

# 농어촌 기초생활보장제 사각지대 해소

한국보건사회연구원 김 태 완 연구 위원  
김 문 길 부 연구 위원  
임 완 섭 부 연구 위원  
이 병 재 연구 위원

한국보건사회연구원 한국농촌경제연구원



## 제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 『농어업인 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관 업무위탁: 농어촌 기초생활보장제 사각지대 해소(2016 농어업인 삶의 질 향상 정책 심층연구)』의 최종보고서로 제출합니다.

2016년 12월

연구기관:	한국농촌경제연구원				
	한국보건사회연구원				
연구책임자:	한국보건사회연구원	김 태 완	연구위원		
공동연구원:	한국보건사회연구원	김 문 길	부연구위원		
	한국보건사회연구원	임 완 섭	부연구위원		
	한국보건사회연구원	이 병 재	연구원		



## 요 약

---

### □ 연구배경

정부는 법률 개정을 통해 2000년 도입된 국민기초생활보장제도의 주요 급여를 맞춤형 급여로 개편하여 2015년 7월부터 시행하고 있다. 맞춤형 급여에서는 기존 통합 급여 형태로 제공되던 급여를 생계·의료, 주거 및 교육 급여의 네 가지 급여로 분리하여 수급가구 및 수급자 특성에 맞추어 수급하도록 조정하였다. 맞춤형 급여로 전환된 지 약 1년이 지나는 시점에서 맞춤형 급여가 농촌 사회에 주는 영향이 어느 정도인지 분석할 필요성이 제기되었다.

본 보고서에서는 맞춤형 급여가 농촌의 기존 수급자에게 준 영향과 농촌의 현실을 반영한 제도개선의 방향을 제시했다. 분석방향은 맞춤형 급여 도입 목적 중 하나인 사각지대 해소와 급여수준 적정화의 측면에서 맞춤형 급여 개편이 수급가구와 농촌 주민에게 미친 영향에 대해 분석하였다.

### □ 연구방법

연구방법으로는 맞춤형 급여 개편의 주요 내용을 살펴보았으며, 개편효과에 대한 분석방법은 양적 및 질적 방법을 함께 활용하였다. 양적분석은 한국보건사회연구원 한국복지패널조사에서 진행한 맞춤형 급여에 대한 인식 및 만족도를 통해 분석하였다. 질적 분석은 한국보건사회연구원의 사회복지전담공무원 및 현장실무자를 대상으로 맞춤형 급여 제도 도입에 대한 모니터링 결과를 담고 있다.

### □ 연구결과 및 시사점

기초생활보장제도 및 맞춤형 급여에 대한 도농 간 비교를 보면, 수급자 규모에서 농촌지역이 도시지역에 비해 높은 수급률을 보이고 있지만, 소득 및 주거

빈곤율을 기준으로 보면 도시에 비해 농촌의 사각지대 규모가 높은 것으로 추정되었다. 맞춤형 급여 도입 이후 빈곤 감소 효과가 나타나 사각지대 규모가 다소 줄어들고, 도시에 비해 급여 만족도도 다소 높은 것으로 평가되어 농촌에서는 일정수준에서 맞춤형 급여가 긍정적 효과를 가져 온 것으로 평가된다.

맞춤형 급여가 농어촌 주민 및 농어업 종사자의 삶의 질 향상(사각지대 축소, 급여수준 향상)에 도움이 되기 위해서는 우선적으로 선정기준에 적용되는 재산의 소득환산제도 중에서 기본재산액 상향, 자동차 기준 검토, 농촌이 가진 환경자원을 활용하기 위한 선정기준에 있어 직불금 추가, 부채 감면비율 확대 등이 필요하다. 급여 측면에서는 자가 보유자를 지원할 수 있는 급여의 도입과 수급가구의 자산형성을 위한 부채 상환에 대한 지원이 필요하다. 중장기적으로는 복지전달체계 개선을 통해 농촌 주민의 삶의 질 향상을 위한 노력이 요구된다.

## 차 례

---

### 제1장 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구 내용 및 방법 .....	4
3. 한계 및 기대효과 .....	6

### 제2장 국민기초생활보장제도 개편 내용

1. 맞춤형 급여 제도 개편 .....	7
2. 생계 및 의료급여 .....	14
3. 주거급여 .....	22
4. 교육급여 .....	28
5. 국민기초생활보장제도 농촌 지원 변화 .....	32

### 제3장 농어촌 지역 국민기초생활보장제도 개편 효과

1. 분석 개요 .....	35
2. 제도 개편 전 현황 .....	38
3. 제도 개편 후 효과 .....	55
4. 제도 개편에 대한 서비스 제공자의 인식 .....	70

### 제4장 농어촌 지역 기초보장 사각지대 해소를 위한 정책 개선방안

1. 농어촌 기초생활보장 강화 .....	78
2. 농어촌 주민 대상의 맞춤형 급여제도 강화 .....	84
3. 농어촌 지역단위 복지전달체계 구축 .....	89
4. 기타 사각지대 해소 방안 .....	91

참고문헌 .....	95
------------	----

## 표 차례

---

### 제1장

표 1-1. 맞춤형 급여 이후 급여별 수급자 추이 .....	3
-----------------------------------	---

### 제2장

표 2-1. 기초생활보장제도 수급률 변화 .....	8
표 2-2. 2016년 기준 중위소득 기준 및 급여별 선정기준 금액 .....	13
표 2-3. 2016년 생계급여 선정기준 .....	15
표 2-4. 2016년 의료급여 선정기준 .....	19
표 2-5. 의료급여 수급권자 본인부담금 .....	21
표 2-6. 주거급여 개편 비교 .....	23
표 2-7. 2016년 주거급여 선정기준 .....	24
표 2-8. 2016년 기준 임대료 .....	26
표 2-9. 수선유지급여 지급 기준 .....	27
표 2-10. 학교 급별 지원내역 .....	30
표 2-11. 교육급여 지급시기 .....	31

### 제3장

표 3-1. 기초생활보장수급자 연도별 추이(2000~2015) .....	39
표 3-2. 가구유형별 수급자 연도별 추이 .....	40
표 3-3. 지역별 수급자 현황 .....	41
표 3-4. 빈곤율 변화 .....	44
표 3-5. 주거빈곤층 변화 .....	46
표 3-6. 기초생활보장제도 미선정 사유 .....	48
표 3-7. 기초생활보장제도 신청 사유 .....	49



표 3-8. 기초생활보장제도 급여 수급 사유 .....	51
표 3-9. 기초생활보장제도 급여수준 만족도 .....	53
표 3-10. 기초생활보장제도 수급 탈피시 희망 급여(생계급여 제외) .....	54
표 3-11. 국민기초생활보장제도 급여종류별 수급률 .....	58
표 3-12. 수급급여 개수에 따른 수급률 .....	59
표 3-13. 경상소득 및 시장소득 빈곤율과 빈곤 감소 효과 .....	61
표 3-14. 국민기초생활보장제도 급여 제외 시 빈곤율 .....	62
표 3-15. 빈곤 감소 효과 비교 .....	63
표 3-16. 맞춤형 급여 개편의 빈곤 감소 효과성 비교 .....	63
표 3-17. 2015년 가구의 공적이전소득의 구성 .....	64
표 3-18. 기초생활보장 및 맞춤형 급여 제도 미선정 사유 .....	67
표 3-19. 기초생활보장 및 맞춤형 급여 제도 급여만족도 .....	69

#### 제4장

표 4-1. 기본재산액 공제적용 금액 .....	80
표 4-2. 주택가격 변화(자가기준) .....	81
표 4-3. 주거점유형태 변화 .....	85
표 4-4. 소득분위별 1인당 월교육비 수준(2014년) .....	87

## 그림 차례

---

### 제2장

그림 2-1. 맞춤형 개별급여체계 도입 .....	12
그림 2-2. 맞춤형 급여 선정기준 개편 내용 .....	12
그림 2-3. 맞춤형 급여 부양의무자 기준 개편 내용 .....	13
그림 2-4. 부양의무자 부양능력판정 기본개념 .....	16
그림 2-5. 국민기초생활보장급여 지급절차 .....	17
그림 2-6. 의료급여 급여절차 .....	22

### 제3장

그림 3-1. 가구유형별 수급자 연도별 추이 .....	40
--------------------------------	----

# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

- 국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)는 우리나라의 대표적인 공공부조제도로 2000년 10월 도입됨.
  - 제도 도입 당시 기초생활보장제도는 수급자 모두에게 생계급여를 지급함으로써 수급자의 생활안정과 최후의 사회안전망으로서 역할 수행
    - \* 이외에 소득인정액, 최저생계비, 주거급여, 자활급여, 긴급 생계급여 등이 새롭게 도입되며 기존 생활보호제도를 보완하는 성과를 이룸.
  - 도입 당시 기초생활보장제도는 최후의 사회안전망(social safety net) 역할을 수행할 것으로 기대했지만, 제도 도입 10년 이상이 경과해도 여전히 사각지대 문제가 발생하였으며, 무엇보다 통합급여 지급으로 인한 장기수급자 증가, 빈곤 함정(poverty trap)이라는 문제가 발생
    - \* 우리나라의 (상대)빈곤율이 10~15%에 이르고 있지만 실제 기초생활보장제도의 수급자는 전체 인구의 3%에 불과하여 빈곤하지만 기초생활보장제도의 지원을 받지 못하는 사각지대 문제가 상존
  - 기초생활보장제도 수급자에 한해서만 급여를 통합적으로 받을 수 있다는 점에서 수급자가 제도 내에 머무르고자 하는 의지를 강화하고 수급

탈락에 대한 두려움을 야기하는 문제가 발생

- 무엇보다 농촌지역은 고령화, 조손가구 증가 등 다양한 사회적 위험이 발생하고 있지만 농촌지역에 대한 기초생활보장제도의 영향력 연구는 문진영 외(2008)에 크게 진행되지 못함.
- 기초생활보장제도의 한계에 대한 문제가 오랜 기간 지적되었음에도, 최후의 사회안전망으로서 빈곤층 생활안정을 위한 보호망 역할을 수행하여 왔음. 하지만 현 정부 들어 기초생활보장제도 개편에 대한 요구가 커지면서 맞춤형 급여로 전환되는 계기를 맞이함.
- 정부에서는 법률 개정을 통해 기초생활보장제도의 주요 급여를 맞춤형 급여체제로 개편하여 2015년 7월부터 시행
    - \* 맞춤형 급여는 기존 통합 급여 형태로 제공되던 급여를 생계·의료·주거·교육의 네 가지 급여 유형으로 구분하여 수급가구 및 수급자 특성에 맞게 수급되도록 조정함.
  - 급여가 구분 되면서 가장 큰 특징은 기존 보건복지부 단독 관리에서 국토교통부, 교육부, 보건복지부가 함께 책임부서로 조정된 것임.
- 기초생활보장 맞춤형 급여 개편을 통한 수급자 변화를 보면 다음과 같음(보건복지부, 2016, pp.10-13).
- 총 수급자는 '16년 5월 기준 167만 명으로, 개편 전 132만 명에 비해 27%(35만 명) 증가
    - \* ('15.6)132만 명 → ('16.5)167만 명(신규 47만 명, 탈수급 12만 명)
  - 제도 개편 직후 가구당 월 평균 현금급여가 5.3만 원 정도 증가하였으며, 부양의무자 기준 완화로 14만 가구, 급여는 평균 17.2만 원 증가
    - \* 현금급여(생계+주거): ('15.6) 40.7만 원 → ('15.7) 46.0만 원(5.3만 원↑)
    - \* 소득인정액 대비 주거급여 수급자의 실제 임차료 부담 28.8%→13.3% 감소 (임차료에서 주거급여 제외)
  - '16년에는 기준 중위소득이 4%인상되고, 생계급여의 기준 중위소득이

28%에서 29%로, 주거급여 역시 2.3% 인상 등 최저보장수준 인상에 따라 약 5.4만 원 추가 증가함

\* 개편 전 생계급여는 현금기준선(최저생계비의 81% 수준)을 적용하였으며, 교육급여는 초·중·고등학생을 대상으로 하였음.

표 1-1. 맞춤형 급여 이후 급여별 수급자 추이

(단위: 만 명)

구분	'15.6월	'16.5월	'15.6월 대비 순증
전 체	131.6 (생계 116.6 교육 17.8)*	166.8	35.2 (신규 46.9 탈수급 11.7)
생계급여		126.4	9.8 (신규 17.0, 탈수급 7.2)
의료급여		143.2	11.6 (신규 24.3 탈수급 12.7)
주거급여		141.5	9.9 (신규 25.6 탈수급 15.7)
교육급여		40.1	22.3 (신규 24.4 탈수급 2.1)

자료: 보건복지부(2016). 발로 뛰며 일군 맞춤형 개별급여 1년(보도자료), p.11.

- 맞춤형 급여로 변경과정에서 신청하였으나 탈락하는 경우가 발생하였으며, 농어촌 주민에 미치는 영향 분석과 차상위사업, 긴급 복지지원, 민간 자원 등 필요한 지원을 적극적으로 연계할 필요성이 대두
  - 2015년 6월 이후 급여를 신청한 대상자 중에서 2016년 5월까지 선정기준에서 탈락한 582,907명 중 147,578명(25.3%)은 최소 1개 이상의 다른 지원 사업으로 연계되도록 조치
- 이제 기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 전환된 지 약 1년이 지나는 시점이며, 현 시점에서 맞춤형 급여가 농촌사회에 미치는 영향이 어느 정도인지 분석할 필요성이 제기
  - 농어촌 주민에 대한 지원 사업 및 수혜자 특성에 대한 심층적 검토가 필요
- 본 보고서에서는 맞춤형 급여가 농촌의 기존 수급자에게 미친 영향을 분석하

고, 농촌의 현실을 반영한 제도 개선의 방향과 과제를 제시함.

- 무엇보다 맞춤형 급여 도입의 목적으로 사각지대 해소, 급여수준 적정화, 취업·탈빈곤·탈수급 강화를 강조하고 있다는 점에서 이를 기준으로 분석을 진행하고자 함.
  - \* 세 가지 목표 중 ‘취업 및 탈수급 강화’ 과제는 제도 도입이 1년을 경과하는 시점에서 충분한 자료가 확보되지 않아 분석이 어려움. 따라서 본 연구에서는 사각지대 해소, 급여수준 적정화의 측면에서 맞춤형 급여 개편이 기초생활보장 수급가구와 농촌 주민에게 미친 영향에 대해 분석하고자 함.
- 세부적으로는 기초생활보장 맞춤형 급여 개편 전후 동 제도가 농촌 주민에게 미치는 영향이 무엇인지 분석함.
- 최종적으로는 농어촌 특성을 반영한 기초생활보장제도의 개선방안과 사각지대 해소 방안을 제시하고자 함.

## 2. 연구 내용 및 방법

### ○ 주요 연구내용

- 기초생활보장 맞춤형 급여 개편 관련 개요
  - \* 기초생활보장 맞춤형 급여 도입 1년 동안의 주요 제도 변경사항 검토 및 주요 용어 설명
- 농어촌 주민의 기초생활보장제도 수급 현황 분석
  - \* 농어촌 주민의 특성을 반영한 기초생활 보장 수급 현황 및 맞춤형 급여 도입 이후 변화에 대한 전·후 비교
  - \* 기초생활보장 제도 개편 과정에서 나타난 문제점과 시사점
- 농어촌 지역 기초생활보장 사각지대 해소를 위한 정책 개선 방안
  - \* 농어촌 기초생활보장 강화

- \* 농어촌 주민 대상의 맞춤형 급여제도 강화
- \* 농어촌 지역단위 복지전달체계 구축
- \* 기타 사각지대 해소 방안

#### ○ 연구방법

- 기초생활보장제도 맞춤형 급여의 주요 내용 고찰
  - \* 맞춤형 급여 개편 배경, 주요 변경 사항 등에 대한 파악
- 맞춤형 급여 제도로의 변경에 대한 사회복지 전담 공무원 및 전문가에 대한 심층인터뷰
  - \* 한국보건사회연구원에서는 사회복지 담당 공무원 및 현장 활동가 약 40명을 대상으로 평가 및 모니터링단을 운영하고 있음.
  - \* 2015년 모니터링 연구를 통해 맞춤형 급여 개편 직후 나타난 문제점에 대한 모니터링을 진행한 바가 있음. 2016년에도 모니터링단을 통해 맞춤형 급여 개편 1년에 대한 평가와 모니터링을 진행
  - \* 2015년과 2016년의 평가 및 모니터링 결과를 토대로 제도 개선 이후 맞춤형 급여 제도가 농어촌에 미친 영향을 분석
- 주민 만족도 설문조사
  - \* 한국보건사회연구원 한국복지패널 조사를 활용하여 기초생활보장제도 개편 전후 효과 분석
  - \* 한국복지패널조사에서는 조사 초기부터 기초생활보장제도의 선정, 급여 등에 대한 조사를 수행하여 왔으며, 2016년 패널조사에서는 새로운 맞춤형 급여에 대한 인식 및 만족도 조사를 수행
  - \* 동 복지패널조사는 빈곤층 및 수급가구를 많이 포함하고 있다는 점에서 맞춤형 급여로 제도 개편에 대한 빈곤층 및 수급가구의 인식을 파악할 수 있는 장점이 있음.
  - \* 패널조사를 활용해 맞춤형 급여에 대한 농촌 주민의 인식과 만족도를 분석할 수 있으며, 도시와 농촌 주민 간 비교연구를 수행함.

- \* 농어촌 주민의 특성 및 기초생활 보장 수혜 현황에 대한 통계 데이터 수집 및 분석(통계청, 보건복지부 등의 기초생활보장 수급통계 자료 분석)
- 전문가 자문

### 3. 한계 및 기대효과

#### ○ 기대효과

- 맞춤형 급여 도입 이후 인식 및 평가를 통해 향후 제도개선 방안 모색
- 도농 간 기초생활보장제도 격차 해소를 통한 제도 내 양극화 해소
- 농어촌 주민을 위한 제도개선 방안을 제안해 농어촌 주민의 삶의 질 향상에 기여

#### ○ 연구 한계

- 맞춤형 급여 제도 도입 후 이제 1년을 경과하고 있음. 따라서 제도를 평가할 수행하기에는 단기간이라는 점에서 본 연구에서의 평가는 제도 도입 직후의 평가에 한하고 있음.
- 단기간 평가라는 점에서 제도 도입 이후 국민기초생활보장제도 수급자가 제도를 충분히 인식하기에는 한계가 있음.
  - \* 따라서 현재는 제도에 대한 긍정적 부정적 요인으로 구분될 수 있는 내용이 장기적으로는 변동될 수 있는 문제도 있음.
  - \* 특히 주거 및 교육급여의 경우 새롭게 시작된 제도라는 점에서 제도 인식, 급여수준 만족도 평가 등에서 수급자 인식에 한계(기존 제도와 큰 차이를 느끼지 못하는 점)가 있을 수 있음.



## 제 2 장

---

### 국민기초생활보장제도 개편 내용

#### 1. 맞춤형 급여 제도 개편<sup>1)</sup>

##### 1.1. 개편배경

- 기초생활보장제도는 경제위기 속에서 최후의 사회안전망 역할을 위해 기존 생활보호제도를 획기적으로 개편한 제도임.
  - (구)생활보호제도와는 다르게 기초생활보장제도는 생계급여를 수급가구 및 수급자 모두에게 지급하여 빈곤선 이하의 계층이 안정적인 생활을 할 수 있도록 유도하는 것을 목적으로 하고 있었음.
  - 그러나 기초생활보장제도가 도입된 지 10여년이 지났지만 제도가 가진 여러 가지 한계와 문제가 지속적으로 제기되어 왔음.
  
- 기초생활보장제도의 문제점으로 지적되고 있는 것은 ①복지사각지대 문제, ②빈곤함정의 문제, ③보충급여 제도 운영에 따른 탈수급 한계, ④통합급여 체계 운영이 빈곤층 복지욕구에 부합되지 못하는 문제, ⑤제도가 확대됨에

---

1) 이 절은 한국보건사회연구원(2008)과 노대명(2016)을 기초로 재정리한 것임.

따라 수급자 관리를 위한 전달체계가 크게 늘어나 비효율적인 예산 운영 문제 등임(한국보건사회연구원, 2008).

- 복지사각지대 문제: 우리나라 (상대)빈곤율이 지속적으로 10%대를 유지함에도 기초생활보장수급자 규모는 3%대(엄격한 선정기준의 적용)에 머무르고 있으며, 2010년 이후에는 오히려 그 규모가 줄어드는 현상이 발생
  - 기초생활보장 수급자는 2001년 137만 명에서 2009년 148만 명까지 증가하였지만, 이후 수급자에 대한 조사가 강화되어 규모가 2013년 127만 명으로 감소(표 2-1)
  - 동 기간 상대빈곤율은 10.1%에서 11.8%로 증가하였으며, 절대빈곤율 역시 큰 변화가 없다는 점에서 수급자 규모의 축소는 빈곤층 이하 가구 및 가구원에 대한 생활상의 어려움을 유도
  - 수급률도 2001년 28.5%에서 2013년 21.9%로 감소하였으며, 절대기준의 수급률 역시 지속적으로 감소하는 양상을 보임. 이와 같이 기존 기초생활보장제도는 엄격한 선정기준과 획일화된 기준선을 적용함에 따라 복지사각지대 문제가 지속적으로 제기됨.

표 2-1. 기초생활보장제도 수급률 변화

(단위: %, 만 명)

연도	수급률(take-up rate)		복지수급자 (B)	상대빈곤율 (C)	절대빈곤율 (D)
	E1=(B/C)	E2=(B/D)			
2001	28.5		137	10.1	
2002	27.3		130	10.0	
2003	25.8		131	10.6	
2004	24.9		135	11.4	
2005	25.3		145	11.9	
2006	25.6	40.0	147	11.9	7.6
2007	24.1	38.8	147	12.6	7.8
2008	23.8	37.0	145	12.5	8.0
2009	23.2	35.8	148	13.1	8.4
2010	24.1	37.7	147	12.5	7.9
2011	22.9	35.8	139	12.4	7.8
2012	22.1	34.5	131	12.1	7.6
2013	21.9	32.8	127	11.8	7.7

자료: 노대명(2016), p36(재인용)

- 빈곤합정 및 보충급여로 인한 탈수급 한계: 기초생활보장제도는 (구)생활보호제도와 달리 보충성의 원칙에 따라 급여 제공. 이로 인해 수급자들은 기초생활보장제도에서 벗어나지 않기 위해 노동시장에 참여하지 않는 빈곤합정(poverty trap)의 문제가 동시에 발생.
  - 정부는 기초생활보장 수급자의 근로의욕 고취를 위해 자활급여 제도, 노동시장 참여에 따른 인센티브제도(각종 공제제도) 등을 장기간 운영하고 있지만 효과는 높지 않은 실정임.
- 통합급여체계 운영이 빈곤층의 복지욕구에 부합되지 못하는 문제: 기초생활보장제도는 제도도입 당시 선정 및 급여기준으로 최저생계비 개념을 적용하였으며, 동 기준은 중소도시(4인가구)를 기준으로 발표됨.
  - 기초생활보장 수급자 및 수급가구의 복지욕구는 지역적(대도시·중소도시·농어촌), 가구유형별(장애인가구, 노인가구, 한부모가구 등)로 차이가 있음에도 동일한 기준의 최저생계비 적용은 수급자의 욕구를 충분히 담아내지 못하는 문제가 있음.
  - 더불어 수급자에게 통합적으로 급여가 지급됨으로써 급여가 과도하게 지급된다는 과잉급여의 문제가 지적됨<sup>2)</sup>.
- 제도 확대에 따라 수급자 관리를 위한 전달체계가 크게 늘어남으로 인한 예산 운영의 비효율성: 기초생활보장제도의 수급가구 및 수급자가 증가하고 각

---

2) 최저생계비를 획일적으로 적용하고 수급자에게 통합급여를 제공하고 있다는 문제와 관련 일부에서는 ①최저생계비의 경우, 계측당시에는 지역별, 가구규모별, 가구유형별(노인, 장애인, 한부모)로 계측이 진행되지만 실제 제도운영에 있어 예산상, 전달체계의 문제로 중소도시 기준만을 운영하고 있다는 반론을 제기할 수 있음. ②통합급여 역시 수급가구 및 수급자로 선정되었다 해서 모든 급여를 받는 것이 아니라 급여를 받을 수 있는 권리가 생긴다는 점이 과도하게 해석된 것임을 지적. 즉 노인수급자는 교육급여, 출산 급여 등을 받을 수 없다는 점, 주거급여 역시 자가와 월세 등 주거유형에 따라 주거급여 현금과 현물이 지급된다는 점에서 기존 통합급여 역시 수급자에게 맞춤형으로 지급되고 있다는 점을 지적함

중 민원이 제기되면서 제도의 안정적 운영을 위해 지속적으로 공무원 및 전달체계가 개편됨<sup>3)</sup>.

- 또한 급여측면에서는 의료급여 예산이 계속해서 증가하는 문제가 발생. 이로 인해 과도한 예산 집행에 따른 문제를 해소하기 위해 희망복지지원단, 의료급여 수급요건 강화 등 조치가 이루어짐.

## 1.2. 개편 목적 및 내용

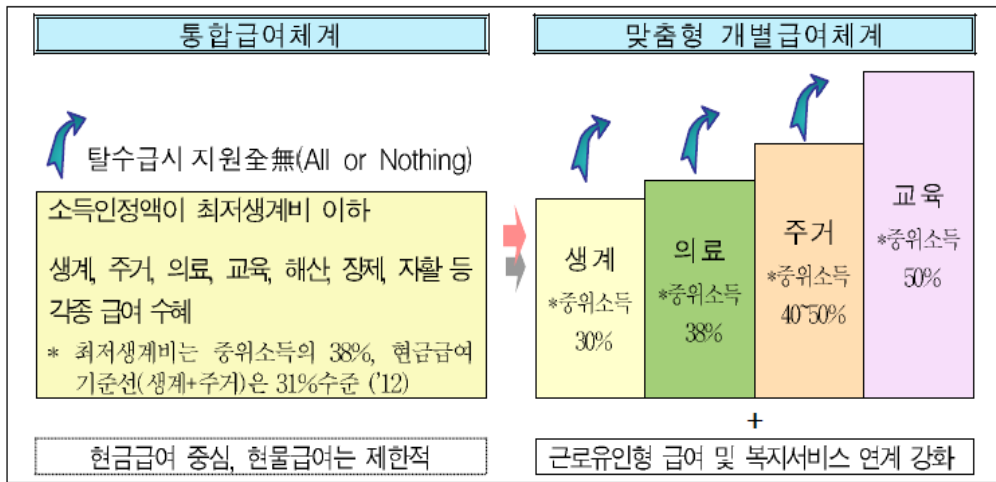
- 현 정부에서는 기초생활보장제도의 한계로 지적된 문제들을 해결하기 위해 기존 제도를 맞춤형 급여로 개편하였으며, 이를 2015년 7월부터 시행하고 있음.
- 제도 개편 목적
  - 기초생활보장제도를 맞춤형 급여로 전환한 목적은 ①사각지대 해소, ② 급여수준 적정화, ③취업·탈빈곤·탈수급 촉진을 기준으로 하고 있음(노동대명, 2016).
  - 사각지대 해소: 맞춤형 급여로 전환의 주요 목적이 사각지대 해소라는 점에서 제도 개편의 가장 중요한 목표로 대두됨.
    - \* 사각지대 해소를 위해 제도 개편 과정 속에서 선정기준을 다양화하고 부양의무자 기준을 완화하는 조치들이 함께 진행됨.

---

3) 기초생활보장제도 확대에 따른 전달체계 비효율성을 지적하는 것과 관련하여 공무원 등의 증가는 기초생활보장제도 이외에 사회적으로 발생하는 각종 사회적 위협에 전달체계가 효율적으로 대응하지 못한 점에 대한 해소방안의 하나로 볼 수 있다는 점에서 기초생활보장제도 만의 문제로 여기기에는 한계가 있음. 오히려 맞춤형 급여로 전환시 기존 복지부를 중심으로 한 전달체계가 국토교통부(주거급여), 교육부(교육급여)의 세 방향으로 분리됨에 따라 오히려 관리가 어려워지고 제도의 통합적 운영에 문제가 발생할 수 있다는 점을 지적할 수 있음. 무엇보다 계획기관이 분리됨과 동시에 집행기관도 분리되어 운영됨으로써 장기적으로 복지전달체계에 대한 통합과 조정에 대한 어려움이 야기될 수 있음이 지적됨.

- 급여수준 적정화: 통합급여 속에서는 주거급여가 주거지원의 역할보다는 생계비의 기능만을 수행. 따라서 기초생활보장제도 도입 당시 가진 주거급여의 특징이 나타나지 않음.
    - \* 맞춤형 급여로 개편하면서 최저생계비가 아닌 기준 중위소득을 선정 및 급여기준선으로 제시하여 각 급여가 가진 본 목적을 충실히 달성할 수 있게 되었음.
  - 취업·탈빈곤·탈수급 촉진: 기초생활보장제도는 보충급여 제도로 운영됨에 따라 한 번 수급하면 수급에서 벗어나지 않으려고 하는 문제가 지속적으로 제기됨.
    - \* 제도를 맞춤형으로 개편하여 일정부문 근로능력을 가진 수급자는 생계급여가 아닌 상향조정된 의료, 주거 및 교육급여의 기준선을 적용하여, 계속해서 기초생활보장제도에 남으려고 하는 욕구를 크게 상쇄될 수 있음.
- 개편 내용은 기존 통합급여체계로 운영되던 급여를 생계, 의료, 주거 및 교육급여로 변경 운영됨.
- 이를 위해 최저생계비를 기준 중위소득으로 변경하였으며, 각각의 급여에 따른 급여기준선을 별도로 설정하도록 함.
    - \* 최저생계비가 기준 중위소득으로 변경되었다는 점은 우리나라의 빈곤선 기준이 절대적 방식에서 상대적 방식으로 변경되었다는 점과 지출 중심의 제도에서 소득중심으로 제도로 변경되는 계기라 할 수 있음.
    - \* 빈곤층은 소득창출 능력이 적다는 점에서 주로 지출을 중심으로 분석되거나 지원방안이 모색되어 왔음. 수급자 선정에 있어서는 소득을 기준으로 하지만 소득기준선의 기준은 지출을 기준으로 한 최저생계비로서 빈곤층은 벌어들인 소득을 모두 소비한다는 가정에 있음. 반면에 맞춤형 급여에서는 지출이 아닌 소득을 기준으로 함으로써 소득이 빈곤층의 생활수준과 그 욕구를 정확히 반영하는 근거가 되는 것 인지에 대해서는 추가적 검토가 필요함.

그림 2-1. 맞춤형 개별급여체계 도입

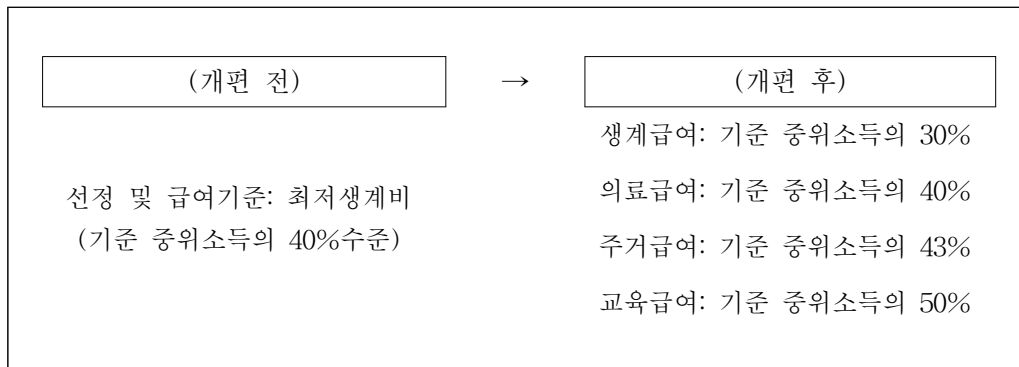


자료: 대통령직 인수위원회(2013), 인수위 제안 140대 국정과제, 재인용(p71)

- 선정기준의 개편

- \* 각 급여별 선정기준선의 설정: 개편 전에는 지출을 통해 산출된 최저 생계비를 이용하였으며 개편 후에는 기준 중위소득으로 변경
- \* 각 급여별로 선정기준을 설정하여 생계급여는 기준 중위소득의 30%, 의료급여는 기준 중위소득의 40%, 주거급여는 기준 중위소득의 43%, 교육급여는 기준 중위소득의 50%로 변경

그림 2-2. 맞춤형 급여 선정기준 개편 내용



자료: 노대명(2016), p39(재인용)

- \* 단, 생계급여에 한해 기존 최저생계비 수준이 기준 중위소득의 27% 수준임을 감안하여 제도 도입 초기에는 기준 중위소득 28%를 적용하며 이후 해마다 상향조정하여 2017년까지 기준 중위소득의 30%로 상향하기로 함(노대명, 2016).

표 2-2. 2016년 기준 중위소득 기준 및 급여별 선정기준 금액

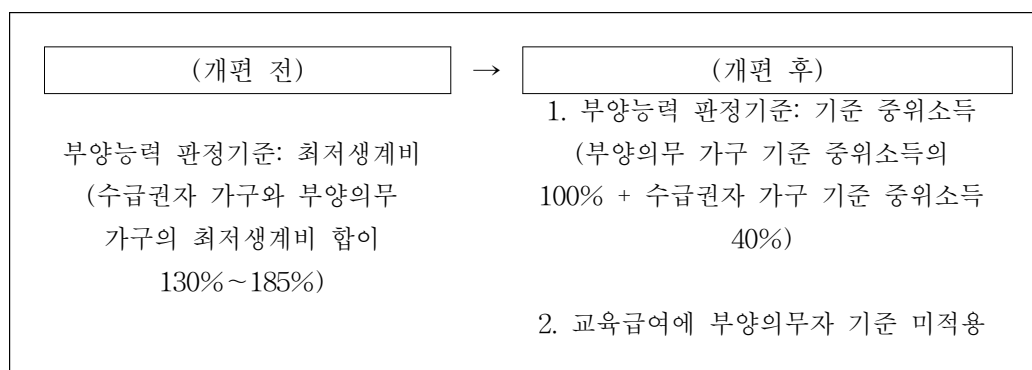
(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
기준 중위소득 (2016년)	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434	5,203,849	6,016,265	6,828,680
생계 29%	471,201	802,315	1,037,916	1,273,516	1,509,116	1,744,718	1,980,317
의료 40%	649,932	1,106,642	1,431,608	1,756,574	2,081,540	2,406,506	2,731,473
주거 43%	698,677	1,189,640	1,538,978	1,888,317	2,237,656	2,586,994	2,936,333
교육 50%	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925	3,008,132	3,414,340

주: 생계급여 수급자 선정기준 중위소득 29%는 동시에 생계급여 지급기준에 해당  
자료: 보건복지부(2016), 국민기초생활보장사업 안내, p51(재인용)

- \* 부양의무자 기준 개선: 부양의무자 기준을 크게 상향조정 하였으며, 무엇보다 공공부조제도에서는 처음으로 교육급여에 대해 부양의무자 기준을 적용하지 않기로 함.

그림 2-3. 맞춤형 급여 부양의무자 기준 개편 내용



자료: 노대명(2016), p39(재인용)

- 전달체계 측면에서 기존 보건복지부 중심의 전달체계를 주거급여는 국토교통부, 교육급여는 교육부, 생계·의료급여는 보건복지부를 책임부처로 개편하여 제도운영에 대한 책임성을 강화함.
  - 세부적 전달체계도 개편하여 주거급여는 국토교통부를 중심으로 LH공사가 함께 담당하게 되었으며, 교육급여는 교육부와 시도 교육청이 함께 업무를 담당하도록 변경됨.
  - 이와 같은 제도 개편은 책임성을 강화하는 반면, 전달체계를 복잡하게 함으로써 효율적 운영에는 한계가 발생하게 됨.
    - \* 무엇보다 부처 간 정보공유, 제도변경에 따른 업무조정과 협의가 원활히 진행되지 못하는 한계가 있음(김미곤 외, 2015).

## 2. 생계 및 의료급여

### 2.1. 생계급여<sup>4)</sup>

#### 2.1.1. 선정

- 기초생활보장제도와 같이 맞춤형 급여 대상자로 선정되기 위해서는 부양의무자가 없어야 되며, 부양의무자가 있어도 가족을 부양할 능력이 없거나, 부양을 받을 수 없는 사람으로서 신청가구의 소득인정액이 생계급여 선정기준 이하인 자(혹은 가구)
- 농촌과 관련되어 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산제도로 구성되

4) 본 글에서 생계급여의 선정기준, 급여 지급절차 등에 관한 내용은 보건복지부(2016)에서 발간한 「2016년 국민기초생활보장사업안내」를 참조하였음.



어 있음. 농어업 종사자는 소득인정액 산정에 있어 이중공제의 문제가 제기 (문진영 외, 2008).

- 농지와 농지를 통해 벌어들이는 농업소득에 대한 소득인정액 상의 이중 공제
- 농업종사자의 경우 소득평가액 산정시 사업소득에서 농지를 통해 벌어들이는 농업소득을 포함해 산출. 또한 농지에 대해서는 재산으로 간주하고 일반재산의 월 환산율 4.17%를 적용하는 문제가 있음.

#### 가. 중위소득 기준

- 2016년 맞춤형 급여 중 생계급여는 기준 중위소득 29%까지를 선정기준으로 하고 있으며, 2017년 기준 중위소득 30%까지 단계적 인상 예정
  - 기준 중위소득은 매년 보건복지부 장관이 고시하는 금액으로 통계학 혹은 통계청에서 발표하는 중위소득과는 그 발표수치가 다름.
  - 즉 통계청의 중위소득은 실태를 반영하고 있지만, 복지부 발표 기준 중위소득은 전년도 기준값을 통해 차년도 선정기준을 예측해 발표한다는 점에서 차이가 있음.

표 2-3. 2016년 생계급여 선정기준

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
기준 중위소득	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434	5,203,849	6,016,265	6,828,680
생계급여 선정기준	471,201	802,315	1,037,916	1,273,516	1,509,116	1,744,718	1,980,317

주: 8인 이상 가구는 7인가구 선정기준액에서 6인가구 선정기준액을 차감한 금액인 218,27원씩을 추가함.

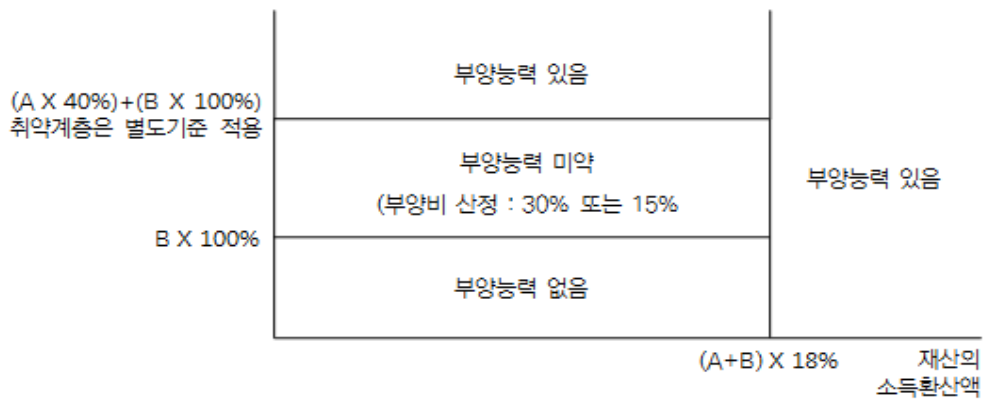
자료: 보건복지부(2016). 「2016 국민기초생활보장사업안내 맞춤형 급여 운영방안」. 재인용

- 노숙인 시설, 청소년쉼터 등에 거주하고 있거나 북한이탈주민에 해당하는 등 다른 법령에 의해 생계를 보장받고 있는 경우, 가구 소득인정액이 기초생활보장제도 선정기준 이하에 해당해도 생계급여를 지급하지 않음.

**나. 부양의무자 기준**

- 생계급여 대상자는 소득인정액 기준 이외에 부양의무자 기준에 따라 수급자 여부를 선정함.
  - 부양의무자 기준은 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우, 부양능력이 있어도 미약하여 없는 것으로 인정하는 경우, 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우를 의미
- 부양능력 판정은 부양능력자(혹은 가구)의 판정된 소득액을 이용하며 적용 기준은 아래와 같음.

그림 2-4. 부양의무자 부양능력판정 기본개념



주 1) A=수급자가구의 기준 중위소득, B=부양의무자가구의 기준 중위소득  
 2) 취약계층은 [(A×40%)+B×100%]]와 [(A+B)×74%]] 중 더 높은 기준 적용  
 자료: 보건복지부(2016). 「2016 국민기초생활보장사업안내 맞춤형 급여 운영방안」.

**2.1.2. 급여**

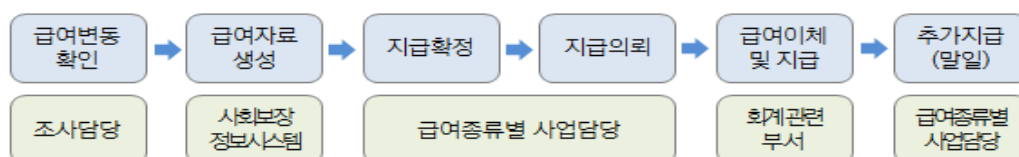
- 생계급여는 수급자 및 수급가구들이 일상생활을 유지하는데 필요한 의복, 음식물, 연료비 등을 현금 등의 금품으로 지급

- 급여수준은 <표 2-3>의 가구의 소득인정액을 생계급여 선정기준에서 차감한 보충급여 방식의 금액임.
  - 가구별 생계급여액 = 생계급여 선정기준액 - 가구의 소득인정액

### 2.1.3. 전달체계

- 생계급여 지급절차
  - 급여변동 요인 확인: 소득인정액, 전출입 내역, 가구원 등 변경 사항 등을 확인하고, 이를 변동자료에 반영
  - 급여 생성: 각각의 급여자료를 사회보장정보시스템을 통해 생성
  - 급여지급 확정: 급여담당자가 급여자료 내역을 확인하여 급여종류별로 확정하여 처리
  - 급여 지급의뢰: 결재된 급여자료를 전산망과 연계된 지방(재정)시스템을 통하여 지급의뢰
  - 급여이체 및 급여지급: 급여를 시·군·구 금고 시스템 또는 ‘e-지로시스템’을 통해 지급
  - 추가지급: 급여자료 생성일 이후 보장 결정된 수급자는 동일 절차로 추가지급하고 있음.

그림 2-5. 국민기초생활보장급여 지급절차



자료: 보건복지부(2016). 「2016 국민기초생활보장사업안내 맞춤형 급여 운영방안」.

- 급여지급 방식
  - 급여는 원칙적으로 현금을 지급. 단, 필요시 식품권 등의 물품으로 대체하여 지급

- 급여는 수급자(및 가구)가 신청한 은행계좌에 시장·군수·구청장이 사회 보장정보시스템을 통하여 직접 입금
  - \* 단, 수급자(및 가구)의 거주지에 금융기관 혹은 우체국 등이 없는 경우, 혹은 통장을 개설할 수 없는 부득이한 사유에 해당시 수급자에게 직접 급여를 지급
- 조건부 수급자
  - 조건부 수급자가 생계급여를 지급하기 위해서는 자활지원계획을 수립하고 자활 사업 참여를 조건으로 함.
  - 조건부 수급자는 조건이행 여부(자활사업 참여여부)를 매년 3월에 확인하여 생계급여 지급여부를 결정
- 긴급 생계급여
  - 긴급 생계급여는 기초생활보장제도 도입 당시 만들어진 제도로 생계급여 지급에 시간이 소요되고 이로 인해 수급신청가구에 문제가 발생할 수 있는 문제에 대비하여 우선적으로 급여를 지급할 수 있도록 하고 있음.
  - 즉 수급자로 선정되기 이전에 생계급여를 긴급하게 지급해야 할 경우에는 해당 시장·군수·구청장이 긴급 생계급여를 직권으로 실시

## 2.2. 의료급여<sup>5)</sup>

- 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 저소득 국민(생계급여 대상자, 보훈대상자, 북한이탈 주민 등)들에게 발생하는 의료적 문제 즉, 개인의 질환, 부상, 출산 등을 위해 의료급여를 통해 서비스를 제공(보건복지부, 2016, p.3)

5) 본 글에서 의료급여의 선정기준, 급여, 지급절차 등에 관한 내용은 보건복지부(2016)에서 발간한 「2016년 의료급여사업안내」를 참조하였음.

## 2.2.1. 선정

- 의료급여는 기초생활보장제도에 의한 수급자 외에 의료급여법에 의한 수급권자, 타법에 의한 수급권자로 구분됨.

### 가. 국민기초생활보장법(중위소득 및 부양의무자 기준)

- 기초생활보장법상 의료급여 수급자는 생계급여와 그 맥락을 같이 하고 있지만, 구체적으로는 1종 수급권자와 2종 수급권자로 구분됨.
  - 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 선정기준 이하인 사람인 것은 공통적으로 적용되지만 세부 내용에서 1종과 2종으로 구분
- 2016년 의료급여 선정기준은 <표 2-4>에 나타난 것과 같이 생계급여기준 보다 다소 높은 기준 중위소득의 40%임.

표 2-4. 2016년 의료급여 선정기준

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
기준 중위소득	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434	5,203,849	6,016,265	6,828,680
의료급여 선정기준	649,932	1,106,642	1,431,608	1,756,574	2,081,540	2,406,506	2,731,473

주: 8인 이상 가구는 7인가구 선정기준액에서 6인가구 선정기준액을 차감한 금액을 추가함.  
자료: 보건복지부(2016). 「2016 국민기초생활보장사업안내 맞춤형 급여 운영방안」.

- 기초생활보장제도 1종 수급자 선정기준
  - 근로능력이 없으며, 근로가 곤란하다고 인정되어 복지부 장관이 정하는 자만으로 구성된 세대의 구성원
  - 기초생활보장제도 시설수급자(급여를 보장시설에서 받고 있는 자)
  - 기초생활보장제도 특례수급권자(의료급여특례, 자활급여특례, 이행급여)

특례 중 의료급여 1종 수급권자)

- 기타 희귀난치성질환 및 중증질환(암환자, 중증화상환자) 등록자
- 기초생활보장제도 2종 수급자 기준
  - 기초생활보장제도 의료급여 수급권자 중 의료급여 1종 수급권자 기준에 해당되지 않는 수급자

#### 나. 의료급여법에 의한 수급권자(행려환자)

- 기초생활보장 수급자 이외에 일정한 거소가 없거나, 경찰서·소방서 등에 의해 병원으로 이송된 경우, 의사 진단서 또는 소견서에 의해 응급환자임이 확인된 경우, 부양의무자가 없거나 부양의무자의 부양능력이 없는 경우
  - 거소가 없거나 불안정하다는 점에서 노숙인, 노숙인시설 거주자, 쪽방 거주자 등이 주로 해당됨.

#### 다. 다른 법령에 의한 의료급여 수급권자

- 아래와 같은 타법령 기초한 의료급여 수급권자에게 의료급여 1종을 지원
  - 「재해구호법」에 따른 이재민
  - 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 의사상자
  - 「입양특례법」에 따른 18세 미만 입양아동
  - 「독립유공자예우에 관한 법률」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」의 적용을 받고 있는 사람과 그 가족
  - 「문화재보호법」에 따른 중요무형문화재의 보유자 및 그 가족
  - 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 적용을 받고 있는 사람과 그 가족
  - 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」에 따른 보상금 등을 받은 사람과 그 가족
  - 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에 따른 노숙인 등

## 2.2.2. 급여

- 의료급여 수급자의 급여 지원 내용은 진찰 및 검사, 약제(및 치료재료) 등의 지급, 수술 및 처치 등과 그 밖의 예방·재활, 치료, 입원, 간호, 이송과 그 밖의 의료목적에 위한 조치이며, 지원 범위는 대부분 국민건강보험 요양급여의 규정을 따름.
- 의료급여 수급자 본인부담금
  - 본인부담금이란 의료기관 등 이용시 수급자 본인이 부담해야 하는 금액을 의미

표 2-5. 의료급여 수급권자 본인부담금

(단위: 원, %)

구분		1차(의원)	2차 (병원, 종합병원)	3차 (지정병원)	약국	PET 등
1종	입원	없음	없음	없음	-	없음
	외래	1,000원	1,500원	2,000원	500원	5%
2종	입원	10%	10%	10%	-	10%
	외래	1,000원	15%	15%	500원	15%

주 1) 보건복지부장관이 고시하는 경증질환으로 종합병원 이상급 기관에서 원외처방전을 발급받아 약국에서 조제받는 경우 약국약제비 본인부담은 급여비용총액의 3%

2) 비급여 청구분은 전액 본인이 부담해야 하며 선별급여시에는 급여항목별로 50~80% 본인이 부담해야 함.

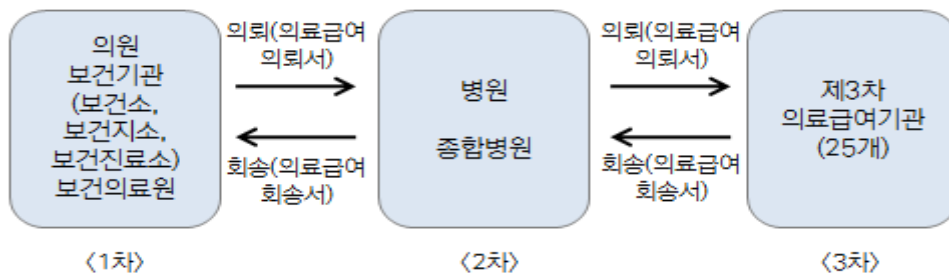
자료: 보건복지부(2016). 「2016 의료급여사업안내」.

- 기타 부득이한 사유로 인정 시 아래 항목에 대해 의료급여에 상당하는 금액을 지급
  - 요양비, 임신·출산 진료비, 장애인보장구, 노인틀니, 의료급여 치과 임플란트, 의료급여 치석제거 등

### 2.2.3. 전달체계

- 의료급여 대상자는 의료급여를 1차 의료급여기관에 신청하며, 만약 2차 및 3차 의료급여기관에서 진료를 받아야 할 경우에는 담당의사가 발급한 의료급여의뢰서를 의료급여기관에 제출
  - 수급자 및 급여상한 일수 초과자 중에서 병원을 중복방문 혹은 약물을 오남용하는 등 문제로 건강상의 위험이 클 경우 선택 의료급여기관을 지정하도록 하고 있음.

그림 2-6. 의료급여 급여절차



자료: 보건복지부(2016). 「2016 의료급여사업안내」.

## 3. 주거급여<sup>6)</sup>

- 주거급여는 기초생활보장제도 도입 당시부터 있었지만, 그 의미를 충분히 담보하지 못하면서 2015년 7월 기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 개편되며 개별 급여로 분리됨.
  - 주거급여의 목적은 주거가 불안정하거나 주거비(주로 월세)의 부담이

6) 본 글에서 주거급여의 선정기준, 급여, 지급절차 등에 관한 내용은 국토교통부(2016)에서 발간한 「2016년 주거급여 사업안내」를 참조하였음.



많은 저소득 및 취약계층에게 양질의 안정적 주거를 제공하기 위해 시행됨.

- 주거급여 종류는 임차 수급자에게 지급하는 임차급여, 주택 개보수를 지원하는 수선유지급여로 구분됨.
- 기존의 주거급여는 국민기초생활보장법에 근거하여 보건복지부 소관으로 운영된 것과 다르게, 개편된 주거급여는 주거급여법에 근거하여 국토교통부 소관부처가 이전된 것이 특징임.

표 2-6. 주거급여 개편 비교

구분	종전 주거급여 (2015. 6월 이전)	개편 주거급여 (2015. 7월 이후)
근거법	국민기초생활보장법	주거급여법 + 국민기초생활보장법
소관부처	보건복지부	국토교통부
지급대상	소득 인정액이 현금급여 기준선(중위소득 33%) 이하	소득인정액이 기준 중위소득의 43% 이하
지원기준	수급자의 소득인정액, 가구원수를 고려하여 지급	수급자의 소득인정액, 가구원수, 주거유형, 주거비 부담수준 등을 고려하여 지급
급여종류	주거급여	임차가구: 임차급여 자가가구: 수선유지급여
지원방법	임차가구: 전액 현금 자가가구: 일부만 현금, 일부는 공제하여 주택개량 지원	임차가구: 전액 현금 자가가구: 전액 현물

자료: 국토교통부(2016). 「2016년 주거급여 사업안내」.

### 3.1. 선정

#### ○ 주거급여 선정기준

- 생계급여와 같이 부양의무자 기준이 적용되어, 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 수급권자
- 신청자의 소득인정액이 기준 중위소득 43% 이하

표 2-7. 2016년 주거급여 선정기준

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
기준 중위소득	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434	5,203,849	6,016,265	6,828,680
주거급여 선정기준	698,677	1,189,640	1,538,978	1,888,317	2,237,656	2,586,994	2,936,333

주: 8인 이상 가구는 7인가구 선정기준액에서 6인가구 선정기준액을 차감한 금액을 추가함.  
자료: 국토교통부(2016). 「2016년 주거급여 사업안내」.

#### ○ 임차급여 기준

- 주거급여 선정기준을 충족하면서 다른 사람의 주택 등에 거주하고 임대차 계약 등을 체결하고 임차료(일명 월세)를 지불하는 자(국토교통부, 2016, p.54)

#### ○ 수선유지급여 기준

- 수선유지급여 지급은 주거급여 기준을 충족하는 자 중 주택 등을 소유하고 자신이 직접 주택에 거주하는 자(국토교통부, 2016, p.55)
  - \* 수선유지급여는 주택 상태에 대한 조사를 실시하며, 수선 유지가 적합한지 여부에 따라 수급 여부 결정
  - \* 주거급여 대상자 소유의 주택이 있지만 해당 주택에 직접 거주하지 않으면 지급하지 않음.

## 3.2. 급여

### 가. 임차급여

#### ○ 임차급여의 산정

- 임차급여는 기준 임대료와 실제 수급자가 내는 임차료를 비교했을 때 더 낮은 금액을 기준으로 산정
  - \* 기준 임대료: 국토부가 정한 최저주거기준에 해당하는 주택 임차료 수준(지역 및 가구원수에 따라 차이가 있음)
- 지역별 기준 임대료를 최고금액으로 설정하고 임차 가구의 소득 수준에 따라 임차급여를 차등 지급
  - \* 기준 임대료와 주거급여 대상자가 실제 지불하는 임차료 중 적은 금액을 기준으로 하며, 기준 임대료 최고액은 가구원수와 지역에 따라 차등
- 전세 혹은 보증금이 있는 임차는, 보증금을 연 4%로 계산. 월차임으로 환산한 금액, 그 외 별도 월차임 등을 고려함.

#### ○ 임차급여 지급 기준

- 주거급여 수급자의 소득인정액이 생계급여 선정기준 이하일 경우에는 기준 임대료 전액을 지원
- 주거급여 수급자의 소득인정액이 생계급여 선정기준 넘어 초과할 경우 기준 임대료에서 자기부담분을 차감한 금액을 지원
  - \* 자기부담분이란 소득인정액에서 생계급여 선정기준을 차감한 금액의 30%를 말함.

표 2-8. 2016년 기준 임대료

(단위: 원, 월)

구분	1급지 (서울)	2급지 (경기, 인천)	3급지 (광역시, 세종시)	4급지 (그 외 지역)
1인	195,000	174,000	143,000	133,000
2인	225,000	195,000	154,000	143,000
3인	266,000	236,000	184,000	174,000
4인	307,000	276,000	215,000	195,000
5인	317,000	287,000	225,000	205,000
6-7인	369,000	338,000	256,000	236,000
8-9인	405,900	371,800	281,600	259,600
10-11인	446,490	408,980	309,760	285,560

주: 8인 이상 가구는 7인가구 선정기준액에서 6인가구 선정기준액을 차감한 금액을 추가함.

자료: 국토교통부(2016). 「2016년 주거급여 사업안내」.

- 주거급여의 특징은 임차가구에 대한 지원이 강화되었다는 점임. 이는 월세에 거주하는 가구의 주거안정에 크게 기여
- 농어촌의 경우 도시와 다르게 자가보유의 비중이 높음. 특히 고령층의 경우 자가비중이 높은 것이 현실임.
    - \* 주거급여에서는 자가가구의 경우 수선유지급여를 지원하고 있지만, 농촌의 고령층은 수선유지급여보다는 주택에 거주하는데 필요한 비용(전기, 난방, 기타 관리비 등)에 대한 지원이 더욱 절실
    - \* 하지만 현재의 주거급여 속에서는 농촌의 오래된 주택을 보유하고 있는 고령층을 위한 대안이 마련되어 있지 못한 현실임.
  - 농촌의 자가와 더불어 주요한 비중을 점유하고 있는 것이 무상주택 혹은 사용대차를 활용해 주택에 거주하는 경우임. 또 규모 역시 도시에 비해 농촌지역은 3배 가까이 높은 상황임.
    - \* 따라서 농촌의 무상 및 사용대차 가구에 거주하고 있는 노인을 위한 주거급여의 개선방안이 마련될 필요가 있음.

## 나. 수선유지급여

### ○ 수선유지급여 산정

- 주택에 대한 구조안전·설비·마감 등을 기준으로 수급자가 거주하는 주택 등의 주택 노후도 평가. 주택노후도 평가는 국토부가 고시한 최저주거기준 충족 여부를 기초로 함.
- 주택 노후도 평가에 따라 경보수, 중보수, 대보수로 범위를 구분
- 주택 노후도는 구조 안전(3개 항목), 설비 상태(12개 항목), 마감 상태(4개 항목) 등을 종합적으로 감안하여 판단하되 주택 전용 부분에 한하여 범위를 구분함.

### ○ 수선유지급여 지급 기준

- 수선유지급여는 주택의 노후도 상태 등을 평가시 최저주거기준을 충족하기까지 요구되는 수선유지비용임.
- 자가가구에 대한 수선유지급여의 최대 지원금은 최저주거기준을 확보하고 주택 성능 보장 차원에서 대보수까지 보장

표 2-9. 수선유지급여 지급 기준

(단위: 원)

구분	경보수	중보수	대보수
노후도 점수	36점 이하	36점 초과~68점 이하	68점 초과
지원금액(주기)	350만 원(3년)	650만 원(5년)	950만 원(7년)
수선 내용 (예시)	마감재 개선 - 도배, 장판 및 창호 교체 등	기능 및 설비 개선 - 창호, 단열, 난방공사 등	구조 및 거주 공간 개선 - 지붕, 욕실개량, 주방개량 공사 등

주 1) 노후도 점수는 최저 1점에서 최대 100점 범위 내에서 산정되며, 노후도 1점 당 공사비는 9만 5천원을 적용

2) 보수 범위별 수선비용 기준금액은 수급자의 소득인정액에 따라 차등 지원함.

자료: 국토교통부(2016). 「2016년 주거급여 사업안내」.

### 3.3. 전달체계

#### ○ 급여 지급 방법

- 임차가구에 대한 임차급여는 주거급여 수급자 명의로 계좌 입금을 원칙으로 함.
- 단, 수급자가 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공기업이 임대하는 주택 등에 임차시 해당 수급자와 임대차 계약을 체결한 임대인 명의로 계좌로 지급

#### ○ 수선유지급여 지급 절차

- 수선유지급여는 주택조사(노후도)→연간 계획 수립→주택수선(수선유지급여 실시)→점검 및 사후 평가로 진행
- 시장·군수·구청장 등은 매년 1월 말까지 보수 범위별로 예산 범위 내에서 수선 대상, 수선 내용 등의 수선계획을 수립함.
- 보장기관은 수선계획, 수선 실시 등을 LH공사에 의뢰할 수 있음.
- 전담기관에서 수선계획 수립 의뢰시 계획을 수립한 후 국토교통부 및 보장기관에 제출함.
- 보장기관은 작성된 연간 수선계획을 검토 후 최종적으로 확정하고 전담기관에 급여 실시를 의뢰
- 전담기관은 수선유지 급여를 실시함.

## 4. 교육급여

#### ○ 빈곤층을 돕기 위한 교육급여 제도는 생활보호제도가 도입된 이후인 1979년에 처음으로 생계보호의 일환으로 도입됨.

- 1982년에 이르러 처음으로 생계보호와 분리되어 교육보호가 신설되었으며 이후 점진적으로 대상을 확대해 가며 발전

- 기초생활보장제도가 도입되면서 교육보호는 교육급여로 명칭이 변경됨.
  - 교육급여는 초등학교, 중학교까지 의무교육이 확대되면서 초중학생에게는 입학금, 수업료 보다는 학용품비, 부교재비를 중심으로 제공되었으며, 고등학생을 대상으로 입학금, 수업료, 교과서대 등이 지급됨.
  - 2015년 맞춤형 급여로 개편되기 이전은 보건복지부가 관리하였다면 개편이후에는 교육부로 이관되었으며 각 지역 교육청과 함께 운영 중임.

#### 4.1. 선정

- 맞춤형 급여로 전환되면서 분리된 교육급여의 선정기준은 다른 급여에 비해 획기적으로 변경됨.
  - 기존 기초생활보장제도에서는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준에 부합되어야만 교육급여 수급자로 선정되었음.
- 맞춤형 급여로 개편되면서 교육급여에서는 다른 급여들과 달리 부양의무자 기준을 폐지하기로 하였음(이하 박주호 외, 2015: 73-74).
  - 교육급여에서 부양의무자 기준을 폐지하게 된 근거는 첫째, 교육은 공공재로서 국가 책임이 강하게 부여되는 영역으로 사적인 부양의무자에게 책임을 지울 수 없음.
  - 둘째, 교육부에서 지원하고 있는 저소득층 교육비 지원사업은 이미 부양의무자 기준을 적용하고 있지 않고 유사한 성격을 지닌 복지사업의 선정기준을 임의 적용할 근거가 없음.
- 2016년 기준 교육급여의 소득인정액 선정기준은 기준 중위소득의 50%로 다른 급여에 비해 높게 설정됨(표2-2참조).
  - 교육급여 신청은 수급권자 가구의 가구원 및 그 친척, 그 관계인이 신청하도록 되어 있으며, 경우에 따라 사회복지 전담 공무원이 수급권자 동

의를 얻어 신청 가능(교육부, 2016)

- 교육급여 역시 기존 기초생활보장제도와 같이 가구단위 보장을 기준으로 하며, 특별한 경우에 한해 별도가구(시설 거주자, 가정위탁 아동, 가족해체 방지 등)로 보장
- 소득인정액은 기존 방식과 동일하게 소득평가액(실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제)과 재산의 소득환산액((재산-기본재산액-부채)×환산율)으로 구성
  - 동 소득인정액이 가구원수별 기준 중위소득의 50% 이하일 때 교육급여 대상자로 선정

## 4.2. 급여

- 교육급여의 종류는 크게 입학금·수업료, 부교재비, 학용품비, 교과서대로 구분
  - 초등학교 및 중학교는 의무교육이므로 입학금 및 수업료는 고등학생만 지급
  - 부교재비는 초등학생과 중학생, 학용품비는 중학생 및 고등학생, 교과서대는 고등학생에게 각각 지급
  - 부교재비, 학용품비 등의 급여 수준은 기준 중위소득 개편 전 최저생계비 산출시 적용된 전물량방식에 의한 교육비 수준을 기준으로 함.

표 2-10. 학교 급별 지원내역

(단위: 원)

구분	부교재비	학용품비	교과서대	입학금/수업료
초등학생	39,200	-	-	-
중학생	39,200	53,300	-	-
고등학생	-	53,300	131,300	학교장이 고지한 금액 전액
지급방법	연 1회	연 2회 (1/4, 3/4분기)	연 1회	입학금은 신입생 입학시 1회 수업료는 분기별 지급

자료: 교육부(2016), 교육급여사업 안내, p119(재인용)



- 교육급여의 지급은 분기별로 지급되며 고등학생에게 지급되는 입학금은 1학년에 한해 3월에, 이외 수업료는 분기별로 지급(해당 학교로 지급)
  - 교과서대, 부교재비 및 학용품비는 3월 학기 초에 지급되며, 학용품비는 9월에도 추가 지급
  - 이들 교과서대 등의 비용은 수급가구의 수급계좌로 직접 지급

표 2-11. 교육급여 지급시기

해당 분기	1분기(3~5월)	2분기(6~8월)	3분기(9~11월)	4분기(12~1월)
급여지급시기	3월	6월	9월	12월
급여항목	교과서대 부교재비 학용품비		학용품비	
	수업료 (입학금(1학년))	수업료	수업료	수업료

자료: 교육부(2016), 교육급여사업 안내, p123(재인용)

### 4.3. 전달체계

- 맞춤형 급여로 전환되면서 교육급여의 주요변화는 선정기준에서 부양의무자 기준을 적용하지 않는다는 점과 관리주체가 기존 보건복지부에서 교육부·교육청으로 이관되었다는 점임.
- 수급권자는 교육급여를 신청 시 기존 방식과 동일하게 읍면동 사무소에 신청하도록 하고 있음.
  - 신청자의 신청조건을 기준으로 시군구 통합조사팀에서 수급 선정 및 탈락여부를 결정하게 되며, 선정시 관련 결과를 해당자는 물론 학교와 수급권자 지역 교육청에 통보
  - 학교에서는 해당 학생에 대한 급여(입학금, 수업료)를 관리하도록 하고 있으며, 이외 학생에 대한 상담, 신청 및 관련 민원 업무를 담당

- 교육청은 교육급여의 전반적 업무를 관리하고 있음. 즉 교육급여 제도 운영과 관련된 보장결정 및 중지, 급여 지급, 이의신청, 증명서 관리 등의 업무를 수행

## 5. 국민기초생활보장제도 농촌 지원 변화

- 2004년 제정된 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발에 관한 특별법’에 따라 매 5년마다 농어업인 삶의 질 향상 기본계획을 수립하고 있음.
  - 현재는 2014년에 수립된 제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획(2015~2019년)에 따라 연도별 시행계획을 추진 중임.
  - 기초생활보장제도는 삶의 질 향상 기본계획의 복지부문에서 매 계획마다 포함되며, 농촌주민의 삶의 질 향상을 위해 주요한 역할을 담당함.
  - 여기서는 그동안 삶의 질 기본계획을 통해 개정된 기초생활보장제도의 개선사항들을 살펴보고자 함.
- 제1차 농어업인 삶의 질 기본계획은 2005년에 수립되었으며, 동 기본계획을 통해 기초생활보장제도에 농어업 종사자를 위한 특례제도가 처음 도입됨.
  - 농어민 가구를 대상으로 특례제도가 도입된 이유는 당시 세계무역기구(WTO), DDA협상으로 농산물 시장개방에 따른 농가소득 감소와 노령인구의 증가 등 농어촌지역 복지수요에 대응하기 위하여, 농어민가구에 기초생활보장제도 수급자 선정기준 특례 도입(보건복지부, 2005)
  - 지원내용은 「농어촌 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」 제19조(수급권자 선정기준의 특례) 및 동법시행규칙 제7조의 규정에 의해, 농어민가구의 특성을 반영하여 지출요인을 추가로 인정하고 소득평가액을 산정함.

- 2011년에는 관련 규정의 개정으로 “농지법 2조의 규정을 통해 농지를 1ha미만 소유한 자(임차한 자 포함)가 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제4조 및 16조에 따라 받은 경영이양소득보조금 및 친환경농업소득보조금, 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」 제4조에 따라 받은 쌀소득등보전직접지불금” 으로 변경됨(보건복지부, 2011).
  - 2014년에는 기존 농어민 수급권자에게 적용되는 특례규정이 부양의무자에게로 확대됨(보건복지부, 2014).
    - 이외에 「농어민가구가 부담한 보육료중 15만 원 이내의 금액」의 규정을 「농어민가구가 자부담한 15만 원 이내의 보육시설 이용 비용」으로 개정
      - \* 동 규정이 만들어진 이유는 무상보육제도가 시행되면서 특별활동비, 간식비 등의 기타 부가비용 지출비용을 보육비 대신 차감하기 위함.
  - 2015년에는 맞춤형 급여 제도 변경 이전에 제도 개선이 이루어져, 기존 직불금의 내용을 명확히하고 그 적용 범위도 조건불리지역 소득보조금, 발농업 직접지불 보조금 등까지 확대(보건복지부, 2015)
    - 지원내용은 「농어촌 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」 제19조(수급권자 선정기준의 특례) 및 동법시행규칙 제7조의 규정에 의해, 농어민가구의 특성을 반영하여 지출요인을 추가로 인정하고 소득평가액을 산정함.
- 1) 농지법 2조제 1호에 따른 농지를 1ha미만 소유한 자(임차한 자 포함)가 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제4조 및 16조에 따라 받은 경영이양소득보조금, 친환경농업소득보조금, 조건불리지역 소득보조금, 발농업 직접지불 준비금
  - 2) 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」 제4조에 따라 받은 쌀소득등보전직접지불금”
  - 3) 「농어민가구가 자부담한 15만 원 이내의 보육시설 이용비용」

\* 특별활동비, 간식비 등의 기타 부가비용 지출비용을 보육료에 더하여 차감할 수 있음.

4) 농어업에 직접 사용하기 위해 금융기관에서 대출받은 대출금의 상환액 중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액

○ 기초생활보장제도를 통한 농어민을 위한 지원은 2005년 이후 점진적으로 변경되어 왔으며, 그 지원범위도 확대되어 왔으나, 향후 농어업 종사자를 포함하여 농어촌 주민 전반으로 그 지원 범위가 확대될 필요가 있음.

- 하지만 농촌의 범주가 과거와 달리 농어민 중심에서 농촌에 거주하는 주민으로까지 확대되고 있다는 점에서 지원을 위한 대상 범주가 좀 더 확대될 필요가 있음.

- 이외에 2005년 이후 지원범위가 확대되었다 해도 실질적으로는 직불금, 보육비용, 대출금 등에 한정되어 있으며, 재산의 소득환산제도에서 제외되는 비중도 제도 도입 이후 약 10년이 지나도 500만 원에 한정되어 있는 문제가 있음.

\* 향후 농어민과 농어촌 주민을 위해 그 지원범위가 확대될 필요가 있음.

## 제 3 장

---

# 농어촌 지역 국민기초생활보장제도 개편 효과

### 1. 분석 개요

- 여기서는 2000년 도입된 국민기초생활보장제도와 2015년 7월 개편된 맞춤형 급여 제도를 분석하고자 함.
  - 그동안 운영되어 온 공공부조제도로써 기초생활보장제도가 농촌에 미치는 영향을 살펴보고, 새로운 제도인 맞춤형 급여로의 전환에 따라 수급자 및 수급가구에 미친 영향에 대해 분석함.
  
- 공공부조제도를 평가하고 그 정책방안을 제시하는 방법은 크게 두 가지로 구분될 수 있음. 하나는 제도 내용을 통해 분석하는 것으로 대상, 급여, 전달체계(혹은 재정) 등을 평가하는 방법임(노대명 외, 2016).
  - 두 번째는 제도가 가지고 있는 특성을 파악하는 것으로 관련 지수나 지표를 통해 효과성, 효율성, 형평성 등을 산출하고 평가하는 방식임.
  
- 국민기초생활보장제도가 도입된 지 벌써 16년이 지나고 있지만 제도가 농촌 사회에 준 영향, 수급가구 및 수급자들의 제도 인식 등을 분석한 연구는 많지 않은 실정임.

- 무엇보다 2015년 맞춤형 급여로 제도가 개편되었다는 점에서 개편된 제도가 농촌에 주는 영향과 시사점을 파악하는 것이 시기적으로 중요함.
- 본 연구는 통계자료에 근거하여 분석한다는 점에서 기본적으로 대상자, 급여 등을 중심으로 분석하고 기초생활보장제도가 지닌 도농 간의 차이를 분석해 보고자 함.
  - 세부적으로는 기초생활보장제도 개편의 목적인 사각지대 해소, 급여수준 조정에 따른 효과를 살펴보고자 함.

## 1.1. 분석방법

- 실태조사 자료를 활용하여 양적분석과 한국보건사회연구원의 사회복지 전담 공무원 및 관련 실무자를 대상으로 한 기초생활보장제도 개편에 대한 모니터링 조사의 질적 분석을 함께 담고자 함.
  - 제도 개편 초기라는 점에서 양적 자료가 충분히 축적되지 못했으며, 빈곤층 역시 제도 개편에 대한 인식이 높지 않다는 점에서 의식 조사를 통한 양적 분석은 한계가 있음. 그럼에도 불구하고 수급가구 및 수급자의 수급양태와 제도에 대한 의식은 파악할 수 있음.
  - 공무원과 실무자를 통한 분석은 제도 개편 당시 직접 일선에서 활동하며 느낀 문제점이 무엇이며 향후 기초생활보장제도 운영 과정 속에서 개선 방안이 무엇인지 현실적으로 가장 잘 인식하고 있다는 측면에서 양적조사가 담지 못한 점을 보완할 수 있었음.
- 먼저 양적분석은 한국보건사회연구원 한국복지패널 조사의 국민기초생활보장제도 조사결과를 토대로 분석
  - 복지패널조사는 2005년부터 전국을 대상으로 조사가 진행되어 가장 최근 년도인 2015년까지 조사가 완료
  - 복지패널은 2006년(소득 및 지출 기준은 2005년)에 시작되어, 2015년

(소득 및 지출기준은 2014년) 10차까지 조사 자료가 공개되어 있음(한국 보건사회연구원, 2015).

- 초기 약 7,000가구(7,072가구)를 표본으로 현재도 약 6,700여 가구(11차 조사 완료(월가구 4,560가구), 신규표본 중 조사완료 가구(1,534가구) 등)를 표본으로 두고 있음(한국보건사회연구원, 2015).
  - 2016년 조사에서는 2015년에 시작된 맞춤형 급여에 대한 조사항목(의식, 만족도, 수급기간 등)을 포함하고 있어 제도 도입 이후 변화에 대한 도농 간 비교가 가능하며, 무엇보다 복지패널이 본 연구에 부합되는 점은 횡단 및 종단분석이 가능하다는 점임.
  - 한국복지패널을 통한 분석에서 농어촌 구분은 패널에서 제공하는 지역 코드 중 “군”을 농어촌으로 구분하여 분석
    - \* 도시와 농촌을 구분하는 가장 좋은 방안은 읍면동에서 읍과 면을 농촌으로 구분하는 것이 바람직하지만 현재 복지패널에서 제공하는 지역코드는 중분류인 시·군·구를 중심으로 제공되고 있어, “군”을 농촌 지역으로 “시·구”를 도시로 구분해 분석
- 모니터링은 약 40여 명의 사회복지 전담 공무원과 실무자를 대상으로 2015년과 2016년 상반기에 진행된 맞춤형 급여 모니터링의 주요 내용을 분석하고자 함.
- 모니터링 과정에서 나온 농촌에의 영향에 대해서는 보다 자세히 다루고자 함.

## 1.2. 주요 분석내용

- 본 장에서는 복지패널 조사를 통해
  - ①개편 전 기초생활보장제도의 도농 간 수급실태 비교(제도 인식, 사각지대, 급여 만족도 등)와, ②개편 이후 맞춤형 급여 제도에 대한 수급 실태를 도농 간 비교(의식, 만족도 등)를 하고자 함.

- 기초생활보장제도에 대한 도농 간 비교를 통해 맞춤형 급여 제도 변경에 따른 농어촌 주민의 긍정적 및 부정적 효과를 비교 분석하였음.

## 2. 제도 개편 전 현황

- 국민기초생활보장제도는 2000년 도입 이후 우리나라의 마지막 안전망으로서의 역할을 중요하게 수행
  - 2000년 도입 당시 수급자는 약 149만 명(약 69만 가구)으로 기존 생활보호제도와 유사한 보호규모를 보이지만 본질적 차이는 모든 수급가구에 생계급여가 제공되었다는 점임.
  - 기초생활보장제도의 수급 규모는 지속적으로 증가하여 2009년에는 최고 약 157만 명, 전인구대비 3.22%까지 늘어남. 하지만 이후 부정수급 등에 대한 강화조치가 이루어지며 수급규모가 2014년 말에는 약 133만 명까지 감소<sup>7)</sup>
  - 2015년 7월 맞춤형 급여로 개편되고 선정기준선이 기준 중위소득 50%로 조정되면서 전체적 수급자 규모는 약 165만 명(101만 가구)으로 전인구 대비 3.2%로 다소 조정됨.
  - 시설 수급자 역시 기초생활보장제도 도입 초기 약 76,000명에서 지속적으로 증가하여 2012년에는 가장 많은 93,600여 명이 시설에서 기초생활보장제도 급여를 지원받음.
    - \* 이후 점진적으로 감소하여 제도 개편이후인 2015년에는 약 92,000명 수준에 이르고 있음.

7) 수급자 및 수급가구가 감소한 사유는 수급자 관리망인 행복e음이 개통되면서 수급가구 및 수급자에 대한 조사 정확도가 증가하였으며, 동시에 부정수급 및 중복수급에 대한 감시 등이 증가하면서 2010년 이후 기초생활보장제도 수급가구 및 수급자 규모가 줄어들기 시작함.



표 3-1. 기초생활보장수급자 연도별 추이(2000~2015)

(단위: 호, 명, %)

구분	총 수급자		일반수급자		시설수급자	수급률
	인원		가구	인원	인원	
1999년	1,483,000 (540,000) <sub>1)</sub>			1,414,000	69,000	·
2000년	10월 전	1,520,000 (500,000) <sub>1)</sub>		1,444,000	76,000	·
	10월 후	1,488,874	688,354	1,412,473	76,401	·
2001년	1,419,995	698,075	1,345,526	74,469	3.00	
2002년	1,351,185	691,018	1,275,625	75,560	2.84	
2003년	1,374,405	717,861	1,292,690	81,715	2.87	
2004년	1,424,088	753,681	1,337,714	86,374	2.96	
2005년	1,513,352	809,745	1,425,684	87,668	3.14	
2006년	1,534,950	831,692	1,449,832	85,118	3.18	
2007년	1,549,848	852,420	1,463,140	86,708	3.20	
2008년	1,529,939	854,205	1,444,010	85,929	3.15	
2009년	1,568,533	882,925	1,482,719	85,814	3.22	
2010년	1,549,820	878,799	1,458,198	91,622	3.1	
2011년	1,469,254	850,689	1,379,865	89,389	2.9	
2012년	1,394,042	821,879	1,300,499	93,543	2.7	
2013년	1,350,891	810,544	1,258,582	92,309	2.6	
2014년	1,328,713	814,184	1,237,386	91,327	2.6	
2015년	1,646,363	1,014,177	1,554,484	91,879	3.2	

주: 1) 생계비 지원대상인 거택보호와 시설보호 합계,

수급률 = 총수급자 수/통계청 장래인구추계 기준 연도별 총인구 × 100

자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 각년도.

- 가구유형별로 살펴보면 기초생활보장제도 도입 초기에는 노인세대가 가장 많은 비중을 점유하고 있었지만, 2004년 이후에는 일반세대가 가장 많은 비중을 점유
  - 장애인 세대와 기타세대가 제도 도입 이후 꾸준히 증가하고 있지만 최근 들어 노인 및 장애인세대를 제외하고는 가구 규모가 늘어나는 추세

표 3-2. 가구유형별 수급자 연도별 추이

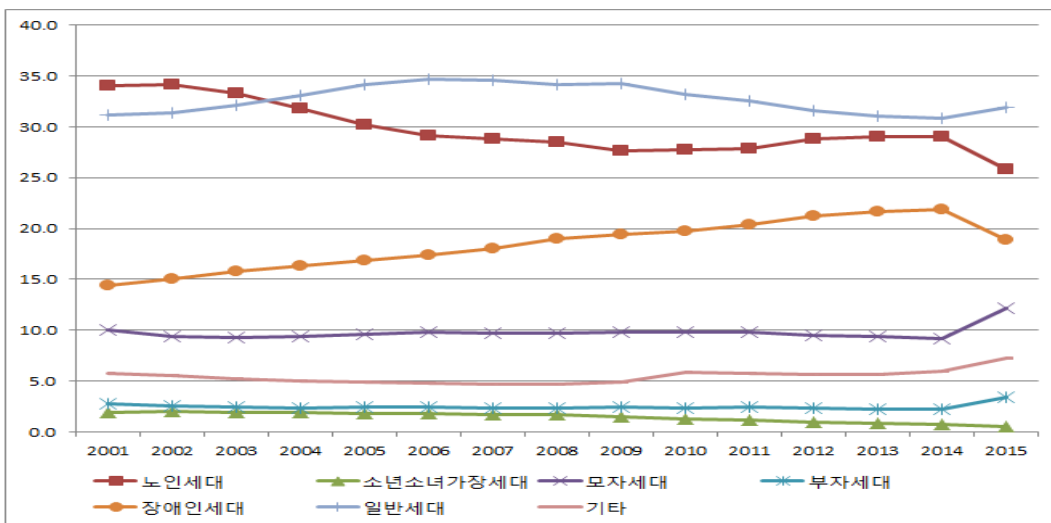
(단위: 호)

구분	노인세대	소년소녀가장세대	모자세대	부자세대	장애인세대	일반세대	기타	합계
2001년	237,443	13,613	70,152	19,128	100,313	217,462	39,964	698,075
2002년	235,893	13,638	65,132	17,289	104,009	216,645	38,412	691,018
2003년	238,790	13,932	66,636	17,158	112,987	230,827	37,531	717,861
2004년	240,030	14,387	70,951	17,916	123,418	249,393	37,586	753,681
2005년	244,565	14,823	77,985	19,450	136,892	276,227	39,803	809,745
2006년	242,470	14,713	81,189	19,963	144,747	288,945	39,665	831,692
2007년	245,935	14,475	82,920	19,934	154,066	294,872	40,218	852,420
2008년	243,132	14,276	82,880	19,744	162,527	291,680	39,966	854,205
2009년	244,529	13,533	86,961	21,115	171,330	302,202	43,255	882,925
2010년	243,708	11,565	85,970	20,879	173,322	291,774	51,581	878,799
2011년	237,213	9,798	83,525	20,479	173,751	277,081	48,842	850,689
2012년	236,617	8,105	78,333	18,820	174,112	259,866	46,026	821,879
2013년	235,601	6,945	76,270	18,366	175,867	251,372	46,123	810,544
2014년	236,548	5,882	74,925	18,362	178,397	251,333	48,737	814,184
2015년	262,124	5,188	123,497	34,538	191,723	323,289	73,818	1,106,056

자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 각 년도.

그림 3-1. 가구유형별 수급자 연도별 추이

(단위: %)



자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 각 년도.

- 기초생활보장제도의 도농 간 수급자 규모를 보면 맞춤형 급여 도입 이전의 경우 시·구의 수급자 규모가 2014년까지 1~2% 중반대 수준이었다면 군 지역의 수급자는 5%대에서 2014년에는 3.6%까지 감소
- 뒤에서 분석된 농촌의 빈곤율 수준에 비해 현저히 낮은 수준임을 볼 수 있음.
  - 맞춤형 급여로의 전환 이후 수급규모가 증가, 2015년 기준 대도시는 1.9%, 구지역은 3.2%, 군지역은 4.2%로 군지역의 지역별 인구대비 비율이 가장 높았음.
  - 맞춤형 급여를 통해 수급규모가 늘어났다고 하지만 여전히 수급규모는 2010년 이전의 규모에 비해서는 낮은 상황임.

표 3-3. 지역별 수급자 현황

(단위: 가구, 명, %)

구분	수급가구	수급자 수	연령별			
			18세 미만	18~64세	65세 이상	
2008년	시	359,515	607,005(2.7%)	150,763	298,463	157,779
	군	155,707	246,217(5.2%)	483,01	109,228	88,688
	구	338,983	590,788(2.6%)	147,149	308,056	135,583
	전체	854,205	1,444,010	346,213	715,747	382,050
2009년	시	367,022	614,409(2.7%)	147,529	308,466	158,414
	군	156,121	245,396(5.1%)	48,300	110,957	86,066
	구	359,782	622,914(2.8%)	148,414	331,206	143,367
	전체	882,925	1,482,719	344,243	750,629	387,847
2010년	시	367,041	608,693(2.6%)	137,849	308,892	161,952
	군	147,484	227,809(4.7%)	41,888	105,107	80,814
	구	364,274	621,696(2.7%)	137,647	335,601	148,448
	전체	878,799	1,458,198	317,384	749,600	391,214

구분		수급가구	수급자 수	연령별		
				18세 미만	18~64세	65세 이상
2011년	시	355,826	574,740(1.7%)	123,064	295,285	156,391
	군	134,942	205,718(4.3%)	36,900	95,719	73,099
	구	359,921	599,407(2.6%)	123,659	326,827	148,921
	전체	850,689	1,379,865	283,623	717,831	378,411
2012년	시	344,024	541,498(1.6%)	107,701	277,445	156,352
	군	122,697	183,047(4.0%)	30,687	85,877	66,483
	구	351,158	575,954(2.5%)	109,277	313,414	153,263
	전체	821,879	1,300,499	247,665	676,736	376,098
2013년	시	336,189	518,782(1.5%)	95,759	268,047	154,976
	군	115,918	170,248(3.8%)	26,906	80,840	62,502
	구	358,437	569,552(2.5%)	99,071	311,847	158,634
	전체	810,544	1,258,582	221,736	660,734	376,112
2014년	시	337,874	510,103(1.5%)	86,819	266,833	156,451
	군	110,078	159,299(3.6%)	23,637	77,075	58,587
	구	366,232	567,984(2.5%)	90,116	657,766	379,048
	전체	814,184	1,237,386	200,572	657,766	379,048
2015년	시	427,098	654,093(1.9%)	169,204	312,096	172,793
	군	127,514	186,005(4.2%)	38,760	83,639	63,606
	구	459,565	714,386(3.2%)	167,356	363,977	183,053
	전체	1,014,177	1,554,484	375,320	759,712	419,452

주: 1) ( )는 시·군·구 인구대비 시·군·구 수급자 비율임  
 자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장수급자 현황』, 각년도.

- 이하에서는 한국복지패널 자료를 활용하여 도농 간 국민기초생활보장제도에 대한 수급실태와 기초생활보장제도에 대한 도농 간 인식 차이를 분석해 보고자 함.
- 분석을 통해 도농 간에 나타나는 문제점을 파악하고 이를 해소할 수 있는 방안이 무엇인지 제안해 보고자 함.

- 대상 측면에서 기존 기초생활보장제도 및 변경된 맞춤형 급여 제도가 대상자를 충분히 포괄하고 있는지를 평가할 수 있음. 제도 포괄성 측정은 다른 의미에서는 제도 개편의 목적 중 하나인 사각지대 해소 효과와 관련이 있음.
  - 제도의 포괄정도를 측정하는 것으로 기초생활보장제도가 빈곤층을 어느 정도 받아들이고 지원하고 있는지를 통해 파악할 수 있음.
  - 아래 표를 통해 보면 한국복지패널을 통해 파악된 중위소득 50%(경상소득 기준) 빈곤율은 점진적으로 감소하고 있음(2005년 17.0%에서 2015년에는 14.4%까지 감소).
  - 비교를 위해 통계청의 소득분배 자료를 통해 발표된 중위소득 50%(가처분소득 기준) 빈곤율은 2006년 14.3%에서 2015년에는 13.8%로 초기에는 한국복지패널의 빈곤율이 높았지만, 이후에는 통계청의 발표자료와 큰 차이를 보이고 있지 않음.
  - 2015년을 기준으로 빈곤율이 13~14%인 점을 고려시 2015년 기초생활보장제도의 수급률 3.2%는 많은 차이를 보이고 있다는 점을 발견할 수 있음.
  - 특히 노인 빈곤율이 다른 국가에 비해 매우 높은 상황에서 노인세대의 지원수준이 약 26만 가구(2015년)에 불과하다는 점은 기초생활보장제도의 사각지대 즉 포괄성이 매우 취약하다는 점을 확인할 수 있음.
  - 이와 같이 빈곤율과 수급률 사이에 큰 격차가 발생하는 이유는 대부분 기초생활보장제도의 선정기준인 소득인정액과 부양의무자 기준 때문인 것으로 보고됨.

표 3-4. 빈곤율 변화

(단위: %)

구분	전체	지역별		65세 이상	지역별		통계청	
		도시	농촌		도시	농촌	전가구	65세 이상
2005년	17.0	15.9	32.5	49.8	46.4	69.2	-	-
2006년	16.2	14.9	31.6	52.0	48.4	67.5	14.3	42.8
2007년	15.8	14.7	29.8	51.9	49.1	64.4	14.8	43.6
2008년	15.0	14.0	26.9	50.2	47.5	62.5	15.2	44.1
2009년	14.0	13.1	24.7	48.2	46.0	58.2	15.3	45.9
2010년	13.9	12.9	25.4	49.0	46.2	62.0	14.9	46.3
2011년	14.6	13.7	26.8	50.3	48.4	60.9	15.2	47.6
2012년	14.7	13.7	26.0	50.0	48.2	59.7	14.6	47.2
2013년	15.5	14.4	30.8	52.5	50.0	67.2	14.6	48.1
2014년	14.4	13.5	27.7	49.9	47.8	62.9	14.4	47.4
2015년	14.4	13.4	27.9	49.8	47.7	62.6	13.8	44.8

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 각년도.  
통계청, 국가통계포털(KOSIS)

○ 맞춤형 급여가 의미를 가지는 것은 기존 주거급여의 중요성이 확대되었다는 점임. 기초생활보장제도 도입과 함께 시작된 주거급여는 빈곤층 주거안정을 위한 주요한 수단임에도 생계급여와 함께 지급됨으로써 주거비 보다는 생활비로서 활용되는 경향이 있었음.

- 하지만 주거빈곤층이 상존하고 있음에도 역할을 충실하지 못했다는 점에서 맞춤형 급여에서 주거급여 분리하는 의미가 있다고 볼 수 있음.
- 아래 표에서 보듯이 최저주거기준 혹은 임대료 과부담(소득 대비 임대료로 20% 이상을 지출하는 가구)으로 분석된 주거빈곤층은 시간이 지남에 따라 변하지만 최저주거기준 및 임대료 과부담 가구는 모두 약 5~6% 수준을 보이고 있음. 즉, 주거빈곤율이 5~6% 수준임.<sup>8)</sup>

8) 최저주거기준은 국토교통부에서 고시한 최저주거기준을 기준으로 분석. 패널조사의 한계로 최저주거기준은 주거면적과 주거환경을 기초로 분석함. 동 분석이 지니는

- \* 지역별로는 농촌에 비해서는 도시지역에서 주거빈곤층이 높게 나타나고 있음.
- 기초보장 수급가구를 기준으로 보면 전가구를 기준으로 한 것에 비해 주거빈곤층이 크게 증가하고 있음.
  - \* 최저주거기준 및 임대료 과부담 가구를 보면 약 10~15%의 높은 주거빈곤율이 나타나고 있음.
  - \* 지역을 기준으로 역시 농촌보다는 도시에 거주하는 수급가구의 주거빈곤 현상이 심한 것으로 분석됨.
- 소득빈곤선(상대 기준 중위 50% 미만) 미만이면서 기초생활보장제도의 지원을 받지 않는 비수급 빈곤층을 보면 역시 전가구에 비해서는 주거빈곤율이 높았음.
  - \* 최저주거기준을 기준으로 보면 약 6~7% 수준이었지만, 임대료 과부담가구를 기준으로 보면 약 12~13%로 최저주거기준에 비해 두배 정도 높았음.
  - \* 새롭게 변경된 주거급여가 우선적으로 임차가구를 대상으로 하고 있다는 점에서 비수급 빈곤층의 높은 임대료 과부담 가구에게는 제도 개선이 긍정적 효과를 발휘 할 것이라는 점을 예상할 수 있음.
  - \* 2010년 들어서면서 농촌 일부 지역에서 임대료 과부담가구가 늘어나고 있다는 측면에서 주거급여가 농촌에 거주하는 비수급 빈곤층의 주거안정에 도움을 줄 수 있을 것으로 예상됨.
  - \* 2015년 말 보건복지부 보도자료('15.12)를 통해 보면 주거급여를 수급하는 대상자의 실제 임차료 부담이 28.8%에서 13.3%로 감소(15.5%p)했다는 점에서 그 효과를 파악할 수 있음(임차료에서 주거급여 제외).

---

한계는 농촌지역 주택의 경우 도시에 비해 오래되고 낙후된 주택이 많다는 점임. 즉 도시와 같은 면적과 주거환경을 가지고 있더라도 주택노후도에 있어서는 농촌이 더욱 심하지만 현재의 최저주거기준은 이를 반영하고 있지 못한 단점이 있음.

표 3-5. 주거빈곤층 변화

(단위: %)

전가구	최저주거 기준	지역별		임대료 과부담	지역별	
		도시	농촌		도시	농촌
2005년	7.8	8.2	2.6	4.4	4.7	0.8
2006년	7.7	8.3	2.3	4.0	4.3	1.0
2007년	7.2	7.7	2.4	5.8	5.8	5.5
2008년	7.4	8.0	2.0	5.8	6.0	4.1
2009년	5.7	6.1	1.2	5.4	5.7	2.7
2010년	5.5	6.0	0.6	4.2	4.3	3.1
2011년	6.7	7.2	1.2	6.0	6.2	4.2
2012년	6.2	6.6	2.0	6.0	6.0	5.8
2013년	5.9	6.3	1.7	6.7	6.9	4.7
2014년	5.4	5.8	1.5	6.3	6.5	5.3
2015년	4.9	5.2	1.0	5.5	5.6	4.3
기초보장 수급가구	최저주거 기준	지역별		임대료 과부담	지역별	
		도시	농촌		도시	농촌
2005년	21.4	23.4	6.8	19.9	22.1	4.0
2006년	18.2	19.9	7.7	17.7	20.2	1.5
2007년	18.0	19.4	7.6	18.3	19.8	6.2
2008년	18.9	21.1	2.1	17.3	18.7	7.1
2009년	15.7	17.6	1.1	18.7	20.3	7.0
2010년	16.5	18.5	1.5	15.8	16.8	8.1
2011년	16.7	18.3	2.8	20.6	21.2	15.5
2012년	14.9	16.4	2.1	20.6	21.8	10.7
2013년	13.8	14.7	5.2	17.1	18.0	7.7
2014년	14.2	14.9	6.6	17.8	18.7	8.3
2015년	12.2	13.2	2.3	15.8	16.6	7.5
비수급 빈곤층	최저주거 기준	지역별		임대료 과부담	지역별	
		도시	농촌		도시	농촌
2005년	10.1	11.7	1.6	9.0	10.6	0.8
2006년	8.1	9.8	1.2	8.0	9.6	1.6
2007년	8.8	10.2	3.0	13.7	14.5	10.6
2008년	9.1	10.7	2.2	13.9	15.8	5.5
2009년	8.6	9.9	2.5	12.9	15.0	3.1
2010년	6.9	8.3	0.9	9.1	10.5	3.1
2011년	8.6	9.9	2.2	10.7	12.1	3.8
2012년	8.4	9.9	0.7	12.0	13.0	7.0
2013년	7.6	8.6	2.4	14.2	15.2	8.9
2014년	6.8	8.1	0.6	12.6	14.3	4.5
2015년	6.6	7.9	1.0	12.6	13.7	7.5

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 각년도.



- 이하에서는 한국복지패널을 통해 나타난 빈곤층 및 수급가구의 기초생활보장 제도에 대한 인식을 살펴봄.
  - 급여 관련 분석 기준은 한국복지패널 자료로 여기서 분석하고 있는 기초생활보장제도의 주요내용은 매년 조사되는 사항임. 비슷한 내용이 동일하게 반복된다는 점에서 조사가 시작된 첫째년도(2005년), 중간년도(2010년), 개편 이전 연도(2014년)를 비교대상으로 설정하여 분석함.
  
- 아래 표를 보면 한국복지패널을 통해 기초생활보장제도 수급신청 이후 탈락한 신청자 사유를 보면, 부양의무자 기준에 의한 탈락이 가장 많았음.
  - 그 다음으로는 소득기준 및 재산기준을 초과하는 경우가 대부분이었음. 도농 간으로 구분해 보면 도시와 농촌 모두 부양의무자 기준에 의한 탈락이 가장 많았음.
  - 이후 분석년도에 따라 차이가 발생하고 있지만, 도시와 농촌 모두 소득 및 재산기준에 의한 탈락이 많았음.
  - 기초생활보장제도가 전국을 기준으로 선정 및 급여기준을 설정함에 따라 거의 동일한 기준을 적용하고 있음. 하지만 세부적 운영에 있어서는 도시와 농촌 간에 소득 및 자산기준에 있어 차별적 적용을 하기도 함.
  - 제도 개편 과정 논의에서 보듯이 농촌의 별도 특례조항을 통해 수급 선정의 인센티브를 부여하고 있지만 그 영향력은 높지 않음.
  - 실제 수급선정에 있어 중요한 영향을 미치는 소득 및 자산 기준에 대한 변화에 있어 도시지역은 사회 변동에 따른 제도개선이 이루어져 왔지만 농촌의 경우에는 이를 충분히 반영하지 못한 측면이 있음.
  - \* 대표적인 것이 자산기준에 적용되는 주택에 대한 기초공제액이 제도 도입 이후 한 번도 변경되지 않고 그대로 유지되고 있음.

표 3-6. 기초생활보장제도 미선정 사유

(단위: %)

구분	수급 미선정 사유	전체	지역별	
			도시	농촌
2005년	소득기준 초과	13.4	13.2	16.4
	자동차 있음	11.0	11.1	10.2
	거주 주택가격 높음	16.8	17.6	6.6
	기타 자산 많음	4.5	4.4	6.0
	부양의무자 기준	30.3	29.4	41.4
	기타	14.1	13.7	19.5
2010년	소득기준 초과	25.4	26.6	20.8
	자동차 있음	16.0	20.1	-
	거주 주택가격 높음	3.4	4.3	-
	기타 자산 많음	4.3	-	20.9
	부양의무자 기준	34.1	34.5	32.3
	기타	15.0	14.6	16.4
2014년	소득기준 초과	19.7	21.7	-
	자동차 있음	-	-	-
	거주 주택가격 높음	16.0	15.2	23.7
	기타 자산 많음	3.1	3.4	-
	부양의무자 기준	48.0	49.0	38.0
	기타	3.8	2.0	21.2

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 각년도.

○ 급여측면에서 문제를 살펴보면, 먼저 빈곤층이 기초생활보장제도를 신청하는 대부분 생계문제 해결인 것으로 분석됨.

- 2005년, 2010년, 2014년 모두 도시와 농촌, 연령에 상관없이 생계문제 해결이 우선되고 있으며, 특히 시간이 지남에 따라 생계문제 비율이 더 증가하는 것으로 나타나 빈곤층의 생계가 점점 더 어려워지고 있는 것으로 분석됨.

- 이외의 사유는 의료급여 지원, 자녀 교육비 지원에 대한 필요성이 높은 것으로 나타남.
- 생계문제를 우선적으로 지적한 비율이 도시보다는 농촌지역에 거주하는 경우가 다소 높게 나타나고 있음.

표 3-7. 기초생활보장제도 신청 사유

(단위: %)

구분	수급신청사유	전체	지역별		65세 이상	지역별	
			도시	농촌		도시	농촌
2005년	생계문제 해결	68.5	68.1	73.9	79.4	78.8	85.0
	의료급여 지원	7.5	7.4	8.4	7.6	7.0	13.4
	주거비 지원	3.8	4.1	-	3.6	3.9	-
	자녀교육비 지원	10.3	9.8	17.7	0.9	0.8	1.6
	취업 등 자활지원	0.5	0.5	-	1.9	2.1	-
	기타	8.5	9.1	-	6.7	7.3	-
2010년	생계문제 해결	79.2	78.9	80.5	76.0	74.1	84.7
	의료급여 지원	11.5	13.0	4.0	20.6	22.8	10.4
	주거비 지원	-	-	-	-	-	-
	자녀교육비 지원	8.1	6.5	15.6	3.5	3.2	4.9
	취업 등 자활지원	-	-	-	-	-	-
	기타	1.3	1.5	-	-	-	-
2014년	생계문제 해결	85.6	84.9	92.6	81.2	79.0	100.0
	의료급여 지원	10.0	10.3	7.4	18.8	21.0	-
	주거비 지원	0.4	0.4	-	-	-	-
	자녀교육비 지원	1.4	1.5	-	-	-	-
	취업 등 자활지원	-	-	-	-	-	-
	기타	2.7	3.0	-	-	-	-

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 각년도.

- 기초생활보장제도 수급가구 중 경제적 이유로 기초생활보장제도를 신청하고 수급하는 경우가 가장 많았음.

- 분석 연도별로 다소 차이가 있지만 실직으로 인해 수급을 신청한 사유가 30% 이상을 점유하고 있으며, 도시와 농촌 간에도 비슷한 규모의 비율을 보이고 있음.
  - 다음으로는 연도별로 일부 차이를 보이지만 주소득원의 상실(사망, 이혼 등)이 높은 비중을 점유하고 있으며, 이외에 근로빈곤의 의미를 지닌 일을 해도 수입이 적어서 기초생활보장제도의 급여를 수급하고 있다는 비중이 높았음.
  - 농촌지역이 도시에 비해 다른 특징을 보인 점은 가구원수 증가에 따른 수급사유를 들고 있음. 이는 신빈곤의 측면에서 나타나고 있는 조손가구의 경우로 추정할 수 있음. 즉 농촌에서 어르신 가구가 생활하는 중에 자녀의 문제로 손자녀가 농촌 노인가구에서 생활하는데 따른 생계문제가 발생하고 있는 것으로 볼 수 있음.
  - 본 분석에서 나타난 것과는 다르게 실제 기초생활보장제도 가구유형별 수급실태에서는 조손가구의 비중이 지속적으로 감소하고 있다는 점에서 많은 농촌의 조손가구가 도움이 필요함에도 부양의무자 등의 선정기준 요건으로 사각지대에 놓여져 있을 가능성도 높을 것으로 추정됨.
- 65세 이상 노인의 경우 전체 분석과 동일하게 실직으로 인해 수급신청을 하고 있는 비율이 가장 높았음. 다음으로는 주변의 도움이 줄어서, 의료비 지출이 과다해서인 것으로 분석됨.
- 65세 이상 농촌의 경우에는 일을 해도 수입이 낮다고 지적한 비율이 도시에 비해 높았으며, 이외에 의료비 과다 지출, 주소득원의 상실 등을 수급사유로 드는 비율이 높았음.

표 3-8. 기초생활보장제도 급여 수급 사유

(단위: %)

구분	수급신청사유	전체	지역별		65세 이상	지역별	
			도시	농촌		도시	농촌
2005	일을 해도 수입이 적음	18.9	19.1	16.9	12.9	11.9	17.6
	실직	31.4	31.4	31.5	34.1	34.2	33.7
	주변 도움이 줄어서	5.5	5.4	6.5	13.2	14.2	8.0
	주소득원 상실(이혼 등)	14.0	14.0	14.2	6.5	7.0	4.0
	주소득원 사망	6.9	7.1	5.2	8.7	9.1	6.9
	가구원 증가	1.2	1.0	2.9	1.3	0.7	3.9
	의료비 지출 과다	15.2	15.3	14.6	13.9	13.3	16.7
	타지역 이사 기타	0.2 5.2	0.2 4.9	- 7.8	0.9 6.6	1.1 6.3	- 8.3
2010	일을 해도 수입이 적음	16.7	16.9	15.2	12.4	11.4	16.9
	실직	29.3	31.1	29.1	38.2	39.1	33.9
	주변 도움이 줄어서	4.5	4.8	1.8	8.4	9.5	3.4
	주소득원 상실(이혼 등)	19.3	18.8	23.8	11.3	10.0	17.7
	주소득원 사망	7.5	6.9	12.7	8.8	8.5	10.2
	가구원 증가	3.3	3.1	4.7	1.2	0.9	2.5
	의료비 지출 과다	17.3	18.1	10.4	18.7	19.6	14.6
	타지역 이사 기타	0.03 2.1	- 2.3	0.03 -	0.2 1.0	- 1.2	0.8 -
2014	일을 해도 수입이 적음	16.8	17.2	12.1	11.8	11.4	14.8
	실직	35.8	35.7	37.1	41.4	40.6	47.7
	주변 도움이 줄어서	7.7	11.0	7.4	12.5	12.2	14.3
	주소득원 상실(이혼 등)	16.7	17.0	14.3	6.9	7.2	5.0
	주소득원 사망	9.5	9.4	10.2	11.5	11.6	10.8
	가구원 증가	0.4	0.2	3.4	0.3	0.1	1.7
	의료비 지출 과다	13.1	13.2	11.9	15.7	16.9	5.8

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 각년도

- 기초생활보장제도가 도입되면서 구 생활보호제도와 의 큰 차이점 중 하나로 보충급여 방식에 의한 생계급여 지급을 들 수 있음.
  - 맞춤형 급여로 전환 이전 기초생활보장제도 수급가구들이 느끼는 급여 수준에 대한 만족도를 보면 전반적으로 불만족하다는 비중이 높았음.
  - 전반적으로 현재의 급여수준에 만족하고 있다는 비중은 10% 이하로 나타나고 있었음. 특징적으로 도시에 비해 농촌지역에서는 상대적으로 급여수준에 대한 만족도가 높았음.
  - 65세 이상의 경우 전체 수급가구에 비해서는 급여수준에 대한 만족도가 다소 높았음. 현재의 청장년 세대에 비해 노인세대는 오랜 기간 산업발전을 위해 노력해 왔음에도 국가로부터 충분히 보상받고 있지 않지만 정부정책에 대해 긍정적 인식을 가지고 있음.
    - \* 하지만 현재 급여수준에 대한 평가는 전체 급여를 기준으로 한 것으로 노인 수급가구의 경우 기초연금 수급액이 생계급여에서 제외되는 점에서 맞춤형 급여로의 전환 시 기초연금으로 인한 생계급여액 감소에 대한 평가는 다른 양상을 보일 수도 있을 것임.
  - 급여수준에 대해 대부분의 수급가구는 불만족하다는 지적이 50% 이상을 점유하고 있었으며, 농촌에 비해 도시 거주자의 급여 불만족이 높은 것으로 분석됨.
  - 이와 같이 지역 간 급여수준에 대한 만족도에 차이를 보이는 이유는 농촌의 경우 도시와 달리 농어업 활동을 통해 생활비의 일부를 자족적으로 조달함으로써 생활비에 대한 부담이 낮은 반면에 도시거주자는 생활비의 대부분을 수급비에 의존함에 따라 상대적으로 생활비에 비해 급여수준이 낮다고 평가하는 것으로 추측할 수 있음.
  - 기존 급여 혹은 맞춤형 급여에서는 주거급여를 제외하고는 생계, 의료, 교육 급여 등은 지역 간 생활비 차이를 반영하고 있지 못하다는 점에서 차이가 발생하는 것으로 보임.

표 3-9. 기초생활보장제도 급여수준 만족도

(단위: %)

구분	수급신청사유	전체	지역별		65세 이상	지역별	
			도시	농촌		도시	농촌
2007	매우 적절	0.3	0.3	-	0.9	1.1	-
	적절	6.1	5.6	10.9	11.6	11.1	13.6
	보통	15.2	14.6	21.3	20.8	19.0	28.0
	부족	53.5	54.2	47.4	51.0	51.7	48.4
	매우 부족	23.7	24.2	19.0	13.1	14.5	7.4
2010	매우 적절	1.8	1.8	1.8	3.7	3.7	3.8
	적절	7.0	7.4	3.2	10.8	12.3	3.8
	보통	19.7	18.2	32.7	26.0	23.3	38.3
	부족	57.5	57.5	57.3	53.3	54.2	49.1
	매우 부족	14.0	15.0	5.0	6.2	6.4	5.1
2014	매우 적절	1.9	1.7	4.0	1.7	1.6	1.9
	적절	8.3	7.9	13.6	8.9	8.0	15.7
	보통	27.2	26.4	35.7	35.4	35.0	38.4
	부족	52.2	53.3	39.2	46.6	48.0	36.0
	매우 부족	10.5	10.7	7.5	7.4	7.4	8.0

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 각년도

- 급여측면에서 기초생활보장제도 수급 탈피시 생계급여를 제외하고 가장 필요로 하는 급여로는 대부분의 가구가 의료비 지원을 지적하고 있음.
- 특히 65세 이상 노인의 경우에는 절반 이상이 의료비 지원의 필요성이 높은 것으로 분석됨.
  - 그 다음으로는 주거비에 대한 지원 필요성이 20% 후반대로 나타났으며 65세 이상은 좀 더 그 비중이 높았음.
  - 지역적으로 볼 때 초기에는 의료비 지원의 필요성이 농촌지역에서 높았지만 이후 비슷한 양상을 보이고 있으며, 특징적으로 도시에 비해 교육비 지원의 필요성이 높은 비중을 점유하고 있었음.
  - 앞에서 설명한 것과 유사하게 도시에 비해 농촌에 거주하는 65세 이상

노인 가구에 손자녀가 함께 거주함에 따라 손자녀 교육비에 대한 부담이 높은 것으로 추정됨.

표 3-10. 기초생활보장제도 수급 탈피시 희망 급여(생계급여 제외)

(단위: %)

구분	수급탈피시 희망급여	전체	지역별		65세 이상	지역별	
			도시	농촌		도시	농촌
2005	의료비 지원	47.0	46.4	51.4	52.7	50.4	63.9
	교육비 지원	19.1	19.2	18.1	5.0	5.3	3.3
	주거비 지원	26.5	26.7	25.0	35.5	37.2	27.0
	자활관련 지원	4.2	4.2	4.2	3.3	3.2	4.0
	없다	0.5	0.5	0.2	0.4	0.4	0.5
	기타	0.1	0.1	-	0.2	0.2	-
2010	의료비 지원	48.4	48.6	47.0	56.6	56.8	55.5
	교육비 지원	16.0	15.5	20.0	4.7	3.7	9.0
	주거비 지원	30.0	30.3	27.3	33.6	34.7	29.0
	자활관련 지원	4.0	4.1	3.7	2.5	2.1	4.2
	없다	0.7	0.8	0.3	0.6	0.6	0.7
2014	의료비 지원	52.0	52.9	41.8	55.4	55.2	56.7
	교육비 지원	17.9	17.7	19.9	5.5	4.7	11.1
	주거비 지원	23.2	22.5	30.4	31.7	33.0	23.2
	자활관련 지원	3.8	3.6	6.5	3.7	3.0	7.7
	없다	2.0	2.2	0.5	0.2	-	1.3

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 각년도



### 3. 제도 개편 후 효과

#### 3.1. 개요 및 연구방법

- 통합급여 형태인 국민기초생활보장제도가 2015년 7월부터 개별급여 형태인 맞춤형 급여로 개편되었음.
  - 맞춤형 급여는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여를 각각의 기준(기준 중위소득의 28%, 40%, 43%, 50%)에 따라 급여를 지급하기 때문에, 통합급여 형태로 최저생계비 이하의 가구들에게 급여를 지원한 기존의 국민기초생활보장제도 보다는 더 많은 대상들이 정책의 수혜를 받을 것으로 추측됨.
  - 이와 함께, 부양의무자 기준이 완화됨에 따라 기존의 비수급 빈곤층이 제도의 적용을 받게 되어 공적이전소득 증가로 인한 빈곤 감소 효과 확대 또한 기대할 수 있음.
  - 본 연구의 목적은 국민기초생활보장제도의 개편으로 농어촌 지역에서 국민기초생활보장제도 적용대상의 확대(수급률 증가) 및 빈곤 감소 효과가 다른 지역과 어느 정도 차이가 있는지를 파악하는데 있음.
- 분석자료
  - 맞춤형 급여로 인한 농어촌지역의 기초생활보장제도 수급률 제고 및 빈곤 감소 효과를 파악하기 위해 한국보건사회연구원에서 수행하고 있는 한국복지패널 10차, 11차 자료를 활용하였음.
  - 한국복지패널 10차, 11차 자료는 각각 2015년과 2016년에 수행된 조사로서 가구 및 가구원에 대한 다양한 정보를 수록하고 있음.
  - 한국복지패널 11차 자료에는 2015년 1월~6월까지의 국민기초생활보장제도 관련 변수와 2015년 7월~12월까지의 맞춤형 급여에 대한 변수가 수록되어 있어, 두 기간에 대한 비교가 가능함.

## ○ 분석방법

- 맞춤형 급여로의 개편을 통한 적용대상의 확대효과는 개편 이전의 수급률과 개편 이후의 수급률을 비교해서 파악
  - \* 하지만 맞춤형 급여의 경우 개별급여 형태이므로, 수급받는 급여의 개수에 따라 구분하고(1개~4개) 4개의 급여 중 하나 이상의 급여를 수급하는 경우를 ‘전체수급’으로 정의하여 개편 이전과 비교
- 맞춤형 급여의 빈곤 감소 효과는 경상소득을 적용하여 구한 빈곤율과 경상소득에서 맞춤형 급여에 해당하는 공적이전소득 금액을 차감하여 구한 소득으로 도출한 빈곤율을 비교하여 산출
- 빈곤율은 가구원수별 최저생계비 기준 절대적 빈곤율을 도출하였는데,
  - \* 이는 맞춤형 급여 도입 이전의 빈곤율과 도입 이후의 빈곤율을 동일한 기준에서 비교하기 위함임.
  - \* 따라서 2015년의 절대적 빈곤율은 2015년 6월 까지 적용된, 가구원수별 최저생계비를 기준선으로 활용하여 도출함.
  - \* 빈곤 감소 효과 =  $(A - B) / B$ 
    - A: 경상소득을 적용하여 도출한 빈곤율
    - B: 경상소득에서 해당 공적이전소득을 차감한 소득을 적용하여 도출한 빈곤율
- 맞춤형 급여는 2015년 7월부터 시행되었기 때문에 2015년 1월~6월까지 시행된 기존의 기초생활보장제도와 7월~12월까지 시행된 맞춤형 급여의 빈곤 감소 효과를 각각 파악한 후 비교하였음.
- 한편, 1년 단위로 조사되는 패널 자료에서 보다 정확한 빈곤 감소 효과를 파악하기 위해서는 전년도의 빈곤 감소 효과성과 비교할 필요가 있음.
  - \* 따라서 본 연구는 2015년의 빈곤 감소 효과는 물론 2014년의 빈곤 감소 효과를 파악하고 서로 비교하여, 맞춤형 급여가 농어촌 지역에 미친 영향과 그 함의를 연도간의 비교를 통해 파악해 보고자 함.
- 지역구분
  - \* 본 연구의 대상인 농어촌 지역을 복지패널 조사의 지역코드 중 군지역에 해당하는 것으로 가정하였음.

\* 시지역과 서울 및 광역시 지역을 비교지역으로 하여 군지역과 수급률 및 빈곤 감소 효과를 비교하였음.

○ 분석의 한계의 주의 사항

- 패널자료의 경우 표본의 규모와 특성상 해당 자료를 활용하여 도출한 주요 지표(예를 들어 빈곤율 등)가 전체 인구에 대한 모수 값을 대표한다고 보기는 어려움.
- \* 따라서 패널자료를 통해서는 인과관계 분석이나 집단간 비교를 통한 성과나 효과의 차이를 살펴보는 것이 타당함.
- 따라서 본 연구에서 산출하는 빈곤율 또는 빈곤율 감소효과는 복지패널 자료상 놓여촌과 그 외 지역의 빈곤율과 빈곤 감소 효과임을 밝혀둠.

### 3.2. 제도개편의 수급확대 효과

- 맞춤형 급여 도입에 따른 수급률 변화를 살펴보기 위해 한국복지패널 11차 자료를 활용하여 2015년 6월 기준 국민기초생활보장제도 수급여부와 2015년 12월 기준 맞춤형 급여 수급여부를 비교하였음.
- 개편 이전 국민기초생활보장제도의 경우 일반수급가구와 조건부수급가구와 함께 특례가구를 포함하였으며, 의료급여의 경우 1종 및 2종 수급자와 함께 국가유공자 무료진료도 수급자에 포함하여 분석함.
- 맞춤형 급여의 경우 2015년 12월 기준 맞춤형 급여의 개별급여(생계, 의료, 주거, 교육) 수급자의 수급률을 분석
  - \* 의료급여에는 국가유공자 무료진료가 포함되었으며, 이전의 통합급여에서 분리된 주거급여는 임차급여와 수선유지급여 그리고 이들 급여들에 대한 특례가 포함되어 있음.

- 먼저, 개편이전 국민기초생활보장제도 수급률은 전체집단에서 5.2%인 반면 군지역은 이보다 1.7%p 높은 6.9%로 나타나났으며, 군지역이 시지역과 서울 및 광역시 지역보다 수급률이 더 높은 것으로 나타남.
  - 개편이전의 국민기초생활보장제도 수급률은 전체 집단에서 기초보장 수급 또는 의료급여 수급을 받는 사람들의 비율을 의미하며 의료급여 수급은 기초보장 수급을 포괄
- 맞춤형 급여로의 개편을 통해 통합형 급여가 생계·주거 급여 등으로 분화되었는데, 전체 수급률을 살펴보면 맞춤형 급여 중 기본급여에 해당하는 생계급여는 개편 이전의 기초보장 수급률과 큰 차이가 없는 것으로 분석됨(약 0.1%p 하락).
  - 시지역과 서울 및 광역시 지역과는 다르게 맞춤형 급여의 군지역 생계급여 수급률은 개편 이전의 기초보장 수급률보다 증가(0.3%p)
  - 한편, 맞춤형 급여 의료급여의 경우 개편이전의 의료급여보다 수급률이 다소 증가한 것으로 나타났으며, 군지역의 경우 의료급여 수급률이 약 0.4%p 증가한 것으로 나타남.
  - 생계급여에서 분리된 주거급여는 군지역 수급률이 약 7.2%로, 다른 지역들에 비해 수급률이 높은 것으로 나타남. 다른 지역은 주거급여 수급률이 생계급여 수급률보다 더 높는데 비해 군지역은 생계급여와 주거급여 수급률의 큰 차이가 없는 것으로 나타남.

표 3-11. 국민기초생활보장제도 급여종류별 수급률

구분	개편 이전		개편 이후: 맞춤형 급여			
	기초보장	의료급여	생계	의료	주거	교육
군지역	6.9%	7.2%	7.2%	7.6%	7.2%	3.2%
시지역	4.0%	4.2%	3.9%	4.3%	4.0%	1.5%
서울및광역시	6.2%	6.3%	6.1%	6.8%	6.6%	2.2%
전체	5.2%	5.4%	5.1%	5.6%	5.4%	1.9%

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 11차년도

- 한편, 맞춤형 급여 개편 이후, 생계·의료·주거·교육 급여로 분할 지급되면서, 농어촌 군지역 수급자가 제도 개편의 효용을 보다 크게 누리고 있음.
- \* 개편 이후 4개의 급여 중 하나 이상의 급여를 수급하는 사람들이 전체 대상 집단에서 차지하는 비율을 ‘전체수급률’이라 정의할 때, 개편 이후 전체수급률은 약 0.4%p 증가하였음.<sup>9)</sup>
- \* 군지역의 경우 개편이전의 수급률 7.2%보다 약 1.5%p 상승한 8.7%로 나타나 시지역과 서울 및 광역시 지역보다 수급률의 증가폭이 더 큰 것으로 나타남.
- \* 또한 적용받는 급여수를 살펴봐도 3개 이상인 경우의 수급률이 시지역과 서울 및 광역시 지역보다 높은 것으로 나타남.
- \* 이를 통해 제도 개편 이전과 이후를 비교해 볼 때, 농어촌 군지역에서 국민기초생활보장제도 적용을 받는 수급자가 상대적으로 늘어났다는 점에서 다른 지역보다 제도 개편의 효용이 크다고 분석됨.

표 3-12. 수급급여 개수에 따른 수급률

구분	개편 이전	개편 이후				
	전체수급률	전체수급률	1개	2개	3개	4개
군지역	7.2%	8.7%	1.4%	0.2%	5.2%	1.9%
시지역	4.2%	4.4%	0.3%	0.2%	2.7%	1.2%
서울및광역시	6.3%	6.9%	0.2%	0.5%	4.3%	1.9%
전체	5.4%	5.8%	0.3%	0.3%	3.6%	1.6%

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 11차년도

9) 제도개편 이전 4인가구 최저생계비가 1,668,329원인 반면 개편 이후 4인가구의 의료급여 수급기준은 1,689,013원이고 기준선이 가장 높은 교육급여의 경우 2,111,267원으로 수급 기준소득이 상향되었고, 교육급여의 경우 부양의무자 기준이 적용되지 않기 때문에 맞춤형 급여로의 개편을 통한 수급률 증가를 예상 할 수 있음.

### 3.3. 제도 개편의 빈곤 감소 효과

- 빈곤 감소 효과성은 농어촌을 대표하는 군지역과 다른 지역(시지역, 서울 및 광역시)과의 빈곤 감소 효과 차이를 통해 살펴보았음.
  - 빈곤 감소 효과는 맞춤형 급여 관련 변수(수급여부 및 급여액 등) 및 맞춤형 급여 도입시기의 가구 특성과 소득 정보가 수록된 복지패널 11차 자료와 도입 이전인 2014년의 가구 특성 및 소득 정보를 가지고 있는 복지패널 10차 자료를 활용하였음.
- 맞춤형 급여 개편으로 인한 빈곤 감소 효과를 살펴보기 전에 경상소득<sup>10)</sup>과 시장소득<sup>11)</sup>으로 공적이전소득의 빈곤 감소 효과를 살펴보았음.
  - 시장에서 벌어들이는 소득과 공적이전소득까지 포함된 경상소득 빈곤율은 2015년 4.6%로 2014년 빈곤율보다 0.8%p 감소한 것으로 나타났지만, 시장소득 빈곤율은 12.7%로 전년보다 0.3%p 증가한 것으로 나타남.
  - 이는 경기침체 등으로 인해 저소득층이 시장(노동시장, 서비스시장, 금융시장 등)에서 벌어들이는 소득은 다소 하락하였지만,
    - \* 2014년 7월 기초연금 도입 및 2015년 7월 맞춤형 급여의 도입 등으로 2015년 1년 동안 지급된 공적이전소득이 증가된 것이 큰 영향을 미친 것으로 볼 수 있음.
  - 빈곤율 감소효과를 살펴보면, 2015년 전체 집단의 빈곤율 감소효과는 64.1%로 2014년의 56.7%에 비해 7.4%p 증가한 것으로 나타났으며, 군지역의 경우 빈곤 감소 효과가 63.8%로 다른 지역들보다는 다소 적지만 전년도에 비해서는 11.6%p 증가하여 다른 지역보다 공적이전소득의 전년도 대비 빈곤 감소 효과가 더 큰 것으로 나타남.

10) 경상소득 = 시장소득 + 공적이전소득

11) 시장소득 = 근로소득 + 사업 및 부업소득 + 재산소득 + 사적이전소득

표 3-13. 경상소득 및 시장소득 빈곤율과 빈곤 감소 효과

구분	2014년				2015년			
	경상(A)	시장(B)	$(B-A)/B$	B-A	경상(A)	시장(B)	$(B-A)/B$	B-A
군지역	11.5%	24.0%	52.2%	12.5%p	8.8%	24.3%	63.8%	15.5%p
시지역	5.0%	11.4%	55.9%	6.4%p	4.2%	11.6%	63.9%	7.4%p
서울및광역시	4.8%	11.6%	58.9%	6.9%p	4.4%	12.2%	64.2%	7.8%p
전체	5.4%	12.4%	56.7%	7.0%p	4.6%	12.7%	64.1%	8.2%p

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 11차년도

#### ○ 빈곤율 비교

- 위의 표를 보면 2014년과 2015년 시장소득 빈곤율에는 큰 변화가 없지만 경상소득 빈곤율은 시장소득에 비해 변화가 큰 것을 확인할 수 있음.
- 한편, 아래 표를 살펴보면 2014년 기초보장급여를 제외한 경우 군지역의 빈곤율이 가장 높은 것으로 나타났으며, 서울 및 광역시는 시지역보다 기초보장급여를 제외한 경우 빈곤율이 높지만 기초보장급여를 적용한 후에는 빈곤율이 시지역보다 낮은 것으로 나타남.
- 2015년 군지역과 서울 및 광역시 지역의 경우 개편 이전의 기초생활보장급여를 제외한 빈곤율과 개편이후 맞춤형 급여를 제외한 빈곤율에서 큰 차이가 없는 것으로 나타남.
- 한편, 개편 전 기초생활보장급여와 개편 후 맞춤형 급여를 제외한 경우 군지역과 시지역은 2014년 기초생활보장제도를 제외한 소득 빈곤율보다는 낮지만 서울 및 광역시 지역은 빈곤율이 2014년 보다 더 높은 것으로 나타났음.

표 3-14. 국민기초생활보장제도 급여 제외 시 빈곤율

구분	2014년		2015년			
	경상소득 (A)	기초보장제외 (B)	경상소득 (A)	기초보장제외 (B)	맞춤형제외 (C)	B와 C 제외 (D)
군지역	11.5%	12.8%	8.8%	9.6%	9.7%	10.6%
시지역	5.0%	6.3%	4.2%	4.9%	5.2%	5.6%
서울및광역시	4.8%	6.8%	4.4%	6.1%	6.1%	7.1%
전체	5.4%	7.0%	4.6%	5.8%	5.9%	6.6%

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 11차년도

#### ○ 빈곤 감소 효과

- 2014년의 국민기초생활보장제도는 전체적으로 22.9%의 빈곤 감소 효과가 나타났으며, 군지역은 10.7% 빈곤 감소 효과로 다른 지역에 비해 낮은 것으로 나타남.
- 2015년 개편이전의 기초생활보장급여와 개편이후 맞춤형 급여를 합친 빈곤 감소 효과를 살펴보면 2015년의 국민기초생활보장제도는 전체집단의 빈곤율을 약 30.7% 감소시키는 것으로 나타났으며 군지역의 경우 빈곤율을 약 17.4% 감소시키는 것으로 나타남.
  - \* 맞춤형 급여로 개편이 이루어진 2015년 군지역의 빈곤 감소 효과가 2014년 군지역의 빈곤 감소 효과보다 약 6.6%p 더 높은 것으로 나타났으며 이러한 경향은 시지역과 서울 및 광역시 지역에서도 나타남.
  - \* 2015년을 6개월씩 구분하여 살펴본 결과, 개편이후의 빈곤 감소 효과가 전 지역에서 높은 것으로 나타났으며 특히, 시지역 빈곤 감소 효과의 확대가 다른 지역보다 큰 것으로 나타남.
- 즉, 분석대상이 되는 모든 지역에서 2014년 보다 2015년의 빈곤 감소 효과가 더 큰 것으로 나타났으며, 2015년의 경우 맞춤형 급여의 빈곤 감소 효과가 개편이전 기초생활보장급여의 빈곤 감소 효과 보다 큰 것으로 나타남.



- 이러한 경향은 맞춤형 급여가 1년간 온전히 지급되는 2016년의 경우 더 커질 수 있을 것으로 예상되지만, 기존의 기초생활보장제도에서 맞춤형 급여로의 이행기 대책이 끝날 경우에는 다른 양상을 보일 우려도 있음.

표 3-15. 빈곤 감소 효과 비교

구분	2014년		2015년 개편이전 (1)		2015년 개편이후 (2)		2015년 (3) = (1) + (2)	
	(B-A)/B	B-A	(B-A)/B	B-A	(C-A)/C	C-A	(D-A)/D	D-A
군지역	10.7%	1.4%p	8.3%	0.8%p	9.1%	0.9%p	17.4%	1.8%p
시지역	19.8%	1.2%p	15.4%	0.8%p	19.3%	1.0%p	25.6%	1.4%p
서울및광역시	29.9%	2.0%p	28.6%	1.7%p	29.1%	1.8%p	38.3%	2.7%p
전체	22.9%	1.6%p	20.7%	1.2%p	22.6%	1.3%p	30.7%	2.0%p

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 11차년도

○ 빈곤 감소 효과에 있어 군지역의 특성

- 2014년과 2015년의 빈곤 감소 효과의 차이를 살펴보면 서울 및 광역시의 빈곤 감소의 증가분이 8.4%p로 가장 큰 것으로, 시지역이 5.8%p로 가장 적은 것으로 나타남.

표 3-16. 맞춤형 급여 개편의 빈곤 감소 효과성 비교

감소효과	2015(개편 후) ~ 2015(개편 전)	2015 ~ 2014
군지역	0.8%p	6.6%p
시지역	3.9%p	5.8%p
서울및광역시	0.5%p	8.4%p
전체	1.8%p	7.8%p

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 11차년도

- 하지만 2015년 개편 후와 개편 전의 빈곤 감소 효과의 차이를 살펴보면 군지역이 개편 이전 보다 0.8%p 증가한 것에 비해 시지역은 개편 전보

다 3.9%p나 증가한 것으로 나타남.

\* 서울 및 광역시 지역의 경우에도 2015년이 2014년에 비해 빈곤 감소 효과가 8.4%p나 증가한 것으로 나타났지만 2015년 개편 후와 개편 전의 빈곤 감소 효과는 0.5%p 발생하지 않았음.

- 이러한 결과의 원인을 각 지역의 공적이전소득 구성에서 유추해 볼 수 있음.

\* 군지역의 경우 앞에서 살펴본 바와 같이 수급률의 증가는 다른 지역보다 높지만, 노인비중이 다른 지역보다 매우 높음<sup>12)</sup>.

\* 따라서 공적이전소득에서 기초연금이 차지하는 비중이 높으며, 2015년의 경우 2014년과 달리 기초연금이 온전히 1년 동안 지급되어 기초연금으로 인한 공적이전의 증가가 전년도 보다 크지만 기초연금의 증가가 보충성을 가진 기초생활보장제도의 급여를 감소시켜 맞춤형 급여의 빈곤 감소 효과를 상쇄시켰음을 유추해 볼 수 있음.

표 3-17. 2015년 가구의 공적이전소득의 구성

구분	사회보험급여	기초보장급여	기타정부보조금	기초연금	공적이전소득
군지역	45.6%	7.2%	47.2%	24.9%	100.0%
시지역	56.9%	7.0%	36.0%	14.0%	100.0%
서울및광역시	55.1%	12.4%	32.5%	12.1%	100.0%
합계	55.0%	9.3%	35.7%	14.3%	100.0%

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 11차년도

#### ○ 소결

- 빈곤 감소 효과에 있어 2015년의 비교 즉, 맞춤형 급여 도입 이전인

12) 복지패널 11차 자료에 의하면 지역별 65세 인구의 비중이 서울 및 광역시는 12.0%, 시지역은 12.3%, 군지역은 25.7%로 다른 지역에 비해 65세 이상 인구의 비중이 매우 높음을 알 수 있음.

2015년 1월~6월과 도입 이후인 2015년 7월~12월의 빈곤 감소 효과를 비교한 결과 맞춤형 급여 도입 이후 빈곤 감소 효과가 확대되었지만 2014년과 비교한 2015년의 빈곤 감소 효과에는 미치지 못하였음.

\* 맞춤형 급여 도입이전부터 빈곤 감소 효과는 군지역이 다른 지역보다 낮은 수준을 나타내었음.

\* 이는 군지역의 경우 노인인구의 비중이 다른 지역보다 높아 공적이전 소득에서 기초연금이 차지하는 비중이 다른 지역보다 높음. 따라서 기초연금 수급액의 증가가 기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 축소시키는 효과가 다른 지역보다 큼을 유추해 볼 수 있음.

\* 이로 인해 맞춤형 급여 도입이 군지역에서 빈곤 감소에 효과가 있는 것으로 분석되었지만, 여전히 다른 지역에서의 빈곤 감소 효과 보다 상대적으로 덜한 것으로 분석됨.

- 따라서 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 제고하기 위해서는 맞춤형 급여와 기초연금 간 정책적 연계를 강화할 필요가 있음.

\* 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과는 급여 기준선 상향과 부양 의무자 완화에 의해 발생함.

\* 따라서 농어촌 지역 특성에 맞는 정책 기준선 및 부양의무자 기준에 대한 다양한 검토가 이루어져야할 것임.

\* 그리고 맞춤형 급여와 기초연금의 상충관계를 보완할 다양한 정책방안에 대해 검토할 필요가 있음.

- 한편, 맞춤형 급여로의 개편을 통해 국민기초생활보장제도 적용자 확대 측면에서 농어촌을 대표하는 군지역의 수급확대 효과가 다른 지역보다 큰 것을 확인할 수 있었음.

\* 또한, 군지역의 경우 다른 지역에 비해 급여를 1개만 수급 받는 수급자와 급여를 3개 이상 지급받는 중복수급자의 비중도 높기 때문에 이들의 복지 수요와 특성을 고려한 정책 대응이 필요함.

### 3.4. 제도개편의 효과 분석

- 이하에서는 맞춤형 급여 제도 도입 이후 한국복지패널조사 대상자를 중심으로 맞춤형 급여 제도에 대한 인식과 급여만족도를 조사 하였음.
  - 본 조사는 제도 도입 이후 맞춤형 급여에 대해 처음으로 전국단위로 조사된 것이라는 점에서 의미가 있음.
  - 패널조사라는 점에서 맞춤형 급여의 신청, 탈락 및 수급가구 등의 실제 자료를 분석한 것과는 통계상 차이가 발생할 수 있음.
  - 그럼에도 본 연구에서 이를 활용하고자 하는 이유는 맞춤형 급여 도입 이후 처음으로 조사가 되었다는 점, 제도 개편이전과 직후의 맞춤형 급여에 대한 조사대상자의 인식을 파악할 수 있다는 점에서 좋은 자료로 판단되어 이를 분석하고자 함.
  
- 먼저 2015년 상반기 기초생활보장제도와 2015년 하반기 맞춤형 급여 제도에 대해 신청이후 탈락한 이유를 보면,
  - 2015년 상반기는 앞에서 분석한 2014년 이전까지의 분석과 거의 유사하게 부양의무자 기준에 의한 탈락이 38.5%로 가장 높았음. 다음으로는 소득과 재산 기준 초과인 순이었음.
    - \* 지역을 기준으로 보면 도시는 전체 분석과 동일하게 부양의무자 기준에 의한 탈락이 37.5%로 높았으며, 농촌은 기타 사유로 이유를 잘 모르는 경우의 비율이 높음. 다음으로는 역시 부양의무자기준에 의한 탈락이었음.
  - 맞춤형 급여 제도로의 변경 이후를 보면 생계급여에서는 기존 분석과 동일하게 부양의무자 기준 탈락이 47.0%로 높았으며 지역 별 분석에서 도시는 56.2%, 농촌은 9.1%이었음. 농촌은 잘모르겠다는 비율이 높았음.
    - \* 맞춤형 급여 제도를 도입하며 정부가 부양의무자 기준을 대폭 완화했지만 여전히 부양의무자 기준으로 인한 탈락이 많다는 점에서 부양의무자 기준에 대한 새로운 접근이 필요할 것으로 보임.

표 3-18. 기초생활보장 및 맞춤형 급여 제도 미선정 사유

(단위: %)

구분	수급 미선정 사유	전체	지역별	
			도시	농촌
2015년 상반기	소득기준 초과	24.0	26.4	-
	자동차 있음	12.7	14.0	-
	거주 주택가격 높음	18.7	20.6	-
	기타 자산 많음	-	-	-
	부양의무자 기준	38.5	37.5	48.2
	기타	6.1	1.5	51.8
2015년 생계급여	소득기준 초과	29.8	35.6	5.8
	자동차 있음	1.5	1.9	-
	거주 주택가격 높음	-	-	-
	기타 자산 많음	1.8	1.1	4.7
	부양의무자 기준	47.0	56.2	9.1
	기타	4.5	5.3	1.5
2015년 의료급여	소득기준 초과	16.5	22.6	-
	자동차 있음	2.2	3.1	-
	거주 주택가격 높음	-	-	-
	기타 자산 많음	2.7	1.8	5.0
	부양의무자 기준	48.6	63.2	9.6
	기타	7.2	9.3	1.6
2015년 주거급여	소득기준 초과	20.6	26.3	5.8
	자동차 있음	2.1	2.9	-
	거주 주택가격 높음	-	-	-
	기타 자산 많음	2.6	1.8	4.7
	부양의무자 기준	46.6	60.8	9.1
	기타	6.4	8.3	1.5
2015년 교육급여	소득기준 초과	3.8	4.2	-
	부양의무자 기준	10.0	11.0	-
	기타	86.2	84.9	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 11차년도

- 의료급여와 주거급여의 경우에도 각각 48.6%, 46.6%로 부양의무자로 인한 탈락을 많이 지적하고 있음. 도시와 농촌의 지역을 기준으로 해도 역시 부양의무자 기준이 영향을 많이 주고 있음.

- 교육급여는 부양의무자 기준이 없음에도 부양의무자를 지적하고 있다는 점에서 아직 제도 변화에 대해 수급가구들이 충분히 인지하지 못하고 있는 것으로 보임.
- 기초생활보장제도 및 맞춤형 급여 제도에 대한 만족도를 보면, 맞춤형 급여 이전 2015년 기초생활보장제도의 만족도 평가는 기존 연도의 분석과 유사하게 만족보다는 부족하다는 의견이 높게 나타남.
- 도농 간 비교에서는 도시보다는 농촌지역 수급자의 만족도가 높은 것으로 분석됨. 65세 이상의 경우 전체 수급자 분석과 동일하게 부족하다는 의견이 높았지만, 농촌의 노인층은 도시에 비해 만족도가 높은 것으로 나타나고 있음.
  - 맞춤형 급여를 기준으로 보면, 먼저 생계급여의 경우 기초생활보장제도 상반기 평가와 거의 유사한 수준이었음. 하지만 이미 분석한 2015년 이전의 만족도 평가에 비해서는 다소 상향된 것을 볼 수 있음.
    - \* 지역별로는 도시수급자에 비해 농촌 수급자의 만족도가 높았으며, 연령기준 65세 이상 노인층의 수급만족도에서도 도시는 전체 수급자와 유사하게 나타나지만 농촌 노인 수급자는 만족도가 높았음.
  - 생계급여에 비해 의료급여의 만족도는 높게 분석됨 적절하다고 평가한 경우가 63.5%(매우적절 포함)로 3명 중 약 2명 정도는 의료급여에 대해 좋은 평가를 가짐.
    - \* 지역별로도 도시에 비해 농촌지역이, 65세 이상에서도 도시거주 노인에 비해 농촌 거주 노인의 의료급여 만족도가 높았음.
  - 새롭게 강화된 주거급여 만족도는 낮은 만족도를 보여주고 있음. 특히 전월세의 비중이 높은 도시에 거주하는 수급자의 만족도가 낮았음.
    - \* 반면에 농촌에 거주하는 수급자의 주거급여 만족도는 다소 높았음. 보통 이상이 73.2%로 도시의 59.5%에 상당히 높은 수준이었음.
    - \* 65세 이상에서는 전체와 유사한 흐름을 보여주고 있으며, 지역별로도 도시보다는 농촌에 거주하는 수급자 주거급여 만족도가 높게 분석됨.

표 3-19. 기초생활보장 및 맞춤형 급여 제도 급여만족도

(단위: %)

구분	수급신청사유	전체	지역별		65세 이상	지역별	
			도시	농촌		도시	농촌
2015년 상반기	매우 적절	3.3	2.4	11.4	2.3	1.3	10.0
	적절	9.1	9.1	9.3	11.8	11.7	13.1
	보통	34.6	33.7	43.2	35.8	34.8	43.2
	부족	44.5	46.2	29.0	43.4	45.5	27.2
	매우 부족	8.5	8.6	7.1	6.7	6.7	6.5
2015년 생계급여	매우 적절	3.1	2.5	8.5	2.1	1.2	8.6
	적절	10.6	10.1	15.5	13.8	13.2	18.7
	보통	33.5	32.8	39.9	33.7	33.2	37.4
	부족	42.2	43.6	29.4	44.8	46.7	29.5
	매우 부족	10.6	11.1	6.7	5.7	5.7	5.7
2015년 의료급여	매우 적절	8.5	7.7	15.8	10.3	9.0	20.5
	적절	55.0	55.7	48.4	59.0	60.1	49.7
	보통	22.0	22.1	21.1	20.1	20.2	19.4
	부족	13.3	13.2	13.8	9.9	9.9	10.1
	매우 부족	1.2	1.3	0.9	0.7	0.8	0.3
2015년 주거급여	매우 적절	2.7	2.4	5.9	2.2	1.4	9.0
	적절	20.1	19.4	26.8	21.5	21.5	21.5
	보통	37.9	37.7	40.5	34.4	33.5	41.8
	부족	34.9	35.9	25.2	37.7	39.3	25.0
	매우 부족	4.3	4.6	1.6	4.2	4.4	2.8
2015년 교육급여	매우 적절	1.2	1.0	3.0	-	-	-
	적절	51.6	51.8	50.1	55.3	61.5	28.7
	보통	33.5	32.6	39.9	38.8	35.3	53.6
	부족	11.5	12.3	4.8	5.4	3.2	14.7
	매우 부족	2.3	2.3	2.2	0.6	-	2.9

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 11차년도

- 교육급여에 대한 만족도 평가는 다른 급여에 비해서는 긍정적 평가 비중이 높았음. 적절하다고 평가한 경우가 52.8%(매우 적절 포함)로 절반 정도가 만족한 평가를 내리고 있었음.

\* 지역별로는 큰 차이는 아니지만 농촌지역의 만족도가 높았음. 65세 이상에서도 급여에 대한 긍정적 평가가 많았으며, 지역 간에는 다른 급여와 달리 도시보다는 농촌의 불만족이 다소 높았음.

- 맞춤형 급여에 대한 급여별 만족도 평가는 생계, 주거는 다소 부족하다는 점이, 의료와 교육급여는 만족하다는 의견으로 급여별 성격에 따라 만족도 차이를 보임.
  - 향후 제도 운영에 있어 어느 급여에 대해 좀 더 집중하고 주목해야 할지를 간접적으로 확인할 수 있음.

#### 4. 제도 개편에 대한 서비스 제공자의 인식

- 지금까지의 분석이 맞춤형 급여 제도개편 이전과 이후의 수요자인 수급가구 및 수급자를 중심으로 한 분석이었다면 이하에서는 제도 개편에 대한 공급자(사회복지전담공무원 및 민간전문가)의 시각에서 개편에 대한 인식을 분석하고자 함.
  - 한국보건사회연구원에서는 사회복지제도에 대한 공급자의 인식, 제도 개선 효과, 전달체계 등을 주기적으로 파악하기 위해 전국적으로 사회복지전담공무원 및 민간 시설 전문가 약 40여 명을 모니터링 요원으로 선정하여 그 의견을 묻고 있음.
  - 여기서는 맞춤형 급여로의 개편 직후(김미곤·유진영, 2015)와 근 1년이 되어가는 시점에서(2015년 5월)의 제도 개편에 대한 공급자(김태완·전지현 외, 2016)의 견해를 파악해 보고자 함.
  - 분석방향은 이전 분석방향과 동일하게 대상(선정요건 등) 및 급여를 중심으로 공급자 의견을 파악하고자 함.

##### 4.1. 대상 측면

- 맞춤형 급여 대상자에 대한 평가 의견은 ①제도 개편 당시 많은 홍보를 함으



로써 기초생활보장 사각지대 해소를 위해 노력해 왔는데 그 결과에 대한 의견과 ②선정기준(소득인정액 및 부양의무자 기준) 개선에 대한 견해를 파악함. 이는 맞춤형 급여 제도의 목적인 사각지대 해소에 대한 공급자 의견을 파악하는데 있음.

- ①제도 개편 당시 언론, TV 및 팜플렛 등을 통해 대대적 제도 개편에 대한 홍보가 있었지만, 일선에서는 제도 개편 효과가 크지 않았다는 점을 많이 지적
  - 그 이유는 기존 수급가구 및 수급자의 경우에는 초기 제도의 안정적 정착을 위해 탈락 없이 그대로 수급자격이 유지되도록 함으로써 관심을 받지 못함.
  - 또한 신규로 수급하고자 하는 경우에도 신청서류가 많고 매우 복잡하여 제도 접근을 어렵게 하는 측면이 발생함. 오히려 과도한 홍보로 제도 시행이후 많은 신청자가 탈락하는 현상을 초래하였으며 이로 인해 많은 민원이 발생하기도 함.
  
- ②선정기준 관련하여 맞춤형 급여 도입 당시 최저생계비가 기준 중위소득으로 전환되며 선정기준선이 상향되었다는 점과 부양의무자 기준이 크게 완화되었다는 점이 강조됨. 이에 대한 공급자 견해를 보면,
  - 먼저, 수급자 및 국민들의 제도 개편에 대한 인식을 보면 정부의 홍보에도 불구하고 이를 충분히 인식하지 못하는 경우가 많이 있음. 무엇보다 최저생계비가 기준 중위소득으로 변경되고 기준선이 높아졌다는 점에 대해 인지하지 못하고 있었음. 특히 노인과 장애인의 인식정도가 매우 낮았음.
  - 부양의무자 기준 개선에 대한 홍보가 많이 있었고 실제 기준선이 상향 조정되었지만 일선에서 보기에 여전히 부양의무자 기준으로 인한 탈락이 많이 발생
    - \* 부양의무자 기준에 있어 소득기준만 완화되고 자산과 소득이 없는 부양의무자 기준은 변동이 없다는 점, ‘부양의무자-부양능력 있음’으로

판정시 급여를 받을 수 없는 문제는 여전히 상존(김미곤·유진영, 2015: 22)

- 무엇보다 농촌에서는 노인가구들의 부양의무자 기준으로 인한 탈락이 많이 발생함. 홍보를 보고 수급자격을 획득할 것으로 인지한 노인가구의 신청이 많았지만, 부양의무자와 자동차 기준 등으로 인한 탈락이 지속적으로 발생(김미곤·유진영, 2015: 김태완·전지현 외, 2016)
    - \* 교육급여는 부양의무자 기준이 폐지되었지만, 주거 및 의료급여는 여전히 존재하고 있으며, 농촌 노인의 의료급여에 대한 의존성이 높은 상황에서 복지사각지대 발생이 문제가 될 수 있음.
  - 교육급여에서 부양의무자 기준이 폐지되었지만, 자녀(학생)를 기준으로 부모와 조부모가 함께 생활하는 경우 조부모의 자산이 선정기준에 영향을 줌으로써 대상자에서 제외되는 문제가 있음.
    - \* 농촌에서 조손가족이 증가하고 있어, 자칫 조부모의 자산으로 인해 교육급여를 받지 못하는 조손가구가 발생할 수 있는 문제가 지적됨 (김미곤·유진영, 2015: 26).
- 제도 개선 초기 정권 홍보 차원에서의 맞춤형 급여 전환에 대한 적극적인 홍보와 부양의무자 등 선정기준의 완화에 대한 정보 제공은 국민들의 제도 개선에 대한 인지를 높이는데 기여한 측면이 있음.
- 반면 제도 개선을 통해 수급자로 선정될 것으로 오인한 많은 가구들이 수급 신청했으나 부양의무자 기준 등으로 인해 탈락함으로써 민원이 발생하는 부정적 효과를 유발
  - 정부차원에서는 사각지대 해소를 위해 초기 무리하게 신청자 중 일부를 수급자로 포함시킴으로써 이후 부정수급이 증가하는 문제를 동시에 가져옴.
  - 무엇보다 기존 기초생활보장제도는 보건복지부가 중심이 되어 운영되었다면 맞춤형 급여는 복지부 이외 국토교통부, 교육부가 함께 책임을 지게 됨으로써 서로 다른 홍보와 개선효과를 강조하는데 따른 제도 간

연계, 협업에 대한 문제가 발생

- 즉 국토교통부는 주거급여의 강화만을, 교육부는 부양의무자 폐지에 따른 효과만을 강조함으로써 수급 신청자 입장에서는 혼란과 탈락으로 인한 민원발생의 문제가 있었음.
- 농촌에 거주하는 수급자 및 기초생활보장 사각지대 대상자의 경우 제도 개편을 통해 수급 가능성에 대한 기대를 많이 가지도록 하였지만, 공급자 의견 조사를 통해 본 결과,
- 기존 수급자가 그대로 이행함으로써 실제 개편의 효과를 많이 가지지 않았으며, 오히려 신규신청자의 경우 자동차 및 부양의무자 기준 등으로 인해 수급자격에서 탈락하는 문제가 지속됨.
  - 제도 개편 이후 급여를 통한 효과는 다음 항목에서 세부적으로 분석하고자 함.

## 4.2. 급여 측면

- 맞춤형 급여로의 개편이 가지는 가장 큰 제도적 변화는 기존 통합급여가 개별급여로 전환되었다는 점임. 즉 빈곤층 및 수급가구의 욕구에 맞추어 생계, 의료, 주거 및 교육급여가 별도로 제공된다는 점이 강조됨.
- 이를 통한 제도개선 효과에 대해 정부는 ①기초생활보장제도 사각지대 해소, ②기준 중위소득으로의 변경에 따른 급여수준의 상향을 들고 있음. 이에 대한 공급자 의견을 보면 아래와 같음.
- 통합급여에서 맞춤형 급여로 전환에 대한 의견
- 새롭게 도입된 제도에 대한 인식(기준 중위소득, 부양의무자 기준 완화 등)이 아직 많이 부족
  - 하지만 주거급여의 별도 지급에 따른 긍정적 인식의 변화가 있었음. 과

거에는 생활비 명목으로만 사용되어 오던 주거급여가 임차지원금의 형태로 별도로 지급됨에 따라 주거급여에 대한 인식이 증가

\* 추가적으로 주거급여의 현물급여 지원수준이 과거 약 100만 원대 수준에서 연차에 따라 350~950만 원까지 증가하여 긍정적 인식 제고

○ 생계 및 의료급여에서는 노인의 경우 생계급여 수령시 기초연금이 소득에 반영되어 실질적인 급여 수준 인상에 대한 만족도가 낮은 상황

○ 주거급여는 임차가구를 제외하고는 자가가구에 대한 현금성 급여가 제한됨. 이로 인해 자가가구가 주거급여 수급자로 포함되어도 실제 받게 되는 급여는 수리비에 그쳐 만족도가 매우 낮음.

☞ 도시에 비해 농촌의 경우 자가가구의 비중이 높고 노인가구가 대다수라는 점에서 주거급여 개편에 대한 효과가 농촌에서는 기대보다 높지 않은 상황

- 현재 주거급여로 제공되고 있는 임차료 지원액이 현실을 충분히 반영하고 있지 못하다는 평가가 많았음. 즉 기준임대료 산정시 지역특성을 반영하고 있다고 해도 동일 지역 내(예, 서울의 강남과 강북지역)에서도 임대료에 대한 편차가 크게 발생하고 있다는 점에서 이를 충분히 반영하고 있지 못하다는 것임.

- 하지만 기존 기초생활보장제도에서는 주거급여가 별도로 지급됨에도 마치 생계급여의 한 수단으로 인식했으나 제도 개편으로 별도로 주거급여가 지급됨으로써 긍정적 효과를 가지는 측면도 있음.

- 자가가구의 경우 3년(350만 원, 경보수), 5년(650만 원, 중보수), 7년(950만 원, 대보수)단위로 주거수리비를 제공하고 있지만, 기간이 길고 실제 지원을 받아도 경보수인지 중보수 인지를 충분히 알지 못하고 있다는 점에서 효과성이 미흡

\* 특히 농촌과 같이 노인이 거주하는 경우 주거수리에 대한 부정적 인식도 함께 있다는 점에서 자가가구의 주거급여는 큰 효과를 발휘하고 있지 못함.

- 자가보유자의 주거수리비 제공시 현물급여 제공의 기준이 “주택취약정도”를 통해 지원순위가 결정됨. 하지만 주거상황은 주택취약성 이외에도 다른 조건, 예를 들어 적은 가구에 많은 가구원수가 살고 있거나, 가구의 연령이 높아서 지원이 필요하거나, 장애인이 있어 별도 지원이 필요하는 등 가구형편에 따라 다른 주택상황을 지니고 있음.
  - \* 농촌지역은 주택 취약성도 문제이지만 패널분석에서 나온 것과 같이 조손가구는 손자녀가 함께 생활함으로써 가구원수 증가, 고연령 가구는 노인친화형 주택으로의 전환이 필요하다는 점에서 농촌지역의 특성을 반영한 지원순위가 고려되어야 할 것임.
  
- 교육급여는 교육부와 교육청을 통해 별도로 제도가 운영됨으로써 일선 읍면동 사무소에서는 그 주요 내용을 파악하기가 어려움.
  - 기존 교육청에서 운영하고 있던 교육청 초중고 교육비 지원사업과 사업 내용이 중복된다는 점에서 이에 대한 조정의 필요성이 제기
  - 교육급여의 선정기준 중 하나로 자동차 기준이 적용됨으로써 이로 인한 수급탈락이 발생
    - \* 특히 농촌지역은 학교에의 접근성 문제로 가구에 차량이 필수적인 요소임. 하지만 현재 기준에서는 이를 고려하지 못함으로써 농촌 거주 저소득 학생의 교육급여 수급에 영향을 미침(김미곤·유진영, 2015: 47).
    - \* 따라서 재산기준에서 자동차에 적용되는 100%의 환산율을 낮추는 방안이 검토될 필요가 있으며, 전국적 시행이 어려울 경우 도시와 농촌을 구분하여 적용하는 방안이 필요
  - 현재 정부에서 제공되고 있는 교육비 지원 수준은 기존 최저생계비의 교육비 측정치를 기준으로 하고 있음. 도시지역은 농촌과 달리 학교, 학교 밖 시설(문방구 등) 등의 접근이 용이하다는 점에서 농촌의 환경과는 다른 상황임.
    - \* 즉 농촌에 거주하는 학생은 학교 및 학교지원시설 등에 대한 접근성이 현저히 불리하다는 점에서 교육비 지원수준을 결정함에 있어 농촌 지역 학생의 특수성을 고려할 필요가 있음.



## 제 4 장

---

### 농어촌 지역 기초보장 사각지대 해소를 위한 정책 개선방안

- 지금까지 국민기초생활보장제도 도입과 맞춤형 급여 전환을 기준으로 우리나라 공공부조제도인 기초생활보장제도의 현황과 문제점을 살펴보았음.
  - 분석의 주요 내용은 기존 기초생활보장제도와 맞춤형 급여의 주요 현황과 문제점을 개괄하였으며, 실태분석으로서 한국복지패널과 공무원 및 전문가 모니터링에 대한 결과를 분석하였음.
  
- 분석의 초점은 기존 기초생활보장제도를 개선하기 위해 도입된 맞춤형 급여 제도가 농어촌 지역에서 애초 목적인 공공부조제도 사각지대 축소와 급여수준 향상에 실질적으로 기여하는지에 대한 것임.
  - 맞춤형 급여 제도의 선정기준이 기존 기초생활보장제도에 비해 상향조정되면서 수급가구 및 수급자 수는 2014년 말에 비해 크게 증가했음에도 불구하고, 여전히 사각지대 문제가 상존함이 확인됨.
    - \* 맞춤형 급여 제도가 도입된 이후, 수급 기준이 중위소득에 의한 상대빈곤선으로 설정되었지만, 현재 수급가구는 3.2%에 불과하여 실제로 상대빈곤선에 현저히 미달하는 비율을 차지하고 있음.
    - \* 2014년 복지욕구실태조사를 통해 파악된 사각지대 규모는 소득인정액 기준 중위소득 50% 이하 중에서 실제 수급을 받지 못하는 가구는 6.25%, 개인은 4.03%에 이르고 있음(이태진 외, 2015: 92).

- 급여수준과 관련해서는 여전히 많은 가구와 수급자들이 현재 급여수준에 대해 불만족하는 비율이 만족보다 높은 것으로 조사됨(표 3-9참조).
- 농촌을 대상으로 한 분석 역시 국가 전체로 분석한 내용과 비슷하게 사각지대에 위치한 가구가 상당한 비율로 존재하는 것으로 밝혀졌으며, 급여수준 만족도는 도시에 비해 상대적으로 높지만, 여전히 만족하다고 응답한 비율보다 불만족 비율이 높았음.
- 이러한 분석을 통해 농촌 빈곤층을 위해 기초생활보장제도 특히 맞춤형 급여에 대한 개선방안이 무엇인지 제안하고자 함.

## 1. 농어촌 기초생활보장 강화

### 1.1. 현황

- 기초생활보장제도의 수급 자격을 얻기 위해서는 중요한 두 가지 기준에 부합되어야 함.
  - 소득인정액이 각 급여별 기준 중위소득 이하이어야 하며, 부양의무자 기준에 부합되어야 함.
  - 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구분됨. 이중 재산의 소득환산액은 수급신청자가 가진 재산을 일정수준에서 소득으로 환산하는 것임.
- 소득인정액 중 소득평가액은 수급 신청자가 벌어들이는 소득에서 가구에 필수적으로 들어가는 비용 등을 공제한 후 그 금액으로 산정됨. 동 소득은 근로, 사업, 이전 소득 등의 합계로 산정됨.



- 농업(임업, 어업 등)소득은 사업소득에 포함되며, 농업소득은 경지면적에 작물별 단가를 곱하고 임업 및 어업 소득은 관련 재산 유무를 판정후 성실신고를 유도하고 있음(보건복지부, 2016).
  - 여기서 지적될 수 있는 문제는 농업, 임업 및 어업 등의 활동을 위해 기본적으로 필요한 농지, 임업 및 어업 관련 토지 및 시설 등이 재산의 소득환산액 산정시 다시 한 번 소득으로 추가된다는 점임(보건복지부, 2016: 157, 163). 즉 동일한 목적으로 생산되는 소득항목에 대해 소득평가액과 재산의 소득환산액이 이중으로 계산되는 중복 문제가 있음.
  - 무엇보다 위와 같은 재산의 경우 주거용 자산에 해당되지 않아 일반재산 환산율(월 4.17%)을 적용함으로써 소득이 높게 평가되는 문제가 있음.
  - 위와 같은 문제점에 대해 문진영 외(2008) 연구는 소득이 직접적으로 창출되는 재산과 그렇지 않은 재산 간 구분 없이 동일하게 적용됨에 따른 문제임을 지적
    - \* 발생한 소득금액과 재산의 소득환산액 중 큰 금액 하나 만을 우선 적용하는 방안과 장기적으로는 사업 소득에서만 산정하되 이때 재산에서는 기본재산액 공제는 하지 않을 것을 제안
  - 농지 혹은 농어업 소득 창출을 위한 재산의 이중공제 문제는 오랜 기간 지속되었음에도 여전히 해결되지 않고 있다는 점에서 농촌의 기초생활보장사각지대 완화를 위해 우선적으로 검토가 될 필요성이 제기됨.
    - \* 농촌이 농지 및 토지로 인한 이중공제 문제가 있다면, 도시지역에서는 임대소득과 주거용 재산 이외 (소유)부동산의 재산 환산 시 이중공제 문제가 동시에 발생함.
    - \* 장기적으로 형평성 차원에서 함께 검토될 필요가 있음.
- 기초생활보장 수급신청자의 재산을 모두 소득으로 환산하기 이전에 정부에서는 신청자가 가진 재산의 일부에 대해 기본재산액 공제를 적용하고 있음.
- 기초생활보장제도 도입 이후 사각지대 축소 차원에서 대상자를 확대하기 위한 조치로 기본재산액 공제를 확대해 옴.
  - 기초공제액의 확대는 주로 도시를 중심으로 진행되었으며 농촌에 대해

서는 2000년 도입 이후 그 기준으로 그대로 적용하고 있음. 즉, 농촌의 기초공제액은 2000년 설정된 2,900만 원을 기준으로 하고 있음.

\* 아래 표를 보면 대도시는 제도 도입 이후 3,300만 원에서 5,400만 원으로 중소도시는 3,000만 원에서 3,400만 원으로 조정

표 4-1. 기본재산액 공제적용 금액

(단위: 만 원)

구분	대도시	중소도시	농어촌
2003년	3,300	3,000	2,900
2004년~2008년	3,800	3,100	2,900
2009년 이후	5,400	3,400	2,900

자료: 이태진 외(2010), 재인용(p110)

- 한국복지패널을 통해 자가소유자의 주택가격 변화를 분석하면, 전국 가구의 중위 주택가격은 2005년 1억 원에서 2015년 1억 8,000만 원까지 상향됨.
  - \* 도시 가구는 동 기간 1억 원에서 2억 원으로 두 배 높아짐.
  - \* 농촌은 금액 면에서는 낮지만 중위가격을 기준으로 역시 3,300만 원에서 6,000만 원으로 높아진 것을 볼 수 있음.
- 비수급 빈곤층을 기준으로 할 때, 도시지역은 중위 기준 7,100만 원에서 2015년 1억 원으로, 농촌은 2,000만 원에서 3,000만 원으로 높아짐.
  - \* 농촌지역의 경우 주택가격이 도시에 비해서는 많이 높아지지는 않았지만 꾸준히 상향조정되고 있음.
- 특히 수급가구의 경우 도시지역은 중위가격이 2015년 6,000만 원으로 대도시 기본재산 공제액에 비해 높은 수준이나, 농촌은 2,500만 원으로 도시에 비해 낮음.
  - \* 즉, 기본재산액 공제액을 어느 수준까지 하느냐 따라 수급가구의 자가 중위가격이 변동된다는 점에서 기본재산액의 상향은 농촌지역 비수급 빈곤층이 수급요건을 갖추는데 긍정적 효과를 발휘할 수 있음.
- 이외에 재산의 환산을 적용 시 주거용 자산은 월 1.04%의 완화된 기준

을 적용하고 있으며, 주거용 자산 인정범위는 대도시는 1억 원, 중소도시는 6,800만 원, 농어촌은 3,800만 원을 적용

표 4-2. 주택가격 변화(자가기준)

(단위: 만 원)

전가구	전가구		도시		농촌	
	평균	중위	평균	중위	평균	중위
2005년	15,654	10,000	16,817	10,000	4,820	3,300
2006년	16,536	10,000	18,044	11,000	5,180	3,200
2007년	18,494	12,000	20,117	12,550	6,013	4,000
2008년	18,687	12,000	20,160	13,000	6,873	4,200
2009년	19,939	13,000	21,429	15,000	7,864	5,000
2010년	20,235	15,000	21,743	16,000	8,356	5,000
2011년	20,506	15,000	22,163	16,000	7,984	5,000
2012년	20,016	15,000	21,511	16,000	8,404	5,000
2013년	20,511	15,000	22,002	17,000	7,777	5,000
2014년	20,236	16,000	21,601	17,000	8,302	5,000
2015년	22,625	18,000	24,202	20,000	8,757	6,000
기초보장 수급가구	전가구		도시		농촌	
	평균	중위	평균	중위	평균	중위
2005년	3,625	2,400	4,676	4,000	1,658	800
2006년	3,973	2,500	5,165	3,000	1,911	800
2007년	4,590	2,700	5,636	3,500	2,399	1,430
2008년	4,141	2,000	4,957	3,000	2,285	1,500
2009년	4,573	2,500	5,121	3,000	3,508	1,500
2010년	4,984	3,000	5,570	3,000	3,681	2,000
2011년	5,110	3,100	5,683	4,500	3,740	2,000
2012년	5,639	4,000	6,172	4,500	4,299	3,000
2013년	5,995	4,000	6,491	5,000	4,409	2,700
2014년	6,014	4,500	6,705	5,000	3,696	2,300
2015년	6,986	5,000	7,811	6,000	4,776	2,500
비수급 빈곤층	전가구		도시		농촌	
	평균	중위	평균	중위	평균	중위
2005년	8,298	6,000	9,794	7,100	3,077	2,000
2006년	9,049	5,400	11,042	7,000	3,006	2,000
2007년	9,845	6,000	11,957	7,000	3,532	2,000
2008년	10,074	6,000	12,297	8,000	3,018	2,000
2009년	10,732	7,000	13,000	9,000	3,352	2,100
2010년	10,622	7,000	12,781	10,000	3,930	3,000
2011년	10,688	7,000	12,282	9,500	4,786	2,900
2012년	10,480	7,000	12,203	8,800	4,876	3,000
2013년	10,584	7,000	12,257	9,000	4,104	3,000
2014년	11,412	7,000	13,341	8,500	4,173	3,300
2015년	12,682	8,900	14,774	10,000	4,438	3,000

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 각년도.

## 1.2. 정책대안

### 가. 농업부채에 대한 이자감면율을 현행 50%에서 100%로 조정

- 농어업 종사자의 경우 오랜 기간 농어업 활동(농업용 기계 구입, 비료·토지 구입, 새로운 작물 농사 준비 등)을 위해 금융기관에 부채를 가지고 있음.
  - 농어업은 계절, 외부적 충격에 쉽게 노출되고 영향을 많이 받기에 농어업 활동을 위한 부채와 이자는 농어업 주민에게는 큰 부담으로 작용
- 2005년부터 농어촌 보건복지특별법과 농산어촌 삶의 질 기본법 등에 기초하여 농어업에 종사하는 농어민의 경우 금융기관에서 대출받은 대출금을 농어업을 위해 사용하면 상환액 중 이자비용의 50%에 대해 가구의 지출특성을 반영하여 소득평가액에서 감면
  - 기초생활보장 수급 신청가구는 빈곤층이고 생활이 안정적이지 못하다는 점에서 현행 지원하고 있는 50% 수준은 충분하지 않다고 볼 수 있음.
- 농어업 종사자의 소득지원과 농어업 활성화를 위해 현행 50%를 100%로 조정할 필요가 있음. 이미 부채의 경우 재산의 소득환산제에서 공제하고 있다는 점에서 이자감면율 상향을 통해 농어업 부채로 인한 농어민의 생활의 어려움을 해소

### 나. 소득인정액 산정방식 개선을 통한 농촌의 다원적 기능 증진

- 현재 농업관련 직불금에 한정되어 있는 소득평가액 산정 감면 혜택을 농촌 어메니티 및 경관 증진에 기여하도록 경관보전직불금 등으로 확대할 필요가 있음.
- 현재 소득평가액에 대한 산정 감면 혜택을 받고 있는 농업종사자 직불금 제도는 쌀소득등보전직접지불금, 경영이양소득보조금, 친환경농업소득보조금, 조건불리지역 소득보조금, 말농업 직접지불 준비금 등이 있음.

- 중장기적으로는 농산물 시장 개방으로 인해 농어업 종사자의 소득이 감소되는 것을 보전하기 위해, FTA 피해 보전직불금도 범위에 포함하는 것을 검토할 필요가 있음.

#### 다. 재산의 소득환산액 적용 시 자동차 기준의 완화

- 공무원 및 전문가 모니터링 결과를 분석하면, 교육급여는 부양의무자 기준에 적용되지 않으면서 사각지대 완화에 긍정적 효과를 인정받고 있음.
- 반면, 교육급여 수급자 선정 시 재산기준에 자동차 항목이 포함되어, 이를 100% 환산하고 있는데, 농어촌 지역에서 교육급여를 신청한 많은 저소득층 가구 학생들이 수급에서 탈락하여, 이에 대한 개선이 필요.
- 농촌은 지리적 접근성에서 불리하여, 자동차가 학교통학 등에 필수재로 활용되는 상황을 반영할 필요가 있음.
- ① 재산 기준에서 자동차 항목을 제외
  - 교육급여의 욕구가 있고 다른 소득 기준에도 부합함에도 자동차 보유 때문에 수급에서 탈락한 가구가 많음.
    - \* 생계급여 기준에 있어서도 자동차 환산율이나 공제 필요성이 제기되는 상황에서 생계급여보다 관대한 기준을 두는 교육급여에서도 생계급여와 동일한 기준을 적용하는 것은 무리임.
  - 전격적으로 자동차를 제외하기 어렵다면, 현재 ‘저소득층 교육비 지원사업’이 적용하는 자동차 환산율 100/3%을 적용하는 방안이 검토
    - \* 교육급여와 교육비 지원사업이 비슷한 성격의 사업임에도 불구하고 상이한 기준을 두는 것을 합리화할 만한 근거를 찾기 어려움.
- ② 농촌에 주소를 둔 자동차 중 2000CC 이하로 (예시)차령 5년 이상<sup>13)</sup>인 차량에 대해 일반재산의 환산율을 적용

- 자동차에 대해 일반재산 환산을 적용이 어려울 경우 차선방안으로 농촌에 주소를 둔 자동차 중 2000CC 이하로 (예시)차령 5년 이상 차량의 시세를 재산 금액에서 차감하는 방안을 검토할 수 있음.
  - \* 현재, 재산의 소득환산액 산정 시 재산 금액에서 기본재산액과 부채를 공제하고 있는 것과 같은 방식
- 참고로 기초생활보장제도에서도 자동차와 관련하여 장애인이 사용하는 자동차(배기량 2000CC 미만), 생업용 자동차에 대해서는 월 100%가 아닌 일반재산 기준 월 4.17%를 적용하고 있음.
  - \* 특수요건으로서 차령 10년 이상인 자동차, 10년 미만이며 자동차 가액이 150만 원 미만인 자동차, 부상·질병 등으로 인해 가구원의 거동이 곤란한 가구에 한하여 자동차 등의 경우도 일반재산 기준을 적용

## 2. 농어촌 주민 대상의 맞춤형 급여제도 강화

### 가. 농촌 자가 보유자를 위한 주거급여 현금지원 제도 확대

- 맞춤형 급여 현황에서 본 것과 같이 현재의 주거급여 제도는 임차가구만을 대상으로 현금급여가 제공되며, 자가 보유자는 주택수리비(현물급여)가 연차적으로 제공됨.
- 아래 표를 통해 보듯이 전가구 기준 자가 보유자는 2015년 55.3%, 도시는 54.4%, 농촌은 64.4%로 높은 상황임.

---

13) 기초생활보장 사업안내에서는 차령과 관련하여 10년 이상을 요구하고 있음. 하지만 교통기반이 좋은 도시에서만 운행하는 차량과 교통기반이 좋지 못한 곳에서는 운행하는 농촌차령 간의 인프라 간 차이를 고려할 때 농촌지역에서는 차령 5년 이하의 조건이 요구된다 할 수 있음.

- 기초생활보장 수급가구만을 대상으로 해도 수급전체 가구 중 자가는 14.5%로 전가구 기준에 비해 낮은 수준임. 지역별로 보면 도시는 자가 비중이 11.5%, 반면에 월세는 68~69%로 70% 수준에 육박함.
- 반면에 농촌은 수급가구임에도 자가 비중이 40%대 수준이며, 월세는 18~20%로 도시와 많은 차이를 보이고 있음. 무엇보다 특이점은 도시와 달리 농촌에서는 기타가구(무상거주, 타인 명의의 주택, 낮은 가격의 주택, 관사 등)의 비중이 현저하게 높다는 점임.

표 4-3. 주거점유형태 변화

(단위: %)

전가구	전가구				도시				농촌			
	자가	전세	월세	기타	자가	전세	월세	기타	자가	전세	월세	기타
2005	53.5	19.5	18.2	8.8	52.4	20.7	19.1	7.7	66.4	4.2	7.1	22.3
2006	53.9	19.2	18.5	8.5	52.4	20.8	19.6	7.3	68.8	3.4	7.3	20.3
2007	52.4	19.1	19.4	9.1	51.0	20.6	20.3	8.1	66.3	4.7	10.2	18.8
2008	53.4	19.8	17.9	9.0	52.1	21.0	18.9	8.0	66.0	7.1	7.7	19.2
2009	53.2	20.3	18.3	8.1	52.1	21.4	19.2	7.3	64.7	9.3	9.3	16.8
2010	54.5	19.6	18.1	7.8	53.3	20.8	19.1	6.8	66.4	7.9	8.2	17.5
2011	53.4	18.1	20.1	8.3	51.9	19.3	21.4	7.4	68.6	6.6	7.4	17.5
2012	53.2	17.6	20.6	8.7	51.8	18.7	21.8	7.8	66.9	6.7	7.8	18.7
2013	54.0	16.5	20.7	8.7	52.9	17.5	21.8	7.8	66.3	5.2	9.3	19.1
2014	54.8	15.5	21.0	8.8	53.8	16.3	22.1	7.8	64.5	7.4	9.7	18.4
2015	55.3	14.7	20.7	9.3	54.4	15.6	21.8	8.2	64.4	5.6	8.8	21.3
수급가구	전가구				도시				농촌			
	자가	전세	월세	기타	자가	전세	월세	기타	자가	전세	월세	기타
2005	18.4	14.7	49.4	17.4	13.6	16.6	54.6	15.0	52.0	1.6	11.9	34.5
2006	19.4	16.6	48.6	15.2	14.3	18.7	54.4	12.6	52.1	2.9	12.3	31.5
2007	18.3	15.5	52.5	13.6	14.0	17.1	57.5	11.4	51.9	3.0	13.8	31.4
2008	19.2	14.0	55.1	11.7	15.1	15.5	60.0	9.4	50.5	2.5	17.8	29.3
2009	19.9	14.7	54.0	11.5	14.9	16.5	59.2	9.5	58.7	0.6	14.1	26.7
2010	17.8	13.8	56.3	12.1	13.9	15.5	61.2	9.4	48.1	0.7	18.4	32.7
2011	16.4	13.1	58.8	11.7	12.9	14.6	63.9	8.6	44.9	0.9	16.2	38.0
2012	15.3	10.4	59.9	14.5	12.2	11.5	65.0	11.2	41.1	0.7	16.2	42.0
2013	14.8	14.5	59.6	11.1	12.4	15.6	64.0	8.0	38.8	3.5	15.2	42.6
2014	13.0	10.0	65.1	11.9	10.9	10.9	69.1	9.1	34.4	1.0	22.6	42.1
2015	14.5	10.2	64.5	10.8	11.5	11.1	68.8	8.7	46.3	1.1	18.3	34.3

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사』, 각년도.

- 양적 분석 결과를 통해 보면 도시와 농촌의 주거 점유형태는 서로 다른 형태라는 점을 확인할 수 있으며, 임차가구 중심의 주거급여 제도는 도시에는 적합하지만 농촌의 특성은 충분히 반영하고 있지 못함.
  - 공무원 모니터링에서도 농촌지역은 자가보유자, 무상주택 등이 많아 주거급여를 받지 못하는 노인가구가 많다는 점을 지적하고 있음.
- 따라서 농촌의 자가보유자를 위해 일정수준의 현금급여가 제공될 필요가 있음. 현금급여 제공에 추가적 비용이 소요될 수 있다는 점에서 이를 최소화하는 방안으로 주택수리비 중 일부를 현금급여로 제공하는 방안을 검토
  - 농촌지역이 비록 낙후된 주택이 많이 있지만, 집 전체를 수리하지 않는다면 도시에 비해 많은 비용이 소요되지 않는다는 점에서 현물급여인 수리비 일부를 현금으로 지급하는 방안 검토

#### 나. 농어촌형 주택바우처 제도 도입

- 농어촌 자가주택 보유자에 대한 지원
  - 도시지역에 비해 농촌은 자가보유자의 비중이 높음. 새롭게 도입된 주거급여는 월세가구의 임대료 지원이 중심. 자가가구를 위한 수지유선급여가 있지만, 농촌의 자가보유자가 이를 체감하는 수준은 낮음.
  - 자가 보유자를 위해 수선유지급여의 일부를 주거관리비(공동주택 관리비, 자가에 대한 전기, 난방 등 필수형 지출에 사용) 형태로 월할 지급토록 함.
- 농어촌 자가 및 전월세를 제외한 기타가구(무상, 사용대차 등) 형태에 대한 지원
  - 무상, 사용대차 등의 가구에 대해서는 주택소유자와의 협의를 통해 수급가구 혹은 저소득층이 생활하는 기간 동안 최소한 주택수리가 가능하도록 지원. 주택수리 이후 대상가구가 주택수리 혜택을 받을 수 있도록 최소 2년 거주를 약정



#### 다. 농어촌 초중고교 교육급여의 현실화

- 가계동향조사 원자료를 이용해 소득분위별 월 교육비를 계산한 결과, 교육비 중에서 부교재비와 학용품비에 대한 비중이 높음(표 4-4).
  - 2014년 기준 가장 소득이 낮은 저소득층(1분위)의 월평균 교육비는 64,000원이며 이중 교재비 7,884원, 보충교재비 51,872원, 문방구비 4,653원으로 계산됨. 초중학생 부교재비 연 39,000원, 중고생 학용품비 연 53,000원에 비해 상당히 많은 비용을 교육비로 지출하고 있음.

표 4-4. 소득분위별 1인당 월교육비 수준(2014년)

(단위: 원)

구분	평균소득	총교육비	교재비	보충교재비	문방구비
1분위	756,332	64,409	7,884	51,872	4,653
2분위	1,461,487	76,265	12,024	56,736	7,505
3분위	1,957,715	87,976	14,623	66,368	6,985
4분위	2,540,619	84,632	15,421	62,585	6,626
5분위	3,998,391	94,279	20,485	65,678	8,116
전체	2,142,336	82,684	14,384	61,389	6,910

자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료: 박주호 외(2015). 교육급여 적정성 방안연구. 교육복지정책중점연구소. 재인용(p113)

- 농어촌 학교는 접근성이 도시에 비해 용이하지 않다는 점에서 학생들이 등하교시 자동차, 대중교통 등을 활용함에 따라 추가적으로 교통비가 소요되는 상황이라는 점을 고려할 때 교육에 대한 직간접 비용이 농촌지역에서 더 많이 소요됨.
- ① 현재 최저생계비 계측에 의한 교육비 지출수준보다 낮게 책정되어 있는 교육급여 수준을 단계적으로 현실화
  - 초등학생 학용품비의 경우 교사나 학교의 재량으로 지원되는 것을 현물 지원으로 간주하여 지급에서 제외하고 있으나, 이는 권리성 급여를 재량에 의한 지출로 대체하는 것이므로 가장 우선적으로 시정될 필요가

있음. 그리고 실제 계측에 의한 최저교육비와 교육급여와의 괴리<sup>14)</sup>도 단계적으로 축소가야 할 것임.

- ② 농촌거주 학생의 접근성을 고려한 교육급여 내 교통비 항목을 간접적 교육비로 간주하여 별도의 항목으로 포함시키는 방법도 모색할 필요가 있음.

#### 라. 저소득 및 과다 채무 농촌 주민 대상의 자산형성 지원

- 보건복지부 및 일부 지방자치단체의 경우, 빈곤층 및 기초생활보장 수급가구의 자산형성 지원을 통한 탈수급을 유도하고 있음.
  - 자산형성지원제도는 고도화되는 산업구조 속에서 충분한 기술력과 인적자본이 축적되지 않은 비숙련층이나 빈곤층은 근로빈곤, 지속빈곤 등의 함정에 놓일 가능성이 높은 계층임.
  - 무엇보다 소득이 낮은 상황에서 긴급한 위기 발생시 충분히 대처할 수 있을 만큼의 자산을 가지고 있지 못하는 점에서 빈곤층의 위기대응과 탈빈곤 지원을 위한 방안으로 자산기반 복지(asset-based welfare)로서 자산형성제도가 도입
- 현재 중앙 및 지방정부에서 운영하고 있는 자산형성제도는 빈곤층이 저축한 금액에 매칭금액을 부여하여 자산을 높이는 방안임. 하지만 국내 저축율이 높지 않고 생활여건이 어려운 저소득층은 저축보다는 과도한 부채로 인한 어려움이 발생
  - ① 기초생활보장 수급가구 혹은 사각지대 빈곤층 가구의 (금융 혹은 농·어업)부채에 대해 채무가구가 상환한 금액과 동일한 금액분의 부채 탕감
    - 예를 들어 매월 10만 원의 부채를 상환하는 빈곤 혹은 저소득 농어민

14) 2015년 초등학교 기준 연간 교육급여 38,700원, 마켓바스켓에 의한 최저교육비 454,406원(박주호 외 2015: 115)

가구에 대해 동일하게 10만 원을 부채에서 탕감해주는 방식임. 부채 탕감의 방식은 1:1 혹은 1:0.5 등으로 지원재원의 규모에 따라 결정

② **과다 채무가구의 부채가 전액 상환되는 경우, 상환시점에서부터 기존에 운영하고 있는 자산형성제도로 전환될 수 있도록 지원**

- 채무 탕감에 대한 농어민 가구에 대한 도덕적 해이를 지적할 수 있지만, 현재와 같은 과도한 채무 속에서 탈빈곤이 어렵다는 점, 조기 채무상환과 채무부담 경감을 통한 빈곤층의 소비 촉진, 고령가구가 많은 농촌 현실, 미상환에 따른 금융권 부담 증가 등을 고려시 도덕적 해이 문제는 극복 할 수 있을 것으로 보임.

### 3. 농어촌 지역단위 복지전달체계 구축

#### 가. 농어촌 지역단위 복지전달체계로 주민 복지수요에 대한 자율적 대응능력 강화

- 현재 군 단위에 희망복지지원단이 설치되어 있으며, 최근에는 읍·면·동 복지허브화 사업(맞춤형 복지전담팀 신설, 명칭 변경, 찾아가는 서비스 제공 등)이 진행 중
  - 동 사업의 성공적 정착을 위해서는 지역주민의 역할이 중요(비수급빈곤층 발굴, 자원봉사 등)
- 농촌의 여건(고령화, 전문인력 부족 등)을 고려할 때, 참여인원의 확보와 전문인력 양성이 쉽지 않음.
  - ① **농어촌 복지 향상을 위해 중간지원조직을 적극 활용**
    - 복지허브화 기반 사업으로서 농촌의 실천가 혹은 전문가 그룹 등을 대

상으로 중간지원조직을 설립 혹은 발굴하여 농촌지역 주민의 역량강화를 위한 서비스 제공

- 직접적 서비스 제공은 전문가 등이 참여하지만 기초적이고 기본적인 서비스는 마을 주민이 직접 제공할 수 있도록(간단한 상담, 반찬도우미, 건강체크 등) 중간지원조직을 통해 농촌주민의 서비스 역량 강화 지원
- 중간지원조직의 형태는 사회적 경제, 협동조합의 형태를 기초로 하여 지원방안을 모색. 사회적 협동조합은 그 형태가 사회적 필요서비스를 제공하는 것을 전제로 한다는 점에서 농어촌형 사회적 협동조합을 적극적으로 육성하고 지원

## ② 부처 간 협업을 통해 다양한 전문가집단의 연계활용방안 모색

- 농식품부, 복지부 협업을 통해 농촌과 농어업에 전문적 지식을 가진 농수협 전문가가 함께 참여할 수 있는 여건 조성
- 이미 농협의 경우에도 전국단위 지역조직(문화센터 등)을 통해 문화·복지사업을 진행하고 있다는 점에서 적극적 참여가 필요
- 2차 삶의 질 기본계획 속에서 부처 간 협업을 진행한바가 있지만 현재는 유명무실하다고 볼 수 있음. 과거 사례를 토대로 부처 간 적극적 협업이 요구됨.

## ③ 지역기반의 보건·복지서비스 향상을 위해 공공·사회·기업 간 협력적 대응에 입각한 지역 거버넌스 구축

- 지역사회 행정조직·공공기관을 비롯하여, 중간지원조직, 지역사회조직, 마을공동체, 사회적 협동조합 등 다부문 간 연계 강화
- 지자체 행정조직: 삶의질 협의체계 및 대응팀 구성으로 보건·복지 등 삶의 질 부문정책 간 연계·협조체계 강화

## 4. 기타 사각지대 해소 방안

### 가. 농어촌 아동수당 혹은 양육수당 도입

#### ① 농어촌 미래세대(17세 미만)에 대한 아동수당 도입 검토

- 농촌의 고령화가 심화되고 있으며, 도시에 비해 높은 빈곤율, 출산력이 줄어드는 상황을 극복하기 위해 영유아와 어린이, 청소년 등 미래세대가 살기 좋은 농촌을 만들 필요가 있음.
  - \* 아동수당은 개별 아동의 성장과 교육지원은 물론 간접적으로 농어촌 가구의 생활안정에 기여할 수 있음.
  - \* 아동수당의 지원대상은 재정적 여력을 고려하여 그 대상자를 선정할 수 있음. 이상적 방향은 만 18세 미만으로 농어촌 지역에 거주하거나, 농어업에 종사하는 가구의 자녀로 한정할 수 있음.
  - \* 하지만 많은 재원이 소요될 경우 단계적 지원으로서 1단계는 초등학교 입학 전 아동, 2단계는 초등학교 및 중학교, 3단계는 고등학교까지 대상을 확대
  - \* 아동수당의 급여는 기초연금 및 장애인연금의 급여수준을 고려하며, 동 연금급여의 변동에 따라 급여수준을 상향조정하도록 함.
- 근거로는 도시에 비해 낮은 지역기반(각종 편의시설 부족, 문화·복지시설 등에 대한 접근성 어려움)으로 인해 농촌생활을 위한 기본적 비용이 도시에 비해 높다는 점에서 이를 보충하기 위한 수단으로 활용
  - \* 중앙정부, 지자체 차원에서 접근성을 높이기 위한 방안들이 강구되고 있지만 동 사업은 하드웨어적 측면이 강하고 필요시 서비스 이용에 제한이 있다는 점에서 시의적절한 서비스 이용이 어려움.

#### ② 현금성 급여 혹은 바우처 등을 활용하여 아동 및 청소년의 문화·복지서비스 이용활성화 도모

- 현금지원시 예산 등의 재정보호 어려움이 발생할 수 있다는 점에서 간접적으로 바우처 사업을 통한 지원도 고려

#### 나. 사각지대 해소를 위한 농식품부 자체 사업 확대

- ① 기초생활보장 수급가구와 비수급가구(차상위계층 혹은 교육급여 대상가구 수준)를 대상으로 자가가구의 주거관리비를 현물로 지급
  - 이미 분석한 것과 같이 기초생활보장제도의 주거급여를 통해서도 자가가구가 받을 수 있는 지원금액은 한정적임. 하지만 자가가구의 경우에도 일상적으로 소요되는 주거관리비가 있음.
  - 비수급 빈곤층을 중심으로 자가가구에 대해 주거관리비를 현물로 지원하는 방안을 모색. 현물이라는 점에서 전기료, 상하수도 비용 혹은 난방비 등을 대납 혹은 상계하는 방식으로 지원
- ② 비수급빈곤층, 농어촌 취약계층(중증장애인, 한부모, 조손가구 등) 초중고교 학생을 둔 가정 대상으로 현물서비스를 통한 맞춤형 교육 지원
  - 현재의 교육급여 수준은 농어촌 거주 학생들에게 소요되는 간접비용을 고려하고 있지 못하다는 점에서 농식품부를 통해 교육급여 대상자에게는 추가적으로 비용을 지원
  - 교육급여 대상자가 아닌 비수급빈곤층 자녀들에 대해 교육급여 수준의 현물서비스(학용품비, 교통비, 수련회비 등) 비용을 지원
- ③ 농어촌 주민 자살예방, 정신건강 서비스 강화를 위한 농어촌형 정신건강 지원체계 구축
  - 농촌 노인 및 정신건강 취약계층을 대상으로 농수협이나 농어촌형 협동조합을 활용하여 정신건강 상담자를 육성하고, 서비스전달체계를 강화.
- ④ 농어촌 주민의 보건복지 특성과 지원방안 관련 실태파악과 연구를 지원하기 위한 연구기관 설치

- 농촌경제연구원 혹은 농어촌공사 등의 산하조직, 아니면 가능한 별도 조직의 형태로 농어촌지역 보건복지 인력 양성을 위한 교육과 연구기능을 수행하는 연구소를 신설





## 참고 문헌

- 교육부. 2016. 교육급여사업 안내.
- 국토교통부. 2016. “2016년 주거급여 사업안내”.
- 김미곤, 유진영. 2015. “기초보장 현장 모니터링-현장 전문가와 실무자 포럼.” 한국보건사회연구원.
- 김태완, 전지현, 이주미. 2016. “기초보장 현장 모니터링-현장 전문가와 실무자 포럼.” 한국보건사회연구원.
- 노대명, 강신욱, 이현주, 박능후, 우선희. 2016. “맞춤형 급여 도입에 따른 빈곤층 기초생활보장 평가모형 연구” 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 노대명. 2016. “생계·의료급여의 실태와 성과. 기초보장포럼: 맞춤형 급여의 의의와 발전방향.” 1주년 심포지엄. 보건복지부·국토교통부·교육부.
- 노대명, 강신욱, 이현주, 임완섭, 김문길, 우선희. 2015. “국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 실행방안 연구” 한국보건사회연구원.
- 노대명, 이현주, 강신욱, 김문길, 신현웅, 신화연, 황덕순, 홍경준, 손병돈, 장덕호, 임완섭, 이주미. 2013. “국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구”. 한국보건사회연구원.
- 대통령직 인수위원회. 2013. 인수위 제안 140대 국정과제.
- 문진영, 김미곤, 여유진. 2008. “농어촌지역에 대한 기초생활보장제도 특례 개선방안 연구.” 농림부·서강대학교
- 박주호, 김태완, 김문길. 2015. “교육급여 적정성 방안 연구”. 교육복지정책중점연구소. 보건복지부. 각 연도. “국민기초생활보장사업 안내”
- 보건복지부. 각 연도. “국민기초생활보장 수급자 현황”
- 보건복지부. 2016. “발로 뛰며 일군 맞춤형 개별급여 1년”. 보건복지부 보도자료(2016. 7.4).
- 보건복지부. 2016. “2016 국민기초생활보장사업안내 맞춤형 급여 운영방안”.
- 보건복지부. 2016. “2016 의료급여사업안내”.
- 이태진, 임완섭, 강신욱, 김태완, 여유진, 최현수, 김현경, 류정희, 오미애, 황도경, 황덕순, 우선희, 이주미, 최준영, 신재동, 김진희, 정혜란. 2015. “2014년 복지육구 실태조사”. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이태진, 박경희, 유진영, 김정은, 박형준, 강신욱, 김미곤, 김태완, 여유진, 강혜규, 신영석.

2010. “국민기초생활보장제도 10년사”. 보건복지부·한국보건사회연구원.  
한국보건사회연구원. 2015. “한국복지패널 9차년도 조사자료 User’s Guide.” 한국보건사회  
연구원.  
한국보건사회연구원. 2008. “기초생활보장제도 개편방안에 대한 정책토론회.”

---

E20-2016-1

농어촌 기초생활보장제 사각지대 해소

---

인 쇄 2016. 12.

발 행 2016. 12.

발 행 인 김창길

발 행 처 한국농촌경제연구원

58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

061-820-2000 <http://www.krei.re.kr>

작성기관 한국보건사회연구원

인 쇄 크리커뮤니케이션 [cree1775@hanmail.net](mailto:cree1775@hanmail.net)

---

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-