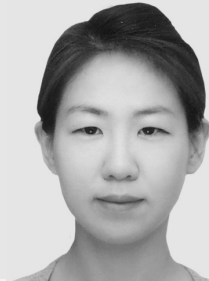


국민기초생활보장제도 수급자 실태 및 정책 경험 분석과 함의¹⁾



Who Are National Basic Livelihood Security
Program Recipients? Living Conditions and
Policy Analysis and Implications

김성아 | 한국보건사회연구원 부연구위원

홍성운 | 한국보건사회연구원 전 연구원

이 글에서는 「2018년 국민생활실태조사」 원자료를 분석한 결과를 활용하여 최근 국민기초생활보장제도 수급자의 인구사회학적 특성을 확인하고 수급 신청 및 선정, 그리고 탈수급 경험과 인식을 확인하였다. 분석 결과, 수급자의 필요와 경제력에 따라 지원받을 수 있는 생계·의료·주거급여 수급자와 교육급여 수급자 간 인구사회학적 특성과 수급 진입 경험의 이질성을 확인하였다. 또한 최근 부양의무자 기준 단계적 폐지 등 제도 개선 실적이 누적되면서 수급 진입이나 탈출의 양태도 변화하고 있다. 제도 본연의 목적대로 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 가난하더라도 기본적인 삶의 수준을 보장하고 궁극적으로는 자립할 수 있도록 지원하기 위하여 대상자를 고려하는 전략적 대응 방안을 모색할 때이다.

1. 들어가며

국민기초생활보장제도는 「국민기초생활 보장법」에 법적 근거를 두고 “생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것”을 목적²⁾으로 하는 우리나라

라의 공공부조제도³⁾다. 1962년에 제정된 「생활보호법」에 의한 생활보호제도를 전신으로 하여, 1997년 금융위기 이후 빈곤 문제에 대응하여 튼튼한 사회안전망 체계를 마련하고자 2000년 10월에 국민기초생활보장제도가 도입되었다. 이후 주요 급여의 선정기준을 다층화하는 등 다양한

1) 김문길 외(2020), 「2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가 연구」의 일부를 발췌하여 수정·보완한 것임.

2) 「국민기초생활 보장법」(법률 제16743호, 2019. 12. 3., 일부개정) 제1조(목적)

3) 「사회보장기본법」(법률 제15885호, 2018. 12. 11., 일부개정) 제1조(목적)

복지욕구에 적절하게 대응하기 위하여 2015년 7월에 맞춤형 급여로 개편하였다. 2000년 제도 도입 이후 수급자 수와 수급률 추이를 보여 주는 다음 [그림 1]에서 확인할 수 있듯이, 최근 기초생활보장 수급자 수는 2019년 기준 약 188만 명으로 전체 인구 대비 수급률은 3.7%에 이른다.⁴⁾

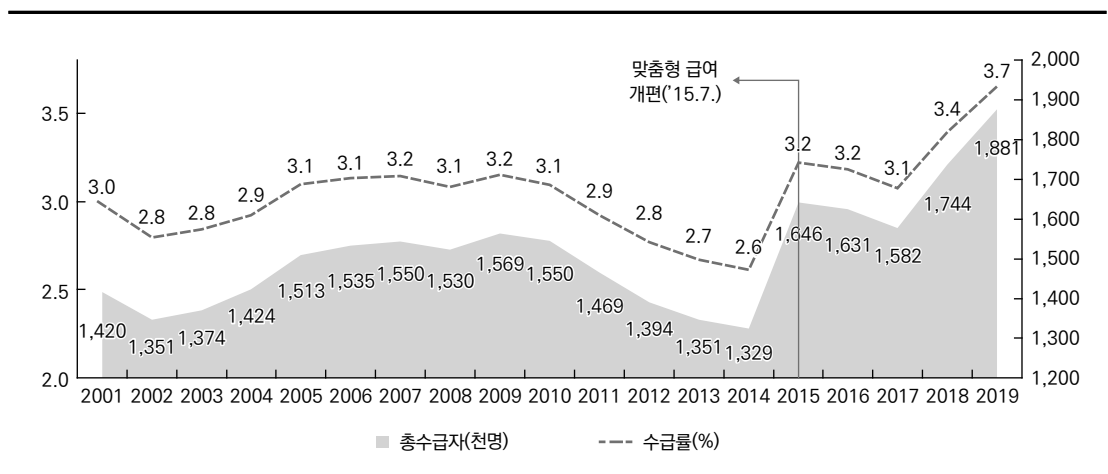
중언하면 국민기초생활보장제도는 수급자의 “건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는” 수준의 급여를 제공하면서(법률 제4조(급여의 기준 등)), “자신의 생활 유지·향상을 위하여 그의 소득, 재산, 근로 능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것”을 원칙으로 하고 있다(법률 제3조(급여의 기본원칙)). 여

기에서 첫째, 가난하더라도 기본적인 삶의 수준을 보장하고, 둘째, 궁극적으로는 자립할 수 있도록 지원하는 제도의 두 가지 취지를 확인할 수 있다. 그렇다면 우리의 과제는 어떤 사람들이 이 제도에 의해 지원을 받고 있고 진입 혹은 탈출을 하는지 확인하여 제도가 본연의 목적과 기능을 수행할 수 있도록 전략을 수립하는 것이다.

이 원고의 목적은 국민기초생활보장제도 취지에 부합하도록 빈곤하더라도 기본적인 삶의 수준을 보장하면서 자립을 지원하는 전략을 수립하는 기초자료로서 수급자의 실태와 정책에 진입하거나 벗어나는 경험을 파악하는 데에 있다. 원고의 목적을 달성하기 위해 「2018년 국민생활실태조

그림 1. 2001~2019년 국민기초생활보장 수급 현황

(단위: %, 천 명)



주: 수급자 수는 일반수급자와 시설수급자의 합임. 수급률은 수급자를 연앙인구로 나눈 비율임.

자료: (수급자 수) KOSIS 국민기초생활수급자총괄(일반, 시설)-시도별(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11714_N001&conn_path=I2에서 2021. 1. 10. 인출.); (연앙인구) KOSIS 인구동향조사(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M1&conn_path=I30에서 2021. 1. 10. 인출.) 인출 후 저자 재구성

4) 국민기초생활보장제도 도입과 변화의 상세한 내용은 이태진 외(2020) 2장을 참조할 수 있음.

사」 원자료를 분석한 결과를 활용한다. 이 조사는 국민기초생활보장제도 평가와 계획 수립을 위해 수급권자와 수급자, 차상위계층의 특성을 파악하고자 한국보건사회연구원에 의해 2019년(2018년 기준)과 2020년(2019년 기준)에 걸쳐 총 2회 실시되었다.⁵⁾ 이후부터는 분석 자료를 활용해 최근 국민기초생활보장제도의 수급자가 누구인지 그들의 인구사회학적 특성을 확인하고 수급 신청 및 선정, 그리고 탈수급 경험과 인식을 분석함으로써 생활이 어렵더라도 기본적인 삶의 수준을 보장하면서 자활을 돕기 위한 정책 전략

을 모색한다.

2. 국민기초생활보장제도 수급자 실태

통합적으로 운영되었던 국민기초생활보장제도가 2015년 7월 이후 맞춤형 급여 제도로 전환하면서, 수급자는 필요와 경제력에 따라 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여의 최대 4가지 유형의 맞춤형 급여를 동시에 수급할 수 있게 되었다.⁶⁾ 수급 신청 시에 수급 신청 가구의 소득 및 재산을 조사하여 산출한 소득인정액을 기준중위

그림 2. 급여 종류별 수급가구·수급자 분포(2018년 국민생활실태조사)

소득인정액	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여	수급가구 비율	수급자 비율
기준중위소득의 50% (교육급여 기준선)					교육(2.6%)	교육(6.1%)
기준중위소득의 43% (주거급여 기준선)					주거·교육(1.3%) 주거(4.9%)	주거·교육(3.2%) 주거(4.4%)
기준중위소득의 40% (의료급여 기준선)					의료·주거·교육(1.2%) 의료·주거(6.2%) 의료(0.8%)	의료·주거·교육(3.0%) 의료·주거(5.2%) 의료(0.9%)
기준중위소득의 30% (생계급여 기준선)					생계·의료·주거·교육 (5.5%) 생계·의료·주거(77.5%) 생계·의료(0.1%) 생계(0%)	생계·의료·주거·교육 (11.4%) 생계·의료·주거(65.7%) 생계·의료(0.1%) 생계(0%)

주: 1) 2018년 12월 말 기준의 특례 수급가구(수급자)를 포함한 비율이며, 각 수급 유형 집단은 서로 배타적임.

2) 수급가구의 급여 종류별 비율은 가구 일반 가중치를 활용하여 추정된 값임.

3) 수급자의 급여 종류별 비율은 가구 일반 가중치에 가구원 수를 곱하여 생성한 개인 가중치를 활용해 추정된 값임.

4) 이 그림은 2018년 선정기준을 기준으로 작성되었고, 주거급여의 선정기준은 2019년에 기준중위소득의 44%, 2020년에 45%로 인상되었음.

자료: 「2018년 국민생활실태조사」 원자료를 활용해 저자 분석.

5) 분석 자료는 수급자 개인 단위에서 분석하였고 표집오차를 조정하는 가중치를 적용하였으므로 전국대표성을 띤다.

6) 출산이나 사망 등의 사건이 발생할 경우 수급자에게 추가 지급하는 해산급여와 장제급여는 이 논의에서 고려하지 않는다.

소득의 일정 비율과 비교하여 수급 자격을 판정하게 되는데, 아래의 그림에 표시한 것처럼 맞춤형 급여별로 수급 자격 기준이 상이하기 때문에 맞춤형 급여 간 위계가 발생한다. 이에 따라 수급 가구(혹은 수급자)의 실질적인 수급 급여 종류는 대체로 10가지로 나타나게 된다.

「2018년 국민생활실태조사」에 따르면 전체 수급가구 중에서 생계급여·의료급여·주거급여 3개의 급여를 수급하는 경우가 77.5%로 가장 많았으며, 의료급여·주거급여 2개의 급여를 수급하는 경우가 6.2%, 생계급여·의료급여·주거급여·교육급여 4개의 급여를 모두 수급하는 경우가 5.5% 순으로 많았다. 전체 수급자 중에서는 생계급여·의료급여·주거급여 3개의 급여를 수급하는 경우가 65.7%로 가장 많았으며, 생계급여·의료급여·주거급여·교육급여 4개의 급여를 모두 수급하는 경우가 11.4%, 교육급여만 단독으로 수급하는 경우가 6.1% 순으로 많았다.

급여 종류별 수급자의 특성을 파악하기 위해,

급여 종류별로 수급자를 재분류하여 수급 상태 비율을 산출하였다. 여기서 생계급여 수급자 분류에는 맞춤형 급여 중 생계급여를 반드시 수급하면서 의료급여, 주거급여, 교육급여 중 적어도 하나 이상의 급여를 동시에 수급하는 수급자를 포함하였다. 또한 의료급여 수급자 분류에는 맞춤형 급여 중 의료급여를 반드시 수급하면서 생계급여, 주거급여, 교육급여 중 적어도 하나 이상의 급여를 동시에 수급하는 수급자가 포함되어 있다. 따라서 급여 종류 집단 간에는 서로 중복되는 사례가 포함되어 있으며, 서로 배타적이지 않도록 급여 종류 집단을 설정하였고, 국민기초생활보장제도 수급자 전체 대비 각 급여 종류별 수급자의 수급 상태를 나타내고 있음을 밝힌다.

다음 <표 1>을 보면 전체 수급자 중 생계급여의 수급자는 77.2%, 의료급여 수급자는 86.4%이며, 전체 수급자 가운데 10명 중 9명 이상(92.9%)은 주거급여를 다른 급여와 함께 수급하고 있다. 생계급여 수급자의 비율이 가장 낮고,

표 1. 급여 종류별 수급자 비율

(단위: %)

급여 종류	비율 ¹⁾		
	수급	비수급	합계 ²⁾
생계급여	77.2	22.8	100.0
의료급여	86.4	13.7	100.0
주거급여	92.9	7.1	100.0
교육급여	23.6	76.5	100.0

주: 1) 2018년 12월 말 기준의 특례 수급자를 포함한 비율이며, 각 급여 종류별 집단은 서로 배타적이지 않음. 이를테면 생계급여 수급자 집단에는 생계급여를 반드시 포함하면서 의료급여, 주거급여, 교육급여를 동시에 수급하는 경우를 모두 포함하였음.

2) 국민기초생활보장제도의 전체 수급자를 의미함.

자료: 「2018년 국민생활실태조사」 원자료를 활용해 저자 분석.

의료급여와 주거급여 수급자의 비율이 순차적으로 높게 나타나는 것은 기준중위소득을 기준으로 하는 선정기준과 부합한다. 교육급여는 소득 및 재산 기준 이외에도 학령기의 자녀 유무에 따라 수급 인정 사유가 되기 때문에, 나머지 급여에 비해 낮은 수급자 비율(23.6%)을 보이고 있다.

다음 <표 2>는 수급자의 급여 종류별 성별과 연령대의 인구사회학적 특성을 보여 주고 있다. 급여 종류와 상관없이 대체로 여성 수급자의 비율이 높게 나타났으며, 다른 급여 종류에 비해 교육급여를 수급하는 경우 여성 수급자의 비율이 더 높았다. 연령을 살펴보면 생계급여, 의료급여, 주거급여의 수급자 평균 연령은 50대로 나타났으며, 연령 분포에서도 이들 급여의 50~64세 수급자 비율이 약 40% 정도로 가장 높게 나타났다. 교육

급여 수급자의 경우 평균 연령은 29.6세로 나머지 급여 종류에 비해 낮게 나타났으며, 연령 분포에서도 0~18세 비율이 48.9%, 35~49세 비율이 21.4%로 나머지 급여 종류에 비해 젊은 연령층에서 더 높은 비율을 보임을 확인할 수 있었다.

근로 능력 정도에서는 생계급여 수급자의 경우 정상적으로 근로 가능한 사례가 39.2%로 가장 낮게 나타났으며, 의료급여 수급자는 41.4%, 주거급여 수급자는 43.5%로 나타났다. 교육급여 수급자의 경우 학령기의 자녀가 있는 가구의 부모와 그 자녀가 수급자에 포함되기 때문에 근로 가능한 수급자 비율이 다른 급여에 비해 높게 나타났으며, 경제활동인구에 포함되지 않는 14세 미만의 연령층 비율이 높게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 단순 근로 가능, 단순 근로 미약자, 근로 능

표 2. 수급자의 급여 종류별 성별 및 연령

(단위: %, 세)

구분		생계급여	의료급여	주거급여	교육급여
성별	남성	48.5	47.7	47.0	43.7
	여성	51.5	52.3	53.0	56.3
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
연령	평균 연령	54.4	53.9	53.4	29.6
	0~18세	8.9	9.7	10.6	48.9
	19~34세	7.6	7.6	7.7	10.0
	35~49세	13.6	13.3	13.2	21.4
	50~64세	40.5	40.8	40.2	13.5
	65~74세	13.9	13.6	13.5	4.0
	75세 이상	15.5	15.0	14.8	2.4
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 2018년 12월 말 기준의 특례 수급자를 포함한 비율이며, 각 급여 종류별 집단은 서로 배타적이지 않음. 이를테면 생계급여 수급자 집단에는 생계급여를 반드시 포함하면서 의료급여, 주거급여, 교육급여를 동시에 수급하는 경우를 모두 포함하였음.

2) 국민기초생활보장제도의 전체 수급자를 의미함.

자료: 「2018년 국민생활실태조사」 원자료를 활용해 저자 분석.

표 3. 수급자의 급여 종류별 근로 능력 정도

(단위: %)

구분	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여
해당 없음(14세 미만)	5.7	6.2	6.7	29.9
근로 가능	39.2	41.4	43.5	59.9
단순 근로 가능	29.5	28.3	26.8	6.0
단순 근로 미약자	20.9	19.6	18.8	3.7
근로 능력이 없음	4.8	4.5	4.3	0.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 2018년 12월 말 기준의 특례 수급자를 포함한 비율이며, 각 급여 종류별 집단은 서로 배타적이지 않음. 이를테면 생계급여 수급자 집단에는 생계급여를 받드시 포함하면서 의료급여, 주거급여, 교육급여를 동시에 수급하는 경우를 모두 포함하였음.

2) 국민기초생활보장제도의 전체 수급자를 의미함.

자료: 「2018년 국민생활실태조사」 원자료를 활용해 저자 분석.

력이 없는 수급자 비율은 생계급여, 의료급여, 주거급여 수급자가 유사한 것으로 나타났다.

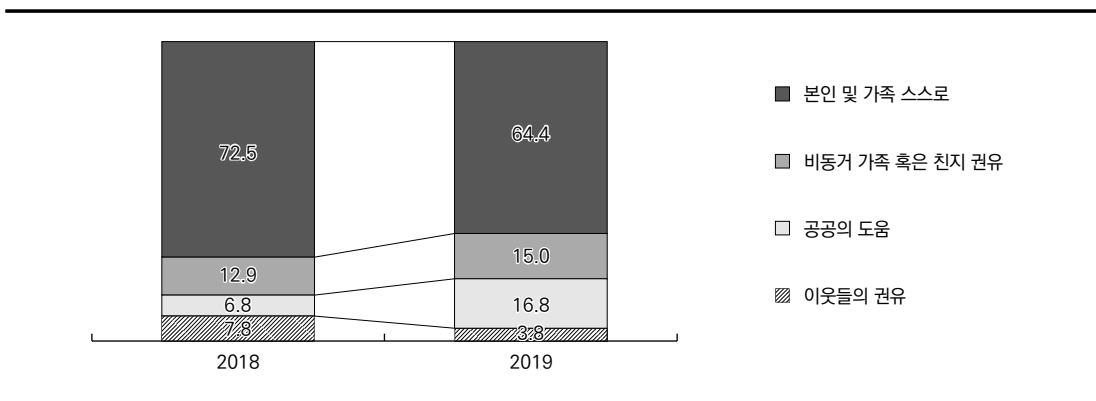
3. 국민기초생활보장제도 수급 신청과 선정 경험

여기에서는 최근 국민기초생활보장제도의 급여를 신청한 사람들의 신청 및 선정·탈락 경험을

분석하고 있다. 다음 [그림 3]은 국민기초생활보장 급여를 신청한 경로를 보여 주고 있다. 2018년에는 본인이나 가족이 스스로 신청했다는 응답이 72.5%로 신청자 약 4명 중 3명 정도의 비중을 보여 주고 있지만, 2019년에는 그 비중이 64.4%로 전년도에 비해 8.1%포인트 감소하였

그림 3. 국민기초생활보장 급여 신청 경로

(단위: %)

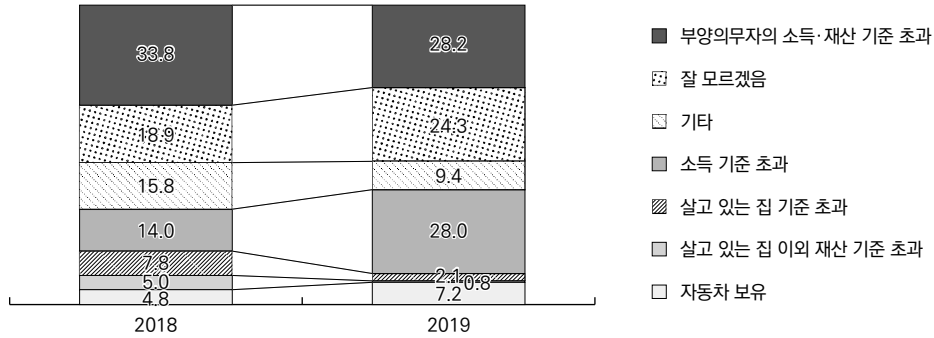


주: 1, 2차 조사 모두 응답한 대상자를 기준으로 분석함.

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 472, p. 473.

그림 4. 국민기초생활보장 급여 탈락 이유

(단위: %)



주: 1, 2차 조사 모두 응답한 대상자를 기준으로 분석함.

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 475의 표를 저자가 재구성.

다. 그리고 이웃이 권하여 신청했다는 응답은 2018년 7.8%에서 2019년 3.8%로 4%포인트 감소하였다. 반면, 주민센터, 시·군·구청, 복지관 등 공공의 도움으로 신청했다는 응답은 2018년 6.8%에서 2019년 16.8%로 10.0%포인트 증가하였고, 동거하지 않는 가족이나 친지의 권유로 급여를 신청했다는 응답은 2018년 12.9%에서 2019년 15.0%로 2.1%포인트 증가하였다. 잠재적 수급권자가 제도를 인식하고 이용하게 함으로써 제도를 확산하는 데에 공공의 역할과 기능이 강화된 것으로 보인다.

[그림 4]는 신청자 중 국민기초생활보장 급여에서 탈락한 사람들의 탈락 이유를 보여 주고 있다. 부양의무자의 소득 및 재산 기준이 초과하여 탈락했다는 응답이 2018년 33.8%에서 2019년 28.2%로 5.6%포인트 감소하였다. 반면, 소득 기준을 초과했다는 응답은 2018년 14.0%에서 2019년 28.0%

로 14.0%포인트 증가하였고, 자동차를 보유했기 때문이라는 응답은 2018년 4.8%에서 2019년 7.2%로 2.4%포인트 증가하였다. 이는 제2차 기초생활보장 종합계획에서 발표된 바와 같이 2022년에 완결할 것을 목표로 단계적으로 진행해 온 부양의무자 기준 폐지 등 제도 개선 노력이 현실에 반영되었으나 수급자의 재산, 특히 거주주택을 제도에 반영하는 방안을 검토할 필요성을 암시하는 것이다.

다음 <표 4>는 국민기초생활보장 급여를 신청한 사람 중 선정된 사람들이 선정된 이유를 응답한 결과이다. 전반적으로 소득이 발생하였던 일을 그만두게 되어서 급여에 선정되었다는 응답률이 생계급여, 의료급여, 주거급여 수급자 중에서 가장 높다. 반면 교육급여 수급자는 이혼이나 가구원 분가 등으로 소득이 있는 가구원이 빠져나가서 급여에 선정되었거나, 일은 하고 있었지만

표 4. 국민기초생활보장 급여 수급자로 선정된 가장 큰 이유

(단위: %)

구분	생계급여		의료급여		주거급여		교육급여	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
소득이 발생하였던 일을 그만두게 되어서	59.4	58.0	49.2	47.0	54.8	52.6	25.7	22.5
이혼, 가구원의 분가 등 소득이 있는 가구원이 빠져나가서	9.7	10.4	9.2	10.9	8.3	8.6	34.1	40.8
의료비 지출이 커져서	9.3	9.5	18.4	19.0	8.6	10.7	-	0.3
일은 하고 있었지만 수입이 줄어서	8.2	5.0	11.1	6.9	13.6	13.7	32.1	27.2
소득이 있는 가구원이 사망해서	7.0	8.7	6.1	7.7	6.6	6.0	2.4	1.6
도와주던 친인척의 경제적 형편이 나빠져서	5.9	7.0	4.3	7.8	5.7	7.3	4.8	4.1
기타	0.5	0.8	1.6	0.3	2.2	0.4	-	-
소득은 동일하나 가구원이 증가해서	-	0.5	0.1	0.4	0.1	0.9	0.8	3.5
다른 지역으로 이사해서	-	-	-	-	0.2	-	-	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1, 2차 조사 모두 응답한 대상자를 기준으로 분석함. 2018년 생계급여 응답을 기준으로 내림차순 정렬함.

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 474의 표를 저자가 재구성.

수입이 줄어서 급여에 선정되었다는 응답률이 높다. 이는 생계·의료·주거급여 수급자와 교육급여 수급자가 가지는 인구사회학적 특성과 복지욕구의 이질성을 암시하는 것이기도 하다. 그 외에도 의료비 지출이 커져서, 일은 하고 있었지만 수입이 줄어서, 소득이 있는 가구원이 사망해서, 도와주던 친인척의 경제적 형편이 나빠지거나 도움이 끊겨서 수급하게 되었다는 순서대로 응답률이 상대적으로 약간씩 높은 편이다.

다음 <표 5>는 국민기초생활보장 급여에 탈락한 사람들 중 이후 생계를 해결한 방법에 대한 응답이다. 2018년 생계급여, 의료급여, 주거급여 탈락자의 생계 해결 방법으로는 부양의무자나 친지 및 이웃의 도움을 받았다는 응답과 이전보다 더 절약하며 생활했다는 응답의 비중이 상대적으로 높은 반면, 2019년에는 본인이 스스로 벌여

서 생활했거나 빚을 내어서 생활했다는 응답의 비중이 상대적으로 높다. 이 결과는 앞서 급여 탈락 이유 중 부양의무자의 소득 및 재산이 기준을 초과했다는 응답이 2018년에 비해 2019년에 감소한 것과 같은 맥락에 있다. 즉, 2018년과 2019년 탈락자 집단이 이질적인데 단계적으로 부양의무자 기준을 폐지한 정책 개선 노력에 의해 급여 탈락 이후 부양의무자나 친지 및 이웃의 도움을 받아 생계를 유지해야 하는 저소득층을 제도에 포섭한 것으로 볼 수 있다. 그리고 반대급부로 탈락 이후 본인이 스스로 벌어야 하거나 빚을 내어서 생계를 유지해야 하는 집단의 비중이 상대적으로 높아진 것으로 보인다.

반면, 교육급여를 신청했으나 탈락한 집단에서는 이전보다 더 절약하며 생계를 유지했다는 응답이 2018년 61.2%와 2019년 66.6%로 가장 높

표 5. 국민기초생활보장 급여 탈락 이후 생계 해결 방법

(단위: %)

구분	생계급여		의료급여		주거급여		교육급여	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
부양의무자, 친지 및 이웃의 도움	38.8	15.9	39.5	16.9	31.5	16.1	17.5	33.4
이전보다 더 절약하며 생활	33.2	24.6	33.3	22.2	40.1	31.0	61.2	66.6
본인이 스스로 벌어서	9.7	31.3	8.6	34.7	9.0	40.0	8.0	-
빚을 내어서 생활	6.6	19.0	4.7	18.6	5.1	2.6	6.9	-
저축 등 있는 재산을 줄여서	6.4	4.7	7.7	5.3	10.1	6.9	-	-
공공기관 프로그램에 참여하여 얻은 소득으로	3.2	1.1	3.2	2.1	3.7	1.6	6.5	-
긴급복지지원의 도움	1.5	3.3	0.7	-	-	-	-	-
기타	0.6	-	2.4	-	0.6	1.5	-	-
기존 '가구원 중 일부 수급가구'의 국민기초생활보장 급여로	-	0.2	-	0.2	-	0.3	-	-
민간단체의 도움	-	-	-	-	-	-	-	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1, 2차 조사 모두 응답한 대상자를 기준으로 분석함. 2018년 생계급여 응답을 기준으로 내림차순 정렬함.

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 470의 표를 저자가 재구성.

다. 2015년 맞춤형 급여로 개편하면서 교육급여 선정기준에서는 부양의무자 기준을 폐지하였는데 탈락 이후 생계를 해결한 방법으로 부양의무자나 친지 및 이웃의 도움을 받았다는 응답률이 2018년 17.5%에서 2019년 33.4%로 15.9%포인트 증가한 데에는 탈락자 특성에 대한 심층분석이 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 다음 <표 6>에서는 국민기초생활보장 급여를 신청하지 않은 저소득층을 대상으로 분석한 결과를 확인한다. 전체 응답자를 기준으로 급여가 필요하지 않아서 신청하지 않았다는 응답률이 74.5%로 가장 높고, 제도는 알지만 선정되지 않을 것 같아서 신청하지 않았다는 응답률이 16.8%이다. 이 중에서 수급자를 기준으로 하면, 이미 다른 급여를 받고 있기 때문에 신청하

지 않았다는 응답의 비중이 98.6%로 대부분을 차지하고 있다. 소득인정액이 기준중위소득 50% 미만인 빈곤층이지만 수급받지 않고 있는 비수급 빈곤층이 제도의 사각지대라는 점에서 비수급자의 응답을 주목하여 보면, 제도는 알지만 선정되지 않을 것 같아서 신청하지 않았다는 응답률이 모든 집단에서 가장 높다. 그리고 필요 없어서 신청하지 않았다는 응답률이 20%대로 다음 수준으로 높다. 제도를 몰라서 신청하지 않았다는 응답률 또한 10% 이상으로 낮지 않은 수준이다. 특히 소득인정액 30% 이하인 빈곤의 정도가 심각한 집단에서 신청과정이 번거로워서 신청하지 않았다는 응답률이 10.3%인 것에 주목할 만하다.

우리나라의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도가 빈곤층을 충분히 포용하여 기

표 6. 국민기초생활보장 급여 미신청 이유

(단위: %)

구분	전체	수급자	비수급 빈곤층		
			소득인정액 30% 이하	소득인정액 30~40%	소득인정액 40~50%
필요 없어서	74.5	0.5	21.4	23.2	23.9
제도는 알지만 선정되지 않을 것 같아서	16.8	0.6	34.4	43.2	43.1
이미 기초보장 급여를 받고 있어서	3.0	98.6	2.3	1.5	7.9
경제적으로 어렵지만 스스로 해결하려고	3.0	0.2	11.3	12.8	7.0
제도를 몰라서	1.9	-	11.9	12.0	10.4
부양의무자의 재산·소득을 파악한다고 해서	0.4	0.0	4.7	4.7	4.5
신청과정이 번거로워서	0.3	0.0	10.3	1.6	1.8
지원받을 금액이 적어서	0.1	0.0	0.0	0.8	1.3
다른 사람들이 내 상황을 아는 게 싫어서	0.1	0.0	2.1	0.2	0.0
기타	0.0	0.2	1.7	0.0	0.1
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 수급가구에 특례를 포함함. 비수급가구에서 이미 급여를 받고 있는 경우는 주거급여, 교육급여 수급가구임. 전체 응답자의 응답을 기준으로 내림차순 정렬함.
 자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 477의 표를 저자가 재구성.

본적인 삶의 수준을 보장해야 한다는 점에서 제도의 문턱이 높아 진입하지 못하는 집단에 주목해야 한다. 예를 들어, 제도는 알지만 선정되지 않을 것 같거나 제도를 몰라서 신청하지 못한 집단에는 제도에 대한 적극적이고 적절한 홍보가 필요하다. 신청과정이 번거로워서 신청하지 않은 집단을 포용하기 위해서는 제도의 신청과 조사 절차를 조정해야 한다. 부양의무자의 재산과 소득을 공개하는 것을 어려워하거나 다른 사람들이 내 상황을 아는 게 싫어서 신청하지 않은 집단을 발굴하기 위해서는 경제적으로 곤란하여 급여를 신청하더라도 사회권을 보장한다는 측면에서 신청자의 존엄성과 품위를 지켜 줄 수 있는 제도 전달이 필요하다.

4. 국민기초생활보장제도 탈수급 경험과 인식

여기에서는 국민기초생활보장 급여 수급을 받다가 탈피하게 된 사람들의 정책 경험을 분석하고 있다. 이를 통해 궁극적으로 수급자의 자활을 지원하고자 하는 제도의 목적을 달성하기 위한 전략 수립의 단서를 찾을 수 있을 것이다. 다음 <표 7>은 국민기초생활보장 급여 수급을 탈피하게 된 주된 이유의 분포를 보여 주고 있다. 생계급여 수급을 탈피하게 된 주된 이유는 2018년과 2019년 모두 응답자의 80% 정도에서 가구원이 취업을 하게 되어 근로소득이 증가했기 때문으로 나타났다. 의료급여와 주거급여 수급을 탈피하게 된 이유 또한 가구원이 취업을 하게 되어 근로소득이 증가했기 때문이라는 응답이 2018년 약 70%로 높고, 하

표 7. 국민기초생활보장 급여 수급을 탈피하게 된 가장 큰 이유

(단위: %)

구분	생계급여		의료급여		주거급여		교육급여	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
가구원이 취업을 하게 되어서	84.2	81.3	69.2	56.8	68.3	53.1	-	34.0
하고 있던 일의 수입이 늘어서	11.0	16.1	28.5	17.4	28.1	8.1	67.5	44.5
상속, 증여, 재개발 등으로 재산이 늘어서	3.6	-	-	-	-	3.9	-	7.8
소득·재산·부양의무자 변화는 없으나 조사결과가 달라져서	2.3	2.6	-	25.8	-	3.4	-	18.1
기타	1.5	-	2.3	-	-	-	32.5	3.4
친인척이 좀 더 도와주어서	1.0	-	-	-	-	-	-	-
다른 지역으로 이사하여서	-	-	-	-	-	1.4	-	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1, 2차 조사 모두 응답한 대상자를 기준으로 분석함. 2018년 생계급여 응답을 기준으로 내림차순 정렬함.

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 477의 표를 저자가 재구성.

고 있던 일의 수입이 늘어 역시 근로소득이 증가했기 때문이라는 응답이 약 28%로 상대적으로 높다. 반면, 의료급여 수급을 탈피한 주된 두 번째 이유로 2019년에는 소득·재산·부양의무자 변화는 없으나 조사결과가 달라져서 탈피했다는 응답의 비율이 25.8%로 해당 항목에 대한 유효응답이 없었던 2018년에 비해 높아졌다.

교육급여 수급을 탈피한 주된 이유는 2018년 하고 있던 일의 수입이 늘어 근로소득이 증가했기 때문이라는 응답이 67.5%로 가장 높다. 기타의 응답률 또한 32.5%로 높은데, 교육급여가 교육기관에 다니는 가구원이 있고 소득 및 재산 기준을 충족하는 경우 수급한다는 점에서 가구원이 졸업하는 등 더 이상 교육기관에 다니지 않게 되는 경우를 포함할 것으로 예측된다. 2019년에는 교육급여 수급을 탈피한 이유의 양상이 다소 변화하여 하고 있던 일의 수입이 늘어 근로소득이 증가했다는 응답의 비율이 44.5%로 2018년에 비

해 23.0%포인트 감소한 반면, 가구원이 취업을 해서 근로소득이 증가했다는 응답률이 34.0%, 소득·재산·부양의무자 변화는 없으나 조사결과가 달라졌다는 응답률이 18.1%로 높아졌다.

다음 <표 8>은 국민기초생활보장 급여를 받고 있는 수급자들의 탈수급 전망을 보여 주고 있다. 생계급여·의료급여·주거급여 수급자의 경우 벗어나기 힘들 것으로 전망하는 응답자의 비율이 약 80~90% 수준으로 상당히 높다. 장기수급을 예상하고 있는 것으로 보인다. 반면, 교육급여 수급자는 잘 모르겠다는 응답의 비율이 2018년 32.1%, 2019년 42.7%로 가장 높고, 3년 후가 2018년 29.7%, 2019년 35.2%로 높게 나타났다. 벗어나기 힘들 것이라는 응답률은 2018년 25.3%, 2019년 10.0%로 다른 급여 수급자의 응답에 비해 낮은 편이다. 이 또한 앞선 급여 수급을 탈피한 이유 분석 결과와 유사하게 교육기관에 다니는 가구원에게 교육급여를 지원한다는 점에서 해당 가

표 8. 국민기초생활보장 급여 탈수급 전망

(단위: %)

구분	생계급여		의료급여		주거급여		교육급여	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
6개월 이내	-	0.3	-	0.5	-	0.3	-	0.4
6개월 후~1년 이내	-	0.1	-	-	-	0.8	1.5	8.2
1년 후~3년 이내	0.3	0.3	0.3	0.3	0.7	0.3	11.5	3.5
3년 후	2.1	3.4	1.9	3.2	1.4	2.1	29.7	35.2
벗어나기 힘들 것이다	87.9	89.0	91.2	88.9	90.9	82.0	25.3	10.0
잘 모르겠다	9.7	7.1	6.5	7.1	6.9	14.6	32.1	42.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1, 2차 조사 모두 응답한 대상자를 기준으로 분석함.

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 478의 표를 저자가 재구성.

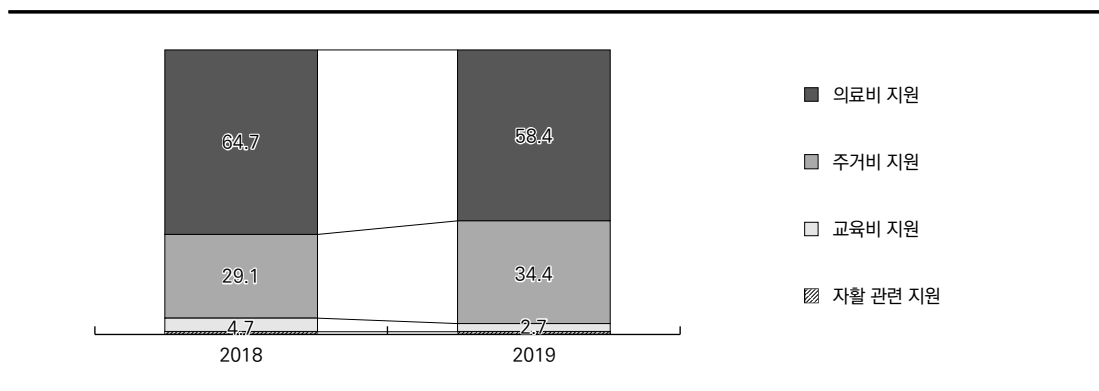
구원이 졸업 등을 이유로 교육기관에 더 이상 다니지 않게 되면 자연스럽게 탈수급하게 되는 제도의 특성을 반영하는 것으로 보인다.

국민기초생활보장 급여 수급, 특히 생계급여 수급가구에서 벗어나더라도 계속 수급하기를 희망하는 급여에 대한 응답의 결과가 다음 [그림 5]

에서 제시되고 있다. 의료비 지원을 계속 받고자 하는 응답이 2018년 64.7%, 2019년 58.4%로 가장 높고, 주거비 지원이 2018년 29.1%, 2019년 34.4%로 비교적 높다. 교육비 지원은 2018년 4.7%, 2019년 2.7%로 상대적으로 낮고, 자활 관련 지원은 2018년 0.6%, 2019년 1%로 계속 수

그림 5. 수급가구(생계급여)에서 벗어나더라도 계속 수급 희망 급여

(단위: %)



주: 1, 2차 조사 모두 응답한 대상자를 기준으로 분석함. 2018년 1.0%, 2019년 3.5%의 '계속 수급하기를 희망하는 급여가 없다'는 응답을 제외함.

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 478의 표를 저자가 재구성.

급하기를 희망하는 급여가 없다는 2018년 1.0%, 2019년 3.5%에 비해 낮다. 선정기준이 기준중위소득 30%로 가장 낮은 생계급여를 제외하고 의료비와 주거비 지원의 효용이 비교적 높은 것으로 볼 수 있다.

5. 나가며

이 글에서는 「2018년 국민생활실태조사」 원 자료를 분석한 결과를 활용하여 최근 국민기초생활보장제도의 수급자가 누구인지 그들의 인구사회학적 특성을 확인하고 수급 신청 및 선정, 그리고 탈수급 경험과 인식을 확인하였다. 「국민기초생활 보장법」에 법적 근거를 두고 “생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것”을 목적⁷⁾으로 첫째, 가난하더라도 기본적인 삶의 수준을 보장하고, 둘째, 궁극적으로는 자립할 수 있도록 지원하는 국민기초생활보장제도의 성과를 점검하고 제도 취지를 달성하기 위한 정책 대안을 모색하려는 것이다.

분석 결과, 수급자의 필요와 경제력에 따라 지원받을 수 있는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여별 수급자의 이질성을 확인하였다. 소득과 자산을 고려한 소득인정액이 기준중위소득의 30%, 40%, 45% 이하인 빈곤층을 대상으로 지원하는 생계급여와 의료급여, 주거급여 수급자와

기준중위소득 50% 이하인 빈곤층의 가구원에게 입학금, 수업료 등을 지원하는 교육급여 수급자의 특성이 상이하다. 생계·의료·주거급여를 동시에 받는 수급자가 전체 수급자의 65.7%를 차지하면서(그림 2), 세 가지 급여 모두 50~64세 수급자가 40% 이상으로 가장 많고 주된 선정 이유로 소득 감소를 들고 탈락 이유로 가구원의 취업으로 인한 소득 증가를 드는 등 등 유사한 특성을 공유한다. 반면 교육급여는 0~18세 아동, 청소년 인구가 많고 14세 미만 인구를 제외하고 근로 가능 인구의 비중 또한 높고 주된 선정 이유로 이혼이나 가구원의 분가 등 소득이 있는 가구원의 상실을 들었다(표 2, 표 3, 표 4). 3년 후 즈음에는 탈수급할 것으로 전망하는 교육급여 수급자와 다르게 생계·의료·주거급여 수급자는 주로 수급자로서의 지위에서 벗어나기 힘들 것으로 전망하고 있다(표 8). 급여별 수급자의 특성 차이는 기본적인 삶의 수준 보장과 자립을 지원하는 정책 방안을 마련하는 데에 고려되어야 할 요소이다.

최근 부양의무자 기준 단계적 폐지 등 제도 개선 실적이 누적되면서 수급 진입이나 탈출의 양태 또한 변화하고 있다. 2018년에 비해 2019년에 본인이나 가족이 스스로 급여를 신청했다는 응답률이 감소하고 주민센터나 복지관 등의 도움을 받아 신청했다는 응답률이 증가한 것은 적극적인 공공의 발굴 노력이 효과를 보일 수 있다는 점을 보여 주는 것이다(그림 3). 그리고 소득 기

7) 「국민기초생활 보장법」(법률 제16743호, 2019. 12. 3., 일부개정) 제1조(목적)

준이 초과해서 탈락했다는 응답률이 2018년에 비해 2019년에 증가하고 부양의무자 기준이 초과해서 탈락했다는 응답률이 감소했으며, 급여 탈락된 사람들의 이후 생계 유지 방법 중 부양의무자 도움의 비중이 감소한 것은 부양의무자 기준 단계적 폐지가 점차 기능하고 있다는 점을 반증한다(그림 4, 표 5). 탈수급해도, 특히 생계급여 수급가구에서 벗어나더라도 의료비와 주거비는 계속 지원받기를 희망하고 있어(그림 5), 빈곤층은 주요 지출을 보전하는 데에 대한 욕구가 잔존할 것을 짐작할 수 있다.

생계·의료·주거급여 수급자가 유사한 특성을 공유하는 반면, 교육급여 수급자는 수급자 연령이 낮고 근로가 가능한 비중이 상대적으로 높으며 탈수급에 대해 비교적 긍정적으로 전망하는 등 상이한 특성을 보인다. 수급자를 발굴하고 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지하는 등 제도의 포용성을 제고하여 가난하더라도 기본적인 삶의 수준을 보장하고자 한 기존의 정책 노력이 점차 기능하고 있는 것으로 보이는 현시점은 수급자의 특성을 고려하여 궁극적으로 건강한 자립을 지원하기 위한 전략적 정책 방안 모색이 필요한 때이다. 

관계부처합동(보건복지부, 국토교통부, 교육부). (2020. 8. 11.). 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안). 세종: 보건복지부. 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경, ..., 송치호. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

KOSIS 국민기초생활수급자총괄(일반, 시설)-시도별

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11714_N001&conn_path=I2에서 2021. 1. 10. 인출.

KOSIS 인구동향조사

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M1&conn_path=I3에서 2021. 1. 10. 인출.

「국민기초생활 보장법」 법률 제16743호, 2019. 12. 3., 일부 개정

「사회보장기본법」 법률 제15885호, 2018. 12. 11., 일부 개정

참고문헌

이태진, 이원진, 여유진, 오욱찬, 김성아, 구인회, 김미곤. (2020). 국민기초생활보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제. 세종: 한국보건사회연구원.