

국민기초생활보장제도 생계급여 급여적정성 평가와 과제¹⁾



The Adequacy of Livelihood Benefits under the National Basic Livelihood Security and Its Policy Implications

김태완 | 한국보건사회연구원 선임연구위원

기초생활보장제도 급여적정성 평가는 전물량 방식(Market Basket) 최저생계비와 물가 변화분을 반영한 최저생계비를 기초로 하고 있다. 전물량 방식 최저생계비 계속 결과는 표준가구 1인 213만 4492원, 표준가구 2인 198만 521원으로 계속되었다. 소비자물가 총지수 변동분 반영 최저생계비는 186만 6809원, 각 비목별 변동분 반영 최저생계비는 193만 8410원으로 계속되었다. 생계급여 적정성 평가는 최저생계비에서 주거비, 현물 및 타법지원액을 제하고 비교하게 된다. 2020년 생계급여 기준 고시 142만 4752원(4인 가구, 기준중위소득 30% 기준)과의 비교 시 표준가구 1인은 8만 5444원(6.4%), 표준가구 2인은 18만 1891원(14.6%)이 높았다. 향후 개선사항으로 최저생계비의 역할과 활용 방안에 대한 검토와 1인 가구 증가 등 가족구조 변화를 급여적정성 평가에 반영할 필요가 있다.

1. 들어가며

국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)는 2000년 9월 도입된 이후 한국의 마지막 안전망으로서 역할을 수행해 오고 있다. 2020년은 제도가 도입된 지 20년이 되는 해이면서 2015년 맞

춤형 급여 전환 이후 두 번째 기초생활보장 실태 조사 및 평가가 진행되고, 이를 기반으로 제2차 기초생활보장 종합계획이 수립된 연도이다. 반면에 2020년은 코로나19로 국민들이 힘들어했으며, 이 여파는 여전히 진행 중에 있다. 코로나19로 어려움을 겪는 취약계층 등 복지 사각지대를

1) 이 글은 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤 외, 『2020년 기초생활보장실태조사 및 평가연구』의 2부 2020년 최저생계비 계속, 3부 급여적정성 평가 부문과 관계부처 합동(2020), 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)을 수정·보완하여 작성하였다.

축소하고 그들의 생활안정을 도모하기 위해 기초 생활보장제도 중 생계급여의 부양의무자 기준을 폐지하기로 했으며, 기준중위소득 및 가구균등화 지수의 개편을 통해 선정 및 급여 수준에 대한 보 장성을 강화할 예정이다(관계부처합동, 2020).

기초생활보장제도가 도입된 이후 생긴 큰 변 화는 2015년 맞춤형 급여로의 전환이며, 맞춤형 급여 도입은 세 가지 목적을 가지고 있었다. 첫째 는 사각지대 축소, 둘째는 급여적정성 보장, 셋째 는 탈수급 강화였다. 이번 글은 맞춤형 급여 전환 의 두 번째 목적이었던 급여적정성과 관련된 사 향을 담고 있다. 개정된 「국민기초생활 보장법」 제20조의2(기초생활보장 계획의 수립 및 평가) 2항에서는 급여기준의 적정성 등을 평가하도록 하고 있으며, 동법 동조 4항에서는 최저생계비의 계측 결과 등을 활용하여 급여기준의 적정성을 평가하도록 하고 있다(법제처, 국가법령종합센 터). 기초생활보장법에 의거하여 2017년 1차 급 여적정성 평가가 진행된 바 있으며, 2020년엔 두 번째로 급여적정성 평가를 수행하게 되었다.

2020년 기초생활보장제도 급여적정성 평가는 1차 급여적정성 평가 시 논의된 것에 기반하여 전물량(Market Basket) 방식의 최저생계비와 물가 변화분을 반영한 최저생계비를 기초로 하고

있으며,²⁾ 여기서는 이에 대한 주요 결과를 살펴 보고, 향후 급여적정성 평가에 대한 개선방안을 제안해 보고자 한다.

2. 국민기초생활보장제도 생계급여 적정성 평가

가. 2020년 최저생계비 계측 결과

2020년 급여적정성 평가를 위한 최저생계비 계측은 두 가지 방식을 통해 진행되었다. 첫째는 맞춤형 급여 도입 이전과 같은 전물량 방식에 의 한 최저생계비 계측이고, 둘째는 2017년 계측된 최저생계비 기준 물가변동분을 반영한 최저생계 비 계측이다.

먼저 전물량 방식에 의한 최저생계비 계측을 위해서는 표준가구가 설정되어야 한다. 2020년 전물량 방식을 통한 최저생계비 계측 표준가구는 선행연구와 동일하게 4인 가구를 기준으로 하였 다. 4인 가구를 기준으로 한 이유는 비록 1인 가 구가 많이 늘어나고 있지만, 1인 가구를 기준으 로 최저생계비를 계측할 경우 표준가구의 가구주 연령이 20대 혹은 60대 이상의 청년과 노인이 되게 된다. 청년과 노인 세대는 소득활동이 많지 않고 소득도 높지 않아 지출을 억제하는 경향이 있으므로 이들 두 세대를 기준으로 최저생계비를

2) 2017년 급여적정성 평가 당시 중앙생활보장위원회 내 총괄생계분과(1차, 3. 22)에서는 급여적정성 평가는 최저생계비 계측과 다른 계측 방법을 통해 제시된 최저생계비의 범주를 기준으로 해당 시점 기준중위소득의 적정성 여부를 판정하기로 하였다(김태 완 외, 2017, p. 500). 이 외에 동 소위원회에서는 맞춤형 급여 이후 변경된 최저생계비의 위상에 부합하도록 두 가지를 합의한 바가 있다. 첫째, 직전 계측연도 이후 가격, 품목 등 물가 변화와 생활의 질 변화를 반영한 전물량 방식 최저생계비 계측치를 제시 하도록 하였다. 둘째, 물가 변화분을 반영하기 위하여 이전 계측연도 최저생계비 값에서 물가변화율을 반영한 계측치를 함께 제시 하기로 하였다. 결국 급여기준의 적정성을 판정하기 위한 기준으로서 전물량 방식 최저생계비 및 물가변화율 적용 최저생계비만 을 제시하기로 한 것이다(김태완 외, 2017, p. 500). 이번 연구에서 이를 토대로 급여적정성 평가를 진행하였다.

측정하면 오히려 최저생계비가 줄어들 가능성이 높은 단점을 가지고 있다. 이 외에 1인 가구를 기준으로 최저생계비를 계측할 경우 자녀를 둔 가구의 지출 상황을 충분히 반영하지 못하는 한계가 있다. 또한 가구 기준으로는 1인 가구의 비중이 높지만, 실제 인구를 기준으로 보면 여전히 4인 가구에서 생활하고 있는 인구가 더 많다는 점에서 표준가구는 4인 가구를 기준으로 하였다.

2019년 10월 중앙생활보장위원회 산하 총괄생계 소위원회에서는 표준가구를 두 가지로 설정하여 최저생계비를 계측할 것을 권고하였다. 표준가구 1안은 47세 남성 가구주, 44세 여성 배우자, 16세 남아, 13세 여아로 현재 가구 변화를 반영하는 방안으로 구성하였고, 표준가구 2안은 2013년 마지막 최저생계비 계측 당시의 표준가구 4인인 42세 남성 가구주, 39세 여성 배우자, 12세 남아, 10세 여아로 지난 시기 시대변화를 반영하기 위한 방안으로 구성하였다(김문길, 김태완 외, 2020). 이 외에 전물량 방식 최저생계비 계측을 위한 세부 가정 중 하나로 가구주(아버지)는 주 5일 근무에 최저임금(179만 5310원)을 받는 중소기업 근로자, 배우자(어머니)는 전업주부로 가정하였다.³⁾

표준가구 두 개 안을 기준으로 전물량 방식에 의한 최저생계비를 계측한 결과, 표준가구 1안은

213만 4492원으로 나타났으며, 표준가구 2안은 198만 521원으로 나타났다. 2017년 계측된 전물량 방식의 최저생계비와 비교할 때 표준가구 1안은 17.8%가 증가한 것이며, 표준가구 2안은 9.3%가 증가한 것이다.

세부 비목별 변화를 보면, 2017년 대비 표준가구 1안에서는 수도광열비가 1.3% 감소하였으며, 표준가구 2안에서는 수도광열비가 1.3% 감소하고, 교통통신비가 6.9% 감소한 것으로 나타났다. 이 외의 비목은 모두 상승한 것으로 계측되었다. 세부 비목 중 가장 많이 상승한 것은 표준가구 1안에서는 교양오락비(120.9%), 교육비(42.6%), 기타소비지출(41.9%), 비소비지출(41.5%) 등으로 나타났다. 표준가구 2안에서는 교양오락비(94.6%), 비소비지출(41.5%), 교육비(22.0%) 등이 크게 증가한 것으로 계측되었다. 이들 품목이 많이 증가한 이유는 교양오락비의 경우 국내여행비 등 신규 품목이 추가되었기 때문이며, 교육비도 L자 파일, 클리어파일, 포스트잇 등 학령기 자녀가 사용하는 학용품이 현대화하면서 다른 품목에 비해 증가폭이 컸다. 비소비지출은 가정이 근로자임을 가정하고 있으며, 이에 따라 최저임금이 상승한 것을 반영하여 사회보험료 등이 늘어나면서 비소비지출이 증가하게 되었다(김문길 외, 2020).

3) 이 외에 전물량 방식 최저생계비 계측에 포함되는 11개 비목에 대한 세부적인 계측 방식은 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤 외 (2020) 보고서 2부 2020년 최저생계비 계측 부문을 참조하기 바란다.

표 1. 2017년 대비 최저생계비 비목별 증가율

(단위: 원, %)

구분	2017년 연구진 안		2020년 연구진 안(1안, 표준가구 변동)			2020년 연구진 안(2안, 표준가구 유지)		
	금액	구성비	금액	구성비	증가율	금액	구성비	증가율
식료품비	688,110	38.0	771,345	36.1	12.1	728,366	36.8	5.9
주거비	303,139	16.7	340,582	16.0	12.4	340,582	17.2	12.4
수도광열비	111,023	6.1	102,349	4.8	-1.3	102,349	5.2	-1.3
가구집기비	49,543	2.7	53,463	2.5	7.9	53,463	2.7	7.9
피복신발비	80,441	4.4	98,499	4.6	22.4	81,049	4.1	0.8
보건의료비	74,117	4.1	91,239	4.3	21.3	84,327	4.3	12.7
교육비	83,092	4.6	105,694	5.0	42.6	90,407	4.6	22.0
교양오락비	35,347	2.0	78,071	3.7	120.9	68,802	3.5	94.6
교통통신비	173,802	9.6	192,032	9.0	10.5	161,894	8.2	-6.9
기타소비지출	98,166	5.4	139,273	6.5	41.9	107,337	5.4	9.3
비소비지출	114,443	6.3	161,945	7.6	41.5	161,945	8.2	41.5
합계	1,811,223	100.0	2,134,492	100.0	17.8	1,980,521	100.0	9.3

자료: 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤 외. (2020). 2020년 기초생활보장실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p.487.

순수하게 표준가구가 변동되면서 늘어난 최저생계비는 표2와 같다. 표준가구 1안을 보면 식료품비가 약 7만 7000원 증가하였다. 이는 2017년 표준가구에 비해 2020년 표준가구 구성원의 연령이 상승하면서 식료품비 계측 기준이 되는 열량(칼로리)이 8600kcal에서 9000kcal로 늘어남에 따라 계측값도 증가하게 된 것이다. 다음으로는 교육비와 기타소비지출이 증가하였는데 모두 표준가구의 자녀가 중학생 연령으로 변경되면서 비용이 증가하게 된 것이다. 표준가구가 변경되는 1안을 기준으로 하면 약 19만 1000원의 최저생계비가 상승한 것으로 계측되었다. 표준가구 2안은 표준가구는 유지되 가격과 품목 등의 조정만을 반영했기 때문에 표준가구 1안에 비해서는 증가폭이 2만 1774원에 그치고 있다.

두 번째 물가변동분만 반영하여 최저생계비를 계측한 것은 표3과 같다. 물가변동분 반영은 두 가지로 계측되었는데 하나는 2017년 중앙생활보장위원회 의결 최저생계비 전체 금액에 소비자물가지수 총지수 변동분을 반영하는 것이고, 다른 하나는 직전 최저생계비 계측 비목을 기준으로 비목별 소비자물가지수 변동분을 반영하여 계측하는 것이다. 중소도시를 기준으로 보면 총지수를 반영하여 계측한 2020년 최저생계비는 186만 6809원이었으며, 각 비목별 변동분을 반영한 최저생계비는 193만 8410원이었다.

최종적으로 2020년 4인 가구 최저생계비 계측 결과를 보면 최저액은 직전 전물량 방식 최저생계비에 소비자물가지수 총변동분을 반영한 186만 6809원이며, 최고액은 표준가구 1안을

표 2. 전물량 방식 지역별 비목별 4인 가구 최저생계비(2020년)

(단위: 원, %)

구분	중소도시							
	표준가구 1인				표준가구 2인			
	최저생계비		변화량(2017-2020)		최저생계비		변화량(2017-2020)	
	금액(A)	비중	금액(A)	비중	금액(A)	비중	금액(A)	비중
식료품비	771,345	36.1	77,124	10.0	728,366	36.8	34,068	4.7
주거비	340,582	16.0	-	-	340,582	17.2	-	-
광열수도	102,349	4.8	-	-	102,349	5.2	-	-
가구집기	53,463	2.5	-	-	53,463	2.7	-	-
피복신발	98,499	4.6	8,220	8.3	81,049	4.1	-8,134	-10.0
보건의료	91,239	4.3	6,912	7.6	84,327	4.3	0	0.0
교육	105,694	5.0	49,297	46.6	90,407	4.6	6,096	6.7
교양오락	78,071	3.7	7,658	9.8	68,802	3.5	29	0.0
교통통신	192,032	9.0	6,380	3.3	161,894	8.2	-15,400	-9.5
기타소비	139,273	6.5	35,895	25.8	107,337	5.4	5,115	4.8
비소비	161,945	7.6	-	-	161,945	8.2	-	-
합계	2,134,492	100.0	191,486	9.0	1,980,521	100.0	21,774	1.1

주: 1) 표준가구 1인(47세 남성 가구주, 44세 여성 배우자, 16세 남아, 13세 여아, 가구변화 반영), 표준가구 2인(42세 남성 가구주, 39세 여성 배우자, 12세 남아, 10세 여아, 2013년 최저생계비 표준가구 기준)

자료: 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤 외. (2020). 2020년 기초생활보장실태조사 및 평가연구. 보건복지부-한국보건사회연구원. p.485.

표 3. 2020년 물가상승률 적용 전물량 방식 최저생계비(안)

(단위: 원/월, %)

비목	대도시		중소도시		농어촌	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1. 식료품비	722,684	35.6	722,684	37.3	722,684	39.8
2. 주거비	417,002	20.5	324,433	16.7	216,430	11.9
3. 광열수도비	122,099	6.0	124,294	6.4	110,042	6.1
4. 가구집기가사용품비	53,226	2.6	52,749	2.7	52,047	2.9
5. 피복신발비	82,333	4.1	82,333	4.2	82,333	4.5
6. 보건의료비	75,351	3.7	75,351	3.9	75,351	4.2
7. 교육비	84,538	4.2	84,538	4.4	84,538	4.7
8. 교양오락비	35,010	1.7	35,010	1.8	35,010	1.9
9. 교통통신비	174,913	8.6	173,595	9.0	172,496	9.5
10. 기타소비지출	101,477	5.0	101,477	5.2	101,477	5.6
11. 비소비지출	161,943	8.0	161,945	8.4	162,079	8.9
최저생계비(1~11의 합)	2,030,577	100.0	1,938,410	100.0	1,814,488	100.0
(총지수)	1,955,626		1,866,809		1,747,874	

주: 1) 2017년 중생보위 의결 전물량 방식 최저생계비를 기준으로 2017년 1월 및 2020년 1월 소비자물가지수를 적용한 값임.

자료: 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤 외. (2020). 2020년 기초생활보장실태조사 및 평가연구. 보건복지부-한국보건사회연구원. p.488.

기준으로 전물량 방식 최저생계비로 계측된 213만 4492원 수준이었다.

나. 생계급여 급여적정성 평가

기초생활보장제도 생계급여에 대한 적정성 평가는 두 가지 방안을 통해 이루어진다. 첫째는 전물량 방식의 최저생계비 계측이고 둘째는 2017년 전물량 방식에 의한 최저생계비에 소비자물가 변동분을 반영한 계측치와의 비교를 통해 진행된다. 두 방안의 최저생계비는 2020년을 기준으로 측정되어, 생계급여와의 비교는 2020년 정부 발표 기준중위소득을 기초로 하고 있다.

맞춤형 급여 도입 이전의 최저생계비가 선정 및 급여기준으로 활용될 때에는 계측된 최저생계비에서 타법지원액(=현물지원)⁴⁾을 차감한 현금급여가 수급권자들에게 지원되었다. 이를 당시에는 현금급여기준이란 명칭으로 사용하였다. 타법지원액 외에 맞춤형 급여로 전환되면서 의료급여, 주거급여 및 교육급여가 별도로 지급되면서 동 급여에 해당되는 의료비, 주거비 및 교육비를

함께 뺀 금액을 생계급여에 대한 적정성 평가 기준으로 비교하게 된다.

- 생계급여 = 최저생계비-(최저생계비 중 주거비, 현물 및 타법지원액)

2020년 계측된 최저생계비에서 표준가구 1안을 기준으로 산출된 현물(의료비 및 교육비)과 타법지원액의 합계는 54만 5884원이며, 현물(의료비 및 교육비)과 표준가구 2안의 타법지원액 합계는 48만 8360원으로 계측되었다. 여기에 주거비 24만 9300원을 합한 금액을 최저생계비에서 빼게 된다. 이를 기준으로 보면 2020년 생계급여 기준 계측값은 표준가구 1안은 133만 9308원, 표준가구 2안은 124만 2861원이 된다. 2020년 현재 정부가 발표해 적용하고 있는 생계급여 기준 고시값 142만 4752원(4인 가구, 기준중위소득 30% 기준)과 비교 시 표준가구 1안은 8만 5444원(6.4%), 표준가구 2안은 18만 1891원(14.6%)이 높았다. 즉 현재 정부가 고시하고 있는 기준중위소득 30%의 생계급여 기준은 적정한 것으로 볼 수 있다.

표 4. 2020년 생계급여 급여적정성 판정

구분	2020년 계측 최저생계비	-	주거비 ¹⁾ + 현물(의료비, 교육비) 및 타법지원액	=	2020년 계측 생계급여 기준	2020년 고시 생계급여 기준	계측치와 실제 차이
표준가구 1안	2,134,492원	-	249,300원 + 545,884원 = 795,184원	=	1,339,308원	1,424,752원	85,444원
표준가구 2안	1,980,521원	-	249,300원 + 488,360원 = 737,660원	=	1,242,861원	1,424,752원	181,891원

주: 1) 최저생계비 주거비 중 관리비 등 현 주거급여에 미반영된 사항은 제외함
 자료: 관계부처합동. (2020). 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023). p.20.

4) 2020년 타법지원액은 2017년 평가와 동일한 기준에 의해 계측되었으며, 여기에는 급식비, 전기요금, 보건의료비, 교육비, TV 수신료, 통신비, 주민세, 국민연금, 건강보험 등이 포함되어 산출된다(김문길 외. 2020. p. 489)

맞춤형 급여 도입 이후 새롭게 도입된 기초생활보장제도 최저보장수준(4인 가구, 중소도시 기준)과 비교해 보면, 생계급여 142만 4752원, 의료급여 5만 8901원, 주거급여 31만 2500원, 교육급여 5만 9766원과 타법지원액 38만 7893원을 합하며 2020년 최저보장수준은 224만 3812원으로 산출된다. 전물량 방식 최저생계비와 물가변동분을 적용한 최저생계비와 비교해 보면, 표5에서 보듯이 전물량 방식 최저생계비 표준가구 1안에 비해 최저보장수준은 10만 9320원이 높고, 표준가구 2안에 비해서는 26만 3291원이 높은 것을 볼 수 있다. 2017년 계측된 최저생계비에 물가변동분을 반영할 경우 항목별 지수를

적용한 계측값 대비 최저보장수준은 30만 5402원, 총지수로 계측한 것에 비해서는 37만 7003원이 높은 것으로 계측되었다.

이 외에 통계청 가계동향조사 분위별 지출수준과 시민단체에서 제시하고 있는 가계부 조사 결과와 비교해도 현재의 최저보장수준은 높은 것으로 나타나고 있다.

3. 향후 과제

2020년 시행된 기초생활보장제도 실태조사와 최저생계비 계측은 맞춤형 급여로 전환된 이후 두 번째로 평가가 이루어진 것이다. 급여적정성

표 5. 2020년 기초생활보장 최저보장수준과 최저생계비(안) 비교

중소도시 기준 2020 최저보장수준(월) ¹⁾		⇔	2020 전물량 방식 최저생계비(월) 4인 가구 중소도시	최저보장수준과의 차이
생계급여	1,424,752원		① 표준가구 1안 2,134,492원 ② 표준가구 2안 1,980,521원	△109,320원 △263,291원
의료급여	58,901	2017 최저생계비에 물가상승률 적용 2020년 4인 가구 중소도시 기준		최저보장수준과의 차이
주거급여 (2, 3급지 평균)	312,500원	③ 항목별 지수 적용 시 1,938,410원 ④ 총지수 적용 시 1,866,809원	△305,402원 △377,003원	
교육급여	59,766원	가계동향조사 분위별 지출 수준		최저보장수준과의 차이
타법 지원 (의료, 주거, 교육 제외)	387,893원	10분위 중 1분위 평균 1,028,985원 10분위 중 3분위 평균 1,716,314원 10분위 중 6분위 누적평균 1,827,730원	△1,214,827원 △ 527,498원 △ 416,082원	
총합	2,243,812원	기초법바로세우기공동행동 2018년 가계부조사		최저보장수준과의 차이
		4급지 부부+자녀가구(4인) 2,071,922 3급지 부부+자녀가구(4인) 1,704,156 ²⁾	△ 171,890원 ³⁾ △ 539,656원	

주: 1) 생계급여는 기준중위소득 30%, 의료급여는 계측된 최저의료비 중 의료급여에 상응하는 항목(보건의료서비스: 입원, 외래, 처방약값), 주거급여는 2, 3급지 평균 급여액, 교육급여는 중학생, 고등학생 실 급여액, 타법 지원은 전기요금·주민세 지원 등 의료·주거·교육 외 지원
2) 가계부조사의 3급지는 부부와 자녀 1인의 3인 가구 기준으로 조사되어 현행 균등화지수를 이용하여 4인 가구로 변환하고, 2년간 물가상승률 적용하여 계산
3) 4급지 주거급여 239,000원 적용 시 최저보장수준은 2,170,312원. 최저보장수준과 차이는 98,390원(= 2,170,312원-2,071,922원)
자료: 관계부처합동, (2020). 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023), p. 18.
김문길, 김태완, 여유진, 김미근 외. (2020). 2020년 기초생활보장실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원, p. 491.

평가는 사회적 논의 과정을 통해 정리된 것에 기반하여 전물량 방식의 최저생계비와 물가변동분을 반영한 최저생계비 계측 결과를 토대로 진행되었다. 분석결과는 앞에서 설명한 것과 같이 생계급여에 대한 적정성은 보장하고 있는 것으로 평가되었으며, 다른 급여들과 함께 검토된 최저보장수준 역시 두 가지 방식에 의한 최저생계비 계측값과 다른 자료를 통해 살펴본 측정치와 비교해도 높은 것으로 평가되었다.

향후 급여적정성 평가와 관련하여 개선되었으면 하는 사항으로는 우선 최저생계비의 역할과 활용 방안에 대한 논의가 필요하다. 맞춤형 급여 이후 최저생계비는 단순히 급여적정성 평가에만 적용되고 있으며, 경우에 따라 더 좋은 측정 방법이 제안될 경우 최저생계비의 의미가 퇴색될 수 있다. 최저임금과 더불어 최저생계비가 국내에서 가지는 위상을 다시 한 번 검토하고 이를 적극적으로 활용할 수 있는 방안이 있었으면 한다. 두 번째는 급여적정성 평가 시 시대 변화를 반영할 필요가 있다. 최저생계비 계측은 오랜 기간 4인 표준가구를 기준으로 계측되어 왔다. 최근 증가하고 있는 가족구조의 변화를 일정하게 반영할 필요가 있다. 1인 가구가 크게 증가하면서 1인 최저생계비 계측에 대한 논의가 많이 발생하고 있다. 최저생계비가 가진 의미를 고려하면 1인 최저생계비는 빈곤층의 생활을 오히려 낮출 수 있지만, 개선하는 방안이 마련되어야 한다. 우선적으로 가족 규모가 소규모화되는 것을 고려하여 표준가구를 4인에서 3인으로 변경하는 것과 현

재 적용되고 있는 가구균등화지수를 개인과 가구 단위로 구분함으로써 가구구조 변화를 최저생계비 계측에 반영하는 것을 고려할 필요가 있다.

이미 언급했듯이 맞춤형 급여 도입의 목적은 사각지대 해소, 급여적정성 보장 및 탈수급 촉진이었다. 이 중 사각지대 해소는 기존 폐지되었던 주거와 교육급여와 더불어 2020년 한국판 종합뉴딜과 2차 기초생활보장 종합계획을 통해 생계급여 부양의무자 기준을 폐지하기로 함으로써 상당 부분 해소될 것으로 보인다. 단지 코로나19로 인한 생계의 문제는 당장 발생하고 있지만 생계급여에 대한 부양의무자 폐지는 2022년에야 완성되어 시차가 발생하고 있는 점은 한계로 볼 수 있다. 급여적정성과 관련해서는 2017년과 2020년 평가 결과 현재의 기준중위소득의 선정기준과 최저보장수준이 수급권자의 안정적 생활 유지에 충분하지는 않더라도 과거 최저생계비 수준에 비해서는 높다는 측면에서 급여적정성은 개선되고 볼 수 있다. 더불어 향후 6년에 걸쳐 기준중위소득과 기준중위소득 산출자료인 가계금융복지조사 소득과의 격차를 줄여 나가고, 1인 및 2인 가구의 가구균등화지수가 상향조정됨으로써 수급가구에서 많은 비중을 점유하고 있는 1~2인 가구의 급여적정성은 더욱 높아질 수 있다는 점에서 긍정적으로 볼 수 있다. 하지만 여전히 해소되지 않은 부문은 탈수급이다. 맞춤형 급여 도입을 통해 각각의 급여를 단계화함으로써 탈수급을 촉진하고 더 크게는 자립 지원을 통해 탈수급, 탈빈곤을 유도하고자 했지만, 아직 이 부문에 대한 정

확한 평가는 이루어지고 있지 못하다. 맞춤형 급여 속에서는 탈수급에 대한 개념 역시 다시 한 번 검토될 필요도 있다. 맞춤형 급여 이전의 탈수급이 기초생활보장에서 완전히 벗어나는 것을 상정했다면, 맞춤형 급여는 급여가 단계적으로 운영된다는 점에서 생계급여에서 의료급여로 혹은 생계급여에서 주거급여로의 전환도 탈수급으로 보는 것이 맞는지 검토할 필요가 있다.

지난 2020년은 기초생활보장제도가 시행된 지 20년이 되어 의미 있는 해로 볼 수 있다. 하지만 코로나19라는 위기 속에서 기초생활보장제도가 최후의 사회안전망으로서 빈곤층 및 취약계층의 보호를 위해 충분한 역할을 했는지에 대한 반성도 함께 할 수 있는 기간이었다. 기초생활보장제도 외부적으로는 불충분한 소득보장제도의 보완 혹은 개혁을 위한 논의들이 진행되고 있다. 향후 기초생활보장제도가 계속해서 최후의 안전망 역할을 수행하기 위해서는 한국의 소득보장체계 속에서 어떠한 위치에 서고 어떠한 역할을 할 것인지 다시 한 번 검토하고 능동적 변화를 시도해야 할 시점이다. ■

참고문헌

관계부처합동. (2020a). 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안).

김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경, ..., 송치호. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

김태완, 김문길, 김미곤, 여유진, 김현경, 임완섭, ..., 최민정. (2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

법제처, 국가법령종합센터(<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EA%B8%B0%EC%B4%88%EC%83%9D%ED%99%9C#undefined>)