖에 없으며, 복지 업무의 특수성, 인적자원 부족 및 업무량 과다와 같은 업무 환경요인, 그리고 개인적 요인 등이 재량행위에 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 김순양은 재량행위로 인한 부작용을 최소화하기 위해 법규 및 지침의 모

호성을 줄이고 업무를 최대한 표준화해야 하며, 공무원의 불가피한 재량행위를 인정하되 공무원 개개인이 윤리적 원칙을 잘 숙지하도록 해야 한다고 강조한다.

허용창 외(2021)는 복지 사각지대 해소라는 관점에서 시·군·구 통합조사 행정 체계의 실태를 분석하였다. 통합조사 업무를 담당하는 서울시 공무원들은 부정적 결과에 대한 우려로 인해 재량행위에 대해 소극적이며, 예외적 사례에 대해서는 지방생활보장위원회에 심의를 상정하는 것을 선호하는 것으로 나타났다. 특히, 지방생활보장위원회 심의 안건 상정 여부를 내부적 회의나 사례 회의를 통해 결정할 때 지방생활보장위원회 안건 상정이 활발한 것으로 나타났는데, 이는 공무원이 단독으로 재량권을 발휘할 때 발생할 수 있는 부정적 결과나 책임을 최소화할 수 있기 때문으로 해석된다. 설문조사를 통해 통합조사 공무원 중 많은 수가 복잡한 규정과 지침을 이해하고 적용하는 데 어려움을 겪는다는 것이 드러났다. 저자들은 빈곤 가구의 다양하고 복잡한 생활상을 반영하기 위한 각종 특례와 예외적 규정들이 늘어나면서 전산시스템을 고도화해 왔으나, 조직 환경이나 의사결정 행위와 과정에 대해서는 관심을 기울이지 않았다는 점을 지적한다. 따라서, 지침의 이해와 적용에 대해 슈퍼 비전 체계를 구축하고, 팀장급들은 실무보다는 슈퍼 비전 제공을 공식 업무로 수행할 것으로 제안한다.

라. 보충성의 원리와 과오수급

사회보장정보시스템의 도입 이유 중의 하나는 부정수급 방지이다. 이론적 개념상 부정수급은 수급자의 의도적인 기망, 불법 등의 이유를 발생하는 것을 의미하지만, 제도 운용에 있어서는 시차 및 행정적 오류로 인한 부적정 수급 및 오류 수급도 함께 부정수급으로 간주되고 있다(임완섭 외, 2020). 기초생활보장제도 특히 생계급여와 주거급여는 보충성의 원칙⁴⁾을 적용하여 운영하고 있는데, 현실적으로는 사전 급여 지급, 사후 확인조사의 방식으로 운영되고 있기 때문에 과오수급이 발생할 수밖에 없는 구조이다.

4) 보충성의 원칙은 정부가 정한 선정기준(예를 들어 기준중위소득 40%)과 수급권자 및 가구가 벌어들인 소득 간의 차액을 보전해 주는 방식임

김태완 외(2022)의 연구에서는 2017년부터 2021년까지 환수 결정 금액이 '0'원을 초과하는 사례들을 분석하였는데, 보장 비용 징수와 반환명령 대부분이 부정수급이 아닌 소득 및 재산변동, 인적 변동 등에 의한 것으로 나타났다. 특히, 기초생활보장제도 생계급여의 경우에는 85% 이상이 근로소득 변동에 의한 소득 및 재산변동이 주요 원인으로 나타났다. 기초생활보장제도의 수급자들은 소득변동이 잦은 직업군에 종사하는 빈곤층인데, 공공부조를 운영함에 있어서 보충성의 원리를 '발생일'을 기준으로 엄격히 적용할 경우 부정수급으로 인식 되는 과오수급이 상시적으로 발생할 수밖에 없다. 이에 저자들은 해외사례 분석 등을 기반으로 소득·재산의 평가기간과 급여 지급일의 시차를 두는 방안을 제안하고 있다. 실시간 소득 파악 체계를 도입하여도 수급권자의 변동을 파악하여 급여에 반영하기까지는 여전히 시간이 걸릴 수 있다. 이에 직전년도 혹은 직전 분기의 소득·재산을 기준으로 급여를 산정하여 지급하는 대안을 제시하고 있다. 그리고 장기적으로는 가구원 수별 소득인정액을 기반으로 차등적(예를 들어, 6단계) 급여방식을 적용함으로써 보충성의 원리를 적용하는 방안을 제안하고 있다.

2. 미국의 사회보장급여 자격판정을 위한 소득조사 자동화

가. 미국의 사회보장제도

미국의 사회보장제도의 근간이 되는 법은 1935년 제정된 「사회보장법(Social Security Act)」이다. 사회보장법은 노령연금, 실업보험, 그리고 빈곤층 및 취약 계층을 대상으로 사회부조의 근간이다. 사회보험을 제외한 공공부조로 운영되는 사회보장제도의 수급자격을 결정하는 기준으로 연방 빈곤선이 활용된다. 연방 빈곤선(Federal Poverty Level) 행정 목적을 위해 만들어졌다. 미국의 Department of Health and Human Service(DHHS)는 매해 연방 빈곤선(FP)을 발표하고 있으며, 이는 공식 빈곤 기준선⁵⁾의 단순 버전으로 아동수와 노인 가구원 포함

유무와 상관없이 전체 가족 수에 따라 정해진다. 연방빈곤선은 매해 1월에 발표되며, 이전 해의 연방빈곤선을 기준으로 한해 동안의 물가변화를 반영하여 정해진다.

〈표 2-7〉 2023년 미국 연방빈곤선

가구원 수	48개 주	알래스카	하와이
1인	\$14,580	\$18,210	\$16,770
2인	\$19,720	\$24,640	\$22,680
3인	\$24,860	\$31,070	\$28,590
4인	\$30,000	\$37,500	\$34,500
5인	\$35,140	\$43,930	\$40,410
6인	\$40,280	\$50,360	\$46,320
7인	\$45,420	\$56,790	\$52,230
8인	\$50,560	\$63,220	\$58,140
9인	+\$5,140 가구원 1명 증가	+ \$6,430 가구원 1명 증가	+ \$5,910 가구원 1명 증가

보장단위에 속하는 모든 가족 또는 가구원들의 소득 및 재산을 합한 금액과 각 사회보장제도의 선정기준을 비교하여 수급자격이 결정된다. 미국의 대부분의 공공부조 프로그램 신청 시에는 소득을 증명하기 위한 소득명세서 등의 증명서류를 본인이 직접 제출해야 한다. 제출하는 서류의 범위와 유형은 각 주별로 다르다. 미국의 각 주정부는 복지급여 신청자들의 소득을 조사하여 확인하기 위한 소득확인시스템(Income Verification System)을 구축하고 있다. 소득확인시스템은 주별 소득세 정보, 고용보험에 신고된 소득정보, 민간 신용회사가 보유한 개인의 소득정보 등을 연계하여 공공부조 수급자의 소득정보를 조회할 수 있도록 지원하

5) 미국의 공식 빈곤기준선(Official Poverty Threshold or Poverty Line)은 사회안전보장국(Social Security Administration)에서 일하던 경제학자 몰리 오산스키(Mollie Orshansky)가 제한한 필수적인 기본 식품의 최소 비용에 3을 곱하여 구하는 방식으로 식료품에 지출되는 최소 비용은 가족 수와 가족구성원의 연령에 따라 달라질 수 있으므로 가족구성원 수와 가구원 중 아동 수 및 노인 포함 유무에 따라 매해 48개의 빈곤 기준선이 발표되고 있다.

는 정보시스템이다. 단, 공공부조 신청 시 수급자격 결정은 개인이 제출한 서류들에 기반해서 이루어지고, 사후적인 관리를 위해 소득확인시스템을 통해 소득정보를 조회하는 방식으로 시스템이 활용되고 있다. 또한 각 주별로 시스템을 개발하였기 때문에 각 주별로 소득의 개념 및 범위가 다르게 정의되어 있었다. 하지만 오바마케어의 도입으로 인해 메디케이드 소득조사 방식이 전국적으로 표준화되고 자동화되는 방식으로 전환되고 있다.

나. 오바마케어의 도입과 소득조사 방식의 변화

1) Affordable Care Act(ACA)

오바마케어(Obamacare)로 널리 알려진 미국의 의료보장 개혁의 정식 명칭은 “환자보호 및 준수 가능한 치료법(The Patient Protection and Affordable Care Act, 이하 ACA)”이다. ACA는 2010년 3월 23일에 제정되어 2014년 1월부터 시행되었다. ACA의 의료보장 개혁에는 메디케이드 확대도 포함되어 있다. 기존에는 주별로 메디케이드의 자격기준이 달랐는데, ACA는 가구 소득이 연방 빈곤선(Federal Poverty Line)의 138% 이하인 어르신들을 메디케이드 자격 대상자로 규정하였다.

오바마케어의 도입으로 인한 큰 변화 중 하나는 메디케이드 수급자격 판정을 위해 수혜자의 소득정보를 자동으로 업데이트하는 시스템을 구현했다는 것이다. 이는 “자동 재조사” 또는 “자동 업데이트”라고 알려져 있다. 이 시스템은 사회보장국(Social Security Administration), 국세청(Internal Revenue Service), 국토안보부(Homeland Security) 시스템과 연계하여 메디케이드 수급자의 소득정보를 조회할 수 있을 뿐 아니라 메디케이드 자격을 자동으로 판정한다. 기존의 서면조사 중심에서 데이터기반 자격심사(data-driven eligibility)로 전환된 것이다.

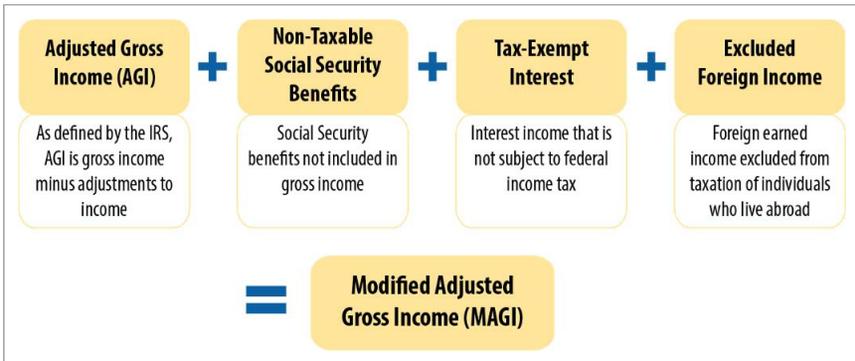
이전의 소득확인시스템(Income Verification System)과 다른 점은 메디케이드 신청자의 소득조회가 실시간으로 수행된다는 점과 주기적인 정보연계를 통해 수급자격을 자동으로 갱신하여 수급자에게 지속적인 의료서비스 접근성을 제공

한다는 것이다. 이전에는 수혜자가 직접 재조사를 신청하고, 최신 소득 자료를 제출해야 했으나, 자동화 시스템 도입을 통해 수급자가 매년 또는 정기적으로 업데이트를 제출하지 않아도 자격을 유지할 수 있게 되었다. 이러한 자동화된 시스템은 메디케이드 프로그램의 효율성을 향상시키고, 관리 및 감독의 부담을 줄이며, 수혜자에게 더 나은 서비스를 제공하는 데 도움이 되는 것으로 평가되고 있다(Brantley & Ku, 2022).

2) 표준화된 소득산정방식(MAGI)

오바마케어는 도입된 주요한 개혁 중 하나는 전국적으로 표준화된 소득 기준을 제시하였다는 점이다. 이를 통해 미국 내 모든 주에서 동일한 기준으로 소득을 산정하고 자격을 판정하게 되었다. 표준화된 소득의 기준이 되는 것은 미국세청이 정의한 “조정총소득(Adjusted Gross Income, AGI)”이다. 메디케이드 자격 판정에 활용되는 소득은 AGI에 비과세 사회보장급여, 연방소득세에서 공제되었던 금융(이자) 소득, 그리고 해외 취득 소득을 더하여 변형된 조정총소득(Modified AGI, 이하 MAGI)이다. 표준화된 소득 기준은 주별로 다르게 적용되던 소득 기준을 간소화하고, 모든 주에서 일관된 자격판정을 제공할 수 있도록 지원한다.

[그림 2-4] MAGI(Modified Adjusted Gross Income) 산정방식



조정총소득(AGI)은 총소득(Gross Income)에 추가소득(Additional Income)을 더하고, 조정항목(Adjustment to Income)을 뺀 소득으로 세금계산의 출발점이다. 총소득(Gross Income)은 다음과 같은 소득을 포함한다.

- 급여 및 임금: 급여, 월급, 시급, 수당 등과 같은 근로소득
- 투자 수입: 이자, 배당, 주식 거래로 얻은 수익 등
- 재산 수입: 임대료, 임대 수익, 부동산 거래로 얻은 이익 등
- 사업 수입: 사업 소득과 관련된 수익이
- 기타 수입: 사회보장 수당, 연금 등.

추가항목은 세금환급 및 크레딧, 사업소득, 비즈니스 자산양도소득, 부동산 소득, 실업수당, 기타 소득(상금, 도박, 복권 수입)이 포함된다. 조정항목은 교육비용, 특정비즈니스 비용, HSA(Health Savings Account)에 불입한 금액, 군인 이사비용, 자영업자 세금공제, 자영업자의 은퇴연금 계좌인 SEP IRA와 Simple IRA에 불입한 금액, 자영업자 건강보험료, 저축계좌 인출 패널티, 이혼수당 지불금, 개인은퇴계좌 불입금, 학자금 대출이자, 수업료 및 수수료 등이 포함된다.

3) 데이터기반 자격심사(data-driven eligibility)

데이터기반 자격심사의 한계는 현시점의 자료가 아니라 과거의 자료를 통해 현재 소득을 추정하여야 하는 한계가 있다. 미국의 도시연구소(The Urban Institute)의 Dorn 외 연구자들(2013)은 2008년 Survey of Income and Program Participation(SIPP) Data를 활용하여 지난해(2009) 소득을 기반으로 올해(2010년)의 소득과 메디케이드 자격을 추정하는 것이 얼마나 정확한지 분석하였다. 과거의 소득 자료, 구체적으로 지난해 소득 신고자료를 기반으로 올해의 소득을 100% 정확하게 추정할 수는 없다. 연구자들은 데이터기반 자격 심사 시 메디케이드 수급자격이 있는 사람들에게 자격이 있다고 판정하는 확률은 최대화하고 자격이 없는 사람들에게 자격이 있다고 판정하는 확률은 최소화하는 추정방식을 제안하였다. 분석결과 지난해 소득세 자료를 기준으로 연방빈곤선 138% 이하인 사람들은 올해의 월 MAGI 소득이 메디케이드 자격기준을 만족할

확률이 85%이고, 현재 메디케이드 수급자의 79%가 지난해 소득을 기반으로 한 추정소득을 활용 시 자격 확인이 되는 것으로 나타났다.

메디케이드의 자격과 관련하여 쟁점이 되어왔던 것은 수급 이탈이다. 소득의 일시적인 증가로 인하여 메디케이드 자격을 상실하였다가 다시 소득이 감소하면 메디케이드 자격을 회복하는 것이 반복될 경우 행정 부담이 가중될 뿐 아니라 의료보장의 단절이 생길 수 있다. 이에 미국의 메디케이드는 소득변동이 있더라도 일정기간 메디케이드 자격 기간을 유지해 줌으로써 수급 이탈을 막아서 행정비용을 절감하고 의료보장의 연속성을 보장하는 쪽에 초점 두고 있다. 현재 메디케이드의 자격 재심사는 1년에 한 번 수행되며, 데이터 기반 자격심사를 받는 경우에는 소득이 메디케이드 선정기준을 초과하지 않는 한도 내에서는 본인의 확인 없이 자동으로 자격이 연장되도록 하고 있다.

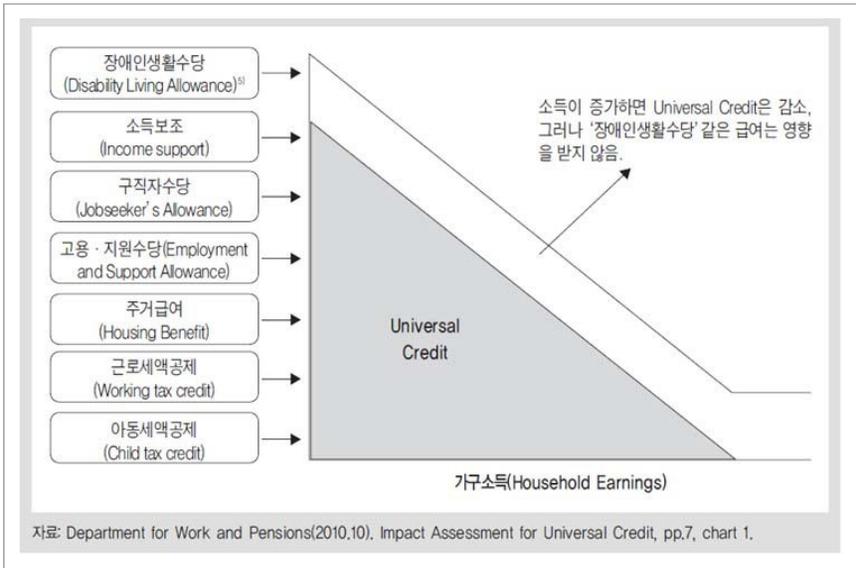
3. 영국의 실시간소득조사시스템(RTI)

영국은 2013년부터 자산조사를 바탕으로 하는 다양한 조세 혜택과 공공부조성 급여를 하나로 통합하여 통합부조(Universal Credit)로 전환하는 복지개혁을 실행 중이다. 통합부조는 근로연령 가구원이 있는 가구들에 소득보조(income support), 소득기반 구직자수당(income-based jobseeker's allowance), 소득연계 고용 및 지원수당(income-related employment and support allowance), 주거급여(housing benefit), 아동세액공제(child tax credit)와 근로세액공제(working tax credit) 등을 포괄한다. 통합부조는 기존의 개별 제도들이 복잡하고 파편화되어 있을 뿐 아니라 근로의욕을 높이지 못한다는 문제의식에서 출발하였다. 여러 부처와 기관을 통해 제공되던 사회보장급여들이 고용연금부(Department for Work and Pensions, DWP) 소관하에 하나의 제도로 통합되어 제공되고 있으며, 그 구조는 [그림 2-5]와 같다.

영국의 고용주들은 직원들에게 급여를 지급할 때 세금과 국민보험(National Insurance)을 원천징수하여 HMRC(HM Revenue & Customs)에 납부하고, 매

해 과세연도가 끝난 후 그 수치를 PAYE(pay-as-you-earn) 시스템을 통해 보고해 왔다. 실시간 소득파악(Real Time Information, 이하 RTI) 새로운 PAYE 프로세스이다. RTI 도입된 이후 고용주는 직원에게 급여를 지급하는 시점에 급여정보를 시스템에 입력해야 한다.

[그림 2-5] 소득증가와 Universal Credit



출처: Department for Work and Pensions. (2010). Impact Assessment for Universal Credit, pp. 7, chart 1; 김지현·김나리·최영준(2023) 재인용

RTI 시스템 도입을 통해 안정적인 근로소득 보고가 가능해지면서 사회보장 수급자들의 근로소득 변화를 신속하게 포착하여 그들의 실질적인 요구에 즉각적으로 대응할 것으로 기대되었다. 통합부조 수급자가 임금 근로자이고 고용주가 RTI 시스템을 통해 근로소득을 보고하고 있는 경우에는 수급자의 근로소득에 따라 통합부조 급여액이 매월 조정될 수 있다. 가령 수급자의 소득이 통합부조를 받지 못할 수준으로 상승하면, 수급은 즉시 종료된다. 이후 소득이 감소하면 시스템에 저장되어 있는 소득정보를 활용하여 다시 신청할 수 있다. 통합부조 수급

자와 관련된 실시간 소득정보는 HMRC에서 DWP로 매일 4회 전송되어 RTE(Real Time Earnings)에 저장되고, 통합부조 수급자의 자격 및 급여액 산정에 사용된다.

그러나 실시간 소득파악체계가 통합부조를 수급하는 취약가구에게는 부정적 영향을 영향을 미친다는 점이 지적되고 있다(김지현·김나리·최영준, 2023). 통합부조는 근로소득의 변동에 따라 급여가 조정되는 특성을 가지고 있기에 정보의 정확성이 매우 중요하다. 고용주가 RTI 시스템에 잘못된 정보를 입력하면 통합부조 급여액 계산이 정확하게 이뤄질 수 없다. 통합부조 급여액은 평가기간(assessment periods) 동안 개인이 벌어들인 소득액을 기반으로 계산되는데, 한 달이라는 평가기간은 개인의 소득주기와 일치하지 않는다는 문제가 있다. 또한 소득정보는 수급자가 실제로 소득을 받은 시점이 아닌, DWP가 해당 정보를 수신한 시점을 기준으로 하기 때문에 자료의 시차가 존재가 하고 수급자의 생활을 적절히 반영하지 못하는 문제가 발생한다. 또한 주거 비용의 변동 혹은 가구 구성원 변화 등 신청자의 소득 이외의 상황을 평가할 때, 평가기간의 마지막 날의 상황을 기준으로 하는데, 매달 단 하루의 상황을 기준으로 그달 전체의 상황 판단이 이루어지는 것은 한계가 존재한다. 예를 들어, 평가일 직전에 출산을 한 경우 그달 전체 영아에 대한 혜택을 받을 수 있지만, 평가일 직전에 자녀가 독립한 경우에는 그달 전체에 가구원이 한 명 줄어드는 것으로 판정된다. 따라서 통합급여 수급자의 필요와 지급되는 급여액에 상당한 차이가 나타날 수 있으며 급여 수준이 생활 현실을 정확히 반영하지 못하는 문제가 발생할 수 있다.

마지막으로 일시적인 월소득 증가로 인해 해당 평가기간 동안 소득이 선정기준을 초과할 경우 통합부조는 자동 종료된다. 일용근로직 혹은 비정형 노동자, 저소득 자영업자, 임시 계약근로자 등은 불규칙한 노동시간으로 인한 소득변동의 가능성이 높는데, 이에 따라 통합부조의 급여액이 변동될 뿐 아니라 통합급여와 연동된 다른 서비스 수급에도 영향을 받게 된다. 이와 같은 급여의 불규칙성 및 예측불가능성은 수급자의 근로의욕을 저해하는 결과로 이어질 수 있다.

영국의 통합부조와 실시간 소득파악 체계의 결합은 효율적인 사회보장제도를 추구하고 있다는 점에서 주목을 받고 있지만, 정보시스템을 통한 “실시간” 조사

는 저소득층의 삶을 제대로 포착하는 데 여전히 한계가 있는 것으로 보이며, 개선이 필요한 것으로 파악된다. 특히, 저소득층의 소득주기의 다양성을 포괄할 수 있도록 소득 평가기간(assessment periods)이 조정될 필요가 있다. 예를 들어, 소득은 실시간으로 정보를 수집하더라도, 통합부조는 급여는 한 달보다는 긴 기간 동안 발생한 소득의 월 평균액을 기반으로 산정하여 급여의 유동성을 줄이고 소득안정성을 제고하는 방안이 고려될 수 있을 것이다(김지현·김나리·최영준, 2023).

제3장

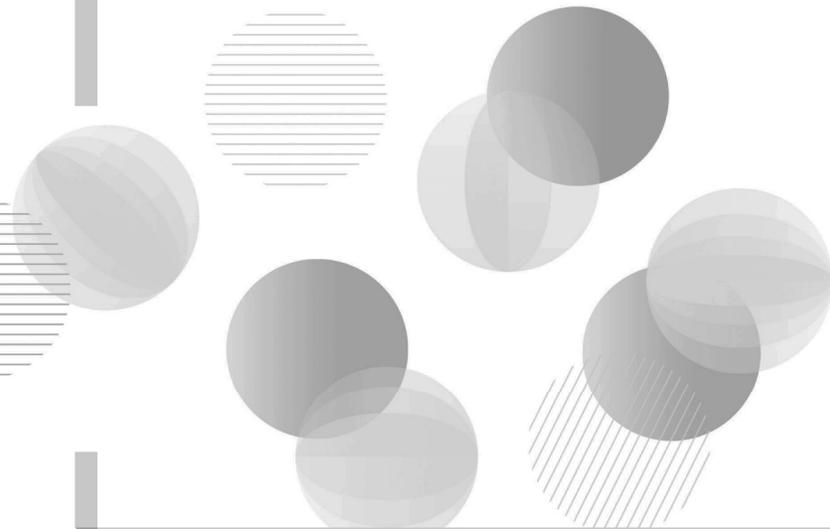
생계급여 확인조사 대상자 분석

제1절 생계급여 확인조사 대상자 기초분석

제2절 상시근로소득 보유자 분석

제3절 일용근로소득 보유자 분석

제4절 국세청 일용근로소득 시계열자료



제 3 장 생계급여 확인조사 대상자 분석

제1절 생계급여 확인조사 대상자 기초분석

1. 데이터 및 분석 대상자

이 장에서는 생계급여 확인조사 대상자의 공적자료를 기반으로 산정된 근로소득과 공무원의 확인조사를 통해 보정된 근로소득을 비교·분석하고, 두 소득이 차이가 나는 집단의 특성 분석을 수행하였다.

기초생활 보장 생계급여의 보장 단위는 가구이다. 가구 내 모든 개인의 소득과 재산의 소득환산액을 합산하여 산출된 가구별 소득인정액과 생계급여 선정기준선(기준중위소득 40%)을 비교하여 수급자격과 급여액을 결정한다. 따라서, 2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자를 확정하기 위해 대상 가구를 먼저 추출하고, 그 가구에 포함된 개인단위 데이터를 추출하였다. 2023년 상반기 확인조사 대상 생계급여 수급 가구는 1,252,304가구이다. 이 가구에 포함된 모든 개인의 수는 1,620,574명이다. 이들 중 조사 대상에는 포함되지만 수급자가 아니거나⁶⁾, 2개 이상의 가구와 연결되어 있는 개인은 제외하고, 총 1,571,190명을 분석 대상으로 하였다. 본 연구의 분석 대상의 개인이다. 분석 대상자의 인구학적 특성과 수급유형, 그리고 2023년 3월 기준 공적자료를 기반으로 판정된 수급자격 변동 여부는 <표 3-1>과 같다.

6) 조사 시 가구원으로 등록하여 실시한 후 보장 결정 시에 수급 대상에서 제외하는 대상은 현역 군인, 외국에서 최근 6개월간 90일 초과 체류 중인 사람, 수감 중인 사람, 보장시설 수급자, 실종신고 절차가 진행 중인 사람, 가출 또는 행방불명자, 생계와 주거를 달리한다고 지자체 장이 확인한 사람, 재외국민 등이다(보건복지부(2023). 국민기초생활보장안내).

〈표 3-1〉 2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자 일반현황

(단위: 명, %)

	구분	수급자(명)	%
성별	남성	711,756	45.3
	여성	859,434	54.7
	합계	1,571,190	100.0
연령	0~17세	124,134	7.9
	18~34세	123,149	7.8
	35~49세	163,495	10.4
	50~64세	431,934	27.5
	65~74세	328,236	20.9
	75세 이상	397,995	25.3
	정보 없음	2,247	0.1
	합계	1,571,190	100.0
장애 여부	중증장애 없음	1,386,656	88.3
	중증장애 있음	184,534	11.7
	합계	1,571,190	100.0
근로능력	근로능력 없음	1,328,263	84.5
	근로능력 있음	187,447	11.9
	정보 없음	55,480	3.5
	합계	1,571,190	100.0
수급유형	일반	1,181,391	75.2
	조건부	283,028	18.0
	시설	82,595	5.3
	특례	23,030	1.5
	정보 없음	1,446	0.1
	합계	1,571,190	100.0
가구원 수	1인	1,018,336	64.8
	2인	319,482	20.3
	3인	127,869	8.1
	4인	62,605	4.0
	5인 이상	42,898	2.7
	합계	1,571,190	100.0

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.3.30. 기준)

분석 대상자 중 남성은 45.3%, 여성은 54.7%로 여성이 비중이 약간 더 높은 것으로 나타났다. 연령별 분포를 살펴보면, 50세 이상 65세 미만의 비중이 27.5%로 가장 높고, 그다음으로 65세 이상 75세 미만 20.9%, 75세 이상 25.3%, 그리고 50세 미만이 약 25%이다. 즉, 전체 대상자 중 노인의 비중이 절반가량 차지하고, 50대 이상 중장년이 약 25%, 그리고 50대 미만 아동과 청장년이 약 25%를 차지한다. 중증장애인의 비중은 11.7%이고 근로능력이 있는 대상자는 11.9%이다. 수급유형 별로는 일반수급자가 75.2%, 조건부 수급자가 18.0%, 그리고 시설수급자가 5.3%이다. 가구원 수를 살펴보면 1인 가구에 속한 대상자의 비중이 약 64.8%로 가장 높고, 2인 가구에 속한 대상자 20.3%, 그리고 3인 이상 가구에 속한 대상자가 14.8%이다.

2023년 상반기 확인조사를 위해 연계된 공적자료를 기반으로 판정된 자격변동을 살펴보면 78.5%가 자격 유지, 4.2%는 급여 증가, 10.4%는 급여 감소, 4.5%는 본인의 소득·재산변동으로 인한 급여 중지, 그리고 2.5%는 부양의무자의 소득·재산 증가로 인한 급여 중지⁷⁾이다.

〈표 3-2〉 2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자 공적자료 기반 자격변동

(단위: 명, %)

구분		수급자(명)	%
자격변동 (공적자료 기반)	자격 유지	1,232,889	78.5
	급여 증가	65,606	4.2
	급여 감소	162,924	10.4
	급여 중지(선정기준)	71,258	4.5
	급여 중지(부양능력)	38,513	2.5
	합계	1,571,190	100.0

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.3.30. 기준)

7) 생계급여 수급 가구의 부양의무자가 연 소득 1억 원(월 소득 834만 원) 또는 일반재산 9억 원을 초과하는 경우 수급자격이 박탈된다.

2. 근로소득 보유 현황

분석 대상자의 공적자료 기반 근로소득과 공무원 확인조사 후 보정된 근로소득 보유 현황을 살펴보면 다음과 같다.

공적자료를 기반으로 근로소득을 산정했을 때 전체 분석 대상자 중 6.0%가 상시근로소득을 보유한 것으로 나타났으나, 확인조사 이후에는 그 비중이 3.3%로 약 45% 감소하였다. 공적자료 기반 일용근로소득 보유자는 6.9%였으나, 공무원 확인조사 후에는 그 비중이 4.2%로 약 40% 감소하였다. 즉, 공적자료로는 근로소득을 보유한 것으로 판정되는 대상 중 약 40~45%가 공무원 확인조사를 통해 실제로는 근로소득이 없는 것으로 자료가 보정된 것으로 집계되었다.

〈표 3-3〉 2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자 근로소득 보유 현황(N=1,571,190)
(단위: 명, %, 원)

		공적자료	확인조사
상시근로소득	보유자 (명, %)	94,186 (6.0%)	51,315 (3.3%)
	평균(원)	797,681.4	819,275.0
	중간값(원)	650,000.0	669,660.0
	일용근로소득		
일용근로소득	보유자(명)	108,766 (6.9%)	65,505 (4.2%)
	평균(원)	496,221.8	475,882.9
	중간값(원)	395,671.5	461,760.0

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.3.30. & 2023.6.30. 기준)

공적자료 기반 근로소득을 보유한 대상자들의 근로소득 평균과 중간값은 확인 조사를 통해 보정된 근로소득을 보유한 대상자들의 근로소득 평균과 중간값보다 약간 낮은 것으로 집계되었다. 확인조사를 통해 근로소득이 0원으로 보정된 대상자들도 있는 반면, 근로소득이 증가한 대상자들도 있다는 의미이다. 확인조사를 통해 근로소득이 증가하거나 감소한 집단의 규모 및 특징에 대해서는 다음 절에서 분석하고자 한다.

3. 수급자 특성별 근로소득 보유 현황

가. 상시근로소득

생계급여 수급자 특성별 상시근로소득 보유 현황은 다음과 같다.

공적자료와 공무원 확인조사 자료 모두에서 18세 이상 49세 미만, 근로능력 있는 자, 조건부 수급자, 그리고 가구원 수가 많은 가구에 속한 사람들일수록 상시근로소득을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 공적자료로 판정하였을 때 급여 감소(21.8%) 및 자산변동으로 인한 급여 중지 그룹(37.6%)에서 공적자료 기반 상시근로소득 보유자 비중이 높게 나타났으나, 확인조사 이후에는 이들 집단에서 상시근로소득 보유자의 비중(9.3%~9.4%)이 급격히 감소하였다.

전체적으로 확인조사를 통해 상시근로소득 보유자 비중은 6.0%에서 3.3%로 45.0% 감소하였다. 65세 이상 노인 집단은 확인조사를 통해 상시근로소득 보유자의 비중이 가장 크게 감소하였다. 65세 이상 74세 집단은 3.1%에서 0.6%로 약 80% 감소하였고, 75세 이상 집단에서는 0.9%에서 0.3%로 67.0% 감소하였다. 다인 가구(28~44% 감소)보다는 1인 가구(58% 감소)에서 감소율이 높았고, 근로능력이 없는 집단의 감소율(52.4%)도 전체 평균적인 감소율보다 높게 나타났다. 무엇보다도 공적자료 기반으로 자격을 판정했을 때 급여 중지자로 판정된 대상자들의 상시근로소득 보유자의 비중이 가장 급격히 감소하였다(75% 감소함).

〈표 3-4〉 생계급여 확인조사 대상자 특성별 상시근로소득 보유 현황

(단위: 명, %)

구분		전체 수급자	공적자료)0	확인조사)0	감소율
전체		1,571,190	6.0%	3.3%	45.0%
성별	남성	711,756	6.0	3.1	48.3
	여성	859,434	6.0	3.4	43.2
연령	0~17세	124,134	0.3	0.3	9.1
	18~34세	123,149	19.6	13.5	31.0
	35~49세	163,495	14.2	9.1	35.5
	50~64세	431,934	7.5	3.7	51.0
	65~74세	328,236	3.1	0.6	79.8
	75세 이상	397,995	0.9	0.3	67.0
	정보 없음	2,247	7.8	6.3	19.4
장애 여부	중증장애 없음	1,386,656	6.1	3.1	48.5
	중증장애 있음	184,534	5.6	4.4	21.3
근로능력	근로능력 없음	1,328,263	3.1	1.5	52.4
	근로능력 있음	187,447	23.3	14.6	37.0
	정보 없음	55,480	16.0	7.2	54.7
수급유형	일반	1,181,391	4.3	2.2	47.5
	조건부	283,028	14.1	7.6	45.8
	시설	82,595	3.8	3.5	8.8
	특례	23,030	3.3	1.6	51.6
	정보 없음	1446	8.6	4.5	48.0
가구원 수	1인	1,018,336	4.3	2.0	53.9
	2인	319,482	7.5	4.2	44.0
	3인	127,869	11.5	7.4	35.6
	4인	62,605	11.8	8.1	31.4
	5인 이상	42,898	10.2	7.4	27.9
자격변동 (공적자료 기반)	자격 유지	1,232,889	1.9	1.8	5.1
	급여 증가	65,606	10.1	9.4	6.4
	급여 감소	162,924	21.8	9.3	47.2
	급여 중지(선정기준)	71,258	37.6	9.4	75.0
	급여 중지(부양능력)	38,513	3.9	1.7	57.0

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.3.30. & 2023.6.30. 기준)

나. 일용근로소득

생계급여 수급자 특성별 일용근로소득 보유 현황은 다음과 같다.

공적자료와 확인조사 자료 모두에서 남성, 18세 이상 49세 미만의 청장년 집단, 비 중증장애인, 근로능력 있는 자, 조건부 수급자, 그리고 가구원 수가 많은 가구에 속한 사람들이 일용근로소득을 보유하는 것으로 나타났다. 상시근로소득과 마찬가지로 공적자료를 기반으로 판정하였을 때 급여 감소(25.9%) 및 자산변동으로 인한 급여 중지(25.1%) 집단에서 공적자료 기반 일용근로소득 보유 비중이 높게 나타났으나, 확인조사 이후에는 이들 집단에서 일용근로소득 보유자의 비중이 급격히 감소하였다.

전체적으로 확인조사를 통해 일용근로소득 보유자 비중은 6.9%에서 4.2%로 43.3% 감소하였다. 특히 65세 이상 75세 미만 집단과(59.0% 감소), 75세 이상 집단(39.1%)에서도 일용근로소득 보유 비중이 크게 감소하였다. 근로능력 없음(48.7% 감소) 집단과 1인 가구(45.9% 감소)에서 감소 비율이 높게 나타났다. 공적자료 기반으로 자격을 판정했을 때 급여 중지자 집단(58.8%)과 급여 감소(55.7%) 집단에서 일용근로소득 보유자의 비중이 가장 급격히 감소하였다.

〈표 3-5〉 생계급여 확인조사 대상자 특성별 일용근로소득 보유 현황

(단위: 명, %)

구분		전체 수급자	공적자료	확인조사	감소율
전체		1,571,190	6.9%	4.2%	39.8%
성별	남성	711,756	7.7	4.4	43.3
	여성	859,434	6.3	4.0	36.1
연령	0~17세	124,134	1.6	1.2	25.5
	18~34세	123,149	21.5	14.0	35.1
	35~49세	163,495	11.6	7.7	33.5
	50~64세	431,934	8.9	5.4	39.9
	65~74세	328,236	4.3	1.8	59.0
	75세 이상	397,995	2.1	1.3	39.1
	정보 없음	2,247	5.0	4.2	16.1

구분		전체 수급자	공적자료	확인조사	감소율
전체		1,571,190	6.9%	4.2%	39.8%
장애 여부	중증장애 없음	1,386,656	7.7	4.6	39.9
	중증장애 있음	184,534	1.0	0.7	34.3
근로능력	근로능력 없음	1,328,263	3.3	1.7	48.7
	근로능력 있음	187,447	29.4	19.8	32.6
	정보 없음	55,480	18.4	10.9	40.7
수급유형	일반	1,181,391	4.9	2.8	42.6
	조건부	283,028	17.3	11.0	36.6
	시설	82,595	1.0	0.8	17.3
	특례	23,030	3.2	1.8	44.7
	정보 없음	1446	8.2	2.9	64.9
가구원 수	1인	1,018,336	5.0	2.7	45.9
	2인	319,482	8.7	5.5	37.2
	3인	127,869	13.3	9.0	32.2
	4인	62,605	13.0	8.8	32.2
	5인 이상	42,898	10.9	7.7	29.3
자격변동 (공적자료 기반)	자격 유지	1,232,889	3.4	2.8	17.3
	급여 증가	65,606	7.5	5.9	22.0
	급여 감소	162,924	25.9	11.5	55.7
	급여 중지(선정기준)	71,258	25.1	10.3	58.8
	급여 중지(부양능력)	38,513	5.2	2.8	47.0

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.3.30. & 2023.6.30. 기준)

제2절 상시근로소득 보유자 분석

1. 상시근로소득 보유자 일반 특성

2023년 생계급여 수급자들 중 공적자료 기반으로 산정된 상시근로소득 보유자와 확인조사 후 상시근로소득 보유자의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

공적자료 기반 상시근로소득 보유자는 94,186명, 확인소득 상시근로소득 보유자는 51,315명이다. 공적자료를 기반 상시근로소득 보유자 중에는 남성이 45.3%이고 여성은 54.7%로 여성의 비중이 약간 높다. 확인조사 이후에도 남녀 성비는 비슷하게 유지되었다. 연령분포를 살펴보면 공적자료 상시근로소득 보유자 중 50세 이상 65세 미만 그룹의 비중이 약 35%로 가장 많고, 18세 이상 35세 미만과 35세 이상 50세 미만이 각각 25% 그리고 65세 이상이 약 15%를 차지한다. 확인조사 이후 상시근로소득 보유자 중에는 18세 이상 35세 미만이 32.5%로 가장 많고, 장년과 중년층은 각각 약 30%를 차지하고, 65세 이상은 약 6%이다. 공적자료 상시근로소득을 보유한 65세 이상 노인 중 많은 수가 확인조사 결과 소득이 없는 것으로 정보가 변경되었음을 확인할 수 있다.

공적자료 상시근로소득 보유자 중 절반가량(46.3%)은 근로능력이 있는 사람들 이지만, 확인조사 이후 상시근로소득 보유자 중 근로능력이 있는 사람들의 비중은 조금 더 증가하였다(53.5%). 공적자료와 확인조사 상시근로소득 보유자 집단 모두 일반수급자의 비중이 50% 이상으로 가장 많고, 조건부 수급자가 약 42%, 시설수급자 약 3~6%이다. 가구 구성은 전체 수급자에 비해 상시근로소득 보유자는 다인 가구의 비중이 높은 편이며, 확인조사 이후 다인 가구의 비중은 더욱 증가하였다(3인 이상 약 30~35%). 마지막으로 공적자료 상시근로소득자 중 37.7%가 급여 감소, 28.4%가 급여 중지(가)판정을 받았으나, 확인조사 이후 상시근로소득 보유자 중 가장 높은 비중을 차지하는 그룹은 자격 유지 및 급여 감소이고, 급여 중지 그룹은 13.1%로 감소하였다.

〈표 3-6〉 공적자료 및 확인조사 상시근로소득 보유자의 특성

(단위: 명, %)

구분		전체 수급자	공적자료 소득 >0	확인조사 소득>0
대상자(명)		1,571,190	94,186	51,315
성별	남성	45.3	45.5	43.2
	여성	54.7	54.5	56.8
	합계	100.0	100.0	100.0
연령	0~17세	7.9	0.4	0.7
	18~34세	7.8	25.7	32.5
	35~49세	10.4	24.6	29.1
	50~64세	27.5	34.6	31.1
	65~74세	20.9	10.8	4.0
	75세 이상	25.3	3.7	2.2
	정보 없음	0.1	0.2	0.3
	합계	100.0	100.0	100.0
장애 여부	중증장애 없음	88.3	89.1	84.3
	중증장애 있음	11.7	10.9	15.8
	합계	100.0	100.0	100.0
근로능력	근로능력 없음	84.5	44.3	38.7
	근로능력 있음	11.9	46.3	53.5
	정보 없음	3.5	9.4	7.8
	합계	100.0	100.0	100.0
수급유형	일반	75.2	53.4	51.4
	조건부	18.0	42.3	42.1
	시설	5.3	3.4	5.7
	특례	1.5	0.8	0.7
	정보 없음	0.1	0.1	0.1
	합계	100.0	100.0	100.0
가구원 수	1인	64.8	46.2	39.1
	2인	20.3	25.6	26.3
	3인	8.1	15.7	18.5
	4인	4.0	7.9	9.9
	5인 이상	2.7	4.7	6.2
	합계	100.0	100.0	100.0

구분		전체 수급자	공적자료 소득 >0	확인조사 소득>0
대상자(명)		1,571,190	94,186	51,315
자격변동 (공적자료 기반)	자격 유지	78.5	25.3	44.0
	급여 증가	4.2	7.0	12.0
	급여 감소	10.4	37.7	29.6
	급여 중지(선정기준)	4.5	28.4	13.1
	급여 중지(부양능력)	2.5	1.6	1.3
	합계	100.0	100.0	100.0

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.3.30. & 2023.6.30. 기준)

2. 공적자료와 확인조사 상시근로소득 변동

공적자료 상시근로소득과 확인조사 상시근로소득의 비교는 <표 3-7>과 같다. 전체 대상자 중 93.6%는 공적자료와 확인조사 모두에서 상시근로소득을 보유하지 않았다. 공적자료를 보유하였으나 확인조사에서 상시근로소득이 0원으로 변경된 대상자는 49,196명 전체 수급자 중 3.1%이다. 공적자료와 확인조사 상시근로소득을 둘 다 보유한 대상자 중 대부분(34,358명, 전체 수급자 중 2.2%)은 두 금액이 일치하는 것으로 나타났고, 5,037명(0.3%)은 금액이 감소하였고 5,595명(약 0.4%)은 금액이 증가하였다. 마지막으로 6,325명(전체 수급자 중 0.4%)은 공적자료에는 상시근로소득이 없는 것으로 나타났으나, 확인조사 후 상시근로소득이 있는 것으로 변동되었다.

요약하자면, 전체 대상자 중 6.0%가 공적자료 상시근로소득을 보유하였으나, 이들 중 53%(전체 대상자 중 3.4%)는 확인조사를 통해 상시근로소득이 감소하였으며, 34%(전체 대상자 중 2.2%)는 공적자료의 상시근로소득과 확인조사 상시근로소득이 일치하였고 13%(전체 대상자 중 0.4%)는 상시근로소득의 증가가 나타났다. 그리고 공적자료 상시근로소득이 없었던 대상자 중 6,325명(전체 대상자 중 0.4%)은 확인조사를 통해 상시근로소득 보유자로 변동되었다.

〈표 3-7〉 공적자료 Vs. 확인조사 상시근로소득액 변동

(단위: 명, %)

구분			명	%
공적자료(A)	확인조사(B)	변동(B-A)		
No	No	일치	1,470,679	93.6
Yes	No	감소	49,196	3.1
Yes	Yes	감소	5,037	0.3
		일치	34,358	2.2
		증가	5,595	0.4
No	Yes	증가	6,325	0.4
합계			1,571,190	100.0

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.03.30. & 2023.6.30. 기준)

3. 확인조사를 통한 상시근로소득 변동 유형별 특징

가. 일반적 특성

공적자료와 확인조사에서 모두 상시근로소득이 없는 집단, 그리고 공적자료와 확인조사 상시근로소득의 차이를 감소, 일치, 증가로 구분하여 집단별 인구학적 특성을 비교하면 다음과 같다.

확인조사를 통해 상시근로소득이 감소한 집단은 50세 이상 65세 미만이 절반 이상(51.6%)을 차지하는 반면, 확인조사를 통해 상시근로소득이 증가한 대상자 집단은 18세 이상 35세 미만 청년 비중이 가장 높다(40.1%). 공적자료와 확인조사 상시근로소득이 일치하는 집단은 청년, 장년, 중년 집단이 고르게 분포되어 있는 편이다(약, 30%, 30%, 35%). 공적자료에 비해 확인조사 상시근로소득이 증가하였거나 감소한 집단에서 중증장애인의 비중은 전체 평균보다 낮은 반면(5.3%, 6.0%), 공적자료와 확인조사 상시근로소득이 일치하는 집단은 중증장애인의 비중이 다소 높게 나타났다(19.4%).

상시근로소득을 가진 집단은 평균적으로 45~50% 정도가 근로능력이 있는 집

단인데, 특히 상시근로소득이 증가한 집단은 약 60%가 근로능력이 있는 대상자이다. 확인조사를 통해 상시근로소득이 증가한 것으로 나타나는 집단은 조건부 수급자의 비중도 다른 집단에 비해 높은 편이고(54.8%), 1인 가구의 비중은 낮고 다인 가구의 비중은 높은 편이다.

확인조사를 통한 상시근로소득의 변동이 있는 그룹은 공적자료 기반 자격판정에서 급여 감소 및 급여 중지 판정을 받은 그룹의 비중이 높게 나타났다. 공적자료와 공무원 확인조사에서 상시근로소득이 전혀 없는 집단의 80% 이상은 자격 유지 집단이다. 반면, 확인조사를 통해 상시근로소득이 감소한 집단에서는 약 10%만이 자격 유지자이고, 약 86%가 급여 감소(44.2%) 또는 급여 중지자(41.8%)이다. 확인조사를 통해 상시근로소득이 증가한 집단 또한 급여 감소(30.2%)와 급여 중지(13.7%) 비중이 절반가량 된다.

〈표 3-8〉 공적자료 Vs. 확인조사 차이 집단별 따른 인구학적 특성

(단위: 명, %)

구분		상시근로소득 없음	상시근로소득 있음		
			(감소) 공적자료>확인조사	(일치) 공적자료=확인조사	(증가) 공적자료<확인조사
N		1,470,679	54,233	34,358	11,920
성별	남성	45.3	46.9	44.9	40.4
	여성	54.7	53.1	55.1	59.6
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
연령	0~17세	8.4	0.3	0.6	1.1
	18~34세	6.5	22.0	30.2	39.3
	35~49세	9.5	20.5	30.0	26.2
	50~64세	27.0	36.8	31.5	29.0
	65~74세	21.6	15.8	4.3	3.6
	75세 이상	26.8	4.5	2.9	0.8
	정보 없음	0.1	0.1	0.4	0.1
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0

	구분	상시근로소득 없음	상시근로소득 있음		
			(감소) 공적자료>확인조사	(일치) 공적자료=확인조사	(증가) 공적자료<확인조사
	N	1,470,679	54,233	34,358	11,920
장애 여부	중증장애 없음	88.2	94.6	80.1	93.9
	중증장애 있음	11.8	5.5	19.9	6.1
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
근로 능력	근로능력 없음	87.4	46.1	44.8	25.4
	근로능력 있음	9.5	43.0	48.0	64.8
	정보 없음	3.1	10.9	7.3	9.8
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
수급 유형	일반	76.7	53.4	54.5	43.5
	조건부	16.3	44.9	36.7	54.8
	시설	5.4	0.8	7.8	1.1
	특례	1.5	0.8	0.8	0.6
	정보 없음	0.1	0.1	0.1	0.1
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
가구원 수	1인	66.1	50.2	43.0	31.0
	2인	20.0	25.5	25.1	28.9
	3인	7.6	14.1	16.9	22.1
	4인	3.7	6.5	9.3	10.9
	5인 이상	2.6	3.6	5.8	7.1
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
	자격 변동 (공적 자료 기반)	자격 유지	82.0	9.6	49.5
급여 증가		4.0	2.5	12.1	15.1
급여 감소		8.6	44.2	27.5	29.5
급여 중지 (선정기준)		3.0	41.8	9.6	11.5
급여 중지 (부양능력)		2.5	1.9	1.3	1.4
합계		100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.03.30. & 2023.6.30. 기준)

나. 상시근로소득액

공적자료와 확인조사 소득금액의 차이로 구분한 집단별 상시근로소득 분포를 비교하면 다음과 같다.

전체 생계급여 확인조사 대상자 중 공적자료 상시근로소득 보유자의 중간값은 약 65만 원이다. 이들 중 확인조사를 통해 상시근로소득이 감소한 집단의 공적자료 상시근로소득 중간값은 70만 원으로 평균보다 높은 편이며, 확인조사 후 변동이 없는 집단의 중간값은 61만 원, 그리고 상시근로소득이 증가한 집단의 중간값은 63만 원이다. 상시근로소득이 증가한 집단 중 약 절반가량만이 공적자료 상시근로소득을 보유하고 있으며, 나머지 절반의 공적자료 상시근로소득은 0원이다. 확인조사 이후 변동된 상시근로소득을 살펴보면 전체 중간값은 약 67만 원이다. 상시근로소득이 감소한 집단 중 약 90%는 소득이 0원으로 변경되었고, 나머지 약 10%의 상시근로소득 중간값은 67만 원이다. 상시근로소득이 증가한 집단의 중간값은 91만 원이다.

〈표 3-9〉 공적자료 Vs. 확인조사 차이 집단별 상시근로소득 분포

(단위: 명, 원)

변수	값	전체	상시근로소득 보유자		
			(감소) 공적자료<확인조사	(일치) 공적자료=확인조사	(증가) 공적자료>확인조사
	N	1,620,574	54,233	34,358	11,920
공적자료 소득	n	94,186	54,233	34,358	5,5595
	평균	797,681.4	876,757.3	688,484.8	701,748.6
	(표준편차)	(641,418.9)	(722,119.5)	(501,485.1)	(429,174)
	10%	150,000	151,793	141,583	220,000
	25%	384,800	385,000	366,667	450,000
	중간값	650,000	700,000	610,000	630,000
	75%	1,008,333	1,225,000	901,000	850,000
90%	1,600,000	1,833,333	1,226,699	1,200,000	

변수	값	전체	상시근로소득 보유자		
			(감소) 공적자료<확인조사	(일치) 공적자료=확인조사	(증가) 공적자료<확인조사
	N	1,620,574	54,233	34,358	11,920
확인조사 소득	n	51,315	5,037	34,358	11,920
	평균	819,275	776,736.1	688,484.8	1,214,238
	(표준편차)	625,997.2	(467,133.4)	(501,485.1)	(814,793.3)
	10%	191,667	300,000	141,583	480,000
	25%	480,000	538,720	366,667	658,130
	중간값	669,660	670,000	610,000	910,000
	75%	1,000,000	931,873	901,000	1,650,000
	90%	1,619,450	1,302,000	1,226,699	2,300,000

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.03.30. & 2023.6.30. 기준)

4. 상시근로소득 변경 사유

행복e음에 등록된 확인조사를 통한 상시근로소득 변경 사유 중 빈도가 높은 것들을 중심으로 살펴본 결과는 다음과 같다.

담당자의 직권등록된 사례가 가장 많았으며 구체적 사유는 담당자 파악(51.1%)과 신청 시 신고(15.5%)이다. 퇴사(23.4%), 취업(1.7%), 이직(0.1%)의 사유로 인한 같은 소득 변경이 전체의 약 1/4을 차지하였다. 소득 자료의 중복입수로 인해 소득이 과대 추정되는 사례들이 있다. 자활 인건비와 상시근로소득의 중복입수로 인해 산정 제외 되는 사례가 변경 등록 사유 중 4.7%(4,228 건)로 높게 나타났다. 적은 수이지만(148건) 일용근로소득과 상시근로소득의 중복으로 인한 산정 제외도 변경 사유 10위 안에 든다.

〈표 3-10〉 상시근로소득 변경 등록 사유(상위 10건)

사유	N	%
(직권등록) 담당자 파악	45,839	51.1%
(소득 변경) 퇴사	21,043	23.4%
(직권등록) 신청 시 신고	13,889	15.5%
(산정제 외) 자활 인건비, 상시소득 중복	4,228	4.7%
(소득 변경) 취업	1,486	1.7%
(자료중복) 공적자료와 직권등록 중복	1,378	1.5%
기타	713	0.8%
(공적자료오류) 금액 오류	420	0.5%
(산정제 외) 일용근로소득, 상시소득 중복	148	0.2%
(소득 변경) 이직	125	0.1%
전체	89,763	100.0%

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.6.30. 기준)

제3절 일용근로소득 보유자 분석

1. 일용근로소득 보유자 일반 특성

2023년 상반기 생계급여 수급자 중 공적자료 기반으로 산정된 일용근로소득 보유자와 공무원 확인조사를 통해 확인된 일용근로소득 보유자의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

앞에서 살펴보았듯이 생계급여 확인조사 대상자 중 공적자료 일용근로소득 보유자는 108,766명(전체 수급자 중 6.9%), 공무원 확인조사 일용근로소득 보유자는 65,505명(전체 수급자 중 4.2%)이다. 공적자료 일용근로소득 보유자는 남성 50.6%, 여성 49.4%로 남성의 비중이 약간 높은 편이지만, 확인조사 후 변동된 일용근로소득 보유자 중에는 남성 47.6% 여성 52.4%로 여성의 비중이 높다. 연령분포를 살펴보면 공적자료와 공무원 확인조사 모두 50세 이상 65세 미만 그룹의 비중이 약 35%로 가장 높은 비중을 차지하고, 18세 이상 65세 미만의 비노인 연령층이 약 80% 이상을 차지한다. 공적자료 일용근로소득 보유자 중에는 65세 이상 고연령층이 약 20%를 차지하였으나 확인조사 기반 일용근로소득 보유자 중에서는 그 비중이 약 17%로 감소하였다.

공적자료 일용근로소득 보유자 중 절반가량(50.6%)은 근로능력이 있는 것으로 나타났으며, 확인조사 이후에는 일용근로소득 보유자 중 근로능력이 있는 사람들의 비중이 약간 더 증가(56.7%)하였다. 공적자료와 확인조사 일용근로소득 보유자 집단 모두 일반수급자의 비중이 약 50% 정도이며, 조건부 수급자는 약 45~47%, 시설통급자 약 1%이다. 가구 구성은 전체 수급자에 비해 일용근로소득 보유자는 다인 가구의 비중이 높은 편이다(3인 가구 이상 전체 수급자 약 15% Vs. 일용근로소득 보유자 약 30%). 마지막으로 공적자료 일용근로소득 보유자 중 38.8%가 급여 감소, 16.4%가 소득·재산 변동으로 인한 자격중지(가)판정을 받은 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉 공적자료 및 확인조사 일용근로소득 보유자의 특성

(단위: 명, %)

구분		전체 수급자	공적자료 소득 >0	확인조사 소득>0
대상자(명)		1,571,190	108,766	65,505
성별	남성	45.3	50.6	47.6
	여성	54.7	49.4	52.4
	합계	100.0	100.0	100.0
연령	0~17세	7.9	1.9	2.3
	18~34세	7.8	24.4	26.3
	35~49세	10.4	17.5	19.3
	50~64세	27.5	35.4	35.3
	65~74세	20.9	13.1	8.9
	75세 이상	25.3	7.7	7.8
	정보 없음	0.1	0.1	0.1
	합계	100.0	100.0	100.0
장애 여부	중증장애 없음	88.3	98.3	98.1
	중증장애 있음	11.7	1.7	1.9
	합계	100.0	100.0	100.0
근로능력	근로능력 없음	84.5	40.0	34.1
	근로능력 있음	11.9	50.6	56.7
	정보 없음	3.5	9.4	9.3
	합계	100.0	100.0	100.0
수급유형	일반	75.2	53.4	50.9
	조건부	18.0	45.1	47.4
	시설	5.3	0.7	1.0
	특례	1.5	0.7	0.6
	정보 없음	0.1	0.1	0.1
	합계	100.0	100.0	100.0
가구원 수	1인	64.8	47.1	42.3
	2인	20.3	25.5	26.6
	3인	8.1	15.7	17.7
	4인	4.0	7.5	8.4
	5인 이상	2.7	4.3	5.1
	합계	100.0	100.0	100.0

구분		전체 수급자	공적자료 소득 >0	확인조사 소득>0
대상자(명)		1,571,190	108,766	65,505
자격변동 (공적자료 기반)	자격 유지	78.5	38.4	52.7
	급여 증가	4.2	4.5	5.9
	급여 감소	10.4	38.8	28.6
	급여 중지(선정기준)	4.5	16.4	11.2
	급여 중지(부양능력)	2.5	1.8	1.6
	합계	100.0	100.0	100.0

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.03.30. & 2023.6.30. 기준)

2. 확인조사를 통한 일용근로소득 변동

공적자료 일용근로소득과 확인조사 일용근로소득 간의 비교는 <표 3-12>와 같다.

전체 대상자 중 92.9%는 공적자료와 확인조사에서 모두 일용근로소득을 보유하지 않았다. 공적자료를 보유하였으나 확인조사에서 상시근로소득이 0원으로 변경된 대상자는 3.0%이다. 공적자료와 확인조사 상시근로소득 자료 둘 다 보유한 대상자 중 47,426명(전체 수급자 중 3.0%)은 두 금액이 일치하고, 9,951명(전체 수급자 중 0.6%)은 감소였고, 4,840명(전체 수급자 중 0.3%)은 증가한 것으로 나타났다. 마지막으로 3,288명(전체 수급자 중 0.2%)은 공적자료 연계 시에는 일용근로소득을 보유하지 않았으나, 확인조사 후 일용근로소득이 있는 것으로 나타났다.

<표 3-12> 공적자료 Vs. 확인조사 상시근로소득액 변동

(단위: 명, %)

구분			명	%
공적자료(A)	확인조사(B)	변동(B-A)		
No	No	일치	1,459,136	92.9
Yes	No	감소	46,549	3.0
Yes	Yes	감소	9,951	0.6
		일치	47,426	3.0
		증가	4,840	0.3

공적자료(A)	구분		명	%
	확인조사(B)	변동(B-A)		
No	Yes	증가	3,288	0.2
합계			1,571,190	100.0

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.03.30. & 2023.6.30. 기준)

요약하자면, 전체 대상자 중 47,426명(3.0%)은 공적자료의 일용근로소득의 변화가 없으나, 56,500명(3.6%)은 확인조사를 통해 일용근로소득이 감소하였고, 8,128명(0.5%)은 확인조사를 통해 일용근로소득이 증가하였다.

3. 공적자료와 확인조사 간의 차이 유형별 특성

가. 일반적 특성

공적자료와 확인조사 일용근로소득의 차이를 감소, 증가, 일치로 구분하여 집단별 인구학적 특성을 비교하면 다음과 같다.

확인조사를 통해 일용근로소득이 감소한 집단은 남성의 비중이 여성의 비중보다 높은 반면 다른 집단에서는 여성의 비중이 남성의 비중보다 높은 편이다. 모든 집단에서 50세 이상 65세 미만의 비중이 높은 편이지만, 집단별로 연령분포가 다르게 나타난다. 일용근로소득이 전혀 없는 집단은 65세 이상이 45% 이상으로 높은 비중을 차지하고, 공적자료이든 확인조사에서 일용근로소득을 가진 대상자들은 청장년의 비중이 높은 편이다. 특히 확인조사를 통해 소득이 증가한 것으로 나타난 집단에서는 18세 이상 35세 미만 집단의 비중이 약 34%로 50세 이상 65세 미만 집단과 거의 같은 비중을 차지한다.

일용근로소득 있는 집단은 일용근로소득이 전혀 없는 집단에 비해 중증장애인 비중이 매우 낮고, 근로능력 보유자의 비중은 높고, 조건부 수급자의 비중과 다인 가구의 비중이 높다. 특히, 일용근로소득이 증가한 집단이 일치 또는 감소한 집단에 비해 중증장애인 비중 및 근로능력 없는 자의 비중이 다른 집단에 비해

50% 정도 낮다. 확인조사를 통해 일용근로소득이 증가한 것으로 나타나는 집단은 조건부 수급자의 비중도 다른 집단에 비해 높은 편이고(59.8%), 1인 가구의 비중은 낮고 다인 가구의 비중(2인 가구 이상 약 70%)은 높은 편이다.

확인조사를 통한 일용근로소득의 변동이 있는 집단은 일용근로소득이 전혀 없는 집단에 비해 공적자료 기반 자격판정에서 급여 감소 및 급여 중지 판정을 받은 그룹의 비중이 높게 나타난다. 일용근로소득을 보유한 집단 내에서의 차이를 살펴보면 소득이 감소한 집단에서는 약 17%만이 자격 유지이고, 급여 감소(52.8%) 또는 급여 중지자(24.9%)의 비중이 합해서 약 75%를 차지하는 반면 소득 증가 또는 일치 집단에서는 자격변동 없이 유지되는 비중이 50~60%이고 급여 감소(약 23~28%)와 급여 중지(약 7~10%) 비중이 30~40%이다.

〈표 3-13〉 공적자료 Vs. 확인조사 차이 집단별 따른 인구학적 특성

(단위: 명, %)

구분	일용근로소득 없음	일용근로소득 있음			
		(감소) 공적자료<확인조사	(일치) 공적자료=확인조사	(증가) 공적자료>확인조사	
N	1,459,136	56,500	47,426	8,128	
성별	남성	44.9	54.6	46.7	43.2
	여성	55.1	45.4	53.3	56.9
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
연령	0~17세	8.4	1.2	2.7	2.0
	18~34세	6.5	23.3	25.1	34.1
	35~49세	9.9	16.3	18.0	24.3
	50~64세	26.9	36.4	34.1	34.2
	65~74세	21.5	16.5	10.0	4.0
	75세 이상	26.7	6.3	9.9	1.5
	정보 없음	0.2	0.0	0.2	0.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
장애 여부	중증장애 없음	87.5	98.7	97.8	99.0
	중증장애 있음	12.5	1.4	2.2	1.1
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0

구분	일용근로소득 없음	일용근로소득 있음			
		(감소) 공적자료>확인조사	(일치) 공적자료=확인조사	(증가) 공적자료<확인조사	
N	1,459,136	56,500	47,426	8,128	
근로 능력	근로능력 없음	88.0	42.7	39.4	18.6
	근로능력 있음	8.9	47.4	51.9	71.4
	정보 없음	3.1	10.0	8.8	9.9
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
수급 유형	일반	76.9	53.8	54.5	39.8
	조건부	15.9	45.1	43.5	59.3
	시설	5.6	0.3	1.3	0.4
	특례	1.5	0.7	0.7	0.5
	정보 없음	0.0	0.0	0.0	0.0
	합계	0.1	0.1	0.1	0.0
가구원 수	1인	66.2	50.5	45.0	29.1
	2인	19.9	24.4	26.3	29.1
	3인	7.5	14.4	16.4	23.3
	4인	3.7	6.9	7.7	11.4
	5인 이상	2.6	3.9	4.6	7.1
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
자격 변동 (공적 자료 기반)	자격 유지	81.5	17.4	62.6	50.6
	급여 증가	4.1	2.9	6.1	9.4
	급여 감소	8.2	52.8	22.7	28.1
	급여 중지 (선정기준)	3.6	24.9	6.9	10.5
	급여 중지 (부양능력)	2.5	2.0	1.7	1.4
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.03.30. & 2023.6.30. 기준)

나. 일용근로소득액

공적자료와 확인조사의 차이로 구분한 집단별 일용근로소득 분포를 비교하면 다음과 같다.

전체 생계급여 확인조사 대상자 중 공적자료 일용근로소득 보유자의 중간값은 약 40만 원이고, 확인조사 일용근로소득 보유자의 일 중간값은 약 46만 원이다. 확인조사 이후 일용근로소득이 감소한 집단의 공적자료 일용근로소득 중간값은 약 42만 원이다. 이들 중 80%가량은 일용근로소득이 0원으로 변경되었으나, 약 20%는 일용근로소득을 보유하고 있으며 이들의 일용근로소득 중간값은 61만 원이다. 확인조사 후 변동이 없는 집단의 일용근로소득 중간값은 약 30만 원이다. 확인조사 후 일용근로소득이 증가한 집단 중 약 50%는 공적자료 소득이 0원이고 나머지 약 50%의 공적자료 중간값은 약 61만 원이다. 확인조사 후 일용근로소득이 증가한 집단의 최종 일용근로소득 중간값은 71만 원이다.

〈표 3-14〉 공적자료 Vs. 확인조사 차이 집단별 일용근로소득 분포

(단위: 명, 원)

변수	값	전체	일용근로소득 보유자		
			(감소) 공적자료<확인조사	(일치) 공적자료=확인조사	(증가) 공적자료<확인조사
	N	1,459,136	56,500	47,426	8,128
공적 자료 소득	n	108,766	56,500	47,426	4,840
	평균	496,221.8	569,169.3	406,409.9	523,916.1
	(표준편차)	(660,146)	(843,012.9)	(356,258.8)	(334,505.4)
	10%	43,702	50,000	35,572	83,332
	25%	135,000	150,000	108,000	249,999.5
	중간값	395,671.5	419,999	301,804.5	610,000
	75%	693,000	773,273.5	620,000	693,000
	90%	1,000,000	1,244,506	800,000	810,000
확인 조사 소득	n	65,505	9,951	47,426	8,128
	평균	475,882.9	574,929.6	406,490.9	759,516
	(표준편차)	(409,910.6)	(355,053.7)	(356,258.8)	(582,023.3)
	10%	46,666	123,830	35,572	172,413
	25%	139,500	307,665	108,000	439,999.5
	중간값	461,760	610,000	301,804.5	710,000
	75%	700,000	720,000	620,000	910,000
	90%	910,000	925,000	800,000	1,10,000

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.03.30. & 2023.6.30. 기준)

4. 일용근로소득 변경 사유

확인조사를 통해 일용근로소득 변경 사유 중 빈도가 높은 것들을 중심으로 살펴본 결과는 다음과 같다. 담당자가 파악하여 일용근로소득을 직권등록하는 사례가 47.9%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 신청 과정에서 신고하는 사례가 16.3%, 퇴사에 따른 소득이 변경된 사례가 11.6%, 사실 이혼 관계로 소득이 변경된 사례가 7.9%로 높게 나타났다. 그 외에 시스템상 자료 분류의 오류 및 금액 오류로 인한 사유들도 눈에 띈다. 공적자료와 직권등록 자료의 중복(7.9%), 일용근로소득과 상시근로소득의 중복(4.0%), 금액 오류(0.5%) 등이다.

〈표 3-15〉 일용근로소득 직권등록 사유(상위 10건)

사유	N	%
(직권등록) 담당자 파악	108,830	47.9%
(직권등록) 신청 시 신고	37,016	16.3%
(소득변경) 퇴사	26,432	11.6%
기타	20,243	8.9%
소유자와 사실 이혼 관계	17,902	7.9%
(자료중복) 공적자료와 직권등록 중복	9,177	4.0%
(산정제외) 일용근로소득, 상시소득 중복	1,731	0.8%
(소득변경) 취업	1,674	0.7%
(공적자료오류) 금액 오류	1,059	0.5%
(산정제외) 자활 인건비, 상시소득 중복	975	0.4%
전체	227,105	100.0%

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.6.30. 기준)

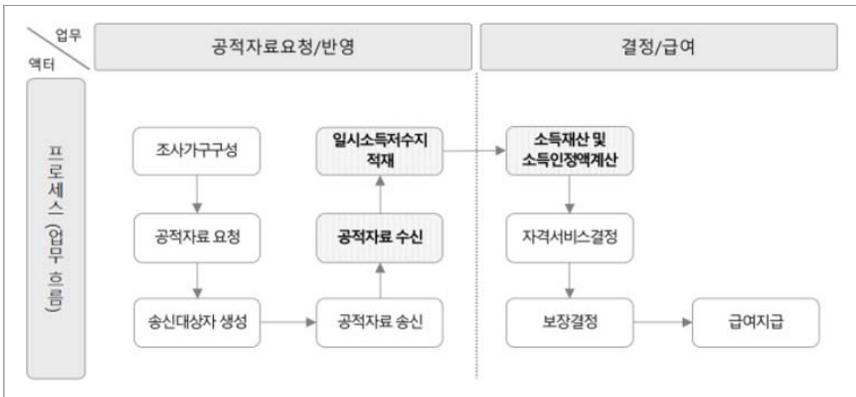
제4절 국세청 일용근로소득 시계열자료

1. 국세청 일용근로소득 시계열자료

국세청 일용근로소득 시계열 데이터를 만들기 위한 모수는 생계급여 2023년 상반기 확인조사 대상자 중 2023년 6월 말 기준 25세 이상이며, 자격 취득일이 2020년 이전인 사람들로 한정하였다. 즉, 2020년 상반기부터 2023년 상반기까지 지속적으로 일용근로소득 자료가 입수되고 있을 것으로 추정되는 사람들로 분석 샘플을 한정하였다. 분석 대상자는 총 822,719명이다.

사회보장정보시스템에서 확인조사 대상자 개인정보를 각 공적자료 보유기관에 보내면, 각 기관에서는 수신한 대상자와 매칭되는 정보를 사회보장정보시스템으로 회신한다. 사회보장정보시스템에 수신된 공적자료는 일시소득저수지에 적재된다. 적재된 소득 자료는 각 개인이 신청하거나 수급하고자 하는 급여의 소득인정액 계산산정식에 활용된다.

[그림 3-1] 확인조사 대상자 공적자료 요청, 수신, 자격판정 업무 프로세스



본 분석에서는 2023년 상반기 생계급여 수급자 822,719명을 모수로 하여 ‘일시소득저수지’에 적재되어 있는 국세청 일용근로소득 원시데이터(raw data)를 추출하였다. 일용근로소득 원시데이터는 국세청과 고용노동부로부터 연계되지만, 본 분석에서는 국세청 자료만을 활용하였다. 국세청 자료를 활용한 이유는 대부분의 일용근로소득 보유자들이 국세청 자료를 보유하고 있으며, 고용노동부 일용근로소득 자료를 보유한 대부분의 대상자들이 국세청 자료도 보유하고 있기 때문이다.

수급자의 자격 관리를 위해 확인조사를 수행할 때마다 자료요청 월이 포함된 분기를 기준으로 전년 분기와 그 이전 분기, 즉 총 6개월의 국세청 일용근로소득 자료를 수신받는다. 예를 들어, 2023년 상반기 확인조사를 위해 2023년 3월에 자료요청을 하였다면, 2022년 4월부터 9월까지의 국세청 일용근로소득 정보를 수신받는다(〈표 3-16〉 참조). 2021년 상반기부터 2023년 상반기까지 총 5번의 확인조사를 통해 수신한 총 30개월간의 일용근로소득 시계열자료를 추출하였다.

〈표 3-16〉 사회보장급여 확인조사 일용근로소득 연계자료 반영 현황

2023 상반기 확인조사	2022												2023		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
2022 하반기 확인조사	2021						2022								
	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2022년 상반기 확인조사	2021												2022		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
2021년 하반기 확인조사	2020						2021								
	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2021년 상반기 확인조사	2020												2021		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3

2. 국세청 일용근로소득 시계열자료 기초분석

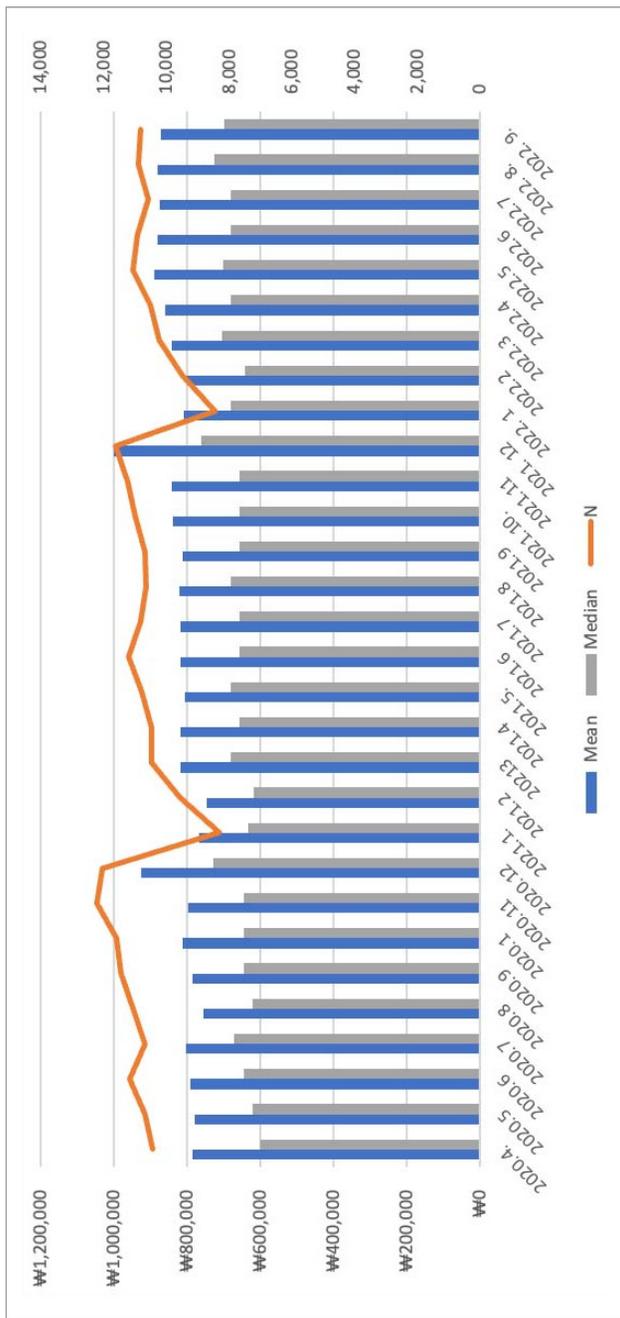
국세청 일용근로소득 시계열자료 분석대상자(N=822,719) 중 2020년 4월부터 2022년 9월까지 월별 일용근로소득을 보유한 대상자 수 및 소득 평균을 살펴보면 다음과 같다.

월별 일용근로소득 보유자의 수는 최소 약 8,300명(21년 & 22년 1월)에서 최대 약 12,000명(20년 & 21년 12월) 사이에서 월별로 변동성이 나타난다. 일용근로소득 평균값은 연초에는 약 80만 원 내외이지만, 연말에는 약 90만 원~100만 원으로 증가하는 경향이 나타난다. 이는 연말에 일용근로소득 신고가 집중되고, 동절기인 1~2월에는 일용근로소득 활동이 감소하기 때문인 것으로 추정된다.

분기별(3개월) 평균을 살펴보면, 일용근로소득 보유자는 최소 14,000명(1분기)에서 최대 16,000명(4분기) 사이이고, 일용근로소득 평균값은 약 55만 원~60만 원 초반 사이이다. 월별 일용근로소득과 비교하여 보면 분기별 평균값을 사용하였을 때 일용근로소득 보유자 수는 증가하고 평균값은 감소한다. 월별 일용근로소득에 비해서는 뚜렷하지 않지만 1분기부터 4분기 사이의 주기성이 나타난다. 1분기에 일용근로소득 보유자 수와 평균값이 가장 낮은 2, 3분기에 차츰 증가하여 4분기에 가장 높은 경향을 보인다.

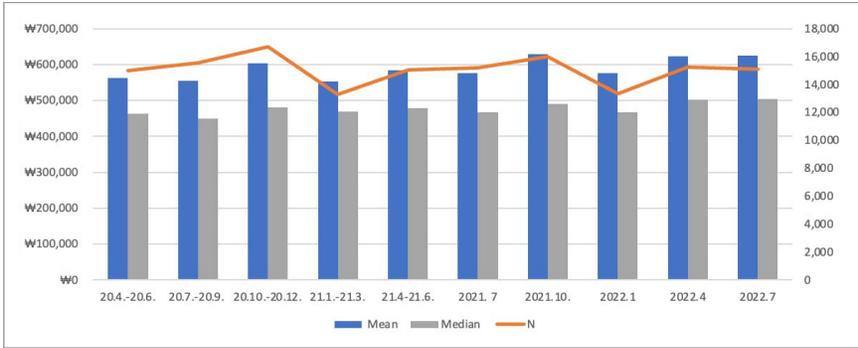
6개월 평균 소득을 계산할 때, 단위 기간을 1월부터 6월 그리고 7월부터 12월로 할 것인지, 아니면 4월부터 9월 그리고 10월부터 다음 해 3월로 구성할 것인지에 따라 일용근로소득 보유자 수와 평균값이 달라진다. 앞서 살펴보았듯이 12월에 일용근로소득이 증가하고, 1월에 감소하는 경향 때문이다. 6개월 평균 일용근로소득 보유자는 최소 약 18,000명에서 최대 약 20,000명 사이이고, 평균값은 40만 원 중반~50만 원 사이이다.

[그림 3-2] 확인조사 대상자 월별 국세청 일용근로소득 평균 및 중간값

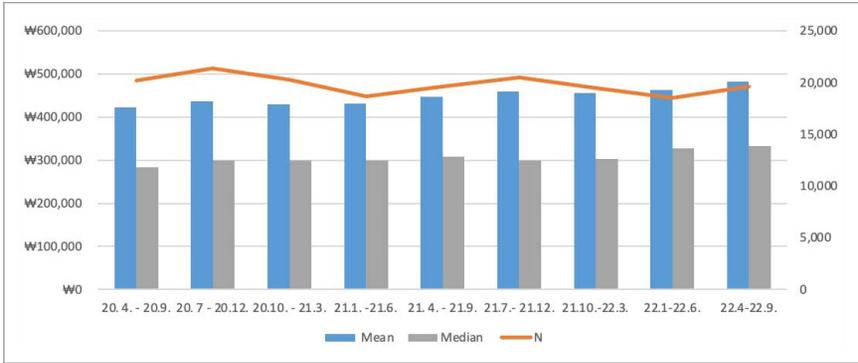


자료: 사회보장정보시스템(행복음) 추출 데이터(2023.03.30. 기준)

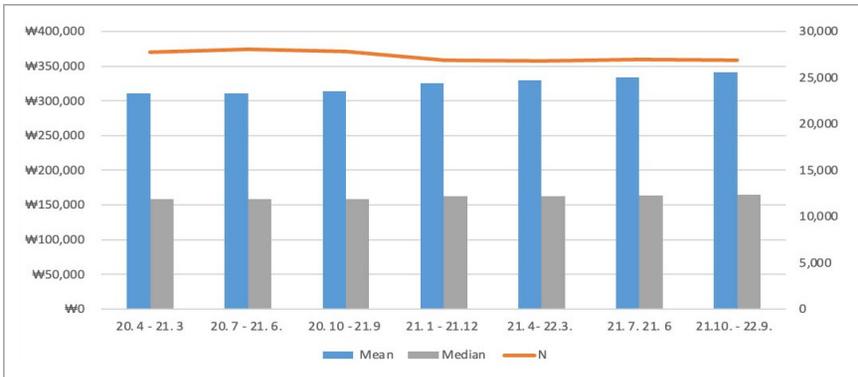
[그림 3-3] 확인조사 대상자 3개월 평균 국세청 일용근로소득 평균 및 중간값



[그림 3-4] 확인조사 대상자 6개월 평균 국세청 일용근로소득 평균 및 중간값



[그림 3-5] 확인조사 대상자 12개월 평균 국세청 일용근로소득 평균 및 중간값



12개월 평균은 월별 변동성을 평균화하기 때문에 가장 변동성이 적다. 12개월 기간은 2020년부터 4월부터 분기별로 12개월을 설정하였다. 구체적으로는 첫 번째 관찰 기간은 2020년 4월부터 21년 3월까지, 그다음 관찰 기간은 2020년 7월부터 2021년 6월까지, 그리고 마지막 관찰 기간은 2021년 10월부터 2022년 9월까지이다. 총 7개의 관찰 기간이 설정되었다. 일용근로소득 보유자는 12개월 평균 약 23,000명에서 24,000명 사이이고, 평균값은 약 30만 원에서 약 35만 원 사이이다.

수급자의 일용근로소득을 추정하기 위하여 3개월, 6개월, 12개월 평균 소득을 사용하는 경우 평균하는 기간이 길어질수록 일용근로소득 보유자는 증가하는 반면 소득액은 감소한다. 월 단위 일용근로소득 보유자는 약 8,000명에서 12,000명 사이이지만, 3개월 평균을 할 경우 일용근로소득 보유자는 약 14,000명에서 18,000명이고 12개월 평균을 사용할 경우 약 23,000명에서 약 24,000명이다. 월 단위 일용근로소득 평균값은 약 80만 원~90만 원 사이이지만, 3개월 평균값은 약 55만 원~60만 원이고, 12개월 평균은 30만 원~35만 원으로 감소한다.

일용근로소득 보유자들의 월별 경제활동 변동이 있을 뿐 아니라 1년을 주기로 연말과 연초의 일용근로소득 변동이 뚜렷하기 때문에, 3개월이나 6개월 평균보다는 12개월 평균이 수급자 개인의 평균적인 경제 상태를 반영할 수 있다. 하지만, 수급권자 개인의 입장에서는 현재 소득이 없음에도 1년 중 특정 월에 일한 소득으로 인해 자신의 수급자격 또는 급여에 영향을 미치는 것을 선호하지 않을 수 있으며, 현시점에서 가까운 시점의 소득을 기준으로 자격판정 및 급여 산정의 기준으로 삼는 것을 선호할 수 있다.

제4장

결론 및 제언

제1절 주요 연구결과

제2절 근로소득 산정방식 개선방안



제4장 결론 및 제언

제1절 주요 연구결과

1. 근로소득 산정 업무절차

본 연구의 목적은 사회보장급여 대상자 선정 및 관리 과정의 근로소득 산정방식의 현황 및 쟁점을 파악하고 개선방안을 탐색하는 것이다.

사회보장급여 신청자 및 기존 수급자의 근로소득은 정보시스템을 통해 연계된 공적자료를 기반으로 산정된다. 근로소득은 상시근로소득과 일용근로소득으로 구분되는데, 상시근로소득은 건강보험공단, 근로복지공단, 국민연금공단 등의 사회보험 보장기관의 자와 국세청 자료를 연계하여 가장 최신의 자료를 활용하여 산정한다. 자료 반영의 우선순위는 건강보험공단, 근로복지공단, 국민연금공단, 그리고 국세청 자료 순이다, 국세청 자료를 반영할 경우 국세청 종합소득세 자료의 연 소득을 12개월 평균하여 월 소득을 활용한다. 국세청 자료는 전년도 종합소득세 신고가 5월에 완료된 후 10월부터 연계되기 때문에, 2023년도 상반기 확인조사 시 연계되는 자료는 2021년도 소득이라는 한계가 있다. 따라서, 상시근로 산정 시 국세청 자료만 활용 가능할 경우 소득 발생 시점과 확인조사 시점 사이의 시차로 인하여 자료의 부정확성 문제가 발생할 수 있다.

일용근로소득은 국세청과 고용노동부에 신고된 일용근로소득 자료를 활용하여 신청조사에는 최근 3개월 소득의 월평균, 그리고 확인조사에서는 최근 6개월 소득의 월평균 소득을 일용근로소득으로 산정한다. 단, 일용근로소득은 분기별로 자료가 정제되고 연계되기 때문에, 자료요청 시점을 기준으로 전전 분기 자료가 소득산정에 활용된다.

국세청 상시근로소득 자료는 지난해 소득에 대해 5월에 종합소득세 신고가 끝난 후에 자료가 정비되어 11월부터 연계가 되는 반면, 일용근로소득 자료는 분기

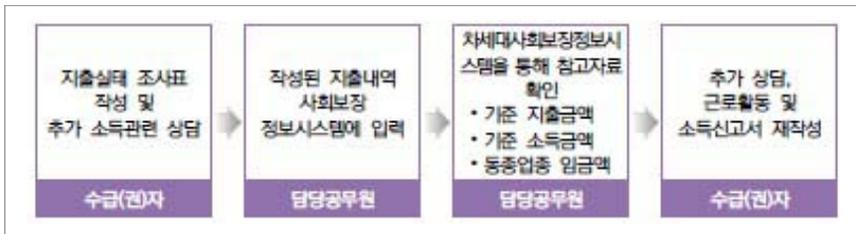
단위로 자료가 생성되는 차이가 있다.⁸⁾ 일용근로소득은 상시근로소득에 비해 월별 변동성이 크기 있기 때문에, 자료요청 시점에서 두 분기 전 6개월 자료의 평균값이 현재 시점의 소득을 정확히 반영하지 못할 수 있다.

시·군·구의 통합조사관리팀의 공무원들은 공적자료 기반으로 산정된 소득인정액을 기준으로 자격변동 또는 급여 변동이 있는 것으로 추정되는 대상자들에 대해 우선적으로 확인조사를 실시하고 자격과 급여 변동을 판정한다. 이때, 공적자료에 오류가 있다고 수급자가 주장하거나 공무원이 상담 등을 통해 추가적인 소득이 있다는 것을 인지하였을 경우 공적자료의 수정을 요청하거나 수급자가 보고한 소득정보를 정보시스템에 입력하여 소득 자료를 보정한다. 즉, 사회보장정보시스템으로 통보되는 공적자료를 기반으로 자격 및 급여 변동을 (가)판정하고, 자격 및 급여액 변동이 예상되는 경우에 통합조사·관리 담당 공무원이 확인 후 급여 종류별 보장 중지 및 급여 변동 등을 처리한다.

통합조사·관리 담당 공무원의 업무는 단순히 정보시스템을 통해 연계된 공적자료를 기반으로 자격 및 급여 변동을 확인하는 것만이 아니다. 민원인이 주장하는 실제 소득을 입증할 수 있는 자료를 확보해야 하고, 상담 등을 통해 공적자료로는 파악되지 않는 실제 소득을 파악해야 한다. 공적자료를 통해 파악되지 않는 소득이 있을 시에는 수급자가 지출 실태 조사표를 작성하여 소득을 신고하도록 하고 있다. 단, 대상자가 보고한 소득정보를 근거로 근로소득을 산정시 가장 최근 소득을 반영하는지, 아니면 일정기간 동안의 소득을 평균하여 반영해야 하는지 등은 명확하게 규정되어 있지 않다. 통합조사관리팀에게 대민 조사업무가 큰 부분을 차지하며, 이 부분에 있어서 공무원의 재량행위는 불가피한 것으로 파악된다.

8) 일용근로소득은 분리과세 대상이기 때문에 월평균 임금(월간 받은 총액/그 월에 근무한 일수)에서 15만 원을 공제한 뒤 2.7%를 소득세로 사업주가 원천 징수하고 국세청에 보고한다.

[그림 4-1] 지출실태조사표에 의한 소득조사 절차



관련 법: 「국민기초생활보장법」 제6조의 3, 시행령 제5조제3항

출처: 「2023년 국민기초생활보장사업안내」, p.127

현재의 법률과 업무 지침은 급여 결정 및 변경·중지와 관련하여 민원 및 이의 신청의 처리는 지방생활보장위원회의 보고 사항으로 규정하고 있다. 최근 연구에 의하면 일부 지자체의 일선 공무원들은 재량행위의 부정적 결과를 우려하여 재량 행위에 대해서는 소극적인 반면, 지방생활보장위원회 안건 상정은 활발히 하는 것으로 나타나고 있다(허용창 외, 2021). 하지만 전국적인 현황은 파악되고 있지 않으며, 관련 연구 또한 매우 제한적이다(윤기찬·박규범·한민희, 2018).

근로소득 변동은 사회보장급여, 특히 기초생활보장 생계급여 수급자들의 오류 수급의 주요 원인으로 주목되고 있다(김태완 외, 2022). 기초생활보장제도는 보충성의 원리로 적용하여 급여액을 산정하는데, “발생일”을 기준으로 급여를 산정할 경우 선 급여 지급, 후 확인조사가 불가피하다. 따라서, 기초생활보장 부적정 수급의 대부분이 수급자의 불법적 의도로 인한 부정수급이라기보다는 행정오류 및 소득조사의 시차로 인한 오류 수급임에도 부정수급으로 오인될 수 있는 여지가 있다. 부정수급에 대한 인식을 바로 잡고, 환수로 인한 행정부담을 줄이기 위해서는 소득 산정방식의 개선이 필요하다.

2. 해외사례 검토

본 연구에서는 정보시스템을 통해 자동화된 소득조사를 도입한 미국의 사례와 영국의 사례에 주목하고 검토하였다. 미국과 영국 모두 근래에 공공 행정데이터

기반의 소득조사 및 자동화된 자격판정을 위해 정보시스템을 새롭게 구축하였다. 하지만 그 방식은 매우 다른 방향이다.

미국은 오바마케어를 도입하면서 저소득층을 대상으로 하는 공공의료 보장인 메디케이드를 확대하였다. 각 주별로 운영되었던 메디케이드의 자격기준 및 소득조사 방식을 표준화하고 서면 조사 방식에서 데이터 기반 소득조사로 전환하여 국민의 편이성과 공무원의 업무 효율성을 높이고자 하였다. 하지만 데이터 기반 소득조사는 지난해 소득 신고자료를 기반으로 올해의 소득을 추정해야 하는 문제가 발생한다. 한편, 소득이 일시적으로 증가하였다가 다시 감소하는 경우 메디케이드 자격 상실과 재진입이 반복되어 행정부담이 가중될 뿐 아니라 의료보장의 단절이 생기는 문제가 발생할 수 있다. 이에 미국은 지난해 연간 소득을 기준으로 금년도 자격을 판정하고, 연간 소득변동이 있더라도 자격을 유지시켜서 수급이탈을 방지하고 행정비용을 절감하는 쪽으로 정책 방향을 정했다. 현재 메디케이드의 자격 재심사는 1년에 한 번 수행되며, 데이터 기반 자격심사를 받는 경우에는 소득이 메디케이드 선정기준을 초과하지 않는다면 본인의 확인 없이 자동으로 자격을 연장하도록 하고 있다. 단, 메디케이드는 의료보장제도로써 소득액이 일정 수준을 초과하면 자격에 영향을 주지만 급여액 또는 서비스가 달라지는 것이 아니라는 점이 현금 급여와는 다른 점이다. 미국의 메디케이드 자격판정에 있어서 자동화를 추진함과 동시에 전통적인 서면조사와 상담 등의 프로세스를 유지하여 노인 및 장애인 등의 접근성에 영향받지 않도록 하고 있다는 점도 주목할 만하다.

영국은 2013년부터 자산조사를 바탕으로 하는 다양한 조세 혜택과 공공부조성 급여를 하나로 통합하여 통합부조(Universal Credit)로 전환하는 복지개혁을 실행 중이다. 통합부조 개혁과 함께 실시간 소득 파악(real time information, RTI) 시스템을 도입하여 소득을 직접 증명해야 했던 방식에서 자동으로 신고되는 방식으로 전환하였다. 임금근로자는 매달 근로소득에 따라 통합부조 자격판정과 급여액이 자동으로 변동되는 것이다. RTI는 월별 소득 보고 시스템이고, 통합급여 수급액은 지난달의 사정 기간의 소득액에 따라 자동적으로 계산되어 지급된다. 만약 이번 달의 근로소득액이 증가하면, 소득액 변동이 다음 달 통합급여액

에 반영되어 지급되는 것이다. 즉, 소득의 입력 시점이 기준이 아니라 소득 자료가 보장기관에 연계되는 시점을 기준으로 급여의 자격과 급여액이 계산된다. 단, RTI도 고용주가 입력하는 자료이기 때문에 자료의 오류가 발생할 수 있다. 자료의 오류를 보정할 수 있는 충분한 시간이 주어지지 않고 자동 계산된 통합부조 급여액은 수급자의 생활을 정확히 반영하지 못하는 문제가 발생한다. 또 다른 문제는 가구원 변동 및 지출 변동 등은 실시간으로 자동으로 반영되지 못하기 때문에 자격판정 및 급여액에 오류가 발생할 수 있다는 점이다. 마지막으로 취약계층일수록 근로소득의 변동이 클 수 있는데, 실시간 소득조사로 인해 자격 탈락과 재진입을 반복하게 되어 생활의 어려움을 겪을 수 있다. 통합부조 자격이 다른 서비스와 연결되어 있을 경우 근로소득의 변동에 따라 자격이 수시로 변동된다면, 근로의욕을 저해하는 요인이 될 수도 있다. 따라서, 소득 사정 기간을 길고 유연하게 적용하는 방안이 고려될 필요가 있다.

3. 공적자료와 공무원 확인조사

2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자 중 약 7% 만이 상시근로소득, 그리고 6%는 일용근로소득을 가진 것으로 집계되었다. 공적자료 기반 상시근로소득 보유자 중 약 34% 그리고 일용근로소득 보유자 중 약 43%는 확인조사 이후에도 그 값의 변동이 없이 유지되었다. 하지만 공적자료 기반 상시근로소득 또는 일용근로소득 보유자의 절반 이상이 확인조사를 통해 소득액이 변동된 것으로 나타났다.

상시근로소득 보유자 중 약 30% 그리고 일용근로소득 보유자 중 43%의 근로소득이 감소하였으며, 이들 중 대부분의 근로소득이 '0' 원으로 변동되었다. 상시근로소득 보유자 중 약 10% 그리고 일용근로소득 보유자 중 약 5%는 소득액이 증가하였다. 그리고 공적료에는 소득액이 '0' 원이었던 수급자들 중 약 일부는 확인조사 이후 근로소득이 '0'을 초과하는 것으로 변동되었다. 상시근로소득과 일용근로소득을 보유한 집단은 18세 이상 50세 미만 청장년 집단과 근로능력

보유자, 다인가구에 속한 수급권자의 비중이 높게 나타난다. 확인조사를 통해 상시근로소득 및 일용근로소득의 감소한 집단은 65세 이상 노인 및 근로무능력자의 비중이 높게 나타났다.

〈표 4-1〉 공적자료 Vs. 확인조사 상시근로소득과 일용근로소득 변동

(단위: 명, %)

구분		상시근로소득		일용근로소득			
소득 보유	공적자료 근로소득 보유자(명, %)	94,186	6.0	108,766	6.9		
	확인조사 근로소득 보유자(명, %)	51,315	3.3	65,505	4.2		
소득 변동	공적자료(A)	확인조사(B)	변동(B-A)	상시근로소득		일용근로소득	
	No	No	일치	1,470,679	93.6	1,459,136	92.9
	Yes	No	감소	49,196	3.1	46,549	3.0
	Yes	Yes	감소	5,037	0.3	9,951	0.6
			일치	34,358	2.2	47,426	3.0
			증가	5,595	0.4	4,840	0.3
	No	Yes	증가	6,325	0.4	3,288	0.2
합계				1,571,190	100.0	1,571,190	100.0

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.3.30. & 2023.6.30. 기준)

공적자료를 연계하여 산정한 소득인정액을 기준으로 자격 및 급여 변동이 있을 것으로 추정되는 수급자들을 우선적으로 확인조사를 실시한다. 분석 대상자들, 즉 2023년 상반기 생계급여 수급자 중 공적자료를 기반으로 급여 중지 및 급여 변동이 있는 집단은 약 30만 명이다(〈표 5-2〉, 〈표 5-3〉 참조). 공적자료 기반으로 급여 중지 (가)판정을 받은 수급자 71,258명 중 약 32%의 상시근로소득이 감소하였고, 약 20%는 일용근로소득이 감소하였다. 공적자료 기반으로 급여 감소 판정을 받은 대상자 162,924 명 중에서는 약 15%가 상시근로소득이 감소하였고, 약 20%의 일용근로소득이 감소하였다.

많은 수는 아니지만 확인조사 후 근로소득이 증가하는 대상자들이 존재한다. 자격과 급여의 변동이 없는 집단보다는 급여 중지 및 급여 변동(증가 또는 감소) 집단에서 근로소득 증가한 대상자 비중이 높게 나타난다. 공적자료 근로소득에

비해 확인조사 근로소득이 증가한 집단은 대부분은 근로능력이 있는 청장년 연령층이고 절반 정도가 조건부 수급자이다. 근로능력이 있는 수급자 중 조건부과유예 조건 중 하나가 “근로 또는 사업에 종사하는 대가로 월 90만 원 소득을 얻고 있는 자(보건복지부, 2023c, p.23)”이다. 그리고 조건부수급자 중 조건불이행자에 대해서는 소득을 은닉하거나 미신고한 채 소득 활동을 하고 있을 수 있기 때문에 반드시 지출실태조사표를 통해 소득 확인, 상담, 주거 및 생활 실태 등에 대해 사실 조사를 실시하도록 규정하고 있다. 따라서 확인조사 이후 소득이 증가한 대상자들은 조건 유예 조건(90만 원 초과 소득)을 만족시키기 위해 자발적으로 추가적으로 소득을 신고하였거나, 조건부 수급자의 조건 불이행에 따른 공무원의 직권조사로 인해 근로소득이 증가한 것으로 추정된다.

〈표 4-2〉 공적자료 기반 자격변동에 따른 확인조사 후 상시근로소득 변동

(단위: 명, %)

구분	전체	상시근로소득 변동			
		(감소) 공적자료>확인조사	(일치) 공적자료=확인조사	(증가) 공적자료<확인조사	
N	1,571,190	54,233	34,358	11,920	
	100.0%	3.5%	2.2%	0.8%	
자격 변동 (공적 자료 기반)	자격 유지	1,232,889	0.4%	1.4%	0.4%
	급여 증가	65,606	2.1	6.4%	2.7%
	급여 감소	162,924	14.7%	5.8%	2.2%
	급여 중지 (선정기준)	71,258	31.8%	4.7%	1.9%
	급여 중지 (부양능력)	38,513	2.7%	1.1%	0.4%

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.3.30. & 2023.6.30. 기준)

〈표 4-3〉 공적자료 기반 자격변동에 따른 확인조사 후 일용근로소득 변동

(단위: 명, %)

구분	전체	일용근로소득 변동			
		(감소) 공적자료>확인조사	(일치) 공적자료=확인조사	(증가) 공적자료<확인조사	
N	1,571,190	56,500	47,426	8,128	
	100.0%	3.6%	3.0%	0.5%	
자격 변동 (공적 자료 기반)	자격 유지	1,232,889	0.8%	2.4%	0.3%
	급여 증가	65,606	2.5%	4.4%	1.2%
	급여 감소	162,924	18.3%	6.6%	1.4%
	급여 중지 (선정기준)	71,258	19.8%	4.6%	1.2%
	급여 중지 (부양능력)	38,513	2.9%	2.1%	0.3%

자료: 사회보장정보시스템(행복e음) 추출 데이터(2023.3.30. & 2023.6.30. 기준)

4. 국세청 일용근로소득 자료

2023년 상반기 생계급여 확인조사 대상자 중 3년 이상 자격을 유지한 25세 이상 수급자를 대상으로 2020년 4월부터 2022년 9월까지 월별 국세청 일용근로소득 자료를 추출하여 월별, 분기별, 6개월 평균, 그리고 12개월 평균 소득을 살펴보았다.

매해 1월 일용근로소득을 보유한 수급자 수와 평균액이 가장 낮은 반면, 12월에 일용근로소득을 보유한 수급자 수와 평균액이 가장 높게 나타났다. 이는 연말에 일용근로소득 신고가 집중되고, 동절기인 1~2월에는 일용근로 활동이 감소하기 때문으로 추정된다. 이러한 월별 주기성은 분기별 평균에도 반영되어 나타난다. 이러한 주기성으로 인해 6개월 기간을 어떻게 산정하느냐에 따라 6개월 평균값에도 영향을 미칠 수 있다. 즉, 1~6월과 7~12월을 단위로 6개월 평균값을 산

정하면, 4~9월과 10~3월을 단위로 평균값을 산정한 것보다는 평균값의 변동성이 커진다. 12개월 평균은 연간 월별 변동성을 평균화하기 때문에 가장 변동성이 적게 나타났다. 일용근로소득 보유자들의 월별 경제활동 변동이 있을 뿐 아니라 1년을 주기로 연말과 연초의 변동이 뚜렷하기 때문에, 3개월이나 6개월 평균보다는 12개월 평균이 수급자의 평균적인 경제 상태를 가장 잘 측정할 수 있을 것으로 사료된다.

요약하자면, 수급자의 일용근로소득을 추정하기 위하여 3개월, 6개월, 12개월 평균 소득을 사용하는 경우, 평균하는 기간이 길어질수록 일용근로소득 보유자는 증가하는 반면 소득 월 평균 소득은 감소한다. 현재 확인조사 시 일용근로소득 산정방식을 최근 과거 소득 6개월 평균을 활용하는 방식에서 12개월 평균을 활용하는 방식으로 변경 시, 공적자료 일용근로소득을 보유한 사람의 수는 증가하고 개인별 월 평균액은 감소할 것이다. 일용근로소득산정방식을 6개월 평균값에서 12개월 평균값으로 변경한다면, 기존 수급자 중 일용근로소득 변동으로 인한 자격 변이 발행하는 대상자의 비중은 줄어들 것으로 추정된다.

하지만 어떤 수급자는 현재 소득이 없음에도 지난 12개월 중 어떤 달의 일용근로소득으로 인해 자신의 수급자격 또는 급여에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 경우에 수급(권)자의 이의제기가 거셀 수 있다. 지자체 통합조사관리팀의 일선 공무원들 입장에서는 일용근로 산정방식을 6개월 평균값에서 12개월 평균값으로 변경할 경우 12개월 치 소득을 모두 확인해야 하기 때문에 업무가 더 증가하여서 업무의 효율성을 떨어뜨린다고 주장할 수 있다. 일용근로소득 산정방식을 현재의 12개월 평균으로 변경하고자 한다면, 현재의 소득을 기준으로 수급자격과 급여액을 결정하는 것이 아니라, 일정 기간 동안의 평균적인 소득을 기준으로 자격과 급여액을 정한다는 것을 지침에 명시하고 일선 선 공무원과 수급자들이 이해할 수 있도록 상세히 그리고 반복적으로 안내하여야 할 것이다. 또한 공적자료뿐 아니라 공무원 직권조사를 통해 획득한 소득정보에 대해서도 같은 원칙을 적용하여 일용근로소득을 산정하여 형평성의 문제가 생기지 않도록 해야 할 것이다. 예외적인 상황에 대해서는 지방생활보장위원회에 보고하여, 심의를 받을 수 있도록 하여 사회보장제도가 투명하고 유연하게 운영되어야 할 것이다.

제2절 근로소득 산정방식 개선방안

행복e음 통한 근로소득 산정에 있어서 가장 큰 쟁점 중에 하나는 소득 발생 시점, 소득 자료 생성 시점, 그리고 조사 시점의 차이로 인해 발생하는 부정확성이다. 상시근로소득 조사를 국세청 자료에만 의존해야 하는 경우 1년 내지 2년 전 연간 소득 자료를 활용하여 월평균으로 산출하여 사용하기 때문에 조사 시점의 소득과는 크게 다를 수 있다. 일용근로소득에 있어서는 자료요청 시점으로부터 전년 분기의 일용근로소득 자료가 연계되는데, 일용근로소득은 월별 변동성이 크기 때문에 전년 분기의 일용근로소득은 조사 시점의 소득과 차이가 클 수다. 코로나19로 인한 재난지원금 제공 추진 시 이러한 소득조사의 문제가 대두되었으며, 이에 대해 실시간 소득조사 혹은 실시간 소득 자료 연계가 대안으로 논의되기도 하였다(김승현, 2021).

영국의 사례를 살펴보았을 때, 소득 자료의 실시간 연계가 가능하더라도 여전히 소득 자료의 부정확성 문제가 남아있는 것으로 파악된다. 영국은 매달 고용주가 보고하는 소득정보를 연계하여 수급자격 및 급여액 판정을 자동으로 연동시키고 있다. 하지만 실시간 소득정보시스템도 고용주의 보고를 수집하는 자료이기 때문에 입력 오류 및 소득 발생과 입력의 시차 등이 발생할 수 있다. 따라서, 자료가 보정되고 안정화될 수 있는 시간이 충분하지 않다면 자료의 오류가 커질 수 있고, 이로 인한 과오수급이 발생할 수 있다. 따라서, 실시간 소득정보가 연계된다고 하더라도, 근로소득 산정을 합리화하기 위한 제도적 개선이 필요하다.

먼저, 제도의 목적을 고려하여 소득 산정기간(assessment period)과 급여 발생일을 분리하는 방안을 고려해야 할 것이다. 기초생활보장제도의 목적은 국민의 최저생활을 보장하는 것이다. 이를 위하여 최저생활 기준선과 수급권자와 가구의 시장소득 차이를 보충 급여방식으로 제공하고 있다. 여기서, 보충 급여 산정 기준을 ‘급여 발생일’ 기준으로 한다면, 실시간 소득조사 체계를 도입한다고 하여도 현재와 같이 선-지급 & 후-확인조사 체계로 운영될 수밖에 없다. 이에 미국이나

영국과 같이 소득 산정기간(assessment period)과 ‘급여 발생일’을 분리하면, ‘발생일’을 기준으로 하였을 때 생기는 혼란과 지자체 일선 공무원의 업무 부담을 경감시킬 수 있을 것이다. 그뿐만 아니라 공적자료의 시차로 인해 발생하고 있는 오류 수급을 부정수급으로 간주하기 때문에 발생하는 복지수급자에 대한 부정적 인식도 방지할 수 있을 것이다(김태완 외, 2022).

생계급여 제도의 목적이 가장 최신의 월 단위 소득변동을 정확히 파악하여 자격과 급여 변동을 연동하는 것이라면, 영국의 통합급여 체계와 같이 실시간 소득 조사 체계를 마련하고, 매달 소득정보가 연계되도록 하여 지난달 소득을 근거로 자격과 급여액을 연동하는 방법으로 개선이 필요하다. 하지만, 이러한 방식을 채택할 경우 매달 소득의 변동에 따라 수급자격 변동이 발생할 수 있고, 자격 탈락과 재진입으로 인한 행정부담이 발생하게 될 것이다. 생계급여 제도의 목적은 빈곤에 처한 가구 및 개인의 최저생활보장뿐 아니라 자립 지원을 포함하기 때문에 월별 소득에 따라 매월 자격과 급여액을 변동시키기보다는 일정 기간 동안 자격을 보장하는 방안을 고려하는 것이 바람직하다. 현재처럼 1년에 2회 정기 확인조사를 시행한다면, 소득 산정기간의 평균 소득을 기반으로 자격과 급여액을 판정하고 다음번 확인조사까지 자격을 유지할 수 있도록 하는 것이다.

단, 이러한 급여 운영 방식을 악용하여 실제로 소득이 증가하였음에도 계속하여 급여를 수급하는 행위를 방지하기 위한 조치가 필요하다. 일정 기간 자격을 부여하되, 자격이 부여된 기간 동안의 평균 소득이 자격기준을 초과하는 경우에는 소득변동 보고의무를 수급자에게 강력하게 부과해야 해야 할 것이다. 또한 의도적인 부정수급으로 밝혀진 경우에는 보장액 환수뿐 아니라 소득과 무관하게 일정기간 동안 사회보장 급여의 자격을 박탈하는 등 강력한 처벌 조항도 마련해야 할 것이다.

제도의 목적과 운용 방식이 명확할 때 일선 공무원 재량행위의 주관성과 편향성을 최소화할 수 있을 것이다. 공적자료를 기반으로 산정한 소득에 대해 수급 대상자가 이의 제기하여 추가적인 자료 수집 및 직권조사를 수행할 경우, 지금은 가장 최근 1개월 자료만을 반영하는지 아니면 최신 자료를 포함한 3개월 또는 6개월 자료를 평균하여 소득을 파악해야 하는지 등이 지침에 명확하게 규정되어

있지 않다. 소득산정을 위한 사정 기간(assessment period)과 급여 발생일의 분리 및 명확화는 공무원의 업무 효율성을 높이고, 수급자와 일선 공무원 간의 갈등을 최소화할 수 있을 것이다.

그 외에 다음과 같이 세 가지 후속 연구를 제안하고자 한다.

먼저 질적연구들을 통해 지적되어 온 통합조사 담당 공무원들의 업무 증가와 부담에 대한 정확한 현황 파악이 필요하다. 행복e음 도입을 통해 신청조사 및 확인조사의 정확성이 높아지고 효율화된 측면이 있다. 하지만 복지 제도가 확대되면서 수급자 수가 많아지고 급여별 자격기준이 상이하여 공무원의 업무가 증가한 측면도 있다. 따라서, 신청조사 및 확인조사 시 공무원의 업무량 및 적절한 인원이 배치되고 있는지 파악할 필요가 있다. 공무원 확인조사가 필요한 대상자 규모를 추정하고 통합관리 업무의 직무 분석을 통해 실제로 업무에 소요되는 시간을 산출하여, 인력 배치에 대한 평가와 모니터링을 수행하여야 할 것이다. 통합조사 관리 업무에 적정 인원을 배치하여 수급자 선정 및 관리 업무가 제대로 수행될 때 부정수급과 복지 사각지대 방지가 가능할 것으로 기대된다.

두 번째는 생계급여 외 맞춤형 급여로 확대하여 근로소득 산정방식 현황에 대한 분석을 실시하여야 할 것이다. 본 연구는 분석 대상에 있어서 2023년 상반기 확인조사 대상자 중 생계급여 수급자만을 분석하였다. 이에 따라 분석 대상자들이 특정 시점의 생계급여 수급자로 한정되는 한계를 지닌다.

또한 2023년 상반기 확인조사 대상자라는 단일 코호트를 대상으로 하였기에 이들의 과거소득은 코로나19 시기로 한정된다. 따라서, 사회보장급여 수급자의 근로소득 현황 및 변동을 총체적으로 파악하기 위해서는 생계급여 수급자뿐 아니라 타 사업의 수급자를 대상으로 여러 코호트 분석이 후속 연구로 수행되어야 할 것이다. 특히, 최근 실증연구에 의하면, 정보시스템 도입 및 자격판정 자동화가 수급권자의 급여 수급에 미치는 영향은 급여의 성격 및 수급권자의 특성에 따라 다른 것으로 보고되고 있다(Wu & Meyer, 2022). 후속 연구에서는 생계급여 외에 기초연금, 의료급여, 주거급여, 교육 급여 등 주요 사회보장급여에서의 근로소득 산정방식의 현황 및 쟁점을 비교 분석할 필요가 있다.

마지막으로, 본 연구에서는 짧은 연구 기간으로 인해 다양한 방법을 활용한 충분한 분석을 수행하지 못하였다. 개인을 분석의 단위로 하였는데, 자격변동은 가구 단위로 결정된다. 자격변동 시뮬레이션을 수행하기 위해서는 가구 단위 데이터셋을 구축하고 추가 분석이 필요하다. 향후 다양한 사회보장급여의 근로소득 산정방식 변동에 따른 효과를 사전에 추정하고 효율적인 근로소득 산정방식 개선이 이루어질 수 있도록, 정책 시뮬레이션을 위한 데이터셋 구축과 후속 연구가 수행되어야 할 것이다. 장기적으로 사회보장급여 수급자 선정기준 및 소득인정액 산정방식 변동의 효과를 분석할 수 있는 분석 데이터셋 구축과 시뮬레이션 연구에 대한 수요가 높을 것으로 사료된다. 우선적으로 기초생활보장제도를 중심으로 데이터셋을 구축하여 일용근로소득 산정방식 변동에 따른 효과를 추정하는 시뮬레이션 연구가 수행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강혜규·정영철·함연진·김희성·추병주·이대영·김태은(2018). 사회보장정보시스템 성과관리체계 연구. 보건복지부-한국보건사회연구원.
- 국세청 보도자료(2022.9.20.). 실시간 소득파악(RTI) 시행1년, 복지세정의 한축으로: 고용보험 확대 등 복지인프라 구축 성공적 뒷받침.
- 김수영·김이배(2014). 공공사회복지행정의 정보화가 사회복지일선관료의 실천에 미친 영향: 사회복지통합관리망에 대한 비판적 고찰. 한국사회복지행정학, 16(4), pp. 91-126.
- 김순양(2016). 일선복지공무원의 재량행위 원인에 관한 실증적 연구: 기초생활수급자 선정과정을 사례로. 한국행정연구, 25(2), pp. 19-56.
- 김승현(2021). [21 국세행정포럼] ‘소득기반 사회복지체계 핵심은 소득파악의 적시성’... “국세청의 금융정보 열람권 확대 필요”. 세정일보(2021.9.2.). <https://www.sejungilbo.com/news/articleView.html?idxno=34051>
- 김지현·김나리·최영준(2023). 더 효율적인 빈곤정책의 역설: 영국의 Universal Credit과 실시간 정보시스템 사례를 중심으로. 한국사회보장학회 춘계 학술대회. 세종. 203.4.21.
- 김태완·이주미·김기태·임완섭(2022). 사회보장급여 오류수급 제도개선방안 연구. 보건복지부-한국보건사회연구원.
- 보건복지부(2023a). 2023년 국민기초생활보장 사업안내.
- 보건복지부(2023b). 2023년 사회보장급여 공통업무안내.
- 보건복지부(2023c). 2023년 자활사업 안내.
- 임완섭 외 14인(2020). 2020년 사회보장급여 부정수급 실태조사. 보건복지부-한국보건사회연구원.
- 최현수·함영진·오미애·강혜규·고제이·김이배·김성훈·천미경·이정은·진재현(2015). 통합조사관리 업무 효율성평가 시범사업 지표개발 연구. 세종: 한국보건사회연구원.

- 추병주·박선미(2017). 사회보장정보시스템의 운영 경과 및 과제. 보건복지포럼(2017.11.). 한국보건사회연구원.
- 한은희(2017). 부정적 수급 방지를 위한 시스템II: 확인조사. 사회보장정보 Brief. 제6호. 한국사회보장정보원.
- 한은희·박규범·이지은(2018). 행복e음 소득조사를 위한 연계정보 현황 및 특성 분석. 사회보장정보원.
- 함영진(2013). 복지부문 정보화의 효과에 대한 시론적 논의: 사회복지통합관리망을 중심으로. 디지털정책연구, 11(8), pp. 11-21.
- 함영진·김태은·이기호·김경준·김수영·이영글(2021). 사회복지 담당인력의 테크노스트레스에 관한 연구. 연구보고서 2021-42. 한국보건사회연구원.
- 허용창·임세희·문혜진·양다연·김동진(2021). 기초보장 통합조사 행정체계의 현황과 효과성에 관한 연구: 서울시 25개 자치구를 중심으로. 한국사회복지정행정학회, 23(2). pp. 167-190.
- Brantley, E., & Ku, L. (2022). Continuous eligibility for Medicaid associated with improved child health outcomes. *Medical Care Research and Review*, 79(3), pp. 404-413.
- Dorn, S., Buettgens, M., Moody, H., & Hildebrand, C. (2013). Using past income data to verify current Medicaid eligibility. Urban Institute.
- Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press: New York. (한국어 버전: 자동화된 불평등. 김영선 역. 북트리거: 서울)
- Swartz, K., Short, P. F., Graefe, D. R., & Uberoi, N. (2015). Evaluating state options for reducing Medicaid churning. *Health affairs (Millwood)*, 34(7), p.1180-7.
- Wu, D., & Bruce, M., (2023). Certification and Recertification in Welfare Programs: What Happens When Automation Goes Wrong? Working Paper. 2023-91. Becker Friedman Institute.

사회보장급여 소득인정액의 근로소득 산정방식 현황 및 개선방안

발행일 : 2024. 9.

저자 : 한은희·박규범·박성민

발행인 : 김현준

발행처 : 한국사회보장정보원

주소 : (04933) 서울 광진구 능동로 400(중곡동, 보건복지행정타운)

전화 : 02) 6360-6114

홈페이지 : <https://www.ssis.or.kr>

인쇄 : 공간기획

정가 : 비매품

ISBN 979-11-86408-85-8

* 잘못된 책은 바꿔 드립니다.

