

기초생활보장 급여별 소득재분배 효과 연구

- 2024. 01. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,
국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

한국보건사회연구원 김 태 완

최종보고서

기초생활보장 급여별 소득재분배 효과 연구

2024.01.

책임연구원 김 태 완 (한국보건사회연구원 선임연구위원)

연 구 원 이 주 미 (한국보건사회연구원 전문연구원)

제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 「기초생활보장 급여별 소득재분배 효과 연구」의 최종결과물로 제출합니다.

연구책임자 : 김태완 (한국보건사회연구원)

2024년 1월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수



요약	1
제1장 서론	9
제1절 연구의 필요성 및 목적	11
제2절 선행연구 : 기초생활보장 급여별 소득재분배 효과	13
제3절 연구 내용 및 방법 : 기초생활보장제도 급여별 소득재분배 효과 분석 모형	19
제4절 기대효과 및 활용방안	21
제2장 기초생활보장제도 발전과정과 한계	23
제1절 기초생활보장제도 개요 및 자원 현황	25
제2절 기초생활보장제도 한계와 향후 검토 사항	34
제3장 기초생활보장제도 급여별 소득분배 효과	43
제1절 분석개요 및 전체 소득분배 효과	45
제2절 현금성 급여(생계 및 주거급여) : 소득분위별, 가구유형별 소득재분배 효과 분석	51
제3절 현물성 급여(의료 및 교육급여) : 소득분위별, 가구유형별 소득재분배 효과 분석	63
제4절 현금성 급여와 현물성 급여 소득재분배 효과 비교	75
제4장 패널을 활용한 기초생활보장제도 급여별 분배효과	87
제1절 분석개요 및 전체 소득분배 효과	89
제2절 기초생활보장 급여 분배효과	90
제3절 기초생활보장 수급기간에 따른 특징	101
제5장 결론 및 정책제언	115
제1절 주요 연구결과 정리 : 급여별 보장성 및 효과성 분석 결과	117
제2절 기초생활보장제도 개선 관련 정책제언	121
참고문헌	129

표 목차

〈표 1-1-1〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지	12
〈표 1-2-1〉 빈곤율 감소효과	14
〈표 1-2-2〉 빈곤갭비율 감소효과	15
〈표 1-2-3〉 기초보장제도 수급률 및 급여액 추이	16
〈표 1-2-4〉 기초보장급여의 빈곤 감소 효과	17
〈표 1-2-5〉 소득불평등도 : 지니계수	18
〈표 1-3-1〉 기초생활보장제도 급여별 소득재분배 효과 분석 모형	19
〈표 2-1-1〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 폐지 단계적 변화	26
〈표 2-1-2〉 기초생활보장제도 재산기준 변화	27
〈표 2-1-3〉 가구균등화 지수 조정	27
〈표 2-1-4〉 기초생활보장제도 급여별 선정기준 변화	28
〈표 2-1-5〉 기초생활보장제도 급여별 수급가구	29
〈표 2-1-6〉 기초생활보장제도 생애주기별 수급률	30
〈표 2-1-7〉 기초생활보장제도 가구원수별 수급 변화	31
〈표 2-1-8〉 기초생활보장제도 가구유형별 수급 변화	32
〈표 2-1-9〉 기초생활보장 급여별 자원 투입 현황	33
〈표 2-2-1〉 기준 중위소득 50% 이하 생계·의료급여 비수급 빈곤층 규모	34
〈표 2-2-2〉 기초생활보장제도 수급기간별 수급률	36
〈표 2-2-3〉 생계급여 기준 변화	39
〈표 2-2-4〉 주거급여 기준임대료 변화(3급지 기준)	39
〈표 2-2-5〉 주거급여 기준임대료(2024년)	40
〈표 3-1-1〉 2023년 임차가구 기준임대료	45
〈표 3-1-2〉 2023년 자가가구 보수한도액	45
〈표 3-1-3〉 의료급여 본인부담 비용	46
〈표 3-1-4〉 2023년 교육급여 지급기준 및 지원내역	46
〈표 3-1-5〉 의료급여 수급권자 1인당 연평균 급여비	47
〈표 3-1-6〉 국민생활실태조사 조사표본	48
〈표 3-2-1〉 현금성 급여의 빈곤율 감소효과	51
〈표 3-2-2〉 현금성 급여의 빈곤갭비율 감소효과	53
〈표 3-2-3〉 현금성 급여에 따른 지니계수	54
〈표 3-2-4〉 현금성 급여의 가구규모별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)	55
〈표 3-2-5〉 현금성 급여의 가구규모별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)	56
〈표 3-2-6〉 현금성 급여의 성별 빈곤율 감소효과	57
〈표 3-2-7〉 현금성 급여의 성별 빈곤갭비율 감소효과	58
〈표 3-2-8〉 현금성 급여의 연령별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)	59
〈표 3-2-9〉 현금성 급여의 연령별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)	60
〈표 3-2-10〉 현금성 급여의 연령별 빈곤갭비율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)	61
〈표 3-2-11〉 현금성 급여의 연령별 빈곤갭비율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)	62



〈표 3-3-1〉 현물성 급여의 빈곤율 감소효과	64
〈표 3-3-2〉 현물성 급여의 빈곤갭비율 감소효과	65
〈표 3-3-3〉 현물성 급여에 따른 지니계수	66
〈표 3-3-4〉 현물성 급여의 가구규모별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)	67
〈표 3-3-5〉 현물성 급여의 가구규모별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)	68
〈표 3-3-6〉 현물성 급여의 성별 빈곤율 감소효과	69
〈표 3-3-7〉 현물성 급여의 성별 빈곤갭비율 감소효과	70
〈표 3-3-8〉 현물성 급여의 연령별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)	71
〈표 3-3-9〉 현물성 급여의 연령별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)	72
〈표 3-3-10〉 현물성 급여의 연령별 빈곤갭비율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)	73
〈표 3-3-11〉 현물성 급여의 연령별 빈곤갭비율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)	74
〈표 3-4-1〉 기초생활보장 급여별 빈곤율 감소효과	75
〈표 3-4-2〉 기초생활보장 급여별 빈곤갭비율 감소효과	76
〈표 3-4-3〉 기초생활보장 급여별 지니계수 감소효과	78
〈표 3-4-4〉 기초생활보장 급여별 10분위배율 감소효과	79
〈표 3-4-5〉 기초보장급여별에 따른 성별 10분위배율	81
〈표 3-4-6〉 기초보장급여별에 따른 연령별 10분위배율	82
〈표 3-4-7〉 기준상향 및 급여수준 조정시 빈곤율 감소효과	84
〈표 3-4-8〉 기준상향 및 급여수준 조정시 빈곤갭비율 감소효과	84
〈표 3-4-9〉 재산기준 완화 조정시 빈곤율 감소효과	86
〈표 3-4-10〉 재산기준 완화 조정시 빈곤갭비율 감소효과	86
〈표 4-2-1〉 기초생활보장 급여별 빈곤율 감소효과(기준중위소득 50%)	91
〈표 4-2-2〉 기초생활보장 급여별 빈곤율 감소효과(기준중위소득 40%)	92
〈표 4-2-3〉 기초생활보장 급여별 빈곤갭비율 감소효과(기준중위소득 50%)	93
〈표 4-2-4〉 기초생활보장 급여별 빈곤갭비율 감소효과(기준중위소득 40%)	94
〈표 4-2-5〉 기초생활보장 급여별 소득분배 변화(10분위배율)	95
〈표 4-2-6〉 기초생활보장 급여별 지니계수 변화	96
〈표 4-2-7〉 기초생활보장 급여 연령별 빈곤율 변화효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)	97
〈표 4-2-8〉 기초생활보장 급여 연령별 빈곤갭비율 변화효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)	98
〈표 4-2-9〉 기초생활보장 급여 연령별 빈곤율 변화효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)	99
〈표 4-2-10〉 기초생활보장 급여 연령별 빈곤갭비율 변화효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)	100
〈표 4-3-1〉 기초생활보장 수급기간별 규모 및 비율	101
〈표 4-3-2〉 기초생활보장 수급기간별·성별·혼인상태별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)	104
〈표 4-3-3〉 기초생활보장 수급기간별·장애여부·연령별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)	104
〈표 4-3-4〉 기초생활보장 수급기간별·교육수준별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)	105
〈표 4-3-5〉 기초생활보장 수급기간별·가구원수별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)	105
〈표 4-3-6〉 기초생활보장 수급가구 가구원수별 수급기간 규모(2021년 기준)	106
〈표 4-3-7〉 기초생활보장 수급기간별·주된 경제활동상태별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)	106



〈표 4-3-8〉 기초생활보장 수급기간별·건강상태·만성질환여부 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)	107
〈표 4-3-9〉 기초생활보장 수급기간별·주택점유형태별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)	107
〈표 4-3-10〉 기초생활보장 수급기간별·지역별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)	108
〈표 4-3-11〉 기초생활보장 중기간 수급자 특성변화(1)	109
〈표 4-3-12〉 기초생활보장 중기간 수급자 특성변화(2)	110
〈표 4-3-13〉 기초생활보장 장기간 수급자 특성변화(1)	112
〈표 4-3-14〉 기초생활보장 장기간 수급자 특성변화(2)	113
〈표 4-3-15〉 기초생활보장 장기간 수급자 특성변화(3)	114

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 2-1-1] 기초생활보장제도 수급규모 변화	29
[그림 2-2-1] 연령 변화와 중위소득 50% 이하 가처분소득 빈곤율 변화의 관계	35
[그림 2-2-2] 기초생활보장제도 수급유지기간(2023.8기준)	37
[그림 3-4-1] 시장소득 기준 대비 급여별 빈곤율 감소효과 비교	76
[그림 3-4-2] 시장소득 기준 대비 급여별 빈곤갭비율 감소효과 비교	77
[그림 3-4-3] 가구규모별 시장소득 기준 대비 급여별 빈곤율 감소효과 비교	80
[그림 3-4-4] 연령별 시장소득 기준 대비 급여별 빈곤율 감소효과 비교	80
[그림 4-3-1] 기초생활보장 급여 수급기간별 비율 추정(2005~2021년, 패널조사 기준)	103
[그림 4-3-2] 맞춤형 급여 도입 이후 수급기간별 비율 추정(2016~2021년, 패널조사 기준)	103



요약

1. 서론

□ 연구의 필요성 및 목적

- 국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)는 2000년 10월 도입 이후 한국의 대표적 공공부조제도로 최후의 안전망 역할을 담당해오고 있음
 - 지난 20여년 간 주요 위기 국면(IMF 외환위기, 2008년 세계금융위기, 2020년 코로나 19 팬데믹 등)에서 빈곤층 및 취약계층의 안정적 생활유지를 위해 지원해 옴
 - 무엇보다 (구)생활보호제도와 대비하여 대상자 규모, 급여 수준 등에서 실질적 향상을 가져옴으로써 의미 있는 제도적 진전을 이루어 왔음
- 2015년 맞춤형 급여 전환 이후 각각의 급여 단위로 진행된 제도 개선(부양의무자 기준 폐지, 선정 및 급여기준 변화, 재산기준 변화 등)이 소득재분배에 주는 영향 분석을 통해 제도개선 효과는 물론 향후 추가적 제도 개선이 필요한 부문에 대한 파악 필요성 제기
- 기초생활보장제도 4개 급여별(생계 및 주거급여의 현금성 급여와 의료 및 교육급여의 현물성 급여) 소득재분배 효과 분석과 급여 수급권자 특성별 소득재분배 분석을 통한 급여별 제도 개선 방향 제안하고자 함.
- 기초생활보장제도 재분배 효과 분석을 통한 중장기 발전방향 수립 등 동 제도 개선이 다른 사회보장제도에 미칠 수 있는 영향 제언
 - 맞춤형 급여 이후 진행된 제도 개선 효과와 급여 대상 특성별(성별, 연령별 등) 소득재분배 분석을 통해 급여별 제도 개선 방향을 제안
- 한국의 소득보장체계 개편 논의 과정에서 기초생활보장제도 제도 개선 방향과 동 제도 개선이 다른 사회보장제도에 미칠 수 있는 영향을 함께 살펴봄으로써 관련 정책적 함의도 제안하고자 함

□ 연구 내용 및 방법

- 공공부조제도 소득재분배 이론 및 기초생활보장제도 현황 분석
 - 제1차 및 제2차 기초생활보장 종합계획 수립 연구를 통한 기초생활보장제도 소득재분배 관련 선행연구와 현재 운영되고 있는 기초생활보장제도 주요 현황(대상규모, 기타 특성, 재정 등)을 파악함으로써 급여별 지급에 따른 보장성 분석
 - 제도개선에도 불구하고 여전히 발생하고 있는 제도적 한계에 대해 분석
- 기초생활보장제도 4개 급여별 보장성 및 소득재분배 효과 분석

- 분석자료는 보건복지부·한국보건사회연구원이 기초생활보장제도 평가를 위해 3년 단위로 진행한 국민생활실태조사를 기준으로 각 급여별 소득재분배 현황을 분석
- 소득재분배 분석에 활용된 소득분배지수는 빈곤지수(빈곤율 및 빈곤갭비율), 불평등지수(지니계수, 소득배율 등) 등을 활용하였으며, 이들 지수를 통해 급여별 사각지대 개선 및 효과성을 파악
- 패널자료를 활용하여 종단분석 실시
 - 동일한 개인이 계속해서 수급권을 보유할 경우, 이들의 빈곤함정, 빈곤대물림 현상이 어떻게 영향을 미치고 있는지를 분석
- 마지막으로 소득재분배 효과 분석 결과를 토대로 기초생활보장제도 제도 개선을 위한 정책 제언
 - 기초생활보장제도 급여별 소득재분배 효과 분석을 통한 사각지대 해소 및 재정효율화 방안을 중심으로 제언

2. 주요 연구내용

□ 기초보장제도의 보장성 분석

- 2015년 이후 생계·의료급여 측면에서 비수급빈곤층이 감소. 2015년 실태조사에서 차상위 포함 비수급빈곤층이 203만명에서 2017년 실태조사에서는 144만명, 2020년 실태조사 132만명, 2023년 실태조사 125만명으로 지속적으로 감소
- 생계급여의 경우 선정기준이 곧 급여기준이 되는 점에서 기준중위소득 증가는 생계급여 수급자의 보장성 확대에 이어짐
 - 1,2인 가구에 대한 보장성을 강화하는 조치인 가구균등화지수 개편을 통해 2021년 이후 1,2인 가구의 보장성이 상대적으로 더욱 크게 확대
- 전월세 가구에게 지급되는 주거급여의 기준임대료 역시 조정되고 있음
 - 기준임대료 현실화 및 내실화를 위한 개선을 통해 기준임대료 수준은 증가하고 있으며 이를 통해 수급가구의 보장성 또한 확대
- 이와 같이 현금성 급여인 생계급여의 인상은 최빈층인 생계급여 수급가구 및 수급자에 대한 생활안정과 보장성 강화에 크게 기여할 것으로 보임

□ 현금성 급여와 현물성 급여 소득재분배 효과 분석

- 현금성 급여의 빈곤율 및 분배 감소효과로 주거급여의 빈곤율 감소효과에 비해 생계급여의 빈곤율 감소효과가 크게 나타나는 모습

- 시간이 지남에 따라 그 효과는 더욱 커지며, 개인 기준 빈곤율 감소효과에 비해 가구 기준 빈곤율 감소효과가 크게 나타남
- 현물성 급여인 의료급여의 빈곤율 감소효과는 생계 및 주거급여의 빈곤율 감소효과보다 크게 나타나며, 시간이 지남에 따라 의료급여의 불평등 완화효과는 더욱 커지고 있는 모습이 포착
 - 개인기준의 불평등 완화효과에 비해 가구기준의 불평등 완화효과가 크게 나타났으며, 교육급여의 불평등 완화효과는 다소 미미한 수준
- 기초생활보장 4개의 급여 중 의료급여의 빈곤율 감소효과가 가장 크게 나타나며, 생계급여의 경우에도 2018년 이후 효과가 증대한 모습
 - 교육급여를 제외한 나머지 급여의 선정기준이 40% 내외인 점에서 급여별 빈곤율 감소 효과는 빈곤선을 40% 선으로 설정하였을 때 더욱 크게 나타남을 확인
 - 빈곤갭비율 완화효과 또한 빈곤율 완화효과 분석과 비슷한 경향성을 보이며, 2015년 대비 2018년 빈곤갭비율이 크게 감소한 모습
 - 최근 생계급여의 빈곤갭 완화효과가 크게 나타나는 특징을 보이며, 이는 단계적 부양의 무자 기준 완화, 생계급여의 선정과 동시에 급여 기준이 되는 기준중위소득의 증가로 인한 영향으로 볼 수 있음
- 지니계수 또한 현금성 급여에 비해 현물성 급여로 인한 완화효과가 크게 나타나며, 의료 급여의 효과가 큰 것으로 파악
 - 2015년 대비 2018년 완화효과가 크게 증가한 모습이며, 2018년 대비 2021년의 경우에도 완화효과가 증가하였으나, 이전 시점 비교에 비해 그 정도가 크지 않음
- 특성에 따른 급여별 빈곤율 감소효과를 비교해보면
 - 가구규모별에 따른 빈곤율 감소효과는 1인가구에서 가장 크게 나타났으며, 기준중위소득 40%를 빈곤선으로 설정할 경우 생계급여와 의료급여의 빈곤율 감소효과가 시점이 지남에 따라 점점 증가하는 모습
 - 연령별에 따른 급여별 빈곤율 감소효과를 비교해보면 의료급여의 빈곤율 감소효과가 가장 높게 나타나며, 특히 65세 이상 노년층에서 그 효과가 가장 크게 나타남
 - 특징적인 점으로 19~34세 청년층과 50~64세 중년층의 경우 2015년에 거의 미미 하였던 생계급여의 빈곤율 감소효과가 2018년 이후 증가하는 모습
 - 2018년 '저소득층 일자리·소득지원 대책'을 통한 부양의무자 기준 단계적 완화, 근로 소득 공제 확대 등 정책적 효과의 결과로 유추해볼 수 있음

□ 기초생활보장 수급기간에 따른 특성 분석

- 한국복지패널조사를 활용하여 기초생활보장 수급기간에 따른 특징에 대해 분석
 - 단년 수급비율은 13.3%이었으며, 패널 조사기간 17년 동안 계속해서 수급하고 있는 비율도 14.5%로 전반적으로 10년 이하의 수급비율이 많았지만, 10년 이상 수급자도 상당 비율을 점유
 - 2015년 이후인 맞춤형 급여만을 기준으로 해도 2016년에서 2021년 6년간 수급비율도 51.7%로 절반 이상에 이르고 있었다. 맞춤형 급여 변환 이후에도 장기수급자가 증가하고 있는 경향
- 특성별로 보면 성별로 단기에는 남성과 여성간 비율이 큰 차이가 없었지만, 수급기간이 길어질수록 남성에 비해 여성 수급비율이 증가하는 경향을 보임
 - 11년 이상에서는 남성은 약 40%, 여성수급자는 60%로 남성과 여성 수급자 간 차이를 보였으며, 유배우자 비율이 수급기간이 증가하면서 감소하고, 반면 미혼 비율이 증가하는 경향
- 장기수급자의 특성을 살펴보면, 장애를 가지거나 고령 수급자는 보호를 좀 더 강화할 필요
 - 장기수급자의 경우 장애를 가진 경우가 33.6%로 5년 이하의 단기 수급자의 11.6%에 비해 3배 가까이 높은 수준으로 이미 수급자의 경우 장애를 가진 비율이 기초생활보장제도 비수급층에 비해 많은 수준에서 수급기간이 길수록 장애로 인한 어려움이 있는 것을 확인
 - 65세 이상 수급자 비율이 단기에는 19.3%, 중기 21.2%로 비슷한 수준을 보여주지만, 장기간 수급자 중에서는 30.2%로 역시 수급기간이 길수록 고령수급자가 증가하는 모습
- 수급기간이 길어질수록 1인 가구 비율이 증가하고 있는 모습이며, 주목할만한 점은 3인 가구 이상에 속하며 장기간 수급자격을 유지하는 경우도 존재
 - 가구내 돌봄 대상이 없다면 가구원수가 많다는 점은 노동시장에 참여할 가능성이 높은 가구원이 존재하고 이들을 통해 탈수급 달성이 가능할 수 있다는 점에서 이들 가구에 대한 세밀한 점검이 필요
- 수급기간별로 경제활동참여 상태별 특성을 보면, 단기 수급자의 경우 상용이나 임시·일용직 등의 형태로 일을 하고 있는 경우가 14.9%와 30.0%였으며, 중기간의 수급자 역시 유사한 수준에서 노동시장에 참여하고 있는 비율이 높게 나타남
 - 일을 해도 수급자격을 유지하고 있다는 점에서 장기 수급을 줄여 나가기 위해 일하는 수급자에 대한 바람직한 지원 방안에 대한 검증이 필요할 것으로 보임
- 주거급여와 관련되어 있는 수급기간과 주택점유형태 간의 관계를 보면, 수급기간이 길수록 자가보다는 전월세의 임차가구 비율이 증가

- 전반적으로 주로 자가와 월세가 주요한 점유형태를 보여주고 있다는 점에서 수급기간을 기초로 급여특성을 보면 수급기간이 단기간일 경우에는 주거급여 중 기준임대료와 더불어 수선유선비가 주거보장의 주요한 형태로 활용되고 있음을 확인

3. 정책제언

□ 분석결과를 통해 향후 기초생활보장제도가 한국 빈곤층을 위한 최후의 사회안전망 역할을 수행하기 위해 검토 혹은 개선되었으면 하는 점을 기초생활보장제도 재정측면 효과 및 제도 개선방향과 각 급여별 개선방안으로 구분하여 제안

□ 기초생활보장제도 재정측면 효과 및 제도 개선방향

○ 첫째, 기초생활보장제도의 재정적 효과와 효율성 측면에서 공공부조제도인 기초생활보장 제도가 소득분배에 미치는 영향은 빈곤지수 측면에서 빈곤율보다 빈곤 격차를 줄이는 것에서 잘 나타남

- 제도의 지원을 받고 혜택을 받는 계층은 이미 빈곤선 이하에 있을 가능성이 높으며, 이로 인해 빈곤규모를 측정하는 빈곤율을 낮추는 것은 제한적일 수 밖에 없는 점에서 재정적 효과 측면에서는 가시적으로 분명한 성과를 보여주기에는 한계가 있음

- 반면 재정적 효율성 측면에서 보면 빈곤지수가 의미를 가지기 위해서는 빈곤갭비율이 더 적정할 것으로 보임

- 빈곤갭은 빈곤선과 수급권 가구 및 개인 간 소득차이를 메꾸어주는 개념으로 빈곤갭을 통해 빈곤선과 수급권층 간의 소득차이를 기초생활보장 급여가 줄여줌으로써 이들 수급권층이 최저생활을 보장받을 수 있도록 하고 있는 것은 물론 사회통합과 사회병리(자살 등) 현상을 방지할 수 있다는 점에서 매우 큰 긍정적 효과를 보여주고 있음

○ 둘째, 기초생활보장제도 제도 개선에 따른 소득분배 개선과 재정부담 증가

- 맞춤형 급여 개편 이후 급여별로 선정기준인 기준중위소득이 상향조정되거나 또 다른 선정 기준인 부양의무자 기준의 단계적 폐지와 재산기준의 완화 조치 등이 이루어짐

- 이를 통해 기초생활보장제도 사각지대 축소, 급여적정성의 확보와 공공부조를 통한 소득분배 개선 효과가 나타남

- 반면 사각지대 해소, 급여적정성 확보는 기초생활보장제도의 수급권자가 증가하는 것이고 이는 정부의 재정부담이 증가하는 것을 의미

- 공공부조가 지속가능하고 빈곤층의 삶을 안정적으로 보장해 주기 위해서는 제도 외적으로는 재원확보 방안이 마련되는 것은 물론 제도 내적으로는 빈곤합정, 부정수급 등과 같은 제도 개선 사항도 함께 검토가 필요

- 무엇보다 기초생활보장제도가 과거 생활보호제도와 가지는 큰 차이점은 근로연령층을 대상으로 생계, 주거급여 등을 지급한다는 점에서 빈곤합정과 빈곤대물림이라는 현상이 함께 발생할 수 있음을 주지하고 이에 대한 대응 또한 필요
 - 급여별 재원 투입 현황 파악을 통해 재원배분의 적절성에 대한 추가적인 검토 필요
 - 재정 효율화 측면에서 가장 큰 예산이 투입되고 있는 의료급여에서 수급권자의 올바른 의료급여제도 이용과 의료급여 재정 안정화 등 지속적인 사례관리 및 모니터링이 필요
 - 월세가구 비율이 증가하는 현상을 고려할 때 향후 기초보장급여 내 주거급여의 재원 비중이 증가할 수 있는 점에서 재원배분의 적절성에 대한 검토 필요
- 셋째, 현재 추진되고 있는 기초생활보장제도 제도 개편 방안 중 하나인 기준중위소득 조정이 다른 사회보장제도에 주는 영향을 함께 고려할 필요가 있음
- 기준중위소득 상향이 수급권자의 보장성을 높이고 안정적 생활을 지원하는 긍정적 효과는 유지하면서, 기준 상향으로 인한 빈곤합정과 다른 취약계층에 줄 수 있는 영향에 대한 부정적 영향이 최소화될 수 있도록 하는 방안이 함께 강구되어야 할 것
 - 특히 기준중위소득이 높아지는 것은 타 제도에도 영향을 줄 수 있으므로 타제도와의 정합성을 함께 고려 될 필요가 있음
- 넷째, 중장기적 제도 개선과제로 전달체계에 대한 개선은 재정적 효과와 효율성을 높이면서, 자칫 발생할 수 있는 재정누수 문제도 개선할 수 있다는 점에서 꼼꼼하게 살피고 대응할 필요가 있음
- 기초생활보장제도가 재정을 기반으로 운영되고, 상당한 자산조사체계를 갖추고 있으므로 인해 다양한 조사과정에서 부정수급 등 재정적 누수 현상이 많이 발생
 - 특히 생계급여의 경우 보충성 원칙 적용에 따라 실시간 소득파악이 이루어지고, 이로 인해 과오급여 지급이 발생하며, 다른 복지제도에 비해 부정수급이 많이 발생
 - 제도 개편 이후 지금까지 맞춤형 급여 전달체계에 대한 평가나 현황 파악은 거의 진행되고 있지 않은 상황
 - 맞춤형 개편 이후 변화된 전달체계 현황과 문제 및 개선방안을 논의하기 위한 조사, 연구 및 부처 간 협의 과정이 필요

□ 급여별 개선 방안

- 생계급여 기준선의 상향조정(30%→35%)이 현 정부 대선 공약으로 포함되면서 2024년 기준 중위소득 선정시 32%로 상향조정이 되는 등 35%선까지 조정될 예정
- 생계급여의 경우 선정기준이 동시에 급여기준이 되는 점에서 선정기준 상향조정은 생계 급여의 최저보장수준이 향상됨을 의미

- 기준선 상향조정은 수급권자의 최저보장수준이 상향되는 점에서 빈곤율과 빈곤갭비율을 감소시키는 주요한 작용을 할 것으로 예상
 - 다만 공공부조가 가진 주요 원칙 중 하나인 열등처우의 원칙을 고려한다면, 공공부조의 현금성 지원이 일을 함으로써 얻게되는 소득, 예를들어 최저임금, 국민연금 급여액 등의 수준과의 정합성에 대해서도 함께 고려해야할 중요한 과제
 - 기준선 및 급여기준 상향조정 등 보장성 확대와 기준완화를 통한 대상자 증가 등 포괄성 확대 두 측면 모두에서 빈곤율과 빈곤갭비율 감소효과를 확인한 결과 어떤 측면에 중점을 두느냐에 따라 달성되는 방향의 차이가 있을 수 있음.
 - 한정된 재원을 활용하는 정책 제한점을 고려하여 현재 우리나라가 지향하는 공공부조의 방향성을 명확히 하여 제도를 개선할 필요가 있으며, 균형적인 제도내실화에 대해 고민이 필요
 - 노년층 외 근로연령층에서도 장기수급자 비율이 증가 혹은 지속되고 있는 점에서 일을 해도 빈곤층을 벗어나지 못하는 장기수급자의 특성 파악이 중요
- 의료급여는 생계급여와 함께 기초생활보장제도의 주요한 한 축을 형성하고 있으며, 소득분배 개선효과도 높은 것으로 분석
- 의료급여의 중요성이 부각되고 관심도 높지만 지원대상이 증가와 더불어 재원부담이 크게 증가하고 있는 상황
 - 의료급여제도는 빈곤층의 의료비 부담을 줄여주고, 특히 만성질환 등 여러 질환 등이 있는 수급권자에게는 매우 중요한 제도이며, 수급권자 이외에 비수급빈곤층에게도 의미가 깊은 제도
 - 다양한 형태로 의료측면의 욕구를 지닌 대상을 위해 의료급여 제도의 대상확대는 필요할 것으로 보이며, 다만, 일부 의료급여 대상에서 나타나는 과도한 의료비 남용 등의 문제도 함께 살펴볼 필요가 있음
- 주거급여는 생계 및 의료급여에 비해 분배 개선효과는 작았지만, 점차적으로 대상 및 기준 임대료 증가와 함께 분배 개선효과도 높아지고 있는 것을 확인
- 주거급여 기준선이 상향되고 기준임대료 수준도 시장임대료 수준으로 조정되면서, 불안정한 주거생활을 하고 있는 저소득층에게는 매우 의미 있고 중요한 역할을 지님
 - 향후 주거급여제도와 관련하여 주목할 점은
 - 첫째, 기준임대료가 시장가액으로 조정되면서 보장성이 강화되고 있지만, 기초생활보장제도 전반적 효과에서 제안한 것처럼 현금성 급여의 증가가 다른 사회보장제도에 줄 수 있는 영향에 대한 검토가 함께 진행될 필요가 있음
 - 둘째, 중장기적 관점에서 최근 전세사기, 부동산 시장 불안정성 증대 등으로 월세에 대한

욕구가 증가하고 있는 점에서, 현재와 같이 기준중위소득에 기반한 자산조사 기반 공공부조로 역할만을 담당할 것인지, 아니면 다른 형태(예, 수당)의 급여로 전환 가능성이 있는지 세밀히 살펴볼 필요가 있음

○ 교육급여는 빈곤층 청소년을 대상으로 교육비(등록금, 입학금 등)와 교육활동지원비가 제공되었지만, 2021년부터 고등학교까지 의무교육이 시작되면서 교육비보다는 교육활동지원비가 주요한 급여로서 역할을 수행

- 고등학교까지 의무교육이 확대되고, 교육급여와 유사한 성격의 초중고 교육비 지원사업이 함께 운영되면서 교육급여가 가지는 특징이 줄어들고 있는 상황
- 중장기적으로 저출산의 영향으로 학생 수가 줄어들고 있는 속에서 저소득층을 대상으로 하는 교육급여와 초중고 교육비 지원사업이 별도로 운영될 필요성이 있는지에 대한 논의가 필요
- 초중고생이 차별없이 동일한 수준의 교육을 지원받을 수 있도록 하기 위해서는 일부 낙인 현상도 유발하는 교육급여 및 초중고 교육비 지원사업을 함께 운영함으로써, 대상과 지원 범위를 확대하는 형태로의 개편이 검토될 필요가 있음

키워드 : 국민기초생활보장제도, 소득분배, 분배 개선, 빈곤함정



제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 선행연구 : 기초생활보장 급여별 소득재분배 효과

제3절 연구 내용 및 방법 :

기초생활보장제도 급여별 소득재분배 효과 분석 모형

제4절 기대효과 및 활용방안

제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)는 2000년 10월 도입 이후 한국의 대표적 공공부조 제도로 최후의 안전망 역할을 담당해오고 있다. 지난 20여년 간 주요 위기 국면(IMF 외환위기, 2008년 세계금융위기, 2020년 코로나19 팬데믹 등)에서 빈곤층 및 취약계층의 안정적 생활유지를 위해 지원해 온 것이다. 무엇보다 (구)생활보호제도와 대비하여 대상자 규모, 급여 수준 등에서 실질적 향상을 가져옴으로써 의미 있는 제도적 진전을 이루어 왔다.

하지만 기초생활보장제도가 공공부조이고 이 과정에서 자산조사(means test)로 인한 한계가 지속적으로 지적되어 왔다. 기초생활보장제도는 정부 재정을 통해 운영되고, 정부가 정한 기준에 부합되어야만 수급자격을 확보하고 해당 급여가 지급되는 제도이다. 따라서 나름 엄격한 기준 하에 운영되고 있다.

기초생활보장제도 수급권을 확보하기 위해서는 두가지 조건에 부합되어야 한다. 첫째, 수급권 신청자의 소득 및 재산(일명 소득인정액)이 정부가 정한 최저생계비(2015년 6월까지) 혹은 기준중위 소득(2015년 7월부터) 이하여야 하며, 둘째, 부양의무자 기준에 부합되어야 했다. 특히 부양의무자 기준과 관련해서는 현대 사회로 전환되면서 가족 간 가족부양 책임이 약화되고 있는 시점에서 부양 의무자 기준 적용에 따른 사각지대 발생의 문제가 계속적으로 지적되어 왔다. 여기에 더해 최저생계비 산출에 대한 자의성과 일반가구와의 소득 격차가 벌어지고 이로 인한 급여 불충분 문제가 지적되며 제도 개편에 논의가 진행되었다. 위와 같은 문제를 해소하기 위해 2015년 7월 기존 통합급여 방식의 기초생활보장제도를 맞춤형 급여방식의 기초생활보장제도로 전환되었다. 기초생활보장제도 주요 급여인 생계, 의료, 주거 및 교육급여가 2015년 이전에는 통합적으로 제공되었지만, 2015년 7월부터는 개별급여화되면서 각각의 선정기준과 급여기준 하에서 제도가 운영되기 시작한 것이다. 이번 우리 연구의 시작도 맞춤형 급여 개편 이후 각각의 급여가 서로 다른 급여조건 속에서 운영되고 있음에도 이에 대한 제대로 된 평가가 없었기에 이번 연구를 통해 분배 효과를 정확히 파악해 보고자 하는데 목적이 있다.

맞춤형 급여 이후 여러 제도적 변화가 있었다. 특히 오랜 기간 기초생활보장제도 사각지대 발생의 주요 원인으로 지적되어 온 부양의무자 기준이 단계적으로 완화된 것이다. 2015년 7월 교육급여, 2018년 10월 주거급여, 2021년 10월 생계급여에서 부양의무자기준이 폐지(단, 생계급여는 소득 1억 이상, 재산 9억 이상에서는 부양의무자 유지)되면서 현재는 의료급여를 제외하고는 실질적으로 부양의무자 기준이 폐지된 상태이다.

〈표 1-1-1〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지

구분	2015년 7월	2017년 11월	2018년 10월	2019년 1월	2020년 1월	2021년 1월	2021년 10월
생계 급여		수급자 및 부양의무자 가구 모두에 노인·중증장애인 이 포함된 가구		부양의무자 가구 노인·중증장애인 포함된 가구 (소득 하위 70%)	중증장애인 가구	만 65세 이상 노인, 한부모가구 (만 30세 초과)	그 외 가구대상
의료 급여				부양의무자 가구 중증장애인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)	부양의무자 가구 노인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)		
주거 급여				폐지	유지		
교육 급여	폐지	유지					

자료: 김태완, 김기태, 이주미, 강예은. (2021). 국민기초생활보장제도 접근성 제고방안 연구. 보건복지부한국보건사회연구원. p.8.

기초생활보장제도에 대한 제도 개선은 부양의무자 기준에 그치지 않고 또 다른 기준인 소득인정액 중 하나인 재산 기준을 완화하였다. 부양의무자에 이어 재산 기준도 단계적으로 완화되면서 2023년부터는 재산기준에 적용되어 오던 기본재산액 지역별 적용 방식을 3급지(대도시, 중소도시, 농어촌)에서 4급지로 전환되었으며, 이를 통해 기본재산액, 재산범위 특례액, 주거용재산 한도액 등 재산과 관련된 주요 기준이 완화되었다.

간단히 살펴본 것과 같이 기초생활보장제도는 한국의 대표적 사회안전망이면서, 다양한 기준이 단계적으로 완화되어왔다. 특히 2015년 맞춤형 급여로의 전환 이후 기초생활보장제도 각 급여별로 어떠한 효과를 보여주고 있는지에 대해서는 분석이 이루어지지 않았다. 이유는 제도 개편 이후 시간이 많이 흐르지 않은 점, 또한 각각의 급여를 평가할 수 있는 기초자료가 충분히 확보되지 않은 점 등의 문제가 있었다.

보건복지부는 맞춤형 급여 도입 이후 기초생활보장제도 기본 및 종합계획을 수립하고, 제도 개선 관련 연구를 수행하였지만, 종합계획 혹은 연구기관 또는 연구자 등이 수행한 기초생활보장제도 분배 개선 연구는 주로 기초생활보장제도 전체 급여를 기준으로 하거나, 생계 및 주거급여와 같은 현금성 급여만을 기준으로 분석해 왔다. 맞춤형 급여로 전환된지 8년이 지나고 있지만 여전히 분리된 급여가 소득재분배에 어떻게 영향을 주는지, 개별급여화 이후 각각의 급여별로 진행된 제도 개선이 소득재분배 개선에 미친 영향을 제대로 파악하지 못하고 있는 상황이다.

기초생활보장제도 급여별 빈곤, 불평등 등 소득재분배 효과가 필요한 점은 최빈곤층에 대한 지원이 국가 전체적 분배개선에 주는 영향을 파악함으로써 공공부조제도 운영의 정당성 확보가 가능하기 때문이다. 또한 맞춤형 급여 전환 이후 각각의 급여 단위로 진행된 제도 개선(부양의무자 기준 폐지, 선정 및 급여기준 변화, 재산기준 변화 등)이 소득재분배에 주는 영향을 파악함으로써 제도개선 효과는 물론 향후 추가적 제도 개선이 필요한 부문에 대한 파악이 가능하다. 최근 제도 개선과 선정 및 급여기준 조정이 동시에 진행되면서, 수급규모 적정성, 선정 및 급여 적정성 등에 대한 논의도 함께 발생하고 있다. 이번 급여별 소득재분배 효과 연구를 통해, 향후 발생할 수 있는 기초생활보장제도의 주요 이슈 역시 함께 논의가 가능할 것이다.

2. 연구목적

이번 연구는 2015년 맞춤형 급여 전환 이후 개별적으로 운영되고 있는 기초생활보장제도 4개 급여(생계, 의료, 주거 및 교육)별 소득재분배 효과를 분석하는데 있다. 생계 및 주거급여는 현금성 급여이며, 의료 및 교육급여는 현물성 급여로 현금과 현물급여 지급에 따른 소득재분배 효과의 차이를 함께 분석할 수 있다.

또한 맞춤형 급여 이후 진행된 제도 개선 효과와 급여 대상 특성별(성별, 연령별 등) 소득재분배 분석을 통해 급여별 제도 개선 방향을 제안하고 있다. 여기서 분석되고 제안된 제도 개선 사항은 향후 기초생활보장제도 중장기 발전 방향 수립을 위한 기초자료로 활용될 수 있다. 이외에 한국의 소득보장 체계 개편 논의 과정에서 기초생활보장제도 제도 개선 방향과 동 제도 개선이 다른 사회보장제도에 미칠 수 있는 영향을 함께 살펴볼 수 있으며, 관련 정책적 함의도 제안하고자 한다.

제2절 선행연구 : 기초생활보장 급여별 소득재분배 효과

정부지원액(혹은 급여)에 대한 소득재분배 효과성을 확인하기 위해서는 대부분의 연구에서 해당 급여를 합산하기 전 소득의 소득분배 지표와 합산한 후 소득의 소득분배 지표 간 차이를 비교하는 표준적인 접근법이 사용되고 있다. 활용되는 소득분배 지표로는 빈곤율, 소득갭, 빈곤갭 비율, 지니 계수 등이 있으며, 시장에서 벌어들이는 시장소득에 지원받는 급여액을 합산하며 소득분배 지표의 변화를 비교하는 방식이다. 따라서 소득이 조사되는 조사자료 등을 통하여 효과 분석이 가능하다. 우리나라 공식적 소득통계 자료인 통계청의 가계금융복지조사 등 조사자료의 경우 공적이전소득의 총합 혹은 공적이전소득 항목별(공적연금, 기초연금, 양육수당, 장애수당, 맞춤형기초생활보장지원금, 근로장려금자녀장려금, 기타정부보조금 등) 총액을 공표하고 있는 점에서 전체적인 공적이전소득의 소득재분배 효과를 살펴보거나 지원제도별 소득재분배 효과에 대해 분석하고 있다. 본 연구의 목적은 기초생활보장제도 급여별 소득재분배 효과를 살펴보는 것으로, 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등 급여별 수급액이 조사되는 자료를 활용할 필요가 있다. 기초생활보장제도의 급여별 지원액이 조사되는 자료로는 보건복지부·한국보건사회연구원의 ‘국민생활실태조사’와 한국보건사회연구원의 ‘한국복지패널조사’ 등이 있다. 다만 이들 조사에서도 현물급여인 의료급여의 경우 현물을 현금으로 환산하여 조사되지 않는 한계는 존재한다. 여기에서는 위에 언급한 자료를 통해 정부지원액의 소득재분배 효과 분석을 수행한 선행연구들에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

먼저 국민기초생활보장법 제20조의 2(기초생활보장 계획의 수립 및 평가)에 의해 보건복지부는 2017년 이후 3년마다 국민생활실태조사를 수행하고 있으며, 동 자료를 통해 수급자 실태조사 및 급여기준 적정성에 대한 평가를 진행한다. 해당 연구에서는 빈곤선을 기준중위소득 40%와 50%로 설정하고 있으며, 빈곤율과 빈곤갭비율 차이를 통해 기초생활보장급여 외 사회보험급여, 기타정부

보조금, 사회적현물이전 등의 급여 효과를 살펴보았다. 빈곤기준선 50% 기준 시장소득 대비 기초생활보장급여는 빈곤율을 2015년 개인기준 0.3%p 감소시키고, 2018년 개인기준 0.6%p 감소시키는 것으로 나타난다. 빈곤선을 기준중위소득 40%로 설정하는 경우 빈곤율을 2015년 0.42%p, 2018년 0.63%p 감소시키는 것으로 분석되었다. 빈곤선이 기준중위소득 50%와 비교시 좀더 효과성이 높게 나타나며, 2015년에 비해 2018년의 경우 기초생활보장급여의 빈곤율 감소효과가 개선된 것으로 평가할 수 있다.

〈표 1-2-1〉 빈곤율 감소효과

(단위: %)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	24.6	-11.5	16.2	-10.5	21.7	-17.5	13.2	-16.5
시장소득	22.1	0.0	14.6	0.0	18.5	0.0	11.4	0.0
경상소득	15.8	28.5	10.1	31.0	10.4	43.9	6.2	45.4
시장소득+사회보험급여	19.5	11.8	12.7	13.2	15.8	14.4	9.5	16.5
시장소득+기타정부보조금	19.6	11.3	12.7	13.2	14.9	19.0	9.2	18.8
시장소득+기초생활보장급여	21.6	2.3	14.3	2.3	17.6	4.9	10.8	5.0
가처분소득	17.9	18.9	12.0	17.9	11.6	36.9	7.2	36.4
경상소득-조세	16.5	25.0	10.7	26.9	11.0	40.5	6.6	41.8
경상소득-사회보험부담금	16.7	24.4	11.0	25.2	10.8	41.2	6.6	41.5
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	25.81	-17.38	17.93	-16.94	22.94	-25.39	15.10	-24.12
시장소득	21.99	0.00	15.34	0.00	18.30	0.00	12.16	0.00
경상소득	12.41	43.55	8.13	46.96	6.90	62.31	4.46	63.31
시장소득+사회보험급여	17.38	20.96	11.85	22.70	13.38	26.87	8.52	29.92
시장소득+기타정부보조금	18.53	15.73	12.53	18.28	14.38	21.39	9.47	22.16
시장소득+사회적현물이전	21.67	1.44	15.11	1.44	17.92	2.05	11.89	2.22
시장소득+기초생활보장급여	21.38	2.79	14.92	2.70	17.21	5.92	11.53	5.19
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
가처분소득	13.42	38.99	9.06	40.91	7.44	59.34	4.89	59.76
경상소득-조세	12.76	41.95	8.39	45.31	7.07	61.37	4.59	62.24
경상소득-사회보험부담금	13.06	40.62	8.76	42.85	7.22	60.55	4.73	61.11

주: 빈곤율 감소효과는 <(시장소득 빈곤율 - 해당 소득 빈곤율)÷ 시장소득 빈곤율×100>으로 계산하였다.

자료: 김태완 외(2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. pp.524-525 재인용.

김문길, 김태완 외(2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. pp.508-509 재인용.

빈곤층의 소득과 빈곤선의 차이, 즉 빈곤갭의 규모를 얼마나 감소시키는지 확인하기 위해 빈곤갭 비율 감소효과 분석결과 역시 2015년 대비 2018년 기초생활보장급여의 빈곤갭비율 감소효과는 확대된 것으로 나타난다.

〈표 1-2-2〉 빈곤갭비율 감소효과

(단위: %)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤갭 비율 감소효과	빈곤율	빈곤갭 비율 감소효과	빈곤율	빈곤갭 비율 감소효과	빈곤율	빈곤갭 비율 감소효과
일차소득	18.3	-52.2	10.7	-45.4	17.2	-71.7	9.8	-63.0
시장소득	12.1	0.0	7.4	0.0	10.0	0.0	6.0	0.0
경상소득	4.7	60.7	2.9	60.6	2.6	73.5	1.6	73.2
시장소득+사회보험급여	9.7	19.6	5.7	22.1	7.7	23.0	4.4	26.2
시장소득+기타정부보조금	8.2	32.0	5.1	30.2	5.9	40.6	3.7	38.0
시장소득+기초생활보장급여	10.5	12.5	6.5	11.5	8.3	17.2	5.0	15.9
가처분소득	5.5	54.2	3.5	52.7	3.2	67.8	2.0	67.0
경상소득-조세	5.1	57.3	3.2	57.0	3.0	70.3	1.8	69.9
경상소득-사회보험부담금	5.1	58.1	3.2	57.1	2.9	71.4	1.8	70.7
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤갭 비율 감소효과	빈곤율	빈곤갭 비율 감소효과	빈곤율	빈곤갭 비율 감소효과	빈곤율	빈곤갭 비율 감소효과
일차소득	19.16	-54.74	12.23	-48.61	17.89	-71.30	11.19	-63.32
시장소득	12.38	0.00	8.23	0.00	10.44	0.00	6.85	0.00
경상소득	3.63	70.67	2.47	70.00	2.14	79.54	1.52	77.79
시장소득+사회보험급여	8.72	29.60	5.56	32.43	7.05	32.47	4.40	35.78
시장소득+기타정부보조금	8.75	29.32	5.84	29.02	6.82	34.65	4.56	33.54
시장소득+사회적현물이전	11.85	4.25	7.91	3.93	9.88	5.39	6.53	4.81
시장소득+기초생활보장급여	10.25	17.25	7.05	14.30	7.96	23.77	5.51	19.68
가처분소득	4.09	66.97	2.83	65.57	2.51	75.97	1.81	73.63
경상소득-조세	3.80	69.27	2.60	68.43	2.28	78.19	1.62	76.31
경상소득-사회보험부담금	3.89	68.60	2.68	67.41	2.35	77.52	1.69	75.36

주: 빈곤갭비율 감소효과는 $(\text{시장소득 빈곤갭비율} - \text{해당 소득 빈곤갭비율}) \div \text{시장소득 빈곤갭비율} \times 100$ 으로 계산하였다.

자료: 김태완 외(2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. pp.526-527 재인용.

김문길, 김태완 외(2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. pp.511-512 재인용.

이태진 외(2020) 연구에서는 한국복지패널자료를 활용하여 기초보장급여의 보장성과 빈곤감소 효과를 살펴보았다. 먼저 기초보장급여의 보장성은 수급률과 수급액 분석을 통해 분석하였다. 기초보장급여의 수급률은 2011년 5.33%에 비해 2014년 4.80%로 감소하였다가 맞춤형 급여체계 개편(2015년) 이후 증가한 모습이다. 또한 2015년 개편 전후 급여액은 연간 19~20만원 선에서 개편 후 22~24만원 선으로 증가한 것으로 나타났다. 맞춤형 급여체계 개편과 2018년 ‘저소득층 일자리, 소득지원 대책’ 등을 통해 급여별 부양의무자 기준 완화 등의 제도적 변화를 통해 상대적으로 덜

가난하고 더 적은 급여를 받는 수급자 수를 증가시키는 형태로 기초보장제도의 보장성이 강화된 것으로 평가하고 있다(이태진 외, 2020, p.109).

〈표 1-2-3〉 기초보장제도 수급률 및 급여액 추이

(단위: 만 원/년, %)

구분		2011	2012	2013	2014	2016	2017	2018
가처분소득 평균		2883.4	3001.2	3081.5	3023.6	3277.3	3375.1	3429.0
가처분소득 중위값		2565.2	2686.0	2744.2	2726.5	2955.5	3047.1	3146.0
빈곤선		769.6	805.8	823.3	817.9	886.6	914.1	943.8
기초보장급여 전 소득 평균		2863.5	2981.3	3061.5	3005.0	3254.9	3351.6	3406.6
기초보장 총급여	수급률	5.33	5.30	5.12	4.80	5.59	5.49	5.71
	수급자 급여 평균	373.5	375.6	389.7	388.7	401.2	427.8	392.9
	전체 급여 평균	19.9	19.9	19.9	18.6	22.4	23.5	22.4
생계급여	수급률	-	-	-	-	4.85	4.70	4.64
	수급자 급여 평균	-	-	-	-	354.9	385.8	360.0
	전체 급여 평균	-	-	-	-	17.2	18.1	16.7
주거급여	수급률	-	-	-	-	5.04	4.86	4.98
	수급자 급여 평균	-	-	-	-	86.5	92.4	98.2
	전체 급여 평균	-	-	-	-	4.4	4.5	4.9
교육급여	수급률	-	-	-	-	1.69	1.49	1.31
	수급자 급여 평균	-	-	-	-	50.9	56.4	63.0
	전체 급여 평균	-	-	-	-	0.9	0.8	0.8

주: 수급률은 해당 급여가 0원을 초과하는 사례의 비율을 의미한다. 개인 단위 분석이다.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소, (각 연도). 한국복지패널조사. 원자료;

이태진 외(2020). 국민기초생활보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제. p.109

또한 기초보장급여의 빈곤감소 효과를 수급률과 수급자 급여 전후 빈곤 변화량의 곱으로 분석하였다. 기초보장급여의 빈곤을 감소 효과는 2011년 이후 2014년까지 점진적으로 감소하였고, 맞춤형 급여체계 개편 후 시기에는 2016년, 2017년 다소 증가하였다가 2018년 1.59%p로 다시 감소한 것으로 나타났다. 2018년 기준 빈곤을 감소효과가 다소 감소하였으나 맞춤형 급여체계 개편 전 시점보다는 크다는 점에서 기초보장급여의 빈곤을 감소효과가 개선된 것으로 평가하고 있다.

〈표 1-2-4〉 기초보장급여의 빈곤 감소 효과

(단위: %, %p)

구분		2011	2012	2013	2014	2016	2017	2018
빈곤율	수급률	5.33	5.30	5.12	4.80	5.59	5.49	5.71
	비수급자 빈곤	3.33	3.17	3.75	3.50	3.49	3.51	3.65
	수급자 급여 전 빈곤	51.02	51.34	53.24	52.80	43.40	47.89	47.90
	수급자 급여 후 빈곤	18.48	20.39	23.51	22.90	13.56	15.52	19.98
	수급자 빈곤 변화량	-32.54	-30.95	-29.74	-29.90	-29.84	-32.38	-27.92
	전체 급여 전 빈곤	5.87	5.72	6.28	5.87	5.72	5.94	6.18
	전체 급여 후 빈곤	4.14	4.08	4.76	4.43	4.05	4.17	4.58
	전체 빈곤 변화량	-1.74	-1.64	-1.52	-1.43	-1.67	-1.78	-1.59
빈곤갭 비율	수급률	5.33	5.30	5.12	4.80	5.59	5.49	5.71
	비수급자 빈곤	0.92	0.97	1.13	1.15	1.19	1.25	1.11
	수급자 급여 전 빈곤	23.32	23.71	25.02	25.51	19.57	21.91	21.35
	수급자 급여 후 빈곤	3.25	3.54	4.22	4.39	1.74	1.80	3.35
	수급자 빈곤 변화량	-20.07	-20.17	-20.80	-21.12	-17.83	-20.11	-18.00
	전체 급여 전 빈곤	2.12	2.18	2.35	2.32	2.21	2.38	2.27
	전체 급여 후 빈곤	1.05	1.11	1.29	1.30	1.22	1.28	1.24
	전체 빈곤 변화량	-1.07	-1.07	-1.06	-1.01	-1.00	-1.10	-1.03

주: 개인 단위 분석이다.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소, (각 연도). 한국복지패널조사. 원자료.;

이태진 외(2020). 국민기초생활보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제. p.110.

마지막으로 김태완 외(2019)에서는 소득불평등도를 나타내는 지니계수를 통해 사회보장제도가 소득불평등도 완화효과에 대해 분석하였다. 활용 자료는 통계청의 2018년 가계금융복지조사 자료이다. 경상소득 기준 지니계수와 각각의 사회보장제도를 뺀 금액으로 산출한 지니계수의 차이를 통해 소득불평등도 변화를 분석하였으며, 분석결과 공적연금, 기초연금, 기초생활보장제도 순으로 소득불평등도 완화효과가 큰 것으로 나타났다. 다만 이러한 방식으로 사회보장 프로그램의 불평등 완화 크기를 규모 자체로 파악가능하다. 동 방식은 기준 소득에 따라 그 크기가 달라지고 각 프로그램간의 영향을 고려하지 않은 결과보다 정밀하게 사회보장 프로그램이 불평등도에 미치는 영향을 파악할 필요가 있음을 지적한다(김태완 외, 2019, p.94)

〈표 1-2-5〉 소득불평등도 : 지니계수

소득원천	소득불평등도	소득불평등 완화효과
1.경상소득	0.369103	-
2.경상소득-공적연금	0.383607	0.0145*
3.경상소득-기초연금	0.376229	0.0071
4.경상소득-양육수당(출산장려금포함)	0.369994	0.0009
5.경상소득-장애수당	0.369795	0.0007
5.경상소득-기초생활보장제도	0.373511	0.0044
6.경상소득-근로장려금·자녀장려금	0.370681	0.0016
7.경상소득-기타정부보조금	0.371830	0.0027
8.시장소득(근로+사업+재산+사적이전)	0.402133	0.0330
9.요소소득(근로+사업+재산)	0.413372	0.0443

주: (경상소득-공적연금)으로 산출한 지니계수와 경상소득으로 산출한 지니계수의 차이
자료 : 2018년 가계금융복지조사 원자료;
김태완 외(2019). 소득분배 동향에 따른 대응방안 연구. p.94.

이처럼 선행연구들에서 다양한 방식으로 기초생활보장급여의 소득재분배 효과에 대해 살펴보고 있다. 다만 기초생활보장제도 전체의 효과는 언급하고 있으나, 급여별 소득재분배 효과에 대해서는 다루지 않은 한계가 있다. 따라서 이 연구에서는 가용한 자료를 통해 급여별 소득재분배 효과에 대해 분석할 예정이다.

제3절 연구 내용 및 방법 : 기초생활보장제도 급여별 소득재분배 효과 분석 모형

1. 주요 연구내용

이번 연구는 한국의 공공부조제도인 기초생활보장제도의 급여별 소득재분배 효과에 대해 살펴보고 있다. 이를 위해 우선 공공부조제도 소득재분배 이론 및 기초생활보장제도 현황을 분석하였다. 제1차 및 제2차 기초생활보장 종합계획 수립 연구를 통한 기초생활보장제도 소득재분배 관련 선행연구와 현재 운영되고 있는 기초생활보장제도 주요 현황(대상규모, 급여수준 등)을 통해 보장성을 확인하고, 다른 사회보장제도의 관계 속에서 기초생활보장제도 급여수준의 형평성에 대해서도 살펴보고자 한다. 또한 투입 재정의 현황 파악을 통해 기초보장급여 재원배분의 적절성에 대해서도 단편적으로 살펴보고자 하였다. 제도개선에도 불구하고 여전히 발생하고 있는 제도적 한계에 대해 분석하였다.

다음은 이번 연구의 핵심인 기초생활보장제도 4개 급여별 소득재분배 효과를 분석하였다. 분석 자료는 보건복지부·한국보건사회연구원이 기초생활보장제도 평가를 위해 3년 단위로 진행한 국민 생활실태조사를 기준으로 각 급여별 소득재분배 현황을 분석하였다. 소득재분배 분석에 활용된 소득 분배지수는 빈곤지수(빈곤율 및 빈곤갭비율), 불평등지수(지니계수, 소득배율 등) 등을 활용하였으며, 이들 지수를 통해 급여별 사각지대 개선(보장성) 및 효과성을 파악하고자 했다.

〈표 1-3-1〉 기초생활보장제도 급여별 소득재분배 효과 분석 모형

급여	활용소득	빈곤선	활용지수	분석단위			
기초생활보장제도 - 현금성 급여	일차소득	기준중위소득 40% 기준중위소득 50%	빈곤지수 - 빈곤율 - 빈곤갭비율 불평등지수 - 지니계수 - 10분위배율	가구기준 - 전체가구 - 가구규모별			
	시장소득						
	시장소득+생계급여						
기초생활보장제도 - 현물성 급여	시장소득+주거급여				개인기준 - 전체인구 - 성별 - 연령별		
	시장소득+생계급여+주거급여						
	시장소득+의료급여						
기초생활보장제도 - 현금성 급여	시장소득+교육급여						
	시장소득+의료급여+교육급여						
	시장소득+기초보장급여						
기초생활보장제도	경상소득(의료급여 포함)						
	가처분소득(의료급여 포함)						

기초생활보장제도 급여는 두 개로 구분될 수 있다. 현금급여인 생계, 주거급여와 현물급여인 의료 및 교육급여로 구분된다. 따라서 소득재분배 연구에서도 이를 구분하여 각각의 급여별 효과를 파악해 보고자 한다. 여기에 다른 소득보장제도(근로장려금, 기초연금 등)와 비교를 통해 기초생활보장제도 급여별 소득재분배와 비교해 보고자 한다.

두 번째 소득재분배 효과는 한국보건사회연구원 한국복지패널조사를 활용해 동일한 개인이 계속

해서 수급권을 보유할 경우, 이들의 빈곤함정, 빈곤대물림 현상이 어떻게 영향을 미치고 있는지를 분석해 보고자 한다.

마지막으로 소득재분배 효과 분석을 통해 설명한 것과 같이 기초생활보장제도 제도 개선을 위한 정책 제언을 담고자 한다. 여기에는 기초생활보장제도 급여별 소득재분배 효과 분석을 통한 사각 지대 해소 및 재정효율화 방안을 중심으로 제언하고자 한다.

2. 연구방법

기초생활보장제도 급여별 소득재분배 효과성 분석은 두 가지 측면에서 진행되었다. 하나는 기초생활보장제도 현황과 기존 소득재분배 효과와 관련된 선행연구를 분석하였다. 이론에서 소개하고 있는 소득재분배 지수와 각 특징을 설명하고, 맞춤형 급여 이후 기초생활보장제도 분배 개선 관련 선행연구와 제도 개선 변화에 따른 기초생활보장제도 기초통계를 분석하였다. 기초생활보장 수급규모 및 현황을 파악함으로써 급여별 지급에 따른 보장성 분석을 실시하였다. 기초생활보장제도 현황에서는 최근에 변화된 제도 개선 사항과 한계 그리고 향후 발전방향을 위한 방향제시를 담고자 했다.

두 번째는 기초생활보장제도 소득재분배 효과 파악을 위해 조사통계를 활용한 실태를 분석하였다. 기존연구가 기초생활보장제도 전반 효과만 분석되고, 급여별 효과를 파악하지 못한 이유는 각 급여별 조사가 진행된 자료 확보의 어려움이 있었다. 하지만 2017년부터 보건복지부는 3년 단위 제도 평가 연구를 수행 중에 있으며, 동 연구과정에서 대규모 실태조사를 수행 중이다. 실태조사는 국민생활실태조사의 명칭으로 통계청의 국가승인을 거쳐서 진행되었다. 약 2만 가구 대상 국민생활실태조사 속에는 기초생활보장 수급여부를 상세히 다루고 있어 이를 통해 각 급여별 소득재분배 효과 분석이 가능할 것으로 보인다. 현재 활용 가능 조사는 2017년(조사기준 2015년), 2020년(조사기준 2018년), 2023년(조사기준 2021년)이 있다. 더불어 각 급여별 조사가 진행되는 한국보건사회연구원의 한국복지패널조사도 이용가능하다. 패널조사라는 점에서 국민생활실태조사의 횡단분석에 추가적으로 패널을 통해 종단변화에 따른 분배 변화에 대한 분석을 추가해 보고자 한다.

또한 분석단위는 가구와 개인을 함께 고려하여 분석하고자 한다. 학술적으로 소득분배 지표는 개인 단위 소득을 기반으로 분석이 되고 있지만, 여기서는 기초생활보장제도가 가구단위로 운영되고 있다는 점을 고려하여 가구와 개인을 함께 활용하고자 한다. 가구단위의 분석에서는 가구유형을 고려하여 가구원수별 분석을 실시하고자 하며, 개인특성으로 성별, 연령별에 따른 분석을 수행하였다.

이 외에 기초생활보장제도에 정통한 교수, 전문가 등을 통해 연구내용 및 분석결과 등에 대해 연구자문회의를 추진하고자 한다. 여기서는 최종 개선 방안에 대해서 분석결과와 함께 이러한 의견을 반영하여 정책적 함의를 도출하고자 하였다.

제4절 기대효과 및 활용방안

1. 기대효과

이번 연구는 공공부조제도 소득재분배의 효과에 대해 분석하고 있으며 이를 통해 공공부조에 대한 효과성 제고와 현정부 약자 복지 추진 성과를 잘 보여줄 수 있을 것이다. 이를 통해 공공부조제도가 단순히 지원에 그치지 않고, 소득분배를 통해 국민 통합에 이바지할 수 있다는 점을 부각시킴으로써 공공부조에 대한 국민의 부정적 인식을 낮추는데 기여할 것으로 보인다. 무엇보다 기초생활보장제도가 정부 재원을 통해 운영되는 제도라는 점에서 국민의 인식제고는 매우 중요한 측면으로 볼 수 있다.

이번 연구는 기존 연구와 차별되게 기초생활보장제도 급여별 효과를 보여주고 있다. 이는 선행 연구와 차별적이며, 다른 연구자와 연구기관 등에 분석방법, 정책 개선 방안 활용 등에 기여함으로써 학술적으로 정책적으로 기여도가 높을 것으로 보인다.

기초생활보장제도 급여별 효과분석은 향후 각각의 급여가 어떠한 위치를 설정할 것인지 그리고 향후 어떠한 방식으로 발전해 나가야 할 것인지 정책방향을 설정하는데 있어 기여할 것으로 보인다. 우선은 오랜 기간 논의되어 오고 있는 현금과 현물서비스의 효과와 이들 각각의 제도가 수급층과 비수급층에 주는 영향을 파악함으로써 정책 방향을 설정하는데 기여할 것으로 보인다. 이외에 2015년 맞춤형 급여 개편 이후 외형상 통합체계를 갖추고 있지만, 내부적 분절적으로 운영되고 있는 기초생활보장제도의 특성을 파악하고, 정책방향 제시를 통해 향후 소득보장체계 개편 과정에서 기초생활보장제도의 위치와 위상을 다시 한 번 살펴볼 수 있는 계기를 마련할 것으로 보인다.

2. 활용방안

기초생활보장제도 급여별 세부특성 비교를 통해 향후 공공부조 효과성 분석을 위한 후속연구의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 이외에 최근 논의되고 있는 소득보장체계 개편과 소득 및 서비스 연계복지 구축을 위한 방향제시 및 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 기초생활보장제도 자체적으로는 급여별 분배 효과 분석을 통해 2015년 이후 개별적으로 운영되고 있는 기초생활보장제도 각 급여의 발전방향을 모색하는데 있어 기초자료로 활용되기를 연구진은 바라고 있다.



제2장

기초생활보장제도 발전과정과 한계

제1절 기초생활보장제도 개요 및 자원 현황

제2절 기초생활보장제도 한계와 향후 검토 사항

제2장 기초생활보장제도 발전과정과 한계

제1절 기초생활보장제도 개요 및 재원 현황

1. 기초생활보장제도 발전과정

국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)는 1961년 시작된 생활보호제도를 대체하여 2000년 10월 도입 이후 한국의 대표적 공공부조제도로 역할을 담당하고 있다. 1998년 IMF 외환위기 속에서 실업자 증가, 가족해체 등이 발생하는 속에서 당시 빈곤층을 지원하는 제도인 생활보호제도가 그 역할을 담당해내지 못하자 이에 대한 개편 필요성이 제기되었으며, 이후 사회적 논의를 거쳐 현재의 기초생활보장제도가 만들어지게 되었다. 기초생활보장제도는 도입 이후 지난 20여년 간 주요 위기 국면(IMF 외환위기, 2008년 세계금융위기, 2020년 코로나19 팬데믹 등)에서 빈곤층 및 취약 계층의 안정적 생활유지를 위해 주요한 역할을 수행해왔다.

기초생활보장제도는 정부 재정을 통해 제도가 운영되는 공공부조제도로 수급요건에 부합하여야만 수급자격을 획득하게 된다. 수급권자가 되기 위해서는 2015년 6월 이전에는 소득 및 자산을 고려한 소득인정액이 최저생계비 이하이고, 가족 부양의 원칙하에 부양의무자 기준에 부합하여야만 수급 가구 혹은 수급자로 선정되어 급여를 받을 수 있었다. 2015년 7월부터는 최저생계비를 대체하여 기준중위소득이 활용되고 있으며, 따라서 현재는 기준중위소득과 부양의무자 기준에 부합하여야만 수급자격을 획득하게 된다.

하지만 현대 사회로 전환되고 가족 간 가족부양 책임이 약화되고 있는 시점에서 부양의무자 기준 적용에 따른 기초생활보장제도 사각지대 발생과 최저생계비 산출에 대한 자의성과 소득과의 격차가 벌어지는 현상으로 인한 급여 불충분 문제가 지적되며 2015년 기초생활보장제도는 맞춤형 급여로의 개편을 진행하게 된다.

2015년 7월 기존 통합급여 방식의 기초생활보장제도는 맞춤형 급여방식의 기초생활보장제도로 전환되었다. 가장 큰 변화는 기초생활보장제도 주요 급여인 생계, 의료, 주거 및 교육급여가 2015년 이전에는 수급권자에게 통합적으로 제공되었지만, 2015년 7월부터는 개별급여화되면서 각각의 선정 기준과 급여기준 하에서 제도가 운영되기 시작하였다¹⁾.

맞춤형 급여로의 전환은 세 가지 목적을 가지고 진행되었다. 첫째는 대상자 확대를 통한 사각지대 축소이며, 둘째는 최저생계비 적용에 따른 급여수준이 낮아지는 것을 개선하기 위한 급여적정성

1) 2015년 6월 이전에는 최저생계비와 통합급여 수준이 동일한 형태의 보충급여 방식으로 운영되었다면, 2015년 7월부터는 선정기준과 급여기준인 최저보장수준이 별도로 구분되어 운영되는 방식으로 변경되었다. 선정기준은 각 급여별로 별도의 선정기준을 통해 수급권자로 인정되었으며, 급여는 각 급여별로 별도의 기준을 통해 지원하게 되었다. 생계급여는 여전히 보충성 원칙 기반하에 급여가 지급되었지만, 주거급여는 급지별로 기준임대료 개념이, 교육급여는 최저교육비에 기반한 교육활동지원비로 의료급여는 현물성 급여인 지출의료비 형태로 급여지급방식이 변하게 되었다.

확보, 셋째는 수급권층이 지속적으로 수급자격을 유지하기보다는 탈수급, 탈빈곤할 수 있도록 지원해야 한다는 것이다.

맞춤형 급여로 전환되면서 나타난 큰 변화는 첫 번째 제도 개선 목적인 사각지대 해소가 크게 이루어진 점이다. 오랜 기간 사각지대 발생의 주요 원인으로 지적되어 온 부양의무자 기준이 2015년 맞춤형 급여 전환을 계기로 단계적으로 완화되거나 폐지되는 단계를 가지게 된 점이다. 대표적으로 2015년 7월 교육급여, 2018년 7월 주거급여, 2021년 10월 생계급여에서 부양의무자 기준이 폐지(단, 생계급여는 소득 1억 이상, 재산 9억 이상에서는 부양의무자 유지)되었다. 현재 의료급여에서만 유일하게 부양의무자 기준이 운영되고 있는 상황이다. 2023년 발표된 제3차 기초생활보장 종합계획에서는 의료급여에서도 단계적으로 부양의무자 기준을 완화하는 것을 주요한 방침으로 발표한 바가 있다(관계부처 합동, 2023). 현재적 관점에서 기초생활보장제도에서 부양의무자 기준이 완전히 폐지되는 것은 시간적 문제만 남아있을 뿐, 어느 단계에서는 완전히 폐지될 것을 예상해 볼 수 있다.

〈표 2-1-1〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 폐지 단계적 변화

구분	2015년 7월	2017년 11월	2018년 10월	2019년 1월	2020년 1월	2021년 1월	2021년 10월
생계급여		수급자 및 부양의무자 가구 모두에 노인·중증장애인·중증장애인 포함된 가구		부양의무자 가구 노인·중증장애인 포함된 가구 (소득 하위 70%)	중증장애인 가구	만 65세 이상 노인, 한부모가구(만 30세 초과)	그 외 가구대상
의료급여				부양의무자 가구 중증장애인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)	부양의무자 가구 노인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)		
주거급여			폐지	유지			
교육급여	폐지	유지					

자료: 김태완, 김기태, 이주미, 강예은. (2021). 국민기초생활보장제도 접근성 제고방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p.8.

부양의무자 기준 완화에 이어 재산 기준 또한 완화되었다. 재산 기준도 단계적으로 완화되면서 2023년부터는 재산기준에 적용되어 오던 기본재산액 지역별 적용 방식을 3급지(대도시, 중소도시, 농어촌)에서 4급지로 전환되었으며, 더불어 기본재산액, 재산범위 특례액, 주거용재산 한도액 등 재산과 관련된 주요 기준을 완화하였다.

아래 표에서 보듯이 우선은 생계·주거·교육급여와 다르게 적용되어 오던 기본재산 공제액을 2023년부터는 모든 급여에서 동일하게 적용하되 공제액 수준도 크게 상향조정하였다. 또한 주요한 변화는 기본재산공제액에 적용되어 오던 지역구분 즉 급지구분은 기존 대도시, 중소도시, 농어촌의 3급지구분에서 2023년부터는 서울, 경기, 광역·세종·창원, 그 외 지역의 4급지로 구분한 점이다. 이를 통해 수도권 및 대도시에 거주하는 비수급빈곤층의 수급권 획득 가능성을 높이게 되었다. 추가적으로 재산범위 특례액, 주거용재산한도액 등도 함께 상향조정하는 조치가 시행되었다.

〈표 2-1-2〉 기초생활보장제도 재산기준 변화

〈 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	광역시·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

자료: 보건복지부. 기초생활보장제도 재산기준이 완화됩니다. 보도자료(2022.12.30.)

맞춤형 급여 전환의 두 번째 목표는 급여수준 조정을 통한 급여충분성 보장이었다. 이를 위해 2015년 이전에 선정 및 급여기준으로 사용하고 있던 최저생계비를 대신하여 기준중위소득이 도입되었다. 맞춤형 급여에서는 기준중위소득 역시 여러 차례에 걸쳐 개선을 추진하였다. 기초생활보장제도 수급가구의 생계유지에 큰 영향을 주는 기준중위소득에 대해서는 맞춤형 급여 도입 이후 기준으로 사용되어 오던 가계동향조사를 대신하여 통계청의 가계금융복지조사를 활용하기로 하였다. 이 과정에서 가계동향조사와 가계금융복지조사 간 소득 차이를 극복하기 위한 격차축소를 2021년부터 2026년까지 단계적으로 조정해 나가도록 함으로써 급여수준을 높이는 효과를 가져오도록 했다. 더불어 기준중위소득 산정에 기준이 되는 가구균등화 지수를 개편하여 1인 및 2인 가구에 대한 보장성을 강화하는 조치도 함께 시행하였다.

〈표 2-1-3〉 가구균등화 지수 조정

가구원수	1	2	3	4	5
기준 OECD균등화 (성인 0.7, 아동 0.5)	0.370	0.630	0.815	1.000	1.185
		0.260	0.185	0.185	0.185
개편(안)	0.400	0.650	0.827	1.000	1.159
		0.250	0.177	0.173	0.159

자료: 관계부처 합동(2020), 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)

현 정부에서도 생계 및 주거급여의 선정 및 급여기준을 상향 조정하였다. 맞춤형 급여 도입 이후 2017년부터 유지되어오던 생계급여의 선정기준을 기준중위소득 30%에서 2024년 32%로 2%p 상향 조정하였으며, 향후 이를 기준중위소득 35%까지 상향할 예정이다. 주거급여 역시 단계적으로 선정 기준을 상향하여 제도 도입 초기 기준중위소득 43%에서 단계적으로 상향조정하여 2024년 부터는 기준중위소득 48%로 조정하며, 이후 기준중위소득 50%까지 조정할 예정이다.

〈표 2-1-4〉 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%										

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장제도 사업안내, 각년도.

이와 같이 부양의무자 기준, 재산기준 등의 변동은 기초생활보장제도가 가지고 있는 사각지대 문제를 일정 부분 해소하면서, 더 많은 수급권자가 기초생활보장제도의 도움을 받게 되는 계기를 마련하였다. 또한 기준중위소득, 가구균등화지수 등에 대한 조정 역시 사각지대 해소는 물론 수급권자의 생활안정을 돕는데 크게 기여할 것으로 보인다. 이와 같이 수급권자가 증가하는 점은 소득분배 개선은 물론 국민의 빈곤층에 대한 관심제고를 통해 사회통합을 달성하는데 크게 이바지한다는 점에서도 의미가 깊다.

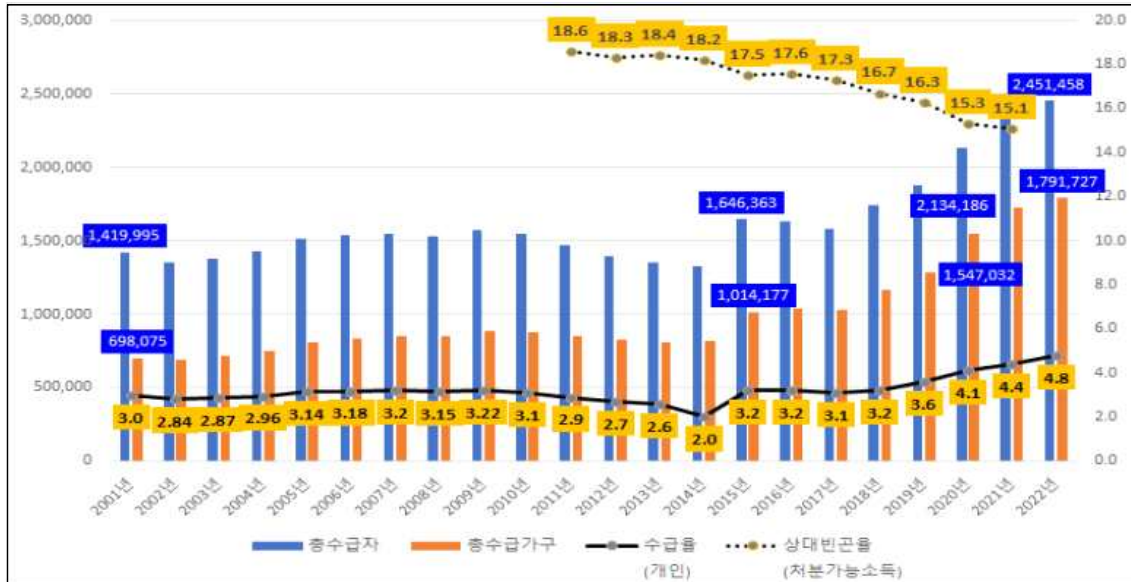
2. 기초생활보장제도 주요 현황

2015년 맞춤형급여로의 변화와 부양의무자 조건 등이 완화되면서 기초생활보장제도 수급규모가 증가 중에 있다²⁾. 아래 그림을 통해 보면 2001년 약 142만 명(약 70만 가구)에서 2015년에는 약 164.5만 명(101만 가구)로 증가하였으며, 부양의무자 등 관련 조건이 완화되면서부터는 수급자가 크게 늘어났다. 2022년에는 245만 명(179만 가구)로 증가하여 2001년 이후 약 20년 간 100만 명, 100만가구 이상이 늘어난 것을 확인할 수 있다. 수급자 규모는 전인구 대비로도 2001년 3.0%에서 2022년에는 4.8%까지 증가하였다. 기초생활보장제도가 빈곤층 특히 소득 및 위험에 취약한 취약 계층 대상으로 핵심적 역할을 수행하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

2) 기초생활보장 수급 선정기준 중 또 하나는 기준중위소득이 있다. 최저생계비를 대신하여 사용되는 것으로 기준중위소득 역시 해마다 기준이 되는 소득이 증가하면서, 수급규모를 높이는데 기여하고 있다. 특히 2020년부터 가구원수별로 적용되어 오던 가구균등화지수 중에서 1인 및 2인가구에 대한 보장성이 강화되면서 1인 및 2인가구의 보장성이 확대되는 계기를 가져왔다.

[그림 2-1-1] 기초생활보장제도 수급규모 변화

(단위: 명, 가구, %)



자료: 보건복지부, 2022 국민기초생활보장 수급자 현황

2015년 이후 변경된 맞춤형 급여하에서 각 급여별 수급가구 변화를 보면, 시간이 지나며 수급가구가 크게 증가하는 모습을 보여주고 있다. 맞춤형 급여가 본격 시작된 2016년 전체 수급가구는 112.6만가구이었으며, 생계급여가 89.6만가구, 의료급여 97.7만가구, 주거급여가 94.5만가구, 교육급여가 26.3만가구 수준이었다. 이후 제도에 대한 선정요건이 완화되면서 2022년 기준으로 전체 수급가구는 179만가구가 증가하였으며, 급여별로 생계급여 124만가구, 의료급여 113만가구, 주거급여 약 163만가구, 교육급여 20.6만가구가 교육급여를 제외하고는 수급가구가 증가하였다. 교육급여는 아동과 청소년을 대상으로 한다는 점에서 저출산으로 아동수가 줄어드는 경향이 교육급여 수급가구 규모에도 영향을 준 것으로 보인다. 의료급여 역시 생계나 주거급여에 비해서는 증가폭이 적은데, 의료급여는 생계나 주거급여에 비해서는 선정기준 완화가 크게 진행되지 않은 것으로 인한 영향으로 보인다.

〈표 2-1-5〉 기초생활보장제도 급여별 수급가구

(단위: 가구)

구분	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

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황. 각년도

기초생활보장제도 수급규모가 증가하면서 연령별 수급을 역시 함께 증가하고 있다. 대표적으로 65세 이상 노인의 수급율은 65세 이상 인구(주민등록인구)중 10.1%를 점유하고 있다. 주민등록 기준 노인 10명 중 한명은 기초생활보장제도의 수급자로서 지원을 받고 있는 점이다. 한국의 노인빈곤율이 OECD 국가 중 가장 높은 상황에서 기초생활보장제도가 노후빈곤완화 및 노인을 대상으로 한 소득보장의 주요한 역할을 수행중 인 것이다.

반면에 다른 연령층의 수급율은 그리 높지 않다. 일을 해도 가난한 근로빈곤층에 해당되는 연령 20~64세의 청년, 장년, 고령층의 경우 주민등록 인구 대비 수급율은 2022년 1.8%, 3.9%로 노인이나 다른 연령대와 비교해도 낮은 수준이다. 동 연령대의 수급율이 낮은 이유는 대부분이 근로능력을 가지고 있으며, 노동시장에 참여하여 일정기간 소득활동을 할 경우 벌어들이는 소득이 기준중위소득을 쉽게 넘어가기 때문이다. 따라서 기초생활보장제도가 노인과 아동 등 취약계층을 대상으로는 소득보장제도의 역할을 충실히 수행하고 있지만, 근로연령을 대상으로는 운영에 있어 한계가 발생하고 있다.

〈표 2-1-6〉 기초생활보장제도 생애주기별 수급률

(단위: %)

구분	전체	0~4세	5~9세	10~19세	20~39세	40~64세	65세 이상
2001년	3.0	1.1	2.3	4.1	1.2	3.0	9.7
2002년	2.84	1.0	2.2	3.9	0.9	2.8	9.1
2003년	2.87	1.0	2.3	3.9	1.1	2.8	8.9
2004년	2.96	1.1	2.4	4.1	1.1	2.8	8.8
2005년	3.14	1.3	2.7	4.4	1.2	2.9	8.7
2006년	3.18	1.3	2.7	4.6	1.2	2.9	8.4
2007년	3.2	1.3	2.6	4.6	1.1	2.9	8.2
2008년	3.15	1.2	2.4	4.5	1.1	2.9	7.7
2009년	3.22	1.2	2.4	4.6	1.2	3.0	7.5
2010년	3.1	1.2	2.2	4.4	1.1	2.9	7.3
2011년	2.9	1.1	2.0	4.1	1.1	2.7	6.8
2012년	2.7	1.0	1.8	3.7	1.0	2.5	6.5
2013년	2.6	0.9	1.6	3.4	1.0	2.5	6.2
2014년	2.0	0.9	1.5	3.2	1.0	2.4	6.0
2015년	3.2	1.1	3.2	6.1	1.1	2.7	6.4
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

자료: 보건복지부, 2022 국민기초생활보장 수급자 현황

기초생활보장제도 수급가구의 특성 중 하나인 가구원수별 수급규모를 보면, 다른 가구원수에 비해 시간이 지나며 지속적으로 증가하는 모습을 볼 수 있다. 2005년에 1인가구가 약 46만 가구, 수급비율이 57.2%로 역시 높은 수준이었지만, 2022년에는 123만 가구, 수급비율은 72.6%까지 증가하고 있다. 최근 1인 가구 비율이 증가하며, 소가구화가 진전되고 있는데, 이들 1인 가구를 대상으로 기초생활보장제도가 사회안전망 역할을 충분히 수행하고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 2-1-7〉 기초생활보장제도 가구원수별 수급 변화

(단위: 가구, %)

구분	계	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인이상
2005년	809,745	463,181	161,044	108,067	55,050	16,444	4,304	1,655
2006년	831,692	482,842	163,478	108,631	54,510	16,269	4,278	1,684
2007년	852,420	511,975	164,300	104,564	50,843	15,111	4,061	1,566
2008년	854,205	525,078	160,918	100,546	47,698	14,555	3,888	1,522
2009년	882,925	547,931	164,856	101,774	48,047	14,798	3,923	1,596
2010년	878,799	549,341	163,983	99,248	46,424	14,373	3,840	1,590
2011년	850,689	544,206	156,799	90,321	41,472	12,804	3,514	1,573
2012년	821,879	540,924	147,736	80,900	36,494	11,272	3,168	1,385
2013년	810,544	543,295	143,392	75,510	33,549	10,406	3,027	1,365
2014년	814,184	557,275	141,821	70,630	30,632	9,634	2,824	1,368
2015년	1,014,177	611,050	182,426	115,847	68,969	26,997	6,596	2,292
2016년	1,035,435	630,037	186,329	116,251	67,080	26,613	6,762	2,363
2017년	1,032,996	655,191	182,673	107,217	57,240	22,620	5,844	2,211
2018년	1,165,175	771,235	205,863	105,577	53,982	20,803	5,549	2,166
2019년	1,281,759	879,270	220,685	103,674	51,231	19,650	5,172	2,077
2020년	1,459,059	1,012,753	249,521	113,305	55,325	20,611	5,448	2,096
2021년	1,637,569	1,160,708	274,502	116,797	56,675	21,320	5,480	2,087
2022년	1,699,497	1,234,650	275,663	110,789	52,134	19,457	4,963	1,841
2005년	100.0	57.2	19.9	13.3	6.8	2.0	0.5	0.2
2006년	100.0	58.1	19.7	13.1	6.6	2.0	0.5	0.2
2007년	100.0	60.1	19.3	12.3	6.0	1.8	0.5	0.2
2008년	100.0	61.5	18.8	11.8	5.6	1.7	0.5	0.2
2009년	100.0	62.1	18.7	11.5	5.4	1.7	0.4	0.2
2010년	100.0	62.5	18.7	11.3	5.3	1.6	0.4	0.2
2011년	100.0	64.0	18.4	10.6	4.9	1.5	0.4	0.2
2012년	100.0	65.8	18.0	9.8	4.4	1.4	0.4	0.2
2013년	100.0	67.0	17.7	9.3	4.1	1.3	0.4	0.2
2014년	100.0	68.4	17.4	8.7	3.8	1.2	0.3	0.2
2015년	100.0	60.3	18.0	11.4	6.8	2.7	0.7	0.2
2016년	100.0	60.8	18.0	11.2	6.5	2.6	0.7	0.2
2017년	100.0	63.4	17.7	10.4	5.5	2.2	0.6	0.2
2018년	100.0	66.2	17.7	9.1	4.6	1.8	0.5	0.2
2019년	100.0	68.6	17.2	8.1	4.0	1.5	0.4	0.2
2020년	100.0	69.4	17.1	7.8	3.8	1.4	0.4	0.1
2021년	100.0	70.9	16.8	7.1	3.5	1.3	0.3	0.1
2022년	100.0	72.6	16.2	6.5	3.1	1.1	0.3	0.1

자료: 보건복지부, 2022 국민기초생활보장 수급자 현황

1인가구 다음으로는 2인가구가 가장 많은 비율인 16.2%를 점유하고 있다. 1인 및 2인 가구를 합할 경우 수급가구의 약 89%에 이를 정도로 가장 많은 비중을 점유하고 있었다.

가구유형별로 살펴보면, 2022년 기준 노인가구가 약 54.6만가구, 수급비율은 32.2%로 가장 많은 비중을 점유하고 있었다. 다음으로는 일반가구가 44.6만 가구, 수급비율은 26.3%로 다음 수준을 점유하고 있었다. 전반적으로 수급가구 규모가 증가하면서 다른 가구유형의 수급규모와 비율도 함께 늘어나고 있는 상황이다. 반면 소년소녀 가장가구는 규모가 점진적으로 줄어들고 있는 양상을 보여 주고 있다.

〈표 2-1-8〉 기초생활보장제도 가구유형별 수급 변화

(단위: 가구, %)

구분	계	노인가구	소년소녀 가장가구	모자가구	부자가구	장애인가구	일반가구	기타
2005년	809,745	244,565	14,823	77,985	19,450	136,892	276,227	39,803
2006년	831,692	242,470	14,713	81,189	19,963	144,747	288,945	39,665
2007년	852,420	245,935	14,475	82,920	19,934	154,066	294,872	40,218
2008년	854,205	243,132	14,276	82,880	19,744	162,527	291,680	39,966
2009년	882,925	244,529	13,533	86,961	21,115	171,330	302,202	43,255
2010년	878,799	243,708	11,565	85,970	20,879	173,322	291,774	51,581
2011년	850,689	237,213	9,798	83,525	20,479	173,751	277,081	48,842
2012년	821,879	236,617	8,105	78,333	18,820	174,112	259,866	46,026
2013년	810,544	235,601	6,945	76,270	18,366	175,867	251,372	46,123
2014년	814,184	236,548	5,882	74,925	18,362	178,397	251,333	48,737
2015년	1,014,177	262,124	5,188	123,497	34,538	191,723	323,289	73,818
2016년	1,035,435	261,680	4,324	132,277	37,753	193,585	328,282	77,534
2017년	1,032,996	263,475	3,544	130,506	36,675	197,081	322,918	78,797
2018년	1,165,175	337,788	2,972	135,862	38,095	211,010	340,597	98,851
2019년	1,281,759	391,096	2,467	143,810	40,368	219,889	359,017	125,112
2020년	1,459,059	439,135	2,214	163,950	45,097	229,395	407,012	172,256
2021년	1,637,569	518,799	1,892	176,319	48,824	236,581	442,202	212,952
2022년	1,699,497	546,697	1,517	179,653	48,525	233,683	446,158	243,264
2005년	100.0	30.2	1.8	9.6	2.4	16.9	34.1	4.9
2006년	100.0	29.2	1.8	9.8	2.4	17.4	34.7	4.8
2007년	100.0	28.9	1.7	9.7	2.3	18.1	34.6	4.7
2008년	100.0	28.5	1.7	9.7	2.3	19.0	34.1	4.7
2009년	100.0	27.7	1.5	9.8	2.4	19.4	34.2	4.9
2010년	100.0	27.7	1.3	9.8	2.4	19.7	33.2	5.9
2011년	100.0	27.9	1.2	9.8	2.4	20.4	32.6	5.7
2012년	100.0	28.8	1.0	9.5	2.3	21.2	31.6	5.6
2013년	100.0	29.1	0.9	9.4	2.3	21.7	31.0	5.7
2014년	100.0	29.1	0.7	9.2	2.3	21.9	30.9	6.0
2015년	100.0	25.8	0.5	12.2	3.4	18.9	31.9	7.3
2016년	100.0	25.3	0.4	12.8	3.6	18.7	31.7	7.5
2017년	100.0	25.5	0.3	12.6	3.6	19.1	31.3	7.6
2018년	100.0	29.0	0.3	11.7	3.3	18.1	29.2	8.5
2019년	100.0	30.5	0.2	11.2	3.1	17.2	28.0	9.8
2020년	100.0	30.1	0.2	11.2	3.1	15.7	27.9	11.8
2021년	100.0	31.7	0.1	10.8	3.0	14.4	27.0	13.0
2022년	100.0	32.2	0.1	10.6	2.9	13.8	26.3	14.3

자료: 보건복지부, 2022 국민기초생활보장 수급자 현황

기초생활보장제도 수급규모가 증가하면서 소요되는 재정도 역시 함께 증가 중에 있다. 국비와 지방비 비중의 변화의 특성을 살펴보면 의료급여를 제외한 생계, 주거, 교육급여의 경우 2022년까지 국비의 비중이 증가하다 2023년 다소 감소한 모습이다.

전체 기초생활보장 예산은 2019년 약 15조 9천억원에서 2023년 약 23조 5천억원으로 48.1%가 증가하면서 연평균 10.3%가 늘어나고 있다. 급여별로 동 기간 기준(2019~2023) 생계급여는 56.7% 증가(연평균 11.9%), 의료급여는 43.3% 증가(연평균 9.4%), 주거급여는 54.2% 증가(연평균 11.4%), 교육급여는 13.6% 증가(연평균 3.2%)하였다. 급여별 예산을 살펴보면 2023년 기준 생계급여 약 7조원, 의료급여 약 12조원, 주거급여 약 3조원, 교육급여 약 18백억원 등으로, 의료급여의 재원이 가장 높은 비중을 차지한다.

〈표 2-1-9〉 기초생활보장 급여별 재원 투입 현황

(단위: 백만원)

구분	2019년		2020년		2021년		2022년		2023년	
	국비	지방비	국비	지방비	국비	지방비	국비	지방비	국비	지방비
	(보조율)		(보조율)		(보조율)		(보조율)		(보조율)	
생계 급여	4,620,216		5,298,828		5,654,702		6,328,738		7,238,690	
	3,758,084	862,132	4,336,031	962,797	4,653,562	1,000,140	5,261,080	1,067,658	6,012,456	1,226,234
	-81.34%		-81.83%		-82.31%		-83.13%		-83.06%	
의료 급여	8,552,566		9,301,229		10,210,767		10,801,713		12,258,326	
	6,435,893	2,116,673	7,002,121	2,299,108	7,678,691	2,532,076	8,121,437	2,680,270	9,096,067	3,162,259
	-75.70%		-75.70%		-75.70%		-75.70%		-75.70%	
주거 급여	2,016,990		2,102,138		2,513,831		2,733,548		3,111,038	
	1,640,620	376,370	1,685,756	416,382	2,020,263	493,568	2,207,925	525,623	2,512,828	598,210
	-81.34%		-81.83%		-82.31%		-83.13%		-83.06%	
교육 급여	161,197		123,111		124,629		146,403		183,176	
	131,118	30,079	101,129	21,982	102,513	22,116	121,763	24,640	154,473	28,703
	-81.34%		-81.83%		-82.31%		-83.13%		-83.06%	
자활 급여	518,048		615,489		689,093		724,271		718,761	
	421,380	96,668	506,609	108,880	584,386	104,707	614,021	110,250	609,393	109,368
	-81.34%		-81.83%		-82.31%		-83.13%		-83.06%	
해산 장제	41,567		38,499		40,467		41,911		46,003	
	33,811	7,756	31,504	6,995	33,308	7,159	34,841	7,070	38,210	7,793
	-81.34%		-81.83%		-82.31%		-83.13%		-83.06%	
계	15,910,584		17,479,294		19,233,489		20,776,584		23,555,994	
	12,420,906	3,489,678	13,663,150	3,816,144	15,072,723	4,160,766	16,361,067	4,415,517	18,423,427	5,132,567
	-78.32%		-78.55%		-78.37%		-78.75%		-78.21%	

자료: 보건복지부, 내부 자료

제2절 기초생활보장제도 한계와 향후 검토 사항

1. 빈곤층 사각지대

기초생활보장제도가 2015년 맞춤형 급여로 개편된 이후, 각 급여별로 제도 개선을 추진하면서 기초생활보장제도의 사각지대는 점진적으로 줄어들고 있다. 사각지대 발생의 대표적 원인으로 지적되어온 부양의무자 기준이 2015년 7월 교육급여, 2018년 10월 주거급여, 2021년 10월 생계급여(단, 부양의무자가구 소득 1억 이상, 재산 9억원 이상 제외)에서 폐지되었다. 생계급여에 일부 기준이 남아 있어 여전히 완전한 폐지가 아니라고 볼 수 있지만, 현장의 의견으로 동 기준 적용으로 인한 수급탈락자가 미미하다는 점에서 생계, 주거 및 교육급여에서는 부양의무자 기준이 폐지되었다고 해도 과언이 아니다.

실태조사 결과에서도 2015년 이후 생계·의료급여 측면에서 비수급빈곤층이 감소하는 것을 확인할 수 있다. 2015년 실태조사에서 차상위 포함 비수급빈곤층이 203만명에서 2017년 실태조사에서는 144만명, 2020년 실태조사 132만명, 2023년 실태조사 125만명으로 지속적으로 감소하는 모습을 보여주고 있다. 하지만 여전히 생계급여 기준으로는 66만명, 차상위는 59만명의 비수급 빈곤층이 여전히 존재하고 있으며, 이들은 언론 등에서 보도되는 취약하고 위기계층임을 알 수 있다.

〈표 2-2-1〉 기준 중위소득 50% 이하 생계·의료급여 비수급 빈곤층 규모

(단위: 명, 가구)

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	177만명 (85만 가구)	최저 생계비 이하	103만명 (53만 가구)	최저 생계비 이하	117만명 (66만 가구)	최저 생계비 이하	118만명 (71만 가구)	중위 40% 이하	93만명 (63만 가구)	중위 40% 이하	73만명 (48만 가구)	중위 40% 이하	66만명 (46만 가구)
최저 생계비 ~ 120%	86만명 (35만 가구)	최저 생계비 ~ 120%	67만명 (29만 가구)	최저 생계비 ~ 120%	68만명 (36만 가구)	중위 40% ~50%	85만명 (45만 가구)	중위 40% ~50%	51만명 (30만 가구)	중위 40% ~50%	59만명 (34만 가구)	중위 40% ~50%	59만명 (37만 가구)
계 (차상위) 263만명 (120만가구)		계 (차상위) 170만명 (82만가구)		계 (차상위) 185만명 (102만가구)		계 (차상위) 203만명 (116만가구)		계 (차상위) 144만명 (93만가구)		계 (차상위) 132만명 (82만가구)		계 (차상위) 125만명 (83만가구)	

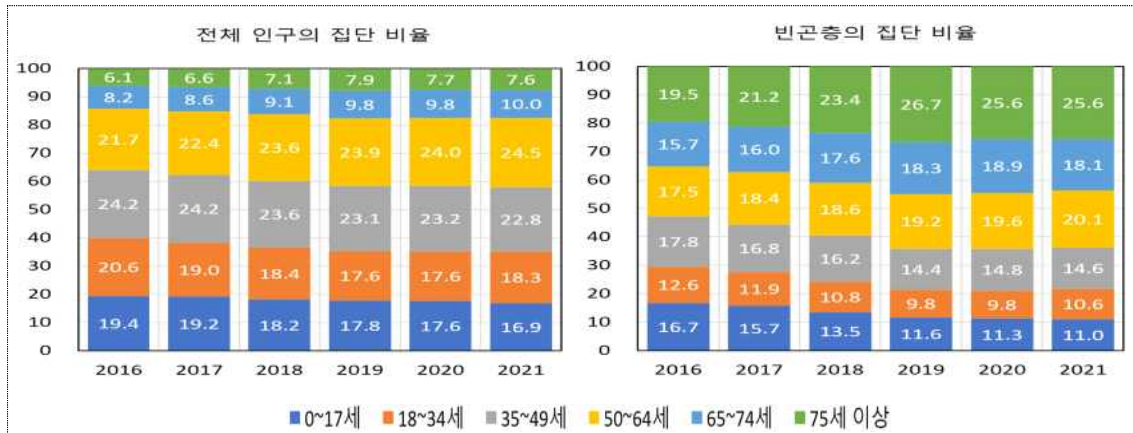
주: * 최저생계비 기준, ** 기준 중위소득 기준
자료: 관계부처합동, (2023). 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026) (안). 재인용(p10)

사각지대가 발생하는 이유는 여전히 빈곤규모에 비해 기초생활보장제도를 통한 지원 규모가 많지 않기 때문이다. 보건복지부 발표를 기준으로 보면 18~64세 인구비중은 17~25%까지 점유하고 있으며, 사회내 핵심적 역할을 수행하는 연령대이다. 근로연령대의 빈곤집단 점유비율은 2021년 기준으로 18~34세 10.6%, 35~49세 14.6%, 50~64세 20.1%로 나타나고 있다. 중고령층(50~64

세)은 노인세대 다음으로 높은 빈곤위기 집단임을 알 수 있다.

하지만 실제 이들 연령대의 기초생활보장제도 수혜비율은 노인에 비해 높지 않다. <표 2-1-6>에서 보듯이 40~64세 2022년 기초생활보장제도 수급율은 3.9%에 불과해 실제 보호율이 높지 않은 것을 볼 수 있다. 청년과 장년층 역시 유사한 모습을 보여주고 있다.

[그림 2-2-1] 연령 변화와 중위소득 50% 이하 가처분소득 빈곤율 변화의 관계



주: 각 연도 가계금융복지조사, 통계청

자료: 관계부처합동. (2023). 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026) (안). 재인용(p5)

기초생활보장제도에 대한 제도 개선이 꾸준히 개선됨으로써 비수급빈곤층이 줄어들고 있지만, 첫째 여전히 백만명 이상의 많은 위기계층이 존재하고 있으며, 둘째, 노인과 아동에 대한 보호수준은 높아지고 있지만, 근로빈곤층에 해당되는 청장년층의 수급비율은 높지 않아, 사각지대 현상을 계속 유발하고 있는 점이다.

우선적으로 기초생활보장제도의 제도 개선 방향은 이번 연구의 목적과도 연결되는 비수급 빈곤층을 줄이고, 연령별로도 빈곤규모와 격차가 발생하는 부문을 최소화하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다. 비수급빈곤층을 줄여 나가면서 제도내적으로는 다음에 논의할 기초생활보장제도 장기수급의 문제를 해소하는 것 또한 중요하다.

2. 빈곤의 함정

기초생활보장제도 제도 개선을 통해 위기계층을 보호하고 지원하는 것은 매우 의미 있는 정책방향이다. 하지만, 제도 내적으로는 빈곤함정으로 인한 문제를 적극적으로 고민해 나가야 한다. 공공부조는 빈곤계층을 보호하고 지원하지만, 이를 평생 지원받기 보다는 스스로 혹은 가족 구성원의 노력, 정부 정책 등을 통해 탈수급, 탈빈곤하는 것 또한 주요한 목적 중 하나이다. 따라서 장기수급으로는 빈곤 함정은 물론 빈곤의 대물림 현상이 발생하지 않도록 제도가 운영되어야 한다.

현실적으로 기초생활보장제도의 경우 장기 수급층이 점진적으로 증가하고 있다. 표에서 보듯이

10년 이상 수급률이 한때는 28.5%(2014년)까지 증가하였지만, 이후 감소하여 2022년 21.0%에 이르고 있다. 수급자 다섯명 중 한 명은 10년 이상의 장기수급자인 것이다. 5년 이상 10년 미만도 2012년 26.7%에서 감소하여 2022년 15.1%로 감소하였지만, 역시 낮지 않은 수준을 보여주고 있다. 2022년 기준 5년 이상 중장기 수급자가 약 36.1%에 이르고 있다. 향후 고려되어야 할 점은 청년 수급자이다. 최근 자료에 의하면 10년 이상 장기수급을 하고 있는 청년층 규모가 4만명에 달하고 있다. 노인과 18세 미만 아동의 경우 노동능력이 낮다는 점에서 장기수급의 가능성이 높지만, 청년층의 경우 장애와 질환(만성질환, 정서적 측면 등) 등이 없는 속에서 장기수급을 하고 있는 경우, 이에 대한 원인이 무엇이고, 이를 해소하기 위한 방안이 무엇인지 검토가 필요하다.

〈표 2-2-2〉 기초생활보장제도 수급기간별 수급률

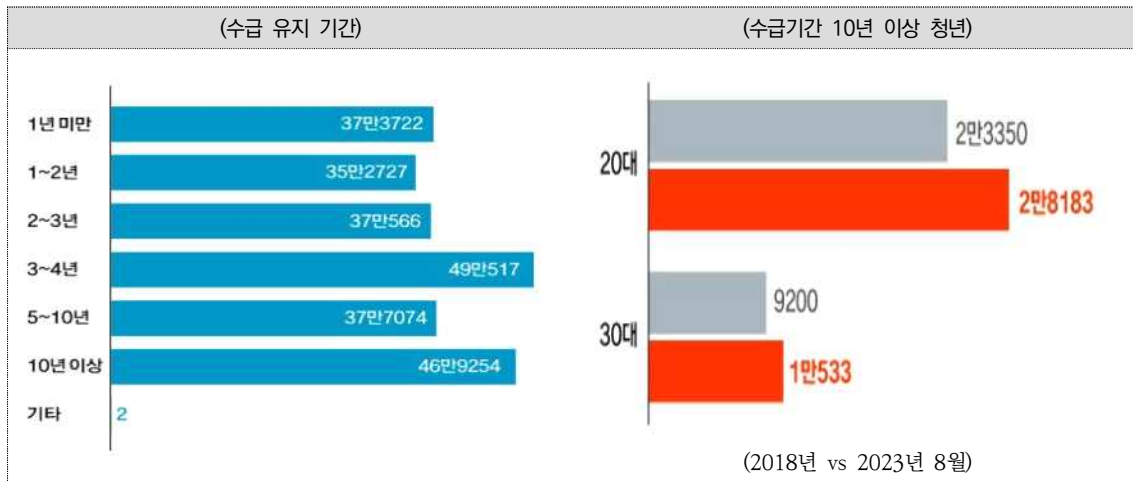
(단위 : %)

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

자료: 보건복지부. (각 년도). 국민기초생활보장제도 수급자 현황

[그림 2-2-2] 기초생활보장제도 수급유지기간(2023.8기준)

(단위: 명)



자료: 신성식. (2023. 11. 29.). 월세2만원, 청년은 고독사 생각한다. 이렇게 10년 지낸 4만명. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25210897>에서 2023. 12. 1. 인출.

장기수급자의 증가는 제도의 건강성을 해치고, 빈곤의 세대 간 대물림으로 연결될 수 있다는 점에서 향후 이를 적극 관리하고 개선하기 위한 노력이 필요하다. 노인과 아동과 같이 근로능력이 부족한 경우에는 제도 취지에 맞게 적극지원을 해야 하지만, 근로능력이 있는 청장년층에게는 자신이 가지고 있는 근로능력을 좀 더 높여 언제든지 탈수급, 탈빈곤 할 수 있는 여건을 만들어내야 한다. 하지만 위와 같은 역할을 수행해야 할 기초생활보장제도 급여 중 하나인 자활사업은 이에 미치지 못하고 있다.

기초생활보장제도 수급층이 장기간 제도에 머무르게 되는 원인 중 하나는 노동시장 참여가 가능하도록 하는 지원프로그램이 충분하지 않고, 더불어 급여 기준이 계속해서 상향되면서, 제도내 남고자 하는 계기를 일부 만들어내고 있는 것으로 보인다. 기초생활보장제도 급여조건의 개선은 향후 다른 사회보장제도 즉 소득보장제도에도 영향을 줄 수 있다는 점에서 면밀히 검토할 필요가 있다.

3. 다른 사회보장제도의 관계

기초생활보장제도는 제도 도입 초기에는 선정 및 급여기준으로 최저생계비를 활용하였다. 하지만 최저생계비 산정에 대한 자의성, 일반가구 소득증가에 비해 낮은 인상률 등의 문제가 지적되면서 2015년 7월 맞춤형 급여로 전환되면서 선정기준을 최저생계비에서 기준중위소득으로 전환하였다. 이는 두 가지 의미를 지니는데 하나는 최저생계비가 절대적 빈곤기준을 대표하는 것이라면, 기준중위소득은 상대적 빈곤기준으로 대표하는 것으로 한국의 빈곤 정책이 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤으로 전환되었다는 것을 의미한다. 또 다른 의미는 최저생계비가 소비 혹은 지출을 기반으로 산출되는 것과 다르게 기준중위소득은 소득을 기반으로 한다는 점에서 큰 차이를 보이고 있다. 공공부조의 기본 원칙은 한 국가, 특정지역 내에서 생활하는데 필요한 지출을 산출하고 여기에 미치지 못하는 빈곤 및 취약계층을 지원하는 제도로 지출로 산출된 부족분을 소득으로 지원하는 의미를 가지고 있다.

하지만 기준중위소득으로의 전환은 생활하는데 필요하고 부족한 지출을 보존해 주는데서 지출은 넘어서 소득의 부족분을 채워준다는 의미로의 변화를 가져온 점이다.³⁾

기초생활보장제도가 기준중위소득으로 전환된 이후, 최저생계비를 기반으로 했던 것에 비해서는 빠른 증가 모습을 보여주고 있다. 여기에는 두 가지 요인이 반영된 것인데 첫째는 기준중위소득 산출의 근간인 통계조사가 통계청의 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 변경된 점이다. 2015년부터 2020년까지는 가계동향조사의 소득(가계부 기장 방식)을 기반으로 기준중위소득이 산출되었다면, 2021년부터는 소득 및 자산조사에 행정 DB를 통해 보완된 소득조사인 가계금융복지조사가 기준중위소득 산출이 기준이 되었다. 행정 DB로 보완되면서 가계동향조사보다는 가계금융복지조사의 소득 통계의 수준과 정확도가 높아지면서 기준중위소득을 높이고 있다. 둘째는 2009년부터 가구원수 간 소득 및 지출 차이를 보정하기 위해 OECD의 균등화 방식을 활용했다면, 2021년부터는 1인 및 2인가구에 좀 더 높은 가중치를 부여하는 변경된 가구균등화지수가 사용되면서, 1인 및 2인가구의 기준중위소득이 더 높아지는 계기를 만들었다.

이와 같은 기준중위소득 산출방식의 변경은 아래 표에서 보듯이 기준중위소득의 빠른 변화를 가져왔다. 특히 최근에는 약자복지가 강화되면서 생계급여 기준선이 기준중위소득 30%에서 32%로 조정되면서 최빈층을 지원하는 기준인 생계급여의 기준선이 크게 증가하는 모습을 보여주고 있다. 2024년 기준으로 1인가구 생계급여 기준은 713천원으로 증가하였으며, 2인가구는 1,178천원으로 조정되었다. 생계급여의 경우 선정기준이 곧 급여기준이 되는 점에서 생계급여 수급자의 보장성은 점차적으로 확대된 모습이다. 기준중위소득 증가율에 따른 차이를 보이나 2018년 이후 급여수준 측면의 보장성은 점차 확대되고 있으며, 특히 최근 시점인 2024년의 경우 생계급여의 선정기준이 30%에서 32%선으로 상향조정되면서 보장성이 크게 확대되었다. 또한 앞서 언급하였듯이 1,2인가구에 대한 보장성을 강화하는 조치인 가구균등화지수 개편을 통해 2021년 이후 1,2인가구의 보장성이 상대적으로 더욱 크게 확대된 모습이다. 이와같이 현금성 급여인 생계급여의 인상은 최빈층인 생계급여 수급가구 및 수급자에 대한 생활안정과 보장성 강화에 크게 기여할 것으로 보인다.

3) 빈곤층 및 취약계층의 지원기준을 소득으로 하느냐 지출로 하느냐는 여전히 논쟁중에 있다. 하지만 학계의 대부분은 정부가 소득에 기반하여 정책을 집행하면서, 공공부조 기준을 소득으로 보는 경향이 다수로 존재하고 있다.

〈표 2-2-3〉 생계급여 기준 변화

(단위: 원/월, %)

구분	1인가구		2인가구		3인가구		4인가구		5인가구		6인가구	
	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율
2015	468,701		798,059		1,032,409		1,266,760		1,501,111		1,735,461	
2016	487,449	4.00	829,981	4.00	1,073,706	4.00	1,317,430	4.00	1,561,155	4.00	1,804,880	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	1,836,093	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	1,857,392	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	1,896,163	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	1,951,010	2.89
2021	548,349	4.02	926,424	3.21	1,195,185	2.93	1,462,887	2.68	1,727,212	2.30	1,988,581	1.93
2022	583,444	6.40	978,026	5.57	1,258,410	5.29	1,536,324	5.02	1,807,355	4.64	2,072,101	4.20
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	2,168,394	4.65
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	2,437,878	12.43

주: 생계급여 기준선이며, 2023년까지는 기준 중위소득 30%, 2024년은 기준 중위소득 32%으로 상향 조정

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업안내, 각년도

보건복지부 보도자료, (2023.07.28.). 2024년 생계급여 지원기준 역대 최대인 13.16% 인상. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&tag=&act=view&list_no=377507&cg_code=에서 2023.11.11. 인출.

여기에 더해 전월세 가구에 지급되는 주거급여의 기준임대로 역시 조정되고 있다. 기준임대로 현실화 및 내실화를 위한 개선을 통해 기준임대로 수준은 증가하고 있으며 이를 통해 수급가구의 보장성 또한 확대되는 것으로 볼 수 있겠다.

〈표 2-2-4〉 주거급여 기준임대로 변화(3급지 기준)

(단위: 만원/월, %)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
기준 임대로	1인	14.0	14.3	14.7	15.3	16.3	17.9	19.0	20.1	20.3	21.6
	2인	15.0	15.4	15.8	16.6	17.8	19.8	21.2	22.4	22.6	24.0
	3인	18.0	18.4	18.9	19.8	21.3	23.6	25.4	26.8	27.0	28.7
	4인	21.0	21.5	22.0	23.1	24.7	27.4	29.4	31.0	31.3	33.3
	5인	22.0	22.5	23.1	24.2	25.8	28.5	30.3	32.0	32.3	34.4
	6인	25.0	25.6	26.2	27.6	29.6	33.1	35.9	37.9	38.2	40.6
전년대비 증가율	1인	-	2.1	2.8	4.1	6.5	9.8	6.1	5.8	1.0	6.4
	2인	-	2.7	2.6	5.1	7.2	11.2	7.1	5.7	0.9	6.2
	3인	-	2.2	2.7	4.8	7.6	10.8	7.6	5.5	0.7	6.3
	4인	-	2.4	2.3	5.0	6.9	10.9	7.3	5.4	1.0	6.4
	5인	-	2.3	2.7	4.8	6.6	10.5	6.3	5.6	0.9	6.5
	6인	-	2.4	2.3	5.3	7.2	11.8	8.5	5.6	0.8	6.3

자료: 국토교통부, 주거급여 사업안내, 각년도

2024년 기준 가구규모별 지역별 기준임대료를 추가적으로 살펴보면, 1인 기준 서울 34.1만원, 경기·인천 26.8만원, 4인 가구 서울 52.7만원, 경기·인천 41.4만원이 조정될 예정이다(〈표 2-2-4〉 참조).

〈표 2-2-5〉 주거급여 기준임대료(2024년)

(단위 : 만 원/월)

구분	1급지 (서울)		2급지 (경기·인천)		3급지 (광역시·세종시· 수도권 외 특례시)		4급지 (그외 지역)	
1인	34.1	(+1.1)	26.8	(+1.3)	21.6	(+1.3)	17.8	(+1.4)
2인	38.2	(+1.2)	30.0	(+1.5)	24.0	(+1.4)	20.1	(+1.6)
3인	45.5	(+1.4)	35.8	(+1.7)	28.7	(+1.7)	23.9	(+1.9)
4인	52.7	(+1.7)	41.4	(+2.0)	33.3	(+2.0)	27.8	(+2.2)
5인	54.5	(+1.7)	42.8	(+2.1)	34.4	(+2.1)	28.7	(+2.3)
6인	64.6	(+2.0)	50.7	(+2.5)	40.6	(+2.4)	34.0	(+2.7)

주: 1) 괄호는 '23년 대비 증가액

2) 가구원 수가 7인의 경우 6인 기준임대료와 동일하고, 가구원 수가 8~9인의 경우 6인 기준임대료의 10%를 가산

자료: 보건복지부 보도자료. (2023.07.28.). 2024년 생계급여 지원기준 역대 최대인 13.16% 인상. ^{4인가구 기준}https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&tag=&act=view&list_no=377507&cg_code=에서 2023.11.11. 인출.

거주지가 어디이냐에 따라서 생계급여를 받는 임차가구의 경우 주거급여가 합해지면서, 과거에 비해 그나마 안정적 생활을 유지할 수 있게 된 것이다. 이와 같은 변화는 생계, 의료 및 주거급여 수급권자의 보장성 강화라는 긍정적 의미를 부여하지만 다른 측면에서는 다른 사회보장제도에 영향을 줄 수 있다는 점이다. 차상위계층을 포함하여 비수급 빈곤층이 약 125만명(2021년 기준)에 이르고, 빈곤규모와 기초생활보장제도 수급을 간의 차이가 높은 상황에서 수급층과 비수급 빈곤층 간의 소득 역진 현상은 물론 비수급 빈곤층의 다른 소득보장제도에 대한 가입유인을 낮출 수도 있을 것이다.

세분하여 보면, 노인의 경우 소득보장제도로 기초생활보장의 생계급여, 기초연금, 국민연금 노령연금, 노인일자리 사업 등(주택연금, 퇴직연금 등 제외)이 있다. 위의 표를 기준으로 1인 노인이 생계급여 수급시 최대 71만원까지 급여를 받을 때, 비수급빈곤층 1인 노인은 기초연금 약 33만원(2024년 예상액)을 수급하게 된다. 국민연금 노령연금의 경우 2023년 8월 기준 평균 62만원을 수급받고 있으며, 10~19년 수급자는 약 42만원을 받고 있다. 노인일자리 사업은 내년에 공익형 단가가 인상 예정이며 이때 월 29만원을 수급받을 것으로 예상된다. 이와같이 생계급여와 같이 빈곤노인을 대상으로 하는 급여의 수준 간에 차이가 발생하고 있어, 상호간 제도에 줄 수 있는 영향을 함께 검토할 필요가 있다. 청장년의 경우에도 기준중위소득 60% 이하를 대상으로 하는 국민취업지원제도는 월 50만원 6개월 간 지급하고 있으며, 근로장려금의 경우 연급여 2,200만원 이하인 단독가구가 연간 165만원 이내, 홀별이 가구(연급여 3,200만원)가 연간 285만원 이내를 수급받는 것으로 되어 있어 역시 제도간 급여 수준에 차이가 있다.

따라서 기초보장급여 수준의 증가가 다른 소득보장제도에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 급여 수준의 형평성 측면에서 고려가 필요하다. 기초보장 수급자 내 노인층 수급 비율이 40% 정도로 급여의 지속적 증가는 기초연금, 노령연금 등에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 노인연령층 내 급여 수준의 형평성에 영향을 미칠 수 있음을 인지해야한다. 반면 근로연령층의 경우 국민취업지원제도, 근로장려금 등, 아동연령층의 경우 아동수당, 양육수당 등 다른 사회보장제도의 수준과 비교를 통해 급여수준의 형평성을 제고할 필요가 있다. 즉, 여전히 기초보장제도의 비수급빈곤층이 존재하고,

사회보험 사각지대가 여전한 상황에서 기초생활보장제도의 변화는 이미 다른 사회보장제도에도 일정한 영향을 미치고 있다. 향후 이들 소득보장제도 간 정합성(급여, 선정, 전달체계 등)을 살펴볼 필요가 있다.

앞에서 살펴본 급여별 재원 투입 현황에서 살펴보았듯이 2023년 기준 생계급여 약 7조원, 의료급여 약 12조원, 주거급여 약 3조원, 교육급여 약 18백억원 등으로 의료급여의 재원 비중이 가장 크다. 가장 큰 예산이 투입되고 있는 의료급여의 경우 의료비용 남용 등의 문제제기에 대한 대응을 위해 의료급여 수급권자의 올바른 의료급여제도 이용과 의료급여 재정 안정화 등 지속적인 사례관리 및 모니터링이 필요할 것으로 사료된다. 또한 월세가구 비율이 증가하는 현상을 고려할 때 향후 기초보장급여 내 주거급여의 재원 비중이 증가할 수 있는 점에서 재원배분의 적절성에 대한 검토가 추가적으로 이루어질 필요가 있다.



제3장

기초생활보장제도 급여별 소득분배 효과

제1절 분석개요 및 전체 소득분배 효과

제2절 현금성 급여(생계 및 주거급여) :

소득분위별, 가구유형별 소득재분배 효과 분석

제3절 현물성 급여(의료 및 교육급여) :

소득분위별, 가구유형별 소득재분배 효과 분석

제4절 현금성 급여와 현물성 급여 소득재분배 효과 비교

제3장

기초생활보장제도 급여별 소득분배 효과

제1절 분석개요 및 전체 소득분배 효과

1. 기초생활보장제도 급여 사항

이번 연구에서는 기존 선행연구들에서 진행된 기초생활보장제도 전반의 소득재분배 효과를 분석하는 것과는 차별적으로 2015년 이후 맞춤형 급여로 개편된 네 개 급여를 중심으로 소득분배 효과를 분석해 보고자 한다. 네 개 급여로는 생계, 의료, 주거 및 교육급여가 있으며, 이 중에서 생계급여와 주거급여는 현금성 급여이며, 의료 및 교육급여는 현물급여이다.

생계급여는 선정기준인 기준중위소득 30%와 수급권자의 소득인정액과의 차액을 보충급여 방식에 따라 현금으로 지급하고 있다.

생계급여 지급액 = 기준중위소득 30% - 소득인정액(보충급여 방식)

주거급여는 전세 및 월세가구에 대해 지역(일명 급지)과 가구원수를 기준으로 기준임대료를 지급하고 있다. 자가га구의 경우에는 수선비를 주거 상황과 연차에 따라 수선유지비를 차등적으로 지원하고 있다.

〈표 3-1-1〉 2023년 임차가구 기준임대료

(단위: 만 원/월)				
구 분	1급지 (서울)	2급지 (경가인천)	3 급지 (광역시·세종사·수도권의 특례시)	4급지 (그 외 지역)
1인	33.0	25.5	20.3	16.4
2인	37.0	28.5	22.6	18.5
3인	44.1	34.1	27.0	22.0
4인	51.0	39.4	31.3	25.6
5인	52.8	40.7	32.3	26.4
6인	62.6	48.2	38.2	31.3

주: 1) 가구원 수가 7인의 경우 6인 기준임대료와 동일하고, 가구원 수가 8~9인의 경우 6인 기준임대료의 10%를 가산
자료: 국토교통부(2023). 2023년 주거급여 사업안내.

〈표 3-1-2〉 2023년 자가가구 보수한도액

구 분	경보수(주기 : 3년)	중보수(주기 : 5년)	대보수(주기 : 7년)
수선비용	457만 원	849만 원	1,241만 원

자료: 국토교통부(2023). 2023년 주거급여 사업안내.

반면에 의료급여는 병의원 등에서 나온 의료비를 사후정산의 방식으로 지급하고 있으며, 의료급여 종별에 따라 외래 진료에 따른 본인부담금에 차등을 두고 있다.

〈표 3-1-3〉 의료급여 본인부담 비용

구분		1차 (의원)	2차 (병원, 종합병원)	3차 (상급종합병원)	약국
1종	입원	없음	없음	없음	-
	외래	1,000원	1,500원	2,000원	500원
2종	입원	10%	10%	10%	-
	외래	1,000원	15%	15%	500원

자료: 보건복지부(2023a). 2023 의료급여 사업안내. p.6.

교육급여는 초등학교 및 중학교 재학생에게는 교육활동지원비가 고등학교 의무 교육 이전에 고등 학생에게는 입학금, 등록금 및 교육활동지원비가 지원되고 있다.

〈표 3-1-4〉 2023년 교육급여 지급기준 및 지원내역

지원항목	학교급	활용	지원금액	
			2022년	2023년
교육활동 지원비	초	학생별 교육수요에 따라 자율적 지출	331,000원	415,000원
	중		466,000원	589,000원
	고		554,000원	654,000원
교과서대금	고	해당 학년의 정규 교육과정에 편성된 교과목의 교과서 금액 전체		
입학금 및 수업료	고	연도별·급지별 학교장이 고지한 금액 전부		

주: 교육활동지원비는 연 1회 지급되며, 교과서대금·입학금·수업료는 고교무상교육 미실시 학교 재학 시 지급
자료: 교육부(2022), 2022 국민기초생활보장사업 교육급여 운영 방안 안내(시·도교육청)
교육부(2023), 2023 국민기초생활보장사업 교육급여 운영 방안 안내(시·도교육청)

2. 맞춤형 급여별 소득분배 분석 방안

앞에서 살펴본 것과 같이 기초생활보장제도 급여 중 생계 및 주거급여는 현금을 기반으로 급여가 지급되고 있으며, 우리 연구에서 기초분석자료로 활용할 예정인 국민생활실태조사와 한국보건사회연구원 한국복지패널에서는 생계 및 주거급여를 조사하고 있으므로 이를 그대로 분석자료로 활용이 가능하다. 주거급여에 포함된 자가가구보수액은 자가가구에 한해 지급되고, 위의 실태조사에서도 관련 금액을 조사에 포함하고 있어, 이를 자가가구의 지원금액으로 적용하여 활용할 수 있다.

생계 및 주거급여는 시장소득에 생계 및 주거급여 지원 전과 후에 대한 비교를 통해 동 급여들이 주는 소득분배 효과를 파악할 수 있다.

급여별 소득분배 효과를 파악함에 있어 검토가 필요한 것은 의료급여와 교육급여이다. 의료급여의 경우 병의원 방문을 통해 진료를 받거나, 입원을 할 경우 사후에 지급되는 급여로 실제 병의원 방문

사실과 진료비가 파악되지 않으면, 수급권자 개인을 대상으로 한 분석이 어려운 상황이다. 따라서 의료급여의 경우에는 통계청의 사회적 현물이전 분석에서 활용하고 있는 것과 동일하게 의료급여 지원 예산을 의료급여 수급자에게 동일하게 부여하는 방식을 통해 의료급여가 소득분배에 주는 영향을 분석할 수 있다⁴⁾. 기본적인 방식은 통계청이 작성하고 있는 방안을 기본으로 하여 자문 등을 통해 의견을 구해 이를 소득분배 개선에 활용하고자 한다. 각 년도 의료급여통계를 통해 제공되는 1인당 연평균 급여비를 활용하고자 하며, 65세 이상 고령층의 급여비용이 많이 발생한다는 점에서 의료급여 수급가구인 경우 65세 미만과 65세 이상 연령별로 해당 연도의 1인당 연평균 급여액을 더해주는 방식으로 의료급여액을 추정하였다.

〈표 3-1-5〉 의료급여 수급권자 1인당 연평균 급여비

(단위: 천원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전체	4,008	4,337	4,655	5,112	5,637	5,855	6,224
65세 미만	3,233	3,453	3,689	4,048	4,504	4,699	5,019
65세 이상	5,618	6,135	6,516	7,083	7,607	7,737	8,073

자료: 2019 의료급여통계(p.lxvii), 2021 의료급여통계(p.LXXII)

교육급여는 수급자격을 가진 가구의 초·중·고등학생에게 현물의 형태로 급여가 지급되고 있다. 이미 분석자료에서도 가구내 교육급여 수급자격을 가진 자녀 유무를 파악하고 있으며, 교육급여 수급액도 조사가 되었다. 교육급여는 교육활동지원비, 교과서비, 입학금/수업료의 3가지 형태로 지급이 되는데, 교과서비는 실비 지급되고, 입학금/수업료의 경우 학교장 고지금액으로 학교별, 지역별에 따라 다르게 발생하는 점에서 본 분석에서는 조사된 교육급여 수급액을 활용하고자 한다.

3. 맞춤형 급여별 소득분배 활용 자료

맞춤형 급여 시행 이후 분리된 각 급여를 통한 소득분배 효과를 파악하기 위해서는 실제 조사자료에 생계, 의료, 주거 및 교육급여에 대한 항목과 더불어 수급여부와 실제 수급액이 포함되어야 한다. 현실적으로 기초생활보장 급여별 자격과 지원금액을 조사하고 있는 자료는 한국보건사회연구원 한국복지패널조사와 보건복지부·한국보건사회연구원이 함께 진행하는 국민생활실태조사가 유일하다.

보건복지부·한국보건사회연구원 국민생활실태조사는 국민기초생활보장법 제20조의 2(기초생활보장 계획의 수립 및 평가)에 의해 3년마다 수급자 실태조사 및 급여기준 적정성에 대한 평가를 위해 진행되는 조사이다. 실태조사에서는 두 가지 목적을 가지고 있는데 첫째는 수급권자, 수급자 및 차상위계층의 규모·생활실태 파악, 최저생계비 계측 등을 위해 실시·공표(보건복지부)하고 있으며,

4) 통계청에서는 의료급여에 의한 소득분배 효과를 파악하기 위해, “성별연령별(5세 단위) 의료급여 관련 기관부담금 총액을 의료급여 적용인구수로 나누어 1인당 혜택금액을 추정하고, 이를 의료급여 수급자격이 있는 가구에 할당”하는 방식을 쓰고 있다(통계청, 사회적 현물이전을 반영한 소득통계 작성결과(실험적 통계), 2023.08.23. 보도자료, 재인용)

둘째, 실태조사 결과를 고려하여 급여기준의 적정성 등에 대한 평가를 실시(보건복지부, 소관 중앙행정기관)할 목적으로 조사가 이루어지고 있다.

국민생활실태조사는 본래 2000년 기초생활보장제도가 도입되면서 시작된 것으로 최저생계비를 계측하기 위한 조사로 진행되었으며, 통계청에서 승인을 받은 공식통계로 승인통계 명칭은 “국민생활 실태조사”로 되어 있다. 국민생활실태조사는 '99년 이후 총 5회⁵⁾가 진행되었으며, 최저생계비 산출의 주요한 근거로 활용되었다.

최저생계비 측정을 위한 국민생활조사와 다르게 정부에서는 빈곤층 규모와 특성을 파악하기 위해 ‘복지욕구 실태조사(일명 차상위실태조사)’를 '04년 이후 총 4회⁶⁾진행한 바 있다. 동 조사의 목적은 사회보장 관련 정책의 기초자료 확보를 위해 실시된 것이다.

맞춤형 급여 도입 이전 두 개의 다른 형태로 진행되어 오던 조사는 맞춤형 급여 변경과 두 조사는 「기초생활 보장법」 개정으로 하나의 국가 승인통계로 통합(통계청 통계변경 승인, '16.9)운영되고 있다. 통합 이후 현재까지 2017년, 2020년, 2023년 한국보건사회연구원 연구용역으로 국민생활 실태조사를 진행한 바가 있다.

국민생활실태조사가 가지는 장점은 전국 18,000가구를 대상으로 조사가 진행된 것이며, 이외에 기초생활보장제도와 관련된 추가조사를 통해 수급가구와 수급가구의 특성을 파악한 특징을 지니고 있다⁷⁾. 또한 이번 분석과 관련하여 기초생활보장 수급가구 및 수급자를 다수를 포함하여 조사가 수행되었다는 점에서 의미를 지닐 수 있다.

〈표 3-1-6〉 국민생활실태조사 조사표본

(단위 : 부)

국민생활실태조사	전체 완료부수	심층조사			서비스대상조사		
		기초생활보장	4인 가구	1인 가구	장애인	노인	한부모
2021년	18,000	1,495	2,801	2,558	1,985	2,199	213
2018년	18,007	1,140	2,646	-	2,402	3,784	233
2015년	18,000	708	3,314	-	1,233	4,619	325

자료: 임완섭 외(2023). 2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구.
김문길, 김태완 외(2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구.
김태완 외(2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구.

5) 1999, 2004, 2007, 2010, 2013년 5회 한국보건사회연구원 연구용역으로 실시(기초생활보장과 소관)
6) 2005, 2008, 2011, 2015년 4회 한국보건사회연구원 연구용역으로 실시
7) 2023년 진행된 국민생활실태조사는 2020년 인구센서스 조사구를 표본추출 모집단으로 하여 다단계 층화군집표집으로 총 18,000 가구 추출하여 조사가 이루어졌다. 18,000가구에 대한 일반조사와 더불어 아래와 같은 별도의 조사를 통해 빈곤층의 특성을 세밀하게 파악하고자 하였다.
- 심층조사: 가구일반 조사 중 수급자 및 수급가구, 1인가구, 4인가구
- 서비스대상조사: 가구일반 조사 중 장애인가구, 노인가구, 한부모가구 중 해당가구
- 가격조사: 조사대상 지역 중 시군구 207개 조사구

4. 소득분배 분석 기본 설정 : 분석단위 및 분배 지표

이번 연구의 기본 분석단위는 가구와 개인을 함께 고려하여 분석하고자 한다. 학술적으로 소득분배 지표는 개인단위 소득을 기반으로 분석이 되고 있지만, 여기서는 기초생활보장제도가 가구단위로 운영되고 있다는 점을 고려하여 가구와 개인을 함께 활용하고자 한다. 가구단위의 분석에서는 가구 유형을 고려하여 가구원수별 분석을 실시하고자 하며, 개인특성으로 성별, 연령별에 따른 분석을 수행하였다.

소득분배 기준이 되는 소득은 시장소득을 기반으로 하여 통계청에서 적용하고 있는 wave6 (OECD 분배기준)에 기반하여 소득분배 지표를 산출하고자 한다. 시장소득은 시장에서 벌어들이는 소득의 합으로 근로소득, 사업소득, 재산 소득 및 사적이전소득의 합으로 되어 있다. 최근 시장소득에서 사적이전지출(타인을 위해 지출한 비용)을 제외한 시장소득을 이용하는 wave7로 변경되어 활용되지만(2017년부터 통계청 소득분배 작성 공식방법), 2015년과 2018년에 수행한 실태조사의 경우 사적이전지출 비용이 별도로 조사되지 않는 점에서 시점별 비교를 위해 wave6을 활용하였다. 가처분소득의 경우 경상소득에서 공적이전지출을 제외하다 보니 경우에 따라 저소득층의 경우 시장소득이 음(-)의 값을 가지기도 한다. 이때 발생한 음의 소득은 “0”으로 치환하여 분석하고자 한다 (통계청 방식). 또한 빈곤선의 경우 복지부에서 발표하는 해당 년도 기준중위소득의 40%, 50%선을 활용하고자 한다. 시장소득을 기준으로 급여별 소득을 더해가는 과정에서 각 소득의 중위값은 변동하게 된다. 따라서 직관적인 분배개선 효과를 확인하기 위해 절대적 기준을 활용하고자 하며, 급여별 최대 선정기준인 50%선과 함께 생계급여 및 의료급여의 선정기준이 각각 30%, 40%인 점에서 보조적으로 40%선을 함께 분석에 활용하였다.

소득분배지수는 크게 빈곤지수와 불평등지수로 구분할 수 있다. 빈곤지수는 빈곤선에 기반하여 산출되는 것으로 빈곤율과 빈곤갭비율이 일반적으로 활용되고 있다. 빈곤율은 Headcount ratio 라고 하며 빈곤선 미만 혹은 이하에 있는 가구나 개인의 규모를 산출하는 것으로 일반 대중에게 가장 많이 알려진 빈곤지수이다. 우리 분석과 관련하여 빈곤율이 가지는 단점은 기초생활보장제도의 빈곤율 변화효과는 크지 않다는 점이다. 이유는 국제비교에 활용되는 빈곤선은 주로 중위 50%를 기반으로 하고 있는데, 기초생활보장제도 수급권자는 이미 대부분이 중위 50% 아래에 있으며, 기초생활보장 급여를 받아도 일부 특례가구를 제외하고는 중위 50% 이상으로 이동하기가 어렵기에 빈곤율 효과는 제한적일 수 밖에 없다.

빈곤율이 가지는 단점을 보완한 것이 빈곤갭비율⁸⁾이다. 빈곤갭비율은 먼저 빈곤선 아래에 있는

8) 빈곤갭은 빈곤선을 기준으로 그 이하(혹은 미만)에 있는 사람들의 빈곤선과 개인(혹은 가구)의 소득(혹은 지출)과의 차이를 계산한 값을 의미한다. 개인(혹은 가구) n 명으로 구성된 경제에서 빈곤층에 속한 개인(또는 가구) i 의 빈곤갭은 빈곤선과 빈곤선 이하(혹은 미만)에 있는 개인(혹은 가구)의 소득 차로 정의된다. 빈곤층 전체의 빈곤갭을 합한 총빈곤갭을 빈곤선 이하(혹은 미만)에 있는 개인(혹은 가구)의 수(q)에 빈곤선(z)을 곱한 액수로 나눈 값을 소득갭비율(IGR: Income Gap Ratio)이라하며, 총빈곤갭을 전체 개인(혹은 가구) 수(n)에 빈곤선(z)을 곱한 액수로 나눈 값을 빈곤갭비율(PGR: Poverty Gap Ratio)이라 한다(빈곤불평등연구실, 2022, pp.85-87). 학술적으로 총빈곤갭을 빈곤 인구(가구)수로 나누느냐 전체 인구(가구)수로 나누느냐에 따라 소득갭 비율과 빈곤갭 비율로 구분되나, 통계청에서 공표되는 분배지표 상 빈곤갭비율은 소득갭비율을 의미하는 것으로 본 연구에서도 통계청에서 공표하는 의미와 동일하게 빈곤갭을 분석하였음을 밝혀둔다.

가구나 개인의 소득을 기초로 빈곤선과의 차액을 계산하게 된다. 차액이 음(-)이 값을 가지면 가구 소득이 빈곤선 이상에 있다는 것이며, 양의 값을 가지면 빈곤선 아래에 있으며, 이는 차액만큼 채워 주어야만 빈곤선 이상으로 이동할 수 있다는 것을 의미한다. 설명한 것과 같이 기초생활보장제도의 생계급여는 보충급여 원칙을 가지고 있어 기준중위소득과 소득인정액 간 차액을 채워주는 방식이다. 따라서 얼마를 채워주는냐는 빈곤갭에 영향을 미치게 되고 채워주는 비용이 클수록 빈곤갭은 감소하게 된다. 따라서 기초생활보장제도의 각 급여별 변화를 정확히 분석할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 즉, 하위소득계층에 속하는 사람들이 얼마만큼의 소득을 벌어야 빈곤에서 벗어날 수 있는지 그 부족한 소득의 정도를 나타낸 값이므로, 하위소득계층의 평균소득이 낮을수록 빈곤갭의 값은 커지게 된다(통계청 income 소득⁹⁾).

불평등지수는 가장 일반적으로 활용되는 지니계수와 소득분배점유율을 활용하고자 한다. 지니계수는 대표적인 소득분배지수로서 로렌즈 곡선 등을 활용하여 산출하게 되며, 중간계층의 소득 변화에 민감하게 반응하는 특성을 지니고 있다. 따라서 기초생활보장제도와 같이 빈곤층을 대상으로 하는 제도 효과를 정확하게 파악해 내기에는 한계가 있다. 또한 지니계수는 상대성에 기반한 불평등 지수로 개별 특성별로 분해시 중첩현상이 발생하여 분해가 쉽지 않다는 단점을 지니고 있다.

우리 연구에서는 지니계수가 가지는 한계를 극복하기 위해 직관적으로 분배 효과를 파악할 수 있는 소득분위별 분석을 통해 소득점유율을 이용하고자 한다. 통계청에서는 소득을 5분위로 구분하여 소득이 가장 높은 분위와 가장 낮은 분위간의 비교를 통해 소득분배 개선정도를 파악하고 있다. 소득분위 분석지수로 5분위배율, 10분위배율, 20분위배율 등을 활용할 수 있으며, 일반적으로 소득 분배율의 경우 소득 5분위배율을 의미한다. 앞에서 설명한 것과 같이 기초생활보장제도의 수급비율은 전체 인구 대비 4%대에 불과하다. 소득 5분위를 기준으로 분석하는 경우 기초생활보장 수급권자는 대부분 맨 아래층에 분포하게 된다. 따라서 제도 개선효과를 정확히 산출해내기가 어렵다. 또한 20분위로 구분시 소득구간을 20개로 나누어 분석하게 되는 점에서 1분위에 해당하는 가구(및 개인)의 일차소득 및 시장소득의 경우 '0'원을 포함하는 경우가 발생할 수 있다 이러한 경우 결과값의 왜곡을 가져올 수 있다. 따라서 우리 연구에서는 인구 대비 4%의 수급비율을 고려하여 소득 10분위배율에 대해 분석하였다.

전체적으로 소득분배지수에 있어 빈곤지수는 빈곤율과 빈곤갭비율을 불평등지수로는 지니계수와 소득점유율을 통해 기초생활보장제도의 급여별 분배 개선효과에 대해 살펴보고자 한다.

$$IGR = \frac{\sum_{i=1}^q (z - y_i)}{qz}, \quad PGR = \frac{\sum_{i=1}^q (z - y_i)}{nz}$$

9) <https://kostat.go.kr/menu.es?mid=b80304010500>

제2절 현금성 급여(생계 및 주거급여) : 소득분위별, 가구유형별 소득재분배 효과 분석

1. 현금성 급여의 빈곤율 및 분배 감소효과

전체가구를 대상으로 기초생활보장 현금성 급여별(생계급여, 주거급여) 지급에 따른 소득재분배 효과성 분석'을 실시한 결과 주거급여의 빈곤율 감소효과에 비해 생계급여의 빈곤율 감소효과가 크게 나타나는 모습을 확인할 수 있다. 또한 연도가 지남에 따라 그 효과는 더욱 커지며, 개인 기준 빈곤율 감소효과에 비해 가구 기준 빈곤율 감소효과가 크게 나타난다. 기초보장급여의 경우 가구 기준으로 지급되는 점에서 비롯된 결과로 볼 수 있겠다. 또한 시장소득 빈곤율은 시점이 지남에 따라 증가하는 반면, 시장소득에 기초보장급여를 더한 소득, 경상소득 및 가처분소득 기준 빈곤율은 감소하는 모습으로 기초보장급여와 기초보장급여를 포함한 공적이전소득의 효과가 더욱 커지고 있음을 확인할 수 있는 결과이다. 기준중위소득 40%를 빈곤선으로 분석한 빈곤율을 2015년의 경우 가구 0.17%p, 개인 0.12%p 감소시키며, 2018년의 경우 가구 0.45%p, 개인 0.29%p 감소, 2021년의 경우 가구 0.61%p, 개인 0.36%p 감소시킨다. 생계급여의 급여기준선이 30%, 주거급여의 기준선이 43%(2021년의 경우 45%)인 점에서 빈곤선을 50%선 보다 40%선으로 설정시 빈곤율 감소효과가 크게 나타남을 확인할 수 있다. 그럼에도 기초생활보장제도 수급권자는 이미 대부분이 중위소득 50% 아래에 있는 점에서 생계 및 주거급여의 빈곤율 감소효과는 제한적이다. 이에 대한 보완적 지표로 빈곤갭 비율을 살펴볼 수 있다.

〈표 3-2-1〉 현금성 급여의 빈곤율 감소효과

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	24.59	2.53 ↑	16.16	1.53 ↑	21.68	3.23 ↑	13.24	1.88 ↑
시장소득	22.06	-	14.63	-	18.45	-	11.36	-
시장소득+생계급여	22.00	0.06 ↓	14.58	0.05 ↓	18.28	0.17 ↓	11.24	0.12 ↓
시장소득+주거급여	22.05	0.01 ↓	14.62	0.01 ↓	18.42	0.03 ↓	11.33	0.03 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	21.98	0.08 ↓	14.57	0.06 ↓	18.23	0.22 ↓	11.22	0.14 ↓
시장소득+기초보장급여	20.91	1.15 ↓	13.81	0.82 ↓	16.30	2.15 ↓	9.98	1.38 ↓
경상소득	15.77	6.29 ↓	10.10	4.53 ↓	10.35	8.10 ↓	6.20	5.16 ↓
가처분소득	17.88	4.18 ↓	12.01	2.62 ↓	11.64	6.81 ↓	7.23	4.13 ↓
경상소득(의료급여 포함)	13.90	8.16 ↓	8.96	5.67 ↓	9.08	9.37 ↓	5.44	5.92 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	15.97	6.09 ↓	10.84	3.79 ↓	10.34	8.11 ↓	6.45	4.91 ↓

2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	25.81	3.82 ↑	17.93	2.59 ↑	22.94	4.64 ↑	15.10	2.94 ↑
시장소득	21.99	-	15.34	-	18.30	-	12.16	-
시장소득+생계급여	21.78	0.21 ↓	15.20	0.14 ↓	17.85	0.45 ↓	11.87	0.29 ↓
시장소득+주거급여	21.87	0.12 ↓	15.27	0.07 ↓	18.08	0.22 ↓	12.04	0.12 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	21.44	0.55 ↓	15.00	0.34 ↓	17.24	1.06 ↓	11.56	0.60 ↓
시장소득+기초보장급여	18.03	3.96 ↓	12.95	2.39 ↓	14.07	4.23 ↓	9.70	2.46 ↓
경상소득	12.41	9.58 ↓	8.13	7.21 ↓	6.89	11.41 ↓	4.46	7.70 ↓
가처분소득	13.42	8.57 ↓	9.06	6.28 ↓	7.44	10.86 ↓	4.89	7.27 ↓
경상소득(의료급여 포함)	9.46	12.53 ↓	6.49	8.85 ↓	5.48	12.82 ↓	3.69	8.47 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	10.46	11.53 ↓	7.42	7.92 ↓	6.02	12.28 ↓	4.13	8.03 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	26.79	3.27 ↑	18.71	2.21 ↑	23.93	4.10 ↑	16.02	2.65 ↑
시장소득	23.52	-	16.50	-	19.83	-	13.37	-
시장소득+생계급여	23.20	0.32 ↓	16.29	0.21 ↓	19.22	0.61 ↓	13.01	0.36 ↓
시장소득+주거급여	23.26	0.26 ↓	16.29	0.21 ↓	19.58	0.25 ↓	13.21	0.16 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	22.77	0.75 ↓	16.00	0.50 ↓	18.22	1.61 ↓	12.48	0.89 ↓
시장소득+기초보장급여	18.69	4.83 ↓	13.72	2.78 ↓	14.91	4.92 ↓	10.65	2.72 ↓
경상소득	10.77	12.75 ↓	7.06	9.44 ↓	5.07	14.76 ↓	3.40	9.97 ↓
가처분소득	11.84	11.68 ↓	8.00	8.50 ↓	5.67	14.16 ↓	3.90	9.47 ↓
경상소득(의료급여 포함)	8.20	15.32 ↓	5.72	10.78 ↓	4.32	15.51 ↓	3.00	10.37 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	9.26	14.26 ↓	6.65	9.85 ↓	4.92	14.91 ↓	3.50	9.87 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

빈곤갭 비율 역시 빈곤율의 경향성과 동일하게 나타난다. 주거급여의 빈곤갭 감소효과에 비해 생계급여 빈곤갭 감소효과가 크게 나타나는데, 주거급여의 경우 임차가구에 대해 임대료가 지급되는 특성상 생계급여의 효과보다 효과 정도가 다소 낮게 나타난다고 볼 수 있겠다. 빈곤선 50% 설정시 개인기준 생계급여의 빈곤갭비율 감소효과는 2015년 2.48%p, 2018년 5.47%p, 2021년 5.80%p로 2015년 대비 2018년 효과가 2배 이상 증가하였으며, 2021년에도 증가한 것으로 나타났다. 또한 기초보장급여 전체의 빈곤갭비율 감소효과가 5~6% 정도임에도 공적이전소득의 빈곤갭비율 감소 효과(경상소득 혹은 가처분소득 기준 빈곤갭비율과 비교시)가 크게 나타나는데 이는 기초연금, 아동 수당 및 기타정부보조금 등의 영향으로 유추해볼 수 있다.

〈표 3-2-2〉 현금성 급여의 빈곤갭비율 감소효과

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	74.62	19.96 ↑	66.37	15.93 ↑	79.30	25.01 ↑	73.84	21.00 ↑
시장소득	54.66	-	50.44	-	54.29	-	52.84	-
시장소득+생계급여	51.67	2.99 ↓	47.96	2.48 ↓	50.19	4.10 ↓	49.26	3.58 ↓
시장소득+주거급여	54.26	0.40 ↓	50.11	0.33 ↓	53.75	0.54 ↓	52.39	0.45 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	51.27	3.39 ↓	47.63	2.81 ↓	49.69	4.60 ↓	48.82	4.02 ↓
시장소득+기초보장급여	47.09	7.57 ↓	44.08	6.36 ↓	47.02	7.27 ↓	46.68	6.16 ↓
경상소득	30.05	24.61 ↓	28.79	21.65 ↓	25.65	28.64 ↓	25.97	26.87 ↓
가치분소득	30.74	23.92 ↓	25.72	24.72 ↓	27.36	26.93 ↓	27.18	25.66 ↓
경상소득(의료급여 포함)	26.62	28.04 ↓	28.82	21.62 ↓	26.38	27.91 ↓	30.29	22.55 ↓
가치분소득(의료급여 포함)	27.77	26.89 ↓	25.72	24.72 ↓	28.12	26.17 ↓	30.98	21.86 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	73.51	18.00 ↑	66.85	14.68 ↑	76.97	21.08 ↑	72.15	18.16 ↑
시장소득	55.51	-	52.17	-	55.89	-	53.99	-
시장소득+생계급여	48.54	6.97 ↓	46.70	5.47 ↓	46.32	9.57 ↓	46.30	7.69 ↓
시장소득+주거급여	53.47	2.04 ↓	50.62	1.55 ↓	53.23	2.66 ↓	51.98	2.01 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	47.09	8.42 ↓	45.65	6.52 ↓	45.02	10.87 ↓	45.30	8.69 ↓
시장소득+기초보장급여	47.82	7.69 ↓	46.25	5.92 ↓	48.16	7.73 ↓	48.07	5.92 ↓
경상소득	27.87	27.64 ↓	27.53	24.64 ↓	27.97	27.92 ↓	27.78	26.21 ↓
가치분소득	28.89	26.62 ↓	28.43	23.74 ↓	30.14	25.75 ↓	30.36	23.63 ↓
경상소득(의료급여 포함)	30.82	24.69 ↓	29.39	22.78 ↓	31.98	23.91 ↓	30.31	23.68 ↓
가치분소득(의료급여 포함)	33.45	22.06 ↓	30.15	22.02 ↓	34.19	21.70 ↓	31.27	22.72 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	73.86	15.41 ↑	68.70	13.35 ↑	76.88	17.53 ↑	73.24	15.77 ↑
시장소득	58.45	-	55.35	-	59.35	-	57.47	-
시장소득+생계급여	50.73	7.72 ↓	49.55	5.80 ↓	48.97	10.38 ↓	49.43	8.04 ↓
시장소득+주거급여	55.68	2.77 ↓	53.48	1.87 ↓	55.35	4.00 ↓	54.56	2.91 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	48.49	9.96 ↓	48.04	7.31 ↓	47.57	11.78 ↓	48.46	9.01 ↓
시장소득+기초보장급여	50.22	8.23 ↓	49.35	6.00 ↓	50.53	8.82 ↓	50.95	6.52 ↓
경상소득	23.99	34.46 ↓	24.59	30.76 ↓	24.85	34.50 ↓	25.71	31.76 ↓
가치분소득	25.05	33.40 ↓	25.72	29.63 ↓	27.12	32.23 ↓	28.28	29.19 ↓
경상소득(의료급여 포함)	27.54	30.91 ↓	26.63	28.72 ↓	27.06	32.29 ↓	26.60	30.87 ↓
가치분소득(의료급여 포함)	30.13	28.32 ↓	27.67	27.68 ↓	29.40	29.95 ↓	27.65	29.82 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

가장 일반적으로 활용되는 불평등지수인 지니계수를 통계 생계급여와 주거급여의 재분배효과를 살펴보면 빈곤지수를 활용한 분석과 동일한 경향을 보인다. 2015년 기준 미미하였던 수준에서 2018년의 경우 2015년 효과 대비 2배 정도 증가한 모습이다. 이후 분석시점인 2021년의 경우에도 2018년 대비 지니계수가 완화된 것으로 분석되었다. 생계급여의 선정과 급여기준이 되는 기준중위 소득 및 주거급여의 급여기준이 되는 기준임대료의 상승과 더불어 단계적인 부양의무자기준 완화에 따른 효과로 볼 수 있다. 또한 지니계수 완화효과는 주거급여에 비해 생계급여에서 크게 나타나지만, 2015년과 2018년 비교시 재분배효과의 정도는 상대적으로 생계급여에 비해 주거급여에서 더욱 크게 나타나는 특징을 보인다.

〈표 3-2-3〉 현금성 급여에 따른 지니계수

가구기준	2015년		2018년		2021년	
	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과
일차소득	0.3917	0.0391 ↑	0.4285	0.0423 ↑	0.4389	0.0367 ↑
시장소득	0.3526	-	0.3862	-	0.4022	-
시장소득+생계급여	0.3485	0.0041 ↓	0.3772	0.0090 ↓	0.3917	0.0105 ↓
시장소득+주거급여	0.3520	0.0006 ↓	0.3833	0.0029 ↓	0.3977	0.0045 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	0.3479	0.0047 ↓	0.3746	0.0116 ↓	0.3877	0.0145 ↓
시장소득+기초보장급여	0.3394	0.0132 ↓	0.3639	0.0223 ↓	0.3753	0.0269 ↓
경상소득	0.3002	0.0524 ↓	0.3203	0.0659 ↓	0.3182	0.0840 ↓
가처분소득	0.2942	0.0584 ↓	0.3040	0.0822 ↓	0.2976	0.1046 ↓
경상소득(의료급여 포함)	0.2936	0.0590 ↓	0.3111	0.0751 ↓	0.308	0.0942 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	0.2874	0.0652 ↓	0.2944	0.0918 ↓	0.2976	0.1046 ↓
개인기준	2015년		2018년		2021년	
	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과
일차소득	0.3239	0.0208 ↑	0.3748	0.0260 ↑	0.3814	0.0237 ↑
시장소득	0.3031	-	0.3488	-	0.3577	-
시장소득+생계급여	0.3009	0.0022 ↓	0.3440	0.0048 ↓	0.3523	0.0054 ↓
시장소득+주거급여	0.3028	0.0003 ↓	0.3473	0.0015 ↓	0.3554	0.0023 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	0.3006	0.0025 ↓	0.3426	0.0062 ↓	0.3501	0.0076 ↓
시장소득+기초보장급여	0.2952	0.0079 ↓	0.3360	0.0128 ↓	0.3426	0.0151 ↓
경상소득	0.2677	0.0354 ↓	0.2997	0.0491 ↓	0.2929	0.0648 ↓
가처분소득	0.2643	0.0388 ↓	0.2844	0.0644 ↓	0.2738	0.0839 ↓
경상소득(의료급여 포함)	0.2633	0.0398 ↓	0.294	0.0548 ↓	0.2867	0.0710 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	0.2598	0.0433 ↓	0.2785	0.0703 ↓	0.2738	0.0839 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

2. 특성별 빈곤율 감소효과

특성별 분석에서는 가구유형(가구규모별)과 개인특성(성별, 연령별)을 고려하고 분석하고자 한다. 가구규모별에 따른 가구유형별 분석을 통해 급여별 빈곤율 감소효과를 살펴보면 생계급여의 경우 1,2인 가구에서 효과가 크게 나타난다. 다만, 2인가구의 경우 생계급여와 주거급여의 시점별 빈곤율 감소효과는 크게 차이를 보이지 않는 반면, 1인가구에서 생계급여 추가시 시장소득 빈곤율 대비 2015년 0.31%p, 2018년 1.00%p, 2021년 1.42%p 감소시키며 빈곤율 감소효과가 크게 확대되는 모습을 보인다. 2021년 기준 전체 수급가구 중 70% 정도가 1인가구인 점에서 1인가구의 빈곤율 완화효과가 크게 나타나는 것으로 유추할 수 있는 결과이다. 주거급여의 빈곤율 감소효과는 1인 가구에서 2015년 대비 2018년 증가하였으나, 2015년과 2018년 사이에 비해 2021년의 경우 그 효과가 다소 감소한 모습이다. 전체 대상 분석과 동일하게 빈곤선을 기준중위소득 40%으로 설정시 생계급여와 주거급여의 효과는 빈곤선 50%에 높게 나타난다.

〈표 3-2-4〉 현금성 급여의 가구규모별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)

(단위: %, %p)

2015년 기준	1인가구		2인가구		3인가구		4인 이상 가구	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	46.74	5.15 ↑	34.76	3.59 ↑	8.03	0.69 ↑	4.18	0.13 ↑
시장소득	41.59	-	31.17	-	7.34	-	4.05	-
시장소득+생계급여	41.46	0.13 ↓	31.08	0.09 ↓	7.29	0.05 ↓	4.05	-
시장소득+주거급여	41.55	0.04 ↓	31.17	-	7.32	0.02 ↓	4.05	-
시장소득+생계급여+주거급여	41.42	0.17 ↓	31.06	0.11 ↓	7.29	0.05 ↓	4.05	-
시장소득+기초보장급여	39.32	2.27 ↓	30.14	1.03 ↓	6.44	0.90 ↓	3.76	0.29 ↓
경상소득(의료급여 포함)	26.78	14.81 ↓	20.39	10.78 ↓	3.32	4.02 ↓	2.25	1.80 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	29.08	12.51 ↓	23.26	7.91 ↓	4.76	2.58 ↓	3.76	0.29 ↓
2018년 기준	1인가구		2인가구		3인가구		4인 이상 가구	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	45.96	7.66 ↑	32.76	3.77 ↑	10.35	1.52 ↑	5.88	1.08 ↑
시장소득	38.30	-	28.99	-	8.83	-	4.80	-
시장소득+생계급여	37.94	0.36 ↓	28.70	0.29 ↓	8.71	0.12 ↓	4.80	-
시장소득+주거급여	37.95	0.35 ↓	28.95	0.04 ↓	8.79	0.04 ↓	4.80	-
시장소득+생계급여+주거급여	37.01	1.29 ↓	28.56	0.43 ↓	8.62	0.21 ↓	4.73	0.07 ↓
시장소득+기초보장급여	28.64	9.66 ↓	26.45	2.54 ↓	7.57	1.26 ↓	3.99	0.81 ↓
경상소득(의료급여 포함)	16.97	21.33 ↓	12.22	16.77 ↓	3.47	5.36 ↓	2.03	2.77 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	18.02	20.28 ↓	13.58	15.41 ↓	4.16	4.67 ↓	2.82	1.98 ↓
2021년 기준	1인가구		2인가구		3인가구		4인 이상 가구	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	44.59	5.91 ↑	33.10	3.70 ↑	9.98	0.79 ↑	4.35	0.68 ↑
시장소득	38.68	-	29.40	-	9.19	-	3.67	-

2021년 기준	1인가구		2인가구		3인가구		4인 이상 가구	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
시장소득+생계급여	38.00	0.68 ↓	29.24	0.16 ↓	9.04	0.15 ↓	3.59	0.08 ↓
시장소득+주거급여	38.31	0.37 ↓	29.15	0.25 ↓	9.02	0.17 ↓	3.53	0.14 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	37.13	1.55 ↓	28.95	0.45 ↓	8.88	0.31 ↓	3.44	0.23 ↓
시장소득+기초보장급여	27.16	11.52 ↓	26.91	2.49 ↓	8.05	1.14 ↓	3.08	0.59 ↓
경상소득(의료급여 포함)	13.36	25.32 ↓	10.65	18.75 ↓	2.98	6.21 ↓	1.14	2.53 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	14.45	24.23 ↓	12.22	17.18 ↓	3.86	5.33 ↓	1.57	2.10 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

〈표 3-2-5〉 현금성 급여의 가구규모별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)

(단위: %, %p)

2015년 기준	1인가구		2인가구		3인가구		4인 이상 가구	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	44.45	6.99 ↑	30.92	4.53 ↑	4.70	0.36 ↑	1.92	0.24 ↑
시장소득	37.46	-	26.39	-	4.34	-	1.68	-
시장소득+생계급여	37.15	0.31 ↓	26.12	0.27 ↓	4.28	0.06 ↓	1.65	0.03 ↓
시장소득+주거급여	37.44	0.02 ↓	26.29	0.10 ↓	4.34	-	1.68	-
시장소득+생계급여+주거급여	37.04	0.42 ↓	26.08	0.31 ↓	4.28	0.06 ↓	1.65	0.03 ↓
시장소득+기초보장급여	32.67	4.79 ↓	24.44	1.95 ↓	3.24	1.10 ↓	1.29	0.39 ↓
경상소득(의료급여 포함)	18.71	18.75 ↓	13.43	12.96 ↓	1.59	2.75 ↓	0.54	1.14 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	20.39	17.07 ↓	15.41	10.98 ↓	2.32	2.02 ↓	1.06	0.62 ↓
2018년 기준	1인가구		2인가구		3인가구		4인 이상 가구	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	43.26	9.47 ↑	29.27	5.24 ↑	7.65	1.59 ↑	3.37	0.54 ↑
시장소득	33.79	-	24.03	-	6.06	-	2.83	-
시장소득+생계급여	32.79	1.00 ↓	23.70	0.33 ↓	5.86	0.20 ↓	2.70	0.13 ↓
시장소득+주거급여	33.19	0.60 ↓	23.96	0.07 ↓	6.00	0.06 ↓	2.78	0.05 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	30.93	2.86 ↓	23.63	0.40 ↓	5.80	0.26 ↓	2.58	0.25 ↓
시장소득+기초보장급여	23.17	10.62 ↓	21.31	2.72 ↓	4.98	1.08 ↓	2.12	0.71 ↓
경상소득(의료급여 포함)	10.03	23.76 ↓	7.15	16.88 ↓	1.69	4.37 ↓	1.13	1.70 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	10.63	23.16 ↓	8.11	15.92 ↓	2.10	3.96 ↓	1.23	1.60 ↓
2021년 기준	1인가구		2인가구		3인가구		4인 이상 가구	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	41.90	7.77 ↑	28.86	4.42 ↑	8.00	1.12 ↑	2.34	0.44 ↑
시장소득	34.13	-	24.44	-	6.88	-	1.90	-
시장소득+생계급여	32.71	1.42 ↓	24.13	0.31 ↓	6.70	0.18 ↓	1.79	0.11 ↓
시장소득+주거급여	33.61	0.52 ↓	24.29	0.15 ↓	6.85	0.03 ↓	1.78	0.12 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	30.04	4.09 ↓	23.91	0.53 ↓	6.58	0.30 ↓	1.62	0.28 ↓
시장소득+기초보장급여	21.98	12.15 ↓	22.13	2.31 ↓	5.99	0.89 ↓	1.39	0.51 ↓
경상소득(의료급여 포함)	7.09	27.04 ↓	5.55	18.89 ↓	1.71	5.17 ↓	0.48	1.42 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	7.82	26.31 ↓	6.33	18.11 ↓	2.16	4.72 ↓	0.73	1.17 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

생계급여와 주거급여의 성별에 따른 빈곤율 감소효과를 살펴보면 큰 차이는 아니지만 남성에 비해 여성에서 급여별 빈곤율 감소효과가 상대적으로 크게 나타난다. 2015년 기준 주거급여의 빈곤율 감소효과가 미미했던 것에 비해 2018년 이후 효과가 증가하는 모습이다. 2018년 대비 2021년 생계 및 주거급여의 빈곤율 감소효과가 증가하였으며, 특히 주거급여의 빈곤율 감소효과가 크게 증가한 모습을 보인다. 빈곤선을 50%에서 40%로 설정할 시 빈곤율 감소효과는 더욱 크게 나타난다. 또한 생계 급여의 빈곤율 감소효과는 남성에 비해 여성에서 크게 나타나며, 주거급여의 경우 남성과 여성에서 비슷한 수준이나 시점에 따라 남성에서 효과가 크게 나타나는 등 차이를 보인다.

〈표 3-2-6〉 현금성 급여의 성별 빈곤율 감소효과

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	남성		여성		남성		여성	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	14.04	1.40 ↑	18.08	1.66 ↑	11.15	1.58 ↑	15.14	2.17 ↑
시장소득	12.64	-	16.42	-	9.57	-	12.97	-
시장소득+생계급여	12.60	0.04 ↓	16.37	0.05 ↓	9.44	0.13 ↓	12.86	0.11 ↓
시장소득+주거급여	12.64	-	16.40	0.02 ↓	9.54	0.03 ↓	12.95	0.02 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	12.59	0.05 ↓	16.36	0.06 ↓	9.42	0.15 ↓	12.84	0.13 ↓
시장소득+기초보장급여	11.86	0.78 ↓	15.57	0.85 ↓	8.29	1.28 ↓	11.51	1.46 ↓
경상소득(의료급여 포함)	7.40	5.24 ↓	10.36	6.06 ↓	4.35	5.22 ↓	6.42	6.55 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	9.19	3.45 ↓	12.32	4.10 ↓	5.27	4.30 ↓	7.50	5.47 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	남성		여성		남성		여성	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	15.24	1.72 ↑	20.44	3.41 ↑	12.71	2.05 ↑	17.32	3.76 ↑
시장소득	13.52	-	17.03	-	10.66	-	13.56	-
시장소득+생계급여	13.39	0.13 ↓	16.88	0.15 ↓	10.38	0.28 ↓	13.25	0.31 ↓
시장소득+주거급여	13.49	0.03 ↓	16.94	0.09 ↓	10.57	0.09 ↓	13.41	0.15 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	13.20	0.32 ↓	16.68	0.35 ↓	10.04	0.62 ↓	12.98	0.58 ↓
시장소득+기초보장급여	11.23	2.29 ↓	14.55	2.48 ↓	8.23	2.43 ↓	11.08	2.48 ↓
경상소득(의료급여 포함)	5.36	8.16 ↓	7.55	9.48 ↓	3.13	7.53 ↓	4.21	9.35 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	6.22	7.30 ↓	8.54	8.49 ↓	3.58	7.08 ↓	4.63	8.93 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	남성		여성		남성		여성	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	16.06	1.60 ↑	21.24	2.81 ↑	13.52	1.86 ↑	18.39	3.39 ↑
시장소득	14.46	-	18.43	-	11.66	-	15.00	-
시장소득+생계급여	14.26	0.20 ↓	18.23	0.20 ↓	11.37	0.29 ↓	14.57	0.43 ↓
시장소득+주거급여	14.25	0.21 ↓	18.23	0.20 ↓	11.52	0.14 ↓	14.81	0.19 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	14.01	0.45 ↓	17.89	0.54 ↓	10.74	0.92 ↓	14.13	0.87 ↓
시장소득+기초보장급여	11.75	2.71 ↓	15.59	2.84 ↓	9.01	2.65 ↓	12.20	2.80 ↓
경상소득(의료급여 포함)	4.72	9.74 ↓	6.66	11.77 ↓	2.51	9.15 ↓	3.46	11.54 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	5.59	8.87 ↓	7.66	10.77 ↓	2.93	8.73 ↓	4.04	10.96 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

빈곤갭비율 감소효과를 살펴보면 빈곤율 감소효과와 동일한 경향을 보인다. 2015년에 비해 2018년의 경우, 2018년에 비해 2021년의 경우 생계급여와 주거급여의 빈곤갭비율 감소효과는 크게 나타나는 모습이며, 특히 2015년 대비 2018년 생계급여의 빈곤갭비율 감소효과가 크게 나타나는 것으로 분석되었다. 또한 주거급여에 비해 생계급여의 빈곤갭비율 감소효과가 크게 나타나는 특징을 보인다. 여성에 비해 남성의 빈곤갭비율 감소효과가 크게 나타난다.

〈표 3-2-7〉 현금성 급여의 성별 빈곤갭비율 감소효과

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	남성		여성		남성		여성	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	62.64	12.77 ↑	68.98	18.14 ↑	70.79	17.00 ↑	75.88	23.67 ↑
시장소득	49.87	-	50.84	-	53.79	-	52.21	-
시장소득+생계급여	47.04	2.83 ↓	48.60	2.24 ↓	49.64	4.15 ↓	49.00	3.21 ↓
시장소득+주거급여	49.47	0.41 ↓	50.56	0.28 ↓	53.25	0.53 ↓	51.82	0.39 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	46.65	3.22 ↓	48.31	2.53 ↓	49.13	4.65 ↓	48.61	3.60 ↓
시장소득+기초보장급여	43.02	6.85 ↓	44.81	6.03 ↓	47.06	6.73 ↓	46.44	5.78 ↓
경상소득(의료급여 포함)	28.59	21.28 ↓	28.96	21.88 ↓	27.52	26.27 ↓	26.07	26.14 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	28.46	21.41 ↓	29.28	21.56 ↓	28.31	25.48 ↓	27.42	24.79 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	남성		여성		남성		여성	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	64.94	11.62 ↑	68.18	16.87 ↑	70.15	13.95 ↑	73.52	21.15 ↑
시장소득	53.33	-	51.31	-	56.20	-	52.37	-
시장소득+생계급여	46.58	6.75 ↓	46.78	4.53 ↓	46.56	9.64 ↓	46.12	6.25 ↓
시장소득+주거급여	51.47	1.86 ↓	49.99	1.32 ↓	53.69	2.51 ↓	50.72	1.65 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	45.36	7.97 ↓	45.86	5.45 ↓	45.52	10.68 ↓	45.15	7.22 ↓
시장소득+기초보장급여	46.19	7.14 ↓	46.30	5.02 ↓	49.30	6.90 ↓	47.22	5.15 ↓
경상소득(의료급여 포함)	29.89	23.44 ↓	29.07	22.25 ↓	30.54	25.66 ↓	31.01	21.36 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	30.66	22.67 ↓	29.80	21.51 ↓	32.96	23.24 ↓	33.80	18.57 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	남성		여성		남성		여성	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	67.28	10.71 ↑	69.72	15.28 ↑	72.60	12.74 ↑	73.69	17.99 ↑
시장소득	56.58	-	54.44	-	59.86	-	55.70	-
시장소득+생계급여	49.79	6.78 ↓	49.38	5.06 ↓	49.98	9.88 ↓	49.03	6.68 ↓
시장소득+주거급여	54.52	2.06 ↓	52.70	1.74 ↓	56.44	3.41 ↓	53.17	2.54 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	47.92	8.65 ↓	48.13	6.31 ↓	49.44	10.42 ↓	47.75	7.95 ↓
시장소득+기초보장급여	49.73	6.85 ↓	49.08	5.36 ↓	52.45	7.41 ↓	49.90	5.81 ↓
경상소득(의료급여 포함)	27.31	29.27 ↓	26.17	28.27 ↓	28.87	30.99 ↓	26.63	29.08 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	28.05	28.52 ↓	27.41	27.03 ↓	31.49	28.37 ↓	29.19	26.51 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

연령을 18세 이하, 19-34세(청년층), 35-49세(장년층), 50-64세(중년층), 65세 이상(노년층)으로 구분하여 연령별 빈곤율 감소효과를 살펴보면, 기준중위소득 40% 기준으로 연령이 높은 집단일수록 생계급여의 빈곤율 감소효과가 크게 나타난다. 주거급여의 경우 빈곤율 감소효과는 2015년에는 전 연령층에서 모두 미미하게 나타났으나, 2018년 50대 이상 중고령층에서 효과성이 나타났으며, 2021년의 경우 19~34세 청년층에서도 주거급여의 빈곤율 감소효과가 나타나는 모습이다. 또다른 특징으로 65세 이상의 노년층의 경우 생계급여와 주거급여의 빈곤율 감소효과 정도는 비슷한 수준이나, 50~64세 중년층의 경우 2018년 이후 주거급여의 빈곤율 감소효과보다 생계급여의 빈곤율 감소효과가 크게 나타나는 특징을 보인다.

빈곤선을 기준중위소득 50% 기준으로 설정시 40% 기준으로한 분석결과와 비슷한 경향성을 보이는데, 특징적인 점으로 시점이 지난해 따라 생계급여와 주거급여가 근로연령층인 청·장년층, 중년층의 빈곤율을 감소시키는 요인으로 작용하는 영향이 커지는 모습이다.

〈표 3-2-8〉 현금성 급여의 연령별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	5.98	0.27 ↑	4.63	0.90 ↑	4.97	0.23 ↑	10.84	1.59 ↑	67.89	5.71 ↑
시장소득	5.71	-	3.73	-	4.74	-	9.25	-	62.18	-
시장소득+생계급여	5.68	0.03 ↓	3.72	0.01 ↓	4.68	0.06 ↓	9.20	0.05 ↓	62.10	0.08 ↓
시장소득+주거급여	5.69	0.02 ↓	3.73	-	4.72	0.02 ↓	9.25	-	62.18	-
시장소득+생계급여+주거급여	5.67	0.04 ↓	3.72	0.01 ↓	4.66	0.08 ↓	9.19	0.06 ↓	62.10	0.08 ↓
시장소득+기초보장급여	4.98	0.73 ↓	3.38	0.35 ↓	4.09	0.65 ↓	8.73	0.52 ↓	59.95	2.23 ↓
경상소득(의료급여 포함)	3.14	2.57 ↓	2.07	1.66 ↓	2.31	2.43 ↓	5.03	4.22 ↓	40.64	21.54 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	4.58	1.13 ↓	3.23	0.50 ↓	3.57	1.17 ↓	7.10	2.15 ↓	44.58	17.60 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	8.49	1.60 ↑	5.68	0.93 ↑	7.48	1.15 ↑	19.51	3.17 ↑	59.11	7.19 ↑
시장소득	6.89	-	4.75	-	6.33	-	16.34	-	51.92	-
시장소득+생계급여	6.87	0.02 ↓	4.56	0.19 ↓	6.27	0.06 ↓	16.05	0.29 ↓	51.84	0.08 ↓
시장소득+주거급여	6.85	0.04 ↓	4.74	0.01 ↓	6.28	0.05 ↓	16.20	0.14 ↓	51.89	0.03 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	6.73	0.16 ↓	4.47	0.28 ↓	6.12	0.21 ↓	15.67	0.67 ↓	51.73	0.19 ↓
시장소득+기초보장급여	5.45	1.44 ↓	3.65	1.10 ↓	4.98	1.35 ↓	12.98	3.36 ↓	46.95	4.97 ↓
경상소득(의료급여 포함)	2.89	4.00 ↓	1.86	2.89 ↓	2.92	3.41 ↓	5.77	10.57 ↓	24.02	27.90 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	3.75	3.14 ↓	2.28	2.47 ↓	3.57	2.76 ↓	6.85	9.49 ↓	25.80	26.12 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	6.54	1.22 ↑	5.39	1.14 ↑	7.20	1.03 ↑	18.92	2.52 ↑	59.40	5.36 ↑
시장소득	5.32	-	4.25	-	6.17	-	16.40	-	54.04	-

2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
시장소득+생계급여	5.19	0.13 ↓	4.04	0.21 ↓	6.04	0.13 ↓	16.04	0.36 ↓	53.95	0.09 ↓
시장소득+주거급여	5.01	0.31 ↓	4.14	0.11 ↓	5.95	0.22 ↓	16.14	0.26 ↓	53.93	0.11 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	4.84	0.48 ↓	3.89	0.36 ↓	5.77	0.40 ↓	15.59	0.81 ↓	53.82	0.22 ↓
시장소득+기초보장급여	3.92	1.40 ↓	3.38	0.87 ↓	4.72	1.45 ↓	12.33	4.07 ↓	48.42	5.62 ↓
경상소득(의료급여 포함)	1.45	3.87 ↓	1.53	2.72 ↓	2.47	3.70 ↓	4.75	11.65 ↓	20.20	33.84 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	1.97	3.35 ↓	2.03	2.22 ↓	3.01	3.16 ↓	5.82	10.58 ↓	22.26	31.78 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

〈표 3-2-9〉 현금성 급여의 연령별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 40%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	3.51	0.42 ↑	2.66	0.88 ↑	2.88	0.31 ↑	7.82	1.52 ↑	62.12	7.83 ↑
시장소득	3.09	-	1.78	-	2.57	-	6.30	-	54.29	-
시장소득+생계급여	3.04	0.05 ↓	1.71	0.07 ↓	2.47	0.10 ↓	6.15	0.15 ↓	54.05	0.24 ↓
시장소득+주거급여	3.06	0.03 ↓	1.76	0.02 ↓	2.55	0.02 ↓	6.28	0.02 ↓	54.28	0.01 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	3.03	0.06 ↓	1.71	0.07 ↓	2.45	0.12 ↓	6.13	0.17 ↓	53.97	0.32 ↓
시장소득+기초보장급여	2.07	1.02 ↓	1.33	0.45 ↓	1.77	0.80 ↓	5.37	0.93 ↓	49.77	4.52 ↓
경상소득(의료급여 포함)	0.98	2.11 ↓	0.70	1.08 ↓	0.84	1.73 ↓	2.14	4.16 ↓	28.72	25.57 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	1.64	1.45 ↓	1.11	0.67 ↓	1.38	1.19 ↓	3.31	2.99 ↓	31.34	22.95 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 40%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	5.41	1.24 ↑	4.02	0.81 ↑	5.30	0.89 ↑	16.48	3.47 ↑	54.41	10.00 ↑
시장소득	4.17	-	3.21	-	4.41	-	13.01	-	44.41	-
시장소득+생계급여	3.97	0.20 ↓	2.91	0.30 ↓	4.18	0.23 ↓	12.50	0.51 ↓	44.27	0.14 ↓
시장소득+주거급여	4.07	0.10 ↓	3.14	0.07 ↓	4.36	0.05 ↓	12.79	0.22 ↓	44.26	0.15 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	3.81	0.36 ↓	2.79	0.42 ↓	3.97	0.44 ↓	11.89	1.12 ↓	44.03	0.38 ↓
시장소득+기초보장급여	2.78	1.39 ↓	2.25	0.96 ↓	3.06	1.35 ↓	9.45	3.56 ↓	39.05	5.36 ↓
경상소득(의료급여 포함)	1.26	2.91 ↓	1.22	1.99 ↓	1.84	2.57 ↓	3.31	9.70 ↓	13.57	30.84 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	1.49	2.68 ↓	1.39	1.82 ↓	2.01	2.40 ↓	3.91	9.10 ↓	14.71	29.70 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 40%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	4.11	0.93 ↑	3.94	1.04 ↑	5.35	0.92 ↑	15.59	2.87 ↑	55.11	7.91 ↑
시장소득	3.18	-	2.90	-	4.43	-	12.72	-	47.20	-
시장소득+생계급여	2.89	0.29 ↓	2.59	0.31 ↓	4.18	0.25 ↓	12.11	0.61 ↓	47.01	0.19 ↓
시장소득+주거급여	3.08	0.10 ↓	2.67	0.23 ↓	4.37	0.06 ↓	12.48	0.24 ↓	47.06	0.14 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	2.69	0.49 ↓	2.43	0.47 ↓	3.93	0.50 ↓	10.86	1.86 ↓	46.67	0.53 ↓
시장소득+기초보장급여	2.11	1.07 ↓	2.09	0.81 ↓	3.21	1.22 ↓	8.70	4.02 ↓	41.14	6.06 ↓
경상소득(의료급여 포함)	0.73	2.45 ↓	0.86	2.04 ↓	1.54	2.89 ↓	2.66	10.06 ↓	9.94	37.26 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	0.96	2.22 ↓	1.07	1.83 ↓	1.87	2.56 ↓	3.16	9.56 ↓	11.22	35.98 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

빈곤갭비율은 연령이 높을수록 높게 나타나는 경향을 보이며, 생계급여 및 주거급여가 포함됨으로써 빈곤갭비율이 완화되는 모습이다. 생계급여와 주거급여의 빈곤갭비율 완화효과는 시간이 지남에 따라 증가하는 모습을 보이며, 특히 주거급여에 비해 상대적으로 생계급여의 빈곤갭비율 완화효과가 높게 나타난다. 특징적인 점은 2015년 대비 2018년 근로연령층인 35~64세 연령층에서 생계급여의 빈곤갭비율 감소효과가 확대되는 모습으로 2021년에 그 효과가 더욱 확대된 것으로 나타났다. 빈곤선을 기준중위소득 50%선으로 설정시 생계급여의 빈곤갭비율 감소효과는 35~49세의 경우 2015년 4.65%p → 2018년 7.91%p → 2021년 7.89%p, 50~64세의 경우 2015년 4.08%p → 2018년 9.01%p → 2021년 11.07%p 감소효과가 증대되었다. 또한 생계급여와 주거급여의 선정 기준선이 50% 아래인 점에서 빈곤선을 50%에서 40%선으로 하향조정하여 분석하는 경우 빈곤갭비율 완화효과는 크게 나타남을 확인할 수 있다.

〈표 3-2-10〉 현금성 급여의 연령별 빈곤갭비율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	36.69	3.15 ↑	36.97	8.91 ↑	40.53	2.84 ↑	52.90	8.84 ↑	78.12	21.23 ↑
시장소득	33.54	-	28.05	-	37.69	-	44.07	-	56.89	-
시장소득+생계급여	29.46	4.08 ↓	25.78	2.27 ↓	33.04	4.65 ↓	39.98	4.08 ↓	55.13	1.76 ↓
시장소득+주거급여	33.01	0.53 ↓	27.70	0.35 ↓	37.10	0.60 ↓	43.55	0.52 ↓	56.64	0.25 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	28.92	4.62 ↓	25.43	2.63 ↓	32.46	5.23 ↓	39.48	4.59 ↓	54.88	2.00 ↓
시장소득+기초보장급여	22.33	11.21 ↓	21.36	6.70 ↓	26.72	10.97 ↓	34.80	9.27 ↓	51.68	5.21 ↓
경상소득(의료급여 포함)	18.84	14.70 ↓	17.97	10.08 ↓	22.70	14.99 ↓	22.09	21.98 ↓	32.21	24.67 ↓
가치분소득(의료급여 포함)	20.03	13.51 ↓	18.14	9.92 ↓	22.09	15.60 ↓	22.39	21.68 ↓	33.45	23.44 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	42.93	4.64 ↑	48.03	4.02 ↑	51.85	3.90 ↑	65.49	10.48 ↑	77.42	22.91 ↑
시장소득	38.28	-	44.00	-	47.95	-	55.00	-	54.52	-
시장소득+생계급여	32.12	6.16 ↓	37.36	6.64 ↓	40.03	7.91 ↓	46.00	9.01 ↓	51.89	2.63 ↓
시장소득+주거급여	36.69	1.59 ↓	42.39	1.61 ↓	46.01	1.94 ↓	52.76	2.24 ↓	53.47	1.04 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	31.05	7.23 ↓	36.78	7.22 ↓	38.80	9.15 ↓	44.60	10.40 ↓	50.93	3.58 ↓
시장소득+기초보장급여	30.44	7.84 ↓	38.95	5.05 ↓	39.64	8.31 ↓	46.19	8.81 ↓	50.45	4.06 ↓
경상소득(의료급여 포함)	25.93	12.35 ↓	36.10	7.90 ↓	38.27	9.68 ↓	32.75	22.26 ↓	25.90	28.61 ↓
가치분소득(의료급여 포함)	25.33	12.95 ↓	35.63	8.37 ↓	36.98	10.97 ↓	33.39	21.61 ↓	27.17	27.35 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	46.07	5.38 ↑	49.66	6.76 ↑	56.92	6.33 ↑	64.83	8.75 ↑	76.94	18.86 ↑
시장소득	40.68	-	42.90	-	50.59	-	56.09	-	58.08	-
시장소득+생계급여	33.11	7.58 ↓	38.02	4.88 ↓	42.70	7.89 ↓	45.02	11.07 ↓	55.34	2.74 ↓
시장소득+주거급여	40.31	0.37 ↓	41.17	1.73 ↓	49.32	1.27 ↓	53.06	3.03 ↓	56.46	1.62 ↓

2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
시장소득+생계급여+주거급여	32.86	7.83 ↓	37.03	5.87 ↓	41.92	8.67 ↓	42.72	13.37 ↓	53.74	4.34 ↓
시장소득+기초보장급여	33.86	6.83 ↓	38.33	4.57 ↓	44.52	6.07 ↓	46.49	9.60 ↓	53.24	4.84 ↓
경상소득(의료급여 포함)	31.97	8.71 ↓	35.14	7.76 ↓	34.67	15.92 ↓	31.87	24.22 ↓	22.10	35.98 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	32.31	8.38 ↓	33.80	9.10 ↓	36.53	14.06 ↓	31.88	24.21 ↓	23.15	34.93 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

〈표 3-2-11〉 현금성 급여의 연령별 빈곤갭비율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 40%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	44.82	2.80 ↑	48.20	10.66 ↑	54.33	2.48 ↑	62.45	11.58 ↑	80.71	26.09 ↑
시장소득	42.02	-	37.53	-	51.85	-	50.88	-	54.62	-
시장소득+생계급여	33.05	8.97 ↓	33.14	4.39 ↓	42.44	9.41 ↓	44.39	6.49 ↓	52.28	2.34 ↓
시장소득+주거급여	41.06	0.95 ↓	37.32	0.21 ↓	50.78	1.07 ↓	50.10	0.77 ↓	54.28	0.34 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	31.85	10.16 ↓	32.48	5.06 ↓	41.36	10.49 ↓	43.57	7.31 ↓	52.01	2.61 ↓
시장소득+기초보장급여	24.95	17.07 ↓	27.22	10.31 ↓	36.58	15.28 ↓	38.88	12.00 ↓	50.22	4.40 ↓
경상소득(의료급여 포함)	26.07	15.94 ↓	20.39	17.14 ↓	34.84	17.02 ↓	23.56	27.32 ↓	26.82	27.80 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	22.67	19.35 ↓	19.82	17.71 ↓	28.67	23.19 ↓	22.57	28.31 ↓	29.21	25.41 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 40%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	52.84	6.85 ↑	54.74	3.93 ↑	62.37	6.36 ↑	69.65	11.54 ↑	79.18	26.66 ↑
시장소득	45.99	-	50.82	-	56.01	-	58.11	-	52.52	-
시장소득+생계급여	35.58	10.41 ↓	41.69	9.13 ↓	44.25	11.75 ↓	45.26	12.85 ↓	48.77	3.75 ↓
시장소득+주거급여	44.02	1.97 ↓	49.42	1.40 ↓	52.81	3.20 ↓	55.19	2.93 ↓	51.17	1.35 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	34.43	11.55 ↓	41.76	9.05 ↓	43.39	12.62 ↓	44.34	13.77 ↓	47.55	4.97 ↓
시장소득+기초보장급여	38.10	7.88 ↓	46.51	4.30 ↓	48.52	7.49 ↓	49.67	8.45 ↓	48.26	4.26 ↓
경상소득(의료급여 포함)	33.58	12.41 ↓	38.39	12.43 ↓	44.54	11.47 ↓	38.10	20.01 ↓	23.09	29.43 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	36.59	9.40 ↓	41.50	9.31 ↓	48.47	7.53 ↓	39.93	18.18 ↓	25.31	27.21 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 40%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	59.58	7.54 ↑	55.18	7.67 ↑	66.59	8.07 ↑	70.66	8.94 ↑	77.71	21.39 ↑
시장소득	52.05	-	47.51	-	58.52	-	61.71	-	56.33	-
시장소득+생계급여	39.55	12.49 ↓	41.72	5.79 ↓	46.88	11.63 ↓	45.46	16.26 ↓	52.55	3.78 ↓
시장소득+주거급여	49.71	2.33 ↓	47.46	0.04 ↓	55.02	3.50 ↓	57.08	4.64 ↓	54.06	2.27 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	39.43	12.61 ↓	41.54	5.96 ↓	46.69	11.83 ↓	45.95	15.76 ↓	50.55	5.78 ↓
시장소득+기초보장급여	43.55	8.50 ↓	44.56	2.95 ↓	51.75	6.77 ↓	52.03	9.69 ↓	51.17	5.16 ↓
경상소득(의료급여 포함)	43.71	8.34 ↓	43.35	4.15 ↓	37.85	20.67 ↓	37.24	24.48 ↓	18.28	38.05 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	45.40	6.64 ↓	44.37	3.14 ↓	41.08	17.44 ↓	39.62	22.10 ↓	20.34	35.99 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

제3절 현물성 급여(의료 및 교육급여) : 소득분위별, 가구유형별 소득재분배 효과 분석

1. 현물성 급여의 빈곤율 및 분배 감소효과

앞의 2절에서는 현금성 급여인 생계급여와 주거급여의 분배 효과를 살펴보았다면 3절에서는 기초생활보장 현물성 급여별(의료급여, 교육급여) 지급에 따른 소득재분배 효과성에 대해 살펴보하고자 한다. 앞에서 언급하였듯이 의료급여의 경우 65세 연령을 기준으로 해당 연도의 1인당 평균 급여액을 더해줌으로써 효과성을 살펴보하고자 하였으며, 교육급여의 경우 현물성 급여에 포함되나 지원액을 조사한 점에서 이를 활용하고자 하였다. 교육급여는 교육활동지원비, 교과서비, 입학금/수업료의 3가지 형태로 지급이 되는데, 교과서비는 실비 지급되고, 입학금/수업료의 경우 학교장 고지금액으로 학교별, 지역별에 따라 다르게 발생하는 점에서 본 분석에서는 조사된 교육급여 수급액을 활용하고자 한다.

1절에서 살펴보았듯이 의료급여의 1인당 연평균 급여액이 2015~2021년 기간동안 400~600만원 수준이었으며, 65세를 기준으로 구분시 65세 이상의 경우 2021년 기준 800만원 정도의 급여액이 지원된 것으로 나타났다. 그러한 점에서 의료급여의 빈곤율 감소효과는 이전 분석에서 고려하였던 생계 및 주거급여의 빈곤율 감소효과보다 크게 나타나는 모습을 확인할 수 있다. 또한 빈곤선을 50%선으로 설정할 때 보다 40%선으로 설정하는 경우 그 효과성은 더욱 크게 나타나며, 이는 의료급여 선정기준선이 40%인 점에서 비롯된 결과로 볼 수 있다. 교육급여의 경우 초·중·고 학령기 자녀가 있는 가구에 지원되는 급여로 4개의 급여 중 수급가구(수급자) 수가 상대적으로 작은 특징을 가지는 점에서 빈곤율 감소효과가 미미하게 나타난다.

빈곤갭비율 감소효과 또한 빈곤율 감소효과와 비슷한 경향을 보이며, 주목할만한 점은 빈곤율 감소효과의 경우 2015년 대비 2018년, 2018년 대비 2021년 비슷한 수준으로 나타났다면, 빈곤갭비율 감소효과의 경우 시점이 지남에 따라 더욱 커지는 양상을 보이는 점이다. 즉, 저소득층의 빈곤선과의 소득 차이를 메우는 역할로 의료급여의 영향이 커지고 있음을 확인할 수 있는 결과이다.

〈표 3-3-1〉 현물성 급여의 빈곤율 감소효과

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	24.59	2.53 ↑	16.16	1.53 ↑	21.68	3.23 ↑	13.24	1.88 ↑
시장소득	22.06	-	14.63	-	18.45	-	11.36	-
시장소득+의료급여	21.59	0.47 ↓	14.23	0.40 ↓	17.67	0.78 ↓	10.75	0.61 ↓
시장소득+교육급여	22.05	0.01 ↓	14.61	0.02 ↓	18.44	0.01 ↓	11.34	0.02 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	21.56	0.50 ↓	14.20	0.43 ↓	17.66	0.79 ↓	10.74	0.62 ↓
시장소득+기초보장급여	20.91	1.15 ↓	13.81	0.82 ↓	16.30	2.15 ↓	9.98	1.38 ↓
경상소득	15.77	6.29 ↓	10.10	4.53 ↓	10.35	8.10 ↓	6.20	5.16 ↓
가처분소득	17.88	4.18 ↓	12.01	2.62 ↓	11.64	6.81 ↓	7.23	4.13 ↓
경상소득(의료급여 포함)	13.90	8.16 ↓	8.96	5.67 ↓	9.08	9.37 ↓	5.44	5.92 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	15.97	6.09 ↓	10.84	3.79 ↓	10.34	8.11 ↓	6.45	4.91 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	25.81	3.82 ↑	17.93	2.59 ↑	22.94	4.64 ↑	15.10	2.94 ↑
시장소득	21.99	-	15.34	-	18.30	-	12.16	-
시장소득+의료급여	21.20	0.79 ↓	14.72	0.62 ↓	17.09	1.21 ↓	11.27	0.89 ↓
시장소득+교육급여	21.97	0.02 ↓	15.31	0.03 ↓	18.28	0.02 ↓	12.13	0.03 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	21.18	0.81 ↓	14.69	0.65 ↓	17.06	1.24 ↓	11.23	0.93 ↓
시장소득+기초보장급여	18.03	3.96 ↓	12.95	2.39 ↓	14.07	4.23 ↓	9.70	2.46 ↓
경상소득	12.41	9.58 ↓	8.13	7.21 ↓	6.89	11.41 ↓	4.46	7.70 ↓
가처분소득	13.42	8.57 ↓	9.06	6.28 ↓	7.44	10.86 ↓	4.89	7.27 ↓
경상소득(의료급여 포함)	9.46	12.53 ↓	6.49	8.85 ↓	5.48	12.82 ↓	3.69	8.47 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	10.46	11.53 ↓	7.42	7.92 ↓	6.02	12.28 ↓	4.13	8.03 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	26.79	3.27 ↑	18.71	2.21 ↑	23.93	4.10 ↑	16.02	2.65 ↑
시장소득	23.52	-	16.50	-	19.83	-	13.37	-
시장소득+의료급여	22.78	0.74 ↓	15.90	0.60 ↓	18.38	1.45 ↓	12.38	0.99 ↓
시장소득+교육급여	23.49	0.03 ↓	16.48	0.02 ↓	19.83	-	13.37	-
시장소득+의료급여+교육급여	22.76	0.76 ↓	15.88	0.62 ↓	18.38	1.45 ↓	12.37	1.00 ↓
시장소득+기초보장급여	18.69	4.83 ↓	13.72	2.78 ↓	14.91	4.92 ↓	10.65	2.72 ↓
경상소득	10.77	12.75 ↓	7.06	9.44 ↓	5.07	14.76 ↓	3.40	9.97 ↓
가처분소득	11.84	11.68 ↓	8.00	8.50 ↓	5.67	14.16 ↓	3.90	9.47 ↓
경상소득(의료급여 포함)	8.20	15.32 ↓	5.72	10.78 ↓	4.32	15.51 ↓	3.00	10.37 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	9.26	14.26 ↓	6.65	9.85 ↓	4.92	14.91 ↓	3.50	9.87 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

〈표 3-3-2〉 현물성 급여의 빈곤갭비율 감소효과

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	74.62	19.96 ↑	66.37	15.93 ↑	79.30	25.01 ↑	73.84	21.00 ↑
시장소득	54.66	-	50.44	-	54.29	-	52.84	-
시장소득+의료급여	48.71	5.95 ↓	45.29	5.15 ↓	46.63	7.66 ↓	46.12	6.72 ↓
시장소득+교육급여	54.63	0.03 ↓	50.37	0.07 ↓	54.26	0.03 ↓	52.77	0.07 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	48.71	5.95 ↓	45.28	5.16 ↓	46.61	7.68 ↓	46.09	6.75 ↓
시장소득+기초보장급여	47.09	7.57 ↓	44.08	6.36 ↓	47.02	7.27 ↓	46.68	6.16 ↓
경상소득	30.05	24.61 ↓	28.79	21.65 ↓	25.65	28.64 ↓	25.97	26.87 ↓
가처분소득	30.74	23.92 ↓	25.72	24.72 ↓	27.36	26.93 ↓	27.18	25.66 ↓
경상소득(의료급여 포함)	26.62	28.04 ↓	28.82	21.62 ↓	26.38	27.91 ↓	30.29	22.55 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	27.77	26.89 ↓	25.72	24.72 ↓	28.12	26.17 ↓	30.98	21.86 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	73.51	18.00 ↑	66.85	14.68 ↑	76.97	21.08 ↑	72.15	18.16 ↑
시장소득	55.51	-	52.17	-	55.89	-	53.99	-
시장소득+의료급여	47.06	8.45 ↓	45.41	6.76 ↓	44.92	10.97 ↓	45.30	8.69 ↓
시장소득+교육급여	55.48	0.03 ↓	52.09	0.08 ↓	55.86	0.03 ↓	53.97	0.02 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	47.06	8.45 ↓	45.38	6.79 ↓	44.94	10.95 ↓	45.35	8.64 ↓
시장소득+기초보장급여	47.82	7.69 ↓	46.25	5.92 ↓	48.16	7.73 ↓	48.07	5.92 ↓
경상소득	27.87	27.64 ↓	27.53	24.64 ↓	27.97	27.92 ↓	27.78	26.21 ↓
가처분소득	28.89	26.62 ↓	28.43	23.74 ↓	30.14	25.75 ↓	30.36	23.63 ↓
경상소득(의료급여 포함)	30.82	24.69 ↓	29.39	22.78 ↓	31.98	23.91 ↓	30.31	23.68 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	33.45	22.06 ↓	30.15	22.02 ↓	34.19	21.70 ↓	31.27	22.72 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	73.86	15.41 ↑	68.70	13.35 ↑	76.88	17.53 ↑	73.24	15.77 ↑
시장소득	58.45	-	55.35	-	59.35	-	57.47	-
시장소득+의료급여	48.18	10.27 ↓	47.64	7.71 ↓	46.56	12.79 ↓	47.92	9.55 ↓
시장소득+교육급여	58.47	0.02 ↑	55.35	-	59.31	0.04 ↓	57.38	0.09 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	48.19	10.26 ↓	47.64	7.71 ↓	46.53	12.82 ↓	47.87	9.60 ↓
시장소득+기초보장급여	50.22	8.23 ↓	49.35	6.00 ↓	50.53	8.82 ↓	50.95	6.52 ↓
경상소득	23.99	34.46 ↓	24.59	30.76 ↓	24.85	34.50 ↓	25.71	31.76 ↓
가처분소득	25.05	33.40 ↓	25.72	29.63 ↓	27.12	32.23 ↓	28.28	29.19 ↓
경상소득(의료급여 포함)	27.54	30.91 ↓	26.63	28.72 ↓	27.06	32.29 ↓	26.60	30.87 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	30.13	28.32 ↓	27.67	27.68 ↓	29.40	29.95 ↓	27.65	29.82 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

의료급여와 교육급여의 지니계수 감소효과를 살펴보면 빈곤율 및 빈곤갭비율의 분석결과와 동일한 경향성으로 시간이 지남에 따라 의료급여의 불평등 완화효과는 더욱 커지고 있는 모습이 포착된다. 또한 개인기준의 불평등 완화효과에 비해 가구기준의 불평등 완화효과가 크게 나타난다. 반면 교육급여의 불평등 완화효과는 다소 미미한 수준이다.

〈표 3-3-3〉 현물성 급여에 따른 지니계수

가구기준	2015년		2018년		2021년	
	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과
일차소득	0.3917	0.0391 ↑	0.4285	0.0423 ↑	0.4389	0.0367 ↑
시장소득	0.3526	-	0.3862	-	0.4022	-
시장소득+의료급여	0.3434	0.0092 ↓	0.3736	0.0126 ↓	0.3872	0.0150 ↓
시장소득+교육급여	0.3525	0.0001 ↓	0.3861	0.0001 ↓	0.4022	0.0000 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	0.3433	0.0093 ↓	0.3735	0.0127 ↓	0.3872	0.0150 ↓
시장소득+기초보장급여	0.3394	0.0132 ↓	0.3639	0.0223 ↓	0.3753	0.0269 ↓
경상소득	0.3002	0.0524 ↓	0.3203	0.0659 ↓	0.3182	0.0840 ↓
가처분소득	0.2942	0.0584 ↓	0.3040	0.0822 ↓	0.2976	0.1046 ↓
경상소득(의료급여 포함)	0.2936	0.0590 ↓	0.3111	0.0751 ↓	0.308	0.0942 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	0.2874	0.0652 ↓	0.2944	0.0918 ↓	0.2976	0.1046 ↓
개인기준	2015년		2018년		2021년	
	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과
일차소득	0.3239	0.0208 ↑	0.3748	0.0260 ↑	0.3814	0.0237 ↑
시장소득	0.3031	-	0.3488	-	0.3577	-
시장소득+의료급여	0.2975	0.0056 ↓	0.3413	0.0075 ↓	0.3492	0.0085 ↓
시장소득+교육급여	0.3030	0.0001 ↓	0.3486	0.0002 ↓	0.3577	0.0000 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	0.2974	0.0057 ↓	0.3412	0.0076 ↓	0.3492	0.0085 ↓
시장소득+기초보장급여	0.2952	0.0079 ↓	0.3360	0.0128 ↓	0.3426	0.0151 ↓
경상소득	0.2677	0.0354 ↓	0.2997	0.0491 ↓	0.2929	0.0648 ↓
가처분소득	0.2643	0.0388 ↓	0.2844	0.0644 ↓	0.2738	0.0839 ↓
경상소득(의료급여 포함)	0.2633	0.0398 ↓	0.294	0.0548 ↓	0.2867	0.0710 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	0.2598	0.0433 ↓	0.2785	0.0703 ↓	0.2738	0.0839 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

2. 특성별 빈곤율 감소효과

특성별 빈곤율 감소효과로 먼저 가구규모별 빈곤율 감소효과를 살펴보면 현금성 급여의 빈곤율 감소효과와 비슷한 경향으로 가구규모가 작을수록 효과가 높게 나타나는데 이는 수급가구 내 1인 가구 분포가 높은 점에서 비롯되는 것으로 볼 수 있다. 또한 1,2인 가구에서 의료급여의 빈곤율

감소효과는 시점이 지남에 따라 증가하는 반면, 3,4인 이상 다인가구의 경우 빈곤율 감소효과가 크게 증가하지 않거나 다소 감소하는 경향을 보인다. 또한 의료급여의 급여선정 기준선이 기준중위소득 40%인 점에서 빈곤율 감소효과는 빈곤선을 40%로 설정시 50% 설정시보다 더욱 크게 나타난다.

〈표 3-3-4〉 현물성 급여의 가구규모별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)

(단위: %, %p)

2015년 기준	1인가구		2인가구		3인가구		4인 이상 가구	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	46.74	5.15 ↑	34.76	3.59 ↑	8.03	0.69 ↑	4.18	0.13 ↑
시장소득	41.59	-	31.17	-	7.34	-	4.05	-
시장소득+의료급여	40.91	0.68 ↓	30.61	0.56 ↓	6.87	0.47 ↓	3.86	0.19 ↓
시장소득+교육급여	41.59	-	31.15	0.02 ↓	7.30	0.04 ↓	4.05	-
시장소득+의료급여+교육급여	40.91	0.68 ↓	30.57	0.60 ↓	6.81	0.53 ↓	3.85	0.20 ↓
시장소득+기초보장급여	39.32	2.27 ↓	30.14	1.03 ↓	6.44	0.90 ↓	3.76	0.29 ↓
경상소득(의료급여 포함)	26.78	14.81 ↓	20.39	10.78 ↓	3.32	4.02 ↓	2.25	1.80 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	29.08	12.51 ↓	23.26	7.91 ↓	4.76	2.58 ↓	3.76	0.29 ↓
2018년 기준	1인가구		2인가구		3인가구		4인 이상 가구	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	45.96	7.66 ↑	32.76	3.77 ↑	10.35	1.52 ↑	5.88	1.08 ↑
시장소득	38.30	-	28.99	-	8.83	-	4.80	-
시장소득+의료급여	36.86	1.44 ↓	28.39	0.60 ↓	8.20	0.63 ↓	4.47	0.33 ↓
시장소득+교육급여	38.30	-	28.99	-	8.76	0.07 ↓	4.79	0.01 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	36.86	1.44 ↓	28.36	0.63 ↓	8.13	0.70 ↓	4.47	0.33 ↓
시장소득+기초보장급여	28.64	9.66 ↓	26.45	2.54 ↓	7.57	1.26 ↓	3.99	0.81 ↓
경상소득(의료급여 포함)	16.97	21.33 ↓	12.22	16.77 ↓	3.47	5.36 ↓	2.03	2.77 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	18.02	20.28 ↓	13.58	15.41 ↓	4.16	4.67 ↓	2.82	1.98 ↓
2021년 기준	1인가구		2인가구		3인가구		4인 이상 가구	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	44.59	5.91 ↑	33.10	3.70 ↑	9.98	0.79 ↑	4.35	0.68 ↑
시장소득	38.68	-	29.40	-	9.19	-	3.67	-
시장소득+의료급여	37.62	1.06 ↓	28.66	0.74 ↓	8.56	0.63 ↓	3.41	0.26 ↓
시장소득+교육급여	38.68	-	29.33	0.07 ↓	9.19	-	3.66	0.01 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	37.62	1.06 ↓	28.61	0.79 ↓	8.56	0.63 ↓	3.38	0.29 ↓
시장소득+기초보장급여	27.16	11.52 ↓	26.91	2.49 ↓	8.05	1.14 ↓	3.08	0.59 ↓
경상소득(의료급여 포함)	13.36	25.32 ↓	10.65	18.75 ↓	2.98	6.21 ↓	1.14	2.53 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	14.45	24.23 ↓	12.22	17.18 ↓	3.86	5.33 ↓	1.57	2.10 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

〈표 3-3-5〉 현물성 급여의 가구규모별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)

(단위: %, %p)

2015년 기준	1인가구		2인가구		3인가구		4인 이상 가구	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	44.45	6.99 ↑	30.92	4.53 ↑	4.70	0.36 ↑	1.92	0.24 ↑
시장소득	37.46	-	26.39	-	4.34	-	1.68	-
시장소득+의료급여	36.21	1.25 ↓	25.51	0.88 ↓	3.66	0.68 ↓	1.44	0.24 ↓
시장소득+교육급여	37.46	-	26.36	0.03 ↓	4.32	0.02 ↓	1.67	0.01 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	36.21	1.25 ↓	25.48	0.91 ↓	3.64	0.70 ↓	1.43	0.25 ↓
시장소득+기초보장급여	32.67	4.79 ↓	24.44	1.95 ↓	3.24	1.10 ↓	1.29	0.39 ↓
경상소득(의료급여 포함)	18.71	18.75 ↓	13.43	12.96 ↓	1.59	2.75 ↓	0.54	1.14 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	20.39	17.07 ↓	15.41	10.98 ↓	2.32	2.02 ↓	1.06	0.62 ↓
2018년 기준	1인가구		2인가구		3인가구		4인 이상 가구	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	43.26	9.47 ↑	29.27	5.24 ↑	7.65	1.59 ↑	3.37	0.54 ↑
시장소득	33.79	-	24.03	-	6.06	-	2.83	-
시장소득+의료급여	31.60	2.19 ↓	22.86	1.17 ↓	5.23	0.83 ↓	2.48	0.35 ↓
시장소득+교육급여	33.79	-	24.03	-	6.02	0.04 ↓	2.78	0.05 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	31.59	2.20 ↓	22.86	1.17 ↓	5.21	0.85 ↓	2.41	0.42 ↓
시장소득+기초보장급여	23.17	10.62 ↓	21.31	2.72 ↓	4.98	1.08 ↓	2.12	0.71 ↓
경상소득(의료급여 포함)	10.03	23.76 ↓	7.15	16.88 ↓	1.69	4.37 ↓	1.13	1.70 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	10.63	23.16 ↓	8.11	15.92 ↓	2.10	3.96 ↓	1.23	1.60 ↓
2021년 기준	1인가구		2인가구		3인가구		4인 이상 가구	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	41.90	7.77 ↑	28.86	4.42 ↑	8.00	1.12 ↑	2.34	0.44 ↑
시장소득	34.13	-	24.44	-	6.88	-	1.90	-
시장소득+의료급여	31.46	2.67 ↓	23.17	1.27 ↓	6.11	0.77 ↓	1.62	0.28 ↓
시장소득+교육급여	34.13	-	24.44	-	6.88	-	1.90	-
시장소득+의료급여+교육급여	31.46	2.67 ↓	23.17	1.27 ↓	6.11	0.77 ↓	1.61	0.29 ↓
시장소득+기초보장급여	21.98	12.15 ↓	22.13	2.31 ↓	5.99	0.89 ↓	1.39	0.51 ↓
경상소득(의료급여 포함)	7.09	27.04 ↓	5.55	18.89 ↓	1.71	5.17 ↓	0.48	1.42 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	7.82	26.31 ↓	6.33	18.11 ↓	2.16	4.72 ↓	0.73	1.17 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

성별에 따른 의료급여와 교육급여의 빈곤율 감소효과를 살펴보면 남성에 비해 여성에서 빈곤율 감소효과가 더욱 크게 나타나며, 앞의 전체 대상 분석과 동일하게 기준을 40% 선으로 두었을 때 상대적으로 크게 나타나는 모습이다. 빈곤선을 50% 선으로 설정시 남성의 경우 의료급여의 빈곤율 감소효과는 2015년 0.37%p → 2018년 0.54%p → 2021년 0.56%p로 증가하며, 여성의 경우 2015년 0.42%p에서 2018년 0.69%p 증가하였으나 2021년 상대적으로 다소 감소한 0.63%p의 감소효과를 보인다.

〈표 3-3-6〉 현물성 급여의 성별 빈곤율 감소효과

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	남성		여성		남성		여성	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	14.04	1.40 ↑	18.08	1.66 ↑	11.15	1.58 ↑	15.14	2.17 ↑
시장소득	12.64	-	16.42	-	9.57	-	12.97	-
시장소득+의료급여	12.27	0.37 ↓	16.00	0.42 ↓	8.99	0.58 ↓	12.35	0.62 ↓
시장소득+교육급여	12.64	-	16.39	0.03 ↓	9.55	0.02 ↓	12.95	0.02 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	12.24	0.40 ↓	15.97	0.45 ↓	8.97	0.60 ↓	12.33	0.64 ↓
시장소득+기초보장급여	11.86	0.78 ↓	15.57	0.85 ↓	8.29	1.28 ↓	11.51	1.46 ↓
경상소득(의료급여 포함)	7.40	5.24 ↓	10.36	6.06 ↓	4.35	5.22 ↓	6.42	6.55 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	9.19	3.45 ↓	12.32	4.10 ↓	5.27	4.30 ↓	7.50	5.47 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	남성		여성		남성		여성	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	15.24	1.72 ↑	20.44	3.41 ↑	12.71	2.05 ↑	17.32	3.76 ↑
시장소득	13.52	-	17.03	-	10.66	-	13.56	-
시장소득+의료급여	12.98	0.54 ↓	16.34	0.69 ↓	9.89	0.77 ↓	12.56	1.00 ↓
시장소득+교육급여	13.51	0.01 ↓	17.00	0.03 ↓	10.63	0.03 ↓	13.53	0.03 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	12.97	0.55 ↓	16.30	0.73 ↓	9.85	0.81 ↓	12.52	1.04 ↓
시장소득+기초보장급여	11.23	2.29 ↓	14.55	2.48 ↓	8.23	2.43 ↓	11.08	2.48 ↓
경상소득(의료급여 포함)	5.36	8.16 ↓	7.55	9.48 ↓	3.13	7.53 ↓	4.21	9.35 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	6.22	7.30 ↓	8.54	8.49 ↓	3.58	7.08 ↓	4.63	8.93 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	남성		여성		남성		여성	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	16.06	1.60 ↑	21.24	2.81 ↑	13.52	1.86 ↑	18.39	3.39 ↑
시장소득	14.46	-	18.43	-	11.66	-	15.00	-
시장소득+의료급여	13.90	0.56 ↓	17.80	0.63 ↓	10.81	0.85 ↓	13.87	1.13 ↓
시장소득+교육급여	14.45	0.01 ↓	18.40	0.03 ↓	11.66	-	15.00	-
시장소득+의료급여+교육급여	13.88	0.58 ↓	17.78	0.65 ↓	10.81	0.85 ↓	13.86	1.14 ↓
시장소득+기초보장급여	11.75	2.71 ↓	15.59	2.84 ↓	9.01	2.65 ↓	12.20	2.80 ↓
경상소득(의료급여 포함)	4.72	9.74 ↓	6.66	11.77 ↓	2.51	9.15 ↓	3.46	11.54 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	5.59	8.87 ↓	7.66	10.77 ↓	2.93	8.73 ↓	4.04	10.96 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

빈곤율 감소효과의 경우 남성에 비해 여성에서 효과의 크기가 상대적으로 크게 나타났으나, 빈곤 갭비율 감소효과의 경우 여성에 비해 남성에서 크게 나타나는 모습을 보인다. 현물성 급여 중 교육 급여의 경우 지원 대상자가 학령기 학생으로 제한적인 점에서 빈곤갭비율 감소효과는 뚜렷하게 나타나지 않으며, 상대적으로 의료급여의 효과가 큰 것으로 분석되었다.

〈표 3-3-7〉 현물성 급여의 성별 빈곤갭비율 감소효과

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	남성		여성		남성		여성	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	62.64	12.77 ↑	68.98	18.14 ↑	70.79	17.00 ↑	75.88	23.67 ↑
시장소득	49.87	-	50.84	-	53.79	-	52.21	-
시장소득+의료급여	44.48	5.39 ↓	45.85	4.99 ↓	46.79	6.99 ↓	45.68	6.53 ↓
시장소득+교육급여	49.76	0.11 ↓	50.80	0.04 ↓	53.70	0.09 ↓	52.16	0.05 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	44.47	5.40 ↓	45.84	5.00 ↓	46.75	7.03 ↓	45.65	6.57 ↓
시장소득+기초보장급여	43.02	6.85 ↓	44.81	6.03 ↓	47.06	6.73 ↓	46.44	5.78 ↓
경상소득(의료급여 포함)	28.59	21.28 ↓	28.96	21.88 ↓	27.52	26.27 ↓	26.07	26.14 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	28.46	21.41 ↓	29.28	21.56 ↓	28.31	25.48 ↓	27.42	24.79 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	남성		여성		남성		여성	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	64.94	11.62 ↑	68.18	16.87 ↑	70.15	13.95 ↑	73.52	21.15 ↑
시장소득	53.33	-	51.31	-	56.20	-	52.37	-
시장소득+의료급여	45.97	7.36 ↓	45.00	6.32 ↓	46.51	9.69 ↓	44.41	7.96 ↓
시장소득+교육급여	53.24	0.09 ↓	51.24	0.07 ↓	56.22	0.02 ↑	52.32	0.05 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	45.92	7.41 ↓	44.98	6.33 ↓	46.60	9.60 ↓	44.44	7.93 ↓
시장소득+기초보장급여	46.19	7.14 ↓	46.30	5.02 ↓	49.30	6.90 ↓	47.22	5.15 ↓
경상소득(의료급여 포함)	29.89	23.44 ↓	29.07	22.25 ↓	30.54	25.66 ↓	31.01	21.36 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	30.66	22.67 ↓	29.80	21.51 ↓	32.96	23.24 ↓	33.80	18.57 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	남성		여성		남성		여성	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	67.28	10.71 ↑	69.72	15.28 ↑	72.60	12.74 ↑	73.69	17.99 ↑
시장소득	56.58	-	54.44	-	59.86	-	55.70	-
시장소득+의료급여	48.09	8.49 ↓	47.31	7.13 ↓	48.76	11.10 ↓	47.30	8.41 ↓
시장소득+교육급여	56.58	-	54.43	0.01 ↓	59.78	0.08 ↓	55.61	0.10 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	48.09	8.49 ↓	47.31	7.13 ↓	48.73	11.13 ↓	47.24	8.47 ↓
시장소득+기초보장급여	49.73	6.85 ↓	49.08	5.36 ↓	52.45	7.41 ↓	49.90	5.81 ↓
경상소득(의료급여 포함)	27.31	29.27 ↓	26.17	28.27 ↓	28.87	30.99 ↓	26.63	29.08 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	28.05	28.52 ↓	27.41	27.03 ↓	31.49	28.37 ↓	29.19	26.51 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

연령별 빈곤율 감소효과를 살펴보면 두드러지는 특징으로 65세 이상 연령층에서 의료급여에 의한 빈곤율 감소효과가 크게 나타나는데, 기준중위소득 40% 기준 빈곤율을 3% 정도 감소시키는 것으로 개별급여 중 노년층의 빈곤율을 감소시키는 중요한 역할을 하고 있는 것으로 파악된다. 또한 의료급여의 기준선이 40%인 점에서 50%를 기준으로 한 빈곤율 감소효과는 상대적으로 낮게 나타남에도 불구하고 2018년과 2021년의 경우 노년층의 빈곤율을 1%p 이상 감소시키는 역할을 한다.

〈표 3-3-8〉 현물성 급여의 연령별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)

(단위: %, %p)

2015년 기준	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	5.98	0.27 ↑	4.63	0.90 ↑	4.97	0.23 ↑	10.84	1.59 ↑	67.89	5.71 ↑
시장소득	5.71	-	3.73	-	4.74	-	9.25	-	62.18	-
시장소득+의료급여	5.29	0.42 ↓	3.51	0.22 ↓	4.34	0.40 ↓	9.02	0.23 ↓	61.32	0.86 ↓
시장소득+교육급여	5.66	0.05 ↓	3.72	0.01 ↓	4.71	0.03 ↓	9.25	-	62.18	-
시장소득+의료급여+교육급여	5.23	0.48 ↓	3.47	0.26 ↓	4.30	0.44 ↓	9.01	0.24 ↓	61.32	0.86 ↓
시장소득+기초보장급여	4.98	0.73 ↓	3.38	0.35 ↓	4.09	0.65 ↓	8.73	0.52 ↓	59.95	2.23 ↓
경상소득(의료급여 포함)	3.14	2.57 ↓	2.07	1.66 ↓	2.31	2.43 ↓	5.03	4.22 ↓	40.64	21.54 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	4.58	1.13 ↓	3.23	0.50 ↓	3.57	1.17 ↓	7.10	2.15 ↓	44.58	17.60 ↓
2018년 기준	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	8.49	1.60 ↑	5.68	0.93 ↑	7.48	1.15 ↑	19.51	3.17 ↑	59.11	7.19 ↑
시장소득	6.89	-	4.75	-	6.33	-	16.34	-	51.92	-
시장소득+의료급여	6.34	0.55 ↓	4.30	0.45 ↓	5.97	0.36 ↓	15.62	0.72 ↓	50.78	1.14 ↓
시장소득+교육급여	6.84	0.05 ↓	4.71	0.04 ↓	6.30	0.03 ↓	16.34	-	51.92	-
시장소득+의료급여+교육급여	6.28	0.61 ↓	4.26	0.49 ↓	5.93	0.40 ↓	15.61	0.73 ↓	50.78	1.14 ↓
시장소득+기초보장급여	5.45	1.44 ↓	3.65	1.10 ↓	4.98	1.35 ↓	12.98	3.36 ↓	46.95	4.97 ↓
경상소득(의료급여 포함)	2.89	4.00 ↓	1.86	2.89 ↓	2.92	3.41 ↓	5.77	10.57 ↓	24.02	27.90 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	3.75	3.14 ↓	2.28	2.47 ↓	3.57	2.76 ↓	6.85	9.49 ↓	25.80	26.12 ↓
2021년 기준	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	6.54	1.22 ↑	5.39	1.14 ↑	7.20	1.03 ↑	18.92	2.52 ↑	59.40	5.36 ↑
시장소득	5.32	-	4.25	-	6.17	-	16.40	-	54.04	-
시장소득+의료급여	4.85	0.47 ↓	3.81	0.44 ↓	5.81	0.36 ↓	15.80	0.60 ↓	52.86	1.18 ↓
시장소득+교육급여	5.25	0.07 ↓	4.25	-	6.15	0.02 ↓	16.38	0.02 ↓	54.04	-
시장소득+의료급여+교육급여	4.78	0.54 ↓	3.81	0.44 ↓	5.79	0.38 ↓	15.78	0.62 ↓	52.86	1.18 ↓
시장소득+기초보장급여	3.92	1.40 ↓	3.38	0.87 ↓	4.72	1.45 ↓	12.33	4.07 ↓	48.42	5.62 ↓
경상소득(의료급여 포함)	1.45	3.87 ↓	1.53	2.72 ↓	2.47	3.70 ↓	4.75	11.65 ↓	20.20	33.84 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	1.97	3.35 ↓	2.03	2.22 ↓	3.01	3.16 ↓	5.82	10.58 ↓	22.26	31.78 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

〈표 3-3-9〉 현물성 급여의 연령별 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 40%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	3.51	0.42 ↑	2.66	0.88 ↑	2.88	0.31 ↑	7.82	1.52 ↑	62.12	7.83 ↑
시장소득	3.09	-	1.78	-	2.57	-	6.30	-	54.29	-
시장소득+의료급여	2.51	0.58 ↓	1.52	0.26 ↓	2.12	0.45 ↓	5.88	0.42 ↓	52.71	1.58 ↓
시장소득+교육급여	3.04	0.05 ↓	1.77	0.01 ↓	2.54	0.03 ↓	6.30	-	54.29	-
시장소득+의료급여+교육급여	2.46	0.63 ↓	1.51	0.27 ↓	2.09	0.48 ↓	5.88	0.42 ↓	52.71	1.58 ↓
시장소득+기초보장급여	2.07	1.02 ↓	1.33	0.45 ↓	1.77	0.80 ↓	5.37	0.93 ↓	49.77	4.52 ↓
경상소득(의료급여 포함)	0.98	2.11 ↓	0.70	1.08 ↓	0.84	1.73 ↓	2.14	4.16 ↓	28.72	25.57 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	1.64	1.45 ↓	1.11	0.67 ↓	1.38	1.19 ↓	3.31	2.99 ↓	31.34	22.95 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 40%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	5.41	1.24 ↑	4.02	0.81 ↑	5.30	0.89 ↑	16.48	3.47 ↑	54.41	10.00 ↑
시장소득	4.17	-	3.21	-	4.41	-	13.01	-	44.41	-
시장소득+의료급여	3.44	0.73 ↓	2.70	0.51 ↓	3.90	0.51 ↓	12.20	0.81 ↓	42.04	2.37 ↓
시장소득+교육급여	4.08	0.09 ↓	3.18	0.03 ↓	4.37	0.04 ↓	13.00	0.01 ↓	44.40	0.01 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	3.35	0.82 ↓	2.68	0.53 ↓	3.87	0.54 ↓	12.18	0.83 ↓	42.01	2.40 ↓
시장소득+기초보장급여	2.78	1.39 ↓	2.25	0.96 ↓	3.06	1.35 ↓	9.45	3.56 ↓	39.05	5.36 ↓
경상소득(의료급여 포함)	1.26	2.91 ↓	1.22	1.99 ↓	1.84	2.57 ↓	3.31	9.70 ↓	13.57	30.84 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	1.49	2.68 ↓	1.39	1.82 ↓	2.01	2.40 ↓	3.91	9.10 ↓	14.71	29.70 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 40%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	4.11	0.93 ↑	3.94	1.04 ↑	5.35	0.92 ↑	15.59	2.87 ↑	55.11	7.91 ↑
시장소득	3.18	-	2.90	-	4.43	-	12.72	-	47.20	-
시장소득+의료급여	2.59	0.59 ↓	2.42	0.48 ↓	3.96	0.47 ↓	11.92	0.80 ↓	44.24	2.96 ↓
시장소득+교육급여	3.18	-	2.90	-	4.43	-	12.72	-	47.20	-
시장소득+의료급여+교육급여	2.58	0.60 ↓	2.42	0.48 ↓	3.95	0.48 ↓	11.92	0.80 ↓	44.24	2.96 ↓
시장소득+기초보장급여	2.11	1.07 ↓	2.09	0.81 ↓	3.21	1.22 ↓	8.70	4.02 ↓	41.14	6.06 ↓
경상소득(의료급여 포함)	0.73	2.45 ↓	0.86	2.04 ↓	1.54	2.89 ↓	2.66	10.06 ↓	9.94	37.26 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	0.96	2.22 ↓	1.07	1.83 ↓	1.87	2.56 ↓	3.16	9.56 ↓	11.22	35.98 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

연령별 빈곤갭비율 감소효과에 대해 비교해보면, 19~49세 이하의 경우 의료급여의 빈곤갭비율 감소효과는 2015년 대비 2018년 증가하였다가 효과 정도가 2018년 대비 2021년 다소 감소하는 경향을 보인다. 그럼에도 의료급여의 빈곤갭 완화효과는 빈곤선 50% 설정시 2021년 기준 19~34세 4.69%p, 35~49세 7.85%p로 나타난다. 중고령층인 50세 이상의 경우 의료급여 빈곤갭비율 완화 효과는 시간이 지남에 따라 증가하는 경향을 보이며, 특히 50~64세에서 그 효과 정도가 크게 나타난다.

〈표 3-3-10〉 현물성 급여의 연령별 빈곤갭비율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	36.69	3.15 ↑	36.97	8.91 ↑	40.53	2.84 ↑	52.90	8.84 ↑	78.12	21.23 ↑
시장소득	33.54	-	28.05	-	37.69	-	44.07	-	56.89	-
시장소득+의료급여	25.43	8.11 ↓	22.65	5.41 ↓	30.20	7.49 ↓	37.94	6.13 ↓	52.21	4.67 ↓
시장소득+교육급여	32.92	0.62 ↓	27.93	0.12 ↓	37.38	0.31 ↓	44.00	0.07 ↓	56.88	0.01 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	24.94	8.60 ↓	22.71	5.35 ↓	30.03	7.66 ↓	37.92	6.15 ↓	52.21	4.68 ↓
시장소득+기초보장급여	22.33	11.21 ↓	21.36	6.70 ↓	26.72	10.97 ↓	34.80	9.27 ↓	51.68	5.21 ↓
경상소득(의료급여 포함)	18.84	14.70 ↓	17.97	10.08 ↓	22.70	14.99 ↓	22.09	21.98 ↓	32.21	24.67 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	20.03	13.51 ↓	18.14	9.92 ↓	22.09	15.60 ↓	22.39	21.68 ↓	33.45	23.44 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	42.93	4.64 ↑	48.03	4.02 ↑	51.85	3.90 ↑	65.49	10.48 ↑	77.42	22.91 ↑
시장소득	38.28	-	44.00	-	47.95	-	55.00	-	54.52	-
시장소득+의료급여	30.56	7.72 ↓	37.37	6.64 ↓	39.99	7.96 ↓	47.14	7.86 ↓	48.59	5.93 ↓
시장소득+교육급여	37.62	0.66 ↓	44.02	0.02 ↑	47.91	0.04 ↓	54.91	0.09 ↓	54.49	0.03 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	30.16	8.12 ↓	37.49	6.51 ↓	40.09	7.86 ↓	47.08	7.93 ↓	48.57	5.95 ↓
시장소득+기초보장급여	30.44	7.84 ↓	38.95	5.05 ↓	39.64	8.31 ↓	46.19	8.81 ↓	50.45	4.06 ↓
경상소득(의료급여 포함)	25.93	12.35 ↓	36.10	7.90 ↓	38.27	9.68 ↓	32.75	22.26 ↓	25.90	28.61 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	25.33	12.95 ↓	35.63	8.37 ↓	36.98	10.97 ↓	33.39	21.61 ↓	27.17	27.35 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	46.07	5.38 ↑	49.66	6.76 ↑	56.92	6.33 ↑	64.83	8.75 ↑	76.94	18.86 ↑
시장소득	40.68	-	42.90	-	50.59	-	56.09	-	58.08	-
시장소득+의료급여	32.33	8.36 ↓	38.21	4.69 ↓	42.74	7.85 ↓	46.15	9.94 ↓	51.18	6.90 ↓
시장소득+교육급여	40.42	0.26 ↓	42.77	0.13 ↓	50.57	0.02 ↓	56.11	0.02 ↑	58.07	0.01 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	32.09	8.59 ↓	38.13	4.77 ↓	42.68	7.90 ↓	46.18	9.91 ↓	51.17	6.91 ↓
시장소득+기초보장급여	33.86	6.83 ↓	38.33	4.57 ↓	44.52	6.07 ↓	46.49	9.60 ↓	53.24	4.84 ↓
경상소득(의료급여 포함)	31.97	8.71 ↓	35.14	7.76 ↓	34.67	15.92 ↓	31.87	24.22 ↓	22.10	35.98 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	32.31	8.38 ↓	33.80	9.10 ↓	36.53	14.06 ↓	31.88	24.21 ↓	23.15	34.93 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

〈표 3-3-11〉 현물성 급여의 연령별 빈곤갭비율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 40%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	44.82	2.80 ↑	48.20	10.66 ↑	54.33	2.48 ↑	62.45	11.58 ↑	80.71	26.09 ↑
시장소득	42.02	-	37.53	-	51.85	-	50.88	-	54.62	-
시장소득+의료급여	28.48	13.53 ↓	27.50	10.03 ↓	40.14	11.71 ↓	42.02	8.85 ↓	48.84	5.77 ↓
시장소득+교육급여	41.05	0.97 ↓	37.36	0.17 ↓	51.73	0.12 ↓	50.77	0.11 ↓	54.61	0.01 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	27.58	14.44 ↓	27.37	10.16 ↓	40.07	11.78 ↓	41.97	8.90 ↓	48.84	5.78 ↓
시장소득+기초보장급여	24.95	17.07 ↓	27.22	10.31 ↓	36.58	15.28 ↓	38.88	12.00 ↓	50.22	4.40 ↓
경상소득(의료급여 포함)	26.07	15.94 ↓	20.39	17.14 ↓	34.84	17.02 ↓	23.56	27.32 ↓	26.82	27.80 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	22.67	19.35 ↓	19.82	17.71 ↓	28.67	23.19 ↓	22.57	28.31 ↓	29.21	25.41 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 40%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	52.84	6.85 ↑	54.74	3.93 ↑	62.37	6.36 ↑	69.65	11.54 ↑	79.18	26.66 ↑
시장소득	45.99	-	50.82	-	56.01	-	58.11	-	52.52	-
시장소득+의료급여	35.09	10.90 ↓	42.87	7.95 ↓	45.38	10.62 ↓	46.91	11.20 ↓	45.62	6.90 ↓
시장소득+교육급여	45.66	0.32 ↓	50.83	0.01 ↑	56.18	0.17 ↑	58.08	0.04 ↓	52.49	0.03 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	35.14	10.85 ↓	43.02	7.79 ↓	45.66	10.35 ↓	46.90	11.21 ↓	45.63	6.89 ↓
시장소득+기초보장급여	38.10	7.88 ↓	46.51	4.30 ↓	48.52	7.49 ↓	49.67	8.45 ↓	48.26	4.26 ↓
경상소득(의료급여 포함)	33.58	12.41 ↓	38.39	12.43 ↓	44.54	11.47 ↓	38.10	20.01 ↓	23.09	29.43 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	36.59	9.40 ↓	41.50	9.31 ↓	48.47	7.53 ↓	39.93	18.18 ↓	25.31	27.21 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 40%									
	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	59.58	7.54 ↑	55.18	7.67 ↑	66.59	8.07 ↑	70.66	8.94 ↑	77.71	21.39 ↑
시장소득	52.05	-	47.51	-	58.52	-	61.71	-	56.33	-
시장소득+의료급여	40.33	11.71 ↓	42.39	5.11 ↓	48.04	10.48 ↓	47.30	14.42 ↓	48.94	7.39 ↓
시장소득+교육급여	50.70	1.35 ↓	47.33	0.18 ↓	58.26	0.26 ↓	61.68	0.04 ↓	56.32	0.01 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	39.55	12.50 ↓	42.24	5.27 ↓	47.88	10.64 ↓	47.28	14.44 ↓	48.93	7.40 ↓
시장소득+기초보장급여	43.55	8.50 ↓	44.56	2.95 ↓	51.75	6.77 ↓	52.03	9.69 ↓	51.17	5.16 ↓
경상소득(의료급여 포함)	43.71	8.34 ↓	43.35	4.15 ↓	37.85	20.67 ↓	37.24	24.48 ↓	18.28	38.05 ↓
가처분소득(의료급여 포함)	45.40	6.64 ↓	44.37	3.14 ↓	41.08	17.44 ↓	39.62	22.10 ↓	20.34	35.99 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

제4절 현금성 급여와 현물성 급여 소득재분배 효과 비교

1. 빈곤율 및 빈곤갭비율 감소효과 비교

앞의 분석에서 현금성과 현물성 급여의 효과성을 구분하여 살펴보았다면, 여기에서는 급여별 분배효과를 정리하고 비교해보고자 한다. 앞의 분석에서 보았듯이 기초생활보장 4개의 급여 중 의료급여의 빈곤율 감소효과가 가장 크게 나타나며, 생계급여의 경우에도 2018년 이후 효과가 증대한 모습이다. 교육급여를 제외한 나머지 급여의 선정기준이 40% 내외인 점에서 급여별 빈곤율 감소 효과는 빈곤선을 40% 선으로 설정하였을 때 더욱 크게 나타남을 확인할 수 있다. 또한 의료급여의 영향으로 현금성 급여에 비해 현물성 급여의 빈곤율 완화효과가 더욱 큰 것을 확인할 수 있다.

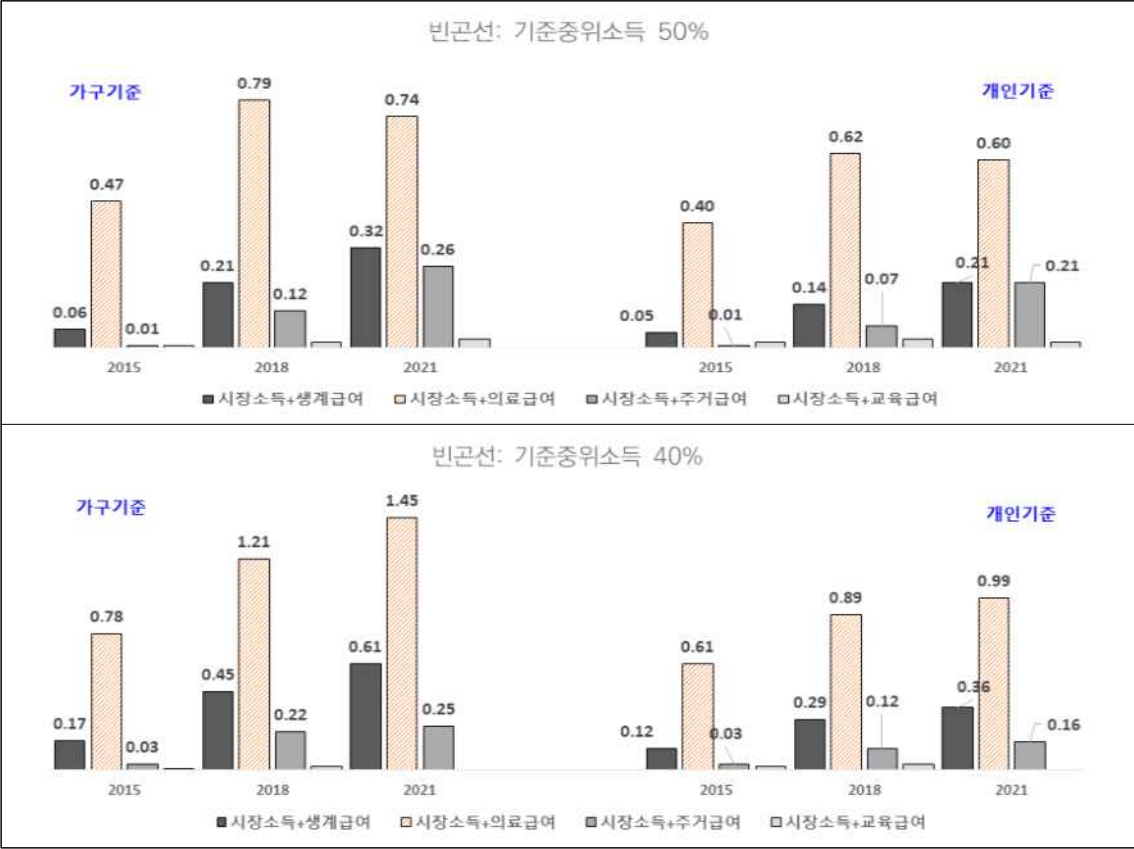
〈표 3-4-1〉 기초생활보장 급여별 빈곤율 감소효과

(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
시장소득	22.06	-	14.63	-	18.45	-	11.36	-
시장소득+생계급여	22.00	0.06 ↓	14.58	0.05 ↓	18.28	0.17 ↓	11.24	0.12 ↓
시장소득+주거급여	22.05	0.01 ↓	14.62	0.01 ↓	18.42	0.03 ↓	11.33	0.03 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	21.98	0.08 ↓	14.57	0.06 ↓	18.23	0.22 ↓	11.22	0.14 ↓
시장소득+의료급여	21.59	0.47 ↓	14.23	0.40 ↓	17.67	0.78 ↓	10.75	0.61 ↓
시장소득+교육급여	22.05	0.01 ↓	14.61	0.02 ↓	18.44	0.01 ↓	11.34	0.02 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	21.56	0.50 ↓	14.20	0.43 ↓	17.66	0.79 ↓	10.74	0.62 ↓
2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
시장소득	21.99	-	15.34	-	18.30	-	12.16	-
시장소득+생계급여	21.78	0.21 ↓	15.20	0.14 ↓	17.85	0.45 ↓	11.87	0.29 ↓
시장소득+주거급여	21.87	0.12 ↓	15.27	0.07 ↓	18.08	0.22 ↓	12.04	0.12 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	21.44	0.55 ↓	15.00	0.34 ↓	17.24	1.06 ↓	11.56	0.60 ↓
시장소득+의료급여	21.20	0.79 ↓	14.72	0.62 ↓	17.09	1.21 ↓	11.27	0.89 ↓
시장소득+교육급여	21.97	0.02 ↓	15.31	0.03 ↓	18.28	0.02 ↓	12.13	0.03 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	21.18	0.81 ↓	14.69	0.65 ↓	17.06	1.24 ↓	11.23	0.93 ↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
시장소득	23.52	-	16.50	-	19.83	-	13.37	-
시장소득+생계급여	23.20	0.32 ↓	16.29	0.21 ↓	19.22	0.61 ↓	13.01	0.36 ↓
시장소득+주거급여	23.26	0.26 ↓	16.29	0.21 ↓	19.58	0.25 ↓	13.21	0.16 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	22.77	0.75 ↓	16.00	0.50 ↓	18.22	1.61 ↓	12.48	0.89 ↓
시장소득+의료급여	22.78	0.74 ↓	15.90	0.60 ↓	18.38	1.45 ↓	12.38	0.99 ↓
시장소득+교육급여	23.49	0.03 ↓	16.48	0.02 ↓	19.83	-	13.37	-
시장소득+의료급여+교육급여	22.76	0.76 ↓	15.88	0.62 ↓	18.38	1.45 ↓	12.37	1.00 ↓

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

[그림 3-4-1] 시장소득 기준 대비 급여별 빈곤율 감소효과 비교



자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

빈곤갭비율 완화효과 또한 빈곤율 완화효과 분석과 비슷한 경향성을 보이며, 2015년 대비 2018년 빈곤갭비율이 크게 감소하였으며, 2018년 대비 2021년 빈곤갭비율 또한 감소한 것으로 분석되었다. 특히 2015년 대비 2018년, 최근 시점까지도 생계급여의 빈곤갭 완화효과가 크게 나타나는 특징을 보이며, 이는 단계적 부양의무자 기준 완화, 생계급여의 선정과 동시에 급여 기준이 되는 기준중위소득의 증가로 인한 영향으로 추측할 수 있다.

〈표 3-4-2〉 기초생활보장 급여별 빈곤갭비율 감소효과

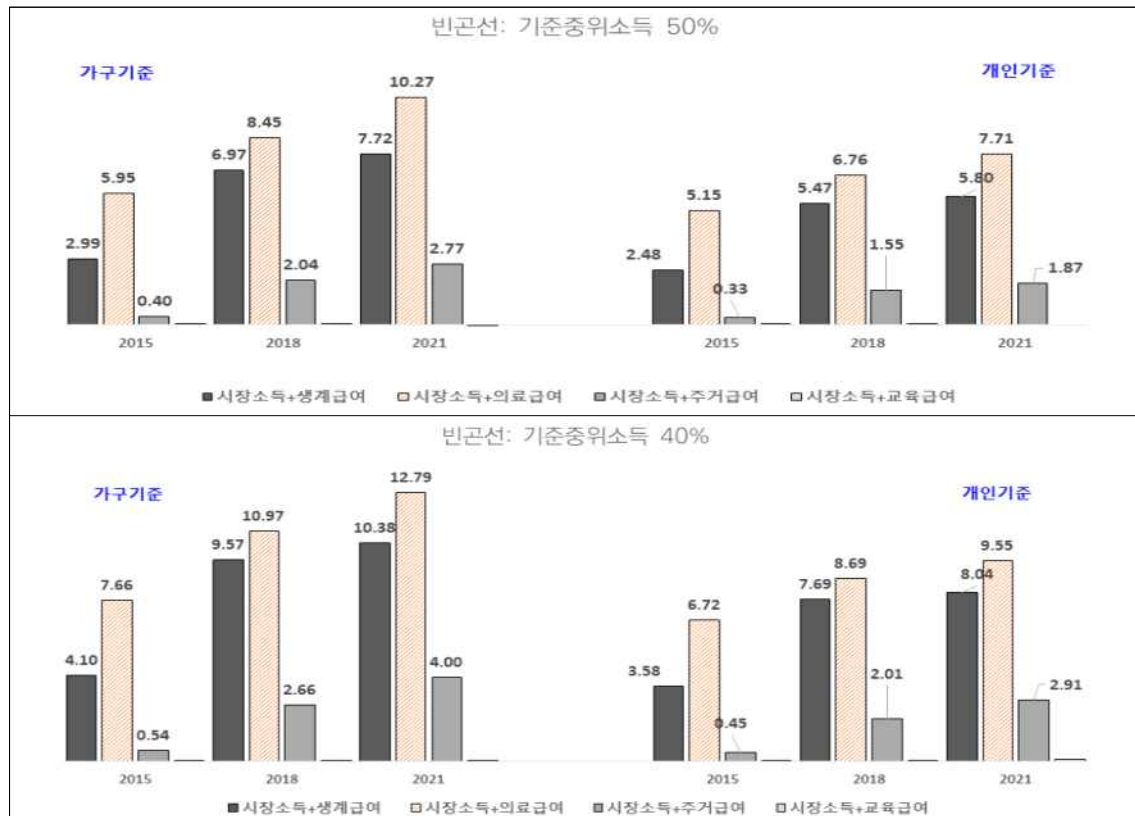
(단위: %, %p)

2015년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
시장소득	54.66	-	50.44	-	54.29	-	52.84	-
시장소득+생계급여	51.67	2.99↓	47.96	2.48↓	50.19	4.10↓	49.26	3.58↓
시장소득+주거급여	54.26	0.40↓	50.11	0.33↓	53.75	0.54↓	52.39	0.45↓
시장소득+생계급여+주거급여	51.27	3.39↓	47.63	2.81↓	49.69	4.60↓	48.82	4.02↓
시장소득+의료급여	48.71	5.95↓	45.29	5.15↓	46.63	7.66↓	46.12	6.72↓
시장소득+교육급여	54.63	0.03↓	50.37	0.07↓	54.26	0.03↓	52.77	0.07↓
시장소득+의료급여+교육급여	48.71	5.95↓	45.28	5.16↓	46.61	7.68↓	46.09	6.75↓

2018년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
시장소득	55.51	-	52.17	-	55.89	-	53.99	-
시장소득+생계급여	48.54	6.97↓	46.70	5.47↓	46.32	9.57↓	46.30	7.69↓
시장소득+주거급여	53.47	2.04↓	50.62	1.55↓	53.23	2.66↓	51.98	2.01↓
시장소득+생계급여+주거급여	47.09	8.42↓	45.65	6.52↓	45.02	10.87↓	45.30	8.69↓
시장소득+의료급여	47.06	8.45↓	45.41	6.76↓	44.92	10.97↓	45.30	8.69↓
시장소득+교육급여	55.48	0.03↓	52.09	0.08↓	55.86	0.03↓	53.97	0.02↓
시장소득+의료급여+교육급여	47.06	8.45↓	45.38	6.79↓	44.94	10.95↓	45.35	8.64↓
2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
시장소득	58.45	-	55.35	-	59.35	-	57.47	-
시장소득+생계급여	50.73	7.72↓	49.55	5.80↓	48.97	10.38↓	49.43	8.04↓
시장소득+주거급여	55.68	2.77↓	53.48	1.87↓	55.35	4.00↓	54.56	2.91↓
시장소득+생계급여+주거급여	48.49	9.96↓	48.04	7.31↓	47.57	11.78↓	48.46	9.01↓
시장소득+의료급여	48.18	10.27↓	47.64	7.71↓	46.56	12.79↓	47.92	9.55↓
시장소득+교육급여	58.47	0.02↑	55.35	-	59.31	0.04↓	57.38	0.09↓
시장소득+의료급여+교육급여	48.19	10.26↓	47.64	7.71↓	46.53	12.82↓	47.87	9.60↓

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

[그림 3-4-2] 시장소득 기준 대비 급여별 빈곤갭비율 감소효과 비교



자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

지니계수 또한 현금성 급여에 비해 현물성 급여로 인한 완화효과가 크게 나타나며, 의료급여의 효과가 큰 것으로 파악된다. 또한 2015년 대비 2018년 완화효과가 크게 증가한 모습이며, 2018년 대비 2021년의 경우에도 완화효과가 증가하였으나, 이전 분석 시점에 비해 그 정도가 크지 않다.

〈표 3-4-3〉 기초생활보장 급여별 지니계수 감소효과

가구기준	2015년		2018년		2021년	
	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과
시장소득	0.3526	-	0.3862	-	0.4022	-
시장소득+생계급여	0.3485	0.0041 ↓	0.3772	0.0090 ↓	0.3917	0.0105 ↓
시장소득+주거급여	0.3520	0.0006 ↓	0.3833	0.0029 ↓	0.3977	0.0045 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	0.3479	0.0047 ↓	0.3746	0.0116 ↓	0.3877	0.0145 ↓
시장소득+의료급여	0.3434	0.0092 ↓	0.3736	0.0126 ↓	0.3872	0.0150 ↓
시장소득+교육급여	0.3525	0.0001 ↓	0.3861	0.0001 ↓	0.4022	0.0000
시장소득+의료급여+교육급여	0.3433	0.0093 ↓	0.3735	0.0127 ↓	0.3872	0.0150 ↓
개인기준	2015년		2018년		2021년	
	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과	지니계수	시장소득 지니계수 대비 감소효과
시장소득	0.3031	-	0.3488	-	0.3577	-
시장소득+생계급여	0.3009	0.0022 ↓	0.3440	0.0048 ↓	0.3523	0.0054 ↓
시장소득+주거급여	0.3028	0.0003 ↓	0.3473	0.0015 ↓	0.3554	0.0023 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	0.3006	0.0025 ↓	0.3426	0.0062 ↓	0.3501	0.0076 ↓
시장소득+의료급여	0.2975	0.0056 ↓	0.3413	0.0075 ↓	0.3492	0.0085 ↓
시장소득+교육급여	0.3030	0.0001 ↓	0.3486	0.0002 ↓	0.3577	0.0000
시장소득+의료급여+교육급여	0.2974	0.0057 ↓	0.3412	0.0076 ↓	0.3492	0.0085 ↓

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

또다른 분배지수인 10분위배율을 비교해보면 연도가 지남에 따라 분위배율이 증가하는 경향을 보인다. 특히 2021년의 경우 코로나19의 영향으로 인해 악화된 경제위기가 회복되지 않은 시점으로 분배에도 영향을 미쳤을 것으로 사료된다. 급여별로 비교시 지니계수 분석결과와 동일한 경향으로 의료급여 > 생계급여 > 주거급여 > 교육급여 순으로 10분위배율 완화효과가 큰 것으로 나타난다.

〈표 3-4-4〉 기초생활보장 급여별 10분위배율 감소효과

(단위: 배)

구분	2015년		2018년		2021년	
	10분위배율	시장소득 10분위배율 대비 감소효과	10분위배율	시장소득 10분위배율 대비 감소효과	10분위배율	시장소득 10분위배율 대비 감소효과
시장소득	14.4	-	20.7	-	27.5	-
시장소득+생계급여	13.0	1.4 ↓	16.2	4.5 ↓	19.6	7.9 ↓
시장소득+주거급여	14.3	0.1 ↓	19.2	1.5 ↓	23.6	3.9 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	12.8	1.6 ↓	15.6	5.1 ↓	18.4	9.1 ↓
시장소득+의료급여	11.8	2.6 ↓	15.1	5.6 ↓	18.2	9.3 ↓
시장소득+교육급여	14.4	-	20.6	0.1 ↓	27.5	-
시장소득+의료급여+교육급여	11.6	2.8 ↓	15.1	5.6 ↓	18.2	9.3 ↓

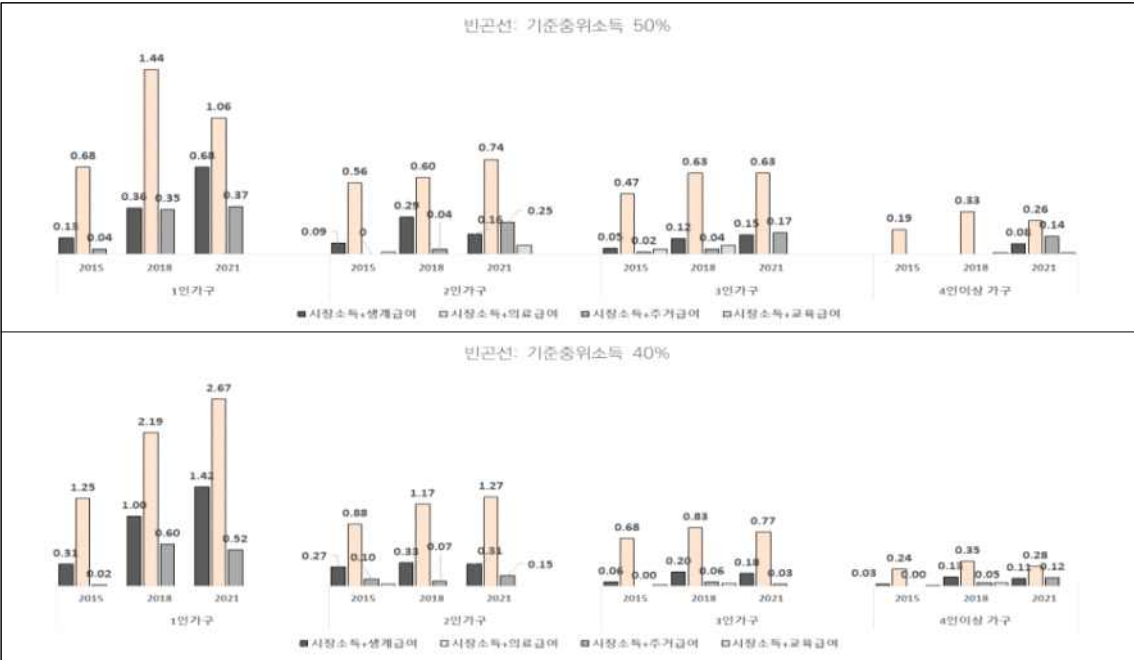
자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

특성에 따른 급여별 빈곤율 감소효과를 비교해보면 먼저 가구규모별에 따른 빈곤율 감소효과는 1인가구에서 가장 크게 나타났으며, 기준중위소득 40%를 빈곤선으로 설정할 경우 생계급여와 의료급여의 빈곤율 감소효과가 시점이 지남에 따라 점점 증가하는 모습이다. 또한 의료급여의 효과가 가장 크게 나타난다. 주거급여의 효과 또한 2015년의 효과는 미미하였지만 2018년 이후 증가하는 모습이다. 2인 이상 가구에서도 의료급여의 빈곤율 감소효과가 가장 크게 나타나며, 2인가구의 경우 그 효과가 커짐을 확인할 수 있다. 3인 이상 가구에서도 다른 급여들의 효과보다 의료급여의 빈곤율 감소효과가 높게 나타나며, 빈곤선을 기준중위소득 50%으로 설정시 주거급여의 빈곤율 완화효과도 나타나는 것을 확인할 수 있다.

연령별에 따른 급여별 빈곤율 감소효과를 비교해보면 빈곤선을 기준중위소득 50% 선으로 설정시 앞의 분석들에서 살펴본 것처럼 의료급여의 빈곤율 감소효과가 가장 높게 나타나며, 특히 65세 이상 노년층에서 그 효과가 가장 크다. 특징적인 점으로 19~34세 청년층과 50~64세 중년층의 경우 2015년에 거의 미미하였던 생계급여의 빈곤율 감소효과가 2018년 이후 증가하는 모습을 보인다. 2018년 '저소득층 일자리·소득지원 대책'을 통한 부양의무자 기준 단계적 완화, 근로소득 공제 확대 등 정책적 효과의 결과로 유추해볼 수 있겠다.

[그림 3-4-3] 가구규모별 시장소득 기준 대비 급여별 빈곤율 감소효과 비교

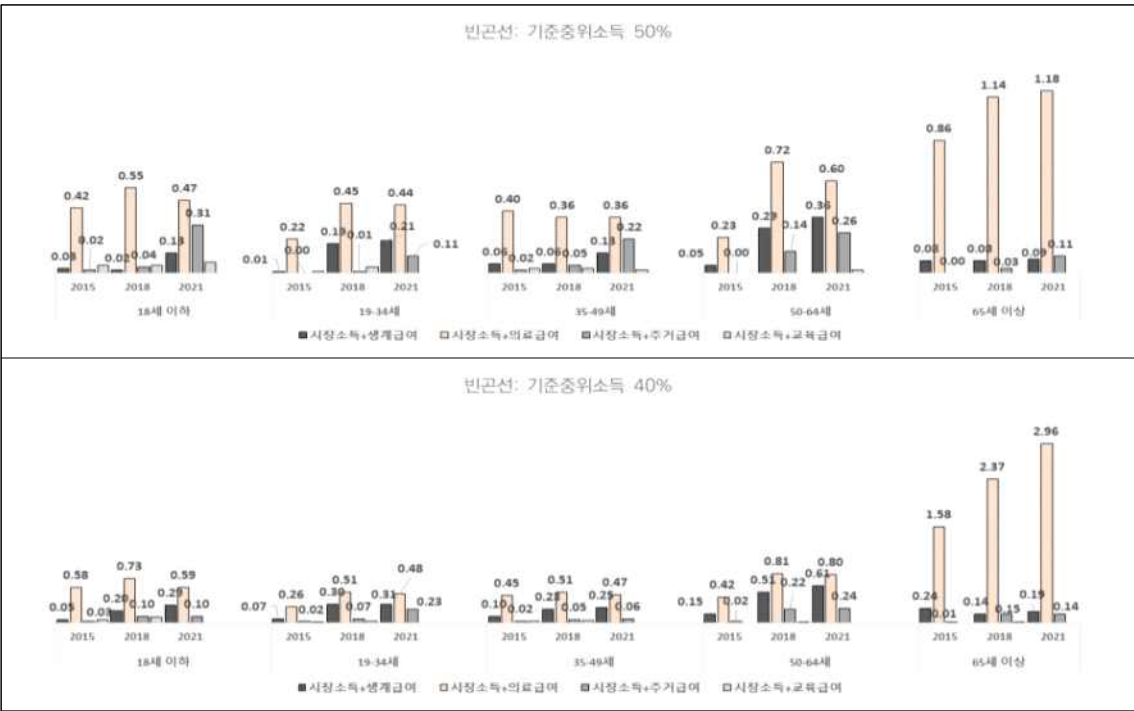
(단위: %p)



주: 가구기준 분석
자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

[그림 3-4-4] 연령별 시장소득 기준 대비 급여별 빈곤율 감소효과 비교

(단위: %p)



주: 개인기준 분석
자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

마지막으로 특성별 10분위배율에 대해 비교해보면, 앞의 분석에서 살펴본 빈곤율 및 빈곤갭비율과 동일한 경향성으로 기초보장급여의 분배완화 효과는 여성에 비해 남성에서 크게 나타나며, 현물성 급여인 의료급여의 분배 완화효과가 크게 나타남을 확인할 수 있다. 의료급여 다음으로 생계급여의 완화효과가 크게 나타나며, 시점이 지날수록 급여별 분배 완화효과는 점차적으로 증가하는 모습을 보인다.

연령별 10분위배율 변화를 살펴보면 앞의 전체를 대상으로 한 분석에서 확인하였듯이 분배가 악화되는 것으로 나타났으며, 특히 35~64세 중장년층의 분배가 크게 악화된 모습을 보인다. 급여별 비교시 의료급여 > 생계급여 > 주거급여 순으로 10분위배율이 개선되는 모습을 보인다.

〈표 3-4-5〉 기초보장급여별에 따른 성별 10분위배율

(단위: 배)

2015년 기준	남성		여성	
	10분위 배율	시장소득 10분위배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위배율 대비 감소효과
시장소득	15.0	-	14.1	-
시장소득+생계급여	13.2	1.8↓	12.9	1.2↓
시장소득+주거급여	14.8	0.2↓	14.0	0.1↓
시장소득+생계급여+주거급여	13.0	2.0↓	12.7	1.4↓
시장소득+의료급여	12.0	3.0↓	11.7	2.4↓
시장소득+교육급여	15.0	-	14.1	-
시장소득+의료급여+교육급여	11.7	3.3↓	11.5	2.6↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	11.1	3.9↓	11.0	3.1↓
2018년 기준	남성		여성	
	10분위 배율	시장소득 10분위배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위배율 대비 감소효과
시장소득	22.0	-	19.9	-
시장소득+생계급여	16.3	5.7↓	16.1	3.8↓
시장소득+주거급여	20.0	2.0↓	18.6	1.3↓
시장소득+생계급여+주거급여	15.9	6.1↓	15.4	4.5↓
시장소득+의료급여	15.5	6.5↓	14.9	5.0↓
시장소득+교육급여	22.0	-	19.8	0.1↓
시장소득+의료급여+교육급여	15.4	6.6↓	14.9	5.0↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	14.4	7.6↓	13.9	6.0↓
2021년 기준	남성		여성	
	10분위 배율	시장소득 10분위배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위배율 대비 감소효과
시장소득	29.7	-	26.0	-
시장소득+생계급여	20.2	9.5↓	19.1	6.9↓
시장소득+주거급여	24.9	4.8↓	22.6	3.4↓
시장소득+생계급여+주거급여	19.2	10.5↓	17.9	8.1↓
시장소득+의료급여	18.6	11.1↓	17.8	8.2↓
시장소득+교육급여	29.7	-	25.9	0.1↓
시장소득+의료급여+교육급여	18.6	11.1↓	17.8	8.2↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	17.5	12.2↓	16.2	9.8↓

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

〈표 3-4-6〉 기초보장급여별에 따른 연령별 10분위배율

(단위: 배)

2015년 기준	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과
시장소득	12.7	-	11.0	-	16.9	-	15.5	-	15.1	-
시장소득+생계급여	9.7	3.0↓	9.6	1.4↓	12.5	4.4↓	12.8	2.7↓	14.1	1.0↓
시장소득+주거급여	12.7	-	11.1	0.1↑	16.8	0.1↓	15.0	0.5↓	14.9	0.2↓
시장소득+생계급여+주거급여	9.5	3.2↓	9.5	1.5↓	12.0	4.9↓	12.6	2.9↓	13.9	1.2↓
시장소득+의료급여	8.6	4.1↓	8.6	2.4↓	10.9	6.0↓	11.8	3.7↓	12.8	2.3↓
시장소득+교육급여	12.8	0.1↑	11.0	-	17.1	0.2↑	15.5	-	15.0	0.1↓
시장소득+의료급여+교육급여	8.5	4.2↓	8.4	2.6↓	10.7	6.2↓	11.4	4.1↓	12.6	2.5↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	7.6	5.1↓	7.9	3.1↓	9.3	7.6↓	9.8	5.7↓	12.3	2.8↓
2018년 기준	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과
시장소득	18.9	-	18.9	-	21.9	-	24.9	-	21.1	-
시장소득+생계급여	14.0	4.9↓	14.3	4.6↓	15.3	6.6↓	16.5	8.4↓	18.3	2.8↓
시장소득+주거급여	17.9	1.0↓	17.5	1.4↓	19.6	2.3↓	21.8	3.1↓	20.1	1.0↓
시장소득+생계급여+주거급여	13.5	5.4↓	14.2	4.7↓	15.1	6.8↓	16.4	8.5↓	17.3	3.8↓
시장소득+의료급여	13.1	5.8↓	13.5	5.4↓	15.1	6.8↓	16.1	8.8↓	16.6	4.5↓
시장소득+교육급여	18.6	0.3↓	18.5	0.4↓	21.6	0.3↓	24.8	0.1↓	21.1	-
시장소득+의료급여+교육급여	13.2	5.7↓	13.5	5.4↓	15.0	6.9↓	16.0	8.9↓	16.6	4.5↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	11.6	7.3↓	13.3	5.6↓	13.9	8.0↓	14.9	10.0↓	15.6	5.5↓
2021년 기준	18세 이하		19-34세		35-49세		50-64세		65세 이상	
	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과	10분위 배율	시장소득 10분위 배율 대비 감소효과
시장소득	31.5	-	25.0	-	30.7	-	34.4	-	27.7	-
시장소득+생계급여	17.6	13.9↓	18.2	6.8↓	19.2	11.5↓	18.9	15.5↓	22.4	5.3↓
시장소득+주거급여	26.5	5.0↓	23.0	2.0↓	25.4	5.3↓	26.6	7.8↓	24.7	3.0↓
시장소득+생계급여+주거급여	17.1	14.4↓	17.8	7.2↓	19.0	11.7↓	19.6	14.8↓	20.2	7.5↓
시장소득+의료급여	17.0	14.5↓	17.1	7.9↓	18.4	12.3↓	17.6	16.8↓	20.7	7.0↓
시장소득+교육급여	30.3	1.2↓	25.1	0.1↑	30.4	0.3↓	34.4	-	27.7	-
시장소득+의료급여+교육급여	16.7	14.8↓	17.0	8.0↓	18.3	12.4↓	17.6	16.8↓	20.7	7.0↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	14.9	16.6↓	15.4	9.6↓	16.9	13.8↓	17.9	16.5↓	18.4	9.3↓

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

2. 시뮬레이션을 통한 빈곤 및 빈곤갭비율 감소효과 분석

제3차 기초생활보장 종합계획에서 급여별 개선안이 제안되었다. 생계급여의 경우 선정기준을 30%에서 35%로 단계적 상향조정(관계부처 합동, 2023, p.28)과 함께 사각지대 해소를 위한 방안으로 주거용재산, 자동차 등 재산기준 완화 방안에 대한 검토를 계획하였다. 수급자의 주거 안정성을

고려하여 주거용재산의 소득 환산을 인하 및 재산기준(주거용재산 한도액 등) 완화를 추진할 계획이며, 자동차 중 일반재산 환산율을 적용하는 자동차의 기준을 완화하고 자동차재산의 소득 환산을 인하 등을 계획에 담았다. 또한 기초보장제도 시행 이후 지속적으로 문제제기가 되었던 자동차의 소득 환산율에 대해서도 적정 소득환산율 수준 등에 대해 추가검토할 예정이다(관계부처 합동, 2023). 주거급여와 관련된 주요한 변화는 최근 부동산 가격 상승으로 시장가액에 비해 낮아진 기준임대료 수준을 조정하는 것과 수선유지급여의 수선한도를 재계측하여 현실화시키는 것을 주요 계획으로 발표한 바가 있다(관계부처 합동, 2023). 여기에 생계급여와 같이 주거급여 선정기준을 점차적으로 조정하여 단기적으로 기준중위소득 50%까지 이르게 하는 것을 주요 목표로 삼고 있다(관계부처 합동, 2023, p.40). 교육급여에서는 교육급여 보장수준 확대를 주요 과제로 제안하고 있다. 2023년 기준 최저교육비 대비 90% 수준이 교육활동지원비를 향후 100%까지 인상하여 지원한다는 내용이다(관계부처 합동, 2023, p.35).

종합계획에서 제안하고 있는 개선내용을 반영하여 선정기준 및 급여수준 등을 상향조정하거나 재산기준 완화 등을 가정할 때 빈곤율과 빈곤갭비율 감소효과를 비교하기 위해 시뮬레이션 분석을 통해 확인하고자 하였다.

가. 기준상향 및 급여수준 조정시

기준상향 및 급여수준 조정은 생계급여, 주거급여, 교육급여에 한하여 분석을 시도하였다. 먼저 생계급여의 경우 가장 중점이 되는 개선안으로 선정기준을 30%에서 35%로 단계적 상향조정하는 것으로 볼 수 있다. 이를 감안하여 현재 30%선에서 1%씩 증가시켰을 때, 포함되는 대상과 상향되는 급여액을 고려하여 소득을 산출하였다. 예컨대 30~31%에 해당하는 경우 기준중위소득 31%에서 가구의 소득인정액을 제외한만큼 급여를 더해주는 것으로 가정하였다. 주거급여의 경우 21년 기준인 45% 선에서 50%으로 상향조정시 45~50%에 해당하고 임차가구인 경우 지역별(4급지) 기준임대료를 더해주는 방식으로 가정하였다. 마지막으로 교육급여의 경우 교육활동지원비의 수준이 최저교육비 대비 90%인 점에서 100%까지 인상한다는 계획을 감안하여 교육급여 지원액을 100%로 인상하는 방식으로 소득을 산출하였다.

위의 모든 계획 혹은 가정이 급여액 인상에 해당하는 것으로 빈곤율 및 빈곤갭비율 감소효과가 크게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 다만 교육급여의 경우 수급대상이 특정되어 있고 상향급여액이 다소 미미한 점에서 빈곤율 감소효과는 크게 나타나지 않았으며, 빈곤선을 기준중위소득 50%으로 하는 경우 가구 0.03%p, 개인 0.02%p의 감소효과를 보였다. 생계급여의 경우 선정기준 상향은 급여액 상향과도 연관이 있는 점에서 빈곤율 감소효과가 크게 나타나며, 빈곤갭비율 감소효과 또한 높게 분석되었다. 주거급여의 경우 45~50% 사이의 임차가구에 급여가 지원되는 점에서 빈곤선 기준이 40%인 경우에 비해 50%로 설정하였을 때 빈곤율 및 빈곤갭 감소효과가 크게 나타난다.

〈표 3-4-7〉 기준상향 및 급여수준 조정시 빈곤율 감소효과

(단위: %, %p)

2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	26.79	3.27 ↑	18.71	2.21 ↑	23.93	4.10 ↑	16.02	2.65 ↑
시장소득	23.52	-	16.50	-	19.83	-	13.37	-
시장소득+생계급여	23.20	0.32 ↓	16.29	0.21 ↓	19.22	0.61 ↓	13.01	0.36 ↓
시장소득+생계급여(30%→31%)	23.14	0.38 ↓	16.24	0.26 ↓	19.07	0.76 ↓	12.90	0.47 ↓
시장소득+생계급여(30%→32%)	23.08	0.44 ↓	16.18	0.32 ↓	18.91	0.92 ↓	12.78	0.59 ↓
시장소득+생계급여(30%→33%)	23.04	0.48 ↓	16.15	0.35 ↓	18.73	1.10 ↓	12.68	0.69 ↓
시장소득+생계급여(30%→34%)	22.92	0.60 ↓	16.09	0.41 ↓	18.59	1.24 ↓	12.60	0.77 ↓
시장소득+생계급여(30%→35%)	22.73	0.79 ↓	15.99	0.51 ↓	18.42	1.41 ↓	12.51	0.86 ↓
시장소득+주거급여	23.26	0.26 ↓	16.29	0.21 ↓	19.58	0.25 ↓	13.21	0.16 ↓
시장소득+주거급여(45%→50%)	23.00	0.52 ↓	16.08	0.42 ↓	19.47	0.36 ↓	13.14	0.23 ↓
시장소득+교육급여	23.49	0.03 ↓	16.48	0.02 ↓	19.83	-	13.37	-
시장소득+교육급여(보장수준100%)	23.49	0.03 ↓	16.48	0.02 ↓	19.83	-	13.37	-

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

〈표 3-4-8〉 기준상향 및 급여수준 조정시 빈곤갭비율 감소효과

(단위: %, %p)

2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	73.86	15.41 ↑	68.70	13.35 ↑	76.88	17.53 ↑	73.24	15.77 ↑
시장소득	58.45	-	55.35	-	59.35	-	57.47	-
시장소득+생계급여	50.73	7.72 ↓	49.55	5.80 ↓	48.97	10.38 ↓	49.43	8.04 ↓
시장소득+생계급여(30%→31%)	50.21	8.24 ↓	49.15	6.20 ↓	48.48	10.87 ↓	49.11	8.36 ↓
시장소득+생계급여(30%→32%)	49.59	8.86 ↓	48.70	6.65 ↓	47.92	11.43 ↓	48.76	8.71 ↓
시장소득+생계급여(30%→33%)	49.03	9.42 ↓	48.29	7.06 ↓	47.53	11.82 ↓	48.47	9.00 ↓
시장소득+생계급여(30%→34%)	48.61	9.84 ↓	47.94	7.41 ↓	47.04	12.31 ↓	48.10	9.37 ↓
시장소득+생계급여(30%→35%)	48.26	10.19 ↓	47.68	7.67 ↓	46.54	12.81 ↓	47.72	9.75 ↓
시장소득+주거급여	55.68	2.77 ↓	53.48	1.87 ↓	55.35	4.00 ↓	54.56	2.91 ↓
시장소득+주거급여(45%→50%)	56.04	2.41 ↓	53.92	1.43 ↓	55.42	3.93 ↓	54.65	2.82 ↓
시장소득+교육급여	58.47	0.02 ↑	55.35	-	59.31	0.04 ↓	57.38	0.09 ↓
시장소득+교육급여(보장수준100%)	58.47	0.02 ↑	55.34	0.01 ↓	59.30	0.05 ↓	57.37	0.10 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

나. 재산기준 완화 조정시

다음에서는 사각지대 해소 및 대상자 포괄성 제고를 위해 제3차 기초생활보장 종합계획에서 고려하고 있는 재산기준 완화를 반영하여 시뮬레이션을 시도하였다. 재산기준 완화 방안으로 주거용재산 한도액, 기본재산 공제액을 적정수준 검토를 통해 단계적으로 조정과 재산소득 환산율 조정 등이 담겨있다. 다만, 전자의 경우 적정수준 검토 예정으로 명확한 수치가 예정되어 있지 않는 점에서 본 연구에서는 환산율 조정을 통해 빈곤 감소효과를 확인하고자 하였다. 재산소득 환산율의 경우 주거용 재산과 자동차 환산율 조정(관계부처 합동, 2023, pp.38-39)을 감안하여, 주거용재산의 경우 현재 적용 환산율 1.04%의 절반 수준인 0.52%로 가정하였고, 자동차 환산율의 경우 현재 100%에서 금융재산 환산율 6.26%, 일반재산 환산율 4.17%를 가정하여 분석하였다. 생계급여의 경우 보충성 원칙에 따라 해당 대상가구에 기준선액에서 해당 가구의 소득인정액을 차감한 만큼 더해주었으며, 주거급여의 경우 해당 대상가구 중 임차가구에 한하여 지역별 기준임대료를 더해주는 방식으로 분석하였다. 마지막으로 의료급여의 경우 재산기준 완화에 따라 기존에 의료급여 수급대상이 아닌 새롭게 포함되는 가구에 한하여 65세 연령을 기준으로 설정된 평균 의료급여액을 더해주는 방식을 취하였다.

분석결과 생계급여의 경우 선정기준선이 30%인 점에서 빈곤선 40, 50%를 기준으로 하는 경우 빈곤율 감소효과는 나타나지 않는다. 그럼에도 새롭게 선정된 가구에 급여액을 더해줌으로 인해 빈곤갭비율 감소효과는 높게 나타나는데, 위의 기준선 상향조정 시뮬레이션과 비교시 기준선이 30%에서 32% 정도로 상향조정되는 효과와 비슷한 수준으로 나타났다. 또한 의료급여의 경우 재산기준 완화로 새롭게 수급권에 들게 된 가구에 의료급여가 지원되는 경우 빈곤율과 빈곤갭비율 감소효과는 크게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 위의 현금성 및 현물성 급여별 빈곤 감소효과에서처럼 의료급여의 지원액이 큰 점에서 도출된 결과로 이해할 수 있겠다. 마지막으로 주거급여의 경우에도 기준선이 45%인 점에서 빈곤선을 50%로 설정시 빈곤율 감소효과는 크게 나타나지 않는다. 반면 수급대상자가 증가한 점에서 빈곤갭비율 효과는 크게 나타나는데, 이는 위의 주거급여 기준선 상향조정시 보다 효과가 상대적으로 더욱 크게 나타나는 특징을 보인다.

이처럼 기준선 및 급여기준 상향조정 등 보장성 확대와 기준완화를 통한 대상자 증가 등 포괄성 확대 두 측면 모두에서 빈곤율과 빈곤갭비율 감소효과를 확인한 결과 어떤 측면에 중점을 두느냐에 따라 달성되는 방향의 차이가 있는 것으로 보여진다. 예를들어 기준완화를 통해 대상자가 확대되었을 때, 빈곤율이 감소하지는 않으나 빈곤갭비율은 기준상향 조정과 비슷한 수준으로 감소하는 모습을 보이는 점에서 한정된 재원을 활용하는 정책 제한점을 고려하여 현재 우리나라가 지향하는 공공부조의 방향성을 명확히하여 제도를 개선할 필요가 있을 것으로 사료된다. 물론 기준선 상향조정시 대상자 확대 또한 가능하며, 재산기준 완화시 소득인정액 증감으로 인한 수급액에 영향을 주는 점에서 두 가지 측면에 대한 종합적인 검토가 수반되어야 할 것이다.

〈표 3-4-9〉 재산기준 완화 조정시 빈곤율 감소효과

(단위: %, %p)

2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	26.79	3.27 ↑	18.71	2.21 ↑	23.93	4.10 ↑	16.02	2.65 ↑
시장소득	23.52	-	16.50	-	19.83	-	13.37	-
시장소득+생계급여	23.20	0.32 ↓	16.29	0.21 ↓	19.22	0.61 ↓	13.01	0.36 ↓
주거용재산 환산율 1.04% → 0.52%	23.20	0.32 ↓	16.29	0.21 ↓	19.22	0.61 ↓	13.01	0.36 ↓
자동차 환산율 100% → 6.26%	23.20	0.32 ↓	16.29	0.21 ↓	19.22	0.61 ↓	13.01	0.36 ↓
자동차 환산율 100% → 4.17%	23.20	0.32 ↓	16.29	0.21 ↓	19.22	0.61 ↓	13.01	0.36 ↓
시장소득+의료급여	22.78	0.74 ↓	15.90	0.60 ↓	18.38	1.45 ↓	12.38	0.99 ↓
주거용재산 환산율 1.04% → 0.52%	21.66	1.86 ↓	15.19	1.31 ↓	16.54	3.29 ↓	11.28	2.09 ↓
자동차 환산율 100% → 6.26%	21.61	1.91 ↓	15.14	1.36 ↓	16.45	3.38 ↓	11.20	2.17 ↓
자동차 환산율 100% → 4.17%	21.60	1.92 ↓	15.13	1.37 ↓	16.44	3.39 ↓	11.19	2.18 ↓
시장소득+주거급여	23.26	0.26 ↓	16.29	0.21 ↓	19.58	0.25 ↓	13.21	0.16 ↓
주거용재산 환산율 1.04% → 0.52%	23.13	0.39 ↓	16.22	0.28 ↓	19.40	0.43 ↓	13.10	0.27 ↓
자동차 환산율 100% → 6.26%	23.13	0.39 ↓	16.22	0.28 ↓	19.40	0.43 ↓	13.10	0.27 ↓
자동차 환산율 100% → 4.17%	23.13	0.39 ↓	16.22	0.28 ↓	19.39	0.44 ↓	13.10	0.27 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.

〈표 3-4-10〉 재산기준 완화 조정시 빈곤갭비율 감소효과

(단위: %, %p)

2021년 기준	빈곤선: 기준중위소득 50%				빈곤선: 기준중위소득 40%			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과	빈곤갭	빈곤갭 감소효과
일차소득	73.86	15.41 ↑	68.70	13.35 ↑	76.88	17.53 ↑	73.24	15.77 ↑
시장소득	58.45	-	55.35	-	59.35	-	57.47	-
시장소득+생계급여	50.73	7.72 ↓	49.55	5.80 ↓	48.97	10.38 ↓	49.43	8.04 ↓
주거용재산 환산율 1.04% → 0.52%	49.68	8.77 ↓	48.68	6.67 ↓	47.39	11.96 ↓	48.07	9.40 ↓
자동차 환산율 100% → 6.26%	49.59	8.86 ↓	48.55	6.80 ↓	47.25	12.10 ↓	47.86	9.61 ↓
자동차 환산율 100% → 4.17%	49.56	8.89 ↓	48.52	6.83 ↓	47.20	12.15 ↓	47.81	9.66 ↓
시장소득+의료급여	48.18	10.27 ↓	47.64	7.71 ↓	46.56	12.79 ↓	47.92	9.55 ↓
주거용재산 환산율 1.04% → 0.52%	44.05	14.40 ↓	44.32	11.03 ↓	43.16	16.19 ↓	45.27	12.20 ↓
자동차 환산율 100% → 6.26%	43.76	14.69 ↓	43.97	11.38 ↓	42.87	16.48 ↓	44.89	12.58 ↓
자동차 환산율 100% → 4.17%	43.76	14.69 ↓	43.97	11.38 ↓	42.89	16.46 ↓	44.91	12.56 ↓
시장소득+주거급여	55.68	2.77 ↓	53.48	1.87 ↓	55.35	4.00 ↓	54.56	2.91 ↓
주거용재산 환산율 1.04% → 0.52%	54.91	3.54 ↓	52.85	2.50 ↓	54.48	4.87 ↓	53.94	3.53 ↓
자동차 환산율 100% → 6.26%	54.82	3.63 ↓	52.76	2.59 ↓	54.35	5.00 ↓	53.82	3.65 ↓
자동차 환산율 100% → 4.17%	54.78	3.67 ↓	52.74	2.61 ↓	54.35	5.00 ↓	53.82	3.65 ↓

주: 기초보장급여의 경우 조사된 생계, 주거, 교육, 해산및장제급여 외 의료급여 수급자에게 해당 연도 1인당 연평균 급여액을 포함
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.



제4장

패널을 활용한 기초생활보장제도 급여별 분배효과

제1절 분석개요 및 전체 소득분배 효과

제2절 기초생활보장 급여 분배효과

제3절 기초생활보장 수급기간에 따른 특징

제4장

패널을 활용한 기초생활보장제도 급여별 분배효과

제1절 분석개요 및 전체 소득분배 효과

한국보건사회연구원의 한국복지패널조사(이하 복지패널조사)는 패널구축을 목적으로 2006년부터 조사가 시작되어 현재 17차(2021년)까지 자료가 공개되어 있다(한국보건사회연구원, 2023). 초기 약 7천 가구를 기초로 조사가 시작되었으며, 복지패널조사가 가지는 장점은 저소득층을 과대표집하여 이들의 특성파악에 유리하다는 점이다. 또한 우리 연구에서 다루고 있는 기초생활보장제도와 관련된 자료를 국민생활실태조사와 같이 다수 포함하고 있으며, 2015년 이후에는 맞춤형 급여로 개편된 생계, 의료, 주거 및 교육급여를 별도로 조사하고 있어 역시 우리 연구에 적합한 분석자료라 할 수 있다. 복지패널조사의 경우에는 가구단위와 개인단위 조사결과를 동시에 제공하고 있다. 가구와 개인단위 결과를 제공하고 있는 점은 소득분배 통계작성시 의미 있는 것으로, 기존 통계청의 조사 자료는 모두 가구단위를 기초로 하고 있다. 따라서 개인단위 소득분배 지수를 산출할 경우, 가구 단위 가중치를 개인단위 가중치로 보정하여 활용하고 있다. 이때 부여되는 가중치는 가구내 속한 가구구성원의 특성을 반영할 수는 없고 주로 가구주의 가중치에 기반한 가중치를 활용하게 된다. 통계적으로는 가구단위 조사의 한계 속에서 일부 한계를 인정하고 있는 것이다. 반면 복지패널조사에서는 소득은 비록 가구단위로 조사하고 있지만, 개인단위 패널을 제공할 경우에는 개인가중치를 부여함으로써 한국 사회의 인구학적 특성(성별, 연령별 구조)을 반영할 수 있다는 장점이 있다. 이를 통해 개인 소득분배 지표 산정시 가구단위 가중치를 개인단위로 조정한 것에 비해 인구학적 대표성을 더 많이 확보할 수 있는 장점이 있다. 여기에 더해 개인단위 구분이 가능함으로써 인구학적 특성과 가구특성을 반영한 소득분배 개선 효과를 분석할 수 있으며, 패널이라는 특성을 고려시 시간 흐름에 따른 분배 개선 효과도 파악할 수 있다는 장점이 있다. 이번 장에서는 이와 같은 특성을 고려하여 개인단위 소득분배 분석에 초점을 두고자 한다.

기초생활보장제도 변화 이후의 각 급여별 소득분배의 주요 변화는 3장에서 주요하게 다루고 있어서 이번 장에서는 맞춤형 급여 이후의 시간흐름에 따른 변화를 중심으로 살펴보고, 기초생활보장제도 제도개선 방향 설정을 위해 수급기간별 수급자 특성을 세분하여 분석하고 있다. 기초생활보장제도가 도입이 된지 20년이 넘었으며, 빈곤층을 위해서는 주요한 사회안전망 역할을 충실히 수행하고 있지만, 외부적으로는 사각지대, 내부적으로는 장기수급층의 증가라는 어려움을 동시에 노정하고 있다. 제한적 예산하에서 사각지대를 줄이기 위해서는 취약한 대상에 대해서는 분명한 보호를 개인적 능력이 있어 언제든지 탈빈곤이 가능한 경우에는 수급에서 벗어날 수 있도록 지원하는 것이 기초생활보장제도의 건강성을 높이는 작업으로 볼 수 있다. 하지만 지금까지의 제도 발전은 사각지대 보호에 중점을 두고 있어, 빈곤함정, 빈곤의 대물림 현상에 대해서는 다루지 못한 한계가 있었다. 이번 장에서는 한국복지패널이 가지고 있는 장점에 기반하여 패널조사가 시작된 이후 단기가 아닌 중장기

기간 동안 수급자격을 유지하고 있는 수급권자의 특성을 파악함으로써 빈곤합정과 빈곤대물림을 방지할 수 있는 대안 마련이 가능한지 살펴보고자 한다.

제2절 기초생활보장 급여 분배효과

1. 주요 급여별 빈곤 및 소득분배 지수 효과

한국복지패널 조사를 활용해 빈곤지수 중 빈곤율을 기준으로 맞춤형 급여별 빈곤변화를 살펴보면, 2016년 기준으로 통계청 가계금융복지조사와 유사하게 의료급여가 매년 가장 큰 폭의 빈곤율 감소 현상을 보여주고 있다. 시간적으로 2016년에서 2021년까지 비슷한 변화를 보여주고 있으며, 의료급여 다음으로는 역시 생계급여가 다음으로 빈곤감소에 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다.

이번 장 분석이 3장과 분석에 차이는 공공부조성 급여로 볼 수 있는 기초연금과 근로장려금(자녀장려금 포함)의 효과를 함께 살펴보고 있는 점이다. 이들 제도를 직접적으로 비교하기에는 분명히 한계가 있다. 즉 전체 예산 측면에서 기초생활보장제도와 기초연금은 매년 20조 가까이 예산이 지원되고 있지만, 근로장려금은 2019년 이후에 확대되어 2024년에야 4조가 넘어서는 예산으로 증가했다는 점에서 우선은 직접 비교에 한계가 있다. 또한 대상 측면에서도 기초생활보장제도는 전연령층을 기초연금은 65세 이상 노인을, 근로장려금은 근로능력이 있는 근로빈곤층을 대상으로 하고 있어 대상에 있어 차이가 있다. 이와 같은 차이에도 불구하고 이번 절에서 이들 제도를 함께 놓고 분석하는 이유는 외부적으로 요구되고 있는 소득보장제도 개편에 있어 이들 제도가 기초생활보장제도와 함께 주요한 몫을 담당하고 있기 때문이다. 한정된 예산을 어떻게 효율적으로 배분하는 것이 바람직한지를 판단하는데 있어 여러 방법이 있지만, 이번 분석은 그 일환에서 간단하게 살펴보았으며, 향후 제도 개편에 있어 일정한 방향을 제시할 수 있을 것으로 보인다.

분석결과를 살펴보면, 시장소득에 기초생활보장급여가 모두 포함되어 지급될 경우 빈곤율 감소폭은 2%p 초반까지 변화를 보여주고 있다. 반면 기초연금의 경우에는 시장소득 대비 빈곤율 감소폭이 1%p 중반으로 기초생활보장제도에 비해서는 다소 낮은 것으로 분석되었다. 근로장려금은 기초연금과 기초생활보장제도에 비해서는 빈곤율 감소폭이 그리 크지는 않았다.

〈표 4-2-1〉 기초생활보장 급여별 빈곤율 감소효과(기준중위소득 50%)

(단위: %, %p)

구분	2016		2017		2018	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	18.03	-	17.63	-	16.27	-
시장소득	14.72	-	13.84	-	12.95	-
시장소득+생계급여	14.35	0.37 ↓	13.44	0.40 ↓	12.71	0.24 ↓
시장소득+주거급여	14.56	0.16 ↓	13.70	0.14 ↓	12.84	0.11 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	14.15	0.57 ↓	13.12	0.72 ↓	12.43	0.52 ↓
시장소득+의료급여	14.01	0.71 ↓	13.14	0.70 ↓	12.33	0.62 ↓
시장소득+교육급여	14.72	0.00	13.82	0.02 ↓	12.92	0.03 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	13.99	0.73 ↓	13.11	0.73 ↓	12.29	0.66 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	12.56	2.16 ↓	11.76	2.08 ↓	10.85	2.10 ↓
시장소득+기초연금	13.59	1.13 ↓	12.73	1.11 ↓	11.86	1.09 ↓
시장소득+근로장려금	14.52	0.20 ↓	13.72	0.12 ↓	12.93	0.02 ↓
구분	2019		2020		2021	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	16.03	-	16.26	-	16.71	-
시장소득	13.08	-	13.41	-	13.67	-
시장소득+생계급여	12.81	0.27 ↓	13.11	0.30 ↓	13.33	0.34 ↓
시장소득+주거급여	12.93	0.15 ↓	13.33	0.08 ↓	13.49	0.18 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	12.51	0.57 ↓	12.80	0.61 ↓	13.08	0.59 ↓
시장소득+의료급여	12.36	0.72 ↓	12.89	0.52 ↓	13.06	0.61 ↓
시장소득+교육급여	13.06	0.02 ↓	13.41	0.00	13.67	0.00
시장소득+의료급여+교육급여	12.36	0.72 ↓	12.89	0.52 ↓	13.06	0.61 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	10.93	2.15 ↓	11.22	2.19 ↓	11.37	2.30 ↓
시장소득+기초연금	11.87	1.21 ↓	12.10	1.31 ↓	12.09	1.58 ↓
시장소득+근로장려금	12.99	0.09 ↓	13.19	0.22 ↓	13.48	0.19 ↓

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

〈표 4-2-2〉 기초생활보장 급여별 빈곤율 감소효과(기준중위소득 40%)

(단위: %, %p)

구분	2016		2017		2018	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	15.50	-	14.63	-	14.17	-
시장소득	11.38	-	10.60	-	10.57	-
시장소득+생계급여	10.72	0.66 ↓	9.97	0.63 ↓	10.01	0.56 ↓
시장소득+주거급여	11.22	0.16 ↓	10.52	0.08 ↓	10.36	0.21 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	10.47	0.91 ↓	9.71	0.89 ↓	9.58	0.99 ↓
시장소득+의료급여	10.52	0.86 ↓	9.74	0.86 ↓	9.66	0.91 ↓
시장소득+교육급여	11.33	0.05 ↓	10.60	0.00	10.52	0.05 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	10.51	0.87 ↓	9.74	0.86 ↓	9.65	0.92 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	8.70	2.68 ↓	7.93	2.67 ↓	7.99	2.58 ↓
시장소득+기초연금	9.94	1.44 ↓	9.16	1.44 ↓	9.13	1.44 ↓
시장소득+근로장려금	11.31	0.07 ↓	10.51	0.09 ↓	10.48	0.09 ↓
구분	2019		2020		2021	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	13.55	-	14.30	-	14.42	-
시장소득	10.18	-	11.34	-	11.19	-
시장소득+생계급여	9.57	0.61 ↓	10.59	0.75 ↓	10.36	0.83 ↓
시장소득+주거급여	10.11	0.07 ↓	11.17	0.17 ↓	11.12	0.07 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	9.34	0.84 ↓	10.21	1.13 ↓	10.00	1.19 ↓
시장소득+의료급여	9.43	0.75 ↓	10.15	1.19 ↓	10.05	1.14 ↓
시장소득+교육급여	10.13	0.05 ↓	11.34	0.00	11.19	0.00
시장소득+의료급여+교육급여	9.40	0.78 ↓	10.15	1.19 ↓	10.05	1.14 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	7.81	2.37 ↓	8.64	2.70 ↓	8.64	2.55 ↓
시장소득+기초연금	8.32	1.86 ↓	9.24	2.10 ↓	9.03	2.16 ↓
시장소득+근로장려금	10.08	0.10 ↓	11.24	0.10 ↓	10.98	0.21 ↓

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

기준중위소득 40%를 기준으로 보면, 맞춤형 각 급여별 빈곤감소효과가 더 크게 증가하는 경향을 보여주고 있다. 맞춤형 급여를 기준으로 하는 역시 의료급여가 가장 크게 빈곤감소에 기여하고 있었으며, 다음으로는 생계급여가 높은 빈곤 감소폭을 보여주고 있었다. 맞춤형 급여중 현금과 현물급여로 구분하여 보면, 의료급여의 영향으로 현금급여에 비해서는 현물급여가 빈곤감소에 더 긍정적 영향을 주는 것으로 분석되었다.

다른 공공부조성 급여인 기초연금과 근로장려금과의 비교에서도 빈곤선을 50%로 했을 경우와 동일하게 기초생활보장제도가 기초연금과 근로장려금에 비해 좀 더 높은 수준의 빈곤감소폭을 보여주고 있다.

빈곤지수 중 하나인 빈곤갭비율을 이용하여 기초생활보장 급여별 빈곤감소효과를 보면, 빈곤율에 비해서는 빈곤감소폭이 큰 것을 볼 수 있다. 빈곤율은 빈곤규모를 빈곤갭비율은 빈곤선과의 격차를

줄이는 데 목적이 있어 지수 차이에 의한 효과로 보인다. 기준중위소득 50%를 기준으로 보면, 빈곤율 효과에서 본 것과 같이 생계급여와 의료급여가 주요하게 가장 크게 빈곤갭비율 감소효과를 보여주고 있다. 대상 및 재원 측면에서 좀 더 많은 대상자와 급여가 제공됨으로써 빈곤지수에 대한 개선효과도 높은 것으로 보인다.

〈표 4-2-3〉 기초생활보장 급여별 빈곤갭비율 감소효과(기준중위소득 50%)

(단위: %, %p)

구분	2016		2017		2018	
	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과
일차소득	64.46	-	63.80	-	66.82	-
시장소득	47.85	-	48.99	-	51.34	-
시장소득+생계급여	41.38	6.47 ↓	41.49	7.50 ↓	43.94	7.40 ↓
시장소득+주거급여	46.74	1.11 ↓	47.56	1.43 ↓	49.62	1.72 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	40.42	7.43 ↓	40.70	8.29 ↓	42.87	8.47 ↓
시장소득+의료급여	42.20	5.65 ↓	42.49	6.50 ↓	43.99	7.35 ↓
시장소득+교육급여	47.61	0.24 ↓	48.82	0.17 ↓	51.22	0.12 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	42.07	5.78 ↓	42.44	6.55 ↓	43.97	7.37 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	39.17	8.68 ↓	38.82	10.17 ↓	41.61	9.73 ↓
시장소득+기초연금	42.50	5.35 ↓	43.30	5.69 ↓	45.08	6.26 ↓
시장소득+근로장려금	48.33	0.48 ↑	49.18	0.19 ↑	51.06	0.28 ↓
구분	2019		2020		2021	
	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과
일차소득	64.89	-	64.93	-	65.14	-
시장소득	49.03	-	51.66	-	50.88	-
시장소득+생계급여	42.18	6.85 ↓	44.67	6.99 ↓	43.83	7.05 ↓
시장소득+주거급여	47.58	1.45 ↓	49.84	1.82 ↓	49.44	1.44 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	41.14	7.89 ↓	43.83	7.83 ↓	42.73	8.15 ↓
시장소득+의료급여	41.78	7.25 ↓	43.67	7.99 ↓	43.30	7.58 ↓
시장소득+교육급여	48.74	0.29 ↓	51.46	0.20 ↓	50.77	0.11 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	41.54	7.49 ↓	43.53	8.13 ↓	43.23	7.65 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	39.38	9.65 ↓	42.89	8.77 ↓	42.45	8.43 ↓
시장소득+기초연금	40.59	8.44 ↓	43.53	8.13 ↓	42.45	8.43 ↓
시장소득+근로장려금	48.85	0.18 ↓	52.18	0.52 ↑	50.80	0.08 ↓

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

다른 급여와의 비교를 보면 기초연금과 근로장려금과 비교시 근로장려금 효과는 그리 크지 않은 반면에 기초연금은 빈곤갭비율을 줄이는 것으로 나타났지만, 기초생활보장 전체에 비해서는 다소 낮은 것으로 분석되었다. 빈곤율과 유사한 결과를 보여주고 있다.

기준중위소득 40%를 기준으로 분석한 빈곤갭 비율 역시 빈곤율 지수 변동폭에 비해서 높았다. 빈곤 감소폭이 더 크게 나타나고 있어, 기초생활보장제도의 급여가 빈곤층 생활안정에 크게 기여하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 4-2-4〉 기초생활보장 급여별 빈곤갭비율 감소효과(기준중위소득 40%)

(단위: %, %p)

구분	2016		2017		2018	
	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과
일차소득	66.83	-	68.46	-	69.14	-
시장소득	48.74	-	51.15	-	50.54	-
시장소득+생계급여	39.89	8.85 ↓	40.70	10.45 ↓	41.09	9.45 ↓
시장소득+주거급여	47.00	1.74 ↓	48.75	2.40 ↓	48.47	2.07 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	38.69	10.05 ↓	39.43	11.72 ↓	40.42	10.12 ↓
시장소득+의료급여	41.01	7.73 ↓	42.37	8.78 ↓	41.49	9.05 ↓
시장소득+교육급여	48.56	0.18 ↓	50.83	0.32 ↓	50.48	0.06 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	40.76	7.98 ↓	42.18	8.97 ↓	41.29	9.25 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	40.17	8.57 ↓	41.08	10.07 ↓	40.84	9.70 ↓
시장소득+기초연금	43.11	5.63 ↓	45.55	5.60 ↓	44.35	6.19 ↓
시장소득+근로장려금	48.87	0.13 ↑	51.40	0.25 ↑	50.57	0.03 ↑
구분	2019		2020		2021	
	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과
일차소득	68.70	-	65.70	-	67.37	-
시장소득	50.51	-	49.23	-	49.78	-
시장소득+생계급여	41.65	8.86 ↓	41.39	7.84 ↓	41.74	8.04 ↓
시장소득+주거급여	47.76	2.75 ↓	47.10	2.13 ↓	47.12	2.66 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	40.03	10.48 ↓	40.64	8.59 ↓	40.79	8.99 ↓
시장소득+의료급여	39.67	10.84 ↓	41.05	8.18 ↓	41.14	8.64 ↓
시장소득+교육급여	50.13	0.38 ↓	48.93	0.30 ↓	49.62	0.16 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	39.46	11.05 ↓	40.83	8.40 ↓	41.03	8.75 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	39.07	11.44 ↓	41.35	7.88 ↓	40.69	9.09 ↓
시장소득+기초연금	42.74	7.77 ↓	42.09	7.14 ↓	41.54	8.24 ↓
시장소득+근로장려금	50.46	0.05 ↓	49.40	0.17 ↑	50.00	0.22 ↑

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

빈곤지수가 아닌 소득분배 지수인 십분위 배율과 지니계수의 변화를 보면, 먼저 십분위분배율에서 기초생활보장제도의 각 급여가 분배개선에 많은 영향을 주고 있는 것으로 분석되었다. 역시 높은 분배 개선을 보여주는 급여는 의료급여이었으며, 다음으로는 생계급여가 주요하게 영향을 미치고 있었다. 매년 변화에 있어 차이가 있지만, 기초생활보장제도 전체가 전반적으로 40%대의 분배개선 효과를 보여주고 있는 것으로 나타났다.

공공부조성 급여인 기초연금과 근로장려금을 보면, 기초연금이 기초생활보장제도에 비해서는 다소 낮았지만, 거의 비슷한 수준의 분배 개선 효과를 보여주고 있었지만, 근로장려금은 이에 비해 분배 개선 효과는 크지 않은 것으로 분석되었다. 이와 같은 차이는 기초생활보장제도는 빈곤층을 주요 대상으로 하고 있으며, 기초연금 역시 한국의 높은 노인빈곤율 속에서 저소득 노인 대부분이 기초 연금을 받고 있어서 소득분배 개선에 긍정적 영향을 준 것으로 보인다. 반면 근로장려금은 근로빈곤

층을 대상으로 하고 있지만 지원대상이 광범위하고 특정 그룹을 대상으로 제도가 운영되지 않기에 분배 개선 효과가 다른 제도에 비해서는 높지 않은 것으로 보인다.

〈표 4-2-5〉 기초생활보장 급여별 소득분배 변화(10분위배율)

(단위: 배, %)

구분	2016		2017		2018	
	십분위배율	십분위배율 감소효과	십분위배율	십분위배율 감소효과	십분위배율	십분위배율 감소효과
일차소득	31.60	-	26.60	-	38.60	-
시장소득	7.42	-	7.46	-	8.35	-
시장소득+생계급여	5.83	21.43 ↓	5.76	22.79 ↓	6.41	23.23 ↓
시장소득+주거급여	7.04	6.52 ↓	7.02	7.64 ↓	7.74	9.52 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	5.63	25.43 ↓	5.55	27.21 ↓	6.12	28.81 ↓
시장소득+의료급여	5.94	26.29 ↓	5.88	28.47 ↓	6.26	34.15 ↓
시장소득+교육급여	7.35	1.18 ↓	7.41	0.85 ↓	8.27	1.28 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	5.89	20.82 ↓	5.86	21.59 ↓	6.24	25.51 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	5.07	39.90 ↓	4.93	43.17 ↓	5.37	47.76 ↓
시장소득+기초연금	5.85	30.97 ↓	5.88	32.05 ↓	6.32	37.80 ↓
시장소득+근로장려금	7.40	0.34 ↓	7.45	0.17 ↓	8.30	0.79 ↓
구분	2019		2020		2021	
	십분위배율	십분위배율 감소효과	십분위배율	십분위배율 감소효과	십분위배율	십분위배율 감소효과
일차소득	35.20	-	23.90	-	27.30	-
시장소득	8.53	-	8.77	-	9.03	-
시장소득+생계급여	6.59	22.74 ↓	6.97	20.52 ↓	7.07	21.71 ↓
시장소득+주거급여	7.89	9.71 ↓	8.13	9.18 ↓	8.36	9.48 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	6.29	28.39 ↓	6.69	25.58 ↓	6.77	27.03 ↓
시장소득+의료급여	6.28	35.77 ↓	6.62	32.14 ↓	6.77	33.38 ↓
시장소득+교육급여	8.39	2.23 ↓	8.71	0.91 ↓	8.99	0.59 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	6.26	27.06 ↓	6.60	24.91 ↓	6.76	25.25 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	5.41	49.84 ↓	5.97	42.42 ↓	6.05	44.08 ↓
시장소득+기초연금	6.06	45.66 ↓	6.30	41.37 ↓	6.36	44.13 ↓
시장소득+근로장려금	8.43	1.65 ↓	8.71	0.95 ↓	8.91	1.89 ↓

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

두 번째 소득분배 지수 비교는 지니계수를 활용하고 있다. 지니계수를 통한 분석에서도 생계, 주거 및 의료급여 등의 기초생활보장제도가 분배 개선에 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 역시 의료급여와 생계급여가 연차별로 다르지만, 분배 개선에는 가장 많은 영향을 주고 있는 것으로 분석되었다. 다른 공공부조성 제도인 기초연금과 근로장려금과의 비교에서도 지니계수 감소폭이 기초생활보장제도가 높은 것으로 분석되었다. 근로장려금을 활용한 분배 개선 효과가 가장 낮은 것으로 평가해 볼 수 있다.

〈표 4-2-6〉 기초생활보장 급여별 지니계수 변화

(단위: %)

구분	2016		2017		2018	
	지니계수	지니계수 감소효과	지니계수	지니계수 감소효과	지니계수	지니계수 감소효과
일차소득	0.3914		0.4231		0.3893	
시장소득	0.3618		0.3896		0.3602	
시장소득+생계급여	0.3563	1.52 ↓	0.3837	1.51 ↓	0.3547	1.53 ↓
시장소득+주거급여	0.3605	0.36 ↓	0.3882	0.36 ↓	0.3586	0.45 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	0.3551	1.86 ↓	0.3823	1.88 ↓	0.3532	1.95 ↓
시장소득+의료급여	0.3555	1.77 ↓	0.3830	1.73 ↓	0.3529	2.07 ↓
시장소득+교육급여	0.3615	0.08 ↓	0.3893	0.08 ↓	0.3600	0.06 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	0.3553	1.80 ↓	0.3828	1.75 ↓	0.3527	2.08 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	0.3497	3.41 ↓	0.3768	3.34 ↓	0.3468	3.80 ↓
시장소득+기초연금	0.3541	2.20 ↓	0.3813	2.20 ↓	0.3510	2.65 ↓
시장소득+근로장려금	0.3614	0.11 ↓	0.3891	0.13 ↓	0.3597	0.14 ↓
구분	2019		2020		2021	
	지니계수	지니계수 감소효과	지니계수	지니계수 감소효과	지니계수	지니계수 감소효과
일차소득	0.3705		0.3742		0.3848	
시장소득	0.3454		0.3495		0.3596	
시장소득+생계급여	0.3402	1.51 ↓	0.3443	1.49 ↓	0.3542	1.50 ↓
시장소득+주거급여	0.3439	0.44 ↓	0.3479	0.46 ↓	0.3579	0.48 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	0.3388	1.92 ↓	0.3428	1.93 ↓	0.3527	1.93 ↓
시장소득+의료급여	0.3383	2.10 ↓	0.3425	2.04 ↓	0.3525	2.01 ↓
시장소득+교육급여	0.3451	0.09 ↓	0.3493	0.06 ↓	0.3595	0.03 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	0.3381	2.12 ↓	0.3424	2.03 ↓	0.3525	1.97 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	0.3325	3.82 ↓	0.3367	3.74 ↓	0.3468	3.63 ↓
시장소득+기초연금	0.3349	3.16 ↓	0.338	3.42 ↓	0.3476	3.46 ↓
시장소득+근로장려금	0.3443	0.33 ↓	0.3483	0.36 ↓	0.3585	0.32 ↓

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

2. 인구사회적 특성별 급여별 빈곤 및 소득분배 지수 변화

연령을 기준으로 빈곤 감소효과를 급여별로 보면, 연령이 증가할수록 급여지급 효과가 높아지는 경향을 보여주고 있다. 연도별로 차이가 있지만, 65세 이상 노인에게서 기초생활보장 수급효과가 높게 나타나고 있었으며, 급여 중에서는 의료급여의 빈곤을 감소효과가 높은 것으로 분석되었다.

기초생활보장제도 급여 전체와 기초연금, 근로장려금의 효과를 보면, 기초연금은 65세 이상 노인에게서 빈곤감소효과가 크게 나타나고 있었으며, 반면 근로장려금은 기초생활보장제도에 비해 거의 미미한 영향을 주고 있는 것으로 분석되었다. 근로장려금은 2019년 제도 확대 이후 2021년에 빈곤 감소폭을 높이는 모습을 보여주고 있다.

〈표 4-2-7〉 기초생활보장 급여 연령별 빈곤율 변화효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)

(단위: %, %p)

2016년	18~34세		35~49세		50~64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	9.16	-	7.75	-	17.13	-	67.47	-
시장소득	7.28	-	6.37	-	13.65	-	55.76	-
시장소득+생계급여	6.81	0.47 ↓	6.07	0.30 ↓	13.25	0.40 ↓	55.30	0.46 ↓
시장소득+주거급여	6.91	0.37 ↓	6.37	0.00	13.42	0.23 ↓	55.55	0.21 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	6.58	0.70 ↓	5.92	0.45 ↓	12.97	0.68 ↓	55.20	0.56 ↓
시장소득+의료급여	6.70	0.58 ↓	6.11	0.26 ↓	13.24	0.41 ↓	54.74	1.02 ↓
시장소득+교육급여	7.26	0.02 ↓	6.37	0.00	13.65	0.00	55.73	0.03 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	6.68	0.60 ↓	6.10	0.27 ↓	13.24	0.41 ↓	54.65	1.11 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	5.74	1.54 ↓	5.27	1.10 ↓	11.21	2.44 ↓	50.45	5.31 ↓
시장소득+기초연금	7.00	0.28 ↓	6.15	0.22 ↓	13.13	0.52 ↓	49.06	6.70 ↓
시장소득+근로장려금	7.14	0.14 ↓	6.16	0.21 ↓	13.49	0.16 ↓	55.60	0.16 ↓
2019년	18~34세		35~49세		50~64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	6.37	-	6.31	-	13.23	-	63.72	-
시장소득	4.90	-	5.22	-	10.97	-	52.09	-
시장소득+생계급여	4.63	0.27 ↓	5.07	0.15 ↓	10.35	0.62 ↓	52.05	0.04 ↓
시장소득+주거급여	4.62	0.28 ↓	5.27	0.05 ↑	10.61	0.36 ↓	52.01	0.08 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	4.00	0.90 ↓	5.04	0.18 ↓	9.84	1.13 ↓	51.87	0.22 ↓
시장소득+의료급여	4.38	0.52 ↓	4.94	0.28 ↓	10.12	0.85 ↓	51.06	1.03 ↓
시장소득+교육급여	4.85	0.05 ↓	5.22	0.00	10.92	0.05 ↓	52.09	0.00
시장소득+의료급여+교육급여	4.38	0.52 ↓	4.94	0.28 ↓	10.12	0.85 ↓	51.06	1.03 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	3.36	1.54 ↓	4.34	0.88 ↓	7.96	3.01 ↓	47.38	4.71 ↓
시장소득+기초연금	4.71	0.19 ↓	5.06	0.16 ↓	10.79	0.18 ↓	44.63	7.46 ↓
시장소득+근로장려금	4.73	0.17 ↓	5.19	0.03 ↓	10.80	0.17 ↓	52.00	0.09 ↓
2021년	18~34세		35~49세		50~64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	7.44	-	6.59	-	12.22	-	60.25	-
시장소득	5.98	-	5.39	-	10.04	-	49.47	-
시장소득+생계급여	5.60	0.38 ↓	5.30	0.09 ↓	9.43	0.61 ↓	49.32	0.15 ↓
시장소득+주거급여	5.70	0.28 ↓	5.32	0.07 ↓	9.77	0.27 ↓	49.25	0.22 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	5.32	0.66 ↓	5.23	0.16 ↓	9.01	1.03 ↓	49.03	0.44 ↓
시장소득+의료급여	5.75	0.23 ↓	5.38	0.01 ↓	9.43	0.61 ↓	48.30	1.17 ↓
시장소득+교육급여	5.98	0.00	5.39	0.00	10.04	0.00	49.47	0.00
시장소득+의료급여+교육급여	5.75	0.23 ↓	5.38	0.01 ↓	9.43	0.61 ↓	48.30	1.17 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	4.75	1.23 ↓	4.39	1.00 ↓	7.37	2.67 ↓	43.85	5.62 ↓
시장소득+기초연금	5.68	0.30 ↓	4.84	0.55 ↓	9.57	0.47 ↓	41.46	8.01 ↓
시장소득+근로장려금	5.64	0.34 ↓	5.36	0.03 ↓	9.71	0.33 ↓	49.29	0.18 ↓

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

연령별 빈곤갭비율 변화를 살펴보면, 빈곤율에서와 같이 생계 및 의료급여의 영향이 크게 나타나고 있으며, 연령별로는 노인은 의료급여가 65세 미만은 생계급여가 빈곤지수 감소에 주요하게 영향을 주고 있었다. 연령별로 보면, 기초생활보장제도의 경우 연령이 증가할수록 빈곤갭비율의 감소폭도 증가하고 있다.

다른 공공부조성 급여와의 비교에서는 65세 이상 노인층은 기초연금의 빈곤감비율 감소효과가 높았으며, 이하 연령은 기초생활보장제도의 빈곤감소폭이 큰 것으로 분석되었다. 반면 근로장려금 효과는 다른 급여들에 비해서는 빈곤지수에 영향이 그리 높지 않았다.

〈표 4-2-8〉 기초생활보장 급여 연령별 빈곤감비율 변화효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)

(단위: 배, %)

2016년	18~34세		35~49세		50~64세		65세 이상	
	빈곤감비율	빈곤감비율 감소효과	빈곤감비율	빈곤감비율 감소효과	빈곤감비율	빈곤감비율 감소효과	빈곤감비율	빈곤감비율 감소효과
일차소득	49.81	-	49.59	-	58.30	-	76.31	-
시장소득	40.57	-	40.59	-	46.86	-	52.72	-
시장소득+생계급여	32.19	8.38 ↓	32.47	8.12 ↓	36.58	10.28 ↓	48.93	3.79 ↓
시장소득+주거급여	40.71	0.14 ↑	38.62	1.97 ↓	45.42	1.44 ↓	51.68	1.04 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	31.46	9.11 ↓	31.58	9.01 ↓	35.19	11.67 ↓	47.83	4.89 ↓
시장소득+의료급여	37.92	2.65 ↓	36.14	4.45 ↓	40.92	5.94 ↓	46.16	6.56 ↓
시장소득+교육급여	40.03	0.54 ↓	40.08	0.51 ↓	46.60	0.26 ↓	52.72	0.00
시장소득+의료급여+교육급여	37.45	3.12 ↓	35.67	4.92 ↓	40.66	6.20 ↓	46.21	6.51 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	30.20	10.37 ↓	29.56	11.03 ↓	33.70	13.16 ↓	45.95	6.77 ↓
시장소득+기초연금	39.84	0.73 ↓	37.41	3.18 ↓	46.06	0.80 ↓	43.52	9.20 ↓
시장소득+근로장려금	41.15	0.58 ↑	41.60	1.01 ↑	47.13	0.27 ↑	52.78	0.06 ↑
2019년	18~34세		35~49세		50~64세		65세 이상	
	빈곤감비율	빈곤감비율 감소효과	빈곤감비율	빈곤감비율 감소효과	빈곤감비율	빈곤감비율 감소효과	빈곤감비율	빈곤감비율 감소효과
일차소득	45.27	-	53.21	-	57.60	-	75.43	-
시장소득	41.67	-	45.42	-	45.31	-	53.95	-
시장소득+생계급여	28.58	13.09 ↓	36.54	8.88 ↓	33.84	11.47 ↓	50.48	3.47 ↓
시장소득+주거급여	40.78	0.89 ↓	43.57	1.85 ↓	43.83	1.48 ↓	52.48	1.47 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	30.24	11.43 ↓	34.35	11.07 ↓	32.84	12.47 ↓	49.01	4.94 ↓
시장소득+의료급여	36.71	4.96 ↓	40.86	4.56 ↓	38.59	6.72 ↓	45.66	8.29 ↓
시장소득+교육급여	41.13	0.54 ↓	44.51	0.91 ↓	45.19	0.12 ↓	53.95	0.00
시장소득+의료급여+교육급여	35.71	5.96 ↓	39.96	5.46 ↓	38.27	7.04 ↓	45.65	8.30 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	28.74	12.93 ↓	33.12	12.30 ↓	32.84	12.47 ↓	45.46	8.49 ↓
시장소득+기초연금	39.09	2.58 ↓	40.71	4.71 ↓	42.38	2.93 ↓	41.09	12.86 ↓
시장소득+근로장려금	41.88	0.21 ↑	45.22	0.20 ↓	45.43	0.12 ↑	53.61	0.34 ↓
2021년	18~34세		35~49세		50~64세		65세 이상	
	빈곤감비율	빈곤감비율 감소효과	빈곤감비율	빈곤감비율 감소효과	빈곤감비율	빈곤감비율 감소효과	빈곤감비율	빈곤감비율 감소효과
일차소득	49.18	-	56.28	-	58.49	-	72.70	-
시장소득	39.54	-	53.14	-	46.71	-	54.28	-
시장소득+생계급여	30.04	9.50 ↓	44.04	9.10 ↓	34.66	12.05 ↓	50.12	4.16 ↓
시장소득+주거급여	39.67	0.13 ↑	51.64	1.50 ↓	44.98	1.73 ↓	52.68	1.60 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	30.57	8.97 ↓	42.58	10.56 ↓	33.72	12.99 ↓	48.59	5.69 ↓
시장소득+의료급여	35.28	4.26 ↓	46.93	6.21 ↓	38.57	8.14 ↓	45.95	8.33 ↓
시장소득+교육급여	39.34	0.20 ↓	52.94	0.20 ↓	46.59	0.12 ↓	54.28	0.00
시장소득+의료급여+교육급여	35.07	4.47 ↓	46.73	6.41 ↓	38.47	8.24 ↓	45.94	8.34 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	30.05	9.49 ↓	46.07	7.07 ↓	33.91	12.80 ↓	46.70	7.58 ↓
시장소득+기초연금	37.24	2.30 ↓	50.51	2.63 ↓	43.83	2.88 ↓	41.36	12.92 ↓
시장소득+근로장려금	39.99	0.45 ↑	52.73	0.41 ↓	47.06	0.35 ↑	53.99	0.29 ↓

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

기준중위소득 즉 빈곤선을 40%로 수정하여 분석해 보면, 빈곤선을 50%로 했을 경우에 비해서는 빈곤율 및 빈곤갭비율의 감소폭이 큰 것을 확인할 수 있다. 연령에서도 연령이 높아질수록 청년이나 중장년에 비해 빈곤감소 효과가 높은 것을 볼 수 있다. 2016년, 2019년 및 2021년을 비교해 보면, 2016년에서 2021년 사이 34세 이하 청년층의 빈곤감소폭은 많지 않은 반면에 연령이 높을수록 즉 50대 이상의 중고령층과 65세 이상 고령층의 경우 빈곤감소폭이 상대적으로 많았다. 2021년까지 부양의무자 기준 등의 폐지나 조정이 고령, 장애인 등 취약계층을 중심으로 진행되면서 분배개선 효과가 이들 연령대에서 우선 높게 나타난 것으로 보인다.

〈표 4-2-9〉 기초생활보장 급여 연령별 빈곤율 변화효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)

(단위: %, %p)

2016년	18~34세		35~49세		50~64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	7.28	-	5.99	-	14.03	-	62.54	-
시장소득	5.13	-	4.15	-	10.33	-	46.83	-
시장소득+생계급여	4.31	0.82 ↓	3.59	0.56 ↓	9.55	0.78 ↓	46.22	0.61 ↓
시장소득+주거급여	4.95	0.18 ↓	3.95	0.20 ↓	10.19	0.14 ↓	46.67	0.16 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	4.15	0.98 ↓	3.45	0.70 ↓	9.05	1.28 ↓	45.89	0.94 ↓
시장소득+의료급여	4.69	0.44 ↓	3.71	0.44 ↓	9.73	0.60 ↓	44.67	2.16 ↓
시장소득+교육급여	5.05	0.08 ↓	4.11	0.04 ↓	10.33	0.00	46.74	0.09 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	4.69	0.44 ↓	3.71	0.44 ↓	9.71	0.62 ↓	44.67	2.16 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	3.18	1.95 ↓	2.81	1.34 ↓	6.96	3.37 ↓	39.99	6.84 ↓
시장소득+기초연금	4.98	0.15 ↓	3.74	0.41 ↓	9.98	0.35 ↓	37.73	9.10 ↓
시장소득+근로장려금	5.04	0.09 ↓	4.15	0.00	10.18	0.15 ↓	46.72	0.11 ↓
2019년	18~34세		35~49세		50~64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	4.29	-	4.87	-	10.44	-	59.08	-
시장소득	3.23	-	3.63	-	7.96	-	44.51	-
시장소득+생계급여	2.51	0.72 ↓	3.30	0.33 ↓	7.02	0.94 ↓	44.21	0.30 ↓
시장소득+주거급여	3.16	0.07 ↓	3.64	0.01 ↑	7.81	0.15 ↓	44.45	0.06 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	2.32	0.91 ↓	3.26	0.37 ↓	6.45	1.51 ↓	43.96	0.55 ↓
시장소득+의료급여	3.07	0.16 ↓	3.50	0.13 ↓	7.69	0.27 ↓	41.26	3.25 ↓
시장소득+교육급여	3.16	0.07 ↓	3.60	0.03 ↓	7.90	0.06 ↓	44.51	0.00
시장소득+의료급여+교육급여	2.99	0.24 ↓	3.50	0.13 ↓	7.63	0.33 ↓	41.26	3.25 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	1.75	1.48 ↓	2.87	0.76 ↓	4.95	3.01 ↓	37.74	6.77 ↓
시장소득+기초연금	3.09	0.14 ↓	3.28	0.35 ↓	7.49	0.47 ↓	33.09	11.42 ↓
시장소득+근로장려금	3.19	0.04 ↓	3.58	0.05 ↓	7.84	0.12 ↓	44.19	0.32 ↓
2021년	18~34세		35~49세		50~64세		65세 이상	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	5.41	-	5.37	-	9.80	-	55.78	-
시장소득	3.89	-	4.45	-	7.38	-	43.35	-
시장소득+생계급여	3.15	0.74 ↓	3.88	0.57 ↓	6.43	0.95 ↓	42.72	0.63 ↓
시장소득+주거급여	3.89	0.00	4.42	0.03 ↓	7.38	0.00	43.20	0.15 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	3.04	0.85 ↓	3.71	0.74 ↓	5.81	1.57 ↓	42.40	0.95 ↓
시장소득+의료급여	3.72	0.17 ↓	4.13	0.32 ↓	6.85	0.53 ↓	39.09	4.26 ↓
시장소득+교육급여	3.89	0.00	4.45	0.00	7.38	0.00	43.35	0.00
시장소득+의료급여+교육급여	3.72	0.17 ↓	4.13	0.32 ↓	6.85	0.53 ↓	39.09	4.26 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	2.76	1.13 ↓	3.43	1.02 ↓	4.75	2.63 ↓	36.22	7.13 ↓
시장소득+기초연금	3.55	0.34 ↓	4.18	0.27 ↓	7.03	0.35 ↓	31.14	12.21 ↓
시장소득+근로장려금	3.69	0.20 ↓	4.42	0.03 ↓	7.07	0.31 ↓	43.12	0.23 ↓

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

〈표 4-2-10〉 기초생활보장 급여 연령별 빈곤갭비율 변화효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)

(단위: %, %p)

2016년	18~34세		35~49세		50~64세		65세 이상	
	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과
일차소득	50.62	-	52.12	-	61.51	-	76.94	-
시장소득	42.57	-	45.36	-	48.95	-	51.02	-
시장소득+생계급여	31.10	11.47 ↓	33.71	11.65 ↓	34.18	14.77 ↓	45.63	5.39 ↓
시장소득+주거급여	41.27	1.30 ↓	44.22	1.14 ↓	46.25	2.70 ↓	49.44	1.58 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	30.06	12.51 ↓	32.25	13.11 ↓	32.94	16.01 ↓	44.27	6.75 ↓
시장소득+의료급여	37.33	5.24 ↓	40.54	4.82 ↓	40.41	8.54 ↓	42.80	8.22 ↓
시장소득+교육급여	42.30	0.27 ↓	44.94	0.42 ↓	48.54	0.41 ↓	51.01	0.01 ↓
시장소득+의료급여+교육급여	36.42	6.15 ↓	39.72	5.64 ↓	40.09	8.86 ↓	42.77	8.25 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	33.39	9.18 ↓	32.98	12.38 ↓	36.04	12.91 ↓	44.17	6.85 ↓
시장소득+기초연금	40.58	1.99 ↓	42.72	2.64 ↓	47.46	1.49 ↓	42.05	8.97 ↓
시장소득+근로장려금	43.00	0.43 ↑	45.25	0.11 ↓	49.43	0.48 ↑	51.05	0.03 ↑
2019년	18~34세		35~49세		50~64세		65세 이상	
	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과
일차소득	53.35	-	56.96	-	62.99	-	75.65	-
시장소득	47.72	-	51.04	-	48.96	-	51.71	-
시장소득+생계급여	31.76	15.96 ↓	38.02	13.02 ↓	31.81	17.15 ↓	46.98	4.73 ↓
시장소득+주거급여	43.62	4.10 ↓	48.27	2.77 ↓	45.23	3.73 ↓	49.53	2.18 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	31.44	16.28 ↓	35.14	15.90 ↓	31.27	17.69 ↓	44.92	6.79 ↓
시장소득+의료급여	34.93	12.79 ↓	41.83	9.21 ↓	34.80	14.16 ↓	42.38	9.33 ↓
시장소득+교육급여	47.22	0.50 ↓	49.79	1.25 ↓	48.86	0.10 ↓	51.71	0.00
시장소득+의료급여+교육급여	34.10	13.62 ↓	40.26	10.78 ↓	34.74	14.22 ↓	42.37	9.34 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	32.50	15.22 ↓	30.63	20.41 ↓	33.83	15.13 ↓	42.91	8.80 ↓
시장소득+기초연금	43.33	4.39 ↓	47.69	3.35 ↓	46.83	2.13 ↓	39.98	11.73 ↓
시장소득+근로장려금	47.13	0.59 ↓	51.51	0.47 ↑	49.05	0.09 ↑	51.61	0.10 ↓
2021년	18~34세		35~49세		50~64세		65세 이상	
	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과
일차소득	55.76	-	58.50	-	63.17	-	72.06	-
시장소득	44.26	-	52.68	-	49.66	-	50.46	-
시장소득+생계급여	32.39	11.87 ↓	45.40	7.28 ↓	32.31	17.35 ↓	45.21	5.25 ↓
시장소득+주거급여	41.52	2.74 ↓	49.88	2.80 ↓	45.17	4.49 ↓	48.23	2.23 ↓
시장소득+생계급여+주거급여	32.34	11.92 ↓	45.03	7.65 ↓	32.38	17.28 ↓	43.17	7.29 ↓
시장소득+의료급여	36.11	8.15 ↓	46.92	5.76 ↓	36.16	13.50 ↓	42.61	7.85 ↓
시장소득+교육급여	43.87	0.39 ↓	52.38	0.30 ↓	49.49	0.17 ↓	50.56	0.10 ↑
시장소득+의료급여+교육급여	35.71	8.55 ↓	46.60	6.08 ↓	35.98	13.68 ↓	42.61	7.85 ↓
시장소득+생계+주거+의료+교육	30.46	13.80 ↓	44.83	7.85 ↓	33.59	16.07 ↓	42.92	7.54 ↓
시장소득+기초연금	41.33	2.93 ↓	46.18	6.50 ↓	44.86	4.80 ↓	39.39	11.07 ↓
시장소득+근로장려금	44.44	0.18 ↑	52.41	0.27 ↓	50.91	1.25 ↑	50.33	0.13 ↓

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

제3절 기초생활보장 수급기간에 따른 특징

1. 검토 사항

공공부조제도인 기초생활보장제도는 정부의 조세를 기반으로 생활이 취약한 빈곤층을 대상으로 제도가 운영되고 있다. 기초생활보장제도가 빈곤층이 안정적으로 생활할 수 있도록 지원하는 제도라는 점에서는 의미가 깊다. 하지만 빈곤층과 취약계층을 대상으로 제도가 운영되면서, 근로능력이 취약한 수급권자와 그 가족이 자칫 빈곤함정, 빈곤대물림을 하게되는 부정적 영향 또한 함께 발생할 수 있다. 빈곤함정과 빈곤 대물림은 기초생활보장제도가 가지는 분배개선 효과의 긍정적 의미를 감소시키는 부정적 영향을 유발할 수 있다. 즉 제도의 건강성 유지에 부정적 효과를 가져올 수 있다.

〈표 4-3-1〉 기초생활보장 수급기간별 규모 및 비율

(단위: 가구, %)

구분	전체	1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
2006년	831,692	158,860	299,518	113,458	259,515	341
2007년	852,420	92,882	192,432	145,829	420,587	690
2008년	854,205	75,253	173,635	156,887	435,025	13,405
2009년	882,925	94,064	156,161	158,002	461,886	12,812
2010년	878,799	123,102	145,133	135,275	241,024	234,265
2011년	850,689	156,186	161,766	110,933	219,906	201,898
2012년	821,879	102,033	192,987	105,973	219,214	201,672
2013년	810,544	75,034	190,048	119,596	209,724	216,142
2014년	814,184	80,256	139,814	151,840	210,195	232,079
2015년	1,014,177	278,214	124,375	150,469	208,457	252,662
2016년	1,035,435	167,542	264,147	107,040	230,800	265,906
2017년	1,032,996	147,185	282,872	93,513	231,000	278,426
2018년	1,165,175	265,936	212,281	171,843	227,401	287,714
2019년	1,281,759	254,506	312,179	188,750	222,624	303,700
2020년	1,459,059	309,660	403,621	156,158	266,203	323,417
2021년	1,637,569	395,561	409,089	224,773	254,595	353,551
2022년	1,699,497	272,654	536,017	277,414	255,857	357,555
2006년	100.0	19.1	36.0	13.6	31.2	0.0
2007년	100.0	10.9	22.6	17.1	49.3	0.1
2008년	100.0	8.8	20.3	18.4	50.9	1.6
2009년	100.0	10.7	17.7	17.9	52.3	1.5
2010년	100.0	14.0	16.5	15.4	27.4	26.7
2011년	100.0	18.4	19.0	13.0	25.9	23.7
2012년	100.0	12.4	23.5	12.9	26.7	24.5
2013년	100.0	9.3	23.4	14.8	25.9	26.7
2014년	100.0	9.9	17.2	18.6	25.8	28.5
2015년	100.0	27.4	12.3	14.8	20.6	24.9
2016년	100.0	16.2	25.5	10.3	22.3	25.7
2017년	100.0	14.2	27.4	9.1	22.4	27.0
2018년	100.0	22.8	18.2	14.7	19.5	24.7

구분	전체	1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
2019년	100.0	19.9	24.4	14.7	17.4	23.7
2020년	100.0	21.2	27.7	10.7	18.2	22.2
2021년	100.0	24.2	25.0	13.7	15.5	21.6
2022년	100.0	16.0	31.5	16.3	15.1	21.0

자료: 보건복지부, (2023). 국민기초생활보장 수급자 현황.

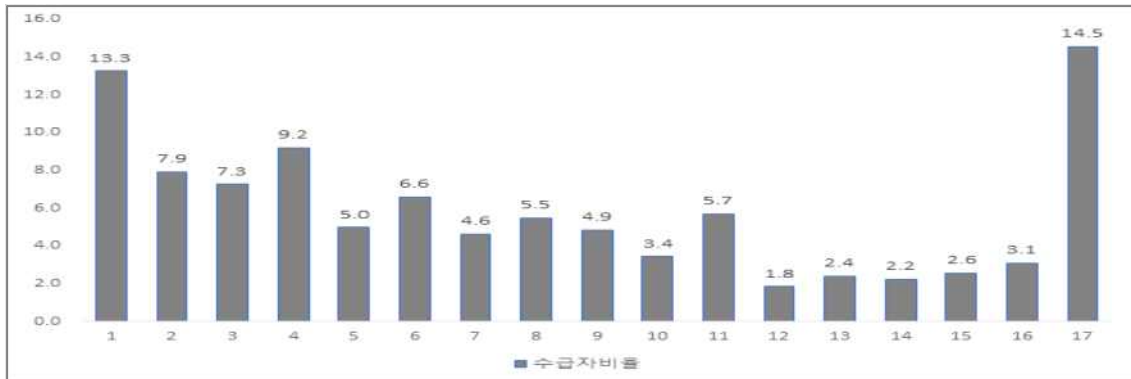
보건복지부의 수급가구 통계를 통해 확인해 보면, 위 표에서 보듯이 기초생활보장제도 도입이후 시간이 지나며 단기수급가구와 더불어 중장기 수급권 가구 규모가 증가하는 모습을 볼 수 있다. 2022년을 기준으로 1년 미만은 16.0%이고 3년 미만까지 확대하면 47.5%로 절반에 미치지 못하고 있다. 반면 10년 이상 장기 수급가구는 21.0%에 이르며, 5년 이상 10년 미만 수급가구도 15.1%로 5년 이상 수급권가구가 36.1%로 늘어나고 있다. 연차별로 차이가 있지만, 2018년에 10년 이상 수급가구가 24.7%로 높지만 이후 감소하는 이유는 당시 제도 개선을 통해 신규수급가구가 증가하면서 수급비율 감소에 영향을 준 것으로 보인다. 실제 규모를 보면 2018년 10년 이상 수급가구가 약 288천 가구에서 2022년에는 약 358천 가구로 약 7만 가구(24.3%)가 증가하였다. 근로능력이 취약하거나, 가족내 돌봄 대상이 있어서 지속 수급필요성이 있는 개인이나 가구에 대한 지원은 당연하고 국가의 책무로 볼 수 있다. 이와 같은 근거가 지속되기 위해서는 실제 이들 중장기 수급권가구와 수급자가 가진 특성을 파악하고 지속지원이 필요하면 지원을, 다른 제도와 연계가 필요하면 필요한 연계서비스 제공을 통해 빈곤함정이나 빈곤대물림이 발생하지 않도록 하는 제도 개선이 필요한 상황이다. 이하에서는 데이터로 인한 한계가 있지만 한국복지패널조사를 통해 분석가능한 수준에서 기초생활보장제도 중장기 수급층의 특징을 살펴보고, 기초생활보장제도 제도 개선방안이 무엇인지 살펴보고자 한다.

2. 기초생활보장 수급권자 수급기간별 특성

한국복지패널에서 2021년 기초생활보장제도를 수급하고 있는 수급권자의 수급기간별 비율을 보면, 단년 수급비율은 13.3%이었으며, 이와 대비해 패널 조사기간 17년 동안 계속해서 수급하고 있는 비율도 14.5%에 이르고 있었다. 전반적으로 10년 이하의 수급비율이 많았지만, 10년 이상 수급자도 상당 비율을 점유하고 있었다. 2015년 이후인 맞춤형 급여만을 기준으로 해도 2016년에서 2021년 6년간 수급비율도 51.7%로 절반 이상에 이르고 있었다. 맞춤형 급여 변환 이후에도 장기수급자가 증가하고 있는 경향이다.

[그림 4-3-1] 기초생활보장 급여 수급기간별 비율 추정(2005~2021년, 패널조사 기준)

(단위: %)

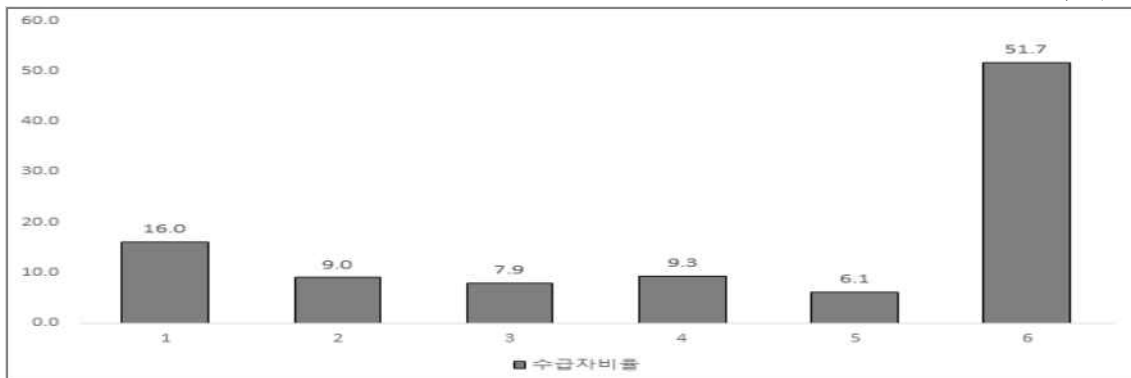


자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

맞춤형 급여 도입의 주요 목적 중 하나가 탈수급을 촉진하여 기초생활보장제도의 건강성을 확보하고자 했지만, 현실적으로 중장기 수급층이 증가하는 것을 보면, 본래의 목적이 달성되고 있는지는 좀 더 세밀한 분석이 필요하다.

[그림 4-3-2] 맞춤형 급여 도입 이후 수급기간별 비율 추정(2016~2021년, 패널조사 기준)

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

기초생활보장 수급기간은 단기(5년 이하), 중기(6~10년 이하), 장기(11년 이상)로 구분하여 보면, 단기 수급권자는 45.6%로 절반에 이르지 못하고 있는 것과 대비해 중기 이상은 50% 대가 넘어서고 있다. 특히 11년 이상 장기수급층이 32.7%에 이르고 있었다¹⁰⁾.

특성별로 보면 성별로 단기에는 남성과 여성간 비율이 큰 차이가 없었지만, 수급기간이 길어질수록 남성에 비해 여성 수급비율이 증가하고 있다. 11년 이상에서는 남성은 약 40%, 여성수급자는 60%로 남성과 여성 수급자 간 차이를 보이고 있다. 혼인상태에 있어서도 유배우자 비율이 수급기간이 증가하면서 감소하고, 반면 미혼 비율이 증가하는 경향을 보이고 있다. 장기 수급자 중 미혼 비율이 높은

10) 보건복지부 수급자 통계와 차이를 보이는 점은 복지부 수급자 통계는 가구를 기준으로 한 것이며, 한국복지패널조사는 개인 이면서 종단분석을 기반으로 조사와 분석이 이루어지고, 저소득층을 과대표집하면서 차이가 발생하는 것으로 보인다.

점은 그 이유를 세밀히 살펴볼 필요가 있을 것으로 보인다.

〈표 4-3-2〉 기초생활보장 수급기간별·성별·혼인상태별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)

(단위: %)

구분		단기(5년 이하)	중기(6~10년 이하)	장기(11년 이상)
전체		42.8	24.5	32.7
성별	남성	49.4	45.9	39.9
	여성	50.6	54.1	60.1
혼인상태별	배우자 있음	30.5	26.6	19.2
	이혼·사별·별거	34.8	32.8	38.1
	미혼	34.7	40.5	42.6

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

기초생활보장제도 수급에서 벗어나고 싶어도 스스로가 장애를 가지고 있거나, 고령으로 인해 일을 하지 못하는 경우에는 탈수급은 쉽지 않다. 수급기간별 분석에서도 장기수급자의 경우 장애를 가진 경우가 33.6%로 5년 이하의 단기 수급자의 11.3%에 비해 3배 가까이 높은 수준을 보여주고 있다. 이미 수급자의 경우 장애를 가진 비율이 기초생활보장제도 비수급층에 비해 많은 수준에서 수급기간이 길수록 장애로 인한 어려움이 있는 것을 확인할 수 있다. 연령별로 보면, 65세 이상 수급자 비율이 단기에는 19.3%, 중기 21.2%로 비슷한 수준을 보여주지만, 장기간 수급자 중에서는 29.4%로 역시 수급기간이 길수록 고령수급자가 증가하는 모습이다. 장애를 가지거나 고령 수급자는 보호를 좀 더 강화하는 것이 향후 제도 운영 방향이라면, 30~60대 사이 연령이면서 장애를 가지지 않은 수급자이다. 전연령에 걸쳐서 34세 이하 청년층이 장기간 수급하고 있는 경우도 볼 수 있다. 왜 이들이 오랜 기간 수급자로 남아 있는지에 대해 충분히 확인하고 분석할 필요가 있다.

〈표 4-3-3〉 기초생활보장 수급기간별·장애여부·연령별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)

(단위: %)

구분		단기(5년 이하)	중기(6~10년 이하)	장기(11년 이상)
전체		42.8	24.5	32.7
장애여부	장애있음	11.3	20.0	33.6
	장애없음	88.7	80.0	66.4
연령별	18~34 세 이하	32.2	35.0	34.0
	35~49 세 이하	17.4	18.3	6.6
	50~64 세 이하	31.1	25.5	29.9
	65세 이상	19.3	21.2	29.4

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

수급기간과 교육수준을 비교해 보면, 장기간 수급하는 경우와 단기간 수급하는 경우 교육수준별 차이는 많이 발생하고 있지는 않았다. 장기수급자 중 무학초졸 이하 학력을 가진 수급자 비율이 약

30% 가까이 이르고 있는데 이는 고령 수급자가 많이 있기 때문인 것으로 보인다.

〈표 4-3-4〉 기초생활보장 수급기간별·교육수준별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)

(단위: %)

구분		단기(5년 이하)	중기(6~10년 이하)	장기(11년 이상)
전체		42.8	24.5	32.7
교육 수준별	무학·초졸	21.1	27.2	28.3
	중졸 이하	9.8	9.5	12.5
	고졸 이하	35.0	27.3	29.0
	대학 이상	34.2	36.0	30.3

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

수급기간과 가구원수 간 관계를 보면, 수급기간이 길어질수록 1인 가구 비율이 증가하고 있다. 장기 수급자 중 1인 가구 비율은 32.3%에 이르고 있으며, 2인 가구는 25.3%로 1인 및 2인 가구 규모가 60% 가까이로 높았다. 5년 이하 단기간 수급자 중 1인 및 2인 가구 비율인 43%대인 것과 비교해 보면 많은 차이를 보이고 있다. 특징적으로 수급기간과 상관없이 3인 가구 이상의 비율이 일정하게 나타나고 있는 점이다.

가구를 기준으로 한 통계에서도 1인 가구가 절대적으로 많은 비율을 점유하고 있으며, 10년 이상 수급가구도 약 30만 가구에 이르고 있다. 주목할 점은 3인 가구 이상에 속하며 장기간 수급자격을 유지하는 경우이다. 가구내 돌봄 대상이 없다면 가구원수가 많다는 점은 노동시장에 참여할 가능성이 높은 가구원이 존재하고 이들을 통해 탈수급 달성이 가능할 수 있다는 점에서 이들 가구에 대한 세밀한 점검이 필요하다.

〈표 4-3-5〉 기초생활보장 수급기간별·가구원수별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)

(단위: %)

구분		단기(5년 이하)	중기(6~10년 이하)	장기(11년 이상)
전체		42.8	24.5	32.7
가구원 수별	1인 가구	20.8	19.0	32.3
	2인 가구	22.2	24.2	25.3
	3인 가구	20.3	29.0	25.4
	4인 가구	22.5	13.1	9.5
	5인 가구 이상	14.3	14.6	7.5

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

〈표 4-3-6〉 기초생활보장 수급가구 가구원수별 수급기간 규모(2021년 기준)

(단위: 가구, %)

가구원	소계	1년 미만	1~2년 미만	2~3년 미만	3~4년 미만	4~5년 미만	5~6년 미만	6~8년 미만	8~10년 미만	10년 이상
1인가구	1,234,650	184,220	236,695	134,456	102,219	94,113	47,281	88,064	50,020	297,582
2인가구	275,663	49,189	57,176	36,905	24,721	22,048	10,516	21,758	8,646	44,704
3인가구	110,789	22,190	22,441	18,085	11,358	8,545	4,580	10,115	2,765	10,710
4인가구	52,134	11,133	11,528	8,738	5,483	4,011	2,052	4,784	1,063	3,342
5인가구	19,457	4,409	4,252	3,233	2,096	1,518	794	1,859	396	900
6인가구	4,963	1,082	1,061	815	538	413	237	444	146	227
7인이상	1,841	431	370	262	197	154	112	173	52	90

자료: 보건복지부, (2023). 국민기초생활보장 수급자 현황.

수급기간별로 경제활동참여 상태별 특성을 보면, 단기 수급자의 경우 상용이나 임시·일용직 등의 형태로 일을 하고 있는 경우가 14.9%와 30.0%에 이르고 있다. 역시 중기간의 수급자 역시 유사한 수준에서 노동시장에 참여하고 있는 비율이 높았다. 일을 해도 수급자격을 유지하고 있다는 것은 벌어들이는 소득이 매우 낮아 일을 해도 가난한 근로빈곤의 상태에 놓여져 있다는 것을 보여주고 있다. 즉 안정적이고 탈수급 할 정도의 좋은 일자리 형태가 아닐 수 있다는 점을 보여주는 것이다. 장기 수급을 줄여 나가기 위해서는 일하는 수급자를 어떻게 지원하는 것이 바람직한 것인지에 대한 검증이 필요하다. 수급기간이 장기간인 경우에는 비경제활동인구 비율이 69.5%에 이르러, 이들 대부분이 고령이거나 장애를 가진 경우로 추정된다.

〈표 4-3-7〉 기초생활보장 수급기간별·주된 경제활동상태별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)

(단위: %)

구분		단기(5년 이하)	중기(6~10년 이하)	장기(11년 이상)
전체		42.8	24.5	32.7
주된 경제 활동 상태	상용직	14.9	18.1	8.9
	임시·일용	30.0	23.9	18.2
	자영업자	9.6	11.0	2.0
	실업	5.8	3.1	1.3
	비경제활동인구	39.7	43.9	69.5

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

장기수급자가 일을 하는데 있어 주요한 장애요인 중 하나가 건강이 좋지 않은 것을 들 수 있다. 수급기간별로 수급자의 건강상태, 만성질환 등이 어떻게 변화하고 있는지를 살펴보면, 건강상태에서는 장기 수급자를 제외하고는 단기 혹은 중기수급자의 경우 주관적 건강상태가 좋다는 평가가 60% 대에 이르고 있다. 반면 장기수급층에서는 건강상태 나쁨이 39.8%로 분석되어 수급기간별로 건강상태에 차이가 발생하고 있다. 만성질환 보유에서도 장기간 수급자 중 69.0%는 만성질환을

가지고 있는 것으로 분석되었다. 주관적 건강평가에서는 좋거나 보통이더라도 스스로는 만성질환을 가지고 있을 가능성이 장기 수급층에서는 높은 것으로 보인다.

〈표 4-3-8〉 기초생활보장 수급기간별 건강상태·만성질환여부 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)

(단위: %)

구분		단기(5년 이하)	중기(6~10년 이하)	장기(11년 이상)
전체		42.8	24.5	32.7
건강상태	좋음	63.7	59.5	36.3
	보통	20.0	16.7	23.9
	나쁨	16.4	23.8	39.8
만성질환	있음	46.5	49.3	69.0
	없음	53.5	50.7	31.0

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

주거급여와 관련되어 있는 수급기간과 주택점유형태 간의 관계를 보면, 수급기간이 길수록 자가 보다는 전월세의 임차가구 비율이 증가하고 있다. 전반적으로 전세와 기타 가구 점유형태는 높지 않았고 주로 자가와 월세가 주요한 점유형태를 보여주고 있다. 수급기간을 기초로 급여 특성을 보면 수급기간이 단기간일 경우에는 주거급여 중 기준임대료와 더불어 수선유선비가 주거보장의 주요한 형태로 활용될 수 있다는 점을 볼 수 있다. 단지 수선유선비의 경우 기간별로 지원내용과 단가에 차이가 있어 현재 대보수 기준으로 보고 있는 기간에 부합되어 수선유선비를 지원받는 비율은 높지 않은 것으로 보인다. 반면 장기 수급자의 경우 월세 비중이 68.8%에 이르고 있어 주거급여 중 임대료 지원이 중요한 안전망 역할을 수행할 것으로 보인다.

〈표 4-3-9〉 기초생활보장 수급기간별 주택점유형태별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)

(단위: %)

구분		단기(5년 이하)	중기(6~10년 이하)	장기(11년 이상)
전체		42.8	24.5	32.7
점유형태	자가	37.6	40.8	17.1
	전세	10.3	12.3	7.0
	월세	43.8	37.7	68.8
	기타	8.3	9.2	7.2

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

수급기간과 거주지역 간 관계를 살펴보면, 수급기간이 길어질수록 수도권 보다는 비수도권에 거주하는 비율이 높아지고 있다. 비수도권에서는 주로 광역시나 기타 도의 시 즉 중소도시에 거주하는 수급자가 많았다. 인구가 주로 농어촌보다는 도시지역에 집중되면서 발생하는 현상으로 보인다.

〈표 4-3-10〉 기초생활보장 수급기간별·지역별 비율(2005~2021년, 패널조사 기준)

(단위: %)

구분		단기(5년 이하)	중기(6~10년 이하)	장기(11년 이상)
전체		42.8	24.5	32.7
지역1	수 도 권	41.2	40.5	40.0
	비수도권	58.8	59.5	60.0
지역2	도 시	86.9	88.9	92.5
	농어촌	13.1	11.1	7.5
지역3	수도권	41.2	40.5	40.0
	광역시	21.2	21.2	32.6
	기타 도의 시	25.4	30.3	20.3
	기타 도의 군	12.2	8.0	7.1

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

앞의 분석이 수급자 대상 수급기간 전체를 기반으로 분석했다면, 중기 및 장기수급자의 주요 특성이 무엇인지 세분해 분석해 보고자 한다. 이와 같은 분석을 통해 중기 및 장기수급자가 처한 상황과 지원이 필요하다면 어느 부문을 좀 더 발굴하여 지원할 수 있을 것인지 살펴볼 수 있을 것이다.

먼저 기초생활보장 수급기간이 6년 이상 10년 이하 중기간을 수급하는 경우 연령과 가구원수를 기준으로 보면, 먼저 남성의 경우 65세 이상 보다는 64세 이하 비중이 많았으며, 가장 많은 비중은 18~34세 이하 청년이 37.0%로 가장 많은 비중을 점유하고 있다. 가구원수와 비교하여 보면, 남성이며 청년층은 가구원수가 1인가구도 많았지만 주로 3인 가구 이상의 비중이 높았다. 이미 이들 가구는 부모세대가 수급권을 가지고 있었고 이로 인해 자녀 역시 수급권을 가지고 있을 가능성이 높은 것으로 보인다. 35~49세 이하, 50~64세 이하는 1인 가구보다는 2, 3인 가구의 비중이 높아 가구내 돌봄 대상자가 있을 것으로 추정해 볼 수 있다. 남성을 기준으로 남성 청년에게는 가족 돌봄 부담이 없으면 교육이나 일자리 지원이 필요한 것으로 추정해 볼 수 있다.

〈표 4-3-11〉 기초생활보장 중기간 수급자 특성변화(1)

(단위: %)

구분	성별	연령	가구원수	규모
중기수급 (24.5%)	남성 (46.1%)	18~34세 이하 (37.0%)	1인 가구	20.1
			2인 가구	13.1
			3인 가구	39.7
			4인 가구	24.2
			5인 가구 이상	2.9
		35~49세 이하 (19.3%)	1인 가구	0.9
			2인 가구	43.4
			3인 가구	24.4
			4인 가구	-
			5인 가구 이상	31.4
		50~64세 이하 (29.4%)	1인 가구	7.3
			2인 가구	47.5
			3인 가구	29.3
			4인 가구	15.9
			5인 가구 이상	-
		65세 이상 (14.2%)	1인 가구	48.0
			2인 가구	25.7
			3인 가구	26.3
			4인 가구	-
			5인 가구 이상	-
	여성 (53.9%)	18~34세 이하 (33.3%)	1인 가구	21.6
			2인 가구	23.6
			3인 가구	28.0
			4인 가구	24.6
			5인 가구 이상	2.1
		35~49세 이하 (17.5%)	1인 가구	-
			2인 가구	11.5
			3인 가구	55.1
			4인 가구	14.0
			5인 가구 이상	19.4
		50~64세 이하 (22.1%)	1인 가구	18.5
			2인 가구	31.2
			3인 가구	30.9
			4인 가구	15.9
			5인 가구 이상	3.5
		65세 이상 (27.1%)	1인 가구	50.7
			2인 가구	23.9
			3인 가구	17.2
			4인 가구	4.7
			5인 가구 이상	3.6

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

남성에 비해 여성은 53.9%로 다소 높았으며, 연령별로는 18~34세 이하가 33.3%로 많았고 다음으로는 65세 이상 고령층이 27.1%를 점유하고 있다. 특히 노령층의 혼자 사는 여성 노인의 비중이 50.7%로 많은 비중을 점유하고 있어 남성 독거노인과 더불어 지속적 지원과 돌봄이 필요한 대상으로 볼 수 있다. 이하 연령에서는 가구원수가 2인 혹은 3인 가구가 많은 것으로 나타나 가족내

배우자나 돌봄이 필요한 대상이 있는 것으로 추정해 볼 수 있다. 이들 대상이 장기수급으로 넘어가지 않기 위해서는 여성 개인은 물론 가구내 돌봄대상자가 있는지 등의 가구 특성을 동시에 파악하여 정확한 사례관리와 지원이 함께 제공될 필요가 있음을 확인해 볼 수 있다.

〈표 4-3-12〉 기초생활보장 중기간 수급자 특성변화(2)

(단위: %)

구분	성별	연령	주된 경제활동상태	규모
중기수급 (24.5%)	남성 (46.1%)	18~34세 이하 (37.0%)	상용직	20.0
			임사·일용	40.7
			자영업자	9.0
			실업	5.8
			비경제활동인구	24.5
		35~49세 이하 (19.3%)	상용직	55.2
			임사·일용	4.8
			자영업자	27.5
	여성 (53.9%)	50~64세 이하 (29.4%)	실업	-
			비경제활동인구	12.5
			상용직	12.6
			임사·일용	23.2
			자영업자	17.4
		65세 이상 (14.2%)	실업	5.6
			비경제활동인구	41.2
			상용직	-
		18~34세 이하 (33.3%)	임사·일용	2.6
			자영업자	16.1
			실업	-
			비경제활동인구	81.3
		35~49세 이하 (17.5%)	상용직	34.3
			임사·일용	33.0
			자영업자	3.0
			실업	3.7
			비경제활동인구	26.0
		50~64세 이하 (22.1%)	상용직	10.7
			임사·일용	32.6
			자영업자	3.8
			실업	7.3
		65세 이상 (27.1%)	비경제활동인구	45.7
			상용직	9.3
			임사·일용	28.0
			자영업자	13.4
			실업	-
			비경제활동인구	49.3
			상용직	-
			임사·일용	7.9
			자영업자	8.3
			실업	-
			비경제활동인구	83.8

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

두 번째 특성으로는 주된 경제활동참여상태와의 관계를 분석해 보았다. 먼저 남성의 경우 65세 이상은 비경제활동인구가 81.3%로 많은 비중을 점유하고 있다. 고령으로 인해 노동시장 참여가 어렵다는 점에서 보호와 지원이 필요할 것으로 보인다. 역시 여성 노인도 83.8%가 비경제활동인구 상태로 동일한 특성을 보여주고 있다. 34세 이하 청년의 경우에는 남녀 모두 60% 가까이 상용, 임시·일용의 형태로 노동시장에 참여하고 있었다. 그럼에도 기초생활보장 수급상태를 유지하고 있다는 것은 근로빈곤의 문제와 기타 사유가 함께 있는 것으로 보이며, 이에 대한 세밀한 추적 조사를 통해 이들이 장기 수급으로 넘어가는 것을 방지할 방안이 함께 제안될 필요가 있다. 이와 같은 상황은 35~49세 이하에서도 거의 유사한 형태로 나타나고 있어, 가구원수와 결합해 보면, 가구를 구성하고 있는 속에서 노동시장 참여를 통한 소득활동이 원활하지 않을 가능성을 보여주고 있는 것으로 보인다. 이들을 위해서는 역량 강화 등을 통해 근로빈곤을 벗어나도록 하고, 가구내 돌봄 대상자가 있으면, 사회서비스 즉 돌봄지원이 지속적으로 지원될 수 있도록 하는 연계 방안이 마련될 필요가 있을 것으로 보인다.

다음으로 장기간 수급하고 있는 수급자를 대상으로 동일한 분석을 진행하였다. 장기수급자는 전체의 34.7%이며, 이중 남성이 39.5%, 여성이 60.5%를 점유하고 있는 것은 앞에서 설명한 바가 있다. 이를 좀 더 세분하여 보면 먼저 남성을 연령별로 보면 34세 이하가 39.3%로 가장 많았으며, 다음으로 65세 이상이 29.7%를 점유하고 있었다. 여성의 경우에는 50~64세 이하가 33.4%로 가장 많았으며, 다음으로 34세 이하가 30.6%를 점유하고 있었다. 이를 다시 가구원수별로 보면, 남성과 여성 모두 65세 이상에서는 1인 가구 즉 혼자 생활하는 노인수급자가 가장 많은 비중을 점유하고 있었다. 34세 이하에서는 대부분이 혼자이기보다는 2인 이상의 가구로 구성된 비율이 높았다. 반면 50~64세 이하는 1인가구도 많았지만 가정을 가진 비율도 높았다.

동일한 방식으로 주된 경제활동 상태를 보면, 장기 수급자 중 주된 경제활동상태는 비경제활동 상태인 경우가 가장 많은 비중을 점유하고 있었다. 특히 50대 이상에서는 90% 이상이 비경제활동 상태인 것으로 분석되었다. 일을 하는 경우에도 대부분이 임시·일용직의 형태로 일을 하고 있어 다소 불안정한 일자리 참여도가 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-3-13〉 기초생활보장 장기간 수급자 특성변화(1)

(단위: %)

구분	성별	연령	가구원수	규모
장기수급 (32.7%)	남성 (39.9%)	18~34세 이하 (39.3%)	1인 가구	7.9
			2인 가구	28.7
			3인 가구	38.0
			4인 가구	15.0
			5인 가구 이상	10.3
		35~49세 이하 (6.3%)	1인 가구	25.0
			2인 가구	27.2
			3인 가구	37.5
			4인 가구	-
			5인 가구 이상	10.4
		50~64세 이하 (24.8%)	1인 가구	37.1
			2인 가구	20.5
			3인 가구	24.2
			4인 가구	11.6
			5인 가구 이상	6.6
		65세 이상 (29.7%)	1인 가구	56.8
			2인 가구	27.7
			3인 가구	15.5
			4인 가구	-
			5인 가구 이상	-
	여성 (60.1%)	18~34세 이하 (30.6%)	1인 가구	13.5
			2인 가구	21.7
			3인 가구	31.5
			4인 가구	21.2
			5인 가구 이상	12.1
		35~49세 이하 (6.9%)	1인 가구	31.0
			2인 가구	25.5
			3인 가구	27.1
			4인 가구	-
			5인 가구 이상	16.5
		50~64세 이하 (33.4%)	1인 가구	35.4
			2인 가구	28.7
			3인 가구	21.4
			4인 가구	10.6
			5인 가구 이상	4.0
		65세 이상 (29.2%)	1인 가구	57.7
			2인 가구	24.4
			3인 가구	16.1
			4인 가구	1.7
			5인 가구 이상	-

주: 1) 자료 분석시 세세분류 분석에서는 미싱데이터로 인해 전체 빈도와 차이가 발생중. 장기수급 및 성별은 전체를 기준으로 하였으며, 이하는 미싱을 반영하여 분석함

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

〈표 4-3-14〉 기초생활보장 장기급자 특성변화(2)

(단위: %)

구분	성별	연령	주된 경제활동상태	규모
장기수급 (32.7%)	남성 (39.9%)	18~34세 이하 (39.3%)	상용직	14.4
			임사·일용	23.7
			자영업자	-
			실업	4.2
			비경제활동인구	57.7
		35~49세 이하 (6.3%)	상용직	-
			임사·일용	28.6
			자영업자	21.7
			실업	-
			비경제활동인구	49.7
		50~64세 이하 (24.8%)	상용직	-
			임사·일용	9.0
			자영업자	1.0
			실업	-
			비경제활동인구	90.1
		65세 이상 (29.7%)	상용직	-
			임사·일용	3.8
			자영업자	1.7
			실업	-
			비경제활동인구	94.5
	여성 (60.1%)	18~34세 이하 (30.6%)	상용직	33.7
			임사·일용	29.5
			자영업자	-
			실업	2.1
			비경제활동인구	34.8
		35~49세 이하 (6.9%)	상용직	-
			임사·일용	35.1
			자영업자	-
			실업	3.4
			비경제활동인구	61.5
		50~64세 이하 (33.4%)	상용직	3.4
			임사·일용	24.6
			자영업자	5.8
			실업	-
			비경제활동인구	66.2
		65세 이상 (29.2%)	상용직	-
			임사·일용	6.1
			자영업자	0.5
			실업	1.1
			비경제활동인구	92.3

주: 1) 자료 분석시 세세분류 분석에서는 미싱데이터로 인해 전체 빈도와 차이가 발생중. 장기수급 및 성별은 전체를 기준으로 하였으며, 이하는 미싱을 반영하여 분석함

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

〈표 4-3-15〉 기초생활보장 장기간 수급자 특성변화(3)

(단위: %)

구분	성별	연령	주된 경제활동상태	장애
장기수급 (34.7%)	남성 (39.5%)	18~34세 이하 (39.3%)	비경제활동인구 (57.7%)	있음(11.2%) 없음(88.8%)
		35~49세 이하 (6.3%)	비경제활동인구 (49.7%)	있음(50.8%) 없음(49.2%)
		50~64세 이하 (24.8%)	비경제활동인구 (90.1%)	있음(57.1%) 없음(42.9%)
		65세 이상 (29.7%)	비경제활동인구 (94.5%)	있음(64.4%) 없음(35.7%)
	여성 (60.5%)	18~34세 이하 (30.6%)	비경제활동인구 (34.8%)	있음(11.0%) 없음(89.0%)
		35~49세 이하 (6.9%)	비경제활동인구 (61.5%)	있음(86.7%) 없음(13.3%)
		50~64세 이하 (33.4%)	비경제활동인구 (66.2%)	있음(47.7%) 없음(52.4%)
		65세 이상 (29.2%)	비경제활동인구 (92.3%)	있음(36.2%) 없음(63.8%)

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.



제5장

결론 및 정책제언

제1절 주요 연구결과 정리 :

급여별 보장성 및 효과성 분석 결과

제2절 기초생활보장제도 개선 관련 정책제언

제5장 결론 및 정책제언

제1절 주요 연구결과 정리 : 급여별 보장성 및 효과성 분석 결과

1. 기초보장제도의 보장성 분석

기존 선행연구에서 실시한 실태조사 결과를 토대로 사각지대 규모 측면에서 살펴보면, 2015년 이후 생계·의료급여 측면에서 비수급빈곤층이 감소하는 것을 확인할 수 있다. 2015년 실태조사에서 차상위 포함 비수급빈곤층이 203만명에서 2017년 실태조사에서는 144만명, 2020년 실태조사 132만명, 2023년 실태조사 125만명으로 지속적으로 감소하는 모습을 보여주고 있다. 하지만 여전히 생계급여 기준으로는 66만명, 차상위는 59만명의 비수급 빈곤층이 여전히 존재하고 있으며, 이들은 언론 등에서 보도되는 취약하고 위기에층임을 알 수 있다.

급여 측면에서 살펴보면 생계급여의 경우 선정기준이 곧 급여기준이 되는 점에서 기준중위소득 증가는 생계급여 수급자의 보장성 확대에 이어질 수 있다. 1,2인 가구에 대한 보장성을 강화하는 조치인 가구균등화지수 개편을 통해 2021년 이후 1,2인 가구의 보장성이 상대적으로 더욱 크게 확대되었음을 확인하였다. 또한 전월세 가구에게 지급되는 주거급여의 기준임대료 역시 조정되고 있는 등 기준임대료의 현실화 및 내실화를 위한 개선을 통해 기준임대료 수준은 증가하고 있으며 이를 통해 수급가구의 보장성 또한 확대되었다고 볼 수 있다. 현금성 급여인 생계급여의 인상은 최빈층인 생계급여 수급가구 및 수급자에 대한 생활안정과 보장성 강화에 크게 기여할 것으로 보인다.

2. 현금성 급여와 현물성 급여의 빈곤율 및 분배 감소효과

전체가구를 대상으로 현금성 급여인 생계급여와 주거급여의 감소효과에 대해 분석한 결과 주거급여의 빈곤율 감소효과에 비해 생계급여의 빈곤율 감소효과가 크게 나타나는 모습을 확인할 수 있다. 또한 연도가 지남에 따라 그 효과는 더욱 커지며, 개인 기준 빈곤율 감소효과에 비해 가구 기준 빈곤율 감소효과가 크게 나타난다. 생계급여의 급여기준선이 30%, 주거급여의 기준선이 43%(2021년의 경우 45%)인 점에서 빈곤율 감소효과는 빈곤선을 50%선 보다 40%선으로 설정시 빈곤율 감소효과가 크게 나타남을 확인할 수 있었다. 하지만, 생계급여와 주거급여의 기준이 중위소득 50%보다 낮다는 점을 고려할 때 이들 급여에 의한 빈곤율 감소효과는 제한적일 수밖에 없다. 따라서, 이러한 한계를 보완하고자 빈곤갭 비율을 보완지표로 추가하였다. 빈곤갭 비율 역시 빈곤율의 경향성과 동일하게 나타난다. 주거급여의 빈곤갭 감소효과에 비해 생계급여 빈곤갭 감소효과가 크게 나타나는데, 주거급여의 경우 임차가구에 대해 임대료가 지급되는 특성상 생계급여의 효과보다 효과 정도가 다소

낮게 나타난다고 볼 수 있겠다. 또한 기초보장급여 전체의 빈곤갭비율 감소효과가 5~6% 정도임에도 공적이전소득의 빈곤갭비율 감소효과(경상소득 혹은 가처분소득 기준 빈곤갭비율과 비교시)가 크게 나타나는데 이는 기초연금, 아동수당 및 기타정부보조금 등의 영향으로 유추해볼 수 있다.

의료급여와 교육급여는 현물성 급여이기 때문에 현금급여(생계급여와 주거급여)와 같이 직접적으로 그 효과성을 분석하는 데에 어려움이 있다. 특히 의료급여는 분석자료에 수급액이 조사되지 않았기 때문에 수급액을 추정해야하는 문제가 있다. 이를 해결하기 위하여 본 연구에서는 65세 연령을 기준으로 해당 연도의 1인당 평균 급여액을 더해주는 방식으로 의료급여 수급액을 산출하였다. 한편, 교육급여는 분석자료에 조사된 지원액이 조사되어 있어 그 정보를 활용하였다. 분석결과 의료급여의 빈곤율 감소효과는 생계 및 주거급여의 빈곤율 감소효과보다 크게 나타나는 모습을 확인할 수 있다. 또한 빈곤선을 50%선으로 설정할 때 보다 40%선으로 설정하는 경우 그 효과성은 더욱 크게 나타났으며, 이는 의료급여 선정기준선이 40%인 점에서 비롯된 결과로 볼 수 있다. 교육급여의 경우 초·중·고 학령기 자녀가 있는 가구에 지원되는 급여로 4개의 급여 중 수급가구(수급자) 수가 상대적으로 작은 특징을 가지는 점에서 빈곤율 감소효과가 미미하게 나타난다. 빈곤갭비율 감소효과 또한 빈곤율 감소효과와 비슷한 경향을 보이며, 주목할만한 점은 빈곤율 감소효과의 경우 2015년 대비 2018년, 2018년 대비 2021년 비슷한 수준으로 나타났다면, 빈곤갭비율 감소효과의 경우 시점이 지남에 따라 더욱 커지는 양상을 보였다. 즉, 저소득층의 빈곤선과의 소득 차이를 메우는 역할로 의료급여의 영향이 커지고 있음을 확인할 수 있었다. 의료급여와 교육급여의 지니계수 감소효과를 살펴보면 빈곤율 및 빈곤갭비율의 분석결과와 동일한 경향성으로 시간이 지남에 따라 의료급여의 불평등 완화효과는 더욱 커지고 있는 모습이 포착되었다. 또한 개인기준의 불평등 완화효과에 비해 가구기준의 불평등 완화효과가 크게 나타난다. 반면 교육급여의 불평등 완화효과는 다소 미미한 수준으로 나타났다.

3. 현금성 급여와 현물성 급여 소득재분배 효과 비교

앞의 두 결과를 종합하여 급여별 분배효과를 비교해보면, 기초생활보장 4개의 급여 중 의료급여의 빈곤율 감소효과가 가장 크게 나타나며¹¹⁾, 생계급여의 경우에도 2018년 이후 효과가 증대한 모습이다. 교육급여를 제외한 나머지 급여의 선정기준이 40% 내외인 점에서 급여별 빈곤율 감소효과는 빈곤선을 40% 선으로 설정하였을 때 더욱 크게 나타남을 확인할 수 있다. 또한 의료급여의 영향으로 현금성 급여에 비해 현물성 급여의 빈곤율 완화효과가 더욱 큰 것을 확인할 수 있다. 빈곤갭비율 완화효과 또한 빈곤율 완화효과 분석과 비슷한 경향성을 보이며, 2015년 대비 2018년 빈곤갭비율이 크게 감소한 모습을 보였다. 또한 최근 생계급여의 빈곤갭 완화효과가 크게 나타나는 특징을 보이며, 이는 단계적 부양의무자 기준 완화, 생계급여의 선정과 동시에 급여 기준이 되는 기준중위소득의

11) 앞서 언급하였듯이 의료급여는 현물성 급여로 통계청의 사회적 현물이전 분석에서 활용하고 있는 것과 동일하게 의료급여 지원 예산을 의료급여 수급자에게 동일하게 부여하는 방식 즉, 1인당 연평균 급여액을 더해주는 방식으로 추정액을 활용하여 분석한 점에서 자료상 한계를 가지는 점에 유의해야한다.

증가로 인한 영향으로 추측할 수 있다.

지니계수 또한 현금성 급여에 비해 현물성 급여로 인한 완화효과가 크게 나타나며, 의료급여의 효과가 큰 것으로 파악된다. 또한 2015년 대비 2018년 완화효과가 크게 증가한 모습이며, 2018년 대비 2021년의 경우에도 완화효과가 증가하였으나, 이전 시점 비교에 비해 그 정도가 크지 않다.

특성에 따른 급여별 빈곤율 감소효과를 비교해보면 먼저 가구규모별에 따른 빈곤율 감소효과는 1인가구에서 가장 크게 나타났으며, 기준중위소득 40%를 빈곤선으로 설정할 경우 생계급여와 의료급여의 빈곤율 감소효과가 시점이 지남에 따라 점점 증가하는 모습을 보였다. 마지막으로 연령별에 따른 급여별 빈곤율 감소효과를 비교해보면 빈곤선을 기준중위소득 50% 선으로 설정시 앞에서 살펴본 분석결과와 동일하게 의료급여의 빈곤율 감소효과가 가장 높게 나타나며, 특히 65세 이상 노년층에서 그 효과가 가장 크게 나타났다. 특징적인 점으로 19~34세 청년층과 50~64세 중년층의 경우 2015년에 거의 미미하였던 생계급여의 빈곤율 감소효과가 2018년 이후 증가하는 모습을 보인다. 2018년 '저소득층 일자리·소득지원 대책'을 통한 부양의무자 기준 단계적 완화, 근로소득 공제 확대 등 정책적 효과의 결과로 유추해볼 수 있겠다.

4. 기초생활보장 수급기간에 따른 특성 분석

국민생활실태조사를 활용하여 급여별에 따른 빈곤율과 분배 효과에 대해 살펴보았다면, 이후에는 한국복지패널조사를 활용하여 기초생활보장 수급기간에 따른 특징에 대해 분석한 결과를 정리하고자 한다.

한국복지패널에서 2021년 기초생활보장제도를 수급하고 있는 수급권자의 수급기간별 비율을 보면, 단년 수급비율은 13.3%이었으며, 이와 대비해 패널 조사기간 17년 동안 계속해서 수급하고 있는 비율도 14.5%에 이르고 있었다. 전반적으로 10년 이하의 수급비율이 많았지만, 10년 이상 수급자도 상당 비율을 점유하고 있었다. 2015년 이후인 맞춤형 급여만을 기준으로 해도 2016년에서 2021년 6년간 수급비율도 51.7%로 절반 이상에 이르고 있었다. 맞춤형 급여 변환 이후에도 장기수급자가 증가하고 있는 경향이다.

특성별로 보면 성별로 단기에는 남성과 여성간 비율이 큰 차이가 없었지만, 수급기간이 길어질수록 남성에 비해 여성 수급비율이 증가하는 경향을 보였다. 11년 이상에서는 남성은 약 40%, 여성수급자는 60%로 남성과 여성 수급자 간 차이를 보였으며, 유배우자 비율이 수급기간이 증가하면서 감소하고, 반면 미혼 비율이 증가하는 경향을 보이고 있다.

또한 기초생활보장제도 수급에서 벗어나고 싶어도 스스로가 장애를 가지고 있거나, 고령으로 인해 일을 하지 못하는 경우에는 탈수급은 쉽지 않다. 수급기간별 분석에서도 장기수급자의 경우 장애를 가진 경우가 33.6%로 5년 이하의 단기 수급자의 11.6%에 비해 3배 가까이 높은 수준을 보여주고 있다. 이미 수급자의 경우 장애를 가진 비율이 기초생활보장제도 비수급층에 비해 많은 수준에서 수급기간이 길수록 장애로 인한 어려움이 있는 것을 확인할 수 있다. 연령별로 보면, 65세 이상

수급자 비율이 단기에는 19.3%, 중기 21.2%로 비슷한 수준을 보여주지만, 장기간 수급자 중에서는 30.2%로 역시 수급기간이 길수록 고령수급자가 증가하는 모습이다. 여기서 주목할 수 있는 것은 장애를 가지거나 고령 수급자는 보호를 좀 더 강화하는 것이며, 30~60대 사이 연령이면서 장애를 가지지 않은 수급자이다. 왜 이들이 오랜 기간 수급자로 남아 있는지에 대해 충분히 확인하고 분석할 필요가 있다.

수급기간과 가구원수 간 관계를 보면, 수급기간이 길어질수록 1인 가구 비율이 증가하고 있는 모습을 보였다. 가구를 기준으로 한 통계에서도 1인 가구가 절대적으로 많은 비율을 점유하고 있으며, 10년 이상 수급가구도 약 30만 가구에 이르고 있다. 주목할 점은 3인 가구 이상에 속하며 장기간 수급자격을 유지하는 경우이다. 가구내 돌봄 대상이 없다면 가구원수가 많다는 점은 노동시장에 참여할 가능성이 높은 가구원이 존재하고 이들을 통해 탈수급 달성이 가능할 수 있다는 점에서 이들 가구에 대한 세밀한 점검이 필요하다.

수급기간별로 경제활동참여 상태별 특성을 보면, 단기 수급자의 경우 상용이나 임시·일용직 등의 형태로 일을 하고 있는 경우가 14.9%와 30.0%였으며, 중기간의 수급자 역시 유사한 수준에서 노동시장에 참여하고 있는 비율이 높게 나타났다. 일을 해도 수급자격을 유지하고 있다는 것은 벌어들이는 소득이 매우 낮아 일을 해도 가난한 근로빈곤의 상태에 놓여져 있다는 것을 보여주고 있다. 장기 수급을 줄여 나가기 위해서는 일하는 수급자를 어떻게 지원하는 것이 바람직한 것인지에 대한 검증이 필요할 것으로 보인다.

주거급여와 관련되어 있는 수급기간과 주택점유형태 간의 관계를 보면, 수급기간이 길수록 자가보다는 전월세의 임차가구 비율이 증가하고 있다. 전반적으로 전세와 기타 가구 점유형태는 높지 않았고 주로 자가와 월세가 주요한 점유형태를 보여주고 있다. 수급기간을 기초로 급여특성을 보면 수급기간이 단기간일 경우에는 주거급여 중 기준임대료와 더불어 수선유선비가 주거보장의 주요한 형태로 활용될 수 있다는 점을 볼 수 있다. 단지 수선유선비의 경우 기간별로 지원내용과 단가에 차이가 있어 현재 대보수 기준으로 보고 있는 기간에 부합되어 수선유선비를 지원받는 비율은 높지 않은 것으로 보인다. 반면 장기 수급자의 경우 월세 비중이 68.8%에 이르고 있어 주거급여 중 임대료 지원이 중요한 안전망 역할을 수행할 것으로 보인다.

앞의 분석이 수급자 대상 수급기간 전체를 기반으로 분석했다면, 장기수급자의 주요 특성에 대해 살펴보았다. 먼저 장기간 수급하고 있는 수급자는 전체의 32.7%이며, 이중 남성이 39.9%, 여성이 60.1%를 점유하고 있는 것은 앞에서 설명한 바가 있다. 이를 좀 더 세분화하여 보면 먼저 남성을 연령별로 보면 34세 이하가 39.3%로 가장 많았으며, 다음으로 65세 이상이 29.7%를 점유하고 있었다. 여성의 경우에는 50~64세 이하가 33.4%로 가장 많았으며, 다음으로 34세 이하가 30.6%를 점유하고 있었다. 이를 다시 가구원수별로 보면, 남성과 여성 모두 65세 이상에서는 1인 가구 즉 혼자 생활하는 노인수급자가 가장 많은 비중을 점유하고 있었다. 34세 이하에서는 대부분이 혼자이기 보다는 2인 이상의 가구로 구성된 비율이 높았다. 반면 50~64세 이하는 1인가구도 많았지만 가정을 가진 비율도 높게 나타났다. 동일한 방식으로 주된 경제활동 상태를 보면, 장기 수급자 중 주된 경제

활동상태는 비경제활동상태인 경우가 가장 많은 비중을 점유하고 있었다. 특히 50대 이상에서는 90% 이상이 비경제활동상태인 것으로 분석되었다. 일을 하는 경우에도 대부분이 임시·일용직의 형태로 일을 하고 있어 다소 불안정한 일자리 참여도가 높은 것으로 나타났다.

제2절 기초생활보장제도 개선 관련 정책제언

지금까지 국민생활실태조사와 한국복지패널조사를 통해 기초생활보장 각 급여별 소득분배 효과를 분석해 보았다. 분석결과를 통해 향후 기초생활보장제도가 한국 빈곤층을 위한 최후의 사회안전망 역할을 수행하기 위해 검토 혹은 개선되었으면 하는 점을 기초생활보장제도 재정측면 효과 및 제도 개선방향과 각 급여별 개선방안으로 구분하여 제안해 보고자 한다.

1. 기초생활보장제도 재정측면 효과 및 제도 개선방향

기초생활보장제도 급여별 소득분배 변화를 살펴본 것을 토대로 재정측면 효과와 더불어 개선사항을 제안하면 아래와 같다.

첫째, 기초생활보장제도의 재정적 효과와 효율성 측면에서 공공부조제도인 기초생활보장제도가 소득분배에 미치는 영향은 빈곤지수 측면에서 보면 빈곤율보다 빈곤 격차를 줄이는 것에서 잘 나타났다.

이미 앞에서 설명한 것과 같이 기초생활보장제도는 기준중위소득 50% 이하의 빈곤층을 기초로 하고 있다. 따라서 제도의 지원을 받고 혜택을 받는 계층은 이미 빈곤선 이하에 있을 가능성이 높으며, 이로 인해 빈곤규모를 측정하는 빈곤율을 낮추는 것은 제한적일 수 밖에 없다. 즉 재정적 효과측면에서는 가시적으로 분명한 성과를 보여주기에는 한계가 있다. 앞의 <표 3-4-1>을 보면 기준중위소득 40%를 기준으로 생계 및 주거급여 빈곤율 감소효과는 2021년 기준 가구는 1.61%p, 개인은 0.89%p를 줄이고 있다. 의료와 교육급여를 합한 경우에도 가구는 1.45%p, 개인은 1.00%p 빈곤율이 줄어들고 있다. 국민기초생활보장제도가 많은 재원을 투입하고 있지만 가시적으로 빈곤율을 줄이는 것은 크게 나타나고 있지 않은 점이다. 빈곤율과 관련해서도 수급권자가 빈곤층에 해당되어 실제 빈곤을 탈출할 수 있는 대상은 빈곤선 근처에 있는 일부 대상일 수 있다. 반면 재정적 효율성 측면에서 보면 빈곤지수가 의미를 가지기 위해서는 빈곤갭비율이 더 적정할 것으로 보인다. 빈곤갭은 빈곤선과 수급권 가구 및 개인 간 소득차이를 메꾸어주는 개념이다. 실제 <표 3-4-2>를 보면, 2021년 기준 중위소득 40%를 기준으로 빈곤갭비율 감소효과를 보면 생계 및 주거급여는 가구 기준 11.78%p, 개인은 9.01%p 줄이고 있다. 의료 및 교육급여 역시 가구는 12.82%p, 개인은 9.60%p의 빈곤갭 비율감소효과를 보여주고 있다. 빈곤갭을 통해 빈곤선과 수급권층 간의 소득차이를 기초생활보장 급여가 줄여줌으로써 이들 수급권층이 최저생활을 보장받을 수 있도록 하고 있는 것은 물론 사회

통합과 사회병리(자살 등) 현상을 방지할 수 있다는 점에서 매우 큰 긍정적 효과를 보여주고 있다고 할 수 있다. 단지 빈곤갭비율은 일반국민이 이해하기가 쉽지 않다는 단점을 가지고 있다. 사회보험(국민연금, 고용보험 등)과 같이 전국민을 대상으로 하는 사회보장제도의 경우에는 불평등지수나 빈곤지수 중 빈곤율의 개선 등에 일정한 효과를 발휘하고 성과를 보여줄 수 있지만, 공공부조인 기초생활보장제도는 대상층이 한정되어 있고, 이미 빈곤선 이하의 계층이라는 점에서 재정적 측면에서 의미를 두기 위해서는 불평등지수나 빈곤지수인 빈곤율 보다는 빈곤갭비율을 적극적으로 활용하여 그 성과를 보여주는 것이 바람직할 것으로 보인다¹²⁾. 다만, 기초보장급여 수준의 증가가 다른 소득보장제도에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 급여수준의 형평성 측면에서 고려가 필요하다. 여전히 기초보장제도의 비수급빈곤층이 존재하고, 사회보험 사각지대가 여전한 상황에서 기초생활보장제도의 변화는 이미 다른 사회보장제도에도 일정한 영향을 미치고 있다. 향후 이들 소득보장제도 간 정합성(급여, 선정, 전달체계 등)을 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 기초생활보장제도 제도 개선에 따른 소득분배 개선과 재정부담 증가이다. 맞춤형 급여 개편의 목적은 사각지대 해소, 급여적정성 확보, 탈수급촉진이다. 2장에서 설명한 것과 같이 맞춤형 급여 개편이후 급여별로 선정기준인 기준중위소득이 상향조정되거나 또 다른 선정기준인 부양의무자 기준의 단계적 폐지와 재산기준의 완화 조치 등이 취해져 왔다. 이로 인한 효과는 기초생활보장제도 사각지대 축소, 급여적정성의 확보와 공공부조를 통한 소득분배 개선이었다. 2장의 <표 2-2-1>에서 보듯이 기초생활보장제도 사각지대 규모는 2003년 263만명에서 2015년 144만명, 2021년 125만 명으로 절반 이하로 줄어들었다. 또한 2장의 <표 2-2-3>, <표 2-2-4>를 통해 확인하였듯이 기준중위소득의 증가에 따라 생계급여의 수준이 증가하고, 기준임대료의 현실화 작업을 통해 주거급여 수준 또한 증가하는 점에서 급여 측면에서의 수급권자의 보장성이 강화되고 있다고 볼 수 있다. 기초생활보장제도 재정 확대를 통한 제도개선 효과가 여실히 드러나고 있는 점이다. 소득분배 지수인 빈곤지수와 불평등지수의 분배 개선효과도 앞에서 보여준바가 있다. 반면 사각지대 해소, 급여적정성 확보는 기초생활보장제도의 수급권자가 증가하는 것이고 이는 정부의 재정부담이 증가하는 것을 의미한다. 결국 재정부담이 증가할수록 사각지대는 개선되고 소득분배 개선 효과는 증가할 것이다. 하지만 국민이 부담할 수 있는 재정의 뚝은 한정되어 있으며, 이를 고려할 때, 공공부조인 기초생활보장제도가 계속해서 확대될 수 있는 것은 아니다. 공공부조가 지속가능하고 빈곤층의 삶을 안정적으로 보장해 주기 위해서는 제도 외적으로는 재원확보 방안이 마련되는 것은 물론 제도 내적으로는 빈곤함정, 부정수급 등과 같은 제도 개선 사항도 함께 검토해 나가야 한다. 또한 재정측면에서 공공부조제도를 통한 빈곤층의 삶의 질 개선이 어느 정도 가능할 것인가와 기초생활보장제도 수급권을 어느 범위(상대빈곤선 몇 %)까지 증가시키는 것이 바람직한 것인지에 대한 검토가 필요하다. 무엇보다 기초생활보장제도가 과거 생활보호제도와 가지는 큰 차이점은 근로연령층을 대상으로 생계, 주거급여 등을 지급한다는 점이다. 수급권자가 증가하는 점은 청년 및 근로연령층의 증가를 함께

12) 정부의 국정과제에서도 전 정부(문재인 정부)에서는 빈곤율과 빈곤격차비율을 동시에 제안하고 있지만, 현 정부(윤석열 정부)에서는 기초생활보장제도를 통한 빈곤층 소득수준 개선을 빈곤갭으로 설정하고 있다(국정기획자문위원회, 2017; 대한민국정부, 2022)

가져오고 이때 빈곤합정과 빈곤대물림이라는 현상이 함께 발생할 수 있어, 이에 대한 대응 또한 필요할 것이다.

또한 급여별 재원 투입 현황에서 살펴보았듯이 재정 효율화 측면에서 가장 큰 예산이 투입되고 있는 의료급여의 경우 의료비용 남용 등의 문제제기에 대한 대응을 위해 의료급여 수급권자의 올바른 의료급여제도 이용과 의료급여 재정 안정화 등 지속적인 사례관리 및 모니터링이 필요하다. 더불어 월세가구 비용이 증가하는 현상을 고려할 때 향후 기초보장급여 내 주거급여의 재원 비중이 증가할 수 있는 점에서 재원배분의 적절성에 대한 검토가 추가적으로 이루어질 필요가 있다.

셋째, 현재 추진되고 있는 기초생활보장제도 제도 개편 방안 중 하나인 기준중위소득 조정이 다른 사회보장제도에 주는 영향을 함께 고려해야 한다. 맞춤형 급여 이후 선정기준이 기준중위소득 특히 소득으로 전환되면서, 기준중위소득 산정방식 개편과 소득조사 변환이라는 두 가지 조건¹³⁾이 맞물리면서 기준중위소득이 상향되고 있다. 소득재분배 효과의 증가는 기준중위소득 기준이 높아진다는 것을 의미하고, 이에 따라 개별 수급가구가 받게 되는 급여수준이 함께 높아지게 된다¹⁴⁾. 공공부조가 가진 주요 원칙 중 하나로 열등처우의 원칙이 있다. 공공부조로 받게 되는 급여가 노동시장에서 일을 통해 벌어들이는 소득보다 높아서는 안된다는 것이다. 이는 노동시장 참여를 통한 소득활동을 낮추거나(근로유인 저해), 다른 제도와와의 정합성 등에 영향을 줄 수 있는 것을 고려해야 한다는 것이다. 예를 들어 최저임금, 국민연금의 노령연금, 고용보험제도의 실업급여 수준 등과의 비교해서 공공부조 급여가 높아서는 안된다는 점이다. 공공부조의 높은 급여는 (근로)빈곤층, 차상위층 등 취약계층의 사회보험 가입을 낮추고, 노동시장 참여 효과를 줄일 수 있다는 부정적 효과를 초래할 수 있다. 기준중위소득 상향이 수급권자의 보장성을 높이고 안정적 생활을 지원하는 긍정적 효과는 유지하면서, 기준 상향으로 인한 빈곤합정과 다른 취약계층에 줄 수 있는 영향에 대한 부정적 영향이 최소화될 수 있도록 하는 방안이 함께 강구되어야 한다. 특히 기준중위소득이 높아지는 것은 앞의 제도에도 영향을 줄 수 있으므로 기초생활보장제도가 소득분배 효과를 높인다는 것은 타제도와와의 정합성을 함께 고려 될 필요가 있다.

넷째, 중장기적 제도 개선과제를 살펴보면, 기초생활보장제도가 2015년 이후 각 부처가 나누어 운영하면서 전달체계가 복잡해지고, 급여 간 연계가 부족한 상황이다. 전달체계에 대한 개선은 재정적 효과와 효율성을 높이면서, 자칫 발생할 수 있는 재정누수 문제도 개선할 수 있다는 점에서 꼼꼼하게 살피고 대응할 필요가 있다. 맞춤형 급여 개편 이후 생계 및 의료는 보건복지부가 주거급여는 국토교통부, 교육급여는 교육부가 담당하고 있다. 일선에서 직접 기초생활보장 업무를 담당하고 있는 경우에는 선정을 위한 조사는 지방자치단체가 담당하고 있으며, 급여별 조사업무는 주거급여는 LH

13) 제도 개편은 생계급여 선정 및 급여 기준이 점진적으로 상향되는 것으로 현재 기준중위소득 30%에서 향후 35%까지 조정될 예정이며, 주거급여 역시 초기 기준중위소득 43%에서 2024년에는 기준중위소득 48%로 상향되었다. 이후에는 50%까지 높아질 예정이다. 소득조사 개편은 국가통계위원회에서 소득분배를 위한 공식자료를 2017년 12월 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 변경되면서 조사 변경에 따른 기준 상승과 여기에 가계금융복지조사 행정 DB 등을 통해 소득통계가 정밀해지면서 중위소득이 조정되는 것을 의미한다.

14) 2024년에는 소득인정액이 “0”이고 임차가구라는 점을 전제로 하면 1인 가구 생계 및 주거급여가 처음으로 백만원(서울 기준)을 넘어서게 된다. 2003년 4인가구 백만원 이후 20년만의 변화다. 3인 가구를 동일 조건으로 판단하면 최저임금이 육박하는 수준까지 급여가 변화하게 된다.

공사가 교육급여는 교육청이 담당하고 있다. 예를 들어 신청자가 급여를 신청시 우선은 네 개 급여에 대해 조사를 수행하기 위해 시군구청에서 소득 및 자산조사를 하게 되며, 초기 상담과 선정을 위한 기초 조사는 읍면동 주민센터, LH 주택조사원 등이 담당하고 있다. 이외에 제도 운영 과정에서 수급권자 변동 사항(가구원, 소득, 주택 상황 등)을 파악하기 위한 확인조사도 개별적으로 진행되다 보니 각 급여 담당자의 업무 가중과 업무 협조 등이 쉽지 않은 상황이다. 기초생활보장제도가 재정을 기반으로 운영되고, 상당한 자산조사체계를 갖추고 있으므로 인해 다양한 조사과정에서 부정수급 등 재정적 누수 현상이 많이 발생하고 있다. 특히 생계급여의 경우 보충성 원칙 적용에 따라 실시간 소득파악이 이루어지고, 이로 인해 과오급여 지급이 발생하며, 다른 복지제도에 비해 부정수급이 많이 발생하고 있다. 조사 및 확인 과정에서의 공무원, 사례관리자 등의 업무 부담 가중 역시 함께 나타나고 있다. 기초생활보장제도 재원은 한정적이므로 현 재원을 가지고 수급권자의 보장성을 강화하고 기초생활보장제도의 사각지대 축소를 위해서는 현재 맞춤형 급여 변환 이후 전달체계에 나타난 현황과 문제를 파악하고 개선하기 위한 전달체계 효율화를 위한 노력이 필요하다. 하지만 제도 개편 이후 지금까지 맞춤형 급여 전달체계에 대한 평가나 현황 파악은 거의 진행되고 있지 않은 상황이다. 이를 위해서는 맞춤형 개편 이후 변화된 전달체계 현황과 문제 및 개선방안을 논의하기 위한 조사, 연구 및 부처 간 협의 과정이 필요하다.

2. 급여별 개선 방안

가. 생계급여

생계급여는 저소득층의 생계유지를 위한 기초보장 내 대표적인 현금성 급여이다. 생계급여의 급여 지급 방식은 보충성 원칙에 따라 생계급여 선정기준액에서 가구의 소득인정액을 차감한 금액을 지급한다. 즉, 소득인정액이 0인 경우 기준중위소득을 활용한 생계급여 선정기준액 만큼의 급여를 모두 받게 된다. 기초보장 내 다른 급여들의 경우 선정기준과 최저보장수준이 다르게 설정되지만 생계급여의 경우 선정기준액이 바로 최저보장수준인 점에서 기준중위소득의 조정과 선정기준 상향 조정에 가장 크게 영향을 받는다고 볼 수 있다. 맞춤형 급여체계 개편 당시 생계급여의 기준을 기준중위소득 30%로 설정하였으나 급여수준 등을 고려하여 28%에서 2년간 1%씩 단계적으로 증가하여 2017년 이후 30% 선을 유지하였다. 이후 현 정부 대선 공약으로 생계급여 기준선의 상향조정(30% → 35%)이 포함되면서 2024년 기준중위소득 선정시 32%로 상향조정이 되는 등 35%선까지 조정될 예정이다. 또한 생계급여의 경우 선정기준이 동시에 급여기준이 되는 점에서 선정기준 상향조정은 생계급여의 최저보장수준이 향상됨을 의미한다. 더불어 앞서 언급하였듯이 제도개편¹⁵⁾과 소득조사 변환의 조건 속에서 기준중위소득 자체가 증가¹⁶⁾하는 현상과 함께 선정기준의 상향조정으로 생계

15) 제도개편은 선정기준 중 하나인 부양의무자 기준의 단계적 폐지와 2023년 기본재산액, 급지구분 등의 재산기준 조정과 기초생활보장 수급권자 전체를 대상으로 한 근로소득 공제 30% 도입 등의 변화를 의미한다.

16) 국가소득분배 통계가 2017년 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 전환되면서 2021년 기준중위소득부터 이를 적용하게

급여의 보장수준 또한 증가할 것으로 보인다. 앞의 시뮬레이션 분석을 통해서 확인하였듯이 기준선 상향조정은 수급권자의 최저보장수준이 상향되는 점에서 빈곤율과 빈곤갭비율을 감소시키는 주요한 작용을 할 것으로 예상된다. 후술하겠으나 주거급여의 경우에도 기준임대료의 현실화 계획을 통해 상향조정의 여지가 있는 점에서 기초보장제도 내 현금성 급여인 생계급여와 주거급여의 급여액은 향후 몇 년간 지속 증가할 것으로 보인다. 이처럼 수급권자의 최저보장수준이 상향조정되는 것은 분명히 긍정적인 부분이지만, 다만 앞서 언급하였듯이 공공부조가 가진 주요 원칙 중 하나인 열등 처우의 원칙을 고려한다면, 공공부조의 현금성 지원이 일을 함으로써 얻게되는 소득, 예를 들어 최저 임금, 국민연금 급여액 등의 수준과의 정합성에 대해서도 함께 고려해야 할 중요한 과제일 것이다.

제3차 기초생활보장 종합계획에서도 생계급여 선정기준 단계적 상향조정(30%→35%) 외 사각지대 해소를 위한 방안으로 주거용재산, 자동차 등 재산기준 완화 방안에 대해 논의되었다. 수급자의 주거 안정성을 고려, 주거용재산의 소득 환산율 인하 및 재산기준(주거용재산 한도액 등) 완화를 추진할 계획이며, 자동차 중 일반재산 환산율을 적용하는 자동차의 기준을 완화하고 자동차재산의 소득 환산율 인하 등을 계획에 담았다. 또한 기초생활보장제도 시행 이후 지속적으로 문제제기가 되었던 자동차의 소득환산율에 대해서도 적정 소득환산율 수준 등에 대해 추가검토할 예정이다(관계부처 합동, 2023). 급여의 충분성과 대상자 포괄성을 함께 확보해가는 것이 바람직하겠으나 본문에서 시뮬레이션을 통해 확인하였듯이 기준선 및 급여기준 상향조정 등 보장성 확대와 기준완화를 통한 대상자 증가 등 포괄성 확대 두 측면 모두에서 빈곤율과 빈곤갭비율 감소효과를 확인한 결과 어떤 측면에 중점을 두느냐에 따라 달성되는 방향의 차이가 있을 수 있다. 한정된 재원을 활용하는 정책 제한점을 고려하여 현재 우리나라가 지향하는 공공부조의 방향성을 명확히 하여 제도를 개선할 필요가 있으며, 균형적인 제도 내실화에 대해 고민이 필요하다.

마지막으로 분석을 통해 확인한 바와 같이 노년층 외 근로연령층에서도 장기수급자 비율이 증가 혹은 지속되고 있는 점에서 일을 해도 빈곤층을 벗어나지 못하는 장기수급자의 특성 파악이 중요할 것으로 보인다. 생계급여의 경우 근로 능력이 있는 수급자에게 자활지원계획에 따라 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 조건부 생계급여를 지급하고 있으며, 근로능력은 있지만 몇 가지 사유로 인해 조건부과유예¹⁷⁾가 가능하다. 즉, 일정한 근로 및 사업소득 수준이 유지되는 경우에도 수급을 지속할 수 있으며, 이러한 경우 빈곤함정에서 벗어날 수 없는 구조임을 배제할 수 없다. 조건부과유예 확인조사가 실시되는 등 사례관리가 이루어지고 있으나, 빈곤함정에서 벗어날 수 있도록 조건부과유예 사유에 대한 다각적인 검토 또한 필요할 것으로 사료된다.

되었으며, 이후 두조사 간 차이를 줄이기 위한 격차축소와 1인 및 2인가구 보장성 강화를 위한 가구균등화지수에 대한 조정이 6년에 걸쳐 시행되는 것을 의미한다.

17) 조건부과유예는 가구 또는 개인의 여건으로 자활사업에 참여하기 곤란한 경우, 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 월 90 만원을 초과하는 소득을 얻고 있는 경우, 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 경우 등이 있다(보건복지부, 2023b, pp.22-24).

나. 의료급여

의료급여는 생계급여와 함께 기초생활보장제도의 주요한 한 축을 형성하고 있으며, 소득분배 개선효과도 높은 것으로 분석되었다. 기초생활보장제도 수급권자가 주요하게 원하고 지원받기 원하는 급여 중 하나가 의료급여라는 점은 익히 알려져 있다. 의료급여의 중요성이 부각되고 관심도 높지만 어려운 점은 지원대상이 증가와 더불어 재원부담이 크게 증가하고 있는 점이다. 기초생활보장 실태 설명한 부분에서 본 것과 같이 의료급여 예산은 2019년 8조 5천억원에서 2023년에는 12조 이상으로 크게 증가하고 있다. 기초생활보장제도내 다른 급여와 비교해도 큰 재원이 소요되는 것을 볼 수 있다.

제3차 기초생활보장 종합계획에서도 생계급여와 함께 의료급여 개선 방안은 주요한 논의 주제중 하나이었으며, 특히 다른 급여에서 제외된 부양의무자 기준을 어디까지 개편해 나갈 것인지, 늘어나는 의료급여 대상자에 대한 사례관리, 재가의료급여 확대 등이 중요한 계획 내용들이었다. 현실적으로 다른 급여들과 같이 한 번에 의료급여 부양의무자 기준을 폐지하는 것은 쉽지 않다는 판단 속에서 생계급여 부양의무자 기준 완화와 같이 단계적으로 부양의무자 기준을 완화하는 것으로 계획이 수립되었다. 반면에 재산 기준과 관련된 것은 생계급여 등 다른 급여와 같이 동일하게 조정하도록 계획이 수립되었다.

의료급여제도는 빈곤층의 의료비 부담을 줄여주고, 특히 만성질환 등 여러 질환 등이 있는 수급권자에게는 매우 중요한 제도이다. 의료급여는 수급권자 이외에 비수급빈곤층에게도 의미가 깊은 제도이다. 따라서 다양한 형태로 의료측면의 욕구를 지닌 대상을 위해 의료급여 제도의 대상확대는 필요할 것으로 보인다. 반면에 함께 검토될 점은 일부 의료급여 대상에서 나타나는 과도한 의료비 남용 등의 문제도 함께 살펴볼 필요가 있다.

다. 주거급여

주거급여는 생계급여와 함께 임차가구를 대상으로 임대료를 지원하는 대표적 현금급여 제도이다. 맞춤형 급여 도입 당시 기준임대료 수준이 실제 시장가액에 비해 낮아 실질적 임대료 지원에 한계를 가지고 있었지만, 점차적으로 주거급여 기준선이 상향되고 기준임대료 수준도 시장임대료 수준으로 조정되면서, 불안정한 주거생활을 하고 있는 저소득층에게는 매우 의미 있고 중요한 급여의 하나로 자리매김하고 있다.

제3차 기초생활보장 종합계획에서 주거급여와 관련된 주요한 변화는 최근 부동산 가격 상승으로 시장가액에 비해 낮아진 기준임대료 수준을 조정하는 것과 수선유지급여의 수선한도를 재계측하여 현실화시키는 것을 주요 계획으로 발표한 바가 있다(관계부처 합동, 2023). 여기에 생계급여와 같이 주거급여 선정기준을 점차적으로 조정하여 단기적으로 기준중위소득 50%까지 이르게 하는 것을 주요 목표로 삼고 있다. 현재 제시된 계획대로 진행된다면 주거급여 수급권자의 주거보장과 안정성이 크게 강화될 것으로 보인다.

소득분배 분석에서도 생계 및 의료급여에 비해 분배 개선효과는 작았지만, 점차적으로 대상 및 기준임대로 증가와 함께 분배 개선효과도 높아지고 있는 것을 확인할 수 있다. 주거급여가 가지는 위상이 높아지고 있는 것이다.

향후 주거급여제도와 관련하여 주목할 점은 두가지 측면에서의 고려점이다. 첫째는 기준임대료가 시장가액으로 조정되면서 보장성이 강화되고 있지만, 기초생활보장제도 전반적 효과에서 제안한 것처럼 현금성 급여의 증가가 다른 사회보장제도에 줄 수 있는 영향에 대한 검토가 함께 진행될 필요가 있다. 생계 및 주거급여의 기준중위소득이 동시에 조정되면서 대상자와 급여면에서 많은 변화가 있을 것으로 보이며, 이는 다른 제도에 영향을 줌으로써 기초생활보장제도의 건강성에 영향을 줄 수 있다. 적절한 수준의 현금급여가 어디까지 제공되는 것이 바람직한 것인지에 대한 논의가 필요하다.

둘째, 중장기적 관점에서 최근 전세사기, 부동산 시장 불안정성 증대 등으로 월세에 대한 욕구가 증가하고 있다. 단기적으로는 전세가 부동산 시장의 대세로 볼 수 있지만, 점차적으로 월세비중이 증가할 경우 저소득층, 취약계층 등은 임대료에 대한 부담이 증가하게 될 것이다. 이 때 취약계층을 대상으로 한 주거급여가 현재와 같이 기준중위소득에 기반한 자산조사 기반 공공부조로 역할만을 담당할 것인지, 아니면 다른 형태(예, 수당)의 급여로 전환 가능성이 있는지 세밀히 살펴볼 필요가 있다. 주거급여 대상의 확대는 소득분배 개선에 긍정적 영향을 주게되지만, 이에 따른 재정적 부담 역시 함께 증가할 수 있으므로 면밀한 검토가 선행될 필요가 있다¹⁸⁾.

라. 교육급여

교육급여는 1979년 중학교를 시작으로 1987년 실업계 고등학교, 1997년부터는 인문고까지 확대되면서 빈곤층 청소년의 인적자본 형성에 크게 기여하였다. 교육을 통한 기술 축적은 탈수급과 탈빈곤을 위한 주요한 밑거름의 역할을 수행해 왔다. 2015년 맞춤형 급여 전환 이후 교육급여는 교육부와 교육청을 중심으로 운영되고 있으며, 여전히 빈곤층 청소년의 안정적 교육지원을 위한 주요한 지원제도로 자리매김하고 있다. 교육급여는 빈곤층 청소년을 대상으로 교육비(등록금, 입학금 등)와 교육활동지원비가 제공되었지만, 2021년부터 고등학교까지 의무교육이 시작되면서 교육비 보다는 교육활동지원비가 주요한 급여로서 역할을 수행하고 있다.

2023년 발표된 제3차 기초생활보장 종합계획에서 교육급여는 교육급여 보장수준 확대를 주요 과제로 제안하고 있다. 2023년 기준 최저교육비 대비 90% 수준이 교육활동지원비를 향후 100%까지 인상하여 지원한다는 내용이다(관계부처 합동, 2023).

18) 현재 사회보장제도 개편과 관련하여 주요한 관심사는 소득보장제도가 중심이 되고 있다. 특히 국민연금 개혁(기초연금포함), 근로빈곤층에 대한 지원방안 등이 논의되고 있다. 여기에 현 정부에서는 서비스돌봄정책에 대한 강화도 검토되고 있다. 아직은 주거보장에 대한 논의는 크게 나타나고 있지 않다. 하지만 임차가구가 증가하고 공공주택과 같은 주택공급이 한계를 보일 경우, 임차가구에 대한 임차료 지원방안이 새롭게 대두될 수 있다는 점에서 주거보장측면에서 방향성을 도출하기 위한 사전검토가 필요하다.

교육급여가 가지는 의미가 크지만 고등학교까지 의무교육이 확대되고, 교육급여와 유사한 성격의 초·중고 교육비 지원사업이 함께 운영되면서 교육급여가 가지는 특징이 줄어들고 있는 상황이다. 국민생활실태조사 및 한국복지패널조사를 통한 소득분배 분석에서도 다른 급여에 비해 교육급여가 미치는 영향은 크지 않은 것을 확인할 수 있다. 교육급여 수급자도 약 30만명(2022년 기준)이고 초·중고생을 중심으로 하고 있어 다른 급여에 비해서는 분배 개선 효과가 크지 않은 것으로 보인다.

중장기적으로 검토가 필요한 점은 저출산의 영향으로 학생 수가 줄어들고 있는 속에서 저소득층을 대상으로 하는 교육급여와 초·중고 교육비 지원사업이 별도로 운영될 필요성이 있는지에 대한 논의가 필요하다. 초·중고생이 차별없이 동일한 수준의 교육을 지원받을 수 있도록 하기 위해서는 일부 낙인 현상도 유발하는 교육급여 및 초·중고 교육비 지원사업을 함께 운영함으로써, 대상과 지원 범위를 확대하는 형태로의 개편이 검토될 필요가 있다.



- 관계부처 합동. (2023). 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026) (안)
- 교육부. (2022). 2022 국민기초생활보장사업 교육급여 운영 방안 안내(시·도교육청)
- 교육부. (2023). 2023 국민기초생활보장사업 교육급여 운영 방안 안내(시·도교육청)
- 국민연금연구원. (2023). 2023년 8월 기준 국민연금통계.
- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획
- 국토교통부. (각 년도). 2023년 주거급여 사업안내.
- 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경, ..., 송치호. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완, 김문길, 여유진, 김미곤, 김현경, 임완섭, ..., 최민정. (2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완, 임완섭, 정은희, 김기태, 정세정, 최준영, ..., 이승영. (2019). 소득분배 동향에 따른 대응방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완, 김기태, 이주미, 강예은. (2021). 국민기초생활보장제도 접근성 제고방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 대한민국 정부. (2022). 윤석열정부 120대 국정과제
- 보건복지부. (각 년도). 국민기초생활보장 수급자 현황. 보건복지부.
- 보건복지부. (2023a). 2023 의료급여 사업안내. 보건복지부.
- 보건복지부. (2023b). 2023년 자활사업 안내. 보건복지부.
- 빈곤·불평등연구실. (2022). 2022년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 이태진, 이원진, 오욱찬, 김성아, 여유진, 구인회, 김미곤. (2020). 국민기초생활보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제. 한국보건사회연구원.
- 임완섭, 김문길, 김태완 외. (2023). 2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구(발간예정). 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 한국보건사회연구원. (2023). 한국복지패널조사 유저가이드
- 보건복지부 보도자료. (2023.07.28.). 2024년 생계급여 지원기준 역대 최대인 13.16% 인상. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&tag=&act=view&list_no=377507&cg_code=에서 2023.11.11.인출.
- 보건복지부 보도자료(2022.12.30.). 기초생활보장제도 재산기준이 완화됩니다.
- 신성식. (2023.11.29.). 월세2만원, 청년은 고독사 생각한다. 이렇게 10년 지낸 4만명. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25210897>에서 2023.12.1.인출.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(각연도), 원자료.
- 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사(각연도), 원자료.

