

보건복지 제455호 (2025-02)

ISSUE & FOCUS

발행인 신영석 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
T 044)287-8000 F 044)287-8052 발행일 2025. 5. 26. ISSN 2092-7117

국민기초생활보장제도 주요 개편 방안의 효과에 대한 시뮬레이션 분석¹⁾

이원진

사회보장정책연구실 연구위원

- 이 연구에서는 가계금융복지조사 데이터를 활용한 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델을 이용하여 국민기초생활보장제도 주요 개편 방안의 효과를 시뮬레이션하였음.
- 시뮬레이션에 따르면, 기준중위소득과 가계금융복지조사 중위소득의 격차 해소, 생계급여 선정기준 인상, 근로·사업소득 기본공제율 인상, 재산기준 완화 등과 같은 주요 개편 방안이 국민기초생활보장제도의 보장성을 강화하고 빈곤을 감소시키는 것으로 나타났음.
- 한편, 주거급여의 선정기준을 인상하는 개편 방안은 주로 극빈층이 아닌 저소득층에게 혜택이 집중되기 때문에 빈곤 감소 효과가 그다지 크지 않은 것으로 나타났음.
- 향후 기준중위소득 정상화, 재산기준 완화, 생계급여-주거급여-교육급여의 역할 분담 재검토 등 국민기초생활보장제도 개편에 대한 논의가 필요함.

01. 국민기초생활보장제도 개편 방안의 효과에 대한 분석의 필요성

- ◆ 2015년 맞춤형 급여 체계 개편 이후 국민기초생활보장제도의 보장성이 꾸준히 강화되었음(이태진 외, 2020).
 - 2015년에 교육급여의 부양의무자 기준, 2018년에 주거급여의 부양의무자 기준이 폐지되었으며, 2021년에 생계급여의 부양의무자 기준이 '원칙 적용·예외 미적용'에서 '원칙 미적용·예외 적용'으로 전환되었음(관계부처합동, 2023, p. 14).

1) 이 글은 이원진, 노대명, 하은솔. (2024). 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델 개발 및 주요 개편방안 효과 분석(한국보건사회연구원) 보고서를 발췌·요약·보완한 것임.

- 2020년에는 생계·주거·교육급여 소득조사의 근로·사업소득 30% 기본공제가 적용되었음(보건복지부, 2020, p. 102).
- 2023년 재산조사 지역구분 개편과 함께 주거용재산 한도액과 기본재산액이 인상되었음(보건복지부, 2023, pp. 133-174).
- 생계급여의 선정기준은 기준중위소득의 35%까지, 주거급여의 선정기준은 기준중위소득의 50%까지 인상될 예정임(관계부처합동, 2023, p. 27, p. 40).

◆ 이 글에서는 가계금융복지조사 데이터를 활용한 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델을 이용하여 국민기초생활보장제도 주요 개편 방안의 효과를 시뮬레이션함.

- 최근 복지사각지대에서 사망 사건이 잇달아 발생하면서 국민기초생활보장제도의 사각지대를 축소하고 보장성을 강화해야 한다는 요구가 지속되고 있음.
 - 기준중위소득 인상, 생계·주거급여 선정기준 인상, 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 근로·사업소득 공제 확대, 재산기준 완화 등 국민기초생활보장제도의 보장성을 강화하는 주요 개편 방안이 논의되고 있음.
 - 부의 소득세나 안심소득과 같이 국민기초생활보장제도를 대체하는 대안적 소득보장제도가 필요하다는 주장도 제기되었음(김낙희 외, 2021; 박기성, 변양규, 2017; 박기성, 조경엽, 2021).
- 주요 개편 방안의 정책적 타당성과 우선순위를 판단하기 위해서는 개편 방안이 시행되었을 때의 효과를 예측할 수 있는 시뮬레이션이 필요함.
 - 정교한 정책 논의를 위해서는 주요 개편 방안을 시행하는 데 필요한 예산, 시행 시 수급 규모 및 빈곤 감소 효과의 변화를 예측하는 시뮬레이션 분석이 필요함.

02. 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 시나리오

◆ 이 글에서는 2023년 가계금융복지조사 데이터를 활용하여 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 시나리오를 구성함.

- 2022년 국민기초생활보장제도 규칙을 기준 시나리오로 설정하여 2022년 국민기초생활보장제도의 수급 실태 및 소득분포를 산출하는 시뮬레이션 모델을 구축한 후, 국민기초생활보장제도 요소의 일부를 변경하는 대안 시나리오를 구성함.²⁾

◆ 기준중위소득 및 균등화지수 조정

- 2015년 맞춤형 급여 체계 개편에 따라 국민기초생활보장제도의 기준선이 최저생계비에서 기준중위소득의 일정 비율로 변경되었음.

2) 시뮬레이션 모델의 세부 설계에 대해서는 이원진 외(2024)의 보고서를 참고하기 바람.

- 이는 전체 사회의 평균적인 소득 증가에 연동하여 국민기초생활보장제도의 보장성을 강화하기 위한 것이었으나, 실제로는 공식 소득분배지표 작성 데이터인 가계금융복지조사의 중위소득과 기준중위소득의 격차가 작지 않고 시간에 따라 증가하고 있음.
 - 국민기초생활보장제도의 기준중위소득 방식 기준선이 상대빈곤선으로서의 실효성을 갖는지가 지속적으로 쟁점이 되고 있음.
- 이 글에서 대안 시나리오는 2023년 가계금융복지조사 데이터로 산출한 중위소득으로, 가구경상소득을 2026년 예정 국민기초생활보장제도 균등화지수를 적용하여 산출한 가구 단위 중위값임.
- 이는 기준중위소득이 정상화된 상태, 즉 국민기초생활보장제도 균등화지수가 완전히 개편되고 가계금융복지조사 중위소득과 기준중위소득의 격차가 완전히 해소된 상태를 가정한 기준중위소득을 의미함.
 - 이와 같은 개편이 완료된 상태를 가정한 기준중위소득은 2022년 기준중위소득의 1.20~1.32배였음.
 - 균등화지수 개편은 1~2인 가구에 유리한 방향으로 작용하기 때문에, 기준 시나리오와 대안 시나리오의 차이가 1~2인 가구에서 상대적으로 크게 나타났음.

〈표 1〉 기준중위소득 및 균등화지수 시나리오

(단위: 원/월, 포인트)

구분	(A) 기준 시나리오	(B) 대안 시나리오	(B/A)
1인 가구	1,944,812	2,571,544	1.32
2인 가구	3,260,085	4,178,759	1.28
3인 가구	4,194,701	5,316,667	1.27
4인 가구	5,121,080	6,428,859	1.26
5인 가구	6,024,515	7,451,048	1.24
6인 가구	6,907,004	8,402,519	1.22
7인 가구	7,780,592	9,302,559	1.20

주: 기준 시나리오는 2022년 기준중위소득임. 대안 시나리오는 2023년 가계금융복지조사 데이터로 산출한 중위소득으로, 가구경상소득을 2026년 예정 국민기초생활보장제도 균등화지수를 적용하여 산출한 가구 단위 중위값임.

출처: 1) 기준 시나리오: “2022년 국민기초생활보장사업안내,” 보건복지부, 2022, 보건복지부, 주요 개정사항.

2) 대안 시나리오: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, 마이크로데이터통합서비스(MicroData Integrated Service) 원격 접근 서비스(Remote Access Service), DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

◆ 생계·주거급여 선정기준 인상

- 생계급여와 주거급여의 선정기준을 인상하면 수급 규모가 커짐.
 - 특히 보충급여 방식의 생계급여는 선정기준과 급여기준이 일치하므로, 생계급여 선정기준 인상이 수급 규모뿐만 아니라 급여 수준을 함께 증가시킴.
- 생계급여 선정기준의 기준중위소득 대비 비율은 2017~2023년 30%였고, 2024년 32%로 증가하였으며, 향후 35%까지 증가할 예정임(관계부처합동, 2023, p. 27).
- 주거급여 선정기준의 기준중위소득 대비 비율은 2015년 43%에서 2022년 46%, 2024년 48%로 증가하였고, 향후 50%까지 증가할 예정임(관계부처합동, 2023, p. 40).

〈표 2〉 생계·주거급여 선정기준 시나리오

구분	내용
기준 시나리오	• 생계급여 30% • 주거급여 46%
대안 시나리오	• 생계급여 30% → 35% • 주거급여 46% → 50%

주: 기준중위소득 대비 비율을 의미함.

◆ 근로·사업소득 공제 확대

- 2020년부터 국민기초생활보장제도 생계·주거·교육급여 소득조사에서 30% 기본공제가 적용되었음 (보건복지부, 2020, p. 102).
 - 선정기준과 소득인정액의 차액을 지급하는 보충급여하에서는 근로 유인이 줄어들 수 있음. 근로·사업소득 공제는 보충급여의 높은 한계세율로 인한 근로 유인 감소 효과를 완화하기 위한 제도 요소임.
- 이 글에서는 가계금융복지조사 데이터에 제공된 정보를 활용하여 〈표 3〉과 같이 2022년 기준 근로·사업소득 공제를 기준 시나리오로 설정하였음. 또한 24세 이하 청년에 대한 '40만 원 + 30% 공제'가 2024년에 29세 이하 청년으로 확대되었기에(보건복지부, 2024, p. 106), 이를 대안 시나리오로 설정함.
- 한편, 부의 소득세나 안심소득과 같은 대안적 소득보장모델은 근로 유인 제고를 위해 근로·사업소득 공제율을 50%로 설정하는 것이 일반적이므로, 대안 시나리오로 근로·사업소득 기본공제율을 30%에서 50%로 상향하는 방안을 설정함.

〈표 3〉 근로·사업소득 공제 시나리오

구분	내용	
기준 시나리오	• (2022년) 24세 이하 또는 대학생	• 40만 원 공제 + 나머지 30% 추가 공제
	• 25세 이상 초·중·고등학생	• 20만 원 공제 + 나머지 30% 추가 공제
	• 75세 이상 또는 등록장애인	• 20만 원 공제 + 나머지 30% 추가 공제
	• 기타	• 30% 공제
대안 시나리오	• (2024년 이후) 24세 이하 또는 대학생 → 29세 이하 또는 대학생 • 기본공제율 30% → 50%(집단별 정액 공제 유지, 정률 공제 30% → 50%)	

◆ 재산기준 완화

- 〈표 4〉에는 국민기초생활보장제도의 주요 재산조사 기준을 요약하였음.
 - 주거용재산 한도액: 재산의 소득환산율이 낮은 주거용재산으로 인정하는 한도액.
 - 기본재산액: 재산의 소득환산에서 제외하는 재산가액.
 - 근로무능력가구 재산 범위 특례: 근로무능력자로만 구성된 가구에 대해서는 일정한 재산가액 및 금융재산 조건을 충족하고 보유 자동차가 없는 경우 재산의 소득환산액을 0원으로 처리함.

〈표 4〉 국민기초생활보장제도 주요 재산조사 기준

구분	2022년	2023, 2024년
주거용재산 한도액	• (대도시) 12,000만 원 • (중소도시) 9,000만 원 • (농어촌) 5,200만 원	• (서울) 17,200만 원 • (경기) 15,100만 원 • (광역시·세종·창원) 14,600만 원 • (기타) 11,200만 원
기본재산액	• (대도시) 6,900만 원 • (중소도시) 4,200만 원 • (농어촌) 3,500만 원	• (서울) 9,900만 원 • (경기) 8,000만 원 • (광역시·세종·창원) 7,700만 원 • (기타) 5,300만 원
근로무능력가구 재산 범위 특례 재산가액 기본조건	• (대도시) 10,000만 원 • (중소도시) 7,300만 원 • (농어촌) 6,600만 원	• (서울) 14,300만 원 • (경기) 12,500만 원 • (광역시·세종·창원) 12,000만 원 • (기타) 9,100만 원
근로무능력가구 재산 범위 특례 금융재산 추가조건	• (대도시) 5,400만 원 • (중소도시) 3,400만 원 • (농어촌) 2,900만 원	• (서울) 5,400만 원 • (경기) 5,400만 원 • (광역시·세종·창원) 5,400만 원 • (기타) 3,400만 원
재산의 소득환산율	• (주거용재산) 월 1.04% • (일반재산) 월 4.17% • (금융재산) 월 6.26% • (자동차) 월 100%	

주: 생계급여·주거급여·교육급여의 재산기준임.

출처: “국민기초생활보장사업안내,” 보건복지부, 2022-2024, 보건복지부.

〈표 5〉 재산조사 기준 시나리오

구분	내용
기준 시나리오	• 주거용재산 한도액/기본재산액/근로무능력가구 재산 범위 특례 재산가액 기본조건 및 금융재산 추가조건: 2022년 기준 • 근로무능력가구: 18세 미만, 20세 미만 중고교 재학생, 65세 이상, 중증장애인으로만 구성된 가구 • 재산의 소득환산율: 2022년 기준
대안 시나리오	• 주거용재산 한도액/기본재산액/근로무능력가구 재산 범위 특례 재산가액 기본조건 및 금융재산 추가조건: 2022년 기준 → 2023년 이후 기준 → 2배 • 주거용재산/일반재산/금융재산의 소득환산율: 50% 인하 • 자동차의 소득환산율: 일반재산과 동일한 소득환산율 적용

- 시뮬레이션의 대안 시나리오에서는 다음과 같이 국민기초생활보장제도의 재산조사 기준을 완화하는 방안을 검토함.
- 첫째, 주거용재산 한도액, 기본재산액, 근로무능력가구 재산 범위 특례 재산가액 기본조건 및 금융재산 추가조건을 2022년 기준에서 2023년 이후 기준으로 변경하고, 다시 2배로 상향함.
- 둘째, 주거용재산/일반재산/금융재산의 소득환산율을 50% 인하하고, 자동차의 소득환산율을 일반재산과 동일하게 설정함.

03. 국민기초생활보장제도 주요 개편 방안의 효과에 대한 시뮬레이션

◆ <표 6>에는 시나리오별 분석 항목의 정의를 제시하였음.

<표 6> 분석 항목의 정의

구분	조작적 정의	
개인 수급률	• 수급자의 비율을 의미함. • 생계·주거급여에서는 수급가구에 속한 전체 가구원을 수급자로 정의하고, 교육급여에서는 수급가구 내에서 급여를 받는 학생을 수급자로 정의함.	
비수급자 제외 균등화 급여 평균	• 가구 내에서 합산한 가구급여가 0원을 초과하는 집단을 대상으로 가구원 수 제곱근으로 나누어 균등화한 가구급여의 평균을 계산함. • 보장가구 범위를 변경하는 시나리오에서도 가계금융복지조사 가구를 기준으로 가구급여를 산정하고 균등화함.	
급여 총액	• 가중치를 적용하여 개인급여의 총액을 추정함.	
빈곤율/빈곤갭비율 감소 효과	• 가처분소득의 빈곤율/빈곤갭비율에서 기초보장급여를 제외한 가처분소득의 빈곤율/빈곤갭비율을 차감한 값을 의미함.	• 빈곤율/빈곤갭비율은 균등화 가구소득으로 평가하였음. • 보장가구 범위를 변경하는 시나리오에서도 가계금융복지조사 가구를 기준으로 가구소득을 산정하고 균등화함.
가처분소득 빈곤율/ 빈곤갭비율	• 가처분소득의 빈곤율/빈곤갭비율을 의미함.	• 빈곤선은 균등화 가구가처분소득 개인 단위 중위값의 50%인 1,727만 원/년임.

주: 개인 단위 분석임. 주거급여는 임차급여를 의미함. 통합급여는 생계급여+주거급여+교육급여를 의미함. 빈곤율은 소득이 빈곤선 미만인 인구의 비율을 의미하고, 빈곤갭비율은 빈곤층의 소득과 빈곤선의 차이인 빈곤갭의 총합을 인구 규모와 빈곤선의 곱으로 나눈 비율을 의미함(김태완, 최준영, 2023, pp. 83-84). 빈곤갭비율은 빈곤의 규모와 심도를 종합한 빈곤지표임.

◆ 기준 시나리오

- <표 7>에는 2022년 국민기초생활보장제도의 규칙을 적용하여 가상 기초보장급여를 생성한 기준 시나리오를 분석한 결과를 제시하였음.
- 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률은 각각 3.05%, 3.68%, 0.60%였고, 비수급자 제외 균등화 급여 평균은 각각 433만 원/년, 179만 원/년, 35만 원/년이었음.
- 생계급여는 주거급여보다 수급률이 조금 낮았지만 급여 수준이 훨씬 높았기 때문에 대체로 주거급여보다 생계급여의 빈곤 감소 효과가 컸음.
- 생계급여, 주거급여, 교육급여의 빈곤율 감소 효과는 각각 0.21%포인트, 0.19%포인트, 0.01%포인트였고, 빈곤갭비율 감소 효과는 각각 0.72%포인트, 0.34%포인트, 0.02%포인트였음.
 - 중위소득 50% 빈곤선을 기준으로 평가할 때 생계급여와 주거급여의 빈곤율 감소 효과 차이는 그다지 크지 않았지만, 빈곤갭비율 감소 효과의 차이는 상당히 컸음.
 - 이는 생계급여가 빈곤선 이상으로 소득 수준을 높이지는 못하더라도 빈곤층의 소득 수준을 향상시켜 빈곤갭을 줄이는 기능이 비교적 강하다는 사실을 보여 줌.

- 생계·주거·교육급여는 함께 빈곤율을 0.58%포인트, 빈곤갭비율을 1.05%포인트 감소시켰으며, 최종적으로 가처분소득의 빈곤율과 빈곤갭비율이 각각 14.92%, 4.91%로 나타났음.

〈표 7〉 기준 시나리오: 2022년 국민기초생활보장제도

구분	시나리오			
기준 시나리오	• 2022년 국민기초생활보장제도			
구분	생계	주거	교육	통합
개인 수급률(% , %포인트)	3.05	3.68	0.60	4.81
비수급자 제외 균등화 급여 평균(만 원/년)	433	179	35	390
급여 총액(억 원/년)	51,670	26,233	1,240	79,143
빈곤율 감소 효과(%포인트)	-0.21	-0.19	-0.01	-0.58
빈곤갭비율 감소 효과(%포인트)	-0.72	-0.34	-0.02	-1.05
가처분소득 빈곤율(%)	14.92			
가처분소득 빈곤갭비율(%)	4.91			

출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, 마이크로데이터통합서비스(MicroData Integrated Service) 원격 접근 서비스(Remote Access Service), DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

◆ 기준중위소득 및 균등화지수 조정

- 〈표 8〉에는 가계금융복지조사 중위소득과 기준중위소득의 격차가 완전히 해소되고 2026년까지 예정된 균등화지수 조정이 완료된 상태의 기준중위소득을 적용한 결과를 제시하였음.
- 기준중위소득 조정으로 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률이 각각 0.67%포인트, 0.71%포인트, 0.18%포인트 증가하여 기준중위소득의 정상화가 국민기초생활보장제도의 수급률을 상당히 높인 것으로 나타났음.
- 보충급여 방식 생계급여의 비수급자 제외 균등화 급여 평균은 433만 원/년에서 581만 원/년으로 크게 증가하였음. 기준중위소득 인상이 생계급여의 수급 규모뿐만 아니라 기존 수급자의 급여 수준을 함께 증가시킴.
- 기준중위소득 조정이 생계급여, 주거급여, 교육급여의 빈곤율 감소 효과를 각각 0.41%포인트, 0.15%포인트, 0.01%포인트 증가시켰고, 빈곤갭비율 감소 효과를 각각 0.41%포인트, 0.03%포인트, 0.00%포인트 증가시켰음. 세 급여의 효과를 함께 고려할 때 가처분소득의 빈곤율과 빈곤갭비율은 각각 0.62%포인트, 0.40%포인트 감소하였음.
- 기준중위소득 조정은 주로 생계급여, 부분적으로 주거급여를 확대하여 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 상당히 강화함.

〈표 8〉 기준중위소득 및 균등화지수 조정

구분	시나리오							
대안 시나리오	• 2023년 가계금융복지조사 데이터로 2026년 예정 국민기초생활보장제도 균등화지수를 적용하여 산출한 가구경상소득 가구 단위 중위값을 기준중위소득으로 활용함.							
구분	대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
	생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률(% , %포인트)	3.72	4.39	0.78	5.85	0.67	0.71	0.18	1.04
비수급자 제외 균등화 급여 평균(만 원/년)	581	180	35	472	149	1	1	81
급여 총액(억 원/년)	84,754	31,319	1,620	117,693	33,084	5,086	380	38,550
빈곤율 감소 효과(%포인트)	-0.62	-0.34	-0.02	-1.20	-0.41	-0.15	-0.01	-0.62
빈곤갭비율 감소 효과(%포인트)	-1.13	-0.37	-0.02	-1.44	-0.41	-0.03	0.00	-0.40
가처분소득 빈곤율(%)	14.31				-0.62			
가처분소득 빈곤갭비율(%)	4.51				-0.40			

출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, 마이크로데이터통합서비스(MicroData Integrated Service) 원격 접근 서비스(Remote Access Service), DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

◆ 생계급여 선정기준 인상

- 〈표 9〉에는 생계급여 선정기준을 기준중위소득의 35%로 인상한 결과를 제시하였음.
- 생계급여 선정기준을 기준중위소득의 30%에서 35%로 인상하면 수급률이 0.41%포인트 증가하였고, 비수급자 제외 균등화 급여 평균이 80만 원/년 증가하였으며, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율이 각각 0.22%포인트, 0.21%포인트 감소하였음.
- 이는 생계급여 선정기준 인상이 생계급여 수급률 및 급여 수준을 증가시키고 빈곤을 감소시킨다는 사실을 뚜렷하게 보여 줌.

〈표 9〉 생계급여 선정기준 인상: 기준중위소득 35%

구분	시나리오							
대안 시나리오	• 기준중위소득 30% → 35%							
구분	대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
	생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률(% , %포인트)	3.46	3.75	0.60	5.00	0.41	0.07	0.00	0.19
비수급자 제외 균등화 급여 평균(만 원/년)	513	184	35	469	80	5	0	78
급여 총액(억 원/년)	69,069	27,290	1,240	97,599	17,399	1,057	0	18,456
빈곤율 감소 효과(%포인트)	-0.42	-0.21	-0.01	-0.80	-0.21	-0.02	0.00	-0.22
빈곤갭비율 감소 효과(%포인트)	-0.94	-0.35	-0.02	-1.26	-0.23	-0.01	0.00	-0.21
가처분소득 빈곤율(%)	14.70				-0.22			
가처분소득 빈곤갭비율(%)	4.70				-0.21			

출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, 마이크로데이터통합서비스(MicroData Integrated Service) 원격 접근 서비스(Remote Access Service), DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

◆ 주거급여 선정기준 인상

- <표 10>에는 주거급여 선정기준을 기준중위소득의 50%로 인상한 결과를 제시하였음.
- 주거급여 선정기준을 기준중위소득의 46%에서 50%로 인상하면 주거급여 수급률이 0.19%포인트 증가하였고, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율이 각각 0.02%포인트, 0.01%포인트 감소하였음.
- 주거급여 선정기준 인상은 주거급여 수급률을 일정하게 증가시켰지만, 빈곤 감소 효과는 그다지 강하지 않은 것으로 판단됨.
- 생계급여 선정기준 인상은 신규 수급자를 발생시킬 뿐만 아니라 기존 수급자의 급여 수준을 증가시키는 형태로 극빈층에게 혜택이 집중되어 빈곤 감소 효율성이 강하지만, 주거급여 선정기준 인상은 주로 극빈층이 아닌 저소득층에게 혜택이 집중되기 때문에 상대적으로 빈곤 감소 효율성이 강하지 않음.

〈표 10〉 주거급여 선정기준 인상: 기준중위소득 50%

구분	시나리오							
대안 시나리오	• 기준중위소득 46% → 50%							
구분	대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
	생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률(%, %포인트)	3.05	3.88	0.60	4.99	0.00	0.19	0.00	0.18
비수급자 제외 균등화 급여 평균(만 원/년)	433	176	35	383	0	-3	0	-7
급여 총액(억 원/년)	51,670	27,103	1,240	80,013	0	870	0	870
빈곤율 감소 효과(%포인트)	-0.21	-0.21	-0.01	-0.60	0.00	-0.02	0.00	-0.02
빈곤갭비율 감소 효과(%포인트)	-0.72	-0.35	-0.02	-1.05	0.00	-0.01	0.00	-0.01
가처분소득 빈곤율(%)	14.90				-0.02			
가처분소득 빈곤갭비율(%)	4.90				-0.01			

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, 마이크로데이터통합서비스(MicroData Integrated Service) 원격 접근 서비스(Remote Access Service), DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

◆ 근로·사업소득 공제 확대

- <표 11>에는 근로·사업소득 공제를 확대한 결과를 제시하였음.
- 근로·사업소득 공제 확대는 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률을 각각 0.67%포인트, 0.97%포인트, 0.19%포인트 증가시켰고, 생계급여, 주거급여, 교육급여의 빈곤율 감소 효과를 각각 0.22%포인트, 0.18%포인트, 0.01%포인트 증가시켰으며, 생계급여, 주거급여, 교육급여의 빈곤갭비율 감소 효과를 각각 0.12%포인트, 0.03%포인트, 0.00%포인트 증가시켰음. 또 세 급여의 효과를 함께 고려할 때 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율을 각각 0.36%포인트, 0.13%포인트 감소시켰음.
- 근로·사업소득 기본공제율 인상은 부분적으로 경제활동에 참여하는 기존 수급자의 급여 수준을 증가시키고, 부분적으로 기존 비수급자의 신규 수급을 발생시키므로, 결과적으로 국민기초생활보장제도 수급 규모를 확대하고 빈곤을 감소시키게 됨.

〈표 11〉 근로·사업소득 공제 확대: 청년 추가 공제 연령 조정 및 기본공제율 인상

구분	시나리오							
대안 시나리오	• 24세 이하 또는 대학생 → 29세 이하 또는 대학생 • 기본공제율 30% → 50%(집단별 정액 공제 유지, 정률 공제 30% → 50%)							
구분	대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
	생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률(% , %포인트)	3.72	4.65	0.79	5.99	0.67	0.97	0.19	1.18
비수급자 제외 균등화 급여 평균(만 원/년)	434	181	35	387	1	2	0	-3
급여 총액(억 원/년)	61,443	33,298	1,646	96,386	9,773	7,065	405	17,244
빈곤율 감소 효과(%포인트)	-0.43	-0.37	-0.02	-0.94	-0.22	-0.18	-0.01	-0.36
빈곤갭비율 감소 효과(%포인트)	-0.84	-0.37	-0.02	-1.18	-0.12	-0.03	0.00	-0.13
가처분소득 빈곤율(%)	14.56				-0.36			
가처분소득 빈곤갭비율(%)	4.78				-0.13			

출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, 마이크로데이터통합서비스(MicroData Integrated Service) 원격 접근 서비스(Remote Access Service), DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

◆ 주거용재산 한도액/기본재산액/근로무능력가구 재산 범위 특례 재산가액 기본조건 및 금융재산 추가조건 인상

- 〈표 12〉에는 주거용재산 한도액/기본재산액/근로무능력가구 재산 범위 특례 재산가액 기본조건 및 금융재산 추가조건을 2022년 기준에서 2023년 이후 기준으로 인상한 후 다시 2배로 인상한 결과를 제시하였음.
- 이와 같은 변화는 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률을 각각 0.58%포인트, 0.41%포인트, 0.16%포인트 증가시켰으며, 세 급여의 효과를 함께 고려할 때 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율을 각각 0.15%포인트, 0.13%포인트 감소시켰음.
- 이는 주거용재산 한도액과 기본재산액의 추가 인상, 근로무능력가구 재산 범위 특례 확대가 국민기초생활 보장제도 수급 규모를 확대하고 빈곤을 감소시킬 것이라는 사실을 보여 줌.

〈표 12〉 재산기준 완화: 2022년 기준 → 2023년 이후 기준 → 2배

구분	시나리오							
대안 시나리오	• 주거용재산 한도액/기본재산액/근로무능력가구 재산 범위 특례 재산가액 기본조건 및 금융재산 추가조건: 2022년 기준 → 2023년 이후 기준 → 2배							
구분	대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
	생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률(% , %포인트)	3.63	4.09	0.75	5.72	0.58	0.41	0.16	0.91
비수급자 제외 균등화 급여 평균(만 원/년)	418	182	34	373	-14	2	-1	-17
급여 총액(억 원/년)	59,044	29,282	1,551	89,878	7,374	3,050	311	10,735
빈곤율 감소 효과(%포인트)	-0.25	-0.28	-0.05	-0.73	-0.04	-0.09	-0.04	-0.15
빈곤갭비율 감소 효과(%포인트)	-0.82	-0.37	-0.02	-1.17	-0.10	-0.03	0.00	-0.13
가처분소득 빈곤율(%)	14.77				-0.15			
가처분소득 빈곤갭비율(%)	4.78				-0.13			

출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, 마이크로데이터통합서비스(MicroData Integrated Service) 원격 접근 서비스(Remote Access Service), DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

◆ 재산의 소득환산율 인하

- <표 13>에는 재산의 소득환산율을 인하한 결과를 제시하였음.
- 주거용재산/일반재산/금융재산의 소득환산율을 50% 인하하고 자동차의 소득환산율을 일반재산과 동일하게 설정한 결과, 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률이 각각 0.68%포인트, 0.86%포인트, 0.37%포인트 증가하였고, 세 급여의 효과를 함께 고려할 때 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율이 각각 0.21%포인트, 0.19%포인트 감소하였음.
- 재산의 소득환산율 인하는 주로 생계급여와 주거급여의 수급 규모를 확대하여 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 강화하는 것으로 판단됨.

〈표 13〉 재산기준 완화: 재산의 소득환산율 인하

구분	시나리오							
대안 시나리오	• 주거용재산/일반재산/금융재산의 소득환산율: 50% 인하 • 자동차의 소득환산율: 일반재산과 동일한 소득환산율 적용							
구분	대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
	생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률(% , %포인트)	3.73	4.54	0.97	6.13	0.68	0.86	0.37	1.32
비수급자 제외 균등화 급여 평균(만 원/년)	419	175	35	358	-13	-5	0	-32
급여 총액(억 원/년)	59,417	30,884	1,989	92,290	7,747	4,651	748	13,147
빈곤율 감소 효과(%포인트)	-0.25	-0.26	-0.02	-0.79	-0.04	-0.07	-0.01	-0.21
빈곤갭비율 감소 효과(%포인트)	-0.84	-0.40	-0.03	-1.23	-0.12	-0.06	-0.01	-0.19
가처분소득 빈곤율(%)	14.71				-0.21			
가처분소득 빈곤갭비율(%)	4.72				-0.19			

출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, 마이크로데이터통합서비스(MicroData Integrated Service) 원격 접근 서비스(Remote Access Service), DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

04. 요약 및 시사점

◆ 이 글에서는 가계금융복지조사 데이터를 활용한 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델을 이용하여 국민기초생활보장제도 주요 개편 방안의 효과를 시뮬레이션하였음.

- 시뮬레이션에 따르면, 기준중위소득-가계금융복지조사 중위소득 격차 해소, 생계급여 선정기준 인상, 근로·사업소득 기본공제율 인상, 재산기준 완화 등과 같은 주요 개편 방안이 국민기초생활보장제도의 보장성을 강화하고 빈곤을 감소시키는 것으로 나타났음.
- 한편, 주거급여의 선정기준을 인상하는 개편 방안은 주로 극빈층이 아닌 저소득층에게 혜택이 집중되기 때문에 빈곤 감소 효과가 그다지 크지 않은 것으로 나타났음.

◆ 분석 결과를 토대로 다음과 같이 국민기초생활보장제도 개편에 대한 몇 가지 시사점을 논의함.

- 기준중위소득 대비 급여 선정기준 비율의 상향과 기준중위소득 자체의 인상은 기능적으로 동일한 효과를 발생시킬 수 있으나, 기준중위소득 도입 취지를 고려하면 기준중위소득의 정상적 인상을 우선하는 방안이 바람직할 것으로 판단됨.
 - 기준중위소득은 전체 사회의 평균적인 소득 증가를 충실하게 반영하도록 인상되어야 함.
- 보충급여 방식 생계급여 확대의 효과가 극빈층의 생계 지원에 집중되는 것과 달리, 주거급여 및 교육급여 확대는 극빈 제거·완화보다는 저소득층의 주거 안정 및 교육권 보장 효과를 중심으로 평가할 필요가 있음.
 - 중장기적으로 국민기초생활보장제도 내 생계급여-주거급여-교육급여의 역할 분담을 재검토하고 개별 급여의 발전 경로를 고민할 필요가 있음.
- 부양의무자 기준 폐지·완화 이후 현 단계에서 국민기초생활보장제도의 사각지대를 해소하려는 노력은 재산기준 완화에 집중할 필요가 있음.
 - 주거용재산 한도액이나 기본재산액과 같은 재산조사 기준의 명목 인상, 재산의 소득환산율 인하 등과 같은 다양한 재산기준 완화 방안은 대체로 생계급여와 주거급여의 빈곤 감소 효과를 고르게 강화할 것으로 판단됨.

참고문헌

- 관계부처합동. (2023). 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026). 2024. 9. 23. 검색. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=378294&tag=&nPage=1
- 김낙희, 변양호, 이석준, 임종룡, 최상목. (2021). **경제정책 어젠다 2022**. 21세기북스.
- 김태완, 최준영. (2023). **2023년 빈곤통계연보**. 한국보건사회연구원.
- 박기성, 변양규. (2017). 안심소득제의 효과. **노동경제논집**, 40(3), 57-77.
- 박기성, 조경엽. (2021). **안심소득제의 비용과 경제적 효과**. 한국경제연구원.
- 보건복지부. (2020). **2020년 국민기초생활보장사업안내**. 보건복지부.
- 보건복지부. (2022). **2022년 국민기초생활보장사업안내**. 보건복지부.
- 보건복지부. (2023). **2023년 국민기초생활보장사업안내**. 보건복지부.
- 보건복지부. (2024). **2024년 국민기초생활보장사업안내**. 보건복지부.
- 이원진, 노대명, 하은솔. (2024). **국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델 개발 및 주요 개편방안 효과 분석**. 한국보건사회연구원.
- 이태진, 이원진, 오욱찬, 김성아, 여유진, 구인회, 김미곤. (2020). **국민기초생활보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제**. 한국보건사회연구원.
- 통계청. (2023). **2023년 가계금융복지조사 원자료** [데이터 세트]. MDIS 원격접근서비스. DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

집필 이원진 (사회보장정책연구실 연구위원) 문의: 044-287-8401