

국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델 개발 및 주요 개편방안 효과 분석



이원진
노대명·하은솔



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



연구진

연구책임자	이원진	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	노대명	한국보건사회연구원 선임연구위원
	하은솔	한국보건사회연구원 전문연구위원

연구보고서 2024-41

국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델 개발 및 주요 개편방안 효과 분석

발행일 2024년 12월
발행인 강혜규
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (주)에이치에이엔컴퍼니

© 한국보건사회연구원 2024
ISBN 979-11-7252-058-8 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2024.41>

발|간|사

2000년 시행 이후 국민기초생활보장제도는 전국민의 최저생활을 보장하는 최후의 사회적 안전망으로 기능해왔다. 그동안 맞춤형 급여체계 개편, 부양의무자 기준 완화·폐지 등에 따라 국민기초생활보장제도의 보장성이 강화되어왔지만, 아직도 복지사각지대의 사망 사건이 잇달아 발생하는 등 빈곤 사각지대를 해소해야 하는 중요한 과제가 남아 있다. 기본소득, 부의 소득세와 같은 대안적 소득보장제도 역시 활발하게 논의되고 있다. 국민기초생활보장제도 개편 및 대안적 소득보장제도 관련 정책 논의의 수준을 높이기 위해서는, 다양한 대안의 실증적 효과를 예측할 수 있는 시뮬레이션 모델이 필요하다. 이 연구는 복잡한 국민기초생활보장제도 규칙을 반영한 정교하고 과학적인 시뮬레이션 모델을 구축하기 위해 노력하였다. 이 연구가 구축한 시뮬레이션 모델은 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 급여별 선정기준 인상, 근로·사업소득 기본 공제율 조정, 재산의 소득환산율 인하 등과 같은 주요 정책과제의 효과를 추정하는 데 유용하게 활용될 것으로 기대된다.

이 연구는 한국보건사회연구원 이원진 연구위원의 책임하에 원내 노대명 선임연구위원과 하은솔 전문연구원의 참여로 수행되었다. 원내 강신욱 선임연구위원과 서울대학교 사회복지학과 구인회 교수의 조언은 보고서의 완성도를 높이는 데 큰 도움이 되었다. 마지막으로, 이 보고서의 내용은 한국보건사회연구원의 공식적인 견해가 아니라는 사실을 밝혀둔다.

2024년 12월

한국보건사회연구원장 직무대행

강 혜 규

목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



요약	1
제1장 서론	5
제1절 연구 내용	7
제2절 연구 구성	10
제2장 대안적 소득보장모델과 국민기초생활보장제도 개편 논의	11
제1절 최근 거론되는 대안적 소득보장모델	13
제2절 대안적 소득보장모델의 특징과 최근 흐름	15
제3절 기존 소득보장제도 비판에 대한 검토	22
제4절 대안적 소득보장모델과 국민기초생활보장제도	31
제3장 시뮬레이션 모델 개발: 시나리오 설정 및 소득인정액 생성 ...	39
제1절 데이터 및 변수	41
제2절 제도 요소	48
제3절 소득인정액 생성	74
제4장 시뮬레이션 모델 개발: 수급집단 선정 및 급여 생성	77
제1절 한국복지패널조사 수급 실태 분석	79
제2절 수급집단 선정 및 급여 생성	108

제5장 시뮬레이션 모델 검증	115
제1절 가계금융복지조사 데이터 비교	117
제2절 국민기초생활보장제도 행정데이터 비교	123
 제6장 시뮬레이션 모델 분석	 129
제1절 개별 제도 요소 시나리오 분석	131
제2절 제도 요소 조합 시나리오 분석	163
 제7장 결론	 173
제1절 요약	175
제2절 한계 및 과제	177
 참고문헌	 179
 부록	 185
 Abstract	 187

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1〉 국민기초생활보장제도와 대안적 소득보장제도의 특징 비교	14
〈표 3-1〉 가계금융복지조사 활용 변수	45
〈표 3-2〉 국민기초생활보장제도 균등화지수	50
〈표 3-3〉 기준중위소득 및 균등화지수 시나리오	51
〈표 3-4〉 고령화연구패널조사/가계금융복지조사 공통 활용 변수	53
〈표 3-5〉 생계급여 부양의무자 기준 시나리오	55
〈표 3-6〉 가계금융복지조사 가구 내 부부 정의	57
〈표 3-7〉 가계금융복지조사 부모/자녀와의 동거 정의	57
〈표 3-8〉 보장가구 범위 시나리오	59
〈표 3-9〉 가계금융복지조사 가구 내 〈부부+18세 미만 자녀〉 정의	59
〈표 3-10〉 국민기초생활보장제도 선정기준의 기준중위소득 대비 비율	60
〈표 3-11〉 생계·주거·교육급여 선정기준 시나리오	60
〈표 3-12〉 생계·주거·교육급여 급여 기준 시나리오	62
〈표 3-13〉 주거급여 및 교육급여 급여 기준	63
〈표 3-14〉 소득조사 항목 시나리오	64
〈표 3-15〉 근로·사업소득 공제 시나리오	65
〈표 3-16〉 재산조사 항목 시나리오	67
〈표 3-17〉 유형별 공시가격 현실화율	68
〈표 3-18〉 국민기초생활보장제도 주요 재산조사 기준	69
〈표 3-19〉 재산조사 기준 시나리오	70
〈표 3-20〉 신청주의 시나리오	72
〈표 3-21〉 기준 시나리오 및 대안 시나리오	73
〈표 4-1〉 한국복지패널조사 활용 변수	80
〈표 4-2〉 한국복지패널조사 소득인정액 생성 방법	83
〈표 4-3〉 입주형태별 국민기초생활보장제도 수급률	86
〈표 4-4〉 학생가구/비학생가구 국민기초생활보장제도 수급률	87
〈표 4-5〉 소득인정액구간별 생계급여 수급률 및 급여	89

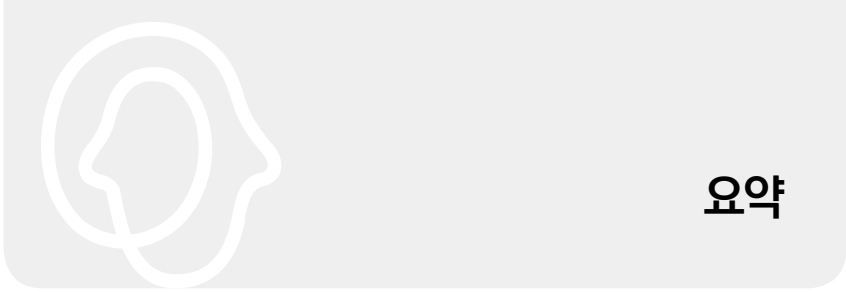
〈표 4-6〉 생계급여 수급집단의 소득인정액 분포	90
〈표 4-7〉 생계급여 수급집단의 소득인정액구간별 특성	92
〈표 4-8〉 기준중위소득 30% 이하 소득인정액집단의 생계급여 수급률	94
〈표 4-9〉 전월세가구 소득인정액구간별 생계·주거급여 수급률	95
〈표 4-10〉 전월세가구 주거급여 수급집단의 소득인정액 분포	96
〈표 4-11〉 전월세가구 주거급여 수급집단의 소득인정액구간별 특성	98
〈표 4-12〉 전월세가구 기준중위소득 46% 이하 소득인정액집단의 주거급여 수급률	99
〈표 4-13〉 전월세가구 생계·주거급여 수급지위 조합	100
〈표 4-14〉 전월세가구 연령별 생계·주거급여 수급지위 조합	101
〈표 4-15〉 전월세가구 소득인정액구간별 생계·주거급여 수급지위 조합	102
〈표 4-16〉 학생가구 소득인정액구간별 생계·주거·교육급여 수급률	103
〈표 4-17〉 학생가구 교육급여 수급집단의 소득인정액 분포	104
〈표 4-18〉 학생가구 기준중위소득 50% 이하 소득인정액집단의 교육급여 수급률	104
〈표 4-19〉 학생가구·전월세가구 생계·주거·교육급여 수급지위 조합	107
〈표 4-20〉 시뮬레이션 생계·주거·교육급여 수급집단 선정 방법	108
〈표 4-21〉 연령집단별 실제 수급률 및 최대 소득인정액 수급확률 설정값	112
〈표 4-22〉 연령집단별 기준 시나리오 수급률 추정 결과	113
〈표 5-1〉 생성-조사 데이터 비교: 수급률 및 급여 평균	118
〈표 5-2〉 생성-조사 데이터 비교: 빈곤율 및 빈곤갭비율 감소효과	120
〈표 5-3〉 생성-조사 데이터 비교: 수급집단의 특성	122
〈표 5-4〉 생성-행정 데이터 비교: 연령집단별 수급자 수 및 수급률	124
〈표 6-1〉 분석 항목의 정의	132
〈표 6-2〉 기준 시나리오: 2022년 국민기초생활보장제도	134
〈표 6-3〉 기준중위소득 및 균등화지수 조정	135
〈표 6-4〉 생계급여 부양의무자 기준: 재산 항목 조정	136
〈표 6-5〉 생계급여 부양의무자 기준: 폐지	137
〈표 6-6〉 보장가구 범위 조정: 부부+18세 미만 자녀	140



〈표 6-7〉 보장가구 범위 조정: 개인	141
〈표 6-8〉 생계급여 선정기준 인상: 기준중위소득 35%	143
〈표 6-9〉 생계급여 선정기준 인상: 기준중위소득 40%	144
〈표 6-10〉 주거급여 선정기준 인상: 기준중위소득 50%	145
〈표 6-11〉 주거급여 선정기준 인상: 기준중위소득 60%	146
〈표 6-12〉 교육급여 선정기준 인상: 기준중위소득 60%	147
〈표 6-13〉 주거급여 기준 조정: 기준임대료 인상	149
〈표 6-14〉 교육급여 기준 조정: 교육활동지원비 인상	150
〈표 6-15〉 소득조사 항목 조정: 근로·자녀장려금 포함	151
〈표 6-16〉 소득조사 항목 조정: 기초연금 제외	152
〈표 6-17〉 근로·사업소득 공제 확대: 청년 추가공제 연령 조정	154
〈표 6-18〉 근로·사업소득 공제 확대: 청년 추가공제 연령 조정 및 기본공제율 인상	155
〈표 6-19〉 재산조사 완화: 2022년 기준→2023년 기준	158
〈표 6-20〉 재산조사 완화: 2022년 기준→2023년 이후 기준→2배	159
〈표 6-21〉 재산조사 완화: 재산의 소득환산율 인하	160
〈표 6-22〉 재산조사 완화: 재산 컷오프제 시행	161
〈표 6-23〉 신청주의 폐지	162
〈표 6-24〉 제도 요소 조합 시나리오	164
〈표 6-25〉 기초보장 기준 모델	166
〈표 6-26〉 기초보장 단기 모델	167
〈표 6-27〉 기초보장 장기 모델	168
〈표 6-28〉 가구NIT 장기 모델	170
〈표 6-29〉 개인NIT 장기 모델	171
〈부표 4-1〉 성·연령집단별 국민기초생활보장제도 수급률	185
〈부표 5-1〉 2023년 가계금융복지조사 표본 사례 수	186

그림 목차

[그림 3-1] 가계금융복지조사 및 인구주택총조사 성·연령 분포	43
[그림 3-2] 기준중위소득 및 가계금융복지조사 중위소득	49
[그림 4-1] 성·연령집단별 국민기초생활보장제도 수급률	85
[그림 5-1] 생성-행정 데이터 비교: 성·연령집단별 수급자 수	126
[그림 5-2] 생성-행정 데이터 비교: 성·연령집단별 수급률	127



요약

이 연구에서는 가계금융복지조사 데이터를 활용한 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델을 개발하였고, 국민기초생활보장제도 주요 개편방안의 효과를 시뮬레이션하였다. 이 연구의 시뮬레이션 모델은 첫째, 생계급여 부양의무자 기준을 반영하였고 둘째, 사회적 낙인, 정보 부족, 복잡한 신청절차, 자활사업 참여 기피 등으로 인한 수급미신청 가능성을 반영하였으며 셋째, 시뮬레이션 결과를 행정데이터 수급 실태와 비교·검토하였다는 점에서 선행연구의 한계를 극복하고자 노력하였다. 이 연구의 시뮬레이션 모델은 횡단 데이터로 조사된 소득 및 재산, 개인·가구 특성 정보에 국민기초생활보장제도 규칙을 적용하여 가상적으로 수급지위와 급여를 생성하는 단순한 형태를 갖는다. 이는 거시경제 및 인구학적 변화나 국민기초생활보장제도의 행태적 효과를 고려하지 않는다는 점에서 방법론적 한계를 갖지만, 급여별 선정기준 인상, 근로·사업소득 공제 확대, 재산조사 기준 완화 등과 같은 주요 미시적·단기적 정책과제의 효과를 비교적 정교하게 추정할 수 있다는 장점을 갖는다.

시뮬레이션 모델은 2023년 가계금융복지조사 데이터를 활용하여 개발하였다. 2023년 가계금융복지조사는 2022년 1년의 소득과 2023년 3월 말의 가구·개인 특성 및 재산 정보를 조사하였다. 이 연구에서는 2023년 가계금융복지조사 데이터에 2022년 국민기초생활보장제도 규칙을 적용하여 2022년 국민기초생활보장제도 수급 실태 및 소득분포를 산출하는 시뮬레이션 모델을 구축한 후, 국민기초생활보장제도 요소의 일부를 변경하는 대안 시나리오를 구성하였다. 우선 3장에서 설명한 것처럼, 소득 및 재산, 개인·가구 특성 정보를 활용하여 소득인정액을 추정하였고, 고령화연구패널조사 데이터를 보완적으로 활용하여 59세 이상 고령자에 대해 생계급여 부양의무자 기준을 적용하였다. 다음으로 4장에서 설명한

것처럼, 수급 미신청 가능성을 고려하여 행정데이터로 관찰한 연령집단별 수급률과 유사한 수급률이 산출되도록 소득인정액 기준 충족 집단에 대해 수급지위를 확률적으로 생성하였다. 5장에서는 첫째, 가계금융복지조사에서 조사한 기초보장급여와 시뮬레이션 모델로 생성한 기초보장급여를 비교하였고 둘째, 행정데이터로 관찰한 성·연령집단별 수급률과 시뮬레이션 모델로 생성한 성·연령집단별 수급률을 비교하였다. 5장의 분석에 따르면, 시뮬레이션 모델이 소득인정액 기준 충족 집단에 급여를 집중하였기 때문에 상대적으로 소득 수준이 낮고 빈곤위험이 큰 집단으로 수급집단이 다소 편향적으로 구성되었고, 이에 따라 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소효과가 다소 과장된 것으로 나타났다. 또한 시뮬레이션 모델로 전체 집단의 수급 실태를 추정하는 데는 큰 무리가 없지만, 성·연령집단별 하위집단 분석에서는 행정데이터 수급 실태와 시뮬레이션 수급 실태의 부분적인 불일치가 관찰되었다. 따라서 이 연구의 시뮬레이션 모델은 이와 같은 한계를 고려하여 활용·해석해야 할 필요가 있다.

6장에서는 시뮬레이션 모델을 활용하여 국민기초생활보장제도 개편 시나리오의 효과를 분석하였다. 시뮬레이션에 따르면, 기준중위소득-가계금융복지조사 중위소득 격차 해소, 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 보장가구 범위 축소, 생계급여 선정기준 인상, 근로·사업소득 기본공제율 인상, 재산조사 완화, 신청주의 폐지 등과 같은 주요 개편 방안이 국민기초생활보장제도의 보장성을 강화하고 빈곤을 감소시키는 것으로 나타났다. 한편, 주거급여와 교육급여의 선정기준을 인상하거나 급여 수준을 증가시키는 개편 방안은 주로 극빈층이 아닌 저소득층에게 혜택을 집중하기 때문에 빈곤 감소효과가 그다지 크지 않은 것으로 나타났다. 또한, 소득평가액에 근로·자녀장려금을 포함하거나 기초연금을 제외하는 변화가 국민기초생활보장제도 수급 실태와 빈곤에 미치는 영향도 작지 않았다.

이 연구의 시뮬레이션은 다음과 같은 한계를 갖는다. 첫째, 가계금융복지조사 개인·가구 특성 및 소득·재산 정보의 측정오차, 가계금융복지조사 표본 대표성의 한계, 시뮬레이션에 미반영한 국민기초생활보장제도 세부 규칙의 존재 등으로 인해 시뮬레이션 오차가 발생한다. 둘째, 시뮬레이션에서는 소득인정액 기준 충족 집단의 급여별 수급 미신청 확률의 변이가 개인 연령 및 소득인정액으로 완전히 설명될 것이라고 가정하지만, 연령·소득인정액집단 내에서 다양한 개인·가구 특성에 따라 수급 미신청 확률이 달라질 가능성이 존재한다. 셋째, 소득인정액이 급여별 선정 기준을 초과하는 집단의 수급을 허용하지 않음으로써 시뮬레이션이 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효율성 및 효과성을 과장하고, 실제보다 취약계층에게 급여를 더욱 집중하여 개인·가구 특성별 수급 분포 및 빈곤 감소 효과를 일정하게 왜곡한다. 넷째, 2022년 국민기초생활보장제도에서 관찰된 연령집단별 생계·주거·교육급여 수급 미신청 확률이 국민기초생활보장제도 규칙을 변경하는 다양한 시나리오에서 동일할 것이라고 가정한다. 예를 들어, 선정기준이 기준중위소득의 30%이고 부양의무자 기준이 존재하며 가구단위로 보장하는 2022년 생계급여의 수급 미신청 확률을 선정기준이 기준중위소득의 40%이고 부양의무자 기준이 존재하지 않고 개인단위로 보장하는 생계급여 시나리오에 동일하게 적용한다. 다섯째, 국민기초생활보장제도의 근로유인 감소효과, 사적이전 구축효과, 가구구성 변화효과 등과 같은 잠재적인 수급집단의 행태 변화 가능성을 반영하지 못하였다.

이와 같은 한계를 극복하기 위해서는 다양한 외부 데이터를 활용하여 향후 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델을 더욱 정교하게 구축해야 할 필요가 있다. 우선, 이 연구에서는 국민기초생활보장제도 행정데이터의 수급지위 정보만을 활용하였지만, 소득평가액, 재산의 소득환산액, 부

4 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델 개발 및 주요 개편방안 효과 분석

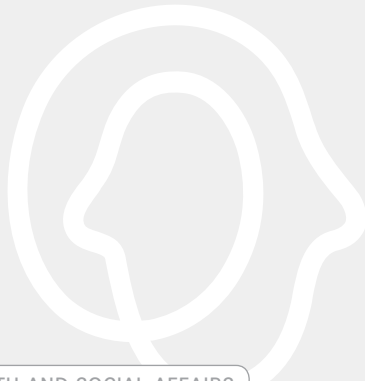
양의무자 등 행정데이터로 포착되는 다양한 정보를 활용하여 시뮬레이션 모델의 타당도를 개선해야 한다. 또한, 가계금융복지조사의 한계로 인해 가구단위로 측정된 부동산 및 실물자산을 가구주의 개인 값으로 간주하였는데, 개인 명의 부동산 정보를 확인할 수 있는 외부 데이터를 활용하여 가계금융복지조사 데이터의 개인단위 부동산 정보를 추정하는 작업을 시도해볼 수 있다. 국민기초생활보장제도의 수급 미신청 가능성에 대한 더욱 정교한 모델링, 국민기초생활보장제도의 행태적 효과를 시뮬레이션 모델에 반영하는 방법에 대한 고민도 필요하다.

주요 용어: 국민기초생활보장제도, 시뮬레이션 모델, 빈곤

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제1장

서론

제1절 연구 내용

제2절 연구 구성

제 1 장 서론

제1절 연구 내용

2015년 맞춤형급여체계 개편 이후 국민기초생활보장제도의 보장성이 꾸준히 강화되었다(이태진 외, 2020). 2015년 교육급여의 부양의무자 기준이, 2018년 주거급여의 부양의무자 기준이 폐지되었으며, 2021년 생계급여의 부양의무자 기준이 ‘원칙 적용·예외 미적용’에서 ‘원칙 미적용·예외 적용’으로 전환되었다(관계부처합동, 2023, p. 14). 2023년 재산조사 지역구분 개편과 함께 주거용재산 한도액과 기본재산액이 인상되었고(보건복지부, 2023a, pp. 133-174), 2020년 생계·주거·교육급여 소득조사의 근로·사업소득 30% 기본공제가 시행되었다(보건복지부, 2020, p. 102). 또한, 생계급여의 선정기준은 기준중위소득의 35%까지, 주거급여의 선정기준은 기준중위소득의 50%까지 인상될 예정이다(관계부처합동, 2023, p. 27, p.40). 하지만 이와 같은 변화에도 불구하고, 최근 복지사각지대의 사망 사건이 잇달아 발생하면서 국민기초생활보장제도의 사각지대를 축소하고 보장성을 강화해야 한다는 요구가 지속되고 있다. 부의 소득세나 안심소득과 같이 국민기초생활보장제도를 대체하는 대안적 소득보장제도가 필요하다는 주장도 제기되었다(박기성, 변양규, 2017; 김낙희 외, 2021; 박기성, 조경엽, 2021).

국민기초생활보장제도 개편 및 대안적 소득보장제도 관련 정책 논의를 심화하기 위해서는, 국민기초생활보장제도 개편 방안이나 대안적 소득보장제도의 실증적 효과를 예측할 수 있는 시뮬레이션 모델이 필요하다. 여러 선행연구는 가계금융복지조사와 같이 전국민의 소득·재산 정보를 수

집한 서베이 데이터에 국민기초생활보장제도 규칙을 가상적으로 적용하여 수급집단을 선정하고 급여를 생성하는 시뮬레이션을 실시하였다(김현경 외, 2020; 강신욱 외, 2022; 김기태 외, 2022; 이원진 외, 2022; 정은희 외, 2022; 고혜진 외, 2023). 선행연구는 가계금융복지조사 데이터를 활용하여 개인·가구 특성 및 소득·재산 정보를 활용하여 국민기초생활보장제도 규칙에 따라 소득인정액을 계산하고 생계·주거·교육급여를 생성하는 시뮬레이션 모델을 구축한 후, 국민기초생활보장제도 규칙 변화에 따른 효과를 추정하였다. 하지만 이와 같은 선행연구의 국민기초생활보장제도 시뮬레이션이 초보적인 수준에 머물러 있어 시뮬레이션 모델의 고도화가 필요하다. 이 연구에서는 가계금융복지조사 데이터를 활용한 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델을 개발하고, 국민기초생활보장제도 주요 개편 방안의 효과를 시뮬레이션한다.

선행연구의 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델은 대체로 다음과 같은 한계를 갖는다. 첫째, 서베이 데이터로 동거하지 않는 부양의무자의 정보를 파악할 수 없기 때문에, 생계급여 부양의무자 기준을 적용하지 못해 수급규모를 과대추정한다. 선행연구는 소득인정액 기준으로 추정한 수급집단과 데이터에서 관찰된 수급집단의 차이를 부양의무자 기준의 영향으로 해석하기도 하였다(김현경 외, 2020, p. 62). 하지만 소득인정액 기준 충족 집단과 실제 수급집단의 차이에는 부양의무자 기준뿐만 아니라 다양한 시뮬레이션 오차가 상당히 큰 영향을 미치기 때문에, 이를 정확한 해석으로 평가하기 어렵다. 한편, 2021년에 생계급여 부양의무자 기준이 ‘원칙 적용·예외 미적용’에서 ‘원칙 미적용·예외 적용’으로 전환되었고, 2023년 가계금융복지조사 데이터에는 생계급여 부양의무자 기준 축소의 영향이 반영된 2022년 연간 기초보장급여가 조사되었다. 이 연구는 생계급여 부양의무자 기준의 영향이 축소된 2023년 가계금융복

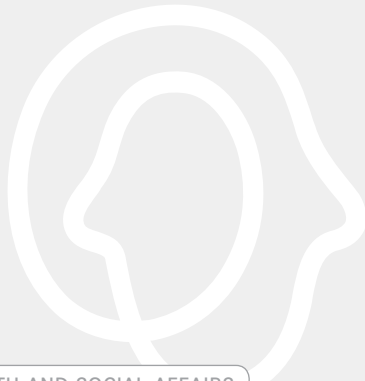
지조사 데이터를 활용하여 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델의 질을 높이고자 한다. 또한, 고령화연구패널조사 데이터와 가계금융복지조사 데이터를 함께 활용하여 생계급여 고소득·고재산 부양의무자 기준의 영향을 시뮬레이션에 반영하기 위해 노력한다. 둘째, 선행연구의 국민기초생활보장제도 시뮬레이션은 소득인정액 기준을 충족하는 집단이 수급을 신청하지 않을 가능성을 고려하지 않아 수급규모를 과대추정한다(이원진 외, 2022, p. 170). 사회적 낙인, 정보 부족, 복잡한 신청절차, 자활사업 참여 기피 등과 같은 다양한 이유로 수급 선정기준을 충족하지만 수급을 선택하지 않는 집단이 존재한다. 하지만 선행연구의 시뮬레이션은 소득인정액 기준을 충족하는 집단의 100%를 수급집단으로 선정함으로써 수급규모를 과대추정하였고, 국민기초생활보장제도 규칙의 변화에 따른 효과를 정교하게 추정하지 못하였다. 이 연구에서는 수급 선정기준을 충족하는 집단의 일부에 대해 수급지위를 확률적으로 생성하는 방법으로 잠재적 수급집단의 수급 미신청 가능성을 반영하기 위해 노력한다. 셋째, 선행연구에서는 생계·주거·교육급여의 개인·가구 특성별 수급률 시뮬레이션 결과를 행정데이터와 비교하여 검증하는 작업이 이루어지지 못했다. 이 연구에서는 한국사회보장정보원이 제공한 국민기초생활보장제도 행정데이터(한국사회보장정보원, 2024)를 시뮬레이션 모델 구축 및 검증에 활용한다.

이 연구의 시뮬레이션은 장기적인 거시경제 및 인구학적 변화를 고려하지 않고, 국민기초생활보장제도가 경제활동, 사적이전, 가구구성 등에 미치는 행태적 효과를 고려하지 않기 때문에, 거시적·장기적 변화나 대규모 정책 변화의 영향을 추정하는 데 한계를 갖는다. 하지만 현단계 국민기초생활보장제도의 세부 규칙을 최대한 자세하게 적용하고 행정데이터와의 일치도를 일정하게 검증함으로써 미시적·단기적 변화나 소규모 정

책 변화의 영향을 정교하게 추정할 수 있다는 장점을 갖는다. 예를 들어, 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 생계급여 선정기준 인상, 근로·사업소득 기본 공제율 조정, 재산의 소득환산율 인하 등과 같이 현단계에서 주요하게 논의되는 정책과제의 효과 추정에 유용하게 활용될 수 있다.

제2절 연구 구성

이 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 대안적 소득보장모델과 국민기초생활보장제도 개편 논의를 검토하여 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 시나리오 설정의 기초자료로 활용한다. 3장에서는 국민기초생활보장제도의 제도 요소별로 시뮬레이션 시나리오를 설정하고, 가계금융복지조사 데이터를 활용하여 소득인정액을 생성한다. 4장에서는 3장에서 생성한 소득인정액 정보를 활용하여 수급집단을 선정하고 생계·주거·교육급여를 생성한다. 이때 수급 선정기준 충족 집단의 수급 미신청 가능성을 고려하기 위해 수급지위를 확률적으로 생성한다. 5장에서는 시뮬레이션 모델의 실효성 및 한계를 진단하기 위해 가계금융복지조사 데이터 및 행정데이터로 관찰한 수급 실태와 시뮬레이션 결과로 생성한 수급 실태를 비교하여 검증한다. 6장에서는 시뮬레이션 모델을 활용하여 국민기초생활보장제도 개편 시나리오의 효과를 분석한다.



제2장

대안적 소득보장모델과 국민기초생활보장제도 개편 논의

제1절 최근 거론되는 대안적 소득보장모델

제2절 대안적 소득보장모델의 특징과 최근 흐름

제3절 기존 소득보장제도 비판에 대한 검토

제4절 대안적 소득보장모델과 국민기초생활보장제도

제2장

대안적 소득보장모델과 국민기초생활보장제도 개편 논의

제1절 최근 거론되는 대안적 소득보장모델

이 장에서는 국민기초생활보장제도와 대안적 소득보장제도의 정책효과를 비교하기 위해 시뮬레이션 모델을 구축·분석하기에 앞서, 왜 대안적 제도가 출현하였으며 그것이 국민기초생활보장제도 개편 논의에서 어떠한 의미를 갖는지를 살펴본다.

현재 국민기초생활보장제도에 대한 대안적 소득보장제도로 검토할 수 있는 것은 ① 부의 소득세(Negative Income Tax: NIT), ② 기본소득(Basic Income), ③ 안심소득(Safety Income: ②의 변형된 형태), ④ 근로장려세제이다.¹⁾ 이 네 모델은 준거모델의 성격을 갖는 것(①), 이미 전국단위로 시행 중인 것(④), 일부 지자체에서 시행 중이거나 시범사업 단계에 있는 것(②, ③)이다. 이 네 모델은 기본구조 측면에서 모두 NIT 모델에 뿌리를 두고 있다고 말해도 무방하다. 모델에 따라 재원의 규모, 권리성 여부, 개인·가구단위 지급, 자산조사 유무 등에서 큰 차이가 있지만, 모델의 ‘기계적’ 구조 측면에서 유사하다는 의미이다(유종성, 2018, p. 15). 물론 기본소득과 다른 모델(①, ③)이 목표와 전략 측면에서 근본적 차이점을 갖는다는 반론 또한 존재한다. 가장 큰 차이는 기본소득이 ‘선 급여·후과세’의 원칙을 견지하고 있다는 점일 것이다(유영성 외, 2021, pp. 30-32). 그리고 사각지대·급여충분성·재정부담의 정책조합을 논거

1) 그밖에 한국형 실업부조라 불리는 국민취업지원제도 등이 있으나, 그것은 적용대상의 제한성과 지원의 한시성 등을 고려하여 논의에서 제외하였다.

로 좌파 버전과 우파 버전으로 구분하기도 한다(김태일, 2020). 달리 표현하면, NIT와 기본소득의 차이는 재정효율화 대 소득재분배 강화의 관점으로 구분할 수 있을 것이다.

〈표 2-1〉 국민기초생활보장제도와 대안적 소득보장제도의 특징 비교

구분	정책목표	지원대상 (소득기준선)	지원내용/방식	재원
⑩ 국민기초 생활보장제도 (생계급여/주거급여)	· 빈곤감소 · 근로유인	· (가구) 빈곤층 · 기준중위소득 의 32%/48% 이하	· 현금급여(월간) · 최저소득보장 (PL-Inc)	· 정부예산
① 부의 소득세	· 소득불평등 완화 · 복지행정 간소화 · 근로유인	· (개인) 저소득층 · 중위소득의 5 0%~70%	· 현금급여 (연1월간) · 정률 (급여감소율) · (GI-Inc)×0.5	· 기존 복지예산 · 공제/감면 폐지
② 기본소득	· 빈곤감소 · 소득안전망 제공 · 복지행정 간소화	· (개인) 전 국민 · 정률소득세에 따라 실질수급 범위 변동	· 현금급여(월간) · 정액(30~50만 원, 단계별 확대)	· 정률노동 소득세 · 재산보유세 · 디지털세/ 탄소세
③ 안심소득	· 빈곤감소 · 복지행정 간소화 · 근로유인	· (가구) 빈곤층 · 기준중위소득 의 85% 이하	· 현금급여(월간) · 정률 (급여감소율) · (GI-Inc)×0.5	· 기존 복지예산 · 추가 재정투입 (예산증가율)
④ 근로장려세제	· 소득보충 · 근로유인	· (가구) 취업자 · 맞벌이: 중위 소득의 126. 3%	· 현금급여 (연1반기) · 정률 (소득구간별)	· 조세지출

출처: 필자가 작성하였다.

대안적 소득보장모델의 공통점은 ‘하나의 간단한 제도’로 복잡한 소득 보장제도를 포괄적으로 대체하려 한다는 것이다. 기존 사회보장제도를 어디까지 대체할 것인지는 모델에 따라 차이가 있다. 사회보험을 포함한 전체 소득보장제도를 대체하는 것부터 선별적 소득보장제도의 전체 또는 일부를 대체하는 것까지 스펙트럼이 넓다. 그 중 한국의 기본소득 모델은

보장수준과 개혁난이도에 대한 현실주의적 고민을 담아, 단계적으로 기존 복지제도를 대체하는 전략을 제시하기도 한다(서정희, 백승호, 2021). 그 중에서도 국민기초생활보장제도는 이들이 공통적으로 대체하려는 제도이다.

NIT 모델(①, ③, ④)은 선별적 소득보장제도를 대상 표적화와 재정 효율성 측면에서 부정확하고 비효율적인 것으로 비판하며, 이를 포괄적으로 대체하려는 경향이 있다. 그에 비해 기본소득 모델(②)은 노동시장의 구조적 변화와 사회보장제도의 부정합에 주목하며 소득보장의 전체 패러다임을 바꾸려는 경향을 보인다. 특히 기본소득은 선도적으로 국민기초생활보장제도의 ‘신청주의와 엄격한 선정기준 그리고 낮은 접근성’이 복지사각지대와 사회적 낙인 효과를 만들어내고 있다는 점을 비판해 왔다.

제2절 대안적 소득보장모델의 특징과 최근 흐름

기술적 측면만 보면, NIT 모델은 상반된 목적에 활용될 수 있는 중립적 도구라고 말할 수 있지만, 그것이 생겨난 역사적 환경에 따라 다른 정치적 함의를 갖는다는 점을 간과할 수 없다. 이 모델들은 어떠한 과정을 거쳐 현재에 이르게 되었는지 간략히 살펴본다.

1. NIT 모델의 주요 내용

NIT(①)는 1960년대 Milton Friedman이 제안한 것으로, 1970년대 미국과 캐나다에서 정책실험으로 이어졌고 당시 정치적으로 큰 관심을 모았다. 이 모델의 아이디어는 간단하다. 일반적인 소득세 시스템은 소득

증가에 비례해서 세액이 증가하도록 설계되어 있고, 이것은 ‘양(+)의 소득세’라고 부를 수 있다. 이 논리를 뒤집어, 일정 기준선 이하 소득에 대해서는 소득이 0에 가까워질수록 급여가 증가하도록 설계한 것이 ‘부(-)의 소득세’이다. 이 모델은 소득기준선과 개인소득의 차액에 50%의 급여 감소율(benefit reduction rate)을 적용한다. NIT 모델의 제안배경에 대해 Friedman은 「Capitalism and Freedom」(Friedman, 1962) 제 12장에서 간략하게 언급하고 있다. 기존 복지제도가 너무 복잡해서 관리 비용이 많이 들고, 빈곤층에 대한 표적화가 제대로 되지 않고, 한계세율이 100%에 달해 복지수급자의 근로동기를 저해한다는 것이다.

Friedman은 대안적 모델로 1) 시장개입을 최소화하고 빈곤층 중심의 지원 표적화, 2) 근로유인 효과의 개선²⁾, 3) 조세 시스템을 활용한 관리 단순화를 골자로 하는 NIT를 제안한다. Friedman은 이 모델이 기존 복지제도보다 재정적으로 훨씬 효율적이라는 점을 강조한다. NIT를 도입하면 “하위 20% 저소득층에게 최저소득을 보장하는 데 기존 복지제도 지출의 절반도 들지 않을 것”이라고 말한다(Friedman, 1962, p. 194). 이 모델이 당시 정책결정자들에게 매우 유혹적인 제안이었음은 분명하다. 사실 Friedman은 보편적 급여 도입이 조세부담을 증가시키고 경제성장을 저해한다는 주장을 하였는데, 이는 당시 영국의 보편복지와 조세인상에 대한 비판이기도 했다. NIT 모델은 1970년대 미국에서 정치적·정책적으로 많은 주목을 받았고, 좌우를 아우르는 많은 학자들이 지지하기도 했다. 하지만 그 정책실험은 높은 재정부담, 모호한 정책성과, 개혁방안을 둘러싼 정치적 갈등으로 인해 그리 오래가지 못했다. 그럼에도

2) Friedman은 NIT가 근로동기를 높일 것이라고 생각하지는 않았으며, 기존 복지제도보다는 더 나을 것이라는 태도를 보였다. NIT는 “빈곤완화를 위한 다른 대책과 마찬가지로 사람들의 자립을 촉진할 인센티브를 줄이지만, 최저소득까지 보충하는 시스템처럼 인센티브를 완전히 없애지는 않는다”고 말한다(Friedman, 1962, p. 192).

Friedman은 미국 복지제도의 비효율성과 낮은 근로유인 효과를 비판한 대표적 이론가로 지금까지 계속 소환되고 있다.

2. NIT에서 EITC로의 변형: 한국의 근로장려세제

NIT 모델의 실험과 좌절의 결과로 채택된 것은 결국 EITC 모델이었으며, 이것은 1975년 제도화되었다(김재진, 2009). 한국의 근로장려세제(④) 또한 EITC를 기본 모델로 만들어진 것이다. EITC 모델은 NIT가 표방했던 기존 복지제도의 소득보장 기능을 포괄적으로 대체하기보다 근로유인을 강화하는 절충안이었다. 상대적으로 낮은 금액을 많은 저소득층에게 ‘비경직적 방식으로’³⁾ 지급하는 제도라고 말할 수 있다. 모델의 기본 구조는 수급자의 소득구간을 점증/평탄/점감 구간으로 나누고, 가구특성에 따라 평탄구간 길이를 조정하거나, 점감구간의 꼬리를 길게 설정하여 적용대상을 확대하고 근로유인 효과를 높이는 방식이다. EITC 모델은 2000년대 미국의 워크페어(workfare)가 주목을 받으면서 각국의 연구자와 정책결정자의 주목을 받게 된다. 이것이 각국에서 유사한 제도가 도입된 배경이다. 한국의 근로장려세제(④) 또한 미국의 EITC와 영국의 WTC를 변형하여 만들어진 모델이다. 그리고 근로장려세제도 EITC와 마찬가지로 최저소득보장(GMI) 기능을 대체하기보다 근로인센티브 제공에 초점을 두고 설계되었다. 이것이 적용대상이 넓고 환급금액이 다소 낮은 제도로 운영되는 이유일 것이다. 다만 근로장려세제의 노동공급효과

3) 여기서 ‘비경직적 방식’이라고 표현한 이유는 재정당국이 기존 선별적 복지제도를 이해하는 방식과 무관하지 않다. 저소득층에게 최저보장소득과 가구소득의 차액을 급여로 보장하는 선별적 소득보장제도를 정부가 의무적으로 지출해야 하고, 금액을 조정하기 힘든 경직적 지출로 간주한다는 점을 강조한 것이다. 이 점에서 각 개인 또는 가구의 소득노력에 비례해서 급여를 지급하고, 투입예산 조정의 유연성이 전제되는 NIT나 EITC는 비경직적 방식을 채택한 것이라고 말할 수 있다.

에 대해서는 여전히 상반된 평가가 공존한다.⁴⁾

최근 근로장려세제의 소득지원 기능은 지속적으로 확대되는 양상을 보이고 있다. 참고로 2015~2017년 근로장려세제 분석 결과, 1인 가구와 고령층에 대한 지원은 지속적으로 확대되어 왔다(노대명 외, 2019, pp. 257-259). 이는 EITC 모델이 ‘유예했던’ 소득보장 기능이 확대되고 있는 것으로 해석할 수 있다. 논리적으로는 정책목표와 지원대상이 같은 두 제도를 조세지출과 재정지출로 나누어 별개의 제도처럼 확대하는 것이 타당한지 의문이 제기될 수도 있다(이영욱, 2017). 그리고 근로장려세제의 환급금액이 국민기초생활보장제도 생계급여 수준에 근접하고, 지급주기를 조절하는 방안이 검토되는 등 정책환경이 변화되었다는 점도 언급될 수 있다. 2019년 근로장려세제 수급자 범위가 대폭 확대되면서 이러한 주장이 다시 제기되고 있는 것은 주목해야 할 점이다(전병목, 전영준, 2022).

3. NIT의 변형된 모델과 안심소득

한국의 안심소득(③)은 NIT를 기본모델로 ‘선별적 소득보장제도’를 대체하도록 설계된 모델이다.⁵⁾ 하지만 이 모델은 기본소득에 대한 반대 논리로 부각된 측면이 강하다. 실제 기본소득의 보편주의와 선지급 방식은 감당하기 힘든 예산이 소요된다고 비판하며, 일정 소득기준선 이하 계층에게 급여(부의 소득세)를 지급하는 NIT를 대안으로 제시하였기 때문이다. 상대적으로 예산이 덜 들고, 근로인센티브가 강화된 제도라는 점을

4) 근로장려세제의 노동공급효과에 대한 이견에 대해서는 신상화, 김문정(2020)을 참고할 수 있다. 조세와 사회보장데이터를 연계한 행정데이터 기반으로 근로장려세제의 노동공급 효과를 분석한 연구로 고지현 외(2023)를 참고할 수 있다.

5) 2024년 9월 서울시는 안심소득을 〈서울디딤돌소득〉으로 공식명칭을 바꾸었다(서울특별시, 2024. 9. 5.).

부각시키는 이유이기도 하다. 이 모델은 NIT를 근간으로 하지만 그것과 몇 가지 차이가 있다. 먼저 대체할 제도를 국민기초생활보장제도(생계급여, 주거급여, 자활급여)와 근로장려세제 등 일부로 한정하고, 기존 복지제도 대부분과 기존의 소득세제를 유지한다. 이어 국민기초생활보장제도의 가구단위 지원 방식과 기준중위소득 개념을 수용하고 있다(박기성, 변양규, 2017, p. 2; 박기성, 조정엽, 2021).

안심소득 모델은 2022년 서울시 시범사업으로 채택되면서, 기준중위소득의 85%를 기준으로 가구소득과의 차액의 50%를 급여로 지급하도록 설계되었다(서울특별시, 2022). 재산기준은 3억 2,600만원 이하로 설정하였는데, 국민기초생활보장제도의 소득인정액과 다른 컷오프 방식을 채택한 것으로 이해된다(서울특별시, 2022). 시범사업 모델은 가구소득이 0인 경우 받을 수 있는 최대지원액을 1인 가구 82.7만 원부터 4인 가구 217.6만 원으로 제시하고 있으며, 중복 시 미지급하는 기존 급여는 국민기초생활보장제도(생계급여·주거급여), 기초연금, 서울형기초생활보장제도, 청년수당, 청년월세, 서울형주택바우처로 설정하고 있다(서울특별시, 2022). 행정적으로 기존 제도를 대체하기 어려워 기존 제도를 통해 지급되는 급여에 추가로 안심소득 급여를 지급하는 방식을 택한 것으로 판단된다. 2023년 12월에 발표된 시범사업 중간 결과는 수급가구의 근로소득이 증가하고, 탈수급율 또한 증가했고, 그 밖에 필수재화에 대한 소비가 증가하고, 정신건강 개선 효과가 있었음을 강조하였다(서울특별시, 2023). 다만 그 성과에 대해서는 좀 더 시간을 두고 시범사업 결과를 면밀히 분석해야 할 것으로 판단된다.

4. 기본소득의 주요 내용

기본소득(②)은 1990년대 유럽에서 논의되기 시작했으며, 전 세계적으로 주목받은 것은 2010년대 이후의 일이다. 물론 철학적으로 그 기원을 16세기 Thomas More나 Juan Luis Vives, 18세기 Thomas Paine에서 찾기도 하지만, 현재 우리가 알고 있는 보편기본소득(UBI)을 구체화한 인물은 Philippe Van Parijs이며, 이를 대중화하는 데 큰 영향을 미친 인물 중 하나는 Guy Standing이다. UBI가 세계적인 주목을 받게 된 배경에는 1) 4차 산업혁명과 노동의 위기, 2) 소득불평등의 심화, 3) 새로운 하층계급의 형성 등의 경제사회적 변화가 자리하고 있다. 하지만 더 직접적인 원인은 사회보장제도가 시민들을 각종 경제·사회적 위험으로부터 제대로 보호하지 못하는 것에 대한 우려와 분노일 것이다.

Van Parijs는 모든 시민에게 정액의 현금급여를 정기적으로 지급하는 무조건적 보편기본소득(UBI)을 대안으로 제시하였고, 많은 전문가들은 이를 이상적인 기본소득 모델로 간주하고 있다. 하지만 정작 시행 중인 기본소득 프로그램 중에서는 UBI 모델을 찾기 힘든 것이 사실이다. 일시적이었지만, UBI에 가장 근접했던 모델은 공유부(석유)를 활용해서 기존 가격보조 프로그램을 대체하는 현금급여를 도입했던 이란의 사례다.⁶⁾ 이란 사례와 비교하면, 최근 각국이 실험한 기본소득 모델은 대부분 저소득층이나 특정 지역 또는 특정 연령집단 등을 대상으로 하는 부분기본소득

6) 이란의 기본소득은 “Targeted Subsidy Reform Plan”이며, 이는 기존 가격보조 프로그램을 현금급여로 대체하였고, 처음에는 보편적 성격을 가졌으나 차츰 고소득층이나 특정 집단을 제외하고 있고, 소득수준에 따라 차등지급하는 제도로 바뀌었다는 점에서 시행초기에 비해 UBI의 특성이 상당부분 퇴색한 것으로 알려져 있다(Salefi-Isfahani, 2014). 그럼에도 공유부의 일부를 현금급여로 직접 지급하는 방식이 빈곤과 소득불평등을 개선하는 데 매우 효과적이라는 점에 주목하는 계기가 되었다는 평가다(Salefi-Isfahani, 2014).

(PBI) 모델이었다(Gentilini et al., 2020, p. 23). 이처럼 UBI 모델을 도입하지 못한 이유는 재정부담과 기존 복지제도의 대체나 폐지 과정에서 발생할 갈등 비용 때문이다.

한국에서 시행 중이거나 시범사업 단계에 있는 기본소득 모델 또한 외국의 사례와 다르지 않다. 경기도를 중심으로 일부 지자체에서 실시 중인 기본소득은 특정 인구집단이나 특정 지역(주로 농촌)을 대상으로 한시적으로 운영되는 제한적 기본소득 모델이다.⁷⁾ 현재 실시 중인 기본소득 사업 중에서 전국 단위 시뮬레이션을 위한 준거모델을 찾기 힘든 이유이다. 기본소득 모델 중 대표성과 구체성을 가진 모델로는 기본소득한국네트워크(BIKN)의 모델을 생각해 볼 수 있다(서정희, 백승호, 2021). 이 모델은 낮은 수준의 기본소득(PBI)에서 출발해서 단계적으로 기존 복지제도를 대체하는 UBI까지 이행하는 방안을 제시하고 있다. 구체적으로는 월 30만 원의 기본소득을 출발점으로 일부 선별적 소득보장제도를 유지하거나 대체하도록 설계되어 있다. 낮은 수준의 기본소득을 지급하는 경우 기존 제도 수급자들의 수급액이 감소하기 때문이다. 예를 들면, 국민기초생활보장제도의 생계급여 수급자의 급여감소 문제를 해결하기 위해 기존 급여를 인정하고, 기본소득을 추가로 지급하는 방식이다. 그 밖에도 근로장려세제, 국민취업지원제도(한국형 실업부조), 주요 사회수당(아동수당, 장애수당), 기초연금 등도 급여성격과 수준을 고려하여 대체하거나 부분 흡수하고, 사회보험은 그대로 유지하여 기본소득을 추가 지급하는 방식을 채택하고 있다.

7) 국내에서 실시되고 있는 기본소득으로는 경기도 청년기본소득(경기도 거주 24세 청년에게 1년간 100만 원을 지역화폐로 지급), 경기도 농민기본소득(시범사업 지역 내 거주하는 농민) 등을 들 수 있다.

제3절 기존 소득보장제도 비판에 대한 검토

국민기초생활보장제도를 포함한 선별적 소득보장제도는 다른 대안적 모델로 대체해야 할 상황인가? 선별적 소득보장제도, 특히 국민기초생활보장제도는 오래전부터 다양한 비판을 받아 왔다. 특히 대상포괄성(coverage rate)이나 급여충분성(benefit adequacy), 빈곤감소 효과가 낮다는 것이다. 그리고 제도가 매우 복잡해서 빈곤층의 제도 접근성이 낮고, 엄격한 선정기준과 심사절차가 수급자에게 낙인감을 주고 있다는 것이다. 하지만 더 근본적인 문제는 국민기초생활보장제도가 지난 25년 간 이 문제를 전향적으로 해결하지 못했다는 점이다. 여기서는 대안적 모델들의 국민기초생활보장제도 비판을 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 한국 소득보장체계의 구조적 특징과 한계

국민기초생활보장제도의 문제점을 살펴보기에 앞서, 왜 이러한 문제가 장기간 해결되지 못했는지 살펴보려고 한다. 하나는 사회보험의 역할 문제이고, 다른 하나는 국민기초생활보장제도의 선정기준과 급여수준에 영향을 미친 사회적·행정적 환경 문제다.

한국 소득보장제도의 근본적인 문제는 사회보험의 이중구조에 있다. 불안정노동이 증가하고 소득불평등이 심화되는 상황에서 소득보장제도가 시민들을 안전하게 보호하지 못하고 있다는 점에는 큰 이견이 없을 것이다. 한국은 2000년 이후 사회보험 중심형 사회보장체계를 구축했으며, 지금까지도 그 틀을 유지하고 있다. 하지만 전통적 사회보험이 일차 사회안전망의 역할을 다하지 못함에 따라 공공부조 등 선별적 소득보장제도 또한 제 기능을 하기 힘든 상황이다. 사회보험의 이중구조가 ‘일하는 모

든 사람'을 모두 포괄하지도 못하고 적절한 급여를 보장하지도 못하는 상황에서 공공부조만으로 빈곤 문제를 해결하기에는 재정적으로 한계가 있었던 것이다. 참고로 유럽 복지국가의 소득분배지표를 보면, 빈곤층의 공적이전소득에서 공적연금 등 사회보험급여가 차지하는 비중이 큰 것을 알 수 있다. 프랑스 등 많은 국가에서 노인빈곤율이 근로빈곤율보다 낮게 나타나는 이유이기도 하다. 이는 공공부조의 현금급여가 비교적 적은 재원으로라도 빈곤감소(빈곤율·빈곤갭 감소) 효과를 보이기 용이하다는 것을 의미한다.

한국 또한 전체 가구의 공적이전소득에서 공적연금이 가장 큰 비중을 차지하고 있다(이원진, 2021). 하지만 한국의 저소득층은 공적연금을 받지 못하거나 낮은 급여를 받는 노인 비중이 특히 높다. 2019년 기준 소득하위 1분위 계층의 공적이전소득을 보면, 기초연금이 가장 큰 비중(37.5%)을 차지하고, 공적연금(23.3%)과 기초생활보장 급여(22.1%) 순으로 나타나고 있다(노대명 외, 2020, p. 96). 빈곤감소를 위해서는 국민기초생활보장제도의 최대급여액을 높이는 것도 방법이지만, 비수급 빈곤층을 대상으로 지원을 확대하는 방안이 더 효과적일 것으로 판단되는 이유다. 그리고 소득보장체계의 지속가능성을 위해서는 사회보험이나 사회수당 등 다른 소득보장제도의 급여가 더 큰 비중을 차지하도록, 사회보험 등 1~2차 사회안전망을 재편할 필요가 있다. 이 점은 대안적 소득보장모델 또한 신중하게 검토해야 할 사항이다. 국민기초생활보장제도 등 선별적 소득보장제도를 통합하고 예산투입을 늘려 문제를 해결하는 것이 바람직한지, 사회보험을 포함하는 더 포괄적 개혁을 통해 문제를 해결하는 것이 더 바람직한지 종합적 검토가 필요한 것이다.

2. 국민기초생활보장제도에 영향을 미치는 환경적 요인

이제 국민기초생활보장제도의 선정기준과 급여수준 결정에 영향을 미치는 요인에 대해 언급하고자 한다. 빈곤층 최저소득보장에 대한 이상이 어떻게 기대하지 않은 결과(제도)로 귀결되는지 살펴볼 것이다. 국민기초생활보장제도는 모든 빈곤층에게 최저소득을 보장하는 공공부조의 기본 원칙에 따라 설계되었지만,⁸⁾ ‘사회규범, 제도 간 형평성, 예산제약’을 고려하여 수급기준과 급여수준을 조정하는 방식으로 운영되어 왔다.

첫째, 가족 간 부양의무와 근로가능한 빈곤층의 근로의무와 같은 사회규범이 선정기준을 강화하는 데 큰 영향을 미쳤다. 1999년경 국민기초생활보장제도 법제화 과정에서 벌어졌던 부양의무와 근로의무를 둘러싼 찬반 논쟁이 이를 잘 말해준다. 이 두 기준은 빈곤층에게 큰 낙인감을 주었고, 수급자격을 제한하거나 수급신청을 포기하게 하는 데 큰 영향을 미쳤다. 다행히 사회환경이 변화하면서 부양의무 기준은 사회적 합의를 거쳐 완화·폐지될 수 있었다. 근로의무 기준이 다음 순서를 기다리고 있다.

둘째, 다른 사회보장급여와의 형평성 문제가 미친 영향이다. 최저임금이나 국민연금 평균급여액 등을 고려할 때, 최저생계비나 생계급여가 그보다 더 높은 수준으로 결정되어서는 안 된다는 주장이다. 국민연금 수급자가 월평균 20~30만 원의 연금을 받는데, 국민기초생활보장제도가 그보다 높은 현금급여를 지급하면 근로연령층의 사회보험 가입동기를 약화시킨다는 것이다. 이는 생계급여의 최대급여액 결정과정에서 인상을 억제하는 대표적 논리 중 하나였다. 사회보험 가입률 제고가 중요했던 시점

8) 국민기초생활보장제도는 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있는 최저생계비를 설정하고, 소득기준과 가구소득의 차액을 보충급여 방식으로 지급하고, 이를 사회권으로 규정함으로써 한국 사회보장에 큰 영향을 미쳤다. 이는 소위 한국 빈곤선(=최저생계비) 이하의 모든 빈곤층을 보호하도록 설계되었음을 의미한다. 그리고 이 기본 제도에 덧붙여진 많은 규정들, 즉 부양의무나 근로의무 등은 이 효과를 제한하는 장치들이었던 셈이다.

에 거부하기 힘든 요구이기도 했다.

셋째, 예산제약은 국민기초생활보장제도의 제도 설계와 세부 규정에 큰 영향을 미쳐왔다. 국민기초생활보장제도는 정부 차원에서 배정된 예산범위 내에서 수급자 선정기준과 급여수준을 조정하는 절차를 거치기 때문이다. 이는 중앙생활보장위원회에서 선정기준과 급여수준이 결정되는 미세조정절차를 지칭한다. 이는 제도 설계 및 운영 과정에 지속적으로 영향을 미쳐왔다. 그리고 대안적 모델이 제도화되는 과정에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 다만 그 급여가 중앙생활보장위원회와 같은 합의체를 통해 결정되지 않는다면, 그 위험이 더 크게 나타날 수 있다는 점에 주목해야 한다. 현재 대안적 소득보장모델은 기존 복지제도보다 많은 예산을 투입해 더 많은 빈곤층과 저소득층을 보호하는 방안을 제시하고 있다. 이는 빈곤층 복지사각지대를 해소해야 하는 상황에서 반가운 일이다. 하지만 이러한 목표를 달성하기 위해서는 제도 도입 취지를 무력화하는 임의적 개입을 억제하는 방안을 마련하고, 정부의 강력한 정책추진 의지와 시민들의 지지를 얻는 것이 중요한 이유다.

3. 국민기초생활보장제도의 문제점: 대안적 모델의 비판을 중심으로

이제 대안적 소득보장모델이 공통적으로 비판하는 국민기초생활보장제도의 문제점에 대해 살펴보기로 한다. 첫째, 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과가 낮다는 비판이다. 빈곤감소 효과는 공공부조의 효과를 평가하는 대표적 지표 중 하나이며, 수급자 규모와 급여수준이 큰 영향을 미친다. 결론부터 말하면, 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과(빈곤율과 빈곤갭)는 다른 소득보장제도에 비해 낮다. 물론 수급자로 국한하면, 그 효과는 상대적으로 높게 나타난다. 그것은 각 급여의 선정기준이

기준중위소득의 30~50%로 차별화되어 있고, 30%의 근로소득이 공제되고, 근로장려세제 등의 중복수급이 가능하기 때문이다. 수급가구 중 일부 가구의 가처분소득은 낮은 빈곤선(중위소득의 40%)를 넘어설 수 있도록 설계되어 있는 것이다. 하지만 그것은 국민기초생활보장제도 수급가구에 국한된 것이며, 나머지 비수급 빈곤층이나 저소득층은 오히려 소득역전 문제를 경험하게 된다. 현재 상황에서 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과를 높이기 위해서는 비수급 빈곤층과 저소득층으로 지원을 확대하는 ‘사각지대 해소’가 선행되어야 하는 이유다. 수급대상을 확대하기 위해서는 일정 수준의 자산을 보유한 소득빈곤층에 대한 지원 확대가 필요하다. 소득인정액 체계를 유지한다면 재산의 소득환산에서 기본공제액을 인상하고 주거용재산에 대한 환산율을 낮추는 방식이 필요하다. 제도를 단순화한다는 맥락에서 보면, 소득기준과 재산기준을 분리하는 컷오프 방식으로 비수급 빈곤층에 대한 지원을 확대할 수 있다. 이는 대안적 모델이 제안하는 방식이기도 하다. 요약하면, 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 수급을 제한하는 다른 기준들을 완화하거나 폐지함으로써 수급대상을 확대할 필요가 있다. 하지만 현재의 빈곤감소 효과를 유지하기 위해서는 적정수준의 최저소득보장 원칙을 유지해야 한다.

둘째, 국민기초생활보장제도의 근로유인 효과가 매우 낮다는 비판이다. 국민기초생활보장제도는 제정 이후 지속적으로 수급자의 근로동기를 저해한다는 비판을 받아 왔다. 그 원인은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저, 본래 국민기초생활보장제도의 소득평가액에 포함되어 있던 근로소득공제가 파행을 거듭하며 제대로 시행되지 않았기 때문이다. 근로소득 공제를 지연시킨 가장 큰 논거는 빈곤층 취업자의 근로소득이 제대로 파악되지 않아 제도를 정상적으로 운영하기 힘들다는 것이었다. 그리고 2003년에는 그것을 떼어내 재정당국이 통제하는 근로장려세제로 만들

고, 국민기초생활보장제도에는 장애인작업장이나 자활공동체 등 일부 사업에만 근로소득 공제규정을 남겨 두게 된다. Friedman이 NIT 도입을 제안할 당시 복지제도 대부분이 한계세율 100%로 설계되었다면, 국민기초생활보장제도는 근로유인기능을 포함해 설계되어 있었다. 하지만 제도 시행 과정에서 그 기능이 제거되었던 것이다. 2022년 국민기초생활보장제도 수급자에게 근로소득의 30%를 공제하기 시작하면서, 이 제도의 근로유인 효과는 다시 평가를 기다리고 있다. 이어 국민기초생활보장제도 수급여부가 일종의 복지절벽(welfare cliff)으로 작용하였기 때문이다. 국민기초생활보장제도 수급자에게 각종 지원이 집중되면서, 수급자격을 상실하면 지원이 급감할 것을 우려하여 공식부문에서 일하기를 기피하는 현상을 지칭한다.⁹⁾ 실제로 이 복지절벽 효과는 취업가능한 수급자의 취업의지를 저하시키는 영향을 미친 것으로 판단된다. 근로장려세제나 국민취업지원제도의 성과평가에서 국민기초생활보장제도 수급자들의 취업률과 근로소득증가율이 낮게 나타나고 있다는 분석 결과나 상담창구 직원들의 증언을 통해서도 확인할 수 있다. 하지만 대학장학금 지원사업 등 많은 사업이 지원대상을 차상위층으로 확대하면서 이 절벽효과 또한 약화되었을 개연성이 있다. 이 점에 대해서는 최근 제도 변화를 고려한 재평가가 필요하다. 요약하면, 지금까지 국민기초생활보장제도의 근로유인 기능이 제대로 작동하지 않았던 것은 분명하다. 그리고 근로소득공제와 복지절벽 문제가 큰 영향을 미쳤다. 그렇다면 이 두 가지 요인을 통제하면, 근로유인 효과를 높일 수 있을 것인가. 지금 대안적 소득보장모델의 실험을 통해 확인이 필요한 사항이다.

9) 국민기초생활보장제도 수급여부에 따라 복지절벽 효과가 나타나는 이유는 다른 선별적 지원제도를 설계하는 과정에서 기계적으로 기초생활보장 수급자에게 지원자격을 우선 부여하는 방식에서 비롯된다. 이는 예산제약 하에서 논란 없이 지원대상을 정하는 방식으로 활용되어 왔던 것이다. 결국 이 문제는 저소득층으로 지원범위를 확대함으로써 해결해야 할 문제일 것이다.

그 밖에도 국민기초생활보장제도가 근로유인을 위해 도입한 다른 프로그램, 즉 자활사업에 대한 비판이 존재한다. 사실 자활사업은 1997년 외환위기 직후 대량실업이 발생한 상황에서 미취업자를 대상으로 소득보장을 조건부로 훈련과 취업기회를 제공하는 프로그램이었다. 내용적으로는 미국의 워크페어(workfare)와 유럽의 노동통합형 사회적기업(work-in-integration social enterprise)을 결합한 것이다(노대명 외, 2001). 하지만 제도시행 초기 직업훈련과 취업지원의 핵심대상인 청년층이 사업참여를 기피하면서 현재와 같은 모습, 즉 복지부 자활사업 중심으로 축소되었다. 자활사업에 대한 비판은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 자활사업이 근로능력이 있는 수급자에게 노동을 강제하는 프로그램이라는 점이다. 설사 조건부급여가 외국의 실업보험이나 공공부조도 채택하는 방식이라 하더라도, 비강제적 방식의 적극적 지원정책을 모색해야 한다는 비판이다. 이는 적극적 검토가 필요한 사항이다. 다른 하나는 자활사업에 투입되는 비용 대비 정책성고가 저조하니 폐지해야 한다는 것이다. 자활사업의 취·창업 성과나 근로소득 증대효과가 기대에 미치지 못하는 것은 사실이다. 하지만 상대적으로 취업능력이 미약한 수급자나 빈곤층에 대한 적극적 지원정책은 그러한 성과지표로만 평가해서는 곤란하다. 과거 정부들이 취업성공패키지 등을 도입하였지만 그 성과가 기대에 미치지 못하는 원인을 생각해 보면, 참여자 특성과 원인 진단을 통해 적절한 해결방안을 모색해야 할 것이다.

셋째, 국민기초생활보장제도의 사회적 낙인효과에 대한 비판이다. 이 낙인감은 ‘신청주의’ 방식에 따라 수급신청 과정에서 발생할 뿐 아니라, 수급기간 중에도 일상적으로 발생하는 문제다. 그리고 그것은 공공부조의 역사적 기원과도 무관하지 않다. 많은 국가에서 초기 빈곤정책은 수급을 권장하기보다 억제하는 경향이 있었다. 서구 복지국가에서 이 문제는 여전히 중요한 해결과제로 남아 있다. 한국도 예외가 아니다. 행정창구에

서 낙인감을 주는 행동이 많이 사라졌다고는 하지만, 시민들이 수급을 신청하고 서류를 준비하고 자산조사를 받는 과정에서 낙인감을 느끼는 사례는 여전히 존재한다. 특히 부양의무자 기준은 가족관계가 단절된 시민들에게 큰 부담으로 작용해 왔다. 이 점에서 부양의무자 기준을 완화·폐지한 것은 적절한 선택이었다. 그리고 다양한 매체를 통해 전파되는 부정적 수급사례는 시민들에게 복지제도나 수급자에 대한 부정적 인식을 갖게 하고, 낙인효과가 유통되는 사회적 환경을 만드는 측면이 있다. 특히 청소년을 둔 가정에서 수급신청에 부담을 느끼는 이유 또한 복지수급에 따른 낙인감과 밀접한 관련이 있다. 물론 복지수급을 권장해서는 안되며, 수급자격이 없는 시민의 부정적 수급을 최소화하는 조치에 관심을 가져야 한다는 반론이 있을 수 있다. 하지만 부정적 수급과 낙인감 문제는 분리시켜 생각해야 할 문제다. 그리고 지금은 수급기준을 엄격하게 해서 정작 지원이 필요한 빈곤층이 경험하고 있는 비극에 주목할 시점이다. 요약하면, 빈곤층이나 취약계층에게 사회보장권을 보장하면서도 낙인감을 주지 않고 복지의존성을 줄이는 방안 모색이 필요하다.

넷째, 국민기초생활보장제도의 복잡성과 그에 따른 낮은 접근성에 대한 비판이다. 빈곤층이 복지급여를 신청하지 않는 주된 이유는 1) 복지제도에 대한 정보부족, 2) 복잡한 행정절차, 3) 알기 힘든 선정기준, 4) 사회적 낙인 등을 들 수 있다(Marc et al., 2022). 여기서는 1)~3)을 중심으로 설명하기로 한다. 먼저 정보부족 문제는 지원제도의 수가 많고, 홍보가 되지 않고, 통합적 안내창구가 효과적으로 작동하지 않는 경우에 발생한다. 물론 한국은 온라인·오프라인 상담창구가 존재하고, 정보시스템을 통한 통합적 정보제공이 잘 이루어지는 것으로 평가된다. 하지만 노인이나 장애인 비중이 높은 빈곤층에게 디지털정보 매체를 활용하는 것은 여전히 힘든 일이다. 온라인 창구 외에도 취약계층을 위한 오프라인 창구가 병행되어야 하는 이유다. 이어 행정절차의 복잡성이다. 국민기초생활보

장제도는 다른 선별적 제도에 비해 절차가 매우 복잡한데, 그 이유는 자격판정과 소득·재산조사 등 필수적으로 거쳐야 할 행정절차가 많기 때문이다. 물론 정보시스템을 통해 제출서류를 자동 연계하고 있지만, 여전히 많은 부가적 서류제출이 필요하다. 물론 이 문제 또한 ‘수급신청-자격요건심사-소득·재산조사-급여산정-급여지급’의 업무프로세스 전체를 자동화함으로써 해결할 수 있을 것이다. 하지만 그에 앞서 동일한 목표를 가진 제도를 표준화하고, 통합 또는 재구조화하고, 제출서류와 행정절차를 간소화해야 한다. 그렇지 않으면 전체 업무프로세스의 자동화 과정에서 오류발생 위험이 증가하기 때문이다. 끝으로 엄격하고 알기 힘든 선정기준이다. 공공부조의 선정기준이 관대하기는 힘든 일이다. 하지만 시민들이 자신의 수급가능성과 수급액을 가늠할 수 있어야 한다. 수급신청에 많은 시간을 투입하고 낙인감을 감수하더라도 수급여부와 수급액을 가늠할 수 없다면, 수급신청을 포기할 유인이 증가하기 때문이다. 국민기초생활보장제도가 사용하는 소득인정액이 이러한 문제점을 안고 있다. 산정방식이 복잡해서 신청자는 물론이고 행정일선 담당자도 수급여부나 수급액을 예측하기 힘들다.¹⁰⁾ 실제로 복잡한 제도, 신청과정, 선정·급여방식은 많은 시민들이 수급신청을 포기하는 이유이기도 하다. 요약하면, 국민기초생활보장제도와 기타 선별적 소득보장제도의 접근성 문제를 해결하기 위해서는 목적과 기능에 따라 관련 제도를 통·폐합하고, 신청절차를 자동화하고, 선정기준과 급여산정을 단순화할 필요가 있다. 이 점에서 대안적 소득보장모델이 제안하는 방식은 긍정적으로 평가할 수 있다.

10) 수급여부나 수급액을 예측할 수 있는 프로그램(복지로의 ‘복지서비스 모의계산’ 프로그램)이 있지만, 정작 수급신청자가 자신의 소득 및 재산정보를 정확하게 파악하지 못하고 있거나, 그 정보가 정보시스템을 통해 파악한 정보와 다른 경우가 빈번하게 발생한다. 이는 수급신청자들이 국민기초생활보장제도의 선정기준이 복잡하고 엄격하다고 느끼는 이유이다.

제4절 대안적 소득보장모델과 국민기초생활보장제도

앞서 대안적 소득보장모델의 특징과 국민기초생활보장제도의 문제점에 대해 살펴보았다. 이제 대안적 모델의 제안 중 1) 무엇을 수용하고, 2) 무엇을 비판하고, 3) 무엇을 실증적으로 비교·검증해야 하는지 간략하게 살펴본다.

1. 대안적 소득보장모델에서 긍정적 검토와 수용이 필요한 점

대안적 소득보장모델은 국민기초생활보장제도의 많은 문제점을 비판하고, ‘하나의 단순한 제도’로 많은 문제를 해결할 것을 제안한다. 이 모델은 그 단순함을 통해 기존 제도의 문제점을 해결하는 데 큰 기여를 할 것으로 판단된다. 물론 그에 따른 비용도 존재한다. 하지만 여기서는 국민기초생활보장제도 등 선별적 제도들이 긍정적으로 검토하고 수용할 수 있는 제안을 중심으로 살펴보려고 한다. 이는 1) 사각지대 해소, 2) 낙인감 해소, 3) 제도 단순화(접근성 제고) 등이다.

첫째, 대안적 모델은 빈곤층 소득보장 사각지대 해소에 유리하다. 최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도가 사각지대를 방치한다는 것은 정당화하기 힘든 일이다. 사회규범에 근거한 기준들도 더 이상 사회 현실에 부합하지 않아 폐지되거나 완화되는 추세다. 향후 국민기초생활보장제도는 소득기준과 재산기준을 중심으로 선정기준을 단순화하고 적용범위를 확대하여 사각지대를 해소하는 방향으로의 개편을 모색할 필요가 있다. 대안적 소득보장모델은 사각지대 해소와 관련해서 큰 강점을 갖는데, 그것은 모형 자체의 특성뿐 아니라, 각 모델의 가치지향과도 관련이 있다. 기본소득은 권리 기반형 보편주의를 지향하여 ‘선급여·후과세’ 방

식을 채택하고 있다는 점에서 사각지대 문제가 발생하지 않는다. 안심소득은 보편주의를 지향하지 않지만 모형 자체의 특성으로 사각지대 해소에 상대적 강점이 있다. 더 이상 시급한 문제를 해결하는 급급해 핀셋 제도를 양산하기보다, 기존 제도를 재구조화(통합)하여 적용대상을 확대하는데 주목해야 하는 이유이다. 이런 맥락에서 대안적 모델의 강점을 적극적으로 수용할 필요가 있다.

둘째, 대안적 모델은 빈곤층의 사회적 낙인감을 줄이는 데 강점이 있다. 물론 모델에 따라 그 효과에는 차이가 있을 것으로 판단된다. 기본소득이 강조하는 신청주의에서 권리 기반으로의 이행은 수급자의 낙인감을 해소하는 이상적인 방안이다. 특히 ‘선급여·후과세’ 방식은 수급자의 낙인감을 해소할 수 있을 뿐 아니라 급여수급에 대한 시민들의 인식 자체를 변화시킬 수 있을 것이다. 안심소득은 기준소득선(threshold income) 이하 가구에 급여를 지급한다는 점에서 자산조사를 하지만, 그 기준이 간단해서 국민기초생활보장제도보다 낙인감이 적을 수 있다. 사회적 낙인감은 신청주의 자체보다 엄격한 선정기준과 이를 적용하는 복잡한 행정절차(선별과정)를 통해 발생한다. 따라서 국민기초생활보장제도는 이러한 문제를 해결하는 데 주목할 필요가 있다. 예를 들면, 선정기준과 급여산정 방식을 단순화하여 복잡한 서류제출이나 행정절차를 대폭 축소하고, ‘처음 한 번의 신청만으로’ 대면접촉 없이 하여 수급신청과 급여수급이 가능한 시스템을 구축하는 것이다. 이는 사회보장정보시스템을 활용해서 충분히 대처할 수 있는 문제다.

셋째, 대안적 모델은 단순하고 명확한 제도의 강점을 잘 보여주고 있다. 국민기초생활보장제도와 비교하면, 대안적 모델의 선정기준과 급여방식은 ‘단순성·명확성·예측가능성’이라는 강점을 갖는다. 이 강점은 대안적 모델이 기존 선별적 소득보장제도를 대체하고, 선정기준을 소득기

준 중심으로 단순화하고,¹¹⁾ 급여산정 방식을 정액 또는 정률로 단순화함으로써 얻을 수 있었던 것이다. 물론 대안적 모델의 단순함과 명확함은 높은 예산부담을 비용으로 지불한 결과일 수도 있다. 이는 모델 간 정책 효과에 대한 시뮬레이션을 통해 확인해야 할 사항이다. 그럼에도 제도의 단순함과 명확함은 수급자들의 접근성을 높이는 데 도움이 될 뿐 아니라, 제도관리와 운영과정에서 효율성을 높이는 데도 큰 도움이 된다는 점에 주목할 필요가 있다. 향후 국민기초생활보장제도 개편 과정에서 견지해야 할 방향이다.

2. 대안적 소득보장모델에서 추가적 논의가 필요한 점들

대안적 소득보장모델의 단순함과 명확함은 시민들의 제도 접근성을 높이고 사각지대를 해소하는 데 유리하지만, 욕구별 소득보장에는 한계가 있다. ‘하나의 모형으로’ 다양한 복지욕구에 유연하게 대응하기는 쉽지 않다. 그렇다고 ‘하나의 제도 안에서’ 욕구별 소득보장을 위해 선정기준과 급여방식을 세분하면 단순함과 명확함은 사라지기 때문이다. 따라서 대안적 모델의 강점을 살리면서 욕구별 소득보장을 가능하게 하는 대안 모색이 불가피하다. 이는 국민기초생활보장제도에 주어질 과제이기도 하다. 다만 이러한 실험의 위험성 또한 지적할 필요가 있다. 1) 제도설계 단계에서 욕구별 최저소득보장을 위해 기존 제도와의 공존을 택함에 따라 대안적 소득보장모델이 복잡해질 위험성, 2) 시범사업이나 제도화 과정에서 모형이 변형되어 원래 모델의 효과를 추정하지 못하게 될 위험성 등이다.

첫째, 기존 제도와 역할조정에 대한 고려가 대안적 모델을 복잡하게

11) 안심소득은 소득기준과 재산기준을 컷오프 방식으로 적용하는 방안을 제안하고 있다.

만들 위험성이다. 이것은 제도설계 과정에서 종종 발생하는 문제다. 대안적 모델은 기존 제도를 개혁하는 과정에서 저항에 직면하기 쉽다. 예를 들면, 대안적 모델의 도입이 기존 복지수급자의 급여감소를 초래한다면, 이 모델에 대한 시민들의 지지를 기대하기 힘들 것이다. 이러한 이유에서 대안적 모델은 욕구별 소득보장의 원칙을 존중하며, 대안적 모델과 기존 복지제도의 관계를 조정하는 전략적 타협을 선택할 수 있다. 이것은 대안적 모델의 단순함을 ‘일부’ 희생해서 욕구별 소득보장의 원칙을 지키는 방안이라는 점에서 바람직한 선택이라고 판단된다. 하지만 실제 제도설계 과정에서 모델의 단순함이 크게 훼손될 위험성은 항상 존재한다. 기존 제도의 대체와 재구조화라는 기본원칙에 충실해야 하는 이유다. 복잡한 복지제도 생태계에 또 다른 제도를 추가하여 더 복잡하게 만드는 최악의 상황을 경계해야 한다.

둘째, 시범사업 단계에서 예산제약으로 대안적 모델이 크게 변형되어 그 효과를 제대로 측정하지 못할 위험성이다. 이는 시범사업 등 제도시행을 준비하는 단계에서 나타날 수 있는 문제다. 대안적 모델의 강점은 단순한 제도를 통해 수급자나 행정담당자 모두 쉽게 이용할 수 있다는 것이다. 하지만 시범사업이나 제도화 과정에서 가장 먼저 만나게 되는 것이 예산제약의 벽이다. 기존 제도의 급여 감소 없이, 비수급 빈곤층과 저소득층에게 급여를 확대하려면 막대한 예산투입이 불가피하다. 하지만 필요한 예산을 확보하지 못하면, 대상포괄성과 급여충분성 중 어느 하나를 포기해야 한다. 기존 선별적 제도를 대체하기보다 그 공백을 메우는 방식으로 시범사업이나 제도를 설계하기 쉽다. 단순했던 제도가 다양한 부가적 조건들이 포함된 복잡한 제도로 전략하게 되는 과정이다. 하지만 이 방식으로 그 모델의 효과를 제대로 평가하기는 힘들다. 이는 Friedman이 비판했던 방식이기도 하다(Moffitt, 2003, p. 7).¹²⁾

결국 대안적 모델 또는 미래의 소득보장제도는 제도의 단순함을 지향하더라도, 그것을 ‘일부’ 희생하여 욕구별 소득보장이 가능한 제도를 설계할 필요가 있다. 기존 제도를 기본급여와 부가급여로 재구조화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 제도를 단순화하면서도 욕구별 소득보장을 가능하게 하는 것이다. 이제 선별적 소득보장제도의 재구조화는 정책을 효과적·효율적으로 관리하기 위한 필수조건이라는 점에 주목해야 한다.¹³⁾ 제도를 단순화하고, 이를 기반으로 업무 프로세스를 자동화하는 것은 수급자의 접근성을 높일 뿐 아니라 일선 복지담당자의 업무부담을 덜어주는 데 큰 도움이 될 것이다(The Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2024).

대안적 소득보장모델은 기존 소득보장제도보다 ‘상대적으로 높은’ 근로유인 효과를 갖는다고 주장한다. 앞서 언급한 것처럼, 국민기초생활보장제도는 오래 전부터 근로유인 효과가 미미하다는 비판을 받아 왔다. 그 원인이 근로소득공제의 미적용(2022년 이후 적용)과 복지절벽 효과 등에 있다는 점은 앞서 언급하였다. 대안적 모델들은 이 두 가지 문제를 일정 정도 해결하고 있다는 점에서 상대적으로 높은 근로유인 효과를 갖는다고 가정해 볼 수 있다. 먼저 근로소득공제와 관련해서, 안심소득은 정률의 근로소득공제를 적용하지만, 기본소득은 급여의 권리성을 주장하며 근로소득공제를 적용하지 않는다. 대안적 모델들은 조건부과나 근로의무

12) Friedman은 1969년 의회 증언에서 닉슨 대통령이 제안한 NIT 버전의 복지계획, 즉 ‘가족지원계획(Family Assistance Plan)’에 대해 의견을 개진하면서, 그것에 반대 의사를 표현했다(Moffitt, 2003, p. 7). 이 복지계획이 모든 프로그램을 대체하는 것이 아니라 기존 프로그램 위에 겹쳐지도록 설계되어 있다는 이유에서였다. 다른 프로그램 위에 NIT를 덧붙이면 한 가구가 여러 프로그램의 혜택을 받는 경우 누적인계세율이 매우 높아져 NIT의 행정적 단순성이 사라질 수 있다는 것이다.

13) 최근 차세대 사회보장정보시스템 구축과정에서 발생했던 문제들은 그 필요성을 분명하게 보여주었다. 복잡한 소득보장제도를 표준화·단순화하지 않고 그대로 정보시스템으로 구현하면, 시스템의 에러발생 위험을 배가시킨다는 점이다.

같은 강제규정보다 자발적 근로유인을 선호하는 것으로 해석할 수도 있다. 이어 대안적 모델들은 - 그것이 원래 모형대로 개혁에 성공한다면 - 복지절벽 문제로부터 자유롭다. 대안적 모델이 국민기초생활보장제도와 다른 선별적 지원제도를 모두 대체하여, 복지절벽이 발생할 여지 자체가 없어지기 때문이다. 수급자가 복지혜택 감소를 우려해 취업을 기피할 환경 자체가 해소되는 것이다. 이론적으로는 이 두 가지 문제를 모두 해결한 안심소득과 적어도 한 가지 문제를 해결한 기본소득이 근로유인 측면에서는 국민기초생활보장제도보다 비교우위에 있다고 말할 수 있다.

그러나 문제는 이 대안적 소득보장모델이 어떤 제도로 시행될 것인지 불확실하다는 점이다. 대안적 모델의 근로유인 효과는 기본 모델이 변형 없이 그대로 적용될 때 기대할 수 있는 것이다. 기존 소득보장제도 위에 대안적 모델이 덧붙이는 방식으로 제도화된다면, 절벽효과는 사라지지 않고 그대로 영향을 미치게 된다. 최악의 상황은 기존 소득보장제도가 모두 대체되어 절벽효과는 사라졌지만, 낮은 수준의 급여가 그 자리를 대신하는 경우이다. 이는 빈곤층이 다른 대안 없이 빈곤으로 내몰려 일하도록 강제되는 것이기 때문이다. 그리고 기본소득 모델이 수급자의 경제활동 참여에 미치는 영향에 대해서는 여전히 상반된 해석이 공존하고 있다. 이 문제와 관련해서는 잘 설계된 시범사업을 통한 평가가 필요할 것이다.

3. 추가적 검토 사항

최근 대안적 모델을 둘러싼 연구가 활발해지면서, 한 가지 긍정적인 변화가 발견되고 있다. 모델의 비교우위를 주장하기 위해 예산절감 효과를 과장하는 사례가 발견되지 않는다는 점이 그것이다. 예를 들면, NIT 모델을 적용하면 기존 복지제도 전체에 투입된 비용의 절반만으로도 같은 성

과를 거둘 수 있다는 식의 과장이다. 지금 한국에서 기본소득이나 안심소득을 주장하는 논자들도 기존 복지제도의 문제점이 제도설계만을 바꿔서 해결하기 힘들고, 더 많은 예산을 투입해야 한다는 점을 전제하고 있는 것처럼 보인다. 이는 그 자체로 매우 흥미로운 변화다.

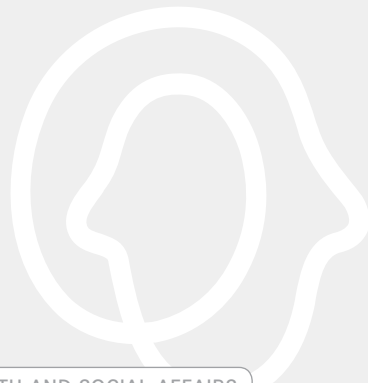
국민기초생활보장제도를 평가하는 대표적 지표로는 ① 사각지대 해소와 ② 적정급여 보장을 들 수 있다. 예를 들면, 빈곤층 수급률이나 빈곤갭 등이 중요한 지표로 활용될 수 있을 것이다. 그리고 이 제도가 도덕적 해이나 복지 의존성을 심화시키지 않고 ③ 빈곤층의 취업과 자립을 촉진하는 성과를 거둔다면 더 좋을 것이다. 더욱이 ④ 최소한의 예산으로 같은 정책성과를 거둘 수 있다면 금상첨화일 것이다. 이 네 성과지표(①~④) 중 가장 중요한 지표는 ①과 ②다. 하지만 정치적, 정책적으로 ③과 ④ 또한 중요한 성과지표다. 이 지표들은 서로 충돌하기도 하지만, 국민기초생활보장제도를 지탱하는 중요한 기둥이라고 말할 수 있다.

끝으로, 국민기초생활보장제도와 대안적 모델의 성과평가에서 어떤 점에 주목해야 하는지 간략히 설명하기로 한다.

첫째, 국민기초생활보장제도의 개편된 모델에 대한 고려가 필요하다. 국민기초생활보장제도를 준거모델로 대안적 모델의 효과를 비교하지만, 국민기초생활보장제도의 개편된 모델을 포함하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이미 개편이 결정되었거나, 개편을 검토 중인 사항들을 모델에 반영하는 것도 방법이다. 예를 들면, 소득기준선의 상향조정이나 소득인정액의 개편사항 등이 그것이다. 이 연구의 시뮬레이션 분석에서는 2024년까지의 국민기초생활보장제도 변화를 반영하기 위해 노력한다.

둘째, 대안적 모델의 강점과 약점이 어떻게 나타나는지에 대한 평가가 필요하다. 대안적 모델은 단일한 기준과 급여방식으로 많은 소득보장제도의 역할을 대체함으로써 기존 제도의 많은 문제점을 해결하는 강점을

갖는다. 하지만 모델의 단순함은 욕구별 소득보장에는 한계가 있는 것처럼 보인다. 따라서 각 모델이 가구원 구성이나 가구규모별로 상이한 수준의 욕구(소득)를 어느 정도 충족시키고 있는지, 어떤 집단이 상대적으로 불이익을 받고 있는지 비교평가 또한 필요하다. 이 연구의 시뮬레이션 분석에서는 전체 인구뿐만 아니라, 아동, 근로연령인구, 노인 등의 하위집단별로 수급률, 빈곤율, 빈곤갭비율 등을 분석한다.



제3장

시뮬레이션 모델 개발: 시나리오 설정 및 소득인정액 생성

제1절 데이터 및 변수

제2절 제도 요소

제3절 소득인정액 생성

제3장

시뮬레이션 모델 개발: 시나리오 설정 및 소득인정액 생성

제1절 데이터 및 변수

1. 데이터

이 연구는 2023년 가계금융복지조사 데이터를 시뮬레이션 모델의 마이크로데이터로 활용한다. 가계금융복지조사는 2017년 자료부터 국세청, 보건복지부 등의 행정자료를 활용하여 소득 및 비소비지출 정보를 보완하였고, 2021년 자료부터 추가적으로 고용·산재보험 급여와 장애 정보를 행정자료로 보완하였다(통계청, 2024a). 이 연구가 활용하는 2023년 가계금융복지조사 데이터는 2022년 1년을 기준으로 측정한 소득 및 비소비지출 정보와 2023년 3월 말을 기준으로 측정한 가구·개인 특성 및 재산 정보를 제공한다. 따라서 이 연구에서 2022년 소득 및 비소비지출 정보와 2023년 3월 말 가구·개인 특성 및 재산 정보의 측정 기준 시점이 일치하지 않는다는 점은 시뮬레이션의 한계로 남는다. 국민기초생활보장제도 급여와 가처분소득을 생성하여 빈곤지표를 산출하는 것이 시뮬레이션의 주된 목적이므로, 소득 연도인 2022년을 시뮬레이션의 기준 연도로 설정한다. 즉, 이 연구에서는 2023년 가계금융복지조사 데이터를 활용하여, 2022년 국민기초생활보장제도 규칙을 기준 시나리오로 설정하여 2022년 국민기초생활보장제도 수급 실태 및 소득분포를 산출하는 시뮬레이션 모델을 구축한 후, 국민기초생활보장제도 요소의 일부를 변경하는 대안 시나리오를 구성한다.

본격적인 시뮬레이션 모델 개발에 앞서, 우선 가계금융복지조사 데이

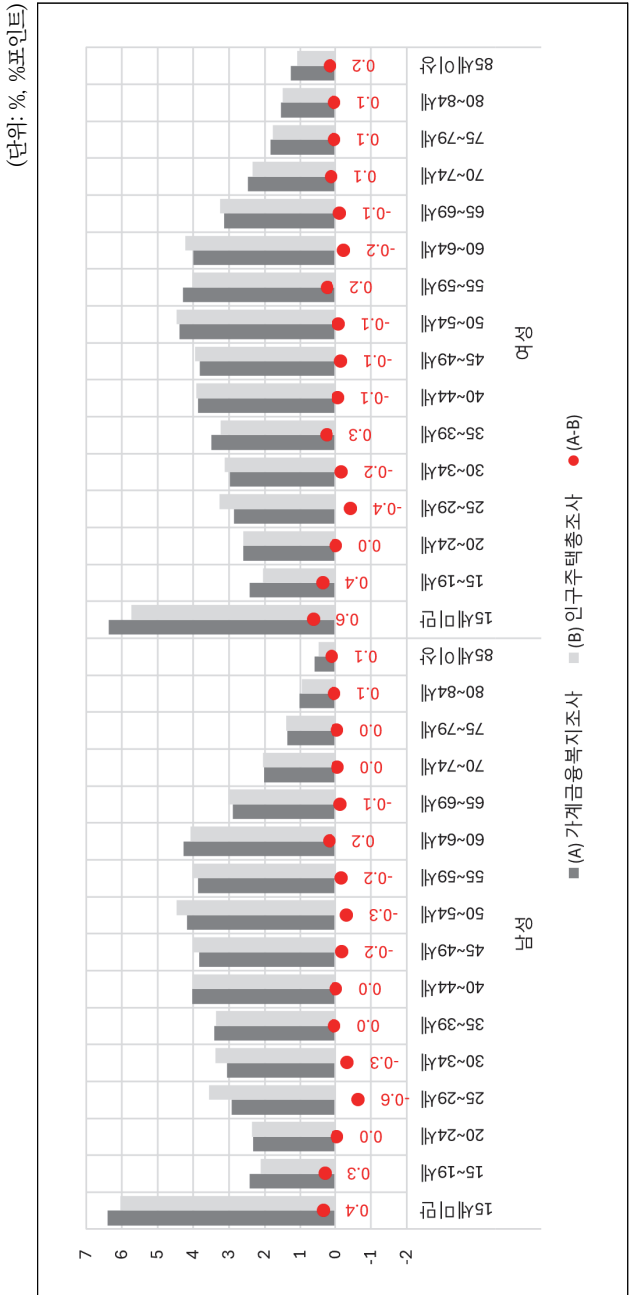
터의 대표성을 간단하게 살펴본다. 가계금융복지조사는 별도의 개인가중치를 제공하지 않으므로, 이 연구는 가구 내 개인에게 가구가중치를 개인가중치로 부여한다. 이에 따라 추정한 2023년 가계금융복지조사 데이터의 가구 모수는 21,769,477가구였고, 개인 모수는 53,269,575명이었다(통계청, 2023). 그런데 통계청의 인구총조사에 따르면, 2022년 일반가구는 21,773,507가구였고, 일반가구에 속한 가구원은 48,884,646명이었다(통계청, 2024b, 2024c).¹⁴⁾ 즉, 가계금융복지조사로 추정한 가구 모수는 인구총조사의 100%였지만, 가계금융복지조사로 추정한 개인 모수는 인구총조사의 109%였다.¹⁵⁾ 이 연구는 가계금융복지조사 가중치에 $48,884,646 \div 53,269,575$ 를 곱하여 가계금융복지조사 개인 모수 추정치를 인구총조사와 동일하게 조정한다.

[그림 3-1]에는 가계금융복지조사로 추정한 성·연령 분포를 인구주택총조사와 비교하여 보고하였다. 가구 서베이인 가계금융복지조사는 개인 단위 사후층화를 적용하지 않기 때문에, 가계금융복지조사와 인구주택총조사의 성·연령 분포에 작은 차이가 관찰되었다. 대체로 인구주택총조사에 비해 가계금융복지조사는 아동과 노인의 비율이 상대적으로 높았고 근로연령인구의 비율이 상대적으로 낮았다. 하지만 전반적으로 데이터 간 차이가 그다지 크지 않아, 이 연구에서는 가계금융복지조사의 성·연령 분포를 그대로 활용한다.

14) 2023년 가계금융복지조사의 성·연령 기준 시점은 2023년 3월 31일, 소득 기준 시점은 2022년 1년이고, 2022년 인구총조사의 기준 시점은 2022년 11월 1일이다. 이 연구는 2022년의 소득 분포에 집중하므로, 2023년 가계금융복지조사 표본의 대표성을 2023년이 아닌 2022년의 인구총조사 집계자료와 비교하여 판단하였다. 가계금융복지조사의 표본추출틀은 일반가구이므로, 인구총조사의 일반가구 및 일반가구원과 비교하였다.

15) 가계금융복지조사와 인구총조사의 가구 모수 추정치가 거의 동일하지만 개인 모수 추정치가 다른 데는 가구 개념의 차이가 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 인구총조사 가구는 직장, 학업 때문에 따로 사는 가족을 제외하고 비가족 동거인을 포함하지만, 가계금융복지조사 가구는 직장 때문에 따로 사는 배우자나 학업 때문에 따로 사는 미혼자녀를 포함하고 가사사용인 등 비가족 동거인을 제외한다(통계청, 2021, p.26).

[그림 3-1] 가계금융복지조사 및 인구주택총조사 성·연령 분포



주: 개인의 성·연령 분포이다. 전체 인구에서 성·연령집단이 차지하는 비율을 의미한다. 가계금융복지조사는 2023년 3월 31일, 인구주택총조사는 2022년 11월 1일 기준 분포이다. 인구주택총조사는 집단가구와 외국인가구를 제외한 일반가구의 가구를 집계한 결과이다.

출처: 1) "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002
2) "2022년 인구총조사 집계자료," 통계청, 2024b, 국가통계포털, 2024. 9. 22. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1IN1507&conn_path=I2

2. 변수

〈표 3-1〉에는 시뮬레이션에서 활용할 2023년 가계금융복지조사의 주요 변수를 제시하였다. 2023년 3월 말을 기준으로 측정한 개인 특성 정보로 성, 연령, 가구주와의 관계, 교육수준, 결혼상태, 종사상지위, 등록장애가 조사되었고, 2023년 3월 말을 기준으로 측정한 가구 특성 정보로 가구원 수, 입주형태, 주택종류, 지역, 거주주택 월세가 조사되었다. 추가적으로, 시뮬레이션에서 국민기초생활보장제도 재산조사의 지역별 주거용재산 한도액 및 기본재산액을 정확하게 적용하기 위해 기초보장 지역구분 변수를 구성하고, 주거급여 임차급여의 지역별 기준임대료를 정확하게 적용하기 위해 주거급여 지역구분 변수를 구성한다.¹⁶⁾

국민기초생활보장제도 소득인정액을 구성하기 위해서는 소득 및 재산 변수를 활용해야 한다. 가계금융복지조사는 근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적이전소득, 사적이전소득, 세금, 사회보험료, 사적이전지출 등을 개인단위로 조사하였기 때문에, 가계금융복지조사 조사가구 내에서 보장가구 범위를 달리하여 가상 소득인정액을 생성하는 작업이 가능하다. 단, 2022년 연간 소득을 조사하였으므로, 국민기초생활보장제도 소득조사의 소득산정 기준기간을 정확하게 반영하는 것은 불가능하다.¹⁷⁾ 한편, 가계금융복지조사는 금융재산, 부채를 개인단위로 조사하였지만, 부동산, 보증금, 실물자산, 거주주택 월세를 가구단위로 조사하였다. 이 연구에서는 가구단위로 조사된 부동산, 보증금, 실물자산, 거주주택 월세를 가구의 개인 값으로 간주하고, 이로 인한 오차는 한계로 남는다.

16) 기초보장 지역구분은 2022년 기준 구분과 2023년 이후 기준 구분을, 주거급여 지역구분은 2022년 이후 기준 구분을 구성한다.

17) 국민기초생활보장제도 소득조사에서는 상시근로소득, 사업소득, 이자소득, 임대소득을 연간 소득으로, 일용근로소득을 최근 3개월 평균 소득으로, 자활근로소득, 공공일자리소득, 연금소득, 공적이전소득을 전월 소득으로 산정한다(보건복지부, 2022, p.101).

〈표 3-1〉 가계금융복지조사 활용 변수

구분		내용
개인 특성	성	· 남성/여성
	연령	· 연령
	가구주와의 관계	· 가구주/배우자/미혼 자녀/기혼 자녀 및 그 배우자/손자녀 및 그 배우자/부모/조부모/미혼 형제·자매/기타
	교육수준	· 무학/초등학교/중학교/고등학교/3년제 이하 대학/4년제 이상 대학교/석사/박사 × 졸업/재학/휴학/중퇴/수료
	결혼상태	· 미혼/유배우/사별/이혼·별거
	종사상지위	· 상용근로자/임시·일용근로자/고용원 있는 자영업자/고용 원 없는 자영업자/무급가족종사자/기타 종사자/비취업
	등록장애	· 비장애인/중증장애인/경증장애인
가구 특성	가구원 수	· 가구원 수
	입주형태	· 자기집/전세/보증금 있는 월세/보증금 없는 월세/기타
	주택종류	· 단독주택/아파트/연립주택/다세대주택/비거주용 건물 내 주택/오피스텔/기타
	지역	· 서울/인천·경기/대구·경북·강원/광주·전북·전남·제주/ 부산·울산·경남/대전·세종·충북·충남
	기초보장 지역구분	· (2022년 기준) 대도시/중소도시/농어촌 · (2023년 이후 기준) 서울/경기/광역·세종·창원/기타
	주거급여 지역구분	· (2022년 이후 기준) 서울/경기·인천/광역시·세종·수도권 외 특례시/기타
	거주주택 월세 ¹⁾	· 월세가구의 월세
소득	근로소득	· 월간 지출
	사업소득	· 사업소득
	금융소득	· 수입에서 비용을 차감한 금액
	임대소득	· 이자소득, 배당소득
	개인·퇴직연금	· 주택·건물·토지 임대소득 · 수입에서 비용을 차감한 금액
	기타 재산소득	· 개인연금, 퇴직연금 · 일시금 제외
	공적연금	· 기타 재산소득
	기초연금	· 국민연금, 직역연금 · 일시금 제외
	아동관련급여	· 기초연금
	장애관련급여	· 아동수당, 출산장려금, 양육수당 등 · 장애인연금, 장애(아동)수당 등

46 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델 개발 및 주요 개편방안 효과 분석

〈표 3-1〉 계속

구분		내용	
소득	기초보장급여 ²⁾	· 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장애급여	· 연간 소득 · 개인단위 측정
	근로·자녀장려금	· 근로장려금, 자녀장려금	
	고용·산재보험급여	· 실업급여, 육아휴직급여, 휴업급여, 장애급여 등	
	재난지원금	· 각종 코로나19 재난지원금	
	기타 정부보조금	· 농업업보조금, 구직촉진수당, 보훈급여, 긴급복지지원금, 체육연금, 장수수당 등	
	가구 간 이전소득	· 다른 가구로부터 받은 소득	
	비영리단체 이전소득	· 민간·비영리단체로부터 받은 소득	
비소비 지출	소득세	· 연말정산 공제 후 정기적 소득세	· 연간 지출 · 개인단위 측정
	재산세	· 종합부동산세 포함 재산세	
	자동차세	· 환경개선부담금 포함 자동차세	
	기타 세금	· 주민세 등 정기적 세금	
	국민연금 보험료	· 국민연금 보험료	
	지역연금 보험료	· 지역연금 보험료	
	건강보험 보험료	· 건강보험 보험료	
	고용보험 보험료	· 고용보험 보험료	
	가구 간 이전지출	· 다른 가구에게 보낸 지출	
	비영리단체 이전지출	· 민간·비영리단체에게 보낸 지출	
재산	거주주택 자가	· 자가 거주 가구의 거주주택 시장가격	· 가구단위 측정 ¹⁾
	거주주택 외 부동산	· 단독주택/아파트/주거용 건물/비주거용 건물/토지/해외 부동산/기타 부동산 시장가격	
	부동산 계약금·중도금	· 주택, 분양권, 입주권 등 부동산을 구입하기 위해 낸 계약금·중도금	
	자동차	· 가구 내 건별 시장가격	
	기타 실물자산	· 자영업 설비/건설·농어업 장비/동물·식물/회원권/귀중품/고가 내구재/차량(오토바이, 보트 등)/기타(지적재산권, 특허권 등) 실물자산 시장가격	
	권리금	· 권리금 시장가격	· 개인단위 측정
	현금 및 자유입출금식 저축	· 현금 및 입출금이 자유로운 저축	
	적립식·예치식 저축	· 적립식 및 예치식 저축	

〈표 3-1〉 계속

구분		내용	
재산	적립식·예치식 펀드	· 적립식 및 예치식 펀드	· 개인단위 측정
	저축성·보장성 보험	· 저축성 및 보장성 보험	
	주식·채권·선물·옵션	· 주식, 채권, 선물, 옵션 등	
	빌려준 돈	· 친척, 친구 등에게 빌려준 돈	
	거주주택 외 임차보증금	· 거주주택 외 부동산·동산을 빌리고 낸 보증금	· 가구단위 측정 ¹⁾
	낸 갯돈	· 아직 타지 않은 낸 갯돈	
	거주주택 전세보증금	· 전세 거주 가구의 거주주택 보증금	
	거주주택 월세보증금	· 월세 거주 가구의 거주주택 보증금	
부채	거주주택 월세	· 월세 거주 가구의 거주주택 월세	· 개인단위 측정
	담보대출	· 금융기관으로부터 받은 담보대출	
	신용대출	· 금융기관으로부터 받은 신용대출	
	마이너스통장	· 금융기관으로부터 받은 마이너스통장	
	현금서비스	· 신용카드 관련 현금서비스	
	카드론	· 신용카드 관련 카드론	
	대환대출	· 신용카드 관련 대환대출	
	신용카드 미결제 잔액	· 신용카드 2개월 이상 할부 미결제 잔액	
	할부금융 미결제 잔액	· 할부금융 미결제 잔액	
	기타 미결제 잔액	· 신용카드·할부금융 외 외상	
	빌린 돈	· 개인, 직장 등으로부터 빌린 돈	
	낸 갯돈	· 갯돈을 탄 후 낸 돈	
	거주주택 임대보증금	· 거주주택의 일부를 임대해주고 받은 보증금	· 가구단위 측정 ¹⁾
	거주주택 외 임대보증금	· 거주주택 외 부동산을 임대해주고 받은 보증금	
	주택·농지연금	· 2023년 3월에 받은 돈, 받은 연수 · 수령 누적액 = 2023년 3월에 받은 돈×12 개월×받은 연수	· 개인단위 측정

주: 1) 시물레이션에서 가구단위로 측정된 거주주택 월세, 부동산, 임차보증금, 임대보증금, 실물자산을 가구의 개인 값으로 간주한다.

2) 개인 기초보장급여는 가구 내에서 합산한 기초보장급여를 가구원 수로 나누어 할당한다.
출처: 필자가 작성하였다.

가계금융복지조사는 재산 정보를 상당히 자세하게 조사하였기 때문에, 시물레이션에서 국민기초생활보장제도 재산조사 규칙을 비교적 정교하

게 적용하는 것이 가능하다. 예를 들어, 거주주택 외 부동산을 단독주택/아파트/주거용 건물/비주거용 건물/토지/해외 부동산/기타로 구분하여 조사하였기 때문에 부동산 유형에 따른 공시가격 현실화율을 반영할 수 있고, 가구 내 자동차의 건별 가격을 조사하였기 때문에 자동차 관련 재산 기준을 부분적으로 적용할 수 있다. 국민기초생활보장제도 재산조사에서 부채로 인정하는 주택연금·농지연금 누적액은 <2023년 3월에 받은 돈×12개월×받은 연수>로 계산한다.

제2절 제도 요소

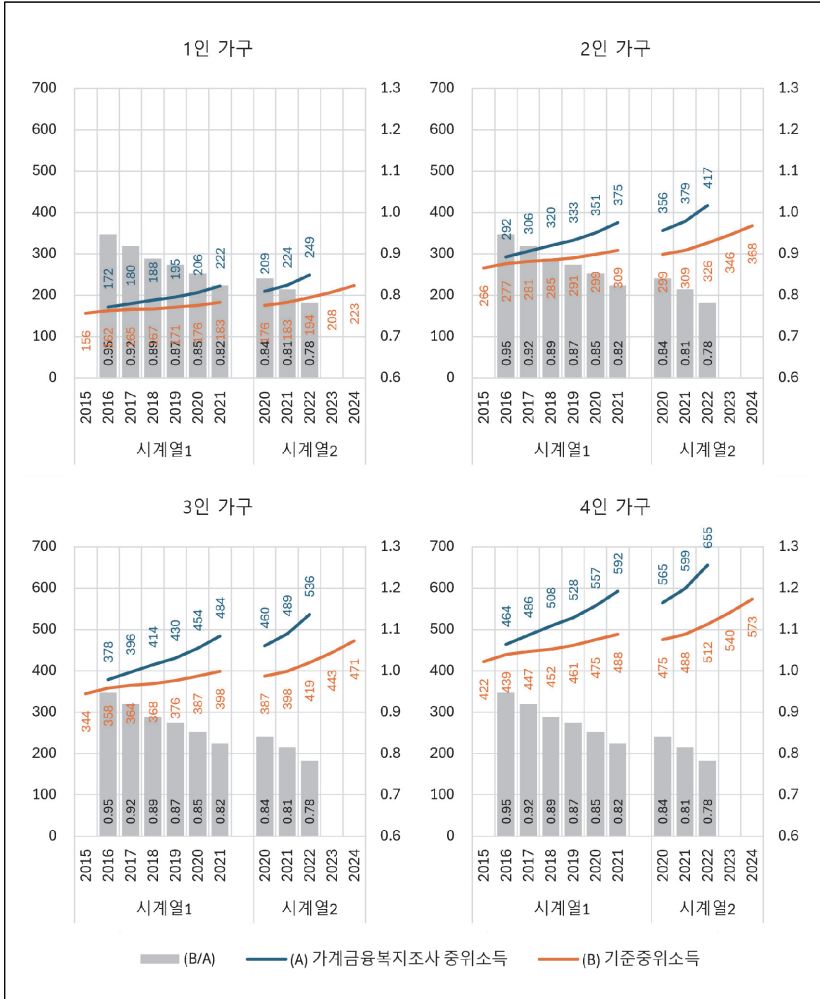
1. 기준중위소득 및 균등화지수

2015년 맞춤형급여체계 개편에 따라 국민기초생활보장제도의 기준선이 최저생계비에서 기준중위소득의 일정 비율로 변경되었다. 이는 전체 사회의 평균적인 소득 증가에 연동하여 시간에 따라 국민기초생활보장제도의 보장성을 강화하기 위한 것이었으나, 실제로는 공식 소득분배지표 작성 데이터인 가계금융복지조사의 중위소득과 기준중위소득의 격차가 작지 않고 시간에 따라 증가하고 있다. [그림 3-2]를 살펴보면, 기준중위소득과 동일한 방법¹⁸⁾으로 산출한 가계금융복지조사 중위소득과 기준중위소득의 격차가 시간에 따라 뚜렷하게 증가하고 있다는 사실이 관찰되었다. 2016년에는 기준중위소득이 가계금융복지조사 중위소득의 95%였지만, 2022년에는 기준중위소득이 가계금융복지조사 중위소득의 78%로 감소하였다.

18) 연도별 기준중위소득 균등화지수를 적용한 가구경상소득의 가구단위 중위값을 의미한다.

[그림 3-2] 기준중위소득 및 가계금융복지조사 중위소득

(단위: 만 원/월, 포인트)



주: 여유진 외(2024, p. 87, [그림 4-14])가 가계금융복지조사 원자료를 활용하여 분석한 결과를 인용하였다. 가계금융복지조사 중위소득은 전체 가구를 대상으로 산출한 균등화 가구경상소득의 가구단위 중위값이다. 연도별 기준중위소득에 적용된 균등화지수를 활용하였다. '시계열1'은 고용·산재보험급여를 행정자료로 보완하지 않은 시계열을, '시계열2'는 고용·산재보험급여를 행정자료로 보완한 시계열을 의미한다.

출처: “지속가능한 복지제도 대안모색 연구,” 여유진 외, 2024, 보건복지부·한국보건사회연구원, p. 87, [그림 4-14].

기준중위소득은 기본적으로 최근 3년 가계금융복지조사 중위소득 증가율을 반영하여 조정하되, 2021~2026년에는 한시적으로 가계금융복지조사 중위소득과 기준중위소득의 격차를 해소하고 1~2인 가구 보장을 강화하는 방향으로 균등화지수를 단계적으로 개편하는 추가증가율을 적용한다(보건복지부 기초생활보장과, 2022, p. 3). 2026년 예정된 국민기초생활보장제도 균등화지수는 <표 3-2>와 같다. 하지만 [그림 3-2]를 살펴보면, 추가증가율이 적용된 2021~2022년에도 가계금융복지조사 중위소득 대비 기준중위소득의 비율이 감소하고 있어, 가계금융복지조사 중위소득과 기준중위소득의 격차가 해소되지 않고 있다. 따라서 국민기초생활보장제도의 기준중위소득 방식 기준선이 상대빈곤선으로서의 실효성을 갖는지가 지속적인 쟁점이 될 것으로 판단된다.

<표 3-2> 국민기초생활보장제도 균등화지수

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
현행	0.370	0.630	0.815	1.000	1.185	1.370	1.556
조정	0.400	0.650	0.827	1.000	1.159	1.307	1.447

출처: “기초생활보장제도 개요,” 보건복지부 기초생활보장과, 2022, 2024. 9. 22. 검색, https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=372418&tag=&nPage=2

이 연구에서는 <표 3-3>과 같이 기준중위소득 시나리오를 설정한다. 기준 시나리오는 2022년 기준중위소득이다. 대안 시나리오는 2023년 가계금융복지조사 데이터로 산출한 중위소득으로, 가구경상소득을 2026년 예정 국민기초생활보장제도 균등화지수를 적용하여 산출한 가구단위 중위값이다. 이는 첫째, <표 3-2>와 같이 국민기초생활보장제도 균등화지수가 완전히 개편되고 둘째, 가계금융복지조사 중위소득과 기준중위소득의 격차가 완전히 해소된 상태를 가정한 기준중위소득을 의미한다. <표

3-3)에서 보듯이, 이와 같은 개편이 완료된 상태를 가정한 기준중위소득은 2022년 기준중위소득의 1.20~1.32배였다. 즉, 시뮬레이션의 대안 시나리오는 대체로 기준중위소득이 완전히 정상화되어 약 20~32% 인상된 시나리오로 해석할 수 있다. 균등화지수 개편이 1~2인 가구에게 유리한 방향으로 작용하기 때문에, 기준 시나리오와 대안 시나리오의 차이가 1~2인 가구에게 상대적으로 크게 나타났다.

〈표 3-3〉 기준중위소득 및 균등화지수 시나리오

(단위: 원/월, 포인트)

구분	(A) 기준 시나리오	(B) 대안 시나리오	(B/A)
1인 가구	1,944,812	2,571,544	1.32
2인 가구	3,260,085	4,178,759	1.28
3인 가구	4,194,701	5,316,667	1.27
4인 가구	5,121,080	6,428,859	1.26
5인 가구	6,024,515	7,451,048	1.24
6인 가구	6,907,004	8,402,519	1.22
7인 가구	7,780,592	9,302,559	1.20

주: 기준 시나리오는 2022년 기준중위소득이다. 대안 시나리오는 2023년 가계금융복지조사 데이터로 산출한 중위소득으로, 가구경상소득을 2026년 예정 국민기초생활보장제도 균등화지수를 적용하여 산출한 가구단위 중위값이다.

출처: 1) 기준 시나리오: “2022년 국민기초생활보장사업안내,” 보건복지부, 2022, 보건복지부, 주요 개정사항.

2) 대안 시나리오: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

2. 생계급여 부양의무자 기준

국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준은 꾸준히 완화되어왔다. 교육급여의 부양의무자 기준은 2015년 7월에 폐지되었고, 주거급여의 부양의무자 기준은 2018년 10월에 폐지되었으며, 생계급여 부양의무자 기준은 2021년 10월에 ‘원칙 적용·예외 미적용’에서 ‘원칙 미적용·예외 적용’으로 전환되었다(관계부처합동, 2023, p. 14). 이와 같은 생계급여 부

양의무자 기준 개편에 따라 생계·주거를 달리하는 1촌 및 그 배우자의 연 소득이 1억 원 이하이고 일반재산이 9억 원 이하이면 생계급여 수급자로 선정될 수 있게 되었다(보건복지부, 2024a, p. 180). 한편, 제3차 기초생활보장종합계획에서는 생계급여 부양의무자의 소득 및 재산 기준을 완화하는 방안이 제안되었다(관계부처합동, 2023, p. 37).

가계금융복지조사를 포함한 일반적인 서베이에서 가구를 달리하는 부양의무자의 정보를 파악하는 것이 불가능하기 때문에, 생계급여 부양의무자 기준은 국민기초생활보장제도 시뮬레이션의 정확도를 낮추는 주요 요인으로 작용한다. 소득인정액 기준을 충족하더라도 부양의무자 기준을 미충족하면 생계급여 수급자로 선정될 수 없는데, 부양의무자 기준을 반영하지 못하는 시뮬레이션에서는 생계급여 수급규모가 과대추정될 수밖에 없다. 그런데 2021년 10월에 생계급여 부양의무자 기준이 크게 완화되었으므로, 이 연구가 활용하는 2023년 가계금융복지조사에서는 완화된 부양의무자 기준을 토대로 집행된 생계급여가 조사되었다. 따라서 2022년 이전 가계금융복지조사 데이터에 비해 2023년 가계금융복지조사 데이터를 활용한 생계급여 시뮬레이션의 정확도가 크게 향상될 것으로 기대된다.

그럼에도 불구하고, 여전히 잔존하는 생계급여 고소득·고재산 부양의무자 기준을 시뮬레이션에 반영하지 않으면 생계급여 수급규모를 과대추정할 가능성이 존재한다. 가계금융복지조사가 가구를 달리하는 부양의무자의 소득 및 재산 정보를 제공하지 않으므로, 시뮬레이션에 생계급여 부양의무자 기준을 정확하게 반영하는 것은 불가능하다. 하지만 이 연구에서는 다음과 같이 고령자를 대상으로 비동거 자녀의 정보를 조사한 고령화연구패널조사 데이터를 보완적으로 활용하여 생계급여 부양의무자 기준을 시뮬레이션에 부분적으로 반영한다.

〈표 3-4〉 고령화연구패널조사/가계금융복지조사 공통 활용 변수

구분		내용	
고령자	개인	성	· 남성/여성
		연령	· 연령
		교육수준	· 초졸 이하/중졸/고졸/대졸 이상
		결혼상태	· 미혼/유배우/사별/이혼·별거
		종사상지위 ¹⁾	· 임금노동자/고용원 있는 자영업자/고용원 없는 자영업자/무급가족종사자/비취업
		근로·사업소득 ³⁾	· 세후 근로소득 및 사업소득
		국민·지역연금	· 국민연금, 지역연금 · 일시금 제외
		기초보장급여 ⁴⁾	· 생계급여, 주거급여, 교육급여
		기초연금	· 기초연금
	가구	지역 ⁵⁾	· 서울/인천·경기/대구·경북·강원/광주·전북·전남·제주/부산·울산·경남/대전·세종·충북·충남
		입주형태 ⁵⁾	· 자기집/전세/보증금 있는 월세/보증금 없는 월세/기타
		자녀 동거	· 자녀와 동거/자녀와 비동거
15세 이상 비동거 자녀	성	· 남성/여성	· 연간 소득 ²⁾ · 2022년 실질
	연령	· 연령	
	교육수준	· 초졸 이하/중졸/고졸/대졸 이상	
	경제활동	· 취업/비취업	
	결혼상태	· 미혼/유배우/사별/이혼·별거	
	입주형태 ⁶⁾	· 본인 명의 자가/본인 명의 자가 아님	

주: 1) 가계금융복지조사의 '기타 종사자(보험설계사, 대리 운전기사, 학습지 방문교사 등)'는 '고용원 없는 자영업자'로 간주한다.

2) 연간 소득의 경우 가계금융복지조사는 2022년을, 고령화연구패널조사는 2021년을 기준으로 조사하였기 때문에, 고령화연구패널조사의 소득을 소비자물가지수를 적용하여 2022년 실질값으로 환산한다.

3) 근로·사업소득의 경우 가계금융복지조사는 세전 금액을, 고령화연구패널조사는 세후 금액을 조사하였기 때문에, 가계금융복지조사의 근로·사업소득에서 소득세를 차감(음수는 0으로 변환)한다.

4) 기초보장급여의 경우 가계금융복지조사는 해산·장제급여를 포함하였지만, 고령화연구패널조사는 해산·장제급여를 포함하지 않았다.

5) 고령화연구패널조사의 가구 내에서 지역 및 입주형태 정보가 불일치하는 경우 소득 및 자산을 가장 잘 아는 사람의 값으로 일치시킨다.

6) 고령화연구패널조사의 자녀 입주형태는 본인 명의를 기준으로 조사하였다. 가계금융복지조사의 입주형태는 가구를 기준으로 조사하였으므로, 가구주 또는 배우자가 자기집에 거주하는 경우 '본인 명의 자가'로 간주한다.

출처: 필자가 작성하였다.

이 연구는 고령자와 비동거 자녀¹⁹⁾의 관계를 파악하기 위해 2022년에 조사된 제9차 고령화연구패널조사 데이터를 활용한다. 고령화연구패널 조사는 2006년 45세 이상(1961년 이전 출생) 고령자를 대상으로 조사를 시작하였고, 2014년에 1962~1963년 출생 표본을 추가하였기 때문에, 2022년 표본은 59세 이상(1963년 이전 출생) 고령자를 대표한다.²⁰⁾ 이 연구에서는 2022년 고령화연구패널조사 표본 중에서 본인과 배우자가 모두 59세 이상인 유배우 집단과 59세 이상 무배우 집단을 활용한다. 변수 결측 및 오류를 제거한 최종 표본은 5,350명, 3,469가구였다(한국고용정보원, 2022).²¹⁾ 이 연구에서 고령화연구패널조사 표본과 가계금융복지조사 표본에 대해 공통적으로 활용하는 변수는 <표 3-4>와 같다.

생계급여 부양의무자 기준을 시뮬레이션에 반영하기 위해서는, 가계금융복지조사 표본에 대해 따로 사는 부양의무자의 소득·재산 정보를 생성해야 한다. 이 연구에서는 다음과 같이 가계금융복지조사의 본인과 배우자가 모두 59세 이상인 유배우 집단과 59세 이상 무배우 집단²²⁾에 대해 비동거 자녀의 소득 및 재산 정보를 가상적으로 생성한다.²³⁾ 첫째, 고령화연구패널조사 데이터를 활용하여 고령자-비동거 자녀 쌍 데이터를 구축한다. 둘째, 가계금융복지조사의 고령자 표본에 대해 고령화연구패널 조사의 고령자 표본 중에서 <표 3-4>의 고령자 특성 변수를 기준으로 가

19) 자녀의 연령은 15세 이상으로 제한한다.

20) 2023년 가계금융복지조사 데이터의 연령은 2023년 3월 31일을, 2022년 고령화연구패널조사 데이터의 연령은 2022년 12월 31일을 기준으로 측정된 값이다. 가계금융복지조사와 달리, 고령화연구패널조사는 제주도를 조사하지 않았고, 이는 한계로 남는다.

21) 변수의 결측이 존재하는 사례, 배우자가 존재하지만 조사되지 않은 사례, 배우자 정보와 결혼상태 정보가 불일치하는 사례 등을 제거한다.

22) 서술의 편의를 위해, 이 문단에서는 본인과 배우자가 모두 59세 이상인 유배우 집단과 59세 이상 무배우 집단을 ‘고령자’로 부른다.

23) 58세 이하 집단의 부양의무자를 고려하지 못한다는 점은 한계로 남는다. 단, 부양의무자 기준으로 인한 비수급빈곤층은 주로 노인에게 집중될 것이므로, 58세 이하 집단의 부양의무자를 고려하지 못하는 한계는 크지 않을 것으로 판단된다.

장 유사한 특성을 가진 표본을 가구단위로 중복을 허용하여 1:1 매칭한다.²⁴⁾ 이때 남성 무배우/여성 무배우/유배우 집단으로 구분하고, 각 집단 내에서 남성 및 여성 무배우 집단은 개인 특성을 기준으로, 유배우 집단은 남편 특성 및 아내 특성을 기준으로 매칭한다. 셋째, 고령화연구패널 조사에서 고령자 표본으로 매칭된 집단의 비동거 자녀 표본에 대해 가계 금융복지조사의 부모와 동거하지 않는 표본 중에서 <표 3-4>의 자녀 특성 변수를 기준으로 가장 유사한 특성을 가진 표본을 개인단위로 중복을 허용하여 1:1 매칭한다. 넷째, 고령화연구패널조사 표본에서 관찰된 고령자-비동거 자녀 쌍의 연계를 가계금융복지조사의 매칭 표본에 적용하여, 가계금융복지조사 고령자 표본에 대해 부모와 동거하지 않는 가계금융복지조사 표본 중에서 비동거 자녀 지위를 가상적으로 연계한다.²⁵⁾

<표 3-5> 생계급여 부양의무자 기준 시나리오

구분		내용
기준 시나리오	소득·재산 기준	· 비동거 자녀의 소득이 1억 원/년을 초과하거나 재산이 9억 원을 초과하면 수급자로 선정될 수 없다. · 유배우 자녀는 부부합산 소득·재산을 기준으로 판정한다. · 비동거 자녀가 여러 명인 경우 모든 자녀가 소득·재산 기준을 초과하지 않아야 수급자로 선정될 수 있다.
	소득 항목	· 근로소득, 사업소득, 임대소득
	재산 항목	· (2022년) 거주주택 자가, 거주주택 외 부동산, 회원권, 자동차
대안 시나리오		· (2023년 이후) 재산 항목에서 자동차를 제외한다.
		· 부양의무자 기준을 폐지한다.

출처: 필자가 작성하였다.

24) Stata의 psmatch2(Leuven & Sianesi, 2018) 프로그램을 활용하여 마하라노비스(Mahalanobis) 매칭한다.

25) 예를 들어, 고령화연구패널조사에서 노인 A의 비동거 자녀가 B와 C로 조사되었다면, 가계금융복지조사에서 A와 1:1 매칭된 고령자에게 B, C와 1:1 매칭된 자녀를 연계한다.

이와 같은 방법으로 가계금융복지조사의 59세 이상인 유배우 집단과 59세 이상 무배우 집단에 대해 가상적으로 비동거 자녀를 연계하고 비동거 자녀의 소득 및 재산 정보를 확인하여, 시뮬레이션에서 생계급여 부양의무자 기준을 적용한다. 비동거 자녀의 소득이 1억 원/년을 초과하거나 재산이 9억 원을 초과하면 수급자로 선정될 수 없는데, 유배우 자녀는 부부합산 소득·재산을 기준으로 판정하고, 비동거 자녀가 여러 명인 경우 모든 자녀가 소득·재산 기준을 초과하지 않아야 수급자로 선정될 수 있다. 국민기초생활보장제도 규칙에 따르면, 부양의무자의 소득은 근로소득, 사업소득, 임대소득을 포함하고, 부양의무자의 재산은 토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박, 임목재산, 어업권 및 양식업권, 회원권을 포함한다(보건복지부, 2022, pp.179-180). 2022년에는 부양의무자의 재산에 자동차를 포함하였지만, 2023년 이후에는 포함하지 않는다(보건복지부, 2022, p. 179, 2023a, p. 182). 이 연구에서는 가계금융복지조사의 재산 항목을 활용하여, <표 3-5>와 같이 부양의무자의 재산에 거주주택 자가, 거주주택 외 부동산, 회원권, 자동차를 포함한다. 부양의무자의 재산에 자동차를 포함하는 2022년 부양의무자 기준을 기준 시나리오로 설정하고, 2023년 이후 부양의무자 기준과 같이 부양의무자의 재산에서 자동차를 제외하는 시나리오와 생계급여 부양의무자 기준을 완전히 폐지하는 시나리오를 두 가지 대안 시나리오로 설정한다.

이와 같은 작업을 위해서는 첫째, 노인 부부단위로 가계금융복지조사-고령화연구패널조사 표본을 매칭해야 하고 둘째, 비동거 자녀의 소득·재산을 부부단위로 합산해야 하기 때문에, 가계금융복지조사 표본의 가구 내에서 부부를 식별해야 한다. 이 연구에서는 <표 3-6>과 같이 가계금융복지조사의 가구주와의 관계 정보를 활용하여 가구 내에서 부부를 식별한다. 또한, <표 3-7>과 같이 가계금융복지조사의 가구주와의 관계 정보를 활용하여 부모 및 자녀와 동거하는 집단을 식별한다.

〈표 3-6〉 가계금융복지조사 가구 내 부부 정의

구분	내용
(1)	· 〈가구주〉와 〈배우자〉를 부부로 정의한다.
(2)	· 〈기혼자녀 및 그 배우자〉 가구원이 2명이고, 2명 모두 배우자가 존재하고, 2명이 성별을 달리할 때 부부로 정의한다.
(3)	· 〈손자녀 및 그 배우자〉 가구원이 2명이고, 2명 모두 배우자가 존재하고, 2명이 성별을 달리할 때 부부로 정의한다.
(4)	· 〈부모〉 가구원이 2명이고, 2명 모두 배우자가 존재하고, 2명이 성별을 달리할 때 부부로 정의한다.
(5)	· 〈조부모〉 가구원이 2명이고, 2명 모두 배우자가 존재하고, 2명이 성별을 달리할 때 부부로 정의한다.

출처: 필자가 작성하였다.

〈표 3-7〉 가계금융복지조사 부모/자녀와의 동거 정의

구분	내용
부모와의 동거	(1) · 〈가구주〉 또는 〈배우자〉이고, 〈부모〉 가구원이 존재할 때 부모 동거로 정의한다.
	(2) · 〈미혼 자녀〉 또는 〈기혼자녀 및 그 배우자〉일 때 부모 동거로 정의한다.
	(3) · 〈손자녀 및 그 배우자〉이고, 〈기혼 자녀 및 그 배우자〉 가구원이 존재할 때 부모 동거로 정의한다.
	(4) · 〈부모〉이고, 〈조부모〉 가구원이 존재할 때 부모 동거로 정의한다.
	(5) · 〈미혼 형제자매〉이고, 〈부모〉 가구원이 존재할 때 부모 동거로 정의한다.
	(6) · 나머지 사례를 부모 비동거로 정의한다.
자녀와의 동거	(1) · 〈가구주〉 또는 〈배우자〉이고, 〈미혼 자녀〉 또는 〈기혼 자녀 및 그 배우자〉 가구원이 존재할 때 자녀 동거로 정의한다.
	(2) · 〈기혼자녀 및 그 배우자〉이고, 〈손자녀 및 그 배우자〉 가구원이 존재할 때 자녀 동거로 정의한다.
	(3) · 〈부모〉일 때 자녀 동거로 정의한다.
	(4) · 〈조부모〉이고, 〈부모〉 가구원이 존재할 때 자녀 동거로 정의한다.
	(5) · 나머지 사례를 자녀 비동거로 정의한다.

출처: 필자가 작성하였다.

3. 보장가구 범위

국민기초생활보장제도는 기본적으로 생계나 주거를 같이 하는 사람을

보장가구로 정의한다(보건복지부, 2022, p. 30). 또한, 따로 살더라도 배우자와 기준중위소득 50% 이상의 소득활동을 하지 않는 30세 미만 미혼 자녀를 보장가구에 포함한다(보건복지부, 2022, p. 31). 이와 같은 국민기초생활보장제도의 보장가구 정의는 가계금융복지조사의 가구 정의와 대체로 유사하다. 가계금융복지조사는 생계나 주거를 같이 하는 사람으로 가구를 정의하고, 직장·학업 때문에 따로 사는 배우자와 미혼자녀를 가구에 포함한다(통계청, 2021, p.26). 따라서 대체로 시뮬레이션에서 가계금융복지조사 가구를 국민기초생활보장제도 보장가구로 간주할 수 있고, 이 연구에서는 이를 기준 시나리오로 설정한다.

생계나 주거를 같이 하는 사람을 보장가구로 정의한 국민기초생활보장제도의 규칙은 사적 부양 우선 원칙을 반영한 것으로 해석된다. 하지만 최근에는 소득보장제도의 보장가구 범위를 축소하여 사적 부양보다 공적 지원을 우선해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 국가인권위원회(2020)는 국민기초생활보장제도가 부모와 주거를 달리하는 19세 이상 30세 미만 청년을 개별 가구로 보장할 것을 권고하였다. 기초연금은 배우자의 소득·재산을 고려하지만 자녀의 소득·재산을 고려하지 않는 부부단위 보장 원칙을 따른다. 영국의 통합급여(Universal Credit)는 부부와 미성년자녀를 보장가구로 정의한다(이원진 외, 2022, pp. 43-49). 김낙희 외(2021, p. 90)는 개인단위로 지급하는 부의 소득세를 제안하였다. 이와 같은 최근의 논의를 고려하여, 이 연구에서는 〈부부+18세 미만 자녀〉를 보장단위로 정의하는 시나리오와 개인을 보장단위로 정의하는 시나리오를 대안 시나리오로 설정한다.²⁶⁾ 같이 사는 가족의 부양의무를 면제하면서 따로

26) 현행 국민기초생활보장제도에서도 부양의무 미성립 별도가구 보장, 가구 분리 시 기준중위소득 별도가구 보장, 자립지원 별도가구 보장 등과 같이 부분적으로 사적 부양 우선 원칙을 완화하는 세부 기준을 운영한다(보건복지부, 2024a, pp. 40-49). 단, 이와 같은 복잡한 별도가구 보장 기준을 시뮬레이션에 반영하지는 못하였고, 이는 한계로 남는다.

사는 가족의 부양의무를 강제하는 것은 논리적으로 타당하지 않으므로, 대안 시나리오에는 생계급여 부양의무자 기준 폐지를 전제한다. 대안 시나리오에서는 <표 3-9>와 같이 가계금융복지조사의 가구주와의 관계 정보를 활용하여 <부부+18세 미만 자녀>를 보장단위로 식별한다.

<표 3-8> 보장가구 범위 시나리오

구분	내용
기준 시나리오	· 가계금융복지조사 가구를 보장단위로 정의한다.
대안 시나리오	· 생계급여 부양의무자 기준을 폐지하고, <부부+18세 미만 자녀>를 보장단위로 정의한다.
	· 생계급여 부양의무자 기준을 폐지하고, 개인을 보장단위로 정의한다.

출처: 필자가 작성하였다.

<표 3-9> 가계금융복지조사 가구 내 <부부+18세 미만 자녀> 정의

구분	내용
부부 정의	(1) · <가구주>와 <배우자>를 부부로 정의한다.
	(2) · <기혼자녀 및 그 배우자> 가구원이 2명이고, 2명 모두 배우자가 존재하고, 2명이 성별을 달리할 때 부부로 정의한다.
	(3) · <손자녀 및 그 배우자> 가구원이 2명이고, 2명 모두 배우자가 존재하고, 2명이 성별을 달리할 때 부부로 정의한다.
	(4) · <부모> 가구원이 2명이고, 2명 모두 배우자가 존재하고, 2명이 성별을 달리할 때 부부로 정의한다.
	(5) · <조부모> 가구원이 2명이고, 2명 모두 배우자가 존재하고, 2명이 성별을 달리할 때 부부로 정의한다.
18세 미만 자녀 결합	(6) · <가구주> 개인 또는 <가구주+배우자 부부>와 <18세 미만 미혼자녀> 가구원을 결합한다.
	(7) · <기혼자녀 및 그 배우자> 개인 또는 <기혼자녀 및 그 배우자> 부부와 <18세 미만 손자녀 및 그 배우자> 가구원을 결합한다. · <기혼자녀 및 그 배우자> 개인 또는 <기혼자녀 및 그 배우자 부부> 단위가 2개 이상일 경우 임의로 결합한다.
	(8) · <부모> 개인 또는 <부모> 부부와 <18세 미만 미혼 형제자매> 가구원을 결합한다. · <부모> 개인 또는 <부모> 부부 단위가 2개 이상일 경우 임의로 결합한다.
	(9) · <부모> 개인 또는 <부모> 부부와 <18세 미만 가구주> 가구원을 결합한다.

출처: 필자가 작성하였다.

4. 생계·주거·교육급여 선정기준

국민기초생활보장제도의 급여유형별 선정기준은 <표 3-10>과 같다. 생계급여 선정기준의 기준중위소득 대비 비율은 2017~2023년 30%였고, 2024년 32%로 증가하였으며, 향후 35%까지 증가할 예정이다(관계부처합동, 2023, p. 27). 주거급여 선정기준의 기준중위소득 대비 비율은 2015년 43%에서 2024년 48%로 증가하였고, 향후 50%까지 증가할 예정이다(관계부처합동, 2023, p. 40). 의료급여 선정기준과 교육급여 선정기준의 기준 중위소득 대비 비율은 각각 40%, 50%로 시간에 따라 변화하지 않았다.

<표 3-10> 국민기초생활보장제도 선정기준의 기준중위소득 대비 비율

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
생계급여	28	29	30						32	
의료급여	40									
주거급여	43				44	45	46	47	48	
교육급여	50									

출처: “국민기초생활보장사업안내,” 보건복지부, 2015-2024, 보건복지부.

<표 3-11> 생계·주거·교육급여 선정기준 시나리오

구분	내용
기준 시나리오	· 생계급여 30% · 주거급여 46% · 교육급여 50%
대안 시나리오	· 생계급여 30%→35%→40% · 주거급여 46%→50%→60% · 교육급여 50%→60%

주: 기준중위소득 대비 비율을 의미한다.
출처: 필자가 작성하였다.

이 연구에서는 <표 3-11>과 같이 생계·주거·교육급여 선정기준의 기준중위소득 대비 비율을 조정하는 시나리오를 설정한다. 기준 시나리오는 2022년과 동일하게 생계급여 30%, 주거급여 46%, 교육급여 50%로 설정한다. 대안 시나리오에서는 생계급여, 주거급여, 교육급여 선정기준의 기준중위소득 대비 비율을 각각 40%, 60%, 60%까지 증가시키는 방안을 검토한다.

5. 생계·주거·교육급여 급여 기준

시뮬레이션에서는 가구별로 생성한 소득인정액과 급여별 선정기준을 비교하여 수급집단을 선정한 후, 급여별 급여 기준에 따라 수급집단에 대해 급여를 생성한다. 생계급여는 기준중위소득 대비 비율로 설정한 선정기준과 소득인정액의 차액을 보충급여로 생성한다(보건복지부, 2022, p. 246). 주거급여는 현물급여인 수선유지급여를 제외하고 현금급여인 임차급여를 생성한다.²⁷⁾ 임차급여는 가구원 수·지역별 기준임대료를 상한으로 하여 실제 임차료²⁸⁾를 지급하되, 소득인정액이 생계급여 선정기준을 초과하는 집단에게는 자기부담분²⁹⁾을 차감한다(국토교통부, 2022, p. 97).³⁰⁾ 교육급여는 현물급여인 교과서·입학금·수업료를 제외하고 현금급여인 교육활동지원비로 생성한다.³¹⁾

27) 가계금융복지조사는 수선유지급여를 제외하고 임차급여를 주거급여로 조사한다.

28) 실제 임차료는 <보증금×연 4%+월차임>으로 계산한다(국토교통부, 2022, p. 98).

29) 자기부담분은 <(소득인정액-생계급여 선정기준)×0.3>으로 계산한다(국토교통부, 2022, p. 97).

30) 산정액이 1만 원/월 미만인 경우 1만 원/월을 지급하고, 실제 임차료가 기준임대료의 5배를 초과하는 경우 1만 원/월을 지급한다(국토교통부, 2022, p. 98).

31) 가계금융복지조사는 교과서·입학금·수업료를 제외하고 교육활동지원비를 교육급여로 조사한다.

〈표 3-12〉 생계·주거·교육급여 급여 기준 시나리오

구분	내용
기준 시나리오	생계급여 · 선정기준과 소득인정액의 차액을 지급한다.
	주거급여 · 임차가구에게 임차급여를 지급한다. · 2022년 가구원 수·지역별 기준임대료와 실제 임차료 중 작은 값을 지급한다. · 실제 임차료 = 보증금×연 4%+월차임 · 단, 소득인정액이 생계급여 선정기준을 초과하면 <(소득인정액-생계급여 선정기준)×0.3>을 차감하여 지급한다. · 산정액이 1만 원/월 미만인 경우 1만 원/월을 지급한다. · 실제 임차료가 기준임대료의 5배를 초과하는 경우 1만 원/월을 지급한다.
	교육급여 · 초·중고 재학생에게 2022년 교육활동지원비를 지급한다.
대안 시나리오	생계급여 · 기준 시나리오와 동일
	주거급여 · 기준임대료 10% 인상
	교육급여 · 교육활동지원비 30% 인상

출처: 필자가 작성하였다.

〈표 3-12〉에서는 생계·주거·교육급여 급여 기준 시나리오를 설정하였다. 시뮬레이션의 기준 시나리오에서는 2022년의 기준중위소득, 기준임대료, 교육활동지원비를 적용하여 급여를 생성한다. 대안 시나리오에서는 급여 기준 상향을 검토한다. 생계급여는 선정기준과 급여 기준이 일치하므로 급여 기준에 대한 대안 시나리오가 필요하지 않다. 주거급여 및 교육급여는 선정기준과 별도로 기준임대료 및 교육활동지원비가 급여 수준을 결정하므로, 기준임대료 및 교육활동지원비의 인상을 검토할 수 있다. 〈표 3-13〉에서 보듯이, 기준임대료 및 교육활동지원비는 시기별 정책결정에 따라 비선형적으로 인상되었다. 2022~2024년 주거급여는 지역별로 4.3~9.2% 인상되었고, 2022~2024년 교육활동지원비는 학교급별로 31.2~40.3% 인상되었다. 이 연구에서는 기준임대료를 10%, 교육활동지원비를 30% 인상하는 방안을 대안 시나리오로 설정한다.

〈표 3-13〉 주거급여 및 교육급여 급여 기준

(단위: 원, %)

구분		2022	2023	2024	22→24 증가율
주거급여 1인 가구 월 기준임대료	서울	327,000	330,000	341,000	4.3
	경기·인천	253,000	255,000	268,000	5.9
	광역·세종·수도권 외 특례	201,000	203,000	216,000	7.5
	기타	163,000	164,000	178,000	9.2
교육급여 연 교육활동 지원비	초등학생	331,000	415,000	461,000	39.3
	중학생	466,000	589,000	654,000	40.3
	고등학생	554,000	654,000	727,000	31.2

출처: 1) “주거급여사업안내,” 국토교통부, 2022-2024, 국토교통부.

2) “교육급여 운영 방안 안내(시·도교육청),” 교육부, 2022-2024, 교육부.

6. 소득조사 항목

국민기초생활보장제도는 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액을 기준으로 수급집단을 선정한다. 기준 시나리오에서는 〈표 3-14〉와 같이 가계금융복지조사의 소득 항목 중에서 근로소득, 사업소득, 금융소득, 임대소득, 개인·퇴직연금, 기타 재산소득, 공적연금, 기초연금, 고용·산재보험급여, 주택·농지연금을 소득평가액에 포함한다.

단, 가계금융복지조사의 소득 항목 구분 및 측정이 국민기초생활보장제도 수급행정과 일치하지 않는다는 점은 시뮬레이션의 한계로 작용한다. 예를 들어, 수급행정에서 원칙적으로 공적자료 미파악 근로·사업소득을 지출실태조사표를 활용하여 추가조사해야 하지만(보건복지부, 2022, pp. 108-114), 실제로 공적자료 미파악 근로·사업소득이 수급행정에서 얼마나 정확하게 포착될지를 판단하기는 어렵다. 가계금융복지조사의 근로·사업소득은 국세청이 파악한 소득과 응답자가 보고한 소득을 모두 포함하므로, 수급행정보다 시뮬레이션의 근로·사업소득이 과대파악되었을

가능성이 존재한다. 공적자료로 파악할 수 없는 사적이전소득은 수급행정과 가계금융복지조사의 측정 일치도를 신뢰할 수 없다고 판단하여 제외한다. 가계금융복지조사의 기타 정부보조금 항목에는 수급행정에서 소득평가액에 포함하는 항목과 제외하는 항목이 혼재하는데, 시뮬레이션에서는 기타 정부보조금을 제외한다.

〈표 3-14〉 소득조사 항목 시나리오

구분		소득조사	비고
기준 시나리오	근로소득	+	· 개인단위 근로·사업소득 공제 적용
	사업소득	+	
	금융소득	+	· 24만 원/년 공제
	임대소득	+	
	개인·퇴직연금	+	
	기타 재산소득	+	
	가구 간 이전소득	제외	
	비영리단체 이전소득	제외	
	공적연금	+	
	기초연금	+	
	아동관련급여	제외	
	장애인관련급여	제외	
	기초보장급여	제외	
	근로·자녀장려금	제외	
	고용·산재보험급여	+	
	재난지원금	제외	
	기타 정부보조금	제외	
	주택·농지연금	+	· 월 수령액×12개월×50%
	국민연금 보험료	-	· 보험료×75% 공제
대안 시나리오		· 근로·자녀장려금 포함	
		· 기초연금 제외	

출처: 필자가 작성하였다.

또한, 가계금융복지조사가 2022년 1년을 기준으로 소득을 측정한 것과 달리, 수급행정에서는 상시근로소득, 사업소득, 이자소득, 임대소득을 연간 소득으로, 일용근로소득을 최근 3개월 평균 소득으로, 자활근로소득, 공공일자리소득, 연금소득, 공적이전소득을 전월 소득으로 산정한다(보건복지부, 2022, p. 101).

시뮬레이션의 대안 시나리오는 다음과 같이 설정한다. 첫째, 소득평가액에 근로·자녀장려금을 포함하는 방안을 검토한다. 현행 국민기초생활보장제도는 비정기적으로 지급되는 근로·자녀장려금을 소득으로 산정하지 않는다(보건복지부, 2022, p. 102). 하지만 2장에서 논의한 것처럼 소득지원과 근로유인을 목표로 하는 근로·자녀장려금은 근로·사업소득 공제와 결합된 국민기초생활보장제도와 유사한 기능을 수행하기 때문에, 장기적으로 근로·자녀장려금을 소득평가액에 포함하는 방안을 검토할 수 있다. 둘째, 소득평가액에서 기초연금을 제외하는 방안을 검토한다. 현행 국민기초생활보장제도는 기초연금을 소득으로 산정하지만(보건복지부, 2022, p. 124), 2024년 보건복지부의 연금개혁 추진계획에는 기초연금의 일정 비율을 공제하는 방안이 제안되었다(보건복지부, 2024b, p. 4).

7. 근로·사업소득 공제

〈표 3-15〉 근로·사업소득 공제 시나리오

구분	내용
기준 시나리오	· (2022년) 24세 이하 또는 대학생 · 40만 원 공제 + 나머지 30% 추가공제
	· 25세 이상 초·중·고등학생 · 20만 원 공제 + 나머지 30% 추가공제
	· 75세 이상 또는 등록장애인 · 20만 원 공제 + 나머지 30% 추가공제
	· 기타 · 30% 공제
대안 시나리오	· (2024년 이후) 24세 이하 또는 대학생→29세 이하 또는 대학생
	· (2024년 이후) 24세 이하 또는 대학생→29세 이하 또는 대학생
	· 기본공제를 30%→50% (집단별 정액공제 유지, 정률공제 30%→50%)

출처: 필자가 작성하였다.

근로·사업소득 공제는 보충급여의 높은 한계세율로 인한 근로유인 감소효과를 완화하기 위한 제도 요소이다. 2020년부터 국민기초생활보장제도 생계·주거·교육급여 소득조사에서 30% 기본공제가 시행되었고(보건복지부, 2020, p. 102), 그밖에 장애인, 청년, 학생, 한부모, 노인 등과 같은 특정 집단에 대해 다양한 형태의 추가공제가 시행되고 있다(보건복지부, 2024, pp. 106-107). 이 연구에서는 가계금융복지조사 데이터에 제공된 정보를 활용하여 <표 3-15>와 같이 2022년 기준 근로·사업소득 공제를 기준 시나리오로 설정한다. 그리고 24세 이하 청년에 대한 <40만원+30% 공제>가 2024년에 29세 이하 청년으로 확대되었기에(보건복지부, 2024, p. 106), 이를 대안 시나리오로 설정한다. 한편, 2장에서 살펴본 것처럼, 부의 소득세나 안심소득과 같은 대안적 소득보장모델은 근로유인 제고를 위해 근로·사업소득 공제율을 50%로 설정하는 것이 일반적이다. 이에 시뮬레이션의 대안 시나리오로 근로·사업소득 기본공제율을 30%에서 50%로 상향하는 방안을 설정한다.

8. 재산조사 항목

<표 3-16>에서는 재산조사 항목의 기준 시나리오를 설정하였다. 주거용재산에는 거주주택 자가 및 전월세 보증금을 포함하고, 일반재산에는 거주주택 외 부동산 및 임차보증금, 부동산 계약금·중도금, 기타 실물자산을 포함하며, 중증장애인이 존재하는 가구 내 1대를 제외한 자동차를 재산의 소득환산율이 100%인 자동차로 산정한다. 금융재산에 현금 및 자유입출금식 저축, 적립식·예치식 저축 및 펀드, 저축성·보장성 보험, 주식·채권·선물·옵션을 포함하고, 부채에 담보대출, 신용대출, 대환대출, 주택·농지연금 수령 누적액, 임대보증금을 포함한다.³²⁾

〈표 3-16〉 재산조사 항목 시나리오

구분		재산조사	비고
기준 시나 리오	거주주택 자가(시장가격)	주거용재산	· 아파트·연립주택·다세대주택·오피스텔: 시장가격×71.5% · 단독주택: 시장가격×57.9% · 비거주용 건물 내 주택: 시장가격×71.4% · 기타: 시장가격
	거주주택 외 부동산 (시장가격)	일반재산	· 단독주택: 시장가격×57.9% · 아파트·주거용 건물: 시장가격×71.5% · 비주거용 건물: 시장가격×71.4% · 토지: 시장가격×71.4%÷적용률 * 적용률: 대·중소도시 0.9/농어촌 0.8 · 해외 부동산·기타: 시장가격
	부동산 계약금·중도금	일반재산	
	자동차(시장가격)	자동차	· 중증장애인 가구 내 최고가 1대 제외
	권리금(시장가격)	제외	
	기타 실물자산(시장가격)	일반재산	
	현금 및 자유입출금식 저축	금융재산	· 생활준비금 500만 원 공제
	적립식·예치식 저축		
	적립식·예치식 펀드		
	저축성·보장성 보험		
	주식·채권·선물·옵션		
	빌려준 돈, 낸 갯돈	제외	
	거주주택 외 임차보증금	일반재산	
	거주주택 전월세보증금	주거용재산	· 임차보증금×0.95
	담보대출	부채	
	신용대출	부채	
	마이너스통장·현금서비스·카드론	제외	
	대환대출	부채	
	신용카드·할부금융·기타 미결제 잔액	제외	
	빌린 돈, 낸 갯돈	제외	
	주택·농지연금 수령 누적액	부채	월 수령액×12개월×받은 연수
	거주주택 임대보증금	부채	
	거주주택 외 임대보증금	부채	

출처: 필자가 작성하였다.

- 32) 국민기초생활보장제도는 금융회사 외 기관 대출금, 공제회 대출금, 법원이 확인한 부채는 용도를 확인하여 차감한다(보건복지부, 2022, p. 163). 하지만 차감대상 부채 용도가 의료비·학비·주거·일반 부채 등으로 포괄적이고(보건복지부, 2022, p. 163), 부채를 차감하지 않기 위해 사실조사보고서 작성, 지방생활보장위원회 심의·의결이 필요하다는 점(보건복지부, 2022, p. 166)을 고려하여 시물레이션에서는 부채의 용도를 고려하지 않는다.

소득조사 항목과 마찬가지로, 재산조사 항목 역시 가계금융복지조사의 재산 항목 구분 및 측정과 수급행정이 일치하지 않는다는 점은 시뮬레이션의 한계로 작용한다. 재산조사 시뮬레이션의 가장 큰 한계는 부동산 가격 측정 기준의 불일치이다. 국민기초생활보장제도 재산조사에서는 공적 자료로 조회된 시가표준액으로 부동산을 산정하지만, 가계금융복지조사는 부동산을 시장가격으로 조사한다.

〈표 3-17〉 유형별 공시가격 현실화율

(단위: %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024
토지	65.6	68.4	71.4	65.4	65.4
단독주택	53.6	55.8	57.9	53.5	53.4
공동주택	69.0	70.2	71.5	69.0	68.9

출처: “2024년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서,” 국토교통부, 2024b, 국토교통부, p. 219.

〈표 3-17〉에서 보듯이, 부동산의 시가표준액과 시장가격에는 상당한 차이가 존재한다. 2022년 토지, 단독주택, 공동주택의 공시가격 현실화율은 각각 71.4%, 57.9%, 71.5%였다. 이는 가계금융복지조사로 측정한 부동산 시장가격을 그대로 적용할 때 국민기초생활보장제도 소득인정액을 상당히 과대추정하게 된다는 사실을 보여준다. 이를 고려하여, 시뮬레이션에서는 아파트, 연립주택, 다세대주택 등의 공동주택에는 2022년 공동주택 공시가격 현실화율인 71.5%를, 단독주택에는 2022년 단독주택 공시가격 현실화율인 57.9%를, 토지에는 2022년 토지 공시가격 현실화율인 71.4%를 적용하여 재산으로 산정한다. 공시가격 현실화율이 집계되지 않는 오피스텔에는 공동주택 공시가격 현실화율을 적용하고, 상가 등 비주거용 건물에는 토지 공시가격 현실화율을 적용하며, 해외 부동산 및 기타 부동산은 시장가격을 그대로 활용한다. 공시가격 현실화율이 부

동산 가격 및 지역에 따라 상이하기 때문에, 이와 같이 유형별 평균 공시 가격 현실화율을 일괄적으로 적용할 때 적지 않은 오차가 발생할 수밖에 없다는 점은 한계로 남는다.

9. 재산조사 기준

〈표 3-18〉 국민기초생활보장제도 주요 재산조사 기준

구분	2022	2023·2024
주거용재산 한도액	· (대도시) 12,000만 원 · (중소도시) 9,000만 원 · (농어촌) 5,200만 원	· (서울) 17,200만 원 · (경기) 15,100만 원 · (광역·세종·창원) 14,600만 원 · (기타) 11,200만 원
기본재산액	· (대도시) 6,900만 원 · (중소도시) 4,200만 원 · (농어촌) 3,500만 원	· (서울) 9,900만 원 · (경기) 8,000만 원 · (광역·세종·창원) 7,700만 원 · (기타) 5,300만 원
근로무능력가구 재산범위 특례 재산가액 기본조건	· (대도시) 10,000만 원 · (중소도시) 7,300만 원 · (농어촌) 6,600만 원	· (서울) 14,300만 원 · (경기) 12,500만 원 · (광역·세종·창원) 12,000만 원 · (기타) 9,100만 원
근로무능력가구 재산범위 특례 금융재산 추가조건	· (대도시) 5,400만 원 · (중소도시) 3,400만 원 · (농어촌) 2,900만 원	· (서울) 5,400만 원 · (경기) 5,400만 원 · (광역·세종·창원) 5,400만 원 · (기타) 3,400만 원
재산의 소득환산율	· (주거용재산) 월 1.04% · (일반재산) 월 4.17% · (금융재산) 월 6.26% · (자동차) 월 100%	

주: 생계급여·주거급여·교육급여의 재산 기준이다.

출처: “국민기초생활보장사업안내,” 보건복지부, 2022-2024, 보건복지부.

〈표 3-18〉에는 국민기초생활보장제도의 주요 재산조사 기준을 요약하였다. 2023년에 국민기초생활보장제도 재산조사 지역구분이 ‘대도시/중소도시/농어촌’에서 ‘서울/경기/광역시·세종·창원/기타’로 변경되면서 주거용재산 한도액, 기본재산액, 근로무능력가구 재산범위 특례 재산가액

기본조건 및 금융재산 추가조건이 인상되었다(보건복지부, 2023a, pp. 133-174). 재산의 소득환산율은 주거용재산 월 1.04%, 일반재산 월 4.17%, 금융재산 월 6.26%, 자동차 월 100%이다(보건복지부, 2022, p. 168).

〈표 3-19〉 재산조사 기준 시나리오

구분	내용
기준 시나리오	· 주거용재산 한도액/기본재산액/근로무능력가구 재산범위 특례 재산가액 기본 조건 및 금융재산 추가조건: 2022년 기준 · 근로무능력가구: 18세 미만, 20세 미만 중·고 재학생, 65세 이상, 중증장애인 으로부터 구성된 가구 · 재산의 소득환산율: 2022년 기준
대안 시나리오	· 주거용재산 한도액/기본재산액/근로무능력가구 재산범위 특례 재산가액 기본 조건 및 금융재산 추가조건: 2022년 기준→2023년 이후 기준→2배 · 주거용재산/일반재산/금융재산의 소득환산율: 50% 인하 · 자동차의 소득환산율: 일반재산과 동일한 소득환산율 적용 · 재산 컷오프제 시행 · 주거용재산 한도액을 2023년 이후 기준의 2배로 인상한 후 한도액까지 주거용 재산을 공제하고, 부채를 차감한 총재산(일반재산+금융재산+자동차)이 3,000 만 원 이하일 때 재산 기준을 충족한다. · 재산·부채 범위 및 측정은 기준 시나리오와 동일하다. 토지 및 임차보증금 적용 률, 중증장애인 가구 자동차 1대 제외, 생활준비금 공제, 근로무능력가구 재산 특례를 기준 시나리오와 동일하게 적용한다. · 소득평가액이 급여별 선정기준 이하이고 재산 기준을 충족한 집단을 급여별 수 급집단으로 선정한다.

출처: 필자가 작성하였다.

〈표 3-19〉에서는 시뮬레이션의 재산조사 기준 시나리오를 설정하였 다. 기준 시나리오에는 〈표 3-18〉에 제시한 2022년 재산조사 기준을 적 용한다. 근로무능력자로만 구성된 근로무능력가구에 대해서는 재산가액 기본조건과 금융재산 추가조건을 충족하고 소득환산율 100% 적용 자동 차가 없을 때 재산을 소득으로 환산하지 않는다(보건복지부, 2022, pp. 169-170). 수급행정의 근로무능력가구 정의는 상당히 복잡하지만(보건 복지부, 2022, pp. 96-99), 시뮬레이션에서는 근로무능력가구를 18세

미만, 20세 미만 중·고 재학생, 65세 이상, 중증장애인으로만 구성된 가구로 정의한다.

시뮬레이션의 대안 시나리오에서는 다음과 같이 국민기초생활보장제도의 재산조사 기준을 완화하는 방안을 검토한다. 첫째, 주거용재산 한도액, 기본재산액, 근로무능력가구 재산범위 특례 재산가액 기본조건 및 금융재산 추가조건을 2022년 기준에서 2023년 이후 기준으로 변경하고, 다시 2배로 상향한다. 이를 통해 전반적인 재산조사 기준 상향의 효과를 확인한다. 둘째, 주거용재산/일반재산/금융재산의 소득환산율을 50% 인하하고, 자동차의 소득환산율을 일반재산과 동일하게 설정한다. 이를 통해 재산의 소득환산율 인하의 효과를 확인한다. 셋째, 재산의 소득환산제를 폐기하고 재산 컷오프제를 시행한다. 손병돈 외(2018, pp. 62-63)의 제안을 따라, 주거용재산 한도액을 2배로 인상한 후 한도액까지 주거용 재산을 공제하고, 부채를 차감한 총재산이 3,000만 원 이하일 때 재산 기준을 충족한 것으로 판정한 후, 소득평가액이 급여별 선정기준 이하이고 재산 기준을 충족한 집단을 급여별 수급집단으로 선정한다.

10. 신청주의

이 연구의 시뮬레이션에서는 전체 가구가 국민기초생활보장제도 수급을 신청한 가상적인 상황을 가정하고 전체 가구에 대해 소득인정액을 생성하여 생계·주거·교육급여 선정기준과 비교한다. 하지만 현실에서는 정보 부족, 복잡한 행정절차, 사회적 낙인, 자활사업 참여 기피 등의 다양한 이유로 국민기초생활보장제도 수급을 신청하지 않는 집단이 존재한다(이원진 외, 2022, p. 170). 이 연구와 유사한 방법으로 가계금융복지조사를 활용하여 국민기초생활보장제도 생계급여 수급률을 시뮬레이션한 김

기태 외(2022, pp. 79-80)의 분석에 따르면, 시뮬레이션이 전반적으로 수급률을 과대추정하였지만 특히 20대, 30대, 80대의 수급률을 크게 과대추정한 것으로 나타났다. 이는 20대 및 30대의 수급률 과대추정에 사회적 낙인 및 자활사업 참여 기피 효과가, 80대의 수급률 과대추정에 생계급여 부양의무자 기준 미반영이 주된 영향을 미쳤을 가능성을 시사한다(김기태 외, 2022, p. 80). 이 연구에서는, 4장에서 후술하는 것처럼, 수급 미신청 가능성을 반영하여 급여별 선정기준을 충족한 집단의 일부를 수급집단으로 선정하는 시나리오를 기준 시나리오로 설정하고, 급여별 선정기준을 충족한 집단의 전체를 수급집단으로 선정하는 시나리오를 대안 시나리오로 설정한다. 대안 시나리오는 사회적 낙인의 완화, 행정절차 간소화, 수급행정 자동화에 따라 국민기초생활보장제도의 신청주의가 크게 완화되거나 폐지된 상태로 해석할 수 있다.

〈표 3-20〉 신청주의 시나리오

구분	내용
기준 시나리오	· 수급 미신청 가능성을 반영하여 급여별 선정기준을 충족한 집단의 일부를 수급집단으로 선정한다.
대안 시나리오	· 급여별 선정기준을 충족한 집단의 전체를 수급집단으로 선정한다.

출처: 필자가 작성하였다.

11. 제도 요소별 시나리오 요약

〈표 3-21〉에는 이상의 논의를 토대로 시뮬레이션의 기준 시나리오 및 대안 시나리오를 요약하였다. 시뮬레이션의 기준 시나리오는 2022년 기준 국민기초생활보장제도 규칙을 최대한 반영하는 형태로 설정하였고, 2022년 생계·주거·교육급여 수급 실태와 최대한 유사한 결과를 산출할 수 있도록 기준 시나리오를 시뮬레이션한다.

〈표 3-21〉 기준 시나리오 및 대안 시나리오

구분	기준 시나리오	대안 시나리오
기준중위소득 및 균등화지수	· 2022년 기준	· 2023년 가계금융복지조사 데이터로 2026년 예정 국민기초생활보장제도 균등화지수를 적용하여 산출한 가구경상소득 가구단위 중위값
생계급여 부양의무자 기준	· 2022년 기준	· 부양의무자 재산 기준: 자동차 제외 · 부양의무자 기준 폐지
보장가구 범위	· 가구	· 부분+18세 미만 자녀 · 부양의무자 기준 폐지
선정 기준	· 생계급여 · 기준중위소득 30%	· 부양의무자 재산 제외 · 개인 · 부양의무자 기준 폐지
	· 주거급여 · 기준중위소득 46%	· 기준중위소득 40%
	· 교육급여 · 기준중위소득 50%	· 기준중위소득 60%
급여 기준	· 생계급여 · 급여·선정기준 동일	· 급여·선정기준 동일
	· 주거급여 · 2022년 기준임대로	· 기준임대로 10% 인상
	· 교육급여 · 2022년 교육활동지원비	· 교육활동지원비 30% 인상
소득조사 항목	· 현행	· 근로·자녀장려금 포함 · 기초연금 제외
근로·사업소득 공제	· 2022년 기준	· 24세 이하 추가공제: 29세 이하 확대 · 기본공제율: 30%→50%
재산조사 항목	· 현행	· 현행
재산조사 기준	· 2022년 기준	· 주거용재산 한도액/기본재 · 주거용재산/일반재산/금융 · 산액·근로무능력가구 재산 · 재산 환산율: 50% 인하 · 범위 특례: 2022년 기준→ · 자동차 환산율: 일반재산과 2023년 이후 기준→2배 · 동일
신청주의	· 선정기준 충족 집단의 일부 수급	· 선정기준 충족 집단의 전체 수급

출처: 필자가 작성하였다.

시뮬레이션의 대안 시나리오는 첫째, 2024년까지의 국민기초생활보장제도 변화를 반영하고 둘째, 향후 국민기초생활보장제도의 주요 개편 방향을 검토할 수 있도록 설정하였다. 대안 시나리오는 가계금융복지조사 중위소득-기준중위소득 격차 해소, 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 급여별 선정기준 인상, 근로·사업소득 기본공제율 인상, 재산조사 기준 완화 및 재산 컷오프제 시행, 신청주의 폐지 등과 같은 주요 정책의제를 포괄한다.

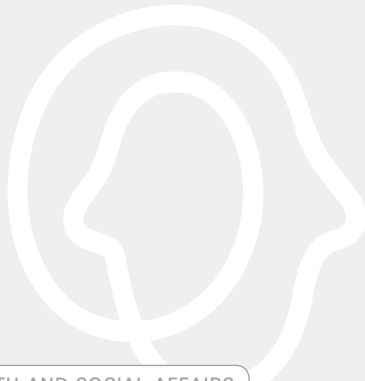
제3절 소득인정액 생성

시뮬레이션에서는 1절에서 설명한 데이터 및 변수를 활용하여, 2절에서 설명한 시나리오별로, 다음과 같이 2023년 가계금융복지조사 데이터의 전체 가구에 대해 소득인정액을 생성한다. 첫째, <표 3-3>의 시나리오별 기준중위소득을 생성한다. 둘째, <표 3-7>의 시나리오별 보장가구 범위를 확정하고 가구ID를 생성한다. 셋째, <표 3-5>의 시나리오별 생계급여 부양의무자 기준 충족 여부 정보를 생성한다. 넷째, <표 3-15>의 근로·사업소득 공제 시나리오에 따라 개인단위로 측정된 근로·사업소득에 공제를 적용한다. 다섯째, 가구 내에서 개인단위로 측정된 소득·재산을 합산하여 가구단위 소득·재산 정보를 생성한다. 여섯째, <표 3-14>의 소득조사 항목 시나리오에 따라 소득평가액을 생성한다. 일곱째, <표 3-16>의 재산조사 항목 시나리오에 따라 주거용재산, 일반재산, 금융재산, 자동차, 부채 정보를 생성한다. 여덟째, <표 3-19>의 재산조사 기준 시나리오에 따라 재산의 소득환산액을 생성한다. 재산 컷오프제 시행 시나리오에서는 재산의 소득환산액을 0원으로 생성하고, 재산 기준 충족

여부 정보를 생성한다. 아홉째, 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산하여 소득인정액을 생성한다.

재산의 소득환산액은 다음과 같이 생성한다. 첫째, <표 3-16>에 따라 중증장애인 가구 내 자동차 1대를 제외하고, 금융재산 생활준비금을 공제한다. 둘째, 주거용재산 한도액을 초과하는 주거용재산은 초과분을 일반재산으로 전환한다. 셋째, 주거용재산, 일반재산, 금융재산의 순서로 기본재산액 및 부채를 차감한다. 기본재산액·부채 합산액이 <주거용재산>보다 작다면, 주거용재산에서 기본재산액·부채를 차감한다. 기본재산액·부채 합산액이 <주거용재산>보다 크지만 <주거용재산+일반재산>보다 작다면, 주거용재산 차감 후 기본재산액·부채 잔액을 일반재산에서 차감한다. 기본재산액·부채 합산액이 <주거용재산+일반재산>보다 크지만 <주거용재산+일반재산+금융재산>보다 작다면, 주거용재산 및 일반재산 차감 후 기본재산액·부채 잔액을 금융재산에서 차감한다. 자동차에서는 기본재산액·부채를 차감하지 않는다. 넷째, 근로무능력가구 재산 특례를 적용한다. 18세 미만, 20세 미만 중·고 재학생, 65세 이상, 중증장애인으로만 구성된 근로무능력가구에 대해 재산가액 기본조건 및 금융재산 추가조건을 충족하고 자동차가 없으면 재산의 소득환산액을 0원으로 처리한다. 이때 재산가액 기본조건은 금융재산 생활준비금과 기본재산액을 차감하지 않은 <주거용재산+일반재산+금융재산-부채>를 기준으로 판정하고, 금융재산 추가조건은 금융재산 생활준비금을 차감하지 않은 금융재산을 기준으로 판정한다. 재산가액 기본조건 및 금융재산 추가조건을 충족하지 못하거나 자동차가 존재하는 근로무능력가구는 일반 가구와 동일한 방법으로 재산의 소득환산액을 생성한다. 다섯째, 주거용재산, 일반재산, 금융재산, 자동차에 재산의 소득환산율을 적용하여 재산의 소득환산액을 생성한다.

이상의 시뮬레이션에서 보장가구 범위 시나리오의 18세 미만 자녀, 근로·사업소득 공제 시나리오의 추가공제 연령집단, 근로무능력가구 정의의 연령집단을 확인하기 위해 연령 정보를 활용해야 한다. 앞서 언급한 것처럼, 시뮬레이션의 기준 연도는 2022년이지만 연령은 2023년 3월 말 을 기준으로 측정되었으므로, 연령에서 1세를 차감하여 적용한다.



제4장

시뮬레이션 모델 개발: 수급집단 선정 및 급여 생성

제1절 한국복지패널조사 수급 실태 분석

제2절 수급집단 선정 및 급여 생성

제4장

시뮬레이션 모델 개발: 수급집단 선정 및 급여 생성

제1절 한국복지패널조사 수급 실태 분석

이 연구의 4장에서는 3장에서 생성한 소득인정액 정보를 활용하여 수급집단을 선정하고 생계·주거·교육급여를 생성한다. 시뮬레이션에서 기본적으로 소득인정액이 급여별 선정기준 이하인 집단을 수급집단으로 선정할 수 있지만, 앞서 3장에서 논의한 것처럼 수급 미신청 가능성을 반영하지 않으면 수급규모를 상당히 과대추정하게 된다. 예를 들어, 청년은 소득 수준이 낮더라도 사회적 낙인이 강하고 자활사업 참여 의무가 부과되는 생계급여를 선택하지 않을 가능성이 상대적으로 클 것으로 예상된다. 이와 같은 수급 미신청 가능성을 고려하지 않은 시뮬레이션은 수급규모를 과대추정할 뿐만 아니라 제도 변화의 효과를 정확하게 추정하기도 어렵다. 이 연구의 시뮬레이션에서는 수급 미신청 가능성을 반영하기 위해, 수급 선정기준을 충족하는 집단의 일부에게 확률적으로 수급지위를 생성한다. 이를 위해서는 수급 선정기준을 충족하는 집단의 수급 실태에 대한 정보를 살펴볼 필요가 있다. 이에 1절에서는 한국복지패널조사 데이터를 활용하여 국민기초생활보장제도 수급 실태를 분석한다.

1. 데이터 및 변수

수급 선정기준을 충족하는 집단이 수급을 선택할 가능성은 생계급여, 주거급여, 교육급여에 따라 다를 것으로 판단된다. 선정기준이 가장 낮고 사회적 낙인이 크며 자활사업 참여 의무가 부과되는 생계급여의 수급 미

신청 가능성이 클 것으로 예상되고, 상대적으로 선정기준이 높고 사회적 낙인이 작은 주거급여의 수급 미신청 가능성이 작을 것으로 예상된다. 사회적 낙인이 크지는 않지만, 급여 수준이 낮고 다양한 유사 제도 이용이 가능한 교육급여의 수급 미신청 가능성을 예상하기는 쉽지 않다. 따라서 시뮬레이션에는 생계급여, 주거급여, 교육급여의 상이한 수급 미신청 가능성을 반영할 필요가 있다. 하지만 가계금융복지조사는 생계급여, 주거급여, 교육급여를 구분하지 않고 합산한 기초보장급여 정보를 제공하기 때문에, 생계급여, 주거급여, 교육급여의 개별적인 수급 실태를 분석할 수 없다. 이에 이 연구에서는 2023년 한국복지패널조사 데이터를 활용하여 생계급여, 주거급여, 교육급여 수급 실태를 살펴본다. 2023년 한국복지패널조사는 2022년 1년을 기준으로 측정한 소득 정보와 2022년 12월 31일을 기준으로 측정한 가구·개인 특성 및 재산 정보를 제공한다.

〈표 4-1〉 한국복지패널조사 활용 변수

구분		내용
개인 특성	성	· 남성/여성
	연령	· 연령
	교육수준	· 미취학/무학/초등학교/중학교/고등학교/전문대학/대학교/석사/박사 × 재학/휴학/중퇴/수료/졸업
	결혼상태	· 유배우/사별/이혼/별거/미혼/기타
	주된 경제활동상태	· 상용근로자/임시근로자/일용근로자/자활·공공근로·노인일자리/고용주/자영업자/무급가족종사자/실업자/비경제활동인구
	장애	· 비장애인/중증장애인/경증장애인/비등록장애인
가구 특성	가구원 수	· 가구원 수
	입주형태	· 자가/전세/보증부월세/월세/비가구원 명의 주택/기타
	주택종류	· 일반단독주택/다가구 단독주택/다세대 주택/연립주택/아파트/고시원/영업점용 단독주택/비거주용 건물 내 주택/오피스텔/판잣집 등/기타
	지역	· 서울/광역시/시/군/도농복합군

〈표 4-1〉 계속

구분		내용	
소득	근로소득	· 세전 근로소득 · 주 1시간 미만 활동의 기타 소득 포함	· 연간 소득 · 개인단위 측정
	사업소득	· 사업소득 · 수입에서 비용을 차감한 금액	
	농림축산어업소득 ¹⁾	· 수입에서 비용을 차감한 금액	· 연간 소득 · 가구단위 측정
	금융소득	· 이자, 배당금	
	임대소득	· 월세, 토지임대료 등	
	개인·퇴직연금	· 개인연금, 퇴직연금 · 일시금 제외	
	기타 재산소득	· 자격증 대여 등	
	공적연금	· 국민연금, 직역연금 · 일시금 제외	
	기초연금	· 기초연금	
	고용·산재보험급여	· 실업급여, 육아휴직급여, 직업능력개발 급여, 휴업급여, 장해연금, 유족급여 등	
	국민취업지원제도	· 국민취업지원제도	
	생계급여	· 국민기초생활보장제도 생계급여	
	주거급여	· 국민기초생활보장제도 주거급여	
	교육급여	· 국민기초생활보장제도 교육급여	
	사적이전소득	· 부모·자녀·민간단체로부터의 보조금	
비소비 지출	국민연금 보험료	· 국민연금 보험료	· 연간 지출 · 가구단위 측정
재산	거주주택 자가	· 자가 거주 가구의 거주주택 시장가격	· 가구단위 측정
	거주주택 외 부동산	· 주택/주택 외 건물/토지 등 시장가격	
	거주주택 전월세보증금	· 전월세 거주 가구의 거주주택 보증금	
	거주주택 외 임차보증금	· 가게, 사업장 등의 임차보증금	
	기타 점유부동산	· 권리금, 사업설비, 공장기계 등	
	예금	· 저축예금, 청약예금, 정기예금 등	
	적금	· 정기적금, 연금형 적금, 종신보험, 청약 부금, 청약저축 등	
	주식·채권·펀드	· 주식, 채권, 펀드	
	농기계·농축산물	· 농기계, 농축산물	
	자동차	· 비영업용 자동차	
	기타 재산	· 회원권, 영업용 자동차, 귀속금, 기타	
부채	금융기관대출	· 금융기관 및 회사 대출, 마이너스통장 등	
	임대보증금	· 임대보증금	

주: 시뮬레이션에서 가구단위로 측정된 농림축산어업소득을 가구의 개인 값으로 간주한다.
출처: 필자가 작성하였다.

〈표 4-1〉에는 수급 실태 분석에 활용할 2023년 한국복지패널조사의 주요 변수를 제시하였다. 소수의 결측 사례를 제외한 2023년 한국복지패널조사 표본은 7,653가구, 15,929명이었다. 이 절에서 개인단위 분석에는 개인횡단가중치를, 가구단위 분석에는 가구가중치를 적용한다. 국민기초생활보장제도 수급지위는 가계금융복지조사와 동일하게 연간 소득으로 판정한다. 즉, 2022년 1년 동안 생계급여, 주거급여, 교육급여가 존재하는 가구를 급여별 수급집단으로 정의한다.

2. 소득인정액 생성

시뮬레이션의 목적을 고려할 때, 국민기초생활보장제도 수급 실태 분석에서는 개인·가구 특성 집단별로 소득인정액 생성값과 급여별 수급지위의 패턴을 파악해야 한다. 예를 들어, 청년 집단에 대해 소득·재산 정보를 활용하여 생성한 소득인정액을 활용하여 수급 선정기준 충족 집단을 파악하고 이들의 생계급여 수급확률을 확인할 수 있다면, 가계금융복지조사 시뮬레이션에서도 이와 유사한 관계를 적용하여 청년 집단의 생계급여 수급지위를 확률적으로 생성하는 방안을 고려할 수 있다. 이를 위해서는 한국복지패널조사 데이터를 활용하여 소득인정액을 생성해야 한다. 이 연구에서는 〈표 4-2〉와 같이 한국복지패널조사 표본에 2022년 국민기초생활보장제도 규칙을 적용하여 소득인정액을 생성한다. 가계금융복지조사와 한국복지패널조사로 수집한 정보의 범위 및 측정 기준이 상이하기 때문에(〈표 3-1〉, 〈표 4-1〉 참조), 3장에서 설명한 가계금융복지조사 분석 방법과 4장의 한국복지패널조사 분석 방법이 완전히 일치하지는 않는다. 한국복지패널조사 분석에서는 생계급여 부양의무자 기준을 적용하지 않고, 재산조사 항목을 상대적으로 단순하게 적용한다.

〈표 4-2〉 한국복지패널조사 소득인정액 생성 방법

구분	내용
기초보장 지역구분	· 대도시: 서울, 광역시, 도농복합군 · 중소도시: 시 · 농어촌: 군
기준중위소득	· 2022년 기준중위소득
생계급여 부양의무자 기준	· 미적용
보장가구 범위	· 한국복지패널조사 가구
급여 선정기준	· 2022년 기준: 생계급여 30%/주거급여 46%/교육급여 50%
소득조사 항목	· 근로·사업소득 (농림축산어업소득 포함, 개인단위 근로·사업소득 공제 적용) · 금융소득 (24만 원/년 공제) · 임대소득, 개인·퇴직연금, 기타 재산소득 · 공적연금, 기초연금, 고용·산재보험급여, 국민취업지원제도 · 사적이전소득 (기준중위소득×15% 공제) · 국민연금 보험료×75% 공제
근로·사업소득 공제	· 24세 이하 또는 대학생: 40만 원 공제 + 나머지 30% 추가공제 · 25세 이상 초·중·고등학생: 20만 원 공제 + 나머지 30% 추가공제 · 75세 이상 또는 등록장애인: 20만 원 공제 + 나머지 30% 추가공제 · 기타: 30% 공제
재산조사 항목	· 주거용재산: 거주주택 자가, 거주주택 전월세 보증금 · 일반·다가구·영업겸용 단독주택: 시장가격×57.9% · 다세대주택·연립주택·아파트·오피스텔: 시장가격×71.5% · 비거주용 건물 내 주택: 시장가격×71.4% · 고시원·판잣집 등·기타: 시장가격 · 거주주택 전월세 보증금: 임차보증금×0.95 · 일반재산: 거주주택 외 부동산, 거주주택 외 임차보증금, 기타 점유 부동산, 농기계·농축산물, 기타 재산 · 주택: 시장가격×71.5% · 주택 외 건물: 시장가격×71.4% · 토지 등: 시장가격×71.4%÷적용률(대·중소도시 0.9/농어촌 0.8) · 금융재산: 예금, 적금, 주식·채권·펀드 (생활준비금 500만 원 공제) · 자동차: 비영업용 자동차 (중증장애인 가구 제외) · 부채: 금융기관대출, 임대보증금
재산조사 기준	· 주거용재산 한도액/기본재산액/근로무능력가구 재산범위 특례 재산 가액 기본조건 및 금융재산 추가조건: 2022년 기준 · 근로무능력가구: 18세 미만, 20세 미만 중·고 재학생, 65세 이상, 중증장애인으로만 구성된 가구 · 재산의 소득환산율: 2022년 기준

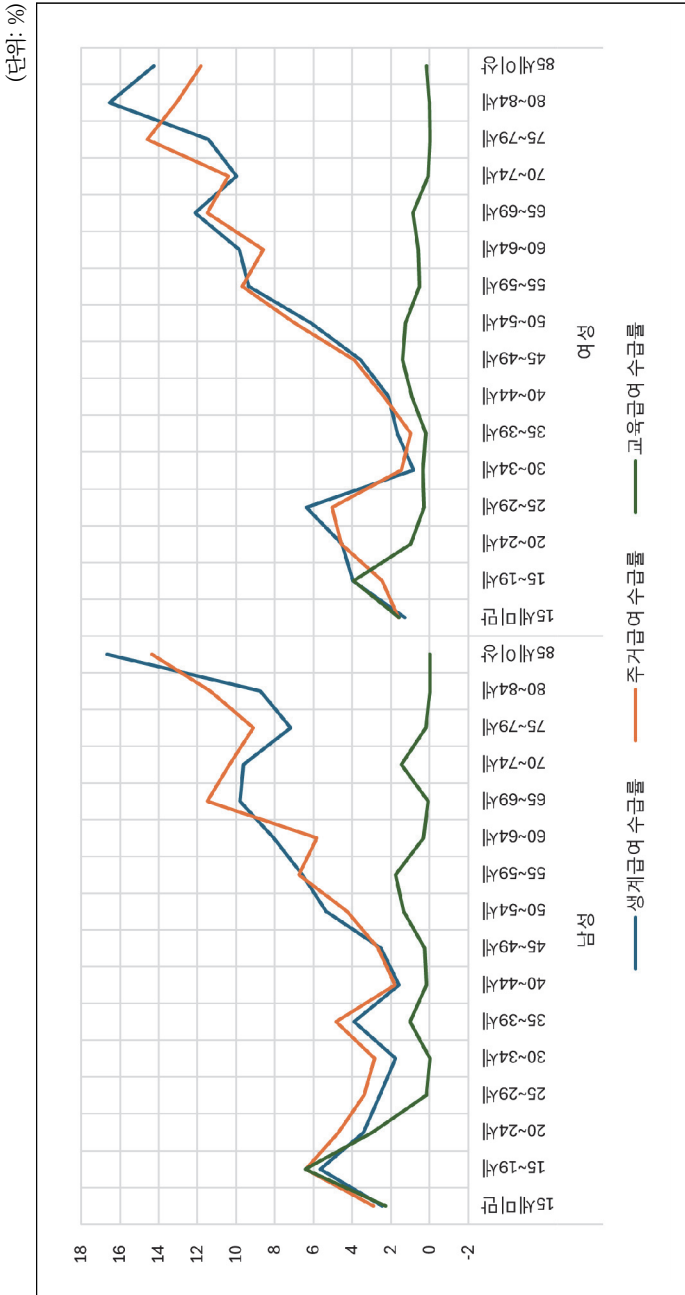
출처: 필자가 작성하였다.

3. 국민기초생활보장제도 수급 실태

이하에서는 한국복지패널조사 데이터로 분석한 국민기초생활보장제도 수급 실태를 보고하였다. [그림 4-1]과 <부표 4-1>에서는 성·연령집단별 국민기초생활보장제도 수급률을 살펴보았다. 전체 인구의 생계급여, 주거급여, 교육급여 수급률은 각각 5.5%, 5.6%, 1.1%였다. 생계급여 수급률과 주거급여 수급률이 유사하게 나타난 것은, 연간 급여로 수급지위를 판정함에 따라 정기적으로 급여가 지급되지 않는 수선유지급여 수급 집단이 대부분 비수급집단으로 분류되었기 때문일 것으로 판단된다. 국민기초생활보장제도 행정통계에 따르면 2022년 12월 생계급여, 주거급여 수급자는 각각 1,566,570명, 2,260,783명으로(보건복지부, 2023b, p.21), 2022년 12월 주민등록인구 51,439,038명(행정안전부, 2024)의 3.0%, 4.4%였다. 한국복지패널조사의 수급률은 시설가구를 제외하였고 연간 급여의 존재를 기준으로 분석하였다는 점을 고려하더라도, 한국복지패널조사가 국민기초생활보장제도 수급률을 상당히 과대추정한 것으로 판단된다. 따라서, 이 연구에서는 한국복지패널조사로 관찰한 수급 실태를 시뮬레이션 설계의 참고자료로 활용하되, 시뮬레이션에 직접 적용하지는 않는다. [그림 4-1]을 살펴보면, 생계·주거급여 수급률이 대체로 40대 이후에 증가하는 패턴이 관찰되었다. 이는 주로 40대 이후에 소득 수준이 감소하여 소득보장 욕구가 증가하기 때문일 것이고, 부분적으로 청장년의 수급에 대한 사회적 낙인으로 인해 40대 이후에 수급 미신청 확률이 낮아지기 때문일 가능성도 존재한다. 교육급여 수급률은 초·중·고 재학생일 가능성이 큰 19세 이하 집단이 가장 높았다.³³⁾

33) 생계급여 및 주거급여와 마찬가지로, 교육급여의 수급률은 가구 내에서 합산한 연간 급여를 기준으로 분석하였기 때문에, 교육급여 수급 학생과 동거하는 가구원이 수급집단으로 분류되었다는 점에 유의해야 할 필요가 있다.

[그림 4-1] 성·연령집단별 국민기초생활보장제도 수급률



주: 개인단위 분석이다. 연간 급여가 존재하는 가구를 수급집단으로 정의하였다. 수치는 <부표 4-1>에 보고하였다.
출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9, 29, 인출, <https://www.koweps.re.kr>

〈표 4-3〉 입주형태별 국민기초생활보장제도 수급률

(단위: %, 가구, 명)

구분		집단 비율	생계급여 수급률	주거급여 수급률	교육급여 수급률	표본 사례수
가구 단위 분석	자가	56.9	2.2	0.8	0.1	4,549
	전세	11.4	5.8	6.0	0.1	685
	보증부월세	21.0	25.9	35.1	1.9	1,341
	월세	1.5	25.2	24.3	1.1	111
	비가구원 명의 주택	7.6	8.2	1.7	0.3	846
	기타	1.6	13.1	0.8	0.8	121
	계	100.0	8.5	9.0	0.5	7,653
개인 단위 분석	자가	62.7	1.7	0.8	0.2	10,495
	전세	12.8	3.3	3.1	0.2	1,556
	보증부월세	17.5	18.1	24.3	4.4	2,308
	월세	1.3	24.6	27.9	3.5	185
	비가구원 명의 주택	4.4	9.4	1.6	1.9	1,177
	기타	1.3	9.4	1.0	2.6	208
	계	100.0	5.5	5.6	1.1	15,929

주: 집단 비율은 전체 가구/개인에서 해당 집단이 차지하는 비율을 의미한다.
출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

〈표 4-3〉에는 입주형태별 국민기초생활보장제도 수급률을 보고하였다. 표에서 가구단위 분석은 가구를 대상으로 가구가중치를 적용하여 분석한 결과를, 개인단위 분석은 개인을 대상으로 개인가중치를 적용하여 분석한 결과를 의미한다. 개인단위 분석에서 입주형태, 수급지위 등과 같이 가구단위로 측정된 정보는 가구 내 가구원에게 동일하게 할당하였다. 예를 들어, 〈표 4-3〉의 개인단위 분석에서 자가는 자가가구에 속한 개인을, 생계급여 수급은 생계급여 수급가구에 속한 개인을 의미한다.³⁴⁾ 표의 가구단위 분석에서 생계급여 수급률과 주거급여 수급률을 살펴보면, 전

34) 가구단위 분석과 개인단위 분석의 정의는 이하에서도 동일하다.

세·보증부월세·월세 집단의 수급률이 상대적으로 높았다는 점이 공통적이었고, 자가·비가구원 명의 주택·기타 집단의 수급률이 주거급여에 비해 생계급여가 높았다. 즉, 전월세가가구가 아니더라도 소득 및 재산 수준이 낮다면 생계급여 수급집단으로 선정될 수 있지만 주거급여 수급집단으로 선정되기는 어려운 것이다. 이는 한국복지패널조사의 주거급여 연간 급여가 거의 대부분 자가가구의 수선유지급여가 아닌 임차가구의 임차급여로 측정되었을 가능성을 시사한다. 소수의 수선유지급여 사례, 입주형태 측정오차 등으로 인해 전월세가가구가 아닌 집단의 수급률이 0%는 아니었지만 매우 낮았으므로, 대체로 전월세가가구만 임차급여를 수급하는 관계를 확정할 수 있다. 따라서 시뮬레이션에서는 임차급여 수급지위를 전월세가가구에게만 생성한다.

〈표 4-4〉 학생가구/비학생가구 국민기초생활보장제도 수급률

(단위: %, 가구, 명)

구분		집단 비율	생계급여 수급률	주거급여 수급률	교육급여 수급률	표본 사례수
가구 단위 분석	학생가구	15.2	3.2	3.5	3.2	956
	비학생가구	84.8	9.5	10.0	0.0	6,697
	계	100.0	8.5	9.0	0.5	7,653
개인 단위 분석	학생가구	29.6	3.3	3.4	3.6	3,787
	비학생가구	70.4	6.4	6.5	0.0	12,142
	계	100.0	5.5	5.6	1.1	15,929

주: 집단 비율은 전체 가구/개인에서 해당 집단이 차지하는 비율을 의미한다. 학생가구는 초중고 재학생이 존재하는 가구를, 비학생가구는 초중고 재학생이 존재하지 않는 가구를 의미한다.

출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

〈표 4-4〉에는 초중고 재학생이 존재하는 학생가구와 그렇지 않은 비학생가구의 국민기초생활보장제도 수급률을 보고하였다. 표를 살펴보면, 비학생가구는 생계급여와 주거급여를 수급할 수 있지만 교육급여는 수급

하지 않은 것으로 나타났다. 이에 시뮬레이션에서는 초중고 재학생이 존재하는 학생가구에게만 교육급여 수급지위를 생성한다. 한편, 학생가구의 생계급여, 주거급여, 교육급여 수급률이 약 3~4%로 유사하였는데, 이는 생계·주거·교육급여의 동시 수급집단이 많을 가능성을 시사한다.

가. 생계급여 수급 실태

다음으로는 생계급여 수급 실태를 구체적으로 살펴보았다. 우선 <표 4-5>에는 소득인정액구간별 생계급여 수급률 및 급여를 보고하였다. 표에서 소득인정액구간은 소득인정액을 기준중위소득으로 나눈 비율을 기준으로 구분하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 생계급여 선정기준을 충족하는 기준중위소득 30% 이하 집단 중에서 소득인정액이 높을수록 수급률이 낮았다. 또한, 기준중위소득 30% 이하 수급집단의 급여 수준이 소득인정액이 증가할수록 감소하여 보충급여 패턴을 뚜렷하게 나타내었다. 가구단위 분석에서 가장 빈곤한 10% 이하 집단의 수급률은 90.9%였고, 10% 초과 20% 이하 집단의 수급률은 66.1%였으며, 20% 초과 30% 이하 집단의 수급률은 26.1%였다. 단, 기준중위소득 30% 이하 집단 내에서 소득인정액이 증가할수록 수급률이 선형비례적으로 감소하지는 않았고, 20% 이하 구간에서는 상대적으로 완만하게, 20% 초과 30% 이하 구간에서는 상대적으로 급격하게 감소하였다. 이와 같은 패턴은 소득인정액이 낮을수록 소득보장 욕구가 강해 수급을 신청할 가능성이 크고, 선정기준선 주변에서 수급률이 급격하게 감소할 것이라는 이론적 예측에 부합한다. 따라서 시뮬레이션에서는 소득인정액이 수급 선정기준을 충족하는 집단에 대해 소득인정액이 증가할수록 단조감소하는 수급확률을 할당하여 확률적으로 수급지위를 생성한다.

〈표 4-5〉 소득인정액구간별 생계급여 수급률 및 급여

(단위: %, 만 원/년, 가구, 명)

구분			집단 비율	생계급여 수급률	표본 사례수	수급집단 급여	표본 사례수
가구 단위 분석	기준 중위 소득 대비 소득 인정액 비율	10% 이하	2.1	90.9	150	606.8	129
		10% 초과 20% 이하	5.9	66.1	641	327.9	380
		20% 초과 30% 이하	4.2	26.1	458	246.1	108
		30% 초과 40% 이하	3.3	10.4	315	256.2	28
		40% 초과 50% 이하	2.2	8.2	205	437.9	18
		50% 초과 60% 이하	1.9	1.9	181	444.9	5
		60% 초과 70% 이하	1.7	11.0	141	325.0	12
		70% 초과 80% 이하	2.0	1.9	141	406.3	4
		80% 초과 90% 이하	1.6	0.7	110	291.7	2
		90% 초과 100% 이하	1.4	9.1	102	212.2	4
		100% 초과	73.7	0.9	5,209	286.6	48
	계		100.0	8.5	7,653	376.2	738
개인 단위 분석	기준 중위 소득 대비 소득 인정액 비율	10% 이하	1.5	92.7	217	589.1	190
		10% 초과 20% 이하	2.7	72.1	789	345.6	478
		20% 초과 30% 이하	1.9	29.9	600	270.9	147
		30% 초과 40% 이하	1.9	14.7	435	355.4	51
		40% 초과 50% 이하	1.4	13.5	296	397.1	34
		50% 초과 60% 이하	1.3	5.4	271	402.9	12
		60% 초과 70% 이하	1.7	11.2	260	299.7	27
		70% 초과 80% 이하	1.4	3.1	241	407.4	8
		80% 초과 90% 이하	1.2	1.2	187	290.6	5
		90% 초과 100% 이하	1.0	5.3	181	277.6	7
		100% 초과	84.0	0.9	12,452	252.2	131
	계		100.0	5.5	15,929	385.5	1,090

주: 집단 비율은 전체 가구/개인에서 해당 집단이 차지하는 비율을 의미한다. 수급집단 급여는 수급 집단을 대상으로 산출한 1인 가구 기준 균등화 급여 평균을 의미한다. 기준중위소득과 동일한 균등화지수를 적용하였다.

출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

둘째, 생계급여 선정기준인 기준중위소득의 30%를 초과하는 집단에서도 생계급여 수급이 관찰되었고, 선정기준 충족 집단과 달리 기준중위소득 30%를 초과하는 선정기준 미충족 집단은 소득인정액과 수급률 및 급여의 부적 관계가 분명하지 않았다. <표 4-6>을 함께 살펴보면, 생계급여 수급가구의 81.3%가 기준중위소득 30% 이하의 수급 선정기준을 충족하였지만, 18.7%가 수급 선정기준을 충족하지 않았다. 또한, 생계급여 수급가구의 7.9%가 소득인정액이 기준중위소득의 100%를 초과하는 것으로 나타나, 수급 선정기준을 충족하지 않는 집단이 선정기준선 주변에 집중되지도 않았다.

<표 4-6> 생계급여 수급집단의 소득인정액 분포

(단위: %, 가구, 명)

구분		가구단위 분석		개인단위 분석	
		비율	누적 비율	비율	누적 비율
기준중위소득 대비 소득인정액 비율	10% 이하	22.8	22.8	24.7	24.7
	10% 초과 20% 이하	45.7	68.5	35.2	59.9
	20% 초과 30% 이하	12.8	81.3	10.5	70.5
	30% 초과 40% 이하	4.0	85.3	5.1	75.6
	40% 초과 50% 이하	2.1	87.4	3.4	79.0
	50% 초과 60% 이하	0.4	87.8	1.3	80.2
	60% 초과 70% 이하	2.3	90.1	3.4	83.6
	70% 초과 80% 이하	0.4	90.5	0.8	84.4
	80% 초과 90% 이하	0.1	90.7	0.3	84.7
	90% 초과 100% 이하	1.4	92.1	1.0	85.6
	100% 초과	7.9	100.0	14.4	100.0
계		100.0		100.0	
표본 사례수		738		1,090	

출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

소득인정액이 수급 선정기준을 초과함에도 불구하고 생계급여 수급이

부분적으로 관찰된 데는 한국복지패널조사 개인·가구 특성 및 소득·재산 정보의 측정오차, 이 연구의 소득인정액 생성 방법과 수급행정의 차이가 복합적인 영향을 미쳤을 것이다. 가계금융복지조사를 활용한 시뮬레이션에서도 유사한 문제가 관찰될 것으로 예상된다. 시뮬레이션에서는 수급 선정기준 초과 집단에 대해서도 확률적으로 수급지위를 생성하는 방법과 수급 선정기준 이하 집단에게만 확률적으로 수급지위를 생성하는 방법을 고려할 수 있다. 전자가 데이터의 수급 실태와 유사한 수급 패턴을 구현할 가능성이 큼에도 불구하고, 이 연구는 다음과 같은 이유로 후자를 선택한다. 첫째, 수급 선정기준 초과 집단에게 보충급여 방식 생계급여액을 생성하기 어렵다. 둘째, <표 4-5>에서 보듯이 수급 선정기준 초과 집단의 소득인정액-수급률 관계가 불안정하여 객관적으로 시뮬레이션에 반영하기 어렵다. 셋째, 수급 선정기준 초과 집단의 수급을 허용한 시뮬레이션으로 급여별 선정기준 인상 시나리오의 효과를 정교하게 분석하기 어렵다. 예를 들어, 생계급여 선정기준을 기준중위소득의 30%에서 32%로 소폭 인상하는 시나리오의 세부효과를 분석하기 위해서는 선정기준선으로 생계급여 수급집단을 선명하게 구분해야 할 필요가 있다.

이처럼 이 연구의 시뮬레이션에서는 소득인정액이 수급 선정기준 이하인 집단에게 수급지위를 생성한다. 단, 이와 같은 시뮬레이션에서 수급 선정기준 초과 집단의 수급지위를 제거하므로, 수급 선정기준 이하 집단의 수급확률을 상향조정하여 수급규모를 유지해야 할 필요가 있다. 이에 따르면, 상대적으로 소득·재산 수준이 높은 집단에서 낮은 집단으로 수급지위를 이전시키므로, 시뮬레이션에서 급여의 빈곤 감소 효율성·효과성을 다소 과장하게 된다. <표 4-7>에서 보듯이, 소득인정액이 기준중위소득의 30%를 초과하는 생계급여 수급집단은 소득인정액이 기준중위소득의 30% 이하인 생계급여 수급집단보다 연령이 낮았고, 교육수준이 높았으며, 미혼, 임금근로자, 3인 이상 가구, 자가일 가능성이 높았다.

〈표 4-7〉 생계급여 수급집단의 소득인정액구간별 특성

(단위: %, 명)

구분		기준중위소득 대비 소득인정액 비율			
		10% 이하	10% 초과 20% 이하	20% 초과 30% 이하	30% 초과
성	남성	43.7	39.9	41.1	47.4
	여성	56.3	60.1	58.9	52.6
연령	0~17세	4.9	6.5	3.8	7.2
	18~34세	10.1	6.9	9.4	26.2
	35~49세	12.9	5.0	8.3	15.8
	50~64세	59.3	9.2	26.2	34.2
	65~79세	9.7	52.6	30.7	10.8
	80세 이상	3.2	19.8	21.6	5.9
교육수준	중졸 이하	62.1	69.7	63.0	38.5
	고졸	27.9	20.5	25.5	33.4
	전문대졸	4.6	3.7	6.9	8.0
	4년제 대졸 이상	5.4	6.2	4.5	20.1
결혼상태	유배우	14.1	23.0	19.4	20.9
	사별	13.2	26.9	23.8	11.6
	이혼	33.3	23.2	19.7	16.0
	별거	0.3	0.3	2.1	0.0
	미혼	39.2	26.3	35.0	51.3
	기타	0.0	0.3	0.0	0.3
주된 경제활동 상태	상용근로자	0.5	0.7	0.0	13.3
	임시근로자	1.5	3.3	12.1	21.5
	일용근로자	0.7	1.8	5.1	3.8
	자활·공공근로	0.0	0.7	7.7	0.9
	고용주	0.0	0.0	0.0	1.2
	자영업자	0.0	0.7	0.6	4.4
	무급가족종사자	0.0	0.0	0.0	1.6
	실업자	0.0	0.2	1.7	0.3
	비경제활동인구	97.3	92.6	72.8	52.9

〈표 4-7〉 계속

(단위: %, 명)

구분		기준중위소득 대비 소득인정액 비율			
		10% 이하	10% 초과 20% 이하	20% 초과 30% 이하	30% 초과
장애	비장애인	47.2	69.8	69.4	72.7
	중증장애인	40.0	18.7	13.9	18.0
	경증장애인	12.7	11.5	16.7	9.3
	비등록장애인	0.1	0.0	0.0	0.0
가구원 수	1인 가구	50.5	50.4	43.0	10.4
	2인 가구	34.4	26.5	28.5	23.6
	3인 가구	10.7	15.8	10.5	29.1
	4인 이상 가구	4.5	7.3	18.1	36.9
입주형태	자가	6.1	7.7	28.4	41.1
	전세	2.4	3.8	14.3	14.3
	보증부월세	66.5	70.8	46.6	38.2
	월세	5.6	9.6	1.6	2.6
	비가구원 명의 주택	14.4	6.4	8.6	2.9
	기타	5.0	1.8	0.5	0.8
표본 사례수		190	478	147	275

주: 소득인정액구간별 생계급여 수급집단을 대상으로 개인 및 가구 특성 분포를 분석하였다. 개인단위 분석이다.

출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

이러한 분석 결과는 생계급여 수급집단 중에서 수급 선정기준 충족 집단과 미충족 집단의 특성이 상이하다는 사실을 뚜렷하게 보여준다. 따라서 소득인정액이 선정 기준 이하인 집단에게만 생계급여 수급지위를 생성하는 시뮬레이션 방법이 생계급여의 개인·가구 특성별 수급 분포 및 빈곤 감소 효과를 일정하게 왜곡하게 된다. 대체로 시뮬레이션에서 가상적으로 생성한 생계급여가 실제 생계급여보다 노인, 비취업자 등 경제적으로 취약한 계층에게 상대적으로 집중될 가능성이 크다. 현단계에서 이와 같은 문제를 해결하기는 어렵고, 이는 시뮬레이션의 한계로 남는다.

〈표 4-8〉 기준중위소득 30% 이하 소득인정액집단의 생계급여 수급률

(단위: %, 가구, 명)

구분	가구단위 분석	개인단위 분석						
	전체	전체	0~17세	18~34세	35~49세	50~64세	65~79세	80세 이상
수급률	56.8	63.6	53.8	59.3	67.8	76.1	71.8	41.5
표본 사례수	1,249	1,606	49	65	65	205	501	721

출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

〈표 4-8〉을 살펴보면, 소득인정액이 기준중위소득의 30% 이하인 집단의 생계급여 수급률은 가구단위 56.8%, 개인단위 63.6%였다. 그런데 연령별로 살펴보면, 생계급여 수급률이 0~17세의 53.8%에서 50~79세의 71.8~76.1%로 증가하였고 80세 이상의 41.5%로 감소한 것으로 나타났다. 이는 0~17세에서 65~79세로 연령이 증가할수록 사회적 낙인 및 자활사업 참여 기피 등의 사유로 인한 수급 미신청 확률이 낮아질 가능성을 시사한다. 한편, 80세 이상의 낮은 수급률에는 주로 생계급여 부양의무자 기준이 영향을 미쳤을 것으로 판단되고, 부분적으로 고령 노인과 성인 자녀의 동거가 가구의 수급 신청 확률을 낮추었을 가능성이 존재한다. 즉, 소득인정액 기준을 충족하는 집단 중에서도 특성에 따라 수급 미신청 가능성 및 수급률이 상이할 것으로 판단된다. 따라서 시뮬레이션에서 소득인정액 기준 충족 집단 중에서 수급지위를 확률적으로 생성할 때 집단별로 상이한 수급확률을 적용한다.

나. 주거급여 수급 실태

다음으로는 주거급여 수급 실태를 살펴보았다. 앞서 〈표 4-3〉에서 살펴본 것처럼, 소수의 예외를 제외하면 전월세가가구가 주거급여를 수급하

는 관계를 확정할 수 있으므로, 이하의 주거급여 수급 실태는 전월세가구를 대상으로 분석하였다.

〈표 4-9〉 전월세가구 소득인정액구간별 생계·주거급여 수급률

(단위: %, 가구, 명)

구분			집단 비율	생계급여 수급률	주거급여 수급률	표본 사례수
가구 단위 분석	기준 중위 소득 대비 소득 인정액 비율	10% 이하	4.9	95.6	96.0	111
		10% 초과 20% 이하	11.4	81.9	84.4	330
		20% 초과 30% 이하	6.0	37.7	67.5	166
		30% 초과 40% 이하	5.0	17.1	51.2	111
		40% 초과 50% 이하	2.7	12.8	33.7	67
		50% 초과 60% 이하	3.0	2.4	18.4	69
		60% 초과 70% 이하	3.0	10.5	15.9	65
		70% 초과 80% 이하	3.5	1.3	7.2	60
		80% 초과 90% 이하	2.5	0.4	0.8	49
		90% 초과 100% 이하	2.0	9.0	12.3	36
		100% 초과	56.1	1.8	2.6	1,073
	계		100.0	19.1	24.8	2,137
개인 단위 분석	기준 중위 소득 대비 소득 인정액 비율	10% 이하	3.4	94.1	94.3	161
		10% 초과 20% 이하	6.1	84.4	88.5	411
		20% 초과 30% 이하	3.6	31.9	56.7	230
		30% 초과 40% 이하	3.6	21.9	49.3	164
		40% 초과 50% 이하	2.3	15.4	26.3	109
		50% 초과 60% 이하	1.8	6.8	16.1	101
		60% 초과 70% 이하	3.7	9.6	20.9	134
		70% 초과 80% 이하	2.5	1.3	3.6	93
		80% 초과 90% 이하	2.0	0.6	1.2	76
		90% 초과 100% 이하	2.0	1.7	6.5	62
		100% 초과	68.9	1.7	2.1	2,508
	계		100.0	12.4	15.9	4,049

주: 전월세가구는 전세, 보증부월세, 월세 가구를 의미한다. 집단 비율은 전체 가구/개인에서 해당 집단이 차지하는 비율을 의미한다.

출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

〈표 4-10〉 전월세가구 주거급여 수급집단의 소득인정액 분포

(단위: %, 가구, 명)

구분		가구단위 분석		개인단위 분석	
		비율	누적 비율	비율	누적 비율
기준중위소득 대비 소득인정액 비율	10% 이하	19.0	19.0	20.3	20.3
	10% 초과 20% 이하	38.8	57.8	34.2	54.5
	20% 초과 30% 이하	16.2	74.0	12.9	67.4
	30% 초과 40% 이하	10.3	84.3	11.1	78.5
	40% 초과 50% 이하	3.6	88.0	3.9	82.4
	50% 초과 60% 이하	2.2	90.2	1.9	84.2
	60% 초과 70% 이하	1.9	92.1	4.9	89.2
	70% 초과 80% 이하	1.0	93.1	0.6	89.7
	80% 초과 90% 이하	0.1	93.2	0.1	89.9
	90% 초과 100% 이하	1.0	94.2	0.8	90.7
	100% 초과	5.8	100.0	9.3	100.0
계		100.0		100.0	
표본 사례수		647		926	
기준중위소득 대비 소득인정액 비율	46% 이하	86.7		81.0	
	46% 초과	13.3		19.0	

주: 전월세가구는 전세, 보증부월세, 월세 가구를 의미한다.
출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

〈표 4-9〉에는 전월세가구의 소득인정액구간별 생계·주거급여 수급률을 보고하였다. 생계급여와 마찬가지로, 주거급여 수급률이 소득인정액이 증가할수록 감소하는 관계가 관찰되었다. 가구단위 분석에서 주거급여 수급률은 소득인정액이 증가할수록 기준중위소득 10% 이하 집단의 96.0%에서 40% 초과 50% 이하 집단의 33.7%로 대체로 선형적으로 감소하였다. 또한 생계급여와 마찬가지로, 주거급여 선정기준인 기준중위소득의 46%를 초과하는 집단 중에서도 주거급여 수급이 관찰되었다. 〈표 4-10〉에서 보듯이, 전월세가구 주거급여 수급가구의 86.7%가 기준중위

소득 46% 이하의 수급 선정기준을 충족하였지만, 13.3%가 수급 선정기준을 충족하지 않았다. 또한 주거급여 수급가구의 5.8%가 소득인정액이 기준중위소득의 100%를 초과하는 것으로 나타나, 수급 선정기준을 충족하지 않는 집단이 선정기준선 주변에 집중되지도 않았다. 생계급여와 마찬가지로, 시뮬레이션에서는 주거급여 선정기준 이하 집단에겐 소득인정액이 증가할수록 단조감소하는 수급확률을 할당하여 확률적으로 주거급여 수급지위를 생성한다. <표 4-11>을 살펴보면, 소득인정액이 기준중위소득의 46%를 초과하는 주거급여 수급집단은 소득인정액이 기준중위소득의 46% 이하인 주거급여 수급집단보다 연령이 낮았고, 교육수준이 높았으며, 미혼, 상용근로자, 3인 이상 가구, 전세일 가능성이 높았다. 이는 주거급여 선정기준 이하 집단에겐 주거급여 수급지위를 생성하는 시뮬레이션이 주거급여의 개인·가구 특성별 수급 분포 및 빈곤 감소 효과를 일정하게 왜곡하고, 주거급여의 빈곤 감소 효율성 및 효과성을 다소 과장할 것이라는 사실을 보여준다. 이는 시뮬레이션의 한계로 남는다.

<표 4-12>를 살펴보면, 소득인정액이 기준중위소득의 46% 이하인 전월세 가구의 주거급여 수급률은 가구단위 74.4%, 개인단위 71.7%로, 소득인정액이 기준중위소득의 30% 이하인 집단의 생계급여 수급률(<표 4-8> 참조)보다 훨씬 높은 수준이었다. 이는 생계급여에 비해 사회적 낙인이 약하고 자활사업 참여 의무가 부과되지 않는 주거급여의 수급 미신청 가능성이 상대적으로 낮을 것이라는 이론적 예측을 지지한다. 연령별로 살펴보면, 생계급여와 마찬가지로 연령이 증가할수록 주거급여 수급률이 0~17세의 53.5%에서 65~79세의 81.5%로 증가하였고 80세 이상의 69.9%로 감소하였다. 이는 소득인정액이 유사한 빈곤층 중에서 중고령자의 주거급여 수급 가능성이 높다는 사실을 시뮬레이션에 반영해야 할 필요성을 보여준다.

〈표 4-11〉 전월세가구 주거급여 수급집단의 소득인정액구간별 특성

(단위: %, 명)

구분		기준중위소득 대비 소득인정액 비율				
		10% 이하	10% 초과 20% 이하	20% 초과 30% 이하	30% 초과 46% 이하	46% 초과
성	남성	43.5	41.4	42.7	46.2	55.0
	여성	56.5	58.6	57.3	53.8	45.0
연령	0~17세	6.5	7.6	4.0	5.0	8.1
	18~34세	8.6	7.6	13.5	15.2	36.3
	35~49세	14.1	4.6	4.9	16.9	11.4
	50~64세	57.5	9.2	29.5	24.2	30.4
	65~79세	9.7	54.5	32.3	29.8	12.1
	80세 이상	3.6	16.6	15.8	9.0	1.7
교육수준	중졸 이하	59.4	66.3	54.1	47.2	32.3
	고졸	32.6	23.8	40.7	38.8	41.7
	전문대졸	2.5	3.9	3.5	3.5	11.0
	4년제 대졸 이상	5.6	6.0	1.7	10.5	15.0
결혼상태	유배우	12.5	25.6	27.1	20.4	14.4
	사별	13.7	23.3	20.8	19.5	5.8
	이혼	37.6	22.9	19.4	29.4	21.9
	별거	0.4	0.2	1.9	0.0	0.5
	미혼	35.8	27.7	30.8	30.7	57.4
	기타	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0
주된 경제활동 상태	상용근로자	0.6	0.8	0.0	7.6	19.3
	임시근로자	2.1	3.7	11.7	22.1	18.6
	일용근로자	1.0	1.8	2.7	10.6	11.3
	자활·공공근로	0.0	1.7	12.0	3.0	3.5
	고용주	0.0	0.0	0.0	1.8	0.0
	자영업자	0.0	0.4	5.4	0.0	1.1
	무급가족종사자	0.0	0.0	4.7	0.0	0.4
	실업자	0.0	0.0	1.6	3.0	3.3
	비경제활동인구	96.3	91.6	61.9	52.0	42.4

〈표 4-11〉 계속

(단위: %, 명)

구분		기준중위소득 대비 소득인정액 비율				
		10% 이하	10% 초과 20% 이하	20% 초과 30% 이하	30% 초과 46% 이하	46% 초과
장애	비장애인	52.1	70.7	79.0	78.7	86.7
	중증장애인	34.4	19.4	6.0	14.9	4.8
	경증장애인	13.5	9.9	15.0	6.4	8.5
	비등록장애인	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
가구원 수	1인 가구	55.3	47.5	43.1	32.9	14.8
	2인 가구	32.3	28.5	32.5	28.1	20.5
	3인 가구	6.4	15.7	6.9	14.8	29.7
	4인 이상 가구	6.0	8.3	17.4	24.2	35.0
입주형태	자가	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	전세	3.2	6.3	13.4	0.7	17.3
	보증부월세	89.3	83.7	84.2	97.5	74.2
	월세	7.5	10.0	2.4	1.8	8.6
	비가구원 명의 주택	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
표본 사례수		152	369	140	106	159

주: 전월세가구는 전세, 보증부월세, 월세 가구를 의미한다. 소득인정액구간별 주거급여 수급집단을 대상으로 개인 및 가구 특성 분포를 분석하였다. 개인단위 분석이다.

출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

〈표 4-12〉 전월세가구 기준중위소득 46% 이하 소득인정액집단의 주거급여 수급률

(단위: %, 가구, 명)

구분	가구단위 분석	개인단위 분석						
	전체	전체	0~17세	18~34세	35~49세	50~64세	65~79세	80세 이상
수급률	74.4	71.7	53.5	56.6	58.3	80.3	81.5	69.9
표본 사례수	757	1,030	55	87	72	183	357	276

주: 전월세가구는 전세, 보증부월세, 월세 가구를 의미한다.

출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

한편, 65~79세와 80세 이상의 수급률 격차는 생계급여보다 주거급여가 훨씬 작았는데, 이는 생계급여의 65~79세-80세 이상 수급률 격차가 주로 생계급여 부양의무자 기준 때문일 가능성을 시사한다. 3장에서 서술한 것처럼, 시뮬레이션에서는 고령화연구패널조사를 활용하여 생계급여 부양의무자 기준을 일정하게 반영하여 시뮬레이션 오차를 줄이기 위해 노력한다. 부양의무자 기준이 존재하지 않는 주거급여의 수급률이 65~79세보다 80세 이상 집단에 조금 낮게 나타난 데는 고령 노인과 성인 자녀의 동거가 영향을 미쳤을 가능성이 존재한다.

〈표 4-13〉 전월세가구 생계·주거급여 수급지위 조합

(단위: %, 가구, 명)

구분	생계× 주거×	생계× 주거○	생계○ 주거×	생계○ 주거○	계	표본 사례수
가구단위 분석	74.7	6.1	0.4	18.7	100.0	2,137
개인단위 분석	83.8	3.9	0.4	12.0	100.0	4,049

주: 전월세가구는 전세, 보증부월세, 월세 가구를 의미한다. ×는 비수급을, ○는 수급을 의미한다.
출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

한편, 시뮬레이션에서 주거급여 수급지위를 생성하기 위해서는 생계급여 수급지위와의 관계를 고려해야 한다. 예를 들어, 소득인정액이 기준중위소득의 30% 이하인 전월세가구는 생계급여를 수급한다면 주거급여도 수급하는 관계를 가정하는 것이 자연스럽다. 하지만 시뮬레이션에서 소득인정액이 기준중위소득의 30% 이하인 전월세가구에 대해 생계급여와 주거급여 수급지위를 연계하지 않고 개별적으로 생성하면, 생계급여를 수급하지만 주거급여를 수급하지 않는 사례가 발생하게 된다. 〈표 4-13〉을 살펴보면, 전월세가구 중에서 생계급여를 수급하지만 주거급여를 수급하지 않는 집단은 0.4%에 불과한 것으로 나타나, 측정오차 등으로 인

한 소수의 예외를 제외하면 대체로 생계급여를 수급하는 전월세가가구가 반드시 주거급여를 수급하는 관계를 확정할 수 있다.

〈표 4-14〉 전월세가구 연령별 생계·주거급여 수급지위 조합

(단위: %, 명)

구분	생계× 주거×	생계× 주거○	생계○ 주거×	생계○ 주거○	계	표본 사례수
0~17세	92.3	1.7	0.0	6.0	100.0	543
18~34세	90.6	3.3	0.8	5.3	100.0	858
35~49세	93.2	2.1	0.0	4.7	100.0	739
50~64세	77.3	4.6	0.4	17.7	100.0	813
65~79세	62.7	7.8	0.5	29.0	100.0	730
80세 이상	46.4	10.2	0.0	43.5	100.0	366

주: 전월세가구는 전세, 보증부월세, 월세 가구를 의미한다. ×는 비수급을, ○는 수급을 의미한다. 개인단위 분석이다.

출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

전월세가구 중에서 생계급여를 수급하지 않지만 주거급여를 수급하는 6.1%의 집단은 이론적으로 <소득인정액이 주거급여 선정기준 이하이지만 생계급여 선정기준 초과인 집단>과 <소득인정액이 생계급여 선정 이하이지만 부양의무자 기준으로 인해 생계급여를 수급하지 못하는 집단>으로 구성된다. 〈표 4-14〉를 살펴보면, 전월세가구에 속한 80세 이상 개인의 생계급여 비수급-주거급여 수급 비율이 10.2%로 상대적으로 높게 나타나, 생계급여 부양의무자 기준이 80세 이상 주거급여 수급자의 생계급여 수급을 제한하였을 가능성을 시사한다. 〈표 4-15〉를 살펴보면, 전월세가구 중에서 기준중위소득 20% 초과 30% 이하인 집단과 30% 초과 46% 이하인 집단의 생계급여 비수급-주거급여 수급 비율이 각각 29.8%, 31.3%로 높게 나타났다. 기준중위소득 20% 초과 30% 이하인 전월세가구의 생계급여 비수급-주거급여 수급은 주로 생계급여 부양의무자 기준

으로 설명할 수 있고, 기준중위소득 30% 초과 46% 이하인 집단의 생계급여 비수급-주거급여 수급은 주로 생계급여 선정기준과 주거급여 선정기준의 차이로 설명할 수 있다.

〈표 4-15〉 전월세가구 소득인정액구간별 생계·주거급여 수급지위 조합

(단위: %, 가구, 명)

구분		생계× 주거×	생계× 주거○	생계○ 주거×	생계○ 주거○	계	표본 사례수
가구 단위 분석	10% 이하	4.0	0.4	0.0	95.6	100.0	111
	~20% 이하	14.1	3.9	1.5	80.4	100.0	330
	~30% 이하	32.5	29.8	0.0	37.7	100.0	166
	~46% 이하	52.5	31.3	0.0	16.2	100.0	150
	46% 초과	95.0	2.6	0.4	2.1	100.0	1,380
개인 단위 분석	10% 이하	5.7	0.2	0.0	94.1	100.0	161
	~20% 이하	10.3	5.3	1.2	83.2	100.0	411
	~30% 이하	43.3	24.8	0.0	31.9	100.0	230
	~46% 이하	54.9	23.8	0.0	21.3	100.0	228
	46% 초과	96.0	1.8	0.4	1.9	100.0	3,019

주: 전월세가구는 전세, 보증부월세, 월세 가구를 의미한다. ×는 비수급을, ○는 수급을 의미한다.
구분집단은 기준중위소득 대비 소득인정액 비율의 구간을 의미한다.
출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

이상의 논의를 토대로, 시뮬레이션에서는 다음과 같은 방법으로 소득 인정액이 생계급여 선정기준 이하인 전월세가구의 주거급여 수급지위를 생성한다. 첫째, 생계급여 수급집단으로 판정된 집단을 자동적으로 주거급여 수급집단으로 판정한다. 둘째, 생계급여 비수급집단으로 판정된 집단에 주거급여 수급지위를 확률적으로 생성한다. 생계급여 비수급-주거급여 수급으로 수급지위가 생성된 집단은 생계급여 부양의무자 기준으로 인한 생계급여 비수급, 자활사업 참여 기피 등으로 인한 생계급여 미신청 등의 사례로 설명할 수 있다. 다음으로 소득인정액이 생계급여 선정

기준 초과 주거급여 선정기준 이하인 전월세가구의 주거급여 수급지위를 확률적으로 생성한다.

다. 교육급여 수급 실태

다음으로는 교육급여 수급 실태를 살펴보았다. 앞서 <표 4-4>에서 살펴본 것처럼, 초중고 재학생이 존재하지 않는 비학생가구는 교육급여를 수급하지 않기 때문에, 이하의 교육급여 수급 실태는 초중고 재학생이 존재하는 학생가구를 대상으로 분석하였다.

<표 4-16> 학생가구 소득인정액구간별 생계·주거·교육급여 수급률 (단위: %, 가구, 명)

구분			집단 비율	생계급여 수급률	주거급여 수급률	교육급여 수급률	표본 사례수
가구 단위 분석	기준 중위 소득 대비 소득 인정액 비율	30% 이하	2.5	71.2	74.6	80.8	35
		30% 초과 50% 이하	1.9	1.9	13.9	15.6	16
		50% 초과 100% 이하	3.9	7.0	6.3	12.1	42
		100% 초과	91.7	1.3	1.3	0.5	863
	계		100.0	3.2	3.5	3.2	956
개인 단위 분석	기준 중위 소득 대비 소득 인정액 비율	30% 이하	2.7	79.6	72.9	87.2	111
		30% 초과 50% 이하	1.5	6.2	20.9	23.5	54
		50% 초과 100% 이하	4.3	4.7	3.9	9.9	164
		100% 초과	91.5	0.9	1.0	0.4	3,458
	계		100.0	3.3	3.4	3.6	3,787

주: 학생가구는 초중고 재학생이 존재하는 가구를 의미한다. 집단 비율은 전체 가구/개인에서 해당 집단이 차지하는 비율을 의미한다.
출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweeps.re.kr>

〈표 4-17〉 학생가구 교육급여 수급집단의 소득인정액 분포

(단위: %, 가구, 명)

구분		가구단위 분석		개인단위 분석	
		비율	누적 비율	비율	누적 비율
기준중위소득 대비 소득인정액 비율	30% 이하	61.4	61.4	67.1	67.1
	30% 초과 50% 이하	9.1	70.5	9.7	76.9
	50% 초과 100% 이하	14.5	85.0	11.9	88.7
	100% 초과	15.0	100.0	11.3	100.0
계		100.0		100.0	
표본 사례수		40		141	

주: 학생가구는 초중고 재학생이 존재하는 가구를 의미한다.
출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

〈표 4-18〉 학생가구 기준중위소득 50% 이하 소득인정액집단의 교육급여 수급률

(단위: %, 가구, 명)

구분	가구단위 분석	개인단위 분석			
	전체	전체	0~17세	18~49세	50세 이상
수급률	52.6	64.9	50.8	66.6	88.7
표본 사례수	51	165	66	60	39

주: 학생가구는 초중고 재학생이 존재하는 가구를 의미한다.
출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

〈표 4-16〉에는 학생가구의 소득인정액구간별 생계·주거·교육급여 수급률을 보고하였다. 학생가구는 소득인정액이 작은 집단의 표본규모가 크지 않기 때문에, 소득인정액구간을 크게 구분하여 분석하였음에도 소득인정액구간별 표본 사례수가 충분하지 않아 해석에 주의해야 할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, 대체로 기준중위소득 30% 이하 극빈층의 교육급여 수급률이 상당히 높았고, 기준중위소득 30% 초과 50% 이하 저소득층의 교육급여 수급률이 낮은 것으로 판단된다. 〈표 4-17〉에서 보듯

이, 학생가구 교육급여 수급가구의 85.0%가 기준중위소득 50% 이하의 수급 선정기준을 충족하였지만, 15.0%가 수급 선정기준을 충족하지 않았다. 생계·주거급여와 마찬가지로, 시뮬레이션에서는 교육급여 선정기준 이하 집단에게만 소득인정액이 증가할수록 단조감소하는 수급확률을 할당하여 확률적으로 교육급여 수급지위를 생성한다. 앞서 언급한 것처럼, 이와 같은 시뮬레이션은 교육급여의 빈곤 감소 효율성 및 효과성을 다소 과장할 것이다.

〈표 4-18〉을 살펴보면, 소득인정액이 기준중위소득의 50% 이하인 학생가구의 교육급여 수급률은 가구단위 52.6%, 개인단위 64.9%였다. 대체로 소득인정액 기준 충족 집단의 교육급여 수급률은 주거급여보다 작았고 생계급여와 유사하였다(〈표 4-8〉, 〈표 4-12〉 참조). 이는 소득인정액 기준 충족 집단의 교육급여 수급 미신청 확률이 주거급여보다 높고 생계급여와 유사할 가능성을 시사한다. 교육급여는 급여 수준이 높지 않아 수급의 효용이 크지 않고, 유사 제도 이용 가능성이 높아 소득인정액 기준 충족 집단의 수급 미신청 확률이 상대적으로 높은 것으로 판단된다. 한편, 소득인정액이 기준중위소득의 50% 이하인 학생가구에 속한 개인 중에서 50세 이상의 교육급여 수급률이 88.7%로 상당히 높았는데, 이는 중고령자와 학생이 동거하는 빈곤가구가 생계·주거·교육급여를 함께 신청할 가능성이 높기 때문일 것으로 판단된다. 생계·주거급여와 마찬가지로, 시뮬레이션에서 소득인정액 기준 충족 집단 중에서 교육급여 수급지위를 확률적으로 생성할 때 집단별로 상이한 수급확률을 적용한다.

시뮬레이션에서는 생계·주거급여와의 관계를 고려하여 교육급여 수급지위를 생성해야 한다. 생계·주거급여와 교육급여 수급지위의 관계를 살펴보기 위해서는, 학생가구 중에서 주거급여 수급이 가능한 전월세가구와 주거급여 수급이 불가능한 비전월세가구를 구분하여, 전자에 대해서

는 생계·주거·교육급여 수급지위의 조합을, 후자에 대해서는 생계·교육급여 수급지위의 조합을 분석해야 한다. 그런데 학생가구·비전월세가구 중에서 교육급여 수급가구 표본이 8가구에 불과하여(한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023) 실증 분석이 불가능하다. 국민기초생활보장제도 규칙을 토대로 판단하면, 학생가구·비전월세가구에 대해 첫째, 생계급여를 수급하는 집단이 반드시 교육급여를 수급하고 둘째, 생계급여를 수급하지 않더라도 교육급여 수급이 가능한 관계를 확정할 수 있다. 후자는 주로 생계급여 선정기준과 교육급여 선정기준의 차이로, 부분적으로 생계급여 부양의무자 기준으로 인한 생계급여 비수급, 자활사업 참여 기피 등으로 인한 생계급여 미신청 등으로 설명할 수 있다. 시뮬레이션에서는 소득인정액이 생계급여 선정기준 이하인 학생가구·비전월세가구의 교육급여 수급지위를 다음과 같이 생성한다. 첫째, 생계급여 수급집단으로 판정된 집단을 자동적으로 교육급여 수급집단으로 판정한다. 둘째, 생계급여 비수급집단으로 판정된 집단에게 교육급여 수급지위를 확률적으로 생성한다. 그리고 소득인정액이 생계급여 선정기준 초과 교육급여 선정기준 이하인 학생가구·비전월세가구의 교육급여 수급지위를 확률적으로 생성한다.

다음으로는 학생가구 중에서 주거급여 수급이 가능한 전월세가구에 대해 생계·주거·교육급여 수급지위의 조합을 분석하였다. 학생가구·전월세가구 중 교육급여 수급가구 표본이 32가구에 불과하기 때문에(한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023), 해석에 주의해야 한다. 표와 국민기초생활보장제도 규칙을 토대로 생계·주거·교육급여 수급지위의 조합을 다음과 같이 판단할 수 있다. 첫째, 생계급여를 수급하는 집단이 반드시 주거급여와 교육급여를 수급하는 관계를 확정할 수 있다. <표 4-19>에서 학생가구·전월세가구의 생계·주거급여 수급-교육급여

비수급 비율이 1.6%로 나타났지만, 이는 가구범위, 교육수준 등의 측정 오차로 인한 예외 사례로 판단된다. 둘째, 생계급여를 수급하지 않지만 주거급여를 수급하는 집단이 반드시 교육급여를 수급하는 관계를 확정할 수 있다. <표 4-19>에서 학생가구·전월세가구의 생계급여 비수급-주거급여 수급-교육급여 비수급 비율이 0.4%로 나타났지만, 이는 측정오차로 인한 예외 사례로 판단된다. 셋째, 생계·주거급여를 수급하지 않더라도 교육급여 수급이 가능한 관계를 확정할 수 있다. 이는 주로 생계·주거급여 선정기준과 교육급여 선정기준의 차이로, 부분적으로 다양한 사유의 생계·주거급여 미신청으로 설명할 수 있다.

<표 4-19> 학생가구·전월세가구 생계·주거·교육급여 수급지위 조합

(단위: %, 가구, 명)

구분	생계× 주거× 교육×	생계× 주거× 교육○	생계× 주거○ 교육×	생계× 주거○ 교육○	생계○ 주거○ 교육×	생계○ 주거○ 교육○	계	표본 사례수
가구단위 분석	88.9	0.9	0.4	2.1	1.6	6.1	100.0	262
개인단위 분석	88.9	1.0	0.3	2.1	1.1	6.7	100.0	1,009

주: 학생가구이고 전월세가구인 집단을 대상으로 수급지위 조합을 분석하였다. 학생가구는 초·중·고 재학생이 존재하는 가구를, 전월세가구는 전세, 보증부월세, 월세 가구를 의미한다. ×는 비수급을, ○는 수급을 의미한다.

출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

시뮬레이션에서는 소득인정액이 생계급여 선정기준 이하인 학생가구·전월세가구의 교육급여 수급지위를 다음과 같이 생성한다. 첫째, 생계급여 수급집단으로 판정된 집단을 자동적으로 주거·교육급여 수급집단으로 판정한다. 둘째, 생계급여 비수급-주거급여 수급집단으로 판정된 집단을 자동적으로 교육급여 수급집단으로 판정한다. 셋째, 생계·주거급여 비수급집단으로 판정된 집단에 교육급여 수급지위를 확률적으로 생성한다. 또한 소득인정액이 생계급여 선정기준 초과 주거급여 선정기준 이하인

학생가구·전월세가구의 교육급여 수급지위를 다음과 같이 생성한다. 첫째, 주거급여 수급집단으로 판정된 집단을 자동적으로 교육급여 수급집단으로 판정한다. 둘째, 주거급여 비수급집단으로 판정된 집단에 대해 교육급여 수급지위를 확률적으로 생성한다. 그리고 소득인정액이 주거급여 선정기준 초과 교육급여 선정기준 이하인 학생가구·전월세가구의 교육급여 수급지위를 확률적으로 생성한다.

제2절 수급집단 선정 및 급여 생성

〈표 4-20〉 시뮬레이션 생계·주거·교육급여 수급집단 선정 방법

단계	내용
(1) 생계급여	· 소득인정액이 생계급여 선정기준 이하이고 부양의무자 기준을 충족하는 집단에 대해 생계급여 수급확률을 적용하여 확률적으로 생계급여 수급지위를 생성한다.
(2) 주거급여	· 소득인정액이 주거급여 선정기준 이하이고 전월세가구에 속한 집단 중에서 생계급여 수급집단을 주거급여 수급집단으로 선정한다.
(3) 주거급여	· 소득인정액이 주거급여 선정기준 이하이고 전월세가구에 속한 집단 중에서 생계급여 비수급집단에 대해 주거급여 수급확률을 적용하여 확률적으로 주거급여 수급지위를 생성한다.
(4) 교육급여	· 소득인정액이 교육급여 선정기준 이하이고 전월세가구가 아닌 학생가구 ¹⁾ 에 속한 집단 중에서 생계급여 수급집단을 교육급여 수급집단으로 선정한다.
(5) 교육급여	· 소득인정액이 교육급여 선정기준 이하이고 전월세가구가 아닌 학생가구 ¹⁾ 에 속한 집단 중에서 생계급여 비수급집단에 대해 교육급여 수급확률을 적용하여 확률적으로 교육급여 수급지위를 생성한다.
(6) 교육급여	· 소득인정액이 교육급여 선정기준 이하이고 전월세가구인 학생가구 ¹⁾ 에 속한 집단 중에서 주거급여 수급집단을 교육급여 수급집단으로 선정한다.
(7) 교육급여	· 소득인정액이 교육급여 선정기준 이하이고 전월세가구인 학생가구 ¹⁾ 에 속한 집단 중에서 주거급여 비수급집단에 대해 교육급여 수급확률을 적용하여 확률적으로 교육급여 수급지위를 생성한다.

주: 개인단위 데이터를 활용하여 수급집단을 선정한다.

1) 초·중고 재학생이 존재하는 가구를 학생가구로 정의한다.

출처: 필자가 작성하였다.

1절의 논의를 토대로, 2절에서는 가계금융복지조사 데이터를 활용한 시뮬레이션에서 3장에서 생성한 소득인정액 정보를 활용하여 수급집단을 선정하고 생계·주거·교육급여를 생성하는 방법을 설명한다. 우선, <표 4-20>에는 시뮬레이션에서 생계·주거·교육급여 수급집단을 선정하는 방법을 제시하였다. 이는 다음과 같은 원칙을 조합한 결과로 이해할 수 있다. 첫째, 급여별 수급집단으로 선정되기 위해서는 소득인정액이 급여별 선정기준 이하여야 한다. 둘째, 생계급여 수급집단으로 선정되기 위해서는 부양의무자 기준을 충족해야 하고, 주거급여 수급집단으로 선정되기 위해서는 전월세가구여야 하고, 교육급여 수급집단으로 선정되기 위해서는 학생가구여야 한다.³⁵⁾ 셋째, 급여별로 소득인정액 기준, 부양의무자 기준, 전월세가구 및 학생가구 기준을 충족할 때, 생계급여 수급집단은 반드시 주거·교육급여 수급집단으로 선정되어야 하고, 주거급여 수급집단은 반드시 교육급여 수급집단으로 선정되어야 한다. 넷째, 수급확률을 적용하여 수급지위를 확률적으로 생성한다.

<표 4-20>과 같이 생계·주거·교육급여 수급집단을 선정하기 위해서는 소득인정액이 급여별 선정기준 이하인 집단의 급여별 수급확률이 필요하다. 이를 위해 우선 1절에서 분석한 것처럼 한국복지패널조사 데이터에서 관찰된 값을 적용하는 방법을 고려할 수 있다. 하지만 한국복지패널조사와 가계금융복지조사의 소득·재산 정보 범위 및 측정의 차이, 한국복지패널조사 분석의 생계급여 부양의무자 기준 미반영, 한국복지패널조사의 국민기초생활보장제도 수급률 과대추정 등을 고려하여, 이 연구에서는 한국복지패널조사 데이터에서 관찰된 값을 적용하지 않는다.

따라서 시뮬레이션에서 소득인정액이 급여별 선정기준 이하인 집단의

35) 2022년 연간 교육급여를 생성하는 시뮬레이션에서 2023년 3월 말을 기준으로 측정된 교육수준 정보를 활용하여 초등학교, 중학교, 고등학교를 정의하였고, 이로 인한 오차는 한계로 남는다.

급여별 수급확률은 일정한 가정을 토대로 설정해야 한다. 1절의 논의를 참고하여, 시뮬레이션에서 급여별 수급확률은 첫째, 소득인정액이 증가할수록 감소하는 형태로 둘째, 연령집단별로³⁶⁾ 차등하여 설정한다. 이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 연령집단별로 소득인정액이 0원인 개인의 급여별 수급확률을 100%로, 소득인정액이 급여별 선정기준과 일치하는 개인의 급여별 수급확률을 $p\%$ 로 설정한 후, 소득인정액이 0원 초과 급여별 선정기준 미만인 개인의 수급확률을 100%에서 $p\%$ 까지 선형비례적으로 감소하는 형태로 설정한다. 1절의 분석에서 소득인정액이 기준중위소득의 10% 이하인 개인의 생계급여 수급률이 92.7%였고(〈표 4-5〉 참조), 소득인정액이 기준중위소득의 10% 이하인 전월세가구에 속한 개인의 주거급여 수급률이 94.3%였으며(〈표 4-9〉 참조), 소득인정액이 기준중위소득의 30% 이하인 학생가구에 속한 개인의 교육급여 수급률이 87.2%였으므로(〈표 4-16〉 참조), 소득인정액이 0원인 집단의 급여별 수급확률을 100%로 가정하는데 무리가 없다. 또한 소득인정액과 수급확률의 부적 관계를 비선형함수 형태로 설정하는 방법을 고려할 수 있으나, 모델의 복잡성에 비해 실익이 크지 않다고 판단하였다. 한편, 초중고 재학생에게 지원되는 교육급여는 연령집단별 수급확률을 차등하는 의미가 크지 않기 때문에, 전체 집단에 대해 동일한 수급확률을 설정한다.

둘째, 연령집단별 소득인정액 기준 충족 집단의 개인단위 수급확률을 가구 내에서 평균하여 가구단위 수급확률로 전환한다.³⁷⁾ 예를 들어, 노인의 생계급여 수급확률이 80%, 성인 자녀의 생계급여 수급확률이 60%인

36) 개인의 연령을 기준으로 집단을 구분한다.

37) 개인단위 수급확률을 설정하지 않고 가구단위 수급확률을 설정하는 방법을 고려할 수 있으나, 이 연구의 시뮬레이션에서 보장가구 범위의 변경을 허용하기 때문에 개인단위 수급확률을 시나리오별 보장가구 내에서 평균하여 가구단위 수급확률로 전환하는 방법을 선택하였다.

2인 가구의 경우, 해당 가구의 생계급여 수급확률을 70%로 설정한다. 국민기초생활보장제도의 소득·재산조사 및 수급 선정이 가구단위로 이루어지기 때문에, 시뮬레이션에서는 가구단위 수급확률을 적용하여 가구단위 수급지위를 확률적으로 생성한다. 예를 들어, 특정 가구의 생계급여 수급확률이 70%라면, 해당 가구는 70%의 확률로 생계급여 수급가구로 선정되고, 해당 가구와 동일한 특성을 가진 집단의 70%가 생계급여 수급가구로 선정된다.

다음으로, 시뮬레이션을 위해서는 연령집단별로 소득인정액이 급여별 선정기준과 일치하는 개인의 급여별 수급확률 $p\%$ 의 구체적인 수치를 설정해야 한다. 이 연구에서는 시뮬레이션 결과로 산출되는 연령집단별 생계·주거·교육급여 수급률이 행정데이터의 수급률과 유사하게 일치하도록 귀납적으로 연령집단별 급여별 $p\%$ 를 설정한다(〈표 4-21〉 참조). 〈표 4-21〉에서 생계급여의 예를 들어 살펴보면, 시뮬레이션에서 연령집단별로 소득인정액이 선정기준과 일치하는 개인의 수급확률을 (D)와 같이 설정하고, 이를 활용하여 소득인정액에게 비례하는 형태로 설정한 개인단위 수급확률을 가구 내에서 평균한 가구단위 수급확률을 적용하여 생계급여 수급지위를 생성한 후, 다시 연령집단별 개인단위 수급률을 산출하여 행정데이터로 파악한 연령집단별 개인단위 수급률인 (C)와 비교한다.

〈표 4-21〉의 (C)와 〈표 4-22〉의 (A)에는 행정데이터를 활용하여 측정한 연령집단별 생계·주거·교육급여 수급률을 보고하였다. 〈표 4-22〉의 (B)에는 기준 시나리오를 토대로 2022년 수급지위를 생성하되, 수급 미신청 가능성을 고려하지 않고 급여별 선정기준을 충족한 전체 집단을 수급집단으로 선정한 시뮬레이션 결과를 보고하였다. 분석 결과, 생계급여 시뮬레이션 수급률은 3.80%로 실제 수급률인 3.01%의 126%였고, 주거급여 시뮬레이션 수급률은 4.26%로 실제 수급률인 3.67%의 116%였으

며, 특히 34세 이하 아동·청년의 시뮬레이션 수급률이 상대적으로 높게 추정되었다. 이는 앞서 예측한 것처럼 사회적 낙인, 자활사업 참여 기피, 정보 부족 등으로 청년의 수급 미신청 성향이 상대적으로 강할 가능성을 시사한다.

〈표 4-21〉 연령집단별 실제 수급률 및 최대 소득인정액 수급확률 설정값

(단위: 명, %)

구분	실제			시뮬레이션
	(A) 행정데이터 수급자 수	(B) 인구주택총조사 일반가구원 수	(C=A/B) 수급률	(D) 최대 소득인정액 수급확률
생계급여	34세 이하	235,392	16,748,823	1.41
	35~49세	160,575	11,012,225	1.46
	50~64세	417,211	12,381,425	3.37
	65~79세	427,925	6,763,094	6.33
	80세 이상	229,030	1,979,079	11.57
	전체	1,470,153	48,884,646	3.01
주거급여	34세 이하	415,238	16,748,823	2.48
	35~49세	245,031	11,012,225	2.23
	50~64세	473,653	12,381,425	3.83
	65~79세	453,967	6,763,094	6.71
	80세 이상	204,723	1,979,079	10.34
	전체	1,792,616	48,884,646	3.67
교육급여	전체	292,653	48,884,646	0.60

주: 개인단위 분석이다. 생계·주거급여는 수급가구에 속한 전체 가구원을 수급자로 정의하고, 교육 급여는 수급가구 내에서 급여를 받는 학생을 수급자로 정의한다. 행정데이터 수급자 수는 2022년 10월 말을 기준으로, 가계금융복지조사 시뮬레이션의 연령은 2023년 3월 말을 기준으로 측정하였다. 주거급여는 임차급여를 의미한다. 극소수 연령 결측 사례로 인해 연령집단별 수급자 수와 전체 수급자 수의 합이 일치하지 않는다.

(D) 최대 소득인정액 수급확률: 소득인정액이 선정기준과 일치하는 개인의 수급확률
출처: (A) “국민기초생활보장제도 행정데이터,” 한국사회보장정보원, 2024.

(B) “2022년 인구총조사 집계자료,” 통계청, 2024b, 국가통계포털, 2024. 9. 22. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_11N1507&conn_path=I2

〈표 4-22〉 연령집단별 기준 시나리오 수급률 추정 결과

(단위: %)

구분		실제	시뮬레이션		차이	
		(A)	수급 미신청 가능성 미반영 (B)	수급 미신청 가능성 반영 (C)	(B/A)	(C/A)
생계급여	34세 이하	1.41	2.69	1.62	191	115
	35~49세	1.46	1.90	1.44	130	99
	50~64세	3.37	3.42	3.15	101	93
	65~79세	6.33	6.62	6.33	105	100
	80세 이상	11.57	15.46	11.59	134	100
	전체	3.01	3.80	3.05	126	101
주거급여	34세 이하	2.48	3.49	2.49	141	101
	35~49세	2.23	2.45	2.20	110	99
	50~64세	3.83	4.05	3.82	106	100
	65~79세	6.71	7.39	6.71	110	100
	80세 이상	10.34	10.86	10.30	105	100
	전체	3.67	4.26	3.68	116	100
교육급여	전체	0.60	0.60	0.60	100	100

주: 개인단위 분석이다. 생계·주거급여는 수급가구에 속한 전체 가구원을 수급자로 정의하고, 교육 급여는 수급가구 내에서 급여를 받는 학생을 수급자로 정의한다. 행정데이터 수급자 수는 2022년 10월 말을 기준으로, 가계금융복지조사 시뮬레이션의 연령은 2023년 3월 말을 기준으로 측정하였다. 주거급여는 임차급여를 의미한다. 기준 시나리오는 〈표 3-21〉에 제시하였다.

(A) 〈표 4-21〉에 보고한 실제 수급률

(B) 선정기준을 충족한 전체 집단을 수급집단으로 선정하는 시뮬레이션의 수급률

(C) 선정기준을 충족한 집단에 대해 수급지위를 확률적으로 생성하는 시뮬레이션의 수급률

출처: (A) “국민기초생활보장제도 행정데이터,” 한국사회보장정보원, 2024; “2022년 인구총조사 집계자료,” 통계청, 2024b, 국가통계포털, 2024. 9. 22. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_11N1507&conn_path=I2

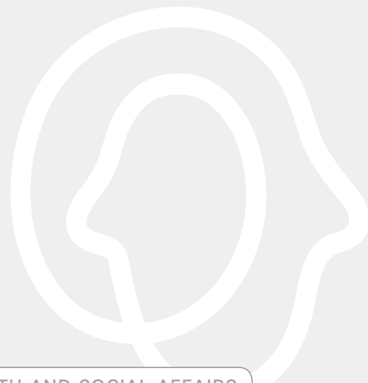
(B)/(C) “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

한편, 교육급여는 시뮬레이션 수급률과 실제 수급률이 거의 유사하게 나타났다. 전반적으로 교육급여보다 주거급여의, 주거급여보다 생계급여의 시뮬레이션 수급률 과대추정이 강하게 나타난 분석 결과는 교육급여보다 주거급여의, 주거급여보다 생계급여의 사회적 낙인으로 인한 수급

미신청 가능성이 강할 가능성을 시사한다.

이처럼 수급 미신청 가능성을 고려하지 않은 시뮬레이션의 수급률과 대추정 문제를 해결하기 위해, <표 4-21>의 (D)와 같이 소득인정액이 급여별 선정기준과 일치하는 개인의 급여별 수급확률을 설정하고 <표 4-22>의 (C)와 같이 수급 미신청 가능성을 고려한 시뮬레이션으로 수급지위를 확률적으로 생성하였다. 수급 미신청 가능성을 고려한 시뮬레이션을 실시한 결과, 연령집단별 시뮬레이션 수급률이 실제 수급률과 대체로 유사하게 조정되었다.

이와 같이 시뮬레이션에서 생계·주거·교육급여 수급지위를 생성한 후, <표 3-11>과 <표 3-12>에서 설명한 방법으로 생계·주거·교육급여 수급 집단에 대해 급여를 생성한다. 생계급여는 선정기준과 소득인정액의 차액을 보충급여로 생성한다. 전월세가구에게는 기준임대료와 실제 임차료를 고려하여 주거급여를 생성한다. 초중고 재학생이 존재하는 가구에게는 교육활동지원비를 교육급여로 생성한다.



제5장

시뮬레이션 모델 검증

제1절 가계금융복지조사 데이터 비교

제2절 국민기초생활보장제도 행정데이터 비교

제5장 시뮬레이션 모델 검증

제1절 가계금융복지조사 데이터 비교

앞서 3장과 4장에서는 가계금융복지조사 데이터를 활용하여 국민기초생활보장제도 시나리오별 생계·주거·교육급여를 생성하였다. 5장에서는 시뮬레이션 모델의 실효성 및 한계를 진단하기 위한 검증을 실시한다. 기준 시나리오에 따라 시뮬레이션하여 생성한 2022년 국민기초생활보장제도 수급 실태를 첫째, 1절에서 가계금융복지조사 데이터에서 관찰된 수급 실태와 비교하고 둘째, 2절에서 한국사회보장정보원의 국민기초생활보장제도 행정데이터에서 관찰된 수급 실태와 비교한다. 만약 기준 시나리오 시뮬레이션의 수급 실태와 가계금융복지조사 데이터 및 국민기초생활보장제도 행정데이터 수급 실태의 차이가 대체로 수용할 만한 수준인 것으로 판단된다면, 대안 시나리오 시뮬레이션의 분석 결과를 대체로 신뢰할 수 있을 것이다.

우선 1절에서는 기준 시나리오 시뮬레이션으로 생성한 2022년 국민기초생활보장제도 수급 실태(이하 ‘생성 데이터’)를 가계금융복지조사 데이터에서 관찰된 국민기초생활보장제도 수급 실태(이하 ‘조사 데이터’)와 비교하였다. 1절의 분석에서는 다음에 주의해야 할 필요가 있다. 첫째, 가계금융복지조사는 생계·주거·교육급여를 합산한 기초보장급여 정보를 제공하기 때문에, 시뮬레이션의 생계·주거·교육급여를 합산한 기초보장급여의 수급 실태를 분석하였다. 둘째, 시뮬레이션에서 선정기준 충족 집단을 대상으로 연령 및 소득인정액에 따라 확률적으로 수급지위를 생성하였기 때문에, 원칙적으로 연령·소득인정액집단 내에서 가계금융복지조

사의 조사 수급지위와 시뮬레이션의 생성 수급지위가 반드시 일치해야 하는 것은 아니다. 따라서 1절에서는 조사 수급지위 및 급여액과 생성 수급지위 및 급여액의 한계 분포를 비교하였다. 가계금융복지조사 표본의 사례 수는 <부표 5-1>에 보고하였다.

<표 5-1> 생성-조사 데이터 비교: 수급률 및 급여 평균

(단위: %, 만 원/년)

구분		수급률			비수급자 포함 균등화 급여 평균			비수급자 제외 균등화 급여 평균		
		실제	시뮬레 이션		실제	시뮬레 이션		실제	시뮬레 이션	
		(A)	(B)	(B/A)	(A)	(B)	(B/A)	(A)	(B)	(B/A)
남성	0~17세	3.54	4.71	133	13	12	91	370	253	68
	18~34세	3.75	3.65	97	16	15	93	431	411	95
	35~49세	1.67	2.49	149	7	10	139	433	405	94
	50~64세	5.12	4.67	91	26	22	84	508	469	92
	65~79세	7.06	6.53	92	32	27	86	453	421	93
	80세 이상	8.33	11.42	137	32	34	105	386	296	77
여성	0~17세	3.65	4.22	116	16	14	84	442	322	73
	18~34세	3.51	3.55	101	15	15	103	413	422	102
	35~49세	3.54	3.79	107	16	15	91	451	384	85
	50~64세	4.60	4.70	102	24	25	101	526	522	99
	65~79세	9.14	10.67	117	37	39	104	406	361	89
	80세 이상	15.10	19.95	132	56	63	114	369	318	86
전체		4.72	5.20	110	21	20	97	442	390	88

주: 개인단위 분석이다. 생계급여, 주거급여, 교육급여를 가구 내에서 합산한 가구기초보장급여를 분석하였다. 주거급여는 임차급여를 의미한다. 균등화 급여는 가구기초보장급여를 가구원 수의 제곱근으로 나눈 값을 의미한다.

- 실제: 2023년 가계금융복지조사 데이터에 조사된 실제 기초보장급여
- 시뮬레이션: <표 3-21>의 기준 시나리오에 따라 생성한 가상 기초보장급여
- 수급률: 가구기초보장급여가 0원 초과 존재하는 비율
- 비수급자 포함 균등화 급여 평균: 수급자와 비수급자를 포함한 집단의 균등화 급여 평균
- 비수급자 제외 균등화 급여 평균: 수급자 집단의 균등화 급여 평균

출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

우선, <표 5-1>에는 수급률 및 급여 평균을 보고하였다. 표에서 수급률은 가구기초보장급여가 0원 초과 존재하는 비율을, 비수급자 포함 균등화 급여 평균은 수급자와 비수급자를 포함한 집단의 균등화 가구기초보장급여 평균을, 비수급자 제외 균등화 급여 평균은 수급자 집단의 균등화 가구기초보장급여 평균을 의미한다. 수급률과 비수급자 제외 급여 평균의 곱은 비수급자 포함 급여 평균과 동일하고, 비수급자 제외 급여 평균을 대략적인 급여 수준으로 해석할 수 있다. 전체 집단 분석 결과를 살펴보면, 수급률이 생성 데이터 5.20%, 조사 데이터 4.72%로 나타나 시뮬레이션이 수급 규모를 다소 과대추정하였고, 비수급자 제외 균등화 급여 평균이 생성 데이터 390만 원/년, 조사 데이터 442만 원/년으로 시뮬레이션이 급여 수준을 다소 과소추정하였으며, 비수급자를 포함한 균등화 급여 평균은 생성 데이터와 조사 데이터에서 대체로 유사하게 나타났다. 전반적으로 시뮬레이션의 과대·과소추정 문제가 그다지 심각하지는 않았지만, 80세 이상 집단의 시뮬레이션 수급률이 과대추정되고 0~17세 집단의 시뮬레이션 급여 수준이 과소추정되는 등 하위집단별 분석 결과를 해석할 때는 다소 주의가 필요할 것으로 판단된다.

<표 5-2>에는 기초보장급여의 빈곤율 및 빈곤갭비율 감소효과를 비교한 결과를 보고하였다. 빈곤율 및 빈곤갭비율은 균등화 가구소득으로 평가하였고, 빈곤선은 균등화 가구가처분소득 개인단위 중위값의 50%인 1,727만 원/년으로 고정하여 활용하였다. 빈곤율은 소득이 빈곤선 미만인 인구의 비율을 의미하고, 빈곤갭비율은 빈곤층의 소득과 빈곤선의 차이인 빈곤갭의 총합을 인구 규모와 빈곤선의 곱으로 나눈 비율을 의미한다(김태완, 최준영, 2023, pp. 83-84). 빈곤율/빈곤갭비율 감소효과는 <가처분소득으로 평가한 빈곤율/빈곤갭비율>에서 <가처분소득에서 기초보장급여를 제외한 소득으로 평가한 빈곤율/빈곤갭비율>을 차감한 값으로 정의하였고, 기초보장급여가 빈곤을 감소시킨 효과로 해석할 수 있다.

〈표 5-2〉 생성-조사 데이터 비교: 빈곤율 및 빈곤갭비율 감소효과

(단위: %포인트)

구분		빈곤율 감소효과			빈곤갭비율 감소효과		
		실제 (A)	시뮬레이션 (B)	(B-A)	실제 (A)	시뮬레이션 (B)	(B-A)
남성	0~17세	-0.90	-0.51	0.39	-0.53	-0.56	-0.03
	18~34세	-0.46	-0.73	-0.27	-0.50	-0.66	-0.16
	35~49세	-0.35	-0.26	0.08	-0.31	-0.55	-0.24
	50~64세	-0.54	-0.40	0.14	-1.20	-1.21	0.00
	65~79세	-0.57	-0.46	0.10	-1.61	-1.50	0.10
	80세 이상	-0.29	-0.69	-0.40	-1.80	-1.80	0.01
여성	0~17세	-0.54	-0.62	-0.09	-0.64	-0.66	-0.03
	18~34세	-0.74	-0.71	0.03	-0.49	-0.65	-0.16
	35~49세	-0.56	-0.43	0.13	-0.66	-0.74	-0.08
	50~64세	-0.60	-0.78	-0.18	-1.09	-1.28	-0.19
	65~79세	-0.69	-0.79	-0.10	-1.84	-2.08	-0.24
	80세 이상	-1.20	-1.08	0.12	-2.84	-3.37	-0.54
전체		-0.59	-0.58	0.02	-0.93	-1.05	-0.12

주: 개인단위 분석이다. 생계급여, 주거급여, 교육급여를 가구 내에서 합산한 가구기초보장급여를 분석하였다. 주거급여는 임차급여를 의미한다. 균등화 급여는 가구기초보장급여를 가구원 수의 제곱근으로 나눈 값을 의미한다. 빈곤율/빈곤갭비율은 균등화 가구소득으로 평가하였고, 빈곤선은 균등화 가구가처분소득 개인단위 중위값의 50%인 1,727만 원/년이다.

- 실제: 2023년 가계금융복지조사 데이터에 조사된 실제 기초보장급여
- 시뮬레이션: 〈표 3-21〉의 기준 시나리오에 따라 생성한 가상 기초보장급여
- 빈곤율/빈곤갭비율 감소효과: 가처분소득의 빈곤율/빈곤갭비율에서 기초보장급여를 제외한 가처분소득의 빈곤율/빈곤갭비율을 차감한 값

출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

표를 살펴보면, 전체 집단의 기초보장급여 빈곤율 감소효과는 생성 데이터 0.58%포인트, 조사 데이터 0.59%포인트로 거의 유사하였고, 전체 집단의 기초보장급여 빈곤갭비율 감소효과는 생성 데이터 1.05%포인트, 조사 데이터 0.93%포인트로 시뮬레이션이 다소 과대추정하는 것으로 나타났다. 이는 소득인정액 기준 충족 집단에게 급여를 집중하는 시뮬레이션이 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소효과를 과장할 것이라는 예측을

지지한다. 단, 빈곤갭비율 감소효과의 과대추정이 그다지 심각한 수준은 아닌 것으로 판단된다. 하위집단별로 살펴보면, 0~17세 남성의 빈곤율 감소효과 과소추정, 80세 이상 남성의 빈곤율 감소효과 과대추정, 35~49세 남성의 빈곤갭비율 감소효과 과대추정, 65세 이상 여성의 빈곤갭비율 감소효과 과대추정 등이 관찰되었다. 이는 시뮬레이션으로 하위 집단별 빈곤을 분석할 때 다소 주의가 필요하다는 사실을 보여주지만, 전반적으로 성별과 연령에 따라 하위집단별 빈곤 감소효과가 특정한 방향으로 체계적으로 왜곡되는 경향은 존재하지 않는 것으로 판단된다.

〈표 5-3〉에서는 조사 데이터와 생성 데이터로 관찰한 기초보장급여 수급집단의 특성을 비교하여 분석하였다. 표를 살펴보면, 조사 수급집단에 비해 시뮬레이션으로 생성한 수급집단이 0~17세, 35~49세, 80세 이상, 초졸 이하, 사별, 임신·일용근로자, 1인 가구, 기타 입주형태일 가능성이 높은 것으로 나타났다. 즉, 대체로 조사 수급집단에 비해 생성 수급집단이 상대적으로 소득 수준이 낮고 취약한 사회경제적 지위를 가진 집단일 가능성이 큰 것으로 판단된다. 소득 및 빈곤을 살펴보면, 생성 수급집단의 시장소득 평균과 가처분소득 평균이 각각 조사 수급집단의 73%, 81%로 낮았고, 생성 수급집단의 가처분소득 빈곤율과 빈곤갭비율이 각각 조사 수급집단의 122%, 120%로 높았다. 이는 소득인정액 기준 충족 집단에 급여를 집중하는 시뮬레이션에서 상대적으로 소득 수준이 낮고 빈곤위험이 큰 집단으로 수급집단이 편향적으로 구성될 가능성을 보여준다. 특히, 앞서 〈표 5-1〉에서 살펴본 것처럼 시뮬레이션이 80세 이상 고령자의 수급률을 과대추정한 결과, 생성 수급집단의 사회경제적 취약성이 일정하게 과장되었고, 이는 시뮬레이션의 한계로 남는다.

〈표 5-3〉 생성-조사 데이터 비교: 수급집단의 특성

(단위: %, 만 원/년, 명)

구분		실제 (A)	시뮬레이션 (B)	(B/A)
성	남성	42.86	41.56	97
	여성	57.14	58.44	102
연령	0~17세	11.95	13.50	113
	18~34세	14.35	12.93	90
	35~49세	12.38	13.55	109
	50~64세	25.69	22.52	88
	65~79세	23.78	23.16	97
	80세 이상	11.84	14.35	121
교육수준	초졸 이하	36.76	40.80	111
	중졸	15.00	14.34	96
	고졸	35.86	32.98	92
	대졸 이상	12.38	11.88	96
결혼상태	미혼	35.13	35.37	101
	유배우	22.73	22.81	100
	사별	19.24	21.34	111
	이혼·별거	22.90	20.48	89
종사상지위	상용근로자	8.08	7.82	97
	임시·일용근로자	14.48	16.84	116
	고용원 있는 자영업자	0.53	0.08	15
	고용원 없는 자영업자	2.98	2.33	78
	무급가족종사자	0.46	0.15	33
	기타 종사자	1.32	0.88	67
	비취업	72.15	71.90	100
등록장애	비장애인	79.61	82.11	103
	중증장애인	10.47	8.45	81
	경증장애인	9.91	9.44	95
가구원 수	1인 가구	32.70	40.90	125
	2인 가구	26.08	25.66	98
	3인 가구	20.44	14.15	69
	4인 이상 가구	20.77	19.28	93

〈표 5-3〉 계속

(단위: %, 만 원/년, 명)

구분		실제 (A)	시뮬레이션 (B)	(B/A)
입주형태	자기집	14.37	10.76	75
	전세	13.24	11.42	86
	보증금 있는 월세	61.95	60.72	98
	보증금 없는 월세	5.53	4.98	90
	기타	4.91	12.12	247
균등화 가구소득 평균	시장소득	941	688	73
	가처분소득	1,736	1,402	81
빈곤	기초보장급여 제외 가처분소득 빈곤율	74.98	87.02	116
	기초보장급여 제외 가처분소득 빈곤갭비율	39.61	44.08	111
	기초보장급여 포함 가처분소득 빈곤율	62.40	75.89	122
	기초보장급여 포함 가처분소득 빈곤갭비율	20.01	23.95	120
사례 수		2,299	2,611	-

주: 개인단위 분석이다. 생계급여, 주거급여, 교육급여를 가구 내에서 합산한 가구기초보장급여가 0 원 초과 존재하는 집단의 특성을 분석하였다. 주거급여는 임차급여를 의미한다. 균등화 가구소득은 가구소득을 가구원 수의 제곱근으로 나눈 값을 의미한다. 빈곤율/빈곤갭비율은 균등화 가구소득으로 평가하였고, 빈곤선은 균등화 가구가처분소득 개인단위 중위값의 50%인 1,727만 원/년이다.

· 실제: 2023년 가계금융복지조사 데이터에 조사된 실제 기초보장급여
· 시뮬레이션: 〈표 3-21〉의 기준 시나리오에 따라 생성한 가상 기초보장급여
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

제2절 국민기초생활보장제도 행정데이터 비교

다음으로 2절에서는 기준 시나리오 시뮬레이션으로 생성한 2022년 국민기초생활보장제도 수급 실태(이하 ‘생성 데이터’)를 한국사회보장정보

원의 국민기초생활보장제도 행정데이터에서 관찰된 수급 실태(이하 ‘행정 데이터’)와 비교하였다.

〈표 5-4〉 생성-행정 데이터 비교: 연령집단별 수급자 수 및 수급률

(단위: 천 명, %)

구분		수급자 수			수급률		
		실제 (A)	시뮬레이션 (B)	(B/A)	실제 (A)	시뮬레이션 (B)	(B/A)
생계급여	34세 이하	235	272	116	1.41	1.62	115
	35~49세	161	159	99	1.46	1.44	99
	50~64세	417	384	92	3.37	3.15	93
	65~79세	428	424	99	6.33	6.33	100
	80세 이상	229	251	110	11.57	11.59	100
	전체	1,470	1,491	101	3.01	3.05	101
주거급여	34세 이하	415	419	101	2.48	2.49	101
	35~49세	245	242	99	2.23	2.20	99
	50~64세	474	467	99	3.83	3.82	100
	65~79세	454	450	99	6.71	6.71	100
	80세 이상	205	223	109	10.34	10.30	100
	전체	1,793	1,801	100	3.67	3.68	100
교육급여	전체	293	292	100	0.60	0.60	100

주: 개인단위 분석이다. 생계·주거급여는 수급가구에 속한 전체 가구원을 수급자로 정의하고, 교육급여는 수급가구 내에서 급여를 받는 학생을 수급자로 정의한다. 행정데이터 수급자 수는 2022년 10월 말을 기준으로, 가계금융복지조사 시뮬레이션의 연령은 2023년 3월 말을 기준으로 측정하였다. 주거급여는 임차급여를 의미한다. 극소수 연령 결측 사례로 인해 연령집단별 수급자 수와 전체 수급자 수의 합이 일치하지 않는다.

출처: (A) “국민기초생활보장제도 행정데이터,” 한국사회보장정보원, 2024.

(B) “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

한국사회보장정보원의 국민기초생활보장제도 행정데이터는 다음과 같이 추출·활용되었다. 첫째, 시설수급자를 제외한 일반수급자를 추출하였다. 따라서 대체로 인구주택총조사의 일반가구에서 표본을 추출한 가계금융복지조사 데이터와의 비교가 가능할 것으로 판단된다. 둘째, 2022년

1~12월 말 기준 월별 개인단위 생계·주거·교육급여 수급 정보를 추출하였으나, 수급률 계산의 모수로 활용하는 인구총조사 집계자료의 기준 시점이 11월 1일임을 고려하여 10월 말 기준 정보를 활용하였다. 셋째, 주거급여는 임차급여만을 활용하였다.³⁸⁾

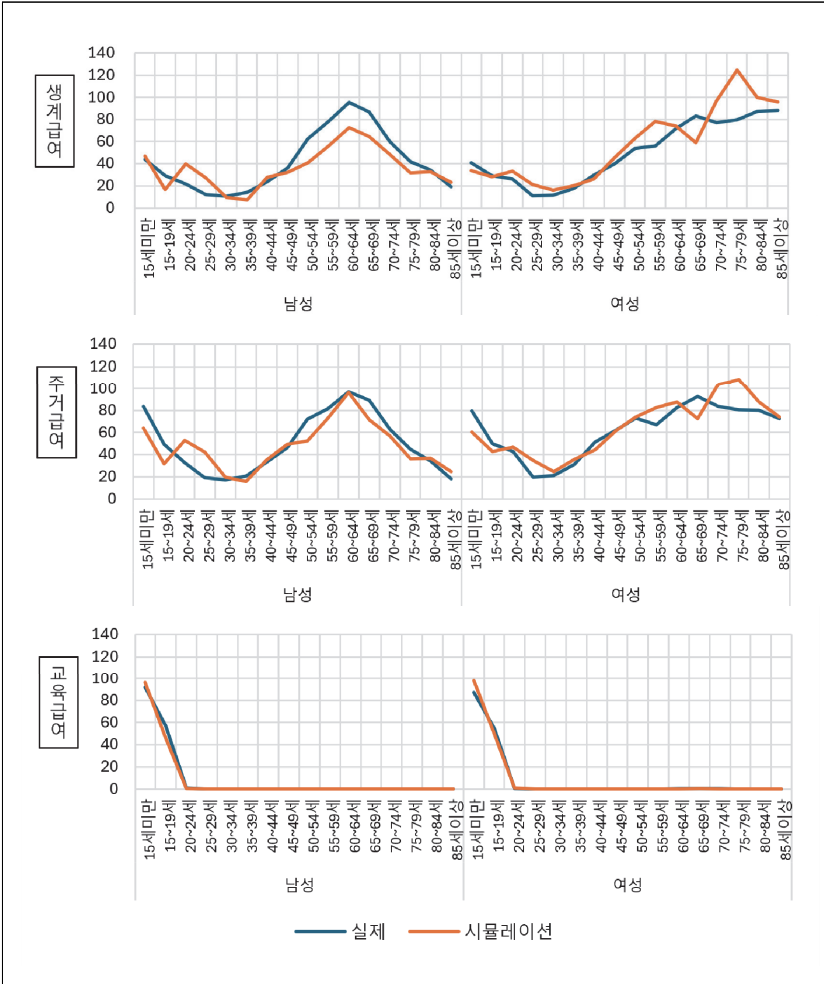
우선 <표 5-4>에는 34세 이하/35~49세/50~64세/65~79세/80세 이상 연령집단별 수급자 수 및 수급률을 보고하였다. 수급률 분석 결과는 <표 4-22>에 보고한 결과와 동일하다. 행정 데이터와 비교할 때 시뮬레이션에서 생계급여의 34세 이하 수급자 수 및 수급률 과대추정, 생계급여 및 주거급여의 80세 이상 수급자 수 과대추정이 일정하게 관찰되었지만, 전반적으로 시뮬레이션이 수급 실태를 크게 왜곡하지는 않은 것으로 판단된다. 이는 4장에서 설명한 것처럼 34세 이하/35~49세/50~64세/65~79세/80세 이상 연령집단별 수급률과 유사한 수급률을 산출할 수 있도록 시뮬레이션의 파라미터를 설정하였기 때문이다.

[그림 5-1]과 [그림 5-2]에는 성·연령 세부집단별 수급자 수 및 수급률을 보고하였다. 분석 결과를 살펴보면, 시뮬레이션에서 50~70대 남성의 생계급여 수급자 수 및 수급률이 과소추정되었고 70대 여성의 생계·주거급여 수급자 수 및 수급률이 과대추정된 것으로 나타났다. 이처럼 시뮬레이션의 성·연령집단별 수급 실태가 행정 데이터의 수급 실태와 부분적으로 불일치하였지만, 대체로 연령의 증감에 따른 수급자 수 및 수급률의 증감 패턴은 유사하게 관찰되었다. 전반적인 분석 결과는 전체 집단을 대상으로 한 시뮬레이션 결과를 활용하는 데는 큰 문제가 없으나, 하위집단별 시뮬레이션 결과를 활용할 때는 하위집단의 구성에 따라 다소 주의가 필요하다는 사실을 보여준다.

38) 임차급여액 정보가 존재하는 집단을 임차급여 수급자로 간주한다. 급여 미생성 등의 사유로 임차급여액 정보가 없는 소수의 임차급여 수급자가 존재할 수 있는데, 이로 인한 측정오차는 한계로 남는다.

[그림 5-1] 생성-행정 데이터 비교: 성·연령집단별 수급자 수

(단위: 천 명)



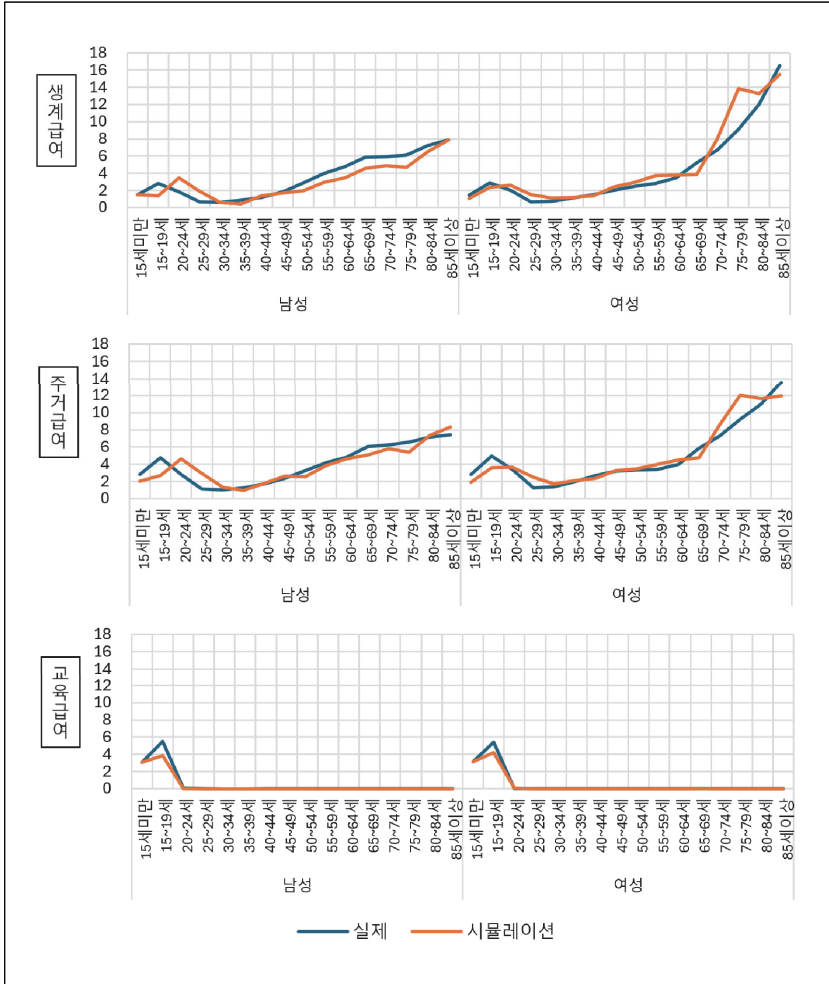
주: 개인단위 분석이다. 생계·주거급여는 수급가구에 속한 전체 가구원을 수급자로 정의하고, 교육급여는 수급가구 내에서 급여를 받는 학생을 수급자로 정의한다. 행정데이터 수급자 수는 2022년 10월 말을 기준으로, 가계금융복지조사 시뮬레이션의 연령은 2023년 3월 말을 기준으로 측정하였다. 주거급여는 임차급여를 의미한다. 극소수 연령 결측 사례로 인해 연령집단별 수급자 수와 전체 수급자 수의 합이 일치하지 않는다.

출처: (A) “국민기초생활보장제도 행정데이터,” 한국사회보장정보원, 2024.

(B) “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

[그림 5-2] 생계-행정 데이터 비교: 성·연령집단별 수급률

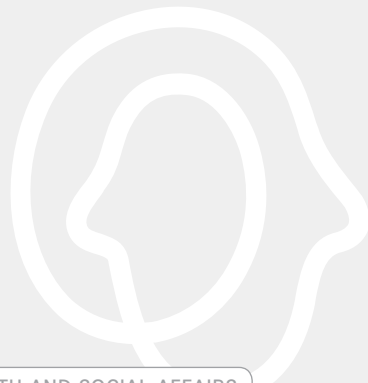
(단위: %)



주: 개인단위 분석이다. 생계·주거급여는 수급가구에 속한 전체 가구원을 수급자로 정의하고, 교육급여는 수급가구 내에서 급여를 받는 학생을 수급자로 정의한다. 행정데이터 수급자 수는 2022년 10월 말을 기준으로, 가계금융복지조사 시뮬레이션의 연령은 2023년 3월 말을 기준으로 측정하였다. 주거급여는 임차급여를 의미한다. 극소수 연령 결측 사례로 인해 연령집단별 수급자 수와 전체 수급자 수의 합이 일치하지 않는다.

출처: (A) “국민기초생활보장제도 행정데이터,” 한국사회보장정보원, 2024.

(B) “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002



제6장

시뮬레이션 모델 분석

제1절 개별 제도 요소 시나리오 분석

제2절 제도 요소 조합 시나리오 분석

제6장 시뮬레이션 모델 분석

제1절 개별 제도 요소 시나리오 분석

6장에서는 시뮬레이션 모델을 활용하여 국민기초생활보장제도 개편 시나리오의 효과를 분석하였다. 우선, 1절에서는 3장에서 설정한 개별 제도 요소별 기준 시나리오 및 대안 시나리오를 분석하였다(〈표 3-20〉 참조). 〈표 6-1〉에는 시나리오별 분석 항목의 정의를 제시하였다. 첫째, 국민기초생활보장제도의 대상포괄성을 판단하기 위해 개인 수급률을 분석한다. 둘째, 국민기초생활보장제도 수급집단의 급여 수준을 대략적으로 판단하기 위해 균등화 급여 평균을 분석한다. 이때 개인 수급률은 가구 내에서 합산하지 않은 개인급여를 기준으로 분석하지만, 균등화 급여 평균은 가구 내에서 합산한 가구급여를 기준으로 분석한다. 셋째, 국민기초생활보장제도 개편을 위한 예산 규모를 판단하기 위해 급여 총액을 분석한다. 넷째, 기초보장급여의 빈곤율 및 빈곤갭비율 감소효과를 분석한다. 다섯째, 최종적으로 국민기초생활보장제도 개편에 따라 결정되는 가처분 소득의 빈곤율 및 빈곤갭비율을 분석한다.

이하의 일부 시나리오에서는 국민기초생활보장제도 보장가구 범위를 변경하지만, 시나리오별 분석에서 가구급여, 가구소득, 빈곤을 가계금융복지조사 가구를 기준으로 평가한다는 점에 유의해야 할 필요가 있다. 예를 들어, 국민기초생활보장제도 보장가구 범위를 개인으로 변경하는 시나리오의 효과를 분석할 때에도, 개인 수급자에게 지원되는 기초보장급여가 가계금융복지조사 가구 내에서 공유된다고 가정하고 가계금융복지조사 가구를 기준으로 빈곤을 평가한다.

〈표 6-1〉 분석 항목의 정의

구분	조작적 정의	
개인 수급률	· 수급자의 비율을 의미한다. · 생계·주거급여는 수급가구에 속한 전체 가구원을 수급자로 정의하고, 교육급여는 수급가구 내에서 급여를 받는 학생을 수급자로 정의한다.	
비수급자 제외 균등화 급여 평균	· 가구 내에서 합산한 가구급여가 0원 초과 존재하는 집단을 대상으로 가구원 수 제곱근으로 나누어 균등화한 가구급여의 평균을 계산한다. · 보장가구 범위를 변경하는 시나리오에서도 가계금융복지조사 가구를 기준으로 가구급여를 산정하고 균등화한다.	
급여 총액	· 가중치를 적용하여 개인급여의 총액을 추정한다.	
빈곤율/빈곤갭비율 감소효과	· 가처분소득의 빈곤율/빈곤갭비율에서 기초보장급여를 제외한 가처분소득의 빈곤율/빈곤갭비율을 차감한 값을 의미한다.	· 빈곤율/빈곤갭비율은 균등화 가구소득으로 평가하였다. · 보장가구 범위를 변경하는 시나리오에서도 가계금융복지조사 가구를 기준으로 가구소득을 산정하고 균등화한다.
가처분소득 빈곤율/빈곤갭비율	· 가처분소득의 빈곤율/빈곤갭비율을 의미한다.	· 빈곤선은 균등화 가구가처분소득 개인단위 중위값의 50%인 1,727만 원/년이다.

주: 개인단위 분석이다. 주거급여는 임차급여를 의미한다. 빈곤율은 소득이 빈곤선 미만인 인구의 비율을 의미하고, 빈곤갭비율은 빈곤층의 소득과 빈곤선의 차이인 빈곤갭의 총합을 인구 규모와 빈곤선의 곱으로 나눈 비율을 의미한다(김태완, 최준영, 2023, pp. 83-84).

출처: 필자가 작성하였다.

〈표 6-2〉에는 2022년 국민기초생활보장제도의 규칙을 적용하여 가상 기초보장급여를 생성한 기준 시나리오를 분석한 결과를 보고하였다. 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률은 각각 3.05%, 3.68%, 0.60%였고, 비수급자 제외 균등화 급여 평균은 각각 433만 원/년, 179만 원/년, 35만 원/년이였다. 주거급여보다 생계급여의 수급률이 조금 낮았지만 급여 수준이 훨씬 높았기 때문에, 대체로 주거급여보다 생계급여의 빈곤 감소효과가 컸다. 생계급여, 주거급여, 교육급여의 빈곤율 감소효과는 각각 0.21%포인트, 0.19%포인트, 0.01%포인트였고, 빈곤갭비율 감소효과는 각각 0.72%포인트, 0.34%포인트, 0.02%포인트였다. 중위소득 50% 빈곤선을 기준으로 평가할 때 생계급여와 주거급여의 빈곤율 감소효과 차이는 그다지 크지 않았지만, 빈곤갭비율 감소효과 차이는 상당히 컸다.

이는 생계급여가 빈곤선 이상으로 소득 수준을 증가시키지는 못하더라도 빈곤층의 소득 수준을 향상시켜 빈곤갭을 감소시키는 기능이 비교적 강하다는 사실을 보여준다. 생계·주거·교육급여는 함께 빈곤율을 0.58%포인트, 빈곤갭비율을 1.05%포인트 감소시켰고, 최종적으로 가처분소득의 빈곤율과 빈곤갭비율이 각각 14.92%, 4.91%로 나타났다.

이하에서는 기준 시나리오와 비교하여 다양한 대안 시나리오의 효과를 분석하였다. <표 6-3>에서는 가계금융복지조사 중위소득과 기준중위소득의 격차가 완전히 해소되고 2026년까지 예정된 균등화지수 조정이 완료된 상태의 기준중위소득을 적용하였다. 이와 같이 조정한 기준중위소득은 2022년 기준중위소득의 약 120~132%였다(<표 3-3> 참조). 분석 결과, 기준중위소득 조정으로 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률이 각각 0.67%포인트, 0.71%포인트, 0.18%포인트 증가하여 기준중위소득의 정상화가 국민기초생활보장제도의 수급률을 상당히 증가시킨 것으로 나타났다. 한편, 기준임대료와 교육활동지원비로 급여가 결정되는 주거급여와 교육급여의 급여 수준은 거의 변화하지 않았지만, 보충급여 방식 생계급여의 비수급자 제외 균등화 급여 평균은 433만 원/년에서 581만 원/년으로 크게 증가하였다. 이는 기준중위소득 인상이 생계급여의 수급 규모를 증가시킬 뿐만 아니라 기존 수급자의 급여 수준을 함께 증가시킨다는 사실을 보여준다. 빈곤 변화를 살펴보면, 기준중위소득 조정이 생계급여, 주거급여, 교육급여의 빈곤율 감소효과를 각각 0.41%포인트, 0.15%포인트, 0.01%포인트 증가시켰고, 빈곤갭비율 감소효과를 각각 0.41%포인트, 0.03%포인트, 0.00%포인트 증가시켰다. 가처분소득의 빈곤율과 빈곤갭비율은 각각 0.62%포인트, 0.40%포인트 감소하였다. 즉, 기준중위소득 조정이 주로 생계급여, 부분적으로 주거급여를 확대하여 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소효과를 상당히 강화하는 것이다.

〈표 6-2〉 기준 시나리오: 2022년 국민기초생활보장제도

구분		시나리오			
기준 시나리오		· 2022년 국민기초생활보장제도			
구분		기준 시나리오			
		생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.39	2.13	3.65	4.09
	18~64세	2.19	2.98	0.04	3.40
	65세 이상	7.61	7.59	0.01	10.57
	전체	3.05	3.68	0.60	4.81
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	548	167	37	285
	18~64세	513	188	33	446
	65세 이상	330	170	32	355
	전체	433	179	35	390
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	3,274	1,445	1,174	5,893
	18~64세	28,756	14,436	63	43,255
	65세 이상	19,640	10,351	3	29,994
	전체	51,670	26,233	1,240	79,143
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.10	-0.07	-0.05	-0.57
	18~64세	-0.20	-0.18	0.00	-0.54
	65세 이상	-0.31	-0.35	0.00	-0.71
	전체	-0.21	-0.19	-0.01	-0.58
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.41	-0.17	-0.06	-0.61
	18~64세	-0.61	-0.28	-0.01	-0.87
	65세 이상	-1.39	-0.69	0.00	-2.05
	전체	-0.72	-0.34	-0.02	-1.05
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.63			
	18~64세	9.80			
	65세 이상	38.17			
	전체	14.92			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.45			
	18~64세	3.06			
	65세 이상	13.73			
	전체	4.91			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-3〉 기준중위소득 및 균등화지수 조정

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 2023년 가계금융복지조사 데이터로 2026년 예정 국민기초생활보장제도 균등화지수를 적용하여 산출한 가구경상소득 가구단위 중위값을 기준중위소득으로 활용한다.							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.94	2.52	4.70	5.18	0.55	0.38	1.05	1.09
	18~64세	2.64	3.72	0.05	4.25	0.45	0.74	0.02	0.85
	65세 이상	9.22	8.46	0.01	12.25	1.61	0.87	0.00	1.69
	전체	3.72	4.39	0.78	5.85	0.67	0.71	0.18	1.04
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	655	164	38	337	106	-2	1	52
	18~64세	653	188	34	501	141	0	1	54
	65세 이상	493	172	32	482	162	2	0	127
	전체	581	180	35	472	149	1	1	81
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	5,366	1,685	1,520	8,571	2,093	239	346	2,678
	18~64세	43,688	18,027	97	61,812	14,932	3,590	34	18,556
	65세 이상	35,700	11,607	3	47,310	16,060	1,256	0	17,316
	전체	84,754	31,319	1,620	117,693	33,084	5,086	380	38,550
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.54	-0.25	-0.06	-1.22	-0.44	-0.19	-0.02	-0.65
	18~64세	-0.51	-0.32	-0.01	-1.05	-0.31	-0.15	-0.01	-0.51
	65세 이상	-1.06	-0.44	0.00	-1.70	-0.74	-0.09	0.00	-0.98
	전체	-0.62	-0.34	-0.02	-1.20	-0.41	-0.15	-0.01	-0.62
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.60	-0.18	-0.07	-0.77	-0.19	-0.01	-0.01	-0.16
	18~64세	-0.89	-0.31	-0.01	-1.14	-0.28	-0.03	0.00	-0.27
	65세 이상	-2.45	-0.76	-0.01	-3.13	-1.05	-0.07	0.00	-1.08
	전체	-1.13	-0.37	-0.02	-1.44	-0.41	-0.03	0.00	-0.40
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	8.98				-0.65			
	18~64세	9.29				-0.51			
	65세 이상	37.19				-0.98			
	전체	14.31				-0.62			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.30				-0.16			
	18~64세	2.79				-0.27			
	65세 이상	12.66				-1.08			
	전체	4.51				-0.40			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. '통합'은 <생계급여+주거급여+교육급여>를 의미한다.

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.2333/R.930001.002

〈표 6-4〉 생계급여 부양의무자 기준: 재산 항목 조정

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 부양의무자 재산 항목에서 자동차를 제외한다.							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.39	2.13	3.65	4.09	0.00	0.00	0.00	0.00
	18~64세	2.19	2.98	0.04	3.41	0.00	0.00	0.00	0.00
	65세 이상	7.62	7.59	0.01	10.57	0.01	0.00	0.00	0.01
	전체	3.05	3.68	0.60	4.82	0.00	0.00	0.00	0.00
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	548	167	37	285	0	0	0	0
	18~64세	513	188	33	446	0	0	0	0
	65세 이상	331	170	32	355	1	0	0	0
	전체	433	179	35	391	0	0	0	0
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	3,274	1,445	1,174	5,893	0	0	0	0
	18~64세	28,798	14,436	63	43,298	42	0	0	42
	65세 이상	19,683	10,351	3	30,037	42	0	0	42
	전체	51,754	26,233	1,240	79,227	85	0	0	85
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.10	-0.07	-0.05	-0.57	0.00	0.00	0.00	0.00
	18~64세	-0.20	-0.18	0.00	-0.54	0.00	0.00	0.00	0.00
	65세 이상	-0.31	-0.35	0.00	-0.71	0.00	0.00	0.00	0.00
	전체	-0.21	-0.19	-0.01	-0.58	0.00	0.00	0.00	0.00
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.41	-0.17	-0.06	-0.61	0.00	0.00	0.00	0.00
	18~64세	-0.61	-0.28	-0.01	-0.87	0.00	0.00	0.00	0.00
	65세 이상	-1.39	-0.69	0.00	-2.05	0.00	0.00	0.00	0.00
	전체	-0.72	-0.34	-0.02	-1.05	0.00	0.00	0.00	0.00
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.63				0.00			
	18~64세	9.80				0.00			
	65세 이상	38.17				0.00			
	전체	14.92				0.00			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.45				0.00			
	18~64세	3.06				0.00			
	65세 이상	13.73				0.00			
	전체	4.91				0.00			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-5〉 생계급여 부양의무자 기준: 폐지

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 부양의무자 기준을 폐지한다.							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.53	2.13	3.65	4.09	0.14	0.00	0.00	0.00
	18~64세	2.42	2.98	0.04	3.50	0.23	0.00	0.00	0.09
	65세 이상	11.74	7.64	0.01	13.34	4.13	0.05	0.00	2.78
	전체	3.97	3.69	0.60	5.38	0.92	0.01	0.00	0.57
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	529	167	37	296	-19	0	0	11
	18~64세	514	188	33	467	1	0	0	21
	65세 이상	315	170	32	372	-15	0	0	17
	전체	408	180	35	406	-25	0	0	16
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	3,496	1,445	1,174	6,115	222	0	0	222
	18~64세	31,536	14,436	63	46,035	2,780	0	0	2,780
	65세 이상	28,640	10,456	3	39,099	9,000	105	0	9,105
	전체	63,672	26,337	1,240	91,250	12,003	105	0	12,107
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.14	-0.07	-0.05	-0.58	-0.04	0.00	0.00	-0.01
	18~64세	-0.22	-0.18	0.00	-0.57	-0.02	0.00	0.00	-0.02
	65세 이상	-0.51	-0.36	0.00	-0.95	-0.20	-0.01	0.00	-0.24
	전체	-0.26	-0.19	-0.01	-0.64	-0.05	0.00	0.00	-0.06
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.43	-0.17	-0.06	-0.63	-0.02	0.00	0.00	-0.02
	18~64세	-0.67	-0.28	-0.01	-0.94	-0.07	0.00	0.00	-0.06
	65세 이상	-2.04	-0.70	0.00	-2.69	-0.64	-0.01	0.00	-0.63
	전체	-0.88	-0.34	-0.02	-1.21	-0.16	0.00	0.00	-0.16
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.62				-0.01			
	18~64세	9.77				-0.02			
	65세 이상	37.93				-0.24			
	전체	14.86				-0.06			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.43				-0.02			
	18~64세	3.00				-0.06			
	65세 이상	13.10				-0.63			
	전체	4.75				-0.16			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. '통합'은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-4〉와 〈표 6-5〉에서는 생계급여 부양의무자 기준을 변경한 시나리오를 분석하였다. 우선 〈표 6-4〉에서는 부양의무자 재산조사에서 자동차를 제외한 2023년의 제도 변화를 반영하였는데, 이와 같은 변화가 사실상 수급 및 빈곤 실태에 아무런 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 다음으로 〈표 6-5〉에서는 생계급여 부양의무자 기준을 폐지하였다. 시뮬레이션에 따르면, 생계급여 부양의무자 기준 폐지는 생계급여의 수급률을 0.92%포인트 증가시켰고,³⁹⁾ 비수급자 제외 균등화 급여 평균을 25만원/년 감소시켰다. 부양의무자 기준 폐지로 인해 비수급자 제외 균등화 급여 평균이 소폭 감소한 결과는 부양의무자 기준 폐지로 인한 신규 수급자의 소득인정액 수준이 기존 수급자보다 상대적으로 높을 가능성을 시사한다. 부양의무자 기준 폐지에 따라 생계급여의 빈곤율 감소효과 및 빈곤갭비율 감소효과는 각각 0.05%포인트, 0.16%포인트 증가하였고, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율이 0.06%포인트, 0.16%포인트 감소하였다. 이는 생계급여 부양의무자 기준 폐지가 국민기초생활보장제도의 보장성에 무시할 수 없는 수준의 영향을 미친다는 사실을 보여준다.

〈표 6-6〉과 〈표 6-7〉에는 생계급여 부양의무자 기준을 폐지하고 보장가구 범위를 각각 〈부부+18세 미만 자녀〉와 개인으로 조정한 시뮬레이션 결과를 보고하였다. 우선 〈표 6-6〉을 살펴보면, 〈부부+18세 미만 자녀〉로 보장가구 범위를 조정한 변화에 따라 생계급여 수급률이 8.97%포인트 증가한 12.02%로 매우 높게 나타났다. 이는 동거 가구 내 성인 자녀와 부모를 완전히 분리하여 국민기초생활보장제도 소득·재산조사를 실시

39) 한편, 시뮬레이션에 따르면 생계급여의 부양의무자 기준 폐지가 주거급여의 수급률을 0.01%포인트 증가시켰다. 이는 4장에서 설명한 것처럼 시뮬레이션에서 주거급여의 수급지위를 확률적으로 생성할 때 전월세가구 생계급여 수급자를 주거급여 수급자로 선정하기 때문이다. 즉, 생계급여 부양의무자 기준이 존재하는 상황에서는 주거급여 수급자로 선정될 수 있음에도 신청하지 않은 미신청 집단의 일부가 생계급여 부양의무자 기준 폐지 이후 생계급여 수급자로 선정되면서 주거급여를 함께 수급하게 된 것이다.

하면 개인소득 수준이 낮은 가구 내 피부양가구원이 수급자로 선정되어 생계급여 수급 규모가 크게 증가한다는 사실을 보여준다. 보장가구 범위 조정에 따라 생계급여의 빈곤율 및 빈곤갭비율 감소효과는 각각 1.41%포인트, 0.67%포인트 증가하였고, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율은 각각 1.39%포인트, 0.63%포인트 감소하였다. 즉, <부부+18세 미만 자녀>로 보장가구 범위를 조정함에 따라 국민기초생활보장제도의 보장성이 크게 강화하였고 빈곤이 크게 감소한 것이다.

한편, 보장가구 범위 조정은 교육급여의 수급률을 0.30%포인트 증가시켰지만, 주거급여의 수급률을 0.39%포인트 감소시킨 것으로 나타났다. 보장가구 범위 조정에 따라 주거급여 수급률이 감소한 이유는 다음과 같다. 첫째, 시뮬레이션에서 전월세가구의 보증금 및 월세를 직접 부담하는 가구주가 속한 보장가구를 주거급여 수급가구로 선정하였기 때문에, 기준 시나리오의 주거급여 수급가구 내에서 보장가구 범위 조정으로 가구주와 보장가구가 분리된 피부양가구원은 주거급여 비수급자로 전환되었다. 둘째, 기준 시나리오의 주거급여 수급자 중에서 일부는 보장가구를 분리한 상태의 가구단위 소득·재산조사에서 소득인정액 기준을 충족하지 못해 주거급여 비수급자로 전환되었다. 예를 들어, 개인소득 수준이 높은 가구주의 경우 노부모 등과 같은 피부양가구원을 포함한 가구단위 소득·재산조사에서 소득인정액 기준을 충족하더라도 피부양가구원을 제외한 가구단위 소득·재산조사에서 소득인정액 기준을 충족하지 못할 가능성이 존재한다. 단, 이와 같은 주거급여 시뮬레이션 결과는 주거 기반 급여단위와 소득·재산조사 가구단위의 설정에 대한 다양한 정책적 선택에 따라 달라질 수 있으므로, 보장가구 범위 조정에 따른 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 결과는 생계급여를 중심으로 해석하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

〈표 6-6〉 보장가구 범위 조정: 부부+18세 미만 자녀

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 생계급여 부양의무자 기준을 폐지하고, 〈부부+18세 미만 자녀〉를 보장단위로 정의한다.							
구분		대안 시나리오				기존 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.78	2.13	4.26	4.75	0.39	0.00	0.61	0.66
	18~64세	12.60	2.44	0.35	13.50	10.41	-0.54	0.31	10.10
	65세 이상	18.74	7.41	0.01	20.28	11.13	-0.18	0.00	9.71
	전체	12.02	3.29	0.90	13.36	8.97	-0.39	0.30	8.54
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	352	159	36	315	-196	-8	-2	30
	18~64세	425	177	31	428	-88	-11	-2	-18
	65세 이상	315	167	28	342	-16	-2	-4	-13
	전체	401	172	32	405	-31	-7	-3	14
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	4,893	1,499	1,379	7,770	1,619	53	205	1,877
	18~64세	251,559	14,097	625	266,282	222,803	-339	562	223,026
	65세 이상	47,129	10,801	3	57,932	27,489	450	0	27,938
	전체	303,581	26,397	2,007	331,984	251,911	164	767	252,841
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.77	-0.07	-0.07	-1.15	-0.67	0.00	-0.03	-0.58
	18~64세	-1.79	-0.13	-0.01	-2.10	-1.58	0.04	-0.01	-1.55
	65세 이상	-1.73	-0.37	0.00	-2.19	-1.41	-0.02	0.00	-1.48
	전체	-1.62	-0.17	-0.02	-1.97	-1.41	0.02	-0.01	-1.39
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.64	-0.16	-0.06	-0.81	-0.23	0.01	0.00	-0.20
	18~64세	-1.23	-0.25	-0.01	-1.44	-0.62	0.03	0.00	-0.57
	65세 이상	-2.63	-0.69	-0.01	-3.26	-1.24	0.01	0.00	-1.21
	전체	-1.39	-0.32	-0.02	-1.67	-0.67	0.02	0.00	-0.63
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.05				-0.58			
	18~64세	8.24				-1.55			
	65세 이상	36.69				-1.48			
	전체	13.54				-1.39			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.25				-0.20			
	18~64세	2.50				-0.57			
	65세 이상	12.53				-1.21			
	전체	4.28				-0.63			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-7〉 보장가구 범위 조정: 개인

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 생계급여 부양의무자 기준을 폐지하고, 개인을 보장단위로 정의한다.							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	99.23	0.00	72.46	99.75	97.84	-2.13	68.81	95.66
	18~64세	23.35	1.92	1.13	23.95	21.16	-1.06	1.09	20.55
	65세 이상	33.15	6.51	0.01	34.39	25.54	-1.08	0.00	23.82
	전체	37.05	2.45	12.12	37.75	34.00	-1.23	11.53	32.94
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	782	129	34	811	234	-37	-3	526
	18~64세	592	177	32	607	79	-11	-1	160
	65세 이상	347	167	29	365	17	-2	-3	10
	전체	597	171	33	615	165	-9	-2	225
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	532,043	0	22,627	554,670	528,769	-1,445	21,453	548,777
	18~64세	460,187	14,003	2,008	476,198	431,431	-433	1,945	432,943
	65세 이상	101,146	10,866	3	112,015	81,505	515	0	82,020
	전체	1,093,376	24,869	24,638	1,142,883	1,041,706	-1,363	23,398	1,063,741
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-8.30	-0.04	-0.29	-8.43	-8.19	0.03	-0.24	-7.86
	18~64세	-4.20	-0.15	-0.09	-4.44	-4.00	0.02	-0.09	-3.89
	65세 이상	-4.75	-0.37	-0.01	-5.16	-4.44	-0.02	-0.01	-4.45
	전체	-4.94	-0.18	-0.11	-5.20	-4.74	0.01	-0.10	-4.62
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-2.70	-0.09	-0.17	-2.74	-2.29	0.08	-0.11	-2.13
	18~64세	-2.01	-0.23	-0.04	-2.19	-1.40	0.05	-0.03	-1.32
	65세 이상	-4.43	-0.67	-0.01	-5.03	-3.03	0.02	0.00	-2.98
	전체	-2.56	-0.28	-0.05	-2.79	-1.84	0.05	-0.04	-1.75
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	1.77				-7.86			
	18~64세	5.90				-3.89			
	65세 이상	33.72				-4.45			
	전체	10.31				-4.62			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	0.32				-2.13			
	18~64세	1.75				-1.32			
	65세 이상	10.76				-2.98			
	전체	3.16				-1.75			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. '통합'은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-7〉에는 생계급여 부양의무자 기준을 폐지하고 보장가구 범위를 개인으로 조정한 시뮬레이션 결과를 보고하였다. 보장가구 범위를 개인으로 조정하여 개인단위 소득·재산조사를 실시하면 생계급여 수급률이 37.05%로 크게 증가하였고, 특히 대부분 비경제활동인구인 0~17세는 99.23%가 생계급여 수급자로 선정되었다. 국민기초생활보장제도 개인화에 따른 가처분소득 빈곤율은 4.62%포인트 감소한 10.31%로, 가처분소득 빈곤갭비율은 1.75%포인트 감소한 3.16%로 나타났다. 하지만 국민기초생활보장제도 개인화에 따른 생계·주거·교육급여 총액이 7조 9천억 원/년에서 114조 3천억 원/년으로 급증한다는 점을 고려하면, 중단기적으로 국민기초생활보장제도의 선정·급여 구조를 유지한 상태에서 소득·재산조사를 위한 보장가구 범위만을 개인으로 축소하는 방안은 현실적이지 않을 것으로 판단된다.

〈표 6-8〉과 〈표 6-9〉에는 생계급여 선정기준을 각각 기준중위소득의 35%, 40%로 인상한 시뮬레이션 결과를 보고하였다. 생계급여 선정기준을 기준중위소득의 30%에서 35%로 인상하면 수급률이 0.41%포인트 증가하였고, 비수급자 제외 균등화 급여 평균이 80만 원/년 증가하였으며, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율이 각각 0.22%포인트, 0.21%포인트 감소하였다. 생계급여 선정기준을 기준중위소득의 30%에서 40%로 인상하면 수급률이 0.89%포인트 증가하였고, 비수급자 제외 균등화 급여 평균이 154만 원/년 증가하였으며, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율이 각각 0.65%포인트, 0.43%포인트 감소하였다. 이는 생계급여 선정기준 인상이 생계급여 수급률 및 급여 수준을 증가시키고 빈곤을 감소시킨다는 사실을 뚜렷하게 보여준다.⁴⁰⁾

40) 각주1에서 설명한 것처럼, 시뮬레이션에서 주거급여 수급지위를 확률적으로 생성할 때 전월세가구 생계급여 수급자를 주거급여 수급자로 선정하기 때문에 생계급여 선정기준 인상이 주거급여 수급률을 소폭 증가시킨 것으로 나타났다.

〈표 6-8〉 생계급여 선정기준 인상: 기준중위소득 35%

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 기준중위소득 30%→35%							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.80	2.19	3.65	4.11	0.41	0.06	0.00	0.02
	18~64세	2.45	3.03	0.04	3.50	0.26	0.05	0.00	0.10
	65세 이상	8.60	7.74	0.01	11.23	0.98	0.15	0.00	0.66
	전체	3.46	3.75	0.60	5.00	0.41	0.07	0.00	0.19
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	593	171	37	358	45	4	0	72
	18~64세	594	194	33	529	81	6	0	83
	65세 이상	414	173	32	431	84	3	0	76
	전체	513	184	35	469	80	5	0	78
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	4,547	1,518	1,174	7,239	1,273	72	0	1,346
	18~64세	36,729	15,060	63	51,852	7,973	623	0	8,597
	65세 이상	27,792	10,712	3	38,508	8,152	361	0	8,514
	전체	69,069	27,290	1,240	97,599	17,399	1,057	0	18,456
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.30	-0.07	-0.05	-0.74	-0.20	-0.01	0.00	-0.17
	18~64세	-0.39	-0.19	0.00	-0.73	-0.19	-0.01	0.00	-0.18
	65세 이상	-0.63	-0.41	0.00	-1.11	-0.32	-0.06	0.00	-0.39
	전체	-0.42	-0.21	-0.01	-0.80	-0.21	-0.02	0.00	-0.22
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.53	-0.17	-0.06	-0.71	-0.13	0.00	0.00	-0.09
	18~64세	-0.77	-0.29	-0.01	-1.02	-0.16	-0.01	0.00	-0.14
	65세 이상	-1.94	-0.71	0.00	-2.60	-0.55	-0.02	0.00	-0.55
	전체	-0.94	-0.35	-0.02	-1.26	-0.23	-0.01	0.00	-0.21
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.46				-0.17			
	18~64세	9.61				-0.18			
	65세 이상	37.78				-0.39			
	전체	14.70				-0.22			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.36				-0.09			
	18~64세	2.92				-0.14			
	65세 이상	13.18				-0.55			
	전체	4.70				-0.21			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. '통합'은 <생계급여+주거급여+교육급여>를 의미한다.

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-9〉 생계급여 선정기준 인상: 기준중위소득 40%

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 기준중위소득 30%→40%							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	2.36	2.21	3.65	4.23	0.97	0.07	0.00	0.14
	18~64세	2.81	3.04	0.04	3.64	0.62	0.06	0.00	0.24
	65세 이상	9.43	7.86	0.01	11.76	1.81	0.27	0.00	1.20
	전체	3.94	3.78	0.60	5.21	0.89	0.10	0.00	0.39
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	628	173	37	450	80	7	0	165
	18~64세	655	199	33	622	142	11	0	176
	65세 이상	503	175	32	515	173	5	0	160
	전체	586	188	35	558	154	8	0	168
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	6,163	1,549	1,174	8,886	2,890	104	0	2,994
	18~64세	45,970	15,454	63	61,487	17,214	1,018	0	18,232
	65세 이상	37,055	11,017	3	48,074	17,414	666	0	18,080
	전체	89,188	28,020	1,240	118,448	37,519	1,787	0	39,306
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.78	-0.08	-0.05	-1.26	-0.67	-0.01	0.00	-0.69
	18~64세	-0.59	-0.21	0.00	-1.08	-0.39	-0.04	0.00	-0.53
	65세 이상	-1.16	-0.44	0.00	-1.77	-0.84	-0.09	0.00	-1.06
	전체	-0.72	-0.23	-0.01	-1.23	-0.52	-0.04	0.00	-0.65
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.67	-0.17	-0.06	-0.81	-0.27	0.00	0.00	-0.20
	18~64세	-0.93	-0.29	-0.01	-1.16	-0.33	-0.01	0.00	-0.29
	65세 이상	-2.54	-0.73	0.00	-3.18	-1.15	-0.04	0.00	-1.13
	전체	-1.19	-0.35	-0.02	-1.47	-0.47	-0.01	0.00	-0.43
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	8.94				-0.69			
	18~64세	9.27				-0.53			
	65세 이상	37.11				-1.06			
	전체	14.27				-0.65			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.25				-0.20			
	18~64세	2.78				-0.29			
	65세 이상	12.61				-1.13			
	전체	4.48				-0.43			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.2333/R.930001.002

〈표 6-10〉 주거급여 선정기준 인상: 기준중위소득 50%

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 기준중위소득 46%→50%							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.39	2.23	3.65	4.11	0.00	0.10	0.00	0.02
	18~64세	2.19	3.20	0.04	3.62	0.00	0.22	0.00	0.21
	65세 이상	7.61	7.76	0.01	10.74	0.00	0.17	0.00	0.17
	전체	3.05	3.88	0.60	4.99	0.00	0.19	0.00	0.18
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	548	163	37	287	0	-3	0	2
	18~64세	513	184	33	432	0	-5	0	-14
	65세 이상	330	169	32	351	0	-1	0	-4
	전체	433	176	35	383	0	-3	0	-7
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	3,274	1,483	1,174	5,931	0	38	0	38
	18~64세	28,756	15,101	63	43,920	0	664	0	664
	65세 이상	19,640	10,519	3	30,162	0	168	0	168
	전체	51,670	27,103	1,240	80,013	0	870	0	870
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.10	-0.09	-0.05	-0.59	0.00	-0.02	0.00	-0.02
	18~64세	-0.20	-0.21	0.00	-0.57	0.00	-0.03	0.00	-0.03
	65세 이상	-0.31	-0.35	0.00	-0.71	0.00	0.00	0.00	0.00
	전체	-0.21	-0.21	-0.01	-0.60	0.00	-0.02	0.00	-0.02
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.41	-0.17	-0.06	-0.61	0.00	0.00	0.00	0.00
	18~64세	-0.61	-0.29	-0.01	-0.88	0.00	-0.01	0.00	-0.01
	65세 이상	-1.39	-0.71	0.00	-2.07	0.00	-0.01	0.00	-0.01
	전체	-0.72	-0.35	-0.02	-1.05	0.00	-0.01	0.00	-0.01
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.61				-0.02			
	18~64세	9.77				-0.03			
	65세 이상	38.17				0.00			
	전체	14.90				-0.02			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.45				0.00			
	18~64세	3.06				-0.01			
	65세 이상	13.72				-0.01			
	전체	4.90				-0.01			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. '통합'은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-11〉 주거급여 선정기준 인상: 기준중위소득 60%

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 기준중위소득 46%→60%							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.39	2.45	3.65	4.30	0.00	0.31	0.00	0.20
	18~64세	2.19	3.54	0.04	3.96	0.00	0.56	0.00	0.55
	65세 이상	7.61	8.05	0.01	11.03	0.00	0.47	0.00	0.47
	전체	3.05	4.19	0.60	5.30	0.00	0.50	0.00	0.48
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	548	153	37	278	0	-14	0	-8
	18~64세	513	175	33	406	0	-13	0	-40
	65세 이상	330	166	32	345	0	-3	0	-10
	전체	433	170	35	368	0	-10	0	-23
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	3,274	1,518	1,174	5,966	0	73	0	73
	18~64세	28,756	16,016	63	44,835	0	1,580	0	1,580
	65세 이상	19,640	10,744	3	30,388	0	393	0	393
	전체	51,670	28,278	1,240	81,188	0	2,046	0	2,046
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.10	-0.09	-0.05	-0.59	0.00	-0.02	0.00	-0.02
	18~64세	-0.20	-0.24	0.00	-0.60	0.00	-0.06	0.00	-0.06
	65세 이상	-0.31	-0.35	0.00	-0.71	0.00	0.00	0.00	0.00
	전체	-0.21	-0.23	-0.01	-0.62	0.00	-0.04	0.00	-0.04
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.41	-0.18	-0.06	-0.62	0.00	-0.01	0.00	-0.01
	18~64세	-0.61	-0.29	-0.01	-0.89	0.00	-0.01	0.00	-0.01
	65세 이상	-1.39	-0.72	0.00	-2.08	0.00	-0.03	0.00	-0.03
	전체	-0.72	-0.35	-0.02	-1.06	0.00	-0.01	0.00	-0.01
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.61				-0.02			
	18~64세	9.74				-0.06			
	65세 이상	38.17				0.00			
	전체	14.88				-0.04			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.45				-0.01			
	18~64세	3.05				-0.01			
	65세 이상	13.71				-0.03			
	전체	4.89				-0.01			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-12〉 교육급여 선정기준 인상: 기준중위소득 60%

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 기준중위소득 50%→60%							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.39	2.13	4.56	5.01	0.00	0.00	0.91	0.91
	18~64세	2.19	2.98	0.05	3.42	0.00	0.00	0.01	0.01
	65세 이상	7.61	7.59	0.01	10.57	0.00	0.00	0.00	0.00
	전체	3.05	3.68	0.75	4.97	0.00	0.00	0.15	0.15
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	548	167	38	243	0	0	1	-42
	18~64세	513	188	33	417	0	0	1	-29
	65세 이상	330	170	33	354	0	0	0	-1
	전체	433	179	36	368	0	0	1	-22
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	3,274	1,445	1,475	6,194	0	0	301	301
	18~64세	28,756	14,436	88	43,281	0	0	25	25
	65세 이상	19,640	10,351	3	29,994	0	0	0	0
	전체	51,670	26,233	1,566	79,469	0	0	326	326
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.10	-0.07	-0.06	-0.59	0.00	0.00	-0.02	-0.02
	18~64세	-0.20	-0.18	-0.01	-0.55	0.00	0.00	-0.01	-0.01
	65세 이상	-0.31	-0.35	0.00	-0.71	0.00	0.00	0.00	0.00
	전체	-0.21	-0.19	-0.02	-0.59	0.00	0.00	-0.01	-0.01
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.41	-0.17	-0.07	-0.62	0.00	0.00	-0.01	-0.01
	18~64세	-0.61	-0.28	-0.01	-0.87	0.00	0.00	0.00	0.00
	65세 이상	-1.39	-0.69	-0.01	-2.05	0.00	0.00	0.00	0.00
	전체	-0.72	-0.34	-0.02	-1.05	0.00	0.00	0.00	0.00
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.61				-0.02			
	18~64세	9.79				-0.01			
	65세 이상	38.17				0.00			
	전체	14.92				-0.01			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.45				-0.01			
	18~64세	3.06				0.00			
	65세 이상	13.73				0.00			
	전체	4.90				0.00			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. '통합'은 <생계급여+주거급여+교육급여>를 의미한다.

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-10〉과 〈표 6-11〉에서는 주거급여 선정기준을 인상하였다. 주거급여 선정기준을 기준중위소득의 46%에서 50%로 인상하면 주거급여 수급률이 0.19%포인트 증가하였고, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율이 각각 0.02%포인트, 0.01%포인트 감소하였다. 주거급여 선정기준을 기준중위소득의 46%에서 60%로 인상하면 주거급여 수급률이 0.50%포인트 증가하였고, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율이 각각 0.04%포인트, 0.01%포인트 감소하였다. 전반적으로 주거급여 선정기준 인상은 주거급여 수급률을 일정하게 증가시켰지만, 빈곤을 감소시키는 효과는 그다지 강하지 않은 것으로 판단된다. 생계급여 선정기준 인상은 신규 수급자를 발생시킬 뿐만 아니라 기존 수급자의 급여 수준을 증가시키는 형태로 극빈층에게 혜택을 집중하여 빈곤 감소 효율성이 강하지만, 주거급여 선정기준 인상은 주로 극빈층이 아닌 저소득층에게 혜택을 집중하기 때문에 상대적으로 빈곤 감소 효율성이 강하지 않다.

〈표 6-12〉에서 교육급여 선정기준을 기준중위소득의 50%에서 60%로 인상한 결과, 교육급여 수급률이 0.15%포인트 증가하였고, 가처분소득 빈곤율이 0.01%포인트 감소하였으며, 가처분소득 빈곤갭비율은 감소하지 않았다. 주거급여 선정기준 인상과 마찬가지로, 교육급여 선정기준 인상은 주로 극빈층이 아닌 저소득층에게 혜택을 집중하기 때문에 빈곤 감소 효율성이 약한 것으로 판단된다.

〈표 6-13〉과 〈표 6-14〉에는 주거급여 기준임대료를 10%, 교육급여 교육활동지원비를 30% 인상한 시뮬레이션 결과를 보고하였다. 기준임대료와 교육활동지원비는 수급률에 영향을 미치지 않았고 급여 수준을 소폭 증가시켰으나, 이에 따른 빈곤 감소효과는 그다지 크지 않은 것으로 나타났다. 이는 기준임대료 및 교육활동지원비 인상의 빈곤 감소효과를 크게 기대하기 어려울 가능성을 시사한다.

〈표 6-13〉 주거급여 기준 조정: 기준임대료 인상

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 기준임대료 10% 인상							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.39	2.13	3.65	4.09	0.00	0.00	0.00	0.00
	18~64세	2.19	2.98	0.04	3.40	0.00	0.00	0.00	0.00
	65세 이상	7.61	7.59	0.01	10.57	0.00	0.00	0.00	0.00
	전체	3.05	3.68	0.60	4.81	0.00	0.00	0.00	0.00
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	548	177	37	290	0	11	0	5
	18~64세	513	201	33	456	0	13	0	10
	65세 이상	330	178	32	361	0	8	0	6
	전체	433	190	35	398	0	11	0	8
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	3,274	1,535	1,174	5,983	0	90	0	90
	18~64세	28,756	15,404	63	44,223	0	967	0	967
	65세 이상	19,640	10,825	3	30,468	0	474	0	474
	전체	51,670	27,764	1,240	80,674	0	1,531	0	1,531
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.10	-0.09	-0.05	-0.57	0.00	-0.03	0.00	0.00
	18~64세	-0.20	-0.20	0.00	-0.60	0.00	-0.02	0.00	-0.05
	65세 이상	-0.31	-0.41	0.00	-0.79	0.00	-0.06	0.00	-0.08
	전체	-0.21	-0.22	-0.01	-0.63	0.00	-0.03	0.00	-0.05
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.41	-0.18	-0.06	-0.62	0.00	-0.01	0.00	-0.01
	18~64세	-0.61	-0.30	-0.01	-0.89	0.00	-0.02	0.00	-0.01
	65세 이상	-1.39	-0.72	0.00	-2.08	0.00	-0.03	0.00	-0.03
	전체	-0.72	-0.36	-0.02	-1.06	0.00	-0.02	0.00	-0.01
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.63				0.00			
	18~64세	9.74				-0.05			
	65세 이상	38.09				-0.08			
	전체	14.87				-0.05			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.45				-0.01			
	18~64세	3.05				-0.01			
	65세 이상	13.71				-0.03			
	전체	4.89				-0.01			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. '통합'은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-14〉 교육급여 기준 조정: 교육활동지원비 인상

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 교육활동지원비 30% 인상							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.39	2.13	3.65	4.09	0.00	0.00	0.00	0.00
	18~64세	2.19	2.98	0.04	3.40	0.00	0.00	0.00	0.00
	65세 이상	7.61	7.59	0.01	10.57	0.00	0.00	0.00	0.00
	전체	3.05	3.68	0.60	4.81	0.00	0.00	0.00	0.00
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	548	167	48	296	0	0	11	11
	18~64세	513	188	43	449	0	0	10	3
	65세 이상	330	170	42	355	0	0	10	0
	전체	433	179	45	393	0	0	10	3
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	3,274	1,445	1,526	6,245	0	0	352	352
	18~64세	28,756	14,436	82	43,274	0	0	19	19
	65세 이상	19,640	10,351	4	29,995	0	0	1	1
	전체	51,670	26,233	1,612	79,515	0	0	372	372
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.10	-0.07	-0.08	-0.61	0.00	0.00	-0.03	-0.04
	18~64세	-0.20	-0.18	-0.02	-0.56	0.00	0.00	-0.01	-0.02
	65세 이상	-0.31	-0.35	0.00	-0.71	0.00	0.00	0.00	0.00
	전체	-0.21	-0.19	-0.02	-0.60	0.00	0.00	-0.01	-0.02
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.41	-0.17	-0.07	-0.62	0.00	0.00	-0.02	-0.01
	18~64세	-0.61	-0.28	-0.02	-0.88	0.00	0.00	0.00	0.00
	65세 이상	-1.39	-0.69	-0.01	-2.06	0.00	0.00	0.00	0.00
	전체	-0.72	-0.34	-0.02	-1.05	0.00	0.00	-0.01	0.00
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.59				-0.04			
	18~64세	9.78				-0.02			
	65세 이상	38.17				0.00			
	전체	14.91				-0.02			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.44				-0.01			
	18~64세	3.06				0.00			
	65세 이상	13.73				0.00			
	전체	4.90				0.00			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.2333/R.930001.002

〈표 6-15〉 소득조사 항목 조정: 근로·자녀장려금 포함

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 소득평가액에 근로·자녀장려금을 포함한다.							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.20	1.99	3.43	3.84	-0.19	-0.15	-0.21	-0.26
	18~64세	2.09	2.81	0.03	3.22	-0.11	-0.17	0.00	-0.18
	65세 이상	7.22	7.34	0.01	10.09	-0.39	-0.25	0.00	-0.48
	전체	2.88	3.50	0.56	4.56	-0.17	-0.18	-0.04	-0.25
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	499	169	38	265	-50	3	1	-20
	18~64세	496	185	33	435	-17	-3	1	-11
	65세 이상	328	169	32	352	-3	-1	0	-3
	전체	419	178	36	381	-13	-2	1	-9
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	2,591	1,364	1,106	5,061	-683	-82	-68	-832
	18~64세	26,794	13,380	56	40,230	-1,962	-1,057	-7	-3,026
	65세 이상	18,540	10,017	3	28,560	-1,100	-334	0	-1,434
	전체	47,924	24,760	1,166	73,851	-3,745	-1,472	-74	-5,292
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.08	-0.06	-0.05	-0.45	0.02	0.01	0.00	0.11
	18~64세	-0.18	-0.15	0.00	-0.47	0.02	0.03	0.00	0.07
	65세 이상	-0.27	-0.32	0.00	-0.63	0.04	0.03	0.00	0.08
	전체	-0.18	-0.16	-0.01	-0.50	0.02	0.03	0.00	0.08
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.32	-0.16	-0.06	-0.52	0.09	0.01	0.00	0.09
	18~64세	-0.56	-0.27	-0.01	-0.82	0.05	0.01	0.00	0.05
	65세 이상	-1.31	-0.68	0.00	-1.96	0.08	0.01	0.00	0.09
	전체	-0.66	-0.33	-0.02	-0.98	0.06	0.01	0.00	0.07
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.75				0.11			
	18~64세	9.87				0.07			
	65세 이상	38.25				0.08			
	전체	15.01				0.08			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.54				0.09			
	18~64세	3.12				0.05			
	65세 이상	13.83				0.09			
	전체	4.97				0.07			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. '통합'은 <생계급여+주거급여+교육급여>를 의미한다.

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-16〉 소득조사 항목 조정: 기초연금 제외

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 소득평가액에서 기초연금을 제외한다.							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.43	2.14	3.69	4.14	0.05	0.01	0.04	0.05
	18~64세	2.24	3.05	0.04	3.49	0.05	0.06	0.00	0.09
	65세 이상	10.43	8.74	0.01	13.28	2.82	1.15	0.00	2.71
	전체	3.60	3.94	0.60	5.37	0.55	0.25	0.01	0.56
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	559	166	37	291	11	-1	0	6
	18~64세	528	188	33	452	15	-1	0	5
	65세 이상	570	176	32	557	240	6	0	202
	전체	552	181	35	476	119	2	0	86
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	3,426	1,446	1,192	6,064	153	0	18	171
	18~64세	29,929	14,647	63	44,639	1,173	211	0	1,384
	65세 이상	47,016	12,240	3	59,259	27,376	1,889	0	29,265
	전체	80,372	28,333	1,258	109,963	28,702	2,100	18	30,820
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.10	-0.07	-0.05	-0.57	0.00	0.00	0.00	0.00
	18~64세	-0.23	-0.18	0.00	-0.59	-0.02	0.00	0.00	-0.04
	65세 이상	-1.65	-0.54	0.00	-2.57	-1.33	-0.19	0.00	-1.86
	전체	-0.46	-0.23	-0.01	-0.94	-0.26	-0.04	0.00	-0.37
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.42	-0.17	-0.06	-0.62	-0.01	0.00	0.00	-0.01
	18~64세	-0.64	-0.28	-0.01	-0.90	-0.03	0.00	0.00	-0.03
	65세 이상	-3.16	-0.80	0.00	-3.83	-1.76	-0.10	0.00	-1.78
	전체	-1.06	-0.36	-0.02	-1.39	-0.34	-0.02	0.00	-0.34
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.63				0.00			
	18~64세	9.76				-0.04			
	65세 이상	36.31				-1.86			
	전체	14.56				-0.37			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.45				-0.01			
	18~64세	3.03				-0.03			
	65세 이상	11.96				-1.78			
	전체	4.56				-0.34			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.2333/R.930001.002

〈표 6-15〉와 〈표 6-16〉에는 소득조사 항목을 조정한 시뮬레이션 결과를 보고하였다. 소득평가액에 근로·자녀장려금을 포함하면, 근로·자녀장려금 수급자의 소득인정액이 증가하여 생계·주거·교육급여 수급 탈락이 발생하게 되고, 보충급여 방식 생계급여가 일정하게 감소하게 된다. 한편 소득평가액에서 기초연금을 제외하면, 기초연금 수급자의 소득인정액이 감소하여 생계·주거·교육급여 신규 수급이 발생하게 되고, 보충급여 방식 생계급여가 일정하게 증가하게 된다. 〈표 6-15〉를 살펴보면, 소득평가액에 근로·자녀장려금을 포함한 변화는 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률을 각각 0.17%포인트, 0.18%포인트, 0.04%포인트 감소시켰고, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율을 각각 0.08%포인트, 0.07%포인트 증가시켰다. 이는 근로·자녀장려금을 소득평가액에 포함하는 정책적 선택에 따른 국민기초생활보장제도 보장성 약화가 무시할 수 없는 수준이라는 사실을 보여준다. 〈표 6-16〉을 살펴보면, 소득평가액에서 기초연금을 제외한 변화는 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률을 각각 0.55%포인트, 0.25%포인트, 0.01%포인트 증가시켰고, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율을 각각 0.37%포인트, 0.34%포인트 감소시켰다. 이는 기초연금을 소득평가액에서 제외하는 정책적 선택이 비교적 효율적·효과적으로 빈곤을 감소시킨다는 사실을 보여준다. 특히, 기초연금의 소득평가액 제외는 65세 이상 노인의 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율을 각각 1.86%포인트, 1.78%포인트 감소시킨 것으로 나타났다.

〈표 6-17〉과 〈표 6-18〉에서는 근로·사업소득 공제를 확대하였다. 우선 〈표 6-17〉을 살펴보면, 24세 이하 청년에 대한 추가공제를 29세 이하 청년으로 확대한 2024년의 제도 변화는 생계급여, 주거급여의 수급률을 각각 0.06%포인트, 0.09%포인트 증가시켰고, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율을 각각 0.01%포인트, 0.02%포인트 감소시켰다.

〈표 6-17〉 근로·사업소득 공제 확대: 청년 추가공제 연령 조정

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 24세 이하 또는 대학생→29세 이하 또는 대학생							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.39	2.21	3.65	4.16	0.00	0.07	0.00	0.06
	18~64세	2.28	3.10	0.04	3.52	0.09	0.12	0.00	0.12
	65세 이상	7.63	7.59	0.01	10.57	0.02	0.00	0.00	0.00
	전체	3.11	3.77	0.60	4.90	0.06	0.09	0.00	0.09
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	548	165	37	283	0	-1	0	-2
	18~64세	519	188	33	454	6	0	0	8
	65세 이상	330	170	32	355	0	0	0	0
	전체	437	179	35	395	4	0	0	4
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	3,274	1,494	1,174	5,942	0	49	0	49
	18~64세	30,307	15,076	63	45,446	1,551	640	0	2,190
	65세 이상	19,651	10,356	3	30,010	11	4	0	15
	전체	53,231	26,926	1,240	81,397	1,562	693	0	2,255
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.10	-0.07	-0.05	-0.57	0.00	0.00	0.00	0.00
	18~64세	-0.24	-0.19	0.00	-0.56	-0.04	-0.02	0.00	-0.02
	65세 이상	-0.31	-0.35	0.00	-0.71	0.00	0.00	0.00	0.00
	전체	-0.23	-0.20	-0.01	-0.59	-0.03	-0.01	0.00	-0.01
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.41	-0.17	-0.06	-0.62	0.00	-0.01	0.00	-0.01
	18~64세	-0.63	-0.29	-0.01	-0.90	-0.02	-0.01	0.00	-0.03
	65세 이상	-1.39	-0.69	0.00	-2.05	0.00	0.00	0.00	0.00
	전체	-0.74	-0.34	-0.02	-1.07	-0.02	-0.01	0.00	-0.02
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.63				0.00			
	18~64세	9.78				-0.02			
	65세 이상	38.17				0.00			
	전체	14.91				-0.01			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.45				-0.01			
	18~64세	3.03				-0.03			
	65세 이상	13.73				0.00			
	전체	4.88				-0.02			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-18〉 근로·사업소득 공제 확대: 청년 추가공제 연령 조정 및 기본공제율 인상

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 24세 이하 또는 대학생→29세 이하 또는 대학생 · 기본공제율 30%→50% (집단별 정액공제 유지, 정률공제 30%→50%)							
구분		대안 시나리오				기존 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	2.27	2.80	4.72	5.35	0.88	0.67	1.07	1.25
	18~64세	2.89	4.14	0.07	4.72	0.70	1.16	0.03	1.31
	65세 이상	7.98	8.10	0.01	11.19	0.36	0.51	0.00	0.63
	전체	3.72	4.65	0.79	5.99	0.67	0.97	0.19	1.18
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	512	160	37	315	-36	-6	0	30
	18~64세	500	191	33	426	-13	2	0	-20
	65세 이상	328	170	31	351	-2	0	-1	-4
	전체	434	181	35	387	1	2	0	-3
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	4,937	1,843	1,517	8,298	1,664	398	343	2,405
	18~64세	36,203	20,506	126	56,835	7,447	6,070	62	13,579
	65세 이상	20,303	10,949	3	31,254	662	598	0	1,260
	전체	61,443	33,298	1,646	96,386	9,773	7,065	405	17,244
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.40	-0.27	-0.06	-0.97	-0.30	-0.21	-0.02	-0.41
	18~64세	-0.44	-0.38	-0.01	-0.95	-0.23	-0.20	-0.01	-0.41
	65세 이상	-0.41	-0.42	0.00	-0.89	-0.09	-0.07	0.00	-0.18
	전체	-0.43	-0.37	-0.02	-0.94	-0.22	-0.18	-0.01	-0.36
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.56	-0.19	-0.06	-0.74	-0.15	-0.02	-0.01	-0.13
	18~64세	-0.75	-0.32	-0.01	-1.02	-0.14	-0.04	0.00	-0.15
	65세 이상	-1.44	-0.72	0.00	-2.12	-0.05	-0.02	0.00	-0.06
	전체	-0.84	-0.37	-0.02	-1.18	-0.12	-0.03	0.00	-0.13
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.23				-0.41			
	18~64세	9.39				-0.41			
	65세 이상	37.99				-0.18			
	전체	14.56				-0.36			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.32				-0.13			
	18~64세	2.92				-0.15			
	65세 이상	13.67				-0.06			
	전체	4.78				-0.13			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. '통합'은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

다음으로 <표 6-18>을 살펴보면, 근로·사업소득 기본 공제율을 30%에서 50%로 인상한 변화는 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률을 각각 0.67%포인트, 0.97%포인트, 0.19%포인트 증가시켰고, 생계급여, 주거급여, 교육급여의 빈곤율 감소효과를 각각 0.22%포인트, 0.18%포인트, 0.01%포인트 증가시켰으며, 생계급여, 주거급여, 교육급여의 빈곤갭비율 감소효과를 각각 0.12%포인트, 0.03%포인트, 0.00%포인트 증가시켰고, 최종적으로 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율을 각각 0.36%포인트, 0.13%포인트 감소시켰다. 근로·사업소득 기본 공제율 인상은 부분적으로 경제활동에 참여하는 기존 수급자의 급여 수준을 증가시키고, 부분적으로 기존 비수급자의 신규 수급을 발생시키므로, 결과적으로 국민기초생활보장제도 수급 규모를 확대하고 빈곤을 감소시키게 된다.

이하에서는 국민기초생활보장제도의 재산조사를 다양한 형태로 완화하는 방안의 효과를 시뮬레이션하였다. <표 6-19>에서는 주거용재산 한도액/기본재산액/근로무능력가구 재산범위 특례 재산가액 기본조건 및 금융재산 추가조건을 2022년 기준에서 2023년 이후 기준으로 인상한 변화를 시뮬레이션하였다. 이와 같은 재산조사 완화는 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률을 각각 0.22%포인트, 0.17%포인트, 0.04%포인트 증가시켰고, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율을 각각 0.06%포인트, 0.05%포인트 감소시켰다. 이는 주거용재산 한도액과 기본재산액을 인상한 2023년의 제도 변화가 국민기초생활보장제도의 보장성을 일정하게 강화하였을 가능성을 시사한다. <표 6-20>에는 주거용재산 한도액/기본재산액/근로무능력가구 재산범위 특례 재산가액 기본조건 및 금융재산 추가조건을 2022년 기준에서 2023년 이후 기준으로 인상한 후 다시 2배로 인상한 시뮬레이션 결과를 보고하였다. 분석 결과, 이와 같은 변화가 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률을 각각 0.58%포인트, 0.41%포

인트, 0.16%포인트 증가시켰고, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율을 각각 0.15%포인트, 0.13%포인트 감소시켰다. 이는 주거용재산 한도액과 기본재산액의 추가인상, 근로무능력가구 재산범위 특례 확대가 국민기초생활보장제도 수급 규모를 확대하고 빈곤을 감소시킬 것이라는 사실을 보여준다.

다음으로 <표 6-21>에서는 재산의 소득환산율을 인하하였다. 주거용 재산/일반재산/금융재산의 소득환산율을 50% 인하하고 자동차의 소득환산율을 일반재산과 동일하게 설정한 결과, 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률이 각각 0.68%포인트, 0.86%포인트, 0.37%포인트 증가하였고, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율이 각각 0.21%포인트, 0.19%포인트 감소하였다. 재산의 소득환산율 인하는 주로 생계급여와 주거급여의 수급 규모를 확대하여 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소효과를 강화하는 것으로 판단된다.

<표 6-22>에서는 재산의 소득환산제를 폐지하고 재산 컷오프제를 시행하였다. 시뮬레이션에 따르면, 재산 컷오프제 시행은 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률을 각각 1.37%포인트, 1.17%포인트, 0.76%포인트 증가시켰고, 생계급여, 주거급여, 교육급여의 빈곤율 감소효과를 각각 0.15%포인트, 0.13%포인트, 0.02%포인트 증가시켰으며, 생계급여, 주거급여, 교육급여의 빈곤갭비율 감소효과를 각각 0.28%포인트, 0.09%포인트, 0.02%포인트 증가시켰고, 최종적으로 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율을 각각 0.35%포인트, 0.37%포인트 감소시켰다. 이는 재산 컷오프제 시행이 국민기초생활보장제도의 보장성을 상당히 강화할 것이라는 사실을 보여준다. 단, 재산 컷오프제 시행의 효과는 구체적인 설계에 따라 달라질 것이므로, 시뮬레이션 결과를 재산 컷오프제의 일반적인 효과로 해석하는 데는 한계가 존재한다.

〈표 6-19〉 재산조사 완화: 2022년 기준→2023년 기준

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 주거용재산 한도액/기본재산액/근로무능력가구 재산범위 특례 재산가액 기본조건 및 금융재산 추가조건: 2022년 기준→2023년 이후 기준							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.49	2.34	3.90	4.34	0.10	0.21	0.25	0.25
	18~64세	2.32	3.12	0.04	3.59	0.13	0.14	0.00	0.19
	65세 이상	8.30	7.83	0.01	11.31	0.69	0.24	0.00	0.74
	전체	3.27	3.86	0.64	5.11	0.22	0.17	0.04	0.30
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	545	173	37	291	-3	6	0	6
	18~64세	514	189	33	449	1	1	0	2
	65세 이상	327	173	32	356	-3	3	0	1
	전체	430	182	35	392	-3	2	0	2
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	3,474	1,661	1,245	6,379	200	215	70	486
	18~64세	30,283	15,173	63	45,519	1,527	736	0	2,263
	65세 이상	21,014	10,887	3	31,904	1,374	536	0	1,910
	전체	54,771	27,720	1,311	83,802	3,101	1,488	70	4,659
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.10	-0.22	-0.05	-0.74	0.00	-0.15	0.00	-0.17
	18~64세	-0.20	-0.21	0.00	-0.59	0.00	-0.03	0.00	-0.05
	65세 이상	-0.32	-0.36	0.00	-0.75	-0.01	-0.01	0.00	-0.03
	전체	-0.21	-0.24	-0.01	-0.64	0.00	-0.05	0.00	-0.06
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.42	-0.18	-0.06	-0.63	-0.01	-0.01	0.00	-0.02
	18~64세	-0.64	-0.29	-0.01	-0.91	-0.03	-0.01	0.00	-0.04
	65세 이상	-1.49	-0.73	0.00	-2.19	-0.10	-0.04	0.00	-0.13
	전체	-0.76	-0.35	-0.02	-1.10	-0.04	-0.01	0.00	-0.05
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.46				-0.17			
	18~64세	9.75				-0.05			
	65세 이상	38.13				-0.03			
	전체	14.86				-0.06			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.44				-0.02			
	18~64세	3.03				-0.04			
	65세 이상	13.60				-0.13			
	전체	4.85				-0.05			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.2 3333/R.930001.002

〈표 6-20〉 재산조사 원화: 2022년 기준→2023년 이후 기준→2배

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 주거용재산 한도액/기본재산액/근로무능력가구 재산범위 특례 재산가액 기본조건 및 금융재산 추가조건: 2022년 기준→2023년 이후 기준→2배							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.53	2.59	4.53	5.02	0.14	0.46	0.88	0.93
	18~64세	2.48	3.33	0.06	3.91	0.29	0.35	0.03	0.51
	65세 이상	9.66	8.18	0.01	12.90	2.05	0.59	0.00	2.34
	전체	3.63	4.09	0.75	5.72	0.58	0.41	0.16	0.91
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	540	169	36	263	-9	2	-1	-22
	18~64세	513	187	33	431	0	-1	0	-15
	65세 이상	314	176	31	341	-16	7	-1	-14
	전체	418	182	34	373	-14	2	-1	-17
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	3,543	1,795	1,438	6,776	269	350	264	883
	18~64세	32,183	15,914	110	48,206	3,427	1,477	47	4,951
	65세 이상	23,319	11,574	3	34,895	3,678	1,223	0	4,901
	전체	59,044	29,282	1,551	89,878	7,374	3,050	311	10,735
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.11	-0.29	-0.12	-0.83	-0.01	-0.22	-0.07	-0.27
	18~64세	-0.24	-0.26	-0.05	-0.69	-0.04	-0.08	-0.04	-0.14
	65세 이상	-0.39	-0.36	0.00	-0.82	-0.08	-0.01	0.00	-0.10
	전체	-0.25	-0.28	-0.05	-0.73	-0.04	-0.09	-0.04	-0.15
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.43	-0.18	-0.07	-0.64	-0.02	-0.01	-0.01	-0.03
	18~64세	-0.68	-0.30	-0.01	-0.96	-0.07	-0.02	0.00	-0.09
	65세 이상	-1.65	-0.78	-0.01	-2.39	-0.26	-0.08	0.00	-0.34
	전체	-0.82	-0.37	-0.02	-1.17	-0.10	-0.03	0.00	-0.13
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.36				-0.27			
	18~64세	9.66				-0.14			
	65세 이상	38.07				-0.10			
	전체	14.77				-0.15			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.42				-0.03			
	18~64세	2.97				-0.09			
	65세 이상	13.40				-0.34			
	전체	4.78				-0.13			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. '통합'은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-21〉 재산조사 완화: 재산의 소득환산율 인하

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 주거용재산/일반재산/금융재산의 소득환산율: 50% 인하 · 자동차의 소득환산율: 일반재산과 동일한 소득환산율 적용							
구분		대안 시나리오				기존 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	2.15	3.32	5.88	6.69	0.76	1.19	2.23	2.60
	18~64세	2.87	3.83	0.06	4.52	0.68	0.84	0.03	1.12
	65세 이상	8.21	8.22	0.01	11.50	0.60	0.63	0.00	0.94
	전체	3.73	4.54	0.97	6.13	0.68	0.86	0.37	1.32
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	491	152	36	249	-58	-14	-1	-36
	18~64세	484	183	33	403	-29	-6	0	-43
	65세 이상	321	169	32	344	-10	0	0	-11
	전체	419	175	35	358	-13	-5	0	-32
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	4,313	2,063	1,873	8,250	1,040	618	699	2,357
	18~64세	34,694	17,712	113	52,519	5,938	3,276	49	9,264
	65세 이상	20,410	11,108	3	31,521	770	757	0	1,527
	전체	59,417	30,884	1,989	92,290	7,747	4,651	748	13,147
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.17	-0.25	-0.06	-1.09	-0.06	-0.18	-0.02	-0.52
	18~64세	-0.25	-0.23	-0.01	-0.73	-0.05	-0.06	-0.01	-0.19
	65세 이상	-0.33	-0.38	0.00	-0.74	-0.02	-0.03	0.00	-0.03
	전체	-0.25	-0.26	-0.02	-0.79	-0.04	-0.07	-0.01	-0.21
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.56	-0.24	-0.09	-0.85	-0.15	-0.07	-0.03	-0.24
	18~64세	-0.74	-0.35	-0.02	-1.07	-0.13	-0.07	-0.01	-0.19
	65세 이상	-1.45	-0.75	-0.01	-2.17	-0.06	-0.05	0.00	-0.11
	전체	-0.84	-0.40	-0.03	-1.23	-0.12	-0.06	-0.01	-0.19
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.11				-0.52			
	18~64세	9.61				-0.19			
	65세 이상	38.14				-0.03			
	전체	14.71				-0.21			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.21				-0.24			
	18~64세	2.87				-0.19			
	65세 이상	13.62				-0.11			
	전체	4.72				-0.19			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.2 3333/R.930001.002

〈표 6-22〉 재산조사 완화: 재산 컷오프제 시행

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 주거용재산 한도액을 2023년 이후 기준의 2배로 인상한 후 한도액까지 주거용재산을 공제하고, 부채를 차감한 총재산(일반재산+금융재산+자동차)이 3,000만 원 이하일 때 재산 기준을 충족한다. · 재산·부채 범위 및 측정은 기존 시나리오와 동일하다. 토지 및 임차보증금 적용률, 중증장애인 가구 자동차 1대 제외, 생활준비금 공제, 근로무능력 가구 재산 특례를 기존 시나리오와 동일하게 적용한다. · 소득평가액이 급여별 선정기준 이하이고 재산 기준을 충족한 집단을 급여별 수급집단으로 선정한다.							
구분		대안 시나리오				기존 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	2.56	3.81	8.26	9.32	1.17	1.68	4.61	5.22
	18~64세	3.37	4.08	0.09	5.15	1.18	1.10	0.06	1.75
	65세 이상	9.86	8.54	0.01	13.19	2.24	0.96	0.00	2.63
	전체	4.42	4.85	1.36	7.27	1.37	1.17	0.76	2.45
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	500	158	35	213	-49	-9	-2	-72
	18~64세	493	186	32	379	-19	-3	-1	-68
	65세 이상	313	176	32	340	-18	6	0	-15
	전체	421	179	33	335	-12	0	-2	-55
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	5,150	2,438	2,571	10,159	1,877	992	1,397	4,266
	18~64세	40,839	19,042	164	60,045	12,083	4,605	101	16,789
	65세 이상	23,647	11,967	3	35,617	4,006	1,616	0	5,623
	전체	69,636	33,447	2,738	105,820	17,966	7,214	1,497	26,678
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.29	-0.27	-0.09	-1.26	-0.19	-0.21	-0.05	-0.69
	18~64세	-0.36	-0.31	-0.02	-0.88	-0.16	-0.13	-0.02	-0.33
	65세 이상	-0.38	-0.38	0.00	-0.82	-0.07	-0.03	0.00	-0.11
	전체	-0.36	-0.32	-0.03	-0.93	-0.15	-0.13	-0.02	-0.35
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.70	-0.27	-0.11	-1.03	-0.29	-0.10	-0.05	-0.42
	18~64세	-0.88	-0.37	-0.03	-1.22	-0.27	-0.08	-0.01	-0.35
	65세 이상	-1.68	-0.80	-0.01	-2.44	-0.29	-0.10	0.00	-0.39
	전체	-1.00	-0.43	-0.04	-1.42	-0.28	-0.09	-0.02	-0.37
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	8.94				-0.69			
	18~64세	9.47				-0.33			
	65세 이상	38.06				-0.11			
	전체	14.58				-0.35			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.03				-0.42			
	18~64세	2.71				-0.35			
	65세 이상	13.34				-0.39			
	전체	4.54				-0.37			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. '통합'은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-23〉 신청주의 폐지

구분		시나리오							
대안 시나리오		· 급여별 선정기준을 충족한 전체 집단을 수급집단으로 선정한다.							
구분		대안 시나리오				기준 시나리오 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	2.41	2.88	3.65	4.34	1.02	0.75	0.00	0.25
	18~64세	2.76	3.49	0.04	3.99	0.57	0.51	0.00	0.58
	65세 이상	8.78	8.24	0.01	11.88	1.17	0.65	0.00	1.31
	전체	3.80	4.26	0.60	5.48	0.75	0.57	0.00	0.66
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	441	159	37	365	-107	-8	0	80
	18~64세	469	186	33	464	-44	-2	0	18
	65세 이상	320	170	32	352	-10	0	0	-3
	전체	404	178	35	409	-29	-2	0	19
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	4,506	1,868	1,174	7,549	1,233	423	0	1,656
	18~64세	32,547	16,635	63	49,245	3,791	2,199	0	5,989
	65세 이상	22,026	11,247	3	33,276	2,386	896	0	3,282
	전체	59,079	29,750	1,240	90,070	7,410	3,517	0	10,927
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.24	-0.13	-0.05	-0.80	-0.14	-0.06	0.00	-0.23
	18~64세	-0.25	-0.22	0.00	-0.71	-0.05	-0.04	0.00	-0.17
	65세 이상	-0.35	-0.42	0.00	-0.83	-0.04	-0.07	0.00	-0.12
	전체	-0.27	-0.24	-0.01	-0.75	-0.06	-0.05	0.00	-0.17
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.54	-0.20	-0.06	-0.75	-0.14	-0.03	0.00	-0.14
	18~64세	-0.69	-0.32	-0.01	-0.98	-0.08	-0.03	0.00	-0.11
	65세 이상	-1.56	-0.75	0.00	-2.27	-0.17	-0.06	0.00	-0.22
	전체	-0.83	-0.38	-0.02	-1.18	-0.11	-0.04	0.00	-0.13
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.40				-0.23			
	18~64세	9.63				-0.17			
	65세 이상	38.05				-0.12			
	전체	14.76				-0.17			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.31				-0.14			
	18~64세	2.96				-0.11			
	65세 이상	13.52				-0.22			
	전체	4.77				-0.13			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.2333/R.930001.002

마지막으로, <표 6-23>에는 기준 시나리오에서 수급 미신청 가능성을 고려하여 급여별 선정기준을 충족한 집단의 일부에게 수급지위를 확률적으로 생성한 것과 달리, 급여별 선정기준을 충족한 집단의 전체를 수급집단으로 선정한 시뮬레이션 결과를 보고하였다. 시뮬레이션에 따르면, 생계급여, 주거급여의 수급률이 각각 0.75%포인트, 0.57%포인트 증가하였고, 생계급여, 주거급여의 빈곤율 감소효과가 각각 0.06%포인트, 0.05%포인트 증가하였으며, 생계급여, 주거급여의 빈곤갭비율 감소효과가 각각 0.11%포인트, 0.04%포인트 증가하였고, 최종적으로 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율이 각각 0.17%포인트, 0.13%포인트 감소하였다. 이와 같은 시뮬레이션 결과는 대체로 사회적 낙인의 완화, 행정절차 간소화, 수급행정 자동화에 따라 국민기초생활보장제도의 신청주의가 크게 완화되거나 폐지된 효과로 해석할 수 있다.

제2절 제도 요소 조합 시나리오 분석

다음으로 2절에서는 제도 요소를 조합한 시나리오를 분석하였다. 국민기초생활보장제도 개편 및 대안적 소득보장제도 관련 논의를 고려하여, <표 6-24>와 같이 제도 요소 조합 시나리오를 설정하였다. 첫째, 기초보장 기준 모델은 대체로 2024년 국민기초생활보장제도와 유사한 형태로 설정하였다. 기초보장 기준 모델에서는 2022년 국민기초생활보장제도와 유사한 형태로 설정한 기준 시나리오에 부양의무자 재산 기준의 자동차제외, 생계급여 선정기준의 기준중위소득 32%로의 인상, 주거급여 선정기준의 기준중위소득 48%로의 인상, 기준임대료 및 교육활동지원비 인상, 24세 이하 근로·사업소득 추가공제의 29세 이하로의 확대, 주거용재

산 한도액/기본재산액/근로무능력가구 재산범위 특례 기준 인상과 같은 2022~2024년의 변화를 추가적으로 반영하였다.

〈표 6-24〉 제도 요소 조합 시나리오

구분	내용
기초보장 기준 모델	· (기준중위소득 및 균등화지수) 2022년 기준 · (생계급여 부양의무자 기준) 2022년 기준 + 부양의무자 재산 기준: 자동차 제외 · (보장가구 범위) 가구 · (생계급여 선정기준) 기준중위소득 32% · (주거급여 선정기준) 기준중위소득 48% · (교육급여 선정기준) 기준중위소득 50% · (기준임대료) 2022년 기준 대비 10% 인상 · (교육활동지원비) 2022년 기준 대비 30% 인상 · (소득조사 항목) 현행 · (근로·사업소득 공제) 2022년 기준 + 24세 이하 추가공제: 29세 이하 확대 · (재산조사 항목) 현행 · (재산조사 기준) 2022년 기준 + 주거용재산 한도액/기본재산액/근로무능력 가구 재산범위 특례: 2022년 기준→2023년 이후 기준 · (신청주의) 선정기준 충족 집단의 일부 수급
기초보장 단기 모델	· 기초보장 기준 모델 + · (기준중위소득 및 균등화지수) 2023년 가계금융복지조사 데이터로 2026년 예정 국민기초생활보장제도 균등화지수를 적용하여 산출한 가구경상소득 가 구단위 증웠값 · (생계급여 부양의무자 기준) 폐지 · (생계급여 선정기준) 기준중위소득 35% · (주거급여 선정기준) 기준중위소득 50%
기초보장 장기 모델	· 기초보장 단기 모델 + · (보장가구 범위) 부부+18세 미만 자녀 · (생계급여 선정기준) 기준중위소득 40% · (주거급여 선정기준) 기준중위소득 60% · (교육급여 선정기준) 기준중위소득 60% · (근로·사업소득 공제) 기본공제율: 30%→50% · (재산조사 기준) 재산 컷오프제 시행
가구NIT 장기 모델	· 기초보장 장기 모델 + · (생계급여 선정기준) 기준중위소득 50% + 근로·자녀장려금 폐지 · (재산조사 기준) 재산조사 폐지 · (신청주의) 선정기준 충족 집단의 전체 수급
개인NIT 장기 모델	· 가구NIT 장기 모델 + · (보장가구 범위) 개인

출처: 필자가 작성하였다.

둘째, 기초보장 단기 모델은 현단계에서 비교적 실현가능성이 높거나 주요하게 논의되고 있는 개편 방안과 기초보장 기준 모델을 결합하여 설정하였다. 기초보장 단기 모델에서는 가계금융복지조사 중위소득-기준중위소득 격차 해소, 균등화지수 조정, 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 생계급여 선정기준의 기준중위소득 35%로의 인상, 주거급여 선정기준의 기준중위소득 50%로의 인상을 반영하였다. 셋째, 기초보장 장기 모델은 기초보장 단기 모델에 장기적인 정책과제를 추가적으로 반영하여 설정하였다. 기초보장 장기 모델에서는 보장가구 범위를 <부부+18세 미만 자녀>로 축소하였고, 생계·주거·교육급여 선정기준을 각각 기준중위소득의 40%, 60%, 60%로 인상하였으며, 근로·사업소득 공제의 기본 공제율을 30%에서 50%로 인상하였고, 재산 컷오프제를 시행하였다. 넷째, 가구 NIT 장기 모델은 기초보장 장기 모델을 더욱 확대하여 대안적 소득보장 제도에 가깝게 설계하였다. 가구NIT 장기 모델에서는 근로·자녀장려금을 폐지하는 대신 생계급여 선정기준을 기준중위소득의 50%로 인상하였고, 재산조사를 폐지하였으며, 선정기준을 충족하는 집단이 자동적으로 수급자로 선정되도록 신청주의를 폐지하였다. 다섯째, 개인NIT 장기 모델에서는 가구NIT 장기 모델의 보장가구 범위를 개인으로 축소하였다.

〈표 6-25〉에는 기초보장 기준 모델을 시뮬레이션한 결과를 보고하였다. 시뮬레이션에 따르면, 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률은 각각 3.53%, 4.11%, 0.64%였고, 비수급자 제외 균등화 급여 평균은 각각 464만 원/년, 193만 원/년, 45만 원/년이었으며, 빈곤율 감소효과는 각각 0.30%포인트, 0.32%포인트, 0.02%포인트였고, 빈곤갭비율 감소효과는 각각 0.87%포인트, 0.39%포인트, 0.03%포인트였다. 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율은 각각 14.66%, 4.72%였다.

〈표 6-25〉 기초보장 기준 모델

구분		기초보장 기준 모델			
		생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	1.86	2.55	3.91	4.45
	18~64세	2.49	3.40	0.04	3.88
	65세 이상	8.73	8.03	0.01	11.77
	전체	3.53	4.11	0.64	5.40
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	497	182	48	333
	18~64세	556	202	42	493
	65세 이상	361	181	42	388
	전체	464	193	45	432
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	3,948	1,909	1,622	7,479
	18~64세	35,201	17,758	82	53,042
	65세 이상	24,446	11,656	4	36,105
	전체	63,594	31,323	1,708	96,625
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.18	-0.27	-0.08	-0.91
	18~64세	-0.30	-0.30	-0.02	-0.79
	65세 이상	-0.42	-0.45	0.00	-0.99
	전체	-0.30	-0.32	-0.02	-0.84
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.47	-0.20	-0.08	-0.70
	18~64세	-0.73	-0.32	-0.02	-1.02
	65세 이상	-1.72	-0.78	-0.01	-2.45
	전체	-0.87	-0.39	-0.03	-1.23
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	9.29			
	18~64세	9.56			
	65세 이상	37.89			
	전체	14.66			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.37			
	18~64세	2.91			
	65세 이상	13.33			
	전체	4.72			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.2333/R.930001.002

〈표 6-26〉 기초보장 단기 모델

구분		기초보장 단기 모델				기초보장 기준 모델 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	3.08	3.16	4.91	5.79	1.22	0.62	1.00	1.34
	18~64세	3.84	4.62	0.06	5.55	1.34	1.23	0.03	1.67
	65세 이상	17.64	9.20	0.01	18.80	8.91	1.17	0.00	7.03
	전체	6.23	5.23	0.81	7.99	2.70	1.12	0.18	2.59
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	692	183	49	500	195	1	1	168
	18~64세	723	207	43	630	167	5	1	138
	65세 이상	590	186	42	642	228	5	0	254
	전체	652	198	46	621	189	5	1	188
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	8,999	2,348	2,060	13,407	5,051	439	438	5,929
	18~64세	69,213	24,769	147	94,129	34,012	7,010	65	41,088
	65세 이상	80,370	13,597	4	93,970	55,924	1,941	0	57,865
	전체	158,582	40,714	2,211	201,507	94,988	9,390	504	104,882
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-1.31	-0.54	-0.12	-2.19	-1.13	-0.28	-0.04	-1.28
	18~64세	-1.13	-0.52	-0.05	-2.03	-0.83	-0.21	-0.03	-1.24
	65세 이상	-3.35	-0.75	0.00	-4.88	-2.93	-0.30	0.00	-3.88
	전체	-1.56	-0.56	-0.05	-2.57	-1.26	-0.24	-0.03	-1.73
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-0.85	-0.23	-0.09	-1.00	-0.37	-0.03	0.00	-0.30
	18~64세	-1.31	-0.36	-0.02	-1.55	-0.59	-0.03	0.00	-0.52
	65세 이상	-5.32	-0.86	-0.01	-5.94	-3.59	-0.08	0.00	-3.48
	전체	-1.97	-0.43	-0.03	-2.26	-1.10	-0.04	0.00	-1.03
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	8.01				-1.28			
	18~64세	8.32				-1.24			
	65세 이상	34.01				-3.88			
	전체	12.93				-1.73			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	2.07				-0.30			
	18~64세	2.39				-0.52			
	65세 이상	9.85				-3.48			
	전체	3.69				-1.03			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. '통합'은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

〈표 6-27〉 기초보장 장기 모델

구분		기초보장 장기 모델				기초보장 단기 모델 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	12.36	10.36	24.30	29.41	9.28	7.20	19.39	23.61
	18~64세	23.13	9.16	0.51	26.86	19.30	4.54	0.45	21.32
	65세 이상	36.56	11.37	0.01	38.14	18.92	2.17	0.00	19.34
	전체	23.88	9.75	4.15	29.31	17.65	4.52	3.34	21.32
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	678	184	44	460	-14	2	-4	-40
	18~64세	762	200	40	718	39	-8	-3	87
	65세 이상	677	189	38	702	87	3	-4	61
	전체	738	195	42	683	86	-3	-4	62
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	36,824	7,905	9,749	54,478	27,824	5,557	7,689	41,071
	18~64세	626,403	54,451	1,184	682,038	557,189	29,682	1,037	587,908
	65세 이상	200,557	18,285	4	218,846	120,187	4,688	0	124,875
	전체	863,783	80,641	10,937	955,362	705,201	39,928	8,726	753,854
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-5.52	-0.58	-0.16	-5.84	-4.21	-0.04	-0.03	-3.66
	18~64세	-5.83	-0.66	-0.05	-6.35	-4.70	-0.14	0.00	-4.32
	65세 이상	-11.86	-0.93	0.00	-13.32	-8.52	-0.19	0.00	-8.44
	전체	-6.87	-0.70	-0.05	-7.53	-5.31	-0.13	0.00	-4.96
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-1.88	-0.35	-0.14	-1.96	-1.04	-0.12	-0.06	-0.96
	18~64세	-2.79	-0.45	-0.03	-2.91	-1.47	-0.09	-0.02	-1.37
	65세 이상	-8.74	-0.95	-0.01	-9.20	-3.42	-0.09	0.00	-3.27
	전체	-3.72	-0.53	-0.05	-3.91	-1.76	-0.10	-0.02	-1.65
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	4.36				-3.66			
	18~64세	4.00				-4.32			
	65세 이상	25.57				-8.44			
	전체	7.97				-4.96			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	1.11				-0.96			
	18~64세	1.02				-1.37			
	65세 이상	6.58				-3.27			
	전체	2.05				-1.65			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.2333/R.930001.002

다음으로 <표 6-26>에서는 기초보장 단기 모델을 시뮬레이션하였다. <표 6-25>의 기초보장 기준 모델과 비교할 때, 기초보장 단기 모델에서 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률이 각각 2.70%포인트, 1.12%포인트, 0.18%포인트 증가한 6.23%, 5.23%, 0.81%였고, 생계급여의 급여 수준 역시 상당히 증가하였으며, 생계·주거·교육급여 총액은 9조 7천억 원/년에서 20조 2천억 원/년으로 증가하였다. 이는 기준중위소득의 완전한 정상화, 생계급여 부양의무자 기준의 완전한 폐지, 생계급여 및 주거급여 선정기준 인상 계획 완료가 국민기초생활보장제도 예산을 대략 2배 까지 증가시킬 가능성을 시사한다. 이와 같이 대규모의 예산을 투입한 결과, 가처분소득 빈곤율은 14.66%에서 12.93%로, 가처분소득 빈곤갭비율은 4.72%에서 3.69%로 상당히 감소한 것으로 나타났다.

<표 6-27>에서는 기초보장 장기 모델을 시뮬레이션한 결과를 보고하였다. <표 6-26>의 기초보장 단기 모델과 비교할 때, 기초보장 장기 모델에서 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률이 각각 17.65%포인트, 4.52%포인트, 3.34%포인트 증가한 23.88%, 8.75%, 4.15%였고, 생계·주거·교육급여 총액이 20조 2천억 원/년에서 95조 5천억 원/년으로 급증하였다. 이는 국민기초생활보장제도의 급여·선정 구조를 유지한 상태에서 핵가족 단위로의 보장가구 범위 축소, 중저소득층을 포괄하기 위한 선정기준 인상, 근로·사업소득 기본공제율 인상, 재산 컷오프제 시행 등과 같은 주요 중장기 과제를 동시에 실현하는 것은 매우 어려울 가능성을 시사한다. 이와 같은 주요 중장기 과제를 추진하기 위해서는, 한편으로는 정책 우선순위에 대한 신중한 고려가 필요하고, 다른 한편으로는 공적연금, 기초연금, 고용보험, 실업부조, 근로장려금 등과 같은 타 소득보장제도를 획기적으로 강화하여 국민기초생활보장제도와 빈곤층 소득 지원 역할을 분담해야 할 필요가 있다.

〈표 6-28〉 가구NIT 장기 모델

구분		가구NIT 장기 모델				기초보장 장기 모델 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	49.74	21.66	44.55	59.96	37.38	11.30	20.25	30.55
	18~64세	49.81	16.53	0.72	52.89	26.68	7.37	0.22	26.03
	65세 이상	68.29	14.22	0.01	69.33	31.73	2.85	0.00	31.19
	전체	53.16	16.92	7.48	56.99	29.28	7.17	3.32	27.68
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	771	193	45	754	93	8	1	294
	18~64세	918	210	41	932	155	10	1	214
	65세 이상	881	198	37	914	204	9	-1	212
	전체	892	205	43	903	153	10	1	220
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	141,468	17,120	17,876	176,464	104,644	9,215	8,126	121,986
	18~64세	1,180,370	98,174	1,679	1,280,223	553,967	43,723	495	598,185
	65세 이상	439,303	23,547	4	462,854	238,747	5,262	0	244,009
	전체	1,761,141	138,841	19,559	1,919,541	897,358	58,200	8,622	964,180
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-10.62	-1.42	-0.41	-10.69	-5.10	-0.84	-0.25	-4.85
	18~64세	-9.71	-1.19	-0.14	-10.12	-3.88	-0.53	-0.09	-3.77
	65세 이상	-31.11	-1.19	0.00	-33.14	-19.25	-0.25	0.00	-19.82
	전체	-13.74	-1.22	-0.15	-14.39	-6.87	-0.52	-0.10	-6.86
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-3.39	-0.54	-0.23	-3.40	-1.51	-0.19	-0.09	-1.45
	18~64세	-4.02	-0.61	-0.06	-4.06	-1.23	-0.16	-0.02	-1.15
	65세 이상	-14.97	-1.12	-0.01	-15.15	-6.23	-0.17	0.00	-5.95
	전체	-5.91	-0.69	-0.07	-5.97	-2.18	-0.16	-0.03	-2.07
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	0.18				-4.18			
	18~64세	0.71				-3.29			
	65세 이상	6.37				-19.20			
	전체	1.65				-6.32			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	0.02				-1.09			
	18~64세	0.10				-0.92			
	65세 이상	1.05				-5.53			
	전체	0.26				-1.79			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. ‘통합’은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.
출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.2333/R.930001.002

〈표 6-29〉 개인NIT 장기 모델

구분		개인NIT 장기 모델				가구NIT 장기 모델 대비 차이			
		생계	주거	교육	통합	생계	주거	교육	통합
개인 수급률 (%, %포인트)	0~17세	100.00	0.00	72.61	100.00	50.26	-21.66	28.06	40.04
	18~64세	57.60	10.11	1.14	59.39	7.79	-6.42	0.42	6.50
	65세 이상	73.21	11.30	0.01	73.87	4.91	-2.92	0.00	4.54
	전체	67.09	8.74	12.16	68.40	13.94	-8.18	4.68	11.41
비수급자 제외 균등화 급여 평균 (만 원/년)	0~17세	1,950	135	45	2,004	1,179	-58	0	1,250
	18~64세	1,384	195	41	1,417	467	-15	0	486
	65세 이상	1,105	191	38	1,132	223	-7	1	218
	전체	1,430	187	43	1,465	538	-18	0	562
급여 총액 (억 원/년)	0~17세	1,182,208	0	29,477	1,211,686	1,040,741	-17,120	11,602	1,035,222
	18~64세	1,812,297	89,077	2,648	1,904,022	631,927	-9,097	969	623,798
	65세 이상	614,253	22,757	4	637,013	174,949	-790	0	174,159
	전체	3,608,758	111,833	32,129	3,752,721	1,847,617	-27,008	12,570	1,833,179
빈곤율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-10.87	-0.80	-0.41	-10.87	-0.25	0.62	0.00	-0.18
	18~64세	-9.95	-1.03	-0.14	-10.31	-0.24	0.15	0.00	-0.19
	65세 이상	-32.72	-1.09	0.00	-34.62	-1.60	0.10	0.00	-1.48
	전체	-14.23	-1.01	-0.15	-14.81	-0.49	0.22	0.00	-0.43
빈곤갭비율 감소효과 (%포인트)	0~17세	-3.42	-0.41	-0.23	-3.42	-0.03	0.13	0.00	-0.02
	18~64세	-4.05	-0.57	-0.06	-4.09	-0.03	0.04	0.00	-0.02
	65세 이상	-15.23	-1.09	-0.01	-15.40	-0.26	0.03	0.00	-0.25
	전체	-5.98	-0.64	-0.07	-6.04	-0.07	0.05	0.00	-0.06
가처분소득 빈곤율 (%)	0~17세	0.00				-0.18			
	18~64세	0.52				-0.19			
	65세 이상	4.89				-1.48			
	전체	1.23				-0.43			
가처분소득 빈곤갭비율 (%)	0~17세	0.00				-0.02			
	18~64세	0.08				-0.02			
	65세 이상	0.80				-0.25			
	전체	0.20				-0.06			

주: 분석 항목은 〈표 6-1〉에 제시하였다. '통합'은 〈생계급여+주거급여+교육급여〉를 의미한다.

출처: "2023년 가계금융복지조사 원자료," 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002

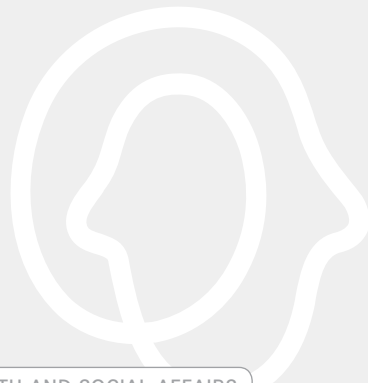
한편, 이와 같이 국민기초생활보장제도를 크게 확대하면 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율이 각각 12.93%에서 7.97%로, 3.69%에서 2.05%로 크게 감소한 것으로 나타났다. 이와 같은 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소효과 강화에는 생계급여 확대가 가장 크게 기여하였다.

다음으로 <표 6-28>에서는 가구NIT 장기 모델을 시뮬레이션하였다. <표 6-27>의 기초보장 장기 모델과 비교할 때, 가구NIT 장기 모델에서 생계급여, 주거급여, 교육급여의 수급률이 각각 29.28%포인트, 7.17%포인트, 3.32%포인트 증가한 53.16%, 16.92%, 7.48%였고, 생계·주거·교육급여 총액이 95조 5천억 원/년에서 192조 원/년으로 급증하였다. 즉, 재산조사와 신청주의가 폐지된 상태에서 근로·사업소득 기본공제율 50%를 적용하여 기준중위소득의 50%까지 생계급여 선정기준을 인상하면 전체 인구의 절반 이상이 생계급여 수급자로 선정되는 것이다. 한편, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율은 각각 1.65%, 0.26%로 감소하여, 사실상 빈곤이 완전히 해소된 상태에 이르게 된다. <표 6-29>에서 추가적으로 보장가구 범위를 개인으로 축소하면, 생계급여 수급률이 67.09%로 증가하였고, 생계·주거·교육급여 총액이 375조 3천억 원/년으로 증가하였으며, 가처분소득 빈곤율 및 빈곤갭비율이 각각 1.23%, 0.20%로 감소하였다. 가구NIT 장기 모델과 개인NIT 장기 모델과 같은 대규모 개편을 현행 국민기초생활보장제도의 급여·선정 구조 내에서 실현하기는 불가능할 것으로 판단되고, 장기적으로 소득보장제도와 조세체계의 전면적 결합, 기본소득·NIT와 같은 대안적 소득보장제도 논의와 함께 검토해야 할 필요가 있다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제7장

결론

제1절 요약

제2절 한계 및 과제

제 7 장 결론

제1절 요약

이 연구에서는 가계금융복지조사 데이터를 활용한 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델을 개발하였고, 국민기초생활보장제도 주요 개편방안의 효과를 시뮬레이션하였다. 이 연구의 시뮬레이션 모델은 첫째, 생계급여 부양의무자 기준을 반영하였고 둘째, 사회적 낙인, 정보 부족, 복잡한 신청절차, 자활사업 참여 기피 등으로 인한 수급미신청 가능성을 반영하였으며 셋째, 시뮬레이션 결과를 행정데이터 수급 실태와 비교·검토하였다는 점에서 선행연구의 한계를 극복하고자 노력하였다. 이 연구의 시뮬레이션 모델은 횡단 데이터로 조사된 소득 및 재산, 개인·가구 특성 정보에 국민기초생활보장제도 규칙을 적용하여 가상적으로 수급지위와 급여를 생성하는 단순한 형태를 갖는다. 이는 거시경제 및 인구학적 변화나 국민기초생활보장제도의 행태적 효과를 고려하지 않는다는 점에서 방법론적 한계를 갖지만, 급여별 선정기준 인상, 근로·사업소득 공제 확대, 재산조사 기준 완화 등과 같은 주요 미시적·단기적 정책과제의 효과를 비교적 정교하게 추정할 수 있다는 장점을 갖는다.

시뮬레이션 모델은 2023년 가계금융복지조사 데이터를 활용하여 개발하였다. 2023년 가계금융복지조사는 2022년 1년의 소득과 2023년 3월 말의 가구·개인 특성 및 재산 정보를 조사하였다. 이 연구에서는 2023년 가계금융복지조사 데이터에 2022년 국민기초생활보장제도 규칙을 적용하여 2022년 국민기초생활보장제도 수급 실태 및 소득분포를 산출하는 시뮬레이션 모델을 구축한 후, 국민기초생활보장제도 요소의 일부를 변

경하는 대안 시나리오를 구성하였다. 우선 3장에서 설명한 것처럼, 소득 및 재산, 개인·가구 특성 정보를 활용하여 소득인정액을 추정하였고, 고령화연구패널조사 데이터를 보완적으로 활용하여 59세 이상 고령자에 대해 생계급여 부양의무자 기준을 적용하였다. 다음으로 4장에서 설명한 것처럼, 수급 미신청 가능성을 고려하여 행정데이터로 관찰한 연령집단별 수급률과 유사한 수급률이 산출되도록 소득인정액 기준 충족 집단에 대해 수급지위를 확률적으로 생성하였다. 5장에서는 첫째, 가계금융복지조사에서 조사한 기초보장급여와 시뮬레이션 모델로 생성한 기초보장급여를 비교하였고 둘째, 행정데이터로 관찰한 성·연령집단별 수급률과 시뮬레이션 모델로 생성한 성·연령집단별 수급률을 비교하였다. 5장의 분석에 따르면, 시뮬레이션 모델이 소득인정액 기준 충족 집단에 급여를 집중하였기 때문에 상대적으로 소득 수준이 낮고 빈곤위험이 큰 집단으로 수급집단이 다소 편향적으로 구성되었고, 이에 따라 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소효과가 다소 과장된 것으로 나타났다. 또한 시뮬레이션 모델로 전체 집단의 수급 실태를 추정하는 데는 큰 무리가 없지만, 성·연령집단별 하위집단 분석에서는 행정데이터 수급 실태와 시뮬레이션 수급 실태의 부분적인 불일치가 관찰되었다. 따라서 이 연구의 시뮬레이션 모델은 이와 같은 한계를 고려하여 활용·해석해야 할 필요가 있다.

6장에서는 시뮬레이션 모델을 활용하여 국민기초생활보장제도 개편 시나리오의 효과를 분석하였다. 시뮬레이션에 따르면, 기준중위소득-가계금융복지조사 중위소득 격차 해소, 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 보장가구 범위 축소, 생계급여 선정기준 인상, 근로·사업소득 기본공제율 인상, 재산조사 완화, 신청주의 폐지 등과 같은 주요 개편 방안이 국민기초생활보장제도의 보장성을 강화하고 빈곤을 감소시키는 것으로 나타났다. 한편, 주거급여와 교육급여의 선정기준을 인상하거나 급여 수준을 증

가시키는 개편 방안은 주로 극빈층이 아닌 저소득층에게 혜택을 집중하기 때문에 빈곤 감소효과가 그다지 크지 않은 것으로 나타났다. 또한, 소득평가액에 근로·자녀장려금을 포함하거나 기초연금을 제외하는 변화가 국민기초생활보장제도 수급 실태와 빈곤에 미치는 영향도 작지 않았다.

제2절 한계 및 과제

이 연구의 시뮬레이션은 다음과 같은 한계를 갖는다. 첫째, 가계금융복지조사 개인·가구 특성 및 소득·재산 정보의 측정오차, 가계금융복지조사 표본 대표성의 한계, 시뮬레이션에 미반영한 국민기초생활보장제도 세부 규칙의 존재 등으로 인해 시뮬레이션 오차가 발생한다. 둘째, 시뮬레이션에서는 소득인정액 기준 충족 집단의 급여별 수급 미신청 확률의 변이가 개인 연령 및 소득인정액으로 완전히 설명될 것이라고 가정하지만, 연령·소득인정액집단 내에서 다양한 개인·가구 특성에 따라 수급 미신청 확률이 달라질 가능성이 존재한다. 셋째, 소득인정액이 급여별 선정 기준을 초과하는 집단의 수급을 허용하지 않음으로써 시뮬레이션이 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효율성 및 효과성을 과장하고, 실제보다 취약계층에게 급여를 더욱 집중하여 개인·가구 특성별 수급 분포 및 빈곤 감소 효과를 일정하게 왜곡한다. 넷째, 2022년 국민기초생활보장제도에 관철된 연령집단별 생계·주거·교육급여 수급 미신청 확률이 국민기초생활보장제도 규칙을 변경하는 다양한 시나리오에서 동일할 것이라고 가정한다. 예를 들어, 선정기준이 기준중위소득의 30%이고 부양의무자 기준이 존재하며 가구단위로 보장하는 2022년 생계급여의 수급 미신청 확률을 선정기준이 기준중위소득의 40%이고 부양의무자 기준이 존재하지

않고 개인단위로 보장하는 생계급여 시나리오에 동일하게 적용한다. 다섯째, 국민기초생활보장제도의 근로유인 감소효과, 사적이전 구축효과, 가구구성 변화효과 등과 같은 잠재적인 수급집단의 행태 변화 가능성을 반영하지 못하였다.

이와 같은 한계를 극복하기 위해서는 다양한 외부 데이터를 활용하여 향후 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델을 더욱 정교하게 구축해야 할 필요가 있다. 우선, 이 연구에서는 국민기초생활보장제도 행정데이터의 수급지위 정보만을 활용하였지만, 소득평가액, 재산의 소득환산액, 부양의무자 등 행정데이터로 포착되는 다양한 정보를 활용하여 시뮬레이션 모델의 타당도를 개선해야 한다. 또한, 가계금융복지조사의 한계로 인해 가구단위로 측정된 부동산 및 실물자산을 가구의 개인 값으로 간주하였는데, 개인 명의 부동산 정보를 확인할 수 있는 외부 데이터를 활용하여 가계금융복지조사 데이터의 개인단위 부동산 정보를 추정하는 작업을 시도해볼 수 있다. 국민기초생활보장제도의 수급 미신청 가능성에 대한 더욱 정교한 모델링, 국민기초생활보장제도의 행태적 효과를 시뮬레이션 모델에 반영하는 방법에 대한 고민도 필요하다.



- 강신욱, 김현경, 정은희, 김기태, 오욱찬, 정세정, 이원진, 최혜진, 함선유, 류재린, 신영규, 정해식, 우선희. (2022). 소득보장제도 종합 실태 분석 및 개선 방향 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 고지현, 전병목, 신상화. (2023). 2023 조세특례 임의심층평가: 근로장려금. 기획재정부, 한국조세재정연구원.
- 고혜진, 이원진, 류진아, 신영규, 이진민, 허용창. (2023). 기초생활보장제도 근로·사업소득 공제 효과성 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 교육부. (2022). 2022년 교육급여 운영 방안 안내(시·도교육청). 교육부.
- 교육부. (2023). 2023년 교육급여 운영 방안 안내(시·도교육청). 교육부.
- 교육부. (2024). 2024년 교육급여 운영 방안 안내(시·도교육청). 교육부.
- 관계부처합동. (2023). 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026). 2024. 9. 2 3. 검색. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=378294&tag=&nPage=1
- 국가인권위원회. (2020). 20대 청년을 개별가구로 보장하기 위한 국민기초생활보장제도 개선 권고. 국가인권위원회 결정.
- 국토교통부. (2022). 2022년 주거급여사업안내. 국토교통부.
- 국토교통부. (2023). 2023년 주거급여사업안내. 국토교통부.
- 국토교통부. (2024a). 2024년 주거급여사업안내. 국토교통부.
- 국토교통부. (2024b). 2024년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서. 국토교통부.
- 김기태, 김태완, 이원진, 정세정, 강예은, 정은희. (2022). 생계급여 재정추계 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김낙희, 변양호, 이석준, 임종룡, 최상목. (2021). **경제정책 어젠다 2022**. 21세기북스.
- 김재진. (2009). 미국 EITC의 태동과 시대상황. **재정포럼**, 156, 36-59.
- 김태완, 최준영. (2023). 2023년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 김태일. (2020. 8.). 기본소득의 한국적 적용을 위한 대안: 생애선택 기본소득. L

AB2050. 2025. 2. 10. 검색, <https://medium.com/lab2050/idea205030-8eb8bff3eef8>

김현경, 정해식, 이원진, 정은희, 김예슬. (2020). 주요 소득보장제도 효과 평가 연구. 소득주도성장특별위원회, 한국보건사회연구원.

노대명, 김미곤, 변재관, 김수현, 이재원, 이문국, 유정원, 석희정. (2001). 2001년도 자활지원사업 추진 기본계획. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

노대명, 김현경, 정해식, 구인회, 김재진, 오상봉, 임지영, 한솔희. (2019). 빈곤 해소를 위한 소득보장 강화 방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

노대명, 김현경, 정해식, 이원진, 길현중, 오상봉, 최옥금, 임지영, 주은선, 권혁진. (2020). 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로. 경제·인문사회연구회.

박기성, 변양규. (2017). 안심소득제의 효과. **노동경제논집**, 40(3), 57-77.

박기성, 조경엽. (2021). 안심소득제의 비용과 경제적 효과. 한국경제연구원.

보건복지부. (2015). 2015년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.

보건복지부. (2016). 2016년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.

보건복지부. (2017). 2017년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.

보건복지부. (2018). 2018년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.

보건복지부. (2019). 2019년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.

보건복지부. (2020). 2020년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.

보건복지부. (2021). 2021년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.

보건복지부. (2022). 2022년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.

보건복지부. (2023a). 2023년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.

보건복지부. (2023b). 2022년 국민기초생활보장 수급자 현황. 보건복지부.

보건복지부. (2024a). 2024년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.

보건복지부. (2024b). **연금개혁 추진계획** [보도참고자료]. 2024. 9. 28. 검색. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1483010&tag=&nPage=1

보건복지부 기초생활보장과. (2022. 7.). **기초생활보장제도 개요** [보도참고자

- 료]. 2024. 9. 23. 검색. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=372418&tag=&nPage=2
- 서울특별시. (2022. 2. 22.). **서울시, 미래복지모델 ‘안심소득 시범사업’ 3월 모집…7월 첫 지급** [보도자료]. https://www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/357053
- 서울특별시. (2023. 12. 20.). **오세훈표 미래복지 ‘안심소득’ 중간조사 첫 발표…현행 대비 사각지대 해소·탈수급 비율↑** [보도자료]. https://www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/402403
- 서울특별시. (2024. 9. 5.). **안심소득 새 이름 ‘서울디딤돌소득’…대한민국 대표 복지모델 시동 건다** [보도자료]. https://www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/418762
- 서정희, 백승호. (2021. 10. 22.). **기본소득이 있는 복지국가: 부분 기본소득 도입과 기존 소득보장 정책의 조정에 관한 연구**. 2021년 사회복지 공동학술대회.
- 손병돈, 이원진, 한경훈. (2018). 노인 빈곤 해소를 위한 소득보장제도 개편 방안 연구. 평택대학교 산학협력단, 소득주도성장특별위원회.
- 신상화, 김문정. (2020). 2019년 근로장려세제 개편이 노동공급에 미친 영향. **예산정책연구**, 12(2), 67-90.
- 여유진, 강혜규, 김가희, 김기태, 김성아, 류재린, 안수란, 이소영, 이원진, 이태진, 장성현, 전지현. (2024). **지속가능한 복지제도 대안모색 연구**. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 유영성, 정원호, 서정희, 마주영. (2021). **기본소득과 유사제도 비교 연구**. 경기연구원.
- 유종성. (2018). 기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 고찰. **한국사회정책**, 25(3), 3-35.
- 이영욱. (2017). 통합적 재정시스템 관점에서 본 조세지출 개선방안. **KDI Focus 제81호**. 한국개발연구원.
- 이원진. (2021). 국민기초생활보장제도 급여의 빈곤 감소 효과. **보건복지포럼**,

292, 27-40.

- 이원진, 김기태, 신영규, 임덕영, 함선유, 남윤재. (2022). 기초생활보장제도 청년 보장기준 개선방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이태진, 이원진, 오옥찬, 김성아, 여유진, 구인회, 김미곤. (2020). 국민기초생활 보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제. 한국보건사회연구원.
- 전병목, 전영준. (2022). 근로자 소득지원정책의 발전방향: 근로장려세제의 확장. 한국조세재정연구원.
- 정은희, 이원진, 전지현, 김기태, 임완섭, 손병돈, 정해식. (2022). 국민기초생활 보장제도 재산기준 중장기 개편 방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 통계청. (2021). 2021년 가계금융복지조사 지침서. 통계청.
- 통계청. (2023). **2023년 가계금융복지조사 원자료** [데이터 세트]. MDIS 원격접근서비스. DOI 번호: 10.23333/R.930001.002
- 통계청. (2024a). 가계금융복지조사 자료 이용 시 주의사항. MDIS 원격접근서비스. DOI 번호: 10.23333/R.930001.002
- 통계청. (2024b). **2022년 인구총조사 인구부문 집계자료** [데이터 세트]. 국가통계포털. 2024. 9. 22. 검색. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1IN1507&conn_path=I2
- 통계청. (2024c). **2022년 인구총조사 가구부문 집계자료** [데이터 세트]. 국가통계포털. 2024. 9. 22. 검색. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1501&conn_path=I2
- 한국고용정보원. (2022). **2022년 제9차 고령화연구패널조사 원자료** [데이터 세트]. 고용조사 분석시스템. 2024. 9. 22. 인출. <https://survey.keis.or.kr/>
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2023). **2023년 제18차 한국 복지패널조사 원자료** [데이터 세트]. 2024. 9. 29. 인출. <https://www.koweops.re.kr>
- 한국사회보장정보원. (2024). **국민기초생활보장제도 행정데이터** [미발행 데이터 세트].

- 행정안전부. (2024). **주민등록 인구통계** [데이터 세트]. 2024. 10. 1. 검색. <https://jumin.mois.go.kr/index.jsp>
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press.
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (2020). Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices. World Bank.
- Leuven, E., & Sianesi, B. (2018). 'PSMATCH2': module to perform full Mahalanobis and propensity score matching, common support graphing, and covariate imbalance testing [Stata program]. <http://fmwww.bc.edu/RePEc/bocode/p>
- Moffitt, R. A. (2003). The negative income tax and the evolution of U.S. welfare policy, NBER Working Paper 9751.
- The Organization for Economic Co-operation and Development. (2024). Modernising access to social protection: Strategies, technologies and data advances in OECD countries. OECD Publishing.
- Marc, C., Portela, M., Hannafi, C., Le Gall, R., Rode, A., & Lagu  rodie, S. (2022). Non-take-up of minimum social benefits: quantification in Europe: A salient phenomenon still not making public policy headlines. DREES Reports 94.
- Salehi-Isfahani, D. (2014). Iran's subsidy reform from promise to disappointment. *Policy Perspective* 13.

부록

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈부표 4-1〉 성·연령집단별 국민기초생활보장제도 수급률

(단위: %, 명)

구분		집단 비율	생계급여 수급률	주거급여 수급률	교육급여 수급률	표본 사례수
남성	15세 미만	6.0	2.5	2.9	2.3	780
	15~19세	2.2	5.6	6.4	6.4	299
	20~24세	3.0	3.4	4.7	3.0	297
	25~29세	3.4	2.6	3.4	0.2	316
	30~34세	3.5	1.8	2.9	0.0	340
	35~39세	3.7	3.9	4.8	1.0	320
	40~44세	4.0	1.6	1.8	0.2	439
	45~49세	4.2	2.5	2.7	0.3	495
	50~54세	5.2	5.4	4.3	1.3	522
	55~59세	3.6	6.6	6.8	1.8	446
	60~64세	3.0	8.1	5.8	0.3	549
	65~69세	3.4	9.8	11.5	0.1	539
	70~74세	1.6	9.6	10.3	1.5	471
	75~79세	1.4	7.2	9.1	0.2	545
	80~84세	1.1	8.8	11.3	0.0	478
	85세 이상	0.6	16.7	14.4	0.0	307
여성	15세 미만	5.2	1.3	1.6	1.6	729
	15~19세	2.5	4.0	2.5	3.9	319
	20~24세	2.9	4.5	4.6	1.0	336
	25~29세	3.7	6.4	5.0	0.3	348
	30~34세	2.8	0.8	1.5	0.4	314
	35~39세	3.2	1.7	1.0	0.2	331
	40~44세	3.7	2.1	2.4	0.9	447
	45~49세	3.7	3.6	3.9	1.4	457
	50~54세	4.3	6.1	7.0	1.2	486
	55~59세	3.6	9.3	9.7	0.5	524
	60~64세	3.5	9.8	8.6	0.6	676
	65~69세	4.1	12.1	11.5	0.9	737
	70~74세	2.1	10.0	10.4	0.1	770
	75~79세	1.8	11.4	14.6	0.0	832
	80~84세	1.8	16.6	13.1	0.0	871
	85세 이상	1.1	14.2	11.8	0.2	609
계	100.0	5.5	5.6	1.1	15,929	

주: 개인단위 분석이다. 연간 급여가 존재하는 가구를 수급집단으로 정의하였다.

출처: “2023년 18차 한국복지패널조사 원자료,” 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2023, 2024. 9. 29. 인출, <https://www.koweps.re.kr>

〈부표 5-1〉 2023년 가계금융복지조사 표본 사례 수

(단위: 명)

구분	남성	여성
0~17세	2,967	2,890
18~34세	3,354	3,430
35~49세	3,944	4,033
50~64세	5,147	5,514
65~79세	3,600	4,238
80세 이상	975	1,684
계	41,776	

출처: “2023년 가계금융복지조사 원자료,” 통계청, 2023, MDIS 원격접근서비스, DOI 번호: 10.23333/R.930001.002



Abstract

The Effects of Changes in National Basic Livelihood Security System using Simulation Model

Project Head: Lee, Wonjin

This study developed a simulation model for analyzing the effects of changes in National Basic Livelihood Security System. This study improved previous simulation models by applying the family support obligation rule and by considering potential non-take up behaviors. The model applied the NBLS rules on national representative survey data and artificially generated the NBLS take-up status and the amount of benefits. Take-up rates and poverty were calculated to evaluate the redistributive effects of changes in NBLS System. Several scenarios were simulated to assess the impacts of recently proposed NBLS reform plans. The results show that abolishing the family support obligation rule, raising the Standard Median Income, adjusting the concept of household, increasing the the cut-off line for an assessment of entitlement, expanding the earned income credit, relaxing the asset test rules enhance the generosity of NBLS System and reduce poverty.

Key words : National Basic Livelihood Security System, simulation model, poverty

Co-Researchers: No, Dae Myung · Ha, Eun-sol