

# 기초생활보장제도 맞춤형 급여 도입 10년에 대한 평가와 개선방향

김태완

이주미·한수진·김문길·김기태·황도경·임덕영·노대명·서광국·김명중



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## ■ 연구진

연구책임자	김태완	한국보건사회연구원 선임연구위원
공동연구진	이주미	한국보건사회연구원 부연구위원
	한수진	한국보건사회연구원 연구원
	김문길	한국보건사회연구원 연구위원
	김기태	한국보건사회연구원 연구위원
	황도경	한국보건사회연구원 연구위원
	임덕영	한국보건사회연구원 연구위원
	노대명	한국보건사회연구원 선임연구위원
	서광국	한국자활복지개발원 본부장
	김명중	일본 닛세이기초연구소 상석연구원

연구보고서 2025-38

### 기초생활보장제도 맞춤형 급여 도입 10년에 대한 평가와 개선방향

발 행 일 2025년 12월  
발 행 인 신 영 석  
발 행 처 한국보건사회연구원  
주 소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
전 화 대표전화: 044)287-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등 록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)  
인 쇄 처 (주)삼일기획

---

© 한국보건사회연구원 2025  
ISBN 979-11-7252-113-4 [93330]  
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2025.38>

## 발|간|사

IMF 외환위기 극복과정에서 도입된 국민기초생활보장제도는 지난 25년간 빈곤층의 생활안정에 크게 기여해 왔다. 하지만 제도 운영과정에서 제기되는 사각지대, 급여수준 등의 문제가 있었으며, 이를 해소하기 위해 지난 2015년 7월 맞춤형 급여제도로 전환되었다. 기존 통합적으로 제공되었던 급여를 선정기준을 다르게 하여 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여의 네 개의 대표적 제도로 개편된 것이다.

2015년 맞춤형 급여로의 전환 이후 올해가 10년이 되는 시점이다. 연구진은 맞춤형 급여 전환 10년을 맞아 개편된 제도가 본연의 목적을 달성하고 있는지를 평가해 보고자 하였다. 제도 개편의 주요 목적이었던 사각지대 해소, 급여적정성 확보, 탈수급 추진은 물론 현재 제기되는 공공부조 개편 등과 관련된 현황과 논의에 대해 이번 보고서에서 살펴보고자 하였다. 이 연구는 현재 국민기초생활보장제도가 직면하고 있는 대내외적 현황에 대한 분석과 평가를 통해 향후 국민기초생활보장제도의 새로운 십년, 혹은 더 나은 미래를 준비하기 위한 방안 등에 대해 제안하고 있다. 향후 연구진이 제안한 의견에 대한 대내외적은 의견들이 다양하게 제기되기를 연구진은 바라고 있다.

이 연구는 우리 연구원의 김태완 선임연구위원의 책임 아래 노대명 선임연구위원 김기태, 김문길, 황도경, 임덕영 연구위원, 이주미 부연구위원, 한수진 연구원이 참여하였다. 외부에서는 서광국 한국자활복지개발원 박사, 김명중 닛세이기초연구소 박사가 참여하였다. 연구진은 연구 진행 과정에서 도움을 주신 여러 전문가에게 깊이 감사드린다. 마지막으로 보고서의 완성도를 높이기 위해 고견을 주신 우리 원의 이태진 선임연구위원과 원외의 남재현 부산대학교 교수에게 감사를 전한다.

---

---

연구진은 맞춤형 급여 도입 10년을 평가한 이번 연구가 사회정책, 사회복지, 공공부조 등에 관심이 있는 교수, 전문가 및 학생들에게 조금이나마 도움이 되기를 바란다.

마지막으로, 이 연구 결과는 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별 연구 활동의 결과임을 밝힌다.

2025년 12월  
한국보건사회연구원 원장  
신 영 석





<b>요 약</b> .....	<b>1</b>
<b>제1장 서론</b> .....	<b>9</b>
제1절 연구 필요성 .....	11
제2절 주요 연구내용 및 연구방법 .....	19
제3절 기대효과 및 연구한계 .....	21
<b>제2장 맞춤형 급여체계로의 개편과 주요 쟁점</b> .....	<b>23</b>
제1절 기초생활보장제도 발전 및 변화 .....	25
제2절 맞춤형 급여체계 개편 배경과 과정 .....	41
제3절 맞춤형 급여체계 개편 이후 주요 쟁점 .....	49
<b>제3장 기초생활보장제도와 사각지대: 선정기준</b> .....	<b>57</b>
제1절 선정기준: 기준중위소득 .....	59
제2절 기준중위소득 결정과정: 중앙생활보장위원회 .....	71
제3절 사각지대 해소를 위한 제도 변화 .....	77
<b>제4장 현금성 급여별 평가: 생계급여 및 주거급여</b> .....	<b>107</b>
제1절 생계급여 평가 .....	109
제2절 주거급여 평가 .....	134



<b>제5장 현물성 급여별 평가: 의료급여, 교육급여 및 자활급여</b>	<b>169</b>
제1절 의료급여 평가	171
제2절 교육급여 평가	191
제3절 자활급여 평가	211
 <b>제6장 결론 및 정책제언</b>	 <b>253</b>
제1절 주요 연구결과	255
제2절 정책제언	259
 <b>참고문헌</b>	 <b>273</b>
 <b>부 록</b>	 <b>281</b>
[부록 1] 일본의 생활보호제도의 최근 동향 - 급여의 변화 및 개정 내용 등을 중심으로	281
 <b>Abstract</b>	 <b>309</b>

# 표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1-1〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지 .....	12
〈표 1-1-2〉 기초생활보장제도 급여별 수급가구 및 수급자 .....	13
〈표 1-1-3〉 기초생활보장제도 급여별 선정기준 변화 .....	14
〈표 1-1-4〉 생계급여 기준 변화 .....	15
〈표 1-1-5〉 기초생활보장제도 수급기간별 수급률 .....	17
〈표 2-1-1〉 생활보호법과 국민기초생활보장법의 차이 .....	27
〈표 2-1-2〉 2025년 급여별 수급자 선정 기준 .....	28
〈표 2-1-3〉 급여별 수급자 및 수급가구 수 .....	31
〈표 2-1-4〉 전체 수급자 대비 연령별 수급비율 .....	32
〈표 2-1-5〉 가구원수별 수급자 현황 .....	32
〈표 2-1-6〉 일반수급가구 보장기간별 현황 .....	33
〈표 2-1-7〉 연도별 빈곤율 현황(가구) .....	35
〈표 2-1-8〉 연도별 빈곤율 현황(개인) .....	36
〈표 2-1-9〉 가구규모별 빈곤율 감소효과 .....	37
〈표 2-1-10〉 연령별 빈곤율 감소효과 .....	38
〈표 2-1-11〉 연도별 빈곤감비율 현황(가구) .....	39
〈표 2-1-12〉 연도별 빈곤감비율 현황(개인) .....	40
〈표 2-2-1〉 부양의무자 기준 단계적 폐지 현황 .....	51
〈표 2-2-2〉 2023년 제도 변화 : 기본재산액, 주거용재산한도액 및 급지구분 변경 등 .....	51
〈표 3-1-1〉 최저생계비의 상대적 비율 - 평균, 중위소득(4인, 전가구, 경상소득) .....	60
〈표 3-1-2〉 가구균등화지수 변경(4인 기준) .....	63
〈표 3-1-3〉 기준중위소득 산출 연혁 .....	65
〈표 3-3-1〉 비수급 빈곤층 변화 .....	78
〈표 3-3-2〉 부양의무자 단계적 폐지에 따른 수급자 증가 현황 .....	80
〈표 3-3-3〉 기초생활보장 종합계획 차수별 재산 기준 완화(안) .....	83
〈표 3-3-4〉 가구 일반적 특성 .....	85
〈표 3-3-5〉 가구형태별 가구분포 .....	86

<div> <div></div> <div></div> </div>	
〈표 3-3-6〉 노인 가구, 아동가구, 장애인 가구 유무별 가구분포 .....	86
〈표 3-3-7〉 노인 가구, 아동가구, 장애인 가구의 거주지역 분포 .....	87
〈표 3-3-8〉 가구주 특성 .....	88
〈표 3-3-9〉 가구주 건강상태 .....	89
〈표 3-3-10〉 가구주 근로능력 정도 및 소득활동 유무 .....	90
〈표 3-3-11〉 가구원별 경제활동 상태 .....	91
〈표 3-3-12〉 월평균 가구 소득 규모 및 비중 .....	92
〈표 3-3-13〉 소득원천별 규모 및 비중 .....	93
〈표 3-3-14〉 월평균 소득 구간의 가구빈도 .....	94
〈표 3-3-15〉 소득계층별 이전소득 수준 .....	95
〈표 3-3-16〉 평균 총자산 대비 자산항목별 비중 .....	96
〈표 3-3-17〉 가구주 연령대별 자산 현황 .....	97
〈표 3-3-18〉 가구주 종사상지위별 자산 현황 .....	98
〈표 3-3-19〉 부채유무 및 평균 부채액 .....	99
〈표 3-3-20〉 가구주 종사상지위별 가계부채 현황 .....	99
〈표 3-3-21〉 가구주 연령대별 부채규모 현황 .....	100
〈표 3-3-22〉 부채형태별 구성 비중 분포 .....	100
〈표 3-3-23〉 가구의 연간이자 부담 현황 .....	101
〈표 3-3-24〉 가구주 연령대별 이자부담 현황 .....	102
〈표 3-3-25〉 가구주 종사상지위별 이자부담 현황 .....	103
〈표 4-1-1〉 1~3차 기초생활보장 종합계획 중 생계급여 관련 영역별 내용 .....	114
〈표 4-1-2〉 2014년 생계급여액 예시 .....	120
〈표 4-1-3〉 연도별 최저생계비, 타법지원액, 현금급여기준, 주거급여액 및 생계급여액 (4인가구 기준) .....	120
〈표 4-1-4〉 2015년 이후 계속생계기준과 생계급여액 추이 .....	122
〈표 4-1-5〉 정부 총지출과 사회복지분야, 기초생활보장 및 생계급여 지출 추이 .....	127
〈표 4-2-1〉 생활보호법과 국민기초생활보장법 비교: 주거급여 신설 .....	137





〈표 4-2-2〉 주거급여 보장 수준 및 방법(2000~2008년: 2002년의 경우) .....	138
〈표 4-2-3〉 주거급여 보장 수준 및 방법(2008~2014년: 2010년의 경우) .....	139
〈표 4-2-4〉 주거급여 개편(2015년) 비교표 .....	140
〈표 4-2-5〉 제1차~제3차 종합계획의 주거급여 관련 주요 내용 .....	147
〈표 4-2-6〉 주거급여 기준임대로 (2025년) .....	150
〈표 4-2-7〉 수선유지급여 지원 금액과 지원 주기 .....	151
〈표 4-2-8〉 소득인정액에 따른 차등 지원 기준 (수선유지급여) .....	152
〈표 4-2-9〉 주거급여 단계별 담당 및 주요 내용 .....	155
〈표 4-2-10〉 주거급여 수급가구 금지 분포 (2022년 기준) .....	156
〈표 4-2-11〉 임차급여 가구 최저주거기준 미달 현황 (2022년) .....	158
〈표 4-2-12〉 실제 임차료와 기준 임대료 비교 (2022년) .....	161
〈표 4-2-13〉 실제 임차료와 기준 임대료 비율 추이 (2016년-2022년) .....	161
〈표 4-2-14〉 실제 임차료와 임차급여액 (2022년) .....	162
〈표 4-2-15〉 실제 임차료와 임차급여액 비율 추이 (2016년-2022년) .....	163
〈표 4-2-16〉 임차급여 수급 전후 임차료 부담 과다 가구 비율 (2022) .....	163
〈표 5-1-1〉 저소득층 의료보장성 추진과제 및 추진 현황(1) .....	174
〈표 5-1-2〉 저소득층 의료보장성 추진과제 및 추진 현황(2) .....	175
〈표 5-1-3〉 「제2차 기초생활보장 종합계획」의료급여 관련 목표 및 추진과제, 주요 내용 ...	177
〈표 5-1-4〉 의료급여와 건강보험 보장률 .....	185
〈표 5-1-5〉 경제적 이유로 인한 미충족 의료 경험률 비교 .....	187
〈표 5-1-6〉 미충족의료 경험률 .....	188
〈표 5-1-7〉 미충족 의료 경험 사유(2021년 기준) .....	188
〈표 5-2-1〉 학교급 및 항목별 교육급여 지원 단가(안) .....	194
〈표 5-2-2〉 교육급여 지원 항목 및 보장수준 변화 .....	197
〈표 5-2-3〉 교육활동지원비 보장수준 비교표 .....	198
〈표 5-2-4〉 교육급여 지원 단가(2015-2020) .....	202



〈표 5-2-5〉 교육급여 지원 단가(2021-2025) .....	203
〈표 5-2-6〉 연도별 교육급여(총액), 교육활동지원비 수준과 인상을 .....	203
〈표 5-2-7〉 교육급여 지원 단가(2021-2025) .....	206
〈표 5-2-8〉 대안별 최저교육비 계측 결과 비교 .....	207
〈표 5-3-1〉 맞춤형 개별 급여 도입 이후 자활사업 참여자 변동 현황 .....	216
〈표 5-3-2〉 맞춤형 개별 급여 도입 이후 자활근로 참여자 인구학적 변동 내용 .....	218
〈표 5-3-3〉 맞춤형 개별 급여 도입 이후 자활사업 참여 인센티브 변동 내용 .....	222
〈표 5-3-4〉 제1차 자활급여 3개년 기본계획의 주요 추진과제 .....	226
〈표 5-3-5〉 제2차 자활급여 3개년 기본계획의 주요 추진과제 .....	230
〈표 5-3-6〉 제3차 자활급여 3개년 기본계획 주요 추진과제 .....	233
〈표 5-3-7〉 조건부 수급자 사전단계 참여 연계 현황 .....	237
〈표 5-3-8〉 자산형성지원사업의 국고예산 비중 변화 현황 .....	241
〈표 6-2-1〉 연령별 대비 기초보장 수급자 및 생계급여 수급비율 .....	262
〈표 6-2-2〉 생계급여 가구원수별 평균수급액 .....	263
 〈부표 1-1〉 도쿄도 최저임금 근로자 가처분 소득 시산(수당, 보너스, 개호보험료 없음) ....	294

# 그림 목차

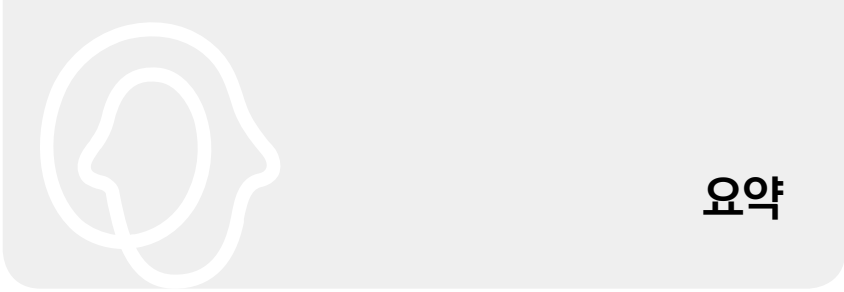
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 1-1-1] 기초생활보장제도 수급규모 변화 .....	12
[그림 1-1-2] 기초생활보장제도 수급유지기간(2023.8기준) .....	16
[그림 2-1-1] 연도별 수급자 현황 (*추가 2024년 상대빈곤율 기입: 12월 발표) .....	30
[그림 3-2-1] 중앙생활보장위원회 및 소위원회(2015~2020) .....	73
[그림 3-2-2] 현재 중앙생활보장위원회 및 소위원회(2021~현재) .....	74
[그림 3-3-1] 기초생활보장 생계급여 부양의무자 기준 폐지 현황 .....	80
[그림 4-1-1] 1~3차 기초생활보장 종합계획의 구조 .....	112
[그림 4-1-2] 2011년 이후 가구중위소득 및 4인 가구 기준 계층생계기준과 생계급여액 추이 ...	123
[그림 4-1-3] 기준중위소득 50% 이하 생계·의료급여 비수급 빈곤층 규모 .....	125
[그림 4-1-4] 생계급여 급여 수급 가구 및 인구 추이 .....	126
[그림 4-1-5] 네 개 영역에서 지출 증가 추이 .....	129
[그림 4-1-6] 맞춤형 급여 이전 기초생활보장제도 업무프로세스 .....	131
[그림 4-1-7] 맞춤형 급여 이후 기초생활보장제도 업무프로세스 .....	132
[그림 4-2-1] 주거급여의 법적 근거 .....	148
[그림 4-2-2] 주거급여 제도 변화에 따른 수급가구 규모 변화 추이 .....	156
[그림 4-2-3] 연도별 급지 분포(2016~2022) (전체, 임차, 자가) .....	157
[그림 4-2-4] 임차급여 수급자 최저주거기준 미달가구 변화 .....	159
[그림 4-2-5] 수선유지급여 수급자 최저주거기준 미달가구 변화 .....	160
[그림 5-1-1] 「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)」 의료급여 관련 목표 및 추진과제, 주요 내용 .....	179
[그림 5-1-2] 의료급여 수급자 수 및 수급률 추이 .....	183
[그림 5-1-3] 의료비에 대한 가구 부담 수준 .....	186
[그림 5-3-1] 자활사업 선정 및 관리절차 .....	212
[그림 5-3-2] 최근 3년간 근로 능력 평가 접수 및 결정현황 .....	213
[그림 5-3-3] 근로능력 있는 수급자 중 자활사업 참여자 비중 .....	215
[그림 5-3-4] 자활사업 조건부과 변화율 .....	215
[그림 5-3-5] 자산형성 사업수급 지위별 자활참여자 비중 변화(청년내일저축계좌 제외) ...	217



[그림 5-3-6] 자활근로 사업 참여자 수급지위별 변화 .....	219
[그림 5-3-7] 자활근로 사업 참여자 사업유형별 변화 .....	220
[그림 5-3-8] 자활근로 예산 .....	221
[그림 5-3-9] 연도별 최저임금 및 자활급여 지급 .....	222
[그림 5-3-10] 자활성공율 및 지역 자활기업객수 .....	225
[그림 5-3-11] 취업우선지원 사업의 정책변화 흐름도 .....	238
[그림 5-3-12] 자활사업 매출액 적립사용 범위 변경내용 .....	241
[그림 5-3-13] 지역 자활센터 향후 역할 확대를 위한 검토 방향 .....	249
[그림 6-2-1] 임차급여 월평균 지급액 추이 : 2015~2023년 .....	264
[부그림 1-1] 생활보호제도의 수급자 및 수급가구 수의 추이 .....	281
[부그림 1-2] 생활보호제도의 가구유형별 구성비 .....	282
[부그림 1-3] 의료정보관람 및 마이넘버 카드 이용 건수 .....	291
[부그림 1-4] 일본의 최저임금 및 전년 대비 인상률의 추이 .....	292
[부그림 1-5] 일본의 연금제도 .....	297



## 요약

### 1. 연구의 배경 및 목적

이번 연구는 기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 전환된지 10년이 되는 시점에서 운영 성과에 대한 평가와 향후 공공부조 개편방향에 대한 연구를 수행하였다. 맞춤형 급여제도는 기초생활보장제도 ①사각지대 해소, ②급여적정성 확보, ③탈수급 추진의 세 가지 목표를 가지고 추진되었으며, 이번 평가도 앞의 세 가지 목표를 중심으로 연구를 수행하였다.

### 2. 주요 연구 내용

연구결과를 살펴보면, 선정기준으로 기준중위소득이 도입되었으며, 그 의미는 한국의 빈곤 관점이 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤으로, 지출에서 소득으로 전환된 것이다. 기준중위소득에 대한 평가를 보면, ① 급여별 선정기준이 도입되고, 급여별로 선정기준이 조정되면서, 보장성이 확대되었다. 반면 다른 사회보장제도와의 정합성 문제를 살펴볼 필요성이 제기되고 있다. ② 기준중위소득 산정방식을 법제화하여 최저생계비에서 가지는 자의적 설정 현상을 방지하고자 했지만, 그대로 답습한 점이다. 2016~2017년, 2023년을 제외하고는 매년 산정방식이 변경되어 왔다. 법제화로 인해 소득기준이 변화하는 것에 대해 충분히 대응하지 못했다.

기초생활보장제도의 사각지대 원인으로 지적되어 오던 부양의무자 기준이 완화 혹은 폐지됨에도 불구하고 사각지대가 존재하고, 특성을 보면 비수급 빈곤층에서 일을 하는 근로가능 가구의 비중이 증가하고 있어 자활지원 제도의 평가와 함께 제도 개편의 필요성이 제기되었다. 비수급 빈곤층의 자산, 특히 65세 이상 가구주 가구에서 자산이 증가하는 경향을 보여 현재의 재산기준에 대한 점검도 필요하다. 자동차에 대한 인식 변화

등 제도 내에서 소득, 재산기준을 현실화하는 등 점진 필요성을 제기할 수 있다. 이외에 비수급 빈곤층의 부채가 급증하고 있으며, 연간 이자부담 또한 증가하고 있는 모습이 포착되었다. 소득기준 미달이 아닌 필수지출 부족분에 대한 빈곤의 실질적 원인으로써의 전환도 고민될 필요가 있다.

전달체계 측면에서 기초생활보장제도는 맞춤형 급여 도입 이후 제도개선과 운영을 위해 중앙에 중앙생활보장위원회와 급여별 소위원회를 두도록 하고 있다. 중앙생활보장위원회 및 각 급여별 소위원회 운영과 의사결정에 대해서는 의사결정구조, 의사결정 과정 및 견제와 의견수렴 등에 대한 문제가 지적되고 있다. 향후 이에 대한 개선 방안 마련이 필요할 것으로 보인다.

주요 급여별 평가내용을 살펴보면, 생계급여는 급여적정성 측면에서 최저생계비를 기반으로 측정된 세 번의 평가결과에서 현 생계급여 수준이 적절한 것으로 평가되었다. 반면에 선정 및 급여 방식이 상대적 방식으로 변경된 것을 고려하여 실질소득 상승 대비 생계급여 수준을 보면 2011~2023년 기간 동안 가구중위소득의 연평균 증가율이 5.0%지만, 생계급여 기준은 4.5%로 차이를 보이고 있다. 통계청 가구중위소득을 따라가는데 일정한 한계가 있는 것이다. 사각지대 해소 측면에서 보면 부양의무자 기준 및 재산 기준 조정 등으로 인해 생계급여 수급자가 증가하며, 사각지대 규모도 감소한 것으로 평가되었다.

주거급여는 맞춤형 급여 이전에는 생계급여와 같은 생활비 지원으로 인식되었다면, 2015년 이후에는 주거지원의 성격을 가지는 급여로 전환되었다. 현재 주거급여는 공공부조 성격뿐만 아니라 주거정책의 특성도 가지고 있어 법적인 체계를 통해 주거급여의 역할을 명확히 조정할 필요가 있다. 주거급여 사각지대를 보면 부양의무자 기준 등 제도 개선을 통해 대상자가 증가하고 있으며, 따라서 사각지대 감소효과 높았다. 급여적

정성에서는 최저주거기준 미달 가구는 주거급여 수급자 내에서 점차 감소하고 있지만 여전히 임차급여 수급자의 약 25% 이상이 최저주거기준을 충족하지 못하고 있는 상황이다. 주거비 부담을 보면 수급 이전에는 경상소득 대비 실제 임차료 부담이 과도한 가구의 비율이 전체의 30.9%로, 민간임대 가구만을 보면 46.7%로, 공공임대의 경우 13.8%이었다. 수급 이후에는 임차료 부담 과다 가구 비율이 4.5%로 낮아졌고, 민간임대는 7.7%, 공공임대는 1.1% 수준으로 감소하여 주거급여가 수급가구의 주거안정에 기여하고 있음을 확인할 수 있다.

2015년 7월 맞춤형 급여체계가 도입되면서 의료급여제도도 독립된 법적 근거를 가진 제도로 분리되었다. 맞춤형 급여체계 도입 이후 의료급여 부양의무자 기준이 완화되면서 자격측면의 사각지대 완화에서 일부 성과를 나타낸 것으로 평가된다. 하지만 여전히 비수급 빈곤층이 존재하고 있었다. 부양의무자 기준 완화를 위해서는 적정 본인부담 재정 지출 효율화 방안과 연계하는 등을 고려한 기준 개선방안의 마련이 필요하다. 의료비 부담을 살펴보면 '21년 건강보험 보장률은 64.5% 수준인데 반해 의료급여는 91.3%로 건강보험 대비 두텁게 보장되고 있었다. 하지만 비급여 항목으로 인해 필요한 의료 서비스를 제대로 받지 못하는 비급여 등에 의한 미충족 의료가 발생하고 있으며 이에 대한 개선방안 마련 또한 필요하다.

맞춤형 급여체계 도입에 따라 교육급여는 보건복지부에서 교육부, 시·도교육청으로 보장기관이 이관되면서 현장 연계성이 강화되었다. 선정기준은 개편 이후 지금까지 변동이 없었지만, 보장수준에 있어서는 적지 않은 진전이 있었다 할 수 있다. 개편 당시 최저교육비에 한참 미치지 못했던 급여수준을 현실화하려는 기본계획의 기초에 맞추어 단계적으로 상향되어 2024년에는 초등학교와 중학교는 100%를 달성하는 등의 성과를 이루었다. 또한 초등학교 학용품비도 급여에 반영되는 등 급여항목의 현

실화도 이루어졌다. 특히, 2차 계획에서는 ‘결핍 보완’에서 ‘성장 지원’으로 방향을 전환하여 ‘교육활동지원비’로 명칭을 변경하였다. 그러나 이 같은 양적인 성장에도 불구하고 학무모 등 수요자들의 만족도는 여전히 낮은 수준이어서, 실제 지출구조와 급여 간의 괴리가 있다는 것을 시사한다. 이에 최저교육비 계층방식에 대한 재설계, 교육비 지원 사업 간 연계성 강화, 바우처 지급방식이 유발하는 다양한 문제 대응 등의 과제를 남기고 있다.

맞춤형 급여체계로의 전환 이후에도 자활사업은 변화 없이 관리되어 왔다. 반면 2010년 이후 시작된 자산형성지원사업은 참여자 비중이 확대되면서 대상자나 자활성공률 측면에서 지속적으로 영향을 주고 있다. 1~3차 자활기본 계획의 방향과 과제는 현안 과제의 성격이 짙고, 미래적인 설계, 근본적인 문제에 대한 접근 시도는 적은 편이었다. 향후 계획에서는 사회경제적 변화에 대한 상황을 반영하는 과제나 중장기 계획이 포함될 필요가 있다. 복지와 고용연계 변화속에서 자활 대상자의 서비스 연계와 이동이 필요함에도, 조건부수급자의 회전문 현상, 자활성공자에 대한 사후관리 미흡, 일경험에 대한 자활기업과 지역자활센터의 역할 불인정, 지자체 담당자의 고용서비스 연계의 조정자 역할 부재 등의 문제가 해소되지 못하고 있다. 조건부과 및 조건제시 유예제도가 가진 지자체의 행정부담을 줄이기 위한 조치가 선행될 필요가 있다. 조건부과 제도에 대한 재검토도 같이 정비가 필요한 시기이다. 또한 기준중위소득 확대 과정에서 조건부수급자에서 제외되거나 차상위계층에 있는 비수급 빈곤층으로 일반 노동시장 참여하는 불완전노동자에 대한 자활서비스 제공이 필요하다. 자활사업이 도입된 지 25년이 넘었지만 참여자 관리에 대한 부담 완화, 그리고 사업운영방식에 대한 종사자들의 근속기간에 따른 지침이 해의 편차 축소, 대인 서비스의 근로환경에 따른 정신적, 정서적, 신체적



위험 및 안전에 대한 사회적·제도적 요구 등에 대한 대응력 강화라는 입장에서 AI(인공지능)을 활용할 필요가 있다.

### 3. 결론 및 시사점

#### □ 기초생활보장제도 사각지대 해소

기초생활보장제도 선정기준의 완화에도 불구하고 제도가 가진 문제 또한 상존하고 있다. 첫째, 기초생활보장제도 사각지대가 여전히 존재하고 있다는 것이다. 존재하고 있는 재산기준 특히 소득인정액에 포함되어 있는 재산의 소득환산제도와 자동차 기준 등이 사각지대 발생의 주요 요소로 평가될 수 있다. 또한 현 정부에서 쏘아올린 “신청주의 폐지”와 같은 수급신청 과정에서 발생하는 행정적 복잡성, 각종 서류 작업 등은 물론 수급신청자에게 부과되는 낙인감 등은 여전히 사각지대 발생의 주요 요인이라 볼 수 있다. 둘째, 부양의무자 기준 폐지 등 사각지대 완화 과정 속에서 수급층이 증가하였지만, 연령별 수급비율에서 보여지듯이 비정규직, 불안정 고용자, 영세 소상공인 등 일을 해도 가난한 근로빈곤층에 대한 대응은 부족하였다.

#### □ 최저보장수준

기초생활보장제도에서 대표적인 현금급여는 생계급여와 주거급여이다. 생계급여의 경우 2024년 기준 평균 약 553천원, 1인 가구는 480천원을 4인 가구는 1,254천원을 수급받고 있다. 여기에 주거급여 임차급여 월평균 지급액은 2023년 기준으로 183천원인 것으로 보고되었다. 2023년을 기준으로 보면 기초생활보장제도 생계급여 수급가구 중 전월세 거

주자의 경우 순수하게 657천원 수준을 수급하고 있다. 2025년의 생계 및 주거급여 수급가구의 급여수준은 시민단체에서 행한 수급가구 가계부 조사 결과를 통해 보면, 생계 및 주거급여 수급 중인 1인 가구 기준 급여 수준은 약 80만원 중반에서 100만원대 초반인 것으로 조사되고 있다. 현금급여 수준이 높아진 것은 생계급여 선정 및 급여 기준이 2024년에 30%에서 32%로 조정되고 기준중위소득이 증가하며 보충성 원칙이 적용되면서 이들 1인 가구의 급여수준이 높아진 점을 확인할 수 있다. 하지만 기초생활보장제도 생계·주거급여가 사회적으로 가지는 영향을 고려시 다른 제도에 줄 수 있는 영향을 함께 살펴보고 평가해 볼 필요가 있다.

#### □ 보충성 원칙

생계급여에 적용되고 있는 보충성 원칙에 대해 조정 필요성은 두 가지 측면에서 볼 수 있다. 첫째, 생계급여 선정기준의 상향과 기준중위소득의 지속적인 상승으로 인해 생계급여의 급여 기준과 조건이 늘어나면서 비수급 빈곤층과 소득 역진과 다른 사회보장제도에 미칠 수 있는 영향이다. 둘째, 기초생활보장제도는 급여 지급 기준을 발생주의 원칙을 적용하고 있다. 이로 인해 생계급여가 지급된 이후 예측하지 못한 사유가 발생 시 행정적으로 과오수급에 따른 반환명령 즉 부적정 수급의 문제가 동시에 발생하게 된다. 이는 조사업무에 이어 부적정 수급 관리 부담의 증가라는 현실적 어려움도 함께 발생하게 된다. 셋째, 기초생활보장제도 현금성 급여 수준이 증가하면서, 근로연령대에 속한 수급자에 대한 빈곤함정이나 빈곤대물림 현상이 발생할 수 있다. 기초생활보장제도를 통해 빈곤층에 대한 보호수준을 강화하면서, 생계 및 주거급여의 급여수준 상향에 따른 형평성 등을 고려하여 보충성 원칙을 다른 방식으로 전환하는 것을 본격적으로 검토할 시점이다.

## □ 기초생활보장제도 운영원리: 최저생활보장과 자활조성

기초생활보장제도는 특정시점, 특정지역에서 생활하는데 있어 자신이나 가구의 능력으로 생활이 어려울 경우 그 부족분을 국가가 생계, 의료, 주거 등의 욕구에 부합되는 급여를 제공하는 제도이다. 즉 부족한 지출을 보전해 주는 제도이다. 하지만 현재는 기준중위소득을 기반으로 선정이 이루어지면서 소득지원 정책인 것으로 인식하고 있다. 이로 인해 현재 기준중위소득이 빈곤층과의 상대격차를 해소하고 있지 못함으로, 이를 해소해야 하며, 또한 사각지대 해소를 위해 각 급여의 기준을 더 높여야 한다는 주장으로 연결된다. 기초생활보장제도 운영 목적과 원칙인 최저생활보장과 국민이 인식하는 소득보전이라는 두 가지 인식 간의 차이를 명확히 할 필요가 있다. 최저생활을 보장하는 지출보전제도라면 현재의 선정기준인 소득 기반의 기준중위소득을 지출방식으로 전환해야 한다. 반면 기초생활보장제도가 지출보전이 아닌 소득보전제도로 국민적 합의가 이루어지면 현재의 기초생활보장제도 내 생계급여는 완전히 제도에서 분리하여 소득보전 즉 기초연금, 실업급여 등과 같은 형태로 전환하고 의료급여와 주거급여 및 교육급여만을 지출보전 성격으로 규정하여 별도의 공공부조제도로 분리하여 운영할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 제도 운영과 국민 인식 사이에 존재하는 차이를 해소하고 공공부조제도의 지속 가능성과 건강성을 제고해야 한다.

자활조성과 자립지원은 2000년 제도 도입 당시 기초생활보장제도 수급권자가 빈곤함정과 빈곤대물림에 빠지는 현상을 방지하기 위해 자활의 원칙이 함께 도입되었다. 자활정책에 대한 평가를 보면, 자립지원의 원칙이 충분히 달성되지 못했다는 점을 확인할 수 있다. 조건부 수급제도, 조건부과 유예, 조건제시 유예, 근로능력 평가 등 자활사업 운영의 주요 운

## 8 기초생활보장제도 맞춤형 급여 도입 10년에 대한 평가와 개선방향

영 방식 등이 실질적 자활참여자를 확보하거나 근로능력 향상을 위한 방안으로 자리매김하고 있지 못하다. 매년 많은 재원이 자활사업에 투입되고 있으며, 이를 기반으로 자활사업 개편과 활성화를 위한 다양한 제도 개선방안이 도입되었지만, 이번 평가에서도 살펴본 것과 같이 그 효과는 크지 않은 것으로 나타나고 있다.

주요 용어: 기초생활보장제도, 맞춤형 급여, 기준중위소득, 범주형 공공부조

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제 1 장

## 서론

제1절 연구 필요성

제2절 주요 연구내용 및 연구방법

제3절 기대효과 및 연구한계



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구 필요성

2025년은 국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)를 개편한 맞춤형 급여로 전환된지 10년이 되는 해이다. 하지만 그동안 기초생활보장제도에 대한 제도 개선에 초점을 두어옴으로써 현재까지 맞춤형 급여 도입 이후에 대한 평가는 제대로 진행된 바가 없는 상황이다<sup>1)</sup>.

맞춤형 급여제도는 기초생활보장제도 ① 사각지대 해소, ② 급여적정성 확보, ③ 탈수급 추진의 세 가지 목표를 가지고 2015년부터 운영 중에 있다. 세 가지 목적을 가지고 시작된 맞춤형 급여로의 전환은 성공적이었을까. 이에 대해 간단히 살펴보면,

먼저 사각지대 축소와 관련해서는 2015년 이후 많은 변화가 있었다. 대표적으로 사각지대 발생의 주요 원인으로 지적되어 온 부양의무자 기준이 단계적으로 완화 및 폐지되었다. 2015년 7월 교육급여, 2018년 10월 주거급여, 2021년 10월 생계급여(단, 고소득, 고재산가 제외, 소득 1억, 재산 9억 이상)에서 부양의무자 기준이 폐지되었으며, 의료급여는 단계적으로 완화 중에 있다.

부양의무자 등 선정기준 완화는 기초생활보장 수급규모를 증가시켜, 2024년 전국 가구 대비 5.2%까지 증가하였으며, 급여별로도 빠른 수급 가구 증가 현상을 보여주고 있다.

1) 맞춤형 급여로 전환이후 3년 주기로 기초생활보장제도 급여별 기본계획 및 전체 종합계획이 수립되면서, 정부 차원의 평가는 진행된 바가 있다. 하지만 연구차원에서 맞춤형 급여 도입 이후의 변화에 대해서는 평가 논의는 거의 진행된 바는 없는 상황이다.

12 기초생활보장제도 맞춤형 급여 도입 10년에 대한 평가와 개선방향

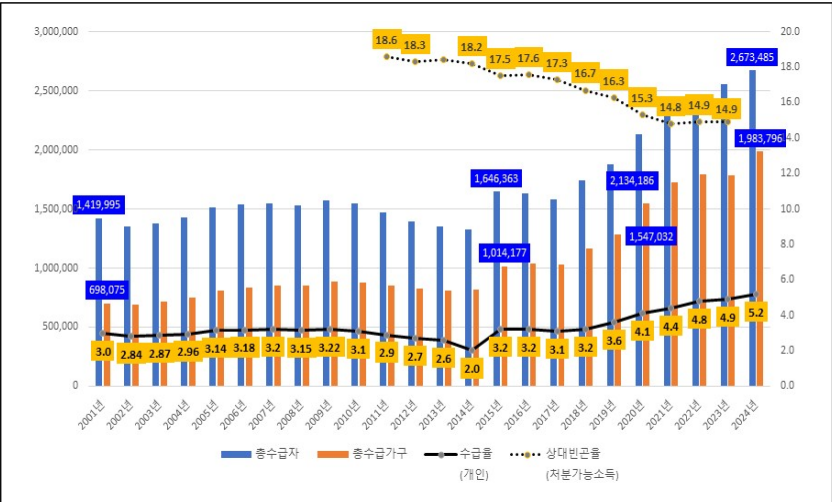
〈표 1-1-1〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지

구분	2015. 7.	2017. 11.	2018. 10.	2019. 1.	2020. 1.	2021. 1.	2021. 10.	2024. 1.
생계급여		수급자 및 부양의무자 가구 모두에 노인·중증장애인이 포함된 가구		부양의무자 가구 노인·중증장애인 포함된 가구 (소득 하위 70%)	중증장애인 가구	만 65세 이상 노인, 한부모가구 (만 30세 초과)	그 외 가구대상 (단, 소득1억, 재산 9억은 유지)	그 외 가구대상 (단, 소득1.3억, 재산 12억은 유지)
의료급여				부양의무자 가구 중증장애인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)	부양의무자 가구 노인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)			
주거급여			폐지	유지				
교육급여	폐지	유지						

출처: “제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안)”. 관계부처합동. 2020. 보건복지부; “국민기초생활보장제도 접근성 강화 방안 연구”. 김태완 외. 2021a. 보건복지부·한국보건사회연구원, p.8에서 추가 작성함.

〔그림 1-1-1〕 기초생활보장제도 수급규모 변화

(단위: 명, 가구, %)



출처: “국민기초생활보장 수급자 현황”, 보건복지부, 각 년도. 자료를 바탕으로 연구진이 작성



네 개의 주요급여별로 살펴보면, 생계급여는 맞춤형 급여 도입 직후 896천 가구(124만명)에서 2024년에는 약 136만 가구(약 169만명)로 약 46만 가구 이상 증가하였다. 다른 급여들도 상당히 수급가구와 수급자가 증가하였지만, 특히 주거급여의 경우 동 기간 약 94만 가구(약 139만 명)에서 약 183만 가구(250만명으로)로 거의 89만 가구(90만 명) 이상 증가 폭을 보여주고 있다. 이와 같이 수급가구 및 수급자의 증가를 보면, 맞춤형 급여로의 전환이 수급권자를 증가시키고 사각지대를 줄이는데 기여한 것으로 평가해 볼 수 있다.

〈표 1-1-2〉 기초생활보장제도 급여별 수급가구 및 수급자

(단위: 가구, 명)

수급가구	총계	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여
2016년	1,126,510	896,221	977,216	945,348	262,903
2017년	1,122,992	907,191	985,960	935,767	233,682
2018년	1,255,084	920,406	1,010,918	1,069,536	215,838
2019년	1,371,104	942,925	1,037,193	1,187,953	202,762
2020년	1,547,032	1,003,912	1,089,178	1,367,456	209,167
2021년	1,728,389	1,165,030	1,104,792	1,533,918	212,494
2022년	1,791,727	1,242,549	1,126,712	1,628,643	206,078
2023년	1,884,328	1,288,044	1,137,203	1,724,271	205,576
2024년	1,983,796	1,358,929	1,181,775	1,826,470	206,907
수급자	총계	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여
2016년	1,630,614	1,240,677	1,409,548	1,387,915	381,200
2017년	1,581,646	1,234,559	1,390,944	1,351,427	335,004
2018년	1,743,690	1,229,067	1,395,056	1,529,726	309,729
2019년	1,881,357	1,232,325	1,397,631	1,681,041	292,773
2020년	2,134,186	1,301,061	1,440,298	1,947,099	303,747
2021년	2,359,672	1,485,635	1,433,325	2,163,011	310,840
2022년	2,451,458	1,566,570	1,438,045	2,260,783	303,383
2023년	2,554,627	1,611,361	1,434,807	2,373,251	302,438
2024년	2,673,485	1,693,703	1,480,193	2,499,650	304,300

주: 1) 총 수급자 수 및 가구 수는 시설 수급자 포함. 각 급여별 중복을 제외한 숫자임

출처: “국민기초생활보장 수급자 현황”, 보건복지부, 각 년도. 자료를 바탕으로 연구진이 작성

부양의무자 및 재산기준 완화에도 불구하고 기초생활보장제도 사각지대는 여전히 존재하고 있는 것을 보면, 기존에 여러 연구에서 지적되어

은 부양의무자 기준이 사각지대의 주요한 원인이 아닐 수 있음을 보여준다고 평가해 볼 수 있다. 즉, 부양의무자 기준 이외에 재산기준이 또 다른 사각지대 발생의 원인이 아닌지에 대한 추가적 검토가 필요한 상황이다. 또한 기존 연구나 조사 등에서 드러나지 않는 제도 내외적인 사각지대 원인(낙인, 신청주의 등)에 대한 진단과 개선책 마련 또한 함께 필요하다<sup>2)</sup>.

두 번째 급여적정성과 관련하여 살펴보면 급여 개편의 큰 변화는 선정 및 급여기준이 최저생계비에서 기준중위소득으로 변경된 것이며, 급여 중 생계급여는 보충성 원칙을 적용하고 다른 급여는 최저보장수준이 도입된 점이다<sup>3)</sup>. 생계급여를 제외한 다른 급여에서 기준중위소득은 선정에만 영향을 미치며, 급여측면에서 최저보장수준이 가지는 영향에 대한 평가 역시 필요하다. 각 급여별 선정기준 역시 시간이 지나며 조정되어 향후 생계급여는 기준중위소득 대비 35%, 주거급여는 50%까지 조정될 예정이다.

〈표 1-1-3〉 기초생활보장제도 급여별 선정기준 변화

(단위: %)

구분	2015.7	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	향후
생계급여	28%	29%	기준중위소득 30%							32%	35%
의료급여	기준중위소득 40%										
주거급여	기준중위소득 43%				44%	45%		46%	47%	48%	50%
교육급여	기준중위소득 50%										

출처: “국민기초생활보장제도 사업안내”, 보건복지부, 각 년도.

- 2) 기초생활보장 사각지대 원인으로 진단된 수원세모녀(2022), 창신동 모자(2022), 신촌 모녀(2022) 등의 비수급 빈곤층의 문제는 부양의무자 이외의 원인 파악이 필요하다는 경각심을 높이고 있다. 올해 시작된 신정부에서는 사회보장제도와 관련한 신청주의 폐지에 대한 검토가 진행되어 있어, 동 변화가 기초생활보장제도에 줄 수 있는 영향도 향후 고려될 필요가 있다.
- 3) 여전히 전문가나 수급권자는 기초생활보장제도를 생계급여를 중심으로 판단하고 있어, 모든 급여에 보충성 원칙이 적용되고 있다고 생각하지만, 실제 의료, 주거 및 교육급여는 보충성 원칙을 벗어나 최저보장수준이 새롭게 적용되고 있다. 즉 2015년 이전과는 다른 급여체제로 운영 중이다. 의료 및 주거급여는 질환이 있거나 전월세 가구 등의 생활에 직접적 영향을 줌에도 최저보장수준이 미치는 영향에 대해서는 사회적 논의는 진행되지 못한 상황이다.

기준중위소득 산정방식이 2021년부터 통계청 가계동향조사에서 가계 금융복지조사로, 1인 및 2인 가구 보장성 강화를 위해 가구균등화지수가 조정되면서 가구원수별 급여수준이 증가하는 모습이 나타나고 있다. 급여수준의 상향은 기초생활보장 수급가구의 생활안정에는 기여하지만, 이로 인해 다른 제도와와의 정합성에 영향을 줄 것으로 예측된다. 즉 기초연금·장애탄력성연금 급여, 국민연금 노령연금, 최저임금 등의 급여수준에 영향을 줄 것을 예상해 볼 수 있다<sup>4)</sup>. 기준중위소득 산정방식의 적정성 평가와 함께, 기초생활보장 급여별 정합성(최저보장수준) 및 공공부조성 다른 급여(기초연금, 근로장려금 등) 등과의 관계에 대한 평가를 통해 사회적으로 적절한 급여 수준에 대한 평가와 논의가 필요하다.

〈표 1-1-4〉 생계급여 기준 변화

(단위: 원/월, %)

구분	1인가구		2인가구		3인가구		4인가구		5인가구	
	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율
2015	468,701		798,059		1,032,409		1,266,760		1,501,111	
2016	487,449	4.00	829,981	4.00	1,073,706	4.00	1,317,430	4.00	1,561,155	4.00
2017	495,879	1.73	844,335	1.73	1,092,275	1.73	1,340,214	1.73	1,588,154	1.73
2018	501,632	1.16	854,129	1.16	1,104,945	1.16	1,355,761	1.16	1,606,576	1.16
2019	512,102	2.09	871,958	2.09	1,128,010	2.09	1,384,061	2.09	1,640,112	2.09
2020	527,158	2.94	897,594	2.94	1,161,173	2.94	1,424,752	2.94	1,688,331	2.94
2021	548,349	4.02	926,424	3.21	1,195,185	2.93	1,462,887	2.68	1,727,212	2.30
2022	583,444	6.40	978,026	5.57	1,258,410	5.29	1,536,324	5.02	1,807,355	4.64
2023	623,368	6.84	1,036,847	6.01	1,330,445	5.72	1,620,289	5.47	1,899,206	5.08
2024	713,102	14.40	1,178,435	13.66	1,508,690	13.40	1,833,572	13.16	2,142,635	12.82
2025	765,444	7.34	1,258,451	6.79	1,608,113	6.59	1,951,287	6.42	2,274,621	6.16

주: 1) 2021년부터 가구균등화지수가 변경되면서 가구원수별 생계급여 증가율에 차이를 보여줌

2) 생계급여 기준선이며, 2023년까지는 기준중위소득 30%, 2024년은 기준중위소득 32%으로 상향 조정

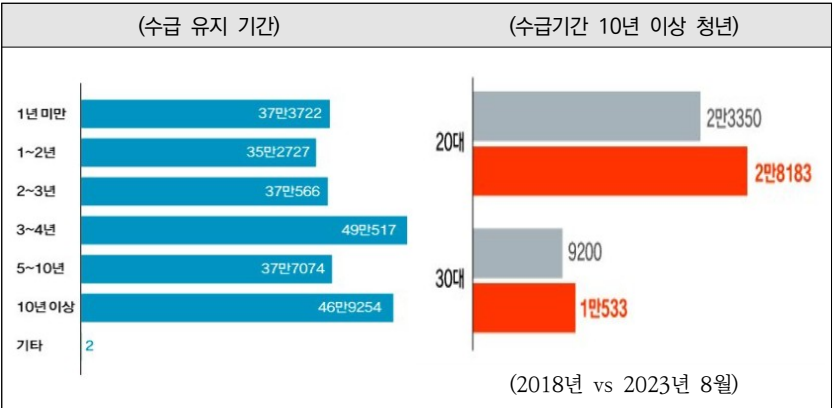
출처: “국민기초생활보장제도 사업안내”, 보건복지부, 각 년도.

4) 예를 들어, 수급가구중 전월세 가구로 주거급여를 받게 되는 경우 〈표 1-1-4〉 가구원수별 생계급여에 주거급여의 기준임대료가 추가되면서 서울 기준 1인가구는 백만원(이론적)의 (현금) 급여 수급도 가능(2003년 4인가구 백만원 보장이 20년만에 1인가구 백만원이 가능해지만 수급가구 보장성이 강화⇒차상위, 비수급빈곤가구와의 소득역전 문제 발생)

맞춤형 급여 개편의 세 번째 목표는 탈수급 증진이었다. 기초생활보장제도 급여를 단계별로 조정하고, 이를 기초로 탈수급과 탈빈곤을 높이고자 하였다. 하지만 현실적으로 수급기간별 수급률을 보면 10년 이상 수급 규모가 시간이 지나며 20%대를 보이고 있으며, 또한 근로능력이 있는 청년층의 10년 이상 수급층이 증가 중인 것으로 평가되고 있다<sup>5)</sup>. 제도 개편 이후 탈수급에 대한 개념과 직접적으로 이를 측정하고, 평가하고자 하는 연구도 거의 없는 상황이다. 자활사업에 대한 심층평가, 조건부 수급개념 검토, 근로능력 있는 장기수급층 등에 대한 실태, 원인 및 평가 등을 통한 탈수급 촉진 제도에 대한 전반적 평가와 검토가 필요한 상황이다.

[그림 1-1-2] 기초생활보장제도 수급유지기간(2023.8기준)

(단위: 명)



출처: “월세2만원, 청년은 고독사 생각한다. 이렇게 10년 지낸 4만명”. 신성식, 2023.11.29., 중앙일보 보도자료, <https://www.joongang.co.kr/article/25210897>.

5) 대표적 탈수급정책인 자활사업은 효과가 개선되지 못하고 정체 상태를 보이고 있으며, 여전히 고용노동부의 유사 사업(국민취업지원제도, 고용서비스 등)과의 중복 여지 등에 대한 논쟁이 계속해 발생 중이다.

〈표 1-1-5〉 기초생활보장제도 수급기간별 수급률

(단위 : %)

구분	1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
2006년	19.1	36.0	13.6	31.2	0.0
2007년	10.9	22.6	17.1	49.3	0.1
2008년	8.8	20.3	18.4	50.9	1.6
2009년	10.7	17.7	17.9	52.3	1.5
2010년	14.0	16.5	15.4	27.4	26.7
2011년	18.4	19.0	13.0	25.9	23.7
2012년	12.4	23.5	12.9	26.7	24.5
2013년	9.3	23.4	14.8	25.9	26.7
2014년	9.9	17.2	18.6	25.8	28.5
2015년	27.4	12.3	14.8	20.6	24.9
2016년	16.2	25.5	10.3	22.3	25.7
2017년	14.2	27.4	9.1	22.4	27.0
2018년	22.8	18.2	14.7	19.5	24.7
2019년	19.9	24.4	14.7	17.4	23.7
2020년	21.2	27.7	10.7	18.2	22.2
2021년	24.2	25.0	13.7	15.5	21.6
2022년	16.0	31.5	16.3	15.1	21.0
2023년	15.4	28.7	17.3	18.3	20.3
2024년	15.0	22.7	21.8	20.7	19.7

출처: “국민기초생활보장 수급자 현황”, 보건복지부, 각 년도.

맞춤형 급여 전환의 또 다른 큰 변화는 전달체계이다. 기존 보건복지부 중심의 전달체계가 2015년 이후 생계 및 의료급여는 보건복지부가, 주거급여는 국토교통부, 교육급여는 교육부가 담당 중이며, 일선 전달체계도 시군구 및 읍면동, LH공사, 지방교육청 등 여러 기관에서 급여업무를 담당하고 있다. 외부적으로 급여별 특성을 잘 반영하고, 효율성을 높이기 위한 변화로 볼 수 있다. 하지만 맞춤형 급여가 안정적으로 수급층을 위해 운영되기 위해서는 전달체계가 효율적으로 운영되고, 협업체계가 갖춰져야 하지만, 현재는 각자의 전달체계를 중심으로 운영되고 있어, 급

여별 협업체계가 마련되어 있지 못한 상황이다<sup>6)</sup>. 2014년 송파세모네 사망 이후 복지사각지대 발굴시스템이 고도화되면서 업무 부담이 증가하고 있으며, 복지사각지대 발굴 역시 기초생활보장제도 전달체계가 중심이 되면서 복지전담공무원의 업무부담 또한 가중되고 있다. 외부적으로는 근로빈곤층을 대상으로 근로장려금 및 서울시 디딤돌소득 등과 같은 조세기반 복지 확대(국세청 실시간소득파악을 통한 급여지급)가 주장되며, 기존 전달체계에 대한 효율화, 슬림화 등이 주장되고 있기도 하다. 2015년 이후 평가되지 못한 기초생활보장제도 전달체계에 대한 정확한 진단을 통해 수급층 및 비수급 빈곤층에도 좀 더 다가설 수 있는 전달체계 개선을 위한 논의 역시 필요하다.

기초생활보장제도 외부적으로는 소득보장제도 개편 관련 논의가 있다. 근로빈곤층 대상 국민취업지원제도(2021년)가 신규 도입되고, 근로·자녀장려금이 확대 중(2019년 이후)이며, 노인 대상 기초연금도 월 40만원 인상을 목표로 두고 있다. 기타 공공부조성 급여인 수당제도(서울시 디딤돌소득, 경기도 기회소득, 지방자치단체 보훈수당, 출산수당, 농민수당 등)가 계속 확대되고 있어 향후 제도 간 정합성에 대한 논의도 필요한 상황이다. 기초생활보장제도를 기반으로 하여 향후 빈곤층, 차상위계층 등을 대상으로 한 소득보장제도 개편에 대한 대응 마련 또한 필요하다.

이와 같이 기초생활보장제도는 한국의 최후의 사회안전망으로서 빈곤층 최저생활보장과 생활안정을 위해 중요한 제도이다. 2015년 제도 개편 이후 약 10년이 지나고 있지만, 개편 이후 제도 변화에 대한 평가와 진단이 부족한 점은 지금까지 설명한 바와 같다. 이번 연구는 맞춤형 급여 개편 시 추구한 목표가 충분히 달성되고 있는지를 살펴보고 향후 사회 변화

6) 전달체계가 단순히 급여전달에 그치는 것이 아니라 수급대상과 비수급 빈곤층에 대한 종합적 사정, 평가 및 사례관리 등이 중요함에도 이에 대한 평가 없이 전달체계 효율화가 강조된다는 것은 공공부조제도의 가지는 특성을 왜곡할 수 있는 문제도 포함할 수 있다.

에 대응하기 위한 기초생활보장제도의 대응 전략 마련을 목적으로 한다. 구체적인 연구 목적은 아래와 같이 두 가지 측면에서 연구를 추진하였다. 첫째, 기초생활보장제도 맞춤형 급여 도입 당시 세가지 목표에 기반한 성과평가를 통해 사각지대 발굴, 각 급여별 연계 강화를 위한 개선방안을 제안하고자 한다. 둘째, 다른 공공부조성 급여(기초연금, 국민취업지원제도, 근로장려금 등)제도 발전에 따른 한국의 공공부조를 중심으로 한 소득보장제도 개편 방향을 담고자 하였다.

## 제2절 주요 연구내용 및 연구방법

### 1. 주요 연구내용

이번 연구는 2015년 이후 변화된 국민기초생활보장제도 맞춤형 급여 이후의 성과를 다루고 있다. 연구목적 달성을 위해 먼저 한국의 공공부조 발전과 성과를 살펴보기 위해 기초생활보장제도 발전과정에 대해 살펴보았다. 추가적으로 우리와 유사한 제도를 운영하고 있는 일본에 대한 사례도 담고자 하였다. 일본 생활보호제도에서 생활곤궁자지원제도로의 변화과정과 일본 최저생계비 운영과정에 대한 평가와 한국에의 시사점을 다루었다.

이번 연구의 주요 목적인 맞춤형 급여별 성과 평가를 위한 구성 및 평가들은 2015년 제도 개편 당시 목표인 ①사각지대 해소, ②급여적정성 확보, ③탈수급 확대의 세 가지 틀 속에서 평가를 진행하였다. 이를 측정하기 위해 빈곤지수(빈곤율, 빈곤갭비율 등) 변화, 수급가구 특성 변화 등 제도 변화에 따른 분석을 함께 다루었다.

기초생활보장제도 사각지대 해소와 관련해서는 맞춤형 급여 도입 이후 제도 변화(부양의무자, 재산 기준 등)에 기초한 사각지대 변화와 특성을 분석하였으며, 동시에 비수급 빈곤층 특성 분석을 통한 기존 정책 개선이 담아내지 못한 사각지대 원인 파악에 대해 살펴보았다.

맞춤형 급여 도입 이후 급여적정성과 관련된 분석은 급여별 기준중위 소득 수준에 대한 평가 및 의료·주거·교육·자활 급여 최저보장수준에 대한 평가를 기반으로 분석을 진행하였다. 동시에 다른 공공부조성 급여 등과의 정합성 평가 역시 필요한 상황이라 이에 대해 분석을 수행하였다.

제도 평가와 관련하여 맞춤형 급여 도입 이후 변화된 기초생활보장제도 운영의 중심이 되는 중앙생활보장위원회와 각 소위원회 등에 대한 운영성과를 살펴보고 개편방안에 대해 제안해 보고자 했다.

마지막으로는 맞춤형 급여 제도별 평가를 기반으로 중장기 발전방안에 대해 제안하였다. 새로운 정부의 시작과 맞물린 대내외적 환경변화가 가져올 공공부조제도 변화에 대해 분석하고 기초생활보장제도 중장기 개선방안을 제안하고 있다. 특히 최후의 사회안전망제도로써 공공부조(기초생활보장제도)를 기초로 한 생애주기별 근로능력별 소득보장제도 개편방안을 이번 연구에서는 함께 담고자 했다.

## 2. 연구방법

맞춤형 급여제도에 대한 평가를 위해 문헌연구를 통해 빈곤정책 관련 선행연구를 분석하였으며, 무엇보다 맞춤형 급여제도를 도입하게 된 원인과 제도 도입의 목적인 사각지대, 급여적정성, 탈수급 관련 내용 등에 대해 살펴보려고 했다.

기초생활보장제도 평가를 위해 통계자료를 활용하여 제도 간 평가를



분석하였다. 특히 기초생활보장제도 급여별 평가를 위해 보건복지부·한국보건사회연구원 국민생활실태조사(2017, 2020, 2023)와 통계청 가계금융복지조사 및 한국보건사회연구원 한국복지패널조사 등을 기초로 하여 통계분석을 수행하였다.

급여별 평가의 전문성 확보를 위해 우리 원 연구자와 함께 외부전문가(자활사업)를 함께 포함하여 분석을 수행하였다. 우리와 유사한 급여를 가지고 있는 일본의 생활보호제도의 최근 변화를 함께 파악함으로써 우리 기초생활보장제도의 제도 개선에 반영할 수 있는 부문이 무엇이 있는지 파악해 보고자 하였다.

이외에도 맞춤형 급여 정착에 기여를 한 사회복지전담공무원, 시민단체 활동가 및 전문가 등을 대상으로 간담회를 진행하였다. 이를 위해 한국보건사회연구원 사회복지공무원 및 사회복지전문가 대상 운영 모니터링 요원을 통한 기초생활보장제도 평가를 수행하였다.

## 제3절 기대효과 및 연구한계

### 1. 기대효과

기초생활보장제도를 크게 개편한 맞춤형 급여에 대한 평가를 통해 향후 미래 소득보장을 위한 제도 개편 방안 마련의 기틀을 제공할 수 있을 것이다. 또한 맞춤형 급여 제도 도입의 목적인 사각지대 해소, 적정급여 보장, 탈수급 추진을 통해 기초생활보장제도의 건강성 확보가 가능할 것이다. 궁극적으로 기초생활보장 수급층 및 비수급 빈곤층에 대한 보장성 강화를 위한 기반을 제공하기 위한 기반을 제공할 수 있을 것이다.

두 번째로 기초생활보장제도 평가에 기반한 중장기 빈곤정책 개편을 위한 전략을 제안함으로써 오랜 기간 논의되어 온 근로빈곤층 제도 개편을 위한 방향을 제시하고자 하였다. 이외에 다른 소득보장제도와와의 정합성 파악을 통해 한국의 중장기 소득보장 개편 방안 마련을 위한 시사점을 제시하는 데 의의가 있다고 볼 수 있다.

## 2. 연구한계

이번 연구는 맞춤형 급여 10년을 맞아 기초생활보장제도 제도 개편 이후의 변화를 담고자 했다. 하지만 기초생활보장제도 개편이 가지는 의미와 변화사항이 담대하여, 이를 모두 보고서에 담지 못하였다. 대표적으로 소득인정액과 부양의무자 기준 변화 평가, 급여로서는 교육급여, 해산 및 장제, 기타 급여 등에 대한 논의는 담아내지 못하였다. 이번 연구에서 중점적으로 분석하고자 했던 탈수급 개념 정립과 장기수급자 등의 특성은 다루지 못했으며, 이는 차기 연구로 넘기고자 한다. 전달체계와 관련해서는 중앙생활보장위원회를 중심으로만 살피고, 실제 시군구 및 읍면동에 대한 평가는 진행하지 못하고 있다. 구체적인 업무량, 연계를 위한 협업 사례 등에 대한 전달체계 평가를 위한 세부적 내용을 다루지 못한 한계가 있다. 또한 직접 사회보장행정 DB를 활용하여 분석해야 했지만, 이번 연구에서는 이를 충분히 다루지 못하였다. 향후 추가 연구과정에서 검토되지 못했던 사항에 대해서는 추가적으로 다루어보고자 한다.



## 제2장

### 맞춤형 급여체계의 개편과 주요 쟁점

제1절 기초생활보장제도 발전 및 변화

제2절 맞춤형 급여체계 개편 배경과 과정

제3절 맞춤형 급여체계 개편 이후 주요 쟁점



## 제2장 맞춤형 급여체계로의 개편과 주요 쟁점

### 제1절 기초생활보장제도 발전 및 변화

#### 1. 기초생활보장제도 제도의 변화

우리나라 공공부조제도의 시작은 1962년 「생활보호법」의 제정과 함께 생활보호제도가 시행되면서 본격화되었다. 당시 생활보호제도는 전쟁과 산업화 속에서 나타난 극빈층을 국가가 선별적으로 지원하는 제도로, 생계가 곤란한 일부 인구집단을 대상으로 보호하고자 하였다. 그러나 이 제도는 기초보장의 측면에서 일정한 한계가 있었다.

생활보호제도의 가장 큰 문제는 대상자 선정 방식에 있었다. 인구학적 기준에 따라 고령자, 장애인, 아동 등 근로능력이 없는 집단에 한정하여 지원이 이루어졌기 때문에, 근로능력이 있음에도 불가피한 실업이나 구조적 빈곤에 처한 계층은 제도 밖으로 밀려났다. 또한 소득과 재산 기준을 각각 별도로 적용한 결과, 소득이 없더라도 일정 수준 이상의 재산을 보유한 경우 제도에서 제외되는 일이 발생하였으며, 이러한 기준은 실제 빈곤층의 생활을 보호하는 데 큰 제약이 되었다(김태완 외, 2020). 뿐만 아니라 생활보호제도는 지역별, 가구규모별, 가구유형별로 최저생계비에 대한 구체적인 기준이 마련되어 있지 않아, 동일한 최저생계비를 기준으로 가구원 수에 비례하여 급여를 산정하는 방식이 적용되었다. 이로 인해 빈곤가구의 다수를 이루는 1~2인 가구가 오히려 선정 및 급여 제공 과정에서 불리한 처우를 받게 되었다(김미곤, 1998, pp.389~390).

이러한 문제들이 누적된 가운데, 1997년에 발생한 외환위기는 공공부

조의 체계를 전환하는 계기가 되었다. 외환위기는 대량실업, 빈곤인구를 양산하였고, 기존의 생활보호제도가 빈곤에 대응하지 못한다는 비판이 제기되었다. 이러한 문제의식 속에서 2000년 「국민기초생활보장법」이 제정되었다.

생활보호제도와 국민기초생활보장제도는 몇 가지의 중요한 차이를 가진다. 먼저, 권리 인식의 전환이 있었다. 생활보호제도는 빈곤층을 보호의 대상으로 규정하였으나, 국민기초생활보장제도는 수급자를 권리 주체로 간주하였다. 빈곤을 보는 시각이 개인의 책임에서 국가 혹은 사회의 책임으로 바뀌었다. 둘째, 대상자 선정 방식에 있어서도 변화가 있었다. 생활보호제도는 성별, 연령, 근로능력 등 인구학적 기준으로 수급자를 구분한 반면, 국민기초생활보장제도는 인구학적 기준과 무관하게 가구의 소득과 재산 수준에 따라 수급 여부를 결정하였다. 셋째, 생활보호제도는 자산과 소득 기준을 별도로 적용하였으나, 국민기초생활보장제도에서는 ‘소득인정액’이라는 개념을 도입하여 소득과 재산을 통합적으로 평가하였다. 이를 통해 실질적인 경제 수준을 반영할 수 있는 계기가 되었다. 넷째, 급여의 구성과 방식에서도 차이가 있었다. 생활보호제도는 생계, 의료, 자활, 교육, 장제, 해산 등 6종의 급여를 제공하였고, 급여 수준은 최저생계비의 일정 비율 수준으로 측정되었다. 반면 국민기초생활보장제도는 주거, 긴급급여가 추가되어 8종의 급여를 제공한다. 급여수준은 소득과 최저생계비와의 차액을 비교하고, 그 차액을 급여로 지급하는 보충급여제도 형태로 실시됐다.

〈표 2-1-1〉 생활보호법과 국민기초생활보장법의 차이

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
수급자의 권리	· 빈곤층을 국가가 보호할 대상으로 파악 · 빈곤은 개인의 책임	· 빈곤층을 수급의 권리가 있는 주체로 파악. · 빈곤 구제는 국가의 의무.
대상자 구분	· 인구학적 기준에 의한 대상자 구분	· 인구학적 기준에 따른 대상자 구분 폐지
대상자 선정기준	선별적 범주형 · 소득 및 재산 기준 · 부양의무자 기준 · 보건복지부장관이 정하는 소득과 재산 기준을 별도로 적용	일반적 보편성 · 소득인정액 기준 · 부양의무자 기준 ※ 소득인정액 = 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액
급여 종류 및 내용	· 생계보호 · 의료보호(거택보호, 자활보호) · 교육보호 · 강제보호, 해산보호 등	· 생계급여                      · 주거급여 · 의료급여                      · 교육급여 · 자활급여                      · 긴급급여 · 해산, 강제보호 등

출처: “기초생활보장제도 20년사”, 김태완 외, 2021b, 보건복지부·한국보건사회연구원.

그러나 모든 급여에 동일한 기준을 적용하는 통합급여 구조는 수급자가 실제 필요로 하는 급여를 유연하게 조정하지 못하는 한계를 드러냈다. 의료비 부담이 큰 수급자와 교육비 부담이 큰 수급자 간 필요는 다름에도 동일한 자격기준과 지급기준을 적용함으로써 비효율이 발생했다. 또한 부양의무자 기준과 낮은 최저생계비 기준은 제도의 실효성을 떨어뜨리고, 빈곤층 중 상당수가 제도 밖에 방치되는 ‘비수급 빈곤층’ 문제가 계속해서 제기되었다(김태완 외, 2020).

이러한 배경 속에서 2015년에 기존의 통합급여 체계를 보완한 ‘맞춤형 급여체계’가 도입되었다. 맞춤형 급여는 급여별로 대상자 선정 기준과 지원 내용을 달리하여, 수급자의 특성과 필요에 따라 지급이 가능하도록 하였다. 이에 따라 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여가 각각 독립적으로 운영되었다. 동시에 지급 기준인 최저생계비를 기준중위소득 체계로 변경하면서, 보다 현실적인 경제 수준을 반영할 수 있게 되었다. 급여

종류별로는 생계급여의 경우 수급자의 소득인정액이 기준중위소득 28~32% 이하까지 단계적으로 조정되었고, 의료급여 40%, 주거급여 43~48%로 단계적 조정, 교육급여 50% 등으로 수급자 선정기준이 차등 적용되었다.

〈표 2-1-2〉 2025년 급여별 수급자 선정 기준

(단위: 원)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
2025년 기준중위소득	2,392,013	3,932,658	5,025,353	6,097,773	7,108,192	8,064,805	8,988,428
생계급여 선정기준 (기준중위소득 32% 이하)	7,65,444	1,258,451	1,608,113	1,951,287	2,274,621	2,580,738	2,876,297
의료급여 선정기준 (기준중위소득 40% 이하)	956,805	1,573,063	2,010,141	2,439,109	2,843,277	3,225,922	3,595,371
주거급여 선정기준 (기준중위소득 48% 이하)	1,148,166	1,887,676	2,412,169	2,926,931	3,411,932	3,871,106	4,314,445
교육급여 선정기준 (기준중위소득 50% 이하)	1,196,007	1,966,329	2,512,677	3,048,887	3,554,096	4,032,403	4,494,214

출처: “2025년 국민기초생활보장 사업안내”, 보건복지부, 2024a.

맞춤형 급여체계 도입과 함께, 오랜 논란이었던 부양의무자 기준에 대한 개선도 추진되었다. 2015년 제도개편을 통해 교육급여의 부양의무자 기준이 폐지된 이후, 2018년 주거급여에서 해당 기준이 폐지되었으며, 2021년 10월부터는 생계급여에서도 폐지되었다. 단, 생계급여의 경우 부양의무자가 연 소득 1억원 또는 일반재산 9억원 초과일 경우 대상에서 제외된다. 2025년부터는 부양의무자 조건이 완화되어 부양의무자 연 소득 1.3억원 또는 일반재산 12억원 초과일 경우 대상에서 제외된다(보건복지부a, 2024).

이와 같이 우리나라의 기초생활보장제도는 생활보호제도의 선별적 접근에서 시작하여, 국민기초생활보장제도의 통합급여를 통해 보편적 접근으로 바뀌었고, 이후 맞춤형 급여체제로 전환함으로써 수급자의 현실적인 경제 수준과 복지 수요를 반영하는 방향으로 발전해왔다. 단순한 생계



보장을 넘어서 빈곤 예방 및 탈빈곤 지원을 위한 종합적 사회안전망으로 기능하고자 하는 제도적 노력은 계속되고 있다.

다만 아직도 해결해야 할 과제는 남아 있다. 현재도 일부 급여 항목에서는 부양의무자 기준으로 수급 조건에서 탈락하고, 급여 산정방식에 대한 논의도 이어지고 있다. 기초생활보장제도가 앞으로도 우리 사회의 포괄적 사회안전망으로서의 역할을 충실히 수행해 나가기 위해서는, 사각지대 해소, 급여의 현실화, 전달체계 개선 등 다각적인 개선이 지속되어야 할 것이다.

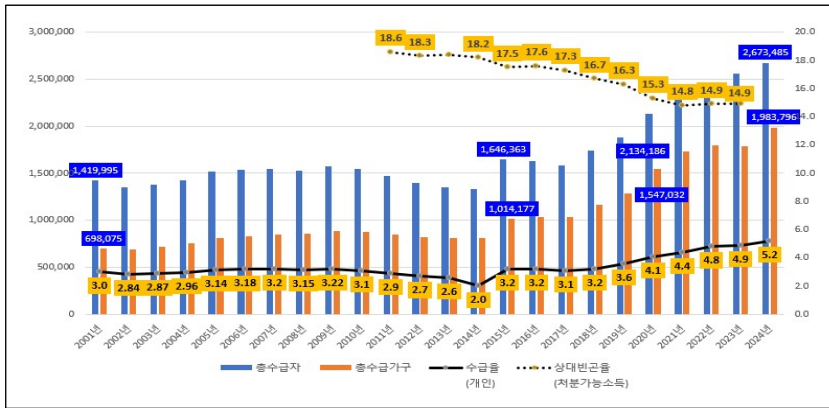
## 2. 기초생활보장제도 수급자 현황 및 변화

국민기초생활보장제도의 제도적 변화가 수급자에게 어떤 실질적 영향을 미쳤는지를 확인하기 위해서는 수급자 규모의 변화 추이를 살펴볼 필요가 있다. 다음 [그림 2-1-1]은 연도별 수급가구 수와 총수급자 수를 보여준다. 국민기초생활보장제도 도입 직후인 2001년 일반수급가구는 약 69만 가구가 수급하였다. 이후 수급가구 수는 꾸준히 증가하여 맞춤형 급여체계 도입 이후인 2016년 100만 가구를 넘어섰다. 이후에도 정부는 부양의무자 폐지 등 다양한 제도 개선을 이어갔으며, 2024년 약 198만 가구가 수급하였다. 이는 제도 시행 초기에 비해 두 배 이상 증가한 수치이다. 이러한 변화는 국민기초생활보장제도가 보다 실질적인 사회안전망으로 자리매김하고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

총수급자 수 역시 유사한 추이를 보이며 증가하였다. 국민기초생활보장제도 도입 직후인 2001년 142만명이 수급하였다. 2015년 맞춤형 급여체계 도입으로 164만명이 수급하였고, 이후 제도 개선이 지속되면서 2024년에는 267만명이 수급하였다. 이는 전체 인구 대비 약 5.2% 수준

에 해당한다. 2000년 기초보장제도가 실시된 이래로 총인구 대비 수급률은 꾸준히 오르고 있는 추세이다.

[그림 2-1-1] 연도별 수급자 현황 (\*추가 2024년 상대빈곤율 기입: 12월 발표)



출처: “국민기초생활보장 수급자 현황”, 보건복지부, 각 년도.

급여별 수급자 현황을 살펴보면, 교육급여를 제외한 모든 급여에서 수급자 및 수급가구 수가 증가 추세를 보였다. 특히 생계급여와 주거급여는 지난 8년간 뚜렷한 상승세를 유지하고 있다. 생계급여를 받는 수급자는 2016년 124만 명에서 2024년 169만 명으로 증가하였으며, 수급가구 수 역시 같은 기간 동안 약 45만 가구 가까이 증가하였다. 의료급여 수급자 수는 비교적 완만한 증가세를 나타내고 있는데, 수급가구 수는 이보다 빠르게 증가해 약 21만 가구가 늘어났다. 가장 가파른 증가세를 보인 항목은 주거급여이다. 2016년 138만 명이던 수급자는 2024년 250만 명에 달하며, 가구 수는 94만 가구에서 182만 가구로 거의 두 배 가까이 증가하였다. 반면 교육급여는 유일하게 지속적인 감소세를 보이는 항목이다. 2016년 38만 명이던 수급자는 2024년 30만 명으로 감소하였고, 수급가구 수 역시 26만 가구에서 20만 가구로 줄었다.

〈표 2-1-3〉 급여별 수급자 및 수급가구 수

(단위: 가구, 명)

구분		생계급여	의료급여	주거급여	교육급여
2016년	수급자 수	1,240,677	1,409,548	1,387,915	381,200
	가구 수	896,221	977,216	945,348	262,903
2017년	수급자 수	1,234,559	1,390,944	1,351,427	335,004
	가구 수	907,191	985,960	935,767	233,682
2018년	수급자 수	1,229,067	1,395,056	1,529,726	309,729
	가구 수	920,406	1,010,918	1,069,536	215,838
2019년	수급자 수	1,232,325	1,397,631	1,681,041	292,773
	가구 수	942,925	1,037,193	1,187,953	202,762
2020년	수급자 수	1,301,061	1,440,298	1,947,099	303,747
	가구 수	1,003,912	1,089,178	1,367,456	209,167
2021년	수급자 수	1,485,635	1,433,325	2,163,011	310,840
	가구 수	1,165,030	1,104,792	1,533,918	212,494
2022년	수급자 수	1,566,570	1,438,045	2,269,783	303,383
	가구 수	1,232,549	1,126,712	1,628,643	206,078
2023년	수급자 수	1,611,361	1,434,807	2,373,251	302,438
	가구 수	1,288,044	1,137,203	1,724,271	205,576
2024년	수급자 수	1,693,703	1,480,193	2,499,650	304,300
	가구 수	1,358,929	1,181,775	1,826,470	206,907

출처: “국민기초생활보장 수급자 현황”, 보건복지부, 각 년도.

국민기초생활보장제도의 수급 현황을 보다 세부적으로 살펴보면, 연령 별로 수급 비율에 뚜렷한 차이가 나타난다. 〈표 2-1-4〉는 전체 수급자를 기준으로 한 연령별 수급비율을 보여준다. 65세 이상 수급자 비율은 2012년 28.9%에서 2024년 47.1%로 약 18.2%p 증가하였다. 이는 전체 수급자 중 고령층이 차지하는 비중이 지속적으로 확대되고 있음을 보여준다. 반면, 40~64세 수급자 비율은 2012년 36.4%에서 2024년 35.4%로 소폭 증가하였지만 여전히 전체 수급자 중 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 0~39세 연령층의 수급자 비율은 전반적으로 감소세를 보이고 있다.

〈표 2-1-4〉 전체 수급자 대비 연령별 수급비율

구분	0~5세	6~11세	12~19세	20~39세	40~64세	65세 이상
2012년	2.2	4.9	16.3	11.3	36.4	28.9
2013년	2.1	4.5	15.3	11.2	37.0	29.9
2014년	2.1	4.1	14.2	11.2	37.8	30.6
2015년	2.2	7.0	19.4	10.4	33.3	27.6
2016년	1.9	7.3	19.3	10.1	34.1	27.3
2017년	1.8	6.9	17.3	10.0	35.2	28.9
2018년	1.7	6.1	14.4	10.0	34.9	32.8
2019년	1.8	5.7	12.4	10.0	34.9	35.3
2020년	1.8	5.4	11.2	10.7	35.5	35.4
2021년	1.6	5.2	10.1	10.5	35.0	37.6
2022년	1.5	6.0	7.5	11.0	34.4	39.7
2023년	1.4	5.7	7.3	10.7	33.7	41.3
2024년	1.1	2.6	5.7	8.1	35.4	47.1

출처: “국민기초생활보장 수급자 현황”, 보건복지부, 각 년도.

〈표 2-1-5〉는 가구원수별 수급자 현황을 보여준다. 가구원수별 현황을 살펴보면 2024년 기준 1인가구 수급자가 74.2%로 과반수 이상이며, 다음으로 2인가구가 15.7%, 3인가구 6.0% 순이다. 1인가구 수급자 비율은 2010년 62.5%에서 2024년 74.2%로 증가하여 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 1, 2인가구의 수급자 비율이 전체의 89.9%를 차지하고 있어, 향후 가구 구조의 변화에 따라 제도 설계에도 세심한 고려가 필요할 것으로 보인다.

〈표 2-1-5〉 가구원수별 수급자 현황

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구
2012년	65.8	18.0	9.8	4.4	1.9
2013년	67.0	17.7	9.3	4.1	1.8
2014년	68.4	17.4	8.7	3.8	1.7
2015년	60.3	18.0	11.4	6.8	3.5
2016년	60.8	18.0	11.2	6.5	3.5
2017년	63.4	17.7	10.4	5.5	3.0
2018년	66.2	17.7	9.1	4.6	2.4
2019년	68.6	17.2	8.1	4.0	2.1
2020년	69.4	17.1	7.8	3.8	1.9

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구
2021년	70.9	16.8	7.1	3.5	1.8
2022년	72.6	16.2	6.5	3.1	1.5
2023년	73.5	16.0	6.2	2.9	1.4
2024년	74.2	15.7	6.0	2.8	1.4

출처: “국민기초생활보장 수급자 현황”, 보건복지부, 각 년도.

기초생활보장제도의 핵심 목표 중 하나는 수급자가 빈곤상태에서 벗어나 자립할 수 있도록 탈수급, 탈빈곤을 촉진하는 것이다. 수급자의 보장 기간별로 살펴보면, 3년 미만 수급가구는 점진적으로 증가하였으나, 최근 몇 년간 감소세로 전환하였다. 3~5년 미만 수급가구는 2024년 21.8%로 다소 상승하였다. 5~10년 미만, 10년 이상 수급가구는 지속적으로 줄어드는 추세이나 각각 20.7%, 19.7%로 전체 수급가구 약 5가구 중 2가구는 중장기적으로 수급하고 있는 가구인 것이다.

〈표 2-1-6〉 일반수급가구 보장기간별 현황

구분	1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
2010년	14.0	16.5	15.4	27.4	26.7
2011년	18.4	19.0	13.0	25.9	23.7
2012년	12.4	23.5	12.9	26.7	24.5
2013년	9.3	23.4	14.8	25.9	26.7
2014년	9.9	17.2	18.6	25.8	28.5
2015년	27.4	12.3	14.8	20.6	24.9
2016년	16.2	25.5	10.3	22.3	25.7
2017년	14.2	27.4	9.1	22.4	27.0
2018년	22.8	18.2	14.7	19.5	24.7
2019년	19.9	24.4	14.7	17.4	23.7
2020년	21.2	27.7	10.7	18.2	22.2
2021년	24.2	25.0	13.7	15.5	21.6
2022년	16.0	31.5	16.3	15.1	21.0
2023년	15.4	28.7	17.3	18.3	20.3
2024년	15.0	22.7	21.8	20.7	19.7

출처: “국민기초생활보장 수급자 현황”, 보건복지부, 각 년도.

### 3. 기초생활보장제도 도입의 빈곤지표 분석

아래에서는 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여의 빈곤 완화 효과를 보고자 한다. 분석에는 가계금융복지조사 2011년부터 2023년까지의 자료를 활용하였다. 소득은 시장소득, 경상소득, 가처분소득으로 구분하였다. 시장소득은 근로·사업·재산 등 개인의 경제활동으로부터 발생한 소득을 의미한다. 경상소득은 시장소득에 정부가 지원하고 있는 각종 연금과 정부지원금을 합한 공적이전소득을 포함한 개념으로, 사회보장급여가 가구소득에 미치는 직접적인 효과를 파악할 수 있다. 가처분소득은 경상소득에서 조세와 사회보장분담금을 제외한 실질소득으로 최종적인 생활 수준을 나타내는 지표로 활용된다. 빈곤선은 중위소득의 50%로 설정하였다. 분석단위는 기초생활보장제도의 급여 단위와 일치하도록 기본적으로 가구단위를 기준으로 하였으며, 연령별 빈곤율 분석의 경우 개인단위로 전환하여 분석하였다. 가계금융복지조사 자료에는 개인가중치가 별도로 제공되지 않기 때문에 가구가중치에 가구원 수를 곱한 값을 개인가중치로 사용하였다.

〈표 2-1-7〉는 2011~2023년 시장소득, 경상소득, 가처분소득 기준 빈곤율의 변화를 보여준다. 먼저 가구 기준으로 살펴보면, 시장소득 기준 빈곤율은 23.8%에서 25.2%로 상승하였다. 기초생활보장급여를 포함할 경우 빈곤율은 2023년 24.7%로 다소 낮아지며, 제도 도입 이후 빈곤율 감소효과는 0.8%에서 2.0%로 확대되었다. 공적이전소득을 포함한 경상소득 기준 빈곤율은 20.8%에서 19.3%로, 가처분소득 기준 빈곤율은 20.3%에서 18.6%로 감소하였다. 시장소득과 가처분소득 간의 격차는 2011년 3.5%p에서 2023년 약 6.6%로 확대되었다. 이는 기초생활보장제도를 포함한 사회보장체계가 사회안전망으로서 기능하고 있음을 실증적으로 보여주는 결과이다.

〈표 2-1-7〉 연도별 빈곤율 현황(가구)

(단위: %)

구분	시장소득		시장소득 +기초생활보장제도		경상소득		가처분소득	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
2011	23.8	0.0	23.6	0.8	20.8	12.7	20.3	14.9
2012	23.8	0.0	23.7	0.4	20.9	12.0	20.4	14.5
2013	24.2	0.0	24	0.8	21.1	12.8	20.4	15.6
2014	24.8	0.0	24.5	1.2	20.9	15.8	20.2	18.6
2015	24.4	0.0	24.2	0.8	20.6	15.4	20.0	18.0
2016	25.5	0.0	25.1	1.6	21.3	16.7	20.8	18.3
2017	25.5	0.0	25.1	1.6	20.9	17.9	20.5	19.8
2018	25.6	0.0	25.2	1.6	20.6	19.7	20.1	21.5
2019	26.5	0.0	26.1	1.5	20.4	22.9	19.7	25.8
2020	26.2	0.0	25.7	1.9	19.3	26.4	18.4	29.6
2021	25.9	0.0	25.4	1.9	19.0	26.7	18.2	29.6
2022	25.3	0.0	24.9	1.6	19.2	24.3	18.4	27.3
2023	25.2	0.0	24.7	2.0	19.3	23.4	18.6	26.4

주: 빈곤율 감소효과는 ((시장소득 빈곤율 - 해당소득 빈곤율) % 시장소득 빈곤율 x 100)으로 계산하였다.

출처: “가계금융복지조사”, 통계청, 각 년도, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do> 를 활용하여 저자 작성

〈표 2-1-8〉은 2011~2023년 개인 기준 시장소득, 경상소득, 가처분 소득 빈곤율의 변화를 보여준다. 시장소득 기준 빈곤율은 19.2%에서 20.4%로 상승하였다. 기초생활보장급여를 포함할 경우 빈곤율은 2023년 20.0%로 낮아지며, 제도 도입 이후 빈곤율 감소효과는 1.0%에서 2.0%로 확대되었다. 공적이전소득을 포함한 경상소득의 빈곤율 감소효과는 11.5%에서 23.5%로 크게 확대되었다. 앞선 결과와 유사하게, 사회보장급여의 영향력이 커졌음을 확인할 수 있다.

〈표 2-1-8〉 연도별 빈곤율 현황(개인)

(단위: %)

구분	시장소득		시장소득 +기초생활보장제도		경상소득		가처분소득	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
2011	19.2	0.0	19.0	1.0	17.0	11.5	16.7	13.0
2012	19.1	0.0	19.0	0.5	17.1	10.5	16.7	12.6
2013	18.9	0.0	18.8	0.5	16.8	11.1	16.5	12.7
2014	19.4	0.0	19.3	0.5	17.0	12.4	16.3	16.0
2015	19.3	0.0	19.1	1.0	16.4	15.0	15.8	18.1
2016	20.7	0.0	20.5	1.0	17.9	13.5	17.6	15.0
2017	20.8	0.0	20.5	1.4	17.5	15.9	17.3	16.8
2018	21.0	0.0	20.8	1.0	16.9	19.5	16.7	20.5
2019	21.4	0.0	21.2	0.9	17.0	20.6	16.3	23.8
2020	21.5	0.0	21.2	1.4	15.7	27.0	15.1	29.8
2021	21.1	0.0	20.7	1.9	15.6	26.1	14.7	30.3
2022	20.7	0.0	20.4	1.4	15.7	24.2	14.9	28.0
2023	20.4	0.0	20.0	2.0	15.6	23.5	14.9	27.0

주: 빈곤율 감소효과는 ((시장소득 빈곤율 - 해당소득 빈곤율) % 시장소득 빈곤율 x 100)으로 계산하였다.  
출처: “가계금융복지조사”, 통계청, 각 년도, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do> 를 활용하여  
저자 작성

아래 〈표 2-1-9〉는 2011~2023년 가구규모별 빈곤율 감소효과를 보여준다. 여기서 빈곤율 감소효과란 시장소득 기준 빈곤율 대비 시장소득에 기초생활보장급여를 포함한 소득 기준 빈곤율을 비교하여 산출한 값으로, 기초생활보장제도가 각 가구규모별로 빈곤 완화에 얼마나 기여했는지를 나타낸다. 전반적으로 모든 가구유형에서 빈곤율 감소효과가 나타났다. 또한 시간이 경과함에 따라 기초생활보장제도의 효과가 점차 강화되고 있음을 보여준다. 1인 가구의 빈곤율 감소효과는 2011년 0.4%에서 2023년 1.6%로 꾸준히 증가하였다. 3·4인 가구에서도 증가 폭이 뚜렷하다. 다만, 4인 가구의 급격한 상승은 일시적 요인에 따른 상대적 효과일 수 있으므로 지속적인 모니터링이 필요하다.



〈표 2-1-9〉 가구규모별 빈곤율 감소효과

(단위: %)

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 이상 가구
2011	0.4	0.5	1.5	1.7	3.8
2012	-0.2	0.5	1.4	1.5	1.2
2013	0.2	0.3	2.1	2.9	2.4
2014	0.4	0.7	3.2	3.1	1.2
2015	0.2	0.8	2.9	3.2	0.0
2016	0.6	1.0	4.5	2.5	3.3
2017	0.7	1.4	3.1	1.4	3.8
2018	1.3	1.4	3.7	3.3	4.8
2019	1.1	0.8	4.2	5.1	7.5
2020	1.1	1.4	3.5	8.2	7.7
2021	1.6	1.2	3.5	5.2	3.6
2022	1.3	0.9	4.5	2.2	2.3
2023	1.6	1.3	5.0	11.8	5.3

주: 빈곤율 감소효과는 ((시장소득 빈곤율 - (시장소득+기초생활보장제도 빈곤율)) % 시장소득 빈곤율 x 100)으로 계산하였다.

출처: “가계금융복지조사”, 통계청, 각 년도, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do> 를 활용하여 저자 작성

다음 〈표 2-1-10〉은 연령별 빈곤율 감소효과의 추이를 보여준다. 전반적으로 청년층과 중년층에서 완화 폭이 상대적으로 크게 나타났다. 특히 18~25세 청년층의 빈곤율 감소효과가 빠르게 상승하여, 2023년에는 8.0% 수준에 도달하였다. 반면 66세 이상 고령층의 변화 폭은 상대적으로 작았다. 66~75세, 76세 이상 고령층은 각각 0.2~0.4% 수준에 머물러, 정책 효과가 제한적으로 작동하고 있음을 보여준다.

〈표 2-1-10〉 연령별 빈곤율 감소효과

(단위: %)

구분	18세 미만	18-25	26-40	41-50	51-65	66-75	76세 이상
2011	1.7	0.8	1.1	0.9	0.4	0.2	0.2
2012	0.8	0.7	0.0	0.8	0.0	0.2	0.0
2013	1.6	1.6	0.0	1.7	0.5	0.2	0.0
2014	1.7	2.9	1.1	1.7	1.0	0.2	0.2
2015	1.7	0.8	0.0	0.0	0.5	0.2	0.3
2016	1.9	4.0	0.9	1.5	1.6	0.4	0.3
2017	2.8	5.6	1.7	2.5	1.6	0.4	0.1
2018	1.5	3.3	1.0	1.6	1.6	0.2	0.4
2019	1.7	2.5	1.0	1.7	2.2	0.4	0.3
2020	3.1	6.0	1.9	4.0	1.6	0.4	0.3
2021	2.4	7.0	0.9	3.3	2.8	0.0	0.3
2022	1.7	4.6	0.0	2.7	1.7	0.6	0.4
2023	3.6	8.0	2.3	2.8	2.3	0.2	0.4

주: 빈곤율 감소효과는 ((시장소득 빈곤율 - (시장소득+기초생활보장제도 빈곤율)) % 시장소득 빈곤율 x 100)으로 계산하였다.  
출처: “가계금융복지조사”, 통계청, 각 년도, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do> 를 활용하여  
저자 작성

다음으로 빈곤층의 상대적 소득 부족 정도를 나타내는 빈곤갭을 살펴 보고자 한다. 빈곤갭은 빈곤한 사람들의 소득을 빈곤선까지 올리기 위해 투입되어야 하는 액수를 의미한다. 이를 통해 단순한 빈곤 인구의 변화뿐 아니라, 공적이전소득이 빈곤층의 생활수준 개선에 얼마나 기여했는지를 함께 볼 수 있다.

〈표 2-1-11〉, 〈표2-1-12〉는 2011~2023년 기간 동안 시장소득, 경상소득, 가처분소득 기준 빈곤갭비율과 그 감소효과의 추이를 보여준다. 가구 기준 시장소득 빈곤갭비율은 2011년 12.8%에서 2023년 14.3%로 상승하였다. 그러나 기초생활보장급여를 포함한 경우 빈곤갭비율은 완화되었으며, 제도의 감소효과는 9.4%에서 11.9%로 확대되었다. 공적이전

소득을 포함한 경상소득과 가처분소득 기준으로는 빈곤갭비율이 지속적으로 하락하였고, 특히 가처분소득 기준 빈곤갭 감소효과는 55.9%에 달했다. 이와 같은 결과는 앞서 빈곤율 변화 결과와 같이 기초생활보장제도를 포함한 사회보장체계가 사회안전망으로서 기능하고 있음을 보여준다.

개인 기준 빈곤갭비율 감소효과는 기초생활보장급여를 포함한 경우 7.8%에서 10.2%로 꾸준히 확대되었다. 특히, 2020년 이후 감소효과가 뚜렷하게 증가하였는데, 이는 부양의무자 폐지 등 제도의 개선이 반영된 결과로 볼 수 있다. 경상소득과 가처분소득 기준으로 본 빈곤갭 감소효과 역시 각각 35.1%에서 49.7%, 37.6%에서 53.5%로 상승하였다.

〈표 2-1-11〉 연도별 빈곤갭비율 현황(가구)

(단위: %)

구분	시장소득		시장소득 +기초생활보장제도		경상소득		가처분소득	
	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과
2011	12.8	0.0	11.6	9.4	7.9	38.3	7.5	41.4
2012	13.0	0.0	11.8	9.2	8.3	36.2	7.9	39.2
2013	13.5	0.0	12.3	8.9	8.6	36.3	8.2	39.3
2014	14.1	0.0	12.9	8.5	8.4	40.4	8.0	43.3
2015	14.7	0.0	13.4	8.8	8.2	44.2	7.7	47.6
2016	14.2	0.0	12.7	10.6	8.0	43.7	7.8	45.1
2017	14.3	0.0	12.8	10.5	7.8	45.5	7.6	46.9
2018	14.5	0.0	12.8	11.7	7.5	48.3	7.1	51.0
2019	15.0	0.0	13.4	10.7	7.1	52.7	6.7	55.3
2020	14.6	0.0	12.9	11.6	6.2	57.5	5.8	60.3
2021	14.6	0.0	12.8	12.3	6.4	56.2	6.1	58.2
2022	14.3	0.0	12.6	11.9	6.8	52.4	6.3	55.9
2023	14.3	0.0	12.6	11.9	6.8	52.4	6.3	55.9

주: 빈곤갭비율 감소효과는 ((시장소득 빈곤갭비율 - 해당소득 빈곤갭비율) % 시장소득 빈곤갭비율 x 100)으로 계산하였다.

출처: “가계금융복지조사”, 통계청, 각 년도, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do> 를 활용하여 저자 작성

〈표 2-1-12〉 연도별 빈곤갭비율 현황(개인)

(단위: %)

구분	시장소득		시장소득 +기초생활보장제도		경상소득		가처분소득	
	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과
2011	9.1	0.0	8.4	7.8	5.9	35.1	5.7	37.6
2012	9.1	0.0	8.4	7.8	6.2	31.6	6.0	34.5
2013	9.3	0.0	8.6	7.7	6.2	33.0	6.0	35.7
2014	9.6	0.0	8.9	7.7	6.1	37.1	5.8	39.8
2015	10.1	0.0	9.3	7.5	5.9	41.0	5.6	44.4
2016	10.2	0.0	9.3	8.4	6.1	40.0	6.1	40.1
2017	10.4	0.0	9.5	8.2	6.1	41.3	6.0	41.9
2018	10.4	0.0	9.5	8.9	5.7	44.9	5.6	46.5
2019	10.9	0.0	10.0	8.1	5.5	49.6	5.3	51.7
2020	10.7	0.0	9.7	9.2	4.8	55.3	4.5	57.5
2021	10.7	0.0	9.7	9.4	5.0	53.8	4.7	56.1
2022	10.6	0.0	9.6	9.2	5.2	50.6	4.9	53.3
2023	10.5	0.0	9.4	10.2	5.3	49.7	4.9	53.5

주: 빈곤갭비율 감소효과는 ((시장소득 빈곤갭비율 - 해당소득 빈곤갭비율) % 시장소득 빈곤갭비율 x 100)으로 계산하였다.  
출처: “가계금융복지조사”, 통계청, 각 년도, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do> 를 활용하여  
저자 작성

## 제2절 맞춤형 급여체계 개편 배경과 과정

이 절의 주요 내용은 맞춤형 급여제도 개편 배경과 과정을 담고자 한다. 기초생활보장제도는 기존 생활보호제도의 한계(시혜성, 근로빈곤층 배제 등)를 극복하고, 현대적 형태의 공공부조제도를 정립하는 성과를 거둔 상징적 제도이다. 하지만 기초생활보장제도 운영과정에서 여러 문제점이 지적되면서 맞춤형 급여체계의 전환을 맞이하게 되었다.

맞춤형 급여체계는 최저생계비와 개별급여들의 최대급여액 간의 경직적 관계를 해체하여 각 급여가 독자적으로 선정기준과 최대급여를 설정할 수 있도록 제도를 개편하였다. 그러나 맞춤형 급여체계 도입 후 몇 가지 후속과제가 남겨져 있다. 그것은 근로빈곤층 지원정책의 재설계 및 다른 소득보장제도와와의 연계 또는 통합의 문제이다.

### 1. 맞춤형 급여체계의 도입 배경

기초생활보장제도는 한국의 빈곤 및 공공부조제도에서 상징적 의미를 갖고 있다. 그것은 빈곤층 소득보장을 사회권으로 정립하고, 이론적 체계를 공고하게 구축했다는 점이다.

첫째, 기초생활보장제도는 한국 빈곤정책에서 철학적, 정치적으로 과거와의 단절을 이룬 매우 상징적인 제도이다(김미곤, 1998; 김미곤, 1999). 일정 기준선 이하의 빈곤층에 대한 최저생활보장을 법률로 규정함으로써 그것을 국내 최초의 사회권(사회보장권)으로 정립했다는 점이 그것이다. 이는 이후 많은 빈곤층들이 국가를 대상으로 자신의 권리를 주장할 수 있는 근거를 마련한 것이다. 더불어 일본의 생활보호제도를 답습해 왔던 기존 제도에서 벗어나 한국 공공부조제도의 독자적 발전의 길을

열었다는 점 또한 주목해야 할 상징적 의미다.

이 제도의 도입에서는 시민사회단체의 역할이 매우 중요했다. 참여연대 등 시민단체가 중심이 되어 생활보호법 개정을 청원하고, 1998년 7월 국민기초생활보장법 입법청원을 하는 등 다양한 역할이 있었다. 그리고 IMF 위기 이후 실업부조 중심으로 진행되는 제도개편 논의를 국민기초생활보장제도 도입으로 전환하는 변화도 이 시기에 나타났다(문진영, 1998; 이찬진, 1998).<sup>7)</sup> 이후 민관이 함께 참여하는 의사결정기구로 중앙생활보장위원회가 제도화되어 기준중위소득 등 중요한 역할을 했다는 점도 중요한 변화다.<sup>8)</sup>

둘째, 기초생활보장제도는 과거의 자의적 제도운영과 차별화되는 이론적 정교화를 실험한 제도였다. 최저생계비는 기존의 임의적 급여상한액 설정 방식을 이론적으로 보다 견고한 토대 위에 재정립하는 계기를 마련하였다. 그 밖에도 소득인정액 방식이나 근로소득공제, 자활사업 도입 등은 소득파악이나 근로능력자 판별을 위한 정부의 행정 역량 등을 감안하면, 당시로서는 매우 야심찬 실험이었다.

물론 현실은 기초생활보장제도의 이론적 완결성, 특히 선정기준과 급여수준을 결합한 제도의 완결적 구조를 감당하는데 한계가 있었다. 그것은 빈곤가구의 욕구의 총합을 최저생계비에 맞추는 방식, 동시에 그것이 주된 선정기준으로 작동하는 방식과 관련이 있었다. 이러한 의미에서 통합급여체제로 불리기도 했다. 그리고 대안으로 모든 급여를 하나의 선정기준에 연동시키기보다 각 급여의 선정기준과 급여수준을 분리시키자는 주장이 제기되기 시작하였다(노대명, 2003).

7) 당시 많은 시민사회단체가 참여한 <국민기초생활보장법 제정추진 연대회의>가 발족하여, 정부에 법률제정을 압박하였다.

8) 공공부조제도의 선정기준 및 최대급여액을 결정하는 의사결정기구에 민관이 함께 참여하는 조직을 법률로 규정한 사례는 외국에서도 쉽게 찾아볼 수 없다는 점에서 이는 매우 혁신적인 조치였다.

회고적으로 보면, 기초생활보장제도는 <빈곤완화 - 예산부담 - 근로유인>이라는 세 가지 목표를 동시에 달성하기 힘들다는 공공부조의 트릴레마(Trilemma)에 직면했던 셈이다. 소득파악을 위한 행정역량이 취약한 상황에서, 선정기준(=최대급여액)을 높여 최저소득보장을 강화하는데 따른 예산부담과 도덕적 해이에 대한 비판이 강했고, 이를 우려해 근로소득 공제 적용을 장기간 미루면서 보충급여방식의 포로가 된 자활사업은 취업촉진이나 탈수급에 이르기 힘들었던 것이다.

이런 상황에서 기초생활보장제도 수급자격이 다른 많은 복지급여 수급의 관문이 되고 있다는 비판, 따라서 수급자격을 상실하는 경우 많은 것을 잃을 수 있어 수급자들이 취업과 탈수급을 기피한다는 비판이 제기되었다. 이것이 기초생활보장제도를 욕구별 급여별로 선정기준을 달리하는 형태, 즉 맞춤형 급여체제로 개편해야 한다는 주장으로 발전하게 된 배경이었다(김유배 외, 2002; 노대명 외, 2013).

## 2. 기초생활보장제도 개편논의의 전개 과정

기초생활보장제도 도입 과정에서 그것이 직면했던 몇 가지 논쟁을 언급함으로써 맞춤형 급여체계에 대한 논의가 시작되고 확산된 과정을 살펴보고자 한다.

먼저 기초생활보장제도 도입 이전 단계(1998-1999)의 주된 쟁점은 최저생계비 계측과 적용, 실직빈곤층에 대한 소득보장방식 등이었다. 특히 실직빈곤층을 고용대책으로 지원할 것인지, 실업부조로 지원할 것인지, 기초생활보장제도를 도입할 것인지가 핵심 쟁점이었다. 정부는 많은 재정이 소요되며, 지속적으로 의무지출을 해야 하는 제도 도입에 반대하는 기류가 강했고, 일부 시민단체도 근로빈곤층을 기초생활보장제도에 포함

시키는 것에 주저하였다. 하지만 실업부조를 주장하던 전문가들이 근로빈곤층에 대한 최저소득보장에 찬성하면서 기초생활보장제도가 더 큰 힘을 얻게 되었다(참여연대, 1998; 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의, 1999).

당시 외환위기 이후의 대량 실업과 김대중 대통령을 둘러싼 국내 정치 상황이 맞물리며, 빈곤층에 대한 보편적 사회권 보장, 즉 기초생활보장에 힘이 실리게 되었다. 다만 근로빈곤층 소득보장에 따른 우려를 불식시키기 위해, 당시 미국이 도입했던 워크페어(Workfare) 방식을 수용하고 취업지원을 위한 자활사업 도입을 공식화하면서, 기초생활보장제도 도입이 급물살을 타게 된다. 이것이 기초생활보장제도와 함께 자활사업이 도입된 배경이었다.

이어 기초생활보장제도가 시행된 직후(2001~2003)는 기초생활보장제도 하에서 근로능력이 있는 실직수급자의 취업촉진 등 근로유인에 심각한 문제가 있다는 비판이 제기되기 시작했다. 근로소득공제 없이 보충급여방식을 적용함에 따라, 수급자가 취업을 해서 근로소득이 증가하면 그만큼 현금급여가 감소해 최종 가처분소득은 변하지 않았기 때문이다. 근로유인장치가 전혀 작동하지 못했던 셈이다.

자활사업 참여자에게 이 문제는 더 심각했다. 열심히 일해도 가처분소득이 동일한 상황에서 참여를 독려하기 힘들었기 때문이다. 더욱이 임의로 사업소득을 참여자에게 배분하면 수급자격을 상실하는 문제가 발생했다. 임시방편으로 수익금을 적립하는 제도를 도입하기도 했지만, 근본적인 대책이 되지는 못했다(노대명·김미곤·석희정, 2001).

끝으로 기초생활보장제도 급여체계를 개편하자는 주장이 본격적으로 제기되었던 것은 노무현 정부의 〈빈부격차차별시정기획단〉이 〈기초생활보장제도 개편TF〉에서였다. 사회복지 및 노동관련 전문가들이 참여한



이 모임에서는 기초생활보장제도가 실직빈곤층의 취업에 부정적인 영향을 미치고 있으며, 급여체계 자체도 생계급여와 주거급여가 빈곤가구의 욕구에 부합하지 못한다는 비판이 제기되었다. 이 TF는 개편방향에 대한 합의에 이르지 못했지만, 제도개편 논의를 확산시키는 계기가 되었다고 말할 수 있다(노대명 외, 2004).

결과적으로 보면, 기초생활보장제도의 사각지대 해소, 욕구별 소득보장, 근로빈곤층 자활지원 등을 위한 최적의 해법을 논의하는 과정에서 공통적으로 발견된 원인 중 하나가 바로 〈급여체계〉 문제였다(노대명 외, 2013: p.41).

2004년 이후 기초생활보장제도 개편 및 욕구별 급여제도에 대한 다양한 형태의 입법화 시도가 본격화되었다. 당시 민주당과 한나라당 외에 보건복지부 차원에서도 개별급여로의 제도개편을 위한 법률 개정 및 제정 작업이 추진되었다.<sup>9)</sup> 하지만 2007년 이명박 정부의 집권기간에는 관련 입법이나 제도개편 논의가 정체되기에 이른다. 더불어 기초생활보장제도 개편논의 또한 사실상의 휴지기에 접어들었다.

### 3. 맞춤형 급여체계 도입과정

2013년 박근혜 정부가 집권하면서 기초생활보장제도의 급여체계 개편이 국정과제로 채택되면서 급물살을 타게 되었다. 참고로 박근혜 대통령은 의원시절(2005년경) 기초생활보장제도 개편법안을 대표 발의한 바가 있었으며, 그것은 개별급여체계 도입 및 자활지원법률 제정을 주된 내용으로 하고 있었다. 맞춤형 급여체계는 욕구맞춤형 급여를 지향했던 개별

9) 참고로 이후 2004년부터 2006년 말까지 기초생활보장제도 개편 및 자활지원법 제정을 위한 법률안은 총 10건이 제안되었다.

급여 또는 욕구별 급여에게 붙여진 다른 이름이었다.

맞춤형 급여체계 도입은 보건복지부가 박근혜 정부의 국정과제를 추진하면서 본격적으로 시작되었다. 기초생활보장제도를 욕구별 급여별로 선정기준과 급여수준을 달리하는 제도로 바꾼다는 것은 이미 정해진 일이었다.

한 가지 특징적인 것은 각 욕구별 급여의 선정기준을 상대빈곤선 방식으로 결정한다는 점이었다. 그리고 각 급여별 선정기준의 권고치 또한 이미 결정되어 있었다. 사실 기초생활보장제도의 선정기준과 급여수준을 상대빈곤 방식으로 결정하자는 것은 당시 시민단체나 학계의 주요한 주장 중 하나이었다.

물론 상대빈곤 방식을 도입하더라도 중위소득의 일정 비율로 연동하는 방식을 채택한 국가는 없었다. 많은 국가들이 최저임금이나 공적연금 평균액, 또는 물가인상을 등을 준거점으로 삼고 있었기 때문이다. 하지만 기초생활보장제도의 보장수준이 상대적으로 낮다는 점을 감안하면, 일정 기간 빠른 속도로 보장수준을 높이는 접근을 채택하는 것도 선택지였다.

일본 생활보호제도의 급여수준 결정방식 변화가 그러한 가능성을 엿볼 수 있는 단서를 제공하였다. 즉 제도 시행 초반에는 선정기준과 급여수준을 빠른 속도로 인상하지만, 제도 성숙기에는 국민들의 평균적 생활수준이나 다른 복지제도의 보장수준을 고려하여 인상율을 조정할 수 있다는 점이었다. 이러한 관점에서 보면, 한국은 지금 낮은 보장수준의 따라잡기 단계의 끝 지점에 들어서고 있는 것처럼 보인다.

맞춤형 급여체계 도입방안이 본격적으로 논의되면서, 다루어지기 시작했던 쟁점은 크게 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

- ① **(급여체계 개편)** 욕구별 급여의 선정기준과 최대급여액을 기준중위 소득의 일정비율 이상으로 정할 수 있도록 자율권을 부여,
- ② **(소득산정방식 개편)** 소득인정액 방식의 선정기준 및 급여산정 방식을 소득과 재산의 별도 기준선 방식(cut-off)으로 개편,
- ③ **(근로빈곤층 대상 제도 분리)** 생계급여를 노인·장애인 대상 제도와 근로가능자 대상 제도로 분리하는 방안. 그리고 자활지원제도를 그에 상응한 방식으로 개편하는 방안

하지만 최종적으로 결정된 맞춤형 급여체계 개편방안은 위에 언급한 세 가지 검토과제 중 첫 번째, 즉 **①급여체계 개편을 먼저 실시**하는 방안으로 결정되었다. 이처럼 결정하게 된 배경에는 시민단체와의 갈등이 첨예하게 발전하는 경우, 실질적 제도개편 자체가 힘들 수 있다는 우려가 작용하였다. 더불어 급여체계 개편이 이루어지면 이후 단계적으로 후속개편이 가능하다는 판단이 자리하고 있었다.

맞춤형 급여체계 도입 필요성에 대해서는 많은 전문가들이 공감했고, 여야 모두 공개적 반대 입장을 표현하지 않았지만, 일부 시민단체를 중심으로 논쟁이 장기화 되었다. 당시 맞춤형 급여체계 도입에 대한 반대의견은 크게 두 가지로 요약할 수 있다: ① 최저소득보장의 원칙이 위협받을 수 있고, ② 개별급여체계는 행정적으로 운영하기 복잡하다는 점 등이었다.

하지만 장기간 표류하던 개편논의가 국회를 중심으로 전격적으로 합의에 이르게 되면서 맞춤형 급여체계 시행은 2015년 하반기로 약 6개월간의 준비기간만이 주어진 상태에서 맞춤형 급여로의 전환이 이루어지게 되었다.

#### 4. 맞춤형 급여체계 개편의 남겨진 과제

개편된 기초생활보장제도는 ‘엄밀한 의미에서’ 절반의 개편을 하고 정체된 상황이다. 문재인 정부 하에서도 복지개혁 의제는 매우 취약했고, 국민취업지원제도 도입 및 전 국민 고용보험 등이 주요 정책의제가 되었다. 물론 기초생활보장제도 중 생계급여 등의 부양의무자 기준을 추가적으로 폐지한 것은 중요한 성과다. 하지만 기초생활보장제도나 기타 저소득층 소득보장제도에 대한 개편 논의는 더 이상 이어지지 않았다.

그리고 윤석열정부는 약자 복지를 표방하였지만, 실질적 제도개선 보다는 기준중위소득을 상향 조정하는 소극적인 접근에 치중했다고 평가할 수 있다. 물론 과거 중앙생활보장위원회에서 기준중위소득의 안정적 인상이 이루어지지 않았음을 감안하면, 개선된 측면이 있다. 하지만 기초생활보장제도가 직면한 구조적 문제점을 해결하려는 노력을 하지 않았다는 점에서 소극적이다.

현 정부는 대외 정치경제환경이 불확실한 상황에서 복지개혁에 대한 구체적인 개편방안을 마련하는데 많은 제약이 있어 보인다. 한 가지 흥미로운 점은 복지 신청주의 폐지가 중요한 정책과제로 제시되고 있다는 점이다. 이는 단기적으로 기초생활보장제도의 선정기준과 급여산정 방식을 표준화하고 간소화 하는데 영향을 미치지만, 중장기적으로는 저소득층 소득보장제도 생태계에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다.

이러한 맥락에서 기초생활보장제도와 관련된 다음과 같은 후속과제들을 준비할 필요가 있다.

(빈곤층 소득보장 재구조화) : 공적연금과 기초연금 개혁 필요성, 근로빈곤층 지원정책의 낮은 효과성, 저소득층 소득보장제도의 복잡한 생

태계 등을 감안하면, 이와 연동되어 있는 생계급여제도를 개편할 필요  
**(근로빈곤층 지원정책 혁신)** : 근로빈곤층은 소득이 증가해도 단번에 모든 급여를 박탈하기보다 지출부담이 큰 복지급여를 보장함으로써 점진적으로 빈곤에서 벗어날 수 있는 경로를 만드는 것이 중요

**(AI와 데이터 기반의 사회보장 정보시스템 혁신)** : 기존 사회보장정보 시스템에 대한 2차 혁신이 필요한 상황. AI와 빅데이터 기반으로 사회 보장행정을 개편하는 것은 피할 수 없는 과제이다.

### 제3절 맞춤형 급여체계 개편 이후 주요 쟁점

2장의 1절과 2절에서는 기초생활보장제도 즉 한국의 공공부조 변화와 왜 2000년 도입된 기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 전환되어야 했는지에 대해 살펴보았다.

1절과 2절에서 다루고 있지만, 구체적으로 맞춤형 급여 전환의 계기가 되었던 주요 쟁점을 다시 한 번 소개하고, 향후 각 급여별 선정 및 급여기준 분석에서 여기서 다루고 있는 주요 쟁점이 어떻게 해소되었으며, 여전히 남아 있다면 그 문제가 무엇인지 각 장에서 다루고자 한다.

맞춤형 급여로의 전환 직전과 전환 이후를 기반으로 주요 쟁점을 나누어 살펴볼 수 있다.

맞춤형 급여로 전환할 당시 목표가 되었던 주요 쟁점은 기존 통합급여 방식에서 문제가 되고 있었던 사각지대, 급여적정성 및 탈수급의 문제를 지적할 수 있다(노대명, 2016)<sup>10)</sup>. 서론에서 다룬 것과 같이 2000년 기초

10) 이와 유사하게 노대명 외 연구(2013)에서는 공공부조가 직면한 네가지 문제와 두가지 미래 변화를 위해 공공부조가 개편되어야 한다고 주장하였다. 네가지 문제는 ①보장성으로 최저 생계비로 인한 급여적정성, ②형평성으로 수급자만을 대상으로 한 복지지원, ③효과성으로

생활보장제도의 도입은 IMF 외환위기 속에서 전통적 빈곤층과 새로운 빈곤층인 근로빈곤층의 생계안정을 지원하기 위해 도입되었다. 이미 생활보호제도하에서 존재하고 있던 인구학적 기준과 자산조사 및 부양의무자 기준 적용 등으로 인한 광범위한 사각지대를 우선적으로 해소하는데 목적이 있었다. 실질적으로 기초생활보장제도 도입 이후 근로빈곤층에 대한 생계급여 지급은 이들에 대한 생계 안정에 크게 기여하였으며, 무엇보다 인구학적 기준에 담겨져 있던 잔여적 복지를 넘어서 빈곤층에 대해 국가가 보호, 지원해야 할 필요가 있다는 권리성이 새롭게 등장하고, 이후 사회권에 기반한 권리 강화는 사회정책의 주요 근간으로 자리매김 하게 되었다는 점에서 큰 의미를 지닐 수 있었다.

하지만 약 15년 간 제도 운영 과정에서 여러 차례의 경제적 위기가 발생하였음에도 통합급여 형태의 기초생활보장제도를 통한 빈곤층, 위기계층 등에 대한 지원과 보호는 제한적이었으며, 자산조사 및 부양의무자 기준으로 인한 사각지대 현상에 대한 지속적인 문제 제기가 있었다. 맞춤형 급여로의 전환은 통합급여를 네 개의 급여형태로 전환하면서 사각지대 해소를 위한 계기를 마련하였다. 즉 급여별로 부양의무자 기준이 단계적으로 완화, 폐지되는 것은 물론, 재산 기준 등에 대한 변화를 통해 기초생활보장제도 수급층을 확대하는데 기여하였다.

---

낮아지는 탈수급 현상, ④효율성으로 기초보장 수급자에게 재원이 집중되고 비수급 빈곤층에 대한 배분기능 취약의 문제를 지적하고 있다. 다가오는 변화로는 ①사회보장제도 구조변화로 하나의 제도로 다양한 사회적 위험을 보호하기 어렵고, 협업체계가 필요하다는 점, ②빈곤층이 분화되어 근로빈곤의 문제가 심각해지고 있는 것을 지적(노대명외, 2013, p31-37)

〈표 2-2-1〉 부양의무자 기준 단계적 폐지 현황

구분	주요내용
2015.07	교육급여 부양의무자 폐지
2017.11	수급자 및 부양의무자 가구 모두에 노인이나 중증장애인이 포함된 경우
2018.10	주거급여 부양의무자 폐지
2019.01	부양의무자 가구에 중증장애인이 포함된 경우 (생계, 의료급여), 부양의무자 가구에 노인이 포함된 경우 (생계급여)
2020.01	중증장애인 수급자 부양의무자 기준 폐지
2021.01	노인, 한부모 수급자 부양의무자 기준 폐지
2021.10	생계급여 부양의무자 기준 폐지(단, 소득 1억, 재산 9억 이상 유지)
2022.01	부양의무자 가구에 노인이 포함된 경우 (의료급여)
2024.01	수급자 가구에 장애 정도가 심한 장애인이 포함된 경우 (의료급여)
2025.01	생계급여 부양의무자 기준 폐지(단, 소득 1.3억, 재산 12억 이상 유지)

출처: “국민기초생활보장 사업안내”, 보건복지부, 각 년도; “복지사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구”, 김태완, 한수진, 2024b, 한국보건사회연구원.

〈표 2-2-2〉 2023년 제도 변화 : 기본재산액, 주거용재산한도액 및 급지구분 변경 등

〈 현 행 〉 (단위: 만 원)						
구분	대도시		중소도시		농어촌	
	생계·주거·교육	의료	생계·주거·교육	의료	생계·주거·교육	의료
기본재산공제액	6,900	5,400	4,200	3,400	3,500	2,900
재산범위 특례액	10,000	8,500	7,300	6,500	6,600	6,000
주거용재산한도액	12,000	10,000	9,000	6,800	5,200	3,800

↓

〈변 경 : 생계·의료·주거·교육 단가 동일〉 (단위: 만 원)				
구분	서울	경기	광역·세종·창원	그 외 지역
기본재산공제액	9,900	8,000	7,700	5,300
재산범위 특례액	14,300	12,500	12,000	9,100
주거용재산한도액	17,200	15,100	14,600	11,200

출처: “기초생활보장제도 재산기준이 완화됩니다”, 보건복지부 보도자료, 2022.12.29.,  
[https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&tag=&act=view&list\\_no=374346&cg\\_code=](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&tag=&act=view&list_no=374346&cg_code=).

기초생활보장제도에 대한 현황 변화에서도 보듯이 맞춤형 급여 도입 이후 사각지대 규모가 점차적으로 줄어들고 있는 것을 통해 이를 확인할 수 있다. 하지만 사각지대 해소와 관련하여 중장기적으로 검토가 필요한 사항은 근로연령대 즉 근로빈곤층에 대한 보호와 관련된 사항이다. 노인의 경우 전체 노인의 약 10% 이상이 기초생활보장제도의 지원을 받고 있는 반면에 청년, 중장년층의 경우 4~5%대를 유지하고 있어서 연령별로 서로 다른 차이를 보이고 있다. 물론 노인빈곤율이 다른 연령대에 비해 높은 상황에서 기초생활보장제도를 통해 노인빈곤층을 지원하는 것은 바람직한 사항이지만, 중장년층의 보호비율과 많은 차이를 보이는 것은 눈여겨 볼 필요가 있다. 결국 노인수급율과 중장년 수급율 간의 차이는 근로연령대의 근로빈곤층을 대상으로 하는 새로운 형태의 소득보장제도 도입이 필요하다는 근거를 제시하고 있기 때문이다. 이와 같은 점은 노대명 외 연구(2013)에서 지적인 빈곤층의 구성변화에 대비하기 위해 맞춤형 급여로의 전환을 모색했지만, 맞춤형 급여 역시 이에 충분히 대응하지 못하고 있는 점이 드러나고 있다. 맞춤형 급여 도입 이전의 사각지대 관련 쟁점은 일부 해소가 되었지만, 맞춤형 급여 도입 이후의 사각지대 쟁점은 새롭게 근로빈곤층 관련 소득보장제도 개편과 연관되어 나타나고 있어, 여전히 기초생활보장제도 사각지대 문제는 풀어야 할 숙제로 남아 있다고 볼 수 있다.

두 번째, 급여적정성과 관련해서는 맞춤형 급여 도입 이전에는 최저생계비를 기준으로 선정과 급여가 통합적으로 제공되었다. 기초생활보장제도 도입 이후 주거급여제도가 새로운 급여로 등장하였음에도 실질적 운영은 생계급여와 연동되어 운영됨으로써 주거급여의 본래 목적을 충분히 달성하지 못하는 한계를 지니고 있었다<sup>11)</sup>. 이외에도 최저생계비가 가지

11) 2008년부터 주거급여는 정액급여에서 최저생계비를 기반으로 생계급여와 주거급여가 일정 비율로 분리하여 지급되는 형태로 개편되었다. 가구별로 0원에서 최저주거비까지 정률로 급여가 지급되었으며, 전반적으로 생계급여 80%, 주거급여 20%의 형태로 지급되었다. 하지만



는 자의성, 비계측연도 물가를 기반으로 한 조정방안은 기초생활보장제도 수급층의 실질적 생계비를 보장하지 못한다는 문제가 지속적으로 제기되었다. 맞춤형 급여 도입 이후 최저생계비가 기준중위소득으로 변경되고, 급여별로 별도의 선정기준과 급여기준(=최저보장수준)을 둬으로써 최저생계비를 기초로 한 통합급여 시기보다 급여수준이 상향되는 효과를 가져온 것은 사실이다. 특히 주거급여가 생계급여에 연동되어 운영되는 것에서 기준임대료와 수선유지비를 기반으로 주거급여의 본래 목적과 성격을 반영하기 시작함으로써 주거급여 도입의 취지에도 부합되는 형태로 제도가 변경된 점은 의미있는 변화로 볼 수 있다. 반면에 맞춤형 급여로 전환된 이후 급여적정성과 관련되어 새롭게 대두된 점은 급여별 선정기준 조정과 더불어 각 급여별 최저보장수준이 계속해서 상향되면서, 기초생활보장 수급층의 생계 보호는 강화되는 긍정적 효과를 보여주었지만, 반면에 다른 사회보장제도와의 관계에 있어서는 향후 부정적 영향을 줄 수 있는 문제가 함께 드러나게 되었다. 생계급여의 경우 보충성 원칙에 따라 선정과 급여가 모두 기준중위소득에 연동되어 있다. 이로 인해 기준중위소득의 변화와 생계급여 선정기준의 조정이 함께 연동되면서 2022년 이후 다른 사회보장제도에서의 운영에 있어 부정적 영향을 미칠 수 있는 우려가 제기되고 있다. 생계급여의 조정이 또 다른 현금성 급여인 주거급여의 기준임대료 변화와 연동되어 변화할 경우, 기초생활보장제도 수급권자와 그렇지 않은 비수급 빈곤층의 소득 역진의 문제는 물론 다른 사회보장제도 특히 국민연금 노령연금의 급여수준, 최저임금 등과 비교됨으로써 각 제도의 안정적 운영과 발전에 부정적 영향을 미치는 결과를 가져올 수 있다. 최근에는 기초생활보장제도 각각의 급여수준이 증가하면서,

---

수급가구 입장에서는 동일한 통장으로 현금급여가 지급되면서 실제 생계와 주거의 구분이 쉽지 않은 문제를 낳고 있었다(노대명 외, 2013; 김태완, 2025)

국가가 공공부조제도로써 보호해 주어야 할 최소한 혹은 적정한 수준이 어디까지 이냐에 대한 질문이 함께 제기되고 있다. 국가가 빈곤층을 위해 최저한의 소득보장(Minimum Income Standards)을 운영하는 바람직 하지만, 그 보호 수준이 최저한의 보호수준(Minimum Income Protection)이어야 하는지 아니면 적정한 보호수준(Adequate Income Protection)이어야 하는지에 대한 새로운 고민을 만들어내고 있는 것이다(임완섭 외, 2023).

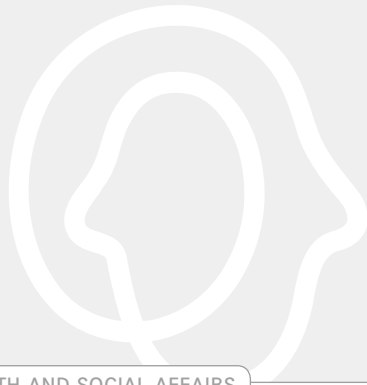
맞춤형 급여로의 전환이 추구하는 주요한 목표 중 하나가 탈수급과 관련된 것이다. 통합급여 하에서 수급계층은 생계급여에 대한 욕구이외에 의료급여에 대한 추가적 욕구를 강하게 가진 것으로 분석된 바가 있다. 이로 인해 맞춤형 도입 이전의 기초생활보장제도의 탈수급은 높지 않고, 빈곤함정이라는 부정적 요소를 가지고 있는 것으로 보고되곤 했다. 생계급여 이외의 급여에 대한 욕구가 별도로 존재하고 있는 것을 고려하여, 맞춤형 급여 전환에서는 생계 문제가 일정하게 해소되지만, 의료적 요인으로 인해 탈수급이 이루어지지 않는 수급층을 위해, 생계급여 기준보다 높은 의료급여 기준을 적용하고, 생계급여 기준을 넘어서까지 의료급여 혜택을 받을 수 있도록 함으로써 생계급여에 머무르고자 하는 욕구를 낮추고, 탈수급이 가능하도록 급여를 계단식으로 설계하게 된 것이다(노대명, 2016). 하지만 제도 운영과정에서 본래의 취지와는 다르게 계단식으로 탈수급을 유도하고자 하는 현상은 잘 드러나지 않고, 생계와 주거, 의료 등을 함께 수급하는 기존 통합급여와 같은 수급층 규모가 증가함으로써 본래 맞춤형 급여 도입이 추구하고자 하는 탈수급 효과가 제대로 발휘되지 못하는 현상이 발생하고 있다. 더불어 탈수급의 의미를 보면, 탈수급은 기초생활보장제도에서의 완전한 이탈을 의미하는 것인데, 생계급여를 벗어나 의료급여만을 수급하여도 여전히 기초생활보장제도 수급권자

라는 점에서, 탈수급이 제대로 작동하고 있는지에 대한 원초적 질문에 대해 제대로 답을 할 수 없는 문제가 나타나고 있다. 오히려 최근에는 주거 급여의 선정기준이 기준중위소득 48%로 상향되면서 기초생활보장 수급 선정기준과 차상위 선정기준이 거의 동일한 형태로 변화하고 있어, 차상위위원회도 운영과 지속성에 대한 근본적 질문을 가지도록 하고 있다.

추가적으로 맞춤형 급여 도입이 가지는 의미로는 개인이나 가구의 욕구가 다양하게 표출되는 상황에서 기초생활보장제도가 현금성 급여와 현물성 급여인 서비스를 동시에 제공하는 방식이 바람직한지에 대한 문제 제기가 있었다. 아울러 각 복지제도가 지니는 고유한 특성이 제도 설계에 충분히 반영되지 못하고 있다는 근원적인 비판도 제기되었다. 현대 사회가 가지고 있는 개인화된 특성을 고려한 욕구별 급여체계 즉 현금과 서비스의 분리 운영의 필요성을 맞춤형 급여제도를 통해 구현하고자 하는 목적 또한 가지고 있었다. 일견 소득과 서비스 제도 간 차이를 고려하고 개별 욕구를 반영한 제도 운영의 필요성에는 동의할 수 있다. 하지만 현재 우리 사회에서 발생하고 있는 각종 사회적 위험을 파악해보면, 소득과 서비스에 대한 욕구가 따로 혹은 다르게 발생하는지에 대한 근본적 질문을 다시 하게 된다.

이하에서는 이와 같이 맞춤형 급여 도입 전후로 제기되었던 여러 쟁점들에 대해 구체적으로 평가를 수행해보고자 한다.





## 제3장

### 기초생활보장제도와 사각지대: 선정기준

제1절 선정기준: 기준중위소득

제2절 기준중위소득 결정과정: 중앙생활보장위원회

제3절 사각지대 해소를 위한 제도 변화



## 제3장

# 기초생활보장제도와 사각지대: 선정기준

### 제1절 선정기준: 기준중위소득

2015년 맞춤형 급여로 전환되면서 기초생활보장제도의 선정기준은 기존 최저생계비에서 기준중위소득으로 전환되었다. 우선 전환의 배경은 <표 3-1-1>에서 보듯이 최저생계비의 소득 대비 상대적 비율이 점진적으로 감소하여, 법에서 정하고 있었던 “건강하고 문화적인 생활”을 최저생계비가 충분히 지원해주고 있지 못하다는 지적이 계속되고, 무엇보다 한국의 경제수준이 선진화되면서 절대적 방식에서 상대적 방식으로의 전환 필요성이 요구되었다.

국회 논의 과정을 통해 보면, 첫째, 공공부조 대상자 욕구에 부합된 선정 및 급여기준선 도입의 필요성, 둘째, 선정 및 급여기준의 적정수준 확보(상대적 방식 변경을 통해 선정기준이 소득대비 하락하는 것 방지), 셋째, 선정기준 명문화를 통한 선정선 변경의 자의성 축소<sup>12)</sup>, 넷째, 지출에서 소득으로 전환을 통한 사각지대 축소를 지향한다고 설명하고 있다(김태완 외, 2017b). 무엇보다 선정기준을 지출에서 소득으로 변경한 것에 대해서는 공공부조의 운영원리에 부합되는지에 대한 충분한 검증 없이 전환되었다는 것이 지적될 수 있다. 즉 공공부조제도는 빈곤층을 보호하고 지원하는 제도로 일정시기, 일정지역 등에서 생활하는데 있어 “건강

12) 기준중위소득 산정 기준인 경상소득을 법제화함으로써 최저생계비 선정시 품목, 구입량, 가격 등의 자의적 조정으로 인한 생계비 하락 현상을 방지하고자 하였다. 하지만 경상소득을 법제화하면서 국제기준에 따라 소득 산출방식 변경(OECD wave6에서 wave7), 공적이전소득 확대에 따른 선정기준 영향, 통계청 소득자료 최신화 등으로 인한 변화 등 2015년 제도 도입 이후 변화를 포괄하지 못하는 현상이 동시에 발생하고 있다.

하고 문화적인 생활”을 유지하기 어려운 빈곤층의 생계유지와 안정을 지원하기 위한 것으로 부족한 지출을 지원하는 것을 목적으로 두고 있다. 반면 현재의 기준중위소득은 부족한 소득을 지원한다는 것으로 최저임금, 근로장려세제 등 소득보전 제도, 국민연금 노령연금 등의 소득보장제도와 유사한 특성을 지니고 있어, 공공부조 근본원리에 부합되는지 논의는 필요할 것으로 보인다.

〈표 3-1-1〉 최저생계비의 상대적 비율 - 평균, 중위소득(4인, 전가구, 경상소득)

(단위: 원, %)

구분	최저생계비		평균소득			중위소득		
	금액	상승률 <sup>1)</sup>	금액	상승률 <sup>1)</sup>	비율 <sup>2)</sup>	금액	상승률 <sup>1)</sup>	비율 <sup>2)</sup>
2003	1,019,411	3.0	3,035,302	5.8	33.6	2,755,495	7.9	37.0
2004	1,055,090	3.5	3,271,711	7.8	32.2	2,974,133	7.9	35.5
2004 (계측치)	1,103,235	8.2	3,271,711	7.8	33.7	2,974,133	7.9	37.1
2005	1,136,332	7.7	3,400,308	3.9	33.4	3,121,598	5.0	36.4
2006	1,170,422	3.0	3,579,339	5.3	32.7	3,312,754	6.1	35.3
2007	1,205,535	3.0	3,880,707	8.4	31.1	3,543,616	7.0	34.0
2007 (계측치)	1,232,569	5.3	3,880,707	8.4	31.8	3,543,616	7.0	34.8
2008	1,265,848	5.0	4,010,490	3.3	31.6	3,654,836	3.1	34.6
2009	1,326,609	4.8	3,996,421	-0.4	33.2	3,602,429	-1.4	36.8
2010	1,363,091	2.8	4,260,229	6.6	32.0	3,850,165	6.9	35.4
2010 (계측치)	1,363,091	2.8	4,260,229	6.6	32.8	3,850,165	6.9	36.3
2011	1,439,413	5.6	4,537,003	6.5	31.7	4,137,148	7.5	34.8
2012	1,495,550	3.9	4,811,965	6.1	31.1	4,391,840	6.2	34.1
2013	1,546,399	3.4	4,910,715	2.1	31.5	4,518,622	2.9	34.2
2013 (계측치)	1,606,719	7.4	4,910,715	2.1	32.7	4,518,622	2.9	35.6
2014	1,630,820	5.5	5,040,993	2.7	32.4	4,605,733	1.9	35.4
2015	1,668,329	2.3	5,199,116	3.1	32.1	4,806,526	4.4	34.7

주: 1) 지표별 전년대비 상승률

2) 지표별 대비 최저생계비 비율

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “가계동향조사”, 통계청, 각 년도, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>; “기준중위소득 안정성 제고방안 마련을 위한 기초연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원



맞춤형 급여 전환 이후 「국민기초생활보장법」 제6조의2 제1항에서는 기준중위소득을 “**통계청이 공표하는 통계자료의 가구 경상소득의 중간값**에 최근 **가구소득 평균 증가율, 가구 규모에 따른 소득수준의 차이** 등을 반영하여 가구규모별로 산정”하도록 하고 있다(법제처, 국가법령정보센터). 이때 일반국민이 충분히 인지하지 못하는 것은 통계 교과서나 통계청에서 정하고 있는 중위소득과 기초생활보장보장제도에서 운영하고 있는 기준중위소득과 차이점이다. 일반적으로 인식되는 중위소득은 **통계청 (균등화)소득자료**를 기준으로 소득이 낮은 순서에서 높은 순서까지 정렬한 이후 중간에 위치한 소득 값을 의미하지만, 기준중위소득은 기초생활보장 수급가구 선정을 위한 급여별 선정기준으로 활용하기 위해 **중앙생활보장위원회에서 심의의결을 통해 고시된 국민 가구소득의 중위 소득값**으로 일반적인 중위개념과는 차이가 있다.

맞춤형 급여 도입 이후 2015~2019년 사이에는 중앙생활보장위원회 의결을 거쳐 통계청의 농어가 포함된 가계동향조사를 이용하여 기준중위소득을 산정하였다. 구체적 산출방식은 “**전년도 중위소득(통계청 발표, 실측치)에 ‘중위소득 과거 3개년 평균증가율’을 2년 적용**해서 차년도 기준중위소득 산정”하는 것이었다(김태완 외, 2020). 동 방식에 따라 2016년과 2017년의 기준중위소득이 발표된 바가 있다(〈표 3-1-3〉 참조). 하지만 2018년과 2019년에는 중앙생활보장위원회에서 합의된 방식을 사용 시 당해년도 적용 중인 기준중위소득에 비해 차년도 기준중위소득이 낮아지는 현상이 발생하였다. 당해년에 적용되고 있는 기준중위소득에 비해 차년도 기준중위소득이 낮아지는 현상은 2018년과 2019년 두 해에 걸쳐 발생하였으며, 따라서 기준중위소득 산정방식을 일시적으로 변경하여 적용하게 되었다(2018년은 최신증가율, 2019년은 3년 평균증가율 적용)(김태완 외, 2020).

2020년에는 기준중위소득에 큰 변화가 있었다. 기준중위소득 산출이 기준이 되는 통계청 공표 소득의 기준 조사가 2017년부터 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 조정된 것이다(국가공식 소득분배 통계 변경). 이로 인해 가계동향조사의 소득자료가 분기는 공표되지만, 연간은 공표되지 않으면서 필연적으로 기준중위소득 산정을 위한 조사를 가계금융복지조사로 변경할 필요가 있었다. 중앙생활보장위원회에서는 가계동향조사와 가계금융복지조사가 조사방식, 표본, 행정 데이터 보완 등 서로 다른 차이점을 보이고 있어, 기준중위소득 산정 조사를 바로 가계금융복지조사로 이전하기 보다는 단계적 방식을 취해 2020년 두 조사의 소득 평균증가율을 절충하는 방식을 취했으며, 2021년 기준중위소득부터는 가계금융복지조사로 완전히 전환하게 되었다(김태완 외, 2020).

2021년 적용 기준중위소득을 산출할 당시 두 가지 쟁점은 첫째, 2015년에 중앙생활보장위원회에서 적용한 산출방식을 그대로 할 것인지, 아니면 변경할 것인지에 대한 논의가 있었다. 하지만 기존 방식이 가계동향조사를 근본으로 하고 있다는 점에서 2021년의 산출방식의 변경 필요성이 제기되었다. 중앙생활보장위원회 논의를 거쳐 “**전년도 기준중위소득에 가계금융복지조사 중위소득의 최신 3년 평균증가율을 1회 적용**”하는 방식으로 변경하였다(김태완 외, 2020). 둘째, 가계동향조사와 가계금융복지조사 간 소득 차이를 해소해 나갈 것이냐에 대한 논의가 있었다. 공표 자료에 대한 국민 신뢰를 제고하고, 기준중위소득을 통해 빈곤층의 안정적 생계를 지원한다는 의미에서 가계금융복지조사가 기준 자료원이 되었으므로 이를 반영하기 위해 두 조사 간의 소득차이를 줄일 필요가 있었으며, 중앙생활보장위원회(제60차)에서는 여러 논의를 통해 그 격차를 6년에 걸쳐 단계적으로 조정하기로 결정하였다(보건복지부, 2020. 7. 31.). 동시에 코로나19 팬데믹으로 국민의 경제상황이 어려워진 속에서

빈곤층 특히 1인 및 2인 가구 빈곤층의 경제적 상황이 열악해지면서 이들 가구를 지원하기 위해 기준중위소득 산출의 기준이 되는 가구균등화지수를 변경하여 적용하기로 하였다. 역시 가구균등화지수의 변경도 제도의 안정적 운영을 위해 6년에 걸쳐 단계적으로 조정하는 것으로 결정하였다. 즉, 1, 2인 가구의 보장성 강화를 위해 가구균등화지수도 개편함으로써 통계원 변경으로 인한 격차와 가구균등화지수 변동을 포함하여 2021년부터 2026년까지 6년간 조정되었다.

〈표 3-1-2〉 가구균등화지수 변경(4인 기준)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
기존	0.370	0.630	0.815	1.000	1.185	1.370
조정	0.400	0.650	0.827	1.000	1.159	1.307

주: 8인 이상 가구는 1인 증가 시마다 7인 가구와 6인 가구의 차이를 지속 적용

출처: “중앙생활보장위원회, 2021년도 기준중위소득 2.68% 인상(4인기준)”, 보건복지부 보도자료, 2020. 7. 31., [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&tag=&act=view&list\\_no=358821&cg\\_code=](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&tag=&act=view&list_no=358821&cg_code=)

따라서 2021년 이후 기준중위소득 기존 산정방식에 적용되었던 기본증가율과 6년간 조정을 위한 추가증가율 두 가지를 모두 고려하게 되었다. 기본증가율은 최근 3년( $n-2 \sim n-4$ 년) 가계금융복지조사 중위소득 증가율 평균을 의미한다. 다만, 차년도( $n+1$ 년)나 당년도( $n$ 년)에 급격한 경기 변동 등에 따라 증가율의 3년 평균치를 단순 적용하는 것이 과다 혹은 과소 추계의 우려 등이 있는 경우 중앙생활보장위원회의 의결을 통해 증가율을 보정 할 수 있으며, 이 경우 저소득층의 최저생활보장 취지를 고려한다(보건복지부, 2025. 11. 21.). 추가증가율은 ①기준중위소득-가급복 간 격차 해소, ②개편된 가구 균등화 지수 반영을 위해 6년간('21~'26) 한시적으로 적용하는 증가율을 의미한다. 여기서 통계원 변경은 '21년부터 기준중위소득 및 증가율을 산출할 가구소득 자료를 통계청

가계동향조사에서 가계금융복지조사로 개편('20.7월, 제60차 중생보 결정)하면서 발생하게 되었다. 이러한 통계원 변경에 따라 발생하는 기준중위소득과 가금복 중위소득 간 격차('18 기준 12.49%)를 단계적 해소하고자 하였으며, 1·2인 가구 보장을 강화하는 가구균등화 지수 개편내용(4인 가구 대비 1인 가구의 지수 0.37 → 0.4 / 2인 가구 0.63 → 0.65 등)도 포함된다(보건복지부, 2025. 11. 21.). 따라서 이를 산식화하여 정리하면 다음과 같다.

$$n+1\text{년 기준중위소득} = n\text{년 기준중위소득} \times (1+\text{기본증가율}) \times (1+\text{추가증가율})$$

\* 추가증가율은 6년간 ('21~'26) 한시 적용

출처 : “중앙생활보장위원회, 2021년도 기준중위소득 2.68% 인상(4인기준)”, 보건복지부 보도자료, 2020. 7. 31., [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&tag=&act=view&list\\_no=358821&cg\\_code=](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&tag=&act=view&list_no=358821&cg_code=)

올해 2025년은 위의 개편사항을 반영한 마지막 시점인 2026년 기준 중위소득을 산정하는 해인 점에서 개편사항에 대한 점검이 필요한 시점이다. 다만, 개편의 결과 혹은 영향을 평가하기 위해서는 2026년까지의 가계금융복지조사 중위소득 활용이 동반되어야 한다. 그러나 2025년 현재 가용한 가계금융복지조사의 소득기준 시점은 2023년으로 시차가 발생하는 점에서 완전한 평가는 불가능하다. 또한 2020년 이후 코로나19와 같은 일반적이지 않은 경제, 사회적 위기 상황도 발생하였다는 점에서 온전한 평가가 이루어지기에는 한계가 분명 존재한다.

〈표 3-1-3〉 기준중위소득 산출 연혁

	기존 원칙			임시변경양식			
	2016	2017	2018	2019		2020	
'20						기준중위소득 4,749,174원	
'19				기준중위소득 4,613,536원		↑ 2.94%	3년평균 조합 가급복: 4.21%
'18				↑ 2.09%	3년평균 2.09% ↑	동향	가급복
'17		기준중위소득 4,467,380원	기준중위소득 4,519,202원	'18 기준중위소득 4,419,202	1.92% ↑	4,402,223 (1.91% ↑)	
'16		↑ 1.73% ( '16예측) 4,326,341	↑ 1.16% '17 기준중위소득 4,467,380	4,319,727	1.16% ↑	4,319,727 (1.92% ↑)	4,860,000 (4.82% ↑)
'15	기준중위소득 4,391,434원	3년평균 3.26% ↑	4,238,482	4,238,482	1.16% ↑	4,238,482 (1.16% ↑)	4,636,656 (4.66% ↑)
'14	↑ 4.00% ( '15예측) 4,222,533	4,189,755	4,189,755	4,189,755	3.19% ↑		4,429,998 (3.16% ↑)
'13	↑ 4.00%	4,060,128	4,060,128	4,060,128	3.14% ↑		
'12	3,936,622	3,936,622	3,936,622				
'11	3,784,401	3,784,401					
'10	3,589,707						
			통계: 가계동향조사			통계: 동향+가급복	

현재 원칙 ※ 원칙은 있되 다른 선택(격차축소 및 가구균등화지수 조정기간 : 6년)							
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	
'26						기준중위소득 6,494,738원	
'25					기준중위소득 6,097,773원	↑ 6.51%	추가증가 4.42% 기본증가 2.0% (CPI 최근 3년 평균 2.0%) (가금복 3년 평균 9.19%)
'24				기준중위소득 5,729,913원	↑ 6.42%	추가증가 3.55% 기본증가 2.77% (CPI 최근 3년 평균 2.77%) (가금복 3년 평균 6.29%)	
'23			기준중위소득 5,409,640원	↑ 6.09%	추가증가 2.53% 기본증가 3.47% (가금복 3년 평균 4.34%의 80%)		
'22		기준중위소득 5,121,080원	↑ 5.47%	추가증가 1.83% 기본증가 3.57% (가금복 3년 평균)			
'21	기준중위소득 4,876,290원	↑ 5.02%	추가증가 1.94% 기본증가 3.02% (가금복 3년 평균 4.32%의 70%)				
'20	↑ 2.68%	추가증가 1.66% 기본증가 1.0% (가금복 3년 평균 4.62%)					
	통계: 가계금융복지조사						

출처: “한국보건사회연구원 내부자료”, 김태완, 2024, 저자 정리

앞에서 살펴본 바와 같이 맞춤형 급여체계 개편시 마켓바스켓 방식을 통한 최저생계비에서 상대적 방식을 통한 기준중위소득으로의 변경은 다음과 같은 의미를 담고 있었다. 첫째, 공공부조 대상자 욕구에 부합된 선정 및 급여기준선 도입의 필요성, 둘째, 선정 및 급여기준의 적정수준 확보, 셋째, 선정기준 명문화를 통한 선정선 변경의 자의성 축소, 넷째, 지출에서 소득으로 전환을 통한 사각지대 축소를 지향한다고 설명하고 있다(김태완 외, 2017b). 그렇다면, 10년이 지난 현 시점에서 기준중위소득으로 변경시 추구하고자 하였던 취지들이 잘 반영이 되고 있을까.

먼저 최저생계비는 단일기준으로써 생계 및 주거급여 등의 급여기준선으로 이용되었던 것에 반해 기준중위소득으로의 변경과 동시에 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여로 개별급여화 되면서 공공부조 대상자의 특성을 다양하게 반영하는 등 대상자 욕구에 부합된 선정 및 급여기준선 도입은 이루어진 것으로 평가할 수 있다. 여기서 주목할 점은 의료와 교육급여를 제외한 생계 및 주거급여의 선정기준이 조정되면서 타급여에 미칠 수 있는 영향에 대한 점이다. 생계급여의 경우 급여에서 보충성 원칙이 적용되면서 기준중위소득 및 선정기준 상향(30%⇒32%)되면서 1인당 생계급여가 증가하고 있으며, 주거급여와 합해질 경우 급여수준이 타 현금성 급여에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 주거급여 역시 선정기준이 43%(2015)에서 48%(2024)로 조정되고 향후 50%에 도달하고 이를 넘어설 경우 기존 차상위제도와 수급권 역진 문제가 발생할 수 있다. 기초생활보장 수급권이 기준중위소득 50% 이상인데 차상위 기준은 여전히 50%에 머무르고 있는 것에 대한 제도 간 정합성 문제이다.

두 번째, 상대적 방식 변경을 통해 선정기준이 소득대비 감소하는 것을 방지하기 위해 10년 간 선정기준을 지속적으로 조정해 왔다. 급여별 선정기준, 예컨대 생계급여의 경우 기준중위소득의 32%, 의료급여 40%, 주

거급여 48%, 교육급여 50% 등 기준중위소득 대비 일정 비율의 조정과 함께 급여별 최저보장수준, 예컨대 주거급여의 경우 기준임대료, 교육급여의 최저교육비 등 욕구별 급여기준 설정을 통해 선정 및 급여기준의 적정수준을 확보하고자 한 점에서 긍정적으로 평가할 수 있겠다.

세 번째 기준중위소득으로의 변경 취지로 선정기준선 명문화를 통한 선정선 변경의 자의성을 축소하고자 하였다. 앞의 두 가지 측면이 급여별 기준 차등화를 통해 욕구별 차이를 반영하기 위한 정책적 가치 판단에 따른 설계라고 한다면, 세 번째는 기준선 산출 방식의 객관화, 즉 기술적 혹은 통계적 측면으로 볼 수 있다. 기준중위소득 산정 기준인 경상소득 개념을 법제화함으로써 최저생계비 선정시 품목, 구입량, 가격 등의 자의적 조정으로 인한 생계비 하락 현상을 방지하고자 하였다. 하지만 경상소득을 법제화하면서 이후 국제기준에 따라 소득 산출방식 변경(OECD wave6에서 wave7), 공적이전소득 확대가 선정 및 급여기준에 주는 영향, 통계청 소득자료 최신화 등으로 인한 변화 등 2015년 제도 도입 이후 변화를 포괄하지 못하는 현상이 동시에 발생하고 있다. 또한 앞에서 살펴 보았듯이 2015년 당시 설정하였던 기준중위소득의 산정방식은 연도별 상황에 따라 변화 혹은 조정될 수 밖에 없었다. 최저생계비 품목, 구입량, 가격 등에 대한 자의성 문제를 축소하기 위한 방안으로 기준중위소득이 설정되었으나, 기준중위소득 또한 산출방식의 모호성, 재정여건, 정책적 고려에 따라 조정되면서 자의성에 대한 비판이 꾸준히 제기되어 왔다. 물론, 정책 집행 과정에서 불가피한 재정적인 상황, 사회적 합의를 반영하여 조정될 수 밖에 없다. 다만, 이러한 조정과 변동이 반복된다면 기준중위소득으로 변경함으로써 자의성을 축소하고자 하였던 취지를 훼손할 수 있다. 또한 기준중위소득을 결정하고 있는 중앙생활보장위원회 역할의 모호성을 들 수 있다. 기준중위소득 설정에 있어 재정당국이 절대적으로



영향을 미침으로써 중앙생활보장위원회에서의 논의과정이 실제 원하는 효과를 거두지 못하고 있다는 측면이다.

마지막으로 지출에서 소득으로 전환을 통해 사각지대를 축소하고자 하였다. 맞춤형 급여가 도입되고 선정기준이 절대적 기준에서 상대적으로 변경되고 수준도 상향조정되면서 비수급 빈곤층 규모를 일정부분 축소하는데 기여하였다고 평가할 수 있다(김태완 외, 2017b). 다만, 법안 논의 속에서는 최저생계비가 지출이고, 중위소득은 소득이라는 차이에 대해서는 논의가 이루어지지 않았으며, 절대와 상대라는 개념차이에도 불구하고 지출과 소득을 대체관계로 이해하는 오해 등 한계가 존재한다.

기준중위소득으로의 변경은 급여 대상자의 욕구에 맞는 급여별 보장성 강화, 기준선 상향 조정에 따른 사각지대 축소 등 긍정적으로 평가할 수 있는 부분이 있는 반면, 기준중위소득 선정 과정에서의 변동성으로 인한 한계 등 부정적인 평가가 동시에 존재한다. 다만, 앞서 언급한 긍정적인 평가에도 불구하고 제도의 신뢰성과 일관성을 확보하고, 향후 제도의 지속가능성을 도모하기 위해서는 최소한의 명확한 기준을 통해 변동성을 최소화할 필요가 있다. 소득통계원의 변동에서 오는 변화, 경기 등에 민감하게 반응하는 소득 자체의 변동성을 고려한다면, 공공부조의 근본적 취지를 한 번 더 고민할 필요가 있겠다. 공공부조는 ‘한 사회의 시민이 그 사회에서 건강한 구성원으로서 삶을 영위하고 참여하는데 필요한 최소한의 비용’을 국가가 보장하는 최후의 안전망이다. 공공부조 급여기준선은 ‘최소한의 비용’을 어떻게 설정하느냐가 핵심이라고 본다면, 비용은 결국 ‘어떠한 재화와 서비스가 얼마나 필요한지’의 문제일 수 있다. 소득 혹은 임금을 기준으로 하는 방식은 일반적인 삶의 질 변화를 직접적으로 반영해 준다는 점이 큰 장점이 있으나, 소비 수준 변화에 비해 등락의 폭이 커서 안정성이 떨어질 수 있다는 점과, 어떠한 자료를 사용하는가에 따라

편차가 존재할 수 있다는 점이 10년 간 기준중위소득 선정에서도 일부 발현된 바 있다. 반면 지출은 가계동향조사가 도입된 이후 큰 변화 없이 동일한 방식을 유지하며 운영 중이며, 주요한 지출 중 변경사항은 시대(=시간흐름)를 반영, 국제기준에 부합되게 변경(2009년 이후 동일)되어 왔다. 따라서 공공부조의 근본 취지와 함께 고려한다면 기초보장급여 기준선에 대한 지출로의 전화도 고려할 수 있다. 기준중위소득 산출 방식의 안정화는 제도의 안정적 운영과 투명성 및 신뢰성 확보를 위해 중요한 사항임에는 틀림없다. 또한 맞춤형 급여시 논의되었던 보장성 강화, 사각지대 축소 등의 취지 등을 저해하지 않는 측면에서 소득과 지출의 안정성 비교 등 면밀한 분석과 논의가 동반될 필요가 있다. 여기서 소득과 지출 기준의 변경이 상대에서 절대적 방식으로 대체되는 개념이 아닌 점에서 상대적 개념은 동일하게 적용될 수 있다. 또한 이러한 변화는 의료, 주거 및 교육급여는 선정선과 무관하게 최저소득보장수준이 결정되어 있다는 점에서 선정기준선과 급여기준선이 동일한 생계급여만 영향을 준다는 점에서 현행제도와 큰 차이가 없다고 볼 수 있다. 지금과 같은 방식으로 가더라도 생계급여의 급여기준선에 지출을 고려하는 등 다양한 방식으로의 대안도 고려가능할 것으로 사료된다.

지금까지 기준중위소득의 선정 및 변화과정을 통해서 맞춤형 급여체계 개편시 기준중위소득 변화로의 의미와 산출 방식에 대해 평가해보았다. 현행 기준중위소득은 기술적, 통계적 산식에 정책적, 규범적 판단이 동반되고 있는 사회가치가 반영된 기준이다. 제도 운영상 재정여건과 사회적 합의로 인해 불가피한 변화는 있을 수 있다. 다만, 그 과정에서 변동을 최소화하면서 제도의 취지에 맞게 제도 지원 대상자의 보장성을 최대화하는 산출 및 보정 과정에 대한 명확하고 일관된 기준을 마련할 필요가 있을 것이다.

## 제2절 기준중위소득 결정과정: 중앙생활보장위원회

국민기초생활보장법에서는 기초생활보장제도의 주요한 사항을 심의·의결하기 위해 중앙생활보장위원회를 두도록 하고 있다. 이미 2000년 제도 도입 당시부터 「국민기초생활보장법」 제20조에서 중앙생활보장위원회의 역할을 명시한 바가 있다<sup>13)</sup>. 또한 중앙생활보장위원회의 원만한 운영을 위해 산하에 전문위원회를 두고 최저생계비 등 기초생활보장제도 개편과 관련된 주요 사항 등을 사전에 논의하도록 하는 구조를 갖추고 있었다. 이 당시 중앙생활보장위원회의 위원은 보건복지부 장관을 위원장으로 하고, 13명 이내의 위원으로 구성하되 공공부조 또는 사회복지와 관련된 전문가 4인, 공익을 대표하는 사람 4인 이내, 관계행정기관 3급 이상 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 4인 이내로 두고 있었다(법제처, 국가법령정보센터).

맞춤형 급여 이전에는 통합된 형태의 급여체제로 운영됨으로써 각각의 급여에 대해 별도의 논의의 틀을 갖출 필요성이 높지 않았지만, 2015년 맞춤형 급여로 전환되면서 생계, 의료급여는 보건복지부가, 주거급여는 국토교통부에서 교육급여는 교육부가 담당하면서 각각의 급여에 대한 전문성이 요구되었으며, 따라서 이를 보완하기 위한 중앙생활보장위원회의 변화가 필요하게 되었다. 맞춤형 급여 이전 중앙생활보장위원회-전문위원회의 일원화 체계에서 각각의 급여별로 소위원회를 구성하는 형태로 전문위원회의 변화가 이루어졌다.

먼저 맞춤형 급여 체계속에서 중앙생활보장위원회의 역할 역시 변화하게 된다. 2014년 12월 30일 국민기초생활보장법이 전면개정되면서 중앙

13) 법20조제2항에서는 중앙생활보장위원회의 역할로 ①최저생계비의 결정, ②소득인정액 산정 방식의 결정 ③급여기준의 결정 등을 포함하고 있다. 맞춤형 급여 도입 이전의 중앙생활보장위원회의 핵심역할은 최저생계비를 결정하는 것이었다(노대명 외, 2015)

생활보장위원회의 역할은 “①제20조의2 제3항에 따른 기초생활보장 종합계획의 수립, ②소득인정액 산정방식과 기준중위소득의 결정, ③급여의 종류별 수급자 선정기준과 최저보장수준의 결정, ④제20조의2 제2항 및 4항에 따른 급여기준의 적정성 등 평가 및 실태조사에 관한 사항, ⑤급여의 종류별 누락·중복, 차상위계층의 지원 사업 등에 대한 조정, ⑥제18조의3에 따른 자활기금의 적립·관리 및 사용에 관한 지침의 수립 ⑦그 밖의 위원장이 회의에 부치는 사항”으로 변화하게 된다(노대명 외, 2015). 맞춤형 급여로 전환이전에 비해 각 급여별 주요 사항 등에 대해 심의의결 하도록 함으로써 그 권한과 역할이 강화된 것이다. 중앙생활보장위원회 위원 역시 확대되어 기존 13인 이내에서 16명 이내로 확대되어 기존 각 영역별 4인이내가 5인 이내로 조정되었다(법제처, 국가법령정보센터).

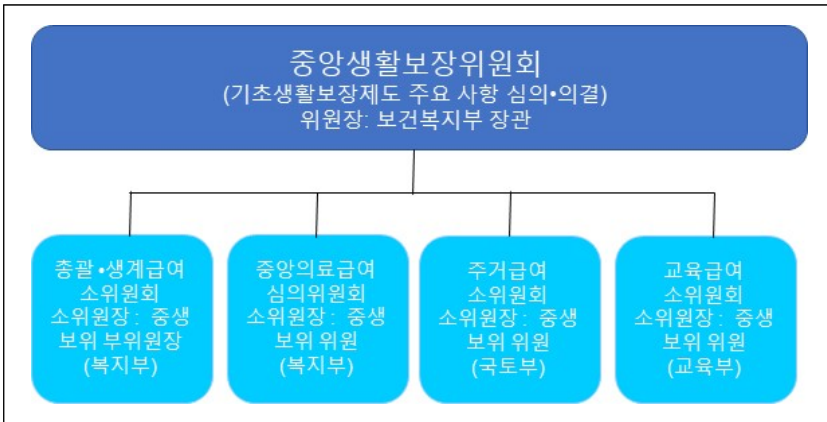
중생활보장위원회는 매년 8월 1일까지 다음 연도 급여별 선정기준 및 최저보장수준 공표를 위한 심의의결을 수행한다(법 제6조제2항). 2025년 7월에도 기준중위소득과 급여별 기준 인상 등 핵심적인 결정을 내렸다. 중생보위의 권한 강화를 통해서 기준중위소득 체계 도입과 정례 심의를 통해 급여 설계의 예측 가능성을 높였고, 종합계획 심의로 정책 일관성을 강화했다고 평가할 수 있다.

맞춤형 급여로 전환되면서 나타난 주요 쟁점은 두가지 사항으로 중앙생활보장위원회의 역할이 확대되면서 여기에 참여하는 위원에 민간 및 시민단체의 목소리를 충분히 담아낼 수 있는 전문가가 포함되느냐에 대한 점이다. 둘째는 맞춤형 급여 이전의 경우 중앙생활보장위원회, 전문위원회 등에서 논의된 사항은 회의록 등을 통해 보관되고 경우에 따라 외부에의 공개가 가능했지만, 맞춤형 급여 전환이후 중앙생활보장위원회 논의 사항과 뒤에 설명할 소위원회의 논의 사항이 외부로 공개되지 못하는 것들에 대한 지적이다. 맞춤형 급여 도입 이후 변화를 파악하고 있는 현

시점에서도 여전히 대두되고 해소되지 못한 사항이라 할 수 있다.

중앙생활보장위원회의 원활한 운영을 위해 두었던 전문위원회가 네 개의 소위원회로 개편되어 운영하게 되었다(시행령 제27조의2). 급여별 안전에 대한 “효율적인 검토”를 하기 위함이었다(시행령 제 27조 2의 1항). 실제로, 급여별 전문 검토를 가능케 하여 의제별 전문성을 제고하는 효과가 있다.

[그림 3-2-1] 중앙생활보장위원회 및 소위원회(2015~2020)



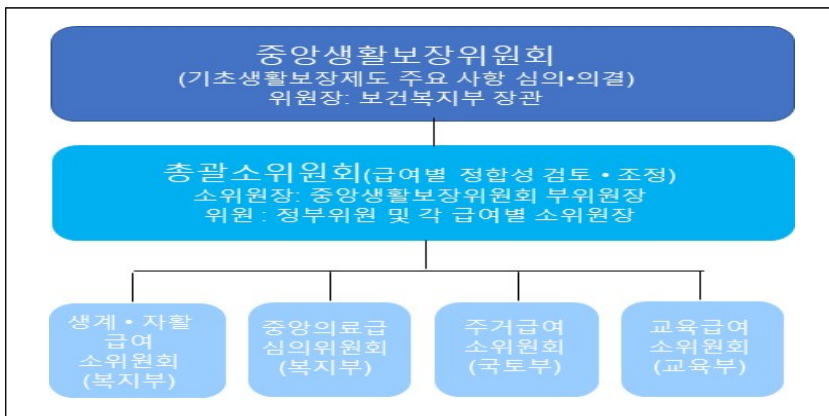
주: 의료급여 소위원회는 의료급여법(제6조)에서 정하고 있는 중앙의료급여심의위원회가 대신하여 역할을 담당하도록 하고 있음

출처: 자료회의 발표자료를 활용하여 저자가 재구성.

네 개의 소위원회는 총괄·생계급여 소위원회, 중앙의료급여심의위원회(=의료급여위원회), 주거급여소위원회와 교육급여 소위원회를 두도록 하였다. 특히 총괄·생계급여 소위원회에는 주거, 교육급여 소위원장을 포함하도록 함으로써 중앙생활보장위원회로 안전이 넘어가기전에 기초생활보장제도 관련 사항을 전반적으로 검토하도록 하는 기능을 포함하고 있었다(보건복지부, 중앙생활보장위원회 운영규정).

2020년 이후 중앙생활보장위원회 산하 소위원회 체계를 개편하여 총괄·생계급여 소위원회를 분할하여 별도의 총괄소위원회를 두도록 하였다. 이는 기존 소위원회가 병렬적 형태를 취하고 있음에도 각 소위원회에서 제안된 안건이나 검토 사항이 다시 한 번 총괄·생계급여소위원회를 거치도록 하면서 발생한 오해를 해소하고 소위원회 간 위상과 역할을 명확히 하기 위함이었다. 중앙생활보장위원회 부위원장이 소위원장을 맡고 각각의 소위원회 위원장이 위원으로 참여하도록 함으로써 각 급여별 소위원회에서 제시된 안건을 심의하고 조정하는 역할을 담당하도록 하였다.

[그림 3-2-2] 현재 중앙생활보장위원회 및 소위원회(2021~현재)



주: 의료급여소위원회는 의료급여법(제6조)에서 정하고 있는 중앙의료급여심의위원회가 대신하여 역할을 담당하도록 하고 있음

출처: 자문회의 발표자료를 활용하여 저자가 재구성.

각 소위원회에 참여하는 위원은 소위원회 위원장과 간사를 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성되도록 하고 있다. 각 소위원회의 특성을 반영하여 생계·자활소위원회는 중앙생활보장위원회 위원중 1인이 소위원장을 담당하고, 간사는 보건복지부 기초생활보장과장이 담당하고, 위원으로는 총괄소위원장, 보건복지부(기초생활보장과장), 기획재정부(복지예산과

장), 통계청(복지통계과장)과 더불어 사회복지 관련 전문가 3인 이상으로 구성되도록 하고 있다. 중앙의료급여심의위원회는 의료급여법에 따르도록 하고 있으며, 주거급여는 국토교통부 주거복지지원과장을 간사로, 생계·자활급여와 유사하되 기획재정부 국토교통예산과정과 주거급여 및 사회복지관련 전문가 3인 이상, 교육급여는 교육부 학생복지과장을 간사로 하고 기획재정부 교육예산과장과 교육급여 및 사회복지관련 전문가 3인 이상으로 두고 있다(보건복지부, 중앙생활보장위원회 운영규정).

중앙생활보장위원회의 권한과 역할은 기초생활보장제도가 소득보장제도에서 가지는 위상이 커짐에 따라 함께 중요성이 증가하고 있다. 이를 반영하듯 소위원회를 둠으로써 전문성, 제도운영의 효율성 등을 위한 노력 역시 함께 이루어졌다. 하지만 여전히 중앙생활보장위원회와 소위원회에 대한 운영과 의사결정 과정에 대한 지적이 있다<sup>14)</sup>.

첫째, 의사결정 구조에 대한 사항이다. 맞춤형 급여 도입 이전 전문위원회에서는 최저생계비, 제도 개선 사항(생계, 주거, 의료 등) 등에 대해 여러 주체가 참여하여 토론과 논쟁을 거친 바가 있다. 반면 맞춤형 급여 이후에는 소위원회 운영을 통해 전문성이 강화되었지만, 소위원회 간에 협업과 연계가 없어, 각 급여별로 제도 개선이 추진되면서, 기초생활보장제도 전반에 주는 영향에 대한 평가가 이루어지지 못하고 있다. 또한 최종 심의의결은 중앙생활보장위원회에서 하도록 되어 있지만, 부위원장과 소위원장을 제외한 다른 중앙생활보장위원회 위원의 참여가 제한적이라<sup>15)</sup> 최종 결정과정에서 소위원회의 의견에 대한 논의보다는 그대로 받

14) 시민사회는 회의자료나 속기록의 미공개, 당사자 참여 부족을 지속적으로 지적해왔다(참여연대, 2022. 7. 20.). 중생보위 구성의 균형성에 대해서도 논의의 여지를 남긴다. 법에서는 중생보위 위원의 16명 이내 구성을 규정하지만, 실제 운영에서 정부 측과 위촉 전문가 비중 상대적으로 높고, 재정 당국의 영향력도 과하다는 의견도 개진됐다(참여연대, 2025. 7. 25.).

15) 중앙생활보장위원회가 소위원회의 의견만을 받고 충분한 논의가 없다는 지적에 생계·자활소위원회에서는 중앙생활보장위원의 참여가 가능하도록 하고 있지만, 여전히 다른 소위원회에

아들이는 형식적 운영에 그치고 있다.

둘째, 의사결정 과정에 대한 검토가 필요하다. 앞에서 설명한 것과 같이 중앙생활보장위원회와 소위원회의 경우 관련 분야 전문가와 관계 기관 공무원이 함께 참여하도록 하고 있다. 하지만 핵심적인 역할은 역시 보건복지부와 기획재정부의 재정당국이 담당하고 있다. 대표적으로 3장 1절 기준중위소득 결정과정에 대한 내용을 보면, 재정당국의 영향은 거의 절대적이라 할 수 있다. 각 소위원회의 전문적 논의 결과와 이를 바탕으로 한 중앙생활보장위원회의 논의 과정이 있지만, 의사결정 과정에서 재정당국이 제기하는 현실적 인식과 현황(경제, 재정상황, 다른 사회보장 제도 영향 등) 등을 충분히 검증하고 논의할 수 있는 구조가 만들어지지 못하고 있다. 의사결정에 과정에서 기초생활보장제도와 다른 상황 등에 대한 논의가 이루어지고 있지만, 최종 결정 단계에서 제기되는 재정당국의 추가적 제안에 대해서는 받아들일 수 밖에 없는 상황인 것이다. 따라서 현재와 같이 재정당국이 최종적 영향을 주는 의사결정구조에 대해 충분한 논의와 토의가 가능한 형태로 개편될 필요가 있다.

셋째, 의사결정 과정에 대한 견제와 의견 수렴과정에 대한 사항이다. 지난 25년 간 기초생활보장제도가 운영되는 속에서 많은 전문가와 시민 단체 등이 참여하여 논쟁과 합의하여 제도개선과 발전이 진행되었다. 하지만 맞춤형 급여 도입 이후 중앙생활보장위원회 심의의결 과정에서의 견제와 토론, 운영과정 등에 대한 모니터링이 외부에 충분히 공개되고 있는지에 대한 검토 또한 필요한 상황이다.

기초생활보장제도는 최후의 사회안전망으로서 그 위상이 증가하고 있으며, 더불어 제도 개선과 발전에 중요한 의사결정을 하게되는 중앙생활

---

대한 참여는 제한되고 있어 생계와 자활급여를 제외한 다른 급여에 대해서는 여전히 동일한 지적이 계속되고 있다.



보장위원회와 소위원회의 역할 또한 중요성이 계속 증가할 것으로 보인다. 대내외적인 경제 사회 변화속에서 기초생활보장제도 발전을 위해 중앙생활보장위원회와 소위원회에 대한 기능과 역할에 대한 향후 심도 있는 논의와 개선방안이 마련되었으면 한다.

### 제3절 사각지대 해소를 위한 제도 변화

2000년 「국민기초생활보장법」 제정 이후 복지국가의 가장 기본적인 제도인 국민 최저선(national minimum)을 규정하는 기초생활보장제도를 시행하고, 최저생계 보장에 대한 국가의 책임을 강화했다. 하지만 실제로 생활이 어려움에도 보호를 받지 못하는 ‘빈곤 사각지대’가 발생한다는 점은 기초생활보장제도의 한계로 지적되어 왔다. 이러한 한계를 개선하고자 부양의무자 기준 폐지 혹은 완화, 재산기준 완화, 맞춤형 급여체계 개편 등 다양한 제도 개선을 통해 발전해 왔다. 그럼에도 불구하고 흔히 ‘사각지대’라고 불리는 비수급 빈곤층은 존재해 왔으며, 실제로 보건복지부와 한국보건사회연구원은 2003년부터 실태조사를 통해 주기적으로 비수급 빈곤층의 규모를 추정하였다. 여기서 비수급 빈곤층은 소득인정액 기준은 충족하나 기초생활보장 급여를 수급하지 못하는 계층을 의미한다. 이들의 규모 변화는 아래 표와 같이 요약할 수 있다. 전반적인 추세로 비수급 빈곤층 및 차상위 계층의 규모는 '03년 263만 → '14년 203만 → '15년 144만 → '18년 132만 → '21년 125만으로 감소하였다.

〈표 3-3-1〉 비수급 빈곤층 변화

구분	'03년 기준 1차조사	'06년 기준 2차조사	'10년 기준 3차조사*	'14년 기준 4차조사	'15년 기준 5차조사	'18년 기준 6차조사	'21년 기준 7차조사
비수급 빈곤층	177만명	103만명	117만명	118만명 (중위소득 40%이하)	93만명	73만명	66만명 (기준중위소득 40%이하)
차상위 계층 기준 비수급 빈곤층	86만명 (최저생계비 100~120% 이하)	67만명	68만명	85만명 (중위소득 40~50% 이하)	51만명	59만명	59만명 (기준중위소득 40~50% 이하)
차상위 포함 비수급 빈곤층	263만명	170만명	185만명	203만명	144만명	132만명	125만명

출처: “차상위계층 실태분석 및 정책제안”, 이현주 외, 2005, 보건복지부·한국보건사회연구원;  
 “2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안”, 이현주 외, 2008, 보건복지부·한국보건사회연  
 구원; “빈곤정책 선진화를 위한 실태조사 연구”, 이태진 외, 2011, 보건복지부·한국보건사회  
 연구원; “2014년 복지욕구실태조사”, 이태진 외, 2015, 보건복지부·한국보건사회연구원;  
 “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사  
 회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한  
 국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023,  
 보건복지부·한국보건사회연구원.

이처럼 사각지대 즉, 비수급 빈곤층이 감소함에도 불구하고 여전히 존  
 재하고 있는 점에서 이 절에서는 국민기초생활보장제도의 사각지대의 원  
 인으로 지목되어 왔던 부양의무자 기준과 소득, 재산기준 등에 대한 개선  
 변화를 살펴보고 사각지대 특성 변화도 함께 살펴보고자 한다.

먼저 부양의무자 기준에 대해 간단히 살펴보자. 기초보장제도 수급대  
 상은 ① 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 ② 부양 능력이 없거  
 나, ③ 부양을 받을 수 없어야 수급이 가능하다. 부양의무자의 범위는 수  
 급권자 1촌의 직계혈족 및 그 배우자이며, 단, 사망한 1촌의 직계혈족의  
 배우자는 제외(아들·딸 사망시, 며느리·사위는 부양의무자 범위에서 제  
 외)한다. 부양능력 판정기준에는 소득기준과 재산기준이 있으며, 두 기준  
 모두 충족시 수급이 가능하다. 소득기준은 부양의무자가 수급자를 부양  
 하고도 중위소득을 유지할 수 있는 수준 이하인 경우 (수급자 중위소득  
 40% + 부양의무자 중위소득 100%)이며, 재산기준은 부양의무자 재산의

소득환산액이 부양의무자와 수급자 기준중위소득 합의 18% 미만인 경우 부양능력 없음으로 판정한다.

$$\begin{aligned} \text{부양능력 판정소득액} &= \text{부양의무자 실제소득} - \text{차감항목(자녀교육비, 월세 등)} \\ \text{부양의무자 재산의 소득 환산액} &= (\text{재산} - \text{기본재산액} - \text{부채}) \times \text{소득환산율} \end{aligned}$$

앞서 언급하였듯이 맞춤형 급여체계 개편은 다음의 3가지 목표 - ① 사각지대 해소, ② 급여적정성 확보, ③탈수급 추진 - 를 가지고 이루어졌다. 이 중 여기서 사각지대를 축소하기 위한 대표적인 변화로 **부양의무자 기준의 단계적 완화 및 폐지**를 들 수 있다. 맞춤형 급여체계는 기존의 통합급여에서 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 네 개로 개별급여화 되면서, 개편 시점이었던 2015년 7월 가장 우선적으로 교육급여에서 부양의무자 기준이 폐지되었다. 이후 2018년 10월 주거급여 부양의무자가 폐지되었으며, 이후 단계적 폐지 로드맵을 통해 생계급여에서도 수급자 및 부양의무자의 유형에 따라 부양의무자가 단계적 완화 및 폐지 수순을 밟게 된다. 특히 노인, 한부모 가구 등 취약계층에 대해 우선 적용하게 되는데, 2017년 11월 수급자 및 부양의무자 가구에 노인 또는 중증장애인이 모두 포함된 경우를 시작으로, 2019년 1월 부양의무자 가구에 중증장애인(장애인연금 수급자)이 포함된 경우, 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)이 포함된 경우 부양의무자 기준을 적용하지 않는 것으로 완화되었다. 이후 2020년 1월 중증장애인 수급자 부양의무자, 2021년 1월 노인·한부모 수급자 부양의무자를 완화하였고, 2021년 10월 생계급여(단, 고소득, 고재산가 제외, 소득 1억, 재산 9억 이상)에서 부양의무자 기준이 폐지되었다. 2021년까지의 생계급여의 부양의무자 기준의 단계적 폐지 과정을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림 3-3-1] 기초생활보장 생계급여 부양의무자 기준 폐지 현황

		부 양 의 무 자		
		중증 장애인 (장애인연금 수급)	노인 (기초연금 수급)	非노인·장애인
수 급 권 자	중증 장애인	2017년 11월 완화		2020년 1월 완화
	노인· 한부모			2021년 1월 완화
	非노인· 장애인	2019년 1월 완화	2021년 10월 폐지 (당초 2022년)	

출처: “올해 부양의무자 기준 완화로 4개월 동안 6만2,618 가구에 기초생활보장 생계급여 추가 지원”, 보건복지부 보도자료, 2021. 5. 17., [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list\\_no=365682&tag=&nPage=2](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=365682&tag=&nPage=2).

다음의 부양의무자 단계적 폐지에 따른 수급자 수를 살펴보면, 부양의무자 기준을 완화(폐지)하기 시작한 2017년부터 수급자 수와 인구대비 수급자 비율이 지속적으로 늘어나는 모습을 확인할 수 있다.

〈표 3-3-2〉 부양의무자 단계적 폐지에 따른 수급자 증가 현황

연 도	수급자 가구 수 (시설수급 제외)	수급자 수 (천명)	인구 (천명)	인구 대비 수급자 비율(%)
2017	1,032,996	1,582	51,779	3.06
2018	1,165,175	1,744	51,826	3.37
2019	1,281,759	1,881	51,850	3.63
2020	1,459,059	2,134	51,829	4.11
2021.4월	1,537,888	2,238	51,702	4.32

출처: “올해 부양의무자 기준 완화로 4개월 동안 6만2,618 가구에 기초생활보장 생계급여 추가 지원”, 보건복지부 보도자료, 2021. 5. 17., [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list\\_no=365682&tag=&nPage=2](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=365682&tag=&nPage=2).

2021년 10월 생계급여 부양의무자 기준 적용 예외기준으로 설정된 고소득 1억 및 고자산가 9억의 기준은 이후 2025년 각각 1.3억, 12억으로 완화되어 적용되고 있다. 또한 2022년 1월부터 의료급여에서도 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)이 포함된 경우 부양의무자 기준을 완화한 바 있다. 의료급여의 경우에도 현재 부양의무자 기준 완화에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 이처럼 사각지대 해소를 위해 부양의무자 기준이 단계적으로 이루어져 왔으며, 이와 함께 수급대상 선정기준인 소득 및 재산기준의 완화 또한 2017년 수립되었던 1차 기초생활보장 종합계획 이후 2020년 2차, 2023년 3차 종합계획까지 지속적으로 논의·수행되어 왔다. 먼저 **소득기준의 완화**는 각 급여별 선정기준의 상향조정과 함께 근로소득 공제의 두 축으로 이루어져 왔다. 생계급여 선정기준은 기준중위소득의 30%에서 2024년 32%로 상향조정하였고, 주거급여의 경우 2015년 43%에서 2025년 현재 48%까지 조정된 바 있다. 또한 2020년 생계·주거·교육급여 수급(권)자의 근로·사업소득 30% 공제 적용하는 근로소득 공제가 크게 확대되었고, 이후 청년 및 노인 등 대상별에 따른 추가공제 기준이 완화되기도 하였다. **재산기준의 완화**는 재산에 포함되는 항목별 개선안에 대한 적정성 검토와 논의 등이 지속적으로 이루어져왔는데, 종합계획에 제시된 내용들을 토대로 재산기준 완화 내용을 정리하면 다음과 같다. 먼저 수급자 선정에서 재산의 소득 환산시 100% 환산되는 자동차 재산 기준에 대한 논의는 매 차수의 종합계획에서 다루어져 왔다. 1차 종합계획에서는 이러한 자동차 재산의 기준 완화에 대한 개념과 방향을 제시하고(관계부처 합동, 2017, pp.25-26), 2차에서는 급여별 차등 적용, 저가 자동차 혹은 배기량 기준 상향 등 설계를 구체화하였다(관계부처 합동, 2020, pp.35-36). 3차 종합계획시에는 2차 종합계획서서 다자녀 특례가 설계된 것에 이어 다인·다자녀 가구 및

도서·벽지, 생업용 등 특성별 특례가 확대와 함께 환산율 자체를 인하하는 등 실수요를 반영하거나 체감도를 높이는 방향으로 제도 개선을 꾀하였다(관계부처 합동, 2023, pp.38-39). 또한 대도시, 중소도시, 농어촌의 3급지 체계의 적정성을 검토하고, 지역 현실을 반영한 주거용 재산 한도액, 기본재산 공제액을 단계적으로 조정하는 등 개선방안을 도출하였다. 이러한 내용을 간단히 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-3-3〉 기초생활보장 종합계획 차수별 재산 기준 완화(안)

카테고리	1차 종합계획 (2018~2020)	2차 종합계획 (2021~2023)	3차 종합계획 (2024~2026)
자동차 기준(일반)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 소비수준·시장가격·인식 반영해 일반재산 환산율 적용 대상 완화 검토</li> <li>▶ (현행) 1,600cc+10년↑ 또는 150만원↓ → (개선안) 1,600cc+7년↑ 또는 350만원↓</li> <li>▶ 일반·자동차 소득환산율(100%) 인하 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 자동차 재산 기준 일부 완화 및 급여별 차등 적용(생계·의료 vs 주거·교육)</li> <li>▶ 일반재산 환산율(4.17%) 적용 대상의 자가 차량 가액 상향(생계·의료), 가액·배기량 상향(주거·교육)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 일반재산 환산율 적용 대상 추가 완화('25)</li> <li>▶ 자동차재산 소득환산율 100% → 적정수준 인하('26, 구체수준 추가 검토)</li> </ul>
자동차 생업용/장애인 차량 특례	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 기존 장애인 등록·생업용 외는 100% 환산 → 소득환산율 인하 방안 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ (원칙) 상등 + 급여별 차등(생계·의료, 주거·교육)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 생업용 자동차 전액 제외로 상향: 생업용 기준 완화: 1,600cc 미만 → 2,000cc 미만('24)</li> </ul>
다인·다자녀/ 지역 특례	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 다자녀 가구 자동차 기준 신설(예시): 7인승 이상 승용차에 일반재산 환산율(4.17%) 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 다인·다자녀 가구 및 도서·벽지 등 교통취약 가구에 일반재산 환산율 적용 확대('24)</li> </ul>
이지소득, 장기저축 공제	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 이자소득 공제 상향: (장기저축 한도 1,500만원 고려) '18년 12만→24만원, '19년 이후 단계적 현실화 추진</li> </ul>	-	-
재산 금지(지역) 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 3급지(대·중·농) 체계의 적정성 검토(주거급여는 4급지 운용) → 제도 내 일관성·적정성 관점에서 개편 방안 마련(제2차 때)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 재산 기준 적정성 평가: 대안 마련(증정기 개편안 수립)</li> <li>▶ 기초생활보장 지역분류 적정성 평가 + 주거급여 4급지 정합성 고려한 대안 설계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 주거용재산 한도액·기본재산 공제액을 지역 주택시장 지표(중위 전세가격, 지수 등) 반영해 단계적 조정('26 이후)</li> </ul>
주거용재산 기준(환산/한도)	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 주거용재산 소득환산율 인하('25): (현행) 1.04%/월(96개월 가정) → 적정수준(구체수준 검토)</li> <li>▶ 한도액·기본재산 공제액 지역시장 지표 반영해 단계 조정('26 이후)</li> </ul>

출처: 각 차수별 종합계획 발표자료를 활용하여 연구진 정리

## 2. 사각지대 특성 변화

앞에서 살펴보았듯이 부양의무자 기준 완화, 소득 및 재산기준 완화 등 사각지대를 해소하기 위한 제도 개선을 통해, 실질적으로도 흔히 비수급 빈곤층으로 불리는 사각지대 규모 또한 감소하는 것을 확인하였다. 그렇다면 제도 개선을 통해 감소한 비수급 빈곤층의 특성은 변화하였을까. 여전히 존재하는 사각지대를 해소하기 위해서는 제도개선 노력에도 불구하고 여전히 남아있는 사각지대의 특성을 살펴봄으로써 향후 방향성 혹은 과제를 논의해보고자 한다. 맞춤형 급여체계 개편 직전 수행된 2014년 복지욕구실태조사와 맞춤형 급여체계 개편 이후 평가를 위해 실시된 3차례 국민생활실태조사 결과를 토대로 비수급 빈곤층의 특성 변화를 살펴보고자 하였으며, 해당 자료에서 비수급 빈곤층은 소득인정액 30%, 40% 이하이나 생계 및 의료급여를 수급하지 않은 집단으로 정의되어 있음을 미리 밝혀둔다.

### 가. 가구 일반적 특성

비수급 빈곤층의 일반적 특성을 살펴보면 먼저 눈에 띄는 현상으로 대도시 거주자 비중이 크게 증가한 반면, 중소도시 거주자 비중은 감소하였으며, 농어촌 거주자 비율은 큰 변화는 없으나 소폭 감소하는 경향을 보인다. 이는 기준중위소득 30% 이하 비수급 빈곤층에 특히 두드러지는 현상이다. 평균 가구원수는 전반적으로 감소하며, 1인가구 비중이 지속적으로 상승하는 반면, 2,3인 가구 비중은 감소하는 모습이다.



〈표 3-3-4〉 가구 일반적 특성

(단위: %)

구분		2014년		2015년		2018년		2021년	
		- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
		2	3	2	3	2	3	2	3
대도시		31.50	35.76	45.7	40.1	46.6	38.8	60.4	42.5
중소도시		61.48	54.28	34.3	36.7	44.7	48.5	32.8	45.1
농어촌		7.02	9.96	20.1	23.2	8.7	12.7	6.8	12.4
합 계		100.00	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
평균 가구원 수(명)		1.56	1.56	1.44	1.40	1.57	1.49	1.47	1.37
가구 규모	1인	54.16	60.09	64.3	68.8	61.2	68.0	65.3	71.0
	2인	38.06	29.38	29.8	25.6	26.3	23.0	25.1	23.5
	3인	5.80	5.38	4.5	3.4	8.0	5.5	8.0	4.2
	4인	1.98	4.51	0.7	1.3	4.2	1.1	0.9	1.0
	5인	0.00	0.64	0.7	0.8	0.0	1.8	0.8	0.0
	6인 이상	0.00	0.00	0.0	0.0	0.3	0.6	0.0	0.4
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

가구규모에서 살펴보았듯이 단독가구는 지속적으로 증가하며, 한부모가구와 기타가구는 상대적으로 감소하는 경향을 보인다. 또한 노인 동거 가구 비중이 매우 높은 구조가 유지되고 있으며, 다만, 기준중위소득 30% 비수급 빈곤층의 노인가구 비율이 2015년 90.3%에서 2018년 53.6%로 급감하였는데, 2017년 이후 부양의무자 기준 완화의 영향이 작용하였을 가능성을 짐작할 수 있다. 아동이 있는 가구의 비중은 지속적으로 감소하는 모습이며, 기준중위소득 30% 이하 비수급 빈곤층에서 더 낮게 나타나는 특징을 보인다. 장애인 가구 비중은 대체로 10~20%대 초반의 범위에서 소폭 등락을 보인다.

〈표 3-3-5〉 가구형태별 가구분포

(단위: %)

구분	2014년		2015년		2018년		2021년	
	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
	2	3	2	3	2	3	2	3
단독가구	54.16	60.09	64.3	68.3	61.2	68.0	65.3	71.0
모자가구 <sup>1)</sup>	7.15	0.94	1.4	1.9	3.6	3.2	2.2	3.3
부자가구 <sup>2)</sup>	0.63	1.12	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
소년소녀가정가구 <sup>3)</sup>	1.91	1.28	2.4	0.9	0.1	1.7	0.2	0.2
기타가구 <sup>4)</sup>	36.15	36.57	31.7	29.0	35.1	27.2	32.3	25.5
합계	100.00	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 어머니와 만 18세미만 자녀.

2) 아버지와 만 18세미만 자녀.

3) 조손가구 포함.

4) 위 분류에 해당되지 않는 가구.

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

〈표 3-3-6〉 노인 가구, 아동가구, 장애인 가구 유무별 가구분포

(단위: %)

구분		2014년		2015년		2018년		2021년	
		- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
		2	3	2	3	2	3	2	3
노인	무	35.81	19.43	9.8	14.9	46.4	28.3	44.3	25.1
	유 <sup>1)</sup>	64.19	80.57	<b>90.3</b>	85.1	<b>53.6</b>	71.7	55.7	74.9
아동	무	90.96	92.81	94.2	95.9	93.1	90.8	95.3	96.2
	유 <sup>2)</sup>	9.04	7.19	5.8	4.2	6.9	9.2	4.8	3.8
장애인	무	80.20	82.34	88.0	88.3	78.9	81.5	77.4	83.4
	유 <sup>3)</sup>	19.80	17.66	12.0	11.7	21.1	18.6	22.6	16.6
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 만 65세 이상 노인이 있는 가구

2) 만 18세 미만 아동 있는 가구

3) 장애인(보훈처등록 포함) 있는 가구

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

노인, 아동, 장애인가구의 거주지역별 분포를 살펴보면, 노인가구 및 장애인 가구의 경우 중소도시/농어촌 거주 비율은 감소하는 반면, 대도시 비중이 증가하는 모습을 보인다. 반대로 아동가구의 경우 시기별 변동성은 존재하나 2021년 기준중위소득 30~40% 사이 비수급 빈곤층에서 중소도시 비중이 크게 확대된 점은 주목할 만 하다.

〈표 3-3-7〉 노인 가구, 아동가구, 장애인 가구의 거주지역 분포

(단위: %)

구분		2014년		2015년		2018년		2021년	
		- 30%	30~40%	- 30%	30~40%	- 30%	30~40%	- 30%	30~40%
		2	3	2	3	2	3	2	3
노인 <sup>1)</sup>	대도시	29.46	33.12	41.7	37.3	42.0	36.6	53.1	42.4
	중소도시	61.13	56.11	36.5	37.3	43.8	48.5	36.7	44.1
	농어촌	9.40	10.77	21.9	25.4	14.2	15.0	10.2	13.5
아동 <sup>2)</sup>	대도시	34.57	42.37	72.9	49.9	54.5	42.0	44.8	14.6
	중소도시	61.24	54.74	24.8	31.0	45.5	53.6	45.5	80.5
	농어촌	4.19	2.89	2.4	19.0	0.0	4.4	9.8	4.9
장애인 <sup>3)</sup>	대도시	19.07	34.01	59.1	38.1	36.2	38.8	50.8	45.1
	중소도시	74.37	58.49	36.6	45.3	57.3	45.1	38.2	45.1
	농어촌	6.57	7.50	4.4	16.6	6.5	16.1	11.1	9.7
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 만 65세 이상 노인 있는 가구

2) 만 18세 미만 아동 있는 가구

3) 장애인(보훈처등록 포함) 있는 가구

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

## 나. 가구주 특성

비수급 빈곤층의 가구주 특성 변화를 살펴보면, 먼저 가구주 평균 연령은 2014년 64.7세, 70.6세에서 2021년 64.0세, 70.8세로 큰 변화가 없다. 앞에서 보았듯이 노인가구 비중이 높게 나타나는 경향과 동일한 결과

이다. 즉, 가구주 평균 연령이 매우 높게 나타나며, 고령화가 지속되고 있는 있는 모습이다. 가구주 성별을 비교해보면 남성 가구주보다 여성 가구주 비중이 높은 상태가 지속되고 있다. 가구주의 학력분포는 2018년과 2021년 사이 중등, 고등학교 이상 비중이 확대대는 경향을 보이며, 반면, 무학, 초등학교 비중은 감소하는 모습이다.

〈표 3-3-8〉 가구주 특성

(단위: %)

구분	2014년		구분	2015년		2018년		2021년	
	- 30%	30-40%		- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
	2	3		2	3	2	3	2	3
남 성	42.37	44.10	남 성	43.1	37.6	46.4	36.7	44.0	36.5
여 성	57.63	55.90	여 성	56.9	62.4	53.6	63.3	56.0	63.5
합 계	100.0	100.0	합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
평균연령(세)	64.73	70.63	평균연령(세)	74.9	71.9	62.3	70.8	64.0	70.8
연령	10-19	0.00	0.00	연령	10-19	0.0	0.0	0.0	0.0
	20-29	2.10	0.93		20-29	0.4	3.4	6.4	2.0
	30-39	13.08	1.37		30-39	0.0	0.4	1.9	0.1
	40-49	10.83	5.98		40-49	3.4	4.0	17.7	7.0
	50-59	10.78	11.78		50-59	4.3	1.9	10.6	7.6
	60-69	11.42	14.87		60-64	2.3	6.1	13.5	13.5
	70-79	28.72	41.86		65-84	77.2	75.7	44.2	57.3
	80세이상	23.07	23.22		85세 이상	12.5	8.6	5.8	12.7
합 계	100.0	100.0	합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
학력 수준	무학	24.79	28.27	학력 수준	무학	38.8	34.7	13.7	27.4
	초등학교	28.82	39.38		초등학교	40.7	39.6	30.1	34.0
	중학교	17.83	13.91		중학교	10.7	11.6	15.8	13.4
	고등학교	19.33	15.28		고등학교	7.7	9.9	26.8	16.1
	전문대학	4.23	1.45		전문대학	0.3	0.8	0.1	1.3
	대학교	4.31	1.70		대학교	1.9	3.4	10.5	6.6
	대학원	0.68	0.00		대학원	0.0	0.0	3.1	1.3
합 계	100.0	100.0	합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

가구주의 건강상태를 만성질환과 장애 유무로 살펴보면, 가구주 장애 비율은 10%대 중후반으로 크게 변동없이 지속된다. 만성질환이 있는 가구주 비중은 70% 이상 높게 유지되며, 특히 기준중위소득 30% 이하 비수급 빈곤층에서 2015년 대비 2018년 크게 증가한 후 2021년 소폭 완화된 모습을 보인다.

〈표 3-3-9〉 가구주 건강상태

(단위: %)

구분		2014년		2015년		2018년		2021년	
		- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
		2	3	2	3	2	3	2	3
장애여부	비장애인	81.97	85.60	91.0	92.4	86.2	86.5	86.3	85.0
	장애인	18.03	14.40	9.0	7.6	13.8	13.5	13.7	15.0
합 계		100.00	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
만성질환 <sup>1)</sup> 여부	없음	29.11	23.55	34.5	41.3	31.7	19.1	26.7	23.7
	있음	70.89	76.45	65.5	<b>58.7</b>	68.3	<b>81.0</b>	73.4	76.3
합 계		100.00	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 만성질환자(3개월 이상 투병이나 투약)가 있음.

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

가구주의 근로능력정도와 소득활동 유무에 대해 비교해보면, 먼저 근로능력 없는 가구주 비중은 전반적으로 감소하는 반면, 근로가능 혹은 단순근로 가능 비중이 확대되는 등 변화가 포착된다. 그러면서 소득활동이 있는 비중이 2015년, 2018년, 2021년으로 갈수록 점진적으로 상승하는 모습을 보이지만, 절대수준은 여전히 높지 않다.

〈표 3-3-10〉 가구주 근로능력 정도 및 소득활동 유무

(단위: %)

구분		2014년		2015년		2018년		2021년	
		- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
		2	3	2	3	2	3	2	3
근로 능력 정도	근로가능			9.3	21.5	57.6	47.7	48.3	54.1
	단순근로가능	66.91	78.41	10.5	13.2	21.9	30.2	21.7	26.1
	단순근로미약자			47.2	40.5	16.9	21.6	28.5	17.0
	근로능력없음	33.09	21.59	33.1	24.9	3.6	0.4	1.5	2.8
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
소득 활동	없음	73.41	70.56	89.9	76.9	80.4	67.7	83.1	70.1
	있음	26.59	29.44	10.1	23.1	19.6	32.3	16.9	29.9
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 상용직, 임시직, 일용직, 고용주, 자영업자는 소득활동 있음으로 분류, 무급가족종사자, 실업자, 비경제활동인구는 소득활동 없음으로 분류함.

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

가구주 및 배우자의 경제활동 상태를 살펴보면, 가구주와 배우자 모두에서 비경제활동인구의 비율이 매우 높게 나타나나, 2018년 기준중위소득 30~40% 사이 비수급 빈곤층에서 그 비중이 일시적으로 하락하는 모습을 보인다. 또한 전반적으로 상용직, 자영자 비중은 낮고, 기준중위소득 30% 이하 비수급 빈곤층의 경우 실업의 비중이 높게 나타나는 특징을 보인다.

〈표 3-3-11〉 가구원별 경제활동 상태

(단위: %)

구분		2014년		2015년		2018년		2021년	
		- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
		2	3	2	3	2	3	2	3
가 구 주	상용직	0.24	2.23	1.1	2.3	0.3	0.2	1.4	0.9
	임시직	-	5.10	0.6	1.9	3.2	2.3	2.2	2.5
	일용직	8.85	9.53	6.6	14.2	7.4	12.3	5.7	12.7
	공공·자활근로	4.21	6.16			5.3	12.3	3.4	12.3
	특수형태근로자	0.36	0.06						
	고용주	0.97	0.02	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	자영업자	11.97	6.34	1.1	3.0	3.6	5.2	4.3	1.5
	무급가족종사자	-	-	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	실업자	7.68	1.87	0.8	0.2	4.4	3.2	10.2	2.0
	비경제활동인구	65.73	68.69	89.8	78.2	76.0	64.5	72.9	68.1
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
배 우 자	상용직	-	0.55	0.5	2.2	0.0	1.8	0.0	0.0
	임시직	1.03	0.12	1.0	3.3	1.1	3.3	0.0	3.4
	일용직	4.41	8.22	2.0	8.7	5.2	4.7	4.7	6.5
	공공·자활근로	2.96	1.1			1.3	4.9	5.1	18.3
	특수형태근로자	-	0.27						
	고용주	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	자영업자	1.26	0.54	2.1	2.5	0.0	1.3	2.5	2.2
	무급가족종사자	6.11	8.05	1.0	1.7	2.0	4.6	3.6	2.0
	실업자	2.75	-	0.0	0.5	0.0	0.0	2.7	0.0
	비경제활동인구	81.47	81.16	93.4	81.1	90.4	79.5	81.4	67.6
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 음영 처리된 부분은 해당 조사시 조사 보기항목에 포함되지 않음을 나타냄

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

## 다. 가구 경제여건 특성 변화

다음으로 비수급 빈곤층 가구의 소득, 자산 등에 대한 경제여건 특성 변화에 대해 살펴보자. 총소득 및 경상소득의 절대액은 2014년 대비 꾸준히 증가하는 모습으로 두 집단 모두에서 공통적으로 나타난다. 총소득 대비 경상소득에서 기초보장급여와 기타 정부보조금을 제외한 소득1, 소득2

의 비중이 점점 감소하는 경향을 보이는데, 특히 기준중위소득 30~40% 집단보다 기준중위소득 30% 이하 집단에서 두드러지는 점에서 2집단에서 기초보장급여는 수급하지 않지만, 기타 정부보조금과 같은 타 공적이전에 대한 의존이 상대적으로 높아지고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 3-3-12〉 월평균 가구 소득 규모 및 비중

(단위: 만원/월, %)

구분		2014년		2015년		2018년		2021년	
		- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
		2	3	2	3	2	3	2	3
평균금액	총소득 <sup>1)</sup>	53.3	73.4	50.3	68.1	67.8	87.1	94.4	95.1
	경상소득 <sup>2)</sup>	47.4	72.7	49.3	67.7	64.2	86.2	88.7	93.9
	소득1 <sup>3)</sup>	46.3	70.4	46.8	66.9	56.7	84.5	77.8	89.7
	소득2 <sup>4)</sup>	32.9	54.1	23.3	46.5	30.6	57.3	26.5	54.1
총소득 대비 비중	경상소득	96.94	99.52	99.2	99.5	94.8	99.0	93.9	98.7
	소득1	94.94	96.97	96.5	99.0	83.6	97.1	82.3	94.3
	소득2	68.30	73.36	45.2	66.1	45.1	65.8	28.0	56.9
	총소득	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 총소득=(상용근로소득+임시일용소득+고용주 및 자영자 순소득+농림축산업 순소득+어업경영주순소득+기타 근로소득+재산소득+사회보험금+민간보험금+기타정부보조금+부모나 자녀로부터 보조금+민간보조금+기타소득+기초보장급여)/12

2) 경상소득=(총소득-기타소득(비경상적 소득))/12

3) 소득1=(경상소득-기초보장급여)/12

4) 소득2=(경상소득-기초보장급여-기타 정부보조금)/12

5) 경상소득 및 총소득의 계산 시 사업소득을 음의 값을 0으로 처리하지 않는 순소득 방식으로 산출

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

소득원천별로 보더라도 2015년에서 2021년으로 갈수록 공적이전 소득의 규모와 비중이 크게 상승하고 있으며 이는 기준중위소득 30% 이하 비수급 빈곤층 집단에서 두드러지는 특징을 보인다. 전반적으로 부모 및 자녀로부터 받는 사적이전소득 비중은 감소하는 경향을 보인다. 특징적인 점으로 소득 구성을 비교해보면 3집단에서 근로 및 사업소득 비중이 높게 나



타나며, 2집단은 이전소득에 의존하는 경향을 보인다. 즉, 동일한 비수급 빈곤층이더라도 3집단의 경우 취업 및 소득활동성이 상대적으로 우위가 있음을 확인할 수 있는 부분이다.

〈표 3-3-13〉 소득원천별 규모 및 비중

(단위: 만원/년, %)

구분	2015년		2018년		2021년	
	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
	2	3	2	3	2	3
근로 및 사업소득	59.7	191.7	122.7	263.5	114.7	261.7
상용근로, 임시·일용근로	55.3	164.9	114.2	230.4	97.2	248.7
고용주·자영업, 농림축산어업	1.4	19.8	6.6	31.5	14.2	11.3
기타 근로소득	3.0	7.0	1.9	1.7	3.3	1.7
재산소득	2.9	5.7	2.3	1.0	0.6	1.3
사회보험	17.9	45.2	28.1	82.8	53.1	116.6
민간보험	0.0	0.3	0.8	1.7	0.5	1.8
기타정부보조금	282.7	245.5	313.2	326.2	615.2	427.2
부모·자녀의 보조금	194.2	303.7	155.6	299.5	113.8	219.4
민간보조금	5.5	11.3	57.7	39.6	35.1	48.6
기타소득	11.8	4.8	42.6	10.5	69.3	15.3
기초보장	30.2	9.8	90.5	20.3	130.9	49.7
총소득	604.0	817.3	813.4	1,045.1	1,133.3	1,141.7
근로 및 사업소득	6.2	17.0	15.1	25.2	10.1	22.9
상용근로 임시·일용근로	5.4	13.9	14.0	22.0	8.6	21.8
고용주·자영업, 농림축산어업	0.2	2.2	0.8	3.0	1.3	1.0
기타 근로소득	0.6	0.9	0.2	0.2	0.3	0.1
재산소득	0.5	0.8	0.3	0.1	0.1	0.1
사회보험	2.5	5.2	3.5	7.9	4.7	10.2
민간보험	0.0	0.1	0.1	0.2	0.0	0.2
기타정부보조금	51.5	33.1	38.5	31.2	54.3	37.4
부모·자녀의 보조금	35.0	41.5	19.1	28.7	10.0	19.2
민간보조금	1.0	1.5	7.1	3.8	3.1	4.3
기타소득	0.8	0.5	5.2	1.0	6.1	1.3
기초보장	2.7	0.5	11.1	1.9	11.5	4.4
총소득	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

월평균 소득구간 분포를 비교해보면, 기준중위소득 30% 이하 비수급 빈곤층인 2집단의 경우 50만원 미만의 비중이 50만원 미만 비중이 2014년 62.3%에서 2021년 27.2%로 큰 폭으로 하락하였고, 상대적으로 50~100만원 구간의 비중이 증가한 모습이다. 3집단의 경우 50만원 미만 비중은 소멸하는 등 50~100만원대 구간으로 집중되는 모습을 확인할 수 있다. 비수급 빈곤층의 월평균 소득 절대액이 소폭이지만 증가하였음을 알 수 있다.

〈표 3-3-14〉 월평균 소득 구간의 가구빈도

(단위: %)

구분	2014년		2015년		2018년		2021년	
	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
	2	3	2	3	2	3	2	3
50만원 미만	62.27	15.49	67.3	11.9	54.1	2.8	27.2	0.7
50~100만원	36.04	69.52	27.4	77.0	23.5	72.1	42.1	69.4
100~150만원	1.69	12.07	3.9	7.9	16.3	14.7	14.8	21.7
150~200만원	-	2.92	1.2	2.7	4.3	6.3	9.6	4.3
200~300만원	-	-	0.3	0.5	1.8	2.9	3.7	3.2
300~500만원	-	-	-	-	-	1.1	2.7	0.6
500만원 이상	-	-	-	-	-	0.2	0.0	0.2
합계	100.00	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 소득은 경상소득(총소득-기타소득) 기준임.

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

이전소득을 사적이전과 공적이전 소득으로 구분하여 가구 혹은 1인당 평균액을 비교해보면, 공적이전 소득의 경우 가구 및 1인당 평균액 모두 대폭 증가한 모습을 보인다. 반면, 사적이전 소득은 감소 추세로 특히 2집

단에서 감소하는 경향을 보이며, 이러한 경향은 공공 안전망에 대한 의존도는 증가하는 반면 가족부양 의존도는 약화하고 있음을 시사한다.

〈표 3-3-15〉 소득계층별 이전소득 수준

(단위: 만원/년)

구분			2014년		2015년		2018년		2021년	
			- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
			2	3	2	3	2	3	2	3
사적 이전	가구	평균	261.5	371.3	199.7	315.3	214.1	340.8	149.4	269.8
		표준편차	161.7	171.4	145.0	207.4	230.5	248.3	148.2	226.3
	1인당	평균	185.2	286.3	156.5	270.9	152.5	270.8	121.4	219.5
		표준편차	109.6	129.1	104.0	177.4	145.4	194.7	129.5	158.6
공적 이전	가구	평균	206.0	275.2	329.9	299.7	431.8	429.3	799.2	593.5
		표준편차	126.0	160.1	230.4	201.4	511.0	395.9	752.8	359.1
	1인당	평균	132.7	188.8	239.7	231.0	252.5	305.8	526.2	452.8
		표준편차	77.3	84.3	128.7	121.8	296.2	254.1	442.9	213.7

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

마지막으로 자산과 부채에 대한 변화를 살펴보았다. 금융자산 비중은 증가하는 모습을 보이는데 비금융자산 특히 거주자산 비중이 하락하는 모습이 포착된다. 이는 부동산 시장의 영향이 반영되었을 가능성이 있으며, 2021년의 경우 일부 재조정되는 모습을 보인다. 순자산 비율은 경기 및 부채의 영향으로 등락을 반복하는 모습이다.

〈표 3-3-16〉 평균 총자산 대비 자산항목별 비중

(단위: %)

구분	2014년		2015년		2018년		2021년	
	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
	2	3	2	3	2	3	2	3
총자산 <sup>1)</sup>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
금융자산	16.4	13.3	12.1	11.2	36.5	23.1	30.3	29.1
비금융자산	83.6	86.7	87.9	88.7	63.5	76.9	69.7	70.9
-거주자산	77.4	83.9	84.1	83.3	62.2	75.0	67.5	68.3
-거주외자산	6.1	2.8	3.8	5.4	1.3	1.8	2.3	2.5
순자산 <sup>2)</sup>	78.5	78.5	93.8	95.6	84.4	68.0	75.7	75.7

주: 1) 총자산 = 금융자산+비금융자산  
= 거주주택+거주주택외 소유부동산+거주주택외 점유부동산+금융자산+농기계+농  
축산물+자동차+기타자산  
2) 순자산 = 총자산-총부채액  
출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회  
연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국  
보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보  
건복지부·한국보건사회연구원.

가구주 연령·종사상지원별 자산 규모 변동에 대해 살펴보면, 65세 이  
상 가구주 가구에서 자산이 증가하는 경향을 보이며, 오히려 3집단에 비  
해 2집단에서 금액이 높게 나타난다. 반면 45~54세 중장년 가구주 가구  
의 경우 특히 3집단에서 2021년 순자산이 음수를 나타내는 등 취약성이  
드러난다. 임시, 일용직 가구주 가구의 경우 총자산 및 순자산의 하락이 2  
집단에서 뚜렷하게 나타나며, 2021년에는 순자산이 마이너스로 취약성  
이 심화되는 모습이다. 3집단의 경우 같은 종사상지위에서도 상대적으로  
양호한 모습임을 확인할 수 있다.

〈표 3-3-17〉 가구주 연령대별 자산 현황

(단위: 만원)

구분	2015년		2018년		2021년	
	- 30%	30~40%	- 30%	30~40%	- 30%	30~40%
	2	3	2	3	2	3
총자산						
18세 이상 34세 이하	-	1,312	3,033	-	2,096	-
35세 이상 44세 이하	-	-	2,213	1,020	1,202	-
45세 이상 54세 이하	-	1,428	2,010	-	1,932	1,154
55세 이상 64세 이하	2,972	2,335	2,129	2,077	2,455	1,682
65세 이상	2,833	3,115	2,238	1,788	2,705	2,345
65세 이상 74세 이하	3,405	3,105	2,334	2,233	3,213	3,101
75세 이상	2,572	3,121	2,190	1,621	2,465	2,029
순자산						
18세 이상 34세 이하	-	1,021	2,870	-	1,467	-
35세 이상 44세 이하	-	-	1,829	346	-700	-
45세 이상 54세 이하	-	607	1,531	-	524	-2,363
55세 이상 64세 이하	1,885	1,903	1,638	971	1,561	-54
65세 이상	2,718	3,045	1,942	1,423	2,603	2,242
65세 이상 74세 이하	3,109	3,004	1,675	1,306	3,056	2,904
75세 이상	2,540	3,070	2,075	1,467	2,389	1,964

주: 1) 가구주 연령 기준

2) 각 셀별 사례수 10 미만은 제시하지 않음

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

〈표 3-3-18〉 가구주 종사상지위별 자산 현황

(단위: 만원)

총자산	2015년		2018년		2021년	
	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
	2	3	2	3	2	3
상용직	-	-	-	-	500	6,400
임시·일용	3,324	2,705	1,701	1,551	999	1,657
고용주·자영자, 무급가족종사	-	3,011	-	1,897	2,586	2,209
실업자, 비경제활동	2,787	3,056	2,417	1,895	2,560	2,180
순자산	2015년		2018년		2021년	
	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
	2	3	2	3	2	3
상용직	-	-	-	-	-	-
임시·일용	3,070	2,611	1,189	307	-154	1,392
고용주·자영자, 무급가족종사	-	2,633	-	1,459	398	2,076
실업자, 비경제활동	2,618	2,932	2,100	1,573	2,192	1,546

주: 각 셀별 사례수 10 미만은 제시하지 않음

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

집단별 부채보유 여부 비율을 비교해보면, 2집단에서 부채보유 비중이 2021년 30%로 크게 상승하였으며, 이에 비해 3집단의 경우 부채보유 비율은 비교시점 내 등락후 2021년 15% 정도의 비율을 보인다. 부채가 있는 가구만을 대상으로 평균 부채액을 비교해보면, 2집단의 경우 평균 부채액이 2018년 감소했다가 2021년 재상승하는 모습으로 부채에 대한 취약성이 2집단에서 심화되는 모습을 확인할 수 있다. 3집단의 경우 부채보유 비율은 15%대로 2집단에 비해 낮았으나, 부채 평균액은 높게 유지되고 있는 모습이다.

〈표 3-3-19〉 부채유무 및 평균 부채액

(단위: %, 만원)

구분	2014년		2015년		2018년		2021년	
	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
	2	3	2	3	2	3	2	3
부채없음	73.8	83.3	92.0	89.7	80.9	81.4	70.0	85.1
부채있음	26.2	16.8	8.0	10.3	19.1	18.6	<b>30.0</b>	14.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
부채가 있는 가구만	2014년		2015년		2018년		2021년	
	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
	2	3	2	3	2	3	2	3
전체	2,050	2,571	2,174	1,269	1,842	3,093	1,953	3,499
가구원 1인당	1,305	1,333	1,771	752	997	2,408	1,478	1,921

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

가구주 연령대별 가계부채 규모는 35~53세 중장년층 가구주 가구에서 확대되는 경향이 나타나며, 특히 2집단에서는 2021년 급증하는 모습이다. 반면 65세 이상 고령층의 부채규모는 크지 않다. 가구주 종사상지위별 가계부채는 임시, 일용직 가구주 가구에서 부채가 급증하며, 고용주, 자영자의 경우 3집단에서 높은 부채 규모가 포착된다.

〈표 3-3-20〉 가구주 종사상지위별 가계부채 현황

(단위: 만원)

전가구	2015년		2018년		2021년	
	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
	2	3	2	3	2	3
상용직	-	-	-	-	1,500	2,000
임시·일용	254	94	512	1,244	1,153	264
고용주·자영자, 무급가족종사	-	378	-	437	2,188	133
실업자, 비경제활동	169	124	317	321	368	634

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

〈표 3-3-21〉 가구주 연령대별 부채규모 현황

(단위: 만원)

전가구	2015년		2018년		2021년	
	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
	2	3	2	3	2	3
18세 이상 34세 이하	-	291	163	-	629	959
35세 이상 44세 이하	-	-	384	674	1,902	404
45세 이상 54세 이하	-	821	479	-	1,408	3,517
55세 이상 64세 이하	1,088	432	491	1,106	893	1,736
65세 이상	115	70	296	364	102	103
65세 이상 74세 이하	296	101	660	926	157	197
75세 이상	32	51	115	154	76	64

주: 가구주 연령 기준

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

부채형태별 구성 비중을 비교해보면, 2집단의 경우 금융기관 대출 비중이 상승하고, 상대적으로 카드빚, 사채 등의 비중이 감소하는 것으로 보아 제도금융에 대한 접근성이 다소 확대되었음을 짐작할 수 있다. 반면, 3집단의 경우 ‘기타부채’ 비중의 급등하는 점은 주목할 필요가 있겠다.

〈표 3-3-22〉 부채형태별 구성 비중 분포

(단위: %)

구분	2014년		2015년		2018년		2021년	
	-30%	30-40%	-30%	30-40%	-30%	30-40%	-30%	30-40%
	2	3	2	3	2	3	2	3
금융기관대출 (회사대출, 마이너스통장)	28.2	76.1	34.9	22.2	49.7	62.7	69.8	23.2
서민금융(미소금융, 햇살론, 새희망출씨)	1.6	3.8						
일반사채	37.3	7.4	10.2	4.3	16.2	1.6	12.4	6.3
카드빚	20.3	10.4	42.5	27.6	17.4	19.4	5.9	9.1



구분	2014년		2015년		2018년		2021년	
	-30%	30-40%	-30%	30-40%	-30%	30-40%	-30%	30-40%
	2	3	2	3	2	3	2	3
전세(임대) 보증금(받은 돈)	4.4	0.2	2.0	18.2	0.0	4.6	0.5	2.1
외상, 미리타겟돈	0.2	0.0	-	6.5	0.0	0.6	0.0	0.0
기타부채	8.0	2.0	10.5	21.2	16.7	11.1	11.3	59.3
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 집단별 총 부채액 중 각 해당 부채의 비율로 산출하였음. 2017년의 경우 각 가구의 부채비율의 평균으로 산출함에 따라 시계열 비교시 유의해야 함.

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

가구의 연간이자 부담 현황을 살펴보면, 2018년 대비 2021년 2집단에서 연간이자 총액이 급증하였는데, 소득 및 지출 대비 이자부담률도 크게 증가하여 이들의 부채에 대한 모니터링이 요구된다.

〈표 3-3-23〉 가구의 연간이자 부담 현황

(단위: 만원,%)

부채가 있는 가구만	2015년		2018년		2021년	
	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%	- 30%	30-40%
	2	3	2	3	2	3
연간이자	78.1	90.2	51.6	77.1	131.4	53.8
소득대비 비율	13.4	8.7	6.7	7.5	13.8	3.5
지출대비 비율	11.6	9.1	4.0	7.0	7.3	2.7

주: 소득은 연간 경상소득을 의미하며, 지출은 연간 가계지출(혹은 총생활비)대비 비율을 의미함.

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

가구주 특성별로 살펴보면 2집단의 경우 임시, 일용, 자영자 집단에서 이자부담 상승이 뚜렷하게 나타나며, 비경제활동 가구주 가구에서도 소득 대비 이자부담률 상승이 포착된다. 또한 2집단 내 35~44세 생애중기

가구주 가구에서 이자부담이 급등하는 모습을 확인할 수 있으며, 상대적으로 고령층의 경우 비교적 낮은 수준을 유지하는 모습이다. 이러한 점에서 35~54세 중년층, 임시·일용직 등에서 이자 부담에 대한 상대적 고위험군으로 구분될 수 있겠다.

〈표 3-3-24〉 가구주 연령대별 이자부담 현황

(단위: 만원, %)

전가구		2015년		2018년		2021년	
		- 30%	30~40%	- 30%	30~40%	- 30%	30~40%
		2	3	2	3	2	3
18세 이상 34세 이하	연간이자	-	0	1.9	-	51.5	-
	소득대비비율	-	0	0.4	-	7.0	-
	지출대비비율	-	0	0.1	-	3.2	-
35세 이상 44세 이하	연간이자	-	-	16.6	31.0	286.6	-
	소득대비비율	-	-	2.5	1.4	33.6	-
	지출대비비율	-	-	0.9	1.4	16.5	-
45세 이상 54세 이하	연간이자	-	17.2	29.1	-	38.3	29.6
	소득대비비율	-	1.6	4.0	-	4.7	1.8
	지출대비비율	-	1.7	2.0	-	2.3	1.6
55세 이상 64세 이하	연간이자	45.7	20.4	8.5	3.6	40.8	16.1
	소득대비비율	4.5	2.1	1.5	0.3	4.8	1.4
	지출대비비율	6.2	2.1	0.6	0.3	2.4	1.1
65세 이상	연간이자	1.2	1.9	6.1	5.8	3.7	2.6
	소득대비비율	0.3	0.2	0.7	0.6	0.3	0.2
	지출대비비율	0.2	0.2	0.6	0.6	0.3	0.2
65세 이상 74세 이하	연간이자	2.1	1.8	14.1	20.2	8.4	6.5
	소득대비비율	0.5	0.2	1.3	1.8	0.6	0.6
	지출대비비율	0.3	0.2	1.1	1.8	0.6	0.5
75세 이상	연간이자	0.8	1.9	2.1	0.4	1.5	0.9
	소득대비비율	1.5	1.8	0.2	0.0	0.1	0.1
	지출대비비율	0.2	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1

주: 1) 가구주 연령 기준

2) 각 셀별 사례수 10 미만은 제시하지 않음

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

〈표 3-3-25〉 가구주 종사상지위별 이자부담 현황

(단위: 만원, %)

전가구 중		2015년		2018년		2021년	
		- 30%	30~40%	- 30%	30~40%	- 30%	30~40%
		2	3	2	3	2	3
상용직	연간이자	-	-	-	-	-	-
	소득대비 비율	-	-	-	-	-	-
	지출대비 비율	-	-	-	-	-	-
임시·일용	연간이자	20.6	1.0	6.0	8.1	27.1	7.6
	소득대비 비율	2.3	0.1	0.7	0.7	2.2	0.6
	지출대비 비율	3.4	0.1	0.5	0.6	1.8	0.6
고용주·자영자, 무급가족종사	연간이자	-	23.3	-	9.7	269.7	2.3
	소득대비 비율	-	2.6	-	0.7	23.1	0.2
	지출대비 비율	-	2.7	-	0.7	15.0	0.2
실업자, 비경제활동	연간이자	2.3	3.2	9.6	17.2	18.9	8.4
	소득대비 비율	0.4	0.3	1.3	1.9	1.8	0.8
	지출대비 비율	0.3	0.3	0.7	1.7	1.3	0.7

주: 각 셀별 사례 수 10 미만은 제시하지 않음

출처: “2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김태완 외, 2017a, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 김문길 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원; “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

이러한 비수급 빈곤층, 즉 사각지대의 특성 변화를 종합해보면, 비수급 빈곤층은 대도시 거주비율이 높아지고 있으며, 1인가구화되고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 고령화, 만성질환은 상시화되어 있으며, 생계급여, 의료급여를 수급하지는 않지만, 타 기타정부보조금의 의존도가 지속적으로 확대되는 모습을 보였다. 기준중위소득 30%를 기준으로 30% 이하(2집단)와 30~40% 이하 가구(3집단)로 구분하여 살펴본다면, 3집단의 경우 근로, 사업소득 등 소득활동 등으로 비교적 빠르게 안정되는 반면, 2집단의 경우 소득, 자산, 특히 부채 측면에서 경제적 취약성이 잔존하거나 심화되는 모습에 주목할 필요가 있다.

### 3. 시사점

2000년 국민기초생활보장법 제정 이후 시행되어 온 기초생활보장제도는 최저생계 보장에 대한 국가의 책임을 강화했음에도 불구하고 실제로 생활이 어려움에도 보호를 받지 못하는 ‘빈곤 사각지대’가 발생한다는 점은 기초생활보장제도의 한계로 지적되어 왔다. 이러한 한계를 개선하고자 2015년 맞춤형 급여체계 개편 이후 급여별 그 기능과 역할을 확대하며, 부양의무자 기준 폐지 혹은 완화, 재산기준 완화, 맞춤형 급여체계 개편 등 다양한 제도 개선을 통해 발전해 왔다. 개별급여화는 제도의 접근성을 높이는 전환점이 되었으며, 기준중위소득 도입과 부양의무자기준 완화 등으로 이전보다 취약계층을 다층적으로 포괄하는 역할을 수행했다. 2015년 7월 가장 우선적으로 교육급여에서 부양의무자 기준이 폐지되었고, 2018년 10월 주거급여 부양의무자가 폐지되었으며, 이후 단계적 폐지 로드맵을 통해 생계급여에서도 수급자 및 부양의무자의 유형에 따라 부양의무자가 단계적 완화 및 폐지 수순을 밟게 된다. 부양의무자 기준을 완화(폐지)하기 시작한 2017년부터 수급자 수와 인구대비 수급자 비율이 지속적으로 늘어나는 모습을 확인할 수 있었다. 이와 함께 수급대상 선정기준인 소득 및 재산기준의 완화 또한 2017년 수립되었던 1차 기초생활보장 종합계획 이후 2020년 2차, 2023년 3차 종합계획까지 지속적으로 논의·수행되어 왔다. 이러한 제도적 개선 과정에서 사각지대의 특성에도 부분적인 변화가 나타났다. 비수급 빈곤층의 일반적 특성을 살펴보면 먼저 눈에 띄는 현상으로 대도시 거주자 비중이 크게 증가한 반면, 중소도시 거주자 비중은 감소하였으며, 농어촌 거주자 비율은 큰 변화는 없으나 소폭 감소하는 경향을 보인다. 이는 기준중위소득 30% 이하 비수급 빈곤층에 특히 두드러지는 현상이다. 평균 가구원수는 전반적으로 감

소하며, 1인가구 비중이 지속적으로 상승하는 반면, 2, 3인 가구 비중은 감소하는 모습을 보였다. 또한 가구주의 근로능력정도와 소득활동 유무에 대해 비교해보면, 근로능력 없는 가구주 비중은 전반적으로 감소하는 반면, 근로가능 혹은 단순근로 가능 비중이 확대되는 등 변화가 포착되었다. 그러면서 소득활동이 있는 비중이 절대수준을 여전히 높지 않았지만, 2015년, 2018년, 2021년으로 갈수록 점진적으로 상승하는 특징을 보였다. 기준중위소득 30, 40% 이하이나 비수급층인 두 집단 모두에서 총소득 및 경상소득의 절대액은 2014년 대비 꾸준히 증가하는 모습이 나타났다. 물론 이들의 소득 증가는 공적이전소득의 증가에 크게 영향을 보이는 특징이 있었으나, 소득 구성을 비교해보면 30~40% 이하(3집단)에서 근로 및 사업소득 비중이 높게 나타나며, 30% 이하(2집단)은 이전소득에 의존하는 경향을 보였다. 가구주 연령별 자산 규모 변동에 대해 살펴보면, 65세 이상 가구주 가구에서 자산이 증가하는 경향을 보이며, 오히려 3집단에 비해 2집단에서 금액이 높게 나타났다. 반면 45~54세 중장년 가구주 가구의 경우 특히 2집단에서 2021년 순자산이 음수를 나타내는 등 취약성이 드러났다.

기초보장제도의 사각지대 원인으로 지적되어 오던 부양의무자 기준이 완화 혹은 폐지됨에도 불구하고 여전히 사각지대가 존재하고 있는 점에서 앞에서 살펴본 비수급 빈곤층의 특성 변화를 통해 향후 사각지대 해소를 위한 방향에 대해 시사점을 정리하면 다음과 같다. 먼저 비수급 빈곤층의 특징적인 특성 변화로 일을 하는 근로가능 가구의 비중이 증가하는 모습을 들 수 있다. 즉, 일을 하고 있지만 빈곤한, 소위 근로빈곤층이 사각지대로 남아있는 점에서 자활지원 제도의 평가와 함께 기초생활보장제도로 이들을 포괄할 수 있는 문제일 것인지, 혹은 근로빈곤층을 위한 별도의 지원제도가 필요할 것인지에 대한 논의와 점검이 필요할 것으로 사

료된다. 또한 비수급 빈곤층의 자산, 특히 65세 이상 가구주 가구에서 자산이 증가하는 경향을 보이는 점에서 현재의 재산기준에 대한 점검도 필요할 것으로 보인다. 즉, 제도설계 당시 빈곤층의 자산 구조와 현재 빈곤층의 자산 구조에 대해 살펴보고, 소득수준과 지출비용은 동일한 수준이지만, 구조적으로 재산이 증가할 수 밖에 없는 혹은 자동차에 대한 인식 변화 등 제도내에서 소득, 재산기준을 현실화하는 등 점검의 필요성을 제기할 수 있겠다. 마지막으로 비수급 빈곤층의 부채가 급증하고 있으며, 연간 이자부담 또한 증가하고 있는 모습이 포착된 점에서 소득기준 미달이 아닌 필수지출 부족분에 대한 빈곤의 실질적 원인으로써의 전환도 고민될 필요가 있다. 물론 현재 생계급여를 제외한 의료, 주거, 교육급여의 경우 선정과 최저보장수준을 달리하고 있는 점에서 생계급여 역시 선정은 현재와 같은 방식으로 설정하되, 최저보장수준은 필요지출을 충족시키는 방향으로 설정하는 등 다양한 방식을 검토할 수 있겠다.



## 제4장

### 현금성 급여별 평가: 생계급여 및 주거급여

제1절 생계급여 평가

제2절 주거급여 평가





## 제4장

# 현금성 급여별 평가: 생계급여 및 주거급여

### 제1절 생계급여 평가

#### 1. 들어가며

기초생활보장제도가 1999년 법이 제정된 이후, 2015년에 맞춤형 급여 체계로의 개편을 겪었다. 기초생활보장제도가 2000년 도입된 이후 빈곤 집단을 대상으로 하는 마지막 안전망으로서 10년 넘게 일정한 기능을 했다. 그렇지만, 제도 내·외적인 요소가 제도의 변화를 추동했다. 보건복지부(2021)가 제시한 세 가지 요소에 한 가지를 더해서 네 가지를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 기초생활보장제도 이후에도 빈곤율이 완만하게 증가했고, 빈곤층 구성에도 변화가 관찰됐다. 당시 통계청 도시가계조사 자료에 근거해서 2인 이상 가구의 가처분소득 중위값 50% 기준 상대빈곤율을 보면, 2003년 11.1%에서 2009년 12.2%로 늘었다<sup>16)</sup>. 빈곤층의 구성을 보면, 가족해체가 가속화하면서 노인 빈곤 가구가 증가했다. 이른바 ‘신사회적 위험’으로 일컬어지는 근로빈곤의 문제도 대두됐다<sup>17)</sup>.

둘째, 사회보험 등 다른 사회보장제도의 빈곤예방효과가 크게 개선되

16) 통계청이 가계동향조사의 설문대상을 1인 가구로 확대하고 관련 자료를 생산한 2006년 이후에야 한국에서 전체 인구 대상 공식 빈곤율이 산출됐다(김태완, 2021a).

17) 물론, 당시 빈곤율의 증가나 빈곤 구성의 변화를 국민기초생활보장제도의 한계로 돌리기는 어렵다. 오히려, 당시 급격한 노동시장 및 인구구성 변화에 따른 빈곤문제에 대해 국민기초생활보장제도가 상당히 기능했다고 평가하는 것이 적절할 것이다. 즉, 사회보험 및 사회수당 제도가 미성숙하거나 도입되지 않았던 시기에 ‘최소한 안전망’으로 기능한 측면도 있다. 여기에서는 국민기초생활보장제도 도입 이후의 사회 환경 변화를 설명하는 것이다.

지 않았다. 이를테면, 노후소득보장제도가 노인 빈곤에 선제적으로 대응하지 못했다. 2인 이상 가구 가처분소득 중위값 50% 기준으로, 노인빈곤율은 2003년 36.1%에서 2013년 39.6%까지 늘었다. 2008년 기초노령연금 도입에도 불구하고 노인빈곤 문제는 해소의 기미가 보이지 않았다. 고용보험도 비정규직 노동자들을 포괄하는 데 한계를 보였다. 당시 상황에 대해서 보건복지부(2021)는 “사회보험 등 1~2차 사회안전망의 후속개편이 불가피한 상황이 조성되었으며, 그것은 기초생활보장제도에도 적지 않은 변화를 가져오게 되었음을 의미”(p. 151)한다고 설명했다.

셋째, 기초생활보장제도의 개편에 대한 문제의식도 대두됐다. 제도가 빈곤층 복지사각지대를 해소하는 데 한계를 보인다는 지적이 끊임없이 있었다. 당시에도 부양의무자 기준 완화나 재산기준 완화 등의 방안이 논의됐다. 문제는 예산이었다. 그러한 상황에서 2014년 2월 송파구 세 모녀의 자살 사건이 발생했다. 사건은 기초생활보장제도의 사각지대 문제를 환기시켰고, 맞춤형 급여 체계로의 전환을 촉발했다.

넷째, 기초생활보장제도의 제도 설계상 나타나는 ‘all or nothing’의 문제가 대두됐다. 즉, 수급자 입장에서는 수급 자격을 잃게 되면 관련한 모든 급여에서 배제되면서 탈수급의 유인이 사라지기 때문이었다. 이러한 맥락에서 기초생활보장제도의 선정 및 급여 수준을 다양화하자는 욕구별 급여론 혹은 개별급여론이 대두됐다.

이러한 배경에서 2015년 국민기초생활보장제도에서 맞춤형 급여로의 개편이 이뤄졌다. 상대적 빈곤 관점에서 생계·의료·주거·교육 등 다양한 복지 욕구를 반영하면서, 각 급여의 선정 기준을 다층화했다. 이를 통해서 다양한 유형의 빈곤 집단에 대한 탄력적인 보호를 도모했다. 2014년 12월 맞춤형 기초생활보장제도 개편 내용을 담은 ‘국민기초생활보장법’을 공포하면서, 법 부칙에서는 제도 시행 2년 이내에 실태조사를 실시하

고, 급여별 기본계획 및 종합계획을 수립하도록 했다. 그리고, 이러한 변화 이후 10년의 시간이 흘렀다. 제도 개편에 대한 평가가 필요한 시점이다. 이번 절에서는 생계급여를 중심으로 ① 2015년 이후에 수립된 기본 및 종합계획의 내용을 분석하고, ② 해당 시기 제도의 변화를 급여적정성, 사각지대 해소, 재정, 전달체계의 측면에서 평가한 뒤, ③ 앞으로의 과제를 간단히 정리한다.

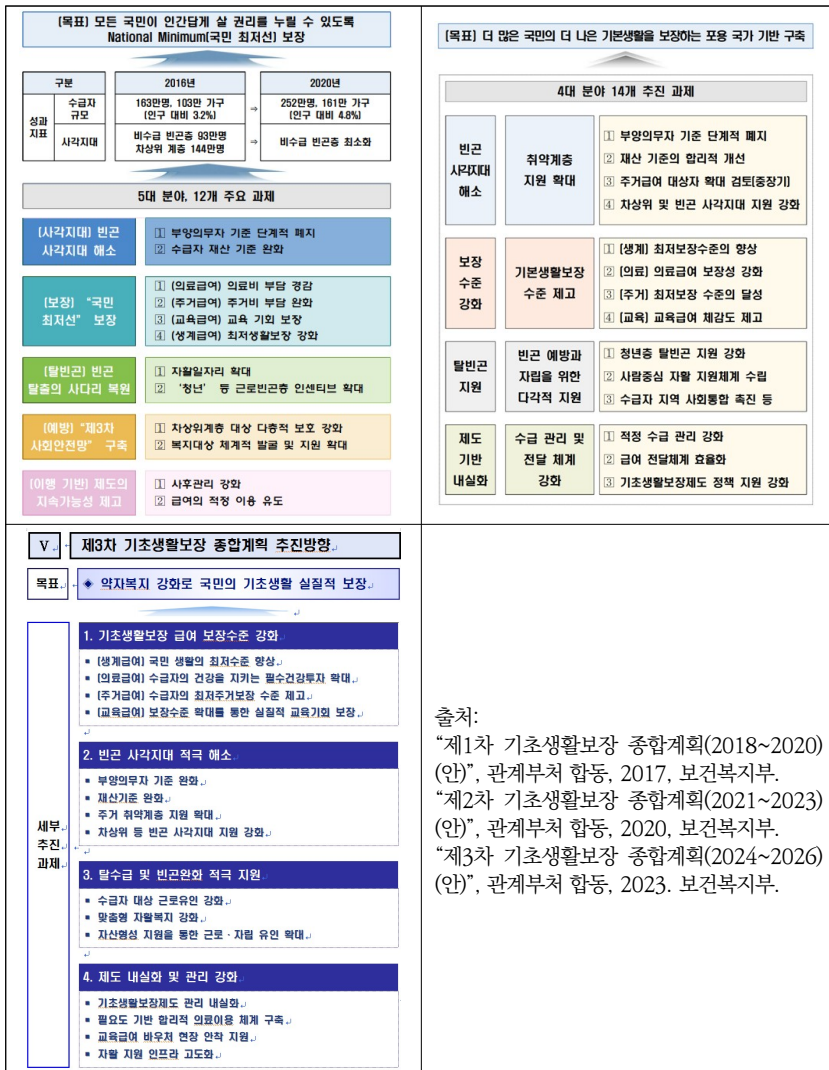
## 2. 기본 및 종합계획 수립 내용 분석

기초생활보장 종합계획은 2017년 1차 계획이 마련된 이후, 2023년 3차까지 마련됐다. 2014년 개정된 법에 따라 급여별 기본계획을 수립하고, 실태조사 및 급여별 적정성 등에 대한 평가를 실시하고, 이를 종합한 결과로 기초생활종합계획이 수립됐다. 1차에서는 목표가 ‘모든 국민이 인간답게 살 권리를 누릴 수 있도록 National Minimum(국민 최저선) 보장’으로 제시됐다. 2차와 3차에서는 각각 ‘더 많은 국민의 더 나은 기본생활을 보장하는 포용 국가 기반 구축’과 ‘약자복지 강화로 국민의 기초생활 실질적 보장’이 목표로 제시됐다([그림 4-1-1] 참고). 각각의 종합계획이 수립됐던 당시 정부의 국정 기조에 맞춰서 목표도 제시된 점을 확인할 수 있다.

세 번의 기본계획의 구조는 일관성을 유지했다. 크게 4~5개 분야로 나누어서 12~14개의 과제가 제시되는 방식이었다. 분야는 ① 사각지대 해소, ② 보장 수준 강화, ③ 빈곤 예방 및 탈빈곤 지원, ④ 제도 기반 강화로 분류된다. 여기서 ① 사각지대 해소에서는 부양의무자 기준 완화 혹은 폐지, 재산기준 완화 등이 추진됐고, ② 보장 수준 강화에서는 생계급여에서는 급여 인상이 단속적으로 이뤄졌다. ③ 빈곤 예방 및 탈빈곤 지원에서

는 근로소득 공제 등이 주된 내용이었으며, ④ 제도 기반 강화에서는 급여 전달체계가 핵심 관심사였다.

[그림 4-1-1] 1~3차 기초생활보장 종합계획의 구조



출처:

“제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020) (안)”, 관계부처 합동, 2017, 보건복지부.  
 “제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023) (안)”, 관계부처 합동, 2020, 보건복지부.  
 “제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026) (안)”, 관계부처 합동, 2023, 보건복지부.

급여 대상자 및 사각지대에 대해 보면, 1차 때는 국민기초생활보장제도 전체 수급 인구가 2017년 163만명에서 2020년 252만명으로 증가할 것으로 전망했다. 생계급여 수급자로 보면, 2017년 124만명이었지만, 2020년 기준 전망치를 제시하지는 않았다. 2차 종합계획에서는 생계급여 수급 인구가 127만명(2020년)에서 부양의무자 기준 완화 등으로 153만명 + @ (2023년)로 증가할 것이라고 전망했다. 3차 종합계획 기준으로 보면, 생계급여 수급자는 2023년 159.3만명이었고, 2026년에는 제도 시나리오에 따라 200만명을 넘어설 것으로 내다봤다.

사각지대 규모는 수급 인구 증가에 따라 감소했다. 1~3차 종합계획에서 기준중위소득 40% 이하 비수급 빈곤층은 93만명(2015년) → 73만명(2018년) → 66만명(2021년)으로 줄었다. 그렇지만, 비수급 빈곤층 규모는 종합계획 목표치만큼 줄어들지는 않았다. 이를테면, 1차 종합계획에서 기준중위소득 기준 40% 이하 비수급 빈곤층이 93만명에서 29~60만명으로 줄이겠다고 밝혔지만, 2020년 해당 인구는 73만명으로 남았다. 3차 종합계획에서는 목표치를 제시하지 않았다.

급여보장 수준에 대해서는 1차 종합계획에서는 목표를 제시하지 않았다. “생계급여 보장수준은 상당히 현실화된 것으로 평가”(관계부처 종합, 2017, p. 37)한다는 당시 정부 진단에 근거했다. 2017년 생계급여 선정 및 급여 기준을 28%에서 30%로 인상했던 점도 고려됐다. 당시 정부의 초점은 기준중위소득 산출 방식 및 가구 균등화 지수 개편에 있었다. 해당 내용은 2차 종합계획에 가서야 구체적으로 다뤄지기 시작했다. 1차 종합계획의 핵심은 사각지대 해소에, 그 가운데서도 부양의무자 기준 완화에 있었다. 부양의무자 기준 폐지는 주거급여가 선례가 됐다. 2018년 주거급여에 대한 부양의무자 기준이 폐지됐다. 주거급여의 규모가 작은 점이 예산 지출 부담 문제를 뛰어넘는 이유가 됐다.

〈표 4-1-1〉 1~3차 기초생활보장 종합계획 중 생계급여 관련 영역별 내용

	1차 종합계획 (18~20)	1차 종합계획 성과	2차 종합계획(21~23)	2차 종합계획 성과	3차 종합계획(24~26)
급여 대상자 및 시각 시대	(2017) 103만 가구, 163만명 => (2020) 161만 가구, 252만명		(2020) 생계급여 수급자 127만명 => (2023) 153만명 + @		(2023) 생계급여 수급자 159.3만명 => (2026) 180.7만명(+21.4만명(+a))
	40% 이하 비수급 빈곤층 93만명(15년 기준) 2020년 비수급 빈곤층 19~60만명 전망 제시. 생계급여 기준으로는 41만명=> 생계 13~20만명		40% 이하 비수급 빈곤층 73만명(18년 기준) => 2023년 38만명으로 목표 설정		40% 이하 비수급 빈곤층 66만명(21년 기준) 목표치 제시 없음
급여 보장 수준 강화	급여 선정 기준 상향 내용 없음 ("생계급여 보장 수준은 상당히 현실화된 것으로 평가")		(22) 생계급여 최저 보장액 도입: 1만원 미만 가구 월 1만원 정액 급여 지급인 검토		(24~) 생계급여 선정기준 단계적 상향(30%→35%) => 시점을 '향후'로 명시
	(18~) 기준중위소득 산출방식 개선방안 마련 (18) 및 적용(19)		(21~) 기준중위소득 산출방식 개편: ① 가계금융복지조사로 통계 자료 원 변경, ② 기준중위소득과 가계금융복지조사 결과 차 해소 방안 마련	통계원을 변경하고, 가계금융복지조사 중위소득과의 격차를 6년간(21~'26) 단계적으로 해소('21)	
	(20~) 가구 균등화 지수 개편 검토	2018~2019년 연구 용역 이은 2020년 조정 여부 검토에 따라 2021년 변경 적용	(21~) 1·2인 가구 지출 실태를 고려한 합리적인 균등화 지수로 단계적(6년) 변경 적용	1~2인 가구 보장성을 강화하도록 가구균등화지수를 조정	

	1차 종합계획 (18~20)	1차 종합계획 성과	2차 종합계획(21~23)	2차 종합계획 성과	3차 종합계획(24~26)
사각 지대 해소	(18~) ① 부양의무자 기준을 '18년부터 단계적으로 폐지. ②기준중위소득 30% 이하이나 부양의무자 기준으로 탈락한 생계급여 비수급 빈곤층에 대해서는 '지방생활보장위원회' 개별 심의 의무화 추진	제1차 부양의무자 기준 단계적 폐지 로드맵 구현	생계급여 부양의무자 기준 단계적 폐지를 2022년까지 완결 (고소득고재산(연소득 1억원 또는 부동산 9억원 초과) 부양의무자에 대해서는 기준 지속 적용)	부양의무자 기준 '원칙 적용·예외 미적용'에서 '원칙 미적용·예외 적용'으로 전환('21.10월)	연소득 1억, 재산 9억 등 생계급여 부양의무자에 외규정 기준 완화
	(19) 수급자 자동차 기준 단계적 조정 추진. 일반 재산 소득환산을 적용 자동차 기준 완화 검토: 1,600cc+10년 이상 또는 150만원 미만 → (개선) 1,600cc+7년 이상 또는 350만원 미만	2차 종합계획까지 해당 기준은 변경되지 않음.	① (21) 자동차 재산 소득 환산기준 완화(생계·의료) 일반 재산환산율(4.17%) 적용, 저가차량 가액 기준 상향	배기량 2,000cc 미만이면서 차량가액이 500만원 미만인 승용자동차에 대해 일반재산 환산율을 적용 (24.11.)	(재산 기준 완화1) 소득 환산율이 높은 자동차 재산 기준 완화 (24) 다인자녀가구+도서 비치가구 일반재산 환산율 적용, 생업용 자동차 기준 완화 (25) 일반재산 환산율 적용 기준 완화 (26) 자동차 소득환산율 100%에서 적정 수준 이하
	(20) 재산3급지 체계 개편 검토(2차에 개선방안 마련)	2018~2019년 연구 실시 및 검토 이은 2020년 개편 방안 마련	② (중장기) 합리적인 재산 기준 개편안 마련. 주거급여 4급지 체계 개선 방향을 고려한 지역 분류 체계 대안 마련	기본재산 공제액 및 주거용재산 한도액을 상향 조정하는 등 재산기준 완화 ('23.1월~) 재산기준 지역구분을 3급지에서 4급지로 개편	(25~) (재산 기준 완화2) 주거용재산 기준도 적정 수준으로 완화. (25) 소득환산율 인하, (26) 주거용재산 한도액 등 완화

	1차 종합계획 (18~20)	1차 종합계획 성과	2차 종합계획(21~23)	2차 종합계획 성과	3차 종합계획(24~26)
빈곤 예방 및 탈출	대학생 및 만 24세 이하 청년에 근로소득 기본 공제액 상향 조정 (20~30만원 → 40만원)	2020년부터 모든 수급자 대상 기본 30% 공제 적용	(중장기) 청년층 근로유인 강화를 위한 근로소득 공제 확대안 마련		① (24) 청년층(청소년 한 부모 포함) 근로·사업소득 공제를 확대하고, 75세 미만 노인에 대한 추가 적용 검토 ② (25) 노동시장 참여 기간에 따라 근로·사업소득 공제를 차등 적용 추진
제도 기반	중앙생활보장위원회 운영 내실화. - 정책 전반에 대한 논의를 위해 ① 총괄·생계 소위원회 논의 대상을 차상위 계층 지원 정책으로 확대하고, ② 지방 재정에 대한 영향성 검토를 위해 행정안전부(총괄·생계급여 소위원회) 참여토록 개선		① (21) (부정수급 관리강화) 부정수급 방지를 위하여 사회보장정보 시스템 공적자료 연계정보 확대 및 금융정보 추가 수집 ② (21) 지역 상황 고려하여 지방생활보장위원회 심의를 통해 지자체별 인정하는 필수 지출 비용 항목 추가 검토: (인정범위) 가구별 생계급여 선정기준의 20% 범위 내	공적자료 연계정보 증가 (19) 25개 기관, 80종 → (23) 25개 기관, 84종	① (24~) 소득·재산조사 합리화, 부정수급 조사 강화, 신고의무 홍보를 통해 급여 관리 강화 및 부정수급 방지 ② (25) 소득인정액 산정 시 부채 공제 한도를 도입하여 실제 빈곤하지 않은 계층의 제도유입 사전방지

출처: “제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020) (안)”, 관계부처 합동, 2017. 보건복지부; “제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023) (안)”, 관계부처 합동, 2020. 보건복지부; “제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026) (안)”, 관계부처 합동, 2023. 보건복지부.



생계급여도 2017년 11월부터 수급자 및 부양의무자 가구에 중증 장애인 또는 노인이 모두 포함된, 이른바 ‘老-老 부양, 障-障 부양’인 경우로부터 시작해서, 부양의무자 기준은 단계적으로 완화의 수순을 밟았다. 재산 기준에서도 1차 종합계획에서 수급자 자동차 기준에 대해서 단계적 조정을 추진했다. 일반예산 기준 자동차 기준을 ‘1,600cc+10년 이상 또는 150만원 미만 → 1,600cc+7년 이상 또는 350만원 미만’으로 조정하는 안이 제시됐지만, 해당 조치는 2차 종합계획 작성 시점까지 변화하지는 않았다.

1차 종합계획에서 근로빈곤층의 인센티브는 청년층에 집중됐다. 청년층 자립지원 확대의 취지에서 대학생과 만 24세 미만 근로소득 기본 공제액을 20~30만원에서 40만원으로 인상하는 안을 제시했다. 당시에는 공제의 대상이 근로소득으로 한정됐지만, 2차 계획에서는 사업 소득까지 포함하는 것으로 제시됐다. 제도 기반과 관련해서는 1차 계획에서는 중앙생활보장위원회 운영 내실화를 내걸고, ① 총괄·생계 소위원회 논의 대상을 차상위 계층 지원 정책으로 확대하고, ② 지방 재정에 대한 영향성 검토를 위해 행정안전부(총괄·생계급여 소위원회)를 참여토록 하는 개선안이 제시됐다. 1차 종합계획에서는 흥미롭게도 해당 종합계획의 아쉬운 점을 다음과 같이 제시했다. “‘18~’20년 주거급여에 대한 부양의무자 기준을 폐지하고, 지방생활 보장위원회를 통해 비수급 빈곤층을 적극적으로 보호할 계획이나, 20년까지의 ‘부양의무자 기준’의 단계적 폐지 조치 및 지방 생활 보장위원회를 통한 先 보장 後 부양비 징수 조치만으로는 비수급 빈곤층 복지사각지대 해소에 한계”(관계부처합동, 2017, p. 55)가 있다고 평가했다. 정부의 일련의 조치에도 불구하고 빈곤층 복지사각지대가 넓게 존재하고 있음을 인정한 셈이었다.

2차 종합계획에서는 사각지대 해소에 보다 야심찬 비전을 제시했다.

2023년까지 기준중위소득 40% 이하 비수급 빈곤층을 2023년에는 38만 명으로 줄이겠다는 목표를 제시했다. 2018년 기준 해당 빈곤층 규모가 73만명이었다. 급여 수준과 관련한 가장 굵직한 변화는 기준중위소득 산출 방식 변경과 1·2인 가구 지출 실태를 고려한 합리적인 균등화 지수로 단계적(6년) 변경 적용이었다. 기준중위소득 산출 방식의 변화는 다시 두 가지 변화를 거칠 예정이었다. 즉, 가계금융복지조사로 통계 자료원 변경, 기준중위소득과 가계금융복지조사 중위소득 격차 해소 방안 마련이었다. 2018년 기준으로, 기준중위소득 451.9만원으로 가계금융복지조사 기준중위소득 508.4만원과 차이가 컸다. 액수로는 56.4만원, 비율로는 12.5%였다. 가구균등화지수도 단계적으로 변경하는 안이 제시됐다. 1인 가구 균등화지수의 예를 보면 4인 가구 대비 0.370이던 지수가 0.400으로 변화를 거치게 됐다.

사각지대 해소의 측면에서도 2차 종합계획에서는 생계급여 부양의무자 기준 단계적 폐지를 2022년까지 완결하겠다는 로드맵을 제시했다. 다만, 연소득 1억원 또는 부동산 9억원 초과하는 부양의무자에 대해서는 기준을 지속 적용했다. 완전한 폐지라고 보기는 어려운 측면도 있다. 정부는 당초 계획을 앞당겨서 2021년 10월에 생계급여 부양의무자 기준 폐지 조치를 단행했다(김태완, 2021a).

재산기준과 관련해서는 2차 계획에서는 합리적인 재산 기준 개편안 마련과 지역분류 체계를 3급지에서 4급지로 변경하는 안을 중장기 과제로 제시했다. 그렇지만, 정부는 2022년 기본재산 공제액 및 주거용재산 한도액을 상향 조정하는 등 재산기준을 완화했다. 이를테면, 생계·주거·교육 급여에서 기본재산공제액이 2022년까지 급지에 따라, 3500~6900만원에서 2023년부터 5300~9900만원으로 인상됐다(보건복지부, 2022). 재산기준 급지도 3급지에서 4급지로 변경되면서 재산 기준을 현실화했다.

제도 기반과 관련해서는 2차 계획에서 부정수급 관리강화의 맥락에서 사회보장정보시스템 공적자료 연계정보 확대 및 금융정보 추가 수집의 방향이 제시됐다.

3차 종합계획에서는 급여의 인상이 중심이었다. 당시 정부의 ‘약자복지’ 정책 기조에 따른 결과였다. 생계급여의 선정 및 급여 기준을 기준중위소득의 35%까지 높이겠다는 비전을 제시했다. 다만, 시점은 ‘향후’로 다소 추상적으로 제시했다. 2026년까지 단계적으로 추진되는 기준중위소득과 가계금융복지조사 중위소득과의 격차 해소 및 가구균등화지수 조정 등과 아우르면 급여 기준은 크게 상승할 것으로 예상된다. 3차 계획에서는 급여 대상자가 200만명을 넘어설 것으로 제시했다. 사각지대 해소와 관련해서는 연 소득 1억, 재산 9억 등 생계급여 부양의무자 예외 규정 기준 완화 및 소득 환산율이 높은 자동차 재산 기준 완화 등이 제시됐다.

### 3. 제도 평가

맞춤형 급여 도입 이후의 생계급여 제도를 아래 네 가지 기준에 따라 평가하도록 하겠다. 네 가지는 ㉠ 급여적정성, ㉡ 사각지대 해소, ㉢ 재정, ㉣ 전달체계다.

#### 가. 급여적정성

2015년 이전에는 기초생활보장제도에서 생계급여는 최저생계비를 기준으로 산정됐다. 현금급여액이 산출되는 방식은 먼저 해마다 정부가 최저생계비를 발표한다. 2014년을 예를 들면, 4인 가구 기준 최저생계비는 163만 820원이었다. 여기에서 다른 법에 근거해서 지급되는 보건의료비 지원, 교육비 지원(급식비), 전기요금 감면, 사회보험료 감면, TV 수신료

등 타법지원액을 차감한다. 2014년 기준으로 타법지원액은 31만 1,731원이었다. 따라서, 소득이 없는 수급자는 최대 131만9089원(=163만820원 - 31만1731원)을 받게 된다. 다만, 이 액수는 생계급여액(102만8463원)과 주거급여액(29만626원)의 합산액이다. 당시 생계급여액이 산출되는 방식은 현금 급여액에서 소득인정액을 제외한 값 가운데 77.968%로 계산했다. 이를 식으로 제시하면 다음 <표 4-1-2>와 같다.

<표 4-1-2> 2014년 생계급여액 예시

$$\begin{aligned} & \text{최저생계비 (163만820원)} \\ & - \text{타법지원액(31만1731원)} - \text{소득인정액 (예를 들어, 0원)} \\ & = \text{생계급여액(102만8463원)} + \text{주거급여액(29만626원)} \end{aligned}$$

<표 4-1-3> 연도별 최저생계비, 타법지원액, 현금급여기준, 주거급여액 및 생계급여액  
(4인가구 기준)

(단위: 원)

구분	최저생계비	타법지원액	현금급여기준 <sup>1)</sup>	주거급여액 <sup>2)</sup>	생계급여액 <sup>4)</sup>
2011	1,439,413	260,917	1,178,496	228,015	950,481
2012	1,495,550	271,093	1,224,457	236,908	987,549
2013	1,546,399	280,310	1,266,089	244,963	1,021,126
2014	1,630,820	311,731	1,319,089	290,626	1,028,463
2015	1,668,329	318,901	1,349,428	297,306	1,052,122

주: 1) 현금급여기준은 최저생계비에서 타법지원액을 차감하여 산정한 금액임

2) 생계급여액은 현금급여기준에서 주거급여액을 차감하여 산정한 금액임 (소득인정액이 0일 경우)

출처: “기초생활보장제도 20년사”, 김태완 외, 2021b, 보건복지부·한국보건사회연구원. 표 9-1-1  
참고하여 저자 수정.

2015년 7월까지 통합급여 체계는 맞춤형 급여체계로의 대대적인 전환을 거쳤다. 과거에는 소득인정액이 최저생계비 이하일 경우 모든 급여가 통합적으로 지급되는 단일 기준이 적용되었으나, 맞춤형 급여 도입 이후에는 생계, 의료, 주거, 교육 급여에 각각 다른 선정기준이 적용됐다. 특

히, 급여 선정 및 지급 기준으로 활용되던 ‘최저생계비’ 대신 ‘기준중위소득’이 새로운 급여 선정 기준으로 채택됐다. 생계급여는 보충성의 원칙에 따라 가구원수별 기준 생계급여 선정기준액에서 소득인정액을 차감한 금액을 지급하는 식으로 개편됐다.

생계급여와 다른 급여의 차이점은 선정 및 급여기준의 변경 이외에 기본적인 운영원리는 기존 방식과 동일하게 운영됐다. 맞춤형 급여 도입 당시에는 2017년까지 이행기 보전액이란 제도를 2017년까지 한시적으로 운영했다. 이행기 보전액이란 수급자의 조건이 동일하다면, 급여체계 변동으로 인해 수급액이 감소하는 것을 보전하기 위한 급여였다(김태완, 2021b). 2015년의 개편은 빈곤 가구의 다양한 욕구와 특성에 맞는 적정급여를 제공하고, 제도의 효율성을 높이고자 하는 데 목적이 있었다.

생계급여 기준은 2015년에는 기준중위소득 대비 28%에서 시작하여 2년간 1%씩 증가했다. 이렇게 2017~2023년까지 유지되던 30% 기준은 2024년에는 32%로 늘어서 2025년까지 적용되고 있다(보건복지부, 2024). 당시 윤석열 정부의 ‘약자복지’ 정책 기조에 따른 결과였다.

기초생활보장제도 생계급여에 대한 적정성 평가는 두 가지 방안을 통해 이루어진다(김태완, 2021b). 첫째는 전물량 방식의 최저생계비 계측이고, 둘째는 전물량 방식에 의한 최저생계비에 소비자물가변동분을 반영한 계측치와의 비교 방식이다. 여기에 한 가지를 더한다면, 실질소득 상승 대비 생계급여 수준 및 증가 비율을 비교하는 방식이 될 것이다. 여기서 실질소득은 정부가 기준중위소득 및 증가율 산출을 위한 가구소득 자료로 활용하는 ‘가계금융복지조사’의 중위소득 수준 및 증가율을 비교하는 방식이다. 처음 두 가지 전물량방식이 물가 수준 변동에 영향을 크게 받는다면, 두 번째 방식은 소득 변동에 영향을 크게 받게 된다.

먼저 전물량방식의 최저생계비 계측을 통한 생계급여 적정성을 보면,

과거 방식대로 일정 시점의 계측 최저생계비에서 현물(의료비 및 교육비) 및 타법지원액을 뺀 ‘계측 생계급여 기준’(이하 계측기준)과 기준중위소득대비 생계급여액을 비교하는 방식을 취한다. 2015년 이후 세 차례의 최저생계비 계측 과정에서 급여 적정성에 대한 검토가 이뤄졌다. 2017년에는 중소도시 4인 가구 ‘계측 기준’인 115만 9909원과 비교했을 때, 당시 생계급여 수준, 즉 2017년 당시 기준중위소득의 30%인 134만 214원이 약 18만원 정도가 높았다(관계부처합동, 2017). 2020년은 표준가구 1안의 경우, 중소도시의 최저생계비 213만 4492원에서 주거비 및 현물 및 타법지원액인 79만 5184원을 빼면, ‘계측 기준’은 133만 9308원(A)이다(관계부처합동, 2020). 당시 중위소득 대비 고시 생계급여 기준이 142만 4752원(B)이므로, 실제 생계급여액(B)이 최저생계비를 통해 추정된 생계비(A)를 초과하므로, 급여가 적정하다고 볼 수 있다. 2023년의 경우도 마찬가지다. 급지가 바뀐 점을 고려해서, 전물량방식 최저생계비에서 ‘주거비’와 ‘현물 및 타법지원액’을 감액한 생계급여는 광역·세종·창원 지역 4인 가구 기준 149만 2825원으로, 2023년 고시 생계급여 최대 급여액인 162만 289원이 약 13만원 정도 더 많다(관계부처합동, 2023). 이와 같은 추이를 정리하면 다음 표와 같다. 생계급여 최대 기준액은 최저생계비 계측을 통해서 확인한 ‘계측 기준’을 상회함을 확인할 수 있다.

〈표 4-1-4〉 2015년 이후 계측생계기준과 생계급여액 추이

(단위: 원)

	2017	2020	2023
계측 생계급여 기준 {최저생계비 - (주거비 + 현물 및 타법지원액)}	1,159,909	1,339,308 1,242,861	1,492,825
생계급여 최대 기준액 (기준중위소득의 30%)	1,340,214	1,424,752	1,620,289

주: 1) 중소도시 4인 가구 기준이며, 2023년에는 급지 기준 변동에 따라 광역·세종·창원 지역 기준.

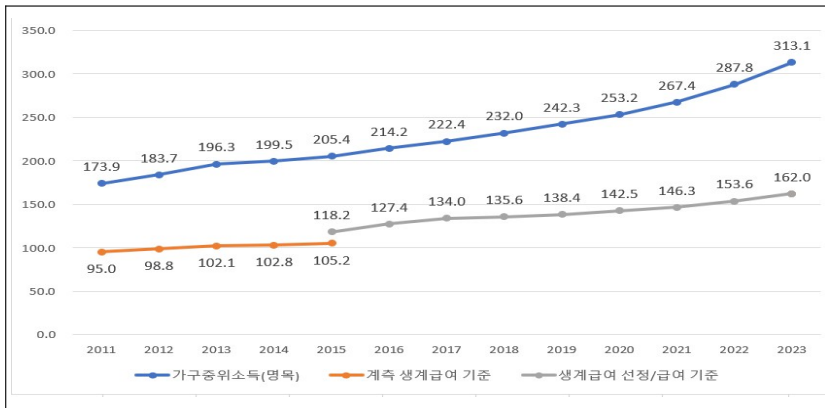
2) 2020년에는 표준가구 1, 2안 기준을 모두 제시함.

출처: "1~3차 기초생활보장 종합계획", 관계부처합동, 각 년도.

다음으로 실질소득 상승 대비 생계급여 수준 및 증가 비율을 비교하겠다. 실질소득은 통계청의 명목 가구중위소득과 더불어, 과거 최저생계비에 근거한 계층 생계급여 기준, 그리고 2015년 이후 생계급여 중앙생활보장위원회가 결정하는 기준중위소득의 추이를 한꺼번에 비교할 수 있다.

[그림 4-1-2] 2011년 이후 가구중위소득 및 4인 가구 기준 계층생계기준과 생계급여액 추이

(단위: 만원)



출처: “가계금융복지조사,” 통계청, 2011~2023, 가구중위소득, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4222>; “국민기초생활보장 사업안내,” 보건복지부, 각 년도, 계층 생계급여액 기준(2011~2015)과 생계급여 선정/급여기준(2015~).

길게 보면, 가구 균등화 중위소득(명목)의 증가 속도를 생계급여 수준이 따라가는 데는 못미치고 있다. 2011~2023년 기간 동안 가구중위소득의 연평균 증가율이 5.0%지만, 생계급여 기준은 4.5%에 불과하다. 이에 따라 중위소득이 해당 기간 동안 80% 증가한 데 비해, 생계급여 수준은 70.4% 증가에 그쳤다. 그나마 2015년 이후 기준중위소득에 연동하는 생계급여액 산정 방식 적용 이후 연간 증가율은 4.0%로, 2011~2015년 기간 증가율인 2.6%보다는 매우 높았다.

생계급여의 적정성을 기준으로 보면, 2015년 이후 기준중위소득 적용

방식이 중위소득의 증가 속도에 일정 정도 연동했다고 볼 수 있다. 그렇지만, 통계청의 가구중위소득의 가파른 증가 속도를 따라잡는 데는 일정한 한계를 드러냈다. 물론, 지난 2017년 통계원 변동에 따라 기준중위소득과 가계금융복지조사 중위소득과의 격차를 2021년부터 6년간 단계적으로 해소하는 과정임을 염두에 둘 필요가 있다.

## 나. 사각지대 해소

기초보장제도 20년사의 편찬위원장이었던 김상균은 한국 기초생활보장제도의 역사를 “‘사각지대’와의 치열한 전투”라고 설명했다(김태완, 2021b, p. 3). 1961년 이래 빈곤한 사람은 보호를 받아야 한다는 제도의 원칙과 현실 간의 괴리가 크게 벌어져 있었다는 의미다.

2015년 맞춤형 급여 도입 이전에도 세 차례에 걸친 부양의무자 기준의 완화가 있었지만, 여전히 기준이 엄격하다는 지적이 있었다(김태완, 2021b). 생계급여 제도 자체의 문제이기도 했지만, 한편으로는 핵가족화 및 부양 개념의 변화 속도가 한국에서 매우 빨랐던 것이 원인이었다. 이에 따라, 2015년 맞춤형 급여로의 전면 개편 과정에서 사각지대를 해소하기 위해 부양의무자 기준도 완화됐다. 부양능력 유무 판정 소득 기준선이 완화됐고, 부양비 부과기준선도 상향조정됐다. 2018년 10월부터 주거급여에서 주거급여 수급자 선정 시 적용되던 부양의무자 기준이 폐지됐다.

당시 욕구별 급여체계로의 전환으로 인한 주요한 변화 가운데 하나는 선정기준 개편 과정에서 상대적으로 유연한 접근을 가능하게 하였다는 점이다. 교육급여에서 부양의무자 기준이 폐지된 이후, 주거급여와 생계급여로까지 그 기준을 단계적으로 폐지하는 조치가 뒤따랐다. 이는 사각지대 해소가 보다 본격적으로 추진될 수 있는 제도적 토대가 마련되었음을 의미했다.



2017년 이후로는 수급권자 가구와 부양의무 가구 가운데 중증장애인이나 노인이 있는 경우부터, 점진적인 부양의무자 기준 완화가 이뤄졌다. 2021년 10월부터는 부양의무자 기준 ‘원칙 적용·예외 미적용’에서 ‘원칙 미적용·예외 적용’으로 전환이 이뤄졌다. 부양의무자 연소득 1억 또는 재산 9억 이상인 경우 생계급여 대상에서 ‘예외적으로’ 제외가 됐다([그림 3-3-1] 기초생활보장 생계급여 부양의무자 기준 폐지 현황 참조).

또 하나의 사각지대를 형성했던 재산기준도 완화했다. 재산기준 지역구분이 3급지에서 4급지로 개편됐고, 기본재산 공제액 및 주거용재산 한도액을 상향 조정하는 등 재산기준이 완화됐다. 이를테면, 기본재산공제액은 서울의 경우 6900만원에서 9900만원까지 상향조정됐다.

[그림 4-1-3] 기준중위소득 50% 이하 생계·의료급여 비수급 빈곤층 규모

2005년 실태조사* (*03년 기준)	2008년 실태조사* (*06년 기준)	2011년 실태조사* (*10년 기준)	2015년 실태조사** (*14년 기준)	2017년 실태조사** (*15년 기준)	2020년 실태조사** (*18년 기준)	2023년 실태조사** (*21년 기준)
최저 생계비 이하	최저 생계비 이하	최저 생계비 이하	최저 생계비 이하	중위 40% 이하	중위 40% 이하	중위 40% 이하
177만명 (85만 가구)	103만명 (53만 가구)	117만명 (66만 가구)	118만명 (71만 가구)	93만명 (63만 가구)	73만명 (48만 가구)	66만명 (46만 가구)
⇨	⇨	⇨	⇨	⇨	⇨	
최저 생계비 ~ 120%	최저 생계비 ~ 120%	최저 생계비 ~ 120%	중위 40% ~ 50%	중위 40% ~ 50%	중위 40% ~ 50%	중위 40% ~ 50%
86만명 (35만 가구)	67만명 (29만 가구)	68만명 (36만 가구)	85만명 (45만 가구)	51만명 (30만 가구)	59만명 (34만 가구)	59만명 (37만 가구)
⇨	⇨	⇨	⇨	⇨	⇨	
계 (차상위)	계 (차상위)	계 (차상위)	계 (차상위)	계 (차상위)	계 (차상위)	계 (차상위)
263만명 (120만 가구)	170만명 (82만 가구)	185만명 (102만 가구)	203만명 (116만 가구)	144만명 (93만 가구)	132만명 (82만 가구)	125만명 (83만 가구)

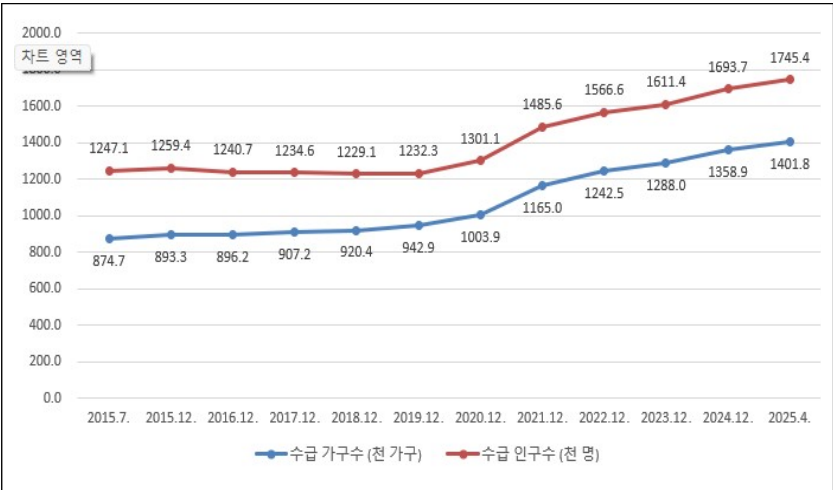
출처: “제 3차 기초생활보장기본계획(2024~2026)”, 관계부처합동, 2023, p. 10.

부양의무자 기준 완화 조치가 이어지면서 사각지대 해소의 효과도 일정 수준 나타났다. 지난 2017년 실태조사 기준중위소득 40% 이하 빈곤

층 가운데 비수급 빈곤층 규모가 당시 93만명에서, 2020년 73만명, 그리고 2023년에는 다시 66만명으로 감소했다.

사각지대가 일부 해소되면서, 전체 수급 인구는 늘어나는 추세다. 맞춤형 급여 도입으로 2015년 크게 증가한 뒤, 다시 완만한 감소 추세를 유지하다가 부양의무자 단계적 폐지 시행 등으로 다시 증가했다. 물론, 생계급여 수급 기준 인상 및 통계원 변경에 따른 가계금융복지조사의 중위소득과 기준중위소득과의 격차 해소 등의 효과도 수급 인구 증가의 주요한 원인이었을 것이다. 수급 인구는 2015년 이후 2019년까지 완만하게 감소하다가, 2020년부터 반등했다. 2025년 4월 기준으로 수급 인구는 174만명을 넘어섰다.

[그림 4-1-4] 생계급여 급여 수급 가구 및 인구 추이



출처: “기초생활보장 자격별 수급자수 및 수급가구수(중복제거)”, 복지로, 각 년도, 복지통계, 2025. 6. 1. 인출, <https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twatga/sociGuaStat/SociGuaStatDetailframe.do?datsNo=1&datsCln=1011&datsClCrit=WS>.

## 다. 재정

여기에서는 2015년 이후 생계급여 지출 추이를 ① 정부의 총세출 예산, ② 사회복지 분야 재정 지출, ③ 기초생활보장 지출 추이와 비교해서 분석했다. 여기서 정부 총세출 예산은 열린재정 재정정보시스템의 시계열 통계분석([https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sc/UOPKO\\_SCA01](https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sc/UOPKO_SCA01))을, 사회복지 분야는 재정지출에서 분야별 지출 내역 (<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sm/UOPKOSMA08>)을 확인했다. 기초생활보장 급여 지출 및 생계급여 지출액은 국회예산정책처의 재정경제통계시스템(<https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/nabocitDirectStatPage.do>)에서 ‘위원회별 통계’ 중 보건복지위원회의 지출 항목 중 ‘기초생활보장급여 지출 항목’을 활용했다<sup>18)</sup>.

〈표 4-1-5〉 정부 총지출과 사회복지분야, 기초생활보장 및 생계급여 지출 추이

(단위: 조원, 생계급여만 억원, %)

구분	총세출 예산	(증가율)	사회복지 분야 지출	(증가율)	기초생활 보장 지출	(증가율)	생계급여 (국비)	(증가율)	생계급여 (지방비)	(증가율)
2011	309.1		78.9		7.52		31,898		8,301	
2012	325.4	(5.3)	84.8	(7.5)	7.91	(5.2)	30,321	(-4.9)	7,852	(-5.4)
2013	342.0	(5.1)	88.7	(4.6)	8.56	(8.2)	33,108	(9.2)	8,469	(7.9)
2014	355.8	(4.0)	97.2	(9.6)	8.83	(3.2)	33,847	(2.2)	8,579	(1.3)
2015	375.4	(5.5)	105.3	(8.3)	9.48	(7.4)	39,628	(17.1)	9,907	(15.5)
2016	386.4	(2.9)	112.9	(7.2)	10.13	(6.9)	33,861	(-14.6)	8,072	(-18.5)

18) 재정경제통계시스템에서 의료급여 지출액은 ① ‘기초생활보장급여 지출’(2016~2024년) 및 ② ‘의료급여지출 현황’(2013~2024년)에 모두 제시됐다. 다만, 중복된 기간에서 두 자료원에서 국비는 하지만, 지방비 지출액은 2016~2022년 기간 동안 다르게 제시됐다. 이를테면, 2016년 의료급여 지출액 지방비가 ①에서는 1조 4392억원이었지만, ②에서는 1조 5712억원으로 차이가 크다. 여기에서는 2013~2015년은 ②의 자료를, 2016년 이후는 ①의 자료를 활용했다. 재정경제통계시스템에서 2012년 이전 의료급여 통계는 확인되지 않았다.

구분	총세출 예산	(증가율)	사회복지 분야 지출	(증가율)	기초생활 보장 지출	(증가율)	생계급여 (국비)	(증가율)	생계급여 (지방비)	(증가율)
2017	400.5	(3.7)	119.1	(5.5)	10.49	(3.6)	36,818	(8.7)	8,071	(0.0)
2018	428.8	(7.1)	133.8	(12.3)	11.31	(7.8)	37,198	(1.0)	8,293	(2.8)
2019	469.6	(9.5)	148.9	(11.3)	12.7	(12.3)	37,581	(1.0)	8,621	(4.0)
2020	512.3	(9.1)	167	(12.2)	13.97	(10.0)	43,360	(15.4)	9,628	(11.7)
2021	558.0	(8.9)	185	(10.8)	15.32	(9.7)	46,888	(8.1)	10,073	(4.6)
2022	607.7	(8.9)	195	(5.4)	16.76	(9.4)	52,611	(12.2)	10,677	(6.0)
2023	638.7	(5.1)	206	(5.6)	19.14	(14.2)	60,125	(14.3)	12,262	(14.8)
2024	656.6	(2.8)	224.1	(8.8)	20.82	(8.8)	75,394	(25.4)	15,706	(28.1)
2025	673.3	(2.5)	229.1	(2.2)	21.86	(5.0)	84,900	(12.6)		

주: 생계급여 2025년 국비 지출은 2024년에 편성된 정부안 기준 액수(보건복지부, 2024)를 활용했고, 2025년 지방비 지출은 자료가 없어서 여백으로 남겨둠.

출처: “분야별 지출,” 열린재정 재정정보시스템, 각 년도, 기획재정부, <https://www.openfiscald ata.go.kr/op/ko/sc/UOPKOSCA01>; “기초생활보장급여 지출,” 재정경제통계시스템, 각 년도, 국회예산정책처, <https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/nabocitDirectStatPage.do>.

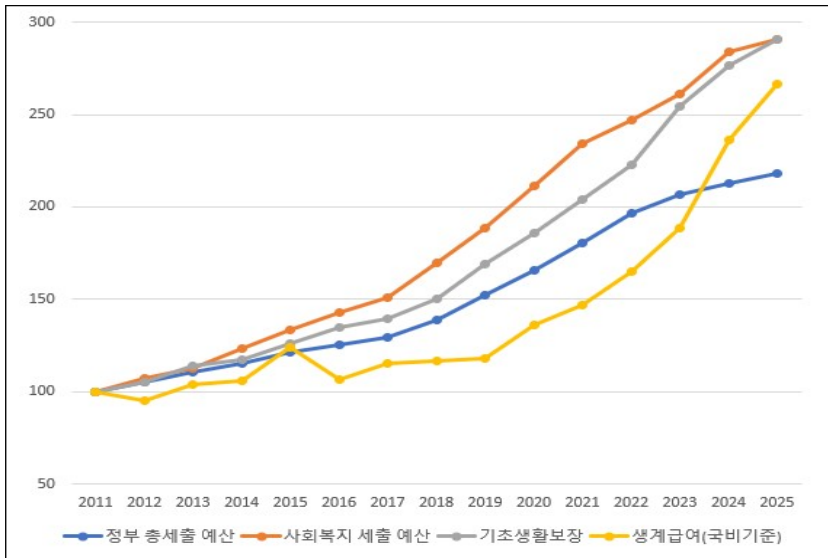
2011년을 기준으로 네 영역의 지출 증가 추이를 비교하였다. ① 정부의 총세출 예산, ② 사회복지 분야 재정 지출, ③ 기초생활보장 지출, ④ 생계급여 국비 지출액의 2011년 수치를 동일하게 100으로 놓았을 때, 2025년까지 지출 추이를 분석했다. 생계급여 지방비 지출의 2025년 통계는 확인되지 않아서 분석에서는 일단 제외했다.

〈그림 4-1-5〉를 보면, 생계급여 지출 규모는 2016년 이후 지속적으로 증가했다. 생계급여 지출액은 2016년에는 큰 폭으로 감소한 것으로 보인다. 맞춤형 급여를 도입하는 과정에서 주거 및 교육 급여가 타부처로 이관되면서 예산의 항목 분류가 변경됐기 때문인 것으로 보인다. 실제로, 국회예산정책처의 재정경제통계시스템에서도 교육 및 주거급여가 2016년부터 지출액이 제시되고 있다. 허선(2015. 11. 10.)도 2016년도 보건복지 예산안을 분석하면서, 공공부조의 4가지의 개별급여 중에서 가장 인상률이 높

은 예산이 생계급여(21.2%)였다고 설명했다. 그래서, 네 가지 급여를 합한 기초생활보장 예산은 2015~2016년에 그림에서도 꾸준히 증가하는 것으로 나타났다.

생계급여 예산 지출은 2016~2019년까지 매우 완만하게 증가한 점도 관찰된다. 국비 기준으로 보면, 2016년 3조 3861억원에서 2019년 3조 7581억원으로 해마다 1% 정도만 증가했다. 해당 기간 동안 수급 인구도 완만하게 감소한 점이 주요한 원인으로 풀이된다([그림 4-1-5] 참고). 해당 기간 동안 부양의무자 기준 완화와 같은 사각지대 해소 정책이 본격화하지 않았고, 기준중위소득 인상률도 2017~2018년 2년 연속 1% 수준으로 낮았던 것이 원인으로 보인다(보건복지부, 2025.7.31.).

[그림 4-1-5] 네 개 영역에서 지출 증가 추이



출처: “분야별 지출,” 열린재정 재정정보시스템, 각 년도, 기획재정부, <https://www.openfiscald ata.go.kr/op/ko/sc/UOPKOSCA01>; “기초생활보장급여 지출,” 재정경제통계시스템, 각 년도, 국회예산정책처, <https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/nabocitDirectStatPage.do>.

2020년대에 들어서는 생계급여 지출 규모가 급등했다. 다른 영역의 지출 증가 추이와 비교해도 증가세는 여실하다. 몇 가지 원인이 동시에 작용했다. 기준중위소득이 2022년 이후에는 5%를 초과하는 수준으로 증가했고, 부양의무자 기준도 대폭 완화했다. 생계급여 급여 기준선도 32%로 증가했다. 2026년 기준중위소득도 6.51%로, 역대 최대 수준으로 증가했다. 이러한 추세는 2026년에도 이어질 것으로 예상된다.

## 라. 생계급여 전달체계

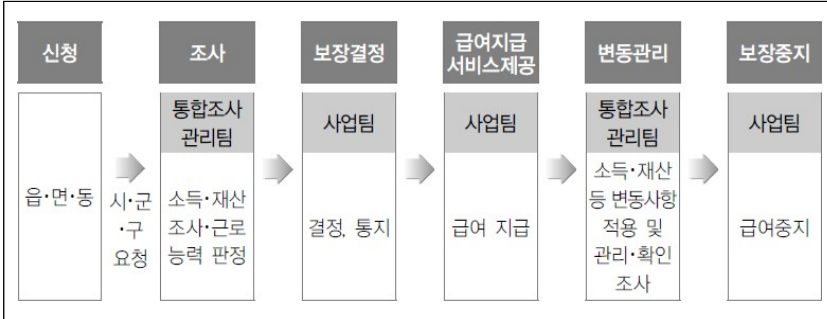
기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 전환된 이후에도 기존의 전달체계는 유지하되, 추가적으로 주거 및 교육급여와 관련되어 전달체계에 대한 변화가 있었다<sup>19)</sup>.

먼저 전반적인 기초생활보장제도의 운영과정을 보면, 기초생활보장제도 운영을 위해서는 시·군·구 및 읍·면·동이 제도 도입 이후 지금까지 꾸준하게 핵심 역할을 담당하고 있다.

일선에 기초생활보장제도 신청자나 수급자와 대면하고 있는 읍·면·동은 기초생활수급권자 및 신청자를 대상으로 상담·신청안내, 신청·접수, 지원이 필요한 가구 발굴과 찾아가는 서비스 기능을 담당하고 있다(보건복지부a, 2025). 맞춤형 급여 전환 이후의 변화는 생계·의료·주거·교육급여의 신청 및 접수 등 업무처리는 읍·면·동에서 담당하지만, 교육급여에서 발생한 이의신청에 대해서는 접근성, 낙인감 등을 고려하여 읍·면·동이 대행하도록 하고 있다(보건복지부a, 2025).

19) 생계급여의 전달체계는 급여의 신청-조사-결정-지급-사후관리 과정과 이를 수행하는 조직·정보시스템이나 능동적 발굴 체계까지를 아우른다. 여기에서 조직·정보시스템은 읍면동 행정복지센터, 복지도, 행복e음을 포함한다. 능동적발굴체계는 찾아가는 보건복지서비스나 사각지대 발굴시스템을 포괄한다.

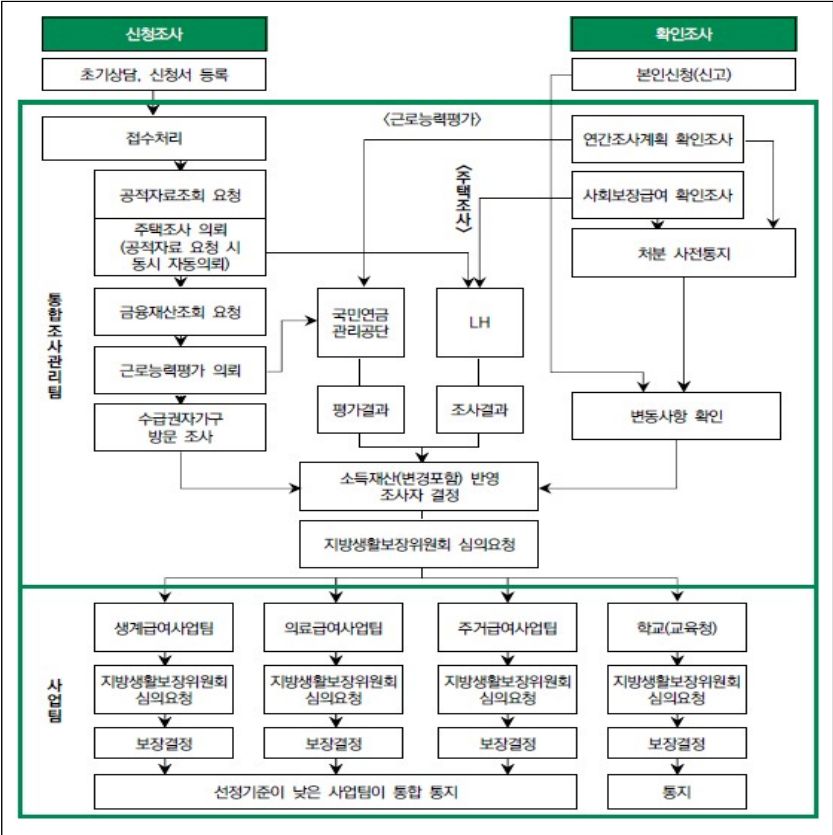
[그림 4-1-6] 맞춤형 급여 이전 기초생활보장제도 업무프로세스



출처: “국민기초생활보장사업 안내”, 보건복지부, 2025, 재인용

시·군·구에서는 기초생활보장제도의 핵심적 두 가지 업무를 담당하고 있다. 첫째는 통합조사관리팀을 운영하며 수급신청, 자격 유지, 확인조사 및 변동 등을 위한 자산조사(means test), 자격관리를 담당하도록 하고 있다. 기초생활보장제도 도입 초기에는 읍면동에서 자산조사를 진행한 바가 있지만, 이로 인한 업무 스트레스, 민원인 등과의 마찰(낙인현상) 등이 발생하면서 조사 및 관리업무를 시·군·구에서 담당하는 것으로 변경하였다. 교육급여에 경우에는 시·도교육감의 업무 위탁에 따라 시·군·구 통합조사관리팀에서 실시하며, 자산조사 재확인 결과를 시·도교육감에게 통보하도록 하고 있다(보건복지부a, 2025). 시·군·구에서 조사 및 자격관리를 담당하고 이를 돕기 위해 사회보장정보시스템이 운영되고 있지만, 수급 신청자 측면에서는 신청 이후 수급결정과정까지 오랜 시간이 걸리는 것에 대한 문제를 지적하고 있으며, 기초생활보장제도 수급자에 대한 자산조사 이외에 다른 사회보장 급여에 대한 조사 및 관리 역시 통합조사팀의 업무로 추가되면서 본래 운영목적이었던 업무 부담 경감과 전 문성 확보라는 것이 약화되고 있는 것이 현실이다.

[그림 4-1-7] 맞춤형 급여 이후 기초생활보장제도 업무프로세스



출처 : “국민기초생활보장사업 안내”, 보건복지부, 2025, p.7.

둘째, 시·군·구 급여사업팀에서는 담당 급여에 대한 보장결정, 통지, 급여지급, 징수 및 이의신청 등의 업무를 담당하도록 하고 있다. 또한 전 반적인 사후관리 업무를 담당하고 있다(보건복지부a, 2025). 단지 교육 급여는 교육급여 지침에 따라 업무를 처리하되, 보건복지부와 교육부의 업무 협약에 따른 위임업무는 시·군·구에서 함께 담당하도록 하고 있다(보건복지부a, 2025).



#### 4. 소결

이번 글에서는 2015년 맞춤형 급여 개편 이후 생계급여 제도의 변화 내용을 살폈다. 그리고 네 가지 기준, 즉 급여적정성, 사각지대 해소, 재정, 전달체제로 나누어서 제도에 대한 평가를 시도했다. 지난 10년 동안 생계급여는 굵직한 변화를 겪어왔다. 1~3차 국민기초생활종합계획에서 그러한 변화의 로드맵도 제시됐다. 이를테면, 부양의무자 기준 단계적 폐지, 재산기준 3→4급지 개편과 기본·주거용재산 공제 상향, 가구 균등화 지수 조정, 선정기준 30%→32%(향후 35%) 상향, 통계원(가계금융복지조사) 전환과 격차 해소를 추진했다.

급여적정성에서 보면, 전물량방식 제측 생계기준을 기준중위소득에 따른 생계급여가 일관되게 상회했다. 2017년 115만 9909원 대비 134만 0214원, 2020년 133만 9308원 대비 142만 4752원, 2023년 149만 2825원 대비 162만 0289원으로 나타났다. 다만 2011~2023년 가구중위소득 연평균 증가율(5.0%)을 생계급여 기준 증가율(4.5%)이 추격하지 못한다. 사각지대는 기준중위소득 40% 이하 비수급 빈곤층 93만→73만→66만 명으로 축소됐다. 그러나, 여전히 비수급 빈곤층의 규모는 상당하다. 수급자는 2015~2019년 완만하게 감소한 후 반등하여 2025년 4월 174만 명을 상회한다.

재정은 2016년 급여 분류 변경으로 일시 감소하나 이후 확대했다. 생계급여 국비 지출은 2015년 3조 9628억 원에서 2025년 8조 4900억 원으로 증가한다. 정책 과제는 ① 사각지대 축소를 위한 재산·소득인정 체계 정비, ② 노동·연금·최저임금과의 정합성을 고려한 기준 상향, ③ 청년·노인 등 집단별 공제·근로유인 정교화, ④ 위원회 투명성·대표성 제고로 요약된다.

## 제2절 주거급여 평가

### 1. 들어가며

주거는 인간의 생존을 위한 필수 조건이며, 삶의 질을 결정짓는 중요한 요소다. 단순히 신체를 보호하는 물리적 공간을 넘어, 인간의 존엄성과 사회적 통합을 실현하는 기반으로 기능한다. 안정된 주거환경은 교육, 건강, 고용 기회 등 다양한 삶의 영역에 직접적인 영향을 미치며, 주거의 질적 격차는 곧 사회적 자본의 불균형으로 이어질 수 있다. 다시 말해, 주거는 다차원적 삶의 토대를 이루는 핵심 자원이자, 존엄한 삶을 위한 전제 조건이다(UN-Habitat, 2011).

그럼에도 불구하고, 한국의 복지정책 체계에서 주거복지는 오랫동안 후순위에 머물렀다. 과거에는 주거가 개인의 경제력에 따라 스스로 해결해야 할 사적 영역으로 여겨졌고, 국가는 지원 책임을 제한적으로만 수행해왔다. 「생활보호법」 체계에서도 주거는 부차적인 문제로 간주되었으며, 주거비에 대한 실질적 공공 지원은 미흡했다. 이로 인해 주거빈곤에 대한 구조적 대응보다는 일시적이고 단편적인 개입이 반복되어 왔다.

최근 들어 주거는 더 이상 개인의 책임만으로 다룰 수 없는 공공적 사안으로 인식되고 있다. 주거 빈곤은 복합적인 사회문제로 주목받고 있으며, 이에 대응하기 위한 제도적 장치들이 점차 확충되고 있다. 이는 사회권 보장이라는 헌법적 가치 실현과 직결되며, 복지국가의 기능을 재구성하는 중요한 흐름과도 맞닿아 있다. 특히 취약계층의 주거안정을 확보하는 것은 사회 통합과 지속가능성을 담보하는 필수 조건이 된 상황이다.

1999년 「국민기초생활보장법」이 제정되며, 주거는 생계·의료와 함께 공적 급여 항목으로 편입되었다. 이는 ‘보호’ 중심의 시혜적 접근에서 벗

어나, 권리로서 사회보장을 제도화한 결정적인 계기였다. 주거급여의 도입은 단순한 급여 항목의 신설을 넘어서, 주거문제를 복지정책의 중심 영역으로 재위치시킨 상징적 사건으로 평가된다. 비록 초기에는 생계급여의 부속 항목으로 기능하면서 실질적 효과는 제한적이었지만, 이후 주거정책의 독립성과 전문성을 갖춘 제도로 발전할 수 있는 기반을 제공했다.

주거급여 제도는 이후 여러 차례 개편을 거치며 제도적 정비가 이루어졌다. 2015년 맞춤형 급여체계 도입을 계기로 「주거급여법」이 제정되었고, 주관 부처가 국토교통부로 이관되면서 정책의 연계성과 기능이 강화되었다. 기준임대료 산정 방식의 체계화, 청년 분리지급 제도의 도입 등은 제도의 전문화를 촉진했고, 정책 실효성 또한 높이는 데 기여했다.

아울러 대상 기준중위소득의 상향 조정, 부양의무자 기준의 폐지 등은 제도의 형평성과 접근성을 한층 강화하였다. 이에 따라 수급 가구 수는 증가하였고, 이전까지 제도의 사각지대에 있었던 계층에 대한 보호가 가능해졌다. 주거급여는 이제 단순한 보조수단을 넘어, 주거빈곤을 완화하는 중요한 공공안전망으로 자리매김하고 있다.

그럼에도 여전히 개선과제들이 남아 있다. 급여의 실질적 체감도는 낮고, 수급자 선정 기준이나 공공임대주택과의 연계 부족 문제는 제도의 효과성을 저해하는 요인으로 지적된다. 특히 제도의 핵심 목표인 ‘최저주거기준의 보장’이 실제로 얼마나 달성되고 있는지에 대한 성찰이 요구된다.

본 절에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 주거급여 제도의 형성과 추진 과정, 구조적 특성과 정책 성과를 점검하고자 한다. 이를 통해 현재 제도가 가진 정책적 위상을 재조명하고, 향후 발전방향을 모색하기 위한 분석 기반을 마련하고자 한다. 아울러 주거권 보장을 위한 공공급여로서 주거급여가 복지국가의 기초 인프라로 기능하기 위해 어떤 조건들이 충족되어야 하는지를 고찰하며 향후 방향성을 제언하고자 한다.

## 2. 제도 추진 경과

### 가. 국민기초생활보장법 제정 및 주거급여 신설(1999년)

1999년 「국민기초생활보장법」의 제정은 기존 「생활보호법」이 지닌 한계를 극복하고, 시혜적 ‘보호’ 개념에서 권리 기반 복지로의 전환을 상징하는 중요한 전환점이었다. 이전 「생활보호법」은 생활 유지 능력이 없는 자에 대한 ‘국가의 보호’를 목적으로 하여, 수급을 은혜적 조치로 규정하고 있었다(생활보호법 제1조). 반면 「국민기초생활보장법」은 일정 기준 이하의 소득 및 재산을 가진 국민에게 급여를 ‘요구할 권리’가 있음을 법적으로 명시함으로써, 복지의 수혜자가 권리 주체임을 천명하였다.

이 법의 제정과 함께 주거급여가 처음으로 공식 급여 항목으로 포함되었다. 제11조에 따르면, 주거급여는 주거 안정을 위해 필요한 임차료, 유지수선비 등 대통령령으로 정한 수급품을 지원하는 제도로 정의되었으며, 이는 한국 사회에서 주거를 기초생활의 필수 요소로 법제화한 최초의 사례로 평가할 수 있다.

다만, 도입 초기의 주거급여는 대상 기준이나 급여 수준이 구체화되어 있지 않아 실효성이 낮았고, 실질적으로는 생계급여에 통합되어 독립적인 급여로서의 구조를 갖추지 못했다. 그럼에도 불구하고 법률상 ‘주거’가 보호받아야 할 독립된 권리 영역으로 인정되었다는 점에서 제도사적 의미는 크며, 이는 동시에 최저주거기준의 필요성을 제기하고 이를 정책적으로 제도화하는 계기로 작용하였다(이태진 외, 2020; 서종균, 2000).

〈표 4-2-1〉 생활보호법과 국민기초생활보장법 비교: 주거급여 신설

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
법적용어	○ 국가에 의한 보호적 성격	○ 저소득층의 권리적 성격
대상자 구분	○ 인구학적 기준에 의한 대상자 구분	○ 대상자 구분 폐지
대상자 선정 기준	○ 보건복지부 장관이 정하는 소득과 재산 기준 이하인 자	○ 소득인정액이 최저생계비 이하인 자 (2003년부터 실시) ○ 소득평가액과 재산이 기준 이하인 자 (2002년까지 유지)
급여 수준	○ 생계급여: 거택보호자에게만 지급 ○ 의료보호 - 거택보호: 의료비 전액 지원 - 자활보호: 의료비의 80% ○ 교육보호: 중고생 자녀 학비 전액 지원 ○ 장제보호, 해산보호 등	○ 생계급여: 모든 대상자에게 지급하되 근로 능력자는 자활 관련 사업과 연계하는 조건부로 지급 ○ <b>주거급여 신설: 임대료, 유지수선비 등 주거 안정을 위한 수급품</b> ○ 긴급급여 신설: 긴급 필요시에 우선 급여를 실시 ○ 의료, 교육, 해산, 장제보호 등은 현행과 동일
자활지원 계획	○ 없음	○ 근로 능력자 가구별 자활지원계획 수립

주: 굵은 글씨는 주거급여와 관련된 내용임

출처: “2002년도 국민기초생활보장사업안내”, 보건복지부, 2002, p.12.를 바탕으로 저자가 정리함.

## 나. 가구원 수 기준 지급기 (2000년~2008년)

주거급여가 처음 시행된 2000년부터 2008년까지는, 별도의 수급자 기준 없이 생계급여 수급자 전원에게 주거급여가 일괄 지급되었다. 주거급여만을 단독으로 지급하는 제도는 존재하지 않았으며, 급여 수준도 가구원 수에 따라 정해진 정액 기준에 따라 설정되었다. 이 시기에는 주거 환경이나 지역별 임대료 수준이 고려되지 않았기 때문에, 실제 주거비 부담의 격차를 반영하지 못하는 한계가 있었다. 급여 구성도 생계급여에 포함된 부분과 별도로 지급되는 항목으로 나뉘었지만, 두 급여 간의 경계는 제도상 명확하지 않았다. 특히 자가가구의 경우에는 현금(70%)과 현물

(30%)이 혼합된 방식으로 급여가 제공되었으며, 현물급여는 주택 수선 등을 위한 용도로 활용되었다. 이 시기의 주거급여는 독립성이 부족한 과도기적 형태로, 이후 주거급여의 ‘개별급여화’ 논의를 촉진한 계기로 평가할 수 있다.

〈표 4-2-2〉 주거급여 보장 수준 및 방법(2000~2008년: 2002년의 경우)

항목	주요 내용						
보장 수준 및 방법	○ 보충 급여에 의하여 최저생계비 및 최저주거비가 보장 - 생계급여 + 주거급여 = 현금급여 기준 (최저생계비 - 타지원액) - 가구 소득 평가액						
임차가구	○ 주거급여는 가구원 수에 따라 정액 지급						
	가구 규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
	생계급여에 포함된 주거급여	39,010	82,979	112,644	152,005	165,310	193,343
	주거급여	28,000	28,000	40,000	40,000	53,000	53,000
	계 (최저주거비)	67,010	110,979	152,644	192,005	218,310	246,343
자가가구	○ 주거급여 중 현금급여를 70%, 현물급여를 30% 지급						
	가구 규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
	주거급여	28,000	28,000	40,000	40,000	53,000	53,000
	현금급여	20,000	20,000	28,000	28,000	37,000	37,000
	현물급여	8,000	8,000	12,000	12,000	16,000	16,000

출처: “2002년도 국민기초생활보장 사업안내”, 보건복지부, 2002, pp.105-106를 바탕으로 저자가 정리함.

## 다. 정액 지급에서 정률 지급으로의 전환기 (2008~2014년)

2008년부터 주거급여 산정 방식은 기존의 가구원 수 기준 정액 지급에서, 전체 현금급여 기준액의 일정 비율을 주거급여로 설정하는 정률 지급 체계로 변경되었다. 개편 이후 생계급여와 주거급여를 포함한 총 급여액에서 소득인정액을 차감한 금액 중 약 20.6%가 주거급여로 책정되었다.

그러나 이 방식은 실제 임대료 부담이나 주거 환경 차이를 충분히 반영하지 못한 채, 형식적으로 일정 비율을 배분하는 데 그쳤다는 평가를 받

을 수 밖에 없다. 주거급여가 실제 주거비 지출을 고려한 실질적 보장이 아니라, 행정적 기준에 따른 계산에 머물렀다는 점에서 급여의 실효성이 제한적이라 할 수 있다. 자가가구의 경우 별도로 책정된 현물급여를 먼저 차감한 뒤, 남은 금액을 현금으로 지급받는 방식이 적용되었으며, 이는 급여 구성의 복잡성과 수혜자 이해 부족 문제로 이어졌다고 할 수 있다.

〈표 4-2-3〉 주거급여 보장 수준 및 방법(2008~2014년: 2010년의 경우)

항목	주요 내용																		
보장 수준 및 방법	○ 생계급여액은 현금급여 기준에서 가구의 소득인정액을 차감하여 산정한 금액 중 주거급여액을 제외한 금액																		
	<table><tr><td><div>가구별 생계급여액 (79.4%)</div></td><td>+</td><td><div>주거급여액 (20.6%)</div></td><td>=</td><td><table><tr><td>현금급여 기준액</td><td>-</td><td>가구의 소득인정액</td></tr><tr><td colspan="3">(100%)</td></tr></table></td></tr></table>								<div>가구별 생계급여액 (79.4%)</div>	+	<div>주거급여액 (20.6%)</div>	=	<table><tr><td>현금급여 기준액</td><td>-</td><td>가구의 소득인정액</td></tr><tr><td colspan="3">(100%)</td></tr></table>	현금급여 기준액	-	가구의 소득인정액	(100%)		
	<div>가구별 생계급여액 (79.4%)</div>	+	<div>주거급여액 (20.6%)</div>	=	<table><tr><td>현금급여 기준액</td><td>-</td><td>가구의 소득인정액</td></tr><tr><td colspan="3">(100%)</td></tr></table>	현금급여 기준액	-	가구의 소득인정액	(100%)										
현금급여 기준액	-	가구의 소득인정액																	
(100%)																			
(예시) 소득인정액이 15만 원인 1인 가구 = (422,180원(현금급여 기준) - 150,000 = 272,180(생계급여: 216,111 주거급여: 56,069)																			
임차가구	○ 주거급여는 받을 수 있는 액수의 20.6%																		
	구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구												
	최저생계비(A)	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,735												
	타 지원액(B)	82,164	139,901	180,983	222,065	263,147	304,229												
	현금급여 기준 (C=A-B)	422,180	718,846	929,936	1,141,026	1,352,116	1,563,206												
	주거급여액(D)	86,982	148,104	191,595	235,085	278,576	322,067												
	생계급여액 (E=C-D)	335,198	2,570,742	738,341	905,941	1,073,540	1,241,139												
자가가구	○ 가구별 현물급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지를 주거 현금급여로 지급																		
	가구 규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구											
	현물급여	9,000	14,000	19,000	23,000	27,000	31,000	36,000											

출처: “2010년도 국민기초생활보장 사업안내”, 보건복지부, 2010, pp.155-156를 바탕으로 저자가 정리함.

## 라. 맞춤형 급여체계 개편 (2015년)

2015년 국민기초생활보장제도는 ‘맞춤형 급여체계’로 전환되면서, 생계·의료·주거·교육의 4개 급여로 분리되었다. 각 급여는 독립된 소득 기준을 갖게 되었으며, 이에 따라 수급자는 소득 수준에 따라 필요한 급여만 선택적으로 받을 수 있도록 변경되었다. 기존 통합급여 체계에서 발생하던 수급 사각지대를 보완하고 급여 접근성을 높이기 위한 개편이었다.

또한 여러 부처에서 개별적으로 운영하던 집수리 지원사업은 자가가구 대상의 수선유지급여로 통합되었으며, 주거급여는 「주거급여법」의 제정과 함께 독립적인 제도로 분리되어 국토교통부가 전담하게 되었다. 이와 함께 주거급여 대상자의 선정 기준도 생계급여보다 완화되어, 보다 폭넓은 지원이 가능해졌다. 전달 체계 또한 주택조사 절차를 포함하는 등 보다 정교하게 운영되기 시작했다. 임차급여 산정 방식도 개편되었는데, 기존처럼 생계급여 내에 주거급여를 포함하는 구조에서 벗어나, 소득인정액이 생계급여 기준 이하인 경우 기준임대료 전액을, 그 이상일 경우 초과분의 30%를 자기부담금으로 설정하여 차감 후 지원하는 방식이 도입되었다. 이로써 급여가 수급자의 소득 상황에 따라 차등 적용되도록 하여, 정책의 형평성과 지속 가능성을 높이려고 하였다.

〈표 4-2-4〉 주거급여 개편(2015년) 비교표

구분	종전 주거급여	개편 주거급여
근거법	○ 국민기초생활 보장법	○ 주거급여법+국민기초생활보장법
소관부처	○ 보건복지부	○ 국토교통부
지급 대상	○ 소득인정액이 현금급여 기준선(중위소득 33%) 이하(2014년)	○ 소득인정액이 중위소득의 43% 이하
지원 기준	○ 수급권자의 소득인정액, 가구원 수를 고려하여 지급	○ 수급권자의 소득인정액, 가구원 수, 주거 유형, 주거비 부담 수준 등을



구분	종전 주거급여	개편 주거급여
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주거급여 지원금은 현금급여 기준 금액에서 소득인정액을 차감한 금액의 22.032%임</li> <li>*현금지급 기준액 - 소득인정액 = 생계급여(77,968%) + 주거급여(22.032%)</li> </ul>	고려하여 지급
최저보장 수준 (최저주거기준 반영 여부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최저생계비, 현금지급 기준 - 최저생계비 이하에서 현금지급 기준 금액이 최저보장 수준임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임차가구: 최저주거기준을 고려하여 지역별, 가구원 수별로 산정한 기준 임대료를 상한으로 임차급여를 지급</li> <li>○ 자가가구: 주택 노후도 등을 감안하여 설정한 주택보수 범위별 수선 비용을 상한으로 수선유지 급여를 지급</li> </ul>
급여의 종류	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주거급여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임차가구: 임차급여</li> <li>○ 자가가구: 수선유지급여</li> </ul>
지원 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임차가구: 주거급여액 전액 현금지급</li> <li>○ 자가가구: 주거급여액 중 일부만 현금, 일부는 공제하여 주택개량 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임차가구: 전액 현금 지급               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저 임차급여: 1만 원</li> </ul> </li> <li>○ 자가가구: 전액 현물 지급               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택 노후도 등 주택 상태에 따라 수선유지비 차등 지원</li> </ul> </li> </ul>
전달 및 집행 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보장기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보장기관: 신청접수, 보장 결정 및 지급</li> <li>○ 전담 기관: 주택조사(신청 및 확인조사), 연간 수선계획 수립 등은 보장기관이 전담 기관에 의뢰하여 실시</li> </ul>

출처: “2015년도 주거급여 사업 안내”, 국토교통부, 2015, p.11.

## 2. 기초생활보장 종합계획을 통해 본 주거급여 제도의 성과와 과제

### 가. 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)

제1차 기초생활보장 종합계획(이하 제1차 종합계획)에서는 맞춤형 기초생활보장제도 개편이 사각지대를 해소하고, 급여 수준을 현실화하려는 노력이 긍정적인 효과를 거두고 있는 것으로 평가하였다. 특히 주거 및 교육급여의 선정기준 완화와 부양의무자 기준 개선 등을 통해 수급자 수가 대폭 증가하였으며(2015년 12월 133만 명 → 2016년 12월 163만

명), 현금급여 확대를 통한 보장성 향상과 빈곤을 완화 효과도 함께 나타난 것으로 보았다(관계부처합동, 2017, p. 19).

다만, 급여의 실효성에 대해서는 “기준임대료가 시장임대료에 비해 크게 낮고, 자기부담분으로 인해 실질적인 주거비 부담 해소 및 주거상향 유도에 한계”가 있다고 평가하며, “민간임차가구의 약 20%는 여전히 최저주거기준에 미달”하고 있다고 분석하였다(관계부처합동, 2017, p.30).

이에 따라 계획은 주거급여 제도 개선 방향으로 다음 두 가지를 제시하고 있다. 첫째, 주거급여의 사각지대 해소를 위한 지원대상 확대 방안으로, “주거급여 부양의무자 기준 폐지(‘18.10월~)”를 명시하였으며, “기준중위소득의 43%에서 45%까지 단계적으로 상향(‘20년)”한다고 밝히고 있다(관계부처합동, 2017, p.31). 둘째, 급여 수준의 단계적 현실화를 위해 “기준임대료를 단계적으로 현실화”하고, “주거급여 적정 지원을 위해 자기부담금 부과 취지가 훼손되지 않은 범위 내에서 최소지급액 및 자기부담비율의 적정성을 재검토”할 계획임을 언급하고 있다. 또한 서울의 경우, “상대적으로 낮게 책정된 서울지역 기준임대료를 타지역과의 형평성을 고려하여 현실화(현 80% → 90%)”한다고 구체적으로 제시하고 있다(관계부처합동, 2017, pp.31-32).

자가가구에 대한 수선유지급여와 관련해서는, “임차가구와의 형평성을 제고하고, 적정한 지원을 위해 자가급여 지원한도를 ’15년 이후 건설공사비 상승분을 반영하여 8% 인상(‘18년)”하며, 도서지역은 “추가적인 비용(재료운반비, 숙박비 등)이 발생함을 고려하여 수선한도를 10% 가산 적용”한다고 기술하고 있다(관계부처합동, 2017, p. 32).

## 나. 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)

제2차 기초생활보장 종합계획(이하 제2차 종합계획)은 전체적으로 기초생활보장제도가 “수직적 지출 효율성을 높은 수준으로 유지”하고 있으며, 빈곤 감소 측면에서도 “높은 효율성을 보임”을 강조한다. 특히 생계급여 단독에 비해 생계+주거급여를 병행할 경우 지출 효율성이 더 높은 것으로 나타났으며, 빈곤선 초과 지출 비율도 상대적으로 낮고, 빈곤감소에 기여하는 비중도 높은 것으로 분석되었다. 계획에 따르면 “18년 기준 생계+주거급여의 수직적 지출 효율성은 85.7%, 빈곤선 초과 지출 비율은 7.2%, 빈곤감소 기여율은 78.5%”에 달한다는 점에서 주거급여의 정책적 효과성이 뚜렷하게 나타나고 있음을 시사하였다(관계부처합동, 2020, p. 29). 임차급여에 대해서는 제1차 계획에서 예고되었던 기준임대료 현실화를 지속 추진한 성과가 언급된다. 종합계획은 “2020년 기준임대료는 재계측한 기준임대료 대비 약 90% 수준이며, 주거급여 수급 전후의 임차료 과부담 가구 비율은 28.5%에서 4.8%로 감소(23.7%p)”했다고 평가하였다. 그러나 동시에 현행 기준임대료가 “민간임차가구 실제 임차료의 80% 수준에 그치며, 민간임차가구의 약 16%가 여전히 최저주거면적에 미달”하고 있다는 점에서 급여 수준의 한계를 지적하였다. 특히 “1급지의 최저주거면적 미달 비율이 30%로, 타 급지(9~16%) 대비 약 2배 수준”임을 언급하며, 급지 간 형평성 문제를 강조하였다(관계부처합동, 2020, p. 24). 또한 제2차 종합계획은 기준임대료 산정방식의 적정성과 급지구분 체계의 재설계 필요성을 지적하였다. 기존 시·도 행정구역 기반의 4급지 분류체계는 “급지 내 임대료 편차가 커서 동일한 기준임대료 적용에 무리가 있다”는 평가를 받았고, 특히 서울(1급지)의 경우 “상대적으로 낮게 책정된 기준임대료(산정값의 90%)를 현실화할 필요가 있다”는 문제의식을

제기하였다(관계부처합동, 2020, p. 24).

자가급여(수선유지급여)의 경우에는 2020년 기준으로 “건설공사비 상승률, 냉방설비·청소·소독 등 항목을 반영하여 수선한도액을 전년 대비 총 21% 인상”하였다고 밝혔다. 평균 가구원수(1.6인)에 기반한 수선 단가 조정도 반영되어, “1인가구 기준 공사비보다 높고 2인가구보다 낮은 수준”으로 조정된 바 있었다. 다만 제2차 종합계획에서는 여전히 “공사단가가 '12년 주택개보수사업 단가에 기초하고 있다”는 점에서 실태자료와 공사비 현실을 반영한 기준 재정비 필요성을 제기하였다(관계부처합동, 2020, p. 24).

이러한 진단을 바탕으로 제2차 종합계획은 주거급여의 개선 방향으로 첫째, 임차급여와 관련해서는 “2022년까지 기준임대료를 최저주거수준 시장임차료 대비 100% 수준으로 단계적으로 현실화”할 계획이며, 기준임대료 계측 방식, 자기부담금 구조, 급지 구분의 적정성 등을 종합적으로 재검토하겠다고 밝혔다. 특히 급지구분의 경우 “급지 내 동질성과 급지 간 이질성”에 대한 통계적 분석을 통해 지역별 임차료 수준을 보다 정교하게 반영하고자 하였다(관계부처합동, 2020, p. 45).

둘째, 자가급여와 관련해서는 수선유지급여가구의 “실제 공사 실적자료와 공사비 상승률 등을 고려하여 최저주거기준을 충족하는 공사금액을 재계측”하고, 장기적으로는 이를 “별도의 주택개량사업으로 개편”하는 방안을 검토하고 있다. 이는 임차급여와의 형평성, 제도 취지, 수급가구에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려한 중장기 과제로 제시된다(관계부처합동, 2020, p. 45).

종합적으로 볼 때, 제2차 종합계획은 주거급여의 양적 확대 성과뿐 아니라 질적 보완의 필요성을 동시에 인식하며, 급여 기준과 지역 형평성, 임대료 현실화 등을 주요 정책 과제로 구체화하고 있다고 할 수 있다.

### 다. 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)

제3차 기초생활보장 종합계획(이하 제3차 종합계획)은 기초생활보장 제도의 성과를 인정하면서도, 고령화 심화와 소형 가구 증가라는 구조적 변화에 대응이 필요하다고 보았다. 계획에 따르면 “노후소득보장, 아동·근로연령층 소득보장이 지속 강화”되었으며, 그 결과 “10년대 이후 노인 빈곤과 근로연령층 빈곤율이 감소하는 추세”로 평가되었다. 예컨대, 65세 이상 노인의 가처분소득 기준 빈곤율은 2011년 46.5%에서 2021년 37.6%로 개선되었다고 하였다(관계부처합동, 2023, p. 8).

그럼에도 제3차 종합계획은 여전히 “공적이전소득의 빈곤 감소 효과가 OECD 최하위 수준이며, 고령층 빈곤이 구조적으로 높은 상태”라고 진단한다. 특히 시장소득 빈곤율은 증가세를 보이고 있으며, “75세 이상 노인의 빈곤율(2021년 25.6%)이 높은 수준”으로 나타나고 있다. 또한 “빈곤층 내 1~2인 가구 비중이 급속히 증가”하고 있어 가구단위 보장 구조에 대한 재검토가 요구된다고 지적한다(관계부처합동, 2023, p. 8).

주거급여의 경우, 임차급여에서는 기준임대료의 현실화가 핵심 과제로 제시되었다. 계획은 “2023년 기준임대료가 최저주거기준 시장임차료의 약 75% 수준에 불과”하며, 급지 간 보장수준에도 큰 격차(1급지 98%, 4급지 85%)가 있다고 분석하고 있다(관계부처합동, 2023, p. 32). 제3차 종합계획은 이를 개선하기 위해 “2024년부터 전국·급지 간 시장임차료 가중평균을 통해 기준임대료를 조정”하고, 2026년까지 “단계적 현실화”를 추진할 계획이다(관계부처합동, 2023, p. 33).

또한 주거환경이 열악한 임차급여 수급자를 대상으로는 주거상향 지원이 강화된다. 기후위기에 취약한 쪽방, 고시원, 반지하 등 비적정 거처에 거주하는 가구에 대해 “이주·정착 지원을 강화”하고, “기존 침수피해 이

력 보유 가구에는 침수방지시설 설치”를 2024년부터 지원한다는 계획이 포함되었다(관계부처합동, 2023, p. 32).

자가급여 부문에서는 수선한도의 실효성 문제와 공사비 상승 미반영 문제를 지적하였다. 계획에 따르면 “2022년 대보수 노후도 개선을 위한 필요 공사금액은 786만 원이지만, 현행 대보수 수선한도(1,241만원)는 대보수 필요 공사금액의 70% 수준”에 그친다(관계부처합동, 2023, p. 23). 또한 “공사비 상승률이 반영되지 않아 수선주기 도래 가구의 공사 지연·축소가 발생”하고 있다고 평가된다(관계부처합동, 2023, p. 32).

이러한 문제에 대응해 제3차 종합계획은 2025년까지 “기준면적 설정 방법, 분석 자료, 산정방식 등에 대한 추가 분석을 통해 보수범위별 수선 한도 산정방식 개선”하고, “공사비 재계측 및 최저주거기준 충족 공사비용을 기초로 임차급여와의 형평성, 재정여건 등 고려하여 수선한도를 재검토”할 계획이다. 더불어 “지하층 거주 여부와 침수 이력을 조사하여, 수선주기와 무관하게 우선 지원”하는 방식으로 재난 취약가구에 대한 긴급 대응 체계를 도입하겠다고 밝혔다(관계부처합동, 2023, p. 33).

요약하면 제3차 종합계획은 급여 수준의 현실화와 계측방식의 개선, 그리고 취약가구에 대한 맞춤형 대응을 통해 주거급여의 실효성을 제고하려는 방향으로 설계되었으며, 고령화와 가구구조 변화에 대한 제도적 대응이 주요 과제로 설정되었다.

## 라. 제1차 ~제3차 기초생활보장 종합계획 시사점

기초생활보장 종합계획은 세 차례에 걸쳐 주거급여 제도를 점진적으로 개선해 왔다. 제1차 종합계획에서는 제도 도입 초기의 구조 개편과 사각지대 해소가 주된 방향이었으며, 제2차 종합계획은 급여의 실효성 제고

와 지역 형평성 문제를 본격적으로 다루었다. 제3차 종합계획은 고령화와 가구 구조 변화에 대응하며 제도 정교화와 재난 취약계층 대응까지 범위를 확대하였다. 각 계획은 모두 빈곤현황에 대한 진단을 바탕으로 주거급여의 성과를 평가하고, 그 한계를 인식하며, 이에 대한 개선 방향을 구체적으로 제시하고 있다는 공통점을 가진다. 특히 기준임대료의 단계적 현실화, 수선유지급여의 실효성 제고, 급지구분 방식의 개선 등은 세 차례에 걸쳐 반복적으로 제기되는 주요 정책 과제이다. 한편, 고령층과 1~2인 가구의 증가, 임대료 상승, 기후위기 등 새로운 사회적 변화에 따라 주거급여가 단순한 비용보전 차원을 넘어, 주거안정과 상향을 위한 종합적 수단으로 기능할 필요성이 제기되고 있다. 이에 따라 제3차 종합계획에서는 재난 취약가구에 대한 우선지원, 비적정 거주 거주자의 주거상향 등 포괄적이고 능동적인 정책 접근이 도입되었다는 점에서 진전을 보이고 있다. 아래에서는 제1차~제3차 종합계획의 주요 내용을 빈곤현황 진단, 주요 성과, 한계 및 계획으로 나누어 정리하였다.

〈표 4-2-5〉 제1차~제3차 종합계획의 주거급여 관련 주요 내용

구분	제1차 종합계획 (2018~2020)	제2차 종합계획 (2021~2023)	제3차 종합계획 (2024~2026)
빈곤현황 진단	○ 사각지대 존재, 비수급 빈곤층 118만 명(2014) → 93만 명(2015)로 감소	○ 생계+주거급여의 빈곤감소 기여율 78.5%, 과부담 가구 감소	○ 고령층·1~2인 가구 중심 빈곤 심화, 75세 이상 빈곤율 25.6%
주요 성과	○ 부양의무자 기준 폐지('18), 기준중위소득 상향(43%→45%)	○ 기준임대료 90% 수준으로 인상, 과부담 가구 28.5% → 4.8%	○ 1급지 98%, 4급지 85%까지 보장수준 향상, 침수방지시설 등 취약가구 대응 포함
주요 한계	○ 기준임대료가 실제 임차료의 83%, 자기부담으로 실질 해소 어려움	○ 실제 임차료의 80%, 최저주거면적 미달 가구 16% 존재, 급지 형평성 부족	○ 기준임대료가 목표치 대비 75% 수준, 수선한도 공사비 반영 미흡, 공사 지연
주요 계획	○ 기준임대료 단계적 현실화, 자기부담금 조정, 자기급여 인상	○ '22년까지 기준임대료 100% 현실화, 급지구분 정교화, 수선단가 재계측	○ '26년까지 임대료 현실화, '25년 수선한도 재산정, 재난취약가구 우선지원

출처: 저자 작성

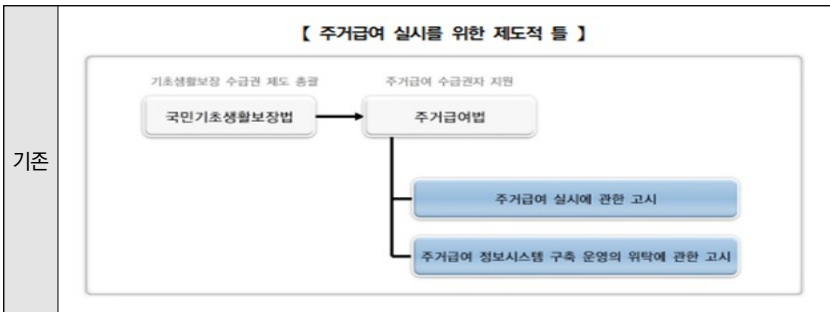
#### 4. 현 주거급여 제도의 원리와 내용

##### 가. 법적 근거

주거급여는 일반적으로 「국민기초생활보장법」에 근거하여 시행되는 것으로 이해될 수 있다. 하지만 「주거기본법」 역시 주거급여의 법적 근거로 기능함을 고려할 필요가 있다.

「국민기초생활보장법」은 수급권 제도의 법적 기반으로서 급여의 원칙과 대상자 선정기준 등을 포괄적으로 규정하며, 기초생활 보장의 기본 틀을 제공한다. 반면, 「주거기본법」은 주거권 보장의 기본 원칙, 주거비 지원의 근거, 그리고 최저주거기준 설정 등 주거정책 전반의 법적 기초를 제공하며, 주거급여의 권리적 성격을 보완하는 역할을 한다. 여기에 더해, 「주거급여법」은 급여의 구체적 운영 기준과 지급 방식, 절차 등을 다루는 실행법으로 기능한다. 따라서 주거급여는 공공부조이자 주거정책으로서 이중적 성격을 지니며, 이를 고려한 통합적 법적 근거 체계로 이해할 필요가 있다. 기존 국토교통부에서 제시하는 단선적 근거 구도와 달리, 세 법률 간 상호 관계를 구조화하여 주거급여의 법적 위상을 보다 명확히 하는 것이 중요하다.

[그림 4-2-1] 주거급여의 법적 근거







주: 위쪽 그림은 국토교통부의 법적 근거 틀, 아래쪽 그림은 본 연구에서 제시하는 법적 근거 틀임  
출처: “2024년 주거급여 사업안내”, 국토교통부, 2024; “주거급여 제도의 위상 재정립 방안 연구: 국외 사례를 중심으로”, 임덕영 외, 2024, 한국보건사회연구원. 자료를 바탕으로 저자가 재구성.

## 나. 수급 자격

주거급여 수급 자격은 소득인정액을 기준으로 판단되며, 이는 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산해 산정한다. 2025년 기준, 선정기준은 기준중위소득의 48% 이하이며, 1인 가구 기준 약 114만 8천원에 해당한다. 제도 시작 당초에는 기준중위소득의 43%로 시작하였으나 2019년부터 매년 1%씩 완화되어 현재에 이르고 있다. 한편, 제도 접근성 확대를 위한 변화도 있었다. 부양의무자 기준은 2018년 전면 폐지되었고, 2021년부터는 청년 주거급여 분리지급이 시행되고 있다. 과거 한시적으로 허용되었던 사용대차 가구에 대한 지급 특례는 2021년 9월 종료되었으며, 현재는 일부 예외적 사례에 한해서만 인정된다(국토교통부, 2025).

## 다. 임차급여 산정방식

임차급여는 타인의 주택 등에 거주하면서 임대차계약(전대차계약을 포함)을 체결하고 이에 따라 임차료를 지불하고 있는 사람에게 지급된다(「주거급여 실시에 관한 고시」제6조). 급여액은 기준임대료, 소득인정액, 지역 급지, 가구원 수 등 네 가지 요소를 바탕으로 산정된다. 급지는 서울

(1급지), 수도권(2급지), 광역시·세종시 등(3급지), 기타 지역(4급지)으로 구분되며, 기준임대료는 지역과 가구 규모에 따라 차등 적용된다.

기준임대료는 「주거기본법」상 최저주거기준을 토대로 하며, 이는 주거면적, 필수설비(부엌, 화장실 등), 구조 및 환경 요소로 구성된다. 그리고 최저주거기준을 충족하는 주택의 시장 임차료를 계측하여 설정되며, 계측 주기는 3년, 산정 방식은 지역별 ‘공간특성 감안 가격 모형’을 적용한다. 현실 적용은 예산과 정책 여건을 반영해 단계적으로 이루어지며, 2022년부터 계측 값에 근접한 현실화가 진행되고 있다(이길제, 2024 a).

소득인정액이 생계급여 선정 기준을 초과할 경우 일정액을 본인이 부담해야 하며, 본인부담금은 초과분의 30%로 계산된다. 실질 임차료에서 이 금액을 차감한 후, 급여로 지급된다.

2025년 기준으로 서울 거주 1인 가구의 경우 기준임대료는 35만 2천 원이며, 생계급여 기준 이하일 경우 실제 임차료 전액(기준임대로 한도 내)을 지원받을 수 있다. 급지와 가구원 수에 따라 기준임대료는 다음과 같이 차등 적용된다.

〈표 4-2-6〉 주거급여 기준임대료 (2025년)

(단위: 원)

구분	1급지 (서울)	2급지 (경기, 인천)	3급지 (광역시, 세종시, 수도권 외 특례시)	4급지 (그 외 지역)
1인	352,000	281,000	228,000	191,000
2인	395,000	314,000	254,000	215,000
3인	470,000	375,000	302,000	256,000
4인	545,000	433,000	351,000	297,000
5인	564,000	448,000	363,000	307,000
6~7인	667,000	531,000	428,000	363,000

주: 가구원 수가 7인 이상인 경우에는 가구원 2인 증가시마다 기준임대료를 10% 증가(천원 단위 이하 절사)

출처: “2025년 주거급여 사업안내”, 국토교통부, 2025.

## 라. 수선유지급여 산정 방식

수선유지급여는 「주거급여법」 제8조에 근거하여, 자기 소유 주택에 거주하는 수급자에게 제공되는 급여이다. 수선유지비의 지급기준은 수급자의 가구규모, 소득인정액, 수선유지비 소요액, 주택의 노후도 등을 고려하여 정하는 것으로 규정되어 있다. 실제로는 구조 안전성, 설비 상태, 마감 상태를 기준으로 하며(「주거급여 실시에 관한 고시」 제19조) 총 19개 항목을 점검한다. 또한 주택노후도를 평가하고, 주택노후도 점수에 따라 경보수(36점 이하), 중보수(36~68점), 대보수(68점 초과)로 구분되며, 보수 주기는 각각 3년, 5년, 7년이다. 각 보수 유형별로 적용되는 금액은 일반 지역과 도서지역으로 나뉘고, 도서지역은 10% 가산된다. 예를 들어, 대보수의 경우 일반 지역 기준 최대 1,601만 원이 지원되며, 수선 항목은 지붕, 주방, 욕실 개량 등 구조·설비 개선을 포함한다. 또한 보수 범위 내에서는 냉방설비 설치, 입주 청소·소독 등 항목 다양화가 가능하며, 수급자 요청에 따라 유연하게 적용된다.

〈표 4-2-7〉 수선유지급여 지원 금액과 지원 주기

구분		경보수	중보수	대보수	비고
노후도 점수		36점 이하	36점 초과-68점 이하	68점 초과	
지원금액	일반	5,900,000원	10,950,000원	16,010,000원	
	도서지역	6,490,000원	12,045,000원	17,611,000원	10%가산
수선주기		3년	5년	7년	

출처: “2025년 주거급여 사업안내”, 국토교통부, 2025, p.177.

수선유지급여는 수급자의 소득인정액에 따라 차등 지원된다. 생계급여 기준 이하 가구는 100%, 기준 초과 시 최대 80%까지 지원 비율이 조정된다. 예를 들어 경보수의 경우 생계급여 기준 이하 가구는 전액(590만 원), 중위소득 48% 이하 가구는 80%(472만 원)까지만 지원받는다.

〈표 4-2-8〉 소득인정액에 따른 차등 지원 기준 (수선유지급여)

구분		① 생계급여 기준 금액 이하	② 생계급여 기준 금액 초과~중위소득 40% 이하	③ 중위소득 40% 초과~중위소득 48% 이하
경보수	590만원(3년)	100% 지원	90% 지원	80% 지원
중보수	1,095만원(5년)			
대보수	1,601만원(7년)			

출처: “2025년 주거급여 사업안내”, 국토교통부, 2025, p.178.

이 외에 장애인, 고령자, 침수우려 가구는 일반 수선급여 외에 추가 지원을 받을 수 있다. 장애인은 주택 내 편의시설 설치를 위해 최대 380만원, 고령자는 최대 50만 원까지 지원이 가능하며, 항목에는 현관, 욕실, 문턱, 스위치 등 일상생활 개선 요소가 포함된다. 또한, 침수위험이 높은 주택의 경우 침수방지 시설 설치를 위한 최대 350만 원의 추가 지원이 제공되며, 차수판, 경보장치, 방범망 등도 포함된다. 이러한 항목들은 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 제2조 제1항에 따라 정의되며, 급여 실행 연도 기준으로 지원 대상 여부가 확인된다.

#### 마. 주거급여 전달체계

맞춤형 급여 도입이후 주요하게 변화 전달체계는 주거 및 교육급여와 관련된 것이다. 주거급여가 국토교통부로 교육급여가 교육부로 기능이 이전되면서, 각 급여가 가진 고유의 특성을 반영하여 전달체계가 운영되도록 하고 있다. 여기서는 주거급여를 중심으로 살펴보고자 한다.

주거급여 전달체계는 신청 단계부터 지급, 사후관리, 이의신청에 이르기까지 복잡한 행정 절차를 포함한다(국토교통부, 2025, pp.18-24, 재인용). 기초생활보장제도 운영체계에서 살펴본 것과 같이 읍·면·동 및 시·군·구에서 기초생활보장제도 운영과 관련된 업무처리를 담당하도록 하고

있다. 이 과정에서 주거급여는 수급권자 및 신청자의 주거 상황을 파악할 수 있도록 별도의 과정을 추가하고 있다.

#### 1) 주택조사의 의뢰 (시·군·구 통합조사관리팀)

조사를 완료한 후, 신청 가구의 주택 현황을 파악하기 위해 시군구 통합조사관리팀은 주택조사 전담기관(LH 등)에 조사를 의뢰한다. 청년 분리집, 사용대차 가구 등 특례 상황에 따라 의뢰 방식이 다를 수 있으며, 조사 생략 대상은 관련 규정에 따라 판단된다.

#### 2) 주택조사의 실시 (전담기관(LH))

주택조사 전담기관은 의뢰를 받아 임차가구와 자가가구의 주택 상태를 조사한다. 임차가구는 임대차계약, 임차료 수준, 주택 상태, 실거주 여부 등을 조사하며, 자가가구는 구조 안정성, 단열·방수 상태, 권리관계 등을 확인한다. 조사 결과는 정해진 기한 내에 시·군·구에 통보된다.

#### 3) 보장 결정 및 결과 통지 단계 (시·군·구 사업팀)

조사 결과를 바탕으로 시·군·구 사업팀이 수급 자격을 판단하고, 주거급여의 보장 여부를 결정한다. 보장이 결정되면 사회보장급여 결정 통지서를 통해 결과를 통보하며, 임차급여 또는 수선유지급여가 해당 수급자에게 지급된다.

#### 4) 주거급여 지급 (시·군·구 사업팀)

수급이 결정된 가구에는 주거급여가 지급된다. 임차급여는 수급자 또는 공공임대 임대기관 명의 계좌로 이체되며, 수선유지급여는 수선 방식으로 지원된다. 급여는 사회보장정보시스템을 통해 자동 생성되며, 시·군·구 회계부서가 이를 집행한다.

급여 수급 이후에도 시·군·구 통합조사관리팀에서는 사회보장정보시스템을 통해 소득·재산 확인 조사를 수급자의 소득, 재산, 가구원 변동사항이 자동으로 탐지하며, 시·군·구 통합조사관리팀이 이를 확인하고 반영한다. 변동사항이 적용되지 않을 경우, 기존 기준으로 급여가 산정되며 이후 상계 또는 소급 조정되도록 하고 있다. 또한 통합조사관리팀에서는 정기적인 연간 조사계획에 따라 또는 부정수급 의심, 월차임 연체 등의 사유가 발생할 경우 시·군·구 통합조사관리팀은 조사 전담기관에 주택 확인조사를 의뢰한다. 의뢰는 대부분 사회보장정보시스템을 통해 이루어진다.

#### 5) 주택 확인조사 실시 (조사 전담기관)

전담기관은 의뢰받은 대상을 대상으로 주거 상태, 임대차 계약 현황, 실거주 여부 등을 조사하며, 청년 분리지급 가구의 경우 별도로 혼인 여부나 전대 여부 등을 확인한다. 수선유지급여 가구는 수선 주기를 고려하여 정기적으로 조사되며, 결과는 시·군·구에 제출된다.

#### 6) 보장 중지 및 부정수급자 관리 (시·군·구 통합조사관리팀 및 사업팀)

조사 결과 소득·재산이 기준을 초과하거나 임대차 관계가 부적정한 경우 시·군·구는 보장을 중지한다. 급여를 부정 수급한 경우에는 급여 중지, 환수 조치 및 사회보장정보시스템 등록 등의 절차가 진행되며, 조사 방해 또는 월차임 장기 연체 시에도 급여가 중단될 수 있다.

#### 7) 이의 신청 (시·군·구, 시도, 국토교통부)

수급자는 보장 결정에 이의가 있는 경우 시·군·구, 시도지사, 국토교통부에 이의 신청을 할 수 있다. 주택조사 관련 이의는 보장기관을 통해 LH에 재조사를 요청할 수 있으며, 각 기관은 관련 규정에 따라 접수된 신청

을 심사하고 결정 내용을 서면으로 통지한다.

이를 주체 및 주요 업무내용으로 단계에 따라 종합하면 다음과 같다.

〈표 4-2-9〉 주거급여 단계별 담당 및 주요 내용

단계	담당	주요 내용
1. 주거급여 신청과 접수	읍면동 주민센터	신청 접수 및 가구 구성 확인
2. 소득·재산 조사	시군구 통합조사관리팀	공적자료 기반 소득·재산 확인
3. 주택조사 의뢰	시군구 통합조사관리팀	신청 가구의 주택 상태 조사 의뢰
4. 주택조사의 실시	주택조사 전담기관(LH)	임차/자가 주택 상태 및 실거주 여부 조사
5. 보장 결정 및 결과 통지	시군구 사업팀	수급 자격 결정 및 통지
6. 주거급여 지급	시군구 사업팀, 회계부서	임차/수선유지급여 지급 및 계좌 이체
7. 소득·재산 변동 확인 및 반영	시군구 통합조사관리팀	공적자료 기반 변동사항 반영
8. 주택 확인조사 의뢰	시군구 통합조사관리팀	정기 또는 수시로 주택 확인조사 의뢰
9. 주택 확인조사 실시	주택조사 전담기관	주거 상태 및 계약 변동사항 등 조사
10. 보장중지 및 부정수급자 관리	시군구 통합조사관리팀, 사업팀	기준 초과·부정수급 시 보장 중지 및 환수
11. 이의신청 접수 및 처리	시군구 → 시도 → 국토교통부	이의 신청 심사 및 결정 통지

출처: “2025년도 주거급여 사업안내”, 국토교통부, 2025. pp. 18-24.

## 5. 제도 평가

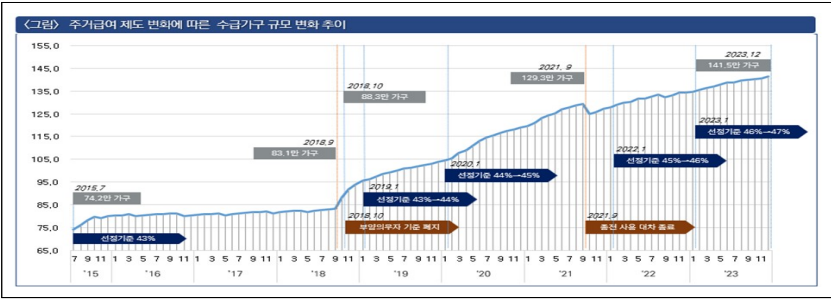
### 가. 제도의 포괄성과 사각지대

주거급여 수급가구 규모는 수급자격 기준의 완화와 지급 대상 범위 확대에 따라 지속적으로 증가해왔다. 제도 개편이 본격화된 2015년 7월 당시 약 74.2만 가구였던 수급가구 수는, 2023년 12월 기준 141.5만 가구로 약 두 배 가까이 증가하였다. 특히 2018년 부양의무자 기준의 전면 폐

지와 2019년 이후 기준중위소득 기준의 점진적 상향은 수급자 진입 장벽을 낮추며 수급가구 확대에 결정적인 영향을 미친 것으로 분석된다.

맞춤형 개별급여 체계로 전환 이후 수급가구가 두 배 이상 증가한 것은, 주거급여 제도가 타 복지제도에 비해 대상 포괄성이 크게 확장되었음을 보여주는 지표로, 제도 포괄성과 접근성 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 이를 통해 사각지대가 메워지는 효과가 발생했다고 할 수 있다.

[그림 4-2-2] 주거급여 제도 변화에 따른 수급가구 규모 변화 추이



출처: “맞춤형 개별급여 전환 이후 주거급여 제도의 변화과정과 주요쟁점”, 이길제, 2024b, 제8회 주거복지컨퍼런스 발표자료.

2022년 기준 주거급여 수급가구는 4급지(지방 및 비수도권 지역)에 가장 많이 분포하고 있으며, 특히 자가가구의 경우 약 61%가 4급지에 집중되어 있다.

<표 4-2-10> 주거급여 수급가구 급지 분포 (2022년 기준)

(단위: %)

구분		전체	1급지	2급지	3급지	4급지
수급가구 급지(2022)	전체	100.0	19.7	25.1	27.2	28.0
	임차가구	100.0	21.2	26.1	27.8	24.9
	자가가구	100.0	3.4	14.8	20.7	61.0

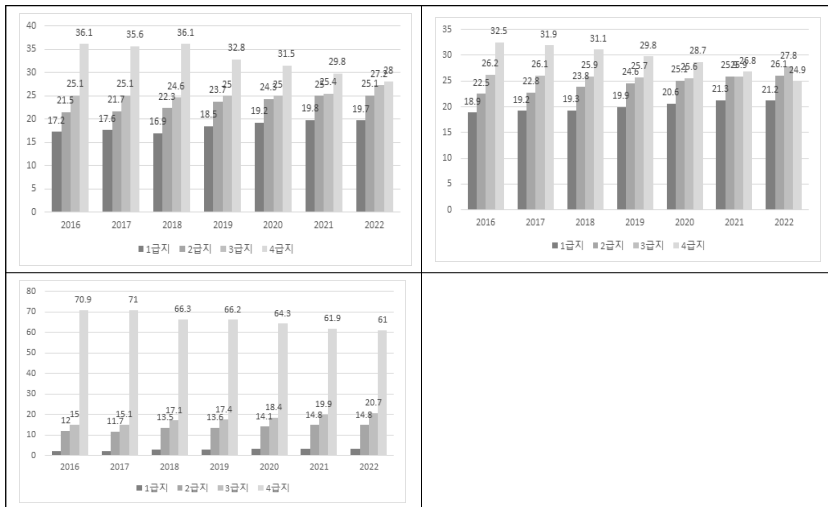
출처: LH주거급여정보시스템·TUDB 맵핑 자료; “주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구,” 이길제 외, 2023, 국토교통부·국토연구원.



이는 주거급여 수급자의 상당수가 저비용 주거지역 또는 낙후된 농어촌 지역에 거주하고 있음을 보여주는 결과로, 이들에 대한 수선유지급여 중심의 지원이 정책적으로 중요함을 시사한다.

임차가구의 경우 1급지(서울) 거주 비율이 21.2%로 전체 평균보다 높게 나타나, 도시지역 내 주거빈곤층의 제도 접근성이 확대되고 있음을 보여준다. 실제로 2016년 이후 급지별 분포 추이를 보면, 1급지의 비율이 점차 증가하고 4급지는 감소하는 경향을 보이고 있다. 이는 부양의무자 기준 폐지와 기준중위소득 상향 등으로 도시 내 저소득층의 제도 진입 장벽이 낮아졌고, 동시에 행정 접근성이 높은 대도시권에서 제도 이용이 확대되었기 때문으로 해석된다.

[그림 4-2-3] 연도별 급지 분포(2016~2022) (전체, 임차, 자가)



출처: “주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구”, 이길제 외. 2023. 국토교통부·국토연구원; “주거급여 발전방안 마련 및 주거상향 지원 방안 연구”, 이길제 외. 2021. 국토교통부·국토연구원; “주거급여 지원대상 확대효과 및 정책방향 연구”, 김혜승 외. 2019. 국토교통부·국토연구원. 위 자료를 바탕으로 저자가 작성함.

### 나. 최저주거기준 보장

급여의 적정성은 주거의 물리적 조건, 주거비 부담으로 나누어 살펴본다. 주거의 물리적 조건은 본 제도에서 최소한 보장하려는 물리적 기준인 최저주거기준 보장 수준으로 평가할 수 있다. 또한 주거비 부담은 먼저 지급의 한도가 되는 기준임대료와 현 주거비와의 차이, 그리고 현 주거비와 지급액의 차이를 통해 평가할 수 있다.

먼저 최저주거기준 보장 수준이다. 임차급여 가구를 보면, 2022년 기준 주거급여 임차가구의 22.2%가 최저주거기준에 미달하고 있으며, 특히 민간임대 거주 가구의 기준 미달 비율이 27.1%로 높았다. 기준 미달 항목 중에서는 시설 기준 미달이 19.8%로 많았고, 면적 기준(11.8%)과 침실 기준(5.1%)이 그 뒤를 이었다. 1급지 거주 가구의 경우 기준 미달 비율이 전반적으로 높았으며, 가구원 수가 많을수록 침실 기준을 충족하지 못하는 경우가 많았다.

〈표 4-2-11〉 임차급여 가구 최저주거기준 미달 현황 (2022년)

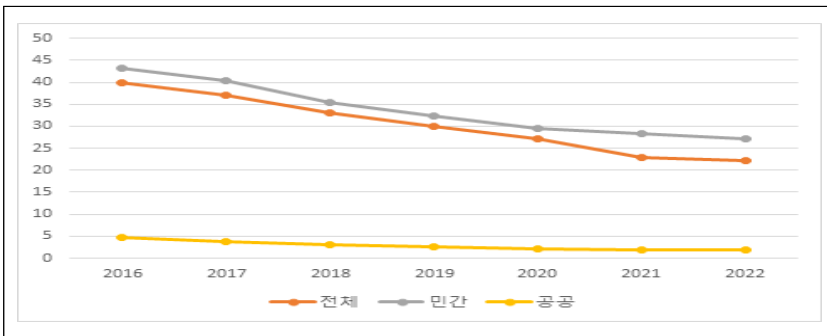
항목	전체	상세
최저주거기준 미달 (전체)	22.2%	민간 (27.1%), 공공 (1.9%), 사용대차 (97.9%) - 1급지 (31.2%), 2급지 (21.3%), 3급지 (18.1%), 4급지 (22.8%) - 1인 (24.7%), 2인 (12.5%), 3인 (15.0%), 4인 (22.05), 5인 (19.1%), 6인 (49.1%)
최저주거기준 미달 (면적기준)	11.8%	민간 (12.8%), 공공 (0.8%), 사용대차 (59.3%) - 1급지 (17.4%), 2급지 (13.5%), 3급지 (8.9%), 4급지 (8.5%) - 1인 (11.9%), 2인 (10.1%), 3인 (13/1%), 4인 (14.8%), 5인 (13.3%) 6인 (20.9%)
최저주거기준 미달 (시설기준)	19.8%	민간 (23.1%), 공공 (0.5%), 사용대차 (97.5%) - 1급지 (26.3%), 2급지 (19.2%), 3급지 (16.1%), 4급지 (20.9%) - 1인 (23.8%), 2인 (8.9%), 3인 (5.7%), 4인 (3.55), 5인 (1.9%), 6인 (2.1%)

항목	전체	상세
최저주거기준 미달 (침실기준)	5.1%	민간 (0.9%), 공공(8.6%), 사용대차 (1.7%) - 1급지 (14.0%), 2급지 (6.1%), 3급지 (1.6%), 4급지 (1.1%) - 1인 (3.7%), 2인 (4.6%), 3인 (12.6%), 4인 (23.25), 5인 (19.9%), 6인 (52.1%)

출처: “주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구”, 이길제 외, 2023, 국토교통부·국토연구원, pp.22-24를 바탕으로 저자가 작성함.

2016년부터 최저주거기준 미달 가구의 변화를 살펴보면, 전체적으로 뚜렷한 감소 추세를 보이고 있다. 민간임대 가구의 경우, 2016년에는 40% 초반의 높은 비율을 나타냈으나 이후 크게 감소하였고, 그럼에도 불구하고 여전히 20% 후반의 미달 비율을 유지하고 있다는 점은 한계로 지적될 수 있다. 공공임대주택의 수급자의 비율은 현저히 낮다.

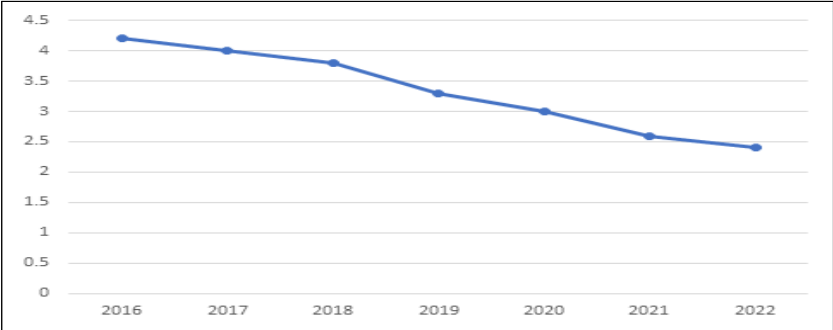
[그림 4-2-4] 임대급여 수급자 최저주거기준 미달가구 변화



출처: “주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구”, 이길제 외. 2023. 국토교통부·국토연구원; “주거급여 발전방안 마련 및 주거상향 지원 방안 연구”, 이길제 외. 2021. 국토교통부·국토연구원; “주거급여 지원대상 확대효과 및 정책방향 연구”, 김혜승 외. 2019. 국토교통부·국토연구원. 위 자료를 바탕으로 저자가 작성함.

한편 수선유지급여 수급자의 최저주거기준 미달가구는 면적기준 만을 중심으로 살펴볼 수 있다(이길제 외, 2023). 수선유지급여 가구도 최저주거기준은 많이 줄어들었다.

[그림 4-2-5] 수선유지급여 수급자 최저주거기준 미달가구 변화



출처: “주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구”, 이길제 외. 2023. 국토교통부·국토연구원; “주거급여 발전방안 마련 및 주거상향 지원 방안 연구”, 이길제 외. 2021. 국토교통부·국토연구원; “주거급여 지원대상 확대효과 및 정책방향 연구”, 김혜승 외. 2019. 국토교통부·국토연구원. 위 자료를 바탕으로 저자가 작성함.

최저주거기준 미달 가구는 주거급여 수급자 내에서 점차 감소하고 있어 제도적 성과로 평가할 수 있다. 그러나 여전히 임차급여 수급자의 약 25% 이상이 최저주거기준을 충족하지 못하고 있어, 수급자의 4분의 1이 제도가 보장해야 할 최소한의 주거 수준에도 미달하는 상황이다. 더욱이 현재의 최저주거기준 자체가 현실을 충분히 반영하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있으며, 전체 국민 기준으로도 최저주거기준 미달가구 비율이 2023년 기준 3.6%(통계청, 2025)에 불과한 점을 고려할 때, 주거급여 수급자에 대한 최소 주거보장 수준은 보다 실질적으로 강화될 필요가 있다. 이로 인해 최저주거기준 보장 수준을 제도적으로 한층 제고해야 한다는 과제가 제기된다.

#### 다. 주거비 부담의 경감 (임차급여 가구)

기준임대료가 실제 임차료에 미치지 못하는 문제도 여전히 존재한다. 전체 평균으로는 기준임대료가 실제 임차료보다 높게 설정되어 있으나

(109.8%), 민간임대 가구의 경우 기준임대료는 실제 임차료의 84.6%에 불과하여 수급자의 주거비 부담을 충분히 완화하지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 주거급여가 최저주거기준 달성 및 실질적 임차료 보전에 충분하지 않음을 시사하며, 특히 민간임대 거주 수급자에 대한 지원 수준을 현실화할 필요가 있음을 보여준다.

〈표 4-2-12〉 실제 임차료와 기준 임대료 비교 (2022년)

항목	전체	상세
실제임차료 대비 기준 임대료 (전체)	비율(B/A): 109.8%	실제임차료 (A) : 226,248원 기준임대료(B) : 248,343원
실제 임차료 대비 기준 임대료 (민간)	비율 (B/A): 84.6%	실제임차료(A) : 285,310원 기준임대료(B) : 241,455원
실제 임차료 대비 기준 임대료 (공공)	비율 (B/A) : 157.5%	실제임차료(A) : 162,396원 기준임대료(B) : 224,293원

출처: LH주거급여정보시스템·TUDB 맵핑 + 행복e음 병합 자료; “주거급여 지원대상 확대 및 개선 방안 연구”, 이길제 외, 2023, 국토교통부·국토연구원, pp.36-38를 바탕으로 저자가 작성함.

한편, 실제 임차료 대비 기준임대료의 변화를 2016년부터 살펴보면, 2018년까지는 하락세를 보이다가 이후 다시 증가하는 추세를 나타내며, 이러한 흐름은 민간과 공공 임대 모두에서 공통적으로 나타난다. 다만 민간임대의 경우 기준임대료가 실제 임차료의 85%에도 미치지 못하는 반면, 공공임대는 2021년 이후 155%를 초과하여 기준임대료가 실제 임차료보다 훨씬 높은 수준이다.

〈표 4-2-13〉 실제 임차료와 기준 임대료 비율 추이 (2016년~2022년)

연도	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체(%)	110.4	108.1	106	106.1	106.3	108.2	109.8
민간(%)	82.9	80.9	79.6	79.9	81	83.3	84.6
공공(%)	159.3	151	144.3	146.6	151.9	155.8	157.5

출처: “주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구”, 이길제 외, 2023, 국토교통부·국토연구원; “주거급여 발전방안 마련 및 주거상향 지원 방안 연구”, 이길제 외, 2021, 국토교통부·국토연구원; “주거급여 지원대상 확대효과 및 정책방향 연구”, 김혜승 외, 2019, 국토교통부·국토연구원. 위 자료를 바탕으로 저자가 작성함.

이는 기준임대료가 민간임대 수급자의 실제 주거비 부담을 충분히 반영하지 못하고 있음을 시사한다.

임차가구의 실제 임차료 대비 기준임대료를 살펴보면, 전체적으로 기준임대료가 실제 임차료의 109.8%에 달해 평균적으로는 기준임대료가 실제 부담을 상회하는 것으로 나타났다. 이는 기준임대료가 일정 수준 이상의 임차료를 보장하고 있다는 점에서 제도의 실효성을 일정 부분 확보하고 있음을 시사한다. 그러나 최저주거기준에 미달하는 가구가 여전히 적지 않다는 점에서 볼 때, 평균값만으로 제도의 적정성을 평가하기에는 한계가 있으며, 향후 지속적인 모니터링이 필요하다.

실제 임차료 대비 임차급여액의 비율을 살펴보면 전체는 79.2%, 민간임대는 74.2%, 공공임대는 88.8%이다. 민간임대의 급여 부족이 두드러진다.

〈표 4-2-14〉 실제 임차료와 임차급여액 (2022년)

항목	전체	상세
실제임차료 대비 임차급여액 (민간+공공)	비율(B/A) : 79.2%	실제임차료(A) : 226,248원 임차급여액(B) : 179,241원
실제임차료 대비 임차급여액 (민간)	비율(B/A) : 74.2%	실제임차료(A) : 285,310원 임차급여액(B) : 211,632원
실제임차료 대비 임차급여액 (공공)	비율(B/A) : 88.8%	실제임차료(A) : 162,396원 임차급여액(B) : 144,222원

출처: LH주거급여정보시스템·TUDB 맵핑 + 행복e음 병합 자료; “주거급여 지원대상 확대 및 개선 방안 연구”, 이길제 외. 2023. 국토교통부·국토연구원, pp.36-38를 바탕으로 연구진이 작성함.

2016년부터 실제 임차료 대비 임차급여액의 변화를 살펴보면, 전체적으로는 점진적으로 상승하는 추세를 보이고 있다. 그러나 임차 유형별로 보면 격차가 뚜렷하게 나타난다. 공공임대의 경우 임차급여액이 실제 임차료의 약 90% 수준에 근접한 반면, 민간임대는 여전히 75%에도 못 미치는 수준에 머물러 있어, 민간임대 거주 수급자의 임차료 부담이 상대적으로 크다는 점이 확인된다.

〈표 4-2-15〉 실제 임차료와 임차급여액 비율 추이 (2016년~2022년)

임차료 대비 임차급여액	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체(%)	75.5	76	78.7	76.7	78.1	79	79.2
민간(%)	69.5	69.9	72.7	70.8	72.6	73.8	74.2
공공(%)	86.3	85.7	87.5	85.8	87.9	88.9	88.8

출처: “주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구.” 이길제 외. 2023. 국토교통부·국토연구원; “주거급여 발전방안 마련 및 주거상향 지원 방안 연구.” 이길제 외. 2021. 국토교통부·국토연구원; “주거급여 지원대상 확대효과 및 정책방향 연구.” 김혜승 외. 2019. 국토교통부·국토연구원. 위 자료를 바탕으로 저자가 작성함.

임차급여 수급 전후의 임차료 부담 변화를 살펴보면, 제도의 직접적인 재정 지원 효과가 확인된다. 수급 이전에는 경상소득 대비 실제 임차료 부담이 과도한 가구의 비율이 전체의 30.9%에 달했으며, 민간임대 가구만을 기준으로 보면 46.7%로 높았으며, 공공임대의 경우 13.8%였다.

수급 이후에는 재정 지원을 반영한 결과 전체 임차료 부담 과다 가구 비율이 4.5%로 낮아졌고, 민간임대는 7.8%, 공공임대는 1.1% 수준으로 감소하였다. 이와 같은 변화는 임차급여가 소득 대비 주거비 부담을 일시적으로 경감시키는 데에는 기여하고 있으나, 주거의 질이나 주거안정성 등의 구조적 문제 해결과는 별개의 과제로 남아 있음을 시사한다.

〈표 4-2-16〉 임차급여 수급 전후 임차료 부담 과다 가구 비율 (2022)

구분	비율
임차급여 수급 전 경상소득 대비 실제 임차료 부담 과다 가구 비율(민간+공공)	30.9%
임차급여 수급 전 경상소득 대비 실제 임차료 부담 과다 가구 비율(민간)	46.7%
임차급여 수급 전 경상소득 대비 실제 임차료 부담 과다 가구 비율(공공)	13.8%
임차급여 수급 후 경상소득 대비 실제 임차료 부담 과다 가구 비율(민간+공공)	4.5%
임차급여 수급 후 경상소득 대비 실제 임차료 부담 과다 가구 비율(민간)	7.8%
임차급여 수급 후 경상소득 대비 실제 임차료 부담 과다 가구 비율(공공)	1.1%

출처: “주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구”, 이길제 외. 2023. 국토교통부·국토연구원, pp.47를 바탕으로 연구진이 작성함.

## 6. 소결

### 가. 주거급여의 성과와 한계

주거급여 제도는 시행 이후 여러 측면에서 긍정적인 성과를 보여왔다. 무엇보다 부양의무자 기준을 조기에 폐지한 점은 공공부조 체계의 전환에 있어 중요한 이정표로 평가된다. 이는 수급 자격에서 가족관계의 제약을 제거하고, 저소득 개인 단위의 주거권 보장을 제도적으로 실현했다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 제도 도입 초기와 비교해 수급 대상자의 범위는 꾸준히 확대되었으며, 특히 청년 1인 가구에 대한 분리지급 제도의 도입은 청년층 주거 불안정에 대응하는 중요한 제도 개선으로 평가받는다. 공공임대 수급자의 경우 실제 임차료와 기준임대료 간의 차이가 작아 급여 반영률이 높고, 민간임대 거주자도 일정 수준의 임차료 부담 경감을 경험하고 있는 것으로 나타난다. 이와 함께 최저주거기준 미달 가구의 비율도 점차 감소하는 등 주거환경 개선에도 일정한 성과가 확인되고 있다. 이러한 점에서 주거급여는 기본적인 주거 안정망으로서의 기능을 수행하고 있다는 평가를 받을 수 있다.

그럼에도 불구하고, 제도적 한계는 여전히 존재한다. 민간임대 시장에서는 기준임대료가 실제 시장임대료를 충분히 반영하지 못해 실질적 보장 수준이 낮다. 특히 쪽방이나 고시원 등이 밀집된 지역에서는 기준임대료 인상이 시장 임대료 인상으로 이어지는 경향도 나타나, 수급자의 실질적 혜택을 제한하고 있다. 예컨대 쪽방, 고시원 등 비주택 밀집지역에서는 기준임대료가 인상된 이후 그 임대료가 이를 따라 상승하면서, 급여 인상 효과가 상쇄되었다는 지적이 제기된 바 있다(이길제 외, 2022). 또한 청년, 사용대차, 비주택 등 특수 유형 가구의 경우 여전히 신청 절차가



복잡하고 행정상 비효율이 발생하여, 제도의 실효성과 형평성 측면에서 지속적인 보완이 요구된다.

## 나. 정책 방향성 제언

### 1) 정책 성격 및 대상자 선정 : 수당으로의 발전 가능성

주거급여의 수급 대상이 기준중위소득 50%를 초과하는 계층까지 확대될 경우, 이는 기존의 공공부조적 성격을 넘어서 빈곤예방 기능까지 포함하는 복합적인 제도로 발전할 가능성이 있다. 이러한 변화는 주거급여를 사회수당화하는 방안을 본격적으로 검토해야 함을 시사한다. 사회수당화란 특정 소득 이하의 국민을 대상으로 무차별적인 급여를 제공하는 것으로, 기존 공공부조 체계의 선별성과 차별성을 완화할 수 있는 장점이 있다. 특히 우리나라의 경우 여전히 주거비 부담이 큰 가구가 다수 존재함을 감안할 때, 급여의 보편성 확대는 타당한 정책적 방향일 수 있다.

이러한 맥락에서, 주거급여가 사회수당화되는 경우에는 그 아래 저소득 계층을 대상으로는 공공부조 방식의 급여가 함께 제공되는 ‘2층 구조’가 형성될 수 있다. 이는 독일이나 핀란드 등 일부 유럽 국가의 구조와 유사한 것으로, 비교적 설득력 있는 제도 이식 모델로 볼 수 있다.

실제로 한국에서도 청년층을 대상으로 한시적 주거비를 지급한 사례가 있으며, 이를 사회수당과 공공부조를 병행하는 복합모형의 예비 실험으로 해석할 수 있다. 다만, 이러한 구조가 정착되기 위해서는 주거급여의 재정 규모 확대가 불가피하고, 이에 따라 자격 요건과 수급기준에 대한 사회적 합의와 정책적 정비가 병행되어야 한다. 현재 기준으로는 한국의 주거급여 재정이 OECD 국가들에 비해 높지 않지만, 향후 급여 규모가 증가할수록 급여의 성격과 제도적 정합성에 대한 논의가 필요할 것이다.

## 2) 임차급여와 수선유지급여의 분리

현재 주거급여 제도는 임차가구를 대상으로 하는 임차급여와, 자가가구를 대상으로 하는 수선유지급여로 구분되어 있다. 하지만 이 두 급여는 실질적으로 성격이 다른 지원을 하나의 제도 안에 포함하고 있어, 정책적 목적과 수단의 일치라는 측면에서 제도적 정합성이 떨어진다는 평가가 가능하다.

임차급여는 주거비를 직접 보전해 주는 현금급여 성격을 지니고 있는 반면, 수선유지급여는 주택의 물리적 환경을 개선해 주는 현물 서비스 제공 또는 보조금 지원의 성격이 강하다. 두 급여는 운영 방식과 지원 목적에서 차이가 있음에도, 하나의 제도 안에서 묶여 운용되면서 정책 설계의 일관성에 혼선을 초래하고 있다. 따라서 제도 개편 방향으로는, 수선유지급여를 현행 주거급여 체계에서 분리하여 독립된 주택개보수 또는 주거환경개선 사업으로 운영하는 방안을 고려할 수 있다.

동시에 자가가구에 대해서도 주거비 개념을 확장해, 예컨대 감가상각비나 유지관리비에 해당하는 수준의 정액 주거비 지원을 제공하는 것이 가능할 것이다.

수선유지급여가 분리되어 독립된 정책 수단으로 정비된다면, 이는 에너지효율화 개선 사업, 노후주택 개량 사업 등과의 연계를 통해 보다 고도화된 주택 품질 개선 정책으로 발전할 수 있다.

결과적으로 주거급여는 현금성 주거비 지원이라는 본래 목적에 충실하도록 체계가 재정비되고, 물리적 주거환경 개선은 별도의 방식으로 접근하게 되어 정책적 명료성과 효율성이 제고될 수 있다.

## 3) 정책 목표로서의 최저주거기준 수준 보장의 방향성

주거급여 제도의 핵심 정책 목표가 단순한 생활비 경감인지, 아니면 현

법상 보장된 최저주거기준에 부합하는 주거 수준의 보장인지를 명확히 설정할 필요가 있다. 현행 제도는 기준임대료를 통해 일정 수준의 주거비를 보전하고 있지만, 실질적으로는 해당 급여가 최저주거기준을 충족하지 못하는 열악한 주거에도 지급되고 있는 실정이다.

진정한 의미의 주거권 보장을 실현하기 위해서는, 최저주거기준을 시대의 변화에 맞춰 정기적으로 개정하고 보완할 필요가 있다. 이는 주거급여의 지급 기준이 단지 형식적인 수준을 넘어, 실질적인 주거권의 최소 수준을 충족하는 기준으로 기능해야 함을 의미한다. 또한 최저주거기준에 미달하는 주거에 대해서는, 원칙적으로 주거급여 지급을 제한하거나 조건부로 지급하는 방식을 검토할 수 있다. 예컨대 개선을 위한 일정 조건 하에서만 급여를 지급하거나, 일정 시한 내 이주 또는 주거개선이 이루어져야 지속 지원이 가능한 구조를 설계하는 방안이 있을 수 있다.

다만 최저주거기준이 지나치게 복잡하거나 적용에 어려움이 있다면, 면적 기준 또는 핵심 시설 중심의 체크리스트 방식을 마련하여 실효성을 확보할 필요가 있다. 이와 같은 접근은 이른바 ‘빈곤 비즈니스’로 알려진, 극도로 열악한 주거를 통해 수급자의 급여만을 수취하는 비정상적 주거 관행을 차단하는 효과도 기대할 수 있다.

궁극적으로는 최저주거기준을 충족하는 가구의 비율을 핵심 성과지표로 삼고, 이를 지속적으로 모니터링하는 체계적인 평가 시스템을 구축해야 한다. 이를 통해 주거급여 제도가 단순한 보조금 지급을 넘어, 주거권 실현을 위한 적극적 정책 수단으로 기능할 수 있을 것이다.

#### 4) 보장단위에 대한 구조적 검토

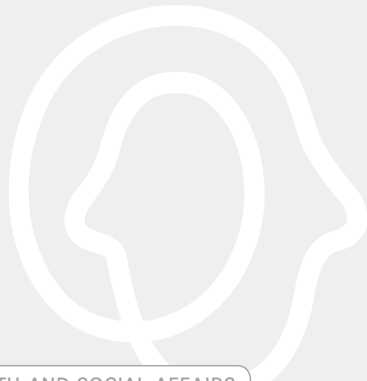
주거급여는 그간 타 급여에 비해 보다 선도적으로 보장 단위를 확대해 온 제도적 특징을 가진다. 예컨대, 부양의무자 기준의 폐지, 청년의 별도

가구 인정 등을 통해 수급자 범위를 확장해 왔으며, 이는 기초생활보장제도의 접근성과 포용성을 높이는 중요한 변화로 평가된다. 그러나 이러한 대상자 확대가 가능했던 데에는, 아직 주거급여 제도 자체의 재정 규모가 상대적으로 작았기 때문이라는 점도 무시할 수 없다. 즉, 예산 부담이 크지 않았기 때문에 실험적이고 유연한 접근이 가능했으며, 향후 제도 확대 과정에서 같은 방식의 확대가 계속 가능할지는 불투명하다.

이에 따라, 향후 주거급여의 보장 단위를 생계급여 등 다른 공공부조 급여와 동일하게 유지할 것인지, 혹은 주거급여만의 독립적 구조로 설계할 것인지에 대한 정책적 판단이 필요하다. 즉 급여별 보장 단위의 차별화 가능성을 정책적으로 허용할지 여부를 검토할 시점이다.

한편, 청년층에 대한 주거급여 적용에 있어서는 여전히 제도적 한계가 존재한다. 현재는 부모가 수급가구일 경우에 한해 청년의 별도 가구 분리를 인정하고 있으나, 이는 청년 주거빈곤에 대한 직접적 대응으로 보기는 미흡하다는 평가가 가능하다. 소득이 없더라도 학업·이직·탈가정 등의 이유로 주거가 분리된 청년에 대해 독립적 수급권을 인정하지 않는 구조는 청년의 자립권 보장 측면에서도 불완전한 상태이다.

결국 주거급여가 주거권 보장을 위한 제도로 기능하기 위해서는, 보장 단위의 구조를 다시 점검하고, 특히 청년층에 대해서는 제도 독립성과 자격 기준의 현실성을 재정비할 필요가 있다.



## 제5장

### 현물성 급여별 평가: 의료급여, 교육급여 및 자활급여

제1절 의료급여 평가

제2절 교육급여 평가

제3절 자활급여 평가



## 제 5 장

# 현물성 급여별 평가: 의료급여, 교육급여 및 자활급여

### 제1절 의료급여 평가

#### 1. 들어가며

의료급여법 제1조에 의하면 의료급여는 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 저소득 국민의 의료문제를 국가가 보장하는 공공부조제도로서 건강보험과 함께 국민 의료보장의 중요한 수단이 되는 사회보장제도로 정의하고 있다. 즉, 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민들에게 발생하는 의료문제 즉, 개인의 질병, 부상, 출산 등에 대해 의료서비스(진찰·검사, 치료 등)를 제공하는 것을 목적으로 하는 제도이다.

우리나라에서 빈곤층에 대한 의료보장제도인 의료보호제도는 생활보호법(1961년)에 의해 처음 실시되었으나 보호의 질이 매우 낮고 수용시설이 부족하였으며, 진료거부 사례도 많이 있었다. 1977년 직장 의료보험이 시행되는 시기에 의료보호도 종전의 생활보호사업으로부터 분리되어 독자적인 의료보호법 규정에 의하여 실시되었다(김태완 외, 2020). 1989년 전국민건강보험 시대 개막 이후 건강보험 제도와 분리되어 독립된 공적부조 성격의 의료보장 제도로서의 역할을 부여받게 되었다. 이후 공공부조의 근간이 되는 생활보호법이 국민기초생활보장법으로 개정되면서 시혜적 성격의 생활보호사업이 권리적 성격의 기초생활보장사업으로 전환되었고 이에 따라 의료보호법 또한 2001년 5월 24일 의료급여법으로 전면 개정되었다. 의료급여법은 기존 의료보호 대상자에서 의료급여 수급권자로 전환되면서 권리로서의 의료권으로 인정되는 계기로 평가

될 수 있다. 의료급여법이 제정되면서 시혜적 성격이 아닌 권리로서 의료급여제도로 개선되면서 저소득층에 대한 의료보장제로서의 역할이 확대되었다 할 수 있다.

2001년 의료급여법에서는 급여의 내용으로 ‘진찰·검사, 약제·치료재료의 지급, 처치·수술과 그 밖의 치료, 예방·재활, 입원, 간호, 이송과 그 밖의 의료목적의 달성을 위한 조치’를 명시하였다. ‘검사’와 ‘예방·재활’이 포함되어 그 내용범위가 확대되었고(김태완 외, 2020), 3차 의료기관을 제외한 모든 의료기관을 이용할 수 있도록 의료보호진료기관 당연지정이 시행되었다.

의료급여제도 도입 이후 급여범위와 급여일수 확대, 보장성 수준의 확대 등으로 의료급여 수급권자들의 의료이용이 크게 증가하였고, 이로 인한 의료급여 재정은 크게 증가하면서 의료급여제도의 개선이 요구되었다. 이후 2007년 외래본인부담제 도입, 선택병의원제, 건강생활유지비 등을 골자로 하는 「의료급여 종합혁신대책 수립」을 통해 양적 확대를 추진하던 정책기조에서 실질적 건강관리 기전을 마련하고자 하였다.

2015년 7월 맞춤형 급여체계가 도입되면서 의료급여제도도 독립된 법적 근거를 가진 제도로 분리되었다. 한편 의료급여제도는 1977년 제정된 의료급여법에 의해 이미 독립적인 제도로 운영되어 오면서 맞춤형 급여체계 개편에도 큰 변화 없이 안착될 수 있었다. 맞춤형 급여체계 도입 이후 의료급여 부양의무자 기준이 완화되면서 자격측면의 사각지대로 일부 성과를 나타낸 것으로 평가된다. 의료급여 수급자 수는 맞춤형 급여체계 도입 이전 132만 명에서 167만 명으로 약 27% 증가<sup>20)</sup>하여 비수급 취약계층이 제도권 안으로 수용되면서 자격측면의 사각지대가 일부 완화되었다고 평가할 수 있다. 보장성 측면에서는 4대 중증질환 보장성 강화, 3대

20) 보건복지부 보도자료(2016.7.4.), 발로 뛰며 일군 맞춤형 개별급여 1년.



비급여 축소 및 폐지, 노인 임플란트 단계적 급여화 등 건강보험 보장성 강화와 함께 의료급여 보장성도 확대되었다.

여기서는 의료급여를 중심으로 맞춤형 급여체계 이후 수립된 기본계획들의 내용을 살펴보고, 의료급여제도의 적정성 평가와 향후 과제들을 살펴보았다.

## 2. 기본 및 종합계획 수립 내용 분석

### 가. 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020) 평가

2017년 ‘제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)’에서는 소득·재산 하위 70% 중증 장애인 또는 노인이 포함된 경우 부양의무자 기준 연차적 적용 제외, 의료급여 본인부담 경감 및 보장성 강화 등의 저소득층 의료보장 확대와 외래 연장승인 제도 강화, 선택병의원 기준 완화 및 본인부담 부과 그리고 장기입원 관리 강화를 위한 장기입원 연장승인 제도 도입 검토, 장기입원 중심 사례관리 등 적정 의료이용 유도를 주요 내용으로 추진하였다.

〈표 5-1-1〉 저소득층 의료보장성 추진과제 및 추진 현황(1)

구분	추진과제	추진현황											
자격 측면	-부양의무자 기준 단계적 완화	-부양의무자 단계적 미적용 → 의료급여 수급권 확대 -부양의무자 재산 소득환산을 완화											
		<table><tr><th colspan="2">가구 특성</th><th rowspan="6">의료급여 수급권 확대</th></tr><tr><th>수급가구</th><th>부양의무자가구</th></tr><tr><td>일반가구</td><td>장애인연금 수급 중증장애인</td></tr><tr><td>일반가구</td><td>기초연금 수급 노인</td></tr><tr><td>30세 미만 한부모가구</td><td>일반가구</td></tr><tr><td>30세 미만 시설퇴소 아동</td><td>일반가구</td></tr></table>	가구 특성		의료급여 수급권 확대	수급가구	부양의무자가구	일반가구	장애인연금 수급 중증장애인	일반가구	기초연금 수급 노인	30세 미만 한부모가구	일반가구
가구 특성		의료급여 수급권 확대											
수급가구	부양의무자가구												
일반가구	장애인연금 수급 중증장애인												
일반가구	기초연금 수급 노인												
30세 미만 한부모가구	일반가구												
30세 미만 시설퇴소 아동	일반가구												
보장성 측면	-의료급여 보장성 강화 및 본인부담 경감	*의료급여 보장성 강화 -3대 비급여(상급병실, 선택진료, 간병)의 단계적 개선 -의학적 비급여(MRI, 초음파 등)의 급여화 -재난적 의료비 지원  *의료급여 수급자 본인부담 경감 -2종 본인부담상한액 연 120만원 → 80만원 인하 -2종 6~15세 본인부담 경감(10%→3%)(`17.10) -2종 중증치매환자 본인부담 경감(입원 10%→5%, 외래 15%→5%)(`17.11)											
	-의료급여 보장성 확대	-정신과 입원 식대 수가 인상(`19.6) -정신과 입원수가 인상 및 점수제 도입(`18.8) -정신과 정액수가의 약제비 행위별 수가 전환(`19.6)											

출처: “제2차 의료급여 3개년 기본계획 수립 연구”, 여나금 외, 2020, 보건복지부-한국보건사회연구원.

「제1차 의료급여 3개년 기본계획」의 부양의무자 단계적 미적용에 따라 자격 측면에서는 비수급 빈곤층의 의료급여 수급권이 확대되었으며, 보장성 측면에서는 의료급여 보장성 강화 및 본인부담 경감 대책으로 수급자의 의료비 부담이 완화되었다. 자격측면의 보장성 확대를 구체적으로 살펴보면 부양의무자가 중증장애인, 수급가구가 30세 미만 한부모 가구, 30세 미만 시설퇴소 아동 가구의 경우 의료급여 수급권이 확대되는 성과가 있었다. 보장성 측면에서는 박근혜 정부의 3대 비급여 단계적 개선, 의학적 비급여의 급여화를 중심으로 한 의료급여 보장성 강화 정책과

의료급여 2종 수급자 본인부담 상한액 인하(연 120만원 → 80만원) 등 의료급여 수급자 본인부담 경감 대책으로 의료급여 수급자의 의료접근성과 의료비 부담이 다소 완화되었다. 한편, 보장성 측면에서 여전히 남아 있는 비수급 빈곤층 확대를 위한 추가적인 부양의무자 기준을 완화해야 하는 과제는 여전히 남아 있다. 주거급여의 경우, 부양의무자 기준이 폐지('18.10)되었고, 생계급여는 급여 기준선이 되는 기준중위소득 산출방식 개편과 단계적 상향을 제시하였으나 의료급여는 추가적인 부양의무자 기준 완화를 제시하지 못하였다.

제1차 국민기초생활보장종합계획 중 의료급여제도 다른 한 축은 제도의 지속가능성을 위한 근거기반 적정 의료급여 이용 유도였다. 이를 위해 외래 적정이용 유도 강화, 장기입원 관리 강화 등이 추진되었다.

〈표 5-1-2〉 저소득층 의료보장성 추진과제 및 추진 현황(2)

구분	추진과제	추진현황
수급자 관리	-외래 적정이용 유도 강화	-연장승인 미신청 및 불승인 대상자 건강보험 본인부담 수준 적용('19.1) -경증질환으로 종합병원급 이상 진료 시 약제비 본인부담(3%) 차등 적용 질환 확대: 52개 → 100개('18.11)
	-장기입원 관리 강화	-연장승인 미신청 및 불승인 대상자 건강보험 본인부담 수준 적용('19.1) -장기입원 중심으로 사례관리 개편: 외래 고위험군 축소 → 장기입원관리 강화, 의료급여관리사 추가 배치 -요양병원의 입원진료 현황 고지 규정 신설: 입원진료 현황 건보공단 시스템에 등록('19.11) -생계급여 장기입원 공제 확대 -재가 의료급여 시범사업 추진('19.7~)
공급자 관리	-적정의료 공급관리 방안	-현지조사 실효성 강화: 병원급 대상기관수 확대, 실행인 인력 증원(16명→29명)

출처: “제2차 의료급여 3개년 기본계획 수립 연구”, 여나금 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원.

「제1차 기초생활보장 종합계획」은 '07년 의료급여 혁신대책 수립 이후, 과다 외래이용자 관리에 중점을 두고 추진되어 온 적정 의료이용 관리가 장기 입원관리까지 확대되는 전환기를 마련한 것으로 평가된다. 장기입원 관리 강화를 위해 그 간 외래 고위험군을 중심으로 추진되어왔던 의료급여사례관리에 의료적 필요도가 낮은 부적정 장기입원자를 포함하였으며, 장기입원관리 강화를 위해 의료급여 관리 지역 및 대상을 조정하였고 의료급여관리사를 추가로 배치하였다. 또한 장기입원자에 대해 장기입원으로 인한 생계급여를 공제 방안을 모색함으로써 장기입원에 대한 수급자의 경제적 유인을 방지하고자 하였다. 불필요한 입원과 관련하여 커뮤니티 케어 서비스의 일환으로 재가 의료급여 시범사업을 통해 의료적 필요도가 낮지만 요양, 돌봄이 필요한 장기입원 수급자에게 지역사회에서 의료-요양-돌봄 서비스를 제공하는 기반을 마련하였다. 이러한 성과에도 불구하고 한계점도 있었다. 외래 과다이용자 관리에 대한 추가적인 관리기전이 마련되지 못하였다. '07년 도입된 외래 본인부담, 건강생활유지비, 연장승인제도, 선택병의원제도 등에 대한 평가를 통해 적정 외래의료이용을 유도하고자 하였으나 구체적인 개선방안이 수립되지는 못하였다. 한편 의료적 필요도가 낮은 부적정 장기입원자 관리를 위한 장기입원 연장승인제도 도입, 요양병원 신체기능저하군에 대한 본인부담 부과 등은 당시 요양병원 환자분류체계 개편이 추진되면서 실제 이행되진 못하였다. 그럼에도 불구하고 「제1차 기초생활보장 종합계획」은 과다 이용 관리를 외래에서 입원 관리까지 확장했다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

## 나. 「제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)」평가

「제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)」에서는 부양의무자 기준 단계적 완화 지속, 급여기준 개선을 통한 취약계층의 의료접근성 향상, 정책 수가체계 개선을 통한 의료 질 향상 유도 등 의료급여 보장성 강화와 지역사회 중심 의료급여 서비스 제공을 위한 지역사회 통합돌봄 시범사업 추진 그리고 의료급여 관리운영체계 개선 등을 목표로 추진하였다.

〈표 5-1-3〉 「제2차 기초생활보장 종합계획」의료급여 관련 목표 및 추진과제, 주요 내용

분야	추진 과제	주요 내용
의료보장	부양의무자 기준 개선	-비수급 사각지대를 축소하기 위해 수급권자에 대한 부양의무자 기준 개선(완화)
	건강보험 차상위 의료취약계층 지원 강화	-의료급여 부양의무자 기준 완화 흐름과 연계하여 차상위 의료취약계층 부양의무자 기준 완화 및 지원 확대
	의료급여 보장성 확대	-비급여의 급여화 확대 및 급여기준 개선, 수가 산정기준 및 방식 개편
건강활력	재가의료급여 제도화	-재가의료급여 시범사업 제도화 및 관리체계 구축
	자기주도형 건강관리 지원	-지역 의료연계체계 내실화, 건강 인센티브 시범사업
	지역사회 주도 사례관리	-지역사회 주도 사례관리 수립을 위한 표준 가이드라인 제공, 과소·과다 의료이용자 발굴·관리 강화
제도혁신	중앙-지자체 협력체계 구축	-재정지출 자율절감 목표제, 광역·기초 지자체 간 재정분담 형평성 제고
	의료급여 이용절차 합리적 개선	-급여일수 관리체계 효율화, 선택 의료급여 기관 제도 개선, 합리적 본인부담 결정 구조 마련
	의료급여 자격 및 급여관리 시스템 개편	-의료급여 자격관리체계 개편, 의료급여-건강보험 간 시스템 연계성 강화

출처: “제2차 의료급여 3개년 기본계획 수립 연구”, 여나금 외, 2020, 보건복지부·한국보건사회연구원.

「제2차 의료급여 기본계획」에서는 의료급여 부양의무자 기준 완화에 따라 부양의무자 가구에 소득 하위 70%인 기초연금 수급 노인이 포함된 경우, 부양의무자 기준을 적용 제외(22년 1월~)하는 등 비수급 빈곤층에 대한 자격측면의 보장성이 확대되었다. 의료보장성 측면서는 건강보험 보장성 확대 계획과 연계하여 의료비 부담이 높은 비급여 항목에 대해서는 단계적 급여화 추진, 항정신병 장기 지속형 주사제에 대한 의료급여 수급권자의 외래 본인부담을 경감(10% → 5%)등 취약계층에 대한 의료 접근성을 지속적으로 높였다. 한편, 의료급여는 건강보험 대비 법정 본인 부담률은 낮으나, 급여 중심으로 지원되어 비급여 등으로 인한 실질적 의료비 부담을 경감할 필요가 있다. 의료급여 수급자의 비급여 본인부담률은 20.9% 수준<sup>21)</sup>으로 의료비 지원의 사각지대가 여전히 남아있다(여나금 외, 2024).

「제2차 의료급여 기본계획」의 지역사회 중심 의료급여 서비스 제공에 따라 의료급여 수급자가 지역사회에 정착하여 건강을 관리할 수 있도록 재가 의료급여 시범사업의 지역 및 범위가 확대되었고, 수급권자의 건강 증진 사업 지원 기준이 제정되었다. 재가 의료급여 시범사업은 장기입원 수급권자의 지역 복귀 지원을 위한 재가 의료급여 사업 시행 지역을 73개 지자체로 확대하였고('23.7월) 의료급여 수급자의 주거 안정 및 정착을 위한 주거환경 개선, 냉난방 기구, 안전망 설치 등을 선택급여로 지원하는 등 지역사회 중심 의료급여 서비스 제공 기반을 마련한 것으로 평가된다(여나금 외, 2024).

의료급여 관리 운영체계 개선에서는 질환 특성을 반영해 급여일수 상한 기준을 재조정하고 급여일수 관리는 외래 이용일수 중심으로 관리체계를 효율화하였다. 하지만 의료급여 상한일수 산정 시 연간 외래·입원·

21) '19년 기준 추정치

투약일수를 단순 합산·누적하여, 과다 이용 행태 등 파악하기에는 한계가 있었고 급여일수 관리체계 개편에도 불구하고 연장승인 건수가 지속 증가하여 제도의 실효성이 크지 않았다. 과다 이용 관리 측면에서는 연장승인제도 및 선택병의원제도의 기준을 급여일수에서 외래 내원일수로 개편하는 방안에 대한 검토도 필요할 것으로 보인다.

의료급여 수급권자가 지정한 선택 병·의원에서 지속적인 건강관리가 이루어지도록 유도하고 지정 병·의원 이외에 불필요한 타 의료기관 이용을 억제하기 위한 공급자 인센티브, ‘선택 병의원 관리료’ 시범사업 등은 추진되지 못하면서 과다이용자의 의료 이용 제한 및 건강 관리 체계 마련에는 한계가 있었다.

#### 다. 「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)」평가

「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)」은 ‘지역사회 기반 의료급여 수급자의 건강한 삶 보장’을 위한 재가 의료급여 시범사업의 내실화와 본 사업으로의 성공적 전환 준비 그리고 ‘의료 필요도 기반 합리적 의료이용 체계 구축’에서는 입원 및 외래이용 개선 방안으로 급여일수 분리 및 적정 외래이용 기준 마련, 선택의료급여기관 제도 개선, 외래 본인부담률 조정, 입원 연장승인 도입 및 일부 본인부담 검토를 중심으로 추진 중에 있다.

[그림 5-1-1] 「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)」 의료급여 관련 목표 및 추진과제, 주요 내용

##### 【빈곤 사각지대 적극 해소】

□ 의료급여 부양의무자 기준 단계적 완화

- 의료 필요도 등을 고려한 부양의무자 기준 단계적 완화 검토

- 중증장애인부터 부양의무자 기준 우선 완화('24)
- 이후 중증·희귀난치질환자 등 **의료 필요도를 고려**하여 부양의무자 기준 단계적 완화 우선순위 검토 추진('25~)

#### 【지역사회 기반 의료급여 수급자의 건강한 삶 보장】

##### □ 재가 의료급여 사업 전국 확대

- 재가 의료와 돌봄의 통합·연계 방안 발전·검증\*을 거쳐, 현재 시범사업으로 운영 중인 **재가 의료급여 사업을 전국 시군구로 확대**('24~)
- **사도 역할기능 강화**를 통해 **지자체 특화형 모델**을 개발하여 **지역사회 맞춤형 재가의료급여 사업 추진**('25)

##### □ 사례관리 기능 고도화

- 과다 이용 억제 위주에서 **건강관리, 정신건강, 과소 이용 억제** 등까지 **사례관리의 역할과 기능 확대**('25~)

#### 【필요도 기반 합리적 의료이용 체계 구축】

##### □ 적정 외래이용체계 구축

- **(선택의료급여기관제도 본인부담 개편)** 선택의료급여기관 **자발적 적용을 폐지**하고, **당연적응자에 대한 본인부담액 조정**('24)
- **(급여일수 분리 및 연장승인 기준 마련)** 외래·입원·투약 일수를 분리하고 **외래 다빈도 위주로 연장승인제도 개편**('25)

##### □ 외래 본인부담률 조정

- **실제 진료비 지출 및 부담 수준** 등을 고려하여 외래 본인부담 현실화를 위한 **적정 금액구조 도출·시행**('25)
- 필수적 의료이용에 추가 비용부담이 없도록 **건강생활유지비 인상**('25) 및 **본인 부담상한제 사전적용 검토**

##### □ 입원 연장승인 도입

- **의료적 필요도가 낮음**에도 요양병원에 **일정 기간을 초과\***하여 입원하는 경우, **의료급여 입원 연장심사 의무화 추진**('25)
- 불승인 시 의료접근성을 저해하지 않는 수준에서 본인부담 적용 검토



〈 필요도 기반 합리적 의료이용 체계 구축(안) 〉				
구분	현행		개선	
외래	• 외래·입원·투약일수 합산 관리		외래 다빈도 위주 관리	
	타 기관	선택기관	본인부담 없음	⇒ 본인부담 1배 건강보험 수준 부담
		의뢰서O	본인부담 1배	
		의뢰서X	본인부담 100%	
	• 외래 본인부담 정액제		외래 본인부담 현실화 (정률도입 검토)	
입원	• 의료필요도가 낮아도 장기입원 가능		입원 연장승인 & 불승인시 본인부담	

출처: “제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)”, 관계부처 합동, 2023, pp.30~31, p.54

사각지대 해소를 위한 부양의무자 기준 완화에서는 의료 필요도를 반영하여 중증장애인이 있는 가구에 대해 의료급여 부양의무자 기준 적용을 제외하여 의료 접근성을 높이하고자 하였고 수급자 선정 기준으로 활용되는 부양의무자 재산 기준도 개선되어 부양의무자의 재산 가액 상승으로 인한 수급 탈락을 방지할 수 있게 하였다.

입원 필요도가 낮은 장기입원 의료급여 수급권자에게 재가 서비스를 지원하여 수급자의 삶의 질 제고 및 사회적 입원 문제를 해소하고자 하였던 재가 의료급여 시범사업은 재가 의료와 돌봄의 통합·연계 방안 발전·검증을 거쳐 전국 시군구로 확대되었다(24~). 한편, 필요도 기반 합리적 의료이용 체계 구축을 위한 외래이용체계, 의료급여 수급자의 본인부담률 현실화 및 장기입원 관리 방안은 중장기적인 해결 과제로 남아있다. 정부는 '07년부터 동결되어 있는 의료급여 1종 수급자의 외래 본인부담 수준(1천원~2천원)을 현실화와 함께 연장승인제도, 선택의료급여기관제도, 건강생활지원금 상향 조정 등 외래이용체계 개편을 추진 중이었으나

외래 본인부담 개편안이 사회적 합의에 이르지 못하면서 현행 정액제 기준의 본인부담 기준을 유지하기로 하였다. 의료급여 제도의 본인부담금액의 현실화, 합리적인 의료이용 문화 정착, 장기적 지속가능성 확보, 그리고 재정 건전성 강화라는 측면에서 본인부담 현실화의 필요성이 있으며, 궁극적으로는 건강보험과 달리 100% 세금(국비 및 지방비)으로 운영되는 한정된 자원 안에서 부양의무자 기준을 대폭 확대하기 위해서는 일부 과도한 의료이용에 대한 관리 방안 마련이 필요할 것으로 판단된다.

### 3. 의료급여 제도 평가

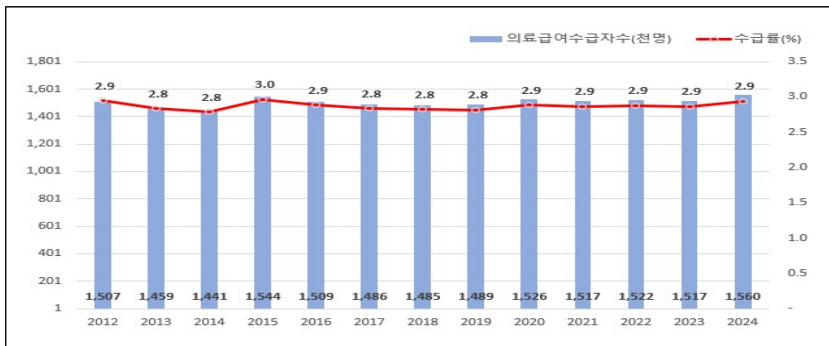
전 국민에게 필수 보건의료서비스에 대해 충분한 접근성을 보장하는 것은 모든 국가 보건정책의 주요 목표이다. WHO는 보편적 보장(universal coverage)을 보장 인구, 보장급여 서비스 범위, 본인부담 수준의 세 가지 측면에서 설명하고 있다. 보장 인구는 의료급여 수급 인구 비율을, 보장 급여 수준은 의료급여의 서비스 범위를 그리고 본인부담 수준은 의료 이용 시 총 진료비 중 본인이 직접 부담하게 되는 수준을 의미한다고 할 수 있다. 여기서는 의료급여 보장 인구, 의료비 부담 수준 및 의료 접근성을 중심으로 의료급여 제도를 평가해 보고자 한다.

#### 가. 의료급여 수급자 비율 평가(자격의 사각지대)

1977년 12월 도입된 의료급여 제도는 저소득 취약계층의 건강 향상 및 기본적 건강권 보장에 크게 이바지한 것으로 평가되고 있다. 과거 생활보호법 하에서 공공부조 성격의 의료보장 제도로 운영되었던 시기에는 의료보호 대상자가 9.2%까지 양적 증가를 하였으나 국민기초생활보장법 개정 이후 의료급여 수급자 비율은 평균적으로 약 3% 정도를 유지하고

있다. 2013년 타법 수급권자 자격요건 및 행복e음을 통한 소득재산 조사 개선 등으로 부정 수급자들을 탈락시키면서 의료급여 수급률은 2010년 3.4%에서 2014년 2.8%로 지속적으로 감소하였으나 2015년 7월 맞춤형 급여체제로 개편 이후, 부양의무자 기준이 완화되면서 의료급여 수급자 비율은 2014년 2.8%에서 2015년 3.0%로 다소 증가하였다. 2016년 이후 의료급여 수급률은 감소 추세를 보이다 2019년 이후 소폭 증가하였다(임완섭 외, 2023).

[그림 5-1-2] 의료급여 수급자 수 및 수급률 추이



출처: “2024 의료급여 주요 통계”, 국민건강보험공단, 2025.

의료급여 제도는 사회안전망의 한 축으로서 역할을 하고 있으나 여전히 비수급 빈곤층이 존재하고 있다. 소득·재산(소득인정액)은 의료급여 수급자 선정기준인 중위소득 40%이하이나 부양의무자 기준으로 인해 의료급여 대상에서 배제된 비수급 빈곤층(사각지대)이 여전히 존재하고 있는 상황에서 부양의무자 기준의 단계적 완화를 통한 사각지대 해소방안을 강구해 보아야 할 것이다.

정부는 매 3년 단위의 기초생활보장 종합계획을 통해 부양의무자 가구에 장애인연금 수급 중증장애인이 있는 가구, 기초연금 수급 노인이 포함

된 부양의무자 가구, 중증장애인 가구 등 지속적으로 부양의무자 기준을 완화하고 있으나 여전히 많은 비수급 빈곤층이 존재하는것도 사실이다. 획기적인 부양의무자 기준 완화를 위해서는 적정 본인부담 재정 지출 효율화 방안과 연계하는 등 다양한 측면을 고려하여 의료급여 부양의무자 기준 개선방안을 마련할 필요가 있다.

## 나. 의료비 부담 수준 평가(보장성)

의료비 부담 수준(보장성)은 의료급여 수급으로 인해 가구 의료비 지출을 감소시키는데 어느 정도 효과가 있었는지에 대한 지표이며, 이를 위해 직접 부담하게 되는 의료급여 수급권자의 본인부담 수준을 살펴볼 필요가 있다.

건강보험(또는 의료급여) 보장률은 비급여를 포함한 총 진료비 중 건강보험(기금부담금: 의료급여법에 따른 환자 본인부담금을 제외한 의료급여기금)에서 부담한 금액에서 부담하는 비율로서 건강보험과 의료급여의 보장 수준을 나타내는 척도이다. '21년 현재 건강보험 보장률은 64.5%수준인데 반해 의료급여는 91.3%로 건강보험 대비 두텁게 보장되고 있는 것을 알 수 있다. 의료급여 수급권자의 의료이용 시 본인부담은 매우 낮은 수준이다. 의료급여 1종 수급권자의 경우 1차 의료급여 기관 외래 본인부담은 1,000원, 2차 의료급여기관은 1,500원, 3차 의료기관은 2,000원 그리고 약국 500원이며 1종 수급자 입원의 경우 본인부담 진료비는 부과되지 않는다. 또한 의료이용 시 일부 발생하는 본인부담을 보전해 주기 위하여 의료급여 1종 수급권자<sup>22)</sup>에게는 1인당 매월 6천원을 가상계좌를 통해 지급해주는 건강생활유지비를 지원해 주고 있기 때문이다.

22) 18세 미만자, 등록회귀난치성질환자(등록하지 않은 인체면역결핍바이러스 질환자는 건강생활유지비 지급) 또는 등록 중증질환자, 임산부, 행려환자, 가정간호를 받고 있는 자, 선택의료급여기관 이용자, 노숙인 등 본인부담 면제자를 제외한 전체 의료급여 1종 수급권자

〈표 5-1-4〉 의료급여와 건강보험 보장률

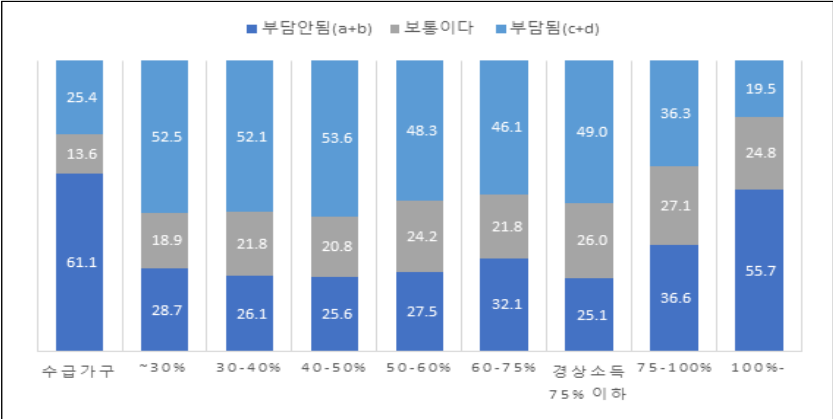
의료급여			건강보험		
보장률	법정본인 부담률	비급여 본인부담률	보장률	법정본인 부담률	비급여 본인부담률
91.3%	3.0%	5.7%	64.5%	19.9%	15.6%

출처: “2021년도 건강보험환자 진료비 실태조사”, 국민건강보험공단, 2023

이러한 결과는 의료비에 대한 가구 부담 수준에서도 확인할 수 있는데, 의료급여 수급가구에서 의료비 지출이 부담되지 않았다<sup>23)</sup>는 응답이 61.1% 가장 높았으며 이는 소득 최상위 가구 55.7%보다도 높은 수치이다. 의료급여 수급 가구는 공공부조로서의 본인부담면제(또는 일부부담)로 인하여 의료비가 부담수준이 25.4%로 낮은 반면, 중위소득 50% 이하 가구에서는 의료비 부담이 상대적으로 더 큰 것으로 나타났다. 이러한 의료비 부담은 중위소득 30~50% 구간에 속하는 비수급빈곤 가구에서 52.1~53.6%로 의료비에 대한 부담이 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과는 기초생활보장제도의 엄격한 부양의무자 기준으로 비수급 빈곤층에 상대적 박탈이 발생하고 있기 때문으로 생각된다. 또한 차상위계층 지원에 있어서 차상위 건강보험 본인부담경감은 보육, 장애인연금, 장애아동수당 및 차상위 자활급여 등 여타 차상위계층 지원기준과 달리 부양의무자 기준을 두고 있어 차상위계층의 의료서비스 접근성을 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다(임완섭 외, 2023).

23) ‘전혀 부담되지 않았다’와 ‘거의 부담되지 않았다’의 합계

[그림 5-1-3] 의료비에 대한 가구 부담 수준



출처: “2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가 연구”, 임완섭 외, 2023, 보건복지부·한국보건사회연구원.

## 다. 의료 접근성 평가

의료급여 수급권자의 경제적 이유로 인한 미충족 의료 경험률은 2017년 3.4%에서 2020년 1.4%로 감소하였으나, 2021년 3.9%로 증가한 것으로 나타났다. 건강보험 가입자와의 경제적 이유로 인한 미충족 의료 경험률 격차는 2017년 약 3.1%p에서 2020년 약 1.1%p로 줄어들었으나, 2021년 3.6%p로 다시 증가하는 양상을 보였다. 의료급여 수급권자와 건강보험 가입자(저소득)의 경제적 이유로 인한 미충족 의료 경험률은 2017년에는 각각 3.4%와 1.1%였고, 2021년에는 각각 3.9%, 1.1%로 의료급여 수급권자가 3.5배 더 높은 것으로 나타났다.

의료급여는 건강보험보다 본인부담금은 낮지만, 부담능력 대비 체감 부담정도, 비급여 진료비 등으로 인해 건강보험 가입자보다 경제적 이유로 인한 미충족 의료 경험 비율이 높게 나타나는 것으로 보인다(여나금 외, 2024). 의료급여 수급권자라 하더라도 비급여 진료비는 전액 본인부

담<sup>24)</sup>으로 부과되고 있다. 우리나라의 의료보장률이 60% 중반에 머물고 있는 상황에서 의료급여 수급자들도 일부 비급여 진료비로 인한 의료비 부담이 발생하고 있으며, 비급여 진료비를 포함한 의료비는 비수급 빈곤층의 의료비 부담을 가중시키고 있다(임완섭 외, 2023).

〈표 5-1-5〉 경제적 이유로 인한 미충족 의료 경험률 비교 (단위: %)

구분		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	변화
의료급여	전체	3.4	1.9	1.4	1.4	3.9	0.5
	1종	3.6	2.1	1.8	1.5	4.3	0.7
	2종	2.6	1.0	-	0.9	2.1	-0.5
건강보험	전체	0.3	0.5	0.6	0.3	0.3	0
	저소득	1.1	1.5	1.9	1.1	1.1	0

출처: “한국복지패널”, 한국보건사회연구원, 각 연도; “제3차 의료급여 3개년 기본계획 수립 연구”, 여나금 외, 2024, 보건복지부·한국보건사회연구원, 재인용.

다음은 의료 필요도 발생 후 단계에서 시의적절한 치료를 받았는지를 살펴보았다. 미충족 의료 경험률은 건강보험 대상자보다 의료급여 수급자에서 더 높은 것으로 나타났다. 2021년 기준 의료급여 수급권자의 병의원 미충족 의료 경험률은 10.4%로 건강보험 가입자의 6.5%보다 3.9%p 높은 수준을 보였으며, 건강보험 1분위 가입자의 7.8% 보다는 2.6%p 높았다. 한편 최근 5년간 의료급여 수급권자의 병의원 미치료를 2017년 16.7%에서 2021년 10.4%로 6.3%p 감소하였다(여나금 외, 2024).

24) 비급여 대상은 「국민건강보험요양급여의 기준에 관한 규칙」에 규정된 비급여대상이 적용

〈표 5-1-6〉 미충족의료 경험률

(단위: %, %p)

구분		2017년	2018년	2019	2020	2021년	변화
연간 미충족 의료율 (병의원)	의료급여	16.7	17.1	13.2	10.2	10.4	-6.3
	건강보험	9.9	8.5	6.0	6.6	6.5	-3.4
	건강보험 1분위	16.1	13.8	12.0	11.8	7.8	-8.3
경제적 미충족 의료율	의료급여	40.2	59.7	52.5	50.1	43.1	2.9
	건강보험	13.3	13.0	18.0	14.3	18.3	5
	건강보험 1분위	31.9	50.5	44.0	43.6	41.2	9.3

주: 1) 만 19세 이상 성인 대상, 가중치 적용  
2) 최근 1년 동안 본인이 병의원(치과 제외) 진료(검사 또는 치료)가 필요하였으나 받지 못한 분율  
3) 미충족 의료를 경험한 사람 중 경제적 이유로 필요 의료서비스를 받지 못한 분율  
출처: “제3차 의료급여 3개년 기본계획 수립 연구”, 여나금 외, 2024, 보건복지부·한국보건사회연구원.

한편, 경제적 이유로 인한 필요 의료서비스 미충족 의료 경험률은 의료 급여 수급권자에서 가장 높았다. 미충족 의료를 경험한 의료급여 수급권자 중 43.1%가 경제적 이유로 필요 의료서비스를 제공받지 못하였고, 이는 건강보험 가입자의 18.4%보다 약 2.3배 정도 높은 수준이며, 건강보험 1분위 가입자의 41.2%보다도 다소 높은 수준으로 나타났다(여나금 외, 2024).

〈표 5-1-7〉 미충족 의료 경험 사유(2021년 기준)

(단위: %)

필요 의료서비스 미충족 사유	의료급여	건강보험	건강보험 1분위
시간이 없어서(내가 원하는 시간에 문을 열지 않아서, 직장 등을 비울 수 없어서, 아이를 봐줄 사람이 없어서 등)	13.9	43.8	20.9
증세가 가벼워서(시간이 지나면 좋아질 것 같아서)	23.8	14.9	9.6
경제적인 이유(진료비가 부담되어서)	43.1	18.4	41.2
교통편이 불편해서, 거리가 멀어서	4.8	2.4	4.6
병원에서 오래 기다리기 싫어서	4.5	0.9	1.2
병원 등 예약을 하기가 힘들어서	0	1.2	0
진료(검사 또는 치료) 받기가 무서워서	0	5.3	11.7
기타	9.9	13.1	11.8

출처: “제3차 의료급여 3개년 기본계획 수립 연구”, 여나금 외, 2024, 보건복지부·한국보건사회연구원.



#### 4. 소결

의료급여 제도는 대한민국 사회보장 시스템의 핵심적인 축으로서, 1977년 도입 이래 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 저소득 국민에게 필수적인 의료서비스를 제공하며 사회안전망 역할을 수행하고 있다. 의료급여제도는 대한민국 헌법 제10조에 명시된 인간으로서의 존엄과 가치, 행복 추구권, 그리고 제34조에 명시된 인간다운 생활을 할 권리를 보장하는 데 기여하며, 특히 신체장애, 질병, 노령 등으로 인해 생활 능력이 없는 국민을 국가가 보호해야 한다는 헌법적 가치를 실현하는 중요한 수단이라 할 수 있다.

의료급여 제도는 대상자 확대와 보장성 강화를 지속적으로 추진하고 있음에도 불구하고, 비급여 등으로 인한 미충족 의료가 존재하고 있으며, 자격 기준으로 포괄하지 못하는 비수급 빈곤층의 문제도 여전히 남아있다.

보장성 측면에서는 의료급여 대상자의 보장률은 91.3%로 건강보험 보장률 64.5%보다 월등히 높게 나타나고 있으며<sup>25)</sup> 의료비에 대한 가구 부담 수준에서도 의료급여 수급가구에서 의료비 지출이 부담되지 않는다<sup>26)</sup>는 응답이 61.1%로 소득 최상위 가구(55.7%)보다도 높았다. 하지만 높은 급여 내 보장률에도 불구하고, 비급여 항목으로 인해 필요한 의료 서비스를 제대로 받지 못하는 비급여 등에 의한 미충족 의료가 발생하고 있는 것도 사실이다. 의료급여는 건강보험보다 본인부담금은 낮지만, 부담 능력 대비 체감 부담 정도, 비급여 진료비 등으로 인해 건강보험 가입자보다 경제적 이유로 인한 미충족 의료 경험 비율이 높게 나타나고 있어 비급여 항목에 대한 재정 지원을 강화할 필요가 있다. 비급여 항목에 대한 지원은

25) '21년 기준 보장률

26) '전혀 부담되지 않았다'와 '거의 부담되지 않았다'의 합계

엄격한 선정과 관리가 수반되어야 하며 특정 비급여 항목의 지원은 해당 비급여 항목의 급증을 야기할 가능성도 배제할 수 없기 때문에 비급여 비용에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 현재 비급여 포함 의료비 지원을 하는 제도로는 재난적의료비 지원사업과 긴급(의료)지원이 있다. 수급자에 대한 재난적 의료비 지원 범위는 비급여 포함 본인부담 의료비 80만원 초과 금액의 80%를 지원하고 있는데 비급여로 인한 재난적 의료비 발생 시 추가적인 지원 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 본인부담의료비 기준을 80만원에서 하향 조정하는 방안과 지원비율은 현행 80%에서 추가적으로 10~20%를 의료급여에서 지원하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

자격측면에서는 부양의무자 기준을 완화하여 비수급 빈곤층을 보다 포괄적으로 포함시키는 방안 마련이 필요하다. 맞춤형 개별급여 체계 개편 시, 부양의무자 기준이 완화되면서 의료급여 수급율이 다소 증가하였으나, 이후 부양의무자 기준 완화에도 의료급여 수급율은 대체로 유사한 수준을 유지하고 있다. 한편 대폭적인 부양의무자 기준 완화를 위해서는 적정 본인부담 재정 지출 효율화 방안과 연계하는 등 다양한 측면을 고려하여 의료급여 부양의무자 기준 개선방안을 마련할 필요가 있다.

기초생활보장제도 급여별 예산을 보면 '23년 기준 생계급여 약 7.2조원, 의료급여 약 12.3조원, 주거급여 약 3.1조원, 교육급여 약 18백억원 등으로, 의료급여 재원이 가장 높은 비중을 차지한다(김태완 외, 2024a). 생계급여 등 타 기초생활보장급여는 1인당 급여 수준, 대상자 수 등이 사전에 결정되면서 제도의 지속가능성을 위한 재정 지출 수준 예측이 가능하나, 의료급여 경우, 이용한 만큼 지출되는 현물 급여로 재정 지출의 예측가능성이 낮은 상황이다. 더욱이 의료급여의 경우, 낮은 본인부담 수준으로 일부 과다 이용이 발생하고 있으나 이를 관리할 수 있는 제도적 관리 방안은 미흡한 상황이다. 외래의 경우, 낮은 수준의 본인부담으로 인

하여 일부 과다이용이 발생하고 있으며, 의료급여 1종 대상자는 입원 시 본인부담이 없어 의학적 필요도가 낮고 단순 돌봄이 필요한 대상자들의 장기입원이 의료급여 재정 증가의 큰 요인으로 작용하고 있다. 과도한 외래 이용을 방지하고자 '07년부터 시행되고 있는 연장승인제도는 과다 이용 행태를 파악하는데 한계가 있으며 연장승인도 무조건적으로 승인되고 있으며, 과다이용자의 건강관리와 의료이용에 제한을 두고자 하였던 선택의료급여기관제도는 본인부담을 면제해 주면서 사실상 과다 이용 유지 수단으로 전락했다는 비판도 존재한다. 즉, 현행 본인부담 체계는 저소득층의 의료 접근성을 높이는 데 기여해 왔으나, 동시에 제도의 지속가능성에 대한 새로운 과제를 안겨주고 있다고 할 수 있다.

제한된 재정 여건하에서 중장기적으로 부양의무자 기준을 획기적으로 완화하기 위해서는 현행 제도안에서 부적정한 과다 의료이용을 관리할 수 있는 기전 마련이 우선되어야 한다. 현재 의료급여수급자의 과도한 의료이용을 관리할 수 있는 제도적 장치는 사실상 부재한 상황으로 한정된 재원하에서 제도의 지속가능성과 비수급 빈곤층에 대한 사각지대 해소를 통한 자격측면의 보장성 강화를 동시에 확보하기 위해서는 이를 위한 제도적 관리 방안 마련이 필요할 것이다.

## 제2절 교육급여 평가

### 1. 들어가며

교육급여의 역사는 생활보호제도가 도입된 지 18년 만인 1979년에 교육보호제도 도입에서 출발했다. 당초 생활보호대상자의 중학생 자녀의

수업료·입학금 지원으로부터 시작해, 1982년에 생활보호제도에서 별도 프로그램으로 분리, 1987년 실업계 고등학생으로 지원대상 확대, 1996년 인문계 고등학생 성적 상위자로 확대 후 1997년 전체 고등학생으로 확대되는 등의 과정을 거쳤다. 그러다가 2000년 국민기초생활보장제도가 도입되면서 교육급여로 명칭이 변경되면서 오늘의 명칭을 갖게 되었으며, 최저교육비 개념을 도입하면서 교과서대, 부교재비, 학용품비를 지원하기 시작했다. 맞춤형 급여체제로 개편된 2015년 7월부터는 교육급여의 보장기관이 보건복지부에서 교육부와 시·도 교육청으로 이관되었고, 교육급여 수급자격 기준에서 부양의무자 기준이 삭제되는 등 제도에 큰 변화가 있었다.

2015년 7월 맞춤형 교육급여 맞춤형 교육급여 도입과정에서 검토되었던 주요 내용과 변화 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다. 당시의 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 기존 교육급여는 생계·주거급여와 같은 선정기준이 적용됨에 따라 비슷한 여건에서 교육의 욕구가 있는 차상위계층이 교육급여를 받지 못하는 문제가 있었다. 둘째, 교육급여에도 생계급여와 같이 부양의무자 기준을 적용함에 따라 교육이라고 하는 특별한 공공재적 성격이 고려되지 못하는 점도 지적되고 있었다. 셋째, 당시의 교육급여 수준이 계층된 최저교육비에 크게 미달하는 문제도 지적되어왔다. 이에 당초 개편의 큰 원칙은 교육급여의 권리성을 차상위계층까지 확대하고, 급여수준을 현실화하며, 유사한 성격으로 평가되던 교육부(교육청)의 저소득층 교육비지원사업과 통합하는 것 등이었다(노대명 외, 2013). 이와 더불어, 부양의무자 기준 적용 등 선정기준의 문제, 최저교육비의 급여항목과 교육급여 항목의 일치화, 급여수준의 현실화 등도 주요한 쟁점으로 다루어졌다.

제도 개편 결과 교육급여의 선정기준은 생계, 의료, 주거급여보다 높은

중위소득의 50%로 설정하고, 부양의무자 기준을 적용하지 않는 방안을 검토하게 되었다. 또한 급여는 고교 무상교육의 단계적 추진을 고려해 현행 교육급여의 항목을 유지하되, 향후 무상교육 확대와 연계하여, 지방교육청의 교육비 지원사업과 항목간 통합 범위를 재검토하기로 하였다. 그리고 보장기관을 보건복지부에서 교육부와 시·도 교육청으로 이관함으로써 교육급여의 발전과 저소득층 교육비 지원사업의 연계성을 강화할 수 있는 계기를 마련하였다(관계부처 합동, 2013).

그러나 저소득층 교육비 지원사업과의 통합은 이루어지지 못했고, 선정기준에 있어서 재산의 소득환산율 인하도 이루어지지 않았으며, 최저교육비의 급여항목과의 일치화와 급여수준을 현실화하지 못한 과제들을 남겨놓았다. 이후 3차례에 걸친 기초생활보장 종합계획을 통해 이 같은 미완의 과제들을 비롯한 교육급여 개편 방안들이 추진되었고, 이 결과 현재의 교육급여 제도에 이르게 되었다. 이 절에서는 2015년 맞춤형 급여제도 개편 이후 교육급여 제도의 발전과정을 3차례 추진된 종합계획 내용을 중심으로 살펴보고, 급여의 적정성을 중심으로 그 간 제도개편의 성과를 평가하고, 향후 발전방안을 제안하고자 한다.

## 2. 종합계획 수립 내용 분석

### 가. 제1차 기초생활보장 교육급여 기본계획(2018~2020) 평가

개정된 기초생활보장법에는 맞춤형 급여제도 시행 2년 이내에 실태조사 및 평가 실시, 종합계획을 수립하도록 명시하고 있어, 2017년에 제1차 종합계획을 수립하여 발표하였다. 1차 종합계획 수립을 위한 평가는 교육급여 지원 수준과 사업추진의 효율성 측면에서 이루어졌다. 전자는

계측된 학교급별 최저교육비와 실제 교육급여 단가를 비교하는 방식으로 이루어졌는데, 부교재비의 경우 최저교육비 대비 초등학생 31.4%, 중학생 19.7%에 불과하고, 학용품비는 최저교육비 대비 66.9% 수준이지만 초등학생은 지급하지 않는 차별 문제가 지적되었다. 후자의 경우는 교육급여와 교육비 지원사업의 신청시기, 조사기한 등을 동일하게 조정하여 사업간 연계체계를 확보했지만, 두 제도간 법적 성격, 지원기준과 항목이 상이하고, 소득재산조사 방식의 차이로 인한 누락 및 혼란 문제가 지적되었다.

이 같은 문제에 대하여 제1차 종합계획에서 교육급여는 ‘교육기회 보장을 위한 교육급여 보장 수준 확대’와 ‘교육급여와 저소득층 교육비 지원사업 간의 연계 강화’를 방향으로 설정하였다. 먼저, 보장수준 확대와 관련해서는 교육급여를 2020년까지 최저교육비의 100% 수준으로 단계적으로 인상하기로 하였다. 세부적으로, 부교재비는 2018년 최저교육비의 50% 수준까지 인상하고, 2019년 75%, 2020년 100% 수준으로 단계적으로 인상하기로 하였다. 또한 2018년부터는 초등학생도 학용품비를 지급하기로 하였다. 그러나 보장수준 확대는 계획보다 앞당겨 추진되었다. 2020년에 최저교육비의 100% 수준으로 인상하겠다는 계획은 1년 앞당겨진 2019년에 반영되었다.

〈표 5-2-1〉 학교급 및 항목별 교육급여 지원 단가(안)

(단위: 원)

지원항목	학교급	2017	2018	2019	2020
부교재비	초	41,200	66,000	99,000	132,000
	중·고	41,200	105,000	157,000	209,000
학용품비	초	-	50,000	61,000	71,000
	중·고	54,100	57,000	69,000	81,000

출처: 관계부처 합동(2017). 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)(안).

그리고 교육비 지원사업과의 연계 강화를 위한 세부 추진과제로, 교육급여 신청 시 별도 의사표시가 없으면 교육비도 동시에 신청되도록 함으로써 신청자 누락을 방지하고 사업 간 연계 체계를 확보하도록 계획하였다. 또한 두 사업 간의 소득·재산조사 방식을 일원화하는 방안 또는 두 사업 간 통합 방안 마련을 계획하였다. 이 같은 계획 중 두 사업의 동시신청은 계획기간 내 현실화되었지만, 두 사업 간 조사방식 일원화 또는 통합 방안은 이루어지지 않았다.

## 나. 제2차 기초생활보장 교육급여 기본계획(2021~2023) 평가

제2차 기본계획에서는 교육급여 지원 수준의 적정성과 급여항목의 사각지대의 관점에서 평가가 이루어졌다. 먼저, 지원 수준의 적정성에 대한 평가는 김문길 외(2020)에서 계측한 최저교육비와 교육급여를 비교하는 것으로부터 출발한다. 전술했듯이 제1차 계획의 교육급여 현실화는 부교재비를 1년 앞당겨 2019년에 최저교육비의 부교재비 수준으로 책정하였고, 이전까지 지급하지 않았던 초등학생 학용품비도 2018년부터 지급하기 시작했다. 그러나 최저교육비 계측에서 반영하고 있는 항목들 중 보충교육비(EBS 교재비(중·고)·가정학습지(초), 수련회)는 급여에 반영이 되지 않고 있었다. 이를 포함한 전체 최저교육비 대비 교육급여는 2020년 기준으로 초등학교 29.8%, 중학교 45.1%, 고등학교 58.1%에 불과한 수준이었다. 또한 교육급여 지원의 사각지대와 관련해서, 수학여행비, 현장체험학습비, 교복비 등은 교육비 지원사업에서 담당하고 있지만, 지역별로 항목별 사각지대가 존재한다는 문제가 지적되었고, 재산기준을 적용하는데 있어서 자동차를 100% 소득인정액에 반영하는 문제도 제기되었다.

이 같은 배경에 따라 제2차 교육급여 기본계획에서는 ‘최저교육비 재

정의 및 교육활동지원비로 통합 지원'이라는 방향을 설정하고, 다음과 같은 세부 추진과제를 제시하였다. 먼저, 기존 최저교육비의 개념을 기존의 '결핍' 충족 모형에서 '성장' 지원 모형으로 변경함으로써, 개개인의 필요한 교육을 위해 자율적으로 지출할 수 있도록 '교육활동지원비'로 통합지원 하는 방안을 제시하였다. 이와 같은 변경을 통해 기존의 최저교육비 및 교육급여 세부항목인 입학금 및 수업료, 교과서비, 학용품비, 부교재비로 구분하지 않게 되었다. 이 같은 변화를 통해 원격교육, 개인·가정 단위 교육활동 등의 증가에 따른 저소득층 학생들의 새로운 교육수요에 대응력을 강화하고자 하였다.

아래 표에서 보듯이 포괄적 교육활동지원비로 급여를 지급하는 방식으로 변경하면서 지역별, 항목별 사각지대 해소를 위해 급여수준을 큰 폭으로 확대하였다. 2020년 대비 초등학생 38.8%, 중학생 27.5%, 고등학생 6.1%로 각각 인상을 추진하고자 하였다. 또한 2022년 이후에는 저소득층 교육기회 확대, 미래교육환경 대응을 위해 보장수준을 (재정여건을 고려하여) 단계적으로 인상한다는 구상을 반영하였다.

이와 같은 계획은 대체로 이행된 것으로 평가할 수 있다. 먼저, 2021년부터는 교육급여의 자동차재산 기준을 적용하는데 있어서, 소득환산율을 완화하고, 다자녀가구 자동차 기준을 신설하였다. 또한 교육활동지원비 도입 후 점진적으로 급여수준을 인상하여 2023년에는 최저교육비의 90%까지 근접하는 등 보장수준이 강화되었다.



〈표 5-2-2〉 교육급여 지원 항목 및 보장수준 변화

(단위: 천원)

지원항목	학교급	2020	지원 항목	학교급	2021	활용
부교재비	초	134	교육 활동 지원비	초	286	부교재, 학용품, EBS 교재 원격교육기기, 각종교육콘텐츠, 자 율·진로활동등 (학생 별 교육수요에 따라 자율적지출)
	중	212		중	376	
	고	339		고	448	
학용품비	초	72				
	중·고	83				
교과서 대금	고	해당 학년의 정규 교육과정에 편성된 교과목의 교과서 금액 전체				
입학금· 수업료	고	연도별·급지별 학교장이 고지한 금액 전부				

출처: 관계부처 합동(2020). 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안).

그러나 교육급여 적정성에 대한 만족도는 2017년 3.35점, 2020년 3.16점, 2023년 3.15점으로 낮아지고 있어(우명숙 외, 2023), 그간 비교적 큰 폭의 급여인상에도 불구하고 전반적인 지원수준이 불충분하다는 인식이 여전한 것으로 확인되었다. 또한 급여항목과 관련해서 현재 급여를 구성하는 교재비, 보충학습비, 학용품비로는 변화하는 교육환경과 다양한 교육수요를 반영하기 어렵다는 문제의식을 가지게 되었다. 우명숙 외(2023)는 교육현장 조사를 통해 수학여행비, 체험학습비와 같은 보충 교육비에 해당하는 항목을 비롯해, 졸업앨범비와 인터넷 수강료 등 신규 지원항목에 대한 수요가 크다는 점을 확인하였다.

#### 다. 제3차 기초생활보장 교육급여 기본계획(2024~2026) 평가

제3차 교육급여 기본계획에서는 제2차 계획의 추진에도 불구하고 교육급여에 대한 만족도 하락, 변화하는 교육환경을 반영한 급여항목의 적정화를 추진할 필요가 있다는 진단을 바탕으로 다음과 같은 방향을 설정

하였다. ‘미래교육수요에 대응하고 차별없는 교육을 위해 교육활동지원비 인상’, ‘학교 교육에 대한 국가책임 강화 및 저소득층의 교육기회 보장을 위해 최저교육비의 지원항목, 범위 등 개선방안 논의’를 추진방향으로 설정하였다. 이를 위해, 먼저, 교육급여 보장수준을 2024년까지 최저교육비의 100% 수준으로 단계적으로 인상한다는 계획을 제시하였다.

〈표 5-2-3〉 교육활동지원비 보장수준 비교표

(단위: 천원)

구분	최저교육비 (A)	교육활동지원비							
		'21 (B)		'22 (C)		'23 (D)		'24 (E)	
			B/A		C/A		D/A		E/A
초	461	286	62.2%	331	72.0%	415	90.2%	461	100%
중	654	376	57.5%	466	71.3%	589	90.1%	654	100%
고	727	448	61.6%	554	76.2%	654	90.0%	727	100%

출처: 관계부처 합동(2020). 제2차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)(안).

이와 함께 교육환경 변화에 맞추어 항목별 수요를 새롭게 반영하기 위해 최저교육비 산출방식에 대한 재검토를 추진하고자 하였다. 우명숙 외(2023)에서 실시한 학교현장 관계자 대상 델파이 조사에서 파악된 추가적인 지원항목은 모든 학교급에서 현장체험학습비가 1순위로 파악되었고, 2순위로는 수련활동비, 3순위로는 동아리 준비물비(초), 졸업앨범비(중), 인터넷강의 수강료(중, 고) 등이 각각 파악되었다. 이를 위한 연구용역을 추진하고자 하였다. 계획 수립 이후 교육부는 『최저교육비 산출 방식 개선을 위한 연구』(우명숙 외, 2024)를 발주하여 전술한 새로운 교육급여 항목을 추가한 계측연구를 수행하였다.

지금까지 2차례에 걸친 교육급여 기본계획은 주로 급여수준 인상을 중심으로 수립되었고, 그 밖에 급여구성 항목의 확장과 교육활동지원비로의 재정의 등의 내용으로 구성되었다. 그러다 2022년에 다소 급작스럽게

추진 된 것이 급여지급방식의 변화다. 즉, 공공부조 급여로써 현금으로 지급되던 것을, 오남용 문제를 해결하기 위하여 바우처 방식으로의 변경을 논의하기 시작했다. 2022년 7월 중앙생활보장위원회의 의결을 거쳐 2023년 1학기부터 시행이 되었는데, 시행 초기 단계에서 발생할 수 있는 각종 문제점에 대응하기 위한 조치들이 제3차 기본계획에 담기게 되었다. 초기에 교육급여와 바우처 신청이 별도로 운영됨에 따라 모든 교육급여 수급자가 바우처를 신청하지 않음으로써 적기에 급여를 받아 사용하지 못하는 문제가 우선 지적되었다. 따라서 동 계획에서는 현장에 신속히 안착될 수 있도록 운영의 내실화를 추진하는 한편, 수급자의 편리성과 업무 효율성을 제고하기 위한 운영시스템 개선을 추진하고자 하였다.

이를 위하여 운영의 지역 간 편차를 줄이고 효율성을 높이기 위한 공통 운영 기준 마련, 업무 가이드라인 제작·배포(2024), 기존 신용·체크카드 및 선불카드 이외의 간편결제 방식 추가(2024), 바우처 운영 시스템 고도화를 위한 바우처 신청 홈페이지 기능과 행복e음시스템 개선(2024~), 전달체제인 한국장학재단 바우처 업무 시스템 개선(2024~) 등의 계획을 담았다.

### 3. 교육급여 평가

맞춤형 급여제도 개편 이후 교육급여는 지금까지 살펴본 것과 같이 3차례의 기본계획을 중심으로 크고 작은 변화를 맞았다. 약술해보자면, 먼저 선정기준의 경우는 당초 기준중위소득의 50%로 정해진 기준에 대한 변경은 시도되지 않았다. 그러나 급여수준은 항목별 최저교육비에 이르도록 단계적으로, 비교적 큰 폭으로 인상이 되었고, 교육환경변화에 조응하도록 통합적인 교육활동지원비로 변경하는 과정에서 그간 고려되지 못

했던 보충교육비를 급여에 반영하는 등 급여의 인상을 통해 전체적인 최저교육비 수준에 근접하는 성과를 이루어 냈다. 한편, 공공부조제도로써 현금으로 지급하던 방식을 바우처 방식으로 변경함으로써 합목적적 이용 가능성을 제고한 동시에 별도의 신청과정을 두게되면서 모든 수급자가 적기에 지급받지 못하는 새로운 사각지대를 야기하는 문제가 발생하기도 했다. 그리고 학교 현장의 현실을 반영하기 위한 급여의 적정성 제고를 위한 최저교육비 계측 방식에 대한 개선방안도 모색해왔다. 이와 같은 변화는 교육급여제도의 발전 방안을 모색하기 위한 평가의 요소들이라 할 수 있다. 이하에서는 각 평가요소들에 대한 세부적인 내용들을 살펴보고자 한다.

## 가. 선정기준

앞서 간략히 언급했듯이 교육급여의 선정기준은 2015년 맞춤형 급여 제도 개편 이후 여전히 기준중위소득의 50%를 유지하고 있다. 제도 개편 당시 생계급여는 중위소득의 28%, 의료급여는 40%, 주거급여 43%를 각각 선정기준으로 한 것에 비해 교육급여의 선정기준은 이보다 관대하게 설계되었다. 저소득층 교육기회 확대라는 사회적 가치가 반영된 결과라 할 수 있다. 그러나 생계급여는 2016년 29%, 2017년 30%로 확대된 이후 최근까지 이 기준을 유지하다가, 제3차 종합계획에 의거, 2024년에 32%로 상향하고, 이후 점진적으로 상향하여 35%까지 확대될 예정이다. 한편, 주거급여는 당초 43%에서 출발하여 2025년에는 48%까지 확대가 되었고, 향후에도 지속적인 선정기준을 완화할 계획을 가지고 있는 것으로 확인된다. 생계급여와 주거급여는 이와 같이 단계적으로 선정기준을 완화해왔고, 앞으로도 더욱 확장할 계획을 가지고 있는 것과 달리 교육급

여의 선정기준은 여전히 50%를 유지하고 있고, 향후 확대할 계획은 가지고 있지 않은 것으로 알려져 있다.

이처럼 교육급여의 선정기준이 확장되지 못하는 가장 큰 이유로 교육비지원사업과의 관계를 들 수 있다. 교육급여 선정기준을 초과하는 학생들에 대해서 시·도 교육청이 저소득층 교육비 지원사업을 통한 각종 급여를 지급하고 있기 때문에, 선정기준을 완화해 온 다른 급여와는 다른 사정을 가지고 있다 할 수 있다. 이 같은 사정에 따라 교육급여의 선정기준은 소득 기준보다 학교밖 청소년과 같은 대상범위의 확장 방향으로 논의가 진행되는 것이 현실적이라 할 수 있다.

선정의 소득기준 완화 방향으로의 검토를 위해서는 2015년 급여도입 당시 쟁점이었던 교육비지원사업과의 연계성을 강화하는 방안을 다시 강구할 필요가 있다. 공공부조제도인 교육급여가 권리성을 강조하는 것과 달리 교육비지원사업은 시·도 교육청의 재량사업의 성격을 가지고 있기 때문에 두 사업을 연계하는 것은 한계가 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 저소득층의 교육기회 보장을 통한 사회이동성 제고를 위해서 권리성 급여의 포괄 범위를 확장하는 방식으로 두 사업의 연계방안을 검토할 필요가 있다고 하겠다.

## 나. 급여수준

교육급여가 부교재비, 학용품비로 구분되어 책정되던 시기의 연도별 수준은 아래 표와 같다. 초등학생 부교재비의 경우 2018년까지 통상적인 급여인상률 기준에 따라 인상되다가 2019년에는 최저교육비의 부교재비의 100% 수준으로 상향했다. 기본계획보다 1년 앞당겨 최저교육비 현실화를 실현한 것이다. 중·고등학생의 부교재비도 마찬가지로 방식으로 인상

되었다. 또한 2017년까지 지급되지 않았던 초등학생 학용품비도 최저교육비의 학용품비 수준에 근접하도록 책정되었다.

〈표 5-2-4〉 교육급여 지원 단가(2015-2020)

(단위: 천원)

지원항목	학교급	2015	2016	2017	2018	2019	2020
부교재비	초	38.7	39.2	41.2	66	132	134
	중·고	38.7	39.2	41.2	105	209	(중)212 (고)339.2
학용품비	초	-	-	-	50	71	72
	중·고	52.6	53.3	54.1	57	81	83
교과서	고	90.8	92.1	93.5	95	84	84
입학금·수업료	고	1,335.4	1,335.4	1,335.4	1,335.4	1,217	1,217 (2,346)*

\* 수업료를 학교장이 자율로 정하는 사립학교 및 학력인정 평생교육시설 등의 단가  
출처: “교육급여 적정성 평가 및 기본계획 발전방향 기초 연구”, 우명숙 외, 2023, 교육부.

교육활동지원비로 지급되기 시작한 2021년부터 현재까지의 교육급여 수준은 아래 표와 같다. 먼저, 초등학생의 경우 2021년 교육활동지원비는 286천원으로, 전년도 교육급여(206천원) 대비 38.8%가 인상되었고, 중학생과 고등학생은 각각 전년 대비 27.5%, 6.1%가 인상되었다. 전체적으로 초등학생과 중학생의 최저교육비 대비 교육급여 수준이 낮았던 것을 현실화하는 과정으로 이해할 수 있다. 이후 학교급별 인상률에 차이는 있지만, 평균적으로 2022년 21.1%, 2023년 23.3%, 2024년 11.1%, 2025년 5.0%씩 인상되었다. 기준중위소득 인상률에 연동되는 생계급여와 달리 교육급여는 비교적 큰 폭으로 인상되어 왔다는 것을 알 수 있다. 이처럼 큰 폭의 인상은 3년 주기로 예측되는 최저교육비 수준에 교육급여 수준을 맞추기 위한 노력의 결과라 할 수 있다. 실제 2024년 급여수준은 2020년에 예측된 최저교육비와 동일한 수준이고, 2025년 중학생의 급여수준은 2023년 예측된 최저교육비와 동일한 수준이다.

〈표 5-2-5〉 교육급여 지원 단가(2021-2025)

(단위: 천원)

지원항목	학교급	2021	2022	2023	2024	2025
교육활동지원비	초	286	331	415	461	487
	중	376	466	589	654	679
	고	448	554	654	727	768
교과서비(고)		94	94	94	n.d.	n.d.
입학금 및 수업료(고)		2,313	2,313	2,313	n.d.	n.d.

출처: “교육급여 적정성 평가 및 기본계획 발전방향 기초 연구”, 우명숙 외, 2023, 교육부.

연도별 교육급여, 교육활동지원비 수준과 인상률은 아래 표와 같이 정리되어 있다.

〈표 5-2-6〉 연도별 교육급여(총액), 교육활동지원비 수준과 인상률

(단위: 원, %)

구분	교육활동지원비(교육급여)			전년대비 인상률		
	초	중	고	초	중	고
2017	41,200	95,300	95,300	-	-	-
2018	116,000	162,000	162,000	181.6	70.0	70.0
2019	203,000	290,000	290,000	75.0	79.0	79.0
2020	206,000	295,000	422,200	1.5	1.7	45.6
2021	286,000	376,000	448,000	38.8	27.5	6.1
2022	331,000	466,000	554,000	15.7	23.9	23.7
2023	415,000	589,000	654,000	25.4	26.4	18.1
2024	461,000	654,000	727,000	11.1	11.0	11.2
2025	487,000	679,000	768,000	5.6	3.8	5.6

출처: “교육급여 적정성 평가 및 기본계획 발전방향 기초 연구”, 우명숙 외, 2023, 교육부.

지금까지 교육급여의 수준은 최저교육비의 구성항목을 반영하면서 최저교육비 수준에 맞도록 현실화는 방식으로 꾸준히 인상되어왔다. 그 결과 생계급여를 비롯한 여타 현금급여의 인상률을 크게 상회하여 급여가 산정되었다. 이는 교육급여가 맞춤형 급여로의 개편에 따라 보장기관이

교육부와 시·도교육청으로 이관되면서 교육현장의 실태와 욕구를 보다 잘 반영할 수 있는 여건이 만들어진 결과로 평가할 수 있다.

그러나 교육급여 수준과 항목에 대한 수급자와 교육현장의 인식은 다소 부정적이라 할 수 있다. 2021년 국민생활실태조사에서 교육급여에 대한 만족도를 묻은 결과, 적절하다(40.6%), 보통이다(32.8%), 부족하다(26.6%)의 순으로 파악되었다. 이는 2018년에 적절하다(38.6%)와 부족하다(24.3%)로 각각 조사된 것과 비교해보면, 적절하다는 평가는 높아졌지만 부족하다는 응답도 같이 증가한 것으로 확인된다. 5점 척도의 평균으로 보면, 2015년 3.35점, 2018년 3.16점, 2021년 3.15점으로 만족도는 점점 더 감소하는 경향을 확인할 수 있다<sup>27)</sup>(우명숙 외, 2023: 20). 또한 교육급여(항목)를 포함한 전체적인 교육복지 지원 항목에 대한 학부모의 만족도를 조사한 결과에 따르면, 교육급여 항목인 학용품비에 대해서 만족 비율이 29.1%, 부교재비는 19.1%(불만족은 각각 30.4%, 36.7%)로 나타나, 학교우유급식(41.2%), 교복비(40.0%), 입학준비금(37.7%), 방과후학교 자유수강권(32.3%) 등에 비해 낮은 만족도를 보인다는 사실을 알 수 있다(우명숙 외, 2023).

이처럼 교육급여는 여타 급여에 비해 맞춤형 급여제도 개편 이후 큰 폭으로 인상되어 왔지만, 여전히 수요자(수급자, 학부모 등)의 평가 결과는 아직 개선의 여지를 남긴다. 또한 2025년 교육급여의 학교급 평균 인상을 5.0%는 같은 해 생계급여(12.6%), 주거급여(10.7%)의 절반에도 미치지 못하는 수준이어서 전반적인 보장수준 향상에 미치지 못했다는 지적도 있었다(중앙생활보장위원회). 이에 최저교육비 적정화를 위한 준거(최저교육비)에 대한 재검토가 필요하다.

27) 다만, 2015년의 경우 응답자 수가 77명으로 2018년 148명, 2021년 166명에 비해 적다는 점을 감안할 필요가 있음.



## 다. 최저교육비 계측 방식

정부는 최저생계비 계측 과정에서 계측된 최저교육비 수준에 교육급여 수준을 맞춘다는 정책목표에 따라 단계적으로 현실화를 추진해왔고, 고등학생을 제외한 초등학생과 중학생의 경우는 2024년에 그 목표를 이미 달성했다. 그럼에도 불구하고, 전술한 것과 같은 수요자의 상반되는 평가는 최저교육비 계측 방식에 대한 재고 필요성을 시사했다. 이에 교육부는 최근 두 차례의 연구용역을 통해 새로운 계측방식에 대한 검토와 함께, 대안별 최저교육비를 계측한 바 있다.

이를 다루기에 앞서, 기존의 최저교육비 계측 방식은 대략 다음과 같다. 먼저, 최저생계비 계측의 방식에 따라 4인 가구로 구성되는 표준가구를 상정하고, 그 가구의 비목별 마켓바스켓을 구성하여 사용량, 단가 등 설정에 따라 가격을 결정하는 방식을 따라왔다. 이 같은 모델은 최초 계측연도 이후에 표준가구 변화에 따른 학교급의 변화만 있었고, 산정의 토대가 되는 비목, 항목에는 거의 변화가 없었고, 실제 물가상승률과 같은 거시지표 또는 시장조사 가격을 이용하여 소폭 조정하는 수준이 그쳤다 할 수 있다. 따라서 새로운 최저교육비 계측 모형에 대한 검토가 필요하다 할 수 있다.

먼저, 일반모형에 의한 계측이 필요하다. 표준가구 모형을 따르게 되면, 교육급여 수급대상인 초, 중, 고의 모든 학교급에 대한 최저교육비를 계측하지 못하는 문제가 발생한다. 학령기 아동이 감소하고, 전반적인 고령화 진전에 따라 표준가구의 가구주 연령이 지속적으로 높아져, 최근 계측연도에는 초등학생 자녀가 빠지게 되고, 금년에는 대학생 자녀가 표준가구에 포함되어야 하는 상황으로 변화하였다. 따라서 최저교육비 계측에서는 표준가구 모형에서 탈피하여, 모든 학교급별, 학년별 교육비를 계

측(일반모형)할 필요가 있다(우명숙 외, 2023). 또한 기존 최저교육비 계측에 포함되는 항목들이 교육현장의 실태를 충분히 반영하지 못한다는 문제의식을 바탕으로 고등학생 교통비, 초중고 졸업앨범비 등 새로운 항목들을 추가할 것을 제안하였다(우명숙 외, 2023).

그리고 기존의 최저생계비가 3개 급지(대도시, 중소도시, 농어촌)를 기준으로 하던 것을 최근에는 4개 급지로 개편하였는데, 기존의 중소도시와 가장 유사한 광역·세종·창원 지역을 기준으로 계측하였다(우명숙 외, 2024).

이와 같은 내용들을 반영한 우명숙 외(2024)의 최저교육비 마켓바스켓 구성(안)은 아래 표와 같다. 보충교육비에는 수련회 등 수익자부담경비와 사교육 대체재인 EBS 교재비가 포함되어 있다. 그러나 수련회 등을 포괄하는 창의적 체험활동은 교육과정에 명시되어 있어 공교육비로 분류하되, 그 비용을 수익자가 부담하고 있는 실태를 고려하여 사부담 공교육비(수익자 부담 경비)로 분류했다. 그리고 기존의 문방구비와 교재비는 사부담 사교육비 중 교육과정과 교육활동 참여 교육비로 재구성하였다. 우명숙 외(2023)와 본 연구에 포함되는 고등학생의 교통비도 여기에 포함시켰다(우명숙 외, 2024: 64).

〈표 5-2-7〉 교육급여 지원 단가(2021-2025)

(단위: 천원)

구분		항목	기본 비목
사부담 공교육비	수익자부담경비	현장체험학습비, 수련활동비, 수학여행비, 졸업앨범대금	보충교육비
사부담 사교육비	교육과정과 교육활동 참여 교육비	학용품비	학용품비
		교재비: 참고서, 문제집	교재비
		교통비(고등학생만)	-
	사교육기관에 지출하는 사교육비 (사교육 대체재)	EBS 교재비	보충교육비

출처: “최저교육비 산출 방식 개선을 위한 연구”, 우명숙 외, 2024, 한국교육문제연구소.

우명숙 외(2024)의 연구에서는 이와 같은 방식으로 최저교육비 구성항목을 변경하고, 항목별 비목을 조정하는 방식으로 최저교육비 계측방식의 대안을 제시하였다. 그럼에도 불구하고, 최저교육비 계측에서 여전히 남는 쟁점은 사교육비 지출 실태를 어떻게, 얼마나 반영할 것인가다. 공교육 우선 원칙을 가진 정부가 사교육비를 공식적으로 지원하는 것에 대한 찬반 논란이 있을 수 있다, 이에 기존 최저교육비 계측(김문길 외, 2020, 임완섭 외 2023)에서는, EBS 교재비를 포함하는 정도로 반영하고 있다. 그러나 이와 같은 비목도 기존의 보충교육비와 큰 차이를 발생시키지 못하여 사교육비 지출 실태를 제대로 반영하지 못한다는 한계가 있다. 따라서 사교육비 통계를 활용하여 소득계층별 교육비 지출 차이를 반영하는 방안도 검토할 수 있다. 우명숙 외(2024)는 이와 같은 방식으로 새로운 대안을 제시한 바 있다. 각 계측방식에 따른 결과는 다음 표와 같다.

〈표 5-2-8〉 대안별 최저교육비 계측 결과 비교 (단위: 원, %)

구분	최저교육비(2023)	1안	2안(사교육비 포함)
초	460,865('20)	624,684 (28.3%)	1,152,672 (150.1%)
중	679,896	900,756 (32.5%)	1,534,044 (125.6%)
고	944,969	1,313,748 (39.0%)	2,197,776 (132.6%)

출처: “최저교육비 산출 방식 개선을 위한 연구”, 우명숙 외, 2024, 한국교육문제연구소.

라. 지급방식 및 전달체계

2023년부터 현금급여에서 바우처 지급으로 급여지급 방식을 변경한 후 모든 수급자가 신청하지 않는 문제에 대응하기 위하여 몇 가지 개선 방안이 시행되었다.

먼저, 급여신청과 바우처 신청 기관이 달라, 수급대상이지만 바우처를 신청하지 않은 가구는 급여를 사용할 수 없는 문제가 있다.

둘째, 바우처를 신청했더라도 일정 기한 내에 사용하지 않으면 잔액이 반환됨에 따라 급여를 전액 사용하지 못하는 문제가 있다.

셋째, 당초 오남용 문제를 방지한다는 차원에서 바우처로 지급하고, 그 내역을 모니터링한다는 취지였지만, 사용이 불가한 일부 용처만 제한하는 방식으로 하면서 교육활동과 무관한 지출도 그대로 허용된다는 문제가 있다. 이 같은 문제에 따라 모니터링을 위한 데이터 수집과 관리가 용이하지 않아 당초 모니터링을 통한 오남용 방지의 취지를 살리지 못한다는 문제가 있다.

이와 같은 문제에 대응하기 위하여 정부는 2024년 부터는 카드변경을 원하지 않는 대상자에게는 별도 신청 없이 바우처를 지급할 수 있도록 자동신청을 지원하도록 하고, 기존 신용카드, 체크카드, 선불카드 이외에 바우처 지급수단으로 간편결제를 추가 도입하는 등 사용의 편의를 제고하기 위한 방안을 마련하였다. 또한 교육급여 바우처 집중신청기간을 운영하고, 포스터·리플릿 제작, 가정통신문 발송, TV 자막, 라디오 방송 등을 통한 집중홍보를 시행하고 있다. 그리고 미신청자에 대한 안내와 신청 독려를 위해 가상상담 및 PDS 시스템을 활용하고 있다. 온라인 신청이 어려운 대상자의 편의를 제고하기 위해 방문신청도 별도로 운영하고 있다.

그러나 이 같은 방식에서 유발되는 행정비용을 고려하지 않을 수 없다. 따라서 바우처 도입 이후 신청률, 지급률 등 관련 통계를 집계하고, 미신청이나 미사용 사유에 대한 실태조사를 실시하고, 홍보 등에 필요한 행정비용 등에 대한 검토를 바탕으로 제도운영의 내실화를 기할 수 있도록 방안을 강구할 필요가 있다. 궁극적으로는 급여의 적시사용과 탄력적 사용을 위한 추가적 조치도 강구해야 할 것이다.

#### 4. 소결

맞춤형 급여제도 개편 이후 교육급여의 핵심적 성과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저, 보장기관 이관에 따라 제도의 공공성, 현장연계성이 강화되었다. 교육급여 항목의 일부 현실화, 최저교육비의 새로운 정의와 함께 교육활동 지원의 포괄성 확대 등이 교육현장의 목소리를 반영해 이루어진 조치라 할 수 있다.

두 번째는 급여수준의 확대이다. 1,2차 기본계획에 따라 최저교육비 수준으로의 단계적 현실화가 추진되었고, 이 과정에서 초등학생의 학용품비가 추가되고, 부교재비는 1년 앞서 최저교육비의 100% 수준으로 상향되었다. 또한 교육활동지원비 개념 도입과 함께 원격학습, 개인화 학습 등 미래교육 수요에 대한 대응성을 제고하는 방식으로 보장수준이 확장되었다.

세 번째는 지급방식과 전달체계 개편의 성과다. 2023년부터 현금에서 바우처 방식으로 전환함으로써 자녀 교육목적에 급여가 사용될 수 있도록 하는 합목적성을 제고하고자 하였으며, 도입 초기에 발생했던 불편을 해소하기 위한 자동신청, 간편결제 수단 추가 등 전달체계 상의 개선도 성과로 꼽을 수 있다.

그러나 이 같은 성과에도 불구하고, 여전히 해결해야 할 과제들도 존재한다. 먼저, 시·도 교육청의 교육비지원사업과의 이중구조가 그대로 남아 있다. 2015년 급여체계 개편 당시 비중 있게 다루어졌던 과제였지만, 10년이 지난 후에도 여전히 그대로 남아있다. 권리성의 교육급여와 재량성의 교육비지원사업 간 법적 성격, 조사 방식, 조사항목의 차이로 인한 통합에 한계가 존재한다. 또한 교육자치라는 큰 가치와 상충될 위험도 있어 상당히 어려운 과제라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 저소득층 학생들의

교육기회 확충을 통한 사회이동성 제고의 방향에서 논의가 지속되어야 할 필요가 있다.

두 번째는 지금까지 한 번도 변화되지 않은 선정기준과 관련된 문제다. 기준중위소득 50%로 설정된 이 기준이 여전히 유지되고 있는데, 이는 전술한 것과 같이 그 차상위가 교육비지원사업 대상이라는 점에서 상향조정의 필요성이 그리 크지 않다는 현실적인 한계가 존재한다. 그럼에도 불구하고, 생계급여와 주거급여의 선정기준이 지속적으로 상향되고, 앞으로도 상향될 예정이라는 점에서 상향조정에 대한 적극적인 검토가 필요하다 하겠다. 선정기준의 상향과 더불어, 현재는 포괄되지 못하고 있는 학교밖 청소년들을 대상으로 포함하는 방안도 검토가 필요하다.

세 번째는 최저교육비 계측 방식에 대한 구조적 한계다. 정부는 최근 두 차례의 연구용역을 통해 대안을 모색하기도 했지만, 실제 교육급여 산정에 적용하는데까지 이르지 못했다. 무엇보다 사교육비 실태를 어디까지 반영할 것인가와 같은 어려운 문제가 내포되어 있기는 하지만, 기존의 공공부조 급여 산정에 필요한 최저생계비 계측 모형과 결별하고, 교육현장의 실태와 욕구를 정확하게 반영할 수 있는 기제를 마련할 필요가 있어 보인다.

네 번째는 지급방식의 변화와 관련된다. 즉, 바우처 방식의 한계와 문제점이 여전히 남아있기 때문이다. 분리신청, 미사용분에 대한 반환, 오남용 방지의 당초 목적을 달성하기 어려운 이용처 설정 문제, 홍보 등에 따르는 행정비용 등을 고려하여 적절한 방식에 대한 적극적인 고민이 필요하다.

## 제3절 자활급여 평가

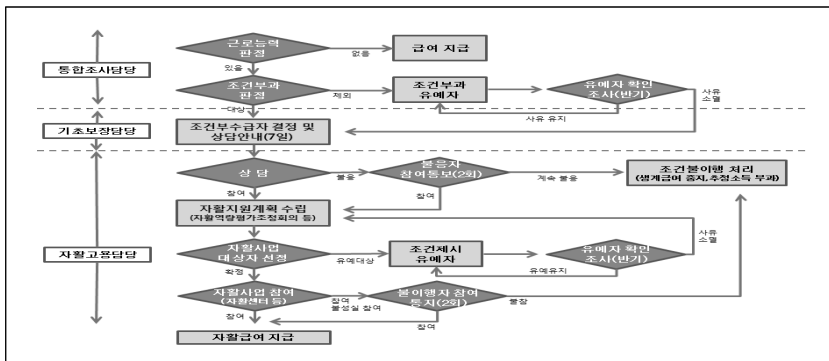
### 1. 지원 현황

#### 가. 자활급여 대상자 및 구성의 변화

자활급여가 제공되는 사업대상자는 의무 참여자인 조건부 수급자와 그 외의 생계급여 및 의료급여 수급자인 일반수급자, 비수급 빈곤층인 차상위계층(희망참여자)으로 구성된다. 2015년 7월부터 맞춤형 급여체계로 국민기초생활보장법이 개정되면서 생계급여 대상자 중 근로 능력이 있는 참여자만 자활사업에 의무적으로 참여하게 되었다. 그리고 기준중위소득이라는 새로운 소득인정액 기준의 도입을 통해 본인의 희망에 따라 자활사업에 참여하고자 하는 대상자 범위도 변하게 된다. 이를 크게 두 집단으로 구분해보면 우선 수급자 중 자활사업 참여 조건이 부과되지 않는 일반 수급자이고 다른 하나는 기준중위소득의 50% 이하(주거·교육급여 포함)인 비수급 빈곤층인 차상위 계층이다. 이러한 기준은 맞춤형 개별급여제도 도입 이전에도 동일한 기준과 프로세스를 가지고 있었다. 다만 조건부과제외나 유예에 대한 적극적인 자활지원 대상자로 연계할 것인지 보다 희망참여자인 차상위층에 대한 대응을 근로빈곤층 지원 정책 대응 차원에서 자활사업에 대한 정책 대상으로 늘리거나 확대할 것인지에 대한 판단이 중요한 정책 결정에 대한 변수였다. 하지만 차상위 근로능력자에 대한 정책 대상자 참여 강화를 방향으로 맞추기 보다는 기존의 개별적인 희망참여자의 의지나 지자체의 선정에 맡기는 방식으로 진행되어 별다른 변화를 가져오지는 않았다. 맞춤형 급여체계로의 전환 이후에도 자활사업 선정 및 참여 프로세스에서 근로능력 판정이나 조건부과결정, 희망참여자에 대한 참여경로는 변화 없이 아래와 같이 관리되었다. 통합조사담

당자로부터 근로능력판정과 조건부과 판정을 받고 시군구 담당자의 상담과 자활지원계획수립을 통해 고용노동부와 보건복지부의 자활사업에 참여의 분리방식은 한때 고용노동부의 프로그램 배치 일원화를 위한 취업우선지원제도 도입 시기 이외에는 별다른 변화는 없었다.

[그림 5-3-1] 자활사업 선정 및 관리절차



출처: “자활사업 안내 지침”, 보건복지부, 2025.

이미 사전단계인 근로능력판정 체계에서부터 생계·의료급여 수급권자에 한정되며, 의무부과자가 아닌 희망참여자인 주거, 교육급여 수급권자는 근로 능력 평가 대상에서 제외한다. 이는 근로능력이 높은 참여자가 자활사업에 진입할 것이라는 기대감을 반영하고 있지만 자활사업 참여자의 다수인 조건부수급자의 근로능력 평가 방식을 감안할 때 꼭 그렇게 되지 않을 수도 있다. 생계·의료급여 수급권자에 대한 근로 능력 평가는 우선 근로 무능력자에 해당되는 경우<sup>28)</sup>들을 정하고 그에 해당 되지 않는 경

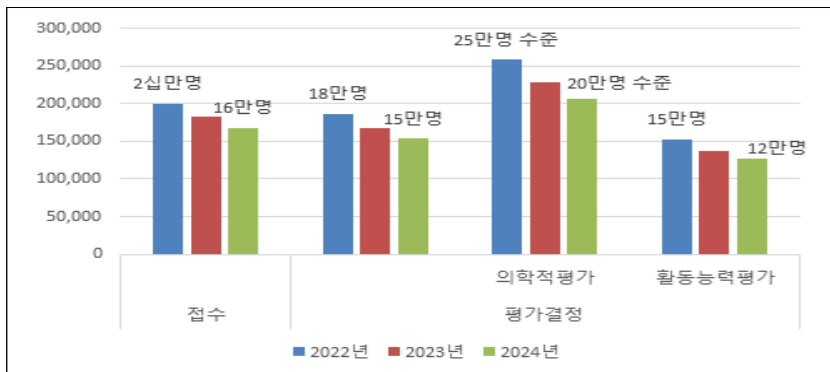
28) 근로 무능력자는 연령이 18세 이상 64세 이하인 경우에 질병, 부상 또는 그 후유증으로 치료 또는 요양이 필요하다고 지자체장이 판정한 사람, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 따른 중증장애인, 「장애인복지법」에 따른 장애정도가 심한 장애인, 20세 미만의 중·고등학생, 장기요양 1~5등급 및 인지지원 등급 판정자, 그리고 의료급여 중증질환 및 희귀·중증난치성 질환자인 경우로 설정된다.



우 근로 능력자로 설정하고 있다. 근로 능력이 일시적 상실인 질병이나 부상의 경우 근로능력에 대한 판정 중 의학적 평가와 활동능력평가를 종합하는 방식이다. 결국 근로능력평가에 대한 기준이나 방식이 정교하게 이루어지는데에는 주관적인 판단이나 기준이 발생할 수밖에 없는 상황이다. 2015년 맞춤형 개별급여 도입 이후 근로 가능 여부 판단기준의 세밀화(15개 평가기준 ⇒ 26개 평가기준) 및 판정 유효기간에 대한 적용 증상의 확대를 시작으로 2022년 근로능력 판정 유효기간을 질환의 경증만으로 개선하거나 질환이 중한 장애유형 전체에 대하여 유예하는 등의 「근로능력 평가의 기준 등에 관한 고시」 개정을 지속적으로 진행하는 제도 변화는 이러한 주관성이나 근로 능력에 대한 사업현장의 불신도 작용한 측면도 있다. 조건부수급자의 경우 근로능력 평가의뢰를 받는 국민연금관리공단의 아래 자료를 보면 점차 근로능력 평가 의뢰를 받는 수도 해당 평가 결정에 따라 활동능력 평가대상자도 감소하여 점차 근로능력 평가 기준 적용의 안정화가 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 5-3-2] 최근 3년간 근로 능력 평가 접수 및 결정현황

(연도말 기준, 단위: 만 명, %)



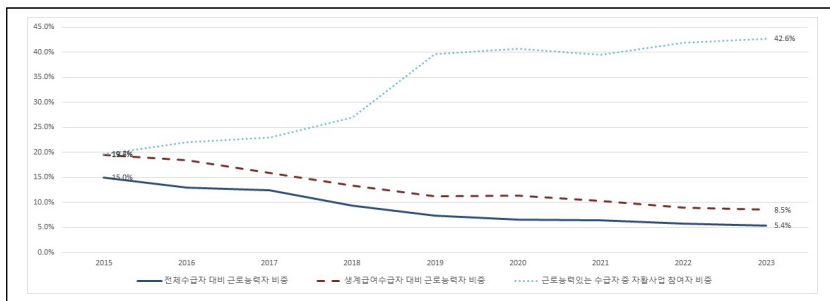
주: 평가 결정된 대상자에 대한 근로능력 비율은 지속적으로 상승 중.

출처: “근로능력 평가장소 확대 관련 국민연금관리공단 협의자료”, 2024, 내부자료를 가공하여 저자가 작성.

자활근로 사업으로 의무적 참여 부과대상자이자 핵심적 참여대상인 조건부 수급자들 중 사업참여 일정기간 조건부과 유예를 받거나 조건부 수급자 중에서도 도서벽지, 북한이탈주민, 사회봉사명령이행자, 외국인수급자, 계절적 질병악화 대상이나 단기적 치료가 필요한 경우, 12개월 이하 영아의 양육을 위하여 근로가 곤란한 경우 등 단기적 조건이행이 불가능한 특별한 사유를 인정받아 자활근로사업 참여를 유예하는 조건제시 유예를 받는다. 조건이행과정에서도 스스로 이탈하거나 탈락하는 경우가 있는데 이는 조건이행이 되지 않는 경우 불이행자로 처리되도록 하고 있다. 맞춤형 개별급여 제도 도입 이전에는 희망참여자인 차상위층의 참여가 있고, 조건유예나 조건제시유예를 받는 대상자에 대한 대상자 확보의 필요성이 작아서 조건불이행에 대한 규모도 적은 편이었다. 맞춤형 개별급여 제도 도입 이후 기초생활보장제도에 따른 기준중위소득의 지속적인 상승에도 불구하고 근로능력자의 감소는 지속적으로 이루어진 반면, 근로능력 있는 기초생활보장수급자에서 자활사업 참여율은 꾸준히 증가하는 추세이다. 또한 제도변화 상황에서 증가된 근로능력 있는 수급자의 다수가 의료, 주거, 교육 급여 수급자임을 감안하고 자활근로 사업에 의무 부과된 생계급여 근로 능력 있는 참여자의 다수가 유예나 제외되고 있는 조건을 가진 구조를 볼 때 생계급여 이외의 중위소득 50% 이하의 대상자 중 자활 지원이 필요한 대상자를 자활근로 사업이 아닌 탈수급 및 소득확대 지원을 위한 체계를 모색하는 차원에서 다른 사업의 도입은 불가피한 제도 대응 측면이라고 볼 수 있다. 생계급여 대상자를 중심으로 하는 자활사업 참여자의 정체는 맞춤형 개별급여 제도 도입 이전의 추세였다면 맞춤형 개별급여 제도로입 이후 자활사업의 참여자 변동현황을 보더라도 탈수급을 조건으로 하는 자산형성 참여자의 증가 추세와 자활급여의 인상이 급격히 이루어지는 2019년을 기점으로 가파르게 연동 상

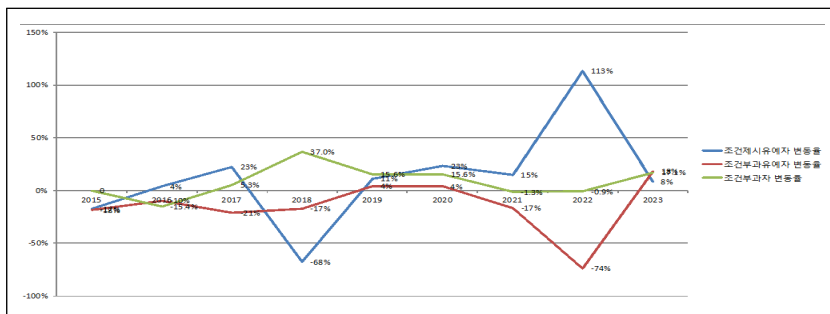
승하고 있음을 확인할 수 있다. 다만 근로 능력 있는 수급자의 다수를 차지하고 있는 조건부과 유예 및 조건제시 유예자들이 코로나-19시기의 변화비율을 볼 때 연도별 유동성이 다수 높아지면서 자활근로 사업의 의무 부과자 및 희망참여자에 대한 참여자 배정이 한시적으로 불안정하게 유지되고 있는 상황도 동시에 나타나고 있었지만 점차 자활사업의 희망참여자의 비중 감소와 조건부 수급자 비중 증가 추세는 지속적으로 유지되고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 5-3-3] 근로능력 있는 수급자 중 자활사업 참여자 비중



출처: “보건복지백서”, 보건복지부, 각 년도; 조건제시 및 조건부과 유예자, 불이행자는 보건복지부 내부자료를 가공하여 합산.

[그림 5-3-4] 자활사업 조건부과 변화율



출처: 2021년 이전 자료는 “제2차 국민기초생활보장 자활급여 기본계획(2021~2023) 수립연구”, 정해식 외, 2020, 한국보건사회연구원; 2021년 이후 자료는 “행복e음자료”, 한국사회보장정보원.

〈표 5-3-1〉 맞춤형 개별 급여 도입 이후 자활사업 참여자 변동 현황

(매년, 12월 기준, 단위: 명)

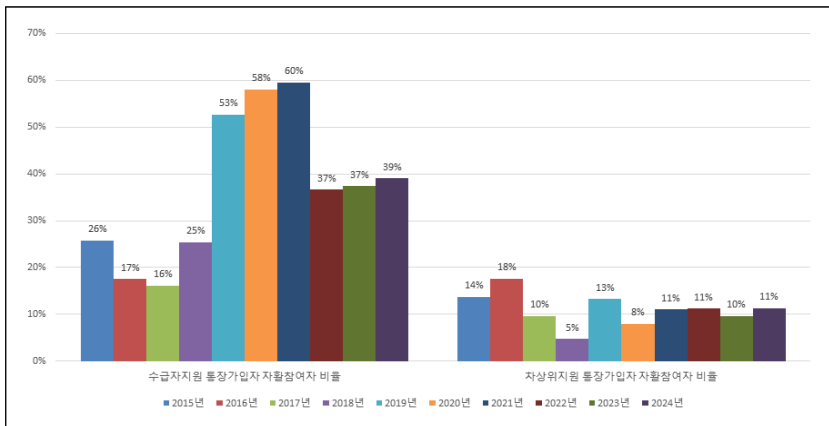
구분		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
총계(A+B+C)		85,294	85,618	76,559	75,321	83,236	84,711	117,907	122,468	106,627
자활근로 합계(A)		29,532	29,441	31,511	40,997	47,603	52,688	52,287	52,150	55,715
생계	조건부	16,207	13,715	14,442	19,788	22,875	26,449	26,103	25,874	30,293
	일반	4,366	5,354	6,475	9,021	10,607	12,209	13,348	14,859	14,166
자활특례자		1,502	3,219	3,485	3,794	4,670	5,309	5,287	4,507	4,440
시설수급자		125	124	124	173	170	158	167	219	231
차상위자		7,319	7,013	6,961	7,813	8,608	7,721	6,292	5,448	5,249
자활기업 한시적인건비지원 수		13	16	24	408	673	842	1,090	1,243	1,336
자산형성지원 합계(B)		26,113	30,265	24,346	13,552	19,537	17,510	51,360	56,058	50,912
기초생활수급자(희망키움통장Ⅰ, 내일키움통장, 청년희망키움통장, 청년내일저축 계좌 차상위 이하)		7,653	6,588	8,339	6,228	6,421	7,001	31,821	26,793	31,096
차상위자이상 (희망키움통장Ⅱ, 청년내일 저축계좌 차상위 초과)		18,460	23,677	16,007	7,324	13,116	10,509	19,539	29,265	19,816
취업지원(고용부 의뢰)(C)		29,649	25,912	20,702	20,772	16,096	14,513	14,260	14,260	

출처: 자활근로 및 자산형성지원은 “자활정보시스템,” 한국자활복지개발원, 각 연도; 취업지원(고용부)의뢰는 “보건복지백서,” 보건복지부, 각 연도.

한편, 2010년 이후 자활근로 미참여자 중 근로 또는 사업소득이 월 90만원 이상 조건부와 유예자나 차상위층을 대상으로 시작한 자산형성지원 사업은 점차 자활사업 내의 참여자 비중을 확대되면서 대상자 규모면이나 자활성공을 측면에서 지속적으로 영향을 주고 있다. 맞춤형 개별 급여 제도 도입 이전에는 차상위 참여자의 비중이 참여비중에서 차지하는 비율이 높았다면 제도도입 이후 자활사업의 참여자 변화를 보면, 자산형성 지원사업의 참여자 합계가 자활근로와 규모면에서 비슷한 수준으로 확대되었음을 알 수 있다. 점차 자활사업의 대표사업이 보건복지부에서 실시하는 자활 근로와 자산형성으로 이원화되는 구조가 되어가고 있음을 확

인할 수 있다. 자활근로 참여자들에게도 자산형성 지원이 이루어지는 참여자도 있지만 점차 자활근로와 자산형성지원사업은 대상자, 서비스 지원체계, 전달체계 측면에서 다소 차이를 보이고 있다. 특히 자산형성지원사업의 제도개편이 이루어진 22년 이후 청년 내일저축 계좌의 100%이하 청년참여자에 대한 대상자 규모의 급증과정에서 자활참여자 비중 하락은 더 두드러지게 나타나고 있다.

[그림 5-3-5] 자산형성 사업수급 지위별 자활참여자 비중 변화(청년내일저축계좌 제외)



출처: 자산형성지원은 “자활정보시스템,” 한국자활복지개발원, 각 연도: 수급자지원통장은 희망키움통장1, 희망저축계좌 1, 청년희망키움통장, 내일키움통장은 생계의료수급자 기준: 차상위지원통장은 희망키움통장 2, 청년저축계좌, 내일키움통장의 생계의료를 제외한 타급여자 기준으로 추출 참조

자활사업의 대표사업 중 또 다른 한 축인 자활 근로 참여자도 그 구성이나 구조측면에서 맞춤형 개별급여 도입 이후 지속적인 변화를 동반하고 있다. 인구학적 변동요인을 구체적으로 살펴보면 점차 성비 측면에서는 남성 참여자의 비중이 조금씩 늘어나고, 연령 측면에서도 고령화의 추이는 뚜렷해 보인다. 또한 보장구분별 변화 구성을 살펴보면 취업우선지원제도가 도입된 시점과 코로나-19의 특정시점의 변화를 제외하면 그 추세

는 지속적이다. 자활근로 사업 참여자의 수급 지위를 조건부수급자, 자활 특례 및 일반수급자, 그리고 차상위 참여자로 세분하여 구분할 때 맞춤형 개별급여 제도가 도입된 2016년 이후부터 2024년까지의 그 참여자 수의 변화에서 일반수급자와 차상위자 즉 희망참여자에 대한 변화가 두드러져 있음을 보여준다. 이러한 변동의 가장 큰 요인으로서는 고용부로의 2015년 취업 우선지원 제도와 자활급여의 최저임금과의 격차 축소를 들 수 있다. 고용부와의 취업 우선지원 제도 실시 후 3년간 조건부 수급자는 점차 감소하였으나, 일반 수급자 및 자활특례자 중심 참여가 2016년부터 지속적으로 증가하고 있다. 희망 참여자인 차상위 계층의 참여는 2017년까지 차상위 비율에 대하여 지침으로 도시/도농/농촌지역에 제한을 두면서 정제되다가 2018년 미세하게 증가하다가 최근 급격하게 감소하고 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 참여자의 연령이나 성비의 구성의 변화와 조건부수급자의 증가는 코로나-19에 따른 일자리 감소 및 정부재정의 역할에 기대고 있는 측면이 있지만 희망 참여자에서 일반수급자의 증가와 차상위층의 감소는 자활 근로의 사업적 확장에서 변화를 동반할 수밖에 없다.

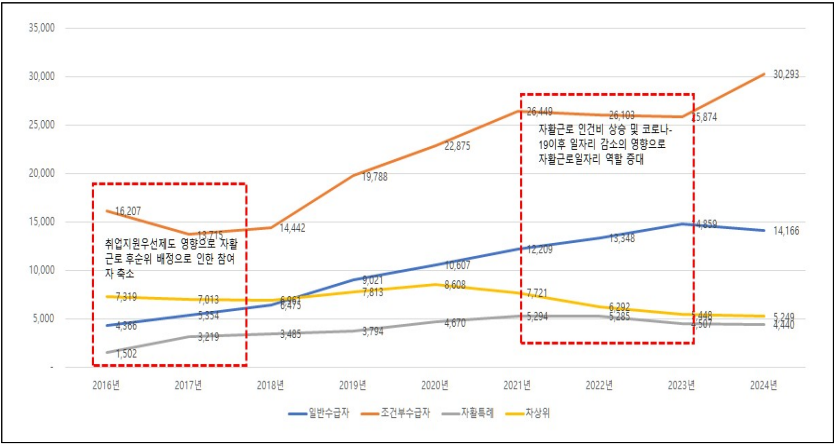
〈표 5-3-2〉 맞춤형 개별 급여 도입 이후 자활근로 참여자 인구학적 변동 내용  
(단위: 명, %)

연도	합계	성별		연령별			
		남	여	30세 미만	30~49세	50~64세	65세 이상
2016	29,519	12,103	17,416	1,686	10,106	16,545	1,182
		(41.0)	(59.0)	(5.7)	(34.2)	(56.0)	(4.0)
2017	29,425	12,698	16,727	1,856	9,334	16,679	1,556
		(43.2)	(56.8)	(6.3)	(31.7)	(56.7)	(5.3)
2018	31,487	14,470	17,017	2,214	9,404	18,058	1,811
		(46.0)	(54.0)	(7.0)	(29.9)	(57.4)	(5.8)
2019	40,589	20,046	20,543	3,695	11,844	22,846	2,204
		(49.4)	(50.6)	(9.1)	(29.2)	(56.3)	(5.4)
2020	46,930	24,064	22,866	4,516	13,078	26,435	2,901
		(51.3)	(48.7)	(9.6)	(27.9)	(56.3)	(6.2)

연도	합계	성별		연령별			
		남	여	30세 미만	30~49세	50~64세	65세 이상
2021	51,846	26,975 (52.0)	24,871 (48.0)	4,658 (9.0)	13,946 (26.9)	29,992 (57.8)	3,250 (6.3)
2022	51,197	26,787 (52.3)	24,410 (47.7)	4,099 (8.0)	13,684 (26.7)	30,024 (58.6)	3,390 (6.6)
2023	50,907	27,007 (53.1)	23,900 (46.9)	3,807 (7.5)	13,760 (27.0)	30,093 (59.1)	3,247 (6.4)
2024	54,379	29,575 (54.4)	24,804 (45.6)	3,839 (7.1)	14,950 (27.5)	32,204 (59.2)	3,386 (6.2)

출처: 자활정보시스템 자료

[그림 5-3-6] 자활근로 사업 참여자 수급지위별 변화



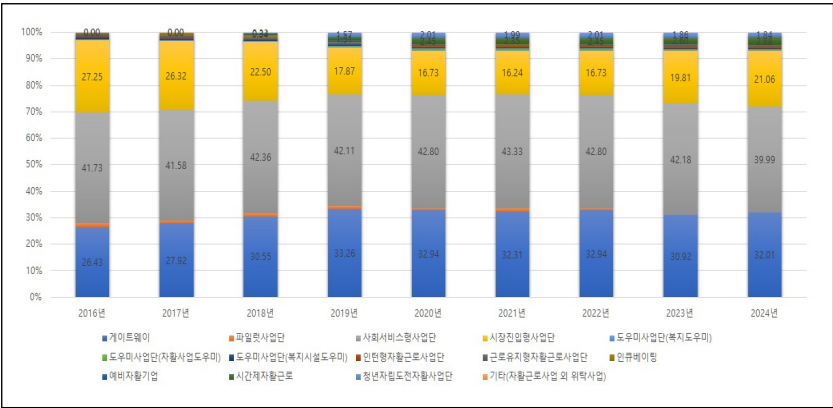
출처: “자활사업 통계 자료”, 한국자활복지개발원, 2025.

## 나. 자활급여 사업 구성의 변화

참여자 인구학적 변화는 사업유형의 변화를 동반할 수밖에 없고 [그림 5-3-7]은 자활근로의 사업유형 세부 변화를 보여주고 있다. 2016년 이후 자활사업 참여 대기자인 게이트웨이 과정은 증가하고 있으며, 사회서비스형 사업단에서 시장진입형 사업단, 자활기업으로 창업하는 자립 지

원의 단계로 지원 하는 구조의 변화가 없는 상황에서, 자활근로 사업단의 사회서비스형 사업단의 비중 변화가 미미하고 시장진입형 사업단의 비중 감소, 예비자활기업의 폐지, 시간제 자활근로 참여의 증가 등 단순 사업단 참여를 목적으로 하는 참여자 비중의 증가가 이루어지고 있음을 보여 준다. 자활사업이 가진 자활성공율의 목표가 맞춤형 개별급여제도 도입 이전 보다 사업단의 운영 방향성과 결합 되어 가기보다는 약화 되어 보이며, 조건부과 참여자의 확대와 참여 유인을 위한 급여 인상도 증가에도 불구하고 단순 프로그램 이행으로 보이는 참여자의 확대가 두드러지고 있음을 나타내고 있다.

[그림 5-3-7] 자활근로 사업 참여자 사업유형별 변화



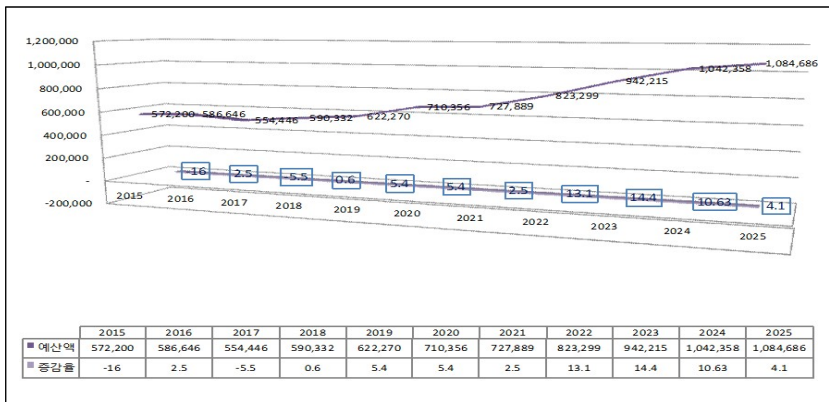
출처: “자활사업 통계 자료”, 한국자활복지개발원, 2025.

자활근로사업 재정지출의 변화도 맞춤형 급여도입 이전에도 정부지원 직접일자리 지원 사업의 하나의 사업으로 검토되어 증감을 반복 하였지만 맞춤형 개별급여 제도 이후에는 정부마다 국정과제에 꾸준히 자활사업내용이 들어가면서 재정지원이 확대되었다. 특히 박근혜 정부의 맞춤형 고용복지과제와 문재인 정부에서 자활대상자 확대 및 자활급여의 단



제적 인상 등 취약계층 자립 지원에 따라 예산증가율이 10%를 넘어가는 등 증가세가 두드러졌다. 특히 자활근로 참여자에 대하여 지급되는 급여 인상율의 기준을 최저임금 기준선에 맞추면서 최저임금의 80% 수준의 급여 수준에 도달하도록 하고 있다.

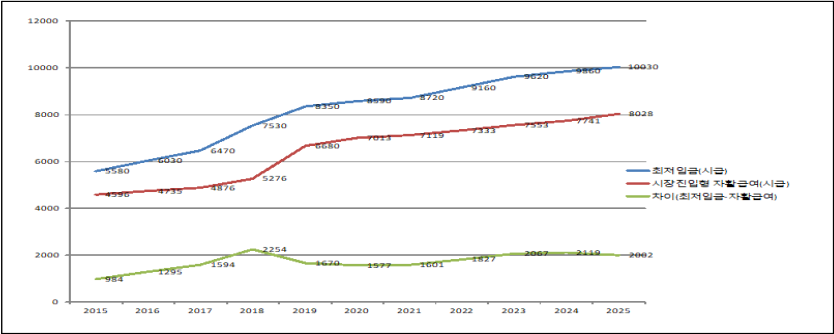
[그림 5-3-8] 자활근로 예산



출처: “자활사업 안내”, 보건복지부, 각 년도.

또한 직접적인 참여자에 대한 자활급여 인상과 더불어 자활근로사업 참여자에 대한 인센티브 차원에서 간접적 지원내용도 점차 변화하면서 소득인정액에서 제외되는 월 최대 70만원인 자립성과금을 매출액에서 지원하고, 2016년부터 근로장려세제(EITC)와 자활장려금의 일원화, 2019년 제도입되었다가 2022년부터 자활근로소득공제(30%)적용으로 자활근로 사업 참여에 대한 인센티브를 점차 확대하였다. 이러한 인센티브 확대는 자활참여자에 대한 유입요인으로 작용할수 있지만 탈출요인에서는 오히려 장애가 되는 요인이 될 수 있는 등 자활참여자에 대한 자립지원의 인센티브 작용의 목표가 부(-)의 효과를 발생시킬 수도 있다는 우려도 동시에 제기되고 있다.

[그림 5-3-9] 연도별 최저임금 및 자활급여 지급



출처: “자활사업 안내”, 보건복지부, 각 연도.

<표 5-3-3> 맞춤형 개별 급여 도입 이후 자활사업 참여 인센티브 변동 내용

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
자립 성과급	45만원/분기			60만원/분기		최대 70만원/월					
	매출정산시스템 구조 변경(매출적립금우선 적립후 남은 금액 중심 참여자 배정)					매출액에서 3:7로 배분하고 해당 70%내에서 참여자 자립성과급 배분					
자활장려금 (자활근로 소득공제)	30% 자활근로 소득공제 20만원 이상 소득	사업 종료	×	×	재도입 / 2015년과 동일			- 자활장려금 종료 - 자활근로소득공제로 변경 - 자활소득에 바로 소득공제 적용(30%)하여 생계급여 반영 - 25년 자활성공지원금지급 (150만원)			
근로소득 공제금	근로소득공제 미도입				청년수급자의 경우 본인납입금(10만원)을 근로소득공제금에서 지원						
내일키움 수익금	월 최대15만원 지원										

출처: “2025년 자활사업 안내”, 보건복지부, 2025 자료를 바탕으로 저자가 재구성.

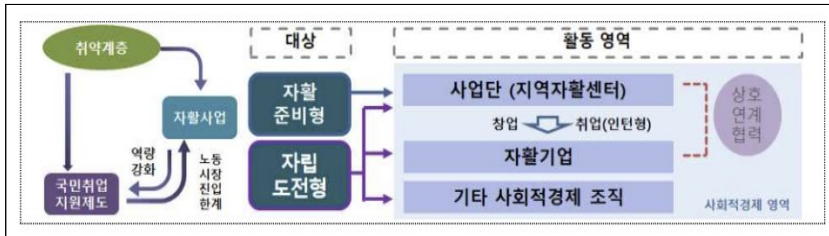
## 다. 자활성과의 변화

맞춤형 개별 급여제도 도입 이전과 이후 자활 성과에 대한 기준은 별다른 변화가 없었다. 여전히 탈수급과 취·창업으로 대표되는 자활 성과 지표를 지자체 및 자활사업 수행 인프라인 지역자활센터 평가지표에 적용

하고 있다. 성공률 변화는 2010년 탈수급지원 사업인 희망키움통장 I 도입을 시작으로 자산형성 지원사업이 도입된 시기부터 지속적으로 증가하다가 취업우선지원사업, 자활사업활성화 대책 발표시까지 점차 하락추세를 보여오고 있다. 이러한 변화는 탈수급촉진 사업에 대한 사업 운영의 지침을 자산형성의 경우 통장중도탈락율 관리와 만기해지에 초점이동을 비롯하여 사업단 중 자활기업으로 이행을 강조했던 시장형 자활근로사업의 최소기준의 폐지 등 참여자의 자활역량의 감소를 반영하는 측면도 있지만, 자활 참여자에 대한 탈수급 가능성의 감소와 사업단의 운영에 대한 지침 변화 연동도 일정한 사업변화의 흐름을 반영한 결과라고 볼 수 있다. 이러한 추세는 2024년부터는 지자체평가지표에서 자활성공율(취·창업과 탈수급율을 포함한 개념) 지표가 제외됨으로써 새로운 자활사업에 대한 성과지표를 제시해야 하는 요구를 받고 있다. 그러나 현재까지 자활성공율을 자활사업의 대표 지표로 하여 제시하여 왔지만 새로운 지표로 재정 당국을 설득하고 사업적 타당성을 확보하는 데에는 어려움이 있는 상황이다. 자활사업의 참여자들의 근로역량이 높지 않은 상황에서 탈수급에 대한 지향점이 낮은 생계급여 조건부 수급자의 참여 증가와 자활기업의 일자리 창출 역량도 줄어들고, 자산형성가입자의 탈수급 조건을 가진 수급자 통장에 대한 참여자의 비율 감소 등 점차 해당 성공률은 감소할 수밖에 없는 사업환경을 고려할 수밖에 없는 상황이다. 그리고 또 다른 일자리 제공 주체이자 창출의 기반인 자활 근로 사업 사업단의 시장진입의 형태인 자활기업으로의 창업 역시 경제 악화에 따라 악화 되고 있는 상황에서 성공률을 유지하거나 상향화 하는데에는 한계가 있을 수밖에 없는 상황이다. 이에 대한 자활사업 수행조직은 자활목표의 이원화에 대한 요구가 높고, 자활역량이 높은 참여자를 중심으로 취·창업지원과 단순히 근로 의지와 자활역량을 높이기 위한 참여자 분리에 대한 정책요구가

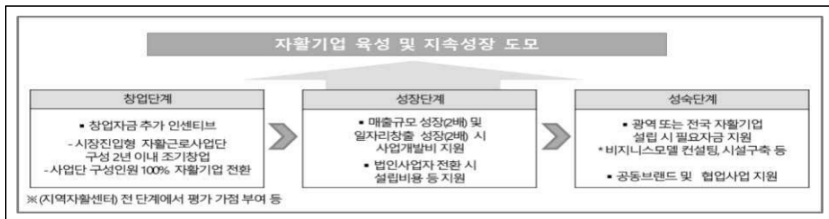
높아지고 있다. 이는 제2차 자활기본 계획에 참여자 개인별 ‘자활준비형’과 ‘자립도전형’으로 나누고 맞춤형 지원체계 및 프로그램 제공을 추진하는 방식의 서비스 구조화(안)<sup>29)</sup>을 포함하는 결과였다. 이 계획의 핵심요소인 자활준비형을 위하여 지역자활센터에 사회통합지표를 개발하고, 자활사례관리 기능을 전국 모든 센터에 확대 배치하며, 근로역량 있는 참여자를 확보하기 위하여 긴급복지연계, 휴·폐업 소상공인, 보호종료 아동, 니트청년을 발굴하여 맞춤형 일자리 제공을 확대하고자 하였다. 하지만 보호종료아동, 경계성 청년에 대한 지원연계를 제외하고는 적극적으로 추진되지는 못하였다. 보건복지부 자활근로사업의 최종경로인 자활기업에 대해서도 창업 성장의 마일드스톤별(Milestone type) 인센티브<sup>30)</sup>를 지급하여 규모화, 협업화를 통한 성공적 기업모델 확산을 추진하는 방향이었지만 실제로 자활기업의 창업율은 지속적으로 하락하고 안정적 정부

29) 자활사업 연계 및 자활역량별 참여대상 재구조화(안)



출처: “제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안)”, 관계부처합동, 2020.

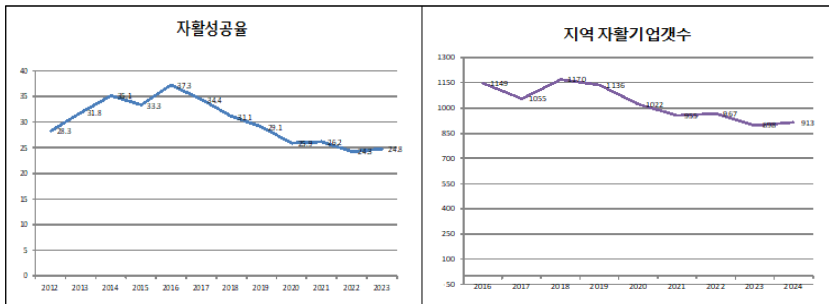
30) 자활기업 마일스톤(Milestone type)방식 지원 예시



출처: “제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안)”, 관계부처합동, 2020.

위탁사업을 가진 집수리, 양곡배송, 청소, 돌봄 등의 7년 이상 장기적 생존 업력을 가진 기업의 비중은 늘어 자활기업도 생존 기간 측면에서는 양극화 추이를 보이고 있다.

[그림 5-3-10] 자활성공률 및 지역 자활기업객수



출처: “보건복지백서”, 보건복지부, 각 년도.

## 2. 자활기본계획 수립 및 평가

### 가. 1차 자활기본계획의 진행평가

1차 자활기본계획수립의 방향은 빈곤층규모 증가에도 불구하고 자활사업 참여자가 정체되거나 줄어드는 등 조건부과 자활사업 참여자의 정체에 대한 참여자 확대를 적극적으로 고려하기 위한 제안이 중요한 방향이었다. 특히 시간제 자활, 의료급여 수급자 대상 자활사업 참여확대를 중심으로 제안되었고 기존에도 지속적으로 문제제기된 조건부과유예, 조건불이행자의 증가로 인한 지적과 자활사업 참여유인의 부족에 대한 보상을 확대하고 자활참여 이행 노력을 구체화하고 강화하는 다양한 프로그램의 관리와 자활기업으로의 이행 구축을 제안하였다. 더불어 자활기업의 영세성을 극복하고 보다 적극적인 일자리 주체로서 역할 확대를 주

문하였다. 자산형성지원 부분에서는 청년에 대한 자산형성지원의 활성화를 추진하고 보다 가입 및 유지에 대한 용이성 확보, 그리고 해지에 대한 유연성을 확보함으로써 참여자 증가에 대한 대응을 요구하였다.

〈표 5-3-4〉 제1차 자활급여 3개년 기본계획의 주요 추진과제

추진방향	주요추진과제	세부추진과제	핵심지표
자활사업 지원 대상 확대	자활사업 대상 및 지원확대	· 조건부수급자 취업우선지원제도 개편 · 자활급여 단계적 인상 · 근로장려세제(EITC) 기초생활수급자 확대	◆ 자활일자리 (‘17년5만명→ ‘20년+7천명)  ◆ 자활기업 (‘17년1200개→ ‘20년1800개)  ◆ 자활성공율 (‘16년37.3% →‘20년 40%)
	자활이행 강화 및 대상 선정 체계화	· 조건부과유예소득 기준 상향조정 및 가구관리 강화 · 근로능력평가 인지 항목 비중개선	
자활프로그램 다양화	시간제 근로 등 맞춤형프로그램 운영	· (예비) 자활기업 지정 운영 · 시간제 자활근로신설 · 집중사례관리 도입 및 상담 서비스 지원	
	실효성 있는 성과지표관리	· 참여자 변화관리 노력 반영 성과관리 지표개선	
경쟁력 있는 자활기업 육성	기업 성장단계별 체계적 지원	· 자활기업 경영관리지원단 설치	
	매출활성화 및 자활기금 활용 활성화	· 우수자활기업 지원/· 공동작업장설치 · 전국자활기업 신규설립추진 · 자활기금사용용도확대 및 활용유도	
자산형성지원 확대	자산형성프로그램의 다양화	· 본인저축액 선택 다양화/· 청년자산형성지원 확대 · 가입 및 지급요건 완화	
	자산형성사업 지원체계 개편	· 자산형성 지원 전달체계 및 전산화	
자활인프라 및 교육체계 개편	자활진흥조직 체계화, 효율화	· 중앙/광역/연수원을 자활진흥원으로 개편 · 지역별 여건에 따라 운영방식 차등화	
	현장중심의 자활교육체계 구성	· 자활교육시스템 전산화	

출처: “제1차 기초생활보장 종합계획”, 관계부처합동, 2017, 보건복지부. 자료를 바탕으로 저자가 재구성

1차 자활 기본계획의 주요 과제에 대한 내용을 보면, 참여자 측면에서는 자활일자리 참여 확대를 위하여 5만 8천명 수준으로 지속적으로 지자

체 자활사업 참여대상자 배정확대를 유도하고, 자활급여도 5% 이상의 인상 및 자활근로 참여급여의 일정 비율을 소득인정액에서 제외하는 자활 참여에 대한 인센티브적 성격인 자활장려금을 새롭게 신설하는 등 개별 급여 도입에 따른 의무부과자에 대하여 자활근로 사업으로 대응하는 측면이 강하였다. 특히 2014년 고용부로의 참여자를 우선 배치하는 취업우선지원 제도로 인한 보건복지부의 자활근로 사업의 위축과 축소를 해소하기 위하여 지자체 중심으로 다시 자활역량평가에 따라 참여자를 배치함으로써 사실적으로 폐지된다. 그리고 자활근로도 5세 미만의 돌봄, 60세 이상의 부양의무 때문에 종일 8시간 근무가 어려운 대상자를 위한 시간제(반일 근무)를 도입하고 청년(19~39세미만)만을 대상으로 하는 청년자립도전 자활사업단을 설치함으로써 저소득층의 자활사업 여건을 개선해 나간다. 저소득층에게 시장경쟁력 있는 일자리 제공의 확대를 위한 자활기업의 신규창업도 적극적으로 추진해나가기 위한 제1차 자활기업 활성화 대책을 별도로 발표, 매년 100여개 이상의 자활기업 창업을 유도하는 정책 방향을 제시하였다. 또한 자산형성지원 사업은 수급 청년에게는 본인적립금을 근로소득공제로 대체하는 청년희망키움통장, 차상위청년에게는 교육비, 주거비 등을 지원함으로써 자립자활의 목돈마련을 제공하는 청년저축계좌의 도입을 비롯하여, 수급가구에는 5만원, 10만원, 20만원을 선택하는 방식의 본인 적립 구조의 다양화를 도입함으로써 통장별 사업목표를 다양화하는 성과목표와 시군구와 민간기관(중앙자활센터, 광역, 지역자활센터)의 역할 조정을 통해 참여자 모집 및 선정은 시군구, 그리고 민간기관은 장려금 적립 및 지급, 교육, 사례관리, 해지 지원의 업무등의 분담을 통한 업무 체계전환을 추진하였다. 자활지원 인프라 측면에서도 2015년 보건복지인재원에 위탁된 자활연수원을 기존 중앙자활센터와 통합하여 한국자활복지개발원을 설립함으로써 인프라의 확대에서

인프라의 질적 변화를 도모하였다. 하지만 1차 자활 기본계획은 다소 목표가 무리하게 설정된 측면이 있었다. 참여자의 확대 측면에서 고용부의 취업우선지원 제도를 폐지하였지만 여전히 자활사업에 참여하고 있는 참여자의 근로 능력이 낮은 상태에서 신규참여자에 대한 사업단의 신설이나 개선을 하기에는 어려움이 있었고, 시간제 자활근로나 예비자활기업 등 자활프로그램의 다양화도 현장 실무자의 준비나 운영에 대한 사전 경험 부족으로 확대에는 한계를 보였다. 특히 자활기업의 창업 갯수는 두가지 한계가 이미 내포된 상황의 목표였다. 첫째 시장형 사업단을 통한 자활기업의 창업 경로를 벗어나지 못한 상태로 창업 의지나 창업에 대한 욕구가 낮은 참여자가 다수인 상황, 근로능력 있는 참여자가 확보되지 않는 상황이다. 두 번째는 자활근로 참여 기간인 60개월을 감안할 때 초기 창업에 대한 한계로 100여개 미만의 창업상황에서 당시의 어려운 소상공인의 경영환경과 자활기업의 독립성이 확보되지 않은 상황에서 일자리 취약계층에게 새로운 일자리 제공처로서 역할을 담당하는 데에는 어려운 목표였다. 인프라 측면에서도 한국자활복지개발원의 설립 추진의 목적과 목표를 확보하기 위한 기관 운영예산이나 사업예산을 확보하는 것이 선행되었어야 했으나, 중앙자활센터와 한국자활연수원이라는 단순히 두 개의 이질적 기능을 가진 기관을 물리적으로 병합하는 방식으로 진행되면서 당초 목적을 얻기에는 역부족이었다.

## 나. 2차 자활기본계획의 진행평가

2차 자활기본계획수립의 방향 역시 1차 자활기본계획과 비슷한 맥락을 가지고 있었다. 자활사업 참여자의 지속적인 근로 능력의 하락과 참여자의 지속적인 하락으로 자활생태계의 활력이 저하되고 자활급여 인상으



로 사업 참여자의 자활역량의 이분화가 심화되면서 그에 따른 목표설정의 변화, 사업단의 이분화, 코로나-19에 따른 보건위기의 대응 등 참여자의 이중적 자활역량을 배양함과 동시에 자활사업을 현대화하여 사회통합적 역할과 일자리 확대를 통한 경제적자립 역할을 증진하는 쌍방향으로 자활사업에 대한 제도 변화를 추진한다. 이는 자활사업 참여자의 자활역량의 편차가 지속적으로 확대되면서 집단상담형 사업단의 단선적 자립경로에 맞춘 지원과 운영구조에 따른 한계에 대한 현장요구에 대한 정책 대응이었다. 이를 위한 자활준비형과 자립도전형으로 참여자 역량에 맞춘 사업단 분리 추진을 도모함과 동시에 단순 일자리 제공적 측면의 자활근로사업의 사회적성과지표를 창출하여 기존의 매출액이나 일자리 창출 측면이 아닌 사회적 통합지표를 제시함으로써 자활사업의 사회적 가치를 높이는 방향을 제시하고자 하였다. 국민취업지원 제도의 법제화로 조건부수급자에 대한 취업훈련기간에 별도 참여수당 지급이 이루어지고 참여자에 대한 제도적 회전문현상이 발생하지 않도록 중앙부처에서 기초지자체까지의 사업 연계에 대한 고용센터와 지자체 협의체 활성화를 도모하고, 문재인 정부를 중심으로 성장 지원된 사회적경제 기업군에 자활기업이 포함되면서 우선구매를 비롯한 사회적기업, 사회적협동조합, 마을기업 등과 유기적인 매출확대 및 일자리 제공을 통해 참여자의 자립자활 지원을 확대해나가고자 하였다. 기존의 자활기업의 소규모성, 영세성을 극복하기 위한 규모화 전략의 강화, 자활기업의 성장을 위한 사회적기업에 준하는 다양한 예산지원(사업개발, 전문인력, 경영 컨설팅, 협업화 모델 개발 등) 및 지원 규모 기준의 확대를 도모함으로써 자활기업의 경쟁력 확보 및 업종별 집중 육성전략에 맞춘 자활기업 설립 기반 강화를 추진하였다. 더불어 자산형성지원의 경우 기존의 신규 통장제도의 도입에서 통장별 가입기준, 해지기준의 복잡함으로 인한 제도인지에 대한 수혜자의 어

려움과 사업대상자를 선정하는 지자체의 이해도를 제고하기 위하여 통장 운영의 통일화를 위한 제도개편을 추진하였다. 자활 인프라 측면에서도 개발원, 16개 시도 모두 설치된 광역자활센터와의 지원 기능을 분화를 통해 지원체계를 촘촘하게 구성하고, 지역자활센터와 연수원의 현장교육 및 교육컨설팅도 전문화를 이루기 위한 지원환경 및 시스템을 통한 관리 체계마련을 추진하였다.

〈표 5-3-5〉 제2차 자활급여 3개년 기본계획의 주요 추진과제

추진방향	주요추진과제	세부추진과제	핵심지표
자활사업과 타제도와의 연계·협력	국민취업지원제도와 연계	· 국민취업지원제도와 개인별 서비스 제공 이력연계 · 자활센터, 자활기업 일경험 프로그램 제공기관	
	사회적경제영역에서의 역할 강화	· 자활사업내 업종연계 사업단 운영지원 · 지역자활센터(사업단), 자활기업, 사회적 기업간 연계강화 · 지역자활센터 사회적협동조합 전환 활성화	
개인별 자활모델 및 경로재설계	자활준비형 기초역량 배양지원	· 사회통합지표 관련지표 개발, 평가체계 마련 · 가칭) 자립지원 전문서비스 제공(업무표준화)	◆ 자활일자리 ('21년5.8만명 →'23년7.5만명)
	자립도전형직무능력제고 및 참여대상 확대	· 자립유인설계강화(보상체계 정비) · 참여 대상 다변화, 맞춤형 일자리 제공(휴폐업자영업자)	◆ 광역/전국자활기업 ('21년41개→'23년 60개)
자활기업 성장단계별 지원기반 마련 및 기업모델 육성	창업·성장지원강화	· 성장단계별 마일스톤방식 인센티브 지원 · 공공사업분야 발굴, 연계	◆ 자활성공율 ('19년41.4% →'23년 45%)
	성공적모델로서 광역·전국자활기업 육성	· 업종별 민관 T/F 구성 · 광역-전국단위 단일 브랜드 마련, 국민 인식제고 · 소셜프랜차이즈 보건-방역기업창출	◆ 사회통합지표 (개발→활용)
	자활기업 지원기반 강화	· 자활기업인정, 취소요건 명확화를 위한 법령 개정 · 자활기업 통계관리 강화 · 개발원 자율위탁 모델 마련 금융위탁 여건 개선	
자산형성을 통한 자립지원 강화	자산형성제도개편	· 자활의 독립적 경로로서 자산형성지원 사업 개편 · 사업단 참여자의 근로창업 인센티브 역할 강화	

추진방향	주요추진과제	세부추진과제	핵심지표
	지원체계 기능강화	· 통계체계화 및 패널관리 시행	
사업환경 변화에 따른 자활지원체계 고도화	자활인프라의 기능적 분화	· 지정취소 광역시로 이관 검토 · 지원조직간의 업무재설계 추진(개발원-광역)	
	교육역할 강화 및 온오프라인 융합환경조성	· 디지털 교육역량강화 · 종사자 직무역량향상을 위한 필수교육과정 및 강사인증	
	시스템 고도화	· 교육관리시스템 구축, 재진입자 이력관리 시스템 개발· 운영	

출처: “제2차 기초생활보장 종합계획”, 관계부처합동, 2017, 보건복지부. 자료를 바탕으로 저자가 재구성

자활사업은 코로나-19이후 사회경제적 변화에 대한 대응 및 충격 극복을 위한 최후의 사회·고용안전망 역할을 담당하게 됨을 알 수 있다. 2020년 7월 「한국판 뉴딜」종합계획 발표에 따라 경제주체의 회복력을 강화하는 정책 방향에 맞추어 자활사업도 확장 가능성을 모색하고자 하였다. 일자리 취약계층에게 더 포용적인 기능 강화에 맞추어 그동안 사회적 경제 영역에서 경제적 활동을 준비하는 단계의 역할이었다면 그동안의 축적된 사업노하우를 바탕으로 일자리 창출 및 제공을 확장하는 정책요구를 받는다. 참여자의 개인적·사회적 자산(asset) 및 강점(strength)에 기반한 자립 지원을 도모하여 탈수급 일변도가 아닌 목표의 다변화에 맞춘 선순환의 발전경로를 제시하는 기본계획이었다. 하지만 2차 자활기본계획은 사람 중심의 자활지원 체계의 대변환 추진이라는 검토에 비해 성취된 결과는 오히려 자활근로에 대한 프로그램에 대한 개편은 차제로 미루어지고 자산형성 및 자활기업지원에 초점을 둔 지원에 집중하는 결과로 이어졌다. 취업 기능의 수단인 직업훈련을 가진 고용부의 국민취업지원 제도와 개발원-광역-지역자활센터로 이어지는 인프라의 역할 변화, 자활역량에 맞춘 사업단 구성 등은 적극적인 결과를 얻기 보다는 현장의 공론화를

언는 수준에서 결과를 도출했다. 자활근로사업의 변화는 현장의 매출액 조성의 변화, 그에 따른 재원(중앙자활자금)사용에 대한 개발원과 지역자활센터의 조성비율, 집행에 대한 대상과 기준 등의 변화가 더 큰 현장변화의 축을 담당하였다.

#### 다. 3차 자활기본계획의 진행평가

3차 자활기본계획 수립의 방향은 전체 수급자 및 차상위자 증가에 따라 근로능력 있는 생계급여 수급자 등 자활참여 대상도 동반 증가하는 상황에서 자활참여 주민의 반복적 참여로 인한 참여연령의 고령화, 한부모세대 및 유자녀세대가 감소하는 등 양육병행 비중의 하락으로 볼 때 참여자 역량 저하 추세는 크게 변하지 않는 제도적 환경에서 검토되었다. 당연히 근로빈곤층의 ‘일을 통한 탈빈곤’ 전략의 유지와 참여자 확대는 연계가 강한 전략적 구조이다. 여기에 ‘13년부터 위탁되고 있는 현장의 매출액의 일부(30%)인 중앙자활자금 재원의 재투입재원 규모도 지속적으로 확대되면서 자활기업 및 자활근로사업단의 사업환경을 조성하고 지원하는 재원확보도 유연화되었다. 그리고 광역단위 지원조직인 광역자활센터의 전국시도의 설치는 자활인프라의 외형적 구조를 마련하게 하였다. 그러나 자활참여 주민의 수급장기화의 문제, 자활사례관리고도화에 대한 전국 지역자활센터간의 편차, 신규자활사업단 개발의 부진, 자활기업 창업유인 감소 및 기존기업폐업 확대, 자산형성 가입자의 급증으로 인한 서비스 내실화 추진여건의 어려움, 자활 인프라의 전문화 부족 등과 연계하여 자활성공율의 지속적인 하락추세는 자활사업의 기존의 목표에 대한 양적·질적 변화를 모두 동반하게 하였다. 3차 자활기본계획의 완료가 되지 않은 시점에서 자활역량평가의 개편, 자활사례관리사의 전국배치, 자

활기업지원의 지속적인 확대로 인한 사업지원량과 현장 제도의 변화는 현장의 적응력과 대응력의 수준에 따라 유의미성이 확보될 것이다.

〈표 5-3-6〉 제3차 자활급여 3개년 기본계획 주요 추진가제

추진방향	주요추진과제	세부추진과제	핵심지표
참여자 맞춤형 자립지원강화	자활역량평가개편 및 취업지원서비스 연계내실화	· 현장맞춤형 자활역량 평가 개편 · 자활센터 우선연계 국민취업지원제도 순차이동 경로 추진	◆ 자활일자리 (‘23년5.9만명 →‘26년확대)
	사례관리 중심 맞춤형 자립지원체계 고도화	· 심층 자활사례관리 체계마련 · 참여자의 정성적 변화모니터링 및 환류체계마련 · 참여자 사례관리 확장을 위한 이력관리시스템 구축	
자활참여 대상자 및 일자리 확대	자활참여 대상자 확대	· 차상위 이상 저소득층 참여대상 시범사업 실시 · 자활특례제도 확대	◆ 자활사례관리 (‘23년125개 →‘26년확대)
	자활사업단 다변화를 통한 일자리 창출	· 자활근로사업단 규모화·다양화·유연화 지원 · 근로시간선택범위 확대 및 정부부처형 연계사업 확대	
지속가능한 자활기업을 위한 체계 확충	창업활성화 사전사후지원 강화	· 사전창업컨설팅, 사후 창업인센티브 확대	◆ 자활성공율 (‘23년24.3% →‘26년 27%)
	맞춤형성장지원을 위한 제도마련	· 경쟁력있는 기업 규모화 및 중앙경영지원단 운영	
	경쟁력강화를 위한 판로지원 확대	· 판로지원 확대(시스템, 공동브랜드, 중앙마켓팅, 구매목표비율 지정)	◆ 자활역량평가 (‘23년기준→ 개편)
	안정적 성장을 위한 재원·인프라 조성	· 중앙자산키움펀드 운용 및 기금 활용 촉진	
자산형성 지원을 통한 근로·자립유 인확대	자산형성지원서비스 의 지속가능성 제고	· 청년지원 강화, 소득재산 조사 간소화 · 중도해지 축소, 가입기회 확대, 저축활동 추가 인센티브	◆ 자활기업2년 유지율(‘22년 81.8%년→ ‘26년 85%)
	자산형성지원체계 내실화	· 자산포털 활성화, 정책체감도 증진, 참여자 중심 서비스 제공	
자활인프라 고도화	인프라별 기능 명확화 및 유기적 협력강화	· 개발원, 광역, 지역자활센터 역할 명시 및 연계 협력강화	◆ 사회통합지표 (개발→활용)
	현장중심 자활인적자원 역량(HRD) 강화 시스템 고도화	· 대상별 직무역량강화 교육 전문화 · 비대면 교육인프라 확충 및 현장교육 활성화 지원	

출처: “제3차 기초생활보장 종합계획”, 관계부처합동, 2017, 보건복지부. 자료를 바탕으로 저자가 재구성

〈표 5-3-6〉에서 세부적인 과제를 보면, 현장에서 자활사업 참여자를 배정받는 지역자활센터, 취약계층에 대한 일자리 제공역할을 맡고 있는 자활기업의 여건을 받을 때 현장수용적인 부분은 있으나, 그 성과나 제도

의 안착이 이른 시일이내에 완성되기에는 어려운 과제이다. 자활이력관리 시스템 개발이나 자활역량지표 개선에 따른 지자체 적용, 질적성과지표의 입력과 활용, 특례제도에 대한 개선 등 기존의 제도이행에 안주하거나 별도 지원이 없다면 진행하기 어렵거나 성과를 확보하기 어려운 과제들이다. 물론 산출적(OUTPUT)지표로서 본다면 해당과제의 성과는 이미 달성했거나 달성중인 부분도 있다. 하지만 실재적으로 세부과제를 통해 자활사업이 가진 참여자의 사회경제적 환경변화에 잘 대응할수 있고, 인프라의 전문화를 유도하며, 프로그램에 대한 수요자적 입장을 강화시키는 부분은 현장의 노력과 지원조직의 역할에 대한 부담이 될 것이다. 개발원-광역의 역할 부분의 인프라의 기능에 대한 부분은 이미 1차 기본계획에서부터 시작하여 아직 미완성의 과제이고, 이를 통해 지원되는 다양한 현장의 전문화부분도 정체되거나 지체될 수밖에 없는 현실에 있다. 자활의 새로운 경로인 자산형성에 대한 가입자, 특히 청년가입자의 급증으로 인한 자산형성사례관리사에 대한 역할과 자활과의 연계성 부분은 양적 확장에서 질적 전환이 이루어져야 하는 상황이지만, 22년 제도개편 아직 사업종료자가 나오지 않은 상황에서 다시 질적 향상을 도모하기 위한 제도 검토는 다소 이른 측면이 있을 수밖에 없다.

## 라. 1~3차 자활기본 의의와 한계

1~3차 자활기본 계획의 방향이나 세부 과제의 대다수는 현안 과제의 성격이 짙고, 보다 미래적인 설계에 대한 부분이나 근본적인 문제에 대한 접근 시도는 적은 편이었다. 2015년 맞춤형 개별급여제도 도입 이전의 매년 종합자활지원계획의 수립 진행되다가 2015년 이후 3개년 계획을 만들어 제시하면서 당해연도 계획을 기간의 연장 버전이 될 수밖에 없는 한계가 있었다. 각 차수별 자활기본계획에 대한 연도별 성과와 평가에 대

하여 좀 더 면밀하게 분석하기 위한 지표가 제공되기 보다는 추진한 과제에 대한 시도나 실행에 초점을 맞추고 설립된 계획의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 지난 3차연도 9년이라는 시간적 자활기본계획의 과제들이 상호 연계되어 최종 마지막 차수의 결과에 대한 성과를 예상하고 예측한 부분이기 보다는 각 차수별 연계내용의 부분이 적어서 종합적인 성과 이미지로 전달되는 측면이 다소 약하다고 볼 것이다. 이는 정책 목표에 대한 불분명한 부분에 대한 해결을 강화하기 보다는 현실적인 정책 실행과 추진을 위한 수행기관에서 밀그림적 성격이 지난 3차 연도 자활기본 계획의 내용이었다고 볼 수 있다. 최근 현장에서 자활급여에 대한 별도지원 법률, 자활기업의 별도 지원법률에 대한 요구 등 각 실행기관별이나 수혜집단들의 법·제도적 요구 귀결은 현재의 자활기본계획 보다 큰 틀의 장기적 관점에서 중기계획이 도출될 필요가 있음을 대변하는 요구라고 볼 수 있다. 향후 자활기본계획에서 검토되어야 할 과제는 현장의 실행과제일수 있지만 현장의 사업수행의 고민을 넘는 근본적인 사회경제적 변화에 대한 상황을 반영하는 과제나 중장기 계획이 포함될 필요가 있다. 타 자활지원제도를 둘러싼 다양한 인프라나 대상자의 연계, 통합돌봄서비스와 같은 사업적 시도, 인구소멸 위기 지역에 대한 대응, 사회적 약자기업에 대한 조달시장 지원 등 자활사업 중심이 아닌 타 제도변화에 대한 대응 과제들도 제시되어야 현장의 이용자나 수혜 집단들의 혜택의 증가를 도출할 것이고 이는 향후 자활사업의 성과도출에도 일정하게 기여 할 것이다.

### 3. 자활급여에 대한 제도평가

#### 가. 자활급여의 성격과 지원 인프라(전달체계)의 변화

2015년 맞춤형 개별급여제도 도입 이후 수급자 규모가 꾸준히 증대하

고 있다. 특히 수급자 선정기준 완화, 교육급여와 주거급여를 시작으로 생계급여 수급자에 대한 부양의무자에 대한 기준 폐지 또는 대폭 완화뿐만 아니라 근로소득공제 도입 등으로 수급자 수가 급격히 증가하였고 자활급여의 인상과 결합하여 근로 능력 있는 수급자의 자활참여도 지속적으로 증가 될 수밖에 없는 상황이다. 이는 의무 참여대상자인 조건부 수급자뿐만 아니라 일반 수급자 및 차상위 빈곤층에게도 참여 유인이 동시에 높아지게 된다. 근로 능력 있는 저소득층을 대상으로 하는 근로연계복지서비스인 자활사업이 제도적으로 확대되어야 하는 제도적 환경을 맞춤형 개별급여제도 도입이 만들어 주었다고 볼 것이다. 하지만 맞춤형 개별급여제도 도입 초기에 자활사업의 참여자 대상에 대한 확대가 예정되면서 보건복지부의 자활 근로와 고용부의 취업성공패키지(추후 국민취업지원제도로 통합)와의 대상자 확보에 대한 정책경쟁이 이루어지는 과정을 겪는다. 이러한 과정에서 점차 양 부처 사업의 차별성이 사라지고 오히려 복지-고용 통합서비스 전달체계의 중복문제가 맞춤형 개별급여 제도 도입 효과를 높이기 위한 선결과제로 등장하였다. 이는 2018년 1월까지 “취업 우선 지원사업<sup>31)</sup>”이라는 사업방식으로 조건부 수급자에 대한 배치, 서비스지원, 성과체계개편을 고용부 중심에 두고 자활사업변화를 유도하는 정책 방향을 설정하게 된다. 이러한 방향에 따라 고용센터 및 지방자치단체 담당자는 진단 회의를 통해 취업성공 패키지 참여 여부를 결정하고 우선 배치 가능 대상자를 의뢰한 후 바로 배치가 되지 않거나 지방자치단체 재이관자로 분류된 대상자를 보건복지부 자활근로에 배치하는 프로세스 이원화를 추진한다. 또한 고용과 복지 분야에 통합적 서비스 제

31) 2013년 9월 53개 시군구에서 시작하여 2014년 5월 126개 시군구로 확대되고 보건복지부의 희망리본프로젝트와 취업성공패키지의 중복적인 성격과 연계 미비를 들어 박근혜 정부에서 취업성공패키지로 일원화를 추진, 근로빈곤층 취업우선지원사업(사전단계)를 도입함(길현중 외, 2015; 김순양, 2014)



공을 목적으로 기존 고용센터에 다양한 복지서비스 관련 기관이 위치적으로 입주하는 형태의 통합 원스탑 서비스 운영을 위한 고용복지플러스 센터가 운영되면서 고용센터의 대다수가<sup>32)</sup> 해당 기능을 수행하게 된다.

하지만 취업성공패키지 사전단계 참여자의 60~70%가 사전단계 탈락, 미취업 등으로 지자체 이관, 연계 이후 참여 중단된 사람에 대한 전일 근무하는 자활 근로 부적응, 취성패 미참여시 조건 불이행에 따른 관리문제, 조건부 수급자임에도 불구하고 중간종료자, 취(창)업자를 제외한 미취업자등에 대한 사후관리 미흡, 지자체와 고용센터 간 서비스 활동 지원에 대한 정보연계 부족, 자활참여자의 서비스 욕구반영 부족 등으로 2018년 2월부터 자활역량 평가개편을 통한 지방자치단체에서 참여자 배정을 실시하여 자활근로 또는 취업성공패키지로 연계되는 정책 방향 변경이 이루어졌다.

〈표 5-3-7〉 조건부 수급자 사전단계 참여 연계 현황

(단위: 명)

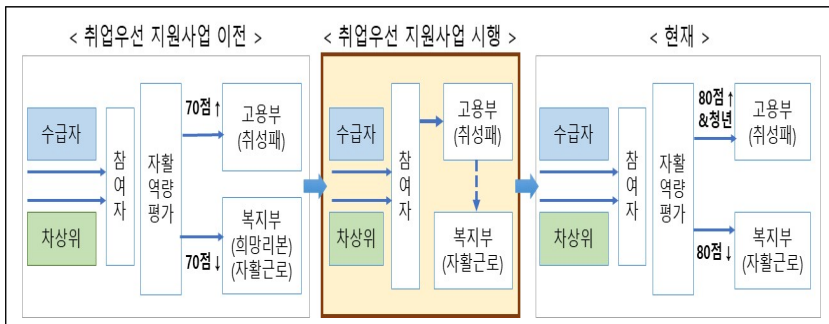
연도	사전단계 이수자							지자체 이관 (H=B+D+E)
	합계 (A=B+C)	지자체 이관 (B)	취성패 연계자 (C)	취성패 중간종료 (D)	기간 만료 (E)	취업 (F)	이행중인 자 및 기타(G)	
13년	369	143	215	54	81	79	1	278(75%)
14년	6,408	2,710	3,443	905	852	1,681	5	4,467(70%)
15년	9,702	2,360	7,103	1,294	2,170	3,571	6	5,770(59%)
16년	17,502	2,879	14,401	1,420	1,348	2,854	8,779	5,647*(32%)

출처: “보건복지부-고용노동부 자활역량평가 개선 내부 협의자료”, 2018, 보건복지부 자활정책과  
저자가 재구성.

32) 2019년 전체 고용센터 100개소중 98개소가 운영되었으며, 새일센터와 중장년일자리 센터 등 입주기관의 수가 증가하면서 2019년 기준으로 복지팀은 86개소가 입주함(구인회외, 2024)

이는 고용부의 자활역량평가 점수에 기인한 대상자 배치가 취업우선지원 사업의 정책 방향에 맞춘 참여대상자로 근로에 참여하고 노동시장 통합을 촉진하는 방식의 활성화(activation) 방향성에 대한 재검토 대상자임을 확인시켜주는 계기가 되었다. 복지급여수급자의 노동시장 참여를 촉진하고 수급자의 개인의 책임을 강조하는 방식의 복지급여 제공을 조건으로 하는 자활사업의 의무화에 대한 정책 선회(policy shift)의 단계를 가져왔다고 볼 수 있다.

[그림 5-3-11] 취업우선지원 사업의 정책변화 흐름도



출처: “보건복지부-고용노동부 자활역량평가 개선 내부 협의자료”, 2018, 보건복지부 자활정책과 저자가 재구성.

하지만 그동안 자활사업 참여자인 수급자의 탈수급 목표만으로 제한된 사업운동을 가진 자활사업은 맞춤형 개별급여 제도 도입 이후에도 사회 보장성과 근로 연계성 강화를 동시에 충족하는 방식으로 제도적 성과를 얻고 있지 못하고 있다는 인식환경을 벗어나기 어렵고, 조건부 수급자와 공공부조 개혁에 대한 정책 결정권자들의 관심 약화에 따라 자활사업을 수행하는 현장조직들의 사업방식은 지침이나 지도점검의 대상으로 제한되어 현장의 활력이 많이 소진된 시기가 맞춤형 개별급여제도 도입 초기라고 할 것이다. 실제로 참여자 규모 축소에서 탈피하고 사업운영에서 크

게 변화를 일으킨 시기는 취업우선지원 사업이 폐지되고 다시 지방자치단체에서 자활역량 평가를 실시하여 참여자를 배치하는 2018년 2월 이후부터이다. 그리고 국민취업지원제도가 도입된 2021년 이후 보건복지부의 자활근로에서부터 자활사업의 운영방식은 방향성이 많이 변하게 되었다고 볼 것이다. 공공부조내에서의 사각지대에 대한 자활사업의 참여자를 확대(자립준비 청년, 경계성 지능인, 은둔형 외톨이, 가족 돌봄 청년 등)를 추진하고 참여하는 과정에서의 소득보장이나 향상을 위하여 매출액에 대한 일부 참여자에 대한 지원인 자립성과금이나 자산형성 추가 지원금(내일키움수익금)에 대한 소득인정액 제외, 해당 지원금액 기준의 증가 등 대상자에 대한 보장성을 대폭 높이기 위한 시도가 지속되었다. 다만 근로소득공제, 근로소득장려세제(EITC) 등 근로활동에 대한 인센티브 획일적 지급 지원 방식으로 인하여 자활사업 참여자의 근로활동에 대한 적극적인 유인정책으로서 강화되지 않은 측면이 존재한다. 맞춤형 개별급여 제도 도입 이전부터 수급자에게 근로장려세제를 적용하지 않고 지속적으로 유보하는 과정, 자활장려금의 재도입<sup>33)</sup> 과정의 효과에 대한 근로활동 강화측면에서 면밀한 검토보다는 수혜대상자에 대한 측면을 더 고려한 선택이 이루어졌다고 볼 수 있다. 특히 자활사업에 대한 참여를 기반으로 하는 자활급여에 대한 부분을 참여자들이 급여(Benefit)이 아닌 임금(Wage)으로 보는 인식의 고착화, 자활사업 참여방식이 근로기준법에 준하는 방식으로 일(work)개념화로 지침의 개정진행, 사업단 운영

33) 자활장려금(생계급여기준선(A)-0.7\*자활근로소득(B))은 자활기업이나 자활근로에 참여하는 생계급여수급자의 소득인정액에서 자활소득의 30% 공제후, 추가지급되는 생계급여를 지급하는 방식이지만, 1인가구와 2인가구의 상당수가 생계급여 기준선 아래에 있고, 희망참여자인 차상위계층의 경우 근로의욕고취를 위한 수단으로 활용할 수 없다는 한계가 있었음, 이를 개선하기 위하여 생계급여 수급자의 자활근로소득에서의 비재량항목(중식비, 통신비, 교통비 등)의 지출을 감안한 공제, 자활근로소득 참여자 신고기준금액(90만원)일괄 적용, 의료급여수급자에 대한 공제를 차등적용 등을 검토하였으나, 증빙이나 형평성 고려 등으로 검토단계에서 제외됨

방식에 대한 현장자율성 중심 센터장 위임형 구조, 정책사업에 대한 신규 전국 아이тем 부족 등 근로성 강화에 대한 유지나 확대보다는 보장성 중심으로 조건부 수급자에 대한 소득지원 구조로 진입하고 있는 것은 아닌지 재검토할 시점이다. 그리고 또 하나의 근로성 강화에 대한 방향성 검토는 2차 자활기본계획에서부터 시작된 사업단내 참여자에 대한 역량 분리의 방식에 대한 추진이다. 자활참여자에 대한 목표강화 라는 측면과 자활역량별 사업단 배치라는 운영방식의 일반화를 추진하고자 하는 시도로 최근 청년 대상자를 중심으로 시범 진행되고는 있지만, 아직 명확한 변화의 방향을 근로 강화라는 측면을 보완하기 위한 제도적 보완이나 시도라고 보기에는 좀 더 시간을 두고 판단해 보아야 한다.

## 나. 재정지원 변화

맞춤형 개별급여제도 도입 이후 자활사업의 변화의 축에는 자산형성에 대한 사업확대에 따른 국고보조금의 증가이고 또 다른 부분은 자활사업 매출액에 대한 활용 부분의 확대이다. 자산형성지원사업은 초기 조건부와 제외 참여자 중 일을 하고 있는 참여자의 탈수급 지원의 수단으로 도입 되었지만 점차 차상위계층 그리고 자활참여자를 대상으로 하는 사업 범위를 확대해 나갔다. 점차 자활사업내의 정부예산에서 그 규모가 확대 되면서 2022년 청년에 대한 중위소득 100% 이하까지 자산형성지원사업을 확대해가는 제도적 결과를 성취한다. 이는 기존의 자활사업이 가진 성과를 넘은 성과획득과 참여자와 정부지원의 단순 매칭 구조에 따른 업무 효율화, 서비스 지원의 전산화로 인한 인력 투입의 최소화 등으로 참여자 규모 및 예산 비중은 점차 확대되는 구조이다. 참여자에 대한 지원 측면에서도 초기 사회복지공동모금회나 자활사업의 매출액을 활용한 추가 매

칭 재원의 마련 측면에서 점차 정부의 예산 매칭으로 이루어지면서 사업의 안정화 및 지속성을 확보해 나갈 수 있었다.

〈표 5-3-8〉 자산형성지원사업의 국고예산 비중 변화 현황

(단위: 백만원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
금액	55,556	67,847	80,401	82,883	78,090	90,161	91,276	108,298	227,646	270,706	244,363
증감율	15.0	22.1	18.5	3.1	▽5.8	13.4	1.2	18.6	110.2	18.9	▽9.7

출처: “자활사업 안내”, 보건복지부, 각 연도.

또 다른 하나의 변화는 그동안 자산형성 추가매칭(내일키움장려금), 참여자의 자활기업 창업자금에 대한 지원, 자활기업 및 사업단에 대한 경영 컨설팅 및 인프라 지원 등을 위하여 2013년부터 매출액의 일부를 재투입하여 자활사업 활성화를 도모한 방식이다. 이는 자활기금에 대한 재원투입의 정체 극복, 정책사업의 활성화, 자산형성추가지원을 통한 참여자 자립 확대를 도모하기 위한 선행 조치로 진행되어 왔다. 참여자에 대한 2018년부터 자활급여의 인상과 더불어 2019년 점차 자활현장의 지원사업 범위를 확대해나가는 방향을 설정한다.

[그림 5-3-12] 자활사업 매출액 적립사용 범위 변경내용

	2013년	2013년	2019년 4분기~
적립	- 내일키움장려금 20% 적립	- 내일키움 장려금 20% 적립 - 사업단, 자활기업 해체 시 매출액 정산액 일부, 매각 대금	- 중앙자산키움펀드 30% 적립 - 사업단, 자활기업 해체 시 매각대금 등
사용 용도	- 내일키움장려금	- 내일키움장려금, 시범사업, 교육시설 및 운영지원	- 내일키움장려금, 자활기업 창업자금, 활성화 지원금, 지역균형 발전자금
사용 범위	- 창업자금은 사업단 개별 사용 - 자활사업 활성화 지원금은 센터 내 공동사용	- 창업자금은 사업단 개별 사용 - 자활사업 활성화 지원금은 센터 내 공동사용	- 중앙으로 적립하여 중앙 지원 사업을 통해 경제 없이 지원

출처: “자활사업 안내”, 보건복지부, 각 연도. 저자가 재정리함.

2019년 자활근로 사업의 매출액에 대한 일괄 30% 금액을 적용하면서 기존의 130~140억내외의 자금조성액(내일키움장려금 제외)이 400~500억(내일키움 장려금 포함) 규모로 확대되면서 재원의 관리와 집행의 투명성에 대한 국회의 지적과, 자금편성에서 심의, 집행, 결산의 절차에 이르는 일반적 보조금 회계의 준칙에 맞는 관리와 집행 요구가 확대되고 있다. 다만 기존의 자산형성과 창업지원에 머물던 현장사업수행의 재원의 일부가 사례관리 지원, 자활사업단 및 기업 경영관리지원, 우수자활기업지원, 신용보증기금 연계 출연, 자활근로사업장 환경개선, 지역별 특화사업 지원, 자활생산물 경쟁력 강화지원, 경영위기 지원, 규모화 및 협업지원, 시범사업 지원 등 자활급여가 지원 하는데 한계가 있는 자활사업을 위한 환경조성 및 인프라적 공간지원 등 현장사업에 필수적인 제반 비용을 지원하는 역할을 담당해오고 있다. 자활센터의 모법인 지원의 한계와 자활급여의 대다수가 참여자의 인건비 지원의 성격이 강한 부분을 감안할 때 자활사업을 통한 경제적 자립(Self-Help)을 추진하고 참여자들의 근로역량을 높이기 위한 직무 및 실습역량 강화(Self-Empowerment)를 위한 전반적인 자활 지원 과정을 확대하고 정교화 하는데 도움이 되었다고 볼 수 있다. 하지만 자활사업 재정투입의 측면에서 확대되고는 있지만 그에 따른 성과 측면에서 보면 정부 수급에 대한 의존도를 줄이거나 자산형성을 통해 개인의 복지 의존성을 탈피하고 있다는 성과에 대한 도출은 아직 제시되고 있지 못하다. 자활참여자들의 고령화 추세를 감안할 때 재정투입의 효과성을 높이기 위한 성과지표의 도출도 중요하지만 해당 사업별 지원 목적과 목표에 대한 보다 분명한 지원이 필요해 보인다. 자산형성지원도 탈수급이라는 측면에서 벗어나 청년의 경우 재무교육이라는 자립역량 측면을 강조하는 방식으로 목표 기준이 변경되었다면 이를 측정하는 방식이나 기준을 통해 참여자들이 단순 금융적 처방으로

3년간 이행하는 조건이 아닌 근로연계복지의 하나의 중요한 자립지원 서비스 지원의 축의 하나의 지원사업으로서 안착하기 위한 참여자 개별 자립장애 요건들의 해소를 위한 자립지원 서비스를 발굴·개발하거나 지원의 연계 다양화를 통해 자산형성 탈락자에 대한 근로활동 유지를 통한 자산형성 지원제도로 다시 재진입하도록 하는 방식과 동시에 자산형성 만기자에 대한 필요한 자립 지원의 추가 수요시 사후관리 차원에서 지원이 병행되도록 하여야 할 필요가 있다.

#### 다. 자활급여에 대한 남은 제도적 과제

2015년 맞춤형 개별급여제도 도입 이전까지 자활급여의 방향성은 자활급여 대상자에 대한 확대였다. 이는 기존의 자활급여 대상자에 대한 확대에 초점을 둔 정책 방향이라고 할 수 있다. 보건복지부의 자활근로사업, 고용노동부의 취업성공패키지(향후 국민취업지원제도 II로 통합) 모두 자활급여에 대한 수혜자를 늘리기 위한 정책 경쟁의 흐름이었다고 볼 수 있다. 보건복지부의 자활근로 사업은 조건부와 제외·유예자, 차상위계층에 대한 자활지원 서비스의 확대였고, 고용노동부의 취업성공패키지는 직업훈련을 받을 수 있도록 하는 환경이나 개인적 의지를 함양하는 방식으로 정책수혜자를 기초생활 보장 수급자로 확대하는 방향성을 가지고 있었다고 볼 수 있다. 이는 서비스 수혜자 관점에서 특히 중위소득 확대와 부양의무자 기준 완화에 따른 조건부 수급자의 확대와 맞춤형 개별급여제도 도입 이후로 예상되는 자활지원 프로그램에 대한 개입 수단의 확대를 높이는 결과를 가져왔다. 보건복지부의 자활근로사업 참여자 확보를 위한 대상자 발굴이나 연계확대를 위해 진입된 참여자에 대한 정서적 지원 강화, 사업단 참여자의 자립지원 인센티브 확대, 자활기업으로 성공

한 참여자에 대한 탈빈곤 지원 강화, 고용노동부의 직무훈련 참여 기간에 대한 훈련지원금을 통한 생계부담 완화, 적극적인 자립의지 함양을 위한 취업활동 계획에 맞춘 구직활동과 적성이나 희망에 맞는 일경험 기회 확대 등 자활급여 제공 측면에서 보다 발전되고 자립목표의 다양성에 맞춘 지원체계를 확대한 긍정적인 측면도 나타나기도 하였다. 하지만 자활 지원 대상자의 다양한 복합적 장애 요인을 고려할 때 이러한 정책경쟁의 결과 일부 참여자의 경우 오히려 “정책 회전문 현상”을 촉진하기도 하고, 유사사업으로 인한 서비스 지원 예산에 대한 비효율성에 대한 비판 등으로 부처 단위 자활사업의 성장에 도움이 되는 파이 키우기가 아닌 파이 나누기가 되는 제로섬(Zero-Sum)게임이 되어 부처 이기주의나 부처 칸막이의 강화로 귀결되는 지역 단위 현장사례나 상황이 이루어지기도 했다. 이는 근로연계형 복지를 수행하는 중앙 부처의 제도 활용수단의 분리에 대한 문제로 보고 해법도 프로그램의 통합이나 일원화가 다수 제시되는 대안 제시의 대응 결과이었다고 볼 수 있다. 결국 2015년 이후의 제도 변화 상황은 이러한 이행경로의 고착화(lock-in)에서 벗어나지 못한 채 자활사업의 활성화라는 해법의 해석에 대한 부처별 대응의 제각각 접근 시도였다고 볼 것이다. 서비스제공 인프라에 대한 제공 주체들의 단순통합방식에 대한 고용-복지플러스 센터 설치 추진이나 자활 근로 사업의 현장수행기관인 자활센터에 대한 매출액 사용범위의 확대, 탈수급 보전 지원방식으로의 자산형성지원제도의 도입 확대 등 고용-복지서비스의 통합과 중앙부처 단위 자체 자활 지원 프로그램의 활성화라는 이원적 목표에 초점을 둔 사례라고 할 수 있다. 자활사업 수행 현장에서 정책 대상자에 대한 정책 목표의 불일치라는 근본적 문제를 확장할 뿐만 아니라 국민기초생활보장법의 도입 시점에서부터 내재된 근로능력자와 근로무능력자에 대한 분리 문제, 자활역량평가에 대한 서비스 지원의 분리 가능성에 대한



탐색 실효성 의문, 자활지원 시군구 행정에 대한 부담감의 증가와 재참여로 인한 사업단위 효과성 의문 등 그동안 3차에 걸친 자활지원 계획에서 논의되었지만 여전히 남은 해결할 과제를 가지고 있다. 자활급여에 대한 현재의 근로 기준 방식 유지, 참여자의 근로역량이나 욕구에 대한 배치기준 미흡, 재참여에 대한 기준, 지역 단위 자활지원 대상자 규모 편차 확대에 따른 수행 인프라의 유연성, 자활지원 프로그램의 수요자 중심에 대한 반영, 자립지원에 대한 단계별 탈빈곤 프로그램연계 전략 수립 필요 등 중위소득확대와 연동된 자립 지원 조건부 수급 대상자 규모 확대와 연동된 자활목표를 달성하기 위한 프로그램 개편이 차기 자활지원 계획의 중요한 제도적 과제로 등장할 수밖에 없을 것이다.

## 5. 소결

맞춤형 개별급여제도 도입 이후 자활급여는 기존의 복지-고용 활성화(activation)에 따른 전달체계개편에 중심에 있었기 때문에 타급여와의 연계보다는 자활급여에 대한 본연의 성격과 목적에 대한 제도적 통합(Institutional integration)이라는 기관 간 협력과 조정의 과정에서 변화를 가져왔다. 이는 자활급여에 대한 3개년 기본계획을 만들고 그에 따른 사업 방향과 내용을 추진하면서 자활사업에 대한 공공부조내의 건강성과 효과성이라는 기존의 성과를 확대하고 빈곤 안전망과 탈출 경로로서 그 영역을 확대해 나가고자 하는 제도의 문을 여는 시도의 과정이었다. 하지만 복지와 고용에 대한 전달체계의 분절적 장기적 서비스 이행구조로 인한 안정적이지 못한 상태는 관리상의 통합이나 기능적 통합을 중심으로 진행되었고 그 목표를 달성했다고 보기에다 정책의 불연속성으로 인하여 당초 문제해결 해소는 제한적으로 성취한 것으로 보인다. 더욱이

2021년 국민취업지원제도의 출범, 자활근로 사업의 자립과 보호에 대한 이중적인 대상자와 목표에 대한 새로운 성과지표로의 관리요구의 급증, 그동안의 누적된 현장지원조직의 활력성 저하 문제에 대한 근본적 개선이 이루어지지 않은 채 중앙부처 단위의 협력, 기초지자체 단위에서의 협력에 대한 강화 필요성만 제기되었다. 구체적으로 대상자의 상태와 욕구에 따른 서비스 연계와 이동이 필요함에도 불구하고 조건부수급자의 회전문 현상, 자활성공자에 대한 사후관리 미흡, 일경험에 대한 자활기업과 지역자활센터의 역할 불인정, 지자체 담당자의 고용서비스 연계의 조정자 역할 부재 등 여전히 누적된 묵은 문제에 대한 해결점을 그대로 안고 가고 있다. 중위소득 기준의 지속적인 확대가 가져올 근로 능력 있는 생계급여 수급자의 증가만으로 조건부 수급자의 참여 비중이 지속적으로 증가하고 차상위층에 대한 희망참여자의 지속적인 감소상황에서 사회적 경제나 비수급 비곤충을 위한 사업이나 서비스 지원 역할 확대도 정체된 상황이다. 참여가 확대되고 있는 조건부 수급자들의 현장 현상을 보면, 자활역량 점수로 보더라도 보건복지부의 자활근로 참여자의 경우 일반 노동시장으로의 취업이나 창업이 가능한 수급자 비중은 높지 않고, 자활 참여자들의 건강, 알코올 중독, 인지적, 사회 정서적 기능의 장애 요인을 해소하는 지원이 다수여서 이를 해결하는 사례관리 중심의 전환 필요성 인정을 감안하더라도 현재의 자활사업 참여자 배치에 대한 정비가 필요하다. 특히 조건부와 및 조건제시 유예제도가 가진 지자체의 행정부담을 줄이기 위한 조치가 선행될 필요가 있다. 일례로 조건제시 유예제도는 최대 6개월을 감안하고 있어 지자체 공무원들의 순환보직과 행정부담으로 인한 참여자 관리의 부재 가능성이 높아지는 불안정성을 줄이기 위한 업무 부담 경감을 줄이기 위한 방안 마련이 필요하다. 하지만 이를 위한 사회복지공무원의 추가 배치확대만으로 해결하기 보다는 조건부와 제도에

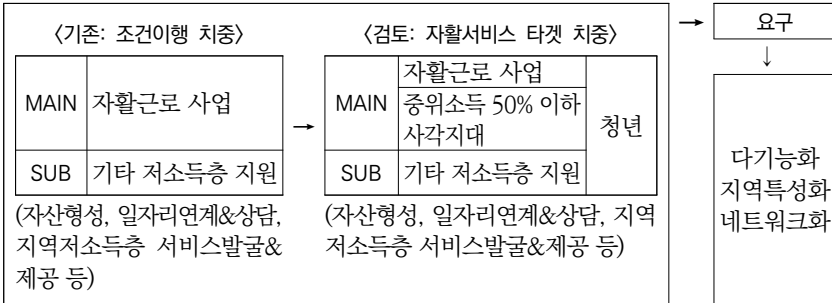
대한 재검토도 같이 정비가 필요한 시기이다. 2000년 국민기초생활보장법 이후 조건부과에 대한 방식과 내용에 대하여 이제 다시 기준과 내용적 측면, 이에 대한 판단의 명확성, 참여자들의 요구 등을 감안하고 갈수록 낮아지고 있는 보충급여적 성격인 자활급여에 대하여 개념설정을 다시 돌아봐야 할 것이다. 2003년에 도입된 현재의 업그레이드형 자활근로사업(사회서비스형, 시장진입형으로 구조화)의 전환을 검토하여 프로그램의 세분화, 운영의 개방화 등 보다 참여 대상자 중심으로 세밀하게 적용될 필요가 있다.

두 번째는 중위소득이 확대되는 과정에서 조건부수급자에서 제외되거나 차상위계층에 있는 비수급 빈곤층으로 일반 노동시장 참여하는 불완전노동자에 대한 자활서비스 제공이 필요하다. 노동시장에 참여하여 월 90만원 이상 소득을 받고 있는 참여제외자들, 고용부의 국민취업지원제도로 배치된 조건부 수급자 중 중도탈락자들의 다수가 고용-복지 통합의 자활서비스가 필요한 대상임에도 이들을 타겟화한 사업이나 지원은 부처별로 한시적이거나 분절적인 사업구조로 사각지대 해소에는 제한적 추진이었다. 근로연계형 복지로서 대표적으로 도입된 자산형성, 근로장려세제(EITC), 국민취업지원제도, 자활 근로 모두 비수급 빈곤층에 대한 정책 타겟을 갖추고는 있다. 하지만 수혜대상자 기준이나 미수혜자, 중도탈락자에 대한 연계나 지원의 촘촘함은 미흡한 편이다. 실례로 자산형성을 가입한 가입자의 경우 근로활동을 자발적이나 비자발적으로 중지한 참여자에 대하여 자산형성 지원 중단만을 진행할뿐, 이들에 대한 근로활동의 촉진이나 재진입을 위한 별다른 자활 지원 서비스가 제공·연계되고 있지 못하다. 특히 최근의 사회적 취약계층인 청년을 대상으로 하는 청년내일저축계좌의 경우 정부지원이 필요한 중위소득기준 50% 이하 가입자들이 10~15%내외의 중도탈락을 하고 있는 실정이다. 이들이 부분 취업이나

단시간 근로자일 가능성을 고려할 때 이들에 대한 자활지원 서비스를 설계하여 보다 적극적으로 비경제활동인구로 빠지지 않도록 서비스 연계가 조기 개입될 필요가 있다. 이들은 근로역량이 가장 높은 집단이자 자활·자립이 필요한 대상이고 향후 방치하거나 소홀히 할 경우 다시 빈곤 취약 계층으로 진입되거나 반복될 가능성이 높은 대상자의 특성을 감안할 때 정책 대상으로 좀 더 적극적인 자활급여의 역할이 필요하다고 할 것이다.

세 번째는 보건복지부의 자활역량에 따른 자활사업 참여자의 이원화 운영지원 방식에 대한 기대이다. 자활준비형과 자립도전형이라는 참여자 이원화의 방식과 연계하여 창업만이 아닌 취업 지원의 수단을 가진 고용부와의 연계확대를 검토하는 것이다. 이미 취업 우선지원 사업 과정에서 확인되었듯이 자활참여자의 다수는 자활자립이 상당히 오랜 기간이 필요한 대상이다. 일반 노동시장의 취업이 어렵거나 장애가 있다는 측면을 고려하여 사회 통합형 일자리로 자활사업의 사업단 일부를 재편하고 고용부의 국민취업 지원 사업대상자에게도 적용·연계하는 검토방식이다. 지역자활센터의 사업단이나 자활기업에서 일하는 것도 일경험으로 인정하는 방식으로 고용유지지원금을 지원하거나 일부 한시적 인건비를 매칭 하는 방식으로 지원하는 것도 검토해 볼만하다. 다만 사회 통합형 사업단의 참여하는 경우 현재의 자활급여 방식을 참여 수당이나 활동 수당의 개념으로 바꾸어 주는 방안이 병행 검토될 필요가 있다. 이는 참여자들에게 근로가 아닌 사회 참여 활동의 폭을 넓히고 이에 대한 참여자들의 동기를 부여하며 분명한 사업참여의 목적을 전달한다는 측면을 고려해야 할 것이다.

[그림 5-3-13] 지역 자활센터 향후 역할 확대를 위한 검토 방향



네 번째는 자활서비스의 다양화 부분을 위한 지역자활센터의 다기능화 부분이다. 자활센터는 과거 지역에 필요로 하는 공공 서비스를 제공하는 사업단이나 위탁사업형 자활기업을 만들어 내는 역할을 담당하는 전달체제로서 사회적 경제의 하나의 인큐베이팅 모델로서 그리고 복지-고용-금융 민간 전달의 하나로 역할 확대를 추진하였다. 지난 25년간 사업단에서 자활기업, 그리고 참여자에 대한 근로활동을 유지하고 적극적인 노동에 대한 참여 의지를 함양하는 교육 등을 성실하게 수행한바, 이러한 노하우를 적극 활용하는 것이다. 빈곤계층의 유입과 탈출의 핵심은 중위소득 경제선에 있는 일하는 저소득층이 다수이다. 이들에 대한 자활서비스를 확대하는 것, 그리고 서비스에 대한 성과기반(outcome- funding)도입을 추진하는 것이다. 이는 지역 특성에 맞는 형태가 되어야 하며, 대상자 특성에 맞는 지원방식이 되어야 한다. 과거 2015년에 고용부와 통합된 '희망리본(re-born)'의 서비스 방식이 통합되었다면, 서비스 지원구조는 다시 재검토 할 필요가 있다. 이러한 서비스 지원구조는 빈곤계층을 확대하지 않고 정부의 재정부담을 완화하기 위한 선제적 공공 서비스 개발을 위한 재정투입모델로의 전환을 의미한다. 자활센터에서 자활 근로 사업을 매개로 지역의 필요한 서비스를 만들어 내고 공공 위탁 서비스 시장을 개

척하거나 메우는 시도를 한다면 자활급여를 통해 지역서비스의 부족한 부분을 채우게 될 것이다. 최근 돌봄통합지원법 시행에 대한 자활센터의 지역사업단 구성, 자활기업과의 연계성 확대 등은 이러한 방향성과 결이 같다고 할 수 있다. 다섯째 자활 근로 사업단 참여자에 대한 급여의 성격 차등화를 강화하는 것이다. 현재는 사회서비스형과 시장진입형으로 업그레이드 자활 근로가 구성되어 있다. 하지만 사회서비스형 참여자가 시장진입형으로 가거나 근로역량을 높이기 위한 단계로 보기에는 제한적이다. 참여 기간을 60개월 채우는 참여자들의 수단으로 악용될 소지가 있고, 적극적인 동료참여자의 자립 의지를 줄이거나 오히려 안주하려고 하는 유인으로 작동하게 할 수 있다. 이에 대한 노동시장의 진입을 피하고 보호적 자활 일자리로 제한되지 않도록 지원서비스 내용은 유지하더라도 참여자의 보상은 재참여 기간별로 차등 지원되거나 사회 참여 수당에 맞게 하향화하는 것으로 운영방식과 사업목표를 전환하여 참여자가 프로그램에 안주하지 않도록 개선이 필요하다. 더불어 자립역량도 낮고 일반 노동시장 진입을 목표로 하지 않는 참여자의 경우 현재의 자활 참여 기간을 연령으로 제한하는 방식으로 제도개선을 검토해볼 수 있다. 조건부 수급자의 경우 참여 제한이 60개월을 두고는 있지만, 참여 기간을 제한하기에는 법 제정 취지상 적합하지 않고 적극적인 자립 의지를 함양하는데에도 사업수행 운영조직의 어려움을 감안 할 때 보다 자활참여자에 대한 보장성과 근로성을 균형 있게 담보해 나가면서 참여자의 자활·자립이라는 사업목적에 도달해 나갈 수 있도록 하는 지원과 제제(sanction)에 대한 형평성을 보강하는 사업지침을 강화할 필요가 있다. 마지막으로 자활사업이 도입된 지 25년이 넘었지만 참여자 관리에 대한 부담완화, 그리고 사업운영방식에 대한 종사자들의 근속기간에 따른 지침이해의 편차 축소, 대인 서비스의 근로환경에 따른 정신적, 정서적, 신체적 위험 및 안전에

대한 사회적·제도적 요구 등에 대한 대응력 강화라는 입장에서 AI(인공지능)을 활용할 필요가 있다. 그동안의 주관적 판단에 의존한 사업관리, 그리고 자활사업에 대한 이해와 참여자 대응에 대한 종사자와 참여자의 사업 이력 간격의 증가로 인한 상담의 어려움, 건강관리에 대한 수기적 정보 관리, 응급상황에 대한 위기대응체계 부족을 인력만으로 보강하는데에는 시간과 숙련을 확보하는데 어려움이 존재한다. 자활사업이 사람 중심이고 대인 서비스와 밀착형 관리적 측면을 고려할 때 정서적 교류를 통한 지원도 필요하지만 좀 더 빠른 참여자 배치에 대한 의사결정과 참여자에 대한 복지서비스 이외의 다양한 복합적인 문제에 대한 상담과 케어, 자원연결에 대한 해결능력을 높일 수 있는 인공지능방식의 상담기술과 정보제공, 서비스 연결 플랫폼 활용 기반을 확장할 필요가 있다. 자활은 고도의 휴먼(Human)서비스이지만 종사자의 전문성과 숙련을 보장하지 않으면 단순한 서비스일 수밖에 없다. 또한 다양한 사업지원 및 복지자원과 연결되어야 하는 참여자의 복합적 장애를 가지고 있다. 이를 해결할 숙련된 종사자를 확보하고 자활서비스의 유형을 판단해서 지원할 수 있는데에는 개인과 기관의 상당한 시간과 노력을 줄일 필요가 있다. 이는 참여자와 종사자 공동의 목표를 만들어 내고 이를 위한 사업단의 협업모델을 모색하는 시간의 소요를 줄일 수 있는 방식의 참여자 관리에 대한 스마트 서비스가 해결 방향일 수 있다. 이를 위해 우선적으로 주관적이고 수기적으로 관리된 근로자 사례관리 정보(기본정보, 건강, 안전, 작업환경, 위험, 평가 등), 사업 참여 경험(직무기술교육, 자격증 보유, 기존 취·창업 이력 등)에 대한 데이터에 기반하는 디지털화된 플랫폼을 구축할 필요가 있다. 현재의 자활정보시스템을 발전시켜 서비스제공과 평가라는 쌍방향 방식의 AI(인공지능)과 결합된 스마트 서비스 방식의 개발 R&D를 시도한다면 좀 더 효율적인 참여자 사업지원 서비스 계획 수립의 정교함을 앞당길 것이다.







# 제6장

## 결론 및 정책제언

제1절 주요 연구결과

제2절 정책제언



## 제6장 결론 및 정책제언

### 제1절 주요 연구결과

이번 연구는 기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 전환된지 10년이 되는 시점을 기초로 지금까지의 운영 성과에 대한 평가와 향후 공공부조 개편방향에 대한 연구를 수행하였다. 맞춤형 급여제도는 기초생활보장제도 ① 사각지대 해소, ② 급여적정성 확보, ③ 탈수급 추진의 세 가지 목표를 가지고 추진되었으며, 이번 평가도 앞의 세 가지 목표를 중심으로 연구를 수행하였다.

주요한 연구결과를 살펴보면, 선정기준으로서 기준중위소득이 도입되었으며, 전환이 가지는 의미는 한국의 빈곤 중심이 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤으로, 지출에서 소득 중심으로 전환이었다. 기준중위소득에 대한 평가를 보면, ① 급여별 선정기준이 도입되고, 급여별로 선정기준이 조정되면서, 빈곤층을 대상으로 하는 보장성이 확대되었다. 즉 사각지대 해소에 기여하였다. 하지만 이로 인해 다른 사회보장제도와와의 정합성 문제를 잘 살펴볼 필요성이 제기되고 있다. ② 기준중위소득 산정방식을 법제화하여 최저생계비에서 가지는 자의적 설정 현상을 방지하고자 했지만, 그대로 답습한 점이다. 2016~2017년, 2023년을 제외하고는 매년 산정방식이 변경되어 왔다. 법제화로 인해 소득기준이 변화하는 것에 충분히 대응하지 못했다. 대표적으로 통계청 소득산정 방식 변경과 기초생활보장제도 소득평가액 산정방식의 차이, 공적이전소득 증가에 따른 기준중위소득 조정 필요성의 어려움 등이 있다.

기준중위소득 결정 과정 측면에서 보면 맞춤형 급여 도입 이후 제도개

선과 운영을 위해 중앙에 중앙생활보장위원회와 급여별 소위원회를 두도록 하고 있다. 중앙생활보장위원회 및 각 급여별 소위원회 운영과 의사결정에 대해서는 의사결정구조, 의사결정 과정 및 견제와 의견수렴 등에 대한 문제가 지적되고 있다. 향후 이에 대한 개선 방안 마련이 필요할 것으로 보인다.

기초보장제도의 사각지대 원인으로 지적되어 오던 부양의무자 기준이 완화 혹은 폐지됨에도 불구하고 여전히 사각지대가 존재하고, 이들 특성을 보면 비수급 빈곤층에서 일을 하는 근로가능 가구의 비중이 증가하고 있어 자활지원 제도의 평가와 함께 제도 개편의 필요성이 제기되었다. 비수급 빈곤층의 자산, 특히 65세 이상 가구주 가구에서 자산이 증가하는 경향을 보이는 점에서 현재의 재산기준에 대한 점검도 필요하다. 소득수준과 지출비용은 동일한 수준이지만, 구조적으로 재산이 증가할 수 밖에 없는 혹은 자동차에 대한 인식 변화 등 제도 내에서 소득, 재산기준을 현실화하는 등 점검의 필요성을 제기할 수 있겠다. 이외에 비수급 빈곤층의 부채가 급증하고 있으며, 연간 이자부담 또한 증가하고 있는 모습이 포착되었다. 소득기준 미달이 아닌 필수지출 부족분에 대한 빈곤의 실질적 원인으로써의 전환도 고민될 필요가 있다.

주요 급여별 평가내용을 살펴보면, 생계급여의 경우 급여적정성 측면에서 보면, 최저생계비를 기반으로 측정된 세 번의 평가결과에서는 현 생계급여 수준이 적정한 것으로 평가되고 있다. 반면에 선정 및 급여 방식이 상대적 방식으로 변경된 것을 고려하여 실질소득 상승 대비 생계급여 수준을 보면 2011~2023년 기간 동안 가구중위소득의 연평균 증가율이 5.0%지만, 생계급여 기준은 4.5%로 차이를 보이고 있다. 통계청 가구중위소득을 따라가는데 일정한 한계가 있었다. 사각지대 해소 측면에서 보면 부양의무자 기준 및 재산 기준 조정 등으로 인해 생계급여 수급자가

증가하며, 사각지대 규모도 감소하고 있는 것으로 평가되었다.

기초생활보장제도 도입 이후 많은 변화를 보인 급여가 주거급여이다. 맞춤형 급여 이전에는 생계급여와 같이 하나의 생활비 지원형태의 현금 급여였다면, 2015년 이후에는 실질적 주거지원의 성격을 가지는 급여로 전환되었다. 연구진도 주거급여는 공공부조 성격뿐만 아니라 주거정책의 특성도 가지고 있어 향후 법적인 체계를 통해 주거급여의 역할을 명확히 조정할 필요가 있다. 주거급여 사각지대를 보면 부양의무자 기준 등 제도 개선을 통해 대상자가 크게 증가하고 있으며, 따라서 사각지대 감소효과 역시 높은 것으로 보고 있다. 급여적정성을 최저주거수준과 주거비부담으로 살펴보면, 최저주거기준 미달 가구의 비중은 주거급여 수급자 내에서 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 그러나 여전히 임차급여 수급자의 약 25% 이상이 최저주거기준을 충족하지 못하고 있어, 수급자의 4분의 1 가량이 제도가 보장해야 할 최소한의 주거 수준에도 미달하는 상황이다. 주거비부담을 보면 수급 이전에는 경상소득 대비 실제 임차료 부담이 과도한 가구의 비율이 전체의 30.9%, 민간임대 가구만을 보면 46.7%, 공공임대의 경우 13.8%이었다. 수급 이후에는 임차료 부담 과다 가구 비율이 4.5%로 낮아졌고, 민간임대는 7.7%, 공공임대는 1.1% 수준으로 감소하여 주거급여가 수급가구의 주거안정에 기여하고 있음을 확인할 수 있다.

2015년 7월 맞춤형 급여체계가 도입되면서 의료급여제도도 독립된 법적 근거를 가진 제도로 분리되었다. 하지만 이미 오랜 기간 의료급여법에 의해 별도로 운영되어 오면서 맞춤형 급여체계 개편에도 큰 변화 없이 안착될 수 있었다. 맞춤형 급여체계 도입 이후 의료급여 부양의무자 기준이 완화되면서 자격측면의 사각지대로 일부 성과를 나타낸 것으로 평가된다. 제도적 변화에도 불구하고 여전히 비수급 빈곤층이 존재하고 있다. 부양의무자 기준 완화를 위해서는 적정 본인부담 재정 지출 효율화 방안

과 연계하는 등을 고려한 기준 개선방안의 마련이 필요하다. 의료비 부담에 대해 보면 '21년 건강보험 보장률은 64.5%수준인데 반해 의료급여는 91.3%로 건강보험 대비 두텁게 보장되고 있는 것을 알 수 있다. 하지만 비급여 항목으로 인해 필요한 의료 서비스를 제대로 받지 못하는 비급여 등에 의한 미충족 의료가 발생하고 있으며 이에 대한 개선방안 마련 또한 필요하다.

맞춤형 급여체계 도입에 따라 교육급여는 보건복지부에서 교육부, 시·도교육청으로 보장기관이 이관되면서 현장 연계성이 강화되었다. 선정기준은 개편 이후 지금까지 변동이 없었지만, 보장수준에 있어서는 적지 않은 진전이 있었다 할 수 있다. 개편 당시 최저교육비에 한참 미치지 못했던 급여수준을 현실화하려는 기본계획의 기초에 맞추어 단계적으로 상향되어 2024년에는 초등학교와 중학교는 100%를 달성하는 등의 성과를 이루었다. 또한 초등학교 학용품비도 급여에 반영되는 등 급여항목의 현실화도 이루어졌다. 특히, 2차 계획에서는 '결핍 보완'에서 '성장 지원'으로 방향을 전환하여 '교육활동지원비'로 명칭을 변경하였다. 그러나 이 같은 양적인 성장에도 불구하고 학무모 등 수요자들의 만족도는 여전히 낮은 수준이어서, 실제 지출구조와 급여 간의 괴리가 있다는 것을 시사한다. 이에 최저교육비 계층방식에 대한 재설계, 교육비지원사업 간 연계성 강화, 바우처 지급 방식이 유발하는 다양한 문제 대응 등의 과제를 남기고 있다.

맞춤형 급여체계로의 전환 이후에도 자활사업은 변화 없이 관리되어 왔다. 반면 2010년 이후 시작된 자산형성지원사업은 참여자 비중이 확대되면서 대상자나 자활성공을 측면에서 지속적으로 영향을 주고 있다. 1~3차 자활기본 계획의 방향과 과제는 현안 과제의 성격이 짙고, 미래적인 설계, 근본적인 문제에 대한 접근 시도는 적은 편이었다. 복지와 고용

연계 변화 속에서 자활 대상자의 서비스 연계와 이동이 필요함에도, 조건부수급자의 회전문 현상, 자활성공자에 대한 사후관리 미흡, 일경험에 대한 자활기업과 지역자활센터의 역할 불인정, 지자체 담당자의 고용서비스 연계의 조정자 역할 부재 등의 문제가 해소되지 못하고 있다. 조건부와 및 조건제시 유예제도가 가진 지자체의 행정부담을 줄이기 위한 조치가 선행될 필요가 있다. 조건부와 제도에 대한 재검토도 같이 정비가 필요한 시기이다. 또한 기준중위소득이 확대되는 과정에서 조건부수급자에서 제외되거나 차상위계층에 있는 비수급 빈곤층으로 일반 노동시장에 참여하는 불완전노동자에 대한 자활서비스 제공이 필요하다. 자활사업이 도입된 지 25년이 넘었지만 참여자 관리에 대한 부담 완화, 그리고 사업 운영방식에 대한 종사자들의 근속기간에 따른 지침 이해의 편차 축소, 대인 서비스의 근로환경에 따른 정신적, 정서적, 신체적 위험 및 안전에 대한 사회적·제도적 요구 등에 대한 대응력 강화라는 입장에서 AI(인공지능)을 활용할 필요가 있다.

## 제2절 정책제언

### 1. 기초생활보장제도 건강성 제고

#### 가. 기초생활보장제도 사각지대 해소

지금까지 현황 및 실태분석에서 살펴본 것과 같이 2015년 맞춤형 급여 이후 중요한 변화는 빈곤층과 비수급 빈곤층을 대상으로 사각지대가 크게 감소한 점이다. 4장 1절의 [그림 4-1-3]에서 제시한 것과 같이 2021

년 사각지대 규모는 기준중위소득 40% 기준으로 66만명(46만 가구)로 맞춤형 급여 직전인 2014년의 118만명(71만가구)에 비해 크게 감소한 점이다. 무엇보다 기초생활보장 수급가구 및 수급자 역시 함께 증가하면서 비수급 빈곤층의 규모를 줄인 것으로 보인다. 지난 10년 간 사각지대 해소에 가장 크게 영향을 준 것은 무엇보다 부양의무자 기준의 단계적 완화와 폐지 그리고 재산기준의 완화, 각종 근로소득 공제 등의 확대 등이 영향을 미친 것으로 보인다.

기초생활보장제도 각종 선정기준의 완화에도 불구하고 여전히 기초생활보장제도가 가진 문제 또한 상존하고 있다. 첫째, 기초생활보장제도 사각지대가 여전히 존재하고 있다는 것이다. 이미 의료급여를 제외하고는 대부분의 제도에서 부양의무자 기준이 폐지되고 크게 완화되었다. 하지만 여전히 다수의 비수급 빈곤층이 존재하며, 비수급 빈곤층을 발생시키는 요인이 부양의무자 뿐만 아니라 다른 요소도 있을 수 있다는 것이다. 즉 여전히 크게 존재하고 있는 재산기준 특히 소득인정액에 포함되어 있는 재산의 소득환산제도와 자동차 기준 등이 사각지대 발생의 주요 요소로 평가될 수 있다. 또한 현 정부에서 쏘아올린 “신청주의 폐지”와 같은 수급신청 과정에서 발생하는 행정적 복잡성, 각종 서류 작업 등은 물론 수급신청자에게 부과되는 낙인감 등은 여전히 사각지대 발생의 주요 요인이라 볼 수 있다. 현 정부가 신청주의 폐지를 통해 사각지대를 줄이고자 노력하는 것은 긍정적으로 평가할 수 있지만, 자동차 등 재산의 소득환산제도를 개편하기 위한 노력은 보여지지 않는 점은 한계로 들 수 있다. 재산 기준 완화 과정에서 우리가 주목해야 할 점은 지난 25년 간 기초생활보장제도를 운영에 있어 핵심적 역할을 담당하고 있는 소득인정액 제도에 대한 검토 필요성이다. 기초생활보장제도 도입 초기 소득인정액 제도는 귀속임대료 개념에 근거한 수급가구의 능력판정과 과학적 형평성



제고를 위해 도입되었다. 하지만 2015년 맞춤형 급여로 전환되면서 재산을 소득으로 환산해야 하는 필요성이 줄어들었으며, 사회보장 통합전산망의 확충에도 불구하고 여전히 복잡한 소득 및 재산 기준으로 인한 행정적 어려움이 역시 사각지대 해소에 걸림돌로 작동하고 있다. 다가오는 다음 시기에는 소득인정액 제도에 대한 전면적 개편이 필요하다.

둘째, 부양의무자 기준 폐지 등 사각지대 완화 과정 속에서 수급층이 증가하였지만, 수급자 및 수급가구 확대 속에서 여전히 불편하고 해소되지 못한 문제가 있다. 아래 표에서 보듯이 전인구 대비 수급비율은 2016년 3.2%에서 2024년에는 5.0%까지 1.8%p가 증가하였다. 생계급여 수급자 역시 동 기간 2.2%에서 3.1%까지 증가하였다. 이와 같은 수급규모의 증가가 사각지대 해소에 기여한 것으로 보인다.

하지만 연령별 수급비율에서 보여지듯이 근본적 제도 확충의 한계를 지적하면 여전히 주기적으로 발생하고 있는 경제사회적 위기에 기초생활보장제도가 충분히 대응하고 있느냐에 관한 점이다. IMF 외환위기, 세계 금융위기, 코로나19라는 전대미문의 위기 속에서 상시적으로 위협에 처하고 국가에 도움을 요청한 계층은 비정규직, 불안정 고용자, 영세소상공인 등 일을 해도 가난한 근로빈곤층이었다. 하지만 연령별 수급비율에서 보듯이 지난 10년 간 실질적으로 수급규모가 증가한 연령대는 65세 이상이 주요한 것을 볼 수 있다. 전수급자 기준으로 2016년 6.2%에서 2024년 11.1%, 생계급여는 동 기간 5.6%에서 7.6%까지 증가하였지만 20~39세, 40~64세 사이의 수급규모는 크게 변하지 않은 것을 볼 수 있다. 특히 긴급하게 생활안정에 영향을 주는 생계급여의 수급비율이 크게 변하고 있지 않은 점이다.

〈표 6-2-1〉 연령별 대비 기초보장 수급자 및 생계급여 수급비율

(단위: %)

전수급자	계	0~4	5~9	10~19	20~39	40~64	65세 이상
2016년	3.2	1.0	3.1	6.1	1.1	2.6	6.2
2017년	3.1	0.9	2.8	5.6	1.1	2.6	6.1
2018년	3.2	1.1	2.8	5.4	1.2	2.8	7.4
2019년	3.6	1.3	3.0	5.2	1.3	3.1	8.2
2020년	4.1	1.6	3.3	5.7	1.6	3.5	8.5
2021년	4.4	1.8	3.6	5.9	1.8	3.8	9.6
2022년	4.6	1.8	3.6	5.9	1.8	3.9	10.1
2023년	4.8	1.8	3.6	5.9	1.9	4.0	10.7
2024년	5.0	1.9	3.8	6.0	2.0	4.1	11.1
생계급여	계	0~4	5~9	10~19	20~39	40~64	65세 이상
2016년	2.2	0.8	1.3	2.6	0.8	2.2	5.6
2017년	2.2	0.8	1.2	2.5	0.8	2.2	5.5
2018년	2.2	0.8	1.2	2.3	0.8	2.2	5.4
2019년	2.2	0.8	1.1	2.1	0.8	2.2	5.3
2020년	2.4	0.8	1.1	2.1	0.9	2.4	5.4
2021년	2.7	0.9	1.2	2.2	0.9	2.5	6.8
2022년	2.9	0.9	1.3	2.2	0.9	2.6	7.2
2023년	3.0	0.9	1.3	2.2	1.0	2.7	7.4
2024년	3.1	1.0	1.5	2.3	1.0	2.8	7.6

주: 당해연도 말 주민등록인구 대비 전체수급자 및 생계급여 연령별 수급비율임  
출처: “국민기초생활보장 수급자 현황”, 보건복지부, 각 년도.

이와 같은 변화가 향후 소득보장제도 개편의 주요한 변수로 작용할 것으로 보이며, 우리 기초생활보장제도 역시 사전에 소득보장제도에 대비할 필요가 있다.

## 나. 급여기준에 대한 재정립 : 최저보장수준 및 보충성 원칙

### □ 최저보장수준

기초생활보장제도에서 대표적인 현금급여는 생계급여와 주거급여이다. 생계급여는 2025년 기준중위소득 32%를 주거급여는 기준중위소득 48%를 기초로 하고 있다. 실제 수급가구에게 지원되는 생계 및 주거급여

수준은 어느 정도일까.

생계급여의 경우 2024년 기준 평균 약 553천원, 1인 가구는 480천원을 4인 가구는 1,254천원을 지급받고 있다. 여전히 1인 가구에게는 480천원으로 한 달간 생계를 유지하기 쉽지 않은 수준으로 볼 수 있다. 여기에 수급가구의 약 70%정도 해당되는 주거급여 지원을 함께 고려하면 현 수급권자에게 제공되는 기초생활보장제도의 현금급여 수준을 파악할 수 있다. 현재 구체적으로 제공되는 주거급여액에 대한 기준은 발표되고 있지 않다. 최근 학술대회에서 발표된 자료에 근거해서 보면, 임차급여 월평균 지급액은 2023년 기준으로 183천원인 것으로 보고되었다<sup>34)</sup>.

2023년을 기준으로 보면 기초생활보장제도 생계급여 수급가구 중 전 월세 거주자의 경우 순수하게 657천원 수준을 지급하고 있다.

〈표 6-2-2〉 생계급여 가구원수별 평균수급액

(단위: 원)

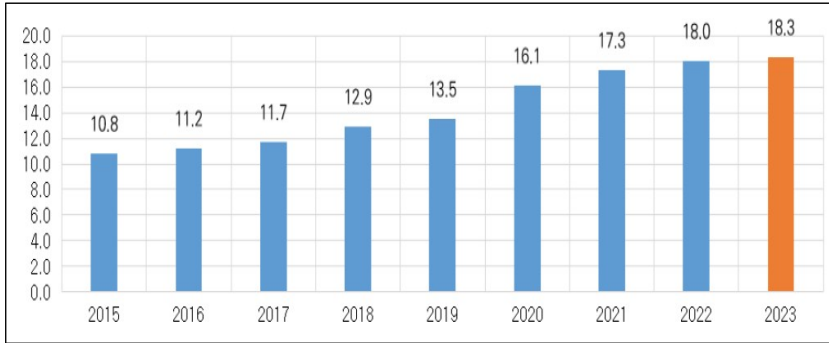
구 분	전체	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인 이상 가구
2016년	397,909	328,397	519,695	642,914	756,826	832,934	942,390	1,178,581
2017년	427,727	355,606	561,591	707,527	840,573	929,013	1,023,925	1,321,292
2018년	411,697	340,402	554,936	722,254	862,546	966,593	1,058,329	1,335,625
2019년	401,544	334,151	549,909	739,679	880,750	995,976	1,098,821	1,335,933
2020년	418,767	347,482	578,509	806,937	965,097	1,098,068	1,239,439	1,537,279
2021년	429,534	362,982	594,177	835,786	993,750	1,122,689	1,281,851	1,599,221
2022년	447,568	382,046	620,811	880,952	1,046,458	1,178,399	1,336,616	1,636,969
2023년	474,043	408,989	654,314	922,238	1,093,729	1,229,388	1,407,616	1,729,425
2024년	552,877	480,442	761,956	1,056,733	1,254,547	1,397,367	1,579,930	1,918,456

출처: “국민기초생활보장 수급자 현황”, 보건복지부, 각 년도.

34) 내부자료를 기초로 보면 2024년 임차급여 월평균 지급액은 만원 정도 인상된 193천원 수준인 것으로 보고된 바가 있다.

[그림 6-2-1] 임차급여 월평균 지급액 추이 : 2015~2023년

(단위: 만원)



출처: “주거급여 제도의 현황과 운영실태”. 임덕영, 2025, 한국사회복지정책학회 춘계학술대회 자료집.

2023년과 다르게 2024년에는 선정기준이 조정되고, 주거급여의 경우 기준임대료가 조정된다<sup>35)</sup>. 이를 반영한 2025년의 생계 및 주거급여 수급가구의 급여수준은 정확히 파악하기는 어렵다. 하지만 간접적으로 확인할 수 있는 것은 시민단체에서 발표한 자료를 통해 유추해 볼 수 있다. 2025년 시민단체가 조사한 기초생활보장 수급가구 가계부 조사 결과를 통해 보면, 생계 및 주거급여 수급 중인 1인 가구 기준 급여 수준은 약 80만원 중반에서 100만원대 초반인 것으로 조사되고 있다<sup>36)</sup>(김준희, 2025). 일부 조사가구는 2022년에도 참여한 바 있으며, 2022년을 기

35) 주거급여 중 기준임대료 조정 역시 시간이 지나며 빠르게 변화하고 있다. 맞춤형 급여 도입 초기에는 기준임대료 수준이 시장임대료나 실제임대료 수준과 많은 차이를 보여 이를 줄이고자 하는 노력이 2차 주거급여 기본계획에서 수행된 바가 있다. 이후 기준임대료와 시장임대료에 근접하는 형태로 조정되었지만, 3차 주거급여 기본계획 수립 시점에서 부동산시장이 급등하면서 다시 한번 기준임대료와 시장임대료 간 격차가 발생하고 이를 조정할 필요성이 제기되었고, 현재 이를 조정중에 있다. 주거급여 평가에서 제시된 것과 같이 현재 주거급여 예산이 생계나 의료급여에 비해 크지 않아 임대료 격차 축소와 사각지대 해소 등이 용이하게 추진되었지만, 향후 주거급여 수급자가 증가하고, 재정부담이 늘어날 상황에 대한 고려도 필요하다.

36) 발표자료 기준으로 사례8, 9, 16, 18가구이다. 다른 가구의 경우 별도의 수당 등이 포함되어 있어 위의 사례만을 기준으로 하였다(김준희, 2025).

초로 보면 70만원대 초반(사례 8, 18)인 것과 비교해 보면 지난 3년 사이 24.0%와 26.7%가 증가한 점이다(김준희, 2025, p45, 47). 현금급여 수준이 높아진 것은 생계급여 선정 및 급여 기준이 2024년에 30%에서 32%로 조정되고 기준중위소득이 증가하며 보충성 원칙이 적용되면서 이들 1인 가구의 급여수준이 높아진 점을 확인할 수 있다.

전반적 현금성 급여에 대한 평가를 보면, 맞춤형 급여 도입 이후 수급 가구의 급여수준이 지속적으로 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 급여가 증가함에도 경우에 따라 여전히 생계 및 주거급여 수준이 낮다고 평가해 볼 수 있다. 하지만 기초생활보장제도의 생계 및 주거급여가 사회적으로 가지는 영향을 고려시 다른 제도에 줄 수 있는 영향을 함께 살펴보고 평가해 볼 필요가 있다. 특히 노인빈곤이 심각한 상황에서 이를 해소하기 위한 수단인 국민연금 노령연금 수준은 여전히 낮은 상황이며, 현세대 노인의 대부분은 기초연금에 의존할 수 밖에 없는 상황이다. 생계급여가 보장해주고 있는 노인은 전체 노인의 7.6%에 불과해 여전히 수많은 빈곤 노인은 빈곤선에도 못미치는 상황에 놓여져 있는 것이다. 생계 및 주거급여의 보장 수준이 확대되는 것은 바람직하지만, 향후 생계와 주거급여가 더 많은 빈곤층의 생활안정을 돕기 위해서는 다른 제도와의 정합성을 함께 고려하며 발전해 나갈 필요가 있다.

#### □ 보충성 원칙

보충성 원칙은 기초생활보장제도가 도입된 이후 지속적으로 유지되어 온 핵심원칙 중 하나이다. 맞춤형 급여 이전에는 전체 현금성 급여에 대해 보충성 원칙이 적용되었으며, 맞춤형 급여 도입 이후에는 생계급여에 서만 운영되고 있다. 의료, 주거 및 교육급여에서는 선정은 기준중위소득을 쓰고 있지만, 급여는 별도의 최저보장기준을 적용하고 있다.

생계급여에 적용되고 있는 보충성 원칙에 대해 조정 필요성은 두 가지 측면에서 살펴봐야 한다. 첫째, 생계급여 선정기준의 상향과 기준중위소득의 지속적인 상승으로 인해 생계급여의 급여 기준과 조건이 늘어나면서 발생하는 비수급 빈곤층과 소득 역진과 다른 사회보장제도에 미칠 수 있는 영향이다. 앞에서 살펴본 것과 같이 이미 공식적 기준으로 2024년 생계 및 의료급여 평균급여액은 약 70만원 중반대에 이르고 있으며, 2025년에는 사례조사에서 제시된 것과 같이 80만원 선을 넘어서고 있다. 향후 현 정부 국정과제 목표에 따라 생계급여 선정기준이 35%로 상향 조정시 보충성 원칙에 따라 최대 생계급여액은 약 9.4%까지 늘어날 개연성을 가지고 있다. 여기에 주거급여에서 기준임대료와 시장임대료 간 격차 축소, 기준중위소득의 최근 6%대에 이르는 평균 증가율을 고려할 경우 향후 기초생활보장제도 현금성 급여의 지속 가능성을 담보할 수 있을 것인가에 대한 검토가 필요한 것이다<sup>37)</sup>.

둘째, 현재 기초생활보장제도는 급여 지급 기준을 발생주의 원칙을 적용하고 있다. 발생주의 원칙이란 급여를 지급함에 있어 사유가 발생한 시점을 기준으로 조사가 수행되고 이를 기반으로 급여가 지급된다는 것을 의미한다. 경우에 따라 생계급여가 지급된 이후 예측하지 못한 사유가 발생시 행정적으로 과오수급에 따른 반환명령 즉 부적정수급의 문제가 동시에 발생하게 된다. 이러한 현상은 수급가구가 늘어날수록 빈번하게 발생하게 되며, 조사업무에 이어 부적정수급 관리 부담의 증가라는 현실적 어려움도 함께 발생하게 된다.

37) 보충성 원칙은 「국민기초생활보장법」제8조(생계급여의 내용 등) “② 생계급여 수급권자는 부양의무자가 없거나, ---중략--- 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하는 금액(이하 이 조에서 “생계급여 선정기준”이라 한다) 이하인 사람으로 한다. 이 경우 생계급여 선정기준은 기준중위소득의 100분의 30 이상으로 한다. ③ 생계급여 최저보장수준은 생계급여와 소득인정액을 포함하여 생계급여 선정기준 이상이 되도록 하여야 한다.”(법제처, 국가법령정보센터).

셋째, 기초생활보장제도 현금성 급여 수준이 증가하면서, 근로연령대에 속한 수급자에 대한 빈곤합정이나 빈곤대물림 현상이 발생할 수 있으며, 이는 제도의 건강성 유지에 반할 수 있게 된다. 또한 근로연령대 수급자를 기초생활보장제도가 계속해서 지원하고 보호하면서, 생계급여 기준을 넘어서거나 주거급여 기준을 넘어서는 일을 해도 가난한 근로빈곤층, 저임금근로자 등과의 형평성, 이들을 보호하기 위한 대안적 소득보장제도 도입에 대한 필요성을 높이게 되고, 이는 사회보장제도 간 정합성과 발전 과정에 있어 부정적 영향을 미칠 수 있다. 즉 이미 생계 및 주거급여 수급 근로연령층 증가와 이로 인한 빈곤합정 가능성이 제기될 경우, 공공부조를 넘어서는 새로운 소득보장제도 도입에 부정적 영향을 미칠 수 있을 것이다. 따라서 기초생활보장제도를 통해 최대한 빈곤층에 대한 보호수준을 강화하면서, 생계 및 주거급여의 급여수준 상향에 따른 형평성 등을 고려하여 보충성 원칙을 다른 방식으로 전환하는 것을 본격적으로 검토할 시점이다.

## 다. 기초생활보장제도 운영체계에 대한 검토

### □ 기초생활보장제도 운영원리 : 최저생활보장과 자활조성

국민기초생활보장법 제1조 목적에서 제도운영의 핵심 원칙으로 최저생활보장과 자활조성 즉 자립지원을 두고 있다. 최저생활보장의 원칙은 전통적으로 공공부조제도에서 오랜 기간 유지되어 온 제도운영의 핵심원칙이고 원리이다. 전통적으로 우리나라 고대 국가에서 운영해 온 고구려의 진대법, 삼국시대 구휼제도가 고려 및 조선으로 이어져 왔으며, 이들 빈곤 및 취약계층(고아, 과부, 고령, 장애 등)을 대상으로 하는 제도는 이

들의 생계를 유지하고 사회활동이 가능하도록 지원하는 제도이었다. 유럽에서도 영국에서 시작된 구빈법과 신빈법 체계 역시 최저생활 유지 속에서 근로가 가능하도록 지원하는 제도를 공공부조로 보고 있었다. 대표적으로 National Minimum의 개념으로 볼 수 있다.

기초생활보장제도 역시 제도 도입 초기 최저생계비를 기반으로 최저생활을 보장한다는 절대적 방식에 기인한 공공부조제도를 운영해 왔다. 하지만 제3장의 기준중위소득 도입 배경에서 본 것과 같이 최저생계비의 자의성과 비빈곤층과의 상대적 격차가 계속적으로 발생하고 있는 것을 고려해 최저생계비를 기준중위소득으로 절대적 방식을 상대적 방식으로 전환하였다. 당시 시대적 상황과 요구에 기반한 사회적 합의가 이루어진 것이다. 맞춤형 급여 도입 10년이 되는 시점에서 다시 살펴볼 때, 지출 기준을 소득기준으로 전환하고 절대 기준을 상대 기준으로 전환한 것이 기초생활보장제도라는 공공부조가 가지는 근본 원칙에 충실한 것인가에 대한 재논의가 필요하다.

기초생활보장제도는 법 목적에 적시된 것과 같이 최저생활을 보장하는 것으로 한국에서 거주하는 시민이 특정시점, 특정지역에서 생활하는데 있어 자신이나 가구의 능력으로 생활이 어려울 경우 그 부족분을 국가가 생계, 의료, 주거 등의 욕구에 부합되는 급여를 제공하는 제도이다. 즉 생계유지가 어려운 빈곤층과 취약계층을 대상으로 부족한 지출을 보전해주는 제도이고, 단 지출을 직접적으로 지원하는 것이 어려워 현금을 통해 대신하여 부족분을 채우도록 하는 제도인 것이다. 역시 맞춤형 급여 이후 도입된 의료, 주거 및 교육급여에서도 별도의 지출을 보전해주는 최저보장수준을 따로 둔 것도 이와 같은 법 취지를 반영한 것이다<sup>38)</sup>.

38) 「국민기초생활보장법」제8조(생계급여의 내용 등) “①생계급여는 수급자에게 의복, 음식물 및 연료비와 그 밖에 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지” 한다고 하고 있다. 제11조(주거급여) “①주거급여는 수급자에게 주거 안정에 필요한 임차료, 수



하지만 현재 국민이 인식하기에는 기준중위소득을 기반으로 선정이 이루어지고 언론 등에서도 기준중위소득에 관심을 두면서 기초생활보장제도가 지출지원 정책이 아닌 소득지원 정책인 것으로 인식하고 있다. 이미 소득을 지원하고 있는 제도인 기초연금, 장애인연금, 국민연금, 고용보험의 실업급여 등과 같은 소득보전제도의 하나로 기초생활보장제도 역시 인식하고 있는 점이다. 이로 인해 발생할 수 있는 점은 현재와 같이 제기되는 기준중위소득이 빈곤층과의 상대격차를 여전히 해소하고 있지 못함으로, 이를 해소해야 하며, 또한 사각지대 해소를 위해 각 급여의 기준을 더 높여야 한다는 주장으로 연결되게 된다.

기초생활보장제도 운영 목적과 원칙인 최저생활보장과 국민이 인식하는 소득보전이라는 두 가지 인식 간의 차이를 명확히 할 필요가 있다. 기초생활보장제도 본래의 원칙인 최저생활을 보장하는 지출보전제도라면 현재의 선정기준인 소득 기반의 기준중위소득을 지출방식으로 전환해야 한다. 반면 기초생활보장제도가 지출보전이 아닌 소득보전제도로 국민적 합의가 이루어지면 현재의 기초생활보장제도 내 생계급여는 완전히 제도에서 분리하여 소득보전<sup>39)</sup> 즉 기초연금, 실업급여 등과 같은 형태로 전환하고 의료급여와 주거급여 및 교육급여만을 지출보전 성격으로 규정하여 별도의 공공부조제도로 분리하여 운영할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 제도 운영과 국민 인식 사이에 존재하는 차이를 해소하고 공공부조제도

선유지비, 그 밖의 수급품을 지급”, 제12조(교육급여) “① 교육급여는 수급자에게 입학금, 수업료, 학용품비, 그 밖의 수급품을 지급”(법제처, 국가법령정보센터).

39) 맞춤형 급여 전환시 생계급여 선정 및 급여기준을 기준중위소득 28%로 둔 것은 당시 적용되던 최저생계비에서 의료, 주거 및 교육비를 제외한 식비, 피복신발비, 가구집기비, 교통통신비, 문화오락비 등의 지출수준을 고려하여 선정한 것이다. 따라서 소득보전 방식의 생계급여로 전환할 경우 이와 같은 지출비용이 아닌 빈곤층에게 어떠한 소득보전이 필요한 것인지에 대한 계측과 합의 하에 생계급여 수준이 결정되어야 한다. 일례로 기초연금과 장애인연금의 급여는 정치적 선택이, 국민연금 노령연금은 가입자의 가입이력과 보험료 납부실적 등을 기반으로 급여가 선정되는 것과 같은 방식이다.

의 지속가능성과 건강성을 제고해야 한다.

자활조성과 자립지원은 기초생활보장제도 도입 이후부터 오랜 기간 해소되지 않은 과제이다. 2000년 제도 도입 당시 기초생활보장제도 수급권자가 빈곤함정과 빈곤대물림에 빠지는 현상을 방지하기 위해 자활의 원칙이 함께 도입되었다. 또한 자립지원을 위해 자활지원제도가 확대 개편되어 지난 25년간 유지되어 오고 있다. 하지만 맞춤형 급여 이전은 물론 전환 이후의 자활정책에 대한 평가를 보면, 자립지원의 원칙이 충분히 달성되지 못했다는 점을 확인할 수 있다. 조건부 수급제도, 조건부과 유예, 조건제시 유예, 근로능력평가 등 자활사업 운영의 주요 운영 방식 등이 실질적 자활참여자를 확보하거나 근로능력 향상을 위한 방안으로 자리매김하고 있지 못하다. 매년 많은 재원이 자활사업에 투입되고 있으며, 이를 기반으로 자활사업 개편과 활성화를 위한 다양한 제도 개선방안이 도입되었지만, 이번 평가에서도 살펴본 것과 같이 그 효과는 크지 않은 것으로 나타나고 있다.

## 2. 기초생활보장제도 중장기 발전 관련 제언

기초생활보장제도가 도입되고, 맞춤형 급여로 전환된지 10년이 지났음에도 여전히 기초생활보장제도 개편에 대한 논의가 제기되고 있다. 이번 연구를 통해 살펴본 것과 같이 맞춤형 급여로의 재편도 공공부조제도로서 기초생활보장제도가 한 걸음 더 나아가기 위한 과정의 하나일 뿐인 것으로 볼 수 있다.

지난 제도 변화 흐름속에서 살펴보면, 맞춤형 급여의 전환은 근로능력이 있는 20대에서 60대 사이의 저소득 근로빈곤층을 어떻게 지원하고 탈빈곤을 촉진할 것인지에 대한 개편으로 해석해 볼 수 있다. 하지만 평가

를 통해 보면, 생계 및 주거급여의 확대는 이들에 대한 보장수준을 넓히는 데는 기여하였지만, 자활사업이 가진 한계로 탈수급 혹은 탈빈곤을 이루지는 못하고 있는 것이 현실이다. 무엇보다 기초생활보장제도가 공공부조라는 이유로 일을 할 수 있는 근로연령대 빈곤층에 대한 지원에 대해 인색한 방식으로 제도가 운영되고 있는 것은 주지의 사실이다.

우리 사회는 빠른 사회적 변화를 경험하고 있으며, 무엇보다 AI 등으로 대변되는 디지털 전환시대 속에서 노동환경 변화로 기인하는 청장년층의 근로빈곤, 생계유지 문제는 앞으로 심각해 질 것으로 예측되고 있다. 이로 인해 올해 들어선 신정부에서도 예술인 기본소득, 농어촌 기본소득, 햇빛·바람 연금 등과 같은 새로운 대안적 소득보장모델을 제안하고 있는 상황이다. 하지만 이들 제도는 특정계층과 지역을 담보로 하는 수당성격의 제도로써 지속가능성을 담보하기 어렵고, 새롭게 등장하는 신빈곤층, 신취약계층 등을 포괄하기에 한계가 있다.

새로운 위험에 대비하기 위해서는 중장기적으로 기초생활보장제도의 전환이 필요하다. 즉 한국의 공공부조제도에 대한 전반적 전환이 요구되고 있다. 이번 연구를 통해 맞춤형 급여 전환 배경과 운영과정을 평가하며, 더욱 제도 개편이 필요하다는 점을 확인할 수 있었다.

이번 연구를 통해 제안하고자 하는 것은 작게는 기초생활보장제도 틀 속에서 근로가능 유무를 기반으로 근로무능력층을 대상으로 하는 공공부조와 근로무능력층을 대상으로 하는 공공부조로의 개편 필요성이다. 크게는 하나의 제도가 아닌 별도의 공공부조제도로써 운영하는 것도 검토될 필요가 있다. 근로능력 유무를 기반으로 공공부조제도가 개편될 경우 필연적으로 함께 검토되어야 할 점은 고용서비스, 자활사업 등과 관련된 전달체계 개편에 대한 논의이다. 단순히 생계, 주거급여 등에 대한 분리 운영을 통해 실질적으로 근로능력을 가진 취약계층이 노동을 통해 탈수

급여 및 탈빈곤 할 수 있도록 하는 연계과정이 함께 모색되어야 한다는 점이다.

기초생활보장제도가 25년이 넘게 운영되어 오면서 안정화되고 탄탄하게 운영되었다는 측면에서 제도분리는 쉽지 않을 것으로 보인다. 하지만 앞으로 다가오는 사회적 위험을 고려할 때, 지금부터라도 사회적 논의 과정을 거쳐 빈곤층이 사각지대에 놓이지 않고 안정적으로 생활할 수 있도록 하는 제도개편 방안 마련이 필요하다.



- 관계부처 합동. (2013). 기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안.
- 관계부처 합동. (2017). 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020) (안).
- 관계부처 합동. (2020). 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023) (안).
- 관계부처 합동. (2023). 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026) (안).
- 구인회, 문혜진, 이승호, 함선유, 김건. (2024). 복지-고용 분야 통합적 서비스 공급을 위한 전달체계 개편 방향 연구. 감사연구원.
- 국민건강보험공단. (2023). 건강보험환자진료비 실태조사.
- 국민건강보험공단. (2025). 2024 의료급여 주요 통계.
- 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의. (1999). 국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망, 저소득실직자 생계문제 대책마련을 위한 시민 공청회, 1999년 3월 17일.
- 국토교통부. (2015). 2015년도 주거급여 사업 안내
- 국토교통부. (2025). 2025년 주거급여사업 안내
- 길현중. (2015). 고용·복지 사회서비스 수요·공급분석: 지역을 중심으로. 한국노동연구원
- 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경, 정해식, 오미애, 김기태, 정세정, 이원진, 김성아, 이주미, 신재동, 최준영, 홍성운, 박형준, 윤상용, 김민희, ..., 송치호. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김미곤. (1998). 국민복지기본선과 국민생활기초보장법. 변재관 (편). 한국의 사회보장과 국민복지 기본선. 한국보건사회연구원, pp.386-400.
- 김미곤. (1999). 국민기초생활보장법 제정에 따른 향후 과제. <보건복지포럼>. 1999년 10월, pp.38-47.
- 김순양. (2014). 성과관리형 자활사업의 연계성 제고방안 고찰: 희망리본사업과 취업성공패키지의 경우를 중심으로. 韓國行政研究院.
- 김유배, 이해춘, 김수현, 홍경준, 홍현표, 정상호. (2002). 자활지원제도 체계 정

립 방안 연구. 보건복지부.

김준희. (2025). 2025년 기초생활 수급가구 가계부조사 분석결과 발표. 국회의  
원 서미화 의원회 토론회.

김태완, 김문길, 김미곤, 여유진, 김현경, 임완섭, 정해식, 황도경, 김성아, 박형  
준, 윤시몬, 이주미, 신재동, 김선, 김은지, 김혜승, 우명숙, 윤상용, 이선  
우, ..., 최민정. (2017a). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구, 보  
건복지부·한국보건사회연구원.

김태완, 여유진, 김미곤, 이주미, 김명중. (2017b). 기준중위소득 안정성 제고방  
안 마련을 위한 기초연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

김태완, 김기태, 정세정, 이주미, 김보미. 노법래, 이태석. (2020). 기준중위소득  
산출방식 개편방안 마련 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

김태완, 김기태, 이주미, 강예은. (2021a). 국민기초생활보장제도 접근성 강화  
방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

김태완, 김미곤, 노대명, 김문길, 임완섭, 조성은, 황도경, 김기태, 이원진, 김이배, 서  
광국, 이찬진, 이주미, 하은솔, 이병재, 강예은. (2021b). 기초생활보장제도 20  
년사. 보건복지부·한국보건사회연구원.

김태완, 이주미. (2024a). 기초생활보장 급여별 소득재분배 효과 연구, 국회예  
산정책처.

김태완, 한수진. (2024b). 복지사각지대 해소를 위한 사회보장 개편 기초연구.  
한국보건사회연구원.

김태완. (2024). 한국보건사회연구원 내부자료.

김태완. (2025). 기초생활보장제도: 맞춤형급여 평가와 향후 방향. 한국사회보장  
학회 춘계학술대회 발표집.

김혜승, 이길제, 이운상, 조윤지, 우지운, 강성우, 정희원. (2019). 주거급여 지원  
대상 확대효과 및 정책방향 연구. 국토교통부, 국토연구원.

노대명, 강신욱, 김문길, 신현웅, 신화연, 이현주, 손병돈, 장덕호, 황덕순, 홍경  
준, 임완섭, 이주미. (2013). 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개  
편방안 마련을 위한 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

- 노대명, 강신옥, 이현주, 임완섭, 김문길, 우선희. (2015). 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 실행 방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 노대명, 김미곤, 석희정. (2001). 자립준비적립제도 도입방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 노대명, 박찬임, 강병구, 구인회, 이문국, 이병희, 이인재, 이찬진, 홍경준, 황덕순, 송민아, 최승아. (2004). 자활정책·지원제도 개선방안 연구, 보건복지부·노동부·한국보건사회연구원·한국노동연구원.
- 노대명. (2003). 자활사업에 대한 평가와 향후 과제. <보건복지포럼>, 2003년 10월.
- 노대명. (2016). 생계·의료급여의 실태와 성과. 기초보장포럼 맞춤형급여의 의의와 발전방향, 보건복지부.
- 문진영. (1998). 사회적 안전망 구축방안 - 생활보호제도의 전면개혁을 중심으로. in 참여연대. (1998). 국민기초생활보장법 제정과 저소득실직자 생활보장방안. 정책공청회, 1998년 6월 29일.
- 보건복지부. (2016. 7. 4.). 발로 뛰며 일군 맞춤형 개별급여 1년. [보도자료]. <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156140118&pageIndex=3488&repCodeType=&repCode=&startDate=2008-02-29&endDate=2019-10-05&srchWord=>
- 보건복지부. (2020. 7. 31.). 중앙생활보장위원회, 2021년도 기준중위소득 2.68% 인상(4인기준). [보도자료]. [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list\\_no=358821&tag=&nPage=4](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=358821&tag=&nPage=4)
- 보건복지부. (2021. 5. 17.). 올해 부양의무자 기준 완화로 4개월 동안 6만2,618 가구에 기초생활보장 생계급여 추가 지원. [보도자료]. [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list\\_no=365682&tag=&nPage=2](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=365682&tag=&nPage=2)
- 보건복지부. (2022. 12. 29.) 기초생활보장제도 재산기준이 완화됩니다!. [보도자료]. [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&tag=&act=view&list\\_no=374346&cg\\_code=](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&tag=&act=view&list_no=374346&cg_code=)

- 보건복지부. (2025. 11. 21.). 국민 기초생활의 든든한 안전망이 되도록 기준중위소득 개편 개시. [보도자료]. <https://www.korea.kr/docViewer/skin/doc.html?fn=3d291151adda384e67f97614bccfe195&rs=/docViewer/result/2025.11/21/3d291151adda384e67f97614bccfe195>
- 보건복지부. (2025. 7. 31.). 2026년도 기준중위소득 6.51% 역대 최대로 인상. [보도자료]. [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list\\_no=1487098&act=view&](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1487098&act=view&)
- 보건복지부. 중앙생활보장위원회 운영규정.
- 보건복지부. (각 연도a). 국민기초생활보장 사업안내.
- 보건복지부. (각 연도b). 국민기초생활보장제도 수급자 현황.
- 보건복지부. (각 연도c). 자활사업 안내.
- 보건복지부. (각 연도d). 보건복지백서.
- 복지로. (각 연도). 기초생활보장 자격별 수급자수 및 수급가구수(중복제거). [데이터 세트]. 복지통계. <https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twatga/sociGuaStat/SociGuaStatDetailIframe.do?datsNo=1&datsClNo=1011&datsClCrit=WS>
- 서종균. (2000). 주거급여의 도입과 실시계획. 월간 복지동향, (18), 14-17.
- 신성식. (2023.11.29.). 월세2만원, 청년은 고독사 생각한다. 이렇게 10년 지낸 4만명. 중앙일보. (<https://www.joongang.co.kr/article/25210897>). 2025.12.1.인출.
- 여나금, 신현웅, 문선영, 유정훈, 권용진, 김동욱, 김영은, 송현중, 임은실. (2024). 제3차 의료급여 3개년 기본계획 수립 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 여나금, 신현웅, 배재용, 김수진, 정연, 최슬기, 오수진, 이재은, 이지혜, 박희동. (2020). 제2차 의료급여 3개년 기본계획 수립 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 우명숙, 김민희, 김문길. (2024). 최저교육비 산출 방식 개선을 위한 연구. 한국교육문제연구소.



- 우명숙, 김민희, 남재욱, 김문길, 김승호, 김지만. (2023). 교육급여 적정성 평가 및 기본계획 발전방향 기초 연구. 교육부.
- 의료급여법, 법률 제19555 (2025).
- 이길제, 김혜승, 박미선, 이운상, 김지혜, 이치주, 조윤지, 우지윤, 강성우, 허소영, 김일현, 김란수, 배혜은, 문영록, 은난순, 이현국, 김정인, 김성희. (2021). 주거급여 발전방안 마련 및 주거상향 지원 방안 연구. 국토교통부·국토연구원.
- 이길제, 이운상, 김지혜, 윤성진, 박기덕, 임지현, ... 이윤규. (2023). 주거급여 지원대상 확대 및 개선방안 연구. 국토교통부, 국토연구원.
- 이길제, 이운상, 김지혜, 이재춘, 임지현, 우지윤, ... 차미정. (2022). 2021년 주거급여 발전방안 및 주거상향 지원사업 평가 연구. 국토교통부, 국토연구원.
- 이길제. (2024a). 주거급여 제도 변화 과정과 개선 과제. 제1차 주거급여 포럼 발표자료. 한국보건사회연구원.
- 이길제. (2024b). 맞춤형 개별급여 전환 이후 주거급여 제도의 변화과정과 주요 쟁점. 제8회 주거복지컨퍼런스 발표자료.
- 이찬진. (1998). 기초생활보장법 제정의 필요성과 시안 해설. in 참여연대. (1998). 국민기초생활보장법 제정과 저소득실직자 생활보장방안. 정책공청회, 1998년 6월 29일.
- 이태진, 이원진, 오욱찬, 김성아, 여유진, 구인회, 김미곤. (2020). 국민기초생활보장제도의 효과 분석-시행 20년의 변화와 과제. 한국보건사회연구원.
- 이현주, 백화중, 신영석, 김안나, 박능후, 이선우, 홍경준, 황덕순, 유진영, 김계연, 이승경, 황정하, 임완섭, 전해숙, 정순영, 박신영. (2005). 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 이현주, 강신욱, 김안나, 김태완, 노대명, 박세경, 이태진, 정경희, 신현웅, 손창균, 최현수, 박능후, 이선우, 홍경준, 유진영, 전지현, 유정예, 윤필경. (2005). 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 보건복지부·한국보건사회연구원

- 임덕영, 이태진, 신영규, 주보혜, 이병재, 박기덕. (2024). 주거급여 제도의 위상 재정립 방안 연구: 국외 사례를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 임덕영. (2025). 주거급여 제도의 현황과 운영실태. 한국사회복지정책학회 춘계 학술대회 자료집.
- 임완섭, 김문길, 김태완, 김기태, 황도경, 오미애, 정해식, 김성아, 이원진, 이아영, 임덕영, 정세정, 윤상용, 박형존, 김민희, 이길제, 이용하, 신봉하, 이주미, ..., 신재동. (2023). 2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률, 법률 제19389호 (2023)
- 저자 미상. (n.d.). 2024년 국민연금관리공단 협의자료. 내부자료.
- 저자 미상. (n.d.). 보건복지부-고용노동부 18년 협의자료. 내부자료.
- 정해식, 고혜진, 김미곤, 노대명, 정은희, 하은솔. (2020). 제2차 국민기초생활보장 자활급여 기본계획(2021~2023) 수립연구. 한국보건사회연구원.
- 주거급여 실시에 관한 고시 [시행 2024. 1. 16.] [국토교통부고시 제2024-46호, 2024. 1. 16., 일부개정]
- 참여연대. (1998). 긴급제안 : IMF시대 고실업사태의 사회적 대안 - 저소득계층 실업자를 위한 실업부조제도 도입을 위한 공청회, 1998년 3월 4일.
- 참여연대. (2022. 7. 20). 중앙생활보장위원회 비민주적 대표성과 불투명한 운영 당장 개선해야. [논평]. <https://www.peoplepower21.org/welfare/1897977>
- 참여연대. (2024. 7. 25.). 2025년도 기준중위소득 결정에 대한 참여연대 입장. [논평]. <https://www.peoplepower21.org/welfare/1971676>
- 허선. (2015. 11. 10.). 2016년도 보건복지 예산안 분석: 기초보장분야. 월간 복지동향, 참여연대 사회복지위원회. <https://www.peoplepower21.org/welfarenow/%EC%9B%94%EA%B0%84%EB%B3%B5%EC%A7%80%EB%8F%99%ED%96%A52015/1378976>
- 국회예산정책처. (각 연도). NABOSTATS 재정경제통계시스템: 위원회별 통계·상세분석. [데이터세트]. <https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/nabocitDirectStatPage.do>

- 기획재정부. (각 연도). **열린재정 재정정보공개시스템: 분야별 지출(UOPKOSM A08), 시계열 통계분석(UOPKOSCA01)**. [데이터 세트]. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sc/UOPKOSCA01>
- 법제처. (각 연도). **국가법령정보센터-국민기초생활보장법**. [데이터 세트]. 2025.06.19. 인출. <https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B8%B0%EC%B4%88%EC%83%9D%ED%99%9C#undefined>
- 사회보장정보시스템. (각 연도). **행복e음** [데이터 세트]. <https://www.ssis.or.kr/lay1/S1T749C765/contents.do>
- 통계청. (2025). **지표누리: 최저주거기준 미달가구 비율**. [데이터 세트]. <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=8014>
- 통계청. (각 연도). **가계금융복지조사** [데이터 세트]. <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>
- 통계청. (각 연도). **가구중위소득(지표코드 4222)**. [데이터 세트]. 지표누리 국가발전지표. <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4222>
- 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소. (각 연도). **한국복지패널** [데이터 세트]. <https://www.koweps.re.kr:442/main.do;jsessionid=E1B6E31351C1F1C34A405D9696E679B8>
- 한국자활복지개발원. (각 연도). **자활정보시스템**. [데이터 세트]. [https://lms.welfareinfo.or.kr/main/main.do?netfunnel\\_key=18A4245A6E9AC6063A335B3B5095FAD223B9A4A2D71141102949EF9F0C747F19448B98BE523621F0953033568266C0BAB163002ECF31668B7F8412CF1B5BA3112DB7AE5756B6AD8C2244ABEA7316A5F516B57750A0FD05F5C507DA4222599B7B53020333F3BE4A690C7335EE3936CE90312C312C302C30](https://lms.welfareinfo.or.kr/main/main.do?netfunnel_key=18A4245A6E9AC6063A335B3B5095FAD223B9A4A2D71141102949EF9F0C747F19448B98BE523621F0953033568266C0BAB163002ECF31668B7F8412CF1B5BA3112DB7AE5756B6AD8C2244ABEA7316A5F516B57750A0FD05F5C507DA4222599B7B53020333F3BE4A690C7335EE3936CE90312C312C302C30)
- UN-Habitat. (2011). The Right to Adequate Housing. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)

一般財団法人日本総合研究所(2018)「自治体の社会福祉行政職員の業務や役割および組織体制等の実態に関する調査研究事業. 平成29年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業 報告書」平成30(2018)年3月.

閣府男女共同参画局. (2023). 남녀공동참여백서.

厚生労働省. (2022). 국민생활기본조사.

厚生労働省「最低賃金全国一覽」

厚生労働省「被保護者調査」

厚生労働省 (2025) 「生活保護制度における生活扶助基準額の算出方法 (令和7年4月)」



## [부록 1] 일본의 생활보호제도의 최근 동향 - 급여의 변화 및 개정 내용 등을 중심으로

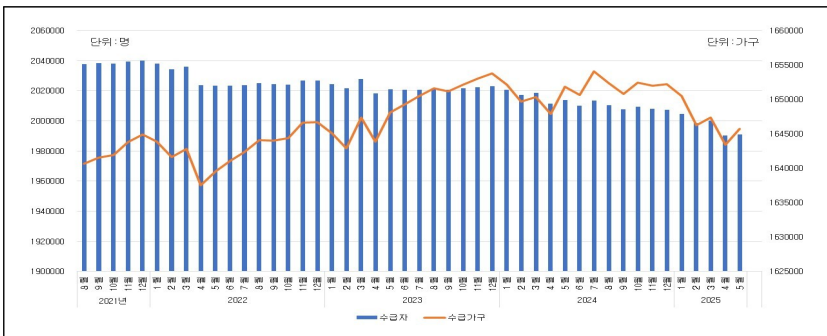
### 1. 생활보호제도의 최근 10년 간의 현황 및 제도개선 사항

#### 가. 생활보호제도 수급자 현황

2025년 5월 현재 생활보호제도의 수급자수는 1,990,861명(보호율은 1.61%)으로 2015년 3월을 정점으로 감소 추세에 있다. 한편 생활보호제도 수급가구 수는 1,645,756가구이다.

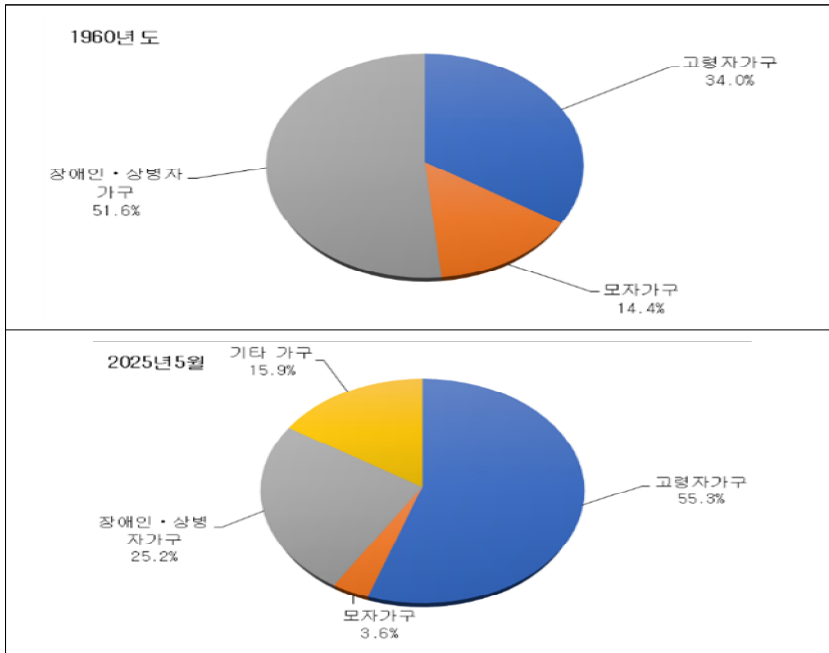
생활보호제도의 가구유형별 구성비를 보면 1960년도에 30.3%였던 고령자 가구 비율은 고령화율의 상승 등의 영향으로 2025년 5월에는 55.3%까지 상승했다. 한편 근로능력이있다고 할 수 있는 기타가구의 비율도 동기간에 10.9%에서 15.9%까지 상승했다.

[부그림 1-1] 생활보호제도의 수급자 및 수급가구 수의 추이



출처: “被保護者調査”, 厚生労働省, 각 년도.

[부그림 1-2] 생활보호제도의 가구유형별 구성비



출처: “被保護者調査”, 厚生労働省, 각 년도.

## 나. 2025년도 생활부조 기준 개정의 개요

1) 현재의 사회경제적 상황을 고려한 2년간의 대응(2025~2026년도)

생활부조 기준에 대해서는 일반 저소득 가구의 소비 실태와 사회경제적 상황 등을 종합적으로 고려하여, 필요에 따라 개정을 진행해 왔으며, 이번 검토 대상 기간에도 이 원칙을 기본으로 삼았다. 2023~2024년도 임시적·특례적 대응 조치 시점부터 일정 기간이 경과했으며, 그 사이 물가·임금 등이 상승 추세를 보이며 소비가 점차 증가하고 있는 사회경제적 여건을 종합적으로 검토한 결과, 당분간 2년간(2025~2026년도) 임시적·특례적 조치를 실시하였다.

① 2022년의 생활보호 기준 부회 검증 결과에 따른 2019년 당시의 소비 실태 수준에 1인당 월 1,500원을 특례적으로 가산

※ 다만, 입원 환자 및 요양 시설 입소자에 대해서는 식비·광열비 등이 현물 급여로 지급되고 있는 상황을 고려하여 현재 1인당 월 1,000원의 가산액을 유지

② ①의 조치를 시행하더라도 기존 기준액보다 감소하는 가구에는 기존 기준액을 보장

2) 2027년도 이후의 생활부조 기준의 검토

2027년도 이후의 생활부조 기준에 대해서는 향후 사회경제적 동향 등을 면밀히 분석하여, 일반 저소득 가구의 소비 실태와의 균형을 유지하기 위해 필요한 조치를 취하기 위해, 2027년도 예산 편성 과정에서 재검토할 예정이다. 이 과정에서 연령 계층·가구 인원·지역별 분석이 가능한 5년마다 열리는 생활보호 기준 심의위원회에서의 정기 검토를 1년 앞당겨 실시하고, 그 검토 결과를 적절히 반영하도록 하고 있다.

## 다. 2024년 생활보호법 등의 개정의 주된 내용

1) 아동 빈곤에 대한 대응

① 고등학교 졸업자 등 신규 취업자 대상 신규 생활 시작 지원금 지급  
【2025년 4월 1일 시행】

(가) 제도 개요

- 생활보호 수급가구의 자녀가 고등학교 등 졸업 후 취업하여 자립할 경우, 새로운 생활 시작에 필요한 비용으로 일시금을 지급
- 지급 여부와 시기는 본인의 희망을 고려한 선택에 따라 결정

(나) 지급 요건

- 지급 대상자에는 ① 고등학교 등을 졸업한 후 계속해서 취업에 필요한 지식 및 기술을 습득한 후 계속해서 취업 등을 하는 경우나, ② 중학교 졸업 후 취업 등을 하는 경우(고등학교 중퇴자 포함)도 포함
- 안정된 직업의 정의 : 일반적으로 6개월 이상 고용이 예상되는 직업, 최소한의 생활을 유지하기 위해 필요한 소득 확보가 가능한 직업
- 지급액: 자택 외 30만 엔, 자택 10만 엔(보호 폐지의 경우)

(다) 기대 효과

- 새로운 생활 시작에 필요한 초기 비용 지원을 통해 생활 기반 확립을 돕고, 원활한 사회 진출과 자립을 지원

② 생활보호 수급 중인 자녀 양육 가구를 대상으로 한 방문 지원 사업의 법정화【2024년 10월 1일 시행】

(가) 제도 개요

- 대상: 생활보호 수급 중인 자녀 양육 가구
- 내용: 전문성을 갖춘 지원원이 가정을 직접 방문하는 등 아웃리치형 방식으로 학습 환경 개선, 생활 환경 개선, 진로 선택 관련 상담, 장학금 활용 등 교육·진학 관련 지원을 실시
- 형태: 지방자치단체의 임의 사업으로 법제화
- 재정 지원: 국고 보조율 2/3

(나) 기대 효과

- 빈곤의 세습 방지: 가구 상황에 맞는 맞춤형 상담·지원으로 진학, 취업, 직업훈련 등 본인의 희망을 반영한 진로 선택 가능



- 기회 확대: 교육·취업 관련 정보와 자원을 적극적으로 연결하여 자녀의 사회적 자립 기반 마련

## 2) 피보호자에 대한 자립지원의 강화 등

- ① 피보호자 취업준비 지원사업, 피보호자 가계개선 지원사업, 피보호자 지역거주 지원 사업의 임의 법제화【2025년 4월 1일 시행】

### (가) 제도 개요

생활보호 수급자를 대상으로 한 다음 3개 사업을 임의법으로 규정: 취업준비 지원사업, 가계개선 지원사업, 지역거주 지원사업. 동시에, 생활 곤궁자를 대상으로 하는 동일 3개 사업(특정 보호 대상자 대상 사업)을 복지사무소 관여 하에 생활보호 수급자도 이용 가능하도록 함.

### (나) 기대 효과

- 지원 범위 확대: 법제화를 통해 다수의 생활보호 수급자가 안정적으로 지원을 받을 수 있음
  - 지원의 일관성·지속성 확보: 생활보호 제도와 생활곤란자 자립지원 제도 사이에서 전환하는 사람에 대한 연속적 지원 가능
  - 사업 이용자 증가와 지역 자원 활용: 대상자 확대에 따른 이용자 수 증가로 지역 자원의 효율적 활용과 지원 노하우 축적 → 지원의 질 향상
  - 행정 부담 경감: 양 제도의 사업을 모두 위탁받은 사업자의 업무 부담 완화, 지방자치단체 차원에서도 업무량 절감과 지원 강화 가능
- ② 생활보호 수급자가 생활 곤궁자 대상의 취업준비 지원사업, 가계개선 지원사업, 거주 지원사업을 이용할 수 있는 통합 시행 체계의 신설【2025년 4월 1일 시행】

(가) 제도개요

- 취업준비 지원사업, 가게개선 지원사업, 지역거주 지원사업(특정 보호 대상자 대상 사업)에 대해, 새롭게 ‘특정 보호 대상자’를 사업 대상에 포함. 이를 통해 생활 곤궁자와 동일한 수준의 지원을 제공

(나) 기대 효과

- 지원의 일관성·연속성 확보
- 생활곤궁자자립지원제도와 생활보호제도 간 전환 시, 수급자에 대한 지원이 중단되지 않고 지속적으로 제공됨
- 대상자 확대에 따른 지역 자원 활용 강화
- 다양한 이용자 지원을 통해 지역 자원의 효율적 활용과 지원 노하우 축적
- 행정 효율성 제고 : 지방자치단체 차원에서도 업무량을 줄이면서 지원 기능 강화 가능
- 두 제도의 사업을 모두 수행하는 위탁사업자의 업무 부담 경감

③ 취업 자립지원금 산정 방법의 재검토

(가) 제도개요

- 근거 법령: 생활보호법(1950년 법률 제144호) 제55조 제4항
- 대상: 안정된 직업에 취업하여 보호가 필요하지 않다고 인정된 자
- 개편 내용: 조기 보호 중단자의 최저 지급액 인상, 취업 기간에 따른 지급액 차등 적용
- 지급시기: 가구를 단위로 보호 폐지 시에 일괄 지급
- 재수급까지의 기간: 원칙 3년

- 산정방법: 기초금액과 산정대상기간의 취로수입금액에 10%를 곱하여 산정한 금액의 합계금액 또는 상한액 중 낮은 금액으로 함. 단 지급액의 하한은 단신가구는 2만 엔(복수 가구는 3만 엔)으로 함

(나) 기대 효과

- 취업 인센티브 강화: 취업 자립 지원금이 생활보호의 조기 중단을 유도하는 보다 강력한 동기 부여 수단으로 작용
- 자립 촉진: 취업 초기의 생활 기반 안정화 지원을 통해 보호 종료 후의 생활 적응력 향상

3) 도도부현을 통한 데이터 분석 등을 통해 시정촌 지원 체계(노력의 무)의 신설【2025년 4월 1일 시행】

(가) 제도 개요

- 주체: 도도부현(都道府県)
- 내용: 광역적 관점에서 의료 지원 및 보호대상자 건강관리 지원사업의 실시 현황 등 관련 데이터 분석, 목표 설정 및 평가 수행, 시정촌(市町村)에 대한 필요한 조언 및 기타 지원 제공
- 성격: 법률상 노력의무 규정 신설
- 데이터 비교·가시화: 관할 시정촌 간 의료지원·건강관리 지원 관련 데이터를 비교, 각 지역의 상황과 과제를 시각적으로 파악
- 데이터 기반 과제 파악: 지역별 보건·의료·요양 담당 부서, 의료관계자 등과의 과제 인식 공유, 관계 기관 간 협력 기반 강화

(나) 기대 효과

- 의료보조의 적정 실시:불필요하거나 빈번한 진료, 다약제·중복투약 등의 적정화
- 건강관리 지원의 실효성 제고:생활습관병 예방,조기 발견,중증화 예방
- 광역-기초 지자체 간 연계 강화로 지속가능한 의료·복지 체계 구축

4) 반복적인 진료 방문 등 개선되지 않은 대상자에 대한 건강 관리 지원 모델 사업【2025년 4월 1일 시행】

(가) 배경

- 복지사무소에서는 빈번한 내원자, 다약제·중복 처방 환자 등을 대상으로 건강 상태 개선 지도를 실시해 왔음. 그러나 지도에도 불구하고 개선되지 않는 사례(“미개선자”)가 존재
- 미개선자의 특징:정신질환, 치매 등 복합적 문제를 동반하는 경우가 많음. 다양한 관련 기관과의 협력·조정이 필요하나, 케이스 워커 단독 대응은 한계가 있음
- 추가 문제 요인:사회적 고립, 정신적 불안이 빈번한 진료의 원인 중 하나로 지적됨. 의료기관 외의 사회적 거처 연결 필요성 대두

(나) 필요성

- 의료부조의 적정 실시를 위해, 기존 수급자 건강관리 지원사업에 미개선자 대상 접근 강화 필요
- 미개선자 지원 방법의 체계화, 개별 수요 파악 및 맞춤형 지원이 필수

## (다) 시범사업 개요

- 목적: 미개선자 문제 해결을 위한 집중 지원 체계 마련
- 내용: 개별 수요 파악, 문제 해결을 위한 맞춤형 지원 계획 수립, 다양한 관련 기관과의 연계·협력을 통한 개별적·집중적 지원 실시
- 형태: 지방자치단체 주관 모델사업으로 시범 실시

## (라) 기대 효과

- 정신질환·치매 등 복합 문제 해결을 위한 다기관 협력 강화
- 사회적 고립·정신적 불안 완화 및 의료 이용 행태 개선
- 의료보조 적정화 및 건강관리 지원사업의 효과성 제고

## 5) 빈곤 비즈니스에 대한 대응

## (가) 현행 조치

- 정기 방문 활동: 복지사무소가 생활보호 수급자를 정기적으로 방문해 생활 실태와 주거 환경을 확인
- 이전 권고 및 지원: 아래의 경우 적절한 거주 장소로 이전을 권고하고 필요한 지원 제공
  - 거주 환경이 극도로 열악한 경우
  - 주거 공간 제공 외의 서비스(예: 현금카드 보관 등) 이용을 강요하는 부당 행위가 있는 경우
  - 이전이 적절하다고 확인된 경우
  - 주거 환경 개선 지원: 수급자의 주거 환경 개선을 위해 필요한 지원을 실시.

(나) 기존 규제 강화 조치

- 생활보호 수급자가 많이 거주하는 무료·저가 숙박소에 대해 사전 신고 제도 도입, 최소 기준 설정, 개선 명령 제도 신설
- 이번 법 개정 전부터 시행 중인 규제 강화 기반 마련.

(다) 2024년 법 개정 사항

- 사전 신고 실효성 강화: 무신고 의심 시설 발견 시, 시·군·구에서 도·도시·군·구로 통지하는 노력 의무 신설 처벌 규정 도입:
- 신고 의무 위반 시 처벌 규정 신설

(라) 향후 추진 사업

- 법 개정 및 부대 결의 내용을 반영한 구체적 사업 실시:
- ‘빈곤 비즈니스’ 실태 조사 강화
- 원인 분석을 통한 구조적 개선 방안 마련
- 피해 수급자 보호 및 대안 주거 지원 확대

## 마. 의료부조의 온라인 자격확인의 도입

### 1) 의료부조의 개요

일본에 거주하는 자는 공적의료보험제도에 가입하는 것이 의무화되어 있다. 하지만 생활보호를 받는 경우, 공적의료보험제도의 가입 의무에 관한 규정이 달라져 생활보호를 받게 되면 자영업자 등이 가입하는 지역의 국민건강보험과 75세 이상 고령자가 대상인 후기고령자의료제도와 같은 공적 의료보험제도를 이용할 수 없게 된다. 단 직장인들이 가입하는 건강보험제도에는 그대로 가입할 수 있다.

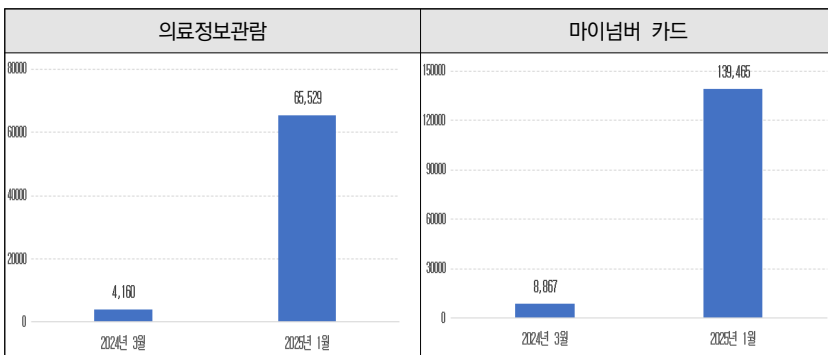
생활보호 수급자는 ‘의료부조’의 대상이 되면, 공적 의료보험과는 별도로 운영되는 제도를 이용할 수 있다. 이에 따라 해당 의료비의 본인 부담금은 전액 면제되지만, 진료를 받기 위해서는 사전에 복지사무소 케이스 워커에게 신청해야 하며, 지정된 의료기관에서 진료를 받아야 한다. 건강보험 피보험자나 장애인 자립지원법 등 공비 부담 의료가 적용되는 자의 경우, 각 제도에서 정한 본인 부담액이 지급된다.

## 2) 의료부조의 온라인 자격확인의 도입

의료보험에서의 온라인 자격 확인이 2023년 4월부터 의무화됨에 따라, 약국이나 다른 의료기관, 행정 기관의 안내를 통해 마이넘버 카드를 이용한 진료 및 방문이 점차 확대되고 있는 현재, 2024년 3월부터 의료부조의 온라인 자격 확인도 가능해졌다.

[부그림 1-3] 의료정보관람 및 마이넘버 카드 이용 건수

(단위: 건수)



출처: 저자작성

## 2. 생활보호제도와 최저임금 및 공적연금제도의 관계

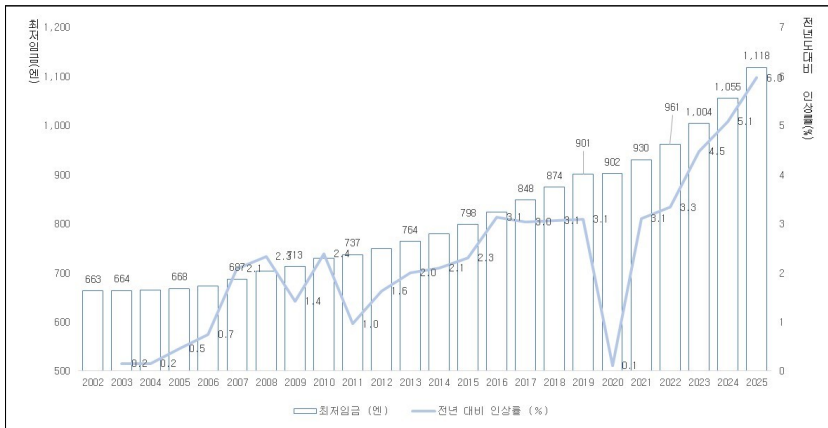
### 가. 최저임금과 생활보호제도

#### 1) 최저임금의 현황

일본 후생노동성이 올해 최저임금 기준안을 발표했다.전국 평균 시간당 최저임금은 현재보다 63엔 오른 1,118엔으로, 전년 대비 인상률은 5.97%에 달했다. 이는 1981년(6.16%) 이후 44년 만에 가장 높은 수준이며, 한국의 2026년 인상률 2.9%의 두 배가 넘는다.

[부그림 1-4] 일본의 최저임금 및 전년 대비 인상률의 추이

(단위: 엔)



출처: “最低賃金全国一覽”, 厚生労働省, 각 년도.

전국 47개 광역자치단체가 이번 기준대로 최저임금을 인상할 경우, 최저임금이 가장 높은 도쿄도는 1,226엔, 가장 낮은 아키타현도 1,015엔이 되어 모든 지역에서 사상 처음으로 1,000엔을 넘어서게 된다. 심의회는 최저임금을 크게 올린 이유로 물가 상승을 지목했다. 일본의 식료품 가격



은 작년 10월부터 올해 6월 사이 평균 6.4% 올랐으며, 8월 가격 인상이 결정된 식료품 품목만도 1,000개를 넘는다. 2025년 6월 기준 실질임금도 1년 전보다 1.3% 감소해, 6개월 연속 하락세다. 일본 정부는 임금 인상을 통해 가계 부담 완화와 소비 활성화를 도모하겠다는 방침이다.

## 2) 최저임금과 생활보호

최저임금의 금액은 개인별, 시간별, 도도부현별로 정해져 있는 반면, 생활보호의 금액은 가구별, 월별, 시정촌별로 정한 등급별로 정해져 있다. 따라서 이대로는 비교가 불가능하기 때문에 2008년도에 중앙최저임금심의회의 '기준에 관한 소위원회'가 비교를 위한 계산 방법을 결정했으며, 현재도 동일한 방법이 사용되고 있다. 이 소위원회에서는 근로자 측 위원과 사용자 측 위원의 의견이 대립했지만, 공익 위원이 거의 사용자 측 위원의 의견에 따른 계산 방법을 제시했으며, 이 방법이 채택되었고 기본적인 계산식은 다음과 같다.

※ 최저임금에 따른 월급 = 최저임금 × 1개월의 근로시간 × 가처분소득 비율

※ 생활보호에 따른 급여 = 생활부조 급여 + 주택부조 급여

두 가지를 비교하여, 최저임금으로 인한 월급이 생활보호 급여보다 적지 않도록 하는 최저임금을 역산하였다. 식의 형태를 바꾸면, 생활보호 수준의 월급을 받기 위해 필요한 최저임금(시급)은 다음과 같다.

※ 최소한 필요한 최저임금 = (생활부조 급여 + 주택부조 급여) ÷ 1개월의 근로시간 ÷ 가처분 소득 비율

예를 들어, 현재 도쿄도의 최저임금 1,163엔으로 얼마나 많은 실수령액이 되는지, 젊은 층을 대상으로 계산해 보기로 하자. 계산상의 편의를 위해 최저임금 외의 수당, 보너스, 공공 지원금은 모두 0으로 가정한다. 실제 계산 결과(2024년, 20대 남성, 도쿄도 기준)를 보면 "전일제 근로자(일반 근로자)의 총 실제 근로시간 기준" 과 "최저임금을 산정할 때 사용하는 1개월의 근로시간 기준"의 1개월의 가처분 소득은 각각 153,241엔 과 163,943엔으로 생활보호지급액 129,516엔을 상회해 도쿄도를 기준으로 했을 경우 최저임금과 생활보호의 역전현상은 발생하지 않는 것으로 나타났다.

〈부표 1-1〉 도쿄도 최저임금 근로자 가처분 소득 시산(수당, 보너스, 개호보험료 없음)  
(단위: 엔)

구분	전일제 근로자(일반 근로자)의 총 실제 근로시간 기준	최저임금을 산정할 때 사용하는 1개월의 근로시간 기준
최저임금 지급	1163	1163
월 근로시간	162.3	173.8
월수입	188,755	202,129
후생연금 보험료	17,385	18,300
건강보험료	9,500	10,000
고용보험료	1,038	1,111
소득세(월액)	1225	1625
주민세(월액)	6366	7150
가처분소득	153,241	163,943

출처: “最低賃金全国一覽”, 厚生労働省, 2024.

3) 최저임금의 과제

일본 내에서는 최저임금의 급격한 인상에 대해 부작용을 걱정하는 목소리도 적지 않다. 첫째 최저임금의 급격한 인상이 근로자의 노동 강도를 높여 정신 건강 악화로 이어질 수 있다. 일본은 현재 저출산 고령화에 의해 노동력 부족이 심각한 상황이기 때문에 고용이 급격하게 줄어들지 않

겠지만 기업이 인건비 증가에 대한 대책으로 신규 고용을 억제하고 기존 근로자에게 더 많은 업무를 담당하게 함에 따라 근로자의 노동 강도가 높아질 가능성이 높다.

둘째, 최저임금에 근접한 임금을 지급하는 영세·중소기업과 장기요양 사업, 음식점, 도소매업, 보육업 등 업종의 경영환경이 악화될 가능성이 크다. 중앙최저임금심의회의 자료에 따르면, 종업원 30명 미만(제조업은 100명 미만) 기업의 최저임금 영향률(개정 후 최저임금에 미달하는 근로자 비율)은 2024년도에 23.2%에 달했다. 이는 2014년의 7.3%에 비해 3배 이상 상승한 수치로, 최근 높은 수준의 최저임금 인상률이 지속된 결과이다.

경영기반이 취약하거나 생산성이 낮은 기업이 도산할 경우, 근로자가 생산성이 높은 기업으로 이동해 거시적으로는 일본 경제의 신진대사를 촉진할 가능성도 있다. 그러나 모든 도산 기업 근로자가 곧바로 생산성이 높은 기업에서 재취업할 수 있는 것은 아니다. 이를 위해서는 새로운 기술 습득이나 생활 기반의 이전이 필요하며, 특히 중소기업에서 중장년 근로자의 비중이 높은 점은 재취업을 더욱 어렵게 하는 요인이다.

또한, 최저임금 영향률이 상대적으로 높은 장기요양사업, 음식점, 도소매업, 보육업 등 이른바 에센셜 워커(essential worker)가 근무하는 생활 밀착형 업종의 기업이, 대폭 인상된 최저임금 부담으로 경영 악화와 도산에 직면할 경우, 일본 경제와 국민의 생활에 중대한 타격을 미칠 수 있다.

셋째, 불법 고용 증가의 가능성이 있다. 최저임금이 크게 오르면 고용의사는 있지만 감당할 수 없는 기업과, 일할 의사는 있지만 일자리를 찾지 못하는 구직자가 동시에 늘어나면서, 합법적 노동시장이 아닌 음성적 시장에서 불법 고용계약이 증가할 수 있다. 특히 이러한 현상은 불법채류 외국인 근로자 증가로 이어질 위험이 있다.

넷째, 비정규직 근로자에 대한 인건비 부담이 커짐에 따라, 비정규직 근로자 대신 플랫폼 노동자에 대한 업무 위탁이 늘어날 가능성이 높다. 일본의 플랫폼 노동자는 법적 근로자성이 인정되지 않아 근로기준법·최저임금법 적용에서 제외되므로, 불안정 노동 확대가 우려된다. 또한 인건비 절감을 위한 업무 자동화가 가속화되면 저임금 근로자의 고용 기회가 축소될 수 있다.

## 나. 공적연금과 생활보호제도

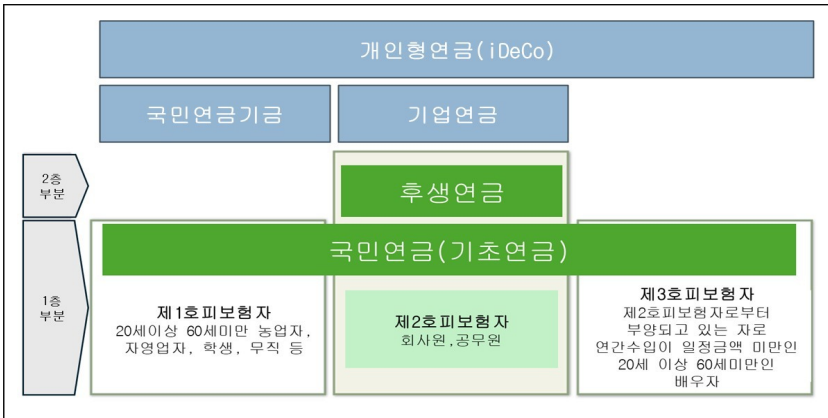
### 1) 일본의 공적연금제도

일본의 공적연금제도는 ‘전 국민연금’이라는 특징을 가지고 있으며, 20세 이상의 모든 국민이 공통으로 가입하는 국민연금과, 회사원 및 공무원이 가입하는 후생연금으로 구성된 ‘2층 구조’로 되어 있다. 구체적으로, 자영업자 등 국민연금에만 가입한 자(제1호 피보험자)는 매월 정액의 보험료를 전액 본인이 납부하며, 2025년 기준 월 보험료는 17,510엔이다. 한편, 회사원이나 공무원으로 후생연금에 가입한 자(제2호 피보험자)는 보험료를 18.3%에 따라 산정된 금액을 사용자와 근로자가 절반씩 부담하며, 보험료는 급여에서 자동 공제된다. 또한, 전업주부 등 소득이 일정 수준 미만인 제2호 피보험자의 배우자는 제3호 피보험자로 등록을 하도록 하고 있는데, 이들의 보험료는 제2호 피보험자 전체가 자신의 보험료 외에 추가로 나누어 부담하고 있다.

이들 피보험자는 노후에 노령기초연금을 받을 수 있으며, 후생연금에 가입한 자는 여기에 더해 노령후생연금도 수령하게 된다. 연금의 지급 개시 연령은 2025년부터 기초연금과 후생연금 모두 65세로, 소득대체율은 2024년 현재 기준으로 61.2%이다. 다만, 이 수치와 관련해 주의할 점은,

우리나라의 경우 소득대체율이 개인 기준으로 산정되는 반면, 일본은 2인 가구(부부)를 기준으로 하고 있다는 점이다.

[부그림 1-5] 일본의 연금제도



출처: 저자작성

## 2) 2025년 연금개혁의 주된 내용

최근 일본에서는 여당인 자민당과 공명당, 그리고 입헌민주당이 합의한 수정 내용을 반영한 연금개혁 법안이 중의원에서 가결되었다. 이번 수정은 입헌민주당의 요구를 반영해 이루어졌다.

첫째, 사회보험의 가입대상이 확대된다. 이를 위해 파트타이머 등 단시간 근로자의 후생연금 가입요건이 간단해 진다. 현재 후생연금의 가입요건은 급여가 월88,000엔 이상, 주 근무시간이 20시간 이상, 종업원 수 51명 이상 기업에서 근무하고 있을 것으로 되어 있는데, 소위 '106만 엔의 벽'으로 불리는 임금 요건(월88,000엔×12달로 정확하게는 105.6만 엔)과 기업규모요건이 폐지된다.

임금요건은 지역별로 다른 최저임금의 인상 수준을 고려하여 향후 3년

이내에 폐지하고, 종업원 수를 기준으로 하는 기업규모요건은 10년에 걸쳐 단계적으로 폐지할 방침이다. 기업규모요건 폐지 등에 의해 사회보험의 가입대상이 되는 단시간근로자에 대해서는 3년간 사업주가 추가적으로 보험료를 부담하는 방법으로 사회보험료 부담을 경감할 수 있는 특례 조치를 실시하고, 사업주가 추가적으로 부담한 보험료에 대해서는 정부 등이 그 전액을 지원한다. 개인사업소의 적용대상도 확대된다. 현재는 상시 5명 이상의 종업원을 사용하고 있는 개인사업소 중에서 법률에서 정하고 있는 17개 업종만이 가입대상으로 되어 있는데 2029년 10월부터는 17개 업종 이외 업종도 가입대상이 되게 된다. 단 5인 미만의 개인사업소는 지금과 같이 대상에서 제외된다. 적용대상이 확대되게 되면 사업주에 고용되어 근무하던 단시간근로자는 본인이 전액 부담하던 사회보험료를 기업과 절반씩 부담하게 된다.

둘째, 재직노령연금제도가 개정된다. 재직노령연금은 65세 이상 고령자가 일정 기준을 초과하는 임금과 연금을 받을 경우 연금 수령액을 감액하는 제도로, 2026년 4월부터 기준 금액이 월 50만 엔에서 62만 엔으로 인상된다. 2022년말 현재 일하는 연금 수급권자 308만 명 중 16%의 연금이 감액되어 지급되고 있는데, 제도 개정을 통해 약 20만 명이 새롭게 연금을 전액 수급할 수 있을 것으로 전망된다. 내각부가 2023년에 실시한 조사에 의하면 58.4%의 응답자가 65세 이후에 퇴직했거나 65세 이후까지 수입을 동반한 일을 하기를 희망하는 것으로 나타났다.

셋째, 여성의 취업률 향상 등을 반영하여 유족후생연금의 남녀 간 격차를 해소한다. 현재는 여성의 경우 남편과 사별하면, 30세 미만이면 5년간, 30세 이상이면 무기한으로 유족후생연금이 지급된다. 반면, 남성은 부인과 사별한 연령이 55세 미만이면 유족후생연금을 받을 수 없고, 55세 이상일 경우 60세부터 무기한으로 지급된다. 이번 개정안에서는 남녀

모두 사별 당시 연령이 60세 미만일 경우, 원칙적으로 5년간 유족후생연금이 지급되며, 60세 이후일 경우에는 무기한으로 지급되도록 변경된다.

넷째, 후생연금 등의 보험료 및 연금액 산정에 사용되는 표준보수월액의 상한을 월 65만 엔에서 75만 엔으로 인상한다. 이에 따라 월 임금이 65만 엔을 초과하는 근로자의 경우 보험료가 증가하지만, 그만큼 수령할 수 있는 연금액도 함께 증가하게 된다.

다섯째, 개인형 확정기여연금(iDeCo)에 가입할 수 있는 연령 상한을 70세까지 연장하여, 보다 오랜 기간 동안 노후 자산을 형성할 수 있도록 한다. iDeCo는 일본의 확정기여연금법에 근거해 실시되고 있는 사적연금제도로 임의 가입이며, 자신이 납부한 연금을 스스로 운용하고 자산을 형성할 수 있도록 하고 있다.

마지막으로, 이번 연금 개혁안의 핵심은 1층 부분인 기초연금의 지급액 인상이다. 현재 일본의 연금제도에서는, 장래의 현역 세대와 기업의 부담을 고려하여 2017년부터 보험료 수준을 고정하는 대신, 고령자에게 지급되는 연금을 포함해 연금 재정의 건전화가 달성될 때까지 연금 지급액을 조정하는 거시경제 슬라이드제도(자동안정화 장치)가 적용되고 있다. 거시경제 슬라이드는 저출생·고령화에 따른 수급자의 증가와 피보험자의 감소 등 인구 구조 변화가 연금 재정에 미치는 영향을 반영하여, 연금 지급액을 임금 또는 물가 상승률보다 낮게 억제하는 장치이다.

2024년 7월에 발표된 장래 재정 추계에 따르면, 최근의 경제 상황을 반영할 경우 2층 부분인 후생연금의 조정 기간은 2026년도에 종료되지만, 1층 부분인 기초연금의 조정 기간은 2057년도까지 계속되어, 현역 세대의 임금과 비교했을 때 연금 지급액이 크게 감소할 것으로 전망되었다.

이번 개정안에서는 2층 부분인 후생연금의 거시경제 슬라이드 적용기간을 기초연금과 동일하게 연장하고, 이로써 확보되는 재원을 기초연금

인상의 재원으로 활용할 방침이다. 기초연금의 지급액 인상 여부는 2029년의 연금 재정검증 결과를 통해 판단하기로 하였다. 즉 기초연금을 바로 인상하는 것이 아니라 인상이 필요할지 아닐지에 대해서 다음 재정 검증 때까지 상황을 지켜보고 결정할 계획이다. 또한 후생연금의 적립금을 이용(정확히는 후생연금의 거시 경제 슬라이드 적용기간을 연장)하더라도 기초연금의 2분의1은 공비로 충당하도록 되어 있어, 이 재원을 어떻게 조달할 지도 차기 재정 검증의 과제로 남아 있는 상태이다.

### 3) 생활보호제도와 공적연금제도

생활보호와 연금은 목적이 서로 다른 사회보장제도이지만, 모두 공적 지원의 일환으로 운영되고 있다. 생활보호는 경제적으로 곤궁한 사람들에게 최소한의 생활을 보장하기 위한 제도이며, 연금은 노후의 생활자금을 지원하기 위한 제도이다.

생활보호는 소득이나 자산이 일정 기준을 밑도는 경우에 지급된다. 한편, 연금은 일정 기간 동안 보험료를 납부한 사람이 받을 수 있는 제도이다. 생활보호를 받으면서 동시에 연금을 수령하는 것도 가능하지만, 연금을 받게 되면 생활보호 지급액이 감액된다. 이는 생활보호가 최소한의 생활비를 보충하는 제도이기 때문에, 연금 수령으로 생활비 일부가 충당되면 그만큼 보충액이 조정되기 때문이다.

생활보호는 소득이나 자산이 일정 기준 이하인 경우에 지급되지만, 생활보호에는 자산 제한이 있어, 저축이나 부동산을 소유하고 있으면 수급이 어려워진다. 반면, 연금은 보험료를 납부하면 장기간 수급이 가능하지만, 연금액은 납부 금액과 기간에 따라 결정된다. 생활보호를 받는 동안에는 국민연금 보험료가 면제된다. 이는 생활보호가 최소한의 생활을 보장하기 위해, 연금 보험료 납부가 어려운 경우에 해당되기 때문이다.



2024년의 40년간 보험료를 만액 납부한 노령기초연금의 모델연금액은 월 66,250엔(1년에 약 79만5,000엔)인데 비해, 생활보호제도는 거주지에 따라 차이가 있지만 도쿄도 23구와 같은 도시부의 경우 생활부조로 약 8만 엔, 주택부조로 약 5만 엔 정도를 받을 수 있으며, 의료부조와 개호부조를 이용할 수 있어 의료서비스와 개호서비스를 이용할 시 본인부담분이 발생하지 않는다. 또한 NHK수신료도 면제된다.

### 3. 「생활곤궁자자립지원법」과 생활보호제도 간의 연계

생활곤궁자자립지원제도는 「생활곤궁자자립지원법」(2013년 법률 제105호) 제3조 제1항에서 규정하는 생활곤궁자—즉, 취업 상황, 신체적·정신적 상태, 지역사회와의 관계 등 여러 사정으로 인해 현재 경제적으로 곤란한 상태에 있거나, 최소한의 생활을 유지하지 못할 우려가 있는 사람—를 대상으로 한다. 이 제도는 해당 대상자의 취업 상황, 신체적·정신적 상태, 지역사회와의 관계 등 다양한 여건과, 이러한 요인들이 복합적으로 작용하는 경우를 종합적으로 고려하여 생활곤궁자 자립상담지원사업을 중심으로 한다. 또한 생활곤궁자주거확보급부금 지급, 취업준비지원사업, 가계개선지원사업, 주거지원사업 등을 통해 포괄적이고 조기적인 지원을 제공한다.

한편, 생활보호제도는 「생활보호법」(1950년 법률 제144호) 제6조 제1항에서 규정하는 피보호자(현재 보호를 받고 있는 자)와, 같은 조 제2항에서 규정하는 보호필요자(현재 보호 여부와 관계없이 보호가 필요한 상태에 있는 자)를 대상으로 한다.

따라서 생활곤궁자자립지원제도를 운영하는 과정에서, 지원 대상자 중 생활보호가 필요하다고 판단되는 경우에는 생활보호제도의 기본 원칙에

따라 복지사무소와 연계하여 생활보호로 연계될 수 있도록 하고 있다. 또한, 생활곤궁자자립지원제도와 생활보호제도를 오가는 대상자가 일정 수 존재하기 때문에, 이들에게 단절 없는 연속적 지원을 제공할 수 있도록 두 제도가 상호 연계하여 기능하는 것을 중요하게 여기고 있다.

일본 정부는 두 제도의 연계를 보다 실효성 있게 하기 위한 방안의 하나로, 최근 「생활곤궁자자립지원법」 등의 일부를 개정하는 법률(2024년 법률 제21호, 이하 “개정법”)을 제정하였다.

개정법에 따라 생활곤궁자취업준비지원사업, 생활곤궁자가계개선지원사업, 생활곤궁자 지역거주지원사업(「생활곤궁자자립지원법」 제3조 제6항 제2호에 규정된 사업, 이하 “특정보호대상자 대상사업”)의 지원 대상에, 「생활보호법」 제55조 제11항 제1항에 규정된 특정보호대상자를 추가하는 개정이 이루어졌다. 이에 기초하여, 일본 정부는 기초자치단체 등에 양 제도 간 연계에 관한 사항을 아래와 같이 통지하였다.

### 가. 연계의 기본적인 원칙

양 제도의 대상자가 자신의 상황에 따라 적절한 지원을 받을 수 있도록, 그동안 자립상담지원사업을 실시하는 기관(이하 “자립상담지원기관”)과 복지사무소는 필요한 정보 교환 등을 통해 일상적으로 긴밀히 연계해 왔다. 특히 다음 사항을 기본으로 하여 양 제도의 운영상 연계를 추진해 왔다.

- ① 생활보호가 필요하다고 판단되는 경우에는 자립상담지원기관에서 복지사무소로 확실하게 연계한다.
- ② 생활곤궁자자립지원제도의 대상이 될 수 있다고 판단되는 경우에는 복지사무소에서 자립상담지원기관으로 적절히 연계한다.

## 나. 연계에 의한 대응이 바람직한 대상자

자립상담지원기관과 복지사무소는 상담자로부터 전달받은 상황이나 각 제도에서 지원을 시작한 이후의 상황 변화를 종합적으로 고려하여, 필요 시 상호 협력한다. 이 과정에서 양 제도의 체계에 대해 충분히 설명하고, 대상자의 희망과 의사를 확인한 후 적절한 지원으로 연계하는 것이 필요하다. 이러한 협력을 통해 대응하는 것이 바람직한 대상자의 예는 다음과 같다.

### 1) 자립상담지원기관에서 복지사무소로 연계하는 경우

- ① 보호대상자가 될 가능성이 높은 자
- ② 지원 과정에서 보호대상자가 된 자

〈예〉

- 회사 파산, 구조조정 등으로 인해 보호대상자가 된 자(또는 보호대상자가 될 가능성이 높은 자)
- 예금 잔고가 거의 없는 상태에서 질병으로 인해 실직하여 보호대상자가 된 자(또는 보호대상자가 될 가능성이 높은 자)
- 생활곤궁자주거확보지원금 지급 기간 중 취업이 불가능하여, 지급 기간 종료 시 보호가 필요한 자(또는 보호가 필요하게 될 가능성이 높은 자)

### 2) 복지사무소에서 자립상담지원기관 등으로 연계하는 경우

- ① 현재 경제적 어려움에 처해 보호대상자가 될 가능성이 있는 자
- ② 보호 신청을 했으나 요건을 충족하지 못해 거부된 자

- ③ 보호가 해지된 후에도 계속해서 자립상담지원기관의 지원을 희망하거나, 지원이 필요하다고 판단되는 자
- ④ 특정보호대상자

#### 4. 앞으로의 전망: 생활보호제도와 더불어 일본 빈곤정책 방향

일본의 생활보호제도는 헌법 제25조가 규정하는 “건강하고 문화적인 최소한의 생활”을 보장하는, 이른바 마지막 안전망이라고 할 수 있다. 생활부조, 주택부조, 의료부조 등 다각적인 지원을 통해 지금까지 생활이 어려운 자들을 경제적으로 지원해 왔던 게 사실이다. 하지만 그러나 최근, 그 역할과 운영을 둘러싸고 여러 문제가 표면화되고 있다.

먼저 최근 일본에서는 생활보호 수급자 수가 감소하고 있지만, 빈곤으로 분류되는 자들 중 생활보호로 포착되는 비율을 나타내는 '포착률'도 낮다. 상대적 빈곤률, 즉 빈곤선(균등화가처분 소득의 중앙값의 절반, 2021년 기준 127만 엔) 이하의 균등화 가처분소득만을 얻고 있는 사람의 비율이 15.4%로, 인원으로 환산하면 1,900만 명에 달한다는 점을 고려할 때, 빈곤으로 분류되는 사람의 약 10%만이 생활보호를 이용할 수 있는 수준에 머물고 있다. 후생노동성의 국민생활기초조사에 따른 추계(2018년 11월 발표)에 따르면, 생활보호 기준 이하의 저소득 가구 중 생활보호를 이용하는 가구의 비율은 22.6%에 그치고 있다.

포착률이 낮은 주요 이유로는 신청 절차의 복잡성, 친족에 대한 부양 확인으로 인한 심리적 부담, 생활보호에 대한 사회적 편견, 제도 및 이용 방법에 관한 정보 부족, 행정 운영 방식과 지역별 격차, 그리고 기준을 소폭 초과해 지원을 받지 못하는 계층의 존재 등을 들 수 있다.

향후 생활보호의 포착률 향상은, 단순히 제도 이용을 촉진하는 차원을

넘어 모든 사람이 ‘건강하고 문화적인 최저한도의 생활’(헌법 제25조)을 영위할 권리를 실질적으로 보장하기 위한 기반 강화라는 점에서 의미가 크다. 이를 위해서는 제도의 접근성을 확대하고, 심리적·제도적 장벽을 제거하는 노력이 병행되어야 한다.

최근 일본에서는 비정규직 고용, 저임금 노동뿐만 아니라 프리랜서와 플랫폼 노동자 등 불안정 노동이 확산되면서, ‘일하고도 생활이 안정되지 않는’ 계층이 빠르게 늘고 있다. 특히 플랫폼 노동자는 전통적인 「노동자성」을 인정받지 못해, 기존의 노동법상 보호 범위에서 벗어나 있는 경우가 많아 대책 마련이 시급하다. 이러한 상황에서, 독립사업자로 일하는 프리랜서를 불이익한 거래로부터 보호하기 위한 「특정수탁사업자(프리랜서)와 관련된 거래 적정화 등에 관한 법률」(프리랜서와 사업자 간 거래 적정화법)이 2023년 4월 참의원 본회의에서 전원일치로 가결·통과되어, 2024년 11월에 시행된 것은 긍정적인 진전이라 할 수 있다. 이 법 시행으로, 그동안 거래상 취약한 위치에 있었던 프리랜서가 발주자와 보다 대등한 위치에서 거래할 수 있는 환경이 일정 부분 조성되었다.

그러나 과제도 여전히 남아 있다. 예를 들어, 이 법이 금지하는 일방적 보수 감액과 계약 해지는 일정 기간 이상 거래 관계가 지속된 발주자와의 계약에만 적용된다. 따라서 단발성·단기 거래에서는 기존과 같은 트러블이 계속 발생할 우려가 크다. 이러한 사각지대를 해소하기 위한 추가적 제도 설계와 운용 개선이 향후 과제가 될 것이다.

또한 한부모 가구의 높은 빈곤율은 심각한 문제로 지적되고 있다. 후생노동성 ‘국민생활기본조사’(2022년)에 따르면, 아동이 있는 가구의 빈곤율은 11.5%인데 비해, 한부모 가구의 빈곤율은 44.5%에 달해, 한부모 가구의 자녀 중 약 2명 중 1명이 빈곤에 직면하고 있는 것으로 나타났다. 일본의 한부모 가구 빈곤율은 OECD 회원국 중 데이터가 있는 36개국 중

최하위 5위에 해당된다. 또한, 남녀공동참여국의 「남녀공동참여백서 2023년판」에 의하면, 한부모 가구의 약 89%가 모자 가구인 만큼, 한부모 가구의 빈곤 문제는 주로 모자 가구의 빈곤 문제라고 할 수 있다.

아동 빈곤 문제에 대해 아무런 조치를 취하지 않으면, 장기적으로 사회의 지원층이 감소하고 반면에 사회의 지원을 필요로 하는 사람들이 증가하게 되어 생활보호 등 관련 지출이 증가하게 되며, 결국에는 사회 전체가 그 비용을 부담해야 하는 상황이 발생하게 된다. 아동 빈곤은 단기적 복지 문제가 아니라 미래 세대의 생산성·세수 기반을 잠식하는 구조적 위협이라고 할 수 있다. 따라서 아동 빈곤과 밀접히 연관된 모자가구 빈곤 대책을 철저히 시행하는 것이 중요하다. 일본 정부는 아동미래전략에 근거해 한부모 가구의 빈곤 문제를 해결하기 위해 아동부양수당의 확충, 취업지원의 충실, 양육비 확보 지원을 중점시책으로 설정해 추진 중이다.

생활보호 수급자 수의 절반 이상을 차지하고 있는 고령자의 소득 보장도 과제라고 할 수 있다. 대부분의 고령자들이 연금을 받고 있음에도 불구하고 노인빈곤율은 20%에 달하고 있으며, 고령자 10명 중 3명은 경제적으로 어려운 상황에 있다고 응답하고 있다.

2015년부터 시행된 생활곤궁자자립지원제도와 생활보호제도의 연계에도 주목할 필요가 있다. 생활보호제도는 생활에 어려움을 겪는 국민에게 최소한의 생활을 보장하고 자립을 촉진하는 것을 목적으로 하며, 생활지원·주택지원·의료지원 등 현금 및 현물 급여를 통해 지원을 제공하고 있다. 반면, 생활곤란자 자립지원제도는 생활보호 수급 단계에 이르기 전 단계에서 경제적·사회적 자립을 지원하는 것을 목적으로 하며, 기본적으로 현금 급여가 아닌 상담 지원, 취업 지원 등 서비스 제공을 중심으로 운영된다. 일본 정부는 생활곤궁자자립지원제도와 생활보호제도의 연계를 강화하여, 단절 없는 연속적 지원을 제공한다는 방침을 밝히고 있다. 그

리나 현실적으로는 생활곤궁자자립지원제도 내의 선택적 사업이나 생활 보호의 운영 방침이 지방자치단체마다 크게 달라, 제도 간 협력 수준에도 지역별 차이가 존재한다. 이로 인해 지원의 질과 양에서 지역 간 격차가 확대될 가능성이 지적되고 있으며, 이러한 구조적 차이는 제도의 실효성을 약화시킬 우려가 있다. 따라서 향후 일본 정부가 제도 운영의 표준화, 정보 공유 체계 정비, 재정·인력 지원을 통한 지방 간 격차 완화 등 구체적인 방안을 통해 이 문제를 어떻게 해결해 나갈지가 주목된다.

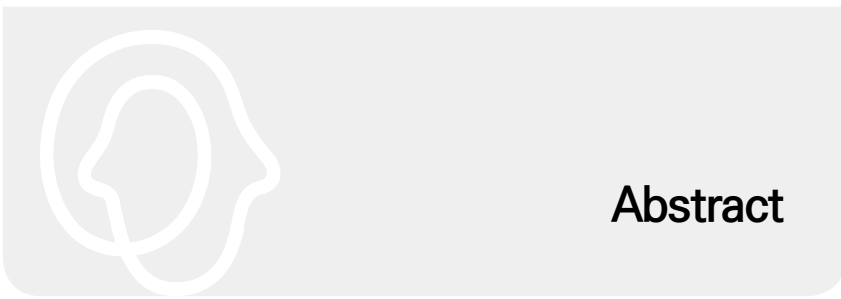
생활보호에 AI를 활용하려는 지방자치단체도 증가하고 있다. 생활보호 수급자 수는 이전보다 감소하기는 했으나 여전히 200만명 이상 수준을 유지하고 있다. 특히 보호대상가구의 유형별 구성을 보면, 2025년 5월 기준으로 고령자 가구가 전체의 55.3%를 차지하여 과반수를 넘어섰으며, 이후에도 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 이와 같은 상황 속에서 취업지원에 대한 요구는 꾸준히 강하게 제기되고 있다.

고령화가 진행되는 생활보호수급 가구에 꾸준한 취업지원을 추진하기 위해서는 단순한 일자리 제공을 넘어, 간병·질병·장애, 사회적 고립 등 복합적 과제를 지닌 가구에 대한 지역 포괄적 상담지원체계가 필요하다. 아울러 자치단체 직원의 상담 역량을 강화하는 노력이 병행되어야 한다. 그러나 현장에서는 다양한 어려움이 지적되고 있다. 생활보호 업무 종사자 실태조사에 따르면, 첫째, 인사이동으로 인한 경험자 및 자격 보유자의 확보가 어렵고, 둘째, 케이스워크 과정에서 치매, 알코올 의존, 은둔형 외톨이, 가정 내 폭력 등 복합문제를 가진 가구 지원에 큰 부담이 따른다고 보고되었다. 이러한 상황을 개선하기 위한 방안으로는 “직원 체제 재검토(인원 증원, 표준세대 수재 검토, 위촉 직원·사무직원 활용 등)”, “제도 운용의 간소화 및 사무 처리 부담 경감”, “ICT 시스템 활용(마이 넘버 연계, 통일 양식 시스템 구축 등)” 등이 제안되어왔다. 그러나 2017년 조

사 당시에 약 70%의 복지사무소는 여전히 사무 지원용 ICT 시스템을 도입하지 못한 상태였으며, 이에 따라 지자체에 대한 재정적 지원과 도입·운영 관련 지식공유체계 마련이 시급하다.

한편, 지방자치단체의 창구에서는 만성적인 인력 부족으로 긴 대기시간과 획일적 대응이 주민서비스 저하 요인으로 지적되어 왔다. 이 과제를 해결하기 위한 새로운 수단으로 최근 AI 활용이 주목받고 있다. AI는 복잡한 사무작업을 대체하고 업무 생산성을 높여 대응시간을 단축할 뿐 아니라, 상담 및 서비스의 개인화에도 기여할 수 있다. 실제로 생활보호 지원에 AI 기술을 활용하는 지자체가 늘어나고 있으며, 그 대표적 사례가 북일본 컴퓨터서비스(株)가 개발한「WAISE」이다. 이는 일본 최초의 생활보호 업무 특화 AI 탑재형 데이터베이스 검색엔진으로, 생활보호법령 등 광범위한 업무 관련 정보를 집약해 사용자가 질문을 입력하면 최적의 답변을 제시한다. 2023년 7월부터 88개 단체가 도입을 완료하였고, 2025년도 중에는 121개 단체가 추가 도입을 계획하고 있다. 이러한 흐름은 생활보호행정의 효율성 제고와 주민서비스 향상을 위한 AI 활용이 점차 필수적 요소로 자리 잡아가고 있음을 보여준다.





## Abstract

### **An Evaluation of 10 Years of the Customized Benefit System in the Basic Livelihood Security System and Directions for Improvement**

Project Head: Kim, Tae-wan

This study evaluated the operational performance of the Basic Livelihood Security System 10 years after its transition to a customized basic livelihood benefit.

The research findings show that the median income was introduced as a selection criterion, and Korea's perspective on poverty shifted from absolute poverty to relative poverty and from expenditure-based to income-based measurements.

Gaps in coverage still exist in the Basic Livelihood Security System. Asset standards, particularly those for automobiles, are considered key factors contributing to these gaps. Furthermore, the abolition of the support-obligor rules expanded eligibility, but it still does not reach many people in working poverty, including those with unstable employment and small business owners.

Cash benefits are increasing, largely due to the adjustment of the livelihood security benefit standard from 30% to 32% in 2024 and the supplementary principle. It is necessary to eval-

---

Co-Researchers: Lee, Jumi · Han, Sujin · Kim, Moongil · Kim, Kitae · Hwang, Dokyung · Lim, Deokyoung · No, Daemyung · Seo, Kwangguk · Kim, Myoungjung

uate the potential impact of cash benefits on other systems. The supplementary principle applied to the livelihood security benefit creates income disparities between the non-recipient and poor households, and leads to poverty traps and the transmission of poverty across generations for working-age recipients. This issue requires a comprehensive evaluation of its long-term social and fiscal effects.

It is necessary to distinguish between the two core principles of the Basic Livelihood Security System: minimum living standards and income security. If the system is intended to guarantee minimum living standards, the current income-based median income standard should be converted into a spending-based mechanism. Conversely, if a national consensus is reached in favor of an income security system rather than a spending support system, livelihood benefits should be fully separated and converted into an income security system. Only medical, housing, and education benefits should be designated as spending-security and operated as separate public assistance systems. The gap between system operation and public perception must be addressed, and the sustainability of the public assistance system must be improved.

**Key words:** Basic Livelihood Security System, Customized Benefit System, Median Income Standard, Categorical Public Assistance