

11-1352000-000000-00

정책보고서 2017-

# 기준 중위소득 안정성 제고 방안 마련을 위한 기초연구



김태완·여유진·김미곤·이주미·김명중

**【책임연구자】**

김태완 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요저서】**

2017년 기초생활보장제도 실태조사 및 평가 연구  
보건복지부·한국보건사회연구원, 2017(공저)

제1차 국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획 수립 연구  
보건복지부·한국보건사회연구원, 2017(공저)

**【공동연구진】**

여유진 한국보건사회연구원 연구위원

김미곤 한국보건사회연구원 선임연구위원

이주미 한국보건사회연구원 전문연구원

김명중 일본 넷세이키초연구소 준주임연구원

## 제출문 <

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 귀 부와 용역계약 한 「기준 중위소득 안정성 제고 방안 마련을 위한 기초연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2017년 11월  
한국보건사회연구원 원장  
김 상 호



국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 변경된 이후 수급가구의 선정 및 급여기준을 기존의 최저생계비가 아닌 기준중위소득으로 변경하였다. 선정 및 급여기준이 변경되었다는 점은 공공부조측면에서 선정 및 급여기준이 절대적 방식에서 상대적 방식으로, 지출기준에서 소득기준으로 변경되었다는 두 가지 큰 의미를 지니고 있다. 2015년 처음 도입된 기준중위소득 방식은 사회적 합의하에 2017년까지 3년 간 안정적으로 운영되어 왔지만 2017년 대내외적 변화로 기준중위소득의 안정성을 확보하지 못하는 어려움이 발생하며, 추가적인 논의가 필요하게 되었다.

정부는 2017년 국민기초생활보장제도에 대한 기본 및 종합계획을 수립하였으며, 종합계획은 향후 3년 간 국민기초생활보장제도의 보장성 및 지원 확대를 위한 방향성을 제시하였다. 종합계획 중의 하나로 기준중위소득의 지속성과 안정성 확보를 위한 검토가 필요하다는 점을 포함하였다. 본 연구는 기준중위소득에 영향을 미친 대내외적 영향과 국민기초생활보장제도 종합계획을 바탕으로 최저생계비에서 기준중위소득으로 변경하게 된 배경과 여건변화에 따른 기준중위소득의 안정화 방안에 대해 제안하고 있다. 기준중위소득은 국민기초생활보장제도는 물론 다른 복지제도의 선정 및 급여기준에도 영향을 준다는 점에서 연구과정에서 다양한 의견을 듣고자 하였으며, 안정성 확보를 위한 여러 방식을 활용한 통계분석을 함께 진행하였다. 본 연구를 위해 도움을 주신 전문가들에게 연구진은 감사를 전하고 있다.

본 연구는 우리 연구원의 김태완 연구위원의 책임 하에 김미곤 선임연구위원, 여유진 연구위원, 이주미 전문연구원이 참여하였다. 외부에서는 김명중 일본 닛세이 기초연구소 준주임연구원이 함께 참여하였다. 본 연구의 처음과 끝을 함께 해준 보건복지부 기초생활보장과 관계자분께도 깊은 감사의 뜻을 전한다.

본 연구는 1차 국민기초생활보장제도 종합계획의 후속연구로 수행된 보고서라는 점에서 사회복지, 빈곤, 공공부조 연구 등에 관심이 있는 공무원, 교수 등 전문가 및 관련 분야 학생들에게 조금이나마 도움이 되기를 연구진은 바라고 있다.

마지막으로, 본 연구결과는 우리 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별적 연구 활동의 결과임을 밝힌다.

2017년 11월  
한국보건사회연구원 원장  
김 상 호

# 목 차

요 약 .....	1
제1장 서 론 .....	5
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	7
제2절 연구 내용 및 방법 .....	10
제3절 기대효과 및 연구 한계 .....	21
제2장 우리나라 공공부조제도 기준선 결정 방식 분석 .....	51
제1절 2015년 이전(맞춤형 급여 이전) .....	71
제2절 2015년 이후(맞춤형 급여로 변경) .....	91
제3장 이론적 논의 및 해외사례 .....	92
제1절 공공부조 기준선으로서 소득 및 지출 .....	113
제2절 해외사례: 일본 .....	34
제4장 소득 및 지출통계를 활용한 기준중위소득 변화 분석 .....	36
제1절 활용통계 자료 특성 및 문제 .....	56
제2절 소득자료 기준 변경에 대한 검토 .....	17
제3절 중위소득 및 지출 변화 .....	38
제5장 결론 및 정책건의 .....	10
제1절 결론 .....	105
제2절 정책 제언 .....	18

---

참고문헌 .....	115
부록 .....	117



## 표 목차

<표 1-1> 2017~2018년 기준 중위소득 산정결과 .....	9
<표 2-1> 최저생계비의 상대적 비율 - 평균, 중위소득(4인, 전가구, 경상소득) .....	8..... 1
<표 2-2> 비수급빈곤층 변화 .....	3..... 2
<표 2-3> 기준중위소득(4인가구 기준) .....	7..... 2
<표 3-1> MIS와 MIP의 연계성 .....	5..... 3
<표 3-2> 주요 OECD 국가들의 소득조사급여 비중(2007년 기준) .....	7..... 3
<표 3-3> 국가별 공공부조 기준선의 법적 조정매카니즘(2001년 기준) .....	1..... 4
<표 3-4> 급지구분 및 지역간 교차 .....	6..... 4
<표 3-5> 급지별 현황 .....	6..... 4
<표 3-6> 제1류 금액의 합산액에 반영하는 가구인원별 체감률 .....	1..... 5
<표 3-7> 가구인원별 기말일시부조비 .....	1..... 5
<표 3-8> 주택부조 기준 .....	2..... 5
<표 3-9> 생업부조 기준 .....	4..... 5
<표 3-10> 가구유형별 생활보호급여액 사례 .....	5..... 5
<표 3-11> 생활보호기준금액의 개정 동향 .....	7..... 5
<표 4-1> 도시가계조사, 가계조사 및 가계동향조사 조사대상 비교 .....	6..... 6
<표 4-2> 도시가계조사, 가계조사 및 가계동향조사 원시자료 기준 .....	7..... 6
<표 4-3> 가계금융복지조사 및 가계동향조사 비교 .....	0..... 7
<표 4-4> 기본품목에 해당하는 항목들: 가계동향조사 기준 .....	3..... 7
<표 4-5> 중위소득 및 중위지출 대비 (기본품목)중위지출 백분율 .....	4..... 7
<표 4-6> 자료원별 중위소득 대비 지출 백분율 .....	5..... 7
<표 4-7> 기준중위소득 변화(안) .....	6..... 7
<표 4-8> 기준년도 소득변화(4인가구) .....	1..... 8
<표 4-9> 소득탄력성과 명목소득 증가율 적용 기준중위소득 추정치(4인가구) .....	2..... 8
<표 4-10> 주요국 공공부조 기준선 조정 방안 .....	2..... 8
<표 4-11> 정부발표 기준중위소득(가구규모별) .....	3..... 8
<표 4-12> 통계자료별 중위소득 및 중위지출(현행 균등화지수 적용) .....	6..... 8
<표 4-13> 통계자료별 중위소득 및 중위지출(제곱근 균등화지수 적용) .....	7..... 8
<표 4-14> 중위소득 및 중위지출값 및 상승률(도시근로자, 2인 이상) .....	0..... 9
<표 4-15> 중위소득 및 중위지출값 및 상승률(전가구 및 4인가구) .....	2..... 9

〈표 4-16〉	최저생계비의 상대적 비율(4인가구, 전가구) .....	5	9
〈표 4-17〉	최저생계비의 상대적 비율(4인가구, 근로자 가구) .....	6	9
〈표 4-18〉	최저생계비의 상대적 비율(3인가구, 전가구) .....	7	9
〈표 4-19〉	최저생계비의 상대적 비율(3인가구, 근로자 가구) .....	8	9
〈표 4-20〉	최저생계비의 상대적 비율(4인가구, 하위 40% 전가구) .....	9	9
〈표 4-21〉	최저생계비의 상대적 비율(4인가구, 하위 40% 근로자 가구) .....	0	0 1
〈표 4-22〉	최저생계비의 상대적 비율(3인가구, 하위 40% 전가구) .....	1	0 1
〈표 4-23〉	최저생계비의 상대적 비율(3인가구, 하위 40% 근로자 가구) .....	2	0 1
〈표 5- 1〉	주요국 공공부조 기준선 비교 .....	3	1 1
[부표그림 1]	표준세대 생활부조기준액 변화 .....	7	1 1

## 그림 목차

[그림 3-1]	생활부조 기준액의 개정(2013년도~2015년도) .....	8	5
[그림 4-1]	소득 및 지출 변화(도시근로자가구, 2인 이상) .....	8	8
[그림 4-2]	소득 및 지출 증감율 변화율(도시근로자, 2인 이상) .....	9	8
[그림 4-3]	소득 및 지출 변화(전가구 및 4인가구) .....	1	9
[그림 4-4]	소득 및 지출 증감율 변화율(전가구 및 4인가구) .....	2	9
[그림 4-5]	경상소득 대비 지출 비율 변화(도시근로자, 2인 이상) .....	3	9
[그림 4-6]	(중위)경상소득 대비 (중위)지출 비율 변화(전가구, 4인 가구) .....	3	9

## 1. 연구의 배경 및 목적

국민기초생활보장제도가 2015년 맞춤형 급여(통합급여방식에서 개별급여방식)로 전환되면서 선정 및 급여기준선이 기존 최저생계비에서 기준중위소득 방식으로 변경됨. 하지만 2017년 들어 대내외적 환경변화로 기준중위소득 산정에 있어 두가지 측면에서 문제가 발생

첫째, 가계동향조사를 통해 계측된 실측자료가 기준중위소득 예측값에 비해 낮게 발표되면서 2018년 기준중위소득이 2017년 기준중위소득에 비해 낮아지는 문제가 발생함. 둘째, 가계동향조사가 지출중심으로 개편되고, 소득은 가계금융복지조사로 변경됨으로써 가계동향조사 소득통계에 비해 소득이 크게 변동하게 되었으며, 기준중위소득 산출을 위한 시차가 2년에서 3년으로 늘어나는 문제가 발생함

본 연구에서는 기준중위소득 산출방식의 검토와 향후 안정성 제고를 위한 방안과 통계청 자료원 변경이 가져올 영향을 사전에 파악하기 위한 기초연구로 수행됨

## 2. 주요 연구결과

맞춤형 급여 도입이후 기준중위소득의 도입의 의미를 보면 네가지로 정리될 수 있음. 첫째, 공공부조 대상자의 욕구에 부합된 선정 및 급여기준선 도입임. 최저생계비와 다르게 상대적 기준인 기준중위소득을 다층화 함으로써 수급가구의 욕구에 부합되도록 함.

둘째, 선정 및 급여기준선의 적정수준 확보임. 최저생계비 수준이 시간이 지남에 따라 점진적으로 하락하고 기초생활보장 수급가구의 실질적 생활수준을 담보하지 못하는 문제들이 지적되었음. 이를 해소하기 위해 각 급여별 선정기준을 법에 명시.

셋째, 선정기준선 명문화를 통한 선정선 변경의 자의성을 축소함. 수급가구 선정선 조정으로 인한 수급가구와 비수급가구 간의 생활격차가 벌어지는 문제를 방지하고자

함. 이외에 경제위기로 인해 중위소득이 하락할 경우를 대비할 필요성도 함께 제기.

넷째, 지출에서 소득으로 전환을 통한 사각지대 축소를 목표로 둬

본 연구의 주요 목적인 기준중위소득과 관련되어 두가지 측면에서 분석. 먼저 국민 기초생활보장법에 명시된 각 급여별 선정기준인 기준중위소득의 수준과 관련되어 살펴봄.

맞춤형 급여체계 개편방안 마련 당시 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100%으로 보았을 때, 이는 중위소득의 29~32%의 범위 내에 있는 것으로 분석하였으며, 이러한 결과 생계급여 기준선의 적정선을 30% 선으로 볼 수 있다고 제안하였으며, 동 기준이 생계급여의 기준선으로 명시됨. 하지만 동 기준은 가계동향조사에 기반하여 설정된 것으로 소득기준 자료가 가계금융복지조사로 변경되고 행정자료로 보완된 소득기준을 활용하면 산출방식에 따라 가계동향조사의 생계급여 기준 30%는 가계금융복지조사 행정자료 보완 기준으로 생계급여는 27~28% 수준으로 변화됨. 이때 실제 각 급여별 선정선의 금액기준은 변하지 않지만 자료원 변경에 따라 수준이 30%에서 2~3%포인트 감소한 조건을 반영할 필요가 있음

두 번째는 전년 대비 기준중위소득의 증가율(변화율)을 어떻게 활용하는 것이 바람직한 것인가임. 2018년 기준중위소득이 전년대비 낮아지는 문제가 발생했다는 점에서 기준중위소득을 현행방식이 아닌 기존 비계측년도 생계비 조정방식을 활용할 필요가 있음. 여기에는 물가상승률 적용방식, 물가와 사용량을 고려한 방식, 소득탄성치를 활용한 방식이 있음. 우선은 기존 선정기준 조정방식과 유사하고 다른 사회보장제도와의 관계를 고려하여 물가상승률 적용방식을 활용하여 차년도 기준중위소득을 조정하여 발표하고, 3년 주기로 진행되는 기초생활보장제도 기본 및 종합계획 수립시 선정수준을 조정하도록 함

### 3. 결론 및 정책제언

기준중위소득 산출의 기준이 되는 자료가 가계금융복지조사로 전환되고 소득과악률이 높아질 경우 추정된 결과 소득통계 변화만으로 약 7~11% 정도의 기준중위소득 상승을 예측할 수 있음. 자료 변경만으로 기준중위소득이 10% 이상 증가하는 점은 기초생활보장제도는 물론 다른 사회복지제도에 미치는 영향이 클 것으로 예상됨. 따라서

다른 복지제도와와의 형평성, 재정부담, 외부 환경(데이터 변경) 변화에 따른 인상요인이란 점에서 중위소득 대비 비율을 30%선까지 단계적으로 인상하는 것이 바람직 할 것으로 보임.

우선적으로 2019년 기준중위소득의 산정은 현행 방식과 동일하게 적용하는 것임. 통계청의 소득기준 자료가 변경예정이지만, 2017년도에 한해 매 분기별 가계동향조사의 소득조사 자료가 발표되고 있음. 동 자료를 활용시 기존 방식과 동일하게 기준중위소득을 산출함으로써 맞춤형 급여 도입 이후 사회적 합의로 적용된 방식을 그대로 활용할 수 있다는 점에서 기준중위소득의 안정성, 지속성에 유리

둘째, 기준 중위소득이 전년대비 하락방지를 위해 전년도 소득증가율을 이용(맞춤형 급여 이전 비계측년도 선정선 적용방식 적용)하여 차년도 기준중위소득을 발표하는 것임. 이미 2018년 기준중위소득은 전년도 기준소득에 전년 소득증가율(소득이외 다른 증가율 검토 가능)을 적용한 바가 있음. 증가율 기준에 있어서도 지출증가율, 소비자물가상승률, 연금소득 증가율 등 여러 지표를 활용할 수 있다는 특징이 있음.

중장기적으로는 기준중위소득 산정을 위한 기본틀을 재구조화하는 것임. 먼저 데이터 변경에 따른 선정수준을 변경할 필요가 있음. 현행 기준중위소득은 통계청의 “가계동향조사”에 기반하고 있음. 향후 가계금융복지조사가 소득 기준자료가 된다는 점에서 이를 기초로 현재 급여별 선정기준선을 재 합리화할 필요성이 있음.

장기적으로는 맞춤형 급여제도의 각 급여별 선정선 기준틀을 소득에서 지출로 변경하는 것임. 외국의 주요 선진국의 공공부조 및 빈곤선 설정은 소득보다는 지출을 기준으로 하고 있음. 공공부조 수급가구의 생활의 질과 실태를 반영하기 위해서는 소득보다는 지출이 적정하다는 점임. 소득에서 지출로 변경에 따른 법률 개정이 필요하며 사회적 합의가 필연적임.

\*주요용어: 국민기초생활보장제도, 기준중위소득, 소득, 지출



# 제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제3절 기대효과 및 연구 한계





## 제1절 연구의 필요성 및 목적

근대 이후 우리나라의 대표적인 공공부조제도로 초기 운영된 것은 1962년에 도입된 생활보호제도이다. 이후 오랜 기간 유지되어 오던 생활보호제도는 1998년 경제위기를 맞아 그 기능을 충실히 시행하지 못함에 따라 2000년 국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)로 바뀌어 지금까지 운영되고 있다. 생활보호제도를 대체해 도입된 기초생활보장제도는 선정 및 급여기준선으로 지출을 전제로 한 최저생계비제도를 운영하였다<sup>1)</sup>. 기초생활보장제도로 대체되기 전 (구)생활보호제도에서도 생활보호 선정기준선을 최저생계비의 100%로 상향조정하는 조치가 시행되기도 하였다. 최저생계비는 기초생활보장제도의 주요한 제도임에도 그 수준을 결정하는데 있어 오랜 기간 자의성, 소모적 논쟁(시민단체, 연구자 간의 논쟁 등) 등의 문제가 지적되어 왔다.

2015년 기초생활보장제도가 맞춤형 급여(통합급여방식에서 개별급여방식)로 전환되면서 선정 및 급여기준선도 변경되어 기존 지출 중심의 최저생계비에서 소득을 기반으로 한 기준중위소득 방식으로 변경되었다. 기준중위소득으로 개편은 최저생계비가 가진 자의성, 소모적 논쟁 등의 문제를 해결하고 선정선 설정에 있어 대표성 확보는 물론, 과학적이고 합리적 선정선 마련을 위해 기존 절대방식의 기준선에서 상대방식의 기준선으로 바뀌게 된 것이다.

기존 최저생계비가 지출을 기준으로 산출되었다면, 기준중위소득은 소득을 기준으로 산출하도록 하고 있다. 2015년 이후 운영된 기준중위소득은 중앙생활보장위원회 논의와 합의하에 통계청의 가계동향조사를 기준으로 차년도 기준중위소득을 발표하고 있으며(국민기초생활보장법2조11), 지금까지 동일한 방식을 유지하고 있다.

1) 최저생계비는 1974년 사회보장심의위원회에서 처음으로 계측되었으며, 이후 여러 연구자와 기관 등이 연구 목적으로 최저생계비를 계측하여 왔다(김태완 등, 2017: 29). 정부가 공공부조 기준선으로 공식적으로 활용하기 시작한 시점은 1999년 기초생활보장제도가 도입된 이후이다. 공식적으로 1999년, 2004년, 2007년, 2010년 및 2013년 등 5회에 걸쳐 전물량방식에 의해 최저생계비가 산출되었으며, 계측년도와 계측년도 사이인 비계측년도에는 소비자물가상승률 등을 적용하여 선정 및 급여기준선을 발표하였다.

이를 세부적으로 살펴보면, 맞춤형 급여 도입 초기 중앙생활보장위원회, 중앙생활보장위원회 산하 전문위원회 등의 논의과정을 통해 기준중위소득의 산출은 당시 국가 소득통계 기본자료인 가계동향조사를 활용하는 것으로 결정하였으며, 산출방식은 추계의 안정성 확보, 실질 생활수준 보장의 목적 하에 전년도 실측값에 지난 3년 간 연평균 소득증가율을 적용한 값을 기초로 차년도 기준 중위소득을 발표하도록 하였다. 이후 각 급여의 선정기준선은 발표된 기준중위소득을 기준으로 생계급여는 기준중위소득의 30%, 의료급여는 기준중위소득의 40%, 주거급여는 기준중위소득의 43%, 교육급여는 기준중위소득의 50%로 설정(국민기초생활보장법8조2항, 12조3항, 12조의3 2항, 부칙7조3항)하고 있다. 위와 같은 목적과 방식 하에 2015년부터 2017년까지 기준중위소득은 발표되고 운영되어 왔다.

하지만 2017년 들어 대내외적 환경변화에 따라 기준중위소득 산정에 있어 두 가지 측면에서 문제가 발생하였으며 향후 기준중위소득 산정에 있어 안정성 확보를 위한 대응방안 모색을 위한 필요성이 제기되었다.

첫째, 2017년 6월 중앙생활보장위원회 산하 회의조직인 총괄 및 생계분과 회의에서 2018년 적용 기준중위소득 산정을 위한 논의과정 속에서 실제 가계동향조사를 통해 계측된 실측자료가 기준중위소득 예측값에 비해 낮게 발표되면서 2018년 기준중위소득이 2017년 기준중위소득에 비해 낮아지는 문제가 발생하였다. 대내외적 경제여건 악화로 소득증가율이 2017년 기준중위소득 산정을 위한 3년 평균 증가율(3.26%)보다 낮아지면서(2016년 소득증가율 1.16%), 2018년 기준중위소득 산정을 위한 3년평균 증가율 역시 감소하여 2018년 기준중위소득이 낮아지는 문제가 발생한 것이다(다음표 참조).

상대방식을 적용한 것은 경기 상황변동에 따라 소득이 상승 혹은 하락하는 것을 인정하고 이를 기준선에 반영하겠다는 것을 인정한다는 취지이지만, 현행 기준선 수준이 저소득층 생활안정을 위한 적정수준인가에 대한 논쟁과 선정기준선의 높고 낮음에 대한 사회적 합의가 부족한 상황에서 기준중위소득의 하향은 국민 정서적 측면에서 수용하기 어려운 것이 현실이었다. 이에 정부는 2018년의 경우 기존 방식이 아닌 `17년 기준 중위소득에 최근(`15년 대비 `16년) 가계동향조사 중위소득 실측치 증가율을 반영하여 2018년 기준중위소득을 발표하였다. 하지만 궁극적으로 동 방안은 일시적으로 사용한 것으로 기준중위소득 산출에 대한 안정성 확보의 필요성이 제기되었다.

〈표 1-1〉 2017~2018년 기준 중위소득 산정결과

(단위: 4인가구, 원, %)

연도	‘17년 적용 기준 중위소득	‘18년 기준 중위소득 산정값	비 고
‘18년	—	4,452,475원 (2.49%, 2018 산출)	
‘17년	4,467,380원 (3.26%, 2017 적용)	4,344,161원 (2.49%)	
‘16년	4,326,341원 (3.26%)	4,238,482원 (1.16%)	
‘15년	4,189,755원 (3.19%)	4,189,755원 (3.19%)	3년 평균 증가율 2.49%
‘14년	4,060,128원 (3.14%)	4,060,128원 (3.14%)	
‘13년	3,936,622원, 4,000,000원 (3.44%)★	3,936,622원	
12년	3,866,795원	—	★농어가 제외

자료: 보건복지부(내부자료)

둘째, 기준중위소득 산출의 기초자료가 되는 국가 소득 통계자료인 가계동향조사가 통계청 정책에 따라 소득이 아닌 지출중심으로 개편되고, 소득은 가계금융복지조사로 변경될 예정(2017년 11월 국가통계위원회)이다. 여기에는 두 가지 측면에서 추가적인 고민을 수반하고 있다. ① 소득기준의 자료원 변경이라는 문제와 더불어 소득파악을 제고를 위해 조사결과 이외에 다른 부처의 국가통계(보건복지부, 국세청, 금융위원회 등)를 추가적으로 활용하여, 소득의 정확한 파악이 가능해지면서 기존 소득통계에 비해 소득이 변하게 됨으로써 기준중위소득 역시 영향을 받게 되었다. 현재는 기존의 조사기준 소득수준에 비해 행정자료로 보완됨으로써 전반적으로 소득수준이 높아지는 현상이 나타났다. ② 동시에 시차문제가 발생하게 되었다. 가계동향조사는 전년도 소득조사 결과를 당해년 3월, 농어가 포함 통계를 당해년 6월에 발표함으로써 기준중위소득 산출시 시차가 2년이었지만, 가계금융복지조사의 경우 6~7월에 자체조사가 완료되며, 7~10월 사이 국가통계를 통한 보정이 진행됨으로써 기준중위소득 산출을 위한 시차가 2년에서 3년으로 늘어나는 문제가 발생한다. 2018년 기준중위소득 발표시 발생한 소득변동성으로 인한 문제가 한해 더 늘어남으로써 기준중위소득 산정의 불안정이 더욱 증가할 수 있다는 점이다.

따라서 내년에 논의예정인 2019년 기준중위소득은 가계동향조사가 아닌 가계금융복지조사를 활용하게 됨으로써 자료원 변경과 안정성 측면에서 기준중위소득에 미칠 수 있는 영향을 사전에 파악할 필요가 대두되었다.

본 연구에서는 국민기초생활보장법의 중요 정책기준 중 하나인 기준중위소득 산출 방식의 검토를 통해 현재 발생한 문제와 향후 안정성 제고를 위해 검토될 사항과 통계청 자료원 변경이 가져올 영향을 사전에 파악하기 위한 기초연구로 수행되었다. 따라서 본 연구는 기준 중위소득 산출시 적용되는 현행 방식의 한계, 예측치 및 실측치 간에 발생하는 오차를 최소화 하는 방안과 기준 자료원 변경에 따른 기준중위소득에의 영향과 개선 방안이 무엇인지 파악하는데 그 목적이 있다.

## 제2절 연구 내용 및 방법

### 1. 연구 내용

본 연구는 연구필요성에서 제기된 두 가지 문제점, 즉 현행 기준중위소득의 안정성 확보를 위한 연구이다. 이를 위해 주요 연구내용으로는 먼저 우리나라 공공부조제도 선정 및 급여기준 결정방식에 대한 분석을 진행하였다. 공공부조 기준선 결정방식과 관련해서는 ① 맞춤형 급여 개편 이전 최저생계비 결정방식에 대한 검토, ② 중앙생활보장위원회, 전문위원회 논의 속에서 기준 중위소득으로 변경과정 특히, 맞춤형 기초생활보장제도 개편 시 ‘최저생계비’ 지출 기준에서 ‘기준 중위소득’ 기준으로 변경된 사유를 세부적으로 살펴보고자 한다. 또한 현재 중앙생활보장위원회에서 논의되고 있는 기준 중위소득 산정 및 결정방식에 대해 살펴보고 각종 회의자료(국회 및 중앙생활보장위원회 등)에 대한 자료 분석을 통해 절대적 방식에서 상대적 방식으로의 전환배경, 실제 선정 기준선 산출을 위한 분석내용에 대해 분석하였다. 맞춤형 급여 제도로의 변경 당시 연구된 보고서를 통해 제도 변경 당시 활용된 가계동향조사 이외 기준통계 변경 예정인 가계금융복지조사를 활용시 기준중위소득이 어떻게 변하게 되는지 함께 분석하였다.

해외사례 연구로는 일본의 생활보호제도 선정 및 급여기준 결정방식 중심으로 사례 분석하였다. 일본은 오랜 기간 생활보호제도를 운영하며, 우리의 기준중위소득과 같은 최저생활비를 발표하고 있으며, 최저생활비 측정은 오랜 기간에 걸쳐 변경 되어왔다.

1946년~48년은 표준생계비 방식(5인가구 기준 생활비 설정, 실태생계비의 20%수준), 1948년~60년까지는 마켓 바스켓방식(전물량방식), 1961년~64년은 앵겔방식(=

반물량방식), 1965년~83년까지는 격차축소방식(일반근로자가구 소비수준의 60%를 목표로 최저생계비를 연평균 15% 내외로 증가), 1984년 이후에는 수준균형방식을 적용하고 있다(김태완 등, 2013). 격차축소방식을 통해 1975년 근로자가구 소비수준의 60%가 달성된 이후, 1983년 중앙사회복지심의회 생활보호전문분과회의에서 적용된 보호기준의 수준이 타당하다는 결론을 내렸으며, 1984년부터는 보호기준을 일반근로자세대 소비지출의 68%로 고정하는 방식을 도입하였다. 1984년 이후 적용된 수준균형방식은 상대적 방식이며, 일본의 경우 소득이 아닌 지출을 기준으로 최저생활비를 적용하고 있다. 2000년(163,970엔)까지 상승하던 최저생활비가 이후 감소하여 2004년 162,170엔까지 감소하였으며 2012년까지 큰 변화 없이 동 수준을 유지한 이후 최근에는 최저생활비가 점진적으로 하락하고 있는 상황이다. 이는 일본의 디플레이션으로 인해 일본 국민들의 소득변화가 거의 없었다는 점을 반영한 것으로 보이며, 이외에 최저생활비 수준과 연금소득자의 연금소득 간에 역진적 현상을 보이면서 최저생활비의 적정성에 대한 문제가 지적되기도 하였다.

세 번째 연구내용은 향후 기준중위소득의 안정적 운영과 관련하여 가계동향조사와 가계금융복지조사 등 국내 소득통계를 활용한 기준 중위소득 수준을 평가하였다. 빈곤가구와 비빈곤가구 간 지출비교 분석을 통해 현행 기준 중위소득 수준을 평가하고, 통계청 소득기준 변경이 국민기초생활보장제도 선정기준에 미칠 수 있는 영향을 살펴보았다. 장기적인 측면에서 공공부조제도의 선정 및 급여기준으로서 소득 혹은 지출 중 어느 것이 좀 더 적절한 것인지 함께 분석하였다. 이론적 분석을 통해 공공부조 관련 최저소득보호(Minimum Income Protection), 최저소득기준(Minimum Income Standard)의 개념을 살펴보고, 공공부조 선정 및 급여기준선으로서 소득과 지출 적용 방식의 차이와 한계, 소득에서 지출로 변경에 따른 검토사항을 분석하였으며, 공공부조 기준선을 지출 기준으로 변경하는 방안에 대해 살펴보았다. 이를 위해 가계동향조사의 지출비목을 기본품목(생계급여 기준선 검토)으로 구분하여 중위지출액 대비 자료원별 중위소득 백분율을 활용한 급여기준선의 적정성 검토, 시계열 분석으로서 중위소득 증가율의 변화추이, 최저생계비 증가율의 변화추이, 중위지출 증가율의 변화추이 비교, 중위지출 기준을 토대로 현재 급여별 선정기준이 당초 연구 시점과 차이가 있는지 여부를 검토하였다.

마지막으로는 연구된 내용을 토대로 기준 중위소득의 안정성 제고 방안을 제안하였

다. 단기적으로 2019년 기준중위소득 산출시 고려할 점과 적용방안으로 한시적으로 가계동향조사의 소득조사가 2017년까지 진행되는 점을 고려한 방안을 살펴보았으며, 장기적으로 소득과 지출 등을 활용한 기준중위소득 안정성 확보 방안을 제안하였다.

## 2. 연구 방법

이 보고서에서는 기초생활보장제도의 주요 선정기준선인 기준중위소득에 대한 평가를 위해 기존 문헌연구와 관련 통계자료를 활용하여 세부적 내용을 분석하고 있다.

먼저 문헌을 통한 분석은 최저생활보장 및 기준중위소득에 관한 이념적·정책적 논의를 검토하고, 주요 연구내용에서 지적한 것과 같이 공공부조 선정 및 급여선으로서 최저소득보호와 최저소득기준, 소득과 지출에 대한 이론적 검토, 맞춤형 급여 변경 당시 기준중위소득 산정방식 및 중앙생활보장위원회 결정 방식 등에 대해 분석하였다. 해외 사례연구로 일본의 공공부조 선정 및 급여기준 결정방식에 대해 살펴보고 최근의 변화 양상을 반영하였다.

본 연구에서의 주요한 부문은 기존 통계자료를 활용하여 기준중위소득을 검토하는 것이다. 이를 위해 통계청, 「가계동향조사」, 「가계금융복지조사」 등을 분석하였으며, 기타 비교가 가능한 통계자료를 활용하였다. 자료에 대한 세부적 특성을 파악하기 위해 통계청의 관련 공무원을 통해 자문을 함께 구하였다.

기준중위소득의 경우 많은 공공부조 대상자와 기타 다른 복지제도에 미치는 영향이 많다는 점에서 전문가 자문을 수행하였다. 전문가 회의를 통해서는 현재 기준중위소득 결정방식 문제점에 대해 살펴보았으며, 현장의 의견을 담기 위해 소득 및 지출, 기준중위소득 산출방안 등에 대해 사회복지전담공무원의 의견을 수렴하였다.

## 제3절 기대효과 및 연구한계

이 연구는 맞춤형급여제도와 함께 도입된 상대적 방식의 기준중위소득 도입배경과 한계를 살펴보고 그 대안을 제시하고 있다. 공공부조 선정 및 급여기준선으로 과거 최저생계비가 가지고 있었던 문제(자의성, 소득 대비 선정선 하락 등)를 극복하고자 도입된 기준중위소득 역시 대내외적 여건 변화에 영향을 받는 것으로 나타나고 있다. 본 연

구는 국민기초생활보장제도 선정 및 급여기준으로 활용되고 있는 기준중위소득의 안정적 정착을 도모함으로써 제도 안정성은 물론 다른 제도에 미치는 영향을 최소화하고자 하는데 의미를 두고 있다. 또한 장기적 측면에서 현재 소득중심의 기준선이 지속가능성과 다른 대안으로의 개선 가능성을 함께 검토함으로써 향후 국민기초생활보장제도의 발전적 변화를 모색하고자 하였다.

본 연구의 한계는 2019년 기준중위소득 제안을 위해서는 우선적으로 변경된 가계금융복지조사 자료의 활용이 필요하다. 하지만 현재 통계청에서 제공하고 있는 가계금융복지조사 자료는 행정통계를 통해 보완된 것이 아닌 조사자료로 분석에는 한계가 있다. 2017년 발표된 가계금융복지조사 역시 우선은 실태는 조사자료를 기초로 빈곤 및 분배 통계는 행정자료가 보완된 형태의 두가지 방식으로 대외에 공표함으로써 이 연구에서 활용될 수 있는 분석자료에는 한계가 있었다. 가계동향조사 역시 2016년의 조사 방식과 변경된 방식으로 조사가 이루어지고 있다는 점에서 기존 연도와의 비교에는 정합성문제가 지적될 수 있다. 따라서 여기서 제시하고 있는 일부 통계결과와 수치들은 향후 통계청이 자료를 공개할 경우 달라질 수 있다는 점이 주요한 한계이다.





## 제 2 장

# 우리나라 공공부조제도 기준선 결정 방식 분석

---

제1절 2015년 이전(맞춤형 급여 이전)

제2절 2015년 이후(맞춤형 급여로 변경)



# 2

## 우리나라 공공부조제도 기준선 < 결정 방식 분석 <

### 제1절 2015년 이전(맞춤형 급여 이전)

맞춤형 급여가 도입되기 이전 국민기초생활보장제도에서의 선정 및 급여기준선은 최저생계비를 통해 이루어졌다. 국민기초생활보장법이 개정되기 이전 최저생계비는 “국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 필요한 최소한의 비용”을 의미하며 보건복지부 장관이 공표하는 금액을 의미하였다(개정 전 국민기초생활보장법 2조 6). 국민들이 생활할 수 있는 최소한의 비용이란 점에서 최저생계비는 지출을 토대로 산출되도록 하였으며, 실제 국민들의 생활수준을 반영하기 위하여 주기적으로 계측을 하도록 하였다.

법의 취지에 맞추어 최저생계비는 초기에는 5년 단위(1999년, 2004년)로 계측되었으며, 2004년 이후에는 3년 단위(2007년, 2010년, 2013년)로 계측되어 지금까지 총 5회에 걸쳐 계측되고 발표되었다. 최저생계비가 계측되지 않은 연도는 비계측년도로서 전년도 물가상승률 등을 반영하여 최저생계비가 계측되었다. 계측년도의 최저생계비는 전물량방식(Market Basket)에 기초하여 표준 4인가구가 사용하는 주요 품목 약 360여개(2014년 기준)를 기준으로 계측되고 중앙생활보장위원회와 중앙생활보장위원회 산하 전문위원회의 논의과정을 통해 차년도 최저생계비가 발표되는 체계로 이루어졌다.

1999년에는 중앙생활보장위원회에서 약 360여개 품목에 대해 세부 사용량, 가격 등에 대한 논의를 통해 최저생계비가 발표되었다. 하지만 짧은 시간에 많은 내용을 다루는 것이 어렵다는 점에서 2004년부터는 중앙생활보장위원회 산하에 전문위원회를 두고 전문위원회에서 관련 전문가, 정부 부처 관계자들이 참여하여 계측된 최저생계비에 대한 적정성, 세부항목에 대한 평가 과정 등을 거친 후 최저생계비에 대한 초안이 만들어졌으며, 이를 토대로 중앙생활보장위원회에서 차년도 최저생계비를 발표하도록 하였다. 위 논의 과정속에서 최저생계비의 초기 연구진이 제시한 수준에 비해 값이 수

정되는 과정을 거쳐 최저생계비 수준이 낮아지는 경향을 보이게 되었다. 이에 대해 시민단체와 연구자 등은 최저생계비가 실제 수급가구 및 수급자의 생활수준을 충분히 반영하고 있지 못하며, 예산에 맞추어 최저생계비가 발표됨으로써 자의성 등의 문제가 지속적으로 제기되었다.

최저생계비에 대한 지속적인 문제제기는 향후 맞춤형 급여체계로의 전환과정 속에서 절대적이 아닌 상대적 방식으로 전환, 수급가구 및 수급자의 실질적 생활수준이 감소하지 않도록 하기 위한 구체적인 기준선의 명시화 등이 대두되게 되는 근거를 마련하게 된 것이다.

〈표 2-1〉 최저생계비의 상대적 비율 - 평균, 중위소득(4인, 전가구, 경상소득)

(단위: 원, %)

구분	최저생계비		평균소득			중위소득		
	금액	상승률 <sup>1)</sup>	금액	상승률 <sup>1)</sup>	비율 <sup>2)</sup>	금액	상승률 <sup>1)</sup>	비율 <sup>2)</sup>
2003	1,019,411	3.0	2,862,612		35.6	2,631,363		38.7
2004	1,055,090	3.5	3,065,831	7.1	34.4	2,791,565	6.1	37.8
2004 (계측치)	1,103,235	8.2	3,065,831		36.0	2,791,565		39.5
2005	1,136,332	7.7	3,195,676	4.2	35.6	2,952,347	5.8	38.5
2006	1,170,422	3.0	3,373,814	5.6	34.7	3,094,784	4.8	37.8
2007	1,205,535	3.0	3,588,392	6.4	33.6	3,258,613	5.3	37.0
2007 (계측치)	1,232,569	5.3	3,588,392		34.3	3,258,613		37.8
2008	1,265,848	5.0	3,790,649	5.6	33.4	3,384,660	3.9	37.4
2009	1,326,609	4.8	3,821,177	1.3	34.6	3,470,821	2.5	38.2
2010	1,363,091	2.8	4,063,655	5.5	33.5	3,642,479	4.9	38.4
2011	1,439,413	5.6	4,362,186	7.3	33.0	3,970,318	9.0	36.3
2012	1,495,550	3.9	4,613,757	5.8	32.4	4,201,564	5.8	35.6
2013	1,546,399	3.4	4,728,954	2.5	32.7	4,359,391	3.8	35.5
2013 (계측치)	1,606,719	7.4	4,728,954		34.0	4,359,391	3.8	35.5
2014	1,630,820	5.5	4,871,295	3.0	33.5	4,435,187	1.7	36.8

주: 1) 지표별 전년대비 상승률

2) 지표별 대비 최저생계비 비율

자료: 김태완 등(2017, p.658); 통계청(각연도), 가계동향조사, 원자료.

## 제2절 2015년 이후(맞춤형 급여로 변경)

2015년 국민기초생활보장제도가 통합급여 방식에서 개별급여 방식으로 변경된 맞춤형 급여 방식으로 크게 전환되었다. 맞춤형 급여로의 전환은 단순히 급여방식만의 전환을 포함하는 것이 아니라, 국민기초생활보장제도의 전면적 제도 개편을 수반하였다. 특히 본 연구에서 주목해서 살펴보고 있는 점은 선정 및 급여 방식의 전환이었다.

맞춤형 급여로의 전환이전의 선정 및 급여기준선은 최저생계비가 중요한 역할을 수행하고 있었다. 최저생계비는 지출 기반의 선정기준선으로서 국민의 건강하고 문화적인 생활수준을 산정하는 방식을 지출을 기초로 하고 있었다는 점이다. 저소득층 혹은 빈곤층의 경우 벌어들이는 소득을 모두 소비한다는 전제속에서 공공부조 대상자를 선정시 지출을 기준으로 선정선을 산출하고 이를 소득으로 치환하여 공공부조 대상자를 선정해도 큰 문제가 없다는 것에 기반하고 있다. 국민의 건강하고 문화적인 생활수준을 의미한다는 점에서 절대적 방식의 측정방식이라고 볼 수 있다.

반면에 맞춤형 급여에서는 선정기준선을 최저생계비가 아닌 기준중위소득으로 전환하였다. 즉 공공부조 대상자 선정에 있어 지출이 아닌 소득을 기초로 선정선을 산출한다는 점에서 소득기반 선정기준선으로의 전환을 이루게 된 것이다. 이는 상대적 방식에 의한 선정방식으로 우리나라의 공공부조제도가 절대적 기준에서 상대적 기준으로 전환되었다는 점을 의미한다. 절대에서 상대적으로 전환되었다는 의미는 기존 공공부조제도(구 생활보호제도 및 맞춤형급여 이전의 국민기초생활보장제도)는 최저생계비에 기반한 절대적 빈곤에서 공공부조 대상자를 지원하는 것을 바탕으로 하고 있었다면, 향후 맞춤형 급여에서는 공공부조 대상자에 대한 지원은 절대적 기준이 아닌 다른 상대방과의 비교하에서 상대적 기준에 의해 대상자를 선발한다는 의미를 내포하고 있다. 즉 장기적으로는 절대적 기준인 최저한의 지원에서 상대적 기준인 적정한의 지원으로 변경될 수 있는 근거를 마련했다는 점에 의의를 둘 수 있다.

그렇다면 맞춤형 급여제도에서는 최저생계비가 아닌 기준중위소득으로 즉 지출이 아닌 소득기반의 선정선으로 변경하였으며, 기존 국민기초생활보장제도에서는 최저생계비 수준을 구체화하지 않고 중앙생활보장위원회라는 조직에서 세부적으로 논의할 것을 명명한 것과 다르게, 구체적으로 법에 기준선을 설정하고 중앙생활보장위원회에서는 기준중위소득의 산출방식에 대해서만 결정하도록 변경한 것일까. 그리고 이로 인

해 국민기초생활보장제도에 준 영향은 무엇일까를 중심으로 살펴보려고 한다.

## 1. 국회 입법 과정을 통한 논의

맞춤형 급여로의 전환을 위한 입법과정은 2013년 유재중 의원 등이 제안한 국민기초생활보장법 개정안(의안번호 5113)과 이후 제안된 국민기초생활보장법 개정안(의안번호 7846) 등에 대한 논의과정을 통해 법안소위원회에서 마련된 입법을 기초로 하여 본회의에서 의결하는 것으로 진행되었다<sup>2)</sup>. 본 연구와 관련된 주요내용을 보면, 최저보장수준과 기준중위소득을 신설하고 정의하였으며, 기준중위소득의 산정방식과 각 급여별 선정기준을 법에 명시하였으며, 중앙생활보장위원회의 역할 및 위원정수 확대 등을 추가적으로 포함하였다.

물론 초기 맞춤형 급여로의 전환은 노대명 외(2006) 등에서 관련 연구를 통해 오랜 기간 지속적으로 제기된 바가 있었으며, 이와 같은 학문적 시민단체 등의 요구가 받아들여져, 2013년 박근혜정부의 복지공약의 하나로 맞춤형급여가 들어가면서 본격적인 제도 개편에 대한 논의가 진행된 것이다. 여기서는 국민기초생활보장법 논의 당시 진행된 국회 보건복지위원회 및 소위원회의 회의록에 기초한 기준중위소득에 대한 논의와 구체적으로 법률에 각 급여별 선정기준선을 포함하게 된 근거에 대해 살펴보려고 한다.

첫째, 공공부조 대상자의 욕구에 부합된 선정 및 급여기준선 도입

맞춤형 급여 이전 선정 및 급여기준선으로 활용된 최저생계비는 단일기준으로써 이를 기준으로 생계 및 주거 급여 등의 급여기준선으로도 이용되었다. 수급가구 및 수급자의 특성을 고려시 생계와 주거, 의료 등의 욕구는 분명히 구분되어야 함에도 최저생계비라는 단일 기준을 적용함으로써 각 수급가구의 욕구를 충분히 반영하지 못하게 됨으로써 상대적 기준으로 기준중위소득을 다층화 함으로써 수급가구의 욕구에 부합되도록 하고자 하는 의미가 있었다(국회, 322회 보건복지소위 2차회의록)<sup>3)</sup>.

2) 국민기초생활보장법 개정안이 대두된 사유로 사각지대 문제와 탈수급을 저해하는 문제를 지적하며, 기초생활보장제도의 효율적이고 효과적인 제도로의 변경을 위해 맞춤형 급여로의 전환 필요성을 제기하였다(국회, 국민기초생활보장법 일부개정법률안(대안), 2014.12, 홈페이지(2017.11.6. 인출))

3) 최저생계비가 단일기준이라는 점에 대해 보면, 기준중위소득 역시 단일기준이란 점에서는 동일하다. 최저생계비, 기준중위소득 모두 특정 값을 제시하는 것으로 단일기준은 동일하며 단지 제도 적용에 있어 맞춤

### 둘째, 선정 및 급여기준선의 적정수준 확보

맞춤형 급여로 전환되면서 선정기준선을 상대적 개념인 중위소득으로 변경된 이유는 2000년 국민기초생활보장제도 도입 당시 최저생계비 수준이 시간이 지남에 따라 점진적으로 하락하고 기초생활보장 수급가구의 실질적 생활수준을 담보하지 못하는 문제들이 지적되었다(국회, 322회 보건복지소위 2차회의록). 즉 2000년 도입당시 최저생계비 수준은 중위소득의 40% 수준이었지만 이후 점차 줄어들어 법을 논의할 당시 시점인 2014년에는 중위소득의 30% 선까지 감소함으로써 수급가구의 생활수준이 비수급가구에 비해 후퇴하는 문제가 제기된 것이다. 따라서 선정기준선을 기준중위소득의 상대적 방식을 도입하게 되면, 절대적 기준에 비해 상대적 기준은 수급가구와 비수급가구 간의 격차를 완화하고 시간이 지나도 상대성의 원리에 의해 적정수준의 유지가 가능하다는 점에서 선정 및 급여기준선을 절대기준에서 상대기준으로 변경하게 된 것이다.

최저생계비 수준과 관련해서는 비교대상을 어느 그룹으로 설정하느냐, 평균 혹은 중위를 기준으로 하느냐 등에 따라 큰 차이를 보일 수 있다. 통계청의 가계동향조사를 기반으로 과거 최저생계비 수준과 비교시 4인 가구, 전가구 기준으로 보면 최저생계비의 소득 혹은 지출대비 실질가치의 하락은 국회에서 논의된 것에 비해 높지 않다. 하지만 근로자가구를 기준으로 보면 국회의 논의와 비슷한 수준의 최저생계비 하락 현상을 볼 수 있다. 최저생계비의 대상이 되는 수급가구의 생활수준 비교를 전가구로 하는 것이 바람직한지, 근로자가구를 대상으로 하는 것이 바람직한지는 가치판단의 문제로 볼 수 있으며, 이에 대한 세부적인 수치는 4장에서 자세히 다루고자 한다.

### 셋째, 선정기준선 명문화를 통한 선정선 변경의 자의성 축소

최저생계비는 이미 앞에서 살펴본 것과 같이 중앙생활보장위원회와 산하 전문위원회의 논의를 거쳐 최종 수준이 결정되도록 하였다. 이로 인해 실제 계층값보다는 경제 및 예산 상황을 고려하여 최저생계비가 계층됨으로써 평균 혹은 중위소득에 대비하여 계속적으로 낮아지는 문제가 있었다(표 2-1 참조). 따라서 맞춤형 급여제도에서는 선

---

형 급여에서는 기준중위소득을 급여별로 다르게 설정하는 다층구조가 중심이라면, 기존 기초생활보장제도는 통합급여로서 최저생계비 기준 하나만을 이용하고 있었다는 차이가 있다. 여기서 살펴볼 점은 최저생계비 역시 다층화가 가능하다는 점이다. 최저생계비가 다양한 소비지출 항목으로 구성되어 있다는 점에서 이를 세분류하고 각각의 급여에 맞추어 선정기준선을 다층화 한다면, 현행 기준중위소득을 다층화하는 것과는 차이가 없다고 볼 수 있다.

선정기준선을 명문화함으로써 수급가구 선정선이 오르락 내리락 하는 변화를 방지하고 수급가구와 비수급가구 간의 생활격차가 벌어지는 문제를 방지하고자 하는데 그 목적이 있었다(국회, 보건복지소위 322회 2차회의록, 329회 2차회의록). 법안 논의속에서 선정기준을 법으로 명시하는 것에 대한 우려 등이 일부 제기되었지만, 선정기준선이 자의적으로 변경되는 것에 대한 우려가 더 높은 상황이었다(국회, 보건복지소위 322회 2차 및 4차, 329회 2차 회의록). 과거와 같이 중앙생활보장위원회와 전문위원회의 논의 과정을 통해 최저생계비가 조정되지 않도록 각 급여별 선정기준선을 법제화하였으며, 중앙생활보장위원회에서는 법에 의해 설정된 선정기준선을 토대로 기준중위소득 산출을 위한 방안을 논의하는 것으로 그 역할을 축소하였다. 이외에 1998년과 같은 경제위기로 인해 중위소득이 하락할 경우를 대비할 필요성도 함께 제기되었다. 국민정서상 수급기준이 하향되는 것은 바람직하지 않으며, 하락하지 않도록 하는 방안을 제시할 필요성 등이 함께 제기되었다(국회, 보건복지소위 329회 2차 회의록).

넷째, 지출에서 소득으로 전환을 통한 사각지대 축소

국민기초생활보장제도는 우리나라의 대표적인 공공부조제도임에도 외적으로는 경제위기 상황, 내적으로는 빈곤층 내부의 사정 등으로 인해 긴급 혹은 지속적인 보호가 필요함에도 절대적 기준에 의한 선정 및 급여기준선의 변화가 크지 않고 오히려 수준이 점진적으로 감소함으로써 실제 빈곤율과 수급율 간의 격차가 발생하는 사각지대 문제가 지속적으로 제기되었다. 아래 표를 통해 보면, 차상위 계층을 포함한 비수급 빈곤층의 규모가 점진적으로 감소하고 있지만, 2015년 맞춤형 급여로 전환을 통해 비수급 빈곤층의 감소폭이 더 많은 것으로 나타나고 있다. 2003년 이후 기초생활보장제도의 사각지대 축소를 위해 부양의무자 기준, 재산 기준 등을 지속적으로 완화하여 왔지만, 여전히 200만명에 가까운 비수급빈곤층이 경제적 어려움을 경험하고 있었다. 하지만 맞춤형 급여가 도입되고 선정기준이 절대적 기준에서 상대적으로 변경되고 그 수준도 상향조정되면서 비수급빈곤층 규모를 일정부분 축소하는데 기여한 것을 볼 수 있다.

하지만 실제 법안 논의속에서는 최저생계비가 지출개념이고, 중위소득은 소득개념이라는 차이에 대해서는 논의가 많이 이루어지지 않았으며, 절대와 상대라는 개념차이에도 불구하고 서로 대체관계로 이해하는 오해 등이 발견되었다(국회, 보건복지소위 329회 2차회의록, 60).



〈표 2-2〉 비수급빈곤층 변화

구분	'03년 기준 1차조사	'06년 기준 2차조사	'10년 기준 3차조사	'14년 기준 4차조사	'15년 기준 5차조사
비수급 빈곤층	177만명	103만명	117만명	118만명 (중위소득 40%이하)	93만명 (기준중위소득 40%이하)
차상위 계층 기준 비수급 빈곤층	86만명	67만명	68만명	85만명 (중위 40~50% 이하)	51만명
차상위 포함 비수급 빈곤층	263만명	170만명	185만명	203만명	144만명

자료: 김태완 등(2017), 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, p.489.

기타 맞춤형 급여의 선정기준선으로서 최저생계비에서 중위소득으로 변경하는 것과 관련된 여러 우려점도 함께 제시되고 있다. 기준중위소득을 어느 수준에서 결정하는 것이 바람직할 것인가, 중위소득 산출을 위한 방법을 역시 법안에 명시할 것인지 아니면 중앙생활보장위원회에 위임할 것인가. 중위소득 산출을 위한 기준자료를 어느 것을 활용하는 것(가계동향조사 혹은 가계금융복지조사 등)이 바람직 한 것인지에 대한 검토 등도 제기 되었지만, 이를 구체화하는 것은 회의록을 통해서는 확인하기 어려웠다(국회, 322회 보건복지소위 4차 회의록).

실제 국회논의 과정에서 우려했던 점의 일부는 현재 나타난 바가 있다. 차년도 기준 중위소득 발표에 있어 실측값을 기준으로 함으로써 2018년 기준중위소득이 2017년 기준중위소득에 비해 낮아지는 문제가 발생하여 기준중위소득 하락 방지를 위해 전년도 기준중위소득에 소득증가율 만을 반영한 바가 있다.

## 2. 맞춤형 급여제도 도입 이후 논의

### 가. 기준중위소득 산출방식

2013년 국민기초생활보장제도 개정안이 제시된 이후 2014년 12월 개정안이 통과되어 맞춤형 급여제도로의 전환이 이루어지는 약 1년 반의 기간은 선정 및 급여기준을 어느 것으로 하고 어느 수준으로 결정하는 것이 좋은지에 대한 큰 밑그림을 그리는 작

업이었다. 2014년 12월 법안이 개정된 이후에는 맞춤형 급여로의 전환이후 기존 최저생계비가 아닌 기준중위소득으로 수급가구 선정선이 변경되면서 기준중위소득을 어떻게 설정하고, 어느 자료를 활용하는 것이 좋은지에 대한 논의가 시작되었다. 동 사항에 대한 검토는 보건복지부 중앙생활보장위원회와 산하 전문위원회에서 관련 전문가 및 공무원이 함께 참여하여 진행되었다. 당시 주요한 쟁점은 기준중위소득 산출을 위한 통계원을 어느 것으로 할 것이냐와 차년도 기준중위소득 산출시 그 증가율을 어떠한 기준으로 어떻게 만들고 적용하는 것이 바람직한 것인가에 초점을 두고 있었다.

2015년 개최된 48, 49 및 50차 중앙생활보장위원회에서는 전문위원회에서 논의된 기준중위소득 관련 사항을 검토하고 향후 맞춤형 급여에서 적용할 기준중위소득을 결정하였다. 전문위원회에서 논의된 것은 기준중위소득 선정을 위한 ①데이터 선택, ② 2015년 중위소득 추정을 위한 기준값(base) 결정, ③ 2015년 중위소득 추정을 위한 소득증가율 결정에 대한 토의가 진행되었다.

먼저 데이터와 관련해서는 통계청에서 제공되는 자료 중 소득관련 데이터는 세 가지 종류가 있었다. 세 가지로는 소득분배용 가계동향조사(농어가 포함), 농어가제외된 가계동향조사, 가계금융복지조사가 있었다. 데이터 선택과 관련해서는 전국민을 대표한다는 점에서 소득분배용 가계동향조사(농어가 포함)를 활용하는데 있어 문제제기가 발생하지는 않았다. 당시 동 자료가 전국민을 대표하고 있었으며, 장기간 시계열이 구축되어 있었다는 점(2006년부터), 면접조사보다는 월별로 가계부 기장 방식을 택하고 있었다는 점과 최종적으로 통계청이 분배용 통계의 기준으로서 활용하고 있다는 점에서 데이터 선택에 있어서는 무리가 없었다. 하지만 당시 연구진에서는 자산과 부채를 포함하고 있으며, 기초생활보장제도 수급가구의 특성을 분석하는데 유리하다는 점에서 가계금융복지조사 활용을 제안했지만, 논의과정에서는 소득분배용 가계동향조사를 이용하기로 결론을 내렸다. 당시 통계청에서는 소득기준과 관련하여 가계동향조사와 가계금융복지조사 간의 유용성, 통계적 활용도 등을 놓고 검토가 진행되고 있었지만, 당시에는 오랜 기간 활용되고 외부 수요자(연구자, 연구기관 등)의 이용이 높은 가계동향조사가 소득에 있어 기준통계로 활용되는 것이 바람직하다는 점이 전반적 견해이었다. 하지만 이후 통계청이 소득통계의 정확도를 기하기 위한 작업이 시작되고, 다른 정부 부처의 소득관련 행정자료가 추가되면서 가계동향조사에 비해서는 가계금융복지조사가 소득에 있어 좀 더 의미 있는 관계로 변경될 것을 충분히 예상하고 있지는 못했다.

하지만 여기서 다시 한 번 검토가 필요한 점은 개정된 국민기초생활보장법에서는 각 각의 급여의 선정선을 이미 결정해 놓은 상태라는 점이다. 즉 최저생계비 수준을 고려하고 가계동향조사(4인가구, 전가구)가 기준이 된 선정기준선이 법에 명시되어 있다는 점에서 당시 데이터 선택의 여지는 높지 않았다는 점이다. 역시 법 개정 당시 통계청의 소득기준 자료에 대한 정책변화가 있을 것이란 점도 예측이 불가능한 상태이었다. 따라서 이러한 점을 근간으로 판단해 보면, 통계청의 소득기준 자료가 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 변경된다면, 가계동향조사를 토대로 산정되어 개정 국민기초생활보장법에 명시된 각 급여별 선정기준선은 새롭게 선정할 필요성이 있다.

두 번째로 맞춤형 급여제도가 도입되면서 기준값이 되는 2015년의 중위소득 값을 추정치를 활용할 것인가 아니면 실측치를 기준으로 할 것이냐의 논쟁이었다. 당시 처음으로 기준중위소득이 발표됨에 있어 안정성 및 정확성 차원에서 통계청 관련 소득 자료가 발표되는 것(실측치)에 기초하여 기준중위소득을 산출하는 것이 바람직하다는 점이 제기되었으며, 이후 오랜 논의 끝에 차년도 기준중위소득 값을 추정하는데 있어 추정치보다는 실측값을 이용해 발표하는 것이 바람직하다는 의견수렴에 이르게 되었다. 이와 같은 결정은 기준중위소득 값의 안정성을 추구한다는 점에서 올바른 방향으로 볼 수 있다. 하지만 기준중위소득이 상대적 개념이라는 점, 실제 적용되는 기준중위소득은 2년전 값을 기초로 하여 산출된다는 점에서 이미 기준중위소득의 안정성은 문제가 발생하고 있다. 2년 동안 경제적 상황의 변화로 인해 소득이 낮아지거나 소득 증가율이 낮아질 경우 전년대비 기준중위소득이 줄어드는 문제가 발생하게 되는 것이다. 또한 일부 논의에서는 실측치에 의한 변동성이 기준중위소득에 미칠 수 있는 영향을 고려할 필요가 있다는 점이 제기되었으며, 동 사안은 국회 법률안 심사과정에서도 검토가 되었던 것으로 당시에는 전반적으로 기준중위소득이 하락해서는 안된다는 점을 강조한 바가 있다. 따라서 기준중위소득 산출시 실측값 활용과 실측값을 이용해 세 번째 논의가 진행될 평균 증가율 적용에 있어 일정한 소득변화에 따른 선택이 가능하도록 하는 옵션이 함께 논의될 필요가 있었다는 점이다.

마지막으로 소득증가율의 결정은 기존 최저생계비 방식과는 다르게 몇 년간의 소득증가율을 평균하는 방식을 적용하였다. 초기에는 데이터의 특성을 고려하여 2년, 3년 및 5년 평균 증가율 등이 제시되었지만, 실제 기준중위소득 산정에 적용한 방식은 3년 증가율을 이용하는 것으로 하였다. 그 이유는 사회정책적 측면에서 5년에 비해 3년을

많이 적용하고 있다는 점이 강조되었다. 이외에 소득증가율 산출을 위한 기준값은 추 정치가 아닌 (지난 3년 간)실측치를 기준으로 한다는 점이 함께 결정되었다.

#### 나. 맞춤형 급여 도입 이후 실제 적용 기준중위소득

맞춤형 급여 도입 당시 최저생계비에서 기준중위소득으로의 전환을 하는 과정속에서 많은 논의들이 진행되었으며, 위와 같이 복잡하고 오랜 논의를 거쳐 기준중위소득 산출방식을 토의하고 결정하게 된 주요한 이유는 기초생활보장 수급가구를 지원하는 주요기준인 기준중위소득이 합리적으로 결정되고 안정적이고 예측가능한 위치를 보장 하기 위함이다.

합리적인 측면은 기존 최저생계비 계측방식인 전물량 방식의 자의성 문제를 최소화 하고 사회적으로 합의된 통계에 기반한 기준중위소득을 산출하고자 함이었다. 안정적 위치의 측면은 최저생계비 결정시 수많은 논의속에서 벌어지는 논쟁을 최소화함으로써 안정성을 기하고 수급가구는 물론 국민들이 기준중위소득 산출 결과에 대해 예측가 능하도록 하기 위한 측면이었다.

위와 같은 기준중위소득의 도입 취지에도 불구하고 실제 기준중위소득 산출과정에 있어서는 합리성, 안정성 및 예측가능성의 요건을 만족시키기 못하는 결과들이 도출되 었다. 맞춤형 급여제도 도입이후 기준중위소득은 2015~2018년까지 세 번에 걸쳐 논 의되고 그 수준이 결정되었다. 2015~2016년, 2017년 및 2018년 기준중위소득 산출 의 세 번의 과정이었다. 하지만 인식하지 못하는 속에서 세 번의 기준중위소득이 모두 다른 방식을 사용하는 결과를 초래하였다. 즉, 중앙생활보장위원회의 합의과정을 통해 기준중위소득의 산출방식은 통계청 발표 가구경상소득의 실측값 및 3년 평균증가율 적용이라는 원칙에도 불구하고 세 번의 논의에서 세부적으로는 모두 다른 방식을 적용 한 것이다.

i) 2015~2016년 3년 연평균 증가율 4% 산정시, 기준이 되는 증가율 산출을 가계 동향조사를 기초로 농어가 포함(2011~2012, 2013~2014)한 증가율과 농어가 제외(2012~2013) 조사의 소득증가율을 교차하여 2015년과 2016년 기준중위 소득을 계산하였다.

ii) 2017년 기준중위소득 산출은 2012~2013년은 소득분배자료(농어가제외),

2013~2015년은 소득분배자료(농어가포함) 조사의 증가율을 교차하여 산출하였다.

- iii) 2018년 기준중위소득 산출은 중앙생활보장위원회의 결정방식이 아닌 전년대비 소득증가율(1.16%)을 적용하였다. 2018년 기준중위소득의 경우 경기 변동으로 인해 실제 소득증가율이 감소하면서 예측된 기준중위소득이 전년보다 하락하는 문제가 발생하여, 이를 방지하기 위한 합리적 이유에서 기준중위소득 결정방식이 변경된 것이다.

〈표 2-3〉 기준중위소득(4인가구 기준)

(단위: 원)

연도	소득분배자료 (농어가제외) <sup>1)</sup>		소득분배자료 (농어가포함) <sup>1)</sup>		(결정)기준중위소득		결정방식
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	
2011	3,643,480		3,589,707				
2012	3,866,795	6.13%	3,784,401	<u>5.42%</u>			
2013	4,000,000	<u>3.44%</u>	3,936,622	4.02%			
2014	4,138,433	3.46%	4,060,128	<u>3.14%</u>			
2015	4,259,804	2.93%	4,189,755	<u>3.19%</u>	4,222,533	4.00%	소득분배 자료 중 농어가 포함 및 제외자료 적용 (4.0%=(5.42+3.44+3.14)/3. 기준값: <b>4,060,128</b> 원)
2016			4,238,482	<u>1.16%</u>	4,391,434	4.00%	
2017					4,467,380	1.73%	소득분배 자료 중 농어가 포함 및 제외자료 적용 (3.26%=(3.44+3.14+3.19)/3. 기준값: <b>4,189,755</b> 원)
2018					4,519,202	1.16%	농어가포함 소득분배자료의 소득증가율 적용(1.16%, 기 준값: <b>4,467,380</b> 원)

주: 1) 가계동향조사와 소득분배자료의 소득산출시 차이는 공적현물이전 포함여부임. 가계동향조사에서는 소득에 공적현물이전이 포함되지만, 소득분배자료에서는 공적현물이전이 제외됨. 소득분배자료 간 차이는 농어가가구의 포함여부에 따른 차이임

자료: 통계청, 가계동향조사, 소득분배자료 원자료.

이제 내년에는 기준중위소득 네 번째 측정인 2019년의 기준중위소득을 발표할 예정이다. 하지만 지금까지 설명한 것과 같이 통계청의 자료가 변경됨으로써 또 다시 기

준중위소득의 산출방식을 어떻게 유지하는 것이 바람직한지에 대한 논의가 필요하게 되었다. 즉 기준과 동일하게 실측값에 3년 소득증가율을 적용할 것인지, 아니면 소득 자료 변경, 기존 가계동향조사 조사방식이 변경됨으로써 새로운 방식을 다시 검토할 것인지 논의가 필요한 것이다. 이는 2018년 중앙생활보장위원회 및 총괄생계분과 회의 과정을 통해 진행될 것으로 예상되며 이 경우 기존과 다른 방식으로 기준중위소득이 논의될 수 있다는 점에서 기준중위소득 산정의 변동성이 높아지게 된다.

결국 기준중위소득 도입의 이유 중 하나인 합리성, 안정성 및 예측가능성이 매우 취약해지는 문제를 지니게 된 것이다.

# 제 3 장

## 이론적 논의 및 해외사례

제1절 공공부조 기준선으로서 소득 및 지출

제2절 해외사례: 일본





## 제1절 공공부조 기준선으로서 소득 및 지출

## 1. 정책적 빈곤선의 개념과 활용

## 가. 빈곤선의 개념

빈곤선(poverty line)은 “누가 빈곤한가”와 “얼마나 빈곤한가”를 계측하기 위한 기준선이다. 즉, 소득, 자산, 혹은 소비능력이 그러한 기준선 미만인 가구 또는 개인의 수를 산정하고, 빈곤한 사람들의 평균소득과 빈곤선의 격차로 빈곤의 심도를 평가하기 위한 기준 잣대를 설정하는 작업이다.

빈곤선은 설정하는 방식에 따라 절대적 빈곤선, 상대적 빈곤선, 그리고 주관적 빈곤선으로 구분된다. 절대적 빈곤선은 주로 예산기준방식(budget standard method) 혹은 전물량방식(market basket method)에 의해 계측된다<sup>4)</sup>. 이는 인간이 살아가는데 필요한 ‘기본욕구’를 충족시키는데 필요한 최소한의 비용을 산정하는 방식이다. 상대적 빈곤선은 중위소득의 50%, 평균지출의 60%, 소득 하위 20%와 같이, 한 사회의 소득 혹은 지출의 일정 비율을 빈곤선으로 삼는 방식이다. 주관적 방식은 그 사회의 구성원에게 그 ‘사회에서 건강하고 문화적인 삶을 영위하기 위한 최저 생활비가 얼마’라고 생각하는지를 직접적으로 물어서 빈곤선을 도출하는 방식이다.

여기에서 한 가지 주의해야 할 점이 있다. ‘절대적 빈곤선’<sup>5)</sup> = ‘예산기준방식 혹은 전물량방식’의 공식이 언제나 성립하는 것은 아니라는 점이다. 예를 들면, 한 사회의 경제적 수준이 높아지고 시민들의 삶의 양식이 전반적으로 변화하면서 생활필수품의

4) 이 방식은 1899년 시봄 라운트리(Seeborn Rowntree, 1871~1954)가 요크시를 대상으로 한 빈곤조사 연구에서 기원하였기 때문에 라운트리 방식이라고도 불린다. 그는 이 조사 결과를 1901년 「빈곤: 도시 생활에 대한 연구」(Poverty, A Study of Town Life)로 발간함으로써 빈곤 연구의 새로운 전기를 마련하였다.

5) 이 때의 ‘절대적’(absolute)은 두 가지 의미가 있다. 하나는 ‘최저’의 개념을 체현한다는 의미이고, 다른 하나는 ‘비교대상이 없다’는 의미이다.

품목과 사용량이 달라질 경우 이를 주기적으로 마켓바스켓에 반영하여 조정한다면, 이는 엄격한 의미에서 절대적 빈곤선이라고 보기 어렵다. 초기 라운트리 방식이 절대빈곤선과 거의 동의어로 사용된 이유는 그가 요크시의 노동자를 대상으로 기본욕구를 충족할 정도의 그야말로 ‘최소한의 비용’을 충족시키는 수준을 일차적 빈곤선(primary poverty line)으로 설정했기 때문이다. 따라서 예산기준방식 혹은 전물량방식에 의해 계측된 빈곤선이 절대빈곤선이 되기 위해서는 엄격하게 말해 두 가지 요건을 충족해야 한다. 첫째, 그야말로 ‘기본욕구’를 충족시킬 만큼의 최소 수준이어야 한다는 것이다. 둘째, 통시적인 수준, 즉 시간이 흘러도 품목이나 사용량에 거의 변화가 없어야 한다는 것이다. 이러한 요건을 충족시키기 위해서는, 특정 시점에서 한 번 계측된 ‘기본욕구를 충족시킬 만큼의 최저 수준의 빈곤선’을 설정하고, 이후에는 주기적으로 물가상승률만을 반영하는 방식이어야 한다. 이러한 의미에서의 절대빈곤선은 UN에서 주로 저개발 국가를 대상으로 할 때 사용하는 ‘하루 1달러 혹은 2달러 기준’이라든가, 1963년 오산스키의 반물량방식에 소비자물가지수를 적용하여 산출하는 미국의 빈곤기준선(Poverty Threshold) 정도를 예로 들 수 있다<sup>6)</sup>. 이 외 전물량방식을 공식 혹은 비공식 빈곤선으로 활용하는 대부분의 복지국가에서, 전물량방식의 빈곤선은 절대빈곤선이라기보다는 그 자체로 그 사회에서 ‘최저’ 혹은 ‘적정’ 삶을 영위하기 위한 가구 예산 수준이라 할 수 있다. 즉, 이 때 예산기준선방식 혹은 전물량방식에 의한 빈곤선과 동의어로 사용되는 절대빈곤선은 ‘통시성’이나 ‘통공간성’은 어느 정도 포기하고, 대신 ‘직접적인 비교 대상이 없음’을 의미하는 개념에 가깝다고 보는 것이 타당하다. 예를 들면, 시뮬 라운트리의 유지(遺志)를 이어 요크대학에서 라운트리 방식으로 가구유형

6) 오산스키(Orshansky) 방식은 1963년에 처음 설정되었다. 당시 농무부가 실시한 가구식료품소비조사 결과, 미국의 평균가구가 세후 소득의 약 30%를 식료품 지출에 사용한다는 사실로부터 식료품 지출액에 3을 곱해 빈곤선을 도출하였다. 이후 통계청에서는 소비자물가지수(CPI)만을 반영하여 해마다 빈곤기준선을 갱신하고 있다. 이로 인해 오산스키 방식이 처음 계측된 이후 생활수준의 변화를 반영하지 못한다는 비판에 직면하였다. 예를 들면 1990년대 미국의 평균가구는 소비의 약 1/7을 식료품지출에 사용하는 것으로 나타났다. 이로 인해, 미국 1990년 미국 의회 위원회(Congressional committee)는 미국 국립과학원(National Academy of Science, NAS)과 국립연구협의회(National Research Council, NRC)에 공식적 빈곤측정 개선을 위한 기본방향에 대한 연구를 요구하였다. 그 결과, 1995년 5월 국립과학원(NAS) 패널은 ‘빈곤측정에 대한 새로운 접근(Measuring Poverty: A New Approach)’이라는 제목의 최종보고서를 제출하였다. 이 보고서의 결과를 반영하여 ‘미국 빈곤측정에 관한 법안(the Measuring American Poverty Act, MAP Act)’이 발의되었다. 여기에서는 빈곤선이 현재의 소비패턴과 지역적 차이를 고려하여 조정될 필요가 있음을 명시하였다. 2010년 미 상무부는 빈곤통계를 보완하여, 기존의 빈곤기준선(Poverty Thresholds, PT), 빈곤지침선(Poverty Guidelines, PG)에 더하여 보충적 빈곤기준선(Supplemental Poverty measure Thresholds, SPMT)으로 명명된 새로운 빈곤 계측 방식을 고안하여 발표한다고 선언하였다(여유진·김미곤 등 2007; 김태완 등 2017).

별 빈곤선을 산출한 브래드쇼 교수(Jonathan Bradshaw 1993)는 빈곤선을 ‘적은 비용이지만 받아들일 수 있는’(Low Cost but Acceptable, LCA) 수준과 ‘간소하지만 적절한’(Modest But Adequate, MBA) 수준으로 구분하고 있다<sup>7)</sup>. 이 때 LCA는 그야말로 일차적 빈곤선에 가까운 개념이라면, MBA는 ‘건강하고 유능하게 생활하며 아동의 영양을 충족시키고 지역사회활동 참여에 필요한 보통의 기준을 만족시키는 생활수준’(Wynn 1970, p.36; Bradshaw 1993 재인용)으로 정의된다. 즉, MBA는 단지 ‘생존하는 것 또는 남부끄러울 정도의 생활은 아닌 정도’보다는 높은 수준이지만 사치스러운 생활보다는 아래에 있다는 의미에서 ‘간소하지만 적절’한 수준으로 정의된다(Bradshaw 1993).

요컨대, 빈곤선은 ‘누가 빈곤한가’를 계측하기 위한 기준선이며, 절대적, 상대적, 주관적 방식으로 계측 가능하다. 오늘날 절대적 방식은 전문가에 의해 최저 예산을 설정한다는 측면에서 규범적 접근에 가깝고, 상대적 방식과 주관적 방식은 일반인들의 상대적 생활수준의 비교나 그들의 최저에 대한 의견을 통해 그 수준이 설정된다는 점에서 실태적 접근에 가까운 방식이라 할 수 있다.

#### 나. 빈곤선의 활용 방식

빈곤이 어떻게 계측되든 간에, 그러한 빈곤선은 왜 필요한가? 빈곤선은 크게 순수히 통계적 목적과 정책적 활용을 위한 목적으로 구분될 수 있으며, 이 중 후자를 정책적 빈곤선이라 일컫는다. 정책적 빈곤선은 다시 특정 제도의 선정 혹은 급여의 기준선으로 활용하기 위한 목적으로 사용되는 경우와, 직접적인 정책 혹은 제도의 기준선으로 적용되지는 않지만 그 나라의 최저보장수준에 대한 정치적 적절성 기준으로 사용되는 경우로 구분할 수 있다. 이 중, 전자는 최저소득보호(Minimum Income Protection, 이하 MIP), 후자는 최저소득기준(Minimum Income Standard, 이하 MIS)으로 일컫는다. 본 보고서에서 주로 관심이 있는 공공부조 기준선은 MIP의 대표적인 예라 할 수 있다.

먼저, 빈곤선은 통계적 목적을 위해 필요하다. 한 나라의 빈곤을 추이를 분석하거나,

7) 이는 라운트리가 빈곤을 일차적 빈곤(primary poverty)과 이차적 빈곤(secondary poverty)으로 나눈 것에 대응되는 개념이라 볼 수 있다.

국가 간 비교를 위해 빈곤선을 활용하는 것이 가장 흔한 예이다. 한 나라의 빈곤 추이를 분석할 때는 절대빈곤선보다는 상대빈곤선이 많이 활용된다. 필수품 여부와 사용량, 가격 등이 경제발전 수준과 사회·문화적 변동에 따라 변화한다는 점에서 시간의 변화를 무시하고 동일한 마켓바스켓을 적용하기는 어렵기 때문이다. 예를 들면, 휴대폰이 고가의 사치품으로 간주되던 1990년대와 마찬가지로 2017년에도 휴대폰을 마켓바스켓에서 제외해야 하는가와 같은 문제에 봉착한다. 또, 앞서 언급한 바와 같이 특정 시점에서 산정된 절대빈곤선에 소비자물가지수만을 반영하여 절대빈곤선을 조정할 경우—공황과 같은 특정 상황이 아니라면—대체로 빈곤율은 하락하게 된다. 물론 절대적 빈곤 수준이 하락한다는 것 자체도 의미가 있지만, 오늘날 대부분의 복지국가에서 빈곤의 개념은 ‘상대적 박탈’ 개념에 가깝다고 보기 때문에, 즉 일반인들이 누리는 일정 생활수준에 미달하는 삶을 누리는 것이 빈곤의 의미에 더 가깝다고 간주되기 때문에 빈곤 추이 분석에서 절대적 빈곤선보다는 상대적 빈곤선을 활용하는 것이 일반적이다.

국가간 비교에서도 마찬가지다. 절대적 빈곤은 ‘하루 1달러’와 같이 주로 저개발국가들의 극빈 수준을 비교하는데 사용된다. 이는 저발전된 나라에서는 ‘신체적 효율을 유지하는 수준’ 자체가 중요한 정책적 과제이기 때문에 절대적 빈곤 수준은 큰 의미가 있다. 이에 비해, 경제협력개발국가(OECD)과 같이 선진국들의 빈곤 수준을 비교할 때는 중위소득 50%와 같은 상대 빈곤기준이 주로 활용된다. 이러한 나라들에서는 절대적 빈곤보다는 그 나라에서 보통의 시민이 영위하는 삶의 수준에 크게 미달하는 소득을 가진 사람 혹은 가구의 수가 얼마나 되는지가 더 큰 의미를 가지기 때문이다.

다음으로 본 보고서의 주관심사라 할 수 있는 MIP와 MIS의 계측 방식은 나라마다 상이하며, 둘 간의 관계 또한 차이가 있다. MIP는 어떤 사람(가구)의 자산이 전무(≒0)하다고 가정할 때 그 사람(가구)이 받을 수 있는 모든 현금급여액<sup>8)</sup>의 합산액으로 규정될 수 있다. 이는 대략 ‘공공부조 급여액 +  $\alpha$ ’로 표현될 수 있으며, 이 때  $\alpha$ 에는 아동수당, 한부모수당, (공공부조가 아닌) 주거급여 등이 포함될 수 있을 것이다.  $\alpha$ 의 구성과 합산방식은 나라마다 상이할 수 있다. 이에 비해, 바이트-윌슨(Veit-Wilson 1998)에 의하면, MIS는 “공식적인 행정적 도구 혹은 다른 구성체에 의해 체현된—주어진 기간, 영역 혹은 모든 인구에 대해—어떤 주어진 최저 실질생활수준에 대한 정치적 적절성

8) 좀 더 현실적인 비교를 위해서는 현물급여까지 포함되어야 하지만, 일반적으로 현물급여는 여기에 포함되지 않는다. 최근 OECD 등에서 현물급여를 현금화하는 방식에 대해 구체적인 논의가 이루어지고 있다.

기준”(p.7)이며, 일차적으로 정치적 고려에 기초하고 있으며 여러 가지 유형이 있을 수 있다고 주장한다. 즉, 어떤 나라에서 그 나라의 시민에게 정책적으로 혹은 그 이외의 수단을 통해 보장해 줄 필요가 있다고 간주되는 최소 적절성 기준이 MIS라는 것이다. 이와 관련해서 그는 사회부조 급여액이 그 자체로 MIS를 체현하는 도구가 아니며, 실제로도 “OECD 국가들의 사회부조에 대한 연구 결과 사회부조액이 방어가능한 국가의 적절성 기준에 기초하고 있다는 증거는 발견할 수 없었다”(Eardley et al, 1996, pp.101-6; Veit-Wilson 1998, p.3 재인용)고 주장한다. 바이트-윌슨의 저작이 발간 되던 당시까지도 영국에는 공식적인 MIS가 존재하지 않았다. 즉, 흔히 생각하는 바와 같이 “MIS≒MIP≒공공부조급여기준선”의 공식은 성립하지 않는다는 것이다.

<표 3-1> MIS와 MIP의 연계성

	MIS	MIP와의 연계성
	<b>Upper tier: 급여와 연관된 MIS</b>	
스웨덴	‘합리적’ 생활수준을 위한 공식생활비	매우 강함
벨기에	앤드워대학 CSP 태도빈곤선	약함
프랑스	최저임금	약함
네덜란드	최저임금	강함
	<b>Middle tier: 사회보장급여수준과 연관된 MIS</b>	
호주	헨드슨빈곤선(HPL) 남성평균주소득인덱스	약함
핀란드	최저연금	강함
뉴질랜드	기초급여수준 브래서 & 앤슬리 빈곤선(1990 이후)	강함(1990년 이전) 약함
노르웨이	최저연금	강함
	<b>Lower tier: 공공부조급여수준과 연관된 MIS</b>	
독일	연방사회부조수준권고안	매우 강함
미국	빈곤선(PT)와 빈곤지침선(PG)	강함
일본	최저생활비	매우 강함(거의 일치)
한국	최저생계비(2015년 6월까지) 최저생계비(2015년 7월이후)	매우 강함(거의 일치) 약함

자료: 여유진(2005). “최저소득보장의 적절성에 관한 시론적 연구”. 사회보장학회 추계학술대회 자료집에서 수정 (MIS에 대한 자료는 Veit-Wilson(1998) 참조)

다소 오래된 자료이기는 하지만, 표에서 보는 바와 같이, MIS가 MIP와 거의 일치하는 나라(2015년 7월 이전까지 한국, 일본, 독일, 스웨덴, 1990년 이전까지 뉴질랜드 등)가 있는가 하면, MIP의 적절성을 평가하는 도구로만 활용되는 나라(2015년 7월 이후 한국, 벨기에, 1990년 이후 뉴질랜드, 호주 등)도 있다. 이와 같이, MIS와 MIP의 설정 방식과 둘 간의 관계가 나라마다 상이한 것은 각 복지국가의 역사적 성립과정, 특히 복지국가 성립의 이념적 기반, 공공부조의 체계, 공공부조와 다른 사회보장제도와 의 관계, 공공부조 성립 당시의 급여수준 설정 방식과 이후 조정 방식 등과 밀접한 관계가 있다.

## 2. 공공부조 기준선 설정에서 소득기준과 지출기준

### 가. 복지국가에서의 공공부조의 역할

공공부조 기준선은 ‘누구에게 줄 것인가’와 ‘무엇을 얼마나 줄 것인가’를 가늠하는 잣대이다. 이러한 잣대를 논의하기에 앞서, 공공부조란 무엇이며 그것이 각 나라마다 어떠한 위상을 가지고 있는지를 파악하는 것이 중요하다. 누구에게 무엇을 얼마나 줄 것인지도 결국은 ‘이것’(공공부조) 아니면 다른 ‘무엇’(타 복지제도들)이 있으며, 공공부조가 그러한 제도들과 어떠한 관계를 맺고 있는지에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 또한 공공부조의 주 대상층이 누구이며, 장기급여 중심인지 단기급여 중심인지에 따라서도 공공부조 기준선에 대한 고려는 달라질 수 있다. 여기에 더해, 사회복지가 시민권적 기본권으로 간주되고 가족, 시장과 동급의 제도적 위상을 차지하는지, 가족과 시장의 기능이 제대로 작동하지 못한 결과 잔여적인 제도로 간주되는지에 따라서도 급여의 수준을 정하고 조정하는 내적 동인이 달라진다.

공공부조는 그 나라 시민의 생존권과 인간다운 생활을 보장하기 위한 ‘최후안전망’(last resort)으로 기능한다. 하지만 나라마다 공공부조가 갖는 의미는 매우 다르다. 영미권 국가들에서 공공부조는 빈곤을 경감하기 위한 복지국가의 주요 수단이며, 사회 복지제도 내에서 차지하는 비중과 역할도 상당히 크다. 예를 들면, 2017년을 기준으로 호주의 경우 자산조사를 통한 이전이 GDP에서 차지하는 비중은 5.6%에 이르며, 영국은 5.0%, 뉴질랜드는 3.6%, 미국은 1.2% 수준이다(Immorvoll 2015, <표 3-2>). 총

공적사회지출에서 소득조사 급여가 차지하는 비중 역시 호주 34.1%, 영국 24.5%, 캐나다 21.4%, 뉴질랜드 17.7%에 이른다. 미국의 경우 TANF, SSI와 같은 범주적 공공부조만 존재하고 건강 관련 급여가 전체 공적사회지출에서 차지하는 비중이 45.4%에 이르기 때문에 상대적으로 현금성 자산조사 급여의 비중이 낮은 것으로 판단된다. 하지만 보편적 건강보험이 없다는 점에서 미국의 건강 관련 급여 역시 공공부조로 보아야 하고, 이를 감안한다면 공공부조의 비중은 매우 높아지게 된다. 이와 대조적으로 보편적 현금급여와 서비스를 통해 시민권적 사회권을 보장하는 데 초점을 두고 있는 노르딕 국가들의 경우 상대적으로 공공부조의 비중과 역할은 제한적이다. 자산조사 급여가 GDP에서 차지하는 비중은 스웨덴 1.1%, 핀란드 1.4%, 노르웨이 1.4%, 덴마크 1.6%에 불과하며, 공적사회지출에서 소득조사급여가 차지하는 비중 역시 각각 4.0%, 5.7%, 6.8%, 6.0%에 수준으로 매우 낮다.

<표 3-2> 주요 OECD 국가들의 소득조사급여 비중(2007년 기준)

(단위: %)

복지국가 유형	국가명	GDP 대비 공적사회지출	GDP 대비 현금급여	소득조사급여	
				GDP 대비	공적사회지출 대비
자유주의	Australia	16.4	7.3	5.6	34.1
	Canada	16.8	8.7	3.6	21.4
	New Zealand	18.6	9.6	3.3	17.7
	United Kingdom	20.4	9.9	5.0	24.5
	United States	16.3	7.9	1.2	7.4
보수주의	Austria	26.3	17.4	1.9	7.2
	Belgium	26.0	16.0	1.4	5.4
	France	29.7	17.1	4.1	13.8
	Netherlands	21.1	10.1	3.6	17.1
	Germany	25.1	14.5	3.3	13.1
남유럽형	Portugal	22.7	15.0	2.7	11.9
	Spain	21.3	12.8	2.6	12.2
	Greece	21.6	14.1	2.2	10.2
	Italy	24.7	16.7	1.2	4.9
사민주의	Denmark	26.5	12.6	1.6	6.0
	Norway	20.5	10.0	1.4	6.8
	Finland	24.7	14.2	1.4	5.7
	Sweden	27.3	12.8	1.1	4.0
동아시아형	Japan	18.7	10.5	0.6	3.2
	<b>Korea</b>	<b>7.7</b>	<b>2.8</b>	<b>0.8</b>	<b>10.4</b>

자료: Immorvoll, Jenkins & Konigs(2015). "Are Recipients of Social Assistance 'Benefit Dependent'?"  
OECD의 표 1을 바탕으로 계산.

우리나라의 경우 GDP에서 공적사회지출이 차지하는 비중이 7.7%이던 2007년 당시 소득조사 급여가 GDP에서 차지하는 비중은 0.8%로, 공적사회지출 대비 10.4%를 점하는 것으로 나타났다. 이러한 비율은 대체로 유럽대륙 복지국가들과 유사한 수준이었다. 특히, 우리나라의 경우 많은 사회보장급여가 존재하지 않거나 미성숙한 상태에서 공공부조제도가 도입되었기 때문에, 공공부조의 역할이 상대적으로 커질 수밖에 없었던 것으로 보인다.

또 하나 주의해야 할 점은, 대체로 영미권의 자산조사 급여는 장기급여와 단기급여가 혼합되어 있는 데 비해, 노르딕 국가들의 자산조사 급여는 단기급여 위주로 구성되어 있다는 점이다. 즉, 전자의 경우 노인에 대한 연금성 급여와 근로연령층을 대상으로 하는 공공부조 혹은 근로연계복지(workfare) 모두 상당히 높은 비중을 차지하는 경향이 있다. 또한 이들 국가들은 노인에 대한 공공부조성 급여와 근로연령층에 대한 공공부조성 급여가 제도적으로 분리되어 있는 경우가 많다. 이에 비해, 사민주의 복지국가들의 경우 실업부조가 존재하는 나라가 있기는 하지만(핀란드), 대체로 일반적 사회부조(non-categorical social assistance)를 통해 빈곤에 대응하는 경향이 있다. 이는 부분적으로 사민주의 복지국가들의 경우 기초연금과 공적 연금을 통해 노인빈곤의 대부분이 해소되는 경향이 있고, 사회부조는 일시적인 빈곤에 대해 대응하는 역할을 하는 반면, 자유주의 복지국가들의 경우 공적인 연금만으로 노인빈곤을 해소하기에는 부족한 노인의 수가 많거나(영국, 캐나다 등), 애초에 제도 셋팅부터 노인 소득보장의 일차적 기능을 사회부조성 급여에 의존하는 방식으로 설계된 나라(호주)도 있다.

이와 같이, 나라마다 공공부조의 역할과 위상이 모두 다르다. 물론 최근 복지국가 위기와 세계 금융위기를 거치면서 근로빈곤층의 빈곤문제가 재부상하고 있어 복지국가에서 공공부조의 역할은 전반적으로 다시 커지고 있는 양상이다. 여하튼, 공공부조 급여 기준 설정과 MIS와의 관계 설정도 이러한 전체 복지제도에서 공공부조가 차지하는 위상과 역할, 다른 제도들, 특히 공적 연금과 근로연령층 복지제도, 그리고 각종 사회수당이나 부가급여들과의 관계가 고려될 필요가 있다.



## 나. 공공부조 기준선으로서 소득기준과 지출기준

### (1) 공공부조 급여기준선의 기원

공공부조 기준선은 빈민법에서 사회부조로의 전환과정에서 그 기원을 찾을 수 있다. 영국의 경우, 베버리지 보고서(1942년)와 사회부조법(1948년)의 역사적 성립 과정은 ‘국민최저’(national minimum)와 ‘공공부조 기준선’의 설정 과정을 명확하게 밝혀준다. 최초의 국가 무기여 노령연금(Old age pensions 1908)에서 70세 이상 노인에게 주당 5실링의 연금을 지급하기 시작했는데, 이는 8실링과 12실링 사이의 소득을 가진 사람에게 차등적으로 지급되었다. 아킨슨(Atkinson, 1995)은 이때의 연금 수준을 정하는데 결정적 요인은 생활비(cost)였다는 것은 의심의 여지가 없다고 주장한다. 앞서 언급한 라운트리(Rowntree, 1901)의 요크시 빈곤연구에서 ‘간신히 먹고 살기 위한 필수품’(bare necessities) 구입을 위한 최소 비용 추정치(임대료 포함 1인당 7실링)로부터 탄생했다는 것이다. 이후 베버리지 위원회에 라운트리가 자문위원으로 참여하면서 급여스케일과 라운트리의 빈곤선은 더 분명한 연관성을 가지게 되었다. 실제로 베버리지에 의해 권고된 급여스케일은 세 자녀를 가진 부부의 경우 63실링으로 제시되었는데, 이는 라운트리가 제시한 두 가진 빈곤선, 즉 인간욕구기준액(human needs scale)과 일차적빈곤기준액(primary poverty scale) 중 전자의 수준과 동일하였다(Rowntree 1901). 이후 사회부조법(1948년)에서도 급여에 대한 많은 논란이 있었지만, 초기 공공부조제도인 보충소득제도(Supplementary Benefit, SB) 급여스케일은 대체로 베버리지의 권고안에 기초하여 설정되었다. 이후 소득지원제도(Income Support, IS)로 전환되면서 보충소득제도의 급여스케일에 포함되는 것으로 가정된 공식적인 재화 마켓바스켓은 없어졌다. 하지만 이때까지도 소득지원 수준은 ‘일상생활비’(normal living expenses)에 기초하고 있었으며 대부분의 지출을 커버하고 있었다(Behrendt, 2002).

독일의 경우도 1990년까지 사회부조의 표준급여액은 독일 민관복지협의체(Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge)에 의해 구축된 마켓바스켓에 기초한 것으로 기록된다. 마켓바스켓은 ‘사회문화적 최저’(socio-cultural minimum)를 포괄하기 위해 식품, 전기, 가재도구, 개인위생, 교통, 책, 신문, 레저를

포함한 ‘개인적 필요’를 충족시키는 재화들로 구성되어 있었다. 마켓바스켓은 1995년 구축되었으며, 1962, 1970, 1985년에 완전히 개정되었으며, 그 사이 시기에는 정기적으로 가격에 연동되어 조정되었다(Behrendt, 2002).

이 밖에도, 미국의 공공부조기준선으로 활용되는 빈곤기준선(PT)과 빈곤지침선(PG)은 마켓바스켓의 축약판이라 할 수 있는 반물량방식인 오산스키방식으로 설정되었다. 일본의 경우, 1946~48년까지는 표준생계비 방식이 적용되었으며, 1948~60년까지는 마켓바스켓 방식, 1961~64년까지는 앵겔방식, 1965~83년까지는 격차축소방식, 그리고 1984년 이후에는 수준균형방식이 적용되고 있다(여유진·김미곤 등, 2007). 스웨덴의 경우에도 ‘합당한 생활수준’(reasonable standard of living, skälig levnadsnivå)을 보장하기 위한 공공부조 기준액(norm)은 매년 소비자청이 가장 일반적인 가계지출항목으로 산정한 합리적 생활비용(Skåliga levnadskostnader)에 근거하여 산출된다(여유진·김미곤 등, 2007).

살펴본 바와 같이, 주요한 복지국가들의 공공부조 기준액은 대체로 마켓바스켓 방식—혹은 유사 마켓바스켓 방식—에 기원을 두고 있다. 이는 대체로 두 가지 이유에 근거하는 것으로 보인다. 첫째는 근대적 빈곤연구의 아버지로 불리는 라운트리의 요크시 사회조사 결과 도출한 최저생존비(일차적빈곤선)와 인간욕구기준(이차적빈곤선)이 빈민법에서 사회부조로의 전환 과정에서 급여액을 산출하는 데 결정적인 영향을 끼쳤다는 점이다. 잘 알려진 바와 같이, 영국은 자본주의의 태동국인 동시에 빈민법에서 근대적 의미의 사회부조가 탄생한 복지국가의 원형적 나라이기도 한다. 이 나라의 공공부조 기준액 산정방식은 명시적으로든 암묵적으로든 다른 나라 공공부조 기준선에 큰 영향을 미쳤을 것으로 추정된다. 둘째는 공공부조의 제도적 속성과 관련이 있다. 공공부조는 ‘한 사회의 시민이 그 사회에서 건강한 구성원으로서 삶을 영위하고 참여하는데 필요한 최소한의 비용’을 국가가 보장하는 최후의 안전망이다. 이 때 공공부조 급여기준선과 관련하여 ‘최소한의 비용’을 어떻게 설정하느냐가 핵심이다. 비용은 결국 ‘어떠한 재화와 서비스가 얼마나 필요한지’의 문제이고 이는 직관적으로 마켓바스켓 방식과 연결된다. 따라서 마켓바스켓 방식의 공공부조 기준액 산출방식이 적어도 제도 도입 초기에는 적절한 방식으로 인식되었을 가능성이 크다는 점이다.

## (2) 공공부조 기준선으로서 소득기준과 지출기준

공공부조의 역사적 발전 흐름을 좇다 보면 공공부조의 선정과 급여 기준선, MIS와 MIP와의 연계성 등과 관련하여 현재 우리나라에서 나타나고 있는 논쟁과 고민이 이미 선진 복지국가에서 유사하게 전개되어 왔음을 알 수 있다. 이러저러한 논쟁과 연구를 거쳐 그 나라에서의 공공부조의 위상, 주 수급자의 규모와 특성, 그리고 다른 제도와의 관련성 등이 종합적으로 고려되어 오늘날의 각 나라의 공공부조제도의 형태를 갖추게 된 것이다.

〈표 3-3〉 국가별 공공부조 기준선의 법적 조정메카니즘(2001년 기준)

	공공부조 기준선 조정의 기초
오스트리아	최저임금과 연관됨: 순임금에 기초하여 생활수준에 따른 매년 조정 정부에 의한 생활수준에 따른 추가적 조정이 가능함
벨기에	소비자물가(Health Index)에 기초한 자동적 가격조정(trigger index)
덴마크	총임금에 기초한 생활수준에 따른 매년 조정
독일	소비자물가, 순소득, 소비자행태에 기초로 산정된 지수에 기초한 생활수준에 따른 매년 조정
프랑스	소비자물가(CPI)에 기초한 매년 가격조정
아일랜드	임의적
룩셈부르크	총최저임금과의 연관을 통해 생활수준에 따른 조정
네덜란드	순최저임금과의 연관을 통해 생활수준에 따른 조정
노르웨이	임의적
포르투갈	임의적
스웨덴	소비조사에 기초한 소비자가격과 소비자행태에 따른 매년 조정
영국	소비자물가에 기초한 매년 가격조정(Rossi Index)
미국	소비자물가에 기초한 매년 조정

자료: 여유진 등(2005). 2006년 최저생계비 추정에 관한 연구. 한국보건사회연구원을 수정·보완

표에서 보는 바와 같이, 공공부조 기준선의 조정기재는 소비자물가지수, 임금, 소비자행태 변화 등을 반영하여 조정되거나, 위원회 등을 통해 다소 임의적으로 조정된다. 오스트리아, 덴마크는 임금을, 룩셈부르크, 네덜란드는 최저임금과 연동되어 공공부조 기준선을 조정한다. 벨기에, 프랑스, 영국, 미국 등은 소비자물가지수를 활용하여 공공부조 기준선을 조정하는 나라이며, 독일과 스웨덴은 소비자의 행태 변화에 기초하여 이를 조정하는 나라이다. 우리나라의 경우, 2015년 맞춤형 급여로의 전환 이전까지 3

년에 한 번 마켓바스켓을 통해 최저생계비를 계측하고 그 사이 연도에는 물가상승률로 조정해 오던 것이, 맞춤형 급여 전환 과정에서 기준중위소득의 일정비율로 조정되는 방식으로 변화되었다.

앞서 살펴본 바와 같이, 복지국가 구축 초기의 사회부조제도 급여액은 많은 나라에서 마켓바스켓을 통해 산정된 금액에 기초하고 있었다. 우리나라도 마찬가지이다. 하지만 매년 마켓바스켓을 갱신하여 계측하는데 어려움이 따랐고, 전반적인 소득수준이나 생활의 질 향상을 제대로 반영하지 못하며, 마켓바스켓의 구성이 자의적이라는 비판에 직면하였다. 이에 따라 각 나라마다 생활수준과 소비행태 변화를 반영할 수 있는 조정(uprating) 매커니즘을 개발함에 따라 공공부조 기준선의 설정 양식은 다양한 방식으로 분기하게 되었다. 하지만 크게 보면 소비를 기준으로 조정하는 방식(소비자물가지수, 소비실태, 마켓바스켓 방식 등)과 소득을 기준으로 조정하는 방식(임금, 최저임금), 그리고 이러한 모든 것을 감안하여 정치적인 합의를 통해 임의적으로 조정하는 방식으로 구분될 수 있다.

소비를 기준으로 하는 방식은 최저생활 보장이라는 공공부조제도의 원래 취지에 좀 더 부합하지만, 단지 소비자물가만을 반영할 경우 생활의 질 변화를 반영하지 못함으로써 공공부조 기준액의 실질 가치가 저하될 우려가 있다는 점이 무엇보다 큰 문제로 부각된다. 하지만, 주기적으로 마켓바스켓의 조정을 통해 생활의 질 변화를 반영해 주거나(스웨덴), 소비실태조사를 통해 소비행태 변화를 반영해 주거나(독일), 평균적인 가구 소비의 일정 비율을 보장해 주는 경우(일본) 이러한 문제는 상대적으로 완화된다. 여기에 더해 마켓바스켓 방식의 경우 자의성의 문제가 제기된다. 이에 비해, 소득 혹은 임금을 기준으로 하는 방식은 일반적인 삶의 질 변화를 직접적으로 반영해 준다는 점이 큰 장점으로 꼽힌다. 하지만, 소비 수준 변화에 비해 등락의 폭이 커서 안정성이 떨어질 수 있다는 점과, 어떠한 자료를 사용하는가에 따라 편차가 존재할 수 있다는 점 등이 우려 사항으로 제기된다. 또한, 연금이나 다른 사회보장제도가 물가상승률을 주로 반영할 경우, 공공부조 기준선의 상대적인 실질가치가 높아짐에 따라 형평성 문제도 제기될 수 있다. 결국 어떤 기준을 적용하는 것이 바람직한가에 대한 정답은 존재하지 않는다. 하지만 정치적 타협과 조정의 여지를 조금도 두지 않는 조정방식은 유연성을 잃어버림으로써 제도 운영과정에서 상당한 어려움에 부딪힐 수 있음은 주지의 사실이다.

## 제2절 해외사례 : 일본

### 1. 서론

일본의 공공부조제도인 현재의 생활보호제도가 실시된 것은 1950년 5월에 생활보호법을 전면 개정하여 새로운 생활보호법을 제정하면서부터라고 할 수 있다. 생활보호제도의 급여는 계속적으로 지급되는 생활부조, 주택부조, 교육부조, 의료부조, 개호부조와 일시적으로 지급되는 출산부조, 생업부조, 장제부조로 나누어지는데, 급여의 결정은 일반적으로 최저생활비를 기준으로 하고 있다. 본 장에서는 일본의 생활보호제도의 수급조건과 급여기준의 결정방식을 설명한 뒤에, 최근의 공공부조 급여기준의 개정 내용과 이러한 급여기준이 실제 급여액 등에 미친 영향에 대해 살펴보고자 한다.

### 2. 생활보호제도의 수급조건

일본의 생활보호제도는 적용대상을 개인이 아닌 가구를 기준으로 하고 있기 때문에 생활보호를 수급하기 위해서는 가구원 모두가 생활을 유지하기 위한 노력을 할 필요가 있으며, 이러한 노력을 했음에도 불구하고 가구원의 수입 등이 생활보호제도에서 정하고 있는 생활보호기준액보다 적은 경우에 부족한 부분이 생활보호제도의 급여로서 지급된다. 생활보호법 제4조 1항에서는 「보호는 생활이 곤궁한 자가 이용할 수 있는 자산, 능력 등 기타 모든 것을 최저한도의 생활을 유지하기 위해 활용하는 것을 요건으로서 실시된다」 고 규정하고 있다. 일본의 생활보호제도는 생활보호를 신청하기 전에 생활을 유지하기 위한 노력을 의무화하고 있는데, 이러한 노력은 크게 자산 활용, 능력 활용, 부양의무자 활용, 다른 제도의 활용으로 구분할 수 있다.

#### 가) 자산 활용

생활보호제도의 급여를 신청하는 자는 생활보호제도의 급여를 받기 전에 이용할 수 있는 자산(토지 및 부동산, 예금 및 저금, 생명보험, 자동차 등)이 있는 경우, 매각 등의 방법을 통해 생활비를 우선적으로 충당할 필요가 있다. 생활보호법 제29조에서는 보

호의 실시기관 및 복지사무소장은 보호의 결정 및 실시를 위해 필요하다고 인정될 경우 피보호자 및 부양의무자 등의 자산보유상황을 관공서, 일본연금기구, 공제조합 등에 조회할 수 있도록 하고 있다. 자산 등에 관한 조사의 주된 조회내용과 조사처는 다음과 같다.

- 예금 및 저금: 계좌 유무, 예금 및 저금의 유무 및 금액 등(조사처: 은행, 우체국 등)
- 생명보험: 보험가입 유무, 보험종류, 가입기간, 보험료 및 해약반환금(조사처: 생명보험회사 등)
- 부동산 등: 토지 및 가옥 유무, 물건 개요 등(조사처: 각 지방자치단체 고정자산과)
- 취로수입 등: 취로수입 등 유무, 수입금액 등, 필요에 따라 사업주에게 조회(조사처: 각 지방자치단체 세무과, 사업주 등)

#### 나) 능력 활용

능력 활용을 생활보호의 수급요건으로 정하고 있는 이유로는 생활보호신청자 또는 보호를 필요로 하는 자가 가동능력을 활용하는 것이 경제적 자립뿐만 아니라, 사회적 자립을 목적으로 하는 생활보호제도의 취지에 적합하다고 판단하고 있기 때문이다. 하지만 능력은 수치화하기 쉬운 자산에 비해 추상적인 개념이어서 행정실무에 있어서도 능력활용 요건을 충족하고 있는지에 대한 기준은 정해져 있지만 어디까지나 주관적인 성격이 강하다고 할 수 있다. 가동능력의 유무에 대해서는 행정상의 해석, 판례와 함께 연령, 의학적인 측면의 평가, 신청자의 학력, 자격, 직업력, 현재의 심신상태 등을 파악 및 분석하여 이들을 객관적이고 종합적으로 고려하여 어느 정도의 가동능력이 있는지를 검토하도록 하고 있다.

#### 다) 부양의무자로부터의 부양을 활용할 것

현재 일본의 생활보호제도에서는 가족 및 친척 등의 부양의무자에 의한 부양은 생활보호 급여에 우선하는 것으로 취급하고 있다. 즉 부양의무자로부터 경제적인 지원을 받을 수 있는 경우에는 우선적으로 경제적인 지원을 받고, 그래도 부족할 경우 생활보

호제도로부터 부족한 부분에 대한 급여를 받을 수 있도록 하고 있다.

일본에서는 생활보호제도의 급여를 신청할 경우 부양의무자에 대한 조사를 실시하고 있는데, 신청자 본인에게 부양의무자의 경제적인 상황을 조회하여 연령 등을 확인한 뒤에 ①생활을 유지할 의무관계에 있는 자(배우자, 미성년 자녀를 둔 부모), ②부자관계로 부양의 가능성을 기대할 수 있는 자, ③본인과 특별한 사정이 있는 친척으로 부양능력이 있다고 추정되는 자에 한해서 부양 가능여부를 조회하고 있다. 단 형제자매는 원칙상으로 조회 대상에 포함되지 않고 있다.

생활보호제도의 급여를 신청한 생활곤궁자는 부양의무자에 대해서 부양을 청구할 권리를 가지고 있는데, 양자 간에 대화로 해결이 되지 않을 경우에는 가정재판소에 신청하여 부양 의무의 실행을 요구할 수 있다. 또한 심판과 조정에서 확정된 내용을 상대가 실행하지 않을 때에는 재판을 통해 강제 집행을 실시하는 것도 가능하다. 단 권리가 있더라도 부양을 청구할지 안 할지는 본인의 자유이며, 또한 부양의무자가 부양의무를 실행하지 않더라도 공적으로 책임을 지거나 형사상으로 처벌을 받지는 않고 있다.

#### 라) 다른 제도를 활용할 것

생활보호제도 이외의 다른 법률이나 제도에 의한 급여를 이용할 수 있는 경우에는 해당 제도를 우선적으로 활용하도록 하고 있다. 생활보호 이외의 급여로는 고용보험, 건강보험, 각종 연금, 아동부양수당, 고령자복지수당, 장애인복지수당 등을 들 수 있다.

### 3. 일본의 생활보호 급여기준액 결정방법

#### 가. 일본의 생활보호 급여기준액 결정방법의 특징

##### 1) 지역을 6개로 구분

일본의 생활보호급여 기준액 결정방법이 한국과 크게 다른 점은 전국을 6개의 지역으로 나누어 급여액에 차이를 두는 점이라고 할 수 있다. 일본의 생활보호제도는 생활

보호법 제8조 2항에 근거하여 지역의 생활양식과 물가 차이 등에 의해 생활수준에 차이가 나타나고 있는 점을 고려하여 생활보호기준에 지역 차를 설정하였다. 현행 급지는 1급지 1에서 3급지 2까지 6개 지역으로 구분하고 있는데, 각 지역간의 격차는 일반 저소득가구의 소비실태를 고려하여 2013년 1월에 정리한 사회보장심의회 생활보호기준위원회의 검증결과를 참고하여 설정하였다(표4-4).

<표 3-4> 급지구분 및 지역간 교차

1급지1	1급지2	2급지1	2급지2	3급지1	3급지2
100	95.7	90.4	88.3	84.4	80.8

주: 교차는 최고치와 최저치의 차이로, 여기에서 1급지2부터 3급지2까지의 수치는 1급지1의 소비실태를 100으로 했을 때에 각 급지의 소비실태가 어느 정도인지를 나타내고 있다.

자료: 厚生労働省(2016), 『級地制度の在り方の検討』 제26회 사회보장심의회 생활보호기준위원회, 2016년 10월28일 자료2

현행 급지제도는 기초자치단체인 시정촌 단위로 되어있으며, 시정촌이 합병될 경우에는 합병 대상이 되는 시정촌 중에서 가장 높은 급지를 합병후의 시정촌에 적용하도록 하고 있다.

<표 3-5> 급지별 현황

대표적인 지역 예		1급지1	1급지2	2급지1	2급지2	3급지1	3급지2
		도쿄23구 요코하마시 오사카시	삿포로시 치바시 후쿠오카시	아키타시 시즈오카시 고치시	나가오카시 미시마시 사세보시	히로마에시 후쿠야마시 이마바리시	유우키시 사사야마시 우와지마시
기초자치단체수 (2016년4월1일현재)	1,719	58	49	121	79	557	855
	100.0	3.4	2.9	7.0	4.6	32.4	49.7
생활보호수급가구수 (2016년4월1일현재)	1,583,211	641,053	263,536	309,817	65,698	201,062	102,045
	100.0	40.5	16.6	19.6	4.1	12.7	6.4

자료: 厚生労働省(2016) 『級地制度の在り方の検討』 제26회 사회보장심의회 생활보호기준위원회, 2016년 10월28일 자료2

1987년도에 실시한 현재의 급지 지정은 지역의 생활수준의 차이는 생활양식과 물가 차이 등에 의한 것으로 이러한 차이는 소비에 반영되고 있다는 생각에 근거하여, 전국소비실태조사를 기초자료로 이용하였다. 단 1984년에 실시된 전국소비실태조사는 일부 기초자치단체가 조사대상에서 제외되었기 때문에 회귀분석을 실시하여 전 기초



자치단체의 1인당 생활부조에 상당하는 소비지출액의 이론치를 산출하였다. 1987년 개정시의 회귀방정식은 다음과 같다.

식 1) 1967년 개정시의 회귀방정식

$$Y = 17.992X_1 - 3,026.6X_2 + 40.459X_3 - 3,546.6$$

Y = 종속변수: 1인당 생활부조에 상당하는 소비지출액

= 설명변수: 1인당 과세대상소득

= 설명변수: 평균가구인원

= 설명변수: 소비자물가의 지역차이지수

주) 계절상품 및 집세는 제외

주성분분석에 의해 각 기초자치단체의 종합 특성치(도시화도 지표, 대도시권 지표)를 구하여, 회귀분석에서 구한 이론치를 보완하였다. 급지제도는 1987년의 개정 이후 약 30년이 경과하고 있는데, 1990년 이후 많은 기초자치단체가 합병됨에 따라 현재의 급지가 각 지역의 생활수준과 괴리하고 있을 가능성이 높아짐에 따라, 생활보호기준위원회 등에서는 현재의 급지제도에 대해서 다음과 같은 문제점을 지적하며 향후 대응책을 요구하고 있는 상황이다.

※ 생활보호기준위원회 등에서 지적한 급지제도의 문제점

- 1인당 생활부조에 상당하는 소비지출액을 목적변수로 한 회귀분석을 실시하고 있는데, 이 방법이 지역의 소비수준을 파악하는 방법으로서 현재도 타당한지.
- 1인당 생활부조에 상당하는 소비지출액의 이론치를 산출하기 위한 설명변수로서 1인당 과세대상소득, 평균가구인원, 소비자물가의 지역차이지수를 사용하고 있는데, 과거에 비해 소득수준의 지역격차 확대, 가구구성의 변화, 물가의 지역격차의 축소 등이 발생하고 있는 점을 고려했을 때 이들 변수가 현재의 소비수준을 산출하는 설명변수로서 타당한지.
- 1인당 생활부조에 상당하는 소비지출액의 이론치를 보완하는 방법에 있어서도 사회, 경제상황이 변화하고 있는 점을 고려하면 보완방법이나 보완에 사용되는 지표가 현재도 타당하다고 말할 수 있는지.

※ 급지제도의 향후 방향성을 검토하는 데 있어서의 논점

- 기본적인 의견: 최저한도의 생활보장의 기초가 되는 생활부조기준의 급지설정을

우선 검토하고, 생활수준의 지역 차이에 대해서도 각 지역의 소비수준의 차이에 주목하여 검증을 실시할 필요가 있음.

- 소비수준을 추정하는 지역단위: 현행 급지 지정은 시정촌(기초자치단체) 단위를 기본으로 하고 있지만, 실제로는 행정구역에 관계없이 생활하고 있는 자가 많은 점을 고려하면, 어떤 지역을 단위로 소비수준의 지역 차이를 추계하는 것이 타당한지에 대해서 검토할 필요가 있음.
- 소비수준의 지역 차이 추정방법① : 1987년도 개정 시의 전국소비실태조사는 모든 시정촌(기초자치단체)을 조사대상으로 하지 않았기 때문에 회귀분석에 의해 모든 시정촌의 소비수준에 대한 이론치를 산출. 향후 검증에 있어서 회귀분석을 이용할 경우, 어떠한 데이터를 기준으로 각 지역의 소비수준의 이론치를 산출할지에 대한 검토가 필요가 있음.
- 소비수준의 지역 차이 추정방법② : 1987년도의 개정에 있어서 전국소비실태조사에 근거한 회귀분석에 의한 소비수준의 이론치로는 나타나지 않은 지역 생활수준의 차이를 고려하는 관점에서 도시화 정도를 나타내는 지표 등을 산출하여 이론치의 보완재료로 사용. 향후 검증에서는 회귀분석에 의한 이론치를 어떤 데이터와 방법을 사용해 보완할 지 등에 대해서 구체적인 내용을 검토할 필요가 있음.
- 급지구분 및 급지간 격차의 설정: 상술한 방법으로 추정한 소비수준의 지역 격차를 급지구분으로 구체화하기 위해서는 급지구분의 계층 수와 각 급지 간의 교차 정도에 대한 검토가 필요. 또한 합병 등 지역 단위가 변경되었을 경우에는 급지 지정의 변경 룰에 대해서도 검토가 필요.
- 향후의 검토방법: 급지제도의 방향성에 대해서는 논의가 충분히 진행되지 않았고, 증거가 부족했던 게 사실. 활용할 수 있는 지표에 대해서 다양한 지역 단위와 소비수준의 지역 차이의 추정방법을 조합하여 시행할 필요가 있기 때문에, 먼저 조사연구사업을 실시하는 것에 의해, 논의의 기초가 되는 데이터의 정비 및 소비수준의 지역 차이를 추정하기 위한 수법의 후보를 찾아내는 작업이 필요.

## 2) 제1류비와 제2류비를 설정

일본의 생활부조제도의 생활부조는 제1류비와 제2류비로 구분하고 있는데, 제1류비는 가구원 개인의 연령을 기준으로 식비 및 의류비 등 개인 단위로 소비하는 생활비에 대한 기준이며, 제2류비는 가구원 수를 기준으로 가구가 공통적으로 사용하는 전기요금, 가스요금, 수도요금 등의 광열수도비와 가구집기 등을 구입하기 위한 비용 등을 계산하기 위한 기준이다. 11월부터 3월까지의 지역별 기온을 반영하여 난방비를 추가적으로 지급하고 있으며, 장애인가구, 모자가구, 아동양육가구 등에 대해서는 가산급여를 제공하고 있다.

### 나. 최저생활비의 계산

최저생활비는 일본의 헌법 제25조에서 보장하고 있는 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 하기 위해 필요한 비용으로, 후생노동성이 매년 산정하는 생활비를 의미한다. 최저생활비는 생활보호 급여의 산정기준으로 보호가 필요한 자의 연령, 성, 가구구성, 거주지역 등의 정상적(일상적)인 항목과 수급자의 건강상태 및 계절 등의 임시적인 항목을 반영하여 계산하고 있다.

최저생활비는 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 유지할 수 있는 즉 생존권이 보장될 수 있는 급여수준일 필요가 있는데, 일본정부가 정하고 있는 이 최저생활비에 대해서 문제점을 제기한 소송이 지금부터 약 60년 전에 있었는데, 이 소송이 바로 그 유명한 아사히소송<sup>9)</sup>이다. 최고재판소에서 패소하게 되었지만, 중요한 것은 건강하고 문화적인 최저한도의 생활의 인정기준은 후생노동대신의 재량에 위임되고 있지만, 판결문에서는 「현실의 생활조건을 무시하고 크게 낮은 기준을 설정하는 등 헌법 및 생활보호법의 취지 및 목적에 반하고, 법률에 의해 주어진 재량권의 한계를 넘는 경우 또는

9) 이 소송의 주인공은 결핵으로 인해 오카야마현의 국립요양원에 입소하고 있던 아사히 시게루(1913~64년) 씨로, 생활보호법에 근거하여 월 600엔분의 일용품비의 생활부조와 의료부조를 받고 있었다. 하지만 형으로부터 월 1,500엔의 생활비를 지급받은 것을 계기로 생활부조의 지급이 중지되고, 나머지 900엔도 의료비로 사용하도록 명령을 받았다. 아사히씨는 이 대응에 불복해 정부를 고소하게 되는데, 1심인 도쿄지방법 재판소의 판결(1960년 10월)에서는 아사히씨에 대한 조치가 건강하고 문화적인 생활수준을 유지할 수 없게 하는 조치라며 복지사무소의 대응을 위법으로 판결하였다. 하지만 이후 열린 2심(도쿄고등재판소)에서는 아사히씨가 패소하게 되는데, 아사히씨는 재판중에 사망하게 된다.

재량권을 남용한 경우에는 위법행위로서 사법심사의 대상이 되는 것을 면할 수 없다.」라며 최저생존권의 보장을 강조하였다. 이 재판은 생활보호기준의 개선과 생존권의 정착에 커다란 역할을 하게 되었다고 할 수 있다.

## 1) 생활부조

생활부조는 생활보호법의 기본이 되는 급여로 경제적인 어려움에 의해 최저한도의 생활을 유지하기가 어려운 자에게 의식 및 기타 일상적인 생활수요를 충족시키기 위해 실시하는 현금급여이다.

### ① 경상적 최저생활비

경상적 최저생활비는 요보호자의 의식(衣食) 등 매월 발생하는 경상적인 최저생활에 대한 수요를 전부 충족하기 위한 비용을 인정하는 것으로, 피보호자는 경상적 최저생활비의 범위내에서 통상 예측되는 생활을 할 필요가 있다. 실시기관이 보호를 실시할 때에는 피보호자가 그 요지를 이해하고 본인의 생활 유지 및 향상에 노력하도록 지도하도록 하고 있다.

기준생활비는 가구를 단위로 산정하고 있는데, 그 금액은 식2)에 의해 산정된 금액으로 하며, 이 금액에 10엔 미만의 단수가 발생할 때에는 해당 단수를 10엔으로 절상하고 있다. 또한 12월의 기준생활비는 식2)의 계산식에 의해 계산된 금액에 기말일시부조비를 가산하여 지급한다.

$$\text{식 2)} \quad A \times \frac{0}{3} + B \times \frac{3}{3} + C$$

A=제1류표(개인 기준)에 정해진 개인별 기준금액 ①을 합산한 금액 × 체감률 표에 기록된 가구구성원에 따른 체감률①+제2류표(가구 기준)에 정해진 기준액①

B=제1류표(개인 기준)에 정해진 개인별 기준금액 ②를 합산한 금액 × 체감률 표에 기록된 가구구성원에 따른 체감률②+제2류표(가구 기준)에 정해진 기준액②

C=제2류 표에 정해진 지역별 동계가산액

&lt;표 3-6&gt; 제1류 금액의 합산액에 반영하는 가구인원별 체감률

인원	1명	2명	3명	4명	5명
체감률①	1.0	1.0	1.0	0.95	0.90
체감률②	1.0	0.8850	0.8350	0.7675	0.7140
인원	6명	7명	8명	9명	10명 이상
체감률①	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90
체감률②	0.7010	0.6865	0.6745	0.6645	0.6645

자료: 中央法規(2017a), 生活保護手帳2017年版

&lt;표 3-7&gt; 가구인원별 기말일시부조비

	가구인원									
인원	1명	2명	3명	4명	5명	6명	7명	8명	9명	10명 이상
1급지1	13,890	22,650	23,340	26,260	27,370	31,120	33,060	35,010	36,670	1,670
1급지2	13,260	21,620	22,290	25,070	26,130	29,710	31,570	33,420	35,020	1,590
2급지1	12,640	20,600	21,230	23,880	24,890	28,310	30,080	31,850	33,360	1,510
2급지2	12,020	19,590	20,190	22,720	23,680	26,920	28,610	30,280	31,730	1,450
3급지1	11,390	18,560	19,140	21,530	22,440	25,520	27,110	28,710	30,070	1,360
3급지2	10,760	17,540	18,080	20,340	21,210	24,110	25,610	27,120	28,410	1,290

주: 10명 이상:1명이 늘어날 때마다 가산하는 금액

자료: 中央法規(2017a), 生活保護手帳2017年版.

## ② 임시적 최저생활비

임시적 최저생활비는 아래와 같이 특별히 생활보호를 필요로 하는 자에 대해서 최저생활에 필요한 물자가 부족하다고 인정되는 경우로, 이들 물자를 지급하지 않으면 안되는 긴급한 경우에 한하여 별도규정에 의해 임시적으로 인정하도록 하고 있다. 일반적으로 피복비, 가구계기비, 이송비, 입학준비금, 취로활동촉진비 등이 지급된다.

## 2) 주택부조

주택부조는 경제적인 어려움으로 최저한도의 생활을 유지하는 것이 어려운 자에 대해서 거주지 확보 및 보수, 그리고 기타 주택 유지에 필요한 부분을 지원하는 급여이다. 구체적으로는 집세, 방세, 지대 등의 비용과 파손 등에 의해 주거기능에 장애가 발생한 경우의 소규모 보수비를 보장한다.

&lt;표 3-8&gt; 주택부조 기준

구분 급지	집세, 방세, 지대 등에 대한 지급액 (1개월 기준)	보수비 등 주택유지비에 대한 지급액 (1년 기준)
1급지 및 2급지	13,000엔 이내	120,000엔 이내
3급지	8,000엔 이내	

자료: 中央法規(2017a), 生活保護手帳2017年版.

집세, 방세, 지대 등의 비용이 표4-8에 정해져 있는 금액을 넘을 때에는 도도부현(광역자치단체), 지방자치법 제252조 19제1항의 지정도시 또는 동법 제252조 22제1항의 중핵시별로 후생노동대신이 별도로 정한 금액의 범위 내에서 지급하도록 하고 있다.

### 3) 교육부조

교육부조는 생활보호법 제13조에 의해 의무교육과 관련하여 필요한 교과서, 기타 학용품, 의무교육과 관련하여 필요한 통학용품, 학교급식 및 기타 의무교육에 필요한 비용을 지급하도록 하고 있다. 이 중에서 교과서의 경우, 의무교육학교의 교과용도서의 무상에 관한 법률에 의해 무상으로 지급되므로 생활보호제도의 급여로는 지급되지 않고 있다.

교육부조는 보호기준을 기준액, 교재대, 학교급식비, 통학교통비 및 학습지원비로 나누어 표시하고 있으며, 이 중에서 기준액 및 학습지원비 이외는 모두 실비로 지급하고 있다. 기준액은 학용품과 기타 모든 학교, 생도가 공통적이고 평균적으로 필요로 하는 비용으로 정하고 있으며, 학교 및 개인별로 차이가 많은 학습장(연습 문제집), 일영사전 등의 서적류에 대해서는 개별 수요에 대응하는 교재대로서 실비 지급하도록 하고 있다. 기준액은 연간소득을 산정하고 이를 월액으로 환산하여 지급하고 있지만, 학용품 등의 실제 수요는 매월 발생하기 보다는 학기초 등에 집중하는 경우가 많기 때문에, 이러한 사정을 고려하여 필요에 따라서는 일괄지급을 할 수 있도록 하고 있다(케이스 워커와의 상담이 필요). 또한 학습지원비는 가정내 학습에 필요한 도서구입비용과 과외클럽활동에 필요한 비용을 충당하는 비용으로 규정하고 있다.

### 4) 의료부조

의료부조는 생활보호제도의 피보호자에게 의료부조를 실시하는 의료기관을 사전에 지정하여, 이 지정의료기관에 피보호자를 위탁하여 실시하는 이른바 현물급여방식을 원칙으로 하고 있다. 의료기관의 지정은 정부가 개설한 의료기관에 대해서 후생노동대  
대(지방후생국장)이, 기타 의료기관에 대해서는 도도부현지사, 지정도시의 시장 또는 중핵시의 시장이 실시하도록 규정하고 있다. 의료부조는 각 기초자치단체를 담당하고 있는 복지사무소가 생활보호법에 의해 지정된 의료기관에 위탁하여 실시된다.

### 5) 개호부조

경제적인 어려움에 의해 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 생활보호제도의 수급자 중에서 개호보험의 요개호 및 요지원 등급으로 인정된 자가 개호(예방)서비스를 이용했을 때에 발생하는 비용을 생활보호제도에서 충당하기 위한 급여로, 원칙적으로 현물급여방식의 개호서비스가 제공된다. 개호부조의 대상자 및 비용부담은 다음과 같다.

- 제1호피보험자: 65세 이상 생활보호 수급자(개호보험 90%, 개호부조 10%)
- 제2호피보험자: 40세 이상 65세 미만의 의료보험에 가입한 생활보호 수급자(개호보험 90%, 개호부조 10%)
- 피보험자 이외: 40세 이상 65세 미만의 의료보험에 미가입한 생활보호 수급자(개호부조 100%)

### 6) 출산부조

출산부조는 생활보호제도의 수급자가 출산시에 지급되는 급여로, 원칙적으로는 현금급여가 지급된다. 기준액은 시설에서 분만하는 경우에는 상한 293,000엔 이내의 현금, 자택에서 분만하는 경우에는 상한 262,000엔의 현금이 지급된다. 병원이나 조산시설에서 분만하는 경우에는 최대 8일치의 입원비가 지급되지만, 개인실에 대한 비용은 지급되지 않는다. 또한 가제 및 기저귀 등의 위생재료비로서 최대 5,700엔이 지급되고 있다.

## 7) 생업부조

생업부조는 생활보호 수급자가 가동능력을 활용하여 자립하는 것을 지원하기 위한 급여로, 생업에 필요한 자금, 기구 및 재료를 구입하는 데 필요한 비용, 또는 기능 습득에 필요한 비용, 취로 준비 비용 등이 필요시에 지급되는 급여로, 원칙적으로 현금이 지급된다. 2005년도부터 고등학교 취학비가 생업부조에서 지급되고 있다.

&lt;표 3-9&gt; 생업부조 기준

구분			기준액
생 업 부 조	생업비		46,000엔 이내
	기능 습득 비	기능습득비(고등학교 등 취학비를 제외)	78,000엔 이내
		기본금액(월액)	5,450엔
		교재비	정규수업에서 사용하는 교재 구입에 필요한 금액
		수업료	고등학교등이위치한광역자치단체의조례에서정하고있는광역 자치단체의고등학교의수업료이내의금액
		입학금 및 입학전형료	고등학교등이위치한광역자치단체의조례에서정하고있는광역 자치단체의고등학교의입학금및입학전형료이내의금액
		통학을 위한 교통비	통학에 필요한 최소한도의 금액
		학습지원비(월액)	5,150엔
	취직준비금		31,000엔 이내

## 8) 장제부조

생활보호 수급자가 장례를 치를 필요가 있을 때에 지급되는 급여로 원칙적으로 현금이 지급된다(사체 운반, 화장 또는 매장, 납골 등에 필요한 비용이 지급).

- 1급지 및 2급지: 성인 206,000엔 이내, 아동164,800엔 이내
- 3급지: 성인 180,300엔 이내, 아동144,200엔 이내



&lt;표 3-10&gt; 가구유형별 생활보호급여액 사례

부부+자녀 2명(35세,30세,9세,4세)

(단위:엔)

	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
가구당 최저생활비	214,820	206,950	199,070	191,150	178,300	172,090
생활부조	176,980	169,110	161,230	153,310	145,460	139,250
아동양육비 가산	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
교육부조	4,840	4,840	4,840	4,840	4,840	4,840
주택부조	13,000	13,000	13,000	13,000	8,000	8,000

고령자부부가구(68세,65세)

(단위:엔)

	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
가구당 최저생활비	133,730	128,620	122,250	119,770	110,090	105,860
생활부조	120,730	115,620	109,250	106,770	102,090	97,860
주택부조	13,000	13,000	13,000	13,000	8,000	8,000

모자2인가구(30세,4세)

(단위:엔)

	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
가구당 최저생활비	158,040	153,300	145,810	143,500	132,570	128,630
생활부조	112,250	107,510	101,610	99,300	94,950	91,010
아동양육비 가산	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000
모자가산	22,790	22,790	21,200	21,200	19,620	19,620
주택부조	13,000	13,000	13,000	13,000	8,000	8,000

장애인을 포함한 2인가구(65세,25세(장애인))

(단위:엔)

	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
가구당 최저생활비	186,350	181,270	173,100	170,610	159,110	154,900
생활부조	120,230	115,150	108,820	106,330	101,670	97,460
장애인부조	26,310	26,310	24,470	24,470	22,630	22,630
중도장애인 가사	14,580	14,580	14,580	14,580	14,580	14,580
중도장애인 가족개호료	12,230	12,230	12,230	12,230	12,230	12,230
주택부조	13,000	13,000	13,000	13,000	8,000	8,000

#### 4. 최근의 공공부조 급여기준의 개정과 개정배경

2000년대 이후 빈곤 및 격차 확대와 고정화가 사회적인 문제로 부상하고 생활보호 수급자 또는 생활보호의 적용을 받지 못하지만 생활수준이 어려운 이른바 사각지대에 놓여진 저소득층이 증가하게 되었다. 생활보호 수급가구의 약 절반은 고령화 등의 영

향에 의해 고령가구가 차지하여 왔지만, 최근 10년간의 동향을 보면 가동능력이 있는 자가 포함된 기타가구가 증가하고 있다. 이는 거품경제 붕괴 이후의 장기 불황과 리먼 브라더스 사태 등의 영향으로 생산연령인구의 실업이 증가하고 비정규직근로자가 증가한 것이 커다란 이유라고 할 수 있다.

생활보호 수급자 증가와 함께 생활보호에 대한 급여비도 계속해서 증가하여, 생활보호비에 대한 2017년도의 일본 정부의 예산액은 3.8조 엔까지 증가한 상태이다. 문제는 장기 불황과 리먼 브라더스 사태 등의 영향으로 생활보호의 수급자가 고령자와 장애인인 아닌 현역세대 즉 기타가구가 증가함과 동시에 부정수급도 증가하고 있다는 점이다. 2002년도에 8,204건이었던 부정수급건수는 2015년도에는 5배가 넘는 43,938건까지 증가하였고, 부정수급금액도 2016년 현재 약 170억 엔에 달하고 있다.

부정수급에 대한 여론이 악화되고, 생활보호비에 대한 정부 부담이 계속적으로 증가하자 일본정부는 2013년에 제출된 「사회보장심의회 생활보호기준부회보고서」를 참고로 생활보호기준을 2013년부터 3년간 단계적으로 축소하기로 결정하였다. 이 보고서에서는 「최근에 생활보호 수급자가 급증하는 점을 고려하면, 현재 생활보호 수급자의 자립을 조장하는 시스템이 반드시 충분하다고 말하기는 어려운 상황으로, 새로운 생활곤궁자지원체계의 구축과 함께 생활보호제도를 개정하여 양 제도를 서로 보완하면서 각각의 생활곤궁자의 상태와 단계에 맞는 자립을 촉진할 필요가 있다」고 향후 방향성을 제시하였다.

일본정부는 동 보고서를 기반으로 2013년 12월에 「생활보호제도 일부 개정 법률(2013년 법률제104호)」 및 「생활곤궁자자립지원법(2013년 법률제105호)」을 제정하였으며, 생활보호법 개정법의 주요한 부분은 2014년 7월부터, 생활곤궁자자립지원법은 2015년 4월부터 시행되고 있다.

표9는 구 생활보호제도가 적용되던 1921년 3월부터 2013년 8월까지의 생활보호기준액을 나타내고 있는데, 기준액은 2002년 4월에 163,970엔으로 최고를 기록한 후에 계속해서 삭감되어 2013년 8월에는 156,810엔까지 감소하였다. 한편 2013년 8월 개정에 의해 연령, 가구인원, 지역 등에 의해 개정률이 다르게 적용됨에 따라, 국립사회보장·인구문제연구소는 사회보장통계연보에 기준액의 연차 추이를 게재하는 것을 종료하였다.

&lt;표 3-11&gt; 생활보호기준금액의 개정 동향

	실시 년월일	기준액	지수 (전년대비)	비고		실시 년월일	기준액	지수 (전년대비)	비고
제1회	1921. 3.13	199.8	—		제42차	1961. 4. 1	126,977	102.0	
제1차	1921. 4. 1	252	126.6		제43차	1962. 4. 1	129,136	101.7	
제5차	1922. 7. 1	912	144.8		제44차	1963. 4. 1	130,944	101.4	
제10차	1924. 5. 1	5,200	114.7		제45차	1989. 4. 1	136,444	104.2	
제15차	1934. 4. 1	9,346	105.6		제46차	1990. 4. 1	140,674	103.1	
제16차	1935. 4. 1	9,621	102.9		제47차	1991. 4. 1	145,457	103.4	
제17차	1936. 4. 1	10,344	116.0		제48차	1992. 4. 1	149,966	103.1	
제20차	1939. 4. 1	16,147	113.0		제49차	1993. 4. 1	153,265	102.2	
제21차	1940. 4. 1	18,084	112.0		제50차	1994. 4. 1	155,717	101.6	
제22차	1941. 4. 1	20,662	113.5		제51차	1995. 4. 1	157,274	101.0	
제23차	1942. 4. 1	23,451	113.5		제52차	1996. 4. 1	158,375	100.7	
제24차	1943. 4. 1	26,500	113.0		제53차	1997. 4. 1	161,859	102.2	
제25차	1944. 4. 1	29,945	113.0		제54차	1998. 4. 1	163,316	100.9	
제26차	1945. 4. 1	34,137	114.0		제55차	1999. 4. 1	163,806	100.3	
제27차	1946. 4. 1	38,916	114.0		제56차	2000. 4. 1	163,970	100.1	
제28차	1947. 4. 1	44,364	114.0		제57차	2001. 4. 1	163,970	100.0	거치
제29차	1948. 4. 1	50,575	114.0		제58차	2002. 4. 1	163,970	100.0	거치
제30차	1949. 4. 1	60,690	120.0		제59차	2003. 4. 1	162,490	99.1	
제31차	1950. 4. 1	74,952	123.5		제60차	2004. 4. 1	162,170	99.8	
제32차	1951. 4. 1	84,321	112.5		제61차	2005. 4. 1	162,170	100.0	거치
제33차	1952. 4. 1	95,114	112.8		제62차	2006. 4. 1	162,170	100.0	거치
제34차	1953. 4. 1	105,577	111.0		제63차	2007. 4. 1	162,170	100.0	거치
제35차	1954. 4. 1	114,340	108.3		제64차	2008. 4. 1	162,170	100.0	거치
제36차	1955. 4. 1	124,173	108.6		제65차	2009. 4. 1	162,170	100.0	거치
제37차	1956. 4. 1	134,976	108.7		제66차	2010. 4. 1	162,170	100.0	거치
제38차	1957. 4. 1	143,345	106.2		제67차	2011. 4. 1	162,170	100.0	거치
제39차	1958. 4. 1	148,649	103.7		제68차	2012. 4. 1	162,170	100.0	거치
제40차	1959. 4. 1	152,960	102.9		제69차	2013. 8. 1	156,810	96.7	
제41차	1960. 4. 1	157,396	102.9						

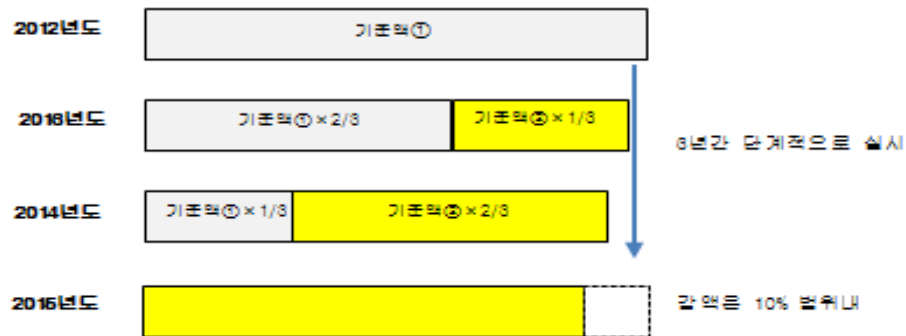
주: 생활보호기준금액의 산정 기준

- 제16차 개정까지는 1급지 표준 5인가구(64세 남성, 35세 여성, 9세 남아, 5세 여아, 1세 남아)를 기준
- 제17차 이후는 1급지 표준 4인가구(35세 남성, 30세 여성, 9세 남아, 4세 여아)
- 제21차의 실제 기준액은 18,240엔이지만, 전년과 비교하기 위해 유아분120엔을 제외하고 있다.
- 제42차 이후는 1급지 표준 3인가구(33세 남성, 29세 여성, 4세 남성)
- 제43차 이후는 1급지 표준 3인가구
- 제69차 이후는 1급지1의 33세, 29세, 4세의 3인 가구를 기준으로 하고 있다.

자료: 国立社会保障・人口問題研究所編, 社会保障統計年報.

2013년도부터 2015년도에 걸친 생활보호기준액 개정 작업에 의해 기초생활비라고 할 수 있는 생활부조 급여는 약 10% 삭감되게 되었다(그림 3-1). 또한 기말일시부조 및 동계가산금액도 삭감되었다.

[그림 3-1] 생활부조 기준액의 개정(2013년도~2015년도)



## 5. 생활부조 기준액 조정 관련 논의

최근 일본정부가 실시한 생활보호기준의 개정 중에서 가장 영향력이 컸던 개정으로 2013년 8월, 2014년 4월, 2015년 3월에 3단계에 걸쳐 실시된 생활부조 기준액의 하향 조정을 들 수 있다. 기준액의 조정으로 인해 생활보호제도를 이용하는 수급자뿐만 아니라 다른 제도에도 영향을 미쳤기 때문이다.

개별 가구의 기준액과 변동폭은 가구원의 연령, 가구원수, 급지(지역등급)에 의해 상이한데, 가구원이 많으면 공동생활에 의한 효율화(규모의 경제)의 이점이 있다고 판단하여 가구원이 많은 가구의 기준액을 종래보다 낮추는 계산방법을 도입했다. 그 결과 자녀가 있는 가구 등의 급여액은 최대 10%나 삭감되었다. 매년 12월에 지급되는 기말 일시부조도 2013년 12월분부터 가구원이 많은 가구를 중심으로 크게 삭감되었다(삭감액은 약 70억 엔).

기준생활비와 기말일시부조를 합치면 최종적으로 연도당 약 740억 엔(7.3%)이 삭감되었다고 할 수 있다. 이는 국비(급여의 4분의3) 기준이기 때문에 실제 지급액 기준으로는 약 987억 엔이 삭감된 셈으로, 한 번에 삭감했을 경우에 수급자가 받게 되는 영향을 고려하여 3단계로 나누어 급여비를 삭감했다.

후생노동성은 생활보호 기준을 전문적·객관적으로 평가하고 검증하기 위해 2011년 2월 사회보험심의회에 생활보호기준부회를 상설 부회로 설치했다. 기준부회는 동년 4월부터 생활부조 기준에 대한 논의를 진행해, 그 결과를 2013년 1월에 보고서로 발행했다.

기준부회는 2009년의 전국소비실태조사의 데이터를 이용해 연간수입계급이 소득1분위(소득 10분위 기준)에 해당하는 저소득가구와 생활보호가구의 소비실태를 비교했는데, 자녀가 있는 가구원이 많은 가구의 수입은 높게 나타난 반면, 고령자가구는 낮은 것으로 밝혀졌다. 단 기준부회에 참가하고 있는 위원들의 대부분은 보고서에 향후 방향성을 제시하지 않는 등 생활부조 기준의 하향 조정에는 신중한 입장을 보였다.

하지만 후생노동성은 보고서가 간행되자마자 생활부조를 3년간 걸쳐서 큰 폭으로 삭감하는 방침을 결정했다. 삭감금액은 「기준부회의 검증결과를 고려한 조정」을 반영하여 90억 엔, 그리고 「2008년 이후의 물가동향을 감안한 개정」을 반영하여 580억 엔으로, 총 670억 엔에 달했다. 2012년 12월에 실시된 중의원 선거에서 「생활보호의 급여수준을 원칙적으로 10% 삭감하겠다」는 공약을 내걸고 승리한 집권 여당인 자민당의 공약이 실현된 셈이다. 이 중에서 물가 하락(디플레이션)에 의한 삭감은 기준부회에서 논의되지 않은 사항으로, 후생노동성이 삭감액을 조정하는 과정에서 갑자기 삭감 이유에 포함되었다.

총무성 통계국이 매월 조사하고 있는 소비자물가지수는, 소비자가 구입하는 재화 및 서비스에 대해서 600 품목을 선정한 뒤에 가격을 조사하고, 가격에서 차지는 비중을 고려해 가중평균을 계산해 동향을 공표하고 있다. 후생노동성은 생활부조기준을 하향 조정할 때, 생활부조상당 CPI라는 새로운 지표를 사용했다. 이 지표는 통상의 소비자물가지수에 포함된 품목에서 집세, 교육비, 의료비 등 기타 부조에서 충당되는 품목과 생활보호수급가구가 원칙상으로 보유할 수 없는 자동차관계비, 생활보호수급자의 경우 무료인 NHK수신료 등을 제외한 것으로, 후생노동성이 독자적으로 생활부조상당 CPI로 이름을 붙여 사용하고 있다.

생활부조상당CPI 지수는 2010년을 기준(100)년으로 할 경우, 2008년이 104.5, 2011년이 99.5로 3년 간 물가는 4.78% 하락한 것으로 계산된다. 후생노동성은 이처럼 물가가 하락한 점을 생활부조를 삭감한 이유로 내세웠다.

상기에서 설명한 생활부조의 두 가지 삭감 이유, 즉 기준부회의 검증결과와 물가하락에 따른 생활부조의 삭감은 전문가 및 연구자들 사이에서 많은 비판을 받았다.

우선 기준부회의 검증결과에 대한 비판은 다음과 같다.

#### ※ 기준부회의 검증결과에 대한 비판

－ 하위 10%의 저소득층과 비교하는 것은 종래의 기준개정과 다른 방법임. 이전은

평균소득가구의 소비수준과 하위 20%, 하위 40% 소득계층의 소비수준을 참조하면서 결정.

- 하위 10% 저소득층은 보호기준보다 수입이 적은데도 불구하고 보호를 받고 있지 않는 가구가 대량으로 포함되어 있으므로 비교하는 것이 바람직하지 않음. 이러한 비교방법으로는 급여액은 끝없이 낮아지게 됨.
- 국민 전체의 수입수준이 낮아지고 있는 가운데, 소비지출액의 상대적인 비교만으로 보호기준을 결정하는 것은 문제가 있음. 최저한도의 생활을 보장해야 함.
- 기준부회에서는 3명의 위원으로부터 6가지 방법에 의한 최저생활비의 시산결과가 보고되었는데, 모두 현재의 보호기준보다 높은 금액이 나왔음에도 불구하고 보고서에서는 이 내용이 무시되었음.

※ 물가하락을 이유로 한 삭감에 대한 비판

- 생활보호 수급가구는 가게에서 차지하는 식비와 광열비의 비중이 높기 때문에 내구소비재의 비율이 높은 평균소득가구의 품목별 비중을 이용하여 물가동향을 보는 것은 문제가 있음.
- 후생노동성이 물가를 비교한 2008~2011년 시기에 가격이 큰 폭으로 하락한 품목은 텔레비전, 컴퓨터 등을 비롯한 가전제품이었음. 이를 가전제품의 구입이 적은 생활보호 수급가구에 적용하면 소비지출의 실태와 맞지 않는 과도한 물가하락율이 적용되게 됨.
- 생활부조상당CPI를 산출하는 기준이 된 2010년은 지상 디지털 텔레비전 방송으로의 이행으로 텔레비전이 대량으로 판매된 해로 이 해의 품목별 비중으로 계산하면, 가전제품의 가격의 영향이 크게 나타남.
- 최저생계비의 추정방식을 생활보호 수급가구와 기타 가구의 소비실태를 비교하는 수준균형방식으로 조정하고 난 뒤에, 물가동향을 고려하여 기준을 개정할 사례가 없는데, 이번 개정에 갑자기 이를 반영한 경과가 명확하지 않음.

생활보호와 관련된 소송은 1960년대 전반 이후 계속해서 일어났는데, 특히 일본 정부가 2013년 8월에 제도 시행 이후 최대 규모로 생활부조 기준액을 하향 조정함에 따

라 이와 관련된 소송 역시 최대 규모에 달하게 되었다.

- 부조 기준의 하향 조정 관련 소송에 대한 원고측의 주장: 생활부조 기준의 하향 조정은 행정의 재량권의 범위를 일탈하여 정치적 의도에 의해 결정된 것으로, 위헌이며 위법이다.
- 부조 기준의 하향 조정 관련 소송에 대한 정부측의 주장: 검증방법, 물가동향의 계산방법은 모두 합리적이다.

#### 6. 타 제도에 미친 영향 공공부조기준액 개정 및 결정에 대한 사회적 합의 또는 이슈, 과제

후생노동성은 2017년 12월 22일에 생활보호기준 개정에 의한 가구유형별 영향액을 발표하였다. 식비와 광열비 등의 생활비 상당분(생활부조비)에 육아가구와 모자가구에 대한 가산을 포함한 수급액은 67%의 가구에서 감액된 것으로 나타났다.

개정작업은 5년마다 실시되는데, 수급자 이외의 저소득층의 소비실태와 균형을 맞추어 산정하고 있는 생활비는 당초에는 최대 13.7% 감액될 예정이었지만 최종적으로는 최대 5% 감액되는것으로 조정되었다. 이에 따라 2018년 10월부터 3년에 걸쳐 생활비가 단계적으로 인하되어, 정부부담금은 160억 엔(1.8%)이 줄어들게 된다. 모자가산 등을 포함한 수급액이 감액되는 가구의 비율은 자녀가 없는 가구가 69%로 높게 나타났다으며, 특히 단신가구의 경우에는 78%의 가구가 감액대상이 되는 것으로 밝혀졌다.

「일본정부가 최근 들어 생활보호의 급여기준에 대한 인하정책을 단행하고 있는 이유는 부정수급 등의 문제로 인해 생활보호에 대한 여론의 비판이 확대되고 있는 데에 대한 대책이라는 측면도 있지만, 실제로는 생활보호기준이 각종 사회보장의 급여수준과 관련되어 있기 때문에 생활보호의 급여 기준을 인하하면, 자동적으로 사회보장의 급여수준을 낮출 수 있어, 장래 사회보장에 대한 지출을 삭감할 수 있기 때문으로 생각된다. 최근의 생활보호법의 개정도 생활보호에 대한 신청을 억제하여 생활보호에 대한 정부 지출을 줄이기 위한 취지라고 볼 수 있다.」<sup>10)</sup>

10) 배준호·김규관·김명중·문성현·선우탁·오현석 등(2018), 『일본의 사회보장』, 김명중 「제5장 공공부조」 나남

즉 일본정부의 생활보호 급여기준 인하정책은, 사회보장제도의 지속가능성을 유지하기 위한 정책이라고 할 수 있는데, 한 가지 문제점은 생활보호 수급자의 절반 이상이 고령자인 점인데, 향후 고령자가 증가하고 고령자에게 지급되는 연금급여액이 점점 줄어들고 있는 점을 고려하면, 생활보호제도의 보호를 받는 고령자는 더욱 증가할 가능성이 높은 게 사실이다. 「생활보호의 수급가구의 절반 이상을 고령자 가구가 차지하고 있는 현상은 고령기의 소득보장을 목적으로 한 공적연금제도가 이미 기능을 상실했다」<sup>11)</sup>고도 볼 수 있다. 결국 일본 정부는 공적연금제도의 지속가능성을 높이기 위해 보험료를 인상하는 조치를 실시함과 동시에 지급개시연령을 연장하는 조치를 실시해오고 있으며 결과적으로는 소득공백기간에 대한 문제를 해결하기 위해 정년을 연장하는 조치를 실시하였다. 평균수명 증가에 의한 정부지출 억제정책에 기업의 인건비 부담과 고령자의 근로년수가 증가하게 되었다고 할 수 있다.

고령자의 증가와 연금급여수준의 삭감정책에 의해 생활보호에 대한 일본정부의 지출 총액은 향후에도 늘어날 것으로 전망되는 가운데, 일본정부는 정부지출을 억제하기 위해 생활보호의 급여액을 삭감하는 정책을 계속적으로 추진하고 있다. 또한 연간 약 120억 엔에 육박하는 사회보장급여비에 대한 정부 부담을 축소하기 위해 의료보험 및 개호보험의 보험료를 인상하고 본인부담을 늘리는 동시에 아동수당 등에 대한 기업부담을 늘리는 정책 등을 실시하고 있다. 개인 및 기업의 부담이 점점 증가하고 있다고 할 수 있다. 향후에도 생활보호 및 사회보장제도에 대한 일본정부의 이러한 정책노선은 계속적으로 유지될 것으로 보이는데 이러한 정책이 계속적으로 추진될 경우, 향후 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 유지할 수 있는 즉 생존권이 보장될 수 있는 급여수준이 유지될 수 있을지 의문이다. 소득격차가 점차 확대되고 있는 가운데 일본정부가 향후 어떻게 생활보호제도를 포함한 사회보장제도의 급여기준액을 조정해 나갈지 주목할 필요가 있을 것으로 사료된다.

출판사, 2018년 3월말 출판예정.에서 인용 및 수정.

11) 배준호·김규관·김명중·문성현·선우덕·오현석 등(2018), 『일본의 사회보장』, 김명중 「제5장 공공부조」 나남출판사, 2018년 3월말 출판예정.에서 인용 및 수정.



# 제 4 장

## 소득 및 지출통계를 활용한 기준중위소득 변화 분석

제1절 활용통계 자료 특성 및 문제

제2절 소득자료 기준 변경에 대한 검토

제3절 중위소득 및 지출 변화



# 4

## 소득 및 지출통계를 활용한 < 기준중위소득 변화 분석 <

### 제1절 활용통계 자료 특성 및 문제

#### 1. 가계동향조사

가계동향조사는 1963년부터 시작된 우리나라에서 가장 오래된 소득 및 지출관련 통계이다. 초기 조사는 1950년 당시 서울에 거주하고 있는 봉급생활자 120가구를 시초로 하고 있지만 본격적으로 국가 통계로서 역할을 수행하기 시작한 시점은 1963년부터라 볼 수 있다(통계청, 2016, 4).

가계동향조사의 경우 처음 시작할 때는 한국은행과 함께 진행하였지만 1963년부터 국가통계 강화 목적으로 통계청으로 조사사업이 이관되면서 통계청을 중심으로 조사가 진행되었으며, 이후 표본설계 변경에 따라 9회(1969년, 1972년, 1977년, 1983년, 1988년, 1993년, 1998년, 2003년, 2008년)에 걸쳐 표본개편이 이루어져 지금까지 이루고 있다(통계청, 2016, 5).

초기 가계동향조사는 전국에 거주하는 가구를 대상으로 하기 보다는 도시에 거주하는 근로자가구를 중심으로 조사가 진행되었으며, 이러한 체계는 2003년 전까지 유지되었다. 1997년과 1999년 경제위기를 경험하며 우리나라 소득 및 지출통계에 대한 문제점(근로자가구 중심, 1인가구·농어가가구 제외 등)이 지속적으로 제기되면서 2003년 이후 단계적으로 조사대상 가구가 확대되고 외부공개 소득 및 지출자료의 범위가 확대되는 계기를 맞이하였다.

먼저 조사대상 가구 확대 추이를 보면, 2003년 조사대상을 읍면에 거주하는 비농어가 가구까지 확대하였으며, 이때 조사명칭도 기존 “도시가계조사”에서 “가계조사”로 변경하였다. 도시가계조사의 경우 우리나라에서 유일하게 장기적으로 소득 및 지출에 대한 정보를 제공하는 자료로 지난 시기 우리나라 도시민들의 소득 및 지출변화를 살펴볼 수 있는 장점을 지니고 있었다. 반면에 단점으로는 1인가구, 농어가 가구에 대한 조사가 제외되어 있으며, 2인 이상 도시민의 경우에도 비근로자들에 대한 소득자료는

제공되지 않았다. 위와 같은 도시가계조사의 단점을 보완하기 위해 1991, 1996년, 2000년에 1인가구 및 비근로자의 소득까지 모두 포함된 가계소비실태 조사자료가 제공된 적도 있었다. 2003년부터는 자료의 대표성 확보라는 측면에서 읍면지역에 거주하는 가구까지 조사영역을 확대했지만 가계조사의 경우에도 1인 및 농어가가구에 대한 자료는 제공하지 않았다. 가계조사의 경우 조사대상 가구들에 대한 소득 및 지출 자료를 제공하기 시작했지만 역시 비근로자가구들의 경우에는 구체적 가구구분 코드(자영업자, 상인, 경영자, 무직 등)에 대한 자료를 제공하지 않는 한계를 지니고 있다.

2006년에는 1인가구가 포함됨으로써 우리나라 가구 대표성을 크게 확장하는 계기를 마련하였다. 이후 2008년에는 명칭도 “가계조사”에서 “가계동향조사”로 변경하였다. 하지만 여전히 농어가가구는 포함하지 않는 문제를 지니고 있었다. 하지만 2008년 이후 농어가 경제조사를 통해 조사된 자료를 토대로 별도의 소득분배 통계를 생산해 내면서 부터는 동 자료에 한 해서 농어가가 포함된 소득분배 자료를 발표하고 있다. 하지만 동 자료의 원시자료는 외부에 공개되지는 않고 있다.

<표 4-1> 도시가계조사, 가계조사 및 가계동향조사 조사대상 비교

구분		도시가계		가계(동향)조사	
조사대상		전국 도시지역에 거주하는 2인 이상 가구(농어가 제외)		전국에 거주하는 1인 이상 가구 (농어가 제외)	
가구 구분	근로자가구	사무직+생산직	전가구	사무직+생산직	전가구
	근로자외가구	자영자+무직		자영자+무직	
	농어가가구	×		○ (소득분배자료에서만 포함)	

외부로 공개되는 자료는 원시자료(raw data)라고 부르며 역시 조사대상 확대와 같이 여러 차례에 걸쳐 자료가 확대 되는 과정을 경험하였다. 가계동향조사로 확대되기 이전 2008년까지는 구분류라고 하여 도시가구 중심의 자료는 1982년부터 2008년까지 제공되었으며, 2003년 읍면의 비농어가가구가 포함되면서 부터는 전국자료로 하여 역시 2003~2008년까지 원시자료가 공개되었다. 이때의 분류 기준은 조사대상자가 어느 범위까지 이며, 소득조사 통계를 읍면의 비농어가가구까지 포함하여 제공되느냐

아니냐의 차이였다.

2009년 이후에는 기존 제공 통계를 재수정하는 작업을 거쳐 원시자료가 제공되기 시작하였으며, 제공연도 기준은 1990년 이후로 하고 있다. 따라서 현재 국내외 연구진 등이 활용할 수 있는 시계열 기준 소득 및 지출 자료는 1990년 이후를 활용하는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있다.

<표 4-2> 도시가계조사, 가계조사 및 가계동향조사 원시자료 기준

구분	자료성격	자 료		제 공 방 식	차 이
구분류 (‘08 이전)	원시자료	도시 자료 (2인 이상)	1982~2008	- 근로자가구와 근로자외(外)의 가구를 구 별하여 소득부분 항목에 제공에 제한이 있음	-연간자료는 모 든 세분류 항목 까지 제공  -분기자료는 중 분류항목만 제 공
	원시자료	전국 자료 (2인 이상)	2003~2008	- 월 구분 없음 ※ 1982부터 5년에 걸친 항목분류 변경에 대해 항목연결이 되어있지 않음 ※ 2006년부터 1인가구를 포함하여 조사 시작	
신분류 (‘09 이후)	추계자료	도시 자료 (2인 이상)	1990~2008	- 2009년 개편 기준 COICOP분류체제로 소급 추계 작성 ※ 2006년부터 1인가구 포함	- 모든 항목(세분 류) 동일 제공
	추계자료	전국 자료 (2인 이상)	2003~2008	- 2009년 개편 기준 COICOP분류체제로 소급 추계 작성 ※ 2006년부터 1인가구 포함	
	원시자료	도시 자료	2009~	- COICOP분류체계 월 표시 자료	
		전국 자료	2009~	- COICOP분류체계 월 표시 자료	

자료: 통계청(2016). 가계동향조사 이용자 가이드. p53. 재인용

이외에 가계동향조사가 가진 두 가지 주요한 변화는 소득 및 지출통계의 연간집계방식을 변경한 점과 소득분배 통계의 대표성을 기하기 위해 소득분배자료에 한해서는 농어가가구의 소득 자료가 포함되어 제공된다는 점이다<sup>12)</sup>. 연간집계방식의 변경이란 기존 조사(2011년 이전)에서는 동일 가구를 분기별로 조사함에도 연간자료에서는 동일

12) 참고로 가계동향조사에서 제공되는 지출통계는 소득통계와 다르게 조사 초기부터 2003년 이전에도 도시가구의 근로자뿐만 아니라 비근로자를 포함한 통계를 제공하였다. 2003년이후 표본이 확대되는 과정속에서 지출통계만은 소득통계와 다르게 여전히 높은 전국 대표성을 유지하고 있었다. 단, 소득분배 통계에서는 소득자료를 중심으로 자료가 발표됨으로써 동 자료에서는 농어가 가구의 지출은 함께 포함되지 않고 있다.

가구를 별도의 3개 가구로 간주하여 연간통계를 작성하였다면(→같은 가구를 매월 반복조사함에도 연간자료 공개시는 이를 개별가구로 가정하여 제공하는 방식), 2011년부터는 동일가구가 3개월 조사를 해도 별도가구가 아닌 연간 평균을 만들고 하나의 가구의 간주했다는 점에서 큰 차이를 보인다.

소득분배자료 제공에 있어서도 가계동향조사에서도 여전히 제외되어 있던 농어가 가구를 2008년부터는 포함하여 관련 소득분배지표를 생산해 넘으로써 전국 대표성을 가진 자료를 제공하기 시작하였다. 결국 동자료가 2015년 맞춤형 급여로 변경되면서 기준 중위소득을 산출하는데 있어 기초자료로 활용되는 계기가 된 것이다.

현재 통계청은 2017년부터 가계동향조사를 새롭게 개편하여 적용하고 있다. 즉 기존 소득 및 지출에 있어 기준통계로 활용되던 가계동향조사를 지출 중심으로 변경하고 소득은 2009년부터 시작된 패널 방식의 가계금융복지조사를 일원화하는 작업을 수행하고 있다. 그 전단계로 2017년에는 가계동향조사를 통해 분기별 소득자료를 발표하지만 2018년부터는 소득통계를 조사하되 공표하지 않기로 한 점이다. 반면에 지출조사는 기존방식과 동일하게 유지함으로써 가계동향조사는 향후 “가계지출조사”로 변경할 예정이다. 이를 위해 2017년 표본을 변경하여 소득조사의 경우에는 연간 약 43백 가구를 대상으로 조사를 진행하고 있으며, 지출조사는 매월 천가구를 대상으로 조사되 표본은 매번 변경되어 연간 12천가구가 되도록 표본을 변경하였다. 최종조사결과 는 향후 연간공표통계로 변경할 예정이다(통계청, 홈페이지, 2017.11.17.인출).

## 2. 가계금융복지조사

가계금융복지조사는 2012년부터 시작된 패널형식의 소득 및 자산 중심의 조사통계 자료이다. 처음 시작은 2006년 5년 주기로 1회 가계조사조사가 실시된 것에 기초하고 있으며 이후 통계청의 가계자산조사, 금융감독원의 가계신용조사, 한국은행의 가구패널조사를 통합한 형태로 2010년 제1회 가계금융조사가 연간조사로 진행되었다. 2010년과 2011년은 자산 및 금융조사 중심의 연간 횡단조사자료에 기초하고 있었다면, 2012년부터는 복지부문이 추가되고 횡단조사가 아닌 패널조사 형태로 전국 2만가구(금융부문: 1만가구, 복지부문: 1만가구)를 대상으로 조사가 시작되었다. 2012년 패널형태로 가계금융복지조사가 시작되면서 통계청에서는 소득통계가 당시 가계동향조

사, 가계금융복지조사 두군데서 서로 다른 형태로 제공되면서 발생하는 혼란을 방지하기 위해 하나의 기준으로 가고자 하는 노력이 있었지만, 당시에는 가계동향조사의 활용도와 시계열이 오래되었다는 점에서 두 조사를 동시에 유지하는 형태로 운영되었다.

2015년 가계금융복지조사가 기존 패널형태에서 벗어나 연동패널(5년주기 패널교체)로 전환되었으며, 2016년부터는 소득조사의 정확도를 기하기 위해 조사를 기초로 한 소득자료에 행정자료(국세청, 보건복지부, 금융감독원 등 행정자료)가 추가되는 형태로 소득기준을 변경하는 작업이 시작되었다. 이는 기존 우리나라 소득통계에 있어 고소득층이 많이 표집되지 않는 문제가 있으며, 소득이 주로 면접조사에 의한 기억에 의존하는 방식으로 진행됨으로써 그 정확도가 떨어진다는 지적이 계속적으로 발생하면서 소득통계 정확도를 높이기 위해 외부 기관에서 조사되고 있는 행정자료와 통합하는 방식을 취하게 되었다. 소득에 대한 정확도가 높아지면서 다시 한 번 소득과 관련된 기준자료 가계동향조사와 가계금융복지조사 간의 유용성에 대한 검토가 있었으며, 2017년부터는 가계동향조사가 아닌 가계금융복지조사로 소득자료를 통합하기로 하는 정책전환이 이루어졌다.

2017년은 소득통계의 경우에는 분기자료로 가계동향조사가 발표되지만 연간자료는 공표되지 않을 예정이며, 연간자료는 가계금융복지조사의 자료가 기초가 되어 발표될 예정이다. 2018년부터는 가계동향조사의 분기소득도 조사가 진행되지 않고 가계금융복지조사로 일원화 되어 실태조사를 행정자료로 보완된 종합된 형태의 (연간)소득조사가 발표될 예정이다.

가계금융복지조사의 조사대상은 2만가구로 가계동향조사와 다르게 조사 초기부터 1인가구 및 농어가 가구를 포함한 전국가구를 기준으로 조사가 시작되었다. 표본들은 2010년 인구주택총조사에 기반하고 있다. 가계금융복지조사와 가계동향조사의 주요한 차이점을 비교해 보면 주요한 차이는 네 가지 점에서 그 차이를 살펴볼 수 있다. 먼저 표본에 있어 가계금융복지조사는 그동안 지적되어오던 고소득층의 조사가 미진한 것을 보완하기 위해 소득이 높은 집단을 과대표집했다는 점이며, 2016년과 2017년 이후에는 행정자료가 추가되어 보완됨으로써 소득조사의 정확도를 높이기 위한 작업이 수반되었다. 반면에 가계동향조사는 기존 표본들을 유지함으로써 고소득층이 많이 조사에 참여하지 않는 문제가 있었다. 두 번째는 조사단위에 있어 가족(family)과 가구(household)로 구분된다는 점이다. 가족단위는 혈연을 중심으로 조사가 되지만 가구

는 생활을 중심으로 조사가 된다는 점에서 차이가 있다. 예를 들어 한 가구에 자녀가 학교로 인해 외부에서 생활하고 있는 경우 가족단위에서는 조사가 이루어지지만, 가구 단위에서는 자녀가 전적으로 원가구에 의존하지 않고 있다면 조사가 진행되지 않는다. 반면에 한 가구에 가족이 아닌 다른 사람이 함께 거주하며 소득과 지출을 공유시(예, 친인척), 가족 기준에서는 조사가 이루어지지 않지만, 가구단위에서는 조사가 진행된다는 차이가 있다. 세 번째는 소득조사에 있어 가계금융복지조사는 순수입을 기준으로 가계동향조사는 전입소득을 기준으로 하고 있다. 순수입과 전입소득의 차이는 자영업주에게서 주로 발생한다. 자영업주의 수입중 순순히 가족을 위해 가져온 소득을 조사하는 것이 전입소득이며, 순수입은 집으로 가져온 소득과 무관하게 소득에서 비용을 제외한 금액을 기준으로 산출하게 된다. 마지막 큰 차이점은 가계금융복지조사는 조사원이 대상가구를 반영하여 조사하는 면접조사이지만 가계동향조사는 가구가 직접 가계부를 기장하는 가계부 기장방식을 적용하고 있다.

〈표 4-3〉 가계금융복지조사 및 가계동향조사 비교

구분	가계금융복지조사	가계동향조사
조사대상	- 농어가가구 포함	- 현재 농어가가구 미포함
조사시계열	- 2012년 처음조사(패널조사 기준) - 2015년 연동패널 변경(5년단위 교체)	- 1963년부터 제공(원시자료 1982년)
제공자료	- 소득, 자산, 부채 중심	- 소득 및 지출중심
표본설계	- 층화방식에 의한 전국가구 기준(전국 약 2만가구). 단 자산 및 부채조사를 위해 <b>고소득층 과대표집</b>	- 층화방식에 의한 전국가구기준 · 전국 약 8,700가구, 2016년 이전) · 전국 소득 약 43백가구(2017년 이후) 지출 약 12천가구(2017년 이후)
조사단위	- <b>가족단위(=혈연중심)</b>	- <b>가구단위(생활중심)</b>
조사시기	- 연간단위	- 월간(월자료 축적을 통해 연간자료 제공)
소득조사 기준	- <b>순수입기준</b> (수입과 비용을 조사)	- <b>전입소득</b>
조사방법	- 조사원 <b>면접조사</b> - 연간단위 회고조사 - 패널조사 → 연동패널(2015년 이후)	- <b>가계부 기장방식</b> - 월간단위 조사결과의 누적 - 횡단조사



## 제2절 소득자료 기준 변경에 대한 검토

제1절에서 살펴본 것과 같이 통계청의 대표적 소득통계인 가계동향조사와 가계금융복지조사는 시작과 특성에서 큰 차이를 가지고 있다. 하지만 2017년 이후부터는 우리나라의 기초적 소득통계 기준자료는 가계금융복지조사를 근간으로 하게 된다는 점에서 맞춤형 급여체계 하에서 기준중위소득을 산출시 가계금융복지조사가 미칠 수 있는 영향에 대한 분석과 문제점 발견시 이를 사전에 준비하는 대안마련이 필요한 상태이다. 여기서는 기준중위소득 산출을 위한 기준자료가 가계금융복지조사로 변경시 검토가 우선 필요한 두 가지 측면에 대해 분석해 보고자 한다.

첫 번째는 기준중위소득 수준과 관련된 것이다. 2장에서 살펴본 것과 같이 국회에서는 법률안 개정 당시 최저생계비 수준이 지속적으로 하락하고 있는 문제를 지적하며, 각 급여별 기준선은 법률에 포함하는 조치를 취하였다. 이로 인해 생계 및 의료급여, 주거, 교육급여의 기준선이 기준중위소득 30%, 40%, 43%, 50%로 명문화되는 과정을 경험하였다(국민기초생활보장법 8조 2항(생계), 12조(교육), 12조의3(의료), 부칙7조 3항(주거)). 우선 검토가 되어야 할 측면은 법률 논의 과정에서 기준중위소득 산정을 위한 기준자료가 가계금융복지조사 보다는 가계동향조사에 기초하고 있었다는 점이다. 따라서 소득기준 통계가 변경됨에 따라 가계동향조사로 설정된 각 급여별 기준중위소득의 선정기준이 어떻게 변하게 되는지를 파악해야 한다.

두 번째는 중앙생활보장위원회에서 논의된 어떤 소득증가율을 활용한 것인지와 실측치를 그대로 유지할 것인지(안정성)의 문제다. 가계동향조사를 기초로 한 소득분배 조사는 전년도 소득자료가 당해년 5월경에 발표됨에 따라 차년도 기준중위소득을 산출시 두 개년도를 상향조정하는 방식을 이용하였다. 하지만 가계금융복지조사로 변경시 가계금융복지조사의 경우 조사자료가 당해연도 하반기(9~10월경)에 발표됨으로써 전년도 소득이 아닌 전전년도 소득을 활용함으로써 차년도 기준중위소득을 발표시 3개년도를 조정해야 하는 어려움이 있다. 이미 2개년을 조정하는 것도 실제 조사결과와 수급가구에 적용되는 시점 간에 큰 차이가 발생하고 있는데, 동 기준이 3년으로 넘어가면 데이터는 물론 기준중위소득 산정시 안정성에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 검토가 필요하다.

## 1. 자료원 변경에 따른 검토

먼저 첫 번째 검토될 점인 가계동향조사에서 가계금융복지조사로의 전환에 따른 변화를 파악하고자 한다. 2015년 맞춤형 급여체계 개편 후 기준중위소득 산출의 기초자료는 통계청의 가계동향조사(농어가 포함)를 활용하여 산출되었으나, 통계청 정책에 따라 가계동향조사 자료는 소득이 아닌 지출중심으로 개편되고, 소득자료의 기준통계는 가계금융복지조사로 변경될 예정(2017년 11월 국가통계위원회)임을 언급한 바 있다. 공공부조 기준선을 산출하는 소득자료원 변경에 따른 여러 가지 영향이 있을 수 있으며, 더욱이 조사자료의 소득파악 제고를 위해 행정통계(보건복지부, 국세청, 금융위원회 등)의 추가적인 검토과정을 통해 정확한 소득파악이 가능해지면서 기존 조사자료 대비 소득에 대한 변동이 발생할 수 있는 가능성에 대해 배제할 수 없는 상황이다. 따라서 가계동향조사자료에서 가계금융복지조사로의 변경, 또는 행정통계가 포함된 가계금융복지조사로 변경시 맞춤형 급여 기준선 선정시 비율 변화에 대해 살펴보았다. 즉, 개편당시 기준이 되었던 통계의 기준중위소득의 30%선이 가계금융복지조사로 소득자료원의 변경에 의해 어떠한 부수적인 변경 사항이 있을지 검토하였다.

맞춤형 급여체계 개편시 선정기준 및 급여수준의 기준을 절대적 방식인 최저생계비에서 상대적 방식인 중위소득으로 변경함은 물론, 산출과정에서 각 급여별 기준선이 다르게 적용되었으며, 그 수준은 급여별로 생계급여 30%, 의료급여 40%, 주거급여 43%, 교육급여 50%로 상대기준선을 설정되었다. 이러한 상대기준선 설정시 검토한 방식은 조사자료의 지출비목 중 생계급여와 관련된 기본품목과 의료, 주거, 교육급여 관련된 부가품목을 구성하여 이들의 기본품목(+부가품목)에 대한 중위지출액 대비 100% 수준, 즉, 기본품목에 대한 소비지출액의 중위값에 해당하는 수준을 중위소득 대비 백분율의 개념으로 전환하여 살펴보았다. 따라서 본 분석에서도 기존의 가계동향조사, 가계금융복지조사(행정통계 포함) 자료를 활용하여 기본품목의 지출액에 해당하는 각 자료원별 중위소득의 백분율에 대해 비교해봄으로써 자료원 변경에 따른 부수효과에 대해 살펴볼 예정이다.

가계동향조사의 지출비목 중 기본품목(생계급여 기준선 검토)에 해당하는 항목들로 구성하여 중위지출액 대비 자료원별 중위소득 대비 지출의 백분율을 비교해보았으며, 이러한 백분율 비교는 급여기준선의 적정성을 검토하는데 도움이 될 것으로 보인다.

먼저 지출항목 중 생계를 위한 기본적인 지출항목들을 설정하고 이를 생계급여 기준선(기준중위소득 30%)과 비교·검토하였다. 생계를 위한 기본적인 지출항목을 선정하는 데에 있어 자의적인 연구자의 판단이 포함될 수 있으며, 우선적으로 지난 맞춤형 급여체계 개편 당시 지출을 통해 소득의 상대기준선을 검토하였던 동일한 방법으로 비교하고자 하였다. 따라서 기본품목에 해당하는 지출항목으로는 식료품 및 비주류음료, 의류 및 신발, 상하수도 및 폐기물처리, 연료비, 교통, 통신비가 포함되었다.

<표 4-4> 기본품목에 해당하는 항목들: 가계동향조사 기준

식료품 및 비주류음료	가구에서 조리과정을 거치거나 또는 바로 섭취할 수 있는 상품에 대한 지출
의류 및 신발	의류 및 신발을 구입하기 위해 지불한 비용 또는 제작하기 위해 구입한 재료비와 제작, 유지, 수선 등을 위한 서비스에 대한 지출
상하수도 및 폐기물처리	상·하수도 폐기물 및 기타주거관련서비스 이용에 대한 지출
연료비	조명, 난방 및 취사 등 일상가사를 영위하기 위해 지출하는 연료관련 비용
교통	승객 및 화물 등의 이동에 필요한 상품 및 서비스의 구입에 대한 지출
통신	의사·지식·정보 등을 격지에서 주고받는 데에 필요한 상품 및 서비스에 대한 지출

자료: 노대명 등(2013), 국민기초생활보장제도의 맞춤형급여체계 개편방안 마련을 위한 연구, p.81.

맞춤형 급여체계 개편방안 마련 당시 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100%으로 보았을 때, 이는 상대적으로 **중위소득의 29~32%의 범위** 내에 있는 것으로 분석하였으며, 이러한 결과로 생계급여 기준선의 적정선을 30% 선으로 볼 수 있다고 제안하였으며, 이를 받아들여 법률에 각 급여기준선이 포함되는 기준이 되었다(노대명 외, 2013, 82-90). 동일한 기본품목에 대한 중위지출 대비 경상소득과 가계지출, 소비지출의 백분율을 비교해보면, 2006년 기준 중위 경상소득의 29.8% 정도로 지난 연구결과의 수준과 비슷하게 나타났으나, 중위소득 대비 기본품목의 중위지출 백분율은 2006년 이후 지속적으로 감소하는 경향을 보이며, 2016년 중위소득 대비 24.9%까지 감소하였다.

중위가계지출 대비 비율 또한 2006년 35.0%에서 2016년 31.5%로 하락하였으며, 중위소비지출 대비 비율은 같은 기간동안 43.6%에서 40.7%로 상대적인 비율이 감소하였다.

&lt;표 4-5&gt; 중위소득 및 중위지출 대비 (기본품목)중위지출 백분율

년도	(기본품목) 중위지출 (A)	경상소득		가계지출		소비지출	
		중위값(B)	A/B*100	중위값(B)	A/B*100	중위값(B)	A/B*100
2006	859,599	2,884,651	29.8	2,454,252	35.0	1,969,588	43.6
2007	881,708	3,058,276	28.8	2,571,516	34.3	2,052,164	43.0
2008	928,268	3,153,324	29.4	2,679,020	34.6	2,138,958	43.4
2009	905,288	3,211,947	28.2	2,731,912	33.1	2,144,318	42.2
2010	982,973	3,428,077	28.7	2,939,209	33.4	2,308,926	42.6
2011	1,057,452	3,683,708	28.7	3,157,676	33.5	2,466,425	42.9
2012	1,109,261	3,895,703	28.5	3,246,162	34.2	2,520,161	44.0
2013	1,109,776	4,008,533	27.7	3,263,815	34.0	2,540,316	43.7
2014	1,119,090	4,148,423	27.0	3,370,609	33.2	2,624,519	42.6
2015	1,097,863	4,274,783	25.7	3,412,149	32.2	2,652,094	41.4
2016	1,075,788	4,328,378	24.9	3,418,412	31.5	2,644,147	40.7

주: 현행 균등화지수를 적용하였으며, 4인가구 기준 금액 제시

자료: 통계청(각연도), 가계동향조사, 원자료

앞에서 소득과 지출을 기준으로 기본품목에 대한 지출의 백분율을 살펴보았다면, 다음은 본 연구의 중심이 되는 자료원별 중위소득 대비 기본품목에 대한 중위지출의 백분율을 산출한 결과이다.

가계동향조사의 중위 경상소득 대비 기본품목 지출의 백분율은 2006년 29.8%에서 등락을 반복하며 점점 감소하는 모습으로 2016년 24.9%까지 감소하였다. 감소하는 경향은 다른 자료에서도 동일하게 나타나는 경향이었으며 다만 소득 수준에 따라 백분율의 수준 차이는 발생한다. 농어가가 포함된 소득분배지표 자료의 경우 2012년 소득 대비 기본품목의 중위지출 백분율은 28.7%였으며, 2016년 25.4%까지 지속적으로 감소하였다. 가계금융복지조사 결과를 활용한 분석 또한 마찬가지로 2011년 중위소득 기준 기본품목의 중위지출은 30.2% 수준이었으나 점점 감소하여 2015년 26.3% 선까지 감소하였다. 지속적인 경기악화로 인해 소비심리가 수축되어 기본품목에 대한 소비 비중이 하락하였을 가능성도 배제할 수 없으나 생계를 위한 지출이 중위소득의 몇 %임을 단정 지을 수 없는 것임을 보여주는 결과이기도 하다.

현재 생계급여 선정기준 및 급여기준선은 기준중위소득의 30%로 개편시 재정여건

등을 고려해 2017년까지 단계적으로 인상('15년 28% → '16년 29% → '17년 30%)하도록 국민기초생활보장법 부칙(제5조 제3항)에 명시했다. 참고하였던 2014년 기준 중위지출의 백분율은 분석결과 소득분배지표(가계동향조사+농어가포함) 27.6%, 가계동향조사 27.0%로 나타났으며 이후 2015년의 생계급여 최저보장수준을 28%선으로 선정한 것임을 확인할 수 있다.

<표 4-6> 자료원별 중위소득 대비 지출 백분율

(단위: 원, %)

년도	가계동향조사	가계금융복지조사		가계금융복지조사(Ⅰ)		가계금융복지조사(Ⅱ)	
	(기본품목) 중위지출	중위 경상소득	중위소득 대비 지출 백분율	중위 경상소득	중위소득 대비 지출 백분율	중위 경상소득	중위소득 대비 지출 백분율
2011	1,057,452	3,500,010	30.2				
2012	1,109,261	3,750,008	29.6				
2013	1,109,776	3,970,598	27.9				
2014	1,119,090	4,083,323	27.4	4,723(천원)	23.7	4,403(천원)	25.4
2015	1,097,863	4,166,663	26.3	4,827(천원)	22.7	4,497(천원)	24.4
2016	1,075,788						
년도	가계동향조사	소득분배지표		가계동향조사			
	(기본품목) 중위지출	중위 경상소득	중위소득 대비 지출 백분율	중위 경상소득	중위소득 대비 지출 백분율		
2006	859,599			2,884,651	29.8		
2007	881,708			3,058,276	28.8		
2008	928,268			3,153,324	29.4		
2009	905,288			3,211,947	28.2		
2010	982,973			3,428,077	28.7		
2011	1,057,452			3,683,708	28.7		
2012	1,109,261	3,866,795	28.7	3,895,703	28.5		
2013	1,109,776	3,936,622	28.2	4,008,533	27.7		
2014	1,119,090	4,060,128	27.6	4,148,423	27.0		
2015	1,097,863	4,189,755	26.2	4,274,783	25.7		
2016	1,075,788	4,238,482	25.4	4,328,378	24.9		

주: 1) 소득분배지표는 가계동향조사에 농어를 포함한 수치(보건복지부, 내부자료)

2) 현행 균등화지수를 적용하였으며, 4인가구 기준 금액 제시

자료: 통계청(각연도), 가계동향조사, 원자료; 통계청(각연도), 가계금융복지조사, 원자료.

기존 국가통계를 가계동향조사를 활용한 것이라면, 가계금융복지조사로 자료원이 변경이 된다면 이 기준은 몇 %가 될까. 먼저 조사자료 만으로 제공되는 가계금융복지조사의 중위소득과 비교할 경우 2014년 27.4%, 2015년 26.3%로 가계동향조사 자료와 비슷한 수준을 보인다. 그러나 여기에 행정통계로 소득을 파악한 잠정자료<sup>13)</sup>로 검토해보면 가계금융복지조사(Ⅰ)의 경우 2014년 기준 23.7%, 가계금융복지조사(Ⅱ) 기준 25.4%로 최초 시점의 기본품목 지출액 대비 중위소득의 백분율의 수준에 대한 차이가 발생한다. 즉, 자료원 변경에 따라 생계급여 최저보장수준이 상이하게 나타나는 것이다. 이러한 분석결과를 토대로 맞춤형 급여체계 개편 당시 생계급여의 최저보장수준이 28%('15년)에서 단계적으로 30%('17년)까지 인상한 점을 감안하여, 자료원 변경 시 동일한 금액수준이나 최저보장수준은 가계금융복지조사(Ⅰ)은 25%에서 27%로 가계금융복지조사(Ⅱ)는 26%('15년)에서 단계적으로 28%('17년)으로 인상된 것과 마찬가지로의 이치이다. 동 금액을 실제 적용된 2015년 기준중위소득 중 생계급여 기준선 28%(4인기준 1,182천원)과 비교해 보면 가계금융복지조사(Ⅰ)은 24.5%, 가계금융복지조사(Ⅱ)는 26.3%로 가정과 유사한 수준임을 볼 수 있다.

&lt;표 4-7&gt; 기준중위소득 변화(안)

(단위: 천원)

년도	기준중위소득 <sup>1)</sup>			가계금융복지조사(Ⅰ)	가계금융복지조사(Ⅱ)
	4인기준	생계급여	비율		
2015	4,222	1,182	28%	24.5%(≒25%)	26.3%(≒26%)
2016	4,391	1,273	29%	26%	27%
2017	4,467	1,340	30%	27%	28%

주: 1) 소득분배 가계동향조사 기준

2) 가계금융복지조사의 실제 값은 2017년과 2018년에 발표될 예정인 통계청 자료에 따라 변경가능

이를 기준으로 보면 만약 법률안 논의 당시인 2014년에 가계금융복지조사가 기준이 되고 행정자료가 포함된 소득을 기준으로 한다면 2017년의 생계급여 기준선은 가계금융복지조사 산출 기준중위소득의 27~28% 수준으로 예상할 수 있다. 하지만 현재는 국민기초생활보장법에 각 급여별 선정기준이 분명하게 명시되어 있다는 점을 고려

13) 본 자료(가계금융복지조사(Ⅰ), 가계금융복지조사(Ⅱ))는 행정통계로 소득을 파악한 잠정치로 연구과정에서 변경 및 보완될 수 있다.

하면 생계급여 기준선 30%를 기준으로 순수히 데이터 변경만으로 발생한 차등은 3~2% 수준이다. 즉 기준중위소득 산출 자료가 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 변경됨으로써 생계급여가 증가하는 비중은 크게는 11.1%(=3%/27%), 작게는 7.1%(=2%/28%) 수준이다. 만약 2018년에 2019년 기준중위소득을 발표할 경우 전년 3개년 소득증가율에 더해 추가적으로 데이터 변경에 따른 소득증가분 **7~11%의 추가 기준중위소득 증가분(예상비율→행정자료 수준에 따라 변화될 수 있음)**이 발생한다는 점이다.

지금까지 분석한 것만을 토대로 대응을 한다면 크게 (생계급여만)두가지 측면에서 대응방안을 제시할 수 있다<sup>14)</sup>. 여기서는 법률을 개정하지 않은 상태에서의 고려방안이다. ①데이터 변경에 따른 변화를 그대로 수용하는 방안이다. 많은 연구자 및 정책당국자 등이 소득자료가 변경될 수 있을 것이라는 점을 충분히 예측하지 못했으며, 과거 최저생계비가 지속적으로 그 수준이 하락했다는 점, 법에 기준선이 명시되어 있었다는 점에서 이를 그대로 수용한다는 점이다. 이 경우 국민기초생활보장제도가 도입된 이후 가장 높은 수준의 상승률을 보인 경우가 2004년 8.2%, 2013년 7.4% 보다 높은 증가율을 보이는 특징을 지니게 된다. 이미 하나의 사례로서 2017년 최저임금심의위원회에서 최저임금은 전년 대비 16.4% 인상했다는 점을 고려할 수 있다. 기준중위소득이 크게 상승한다는 점은 수급가구들의 생활안정에 기여할 수 있다는 점에서 긍정적 의미를 지닐 수 있지만, 최저임금이 높게 인상되고 2018년부터 아동수당 제도 등이 도입된다는 점을 고려하면 기초생활보장제도 급여 수준의 급격한 인상은 또 다른 재정부담을 가져올 수 있는 측면이 있다.

②다른 복지제도와와의 형평성, 재정부담을 고려한다면 먼저 3개년 평균 소득증가율에 따른 기준중위소득은 받아들이고, 법률의 취지를 그대로 인정하되 법률 개정 당시 상황변화를 충분히 고려하지 못했다는 점에서 순수히 데이터 변경에 따른 인상요인이란 점에서 변경된 자료원의 중위소득 대비 비율을 30%선까지 단계적 인상하여 적용하는 방안을 제안할 수 있다. 즉 가계금융복지조사 기준으로 2017년 27~28%로 예상된다면 본래 2017년 생계급여 기준선 30%를 대상으로 한다는 점에서 연차별로 1%포인트

14) 여기서 설명하고 있는 것은 생계급여 기준선만을 고려한 것으로 순수히 데이터 변경에 따른 소득증가율 7~11%의 조정은 의료, 주거 및 교육급여에도 영향을 미치게 된다. 현재 기초생활보장제도 지원예산의 약 10% 가까이 자동적으로 증가할 수 있다는 점을 예측할 수 있다.

트씩 조정하여 2~3년내 생계급여 기준선 30%를 보장해주는 방안이다. 동 방식은 현재의 급여수준을 낮추는 것은 아니며, 데이터 변경에 따른 순수한 변화를 반영한다는 점에서 사회적 합의가 선행이 된다면 검토할 대안으로 보인다.

이와 더불어 검토가 필요한 점은 i) 생계급여의 선정기준이 되는 기준중위소득 30%가 수급가구의 생활보호와 안정을 위한 적정수준인 것인지에 대해서는 추가적인 사회적 합의 과정이 요구된다. ii) 분배정의적 측면에서의 고려이다. iii) 미래에 대한 불안정성이다. 2017년 복지부 소관 기초생활보장 예산규모는 약 9조4천억 원이다. 여기에 주거 및 교육급여가 포함시 10조가 넘어가는 큰 예산이다. 여기에 순수히 데이터 변경만으로 선정선이 10% 상향시 단순 계산으로 약 10%에 가까운 예산이 추가 소요된다면 약 1조 가까운 예산이 추가될 수 있는데, 분배 정의 측면에서 선정선을 단순히 10% 올리는 것이 바람직한 것인가. 아니면 현재도 부양의무자 기준, 재산기준 등으로 기초생활보장제도의 사각지대에 놓여져 있는 비수급빈곤층을 돕는 것이 바람직한 한가의 문제이다. 분배정의 측면에서 장기적으로 현재와 같은 선정기준이 법에 명시되어 있을 경우 같은 일이 반복될 수도 있다는 점에서 법률에 기준선을 명시한 것에 대해서는 다시 한 번 검토가 필요하다. 이미 상대적 방식으로 전환이 이루어졌으며, 선정기준선 설정도 과거와 다르게 단순화 되었다는 점에서 기초생활보장 수급가구의 생활 수준은 충분히 보장될 수 있다는 점에서 검토가 필요하다.

미래에 대한 불안정성 측면에서 맞춤형 급여제도 도입 당시 소득통계가 변경될 것을 예측하지 못하였다. 향후에도 소득통계가 변경될 수 있다는 점에서 미래에 대한 예측 불가능으로 인한 제도적 불안정성이 높아질 수 있다.

## 2. 소득증가율 적용 관련 검토

기준중위소득 산출 기준이 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 변경되었다는 점에서 검토될 사항은 소득증가율 적용방식이다. 현재 중앙생활보장위원회에서 적용하고 있는 소득증가율은 3개년 평균소득증가율을 실측치에 적용하여 2개년도 조정하여 차년도 기준중위소득을 발표하는 방식이다. 예를 들어 2018년 기준중위소득을 산출시 먼저 2016년 실측값(2017년 상반기 발표)에 2013~2016년까지의 3개년 평균 소득증가율을 두 번에 걸쳐 적용하여 2018년 기준중위소득을 발표하게 된다. 이때 중요한 점



은 2017년 상반기 발표되는 전년도인 2016년 실측값의 존재 여부다. 이미 2장에서 중앙생활보장위원회 논의 과정에서 나타난 것과 같이 실측값을 활용하느냐, 예측값을 활용하느냐는 민감한 문제라 볼 수 있다. 결국 당시 논의 과정에서는 실측값을 사용해야 된다는 점이 대세를 이루었으며, 동 과정은 지금까지도 적용되고 있는 것이다. 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 변경시 주요한 변화는 예를 기준으로 보면 2018년 기준중위소득 산출을 위해 기준이 되는 2016년 실측값이 2017년 상반기에 발표가 되어야 하는데, 가계금융복지조사는 2016년 소득이 2017년 상반기에 조사가 진행되어 2017년 하반기에 소득을 발표하게 된다. 따라서 기준중위소득을 산출하는 시점인 2017년 상반기에는 2016년 소득이 아닌 2015년 실측소득만이 존재하게 된다. 따라서 가계동향조사와 다르게 2018년 기준중위소득 산출의 기준이 되는 소득값이 3년 전 값을 사용하게 됨으로써 연도 간 편차가 크게 발생하게 된다. 즉 수급가구의 지원기준은 3년 전 국민소득을 기준으로 함으로써 현재 상황을 정확히 반영하지 못하는 문제가 있다. 또한 3년 전 소득을 활용하게 됨으로써 중간에 발생할 수 있는 사회적 변화를 충분히 반영할 수 없다는 점도 고려되어야 한다. 이미 2018년 기준중위소득을 산정시 2015년에 예측한 2016년 예측소득이 2016년 실측소득에 비해 높게 되어 2018년 기준중위소득이 낮아지는 문제가 발생한 바가 있다. 이와 유사한 문제가 다시 발생할 수 있다는 점에서 유의할 필요가 있다.

가계금융복지조사가 소득조사의 기준이 되는 2018년부터는 기존 방식이 아닌 새로운 방식을 검토할 필요가 있다. 그렇다면 어떠한 방식을 대안으로 검토할 수 있을 것인가. 먼저 제안할 수 있는 방식은 맞춤형 급여 이전에 적용하였던 방식이다. 비계측년도의 최저생계비 결정시 당시 연구진이 제시한 방안은 ①물가상승률 적용방식, ②물가와 사용량을 고려한 방식, ③상대적 방식, ④소득탄성치를 고려한 방식 등이었다(여유진 등, 2005, 25-32).

이중 주로 결정된 방식은 물가상승율을 적용한 방식이다. 측정방법은 아래와 같다.

$$PL_{ijt} = PL_{ijt-1} \times (1 + P_t)$$

- $PL_{ijt}$  : i지역 j가구규모의 t년도 기준중위소득  
 $PL_{ijt-1}$  : i지역 j가구규모의 t-1년도 기준중위소득  
 $P_t$  : t년도 물가상승률

최저생계비가 계측되지 않았던 비계측년도에는 중앙생활보장위원회 논의를 거쳐 전년도 소비자물가상승률을 주로 적용하여 최저생계비를 인상하였으며, 계측년도에는 비계측년도에 반영하지 않은 생활의 질 혹은 그 수준을 반영하여 크게 인상하는 방식을 취하였다. 이때 물가상승률은 소비자물가상승률, 생활물가상승률 혹은 과거에 최저생계비가 계측되고 이를 기준으로 했다는 점에서 최저생계비 품목을 반영한 물가상승률을 활용할 수 있다. 이외에도 차년도 기준중위소득을 산출시 임금상승률, 연금소득 증가율 등 다양한 지표를 이용하여 기준중위소득을 인상하게 된다. 물가상승률 적용시 단점인 생활의 질을 반영하지 못하게 된다는 문제는 3년 단위로 기초생활보장제도 기본 및 종합계획 수립시 기준중위소득에 대한 적정성 평가를 통해 부족하거나 인상요인이 발생한 부문은 추가로 조정하는 방안을 활용할 수 있다.

물가와 사용량 적용방식은 생활의 질을 반영하기 위해 사용량을 감안하여 산출하게 되는데 이때 사용량은 최저생계비 계측년도 값과 동 기간의 경제성장률을 함께 고려하여 산출하게 된다. 추정산식은 아래와 같다.

$$PL_{ijt} = PL_{ijt-1} \times (1 + P_t) \times (1 + Q_t \cdot R_t)$$

$PL_{ijt}$  : i년도 j가구규모의 t년도 기준중위소득

$PL_{t-1}$  : i년도 j가구규모의 t-1년도 기준중위소득

$P_t$  : t년도 소비자물가상승률

$Q_t$  : t년도 사용량상승률 추정치

$R_t$  : t년도 경제성장률을 이용한 사용량 상승률 조정계수

동 방식의 경우 물가상승률만을 적용시 단점으로 지적되는 생활수준을 반영하지 못하는 문제를 보완하기 위함인데, 맞춤형 급여에서는 기준중위소득을 적용하고 상대적 방식이라는 점에서 물가와 생활의 질을 동시에 반영하고 있다는 점에서 동 방식의 활용에는 한계가 있다.

세 번째는 상대방식의 수준균형방식이다. 동 방식은 현재 기준중위소득이 상대방식으로 결정되고 있다는 점에서 현재 적용하고 있는 방식이며, 동 방식의 경우 활용도에 있어서는 간편하고 생활 수준을 적절히 반영할 수 있는 장점이 있지만, 외부 충격에 취약하다는 문제를 지니고 있다. 즉 경제상황이 급변하거나 측정자료에 변경 혹은 개편이 있을 때 크게 영향을 받을 수 있는 문제가 있다.

네 번째 방식은 소득탄성치를 활용하는 방식이다. 동 방식은 과거 최저생계비 계측 시 계측년도 기준 소득탄성치를 산출하고 여기에 저소득층 명목소득 증가율을 곱하여 차년도 최저생계비를 산출하는 방식이다. 동일하게 기준중위소득에 이를 활용한다면 2015년 이후 산출된 기준중위소득의 소득탄성치와 가계금융복지조사의 저소득층 4인가구의 명목소득 증가율을 통해 차년도 기준중위소득을 산출할 수 있다.

$$PL_{ijt} = (1 + \alpha) \times PL_{ij(t-1)}, \quad (\alpha = E \times G_l)$$

$\alpha$  : 기준중위소득 조정계수

$PL_{ijt}$  : i지역 j가구규모의 t년도 기준중위소득

$PL_{ij(t-1)}$  : i지역 j가구규모의 t-1년도 기준중위소득

$E$  : 기준중위소득의 소득탄성치

$G_l$  : 저소득층의 명목소득증가율

아래 표를 통해 소득탄성치 적용방식을 보면, 기준중위소득의 소득탄성치는 기준중위소득이 2015년 이후 발표되었다는 점에서 2015~2017년을 활용하였으며, 평균소득은 가계금융복지조사가 시작된 2011년부터 최근인 2015년까지의 값을 기준으로 하였다. 이를 기준으로 보면 기준중위소득의 소득탄성치는 0.191, 명목소득 증가율은 0.058%로 기준중위소득 조정계수는 0.011로 산출되어 동 값은 2017년 기준중위소득에 적용해 보면 2018년 기준중위소득 추정치는 4,516천원이다. 이는 실제 보건복지부가 발표한 기준중위소득 값 4,519천원에 근사한 값이다. 동 방식이 가지는 단점은 기준중위소득 소득탄성치 추출을 위한 기준년도를 어떻게 설정하느냐, 명목소득 증가율의 값을 어떻게 설정하느냐에 따라 영향을 받는다는 점에서 적용에 있어 어려움이 존재한다.

<표 4-8> 기준년도 소득변화(4인가구)

(단위: 천원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
기준중위소득					4,222	4,391	4,467
평균소득	3,500	3,750	3,971	4,083	4,167	-	-

자료: 보건복지부, 기준중위소득, 보도자료  
통계청, 가계금융복지조사, 원자료

&lt;표 4-9&gt; 소득탄력성과 명목소득 증가율 적용 기준중위소득 추정치(4인가구)

(단위: 천원)

소득탄력성		명목소득증가율	0.058	2018년 기준중위소득
2015~2017		0.191	0.011	4,516

기준에 활용되어오던 기준중위소득 증가율 방식이 국내 사례를 통해 살펴본 것이라면 매년 증가율의 결정은 외국사례를 참조할 수도 있다. 아래 표를 통해 보면 많은 국가들이 소비자물가상승률과 임금변화, 연금변화 등을 통해 공공부조 기준선을 조정하고 있다는 점을 고려해 볼 수 있다. 즉 다소 복잡한 구조의 증가율 결정보다는 국민 누구나 쉽게 이해할 수 있는 방식을 적용하고 있는 것이다. 일부 국가의 경우 임의적으로 공공부조 기준선을 조정하기도 하지만 이는 제도의 안정성, 기준선의 후퇴가능성이 있다는 점에서 이를 방지하기 위해서는 임의적 조정보다는 사회적 합의에 의한 조정방식을 선택하는 것이 바람직할 것이다.

&lt;표 4-10&gt; 주요국 공공부조 기준선 조정 방안

구분	공공부조 조정방안
오스트리아	최저연금과 연동-순임금에 기초하여 생활수준에 따른 매년 조정. 정부의 생활수준에 따른 추가적 조정이 가능
독일	연금소득 증가율
벨기에	소비자물가에 기초한 자동가격조정(trigger index)
덴마크	총임금에 기초한 생활수준에 따른 매년 조정
프랑스	소비자물가에 기초한 매년 가격조정
아일랜드	임의적
룩셈부르크	총최저임금과 연관을 통해 생활수준에 따른 조정
네덜란드	순최저임금과 연관을 통해 생활수준에 따른 조정
노르웨이	임의적
포르투갈	임의적
스웨덴	소비조사에 기초한 소비자가격과 소비자행태에 따른 매년 조정
미국	소비자물가 적용
영국	소비자물가에 기초한 매년 가격조정(Rossi index)
일본	임의적

자료: 김미곤 등(2006). 최저생계비 계측 대안 모색에 관한 연구. 보건복지부-한국보건사회연구원, p119 재인용.

### 제3절 중위소득 및 지출 변화

#### 1. 통계자료별 중위소득 및 중위지출

지금까지 소득자료원 변경에 따른 영향을 분석하였다. 그렇다면 장기적 측면에서 안정성을 고려한 상대방식의 기준중위 값 산출을 위한 방안을 검토한다면 어느 것이 바람직할 것인가. 우선 대안으로 살펴볼 수 있는 것은 맞춤형 급여 도입이전의 지출방식의 최저생계비, 해외 주요국가의 공공부조 기준선으로 활용되고 있는 (가계, 소비)지출에 대한 검토이다. 과연 소득과 지출 중 어느 것이 기초생활보장 수급가구의 보호라는 측면과 기준 중위값의 안정적 산출이라는 것에 부합할 것인가. 이하에서는 기존 자료를 활용하여 소득과 지출의 안정성 측면에 대해 살펴보고자 한다.

2017년 기준중위소득의 경우 전년대비 1.73%, 2016년 기준중위소득은 전년대비 4.00%였으며, 이러한 기준중위소득의 증가율은 통계청 가계동향조사 자료를 기준으로 전전년 중위소득(예시: '17년 기준 중위소득의 경우 '15년 중위소득)에 과거 3개년 중위소득의 평균증가율을 2회 반영하여 결정되어 왔다. 그러나 '18년도 기준 중위소득의 경우, 경기침체 등으로 통계청 가계동향조사 중위소득 증가율이 예년에 비해 하락함에 따라, 기존 방식으로 산정시 기준 중위소득이 '17년 대비 감소(1.5만원)하게 되어 수급자의 실질적 생활수준 보장을 위해 '17년 기준 중위소득에 '15년 대비 '16년 중위소득 실측값 증가율(1.16%, 5.2만원)을 반영하는 것으로 심의·의결하였다(보건복지부·국토교통부·교육부 보도자료, 2017.7.31.).

<표 4-11> 정부발표 기준중위소득(가구규모별)

(단위: 원)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	증가율(%)
2015	1,562,337	2,660,196	3,441,364	4,222,533	5,003,702	5,784,870	
2016	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434	5,203,849	6,016,265	<b>4.00</b>
2017	1,652,931	2,814,449	3,640,915	4,467,380	5,293,845	6,120,311	<b>1.73</b>
2018	1,672,105	2,847,097	3,683,150	4,519,202	5,355,254	6,191,307	<b>1.16</b>

현재까지의 기준중위소득의 증가율은 4.00% → 1.73% → 1.16%로 변화되어 왔으

며, 특히 2018년 기준중위소득 산출의 문제를 경험하며 일시적인 방안을 넘어 기준중위소득 산출에 대한 안정성 확보의 필요성이 제기되었다. 따라서 궁극적으로 소득과 지출에 대한 안정성 측면에 대해 검토해보고자, 앞서 언급한 통계청 통계자료인 가계동향조사와 가계금융복지조사 자료를 활용하여 시계열 분석으로서 중위소득 증가율의 변화추이, 최저생계비 증가율의 변화추이, 중위지출 증가율의 변화추이를 살펴보았다.

먼저 가구의 소득 및 지출의 중위값을 산출시 가구원수의 차이를 반영하기 위하여 가구 실제소득(지출)에 가구균등화지수를 적용하여 보정된 소득(지출), 즉 균등화된 소득(지출)을 이용하는 것이 일반적이다. 가구균등화지수는 가구원수의 증가가 어느 정도의 규모의 경제 효과를 초래할 것인가에 대한 판단과 밀접히 연관되며, 가구구성에 대한 정보의 양에 따라 가구균등화지수 적용의 다양한 방법이 존재한다. 활용되고 있는 균등화지수에는 성인수와 아동수에 따라 지수의 크기가 결정되는 옥스퍼드 방식(구 OECD 방식), 수정 OECD 방식과 가구원수의 제곱근을 나누어 주는 제곱근 방식이 있으며<sup>15)</sup>, 현행 기초보장제도의 기준중위소득(기존 최저생계비)은 옥스퍼드 방식을 준용하되 성인과 아동수로 세분하지 않고 사용하고 있다. 또한 학문적 연구 및 OECD 국제 비교 등에서는 제곱근 방식을 활용하여 균등화된 소득을 제시하기도 한다. 따라서 본 분석에서도 현행 균등화지수와 제곱근 균등화지수를 활용하여 중위값을 산출·제시하였다.

기준중위소득 산출의 기초자료의 개편에 따라 중위소득 및 중위지출의 변화를 두 자

15) 가구균등화 지수의 측정은 표준가구를 중심으로 가구구성원 성별, 연령 등을 고려하여 다른 가구원수의 가구규모를 반영하여 균등화지수를 산출하게 된다. Amsterdam(1954)이 영양학을 기초로 가구균등화 지수를 측정한 것이 처음이며, 이후 Prais-Houthakker(1955), Barten(1964), Deaton-Muellbauer(1980) 등에 의해 균등화지수 측정모형이 발전해 왔다(김태완 등, 2013: 300). 위의 방식이 학문적 영역에서 가구균등화지수를 측정하였다면, 국제기구인 OECD에서는 세가지의 가구균등화지수를 제안하고 있다(이하, OECD, what are equivalence scale: OECD 홈페이지).

OECD 균등화지수(OECD equivalence scale) : 동 가구균등화지수는 성인 1명에 “1”의 가중치를 두고 성인 1명이 추가되면 “0.7”, 아동 한 명이 추가되면 “0.5”를 추가하는 방식이다. 동 방식은 일반적으로 Oxford scale(혹은 old OECD scale) 이라고 부르고 있으며 1982년 “countries which have not established their own equivalence scale”에서 연구된 것이다.

OECD 수정균등화지수(OECD-modified scale) : OECD 균등화지수는 1980년대와 1990년대 초까지 활용되었으며, 1990년대 말 EUROSTAT(유럽연합통계청)에서는 일명 OECD 수정균등화지수를 소개. 동 지수는 Haagenars, et al(1994)가 처음 제안한 것으로 가구주 성인을 “1”로 두고 성인 1명이 추가되면 “0.5”를 아동이 추가되면 “0.3”을 추가하는 방식이다.

제곱근 지수(Square root scale) : 1990년대 말 이후 OECD에서는 빈곤 및 불평등의 국가내 국가 간 비교분석을 위해 가구원수의 제곱근을 활용한 균등화지수를 제안( $\sqrt{\text{가구원수}}$ (성인과 아동수에 대한 정보가 제공되지 않는 경우 주로 적용)하였다.

료를 활용하여 살펴보고자 하며, 단, 활용 가능한 가계동향조사의 경우 농어가 가구가 제외된 자료로 발표되는 중위소득액과 차이가 발생함에 유의해야한다. 앞서 언급하였듯이 1990~2002년까지는 도시의 2인 가구 이상이 조사 대상이었으며, 2003년 이후 읍면까지 포함된 전국의 2인 가구 이상, 여기에 2006년 이후 1인 가구가 포함되었다. 따라서 이후 분석에서는 대표성을 고려하여 전국가구가 포함된 2003년 이후의 자료를 활용하여 소득과 지출을 산출하였으며, 중위소득 및 중위지출의 시계열적으로 긴 변화 추이를 살펴보기 위해 2인 이상 도시근로자가구로 한정하여 1990년부터 분석을 실시하였다.

제공된 균등화지수를 적용한 결과, 2003년 1인가구 기준 중위경상소득은 125만원, 4인가구 기준 251만원으로, 이후 전년대비 적게는 0.7%(2015~2016년), 많게는 8.1%(2009~2010년)의 상승률을 보였으며, 이들의 변동성은 0.56으로 나타났다. 가계금융복지조사의 경우 경상소득은 2011~2015년 사이 2.6~5.7%의 상승률로 이들의 변동성은 0.31로 가계동향조사 소득의 변동성보다 낮게 나타났으나 가계금융복지조사의 결과는 다소 짧은 기간의 변동성으로 두 자료 중 소득의 변동성이 낮다 높다는 비교하기에는 한계가 있다. 따라서 본 분석 결과에서는 자료의 변동성을 비교하기보다는 변동성 정도를 파악하는데 초점을 두고자 한다.

다음으로 지출을 기준으로 한 수준과 상승률을 살펴보면, 2003년 1인가구의 중위 가계지출은 106만원 정도였으며, 0.5~8.8%의 상승률을 보이며 2016년 156만원 정도로 13년 사이 50만원 정도 증가하였다. 중위 가계지출의 전년대비 상승률의 변동성을 소득과 마찬가지로 변동계수로 나타내면 0.74로 소득보다는 변동성이 조금 높은 것으로 나타났다. 소비지출 또한 비슷한 모습이며 중위 소비지출의 전년대비 상승률에 대한 변동계수는 0.83으로 나타났다. 현행 균등화지수를 활용한 분석결과에서도 가구 균등화지수의 차이로 인한 소득 및 지출의 중위값의 절대금액 차이를 제외하고는 비슷한 경향을 보인다.

〈표 4-12〉 통계자료별 중위소득 및 중위지출(현행 균등화지수 적용)

(단위: 원/월)

구분	경상소득						가계지출						소비지출					
	가계동향			가계금융			가계동향			가계금융			가계동향			가계금융		
	1인가구	4인가구	상승률	1인가구	4인가구	상승률	1인가구	4인가구	상승률	1인가구	4인가구	상승률	1인가구	4인가구	상승률	1인가구	4인가구	상승률
2003	951,646	2,569,445					805,113	2,173,804					646,738	1,746,193				
2004	1,006,634	2,717,912	5.8				859,506	2,320,666	6.8				685,209	1,850,065	5.9			
2005	1,052,662	2,842,187	4.6				894,716	2,415,734	4.1				711,156	1,920,122	3.8			
2006	1,068,389	2,884,651	1.3				908,982	2,454,252	1.3				729,477	1,969,588	1.3			
2007	1,132,695	3,058,276	6.0				952,413	2,571,516	4.8				760,061	2,052,164	4.2			
2008	1,167,898	3,153,324	3.1				992,230	2,679,020	4.2				792,207	2,138,958	4.2			
2009	1,189,610	3,211,947	1.9				1,011,819	2,731,912	2.0				794,192	2,144,318	0.3			
2010	1,269,658	3,428,077	6.7				1,088,596	2,939,209	7.6				855,158	2,308,926	7.7			
2011	1,364,336	3,683,708	7.5	1,296,300	3,500,010		1,169,510	3,157,676	7.4	985,292	2,660,288		913,491	2,466,425	6.8	781,818	2,110,909	
2012	1,442,853	3,895,703	5.8	1,388,892	3,750,008	7.1	1,202,282	3,246,162	2.8	1,021,608	2,758,343	3.7	933,393	2,520,161	2.2	788,889	2,130,000	0.9
2013	1,484,642	4,008,533	2.9	1,470,592	3,970,598	5.9	1,208,820	3,263,815	0.5	1,037,742	2,801,903	1.6	940,858	2,540,316	0.8	793,210	2,141,667	0.5
2014	1,536,453	4,148,423	3.5	1,512,342	4,083,323	2.8	1,248,374	3,370,609	3.3	1,050,000	2,835,000	1.2	972,044	2,624,519	3.3	806,818	2,178,409	1.7
2015	1,583,253	4,274,783	3.0	1,543,208	4,166,663	2.0	1,263,759	3,412,149	1.2	1,069,167	2,886,750	1.8	982,257	2,652,094	1.1	817,708	2,207,813	1.3
2016	1,603,103	4,328,378	1.3				1,266,079	3,418,412	0.2				979,314	2,644,147	0.3			
CV <sup>(1)</sup> (변동계수)			0.51			0.54			0.72			0.54			0.78			0.45

주: 1) 현행 균등화지수 및 가구가중치를 적용한 균등화 중위소득, 균등화된 중위소득(지출)에 2.70(4인가구 균등화지수)를 곱하여 4인가구 소득(지출) 산출(단, 가계금융복지조사의 경우 '만원/년' 단위를 '원/월' 단위로 환산)

2) 가계동향조사의 경우 농어가 제외 전가구

3) 가계금융복지조사의 경상소득 결과는 금융부문과 복지부문 조사의 통합가구 결과, 지출의 경우 복지조사 부문의 결과

자료: 통계청(각연도) 가계동향조사 원자료; 통계청(각연도) 가계금융복지조사 원자료.



〈표 4-13〉 통계자료별 중위소득 및 중위지출(제공근 균등화지수 적용)

(단위: 원/월)

구분	경상소득						가계지출						소비지출					
	가계동향			가계금융			가계동향			가계금융			가계동향			가계금융		
	1인가구	4인가구	상승률	1인가구	4인가구	상승률	1인가구	4인가구	상승률	1인가구	4인가구	상승률	1인가구	4인가구	상승률	1인가구	4인가구	상승률
2003	1,254,904	2,509,808					1,055,201	2,110,402					847,115	1,694,229				
2004	1,319,124	2,638,248	5.1				1,131,641	2,263,282	7.2				897,309	1,794,618	5.9			
2005	1,376,236	2,752,472	4.3				1,165,125	2,330,250	3.0				935,671	1,871,341	4.3			
2006	1,358,551	2,717,103	1.3				1,153,371	2,306,742	1.3				922,267	1,844,534	1.3			
2007	1,426,544	2,853,088	5.0				1,197,116	2,394,232	3.8				957,195	1,914,390	3.8			
2008	1,474,279	2,948,558	3.3				1,243,368	2,486,736	3.9				995,048	1,990,095	4.0			
2009	1,500,000	3,000,000	1.7				1,266,745	2,533,490	1.9				999,956	1,999,912	0.5			
2010	1,621,939	3,243,877	8.1				1,377,686	2,755,372	8.8				1,078,483	2,156,966	7.9			
2011	1,734,122	3,468,244	6.9	1,657,958	3,315,917		1,462,466	2,924,932	6.2	1,242,917	2,485,833		1,152,496	2,304,991	6.9	987,500	1,975,000	
2012	1,814,373	3,628,746	4.6	1,753,033	3,506,067	5.7	1,512,016	3,024,033	3.4	1,291,058	2,582,117	3.9	1,169,059	2,338,118	1.4	997,083	1,994,167	1.0
2013	1,877,215	3,754,430	3.5	1,841,250	3,682,500	5.0	1,519,055	3,038,109	0.5	1,303,333	2,606,667	1.0	1,174,472	2,348,944	0.5	998,792	1,997,583	0.2
2014	1,928,357	3,856,715	2.7	1,916,667	3,833,333	4.1	1,562,857	3,125,713	2.9	1,324,058	2,648,117	1.6	1,205,635	2,411,270	2.7	1,019,983	2,039,967	2.1
2015	1,979,568	3,959,137	2.7	1,966,667	3,933,333	2.6	1,578,922	3,157,844	1.0	1,348,117	2,696,233	1.8	1,212,293	2,424,586	0.6	1,024,167	2,048,333	0.4
2016	1,993,924	3,987,847	0.7				1,559,238	3,118,476	1.2				1,202,610	2,405,219	0.8			
CV <sup>4)</sup> (변동계수)			0.56			0.31			0.74			0.61			0.83			0.95

주: 1) 제공근 균등화지수 및 가구가중치를 적용한 균등화 중위소득, 균등화된 중위소득(지출)에  $2(\sqrt{\text{가구원수}}=\sqrt{4})$ 를 곱하여 4인가구 소득(지출) 산출(단, 가계금융복지조사의 경우 '만원/년' 단위를 '원/월' 단위로 환산)

2) 가계동향조사의 경우 농어가 제외 전가구

3) 가계금융복지조사의 경상소득 결과는 금융부문과 복지부문 조사의 통합가구 결과, 지출의 경우 복지조사 부문의 결과

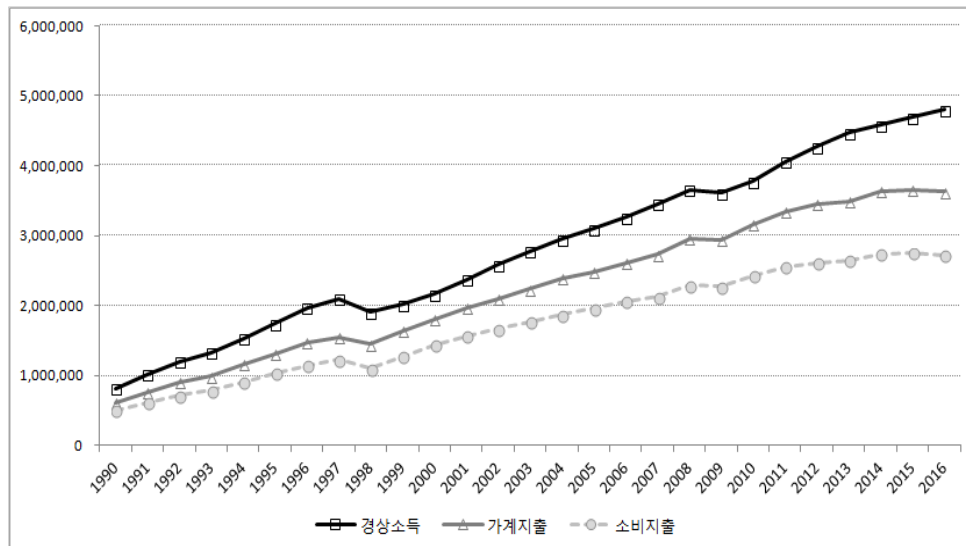
자료: 통계청(각연도) 가계동향조사 원자료; 통계청(각연도) 가계금융복지조사 원자료.

1990년 이후 시계열로 2인 이상, 도시근로자가구의 소득과 지출의 변화모습을 살펴 보았다. 1990년 이후 소득과 지출은 증가하는 모습이었으며, 1998년 외환위기, 2008~2009년 글로벌 경제위기 시기에 소득과 지출 모든 면에서 음의 변동을 보인다.

전반적으로 변화 형태를 보면, 지출에 비해서는 소득이 증가폭이 큰 것으로 나타나고 있으며, 이로 인해 시간이 지남에 따라 소득과 지출 간 격차도 점차적으로 확대되고 있는 것을 볼 수 있다. 최근 들어 그 격차가 더욱 벌어지고 있는데 이는 부동산 등의 영향을 추정할 수 있다. 즉 부동산 가격 상승으로 많은 가구들이 대출 즉 부채를 통해 부동산을 구입하게 되었으며, 이로 인해 원금과 이자 상환에 대한 부담이 증가함으로써 다른 지출을 줄일 수 밖에 없다는 점에서 소득이 늘어나도 지출을 늘릴 수 없는 부동산으로 인한 부정적 영향을 추정해 볼 수 있다.

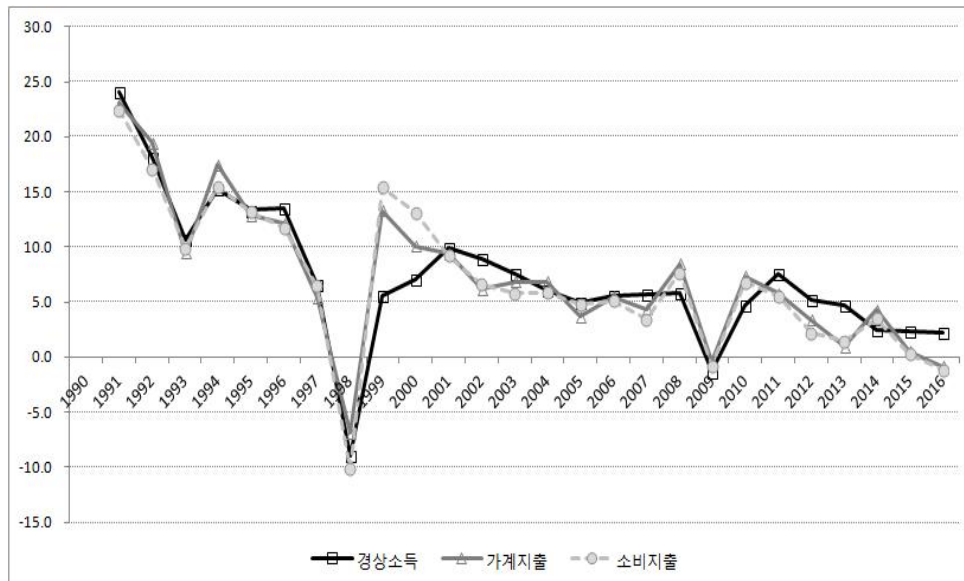
반면에 지출이 소득에 비해 높게 증가한 경우는 주로 경제위기가 발생한 시점으로 경제위기로 소득이 크게 감소하거나 낮은 상황에서 지출이 바로 이를 반영하여 감소하지 못하는 시차가 발생함에 따라 위기시기에는 지출이 소득에 비해 높은 수준을 보여주고 있다. 하지만 시차를 두고 지출이 다시 감소하여 소득과 지출 간 조정시기를 가지는 것을 볼 수 있다.

[그림 4-1] 소득 및 지출 변화(도시근로자가구, 2인 이상)



주: 제곱근 균등화지수와 가구가중치를 적용하여, 4인가구 기준 금액의 증감을 변화  
자료: 통계청(각연도) 가계동향조사 원자료.

[그림 4-2] 소득 및 지출 증감율 변화율(도시근로자, 2인 이상)



주: 제곱근 균등화지수와 가구가중치를 적용하여, 4인가구 기준 금액의 증감율 변화  
 자료: 통계청(각연도) 가계동향조사 원자료.

1990년 대의 소득과 지출의 절대적인 금액 자체가 낮아 상대적으로 전년 대비 상승률은 높게 나타나며, 이를 감안하면 글로벌 금융위기 등 경제위기 시기를 제외한다면 2000년대 이후 소득 및 지출의 상승률은 다소 안정적인 모습이다. 경상소득의 중위값에 대한 변동성은 0.40으로 나타났으며, 가계지출은 0.41, 소비지출은 0.40로 경상소득과 소비지출의 중위값에 대한 변동성이 비슷한 수준으로 나타났다. 경상소득의 중위값의 상승률(변화율)에 대한 변동성은 0.66으로 나타났으며, 가계지출은 0.73, 소비지출은 0.72로 나타났다.

소득과 지출을 기준으로 금액측면에서는 변동성에 있어 두 기준 간 변동성에 차이가 거의 없다는 점에서 어느 기준을 사용해도 문제는 없을 것이란 점을 확인할 수 있다. 무엇보다 위기 상황이 발생해도 소득과 지출이 동시에 감소하는 특성을 보여주고 있다는 점에서, 소득과 지출 간의 추이변화도 유사한 패턴을 나타내고 있다.

〈표 4-14〉 중위소득 및 중위지출액 및 상승률(도시근로자, 2인 이상)

(단위: 원/월, %)

조사년도	경상소득		가계지출		소비지출	
	중위값	상승률	중위값	상승률	중위값	상승률
1990	818,704		615,564		498,937	
1991	1,016,007	24.1	757,271	23.0	610,997	22.5
1992	1,200,502	18.2	904,582	19.5	715,466	17.1
1993	1,328,770	10.7	990,103	9.5	786,370	9.9
1994	1,531,287	15.2	1,162,889	17.5	908,200	15.5
1995	1,735,701	13.3	1,312,798	12.9	1,027,928	13.2
1996	1,970,266	13.5	1,472,003	12.1	1,148,785	11.8
1997	2,098,735	6.5	1,551,885	5.4	1,222,890	6.5
1998	1,910,224	-9.0	1,445,426	-6.9	1,098,142	-10.2
1999	2,016,454	5.6	1,637,469	13.3	1,267,439	15.4
2000	2,158,208	7.0	1,802,099	10.1	1,433,493	13.1
2001	2,372,295	9.9	1,971,172	9.4	1,564,901	9.2
2002	2,583,108	8.9	2,092,653	6.2	1,668,205	6.6
2003	2,778,977	7.6	2,235,438	6.8	1,764,480	5.8
2004	2,948,025	6.1	2,388,694	6.9	1,867,407	5.8
2005	3,093,685	4.9	2,476,915	3.7	1,957,033	4.8
2006	3,267,060	5.6	2,612,716	5.5	2,056,348	5.1
2007	3,454,750	5.7	2,726,504	4.4	2,126,857	3.4
2008	3,655,309	5.8	2,956,806	8.4	2,289,586	7.7
2009	3,607,171	-1.3	2,944,665	-0.4	2,271,489	-0.8
2010	3,775,428	4.7	3,160,957	7.3	2,425,805	6.8
2011	4,060,634	7.6	3,344,005	5.8	2,559,415	5.5
2012	4,273,728	5.2	3,456,982	3.4	2,615,216	2.2
2013	4,475,309	4.7	3,489,650	0.9	2,652,122	1.4
2014	4,584,107	2.4	3,639,382	4.3	2,743,683	3.5
2015	4,693,403	2.4	3,658,566	0.5	2,750,672	0.3
2016	4,798,476	2.2	3,626,555	-0.9	2,717,861	-1.2
CV (변동계수)	0.40	0.66	0.41	0.73	0.40	0.72

주: 제곱근 균등화지수와 가구가중치를 적용하여, 4인가구 기준 금액의 증감을 변화

CV(변동계수) = 표준편차/평균값

자료: 통계청(각연도) 가계동향조사 원자료.

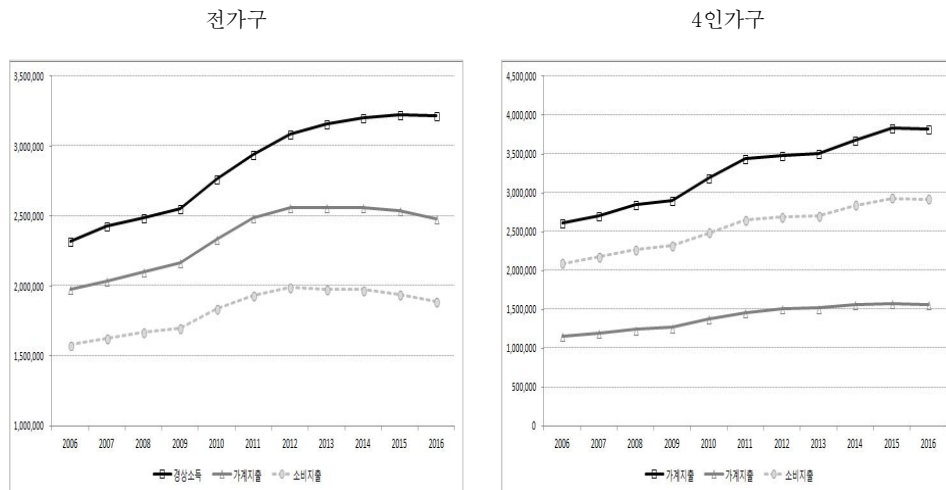
지금까지는 도시근로자가구를 대상으로 한 분석이었다면, 전가구를 기준으로 할 경우와 기초생활보장제도의 선정 및 급여기준으로 활용되는 4인가구를 기준으로 할 경우 어떠한 차이를 보일 것인가.

아래 그림을 통해 보면, 전가구 및 4인가구의 소득 및 지출 변화는 도시근로자가구를 기준으로 한 경우와 유사하게 동일한 형태로 변화하고 있는 것으로 볼 수 있다. 전가구의 경우 최근 들어 소득과 지출이 정체되는 모습을 보여주고 있지만, 4인가구는 전가구에 비해서는 지속적으로 우상향 즉 증가하는 양상을 나타내고 있다. 단 2016년 들어 소득이 다소 감소하는 모습이 나타났다.

소득 및 지출의 증감율 변화에서는 전가구의 경우 최근 들어 증가율이 지속적으로 낮아지고 있는 반면에 4인 가구의 경우에는 전가구에 비해서는 증감율에 변화가 계속 해서 나타나고 있다.

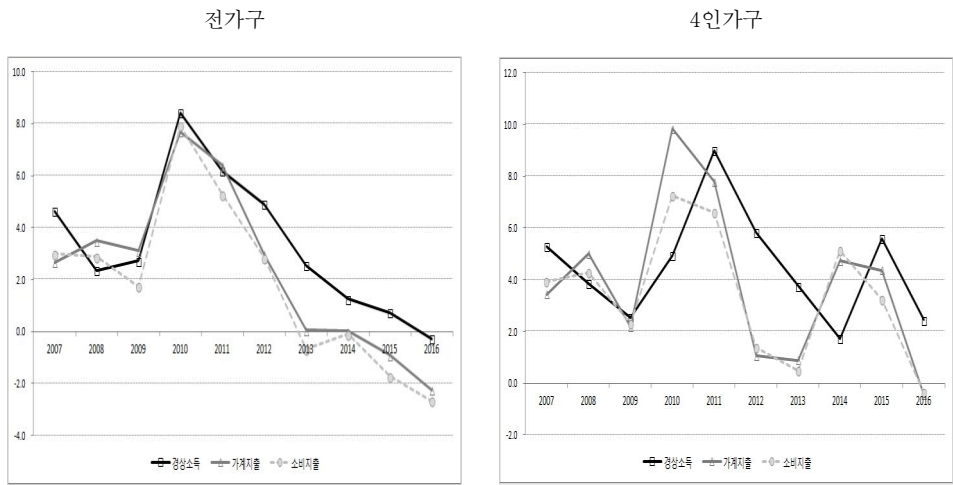
소득과 지출을 기준으로 변동성을 측정해 보면, 전가구 및 4인가구 모두 변동계수(CV값)이 낮은 것을 볼 수 있다. 전가구의 경우 소득 및 지출이 0.12, 0.10, 0.08을 보여주고 있으며, 4인가구의 경우에는 0.15, 0.14, 0.12로 나타나 안정적 변화를 보여주고 있다. 앞에서 측정한 도시근로자 2인가구의 변동계수 변화에 비해서도 변동성이 낮은 수준을 보여주고 있다. 반면에 상승률을 기준으로 한 변동계수 측정치는 원값을 기준으로 한 것에 비해서는 높은 변동성을 보여주고 있다.

[그림 4-3] 소득 및 지출 변화(전가구 및 4인가구)



주: 제곱근 균등화지수와 가구가중치를 적용하여, 4인가구 기준 금액의 증감율 변화  
 자료: 통계청(각연도) 가계동향조사 원자료.

[그림 4-4] 소득 및 지출 증감율 변화율(전가구 및 4인가구)



주: 제곱근 균등화지수와 가구가중치를 적용하여, 4인가구 기준 금액의 증감율 변화  
자료: 통계청(각연도), 가계동향조사, 원자료.

〈표 4-15〉 중위소득 및 중위지출액 및 상승률(전가구 및 4인가구)

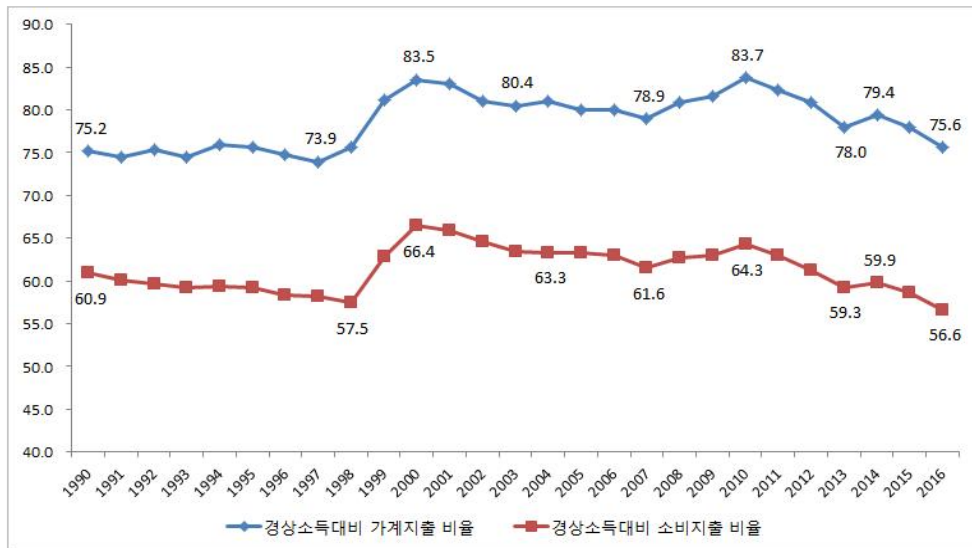
(단위: 원/월, %)

조사연도	전가구						4인가구					
	경상소득		가계지출		소비지출		경상소득		가계지출		소비지출	
	중위값	상승률	중위값	상승률	중위값	상승률	중위값	상승률	중위값	상승률	중위값	상승률
2006	2,321,448		1,979,927		1,579,719		3,094,784		2,618,060		2,092,513	
2007	2,428,726	4.6	2,032,821	2.7	1,627,144	3.0	3,258,613	5.3	2,708,116	3.4	2,174,798	3.9
2008	2,485,754	2.3	2,104,003	3.5	1,673,947	2.9	3,384,660	3.9	2,843,846	5.0	2,267,923	4.3
2009	2,553,386	2.7	2,169,576	3.1	1,703,067	1.7	3,470,821	2.5	2,905,632	2.2	2,319,864	2.3
2010	2,768,439	8.4	2,336,594	7.7	1,837,841	7.9	3,642,479	4.9	3,191,433	9.8	2,487,713	7.2
2011	2,939,783	6.2	2,485,832	6.4	1,934,669	5.3	3,970,318	9.0	3,440,568	7.8	2,652,229	6.6
2012	3,084,352	4.9	2,560,034	3.0	1,989,784	2.8	4,201,564	5.8	3,477,030	1.1	2,689,119	1.4
2013	3,162,903	2.5	2,561,611	0.1	1,976,325	-0.7	4,359,391	3.8	3,508,077	0.9	2,702,120	0.5
2014	3,202,392	1.2	2,562,182	0.0	1,974,214	-0.1	4,435,187	1.7	3,673,723	4.7	2,840,473	5.1
2015	3,225,450	0.7	2,538,720	-0.9	1,940,431	-1.7	4,683,664	5.6	3,834,170	4.4	2,931,984	3.2
2016	3,216,828	-0.3	2,482,005	-2.2	1,888,764	-2.7	4,798,001	2.4	3,816,644	-0.5	2,921,527	-0.4
CV (변동계수)	0.12	0.76	0.10	0.85	0.08	0.79	0.15	0.47	0.14	0.77	0.12	0.69

주: CV(변동계수) = 표준편차/평균값  
자료: 통계청(각연도), 가계동향조사, 원자료.

[그림 4-5] 경상소득 대비 지출 비율 변화(도시근로자, 2인 이상)

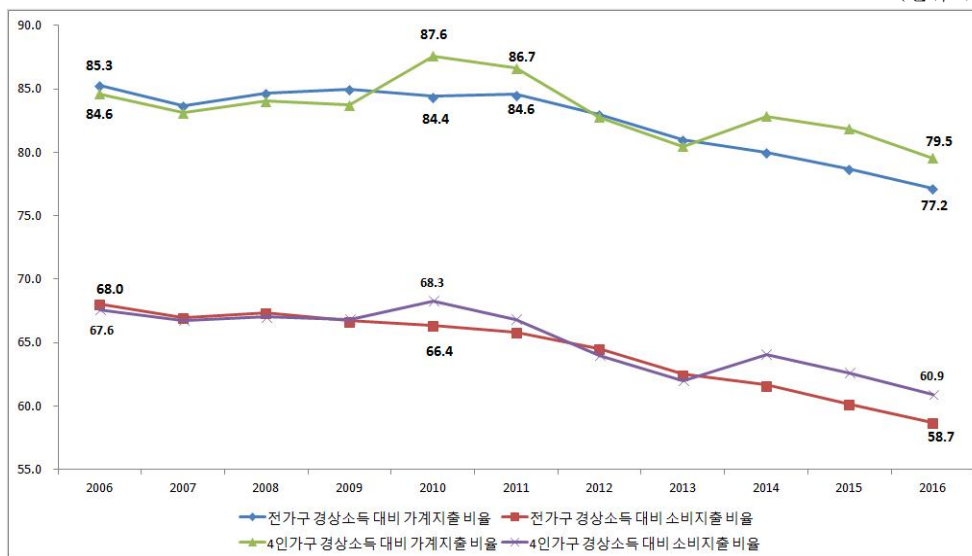
(단위: %)



자료: 통계청(각연도), 가계동향조사, 원자료.

[그림 4-6] (중위)경상소득 대비 (중위)지출 비율 변화(전가구, 4인 가구)

(단위: %)



자료: 통계청(각연도), 가계동향조사, 원자료.

## 2. 상대적 비율

소득과 지출 자료를 활용하여 최저생계비와의 비교, 적정 선정기준(기준 중위지출 등)을 검토하고자 자료원별 가구특성별 중위소득과 중위지출의 상대적 비율을 살펴보았다. 앞선 분석에서 전체가구의 가구소득과 지출을 가구원수가 증가함에 따라 규모의 경제가 발생할 수 있음을 감안하여 균등화하여 나타냈다면, 본 내용에서는 가구규모별 소득과 지출, 예컨대 4인가구(또는 3인가구)의 소득과 지출을 각 가구규모별 최저생계비의 수준과 비교하는 것으로 균등화의 의미가 없으므로, 4인 가구(또는 3인가구)를 추출한 다음 소득과 지출의 중위값을 활용하였다.

먼저 전체가구 중 4인가구를 기준으로 평균 경상소득 대비 최저생계비 비율은 2003년 35.6%에서 2015년 32.9%로 2.7%p의 차이를 보이지만 비슷한 수준을 유지하였음을 확인할 수 있다. 중위 경상소득 대비 최저생계비 비율 또한 마찬가지로 2003년 38.7%에서 2015년 35.6%로 다소 비율이 감소하는 경향이지만 35~39%의 수준을 유지해왔다. 중위 가계지출과 비교하여서도 43~46%의 수준을 유지해왔으며, 중위 소비지출 대비시 비율은 2003년 57.0%에서 2015년 56.9%로 기간 동안 약간의 등락은 있으나 거의 같은 수준임을 확인할 수 있다.

3인가구 기준으로 살펴보면, 평균 경상소득 대비 3인 가구 최저생계비 비율은 2003년 33.0%에서 2015년 30.9%로 약 2%p 정도 감소하였으며, 중위 경상소득 대비 비율 또한 비슷한 수준으로 나타났다. 반면 가계지출과 소비지출 대비 최저생계비 비율은 2003년 대비 2015년에 다소 증가하는 경향을 보인다. 중위 가계지출 대비 최저생계비 비율은 2003년과 2015년 사이 기간 동안 비율의 증감은 있었으나 43.4%('03년)에서 45.2%('15년)로 다소 증가하였다. 중위 소비지출 대비 최저생계비 비율 또한 가계지출과 비슷한 양상을 보인다.

하위 40%로 한정하여 4인가구와 3인가구의 중위소득 및 중위지출 대비 최저생계비 비율을 살펴보면, 소득과 지출 모두에서 동일 기간동안 각 지표별 대비 최저생계비 비율이 높아지는 경향으로 지출을 기반으로 한 최저생계비의 수준은 저소득층에게 정의 작용을 하고 있었음을 확인할 수 있다. 즉, 저소득층을 위한 공공부조 기준선으로써 순기능의 역할을 수행해왔다고 볼 수 있다.



〈표 4-16〉 최저생계비의 상대적 비율(4인가구, 전가구)

(단위: 원, %)

구 분	최저생계비		평균 경상소득			중위 경상소득			평균 가계지출			중위 가계지출			평균 소비지출			중위 소비지출		
	금액	상승률 <sup>1)</sup>	금액	상승률	비율 <sup>2)</sup>	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율
2003	1,019,411		2,862,612		35.6	2,631,363		38.7	2,400,767		42.5	2,218,466		46.0	1,915,073		53.2	1,788,574		57.0
2004	1,055,090	3.5	3,065,831	7.1	34.4	2,791,565	6.1	37.8	2,592,017	8.0	40.7	2,386,858	7.6	44.2	2,063,646	7.8	51.1	1,904,346	6.5	55.4
2004 (계측치)	1,103,235	8.2	3,065,831	7.1	36.0	2,791,565	6.1	39.5	2,592,017	8.0	42.6	2,386,858	7.6	46.2	2,063,646	7.8	53.5	1,904,346	6.5	57.9
2005	1,136,332	3.0	3,195,676	4.2	35.6	2,952,347	5.8	38.5	2,724,805	5.1	41.7	2,457,922	3.0	46.2	2,178,477	5.6	52.2	1,966,777	3.3	57.8
2006	1,170,422	3.0	3,373,814	5.6	34.7	3,094,784	4.8	37.8	2,878,950	5.7	40.7	2,618,060	6.5	44.7	2,285,751	4.9	51.2	2,092,513	6.4	55.9
2007	1,205,535	3.0	3,588,392	6.4	33.6	3,258,613	5.3	37.0	2,998,979	4.2	40.2	2,708,116	3.4	44.5	2,374,928	3.9	50.8	2,174,798	3.9	55.4
2007 (계측치)	1,232,569	5.3	3,588,392	6.4	34.3	3,258,613	5.3	37.8	2,998,979	4.2	41.1	2,708,116	3.4	45.5	2,374,928	3.9	51.9	2,174,798	3.9	56.7
2008	1,265,848	2.7	3,790,649	5.6	33.4	3,384,660	3.9	37.4	3,143,448	4.8	40.3	2,843,846	5.0	44.5	2,470,096	4.0	51.2	2,267,923	4.3	55.8
2009	1,326,609	4.8	3,821,177	0.8	34.7	3,470,821	2.5	38.2	3,233,410	2.9	41.0	2,905,632	2.2	45.7	2,531,569	2.5	52.4	2,319,864	2.3	57.2
2010	1,363,091	2.8	4,063,655	6.3	33.5	3,642,479	4.9	37.4	3,498,703	8.2	39.0	3,191,433	9.8	42.7	2,725,172	7.6	50.0	2,487,713	7.2	54.8
2010 (계측치)	1,397,488	5.3	4,063,655	6.3	34.4	3,642,479	4.9	38.4	3,498,703	8.2	39.9	3,191,433	9.8	43.8	2,725,172	7.6	51.3	2,487,713	7.2	56.2
2011	1,439,413	3.0	4,362,186	7.3	33.0	3,970,318	9.0	36.3	3,672,638	5.0	39.2	3,440,568	7.8	41.8	2,836,438	4.1	50.7	2,652,229	6.6	54.3
2012	1,495,550	3.9	4,613,757	5.8	32.4	4,201,564	5.8	35.6	3,780,586	2.9	39.6	3,477,030	1.1	43.0	2,903,265	2.4	51.5	2,689,119	1.4	55.6
2013	1,546,399	3.4	4,728,954	2.5	32.7	4,359,391	3.8	35.5	3,848,268	1.8	40.2	3,508,077	0.9	44.1	2,949,392	1.6	52.4	2,702,120	0.5	57.2
2013 (계측치)	1,606,719	7.4	4,728,954	2.5	34.0	4,359,391	3.8	36.9	3,848,268	1.8	41.8	3,508,077	0.9	45.8	2,949,392	1.6	54.5	2,702,120	0.5	59.5
2014	1,630,820	1.5	4,871,295	3.0	33.5	4,435,187	1.7	36.8	4,029,145	4.7	40.5	3,673,723	4.7	44.4	3,096,019	5.0	52.7	2,840,473	5.1	57.4
2015	1,668,329	2.3	5,066,518	4.0	32.9	4,683,664	5.6	35.6	4,117,395	2.2	40.5	3,834,170	4.4	43.5	3,149,424	1.7	53.0	2,931,984	3.2	56.9
CV (변동계수)		0.37		0.41			0.38			0.44			0.60			0.49			0.52	

주: 1) 4인가구 기준

2) 각종 지표의 전년 대비 상승률

3) 각종 지표 대비 최저생계비 비율

4) 변동계수 = 표준편차/평균값

자료: 김태완 등(2017, p.658); 통계청(각연도), 가계동향조사, 원자료.

〈표 4-17〉 최저생계비의 상대적 비율(4인가구, 근로자 가구)

(단위: 원, %)

구 분	최저생계비		평균 경상소득			중위 경상소득			평균 가계지출			중위 가계지출			평균 소비지출			중위 소비지출		
	금액	상승률 <sup>1)</sup>	금액	상승률	비율 <sup>2)</sup>	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율
1999	901,357		2,278,201		39.6	2,079,576		43.3	1,924,993		46.8	1,693,033		53.2	1,482,243		60.8	1,313,270		68.6
2000	928,398	3.0	2,438,661	7.0	38.1	2,229,452	7.2	41.6	2,087,530	8.4	44.5	1,897,207	12.1	48.9	1,636,239	10.4	56.7	1,498,926	14.1	61.9
2001	956,250	3.0	2,661,514	9.1	35.9	2,435,812	9.3	39.3	2,281,088	9.3	41.9	2,070,865	9.2	46.2	1,790,663	9.4	53.4	1,606,480	7.2	59.5
2002	989,719	3.5	2,869,683	7.8	34.5	2,553,950	4.9	38.8	2,314,410	1.5	42.8	2,117,887	2.3	46.7	1,813,023	1.2	54.6	1,677,993	4.5	59.0
2003	1,019,411	3.0	3,035,302	5.8	33.6	2,755,495	7.9	37.0	2,485,806	7.4	41.0	2,292,433	8.2	44.5	1,942,295	7.1	52.5	1,812,304	8.0	56.2
2004	1,055,090	3.5	3,271,711	7.8	32.2	2,974,133	7.9	35.5	2,678,600	7.8	39.4	2,460,950	7.4	42.9	2,087,131	7.5	50.6	1,939,265	7.0	54.4
2004 (계측치)	1,103,235	8.2	3,271,711	7.8	33.7	2,974,133	7.9	37.1	2,678,600	7.8	41.2	2,460,950	7.4	44.8	2,087,131	7.5	52.9	1,939,265	7.0	56.9
2005	1,136,332	3.0	3,400,308	3.9	33.4	3,121,598	5.0	36.4	2,811,024	4.9	40.4	2,508,901	1.9	45.3	2,204,003	5.6	51.6	1,994,692	2.9	57.0
2006	1,170,422	3.0	3,579,339	5.3	32.7	3,312,754	6.1	35.3	2,968,716	5.6	39.4	2,698,736	7.6	43.4	2,315,883	5.1	50.5	2,123,345	6.4	55.1
2007	1,205,535	3.0	3,880,707	8.4	31.1	3,543,616	7.0	34.0	3,136,736	5.7	38.4	2,815,751	4.3	42.8	2,426,907	4.8	49.7	2,209,458	4.1	54.6
2007 (계측치)	1,232,569	5.3	3,880,707	8.4	31.8	3,543,616	7.0	34.8	3,136,736	5.7	39.3	2,815,751	4.3	43.8	2,426,907	4.8	50.8	2,209,458	4.1	55.8
2008	1,265,848	2.7	4,010,490	3.3	31.6	3,654,836	3.1	34.6	3,274,445	4.4	38.7	3,030,764	7.6	41.8	2,531,044	4.3	50.0	2,323,445	5.2	54.5
2009	1,326,609	4.8	3,996,421	-0.4	33.2	3,602,429	-1.4	36.8	3,351,907	2.4	39.6	2,995,105	-1.2	44.3	2,579,382	1.9	51.4	2,373,197	2.1	55.9
2010	1,363,091	2.8	4,260,229	6.6	32.0	3,850,165	6.9	35.4	3,601,418	7.4	37.8	3,269,518	9.2	41.7	2,768,933	7.3	49.2	2,532,171	6.7	53.8
2010 (계측치)	1,397,488	5.3	4,260,229	6.6	32.8	3,850,165	6.9	36.3	3,601,418	7.4	38.8	3,269,518	9.2	42.7	2,768,933	7.3	50.5	2,532,171	6.7	55.2
2011	1,439,413	3.0	4,537,003	6.5	31.7	4,137,148	7.5	34.8	3,794,459	5.4	37.9	3,581,667	9.5	40.2	2,884,316	4.2	49.9	2,703,742	6.8	53.2
2012	1,495,550	3.9	4,811,965	6.1	31.1	4,391,840	6.2	34.1	3,906,027	2.9	38.3	3,596,793	0.4	41.6	2,945,485	2.1	50.8	2,731,561	1.0	54.8
2013	1,546,399	3.4	4,910,715	2.1	31.5	4,518,622	2.9	34.2	3,961,845	1.4	39.0	3,647,390	1.4	42.4	2,991,072	1.5	51.7	2,740,434	0.3	56.4
2013 (계측치)	1,606,719	7.4	4,910,715	2.1	32.7	4,518,622	2.9	35.6	3,961,845	1.4	40.6	3,647,390	1.4	44.1	2,991,072	1.5	53.7	2,740,434	0.3	58.6
2014	1,630,820	1.5	5,040,993	2.7	32.4	4,605,733	1.9	35.4	4,164,976	5.1	39.2	3,789,349	3.9	43.0	3,141,750	5.0	51.9	2,891,107	5.5	56.4
2015	1,668,329	2.3	5,199,116	3.1	32.1	4,806,526	4.4	34.7	4,230,345	1.6	39.4	3,924,772	3.6	42.5	3,180,215	1.2	52.5	2,957,878	2.3	56.4
CV (변동계수)		0.36		0.47			0.42			0.51			0.65			0.58			0.64	

주: 1) 각종 지표의 전년 대비 상승률

2) 각종 지표 대비 최저생계비 비율

자료: 통계청(각연도), 가계동향조사, 원자료.

〈표 4-18〉 최저생계비의 상대적 비율(3인가구, 전가구)

(단위: 원, %)

구 분	최저생계비		평균 경상소득			중위 경상소득			평균 가계지출			중위 가계지출			평균 소비지출			중위 소비지출		
	금액	상승률 <sup>1)</sup>	금액	상승률	비율 <sup>2)</sup>	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율
2003	810,431		2,454,700		33.0	2,229,782		36.3	2,109,619		38.4	1,869,282		43.4	1,663,110		48.7	1,498,530		54.1
2004	838,797	3.5	2,617,091	6.6	32.1	2,344,560	5.1	35.8	2,226,882	5.6	37.7	1,983,082	6.1	42.3	1,748,778	5.2	48.0	1,582,136	5.6	53.0
2004 (계측치)	877,072	8.2	2,617,091	6.6	33.5	2,344,560	5.1	37.4	2,226,882	5.6	39.4	1,983,082	6.1	44.2	1,748,778	5.2	50.2	1,582,136	5.6	55.4
2005	907,929	3.5	2,771,909	5.9	32.8	2,488,274	6.1	36.5	2,336,862	4.9	38.9	2,092,629	5.5	43.4	1,831,646	4.7	49.6	1,663,403	5.1	54.6
2006	939,314	3.5	2,935,620	5.9	32.0	2,576,577	3.5	36.5	2,470,809	5.7	38.0	2,149,330	2.7	43.7	1,920,685	4.9	48.9	1,723,962	3.6	54.5
2007	972,866	3.6	3,096,037	5.5	31.4	2,712,802	5.3	35.9	2,592,706	4.9	37.5	2,237,541	4.1	43.5	2,003,278	4.3	48.6	1,793,492	4.0	54.2
2007 (계측치)	994,683	5.9	3,096,037	5.5	32.1	2,712,802	5.3	36.7	2,592,706	4.9	38.4	2,237,541	4.1	44.5	2,003,278	4.3	49.7	1,793,492	4.0	55.5
2008	1,026,603	3.2	3,262,518	5.4	31.5	2,849,673	5.0	36.0	2,683,065	3.5	38.3	2,372,678	6.0	43.3	2,058,115	2.7	49.9	1,841,346	2.7	55.8
2009	1,081,186	5.3	3,298,972	1.1	32.8	2,986,948	4.8	36.2	2,718,125	1.3	39.8	2,400,678	1.2	45.0	2,089,470	1.5	51.7	1,878,878	2.0	57.5
2010	1,110,919	2.8	3,499,610	6.1	31.7	3,195,145	7.0	34.8	2,900,974	6.7	38.3	2,606,170	8.6	42.6	2,226,970	6.6	49.9	2,017,773	7.4	55.1
2010 (계측치)	1,138,953	5.3	3,499,610	6.1	32.5	3,195,145	7.0	35.6	2,900,974	6.7	39.3	2,606,170	8.6	43.7	2,226,970	6.6	51.1	2,017,773	7.4	56.4
2011	1,173,121	3.0	3,782,048	8.1	31.0	3,406,101	6.6	34.4	3,109,529	7.2	37.7	2,796,645	7.3	41.9	2,357,820	5.9	49.8	2,159,829	7.0	54.3
2012	1,218,873	3.9	4,087,253	8.1	29.8	3,649,932	7.2	33.4	3,238,893	4.2	37.6	2,899,975	3.7	42.0	2,441,986	3.6	49.9	2,209,885	2.3	55.2
2013	1,260,315	3.4	4,157,281	1.7	30.3	3,773,535	3.4	33.4	3,276,726	1.2	38.5	2,923,628	0.8	43.1	2,486,773	1.8	50.7	2,253,379	2.0	55.9
2013 (계측치)	1,309,476	7.4	4,157,281	1.7	31.5	3,773,535	3.4	34.7	3,276,726	1.2	40.0	2,923,628	0.8	44.8	2,486,773	1.8	52.7	2,253,379	2.0	58.1
2014	1,329,118	1.5	4,315,789	3.8	30.8	3,900,000	3.4	34.1	3,364,505	2.7	39.5	3,013,523	3.1	44.1	2,545,510	2.4	52.2	2,289,098	1.6	58.1
2015	1,359,688	2.3	4,401,731	2.0	30.9	3,951,823	1.3	34.4	3,403,892	1.2	39.9	3,008,304	-0.2	45.2	2,565,541	0.8	53.0	2,310,656	0.9	58.8
CV (변동계수)		0.37		0.47			0.36			0.52			0.65			0.50			0.58	

주: 1) 각종 지표의 전년 대비 상승률

2) 각종 지표 대비 최저생계비 비율

자료: 통계청(각연도), 가계동향조사, 원자료.

〈표 4-19〉 최저생계비의 상대적 비율(3인가구, 근로자 가구)

(단위: 원, %)

구 분	최저생계비		평균 경상소득			중위 경상소득			평균 가계지출			중위 가계지출			평균 소비지출			중위 소비지출		
	금액	상승률 <sup>1)</sup>	금액	상승률	비율 <sup>2)</sup>	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율
1999	716,579		1,918,535		37.4	1,670,120		42.9	1,576,114		45.5	1,368,924		52.3	1,206,764		59.4	1,066,776		67.2
2000	738,076	3.0	2,034,528	6.0	36.3	1,757,478	5.2	42.0	1,713,070	8.7	43.1	1,533,489	12.0	48.1	1,339,241	11.0	55.1	1,212,363	13.6	60.9
2001	760,218	3.0	2,297,079	12.9	33.1	1,954,398	11.2	38.9	1,913,818	11.7	39.7	1,645,927	7.3	46.2	1,489,457	11.2	51.0	1,316,292	8.6	57.8
2002	786,827	3.5	2,645,257	15.2	29.7	2,316,428	18.5	34.0	2,142,074	11.9	36.7	1,824,936	10.9	43.1	1,666,147	11.9	47.2	1,455,606	10.6	54.1
2003	810,431	3.0	2,622,809	-0.8	30.9	2,353,182	1.6	34.4	2,154,224	0.6	37.6	1,908,358	4.6	42.5	1,665,451	0.0	48.7	1,498,661	3.0	54.1
2004	838,797	3.5	2,769,881	5.6	30.3	2,478,834	5.3	33.8	2,286,475	6.1	36.7	2,012,837	5.5	41.7	1,761,254	5.8	47.6	1,579,031	5.4	53.1
2004 (계측치)	881,485	8.8	2,769,881	5.6	31.8	2,478,834	5.3	35.6	2,286,475	6.1	38.6	2,012,837	5.5	43.8	1,761,254	5.8	50.0	1,579,031	5.4	55.8
2005	907,929	3.0	3,046,472	10.0	29.8	2,737,848	10.4	33.2	2,444,321	6.9	37.1	2,166,219	7.6	41.9	1,875,816	6.5	48.4	1,701,305	7.7	53.4
2006	939,314	3.5	3,227,513	5.9	29.1	2,867,086	4.7	32.8	2,548,900	4.3	36.9	2,226,926	2.8	42.2	1,934,801	3.1	48.5	1,747,381	2.7	53.8
2007	972,866	3.6	3,358,679	4.1	29.0	2,956,675	3.1	32.9	2,669,964	4.7	36.4	2,282,905	2.5	42.6	2,016,875	4.2	48.2	1,810,454	3.6	53.7
2007 (계측치)	994,683	5.9	3,358,679	4.1	29.6	2,956,675	3.1	33.6	2,669,964	4.7	37.3	2,282,905	2.5	43.6	2,016,875	4.2	49.3	1,810,454	3.6	54.9
2008	1,026,603	3.2	3,556,088	5.9	28.9	3,112,070	5.3	33.0	2,820,901	5.7	36.4	2,518,427	10.3	40.8	2,127,412	5.5	48.3	1,945,245	7.4	52.8
2009	1,081,186	5.3	3,526,641	-0.8	30.7	3,185,192	2.3	33.9	2,811,288	-0.3	38.5	2,504,177	-0.6	43.2	2,135,364	0.4	50.6	1,917,967	-1.4	56.4
2010	1,110,919	2.8	3,726,277	5.7	29.8	3,339,910	4.9	33.3	3,020,426	7.4	36.8	2,731,502	9.1	40.7	2,276,629	6.6	48.8	2,091,246	9.0	53.1
2010 (계측치)	1,138,953	5.3	3,726,277	5.7	30.6	3,339,910	4.9	34.1	3,020,426	7.4	37.7	2,731,502	9.1	41.7	2,276,629	6.6	50.0	2,091,246	9.0	54.5
2011	1,173,121	3.0	4,035,996	8.3	29.1	3,628,387	8.6	32.3	3,289,486	8.9	35.7	2,936,821	7.5	39.9	2,453,872	7.8	47.8	2,223,864	6.3	52.8
2012	1,218,873	3.9	4,280,049	6.0	28.5	3,731,749	2.8	32.7	3,366,244	2.3	36.2	3,031,365	3.2	40.2	2,507,227	2.2	48.6	2,268,413	2.0	53.7
2013	1,260,315	3.4	4,371,901	2.1	28.8	3,964,270	6.2	31.8	3,395,892	0.9	37.1	3,018,991	-0.4	41.7	2,542,623	1.4	49.6	2,310,621	1.9	54.5
2013 (계측치)	1,309,476	7.4	4,371,901	2.1	30.0	3,964,270	6.2	33.0	3,395,892	0.9	38.6	3,018,991	-0.4	43.4	2,542,623	1.4	51.5	2,310,621	1.9	56.7
2014	1,329,118	1.5	4,526,727	3.5	29.4	4,056,079	2.3	32.8	3,484,535	2.6	38.1	3,114,336	3.2	42.7	2,586,789	1.7	51.4	2,330,278	0.9	57.0
2015	1,359,688	2.3	4,696,753	3.8	28.9	4,152,352	2.4	32.7	3,560,201	2.2	38.2	3,101,695	-0.4	43.8	2,635,603	1.9	51.6	2,344,859	0.6	58.0
CV (변동계수)		0.38		0.66			0.74			0.72			0.70			0.77			0.74	

주: 1) 각종 지표의 전년 대비 상승률

2) 각종 지표 대비 최저생계비 비율

자료: 통계청(각연도), 가계동향조사, 원자료.

〈표 4-20〉 최저생계비의 상대적 비율(4인가구, 하위 40% 전가구)

(단위: 원, %)

구 분	최저생계비		평균 경상소득			중위 경상소득			평균 가계지출			중위 가계지출			평균 소비지출			중위 소비지출		
	금액	상승률 <sup>1)</sup>	금액	상승률	비율 <sup>2)</sup>	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율
2003	1,019,411		1,594,206		63.9	1,665,043		61.2	1,636,085		62.3	1,578,385		64.6	1,387,767		73.5	1,347,249		75.7
2004	1,055,090	3.5	1,659,912	4.1	63.6	1,742,626	4.7	60.5	1,734,391	6.0	60.8	1,683,543	6.7	62.7	1,469,082	5.9	71.8	1,425,329	5.8	74.0
2004 (계측치)	1,103,235	8.2	1,659,912	4.1	66.5	1,742,626	4.7	63.3	1,734,391	6.0	63.6	1,683,543	6.7	65.5	1,469,082	5.9	75.1	1,425,329	5.8	77.4
2005	1,136,332	3.0	1,731,913	4.3	65.6	1,812,071	4.0	62.7	1,810,170	4.4	62.8	1,730,916	2.8	65.6	1,542,588	5.0	73.7	1,460,692	2.5	77.8
2006	1,170,422	3.0	1,677,622	-3.1	69.8	1,770,800	-2.3	66.1	1,801,044	-0.5	65.0	1,731,110	0.0	67.6	1,545,212	0.2	75.7	1,484,849	1.7	78.8
2007	1,205,535	3.0	1,760,223	4.9	68.5	1,861,836	5.1	64.7	1,929,624	7.1	62.5	1,820,813	5.2	66.2	1,646,888	6.6	73.2	1,566,280	5.5	77.0
2007 (계측치)	1,232,569	5.3	1,760,223	4.9	70.0	1,861,836	5.1	66.2	1,929,624	7.1	63.9	1,820,813	5.2	67.7	1,646,888	6.6	74.8	1,566,280	5.5	78.7
2008	1,265,848	2.7	1,808,809	2.8	70.0	1,909,769	2.6	66.3	2,032,386	5.3	62.3	1,890,998	3.9	66.9	1,734,606	5.3	73.0	1,649,253	5.3	76.8
2009	1,326,609	4.8	1,849,156	2.2	71.7	1,950,519	2.1	68.0	2,024,774	-0.4	65.5	1,940,728	2.6	68.4	1,722,876	-0.7	77.0	1,662,871	0.8	79.8
2010	1,363,091	2.8	2,026,984	9.6	67.2	2,158,879	10.7	63.1	2,219,884	9.6	61.4	2,174,720	12.1	62.7	1,879,830	9.1	72.5	1,857,635	11.7	73.4
2010 (계측치)	1,397,488	5.3	2,026,984	9.6	68.9	2,158,879	10.7	64.7	2,219,884	9.6	63.0	2,174,720	12.1	64.3	1,879,830	9.1	74.3	1,857,635	11.7	75.2
2011	1,439,413	3.0	2,205,259	8.8	65.3	2,361,607	9.4	61.0	2,418,922	9.0	59.5	2,350,824	8.1	61.2	2,047,718	8.9	70.3	1,991,920	7.2	72.3
2012	1,495,550	3.9	2,324,369	5.4	64.3	2,516,440	6.6	59.4	2,453,384	1.4	61.0	2,351,453	0.0	63.6	2,057,050	0.5	72.7	2,016,975	1.3	74.1
2013	1,546,399	3.4	2,420,863	4.2	63.9	2,612,421	3.8	59.2	2,543,700	3.7	60.8	2,469,494	5.0	62.6	2,125,826	3.3	72.7	2,052,643	1.8	75.3
2013 (계측치)	1,606,719	7.4	2,420,863	4.2	66.4	2,612,421	3.8	61.5	2,543,700	3.7	63.2	2,469,494	5.0	65.1	2,125,826	3.3	75.6	2,052,643	1.8	78.3
2014	1,630,820	1.5	2,517,736	4.0	64.8	2,636,417	0.9	61.9	2,636,356	3.6	61.9	2,557,857	3.6	63.8	2,197,976	3.4	74.2	2,125,220	3.5	76.7
2015	1,668,329	2.3	2,531,166	0.5	65.9	2,646,199	0.4	63.0	2,616,210	-0.8	63.8	2,501,404	-2.2	66.7	2,183,792	-0.6	76.4	2,063,027	-2.9	80.9
CV (변동계수)		0.26		0.57			0.73			0.74			0.79			0.78			0.75	

주: 1) 4인가구 기준

2) 각종 지표의 전년 대비 상승률

3) 각종 지표 대비 최저생계비 비율

자료: 김태완 등(2017, p.658); 통계청(각연도) 가계동향조사 원자료.

〈표 4-21〉 최저생계비의 상대적 비율(4인가구, 하위 40% 근로자 가구)

(단위: 원, %)

구 분	최저생계비		평균 경상소득			중위 경상소득			평균 가계지출			중위 가계지출			평균 소비지출			중위 소비지출		
	금액	상승률 <sup>1)</sup>	금액	상승률	비율 <sup>2)</sup>	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율
1999	901,357		1,183,428		76.2	1,238,668		72.8	1,219,691		73.9	1,108,937		81.3	1,024,469		88.0	936,796		96.2
2000	928,398	3.0	1,338,197	13.1	69.4	1,390,554	12.3	66.8	1,331,185	9.1	69.7	1,277,831	15.2	72.7	1,125,650	9.9	82.5	1,077,575	15.0	86.2
2001	956,250	3.0	1,452,600	8.5	65.8	1,511,740	8.7	63.3	1,463,870	10.0	65.3	1,385,784	8.4	69.0	1,240,639	10.2	77.1	1,160,900	7.7	82.4
2002	989,719	3.5	1,622,951	11.7	61.0	1,663,793	10.1	59.5	1,513,593	3.4	65.4	1,466,042	5.8	67.5	1,282,138	3.3	77.2	1,226,443	5.6	80.7
2003	1,019,411	3.0	1,651,059	1.7	61.7	1,748,194	5.1	58.3	1,612,585	6.5	63.2	1,569,180	7.0	65.0	1,360,071	6.1	75.0	1,324,981	8.0	76.9
2004	1,055,090	3.5	1,705,031	3.3	61.9	1,771,847	1.4	59.5	1,701,104	5.5	62.0	1,663,604	6.0	63.4	1,442,504	6.1	73.1	1,411,785	6.6	74.7
2004 (계측치)	1,103,235	8.2	1,705,031	3.3	64.7	1,771,847	1.4	62.3	1,701,104	5.5	64.9	1,663,604	6.0	66.3	1,442,504	6.1	76.5	1,411,785	6.6	78.1
2005	1,136,332	3.0	1,788,935	4.9	63.5	1,842,502	4.0	61.7	1,750,605	2.9	64.9	1,664,981	0.1	68.2	1,492,514	3.5	76.1	1,415,309	0.2	80.3
2006	1,170,422	3.0	1,730,265	-3.3	67.6	1,800,403	-2.3	65.0	1,749,021	-0.1	66.9	1,661,270	-0.2	70.5	1,503,231	0.7	77.9	1,422,860	0.5	82.3
2007	1,205,535	3.0	1,830,572	5.8	65.9	1,874,447	4.1	64.3	1,864,798	6.6	64.6	1,777,749	7.0	67.8	1,584,578	5.4	76.1	1,514,919	6.5	79.6
2007 (계측치)	1,232,569	5.3	1,830,572	5.8	67.3	1,874,447	4.1	65.8	1,864,798	6.6	66.1	1,777,749	7.0	69.3	1,584,578	5.4	77.8	1,514,919	6.5	81.4
2008	1,265,848	2.7	1,881,229	2.8	67.3	2,016,429	7.6	62.8	1,998,784	7.2	63.3	1,872,751	5.3	67.6	1,710,862	8.0	74.0	1,621,493	7.0	78.1
2009	1,326,609	4.8	1,902,365	1.1	69.7	1,992,365	-1.2	66.6	2,019,220	1.0	65.7	1,945,906	3.9	68.2	1,715,414	0.3	77.3	1,662,871	2.6	79.8
2010	1,363,091	2.8	2,108,934	10.9	64.6	2,209,515	10.9	61.7	2,177,106	7.8	62.6	2,157,045	10.9	63.2	1,857,273	8.3	73.4	1,832,897	10.2	74.4
2010 (계측치)	1,397,488	5.3	2,108,934	10.9	66.3	2,209,515	10.9	63.2	2,177,106	7.8	64.2	2,157,045	10.9	64.8	1,857,273	8.3	75.2	1,832,897	10.2	76.2
2011	1,439,413	3.0	2,316,479	9.8	62.1	2,436,437	10.3	59.1	2,436,506	11.9	59.1	2,360,039	9.4	61.0	2,057,274	10.8	70.0	2,002,241	9.2	71.9
2012	1,495,550	3.9	2,443,172	5.5	61.2	2,556,974	4.9	58.5	2,516,540	3.3	59.4	2,426,996	2.8	61.6	2,104,415	2.3	71.1	2,044,633	2.1	73.1
2013	1,546,399	3.4	2,472,327	1.2	62.5	2,612,421	2.2	59.2	2,532,899	0.7	61.1	2,446,799	0.8	63.2	2,112,857	0.4	73.2	2,039,506	-0.3	75.8
2013 (계측치)	1,606,719	7.4	2,472,327	1.2	65.0	2,612,421	2.2	61.5	2,532,899	0.7	63.4	2,446,799	0.8	65.7	2,112,857	0.4	76.0	2,039,506	-0.3	78.8
2014	1,630,820	1.5	2,592,955	4.9	62.9	2,671,473	2.3	61.0	2,633,004	4.0	61.9	2,551,560	4.3	63.9	2,183,840	3.4	74.7	2,125,220	4.2	76.7
2015	1,668,329	2.3	2,583,832	-0.4	64.6	2,689,711	0.7	62.0	2,522,670	-4.2	66.1	2,473,402	-3.1	67.5	2,108,163	-3.5	79.1	2,050,707	-3.5	81.4
CV <sup>3)</sup> (변동계수)		0.23		0.73			0.71			0.65			0.72			0.69			0.73	

주: 1) 각종 지표의 전년 대비 상승률

2) 각종 지표 대비 최저생계비 비율

자료: 김태완 등(2017, p.657); 통계청(각연도) 가계동향조사 원자료.

〈표 4-22〉 최저생계비의 상대적 비율(3인가구, 하위 40% 전가구)

(단위: 원, %)

구 분	최저생계비		평균 경상소득			중위 경상소득			평균 가계지출			중위 가계지출			평균 소비지출			중위 소비지출		
	금액	상승률 <sup>1)</sup>	금액	상승률	비율 <sup>2)</sup>	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율
2003	810,431		1,280,028		63.3	1,350,127		60.0	1,437,970		56.4	1,390,534		58.3	1,210,645		66.9	1,160,671		69.8
2004	838,797	3.5	1,376,651	7.5	60.9	1,463,769	8.4	57.3	1,505,552	4.7	55.7	1,423,076	2.3	58.9	1,266,688	4.6	66.2	1,192,944	2.8	70.3
2004 (계측치)	877,072	8.2	1,376,651	7.5	63.7	1,463,769	8.4	59.9	1,505,552	4.7	58.3	1,423,076	2.3	61.6	1,266,688	4.6	69.2	1,192,944	2.8	73.5
2005	907,929	3.5	1,409,728	2.4	64.4	1,483,577	1.4	61.2	1,543,781	2.5	58.8	1,485,857	4.4	61.1	1,296,510	2.4	70.0	1,244,229	4.3	73.0
2006	939,314	3.5	1,380,177	-2.1	68.1	1,471,025	-0.8	63.9	1,584,611	2.6	59.3	1,480,532	-0.4	63.4	1,331,272	2.7	70.6	1,233,547	-0.9	76.1
2007	972,866	3.6	1,431,153	3.7	68.0	1,505,384	2.3	64.6	1,558,023	-1.7	62.4	1,496,799	1.1	65.0	1,318,164	-1.0	73.8	1,260,838	2.2	77.2
2007 (계측치)	994,683	5.9	1,431,153	3.7	69.5	1,505,384	2.3	66.1	1,558,023	-1.7	63.8	1,496,799	1.1	66.5	1,318,164	-1.0	75.5	1,260,838	2.2	78.9
2008	1,026,603	3.2	1,488,677	4.0	69.0	1,573,505	4.5	65.2	1,642,129	5.4	62.5	1,554,244	3.8	66.1	1,401,768	6.3	73.2	1,335,138	5.9	76.9
2009	1,081,186	5.3	1,501,121	0.8	72.0	1,571,029	-0.2	68.8	1,645,504	0.2	65.7	1,512,297	-2.7	71.5	1,390,634	-0.8	77.7	1,289,081	-3.4	83.9
2010	1,110,919	2.8	1,616,044	7.7	68.7	1,729,951	10.1	64.2	1,811,321	10.1	61.3	1,717,650	13.6	64.7	1,530,798	10.1	72.6	1,466,251	13.7	75.8
2010 (계측치)	1,138,953	5.3	1,616,044	7.7	70.5	1,729,951	10.1	65.8	1,811,321	10.1	62.9	1,717,650	13.6	66.3	1,530,798	10.1	74.4	1,466,251	13.7	77.7
2011	1,173,121	3.0	1,710,848	5.9	68.6	1,841,272	6.4	63.7	1,926,280	6.3	60.9	1,834,122	6.8	64.0	1,609,525	5.1	72.9	1,525,142	4.0	76.9
2012	1,218,873	3.9	1,852,865	8.3	65.8	1,986,954	7.9	61.3	1,973,330	2.4	61.8	1,886,360	2.8	64.6	1,635,003	1.6	74.5	1,567,932	2.8	77.7
2013	1,260,315	3.4	1,915,840	3.4	65.8	2,024,485	1.9	62.3	1,972,536	0.0	63.9	1,900,744	0.8	66.3	1,659,843	1.5	75.9	1,578,824	0.7	79.8
2013 (계측치)	1,309,476	7.4	1,915,840	3.4	68.3	2,024,485	1.9	64.7	1,972,536	0.0	66.4	1,900,744	0.8	68.9	1,659,843	1.5	78.9	1,578,824	0.7	82.9
2014	1,329,118	1.5	1,983,627	3.5	67.0	2,134,897	5.5	62.3	2,014,927	2.1	66.0	1,939,070	2.0	68.5	1,701,045	2.5	78.1	1,589,389	0.7	83.6
2015	1,359,688	2.3	2,027,074	2.2	67.1	2,212,912	3.7	61.4	2,038,659	1.2	66.7	1,923,088	-0.8	70.7	1,715,667	0.9	79.3	1,605,426	1.0	84.7
CV (변동계수)		0.28		0.57			0.74			0.88			1.06			0.85			1.02	

주: 1) 각종 지표의 전년 대비 상승률

2) 각종 지표 대비 최저생계비 비율

자료: 통계청(각연도), 가계동향조사, 원자료.

〈표 4-23〉 최저생계비의 상대적 비율(3인가구, 하위 40% 근로자 가구)

(단위: 원, %)

구 분	최저생계비		평균 경상소득			중위 경상소득			평균 가계지출			중위 가계지출			평균 소비지출			중위 소비지출		
	금액	상승률 <sup>1)</sup>	금액	상승률	비율 <sup>2)</sup>	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율
1999	716,579		988,731		72.5	995,832		72.0	1,012,937		70.7	913,537		78.4	845,946		84.7	781,433		91.7
2000	738,076	3.0	1,145,043	15.8	64.5	1,187,651	19.3	62.1	1,118,428	10.4	66.0	1,062,007	16.3	69.5	947,952	12.1	77.9	906,422	16.0	81.4
2001	760,218	3.0	1,215,614	6.2	62.5	1,287,831	8.4	59.0	1,213,483	8.5	62.6	1,185,109	11.6	64.1	1,023,210	7.9	74.3	996,378	9.9	76.3
2002	786,827	3.5	1,301,797	7.1	60.4	1,353,861	5.1	58.1	1,293,638	6.6	60.8	1,228,371	3.7	64.1	1,104,935	8.0	71.2	1,047,182	5.1	75.1
2003	810,431	3.0	1,359,039	4.4	59.6	1,426,458	5.4	56.8	1,418,160	9.6	57.1	1,384,463	12.7	58.5	1,194,758	8.1	67.8	1,158,987	10.7	69.9
2004	838,797	3.5	1,426,828	5.0	58.8	1,496,081	4.9	56.1	1,460,466	3.0	57.4	1,407,277	1.6	59.6	1,229,780	2.9	68.2	1,183,659	2.1	70.9
2004 (계측치)	881,485	8.8	1,426,828	5.0	61.8	1,496,081	4.9	58.9	1,460,466	3.0	60.4	1,407,277	1.6	62.6	1,229,780	2.9	71.7	1,183,659	2.1	74.5
2005	907,929	3.0	1,478,153	3.6	61.4	1,539,689	2.9	59.0	1,506,529	3.2	60.3	1,466,438	4.2	61.9	1,282,525	4.3	70.8	1,242,184	4.9	73.1
2006	939,314	3.5	1,496,958	1.3	62.7	1,562,447	1.5	60.1	1,515,936	0.6	62.0	1,456,094	-0.7	64.5	1,282,613	0.0	73.2	1,225,685	-1.3	76.6
2007	972,866	3.6	1,512,445	1.0	64.3	1,562,270	0.0	62.3	1,495,544	-1.3	65.1	1,436,887	-1.3	67.7	1,275,247	-0.6	76.3	1,210,001	-1.3	80.4
2007 (계측치)	994,683	5.9	1,512,445	1.0	65.8	1,562,270	0.0	63.7	1,495,544	-1.3	66.5	1,436,887	-1.3	69.2	1,275,247	-0.6	78.0	1,210,001	-1.3	82.2
2008	1,026,603	3.2	1,596,523	5.6	64.3	1,672,038	7.0	61.4	1,643,441	9.9	62.5	1,585,860	10.4	64.7	1,425,266	11.8	72.0	1,400,647	15.8	73.3
2009	1,081,186	5.3	1,613,764	1.1	67.0	1,674,740	0.2	64.6	1,646,218	0.2	65.7	1,563,416	-1.4	69.2	1,398,528	-1.9	77.3	1,349,671	-3.6	80.1
2010	1,110,919	2.8	1,748,167	8.3	63.5	1,854,137	10.7	59.9	1,868,483	13.5	59.5	1,773,417	13.4	62.6	1,581,781	13.1	70.2	1,504,279	11.5	73.9
2010 (계측치)	1,138,953	5.3	1,748,167	8.3	65.2	1,854,137	10.7	61.4	1,868,483	13.5	61.0	1,773,417	13.4	64.2	1,581,781	13.1	72.0	1,504,279	11.5	75.7
2011	1,173,121	3.0	1,880,261	7.6	62.4	1,956,985	5.5	59.9	2,004,336	7.3	58.5	1,929,571	8.8	60.8	1,673,751	5.8	70.1	1,597,743	6.2	73.4
2012	1,218,873	3.9	1,989,048	5.8	61.3	2,059,265	5.2	59.2	2,019,504	0.8	60.4	1,959,143	1.5	62.2	1,678,437	0.3	72.6	1,618,675	1.3	75.3
2013	1,260,315	3.4	2,061,250	3.6	61.1	2,161,318	5.0	58.3	2,013,889	-0.3	62.6	1,965,426	0.3	64.1	1,685,521	0.4	74.8	1,611,286	-0.5	78.2
2013 (계측치)	1,309,476	7.4	2,061,250	3.6	63.5	2,161,318	5.0	60.6	2,013,889	-0.3	65.0	1,965,426	0.3	66.6	1,685,521	0.4	77.7	1,611,286	-0.5	81.3
2014	1,329,118	1.5	2,125,567	3.1	62.5	2,200,139	1.8	60.4	2,089,302	3.7	63.6	1,996,745	1.6	66.6	1,755,635	4.2	75.7	1,655,438	2.7	80.3
2015	1,359,688	2.3	2,155,797	1.4	63.1	2,301,332	4.6	59.1	2,027,140	-3.0	67.1	1,973,572	-1.2	68.9	1,703,276	-3.0	79.8	1,657,693	0.1	82.0
CV <sup>3)</sup> (변동계수)		0.25		0.73			0.85			0.84			0.97			0.84			0.92	

주: 1) 각종 지표의 전년 대비 상승률

2) 각종 지표 대비 최저생계비 비율

자료: 통계청(각연도), 가계동향조사, 원자료.



# 제 5 장

## 결론 및 정책건의

제1절 결론

제2절 정책 제언



## 제1절 결론

본 보고서는 맞춤형 급여제도 도입이후 선정 기준으로 활용되고 있는 기준중위소득의 현황과 문제에 대해 파악하고 기준중위소득의 산정방식의 지속가능성과 안정성 확보방안을 마련하기 위한 기초연구로 진행되었다. 2015년 맞춤형 급여로 전환되기 이전 기초생활보장제도의 선정 및 급여기준은 지출을 기준으로 한 최저생계비를 이용하였다. 하지만 기초생활보장제도 도입이후 최저생계비 수준이 지속적으로 감소되고 기초생활보장제도의 사각지대 문제가 함께 제기되면서 최저생계비를 기준중위소득이라는 소득기준의 상대적 방식으로 전환하였다. 최저생계비가 기준중위소득으로 변환되었다는 점은 우리나라 공공부조 기준이 지출에서 소득으로, 절대적 방식에서 상대적 방식으로 전환되었다는 큰 의미를 지니고 있다. 2015년 이후 2017년까지 안정적으로 활용되어 오던 기준중위소득이 2017년 들어 대내외적 환경변화에 따라 두가지 측면에서 문제가 발생하게 되었으며, 향후 기준중위소득 산정에 있어 안정성 확보를 위한 대응방안 필요성이 제기되었다.

최근에 발생한 기준중위소득 안정성에 영향을 준 두 가지 측면에 대해 살펴보면, 첫째, 2017년 6월 개최된 중앙생활보장위원회는 2018년 적용 기준중위소득 산정을 위한 논의과정 속에서 실제 가계동향조사를 통해 계측된 실측자료를 활용한 2018년 기준중위소득 예측값이 전년도(2017년) 기준중위소득에 비해 낮아지는 문제가 발생하였다. 전년대비 차년도 기준중위소득이 낮아지는 이유는 기준중위소득 산출시 실측값을 활용하게 되는데, 가계동향조사의 실측값은 보건복지부가 발표하는 기초생활보장제도 적용 기준중위소득과 시점이 2년 간 차이를 보이게 된다. 즉 2018년 기준중위소득을 발표시 실측값은 2016년 실측값과 그 이전 3년간의 연평균 소득증가율을 활용함에 따라, 경기변동으로 실측값이 감소하거나, 연평균 소득증가율이 전기에 비해 크게 낮아지는 경우 복지부에서 적용하게 되는 기준중위소득이 전년도에 비해 낮아지는 문제가 발생하게 되는 것이다. 반대로 실측값이 크게 높아지거나 소득증가율이 크게 상향되는

경우 기준중위소득이 커지는 문제도 발생할 수 있다.

둘째, 기준중위소득 산출의 기준이 되는 국가 소득 통계자료인 가계동향조사가 국가 통계 정책에 따라 소득이 아닌 지출중심으로 개편되고, 소득은 가계금융복지조사로 변경될 예정이다(2017년 11월 국가통계위원회). 국가통계 소득개편의 방향은 바람직하지만, 이로 인한 영향은 크게 발생하게 된다. 먼저 가계금융복지조사로 변경되면서 소득통계에 보건복지부, 국세청 등 행정자료가 보완되어 활용됨으로써 조사소득에 비해 행정자료로 보완된 소득이 크게 상향조정 될 예정이다. 이 경우 기준중위소득이 크게 높아지면서 기초생활보장제도의 수급가구 규모, 급여액은 물론 기준중위소득을 활용하는 다른 66개의 복지사업에 큰 영향을 미치게 되었다. 추가적으로 기준중위소득 발표시 시차가 더욱 벌어지게 된다는 점이다. 가계동향조사는 전년도 소득조사 결과를 당해년 3월, 농어가 포함 통계를 당해년 6월에 발표함으로써 기준중위소득 산출시 시차가 2년이었지만 가계금융복지조사의 경우 6~7월에 자체조사가 완료되며, 7~10월 사이 국가통계를 통한 보정이 진행됨으로써 기준중위소득 산출을 위한 시차가 2년에서 3년으로 늘어나는 문제가 발생하였다. 앞에서 본 것과 같이 시차가 2년인 경우에도 상환변화에 따라 기준중위소득의 변동성이 높을데 시차가 3년으로 늘어날 경우 기준중위소득의 변동성은 더욱 확대될 개연성을 지니게 된다.

본 연구는 위와 같이 기준중위소득이 현재 직면하고 있는 어려움을 진단하고 개선방안을 제안하는데 목적이 있었다. 기준중위소득은 상대방식으로 결정되도록 하고 있으며, 그 기준을 국민기초생활보장법(각 급여별 선정기준)에 명시하고 있다. 그렇다면 맞춤형 급여에서 기준중위소득을 기존 최저생계비에서 상대방식으로 변경하게 된 배경을 국회입법 과정을 통해 살펴볼 때 네가지 측면에서 그 의미를 부여할 수 있다.

첫째는 공공부조 대상자의 욕구에 부합된 선정 및 급여기준선 도입이었다. 기존 최저생계비는 단일기준으로써 생계 및 주거 급여 등의 급여기준선으로도 이용되었다면 상대적 기준인 기준중위소득을 다층화 함으로써 수급가구의 욕구에 부합되도록 기준선을 조정한 점이다.

둘째, 선정 및 급여기준선의 적정수준 확보에 두고 있다. 기초생활보장제도 시작과 함께 도입된 최저생계비 수준이 시간이 지남에 따라 점진적으로 하락하고 기초생활보장 수급가구의 실질적 생활수준을 담보하지 못하는 문제들이 지적되었다. 중위소득의 상대적 방식을 도입하게 되면, 절대적 기준에 비해 상대적 기준은 수급가구와 비수급

가구 간의 격차를 완화하고 시간이 지나도 적정수준의 유지가 가능하다는 점에서 상대 기준으로 변경한 것이다.

셋째, 선정기준선 명문화를 통한 선정선 변경의 자의성 축소이다. 맞춤형 급여제도에서는 선정기준선을 법에 명문화함으로써 수급가구 선정선 조정으로 인한 수급가구와 비수급가구 간의 생활격차가 벌어지는 문제를 방지하고자 하였다.

넷째는 지출에서 소득으로 전환을 통한 사각지대 축소를 두고 있다. 기초생활보장제도는 우리나라의 대표적인 공공부조제도임에도 실제 빈곤율과 수급율 간의 격차가 발생하는 사각지대 문제가 지속적으로 제기되었다. 맞춤형 급여가 도입되고 선정기준이 절대적 기준에서 상대적으로 변경되고 그 수준도 상향조정되면서 비수급빈곤층 규모를 일정부분 축소하는데 일부 기여하였다(김태완 등, 2017).

기준중위소득의 산정 기준이 되는 통계청의 자료가 가계동향조사에서 2018년부터는 가계금융복지조사로 전환될 예정이다. 여기에 소득과악률 제고를 위해 국세청, 보건복지부 및 금융감독원 등으로부터 행정자료가 함께 추가됨으로써 가계동향조사에 비해 가계금융복지조사의 소득수준은 크게 변동될 것으로 보인다. 가계금융복지조사로의 변화가 단번에 이루어지기 보다는 시차를 두고 진행된다는 점에서 소득기준 변경에 따른 기준중위소득에 미치는 영향은 클 것이란 점은 이미 지적한 바가 있다.

기준중위소득 산출의 기준이 되는 자료가 가계금융복지조사로 전환되고 소득과악률이 높아질 경우 기준중위소득이 어느 정도 영향을 미칠 것인가. 추정을 통해 분석한 결과 순수히 소득통계 변화만으로 약 7~11% 정도의 기준중위소득 상승을 예측할 수 있었다. 일정부분 소득자료의 현실화라는 과정이라는 점을 기본으로 해도 자료 변경만으로 기준중위소득이 10% 이상 증가하는 점은 기초생활보장제도는 물론 다른 사회복지제도에 미치는 영향이 클 것으로 예상된다. 이미 법에 선정 기준이 명시되어 있다는 점에서 이를 수용할 수 밖에 없지만, 수용이전에 검토되어 할 것으로 세 가지 문제를 지적할 수 있다. 첫째, 생계급여의 선정기준이 되는 기준중위소득 30%가 수급가구의 생활보호와 안정을 위한 적정수준인가와, 둘째, 분배정의적 측면에서 맞춤형 급여제도 변경이후에도 여전히 사각지대 문제가 있다는 점이다. 여전히 비수급빈곤층이 존재하고 있는 상황에서 선정기준에 활용되는 기준자료 변경으로 선정기준선을 10% 가까이 조정하는 것이 바람직한 것인가에 대한 검토가 필요하다. 셋째, 미래에 대한 불안정성 증대이다. 맞춤형 급여제도 도입 당시 소득통계가 변경될 것을 예측하지 못하였다. 향

후에도 소득통계가 변경될 수 있다는 점에서 미래에 대한 예측불가능으로 인한 제도적 불안정성이 증가할 수 있다.

이와 같은 문제 등을 고려하고, 다른 복지제도와와의 형평성, 재정부담, 외부 환경(데이터 변경) 변화에 따른 인상요인이란 점에서 중위소득 대비 비율을 30%선까지 단계적으로 인상하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 맞춤형 급여 도입 당시 생계급여기준선을 연차별로 인상한 것과 동일하게 연차별로 1%포인트씩 조정하여 2~3년내 생계급여 기준선 30%를 보장하는 것이다.

## 제2절 정책 제언

기준중위소득 안정화를 위한 방안은 크게 단기와 중장기로 구분하여 방안을 검토할 수 있다. 여기서 단기는 2018년 상반기에 결정되는 2019년 기준중위소득 산정과 관련된 것이며, 추가적으로 소득증가를 적용방식을 어떻게 하는 것이 바람직한 것인지를 제안하는 것이다.

먼저 2019년 기준중위소득 산정과 관련해서는 두 가지 점에서 살펴볼 수 있다. 2019년 기준중위소득의 산정에서 우선 필요한 점은 바뀌게 되는 가계금융복지조사를 그대로 적용할지 아니면 현행과 같은 방식을 취할지를 검토하는 것이다. 첫째는 기준중위소득 선정을 위한 기준으로 실측값 사용에 따른 전년대비 기준중위소득이 하락하는 문제를 방지하는 것과 가계금융복지조사로 변경시 소득증가율을 2년 증가에서 3년 단위 추정치로 활용해야 되는 문제를 검토해야 한다.

우선적으로 2019년 기준중위소득의 산정은 현행 방식과 동일하게 적용하는 것이 바람직하다. 현재 기준중위소득 산출방식은 전년도 실측값을 기초로 지난 3년 간 평균을 증가율을 활용하는 방식이다. 비록 통계청의 소득기준 자료가 변경예정이지만, 2017년도에 한해 매 분기별 가계동향조사의 소득조사 자료가 발표되고 있다. 2017년 소득조사 결과는 2018년에 활용될 수 있다는 점에서 부처 간 협의를 통해 기존 방식과 동일하게 기준중위소득을 산출함으로써, 맞춤형 급여 도입 이후 사회적 합의로 적용된 방식을 그대로 활용할 수 있다는 점에서 기준중위소득의 안정성, 지속성에 유리할 것이다. 하지만 단점으로는 2017년 통계청 가계동향조사의 소득조사는 올해에 한정적으

로 발표되는 것으로 연간소득을 발표할 것 인지는 부처 간 논의가 필요하며, 기준중위소득 산정을 위한 통계는 농어가가 포함된 소득분배자료라는 점에서 2019년 기준중위소득 발표를 위해서는 농어가가 포함되는 새로운 소득자료가 제공되어야 한다는 점에서 통계청의 협조가 필요하다. 외부에서 지적될 수 있는 또 하나의 문제는 2017년 가계동향조사는 과거 조사에 비해 표본이 절반가량 줄어들었다는 점에서 기존 조사와의 연속성에 문제가 있다는 점이 지적될 수 있다.

다음으로 기준중위소득 산출의 안정성 측면에서 즉 기준 중위소득이 전년대비 하락(혹은 크게 상승)하는 것을 방지하는 것이다. 실측값 사용과 상승률을 두해에 걸쳐 적용함으로써 발생하는 문제이다. 연구진이 제안하는 것은 기준중위소득의 안정성 확보를 위해 2017년 기준중위소득 방식을 확대 적용하는 것이다. 즉 전년도 소득증가율을 이용(맞춤형 급여 이전 비계측년도 최저생계비 선정선 적용방식 적용)하여 차년도 기준중위소득을 발표하는 것이다. 2018년 기준중위소득 발표시, 2016년 실측값이 적용됨으로써 오히려 기준중위소득이 전년도에 비해 낮아지는 문제가 발생하였다. 사회적 합의과정을 통해 2018년 기준중위소득은 전년도 기준소득에 전년 소득증가율(소득이외 다른 증가율 검토 가능)을 적용하기로 함으로써 기준중위소득이 하락하는 것을 방지한 바가 있다는 점에서 처음 사용하는 방식은 아닌 것이다. 장점으로는 과거 비계측년도 최저생계비 산출방식, 2018년 기준중위소득 산출방식과 동일하다는 점에서 사회적 합의가 가능하다. 중장기적으로 소득기준 통계 변경에 따른 영향(소득수준이 크게 증가)에 대해 사전에 준비가 가능하다. 증가율 기준에 있어서도 소득 이외에 (가계 혹은 소비)지출증가율, 소비자물가상승률, 연금소득 증가율 등 여러 지표를 활용할 수 있다는 특징이 있다. 반면에 단점으로는 맞춤형 급여 도입 당시 합의된 기준중위소득 산출 방식을 변경함에 따라 새로운 사회적 합의 과정이 필요하며, 소득증가율 적용 기준을 어느 것(소득, 지출 혹은 소비자물가상승률 등)으로 활용할 것인지에 대한 논의가 요구된다. 만약 동 방식을 활용한다면 추가적으로 제안할 수 있는 것은 사회적 합의가 가능하다면 실측값을 통한 기준중위소득 변경이 아닌 전년도 기준중위소득을 기준으로 하여 전년도 소득증가율 혹은 초기 중앙생활보장위원회에서 논의한 것과 같이 한해만을 기준으로 할 경우 안정성에 문제가 생길 수 있으므로 3년 평균증가율을 적용하는 것도 고려될 수 있다. 다시 보면 현재와 같이 실측값에 2년 조정으로 인한 예측치의 불안정성을 없애고 기준중위소득 산정의 예측가능성을 높인다는 측면에서 차년도 기

준중위소득은 전년도 기준중위소득에 기초하여 전년 소득증가율 혹은 3년 연평균 소득증가율을 활용하여 산출하는 것이다. 이 때 경기변동에 따라 기준중위소득이 실측값에 비해 낮아질 수도 있으므로 3년마다 진행되는 급여적정성 평가를 통해 기준중위소득이 실측값에 비해 낮아질 경우 평가연도에 이를 반영하여 기준중위소득을 재조정함으로써 실측값에 비해 하락하는 것을 방지하도록 한다.

중장기적으로는 기준중위소득 산정을 위한 기본틀을 재구조화하는 것이다. 이를 위한 검토사항은 첫째, 데이터원 변경에 따른 현행 급여별 기준중위소득 수준의 변경 검토, 둘째 장기적으로 공공부조 선정 및 급여기준선으로서 소득과 지출에 대한 장단점 비교를 통해 공공부조의 선정 및 급여기준을 소득에서 지출로 재조정하는 것이다.

먼저 데이터원 변경에 따른 선정수준을 변경할 필요가 있다. 2014년과 2015년 국회 및 중앙생활보장위원회 논의 등을 통해 보면 현행 기준중위소득을 통한 각 급여별 선정기준은 통계청의 “가계동향조사”에 기반하고 있다. 2014년 정부발표 최저생계비를 당시 가계동향조사의 기준중위소득과 비교하여 각 급여별 선정기준을 산출한 것이다. 무엇보다 가계동향조사 장기데이터의 경우 1999년~2001년 사이 급격한 소득 및 지출 변화(→법률에 선정수준 포함 근거)를 포함함으로써, 데이터 안정성 문제에 대한 검토가 요구된다. 앞의 분석결과를 보면 2014년 기준 가계동향조사 및 가계금융복지조사의 급여별 선정선 수준은 큰 차이가 없었다. 하지만 향후 가계금융복지조사에 각 부처별 행정자료가 추가됨으로써 기존 가계금융복지조사의 소득수준이 변경되고, 통계청 가계금융복지조사가 소득 기준자료가 된다는 점에서 이를 기초로 현재 급여별 선정기준선을 재합리화할 필요성이 있다. 분석에서 살펴본 것과 같이 단순히 소득통계 자료가 변경된다는 점으로 생계급여 기준선이 약 7~10% 정도가 높아진다는 것은 분배정의 측면에서 올바른 방안은 아니라 할 수 있다. 따라서 생계급여의 선정 및 급여기준선을 조정할 필요가 있으며, 이 경우 현재의 급여별 선정기준을 하회하지 않고 현행 수준을 유지하거나 다소 상회하는 방식으로 전환함으로써 수급가구의 생활안정에 기여할 수 있다. 경우에 따라 행정통합 가계금융복지조사의 소득수준이 기존 조사에 비해 크게 상회하는 경우 재측정된 기준선과 현재 적용되고 있는 기준선 간의 격차를 축차적으로 축소할 필요가 있다. 하지만 법에서 정하고 있는 급여별 선정기준보다 낮아지는 문제가 있다는 점에서 사전에 국민적 및 사회적 합의 과정이 요구된다. 동 방식의 경우 정부정책 변경에 따른 합리화 과정으로 실제 수급가구의 선정 및 급여수준에는



영향이 없다는 점은 강점이다. 선정 및 급여기준선의 급격한 변동에 따른 재정부담을 축차적으로 해결할 수 있다(→ 기초생활보장제도와 연동된 수많은 복지제도에 줄 수 있는 영향 감소). 반면에 외향적으로 공공부조의 선정 및 급여기준선이 줄어드는 것으로 보일 수 있어 외부 저항이 심각할 수 있다. 특히 선정수준 변경은 법률 개정 사항이라는 점에서 접근에 어려움이 따른다.

장기적으로는 맞춤형 급여제도의 각 급여별 선정선 기준틀을 소득에서 지출로 변경하는 것이다. 먼저 공공부조 기준선으로서 소득 및 지출이 가지는 의미를 보면, 소득은 개인 혹은 가구구성원이 시장(노동시장, 자본시장, 부동산시장 등) 등에서 벌어들인 것을 의미한다. 소득에는 기업이나 자영 등을 통해 벌어들이는 소득과 부동산 임대업 혹은 예적금 자산을 통해 벌어들이는 재산 및 금융소득, 민간 혹은 정부로부터 지원 받은 이전소득이 포함된다. 지출은 순소득(가처분소득)에서 저축을 차감하고 가구나 개인이 순수하게 사용하게 되는 금액으로(여유진 외, 2005), 개인 혹은 가구의 생계유지, 삶의 질 향상 등을 목적으로 식비, 여비, 주거비 등에 소요되는 비용을 말한다. 소비지출의 경우 여러 학자 및 세계은행(World Bank) 등에서 소득에 비해 개인 혹은 가구의 효용을 파악하는데 있어 가장 적합하다고 주장하고 있다. 경제학 측면에서도 개인의 효용함수를 추정하는데 소비를 기준으로 하고 있다.

소득은 개인의 실질적 생활수준 혹은 삶의 수준을 측정하기 보다는 개인이 지니고 있는 (잠재적) 능력을 중시하고 있다는 점에서 지출과 차이가 있다. 즉 소득을 기준으로 개인 혹은 가구가 가난한지, 가난하지 않은지, 생활에 여유를 가지고 있는지 아니면 그렇지 않은지 등 개인적(혹은 가구) 능력의 정도를 파악하는 기준으로서 활용되고 있다. 반면에 소비지출의 경우에는 개인의 소비수준 혹은 지출수준을 잘 보여주게 됨으로서 실제 생활이 어떠한 수준에서 이루어지고 있으며, 삶은 물론 건강을 유지할 수 있는지에 직접적으로 영향을 주게 된다. 하지만 지출이 가진 한계로 내구재(예, 냉장고, 의료 등), 자체소비(예, 농어민의 자체 소비 등), 기업 등이 제공하고 있는 비화폐적 지원(예, 바우처, 쌀 지원 등) 등을 파악하기 어렵다는 점이 지적되고 있다(여유진 외, 2005).

공공부조와 관련되어 보면 국민기초생활보장법의 목적은 “생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적”으로 하고 있다(법1조(목적)). “최저생활 보장”이란 것의 의미는 수급자 혹은 수급가구로 선정

시 지출로 평가된 최저한도의 수준을 현금 혹은 현물 지원을 통해 최저생활을 보장해 준다는 의미를 지니고 있다. 3조 급여원칙에서는 “수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그의 소득, 재산, 근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로” 지원하도록 하고 있으며, 4조 급여기준 1항에서는 “급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것”이란 점을 강조하고 있다. “건강하고 문화적인 최저생활을 유지”하는 것 역시 지출로 측정된 건강하고 문화적 수준을 현금 혹은 현물을 통해 지원하는 것이다. 위와 같은 의미를 통해 보면 공공부조는 생활이 어려운 혹은 최저생활 유지가 어려운 사람을 지원하기 위한 제도라는 점에서 개인의 능력을 평가하는 소득보다는 실제 생활할 수 있는 여력을 평가하는 지출에 부합되는 것으로 판단할 수 있다.

개인의 소비지출이 충분하지 못해 영양 상태를 유지하기 어렵거나, 주위의 다른 사람들이 누리는 의료서비스, 문화, 통신, 내구재 소비 등에서 차별적이고 부족한 경험을 하고 있는 개인들을 지원하기 위함인 것이다. 따라서 공공부조는 국가가 정한 기준 이하에서 생활하고 지출하는 사람을 돕기 위함이란 점에서 지출 보전을 위한 제도라 할 수 있다. 이 때 소득은 개인이나 가구가 정부가 정한 수준에 미달하고 있는지, 부족하다면 어느 정도인지를 파악하기 위한 개인의 잠재적 능력을 대신하여 판단하게 되는 기준으로 볼 수 있다. 개인이나 가구가 자신의 능력을 최대한 발휘하여 소득활동을 함에도 정부가 정하고 있는 지출 혹은 공공부조 기준에 미달할 경우 그 부족분을 국가가 지원하게 되는 것이다. 따라서 정부가 기준을 설정하게 되면(지출을 통해), 그 기준에 부합되는지 여부를 이차적으로 소득으로써 판정하게 된다.

현행 국민기초생활보장법에서 정하고 있는 목적과 원칙 등을 볼 경우 최저생활을 하고 있지 못한 개인 혹은 가구에게 최저생활이 가능하도록 지원하는 것이다. 이 때 최저생활은 국가가 보편적, 통념적, 합목적·합리적 수준으로 사회가 인정하게 되는 지출 수준을 설정하게 되며, 개인 혹은 가구는 자신의 (잠재적)능력인 소득 혹은 자산 등을 평가해 국가가 정한 그 수준에 부합되지 않거나 미달할 경우 지원을 받을 수 있게 된다.

두 번째로 외국의 주요 선진국의 공공부조 및 빈곤선 설정은 소득보다는 지출을 기준으로 하고 있다. 공공부조 수급가구의 생활의 질과 실태를 반영하기 위해서는 소득보다는 지출이 적정하다고 보고 있는 점이다. 급여산정의 기준이 되는 방식을 보면 가구균등화지수 혹은 가구 및 지역특성을 반영한 급여수준을 결정하게 되는데, 이 경우 모두 소득보다는 지출을 기준으로 하여 그 급여수준과 조정을 하고 있다.

아래 표에서 보듯이 독일은 지출기준 생계비를 적용하고 있으며, 조사방식과 급여기준 조정방식이 사회법에 명시되어 있다. 아시아 국가인 일본 역시 지출을 기준으로 급여수준을 결정하고 있으며, 관련 내용을 생활보호법과 고시를 통해 매년 공표하고 있다. 이외에 주요 복지국가인 미국, 영국 및 스웨덴 등에서도 공공부조의 선정기준을 지출로 활용하고 있으며, 급여기준선 조정 역시 물가상승률 혹은 임금 등을 함께 고려한 방안을 통해 급여기준선을 조정하고 있다.

〈표 5-1〉 주요국 공공부조 기준선 비교

구분	공공부조 선정기준	기준선 조정	비고
독일	지출 기준 생계비 (5년단위 소득·소비 표본조사) 조사 대상 : 베를린에 거주하는 14천가구(1993년 이후 포함)를 포함, 독일에 거주하는 약 6만 가구 규정급여 수준 : 조사 대상 가구 중 하위 20%의 소비 규모를 분석하여 결정	모든 정규재화 및 서비스에 대한 전국평균 가격과 노동자의 순임금 및 급여의 평균변화를 기준으로 조정	사회법12권(SGB XII) §27a, §28의 1과 §28a의 2.3 규정
일본	일본 근로자 소비지출 68% (1984년 이후, 상대적 방식 수준 균형)	민간 최종소비지출 증가율을 기초로 전년 국민의 소비수준과 비교하여 조정	생활보호법8조1항 및 후생노동성 고시 기준 2013년이후 단계적 (하향)조정
미국	빈곤지침선(PG, 지출) 기준으로 프로그램별로 조정하여 사용 최저식료품비에 특정상수(3)을 곱하여 빈곤선 추정	전전년도 빈곤기준선(PT)에 소비자물가상승률(CPI-U) 사용	공공부조 프로그램별로 차등적 적용(예, PG×130%, PG×150 % 등)
영국	소득지원(Income support) 급여기준 마켓바스켓 방식으로 계속된 절대적 빈곤선에 기초하여 산정	소비자물가지수(CPI, 2011년 이후: 모기지, 임대료 등이 제외)	2011년 이전 RPI(소매가지수) (RPI가 CPI에 비해 1% 포인트 높은 것으로 추정)
스웨덴	국가기준액(정기적인 지출항목으로 산정, 3년단위) 및 국가기준액 외 합리적 비용 국가기준액 : 식료품, 의복/신발, 여가/오락, 가전제품, 통신 등 10가지 품목 국가기준액 외 합리적 비용 : 주거비, 전기료, 교통비 등	정기적인 지출항목 조사, 이외 항목(주거비 등)은 소비자물가지수(CPI)로 조정	'사회 복지법(Social Services Act)' 2조 I항 의거하여 국가 표준 수준을 결정

세 번째로 공공부조를 운영함에 있어 주요한 사회적 원리중 하나로 열등처우의 원칙(Less-eligibility principle)을 들고 있다. 열등처우의 원칙이란 공공부조의 급여수준이 노동을 통해 벌어들이는 소득에 비해 높아서는 안 된다는 것이다. 그 이유는 노동을

통해 벌어들이는 소득이 공공부조의 급여보다 낮을 경우 많은 사람들은 일을 하기 보다는 오히려 일을 하지 않고 공공부조에 의존하려고 하는 경향이 있기 때문에 이를 방지하기 위함이다. 현재 우리나라의 경우 2018년 적용 최저임금이 16.4%로 크게 증가하여 공공부조 기준선과 최저임금 간에 차이가 있지만, 국민연금 노령연금과 비교시 안심할 수 있는 정도는 아니다. 아직 국민연금이 충분히 성숙되지 않은 단계라는 점에서 직접 비교가 어렵지만 점차적으로 노령연금 수급자가 증가하고 소득대체율(2028년 40%)이 계속해서 하락할 경우 공공부조 급여기준과 역전 혹은 유사한 수준에 도달할 수도 있다. 이 때 평생 일을 해서 취득한 소득의 일부를 노령연금으로 지급받고 생활하는 노인과 공공부조 급여기준이 유사하다면 국민연금을 납부하고자 하는 의욕을 줄일 수 있다는 점에서 급여기준선 조정에 있어 여러 측면을 고려할 필요가 있다.

이외에 공공부조 측면에서 소득을 기준으로 할 경우 소득과 지출 차이에 대한 지원의 사회적 합의가 필요하다. 즉 소득과 지출의 차이는 저축 혹은 부채상환 등으로 볼 수 있으며, 이는 미래 위험에 대한 대비 및 주거문제 해결을 위한 준비이다. 하지만 주거급여가 확대되기 이전의 경우 주거비 지원이란 점에서 소득을 공공부조 기준선으로 하는 것이 바람직했지만, 현재 주거급여가 확대 도입된다는 점에서 국가가 수급가구를 위해 추가적으로 저축 등의 비용을 지원하는 것이 바람직한 것인지 이다. 또한 저축과 관련해서도 자산기반 복지(IDA, CDA 등)가 확대되고 있다는 점에서 제도 간 중복문제가 발생할 수 있다. 소득에서 지출로의 변경시 장점은 소득에 비해 지출의 경우 가구 내 지출수준 파악이 용이하고 데이터 변경에 따른 불안정성을 해소할 수 있다. 외국의 선정기준과 동일방식을 활용한다는 점이다. 반면에 소득에서 지출로 변경에 따른 법률개정이 필요하다. 이 경우 복지 축소 방향으로 오해될 수 있는 문제가 발생할 수 있다는 점에서 사회적 합의가 필연적이다.

## 참고문헌 <

<

- 김문길·김태완·여유진·정재훈·임완섭(2013). OECD 주요국의 공공부조제도 발전과정과 최근 주요 이슈. 한국보건사회연구원.
- 김미곤 등. (2006). 최저생계비 계층 대안 모색에 관한 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 김태완·김문길·김미곤·여유진·김현경 등. (2017). 제1차 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 한국보건사회연구원.
- 김태완·여유진 등. (2013). 2013년 최저생계비 계층조사 연구. 한국보건사회연구원.
- 노대명·신영석 등. (2006). 국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 노대명 등. (2013). 국민기초생활보장제도의 맞춤형급여체계 개편방안 마련을 위한 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 배준호·김규환·김명중·문성현·선우덕·오현석 등. (2018), 일본의 사회보장, 김명중 「제5장 공공부조」 나남출판사. 2018년 3월말 출판예정.
- 보건복지부·국토교통부·교육부 보도자료. (2017.7.31.). 중앙생활보장위, 2018년 기준 중위 소득 및 실태조사 의결.
- 여유진·김미곤·양시현·김태완. (2005). 2006년 최저생계비 추정에 관한 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 여유진. (2005). 최저소득보장의 적절성에 관한 시론적 연구. 사회보장학회 추계학술대회 자료집.
- 여유진·김미곤·김태완·손창균·최현수 등. (2007). 2007년 최저생계비 계층조사 연구. 한국보건사회연구원.
- 통계청. (2016). 가계동향조사 이용자 가이드. 통계청.
- 池谷秀登. (2017). 生活保護ハンドブック. 日本加除出版
- 厚生労働省. (2016). 級地制度の在り方の検討. 제26회 사회보장심의회 생활보호
- 厚生労働省. これまでの生活保護基準見直しの影響について. 第29回社会保障審議会生活保護基準部会 자료1, 2017년6월6일.
- 厚生労働省. 社会保障生計調査(特別集計).
- 総務省統計局. 家計調査(特別集計).

中央法規. (2017a). 生活保護手帳2017年版.

中央法規. (2017b). 社會福祉の動向.

Atkinson, A. B. (1995). *Incomes and the Welfare State*, Cambridge University Press.

Behrendt, Bristina. (2002). *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*, Ashgate.

Bradshaw, Jonathan. (1993). *Budget Standards for the United Kingdom*. Avebury.

Dahlgren, G. and Whitehead, M. (1991). *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health*. Stockholm: Institute for Futures Studies.

Fried, P. F., Tangen, C. M., Walston, J., Newman, A. B., Hirsch, C., Gottdiener, J., Seeman, T., Tracy, R., Kop, W. J., Burke, G., and Mcburnie. (2001). Frailty in older adults: evidence for a phenotype, *Journal of Gerontology: Medical Sciences*, 56A(3).

Immorvoll, Herwig, Stephen P. Jenkins & Sebastian Konigs. (2015). *Are Recipients of Social Assistance 'Benefit Dependent'?*. OECD

Jun BH·Lee HG. (2000). An investigation of the intake of the health food among the salarymen in Seoul. *Kor J Soc Food Sci* 16(1), pp.9~16.

Kang MH. (1994). Nutritional status of Korean elderly people. *Korean J of Nutr*, 24(6), pp.616~636.

Veit-Wilson, John. (1998). *Setting Adequacy Standards: How governments define minimum incomes*, Policy Press.

독일사회부조법(<http://www.berlin.de/sen/soziales/themen/soziale-sicherung/sozialhilfe/>). 2017. 11. 14 인출

독일통계청(<http://www.destatis.de/DE/GesellschaftStaat>). 2017.11.14. 인출

통계청 홈페이지(<http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>). 2017.11.17. 인출

OECD, what are equivalence scale: OECD 홈페이지

통계청. (각연도). 가계동향조사. 원자료.

통계청. (각연도). 가계금융복지조사. 원자료.

## 부 록 <

[부표그림 1] 표준세대 생활부조기준액 변화

연도	엔(1급지-1)	표준가구	방식	지역구분	
1946	199.8	5인 표준가구	표준 생계비 방식	6	
1946	252				
1947	912		마켓 바스켓 방식	3	
1949	5,200				
1959	9,346	5인 표준가구: 남성(64),여성(35), 남아(9),여아(5), 남아(1)	엔겔 방식	5	
1960	9,621				
1961	10,344		4인 표준가구: 남성(35), 여성(30), 남아(9),여아(4)	격차축소 방식	4
1964	16,147				
1965	18,084				
1966	20,662				
1967	23,451				
1968	26,500				
1969	29,945				
1970	34,137				
1971	38,916				
1972	44,364				
1973	50,575				
1974	60,690				
1975	74,952				
1976	84,321				
1977	95,114				
1978	105,577				
1979	114,340				
1980	124,173	3인 표준가구: 남성(33), 여성(29), 아동(4)	수준균형 방식	3	
1981	134,976				
1982	143,345				
1983	148,649				
1984	152,960				
1985	157,396				
1986	126,977				
1987	129,136				
1988	130,944				
1989(평성 원년)	136,444				
1990	140,674				
1991	145,457				
1992	149,966				
1993	153,265				
1994	155,717				
1995	157,274				
1996	158,375				
1997	161,859				
1998	163,316				
1999	163,806				
2000	163,970				
2001	163,970				
2002	163,970				
2003	162,490				
2004~2007	162,170				
2008(평성 20년)	162,170				
2009~2012	162,170				
2013	156,810				
2014	155,840				
2015	150,110				
2016	150,110				

자료: 中央法規(2017b), 社會福祉の動向, p79 재인용.