

국민기초생활보장제도 보장 범위 평가와 과제¹⁾



The Coverage of the National Basic Livelihood Security and Its Policy Implications

김문길 | 한국보건사회연구원 연구위원

국민기초생활보장제도는 제도 도입 후 20여 년간 보장 범위 확대를 위해 크고 작은 제도 개선을 시도해 왔다. 그러나 부양의무자 기준, 재산 기준의 엄격한 적용 등에 따라 사각지대가 상존해 왔다. 2014년 개정 기초생활보장법에 따라 통합된 국민생활 실태조사를 통해 급여 기준의 적정성 평가와 더불어 수급권자, 수급자 및 차상위계층 등의 규모를 파악하도록 하였다. 이에 본고에서는 비수급 빈곤층의 규모를 추정하고, 수급가구와 차상위계층의 생활 실태를 파악함으로써 사각지대 축소를 위한 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 이에 평가 개요를 살펴보고, 보장 범위 평가와 소득 구성 등 실태를 파악함으로써 그간의 제도 개선 성과를 평가하고 향후 과제를 제안한다.

1. 들어가며

2015년에 이루어진 맞춤형 급여제도 개편에 따라 국민기초생활보장제도(이하 ‘기초보장제도’)는 급여의 측면에서 생계, 의료, 주거, 교육급여가 분리되면서 각기 다른 선정 기준을 적용하게 되었고, 선정과 급여의 기준이 되었던 종전의

최저생계비가 기준중위소득의 일정 비율로 변경되었다. 제도 개편 전 선정 기준과 급여 기준이 되었던 최저생계비는 전물량 방식(마켓 바스켓 방식)으로 가구가 건강하고 문화적인 생활을 영위하는 데 필요한 최소한의 비용을 측정한 것으로서, 지출을 기반으로 급여와 선정 기준을 마련했었다. 그러나 새로운 기준은 기준중위소득의

1) 이 글은 『2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구』(김문길, 김태완 외, 2020)의 제3장과 제10장의 내용을 발췌하여 작성한 것이다.

일정 비율을 적용함에 따라 소득을 기반으로 급여와 선정 기준을 마련하게 된 것이다. 이와 같은 제도적 변화에 따라 두 가지 이슈가 발생한다. 하나는 변화된 급여 기준을 적용할 경우 수급자의 적정한 생활수준을 보장해 줄 수 있는가 하는 것이고, 다른 하나는 변화된 선정 기준이 욕구가 있는(보호가 필요한) 가구를 얼마나 제도 안으로 편입시킴으로써 사각지대를 줄일 수 있는가 하는 것이다.

이 같은 이슈에 대응하기 위하여 국민기초생활보장법은 제도 평가를 실시할 것을 명시하고 있다. 2015년 맞춤형 급여제도 개편 당시 개정된 국민기초생활보장법은 제도 평가에 대해 다음과 같이 규정하였다. 즉 3년 주기로 실태조사를 실시하고, 이를 바탕으로 급여 기준의 적정성을 평가하고, 수급자 및 차상위계층 등의 규모 파악을 통해 사각지대 규모를 파악하도록 한 것이다.

“국민기초생활보장법 제20조의2 ② …… 4항에 따른 실태조사 결과를 고려하여 급여기준의 적정성 등에 대한 평가를 실시할 수 있으며, …… ③ …… 1항에 따른 기초생활보장 기본계획 및 2항에 따른 평가결과를 종합하여 기초생활보장 종합계획을 수립하여 중앙생활보장위원회의 심의를 받아야 한다. ④ -- 수급권자, 수급자 및 차상위계층 등의 규모·생활실태 파악, 최저생계비 계측 등을 위하여 3년마다 실태조사를 실시·공표하여야 한다.(본조신설 2014. 12. 30.)”

“부칙6조2항 보건복지부장관 등은 이 법 시행 이후 2년 이내에 제20조의2의 개정규정에 따른 기초생활보장 기본계획 및 종합계획을 수립하고, 실태조사를 실시하여야 한다.”

이 글에서는 상기와 같은 법상의 평가 근거를 토대로 2018년 기준 수급권자, 수급자, 차상위계층 등의 규모를 파악하고, 이를 바탕으로 비수

급 빈곤층의 규모를 파악함으로써 기초생활보장 제도가 개편 이후 대상자 포괄성 측면에서 얼마나 기여를 하고 있는지를 평가해 보고자 한다. 이를 위해서 이 글은 먼저 기초생활보장제도 평가를 위해 실시되는 실태조사와 평가 내용과 방법을 소개하고, 실태조사를 이용하여 추정된 각 소득구간별 규모와 이를 바탕으로 산출한 비수급 빈곤층(사각지대) 규모를 제시한다. 또한 기초생활보장 미신청 사유에 대한 조사 결과를 바탕으로 제도적 사각지대의 규모를 추정해 본다. 그리고 논의를 정리하고 정책적 함의를 제시한다.

2. 기초생활보장제도 평가를 위한 자료와 평가 내용

가. 국민생활실태조사

현재 기초보장제도 평가를 위한 근거가 되는 ‘국민생활실태조사’는 맞춤형 급여제도 개편 이전 ‘최저생계비 계측조사’로도 불리던 ‘국민생활실태조사’와 비수급 빈곤층 규모 추정과 빈곤층 생활실태와 복지욕구를 파악하기 위한 ‘복지욕구 실태조사’를 통합한 조사다. 전자는 1999년부터 2013년까지 5년 또는 3년 주기로 총 5회에 걸쳐 조사가 실시되었다. 가구구성 및 가구원 특성 등의 가구 일반사항, 전물량 방식 최저생계비를 구성하는 비목별 지출과 가구 소득 및 자산, 그리고 주관적 최저생계비 등을 조사하였다. 그리고 최저생계비 계측에 활용하기 위한 시장가격과 노인, 장애인, 한부모 가구, 광역수도비 등의 추가

비용을 산출하기 위한 정보들을 2차 조사를 통해 수집하였다. 후자인 ‘복지욕구 실태조사’는 빈곤층의 규모를 추정하고, 이들의 특성을 파악하기 위한 목적으로 2004년부터 2015년까지 총 4회 실시되었다. 이처럼 각각 수행되었던 조사는 2014년 「국민기초생활보장법」 개정에 따라 하나의 국가 승인통계로 병합되었다. 이에 따라 통합된 조사가 2015년과 2018년을 기준으로 각각 실시되었고, 2017년과 2020년의 ‘기초생활보장 실태조사 및 평가연구’에 활용되었다.

‘2018년 국민생활실태조사’는 소득계층별 가구의 생활 실태, 복지욕구 실태, 전물량·상대적·주관적 최저생계비 추정을 위한 기초자료 생산에 초점을 두고 조사 문항을 설계했다. 조사표는 크게 가구 일반조사, 국민기초생활보장제도 심층조사, 가구 유형별 심층조사(장애인, 노인, 한부모 및 4인 가구 심층 조사)로 구성되었다. 이 중 기초생활보장 심층 조사는 기초생활보장 수급가구를 대상으로 하며 복지 인식, 수급 이력, 선정 여부, 급여 만족도 등을 문항에 포함하고 있다. 가구 유형별 심층 조사는 전술한 것과 같이 가구 유형별 추가 비용 산출을 위하여 노인, 장애인, 한부모 가구를 대상으로 가구 유형 특성에 따라

추가적으로 지출 필요성이 있는 항목들을 조사하고 지출 실태를 조사하였다. 4인 가구 심층 조사는 최저생계비 계층의 표준가구의 생활비의 비목별 지출 금액과 내구연수, 사용량 등을 세부적으로 파악하기 위한 문항으로 구성하였다. 그리고 가구 유형별 심층 조사는 조사 대상 가구에 장애인이 있거나 65세 이상 노인이 함께 거주할 경우, 그리고 한부모와 자녀로 가구가 구성되어 있을 경우 조사하였다. 유형별 심층 조사에는 가구 특성에 따른 추가 지출 요인을 파악하기 위한 주요 품목의 보유여부, 사용량, 가격 등을 문항으로 포함하였다.

‘2018년 국민생활실태조사’는 2017년 인구주택총조사의 90% 조사구 자료에서 1334개 조사를 층화 추출하여 전국 2만 가구를 대상으로 조사를 진행하였으며, 최종적으로 1만 8007가구에 대한 조사를 완료하였다. 조사 대상은 가구 단위 조사를 기본으로 하되 가구 유형별 심층 조사의 경우에는 가구원 조사도 병행하였다. 유형별 조사의 완료부수는 아래 표와 같다.

나. 기초생활보장제도 평가 내용

앞서 제시한 기초생활보장법 제20조의 2에 근

표 1. 2018년 국민생활실태조사(1차 조사) 최종 조사 완료 수

(단위: 부)

목표부수	완료부수	장애인 가구	노인 가구	한부모 가구	4인 가구	기초보장 수급가구
20,000	18,007	2,402	3,784	233	2,646	1,140

거한 첫 번째 평가연구는 김태완 외(2017)의 연구이다. 이 연구는 전술한 두 조사를 통합한 실태 조사를 실시한 것과 마찬가지로 각 조사들을 기반으로 이루어진 각각의 연구의 통합 연구로서의 의미도 가진다. 이 연구는 기존의 최저생계비 계측조사 연구와 복지욕구 실태조사 연구를 통합한 첫 번째 연구로서 3년 후 수행하게 된 김문길 외(2020)의 선행연구에 해당한다. 이 연구는 상대적 방식으로 결정되는 선정 기준과 급여 수준의 적절성을 평가하기 위한 전물량 방식 등의 최저생계비 계측, 차상위 빈곤층 규모 추정 및 주요 소득계층별 욕구와 실태 분석, 그리고 보장 범위와 급여의 적절성 평가를 주요 내용으로 한다. 이 중 국민기초생활보장제도 평가는 대상자 포괄성, 급여의 적정성, 급여의 효과 및 효율성, 그리고 형평성의 측면에서 수행되었다.

이 연구의 주요 평가 영역별 세부 평가 내용을 살펴보면, 먼저 대상자 포괄성은 과거 복지욕구 실태조사 연구에서 수행하였던 방식과 동일하게 기초생활보장제도의 사각지대 규모를 추정하고 맞춤형 급여제도로 개편하기 전과 후의 수급자 인식변화를 살펴보았다. 급여의 적정성은 법에 근거하여 절대적 빈곤선 계측 방식의 산물인 최저생계비와의 비교를 통한 평가와 박탈지표를 통한 평가로 구성하였다. 급여의 효과, 효율성, 형평성 평가는 빈곤지수를 이용한 빈곤율 감소효과, 빈곤갭 감소효과, 빈곤감소효율성, 수직적 지출 효율성, 과잉지출비율, 선정 기준 형평성, 지역별 급여 수준 형평성 분석 등으로 구성하였다.

이에 김문길 외(2020)도 동일한 구성으로 제도 평가를 실시하였으며, 그중 보장 범위의 적정성에 대한 평가 부분을 이 글에서 다루기로 한다.

3. 보장 범위 평가 - 사각지대 규모와 가구 유형별 소득 구성

가. 사각지대 규모

김문길 외(2020)의 연구에서는 수급권자, 수급자 및 차상위계층 등의 규모 파악을 위해 선행 연구인 이현주 외(2005), 이현주 외(2008), 이태진 외(2011), 이태진 외(2015) 등이 설정한 소득 계층 틀을 유지하여 사각지대 규모를 추정하였다. 다만, 상기 연구들이 최저생계비를 기준으로 집단을 구분한 것과 달리 김문길 외(2020)의 연구에서는 맞춤형 급여제도 개편 이후에 수행된 첫 번째 연구인 김태완 외(2017)의 연구와 마찬가지로 기준중위소득을 기준으로 집단을 구분하였다. 이에 따라 사각지대 규모도 기준중위소득을 기준으로 추정하였다.

‘2018년 국민생활실태조사’를 바탕으로 비수급 빈곤층을 추정한 결과는 아래 그림과 같이 제시할 수 있다. 여기서 수급가구(집단1)는 생계급여와 의료급여 수급가구로 정의하였고, 이에 따라 비수급 빈곤층은 기본적으로 소득인정액이 생계급여(30%)와 의료급여(40%) 선정 기준에 부합하지만 여타의 이유로 수급을 받지 못하는 계층으로 정의하였다.

2018년 12월 말 생계급여 선정 기준인 기준

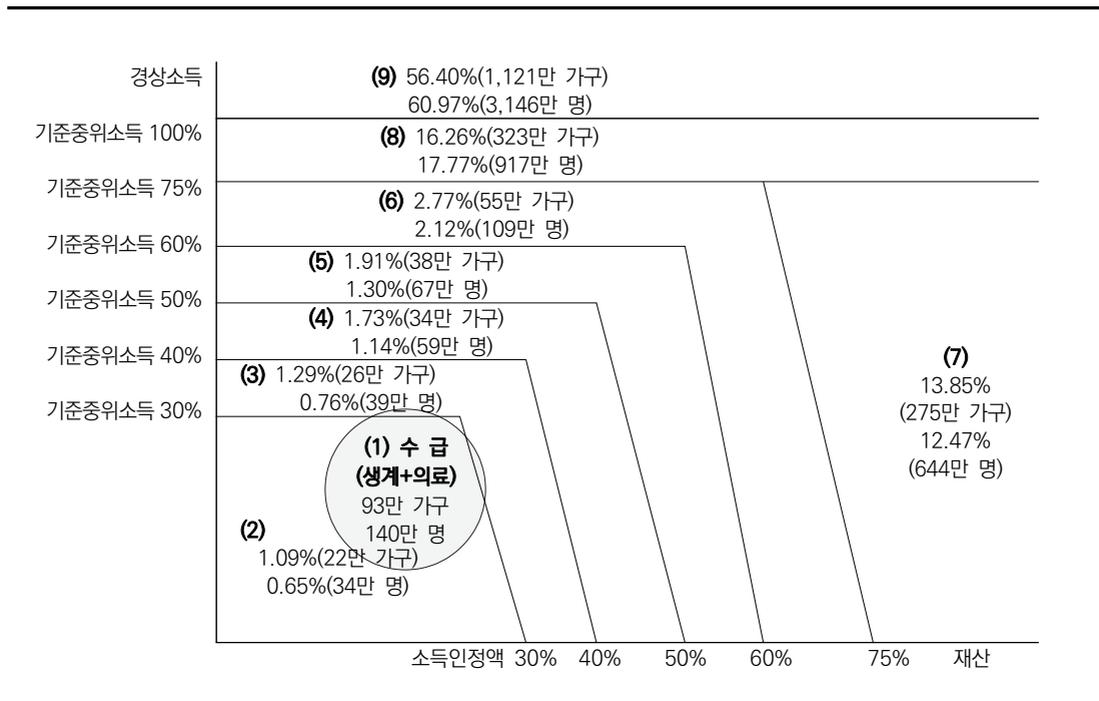
중위소득 30% 이하의 비수급 빈곤층(혹은 사각 지대) 규모는 약 22만 가구(34만 명)로 추정되었다. 한편, 기준중위소득 30%를 초과하고 의료급여 선정 기준인 기준중위소득 40% 이하에 해당하는 비수급 빈곤층 규모는 26만 가구(39만 명)로 추정되었다. 따라서 소득인정액이 과거 최저생계비 100%에 대응되는 기준중위소득 40% 이하에 해당하면서도 생계, 의료급여를 수급하지 못하는 비수급 빈곤층의 규모는 약 48만 가구,

약 73만 명으로 추정되었다.

소득인정액이 수급기준에 부합하지만 수급을 받지 못하는 이유는 주로 부양의무자 기준에 의한 것으로 짐작된다. 그 밖에 엄격한 수급자 재산 기준 적용에 의한 것으로 알려져 있다. 한 가지 언급해야 할 것으로 '비수급'은 기초생활보장제도의 급여를 받지 못하는 것으로 한정된다는 것이다. 기준중위소득 30% 이하 혹은 30~40% 이하 기초생활보장급여(생계 및 의료급여) 비수급

그림 1. 2018년 기준 소득계층별 규모 추정(기준중위소득 기준)

(단위: %, 가구, 명)



주: 1) 수급가구의 경우 행정데이터상 중복을 제외한 생계급여, 의료급여를 수급하는 가구의 합이며, 수급자의 경우 행정데이터상 중복을 제외한 시설수급자를 포함하여 생계급여(122만 9067명), 의료급여(16만 8176명)를 합한 값임.
 2) 통계청「장래가구·인구추계」기준 2018년 전체 가구 1987만 1152가구, 전체 인구 5160만 6633명임. 단, 집단별 가구(개인) 수는 천의 자리에서 반올림한 수치임.
 3) (2)~(7) 집단의 경우 소득인정액 기준, (8)~(9) 집단의 경우 경상소득 기준
 자료: 김문길 외. (2020). 2018년 국민생활실태조사. 한국보건사회연구원. p. 466.

빈곤층의 경우 가구주 연령 기준으로 50~70% 정도가 65세 이상 노인으로 파악된다. 따라서 생계 및 의료급여 비수급 가구의 60% 이상은 기초연금 및 기타 현금급여, 사회적 현물이전 등의 기타정부보조금을 받고 있는 것으로 파악되었다는 것을 참고할 필요가 있다.

비수급 빈곤층 규모 변화를 살펴보면 아래 표와 같다. 2003년 차상위 계층을 포함한 비수급 빈곤층은 263만 명, 이 중 최저생계비 비수급 빈곤층은 177만 명으로 각각 추정되었으며, 2006년에는 차상위 포함 비수급 빈곤층 170만 명, 최저생계비 비수급 빈곤층 103만 명으로 전년 대비 상당히 큰 폭으로 줄었다. 글로벌 금융위기를 거친 2010년에는 차상위 포함 비수급 빈곤층 185만 명, 최저생계비 비수급 빈곤층 117만 명으로 전년 대비 소폭 증가했다. 맞춤형 급여제도 개편 직전인 2014년의 경우는 각각의 규모가 203만 명과 118만 명으로 나타나 전자는 비교적

큰 폭의 증가가 있었고, 후자는 거의 비슷한 수준으로 유지되었다. 2015년 맞춤형 급여제도 개편 이후 첫 조사에서 차상위 포함 비수급 빈곤층은 총 144만 명으로 추정되었고, 그중 생계·의료급여 비수급 빈곤층은 93만 명으로 추정되었다. 맞춤형 급여제도 개편에 따라 선정 기준을 상향하고, 제도별 부양의무자 기준을 폐지(교육급여)하는 등의 사각지대 축소 노력에 따라 이 같은 결과가 나타난 것으로 해석할 수 있다. 그리고 2018년의 경우에는 생계·의료급여 비수급 빈곤층의 규모가 전년에 비해 약 20만 명 감소한 결과를 가져왔다.

2018년에 비수급 빈곤층이 비교적 큰 폭으로 감소한 것은 2017년 제1차 기초생활보장 종합계획에 따른 제도 개선의 결과가 일부 반영된 것으로 볼 수 있다. 이 계획에는 3단계에 걸친 부양의무자 기준 완화 계획이 포함되어 있다. 1단계는 수급자 및 부양의무자 가구에 중증 장애인 또

표 2. 비수급 빈곤층(사각지대) 규모 변화

구분	2003년 기준 1차 조사	2006년 기준 2차 조사	2010년 기준 3차 조사	2014년 기준 4차 조사	2015년 기준 5차 조사	2018년 기준 6차 조사
비수급 빈곤층	177만 명	103만 명	117만 명	118만 명 (중위소득 40% 이하)	93만 명 (기준중위소득 40% 이하)	73만 명
차상위 계층 기준 비수급 빈곤층	86만 명	67만 명	68만 명	85만 명	51만 명	59만 명
	(최저생계비(100%)~120% 이하)			(중위 40~50% 이하)		
차상위 포함 비수급 빈곤층	263만 명	170만 명	185만 명	203만 명	144만 명	132만 명

자료: 이현주 외. (2005). 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 172.
 이현주 외. (2008). 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 172.
 이태진 외. (2011). 빈곤정책 선진화를 위한 실태조사 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 196.
 이태진 외. (2015). 2014년 복지욕구실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 91.
 김태완 외. (2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 489.
 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 468.

는 노인이 모두 포함된 소위 ‘老-老 부양, 障-障 부양’인 경우(2017년 11월)(단, 부양의무자 가구는 소득·재산 하위 70%로 제한), 2단계는 부양의무자 가구에 중증 장애인(장애인연금 수급자)이 포함된 경우(2019년 1월), 3단계는 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)이 포함된 경우(2022년 1월)로 부양의무자 기준을 완화하고자 하였다(관계부처합동, 2018, p.23). 1단계 조치인 소위 ‘노노-장장’ 가구의 부양의무자 기준이 폐지됨에 따라 그 효과가 이 조사에서 확인된 것으로 볼 수 있다.

참고로, 기초연금 수급자가 있는 부양의무자 가구의 경우 부양의무자 기준 적용을 제외하는 3

단계 계획은 당초 2022년 1월에서 2019년 1월로 당겨져 시행됨에 따라 사각지대 규모는 더욱 축소되었을 가능성이 클 것으로 전망된다.

나. 수급가구와 차상위 계층의 소득 구성

아래 표는 수급가구와 소득구간별 차상위 빈곤층의 소득원천별 구성비를 보여준다. 먼저, 수급가구의 경우 근로 및 사업소득의 비중이 12.2%이고 부모·자녀의 보조금(사적이전소득)이 4.2%로 이들의 구성비가 16.4%인 데 비해 기초보장급여가 49.0%로 전체 소득의 절반 정도를 차지한다. 그리고 기초연금 등의 기타 정부보조금이 26.4%를 차지한다. 한편, 소득인정액이 기준중

표 3. 소득계층별 가구소득 원천별 비중

구분	수급 (생계·의료)	비수급				
		소득인정액(기준중위소득)				
		30% 이하	30~40%	40~50%	50~60%	60~75%
근로 및 사업소득	12.2	15.1	25.2	38.5	52.9	64.9
상용근로 임시·일용근로	11.3	14.0	22.0	36.9	47.9	59.7
고용주·자영업 농림축산어업	0.9	0.8	3.0	1.6	4.9	5.1
기타 근로소득	0.0	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
재산소득	0.0	0.3	0.1	0.2	0.3	0.1
사회보험	2.2	3.5	7.9	7.6	6.3	5.7
민간보험	0.1	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0
기타 정부보조금	26.4	38.5	31.2	22.7	14.1	10.7
부모·자녀의 보조금	4.2	19.1	28.7	24.9	21.9	15.2
민간보조금	5.1	7.1	3.8	3.2	3.1	2.2
기타소득	0.8	5.2	1.0	0.9	0.8	0.7
기초보장	49.0	11.1	1.9	2.0	0.8	0.5
총소득	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 김문길 외. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 140.

위소득의 30% 이하이면서 부양의무자 기준 등으로 인해 수급을 받지 못하는 가구의 경우 근로 및 사업소득이 15.1%, 사적이전소득이 19.1%로 이들의 구성비가 34.2%를 차지하고 사회보험 급여 3.5%, 기초보장급여(주거, 교육, 특례 등) 11.1%, 그리고 기타 정부보조금이 38.5%를 차지한다. 수급가구에 비해 근로 및 사업소득과 사적이전소득의 비중이 두 배 이상 높고, 공적이전소득의 비중이 53.1%로 전체 소득의 절반 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 소득인정액이 기준중위소득 30% 초과 40% 이하인 가구의 경우는 근로 및 사업소득이 25.2%, 사적이전소득이 28.7%로 이들의 합이 53.9%로 절반을 상회하고, 사회보험 7.9%, 기타 정부보조금 28.7%, 기초보장급여 1.9%로 약 40%에 가까운 비중을 나타내고 있다. 비수급 빈곤층인 두 구간에 속한 가구들의 경우

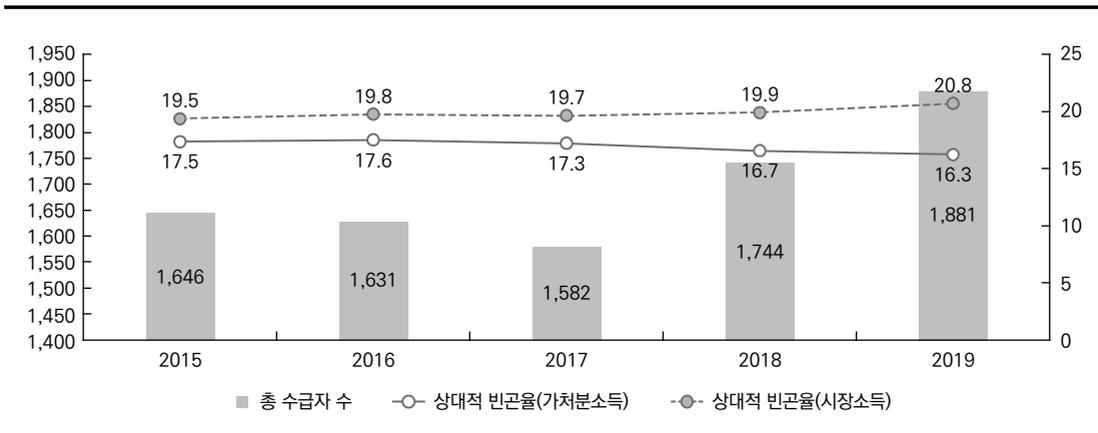
생계 및 의료급여는 수급하지 못하는 반면, 기타 공적이전소득으로 전체 소득의 약 54%와 40% 정도를 충당하고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 이들 비수급 빈곤층의 경우 총 소득액이 수급가구의 67.8%와 87.1% 수준으로 소득역전 현상이 존재한다. 이 같은 소득역전 현상은 기초생활보장 급여 여부에 따라 발생하고 있는 것으로 보인다. 따라서 이들 사각지대를 수급 범위로 포괄하기 위한 제도 개선이 지속적으로 요구된다.

다. 빈곤율과 수급자 수 변화 추이

맞춤형 급여제도 개편 이후인 2015년부터 2019년까지의 빈곤율과 총 수급자 수 추이를 살펴보면 아래 그림과 같다. 시장소득 빈곤율은 2015년 19.5%에서 점진적으로 증가하면서 2019년에는

그림 2. 최근 빈곤율 및 총 수급자 수 추이

(단위: 천 명, %)



자료: 빈곤율은 통계청, 한국은행, 금융감독원, 가계금융-복지조사, 각년도; KOSIS 소득분배지표, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&entrType=btn#content-group에서 2021.1.25. 인출. 총 수급자 수는 복지포 사회보장통계 홈페이지 <https://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/sociquastat/retrieveSociGuaStatList.do>에서 2021. 1. 25 인출.

20.8%에 이른다. 한편, 공적이전소득과 조세와 사회보장분담금이 반영된 가처분소득 빈곤율은 같은 기간 17.5%에서 16.3%로 감소한 것으로 나타났다. 즉, 이 기간 동안 조세-이전체계(tax-transfer system)가 시장소득 빈곤율 증가를 억제하는 역할을 한 것을 알 수 있다. 이 기간 동안 기초연금액 인상, 국민연금 수급률 증가, 기초생활보장 부양의무자 기준 완화로 인한 수급률 증가 등의 효과가 나타난 것으로 이해할 수 있다. 공적이전소득의 빈곤율 완화 효과가 더욱 커진, 즉 두 빈곤율 간 격차가 확대된 2018년과 2019년에 기초생활보장 총 수급자 수가 상당히 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 전술한 바와 같이 2018년부터 제1차 기초생활보장 종합계획에 따라 부양의무자 기준이 단계적으로 완화되면서 비수급 빈곤층의 규모가 감소한 것으로 평가할 수 있다.

위 그림에는 제시되지 않았지만 2020년에는 총 수급자 수가 약 212만 명으로 전년에 비해 25만 명 이상 증가하였다. 제1차 기초생활보장 기본계획 시행 첫 해인 2018년과 비교하면 3년 동안 약 55만 명이 증가하였다. 이상의 결과를 종합해 보면, 시장소득 빈곤율은 증가하는 추세지만 공적이전지출의 빈곤완화 효과가 커지면서 가처분소득 빈곤율은 완화되는 추세를 보이고 있으며, 이는 기초연금 인상과 국민연금 수급률 확대 등 노인빈곤율을 완화시키는 기제가 작동하는 동시에 부양의무자 기준 완화에 따라 기초생활보장제도의 수급 범위가 확대된 결과로 볼 수 있다.

또한 보장 범위의 확대와 더불어 보장성 또한 기준중위소득 인상, 근로소득 공제, 선정 기준 특례 등을 통해 확대된 것으로 평가할 수 있다. ‘가계 금융·복지조사’를 이용하여 산출한 소득분배지표에서 평균 빈곤갭 비율(중위소득 50% 이하)을 보면, 2011년 37.1%에서 2019년 32.7%로 4.4% 포인트 감소하였는데, 이는 빈곤층의 가처분소득이 빈곤선(중위소득 50%)에 보다 가까워지고 있다는 것을 의미한다.

4. 제도적 사각지대 규모

지금까지 소득인정액과 수급 여부를 통해 비수급 빈곤층의 규모를 추정하였는데, 여기서는 ‘2018년 국민생활실태조사’에서 조사된 기초생활보장 미신청 사유를 통해 제도적 사각지대 규모를 추정해 본다. 이 조사에서 급여를 신청하지 않은 사유를 조사하였는데, 아래 표와 같이 총 10가지 사유를 제시하였다. 이들 사유 중 ‘필요 없어서’, ‘경제적으로 어렵지만 스스로 해결하려고’를 제외한 나머지 사유는 홍보 강화, 보장 범위 확대, 보장 수준 인상, 절차 간소화 등의 제도 개선을 통해 수급으로 유인할 수 있는 여지가 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 이들 사유로 인해 신청을 하지 않은 가구는 제도 개선 시 수급이 가능한 최대 범위로 볼 수 있다. 우선 개인을 기준으로 살펴보면 아래 표에서 보듯이 기준중위소득 30% 이하는 67.4%, 30~40% 이하는 64.0%로 각각 나타났으며, 가구를 기준으로 보면 기준중

표 4. 기초보장급여 미신청 이유

(단위: %)

구분	수급	비수급			전체
		30% 이하	30~40%	40~50%	
개인 단위					
제도를 몰라서	-	11.9	12.0	10.4	1.9
제도는 알지만 선정되지 않을 것 같아서	0.6	34.4	43.2	43.1	16.8
신청 과정이 번거로워서	0.0	10.3	1.6	1.8	0.3
지원받을 금액이 적어서	0.0	0.0	0.8	1.3	0.1
부양의무자의 재산·소득을 파악한다고 해서	0.0	4.7	4.7	4.5	0.4
이미 기초보장급여를 받고 있어서	98.6	2.3	1.5	7.9	3.0
다른 사람들이 내 상황을 아는 것이 싫어서	0.0	2.1	0.2	0.0	0.1
기타	0.2	1.7	0.0	0.1	0.0
필요 없어서	0.5	21.4	23.2	23.9	74.5
경제적으로 어렵지만 스스로 해결하려고	0.2	11.3	12.8	7.0	3.0
가구 단위					
제도를 몰라서	-	13.9	12.8	10.0	2.6
제도는 알지만 선정되지 않을 것 같아서	0.5	32.9	42.1	42.4	17.8
신청 과정이 번거로워서	0.0	6.0	1.8	2.7	0.4
지원받을 금액이 적어서	0.0	0.0	1.0	1.2	0.1
부양의무자의 재산·소득을 파악한다고 해서	0.0	4.8	5.9	5.9	0.6
이미 기초보장급여를 받고 있어서	98.7	1.4	1.0	3.9	4.7
다른 사람들이 내 상황을 아는 것이 싫어서	0.0	1.7	0.2	0.0	0.1
기타	0.2	2.5	0.0	0.1	0.0
필요 없어서	0.4	26.1	23.6	27.0	70.2
경제적으로 어렵지만 스스로 해결하려고	0.1	10.8	11.7	6.8	3.5

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

위소득 30% 이하는 63.1%, 30~40% 이하는 64.7%로 나타났다. 이들 비율을 상기 비수급 빈곤층 규모에 적용하면 전체 대상 인원수와 가구 수를 산출할 수 있다. 기준중위소득 40% 이하 동 비율 적용 시 개인 기준 48만 명(≍(67.4%×34만 명) + (64.0%×39만 명)) 정도, 가구 기준 31만 가구(≍(63.1%×22만 가구) + (64.7%×26만 가구)) 정도로 산출된다. 따라서 기준중위소득 40% 이하의 생계·의료 비수급 빈곤층 중에서 제도 개선을 통해 급여신청을 유도할 수 있는 인원은 약 48만 명, 가구 수는 31만 가구로 추정

할 수 있다.

5. 나가며

2020년 발표된 제2차 기초생활보장 종합계획의 가장 중요한 내용은 역시 부양의무자 기준 폐지다. 부양의무자 기준은 기초생활보장제도 도입 이후 끊임없이 논의의 대상이 되어 왔고, 사각지대 해소를 위한 가장 핵심적인 과제였다 할 수 있다. 이 계획에 따르면 1단계로 2021년에 노인, 30세 초과 한부모 가구를 대상으로 부양의무자

기준을 폐지하고, 2단계로 2020년까지 그 외 모든 가구를 대상으로 폐지할 예정이다. 이는 “모든 국민의 최저생활을 보장하는 복지국가 체계의 질적 변화인 동시에, 비로소 부양의무자 유무와 상관없이 기준선 이하 저소득층 누구나 지원하는 사회권적 기본권을 국민이 확보하게 됨을 의미” 한다(관계부처합동, 2020, p.33).

이와 같은 계획에 따라 생계급여의 부양의무자 기준이 폐지될 경우 사각지대의 획기적인 축소가 이루어질 것이지만 그에 따른 과제도 없지 않다. 우선, 근로연령층에 대한 부양의무자 기준 폐지에 따라 근로연령층의 장기수급 문제를 야기할 가능성이 있어 이들의 근로를 통한 탈수급 유인을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 또한 근로연령층에 대한 수급자격 부여에 따라 국민연금 등 소득비례 사회보장제도의 가입 유인이 떨어지는 문제에 대해서도 대응이 요구된다. 따라서 향후 수행될 3차 기초생활보장 실태조사 및 평가연구에서 이러한 문제들이 어떻게 드러나는지 포착할 수 있도록 면밀하게 연구가 설계될 필요가 있다. 그리고 부양의무자 기준과 더불어 사각지대의 원인으로 지목되어 왔던 엄격한 재산 기준 적용의 문제도 풀어야 할 숙제다. 제2차 기본계획에 제시되어 있듯이 대상자에 대한 이해와 자활을 고려한 재산 기준 합리화 방안을 검토할 필요가 있고, 오랜 쟁점이었던 자동차의 재산 소득 환산 기준에 대한 검토도 필요할 것이다.

한편, 제도적 사각지대라 할 수 있는 기초보장 급여 미신청 이유에 따라 제도상 개선사항을 도

출해 볼 수 있다. 먼저 ‘제도를 몰라서’, ‘제도는 알지만 선정되지 않을 것 같아서’ 급여를 신청하지 않은 집단에 대해서는 제도에 대한 홍보와 더불어 지자체 담당 공무원과 지방생활보장위원회 등의 수급자 발굴 노력이 요구된다. ‘신청 과정이 번거로워서’ 급여를 신청하지 않은 집단에 대해서는 행정 절차 간소화 등의 제도 개선이 필요할 것이다. 이와 같은 전달체계상의 제도 개선 이외에도 급여 적정화, 선정 기준 완화 등 제도 자체의 개선으로 사각지대를 줄이는 방안 또한 함께 고민해야 할 과제다. ■

참고문헌

- 관계부처합동. (2018). 제1차 기초생활보장 종합 계획(2018~2020)(안).
- 관계부처합동. (2020). 제2차 기초생활보장 종합 계획(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.
- 이태진, 정홍원, 강신욱, 김진수, 김태완, 남상호, ..., 박은경(2011), 빈곤정책 선진화를 위한 실태조사연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이태진, 임완섭, 강신욱, 김태완, 여유진, 최현수,

정혜란(2015), 2014년 복지욕구실태조사, 보건복지부·한국보건사회연구원.

이현주, 강신욱, 김안나, 김태완, 노대명, 박세경, ..., 윤필경(2005), 차상위계층 실태분석 및 정책제안, 보건복지부·한국보건사회연구원.

이현주, 강신욱, 김태완, 노대명, 박세경, 손창균, ..., 윤필경(2008), 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안, 보건복지부·한국보건사회연구원.