

이달의 초점

2024년 보건복지분야 정책 전망

2024년 보건의료 정책 전망과 과제

|강희정|

2024년 소득보장 정책의 전망과 과제

|김태완·최준영|

2024년 사회서비스 정책의 전망과 과제

|안수란|

2024년 사회보장재정 데이터 관리 정책 현안과 과제

|신정우|

2024년 인구정책의 전망과 과제

|이소영·황남희·장인수|



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2024년 소득보장 정책의 전망과 과제

Prospects and Tasks for Income Security Policy for 2024

김태완 한국보건사회연구원 빈곤·불평등연구실 선임연구위원

최준영 한국보건사회연구원 전문연구위원

이 글에서는 소득보장 전망과 관련하여 최근 변화된 사항들에 대해 개괄하고, 2024년 소득보장 측면에서 어떠한 영향을 미칠 것인지 살펴보았다. 2023년 소득보장제도는 첫째, 특정 집단을 중심으로 소득보장제도 개편이 추진되었다. 둘째, 수급권 자격을 가진 계층은 소득보장이 안정적으로 이루어질 것으로 보이지만, 비수급 빈곤층은 불안정한 소득 상황이 지속될 것이다. 셋째, 각 제도가 각개약진 형식으로 개선이 추진되면서 제도 간 정합성, 형평성 측면에서 논의되어야 할 사항 등이 발생하고 있다. 넷째, 광역 혹은 기초자치단체 중심으로 수당 형식의 급여가 만들어지면서 소득보장 체계가 복잡하고 정돈이 어려운 국면으로 흐를 수 있다.

1 들어가며

2024년에는 소득보장제도 측면에서 여러 변화가 있을 예정이다. 이는 빈곤층과 취약계층의 생활 안정에 크게 기여할 것으로 보인다. 2023년에 있었던 소득보장제도의 주요 변화는 2024년에 바로 영향을 줄 것으로 보인다.

주요 변화는 대표적 소득보장제도인 국민기초생

활보장제도(이하 기초생활보장제도)와 국민연금에서 있었다. 지난해 9월 제3차 기초생활보장 종합계획이 발표되었으며, 뒤이어 10월 제5차 국민연금 종합운영계획(안)이 발표되었다. 기초생활보장제도의 변화는 2024년 예산안에 반영되어 올해부터 바로 시행된다. 국민연금종합계획은 사회적 논의와 국회 합의 과정을 좀 더 거친 뒤 중장기 운영 방안이 발표될 것으로 보인다. 이 외에 기초연금에서도 제

도 도입 이후 처음으로 기초연금 적정성 평가위원회가 개최되었다. 여기서 기초연급에 대한 현안 평가와 다른 소득보장제도의 관계를 세밀하게 검토하며 중장기 발전 방향을 제안한 바가 있다.

근로빈곤층을 대상으로는 국민취업지원제도의 일부 급여 조건이 완화되면서 취약계층에 대한 보호가 강화되었다. 긴급복지지원제도, 노인 일자리 사업 등 빈곤층과 취약계층을 대상으로 어느 해보다도 소득 보장 측면에서 많은 논의와 결과들이 발표되었다.

이 글에서는 2023~2024년 소득보장제도 측면에서 논의된 사항들에 대해 개괄하고, 이러한 제도 변화가 향후 소득보장 측면에서 어떠한 영향을 미칠 것인지 살펴보고자 한다. 2024년에는 국회의원 선거가 예정되어 있어 각 정당을 중심으로 새로운 정책에 대한 제안이 있을 것으로 예상된다. 이 글이 정책 제안을 위한 기초자료로 활용되기를 바란다.

2 최근 주요 소득보장제도 변화

가. 빈곤층: 국민기초생활보장제도

국민기초생활보장제도는 기존 생활보호제도를 대체하여 2000년 10월 도입된 우리나라를 대표하는 공공부조제도이며, 빈곤층을 대상으로 하는 최

후의 사회안전망이다. 보충성의 원칙을 처음으로 도입한 국민기초생활보장제도의 선정 및 급여 기준은 2015년 개편 이전에는 최저생계비를 활용하였는데, 2015년 맞춤형 급여로 개편¹⁾됨에 따라 선정 및 급여 기준으로 기준중위소득을 활용하고 있다.

2020년에는 기준중위소득을 산출하는 통계원이 통계청 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 변경되었다. 이후 지속적으로 선정 기준 완화 및 급여 기준 상향 등의 정책적 변화가 진행되고 있다.²⁾

생계급여의 경우 기준중위소득 30%에서 2024년 기준중위소득 32%로 상향되어 점진적인 조정(2027년 기준중위소득 35%)을 예정하고 있다. 생계급여 선정 기준은 최저 보장 수준이며, 최대 급여액은 4인가구 기준 2023년 162만 289원에서 2024년 183만 3572원으로 13.16%, 1인가구 기준 2023년 62만 3368원에서 2024년 71만 3102원으로 14.40% 인상될 예정이다(표 1).

기준중위소득 조정과 더불어 2021년 10월 부양 의무자 기준 폐지(단 소득 1억 원, 재산 9억 원 초과에 대해서는 부양의무자 적용)가 있었으며, 2023년 1월에는 재산 기준으로 급지(3급지에서 4급지 전환)와 기본재산공제액 등에 대한 조정이 함께 진행되었다. 이와 같은 일련의 변화로 기초생활보장제도 수급 규모가 증가한 것을 확인할 수 있다.

1) 국민기초생활보장제도는 2015년 맞춤형 급여로 개편된 이후 생계 및 의료급여, 주거 및 교육급여 4가지 형태로 구성된다. 이 중 현금성 급여는 생계 및 주거급여이다. 제도 개편 이후 함께 도입된 개념이 최저 보장 수준인데, 이를 기반으로 볼 때 보충성 원칙은 생계급여에만 해당된다. 주거급여는 지역별로 설정된 기준임대료에 기반하여 현금 급여가 되지만 보충성의 원칙이 적용되는 것은 아니다. 가구원 수와 급지별로 기준임대료를 지원하는 차등 급여 방식으로 운영된다.

2) 2021년부터 통계원 변경에 따른 기준중위소득 차이를 줄이는 격차 축소와 1인 및 2인 가구의 보장성 강화를 위해 가구균등화지수 조정 등 보장성 강화를 위한 제도 개선이 6년(2026년까지)에 걸쳐 단계적으로 진행되고 있다.

[표 1] 연도별 기준중위소득 변화

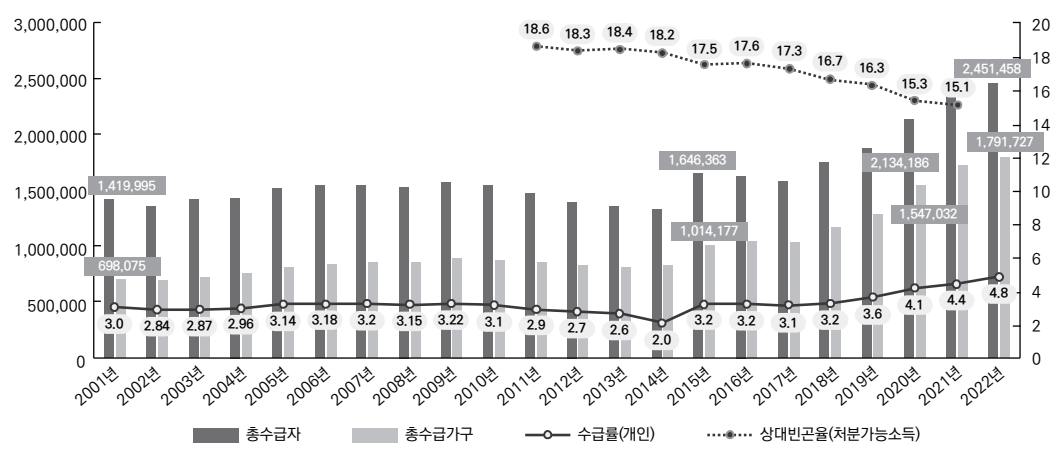
(단위: 원/월, %)

구분	1인가구		2인가구		3인가구		4인가구		5인가구		6인가구	
	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률
2015년	468,701		798,059		1,032,409		1,266,760		1,501,111		1,735,461	
2016년	487,449	4.00	829,981	4.00	1,073,706	4.00	1,317,430	4.00	1,561,155	4.00	1,804,880	4.00
2017년	495,879	1.73	844,335	1.73	1,092,275	1.73	1,340,214	1.73	1,588,154	1.73	1,836,093	1.73
2018년	501,632	1.16	854,129	1.16	1,104,945	1.16	1,355,761	1.16	1,606,576	1.16	1,857,392	1.16
2019년	512,102	2.09	871,958	2.09	1,128,010	2.09	1,384,061	2.09	1,640,112	2.09	1,896,163	2.09
2020년	527,158	2.94	897,594	2.94	1,161,173	2.94	1,424,752	2.94	1,688,331	2.94	1,951,010	2.89
2021년	548,349	4.02	926,424	3.21	1,195,185	2.93	1,462,887	2.68	1,727,212	2.30	1,988,581	1.93
2022년	583,444	6.40	978,026	5.57	1,258,410	5.29	1,536,324	5.02	1,807,355	4.64	2,072,101	4.20
2023년	623,368	6.84	1,036,847	6.01	1,330,445	5.72	1,620,289	5.47	1,899,206	5.08	2,168,394	4.65
2024년	713,102	14.40	1,178,435	13.66	1,508,690	13.40	1,833,572	13.16	2,142,635	12.82	2,437,878	12.43

주: 생계급여 기준선이며, 2023년까지는 기준중위소득 30%, 2024년은 기준중위소득 32%으로 상향 조정.
 자료: 보건복지부, (각 연도), 국민기초생활보장사업안내.
 보건복지부, (2023a), 2024년 생계급여 지원기준 역대최대인 13.16% 인상. 보도자료.

[그림 1] 국민기초생활보장제도 수급 변화

(단위: 명, %)



자료: 보건복지부, (2022), 국민기초생활보장 수급자 현황.

[표 2] 주거급여 기준임대료 기준(2024년)

(단위: 만 원/월)

구분	1급지 (서울)		2급지 (경기·인천)		3급지 (광역시·세종시· 수도권 외 특례시)		4급지 (그 외 지역)	
	기준액	변동률	기준액	변동률	기준액	변동률	기준액	변동률
1인	34.1	(+1.1)	26.8	(+1.3)	21.6	(+1.3)	17.8	(+1.4)
2인	38.2	(+1.2)	30.0	(+1.5)	24.0	(+1.4)	20.1	(+1.6)
3인	45.5	(+1.4)	35.8	(+1.7)	28.7	(+1.7)	23.9	(+1.9)
4인	52.7	(+1.7)	41.4	(+2.0)	33.3	(+2.0)	27.8	(+2.2)
5인	54.5	(+1.7)	42.8	(+2.1)	34.4	(+2.1)	28.7	(+2.3)
6인	64.6	(+2.0)	50.7	(+2.5)	40.6	(+2.4)	34.0	(+2.7)

주: 1) 괄호는 2023년 대비 증가액.

2) 가구원 수가 7인의 경우 6인 기준임대료와 동일, 가구원 수가 8~9인의 경우 6인 기준임대료의 10%를 가산.

자료: 보건복지부. (2023a). 2024년도 생계급여 지원기준 역대 최대인 13.16%(4인가구 기준) 인상. 보도자료.

기초생활보장제도의 현금성 급여는 생계급여 다
음으로 주거급여가 있는데, 주거급여 수준 역시 상
향되고 있다. 2024년에는 1인 기준 서울은 34만
1000원, 경기·인천은 26만 8000원, 4인가구 서
울은 52만 7000원, 경기·인천은 41만 4000원이
지급된다(표 2).

이와 같이 약자 복지정책이 강화되면서 현 정부
임기 내에는 빈곤층 지원 제도인 기초생활보장제도
보장성이 계속 강화될 것으로 보인다.

나. 고령자

1) 기초연금

기초연금은 노령수당, 경로연금을 거쳐 기초노
령연금이 2014년 7월 전환 및 도입된 제도다. 기
초연금은 이전의 한시적·보편적 제도를 항구적 보

편 제도로 성격을 명확히 하였고, 급여 수준 역시
이전 기초노령연금에 비해 2배 이상하는 등 획기적
인 개편을 하였다(이용하, 류재린, 이다미, 송창길,
최준영, 김원섭, 2022). 그러나 이전 기초노령연금
은 국민연금과의 역할에서 보장 대상과 재분배 기
능이 중복적이기는 하지만, 기본적으로 선별적 제
도의 성격을 전제하였기 때문에 국민연금과의 관계
성 논란이 크게 제기되지는 않았다.

그러나 최근 들어 기초연금의 보편적 보장 대상
과 급여 수준 인상으로 인해 국민연금과의 관계성
에 대한 문제 인식이 커지고 있다. 이것은 현재 국
민연금 개혁에서도 뜨거운 이슈 중 하나이다. 최근
국회에 보고된 바에 따르면 기초연금 개편 방향과
관련하여 3가지 방안이 제기되었다(이창곤, 2023).
먼저 단기 방안으로 현행 기초연금의 틀을 유지하
되 선정 기준을 바꾸고, 기초연금액을 40만 원으로

인상하되 차등 지급하는 방안이다. 장기 방안은 현행 기초연금 대상자를 65세 이상 노인 90~100% 수준으로 확대하는 보편적 기초연금안과 기초연금 지급 대상을 저소득·저연금 노인으로 축소하고 급여를 증액하여 최저소득을 보장하는 최저소득보장 연금안이 있다. 최저소득보장 연금 방식은 현행 노인 70%라는 목표 수급률보다는 국민기초생활보장 제도의 기준중위소득과 같은 기준선으로 그 기준선 이하의 노인 대상에게 더 높은 급여 수준을 지급하는 방안이다.

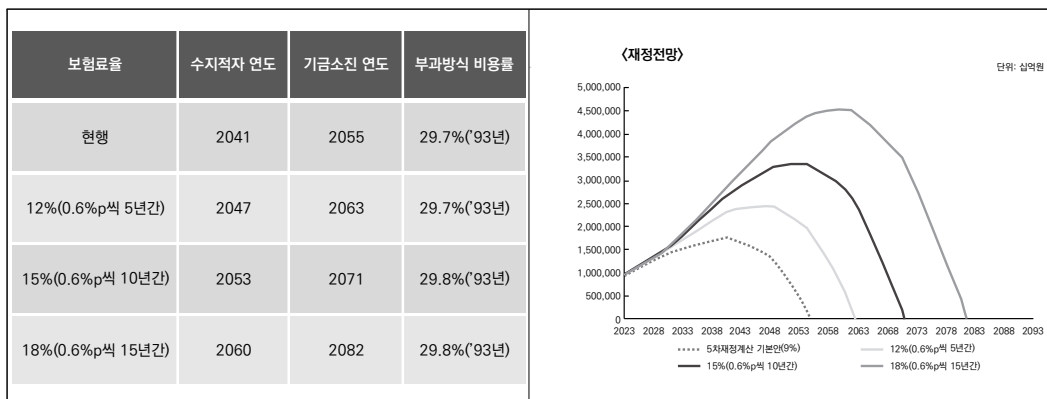
현재 운영되고 있는 기초연금 기준 연금액은 제도 도입 당시 20만 원에서 2023년 현재 32만 3180원까지 단계적으로 인상되었다. 지난 10월 말 발표된 국민연금종합운영계획(안)에서는 기초연금 기준 연금액을 단계적으로 인상(40만 원)하여 노인 빈곤 완화를 도모하는 데 구체적인 인상 시기

와 인상 방법은 국민연금 개혁과 연계하여 논의할 예정이라고 밝혔다(보건복지부, 2023b). 기초연금 개편 방향은 현재 결정된 것은 아니며, 다각도로 검토 중에 있다. 향후 노인 빈곤 문제 개선과 노후 소득 보장 개편 논의 과정에서 핵심적 역할을 할 것으로 보인다.

2) 국민연금

1999년 전 국민 대상으로 확대된 국민연금은 대표적인 노후소득보장제도이다. 국민연금의 적정 수준(기여 및 급여 수준)과 지속 가능성에 대한 문제 제기는 지속되어 왔으며, 국민연금 개혁은 현재도 논쟁 중에 있다. 보건복지부 산하 재정계산위원회에서는 보험료를 12%, 15%, 18%로 올리고, 기금 운용 수익률을 1%포인트 증대하며, 수급 개시 연령을 최대 68세로 연장하는 방안 등을 조합하여

[그림 2] 국민재정계산: 국민연금 보험료를 조정 방안(안)



자료: 국민연금재정계산위원회. (2023. 8. 30.). 제5차 국민연금 재정계산위원회 공청회.

다양한 개혁 방안을 제시한 바 있다(국민연금재정계산위원회, 2023).

또한 국회 연금개혁특별위원회 산하 민간자문위원회(2023년 11월)에서는 국민연금에 대해 모수 개혁부터 추진해야 한다고 언급하면서 모수 개혁과 연계한 구조 개혁을 진행해야 한다고 밝혀 왔다(이창곤, 2023). 민간자문위원회가 제시한 안은 2가지인데, 보험료율과 소득대체율을 각각 13%, 50%로 하는 것과 15%, 40%로 하는 것이다. 이 둘 모두 현행 보험료율 9%에서 인상해야 한다는 것에는 동일한 입장이었다. 올해 있을 정치적 상황을 고려할 때 단기적으로 구체적인 대안이 나올 때까지는 시간과 논의 과정이 더 필요할 것으로 보인다. 소득보장 측면에서 중장기적으로 판단할 때 기초생활보장제도, 기초연금, 노인 일자리 등과 중장년에게 영향을 줄 수 있는 국민취업지원제도, 긴급복지지원제도 등 다른 소득보장제도가 빠르게 변하는 시점에서 국민연금 개혁이 늦어지면 국민연금의 소득보장 기능의 약화와 이로 인한 국민적 신뢰가 낮아질 것에 대한 우려가 발생할 수 있다.

3) 노인 일자리

노인 일자리 사업은 2004년 저출산·고령사회 대응을 위한 국정 과제로 도입되어 현재까지도 운영되고 있다. 노인돌봄서비스(2007년 도입), 노인장기요양보험(2008년 도입) 등과 더불어 우리나라 노인 복지의 핵심적인 역할을 하고 있다. 정부가 지원하는 노인 일자리 수는 2004년 2만 5000개에

서 2017년 47만 개, 2022년 85만 4000개로 증가하였다. 2023년 현재 88만 3000개로, 예산 규모는 1조 5400억 원에 이르고 있다. 2024년에는 노인 일자리 수를 총 103만 개로 확대할 계획인데, 예산 규모는 2조 262억 원으로 예상된다(보건복지부, 2023c).

노인 일자리 사업은 공익형 사업, 사회서비스형, 시장형, 취업알선형 등 다양한 형태로 구성된다. 노인 일자리 사업은 대부분 공익형 사업으로 월 27만 원(2023년 현재)이 지급되고 있는데, 2024년에는 월 29만 원으로 2만 원 인상된다. 사회서비스형 역시 월 59만 원(2023년 현재)에서 월 63만 원으로 4만원 인상될 예정이다. 앞서 살펴본 기초연금에 이어 노인 일자리 사업 역시 크게 확대되면서 노인을 대상으로 하는 현금성 급여가 2024년에는 크게 증가할 것으로 예상된다.

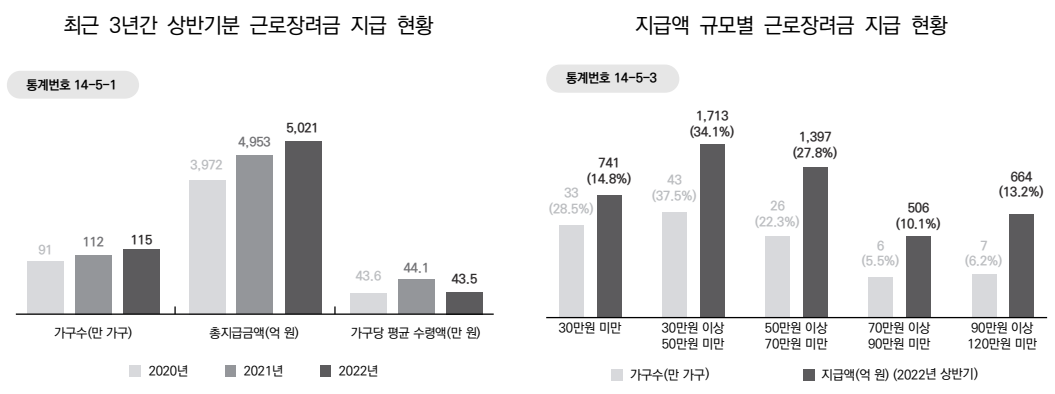
노인 일자리 사업이 공공성을 가지고 있고 재정 지원 일자리 사업으로서 노동 영역에 포함되고 있지만, 65세 이상 노인은 고용보다는 소득보장에 더 관심을 둘 수 있다. 이런 점에서 노인 일자리 사업은 노후소득보장의 한 영역으로서 점차 역할이 확대될 것으로 보인다.

다. 근로빈곤층

1) 근로장려세제

근로장려세제는 근로소득이 있고 부부 합산 총 소득이 일정 수준 이하인 가구에 현금 급여(근로장

[그림 3] 근로장려금 지급 현황



자료: 유일지, (2023. 3. 31). [22 국세통계] 작년 근로장려금 지급액 5천억... 90%는 2000만 원 미만 소득자였다.

려금)를 지급함으로써 저소득 근로빈곤층의 세금 부담을 경감시키는 동시에 근로활동을 장려하고 소득을 지원하는 제도이다. 2008년 도입되어 2009년 처음으로 근로장려금이 지급되었다. 제도의 적용 범위는 제도 시행 초기(2008~2010년)에는 부양 자녀가 있는 근로소득자로 제한되었으나 2012년 60세 이상의 노인 단독가구, 2015년 기초생활수급자 및 저소득 사업자, 2019년 30세 미만 단독가구로 적용 범위가 확대되었다.

근로장려금은 2023년 기준 단독가구 2200만 원, 홑벌이가구 3200만 원, 맞벌이가구 3800만 원 미만으로 재산 합계액이 2억 4000만원 미만(2022년 이전 2억 원, 2024년 현재 미발표)일 경우 신청이 가능하다. 최대 지급액도 이전 대비 10% 상향되어 단독가구 165만 원, 홑벌이가구 285만 원, 맞벌이가구 330만 원까지 반기별(근로자) 또는 연

간 1회(근로자 이외) 급여가 지급되었다.

근로장려금 연간 예산 규모는 도입 당시인 2009년 4369억 원에서 2020년 4조 4732억 원, 2023년 5조 2452억 원으로 10배 이상 증가하였다(세정정보, 2022). 근로장려금의 지급액도 상반기(근로자 대상) 기준 2020년 3972억 원, 2021년 4953억 원, 2022년 5021억 원으로 꾸준히 증가하고 있다. 가구당 평균 수령액은 2022년 기준 43만 5000원이다(그림 3).

근로장려금은 2021년 연간 436만 가구에 지급액은 4조 4000억 원이 소요되었다. 직전 연도인 2020년 역시 426만 가구에 약 4조 4700억 원이 지원되었다. 대상자가 400만 가구가 넘어 전체 가구의 20%를 넘어서는 수준이다. 보장 가구 측면에서는 의미가 있지만 수급 금액에서 보면 평균 수령액은 높지 않고 그것도 근로자를 제외하면 연간 1

회에 그치고 있다. 즉 불안정한 근로빈곤층을 돕기 위한 제도이지만, 급여를 받는 시점을 제외한 다른 달의 생활은 보장받지 못하는 것이다. 이미 경험한 것과 같이 코로나19라는 장기간 위기 상황 속에서 빈곤 및 취약 가구의 생계가 위협을 받았지만, 근로장려금의 역할은 한 달 혹은 두 달에 그치고 있는 점이다. 유사한 예산을 쓰고 있는 기초생활보장제도의 생계급여 수급 가구는 약 116만 5000가구(약 148만 명, 2021년 기준, 보건복지부, 2022)로 12개월간 생계를 보장받고 있다.

2) 국민취업지원제도

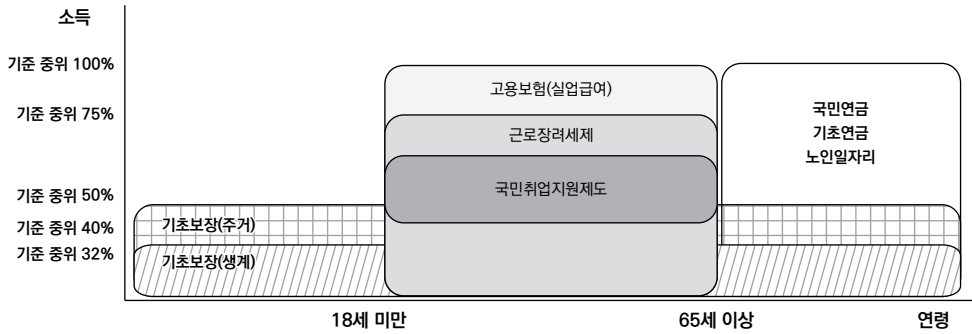
국민취업지원제도는 2021년 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」에 근거하여 취업을 원하는 사람들에게 취업지원서비스를 종합적으로 제공하고, 저소득 구직자에게는 생계를 위한 최소한의 소득도 지원하는 한국형 실업부조 형태로 도입되었다. 고용보험 사각지대에 있는 취업취약계층이 주된 지원의 대상이 되는데, 기존 청년구직활동지원금과 취업성공패키지를 통합한 취업 지원 제도이다. 즉 근로빈곤층의 빠른 일자리 전환을 지원하고, 준비 기간에 생계유지가 가능하도록 하는 지원 제도이다.

국민취업지원제도의 대상은 구직촉진수당과 취업지원서비스를 지원받는 I 유형(가구 단위 중위 소득 60% 이하이고, 재산 4억 원 이하이면서 최근 2년 동안 100일 또는 800시간 이상의 취업 경험이 있는 사람)과 취업활동비용과 취업지원서비스

를 지원받는 II 유형(I 유형에 해당하지 않는 특정 계층, 청년, 중장년 등)으로 나뉜다. 구직촉진수당은 구직 중 최소한의 생활 안정을 위해 월 50만 원, 최대 6개월(부양가족 1인당 10만 원씩 월 최대 40만 원 추가 지원) 지원되며, 취업활동비용은 직업훈련 참여 기간 동안 월 최대 28만 4000원, 최대 6개월 범위에서 지원된다(국민취업지원제도 홈페이지).

2023년에는 구직촉진수당이 참여자 개인을 대상으로 지급되는 방식이었다. 하지만 올해는 부양가족에게도 4인까지 월 10만 원을 추가 지급하는 것으로 변경되었다. 이는 실업 상태에 있는 가구주만을 대상으로 한 수당으로는 위기 상황에서 생활하는 부양가족을 도울 수 없고, 여전히 위기 상황에 놓일 수 있으므로 이를 일정 부분 해소하기 위한 의미 있는 제도적 진전으로 볼 수 있다. 다른 측면에서 보면 국민취업지원제도가 단기 일자리 교육을 통해 빠른 노동시장으로의 복귀를 목표로 두고 있지만, 현장에서는 단기간에 위기 극복이 어렵고, 함께하는 가구원도 보호해야 한다는 실업부조 본래의 제도적 특징으로 전환되는 계기로 판단할 수 있다. 제도적 정합성 측면에서 기초생활보장제도의 근로연령대에 해당되는 수급 가구에 지급되는 생계급여와 자활급여의 특성과 유사한 변화로 볼 수 있다.

[그림 4] 전반적 소득보장제도



주: 긴급복지지원제도는 기준중위소득 75% 이하 위기 가구를 대상으로 하고 있음.
 자료: 저자 작성

3 소득보장제도의 변화와 향후 대응 방향

2023~2024년 변화된 소득보장제도는 네 가지 주요 특징을 보여 주고 있다. 첫째는 특정 집단을 중심으로 소득보장제도 개편이 추진되었다는 점이다. 기초생활보장제도는 빈곤층을 국민연금과 기초연금은 노인 특히 노인 빈곤 문제에 대한 대응이었다. 현 정부가 추진하는 약자복지 강화라는 측면이 부각된 것이다. 둘째는 수급권 자격을 가진 계층은 소득보장이 안정적으로 이루어질 것으로 보이지만, 소득이 유사한 수준이지만으로 수급권 외의 계층(= 비수급 빈곤층)은 이와 반대로 불안정한 소득 상황이 지속될 것이라는 점이다. 셋째는 각각의 제도가 각개작진 형식으로 개선이 추진되면서 제도 간 정합성, 형평성 측면에서 논의되어야 할 사항 등이 발

생하고 있다는 점이다. 넷째는 중앙정부가 추진하고 있는 소득보장 개편 방향과 다르게 광역 혹은 기초자치단체 중심으로 별도의 수당 형식 급여가 만들어지면서 소득보장 체계가 매우 복잡하고 정돈하기 어려운 국면으로 흐를 수 있는 문제를 야기하고 있다는 점이다. 이하에서는 각각의 특징에 대해 살펴 보면서 2024년에 우리가 무엇을 준비해야 할지 논의해 보고자 한다.

외형상 소득보장제도는 모든 연령대를 지원하고 있는 것으로 보일 수 있다. 하지만 실제 특정 집단을 대상으로 강화된 소득보장제도는 이에 해당되지 않는 그룹의 소득보장 비수급 빈곤층 문제를 유발하고, 오랜 기간 지적되어 온 사각지대 현상을 더 강화할 것으로 보인다.

기초생활보장 생계급여, 긴급복지지원제도 급여 조건, 기초연금 급여 등의 사항은 빈곤층과 고령 노

인의 생활 안정에는 크게 기여할 것으로 보인다. 여기에 전월세 가구에 대한 주거급여 기준 임대료 현실화, 장애인연금(중증장애인 70%)의 강화 등은 주거 취약계층과 장애인의 주거 및 생활 안정에도 기여할 것으로 보인다. 하지만 생계급여와 장애인 연금을 받지 않는 계층, 기초연금으로만 생활하는 고령층(국민연금을 받지 못하거나 낮은 급여의 고령층)과의 정부 공적이전소득을 통한 격차는 커질 것으로 보인다. 이 외에 생계급여, 긴급복지지원제도 급여 인상이 다른 소득보장제도의 운영에도 영

향을 줄 수 있으므로³⁾ 급여 조정에 대해서는 종합적 판단이 필요하다. 앞의 제도 변화에서 본 것과 같이 2024년 생계급여 기준 1인가구 71만 3000원, 2인가구 117만 8000원에 전월세 가구 기준임대료가 추가될 경우 서울 거주 시 1인가구는 약 105만 원(생계+주거(서울)), 2인가구는 약 126만 원(생계+주거(서울))까지 이론적으로 최대 급여 수급이 가능하다.⁴⁾ 만약 노인 기초연금만을 수급하거나⁵⁾, 국민연金的 낮은 노령연금을 수급하거나⁶⁾, 중고령층으로 비수급 빈곤층⁷⁾에 속하면 공적이전

- 3) 생계급여 수준에 대해서는 여전히 합의된 기준은 없다. 2024년 급여가 외형적으로 늘어난 것은 사실이지만, 생계급여 수급자 입장에서는 보충급여 원칙에 의해 실제 급여가 늘어난 것에 대한 현실감이 적을 수 있으며, 1인가구의 경우 다인가구에 비해 지출 요인이 많아 급여가 높다고 판단하지 않을 수 있다. 반면 일부는 현실적 선정 및 급여 기준을 보고 상당한 수준의 급여가 지급되고 있다고 판단할 수도 있어 급여 적정에 대한 논의는 필요할 것으로 보인다.
- 4) 이 금액은 추정이며, 실제 수급 가구는 소득평가액과 재산의 소득환산액에 따른 보충급여 원칙이 적용되므로 실제 수급액과는 차이가 발생할 수 있다. 또한 서울이 아닌 다른 수도권, 지방 거주 시에는 주거급여 기준임대료가 낮아지므로 역시 최대 급여액과는 차이를 보일 것이다.
- 5) 2019년 기준 기초연금 수급자 약 534만 명(노인 중 66.7%) 중 기초연금만을 수급하는 경우는 약 321만 명(노인 중 40%)인 것으로 조사되었다(최옥금, 2020)
- 6) 국민연금 노령연금 수준은 아래와 같아서 20년 이상 연금을 납부한 경우를 제외하고는 생계급여 선정 기준이 노령연금 평균과 유사한 수준을 보여 주고 있다.

(단위: 원)

노령연금	계	20년 이상	10~19년	소득종사	조기	특례	분할
최고	2,664,660	2,664,660	2,014,110	2,538,300	2,312,500	1,107,140	1,915,720
평균	619,448	1,035,937	420,869	1,126,886	658,889	238,550	237,962

자료: 국민연금공단, 국민연금 공표통계: 2023년 7월 기준.

7) 2020년 기초생활보장실태조사 결과(비수급 빈곤층: 가구주 연령별)

(단위: %)

구분	수급 (생계·의료)	소득인정액 (기준중위소득)					소득인정액이 기준중위소득의 75% 초과 경상소득이	경상소득 (기준중위소득)		전체
		- 30%	30~40%	40~50%	50~60%	60~75%	기준중위소득의 75% 이하	75~100%	100%-	
연령	10~19	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	20~29	0.2	6.4	2.0	3.8	5.5	4.1	0.7	3.0	4.8
	30~39	1.5	1.9	0.1	1.2	0.6	3.3	2.0	4.7	7.2
	40~49	12.8	17.7	7.0	13.4	17.9	18.1	15.9	32.1	34.7
	50~59	31.0	10.6	7.6	13.0	17.1	20.1	14.6	23.1	28.9
	60~64	21.6	13.5	13.5	5.9	12.7	20.0	16.7	15.4	13.3
	65~84	30.3	44.2	57.3	56.0	39.8	32.2	47.5	21.0	10.9
	85세 이상	2.6	5.8	12.7	6.9	6.4	2.2	2.7	0.7	0.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경, ... 송치호. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. p. 135.

을 통한 소득보장 수준에 차이가 발생할 수 있다. 그동안 빈곤층 대상 소득보장제도 개편이 사각지대 축소와 급여 적정성 확보라는 두 가지 방향에서 진행되었다면, 향후 방향은 사각지대를 좀 더 적극적으로 해소하기 위한 노력이 절실할 것으로 보인다. 이는 두 번째 특징과도 연계된다.

여전히 우리는 주변과 언론 등을 통해 복지 사각지대 문제를 접하고 있으며, 이로 인해 불행한 사건이 주기적으로 발생하는 것을 보아 왔다. 복지 사각지대의 근본적 문제는 소득보장제도가 이들을 보호하고 지원하고 있지 못하기 때문에 발생한다. 특히 사회변화로 새롭게 등장하는 청년 취약계층(고립·은둔, 가족돌봄청년, 자립준비청년 등), 다문화가족, 정서적 취약계층, 중고령·여성·노인 1인가구, 과다부채가구 등 소득 위기 가구임에도 도움을 받지 못하는 사각지대가 여전하다. 이들 취약계층을 보호하고 지원하기 위해서는 현재와 같이 기준중위소득 32%(2024년 기준) 이하만을 타기팅하고 지원하는 제도가 아니라 32%를 넘어서는 소득보장제도에 대한 설계가 필요하다. 일시적·상시적으로 위기를 경험하게 될 대상을 위한 안정적 소득보장제도가 구축되어야 한다. 기준중위소득 75% 이하를 대상으로 하는 긴급복지지원제도가 있지만, 이

제도는 위기 조건, 재산 조건 등으로 수급을 받지 못하거나 전달체계상 전문인력 등의 부족으로 대상자 발굴과 지원 등에서 한계가 있다. 고용노동부의 국민취업지원제도가 한국형 실업부조를 표방하며 도입되었지만, 급여가 제한적이고 고용서비스 제공을 통한 일자리 회복에 중점을 두고 있어 실업부조라고 보기에는 한계가 있다. 앞에서 살펴본 근로장려금 역시 근로빈곤층을 위한 주요한 제도이지만, 연간 1~2회에 걸쳐 낮은 수준의 급여를 지급하고 있어 역시 위기가구에 대한 생계 보호에는 한계가 있다. 따라서 기초생활보장제도 생계급여를 받지 못하는 위기 계층을 보호하고 지원하기 위한 새로운 형태의 소득보장제도 필요성이 제기된다. 이는 셋째, 넷째 특징과 연관되어 소득보장제도 제도권 내에 있느냐 없느냐에 따른 구분의 문제, 정치적 상황과 맞물려 소득보장 사각지대를 해소하기 위해 기존 소득보장제도가 아니라 다른 소득보장제도를 통해 해소하고자 하는 욕구를 만들어 내고 있다.⁸⁾ 기존 소득보장제도가 비수급 빈곤층과 비수급 차상위층 등을 포괄하고 있지 못한 문제로 인해 새로운 소득보장제도에 대한 욕구가 계속해서 제기되고 있는 것이다. 2024년은 국회의원 선거가 있으며, 2024년 하반기 이후에는 각각의 정당이 새로운 선

8) 대표적으로 지난 대통령 선거 기간에 있었던 기본소득, 공정소득, 부의 소득세 논쟁, 최근에는 각각의 지방자치단체가 제안하고 있는 소득보장제도인 서울시 안심소득, 경기도 기회소득, 농촌기본소득, 기초자치단체의 농어업인수당, 출산수당 등 각종 수당제도 등을 들 수 있다. 광역과 기초자치단체의 소득 지원 사업의 경우 중앙정부에서 운영하고 있는 소득보장제도와외의 관계를 살피기 이전에 사회보장위원회의 논의를 거치지만, 정치적, 지역적, 대상적 측면에서의 논쟁 등으로 사업을 진행하는 경향이 높다. 일부 사업(농민수당, 출산수당 등)은 하나의 자치단체에 그치지 않고 전국적으로 파급되는 경향도 보여 주고 있다. 초기에는 이들 사업에 대한 재원 부담이 높지 않지만, 시간이 지나며 대상과 지원 범위가 확대되면서 자치단체 입장에서는 재원 부담이 늘어날 수 있는 여지가 있다. 따라서 현재 운영되고 있는 보건복지부 사회보장위원회의 심의 기능을 강화하고, 심의식 중장기적 재원 마련 방안, 전달체계 등에 대한 내용이 함께 포함되어 검토될 필요가 있다.

거를 준비할 것으로 보인다. 이 과정에서 정치적 이슈에 따라 새로운 소득보장제도 도입이 제안될 수 있다. 위기 계층을 위해 의미 있는 제도가 도입되는 것은 바람직하다. 하지만 새로운 제도를 이야기하기 전에 기존 제도의 문제를 개선하고, 기존 소득보장제도와 새롭게 제안된 소득보장제도 간 정합성, 효과성, 효율성을 등을 살펴보는 과정이 필요하다.

중앙정부에서도 동일한 양상이 발생하고 있다. 앞에서 살펴본 근로빈곤층을 대상으로 한 국민취업지원제도와 근로장려금이 급여 조건 완화를 통해 대상자를 확대하고 있지만, 이들 급여가 지속되는 위기 상황에 충분히 대응하지 못하는 단기 대응 정책에 불과하다는 것은 이미 설명한 바가 있다. 새로운 위기 계층의 특징을 보면 현금 급여인 소득보장제도(기초생활보장제도 생계 및 주거급여, 긴급복지지원제도, 국민취업지원제도, 근로장려세제 등)만으로는 위기 극복과 문제 해소가 이루어지기 어렵다. 언론과 여러 사회보장제도의 수기집(긴급복지지원제도, 금융채무 관련 등)⁹⁾ 등에 등장하는 위기 계층에는 소득보장제도에 대한 정보, 소득과 돌봄의 동시 제공이 필요하다는 것을 확인할 수 있다. 현재와 같이 기초생활보장제도, 기초연금, 노인 일자리, 근로장려금 형태의 소득 지원과 더불어 개인과 가구가 처한 상황을 면밀히 평가하는 사례 관리 강화를 통해 개인별로 맞춤형 서비스, 돌봄서비스가 함께 제공될 필요가 있다. 이미 우리는 과거 경

험을 통해 서비스 연계의 필요성을 인식하고 있었지만, 그 성과를 거두지는 못한 바가 있다. 소득보장제도와 서비스지원제도(사회서비스, 고용서비스, 금융서비스 등)에 대한 냉철한 평가가 필요하다. 이를 통해 사회정책이 지향해야 할 목적을 분명히 하고 대상자 발굴 및 지원을 해야 한다.

2024년을 기점으로 나타날 것으로 보이는 소득보장제도 개편 논쟁 이전에 사전적 과정으로서 고려되어야 할 소득보장제도에 대해 살펴보았다. 기존 제도의 정합성을 미연에 파악하고, 부족한 부분을 해소하는 방향으로 의미 있는 제도가 제안되기를 바란다. ㉞

참고문헌

- 국민연금공단. (2023). **국민연금 공표통계: 2023년 7월 기준**.
- 국민연금재정계산위원회. (2023. 8. 30.). **제5차 국민연금 재정계산위원회 공청회**.
- 국민취업지원제도 홈페이지. (n.d.). 지원 대상. <https://www.kua.go.kr/uapaa010/selectSporTrgt.do>에서 2023. 11.29. 인출.
- 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경, ... 송치호. (2020). **2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구**. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (2022). **기초생활보장 수급자 현황**.
- 보건복지부. (2023a). 2024년도 생계급여 지원기준 역대회대인 13.16% 인상. **보도자료**.

9) 보건복지부·한국보건복지인재원. (2022). 2022년 긴급복지지원 우수사례집, 서민금융진흥원. (2023). 소액생계비대출 우수사례집.

- 보건복지부. (2023b). **제5차 국민연금 종합운영계획 (안)**.
- 보건복지부. (2023c). 2024년 보건복지부 예산 122.5 조원 편성. **보도자료**.
- 보건복지부. (각 연도). **국민기초생활보장사업안내**.
- 보건복지부·한국보건복지인재원. (2022). **2022년 긴급 복지지원 우수사례집**.
- 서민금융진흥원. (2023). **소액생계비대출 우수사례집**.
- 유일지. (2023. 3. 31.). [22 국세통계] 작년근로장려금 지급액 5천억...90%는 2000만원 미만 소득자였다. **세정일보**.
- 이용하, 류재린, 이다미, 송창길, 최준영, 김원섭. (2022). **기초연금·국민연금과의 관계 및 향후 발전방안 연구**. 세종: 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 이창곤. (2023. 11. 16.). 국민연금 보험료율 13% vs 15%, 민간자문위 2개안 제시. **한겨레**.
- 최옥금. (2020). **기초연금 수준과 국민연금 가입유인의 관계**. 전주: 국민연금연구원.

Prospects and Tasks for Income Security Policy

Kim, Taewan

Choi, Junyoung

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

In this article, we provide an overview of changes in the income security policy and matters discussed between 2023 and 2024, and examine what impact this will have on the income security policy in the future.

First, between 2023 and 2024, reform of the income security policy was promoted focusing on specific groups. Second, those who are eligible to receive the income security policy will have stable income security, but the poor who are not eligible will continue to have an unstable income situation.

Third, as individual systems are being improved in the form of individual breakthroughs, issues that need to be discussed in terms of consistency and equity between systems are arising. Fourth, as cash benefits in the form of allowances are operated mainly by metropolitan or basic local governments, Korea's income security system may become complex and difficult to organize.