

정책보고서 2020-27

발간등록번호  
11-1352000-002132-12



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

# 제2차 국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획 수립 연구

여유진

김미곤·김태완·신현웅·김문길·정해식·여나금·이원진·우선희·유야마 아쓰시



보건복지부

Ministry of Health and Welfare



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

**【연구책임자】**

여유진 한국보건사회연구원 선임연구위원

**【공동연구진】**

김미곤 한국보건사회연구원 명예연구위원

김태완 한국보건사회연구원 선임연구위원

신현웅 한국보건사회연구원 선임연구위원

김문길 한국보건사회연구원 연구위원

정해식 한국보건사회연구원 연구위원

여나금 한국보건사회연구원 부연구위원

이원진 한국보건사회연구원 부연구위원

우선희 한국보건사회연구원 전문연구원

유야마 아쓰시 오사카시립대학 도시연구플라자

---

# 제출문

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2019. 10. 28.)한 「제2차 기초생활보장 기본계획 및 종합계획 연구」의 보고서로 제출합니다.

2020년 7월  
한국보건사회연구원 원장  
조 홍 식

---





요 약 ..... 1

## 제1부 추진 배경 및 여건

제1장 서론 ..... 7

제1절 연구의 필요성 및 목적 ..... 9 1

제2절 주요 연구 내용 및 구성 ..... 2 2

제3절 관련 연구 동향 및 본 연구의 기대 효과 ..... 6 2

제2장 정책 여건 ..... 9

제1절 빈곤 추이 변화 ..... 13

제2절 기초보장 수급 동향 ..... 3 5

제3장 제1차 기본 및 종합계획 평가 ..... 1 6

제1절 제1차 종합계획의 전반적인 실행 현황 ..... 3 6

제2절 제1차 기초보장 기본계획 실행 현황 및 평가 ..... 9 6

제3절 제1차 기본계획 및 종합계획 시행 전후의 변화 ..... 9 8

제4절 제1차 기본계획 및 종합 계획 시행 이후 기초생활보장제도 적정성 평가 ..... 2 0 1

## 제2부 제2차 기초생활보장 기본계획

제4장 기본계획: 생계급여 ..... 7

제1절 추진 방향 및 목표 ..... 9

제2절 빈곤 사각지대 최소화 ..... 11

제3절 생계급여 최저보장 수준 향상 ..... 11

제4절 청년층 근로유인 강화 ..... 9

제5절 수급관리 강화 ..... 11



제5장 기본계획: 자활사업	7
제1절 추진 방향 및 목표	9
제2절 자활일자리 확대	164
제3절 정서적·경제적 자립 지원	81
제4절 자활기업 지원 체계 강화	71
제5절 참여자별 성과목표에 기반한 자산형성지원사업 전환	4·7·1
제6절 자활사업 지원체계 및 시스템 운영 내실화	7·71

제6장 기본계획: 의료급여	8
제1절 추진 방향 및 목표	8
제2절 저소득층 의료보장 확대	81
제3절 지역사회 중심 통합건강관리체계 구축	5·91
제4절 수급자의 건강한 의료이용 지원	002
제5절 미래대응을 위한 관리·운영체계 개선	402

### 제3부 제2차 기초생활보장 종합계획

제7장 종합계획: 목표 및 추진과제	112
제1절 기초생활보장 종합계획 추진 방향	312
제2절 취약계층 지원 확대	4
제3절 기본생활보장 수준 제고	12
제4절 빈곤 예방과 자립을 위한 다각적 지원	9·22
제5절 수급관리 및 전달체계 강화	72

참고문헌	245
부록: 최근 일본 생활보장제도의 변화 흐름과 시사점	9·4·2

# 표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



<표 2-1> 경상소득 분위별 소득원천 평균 .....	8	3
<표 2-2> 시장소득과 가처분소득의 빈곤율 및 빈곤갭비율 .....	9	3
<표 2-3> 공적이전소득의 빈곤율 및 빈곤갭비율 감소 효과 .....	2	4
<표 2-4> 소득계층별 가구주 연령대 비교 .....	1	5
<표 3-1> '추진 방향 1: 빈곤 사각지대 해소' 추진 실적 .....	3	6
<표 3-2> '추진 방향 2: 국민최저선까지 보장수준 강화' 추진 실적 .....	4	6
<표 3-3> '추진 방향 3: 빈곤 탈출 사다리 복원' 추진 실적 .....	6	6
<표 3-4> '추진 방향 4: 빈곤 예방' 추진 실적 .....	7	6
<표 3-5> 이행 기반 .....	8	6
<표 3-6> 제1차 생계급여 3개년 기본계획 주요 추진과제 .....	9	6
<표 3-7> 제1차 자활급여 3개년 기본계획 주요 추진과제 .....	8	7
<표 3-8> 제1차 의료급여 3개년 기본계획 주요 추진과제 .....	2	8
<표 3-9> '저소득층 기초의료보장 확대' 추진 실적 .....	3	8
<표 3-10> '맞춤형 건강관리 지원체계 구축' 추진 실적 .....	4	8
<표 3-11> '근거기반 적정 의료급여 이용 유도' 추진 실적 .....	5	8
<표 3-12> '의료급여 관리·운영체계 개선' 추진 실적 .....	6	8
<표 3-13> 수급유형별 수급가구 수 변화 .....	9	8
<표 3-14> 가구유형별 수급가구수 변화 .....	0	9
<표 3-15> 세대유형별 수급가구수 변화 .....	1	9
<표 3-16> 가구주 연령별 수급가구수 변화 .....	2	9
<표 3-17> 가구규모별 수급가구수 변화 .....	4	9
<표 3-18> 가구주 근로능력 유무별 수급가구수 변화 .....	5	9
<표 3-19> 가구 근로능력자 수별 수급가구수 변화 .....	5	9
<표 3-20> 가구규모별, 원천별 소득 현황(전체 수급자) .....	6	9
<표 3-21> 가구규모별, 원천별 소득 현황(생계급여 수급자) .....	6	9
<표 3-22> 자활사업 참여자의 원천별 소득 현황 .....	7	9
<표 3-23> 가구규모별 자산 현황(전체 수급자) .....	8	9
<표 3-24> 가구규모별 자산 현황(생계급여 수급가구만) .....	9	9
<표 3-25> 기준중위소득 대비 소득인정액 수준별 분포(생계급여 수급가구) .....	0	0
<표 3-26> 생계급여 수급가구의 생계급여 평균 급여액 .....	1	0
<표 3-27> 생계·의료급여 비수급 차상위층 규모 변화 .....	4	0

<표 3-28> 2020년 물가상승률 적용 전물량방식 최저생계비(안) .....	6·0·1
<표 3-29> 전물량방식에 의한 2020년 지역별 비목별 4인 가구 최저생계비: 표준가구 1인 .....	8·0·1
<표 3-30> 전물량방식에 의한 2020년 지역별 비목별 4인 가구 최저생계비: 표준가구 2인 .....	8·0·1
<표 3-31> 2020년 기초생활보장 최저보장수준과 최저생계비(안) 비교(표준가구 1인) .....	0·1·1
<표 3-32> 2020년 타법령에 의한 현물지원액 .....	1·1·1
<표 3-33> 2020년 기준 중위소득과 최저생계비(안) 비교(4인 가구) .....	2·1·1
<표 3-34> OECD 가구균등화지수와 실측 가구균등화지수 비교 .....	2·1·1
<표 3-35> 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%) .....	6·1·1
<표 3-36> 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%) .....	7·1·1
<표 3-37> 빈곤갭비율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%) .....	8·1·1
<표 3-38> 빈곤갭비율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%) .....	0·2·1
<표 3-39> 생계급여의 빈곤감소 효율성(빈곤선: 생계급여 선정기준선) .....	2·2·1
<표 4-1> 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지 계획 .....	1·3·1
<표 4-2> 비수급빈곤층 변화 .....	2·3·1
<표 4-3> 기본재산액 공제적용 금액 .....	5·3·1
<표 4-4> 지역별 재산 기준 차감액 .....	9·3·1
<표 4-5> 생활준비금 공제 금액 .....	9·3·1
<표 4-6> 기준중위소득 산정방식 변화 .....	2·4·1
<표 4-7> 연도별 최저생계비 및 기준중위소득 인상률(4인가구 기준) .....	3·4·1
<표 4-8> 2004~2009년 가구균등화지수(중앙생활보장위원회 의결안) .....	5·4·1
<표 4-9> 1인가구, 2인가구, 전체가구 가구빈곤율 비교 .....	7·4·1
<표 4-10> 가구균등화 지수 변경(안) .....	8·4·1
<표 5-1> 국민기초생활보장 수급 근로능력자의 구성 .....	9·5·1
<표 5-2> 전국 지역자활센터 사업단 유형별 현황(2019년 12월 기준) .....	0·7·1
<표 6-1> 연도별 건강보험 및 의료급여 진료비 현황('09~'18년) .....	5·8·1
<표 6-2> 미충족 의료 발생률 비교 .....	7·8·1
<표 6-3> 재난적의료비 지원제도 관련 이해관계자 심층면접 결과 .....	3·9·1
<표 6-4> 수급권자 지역사회 정착 지원서비스 제공을 위한 추진과제 .....	6·9·1
<표 6-5> 건강보험 vs 의료급여: 만성질환 보유 개수 .....	8·9·1
<표 6-6> 지방자치단체 의료급여 재정 분담 현황 .....	4·0·2
<표 7-1> 가구균등화지수 변경안 .....	3·2·2



---

〈표 7-2〉 교육급여의 충분성과 만족도에 대한 학부모와 교사 인식도 .....	7·2·2
〈표 7-3〉 최저교육비 정의 및 지원항목 .....	8·2·2
〈표 7-4〉 지원 항목 및 보장수준 변화 .....	8·2·2

# 그림 목차

[그림 2-1]	가처분소득 빈곤율(중위 50% 기준, 개인단위) 추이	1	3
[그림 2-2]	시장소득과 가처분소득 빈곤율(중위소득 40% 기준, 개인단위) 추이	2	3
[그림 2-3]	시장소득과 가처분소득 빈곤율(중위소득 40% 기준, 개인단위) 추이	3	3
[그림 2-4]	연령대별 가처분소득 빈곤율(중위 50% 기준, 개인단위) 추이	4	3
[그림 2-5]	연령대별 시장소득 및 가처분소득 빈곤율(중위 50% 기준, 개인단위) 추이	5	3
[그림 2-6]	근로연령인구의 시장소득과 가처분소득 빈곤율(중위소득 40% 기준, 개인단위) 추이	6	3
[그림 2-7]	소득원천 평균	7	3
[그림 2-8]	공적이전소득 분포	8	4
[그림 2-9]	공적이전소득의 빈곤율 및 빈곤갭비율 감소 효과	1	4
[그림 2-10]	연령대별 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율(중위 50% 기준)	3	4
[그림 2-11]	전체 인구 및 빈곤층(중위 50% 기준)의 연령 분포	4	4
[그림 2-12]	가구 규모별 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율(중위 50% 기준)	5	4
[그림 2-13]	전체 인구 및 빈곤층(중위 50% 기준)의 가구 규모 분포	5	4
[그림 2-14]	가구주 연령 및 가구 규모별 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율(중위 50% 기준)	6	4
[그림 2-15]	전체 인구 및 빈곤층(중위 50% 기준)의 가구주 연령 및 가구 규모 분포	7	4
[그림 2-16]	근로사업소득 집단별 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율(중위 50% 기준)	8	4
[그림 2-17]	전체 인구 및 빈곤층(중위 50% 기준)의 근로사업소득 집단 분포	8	4
[그림 2-18]	각국 조세와 이전의 빈곤감소효과(2017년 전후, 중위 50% 기준)	9	4
[그림 2-19]	기초보장 수급자수 및 수급률 변동 추이	3	5
[그림 2-20]	연령대별 수급 비중(총 수급자 중 해당연령대 수급자의 상대적 비중)	4	5
[그림 2-21]	연령대별 수급률(해당 연령대의 총인구 대비 수급률)	4	5
[그림 2-22]	1인가구 수급자 수 및 비중 추이	5	5
[그림 2-23]	1인가구의 변화 추이	6	5
[그림 2-24]	세대구분별·주거유형별 수급비중 변화	6	5
[그림 2-25]	보장기간별 분포 변화	8	5
[그림 2-26]	소득수준별 분포 변화	8	5
[그림 2-27]	재산수준별 분포 변화	9	5
[그림 3-1]	기초생활보장제도 장기수급자 추이	5	7
[그림 3-2]	가구유형별 수급가구 증감	0	9
[그림 3-3]	세대유형별 수급가구 증감	1	9
[그림 3-4]	가구주 연령별 수급가구 증감	3	9



[그림 3-5] 가구규모별 수급가구 증감 .....	3	9
[그림 3-6] 가구규모별 분포 변화 .....	4	9
[그림 3-7] 가구규모별 원천별 소득 비중(생계급여 수급자) .....	7	9
[그림 3-8] 자활사업 참여자의 원천별 소득(자활급여 수급자) .....	7	9
[그림 3-9] 가구규모별 자산 증감률(전체 수급가구) .....	8	9
[그림 3-10] 기준중위소득 대비 소득인정액 수준별 분포(생계급여 수급가구) .....	0	0
[그림 3-11] 소득인정액 기준 2018년 소득계층별 규모 추정 .....	3	0
[그림 3-12] 4인 가구 대비 1, 2인 가구 지출실태(40대) .....	3	1
[그림 3-13] 4인 가구 대비 1, 2인 가구 지출실태(18~64세) .....	4	1
[그림 4-1] 부양의무자 기준 적용 사각지대(생계급여 기준) .....	2	3
[그림 4-2] 부양의무자 기준 적용 확대 방안(생계급여 기준) .....	3	3
[그림 4-3] 아파트 전세가 지수 연평균 증가율(2012~2018) .....	5	3
[그림 4-4] 우리나라 자동차등록대수 및 증가율 .....	6	3
[그림 4-5] 1~2인 가구 추이 및 1인 가구 내 65세 이상 비중 .....	6	4
[그림 5-1] 조건제시유예자 연령 분포 .....	0	6
[그림 5-2] 조건제시유예자 가구구성 변화 .....	1	6
[그림 5-3] 조건부과 유예자 주요 사유 .....	1	6
[그림 5-4] 자활참여자의 수급기간 분포 .....	2	6
[그림 6-1] 의료급여 수급자 현황('00~'19년) .....	3	8
[그림 6-2] 의료급여 적용인구당 입내원일수('09~'18년) .....	4	8
[그림 6-3] 연도별·진료행태(입원, 외래, 약국)별 의료급여 진료비 추이 .....	5	8
[그림 6-4] 의료급여·생계급여의 부양의무자 기준 완화 현황 .....	9	8
[그림 6-5] 의료급여 보장성 강화 및 의료의 질 향상 추진원칙 .....	3	9
[그림 6-6] 의료급여 사후 안전망 구축 추진원칙 .....	4	9
[그림 6-7] 재가 의료급여 시범사업 흐름도 .....	5	9
[그림 6-8] 복약순응도 향상 지원 추진원칙 .....	8	9
[그림 6-9] 만성질환자 맞춤형 영양관리 지원 추진원칙 .....	9	9
[그림 6-10] 선택병의원 제도 본인부담 개선대안 및 대안별 장단점 .....	2	0
[그림 7-1] 생계급여 부양의무자 기준 단계적 폐지 현황 .....	5	1
[그림 7-2] 의료급여·생계급여의 부양의무자 기준 완화 현황 .....	6	1
[그림 7-3] 자활사업 연계 및 자활역량별 참여대상 재구조화(안) .....	3	3



[그림 7-4] 마일스톤 방식 지원 예시 .....4·3·2

[그림 7-5] 자활지원사업 통합정보전산망 연계구성(안) .....1·4·2



## 1. 서론

### □ 기본계획 및 종합계획 연구 추진의 필요성 및 근거

- 사회·경제·인구 변화와 사회보장 증장기 발전 방향에 조응하여 체계적 빈곤 정책 수립
- 제도의 체계적 개선을 통해 제도의 내적·외적 정합성과 효율성을 제고하기 위해 주기적·통합적 점검과 개선방향 설계 필요
- 기본계획 및 종합계획 수립의 법적 근거: 국민기초생활보장법 제20조의 2, 부칙 제6조의 2
  - 2015년 7월 맞춤형 급여체계 개편에 앞서 개정된 국민기초생활보장법 (2014.12.30.)에 3년마다 소관별로 기초생활보장 기본계획 및 종합계획 수립 명시

### □ 연구 목적

- 본 보고서는 「기초생활보장 실태조사 및 평가」 결과와 「제1차 기초생활보장 종합계획」(‘18년~’20년)에 대한 평가 등을 바탕으로 보건복지부 소관 국민기초생활보장제도의 중장기적 발전 방향과 향후 3년간 발전 방안(기본계획) 및 각 부처 국민기초생활보장제도 기본계획을 종합한 통합적 발전 방안(종합계획) 수립을 체계적으로 지원하는 데 그 목적이 있음.
  - 다만, 본 보고서의 내용은 좀 더 포괄적이고 종합적으로 현실과 제도를 분석하고 단기, 중장기 과제를 검토하는 과제이니만큼 최종적인 기본계획 및 종합계획의 내용과 일치하지 않음.

## 2. 정책 여건

### □ 빈곤 추이 및 전망

#### ○ 전반적인 빈곤 추이

- 가처분소득 기준 빈곤율은 1990년대 초반부터 2000년대 후반까지 증가하였지만, 2010년대에는 빈곤이 정체하거나 감소하는 경향이 나타남.
- 하지만 코로나-19의 영향이 본격적으로 나타나기 시작한 20년 1분기 시장소득 빈곤율이 급상승('06 11.4% → '18 4분기 18.0% → '19 4분기 14.8% → '20년 1분기 16.9%)

#### ○ 재분배 효과

- 공적이전과 조세의 분배효과가 시간에 따라 증가하고 있음.
- 중위 50%와 30%를 기준으로 할 때, 시장소득 빈곤율은 각각 19.8%에서 20.0%로, 11.1%에서 11.6%로 증가하였지만, 가처분소득 빈곤율은 각각 17.6%에서 16.7%로, 6.7%에서 6.3%로 감소하였음.
- 2018년 공적이전과 조세는 중위 50% 기준 빈곤율을 3.3%포인트, 16.6% 감소시키고 중위 30% 기준 빈곤율을 5.3%포인트, 45.7% 감소시킴.

#### ○ 연령대별 빈곤

- 2018년 이후 근로연령층 빈곤은 2015년 전후로 추세적 상승세, 이에 비해 은퇴연령층 빈곤은 2015년 전후로 추세적 하락세를 보임으로써 대조를 이룸.
- 은퇴연령층 빈곤율 하락은 공적 이전의 증가가 주도하고 있는 것으로 보임. 즉 동 기간 동안 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율 격차가 크게 확대됨.
- 하지만 인구고령화 속도가 빨라 빈곤층의 고령화가 진행되고 있음. 2016~2018년 빈곤층 중 76세 이상과 66~75세가 차지하는 비율은 각각 17.5%에서 21.5%로, 16.6%에서 18.0%로 증가하였음.

#### ○ 빈곤 전망 및 정책적 시사점

- 공적이전 강화로 노인빈곤율은 다소 감소할 것으로 예상되나 빈곤 노인 수는 당분간 증가 전망

- 근로계층의 사적부양 여력과 부양의식이 약화됨에 따라 부양의무자 기준 폐지, 노인일자리 확대와 같은 공적 지원체계의 지속 확대 필요
- 노동시장 이중구조화, 4차 산업혁명 등의 요인으로 불안정·저소득 일자리가 증가함에 따라 최근 시장소득 빈곤율은 악화 추세
- 아동수당과 국민취업지원제도의 도입, 근로장려세제 확대 등 근로연령 인구를 대상으로 하는 공적이전이 강화되고 있는 바, 향후 소득보장 체계의 연령별 영향에 변화가 나타날 가능성을 살펴볼 필요가 있음.
- 최근으로 올수록 경제적·환경적·역학적 재난이 증가하면서 비예측적인 사회적 위험과 위기가 발생하고 있음.
- 재난으로 인한 불확실성 증가는 특히 경제적으로 불안정한 취약계층의 삶에 치명적 영향을 미칠 수 있다는 점에서 이에 대한 대비책을 체계적으로 마련할 필요가 있음.

#### □ 기초보장 수급 동향

##### ○ 전반적인 수급률 변화

- 2008~2009년 세계 금융위기 이후 감소 추세였으나, 개별급여 실시 이후 증가
- 특히, 부양의무자 기준이 대폭 완화된 2017년에서 2018년 사이 수급자가 약 16만2천명 증가

##### ○ 수급가구의 구성 변화

- 교육급여가 개별화되고 부양의무자기준이 폐지됨에 따라 2014년에 비해 2015년에 10대 수급률이 크게 증가
- 하지만 이후 수급 비중과 수급률 모두 하락하고 있음. 이는 출산율 하락으로 인한 해당 연령대 인구 감소와 정책효과(부양의무자기준의 상대적 비수혜 집단)로 인한 것으로 추정됨.
- 2017년과 2018년 사이 60대 연소노인과 70대 고령노인의 수급 비중과 수급률이 모두 상승

- 부양의무자기준의 대폭 완화가 이들 인구집단의 수급률 증가에 특히 주효했던 결과로 추정됨.
- 세대유형별로 볼 때 일반세대가 전체 수급가구에서 차지하는 비중이 가장 높게 나타남. 하지만 부양의무자기준의 대폭 완화 이후 노인세대의 비중이 2018년 29.0%로 증가함으로써 일반세대와 유사한 수준이 이룸.
- 2018년 기준으로 일반세대는 약 34만 1천가구, 노인세대는 약 33.8만 가구임.

### 3. 제1차 기본 및 종합계획 평가

#### 가. 생계급여

##### □ 실행 현황

##### ○ 사각지대 해소

- 부양의무자 기준의 단계적 완화 조치는 1차 기본계획에서 예정된 추진일정에 맞추어 단계적으로 시행. 이외에 2018년 이후 소득분배 악화를 경험하며, 2020년 1월 부양의무자 기준 완화를 추가적으로 시행
  - 1단계 : 2017년 11월 老-老-障-障 부양의무자 기준 적용 제외
  - 2단계 : 2018년 10월 주거급여 부양의무자 폐지
  - 3단계 : 2019년 1월 부양의무자 가구에 중증장애인(생계의료), 기초연금 수급자(생계)가 포함될 경우
  - 4단계 : 2020년 1월 중증장애인에 대한 부양의무자 기준 추가폐지
- 지방생활보장위원회를 통한 취약계층 보호가 강화되었으며(기준중위소득 20% → 30%로 확대), 생계급여 탈락자에 대해 취약계층 우선 보장 심의를 의무화
- 재산기준과 관련해서는 1차 생계급여 기본계획에 포함되어 있던 재산기준 및 급지 변경에 대한 사항은 연구사업으로 추진하고, 중기과제로 지원

- 2020년 1월 수급자 및 부양의무자에게 적용되는 기본재산액에 대한 인상을 시행

○ 보장수준 개선

- 기준중위소득 및 가구균등화 지수 개편과 관련해서 관련 연구를 추진하고 동시에 개편방안 마련을 위한 TF 운영 및 연구과제 수행
  - 가구균등화지수 개편 역시 관련 연구와 논의가 진행된 바 있지만, 생계 급여 개편과정에서 부양의무자 기준, 재산 기준, 기준중위소득 등의 개편 방안이 주요하게 논의되면서 가구균등화 지수는 2차 기본계획 수립 시 다시 한 번 논의될 예정임.
- 2018년 소득분배 위기 상황을 경험하면서 1분위 소득 개선을 위해 국가 재정전략회의('19.5.16) 「포용성 강화를 위한 사회안전망 확충 대책」에서 빈곤층의 최저생활보장 목적을 달성하기 위한 제도 개선 추진
  - 근로소득 공제 확대
  - 부양비를 조정하여 부양비 부과율을 동일하게 하면서, 부과비율도 인하 (30%, 15% → 10%)
  - 기본재산액 및 주거용 재산액 상향조정 등

□ 평가 및 시사점

- 정부의 기초생활보장제도 선정기준 확대 및 개선에도 불구하고 사각지대 존속
  - 기준중위소득 40% 이하 비수급빈곤층은 줄어들었지만, 차상위 기준 비수급 빈곤층은 8만명이 증가
    - 기초생활보장제도 선정기준으로 활용되고 있는 기준중위소득, 부양의무자 기준 등에 대한 완화 필요성 제기
  - 기초생활보장 수급자 관리체계 미흡
    - 수급자 증가로 부정수급 등을 관리하기 위한 관련 규정 정비, 전산시스템 체계정비 등이 필요

○ 급여 적정성 보호 미흡

- 기준중위소득 기준 자료원이 가계금융복지조사로 변경되면서, 기준중위소득 산출방식, 기준중위소득과 가계금융복지조사 간 격차 조정 등이 필요함.
- 현재 OECD 기준 가구균등화지수는 1, 2인 가구의 실제 지출 수준을 반영하고 있지 못하므로 이를 개선할 필요성 제기

○ 차상위 개념 모호 및 지원 내용 부실

- 맞춤형 급여 도입 이후 차상위 기준은 기준중위소득 50%를 적용하고 있음. 기존 최저생계비에 비해 상향된 것이지만, 실태조사를 통해본 차상위 비수급 빈곤층은 증가하고 있음.
- 차상위 개념을 명확히 하고, 기준선을 상향조정함으로써 비수급 빈곤층에 대한 보호 강화 필요

○ 기초생활보장제도 탈수급 요인 약화, 장기수급자 등의 증가

- 제도 운영 기간이 길어지면서 동시에 장기수급자가 크게 변하고 있지 않으며, 고정되어 가고 있음.
- 근로연령층 장기수급자 등도 함께 증가하고 있다는 점은 빈곤의 대물림이 심화될 수 있으며, 이는 사회적 문제로 확대될 수 있음.
- 근로연령층을 대상으로 한 근로소득 공제제도는 2020년에야 도입될 예정으로 이에 대한 충분한 검증이 필요함.

○ 신속한 위기 대응 부족: 기초생활보장 및 긴급복지지원의 한계

- 2018년 분배위기, 2020년 코로나19 위기 등에서 빈곤층 및 취약계층 긴급 보호 미흡
- 빈곤층 및 차상위층의 보호는 기초생활보장제도만으로 어려우며, 수급권자의 특성을 고려한 다른 제도와 연계 강화가 중요
- 자활지원제도, 근로장려금, 국민취업지원제도 등 외부적으로 운영되고 있는 다른 사회보장제도와 정합성, 보호 강화를 위한 연구 등이 필요

## 나. 자활급여

### □ 실행 현황

- 자활사업 지원 대상 확대: 저소득층이 참여하는 자활일자리 확대 및 자활급여 인상
  - 조건부수급자 취업우선 지원제도 개선 및 자활일자리 확대를 통해 3년간 4.5천명 추가 일자리 창출('16년, 45천개 → '20년, 49.5천개)
- 자활급여 단계적 인상, 시간제 근로 등 자활근로 다변화
  - 양육자·60세 이상 등 종일 근로가 어려운 대상자를 위한 시간제 자활근로 사업단 운영(18년 1월 시행)
- 자활기업 지원 확대 및 자활인프라 개편 추진
  - 전국·광역·지역 (예비)자활기업 600개 신규창업 추진
  - 중앙(1개소)·광역자활센터(14개소) 등 자활지원 조직을 효율적으로 재구조화, 한국자활복지개발원을 설립, 청년자립도전 자활사업단 실시
- 자산형성 지원 확대
  - 2018년 말 기준 희망키움통장 I, II 가입자는 126,927명으로, 2017년 말 기준 72,928명에 비해 약 5만명 증가
  - 청년희망키움통장: 목표 인원 5천명 중 약 47%(2,334명) 가입

### □ 평가 및 시사점

- 자활사업 지원대상자 확대는 일자리 제공을 통한 소득지원과 자립 지원의 복합 목적
  - 두 목표가 서로 도움 되는 선순환 구조로 정착하게 하는 '어떻게 할 것인가'에 대한 구체적 설계 필요
    - 자활사례관리, 통장사례관리 등을 통해 대상자의 정서적 자활 지원 활성화
    - 조건부 수급자 이외 자활참여자의 자립, 자활 의지를 키울 수 있는 인센티브 구조 설계 필요
    - 자활참여자, 자활사업 종사자를 대상으로 한 자활교육 체계 수립이 필요

## 다. 의료급여

### □ 실행 현황

#### ○ 저소득층 기초 의료보장 확대

- 부양의무자 가구가 장애인 연금 수급 중 중증장애인인 경우('19.1월), 수급자가 30세 미만 한부모가구 또는 시설퇴소 아동인 경우('19.1월)에 대한 부양의무자 기준 폐지
- 3대 비급여(상급병실, 선택진료, 간병비)의 단계적 개선, MRI('18.10월), 초음파('18.4월) 등의 의학적 비급여의 급여화, 재난적의료비 지원 사업 실시('18.7월) 등

#### ○ 맞춤형 건강관리 지원체계 구축

- 건강검진 수검률을 지자체 평가 가점에 반영 실시('18년), 공공부문 사례관리와 연계·협력을 통한 건강증진 향상 도모
- 의료급여 과소이용자 사례관리 시범사업 실시('19.5~7월)
- 신규수급자 교육 강화 및 대상 방문 실시

#### ○ 근거기반 적정 의료급여 이용 유도

- 연장승인 미신청 및 불승인 대상자에 대하여 건강보험 수준의 본인부담 적용('19.1월), 경증질환으로 종합병원급 이상 이용 시 약제비 본인부담(3%) 차등 적용 질환을 100개로 확대('18.11월) 등
- 현지조사 병원급 대상기관 수 확대, 심평원 인력 증원

#### ○ 의료급여 관리·운영체계 개선

- 의료급여사례관리사업지원단 역할 강화를 위한 의료급여 제도 정책지원 기능 확대('19.1월)
- 3년 단위의 정례적 중장기 재정추계 실시('17.1월) 및 전담팀(건강보험공단 의료복지부) 설치('17.4월)

## □ 평가 및 시사점

## ○ 저소득층 의료보장 확대

- 건강보험제도에 남아 있는 차상위층(비수급 빈곤층)의 의료 빈곤층 (medical poor) 추락 예방을 위한 사전적 지원확대 방안 필요
- 여전히 남아있는 의료급여 부양의무자 기준의 단계적 완화 필요

## ○ 맞춤형 건강관리 지원체계 구축

- 의료급여 수급자의 일반 건강검진 수검률은 '18년 41.9%로, 건강보험 가입자의 수검률(76.9%)에 비해 낮은 수준
- 더 많은 수급자가 더 나은 서비스를 제공받을 수 있도록 재가 의료급여 서비스 제도화 및 내실화 준비 필요

## ○ 근거기반 적정 의료급여 이용 유도

## ○ 주요 성과

- 현재 사후적 관리 중심으로 이루어지고 있는 불필요한 장기입원 관리를 사전적·예방적 관리 중심으로 개선하기 위한 개선대책 마련 요구(예: 입원 적정성 심사 등)

## ○ 의료급여 관리·운영체계 개선

- 사후적 예산 확보 및 재정 분석 행태에서 벗어나 선제적 재정관리를 위한 재정 운용 현황에 대한 모니터링체계 구축 필요

## 4. 기본계획: 생계급여

### □ 목표

○ 더 많은 국민의 더 나은 기본생활을 보장하는 포용국가 기반 구축

### □ 세부 목표 및 추진 과제

목표	추진 과제	주요 내용
빈곤 사각지대 최소화	① 부양의무자 기준 단계적 폐지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계급여 부양의무자 기준 단계적 폐지</li> <li>- 1단계: 만 65세 이상 노인, 한부모 가구에 대한 부양의무자 기준 완화</li> <li>- 2단계: 그 외 가구</li> </ul>
	② 재산 기준 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재산 기준 지역 구분체계 개선</li> <li>○ 자동차 재산 소득 환산 기준 완화</li> </ul>
	③ 빈곤 사각지대 지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 긴급복지지원 확대</li> <li>- 재산 및 금융재산 기준 합리화</li> <li>- 긴급복지 사업 전달체계 강화</li> </ul>
생계급여 최저보장 수준 향상	① 기준중위소득 산출 방식 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기준중위소득 산출방식 개편: 가계동향조사 → 가계금융·복지조사</li> <li>○ 가구균등화지수 개편</li> </ul>
	② 생계급여 최저보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계급여 최저보장액 도입</li> </ul>
청년층 근로유인 강화	① 청년대상 근로소득 공제 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 청년층 근로소득공제 대상 확대</li> </ul>
수급관리 강화	① 기초생활수급 수급 관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부정수급 관리 강화</li> <li>○ 부정수급 관련 규정 재정비</li> </ul>
	② 지방생활보장위원회 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전산화를 통한 탄력적 보호 강화</li> <li>○ 사회보장정보시스템 활용 업무효율화 추진</li> </ul>
	③ 기초생활보장 정책지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기초생활보장 중장기 재편 방안 연구 추진</li> <li>○ 기초생활보장 모니터링 및 분석 강화</li> </ul>

## 5. 기본계획: 자활사업

### □ 목표

- 자활사업의 현대화·체계화를 통한 자활참여자의 사회통합 증진 및 자활능력 제고

### □ 세부 목표 및 추진 과제

목표	추진 과제	주요 내용
<b>자활일자리 확대</b>	① 자활사업 참여자 다변화 ② 자활유인 관련제도 정비 ③ 취업지원제도 연계 강화	○ 휴·폐업 자영자에게 긴급일자리 제공 ○ 보호종료 아동에게 청년 맞춤형 자활일자리 제공 ○ 자활장려금 사각지대 문제 개선 방안 수립 ○ 자활급여 지급 방안 재설계 ○ 참여 대상자 변화 특성 분석 ○ 국민취업지원제도 종료자 자활프로그램 연계
<b>정서적·경제적 자립지원</b>	① 자립지원 전문서비스 강화 ② 자활프로그램 내실화	○ 장기수급자 자활지원방안 수립 ○ 자활참여자의 자립목표 구체화 및 자립 지원 ○ 자활관리 확대 및 자활센터 내 사례관리팀 배치 ○ 자활일자리 프로그램 유형 간소화 및 유형별 목표 구분 ○ 사업단 운영 조건 개선
<b>자활기업 지원 체계 강화</b>	① 창업·성장 지원 강화 ② 자활기업 역량 강화 ③ 지원기반 강화	○ 자활기업-사업단 연계 강화 ○ 공공사업 유치 지원 ○ 자활기업에 일자리 참여 확대 ○ 자활기업 종합지원체계 구축 ○ 자활기업 지원을 위한 통계기반 구축 ○ 자활기업 평가 체계 개발
<b>참여자별 성과목표에 기반한 자산형성지원사업 전환</b>	① 제도 개편 ② 지원체계 기능강화	○ 통장 통합 및 재구조화 ○ 통장별 지급요건을 유연화 ○ 한국자활복지개발원 사례관리 기능 강화 ○ 행복e음 및 자활정보시스템 고도화
<b>자활사업 지원체계 및 시스템 운영 내실화</b>	① 자활사업 지원체계 내실화 ② 교육 강화 ③ 시스템 체계화	○ 자활복지개발원-광역자활센터-지역자활센터 간 역할 및 기능 재구분 ○ 자활센터 조직 구조 재검토 ○ 단계별 교육 체계 수립 ○ 전문 인재 육성 강화 ○ 참여자 이력관리를 위한 시스템 체계화

## 6. 기본계획: 의료급여

### □ 목표 및 세부 추진 과제

4대 분야 8대 정책 목표 16개 추진 과제	
<b>【1분야】 저소득층 의료보장 확대</b>	
정책목표 1-1	의료급여 취약계층 지원 강화 <1-1-1> 부양의무자 기준의 단계적 완화 <1-1-2> 건강보험 차상위 지원 계층의 부양의무자 적용 기준 완화
	의료급여 보장성 강화 및 의료 질 향상 <1-2-1> 전 영역에 걸친 의료안전망 구축 <1-2-2> 사후 안전망 구축
<b>【2분야】 지역사회 중심 통합건강관리체계 구축</b>	
정책목표 2-1	재가 의료급여 시범사업 내실화 <2-1-1> 지역사회 공공보건의료지원모델 개발(공급자) <2-1-2> 수급자 지역사회 정착 지원서비스 제공(수요자)
	자기주도형 건강관리 지원 <2-2-1> 건강인센티브제 실시 <2-2-2> 복약순응도 향상 지원 <2-2-3> 만성질환자 맞춤형 영양관리 지원
<b>【3분야】 수급자의 건강한 의료이용 지원</b>	
정책목표 3-1	합리적 의료이용 환경 조성 <3-1-1> 급여일수 연장승인제도 효율화 <3-1-2> 선택의료급여기관 제도 개선
	수급자의 의료이용 책무성(accountability) 강화 <3-2-1> 1종 수급자의 본인부담 결정구조 개편
<b>【4분야】 미래대응을 위한 관리·운영체계 개선</b>	
정책목표 4-1	의료급여 거버넌스 혁신 추진 <4-1-1> 지자체 재정 및 관리체계 강화 <4-1-2> 타법 수급자 자격기준 개선
	의료급여 제도 정기적 모니터링체계 구축 <4-2-1> 의료급여 재정관리단 운영 <4-2-2> 의료급여 제도 실태조사

## 7. 종합계획: 목표 및 추진과제

### □ 추진 방향 및 추진 과제

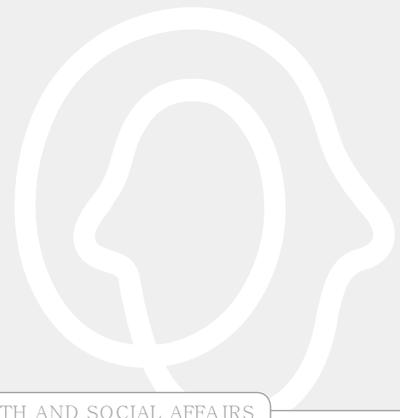
4대 분야 14개 추진 과제		
<b>빈곤 사각지대 해소</b>	취약계층 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 부양의무자 기준 단계적 폐지</li> <li>② 재산 기준의 합리적 개선</li> <li>③ 주거 급여 대상자 확대 검토(중장기)</li> <li>④ 차상위 및 빈곤 사각지대 지원 강화</li> </ul>
<b>보장 강화</b>	기본생활보장 수준 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>① (생계) 최저보장수준의 향상</li> <li>② (의료) 의료급여 보장성 강화</li> <li>③ (주거) 최저보장 수준의 달성</li> <li>④ (교육) 실질적 교육 지원으로 체감도 제고</li> </ul>
<b>탈빈곤 지원</b>	빈곤 예방과 자립을 위한 다각적 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 빈곤 예방을 위한 청년층 적극 지원</li> <li>② 실질적 자립 실현을 위한 자활 사업 확대</li> <li>③ 수급자 사회통합 촉진 등</li> </ul>
<b>제도 기반 내실화</b>	수급 관리 및 전달 체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 적정 수급 관리 강화</li> <li>② 급여 전달체계 효율화</li> <li>③ 기초생활보장제도 정책 지원 강화</li> </ul>



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제 1 부

추진 배경 및 여건





# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 주요 연구 내용 및 구성

제3절 관련 연구 동향 및 본 연구의 기대 효과



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

### 1. 연구 필요성

- 사회·경제·인구 변화와 사회보장 중장기 발전 방향에 조응하여 체계적 빈곤정책 수립 필요성
  - 1999년 입법되고 2000년부터 실시된 국민기초생활보장제도는 우리나라의 명실상부한 ‘최후의 안전망’으로 자리 잡아 왔음.
    - 2018년 12월말 기준으로 국민기초생활보장수급자는 약 174만명(125만 5천가구)으로 수급률은 인구 기준 3.4%임(보건복지부, 2019).
      - 2015년 7월부터 맞춤형 개별급여로 전환하고, 교육급여에 이어 주거급여의 부양의무자 기준이 폐지된데 이어, 생계·의료급여의 부양의무자 기준도 크게 완화됨에 따라 당분간 수급자는 증가될 것으로 예상됨.
    - 또한 그동안 국민기초생활보장제도 이외에도 빈곤과 소득불안정에 대응하기 위해 중앙정부와 지방정부 차원에서 다양한 저소득층 대책과 제도들이 제도화되고 있음.
  - 이와 같은 국민기초생활보장제도의 개선에도 불구하고, 급변하는 사회·경제 상황과 인구구조 변화에 대응하고, 범정부적 사회보장 비전과 발전 방향에 조응하여 체계적인 빈곤정책을 수립할 필요가 있음.
    - 이에, 사회·경제적 실태와 인구학적 구조 변화에 발맞추어 제도를 내실화하고, 사회보장 5개년 계획, 비전 2040 등 범정부적 차원의 중장기 사회복지 발전 계획과 연계하여 체계적이고 구체적인 빈곤정책의 발전 방안을 설정·재조정할 필요가 있음.

□ 기초보장 급여 간 정합성 제고 필요성

- 2015년 7월 국민기초생활보장제도는 ‘맞춤형 개별급여’로 전환됨에 따라 생계급여와 의료급여(보건복지부), 주거급여(국토교통부), 교육급여(교육부) 등으로 기초보장 급여가 분리됨.
  - 맞춤형 개별급여 하에서는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등은 각각 별도의 선정과 급여 기준을 갖게 됨으로써 욕구에 유연하게 대응할 수 있는 장점이 있음.
  - 반면, 급여와 소관부처의 분리로 인해 중장기적으로 공공부조 급여 간 · 제도 정합성이 떨어지고, 공통의 목표나 방향성을 추구하기가 상대적으로 용이하지 않게 됨.
  - 기초보장제도와 연계·연동된 저소득층 지원제도가 늘어남에 따라 기초보장제도와 이들 제도 간 연계성과 정합성을 제고할 필요성도 제기됨.
- 이에, 제도의 체계적 개선을 통해 제도의 내적·외적 정합성과 효율성을 제고하기 위해서는 주기적인 통합적 점검과 개선방향 설계가 필요함.

□ 기초생활보장 기본 계획 및 종합 계획 수립은 법정 사항임.

- 공공부조제도는 국민의 세금을 통해 운용되는 제도임. 따라서 제도가 소기의 목적을 얼마나 효율적이고 효과적으로 달성하고 있는지를 평가하고, 피드백을 통해 제도를 개선해나가는 과정은 제도 책임성을 높이기 위한 필수적 작업임.
- 이에, 국민기초생활보장법에서도 3년마다 실태조사와 평가 결과를 바탕으로 급여의 소관 부처별로 기본계획을 수립하여 보건복지부 장관에게 제출토록 하고 있음.
  - 또한 보건복지부장관은 기본계획과 평가결과를 종합하여 ‘기초생활보장 종합계획’을 수립하여 중앙생활보장위원회의 심의를 받아야 함.

**「국민기초생활보장법」 제20조의2(기초생활보장 계획의 수립 및 평가)**

- ① 소관 중앙행정기관의 장은 수급자의 최저생활을 보장하기 위하여 **3년마다 소관 별로 기초생활보장 기본계획을 수립**하여 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.
- ② 보건복지부장관 및 소관 중앙행정기관의 장은 제4항에 따른 실태조사 결과를 고려하여 급여기준의 적정성 등에 대한 평가를 실시할 수 있으며, 이와 관련하여 전문적인 조사·연구 등을 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 또는 민간 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.
- ③ 보건복지부장관은 제1항에 따른 기초생활보장 기본계획 및 제2항에 따른 평가결과를 종합하여 **기초생활보장 종합계획을 수립하여 중앙생활보장위원회의 심의**를 받아야 한다.

○ 이에, 그 간의 빈곤 정책에 대한 평가를 바탕으로 현 정부의 3년간의 빈곤 정책의 방향성을 제시하기 위해 ‘제1차 기초생활보장 종합계획(‘18년~‘20년)’이 수립된 바 있음.

– 본 연구는 「2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가」 결과를 바탕으로 기본 계획과 종합계획 수립 관련 연구를 진행하고, 기본 및 종합 계획 수립을 체계적으로 지원코자 함.

## 2. 연구 목적

□ 본 연구는 「기초생활보장 실태조사 및 평가」 결과와 「제1차 기초생활보장 종합 계획」(‘18년~‘20년)에 대한 평가 등을 바탕으로 보건복지부 소관 국민기초생활보장 제도의 중장기적 발전 방향과 향후 3년간 발전 방안(기본계획) 및 각 부처 국민기초 생활보장제도 기본계획을 종합한 통합적 발전 방안(종합계획) 수립을 체계적으로 지원하는 데 그 목적이 있음.

○ 이를 위해, 「2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가」 와 기존의 각종 원자료

및 행정 자료(행복e음)를 활용하여 국민기초생활보장제도와 저소득 대책을 둘러싼 사회·경제·인구학적 변화를 체계적으로 분석하는 한편,

- 1차 기본계획과 종합계획의 추진 현황과 성과, 그 간에 나타난 한계와 문제점에 대한 종합적인 피드백을 통해 향후 국민기초생활보장제도와 저소득 대책의 발전 방향을 제시하고자 함.

○ 또한, 향후 3년 간 보건복지부 소관의 생계급여, 의료급여, 자활사업의 구체적인 발전 방안을 도출하고,

- 보건복지부의 생계급여, 의료급여, 자활사업, 국토교통부의 주거급여, 교육부의 교육급여 기본계획을 바탕으로 통합적이고 체계적인 종합 계획 수립을 지원코자 하는데 그 목적이 있음.

○ 다만, 본 보고서의 내용은 좀 더 포괄적이고 종합적으로 현실과 제도를 분석하고 단기, 중장기 과제를 검토하는 과제이니만큼 최종적인 기본계획 및 종합계획의 내용과 일치하지 않음.

## 제2절 주요 연구 내용 및 구성

### 1. 연구내용

□ 사회·경제·인구 구조의 변화와 빈곤 현황 분석

○ 빈곤과 저소득에 영향을 미치는 사회, 경제, 노동시장, 인구 구조의 변화 개괄

○ 빈곤 및 불평등의 현황 분석

- 인구구성, 연령, 가구형태별 빈곤율과 빈곤갭 추이 및 현황 분석
- 인구구성, 연령, 가구형태별 불평등도 추이 및 현황 분석

□ 국민기초생활보장제도의 현황 평가 및 문제점 분석

○ 국민기초생활보장 수급자 및 차상위층의 특성 및 수급 실태 분석

- 국민기초생활보장 수급자 규모 및 구성 변화 추이
- 수급자 및 차상위층의 일반적 특성 비교 분석
  - 가구규모, 가구주 특성(성, 연령, 학력 등), 주거형태, 가구원의 경제활동 등
  - 가구의 경제적 복지 수준: 근로소득, 가처분소득, 재산 및 부채, 소비활동 등
  - 가구의 복지급여 수급 현황: 기초보장 급여별 수급현황, 차상위급여, 기초연금, 기타 급여 등
- 급여별 탈빈곤 효과: 최근 탈빈곤 실태 및 현황 분석

○ 국민기초생활보장제도의 현황 및 문제점 파악

- 선정 기준의 현황 및 문제점
  - 부양의무자 기준
  - 급여별 선정 기준 및 수준(기준 중위소득, 재산의 소득환산액 등)

○ 급여별 현황 및 문제점 파악

- 생계급여 수급자 현황 및 문제점 파악
  - 부양의무자 기준 완화의 효과
  - 생계급여 수급자의 자산 및 근로소득 분석
  - 비수급빈곤층과 수급빈곤층의 비교 분석
- 의료급여 수급자 현황 및 문제점 파악
  - 1인(가구)당 수급액 추이 분석
  - 의료급여 수급자 특성 분석
  - 의료급여 수급자와 건강보험 수급자의 비교 분석
- 자활사업의 현황 및 문제점
  - 조건부 수급자의 특성 및 근로행태 분석
  - 자활사업 참여자의 특성 분석
  - 자활사업 참여자와 취업성공패키지 참여자의 비교 분석

- 제1차 기초생활보장 기본계획 및 종합계획('18년~'20년) 평가
  - 제1차 기초생활보장 기본계획 및 종합계획 수립 전후의 변화 분석
  - 기본계획(생계급여, 의료급여, 자활사업) 및 종합계획의 목표 및 주요 추진 과제별 성과 평가 및 한계 분석
  
- 제2차 기초생활보장 기본계획(안)('21년~'23년) 수립 지원
  - 수급자의 최저생활을 보장하기 위하여 보건복지부 소관 생계·의료·자활급여를 중심으로 기초생활보장 3개년('18년~'20년) 기본계획 수립
  - 급여별(생계급여, 의료급여, 자활사업) 목표 및 추진 방향 설정
  - 선정 기준의 개선 대안 마련
    - 부양의무자 기준
    - 선정 기준(기준중위소득, 재산 기준)
    - 타법지원 기준선
  - 급여별 개선 대안 마련
    - 생계급여
    - 의료급여
    - 자활사업(고용 연계)
  
- 제2차 기초생활보장 종합계획(안)('21년~'23년) 수립 지원
  - 보건복지부·국토교통부·교육부의 기본계획 및 평가결과를 종합하여 기초생활보장 제도 전반에 대한 3개년 종합계획 수립
    - 기초생활보장제도 개선의 기본 방향 및 목표 수립
    - 급여별 개선 방안 및 연차별 계획 수립
    - 주요 추진 과제 제안

## 2. 연구방법

### □ 국내외 문헌 연구

- 공공부조제도의 현황 및 문제점 관련 국내외 문헌 검토
- 기본계획 수립 분석틀 관련 문헌 검토

### □ 원자료 및 2차 자료 분석

- 「2020년 기초생활보장 실태조사」 (보건복지부, 한국보건사회연구원) 원자료 분석
  - 대표성 있는 최신 자료를 활용하여 수급자와 차상위층의 특성 및 수급 실태, 탈빈곤 효과 등 분석
- 행복e음 원자료 분석
  - 기존 수급자와 신규 수급자의 특성 분석
  - 기존 수급자와 신규 수급자의 부양의무자 특성 분석
  - 탈수급 현황 분석 등
- 기존 원자료 분석 및 2차 자료 활용
  - 「2017년 기초생활보장 실태조사」 로 분석하기 어렵거나, 추이를 분석할 필요가 있는 경우 각종 원자료(raw data)와 2차 통계 자료 분석 및 활용
  - 기존 원자료 예시: 가계동향조사(통계청), 가계금융·복지조사(통계청), 국민생활실태조사(보건복지부, 한국보건사회연구원), 한국복지패널조사(한국보건사회연구원), 자활패널(중앙자활센터) 등
  - 2차 자료 예시: 통계청 사회조사(부양의식, 사회조사 등), 국민기초생활보장 수급자 현황(보건복지부) 등

### ○ 기타 자료 분석

### □ 자문 회의 개최

- 최근 사회, 경제, 노동시장, 인구구조 변화 등에 대한 전문가 자문

- 기초보장제도와 연계된 다양한 소득보장제도에 대한 전문가 자문
- 주거급여, 교육급여 기본계획 수립 연구진 자문
- 기타 빈곤 및 기초보장 관련 주제에 대한 자문회의 개최

### 제3절 관련 연구 동향 및 본 연구의 기대 효과

#### 1. 관련 연구 동향

##### □ 기본계획(종합계획) 수립 관련

- 사회보장 영역에서 기본계획 혹은 종합계획 수립은 법정 사항으로 명시되어 있는 경우가 많음. 대표적으로 각종 사회복지제도의 모법(母法)이라 할 수 있는 「사회보장기본법」에서는 “사회보장 증진을 위하여 사회보장에 관한 기본계획을 5년마다 수립하여야”(제16조) 함을 명시하고 있음.
  - 이에 따라 2019년 보건복지부에서 “제2차 사회보장기본계획('19년~'23)” 수립(보건복지부, 2019.2.12.)
- 2017년에는 3년간의 빈곤 정책의 방향성을 제시하기 위해 ‘제1차 기초생활보장 종합계획('18년~'20년)’이 수립된 바 있음.

##### □ 기초보장제도 관련 연구

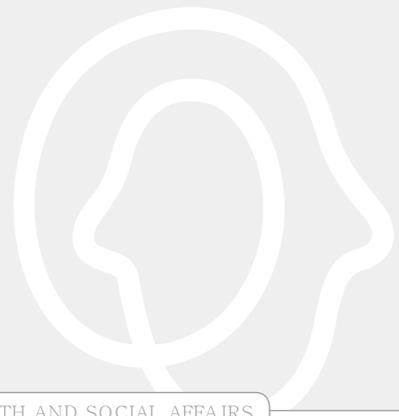
- 기초보장제도 관련 연구는 크게 최저생계비와 기준중위소득 계측에 관한 연구, 기초보장제도의 전반적인 개선방향에 대한 연구, 기초보장제도의 세부 제도의 개선 방향에 대한 연구, 기초보장제도 평가에 관한 연구 등으로 구분될 수 있음.
- 최저생계비는 2015년 개편 이전에 선정과 급여 기준이었고, 3년마다 계측하도록 명시되어 있었기 때문에(초기에는 5년 주기), 1999년 이래, 2004년, 2007년, 2010년, 2013년에 각각 계측되었고, 한국보건사회연구원에서 연구가 수행되었음.

- 2015년 이후에는 기준중위소득이 공식적인 선정과 급여 기준선으로 대체됨으로써 최저생계비는 비공식적인 MIS 역할을 수행하고 있음.
- 기준 중위소득과 관련된 연구로는 2017년 한국보건사회연구원에서 수행된 『기준 중위소득 안정성 제고 방안 마련을 위한 기초연구』가 있음.
- 기초보장제도의 전반적 개선방안에 대한 대표적 연구로는 2012년 수행된 『빈곤 정책 제도개선 방안 연구』(한국보건사회연구원, 2012)를 대표적으로 꼽을 수 있으며, 이외에도 『국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안』(한국보건사회연구원, 2006), 『국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 실행 방안 연구』(한국보건사회연구원, 2015) 등을 들 수 있음.
- 기초보장제도의 세부 제도 내용에 대한 개선 방안 연구로 부양의무자 기준 개선 방안 연구(2003, 2009, 2014, 2016), 재산의 소득환산 기준 또는 재산 기준의 개선방안에 관한 연구(2011, 2014), 국민기초생활보장제도와 역모기지 제도 연계방안 연구(2015) 등이 있음.
- 기초보장제도 평가에 관한 연구로는 『맞춤형 급여체계 도입에 따른 빈곤층 기초생활보장 평가모형 연구』(한국보건사회연구원, 2015), 『제1차 기초생활보장 실태조사 및 평가연구』(한국보건사회연구원, 2017) 등이 있음.
- 본 연구에서는 기존의 연구들을 종합적이고 비판적으로 검토하여 제2차 국민기초생활보장 기본계획(안) 및 종합계획(안) 수립에 반영코자 함.

## 2. 본 연구의 기대 효과

- 체계적이고 종합적인 「기초생활보장 기본계획 및 종합계획」 수립 지원
  - 국내외 문헌 검토, 1, 2차 서베이 자료와 행정자료의 체계적인 분석 등을 통해 제2차 기초생활보장 기본계획 및 종합계획 수립의 논리적·실행적 근거 제공
  - 제1차 기본계획 및 종합계획에 대한 비판적 환류와 사회보장기본계획 등 상위 계획들과의 정합성 등을 고려한 기초생활보장제도 개선의 대안 도출

- 국민기초생활보장 제도의 정합성, 효과성, 효율성 제고에 기여
  - 현 실태를 반영하면서도 체계적인 기초생활보장 기본계획 및 종합계획 수립(안)을 도출함으로써 국민기초생활보장 제도의 내적·외적 정합성을 높이고, 효과성과 효율성을 제고하는데 기여
  
- 저소득층의 소득보장과 생활안정, 탈빈곤(자활) 도모에 기여
  - 궁극적으로는 사회·경제·노동시장·인구구조 변화에 조응하는 효과적이고 효율적인 저소득대책을 체계적으로 수립함으로써 저소득층의 소득보장과 생활 안정을 도모하고 원활한 탈빈곤과 자립을 활성화하는데 기여



## 제 2 장

### 정책 여건

제1절 빈곤 추이 변화

제2절 기초보장 수급 동향



## 제 2 장 정책 여건

### 제1절 빈곤 추이 변화

#### 1. 전반적인 빈곤 추이

##### □ 가처분소득 빈곤율(가계동향조사와 가계금융·복지조사)

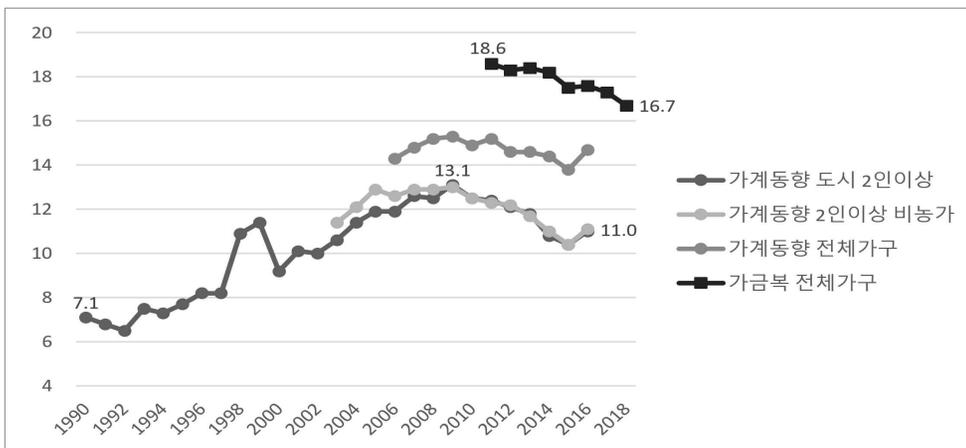
○ 한국의 빈곤은 1990년대 초반부터 2000년대 후반까지 증가하였지만, 2010년대에는 빈곤이 정체하거나 감소하는 경향이 나타남( [그림 2-1] ).

- 가계동향조사에 따르면 도시 2인 이상 가구의 빈곤율이 1990년 7.1%에서 2009년 13.1%로 증가한 후 2016년 11.0%로 감소하였음.

- 가계금융·복지조사에 따르면 전체 가구의 빈곤율이 2011년 18.6%에서 2018년 16.7%로 감소하였음.

[그림 2-1] 가처분소득 빈곤율(중위 50% 기준, 개인단위) 추이

(단위: %)



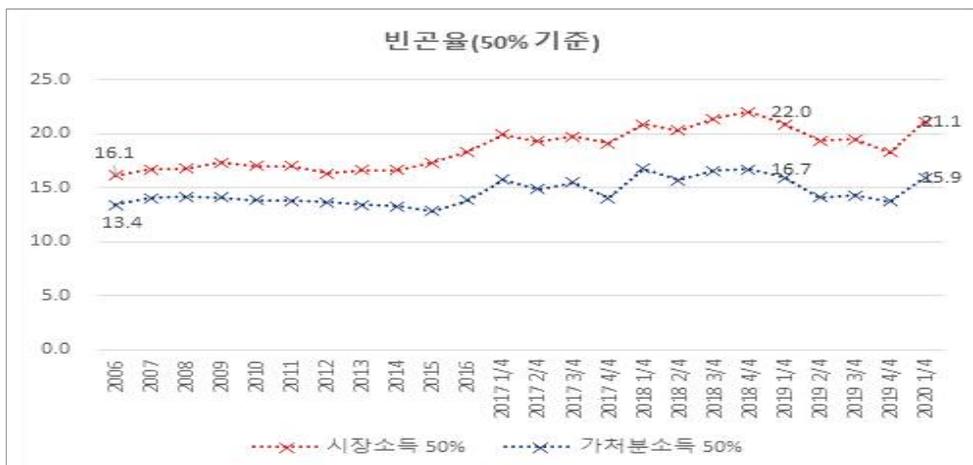
주: '가계동향'은 가계동향조사와 농가경제조사 결합데이터를, '가금복'은 가계금융·복지조사 데이터를 의미함. '가계동향' 가처분소득은 경상총소득에서 공적이전지출을 차감한 값이고, '가금복' 가처분소득은 경상총소득에서 공적이전지출과 사적이전지출을 차감한 값임. 균등화소득을 개인 단위로 분석한 결과임.

자료: 통계청. (2018). 가계동향조사 소득분배지표. 국가통계포털 <http://kosis.kr>에서 2020. 3. 22. 인출; 통계청. (2020a). 가계금융·복지조사 소득분배지표. 국가통계포털 <http://kosis.kr>에서 2020. 3. 22. 인출.

- 1990년대 이후 소득분배 악화 추이가 2010년대에 구조적으로 반전되었는지를 판단하기는 아직까지 쉽지 않음.
- 시장소득과 가처분소득 빈곤율의 최근 추이(가계동향조사)
  - 2006년 이래 2018년까지 빈곤율이 전반적으로 상승, 2019년에는 하락하였으나 코로나-19의 영향으로 2020년 1분기 다시 상승( [그림 2-2] , [그림 2-3] )
    - 시장소득 악화가 빈곤율 상승을 추동하고 있는 반면, 이를 부분적으로 상쇄하는 공적 이전소득의 역할이 강화됨. 즉, 2017년 전후로 시장소득 빈곤율과 공적이전소득 빈곤율 간 격차 확대
  - 코로나-19의 영향이 본격적으로 나타나기 시작한 20년 1분기 빈곤율 급상승
    - 중위소득 40% 기준 시장소득 빈곤율: '06 11.4% → '18 4분기 18.0% → '19 4분기 14.8% → '20년 1분기 16.9%
    - 중위소득 40% 기준 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율 간 격차: '06 2.7%p → '18 4분기 6.0%p

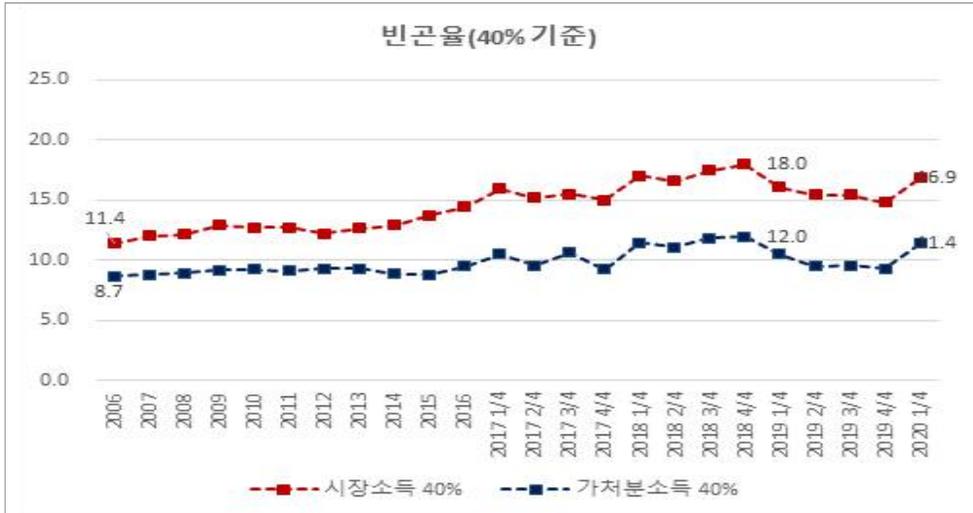
[그림 2-2] 시장소득과 가처분소득 빈곤율(중위소득 40% 기준, 개인단위) 추이

(단위: %)



자료: 통계청. (각연도, 각분기). 가계동향조사 원자료

[그림 2-3] 시장소득과 가처분소득 빈곤율(중위소득 40% 기준, 개인단위) 추이 (단위: %)



자료: 통계청. (각연도, 각분기). 가계동향조사 원자료

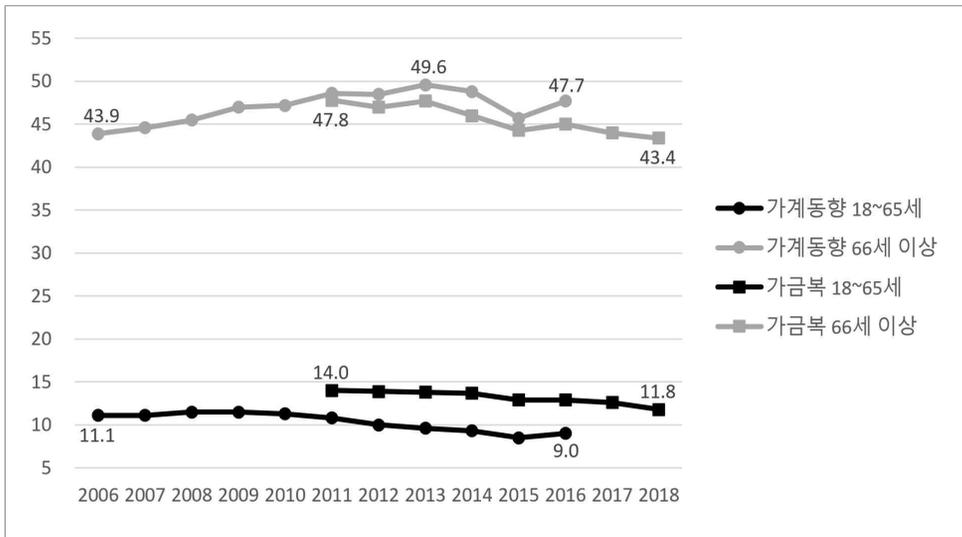
□ 연령대별 가처분소득 빈곤율(가계동향조사와 가계금융·복지조사)

- 연령대별로 살펴보면 근로연령인구와 은퇴연령인구의 빈곤 수준과 추이에 상당한 차이가 관찰됨( [그림 2-4] ).
- 횡단적으로, 근로연령인구보다 은퇴연령인구의 빈곤율이 훨씬 높음.
  - 가계금융·복지조사에 따르면 2018년 66세 이상 빈곤율(43.4%)은 18~65세 빈곤율(11.8%)의 3.7배임.
- 시계열적으로, 근로연령인구보다 은퇴연령인구의 빈곤율이 시간에 따라 더 크게 증감하는 경향이 발견됨.
  - 가계동향조사에 따르면 2000년대 중반 이후 18~65세 빈곤율이 대체로 완만하게 감소한 반면 66세 이상 빈곤율은 2006년 43.9%에서 2013년 49.6%로 크게 증가한 후 2016년 47.7%로 감소하였음.
  - 가계금융·복지조사에 따르면 2011~2018년 18~65세 빈곤율이 2.2%포인트 감소한 반면(14.0%→11.8%) 66세 이상 빈곤율은 4.4%포인트 감소하였음 (47.8%→43.4%).

○ 이는 고령자의 소득분배가 전체 인구의 빈곤 수준과 추이에 상당히 중요한 영향을 미친다는 사실을 의미함.

[그림 2-4] 연령대별 가치분소득 빈곤율(중위 50% 기준, 개인단위) 추이

(단위: %)



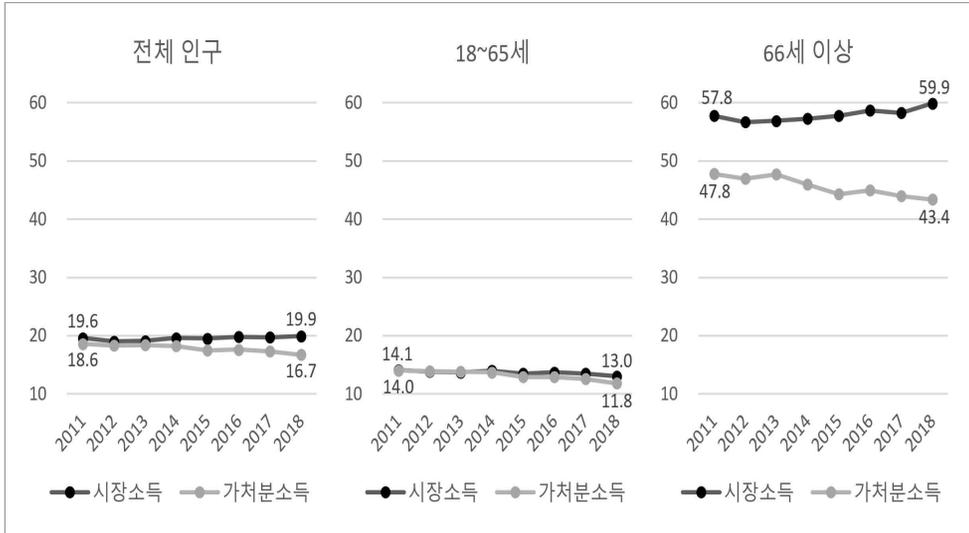
주: '가계동향'은 가계동향조사와 농가경제조사 결합데이터를, '가금복'은 가계금융복지조사 데이터를 의미함. '가계동향' 가치분소득은 경상총소득에서 공적이전지출을 차감한 값이고, '가금복' 가치분소득은 경상총소득에서 공적이전지출과 사적이전지출을 차감한 값임. 균등화소득을 개인 단위로 분석한 결과임.

자료: 통계청. (2017). 가계동향조사 소득분배지표(전체가구, 성별 및 연령구분별). <http://kosis.kr>에서 2020. 3. 22. 인출; 통계청. (2020b). 가계금융복지조사 소득분배지표(연령계층별). <http://kosis.kr>에서 2020. 3. 22. 인출.

□ 연령대별 시장소득과 가치분소득 빈곤율의 최근 추이(가계동향조사와 가계금융복지조사)

○ 시장소득 빈곤율은 2010년대 이후 정체 내지 상승 추이를 보이고 있는데 비해, 가치분소득 빈곤율은 2018년까지 하락세를 유지하고 있음( [그림 2-5] ).

[그림 2-5] 연령대별 시장소득 및 가처분소득 빈곤율(중위 50% 기준, 개인단위) 추이  
(단위: %)

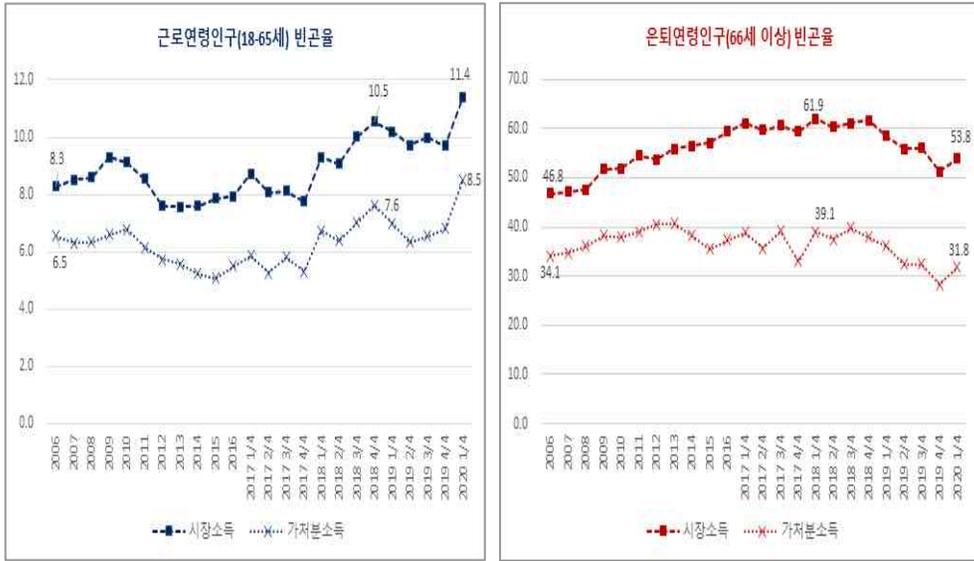


주: 시장소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득의 합에서 사적이전지출을 차감한 값이고, 가처분소득은 시장소득과 공적이전소득의 합에서 공적이전지출을 차감한 값임. 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율 모두 가처분소득 중위값의 50%를 빈곤선으로 설정하여 분석한 값임. 균등화소득을 개인 단위로 분석한 결과임.  
 자료: 통계청. (2020a). 가계금융·복지조사 소득분배지표. <http://kosis.kr>에서 2020. 3. 22. 인출; 통계청. (2020b). 가계금융·복지조사 소득분배지표(연령계층별). <http://kosis.kr>에서 2020. 3. 22. 인출.

○ 특히, 2018년 이후 근로연령층 빈곤은 2015년 전후로 추세적 상승세, 이에 비해 은퇴연령층 빈곤은 2015년 전후로 추세적 하락세를 보임으로써 대조를 이룸 ( [그림 2-6] ).

- 은퇴연령층 빈곤율 하락은 공적 이전의 증가가 주도하고 있는 것으로 보임. 즉 동 기간 동안 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율 격차가 크게 확대
  - 중위소득 40% 기준 근로연령층 가처분소득 빈곤율: '06 6.5% → '18 4분기 7.6% → '19 4분기 6.8% → '20년 1분기 8.5%
  - 중위소득 40% 기준 은퇴연령층 가처분소득 빈곤율: '06 34.1% → '18 4분기 38.0% → '19 4분기 28.3% → '20년 1분기 31.8%

[그림 2-6] 근로연령인구의 시장소득과 가처분소득 빈곤율(중위소득 40% 기준, 개인단위) 추이 (단위: %)



자료: 통계청. (각연도, 각분기). 가계동향조사 원자료

## 2. 최근 빈곤 추이 및 재분배 효과<sup>1)2)</sup>

### 가. 전체 인구 빈곤 추이 및 재분배 효과

#### □ 소득원천별 소득

○ 한국 복지국가가 확대되어 왔음에도 불구하고, 여전히 공적이전소득의 규모는 크지 않은 편임( [그림 2-7] ).

— 2016~2018년 공적이전소득 평균은 187만원/년에서 217만원/년으로

1) 2016~2018년(소득연도) 가계금융복지조사의 소득 및 비소비지출 자료는 국세청, 보건복지부 등의 행정 자료로 보완되었기 때문에 소득분배 실태를 비교적 정확하게 반영할 것으로 기대됨. 이하의 분석에서 시장소득과 가처분소득은 아래와 같이 정의함. 모든 소득 항목은 가구소득을 가구원 수 제곱근으로 나누어 균등화한 후 개인 단위로 분석함.

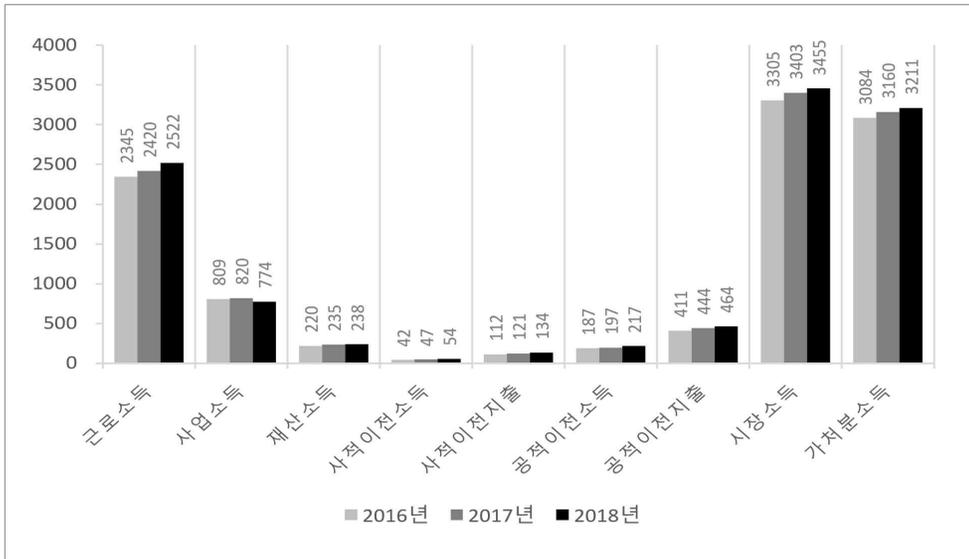
$\begin{aligned} \text{시장소득} &= \text{근로소득} + \text{사업소득} + \text{재산소득} + \text{사적이전소득} - \text{사적이전지출} \quad (\text{음수는 0으로 변환}) \\ \text{가처분소득} &= \text{시장소득} + \text{공적이전소득} - \text{공적이전지출} \quad (\text{음수는 0으로 변환}) \end{aligned}$
---

2) 이하의 분석결과는 통계청이 공표한 소득분배지표 통계와 거의 유사하지만, 통계청의 소득분배지표 분석용 마이크로데이터와의 재산소득 측정방식 차이 등으로 인해 작은 차이가 존재할 수 있음.

증가하였고, 이에 따라 공적이전소득 평균의 가처분소득 평균 대비 비율은 6.1%에서 6.7%로 증가하였음.

[그림 2-7] 소득원천 평균

(단위: 만원/년, 2018년 실질가격)



주: 균등화소득을 개인 단위로 분석한 결과임.  
자료: 통계청, (각연도). 가계금융복지조사 2017~2019년 원자료.

#### □ 소득분위별 소득 구성

○ 시간에 따른 공적이전소득의 확대는 저소득층에게 상대적으로 크게 나타났음 (<표 2-1>).

- 경상소득으로 전체 인구를 5분위로 나누어 살펴보면, 2016~2018년 1분위의 공적이전소득 평균은 251만원/년에서 304만원/년으로 53만원/년 증가하였고, 5분위의 공적이전소득 평균은 169만원/년에서 183만원/년으로 14만원/년 증가하였음.
- 공적이전소득 평균이 경상소득 평균에서 차지하는 비율을 살펴보면, 1분위는 24.1%에서 26.6%로 2.6%포인트 증가하였지만 5분위는 2.2%에서 2.3%로 0.1%포인트 증가하는 데 그쳤음.

〈표 2-1〉 경상소득 분위별 소득원천 평균

(단위: 만원/년, 2018년 실질가격, %)

구분		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
일차소득 <sup>1)</sup>	2016년	709 (67.9)	1871 (89.8)	2793 (92.9)	3985 (95.3)	7512 (97.6)
	2017년	723 (67.1)	1907 (88.6)	2855 (92.8)	4106 (95.2)	7788 (97.6)
	2018년	724 (63.3)	1947 (87.7)	2933 (92.7)	4200 (94.9)	7869 (97.5)
사적이전소득	2016년	84 (8.1)	46 (2.2)	35 (1.2)	27 (0.7)	18 (0.2)
	2017년	89 (8.2)	56 (2.6)	37 (1.2)	34 (0.8)	20 (0.3)
	2018년	115 (10.0)	63 (2.8)	38 (1.2)	36 (0.8)	17 (0.2)
공적이전소득	2016년	251 (24.1)	167 (8.0)	180 (6.0)	168 (4.0)	169 (2.2)
	2017년	267 (24.7)	189 (8.8)	186 (6.1)	174 (4.0)	168 (2.1)
	2018년	304 (26.6)	210 (9.5)	194 (6.1)	190 (4.3)	183 (2.3)
경상소득	2016년	1044 (100.0)	2085 (100.0)	3008 (100.0)	4181 (100.0)	7699 (100.0)
	2017년	1079 (100.0)	2153 (100.0)	3079 (100.0)	4314 (100.0)	7976 (100.0)
	2018년	1143 (100.0)	2220 (100.0)	3165 (100.0)	4427 (100.0)	8070 (100.0)

주: 괄호 안의 수치는 경상소득 평균 대비 비율을 의미함. 균등화소득을 개인 단위로 분석한 결과임.

1) 일차소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득의 합을 의미함.

자료: 통계청. (각연도). 가계금융·복지조사 2017~2019년 원자료.

#### □ 시장소득 및 가처분소득 기준 빈곤

○ 2016~2018년 시장소득의 빈곤지표가 소폭 악화된 반면 가처분소득의 빈곤지표는 소폭 개선된 것으로 나타남(〈표 2-2〉).

– 중위 50%와 30%를 기준으로 할 때, 시장소득 빈곤율은 각각 19.8%에서 20.0%로, 11.1%에서 11.6%로 증가하였지만, 가처분소득 빈곤율은 각각 17.6%에서 16.7%로, 6.7%에서 6.3%로 감소하였음.

○ 이는 공적이전과 조세의 분배효과가 시간에 따라 증가하고 있음을 의미함.

– 시장소득과 가처분소득 빈곤지표의 차이는 공적이전과 조세의 빈곤감소 효과로 해석할 수 있음.

– 2018년 공적이전과 조세는 중위 50% 기준 빈곤율을 3.3%포인트, 16.6% 감소시키고 중위 30% 기준 빈곤율을 5.3%포인트, 45.7% 감소시킴.

– 중위 50%에 비해 중위 30% 기준 빈곤율의 감소량이 크다는 분석 결과는

공적이전과 조세가 극빈을 완화하는 효과가 상대적으로 크다는 사실을 의미함.

〈표 2-2〉 시장소득과 가처분소득의 빈곤율 및 빈곤갭비율

(단위: %, %p)

구분		빈곤율				빈곤갭비율			
		시장 소득 A	가처분 소득 B	C= B-A	C/A ×100	시장 소득 A	가처분 소득 B	C= B-A	C/A ×100
중위 50% 기준	2016년	19.8	17.6	-2.2	-11.0	9.7	6.2	-3.6	-36.5
	2017년	19.7	17.3	-2.4	-12.4	9.9	6.1	-3.8	-38.1
	2018년	20.0	16.7	-3.3	-16.6	10.0	5.7	-4.3	-43.0
중위 30% 기준	2016년	11.1	6.7	-4.4	-39.4	6.0	2.3	-3.8	-62.4
	2017년	11.4	7.0	-4.5	-39.2	6.3	2.3	-4.0	-63.5
	2018년	11.6	6.3	-5.3	-45.7	6.4	2.0	-4.4	-69.3

주: 시장소득 빈곤지표와 가처분소득 빈곤지표 모두 가처분소득 중위값의 50%/30%를 빈곤선으로 설정하여 분석함. 균등화소득을 개인 단위로 분석한 결과임.

자료: 통계청. (각연도). 가계금융·복지조사 2017~2019년 원자료.

#### □ 공적이전소득 항목별 분포

○ 2016~2018년 공적이전소득의 증가 추이가 분명하게 확인됨( [그림 2-8] ).

- 전체 공적이전소득의 평균은 187만원/년에서 217만원/년으로, 공적이전소득이 존재하는 비율은 49.7%에서 55.3%로 증가하였음.

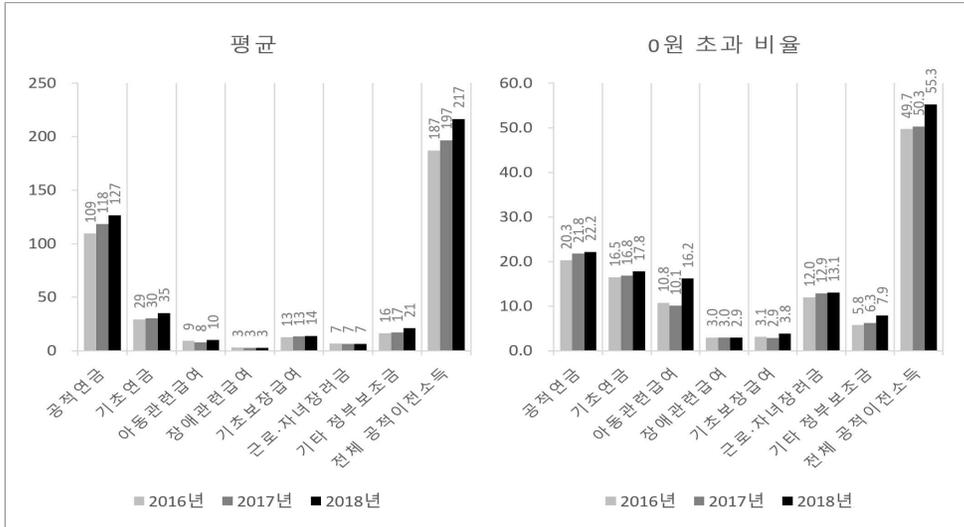
○ 한국 소득보장체계에서 노후소득보장제도가 차지하는 비중이 상당히 큼.

- 공적연금과 기초연금이 전체 공적이전소득 평균의 약 75%를 차지하고 있을 뿐만 아니라, 전체 공적이전소득의 시간에 따른 증가 역시 대부분 공적연금과 기초연금의 확대에 설명됨.

- 2018년 아동수당의 도입으로 아동 관련 급여를 받는 가구에 속한 인구의 비율이 16.2%로 크게 증가하였지만, 아동 관련 급여 평균의 증가량은 크지 않음(8만원/년→10만원/년).

[그림 2-8] 공적이전소득 분포

(단위: 만원/년, 2018년 실질가격, %)



주: 균등화소득을 개인 단위로 분석한 결과임. 평균은 해당 소득이 0원인 사례를 포함한 평균을, 0원 초과 비율은 해당 소득이 0원 초과 존재하는 사례의 비율(%)을 의미함. 공적이전소득 항목은 다음과 같이 분류함.

- 공적연금: 국민연금 및 특수직역연금 / 기초연금 / 아동 관련 급여: 양육수당, 아동수당, 출산장려금 등
- 장애 관련 급여: 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당 등
- 기초보장급여: 생계급여, 주거급여, 교육급여 등, 의료급여 제외 / 근로·자녀장려금
- 기타 정부보조금: 고용보험 및 산재보험 관련 급여, 농어업정부보조금, 보험급여 등

자료: 통계청. (각연도). 가계금융복지조사 2017~2019년 원자료.

### □ 공적이전소득의 빈곤감소효과

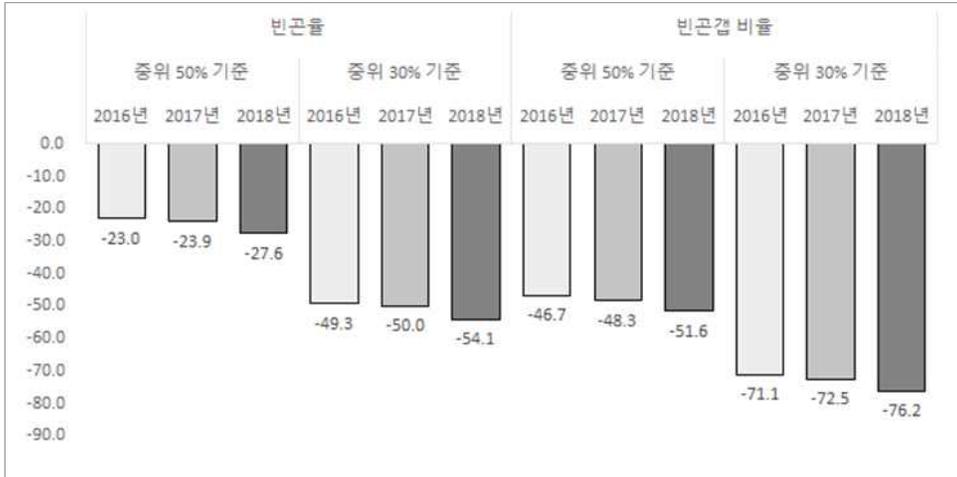
○ 2016~2018년 기간 동안 중위소득 50% 기준 공적이전소득의 빈곤을 감소효과는 23.0%에서 27.6%로 개선, 빈곤갭 감소효과도 동기간 46.7%에서 51.6%로 개선( [그림 2-9] ).

－ 중위소득 30% 기준 빈곤완화 효과: (빈곤율) '06년 46.7% ↓ → '08년 51.6% ↓, (빈곤갭) '06년 71.1% ↓ → '08년 76.2% ↓

3) 본 분석의 0원 초과 비율은 가구소득을 기준으로 분석한 값이기 때문에, 개인 단위 급여의 수급률과는 차이가 있음. 예를 들어, 공적연금 0원 초과 비율은 공적연금을 수급한 개인의 비율이 아니라 공적연금을 받은 가구가 존재하는 가구에 속한 개인의 비율을 의미함.

[그림 2-9] 공적이전소득의 빈곤율 및 빈곤갭비율 감소 효과

(단위: %)



자료: 통계청. (각연도). 가계금융·복지조사 2017~2019년 원자료.

○ 시장소득에 개별 공적이전소득 항목을 합산한 소득의 빈곤지표와 시장소득 빈곤지표의 차이를 살펴본 결과, 여러 공적이전소득 항목 중 공적연금의 빈곤 감소효과가 가장 클 뿐만 아니라, 시간에 따라 공적연금의 빈곤감소효과가 커지고 있음(〈표 2-3〉).

- 2018년 공적연금은 중위 50% 기준 빈곤율을 3.0%포인트, 15.2% 감소시킴.
- 시간에 따른 공적연금 빈곤감소 효과의 증가는 주로 공적연금의 성숙에 따른 결과일 것으로 판단됨.
- 공적연금을 제외하면 기초연금의 빈곤감소 효과가 가장 큼.

○ 국민기초생활보장제도는 극빈을 일정하게 완화함.

- 기초보장급여는 중위 30% 기준 빈곤율과 빈곤갭비율을 각각 0.7~0.8% 포인트, 1.1~1.2%포인트 감소시킴.

〈표 2-3〉 공적이전소득의 빈곤율 및 빈곤갭비율 감소 효과

구분			공적 연금	기초 연금	아동 관련 급여	장애 관련 급여	기초 보장 급여	근로· 자녀 장려금	기타 정부 보조금	전체 공적 이전 소득	
빈곤율	중위 50% 기준	2016년	변화량(%p)	-2.3	-0.8	-0.2	-0.0	-0.3	-0.3	-0.4	-4.6
			변화율(%)	-11.5	-3.9	-0.9	-0.2	-1.4	-1.7	-2.2	-23.0
		2017년	변화량(%p)	-2.6	-0.8	-0.1	-0.0	-0.4	-0.3	-0.4	-4.7
			변화율(%)	-13.1	-3.9	-0.7	-0.1	-1.8	-1.3	-2.1	-23.9
		2018년	변화량(%p)	-3.0	-1.0	-0.2	-0.1	-0.2	-0.3	-0.6	-5.5
			변화율(%)	-15.2	-5.2	-1.0	-0.3	-1.2	-1.6	-2.8	-27.6
	중위 30% 기준	2016년	변화량(%p)	-2.1	-1.2	-0.1	-0.1	-0.7	-0.3	-0.5	-5.5
			변화율(%)	-18.8	-11.1	-0.8	-0.9	-6.7	-3.1	-4.6	-49.3
		2017년	변화량(%p)	-2.2	-1.1	-0.1	-0.1	-0.8	-0.3	-0.5	-5.7
			변화율(%)	-19.2	-10.0	-1.2	-1.1	-7.3	-2.5	-4.5	-50.0
		2018년	변화량(%p)	-2.3	-1.4	-0.1	-0.1	-0.8	-0.2	-0.7	-6.3
			변화율(%)	-20.3	-12.4	-0.6	-0.9	-6.6	-2.0	-5.7	-54.1
빈곤갭 비율	중위 50% 기준	2016년	변화량(%p)	-1.8	-1.3	-0.1	-0.1	-0.9	-0.2	-0.4	-4.6
			변화율(%)	-18.6	-12.9	-0.9	-1.4	-8.9	-2.3	-4.2	-46.7
		2017년	변화량(%p)	-2.0	-1.3	-0.1	-0.1	-0.9	-0.2	-0.5	-4.8
			변화율(%)	-20.2	-12.7	-0.9	-1.4	-9.2	-2.1	-4.6	-48.3
		2018년	변화량(%p)	-2.1	-1.5	-0.1	-0.1	-0.9	-0.2	-0.6	-5.2
			변화율(%)	-21.0	-14.7	-1.0	-1.4	-9.4	-2.2	-5.5	-51.6
	중위 30% 기준	2016년	변화량(%p)	-1.5	-1.5	-0.1	-0.2	-1.1	-0.1	-0.4	-4.3
			변화율(%)	-25.4	-24.5	-0.9	-3.0	-18.6	-2.4	-6.4	-71.1
		2017년	변화량(%p)	-1.7	-1.5	-0.1	-0.2	-1.2	-0.1	-0.5	-4.5
			변화율(%)	-27.1	-24.0	-1.0	-2.9	-18.7	-2.2	-7.3	-72.5
		2018년	변화량(%p)	-1.8	-1.7	-0.1	-0.2	-1.2	-0.2	-0.5	-4.8
			변화율(%)	-28.3	-26.7	-1.1	-3.0	-19.2	-2.6	-8.5	-76.2

주: <시장소득의 빈곤지표>와 <시장소득에 해당 공적이전소득을 합산한 소득의 빈곤지표>의 차이를 <시장소득의 빈곤지표> 대비 변화량과 변화율로 제시함. 빈곤선은 가처분소득 중위값의 50%/30%로 고정하여 분석함. 균등화 소득을 개인 단위로 분석한 결과임.

자료: 통계청, (각연도), 가계금융·복지조사 2017~2019년 원자료.

## 나. 인구(가구) 특성별 빈곤 추이 및 재분배 효과

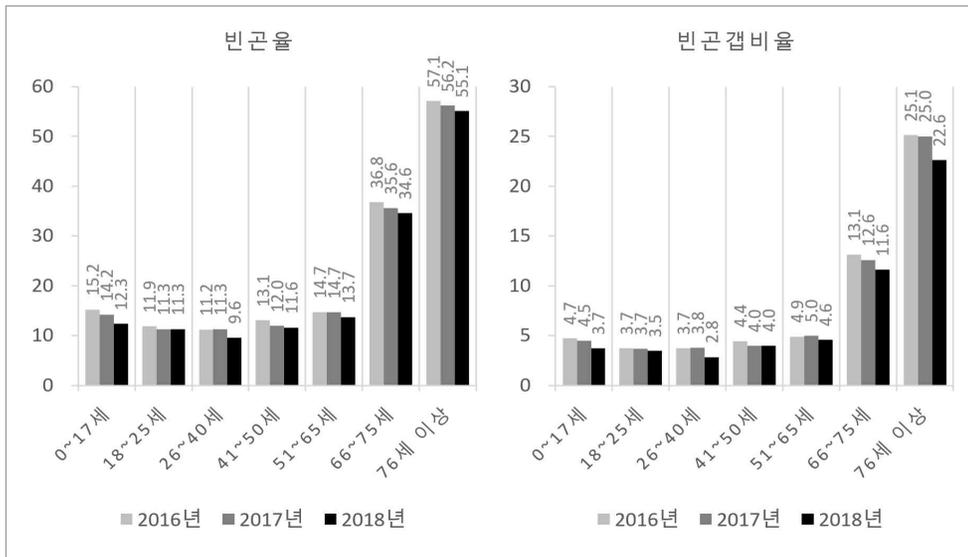
### □ 연령대별 빈곤

○ 연령대별로 살펴보면 노인의 빈곤율이 매우 높게 나타남( [그림 2-10] ).

- 중위 50%를 기준으로 할 때, 비노인의 빈곤율은 대체로 10%대인 반면, 66~75세의 빈곤율은 30%대 중반, 76세 이상의 빈곤율은 50%대 중후반임.

[그림 2-10] 연령대별 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율(중위 50% 기준)

(단위: %)



주: 균등화소득을 개인 단위로 분석한 결과임.

자료: 통계청. (각연도). 가계금융복지조사 2017~2019년 원자료.

○ 이처럼 빈곤위험이 상대적으로 큰 노인인구의 규모가 시간에 따라 증가하고 있음 ( [그림 2-11] ).

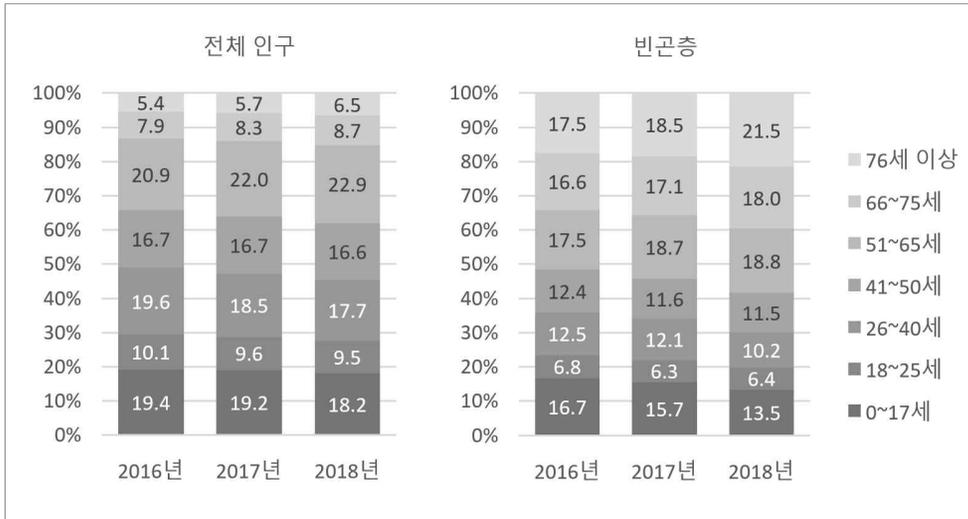
- 2016~2018년 전체 인구 중 66~75세와 76세 이상이 차지하는 비율은 각각 7.9%에서 8.7%로, 5.4%로 6.5%로 증가하였음.
- 비노인 중에서 빈곤율이 상대적으로 높은 51~65세 인구의 비율 역시 20.9%에서 22.9%로 증가하였음.

○ 빈곤층의 고령화가 진행되고 있음( [그림 2-11] ) .

- 2016~2018년 빈곤층 중 76세 이상과 66~75세가 차지하는 비율은 각각 17.5%에서 21.5%로, 16.6%에서 18.0%로 증가하였음.

[그림 2-11] 전체 인구 및 빈곤층(중위 50% 기준)의 연령 분포

(단위: %)



주: 전체 인구와 빈곤층 중 각 연령집단에 속한 인구가 차지하는 비율을 의미함.  
 자료: 통계청. (각연도). 가계금융·복지조사 2017~2019년 원자료.

#### □ 가구 규모별 빈곤

○ 가구 규모별로 살펴보면 1~2인 가구의 빈곤이 상대적으로 심각한 것으로 나타남 ( [그림 2-12] ) .

- 1인 가구와 2인 가구의 중위 50% 기준 빈곤율은 각각 52.1~54.0%, 29.0~31.1%임.

○ 빈곤위험이 상대적으로 큰 1~2인 가구의 비율이 증가하고 있음( [그림 2-13] ) .

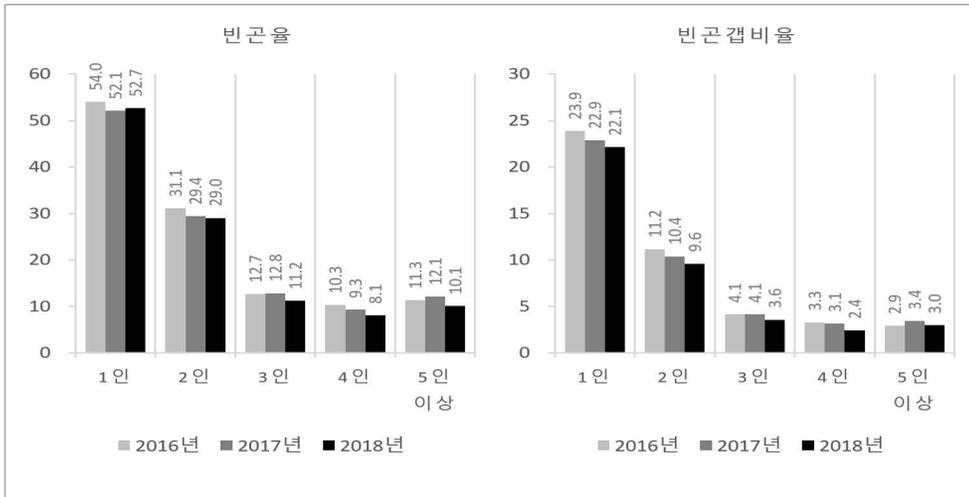
- 2016~2018년 1인 가구에 속한 인구의 비율은 6.7%에서 7.6%로, 2인 가구에 속한 인구의 비율은 17.8%에서 20.1%로 증가하였음.

○ 빈곤층 중에서 1~2인 가구의 비율이 증가하고 있음( [그림 2-13] ) .

- 2016~2018년 빈곤층 중 1인 가구와 2인 가구에 속한 인구가 차지하는 비율은 각각 20.4%에서 24.0%로, 31.5%에서 34.9%로 증가하였음.

[그림 2-12] 가구 규모별 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율(중위 50% 기준)

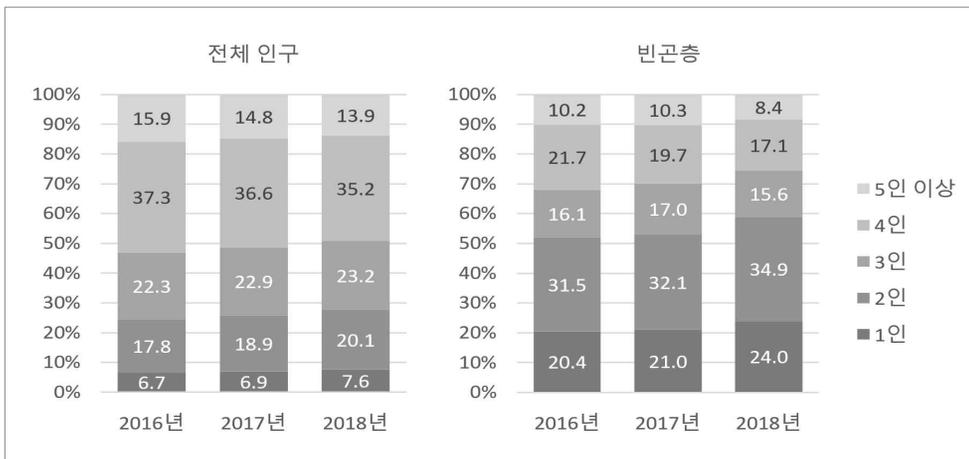
(단위: %)



주: 균등화소득을 개인 단위로 분석한 결과임.  
 자료: 통계청. (각연도). 가계금융·복지조사 2017~2019년 원자료.

[그림 2-13] 전체 인구 및 빈곤층(중위 50% 기준)의 가구 규모 분포

(단위: %)



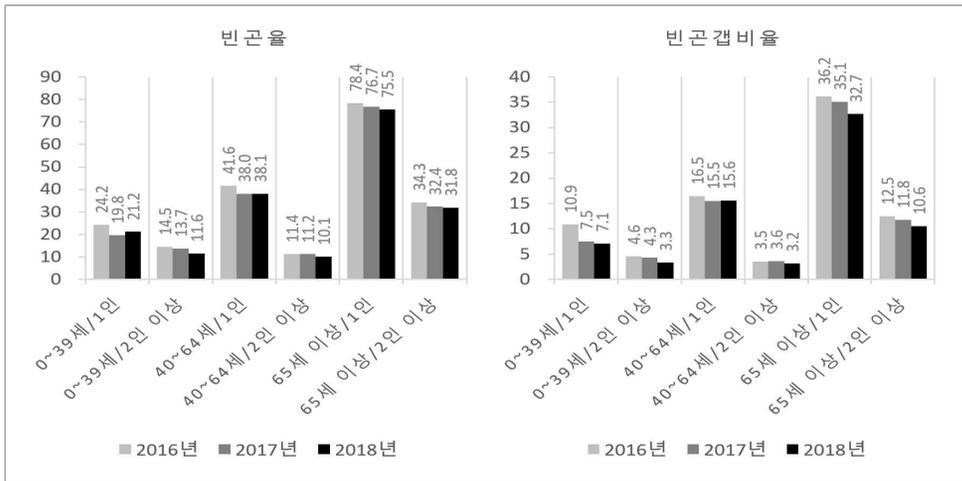
주: 전체 인구와 빈곤층 중 각 가구 규모에 해당하는 가구에 속한 인구가 차지하는 비율을 의미함.  
 자료: 통계청. (각연도). 가계금융·복지조사 2017~2019년 원자료.

□ 가구주 연령 및 가구 규모별 빈곤

○ 가구주 연령과 가구 규모를 조합하여 살펴보면, 가구주가 65세 이상인 1인 가구의 빈곤율이 매우 높게 나타남( [그림 2-14] ).

- 65세 이상 가구주/1인 가구의 중위 50% 기준 빈곤율은 75.5~78.4%임. 65세 이상 가구주/2인 이상 가구의 빈곤율은 31.8~34.3%로, 노인가구주 가구 내에서 가구 규모에 따른 빈곤격차가 상당히 큼.
- 40~64세 가구주/1인 가구의 중위 50% 기준 빈곤율 역시 38.0~41.6%로 상당히 높게 나타남.

[그림 2-14] 가구주 연령 및 가구 규모별 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율(중위 50% 기준) (단위: %)



주: 균등화소득을 개인 단위로 분석한 결과임.  
 자료: 통계청. (각연도). 가계금융·복지조사 2017~2019년 원자료.

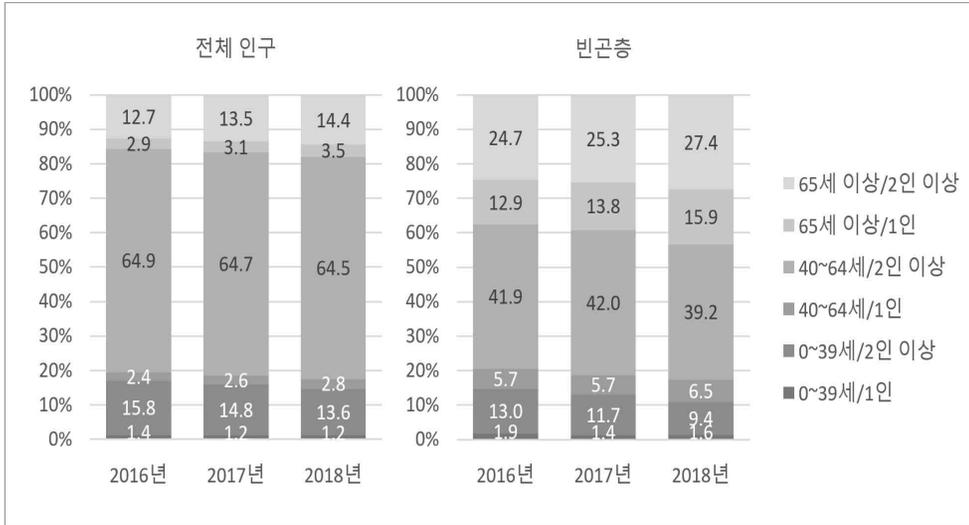
○ 빈곤위험이 상대적으로 큰 가구형태의 비율이 증가하고 있음( [그림 2-15] ).

- 2016~2018년 65세 이상 가구주/1인 가구, 65세 이상 가구주/2인 이상 가구, 40~64세 가구주/1인 가구의 비율이 각각 0.6%포인트, 1.7%포인트, 0.4%포인트 증가하였음.

○ 빈곤층 중 65세 이상 가구주 가구, 40~64세 가구주/1인 가구가 차지하는 비율이 증가하고 있음( [그림 2-15] ).

[그림 2-15] 전체 인구 및 빈곤층(중위 50% 기준)의 가구주 연령 및 가구 규모 분포

(단위: %)



주: 전체 인구와 빈곤층 중 각 가구형태에 해당하는 가구에 속한 인구가 차지하는 비율을 의미함.  
 자료: 통계청. (각연도). 가계금융·복지조사 2017~2019년 원자료.

#### □ 근로·사업소득 집단별 빈곤

○ 가구의 근로소득과 사업소득을 합산한 소득을 몇 개의 구간으로 나누어 살펴 보면, 경제활동으로부터의 소득이 빈곤에 중요한 영향을 미친다는 사실이 관찰됨( [그림 2-16] ).

– 근로·사업소득이 존재하지 않거나 가처분소득 중위값의 30% 미만인 집단의 중위 50% 기준 빈곤율은 70%를 넘음.

– 근로·사업소득이 가처분소득 중위값의 40~50%인 집단의 빈곤율은 50%대임.

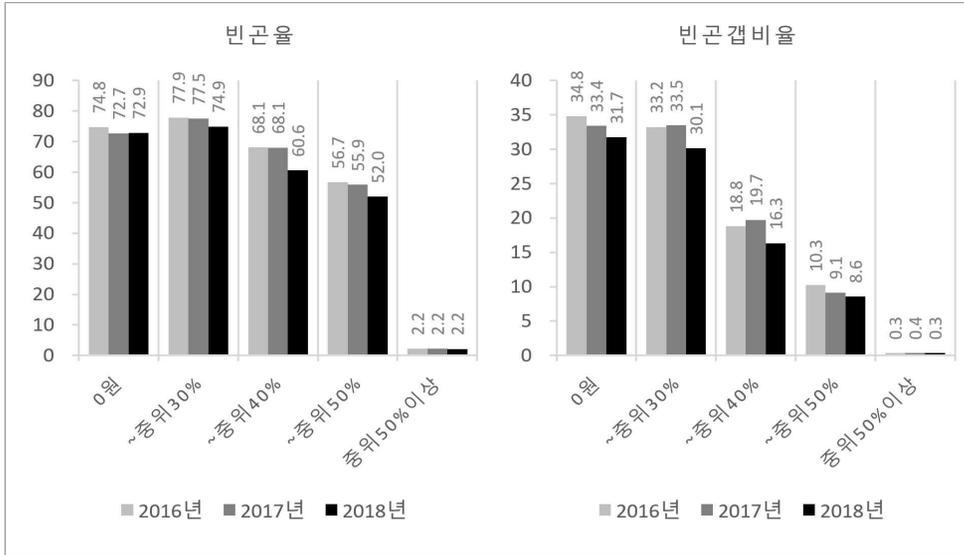
○ 빈곤위험이 상대적으로 큰 저소득층의 비율이 증가하고 있음( [그림 2-17] ).

– 2016~2018년 근로·사업소득이 0원이거나 가처분소득 중위값의 30% 미만인 집단의 비율이 14.0%에서 14.7%로 증가하였음. 단, 증가량은 0.7%포인트로 그다지 크지는 않았음.

○ 빈곤층 중 근로·사업소득이 없거나 가처분소득 중위값의 30% 미만인 집단의 비율이 증가하고 있음( [그림 2-17] ).

[그림 2-16] 근로·사업소득 집단별 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율(중위 50% 기준)

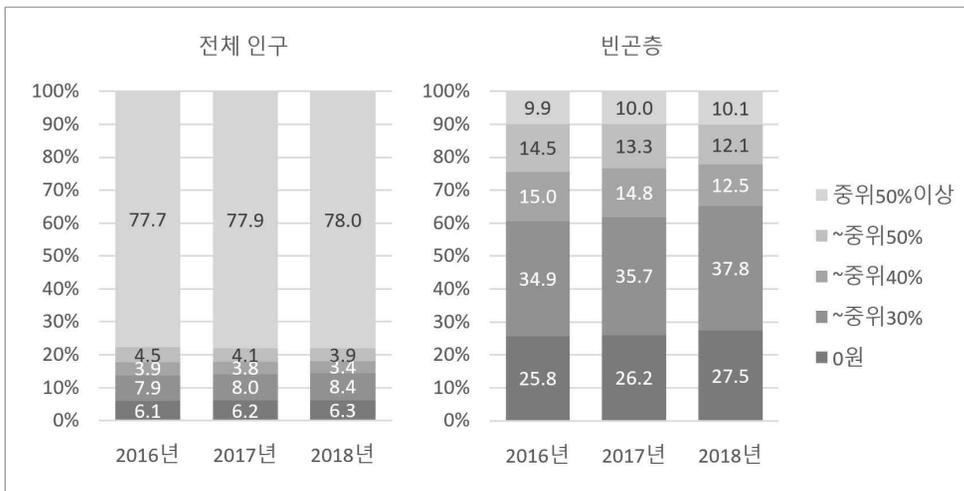
(단위: %)



주: 균등화소득을 개인 단위로 분석한 결과임. 근로·사업소득 집단은 가구근로소득과 가구사업소득을 합산한 금액을 기준으로 <0원>, <0원 초과 가처분소득 중위값 30% 미만>, <가처분소득 중위값 30% 이상 40% 미만>, <가처분소득 중위값 40% 이상 50% 미만>, <가처분소득 중위값 50% 이상>으로 구분함. [그림 2-17] 역시 동일함.  
 자료: 통계청. (각연도). 가계금융·복지조사 2017~2019년 원자료.

[그림 2-17] 전체 인구 및 빈곤층(중위 50% 기준)의 근로·사업소득 집단 분포

(단위: %)



주: 전체 인구와 빈곤층 중 각 근로·사업소득 집단에 해당하는 가구에 속한 인구가 차지하는 비율을 의미함.  
 자료: 통계청. (각연도). 가계금융·복지조사 2017~2019년 원자료.

### 3. 빈곤 전망 및 정책적 시사점

□ 1990년대 이후 나타난 빈곤 증가 추세는 복지국가의 확대와 함께 2010년대에 대체로 정체하거나 반전되어 왔음.

○ 공적연금의 성숙, 기초연금의 시행과 확대 등 주로 노후소득보장제도의 강화에 따라 복지국가의 빈곤감소효과가 증가하는 경향이 뚜렷하게 관찰됨.

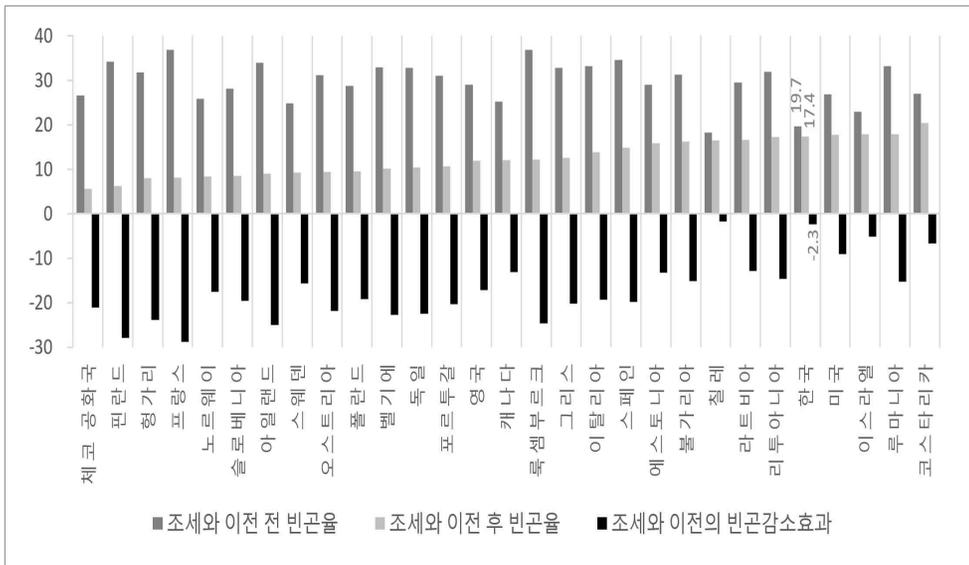
– 공적연금의 성숙이 지속되는 추세이므로, 복지국가의 빈곤감소효과가 증가하는 추세도 적어도 당분간은 지속될 것으로 기대할 수 있음.

○ 그럼에도 불구하고, 한국의 조세 및 공적이전의 재분배효과는 여전히 OECD 회원국들 중 최하위권에 머물러 있음.

– 한국의 조세와 이전 전 빈곤율은 19.7%, 조세와 이전 후 빈곤율은 17.4%로 빈곤감소효과는 -2.3%p 수준(2107년 기준, [그림 2-18] ).

[그림 2-18] 각국 조세와 이전의 빈곤감소효과(2017년 전후, 중위 50% 기준)

(단위: %, %p)



주: 조세와 이전의 빈곤감소효과는 조세와 이전 후 빈곤율과 조세와 이전 전 빈곤율의 차이(%p)를 의미함. 빈곤율은 중위 50% 기준임. OECD 소득분배 데이터베이스에 2017년 시점의 정보가 존재하는 국가의 값을 제시하였음. 자료: OECD(2020). Income Distribution Database. <https://stats.oecd.org>에서 2020. 3. 30. 인출.

- 더구나, 복지국가 요인을 제외한 사회경제적 환경은 그다지 우호적이지 않은 상황임.
  - 상대적으로 빈곤위험이 높은 노인인구와 1~2인 가구의 규모가 시간에 따라 증가하는 인구학적 변화가 전체 인구의 빈곤을 증가시키는 요인으로 작용함.
  - 빈곤층 중에서 노인과 1~2인 가구가 차지하는 비율도 증가하고 있음.
  - 비정규직과 영세자영업 등 불안정한 노동시장 여건 또한 대체로 지속되고 있기 때문에 시장소득 분배가 크게 개선되기를 기대하기가 쉽지 않음.

#### □ 고령자의 빈곤 전망

- 노인인구의 가처분소득 빈곤율이 대체로 감소하고 있지만( [그림 2-5] ), 여전히 근로연령인구와 노인인구의 빈곤격차가 매우 큼.
  - 특히 노인인구 중에서도 빈곤율이 매우 높은 고령노인의 비율이 증가하고 사적 부양이 감소하는 변화는 노인빈곤을 악화시키는 요인으로 작용할 것임.
- 공적이전 강화로 노인빈곤율은 다소 감소할 것으로 예상되나 빈곤 노인 수는 당분간 증가 전망
  - 공적 연금수급자 증가, 기초연금 강화, 부양의무자 기준 대폭 완화 등의 영향으로 노인빈곤율은 감소하는 추세이나, 인구고령화로 인한 전체 노인의 증가로 빈곤 노인의 절대 수는 당분간 증가할 것으로 예상
- 근로계층의 사적부양 여력과 부양의식이 약화됨에 따라 부양의무자 기준 폐지, 노인일자리 확대와 같은 공적 지원체계를 지속 확대 필요
  - 노후소득보장 정책조합 내에서 부양의무자 기준 완화·폐지 등을 통해 국민 기초생활보장제도가 노인인구의 극빈을 완화하는 역할을 강화해야 할 필요성이 작지 않음.

#### □ 경제활동인구의 빈곤 전망

- 근로연령인구의 경우 공적이전의 빈곤감소 효과가 미약한 상황이 대체로 지속되고 있음.

- 하지만 아동빈곤과 청년고용, 중장년기 소득절벽 문제 등 최근 근로연령인구 소득분배에 대한 사회적 관심이 커지고 있음.
- 노동시장 이중구조화, 4차 산업혁명 등의 요인으로 불안정·저소득 일자리가 증가함에 따라 최근 시장소득 빈곤율은 악화 추세
  - 여기에 코로나 19의 영향으로 근로계층의 실직과 빈곤화 가능성 증가 추세
    - (1분위 평균 연령 하락) ('19.1분기) 60.2세 → ('20.1분기) 59.8세 (35~49세 비율이 이전 분기에 비해 2.4%p 증가)
    - (1분위 '19년 대비 '20년 근로소득 감소) 임시직 17.2%↓, 자영자 19.5%↓<sup>4)</sup>
  - 단기적으로, 코로나 19의 장기화 여파가 세계적인 경기 침체로 이어지면서 근로소득 감소, 실직, 파산 등이 증가할 것으로 예상
- 최근 들어 제2차 베이비부머 세대의 중고령화, 노동시장 불안정성 증가 등의 영향으로 50, 60대 중고령자의 기초보장 수급 비중이 크게 증가하고 있는 추세 (〈표 2-4〉)

〈표 2-4〉 소득계층별 가구주 연령대 비교

(단위: %)

구 분	가구주연령									
	19세 이하	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60-64세	65-74세	75세 이상	합계	
생계+의료수급가구(특례 포함)	0.0	0.3	3.6	10.7	29.9	20.7	16.6	18.3	100.0	
소득인정액이 기준중위소득의	30%이하	0.0	7.2	13.1	8.1	9.5	13.9	14.3	33.9	100.0
	30%초과~40%이하	0.0	2.0	1.9	5.1	6.7	13.9	18.3	52.1	100.0
	40%초과~50%이하	0.0	4.0	5.0	9.2	13.0	6.1	21.4	41.4	100.0

자료: 한국보건사회연구원 「2018년 국민생활실태조사」 원자료

- 아동수당과 국민취업지원제도의 도입, 근로장려세제 확대 등 근로연령인구를 대상으로 하는 공적이전이 강화되고 있는 바, 향후 소득보장체계의 연령별 영향에 변화가 나타날 가능성을 살펴볼 필요가 있음.

4) 가계동향조사 2020년 1분기 자료 분석 결과(보건복지부 내부자료).

- 이와 더불어, 최근으로 올수록 경제적·환경적·역학적 재난이 증가하면서 비예측적인 사회적 위협과 위기가 발생하고 있음.
- 2015년 메르스사태, 2016년 경주지진, 2017년 포항지진, 2019년 강원도 산불, 특히 2019년 코로나19 등이 그러한 예임.
  - 특히, 2020년 코로나19가 경제·사회 전반에 미친 영향은 한국은 물론 세계적으로도 가늠하기조차 힘든 상황임.
  - 재난으로 인한 불확실성 증가는 특히 경제적으로 불안정한 취약계층의 삶에 치명적 영향을 미칠 수 있다는 점에서 이에 대한 대비책을 체계적으로 마련할 필요가 있음.
- 단기적으로, 코로나 19의 장기화 여파가 세계적인 경기 침체로 이어지면서 근로소득 감소, 실직, 파산 등이 증가할 것으로 예상됨에 따라 근로계층을 위한 '촘촘한 안전망 구축'에 주력할 필요가 있음.
  - 중장기적으로, 4차 산업혁명의 영향으로 일의 형태와 의미가 변화하고 있어 이에 대응한 대안적 소득보장체계에 대한 검토 필요
    - 선별적 급여(긴급지원, 기초보장, 자활사업 등), 보편적 급여(전국민실업보험, 상병급여 등), 기본소득에 이르기까지 다양한 스펙트럼의 소득보장제도에 대한 체계적 검토 필요

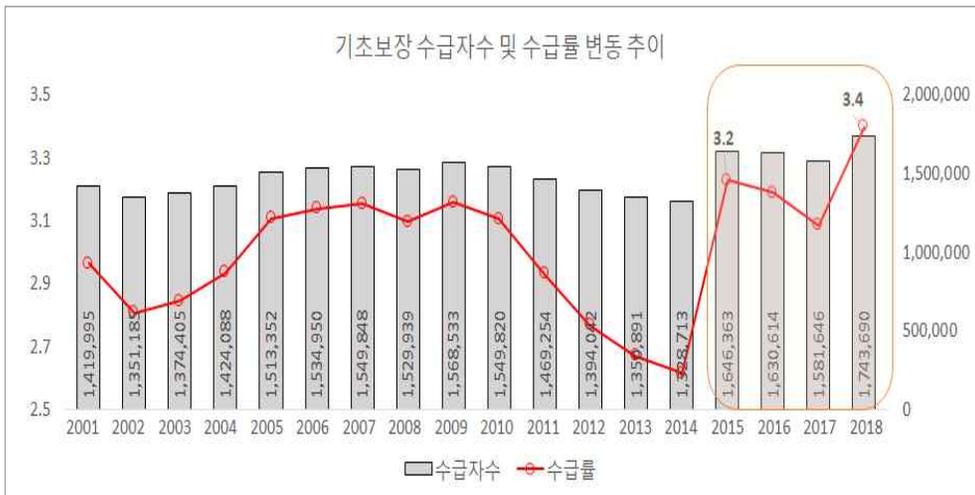
## 제2절 기초보장 수급 동향

### □ 수급자 수 및 수급률

- 2008~2009년 세계 금융위기 이후 감소 추세였으나, 개별급여 실시 이후 증가
  - 특히, 부양의무자 기준이 대폭 완화된 2017년에서 2018년 사이 수급자가 약 16만2천명 증가한 것으로 나타남.

[그림 2-19] 기초보장 수급자수 및 수급률 변동 추이

(단위: 명, %)



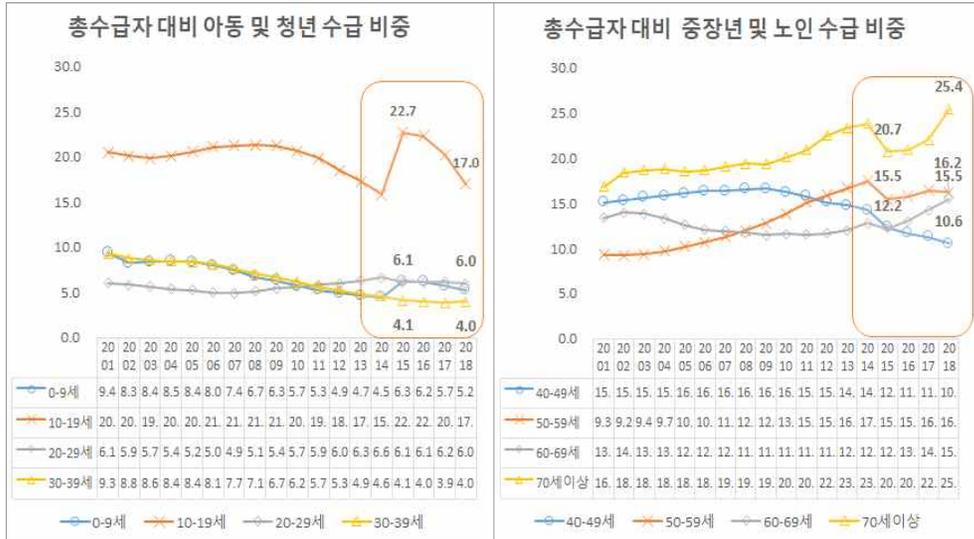
자료: 통계청(kosis.kr, 2020.1.28. 추출)(원자료: 보건복지부, (각연도). 국민기초생활보장수급자현황; 통계청, (각연도). 인구동향조사를 바탕으로 계산 및 그림 자체 작성)

### □ 연령대별 수급 비중 및 수급률

- 아동 및 청년 중에서는 10대의 수급 비중과 수급률이 상대적으로 높게 나타남.
  - 특히, 교육급여가 개별화되고 부양의무자기준이 폐지됨에 따라 2014년에 비해 2015년에 10대 수급률이 크게 증가함.
  - 하지만 이후 수급 비중과 수급률 모두 하락하고 있음. 이는 출산을 하락으로 인한 해당 연령대 인구 감소와 정책효과(부양의무자기준의 상대적 비수혜 집단)로 인한 것으로 추정됨.

[그림 2-20] 연령대별 수급 비중(총 수급자 중 해당연령대 수급자의 상대적 비중)

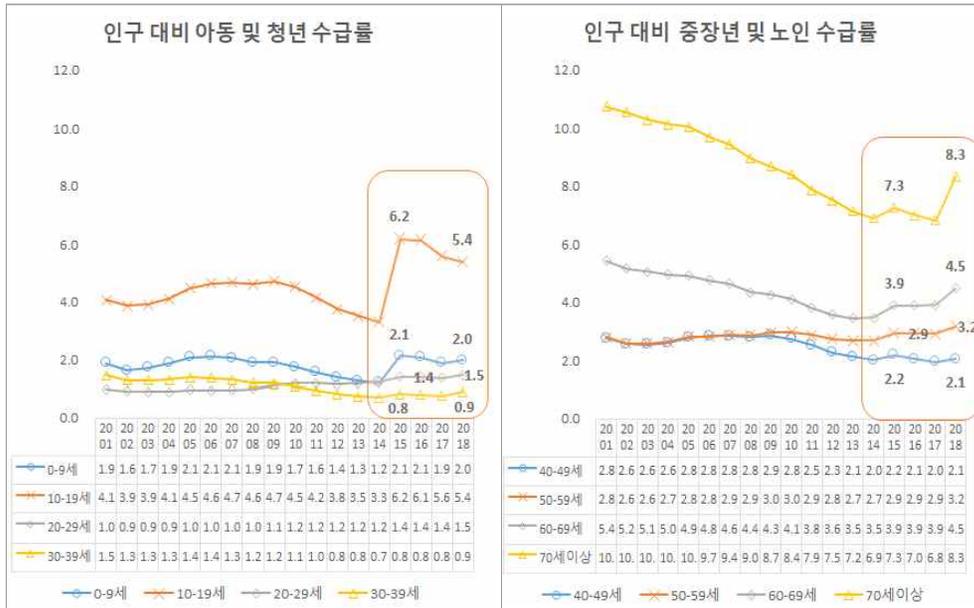
(단위: %)



자료: 통계청(kosis.kr, 2020.1.28. 추출)(원자료: 보건복지부. (각연도). 국민기초생활보장수급자현황을 바탕으로 계산 및 그림 자체 작성)

[그림 2-21] 연령대별 수급률(해당 연령대의 총인구 대비 수급률)

(단위: %)



자료: 통계청(kosis.kr, 2020.1.28. 추출)(원자료: 보건복지부. (각연도). 국민기초생활보장수급자현황; 통계청. (각연도). 인구동향조사를 바탕으로 계산 및 그림 자체 작성)

○ 중장년 및 노인 중에서는 70대 이상 고령노인의 수급 비중과 수급률이 높게 나타남.

- 교육급여의 부양의무자기준이 폐지된 2015년을 제외하고는 50대 중고령자와 70대 고령 노인의 수급 비중이 꾸준히 증가한 것으로 나타나는데, 이는 무엇보다도 저출산·고령화로 인해 이들의 인구 비중이 지속적으로 증가한 결과로 보임.
- 실제로 해당 연령대의 인구 대비 수급률의 경우 50대는 약간 증가하는데 그쳤고, 70대 고령노인의 경우 2015년 이전에는 급격히 하락한 것으로 나타남.
- 2017년과 2018년 사이 60대 연소노인과 70대 고령노인의 수급 비중과 수급률이 모두 두드러지게 상승한 것으로 나타나는데, 이는 부양의무자기준의 대폭 완화가 이들 인구집단의 수급률 증가에 특히 주효했던 결과로 추정됨.

[그림 2-22] 1인가구 수급자 수 및 비중 추이



자료: 통계청(kosis.kr, 2020.1.28. 추출)(원자료: 보건복지부. (각연도). 국민기초생활보장수급자현황을 바탕으로 계산 및 그림 자체 작성)

### □ 1인 가구 수급자 비중

○ 1인가구의 상대 수급 비중은 기초보장제도가 실시된 이래로 꾸준히, 급격히 증가해 왔음(다만 교육급여 부양의무자 기준이 폐지된 2015년에만 일시적으로 비중이 하락함).

- 이는 인구구조와 가족구조 변화를 동시에 반영한 결과로 볼 수 있음. 실제로 전체 가구 중 1인가구가 차지하는 비중은 1990년대를 전후로 급격히 증가해 왔으며, 독거노인의 다수를 차지하는 여성노인의 고령화가 진전됨.

[그림 2-23] 1인가구의 변화 추이

(단위: 가구, %)

(단위: %)

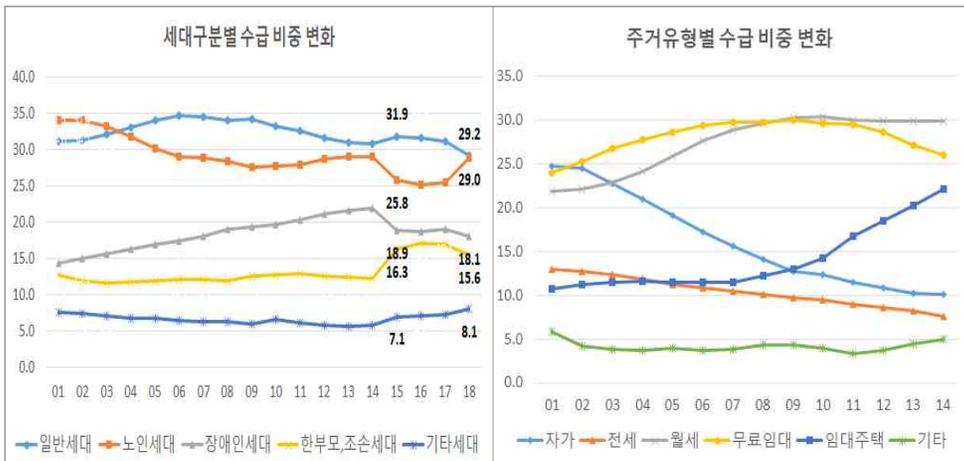


출처: 변미리. (2019). 한국의 사회동향 2019: 1인가구의 삶의 질. 통계청 통계개발원(표 II-29, 표 II-31).

[그림 2-24] 세대구분별·주거유형별 수급비중 변화

(단위: %)

(단위: %)



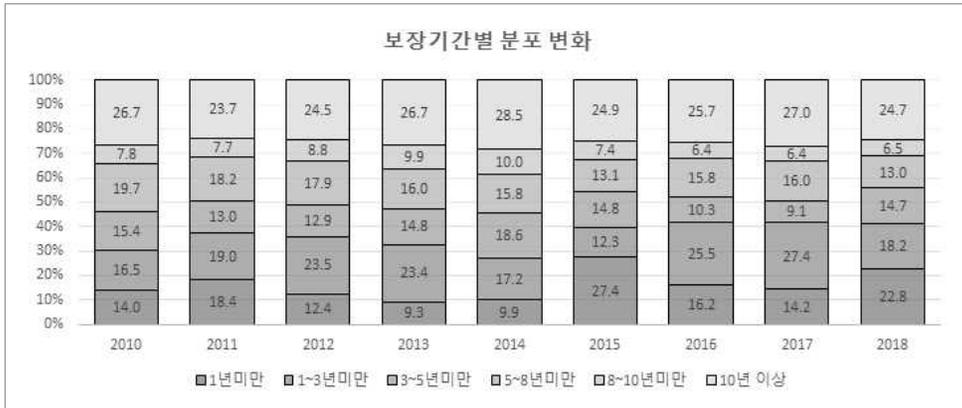
자료: 통계청(kosis.kr, 2020.1.28. 추출) (원자료: 보건복지부. (각연도). 국민기초생활보장수급자현황을 바탕으로 계산 및 그림 자체 작성)

#### □ 세대구분별·주거유형별 수급비중 변화

- 세대유형별로 볼 때 일반세대가 전체 수급가구에서 차지하는 비중이 가장 높게 나타남. 하지만 부양의무자기준의 대폭 완화 이후 노인세대의 비중이 2018년 29.0%로 증가함으로써 일반세대와 유사한 수준이 이룸.
  - 2018년 기준으로 일반세대는 약 34만 1천가구, 노인세대는 약 33.8만가구임.
- 국민기초생활보장제도 수행 이래로 장애인 세대의 비중이 꾸준히 증가하여 2014년에는 18.9%에 이르렀으나, 이후 약간 감소하여 2018년 18.1%를 차지하고 있음.
  - 한부모세대(조손세대 포함)는 교육급여 부양의무자기준이 폐지된 2015년 그 비중이 큰 폭으로 상승(12.3% → 16.3%)함.
- 개별급여 시행 이후 주거유형별 수급현황은 제시되고 있지 않으나 그 이전까지의 추세를 살펴보면, 2000년대 중반 이후 수급가구 중 월세 혹은 보증부 월세 거주가구의 비중이 꾸준히 상승한 것으로 나타남.
  - 2010년 전후로는 임대주택(영구임대, 국민임대, 전세임대, 매입임대 등) 거주자의 비중이 두드러지게 증가함. 반면 자가거주 수급가구 비중은 급격히 감소함.
    - 임대주택: 2007년, 97,540가구(11.4%) → 2014년, 180,057가구(22.1%)
    - 자가: 2007년, 133,082가구(15.6%) → 2014년, 82,068가구(10.1%)

[그림 2-25] 보장기간별 분포 변화

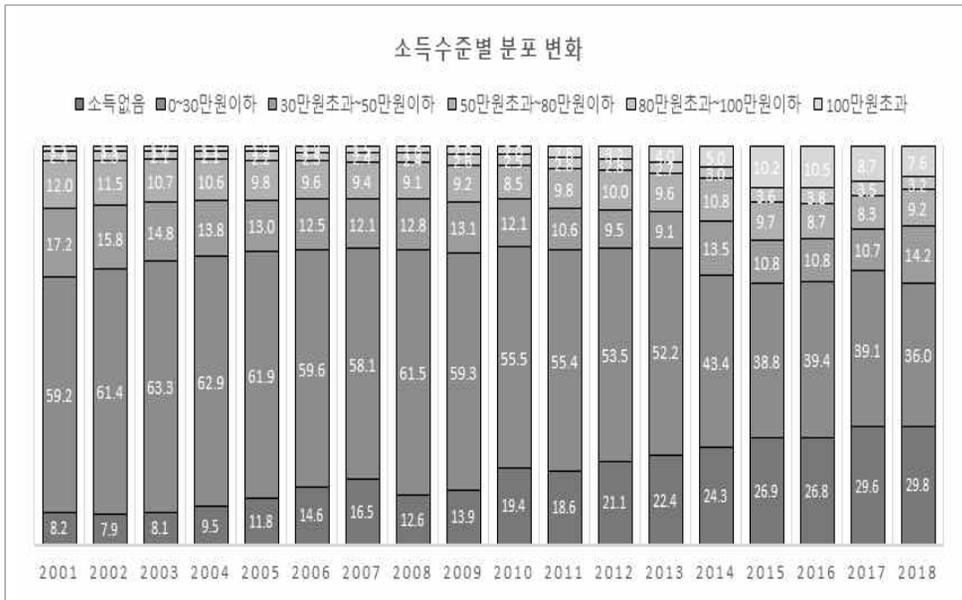
(단위: %)



자료: 통계청(kosis.kr, 2020.1.28. 추출)(원자료: 보건복지부. (각연도). 국민기초생활보장수급자현황을 바탕으로 계산 및 그림 자체 작성)

[그림 2-26] 소득수준별 분포 변화

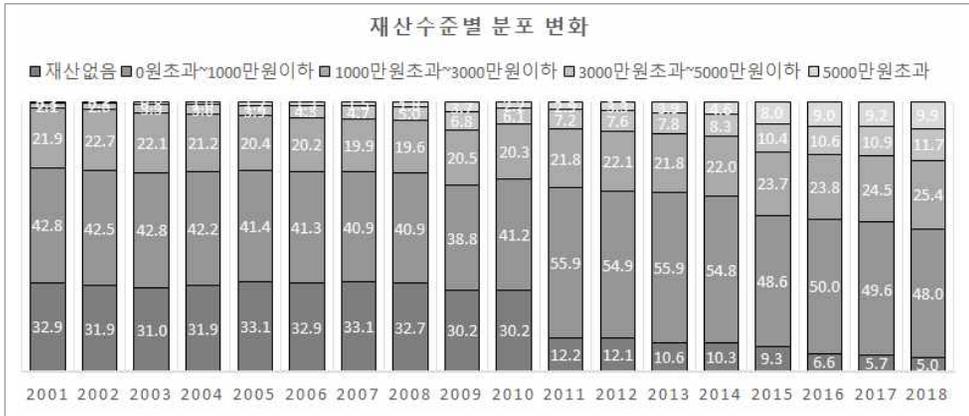
(단위: %)



자료: 통계청(kosis.kr, 2020.1.28. 추출)(원자료: 보건복지부. (각연도). 국민기초생활보장수급자현황을 바탕으로 계산 및 그림 자체 작성)

[그림 2-27] 재산수준별 분포 변화

(단위: %)



자료: 통계청(kosis.kr, 2020.1.28. 추출)(원자료: 보건복지부. (각연도), 국민기초생활보장수급자현황을 바탕으로 계산 및 그림 자체 작성)

#### □ 보장기간별, 소득·재산별 분포

○ 수급가구 약 4가구 중 1가구는 10년 이상의 장기 수급가구임.

- 개별급여 실시 이후 단기수급가구의 비율이 증가하는 추세인데, 이는 선정 기준이 높고 부양의무자기준이 폐지된 교육급여만 수급하는 가구가 포함된 결과로 추정됨.

○ 수급가구 내 소득도 다소 양극화되는 추세를 보임. 즉, 소득이 전무한 가구와 소득이 100만원 이상이 가구의 비중이 동시에 증가함.

- 소득이 100만원 이상인 가구 비중의 증가는 전술한 바와 같이, 2015년 이후 교육급여만 수급하는 가구가 포함된 결과로 보임.
- 최근 들어 소득이 전무한 가구의 비중 또한 증가하는 추세인데 이는 부양의무자 기준의 대폭 완화에 따라 근로소득이 없는 노인가구와 단독가구의 수급률 증가와 무관치 않은 것으로 보임.

○ 재산의 경우 대다수 가구가 1,000만원 이하의 가구가 다수를 차지하나, 최근으로 올수록 수급자의 재산 수준이 차츰 증가하고 있는 것으로 나타남.

- 2018년 기준으로 1,000만원 이하 재산을 가진 수급가구의 비율이 약 53%를 차지하고, 1,000만원 이상의 재산을 가진 수급가구의 비율은 약 47%임.





## 제 3 장

### 제1차 기본 및 종합계획 평가

- 제1절 제1차 종합계획의 전반적인 실행 현황
- 제2절 제1차 기초보장 기본계획 실행 현황 및 평가
- 제3절 제1차 기본계획 및 종합계획 시행 전후의 변화
- 제4절 제1차 기본계획 및 종합계획 시행 이후 기초생활보장제도 적정성 평가





〈표 3-2〉 ‘추진 방향 2: 국민최저선까지 보장수준 강화’ 추진 실적

추진 목표	세부과제	2020년 목표치	추진 실적
보장 수준 인상	■ 기준 중위소득 산출 방식 개선	(좌동)	○ 가계동향 3년 평균증가율 → 가계 동향과 가금복 3년 평균 증가율의 중간값(2.94%) 사용 * (2020년 기준중위소득(안), 중생보위 자료, 2019.07.30.)
	■ 복지시설 입소자에 대한 생계급여 지원 기준 개선	(좌동)	○ (중건) 시설 보호 인원 규모에 따라 1인당 월 22~25만원 차등 지급 ○ (개선) 기준 중위소득(4인)의 30% × 보장시설 균등화지수 × 반영 비율
	■ 1~2인 가구 증가 등 사회 환경 변화에 대한 대응 방안 마련(선정기준, 지원액 완화)	(좌동)	○ ‘기초생활보장 실태조사 및 평가 연구’(‘19.4월~’20.8월), 중앙생활보장위원회 심의·의결 등을 거쳐 조정안 확정(제2차 종합계획에 반영 예정)
(의료급여, 건강보험) 저소득층 의료비 부담 대폭 경감	■ 15세 이하 입원, 노인 틀니·임플란트 및 중증 치매 환자에 대한 본인 부담 경감	(좌동)	○ 아동입원진료비 본인 부담 10~20% → 5%로 경감 (복지부 보도자료, 2019.07.02.)
	■ 의료급여 수급자 본인 부담액 상한 인하	(좌동)	○ 2종 연120만원→80만원
	■ 의료급여 6~15세 이하 입원 본인부담 완화	(좌동) ○ 아동 연령을 8세 미만에서 15세 이하로 확대	○ 10% → 3%
	■ 노인 틀니·임플란트 본인 부담 완화	(좌동)	○ 틀니 1종 20→5% · 2종 30→15% ○ 임플란트 1종 20→10% · 2종 30→20%
	■ 중증 치매환자 본인부담 대폭 경감	(좌동)	○ 2종 입원 10%, 외래 병원급 이상 15% → 5%
(의료급여, 건강보험) 보장성 확대	■ 간병비, 특진, 상급병실료 등 3대 비급여 보험 적용	(좌동) ○ 「건강보험 보장성 강화 계획」과 연계하여 추진	○ (본인부담률) 종합병원·병원·한방병원 2인실 40%, 3인실 30% / 상급 2인실 50%, 3인실 40%
	■ 고가 치매진단검사 급여화	(좌동) ○ 「건강보험 보장성 강화 계획」과 연계하여 추진	○ 신경인지검사(2017년 10월), 자기공명 영상(MRI)(2018년 1월) 건강보험 적용 - SNSB 검사의 경우 15만 원 수준, CERAD-K 검사는 20만 원, MRI 검사도 기본촬영은 7~15만 원, 정밀 촬영은 15~35만 원 수준으로 경감 (복지부 보도자료, 2019.09.19.)

추진 목표	세부과제	2020년 목표치	추진 실적	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 보청기 지원대상 확대 및 장애인 보장구 지원 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 장애인 → 청력저하 노인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ('18. 7월) 장애인보장구 지원대상 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 욕창예방방식: 지체 장애 → 지체 + 뇌병변 장애 이동식 전동리프트: 지체 장애(척수) → 지체 장애(전체)</li> </ul> </li> <li>○ ('19. 7월) 장애인보장구 지원대상 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자세보조용구, 수동휠체어(틸팅형/리클라이닝형), 욕창예방방식: 지체·뇌병변 장애 1~2급 → 심한 장애(기존 1~3급)</li> <li>- 이동식 전동리프트: 지체·뇌병변 장애 1급 → 지체·뇌병변 심한 장애(기존 1~3급)</li> </ul> </li> </ul>	
(주거급여) 저소득층 주거비 부담 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지원 대상 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중위소득 43% → 45% (3만가구 증가)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '19년 주거급여 대상 확대(43%→44%)</li> <li>○ 주거급여 수급가구가 122.1만명('18.9) → 146.7만('19.6), 20.2% 증가</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지원액 인상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기준 임대료 단계적 인상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2022년까지 실제 임대료 수준을 감안하여 기준 임대료 현실화 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '19년 기준임대료를 전년('18년) 대비 급지별 5.0~9.4% 인상</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>최소지급액 및 자기 부담비율의 적정성 재검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(좌동)</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>1급지(서울)의 기준 임대료 현실화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '17년 산정값의 80% → 90%</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>자가가구 지원한도 인상 및 도서지역 가산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '18년 8% 도서지역 10% 가산</li> </ul>		
(교육급여) 저소득층 교육 기회 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지원액 인상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>최저교육비 인상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '20년까지 최저교육비 100% 수준으로 인상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>'19년에 조기 추진</li> <li>○ 부교재비                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 초등생: '18 66,000원(50.3%) → '19 132,000원(100%)</li> <li>- 중고등생: '18 105,000원(50.2%) → '19 209,000원(100%)</li> </ul> </li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>초등학생 학용품비 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '18년부터 초등학생 학용품비 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>'19년에 조기 추진</li> <li>○ 학용품비                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 초등생: '18 50,000원(70.9%) → '19 71,000원(100%)</li> <li>- 중고등생: '18 57,000원(70.5%) → '19 81,000원(100%)</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교육급여와 초·중·고 교육비 지원사업 간의 연계·통합방안 마련 (중장기)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(좌동)</li> </ul>		

〈표 3-3〉 ‘추진 방향 3: 빈곤 탈출 사다리 복원’ 추진 실적

추진 목표	세부과제	2020년 목표치	추진 실적
(자활사업) 자활 일자리 확대 및 자활급여 인상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지자체와 고용센터 협업 절차 개선 및 자활 일자리 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3년간 4.5천명 추가 일자리 창출('16년, 45천개→'20년, 49.5천개)</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자활장려금 도입</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자활근로 참여급여의 일정비율(30%)을 소득인정액에서 제외하여 생계급여 지급 시 매월 자활장려금 지원 (복지부 보도자료 2019. 02. 27.)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자활급여 단계적 인상, 시간제 근로 등 자활근로 다변화</li> </ul>	(좌동)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자활급여 단가 최대 26% 인상(최대 월139만원-최저임금 대비 최대 80%, 시장진입형 기준)</li> <li>- 4만 8000명 자활사업 참여 (복지부 보도자료 2019. 01. 14.)</li> </ul>
(자활사업) 자활기업 지원 확대 및 자활 인프라 개편 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (예비)자활기업 신규창업 및 우수 자활기업에 대한 자활기금 지원 확대 등 사회적 기업으로 이행 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '17년, 1,200개→ '20년, 1,800개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지원대상 자활기업을 취약계층 30% 이상 고용하는 5인 이상 법인으로 추가 확대 추진('19.下)</li> <li>○ '19년 우수자활기업 선정 및 사업비 (최대 2억원) 지원('19.下)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자활지원조직을 재구조화 및 자활사업단·자활기업 체계적 육성·지원</li> </ul>	(좌동)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한국자활복지개발원 설립·운영을 위한 국민기초생활보장법 하위법령 개정 및 한국자활복지개발원 설립운영('19.7월)</li> </ul>
(자활사업) 자활 인센티브 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자산형성지원 신규 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 9만 가구 신규 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (지원인원) 누적 가입자 15만 가구, 통장 유지자 6만5000 가구('18.12월 기준)</li> <li>○ (탈수급성공률) 63.7%로 실질적인 탈빈곤 촉진 가능 (복지부 보도자료, 2019.06.19.)</li> <li>○ 청년희망키움통장: 목표 인원 5천명 중 약 47%(2,334명) 가입 완료 (6월말 기준)</li> <li>- 가입연령 상향조정(35세→39세) 및 군입대 특례 개설('19.7월)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민연금 보험료 본인부담분 공제율 상향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 50%→ 75%</li> </ul>	
(자활사업) 청년 빈곤층 대상 취업·자산형성 지원으로 빈곤 대물림 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대학생 및 만 24세 이하 청년에 대해 근로소득 공제 확대</li> </ul>	(좌동)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 40만원 공제 후(기준: 대학생 3만원, 만 24세 이하 20만원) 초과분에 30% 공제로 확대('17.11월~)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 34세 이하 청년에 대해 근로소득공제를 추가하고 추가된 금액을 자산형성 지원통장(신설)에 적립 시 자립지원금 매칭 지원</li> </ul>	(좌동)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 취업 때문에 가족이 수급자에서 탈락하는 일이 없도록 별도 가구 보장 기간 확대 부양비 면제, 등록금 등 학비 부담 경감</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (기간 확대) 3년 → 5~7년</li> <li>○ (연령 제한) 18세 이상~34세 이하</li> </ul>	

〈표 3-4〉 ‘추진 방향 4: 빈곤 예방’ 추진 실적

추진 목표	세부과제	2020년 목표치	추진 실적
(차상위) 공적 지원 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>남아있는 빈곤 위험 계층(차상위층)에게 생계·의료·일자리 등 공적 시스템을 통한 체계적 지원</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>긴급지원사업 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주소득자 이외 가족의 위기 사유까지 대상 확대</li> <li>지자체 ‘긴급지원 심의위원회’ 활성화 통해 개별적 보호 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>신청 후 2일 이내 위기상황에 따라 생계·주거·의료 등의 지원</li> <li>생계지원의 경우 월 119만4900원(4인 가구 기준, 최대 6개월)</li> <li>의료지원의 경우에는 회당 최대 300만 원(최대 2회)까지 지원 (복지부 보도자료, 2019.01.09.)</li> <li>저소득 위기가구를 적극 보호하기 위해 긴급 지원 한시적 확대 운영방안('19.1.1~6.30.)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>차상위층에 대한 건강보험 본인부담 경감 확대, 재난적 의료비 지원제도 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>4대 중증질환에 한정하던 재난적 의료비 지원제도를 모든 질환으로 확대</li> <li>소득하위 50%까지 최대 2천만원 지원 ('18년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난적 의료비 지원확대('18.1월~)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>최대 3,000만 원 지원 (복지부 보도자료, 2019.04.09.)</li> <li>재난적 의료비 지원사업을 통해 1만 8,000명에게 460억 원(1인 평균 250만 원, '17.8월~'19.5월)의 의료비 (복지부 보도자료, 2019.07.02.)</li> </ul> </li> <li>본인 부담상한제* 기준을 연소득의 10% 수준으로 인하                             <ul style="list-style-type: none"> <li>1분위: 122만 원→80만 원(42만 원 ↓)</li> <li>2~3분위: 153만 원→100만 원(53만 원 ↓)</li> <li>4~5분위: 205만 원→150만 원(55만 원 ↓)</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>일 할수 있는 사람에 대해서는 자활·사회서비스 일자리로 우선연계 차상위 계층 지원사업을 체계적으로 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(17개 부처 87개 사업)</li> </ul>	
(전달체계) 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>「찾아가는 읍면동 복지센터」 확충을 통해 차상위 계층에 대한 포괄적 상담 및 서비스 연계 강화</li> </ul>	(상동)	<ul style="list-style-type: none"> <li>전국 읍면동에서 찾아가는 서비스 제공('17년 2,619개 → '18년 3,509개소)</li> <li>전담팀 설치: '17년 1,816개 → '18년 2,582개 → '19.5월 현재 2,657개(75.9%)</li> <li>'18년말 기준 사회복지담당공무원 39,156명('17년 대비 1,950명 증)으로 찾아가는 복지 전담팀 구성 및 지역사회 보호 체계 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>사회복지공무원(1.2만명) 및 간호직 공무원(3.5천명) 충원(~'22년)</li> </ul> </li> </ul>

추진 목표	세부과제	2020년 목표치	추진 실적
(전달체계) 초기 발굴	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ‘복지사각지대 발굴관리시스템’의 연계 정보('17년 23종)를 금융연계 정보, 임대주택 임대료 체납 정보 등까지 확대, 사각지대 초기 발굴</li> </ul>	(상동)	<p>&lt;「사회보장급여법 시행령」 주요 개정&gt; 제8조제2항 관련</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 복지사각지대 발굴을 위해 시스템에 연계된 정보를 현재 15개 기관 29종에서 17개 기관 32종으로 확대한다. (3종 추가)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동주택관리비 체납정보, 휴·폐업사업자 정보, 세대주가 사망한 가구정보를 추가 연계</li> </ul> </li> <li>○ 현행 연계 정보 중 2종은 정보 입수범위를 확대             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민연금 보험료 체납자 정보(6개월 체납→3개월 체납), 자살시도자·자해시도자 정보(개인→가구)는 정보입수 기준을 일부 조정(복지부 보도자료, 2019.04.29.)</li> </ul> </li> <li>○ ‘(가칭) 제3차 사회안전망 범정부 통합운영 규정’ 제정(총리훈령): 범정부 지원방안 조정 후, 차상위계층 통합지원지침 마련 추진('18년)</li> </ul>

<표 3-5> 이행 기반

추진 목표	세부과제	2020년 목표치	추진 실적
(전달체계) 도덕적 해이 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 부정수급 의심자에 대한 정기 확인조사 강화, 부양능력이 충분한 부양의무자 부양비 정수 활성화 추진</li> </ul>	(좌동)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 장기입원 수급자에 대한 생계급여 공제제도 합리화</li> </ul>	(좌동)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 6개월간 30일 이상 입원 시 30일을 초과한 입원일수에 대하여 최저생계비중 식료품비를 공제 후 생계급여 지급             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 식대 중 본인 일부부담비율(0%, 10%, 20%), 식사의 종류(일반식, 치료식, 멸균식, 분유식)에 따라 차등감액</li> </ul> </li> </ul>
(전달체계) 의료 오남용 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 장기입원 수급자에 대한 연장승인제 도입 및 미신청자·불승인자 본인부담 인상</li> </ul>	(좌동)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 관외 입원자를 포함, 전체 요양병원 장기입원자 대상 사례관리 강화 및 지역사회 사회복지시설 및 임대주택 등 우선 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사례관리 강화를 위해 의료급여관리사 추가 배치('16년 530명에서 '17년 추경으로 96명 증원 및 이후 단계적 증원 추진)</li> </ul>	

## 제2절 제1차 기초보장 기본계획 실행 현황 및 평가

### 1. 생계급여

#### 가. 추진 과제

- 제1차 생계급여 관련 기본계획에서는 크게 빈곤사각지대 해소 및 국민최저선 보장을 목표로 추진과제를 발굴하고 사업을 추진
- 대표적으로 부양의무자 및 재산 기준에 대한 폐지 혹은 조정, 생계급여 수급권자 보호 강화를 위한 지방생활보장위원회 역할 강화,
- 기준중위소득 산출, 가구균등화지수 등을 위한 개편 방안 마련 등이 포함됨 (세부적 과제는 이하 참조)

〈표 3-6〉 제1차 생계급여 3개년 기본계획 주요 추진과제

추진 방향	주요 추진과제	세부 추진과제
수급 선정기준 완화를 통한 빈곤 사각지대 해소	부양의무자 기준 완화	- 주거급여 부양의무자 기준 폐지 - 중증 장애인이 포함된 가구 부양의무자 기준 완화
	수급자 재산 기준 완화	- 수급자 재산기준 완화 - 3급지 체계 개편 방안 마련
	차상위층에 대한 지원 내실화	- 차상위층 통합 지원 사업 확대 - 긴급복지 지원 확대 - 수급자, 차상위 계층 이력 관리 강화 - 복지사각지대 발굴 고도화
생계급여 걱정 보장 강화	시설 생계급여 걱정 지급	- 시설 생계급여 지급 기준 개선 - 시설 생계급여 적정성 평가 및 조정
	가구 균등화 지수 조정 검토	- 가구균등화 지수 조정 검토
자립 기반 마련을 통한 탈빈곤 촉진	근로인센티브 확대	- 사회보험 가입 지원 개선방안 마련 및 시행
	청년층에 대한 자립 지원 강화	- 대학생 및 만 24세 이하 청년 근로·사업소득 공제 확대 - 등록금 및 학자금 대출 부담 경감 등
	수급자 대상 사례관리 강화	- 수급자 대상 사례관리 개선방안 마련 및 시행
제도의 지속가능성 제고	기초생활수급 사후 관리 강화	- 급여 적정 지급, 부정수급 방지를 위해 부정 소명자 등 확인·관리 체계 구축
	장기입원 수급자에 대한 생계급여 공제 조정	- 장기입원 수급자의 공제액 합리적 개선
기초생활보장제도 운영 내실화	기준 중위소득 산출방식 개선	- 경기 변동의 영향을 최소화하고, 적정 수준의 보장을 위한 기준 중위소득 개편 방안 마련
	중앙생활보장위원회 기능 강화	- 빈곤 정책의 방향 설정, 제도 간의 정합성 확보 등을 위해 중앙생활보장위원회 기능 및 역할 강화

## 나. 실행 현황

### 1) 빈곤사각지대 해소

#### □ 추진 과제

##### ○ 부양의무자 기준 대상자별·급여별 단계적 폐지

###### - 부양의무자 기준 완화

- 급여별: 주거급여의 부양의무자 기준 폐지(2018년 10월)
- 대상자별: 소득·재산 하위 70% 중증 장애인 또는 노인이 포함된 가구의 부양의무자 기준 연차 적용제외
- 재산기준 완화: 부양의무자 재산의 소득환산율 완화(부양의무자의 일반·금융·자동차 기준: 월 4.17% → 월 2.08%)

###### - 지방생활보장위원회를 통한 탄력적 보호 강화

- 생계급여 비수급 빈곤층에 대한 '지방생활보장위원회' 개별 심의 의무화
- '취약계층 우선 보호 대상'을 생계급여 비수급 빈곤층까지 확대하여 선보장, 후 부양비 징수

##### ○ 수급자 재산 기준 현실화

###### - 재산기준 완화

- 수급자 자동차 기준을 단계적으로 조정 추진: 일반재산 소득환산율 적용 자동차 기준 완화 검토
- 이자소득 공제액 상향 조정: 12만원 → 2018년 24만원 → 추가 완화 추진

###### - 재산 3급지 체계 개편 검토(중장기 과제)

- 재산기준에 활용하고 있는 기본재산액 적용 3급지(대도시, 중소도시, 농어촌)에 대한 적정성 검토 및 개선방안 마련

□ 빈곤사각지대 해소를 위한 1차 기본계획(생계급여) 실행 현황

- 부양의무자 기존의 단계적 완화 조치는 1차 기본계획에서 예정된 추진일정에 맞추어 단계적으로 시행. 이외에 2018년 이후 소득분배 악화를 경험하며, 2020년 1월 부양의무자 완화를 추가적으로 시행
  - 1단계: 2017년 11월 老-老-障-障 부양의무자 기준 적용 제외
  - 2단계: 2018년 10월 주거급여 부양의무자 폐지
  - 3단계: 2019년 1월 부양의무자 가구에 중증장애인(생계·의료), 기초연금 수급자(생계)가 포함될 경우
  - 4단계: 2020년 1월 중증장애인에 대한 부양의무자 기준 추가 폐지
- 지방생활보장위원회를 통한 취약계층 보호가 강화되었으며(기준중위소득 20% → 30%로 확대), 생계급여 탈락자에 대해 취약계층 우선 보장 심의를 의무화
- 반면에 재산기준과 관련해서는 1차 생계급여 기본계획에 포함되어 있던 재산 기준 및 금지 변경에 대한 사항은 연구사업으로 추진하고, 중기과제로 지연
  - 2020년 1월 수급자 및 부양의무자에게 적용되는 기본재산액에 대한 인상을 시행
  - 본래 추진하고자 하던 계획과는 차이가 있지만, 재산 기준을 일정부문 완화했다는 점에서 의미부여 가능. 하지만 1차 기본계획에서 부족했던 부문에 대해서는 연구 결과를 활용해 2차 기본계획에 담아낼 필요가 있음.

2) 보장수준: 국민 최저선(National Minimum) 보장

□ 추진 과제

- 기준중위소득 산출 방식 개선
  - 경기 변동 영향력을 최소화하고 급여수준 안정성 제고를 위한 기준중위소득 개편방안 마련 추진

○ 시설 생계급여 산정 방식 합리화

- 일반 생계급여와 동일하게 기준중위소득에 연동하여 지급기준 개선: 시설 수급자 급여액 적정 보장

○ 가구 균등화 지수 개편 검토(중장기)

- 1~2인 가구 보장성 강화를 위한 가구균등화지수 개편 검토
  - 가구 및 성인균등화지수 등 실태조사 및 분석을 위한 연구추진

□ 국민 최저선 보장을 위한 1차 기본계획(생계급여) 실행 현황

○ 기준중위소득 및 가구균등화 지수 개편과 관련해서 관련 연구를 추진하고 동시에 개편방안 마련을 위한 TF 운영 및 연구과제 수행

- 과제1: 기준 중위소득 안정성 제고 방안 마련을 위한 기초연구(2017), 한국보건사회연구원
- 과제2: 1-2인 가구 증가 등 인구구조변화를 반영한 기초생활보장 개선방안 연구, 한국보건사회연구원

- 2018~2020년까지 기준중위소득 개편을 위한 TF 운영

- 기준중위소득 개편과 관련해서는 연구와 TF 등을 운영하여 다양한 의견을 수렴하는 과정을 거쳤지만, 여전히 사회적 논쟁이 지속되고 있는 상황

- 통계청 소득 기준 자료에 대한 검증과정과 안정적 기준중위소득 산출방식 제언을 위해 민간(시민단체, 전문가), 정부 등이 함께 참여하여 논의가 진행 중에 있으며, 2020년 2차 기본계획에서 합의된 기준을 제안될 필요가 있음.

○ 가구균등화지수 개편 역시 관련 연구와 논의가 진행된 바 있지만, 생계급여 개편과정에서 부양의무자 기준, 재산 기준, 기준중위소득 등의 개편 방안이 주요하게 논의되면서 가구균등화 지수는 2차 기본계획 수립 시 다시 한 번 논의될 예정임.

○ 반면에 2018년 소득분배 위기 상황을 경험하면서 1분위 소득 개선을 위해 국가

재정전략회의('19.5.16) 「포용성 강화를 위한 사회안전망 확충 대책」에서 빈곤층의 최저생활보장 목적을 달성하기 위한 제도 개선 추진

- 근로소득 공제 확대

- 1단계: 대학생·만 24세 이하 청년에 대한 40만원 공제 후 초과분에 30% 공제로 확대(2017년 11월)
- 2단계: 75세 이상 노인과 등록장애인 근로 및 사업소득에 20만원 공제 후 초과분에 30% 추가 공제(2018년 8월)
- 3단계: 만24세 이상~만 64세 이하 수급권자에 대한 생계급여 근로소득 30% 공제제도 20년만에 도입(2020년 1월)

- 부양비를 조정하여 부양비 부과율을 동일하게 하면서, 부과비율도 인하(30%, 15% → 10%)

- 기본재산액 및 주거용 재산액 상향조정 등

○ 국민 최저선 보장을 위한 노력이 지속적으로 추진되고 있지만, 1차 기본계획에서 추진하고자 했던 주요 과업에 대한 추진속도가 부족한 것이 현실

- 2차 기본계획(생계급여)에서는 1차에서 추진되지 못했던 사업에 대한 추가 시행 방안이 필요함.

#### 다. 평가 및 시사점

##### □ 여전한 사각지대

○ 정부의 기초생활보장제도 선정기준 확대 및 개선에도 불구하고 사각지대가 존속

- 기준중위소득 40% 이하 비수급빈곤층은 줄어들었지만, 반면에 차상위 기준 비수급 빈곤층은 8만명이 증가

- 비수급 빈곤층 : 2015년 93만명 → 2018년 73만명(20만명 감소)
- 차상위 비수급빈곤층 : 2015년 51만명 → 2018년 59만명(8만명 증가)

- 기초생활보장제도 선정기준으로 활용되고 있는 기준중위소득, 부양의무자 기준 등에 대한 완화 필요성 제기

○ 기초생활보장 수급자 관리체계 미흡

- 맞춤형 급여 도입이후 수급자가 감소하다 2019년 이후 점진적으로 증가 중이며, 2020년 코로나19로 인한 영향으로 수급자가 크게 증가 중
- 수급자 증가로 부정수급 등을 관리하기 위한 관련 규정 정비, 전산시스템 체계정비 등이 필요
- 수급자 통계 관리의 정확성, 과학적 분석 등의 필요성이 증가하고 있지만, 사회보장정보시스템은 이를 구현하기가 쉽지 않은 상황

□ 급여 적정성 보호 미흡

○ 기준중위소득 변경 필요성 제기

- 2017년 통계청 소득통계가 가계동향조사에서 가계금융·복지조사로 변경
- 2018년까지 기준중위소득 산출은 가계동향조사를 통해 이루어졌지만, 국가 소득통계 변경에 따라 가계금융·복지조사로 전환 필요성 제기
- 기준중위소득 기준이 가계금융·복지조사로 변경되면서, 기준중위소득 산출 방식, 기준중위소득과 가계금융·복지조사 간 격차 조정 등이 필요함

○ 가구균등화지수 미 변경

- 1차 기본계획에서 가구균등화지수 조정 등에 대한 논의 필요성이 제기되었지만, 여전히 가구균등화지수에 대한 논의가 지속
- 현재 OECD 기준 가구균등화지수는 1, 2인 가구의 실제 지출 수준을 반영하고 있지 못함으로 이를 개선할 필요성이 제기
- 이외에 1~2가구의 소득빈곤율이 높다는 점에서 이들에 대한 보호 강화를 위해서도 가구균등화지수에 대한 조정이 필요

□ 차상위층 및 위기가구 발굴 대처 부족

○ 차상위 개념 모호 및 지원 내용 부실

- 맞춤형 급여 도입 이후 차상위 기준은 기준중위소득 50%를 적용하고 있음. 기존 최저생계비에 비해 상향된 것이지만, 실태조사를 통해본 차상위 비수급

빈곤층은 증가하고 있음.

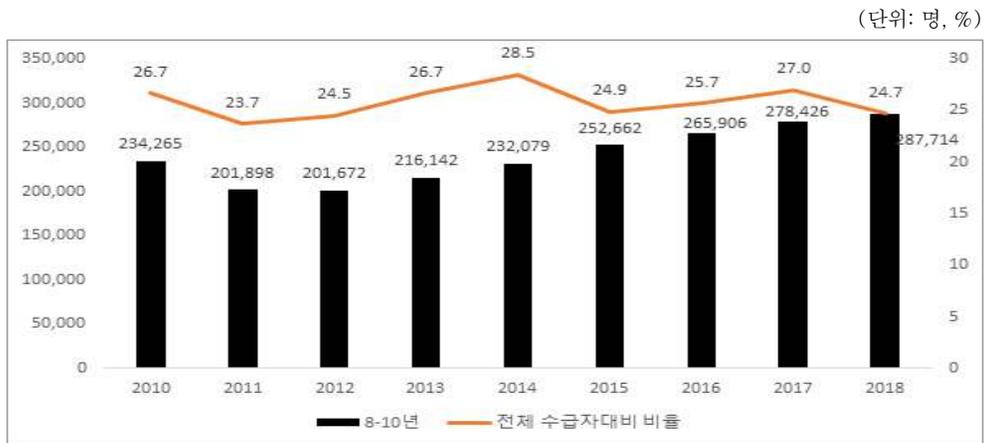
- 기초생활보장제도 도입과 함께 시작된 차상위 개념은 여전히 기준선을 기준으로 설정하고 있으며, 그 개념이 모호하고 지원내용이 부족한 상황
- 기초생활보장제도가 우리 사회 최후의 사회안전망임에도 주기적으로 가족, 개인 등의 자살 등이 발생하면서 사회문제화 되고 있음.
- 차상위 개념을 명확히 하고, 기준선을 상향조정함으로써 비수급 빈곤층에 대한 보호 강화 필요

□ 기초생활보장제도 탈수급 요인 약화, 장기수급자 등의 증가

○ 맞춤형 급여로의 전환은 사각지대 축소, 급여수준 상향, 탈수급 촉진을 목표로 하고 있음.

- 제도 운영 기간이 길어지면서 동시에 장기수급자가 크게 변하고 있지 않으며, 고정되어 가고 있음.
- 근로연령층 장기수급자 등도 함께 증가하고 있다는 점은 빈곤의 대물림이 심화될 수 있으며, 이는 사회적 문제로 확대될 수 있음.
- 근로연령층을 대상으로 한 근로소득 공제제도는 2020년에야 도입될 예정으로 이에 대한 충분한 검증이 필요함.

[그림 3-1] 기초생활보장제도 장기수급자 추이



자료: 보건복지부(2019), 2018년 국민기초생활보장 수급자 현황.

- 기초생활보장제도의 수급이 대물림되면서 탈수급을 어렵게 하는 문제를 인식하고 개선하기 위한 방안 마련이 필요
- 신속한 위기 대응 부족: 기초생활보장 및 긴급복지지원의 한계
  - 2018년 분배위기, 2020년 코로나19 위기 등에서 빈곤층 및 취약계층 긴급 보호 미흡
    - 기초생활보장제도는 부양의무자, 재산 기준 등으로 인해 긴급상황에서 보호를 충분히 받지 못하는 한계가 있음.
    - 긴급복지지원제도 역시 제도가 가진 기준, 전달체계 등의 문제로 코로나19와 같은 위기상황에서 비수급 빈곤층을 충분히 보호하고 있지 못한 상황
    - 기초생활보장제도와 긴급복지지원 제도에 대한 개선 노력이 필요
  - 다른 제도와의 연계성을 통한 빈곤층 보호 부족
    - 빈곤층 및 차상위층의 보호는 기초생활보장제도만으로 어려우며, 수급권자의 특성을 고려한 다른 제도와의 연계 강화가 중요
    - 자활지원제도, 근로장려금, 국민취업지원제도 등 외부적으로 운영되고 있는 다른 사회보장제도와 정합성, 보호 강화를 위한 연구 등이 필요

## 2. 자활급여

### 가. 추진 과제

- 제1차 자활급여 기본계획 수립 배경
  - 빈곤층 규모 증가에도 불구하고 자활사업 참여자가 정체하여 빈곤 노출 위험도가 증가
  - 기초생활수급자 중 근로능력자의 비율은 점차 감소, 개별급여 도입 이후 기초생활보장 수급자 증가에도 불구하고, 조건부과 자활사업 참여자 정체
    - 근로능력이 있는 것으로 판정된 수급자 중 자활사업 참여자는 전체의 약

11.1%에 불과

- 자활사업 참여 동기 부족, 과도한 조건부과유예 결정, 조건불이행자 증가
  - 소득 있는 업무 종사 기준 60만원에 대한 상반된 평가(악용·오용하고 있을 것이므로 대안을 마련해야 함 vs 손실을 감수하면서도 일을 못하겠다는 것을 이해할 필요가 있음)

○ 취업우선 지원 사업에 따라 고용노동부 취업성공패키지와 보건복지부 자활근로, 자활기업 등에 참여자 역전현상이 뚜렷해짐.

- 근로능력 및 취·창업 의지가 뚜렷한 사람들이 취업성공패키지에 참여함에 따라, 자활사업단의 활력이 저하되고 취·창업 여건이 악화

□ 이러한 배경 하에서 자활사업에 참여 동기를 활성화하는 등 자활 지원 대상자를 확대하는 것을 포함한 5개 주요 정책 추진 방향을 제시함.

〈표 3-7〉 제1차 자활급여 3개년 기본계획 주요 추진과제

추진 방향	주요 추진과제	세부 추진과제
자활사업 지원 대상 확대 “자활사업 확대를 통한 저소득층 빈곤탈출 지원”	자활지원 대상 확대	- 조건부수급자 취업우선 지원제도 개편(근로빈곤층 자립지원 제도 운영 부처 간 협의체 신설)
	자활사업 참여 보상 확대	- 자활급여 단계적 인상 - 근로장려세제 적용대상을 기초생활수급자까지 확대
	수급자 자활노력이행 강화	- 의료급여수급자에 대한 자립지원 강화 방안 검토 - 조건부과 유예 소득기준 상향조정(이에 따른 신규 진입 가구에 자립지원 교육·상담 프로그램 제공) - 조건부과유예자 가구 관리를 위한 행복e음 시스템 개선
	근로능력평가 기준 개선	- 인지적 항목 비중 개선
자활프로그램 다양화 및 성과지표 개선	자활근로 프로그램 다양화	- 예비자활기업 지정·운영 - 시간제 자활근로 신설 - 집중사례관리과정 도입 - 상담·교육서비스 지원 기능 강화
	프로그램에 따른 성과지표 다변화	- 참여자의 변화 관리 노력을 반영한 성과관리 지표로 개선
경쟁력 있는 자활기업 육성 “경쟁력 있는 자활사업단·자활기업 육성”	자활사업 성장단계별 맞춤형 지원체계 구축	- 중앙자활센터에 자활기업 경영관리지원단 설치
	매출 활성화 지원	- 우수 자활기업 지원 - 공동작업장 설치 - 전국자활기업 신규 설립 추진
	자활기금을 활용한 자활기업 육성·지원 확대	- 자활기금의 사용 용도 확대 - 적극적 자활기금 활용 유도
자산형성 지원 확대 “자산형성 지원을 통한 자립 유인 강화”	자산형성프로그램의 다양화·유연화	- 저축액 선택폭 확대 - 청년 자산형성 지원 - 가입 및 지급요건 완화 - 자활근로 유형별 프로그램 운영
	자산형성사업 지원체계 개편	- 자산형성 지원 전달체계 및 전산시스템 개편
자활인프라 및 교육체계 개편 “자활인프라 및 참여자 교육체계의 혁신”	자활진흥조직 체계화·효율화	- 중앙·광역자활센터를 한국자활진흥원으로 개편 - 지역별 여건에 따라 사업수행기관 지정 및 운영방식 차등화 방안 검토
	현장 중심의 자활교육체계 구성	- 자활교육시스템 체계화

## 나. 실행 현황

### 1) 자활사업 지원 대상 확대: 저소득층이 참여하는 자활일자리 확대 및 자활급여 인상

□ 조건부수급자 취업우선 지원제도 개선 및 자활일자리 확대를 통해 3년간 4.5천명 추가 일자리 창출('16년, 45천개 → '20년, 49.5천개)

○ 2020년에는 2019년과 비교하여 근로유지형은 1만명으로 동일하고, 사회서비스형은 25,300명에서 31,708명으로 증가하고, 시장진입형은 12,700명에서 16,292명으로 증가

○ 2020년 근로유지형 자활근로 3%, 사회서비스형·시장진입형 자활근로는 5% 급여 인상을 실시하였으며, 2019년 자활장려금을 도입하여 자활근로 참여 급여의 일정 비율(30%)을 소득인정액에서 제외하여 생계급여 지급 시 매월 자활장려금 지원

### 2) 자활급여 단계적 인상, 시간제 근로 등 자활근로 다변화

□ 참여자의 근로역량·가구환경을 반영한 자활근로 종류 다변화를 목표로 양육자·60세 이상 등 종일 근로가 어려운 대상자를 위한 시간제 자활근로 사업단 운영(18년 1월 시행)

### 3) 자활기업 지원 확대 및 자활인프라 개편 추진

□ 전국·광역·지역(예비)자활기업 600개 신규창업 추진

○ 세부목표: '17년, 1,200개 → '20년, 1,800개

○ 19년 말 현재 지역자활기업 1,136개, 광역자활기업 37개, 전국자활기업 3개 (합 1,176개)

□ 중앙(1개소)·광역자활센터(14개소) 등 자활지원 조직을 효율적으로 재구조화하고, 사회적 경제 모태 역할을 하는 자활사업단·자활기업 체계적 육성·지원

- 2019년 1월 15일 국민기초생활보장법 개정을 통해 ‘수급자 및 차상위자의 자활 촉진에 필요한 사업을 수행하기 위해’ 한국자활복지개발원을 설립
- 2018년 6월 청년자립도전 자활사업단 실시

#### 4) 자산형성 지원 확대

- 자산형성 지원 프로그램 다양화를 통해 향후 3년간 자산형성지원 9만 가구 신규 지원 추진
  - 2018년 말 기준 희망키움통장 I, II 가입자는 126,927명으로, 2017년 말 기준 72,928명에 비해 약 5만명 증가<sup>5)</sup>
- 청년빈곤층 대상 취업, 자산형성 지원으로 빈곤 대물림 방지
  - 청년희망키움통장: 목표 인원 5천명 중 약 47%(2,334명) 가입 완료(6월말 기준)
    - 가입연령 상향조정(35세→39세, 19년 4월 이후) 및 군입대 특례 개설('19.7월)
  - 대학생 및 만 24세 이하 청년에 대해 교재비·주거비 인상 등 물가상승률을 고려하여 근로소득 공제율 상향 조정

#### 다. 평가 및 시사점

- 자활분야 계획 수립 요약
  - 1차 자활기본계획은 자활대상자 확대, 자활기업의 경쟁력 향상, 자산형성지원 사업 확대와 같이 기존 자활사업의 확대를 기조로 하였음.
  - ‘무엇을 할 것인가’에 더해서 ‘어떻게 할 것인가’에 대한 고민도 일부 포함되었음.
    - 자활교육체계, 자활인프라 등의 개선
    - 지역자활센터 기능 및 운영체계 재정립은 최종적으로는 제외됨.

5) 보건복지부 주요업무 참고자료, 2018년, 2019년.

## □ 1차 계획의 한계와 2차 기본계획의 방향

- 자활사업을 취약계층 대상 사회통합 목적의 일자리 제공으로 목적을 한정할 것인지, 대상자를 확대하는 한편 취·창업 역량 지원을 통한 자립 지원을 강화할 것인지를 목표가 명확히 구분되지 않음.
  - 취약한 근로능력을 가진 참여자 증가 → 근로능력이 취약한 사회통합 목적의 일자리 제공: 정서적 지원, 일 경험을 통한 사회참여, 자활사업 참여를 통한 인적자본 확보(위기 대응 및 복지정보 확보) → 사례관리 강조, 종사자의 사례관리 기능 강조
  - 취·창업 역량 지원을 통한 자립 지원: 자활사업단 참여를 통해 취업 역량 강화, 자활공동체를 강화하여 자활기업으로 창업 → 프로그램 운영 및 센터 운영 방식 개편 강조, 창업 지원을 위한 자활기금 사용, 자활기업 지원 등 자활생태계 개편 강조
- 자활사업 지원대상자 확대는 일자리 제공을 통한 소득지원과 자립 지원의 복합 목적
  - 취약계층에게 적성에 맞고 이후 취창업이 가능한 다양한 일자리 제공이 필요하며, 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 (다양한 이력을 가진, 창업의지를 가진) 참여자의 참여를 유인할 필요가 있음. → 차상위(차차상위), 휴·폐업 자영자 등의 참여 유인 필요.
  - 차상위 계층의 빈곤 진입을 예방하기 위한 (일시적)일자리 제공, 긴급지원 대상자·종료자에게 자활을 통한 최소 소득 지원
- 두 목표가 서로 도움 되는 선순환 구조로 정착하게 하는 ‘어떻게 할 것인가’에 대한 구체적 설계 필요
  - 자활사례관리, 통장사례관리 등을 통해 대상자의 정서적 자활 지원 활성화
  - 조건부 수급자 이외 자활참여자의 자립, 자활 의지를 키울 수 있는 인센티브 구조 설계 필요
  - 자활참여자, 자활사업 종사자를 대상으로 한 자활교육 체계 수립이 필요

### 3. 의료급여

#### 가. 추진 과제

□ 제1차 의료급여 3개년 기본계획에서는 ‘저소득층 의료보장성 강화 및 재정관리 효율성 제고’라는 정책목표 수립과 함께 4가지 정책과제, 9가지 주요 추진과제를 제시하였음.

〈표 3-8〉 제1차 의료급여 3개년 기본계획 주요 추진과제

정책과제	주요 추진과제	세부 추진과제
저소득층 의료보장 확대	의료 취약계층 지원 강화	- 부양의무자 기준 단계적 완화 - 차상위 계층 빈곤층 추락 예방을 위한 지원 확대
	의료급여 보장성 강화 및 의료 질 향상	- 의료급여 보장성 강화 및 본인부담 경감 - 의료 질 향상을 위한 의료급여 정액수가 현실화
맞춤형 건강관리 지원체계 구축	건강검진 수검률 제고 및 사후관리 강화	- 건강증진사업 연계 강화
	수급자 건강관리 지원 강화	- 과소의료이용 사각지대 선제 발굴 - 신규수급자 맞춤형 건강관리 - 포괄적 일차의료시범사업 연계
근거기반 적정 의료이용 유도	외래 적정이용 유도	- 연장승인 대상 축소 - 선택병의원 대상 축소 - 경증질환 약제비 인상 - 외래 본인부담 적정화
	과다 입원 관리 강화	- 장기입원 연장승인 도입 - 장기입원 중심 사례관리 추진
	적정 의료공급 관리 강화	- 청구경향 분석 개선 - 현지조사 강화 - 진료비 허위·부당청구 기관 명단공표 - 사후관리 실효성 제고 - 적정관리 TF 설치
의료급여 관리·운영체계 개선	의료급여 제도 거버넌스 개선	- 운영기관 간 역할 명확화 및 기능 강화 - 지자체 역할 및 책임 강화
	의료급여 재정관리 고도화	- 의료급여 실태조사 및 재정추계 도입 - 의료급여 재정관리 모니터링 시스템 구축

나. 실행 현황

1) 저소득층 기초 의료보장 확대

□ ‘저소득층 기초 의료보장 확대’는 크게 자격 측면과 보장성 측면에서 추진과제가 구성되어있으며, 추진과제별 추진현황은 아래와 같음.

〈표 3-9〉 ‘저소득층 기초의료보장 확대’ 추진 실적

구분	추진과제	추진현황																	
자격 측면	부양의무자 기준 단계적 완화	-부양의무자 단계적 미적용 → 의료급여 수급권 확대 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="2">가구 특성</th> <th rowspan="2">의료급여 수급권 확대</th> </tr> <tr> <th>수급가구</th> <th>부양의무자가구</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>일반가구</td> <td>장애인연금 수급 중증장애인</td> <td>`19.1~</td> </tr> <tr> <td>일반가구</td> <td>기초연금 수급 노인</td> <td>`22.1~</td> </tr> <tr> <td>30세 미만 한부모가구</td> <td>일반가구</td> <td>`19.1~</td> </tr> <tr> <td>30세 미만 시설퇴소 아동</td> <td>일반가구</td> <td>`19.1~</td> </tr> </tbody> </table>	가구 특성		의료급여 수급권 확대	수급가구	부양의무자가구	일반가구	장애인연금 수급 중증장애인	`19.1~	일반가구	기초연금 수급 노인	`22.1~	30세 미만 한부모가구	일반가구	`19.1~	30세 미만 시설퇴소 아동	일반가구	`19.1~
		가구 특성		의료급여 수급권 확대															
수급가구	부양의무자가구																		
일반가구	장애인연금 수급 중증장애인	`19.1~																	
일반가구	기초연금 수급 노인	`22.1~																	
30세 미만 한부모가구	일반가구	`19.1~																	
30세 미만 시설퇴소 아동	일반가구	`19.1~																	
		-부양의무자 재산 소득환산을 완화																	
보장성 측면	의료급여 보장성 강화 및 본인부담 경감	*의료급여 보장성 강화 - 3대 비급여(상급병실, 선택진료, 간병)의 단계적 개선 - 의학적 비급여(MRI, 초음파 등)의 급여화('18.4) - 재난적 의료비 지원('18.7) *의료급여 수급자 본인부담 경감 - 2중 본인부담상한액 연 120만원→ 80만원 인하('18.1) - 2중 6~15세 본인부담 경감(10%→3%)('17.10) - 2중 중증치매환자 본인부담 경감(입원 10%→5%, 외래 15%→5%)('17.11)																	
		의료급여 보장성 확대	- 정신과 입원 식대 수가 인상('19.6) - 정신과 입원수가 인상 및 점수제 도입('18.8) - 정신과 정액수가의 약제비 행위별 수가 전환('19.6)																

○ (자격) 부양의무자 기준의 단계적 완화 및 재산 소득 환산을 완화

- 부양의무자 가구가 장애인 연금 수급 중 중증장애인인 경우('19.1월), 수급자가 30세 미만 한부모가구 또는 시설퇴소 아동인 경우('19.1월)에 대한 부양 의무자 기준 폐지

○ 의료급여 보장성 강화 및 본인부담 경감

- 건강보험 보장성 강화 대책에 따라 3대 비급여(상급병실, 선택진료, 간병비)의 단계적 개선, MRI('18.10월), 초음파('18.4월) 등의 의학적 비급여의 급여화, 재난적의료비 지원 사업 실시('18.7월)
- 의료급여 2종 수급자의 본인부담 상한액을 연간 80만원 수준으로 인하('18.1월), 2종 수급자 중 6~15세 아동청소년의 본인부담을 3% 수준으로 경감('17.10월), 2종 중증치매환자의 본인부담 경감(입원 5%, 외래 5%)
- 정신과 입원수가 인상 및 점수제 도입('18.8월), 입원 식대 수가 인상('19.6월), 정액수가의 약제비 행위별 수가 전환('19.6월)

2) 맞춤형 건강관리 지원체계 구축

□ '맞춤형 건강관리 지원체계 구축'은 크게 건강검진과 건강관리 측면에서 추진과제가 구성되어있으며, 추진과제별 추진현황은 아래와 같음.

○ (건강검진) 건강검진 수검률 제고 및 사후관리 강화

- 건강검진 수검률을 지자체 평가 가점에 반영 실시('18년), 공공부문 사례관리와 연계·협력을 통한 건강증진 향상 도모

○ (건강관리) 수급자 자기 건강관리 지원

- 의료급여 과소이용자 사례관리 시범사업 실시('19.5~7월)
- 신규수급자 교육 강화 및 대상 방문 실시

〈표 3-10〉 '맞춤형 건강관리 지원체계 구축' 추진 실적

구분	추진과제	추진현황
건강검진	건강검진 수검률 제고 및 사후관리 강화	- '18~'19년 건강검진 수검률 지자체 평가 가점 반영 - 공공부문 사례관리와 연계·협력을 통한 건강증진 향상 도모
건강관리	수급자 자기 건강관리 지원	- 의료급여 과소이용자 사례관리 시범사업('19.5~7) - 신규수급자 교육 강화 및 대상 방문(수급자의 약 5%) 시행

## 3) 근거기반 적정 의료급여 이용 유도

□ ‘근거기반 적정 의료급여 이용 유도’는 크게 수급자 관리와 공급자 관리로 추진과제가 구성되어있으며, 추진과제별 추진현황은 아래와 같음.

## ○ (수급자 관리) 외래 적정이용 유도 강화 및 장기입원 관리 강화

- 연장승인 미신청 및 불승인 대상자에 대하여 건강보험 수준의 본인부담 적용('19.1월), 경증질환으로 종합병원급 이상 이용 시 약제비 본인부담(3%) 차등 적용 질환을 100개로 확대('18.11월)
- 연장승인 미신청 및 불승인 대상자에 대하여 건강보험 수준의 본인부담 적용('19.1월), 장기입원 관리 강화('19.1월) 및 의료급여 관리사 추가 배치, 입원진료 현황 건보공단 시스템 등록, 재가 의료급여 시범사업 추진('19.7월) 등

## ○ (공급자 관리) 적정의료 공급관리 방안 마련

- 현지조사 병원급 대상기관 수 확대, 심평원 인력 증원

〈표 3-11〉 ‘근거기반 적정 의료급여 이용 유도’ 추진 실적

구분	추진과제	추진현황
수급자 관리	외래 적정이용 유도 강화	- 연장승인 미신청 및 불승인 대상자 건강보험 본인부담 수준 적용('19.1) - 경증질환으로 종합병원급 이상 진료 시 약제비 본인부담(3%) 차등 적용 질환 확대: 52개 → 100개('18.11)
	장기입원 관리 강화	- 연장승인 미신청 및 불승인 대상자 건강보험 본인부담 수준 적용('19.1) - 장기입원 중심으로 사례관리 개편: 외래 고위험군 축소 → 장기입원관리 강화 (‘19), 의료급여관리사 추가 배치 - 요양병원의 입원진료 현황 고지 규정 신설: 입원진료 현황 건보공단 시스템에 등록('19.11) - 생계급여 장기입원 공제 확대 - 재가 의료급여 시범사업 추진('19.7~)
공급자 관리	적정의료 공급관리 방안	- 현지조사 실효성 강화: 병원급 대상기관 수 확대, 심평원 인력 증원(16명→29명)

#### 4) 의료급여 관리·운영체계 개선

□ ‘의료급여 관리·운영체계 개선’은 크게 제도 개선과 재정 관리 측면에서 추진 과제가 구성되어있으며, 추진과제별 추진현황은 아래와 같음.

- (제도 개선) 운영기관 간 역할 명확화 및 기능 강화, 지자체 역할 및 책임 강화
  - 건강보험심사평가원 현지조사 및 의료급여 관리 기능 강화를 위한 인력 증원
  - 의료급여사례관리사업지원단 역할 강화를 위한 의료급여 제도 정책지원 기능 확대('19.1월)
- (재정 관리) 의료급여 실태조사 및 재정추계 도입
  - 3년 단위의 정례적 중장기 재정추계 실시('17.1월) 및 전담팀(건강보험공단 의료복지부) 설치('17.4월)

〈표 3-12〉 ‘의료급여 관리·운영체계 개선’ 추진 실적

구분	추진과제	추진현황
제도 개선	운영기관 간 역할 명확화 및 기능 강화	- 심사평가원 현지조사 급여 관리 및 합동중재 기능 강화 - 현지조사 및 의료급여 관리 강화: 심사평가원 의료급여 담당인력 20명 증원 - 의료급여사례관리사업지원단 역할 강화: 사례관리 단순 업무 지원 기능 → 의료급여 제도 정책지원 기능 확대('19)
	지자체 역할 및 책임 강화	- 수급자 건강향상, 제도관리, 인센티브(포상금) 강화 위한 지자체 평가 체계 개선('19)
재정 관리	의료급여 실태조사 및 재정추계 도입	- 정례적(매 3년)으로 중장기 재정추계 실시('17~) - 건보공단 의료복지부에 전담팀(5팀) 설치('17.4)

#### 다. 평가 및 시사점

□ 저소득층 의료보장 확대

○ 주요 성과

- 부양의무자 기준 완화(부양의무자가 중증장애인, 수급자가 30세 미만 한부모, 30세 미만 시설퇴소 아동)에 따른 비수급 빈곤층의 의료급여 수급권 확대 (수급자 2.3만명 증가)

- 건강보험 보장성 강화 대책과 연계한 의료급여 보장성 확대로 의료급여 수급자 의료비 부담 완화
  - 치료에 필요한 의학적 비급여의 급여화
  - 재난적 의료비 지원 제도 및 2종 수급자 본인부담 경감 및 상한기준선 완화 등

○ 주요 한계

- 건강보험제도에 남아 있는 차상위층(비수급 빈곤층)의 의료 빈곤층 (medical poor) 추락 예방을 위한 사전적 지원확대 방안 필요
  - 예: 부양의무자 기준 완화 또는 건강보험제도 내 의료비 지원 확대 등
- 여전히 남아있는 의료급여 부양의무자 기준의 단계적 완화 필요

□ 맞춤형 건강관리 지원체계 구축

○ 주요 성과

- 개인이 스스로 책임지는 건강관리체계를 넘어서, 의료-요양-돌봄 서비스 연계를 통해 지역사회 내에서 건강관리 및 일상생활을 지원해주는 체계로 확장될 수 있는 기반 구축(예: 재가 의료급여 서비스)

○ 주요 한계

- 의료급여 수급자의 일반 건강검진 수검률은 '18년 41.9%로, 건강보험 가입자의 수검률(76.9%)에 비해 낮은 수준
- 치료 중심의 의료보장 정책에서 벗어나 예방, 건강관리, 생애말기 등 전 생애에 걸친 건강보장을 구현할 수 있도록 예방 및 건강관리에 대한 투자 요구 증대
  - 이를 위한 개인-지자체-국가 역할 정립 필요
- 더 많은 수급자가 더 나은 서비스를 제공받을 수 있도록 재가 의료급여 서비스 제도화 및 내실화 준비 필요

□ 근거기반 적정 의료급여 이용 유도

○ 주요 성과

- 2007년 의료급여 혁신대책 수립 이후, 과다 외래이용자 관리에 중점을 두고 추진되어 온 적정 의료이용 관리가 장기 입원관리까지 확대되는 전환기 마련
- 장기입원 필요성이 낮음에도 입원 중인 의료급여 수급자가 거주지에서 적절한 케어를 제공받을 수 있도록 재가 의료급여 시범서비스를 실시 ⇒ 지역사회에서 완결성 있는 서비스 제공을 할 수 있다는 가능성 확인
  - 2026년 보편화된 커뮤니티케어 서비스 제공을 목표로 한 커뮤니티케어 사업을 추진하는 데 필요한 성과와 개선점을 선도적으로 제공

○ 주요 한계

- 2007년 의료급여 혁신대책 수립 이후 10여년이 지난 시점에서, 10년째 동일하게 유지되어 온 과다 외래이용 관리방안에 대한 제2의 혁신대책 마련 요구 (예: 선택병의원제 개선 등)
  - 최근 5년('15~'19년)간 의료급여 수급자의 1인당 진료비 증가율은 1종이 8.4%, 2종이 9.9% 수준
  - '19년 기준 의료급여 수급자의 1인당 진료비 지출 규모는 건강보험 가입자 대비 3.0배 수준
- 현재 사후적 관리 중심으로 이루어지고 있는 불필요한 장기입원 관리를 사전적·예방적 관리 중심으로 개선하기 위한 개선대책 마련 요구(예: 입원 적정성 심사 등)

□ 의료급여 관리·운영체계 개선

○ 주요 성과

- 제도 운영기관 간 명확한 역할 부여와 책임 강화를 통해 제도 운영의 효율성 및 제도 개선 추진력 확보

○ 주요 한계

- 사후적 예산 확보 및 재정 분석 행태에서 벗어나 선제적 재정관리를 위한 재정 운용 현황에 대한 모니터링체계 구축 필요
- 최근 5년('16~'20년)간 의료급여 재정규모는 연평균 9.8% 증가
- 수급자 증가, 보장성 강화 등에 따라 의료기관 진료비 미지급금이 연례적으로 발생('19년 기준 2,380억원)

### 제3절 제1차 기본계획 및 종합계획 시행 전후의 변화

#### 1. 수급가구 특성 변화

□ 수급유형별 변화

- 2016년 6월과 2019년 6월 사이에 일반수급가구가 약 14만8천가구 증가하였으며, 조건부수급가구도 약 3만4천가구 증가한 것으로 나타남.
- 반면, 특례수급가구는 동 기간 동안 약 5천가구 감소함.

〈표 3-13〉 수급유형별 수급가구 수 변화

(단위: 가구, %)

수급유형	'16년 6월 (A)	'19년 6월 (B)	증감가구수 (B-A)	증감률 (B-A)/A	증감비중 (총증감=100)
일반수급가구	917,966	1,066,295	148,329	16.2	83.8
조건부수급가구	75,968	109,939	33,971	44.7	19.2
특례수급가구	40,472	35,202	-5,270	-13.0	-3.0
기타	169	150	-19	-11.2	0.0
합계	1,034,575	1,211,586	177,011	17.1	100.0

자료: 행복e음 원자료

□ 가구유형별 변화

- 이 기간 동안, 단독가구의 증가가 두드러짐. 단독가구는 약 12만 6천가구 증가하여, 24.8%의 증가율을 보였고, 이 기간 동안 전체 증가가구의 94.7%를 설명함.

- 반면 자녀동거가구의 수는 약 1만7천가구 감소하였음. 이는 초저출산으로 인한 아동 수 감소, 최저임금 상승 등에서 그 원인을 찾을 수 있을 것임.

[그림 3-2] 가구유형별 수급가구 증감

(단위: 가구)



주: 2016년 6월 데이터는 46,044가구, 2019년 6월 데이터는 96,652가구가 미분류로 처리되어 실제 증감가구수와는 차이가 있음.

자료: 행복e음 원자료

<표 3-14> 가구유형별 수급가구수 변화

(단위: 가구, %)

가구유형	'16년 6월 (A)	'19년 6월 (B)	증감가구수 (B-A)	증감률 (B-A)/A	증감비중 (총증감=100)
단독가구	506,913	632,668	125,755	24.8	94.7
부부가구	64,037	91,866	27,829	43.5	20.9
자녀동거가구	353,017	335,756	-17,261	-4.9	-13.0
그 외 가족동거	54,701	52,014	-2,687	-4.9	-2.0
비혈연가구	6,799	6,025	-774	-11.4	-0.6
합계	985,467	1,118,329	132,862	13.5	100.0

주: 2016년 6월 데이터는 46,044가구, 2019년 6월 데이터는 96,652가구가 미분류로 처리되어 실제 증감가구수와는 차이가 있음.

자료: 행복e음 원자료

□ 세대유형별 변화

- 세대 유형별로 볼 때, 노인세대 증가가 두드러짐. 이 기간 중 노인 수급가구 수는 약 10만3천여 가구 증가하였음. 동 기간 중 장애인세대의 수급가구 수도 약 2만1천가구 증가한 것으로 나타남.

- 이는 무엇보다 1차 기본 및 종합계획에 포함된 부양의무자 기준의 완화, 특히 ‘노-노, 장-장’ 가구 등 수급권자 가구와 부양의무자 가구가 모두 취약가구인 경우 부양의무자 기준을 폐지한 시책 등에서 그 원인을 찾을 수 있을 것으로 보임.
- 가장 열악한 가구를 우선적으로 보호하는 공공부조의 원칙으로 본다면 본 시책의 효과는 주효했다고 할 수 있음.

[그림 3-3] 세대유형별 수급가구 증감

(단위: 가구)



주: 2016년 6월 데이터는 40,794가구, 2019년 6월 데이터는 86,286가구가 미분류로 처리되어 실제 증감가구수와는 차이가 있음.

자료: 행복e음 원자료

<표 3-15> 세대유형별 수급가구수 변화

(단위: 가구, %)

세대 유형	'16년 6월 (A)	'19년 6월 (B)	증감가구수 (B-A)	증감률 (B-A)/A	증감비중 (총증감=100)
일반세대	331,353	345,264	13,911	4.2	10.1
노인세대	260,981	364,009	103,028	39.5	74.7
장애인세대	191,836	212,401	20,565	10.7	14.9
모부자, 미혼부모, 조손가구 등	177,978	183,051	5,073	2.9	3.7
기타(소년소녀가정, 위탁보호등)	28,584	23,954	-4,630	-16.2	-3.4
합계	990,732	1,128,679	137,947	13.9	100.0

주: 2016년 6월 데이터는 40,794가구, 2019년 6월 데이터는 86,286가구가 미분류로 처리되어 실제 증감가구수와는 차이가 있음.

자료: 행복e음 원자료

□ 가구주 연령별 변화

○ 가구주 연령별로 볼 때, 이 기간 동안 60세 이상 노인 가구의 수급 증가가 두드러짐.

- 특히, 75세 이상 고령노인 가구주 수급가구 수는 약 10만 1천가구 증가하여 48.9%의 증가율을 보였으며, 이 기간 동안 전체 증감률의 57%를 설명함.
- 이러한 노인 수급가구의 높은 증가 역시 앞서 언급한 바와 같이 부양의무자 기준의 완화에서 일차적인 원인을 찾을 수 있을 것임.

〈표 3-16〉 가구주 연령별 수급가구수 변화

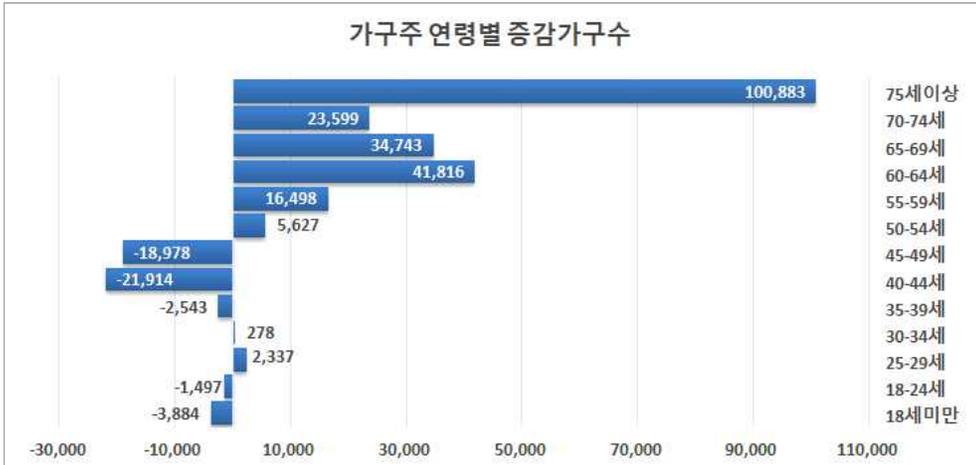
(단위: 가구, %)

가구주 연령	'16년 6월 (A)	'19년 6월 (B)	증감가구수 (B-A)	증감률 (B-A)/A	증감비중 (총증감=100)
18세미만	16,514	12,630	-3,884	-23.5	-2.2
18-24세	20,526	19,029	-1,497	-7.3	-0.8
25-29세	7,946	10,283	2,337	29.4	1.3
30-34세	18,124	18,402	278	1.5	0.2
35-39세	45,645	43,102	-2,543	-5.6	-1.4
40-44세	92,656	70,742	-21,914	-23.7	-12.4
45-49세	132,422	113,444	-18,978	-14.3	-10.7
50-54세	118,088	123,715	5,627	4.8	3.2
55-59세	115,054	131,552	16,498	14.3	9.3
60-64세	89,524	131,340	41,816	46.7	23.6
65-69세	83,005	117,748	34,743	41.9	19.6
70-74세	89,047	112,646	23,599	26.5	13.3
75세이상	206,218	307,101	100,883	48.9	57.0
합계	1,034,769	1,211,734	176,965	17.1	100.0

자료: 행복e음 원자료

[그림 3-4] 가구주 연령별 수급가구 증감

(단위: 가구)



자료: 행복e음 원자료

□ 가구규모별 변화

○ 이 기간 동안 1, 2인 가구의 증가가 두드러짐.

- 특히, 1인 가구는 동 기간 중 188,500가구가 증가하여 30.1%의 증가율을 보임.  
2인가구도 약 2만 4천 가구 증가한 것으로 나타남.
- 하지만 3인 이상 수급가구 수는 오히려 감소한 것으로 나타남.

[그림 3-5] 가구규모별 수급가구 증감

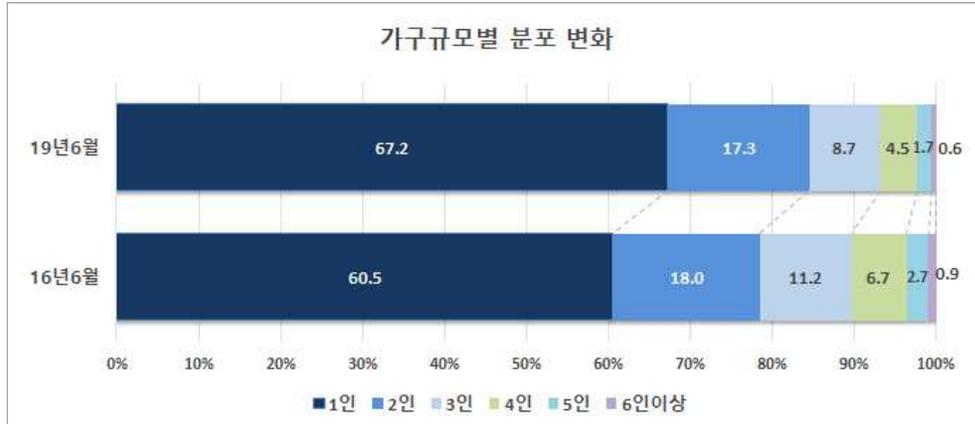
(단위: 가구)



자료: 행복e음 원자료

[그림 3-6] 가구규모별 분포 변화

(단위: %)



자료: 행복e음 원자료

<표 3-17> 가구규모별 수급가구수 변화

(단위: 가구, %)

가구주 연령	'16년 6월 (A)	'19년 6월 (B)	증감가구수 (B-A)	증감률 (B-A)/A	증감비중 (총증감=100)
1인	625,990	814,490	188,500	30.1	106.5
2인	185,846	209,773	23,927	12.9	13.5
3인	116,004	105,158	-10,846	-9.3	-6.1
4인	69,484	53,898	-15,586	-22.4	-8.8
5인	28,049	20,871	-7,178	-25.6	-4.1
6인	9,298	7,537	-1,761	-18.9	-1.0
계	1,034,671	1,211,727	177,056	17.1	100.1

자료: 행복e음 원자료

□ 가구원의 근로능력 유무별 변화

- 이 기간 동안 근로능력이 없는 가구주 가구의 수가 약 13만8천가구 증가한 데 비해, 근로능력 있는 가구주 가구의 수는 약 1만6천가구 감소한 것으로 나타남.
- 또한 가구 내 근로능력자가 1명도 없는 수급 가구가 동 기간 동안 약 19만7천가구 증가한 데 비해, 1명 이상 근로능력자가 있는 가구의 수는 감소함.

〈표 3-18〉 가구주 근로능력 유무별 수급가구수 변화

(단위: 가구, %)

가구주 근로능력	'16년 6월 (A)	'19년 6월 (B)	증감가구수 (B-A)	증감률 (B-A)/A	증감비중 (총증감=100)
없음	736,706	874,871	138,165	18.8	78.1
있음	149,507	133,471	-16,036	-10.7	-9.1
정보 없음	148,556	203,392	54,836	36.9	31.0
합계	1,034,769	1,211,734	176,965	17.1	100.0

자료: 행복e음 원자료

〈표 3-19〉 가구 근로능력자 수별 수급가구수 변화

(단위: 가구, %)

근로능력자 수	'16년 6월 (A)	'19년 6월 (B)	증감가구수 (B-A)	증감률 (B-A)/A	증감비중 (총증감=100)
0명	825,875	1,022,700	196,825	23.8	111.2
1명	138,633	134,422	-4,211	-3.0	-2.4
2명 이상	70,261	54,612	-15,649	-22.3	-8.8
합계	1,034,769	1,211,734	176,965	17.1	100.0

자료: 행복e음 원자료

## 2. 수급가구의 자산 변화

### □ 수급가구의 소득(기초보장 수급액 제외)

- 전체 수급가구의 평균 소득은 약 48만원이며, 1인 가구 평균소득은 약 30만원임. 4인 이상 가구의 소득은 1백만원을 초과하는 것으로 나타남.
  - 단독가구의 소득 중 84.3%는 기타소득으로 이는 공적 이전소득(기초연금, 장애연금 등)과 사적 이전소득(부양비 등)이 대부분을 차지함.
- 생계급여 수급자의 소득에서 근로소득이 차지하는 비중은 18.9%로 전체 수급자의 40.1%에 비해 크게 낮은 수준임.
  - 특히, 1인 가구의 근로소득은 11,687원에 불과하며, 총소득 중 5.1%만을 설명함. 이는 생계급여 수급자 중 노인 등 근로무능력자 비중이 높은데서 기인한 결과로 보임.

〈표 3-20〉 가구규모별, 원천별 소득 현황(전체 수급자)

(단위: 원, %)

구분	가구규모	총소득	근로소득	사업소득	재산소득	기타소득
금액	1인	297,787	42,797	1,891	2,190	250,909
	2인	626,217	239,883	18,499	3,030	364,805
	3인	939,941	625,226	47,308	2,397	265,010
	4인	1,185,428	893,832	82,235	2,554	206,807
	5인	1,395,813	1,116,420	116,512	3,095	159,785
	6인 이상	1,583,479	1,253,019	136,857	2,757	190,845
	전체	476,769	191,337	15,096	2,389	267,948
비중	1인	100.0	14.4	0.6	0.7	84.3
	2인	100.0	38.3	3.0	0.5	58.3
	3인	100.0	66.5	5.0	0.3	28.2
	4인	100.0	75.4	6.9	0.2	17.4
	5인	100.0	80.0	8.3	0.2	11.4
	6인 이상	100.0	79.1	8.6	0.2	12.1
	전체	100.0	40.1	3.2	0.5	56.2

자료: 행복e음 원자료

〈표 3-21〉 가구규모별, 원천별 소득 현황(생계급여 수급자)

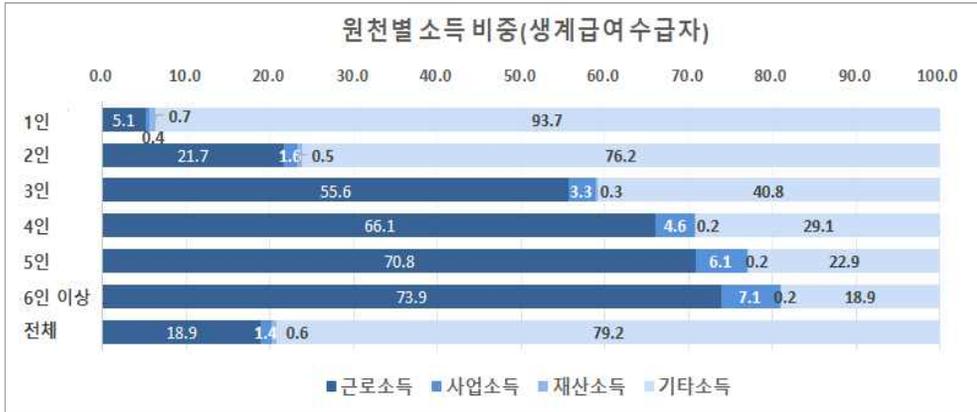
(단위: 원, %)

구분	가구규모	총소득	근로소득	사업소득	재산소득	기타소득
금액	1인	227,768	11,687	1,003	1,583	213,496
	2인	436,175	94,576	6,802	2,278	332,519
	3인	517,315	287,590	16,831	1,675	211,218
	4인	644,744	425,977	29,627	1,417	187,724
	5인	771,130	545,645	47,289	1,916	176,280
	6인 이상	959,021	708,524	67,611	1,481	181,405
	전체	291,091	54,980	3,954	1,692	230,465
비중	1인	100.0	5.1	0.4	0.7	93.7
	2인	100.0	21.7	1.6	0.5	76.2
	3인	100.0	55.6	3.3	0.3	40.8
	4인	100.0	66.1	4.6	0.2	29.1
	5인	100.0	70.8	6.1	0.2	22.9
	6인 이상	100.0	73.9	7.1	0.2	18.9
	전체	100.0	18.9	1.4	0.6	79.2

주: 생계급여액이 0보다 큰 값을 가진 가구를 추출한 결과  
 자료: 행복e음 원자료

[그림 3-7] 가구규모별 원천별 소득 비중(생계급여 수급자)

(단위: %)



자료: 행복e음 원자료

○ 반면, 자활사업 참여자의 전체 소득 중 근로소득이 차지하는 비중은 2019년 6월 기준으로 83.1%에 이르며, 평균 근로소득 액수도 약 61.8만원에 이릅니다.

<표 3-22> 자활사업 참여자의 원천별 소득 현황

(단위: 원, %)

시점	구분	총소득	근로소득	사업소득	재산소득	기타소득
2016년 6월	금액	706,844	577,870	9,923	2,001	117,050
	비중	100.0	81.8	1.4	0.3	16.6
2019년 6월	금액	744,013	617,995	8,845	1,587	115,586
	비중	100.0	83.1	1.2	0.2	15.5

자료: 행복e음 원자료

[그림 3-8] 자활사업 참여자의 원천별 소득(자활급여 수급자)

(단위: 원)



자료: 행복e음 원자료

□ 수급가구의 소득인정액

○ 전체 수급가구의 소득인정액 평균은 약 36만원인데 비해, 생계급여를 받는 수급가구의 소득인정액은 약 19만원으로 절반에도 미치지 못함.

〈표 3-23〉 가구규모별 자산 현황(전체 수급자)

(단위: 원, %)

구분	가구규모	소득인정액	소득평가액	재산의소득환산액
2016년 6월	1인	173,045	171,871	2,774
	2인	439,789	425,187	25,326
	3인	765,991	720,761	64,781
	4인	1,110,936	981,913	149,232
	5인	1,423,348	1,212,852	242,166
	6인 이상	1,665,378	1,385,560	315,753
	전체	397,707	372,381	32,907
2019년 6월	1인	204,443	201,723	3,553
	2인	457,273	441,220	24,532
	3인	738,099	696,303	61,447
	4인	1,052,003	953,036	118,355
	5인	1,351,638	1,191,143	177,488
	6인 이상	1,584,839	1,374,256	231,531
	전체	360,585	343,854	21,729
상승률	1인	18.1	17.4	28.1
	2인	4.0	3.8	-3.1
	3인	-3.6	-3.4	-5.1
	4인	-5.3	-2.9	-20.7
	5인	-5.0	-1.8	-26.7
	6인 이상	-4.8	-0.8	-26.7
	전체	-9.3	-7.7	-34.0

자료: 행복e음 원자료

[그림 3-9] 가구규모별 자산 증감률(전체 수급가구)

(단위: %)



자료: 행복e음 원자료

〈표 3-24〉 가구규모별 자산 현황(생계급여 수급가구만)

(단위: 원, %)

	가구규모	소득인정액	소득평가액	재산의소득환산액
2016년 6월	1인	147,120	146,911	1,633
	2인	285,507	286,305	8,209
	3인	393,133	397,278	14,716
	4인	512,140	514,539	15,736
	5인	667,693	667,437	19,655
	6인 이상	849,714	844,638	21,694
	전체	202,946	203,240	4,183
2019년 6월	1인	146,649	145,863	1,254
	2인	279,032	276,932	6,263
	3인	339,173	337,284	12,425
	4인	452,948	446,782	14,941
	5인	588,068	581,676	20,182
	6인 이상	795,927	787,455	21,056
	전체	189,599	188,368	3,142
상승률	1인	-0.3	-0.7	-23.2
	2인	-2.3	-3.3	-23.7
	3인	-13.7	-15.1	-15.6
	4인	-11.6	-13.2	-5.1
	5인	-11.9	-12.8	2.7
	6인 이상	-6.3	-6.8	-2.9
	전체	-6.6	-7.3	-24.9

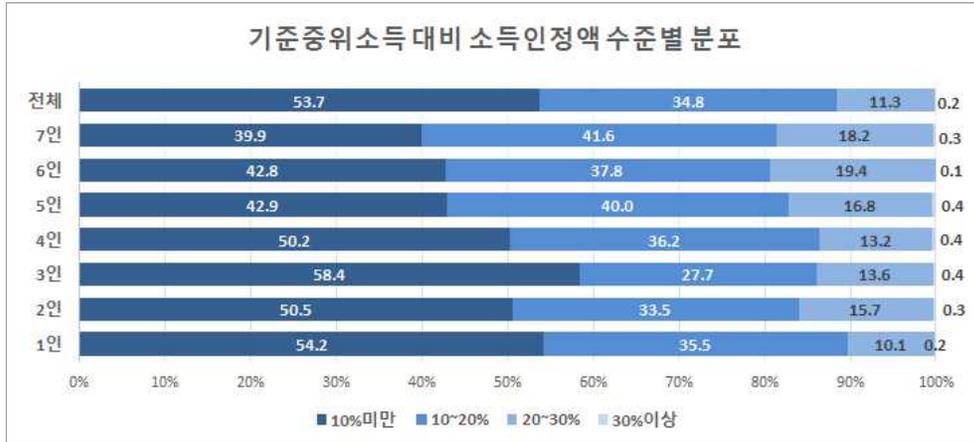
주: 생계급여액이 0보다 큰 값을 가진 가구를 추출한 결과  
 자료: 행복e음 원자료

#### □ 기준중위소득 대비 소득인정액 수준

- 기준중위소득 대비 소득인정액 수준별 분포를 살펴보면, 전체 생계급여 수급 가구의 53.7%가 기준중위소득 10% 미만의 소득인정액을 가진 것으로 나타났으며, 기준중위소득 20% 미만의 소득인정액을 가진 가구의 비율은 34.8%로 나타남. 전체 생계급여 수급가구 중 절대 다수를 차지하는 88.5%가 기준중위소득 20% 미만 소득인정액을 가진 것으로 나타남.

[그림 3-10] 기준중위소득 대비 소득인정액 수준별 분포(생계급여 수급가구)

(단위: %)



자료: 행복e음 원자료

<표 3-25> 기준중위소득 대비 소득인정액 수준별 분포(생계급여 수급가구)

(단위: %, 가구)

시점	기준중위 소득 대비	가구규모							
		1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인	전체
2016년 6월	10%미만	50.0	48.9	50.7	42.7	35.3	31.4	33.7	49.5
	10~20%	40.2	32.0	27.0	36.1	39.5	40.6	40.7	37.9
	20~30%	9.5	18.5	21.8	20.8	24.4	27.5	24.6	12.3
	30%이상	0.4	0.5	0.6	0.5	0.7	0.5	1.0	0.4
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2019년 6월	10%미만	54.2	50.5	58.4	50.2	42.9	42.8	39.9	53.7
	10~20%	35.5	33.5	27.7	36.2	40.0	37.8	41.6	34.8
	20~30%	10.1	15.7	13.6	13.2	16.8	19.4	18.2	11.3
	30%이상	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.1	0.3	0.2
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2016년 6월	10%미만	289,471	64,065	26,441	8,866	2,393	651	208	392,095
	10~20%	232,594	41,960	14,082	7,499	2,677	842	251	299,905
	20~30%	54,764	24,263	11,354	4,314	1,652	571	152	97,070
	30%이상	2,174	692	299	106	50	11	6	3,338
	계	579,003	130,980	52,176	20,785	6,772	2,075	617	792,408
2019년 6월	10%미만	339,091	62,957	26,740	9,178	2,511	781	239	441,497
	10~20%	221,811	41,759	12,711	6,616	2,339	691	249	286,176
	20~30%	63,172	19,563	6,213	2,416	983	354	109	92,810
	30%이상	1,091	361	162	72	22	1	2	1,711
	계	625,165	124,640	45,826	18,282	5,855	1,827	599	822,194

주: 생계급여액이 0보다 큰 값을 가진 가구를 추출한 결과  
 자료: 행복e음 원자료

### 3. 기초보장 급여 변화

#### □ 가구규모별 평균 생계급여액

○ 전체 생계급여 수급자의 평균 생계급여 수급액은 2019년 6월 기준으로 약 41만원 수준임.

– 1인 가구의 평균 수급액은 약 34만원, 2인 가구의 평균 수급액은 약 54.4만원으로 나타남.

〈표 3-26〉 생계급여 수급가구의 생계급여 평균 급여액

(단위: 원, %)

가구규모	2016년 6월	2019년 6월	상승률
1인	334,901	339,675	1.4
2인	522,075	544,204	4.2
3인	637,073	724,983	13.8
4인	744,725	851,472	14.3
5인	827,073	965,494	16.7
6인 이상	982,859	1,137,375	15.7
전체	403,199	410,660	1.9

주: 생계급여액이 0보다 큰 값을 가진 가구를 추출한 결과  
자료: 행복e음 원자료

## 제4절 제1차 기본계획 및 종합 계획 시행 이후 기초생활보장제도 적정성 평가

### 1. 대상포괄성 평가

#### □ 제1차 기본계획 상 생계급여의 목표

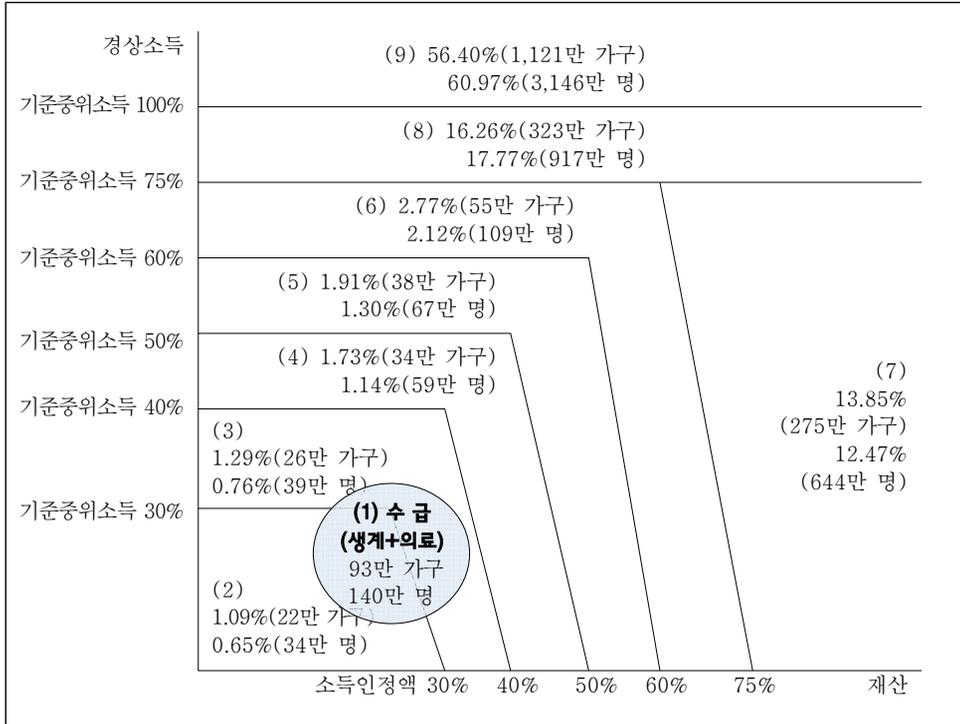
- 빈곤 사각지대 해소, 욕구별 보장 및 급여수준 현실화, 탈빈곤 촉진, 제도 체계화 및 기반 강화
- 이 중 빈곤 사각지대 해소를 위와 관련된 비수급 빈곤층 규모 추정을 통한 대상 포괄성 평가 결과는 아래와 같음.

#### □ 수급·비수급 빈곤층 규모

- 기준 중위소득 40% 이하 생계·의료급여 수급자는 2015년 144만 명(89만 가구)에서 2018년 140만 명(93만 가구)으로 다소 감소(가구 수는 증가)
  - 총 수급자 수는 2015년 165만 명에서 2018년 174만 명으로 증가
- 기준 중위소득 50% 이하 빈곤층은 생계·의료급여 수급자와 차상위층의 합으로, 2015년 288만명 대비 2018년 272만명으로 16만명 감소
  - 수급자를 제외한 기준 중위소득 50% 이하의 비수급 생계·의료급여 차상위층은 2015년 144만명에서 2018년 132만명으로 12만명 감소
- 기준 중위소득 40% 이하 중 생계·의료 비수급 빈곤층은 2015년 93만 명(63만 가구) 대비 2018년 73만 명(48만 가구)으로 나타나 20만 명(15만 가구) 감소
  - 생계급여 선정 기준선인 기준 중위소득 30% 이하의 비수급 빈곤층 규모는 34만 명(22만 가구)으로 2015년 41만명(28만 가구)에 비해 7만 명(6만 가구) 감소
  - 기준 중위소득 30~40% 이하의 비수급 빈곤층 규모는 39만 명(26만 가구)으로 2015년 52만 명(35만 가구)에 비해 13만 명(9만 가구) 감소

[그림 3-11] 소득인정액 기준 2018년 소득계층별 규모 추정

(단위: %, 가구, 명)



주: 1) 소득 기준은 2018년 기준 중위소득이 기준이며, 소득인정액은 실제소득 및 월 재산의 소득환산율을 적용한 재산가액을 더한 값으로 일반적인 소득과 다름  
 2) 통계청 「장래가구추계」와 「장래인구추계」 기준 2018년 전체 가구 수는 19,871,152가구, 전체 인구수는 51,606,633명임. 단, 집단별 가구(개인) 수는 천의 자리에서 반올림한 수치  
 3) 수급가구의 경우 행정데이터 상 중복을 제외한 생계급여, 의료급여를 수급하는 가구의 합이며, 수급자의 경우 행정데이터 상 중복을 제외한 시설수급자를 포함하여 생계급여(1,229,067명), 의료급여(168,176명)를 합한 값임  
 4) '18년 생계·의료·주거·교육급여까지 포함한 총 수급자는 1,743,690명(시설수급자 포함)  
 자료: 한국보건사회연구원, 「2018년 국민생활실태조사」, 원자료

□ 비수급 빈곤층 규모 추이

○ 보건복지부와 한국보건사회연구원은 2005년(기준 연도 2003년)부터 주기적으로 비수급 빈곤층 규모를 추정하고, 이를 토대로 국민기초생활보장제도 개선 방안을 마련해오고 있음.

- 2005년부터 2015년까지의 4차례 연구는 차상위 혹은 복지욕구실태조사의 형태로 수행되었고, 이후 2017년과 2020년의 연구는 기초생활보장제도 실태 조사와 더불어 맞춤형 급여 개편 이후의 성과를 평가하기 위해 수행

- 최저생계비 혹은 기준중위소득 40% 이하의 비수급 빈곤층은 2003년 177만명에서 2018년 73만명으로 큰 폭으로 감소
  - 2006년과 2014년 사이에는 103만명에서 118만명으로 증가하였으나, 맞춤형 급여제도 개편 이후 93만으로 감소한 후 최근 다시 73만명으로 더 크게 축소되었음.

<표 3-27> 생계·의료급여 비수급 차상위층 규모 변화

2005년 실태조사* (‘03년 기준)		2008년 실태조사* (‘06년 기준)		2011년 실태조사* (‘10년 기준)		2015년 실태조사** (‘14년 기준)		2017년 실태조사** (‘15년 기준)		2020년 실태조사** (‘18년 기준)	
최저 생계비 이하	177만명 (85만 가구)	최저 생계비 이하	103만명 (53만 가구)	최저 생계비 이하	117만명 (66만 가구)	최저 생계비 이하	118만명 (71만 가구)	중위 40% 이하	93만명 (63만 가구)	중위 40% 이하	73만명 (48만 가구)
최저 생계비 ~ 120%	86만명 (35만 가구)	최저 생계비 ~ 120%	67만명 (29만 가구)	최저 생계비 ~ 120%	68만명 (36만 가구)	중위 40% ~50%	85만명 (45만 가구)	중위 40% ~50%	51만명 (30만 가구)	중위 40% ~50%	59만명 (34만 가구)
계 (차상위) 263만명 (120만가구)		계 (차상위) 170만명 (82만가구)		계 (차상위) 185만명 (102만가구)		계 (차상위) 203만명 (116만가구)		계 (차상위) 144만명 (93만가구)		계 (차상위) 132만명 (82만가구)	

주: 2011년까지는 최저생계비 기준, 2015년 이후는 기준 중위소득 기준  
 자료: 이현주 외(2005), 차상위계층 실태분석 및 정책방안, 보건복지부·한국보건사회연구원(p.172)  
 이현주 외(2008),  
 이태진 외(2011),  
 이태진 외(2015),  
 김태완 외(2017),  
 한국보건사회연구원, 「2018년 국민생활실태조사」, 원자료

□ 대상 포괄성

- 2015년에 비해 2018년의 생계·의료 수급자 수가 감소함으로써 수급자 규모로 국한 할 경우 포괄성이 축소된 것으로 볼 수 있지만 비수급 차상위층의 규모가 더 큰 폭으로 감소함으로써 사각지대 축소를 통한 대상 포괄성이 확대된 것으로 평가 가능

## 2. 급여 적정성 평가

### 가. 최저생계비 계측 결과

#### □ 최저생계비의 개념과 의미

- 최저생계비는 국민이 건강하고 문화적인 최저생활을 유지하기 위하여 필요한 최소한의 비용으로, 보건복지부 장관이 계측하는 금액(국민기초생활보장법 제2조제7호)
- 기초생활보장 선정기준 및 생계급여 최저보장수준이 상대적 빈곤개념으로 개편됨(2015년 7월)에 따라, 마켓바스켓 방식 최저생계비 등은 급여 수준 적정성 평가 기준의 하나로 계측되게 되었음.
  - 최저생계비 계측방식은 전물량(마켓바스켓)·반물량(식료품비/엔겔)·주관적(Lyden)·상대적(박탈지표 및 상대적 비율) 방식으로 나뉘며,
  - 제도 개편 전인 1999년, 2004년, 2007년, 2010년, 2013년은 절대적 빈곤 개념을 중심으로 선정기준 및 생계, 주거급여액을 마켓바스켓 방식 최저생계비를 기준으로 했던 바, 마켓바스켓 방식의 최저생계비 계측 결과를 바탕으로 급여수준 적정성 평가를 실시

#### □ 최저생계비 계측 방식

- 맞춤형 급여 개편 이전에는 한국보건사회연구원 실태조사 연구진이 주요방식을 모두 계측하고, 중앙생활보장위원회에서 전물량 방식 최저생계비(중소도시 기준)를 토대로 항목·비용 등에 대한 합의를 거쳐 대표 최저생계비로 의결, 공표하고 선정·급여기준으로 활용
  - 이와 같은 단일 최저생계비의 인위성·타당성에 대한 논란이 맞춤형 급여 개편의 주요배경이 되었음.
- 맞춤형 급여 개편 이후에는 연구진이 기존 계측방식과 동일하게 계측하되 단일 값을 도출하기 위한 항목 및 비용 등에 대한 합의 과정 없이 주요 최저생계비 값을 범주로 의결, 공표하고 급여 적정성 평가기준으로 활용

- 2017년 제1차 총괄·생계급여 소위원회(2017. 3. 22)에서 법 개정에 따라 적정성 평가기준이라는 최저생계비의 새로운 위상에 부합하도록 ① 2017년 최저생계비 값에서 물가상승률만 반영한 최저생계비 계측치, ② 가격·항목 등을 현실화한 전물량방식 최저생계비 계측치를 함께 제시할 것을 제안

□ 물가상승률 적용 최저생계비

- 2020년 전물량방식 최저생계비에 총 물가지수를 반영할 경우 중소도시 4인 가구 기준으로 1,866,809원, 항목별 물가지수 반영할 경우 1,938,410원으로 산출
- 2020년 적용되고 있는 4인 가구 기준 중위소득(1,899,670원)은 총물가지수 반영 결과보다는 높고, 항목별 물가지수 반영결과보다는 낮은 수준

<표 3-28> 2020년 물가상승률 적용 전물량방식 최저생계비(안)

(단위: 원/월, %)

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

주: 2017년 전물량 방식 최저생계비를 기준으로 2017년 1월 및 2020년 1월 소비자물가지수를 적용한 값임.  
 자료: 김태완 외(2017); KOSIS 지출목적별 소비자물가지수(2020.2.5. 인출)

□ 전물량방식 최저생계비 계측을 위한 표준가구 구성

- 전물량방식 최저생계비 계측을 위한 표준가구는 표준가구 변동 상황을 반영하기 위한 표준가구(1안)과 비교를 위하여 2013년 마지막 전물량방식 최저생계비 계측 당시의 표준가구(2안)을 동시에 상정(2019년 10월 총괄·생계소위원회 주문사항)
  - (1안) 47세 남성 가구주, 44세 여성 배우자, 16세 남아, 13세 여아
  - (2안) 42세 남성 가구주, 39세 여성 배우자, 12세 남아, 10세 여아
- 가구주(부)는 주 5일 근무<sup>6)</sup> 하고 최저임금(1,795,310원)<sup>7)</sup>을 받는 중소기업 근로자로, 배우자(모)는 주부로 가정
- 표준가구의 주거점유형태는 대도시·중소도시·농어촌 공히 전세로 상정

□ 전물량방식 최저생계비 계측 결과

- 2020년 중소도시 4인 가구 최저생계비 계측 결과, 최저액 1,866,809에서 최고액 2,134,492원 수준
  - 표준가구 1안은 대도시 2,232,205원, 중소도시 2,134,492원, 농어촌 1,973,791원으로 각각 계측
  - 표준가구 2안은 대도시 2,078,234원, 중소도시 1,980,521원, 농어촌 1,819,820원으로 각각 계측
- 표준가구 1·2안의 계측값 차이는 자녀 연령차로 인한 필요 열량 및 교육과정 필요 물품 차이가 주된 원인

6) 주5일 근무제는 2004년 7월부터 단계적으로 시행, 2011년 7월 이후 5인 이상 사업장까지 적용

7) 2020년 최저임금: 시간당 8,590원, 일급기준(8시간) 68,720원, 월환산액(주 40시간) 1,795,310원(고용노동부 최저임금위원회)

<표 3-29> 전물량방식에 의한 2020년 지역별 비목별 4인 가구 최저생계비: 표준가구 1인  
(단위: 원/월)

구 분	대도시		중소도시		농어촌	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
식료품비	771,345	34.6	771,345	36.1	771,345	39.1
주거비	433,349	19.4	340,582	16.0	177,543	9.0
광열수도	105,512	4.7	102,349	4.8	106,323	5.4
가구집기	53,928	2.4	53,463	2.5	52,793	2.7
피복신발	98,499	4.4	98,499	4.6	98,499	5.0
보건의료	91,239	4.1	91,239	4.3	91,239	4.6
교육	105,694	4.7	105,694	5.0	105,694	5.4
교양오락	78,071	3.5	78,071	3.7	78,071	4.0
교통통신	193,352	8.7	192,032	9.0	190,932	9.7
기타소비	139,273	6.2	139,273	6.5	139,273	7.1
비소비	161,943	7.3	161,945	7.6	162,079	8.2
합계	2,232,205	100.0	2,134,492	100.0	1,973,791	100.0

<표 3-30> 전물량방식에 의한 2020년 지역별 비목별 4인 가구 최저생계비: 표준가구 2인  
(단위: 원/월)

구분	대도시		중소도시		농어촌	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
식료품비	728,366	35.0	728,366	36.8	728,366	40.0
주거비	433,349	20.9	340,582	17.2	177,543	9.8
광열수도	105,512	5.1	102,349	5.2	106,323	5.8
가구집기	53,928	2.6	53,463	2.7	52,793	2.9
피복신발	81,049	3.9	81,049	4.1	81,049	4.5
보건의료	84,327	4.1	84,327	4.3	84,327	4.6
교육	90,407	4.4	90,407	4.6	90,407	5.0
교양오락	68,802	3.3	68,802	3.5	68,802	3.8
교통통신	163,214	7.9	161,894	8.2	160,794	8.8
기타소비	107,337	5.2	107,337	5.4	107,337	5.9
비소비	161,943	7.8	161,945	8.2	162,079	8.9
합계	2,078,234	100.0	1,980,521	100.0	1,819,820	100.0

## □ 최저생계비 계측 결과 검토

○ 2020년 중소도시 기준 생·의·주·교 수급가구의 최저보장수준과 최저생계비 계측 결과를 비교하면 아래 표와 같음.

－ (좌측) 4종 급여액과 타법지원액을 합산한 금액은 2,243,812원임.

- 생계급여는 기준 중위소득 30% 금액을, 의료급여는 실제 급여수준을 파악하기 어려워 전물량방식으로 계측된 최저의료비 중 의료급여에 상응하는 의료서비스 항목의 금액을, 주거급여는 2,3급지 평균급여액을, 교육급여는 중학생 1명과 고등학생 1명의 실제 교육급여액을, 그리고 타법지원액은 의·주·교를 제외한 지원액을 합산
- (우측) 최저생계비 계측결과(전물량 방식, 물가상승률 방식)와 지출수준을 반영한 방식, 그리고 시민단체의 가계부조사 결과를 제시
- 가계동향조사의 분위별 지출 수준은 10분위 중 1분위 1,028,985원, 3분위 1,716,314원, 6분위 누적평균 1,827,730원<sup>8)</sup>
- 2018년 가계부조사는 시민단체 ‘기초법바로세우기공동행동’이 2018년 수급가구를 대상으로 가계부 조사를 한 결과로서, 4급지 4인 가구는 2,071,922원, 3급지 4인 가구는 1,704,156원<sup>9)</sup>

8) 통계청 가계동향조사를 토대로 산출한 4인가구 최저생계비는 10분위 중 3분위 지출평균 1,716,314원, 누적으로는 5분위 이하와 6분위 이하 수준

분위별 평균	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위
최저생계비	1,028,985	1,278,971	1,716,314	2,024,588	2,365,588	2,553,894
누적평균	1분위이하	2분위이하	3분위이하	4분위이하	5분위이하	6분위이하
최저생계비	1,028,985	1,153,909	1,341,157	1,511,964	1,682,740	1,827,730

\* 지출조사 항목 중 교육비 중 사교육비 등은 최소한의 항목만 제외하여 계측 전물량 최저생계비와 항목을 일치시키고, 2019년 연 지출에 물가상승률 적용

9) 각 가구 유형별로 1가구씩 조사가 되어 대표성을 담보할 수 없음을 참고할 필요

<표 3-31> 2020년 기초생활보장 최저보장수준과 최저생계비(안) 비교(표준가구 1인)

중소도시 기준 '20 최저보장수준(월)		'20 전물량방식 최저생계비(월) 4인가구 중소도시	최저보장수준과 차이
생계급여	1,424,752원	표준가구 1인 2,134,492원	109,320원
의료급여	58,901	'20 물가상승률 적용 최저생계비 '20년 4인가구 중소도시 기준	최저보장수준과 차이
주거급여 (2,3급지 평균)	312,500원	항목별 지수 적용시 1,938,410원 총지수 적용시 1,866,809원	305,402원 377,003원
교육급여	59,766원	가계동향조사 분위별 지출 수준	최저보장수준과 차이
타법지원 (의주교 제외)	387,893원	10분위중 1분위 평균 1,028,985원 10분위중 3분위 평균 1,716,314원 10분위중 6분위 누적평균 1,827,730원	1,214,827원 527,498원 416,082원
총합	2,243,812원	2018년 가계부조사 (기초법바로세우기공동행동)	최저보장수준과 차이
		4급지 부부+자녀가구(4인) 2,071,922 3급지 부부+자녀가구(4인) 1,704,156	171,890원 539,656원

주: 1) 생계급여는 기준중위소득 30%, 의료급여는 계측된 최저의료비 중 의료급여에 상응하는 항목(보건의료서비스: 입원, 외래, 처방약값), 주거급여는 2,3급지 평균 급여액, 교육급여는 중학생, 고등학생 실 급여액, 타법지원은 의, 주, 교 급여 제외  
 2) 가계부조사의 3급지는 부부와 자녀1인의 3인 가구 기준으로 조사되어 현행 균등화지수를 이용하여 4인가구로 변환하고, 2년간 물가상승률 적용하여 계산  
 3 4급지 주거급여 239,000원 적용 시 최저보장수준은 2,170,312원. 최저보장수준과 차이는 98,390원 (=2,170,312원-2,071,922원)

### 나. 생계급여 적정성 평가

#### □ 생계급여 적정성 평가 기준

- 생계급여 기준선은 최저생계비에서 주거비, 의료비, 교육비, 타법지원액을 제외한 금액(제도개편 이전 '현금급여기준선'과 동일)을 토대로 생계급여 기준선 도출
- 전물량방식으로 계측된 중소도시 기준 최저생계비 2,134,492원(표준가구 1인)을

기준으로 산출된 타법지원액은 795,184원. 표준가구 2안으로 산출된 타법 지원액은 737,660원

<표 3-32> 2020년 타법령에 의한 현물지원액

(단위: 원/월)

비목	품목	표준가구 변동		표준가구 유지	
		(1안)	타법지원액	(2안)	타법지원액
식료품비	급식비	63,497	63,497	53,011	53,011
		62,982	62,982	53,011	53,011
주거비	구입자금	249,300	249,300	249,300	249,300
광열수도비	전기요금	33,147	17,000	33,147	17,000
	도시가스	50,435	14,080	50,435	14,080
가구집기	쓰레기봉투	1,280	1,280	1,280	1,280
가사용품	음식물 쓰레기 처리비용	510	510	510	510
의료비	보건의료서비스	58,901	52,297	58,901	52,297
교육비	교육비	105,694	105,694	90,407	90,407
교양오락비	TV수신료	2,500	2,500	2,500	2,500
	문화생활	54,057	30,000	54,057	30,000
교통통신비	유선전화	8,531	8,531	8,531	8,531
	이동전화	37,107	32,670	12,369	10,890
	인터넷	24,200	7,260	24,200	7,260
비소비지출	국민연금	80,789	80,789	80,789	80,789
	건강보험	66,011	66,011	66,011	66,011
	주민세	783	783	783	783
타법지원액			795,184		737,660

주: 최저생계비 주거비 중 관리비 등 현 주거급여에 미반영된 사항은 제외함.

#### □ 생계급여 적정성 평가

- 최저생계비에서 타 법에서 지원받는 항목을 제외한 생계급여액(4인가구)은 1,339,308(표준가구 1안), 1,242,861원(표준가구 2안)으로 현재 생계급여 수준(2020년 기준 중위소득 30%) 1,424,752원은 이보다 85,444원(6.4%)(표준가구 1안), 181,891원(표준가구 2안)(14.6%) 각각 높은 수준

<표 3-33> 2020년 기준 중위소득과 최저생계비(안) 비교(4인 가구)

(단위: 원/월)

구분	'20년 계측 최저생계비	주거비 + 현물(의료비, 교육비) 및 타법지원액	=	'20년 계측 생계급여 기준	'20년 고시 생계급여 기준	계측치와 실제 차이
표준가구 1인	2,134,492원	249,300원 + 545,884원 = 795,184원	=	1,339,308원	1,424,752원	85,444원
표준가구 2인	1,980,521원	249,300원 + 488,360원 = 737,660원	=	1,242,861원	1,424,752원	181,891원

다. 1,2인 가구 생계급여 적정성 평가

□ 가구균등화지수 적절성 검토 결과

○ (1,2인 가구 지출수준 평가) 현재 1, 2인 가구 기준 중위소득은 지출수준(후생)을 반영하고 있지 못함(참고 [그림 3-2], [그림 3-3]).

○ 가계동향조사를 이용한 모형분석과 실측자료 분석결과 현행 1인 가구 0.370, 2인 가구 0.630보다 높은 수준으로 도출

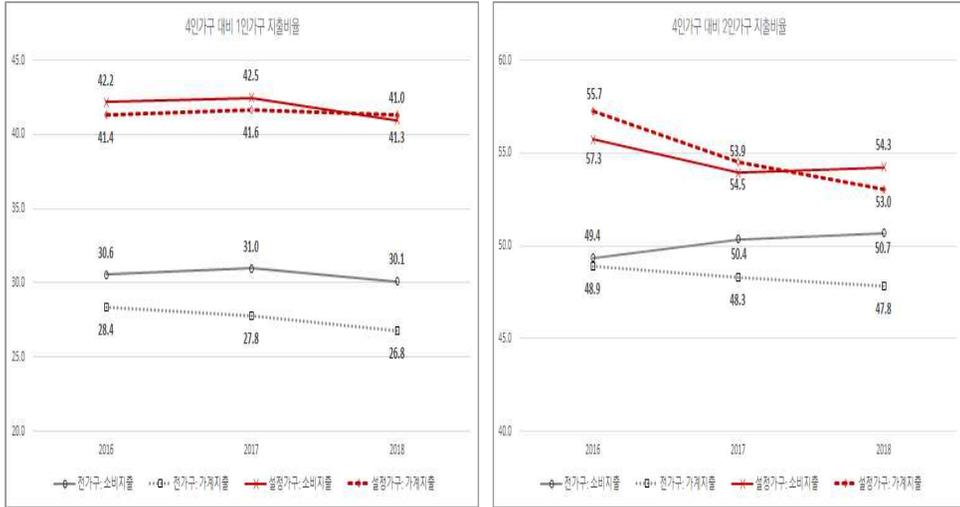
<표 3-34> OECD 가구균등화지수와 실측 가구균등화지수 비교

가구원수	1	2	3	4	5
	(성인1인)	(성인2인)	(성인2인+아동1인)	(성인2인+아동2인)	(성인2인+아동3인)
현행 (OECD균등화) (성인 0.7, 아동 0.5)	0.370	0.630	0.815	1.000	1.185
가계동향조사 (모형Ⅱ: 설정가구)	0.400	0.650	0.827	1.000	1.159
		0.250	0.177	0.173	0.159
실측자료 (성인 0.9, 아동 0.3)	0.400	0.760	0.880	1.000	1.120
		0.360	0.120	0.120	0.120
OECD 수정균등화 (성인 0.5, 아동 0.3)	0.476	0.714	0.857	1.000	1.143
OECD 제공근지수	0.500	0.705	0.865	1.000	1.120
		0.205	0.160	0.135	0.120

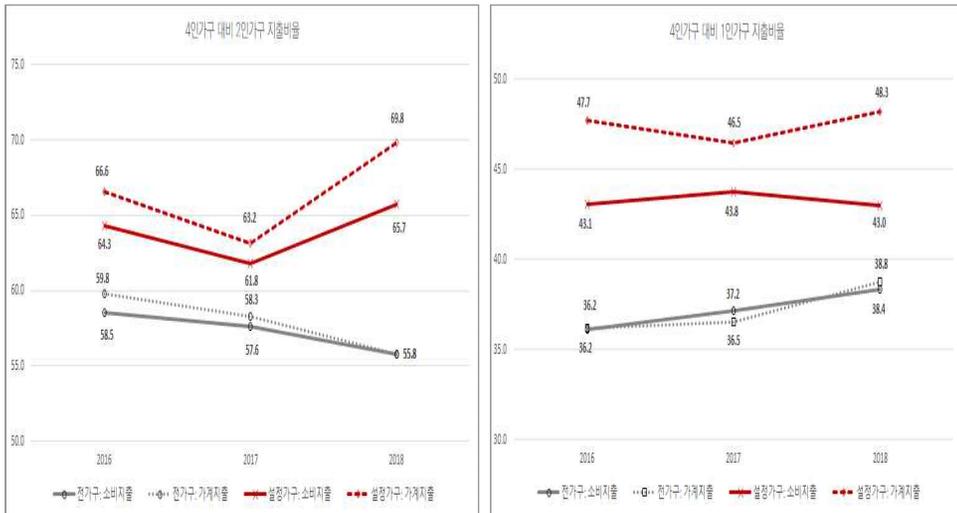
[그림 3-12] 4인 가구 대비 1, 2인 가구 지출실태(40대)

(단위: %)

가계금융·복지조사



가계동향조사

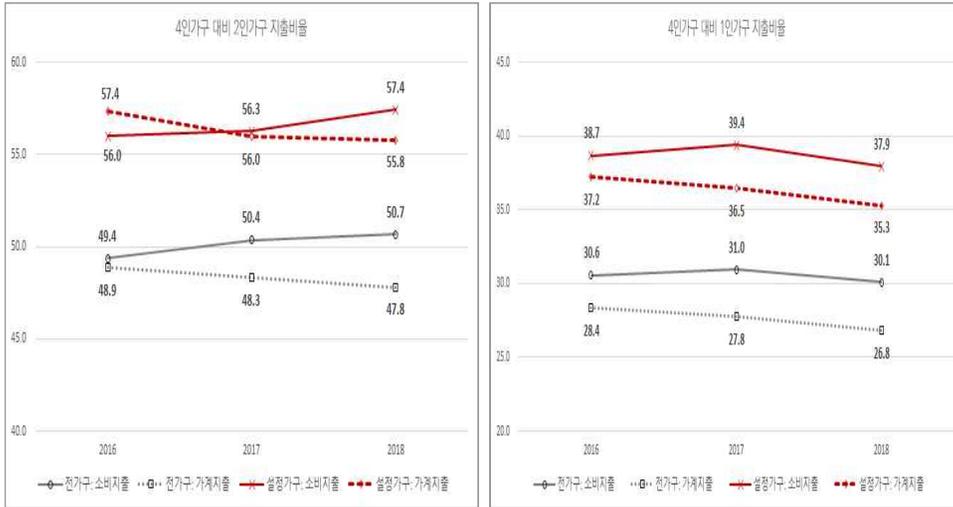


주: 설정가구의 경우 가구주 연령을 40대로 제한함.  
 자료: 통계청(각연도), 「가계금융·복지조사」, 원자료, 통계청(각연도), 「가계동향조사」, 원자료

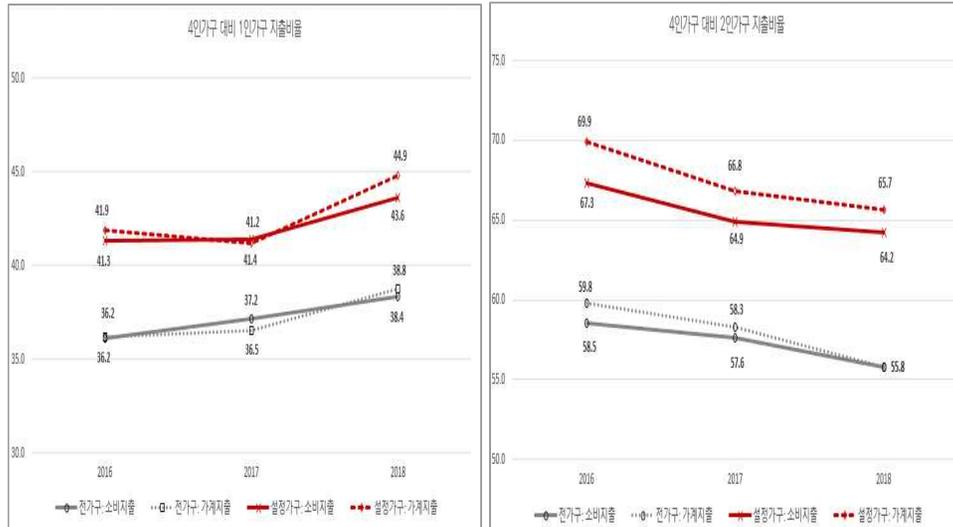
[그림 3-13] 4인 가구 대비 1, 2인 가구 지출실태(18~64세)

(단위: %)

가계금융·복지조사



가계동향조사



주: 설정가구의 경우 가구주 연령을 18-64세로 제한함.  
 자료: 통계청(각연도), 「가계금융·복지조사」, 원자료, 통계청(각연도), 「가계동향조사」, 원자료

### 3. 급여 효과성 평가

#### 가. 분석방법

##### □ 급여 효과성 분석을 위한 기초 설계

○ 빈곤을 계산하기 위해한 소득, 빈곤선, 빈곤지표 등의 세부사항은 김태완 외 (2017, p. 522)와 동일한 방식 적용. 소득 정의는 다음과 같음.

- 일차소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득

- 시장소득 = 일차소득 + 사적이전소득

- 경상소득 = 시장소득 + 사회보험급여 + 기초생활보장급여 + 기타정부보조금

- 가처분소득 = 경상소득 - 조세 - 사회보험부담금

○ 빈곤 지위 판별에는 2018년 정부발표 기준 중위소득의 50%선(교육급여, 차상위 기준)과 기준 중위소득의 40%(의료급여 선정기준, 과거 최저생계비 수준선)를 빈곤선으로 설정

○ 가구규모별 기준중위소득은 OECD 균등화지수를 토대로 결정되므로, 본 연구의 빈곤 분석은 동일한 균등화지수를 적용

- 가구빈곤율은 전체 가구 중 빈곤한 가구의 비율을 의미하고, 개인빈곤율은 전체 개인 중 빈곤한 가구에 속한(즉, 빈곤한) 개인의 비율을 의미

- 본 분석에서 가구빈곤은 가구가중치로 가중화하여 계산하고, 개인빈곤은 가구가중치와 가구원수의 곱으로 가중화하여 계산

#### 나. 빈곤율 감소 효과

##### □ 빈곤율 감소 효과(기준 중위소득 40% 기준)

○ 전체 공적이전소득은 가구빈곤율을 18.3%에서 6.9%로 62.3% 감소시켰고, 개인빈곤율을 12.2%에서 4.5%로 63.3% 감소시킴.

○ 공적이전소득 중에서 사회보험급여의 빈곤율 감소효과가 가구단위로 26.9%,

개인단위로 29.9%로 가장 크게 나타났고, 기초생활보장급여의 빈곤율 감소효과는 가구단위로 5.9%, 개인단위로 5.2%로 나타났다.

- 기초생활보장제도가 소수의 빈곤층에게만 급여를 제공한다는 점에서 사회보험급여 등에 비해 빈곤감소 효과가 낮을 수 있다는 점을 감안할 필요

〈표 3-35〉 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)

(단위: %)

구분	가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	22.94	-25.39	15.10	-24.12
시장소득	18.30	0.00	12.16	0.00
경상소득	6.90	62.31	4.46	63.31
시장소득+사회보험급여	13.38	26.87	8.52	29.92
시장소득+기타정부보조금	14.38	21.39	9.47	22.16
시장소득+사회적현물이전	17.92	2.05	11.89	2.22
시장소득+기초생활보장급여	17.21	5.92	11.53	5.19
가처분소득	7.44	59.34	4.89	59.76
경상소득-조세	7.07	61.37	4.59	62.24
경상소득-사회보험부담금	7.22	60.55	4.73	61.11

주: 빈곤율 감소효과는 <(시장소득 빈곤율 - 해당 소득 빈곤율)÷시장소득 빈곤율×100>으로 계산하였다. 각 소득의 정의는 아래와 같다.

- 일차소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득
- 시장소득 = 일차소득 + 사적이전소득
- 경상소득 = 시장소득 + 사회보험급여 + 기초생활보장급여 + 기타정부보조금
- 가처분소득 = 경상소득 - 조세 - 사회보험부담금
- 사회보험급여: 공적연금, 고용보험, 산재보험 관련 급여
- 기초생활보장급여: 생계급여, 주거급여(임차급여 및 수선유지급여), 교육급여, 해산 및 장제급여
- 기타정부보조금: 장애 관련 급여, 기초연금, 한부모가족지원, 보육료지원, 양육수당, 아동수당, 유아학비지원, 근로장려세제, 자녀장려세제, 국가유공자 보조금, 긴급복지지원금, 에너지 감면 또는 보조, 통신비 감면 또는 보조, 기타 현금급여 및 현물이전 등
- 사회적현물이전: 에너지 감면 또는 보조, 통신비 감면 또는 보조, 사회서비스마우처 등 기타 사회적 현물이전. 사회적현물이전은 기타정부보조금에 포함된다.

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료.

□ 빈곤율 감소 효과(기준 중위소득 50% 기준)

- 공적이전소득 중에서는 사회보험급여, 기타정부보조금, 기초생활보장급여가 각각 가구빈곤율을 21.0%, 15.7%, 2.8% 감소시키고, 개인빈곤율을 22.7%, 18.3%, 2.7% 감소시키는 것으로 나타남.

〈표 3-36〉 빈곤율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)

(단위: %)

구분	가구		개인	
	빈곤율	빈곤율 감소효과	빈곤율	빈곤율 감소효과
일차소득	25.81	-17.38	17.93	-16.94
시장소득	21.99	0.00	15.34	0.00
경상소득	12.41	43.55	8.13	46.96
시장소득+사회보험급여	17.38	20.96	11.85	22.70
시장소득+기타정부보조금	18.53	15.73	12.53	18.28
시장소득+사회적현물이전	21.67	1.44	15.11	1.44
시장소득+기초생활보장급여	21.38	2.79	14.92	2.70
가처분소득	13.42	38.99	9.06	40.91
경상소득-조세	12.76	41.95	8.39	45.31
경상소득-사회보험부담금	13.06	40.62	8.76	42.85

주: 빈곤율 감소효과는 <(시장소득 빈곤율 - 해당 소득 빈곤율)÷시장소득 빈곤율×100>으로 계산하였다. 각 소득의 정의는 아래와 같다.

- 일차소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득
- 시장소득 = 일차소득 + 사적이전소득
- 경상소득 = 시장소득 + 사회보험급여 + 기초생활보장급여 + 기타정부보조금
- 가처분소득 = 경상소득 - 조세 - 사회보험부담금
- 사회보험급여: 공적연금, 고용보험, 산재보험 관련 급여
- 기초생활보장급여: 생계급여, 주거급여(임차급여 및 수선유지급여), 교육급여, 해산 및 장제급여
- 기타정부보조금: 장애 관련 급여, 기초연금, 한부모가족지원, 보육료지원, 양육수당, 아동수당, 유아학비지원, 근로장려세제, 자녀장려세제, 국가유공자 보조금, 긴급복지지원금, 에너지 감면 또는 보조, 통신비 감면 또는 보조, 기타 현금급여 및 현물이전 등
- 사회적현물이전: 에너지 감면 또는 보조, 통신비 감면 또는 보조, 사회복지서비스바우처 등 기타 사회적 현물이전. 사회적현물이전은 기타정부보조금에 포함된다.

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료.

## 다. 빈곤갭비율<sup>10)</sup> 감소 효과

### □ 빈곤갭비율 감소 효과(기준 중위소득 40% 기준)

- 전체 공적이전소득은 가구빈곤갭비율을 10.4%에서 2.14%로 79.5% 감소시키고, 개인빈곤갭비율을 6.9%에서 1.5%로 77.8% 감소
- 공적이전소득이 기준중위소득 40% 빈곤선 기준 빈곤갭의 규모를 거의 80%나 감소

10) 빈곤선 이하에 속하는 사람들이 얼마만큼의 소득을 벌어야 빈곤에서 벗어날 수 있는지 그 부족한 소득의 정도를 나타낸 값으로, 빈곤선에 해당하는 소득과 빈곤선 이하에 속하는 사람들의 소득의 차이를 나타내는 지표

- 가구단위로 살펴보면, 사회보험급여, 기타정부보조금, 기초생활보장급여는 각각 빈곤갭비율을 32.5%, 34.7%, 23.8% 감소시키는 것으로 나타남.
- 공적이전소득이 빈곤갭비율을 크게 감소시키는 데는 사회보험급여와 기타 정부보조금의 역할이 크지만, 기초생활보장급여의 역할도 작지 않음.
- 공적이전소득과 조세 및 사회보험부담금이 모두 반영된 가처분소득의 빈곤갭 비율은 가구단위로 2.5%, 개인단위로 1.8%로 나타남.

〈표 3-37〉 빈곤갭비율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 40%)

(단위: %)

구분	가구		개인	
	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과
일차소득	17.89	-71.30	11.19	-63.32
시장소득	10.44	0.00	6.85	0.00
경상소득	2.14	79.54	1.52	77.79
시장소득+사회보험급여	7.05	32.47	4.40	35.78
시장소득+기타정부보조금	6.82	34.65	4.56	33.54
시장소득+사회적현물이전	9.88	5.39	6.53	4.81
시장소득+기초생활보장급여	7.96	23.77	5.51	19.68
가처분소득	2.51	75.97	1.81	73.63
경상소득-조세	2.28	78.19	1.62	76.31
경상소득-사회보험부담금	2.35	77.52	1.69	75.36

주: 빈곤갭비율 감소효과는 <(시장소득 빈곤갭비율 - 해당 소득 빈곤갭비율)÷시장소득 빈곤갭비율×100>으로 계산하였다. 각 소득의 정의는 아래와 같다.

- 일차소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득
- 시장소득 = 일차소득 + 사적이전소득
- 경상소득 = 시장소득 + 사회보험급여 + 기초생활보장급여 + 기타정부보조금
- 가처분소득 = 경상소득 - 조세 - 사회보험부담금
- 사회보험급여: 공적연금, 고용보험, 산재보험 관련 급여
- 기초생활보장급여: 생계급여, 주거급여(임차급여 및 수선유지급여), 교육급여, 해산 및 장제급여
- 기타정부보조금: 장애 관련 급여, 기초연금, 한부모가족지원, 보육료지원, 양육수당, 아동수당, 유아학비지원, 근로장려세제, 자녀장려세제, 국가유공자 보조금, 긴급복지지원금, 에너지 감면 또는 보조, 통신비 감면 또는 보조, 기타 현금급여 및 현물이전 등
- 사회적현물이전: 에너지 감면 또는 보조, 통신비 감면 또는 보조, 사회서비스바우처 등 기타 사회적 현물이전. 사회적현물이전은 기타정부보조금에 포함된다.

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료.

□ 빈곤갭비율 감소 효과(기준 중위소득 50% 기준)

- 시장소득에 전체 공적이전소득을 합산하면 가구빈곤갭비율은 12.4%에서 3.6%로 70.7% 감소하고, 개인빈곤갭비율은 8.2%에서 2.5%로 70.0% 감소
  - － 공적이전소득 중에서 사회보험급여, 기타정부보조금, 기초생활보장급여는 각각 가구빈곤갭비율을 29.6%, 29.3%, 17.3% 감소시켰고, 개인빈곤갭비율을 32.4%, 29.0%, 14.3% 감소
- 기초생활보장급여는 기준중위소득 50% 빈곤선 기준 빈곤율을 감소시키는 효과는 약 3% 수준이었지만 빈곤갭비율을 감소시키는 효과는 10%대 중반으로 비교적 크게 나타남.
  - － 이는 기초생활보장급여가 수급집단을 빈곤에서 벗어나게 하는 데는 한계가 있지만 빈곤층의 소득을 지원하여 빈곤갭을 감소시키는 효과의 크기는 작지 않음을 의미
- 시장소득에 공적이전소득과 조세 및 사회보험부담금을 모두 반영한 가처분 소득의 가구빈곤갭비율과 개인빈곤갭비율은 각각 4.1%, 2.8%로 나타남.

〈표 3-38〉 빈곤갭비율 감소효과(빈곤선: 기준중위소득 50%)

(단위: %)

구분	가구		개인	
	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과
일차소득	19.16	-54.74	12.23	-48.61
시장소득	12.38	0.00	8.23	0.00
경상소득	3.63	70.67	2.47	70.00
시장소득+사회보험급여	8.72	29.60	5.56	32.43
시장소득+기타정부보조금	8.75	29.32	5.84	29.02
시장소득+사회적현물이전	11.85	4.25	7.91	3.93
시장소득+기초생활보장급여	10.25	17.25	7.05	14.30
가처분소득	4.09	66.97	2.83	65.57
경상소득-조세	3.80	69.27	2.60	68.43
경상소득-사회보험부담금	3.89	68.60	2.68	67.41

주: 빈곤갭비율 감소효과는 <(시장소득 빈곤갭비율 - 해당 소득 빈곤갭비율)÷시장소득 빈곤갭비율×100>으로 계산하였다. 각 소득의 정의는 아래와 같다.

- 일차소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득
- 시장소득 = 일차소득 + 사적이전소득
- 경상소득 = 시장소득 + 사회보험급여 + 기초생활보장급여 + 기타정부보조금
- 가처분소득 = 경상소득 - 조세 - 사회보험부담금
- 사회보험급여: 공적연금, 고용보험, 산재보험 관련 급여
- 기초생활보장급여: 생계급여, 주거급여(임차급여 및 수선유지급여), 교육급여, 해산 및 장제급여
- 기타정부보조금: 장애 관련 급여, 기초연금, 한부모가족지원, 보육료지원, 양육수당, 아동수당, 유아학비지원, 근로장려세제, 자녀장려세제, 국가유공자 보조금, 긴급복지지원금, 에너지 감면 또는 보조, 통신비 감면 또는 보조, 기타 현금급여 및 현물이전 등
- 사회적현물이전: 에너지 감면 또는 보조, 통신비 감면 또는 보조, 사회복지서비스바우처 등 기타 사회적 현물이전. 사회적현물이전은 기타정부보조금에 포함된다.

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료.

#### 4. 급여 효율성 평가

##### 가. 효율성 평가의 세 가지 지표

###### □ 수직적 지출 효율성

- 빈곤가구에 제공된 급여의 총액이 전체 급여에서 차지하는 비율로서 급여가 얼마나 빈곤가구를 타겟하여 지원하는지를 보는 지표

□ 과잉지출 비율

- 빈곤가구에 지출된 급여 총액 중 빈곤선을 초과하여 지출된 비율
  - 빈곤선은 총 급여의 경우 교육급여 선정기준선, 급여별 분석 시 생계급여의 경우 생계급여 선정기준선, 생계+주거급여는 주거급여 선정기준선 사용

□ 빈곤감소 효율성

- 급여액 중 빈곤 감소에 기여한 이전소득금액의 비중

나. 효율성 평가 결과

□ 수직적 지출 효율성

- 2018년 기초생활보장 총 급여의 수직적 지출 효율성은 89.6%로 '15년 89.9%와 유사하게 매우 높은 수준
  - 급여별로는 생계급여는 81.2%, 생계+주거급여는 85.7% 수준

□ 과잉지출 비율

- 2018년 기초생활보장 총 급여의 과잉지출 비율은 6.0%로 2015년 2.2% 대비 다소 증가
- 생계급여는 12.2%로 다소 높으나, 생계+주거급여는 7.2%로 낮음.
  - 생계급여 과잉지출 비율은 수급조건에서 벗어나더라도 보호가 꼭 필요한 경우는 '지방생활보장위원회' 심의로 탄력적 보호를 강화한 결과로 해석
    - 지방생활보장위원회 보장 실적은 2015년 6만 가구, 9.7만 명에서 2018년 7.7만 가구, 11.5만 명으로 크게 증가

〈표 3-39〉 생계급여의 빈곤감소 효율성(빈곤선: 생계급여 선정기준선)

(단위: %)

구분		빈곤감소 효율성	수직적 지출 효율성	과잉 지출 비용
가구원수별	1인 가구	76.59	88.85	12.26
	2인 가구	62.60	73.55	10.95
	3인 가구	31.96	43.12	11.16
	4인 가구	74.80	92.63	17.83
가구유형별	장애인가구	73.90	86.34	12.43
	노인가구	64.12	76.36	12.24
	한부모가구	50.50	67.43	16.93
	영유아가구	47.42	58.98	11.56
	일반가구	69.25	81.12	11.86
전체 가구		69.01	81.18	12.17

주: 이전 전 소득은 소득인정액, 이전소득은 조사된 생계급여로 설정하여 분석하였다. 각 가구유형은 아래와 같이 정의하였다. 장애인가구, 노인가구, 한부모가구, 영유아가구는 중복될 수 있다. 가구단위 분석결과이다. 가구원수별 분석에서 5인 이상 가구는 기초생활보장급여 수급가구 수 또는 이전 전 빈곤가구 수가 작아 분석결과를 제시하지 않았다.

- 장애인가구: 장애인(비등록 포함)이 1명 이상 존재하는 가구
- 노인가구: 65세 이상 가구원이 1명 이상 존재하는 가구
- 한부모가구: 모와 만18세 미만 자녀 또는 부와 만18세 미만 자녀로 구성된 가구(단, 취학 또는 휴학 시 만22세 미만)
- 영유아가구: 0~5세 가구원이 1명 이상 존재하는 가구
- 일반가구: 장애인가구, 노인가구, 한부모가구, 영유아가구가 아닌 가구

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 2018년 국민생활실태조사 원자료.

### □ 빈곤감소 효율성

○ 2018년은 기초생활보장 총급여 중 83.7%가 빈곤감소에 기여하여 2015년 87.7% 대비 약 4%p 감소했으며, 이는 수직적 지출 효율성은 유사하나 과잉지출 비율이 증가한 결과에 기인

- 급여별로 생계급여는 69.0%, 생계+주거급여는 78.5%가 빈곤감소에 기여했으며, 총급여에 의료급여를 포함할 경우 더 높은 수준일 것으로 예상

### □ 종합

○ 맞춤형 기초생활보장제도의 수직적 지출 효율성을 높은 수준으로 유지하고 있으며, 빈곤감소 측면에서도 높은 효율성을 보임.

## 5. 시사점

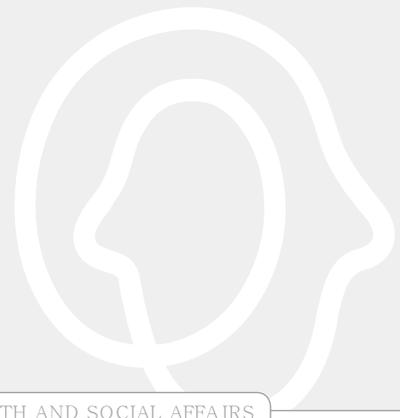
- 2015년 맞춤형 개별급여로의 전환과 더불어 선정·급여 기준을 상대빈곤선으로 변경함으로써 급여 적정성이 실질적으로 개선됨.
  - 전물량방식으로 계측된 최저생계비 수준에 비해 현행 생계, 주거, 교육급여 수준이 실질적으로 더 높은 것으로 나타남.
  - 다만, 생계·의료 급여 수급자의 80% 이상을 차지하고 있는 1, 2인 가구의 균등화지수는 이들 가구의 상대적 지출(후생) 수준을 저평가하고 있는 것으로 나타나 향후 이에 대한 개선안이 구체화될 필요가 있음.
  - 주거급여의 경우, 현행 임차 급여는 최저주거수준에 해당하는 실질 시장 임차료 대비 90% 수준이고, 특히 1급지는 83%로 낮아 1급지 중심의 임차급여 적정성 제고 필요
  - 교육급여의 경우, 개별급여 전환 이후 급여 수준이 크게 향상되어 부교재비와 학용품비의 경우 최저교육비의 100% 이상 지원하고 있으나, EBS 교재비, 수련회비 등 보충교육비는 지원되고 있지 않아 추가적인 지원 필요
- 급여 적정성에 있어 양적 측면에서의 개선과 더불어 질적 측면에서의 새로운 접근 필요
  - 예방적 차원에서 의료급여 수급자의 건강검진 수진율을 높이고, 전체 의료보장 체계 내에서 의료 취약지역 수급자의 접근성 제고 방안 모색 필요
  - 민간 임차가구의 약 16%는 최저주거면적에 미달하는 것으로 나타나, 임차가구의 주거 질 개선을 위한 대안적 접근 필요
  - 교육급여는 아동교육의 차원에서 ‘최저’ 보장개념보다는 ‘적정’ 보장 개념으로의 발상의 전환 모색 검토
  - 자활사업은 사회통합적 차원과 고용 안전망 차원에서의 정체성 정립과 새로운 활로 모색 등 적정성의 개념 재구성 필요

- 전체적으로 기초보장제도는 ‘최후안전망’으로서의 역할과 기능이 강화됨으로써 빈곤 감소 효과성이 제고되어 왔으며, 재정 효율성 또한 높은 제도로 자리매김한 것으로 평가됨.
- 하지만 여전히 빈곤 감소 효과가 선진 복지국가들에 비해 낮은 수준임을 감안할 때 좀 더 적극적인 사각지대 해소와 급여 수준 개선이 요구됨.
- 또한, 제도 간, 급여 간 통합·연계 시스템 구축과 데이터 고도화 등을 통해 재정적·행정적 효율성을 제고하는 노력도 지속적으로 모색되어야 할 것임.

사람을  
생각하는  
사람들



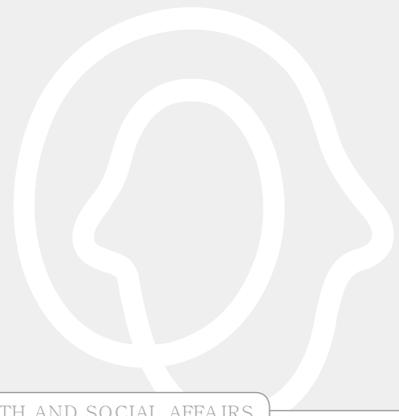
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제 2 부

### 제2차 기초생활보장 기본계획





## 제 4 장

### 기본계획: 생계급여

- 제1절 추진 방향 및 목표
- 제2절 빈곤 사각지대 최소화
- 제3절 생계급여 최저보장 수준 향상
- 제4절 청년층 근로유인 강화
- 제5절 수급관리 강화



---

## 제 4 장      기본계획: 생계급여

---

### 제1절 추진 방향 및 목표

□ 목표

- 더 많은 국민의 더 나은 기본생활을 보장하는 포용국가 기반 구축

□ 세부 목표

- 빈곤 사각지대 최소화
- 생계급여 최저보장 수준 향상
- 청년층 근로유인 강화
- 수급관리 강화

□ 세부 추진 과제

목표	추진 과제	주요 내용
빈곤 사각지대 최소화	① 부양의무자 기준 단계적 폐지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계급여 부양의무자 기준 단계적 폐지</li> <li>- 1단계: 만 65세 이상 노인, 한부모 가구에 대한 부양의무자 기준 완화</li> <li>- 2단계: 그 외 가구</li> </ul>
	② 재산 기준 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재산 기준 지역 구분체계 개선</li> <li>○ 자동차 재산 소득 환산 기준 완화</li> </ul>
	③ 빈곤 사각지대 지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 긴급복지지원 확대</li> <li>- 재산 및 금융재산 기준 합리화</li> <li>- 긴급복지 사업 전달체계 강화</li> </ul>
생계급여 최저보장 수준 향상	① 기준중위소득 산출 방식 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기준중위소득 산출방식 개편: 가계동향조사 → 가계금융복지조사</li> <li>○ 가구균등화지수 개편</li> </ul>
	② 생계급여 최저보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계급여 최저보장액 도입</li> </ul>
청년층 근로유인 강화	① 청년대상 근로소득 공제 확대	○ 청년층 근로소득공제 대상 확대
수급관리 강화	① 기초생활수급 수급 관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부정수급 관리 강화</li> <li>○ 부정수급 관련 규정 재정비</li> </ul>
	② 지방생활보장위원회 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전산화를 통한 탄력적 보호 강화</li> <li>○ 사회보장정보시스템 활용 업무효율화 추진</li> </ul>
	③ 기초생활보장 정책지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기초생활보장 중장기 재편 방안 연구 추진</li> <li>○ 기초생활보장 모니터링 및 분석 강화</li> </ul>

## 제2절 빈곤 사각지대 최소화

### 1. 부양의무자 기준 완화

#### 가. 현황 및 문제점

- 정부는 제1차 기초생활보장 종합 및 기본계획 이후 부양의무자 기준을 단계적으로 완화
  - 맞춤형 급여 도입 이후 부양의무자 기준이 단계적으로 폐지
    - 도입 당시 교육급여가 2018년에는 주거급여가 2020년 1월에는 중증장애인을 대상으로 생계급여가 폐지됨.

〈표 4-1〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지 계획

구분	2015년 7월	2017년 11월	2018년 10월	2019년 1월	2020년 1월
생계급여		수급자 및 부양의무자 가구 모두에 노인·중증장애인이 포함된 가구		부양의무자 가구 노인·중증장애인 포함된 가구 (소득 하위 70%)	중증장애인 가구
의료급여				부양의무자 가구 중증장애인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)	부양의무자 가구 노인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)
주거급여			폐지	유지	
교육급여	폐지	유지			

자료: 보건복지부(각연도), 보도자료

- 정부의 지속적인 부양의무자 기준 완화에도 불구하고 여전히 부양의무자 기준 적용을 받는 사각지대가 다수 존재
  - 노인과 근로연령층(비노인·장애인)은 여전히 부양의무자 기준이 존재

[그림 4-1] 부양의무자 기준 적용 사각지대(생계급여 기준)

수급권자	부양의무자	중증장애인	노인	비(非)노인·장애인
중증장애인		2017년 11월 완화 (하위 70%)		2020년 1월 완화
노인				
비(非)노인·장애인		2019년 1월 완화 (하위 70%)		사각지대

○ 2015년 비수급빈곤층 규모가 93만명에서 2018년에는 73만명으로 줄어들고 있지만 여전히 사각지대가 존재하며, 부양의무자 기준 폐지 필요성 제기

<표 4-2> 비수급빈곤층 변화

구분	'03년 기준 1차조사	'06년 기준 2차조사	'10년 기준 3차조사	'14년 기준 4차조사	'15년 기준 5차조사	'20년 기준 6차조사
비수급 빈곤층	177만명	103만명	117만명	118만명 (중위소득 40%이하)	93만명 (기준중위소득 40%이하)	73만명 (기준중위소득 40%이하)
차상위 계층 기준 비수급 빈곤층	86만명	67만명	68만명	85만명	51만명	59만명
	(최저생계비(100%)~120% 이하)			(중위 40~50% 이하)		
차상위 포함 비수급 빈곤층	263만명	170만명	185만명	203만명	144만명	131만명

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

## 나. 세부 추진 과제

### □ 추진과제

- 2차 기초생활보장 기본계획을 통해 단계적으로 부양의무자 기준을 2022년까지 완화
- 1단계 : 2021년 만 65세 이상 노인 및 한부모 가구(만 30세 초과)를 대상으로 우선 추진
  - 만 65세 이상 노인의 노인빈곤율은 높은 수준이며, 국민연금 등을 통한 보호 체계가 미성숙함에 따라 우선 보호가 필요
  - 부양의무자 기준 완화 시 고소득과 고자산가에 대한 도덕적 해이가 발생할

수 있으므로 이에 대한 조치로 연소득 1억원 이상, 종합부동산세 9억 이상의 자산을 보유한 노인에 대해서 부양의무자 기준 조정

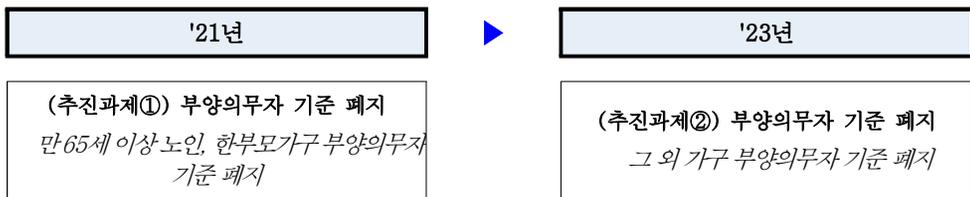
○ 2단계 : 비(非)노인·장애인인 근로연령층(만 18세 이상)으로 부양의무자 기준을 완화

- 근로연령층을 대상으로 부양의무자 기준을 완화하거나 폐지할 경우 사회경제적으로 미치는 영향이 클 것으로 예측
- 국민연금(지역가입자 대상), 자활사업 및 정부재정지원 일자리 등에 영향을 줄 것이 예상됨으로 사전 각 제도에 줄 수 있는 영향, 정합성 등에 대한 추가 연구를 통해 근로연령층에 대한 부양의무자 기준을 완화하거나 폐지

[그림 4-2] 부양의무자 기준 적용 확대 방안(생계급여 기준)

수급권자	부양의무자	중증장애인	노인	비(非)노인·장애인
중증장애인		2017년 11월 완화 (하위 70%)		2020년 1월 완화
노인				1단계
비(非)노인·장애인			2019년 1월 완화 (하위 70%)	2단계

<생계급여 부양의무자 기준 완화 단계별 추진계획>



다. 기대 효과

□ 저소득 국민의 위기 대응력 향상

○ 평시는 물론 위기 상황 속에서 기초생활보장제도가 사회보장제도의 최후의 안전망 역할을 수행함으로써 위기 대응력이 높아짐.

- 소득 보장을 통한 다른 사회적 비용(자살, 우울, 범죄 등)을 절감
- 기초생활보장제도 사각지대 축소 기여
  - 오랜 기간 지적되어 온 기초생활보장제도 사각지대의 획기적 감축 기대

## 2. 기초생활보장제도 재산 기준 합리적 개선

### 가. 현황 및 문제점

- 기초생활보장제도의 수급자로 선정되기 위해서는 소득인정액과 부양의무자 기준에 부합되어야 함. 소득인정액은 다시 소득평가액과 재산 소득환산액으로 구분됨.
  - 재산의 소득환산제도는 기초생활보장 신청자가 보유하고 있는 재산을 기준으로 산정되며, 거주용 재산, 일반재산, 금융재산, 자동차 등으로 구분됨.
  - 이외에 재산을 소득으로 환산하기 위한 재산의 소득환산율, 기본재산액 등으로 설정되어 있음.
- 부양의무자와 더불어 기초생활보장제도 사각지대 주요요인 중 하나로 지적되는 것이 재산의 소득환산제도임.
  - 먼저 기초생활보장 수급가구가 생계유지를 위해 기본적으로 보유할 수 있도록 기준을 정한 것이 기본재산액이며, 동 기준은 오랜 기간 유지되다가 2020년에 상향조정됨.
  - 기본재산 공제액을 산정 시 아래 표에서 보는 것과 같이 지역별로 차이를 두게 되는데, 생계급여에서는 그동안 3급지(대도시, 중소도시, 농어촌)으로 구분
    - 기초생활보장제도에서 적용되는 3급지를 기준으로 실제 전국 단위 전세가 상승률과 비교해 보면, 수도권 특히 서울, 인천 등의 전세가 증가율이 전국 평균을 크게 웃돌고 있음. 이로 인해 이들 지역에 거주하는 저소득층은 다른 지역에 비해 기본재산액에서 손해를 보게 됨.

〈표 4-3〉 기본재산액 공제적용 금액

(단위: 만원)

구분	지 역		
	대도시	중소도시	농어촌
2003년	3,300	3,000	2,900
2004~2008년	3,800	3,100	2,900
2009~2019년	5,400	3,400	2,900
2020년	6,900 <sup>1)</sup>	4,200 <sup>1)</sup>	3,500 <sup>1)</sup>

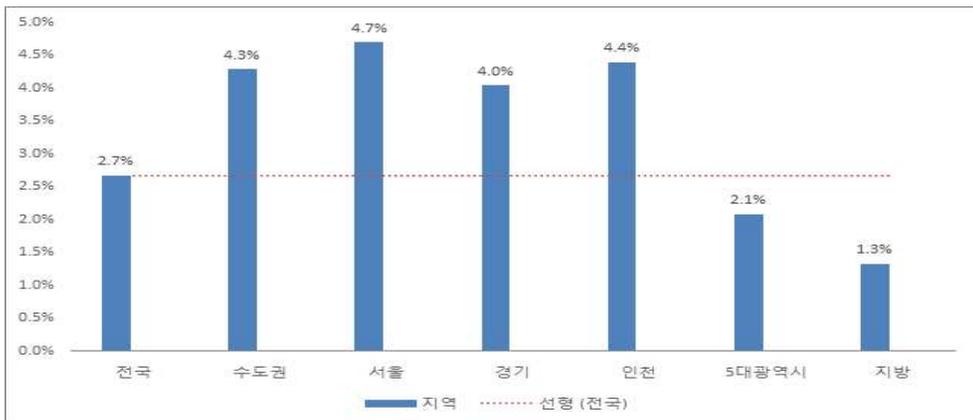
주: 1) 생계·주거·교육급여만 적용되며, 의료급여는 전과 동일(대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원)

2) 대도시-특별시, 광역시의 “구”(도농복합군 포함), 중소도시-도의 “시”, 농어촌-도의 “군”

자료: 보건복지부(각연도), 국민기초생활보장사업안내.

[그림 4-3] 아파트 전세가 지수 연평균 증가율(2012-2018)

(단위: %)

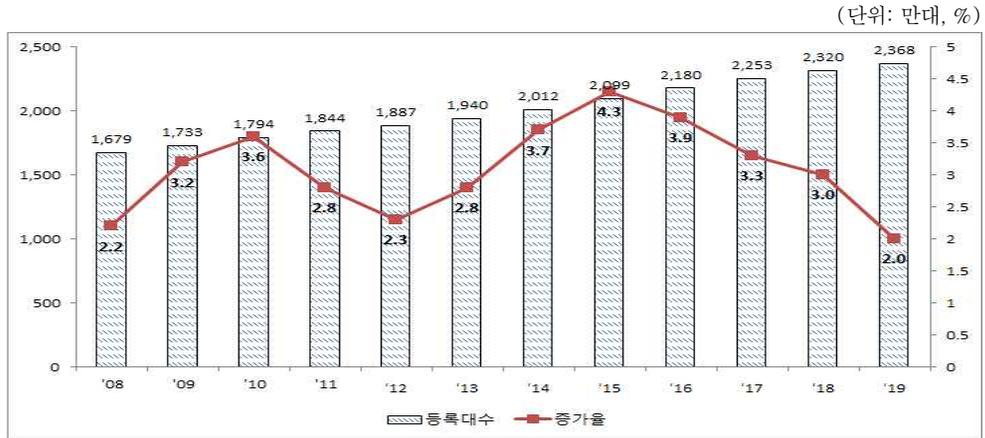


주: 수도권: 서울 경기 인천, 5대광역시(부산, 대구, 광주, 대전, 울산), 지방(수도권을 제외한 지역), 자료: 정해식 외(2020), 소득불평등 심화의 원인과 정책적 대응 효과 연구3, 경제인문사회연구회(p.336, 제인용)

○ 재산을 소득으로 전환 시 환산율을 적용하게 되는데 주거용재산 월 1.04%, 일반 재산 월 4.17%, 금융재산 월 6.26%를 적용하고 있지만 자동차에 대해서는 월 100%를 적용

- 장애인, 생업용 자동차에 대해서는 가격을 감면하고 있지만, 여전히 자동차 기준은 수급권자로 선정되기 위한 큰 관문으로 볼 수 있음.
- 급여별로 대상자에 차이가 있음에도 현재 적용되고 있는 자동차 기준은 연령이 낮은 개인과 자동차 소유가 많은 주거 및 교육급여 수급대상자에게 불리한 측면이 있음.

[그림 4-4] 우리나라 자동차등록대수 및 증가율



자료: 국토교통부(2020), 자동차등록대수 2,368만대(보도자료 2020.01.17.)(2020.03.24. 인출)

- 우리나라 자동차등록대수는 2019년 말 2,368만대에 이르고 있으며, 국민 2.19명당 자동차 1대를 보유하고 있는 것으로 조사됨(국토교통부, 2020, 보도자료).
- 이와 같이 과거와 다르게 자동차는 모든 가구가 보유하고 있는 형태로 변경되고 있으며, 고급자동차가 아닌 일반자동차에 대해서는 환산율을 조정하여 자동차로 인한 사각지대 발생을 완화할 필요가 있음.

#### 나. 세부 추진 과제

□ 합리적 재산 기준 개편 : 기본재산액 적용 3급지 체계를 평가를 통해 개선

○ 지역 및 제도 간 형평성을 고려한 급지체계의 적정성 평가연구를 토대로 현재의 3급지 체계의 변경 추진

- 연구결과와 지방자치단체 의견 조회, 공청회 등의 의견수렴을 토대로 재산의 소득환산제도 중 기본재산액의 적용급지를 현재의 대도시, 중소도시, 농어촌에서 주거급여와 동일하게 변경 추진
  - 주거급여에서는 기준임대료 적용 시 서울, 경기인천, 광역시, 기타시도의 4급지 구분을 두고 있으며, 이에 대한 적정성 평가 추진 중

- 최근 지가 등의 상승률이 높은 서울, 경기·인천 거주 저소득층의 재산으로 인한 수급탈락의 가능성을 낮출 수 있다는 점에서 기존 3급지를 새로운 급지로 전환 필요

○ 3급지 적용 시 오랜 기간 기본재산액이 변화되어 오지 않던 농어촌 지역이 기타시도로 변경되며 중소도시 기준으로 상향조정 될 수 있다는 점에서 농어촌 거주 저소득층 생활안정에 기여

#### □ 자동차 소득 환산기준 완화 추진

○ 재산의 환산제도 중 하나인 자동차 월 환산율을 완화함으로써 재산기준으로 인한 사각지대 해소

- 현재 생업용·장애인 사용 차량 외에 일반 자동차 기준 월 환산율 100%를 완화하여 일반재산 기준까지 조정
- 일반재산 월 환산율 4.17%를 적용하는 자동차 기준 완화(단, 고급 자동차(고가 차량 등)에 대해서는 환산율 유지)

- (생계, 의료) 저가차량 가액 기준 상향: 150만원 미만 → 200만원 미만
- (주거, 교육) 저가차량 가액 기준 및 배기량 기준 상향. 다자녀 가구 기준 신설

※ (차량가액) 150만원 미만 → 500만원 미만

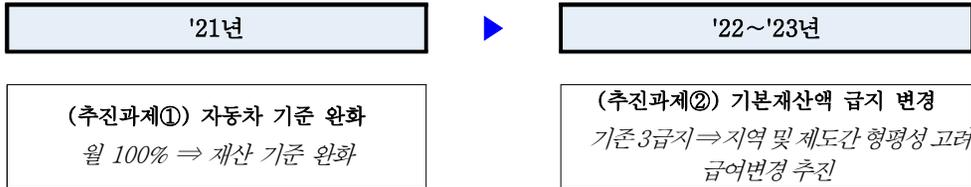
(배기량) 승용: 1600cc 미만 → 2000cc 미만

승합·화물: 1000cc 미만 → 2500cc 미만

※ (다자녀) (배기량) 2500cc 미만 7인승 이상 승용차

※ 학령기 아동 포함 다자녀 가구(3자녀 이상)의 7인승 이상 승용차에 대해 일반재산 환산율 적용

<재산기준 단계별 추진계획>



다. 기대 효과

□ 국민정서와 법 및 제도 간 일체화

- 기본재산액 급지와 자동차 월환산율 조정을 통한 국민정서와 법·제도 간 불일치 해소

□ 재산 기준 완화를 통한 사각지대 해소

- 자동차 기준으로 인한 기초생활보장제도 사각지대 규모 축소와 저소득층 생활 보호 강화

3. 빈곤 사각지대 지원 강화

가. 현황 및 문제점

□ 2010년 이후 주기적으로 발생하는 경제위기, 감염병 위기 등으로 인해 취약계층에 대한 피해가 지속적으로 발생

- 경제적, 정신적 어려움 등으로 인해 가족 전체가 극단적 선택을 하고 이로 인한 사회적 영향도 크게 나타나고 있음.
- 정부는 위기 가구 발굴을 위해 정기조사, 차상위 조사 등을 활용하는 것은 물론 지역사회 내 사회복지사 등에게 위기 가구 발굴을 위한 협조(=저소득 주민 보장의뢰 권한 부여 방안)를 받고 있음.

- 하지만 여전히 사각지대가 지속적으로 발생하고, 지원이 필요한 개인 및 가구가

늘어나고 있으므로 이에 대한 보호와 지원이 필요

- 긴급복지지원제도의 운영에도 불구하고 여전히 위기 가구들은 긴급지원제도를 인지하지 못하거나, 일부 기준 미비 등으로 인해 위기에 직접적으로 대면하고 있는 상황
- 올해와 같이 코로나-19로 인해 수많은 실직이 예상되고 영세자영업자 등의 휴·폐업 등이 늘어날 것으로 예상되고 있지만, 이들 위기가구가 긴급복지지원제도의 지원을 받기에는 한계
- 보건복지부는 2020년 상반기(3월에서 7월까지) 일시적으로 긴급복지지원제도의 기준을 완화하여 위기가구를 지원함.
  - 지역별 재산기준 차감 제도 신설

〈표 4-4〉 지역별 재산 기준 차감액

(단위: 만원)

구분	대도시	중소도시	농어촌
차감액	6,900	4,200	3,500

자료: 보건복지부, 코로나19 위기 대응위해 긴급복지지원제도 개선(2020.03.20. 자료)(2020.0410 인출)

- 생활준비금 공제비율은 현행 65%에서 100%로 확대

〈표 4-5〉 생활준비금 공제 금액

(단위: 원)

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
기준중위소득	1,757,194	2,991,980	3,870,577	4,749,174	5,627,771	6,506,368	7,389,715
생활준비금 65%	1,142,000	1,945,000	2,516,000	3,087,000	3,658,000	4,229,000	4,803,000
100% 확대 시 효과액	615,194	1,046,980	1,354,577	1,662,174	1,969,771	2,277,368	2,586,715

자료: 보건복지부, 코로나 19 위기 대응위해 긴급복지지원제도 개선(2020.03.20. 자료)(2020.0410 인출)

- 긴급지원심의위원회 활성화

- 위기사유 및 소득·재산 기준을 초과하는 경우에도 가구별 위기상황을 종합적으로 고려하여 이 위원회 심의를 통해 적극 보호

- 지원횟수 제한 폐지
  - 동일 위기사유로는 2년 이내에 재지원 할 수 없던 것을 재지원이 가능하도록 개선
  - 3개월까지 지원하던 것을 가구의 생계 곤란이 지속되는 경우에는 긴급지원 심의위원회 심의를 통해 연장 지원

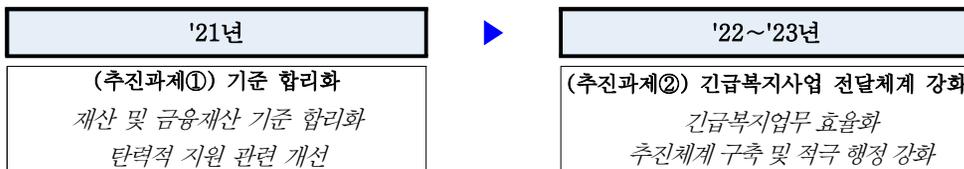
나. 세부 추진 과제

- 긴급복지 지원 조건 및 대상자 확대
  - 재산 및 금융재산 기준 합리화 등을 통해 지원대상 점진적 확대
    - 실거주용 주거재산 및 금융재산 기준 개선
    - 감염병 등 위기 발생에 대한 탄력적 지원을 위한 규정 등 근거 마련
  - 긴급복지 사업 전달체계 강화
    - 차세대 사회보장정보시스템 구축과 활용을 통해 긴급복지 업무 기능 효율화 추진
    - 지방자치단체 긴급복지전담 인력 확보, 전담 TF 등 추진체계 구축, 교육 강화와 인센티브 제공 등 행정 유인체계 보완

다. 기대 효과

- 선지원 후조치 정착화를 통한 국민 복지 체감 증대
- 시스템을 통한 업무효율화 및 지방자치단체 책임 정책 추진 강화

<긴급복지지원제도 단계별 추진계획>



### 제3절 생계급여 최저보장 수준 향상

#### 1. 기준중위소득 산출방식 개편 등 급여수준 제고

##### 가. 기준중위소득 산출방식 개편

###### 1) 현황 및 문제점

- 국민기초생활보장제도는 도입(2000년) 당시 선정 및 급여기준으로 최저생계비를 활용하였으며, 2015년 상반기까지 적용
  - 맞춤형 급여 도입 이후 각 급여별 선정기준은 상대방식으로 전환되었으며, 최저생계비가 아닌 기준중위소득을 활용
  - 기준중위소득: 기초생활보장 수급가구 선정을 위한 급여별 선정기준으로 활용하기 위해 중앙생활보장위원회에서 심의·의결을 통해 고시된 국민가구 소득의 중위 소득값
    - (법규정) 「국민기초생활보장법」 제6조의2 제1항: 통계청이 공표하는 통계자료의 가구 경상소득의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구 규모에 따른 소득수준의 차이 등을 반영하여 가구규모별로 산정
- 맞춤형 급여로 변경되며 기준중위소득을 결정하기 위한 기준자료로 당시 통계청이 발표하고 있는 가계동향조사(농어가 포함)를 기준으로 설정
  - 기준중위소득 선정방식은 제49차 중앙생활보장위원회 심의를 통해 아래와 같이 결정
    - 전년도 중위소득(통계청 발표, 실측치)에 ‘중위소득 과거 3개년 평균증가율’을 2번 적용해서 차년도 기준 중위소득 산정
  - 초기 안정적으로 운영되던 기준중위소득 산정방식은 2018년 이후 변화를 보이기 시작
    - 기준중위소득 산출시 실제 적용되고 있는 2018년 기준중위소득에 비해

가계동향조사를 활용한 실측 기준중위소득이 낮아지는 문제가 발생하면서  
2018~2019년 산정방식에 변화가 발생

- 2015년 맞춤형 급여 도입 당시 초기값이 크게 조정되면서 이후 기준중위소득 산정시 실측값을 반영함에도 외부적으로는 기준중위소득 인상률이 낮게 평가되고 있음.

○ 기준중위소득이 매년 변경되면서 제도 안정성과 신뢰성 담보가 어렵다는 점에서 체계적이고 예측 가능한 기준중위소득 산정 방식 도입이 필요

〈표 4-6〉 기준중위소득 산정방식 변화

구분	기존 원칙		변경양식				
	2016	2017	2018	2019	2020		
'20							기준중위소득 4,749,174원
'19				기준중위소득 4,613,536원			↑2.94% 동향: 1.66%
'18					↑2.09% '18 기준중위소득 4,519,202	3년평균 2.09% ↑	동향: 1.66% 가금복: 4.21%
'17		기준중위소득 4,467,380원	↑1.16% '17 기준중위소득 4,467,380	최신1년 ↑1.16%	4,319,727	1.92% ↑	4,319,727 (1.92% ↑)
'16	기준중위소득 4,391,434원	↑3.26% ( '16예측) 4,326,341 ↑3.26%	3년평균 3.26% ↑	4,238,482	1.16% ↑	4,238,482	1.16% ↑ 4,636,656 (1.16% ↑)(4.66% ↑)
'15	↑4.00% ( '15예측) 4,222,533 ↑4.00%	3년평균 4.00% ↑	4,189,755	3.19% ↑	4,189,755	3.19% ↑	4,429,998 (3.16% ↑)
'14	4,060,128	3.14% ↑	4,060,128	3.14% ↑	4,060,128		
'13	3,936,622	3.44% ↑	3,936,622	3.44% ↑	3,936,622		
'12	3,784,401	5.42% ↑	3,784,401				
'11	3,589,707						

자료: 김태완 외(2020), 기준 중위소득 산출방식 개편방안 마련 연구, 보건복지부-한국보건사회연구원, 재인용

- 외부적으로 통계청은 기존 우리나라 공식소득통계조사인 가계동향조사를 2017년 국가통계위원회를 통해 가계금융·복지조사로 변경
- 연간자료가 제공되어 오던 가계동향조사가 분기제공으로 변경되었으며, 가계 금융·복지조사가 전국민 기준 소득자료를 제공하기 시작
    - 특징적으로 가계금융·복지조사는 2017년부터 국세청, 보건복지부, 고용노동부 등 중앙행정기관 등에서 제공되고 있는 복지급여를 제공받아 소득조사를 조정하고 있음.
  - 외부 전문가 및 시민단체 등에서는 국가소득통계 변경에 따른 기준중위소득 산정 자료 변경이 요구되고 있음.

(표 4-7) 연도별 최저생계비 및 기준중위소득 인상률(4인가구 기준)

(단위: 원)

구분	연도	금액	전년대비 인상률	비고
최저생계비	2000년	928,398	-	-
	2001년	956,250	3.0%	물가상승률
	2002년	989,719	3.5%	물가상승률
	2003년	1,019,411	3.0%	물가상승률
	2004년	1,055,090	3.5%	물가상승률
	2005년	1,136,332	7.7%	계측년도
	2006년	1,170,422	3.0%	물가상승률
	2007년	1,205,535	3.0%	물가상승률
	2008년	1,265,848	5.0%	계측년도
	2009년	1,326,609	4.8%	물가상승률
	2010년	1,363,091	2.75%	물가상승률
	2011년	1,439,413	5.6%	계측년도
	2012년	1,495,550	3.9%	물가상승률
	2013년	1,546,399	3.4%	물가상승률
	2014년	1,630,820	5.5%	계측년도
2015년	1,668,329	2.3%	물가상승률	
기준중위소득 40%	2015년	1,689,013	-	-
	2016년	1,756,574	4.00%	기준방식(실측치+3년증가율)
	2017년	1,786,952	1.73%	기준방식(실측치+3년증가율)
	2018년	1,807,681	1.16%	전년 기준중위소득에 가계동향 단년도 증가율
	2019년	1,845,414	2.09%	전년 기준중위소득에 가계동향 3년 평균증가율
2020년	1,899,669	2.94%	전년 기준중위소득에 가계동향 3년평균증가율에 동향 및 가급복 3년평균 증가율차이 50% 가산	

자료: 김태완 외(2020), 기준 중위소득 산출방식 개편방안 마련 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, 재인용

## 2) 세부 추진 과제

### □ 기준중위소득 산정 방식 변경

- 중앙생활보장위원회 심의·의결을 통해 차년도 기준중위소득 산정방식 변경
  - 전년도 기준중위소득에 지난 3년 간 중위소득 평균 증가율을 적용

### □ 기준중위소득 자료원 변경

- 통계청은 2017년 국가소득통계를 가계동향조사에서 가계금융·복지조사로 변경하였으며, 연간소득통계는 가계금융·복지조사를 기준으로 발표
  - 기준중위소득 산출 기반 자료원을 기존 가계동향조사에서 가계금융·복지조사로 변경
  - 매년 적용되고 있는 기준중위소득 수준과 가계금융·복지조사 소득자료 간 격차(Gap)가 발생하고 있으며, 격차에 대해서는 단계적(6년간)으로 축소
- 기준중위소득 자료원은 2019년 하반기부터 운영중인 TF에서 도출된 자료원을 토대로 중앙생활보장위원회 심의·의결을 거쳐 확정

#### <기준중위소득 단계별 추진계획>



## 나. 가구균등화 지수 조정

### 1) 현황 및 문제점

- 기초생활보장제도는 2000년 제도 도입 당시 최저생계비를 토대로 선정 및 급여 기준을 설정

- 최저생계비는 4인 가구(표준가구)를 기준으로 발표되었으며, 다른 가구원수에 대해서는 가구균등화지수를 활용함.
- 2000~2004년까지 적용되어 오던 가구균등화지수는 당시 1~2인 가구의 가구 균등화지수가 낮고 이로 인해 이들 가구의 최저생활을 보장해주기 어렵다는 문제들이 제기
- 2004년 중앙생활보장위원회 심의를 토대 OECD 가구균등화지수로 가구균등화 지수를 변경하기로 의결, 단 한 번에 이를 적용하기에는 무리가 있다는 점에서 단계적(5년)으로 조정
  - 2009년부터 현재까지 OECD 기준 가구균등화지수를 적용하고 있음.
  - 'OECD 가구균등화지수'로 1인 가구에 1이라는 값을 주고, 2인 가구는 0.7을 더하고, 3인 이상 가구는 계속 0.5를 가산하는 방식(김태완 외, 2018)

〈표 4-8〉 2004~2009년 가구균등화지수(중앙생활보장위원회 의결안)

가구균등화지수	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
2000~2004년 (적용)	0.349	0.578 0.229	0.795 0.217	1 0.205	1.137 0.137	1.283 0.146
2005년	0.3533	0.5883 0.235	0.799 0.2107	1 0.201	1.1466 0.1466	1.3005 0.1539
2006년	0.3574	0.5988 0.2414	0.803 0.2042	1 0.197	1.1562 0.1562	1.3178 0.1616
2007년	0.3616	0.6092 0.2476	0.807 0.1978	1 0.193	1.1658 0.1658	1.3352 0.1694
2008년	0.3658	0.6196 0.2538	0.811 0.1914	1 0.189	1.1754 0.1754	1.3526 0.1772
2009년 이후 (OECD기준)	0.370	0.630 0.260	0.815 0.185	1 0.185	1.185 0.185	1.37 0.185

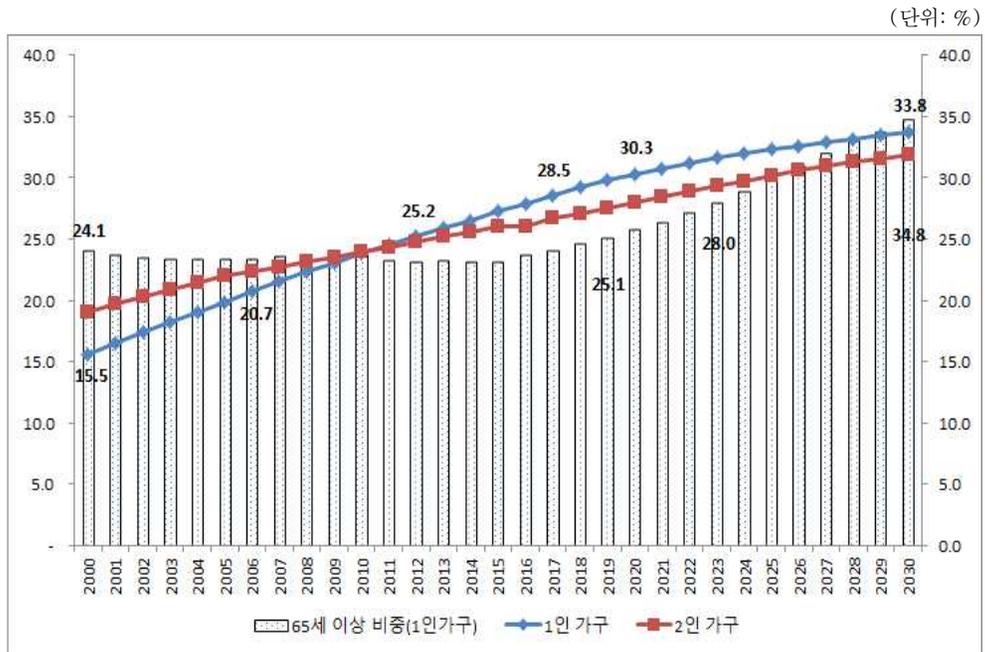
자료: 김태완 외(2018), 1~2인 가구 증가 등 인구구조 변화를 반영한 기초생활보장 개선방안 연구, 보건복지부한국보건사회연구원, 재인용

- 2009년 이후 조정된 가구균등화지수를 쓰고 있지만, 여전히 1~2인 가구에 적용되고 있는 균등화지수가 낮다고 지적되고 있음.
- 우리 사회 고령화, 핵가족 구조로 전환이 급속히 진전되면서 1~2인 가구가 크게

증가하고 있는 상황

- 그림에서 보듯이 우리나라 1인가구 비중은 2000년 15.5%p서 2020년 30.3%로 2030년에는 33.8%로 크게 증가할 예정. 가구기준 세가구중 한 가구는 1인가구임.
- 1인 가구 중 만 65세 이상 노인가구의 비중은 2000년 15.5%에서 2019년 25.1%, 2030년에는 34.8%까지 증가할 것으로 추정됨.

[그림 4-5] 1~2인 가구 추이 및 1인 가구 내 65세 이상 비중



자료: 통계청, 장애가구추계(KOSIS), 각연도(2020년 03.23 추출)

- 가구원수별 빈곤율에서도 1~2인 가구의 빈곤율이 높고, 많은 가구가 고령노인이라는 점에서 1~2인 가구에 대한 지원 필요성이 제기

&lt;표 4-9&gt; 1인가구, 2인가구, 전체가구 가구빈곤율 비교

(단위:%)

구분	1인가구			2인가구			전체가구		
	시장	경상	가처분	시장	경상	가처분	시장	경상	가처분
2006	43.9	40.3	38.3	31.6	25.2	24.3	19.9	16.9	16.3
2007	43.3	40.4	38.5	31.2	25.2	24.3	20.3	17.8	17.2
2008	43.5	39.6	37.8	32.9	26.5	25.2	21.2	18.2	17.8
2009	47.4	43.8	42.8	33.8	27.2	26.2	22.0	18.9	18.4
2010	49.4	44.8	43.7	33.7	26.3	25.1	22.7	18.9	18.3
2011	49.2	44.3	43.2	33.9	26.5	25.8	22.5	18.8	18.3
2012	51.1	46.7	45.4	33.0	25.3	24.4	22.2	18.9	18.5
2013	52.1	46.1	45.0	33.3	25.3	24.6	22.6	18.9	18.5
2014	52.9	46.4	44.8	31.5	23.2	21.9	23.1	18.9	18.2
2015	50.9	44.1	42.5	32.0	21.8	20.6	23.7	18.8	18.1
2016	51.3	44.4	42.7	33.4	23.7	22.6	25.1	20.0	19.3
증감	<b>16.9</b>	<b>10.2</b>	<b>11.3</b>	<b>5.5</b>	<b>-5.9</b>	<b>-6.9</b>	<b>26.1</b>	<b>17.9</b>	<b>18.6</b>
2017_1/4	52.5	44.4	43.4	34.1	23.8	22.9	26.1	20.8	20.2
2017_2/4	50.0	41.4	38.8	32.2	22.4	21.3	25.2	20.1	18.8
2017_3/4	49.6	40.8	39.1	33.7	23.2	22.9	25.6	19.6	19.5
2017_4/4	49.4	40.5	37.6	34.3	21.1	19.7	25.1	19.0	17.8
2018_1/4	<b>51.7</b>	<b>45.1</b>	<b>42.9</b>	<b>36.2</b>	<b>25.0</b>	<b>23.9</b>	<b>27.2</b>	<b>22.0</b>	<b>21.1</b>
2018_2/4	<b>51.8</b>	<b>44.3</b>	<b>42.0</b>	<b>35.9</b>	<b>24.6</b>	<b>23.0</b>	<b>26.8</b>	<b>21.4</b>	<b>20.5</b>
2018_3/4	<b>50.5</b>	<b>43.5</b>	<b>42.2</b>	<b>37.1</b>	<b>26.0</b>	<b>25.3</b>	<b>27.3</b>	<b>21.9</b>	<b>21.3</b>
2018_4/4	<b>50.3</b>	<b>44.3</b>	<b>41.2</b>	<b>37.8</b>	<b>26.8</b>	<b>25.3</b>	<b>27.8</b>	<b>22.6</b>	<b>21.2</b>

주: 가구단위 빈곤율이며, 소득은 가구원 수의 제곱근으로 나누어 균등화하였음.

자료: 김태완 외(2019), 소득분배 동향에 따른 대응방안 연구, 보건복지부-한국보건사회연구원(p.134 재인용).

## 2) 세부 추진 과제

### □ 가구균등화지수 조정

○ 현재 1~2인 가구에 적용되고 있는 가구 균등화지수를 상향조정

– 1인 가구 : 0.370 → 0.400 (8.1% 상향)

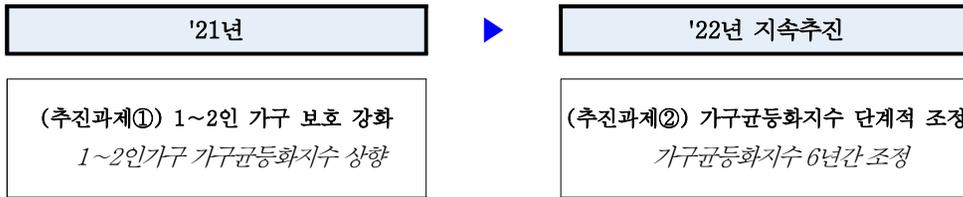
– 2인 가구 : 0.630 → 0.650 (3.2% 상향)

○ 3인 이상에 대해서는 조정된 가구균등화지수를 적용

〈표 4-10〉 가구균등화 지수 변경(안)

가구균등화지수	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
현행	0.370	0.630	0.815	1	1.185	1.370	1.556
조정	<b>0.400</b>	<b>0.650</b>	<b>0.827</b>	<b>1</b>	<b>1.159</b>	<b>1.307</b>	<b>1.447</b>

<가구균등화 지수 단계별 추진계획>



다. 생계급여 최저보장액 도입

1) 현황 및 문제점

- 생계급여 소액 급여자 발생으로 인한 민원 발생 및 효율적 업무 수행에 어려움.
  - 정기적 확인조사 등으로 생계급여 수급자의 수급액에 변동이 발생하고 있으며, 이속에서 만원 이하의 소액 생계 급여 수급자가 다수 발생
  - 생계급여 수급자 중 약 1.8만 가구는 평균 1,500원 가량 소액 수급 중(2020년 4월 기준)
- 생계급여 금액이 만원 이하로 급여 수급자의 생활안정에 도움을 주기에 한계가 있으며, 소액으로 인한 일선 행정 업무가 가중됨으로써 필수 업무 처리가 늦어지는 문제가 발생

2) 세부 추진 과제

- 생계급여 수급자에 대한 최저 보장액을 도입하고 수급가구의 생활 지원과 업무 효율화 추진

- 만 원 미만의 생계급여 수급 가구를 대상으로 월 만원의 정액 급여를 도입 검토  
(급여 하한액 설정)

#### 라. 기대 효과

- 국민 복지 체감도 제고
  - 기준중위소득 상향 조정을 통한 저소득 복지 체감도 증대
- 공신력 있는 통계자료 활용을 통한 제도 안정성 및 신뢰성 제고
- 선정 및 급여기준 상향에 따른 사각지대 축소

### 제4절 청년층 근로유인 강화

#### 1. 청년층 근로유인 강화를 위한 근로소득 공제 확대

##### 가. 현황 및 문제점

- 일을 통한 탈수급 및 탈빈곤 확대를 위해 정부는 근로 및 사업소득에 대한 공제를 확대하고 2020년부터는 생계급여 수급자를 대상으로 한 근로소득 30% 공제를 도입
  - 전 생계급여 수급자를 대상으로 한 근로소득 공제의 도입은 근로연령층의 장기 수급과 빈곤 대물림을 방지하기 위함.
  - 근로가 가능한 수급자의 자립 및 자활을 돕고 지원 확대를 위한 과정이었음.
- 정부의 생계급여 수급자에 대한 근로소득 공제 확대가 있지만 코로나19 등으로 인한 경기 침체가 장기화되면서 청년 등의 삶이 취약해지고 있는 상황
  - 취업이 지연되거나 일을 해도 불안정적 일자리 참여가 높아지고 있어 저소득

청년층의 삶이 어려운 상황

- 청년을 대상으로 적극적 일자리 참여 확대와 빈곤대물림 방지를 위한 추가적인 근로소득 공제 강화가 필요

나. 세부 추진 과제

- (청년) 청년기본법에서 정하고 있는 연령을 근거로, 청년층 근로소득 공제(40만원 +30%)의 특례지원 대상자를 확대
- 만 25세에서 34세 이하 수급권자에 대해 근로소득 40만원 추가 공제
  - 만 24세 이하 → 만 34세 이상으로 확대

다. 기대 효과

- 근로소득 공제 확대를 통한 일을 통한 탈빈곤 강화
- 청년 근로소득 공제 대상 확대를 통해 취약청년 삶의 질 향상

## 제5절 수급관리 강화

### 1. 기초생활보장제도 수급 관리 강화

가. 현황 및 문제점

- 수급관리 중 수급자격과 금액 간 자격의 변동시점과 전산 확인 시점 간 차이로 인해 급여에 대한 환수 및 상계 관련 비용이 주기적으로 발생
- 수급자 관리 체계 등을 강화하기 위한 관련 정보 범위 확대, 확인시점 단축 등이 필요
  - 예, 수급자 소득 변동이 3월 발생 → 6월 확인조사 과정에서 발견 → 변동

발생시점과 확인시점 간 차이로 기존 지급된 급여에 대한 환수상계 진행

- 기초생활보장 관련 전산시스템이 고도화 되고, 부정수급 관리에 대한 체계가 강화되면서 기초생활보장 수급자의 수급권 보장과 부정수급 관리에 대한 재정비 필요성 제기
- 현재 기초생활보장제도에서 정의하고 있는 부정수급 정의 등에 대한 재검토 필요

#### 나. 세부 추진 과제

- 부정수급 관리 강화
  - 사회보장 정보시스템 공적 연계 정보 확대 및 금융정보 수집 강화 추진
  - 정기 확인조사 강화, 부정수급 신고 활성화, 현장 점검 강화 등 기초생활보장 제도 모니터링 강화
  - 차세대 사회보장정보시스템을 통해 확인조사 주기(정기 2회, 수시 6회)를 단축하여 효율적인 수급관리가 되도록 기능을 개편
- 부정수급 관련 규정 재정비
  - 기초생활보장제도 부정수급 관련 규정에 대한 재정의 중 하나로 단순 소득재산 신고 변동 미신고로 인해 발생하는 급여 과지급에 대한 '과오수급' 규정 신설

#### 다. 기대 효과

- 정보시스템 강화를 통한 기초생활보장 부정수급 관리 체계화
- 부정수급 재정의를 통한 기초생활보장 수급자 권리 보호 강화

## 2. 보장기관을 통한 탄력적 보장 강화: 지방생활보장위원회 운영 활성화

### 가. 현황 및 문제점

- 1차 생계급여 기본계획에서는 지방생활보장위원회 활성화를 통해 저소득층 보호 강화를 담고 있음.
- 생계급여 비수급 빈곤층에 대한 개별심의 의무화 및 취약계층 우선보호 대상을 비수급 빈곤층까지 확대하여 先 보장, 後 부양비 징수 추진
- 제도 개선을 통해 부양의무자, 재산 기준 등으로 인해 탈락한 위기가구 등이 지원받게 되는 긍정적 효과를 보여줌.
- 지방생활보장위원회가 가지는 주요한 역할에도 불구하고 회의 개최 및 관련 실적이 형식적으로 운영되고 관리 운영에 대한 평가 및 모니터링 등이 부족한 상황
  - 또한 심의대상이 부양의무자 기준에 집중되어 있어, 사각지대 대상자 발굴 실적은 미흡한 상황
- 지방생활보장위원회 운영은 관련 공무원 등이 제안하는 것을 중심으로 운영되어, 경우에 따라 지원을 받아야 할 비수급 빈곤층이 생계급여 등을 지원받지 못하는 경우도 발생
  - 지방생활보장위원회 위원, 지역 민간 사회복지사 등의 적극적으로 개입하지 않으면 언제든 비수급 빈곤층이 발생할 여지가 있음.

### 나. 세부 추진 과제

- 지방생활보장위원회 탄력적 보호 강화를 위한 전산화 등 업무 효율화 적극 추진
- 지역 사회 특성을 고려한 지방생활보장위원회 심의를 통해 지자체별로 인정하는 필수 지출비용 항목 추가 검토
  - 가구별 생계급여 선정기준의 20% 이내
- 지방생활보장위원회 모니터링, 심의 완화를 위한 사회보장정보시스템 통해 실적

### 관리 등 업무효율화 추진

- 지방생활보장위원회 제안, 안건 등 제출에 있어 위원회 위원, 민간전문가 및 사회복지사 등도 비수급 빈곤층 관련한 안건, 제안 등을 사전에 할 수 있도록 하고, 지방 시도, 시군구 등에서 함께 비수급 빈곤층 관련 사항을 함께 논의할 수 있도록 확대

## 3. 기초생활보장제도 정책지원 강화

### 가. 현황 및 문제점

- 현 정부 들어 소득보장 강화가 지속적으로 진행 중
  - 2018년 기초연금이 20만원에서 25만원으로 상향되었으며, 노인소득계층별로 25만원에서 30만원으로 인상. 최종 2021년 노인 소득 70%이하를 대상으로 기초연금이 30만원으로 조정될 예정
    - 2021년에는 한국형 실업부조인 국민취업지원제도가 도입될 예정이며, 2018년 10월에는 아동수당이 도입되어 2019년부터 전체 아동을 대상으로 확대
    - 이외에 전국민 고용보험 추진, 근로장려금(EITC) 확대 등 지속적으로 추진되고 있는 상황
  - 현재와 같이 소득보장제도의 확대와 신설은 기초생활보장제도에도 영향을 주고 있지만, 각 제도별로 별도로 연구가 추진되고 있어, 제도 간 정합성, 효율적 전달체계 마련 등이 부족한 상황
    - 또한 2020년 상반기 코로나19로 인한 위기가 증대되면서 소득보장제도 확대에 대한 필요성이 제기되면서 소득보장제도 간 정합성에 대한 논의가 필요한 상황
- 기초생활보장제도 수급 관련 통계는 사회보장정보원에서 관리하고 있지만, 전산화 측면에서의 관리로 제도 현황, 개선, 문제점 등을 파악하기에는 한계

- 빅데이터 분석기법이 발전하면서 200백만명에 이르는 수급자 관련 통계의 체계적 관리, 활용 등의 필요성이 제기
- 중앙정부 통계와 더불어 지방자치단체가 관리하는 통계 관리의 필요성도 함께 제기되고 있는 상황

나. 세부 추진 과제

- 기초소득보장 혹은 소득보장 체계 관련 종합연구 추진
  - 정부가 운영하고 있는 각종 소득보장제도 간 문제 및 정합성 분석을 통해 기초생활보장제도에 주는 영향, 연계 방안 등에 대한 검토
  - 코로나19로 인한 빈곤층 및 취약계층의 생활고가 가중되고 있으므로 사회안전망 강화 필요성 측면에서 기초생활보장제도 역할 재정립 방안 등 연구 추진
    - 수급기준, 신청·조사 간소화, 재산기준 등 제도 접근성 확대를 위한 중장기 제도개편 방안 연구 진행
- 기초생활보장제도 모니터링 및 분석 강화
  - 기초생활보장제도의 상시적 수급통계 관리와 분석, 사회환경 변화에 따른 소득분배 변화 등을 파악하기 위해 별도의 데이터 분석 센터 설치
  - (가칭)기초생활보장 데이터 분석 센터 운영
    - 수급자 관리 및 통계 분석, 사회환경 변화에 따른 수급자 변화 등 모니터링, 수급통계, 기초생활보장제도 관련 개선방안 등 도출

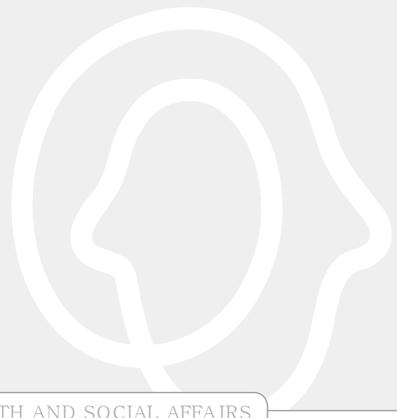
<기초생활보장 정책지원 강화 추진계획>



다. 기대 효과

- 소득보장체계 사전 연구를 통한 빈곤 및 취약계층 사각지대 해소 및 삶의 질 강화
- 기초생활보장 수급통계에 대한 체계적 및 효율적 관리 강화
- 근거기반 기초생활보장제도 정착





## 제 5 장

### 기본계획: 자활사업

제1절 추진 방향 및 목표

제2절 자활일자리 확대

제3절 정서적·경제적 자립 지원

제4절 자활기업 지원 체계 강화

제5절 참여자별 성과목표에 기반한 자산형성지원사업 전환

제6절 자활사업 지원체계 및 시스템 운영 내실화



# 제 5 장 기본계획: 자활사업

## 제1절 추진 방향 및 목표

### 1. 정책 여건

- 기초보장 생계급여 수급자 중 자활사업 참여대상자인 근로능력자 규모는 2015년 이후 지속 감소
- 2015년 이후 수급자 약 9만 5천명 감소('18년 기준), 근로능력자는 약 9만 6천명 감소('19년 기준)
  - 수급자가 프로그램 참가로 인해 소득이 기준중위소득 40%를 초과한 자활 특례자 규모는 증가

〈표 5-1〉 국민기초생활보장 수급 근로능력자의 구성

(단위: 명)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
기초보장수급자 <sup>1)</sup>	1,328,713	1,248,290	1,143,580	1,193,257	1,152,978	1,232,325
근로능력자 <sup>2)</sup>	242,951	246,235	213,945	198,687	172,874	153,317
자활특례(a)	5,357	3,907	3,821	4,940	5,210	7,345
조건부수급자(b)	48,184	52,873	51,340	43,841	38,491	35,405
조건제시유예자	15,845	18,549	15,303	15,900	19,482	6,316
조건부과유예자	173,565	166,971	136,133	123,162	97,347	80,689
조건불이행자		3,935	7,348	10,844	12,344	23,562
희망참여자						
차상위참여자(c)	19,373	15,883	10,584	9,162	8,331	7,337
의료·주거·교육급여 수급자(d)		2,475	4,289	6,456	7,669	5,739
일반수급자(e)	7,976	5,334	3,427	2,768	3,030	3,203
자활참여자(a~e)	80,890	80,472	73,461	67,167	62,731	59,029

주: 1) 2015년부터는 맞춤형 기초생활보장 수급자 중 생계급여 수급자로 한정하였음.

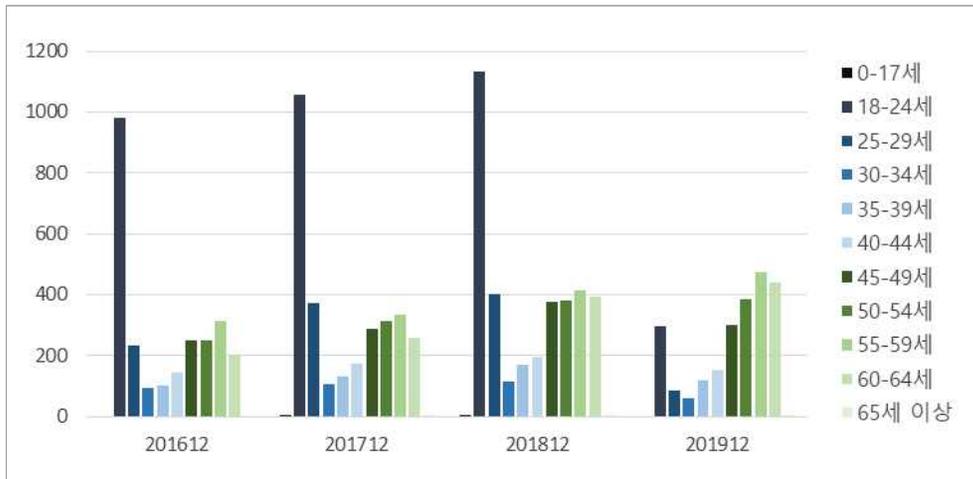
2) 음영표시의 합을 근로능력자로 제시하였음.

자료: 보건복지부(각 년도). 『주요업무 참고자료』를 재구성함. 2019년 자료는 보건복지부 내부자료임.

- 조건부과유예자가 크게 감소하고, 조건불이행자가 크게 증가하였음.
  - 알콜중독, 정신질환 등으로 불성실 참여가 반복되는 경우 시군구청장의 결정으로 참여중지 및 조건부과유예 처리 가능
  - 자활사업 참여 유인 제공을 위해 자활급여 단가 인상하였으나, 최저임금 인상에 따라 시장임금과의 격차는 오히려 확대됨.
- 조건제시유예자는 자녀동거가구가 감소하고, 단독가구는 증가함. 또한 18-24세, 25-29세 연령 집단에서 조건제시유예자 규모가 2019년 감소하였음.
  - 만 20세 미만의 대입수능 준비생, 20세 이상 초·중·고등학교 재학생, 초·중·고·대학교 휴학생, 원격대학, 학점은행제 대학 재학생은 조건제시유예 대상

[그림 5-1] 조건제시유예자 연령 분포

(단위: 명, %)



자료: 행복e음 추출 자료.

[그림 5-2] 조건제시유예자 가구구성 변화

(단위: 가구, %)

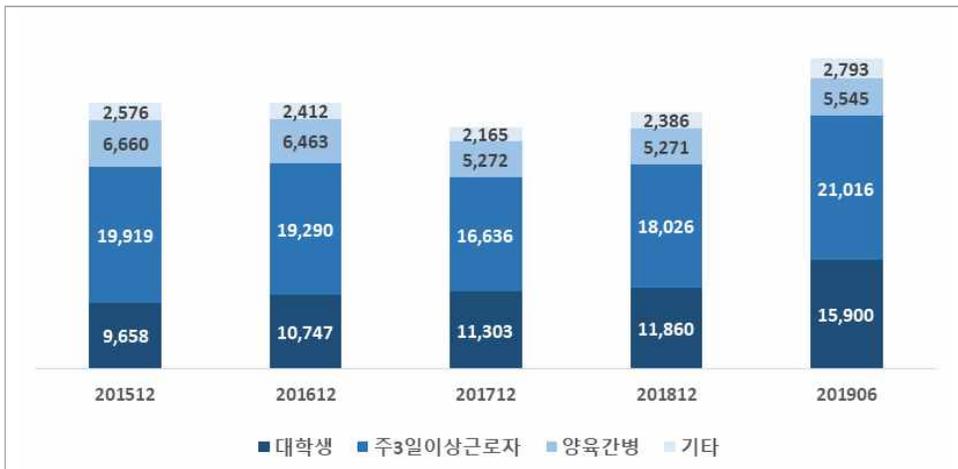


주: 가구유형의 결측치를 제외하고 비중을 산출한 값임.  
 자료: 행복e음 추출 자료.

- 조건부과유예자의 다수 사유는 대학생, 주 3일 이상 근로자이며, 2017년 줄어들었던 주3일 이상 근로자는 다시 증가
  - 근로능력자 중 사업체 운영, 상시근로, 일용근로 참여자 비율은 2019년 6월 46.78%로 나타남.

[그림 5-3] 조건부과 유예자 주요 사유

(단위: 명)



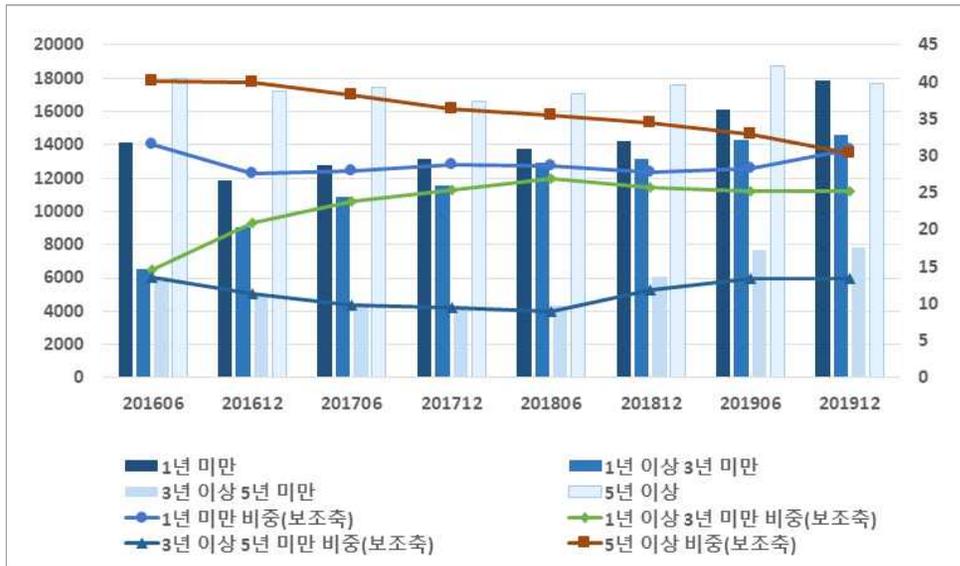
자료: 행복e음 추출 자료.

□ 경기악화에 따른 자립여건 악화

- 자활사업 참여 후 일정기간(1년 이상) 경과하면 장기 수급하는 경로가 강화되고 있음.

[그림 5-4] 자활참여자의 수급기간 분포

(단위: 명, %)



자료: 행복e음 추출 자료.

□ 정책다변화 및 그에 따라 자활사업에 대한 역할기대

- 사회적협동조합 형태의 지역자활센터 운영, 자활기업 창업 등 지역사회의 자활 사업에 대한 기대 확대
- 자활근로·자산형성지원사업 참여자가 늘어나는 한편, 고용노동부 등 타 부처·지자체 정책과 중복성 및 제도 간 정합성 이슈 발생
  - (국민취업지원제도) 비수급·저소득가구를 대상으로 하는 국민취업지원제도 시행(법령 '20년 5월 제정)에 따라 자활 일자리와 대상자 중복 가능성

## 2. 추진 방향 및 목표

### □ 추진 방향

- 취·창업과 탈수급 위주의 자활사업에서 범위를 확대하여 정책 대상별 자립 역량을 고려한 정책 목표 다원화
  - 근로미약자: 자활사업 장기 참여가 불가피한 근로역량 미약자에 대해서는 일자리 제공을 통한 소득보전 및 사회통합 기능 강화
  - 고역량자: 자립·탈빈곤 가능성이 높은 대상자의 취·창업 역량을 배양하기 위해 참여 유인을 높이고 특성화된 프로그램을 개발
- 자활사업을 사회적 경제 영역으로 확대하여 적극적 역할 수행
  - 자활근로자를 사회적 경제 조직에 연계하는 등 사회적경제 일자리 제공 기관으로 자활사업의 외연 확장
- 자활사업 참여자의 탈수급 인센티브, 사업단 및 자활기업에 대한 지원을 강화하여 지역자활센터-자활사업단-자활기업 간 선순환 생태계 구축

### □ 목표

- 자활사업의 현대화·체계화를 통한 자활참여자의 사회통합 증진 및 자활능력 제고
  - 현대화: 최근 정책 환경 변화에 대응하는 제도 개편으로서 의미 강조
    - 탈수급에 대한 인센티브 및 지원을 강화하여 탈수급이 더 유인될 수 있도록 유도
    - 자활사업 참여자 중 조건부수급자에 대해서는 탈수급 인센티브를 강화하여, 참여기간 중 성과와 연계되는 인센티브 상실에 대한 보상
  - 자활 능력 제고: 단기간 내 탈수급을 목표로 하는 것이 아닌 취업 장애 요인이 제거될 때까지 자활사업에 참여할 수 있도록 지원 → 자활사업 성과 평가도 탈수급, 취창업률이 아닌 '자활능력 향상, 준비 정도'에 초점을 둘 필요가 있음.

□ 세부 목표 및 추진 과제

목표	추진 과제
자활일자리 확대	① 자활사업 참여자 다변화 ② 자활유인 관련제도 정비 ③ 취업지원제도 연계 강화
정서적·경제적 자립 지원	① 자립지원 전문서비스 강화 ② 자활프로그램 내실화
자활기업 지원 체계 강화	① 창업·성장 지원 강화 ② 자활기업 역량 강화 ③ 지원기반 강화
참여자별 성과목표에 기반한 자산형성지원사업 전환	① 제도 개편 ② 지원체계 기능강화
자활사업 지원체계 및 시스템 운영 내실화	① 자활사업 지원체계 내실화 ② 교육 강화 ③ 시스템 체계화

## 제2절 자활일자리 확대

### 1. 자활사업 참여자 다변화

#### 가. 현황 및 문제점

□ 저소득층의 가계소득 위험 요인이 증가하고 있어, 적극적이고 선제적인 빈곤화 예방 조치가 필요

○ 최근 코로나19로 인한 경제위기에 따른 불확실한 경영 환경에 노출되어 휴·폐업 하는 저소득 자영업자가 대량 발생

- 이들의 재창업 과정에서 생활위기가 발생하지 않도록 경제적 지원 및 재창업의 가능성을 높일 수 있도록 자활사업단, 자활기업 참여를 허용하는 방안 검토

□ 자활사업 참여 대상 확대 검토

- 현행 차상위 기준: 근로능력이 있고 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 사람 중 비수급권자, 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 자로서 한국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 국적 미취득의 결혼이민자 포함
  - 조건부수급자를 대상으로 하는 것이 아닌 ‘자활사업의 빈곤예방 기능’ 수행을 위한 참여자 확대가 필요
    - 긴급복지와 연계한 신중년 휴·폐업 자영업자
    - 보호종료 아동

나. 세부 추진 과제

□ 휴·폐업 자영자에게 긴급일자리 제공

- 경기침체로 인한 휴·폐업 자영자의 경우 긴급하게 일자리가 필요한 경우 자활근로 참여 허용
  - 자활근로 참여 대상을 긴급복지 지원대상과 연계하여 기준중위소득 75%까지 확대
  - 긴급복지 신청 시 희망자에 대해 자활사업 참여를 동시 신청하도록 행복e음 개선(지자체 긴급복지-자활 담당자 간 연계 강화)

□ 보호종료 아동에게 청년 맞춤형 자활일자리 제공

- 시설보호 종료 후, 취업·진학하지 않은 보호종료 아동에게 일자리 제공 및 사례관리
  - 출범한 아동자립지원단은 취업·진학자 중심으로 미취업·미취학 아동에 대한 지원 사각지대 발생

- 생애주기 관점 접근의 자산형성 지원사업과 병행하여 보호종료 아동에 개입
- 사회적 경제 등 자활사업에 지역주민의 참여 허용
  - 사업단 매출액을 재원으로 하여 지역주민이 참여하는 자활사업단 운영, 자활사업단의 협동조합 방식 자활기업으로의 전환 지원

#### 다. 기대 효과

- 자활사업의 정책 영역을 확대하여 다양한 이력을 가진 이들의 자활사업 참여로 자활사업단의 사업 종류 다양성 확보
- 취약계층 대상 일을 통한 복지, 소득보장을 구현

### 2. 자활유인 제고

#### 가. 현황 및 문제점

- 자활장려금 제도는 1~2인 가구 수급자의 추가적인 자활 유인을 제공하지 못하는 형태
- 자활참여자 중 1~4년 이상 수급하는 이들의 비율이 증가
- 자활사업을 근로유지형과 자립도전형으로 구분하여 접근할 필요 증가

#### 나. 세부 추진 과제

- 자활장려금의 1~2인 가구 사각지대 문제 개선 방안 수립
  - 조건부수급자의 탈수급 인센티브 구조 재설계에 포함하여 제도 개선
  - 자활사업 참여자 확대와 병행하여 조건부수급자의 탈수급 인센티브 구조 개편
  - 현행 자활장려금은 자활사업 참여자의 자활근로소득에서 공제를 적용하여 생계

### 급여와의 차이 축소

- 자활참여자의 자립 유인 제고를 위한 자활급여(자활급여, 자립성과금, 자산형성 지원) 지급 방안 재설계
- 자립유인 제고를 위한 자활급여 지급 개편방안에 대한 연구 실시
  - 자립성과금 책정 방식 변경, 키움통장 인센티브 확대 등을 검토
  - 조기 탈수급에 인센티브 제공
- 참여자 연령별 자산형성지원사업 지급 요건 설정

### 다. 기대 효과

- 자립도전형(취·창업, 탈수급) 자활사업 참여자 및 사업단에 인센티브 추가 제공을 통해 탈수급 가능한 이들의 탈수급 의지 고취

## 3. 고용지원제도와 연계 강화

### 가. 현황 및 문제점

- 국민취업지원제도와 자활사업의 대상자 중복
- 조건부 수급자의 국민취업지원제도 참여
  - 조건부과 이행으로서 국민취업지원제도 참여 명시
- 국민취업지원제도 실시 등 고용서비스 인프라 확대 재편

### 나. 세부 추진 과제

- 국민취업지원제도 시행 상황에 따른 참여 대상자 변화 특성 분석

- 국민취업지원제도 종료자에 대한 자활프로그램 연계 방안 마련
  - 근로빈곤층 자립지원제도 운영 부처 간 협의체 운영
    - 복지부·고용부 간 국장급 협의체 운영(사업 참여자 변화 모니터링, 일경험 제공기관 협력 등)
  - 국민취업지원제도 운영을 위한 일모아시스템과 자활정보시스템 간 정보 연계를 통해 취업지원제도 종료자에 대한 자활지원 서비스 제공

#### 다. 기대 효과

- 국민취업지원제도와 자활사업의 상호 보완 체계 마련을 통해 근로빈곤층의 삶의 질 향상

### 제3절 정서적·경제적 자립 지원

#### 1. (가칭) 자립지원전문서비스 강화

##### 가. 현황 및 문제점

- 사회통합 목적의 근로유지형 자활사업단 운영에 따른 참여자의 정서적 자활 의지 고취가 필요

##### 나. 세부 추진 과제

- ‘사회통합’ 기능 제고를 위한 장기수급자 대상 자활지원방안 수립
  - 불가피한 장기수급 사유(개인의 신체적 여건, 돌봄 등 가족구성원 여건)를 구체화하고, 이를 반영한 자립지원계획 수립 및 연계

- 자활참여자의 자립목표 구체화 및 자립 지원
  - 구체적이고 체계적인 자립목표 설정을 위한 자활정보시스템, 행복e음 간 정보 연계 강화
  - 정보망 활용을 위한 개인정보 보호, 정보망 접근권한 등 규정 신설
- 자활관리를 모든 지역자활센터의 기본업무로 확대하고, 지역자활센터 내 사례관리팀 배치
  - 사례관리팀은 자활관리사, 자산형성관리사로 구성하며, 최소 1인 배치
  - 자활사례관리 업무 매뉴얼 개편

#### 다. 기대효과

- 참여자의 근로 여건을 고려한 취업 장애요인을 제거하고, 장기적인 자립 계획을 수립하도록 지원하여 참여자의 사회통합 증진
- 사업단 단위로 기본적인 자활 경로를 수립하되, 심층관리 필요시 자립지원전문 서비스를 연계함으로써 사업단 운영의 효율성 확보

### 2. 자활근로 프로그램 개편

#### 가. 현황 및 문제점

- 현재 근로형태, 매출액 기준, 운영 목적에 따라 11개 유형으로 사업단 구분하고 있으나, 대부분 사회서비스형 및 시장진입형 사업단
  - 게이트웨이는 짧은 참여기간, 추가 참여자 상시 발생 등으로 인한 담당자의 업무 과중으로 자활사업단 참여 전 탐색·오리엔테이션 기능 미흡
- 사업단 유형별로 자활사업 참여비 등이 다양하여 사업단 운영에 복잡성이 증가

〈표 5-2〉 전국 지역자활센터 사업단 유형별 현황(2019년 12월 기준)

(단위: 개, %)

계	사회 서비스형	시장 진입형	게이트 웨이	도우미 사업 (복지, 시설, 자활)	시간제 자활근로	과일잇 사업단	청년 자립도전	근로 유지형	예비 자활기업	인큐 베이팅	인턴형	기타
2,790	1,388	756	223	121	64	111	49	24	20	15	18	1
100.0	49.7	27.1	8.0	4.3	2.3	4.0	1.8	0.9	0.7	0.5	0.6	0.0

자료: 자활복지개발원 내부자료.

## 나. 세부 추진 과제

### □ 자활일자리 프로그램 유형 간소화 및 유형별 목표 구분

○ 취업지원, 사회서비스 제공, 도우미형, 창업지원, 청년자립도전의 5개 유형으로 간소화 추진

- 사업 목표에 따라 사업단 참여 기간을 제한(ex. 취업지원은 24개월, 창업지원과 청년자립도전은 36개월 등)
- 프로그램별 성과 평가를 변경(ex. 근로유지 목적의 사업단에 대한 성과 평가에는 참여자의 근로의욕 고취, 동기부여, 사회적응 등의 기준을 적용한 평가방식 필요)

### □ 사업단 운영 조건을 개선하여 자활사업의 지역 간 경계 완화

○ 창업지원과 청년자립도전 사업단 운영 방식 변경 검토(보건복지부 공모를 통해 신청하는 사업단을 지원하되, 사업단 간 협력 방식을 다양하게 허용)

- 단, 취업지원, 사회서비스 제공, 도우미형은 센터별로 필수 운영

## 다. 기대효과

□ 자활사업단 운영 체계 개편을 통해서 다양한 단위에서 자활사업 간의 유기적

연계를 도모

- 사회적 경제 조직에서 자활사업단을 운영하는 등의 다양한 대안 실험
- 사업단 간 연계 활성화를 통해서 경쟁력 강화 및 규모화 확보

## 제4절 자활기업 지원 체계 강화

### 1. 자활 기업의 취·창업 촉진 기능 확대

#### 가. 현황 및 문제점

- 자활사업 참여 대상을 확대함에 따라 자활기업의 취·창업 기능을 확대할 필요가 있음.
- 지역자활센터와 연계하여 자활기업이 일 경험 제공 및 좋은 일자리 제공 역할을 수행할 필요가 있음.

#### 나. 세부 추진 과제

- (자활기업-사업단 연계 강화) 자활기업과 사업단의 일자리 협력 강화, 사업단이 자활기업으로 취·창업하는 자립 경로를 설계
  - 돌봄, 커뮤니티케어, 주거복지 등 공공영역 일자리 창출에서 자활기업이 선도하고, 자활사업단이 협력하여 우수 자활사업단의 수 증가, 자활기업으로 확대 개편하는 순환 매커니즘을 생성
- 취약계층 주거·편의시설 개선, 커뮤니티 케어 등 환경변화에 따라 제도화되는 사업 분야 발굴·연계하는 공공사업 유치를 지원
  - 자활센터가 공공바우처사업 등 수익사업 수행할 수 있는 조건 확보

- 노인일자리 사업과 자활 사업의 연계 모델 등을 개발, 보급
- 참여자의 급여 제공 모델 수립
  - 수익성 제고를 통한 급여 확보 및 수익성 제고를 위한 재원(기금) 투입 방안 수립
- 자활기업에 일자리 참여 확대
  - 시간제 자활근로 등 참여자가 자활기업에 참여할 수 있도록 허용
  - 자활기업이 수급자 채용 시 한시적으로 급여 지원
    - 자활기업에 대한 전일제 중심 인건비 지원 방식에서 시간제 근무 인건비 지원도 인정하는 등으로 방식 개선

#### 다. 기대효과

- 지역자활센터 특성에 맞는 자활사업단, 자활기업 지원 체계를 통해 사업단 간, 사업단과 자활기업 간 연계모델을 구축

### 2. 성장단계별 자활기업 육성 지원

#### 가. 현황 및 문제점

- 사업단보다 자활기업이 영세한 경우가 많아 자활기업으로 창업을 기피
- 자활사업단의 사업아이템이 영세하거나 사양산업 분야에 머물러 있는 등 한계에 직면

#### 나. 세부 추진 과제

- 자활기업 종합지원체계 구축
  - 자활기업 지원을 위한 자활복지개발원, 광역자활센터의 경영관리 지원 기능 신설

- 은퇴한 기업 경영자, 대학 산학협력단 등 외부자원과의 연계를 강화하여, 성장단계에 맞는 전문적인 경영컨설팅 제공
- 자활기업 규모화를 위한 권역별 동종·유사업종 간 네트워크화, 규모화 추진 지원
- 자활기업 창업 전 실무과정·창업 후 보수교육 과정과 경영·기술 컨설팅사업 연계 강화(연수원)

#### 다. 기대효과

- 지역자활센터-자활사업단-자활기업 간 선순환 생태계 구축
- 자활사업단은 자활기업과 연계하여 직무기술훈련, 인턴십 기회를 받는 동시에 기업에 일할 일손을 제공
- 자활기업은 기업 역량 강화, 공공분야 자원연계를 통한 매출액 증대, 취약계층 일자리 창출 등 질적 성장을 도모

### 3. 자활기업 지원 기반 강화

#### 가. 현황 및 문제점

- 자활기업 지원을 체계화할 수 있는 통계 기반이 미흡
- 창업부터 휴·폐업까지의 사업단 운영 정보(종사자 특성, 인건비 비율 등)를 확인하여 지원을 체계화할 필요가 있음.

#### 나. 세부 추진 과제

- 자활기업 지원을 위한 통계기반 구축
- 자활기업 DB를 구축하고, 구성원 수급유형, 한시적 인건비 등 지원현황, 매출액 등 기업 주요 정보를 통계화하여 정책적 신뢰성 확보(자활기업 종합지원체계와 연계)

□ 자활기업의 사회적 가치 제고를 위한 평가 체계 개발

○ 자활기업의 사회적 가치 평가 지표 개발 및 이에 따른 지원

- 취약계층 인력 채용 등

#### 다. 기대효과

□ 자활기업의 사회적 역할을 강조

□ 믿고 사용하는 자활기업 이미지 형성에 기여

### 제5절 참여자별 성과목표에 기반한 자산형성지원사업 전환

#### 1. 자산형성 지원사업 재구조화

##### 가. 현황 및 문제점

□ 자산형성 사업의 정책 대상이 확대되면서 통장의 수가 늘어나서 통장관리가 복잡해지고 가입대상자의 정보 접근이 어려워지는 한계 발생

○ 자활센터의 자산형성 지원 인력도 통장 해지 시 검증에 집중하여 재무상담 및 자원 연계 등 사례관리에 집중하기 어려운 상황

□ 통장별 정책 대상자에 맞춰 지급요건을 설정하지 못하고, 장기간 동일한 프로그램을 활용함에 따라 신규 모집률이 저하하는 현상 발생

##### 나. 세부 추진 과제

□ 기존 5개 통장 사업을 생계·의료급여 수급자와 주거·교육급여 및 차상위자를 기준으로 2개의 통장으로 통합하여 재구조화하고 매칭 비율을 장기적으로 일원화

- 수급 지위(생계·의료급여 수급자, 주거·교육급여 등 차상위자)에 따라 2개 통장으로 통합 운영
  - 기존 5개: 청년희망, 청년저축계좌, 희망키움통장 I, 희망키움통장II, 내일키움통장
  - 간소화 2개: 희망키움통장 I, 희망키움통장II
- 매칭 비율 일원화
  - 장기적으로 매칭 비율을 1:3(정부지원금)으로 일원화
- 통장별 지급요건을 유연화
  - (개편) 희망키움통장 I 은 탈수급 시 정부지원금 지급
    - 탈수급 외에도 수급자의 자활, 자립을 지원하는 방식의 비용 집행 시 인센티브 지급
  - (개편) 희망키움통장II는 참여자의 인적자본, 사회적 자본 확보 목적에 맞는 지급요건 설정
    - 통장사업 참여 초기 목표를 설정하여 재무관리, 사례관리를 제공
- 통장별 적정한 지급요건 설정에 대한 연구 실시

#### 다. 기대효과

- 통장사업의 간소화를 통해 참여자 관리 용이성 확보
- 정책 대상별로 설계된 유연한 인센티브 제공을 통해 사업의 효과성 제고

## 2. 자산형성 지원체계 강화

### 가. 현황 및 문제점

- 자산형성 지원사업 전반의 정책추진 지원 기능을 담당하는 인력의 전문성 제고 미흡
  - 다양한 유형의 자산형성 지원사업이 실시되고 있는 상황에서 유관기관 간 협력 체계 구축, 연구·프로그램 개발, 사례관리사 안내서 제작·교육 등이 필요한 상황
- 지역자활센터에서 통장사업 담당자가 통장해지 사유에만 집중하는 문제를 개선할 필요
  - 통장가입자의 탈수급 등 자립 목표 설정 및 계획 수립, 목표달성에 필요한 자원 연계, 소비습관 개선 및 재무상담 등의 서비스를 제공하는 방식으로 개편이 필요

### 나. 세부 추진 과제

- 한국자활복지개발원의 정책추진 지원 기능을 강화하고, 참여자에 대한 체계적 지원을 위한 사례관리 기능 강화
  - 한국자활복지개발원의 자산형성 지원사업 정책 추진 인력의 정규직화
  - 지역자활센터는 참여자의 자립을 체계적으로 지원하는 통장 사례관리 기능 강화
- 자산형성 재구조화 개편사항을 반영하여 행복e음과 자활정보시스템을 개편하고, 이행기에 발생할 수 있는 과부하를 예방하기 위한 고도화 추진

### 다. 기대효과

- 통장가입자의 유지 및 성공적인 자립 목표 달성을 위한 사례관리 지원체계 정비

## 제6절 자활사업 지원체계 및 시스템 운영 내실화

### 1. 자활사업 지원체계 내실화

#### 가. 현황 및 문제점

- 자활사업 운영의 전반적인 재편에 맞춰 자활개발원, 광역자활센터, 지역자활센터 간 역할과 기능을 명확화 할 필요가 있음.
- 자활복지개발원은 업무지원 전문화 역할을 수행하고, 지역자활센터 관리·감독 기능을 축소
- 광역자활센터는 지역자활센터 사업단 간 규모화·연계 등 시·도 단위의 기획·운영, 자활기업 지원 등의 기능 수행이 필요
- 자활사업 업무의 질적·양적 증가에 따라 지역자활센터의 표준적인 업무체계 제시가 필요

#### 나. 세부 추진 과제

- (지원체계) 자활복지개발원-광역자활센터-지역자활센터 간 역할과 기능을 재구분하고, 업무 재배치 실시
- (개발원) 연구기능, 교육기능, 업무지원 기능 수행
- (광역) 지역자활센터 연계 사업단 간 연계 등 시·도 단위의 사업아이템 기획·운영, 자활기업 지원 및 지역사회 자원연계 수행
- (지역) 지역사회 인적·물적 자원을 활용하여 참여자의 경제적·정서적 자활 촉진, 자활사업단 및 자활기업의 안정적 운영 지원
- (업무진단) 지역자활센터 조직진단을 통한 표준 업무지원체계 제시
- 농어촌 지역 등 지역별 여건에 따른 사업수행기관 지정 및 운영방식 차등화 방안 검토

- 자활사업 종사자 처우 개선을 통해 자활사업 종사자의 업무 숙련도 향상 지원
  - 사회복지시설종사자 기준으로 변경
  - 인건비와 운영비 분리
- 자활센터 조직 구조 재검토
  - 자활관리사 배치, 참여자 교육과 같은 자활 참여자 관리 기능과 사업단 운영 기능을 필수 기능으로 하여 조직 구조 재검토
  - 지역자활센터를 사회적협동조합으로 적극 전환하는 방향 검토
    - 사회적경제조직에 대한 창업·일자리를 제공할 경우 사회적기업진흥원과의 역할 중복·분담 방안 검토 및 협의
      - 현재 지역자활센터 12개소가 ‘유형다변화 시범사업’에 참여하여 사회적협동조합으로 전환

#### 다. 기대효과

- 자활센터가 참여자 다변화에 대응하는 사회경제적 분야 일자리 제공 기관으로 역할 가능
- 지역 경계를 넘는 자활사업단 간 협력 체계 구축, 자활사업단과 자활기업의 유기적 협력을 위한 토대 구축

### 2. 자활사업 교육지원 기능 강화

#### 가. 현황 및 문제점

- 자활센터 종사자의 근무기간이 3년 이내가 전체의 56.8%를 차지
  - 직무숙련도 저하에 대응, 신규 채용자에 대한 교육의 내실화 필요

- 종사자의 잦은 변경에 따른 지역자활센터, 광역자활센터의 교육 기능 지원 필요
- 종사자 교육 기관으로서 자활연수원의 역할 강화가 필요
  - 참여자 교육 기관으로서 지역자활센터의 교육 매뉴얼 등 지원

#### 나. 세부 추진 과제

- 참여자의 취·창업 및 정서적 자활을 목표로 한 단계별 교육 체계 수립
  - 참여자 교육은 지역센터(현장 중심) 수행, 필요한 교육 매뉴얼을 자활연수원이 제공
  - 참여자 대상의 집합 교육을 광역자활센터, 자활연수원이 실시
- 종사자 자활기업 창업 등 자활사업 성과 향상을 위한 전문 인재 육성 강화(연수원)
  - 직무·경력별 종사자 필수교육과정 지정, 심리상담·재무코칭·경영컨설팅 자격 과정을 개설하고, 참여자 인증 체계 수립
    - 정서적 자활프로그램 운영 전문가 과정 개발
    - 재무관리, 부채조정 등 참여자 가계재무건전성 향상지원을 위한 교육과정 개발
  - 자활기업 대상으로 경영 심화과정, 컨설팅을 통하여 자활기업의 지속가능성을 제고하도록 기업경영 역량 강화

#### 다. 기대효과

- 자활사업 종사자의 전문성 강화를 통해 자활사업 성과 확대
  - 자격인증제도 운영을 통해서 지역자활센터 종사자의 자립지원, 자산형성 지원 등 전문성 강화

### 3. 자활정보시스템 체계화

#### 가. 현황 및 문제점

- 근로능력수급자의 탈수급 후 재수급이 반복되고 있으며, 기존 참여 이력에 대한 누적관리 미흡으로 취·창업 지원의 성과 확대에 제약
- 근로빈곤층 대상으로 국민취업지원제도와 유기적인 연계를 위해서 자활정보시스템을 체계화할 필요

#### 나. 세부 추진 과제

- 참여자 이력관리를 위한 시스템 체계화
  - 자활참여자의 취·창업 및 재수급 등 이력관리 시스템 개발·운영
    - 참여자 이력관리가 가능한 개인정보 동의 확보 방안 수립
  - 소득 증가·가구구조 변화 등 탈수급 경로, 고용보험·건강보험 등과 연계한 취업현황, 자활사업 재진입 관리로 맞춤형 자립경로 설계

#### 다. 기대효과

- 자활사업 참여자의 과거 자활사업단 이력, 취·창업 이력 등을 종합한 정보를 이용하여 적합한 자립경로를 수립하여 자활사업 효과 증진



## 제 6 장

### 기본계획: 의료급여

- 제1절 추진 방향 및 목표
- 제2절 저소득층 의료보장 확대
- 제3절 지역사회 중심 통합건강관리체계 구축
- 제4절 수급자의 건강한 의료이용 지원
- 제5절 미래대응을 위한 관리·운영체계 개선



## 제 6 장 기본계획: 의료급여

### 제1절 추진 방향 및 목표

#### 1. 추진배경

##### □ '15년 맞춤형 급여체계 개편 이후 의료급여 수급률 유지

- 차상위 희귀·만성질환자('04년), 12세 아동('05년)에 대한 의료급여 실시로 의료급여 수급률은 2000년 3.3%에서 2007년 3.8%로 증가
- 2007년 의료급여 종합혁신대책 수립을 통해 차상위 수급자를 다시 건강보험 가입자로 전환('08년)함에 따라 의료급여 수급률은 다시 감소('07년 3.8%→'09년 3.4%)
- 2015년 7월 맞춤형 급여체계로 개편 이후, 부양의무자 기준이 완화되면서 의료급여 수급률이 2014년 2.9%에서 2015년 3.0%로 소폭 증가
- 그러나 맞춤형 급여체계 개편 이후, 의료급여 수급률(2.9%) 지속 유지
  - 2019년 기준 의료급여 수급자는 약 149만명으로 2015년 맞춤형 급여 개편 이후 감소 추세를 보인다, 2018년 대비 소폭 증가

[그림 6-1] 의료급여 수급자 현황('00~'19년)



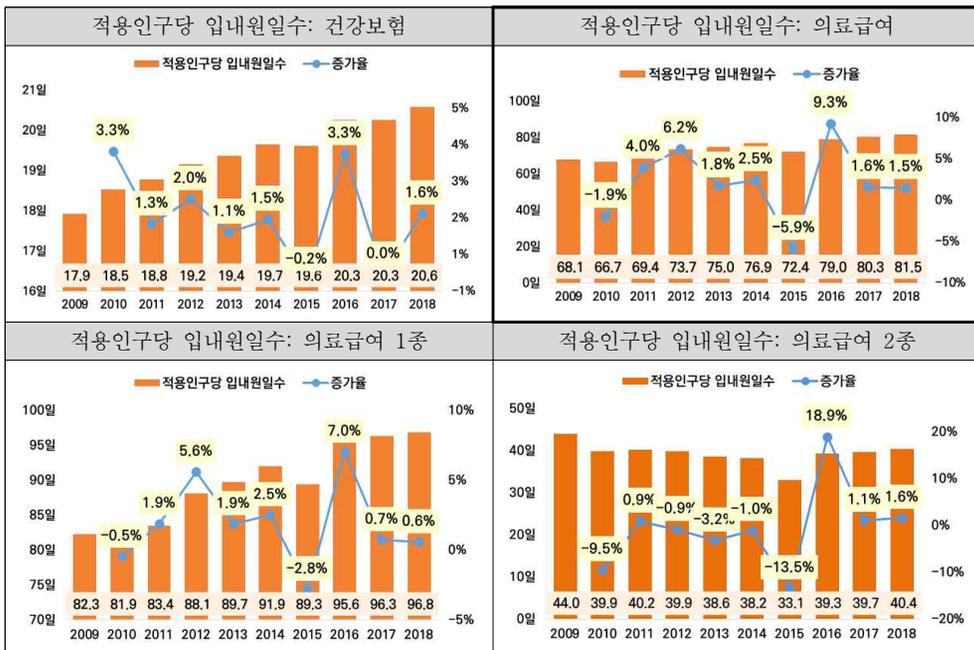
자료: 국민건강보험공단(각연도), 의료급여통계

□ 의료급여 적용인구당 의료이용량은 건강보험의 4배 수준

○ '18년 기준 의료급여 적용인구당 입내원일수는 81.5일로, 건강보험(20.6일) 대비 많은 수준이나, 전년대비 증가율은 건강보험(1.6%)이 의료급여(1.5%)보다 조금 높은 상황

- 지난 10년('09-'18년) 간 연평균 증가율은 건강보험(1.5%)보다 의료급여(2.0%)가 더 높으며, 이중에서도 1종(1.8%)이 대부분을 차지하는 것으로 분석(2종 -1.0%)
- (1종 vs 2종) '18년 기준 적용인구당 입내원일수는 1종 96.8일, 2종 40.4일로, 1종이 2종보다 2.4배 정도 더 긴 것으로 분석

[그림 6-2] 의료급여 적용인구당 입내원일수('09~'18년)



구분	건강보험	의료급여 전체	의료급여 1종	의료급여 2종
'09-'12 평균증가율	2.2%	2.7%	2.3%	-3.3%
'12-'15 평균증가율	0.8%	-0.6%	0.5%	-6.1%
'15-'18 평균증가율	1.6%	4.1%	2.7%	6.9%
'09-'18 평균증가율	1.5%	2.0%	1.8%	-1.0%

□ 입원진료비가 총 의료급여 지출 증대를 주도

- 2018년 기준 의료급여 총 진료비는 약 7.8조원으로 2009년 대비 약 3.1조원 (64.2% ↑)이 증가
- 지난 10년('09~'18년)간 의료급여 진료비는 연평균 약 5.7% 증가
  - 연평균 외래 진료비는 약 5.6%, 약국은 약 2.9%씩 증가했으나, 입원 진료비는 6.7% 증가하여 의료급여 진료비 증가를 주도

<표 6-1> 연도별 건강보험 및 의료급여 진료비 현황('09~'18년)

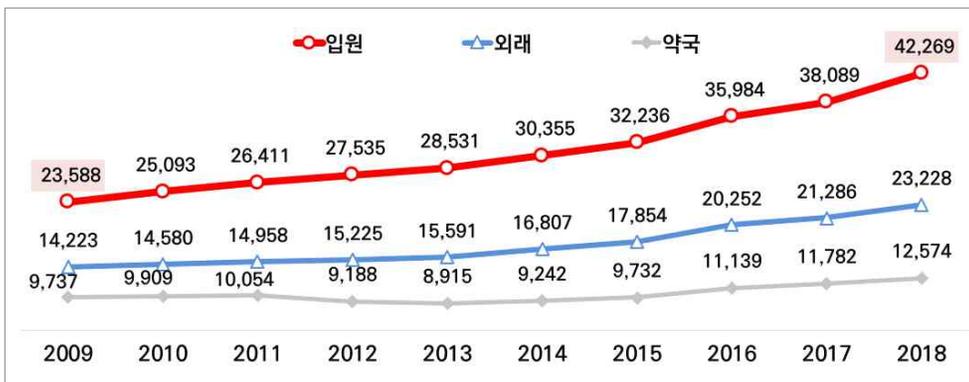
(단위: 억원 /전년대비 증가율)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
의료 급여	47,548	49,582 (4.3%)	51,423 (3.7%)	51,949 (1.0%)	53,037 (2.1%)	56,404 (6.3%)	59,823 (6.1%)	67,375 (12.6%)	71,157 (5.6%)	<b>78,070</b> <b>(9.7%)</b>
건강 보험	393,390	436,283 (10.9%)	462,379 (6.0%)	478,392 (3.5%)	509,551 (6.5%)	544,272 (6.8%)	587,869 (8.0%)	651,844 (10.9%)	707,525 (8.5%)	<b>779,104</b> <b>(10.1%)</b>

자료: 의료급여 통계연보(각연도), 건강보험 통계연보(각연도)

[그림 6-3] 연도별·진료형태(입원, 외래, 약국)별 의료급여 진료비 추이

(단위: 억원)



자료: 국민건강보험공단(각연도), 의료급여통계

## 2. 정책 여건 진단

### □ (인구) 의료비 부담 능력은 취약하면서 의료수요가 큰 노인인구 비율 증가

- 노인인구 증가는 곧 질병 중증도 악화, 복합 만성질환 유병률 증가 등으로 이어져 향후 의료수요가 크게 증가할 가능성
- 특히 의료급여 수급자는 건강한 생활습관 실천이 낮고 질병 발생 후 건강관리 등이 미흡하여 고령화에 따른 의료수요가 더욱 급증할 가능성

- 65세 이상 치매노인: ('16년) 68.5만명 ⇒ ('20년) 84만명 ⇒ ('23년) 98.3만명
- 75세 이상 후기고령노인: ('17년) 310만명 ⇒ ('20년) 348만명 ⇒ ('30년) 532만명

- 또한 1인가구 중심으로 가족구성이 변화하면서 개인 맞춤형 서비스에 대한 욕구도 증대
  - 건강에 취약한 독거노인의 증가세 뚜렷 ⇒ 이에 따라 의료돌봄의 소외계층이 양산되고, 의료돌봄 수요의 복잡성과 다양성 문제 야기
    - ('17년) 134만(1인가구 중 24.1%) ⇒ ('25년) 199만(1인가구 중 29.7%)
- 노인 돌봄 책임이 가족 중심에서 국가 중심으로 확대되면서 의료-요양-복지 서비스에 대한 수요 증가
  - 이에 따라 입원 중심 케어와 커뮤니티 케어 간의 선택이 삶의 질과 의료급여 재정에 심대한 영향을 미칠 전망

### □ (사회) 소득 격차 확대, 계층 고착화 등 사회적 양극화 심화

- 소득이동성이 OECD 평균보다 낮은 수준
  - 예를 들어, 소득분포 하위 10% 계층이 평균소득계층으로 진입하기까지 걸리는 시간이 OECD 평균 135년이 소요되는 반면, 우리나라는 150년이 소요될 전망
- 사회계층의 고착화는 의료접근성과 건강의 계층화 유발
  - 즉, 부담능력 대비 과도한 의료비 발생으로 의료비로 인한 빈곤화 발생 심화 가능

- 건강 계층화와 관련하여 미충족 의료 발생률을 살펴보면, 2017년 기준 의료급여 수급자(3.4%)가 건강보험 가입자(0.3%)보다 높은 상황으로, 이러한 발생 위험은 앞으로 더욱 심화될 가능성

&lt;표 6-2&gt; 미충족 의료 발생률 비교

(단위: %, %p)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	변화
의료급여	전체	4.1	2.5	3.3	2.3	3.4	-0.7
	1종	4.4	2.6	3.6	2.8	3.6	-0.8
	2종	3.1	2.3	1.9	0.2	2.6	-0.5
건강보험	전체	1.3	1.1	0.8	0.3	0.3	-1.0
	저소득	4.5	4.3	3.0	1.5	1.1	-3.4

자료: 한국보건사회연구원(각연도), 한국복지패널

#### □ (경제) 저성장 기조가 장기화될 전망

- 잠재성장률이 저하되면서 저성장 추세가 지속될 것으로 전망
  - 우리나라 잠재성장률은 OECD 국가 중 가장 빠른 속도로 하락할 것으로 예측
    - ('15년) 3.66% → ('20년) 3.15% → ('25년) 2.64% → ('30년) 2.21% → ('60년) 1.29%
- 저성장 기조 고착화에 따라 국가의 재정 지원이 위축되면서 의료급여 보장성 강화와 재정 확보 간의 이슈가 확대될 전망
  - 저성장 기조에서 현재 의료급여 재정 지출을 효율적으로 관리하지 못한다면, 의료급여 제도의 지속가능성은 급속하게 악화될 우려
- 한편, 의료의 질 향상 없는 의료비 지출 증가만으로는 수급자의 의료이용 만족도, 삶의 질을 개선하는 데 한계에 직면할 가능성

### 3. 제2차 의료급여 기본계획 세부 추진과제

4대 분야 8대 정책 목표 16개 추진 과제	
<b>【1분야】 저소득층 의료보장 확대</b>	
정책목표 1-1	의료급여 취약계층 지원 강화
	<1-1-1> 부양의무자 기준의 단계적 완화 <1-1-2> 건강보험 차상위 지원 계층의 부양의무자 적용 기준 완화
정책목표 1-2	의료급여 보장성 강화 및 의료 질 향상
	<1-2-1> 전 영역에 걸친 의료안전망 구축 <1-2-2> 사후 안전망 구축
<b>【2분야】 지역사회 중심 통합건강관리체계 구축</b>	
정책목표 2-1	재가 의료급여 시범사업 내실화
	<2-1-1> 지역사회 공공보건의료지원모델 개발(공급자) <2-1-2> 수급자 지역사회 정착 지원서비스 제공(수요자)
정책목표 2-2	자기주도형 건강관리 지원
	<2-2-1> 건강인센티브제 실시 <2-2-2> 복약순응도 향상 지원 <2-2-3> 만성질환자 맞춤형 영양관리 지원
<b>【3분야】 수급자의 건강한 의료이용 지원</b>	
정책목표 3-1	합리적 의료이용 환경 조성
	<3-1-1> 급여일수 연장승인제도 효율화 <3-1-2> 선택의료급여기관 제도 개선
정책목표 3-2	수급자의 의료이용 책무성(accountability) 강화
	<3-2-1> 1종 수급자의 본인부담 결정구조 개편
<b>【4분야】 미래대응을 위한 관리·운영체계 개선</b>	
정책목표 4-1	의료급여 거버넌스 혁신 추진
	<4-1-1> 지자체 재정 및 관리체계 강화 <4-1-2> 타법 수급자 자격기준 개선
정책목표 4-2	의료급여 제도 정기적 모니터링체계 구축
	<4-2-1> 의료급여 재정관리단 운영 <4-2-2> 의료급여 제도 실태조사

## 제2절 저소득층 의료보장 확대

### 1. 의료급여 취약계층 지원 강화

#### 가. 부양의무자 기준의 단계적 완화

##### 1) 추진배경

□ **(추진 개요)** 부양의무자 기준은 복지급여 수급자 결정에 국가의 책임 뿐 아니라 가족 공동체의 전통적 사적 부양 역할을 제도에 반영한 것으로, 부양 의식이 약화되고 사적 이전 규모가 점차 감소하는 추세

○ 부양의무자(수급자를 부양할 책임이 있는 자)의 범위를 점차 축소해왔으며, 부양 능력 판정 기준 또한 점진적으로 완화

○ 사적 부양 기반이 급속하게 약화되고 있는 현 상황을 고려했을 때 부양의무자 기준 완화 필요

□ **(추진 실적)** 제1차 기초생활보장 종합계획에 따라 부양의무자 기준을 단계적으로 완화하여 현재까지 6만 명의 수급자를 수급권자로 편입

[그림 6-4] 의료급여·생계급여의 부양의무자 기준 완화 현황

		부 양 의 무 자		
		중증장애인 (장애인연금 수급)	노인 (기초연금 수급)	非노인·장애인
수 급 권 자	중증장애인	의료, 생계 '17.11월 폐지		생계 '20.1월 폐지
	노인	의료, 생계 '19.1월 폐지	생계 '17.11월 폐지	<b>의료급여 부양의무자 기준 폐지 검토 대상</b>
	非노인·장애인		생계 '20.1월 폐지	
	한부모 및 시설 퇴소아동	의료, 생계 '19.1월 폐지		

주: (부양의무자 기준 폐지의 상한선) 고소득·고재산(연소득 1억원 또는 부동산 9억원) 부양의무자는 기준 지속 적용

## 2) 추진방향 및 이행계획

□ 의료급여 수급권자의 부양의무자 기준 완화와 관련하여 아래의 3가지 개선안 검토

□ (1안) 중증장애인, 노인에 대한 부양의무자 기준 선별적 폐지

- 생계급여의 부양 의무자 기준 완화와 연계해 사적 부양이 현실적으로 어려운 취약 계층을 우선 대상으로 부양의무자 기준을 선별적으로 폐지
- 부양 능력이 있는 계층에 대해서는 부양의무자 기준을 존치하고 수급자의 재산 기준을 완화하고 부양비 인하 등의 조치 시행
  - (1단계) 소득하위 70%인 기초수급 노인 가구의 부양의무자 기준 적용 제외
  - (2단계) 수급권자 선정기준 확대에 따른 부양의무자 기준 완화
    - 수급권자 기본재산공제 확대, 수급권자 주거용 재산 한도액 확대 등
  - (3단계) 수급권자 가구에 중증장애인이 포함된 경우 부양의무자 기준 적용 제외

□ (2안) 비수급 빈곤층에 대한 보험료 및 본인부담 차액 지원

- 의료급여 법령 개정을 통해 비수급 빈곤층은 건강보험 자격 내에서 보험료 및 본인 부담 차액을 의료급여 2종 수준으로 지원
  - (1단계) 관계부처 협의 및 외부 전문가 의견수렴을 위한 공청회 개최를 통해 제도 도입에 대한 공감대를 형성
  - (2단계) 관련 법(의료급여법) 개정 추진

□ (3안) 기준 중위소득 30% 이하에 대한 부양의무자 기준 전면 폐지

- 생계급여에서 부양의무자 기준을 '21~23년 기간 내 전면 폐지할 경우, 생계급여 수급권자는 모두 의료급여 수급권자가 되도록 부양의무자 기준 폐지
  - (1단계) 소득하위 70%인 기초수급 노인 가구의 부양의무자 기준 적용 제외
  - (2단계) 기준 중위소득 30% 이하 가구의 부양의무자 기준 폐지

## 나. 건강보험 차상위 지원 계층의 부양의무자 적용 기준 완화

### 1) 추진배경

- 건강보험료 하위 10% 546만 명 중 81.7%(446만명)은 보험료 또는 본인부담 경감 지원을 받고 있으나, 나머지 18.3%(100만명)은 별도 지원 부재
- 건강보험료 하위 5% 중 건강보험료 12개월 이상 연체자는 1.1만명 수준
- 의료급여 부양의무자 기준이 완화되면 의료급여 수급권자와 차상위 계층 간 실질 소득이 역전되는 사례가 증가할 것으로 예측됨에 따라 건강보험 차상위 지원 계층의 부양의무자 기준 완화 필요

### 2) 추진방향 및 이행계획

#### □ (1단계) 건강보험 차상위 계층 보험료 본인부담 경감 대상 확대

- 건강보험 차상위 계층에 대한 보험료 및 본인부담 경감 확대 등을 통해 의료급여 부양의무자 기준 개선만으로 포괄하기 어려운 사각지대 해소
  - 현행 건강보험료 경감제도를 개편하여 연례적 보험료 연체 가구가 집중된 보험료 하위 5%에 대한 보험료 경감을 단계적으로 확대
    - 12개월 이상 보험료를 연체하는 취약가구(보험료 하위 5% 지역가입자)에 대해서는 보험료를 면제 또는 경감할 수 있도록 관련 고시 개정('22~'23)

#### □ (2단계) 건강보험 차상위 본인부담 경감 대상자 부양의무자 기준 단계적 완화

- 의료급여 부양의무자 기준 완화와 연계하여 사적 부양이 현실적으로 어려운 취약계층을 우선 대상으로 하여 부양의무자 기준을 단계적으로 완화(폐지)
- 향후 3년('21~'23년) 동안 차상위 본인부담경감 지원사업 수급요건(소득, 재산, 질병)을 만족하는 대상자에 대해 중증장애인, 노인, 非노인장애인 순으로 부양의무자 기준 적용 제외

## 2. 의료급여 보장성 강화 및 의료 질 향상

### 가. 전 영역에 걸친 의료안전망 구축

#### 1) 추진배경

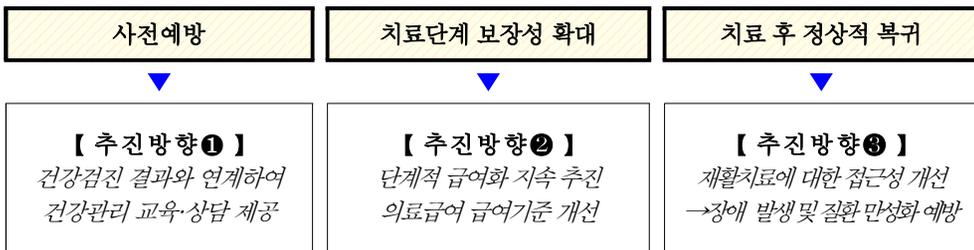
- 의료급여 수급자는 예방적 건강관리 및 질환 발생 후 관리 등이 전반적으로 미흡하고 건강수준이 낮은 상황
  - 그간의 의료급여 보장영역은 급성기 치료영역 위주로, 질병 발생 전 건강관리 및 질환 발생 후 사회복귀를 돕는 재활치료 등에 대한 접근성 취약
- 그간 건강보험 및 의료급여에서 MRI, 초음파 등 중증환자 치료 시 필요한 비급여 서비스에 대한 단계적 급여화 추진
  - 비급여 서비스 중 의학적 필요성이 있으나 비용효과성이 낮은 검사 및 치료에 대해서는 선별급여 형태로 단계적 급여화 추진
  - 보장성 확대 및 본인부담 상한액 인하(2종 수급권자) 등의 조치를 통해 의료급여 보장성이 개선되고 있으나, 고액 본인부담과 엄격한 급여 이용기준 등으로 인해 의료이용에 어려움을 겪는 사례 발생

#### 2) 추진방향 및 이행계획

- 전 영역에 걸친 의료서비스 보장으로 의료급여 대상자의 건강수준 및 삶의 질 개선
  - 향후 3년('21~'23년) 동안 의료급여 보장성 강화 및 의료의 질 향상을 위한 세 가지 추진원칙에 따른 세부 추진과제 실시
    - (건강관리 교육·상담) 서비스 제공모형 설계('21년) → 시범사업 운영방안 검토('22년)
    - (치료단계 보장성 확대) 의학적 타당성 있는 비급여의 급여화 추진, 의료급여 급여 기준 개선
      - (비급여의 급여화) 수술·처치 등에 필요한 검사 및 약제 항목에 대한 단계적 급여화 지속 추진

- (급여기준 등 개선) 급여일수 별도 산정이 필요한 일부 질환에 대해서는 학회 등 전문가 검토를 거쳐 급여일수 별도 부여 질환군으로 선정
- (치료 후 정상적 복귀) 단계별 필요군 설정 및 보장성 확대 필요사항 검토('20년) → 서비스 제공모형 설계('21년) → 시범사업 실시 및 운영방안 검토('22년)

[그림 6-5] 의료급여 보장성 강화 및 의료의 질 향상 추진원칙



## 나. 사후 안전망 구축

### 1) 추진배경

- 現 의료급여 수급자의 재난적의료비 지원 기준은 다른 소득계층과 비교 시 높은 수준
- 현행 기준으로는 모든 소득구간에서 비급여의 50%를 지원하므로 의료급여 수급자의 의료비 부담 가중

<표 6-3> 재난적의료비 지원제도 관련 이해관계자 심층면접 결과

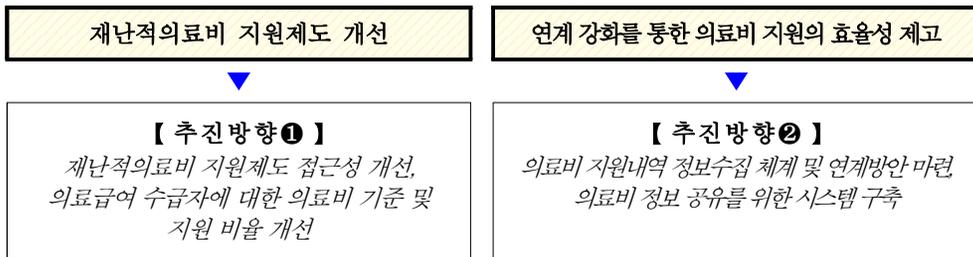
건강보험공단 지사 내 재난적의료비제도 담당자	환자단체	의료사회복지사
- 의료급여 수급자나 차상위계층에게는 나머지 50%가 큰 부담 - 의료비 금액 또는 경제적 상황에 따라 보장률에 차등을 두는 방법도 고려	- 의료급여 100만원 건강보험 200만원이라는 기준 자체가 높은 수준 - 경제적 수준에 따라 지원 비율 차등화하는 방안 제안	- 의료급여 수급자 지원기준 “의료비 100만원” 이상은 너무 높은 기준

자료: 김수진 외(2019). 보장성강화대책이 재난적의료비 지원제도에 미치는 영향 및 제도 증강기 개선방안

## 2) 추진방향 및 이행계획

- 사후적 의료안전망 구축을 통하여 의료급여 수급자의 건강보장을 위한 국가 책임을 강화하고 의료비 부담의 실질적 경감에 기여
- 향후 3년('21~'23년) 동안 의료급여 사후 안전망 구축을 위한 두 가지 추진 원칙에 따른 세부 추진과제 실시
  - (재난적의료비 지원제도 개선) 접근성 개선 및 의료비 지원 기준 개선
    - 의료비 기준 하향 조정 및 지원 비율 차등화
  - (의료비지원제도 간 연계강화) 의료비 지원내역 정보 수집 체계 및 연계방안 마련, 정보 공유를 위한 시스템 구축 방안 검토
    - 건강보험심사평가원 중심의 정보 수집체계 구축 및 연계방안 마련
    - 의료비 지원 중복 확인 및 본인부담 내역을 확인할 수 있는 시스템 구축

[그림 6-6] 의료급여 사후 안전망 구축 추진원칙



### 제3절 지역사회 중심 통합건강관리체계 구축

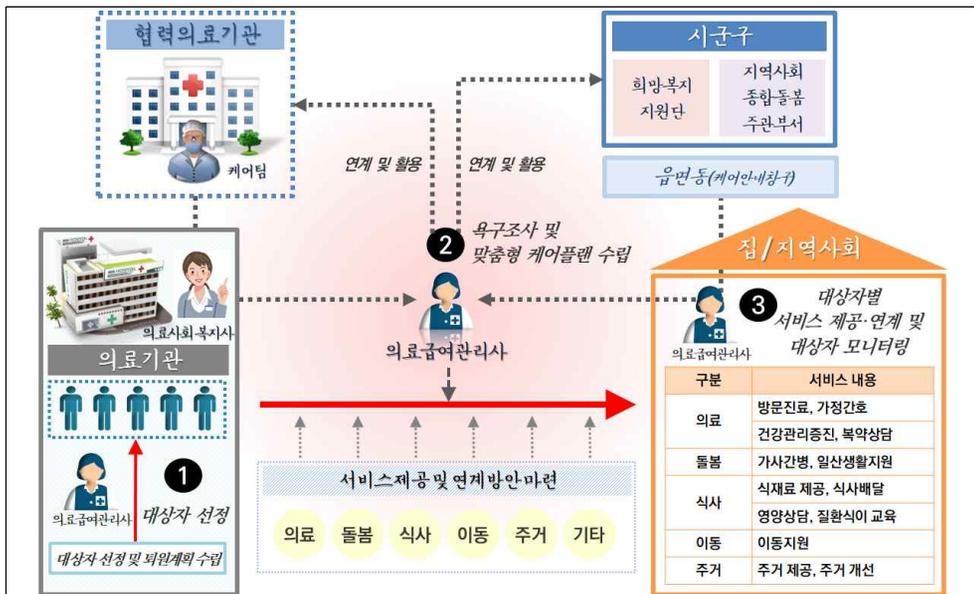
#### 1. 재가 의료급여 시범사업 내실화

##### 가. 지역사회 공공보건의료모델 개발(공급자)

##### 1) 추진배경

- '19.6월부터 장기입원 수급자를 대상으로 재가의료급여 시범사업을 진행해 지역 자원 발굴·활용실적 증가, 재입원을 감소 성과 달성
- 퇴원 가능 대상자의 17%(207명)가 퇴원 후 재가급여 서비스를 제공 받고 있으며, 퇴원자의 47%는 6개월 이상 장기입원자에 해당
- 입원 중에 비해 퇴원 후 재가급여 제공으로 퇴원자 1인당 월평균 195만원 의료급여 지출 절감 발생

[그림 6-7] 재가 의료급여 시범사업 흐름도



2) 추진방향 및 이행계획

- 재가 의료급여 시범사업 대상 지역을 확대(전체 시군구의 50% 내외)하고, 재가 의료급여 이용 수급자도 8천명 수준(누적 기준)으로 확대하여 지역사회 내에서 재가 의료급여 서비스 기반 확대
- 재가 의료급여 서비스 제공 유형을 다양화할 뿐 아니라, 협력형 의료·요양 네트워크 모델(공공보건의료지원모델)을 확산 추진함으로써 재가 의료급여 시범사업의 내실화 도모

나. 수급자 지역사회 정착 지원서비스 제공(수요자)

1) 추진배경

- 現 의료급여관리사는 수급자 중 부적정(과다) 의료이용 행태를 보이는 대상자에 대한 관리를 중점적으로 하고 있어 과소이용자에 대한 발굴과 연계가 미흡한 상황

2) 추진방향 및 이행계획

- 의료적 필요에도 불구하고 방치되어 있는 건강관리 사각지대를 선제적으로 발굴 하고, 이들에 대한 실질적인 의료자원 연계 추진
- 향후 3년('21~'23년) 동안 건강관리 사각지대 대상자 발굴 방안 마련 및 수급자 의료지원팀 구축 및 운영 모형 개발

<표 6-4> 수급권자 지역사회 정착 지원서비스 제공을 위한 추진과제

추진과제	내용
①건강관리 사각지대 대상자 발굴 방안 마련	- 건강관리 사각지대 발굴을 위한 지역 기관 MOU 체결 및 의뢰 시스템 마련 - 공공빅데이터 분석을 통한 과소의료이용자 발굴 방안 검토
②수급자 의료지원팀 구축 및 운영모형 개발	- 의료지원팀 구성(의사, 간호사, 사회복지사 등으로 구성) - 지자체 보건소 또는 의료기관(지역 내 의료기관)이 중심이 되는 지원팀 구축 - 의료서비스, 지역사회복귀를 위한 사례관리 연계, 3차 병원/요양병원 연계 제공 및 퇴원 후 모니터링 등 수행

## 2. 자기주도형 건강관리 지원

### 가. 건강인센티브제 실시

#### 1) 추진배경

- 現 의료급여 제도는 질병 발생 후 사후적 의료보장에 중점을 두고 있어 상대적으로 사전적 건강관리에 있어 제도적 사각지대가 존재
- 수급자들의 건강관리 역량을 지원하는 제도적 장치가 미흡하며, 사전적 건강관리의 미흡은 불필요한 과다 의료이용을 유발하는 문제 양산
  - 건강보험 가입자의 건강검진 수검률은 2014년 66.4% → 2018년 68.5%로 2.1%p 상승한 반면, 의료급여 수급자의 건강검진 수검률은 해당 기간 52.6%에서 47.6%로 5.0%p 감소

#### 2) 추진방향 및 이행계획

- 흡연, 음주, 복약, 신체활동 등 건강행태 개선을 유도할 수 있는 경제적 인센티브를 제공하여 수급자의 건강관리 역량 강화를 통한 질병위험 감소 달성
- 향후 3년('21~'23년) 동안 수급자 대상 건강인센티브제 사업 모형을 개발하고, 시범사업을 실시 후 효과성 평가를 수행
- 건강생활실천 뿐 아니라 수급자의 건강검진 수검률 제고를 위해 건강검진 수검여부, (만성질환자 대상) 복약순응도 등을 평가해 인센티브 부여
  - (1단계) 건강인센티브제 사업모형 개발
    - 전국민 대상 건강인센티브제 모형을 기본으로 하되, 수급권자의 건강행태 및 건강관리 사각지대 영역을 고려한 모형 확장 검토
  - (2단계) 건강인센티브제 시범사업 실시 및 효과성 평가
    - 위험군 대상으로 시범사업을 실시하고, 고위험군 → 유질환자 → 정상군(건강 안전군) 순으로 확대 추진

## 나. 복약순응도 향상 지원

### 1) 추진배경

- 의료급여 수급권자는 건강보험가입자에 비해 만성질환 유병률이 높고 여러 가지 만성질환을 동시에 가지고 있는 중복질환 이환자가 다수 차지

<표 6-5> 건강보험 vs 의료급여: 만성질환 보유 개수

구분	0개	1개	2개	3개 이상
의료급여 수급권자	28.1	20.0	11.5	40.4
건강보험 가입자	51.5	20.0	10.7	17.7

자료: 김남순 외(2018). 2016년 한국의료패널 기초분석보고서(Ⅱ) - 질병 이환, 만성질환, 건강 행태와 건강 수준

### 2) 추진방향 및 이행계획

- 단골약국제를 도입하여 포괄적인 서비스를 제공함으로써 수급권자들의 만성질환 관리의 효율성을 증대시키고 안전한 의약품 사용 유도
  - 만성질환자의 올바른 의약품 사용을 위한 체계적이고 포괄적인 1대1 맞춤형 의약품 사용 관리 제공
  - 향후 3년('21~'23년) 동안 단계적으로 단골약국 시범사업 모형개발·시범사업 실시 및 평가·확대 적용 실시
    - (1단계) 사업 표준모형 개발 → (2단계) 단골약국 시범사업 실시·평가 → (3단계) 단골약국 시범사업 확대

[그림 6-8] 복약순응도 향상 지원 추진원칙



다. 만성질환자 맞춤형 영양관리 지원

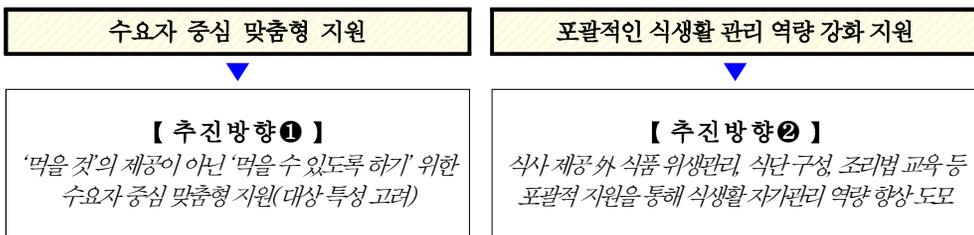
1) 추진배경

- 노인층은 만성질환 유병률이 높아 관리가 필요하나, 많은 노인들이 영양관리에 어려움을 겪는 상황
- 만성질환을 앓고 있는 의료급여 수급권자들이 생활의 미충족 사항을 충족시키기 위해 식생활의 질을 희생할 우려 존재
  - (불건강한 식생활 비율) 서울시 기초생활 비수급자 2.6% vs 수급자 28.4% (서울시·한국보건산업진흥원, 2018)
- 특히 저소득층 노인의 경우 경제적 자원 부족과 건강 문제로 인해 영양소 섭취의 양적, 질적 부족 위험도가 높은 상황

2) 추진방향 및 이행계획

- 만성질환 수급자의 건강한 식생활 유도를 통한 효율적 질환관리, 만성질환 수급자의 예방가능한 입원 및 합병증 발생 감소, 삶의 질 향상에 기여
- 향후 3년('21~'23년) 동안 단계적으로 맞춤형 영양관리 지원 표준모형 개발·시범사업 실시 및 평가·확대 실시
  - (1단계) 사업 표준모형 개발 → (2단계) 당뇨환자 대상 시범사업 실시·평가 → (3단계) 맞춤형 영양관리 지원 확대

[그림 6-9] 만성질환자 맞춤형 영양관리 지원 추진원칙



## 제4절 수급자의 건강한 의료이용 지원

### 1. 합리적 의료이용 환경 조성

#### 가. 급여일수 연장승인제도 효율화

##### 1) 추진배경

- 의료급여는 건강보험과 달리 질환 특성을 구분하여 수급자의 1인당 연간 급여일수 상한을 설정
- 연장승인제 도입 이후 연간 48만 명, 60만 건 이상의 연장신청 건수가 발생하고 있으나 질환 특성에 따른 고려 없이 형식적으로 운영
  - 특히 급여일수가 일률적으로 365일로 규정되어있어, 투약일수가 높은 만성질환자 등의 경우 매년 연장승인을 반복적으로 해야 하므로 불편과 행정 낭비 발생
  - 또한 관행적으로 장기투약자 등에 대해서 최대 90일까지 급여일수 혜택을 중복적으로 부여하여, 적정 급여일수 관리가 이루어지지 못하는 상황

##### 2) 추진방향 및 이행계획

- 연장승인이 반복적으로 발생하는 질환별 특성을 파악해, 급여일수 상한을 재조정하고 급여일수를 외래/입원, 투약일수로 구분해서 관리하도록 급여일수 관리 시스템 개선
  - 만성질환 및 기타질환군은 급여일수 연장범위 내에서 상한일수 재조정
  - 급여일수 전체가 아닌 투약/입원이 제외된 외래일수 기준으로 연장승인 기준을 구체화하고, 차년도 투약일수는 차감되도록 시스템 개선
- 향후 3년 동안 의료급여법 시행규칙 개정 및 급여일수 관리시스템 개선을 추진하고, 장기 입원 필요성이 낮은 요양병원 선택입원군 등에 대한 모니터링 실시

- 급여 상한일수 재조정 및 급여일수 관리시스템 개선('21~'22년)
  - 만성 및 기타질환군의 급여일수 상한은 현행 365일에서 불가피하게 발생하는 외래 및 입원 이용일수 등을 고려해 상한일수를 각각 380일, 400일로 연장
  - 지자체, 전문가 의견수렴을 거쳐 개편된 급여일수 관리시스템에 따라 연장 승인에 대한 구체적 가이드를 마련하고 이를 의료급여사업 지침에 반영
  - 투약일수 차감은 만성고시질환을 대상으로 시범적으로 시행한 후('20년), 등록 중증질환·희귀난치질환 순으로 단계적으로 확대 추진
- 요양병원 선택입원군 등의 입원 치료 연장·관리체계 마련의 실효성 검토('23년)

## 나. 선택의료급여기관 제도 개선

### 1) 추진배경

- '07년도부터 급여일수 상한을 초과한 수급자 또는 자발적 참여자가 차년도 말까지 특정 의료기관을 지정해 의무적으로 이용할 경우 본인부담 없이 이용하도록 하는 선택의료급여기관 제도 실시
- 제도 도입 이후 선택병의원 제도의 효과성에 대한 논란과 함께 본인부담 인상 등을 통한 제도 보완 필요성이 지속적으로 제기

### 2) 추진방향 및 이행계획

- 선택병의원 제도가 당초 도입 목적에 부합한 역할을 수행할 수 있는 방향으로의 제도 개선이 필요
- 선택병의원과 선택병의원 외 타 의료기관을 이용하는 것에 대한 의료급여 수급자의 본인부담 조정하는 방안 검토
  - 선택병의원 제도 도입 목적(불필요한 과다의료이용 방지)에 부합하도록 1-1안을 적용하거나, 최소한 타기관 이용 시에도 동일한 본인부담을 지불

하도록 1-2안을 적용하는 방안 제안

- 이외에도 불필요한 과다이용자에 대한 패널티 개념으로 선택병의원 이용 시 미지정자와 동일한 수준의 본인부담을 지불하고, 타기관 이용 시 2배의 본인 부담을 지불하도록 하는 방안(1-3안) 검토 필요
- 선택병의원 제도 본인부담이 개선되지 않고 현재 구조를 유지할 경우, 장기적으로 선택병의원 제도를 폐지하는 방안 검토 필요

[그림 6-10] 선택병의원 제도 본인부담 개선대안 및 대안별 장단점

구분				선택병의원	타 기관	대안별 장단점
현행				무료	1배	
1안	1-1	무료	2배	⇒	- 선택병의원 이용엔 인센티브 & 타 기관 이용엔 디스인센티브로, 선택병의원 도입목적에 부합하게 개선	
	1-2	1배	1배	⇒	- 가장 반발이 적은 개선대안이나, 선택병의원 제도가 더 형식적으로 운영될 우려(의뢰서 작성 기능)	
	1-3	1배	2배	⇒	- 과다이용자에 대한 패널티 개념으로 가장 적합한 방식이나, 타 기관 이용에 대한 과도한 부담 우려	
2안	선택병의원제도 폐지			⇒	- 적정 외래 이용을 유도하기 위한 제도 중의 하나가 폐지되는 것으로 향후 과다 외래 이용자에 대한 관리가 더욱 어려워질 수 있다는 우려	

- 지정 병의원 외에 타 의료기관 이용을 억제하는 등 수급자의 외래 과다이용을 감소시킬 수 있도록 선택병의원의 역할을 확대하는 방향으로 제도 보완 추진
  - 선택 병·의원도 수급자의 급여일수 현황을 확인할 수 있도록 하고, 타 의료 기관 의뢰가 최소화될 경우 공급자에 인센티브 부여
  - 선택병의원 지정자에 대한 본인부담 인상 등은 선택병의원 제도 보완의 효과성을 분석한 이후 추진 여부 검토

## 2. 수급자의 의료이용 책무성 강화

### 가. 1종 수급자의 본인부담 결정구조 개편

#### 1) 추진배경

□ 현행 의료급여제도의 분절적인 본인부담 구조로 인해 2종 수급자에 비해 1종 수급자의 본인부담이 매우 낮은 수준으로 유지

○ 한편, '20년 현재 건강생활유지비는 '07년 건강생활유지비 도입 당시 지급액과 동일한 1인당 월 6천원을 유지하고 있어 개선이 필요한 상황

#### 2) 추진방향 및 이행계획

□ 1종 수급자 대상, 정액 형태로 부과되는 본인부담 방식이 제도 도입 취지에 부합하는 역할을 할 수 있도록 건강생활유지비 인상과 연동하여 외래 본인부담의 적정성을 주기적으로 평가·조정하는 제도적 기전(built-in stabilizer) 마련

○ 의료급여 1종 수급자의 부담능력 인상치를 반영하기 위해 '07년→'20년 최저 생계비증가율(57.7%)을 반영하여 1,500원(의원급), 2,500원(병원·종합병원), 3,000원(상급종합병원) 수준으로 외래 본인부담 인상 추진

○ 1종 수급자의 건강생활유지비를 추계하여 건강생활유지비 현실화(인상) 추진

- (1안) 전체 의료급여 1종 수급자

- (2안) 전체 의료급여 1종 수급자 중 적정 외래이용자

○ 1종 수급자의 본인부담을 5년 단위로 재검토하도록 의무화하고, 선택 병·의원 지정자가 급여일수 초과 시 보상제 적용을 제외하는 법적 근거 마련

- 실태연구를 거쳐 중앙의료급여심의위원회에서 건강생활유지비와 수급자 본인부담 조정 여부를 심의하도록 의료급여법 개정 추진

- 본인부담 보상제 개편을 통해 선택 병·의원 지정자가 최대 급여일수를 초과할 경우 보상제 적용을 제외하도록 시행령 개정 추진

## 제5절 미래대응을 위한 관리·운영체계 개선

### 1. 의료급여 거버넌스 혁신 추진

#### 가. 지자체 재정 및 관리체계 강화

##### 1) 추진배경

- 빠른 속도로 증가하는 재정지출을 효율화하기 위해서는 지자체의 역할과 책임을 확대할 필요가 있으나 재정관리 노력을 유인할 기제 부족
- 특히 의료급여 재정 분담 측면에서 일부 지자체(자치구)가 지방재정 하위 법령에 따라 재정부담을 하고 있지 않아 형평성 문제 지속 대두
  - '17~'19년 재정분담을 하지 않고 있는 자치구의 1인당 연평균 의료급여 지출 증가율은 10.43%로, 동 기간 다른 지자체 대비 높은 수준

<표 6-6> 지방자치단체 의료급여 재정 분담 현황

(단위: %)

구분	서울특별시		광역시		도		
	시	자치구	시	자치구	도	시	군
지방비	50	/	20	/	14~16	6	4
국비	50		80		80		

##### 2) 추진방향 및 이행계획

- 지방비 재정분담의 형평성을 제고할 수 있도록 광역단위 지자체가 기초 자치단체의 재원분담을 조정할 수 있도록 권한을 부여
- 그간 협의를 지속적으로 추진하여 기초자치단체의 의료급여 재정부담 비율 인상 등 비용부담 부과를 통해 재정관리 유인을 제고하는 방안 추진
- 광역-기초자치단체 간 지방비 분담 비율 조정체계 마련('22년) 후, 시도지사 협의회 등 지자체 의견을 수렴하고, 관계부처와 협의하는 방향 검토('23년)

## 나. 타법 수급자 자격기준 개선

### 1) 추진배경

- 의료급여법 제정 목적은 생활이 어려운 대상자를 위한 지원이지만, 개별법상 규정된 타법 수급자는 국가적 차원의 예우가 필요한 대상자로서
- 의료급여 제도의 '저소득층 의료보장' 취지 및 국민기초생활보장법상 수급자와의 형평성을 고려할 때, 선정자격 기준의 합리적 개편 필요
  - 소득인정액 산출방식을 국민기초생활보장법상 의료급여 수급자와 동일하게 적용하는 등 국가유공자 의료급여 선정기준의 개선 필요('15년 감사원 지적사항)

### 2) 추진방향 및 이행계획

- **(1단계)** 국민기초의료급여와 타법 의료급여의 종별 지원체계 일원화
  - 타법 의료급여수급자도 2종 의료급여 지원을 원칙으로 하되, 1종 국민기초의료급여 지원기준에 부합하는 경우 1종 의료급여 지원
    - 타법 의료급여 종별 체계 개정을 위해 관계 부처 간 사전 협의·조정 후, 의료급여법 시행령 개정(1종 수급자를 2종으로 일률 전환)을 통해 타법 의료급여 종별 지원체계 일원화 추진('21~'22년)
- **(2단계)** 장기적으로 타법 의료급여 대상자의 의료비 지원은 각 소관 부처에서 지원하는 방향으로 개편 검토
  - 장기적으로 타법 수급자에 대해서는 의료급여 기금이 아니라, 개별 법률을 관장하고 있는 소관 부처에서 의료비를 지원하는 방안 협의('23년~)
    - 이에 따라, 수급자격 관리, 의료비 정산 등과 관련하여 실시간 관리가 가능하도록 전산 시스템 개정 등을 함께 추진

## 2. 의료급여 제도 정기적 모니터링체계 구축

### 가. 의료급여 재정관리단 운영

#### 1) 추진배경

- 정부차원의 지출 효율화 대책을 지속적으로 추진하고 있으나, 지출 절감 대책의 효과성 측면에서 지자체가 현장에서 재정 누수 요인을 자율적으로 점검토록 유인할 수 있는 제도적 장치 부재
  - 지자체에 적시성 있는 재정지출 정보를 제공할 수 있는 실시간 진료비 모니터링 체계도 구축하고 있지 못해 가시적 성과를 내고 있지 못한 상황

#### 2) 추진방향 및 이행계획

- 노인인구 증가, 의료보장성 강화 등으로 인한 의료급여 재정지출 증가를 고려하여 관계기관 합동으로 의료급여 재정관리단 구성(복지부, 건보공단, 심평원, 보사연 등 외부 전문가) 및 운영
  - 차세대 건강보험 시스템 고도화 사업과 연계해 의료급여 진료이용량, 급여 지출 등을 실시간으로 모니터링 하는 시스템 구축 추진('22년~)
    - '진료-청구-심사-지급'의 전 단계에 걸쳐 재정지출 현황을 모니터링
    - 지출 추이 모니터링 분석결과를 토대로 시도별 재정지출 효율화 대책 수립 지원 및 절감 성과 점검에 활용(분기단위 점검)
- 광역단위 지자체로 하여금 지출목표와 실적을 자율적으로 점검·관리할 수 있도록 지원 체계 구축
  - 시·도 단위 '의료급여 재정지출 절감 TF'를 통해 시군구별 급여비 지출 추이 및 추계를 분석하고, 지출절감 목표범위 내 지출관리 추진('21년~)
    - 의료급여 우수 지자체 평가 기준에 각 시도별 재정지출 절감 목표 달성

- 여부 등을 가점 항목으로 포함하여 인센티브 부여
- 미지급금 해소 등 우수 재정관리 지자체를 대상으로 재정관리 인센티브를 지급하는 방안 검토('20년) 및 제도화 추진('21년~)

## 나. 의료급여 제도 실태조사

### 1) 추진배경

- 그간 의료급여 수급자의 생활실태 및 의료이용 현황은 기초생활보장 실태조사, 한국 복지패널, 한국의료패널 등을 통해 파악되었으나, 의료급여 제도만의 보장성 평가와 의료이용 현황을 이해하기에는 역부족
- 기존 조사는 의료급여 수급자를 포함한 전체 수급자의 규모, 생활실태, 복지욕구 파악뿐 아니라, 전국민의 의료이용 행태를 개괄적 수준에서 파악
- 의료급여 제도 운영사항을 고려하여 수급자의 의료이용 행태 등을 면밀히 파악 하기 위해서는 의료급여만의 별도 실태조사 시행 필요

### 2) 추진방향 및 이행계획

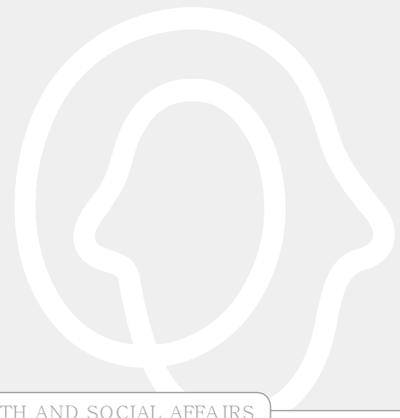
- 중장기 의료급여 기본계획 수립 시기와 연동하여 실태조사를 진행하도록, '22년 부터 의료급여 실태조사 시행 추진
- 기존 의료급여 관련 조사 현황 분석을 통해 추가 조사가 필요한 항목 선정과 표본, 조사표 설계
- 의료급여 실태조사를 정기적으로 실시할 수 있도록, 의료급여법상 의료급여 기본계획 수립 및 실태조사 시행근거 마련



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제 3 부

### 제2차 기초생활보장 종합계획





## 제 7 장

### 종합계획: 목표 및 추진과제

제1절 기초생활보장 종합계획 추진 방향

제2절 취약계층 지원 확대

제3절 기본생활보장 수준 제고

제4절 빈곤예방과 자립을 위한 다각적 지원

제5절 수급관리 및 전달체계 강화



# 제 7 장      종합계획: 목표 및 추진과제<sup>11)</sup>

## 제1절 기초생활보장 종합계획 추진 방향

□ 추진 방향 및 추진 과제

4대 분야 14개 추진 과제		
<b>빈곤 사각지대 해소</b>	취약계층 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 부양의무자 기준 단계적 폐지</li> <li>② 재산 기준의 합리적 개선</li> <li>③ 주거 급여 대상자 확대 검토(중장기)</li> <li>④ 차상위 및 빈곤 사각지대 지원 강화</li> </ul>
<b>보장 강화</b>	기본생활보장 수준 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>① (생계) 최저보장수준의 향상</li> <li>② (의료) 의료급여 보장성 강화</li> <li>③ (주거) 최저보장 수준의 달성</li> <li>④ (교육) 실질적 교육 지원으로 체감도 제고</li> </ul>
<b>탈빈곤 지원</b>	빈곤 예방과 자립을 위한 다각적 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 빈곤 예방을 위한 청년층 적극 지원</li> <li>② 실질적 자립 실현을 위한 자활 사업 확대</li> <li>③ 수급자 사회통합 촉진 등</li> </ul>
<b>제도 기반 내실화</b>	수급 관리 및 전달 체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 적정 수급 관리 강화</li> <li>② 급여 전달체계 효율화</li> <li>③ 기초생활보장제도 정책 지원 강화</li> </ul>

11) 이장의 내용은 각 급여별 기본계획의 내용을 바탕으로 보건복지, 국토교통부, 교육부에서 작성한 「제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안)」의 내용을 발췌한 것임.

## 제2절 취약계층 지원 확대

### 1. 부양의무자 기준의 단계적 폐지

#### 가. 현황 및 문제점

- 비수급빈곤층은 2018년 기준 73만 명(48만 가구)으로 2015년 기준 93만 명(63만 가구)대비 20% 이상 감소(2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구 결과)
- 하지만 여전히 73만 명에 이르는 빈곤 사각지대의 가장 큰 원인은 부양의무자 기준으로 추정되는 바, 추가적인 부양의무자 기준 폐지를 통해 이를 개선할 필요가 있음.
- 또한, 코로나19 확산 이후 내수 부진, 고용 감소, 휴·폐업 증가 등으로 인한 근로계층의 소득 감소가 사적 부양의 위축으로 이어질 가능성이 있음.
  - 5분위 배율 전년 동기 대비 악화('19.1분기 5.18 → '20.1분기 5.41), 코로나 19 이후 임시·일용직 감소로 소득 1분위 근로소득 3.3% 감소(20.1분기 가계동향조사)
- 부양의무자 기준 등으로 인한 비수급빈곤층의 소득은 기초보장 수급자에 비해 열악한 상태가 지속되고 있으며, 사적 부양도 악화되고 있는 추세임.
  - 기준중위 30% 이하 비수급빈곤층의 경상소득 평균은 55만원으로 생계급여 수급자(114만원) 대비 48%에 불과함(2020년 기초생활보장 실태조사).
  - 소득 10분위 중 하위 1분위의 23.2%는 공적이전소득이 전혀 없는 것으로 나타났으며, 공적이전소득이 있더라도 지원액(36만원)이 전체 평균(42만원)보다 낮음(2019년 3분기 가계동향조사).
  - 소득 하위 1분위의 사적 이전소득은 월 7.9만원 수준임(2019년 4분기, 가계동향조사).

나. 세부 추진 과제

□ 생계급여 부양의무자 기준의 단계적 폐지

○ 부양의무자 기준은 빈곤 사각지대의 주 원인으로 지목되어 왔으며, 제1차 기초보장 종합계획부터 단계적 폐지 수순을 밟아 왔음.

- 제2차 기본계획 기간 내(2022년) 생계급여 부양의무자 기준의 실질적 폐지 완료

[그림 7-1] 생계급여 부양의무자 기준 단계적 폐지 현황



○ 제1차 부양의무자 기준 단계적 폐지 로드맵 대상 외 노인, 한부모, 청년 등 취약계층을 포함한 모든 수급권자 대상 부양의무자 기준 폐지

- 1단계 : 노인, 한부모(만 30세 초과) 가구 대상 폐지('21년)

- 2단계 : 그 외 가구 대상 폐지('22년)

• 생계급여 부양의무자 폐지로, '22년까지 26.2만명 신규 지원 및 기존 수급자 6.7만명에 대해 추가 지원 예상

○ 다만, 고소득·고재산(연소득 1억원 또는 부동산 9억원 초과) 부양의무자에 대해서는 기준 지속 적용

- 고소득·고재산가의 증여 후 수급 신청 등 부양의무자 기준 폐지 이후 발생 가능한 도덕적 해이 방지 조치 병행

□ 의료급여 부양의무자 기준의 점진적 폐지

- 소득 하위 70% 기초연금 수급노인이 포함된 부양의무자 가구에 부양의무자 기준 적용 제외('22년 1월~, 제1차 종합계획에 포함)
  - 의료급여 11만명 신규 지원 예상
- 장기적으로는 생계급여 현실화 및 의료급여 재정안정화 기제 마련과 연계하여, 취약계층 중심으로 부양의무자 기준의 추가 폐지를 지속 추진

[그림 7-2] 의료급여·생계급여의 부양의무자 기준 완화 현황

		부 양 의 무 자		
		중증장애인 (장애인연금 수급)	노인 (기초연금 수급)	非노인·장애인
수 급 권 자	중증장애인	의료, 생계 '17.11월 완화		생계 '20.1월 완화
	노인	의료, 생계 '19.1월 완화	생계 '17.11월 완화	의료급여 부양의무자 기준 폐지 검토 대상
	非노인·장애인		생계 '20.1월 완화	
	한부모 및 시설 퇴소아동	의료, 생계 '19.1월 완화		

주: (부양의무자 기준 폐지의 상한선) 고소득·고재산(연소득 1억원 또는 부동산 9억원) 부양의무자는 기준 지속 적용

2. 재산 기준의 합리적 개선

가. 현황 및 문제점

- 지난 20년간 재산평가 기준을 시세에서 공시가로 변경, 주거용재산 별도 환산율 적용, 지역별 기본공제액 및 주거용재산 한도액 증액 등 다양한 조치를 통해 재산 기준을 개선해 옴.

- 수급권자 소득인정액 산정 시 적용되는 기본재산공제액 및 주거용재산 한도액  
상향 조정('20년 1월)
  - 기본재산공제액: (대도시) 5400만원 → 6900만원 / (중소도시) 3400만원 → 4200만원 / (농어촌) 2900만원 → 3500만원
  - 주거용재산 한도액: (대도시) 1억원 → 1.2억원 / (중소도시) 6800만원 → 9000만원 / (농어촌) 3800만원 → 5200만원
  
- 그러나 재산 기준에 사회·경제적 변화상 반영이 미흡하다는 비판이 존재하고, 수도권 등 부동산 가격상승 지역을 중심으로 기초생활보장 지역 분류에 대한 형평성 문제도 꾸준히 제기되고 있음.
  - 재산의 소득 환산 시 3단계 분류(대도시(서울·광역시) / 중소도시(도의 市) / 농어촌(도의 郡))에 따라 기본재산공제, 주거용 재산한도 차등 적용
  
- 자동차에 대해서는 일부 장애인사용, 생업용 외는 수급권자 재산 소득환산시 환산율 100% 적용 등 강화된 기준을 적용하고 있음.
  - 이는 자동차에 대한 사회적 인식, 유지비용(자동차보험료, 유류비, 자동차세, 기타 수리비) 등을 고려한 것임.
  - 하지만, 급여별 차등 없는 자동차 기준으로 상대적으로 연령층이 낮고, 자동차 소유가 많은 교육·주거급여 수급자 불리하다는 지적이 제기되고 있음.

## 나. 세부 추진 과제

### □ 합리적인 재산 기준 개편안 검토

- 연구용역을 통해 재산 기준 적정성 평가 및 대안 마련 후, 지방자치단체 의견  
조회, 공청회 등 사회적 논의를 거쳐 합리적 재산기준 중장기 개편안 마련

□ 자동차 재산 소득 환산 기준 완화

- 자동차 소유 및 활용도 증가, 가구특성 등을 고려하여 자동차 재산 기준 일부 완화 및 급여별 차등 적용 추진
  - 자가용 자동차의 가구당 평균 등록대수 증가('10년 0.97대, '19년 1.09대)
- 급여별 일반재산 환산율(4.17%)을 적용하는 자동차 기준 일부 완화
  - 현재 기준 (승용) 1600cc 미만이며, 10년이상 또는 150만원 미만 (승합·화물) 1000cc 미만이며, 10년이상 또는 150만원 미만
  - (생계·의료) 일반재산 환산율(4.17%) 적용 저가 차량 가액 기준 상향
  - (주거·교육) 일반재산 환산율(4.17%) 적용 저가차량 가액 및 배기량 기준 상향, 다자녀 가구 자동차 기준 신설
    - 학령기 아동을 포함한 다자녀(3자녀 이상) 가구에 대한 7인승 이상 승용차 (차량가액 기준 없음) 경우 일반재산 환산율(4.17%) 적용

3. 주거 급여 대상자 확대 검토(중장기)

가. 현황 및 문제점

- 그동안 주거급여 선정기준을 확대(기준 중위소득의 43% → 45%)하고 부양의무자 기준을 폐지하는 등 일련의 개선이 이루어졌으나 여전히 주거비 부담이 높은 차상위 계층이 상존하고 있음.
- 일반적으로 소득의 30% 이상을 임대료로 지불하는 경우 주거비 과부담가구로 간주하나, 상대빈곤선(중위소득 50%) 이하 가구의 소득대비 임대료 비율(RIR)은 35.9%로 높은 수준(2019년 주거실태조사)
- 빈곤의 위협에 처해 있으면서도 기초보장 혜택을 받지 못하는 중위소득 50% 이하 차상위층 가구에 대한 추가적인 주거 지원 필요

## 나. 세부 추진 과제

### □ 주거급여 선정기준 재검토를 통한 대상자 확대

- 주거비 고부담 가구의 주거비 경감 지원을 위해 주거급여 선정기준을 중위소득 50% 기준 상대빈곤선이하 가구까지 상향하는 방안 검토
- 맞춤형 개별급여 도입 취지와 재정여건 등을 종합적으로 고려하여 제도 개선 방안 도출

## 4. 차상위 및 빈곤 사각지대 지원 강화

### 가. 현황 및 문제점

### □ 의료급여 대상이 아닌 저소득 취약계층을 대상으로 다양한 차상위 의료취약계층 지원 제도들이 실시되고 있음.

- 건강보험료 하위 10% 546만명 중 449만명(82.2%) 대상으로, 보험료 또는 진료비 본인부담금 경감 지원 중임.
  - 건강보험료 하위 5% 이하에서 보험료를 12개월 이상 연체한 납부 대상자는 1.8만명 수준
- 차상위 본인부담 경감 지원사업의 경우, 2007년 도입 당시부터 유지되어 온 부양의무자 기준 등으로 인해 대상자 지원 규모가 제한적임.
  - 차상위 본인부담 지원사업은 대상자의 소득인정액 기준 및 부양의무자 기준을 함께 적용
- 재난적의료비는 소득 구간별로 의료비 지원기준이 차등화되어 있으나, 실질 소득을 고려할 때 수급권자 지원기준은 상대적으로 높은 편임.
  - 가처분소득 대비 의료비 지원기준 비율 : 47.3%(수급권자) > 18.3%(기준 중위소득 100%)

- 한편, 긴급복지지원제도는 그 동안 위기사유 확대, 소득·재산기준 완화 등을 통해 저소득 위기가구에 대한 보호를 강화해 왔음.
- 특히, 코로나19에 대응해 추가경정예산을 통해 예산을 대폭 확충하고, 한시적으로 기준을 완화하여 적용하고 있음.
  - 코로나19 대응 예산 확충(1654억 → 4127억), 한시적 제도개선(실거주 주거 재산 차감기준 신설, 생활준비금 공제 확대, 지자체 위기 사유 확대 등) 실시('20.3.23.~)
  - 그럼에도 불구하고, 코로나19의 장기화와 세계적 경기 하락으로 경제여건이 악화되면서 저소득층 고용 불안정 등으로 복지 사각지대가 지속 확대될 가능성이 제기됨에 따라 추가적인 대응 방안 모색 필요
- 또한, 현 긴급복지 담당자(시군구 평균 1.5명)가 발굴, 현장 확인 및 지원 환수 업무를 전담하며, 각종 타 복지 지원 업무를 겸임하여 업무 과중에 시달리고 있는 만큼 전담 인력 확충이 요구되는 상황임.

## 나. 세부 추진 과제

- 건강보험 차상위 본인부담 경감 지원사업 지원 확대방안 검토
  - 의료급여 지원을 통해 포괄하기 어려운 건강보험 내 차상위 의료취약계층에 대한 경제적 부담 경감 추진
    - 차상위 가구 중 희귀난치·중증질환자에 대해 의료급여와 동일한 수준으로 부양의무자 기준 단계적 완화 추진
    - 수급권자의 가처분 소득과 의료비 지출 수준 등을 분석해 수급권자의 실질 부담능력을 고려해 재난적의료비 지원기준 현실화 추진
    - 수급권자의 의료비 지원기준 금액을 낮추고 지원 계층별 실질적 가처분 소득 수준에 따라 보장비율을 차등화하는 방안 등 검토

- 긴급복지 대상 확대 및 전달체계 강화를 통해 빈곤 사각지대에 효과적 대응
  - 재산 및 금융재산 기준 합리화를 통해 지원 대상 점진적 확대
    - 실거주용 주거재산 및 금융재산 기준 합리적 개선
    - 감염병 등 위기 상황 발생 시 탄력적 지원을 위한 근거 보완
  
- 긴급복지 사업 전달 체계 강화
  - 차세대 사회보장정보시스템 내 긴급복지 업무 자동화 추진
  - 지자체 인력보강·전담TF 구성 등 추진체계 구축 및 교육강화와 인센티브 제공 등 적극행정 유인 체계 보완

### 제3절 기본생활보장 수준 제고

#### 1. 생계급여 수준 향상

##### 가. 현황 및 문제점

- 기존 기준중위소득 산정방식 적용 시 기준중위소득이 전년도 대비 하락하는 문제 및 통계청 공식소득분배지표 변경(가계동향조사 → 가계금융·복지조사, '17.12월, 국가통계위원회)에 따라 산출방식 변경 필요성이 제기되고 있음.
- 현재는 활용 가능한 최신 가계동향조사(농어가포함) 중위소득에 최근 3개년 중위소득 평균 증가율을 2회 적용하여 차년도 기준 중위소득을 산정하고 있음.
- 제58차 중앙생활보장위원회('19.7.30.) 부대의견으로 '20년 상반기까지 기준 중위소득 산출방식 개편방안을 마련하기로 의결한 바 있음.
- 또한, 1-2인 가구 증가 등 사회적 변화를 반영한 보장성 강화를 위해 표준가구 및 가구균등화 지수를 중심으로 개선 방안이 검토될 필요성이 있음.
  - 현행 가구균등화 지수에서 1.2인 가구는 생활실태에 비해 저평가되어 있음.

- 수급권자의 소득인정액과 급여기준선과의 차액을 보충급여로 지원하는 생계급여액이 1만원 미만인 경우가 다수 존재함.
- 생계급여 수급자 중 약 1.8만 가구는 평균 1,500원 수급('20.4월 기준)

#### 나. 세부 추진 과제

- 보장성 강화를 위한 기준중위소득 산정방식 개편
  - (통계원) 기존 가계동향조사(농어가 포함)에서 공식 소득분배지표('17~)인 가계금융·복지조사로 통계 자료원 변경
    - ('18년) 기준 중위소득 451.9만원 < 가금복 중위소득 508.4만원(+56.4만원, 12.5%)
  - (기반값) 전년도 기준 중위소득에 최신 3년간 가계금융·복지조사 중위소득 평균 증가율을 적용하여 다음연도 기준 중위소득 산출
    - 단, 급격한 경기 변동 등 특별한 상황 발생 시 중생보 의결로 증가율 보정 가능
  - (격차 해소) 기존 기준 중위소득 대비 新 통계원인 가계금융·복지조사 중위소득 수준이 높아, 격차 해소방안 마련 필요
    - ('18년 기준) 기준 중위소득 451.9만원 < 가계금융·복지조사 중위소득 508.4만원(+56.4만원, 12.5%)
    - 현 기준 중위소득과 가계금융·복지조사 중위소득의 격차를 몇 년에 걸쳐 (6년~10년) 단계적으로 해소
      - n년간 최신 격차(1+격차율)의 1/n승을 추가 증가율로 적용  
(예시) '21년도 적용 추가 증가율은 '18년 격차(1+12.49%)의 1/6승(1.98%)
  - 1-2인 가구 보장수준 강화를 위한 가구균등화 지수 개편
    - 기존 가구균등화 지수를 1:2인 가구에 유리한 균등화 지수로 변경 적용('22년)
    - 다인 가구의 기준중위소득 하락 방지를 위한 단계적 변경 등 보완장치를 중앙생활보장위원회 심의를 통해 마련·시행

- 과거 가구균등화 지수 변경('05년, OECD 수정 균등화지수 적용)시 5년간 단계적으로 시행한 사례가 있음.

〈표 7-1〉 가구균등화지수 변경안

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
현행	0.370	0.630	0.815	1	1.185	1.370	1.556
조정	0.400	0.650	0.827	1	1.159	1.307	1.447

자료: 김태완 외(2018). 1-2인 가구 증가 등 인구구조변화를 반영한 기초생활보장 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.

#### □ 생계급여 최저 보장액 도입

- 1만원 미만 생계급여 수급 가구 대상 월 1만원 정액 급여를 지급하는 급여 하한액 도입 검토
  - 주거급여의 경우 임차급여 산정금액이 1만원 미만인 경우 및 실제 임대료가 지역별 기준임대료의 5배를 초과하는 가구에 대해서 최저지급액 1만원 지급

## 2. 의료급여 보장성 강화

### 가. 현황 및 문제점

#### □ 비급여 항목 및 본인부담 관련

- 의학적 치료에 필요한 비급여 항목에 대해 단계적 급여 적용을 추진해 옴.
  - MRI·초음파 등과 같이 의료비 부담이 높은 비급여 항목에 대해 질환별·정책 대상별 우선순위를 반영하여 급여화 추진('18년~)
- 2종 수급권자의 본인부담 상한액 인하(연 120 → 80만원) 및 영유아·노인 등 특정 취약계층의 의료비 경감\*을 통해 의료급여 보장성 강화
  - 65세 이상 치과 임플란트 본인부담률 인하, 1세 미만 외래진료비 경감 등
  - 다만, 건강보험과 유사한 수준으로 본인부담이 책정된 일부 급여 항목 등은

수급권자의 의료접근성 개선을 위한 추가 경감 필요

- 의료급여에서는 정신과(입원), 혈액투석(외래), 입원환자 식대 항목을 건강보험의 행위별 수가와 달리 정액수가로 규정해 왔음.
  - 정액수가는 표준적인 진료행위가 가능한 급여 대상에 확정된 금액의 보상을 하는 지불 체계로 과잉 진료를 최소화하는 효과가 있음.
  - 다만 건강보험 급여 수가에 비해 낮은 수가를 지불할 수밖에 없어 의료급여 수급자 적정 진료를 위해 수가 격차를 해소할 필요가 있음.

#### 나. 세부 추진 과제

##### □ 비급여의 급여 전환 단계적 확대

- 건강보험 보장성 확대 계획과 연계하여, 의료비 부담이 높은 비급여 항목에 대해서는 단계적 급여화 지속 추진
  - 심장·근골격계 등 MRI·초음파 단계적 급여화, 면역항암제 등 사회적 요구가 높은 의약품 급여기준 확대 및 항암요법 등 선별급여 적용 검토

##### □ 의료급여 급여 기준 개선

- 정기적인 투약 필요 등 급여일수 별도 산정이 필요한 일부 질환에 대해 학회 등 전문가 검토를 거쳐 급여일수 별도 부여 질환군 선정
- 정신과 질환을 보유한 수급권자의 지역사회 복귀 지원을 위한외래 장기지속형 주사제 처방에 대한 본인부담 인하 등 추진

##### □ 지자체 자체 의료보장 프로그램 활성화

- 지자체별 의료보장 프로그램 모니터링 및 자체 분석체계 구축
- 저소득 의료보장 프로그램의 비용 효과성·급여 이용량 등을 분석하고, 우수 프로그램은 유사 서비스를 검토 중인 타 지자체에 관련 내용 제공
- 의료급여 지출 소요 경감 등 우수 프로그램을 운영한 지자체는 평가·포상을 통해

우수사례가 확산될 수 있도록 지원

□ 정액수가 체계 개선

- 의료급여 정액수가 지급항목이 건강보험과의 격차가 확대되지 않도록, 정신과 입원 및 식대, 혈액투석 외래 수가의 단계적 현실화 추진

3. 주거급여 최저보장 수준 달성

가. 현황 및 문제점

□ 임차급여 관련

- 기준임대료를 2020년 인상필요분의 50%까지 단계적으로 상향하였으나, 여전히 시장임대료에 미치지 못하는 상황임.
  - 민간임차 수급가구의 약 64%는 기준임대료를 초과하는 주택에 거주('19년)
- 2020년 현재 기준임대료는 재계측한 임차료 대비 약 90% 수준으로 최저주거 수준을 보장하기 위해 급여수준 현실화가 필요함.
  - 재계측한 임차료 대비 2020년 기준임대료 비율은 4급지의 경우 97%로 비슷하지만, 1급지는 83%로 최저보장수준과 차이가 큼.
- 현행 시도 행정구역에 기반한 4급지 분류 체계는 급지 내 임대료 편차가 커서 동일한 기준임대료 적용에 무리가 있다는 지적이 제기됨.
  - 경기도(2급지) 일부 지역 및 도 지역(4급지) 중 인구 100만, 50만 이상 도시의 경우 급지 간·급지 내 형평성 문제 제기
- 지역간 형평성을 고려하여 상대적으로 낮게 책정(산정값 90%)된 서울지역(1급지) 기준임대료 현실화에 대한 사회적 요구가 존재함.

□ 자가 수선유지급여 관련

- 자가급여 지원한도는 그간 건설공사비 상승률을 반영하여 수선한도액을 지속적으로 인상해 왔음('18년 8%, '20년 21% 인상).
- 그러나 현행 보수항목별 공사금액은 2012년 사회취약계층 주택개보수사업 단가에 기초하고 있으므로, 자가급여 가구의 실제 공사 실적자료를 반영하여 현실성을 제고할 필요가 있음.

나. 세부 추진 과제

□ 임차급여 수준 현실화

- (기준임대료 인상) 2020년 기준 최저주거수준 시장임차료의 약 90% 수준인 기준임대료를 2022년까지 단계적으로 현실화
  - 코로나 19 확산 이후 소득 감소, 수급자 재산 기준 완화 등에 따른 수급가구 수 및 급여액 변동을 종합적으로 고려하여 인상 추진
- (급여 구분 적정성 제고) 지역별 임차료 수준의 차이, 급여 구분의 용이성 및 안정성 등을 종합적으로 고려하여 급여 구분 개선방안 마련
  - 최저주거수준 시장임차료를 추정한 후 급여 내 동질성 및 급여 간 이질성 등 통계적 분석을 통해 급여 구분의 정확성 제고
- (급여수준 적정성 검토) 기준임대료의 측정방법, 급여별·가구규모별 형평성, 자기부담금 등 급여 수준 적정성에 대한 전반적 검토
  - 급여수준이 실질적인 주거비 부담 완화에 기여하고, 수급가구의 가구규모, 거주형태, 부담수준, 지역여건에 부합하도록 개선

□ 자가급여 수선한도 개선

- 수선유지급여가구 실제공사 실적자료(2017~2019년)를 이용하여 최저주거기준을 충족하는 공사금액 재계측
  - 최저주거기준 충족 공사비용을 기초로 임차급여와의 형평성, 재정여건 등을

고려하여 보수범위별 수선한도 설정

- 장기적으로 자가급여와 주택수선 프로그램과의 연계방안 검토
  - 주거급여 제도의 취지, 수급가구에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려

#### 4. 교육급여 체감도 제고

##### 가. 현황 및 문제점

- 최저교육비의 100% 이상을 교육급여를 통해 지원함에도 불구하고, 저소득층 학부모는 부교재비, 학용품비 지원액에 대하여 충분하지 않고 불만족스러운 것으로 인식

〈표 7-2〉 교육급여의 충분성과 만족도에 대한 학부모와 교사 인식도

(단위: 점)

구 분	충분성		만족도	
	학부모	교사	학부모	교사
부교재비 및 학용품비 (5점 척도)	2.61	3.35	2.98	3.43

자료: 우명숙(2020). 교육급여 적정성 평가 및 개편방향 연구. 한국교원대.

- 교육급여 월 지원 단가는 초등학생 17천원, 중학생 24.6천원, 고등학생 35천원으로 타급여 대비 지원금액이 상대적으로 낮은 수준임.
  - 2020년 최저교육비 대비 (초) 44.7%(초등 가정학습지 제외), (중) 45.1%, (고) 58.1% 지원
- 현행 최저교육비 산출 범주에는 ‘교재비-보충교육비-문방구비’로 구성되어 있음에도 보충교육비를 지원하고 있지 않음.
- 또한 2021년 고교 무상교육이 완성됨에 따라 교육급여항목에는 부교재비와 학용품비만 남게 되어 저소득층 학생·학부모의 체감도는 더 낮아질 것으로 예상됨.

나. 세부 추진 과제

□ 최저교육비 재정의

- 기존의 학용품비와 부교재비 지원만으로 학생이 정상적인 교육활동을 하기 어려움을 고려하여, 최저교육비 개념을 ‘모든 학생들이 정상적으로 교육활동에 참여하고 바람직한 결과에 도달하기 위해 필요한 최저 소요 교육비’로 재정의
- 학생 개개인의 수요가 달라 항목별 지원 보다는 개개인이 필요한 교육을 위해 자율적으로 지출할 수 있도록 ‘교육활동지원비’로 통합 지원

〈표 7-3〉 최저교육비 정의 및 지원항목

구분	현재 최저교육비	→	최저교육비 재정의
개념	사회구성원으로서 자아를 실현하고 정상적으로 사회생활을 수행할 수 있는 수준의 교육을 위해 지출되어야 하는 최소한의 비용		모든 학생들이 정상적으로 교육활동에 참여하고 바람직한 결과에 도달하기 위해 필요한 최저 소요 교육비
항목	입학금 및 수업료, 교과서대금, 학용품비, 부교재비		(가칭) 교육활동지원비로 통합 지원

□ 교육활동지원비 지원 및 활용

- 교육활동지원비로 원격교육과 개인·가정 단위의 교육활동 등의 증가에 따른 새로운 교육수요에 대한 저소득층 학생 지원 강화

〈표 7-4〉 지원 항목 및 보장수준 변화

'20			'21			
지원항목	학교급	지원 금액	지원항목	지원 금액	활용	
부교재비	초	134,000원	교육활동 지원비	초	286,000원 (38.8% ↑)	부교재, 학용품, EBS교재, 원격교육기기, 각종 교육 콘텐츠, 자율·진로활동 등 (학생별 교육수요에 따라 자율적 지출)
	중	212,000원		중	376,000원 (27.5% ↑)	
	고	339,200원		고	448,000원 (6.1% ↑)	
학용품비	초	72,000원				
	중·고	83,000원				
교과서대금	고	해당 학년의 정규 교육과정에 편성된 교과목의 교과서 금액 전체				
입학금수업료	고	연도별·급지별 학교장이 고지한 금액 전부				

- 지역·여건 등에 관계없이 원하는 교육활동에 활용하도록 하여 실질적인 교육 기회의 적극적 보장
- 저소득층의 교육기회 확대와 미래교육환경에 대응한 적극적인 교육활동 참여를 위해 보장수준의 단계적 인상 추진

## 제4절 빈곤 예방과 자립을 위한 다각적 지원

### 1. 빈곤 예방을 위한 청년층 지원 강화

#### 가. 현황 및 문제점

##### □ 청년층 주거 지원 관련

- 청년가구의 높은 주거비 부담은 안정적인 사회진입에 걸림돌이 되고 있음.
  - 특히, 수급가구 내 부모와 주거를 달리하는 20대 청년은 소득은 적은 반면 비싼 임대료 부담으로 주거비 지원이 절실함.
    - 수급가구 내 청년의 월소득 대비 임대료 수준(RIR) 35.1% > 일반가구(15.5%)
- 기초생활보장법상 ‘저소득 20대 미혼청년’은 부모와 떨어져 거주하더라도 동일 가구로 보아 주거급여를 따로 지급하지 않음.

##### □ 청년층 자활 지원 관련

- 비교적 자립 역량이 높은 청년층(10~30대)의 탈수급율 저하 추세가 지속되고 있음.
  - 연령대별 탈수급율: 10~30대('17년 4.3%→'19년 2.3%)  
40대 이상('17년 2.3%→'19년 1.2%)
- 현재 운영되는 청년 자립 지원 제도의 적극적 확대를 검토할 필요가 있음.
  - 청년자립도전사업단은 2020년 1분기 기준 65개 사업단이 운영 중이며,

588명 누적 참여, 자산형성 지원 위한 청년저축계좌 개설('20.4~)

□ 청년층 근로유인 강화 관련

- 2020년부터 수급자의 근로의욕을 제고하기 위해 전체 생계급여 수급자에 대해 근로소득 30%를 공제하고 있음.
- 이에 더하여, 빈곤의 악순환 방지를 위해 청년에 대한 추가적 근로소득공제 혜택 필요

나. 세부 추진 과제

□ 청년 주거급여 분리지급

- 사실상 별도 가구인 청년(만19세~30세미만) 가구에 주거급여를 분리 지급 하여 안정적인 미래준비와 자립 도모)
  - 약 3.1만 가구에 대해 평균 15.4만원 지원
- (대상자 선정기준) 부모와 청년의 주민등록지가 시군을 달리하는 경우로 하되, 보장기관이 인정하는 경우는 예외로 함
- (부정수급 방지) 분리거주사유 확인서, 임차료계좌입금 확인서 등을 제출토록 하여 무분별한 분리지급 신청 방지대책 마련
  - 원칙적으로 재직증명서, 재학증명서, 학원비 납입증명서, 4대보험가입자 확인서 등으로 하되 불가피한 경우 사실확인서 인정

□ 청년층 자활 유인 강화를 위한 맞춤형 자활 지원 확대

- 청년의 발달단계에 맞는 특화된 서비스와 인센티브 추가지원
  - 보호종료아동, 니트청년 등 대상을 발굴하여 기존에 시범사업으로 운영하던 청년사업단 특화·확대 운영 추진
  - 근로빈곤청년(만15~39세)이 자산형성지원사업 참여시, 근로소득공제금(생계급여), 종합재무설계 서비스 등 청년특화 교육서비스 등 제공

- 자활사업 참여 이력이 있는 청년, 자활기업 근무 청년, 보호종료 아동 등 기존 자립원 프로그램과 연계하여 시너지효과 도모

□ 청년층 근로유인 강화를 위한 근로소득 공제 확대(안) 마련(중장기)

- 사회 진출 시기 지연 등을 고려한 저소득 청년층 지원 강화를 위해 소득공제 특례 범위 확대 검토

- 현재 만 24세 이하에 해당하는 수급(권)자 및 대학생의 근로·사업소득 40만원 공제 후 나머지 금액에 대해 30% 추가공제 적용 중

2. 사람중심 사회·고용안전망 포용적 자활지원체계 구축

가. 현황 및 문제점

□ 제1차 자활급여 기본계획 진단

- 예산 투입의 결과·성과 중심, 자활사업단·자활기업별 분절적 발전 및 양적 성장 목표 중심

- 개인 삶의 변화에 주목하지 못하고 탈수급·자활성공률로 제도의 성과를 가늠
- 제1차 계획 과제(분야)별로 소기의 성과를 거두었으나, 자활사업단과 자활기업, 자활기업 간 발전적 경로를 제시하지 못하고 생태계 구성에 미흡

□ 한국판 뉴딜('20.7) 등 고용·사회안전망 강화 추세에 부응

- 국민취업지원제도('21.1 시행)·사회적 경제 영역 등과 연계하여 소득보장 정책이자 적극적 일자리 제공정책으로서 자활사업 역할 확대 필요

□ 자활근로 관련

- 실제 참여층(자활역량부족)과 정책 목표(탈수급)의 부조화

- 자활 역량이 낮은 참여자의 증가에 따라 자활사업의 목표를 다변화하여 사람 중심(person-centered) 자활모델 구축 필요

- 자활참여자 고령화(65세 이상 비중 '17년 8.6% → '19년 9.3%), 자활 일자리 5년 이상 참여자 비중 30.5%, 탈수급 후 자활사업 재참여자 증가 ('17년 583명 → '19년 991명) 등

□ 자활기업 관련

- 매출액·고용인원 등은 증가 추세에 있으나 질적·양적 성장 정체에 직면
  - 자활기업은 개인사업자가 58.7%(690개)로 이 중 5인 미만의 영세한 기업이 90.3%(623개)

□ 자산형성지원 관련

- 지난 10년간의 누적적 발전에 따른 설계구조의 복잡성을 해결하여 자립지원 경로로서의 효과성 제고 필요
  - 5개 통장 사업 간 서로 다른 대상·매칭재원·매칭비율·지원조건 등 존재

나. 세부 추진 과제

□ 자활사업과 타 제도와의 연계·협력 강화

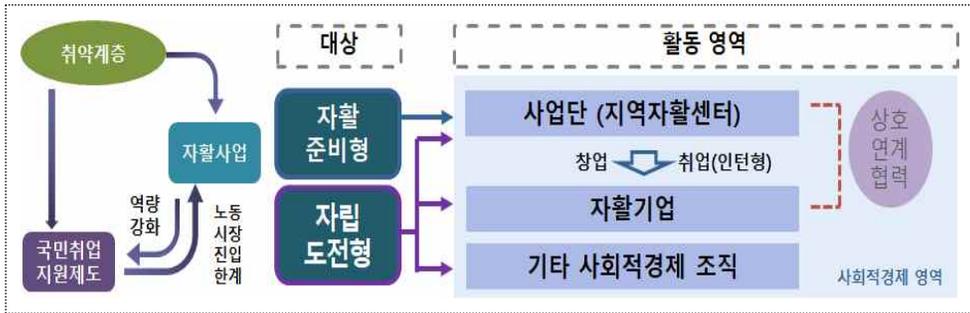
- (국민취업지원제도 연계) 적극적 노동시장정책의 보완적 관계로서, 국민취업 지원제도('21.1 시행)와 자활사업 간 참여자 배치 및 사전·사후관리 강화를 위한 시스템 연계 등 상호 협력 추진
- (사회적경제 영역 참여 확대) 지역자활센터의 사회적 협동조합 전환을 활성화 하고, 사회적경제 조직과 연계 강화
  - 사회적 경제조직과 협업, 인턴십 연계 또는 위탁운영 등을 통해 양질의 인력과 기술력을 유치하여 전문성과 시장 경쟁력을 강화

□ 개인별 자활역량에 맞춘 자활프로그램 제공

- (자활역량별 다변화) 탈수급 일변도의 기존 자활목표로부터 다변화하여 역량별 특성에 맞는 자활사업 제공

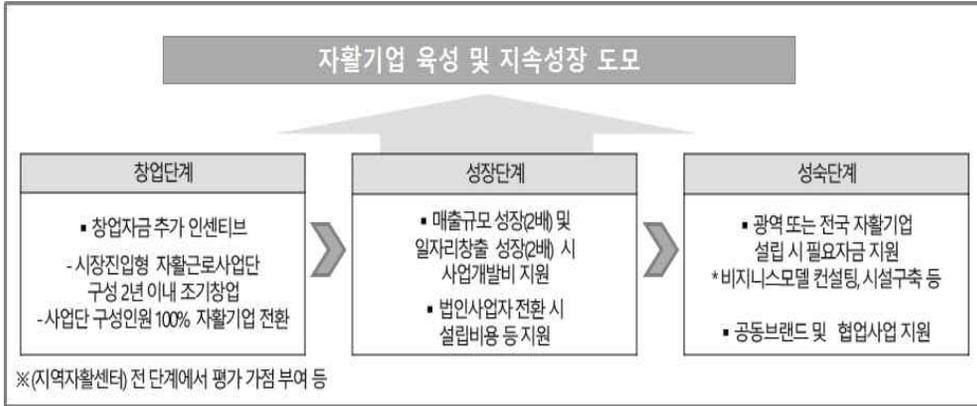
- 개인별 자활역량에 따라 ①자활준비형과 ②자립도전형으로 나누고 맞춤형 지원체계 및 프로그램 제공

[그림 7-3] 자활사업 연계 및 자활역량별 참여대상 재구조화(안)



- (자활준비형) 동기 부족·자활 역량이 부족한 참여자의 기초역량을 배양하고, 근로 유지를 통한 사회통합 지원(관련지표 개발)
  - 현 자활사례관리 기능의 자립 전문성을 고도화하여 ‘(가칭)자립지원전문서비스’를 제공, 전국으로 확대 추진(현 90개소 → 250개소)
- (자립도전형) 역량 있는 대상자의 참여를 확대하고 직무능력 강화를 지원하여 자활일자리·기업을 통한 탈수급·자립 유도
  - 역량 있는 대상층 신규 발굴·맞춤형 일자리 제공을 통해 사업단의 활력을 제고하는 한편, 근로 소득 창출을 통해 빈곤층 진입을 예방
    - 긴급복지 연계, 휴·폐업 소상공인, 보호종료아동·니트청년 등
  - 지역·광역 단위 특화 사업단을 운영하여 집중적인 탈수급·자립 도모
- 자활기업 성장단계별 지원기반 마련 및 성공모델 육성
  - (성장주기별 지원) 창업·성장 마일스톤별 인센티브를 지급하여 자활기업의 지속적 성장 도모
    - 자활기업 인건비 규제 완화(시간제 인정, 전문가 확대 등), 공공분야(취약계층 시설개선, 소득·방역 등) 판로지원, 자활기금 활성화 통한 창업지원 등

[그림 7-4] 마일스톤 방식 지원 예시



○ (자활기업 규모화) 성장 가능성이 있는 지역자활기업을 발굴, 광역·전국자활기업으로 육성하여 성공적 자활모델 확산

- 단일 브랜드 제작, 프랜차이즈 가맹점형 자활기업과 유사·동종 업종을 연계한 네트워크형 기업 및 M&A형 기업 등 육성

□ 자산형성을 통한 자립지원 강화

○ 자활근로 지원체계 및 독립적 자활 경로로서 기능 강화를 위해 자산형성지원사업 재구조화

- 기존 5개 통장-희망키움통장 I, II, 청년저축계좌, 청년희망키움통장, 내일키움통장-의 목표-대상을 일치(수급자/차상위)시킨 2개로 통합
  - 단, 자산형성 출발시기인 청년에 특화된 서비스 및 인센티브 추가 지원

3. 수급자 지역사회 사회통합 촉진

가. 현황 및 문제점

□ 지역사회 중심 의료급여 서비스 제공

○ 국가-지자체가 협업체계를 구축, 기존의 병원·시설 중심에서 지역 사회 내 자신이 거주하는 재가 중심 통합돌봄 서비스 제공

- 2019년 6월부터 16개 지자체 중심으로 케어안심주택, 방문형·재택형 보건 의료서비스, 재가 의료급여 등 지역사회 통합돌봄 시범사업 추진
- 향후 급성기 병원 중심의 의료보장 체계에서 인구 고령화에 따라, 지역사회 기반의 재택 중심 의료·돌봄 지원서비스의 확대 추진 필요
  - 현재 인구가 적거나 재정자립도가 낮은 지역은 적정 수준의 의료·돌봄 인프라 확충 및 필수 의료 또는 신뢰도 높은 의료·요양서비스의 제공 여력 부족

□ 노인 수급자의 사회 활동 증진

- 인구 고령화로 빈곤층에서 65세 이상 비중(가처분 소득, 기준 중위소득 50% 이하) 지속 증가('16년 34.1% → '18년 39.5%)
  - 수급 노인의 삶의 질 제고 및 건강증진을 위한 일자리 등 사회활동 제공 필요
    - 수급 노인 중 47.4%는 건강하지만 비경제활동인구 상태

□ 자활급여의 저소득층 사회통합 기능 강화

- 취업 가능성이 높은 수급자는 취업연계로 우선 배치되면서 실질적으로 탈수급이 어려운 계층의 자활근로 참여 증가
  - 하지만 자활의 목표가 '탈수급'에 집중되어 장기수급자 등에 대한 부정적 인식이 강화되고 있음.

나. 세부 추진 과제

□ 재가 의료급여 제도화

- 재가 의료급여 서비스 지역은 지역사회 통합돌봄 시범사업 등과 연계해 향후 3년 간 전체 시군구의 50% 내외로 확대
  - 장기입원자 중 퇴원을 통해 재가로 복귀하는 수급권자 대상으로 의료·돌봄 등 재가생활 유지에 필요한 서비스를 연계·제공하여, 지역사회 원활한 정착을 지원

- 2023년까지 지역사회 내 재가급여 서비스 제도화 기반을 확충하고, 재가급여 수급자 규모도 장기입원 사례관리 대상으로 단계적으로 확대
  - 재가 의료급여 지원을 의료급여 법령으로 제도화하고, 지역사회 통합돌봄 사업지역과 연계해 시행지역 확대
- 재가 의료급여 서비스 제공 유형을 다양화하고 일부 지역에서 시행 중인 협력형 의료 및 요양 네트워크 모델 확산 추진
  - 현행 의료·돌봄·치료식 제공 등에서 전동 휠체어 등 의료 이용을 위한 이동 수단 지원 등 확대
  - 원활한 외래 의료이용 지원 및 신속한 복지서비스 연계 등 수급권자 욕구에 부합하는 서비스 지원 기대
- 수급자 노인일자리 참여 확대
  - 의료급여만(생계급여 비수급) 수급하는 노인 가구(1종 또는 전체)에 대해 노인 일자리 신청 허용 추진
    - 현재 국가유공자, 북한이탈주민 등 타법 의료급여 1종 수급자와 의료급여 2종 수급자 일부 신청 가능
    - 일자리 참여를 통해 수급권자의 지역사회 내 활동 기회를 제공하여, 삶의 만족도 제고 및 건강하고 활기찬 노후 생활 유도
- 자활급여의 저소득층 사회통합 기능 강화
  - 자활 역량 및 사회적 지지기반 부족으로 지속적으로 수급상태에 머무르는 대상층에 대해 자활근로 참여를 통한 사회통합 지원
    - 개인별 강점 분석을 기반으로 인적·사회적 역량을 제고
    - 자활근로 유지를 통한 지속적인 사회 참여를 기반으로 자립지원전문서비스를 연계하여 관계망 형성을 유도하고 자립욕구 고취
    - 사회통합(삶의 질, 관계 역량 등) 관련지표를 개발하여 평가체계 마련

## 제5절 수급관리 및 전달체계 강화

### 1. 적정 수급 관리 강화

#### 가. 현황 및 문제점

##### □ 의료급여 관리·운영체계

- 재정관리 측면에서 중앙 차원의 지출관리 대책뿐만 아니라, 미지급금 해소 등 지자체의 재정지출 효율화 노력 강화 필요
  - 또한, 시·군·구에서 이루어지는 급여일수 관리, 선택 병·의원 지정 등 합리적 의료이용을 위해 도입된 제도의 효과성 제고 필요

##### □ 기초생활보장제도 수급 관리

- 수급자격·금액 등의 변동사유가 발생한 시점과 확인조사 시점 간 시차로 인해 환수·상계 비용이 발생
- 부정수급 취약요인에 대한 관리체계 강화를 통해 기초수급자의 수급권 보장과 부정수급자에 대한 적정급여 관리 필요
  - 더불어, 타 복지제도와 달리 사실상 과오수급 조차도 부정수급으로 규정하는 현행 기초생보 부정수급 정의에 대한 재정비 필요
    - 현재는 단순 미신고 또는 잘 몰라 신고를 못한 경우까지 부정수급으로 분류 중

#### 나. 세부 추진 과제

##### □ 의료급여 관리·운영체계 개선

- (중앙-지자체 협력체계 구축) 재정지출 자율절감 목표제를 시행하여 지자체에서 재정 누수 요인을 자체 점검하고, 지출관리 강화
  - 중앙-광역 지자체 간 '의료급여 재정지출 절감 TF'를 운영하여 시·군·구

급여비 지출 추이 분석 및 절감 목표 범위 내 지출관리 추진

- 재정지출 절감 목표를 달성하거나 미지급금을 해소한 재정관리 우수 지자체에는 관리 인센티브(지자체 평가 가산, 포상금 등) 제공

○ (급여일수 관리) 질환 특성을 반영해 급여일수 상한 기준을 재조정하고, 급여일수 관리는 외래 이용일수 중심으로 관리체계를 효율화

- 현행 급여일수는 입원·외래·투약일수 합산 연 365일로 관리되며, 향후 건강보험정책연구원에서 의료이용 모니터링 및 관련연구 수행하도록 전담 인력을 충원해 지원체계 구축
- 만성질환 등 질환 특성을 고려해 질환별 급여일수 제공을 차등화하여, 불필요 행정부담 경감 및 수급권자 의료이용 편의 제고

○ (선택 병·의원) 연장된 급여일수를 초과한 수급권자가 지정 병·의원 이외에 불필요한 타 의료기관 이용을 억제하도록 선택 병·의원의 역할 확대

- 수급권자가 지정한 선택 병·의원에서 지속적인 건강관리가 이루어지도록 유도
- 선택 병·의원에서 수급권자의 급여 사용일수 현황을 확인할 수 있도록 하고, 타 의료기관 의뢰를 최소화할 경우 공급자 인센티브 부여
  - 선택 병·의원 지정 의료기관에 '선택 병의원 관리료' 시범수가 지급 등 시범사업 추진
- 선택 병·의원 지정자의 본인부담 인상 등은 시범사업 등 제도 개선 효과 분석 후 추진 검토

○ (본인부담 결정구조 마련) 건강생활유지비 인상 여부, 외래·입원 본인부담 및 본인부담 상한제 적용 수준을 주기적 평가·조정 기제 마련

- 건강생활유지비와 수급권자 본인부담의 적정 수준 결정은 중앙의료급여심의위원회를 통해 일정 주기로 심의하도록 추진

□ 기초생활보장 적정 수급 관리 강화

○ (부정수급 관리강화) 부정수급 방지를 위하여 사회보장정보시스템 공적자료

연계정보 확대 및 금융정보 추가 수집

- 금융정보의 경우 종전 3개월 평균잔액 정보만 수집하였으나, 3개월간 총입금 총액(1천만원 이상 限)도 동시 입수
  - 공적자료 연계를 통한 정기적 확인조사 확대, 부정수급 신고 활성화, 현장 점검 강화 등 그간의 정책도 지속 추진
    - 연계정보 확대 : ('15) 21개 기관, 48종 → ('19) 25개 기관, 80종  
복지로 부정신고 실적: ('15) 367건 → ('16) 380건 → ('17) 400건 → ('18) 756건 → ('19.11월) 721건
  - 차세대 사회보장정보 시스템 구축을 통한 확인 조사 효율화를 위해 현행 연 8회 확인조사 주기를 조정
    - 확인조사 개편 편익은 10년 간 2,087억원(차세대 사회보장정보시스템 예비타당성 조사)
- (부정수급 규정 재정비) 단순한 소득·재산변동 미신고 결과에 따라 급여를 과지급 받는 경우는 (가칭)과오수급으로 재정비를 위한 관련 규정 개정 추진

2. 급여 전달체계 효율화

가. 현황 및 문제점

□ 지방생활보장위원회 운영

- 부양의무자 기준 등으로 수급자로 선정되지 못한 대상에 대한 지방생활보장 위원회를 통한 보호 실적 매년 증가
  - 최근 3년 보호 실적 : '17년 65,986가구 → '18년 77,796가구  
→ '19년 83,702가구
- 다만, 심의대상이 부양의무자 기준에 집중되어 있고, 신규 대상자 발굴보다는 기존 대상자에 대한 연례적 심의 실적 비중이 높음.
  - 또한 지방생활보장위원회 운영 실적 모니터링을 위한 사회보장정보시스템 상 기능 부재

□ 의료급여 자격 및 급여 관리

- 타법 의료급여 수급자의 경우, 기초생활보장 수급자 선정기준은 낮고, 보장 수준이 높아 형평성을 고려하여 자격기준 개편 필요
  - 타법 수급권자는 국가적 차원에서 예우가 필요한 대상자로서, 국가유공자·북한이탈주민·5·18민주화운동 관련자 등 전체 의료급여 수급권자의 6.4% 수준('19년)
  - 타법 수급권자 선정 시 완화된 소득 기준 적용 및 전원 1종 수급권 부여
- 급여 사후관리 절차가 지자체와 건보공단 간 이원화되어 있으나, 양 기관 시스템 간 연계성 부족으로 인해 운영 상 비효율 발생

□ 자활급여 지원체계

- 기존의 분절·중복된 인프라를 자활개발원 중심으로 통합하였으나, 전문성, 사업 관리 체계 등 통합적 자활 지원 기관으로서의 기능 미흡
  - 한국자활복지개발원을 설립하여 중앙자활센터와 자활연수원을 통합, 광역 자활센터 수탁 운영
  - 사업 환경 변화에 따라 제도의 원활한 운영을 위한 종사자 교육, 전산 시스템 등 지원 기능을 지속적으로 고도화할 필요

나. 세부 추진 과제

□ 보장기관을 통한 탄력적 보장 강화

- 지역별 수급가구 특성 및 상황을 고려하여 지방생활보장위원회 심의를 통해 지자체별 인정하는 필수 지출비용 항목 추가 검토
  - (인정범위) 가구별 생계급여 선정기준의 20% 범위 내
    - 소득 압류, 부채 원금 및 이자 상환중인 가구 / 18세 미만 아동, 학생, 장애인, 희귀질환·중증질환자 포함 가구 등

○ 지원 대상에 대한 연례적 심의 완화, 사회보장정보시스템을 통한 서류 및 실적 관리 전산화로 지방생활보장위원회 업무 효율화 추진

□ 의료급여 자격 및 급여 관리 시스템 개선

○ (자격관리체계 개편) 국민기초생활보장법 이외에 타법에서 보호하고 있는 의료급여 수급권자에 대한 선정자격 기준 개편 검토

- 현행 일률적으로 1종 수급권을 부여하는 타법 수급권자 중 기준 중위소득 40%를 초과하는 대상자의 2종 전환 검토

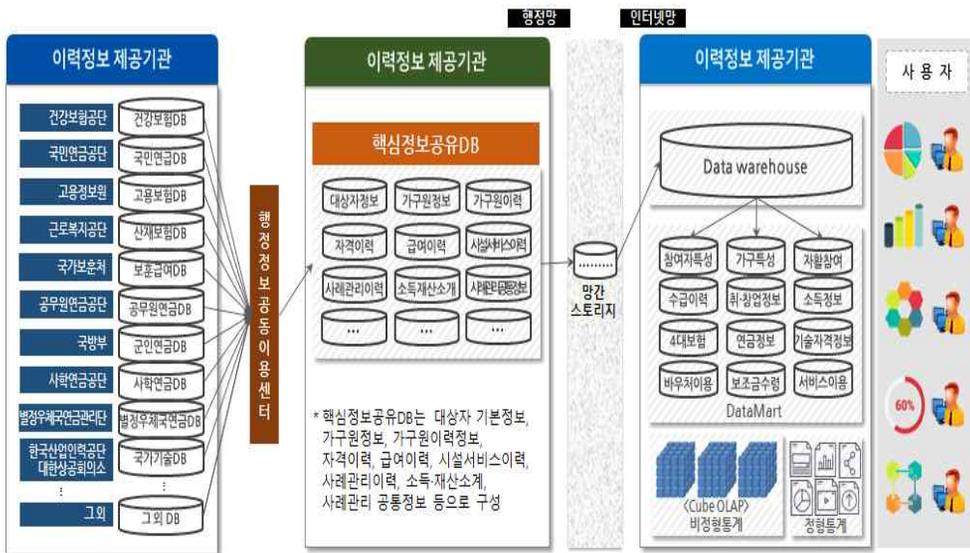
• 신규 진입하는 타법 수급권자에 대해서는 2종 수급권 부여방안 검토

○ (시스템 보완) 의료급여 사후관리 업무 처리 기간을 단축할 수 있도록 업무 프로세스를 개선하고, 의료급여 서비스 온라인 신청 확대

- 수급권자 자격변동에 따른 진료비 정산, 행정처분에 따른 부당이득·과징금 환수 등

- 장기적으로는 사회보장정보 시스템과 건강보험 시스템의 차세대 개편계획과 연계해 시스템 간 통합성을 제고하도록 기능 고도화 추진

[그림 7-5] 자활지원사업 통합정보전산망 연계구성(안)



□ 사업 환경 변화에 따른 자활사업 지원체계 고도화

- 근로 참여자, 자활 기업, 종사자 등의 전문성 향상을 위해 대상별 교육지원체계 수립과 온라인 강의·가상훈련(AR) 교육 등 디지털 역량 강화
- 자산형성사업, 교육, 참여자 이력 등을 관리할 수 있는 전산 시스템을 개발·고도화하여 사업의 원활한 운영을 뒷받침

3. 기초보장제도의 정책 지원 강화

가. 현황 및 문제점

- 한국형 실업 부조(국민취업지원제도), 기초연금, 아동수당, 근로장려세제(EITC) 등 그간 각종 소득보장 제도 신설·확대
  - 사회안전망 확대를 위한 제도 간 정합성 검토와 코로나19 등 사회적 위기 이후의 취약계층 변화에 대응하는 제도 방향성 연구 필요
- 포괄적인 지원을 위한 과정에서 수급 기준(소득·재산) 등 제도의 복잡성 증가로 국민의 제도 이해에 한계
  - 수급자에 대한 체계적인 현황 관리와 특성 및 변동 추이에 대한 분석을 통해 개선 과제 도출 및 지역별 평가 등 정책 강화 필요

나. 세부 추진 과제

- 기초소득보장 개편 방향 연구
  - 코로나19 등 이후 사회변화 및 사회안전망 강화 필요성에 따른 기초생활보장 제도의 역할 재정립 방안 등 연구 추진
    - 수급 기준 및 신청·조사 간소화 등 제도 접근성 제고를 위한 중장기 제도 개편 방안 연구 추진

□ 기초생활보장 통계 분석 기능 강화

- 상시 수급자 통계 관리·분석 및 소득분배 악화, 재난 등 위기에 대응하는 개선 과제 도출 및 정책 지원 기능 강화
  - 기초생활보장 데이터 분석 기능 강화 방안 검토





- 김남순·서제희·정연·이정아·배정은·이나경...김진영(2018). 2016년 한국의료패널 기초분석보고서(Ⅱ) - 질병 이환, 만성질환, 건강 행태와 건강 수준. 한국보건사회연구원.
- 김문길·김태완·여유진·김미곤·임완섭·황도경...송치호(2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김미곤·여유진·김태완·손창균·최현수·이선우...신재동(2010). 2010년 최저생계비 계층조사 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김미곤·여유진·이태진·양시현·최현수·김태완...석재은(2005). 2004년 최저생계비 계층조사 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김소영·노법래·유야마아쓰시·이원진(2013). 일본 사회정책분야에서의 로컬 거버넌스 형성 연구조사 결과보고서. 2013년도 SNU in Global Reserch 사업.
- 김수진·황도경·김현경·신현웅·강혜리·이재광...김수정(2019). 보장성강화대책이 재난적의료비 지원제도에 미치는 영향 및 제도 중장기 개선방안. 국민건강보험공단·한국보건사회연구원.
- 김태완·김문길·김미곤·여유진·김현경·임완섭...최민정(2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완·여유진·김미곤·이주미·김명중(2017). 기준 중위소득 안정성 제고 방안 마련을 위한 기초연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완·원종욱·임완섭·이주미·조한나(2018). 1~2인 가구 증가 등 인구구조 변화를 반영한 기초생활보장 개선방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완·임완섭·정은희·김기태·정세정·최준영...이승영(2019). 소득분배 동향에 따른 대응방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완·최현수·김미곤·여유진·김문길·손창균...송치호(2013). 2013년 최저생계비 계층조사 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 노대명·강신욱·이현주·박능후·우선희(2015). 맞춤형 급여체계 도입에 따른 빈곤층 기초생활보장 평가 모형 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 노대명·강신욱·이현주·임완섭·김문길·우선희(2015). 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 실행방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 노대명·박능후·손병돈·신영석·이태진·이현주...원일(2006). 국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 변미리(2019). 한국의 사회동향 2019: 1인가구의 삶의 질. 통계청 통계개발원.

- 보건복지부(2017). 제1차 기초생활보장 기본계획 및 종합계획(2018~2020)(안).
- 보건복지부(2018). 2018 주요업무 참고자료.
- 보건복지부(2019). 2018년 국민기초생활보장 수급자 현황.
- 보건복지부(2019). 2019 주요업무 참고자료.
- 보건복지부(2019). 제2차 사회보장기본계획(2019~2023) (안).
- 손병돈·구인회·노법래·한경훈(2016). 맞춤형 급여체계 도입에 따른 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 개선방안. 보건복지부·평택대학교 산학협력단.
- 여유진·김명중·김태환·정재훈·이주미(2015). 국민기초생활보장제도와 역모기지제도 연계방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 여유진·김미곤·김문길·정재훈·홍경준·송치호(2011). 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 여유진·김미곤·김상균·구인회·오지현·송치호(2009). 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 관한 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 여유진·김미곤·김성아(2014). 국민기초생활보장제도 부양의무자 재산기준 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 여유진·김미곤·김수봉·손병돈·김수정·송연경(2003). 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 여유진·김미곤·김태완·손창균·최현수·이선우...김은정(2013). 2013년 최저생계비 계측조사 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 여유진·김미곤·김태완·신현웅·정해식·김문길...여나금(2017). 제1차 국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획 수립 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 우명숙(2020). 교육급여 적정성 평가 및 개편방향 연구. 한국교원대.
- 이태진·김상균·홍경준·석재은·구인회·이선우...김정은(2012). 빈곤정책 제도개선 방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이태진·임원섭·강신욱·김태완·여유진·최현수...정혜란(2015). 2014년 복지욕구 실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이태진·정홍원·강신욱·김진수·김태완·남상호...박은경(2011). 빈곤정책 선진화를 위한 실태조사 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이현주·강신욱·김안나·김태완·노대명·박세경...윤필경(2008). 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이현주·백화중·신영석·김안나·박능후·이선우...박신영(2005). 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 보건복지부·한국보건사회연구원.

- 정해식·오종현·신광영·박명호·전병유·조영철...권혁진(2020). 소득불평등 심화의 원인과 정책적 대응 효과 연구3. 경제인문사회연구회.
- OECD. (2020). Income Distribution Database. <https://stats.oecd.org>에서 2020. 3. 30. 인출.
- 통계청. (2017). 가계동향조사 소득분배지표(전체가구, 성별 및 연령구분별). <http://kosis.kr>에서 2020. 3. 22. 인출.
- 통계청. (2018). 가계동향조사 소득분배지표. <http://kosis.kr>에서 2020. 3. 22. 인출.
- 통계청. (2020a). 가계금융·복지조사 소득분배지표. <http://kosis.kr>에서 2020. 3. 22. 인출.
- 통계청. (2020b). 가계금융·복지조사 소득분배지표(연령계층별). <http://kosis.kr>에서 2020. 3. 22. 인출.
- 통계청. (각연도). 가계금융·복지조사 2017~2019년 원자료. MDIS, RAS.
- 笛木俊一(1996). 生活保護制度の歴史的推移に関する覚書: 生存権原理と補足性原理の対抗関係の視点から. 社会福祉研究, 66, pp.54-82.
- 田畑洋一(1997). 論評 生活保護の補足性とその課題. 週刊社会保障, 51, pp.22-25.
- 生活保護制度研究会(2019) 生活保護のてびき 令和元年度版(Kindle版). 第一法規.
- 嵩さやか(2019). 子の親に対する扶養義務と社会保障: 生活保護を中心に. 社会保障研究, Vol.4 No.1, pp.48-61.
- 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会(2017) 生活保護制度の現状について. 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第1回会議(2017.5.11.) 資料4.
- 総務省行政評価局(2014). 生活保護に関する実態調査結果報告書  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000305409.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000305409.pdf)
- 林正義(2019). e-Statを通じた生活保護に関する自治体別データ提供の要望について  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon\\_bunka/data\\_ryutsuseibi/kanm\\_inrt\\_dai4/siryousu2.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/data_ryutsuseibi/kanm_inrt_dai4/siryousu2.pdf)





## 최근 일본 생활보장제도의 변화 흐름과 시사점

### 1. 최근 일본의 빈곤동향과 빈곤의 특징

#### 가. 빈곤율: 1985년 이후 30년간의 상대빈곤율

□ 가구소득이 중위소득의 50%를 하회하는 가구의 비율은 1985년부터 지속적으로 증가하고 있음.

□ 전체 한부모 가구의 절반은 중위소득의 50%를 하회하는 소득으로 살고 있음.

〈부표 1〉 1985년 이후 30년간의 상대빈곤율 추이

(단위: %)

구분	'85	'88	'91	'94	'97	'00	'03	'06	'09	'12	'15
중위소득	216	227	270	289	297	274	260	254	250	244	244
빈곤선	108	114	135	144	149	137	130	127	125	122	122
상대빈곤율	12.0	13.2	13.5	13.8	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1	15.7
(유자녀 현역가구)											
성인 1명	54.5	51.4	50.1	53.5	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6	50.8
성인 2명~	9.6	11.1	10.7	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4	10.7

주: 1) “유자녀 현역가구”란 17세 이하인 자녀가 있는, 가구주가 18세 이상 65세 미만인 가구임.

2) “성인 1명”이란 18세 이상 가구구성원이 1명 있는 유자녀 현역가구임.

3) “성인 2명~”이란 18세 이상 가구구성원이 2명 이상 있는 유자녀 현역가구임.

자료: 厚生労働省(2016). 国民生活基礎調査の概況 <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/dl/16.pdf>. p.15.

#### 나. 수입

##### 1) 가구유형별 수입원

□ 노인가구의 평균소득을 보면, 소득의 65.4%를 공적연금·보훈이 차지하고 있음.

또한 소득의 21.1%를 근로소득으로 얻고 있음.

□ 모자가구의 평균소득을 보면, 근로소득이 약 80%를 차지하고 있으며, 이동수당 등 공적연금·보훈 이외의 사회보장급여가 차지하는 비율은 약 15%임.

〈부표 2〉 평균소득과 그 내역

(단위: 만 엔, %)

구분	총소득	근로소득	재산소득	공적연금·보훈	기타 복지급여	사적이전
전체 가구 (%)	545.4 (100.0%)	403.3 (74.0%)	18.3 (3.4%)	104.4 (19.1%)	6.3 (1.2%)	13.1 (2.4%)
노인가구 (%)	308.1 (100.0%)	64.9 (21.1%)	22.8 (7.4%)	201.5 (65.4%)	1.9 (0.6%)	16.9 (5.5%)
모자가구 (%)	270.1 (100.0%)	213.9 (79.2%)	0.5 (0.2%)	7.6 (2.8%)	42.5 (15.7%)	5.7 (2.1%)

주: 1) “비율”이란 해당소득이 총소득에 차지하는 비율을 백분율로 표시한 값임.

2) “기타 복지급여”란 공적연금·보훈을 제외한 복지급여이며, 예를 들면 이동수당이나 고용보험임.

3) 여기서 “사적이전”이란 사적이전, 기업연금, 개인연금 등임.

자료: 厚生労働省(2016;12) 国民生活基礎調査の概況 <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/dl/16.pdf>

2) 공적연금·보훈을 수급하는 노인가구의 소득원

□ 공적연금·보훈을 수급하는 노인가구 중, 공적연금·보훈만으로 사는 노인가구가 절반을 넘었음.

〈부표 3〉 공적연금·보훈을 수급하는 노인가구에서 공적연금·보훈이 총소득에 차지하는 비중

(단위: %)

구분	100%	80~100%미만	60~80% 미만	40~60% 미만	20~40% 미만	20% 미만
비율	54.2%	12.0%	12.4%	10.7%	7.2%	3.5%

자료: 厚生労働省(2016;12). 国民生活基礎調査の概況 <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/dl/16.pdf>

## 3) 가구당 평균 저축액

□ 노인가구의 15.1%가 저축이 없음.

□ 모자가구는 37.6%가 저축이 없고, 다른 가구에 비해 저축액도 현저히 적음.

## 〈부표 4〉 가구당 평균 저축액

(단위: %)

구분	전체 가구	노인가구	모자가구
합계	100.0	100.0	100.0
저축 없음	14.9	15.1	37.6
저축 있음	80.3	79.4	59.6
50만 엔 미만	4.7	3.8	14.4
50~100만 엔 미만	3.5	2.6	3.5
100~200만 엔 미만	7.9	7.0	9.1
200~300만 엔 미만	5.9	5.0	6.5
300~400만 엔 미만	6.3	5.3	4.0
400~500만 엔 미만	3.3	2.5	1.9
500~700만 엔 미만	9.4	9.1	4.2
700~1000만 엔 미만	5.8	5.2	2.0
1000~1500만 엔 미만	8.7	9.5	2.9
1500~2000만 엔 미만	4.7	5.6	1.4
2000~3000만 엔 미만	6.3	7.7	1.8
3000만 엔 이상	8.8	10.8	1.9
금액불명	5.1	5.3	6.0
저축 존재여부 불명	4.8	5.5	2.7

주: “노인가구”란 65세 이상 노인만으로 구성되거나 이에 18세 미만 미혼자가 포함된 가구임.

자료: 厚生労働省(2016: 13). 国民生活基礎調査の概況 <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/dl/16.pdf>

## 4) 가구당 평균 부채액

□ 노인가구 중 부채가 있는 가구는 8.1%였으나, 모자가구 중 부채가 있는 가구는 약 30%에 달함.

〈부표 5〉 가구당 평균 부채액

(단위: %)

구분	전체 가구	노인가구	아동이 있는 가구	모자가구
합계	100.0	100.0	100.0	100.0
부채 없음	62.3	79.1	41.5	64.8
부채 있음	29.3	8.1	53.5	28.1
50만 엔 미만	1.4	1.2	1.3	4.2
50~100만 엔 미만	1.6	0.9	2.0	4.7
100~200만 엔 미만	2.4	1.0	2.5	5.3
200~300만 엔 미만	1.8	0.5	2.0	1.4
300~400만 엔 미만	1.4	0.6	1.6	0.5
400~500만 엔 미만	1.0	0.2	1.3	1.0
500~700만 엔 미만	1.9	0.8	2.4	1.1
700~1000만 엔 미만	2.0	0.6	2.7	2.2
1000~1500만 엔 미만	3.7	0.7	6.6	1.4
1500~2000만 엔 미만	3.3	0.3	7.5	2.6
2000~3000만 엔 미만	4.9	0.3	14.2	1.6
3000만 엔 이상	3.0	0.4	7.7	0.8
금액 불명	0.9	0.6	1.8	1.2
부채 존재여부 불명	8.3	12.7	5.0	7.1

자료: 厚生労働省(2016: 13). 国民生活基礎調査の概況 <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/dl/16.pdf>

## 2. 일본 생활보호제도의 위상

### 가. 행정기관에서 제공하고 있는 생활보호 관련 데이터

- 2019년도 시점에서 생활보호 관련 지출은 2.9조 엔(약 29조 원)임.
- 1985년부터 2015년까지 30년 사이에 생활보호 지출이 약 3배로 늘었음.
- 생활보호 지출의 증가세는 전체 사회보장지출의 증가세나 후생노동성 예산의 추세와 비슷함.
- 생활보호 지출은 일반회계의 증가세보다 빠른 속도로 늘어나고 있음.

## 〈부표 6〉 국가예산과 생활보호지출의 연차 추이

(단위: 조 엔)

구분	1965	1975	1985	1995	2005	2015	2019	
예산	일반회계(A)	3.7	21.3	52.5	71.0	82.2	96.3	101.5
	일반세출(B)	2.9	15.8	32.6	42.1	47.3	57.4	62.0
	사회보장 지출(C)	0.5	3.9	9.6	13.9	20.4	32.0	34.1
	후생노동성 예산(D)	0.5	3.9	9.5	14.0	20.8	29.9	32.0
	생활보호 지출(E)	0.1	0.5	1.1	1.1	1.9	2.9	2.9
비율	E/A	2.9%	2.5%	2.1%	1.5%	2.3%	3.0%	2.9%
	E/B	3.6%	3.4%	3.3%	2.5%	4.1%	5.1%	4.7%
	E/C	20.4%	13.6%	11.3%	7.6%	9.4%	9.2%	8.5%
	E/D	22.1%	13.7%	11.4%	7.5%	9.2%	9.7%	9.0%

주: “일반세출(一般歳出)”이란 일반회계에서 국채 관련 지출(이자 지불, 상환)과 지자체를 위한 지방교부세교부금(地方交付税交付金)을 제외한 예산이며, 사회보장지출이나 공공사업 관련지출 등에 쓰는 지출임.  
 자료: 生活保護制度研究会(2019: 651).

□ 일본 생활보호 관련 행정데이터는 아래와 같음(林正義, 2019: 2).

## 1) 복지사무소(=시정촌) 단위

## □ 피보호자조사(被保護者調査)

- 2012년도(平成24年度)부터 생활보호와 관련된 데이터를 게재하고 있음.
- 수급가구 수나 수급자 수를 비롯하여 기본적인 수치를 매월 공개하고 있음.
- 수급가구의 실태(가구 유형, 가구주 연령, 주거 등)나 수급가구 가구원의 실태(성별, 연령, 근로 상태, 연금 수급 상태 등)를 매년 7월에 조사함<sup>12)</sup>.

## □ 복지 행정보고례(福祉行政報告例)

- 2011년도(平成23年度)까지 생활보호 관련 데이터를 게재했음. 2012년도 이후 생활보호 관련 데이터는 위의 피보호자조사에서 공개하고 있음.
- 중앙정부와 지방정부의 사회복지행정 기초자료를 작성하기 위하여 각 도도부현(都道府県, 관역지자체), 지정도시(指定都市), 중핵시(中核市)의 행정실태를 파악함.

<sup>12)</sup> [https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450312&result\\_page=1](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450312&result_page=1)

- 생활보호를 비롯하여, 노인복지, 여성복지, 아동복지, 장애인복지, 특별아동 부양수당, 아동부양수당(兒童扶養手當), 민생위원(民生委員. 한국의 동반장제도와 비슷함), 사회복지법인, 보훈 등 관련 데이터를 공개함<sup>13</sup>).
- 복지사무소현황조사(福祉事務所現況調査)
  - 생활보호 실시기관(= 복지사무소) 수, 생활보호 담당직원 수를 공개함<sup>14</sup>).
- 지방공공단체정원관리조사(地方公共団体定員管理調査)
  - 지자체 직원 수를 공개함<sup>15</sup>).
- 시정촌결산상황조사(市町村決算狀況調) <sup>16</sup>)
  - 시정촌(기초자치단체)별 생활보호 관련 지출을 공개함<sup>17</sup>).

## 2) 수급자 단위

- 피보호자조사 개별조사표 (被保護者調査 個別調査票)
  - 수급가구 전수조사임.
  - 수급가구 수나 수급자 수를 비롯하여 기본적인 수치를 매월 조사하여 수급가구의 실태(가구유형, 가구주 연령, 주거 등)나 수급가구 가구원의 실태(성별, 연령, 근로상태, 연금 수급상태 등)를 매년 7월에 조사함.
  - 조사결과는 전국수준으로 공개함. 단, 일부는 도도부현(都道府県. 광역지자체), 지정도시(指定都市), 중핵시(中核市)별로 공개함<sup>18</sup>).

13) <https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/38-1a.html>

14) <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450301&stat=000001024537&cycle=7&tclass1val=0>

15) [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html)

16) '調' 한 글자로 '조사'라는 뜻을 표현하기도 함.

17) [https://www.soumu.go.jp/iken/kessan\\_jokyo\\_2.html](https://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_2.html)

18) [https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450312&result\\_page=1](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450312&result_page=1)

□ 사회보장생계조사(社会保障生計調査)

- 도도부현, 지정도시, 중핵시의 수급가구 1110개 가구를 추출하여 조사함.
- 수급가구가 1년간 가계부를 작성하여, 이 가계부로 수급가구의 생활실태를 파악함.
- 월 평균수입(생활보호 급여, 근로소득 등), 월 평균 지출(식비, 주거비, 전기요금, 가스요금, 수도요금 등) 등을 가구유형별, 가구인원별, 급지(級地, 소비수준, 도시화지표, 대도시권지표, 근린지역과의 균형, 각 도도부현의 의견을 고려한 구분, 6단계로 구분함)별로 게재함<sup>19)</sup>.

□ 의료부조실태조사(医療扶助実態調査)

- 2011년도부터 전체 레세프트(rezept)를 대상으로 실시하고 있음.
- 생활보호의 의료부조(醫療扶助, 의료급여)와 관련된 매년 6월 심사분(4·5월 진료분) 전자 레세프트 중 일반진료(병원, 일반진료소) 입원, 입원 외 진료, 치과 진료, 조제(調劑) 등 전체 데이터를 대상으로 하는 조사임.
- 상병명, 진료기간, 진료행위별 점수, 접수횟수, 처방조제점수 등을 집계하여 진료건수, 1건당 입원기간, 1건당 점수, 일반의약품 점수, 후발의약품점수 등 집계결과를 연령대별, 상병분류별, 입원기간별, 도도부현·지정도시·중핵시별로 집계하여 공개함<sup>20)</sup>.

□ 가정의 생활실태 및 생활의식에 관한 조사(家庭の生活実態及び生活意識に関する調査)

- 2010년도에 한 번만 실시했음.
- 대상은 2010년도 사회보장생계조사(平成22年度 社会保障生計調査)와 2010년도 국민생활기초조사(平成22年国民生活基礎調査)의 대상 약 32,000명이었음.

19) <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450311&tstat=000001024539>

20) <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450313&tstat=000001024563&cycle=7>

나. 생활보호 수급률의 변화

□ 여기서는 국립사회보장연구소·인구문제연구소(国立社会保障研究所·人口問題研究所)의 생활보호 관련 공공통계데이터<sup>21)</sup>를 개관함.

1) 가구 수 기준 수급률

□ 가구 수 기준 수급률은 3%를 넘었음. 1950년대 중반의 수급률에 가까움.

○ 가구 수 기준 수급률이 1990년대 중반까지 계속 떨어졌다가 1990년대 후반 이후 계속 상승세를 보이고 있음.

○ 수급률은 최근 20년 사이에 두 배로 늘었으며, 수급가구 수도 20년 전의 2배 이상임.

〈부표 7〉 생활보호 수급가구 수와 가구 수 기준 수급률

(단위: 만 가구, %)

구분	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
수급가구 수	-	-	70.2	68.0	65.8	66.1	61.8	57.9	59.2	61.4
수급률	-	-	-	3.96	3.80	3.49	3.12	2.80	2.78	2.82
구분	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
수급가구 수	61.1	61.3	62.4	64.9	64.2	64.4	65.7	66.2	65.9	66.1
수급률	2.72	2.61	2.62	2.60	2.56	2.48	2.46	2.35	2.30	2.28
구분	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
수급가구 수	65.8	66.9	69.2	69.7	68.9	70.8	71.0	72.4	73.9	74.5
수급률	2.20	2.17	2.17	2.16	2.10	2.15	2.07	2.10	2.14	2.14
구분	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
수급 가구 수	74.7	75.7	77.0	78.2	79.0	78.1	74.6	71.4	68.1	65.5
수급률	2.11	2.09	2.13	2.14	2.11	2.10	1.99	1.88	1.74	1.66
구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
수급가구 수	62.4	60.1	58.6	58.6	59.5	60.2	61.3	63.1	66.3	70.4
수급률	1.55	1.48	1.42	1.40	1.42	1.48	1.40	1.41	1.49	1.57

21) (<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
수급가구 수	75.1	80.5	87.1	94.1	99.9	104.2	107.6	110.5	114.9	127.4
수급률	1.65	1.76	1.89	2.06	2.16	2.21	2.26	2.30	2.40	2.65
구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016			
수급가구 수	141.0	149.8	155.9	159.2	161.2	163.0	163.7			
수급률	2.90	3.21	3.24	3.18	3.20	3.24	3.28			

주: 여기서 “수급가구 수”는 연간 누계 수급가구 수를 12로 나눈 값임. 즉, 월 평균 수급가구 수임. 그러므로 특정 시점(예: 매년 7월 1일 기준)의 수급가구 수를 기준으로 한 수급가구 수 및 수급률과 약간 차이가 남.  
 자료: 国立社会保障研究所·人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 被保護実世帯数・保護率の年次推移(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-1.xlsx>)

## 2) 인원 수 기준 수급률

□ 인원 수 기준 수급률은 약 1.7%임. 이는 1960년대 중반의 수급률에 가까움.

○ 가구 수 기준 수급률과 마찬가지로 인원 수 기준 수급률도 1990년대 중반까지 계속 떨어졌다가 1990년대 후반 이후 계속 상승세를 보이고 있음.

○ 가구 수 기준 수급률과 마찬가지로 인원 수 기준 수급률도 최근 20년 사이에 두 배로 늘었으며, 수급 인원 수도 20년 전의 2배 이상임.

<부표 8> 생활보호 수급자 인원 수와 인원 수 기준 수급률

(단위: 만 명, %)

구분			1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
수급자 수			204.3	192.2	188.2	192.9	177.6	162.4	162.8	166.9
수급률			2.38	2.21	2.13	2.16	1.97	1.78	1.77	1.8
구분	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
수급자 수	162.8	164.3	167.4	174.5	167.5	159.9	157.0	152.1	145.0	139.9
수급률	1.74	1.74	1.76	1.81	1.72	1.63	1.59	1.52	1.43	1.36
구분	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
수급자 수	134.4	132.5	134.9	134.6	131.2	134.9	135.8	139.3	142.8	143.0
수급률	1.30	1.26	1.27	1.24	1.19	1.21	1.20	1.22	1.24	1.23
구분	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
수급 인원 수	142.7	143.9	145.7	146.8	146.9	143.1	134.8	126.6	117.6	110.0
수급률	1.22	1.22	1.23	1.23	1.22	1.18	1.11	1.04	0.96	0.89

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
수급자 수	101.5	94.6	89.8	88.3	88.5	88.2	88.7	90.6	94.7	100.4
수급률	0.82	0.76	0.72	0.71	0.71	0.70	0.71	0.72	0.75	0.79
구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
수급자 수	107.2	114.8	124.3	134.4	142.3	147.6	151.4	154.3	159.3	176.4
수급률	0.84	0.90	0.98	1.05	1.11	1.16	1.18	1.212	1.25	1.38
구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
수급자 수	195.2	206.7	213.6	216.2	216.6	216.4	214.5	212.5	209.7	-
수급률	1.52	1.62	1.67	1.70	1.70	1.70	1.69	1.68	1.66	-

주: 여기서 “수급자 수”는 연간 누계 수급자 수를 12로 나눈 값임. 즉, 월 평균 수급자 수입. 그러므로 특정 시점(예: 매년 7월 1일 기준)의 수급자 수를 기준으로 한 수급자 수 및 수급률과 약간 차이가 남.

- 자료: 1) 国立社会保障研究所 人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 被保護実人員・保護率の年次推移(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-16.xlsx>)  
 2) e-Stat 統計で見る日本 被保護者調査 平成30年度被保護者調査 月次調査([https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450312&tstat=000001137806&cycle=8&tclass1=000001137807&stat\\_infid=000031917722&result\\_page=1](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450312&tstat=000001137806&cycle=8&tclass1=000001137807&stat_infid=000031917722&result_page=1)) 중, 엑셀 데이터 <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031917722&fileKind=0>

### 3) 가구유형별 수급률<sup>22)</sup>

- 생활보호법 제정 이후 노인가구의 수급률은 1990년대까지 계속 떨어졌으나, 2000년쯤을 기점으로 하여 다시 상승하고 있음. 하지만 노인가구의 수급률은 1985년 중반의 수급률보다 낮음.
- 모자가구의 수급률은 다른 가구에 비해 복잡한 변화를 보이고 있으나, 2000년 경을 기점으로 하여 다시 상승하고 있는 점은 노인가구와 비슷함.
- 노인가구도 모자가구도 장애인가구도 아닌, 이른바 ‘일반가구’인 기타가구의 수급률도 2000년쯤을 기점으로 하여 다시 상승하고 있는 점은 노인가구나 모자가구와 비슷함. 하지만 기타가구의 수급률은 사상 최고수준이며, 1960년의 수급률보다 높음.

22) 주의: 위의 <부표 7>에서 제시한 가구 수 기준 수급률은 연간 누계 수급자 수를 12로 나눈 값을 분자에 두고 산출한 수급률이고, 아래 <부표 9>에서 제시하는 가구 수 기준 수급률은 매년 7월 1일 시점의 수급자 수를 분자에 이므로, 약간 수급률이 다름. 하지만 큰 차이는 없음. 약간 혼란스럽지만, 여기서는 일본정부에서 공개하고 있는 표를 이용하여 설명함.

## 〈부표 9〉 가구유형별 수급률

(단위: %)

연도	전체 수급가구	노인가구	모자가구	장애인가구	상병가구	기타가구
1960	100.0(574,350가구)	21.5	13.3	65.2		
1965	100.0(605,140가구)	22.9	13.7	29.4		34.0
1970	100.0(629,220가구)	31.4	10.3	35.9		22.4
1975	100.0(704,785가구)	31.4	10.0	45.8		12.9
1980	100.0(744,724가구)	30.3	12.8	46.0		10.9
1985	100.0(778,797가구)	31.2	14.6	44.8		9.3
1990	100.0(622,235가구)	37.2	11.7	42.9		8.1
1995	100.0(600,980가구)	42.3	8.7	42.0		6.9
2000	100.0(750,181가구)	45.5	8.4	10.2	28.5	7.4
2005	100.0(1,039,570가구)	43.5	8.7	11.3	26.2	10.3
2010	100.0(1,405,281가구)	42.9	7.7	11.2	21.9	16.2
2015	100.0(1,621,356가구)	49.5	6.4	11.7	15.6	16.8
2018	100.0(1,629,148가구)	54.1	5.3	25.3		15.2

주: 1) 여기서 수급가구 수는 연간 누계 수급가구 수를 12로 나눈 값임.

2) "노인가구"란 남녀 모두 65세 이상만으로 구성된 가구, 또는 이에 18세 미만인 포함된 가구임.

3) "모자가구"란 배우자가 없는 65세 미만 여성과 18세 미만 자녀로 구성된 가구임.

4) "장애인가구"란 가구주가 장애인가산을 받고 있거나 장애로 일할 수 없는 가구임.

5) "상병자가구"란 가구주가 입원하고 있거나 재택환자가산을 받고 있거나 상병으로 일할 수 없는 가구임.

6) "기타가구"란 위의 어느 가구에도 해당하지 않는 가구임.

자료: 1) 国立社会保障研究所·人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 世帯類型別被保護世帯数及び世帯保護率の年次推移(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-3.xlsx>)

2) 厚生労働省(2020:3) 生活保護の被保護者調査(平成30年度確定値)の結果(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2019/dl/h30gaiyo.pdf>)

## 라. 연령대별 수급률

□ 1965년의 수급률과 2015년의 수급률을 비교하면, 거의 모든 연령대에서 1965년의 수급률이 2015년의 수급률보다 높음. 그럼에도 불구하고 전체 수급률을 보면 오히려 2015년의 수급률이 1965년의 수급률보다 높음. 이는 원래 수급률이 높은 노인가구가 전체 가구에 차지하는 비율이 늘었기 때문임.

<부표 10> 연령대별 수급률

(단위: %)

구분	1955	1965	1975	1985	1995	2005	2015
전체	2.39	1.61	1.16	1.16	0.68	1.12	1.67
0-5세	2.60	1.33	0.67	0.75	0.35	0.68	1.24
6-11세	2.97	2.80	1.36	1.33	0.61	1.17	
12-14세		3.11	1.74	1.71	0.79	1.38	
15-19세		0.66	0.80	1.13	0.52	0.88	
20-29세	1.52	0.43	0.27	0.25	0.12	0.23	0.48
30-39세		1.23	0.79	0.69	0.28	0.52	0.75
40-49세	2.56	1.97	1.23	1.16	0.53	0.73	1.26
50-59세	1.80	1.81	1.47	1.40	0.90	1.22	1.72
60-64세	2.39	2.33	2.18	1.80	1.25	1.85	2.53
65-69세	3.39	3.12	3.03	2.04	1.31	2.24	2.89
70세 이상	4.44	3.65	3.64	2.57	1.68	2.12	

주: 여기서 수급률은 각 연령대의 수급자 인원 수(매년 7월 시점)를 각 연령대에 속하는 전체 인구로 나눈 값임.  
 자료: 자료: 国立社会保障研究所 人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 年齢階級別被保護人員と保護率の年次推移(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-21.xlsx>) 및 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会(2017: 4).

마. 지역별 수급률

- 수급률이 높은 지역은 홋카이도, 긴키 I (교토부, 오사카부, 효고현), 오키나와의 순임.
- 홋카이도나 오키나와의 수급률은 1965년도부터 다른 지역보다 높은 수급률을 보이고 있었으나, 긴키 I (교토부, 오사카부, 효고현)의 수급률은 2000년대에 들어 폭증했음.

<부표 11> 지역별 수급률

(단위: %)

구분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1990	2000	2005	2010	2015
전국	1.63	1.30	1.21	1.22	1.18	0.82	0.70	0.84	1.16	1.52	1.70
홋카이도	2.32	1.96	1.87	1.96	2.14	1.81	1.54	1.85	2.46	2.90	3.14
도호쿠	2.07	1.58	1.36	1.20	1.09	0.71	0.56	0.63	0.88	1.18	1.25
간토 I	0.95	0.80	0.82	0.87	0.86	0.57	0.56	0.78	1.13	1.52	1.75
간토 II	1.10	0.84	0.73	0.63	0.51	0.32	0.27	0.34	0.47	0.69	0.83

구분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1990	2000	2005	2010	2015
호쿠리쿠	1.09	0.80	0.65	0.59	0.52	0.35	0.27	0.31	0.42	0.57	0.69
도카이	0.79	0.60	0.56	0.58	0.52	0.35	0.31	0.37	0.53	0.81	0.93
긴키 I	0.99	1.01	1.20	1.43	1.54	1.17	1.07	1.36	2.01	2.57	2.76
긴키 II	1.19	1.04	1.10	1.11	1.09	0.80	0.65	0.70	0.90	1.14	1.28
산요	1.44	1.13	1.05	1.15	1.10	0.81	0.69	0.81	1.11	1.37	1.45
산인	2.11	1.60	1.40	1.20	1.00	0.67	0.52	0.51	0.65	0.92	1.09
시코쿠	2.57	1.81	1.67	1.60	1.64	1.18	0.98	1.04	1.29	1.64	1.77
규슈 북	4.48	3.65	2.99	2.98	2.80	1.82	1.33	1.33	1.59	2.08	2.25
규슈 남	3.13	2.60	2.17	1.83	1.72	1.09	0.88	0.94	1.13	1.47	1.71
오키나와	-	-	2.65	2.88	2.40	1.53	1.29	1.35	1.51	2.08	2.50

주: 1) 여기서 수급률은 각 지역의 월 평균 수급자 수(연간 누계 수급자 수를 12로 나눈 값)를 각 지역의 일본인 인구(매년 10월 1일 시점)로 나눈 값임.

2) 홋카이도(北海道)는 홋카이도(北海道)의 수급률임.

3) 도호쿠(東北)는 아오모리현(青森縣), 이와테현(岩手縣), 미야기현(宮城縣), 아키타현(秋田縣), 야마가타현(山形縣), 후쿠시마현(福島縣) 지역의 수급률임.

4) 간토(関東) I 은 사이타마현(埼玉縣), 치바현(千葉縣), 도쿄도(東京都), 가나가와현(神奈川縣) 지역의 수급률임.

5) 간토(関東) II 는 이바라키현(茨城縣), 도치기현(栃木縣), 군마현(群馬縣), 야마나시현(山梨縣), 나가노현(長野縣) 지역의 수급률임.

6) 호쿠리쿠(北陸)는 니가타현(新潟縣), 도야마현(富山縣), 이시카와현(石川縣), 후쿠이현(福井縣) 지역의 수급률임.

7) 도카이(東海)는 기후현(岐阜縣), 시즈오카현(静岡縣), 아이치현(愛知縣), 미에현(三重縣) 지역의 수급률임.

8) 긴키(近畿) I 은 교토부(京都市), 오사카부(大阪府), 효고현(兵庫縣) 지역의 수급률임.

9) 긴키(近畿) II 는 시가현(滋賀縣), 나라현(奈良縣), 와카야마현(和歌山縣) 지역의 수급률임.

10) 산요(山陽)는 오카야마현(岡山縣), 히로시마현(広島縣), 야마구치현(山口縣) 지역의 수급률임.

11) 산인(山陰)은 돗토리현(鳥取縣), 시마네현(島根縣) 지역의 수급률임.

12) 시코쿠(四国)는 도쿠시마현(徳島縣), 카가와현(香川縣), 에히메현(愛媛縣), 고치현(高知縣) 지역의 수급률임.

13) 규슈(九州) 북은 후쿠오카현(福岡縣), 사가현(佐賀縣), 나가사키현(長崎縣), 오이타현(大分縣) 지역의 수급률임.

14) 규슈(九州) 남은 쿠마모토현(熊本縣), 미야자키현(宮崎縣), 가고시마현(鹿児島縣) 지역의 수급률임.

15) 오키나와(沖縄)는 오키나와현(沖縄縣) 지역의 수급률임.

자료: 国立社会保障研究所 人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 地域別保護率の年次推移(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-24.xlsx>)

### 3. 수급인구의 구조 변화

#### 가. 가구유형 구성 변화

- 전체 수급가구에 차지하는 노인가구, 모자가구, 장애인가구, 상병자가구, 기타가구의 비중을 보면 노인가구의 비율이 현저히 증가하고 있음. 1960년 시점에서 노인가구는 전체 수급가구의 5분의 1에 불과했으나, 2015년 시점에서 노인가구는 전체 수급가구의 절반을 차지하고 있음.

<부표 12> 수급가구의 유형 구성

(단위: %)

구분	전체 수급가구	노인가구	모자가구	장애인가구	상병가구	기타가구
1960	100.0(574,350가구)	21.5	13.3	65.2		
1965	100.0(605,140가구)	22.9	13.7	29.4	34.0	
1970	100.0(629,220가구)	31.4	10.3	35.9	22.4	
1975	100.0(704,785가구)	31.4	10.0	45.8	12.9	
1980	100.0(744,724가구)	30.3	12.8	46.0	10.9	
1985	100.0(778,797가구)	31.2	14.6	44.8	9.3	
1990	100.0(622,235가구)	37.2	11.7	42.9	8.1	
1995	100.0(600,980가구)	42.3	8.7	42.0	6.9	
2000	100.0(750,181가구)	45.5	8.4	10.2	28.5	7.4
2005	100.0(1,039,570가구)	43.5	8.7	11.3	26.2	10.3
2010	100.0(1,405,281가구)	42.9	7.7	11.2	21.9	16.2
2015	100.0(1,621,356가구)	49.5	6.4	11.7	15.6	16.8

- 주: 1) 여기서 수급가구 수는 연간 누계 수급가구 수를 12로 나눈 값임.  
 2) "노인가구"란 남녀 모두 65세 이상만으로 구성된 가구, 또는 이에 18세 미만이 포함된 가구임.  
 3) "모자가구"란 배우자가 없는 65세 미만 여성과 18세 미만 자녀로 구성된 가구임.  
 4) "장애인가구"란 가구주가 장애인가산을 받고 있거나 장애로 일할 수 없는 가구임.  
 5) "상병자가구"란 가구주가 입원하고 있거나 재택환자가산을 받고 있거나 상병으로 일할 수 없는 가구임.  
 6) "기타가구"란 위의 어느 가구에도 해당하지 않는 가구임.

자료: 国立社会保障研究所·人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 世帯類型別被保護世帯数及び世帯保護率の年次推移(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-3.xlsx>)

나. 연령 구성 변화

- 특히, 전체 수급자 중 70세 이상 노인이 차지하는 비중이 현저히 늘었음.
- 2005년 시점에서 전체 수급자에 차지하는 70세 이상 수급자의 비중이 4분의 1을 넘었음.
- 전체 수급자에 차지하는 70세 이상 수급자의 비중이 1985년부터 2005년까지 20년 사이에 약 2배로 늘었음.

〈부표 13〉 수급자의 연령 구성

(단위: %)

구분	1955년	1965년	1975년	1985년	1995년	2005년
전체 수급자	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0-5세	14.0	8.2	6.1	4.9	3.0	3.2
6-11세	37.6	17.0	11.0	10.4	5.9	5.9
12-14세		11.4	6.4	7.4	4.2	3.5
15-19세		4.5	4.8	7.3	5.2	4.1
20-29세	19.5	4.8	4.1	2.9	2.7	2.5
30-39세		12.2	10.8	9.7	5.2	6.7
40-49세	11.2	13.5	14.7	14.4	12.2	8.1
50-59세	5.9	10.0	11.8	14.9	17.7	16.3
60-64세	2.8	4.9	7.2	6.9	10.9	11.1
65-69세	3.1	5.1	8.1	6.1	9.8	11.6
70세 이상	5.8	8.4	15.1	15.2	23.3	27.1

주: 1) 각 연령대의 수급자 수(매년 7월 1일 시점)를 각 연령대의 전체 인가로 나눈 값임.

2) 2012년도 이후 자료통합으로 연속적인 데이터 수집이 어려워졌음.

자료: 国立社会保障研究所·人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 年齢階級別被保護人員と保護率の年次推移(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-21.xlsx>)

#### 다. 수급가구의 가구유형별 수급기간

□ 생활보호를 수급하고 있는 가구의 수급기간을 가구유형별로 보면 그다지 큰 변화는 없음.

□ 하지만, 이른바 ‘일반가구’인 기타가구에서 2010년쯤에 수급기간 1년 이내의 가구가 늘었음. 이는 2008년 금융위기 이후에 근로능력자의 생활보호 수급을 완화한 결과일 수 있음.

〈부표 14〉 수급 노인가구의 수급기간

(단위: %)

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
6개월 미만	3.1	2.2	2.8	4.0	3.6	4.5	3.8
6개월~1년 미만	4.1	3.2	4.0	5.0	4.4	5.1	3.5
1~3년 미만	16.1	12.1	12.9	17.4	16.9	15.0	13.5

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
3~5년 미만	14.4	12.6	9.2	12.1	15.3	11.8	14.3
5~10년 미만	26.9	28.9	22.9	19.7	24.9	28.9	27.5
10년 이상	35.4	41.0	48.2	41.8	34.7	34.7	37.3
불명	-	-	-	-	-	-	-

자료: 国立社会保障研究所·人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 世帯類型·保護受給期間別被保護世帯数の年次推移(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-6.xlsx>)

<부표 15> 수급 모자가구의 수급기간

(단위: %)

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
6개월 미만	8.5	5.2	6.7	9.8	9.3	10.3	7.5
6개월~1년 미만	11.4	6.9	8.3	10.6	8.7	10.2	6.7
1~3년 미만	34.8	24.2	28.3	31.6	32.9	25.8	23.1
3~5년 미만	19.5	19.8	14.7	18.0	20.6	16.5	20.3
5~10년 미만	19.6	33.9	26.6	20.0	22.0	27.8	28.9
10년 이상	6.3	10.1	15.5	9.9	6.5	9.4	13.5
불명	-	-	-	-	-	-	-

자료: 国立社会保障研究所·人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 世帯類型·保護受給期間別被保護世帯수의年次推移(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-6.xlsx>)

<부표 16> 수급 장애인·상병가구의 수급기간

(단위: %)

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
6개월 미만	7.6	6.0	6.7	7.3	7.4	7.6	5.5
6개월~1년 미만	8.2	6.4	7.1	8.2	7.0	8.8	4.9
1~3년 미만	22.8	18.7	20.4	24.5	24.4	23.4	18.0
3~5년 미만	15.2	15.0	11.6	14.1	17.2	14.2	17.7
5~10년 미만	22.6	26.1	21.2	19.2	22.0	24.9	29.5
10년 이상	23.6	27.8	33.0	26.7	21.9	21.1	24.5
불명	-	-	-	-	-	-	-

자료: 国立社会保障研究所·人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 世帯類型·保護受給期間別被保護世帯수의年次推移(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-6.xlsx>)

〈부표 17〉 수급 기타가구의 수급기간

(단위: %)

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
6개월 미만	7.0	3.1	5.5	10.9	10.0	19.6	10.2
6개월~1년 미만	8.0	4.8	6.3	10.6	9.5	18.0	7.7
1~3년 미만	24.6	17.9	19.1	28.3	31.1	27.7	23.9
3~5년 미만	17.6	14.9	10.8	11.5	17.2	9.5	20.9
5~10년 미만	23.2	30.5	23.6	16.3	17.9	15.1	24.4
10년 이상	19.7	28.8	34.7	22.4	14.3	10.2	12.8
불명	-	-	-	-	-	-	-

자료: 国立社会保障研究所 人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 世帯類型・保護受給期間別被保護世帯数の年次推移(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-6.xlsx>)

## 라. 수급 종료 이유

□ 특히, 노인가구의 수급 종료 이유를 2015년 시점에서 “사망”이 64.7%를 차지함. 예전에는 잇따른 노인 대상 복지급여 신설·확충으로 생활보호를 벗어나는 노인 가구가 존재했으나, 그러한 사례가 줄어들면서 “사망”이 차지하는 비율이 늘어나고 있는 것으로 보임.

〈부표 18〉 노인가구의 수급 종료 이유

(단위: %)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2220가구	2304가구	2510가구	3324가구	4621가구	6203가구
가구주의 상병 치유	6.8	8.4	4.0	5.9	2.8	0.5
가구원의 상병 치유	0.0	0.1	0.0	0.1	-	0.0
사망	36.3	42.0	44.8	52.4	60.4	64.7
실종	3.6	5.9	6.1	7.1	5.0	3.0
근로소득 증가·취득	2.4	2.5	1.5	2.0	1.9	2.9
근로자의 전입	1.9	1.3	0.7	0.6	0.3	0.2
사회보장 급여 증가	7.2	6.0	6.1	6.0	7.1	3.7
사적 이전 증가	6.0	3.0	1.7	1.0	0.8	0.5
타가구로 전입	13.3	9.4	4.7	3.7	2.5	2.1
시설 입소	13.0	14.8	6.7	5.7	4.3	3.5

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015
타법으로 의료비 부담	2.9	1.1	1.0	0.9	0.8	0.8
기타	6.6	5.5	22.7	14.8	14.1	18.1

주: "노인가구"란 남녀 모두 65세 이상만으로 구성된 가구, 또는 이에 18세 미만이 포함된 가구임.  
 자료: 国立社会保障研究所·人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 保護廃止世帯数(理由、世帯類型、構造別) (<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-14.xlsx>)

<부표 19> 모자가구의 수급 종료 이유

(단위: %)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	1116가구	567가구	553가구	790가구	597가구	940가구
가구주의 상병 치유	9.1	7.2	0.7	1.1	0.7	0.4
가무원의 상병 치유	1.1	0.2	-	-	-	0.1
사망	0.2	0.5	0.7	0.6	1.0	0.5
실종	1.7	3.2	2.7	2.7	3.2	1.3
근로소득 증가·취득	56.2	45.7	40.9	41.5	30.3	34.8
근로자의 전입	10.3	13.1	8.7	8.5	7.7	4.3
사회보장 급여 증가	1.8	3.0	3.6	1.5	2.5	1.1
사적 이전 증가	5.8	4.9	1.6	2.3	2.3	3.0
타가구로 전입	6.4	9.9	8.7	8.9	10.4	13.2
시설 입소	0.2	1.9	0.5	0.5	0.8	0.3
타법으로 의료비 부담	-	-	0.2	0.9	0.3	0.1
기타	7.3	10.4	31.6	31.5	40.7	41.2

주: "모자가구"란 배우자가 없는 65세 미만 여성과 18세 미만 자녀로 구성된 가구임.  
 자료: 国立社会保障研究所·人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 保護廃止世帯数(理由、世帯類型、構造別) (<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-14.xlsx>)

<부표 20> 상병자가구의 수급 종료 이유

(단위: %)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	3700가구	3645가구	5113가구	5013가구	3327가구	2259가구
가구주의 상병 치유	27.9	31.7	18.1	33.5	17.1	2.0
가무원의 상병 치유	0.8	0.3	0.2	0.2	0.1	0.0
사망	16.1	17.3	11.4	13.6	23.5	25.9
실종	18.3	20.9	14.2	21.9	18.1	12.0

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015
근로소득 증가·취득	10.7	6.0	6.4	8.4	9.3	15.8
근로자의 전입	1.4	1.0	0.4	0.6	0.5	0.4
사회보장 급여 증가	7.2	6.4	3.3	3.6	3.6	4.0
사적 이전 증가	2.3	1.0	0.4	0.3	0.4	0.6
타가구로 전입	4.1	4.1	1.2	1.4	2.3	3.9
시설 입소	0.8	1.0	0.4	0.5	0.5	0.4
타법으로 의료비 부담	1.1	0.6	0.3	0.3	0.2	0.3
기타	9.3	9.8	43.6	15.6	24.4	34.5

주: “상병자가구”란 가구주가 입원하고 있거나 재택환자가산을 받고 있거나 상병으로 일할 수 없는 가구임.  
 자료: 国立社会保障研究所 人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 保護廃止世帯数(理由、世帯類型、構造別) (<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-14.xlsx>)

#### <부표 21> 장애인가구의 수급 종료 이유

(단위: %)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전체	-	-	100.0	100.0	100.0	100.0
	-	-	436가구	646가구	840가구	1193가구
가구주의 상병 치유	-	-	5.0	2.8	1.8	0.4
가구원의 상병 치유	-	-	-	-	-	0.0
사망	-	-	29.1	31.6	35.7	28.8
실종	-	-	2.5	5.7	6.0	4.6
근로소득 증가·취득	-	-	11.7	7.9	9.5	13.9
근로자의 전입	-	-	0.7	1.1	0.6	0.7
사회보장 급여 증가	-	-	14.0	14.9	12.0	6.8
사적 이전 증가	-	-	1.1	0.6	0.8	0.8
타가구로 전입	-	-	4.1	5.9	5.2	5.6
시설 입소	-	-	2.8	3.3	1.2	1.4
타법으로 의료비 부담	-	-	1.4	1.1	1.3	1.0
기타	-	-	27.5	25.2	25.8	35.9

주: “장애인가구”란 가구주가 장애인가산을 받고 있거나 장애로 일할 수 없는 가구임.  
 자료: 国立社会保障研究所 人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>) 중, 保護廃止世帯数(理由、世帯類型、構造別) (<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH30/H30-14.xlsx>)

<부표 22> 기타가구의 수급 종료 이유

(단위: %)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2473가구	2257가구	1346가구	1984가구	3685가구	4014가구
가구주의 상병 치유	56.1	50.2	2.7	6.3	0.8	0.7
가구원의 상병 치유	1.9	1.1	0.7	0.3	-	0.0
사망	2.0	1.8	3.3	4.2	6.2	5.7
실종	8.5	18.5	14.9	24.2	20.4	15.2
근로소득 증가·취득	19.8	19.2	26.1	36.1	36.2	41.8
근로자의 전입	2.1	1.0	1.5	0.8	0.5	0.6
사회보장 급여 증가	1.7	2.3	4.7	4.9	5.4	3.6
사적 이전 증가	1.1	0.5	0.5	0.3	0.5	0.6
타가구로 전입	2.1	1.5	1.6	2.0	2.1	2.4
시설 입소	0.2	0.4	0.4	0.3	0.9	0.4
타법으로 의료비 부담	0.2	0.0	0.1	0.6	0.3	0.2
기타	4.3	3.5	43.7	19.9	26.6	28.6

주: “기타가구”란 위의 어느 가구에도 해당하지 않는 가구임.

자료: 国立社会保障研究所·人口問題研究所 「生活保護」に関する公的統計データ一覧(<http://www.ipss.go.jp/s-info/f/seiho/seiho.asp>) 중, 保護廃止世帯数(理由、世帯類型、構造別) (<http://www.ipss.go.jp/s-info/f/seiho/seihoH30/H30-14.xlsx>)

### 3. 생활보호제도 선정 요건으로서 부양의무자 기준과 재산 기준

#### 가. 부양의무

##### 1) 개요

□ 일본은 생활보호법을 1950년에 전면개정 하여 친족부양 의무(1946년 법 제정 당시의 제3조)를 폐지했고, “일할 능력이 있는데도 근로의욕이 없는 자”나 “품행 불량자” 등 결격사유(1946년 ‘생활보호법’ 제정 당시의 제2조)도 폐지했음(笛木俊一, 1996: 74).

○ 1950년 ‘생활보호법’ 전면개정을 계기로 부양의무자의 존재 여부를 수급요건으로 하지 않게 되었음.

□ 일본 ‘생활보호법’은 부양의무자에게 받은 부양비만큼 급여를 차감할 뿐, 부양자의

존재를 수급조건으로 간주하지 않고 있음(田畑洋一, 1997: 23).

- 일본은 민법에 의거해 ‘부부 간(내연관계 포함. 민법 제752조)’, ‘(부모, 자녀, 조부모, 손자 등) 직계존비속 및 형제자매(민법 제877조)’, 그리고 ‘3촌 이내 친족 간(민법 제877조 제2항)’에 부양의무를 지우고 있으나 부양의무를 느슨하게 운용하고 있음.
  - 일본의 부양의무 중 가장 엄격한 부양의무는 부부 간의 부양의무와 미성숙한 자녀에 대한 부모의 부양의무이며, “본인과 동등한 수준의 생활을 할 수 있도록 부양”하는 의무이지만, 이마저도 본인의 건강하고 문화적인 최소한의 생활 수준을 포기하여 부양하는 것까지는 요구하지는 않음.
  - 성숙한 자녀, 조부모, 손자, 형제자매에 대한 부양의무는 여유가 있을 경우에 부양하는 의무에 불과하며, 건강하고 문화적인 최소한의 생활수준은 물론, 본인의 사회적 지위에 맞는 수준을 확보한 후에 여유가 있으면 부양하면 됨.
  - 3촌 이내 친족 간의 부양의무는 예외적인 부양의무이며, 과거에 크게 부양 받았던 경우만 가정재판소의 결정을 거쳐야 부양의무가 발생함.
- 일본의 경우 부양의무자가 부양을 거부하면 급여를 그대로 지급함.
  - 일반적으로 일본에서 ‘생활보호법’의 신청자를 심사하는 복지사무소 직원들은 부양의무자에게 편지를 보내보고, 그 사람이 부양할 의사가 없다고 답하면 부양의무는 없는 것으로 처리함(김소영·유아미아쓰시·노법래·이원진, 2013: 38).
    - 신청자와 가까운 지자체에 사는 부양의무자를 직접 방문하고 설득하는 사례는 있으나 신청자와 떨어져 사는 부양의무자를 직접 방문하는 사례는 드뭄. 다른 지자체까지 출장하는 비용도 멀리 출장하는 시간도 없기 때문임.
- 2014년 7월부터 복지사무소가 부양의무자에게 통지서를 보내거나 상황보고를 요구할 수 있게 되었으나, 그 대상은 “가정재판소의 심판을 거쳐 비용징수를 실시할 경우” 등 부양능력이 분명한데도 민법에 따른 부양의무를 이행하고 있지 않은 경우에 제한됨(生活保護制度研究会, 2019: 184).

- 구체적으로는 ① 부양의무자가 정기적으로 수급자를 만나고 있거나 ② 부양의무자가 근무처에서 수급자와 관련된 부양수당이나 부양공제를 받고 있거나 ③ 부양의무자에게 큰 수입이 있는 경우 등임(生活保護制度研究会, 2019: 184-188).

## 2) 현재 해석

- 일본 생활보호법의 부양의무는 “공공부조에 우선하여 사적 부양이 이루어짐을 기대하면서도 이를 법률을 시행할 때의 문제로 하지 않고, 단순히 사실상 부양 받았을 때 피부양자의 수입으로 취급한다”고 이해할 수 있으며, 법학에서도 (일부 다른 해석이 있으나) 대부분 위와 같은 해석을 받아들이고 있음(嵩さやか, 2019: 52).
- 일본은 생활보호법 2013년 개정으로 제24조 제8항을 신설했을 때, 부양의무를 지는 부양의무자가 존재하여도 보호를 시작할 수 있음을 명문화했음(嵩さやか, 2019: 52).
  - 생활보호법 제24조 제8항 “보호의 실시기관은 부양의무자가 민법상의 규정에 의한 부양의무를 이행하고 있지 않는 경우에 보호 개시 결정을 할 때는 …… (保護の実施機関は、知れたる扶養義務者が民法の規定による扶養義務を履行していないと認められる場合において、保護の開始の決定をしようとするときは ……)”
- 생활보호 신청자가 부양의 의사·능력이 있는 부양의무자로부터의 부양을 실시기관(복지사무소)에 의한 충분한 설명·설득에도 불구하고 감정적인 이유로 거부할 경우, 제4조 제1항의 요건을 생활보호 신청을 기각해야 한다고 이해할 수 있으나, 실무에서는 (부양의무자에게 부양능력과 부양할 의사가 있는 경우를 제외하여) 부양능력이 있는 부양의무자가 있다는 것만으로 수급권을 부정하지는 않음(嵩さやか, 2019: 52).
  - 생활보호법 제4조 제1항 “보호는 생활에 곤궁하는 자가 그 이용 가능한 자산, 능력 기타 모든 것을 그 최저한도의 생활의 유지를 위하여 활용함을 조건으로 하여 행해진다(保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あ

らゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる)."

- 생활보호법은 제77조에서 지급한 급여의 전부 또는 일부를 생활보호 실시 이후에 부양의무자로부터 징수할 수 있는 근거는 두고 있음(嵩さやか, 2019: 52).
- 물론 생활보호법 제77조도 “징수할 수 있다”는 규정이므로 실제로 징수할지 여부는 행정기관에 맡기고 있음(嵩さやか, 2019: 53).
  - 부양의무자로부터 비용을 징수한 사례는 2012년도에 전국에서 163건, 총 징수액 3577만 엔(= 약 3억 5천만 원)이었음. 생활보호지출은 약 3.7조 엔이므로 징수액이 미미함(総務省行政評価局, 2014: 195).
  - 비용을 징수한 사례 중 건수 기준 67.5%, 징수액 기준 43.2%는 오사카시이며, 특정 지자체에 치우쳐 있음. 또한 오사카시에 의한 비용징수의 대부분은 생활보호법 제18조 제2항 제2호에 의한 장제부조 비용의 징수임(総務省行政評価局, 2014: 188, 195). 그러므로 여기서 말하는 비용징수와 성격이 다른 것이 대부분임. 즉, 비용징수는 특수한 경우에 극소수 이루어지고 있음(嵩さやか, 2019: 53).
    - 생활보호법 제18조 제2항 제2호 “죽은 자에 대하여 그 장제(=장례식)를 행하는 부양의무자가 없을 경우에 그 유품으로 장제를 치를 비용을 충당할 수 없을 때(死者に対しその葬祭を行う扶養義務者が不在の場合において、その遺留した金品で、葬祭を行うに必要な費用を満たすことのできないとき)”
- 수급자에게 부양능력 있는 부양의무자가 없는 사례가 많다거나 이미 부양하고 있는 사례가 많아서 이럴 수도 있으나, 비용징수에 대한 가정재판소의 개입사례가 적다는 점과 비용징수의 회수율이 높다는 점을 고려하면 부양의무자와의 합의가 이루어진 경우에만 복지사무소가 비용징수를 결정하고 있다고 생각하는 것이 타당할 수 있음(嵩さやか, 2019: 53).
- 행정기관이 비용징수에 소극적인 이유는 ①수급자와 친족 간에 갈등이 생기지 않도록 행정기관이 배려하고 있기 때문일 수 있고, 혹은 ② 비용 징수에 따른

비용이 크기 때문일 것임(嵩さやか, 2019: 53).

- 부양의무자를 조사하여 부양의무자에 부양능력이 있다고 알게 되면 실시기관(복지사무소)과 부양의무자 간에서 부담액을 협의함.
- 합의가 이루어지면 급여를 지급한 도도부현 또는 시정촌의 장이 그 금액을 징수결정 함.
- 합의가 이루어지지 않으면 실시기관이 가정재판소에 신고하여 가정패판소가 부양의무자의 부담액을 결정함.
- 단, 생활보호법 제77조에 의한 징수금은 강제징수의 대상이 되는 분담금(分担金. 지방자치법 제224조), 가입금(加入金. 지방자치법 제226조), 과태료(過料. 1 지방자치법 제4조 제3항)에 해당되지 않은데다가 별도의 법적 규정도 없으므로 체납처분의 대상이 아님. 즉, 세금 징수와 달리, 비용징수가 쉽지 않음(嵩さやか, 2019: 54).

□ 입법자가 자의적으로 부양의무자로부터의 비용징수에 강제징수권을 부여하지 않았던 것임. “국세징수의 예를 따를 수 있다”는 한 문장만 추가하면 강제집행 할 수 있으나, 현행법은 그렇지 않았음(嵩さやか, 2019: 54,55).

#### 나. 소득·재산

□ 가구단위로 이루어짐. 가족이 아니어도 동일한 주거에 거주하고 있으면 하나의 가구로 간주함(生活保護制度研究会, 2019: 441).

○ 단, 아래와 같은 예외 조치들이 있음.

- 근로능력이 있으면서 일하지 않는 가구원이 있는 경우.
  - 성실하지 않은 가구원 1명 때문에 성실한 나머지 가구원이 모두 생활보호를 못 받게 될 수 있으므로 나머지 가구원만을 하나의 가구로 간주함(生活保護制度研究会, 2019: 462).
- 수급자의 몸이 약해져서 다른 가구에 전입한 경우.

- 고령으로 주위의 도움을 받아야 해서 부득이하게 친척 집이나 친구 집에 전입하는 사례가 있으나, 이럴 때 수급자를 받아들인 가구에 공공부조 수급기준을 요구하면 비합리적임. 그러므로 수급자만을 하나의 가구로 간주함(生活保護制度研究会, 2019: 462).
- 장기적으로 입원 중인 가구원이 있는 경우.
  - 입원 중인 가구원 1명을 위하여 가구원 모두의 자립이 어려워질 수 있으므로 입원 중인 가구원만을 하나의 가구로 간주하여 보호함(生活保護制度研究会, 2019: 472).

## 1) 소득

- 근로소득은 물론 연금, 수당 등 사회보장급여뿐 아니라, 사적 이전도 모두 소득으로 간주함.
  - 단, 아래와 같은 예외들이 있음.
    - 관혼상제의 축의금과 부의금, 지방자치단체의 조례에 기초하여 지급 받은 장애인급여나 노인급여(일정액 이내)는 소득으로 간주하지 않음(生活保護制度研究会, 2019: 612).
  - 또한 사회보험료, 소득세, 노동조합 회비, 통근비 등을 제외한 소득만 소득으로 간주함(生活保護制度研究会, 2019: 623).
  - 농업 종사자의 경우, 모종, 비료, 농약, 농기구 수리 등 관련 비용이 소득으로 간주되지 않음. 단, 채소를 키우는 농가에서 스스로 키운 채소를 먹는 경우, 그 채소를 소득으로 간주함(生活保護制度研究会, 2019: 633).

## 2) 재산

- 생활보호를 받기 위해서는 모든 재산을 활용해야 함(生活保護制度研究会, 2019: 112).
- 원칙적으로 모든 재산을 매각하여 생활비로 충당해야 함.

- 단, ①실제로 최저생활을 유지하기 위하여 활용되고 있고, 처분하기보다 보유하고 있을 때 자립에 효과적이라고 인정되는 것은 처분하지 않아도 됨. 또한 ②현재 활용되고 있지는 않지만, 앞으로 활용될 것이 확실하고 처분하기보다 보유하고 있을 때 자립에 효과적이라고 인정되는 것은 처분하지 않아도 됨(生活保護制度研究会, 2019: 123).
  - 이는 행정기관의 추상적인 지침이며, 실제로는 각 복지사무소가 지역상황에 맞춰 사례마다 검토하고 결정함(生活保護制度研究会, 2019: 123).
- 실제로 살고 있는 택지·가옥의 경우, 처분가치와 이용가치를 비교하여 처분가치가 현저히 큰 경우를 제외하여 대부분 보유할 수 있음(生活保護制度研究会, 2019: 132).
- 농가의 경우, 실제로 이용하고 있다면, 평균경작면적까지 보유가 허용됨(生活保護制度研究会, 2019: 132).
- 생활용품도 그 지역에서의 보급률이 70% 이상이면 보유할 수 있음(生活保護制度研究会, 2019: 132).
- 자동차는 원칙적으로 보유할 수 없음.
- 단, 대중교통 이용이 현저히 어려운 지역에서 자동차를 통근에 이용할 경우나 장애인이 통학, 통근, 통원에 자동차를 이용하는 경우, 자동차 보유를 허용함(生活保護制度研究会, 2019: 132-142).