

이달의 초점

# 2025년 보건복지분야 정책 전망과 과제

2025년 보건의료정책 전망과 과제

|강희정|

2025년 소득보장정책 전망과 과제

|임완섭|

2025년 사회서비스 정책의 전망과 과제

|김유휘·김세진·이민경·이상정|

2025년 인구정책의 전망과 과제

|이소영|



한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

## 2025년 소득보장정책 전망과 과제

Prospects and Tasks for Health and Social Welfare Policies in 2025

임완섭 한국보건사회연구원 빈곤·불평등연구실 연구위원

이 글에서는 소득보장제도 정책 환경 변화 검토 및 관련 정책의 방향을 전망하고, 사회보장제도 전반에 큰 영향을 미칠 수 있는 제도 개편과 관련하여 개괄적인 검토를 하였다. 노인인구가 지속적으로 증가하고 있는 가운데 가구 규모의 급격한 축소, 1인가구 급증과 같은 인구학적 변동이 급격히 진행되고 있다. 이는 수급자 가구에 더욱 극단적인 형태로 나타나고 있다. 빈곤율은 감소하는 추이를 보이다가 최근 정체된 상황을 보이고 있는데, 빈곤 측면에서도 노인 빈곤과 1인가구 빈곤 문제가 여전히 소득보장 정책의 현안으로 남아 있다. 한편 다양한 소득보장제도가 도입되고 확장되면서 제도 전반의 복잡성은 커지고 있다. 이러한 정책 환경 변화와 함께 기존 제도들의 문제점과 한계점 극복을 위한 정책적 노력이 대안적 소득보장제도 등 새로운 사회보장제도 논의와 결합하여 정책실험 및 제도 간 연계에 대한 논의 형태로 진행되고 있다. 또한 같은 제도 안에 서로 다른 특징과 정책 방향성을 가진 집단이 명확하게 분리되거나 개인화되는 경향이 발생하고 있어, 이에 따라 제도의 목적과 집단별 특성에 맞춘 정책 수행이 어려운 경우 유사한 대상과 목적을 가진 다른 제도와의 통합 등을 통해 효과를 제고하고 제도를 단순화하여 소득보장제도 전반의 지속가능성 및 효율성을 제고하는 것을 검토할 필요가 있다.

### 1 들어가며

현시점은 미래 불확실성과 변동성이 매우 큰 때이다. 이 때문에 2025년 소득보장정책에 대한 방

향 또는 전망을 제시하는 데 어려움이 있다. 물론 2025년에 지급될 현행 사회보장급여의 지급 범위 및 급여 수준 등은 이미 결정된 사항이기 때문에 별 다른 변화 없이 추진될 가능성이 높지만, 사회보장

제도의 개편 또는 개혁과 같은 보다 근본적인 변화 그리고 이에 대한 준비와 논의가 어떠한 방향으로 전개될지 예측하기 어려운 상황이다. 하지만 현재의 불확실한 상황과 소득보장제도를 둘러싼 정책 환경의 급격한 변화와 맞물려 사회보장제도의 개편 또는 개혁은 오히려 더 빠르게 더 본격적으로 논의 될 가능성이 높다. 예를 들어 급격한 저출산·고령화 현상으로 인해 인구는 물론 가구의 규모 및 가구원의 구성 형태도 급격히 변화하고 있는데, 1~2인 가구 등 상대적으로 소규모인 가구가 급증하고, 이러한 가구에서 노인이 차지하는 비중이 급격히 높아지는 현상은 기존 소득보장제도들의 노정된 문제점 등과 맞물려 예상보다 빨리 근본적 차원의 제도 변화 또는 개편을 초래할 수 있다. 또한 최근 활발한 사회적 논의와 함께 지방자치단체 차원에서 시범사업 등 정책적 시도가 이뤄지고 있는 다양한 대안적 소득보장제도들 역시 기존 사회보장제도에 적지 않은 영향을 미칠 가능성을 가지고 있다. 이 글에서는 정책 환경 및 여건 변화에 대한 정책적 또는 제도적 변화에 대해 전망하고, 사회보장 전반에 큰 영향을 미칠 수 있는 제도 개편 측면에 초점에 맞추어 2025년에 본격적으로 다뤄지거나 다뤄질 필요가 있는 주요 논의들을 개괄적으로 살펴보고자 한다.

## 2 정책 환경 변화와 제도적 여건

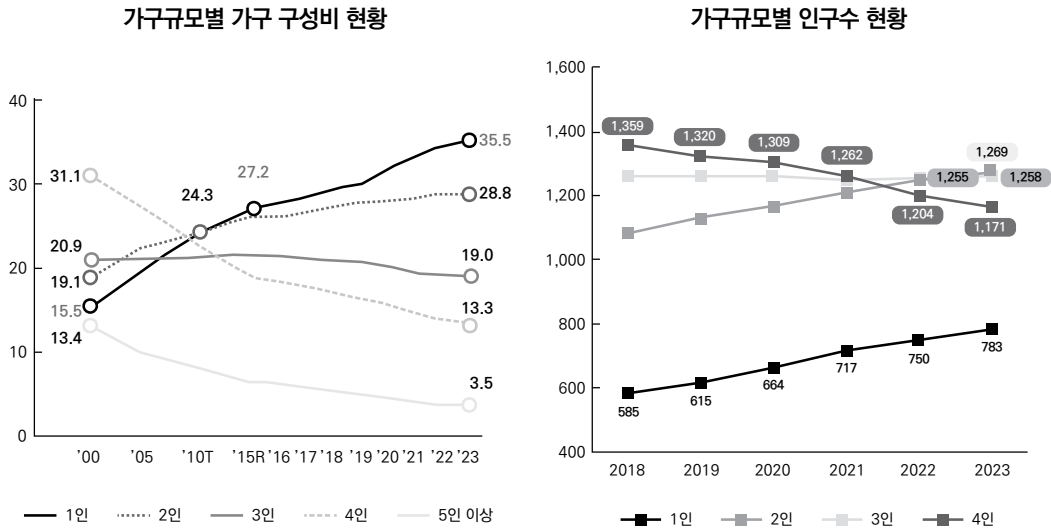
### 가. 인구학적 측면의 변화

가구 규모 및 형태는 정책 환경 변화, 제도 개선과 관련하여 중요한 정보를 제공하는데, 특히 가구원 수는 대상자 선정 및 급여 수준 설정에 가장 기본적인 정보를 제공한다. [그림 1]은 가구 규모별 구성비와 인구수 추이를 보여 주고 있는데, 2000년에는 4인가구의 비중이 가장 높았지만, 2015년 이후부터는 1인가구가 가장 비중이 높았다. 2인가구도 지속적으로 그 비중이 증가하였다. 하지만 3인 이상 가구는 감소하는 추이를 보였는데, 특히 4인가구의 비중 감소가 상대적으로 컸다. 2023년 기준 가구 규모별 구성비는 가구원 수가 많아질수록 낮아져 1인가구가 35.5%, 2인가구가 28.8%, 3인가구가 19.0%, 4인가구가 13.3%를 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 상황에서 정책 설계 및 평가에서 가장 우선적으로 고려해야 하는 가구로 전체 가구에서 차지하는 비중이 가장 높은 가구이자 최빈가구인 1인가구를 꼽을 수도 있다. 하지만 가구 규모를 개인 단위로 환산하여 가구 규모별 인구수로 파악할 경우 2023년 기준 전체 가구 중 2인가구가 약 1,269만 명으로 최다 인원 가구로 나타났고, 3인가구는 약 1,258만 명으로 두 번째인 것으로 나타났다. 최다 인구 가구는 불과 1년 전인 2022년에는 3인가구였으며, 2021년에는 4인가구였다.

최근 3년간 최다 인구 가구가 매년 바뀔 정도로 가구 규모의 변화가 매우 큰데, 이와 관련하여 통계청의 장래가구추계 결과를 살펴보면 2인가구가 최다 인원 가구를 유지하는 것으로 전망하였다. 3인

[그림 1] 가구 규모별 구성 및 인구수 추이

(단위: %, 만 명)



주: '가구 규모별 인구수'는 가구원 수별 가구수에 해당 가구원 수를 곱하여 산출함.  
출처: "2023년 인구주택총조사 결과: 등록센서스 방식", 통계청, 2024. 7. 29., p. 42.

가구도 다소 감소하였지만, 두 번째로 인구가 많은 가구를 유지하는 것으로 나타났다. 한편 1인가구의 증가와 4인가구의 감소로 2032년에는 1인가구가 4인가구보다 인구수가 더 많아지는 것으로 전망되었다(통계청, 2024.9.12., p. 34). 즉 향후에도 1인 및 2인 가구의 증가, 3인 이상 가구의 감소가 지속되며, 이를 통해 가구의 규모가 축소되면서 가구 단위가 1~2인 가구 중심으로 변화되는 인구학적 차원의 변화가 지속됨을 보여 준다. 그림에도 3인 가구는 비교적 안정적인 시계열 추이를 보일 것으로 전망되었다.

가구 규모가 줄어드는 현상의 주요 원인으로는 저출산으로 가구원 수 자체가 축소되면서 고령화로

인해 노인으로 구성된 가구가 증가하는 것을 꼽을 수 있다(김문길 외, 2020, p. 18). <표 1>을 살펴보면 2019년까지 700만 명대였던 65세 이상 인구는 2023년 기준 약 960만 명으로 나타났으며, 그 비중도 급격히 증가하고 있다. 또한 생산연령인구 100명당 고령인구를 나타내는 노년부양비도 증가하고 있는데, 노년부양비가 증가한다는 것은 노인에 대한 현세대(생산연령인구)의 경제적 부담이 커짐을 의미한다.

이러한 인구학적 변화는 국민기초생활보장제도 수급자에게 더욱 극명하게 나타난다. 일반 수급자의 생애주기별 및 가구 규모별 구성 현황을 살펴보면 65세 이상 인구의 비중이 41.3%인 것으로 나

[표 1] 자연령대별 인구 및 비중 현황

(단위: 천 명, %)

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균증감률
65세 이상 인구수	6,617	6,827	7,171	7,455	7,817	8,287	8,707	9,146	9,609	4.8
65세 이상 비중	13.0	13.3	13.9	14.4	15.1	16.0	16.8	17.7	18.6	4.6
15~64세 비중(생산연령)	73.4	73.4	73.1	72.9	72.6	71.9	71.4	71.0	70.6	-0.5
노년부양비	17.6	18.1	19.1	19.8	20.8	22.2	23.6	24.9	26.3	5.1

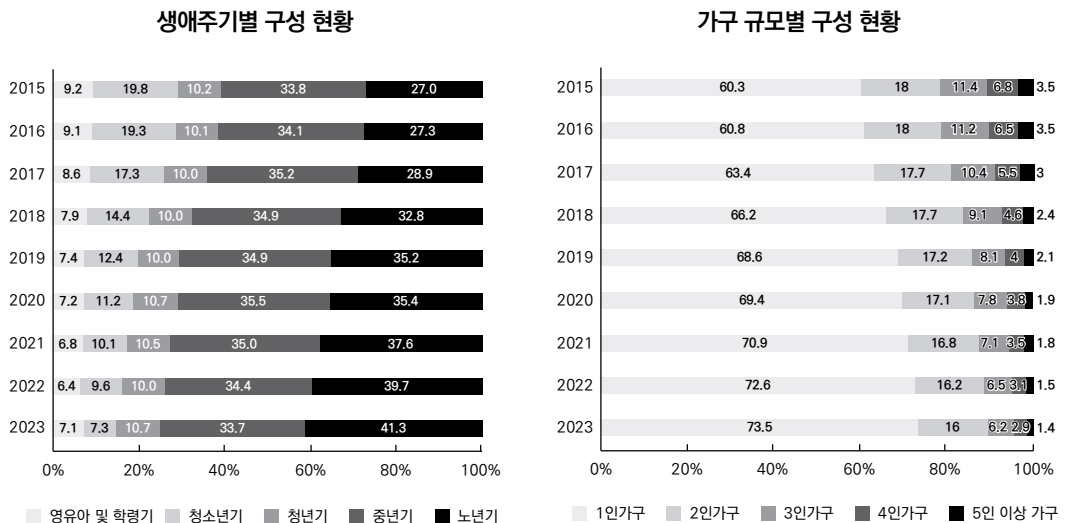
출처: "2023년 인구주택총조사 결과: 등록센서스 방식", 통계청, 2024. 7. 29., p. 11.

타났다. 이는 전체 인구에서 65세 인구가 차지하는 비중(18.6%)과 비교할 때 두 배 이상 높은 비중이다. 1인가구의 비중은 73.5%인 것으로 나타났는데, 앞서 살펴본 전체 가구 중의 1인가구 비중(35.5%)보다 2배 정도 높은 수준이다. 수급 집단

에서 노인과 1인가구의 비중이 지속적으로 증가하고 있으며, 증가 속도도 매우 빠르게 나타나 수급 집단에서 고령화와 1인가구가 매우 특징적인 현상을 알 수 있다. 이는 국민기초생활보장제도에

[그림 2] 일반 수급자의 생애주기별 및 가구 규모(가구원 수)별 비율

(단위: %.)



출처: "2023년 국민기초생활보장 수급자 현황", 보건복지부, 2024. p. 22, pp. 37-38, p. 44.를 활용하여 작성.

상이 빠르게 진행되고 있음을 보여 준다.<sup>1)</sup>

## 나. 빈곤 추이와 대응 제도 현황

### 1) 빈곤율 변화

빈곤율은 정책 대상의 규모는 물론 적용되는 소득에 따른 빈곤율의 차이를 통해 빈곤감소효과 등 정책 목표 달성의 정도를 보여 주는 지표로도 활용할 수 있다. 시장소득과 처분가능소득을 적용한 빈곤율 현황을 살펴보면 시장소득 빈곤율의 경우 2020년 21.7%를 정점으로 하락하는 추이를 보이고 있다. 노인집단에 대한 빈곤율의 경우도 2019년 59.2%를 정점으로 하락하는 추이를 보인다. 처분가능소득 적용 빈곤율의 경우 노인빈곤율은 2023년 38.2%로 나타났는데, 공적이전과 조세 및 사회보장부담금 모두 고려한 경우에도 전체 빈곤율(14.9%)의 약 2.6배에 달하는 것으로 나타나,

노인빈곤에 대한 정부의 지속적인 정책 대응이 필요함을 알 수 있다. 한편 처분가능소득 적용 빈곤율은 하락하는 추이를 보이다가 최근 정체되어 있는데, 이는 노인빈곤율도 비슷한 상황인 것으로 나타났다.

빈곤율을 가구 측면에서 살펴보면 전체 가구빈곤율에 비해 1인가구 빈곤율이 2배 이상 높게 나타났다. 1인가구의 빈곤율이 높은 이유는 고령인구 중 1인가구 비중이 높은 상황에서<sup>2)</sup> 노인빈곤율이 다른 연령대별 집단에 비해 상대적으로 높은 것에 기인함을 알 수 있다. 빈곤통계연보<sup>3)</sup>는 연령대별로 1인가구의 빈곤율을 제시하고 있는데, 2021년 기준 경상소득 적용 빈곤율은 청년(19~34세)의 경우 19.8%, 장년(35~49세) 20.9%, 중년(50~64세) 39.5%로 나타났지만, 노인(65세 이상)은 75.1%로 나타났다. 전체 가구의 빈곤율이 19.2%, 전체 1인가구의 빈곤율이 46.2%인 것을 감안할 때 노인 1인가구의 빈곤율이 매우 높은 수준임을 알 수

[표 2] 중위소득 50% 기준 상대적 빈곤율 현황: 전체 및 노인

(단위: %)

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
시장소득	전체	19.9	19.7	20.0	19.9	20.2	21.0	21.7	21.1	20.2	19.9
	노인	56.2	56.9	57.7	57.0	58.9	59.2	59.0	57.9	57.1	55.5
처분가능소득	전체	18.1	17.4	17.4	17.0	16.5	16.1	15.1	14.8	14.9	14.9
	노인	44.4	43.1	43.5	42.1	42.0	41.4	39.1	37.6	38.1	38.2

출처: "소득분배지표", 통계청, 2024, kosis [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1\\_HDALF06&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1_HDALF06&conn_path=I3)

1) 개인화에 대해서는 김수정. (2024), 김유경, 진미정, 송유진, 김가희. (2013)의 연구를 참조 바란다.

2) 통계청 보도자료(2024. 12. 9., p. 10)에 따르면 2023년 기준 1인 가구에서 60대 이상이 차지하는 비중은 36.4%이다.

3) 김태완, 최준영. (2023). 2023년 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원, pp. 53-54.

**[표 3] 중위소득 50% 기준 상대적 가구빈곤율 현황**

(단위: %)

구분		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
전체 가구	시장소득	25.5	25.5	25.6	26.5	26.2	25.9
	경상소득	21.6	21.1	20.9	20.5	19.3	19.2
1인가구	시장소득	58.8	58.5	58.9	59.6	55.9	52.3
	경상소득	54.9	53.7	54.1	53.9	49.4	46.2
65세 이상 1인가구	시장소득	88.3	87.4	87.2	87.1	86.9	87.2
	경상소득	79.9	78.8	77.9	77.1	75.8	75.1

출처: "2023년 빈곤통계연보", 김태완, 최준영, 2023, 한국보건사회연구원. p. 31, p. 51, p. 54.

**[표 4] 중위소득 50% 기준 상대적 청년 빈곤율과 전체 빈곤율 현황**

(단위: %)

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
청년(19~34) 시장소득	11.0	11.4	10.6	10.9	10.6	10.6
청년(19~34) 경상소득	10.4	10.5	9.3	9.4	8.5	9.1
전체 시장소득	20.7	20.8	21.0	21.4	21.5	21.1
전체 경상소득	17.9	17.5	16.9	17.0	16.2	15.8

출처: "2023년 빈곤통계연보", 김태완, 최준영, 2023, 한국보건사회연구원. p. 30, p. 44.

있다.

청년 집단 빈곤율을 살펴보면 빈곤규모가 전체 집단에 비해 상대적으로 작게 나타나지만, 경상소득 적용 빈곤율의 감소 추이도 작고 등락하는 형태를 보였다. 또한 시장소득 적용 빈곤율과 경상소득 적용 빈곤율 간의 차이가 전체 집단에 비해 매우 작게 나타나는 특징이 있다. 이는 노인 등이 포함된 전체 집단에 비해 청년의 소득원에서 공적이전소득의 비중이 낮기 때문이다. 청년 빈곤 대응에서 경제적 자립을 통한 탈빈곤은 매우 중요한 목적이기 때문에 노인 집단 등과 같이 근로 능력이 없거나 취약한 집단과는 다른 접근 방식이 필요하다.

## 2) 대응 제도 현황

국민기초생활보장제도는 2015년 7월 개별급여로 전환되면서 급여 분화에 따른 적용 범위의 확대와 보장 수준 제고가 이뤄졌다. 이후에도 부양 의무자 기준의 단계적 완화 및 폐지로 적용 범위가 확대되었다. 보장 수준에서도 생계급여의 기준선 상향(도입 당시 기준중위소득의 각각 28%에서 2025년 현재 32% 적용) 및 1, 2인 가구의 가구균등화 지수 상향 등으로 인한 보장 수준의 제고가 이뤄지고 있다. 기초생활보장제도에서 노인인구의 급격한

**[표 5] 국민기초생활보장 수급 현황**

(단위: 천 명, %)

	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
수급자 수	1,329	1,646	1,630	1,582	1,744	1,881	2,134	2,360	2,451	2,555
수급률	2.6	3.2	3.2	3.1	3.4	3.6	4.1	4.6	4.8	4.9

출처: "국민기초생활보장 수급 현황", 통계청, 2025, e-나라지표: 국민기초생활보장 수급 현황. [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx\\_cd=2760](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=2760)

증가와 인구학적 차원의 개인화 현상이 두드러졌는데, 이러한 현상이 강화될수록 근로 능력이 없거나 취약한 집단이 기초생활보장제도의 주된 대상이 되며, 개인의 특성을 반영한 선정 기준과 급여 수준을 설정해야 할 필요성이 커지게 된다. 또한 생계급여는 100%의 한계세율이 적용되고 있어, 자활이라

는 제도의 주요 목표를 수행하기 어렵게 만드는 요인으로 작용한다.

대표적인 노후소득보장제도인 국민연금은 짧은 역사를 가지고 있지만 적용 범위의 확대와 함께 노인의 주요 소득원으로서 점차 역할이 커지고 있다. 하지만 짧은 역사로 인해 가입 기간과 비례하게 되

**[표 6] 국민연금 수급자 현황**

(단위: 천 명)

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균 증감률
전체	3,832	4,135	4,475	4,597	4,961	5,388	5,864	6,425	6,627	7.1
노령연금수급자	3,151	3,412	3,707	3,779	4,090	4,468	4,894	5,397	5,544	7.3

출처: "국민연금 수급자 현황", 통계청, 2025, e-나라지표: 국민연금 수급자 현황. [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx\\_cd=2709](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=2709)

**[표 7] 국민연금(노령연금) 평균 수급액 수준 및 비교**

(단위: 원, %)

	2015. 12	2016. 12	2017. 12	2018. 12	2019. 12	2020. 12	2021. 12	2022. 12	2023. 12	2024. 9
평균 수급 금액	484,460	491,700	500,220	509,909	527,075	541,033	556,502	586,112	620,300	654,471
1인가구 기준중위 대비	31.0	30.3	30.3	30.5	30.9	30.8	30.4	30.1	29.9	29.4

주: 노령연금 전체 평균은 특례·분할연금 수급자를 제외하고 산정한 수치임.

출처: "국민연금 공표 통계", 국민연금공단, 각 연도('15~'23년 12월 기준, '24년 9월 기준), [https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info\\_resources\\_03\\_01.jsp?cmsld=statistics\\_month](https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsld=statistics_month)



**[표 8] 기초연금 현황**

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
기준 연금액(만 원)	20.2	20.4	20.6	25	30	30	30	30.7	32.3
수급자 수(만 명)	450	458	487	513	535	566	597	624	651
예산(조)	10.0	10.3	10.6	11.8	14.7	16.8	18.9	20.0	22.5

주: 기준연금액은 보건복지부(2023. 1. 9), 수급자 수와 예산은 보건복지부(2024.11)에서 인용.

출처: 1) "2023년 기초연금 월 최대 32만 3,180원으로 인상", 보건복지부, 2023, 보도자료(2023. 1. 9).

2) "통계로 본 2023년 기초연금", 보건복지부, 2024. 11, p. 48.

는 급여 수준이 낮다. 적용 범위 측면에서 국민연금 수급자 증가율(2015~2023년)은 같은 기간 노인 인구 증가율(4.8%, 표 1 참고)보다 높게 나타났지만, 국민연금의 노령연금 수준을 평균급여액과 1인가구 기준중위소득의 상대적 비율로 살펴보면 평균 급여액은 1인가구 기준중위소득의 약 30% 수준으로 나타났다. 물론 가구에 연금수급자가 더 있거나, 연금보험료 납부기간에 따라 체감하는 수준은 다를 것이다. 그럼에도 평균적으로 받는 연금액 수준이 1인가구 기준중위소득의 약 30%, 즉 생계급여의 최대 급여액 수준이라는 것은 안정적인 노후소득 보장을 담보하기에는 부족한 수준이라 볼 수 있다.

기초연금은 조세를 재원으로, 자산조사를 통해 급여를 지급하는 선별적인 공공부조제도의 성격을 가지고 있지만, 노인의 70%까지 급여를 제공하는 준보편적 성격의 수당적 특성도 있다. 기초연금은 2014년 7월 기초노령연금에서 전환된 이후 보장 수준 제고를 통해 노인 소득보장 강화와 빈곤 완화

의 기능을 수행해 오고 있다. 하지만 대상과 예산이 급격히 증가하고 있는데, 2025년의 경우 약 736만 명을 대상으로 약 26조 1000억 원의 예산이 소요될 예정이다(보건복지부, 2025. 1. 2., p.2). 따라서 기초연금의 적정 보장 수준과 지속가능성에 대한 심도 있는 검토가 필요하다.

근로 능력이 있는 저소득층에 대해 다양한 정책이 수행되고 있다. 그중 자립과 소득보장 측면에서 국민취업지원도, 자활사업, 근로장려금 등의 제도들을 꼽을 수 있는데, 국민취업제도는 실업 문제 및 경제활동 참여 제고를 위해 실시되고 있는 제도로 제도의 주요 대상에 청년층이 포함된다. 국민취업지원제도는 근로장려금과 함께 근로빈곤층에 대한 대표적인 지원 제도이지만, 예산 규모는 감소하는 추이를 보인다(2023년 1조 2255억 원, 2024년 9425억 원, 2025년 8457억 원).<sup>4)</sup> 한편 자활사업 역시 근로를 통한 탈빈곤 정책의 일환으로 수행되고 있는데, 자활사업 참여자 현황(2023년 기준)을

4) '23년, '24년 예산은 고용노동부(2024. 12. 21., p. 5), '25년 예산은 고용노동부(2024. 12. 10., p. 8)에서 인용하였다.

살펴보면 50대 35.8%, 60대 이상 29.7%, 40대 18.7% 등 주된 대상이 고령층인데, 참여자 규모도 최근 감소하는 추이(2021년 5만 1846명 → 2023년 5만 907명)를 보였다(한국자활복지개발원, 2024, p. 87). 근로장려금은 근로빈곤층에 대한 근로유인과 소득보장을 목적으로 실시되는 급여로 지급 수준은 3개의 구간으로 구분되어 결정된다. 근로장려금 지급 가구수와 금액<sup>5)</sup>은 최근 등락을 보이며 정체를 보이고 있으며, 자녀장려금에서도 유사한 추이를 보이고 있다(국세청, 2024, 표 14-1-1).

최근 지방자치단체를 중심으로 정책 실험 및 관련 논의가 활발하게 이뤄지고 있는 대안적 소득보장제도 역시 빈곤 대응 정책의 성격을 가진다. 서울시 디딤돌소득, 경기도 기회소득의 경우 주로 저소득층을 대상으로 제도 시행 및 시범사업이 진행되고 있는데, 해당 제도들은 소득보장과 함께 근로 등 가치적 활동의 제고가 중요한 정책 목표 달성의 기준이 된다. 대안적 소득보장제도는 기존의 사회보장제도가 외부 경제 충격 및 사회·경제의 구조적 변화로 발생하는 문제들에 대해 적절히 대응하지 못하고 있다는 문제의식에서 출발하고 있다. 이 때문에 해당 제도들이 전국으로 확대되거나 기존 제도

와 연계된다면 사회보장제도 측면에서 적지 않은 변화가 발생할 것으로 예상된다.

### 3 소득보장정책 관련 전망과 과제

#### 가. 가구 및 인구 측면의 변화 대응

사회보장정책과 관련한 인구학적 변화로 인한 주요 현안으로 노인만으로 구성된 가구의 증가, 가구 규모의 감소, 국민기초생활보장제도 수급 집단에서의 1인 가구 급증 등을 꼽을 수 있다. 먼저, 저출산·고령화 현상과 부모 부양 등에 대한 인식 변화 등이 더해져 노인 부부 가구와 노인 1인가구 등 노인만으로 구성된 가구가 증가하고 있는데, 노인만으로 구성된 가구가거나 가구에서 생계를 주로 책임지고 있는 가구주가 노인인 경우 증가가 예상되는 소득원은 공적연금 외의 공적이전일 가능성이 높다. 현재 노인가구의 경우 연금 수급 여부의 변화는 발생하지 않고 수령하고 있는 공적연금액에 대한 변화가 크지 않을 가능성이 높아 추가적인 소득원 마련이 매우 제한적이다. 현재로서는 기존의 기초연금, 국민기초생활보장제도, 노인 일자리 등의 적용 범위 확대 및 급여 수준 제고를 통한 노인에 대

5) 근로장려금 지급 가구와 금액

(단위: 천 가구, 억 원)

연도	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
지급가구	4,102	4,319	4,262	4,416	4,185
지급금액	45,049	44,683	44,732	44,871	46,606

출처: “2023년 국세통계연보”, 국세청, 2024, [표 14-1-1] 근로·자녀장려금별 신청·지급현황(주소지). <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml>

한 소득보장 수준 제고의 노력이 지속될 가능성이 높다.

가구 규모의 감소는 사회보장정책의 주요 대상 가구가 변화됨을 보여 준다. 이로 인해 정책 방향에도 큰 영향을 미칠 수 있기 때문에 보다 면밀한 가구 규모별 특성 파악과 해당 변화를 반영한 복지급여의 대상별 선정 기준 변화에 대한 검토가 필요하다. 또한 가구 규모뿐 아니라 동일한 규모의 가구에서도 연령 구성의 변화가 클 것으로 예상되기 때문에 이에 대한 보다 적극적인 준비와 대응이 필요하다. 향후에도 2인가구와 3인가구가 안정적인 시계열 추이를 보일 것으로 예상 4인가구 중심으로 설계 및 평가되고 있는 국민기초생활보장제도에 대해 2인 또는 3인 등 다양한 가구규모 및 가구원 특성을 감안한 선정 기준 및 평가의 적용이 필요하다. 국민기초생활보장제도의 경우 매 3년마다 최저생계비를 계측하고 이를 통해 생계급여 등의 적정성 평가를 수행하고 있는데, 지금까지는 4인가구가 최저생계비 계측을 위한 표준가구로 활용되어 왔다. 4인가구는 표준가구로서 여러 장점을 지녔기 때문에 4인가구의 장점과 그 외 가구의 장점을 비교하여 표준가구의 변경 여부 및 시기 등에 대해 검토해야 한다. 4인가구에 비해 가구원 수가 적은 3인가구 또는 2인가구의 경우 가구원이 포괄할 수 있는 지출비목이 한정적이기 때문에 다양한 연령대를 고려한 복수의 표준가구를 구성하는 등 이전과는 다른 접근이 필요하므로 체계적인 검토와 준비가 필요하다.

1~2인 가구의 증가, 특히 1인가구의 증가는 수

급 집단에서 보다 극명하게 나타났다. 앞으로도 전체 가구에서 1인 및 2인가구의 증가가 예상되기 때문에 수급 가구에서 소규모 가구의 비중 증가와 함께 급속한 고령화 현상의 반영으로 노인의 비중 증가 및 노인 1인가구 증가가 더욱 빨라질 가능성이 높다. 수급 가구의 경우 현재에도 70% 이상이 1인가구이기 때문에 상당 부문 개인 단위 형태의 급여가 지급되고 있다고 볼 수 있다. 앞으로도 수급 집단에서 인구학적 차원의 개인화 현상이 빠르게 진행될 것으로 예상되기 때문에 개인별 특성 반영에 대한 검토와 준비가 필요하다. 예를 들어 가구규모가 적을수록 연령 등 개인별 특성에 따라 욕구와 지출 수준이 크게 차이가 남에도 이러한 특성을 고려하지 않고 일률적인 선정 기준을 계속해서 적용하는 것은 수급자 간의 형평성 문제를 야기할 수 있다. 따라서 가구균등화지수 관련 논의 및 급여 선정 기준 관련 논의에서 개인별 특성을 현재보다 더 반영하는 방안에 대한 검토가 이뤄질 것으로 전망해 볼 수 있다.

## 나. 빈곤 대응 측면

### 1) 기준중위소득과 수급률의 제고

앞서 1인가구의 빈곤율이 매우 심각한 것으로 나타났다. 전체 빈곤율의 경우도 최근 정체된 것으로 나타났다. 이러한 상황에서 기준중위소득은 지속적으로 상승하고 있는데, 여기에는 1~2인 가구에 대한 소득보장 강화 요인도 포함된다. 기준중위소득

**[표 9] 기준중위소득 현황 및 변화**

(단위: 원, %)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2020년	1,757,194 (2.9)	2,991,980 (2.9)	3,870,577 (2.9)	4,749,174 (2.9)	5,627,771 (2.9)	6,506,368 (2.9)
2021년	1,827,831 (4.0)	3,088,079 (3.2)	3,983,950 (2.9)	4,876,290 (2.7)	5,757,373 (2.3)	6,628,603 (1.9)
2022년	1,944,812 (6.4)	3,260,085 (5.6)	4,194,701 (5.3)	5,121,080 (5.0)	6,024,515 (4.6)	6,907,004 (4.2)
2023년	2,077,892 (6.8)	3,456,155 (6.0)	4,434,816 (5.7)	5,400,964 (5.5)	6,330,688 (5.1)	7,227,981 (4.6)
2024년	2,228,445 (7.2)	3,682,609 (6.6)	4,714,657 (6.3)	5,729,913 (6.1)	6,695,735 (5.8)	7,618,369 (5.4)
2025년	2,392,013 (7.3)	3,932,658 (6.8)	5,025,353 (6.6)	6,097,773 (6.4)	7,108,192 (6.2)	8,064,805 (5.9)
연평균 증감률	6.4%	5.6%	5.4%	5.1%	4.8%	4.4%

출처: "기준 중위소득 추이", 통계청, 2025, e-나라지표. [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2762](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2762)

은 전년도 기준중위소득에 기본증가율과 추가증가율을 적용하여 산정하고 있는데, 2021년부터 적용되는 추가증가율에는 1인 및 2인 가구 보장을 강화하는 가구균등화지수 개편(4인가구 기준 1인가구 0.37→0.4, 2인가구 0.63→0.65)이 포함되어 있다(보건복지부, 2024. 7. 25, p. 13). 이러한 가구균등화 지수의 개편은 소규모 가구에 대한 적용범위를 확대하고 생계급여의 보장수준을 제고하여 심각한 수준의 1인 가구 빈곤 완화에 도움이 될 것으로 예상된다.

기준중위소득은 기초생활보장제도는 물론 다양한 급여(13개 부처의 70개 이상 사업)의 선정 기준 등에 활용되면서(보건복지부, 2024, 7. 25, p. 1), 사회보장제도 전반에 직간접적인 영향을 미친다. 2015~2020년의 경우 기준중위소득의 연평균 증

가율이 전 가구 2.4%인 점을 고려할 때 최근 기준중위소득의 상승이 큰 폭으로 이뤄졌다(표 9). 이러한 기준중위소득의 상승은 사회보장급여 전반의 적용범위 확대를 통해 저소득층 생활수준 향상에 도움이 될 것으로 예상되지만 그만큼 재정측면의 부담으로 작용하게 된다. 기준중위소득의 산정은 객관성을 바탕으로 정책 효과와 재정적 부담에 대한 고려와 함께 저소득층의 최저생활을 보장하면서 사회적 수용성도 높은 방향으로 이뤄질 필요가 있다.

## 2) 노인빈곤

최근 노인인구의 증가와 함께 고령인구 중에서 1인가구의 비중이 증가하는 추세를 보이고 있다.<sup>6)</sup> 시간이 경과함에 따라 근로 능력의 상실로 인한 시장소득의 하락 등 경제적 취약성이 높아질 것으로

예상되는 노인 1인가구와 노인 부부가구 등 노인만으로 구성된 가구는 고령화 현상과 맞물려 향후에도 확대될 것으로 예상된다. 따라서 해당 집단에 대한 빈곤대응 강화와 함께 집단별 특성에 맞는 접근이 필요하다. 노인의 경우 다른 연령대의 집단에 비해 상대적으로 지출 수준이 낮은데, 향후에도 현재처럼 1~2인 가구의 소득보장을 강화하는 정책 방향을 노인 1인 가구 또는 노인만으로 구성된 가구에 그대로 적용하는 것이 적절한지에 대한 검토가 필요하다. 이는 기초생활보장제도에서 1인 가구의 급증 등 개인화 현상의 심화에 따른 연령별 특성의 반영의 필요성과 연계하여 검토할 필요가 있다.

한편 노후 소득보장 강화, 재정 안정화, 노후 소득보장 체계 정립 등 연금개혁에 대한 계획들이 마련되고, 이에 대한 공론화 작업이 이뤄졌지만 국민연금의 보장 수준과 보험료 부담의 정도, 세대 간 형평성 문제 등은 매우 민감하면서 사회적 갈등을 크게 야기할 수 있다. 합의점 도달이 어려운 문제이기 때문에 지속적으로 사회적 합의를 이끌어 내고 공감대를 형성하는 노력이 필요하다. 또한 현재 노인들에 대한 사회보장 측면의 개입 방법은 매우 한정적이기 때문에 기초연금의 급여 수준을 제고하거나 노인 일자리 사업 등 노인들의 경제활동 참여를 확대하는 정책 방향이 그대로 유지될 가능성이 높

다. 노인 일자리는 2022년 84.5만 개에서 2024년 103만개로 확대되었으며, 2025년에는 110만 개로 확대될 예정이다. 기초연금은 소득수준에 따라 2027년까지 40만 원으로 단계적으로 인상할 계획이다(보건복지부, 2024. 11. 14., p. 1).

### 3) 근로빈곤

앞서 살펴본 바와 같이 근로능력이 있는 저소득층 대상 사업들은 최근 정체되거나 위축되는 경향을 보이고 있으며, 근로빈곤층 중 핵심 정책 대상인 청년들의 빈곤율은 전체 집단에 비해 상대적으로 낮지만 정체된 경향을 보이고 있다. 근로빈곤층의 소득보장은 연령대별로 정책 방향성의 초점이 다른 측면이 존재한다. 청년층의 경우 상대적으로 공적이전을 통한 소득수준 제고보다는 근로활동을 통한 자립이 우선된다. 그리고 연령대가 높아질수록 고용 및 소득수준 유지의 측면이 강화된다.

고용 관련 지표를 살펴보면 실업률과 청년실업률은 지속적으로 하락하는 추이를 보이고 있지만, 전체 실업률에 비해 청년(15~29세) 실업률의 경우 2배 이상 높게 나타나 상대적으로 청년 실업 문제가 심각함을 알 수 있다. 이는 20대 실업률에 기인한 측면이 크다. 2023년 연령대별 비정규직 비율(비정규직 근로자 수/전체 임금근로자 수)이 20대

6) 고령인구 중 1인가구 비중: 2018~2023년

2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
19.5%	19.8%	20.2%	21.2%	21.8%	22.5%

출처: “2023년 인구주택총조사 결과: 등록센서스 방식”, 통계청, 2024. 7. 29, p. 78.

는 40.3%로 나타났는데, 이는 전체 비정규직 비율인 37%에 비해 상대적으로 높으며, 전체 연령 집단에서 60대 이상과 15~19세 연령 집단 다음으로 비정규직 비중이 높았다. 청년(15~29세)의 경우 실업률이 상대적으로 높고 비정규직의 비율도 높게 나타났다. 또한 정규직과 비정규직의 임금격차를 감안하였을 때 청년들은 자신이 속한 가구 보다는

개인차원의 경제적 취약성이 크다. 이러한 상황에서는 청년빈곤의 감소와 자립 등의 정책 목표를 달성하기 위해서는 청년빈곤층 등 근로빈곤층 관련 정책을 활성화할 수 있는 새로운 동력이 필요한데, 이는 제도 개편 측면에서 살펴보고자 한다.

**[표 10] 연령대별 실업률, 경제활동 참가율, 비정규직 비율 및 정규직·비정규직 임금격차**

(단위: %)

지표	연령 구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
실업률	전체(15세 이상)	3.7	3.7	3.8	3.8	4.0	3.7	2.9	2.7
	15~19세	9.8	9.8	9.5	8.9	9.0	7.8	6.4	5.9
	20~29세	9.8	9.9	9.5	8.9	9.0	7.7	6.4	5.9
	30~39세	3.1	3.3	3.4	3.3	3.5	3.3	2.7	2.6
	40~49세	2.1	2.1	2.5	2.3	2.5	2.4	2.0	1.9
	50~59세	2.3	2.2	2.5	2.5	2.9	2.6	1.7	1.7
	60세 이상	2.7	2.9	3.1	3.4	3.6	3.8	2.8	2.6
경제활동 참가율	전체(15세 이상)	62.9	63.2	63.1	63.3	62.5	62.8	63.9	64.3
	15~19세	46.3	46.7	47.1	47.8	46.4	47.9	49.8	49.4
	20~29세	64.5	63.9	64.0	63.9	61.2	62.2	64.5	64.7
	30~39세	77.1	77.8	78.3	78.6	78.0	77.8	79.5	81.0
	40~49세	81.0	81.1	81.0	80.2	79.1	79.2	79.7	80.1
	50~59세	76.1	77.0	77.1	77.4	76.6	77.1	78.4	79.1
	60세 이상	40.5	41.1	41.4	43.0	44.0	44.5	45.8	46.7
비정규직 비율	전체	32.8	32.9	33.0	36.4	36.3	38.4	37.5	37.0
	15~19세	75.2	73.4	74.0	77.8	84.1	85.1	86.4	89.0
	20~29세	32.2	33.1	32.3	38.3	37.7	40.0	39.1	40.3
	30~39세	21.1	20.6	21.0	23.7	22.8	23.0	21.9	21.6
	40~49세	26.1	26.0	25.3	27.0	26.7	28.6	26.6	26.3
	50~59세	34.2	33.9	34.0	35.5	34.3	35.9	35.3	33.2
	60세 이상	67.9	67.3	67.9	71.6	71.0	73.7	71.3	68.7
임금격차**	66.3	69.3	68.3	69.7	72.4	72.9	70.6	70.9	

주: 실업률과 경제활동참가율은 '통계청, (2025), kosis: 연령별 경제활동인구 총괄'에서, 비정규직 비율은 '통계청, (2025), 지표누리 국가발전지표'에서 임금격차는 '통계청, (2025), 지표누리 e-나라지표'에서 인용.

- 출처: 1) "연령별 경제활동인구 총괄", 통계청, 2025, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DA7002S&conn\\_path=l3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=l3)
- 2) "지표누리 국가발전지표: 비정규직근로자비율", 통계청, 2025, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4214>
- 3) "정규직과 비정규직의 시간당 임금총액", 통계청, 2025, 지표누리 e-나라지표. [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2478](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2478)

## 4 제도 개편 전망과 과제

### 가. 대안적 소득 보장

최근 지방자치단체를 중심으로 정책 실험 및 논의가 활발하게 이뤄지고 있는 대안적 소득보장제도는 오래전부터 논의되어 왔던 개념들이 구체화되어 그 타당성을 시험받고 있다. 먼저 서울시의 디딤돌 소득은 밀턴 프리드먼이 주창한 부의소득세(NIT: Negative Income Tax)를 바탕으로 설계되었다. 부의소득세는 복지제도와 재원을 조세체계를 통해 일원화한 것으로, 소득수준이 면세점 이하인 경우 복지급여를 받게 되고, 면세점보다 높은 경우에는 과세 대상자가 되어 복지 재원을 제공하게 된다. 하지만 안심소득(현재 '디딤돌소득')의 경우 부의소득세와 달리 대부분의 현행 복지급여와 조세체계가 그대로 유지된다(박기성 외, 2021, p.2). 현재 디딤돌소득은 2022년부터 시범사업 중인데, 총 1600가구의 처리집단(지원집단)과 3200가구의 비교집단을 선정하여 3년간 급여를 지급하고 5년간 연구 및 평가 등을 통해 효과성을 검증하는 사회적 실험이 실시되고 있다<sup>7)</sup>. 디딤돌 소득의 핵심은 급여 기준과 인정된 소득 간의 차액을 절반만 지급하는 것으로(한계세율 50% 적용), 유사한 제도인 기초생활보장제도의 생계급여 한계세율이 100%

인 것과 비교해 볼 때 근로유인에 더 목적을 두고 설계된 제도임을 알 수 있다.

경기도의 기회소득은 앳킨슨이 주창한 '참여소득'과 매우 밀접한 관련이 있다. 참여소득은 사회구성원의 사회적 가치 창출 활동에 대해 현금급여를 지급하는 제도로서, 여기에는 자원봉사, 돌봄, 구직, 교육 활동 등 현재 복지급여 수급을 위해 필요한 근로 등의 소득활동보다 광범위한 사회적 활동들을 포괄한다(이지은, 2020, p. 8). 기회소득은 이러한 참여소득과 달리 대상자 선정에 있어 대부분 자산조사를 실시하고 모든 사람이 아닌 범주적 집단을 대상으로 한다(유영성 외, 2023, pp. 104-105). 즉, 사회적 가치를 창출함에도 제대로 보상받지 못했던 특정 집단(예술인, 체육인, 농어업인 등) 및 중증장애인의 건강증진 활동을 사회적 가치를 인정하고 그 가치에 대해 보상하되<sup>8)</sup>, 자산조사를 통해 선별적인 급여를 지급하는 제도이다. 주요 사업으로 장애인 기회소득 시범사업이 2023년부터 시행되고 있으며, 예술인 기회소득도 같은 연도에 시범사업 실시되었다. 2024년에는 다양한 영역(체육인, 농어민, 기후행동, 아동돌봄)으로 제도의 범주가 확대되었다.

기본소득(Basic Income)은 자산조사나 근로참여 요건 없이 모든 개인에게 무조건적으로 제공되는 주기적인 현금급여로, 정기성(periodic), 현금

7) 디딤돌소득 홈페이지. (2025). <https://ssi.welfare.seoul.kr/web/contents/bizguide.do> 참고하여 작성하였다.

8) 경기도뉴스포털. (2025). <https://www.gg.go.kr/bbs/boardView.do?bsIdx=838&bIdx=90252264&menuId=1534>를 참고하여 작성하였다.

성(cash payment), 개별성(individual), 보편성(universal), 무조건성(unconditional)을 주요 요건으로 한다.<sup>9)</sup> 기본소득은 국내에서 현재 시행되거나 사회적 실험이 이뤄지고 있지 않지만, 기본소득의 개념과 요건 등은 다른 대안적 소득보장제도와 기존 사회보장제도 관련 논의에서 비교 및 방향성에 대해 심도 있는 기준과 합의를 제공해 준다.

대안적 소득보장에서 디딤돌소득과 같은 부의소득세 형태의 소득보장제도가 지닌 기본적 특성은 보충성을 유지하되 근로유인을 제고하고 제도를 단순화하여 효율성을 제고하는 데 있다. 경기도의 기초소득과 같은 참여소득 형태의 급여는 소득보장제도의 급여 지급 조건을 보험료와 같은 금전적 기여와 노동활동에 국한되었던 사회적 참여의 범위를 다양한 사회적 가치 창출활동으로 확대하여 포함시킨 것에 의의가 있다. 이러한 급여의 지급에는 사회적 가치 창출 활동의 범위 및 해당 가치를 급여로 전환하기 위해 필요한 객관적 기준 마련이 중요하다. 기본소득의 경우 모든 국민을 대상으로 권리성 차원의 급여가 개개인에게 지급된다. 따라서 기본소득은 다른 대안적 소득보장제도에 비해 제도적 개인화가 최대한 반영된 것으로, 급여의 권리성과 이를 충족할 수 있는 급여 충분성 그리고 이를 현실화시킬 수 있는 자원 마련 방안과 사회적 합의가 중요하다. 즉 각각의 대안적 소득보장제도 설계에서 근로유인 및 제도의 효율성, 조건부 급여의 확대와 이

와 관련된 사회적 가치의 인정, 권리성 차원의 급여 지급과 이에 대한 적정성이 매우 중요한 이슈임을 알 수 있다. 한편, 이러한 논의 및 시범사업 과정에서 제시되고 있는 선정 기준(기준중위소득의 85%, 50% 등과 같은 일정 비율)은 그 자체로 객관적인 기준선이라기보다는 선언적이면서도 현행 제도의 기준을 바탕으로 설정된 경험적 기준으로 볼 수 있다. 현재 국민기초생활보장제도에서도 적용되고 있는 중위소득의 일정 비율로 표시되는 상대적 기준선 자체에는 대상자의 최저생활에 필요한 기본 욕구 수준 또는 자원의 결핍과 관련된 정보나 직관을 담고 있지 않다(노대명 외, 2016, p. 80). 따라서 대안적 소득보장제도가 확대되거나 뒤에서 검토하고 있는 소득보장제도의 개편 등이 이뤄질 경우 해당 제도들의 기준선에 대한 고찰과 타당성이 제시되어야 한다.

기초생활보장제도의 생계급여 보다 낮은 한계세율이 적용되는 디딤돌소득은 근로유인 측면에서 기존 제도와는 다른 차별적인 성과의 발생 여부 및 정도 그리고 상대적으로 높은 선정기준선으로 인한 보장수준 제고와 적용범위 확대의 성과가 시범사업을 통해 검증되어야 한다. 디딤돌 소득의 급여설정 방식이 노동공급을 증가시키지 못한다 하더라도 다른 제도에 비해 노동공급의 감소를 축소시킬 수 있다면 기존 사회보장제도의 제고 개선에도 적지 않은 합의를 줄 것으로 예상된다. 기초소득은 사회적

9) Basic Income Earth Network 홈페이지. (2025). <https://basicincome.org/about-basic-income>에서 인용하였다.



가치 창출의 범위와 이에 대한 급여로의 환산 등이 중요한데, 현재 범주적 집단을 대상으로 시범사업이 실시되고 있다. 시범사업을 통해 급여의 효과 및 타당성이 제시된다면 기존 복지제도에서 주로 근로 활동에 국한되어 있는 사회적 가치 창출 활동의 범위를 보다 확대하여 적용할 가능성이 크다. 기본소득은 여러 가지 이슈 중, 그 수준이 권리적 차원의 급여 충분성에 도달할 수 있는지에 대한 부문과 함께 이에 도달하기 위해 부문 기본소득에서 완전 기본소득으로 이행하는 방법 또는 다양한 귀속적 수당의 도입과 확대를 통해 도달하는 방법 그리고 이러한 방법의 실현 가능성에 대한 검토가 본격적으로 이뤄질 것으로 예상된다. 이러한 대안적 소득보장제도들은 지방자치단체 중심으로 이뤄지고 있거나 로드맵 차원의 논의 수준에서 거론되고 있기 때문에 현재로서는 그 영향력이 제한적이지만, 시범사업 등을 통해 그 성과가 입증된다면 기존 소득보장제도의 개편 및 사회보장제도 전반의 방향성에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

#### 나. 현행 소득보장제도 개편의 방향성 검토

앞서 살펴본 대안적 소득보장제도를 포함하여 중앙정부 및 지방정부 차원의 다양한 복지제도가 도입 및 확대되고 있으며, 이에 따라 신청부터 사후적 관리까지 개별 프로그램 차원은 물론 프로그램 간 영향력 및 연계성 강화를 통한 소득보장제도 전반의 복잡성이 강화되고 있다. 이러한 상황에서 앞

서 살펴본 인구학적 변화 및 정책 여건 등을 감안할 때 목적과 대상의 특성(근로 능력 정도)을 고려하여 유사한 제도들을 통합하여 정책 대상에 대한 효과성과 제도 운영의 효율성을 제고하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

근로장려금과 장애인 연금의 도입, 기초노령연금의 기초연금으로의 전환 및 국민기초생활보장제도의 개별급여로의 전환 등 소득보장제도의 개편과 함께 사회보장급여별 보장수준 제고와 적용범위 확대의 노력은 언급된 제도들은 물론 국민취업지원제도, 긴급복지제도, 생활조정수당 등 취약계층에 대한 다양한 복지제도에서 광범위하게 이뤄지고 있으며, 이로 인해 사회보장급여 간 영향력과 연계가 강화되고 있다. 또한 지방자치단체에서 다양한 급여가 신설되면서 중앙정부 차원의 제도들과의 연계성 역시 커지고 있다. 하지만 복지제도의 급격한 확대와 연계의 강화는 제도의 복잡성으로 인한 비효율성 발생과 같은 부정적인 영향도 초래할 수도 있다. 또한 신청주의 기반의 사회보장급여에서 제도의 복잡성은 대상자의 미신청으로 인한 사각지대를 발생시킬 수 있다.

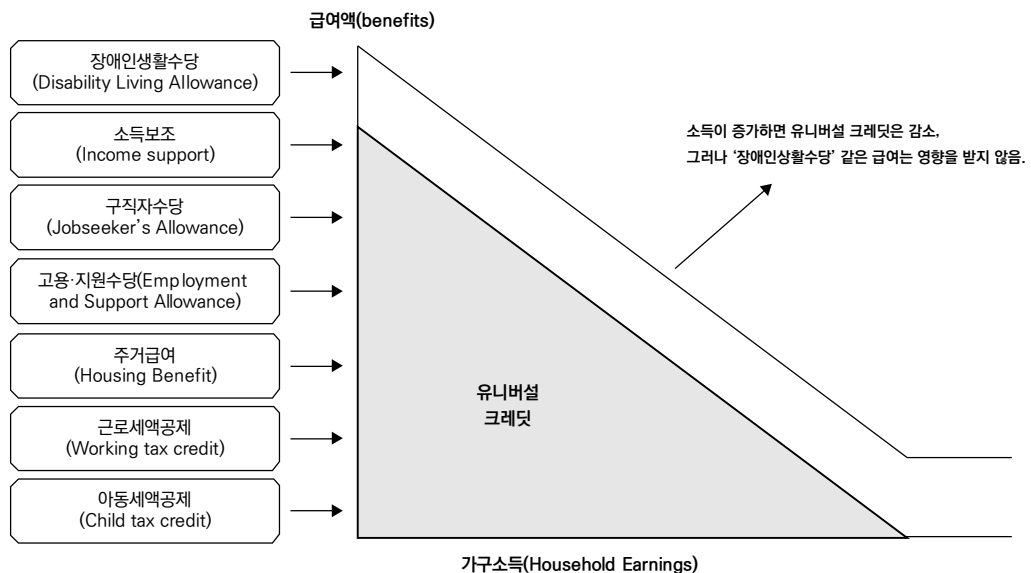
근로 능력이 있는 대상에 대한 복지제도는 소득수준 및 근로유인 제고를 위해 적용 범위, 보장 수준, 한계세율, 공제 대상 및 범위, 중복수급 허용 여부 및 중복 시 급여 수준 등 매우 다양하고 광범위한 측면을 고려해야 한다. 이러한 상황에서 소득보장제도 전반의 복잡성 강화는 정책 수요자의 합리적 선택과 서비스 제공자의 효율적인 관리를 어렵게

하는 요인으로 작용하게 된다. 따라서 저소득층 등 취약계층 대상의 소득보장제도를 각 제도를 제도의 목적과 근로 능력 정도(또는 연령 등)에 따라 분류하고 유사한 제도들을 통합하여, 공통적인 목적에 대한 효과성을 제고하고 단순화를 통해 제도 운영 및 관리의 효율성을 제고할 필요가 있다. 또한 노인 집단의 경우 비노인 집단에 비해 근로 능력이 없거나 미약하며, 공적연금과 기초연금 수급 집단이기 때문에 공공부조의 기능이 비노인 집단과 다르다. 이러한 상황에서 노인 등 근로 능력이 없거나 취약한 집단이 대부분인 제도에 그렇지 않은 집단을 포함하여 제도를 운영하는 것은 성과 차원과 관리 차

원에서 비효율적일 가능성이 높다. 이러한 상황과 함께 급격한 인구학적 측면의 변화(고령인구 및 노인만으로 구성된 가구 증가, 가구규모의 소규모화 및 1인 가구 비중 증가 등)로 같은 제도 안에 서로 다른 특징과 정책 방향성을 가진 집단이 명확하게 분리되거나 개인화되는 경향이 발생하고 있어, 소득창출을 위한 경제활동이 가능한 근로 능력 집단과 노인, 장애인 등 근로 능력이 없거나 취약한 집단을 구분하여 각각의 제도를 대상별 특성에 따라 포괄적으로 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

제도 개편 관련 예시로 근로 능력 및 근로 연령 가구원 여부에 따른 제도 개편을 들 수 있는데, [그

[그림 3] 영국 유니버설 크레딧의 구성



출처: "Impact Assessment for Universal Credit", Department for Work and Pensions, 2010, pp. 7, chart 1; "영국의 복지 개혁: 일하는 복지(welfare that works)를 중심으로", 임완섭, 2011, 보건복지포럼(2011. 3.), p. 70. 재인용.

림 3]은 영국 사회보장급여의 유니버설 크레딧(UC: Universal Credit)으로의 통합 방식을 보여 준다.<sup>10)</sup> 근로유인과 소득보장 모두를 목표로 하는 대상 집단이 주로 포함되어 있는 복지급여를 유니버설 크레딧(UC)으로 통합하고, 근로 능력이 없거나 미약한 집단은 별도의 제도로 운영하는 방식이다. 2010년 집권한 보수당·자유민주당 연립정권은 근로 연령 가구원이 있는 가구를 지원하는 접근 방식으로 소득보조, 구직자수당, 고용지원수당, 주거 급여, 근로세액공제와 아동세액공제 등을 연계하여 실직 관련 및 근로연계 지원을 하나의 시스템으로 결합한, 이전보다 간결하고 통합된 시스템을 구축하였다. [그림 3]에서 알 수 있듯이 유니버설 크레딧(UC)은 근로능력층 대상의 각종 급여와 공제 프로그램 하나의 통합된 지급체계로 통합하되, 장애인생활수당 등과 같이 근로 능력이 없거나 취약한 대상들에 대한 제도들은 계속해서 독립적으로 운영된다. 이러한 급여 개편 방식은 사회보장제도 전반의 효율성 제고와 함께 근로빈곤층 관련 정책을 활성화할 수 있는 새로운 동력으로 작용할 수 있을 것으로 기대된다.

소득보장제도의 개편에는 다양하고 광범위한 측면이 고려되어야 하지만 먼저 검토해야 할 부문으로, 앞서 언급한 인구학적, 제도적 여건 변화 등 새로운 환경에 적용할 수 있는 다양한 형태의 선정 기

준의 제시를 꼽을 수 있다. 국민기초생활보장제도의 목적은 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 데, 기초연금은 안정적인 소득 기반을 제공하여 노인의 생활안정 지원과 복지를 증진하는 데 있다.<sup>11)</sup> 근로장려금은 근로를 장려하고 실질소득을 지원하는 데, 국민취업제도는 취업지원서비스 및 생계지원을 통해 구직활동과 생활안정에 도움을 주는데 목적이 있다.<sup>12)</sup> 이렇게 제도별로 경제적 지원의 목적이 다르고, 해당 급여에 대한 지원 수준도 방법도 다르다. 이 때문에 대안적 소득보장의 확대와 기존 소득보장제도와와의 연계 그리고 소득보장제도의 개편에서는 이러한 제도들을 아우르는 포괄적인 대상자 선정 기준과 급여 수준선이 책정되어야 한다. 여기에서 사회적 합의 과정은 필수적이며, 사회적 합의 과정에서는 해당 기준이 객관적이고 체계적인 방법론에 따라 제시되고 검토되어야 한다. 따라서 최소 또는 적정 수준의 급여를 어떠한 대상에게 얼마만큼 지급할 것인지에 대한 기준이 명확히 제시될 필요가 있으며, 급여 수준은 최저 수준과 최대 수준을 모두 고려한 복수의 기준을 통해 급여 기준이 단선적 또는 경직적으로 적용되는 것을 예방하여야 한다. 이를 위해서는 다양한 기준에 대한 검토가 필요한데, 현재 국민기초생활보장제도의 급여 적정성 평가에 활용되는 전물량 방식의 최저생계비, 지출 품목을 필수적인 기본 품목과 그 외의 부가 품목으

10) 이하에 제시된 유니버설 크레딧(UC)에 대한 내용은 임완섭(2011, p. 70)를 인용 및 참조하여 작성하였다.

11) 기초연금은 '기초연금법 제1조(법률 제18213호)'를 바탕으로 작성하였다.

12) 국민취업지원제도는 '구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률(법률 제19610호)'를 바탕으로 작성하였다.

로 분류하고 해당 품목의 소비지출 수준을 통해 급여 수준을 설정하는 상대적 급여 기준선 설정 방식, 다양한 정책 대상자를 대상으로 체계화된 설문을 적용하여 적정 수준을 도출하는 MIS(Minimum Income Standard) 방식 등 다양한 급여 기준선 도출 방식의 검토가 요구된다. 그리고 이에 대한 종합적인 검토를 통해 향후 제도 개편 준비 및 상향에 부합한 적절한 기준선을 탄력적으로 제시하여 제도 설계의 방향성으로 삼을 필요가 있다. ㉠

### 참고문헌

Basic Income Earth Network 홈페이지. (2025). **About basic income.** <https://basicincome.org/about-basic-income>

Department for Work and Pensions. (2010). **Impact Assessment for Universal Credit.**

경기도뉴스포털. (2025). **당신의 가치가 기회로! ‘기회소득’.** <https://www.gg.go.kr/bbs/boardView.do?bsIdx=838&blIdx=90252264&menuId=1534>

고용노동부. (2023. 12. 21.). 2024년도 고용노동부 예산 주요 내용. **보도참고자료.**

고용노동부. (2024. 12. 10.). 2025년도 고용노동부 예산 주요 내용. **보도참고자료.**

국민연금공단, **국민연금 공표 통계, 각 연도(‘15~’23년 12월 기준, ’24년 9월 기준)** [https://www.nps.or.kr/jspage/info/resources/info\\_resources\\_03\\_01.jsp?cmsId=statistics\\_month](https://www.nps.or.kr/jspage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_month)

국세청. (2024). **2023년 국세통계연보.** [https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?](https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml)

[w2xPath=/cm/index.xml](https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml)

김문길, 김태완, 박형준. (2012). **인구구조 변화가 불평등에 미치는 영향에 대한 연구.** 한국보건사회연구원.

김수정. (2024). 국민기초생활보장제도에서 제도적 개인화의 쟁점. **한국가족복지학 2024. 3.** 제71권 제1호. pp. 171-198.

김유경, 진미정, 송유진, 김가희. (2013). **가구·가족의 변동과 정책적 대응방안 연구.** 한국보건사회연구원.

김태완, 최준영. (2023). **2023년 빈곤통계연보, 세종:** 한국보건사회연구원.

노대명, 이현주, 강신욱, 김문길, 신현웅, 신화연, 황덕순, 홍경준, 손병돈, 장덕호, 임완섭, 이주미. (2013). **국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구.** 한국보건사회연구원.

디딤돌소득 홈페이지. (2025). <https://ssi.welfare.seoul.kr/web/contents/bizguide.do>

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

법제처 국가법령정보센터. (2025). **구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률.** 시행 2024. 2. 9., 법률 제19610호, 2021. 6. 8., 일부개정 <https://law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=253641&ancYd=20230808&ancNo=19610&efYd=20240209&nwJoYnInfo=Y&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>

법제처 국가법령정보센터. (2025). **기초연금법,** 시행 202. 1. 1., 법률 제18213호, 2021. 6. 8., 일부 개정. <https://law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B8%B0%EC%B4%88%EC%97%B0%EA%B8%88%EB%B2%95>

보건복지부, (2023. 1. 9). 2023년 기초연금 월 최대 32만 3,180원으로 인상. **보도자료.**

보건복지부. (2024). **2023년 국민기초생활보장 수급자**

- 현황.**  
 보건복지부. (2024). 미래세대를 위한 의료·연금 개혁과 든든한 약자복지, 정부는 차질없이 이행하고 있습니다. 보도자료(2024.11.14.)
- 보건복지부, (2024. 7. 25). 2025년도 기준 중위소득 6.42%로 역대 최대 인상, **보도자료.**
- 보건복지부, (2024. 11). **통계로 본 2023년 기초연금.**
- 보건복지부. (2025. 1. 2.). 2025년 노인 단독가구, 소득인정액 월 228만 원 이하면 기초연금 받는다.
- 보도자료.**  
 유영성, 금민, 신현기, 이관형, 이상준, 이지은, 김재신. (2023). **기회소득의 개념 정립 및 정책구현 연구. 경기연구원.**
- 이지은. (2020). 기본소득과 기본소득이 아닌 것들. **복지 이슈 FOCUS.** 기본소득 특별호. 경기복지재단.
- 임완섭. (2011). 영국의 복지 개혁: 일하는 복지(welfare that works)를 중심으로. **보건복지포럼**(2011. 3.). pp. 65-78.
- 통계청. (2024). 소득분배지표. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDALF06&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDALF06&conn_path=I3)
- 통계청. (2024. 7. 29.). 2023년 인구주택총조사 결과: 등록센서스 방식. **보도자료.**
- 통계청. (2024. 9. 12.). 장래가구추계: 2022~2052년. **보도자료.**
- 통계청. (2024. 12. 9.). 2024 통계로 보는 1인가구. **보도자료.**
- 통계청. (2025), **e-나라지표: 국민기초생활보장 수급 현황.** [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx\\_cd=2760](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=2760)
- 통계청. (2025), **e-나라지표: 국민연금 수급자 현황.** [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx\\_cd=2709](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=2709)
- 통계청. (2025). **e-나라지표: 기준 중위소득 추이.** [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx\\_cd=2762](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=2762)
- 통계청. (2025). **kosis: 연령별 경제활동인구 총괄** [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DA7002S&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=I3)
- 통계청. (2025). **지표누리 국가발전지표: 비정규직근로자비율** <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4214>
- 통계청. (2025). **지표누리 e-나라지표: 정규직과 비정규직의 시간당 임금총액** [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx\\_cd=2478](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=2478)
- 한국자활복지개발원. (2024). **2023 자활사업 통계연보.**

# Prospects and Tasks for Health and Social Welfare Policies in 2025

Lim, Wan-Sub

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

This article examines the changing policy environment for income security programs, provides an outlook on the future direction of related policies, and offers an overview of program reforms that may significantly impact the income security system. As the population of older adults continues to grow, rapid changes are taking place in the sociodemographic landscape, with households becoming smaller and one-person households increasing. These trends are especially pronounced among households receiving National Basic Living Security benefits. Poverty rates, after declining for some time, have plateaued in recent years. Poverty among older adults and one-person households continues to be a significant issue for the income security system. Meanwhile, as various income security programs are introduced and implemented, the system is becoming more complex, with the constituent programs becoming interconnected and interdependent. In the changing policy environment, efforts are ongoing to overcome the problems and limitations of existing programs, driven by discussions on how best to coordinate and integrate income security programs, along with considerations of alternative approaches, which are likely to be implemented by and by. The existing income security system has shown a clear trend of its target population resolving into distinct groups with different income support needs. If tailoring income support programs to these needs proves challenging, integrating them with other social security programs targeting similar groups may be considered, with a view to keeping the income security system simple, effective, efficient, and sustainable.