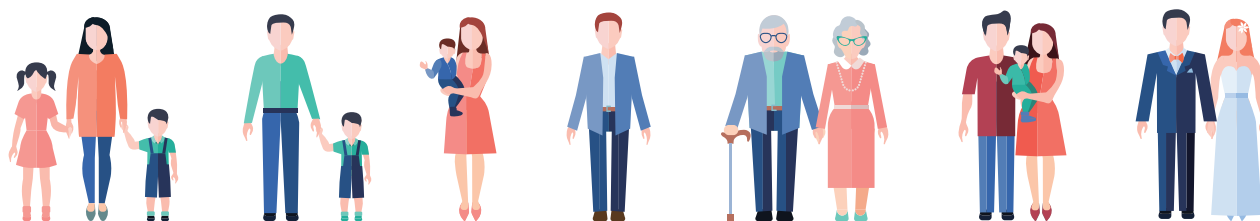


2020년 제2차 사회정책포럼

인구구조 변화와 사회정책 방향

일시 : 2020년 10월 13일(화) 14:00 ~ 16:00

장소 : 세종국책연구단지 A동 중강당2 (1F)



- 일시: 10월 13일(화) 14:00~16:00
- 장소: 세종국책연구단지 A동 중강당2 (1F)

· 인구구조 변화와 사회정책 방향

□ 2차 포럼 진행순서

사회: 남재욱(한국직업능력개발원 부연구위원)

시간	내용
14:00~14:10 (10분)	개회식 개회사 나영선 한국직업능력개발원 원장 축사 이상원 교육부 차관보
14:10~15:00 (50분)	주제발표 발표 1 1인 가구증가에 따른 사회정책방향 김석호 서울대학교 사회학과 교수 발표 2 가구구성원 변화에 따른 사회제도 개선 방안 최현수 한국보건사회연구원 연구위원
15:00~15:05 (5분)	휴식
15:05~15:55 (50분)	종합토론 좌장 고혜원 한국직업능력개발원 고용능력·자격연구본부장 토론자 이진숙 대구대학교 사회복지학과 교수 전광희 충남대학교 사회학과 교수 정성배 조선대학교 행정복지학부 교수 최슬기 한국개발연구원 국제정책대학원 교수
15:55~16:00 (5분)	폐회

목 차

I. 1인 가구증가에 따른 사회정책방향 1

>> 김석호 서울대학교 사회학과 교수

II. 가구구성원 변화에 따른 사회제도 개선 방안 21

>> 최현수 한국보건사회연구원 연구위원

1인 가구증가에 따른 사회정책방향

김석호 | 서울대학교 사회학과 교수

1인가구 증가에 따른 사회정책방향

김석호

(서울대학교 사회학과, 사회발전연구소)

목차

- I. 연구 개요
- II. 세계 1인 가구 현황 및 관련 정책
- III. 1인 가구의 현황과 특성
- IV. 1인 가구 유형별 일상생활 실태
- V. 1인 가구 증가에 따른 정책 대응

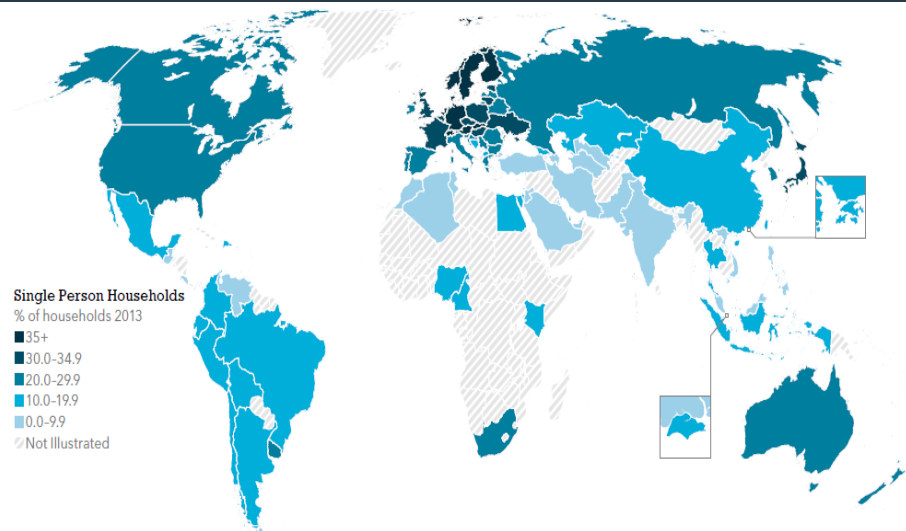
I. 연구개요

연구 필요성

- 최근 가구분화로 인한 소규모 가구의 증가와 함께 1인가구가 급증
- 1인가구의 증가는 특수하고, 단기적인 현상이 아닌 전 세계적으로 일반화된 현상이며 증가세는 지속될 것으로 예상
- 그러나 한국은 여전히 부부와 자식으로 구성된 가구형태를 전형 또는 모범으로 인식하는 경향
- 기존의 고정관념을 넘어, 이미 도래한 인구사회적 변화에 대응하기 위한 정책적 노력이 필요한 시점

II. 세계 1인가구 현황 및 관련정책

1. 세계 1인가구 현황



- 북유럽 1인가구는 전체가구의 35%를 넘어섬
- 미국과 일본도 각각 26.8%, 29.5%에 달함
- 분석단위를 도시, 커뮤니티 수준으로 낮추면 특정 지역의 경우 1인가구가 70%를 넘는 지역도 많음

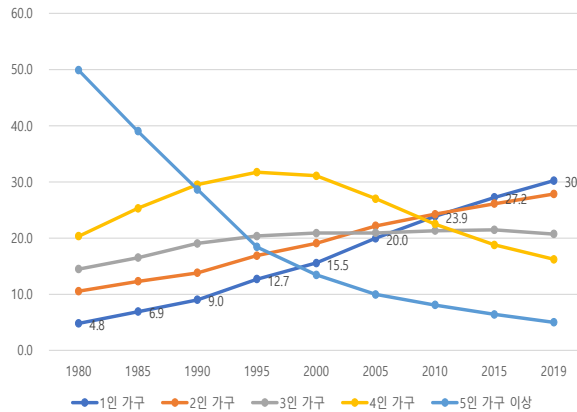
해외의 1인가구 지원 관련 정책들

복지정책	고독사 관련: 1인가구가 사망하면 그 집을 청소하고 향후 활용계획 제공 서비스(일본) IT 기술, 특히 인공지능과 로봇을 통한 간병 및 돌봄서비스를 제공하는 연구 진행(일본) 안심생활창조사업(2009~)에서 독거고령자세대, 고령자부부세대 등의 안심생활 지원 정책(일본)
주택정책	1인가구의 독립적 생활이 가능한 임대주택 공급 활성화(일본) 마이크로주택 가이드라인: 적절한 임대료, 양질의 보건위생, 세입자 만족도 유지(미국 시애틀) 비혈연가구가 모여서 거주하는 HMO(Houses in multiple occupation)의 주거 기준 제시(영국) 예: 옥스퍼드(Oxford City Council): 1인 최소 6.5㎡, 2인 최소 11㎡ 최소 공용면적 설정
사회연결망 지원 정책	고령1인가구의 운동과 사회적 활동을 위해 온라인 게임(포켓몬고)을 활용(스페인) 게임을 통한 놀이는 세대 간 연결의 새로운 방법으로 인간중심 접근방법을 개발하는 열쇠 비자발적 1인가구의 사회적 고립을 경감하기 위한 Social Service 제공

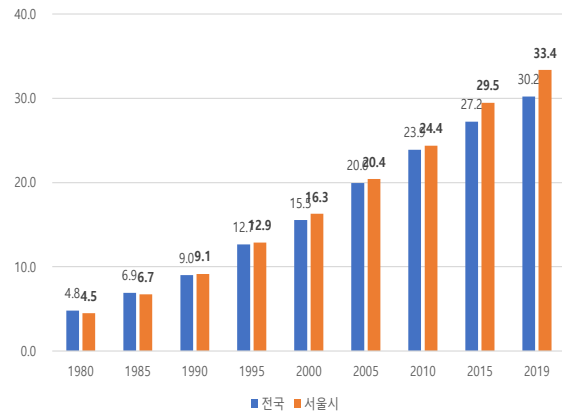
III. 1인가구의 현황과 특성

2015년 이후 1인가구가 가장 주된 가구유형으로 자리잡아

전국 가구원수 비율의 변화



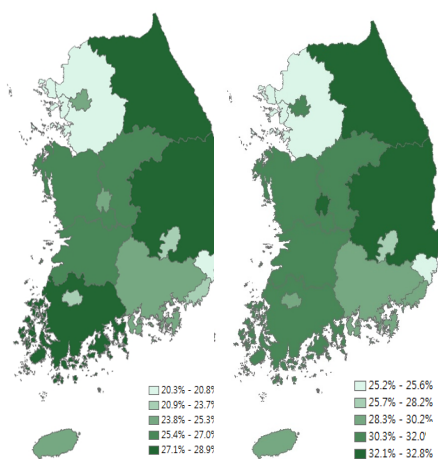
전국과 서울의 1인가구 증가추이



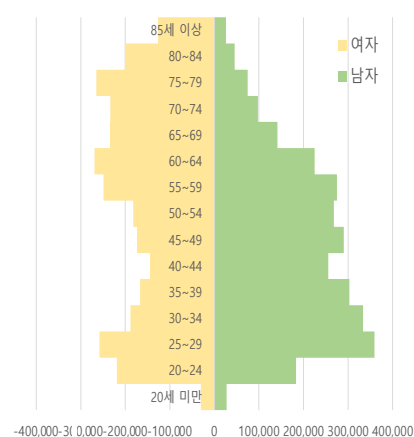
- 1990년부터 2005년까지 한국사회는 4인가구가 가장 일반적
- 2010년에는 2인가구가 24.3%로 가장 높은 비중을 차지
- 2015년, 2019년에는 1인가구가 각각 27.2%, 30.2%로 증가세가 유지되고 있음 (2045년 36.3% 예상)
- 한국은 1인가구 대도시 집중 현상이 두드러지지 않음(전국 30.2%, 서울 33.4%)

시도별, 성별/연령별 1인가구

시도별 1인가구(2010, 2018)



성별/연령별 1인가구(2018)

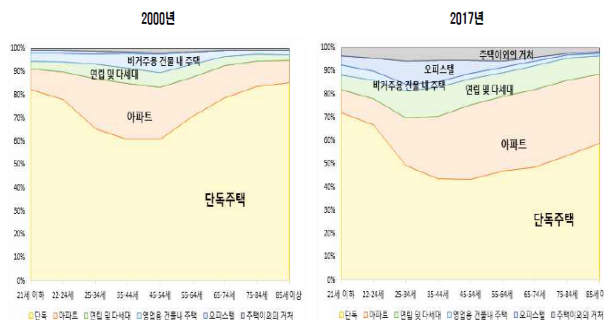


- 1인가구 비중이 높은 시도는 서울, 대전, 강원, 경북, 낮은 시도는 인천, 울산, 경기
- 남자는 25~29세 1인가구 비율이 높게, 여자는 60~64세 1인가구 비율이 높게 나타남

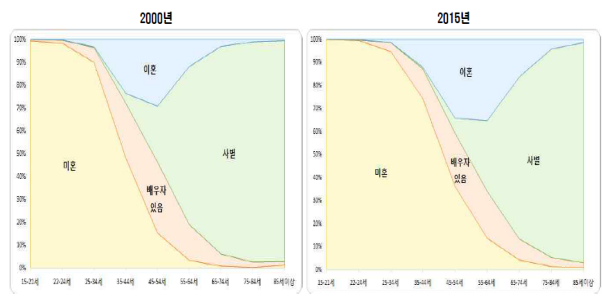
1인가구화의 주 요인: 晩婚과 이혼 등 사회적 요소 및 고령화

- 1인가구의 단독주택 거주 비율은 감소하고 아파트 거주 비율은 증가
- 아파트 비율은 2000년 55~64세가 16.9%로 가장 높으며, 2017년에는 65~74세의 아파트 비율이 33.3%로
- 미혼 비율은 2015년 기준 약 43%, 이혼 비율은 15.5% (2000년 9.8%)

1인가구의 연령대별 거주종류별 비율(2000, 2017)



1인가구의 연령대별 혼인상태 비율(2000, 2015)



청년 1인가구 월소득 대비 주거부담 전체 가구 보다 높아

- 1인 청년 전세는 6,476만원
- 보증부월세는 보증금 987만원에 월세 38만원 수준
- 수도권지역이 타지역에 비해 보증금과 월세가 높고, 서울은 월세 평균 50만원 정도
- 지방에서 서울로 이주하여 전세를 얻는 경우 2천만원 이상, 보증부 월세는 1천만원 이상 추가 부담이 불가피하여 매월 월세 20만원 이상을 추가 부담해야
- 1인 청년들은 월소득 대비 주거비 부담(RIR)이 2016년 기준 19.7% (전체가구는 18.1%)
(국토부 주거실태조사, 2016)

1인가구는 전반적으로 고용상태가 열악해

1인가구와 다인가구 고용현황 비교(2016)

[표 3] 가구원수별 고용 현황(2016년)

(단위: %)

연령별	가구원수별	취업여부		직업		종사상 지위				
		취업	미취업	관리·전문·사무직	판매·서비스·단순노무직	상용	임시·일용	고용주	자영업	기타
전체	1인	54.0	46.0	18.2	81.8	38.1	41.4	1.3	16.4	2.8
	다인	84.6	15.4	31.9	68.1	54.9	19.2	5.3	19	1.8
30대	1인	90.1	9.9	62.3	37.7	59.8	17.3	1.5	19.2	2.1
	다인	94.5	5.5	51.7	48.3	72.4	9.8	4.3	11.4	2.1
40대	1인	82.4	17.6	36.4	63.6	54.7	24.3	1.5	14.5	4.9
	다인	96.2	3.8	43.2	56.8	63.2	11.6	6.3	16.8	2.1
50대	1인	73.9	26.1	16.4	83.6	34.5	41.0	3.1	19.5	1.9
	다인	91.2	8.8	28.8	71.2	50.3	19.3	5.8	23.0	1.5
60대	1인	51.7	48.3	3.7	96.3	23.1	57.5	0.0	16.9	2.4
	다인	72.4	27.6	9.0	91.0	27.6	39.1	3.8	27.9	1.6
70대 이상	1인	19.7	80.3	0.4	99.6	1.8	82.2	0.0	13.4	2.5
	다인	36.3	63.7	2.4	97.6	11.6	58.9	3.4	25.3	0.5

자료: 통계청의 가계동향조사 미시데이터를 기반으로 국회예산정책처 작성

- 1인가구는 다인가구에 비해 미취업자 및 임시·일용직 비율이 높음
- 2인 이상 다인가구의 취업비중은 84.6%이나 1인가구는 54.6%
- 화이트컬러 직종(관리자·전문가·사무직 등)에 종사하는 비중은 다인가구가 1인가구에 비해 높으며, 1인가구는 다인가구에 비해 임시·일용직 종사비율이 높음
- 다인가구는 상용직 종사비중이 54.9%, 1인가구는 상용직 종사자가 38.1%.
- 특히 50대 1인가구는 임시·일용직 비중이 41.0로 다인가구에 비해 2배 이상 높음

1인가구의 소득수준은 다인가구 대비 낮고, 특히 5060에서 큰 격차 나타내

1인가구와 다인가구 가계소득(2016)

[표 4] 가구원수별 가계소득(2016년)

(단위: 원)

	1인가구 균등화소득 (A)	다인가구 균등화소득 (B)	다인가구 가계소득	A/B
30대 미만	1,771,069	1,955,870	3,174,816	90.6
30대	2,661,004	2,529,233	4,564,213	105.2
40대	2,659,629	2,666,984	5,005,338	99.7
50대	2,325,992	2,980,166	5,137,197	78.0
60대	1,342,270	2,262,063	3,594,052	59.3
70대 이상	952,247	1,328,807	2,027,027	71.7
전체	1,703,378	2,501,690	4,399,190	68.1

주: 균등화소득은 가구원수가 다른 가구의 후생수준을 비교가능하도록 가구소득을 각 가구의 소득으로 전환한 소득으로, OECD 제법근 유사 방법에 따라 가구소득을 가구원수의 제곱근으로 나누어 계산

자료: 통계청의 가계동향조사 미시데이터를 기반으로 국회예산정책처 작성

- 1인가구는 다인가구에 비해 소득수준이 낮고, 특히 50대와 60세 이상 1인가구는 다인가구와 격차가 큰 편
- 균등화소득을 연령별로 살펴보면 50대와 60대, 70대 이상 1인가구의 소득은 각각 다인가구의 78.0, 59.3, 71.7 수준
- 한편, 30대 1인가구는 소득수준이 높고 균등화소득이 다인가구보다 높은 연령집단

서울시 사례) 1인가구의 집단 분화 : 4種5色 1인가구

노마딕 싱글	<ul style="list-style-type: none"> • 30대 중심 • 대학가, 고시촌을 중심으로 • 직업이 불안정한 블루칼라 종사자들, 청년실업자들, 기존 취업시장에서 후퇴하여 새로운 직업을 모색하는 계층
불안한 독신자	<ul style="list-style-type: none"> • 40대 후반, 50대, 60대의 장년 독신자들 • 기러기 가족, 이혼율의 상승, 기타 경제적 이유 등으로 해체된 가족의 결과
실버 싱글	<ul style="list-style-type: none"> • 고령자 집단 • 독거노인은 사회적, 정책적 보호대상
골드 싱글	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 사회문화를 형성하는 집단 (골드미스, 미스터 집단) • 3~40대가 주류로 오늘날 시장(Market)의 주목 대상 • 도시의 새로운 문화와 가치 형성
화이트 싱글	<ul style="list-style-type: none"> • 사무직종에 종사하는 싱글들 • 직업안정성은 블루칼라 직종에 비해 확보됨 • 30대가 초반 연령층

IV. 1인가구 유형별 일상생활 실태

1인가구의 공통문제는 빈곤과 연결망 자원의 결여

• “나홀로 생계”의 특성

1) 가구소득의 대부분이 본인의 근로소득으로 구성

- 실업, 질병, 고령 등으로 근로소득 감소하면 소득보충 곤란 → 빈곤화 가능성
- 일부를 제외하고 상용보다 임시/일용직 고용이 많은 상황 → 근로빈곤 가능성

2) 가족 등의 사회적 지원체계가 약함

- 심리적, 정서적 외로움
- 질병, 사고 등 위기상황을 홀로 감당하는 어려움 “아플 때 제일 힘들다”
- 생활 패턴과 리듬을 스스로 통제해야 하는 어려움

1인가구의 공통문제는 빈곤과 연결망 자원의 결여(cont')

<표> 가구 유형별 과부담 지출 발생율

		식비	주거비	의료비
전체		8.3	7.1	2.4
1인가구		21.3	22.9	6.4
2인 이상 가구		6.0	4.2	1.8
1인	빈곤	33.7	26.8	9.8
	비빈곤	7.3	18.6	2.5
2인 이상	빈곤	24.7	10.7	6.5
	비빈곤	2.7	3.1	1.0
1인가구	핵심연령층	3.9	18.7	1.9
	중고령층	19.5	21.1	5.3
	고령층	36.9	28.1	11.2
2인 이상 가구	핵심연령층	1.0	3.1	0.7
	중고령층	5.9	4.7	1.7
	고령층	32.7	9.3	7.6

3) 소비지출 부담으로 빈곤 악화

- <가계동향조사>에 근거한 1인가구의 과부담(전체 소비 중에서 30% 이상을 차지하는 경우)지출은 주거비, 식비, 보건의비에서 주로 발생
- 3가지 항목은 고정지출 항목이므로 직접적인 지원이 필요
- 같은 1인 가구라도 식비 과부담은 빈곤층(33.7%), 고령층(36.9%)에서 심각
- 주거비 과부담은 빈곤층(26.8%)이 높고, 고연령층일수록 증가

출처: 반정호, 2014, p. 80

청년 1인가구 : 저소득층 산업예비군 특성

1) 빈곤의 위험에 노출

- 비정규직/일용직(알바) 고용 비중이 높고 저소득층이 많음
- 생계의 압박으로 관참은 일자리 준비보다 노동시장으로 빠른 진입을 서두름
- 무주택, 월세 비율이 높음: 지옥고(지하방, 옥탑방, 고시원)로 대변되는 열악한 주거 환경에 놓임
- 여성 1인가구는 보안, 방법 등 주거안전 욕구가 강하지만 결국 비용, 접근성을 기준으로 선택함

2) 미약한 사회적 지원망

- 비혼, 만혼의 증가: 결혼비용 부담(안정된 직업, 내집 마련)으로 인한 좌절과 상대적 박탈감
- 부모의 경제적 지원을 기대할 수 없으므로 '가족만들기', '부모되기'를 포기함
- 중요한 의사결정을 내릴 때 의논, 조언해 줄 사회적 어른 역할 해 줄 사람이 없음
- “우리가 살아가면서 순간순간 결정해야 하는 것들이 있는데 옆에서 누군가가 조언해줄 수 있고 방패막이가 돼줄 사람이 없을 때의 그 막막함, 두려움... 그런 것들을 혼자 살면서 느꼈기 때문에...”

청년 1인가구 : 저소득층 산업예비군적 특성 (cont')

3) 모순된, 양면적인 소비생활

- 혼밥: 독거노인과 같은 곤궁함이 겉으로 드러나지 않지만 편의점 삼각김밥, 컵라면의 주요한 소비층
- 열악한 주거환경(좁고, 환기시설 없는 부엌)과 제한된 소득 → '인스턴트 식품으로' '식사를 대충 하는(식사를 때우는)' 것이 청년 1인 가구 혼밥의 특성
- 졸라매기식 지출 → '가성비'에 초점, 몸이 아파도 병원에 가지 않고 버팀
- 자기만족을 추구하는 소비행태 → 청년세대의 자기중심성, 소비주의 스타일(You Only Live Once)
“생필품들은 조금이라도 싼 할인상품을 찾거나 가격흥정을 해서 제일 저렴하게 살려고 노력하지요. 하지만 그렇다고 해도 쓸 때는 써요. 100세 시대라서 쓰지 말고 노후대비 해야 한대지만 젊은 것도 한때인데 젊어서 안 쓰고 죽어라 저축만하다가 늙으면 억울해서 어떡해요.”

전문직 골드칼라/핑크칼라 솔로족 : 변화된 가치체계

1) 상대적으로 안정된 생활 조건

- 정규직, 전문직 고용, 고소득의 특성으로 화려한 싱글, 골드미스/골드미스터 등으로 불림
- 공간의 유지·보수가 잘 되고 각종 방범장치를 갖춘 원룸/오피스텔이나 아파트 등에 거주
- 여성은 주거 안전을 위해서 더 높은 주거비 지출과 주거 면적의 축소를 감수

"사실 이 가격(월세 45만원)이면 다세대나 연립주택 같은 곳은 그래도 15평 구할 수 있어요. 관리비도 없고. 그런데 여기는 관리비만 별도로 13만 원정도 나오기도 하고, 근데 저도 그렇고 어머니도 그렇고 안전 때문에 무조건 그래야 된다고 생각해서 부담스러워도 어찌어찌 지내는 거 같아요."

2) 사회적 네트워크

- 저연령, 고학력, 미혼일수록 상대적으로 넓은 네트워크를 유지하며 상호작용을 함
→ 모임의 목적에 집중하는 느슨한 연결망을 선호
- TV시청 같은 소극적 여가보다 적극적 여가활동인 운동, 학습, 취미활동, 여행 등을 많이 함

전문직 골드칼라/핑크칼라 솔로족 : 변화된 가치체계 (cont')

3) 새로운 라이프스타일

- 20대는 '학교 및 직장 때문에' 혼자 살고 있는 비중이 높지만, 30대부터는 '혼자 사는 것이 편해서' 독립된 생활을 선택하는 비중이 높음
- 1인 가구의 장점으로 '자유로운 생활과 의사 결정', '혼자만의 여가 시간 활용'을 중시함 → 자신의 삶을 '자유로운', '자립심이 강한', '여유로운', '즐길 줄 아는' 등의 이미지와 연관시킴
- 솔로 이코노미(Solo Economy): 자신의 만족과 행복을 중요하게 여기고, 여가문화의 향유와 소비 주체임을 보여줌 → 자신을 지키고 삶의 에너지를 얻는 자원으로서 취미를 중시함
- 소비나 문화 향유에서 새로운 변화를 수용하고 자신에게 투자하려는 성향이 상대적으로 높음

"전 건강관리 차원에서 꼭 운동은 해요.. 헬스클럽은 꼭 다니고 주말이나 휴가때는 혼자서 여행을 자주 가요. 새로운 곳에 가서 새로운 것 먹어보고 새로운 기분을 느껴보는 거지요. 물건 사는 걸 좋아하는 건 아니지만 지갑이나 벨트 같은 것은 하나 살 때 좋은 것 사요."

고령 1인가구 : 독거 노인의 열악함

1) 노년기의 4종고(빈곤, 질병, 고립, 무위)에 더욱 취약

- 독거노인은 전체 고령자 가구의 30% 이상, “독거노인의 다양성”(김현미, 2017)
 - ① 가족과의 유대관계가 강하고 일상생활을 스스로 영위하는 ‘안전.자립노인’(54.3%)
 - ② 가족.이웃과 유대관계가 있지만 복지서비스 욕구가 높은 ‘관심 필요 노인’(33.5%)
 - ③ 사회적 교류가 일부 이루어지지만 일상생활 능력에 제한이 많은 ‘취약노인’(7.0%)
 - ④ 사회적 관계가 단절되고 일상생활 능력이 심하게 제한된 ‘위기 노인’(5.2%)
- OECD 최고 수준의 노인 빈곤율: 60대이상 1인 가구 중 최저생계비 이하의 소득층은 76.65%, 노인 빈곤율은 45.1%로 OECD 평균의 3배 정도로 빈곤율이 높음

2) 좋지 않은 건강상태

- 독거노인은 3개이상의 복합질환을 앓는 비율이 55.9%(2014노인실태조사)로 일상생활수행이 어렵지만 가족의 지원을 받지 못함. 아프거나 쓰러지면 돌봐줄 사람이 없는 점을 가장 걱정

고령 1인가구 : 독거 노인의 열악함 (cont')

3) 사회지원망의 부족으로 고립 및 고독사 위험성

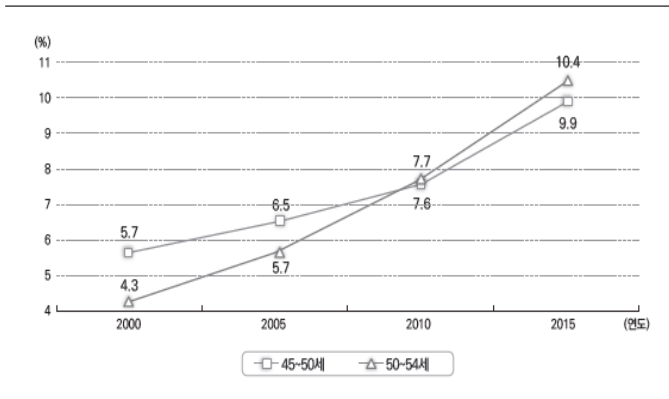
- 사회적 관계: 독거노인의 41%는 친한 친구가 전혀 없고, 16.9%는 1명에 불과함
- 또한 가족과 연락(17%) 및 직접 접촉(22%)하지 않는 사람, 친구와 연락(34%) 및 접촉(34%)하지 않는 사람, 이웃과 연락(24%) 및 접촉(26%)하지 않는 사람의 비율이 높게 나타나 사회적 교류가 단절된 상태에서 생활하는 노인이 상당수 존재(권중돈, 2010)
- “독거노인들 중에 명절만 지나면 자살을 선택하는 이들이 는다. TV에서는 가족 만나 반갑고 행복해하는 모습들이 하루종일 나온다. 그걸 보다가 ‘나를 찾는 사람은 왜 없나, 살아서 뭐하냐’하는 생각에 쪽방에서 한숨짓던 노인들은 쓸쓸하게 극단적 선택을 한다” (미디어오늘, 2015.9.14자)
- TV시청 등 수동적, 소극적인 여가를 보내며 고연령층일수록 TV시청 시간이 절대적으로 많아짐
- 성별 차이: 여성 독거노인은 빈곤, 건강상태가 좋지 않으며, 남성 독거노인은 여성 독거노인보다 일상생활의 어려움, 가족 및 사회적 관계의 축소, 사회활동 배제에 따른 어려움이 더 많음

불안한/고독한 중장년층 : 낮은 연계와 불안정성

1) 불안정한 경제상태

- “비혼·가족 해체로 독거 중년...실직까지 겹쳐 무너지는 삶”(한겨레, 2016.9.28자)
- 교육목적의 기러기가족, 정부부처의 지방 이전도 독거중년을 양산해 내는 요인으로 작용함

〈표 0〉 45~54세 1인가구 비율 추이



• 독거중년은 지난 20년간 가장 빠른 속도로 1인가구가 늘어난 세대

• 과거에는 중년여성 1인가구 비율이 높았지만 지금은 중년남성 1인가구 비율이 더 높음

• 현재 독거중년의 취약성이 개선되지 않으면 코호트의 상대적 크기로 인해서 향후 사회적 부담이 큼(이여봉, 2017)

불안한/고독한 중장년층 : 낮은 연계와 불안정성 (cont')

2) 악화되는 건강

- 상용직보다 임시·일용직 비중이 높아서 소득수준도 낮은 편 → 노후빈곤과 밀접한 연관있음
- 특히 50대 1인가구의 소득수준은 다인가구의 약 80% 수준에 머무르지만 독거노인 같은 복지혜택을 받지 못한채 ‘사회안전망의 사각지대’에 놓여있음.
- 중년기 신체적, 정신적 건강 지표가 악화되어 건강관리 욕구가 높음: 중년층 다인가구와의 건강 격차가 큰 편임. Ex. 만성질환율, 외래 진료 횟수, 입원율, 우울의심률, 자살생각 등

3) 미약한 사회관계망

- 교육 수준이 낮으며, 소득이 낮고, 혼인경험이 없을수록 사회관계망의 폭이 좁음
- 어려운 상황에 대한 외부 지원 및 완충 기능을 못함: 저학력일수록 친구나 가족을 만나기보다는 일에 몰두하거나 음주 비중이 높음. 사람을 만나는 것에 적극적이지 않고 강도가 약함

“인간이라는게 어쨌든 혼자서는 외롭잖아요 외로움은 있는데 그 외로운 것 이면에 편안함이 있어요 “

불안한/고독한 중장년층 : 낮은 연계와 불안정성 (cont')

4) 소극적인 라이프 스타일

- 평일보다 주말에 문화활동, 취미활동을 하는 비율이 높은 반면 독거중년은 평일이나 주말에 관계없이 TV시청, 휴식, 집안일 등의 소극적 활동을 주로 함
- 40대는 '회식/술자리'가 다른 연령대보다 상대적으로 많고, 50대는 TV시청을 많이 하는 편임
- 전체적으로 교육 수준이 낮으며, 소득이 낮고, 혼인경험이 없을수록 사회관계망이 적고 보수적인 라이프 스타일을 가짐
- 근거리 네트워크 또는 느슨한 생활 공동체 희망: 노인이 되면 외로움, 식사, 돌봄 등의 측면에서 어려움이 발생할 수 있으므로 마음이 맞는 친한 사람들과 함께 거주할 수 있는 공간이나 근거리에 거주하면서 지속적으로 교류하는 것을 희망함

"같은 동네에서 아니면 주변에 모여서 수박 하나 사 가지고 '수박 샀어 이리 와 같이 먹자' 이려고 헤어지고

그런데 집에서 그런거 말고 그런 관계를 해가면 풍요로울 것 같아요 정신적으로 스트레스 안받고"

V. 1인가구 증가에 따른 정책 대응

1인가구 지원 정책의 기본 원칙

1) 포용사회 지향

- 정책 영역에서 1인가구가 배제되지 않아야 (문제의 핵심은 빈곤과 사회적 고립)
- 세계은행(World Bank), OECD, UN 해비타트 등에서 '포용적 성장'과 '포용 도시'를 주요 정책 어젠다로 설정

2) 이행기 정책 지향

- 1인가구로 살아가는 것이 생애주기의 일시적 과도기적 단계인 경우, 그 다음 단계로 넘어갈 수 있도록 지원하는 것에 목표(ex: 청년1인가구 지원정책)

3) 맞춤형 정책 지향

- 1인가구는 하나의 특성을 가진 동일한 집단이 아님. 생애주기별, 사회경제적 조건별로 다양한 1인가구가 존재
- 지원 정책은 1인가구의 다양성을 고려하고, 그들의 특수한 수요를 반영해야함

1. 생애주기별 가족다양성 인식 제고 정책

정책분야	정책대상	세부정책
1. 생애주기별 가족다양성 인식 제고	청년세대	1.1. 생애주기를 고려한 1인가구 단계에 대한 이해 교육 1.2. 가족다양성과 가족형성 변화에 대한 시민교육
	중장년	1.3. 홀로서기를 위한 심리이해 관련 교육서비스 1.4. 생애후반기 진입을 위한 준비 지원
	고령자	1.5. 웰다잉 준비 교육

- 1인가구에 대한 인식을 개선하고 생애주기별로 다른 단계에 있는 1인가구들이 일상생활을 영위하면서 어떻게 자립적으로 살아갈 수 있을 것인가에 대한 인식을 제고하는 것을 주요 목표로 함

2. 주거지원 정책

정책분야	정책대상	세부정책
2. 주거지원	청년세대	2.1. 청년 공공임대주택 공급&자격조건 세분화 2.2. 셰어형 청년주택 공급 2.3. 지역사회 주거정보 서비스 2.4. 안전한 동네 만들기 위한 소통네트워크 구축
	중장년	2.5. 여성 1인가구 주택관련 법,제도 정보제공 서비스 2.6. 중장년을 위한 공동체주택 관련 정보서비스
	고령자	2.7. 주거환경개선 서비스 2.8. 동네밥집 지원 서비스

- 맞춤형 주거지원과 관련하여 예상하지 못한 갈등을 조정하기 위해 타부처의 협력 필요
- 상대적으로 정보자원이 열악한 여성1인가구 대상 정책의 경우, 여성가족부의 적극적인 협력자 역할이 요구됨

3. 안전안심 정책

정책분야	정책대상	세부정책
3. 안전안심	청년세대	3.1. "1인가구 안심동네" 인증 사업
	중장년	3.2. 마음 안심 지원 서비스 3.3. 위기집단 발굴&지원서비스
	고령자	3.4. "데일리 콜 113" 서비스 3.5. 저소득 1인가구 지원

- 물리적 안전을 위한 동네환경을 조성하여 보편적 서비스가 잘 시행되게 하고,
- 1인가구가 살기 좋은 동네라는 지역사회의 인증을 통해 1인가구가 배제되지 않고 함께 살아가는 포용사회로의 지향을 실천하는 분야

4. 사회적 관계망 /돌봄 서비스

정책분야	정책대상	세부정책 (괄호안은 주요 추진부서)
4. 사회적 관계망 돌봄 서비스	청년세대	4.1. 사회적 가족 형성 지원 서비스
	중장년	4.2. 동네 도서관의 1인가구 사랑방 사업 4.3. 저렴(affordable) 가사관리서비스
	고령자	4.4. 1인가구 상호 돌봄 자원봉사 사업

- 1인가구의 고립성을 완화하고 사회 전체적으로는 포용사회를 지향하는 사회자본을 축적할 수 있는 분야
- 사회적 가족(social family) 관련 제도와 정책 역시 1인가구 지원정책으로 고려되어야 함

5. 1인가구 지원을 위한 제도와 조직 제안

1인가구 지원을 위한 포괄적 기본 계획 추진 필요

사례) 서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인가구 지원 기본 조례
 부산광역시 1인가구 지원에 관한 조례
 서울 강동구 1인가구 고독사 예방 및 지원 조례
 서울 용산구 홀로사는 노인과 장년층 1인가구 고독사 예방 및 지원에 관한 조례

1인가구 지원과의 신설

한국의 가족정책을 책임지는 주무부처로서 가족다양성 개념을 적극적으로 수용하고, 가족 가치관 변화를 사회적으로 확산시키기 위해, 선도적으로 '1인가구과' 혹은 '1인가구팀' 신설 제안

1인가구 정보서비스 포털(Portal) 구축

정보서비스의 포털화
 새로운 이슈들(사회적 가족, 가족개념의 변화 등)에 대한 공론의 장
 공유가치, 공유아이템 등을 위한 플랫폼

Thank you !

가구구성원 변화에 따른 사회제도 개선 방안

최현수 | 한국보건사회연구원 연구위원

〈 제2차 사회정책포럼 발표자료 〉

1인 가구 증가 및 가구 구성 변화에 따른 사회정책 추진 방향 및 제도 개선방안

2020. 10. 13. (화)

한국보건사회연구원

최 현 수 연구위원

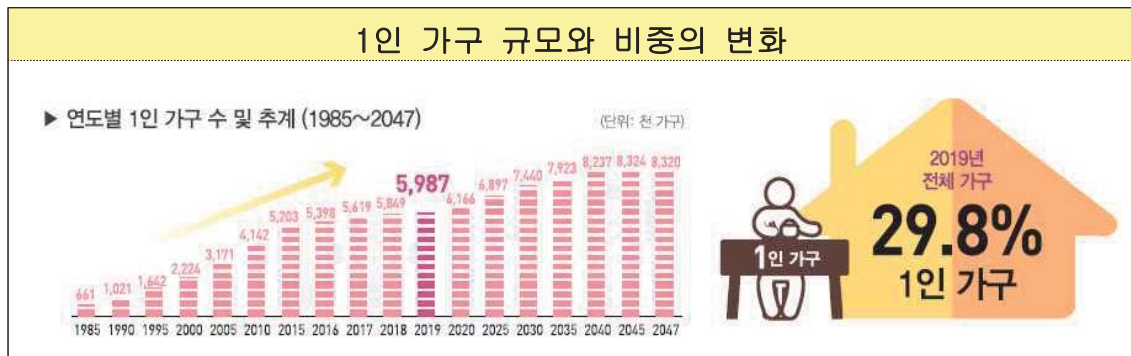
〈 목 차 〉

1. 1인 가구 증가를 중심으로 한 우리나라 인구·가구 구조의 변화
 2. 1인 가구 특성 및 가구 구성의 다양성 증가에 따른 잠재적 위험요인
 3. 1인 가구 및 가구 구성의 다양성 증가에 따른 정책적 대응의 필요성
 4. 1인 가구 및 가구 구성의 다양성 증가에 대응하기 위한
생애주기 및 정책영역별 정책 지원 추진방향
 5. 1인 가구 증가 및 가구 구성 변화에 대응하기 위한 사회정책 제도 개선방안
☞ 정책이슈별 개편대안 사례를 중심으로
- ★ [개편대안 사례 1] 저소득층 정책 선정기준인 기준 중위소득 개편을 통한
1인 취약가구 정책지원 확대
 - ★ [개편대안 사례 2] 한부모 가족 양육비 이행 관리체계 개편
 - ★ [개편대안 사례 3] 복지정책의 결혼 이민자 가족 지원 사각지대 개선

1. 1인 가구 증가를 중심으로 한 우리나라 인구·가구 구조의 변화

□ 1인 가구의 증가 추이와 전망

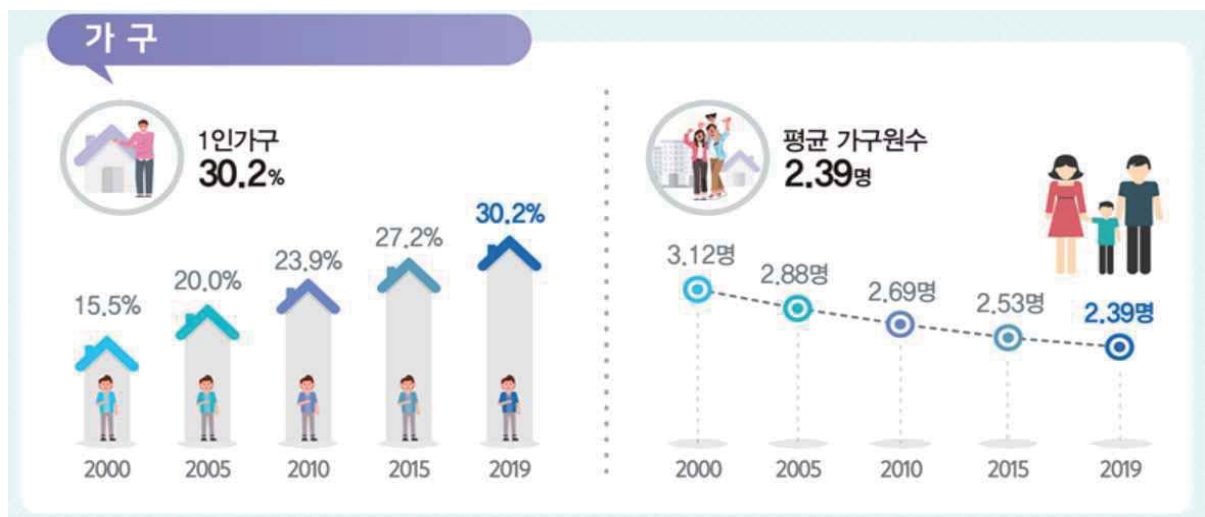
- 2015년 등록 센서스 방식으로 처음 진행된 통계청 인구 총조사에서 1인 가구가 가구규모별 가구유형 중에 처음으로 가장 높은 비중을 차지한 이후, 1인 가구의 비중은 매년 지속적으로 증가하고 있음
- 사회보장기본법 제32조에 근거하여 매년 발간되는 ‘통계로 보는 사회보장 2019’와 통계청 ‘장래가구추계(2019.12)’에 의하면, 2000년 전체의 15.5%를 차지한 1인 가구 비율은 2005년 20.0%로 빠르게 증가하였으며, 2019년 기준 약 599만 가구로 전체 가구의 29.8%로 나타났음



자료: 최현수 외(2020), 통계로 보는 사회보장 2019, 사회보장위원회·한국보건사회연구원.

- 2000년 15.5%에 불과했었던 1인 가구의 비율은 2019년 약 2배 가까이 확대되어, 2015년 이후 1인 가구는 우리 사회에서 가장 큰 비중을 차지하는 가구형태임
 - 1인 가구 비중 : ('00) 15.5% → ('10) 23.9% → ('15) 27.2% → ('19) 29.8%
 - 주요 가구형태 : ('90~'05) 4인 가구 → ('10) 2인 가구 → ('15 이후) 1인 가구
- 특히, 최근 발표된 통계청 '2019년 인구주택총조사 결과(2020.8)'에 따르면, 1년 전 장래가구추계에 비해 1인 가구의 규모는 약 615만 가구로 실제로 더욱 가파르게 증가하여 1인 가구 비율은 2019년 11월 현재 이미 30%를 넘어선 것으로 나타남
- 우리나라의 총 가구 수는 2,089만 가구로, 2018년에 비해 39만 가구 증가하였으며, 일반가구(인구주택총조사의 가구 개념 상 가족으로 이루어진 가구 또는 5인이하 가구)는 2,034만 가구로 2018년보다 36만 가구 증가함

- 가구원수 규모별로는 1인 가구 30.2%로 가장 많고, 2인 가구(27.8%), 3인 가구(20.7%), 4인 가구(16.2%), 5인 이상 가구(5.0%) 순서임
- 2018년에 비해 1인 가구는 0.9%p, 2인 가구는 0.6%p증가한 반면, 3인 가구는 0.3%p, 4인 가구는 0.8%p, 5인 이상은 0.4%p 감소하여 1~2인 가구는 계속 증가하고 있음
- 일반가구 중 1~2인 가구가 이미 절반을 넘어 약 58%를 차지하고, 2018년 56.5%에 비해 1.5%p 증가하였으며, 이에 따라 평균 가구원수는 2.39명으로 2018년 2.44명 보다 더욱 감소
- 연령대별 1인 가구의 비율은 70세 이상이 18.4%로 가장 높고, 20대 18.2%, 30대 16.8% 순서이며, 특히 20대의 1인 가구가 전년 대비 가장 크게 증가(약 10만 가구)



자료: 통계청(2020), 2019년 인구주택총조사 결과 보도자료(2020.8.28.)

- 이러한 변화는 앞으로도 계속될 전망이다, 통계청 장래가구추계(2019.12)에 따르면 2020년부터 1인 가구 비중이 30%를 넘어, 매년 1인 가구가 10만 가구(약 0.5%p) 이상 늘어나, 향후 OECD 주요 국가의 수준을 상회할 것으로 예상됨
- 노르웨이(47.5%), 덴마크(43.5%), 핀란드(41.7%) 등 북유럽 국가의 경우, 1인 가구 비중이 40%를 상회하고, 주요 국가가 30~40% 대에 이르며 일본은 34.5% 수준임
- 이와 같은 1인 가구 비중의 증가는 전 세계적으로 공통적인 현상이지만, 일본을 제외한 유럽 등 주요 국가의 경우 1970~80년대부터 시작되어 장기간 동안 점진적으로 진행된 것과 달리, 우리나라는 고령화와 가족에 대한 인식 변화 등 급격한 사회구조 변화로 인해 매우 빠르게 진행되고 있다는 점에서 큰 차이가 존재함

- 1인 가구의 비중이 이미 30%를 넘어선 2020년 현재 우리 사회에서는, 더 이상 혼자 사는 것이 특별하거나 이상한 것이 아니라 오히려 가장 큰 비중을 차지하는 주류가 되었다고 해도 과언이 아님

□ 1인 가구의 개념적 정의와 다양한 특성에 따른 유형화

- 1인 가구 증가는 사회경제적 변화 과정에서 결혼이나 이혼 및 재혼에 대한 인식, 부모와 자녀 등 가족에 대한 가치관 또는 부양의식의 변화에 따라 2000년대 이후 빠르게 나타나고 있음
- '1인 가구(one-person household)'는 2005년 이후 관련 연구를 통해 처음 등장한 용어로 '단독 가구(single-person household)'로 사용되고 있음
 - '가구'란 일반적으로 주거 및 생계를 같이 하는 사회집단의 최소 단위로서 친족 가구와 비친족 가구로 구분할 수 있음
 - 한편, 현행법상 '세대'는 가구보다 넓은 개념으로 주거를 함께하며 주민등록표 등재를 기준으로 하여, 생계를 같이 하지 않아도 같은 세대에 속할 수 있다는 점에서 가구와 법적 개념이 상이함
 - '가구' 개념과 주민등록 상 '세대'의 개념적 차이는 통계적 혼란과 더불어, 현행 사회보장체계 및 조세체계 등에서 다양한 혼란을 가져오는 원인으로 작용하고 있으며 최근 '개인' 단위 정책에 대한 요구가 증가하고 있음
 - ☞ 이는 1인 가구에 대한 다양한 정책에서의 불합리한 적용 사례 등과 연계하여 정책 사각지대 개선방안의 마련이 필요한 사항임
- '가구'와 '세대'의 개념적 차이에 따른 1인 가구 및 1인 세대의 통계적 불일치
 - 통계청 인구주택총조사(2019.11.1.기준)와 행정안전부 '주민등록 인구 및 세대 현황 (2020.6.30.기준)'을 비교해보면, 우선 전체 가구 수와 세대 수는 각각 약 2,089만 가구 (일반가구 2,034만 가구)와 약 2,279만 세대로 약 190만 세대가 더 많으며, 1인 가구 규모가 약 615만 가구로 전체 가구(일반가구)의 30.2%인 반면, 1인 세대는 약 877만 세대로 전체의 약 38.5%를 차지함
 - 1~2인 가구가 약 58%인 반면, 1~2인 세대가 1,404만 세대로 전체의 61.6%를 차지하며, 4인 세대 비율은 15.8%에 불과함

< 주민등록인구통계 (Population Statistics based on resident registration) >

행정안전부가 관할하고 있으며, 통계법 제18조 및 같은 법 시행령 제24조에 의한 일반통계 (승인번호 : 21702호)에 의해 매년 12월31일 기준으로 작성됨(월 단위는 월말 작성). 작성대상은 주민등록법에 의거 주민등록표에 등재된 내국인 및 세대와 출입국관리법에 의거 외국인 등록대장에 등재된 외국인으로 분리하여 작성함.

주민등록 전산망을 이용하여 주민등록표에 등재된 내국인에 대한 인구 및 세대수를 출력하여 작성하며, 내국인 중 거주불명등록자는 주민등록인구 통계에 반영 (주민등록법 개정 2009. 4. 1)되었으며, 장기유학, 해외취업자는 실제로 국내에 살고 있지 않더라도 주민등록표에 등재되어 있는 경우에는 포함되어 있음.

< 인구센서스 (population census, 인구주택총조사) >

통계청이 주관하고 17개 광역자치단체와 226개 기초자치단체가 수행함. 전수조사(2015년부터 등록 센서스 방식)에서 파악되지 않는 인구, 가구, 주택의 특성은 전국 가구의 20% 가구를 표본으로 선정하여 현장 조사함. 표본조사대상은 조사 기준시점(2015 & 2020.11.1) 현재 표본 조사지역 내에 상주하는 모든 내·외국인과 이들이 살고 있는 주거가 조사대상이 되며, 이와 같은 작성방법 및 대상의 차이로 주민등록인구통계와 인구센서스의 차이가 존재함

- 단독 가구는 가구 구성원이 1인으로서 주거와 생계를 홀로 책임지는 형태로서, 이 때 가구 구성원은 주거와 생계를 공동으로 하는 것을 전제함
 - 1인 가구의 경우 원칙적으로는 ‘개인 단위’ 또는 ‘1인 세대’와 일치해야 하지만, 현재, 1인 가구 개념은 배우자나 다른 가족이 존재하는 가구를 구성한 경우에도 실질적으로 주거와 생계를 독립적으로 혼자 영위하는 개인을 포함하며, 여기에 주민등록 상 세대 분리 여부에 따라 더욱 다양하고 복잡한 형태로 존재함
 - 특히, 가구 구성의 다양성 증가로 이러한 경우와는 반대로 각각 1인 가구임에도 복수의 개인이 공동으로 주거나 생계를 함께 유지하는 가구 형태로 구성된 경우, 동일한 주민등록 상 세대로 구성되었음에도 별도 가구인 경우 등 1인 가구 관련 ‘가구’와 ‘세대’ 개념이 혼용된 다양한 사례가 증가하고 있음
 - 이에 따라, 정책 인프라의 한계로 인한 정책의 새로운 사각지대가 발생하면서, 동시에 이러한 가구구성 형태가 새로운 정책대안으로 주목받는 경우도 존재함
- 1인 가구 유형은 생애주기 및 다양한 형성 요인과 이질적 특성에 따라 다양하게 분류될 수 있으며, 이러한 유형에 따라 잠재적 위험이나 정책적 대응 필요성은 상이하게 나타남
 - 20~30대의 경우, 학업과 취업을 통한 노동시장 진입으로 인한 원가구로부터 분리, 취업난과 주거비 부담으로 인한 결혼 연기·포기 등으로 형성
 - 40~50대의 경우, 일자리 불안 등 경제적 위기, 기러기 가족 등 가족해체와 이혼 등으로 형성되며, 특히 50대 장년층의 경우 최근 새로운 위험집단 구성

- 60대 이상은 주로 고령화와 더불어 배우자 사별 또는 황혼 이혼, 자녀와의 관계 단절로 인해 형성되고, 빈곤과 고립이 심화된 1인 취약가구 비중 증가
 - 정순희, 임은정(2014)은 1인 가구 형성요인을 기준으로 자발적 요인과 비자발적 요인으로 구분하였으며, 비자발적 1인 가구가 주요 정책 대상에 해당함
 - 자발적 1인 가구 ⇨ 30대 이상으로 부모세대로부터 독립한 일종의 골드세대
 - 비자발적 1인 가구 ⇨ 경제적 이유나 이혼, 별거 등 가족 해체, 배우자 사망 등 사회 경제적 요인으로 인해 원하지 않는 상황에서 발생
 - 변미리(2008, 2016, 2019)는 서울 지역 1인 가구 대상으로 수행한 연구결과에서, 1인 가구의 생애주기와 삶의 형태를 기준으로 ‘골드족’, ‘산업 예비군’, ‘불안한 독신자’, ‘실버세대’로 1인 가구를 유형화 하였으며, 최근 5가지 유형(노마딕 싱글, 불안한 독신자, 실버 싱글 vs. 화이트 싱글 & 골드 싱글)으로 보다 구체적으로 구분하여 개별 집단별 특성을 제시함
 - 골드족 ⇨ 자발적으로 선택한 30~40대 전문직 종사자로, 1인 중심의 새로운 시장 (Solo Economy)을 주도하는 계층
 - 산업 예비군 ⇨ 대학가나 고시촌 중심으로 20~30대 청년실업자 또는 불안정 취업자, 취업 준비생 집단
 - 불안한 독신자 ⇨ 이혼 등 가족해체와 중장년층 실업 증가로 형성된 사회경제적 지위가 낮고, 직업이 불안정한 중장년세대
 - 실버 세대 ⇨ 대체로 빈곤과 주거불안을 경험하고 있는 독거노인 집단
- 요컨대, 1인 가구는 법적 배우자 유무와 상관없이 개인이 단독으로 주거와 생계를 책임지는 실질적인 생활 단위로 정의할 수 있으나, 1인 가구는 생애주기에 따라 다양한 형성 요인과 이질적인 특성으로 인해 유형화될 수 있으며, 1인 가구 역시 계속해서 다양한 가구 형태로 분화되고 있으며, 이를 고려한 맞춤형 정책 지원 및 불합리한 정책적 요인의 개선을 통한 사각지대 해소가 중요함

2. 1인 가구 특성 및 가구 구성의 다양성 증가에 따른 잠재적 위험요인

- 그 동안, 1인 가구 특성에 따른 위험요인으로, 공통적으로 거주 불안정성이 높고 사회활동 참여가 상대적으로 낮으며, 다양한 질환과 우울 정도가 높고 전반적으로 삶의 만족도가 낮은 것으로 확인됨(이민홍 외, 2015)
- 특히, 우리 사회의 1인 가구는 일상적 지원, 재정 지원, 심리 지원 등에 있어서 다인 가구 중심으로 설계된 대부분의 정책으로 인하여 2인 이상 가구에 비해서 정책적 지원이 취약한 상태이며, 비자발적 1인 취약가구의 경우는 더욱 취약함
- 최근 연구에서 살펴본 1인 취약가구(최현수 외, 2017) 또는 고독사 사례 연구(최현수 외, 2019)에 따르면, 고독사 위험이 높은 1인 취약가구는 다음과 같은 6가지 영역별로 잠재적인 위험요인을 지닌 것으로 파악되며, 이를 중심으로 실증 데이터 분석과 심층 사례 연구를 통해 종합적인 정책 대응이 필요한 것으로 나타남
- (1) 인구학적 특성 및 가구 구성
 - ☞ 사회보장정책에서 가구 단위로서 '1인 가구'와 주민등록 '1인 세대'에 따른 다양한 유형별 실증 데이터(행정데이터 & 조사데이터) 기준으로 지역 단위 및 생애주기별 특성과 집중 거주 분포 등을 고려한 위험요인 분석 필요
 - 1인 가구 역시, 인구학적 특성 및 가구 구성 형태에 따른 잠재적 위험요인 발생 가능성에 있어 다양한 차이가 존재하므로, 이를 바탕으로 생애주기 & 정책영역 & 소규모 지역 단위의 맞춤형 정책지원 수립 및 추진을 위한 분석 필요
 - 지역 단위의 1인 가구 유형별 구성 분포
 - ☞ 단순한 1인 가구 비중만이 아니라, 생애주기(연령 & 성별) 및 정책영역별로 지역 단위(시군구, 읍면동, 생활권)로 1인 가구 분포 및 구성 비중, 정책 수요와 사각지대의 시계열적 변화 추이가 잠재적 위험요인에 대한 중요한 정보를 제공
 - 연령 ☞ 청년층 및 노인층뿐만 아니라 40~64세 중장년층을 연령대별로 세부적으로 구분하여 잠재적 위험집단의 특성별로 정책적 대응방안 마련 필요

- 성별 ☞ 청년층 여성의 안전 이슈와 함께, 최근 중장년층 남성 1인 가구의 취약성이 새로운 이슈로 제기되고 있으며 사회정책 영역에서 사각지대에 놓여 있음
(1인 취약가구의 사회적 관계 단절로 인한 극단적 결과인 고독사의 사례는 독거노인이 아닌 중장년층 남성이 약 70%를 차지하고 있음)
 - 주민등록 1인 세대와 실제 1인 가구 여부의 차이 존재, 다인 가구의 가구 분리 및 1인 가구의 결합 등 다양한 가구 구성 형태가 증가하고 있으며, 이는 통계의 불일치와 정책 사각지대 문제로 나타므로 이를 개선하기 위한 대안 마련이 필요
☞ 주민등록 기준으로 우리나라 1인 세대 전체 행정데이터를 추출할 수 있으나 주민등록에 근거한 1인 세대 정보만 추출할 수 있기 때문에 실제 1인 가구 여부의 확인이 불가능하므로 향후 인구주택총조사를 통해 1인 가구 증가와 다양한 가구 구성 변화에 따른 새로운 정책 통계 인프라 구축 필요
 - 대통령 지시('19.12.)로 추진된 범정부 1인 가구 정책 수립 TF('20.1) 참여 시 이러한 1인 가구 실태 관련 정책 통계 인프라 구축을 제안한 바 있으며, 2020년도 인구주택총조사의 경우 1인 가구 관련 조사문항이 일부 추가되었으며 우선 기존 통계지표를 활용하여 통계청이 '통계로 보는 1인 가구' 추진 중임
- (2) 주거 취약성 ☞ 인구주택총조사 표본조사와 연간 주거복지실태조사 기반으로 주거 취약성 분석을 통한 잠재적 위험집단 및 정책 지원방안 마련
- 다양한 주거유형 중에서 다세대, 연립주택 또는 소규모 공공임대아파트 이외에 1인 가구의 주거실태와 관련하여 주택 이외 주거 유형(숙박업소 객실, 고시원 등 비주택 세부 유형), 주거 점유형태(반전세, 보증금 없는 월세 가구 등)와 관련된 주거 취약성 및 1인 취약가구 집중 거주 지역의 특성 등의 파악이 중요함
 - 주거 환경의 취약성과 함께 정주성이 낮은(이동성이 높은) 1인 가구의 잠재적인 위험요인 분석 ☞ 가구별로 이동성 파악이 중요하지만, 이는 주민등록 기준으로 거주지 이동에 대하여 추적조사를 필요로 하지만 현실적인 한계가 존재하므로, 인구 변동과 관련하여 읍면동 등 지역 단위 주민등록 전출입 통계 분석을 통해 이동성이 높은 지역의 1인 가구 집중 거주 분포와 특성 도출 및 정책적 활용

○ (3) 사회적 관계망 ☞ 사회적 네트워크, 관계망 유지, 생애사적 전환(이혼, 사별, 가족해체 및 분리 등), 외로움이나 관계 단절

- 행정데이터가 아닌 조사 자료를 통해서만 분석 및 활용 가능하므로 지역 단위 실태조사를 기반으로 1인 가구의 생애주기 및 유형별로 사회적 관계망 단절 및 고립감과 외로움 등에 대한 통계지표 생산 및 정책 활용 필요
- 최근 영국이 추진한 외로움 정책 관련 책임 장관 임명 및 종합대책 수립의 경우, 1인 가구를 대상으로 특정하여 추진한 것이 아니라 모든 국민들이 생애주기 및 삶의 과정에서 느끼는 외로움과 사회적 관계 단절 문제에 대응하기 위해 추진됨
- <참고> 영국의 외로움 대응 종합계획 추진 사례 ☞ “A connected society: a strategy for tackling loneliness & laying the foundations for change (2018)

○ (4) 특정 질환 및 건강행태

- 생애주기에 따라 1인 가구가 경험하는 당뇨 및 만성질환, 중증질환(암과 뇌출혈), 우울감 등 정신건강 관련 질환 ☞ 건강보험 데이터 기반으로 1인 가구 전수를 대상으로 특정 질환 유형 및 코드별 지역 단위 1인 가구 집단 유형별 위험 분석
- 흡연 및 음주 등 건강행태 관련 지역사회 건강조사 기반 지역 단위 1인 가구 및 다양한 가구 구성에 따른 위험 분석
- 알콜, 게임, 도박 등 다양한 의존 및 중독 관련 해당 여부 ☞ 정신건강센터 또는 중독 관련 센터를 통해 구축된 1인 가구 관련 정보 연계를 통한 위험 분석

○ (5) 경제활동 및 소득재산 보유 등 경제적 상황

- ☞ 경제활동 여부 및 종사상 지위 정보, 실직 및 실업급여 수급/중단 관련된 행정데이터 및 조사 자료의 활용을 통해 비자발적 1인 가구가 가장 취약한 경제적 위험요인 분석
- 실직 및 불안정 근로 ☞ 등록 센서스 기반 1인 가구 대상으로 일자리 행정 통계, 건강보험 직역 구분 유형(직장 또는 지역가입자 및 피부양자 여부, 의료급여 대상) 및 고용보험 수급 변동, 기타 소득재산 보유 정보를 바탕으로 경제활동 상태의 변화 또는 실직 여부 등 경제적 위험 분석

○ (6) 사회보장 수혜이력과 정책 사각지대

- 기초생활보장 및 차상위 지원, 기초연금 수급 등 공적 지원에 의한 복지급여 및 서비스 등 사회보장 수혜 여부 및 불합리한 정책 요소에 의한 제도적 사각지대 및 복지 사각지대 분석
- ☞ 사회보장정보시스템 360여개 사회보장사업 중 주요 사회보장제도 선정체계 분석을 바탕으로 1인 가구를 대상으로 불합리한 사회보장사업별 구성요소 도출 및 수혜이력 정보를 파악하여, 1인 가구 정책 사각지대 및 공적 사회보장에서 배제된 1인 가구의 지역 단위 집중 분포 분석

□ 1인 취약가구 및 다양한 가구 구성에 따른 새로운 정책 사각지대

- 1인 취약가구는 1인 가구 중 가구 특성에 따른 위험 요인뿐만 아니라 우리나라의 현행 정책대상 선정기준과 향후 최소한의 정책지원 확대 수준을 고려하여 설정함
- 소득, 일자리, 주거 지원 등 기초적·필수적 욕구와 관련되는 정책 영역의 경우, OECD 및 EU의 상대빈곤 기준을 반영한 중위소득 60%을 기준으로 저소득 1인 취약가구를 정책대상으로 정의할 수 있음
- 그러나, 현재 우리나라의 주요 저소득층 지원정책에서 선정기준으로 사용되는 '기준 중위소득'의 경우, OECD 등 국제기구의 상대빈곤 기준과는 상이한 가구 균등화 지수 적용으로 인하여 1인 가구를 포함한 1~3인 가구에게 불리하게 낮은 선정기준이 적용되고 있으며, 이러한 상황을 개선하기 위해 우선적으로 인구·가구 구성 변화에 따른 사회정책 개선사항 중 현행 '기준 중위소득' 개편이 중요함
- 이를 통해, 이미 전체 가구의 약 3/4 이상을 차지하고 있는 1~3인 가구, 특히 1인 취약가구를 포함하여 복지대상의 80% 이상 비중을 차지하고 있는 1~2인 가구가 정책 지원대상의 포괄 범위 및 보장수준 측면에서 정책의 사각지대에 놓여 있는 불합리한 현실을 개선하는 것이 선행되어야 함
- 기준 중위소득 개편은, 1인 가구를 중심으로 다양한 형태로 구성된 하위 1분위의 저소득 가구에 대한 정책 지원을 확대하여 빈곤 및 분배 지표를 개선할 수 있음

- 이러한 소득보장 중심의 1인 취약가구 대상 선별적 정책 지원뿐만 아니라, 특히 대부분의 1인 가구에서 소득 수준과 상관없이 돌봄, 고용, 주거, 건강, 교육, 문화, 사회적 관계망, 환경, 안전 등 다양한 삶의 영역과 관련하여 보편적으로 나타나는 위험요인과 관련하여 보편적인 서비스 등 정책 지원의 확대 전략이 필요함
- 생애주기별 위험에 따라 새로운 1인 취약가구인 동시에 정책 사각지대로 등장한 중장년층에 대한 다양한 정책 지원방안 구성이 필요함
 - － 1인 가구 중, 최근 다양한 정책 영역에서 심각한 문제가 나타나 새로운 이슈로 등장한 중장년층의 상황이 더욱 악화되고 있음에 주목해야 함
 - － 통계청 2019년 가계금융복지조사(2018년 연간소득 기준)의 가처분 소득 기준으로, 50대 후반(55~59) 1인 가구 전체의 상대 빈곤율은 44.5%에서 45.5%로 전년 대비 1.0%p(약 2.2%) 증가한 것으로 나타났으나, 50대 후반 여성의 경우 48.7%에서 46.7%로 2.0%p 감소한 반면, 연금수급 개시 이전 시기 은퇴와 제조업 위기 등으로 조기 퇴직과 재취업의 어려움을 경험하고 있는 50대 후반 남성의 경우 39.4%에서 44.0%로 약 4.6%p(약 11.7%) 증가하여 전혀 다른 양상을 보여주고 있음
 - － 이것은 40~60대 초반까지 중장년 또는 중고령층 남성 1인 취약가구가 상대적으로 빠르게 증가하고 있음을 의미하는 것으로, 실직과 퇴직 이후 소득 중단과 가족 해체, 일-가족 균형보다 일터 중심의 사회적 관계를 중시했던 영향으로 가족과의 관계 단절 및 사회적 관계 단절로 인한 고립감이 증가하고, 나아가 잠재적으로 고독사의 위험이 높아진다고 할 수 있음
 - 고독사는 1인 취약가구의 위험 가운데 가장 극단적 형태로, 공식적 통계는 존재하지 않지만 최근 연구에 따르면 고독사 추정 사례 중 약 85%가 남성으로, 특히 40~64세 중장년층이 전체의 70% 가까이 차지하는 것으로 나타났음¹⁾
 - － 요컨대, 기존의 독거노인 이외에도 중장년층 남성 1인 취약가구가 특히 다양한 사회적 위험요인에 노출되어 있어 정책적 지원이 시급한 계층으로 부각되었으며, 향후 생애주기 및 지역 특성을 반영한 정책지원 방안 마련 시 정부 및 지자체는 이미 정책 추진체계를 갖춘 청년층과 더불어 중장년층 대책 마련이 필요함

1) 최현수 외(2019), 고독사 위험집단 데이터 분석기반 예방 및 발굴 지원방안, 보건복지부·한국보건사회연구원; 송인주 외(2016), 서울시 고독사 실태파악 및 지원방안 연구, 서울복지재단.

3. 1인 가구 및 가구 구성의 다양성 증가에 따른 정책적 대응의 필요성

- 사회정책 영역에 있어 문재인 정부는 국정목표인 “내 삶을 책임지는 국가” 중 첫 번째 국정전략인 “모두가 누리는 포용적 복지국가”를 실천하기 위한 6가지 국정과제(42~47)를 추진하고 있으며, 네 번째 국정전략인 “노동 존중, 성평등을 포함한 차별 없는 평등 사회”를 실천하기 위한 4가지 국정과제(63~66)를 함께 추진하고 있음
- “모두가 누리는 포용적 복지국가”는 모든 사람들이 경쟁하는 시장경제는 승자와 패자로 나뉘고 불평등한 상황이 생길 수밖에 없는 구조임에도 불구하고, 사회·경제적 평등성의 증진, 인간 존엄성의 유지, 사회 구성원의 연대성 강화를 통해 국민통합을 추진하고 포용적·적극적인 복지국가로 나아가는 것을 목표로 함
 - － 이를 위해 불평등이 심화되고 있는 현실을 바로잡기 위해 복지국가 체제 강화를 중요한 전략으로 추진하고 있으며, 기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화, 기초연금 인상 및 아동수당 도입 등 소득지원 강화와 주거부담 완화와 주거복지 향상, 그리고 보편적 의료보장 및 의료의 공공성 강화를 통한 의료 접근성 제고 및 예방 중심의 건강한 삶을 지원하고자 함
- “노동 존중, 성평등을 포함한 차별 없는 평등 사회”와 관련하여 인구·가구 구성 변화에 대응하여 다양한 가족의 안정적 삶을 지원하고 사회적 차별 해소 실천을 위한 세부 과제를 추진하고 있음
 - － (한부모가족 자립) 한부모가족 아동양육비 및 지원연령 단계적 인상·확대
 - － (양육비 이행 지원 강화) 비양육자의 양육비 이행을 위한 제도 개선
 - － (다문화가족 지원) ‘결혼이민자 자립 지원 패키지’ 및 ‘다문화 자녀 성장
 - － (취약가족 지원) 취약·위기가족 등 지원 서비스 확대로 가족해체 예방
- 한편, 여성가족부에서는 가족의 형태가 다양해지고 결혼과 가족에 대한 가치관이 변화하고 있음에도, 가족 형태에 따른 차별과 편견이 상존하는 상황을 개선하고 가족의 다양성을 존중하는 사회 실현을 위해 다양한 가족에 대한 사회적 수용성을 높이고, 차별받지 않도록 정책적 지원을 강화하고자 함

- 이와 더불어, 2018년 9월 정책기획위원회와 정부는 “문재인 정부 포용국가 비전과 전략 : 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책”을 발표하며 3대 비전 9대 전략을 제시하였음
- 또한, ‘포용국가 사회정책 추진계획(2019.2)’를 통해 다양한 정책을 통한 소득보장 및 사회서비스 공공성 강화 등 우리 사회의 포용과 혁신을 강화하기 위한 세부적 추진계획과 정책과제를 발표하였음
- 그러나, 이러한 포용적 사회정책 추진 관련하여 최근 빠르게 나타나고 있는 인구·가구 구조 변화는 기존 사회정책의 한계 및 문제점을 드러내고 있으며, 특히 코로나 위기 대응을 위한 긴급재난지원금 시행 과정에서 가구 단위의 정책 설계 및 집행 관련하여 다양한 문제점이 나타나 개편 필요성이 제기됨
- 1인 가구 증가 및 가구 구성의 변화에 대한 현재 우리 사회정책의 현실
 - ☞ 1인 가구 증가와 가구 구성에 따른 다양한 특성을 반영하지 못한 상황 & 생애주기 및 정책영역별로 경험할 수 있는 잠재적 위험에 대응할 수 있는 사회안전망으로서 한계 존재
 - 전통적인 가족 개념에 기초하여 선별적인 정책 중심으로 형성·발전해온 우리의 사회보장체계에서는 급격한 사회경제적 변화가 수반하는 위험의 개인화 문제를 제도적으로 반영하지 못하는 한계가 존재하며, 대부분의 경우 가구 단위의 자산 조사 기반으로 대상 선정 및 지원이 이루어지며 1인 가구 등에 주로 불리한 상황
 - 1인 가구의 비중은 2019년 이미 30%를 넘어 앞으로도 매년 약 10만 가구 이상 증가하여 OECD 주요 국가의 수준을 상회할 것으로 예상되는 상황에서도, 여전히 대부분의 사회정책은 가구 개념에 초점을 맞추고 있고, 4인 가구 비중이 높았던 당시 기준으로 설계되어 다양한 1인 가구 및 비혼 동거 가구 등을 대상으로 차별성이나 불합리성이 존재하고, 이로 인해 사각지대가 발생하는 상황을 개선하기 위하여 정책적 대응이 필요함

- 가구 단위 적용 과정에서 나타난 4인 가구 vs. 1인 가구 형평성 관련 정책사례
 - 최저생계비('00~'15) : 표준 가구인 4인 가구를 중심으로 최저생계비 산출 이후 가구 균등화 지수에 의해 1인 가구 최저생계비(37%) 산출
 - 기준 중위소득('15~현재) : OECD 및 통계청 상대 빈곤방식(4인 가구 대비 50%)과 상이한 가구 균등화 지수로 인해 4인 가구 기준 중위소득 대비 37% 수준에 불과
 - ☞ 2021년부터 6년간 40%로 매년 0.5%p 상향 예정
 - 근로장려세제(EITC, '08~현재) : 부부(소득) & 가구(재산) 합산, 2010년 센서스 이후 단독가구 별도 급여체계 반영 후 2019년 확대
 - 1차 긴급재난지원금('20) : 선정기준 마련 시 가구 단위 기준 중위소득 적용 논란 & 대상 선정 시 건강보험료 적용의 형평성 논란 & 지원금 지급 시 가구 단위 지급 형평성 논란
(1인 가구 40만원 ~ 4인 이상 가구 100만원)
- 부처별 사회보장 사업 약 360여개 대상 기초분석 결과, 대부분의 경우 가구 단위 선정기준에서 1인 가구가 포함되어 있으나, 1인 가구를 대상으로 별도의 기준과 서비스를 적용하거나 추가 반영하는 사업은 10% 미만이며, 1인 가구를 배제하는 사업은 없으나 별도 기준이 없는 사업이 대부분임
 - 보건복지부 장애인활동지원, 노인돌봄서비스, 국세청 근로장려세제, 국가보훈처 독거 국가유공자 복지지원 사업 등이 대표적인 정책 사례임
 - 정책 수혜대상을 1인 가구로 제한하지는 않지만 1인 가구의 취약성을 고려하여 추가 지원을 제공하는 일부 주거·에너지 환경 개선사업이 있으며, 장애인활동지원의 경우 중증 정도에 따라 일부 장애인에 적용됨
 - 그밖에 주택 전세임대 등 일부 국토교통부 소관 주거지원 사업에서 1인 취약가구를 고려하여 우선순위가 부여되고 있으며, 주거지원 융자사업의 경우에도 1인 가구를 정책대상으로 고려하고 있으나, 오히려 주택분양 등 주거공급 관련해서는 불리한 상황
 - 돌봄·주거/안전 관련 사업 이외 소득보장제도의 경우 기초생활보장 및 차상위 지원 대상 선정과 지원수준 산정 시 가구원수가 고려되며, 수급자격에 연계하여

대상을 선정하는 사업의 경우 간접적인 방식으로 가구규모에 따른 위험과 지원 수준이 반영되는 상황임 (☞ 기준 중위소득 개편의 파급 효과 및 중요성 의미)

- 이와 같이, EITC 등을 제외한 대부분의 복지사업에서 장애인, 여성, 다문화 등 특정 집단이나 가구와 같은 집합적 단위를 기준으로 정책대상을 구분하고 있어, 1인 가구의 생애주기별 위험요인 및 특성을 제도적으로 구분하여 반영하지 못함
- 일자리 지원, 건강 등 보건의료 지원, 기타 영역의 각종 재정지원 사업의 경우는 대상 선정 시 1인 가구를 명시하거나 배제하지 않으나 개별적 특성을 반영하여 개인화된 위험 수준을 반영하지 못함
- 예를 들어, 고용 및 일자리 지원 사업의 경우 가구 단위가 아닌 개인을 대상으로 하는 특성 상 사업별 정책대상의 생애주기 구분은 가능하지만, 가구 규모에 대한 제도적 고려사항은 최근 추가적인 가구원에 대한 서비스 연계가 필요한 경우 반영됨

○ (외국의 정책 대응) 가족의 다양성에 대한 포용성이 높은 유럽 주요 국가에서는 1인 가구 증가가 상대적으로 오랜 기간에 걸쳐 점진적으로 나타난 현상이었고, 국가의 기존 사회보장체계가 포괄 대상 범위가 크고 급여수준 또한 높기 때문에 별도로 1인 가구 대상으로 특화된 종합적인 정책 지원방안을 통한 대응이 없어도 상대적으로 정책 사각지대의 문제가 심각하게 나타나지 않음

- 한편, 일본의 경우 우리나라와 같이 1인 가구 급증이 사회적 문제로 대두되었고, 공적연금, 생활보호, 고령자 맞춤형 주택공급 제도 등 고령자 1인 가구에 대한 지원 정책을 수립·시행

□ 1인 가구가 중심이 된 인구·가구 구조 변화에 대응하여 우리 사회가 어떻게 정책을 변화시킬지 대안을 마련해야 하는 시점이며, 최근 인구·가구 구조의 변화에 따라 기존 가구 중심 정책의 전환 필요성이 제기되고 있음

* 2020년 경제정책방향 보고 시 대통령 지시사항 ('19.12)

“1인가구 급속한 증가로 주거정책·사회복지정책 등 기존 4인가구 기준이었던 정책 변화가 필요한게 아닌가”

☞ 인구·가구 구조 변화에 발맞춰 정부 정책도 유연하게 대응해야 함을 강조

- 1인 가구의 증가는 ‘Solo economy’라는 정책적인 이슈가 다보스 포럼(2008)에서 다루어질 만큼 우리나라만의 특수한 문제는 아니지만, 전 세대에 걸쳐 나타나는 1인 가구 규모의 지속적인 증가와 함께, 1인 가구 내부의 양극화 심화와 다양한 가구 구성 변화로 인하여 복합적인 사회적 위험에 노출되어 있는 1인 취약가구 및 다양한 유형의 가족에 대한 정책적 대응이 시급한 상황임
 - 1인 가구 증가는 이전까지 가족이 해결해야 했던 돌봄과 보호의 기능을 국가와 사회가 분담하도록 요구한다는 점에서, 여러 세대가 함께 사는 전통적인 가족 또는 3~4인 가구를 기본 단위로 설계된 기존 사회보장체계의 변화가 필요함
- 이러한 1인 가구를 증가 중심으로 인구·가 구조 변화에 대응한 정책 접근이 중요한 이유는, 단순히 1인 가구 규모나 증가 속도 자체가 아니라, 1인 가구 및 다양한 가구 형태가 복잡적이고 중층적으로 구성되어 있으며 생애주기와 성별, 지역, 사회경제적 특성에 따라 집단별로 다양한 모습을 나타내기 때문임
- 1인 가구로의 삶의 변화나 경험이 특수한 것이 아니며, 생애주기에 따라 누구나 일시적으로 경험할 수도 있는 이행기적 특성을 지닐 수 있으므로, 기존의 가구 개념 중심의 단일하고 획일적인 정책이 아니라 다양한 집단별 특성과 상황, 정책적 수요를 적절하게 반영할 수 있는 세밀한 정책들을 필요로 함
 - 최근 들어, 그 동안 1인 가구의 대표적 유형인 독거노인 중심으로 정책적 관심이 집중됐던 것과 달리, 생애주기에서 다양한 원인과 상황, 그리고 자신의 선택에 따라 일시적 또는 지속적으로 1인 가구로 살아가는 청년이나 중장년층이 증가하면서 이들에 대한 정책 부재가 심각한 문제로 대두되고, 적절한 정책적 대응 필요성이 더욱 강조되는 상황임
- 특히, 앞서 1인 가구 유형화 및 특성에서 살펴본 것처럼, 1인 가구 중에는 경제적 안정성을 기반으로 또는 개별적 선호에 따라 1인 가구의 삶을 선택하여 살아가는 ‘자발적 1인 가구’(예능 프로그램 ‘나 혼자 산다’ 유형)와 사별이나 이혼 등 다양한 이유로 자신이 원하지 않는 상황에서 스스로 선택하지 않은 채 홀로 살아가야 하는 ‘비자발적 1인 가구’(다큐멘터리 프로그램 유형의 1인 취약가구)가 복합적으로 존재함

- 1인 가구 내부 양극화는 점차 심화되고 있는데, 전자의 경우 소수에 해당하지만 다양한 언론 매체나 1인 가구 확대에 주목하는 소비 시장에서는 매우 화려하고 여유로운 것으로 대중에게 인식되어, 정책의 우선순위 측면에서 1인 취약가구 문제를 희석시키는 경향이 있음
 - 물론 자발적 1인 가구라고 할지라도 우리 사회의 대표적인 가구 유형으로서 동등한 권리를 가지며, 다양한 정책이나 제도로부터 불합리한 차별을 받을 이유는 전혀 없음
- 그렇지만, 청년과 중장년 시기를 포함한 전체 생애주기에 있어서 어떤 순간에도 스스로 원하지 않는 상황에서 1인 가구로서 살아간다는 것은 개인을 다양한 심리 사회적 위험에 노출시킬 수 있으며, 특히 일상생활에서 기본적으로 필요로 하는 경제적 안정이 취약한 1인 가구의 경우, 국가나 지자체로부터 우선적으로 지원을 받을 수 있도록 다양한 정책을 마련하는 것이 중요함
- 1인 가구의 삶을 주체적으로 결정하는 자발적 선택과 경제적 안정은 생애주기와 다양한 원인에 따라 상이하게 나타날 수 있지만, 무엇보다도 분명한 것은 어떠한 이유에서든 자발적 선택이 아닌 불가피한 상황에서 혼자 살아내야 하는 수많은 1인 가구들은 우리 사회에서 가장 취약한 계층임
- 생애주기마다 학업과 취업을 위해 부모로부터 독립하여 사회에 첫 발을 내딛는 청년 1인 취약가구, 이혼, 비혼, 기러기 가족, 원거리 근무 등의 다양한 이유로 가족으로부터 분리된 중장년 1인 취약가구, 사별과 분가 등으로 홀로 살아가는 노년 1인 취약가구 등 다양한 1인 가구마다 기본생활을 보장할 수 있는 일자리와 소득지원, 그리고 다양한 사회서비스를 필요로 하는 상황임
- 다만, 정책대상을 저소득 1인 가구로 제한하면 안 되는 이유는, 경제적, 물질적 관점에서 저소득층이 취약하다고 할 수 있지만 건강관리나 정신건강 등 다양한 보건의료 서비스나 고립 예방과 사회적 관계망 확대와 같은 심리사회적 지원, 누구나 안심하고 살아갈 수 있는 환경·안전 관련 정책의 경우 소득수준과 상관 없이 보편적으로 위험을 경험할 수 있고, 정책적 지원이 필요하기 때문임
 - 최근 코로나 위기 상황으로 인한 경제적 위기나 사회적 거리두기로 인한 일상생활의 제약은 1인 취약가구에 더욱 불평등한 형태로 심각한 양향을 미칠 수 있어 이들에 대한 정책적 지원은 매우 중요함

- 또한, 단순히 가구규모에 따른 1인 가구뿐만 아니라 한부모 가구나 조손 가구 등 부양가족이 함께 존재하는 가구, 그리고 가구원 분리 가구나 비혼 동거 가구 등 다양한 가구 구성에 따라 정부의 정책 영역에서 제도적 차별성과 불합리성으로 인해 배제되거나 불이익을 받을 수 있으므로, 정확한 실태와 사례 조사를 토대로 1인 가구 및 다양하게 존재하는 새로운 가구 유형의 정책수요 대응이 필요함
- 이를 통해, 전통적인 가구 개념이나 기존의 4인 가구라는 표준적이고 전형화 된 가구의 틀에서 벗어나 1인 가구 증가와 가구 구성의 변화에 따른 새로운 현실에 조응할 수 있도록 기존의 정책과 제도를 개선하고, 새로운 대안을 마련해야 함
- 요컨대, 인구·가구구조 변화에 따른 가족 관계 및 사회적 네트워크의 새로운 변화에 대응하기 위해서는, 기존과 같은 방식으로 공공성을 기반으로 국가와 지역사회가 다양한 가족에 대한 사회적 수용성을 제고하고, 정책적으로 지원 가능한 방안을 마련하는 것이 중요함
- 이러한 과정에서 전통적인 가족의 역할 변화에 대응하기 위한 국가와 지역사회의 정책 지원 등 다양한 역할 강화가 필요하며, 사적 영역에서 사회적 관계에 대한 개입이 확대될 수 있음

4. 1인 가구 및 가구구성 다양성 증가에 대응하기 위한 생애주기 및 정책영역별 정책 지원 추진방향

- 1인 가구 및 가구 구성 다양성 증가 대응을 위한 정책 추진방향 설정
- 1인가구의 증가는 한국 사회에서 가족 형성과 관련한 전형성이 변화하고 있음을 보여주며, 가족주의에 의해 개인 돌봄의 전적인 책임을 담당했던 가족이 더 이상 제 기능을 수행하지 못하고 초저출산 현상의 지속으로 가족의 재생산 기능조차 잠식되면서, 다양한 가족 형태와 삶의 방식이 타인들로부터 차별받지 않을 가족 구성권에 대한 관심 역시 새롭게 부상하고 있음

- 단순히 혼자 있음이 개인의 불행이나 가족과의 단절을 의미하지 않는 것처럼 지역 사회 공동체의 존재 자체만으로 연대와 공존을 의미하지 않으며, 이런 의미에서 혼자 사는 사람들의 삶을 보다 나은 상태로 만들기 위한 정책적 노력은 개인의 행복과 건강한 가족 형성이라는 공동체의 목적과 긴밀하게 연결됨
 - 자신과는 다른 삶의 형태를 인정하는 것이고, 혼자 사는 사람들의 삶이 다수를 차지하게 되는 불가피한 상황 속에서 그 조건 자체가 소수자로 평판되기 때문에 불이익을 받는다면 그러한 상태를 개선시켜야 하며, 사회 공동체가 바람직하게 작동될 수 있는 상황을 만들고가 하는 노력임
- 우리 사회에서 1인 가구의 비중이 이미 30%를 넘어 앞으로 빠르게 증가할 것이라는 사실과 1인 가구를 관통하는 위험요인이 '경제적 차원의 일자리나 소득 상실', '공간적 차원에서 주거 안정의 상실', 그리고 '관계적 차원에서 친밀성 또는 사회적 관계망의 부재 혹은 약화'라는 점을 전제로, 1인 가구와 새로운 가구 구성의 증가 현상을 반영하고 사회적 수용성을 기반으로 정책 지원방안을 마련하는데 고려해야 하는 5가지 추진 방향을 제안함
 - ☞ (1) 포용적 사회정책, (2) 이행기 지원 정책, (3) 생애주기 및 지역 단위 맞춤형 정책, (4) 정책 간 연계 및 조화, (5) 데이터 기반 정책 추진
- (1) 다양한 삶의 방식을 인정하는 포용적인 사회정책 추진
 - 포용 사회로의 정책지향은 최근 전 세계와 우리 사회에서 중요한 정책비전으로 드러난 이슈로, 1인 가구 등에 대한 정책 지원에서 포용 사회로의 지향 원칙을 전제한다는 것은 1인 가구 또는 새로운 가구구성 형태가 배제되지 않아야 함을 모든 정책 영역에서 전제로 설정한다는 의미임
 - 사회정책에서 포용성을 제고하기 위한 '포용 사회' 논의는 '사회적 배제'와 함께 고려할 때 그 개념이나 의미가 분명해질 수 있음
 - 사회적 배제는 사회에서 참여나 이익의 결핍을 다루기 위한 규범적 개념으로, 이는 개인적 배제, 공동체에서의 사회적 배제 등의 차원에서 논의되며, 특정한 관심이나 이해를 관철시키기 위해 참여를 배제하는 것부터 경제적 성장의 결과물을 분배하는

과정에서 이익이나 혜택을 공유하지 못하게 배제되거나 배제시키는 것을 의미함

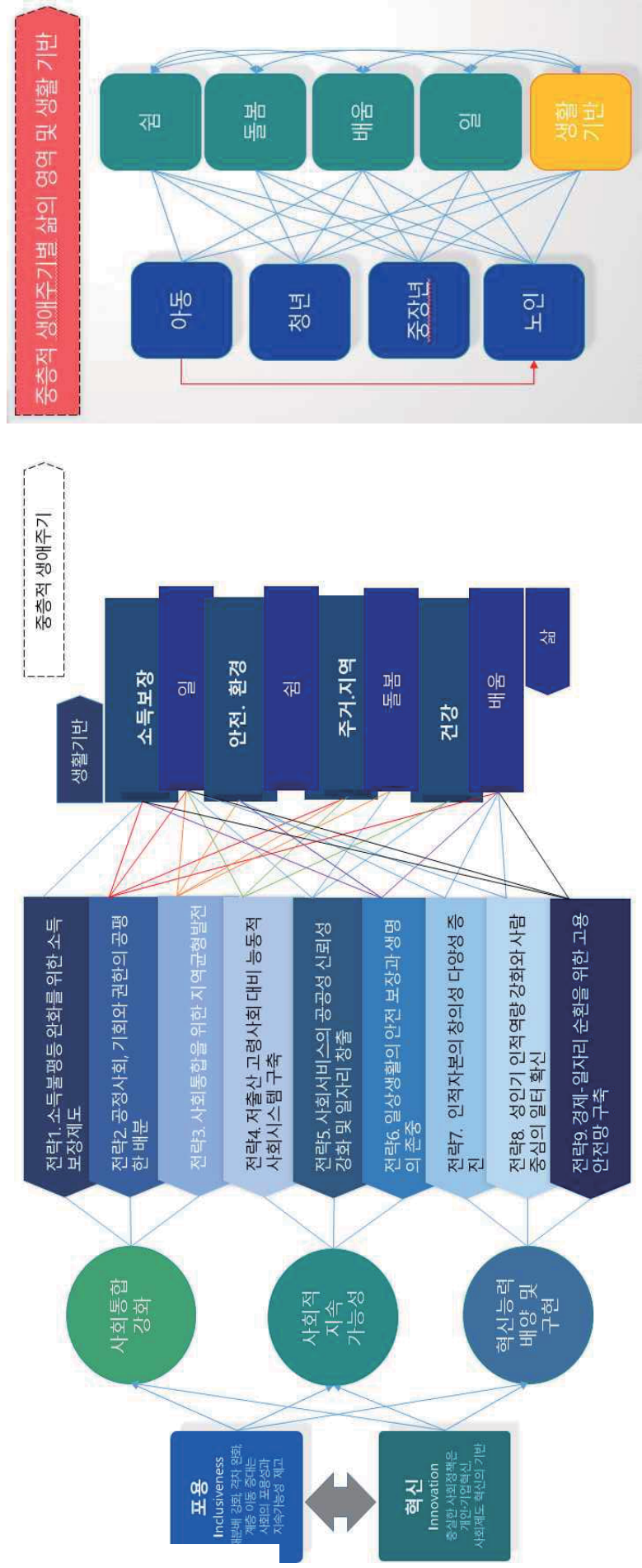
- 사회적 배제는 복잡하고 다차원적인 과정으로, 경제적, 사회적, 문화적 또는 정치적 영역에서 자원, 권리, 서비스의 부재나 제한, 사회의 대다수 사람이 이용할 수 있는 일상적 관계 및 활동에 참여할 수 없음을 포함하며, 이것은 경제적 불평등의 원인인 동시에 결과인 빈곤을 구조화시킴
- 이에 따라, 중층적 생애주기별로 삶의 질과 관련된 기초적·필수적 조건인 소득과 경제활동 지원만이 아니라 다양한 삶의 영역과 생활 기반 관련된 사회적 배제를 극복할 수 있는 포용적 사회정책 확대 (※ 그림 참조)

○ (2) 보편적으로 경험하는 이행기 지원 성격의 정책 추진

- 이행기 지원 정책으로서의 의미는 누구나 생애주기와 다양한 상황을 고려해보면 일정한 시기에 일시적 또는 과도기적으로 1인 가구로 살아가는 경험을 하게 됨
- 일부는 1인 가구로 오랜 시간동안 살기도 하지만, 대부분의 사람들은 생애 전반에 있어서 한 단계에서 다음 단계로 넘어가는 과정에서 자발적 혹은 비자발적으로 1인 가구로 살아가게 됨
- 혼자 살아가는 1인 가구를 가족으로 인정할 것이냐를 두고 논쟁이 있을 수 있고 1인 가구 정책 지원을 둘러싸고 저출산 고령사회 정책에서 건강한 가족의 형성 또는 사회 공동체 형성을 주요 목표로 하는 상황에서 1인 가구에 대한 지원이 타당한가에 대한 반론이 존재할 수 있는데, 모든 개인들은 누구나 보편적으로 생애 전반에 있어 일정한 기간 동안 이행기의 성격으로라도 1인 가구로 살아갈 수밖에 없다는 점을 인식해야 함
- 이러한 의미에서, 1인 가구 지원정책의 보편적 이행기 성격과 의미를 고려하면 사회 공동체 형성과 발전을 지원하는 정책과 1인 가구나 다양한 유형의 가구를 지원하는 정책이 서로 상충되지 않음을 설득할 수 있음
- 요컨대, 1인 가구로 살아가는 것이 생애주기 상에서 일시적, 과도기적 단계임을 인정하고, 그러한 상황을 유지하고 다음 단계로 넘어갈 수 있도록 지원하다는 정책 목표를 설정한다면, 그 동안 정책 사각지대에 존재해왔던 청년 1인 가구 및 중장년 1인 가구, 가구 구성의 변화에 따른 새로운 가구 형태에 대한 정책은 필요성과 의미가 더욱 공감대를 형성할 수 있음

※ <그림> **중층적 생애주기별 삶의 영역과 생활 기반을 연계한 1인 가구 등 가구 구성의 다양성에 대응한 정책 지원방안**

- 포용국가가 사회정책 비전과 전략에 포함된 사회정책 영역과 추진전략(18.9), 사회정책 추진계획(19.2)에서 제시된 생애주기별 삶의 영역과 생활 기반을 연계한 정책영역별로 1인 가구 등 다양한 가구 구성에 대응할 수 있는 맞춤형 정책지원 추진 중요



자료: 최현수(2019), 포용국가가 비전전략 기반 사회정책 통계지표 연구; 포용국가 사회정책 추진계획 실무위원회(2018) 내부자료

○ (3) 생애주기 및 지역 단위 맞춤형 지원 정책 추진

- 1인 가구가 하나의 특성을 가진 동일한 집단이 아니라 생애주기별로 혹은 사회경제적 조건별로 다양한 1인 가구 유형이 존재하므로, 1인 가구의 다양한 특성 및 새로운 가구구성 형태를 고려하고 그들의 특수한 정책 수요를 반영한 맞춤형 지원 정책으로 설계되어야 함
 - 청년 1인 가구의 경우 대학생, 취업준비생, 사회초년생 등 다양한 형태가 존재하며, 중장년, 노년 등 생애주기의 전반부와 후반부에 따라 1인 가구로 살아가는 사람들의 생활 방식과 필요로 하는 지원의 내용은 상이하므로 각 집단별로 사회경제적 조건과 정책 수요를 고려한 맞춤형 정책 지원방안 설계가 필요함
 - 또한, 자발적인 선택 여부에 따라 자발적 vs. 비자발적 1인 가구의 차이를 고려하고, 도시에서 생활하는 1인 가구와 농어촌 지역에서 1인 가구의 삶의 방식과 정책 수요 역시 상이하므로, 자유로운 선택과 지역적 특성에 대한 고려 역시 중요함
- 이처럼, 연령, 성별, 계층 등에 따른 생애주기별 1인 취약가구 개념 정의를 통해 정책대상을 설정하고, 각 유형별로 정책영역별 위험요인 분석 및 도출함으로써 생애주기별 삶의 변화와 다양한 가구 형태를 고려한 맞춤형 정책 지원방안 마련
 - 기존의 아동, 노인 중심에서 청년과 중장년을 세분화하여 삶의 영역 및 생활 기반 관련하여 나타나는 변화에 따라 직면하는 복합적 위험에 대응할 수 있는 정책 설계
- 삶의 질과 관련된 기초적 필수적 조건인 소득 지원과 경제활동 지원만이 아니라 다양한 삶의 영역과 생활 기반과 관련된 돌봄, 건강, 교육, 문화, 주거, 에너지, 환경 등의 사회서비스 영역에 대한 공공의 포용적 사회정책 확대 필요
- 또한, 주민등록 기준의 1인 세대가 아닌 실질적인 1인 가구 및 다양한 취약가구 (잠재적 청년 1인 가구인 시설퇴소 아동, 성인 1인 가구와 부양가족으로 구성된 한부모 가구, 조손 가구 등), 그리고 다수의 1인 가구간의 주거 및 생계 공유 등 비혈연 동거 가구 등 다양한 유형의 새로운 가구에 대한 정책 지원이 필수적임
- 마지막으로, 시군구, 읍면동 등 행정구역뿐만 아니라 실질적인 생활권 중심으로 지역 단위 특성별 1인 가구 맞춤형 정책 지원체계 마련
 - 생애주기와 더불어 1인 취약가구의 집중 거주 분포 등 지역적 특성과 정책 수요를 반영한 지역사회 중심의 정책 지원 프로그램 개발 및 정부의 재정 지원 확대

○ (4) 정책영역 간, 중앙 & 지방정부 정책 간 연계와 조화를 이루는 정책 추진

- 중앙정부가 전국적으로 추진 가능한 개인 단위 보편적 사회안전망 우선 확대
 - ☞ 아동자립지원, 아동수당, 기초연금, 장애인연금, 한부모 아동양육 지원 확대와 더불어 기존 정책의 사각지대에 있는 청년 및 중장년 지원방안 모색
- 중앙정부 신규 예산 지원과 지자체가 최근 추진 중인 조례 및 프로그램을 통해 다양한 사회서비스 프로그램 확대 및 생활 SOC 활용 연계 정책 지원방안 마련
 - 1인 가구와 다양한 가구에 대한 지원은 국가와 지방자치단체가 함께 노력해야 하며, 다수의 지자체에서 이미 선도적으로 1인 가구에 대한 주거 지원 및 사회적 관계망 강화, 생활 안전 등을 위한 다양한 조례 및 프로그램 추진 중

※ 〈참고〉 광역 및 기초 지방자치단체 1인 가구 지원정책 사례

서울특별시	1인가구 지원조례(전국 최초, '16) 자치구별 1인가구 지원센터 설치 및 온라인 플랫폼 도입('20) 1인가구 지원 기본계획('19~'23) 발표('19.10) ☞ 3대 목표, 17개 사업
강남구	1인가구 커뮤니티 센터('19.9)
강동구	1인가구 긴급복지 지원 대상 확대('20.2)
관악구	청년 주거지원('20.1)
영등포구	중장년 사회복귀 지원('18)
강북구	‘때로는 혼자! 때로는 같이!’('20.5)
경기도	1인가구 지원계획('20.2)
성남시	1인 가구 정책지원 방안 연구수행('19) 생활지원 서비스 시행('20)
대구 달성군	중년기 1인가구 생활지원('19.4)
광주광역시	청년 1인가구 지원('20.5)
부산광역시	청년 월세 지원('20.5)
강원 원주시	노인·여성 안전 지원('19)
경북 포항시	무연고 1인가구 지원('19.9)
경남 창원시	청년 주거·안전 지원('20.4)
전북 전주시	전주형 사회주택('19)
전남 목포, 순천, 나주 등	고독사 지킴이('18)
제주 서귀포시	장년층 1인가구 조사 및 위험군 조기지원('19, '20)

- 지자체의 1인 가구 지원 관련 프로그램이 다른 지역으로 확산되고, 각 지자체가 지역 특성에 맞는 다양한 정책을 발굴하여 추진할 수 있도록, 중앙정부는 재정 지원 확대 필요

- 1인 가구 등 다양한 가족 형태의 증가를 인위적으로 개선할 수 없는 사회구조적 변화로 인식하고 이를 지원하기 위한 정책적 노력과 더불어, 지난 20년 가까이 지속적으로 추진된 저출산·고령사회 대응 기본계획 및 정책과의 조화 고려
- 1인 가구 정책 대응 과정에서 건강한 사회공동체 유지를 위해 반드시 해결해야 하는 저출산·고령화 대책과 상충될 가능성이 존재하며, 1인 가구 대상 정책 지원체계는 다양한 경제·사회적 위협에 직면하고, 기존의 가족체계 내에서 돌봄과 보호를 받기 어려운 1인 가구를 보호하는 것이 목적으로, 1인 가구로의 전환을 장려·유도하는 것이 아니며 생애주기에 있어 누구나 경험할 수 있는 이행기의 특성을 지님
- 1인 가구 및 다양한 가구형태의 증가는 인구·가구구조의 변화에 기인한 과제로 일회성 대책을 통해 단기간에 대응하여 해결하는데 어려움이 존재하므로, 향후 지속적으로 발생 가능한 다양한 이슈 등에 대응하며, 1인 가구에 한정하지 않고 인구·가구구조 변화와 관련된 종합적인 정책 대응 차원에서 통합적 접근 필요
- 특히, 1인 가구 증가와 가구 구성 변화에 따른 새로운 가구 유형에 대해 불리한 기존 정책대상 선정체계 및 지원수준 개선을 통한 사각지대 해소 및 지원 확대
 - ☞ 가구 균등화 지수 조정을 통하여 가구원수별 기준 중위소득 산출방식 개편, 빈곤 및 소득분배 지표에서 취약하고 높은 비중을 차지하는 1인 가구 선정기준 상향 조정 및 지원수준 확대 (기초생활보장 및 저소득층 지원, 실업부조 등 영향)

○ (5) 데이터 기반의 정책 수립 및 영향 평가 추진

- 1인 가구의 생애주기 및 지역 단위의 맞춤형 정책 지원을 위해 다양한 데이터를 기반으로 정책 수립 및 평가를 지원할 수 있는 정책 통계 인프라 구축 필요
- 기존의 각종 정책대상별 실태조사(가족실태조사, 노인실태조사, 장애인실태조사 등) 및 최근 고독사 예방법 제정으로 향후 추진 예정인 1인 가구 실태조사에 반영되는 가구규모별 조사 결과의 한계를 넘어, 행정데이터 기반의 등록 센서스 방식으로 1인 가구에 대한 정책 통계 인프라를 기반으로 맞춤형 정책 추진
 - 현재 국가통계 중 총 43종의 조사에서 1인 가구 규모 및 분포, 소득, 주거형태 등을 개별적으로 조사 중이지만, 총괄적인 조사가 부재하여 1인 가구 관련 분야별 현황을 파악하기 어려운 상황

생산부처 · 기관	통계 조사
통계청	가계금융복지조사, 가계동향조사, 농림어가경제조사, 사회조사, 인구주택총조사, 장래가구추계, 지역별고용조사 등
보건복지부	국민기초생활보장수급자현황, 노인실태조사, 장애인실태조사
국토교통부	주거실태조사
여성가족부	가족실태조사, 양성평등실태조사, 다문화가족실태조사
기 타	국민노후보장 패널조사, 국민생활안전실태조사, 노동·복지패널조사 등

- 특히, 통계청 등록 센서스 방식의 행정데이터와 연계한 1인 가구 및 1인 세대의 개념을 연계한 전수 통계 생산 및 조사 모집단 구축과 더불어, 표본조사에서의 1인 가구뿐만 아니라 비혈연·비혼 동거 가구 등 다양한 가구 구성 변화에 따른 가구 유형별 통계 산출 및 데이터 기반 구축
- 이를 바탕으로 향후 생애주기 및 지역 단위 특성 기반 맞춤형 정책 설계 추진 및 1인 가구와 다양한 가구구성 형태별 심층 실태조사 수행 지원 가능
 - 최근, 범정부 1인 가구 정책 수립 TF 추진과제를 통해 통계청에서 인구주택총조사의 표본조사 문항 추가 및 1인 가구 관련 승인통계를 활용한 지표체계를 구축하고 있으나, 향후 인구주택총조사에서 등록 센서스와 표본조사를 연계한 1인 가구의 정책 통계 인프라를 구축하고 데이터 기반 정책 추진 필요
- 또한, 사회구조 변화에 따른 개인화된 위험을 인지하고 적절한 자원배분을 통해 사회안전망의 역할 강화를 위하여, 정책 예산의 관점에서 생애주기별 집단 및 정책 영역별로 1인 가구의 위험 대응을 위한 재정지원 규모 및 영향평가 데이터 기반 정책 평가 인프라 구축
- 현행 부처 중심의 예산 편성체계에서는 1인 취약가구에 대한 재정지원 규모나 수혜 실태를 파악하지 못하는 구조적 한계가 존재하므로, 1인 가구 대상 정책 현황에 대한 통합적 관리 및 정책 효과 평가를 위하여 생애주기 및 정책영역별 재정지원 배분, 수혜실태 및 정책성과 분석 등을 포함하는 내용으로 1인 가구의 재정지원 영향 평가 관련 기반 구축
 - 예를 들어, 성인지 예산 또는 성별영향평가와 같이 법적, 제도적 근거의 마련을 통해 실증적인 데이터 기반으로 정책영역별로 1인 가구 관련 재정 영향평가 가능

□ 포스트 코로나 시대의 1인 가구와 다양한 가구의 삶의 변화와 정책 대응

- 1인 가구뿐만 아니라 다양한 가구형태를 열린 마음으로 포용하고 공동체로서의 사회를 유지하기 위한 '사회적 가치'를 담은 노력들이 계속될 때, 혼자 살아가는 사람들이 사회 속에서 함께 살아가는 '우리'가 되는 다양성이 자리 잡을 것임
- 우리 사회에서 나타나는 1인 가구 증가 현상은 자본주의 발전과정에서 나타나는 일반적인 현상일 수 있으나, 문제는 이러한 현상이 너무 빠르게 나타나, 우리의 머릿속에는 4인의 가족이 살아가는 것이 아직도 일반적이고 표준화된 가족들의 모습임에도 불구하고, 사회는 이미 1~2인 가구가 주류가 된 현실이 우리 앞에 놓여 있는 것임
 - 최근 등장하는 소셜 팸, 소셜 다이닝 등 현상은 기존의 가족 개념이 새로운 형태로 변화되고 있음을 의미하며, 혈연 가족이 아니지만 사회적 가족을 형성함으로써 혼자 살아가면서 겪는 문제를 서로 보살피고 함께 해결하는 공동체 지향의 사회 현상임
- 특히 최근 코로나 상황으로 인한 사회적 거리두기는 취약계층에게 더욱 불평등한 형태로 일상적 삶에 영향을 미치고 있으며, 이미 1인 가구 내 다양성이나 양극화는 심화되는 과정이었고, 포스트 코로나 시대에 1인 가구의 취약성은 더욱 복합적인 양상으로 확대될 것임
- 특히, 영국 등 유럽 국가 중심으로 1인 가구뿐만 아니라 누구나 경험할 수 있는 고립이나 외로움에 대한 문제를 극복하기 위해 사회적 관계망 강화를 위해 노력해오고 있던 과정에서, 우리에게 1인 가구에 대한 경제적 안정을 위한 일자리와 소득지원, 그리고 정책영역별로 1인 가구의 다양한 삶에서 기본적으로 필요한 사회서비스를 공공성 강화에 의해 확대하는 것이 반드시 필요한 상황임
 - 1인 가구의 편리하고 풍요로운 삶을 위한 서비스 산업 측면에서 Solo Economy의 확장도 중요하겠지만, 시장에서의 서비스조차 이용할 수 없는 1인 취약가구에 대한 기본적인 소득지원이나 공공의 사회서비스를 지원하기 위한 정책은 더욱 중요함

5. 1인 가구 증가 및 가구 구성 변화에 대응하기 위한 사회정책 영역 제도 개선방안

정책이슈별 개편대안 사례를 중심으로

□ 1인 가구뿐만 아니라 다양한 가구구성 증가에 따른 정책 사각지대 대상으로 맞춤형 정책 지원 확대

- 앞서 언급한 바와 같이, 1인 가구의 경우 원칙적으로는 ‘개인’ 또는 ‘1인 세대’와 일치해야 하지만, 현재 우리나라의 1인 가구는 배우자나 다른 가족이 존재하는 경우에도 실질적으로 주거와 생계를 독립적으로 혼자 영위하는 개인을 포함하며, 여기에 주민등록 상 세대 분리 여부에 따라 더욱 다양하고 복잡한 형태로 존재함
 - 특히, 가구 구성의 다양성 증가로 이러한 경우와는 반대로 각각 1인 가구임에도 복수의 개인이 공동으로 주거나 생계를 함께 유지하는 가구 형태로 구성된 경우, 동일한 주민등록 상 세대로 구성되었음에도 별도 가구인 경우 등 1인 가구 관련 ‘가구’와 ‘세대’ 개념이 혼용되어 다양한 정책 사각지대 사례가 나타나고 있음
- 1인 가구 비율이 높은 북유럽 국가의 경우, 통계지표를 공동 관리하는 기관인 NOSOSCO 등의 경우, 1인 가구와 관련된 정의 및 통계에 있어 일반적 1인 가구 개념 정의는 유사하나, 정책적으로 단순히 가구원수의 개념보다는 실질적인 가구 구성 측면을 더 중요하게 고려하는 사례를 확인할 수 있음
 - 이는 대부분의 1인 가구가 북유럽 국가의 보편적인 사회안전망을 통해 충분한 지원을 받을 수 있기 때문이며, 예를 들어, 단독 가구의 경우도 ‘Single Person with Child’와 ‘Single Person without Child’로 구분하고 이 중 전자에 해당하는 가구 유형(부양 아동이 있는 단독 가구, 즉 한부모 가구)의 위험 수준이나 정책 수요를 오히려 1인 가구보다 큰 것으로 판단하고 있음
 - 노르웨이 통계청의 경우는, 단순히 혼자 살고 있는 가구(living alone) 개념뿐만 아니라 최근 증가하는 다양한 형태의 1인 가구와 관련한 통계의 생산을 통하여 가구 구성과 실질적인 생활 변화 추이를 살펴보고 있음
- 이처럼, 우리도 주민등록 상 세대 구성 및 복지사업의 가구 단위 개념과 상이한 다양한 가구 형태를 고려할 수 있으며, 정책지원 방안 마련을 위해 1인 가구와

더불어 한부모 가구나 공동 주거 가구, 동거 가족(partnership) 등 다양한 형태의 가구에 대한 사회적 수용성을 높이고 차별적이고 불합리한 법, 제도 등 정책을 개선할 필요가 있음

□ 사회보장 및 조세 등 다양한 정책 영역에서 ‘가구’ 개념과 주민등록 상 ‘세대’ 개념의 차이와 ‘가구 - 세대 - 개인’ 단위 정책 설계 및 집행에 따라 발생하는 제도적 차별성 및 불합리성 개선을 통한 사각지대 해소

- 사회보장체계의 보장 단위로서 ‘1인 가구’와 주민등록 ‘1인 세대’에 따른 다양한 유형별 실증 데이터(행정데이터 & 조사자료) 기준으로, 지역 단위 및 생애주기별 위험요인 분석과 정책 사각지대 해소 필요
 - － ‘가구’ 개념과 주민등록 상 ‘세대’ 개념의 차이는 현행 사회보장 및 조세체계 등 정책영역별로 다양한 혼란을 가져오는 원인으로 작용하고 있음
- 사회정책 분야의 사회보장사업 정책 설계 및 선정체계 적용 등 운영 상 문제점
 - － 현재 약 360여 개 부처별 사회보장사업의 경우 자산조사 범위를 포함하여 ‘보장 단위’로서 대부분 ‘가구’를 적용하고 있으나, 일부 제도는 정책대상을 중심으로 부양의무자 가구까지 포괄하는 경우(기초생활보장제도의 부양의무자 기준 논란)부터 아동과 부모(2018년 당시 90% 선별 지원방식 아동수당, 2013년 이전 보육료 지원 등), 부부 단위(기초연금, 장애인연금, 근로장려세제 등) 등 다양한 형태가 적용되고 있음
 - － 최근 들어 현행 보편적 아동수당과 같은 개인 단위 정책 설계 요구가 ‘기본소득’ 논의 관련하여 확산되고 있으며, 1차 긴급재난지원금 관련 논란에서도 중요한 이슈로 이미 제기된 바 있음
 - － 원칙적으로 개인 단위로 운영되는 사회보험 중에 현행 국민건강보험과 노인장기요양보험의 경우 ‘세대’는 지역가입자 보험료 산정 단위이면서, 동시에 피부양자제도 운영에 따른 건강보험증 단위 적용으로 인해 다양한 혼란이 발생하고 있으며, 이는 지난 4월 1차 긴급재난지원금 논란과 시도별 긴급재난지원금 시행 과정에서 형평성 문제를 일으킨 가장 큰 원인이었음

- 소득세법 등 현행 조세체계에서는 과세 단위 및 소득이나 재산 합산 기준에서 개인, 부부, 세대 등이 다양하게 사용되고 있으나, 주로 개인 단위 과세가 이루어짐
- 금융재산이나 부채 등 금융자산 관련 제도나 금융정보의 경우도 주로 개인 단위 적용이 이루어지고 있으나, 최근 부동산과 주식 관련 과세 및 규제 강화 등과 관련하여 세대 단위 적용이 이루어지면서 논란이 발생하는 사례가 나타남
- 향후, 사회정책 분야의 사회보장사업 정책 설계 및 선정체계 적용 등 정책 운영 사례와 가구 단위 정책대상 선정에서 나타나는 문제점 및 사례에 대한 개선 필요
- 최근 코로나 위기에 대응하기 위한 1~2차 긴급재난지원금 지급 대상의 설정 및 정책 집행을 위한 선정기준 및 형평성 논란 등에서 나타나 가구 vs. 개인 단위 사회보장사업 관련 이슈 및 쟁점을 도출하여 개선 추진 필요

★ [개편대안 사례 1] 저소득층 지원정책 선정기준인 기준 중위소득 개편을 통한 1인 취약가구 정책지원 확대

□ 1인 가구 상대 빈곤 및 소득분배 개선의 한계

- 최근 통계청이 공표한 2019년 가계금융복지조사(전년도 연간소득 기준) 원자료를 활용하여 정부 출범 이후인 2017~2018년 연간 가처분소득 기준으로 전체 가구의 상대 빈곤율 변화를 비교 분석한 결과²⁾, 17.1%에서 16.3%로 약 0.8%p(약 4.7%) 감소한 것으로 나타났음
- 이것은 다양한 일자리 사업 또는 정부의 재정지출 확대를 통한 공적이전소득의 증가가 영향을 미친 것으로 해석할 수 있으며, 코로나 위기 이전 시점인 2019년 각종 소득보장제도 확대를 고려한다면 더욱 개선되었을 것으로 예상됨
- 그러나, 이를 1인 가구와 2인 이상 가구로 구분하여 분석하면, 1인 취약가구에 대한 일자리나 소득 지원과 다양한 사회서비스 제공 등 정책적 지원이 우선 필요하다는 것을 확인할 수 있음

2) 최현수·한솔희(2020), 생애주기 및 정책대상별 빈곤율 심층분석, 보건복지부·한국보건사회연구원.

- 2인 이상 가구의 경우 14.5%에서 13.4%로 약 1.1%p(약 7.6%) 감소한 반면, 1인 가구의 상대 빈곤율은 51.4%에서 51.3%로 불과 0.1%p(약 0.2%) 감소하여 거의 정체 상태이며, 2인 이상 가구의 상대 빈곤율에 비해 4배에 가까운 수준임
- 가구원수를 구분하여 다시 분석하면, 2인 가구의 경우 29.3%에서 28.7%로 약 0.6%p(약 2.0%), 3인 가구는 12.8%에서 11.1%로 약 1.7%p(약 13.3%), 마지막으로 4인 이상 가구의 경우는 9.8%에서 8.2%로 약 1.6%p(약 16.3%) 감소한 것으로 나타났음

□ 1인 취약가구 정책 지원 확대를 위한 '기준 중위소득' 개편 제안

- 코로나 위기 상황에 대응하기 위한 정부 및 지자체의 긴급재난지원금 지급대상 규모와 지원방식 관련하여 다양한 논란이 제기되었으며, 신청과 지급이 시작된 이후에도 여전히 긴급재난지원금 제도 정책 설계 및 집행, 지역화폐 등 바우처 방식의 사용 제약과 효과 등과 관련된 논란이 진행되었음
- 여기서 주목해야 할 점은 전 국민 대상 보편지급 방식으로 시행을 결정했음에도 경기도 등 일부 지역이 개인 단위로 1인당 10만원 등 일정한 금액을 동일하게 지원한 반면, 정부는 가구 단위 지급방식을 그대로 적용하고 가구규모에 따라서 지원수준을 차등한 것임(1인 40만원, 2인 60만원, 3인 80만원, 4인 이상 100만원)
- 그러나, 일반 국민들과 언론에서는 1인 가구와 다인 가구에 대한 지원금 수준 비교를 통해 가구원 1인당 지원수준이 계속 증가하는 방식이 아니라, 4인 이상 모든 가구에 대해 동일한 100만원을 지급함으로써, 1인 가구에 더 많은 지원이 이루어졌다는 형평성 문제를 지적하기도 하였음
- 이러한 과정에서 언론과 국민들은 4월초 소득 하위 70% 지원을 위한 선정기준 발표 당시 다양한 복지사업에서 선정기준으로 사용하는 '기준 중위소득'의 정체를 인식하게 되었으며, 게다가 건강보험료 부과체계가 지닌 근본적인 한계와 형평성 문제까지 학습하고 수정을 요구하는 움직임까지 나타났음
- 나아가, 가구원수별 차등지원은 전 국민 보편지급과 같은 형태에서의 개인 단위 지급 필요성과 함께, 보건복지부와 각 부처가 운영하고 있는 수많은 복지급여 및 서비스 지원대상 선정에 활용되는 '기준 중위소득' 산정방식과 근거 데이터, 가구원수별 선정기준의 적절성에 대한 관심을 가지게 되었음

- 이에, 코로나 이후 고용 동향과 소득분배 지표와 관련해서 가장 심각하게 영향을 받고 있는 하위 1분위 대책임과 동시에, 1인 가구 증가라는 인구·가구구조 변화를 반영하여, 소득지원 정책에서 1인 취약가구에 대한 지원 확대를 통해서 빈곤 및 분배 지표 등을 획기적으로 개선시킬 대안으로 '기준 중위소득' 개편을 제안함
 - 핵심 내용은 기준 중위소득 산출 시 적용하는 가구 균등화 지수를 조정함으로써 정부의 긴급재난지원금 선정기준 관련 논의 과정에서도 상대적으로 낮은 것으로 지적된 1인 가구 등 4인 미만 가구의 선정기준을 상향 조정하는 것임
 - 소득분배 및 빈곤통계 연구와 복지급여의 정책대상을 선정하는 기준을 설정함에 있어서 가구 규모에 따른 소득이나 지출의 차이를 조정하기 위해 '가구 균등화 지수'를 적용함
 - 대부분의 국내외 연구와 통계청이 공표하는 통계에서는 OECD가 국가 비교연구에서 활용하는 가구 균등화 지수(Square root scale)를 사용하지만, 현행 기준 중위소득의 산출에서는 2015년 이전까지 최저생계비 계측 과정에서 사용해왔던 OECD Oxford scale(old scale)을 여전히 사용하고 있음

What are equivalence scales (cont.)

Household size	Equivalence scale				
	per-capita income	"Oxford" scale ("Old OECD scale")	"OECD-modified" scale	Square root scale	Household income
1 adult	1	1	1	1	1
2 adults	2	1.7	1.5	1.4	1
2 adults, 1 child	3	2.2	1.8	1.7	1
2 adults, 2 children	4	2.7	2.1	2.0	1
2 adults, 3 children	5	3.2	2.4	2.2	1
Elasticity ⁱ	1	0.73	0.53	0.50	0

ⁱ Using household size as the determinant, equivalence scales can be expressed through an "equivalence elasticity", i.e. the power by which economic needs change with household size. The equivalence elasticity can range from 0 (when unadjusted household disposable income is taken as the income measure) to 1 (when per capita household income is used). The smaller the value for this elasticity, the higher the economies of scale in consumption.

출처: OECD Project on Income Distribution and Poverty, via www.oecd.org/social/inequality.htm

- 이처럼 통계청의 소득분배 및 빈곤지표 기준선과 복지정책 선정기준의 괴리로 인하여 기준 중위소득을 활용하는 복지급여 및 서비스의 포괄성 및 보장수준에 한계가 나타나며, 이는 1인 취약가구를 포함한 1~3인 가구에 상대적으로 낮은 선정기준이 적용되는 상황으로부터 기인하므로 개편이 시급함

- 우리나라의 복지급여와 서비스 중 1인 가구를 특별히 배려하는 정책은 거의 없지만, 대부분 기준 중위소득 중심으로 가구원수에 따라 상이한 선정기준을 적용하므로, 기준 중위소득 개편이 1인 가구 증가에 대응한 사회정책 관련 제도 개선사항으로 파급효과가 매우 크다고 할 수 있음
 - 2015년 당시, 절대빈곤 개념인 최저생계비에서 상대빈곤 개념인 ‘중위소득’으로 전환하면서, OECD나 통계청의 상대 빈곤선 산출방식과 정책지원 기준을 완전히 일치시킴으로써 빈곤정책 패러다임이 전환될 것으로 기대되었음
 - 그러나, 기존의 최저생계비 가구 균등화 지수를 여전히 그대로 사용함으로써 1~3인 가구의 경우 통계청 빈곤지표와 저소득층 지원정책 간에 괴리가 존재하며 이로 인해 보이지 않는 사각지대가 발생하므로, 1인 취약가구 지원을 확대하기 위해서는 기준 중위소득 개편을 통해 상향 조정해야 한다는 것임
 - 이것은, 2017년부터 중앙생활보장위원회 전문위원회 등을 통해 제안했던 내용이지만, 1~3인 가구가 저소득 수급가구의 대부분을 차지하는 상황에서 기초생활보장 예산 부담 증가 또는 부양의무자 기준 완화가 우선 시급하다는 이유로 당시 수립된 제1차 기초생활보장 기본계획에 구체적으로 반영되지 않았음
 - 그러나, 현재의 ‘낮은’ 기준 중위소득과 통계청 상대 빈곤선 사이에 위치하는 빈곤한 1인 가구는 통계청의 빈곤지표 상 빈곤한 가구임에도 불구하고, 부양의무자 기준이 완전히 폐지된다 하더라도 기초생활보장 수급가구로 선정되지 못하게 되는 상황임
- 이처럼 기준 중위소득 개편을 통해 1~3인 가구 선정기준을 높이는 방안에 반대하는 의견은 다음 두 가지로 구분되는데, 이에 대한 각각의 반론을 제기하면 다음과 같음
 - 첫째, 저출산·고령화 대응 관련된 정책방향을 고려할 때 1~3인 가구에 유리한 방향으로 조정하는 것은 적절하지 않다는 반대의견이 있으나, 2019년 현재 전체 가구 중 가구 균등화 지수 개편을 통해 기준 중위소득이 상승하게 되는 1~2인 가구가 약 58%, 1~3인 가구는 거의 80%에 이르는 상황이며, 저소득층 1~3인 가구의 비중은 거의 90%에 이를 정도로 높은 상황임
 - 또한, 기준 중위소득 개편은 추가 소득지원이 필요한 1인 가구 지원을 위한 것으로, 경제적으로 안정된 소수의 자발적 1인 가구를 지원하는 것이 아니며 4인 이상 가구에 불리하지 않도록 단계적으로 추진할 수 있음

- 둘째, 저소득층 지원 정책에서 반드시 통계청 소득분배나 빈곤 지표 연구 등에 적용하는 OECD 가구 균등화 지수와 일치하도록 사용할 필요가 있는가라는 반대의견이 있는데, 현재 OECD 가구 균등화 지수 중에 하나를 사용하고 있으며, EU의 Eurostat가 회원 간 비교를 위해 사용하는 OECD 수정 가구 균등화 지수(modified scale)로 조정하여 적용하는 방법도 가능하고 반드시 일치해야 할 이유는 없을 수도 있음
- 그러나 중요한 사실은, 현재 가구 균등화 지수를 적용한 기준 중위소득을 활용하는 기초생활보장 등 복지급여 및 서비스에서 주요 정책대상인 1인 가구가 높은 비중을 차지하고 있으며, 50%를 상회하는 1인 가구 상대 빈곤율과 1분위 가구 여건이 크게 개선되지 않고 있다는 것임
- 특히, 현 정부가 소득주도성장 전략을 통해 개선하고자 노력해왔던 소득분배 또는 빈곤 지표 관점에서 가장 열악한 1분위의 대부분을 구성하는 것은 1인 취약가구로, 가구 균등화 지수의 조정을 통한 기준 중위소득 개편은 이러한 지표를 획기적으로 개선시킬 수 있는 정책방안으로 유효함
- 특히, 선정기준 조정에 의해서 추가적으로 지원이 가능한 생계급여 등의 규모를 간접적으로 추정해보면 파급효과는 매우 크다는 것을 확인할 수 있음
- 예를 들어, 가계금융복지조사 원자료 기초로 현행 가구 균등화 지수를 통계청이 사용하는 OECD Square root scale로 조정하면 1인 가구 기준 중위소득은 현재 보다 월평균 소득 기준으로 약 56만원 상승하며, 이를 생계급여(중위소득 30%) 기준으로 반영한다면 약 17만원의 선정기준 상승과 급여수준의 증가가 나타남
- 만약, 이를 EU의 Eurostat가 사용하는 가구 균등화 지수로 조정해도 월평균 소득을 기준으로 약 44만원 상승하며, 이를 생계급여 기준에 반영한다면 약 13만원의 선정기준 상승과 급여수준 증가가 나타남
- 게다가, 다른 저소득층 지원제도의 선정기준 상향 조정과 함께 코로나 위기에서 고용안전망으로 최근 이슈가 되고 있는 한국형 실업부조가 준용하고 있는 1인 가구 기준 중위소득 50%라는 선정기준 상승뿐만 아니라, 1인 가구 생계급여를 참고한 것으로 알려진 실업부조 급여수준 역시 앞서 제시한 것처럼 약 17만원 증가한다면 약 70만원 수준으로 조정 가능할 정도로 파급효과는 매우 클 것임

- 이러한 이유로 2017년 경제운용방향에 기본적 방향이 제시되었으나³⁾ 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)에 반영되지는 못했으며, 2020년 8월 결정된 2021년 기준 중위소득과 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)에 단계적 추진방안이 반영되었지만, 1인 가구의 경우 4인 가구 기준 중위소득 대비 현행 37%에서 40% 수준으로 단지 3%p만을 2021년부터 6년에 걸쳐 상향 조정하는 것에 불과했음
- 만약 여기서 제안하는 OECD 및 통계청 상대 빈곤 기준에 따라 4인 가구 대비 50% 수준으로 1인 가구의 기준 중위소득 개편이 실현된다면, 향후 1인 가구의 기준 중위소득 상승을 통해서 1인 취약가구에 대한 추가 소득지원이 이루어지고 소득분배 및 빈곤 지표가 최저임금 인상만이 아니라 정부지출에 의한 공적이전 소득을 통해 획기적으로 개선될 수 있을 것임
- 그러나, 소득분배 지표의 하위 1분위에 집중되어 있고 우리나라 상대빈곤 가구의 상당한 비중을 차지하는 가구유형이 1인 취약가구(노인과 중장년 1인 가구)뿐만 아니라 한부모 가구 등으로 구성되어 있는 상황에서, 추가적 재원 부담을 이유로 이를 적극적으로 추진하지 않거나, 1인 가구의 기준 중위소득 개편을 인구·가구 구조 변화에 대응하기 위한 대책이 아닌 단지 선별적 복지정책에 의한 저소득층 지원 방안으로 회피한다면 추진될 가능성은 매우 낮을 것임

3) 2017년 경제정책방향(기획재정부, '16.12.29)에는 “국제기준 등을 참고하여 저소득 1~2인 가구에 대한 생계급여 확대방안 등을 포함하는 제1차 기초생활보장 종합계획 수립”으로 내용 반영

★ [개편대안 사례 2] 한부모 가족 양육비 이행 관리체계 개편

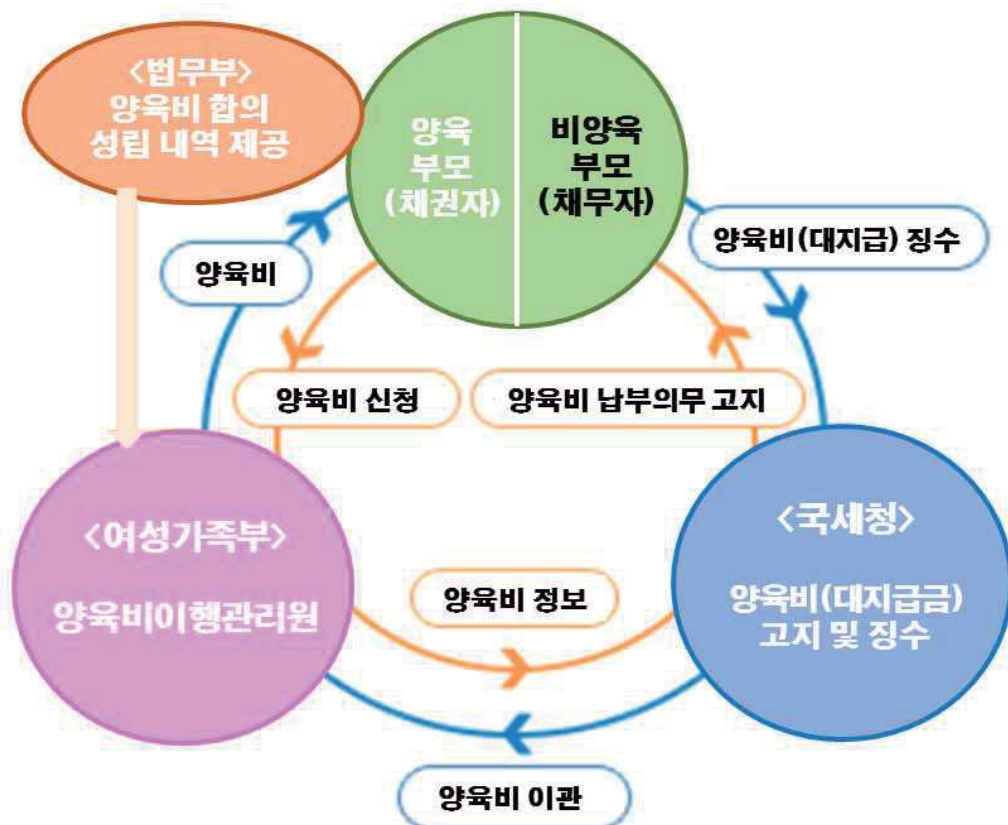
- 여기서는 가구 구성 변화에 따라 증가하는 정책 사각지대 중에 한부모 가구 아동의 삶의 질과 관련하여, 지난 5월 20대 국회에서 통과된 양육비 이행법 개정 이후, 양육비 대지급 제도 도입 기반 마련을 위해 중요한 한부모 가족 양육비 이행 관리체계 개편 방향을 제안함
- 한부모 가구의 경우, 경제적 측면과 아동 돌봄의 위기 등으로 인하여 성인 1인 가구보다 오히려 다양한 사회적 위험에 직면할 수 있는 가구 유형이지만, 정책 지원의 부재 및 한계로 인해 사각지대에 놓여 있을 뿐만 아니라, 가족 형성 및 이혼 과정에서의 양육비 이행 관련 부분은 사적 영역이라는 이유로 정부의 정책 개입에는 한계가 존재하는 상황임
- 양육비 이행 관리체계 관련 정책 동향
 - 정부는 '다양한 가족의 안정적인 삶 지원 및 사회적 차별 해소'를 국정과제(65)로 추진하고 있으며, 한부모가족 아동 양육비 지원 등 다양한 가족지원 서비스 확대라는 목표를 설정하고 있음
 - － 세부 과제 중 하나인 한부모 가족 아동양육비 및 지원연령 단계적 인상·확대는 이미 추진이 완료되었으나, 양육비 이행 지원 강화를 위한 비양육자의 양육비 이행 관련 소득재산 조회 등의 제도 개선사항은 실행이 불가능한 상황임
 - 사회관계장관회의("19.4.12) 안건으로 "양육비 이행 강화 방안"과 관련하여 다음의 내용들이 다루어졌으나 근본적인 개선은 이루어지지 않고 있음
 - － 이혼 전 양육비 이행 사전협의 유도 ⇨ 이혼 전 양육비 이행 및 면접교섭 안내 강화, 이혼 시 양육비 수급계좌 명시 추진
 - － 이혼 후 양육비 이행 실효성 제고 ⇨ 소송기간 단축, 추심과 모니터링 개선으로 양육비 이행 효율성 제고
 - － 소송 후 양육비 불이행 제재조치 강화 ⇨ 감치제도 개선 및 간접적인 제재조치 도입 검토

- 양육비 불이행 기간 중 경제적 지원 ☞ 한부모 가족의 아동양육비 지원 강화, 한시적 양육비 긴급지원 대상 확대
- 양육비 불이행에 대한 사회적 책임의식 강화 ☞ 고의적 양육비 불이행 형사처벌 추진, 양육비 이행 지원제도 안내 교육 및 인식 개선 홍보·캠페인, 자발적 이행 촉진 및 갈등 완화를 위한 면접교섭 활성화 지원
- 20대 국회 양육비 이행법 개정('20.5.20.)과 한계점
 - 20대 국회에 계류 중이던 양육비 이행법이 통과됨에 따라, 법원의 판결에 의해 확정된 양육비 채무 불이행 사례에 대해 한시적 양육비 긴급지원과 이를 전제로 조사 확대, 양육비 이행 관리원의 서비스 지원 확대 등이 추진되었음
 - 그러나 부정적 제재 강화 등을 중심으로 한 잔여적·선별적·사후적 접근방식으로 양육비 채무자의 불이행에 대한 근본적인 개선 대책으로는 한계가 있음
- 이처럼 국정과제 추진 및 한부모에 대한 양육비 이행 지원 제도 개선 추진에도 불구하고, 여전히 상당히 높은 비율의 미혼·이혼 한부모가 양육비를 제대로 받지 못하고 있으며, 양육비 이행률은 여전히 매우 낮은 상황임
- 이번 개편대안의 주요 내용은 “양육비 이행 강화 방안”에서 언급되지 않은 양육비 대지급 제도 도입 기반 마련을 전제로 하여, 양육비 채무자의 상환 의무 발생에 따른 정부 부처와 산하기관 간의 협업체계 구축을 통한 이행 관리체계 개편 방향과 법 개정을 제안함
- 양육비 대지급 제도 도입을 전제로 하는 이유는, 국가 예산 또는 기금을 활용해 제도를 도입할 경우 상환 의무가 발생되며, 이를 일반적인 소득과약 및 원천징수 등 과세체계를 통해 상환 및 징수하여 관리할 수 있기 때문임
- 요컨대, 이번 제안은 양육비 이행에 대한 교육 및 인식 개선, 개별적 사례에 대한 채무 이행 강화 또는 제재 차원으로 해결되지 않는 양육비 채무 불이행과 그로 인한 아동 생존권 및 양육 문제를, 대지급 제도에 의한 한부모 가구의 실질적인 생활 지원과 국가 시스템에 의한 상환 및 징수 관리방식을 통해 제도적·보편적·사전적으로 해결하는 것이 목표임

- 양육비 대지급 제도 도입 기반 마련과 연계한 양육비 이행 관리체계 개편대안
 - 양육비 이행 관리체계 개편 및 법 개정 추진을 위한 유사 정책사례
 - ☞ 취업 후 학자금 상환제도(Income Contingent Loan: ICL) 및 국세청 사회적 징수 통합 추진 (소득중심 전 국민 사회보험 추진과 연계)
 - － 법적 근거 ☞ 취업 후 학자금 상환 특별법
 - － 운영 주체
 - 교육부 & 한국장학재단 : 정책 총괄 및 학자금 대출과 자발적 상환 관리 업무
 - 국세청 (소득지원국 학자금상환과) : 근로장려세제 운영을 담당하는 소득지원국 내에 소득 발생 수준에 따른 의무적인 상환과 장기 미상환자 상환 및 관리
 - － 취업 후 학자금 상환제도 거버넌스 및 운영체계
 - 소득 발생에 따른 의무상환액 징수 업무 및 장기 미상환자 관리 업무 국세청 위탁 (취업 후 학자금 상환 특별법 제5조 제2항)
 - 양육비 이행 관리체계 개편 추진 및 법령 개정 방향
 - － 양육비 대지급 제도 도입 기반 마련을 위해, 국세청 소득과약 정보 기반 사회적 징수 기능 통합을 바탕으로 양육비 채무 이행 관리체계 강화를 위한 개편 추진
 - － 대지급 도입 시, 부처 간 협업 체계를 통한 양육비 대지급 상환 업무와 양육비 이행 관리 및 서비스 중심의 지원 업무 추진 기반 마련을 위해 21대 국회에서 ‘양육비 이행법’ 추가 개정 추진
 - 양육비 대지급 제도 도입과 병행하여 현행 양육비이행법률 제24조를 취업 후 학자금 상환 특별법 제5조와 유사한 형태로 개정 추진
 - － 양육비 이행 관리체계 개편방향에 따른 운영주체 구성 및 역할
 - 여성부(가족지원과) : 제도 및 법령 총괄, 부처 간 협의 추진
 - 양육비이행관리원 : 양육비 이행 관리 및 지원서비스 확대 운영, 양육비 대지급 도입 및 운영(한시적 양육비 긴급지원 확대 개편), 양육비 채무 장기 미상환 관리 및 제재 업무
 - (+) 법무부(가정법원) : 양육비 관련 합의 성립내역 DB 구축 및 연계를 통한 양육비 채무자 관련 데이터베이스 정보 제공

- (+) 국세청 : 여성가족부의 양육비 대지급 상환 업무를 국세청으로 위탁 ☞ 국세청 소득지원국 현행 취업 후 학자금 상환 담당부서를 원천징수 체계에 의한 양육비 대지급 이행 상환 등을 포함한 '사회정책 지원제도 관련 상환 및 징수(사회적 징수)' 담당부서로 확대 추진

○ 양육비 대지급과 연계한 양육비 이행 관리 거버넌스 운영체계



- 양육비 대지급 제도 도입 시 양육비 이행 채무자(비양육 부모)를 대상으로 국가가 구상권을 청구해야 하며, 이와 관련된 양육비 합의 성립내역 정보 및 대지급 제도 운영 시스템을 통합적으로 연계
- 양육비 이행 관련 합의 성립 내역 및 채무자 관련 정보 전수를 대상으로 양육비 이행 관리원이 자발적 이행 상황 관리와 대지급 업무를 담당
- 양육비 미지급 채무자에 대해서 채무 불이행으로 인한 양육비 대지급 내역 및 양육비 징수 관련 정보 고지 업무를 양육비 이행 관리원이 국세청과 협력하여 실시하고, 실제 양육비 채무자 소득 발생에 따른 상환 및 징수를 국세청 위탁하되, 장기 미이행 채무자에 대한 관리는 이행 관리원 중심으로 함께 담당

- 양육비 대지급 도입 기반 마련을 전제로 21대 국회에서 제도 설계 및 부처 간 협의를 위한 단계적·세부적 개편방안 마련 및 법 개정 추진

□ 양육비 대지급 도입 기반과 연계한 양육비 이행 관리체계 개편의 정책적 함의

- 이것은 앞으로 사회보험 부과징수 통합이나 부정수급 환수 업무와 같이 국세청이 가장 잘 수행할 수 있는 업무를 담당하고, 각 부처나 기관은 국민들에게 필요한 급여나 서비스를 제공하는 역할을 하는 것임
- 국세청 내 학자금 상환 업무 담당 부서를 양육비 이행 징수 및 사회보험 통합 징수를 포함한 ‘사회정책 지원 관련 상환 및 사회적 징수’를 담당하도록 확대하고 조직과 인력을 확대하면, 효율적으로 정확하게 양육비 이행 관리가 이루어짐
- 현재 정부가 추진하는 전 국민 고용보험 확대 등 ‘소득중심의 사회보험’ 추진과 관련하여, 특고 및 프리랜서, 플랫폼 노동자와 자영자 등 소득이 파악되지 않는 대상의 사회보험 가입을 확대하고 보험료를 지원하기 위해 국세청 홈택스 기반의 소득·매출의 파악이 실시간(월 단위) 이루어지고, 이를 통해서 구축되는 자료를 기반으로 양육비 이행 채무자의 소득·매출·자산 변동 등에 따라 양육비 지급을 이행하도록 징수하여 전달할 수 있음
- 특히, 양육비 지급 책임이 있는 비양육 부모가 소득·자산·매출을 은닉하더라도 국세청은 양육비 지급 의무자의 경제활동과 재산을 파악할 수 있으며, 소득·재산 은닉은 과세체계와 맞물려 양육비 이행 여부와 관계없이 세법 상 탈세 혐의 등을 적용해 처벌 할 수 있으므로 양육비 이행 실효성을 높일 수 있음
- 거버넌스 개편에 따른 조직 운영의 관점에서 한국장학재단의 업무를 국세청으로 위탁했다고 해서 한국장학재단 조직이 축소되었다고 할 수 없으며, 학자금 관리 업무를 전문 기관에게 적절한 역할을 담당하도록 협업하는 것이 제도의 실효성을 높일 수 있으면서도 효율적임
- 또한, 양육비를 지급 받아야 하는 양육 부모가 서류를 들고 법원과 양육비 이행 관리원을 찾아다니지 않아도 양육비를 지급 받을 가능성이 높아지며, 이를 통해 양육비 이행 의무에 대한 국민들의 인식 개선에도 도움이 될 수 있음

- 양육비 이행 관리 및 서비스 지원업무 수행을 위한 지원 대상 정보와 소득 발생에 따른 양육비 이행 관련 데이터 연계 및 활용 관련 실효성 제고를 위한 부처 간 협업체계 마련 및 ‘양육비 이행 통합 관리 시스템’ 구축 추진
- 특히, 양육비 이행 관리원 입장에서는 양육비 이행 통합 관리시스템을 마련하여 법원과 국세청을 연계하고 양육비 이행 여부와 양육비의 변동 등을 체계적으로 관리하면서, 한부모 가구에 대한 상담이나 복지서비스 연계, 법률지원 서비스를 확대하고 이에 필요한 인력을 확충하는 것이 더욱 중요함
- 양육비 이행 관리체계는 향후 양육비 대지급이 도입되더라도 대상 선정과 지원, 구상권 청구 등 통합적인 관리와 다양한 서비스 제공을 위한 기반으로 활용됨

★ [개편대안 사례 3] 복지정책의 결혼 이민자 가족 지원 사각지대 개선

- 다문화가족과 결혼 이민자의 정의 및 사회보장제도 지원 근거
- 다문화가족이란, 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자와 「국적법」에 따른 출생·인지·귀화에 의해 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족을 의미 (다문화가족지원법 제2조)
- 다문화가족에서 말하는 “결혼 이민자”란 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한외국인을 말하며, “재한외국인”이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자를 의미함(재한외국인처우법 제2조)

〈결혼 이민자에 대한 주요 사회보장제도의 지원 근거〉

구분	제도	지원기준	관련근거
공공 부조	국민기초생활 보장	대한민국 국적 미성년 자녀의 양육 또는 대한민국 국적 배우자의 직계존속과 생계 및 주거를 같이하는 경우에 한해 지원	국민기초생활보장법 제5조의2 동법 시행령 제4조
	긴급복지지원	대한민국 국민과 혼인 중인 외국인, 이혼 또는 사망한 배우자의 직계존비속 돌보는 외국인	긴급복지지원법 제5조의2 동법 시행령 제1조의2
	기초연금	혼인신고 이후 2년이 경과하지 않은 외국 국적의 배우자인 경우 부부 2인 수급가구 유형으로 인정 2년이 경과한 후 1개월 이내 국적 신청하지 않을 경우 수급자격 상실	기초연금 사업안내 규정
	장애인연금	장애인 등록은 가능하나 장애인연금 등 지원하지 않음	장애인연금 사업안내 규정 없음
사회 보험	국민건강보험	직장 및 지역가입자 : 외국인등록자, 국내거소신고자	국민건강보험법 제109조
	국민연금	외국인도 당연가입 원칙	국민연금법 제126조
	노인장기요양 보험	외국인 중 국민건강보험가입자	노인장기요양보험법 제7조
	산재보험	국민과 동일 지원	산재보험법 제6조
	고용보험	결혼이민 체류 자격 시 당연가입	고용보험법 제10조 제5호 동법 시행령 제3조 제2항 제1호다목

□ 결혼이민자 사각지대 개선 필요성 및 논리적 근거

- 국적 취득 전인 외국인 결혼이민자가 있는 다문화가족 중 일부가 「국민기초생활 보장법」에 따른 기초생활보장제도 지원 대상에서 제외되는 등 다양한 사회보장 제도의 사각지대에 놓여 있으므로 법령 개정 등 제도 개선을 통한 지원이 필요함
- 「국민기초생활보장법」 제8조 제2항 등에 따르면 대한민국의 국민으로 이루어진 가족은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양받을 수 없는 사람으로서 각 급여(생계·의료·주거급여 등)별 소득인정액이 선정기준액

이하인 경우 수급권자로 선정되고, 해당 급여를 가구단위로 지급하여 최소한의 기초생활을 보장하도록 되어 있음

- 결혼이민자의 경우 수급자격 기준을 충족해야 함과 동시에 「국민기초생활보장법」 제5조의2 및 동법 시행령 제4조의 요건을 충족하는 경우에만 결혼이민자를 수급권자로 인정하여 생계·의료·주거급여 등을 지원하고 있음
- 그러나, 결혼이민자가 수급권자가 되기 위해서는 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인 등록을 한 사람으로서 ① 대한민국 국민과 혼인 중인 사람으로서 본인 또는 대한민국 국적의 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적 미성년 자녀 양육 또는 대한민국 국적인 배우자의 직계존속과 생계나 주거를 같이 하는 경우, ② 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람 또는 사망한 배우자의 태아를 임신하고 있는 사람이어야 함
- 이에 따라, 위 요건에 해당되지 않는 ① 대한민국 국민과 혼인중인 사람으로서 대한민국 국적인 성년 자녀와 생계·주거를 같이하는 경우 또는 불임 등으로 자녀 없이 부부로만 구성된 가족, ② 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 배우자가 사망한 사람으로 대한민국 국적인 성년 자녀와 생계·주거를 같이하는 경우 또는 대한민국 국적인 직계존속과 생계·주거를 같이하는 경우 또는 이혼한 배우자의 태아를 임신한 경우에는 수급권이 인정되지 않으므로 제도의 사각지대에 놓일 수 있으므로, 최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도의 경우 우선적으로 법 개정을 통한 제도 개선이 필요하다고 할 수 있음

○ 외국인 결혼이민자의 사회보장 지원 사각지대 개선의 논리적 근거

☞ 사회보장제도의 사각지대에 있는 결혼이민자 가족의 기본권 침해

- 「국민기초생활보장법」에 따른 최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도의 요건에 해당되지 아니하여 수급자가 될 수 없는 결혼이민자의 기본권을 침해할 우려가 있음
- 결혼이민자 가족 중 부부로 구성된 2인 가구의 경우 「국민기초생활보장법」에 따른 저소득 수급가구로 선정되더라도 결혼 이민자를 제외한 대한민국 국민에 대해서만

생계급여 등을 지원하고 있어서 결혼이민자 가족이 최저한의 기초생활을 보장받지 못할 수 있음

- 헌법 제36조 제1항은 '혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다'고 규정하고 있으며, 헌법재판소는 헌법 제36조 제1항이, 인간다운 생활을 보장하는 기본권 보장의 성격을 갖는 동시에 그 제도적 보장의 성격도 갖고 있는 것으로 파악된다고 판시한 바 있음
 - 이에 따라, 기초생활보장 사각지대에 놓여있어 국적을 취득하지 못하게 되는 것은 결과적으로 결혼이민자의 혼인과 가족생활을 유지할 권리를 침해하는 것이라고 할 수 있음
- 한편, 결혼이민자가 대한민국의 국적을 취득하기 위해서는 국적법 제6조 제2항 각 호의 요건을 충족하여야 하는데, 제도의 사각지대에 놓여있는 결혼이민자가 국적법의 요건을 충족하여 귀화 신청을 하더라도 신청 시 귀화허가 신청서와 함께 최소한 3천만원 이상의 은행 잔고를 증명할 수 있는 예금잔고 증명 또는 공시가격 3천만원 이상의 부동산 관련 서류를 제출하여야 하지만(국적법 시행규칙 제3조4)), 최소한 기초생활을 보장받지 못하는 상황에서 이러한 조건으로 인해 국적 취득은 더욱 용이하지 않은 점도 고려될 수 있음

4) 제3조(귀화허가 신청서의 서식 및 첨부서류) ① 영 제3조에 따른 귀화허가 신청서는 별지 제2호서식에 따른다.

② 제1항의 귀화허가 신청서에 첨부하여야 하는 서류는 다음 각 호와 같다. <개정 2015.11.11.>

1. 외국인임을 증명하는 서류

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 서류로서 본인 또는 생계를 같이하는 가족이 생계유지능력을 갖추고 있음을 증명하는 서류. 다만, 「국적법」(이하 “법”이라 한다) 제7조제1항에 해당하는 사람은 제외한다.

가. 법 제5조에 따른 일반귀화허가 신청자는 다음의 어느 하나에 해당하는 서류. 다만, 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제5조에 따른 재외동포채류자격 소지자에 대해서는 나목을 적용한다.

1) 한국은행이 고시하는 전년도 일인당 국민총소득(GNI) 이상의 소득금액 증명원(세무서장이 발급한 것을 말한다)

2) 6천만원 이상의 금융재산(예금·적금·증권 등) 증명 서류

3) 공시지가 6천만원 이상에 해당하는 부동산등기사항증명서나 6천만원 이상에 해당하는 임대차보증금 등 부동산임대차계약서 사본

4) 그 밖에 1)부터 3)까지에 상당하다고 법무부장관이 인정하는 서류

나. 법 제6조에 따른 간이귀화허가 신청자는 다음의 어느 하나에 해당하는 서류

1) 3천만원 이상의 금융재산(예금·적금·증권 등) 증명 서류

2) 공시지가 3천만원 이상에 해당하는 부동산등기사항증명서나 3천만원 이상에 해당하는 임대차보증금 등 부동산임대차계약서 사본

3) 재직증명서 또는 취업예정사실증명서

4) 그 밖에 1)부터 3)까지에 상당하다고 법무부장관이 인정하는 서류

○ 「다문화가족법」 입법 목적과의 부조화

- 결혼이민자가 우리 국민과 혼인하여 우리 국민의 미성년자녀를 양육하고 있는 자와 우리 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 자로서 우리 국민의 미성년 자녀를 양육하는 자 또는 사망한 자의 태아를 임신한 경우 수급권을 가질 수 있는(국민기초생활보장법 제5조의2, 시행령 제4조) 조건을 제시하고 있으나, 이러한 입법은 「다문화가족지원법」의 입법 목적인 다문화가족의 안정적인 가족생활의 영위와 삶의 질 향상과 조화되지 않음
- 우선 최저생활보장은 인권적 성격을 갖는 권리로, 헌법 제36조 제1항이 ‘혼인과 가족 생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다’고 규정하고 있으며, 「다문화가족지원법」 제2조 등에 따르면 결혼이민자 가족도 국적 취득 등으로 내국인으로만 이루어진 다문화가족과 동일하게 같은 법 제6조부터 제12조에 따른 생활정보제공 및 교육·의료·건강관리를 위한 지원 등을 받고 있는 점을 고려하면, 결혼이민자가 우리 국민과 혼인하여 가족을 구성한다는 사실 자체가 대한민국 국민과 생계와 주거를 같이하는 가족생활을 영위하기 위해 장기간 국내에 거주하므로 다른 일반 외국인과 동일하게 간주할 수 없으며, 국민과 유사한 지위에 있다고 보아야 함
- 그럼에도 미성년 자녀를 양육한다는 요건은 가족의 구성 외에 우리 사회에 기여한다는 기능적 조건을 요구한다는 의미이며, 이러한 기여를 기준으로 최저생활보장의 여부를 결정하는 것은 인권적인 성격을 갖는 국민기초생활보장의 이념에 비추어 바람직하지 않으며, 결혼이민자는 물론 해당 다문화가족 전체의 생계의 어려움을 가중시키고 빈곤의 악순환을 초래하게 되는 등 인권침해 측면이 있음

○ ‘난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인’과의 차별성 문제

- 우리나라에서도 “난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인”의 경우 「사회보장기본법」 제8조(외국인에 대한 적용) 등에도 불구하고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받으며(난민법 제31조), 「국민기초생활보장법」 제5조의2 외국인 특례 조항에도 불구하고 본인의 신청에 따라 내국인과 같이 부양의무자 기준 및 소득·재산기준이 적용되어 실제 가구원수를 반영한 기초생활보장급여 지원 등의 혜택을 받음(난민법 제32조)

- 그러나 결혼이민자 가족은 기초생활보장급여 수급자 선정기준(부양의무자 기준, 소득·재산기준)과 동시에 「국민생활기초보장법」 제5조의2 및 같은 법 시행령 제4조에 따른 요건을 충족하는 경우에만 당해 결혼이민자를 수급권자로 인정하여 생계·의료·주거급여 등을 지원하고 있음
- 결혼이민자가 우리 국민과 혼인하여 가족을 구성한다는 사실 자체가 대한민국 국민과 생계와 주거를 같이하는 가족생활을 영위하기 위하여 장기간 국내에 거주하므로 다른 일반 외국인과 동일하게 간주할 수 없음에도 불구하고, 오히려 “난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인”은 내국인과 같은 부양의무자 기준과 소득·재산기준만 적용하여 기초생활보장급여 지원 등의 혜택을 부여하고, 결혼이민자 가족에게는 「국민생활기초보장법」 제5조의2 ‘외국인 특례’를 적용하여 기초생활보장 급여 지원 등의 혜택을 부여하는 것은 내국인과 유사한 지위에 있는 결혼이민자 가족을 명백히 차별 취급하는 것이라고 할 수 있음

□ 결혼이민자 가족의 사회보장 사각지대 개선방안

- 사회보장제도 사각지대에 있는 결혼이민자 가족에 대해 내국인과 동일한 수급자 선정기준을 적용하는 것을 원칙으로 하여, 기초생활보장제도와 장애인연금뿐만 아니라, 각종 차상위 지원 및 사회서비스 관련 제도 개선이 필요함
- 국민기초생활보장법 개정
 - 내국인과 유사한 지위에 있는 결혼이민자 가족이 「국민기초생활보장법」 상의 각 급여 선정기준을 충족하면서도 수급권자가 되지 못하는 부부 2인 가구 등의 결혼이민자 가구에 대하여, 우선적으로 최후의 사회안전망으로서 「국민기초생활보장법」에 따른 최저 보장수준의 기초생활 보장을 위해 「국민기초생활보장법」 제5조의2와 같은 법 시행령 제4조를 개정할 필요가 있음
 - 우선적으로, 결혼이민자 다문화가족 지원 사각지대 해소를 위하여 현행 긴급복지지원법 규정(긴급복지지원법 제5조의2, 동법 시행령 제1조의2)을 반영하여 국

5) 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인 중인 사람과 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속(直系尊卑屬)을 돌보고 있는 사람은 긴급지원대상자에 해당되어 긴급복지지원을 받을 수 있음
(긴급복지지원법 제5조의2, 동법 시행령 제1조의2 제1호, 제2호)

민기초생활보장법 관련 조항을 개정하는 것이 필요하며, 다만, 일시적으로 긴급한 복지서비스 지원을 목적으로 하는 긴급복지지원과 달리, 긴급복지 지원 후 자격 판정을 통해 지속적으로 수급을 유지할 수 있는 국민기초생활보장제도의 특성을 고려하여 보완 규정을 마련할 수 있음

- 기초연금의 수급권자 규정 및 신청자격에 있어 관련 지침 상에 적용하고 있는 규정(혼인신고 후 국내 체류기간 2년이 경과하지 않은 외국인 적용하나, 혼인신고 후 국내 체류기간 2년이 경과한 날로부터 1개월 이내에 국적취득 신청을 하지 않는 경우, 외국 국적 배우자의 수급권은 상실)을 고려하여 대한민국 국민과의 혼인을 통해 국내 거주를 목적으로 하는 결혼이민자의 국적 취득과 관련된 보완 장치를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있음

○ 기초연금 및 장애인연금 관련 법령 개정

☞ 기초연금 사업안내서 지침에 제시된 관련 규정을 기초연금 법령을 개정하여 반영하고, 결혼이민자에 대한 장애인연금 지원을 위한 법 규정 신설

- 앞서 제시한 바와 같이, 기초연금은 지침을 통해 관련 규정을 두고 있으며, 혼인신고 후 2년 이내의 기간 동안에는 외국인 결혼이민자에 대해서도 수급대상으로 지원하되, 2년이 경과한 이후 국적 취득 신청이 가능한 상황에서 1개월 이내에 신청하지 않을 경우 수급권을 상실하도록 규정하고 있으나, 장애인 연금의 경우 이러한 규정이 없어 지원하지 못하고 있으므로 이를 개선할 필요가 있음
- 결혼이민자의 경우도 장애인에 해당할 경우 장애인 등록을 할 수 있으나(장애인복지법 제32조, 제32조의2), 장애인연금의 경우는 결혼이민자가 중증장애인으로 등록이 되어있고 생활이 어려운 경우에도 수급권자 범위에 외국인 중증장애인에 대한 명문의 규정이 없어 장애인연금을 지급받지 못함
- 장애인연금 사업안내 상에는 신청자격이 없는 자에 대해서 국적상실자 및 재외국민 주민등록자에 대한 사항이 명시되어 있으나, 기초연금과 같이 신청자격과 관련하여 결혼이민자 등 다문화가족에 대한 규정이 없음

- 중장기적으로 긴급복지지원법 상 외국인 결혼이민자 지원 관련 기본원칙 및 관련 규정을 다문화가족정책에 관한 기본계획에 반영하여 사회보장위원회 또는 다문화가족정책위원회 안건으로 심의 의결하는 과정을 거쳐 중앙정부 및 지자체의 각종 사회보장제도 전반으로 확대 적용하는 방안 검토 가능
- － 사회보장기본법 상 사회보장 범위에 해당하는 사회보장제도 전반에 관련 법령에 적용하여 결혼이민자 다문화가족 지원 사각지대 해소를 넘어 국적 취득 관련된 외국인 결혼이민자 지원에 대한 기본방향으로 설정하고, 이를 다문화가족법의 개정을 통해 명시하는 것이 필요함
- － 한편, 여성가족부는 다문화가족지원을 위해 ‘다문화가족정책에 관한 기본계획’을 수립해야 하므로(다문화가족법 제3조의2), 다문화가족의 기초생활보장과 삶의 질 향상, 사회통합을 위하여 필수적인 외국인 결혼이민자 지원 관련 기본원칙 및 사각지대 해소방안을 기본계획 수립 시 주요 영역 또는 세부 추진과제로 반영하고 이를 ‘다문화가족정책위원회’(다문화가족법 제3조의4)를 통하여 심의 의결함으로써 중앙정부 및 지방자치단체에서 운영하는 각종 사회보장제도에서 적용될 수 있도록 추진하는 것이 필요함
- － 또한, 외국인 결혼이민자 관련 다문화가족 지원 기본방향을 사회보장위원회의 안건으로 상정하여 사회보장기본법 규정 및 개별 사회보장제도 관련 법령마다 다양하게 규정되어 있는 지원대상 선정기준 및 자격조건에 대한 법령 조항 및 지침 내용을 일관성 있게 조정하는 것도 필요함
 - 이를 위하여 우선적으로 개별 법령 규정에 따르도록 명시된 현행 사회보장기본법 제 8조(외국인에 대한 적용)에 기본원칙을 명시하도록 개정을 추진하는 것이 필요함
- － 특히, 사회보장기본법 제26조와 동법 시행령 제15조를 근거로 시행 중인 사회보장제도 신규 및 변경 시 협의 및 조정제도 운영 과정에 지원대상 선정 및 급여수준 결정 시 다문화가족 지원 관련 사각지대나 차별이 발생하지 않도록 반영해야 함

○ 다문화가족 내 사각지대 해소를 위한 외국인 결혼이민자 지원 관련 법 개정방향
(예시)

법령	관련근거	개정방향(예시)
다문화가족법	신설 및 관련 조항 개정	외국인에 대한 사회보장제도 적용 및 차별 또는 사각지대 발생 예방 관련 법 조항 신설 다문화가족지원 기본계획 수립 시 주요 영역 및 세부 추진 과제로 반영하고 모니터링 실시
사회보장기본법	제8조(외국인에 대한 적용) 개정 및 시행령 조항 신설 등을 통해 기본원칙 명시 제26조 및 동법 시행령 제15조 신설 변경에 따른 협의 및 조정 시 외국인 지원대상 선정 자격기준 적용 반영	법 제8조(외국인에 대한 적용)“국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때에는 상호주의 원칙에 따르되, 국가와 지방자치단체는 차별 또는 사각지대가 발생하지 않도록 해야 하며, 대통령령과 관계 법령에서 정하는 바에 따른다. 시행령 제14조 협의 운용방안 메뉴얼 반영
긴급복지지원법	긴급복지지원법 제5조의2 동법 시행령 제1조의2 1호, 2호를 기본원칙으로 유지 제5조의2 (외국인에 대한 “특례”)를 (외국인에 대한 “적용”)으로 변경	법 제5조의2(외국인에 대한 적용) 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대통령령으로 정하는 사람이 제5조에 해당하는 경우에는 긴급지원대상자가 된다. 시행령 제1조의2(긴급지원대상자에 해당하는 외국인의 범위) 법 제5조의2에 따라 법 제5조에 따른 긴급지원 대상자가 될 수 있는 외국인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다. 1. 대한민국 국민과 혼인 중인 사람 2. 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속을 돌보고 있는 사람
국민기초생활보장법 기초연금법 장애인연금법 기타 사회보장 관련 법령지침	긴급복지지원법 제5조의2 동법 시행령 제1조의2 1호, 2호를 기본원칙으로 하되, 현행 기초연금 지침 내용을 보완적인 조항으로 반영 국민기초생활보장법 제5조의2 및 동법 시행령 제4조 개정 기초연금법 및 장애인연금법 관련 조항 신설	법 제5조의2(외국인에 대한 적용) 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대통령령으로 정하는 사람이 이 법에 따른 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 경우에는 수급권자가 된다. 시행령 제4조(수급권자에 해당하는 외국인의 범위) 법 제5조의2에 따라 수급권자가 될 수 있는 외국인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다. 1. 대한민국 국민과 혼인 중인 사람. 단, 혼인신고 후 2년이 경과한 이후 1개월 이내에 국적 신청하지 않을 경우 수급자격 상실 2. 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속을 돌보고 있는 사람