creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



**저작자표시**. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



**비영리**. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



**변경금지**. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

**저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.**

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

석사 학위논문

# 저소득층의 국민기초생활보장제도 신청·수급 상태에 관한 탐색적 연구: 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급 집단 비교

HANSUNG UNIVERSITY

2026년

한성대학교 행정대학원

사회복지학과

사회복지전공

안 미 현

HANSUNG
UNIVERSITY

석사 학위논문
지도교수 한명진

# 저소득층의 국민기초생활보장제도 신청·수급 상태에 관한 탐색적 연구: 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급 집단 비교

An Exploratory Study on Application and Receipt Status of the National Basic Livelihood Security System among Low-Income Households: A Comparison of Recipients, Post-Application Non-Recipients, and Non-Applicant Non-Recipients

2026년 06월 일


한성대학교 행정대학원

사회복지학과

사회복지전공

안 미 현

석사 학위논문
지도교수 한명진

# 저소득층의 국민기초생활보장제도 신청·수급 상태에 관한 탐색적 연구: 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급 집단 비교

An Exploratory Study on Application and Receipt Status of the National Basic Livelihood Security System among Low-Income Households: A Comparison of Recipients, Post-Application Non-Recipients, and Non-Applicant Non-Recipients

위 논문을 사회복지학 석사학위논문으로
제출함

2026년 06월 일


한성대학교 행정대학원

사 회 복 지 학 과

사 회 복 지 전 공

안 미 현

안미현의 사회복지학 석사학위논문을 인준함

2026년 06월 일

심사위원장 김 지 성 (인)

심 사 위 원 한 명 진 (인)

심 사 위 원 김 도 희 (인)

HANSUNG UNIVERSITY

# 국 문 초 록

## 저소득층의 국민기초생활보장제도 신청·수급 상태에 관한 탐색적 연구

한성대학교 행정대학원
사회복지학과
사회복지전공
안 미 현

본 연구의 목적은 저소득층 내부에서 국민기초생활보장제도의 신청 및 수급 상태가 어떻게 분화되어 나타나는지를 살펴보고, 각 집단의 기초적 특성 차이를 탐색적으로 확인하는 데 있다. 기존 논의에서는 국민기초생활보장제도 이용 상태를 주로 수급과 비수급으로 구분해 왔다. 그러나 비수급 상태에는 신청하였으나 수급으로 이어지지 않은 경우와 신청 경험이 확인되지 않은 경우가 함께 포함될 수 있다. 따라서 비수급을 하나의 동질적 집단으로 보기보다, 신청 여부와 실제 수급 경험을 함께 고려하여 구분할 필요가 있다.

분석자료는 한국복지패널 제17차(2022) 자료를 활용하였다. 저소득층 가구에 속한 대표응답자 570명이며, 국민기초생활보장제도 이용 상태를 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급의 세 집단으로 구분하였다.

분석항목은 교육수준, 복지 수급 관련 인식 문항, 인터넷 이용 여부이다. 교육수준은 제도 정보 이해와 관련될 수 있는 기초적 인적 자원으로, 인터넷 이용 여부는 디지털 정보 접근 조건을 보여주는 보조적 지표로 활용하였다. 복지 수급 관련 인식 문항은 복지 수급자에 대한 부정적 인식, 선별주의적 복지 태도, 빈곤층 지원 축소 인식으로 구분하여 문항별로 살펴보았다. 분석방법으로는 빈도분석, 교차분석, 카이제곱 검정, Kruskal-Wallis 비모수 검정을 활용하였다.

분석 결과, 전체 570명 중 수급 집단은 141명(24.7%), 신청 후 비수급 집단은 8명(1.4%), 미신청 비수급 집단은 421명(73.9%)으로 나타났다. 미신청 비수급 집단이 가장 큰 비중을 차지한 것은 저소득층 내부의 비수급 상태가 단순히 신청 후 선정되지 않은 결과만으로 설명되기 어렵다는 점을 보여준다. 교육수준은 전반적으로 중졸 이하에 집중되어 있었다. 중졸 이하가 415명(72.8%)으로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 본 자료에서는 신청 및 수급 상태별 교육수준에서 뚜렷한 분포 차이가 확인되지는 않았다. 따라서 교육수준은 신청 및 수급 상태의 차이를 설명하는 변수라기보다, 저소득층 내부의 기초적 인적 자원 분포를 보여주는 지표로 이해할 필요가 있다.

복지 수급 관련 인식 문항에서는 문항별로 다른 양상이 나타났다. 기초생활수급자에 대한 부정적 인식은 신청 후 비수급 집단에서 가장 높게 나타났고, 빈곤층 혜택 축소에 관한 인식은 미신청 비수급 집단에서 가장 높고, 수급 집단에서 가장 낮게 나타났다. 이는 복지 수급 관련 인식이 하나의 방향으로만 나타나지 않으며, 문항별 의미를 구분하여 해석할 필요가 있음을 보여준다. 인터넷 이용 여부는 신청 및 수급 상태별로 유의한 차이를 보이지 않았다. 전체 분석대상 중 인터넷을 이용하지 않은 응답자가 398명(69.8%)으로 더 많았으며, 인터넷 이용 여부는 디지털 역량 전체가 아니라 기초 정보 접근 조건을 보여주는 지표로 해석하는 것이 적절하다.

본 연구의 의의는 저소득층 내부의 국민기초생활보장제도 이용 상태를 수급과 비수급으로만 구분하지 않고, 신청 후 비수급과 미신청 비수급으로 구분하여 살펴보았다는 점에 있다. 특히 미신청 비수급 집단의 규모가 크게 나타난 점은 복지 사각지대 논의에서 신청 이전 단계에 주목할 필요가 있음을 시사한다. 또한 수급 경험이 복지 수급 관련 인식과 연결될 수 있다는 자기이해(self-interest) 논의와도 연결된다. 다만 본 연구는 횡단자료를 활용한 탐색적 분석이며, 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 매우 적고 행정적 부담을 직접 측정하지는 못했다는 한계가 있다. 후속 연구에서는 종단자료, 행정자료, 질적 연구를 활용하여 신청 이전 단계와 신청 이후 선정 과정에서 발생하는 비수급 분화를 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

**【주요어】 : 국민기초생활보장제도, 신청 후 비수급, 미신청 비수급, 신청 및 수급 상태, 복지 수급 관련 인식, 복지태도, 한국복지패널**

# 목 차

**제 1 장 서 론** ····· **1**

제 1 절 연구의 필요성 ····· 1

제 2 절 연구의 목적과 연구문제 ····· 4

제 3 절 연구의 범위와 논문의 구성 ····· 6

**제 2 장 이론적 배경 및 선행연구** ····· **7**

제 1 절 국민기초생활보장제도의 이해 ····· 7
1) 국민기초생활보장제도의 법적 근거와 의의 ····· 7
2) 국민기초생활보장제도의 급여체계 ····· 8
3) 신청, 선정, 수급 과정의 구조 ····· 11
4) 비수급과 신청 후 비수급의 구분 필요성 ····· 12

제 2 절 행정적 부담과 제도 이용 ····· 15
1) 행정적 부담의 개념과 구성요소 ····· 15
2) 학습비용·심리적 비용과 신청 의사결정 ····· 17
3) 본 연구에서의 교육수준·인터넷 이용 활용과 한계 ····· 20

제 3 절 복지 수급 관련 인식과 복지태도 ····· 24
1) 복지 수급자에 대한 부정적 인식 ····· 24
2) 선별주의적 복지 태도와 복지에 대한 인식 ····· 26
3) 본 연구에서의 문항별 접근 ····· 28

제 4 절 선행연구 검토와 본 연구의 차별성 ····· 30

**제 3 장 연구방법** ····· **34**

제 1 절 연구문제와 분석의 틀 ····· 34
1) 연구 문제 ····· 34
2) 연구 모형 ····· 35

제 2 절 연구 자료 및 분석대상 ····· 38
1) 연구 자료 ····· 38
2) 분석단위와 대표응답자 설정 ····· 39
3) 분석대상의 단계적 선별 절차 ····· 39

제 3 절 변수의 구성 및 측정 ····· 42
1) 국민기초생활보장제도 이용 상태의 범주화 ····· 42
2) 주요 분석항목 ····· 43

제 4 절 분석방법 및 절차 ····· 46
1) 기술통계 및 집단 간 비교 분석 ····· 46
2) 분석상의 한계와 탐색적 해석의 의미 ····· 47

**제 4 장 분석 결과 ····· 48**

제 1 절 분석대상과 신청 및 수급 상태의 분포 ····· 48

제 2 절 신청 및 수급 상태별 기초 특성 분포 ····· 51

제 3 절 주요 분석결과의 종합 ····· 56

**제 5 장 결 론 ····· 59**

제 1 절 주요 연구결과 요약 ····· 59
제 2 절 연구의 이론적·정책적 함의 ····· 62
제 3 절 연구의 한계와 후속 연구 과제 ····· 65

참 고 문 헌 ····· 68

ABSTRACT ····· 74

HANSUNG UNIVERSITY

# 표 목 차

[표 2-1] 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 ·····01
[표 3-1] 분석대상의 단계적 선별 절차 ·····04
[표 3-2] 변수의 구성 및 측정 ····· 54
[표 4-1] 분석대상의 일반적 특성 ·····94
[표 4-2] 신청 및 수급 상태의 분포 ·····05
[표 4-3] 분석대상의 교육수준 분포 ·····15
[표 4-4] 신청 및 수급 상태별 교육수준 분포 ·····25
[표 4-5] 신청 및 수급 상태별 복지 수급 관련 인식 문항 비교 ·····35
[표 4-6] 신청 및 수급 상태별 인터넷 이용 여부 ·····55
[표 4-7] 주요 분석결과와 유의점 ·····75

HANSUNG UNIVERSITY

# 그림 목 차

[그림 3-1] 연구 모형 ····· 53

HANSUNG UNIVERSITY

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 필요성

사회복지가 법제화·제도화되기 이전에는 개인의 생활 수준과 생계 유지가 주로 개인이나 가족의 책임으로 이해되었다. 그러나 사회가 복잡해지고 노동시장 불안정, 질병, 노령, 실업, 가족해체 등 다양한 사회적 위험이 확대되면서 기본적 생활 욕구를 개인이나 가족의 책임만으로 해결하기에는 한계가 드러났다. 이러한 변화 속에서 공공부조제도는 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하기 위한 제도적 장치로 발전해 왔다. 특히 1997년 외환위기 이후 대량실업과 빈곤층 증가는 빈곤을 더 이상 개인의 책임만으로 보기 어렵다는 사회적 인식을 확산시켰고, 국가에 의한 최후의 안전망을 강화해야 한다는 요구로 이어졌다(정무권, 2008; 허 선, 2009).

국민기초생활보장제도는 이러한 배경 속에서 도입된 대표적인 공공부조제도이다. 이 제도는 생활이 어려운 국민에게 필요한 급여를 제공하여 최저생활을 보장하고 자활을 지원하는 것을 목적으로 한다. 국민기초생활보장법의 제정은 기존 생활보호법의 구빈법적 성격에서 벗어나, 빈곤층의 최저생활을 국가가 보장한다는 권리적 성격을 강화했다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 또한 2000년 시행 이후 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 생계유지와 최저생활 보장을 위한 사회안전망으로 기능해 왔으며, 2015년 맞춤형 급여체계 개편 이후 생계·의료·주거·교육급여의 선정기준이 분리되면서 저소득층의 다양한 욕구에 대응하려는 제도적 변화가 이루어졌다(유길연·최재훈, 2015; 보건복지부·한국보건사회연구원, 2020; 김태완·한수진, 2025).

그러나 제도적 보장성이 확대되었음에도 저소득층 내부에는 여전히 국민기초생활보장제도의 급여를 받지 못하는 집단이 존재한다. 비수급은 급여를 받지 않는 결과만을 의미하지 않는다. 제도 정보를 충분히 알지 못해 신청 단계에 이르지 못한 경우, 수급자에 대한 낙인이나 심리적 부담으로 신청을 주저

한 경우, 실제 신청하였으나 소득인정액이나 부양의무자 관련 기준 등으로 인해 수급으로 이어지지 않은 경우가 모두 포함될 수 있다. 따라서 비수급 상태를 하나의 동질적 집단으로 보는 접근은 제도 이용 과정에서 나타나는 차이를 충분히 설명하기 어렵다(이정기·김윤영, 2016; 조만선, 2017; 허용창 외, 2020; 한은희 외, 2020).

국민기초생활보장제도의 이용 과정은 신청, 조사, 선정, 급여 결정이라는 행정적 절차를 거친다. 이러한 절차를 거치면서 신청자는 제도 정보를 이해하고, 자신의 수급 가능성을 판단하며, 필요한 서류를 준비하고, 행정기관의 조사에 대응해야 한다. 행정적 부담이론은 제도 이용 과정에서 발생하는 학습비용, 준수비용, 심리적 비용이 실제 제도 이용을 제약할 수 있음을 설명한다(Moynihan et al., 2015). 국내 연구에서도 국민기초생활보장제도의 비수급은 정보 부족, 심리적 부담, 신청 절차 부담과 연결되어 논의되어 왔다(김윤영, 2019; 허용창 외, 2020). 또한 국민기초생활보장제도 미신청 연구에서는 신청 방법을 알지 못하거나, 절차와 서류가 복잡하거나, 타인의 시선이 부담스러운 경우가 국민기초생활보장제도 미신청과 관련될 수 있음이 제시되었다(김나연, 2021; 김성아·홍성운, 2021).

복지 수급자에 대한 부정적 인식 역시 신청 및 수급 상태를 이해하는 중요한 요소이다. 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도는 소득과 재산을 기준으로 급여 대상을 선별하므로, 수급자는 자신의 빈곤 상태와 생활 조건을 드러내야 한다. 이 과정에서 복지 수급자는 권리를 행사하는 시민으로 인식되기보다, 국가의 도움에 의존하는 사람으로 평가될 수 있다. 부정적 인식과 낙인은 신청자가 제도 이용을 부담스럽게 느끼거나 신청을 주저하게 만드는 심리적 조건으로 작용할 수 있다(Moffitt, 1983; 김윤민, 2023).

복지 정보와 신청 절차가 온라인 채널을 통해 제공되는 비중이 커짐에 따라 디지털 정보 접근 조건 역시 제도 이용 과정에서 고려할 필요가 있다. 다만 인터넷 이용 여부는 디지털 역량 전체를 의미하지 않으며, 제도 정보를 탐색하고 온라인 행정절차를 수행할 수 있는 능력과도 구분된다. 이러한 한계에도 불구하고 인터넷 이용 여부는 저소득층 내부에서 제도 정보에 접근할 수 있는 기초적 조건을 보여주는 보조적 지표로 활용될 수 있다(김유나·변은지,

2021; 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2022).

기존 연구들은 국민기초생활보장제도의 제도 변화, 빈곤 감소 효과, 수급동태, 탈수급, 비수급 원인 등을 분석해 왔다. 이러한 논의들은 제도 효과와 수급 변화 과정을 이해하는 데 중요한 근거를 제공하였다. 그러나 저소득층 내부에서 비수급 상태가 신청 후 비수급과 미신청 비수급으로 어떻게 분화되는지, 그리고 이들 집단이 교육수준, 인터넷 이용 여부, 복지 수급 관련 인식에서 어떠한 차이를 보이는지에 대한 논의는 상대적으로 제한적이었다.

이에 본 연구는 저소득층의 국민기초생활보장제도 신청 및 수급 상태를 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급의 세 집단으로 구분하여 살펴보고자 한다. 본 연구는 특정 요인의 인과적 효과를 검증하기보다, 한국복지패널 제17차 자료(2022)를 활용하여 저소득층 내부의 신청 및 수급 상태가 어떻게 분포하는지, 그리고 각 집단이 기초적 특성에서 어떠한 차이를 보이는지를 탐색적으로 확인하는 데 목적이 있다. 이러한 접근은 비수급 상태를 단순한 결과가 아니라 제도 이용 과정에서 나타나는 분화된 상태로 이해하는 데 기초자료를 제공한다는 점에서 의의가 있다.

## 제 2 절 연구의 목적과 연구문제

본 연구의 목적은 저소득층 내부에서 국민기초생활보장제도의 신청 및 수급 상태가 어떻게 분화되어 나타나는지를 살펴보는 데 있다. 기존 논의에서는 국민기초생활보장제도 이용 상태를 주로 수급과 비수급으로 구분해 왔다. 그러나 비수급 상태 안에는 실제로 신청하였으나 수급으로 이어지지 않는 경우와 신청 경험이 확인되지 않는 경우가 함께 포함될 수 있다. 따라서 비수급을 하나의 동일한 집단으로 보기보다, 신청 여부와 실제 수급 경험을 함께 고려하여 구분할 필요가 있다.

국민기초생활보장제도가 저소득층의 최저생활 보장과 사회안전망으로서의 기능을 실질적으로 수행하기 위해서는 제도 대상자가 신청 단계에서 배제되지 않고, 수급 자격 확인과 급여 이용 과정에서 접근할 수 있도록 복지접근성을 강화할 필요가 있다(Frenk, 1992). 이러한 문제의식에서 본 연구는 국민기초생활보장제도의 수급 기준에 해당할 가능성이 있음에도 급여 혜택을 받지 못하는 저소득층의 사각지대가 어떻게 나타나는지에 주목하였다. 다만 본 연구는 비수급의 원인을 직접 규명하기보다, 저소득층 내부의 비수급 상태를 신청 후 비수급과 미신청 비수급으로 세분화하여 살펴봄으로써 향후 공공부조 수급권 보장과 복지 사각지대 완화 논의에 필요한 기초자료를 제공하고자 한다.

이에 본 연구는 한국복지패널 제17차 자료를 활용하여 저소득층의 국민기초생활보장제도 신청 및 수급 상태를 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급의 세 집단으로 구분한다. 또한 각 집단이 교육수준, 복지 수급 관련 인식 문항, 인터넷 이용 여부에서 어떠한 기초적 특성 차이를 보이는지 탐색적으로 확인한다. 본 연구는 저소득층 내부에서 국민기초생활보장제도 신청 및 수급 상태가 어떻게 분포하고 있으며, 각 집단의 기초적 특성이 어떻게 나타나는지를 기술적으로 살펴보는 데 초점을 둔다.

본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

**연구문제 1.** 한국복지패널 제17차 자료를 바탕으로 저소득층의 국민기초생활 보장제도 이용 경험은 어떻게 범주화될 수 있으며, 수급 집단, 신청 후 비수급 집단, 미신청 비수급 집단의 분포는 어떠한가?

**연구문제 2.** 범주화된 각 집단은 교육수준, 복지 수급 관련 인식 문항, 인터넷 이용 여부에서 어떠한 기술적 분포 차이를 보이는가?

이러한 연구문제를 통해 본 연구는 저소득층 내부의 비수급 상태를 신청 이전 단계와 신청 이후 선정 과정에 따라 다르게 나타나는 제도 이용 상태로 탐색하여 이해하고자 한다.

HANSUNG UNIVERSITY

## 제 3 절 연구의 범위와 논문의 구성

본 연구는 한국복지패널 제17차 자료를 활용하여 저소득층의 국민기초생활보장제도 신청 및 수급 상태를 살펴본다. 분석대상은 저소득층 가구에 속한 대표응답자로 한정하며, 국민기초생활보장제도의 이용 상태를 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급의 세 집단으로 구분한다.

본 연구의 분석 범위는 저소득층 내부에서 신청 및 수급 상태가 어떻게 분포하는지, 그리고 각 집단이 교육수준, 복지 수급 관련 인식 문항, 인터넷 이용 여부에서 어떠한 기초적 특성 차이를 보이는지를 확인하는 데 있다. 교육수준은 학습비용과 관련될 수 있는 기초적 인적 자원으로, 복지 수급 관련 인식 문항은 복지 수급자에 대한 부정적 인식, 선별주의적 복지 태도, 빈곤층 지원 축소 인식으로 구분하여 문항별로 살펴본다. 인터넷 이용 여부는 디지털 정보 접근 조건을 보여주는 보조적 지표로 활용한다.

본 연구는 신청 및 수급 상태별 기초적 특성의 분포 차이를 탐색적으로 확인하는 데 초점을 둔다. 따라서 분석 결과는 국민기초생활보장제도 이용 과정에서 나타나는 저소득층 내부의 신청 및 수급 상태가 어떻게 분화되어 나타나는지를 보여주는 기술적·탐색적 기초 자료로 이해되어야 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 국민기초생활보장제도의 제도적 구조, 행정적 부담 이론, 복지 수급 관련 인식, 선행연구와 본 연구의 차별성을 검토한다. 제3장에서는 연구문제, 분석자료, 분석대상, 변수 구성, 분석방법을 제시한다. 제4장에서는 신청 및 수급 상태별 분포와 교육수준, 인터넷 이용 여부, 복지 수급 관련 인식 문항의 분석 결과를 제시한다. 제5장에서는 주요 분석 결과를 요약하고, 연구의 함의와 한계를 논의한다.

본 논문을 작성하는 과정에서 생성형 인공지능인 ChatGPT 5.5(OpenAI)와 Claude(Anthropic)를 보조적으로 활용하였다. 구체적으로는 본문 문장 표현 다듬기, 일부 본문 초안 검토, 오탈자 점검 등의 작업에 활용하였다. 연구문제 설정, 한국복지패널 제17차 자료의 통계분석(SPSS)과 결과 해석, 그리고 본 논문의 학술적 판단과 결과 도출은 모두 연구자 본인이 직접 수행하였으며, 본 논문의 내용과 정확성 최종 책임은 전적으로 연구자에게 있다.

# 제 2 장 이론적 배경 및 선행연구

## 제 1 절 국민기초생활보장제도의 이해

### 1) 국민기초생활보장제도의 법적 근거와 의의

국민기초생활보장제도는 헌법상 인간다운 생활을 할 권리와 국가의 사회보장·사회복지 증진 의무를 구체화한 대표적인 공공부조제도이다. 대한민국헌법 제10조는 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권을 규정하고 있으며, 제34조는 모든 국민이 인간다운 생활을 할 권리를 가진다고 규정한다. 또한 국가는 사회보장과 사회복지의 증진에 노력할 의무를 가진다. 이러한 헌법적 이념은 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자활을 지원하기 위한 법적·제도적 근거가 된다. 이신용·이미화(2021)는 국민기초생활보장법이 헌법상 행복추구권과 인간다운 생활을 할 권리를 실현하기 위한 최소한의 생활 유지 수준을 보여주는 기능을 한다고 보았다. 이러한 점에서 국민기초생활보장제도는 단순한 빈곤층 지원제도가 아니라, 국민의 기본권 보장과 연결된 사회보장제도로 이해할 수 있다.

국민기초생활보장법은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 한다. 빈곤 문제를 개인이나 가족의 책임에만 맡기지 않고, 국가가 공공부조를 통해 최저생활 보장에 따라 생계가 어려운 국민에게 필요한 급여를 제공하고, 빈곤층의 생활 안정과 자립 기반 형성을 지원하는 제도적 장치로 기능해 왔다.

국민기초생활보장법의 제정은 기존 생활보호제도와 구별되는 중요한 전환점을 가진다. 기존 생활보호제도는 근로능력이 없는 취약계층을 중심으로 제한적인 보호를 제공하는 성격이 강했다. 그러나 1997년 외환위기 이후 실업, 저임금, 비정규직 확대 등으로 근로능력이 있음에도 빈곤을 경험하는 집단이 증가하면서, 기존 제도만으로는 변화한 빈곤 문제에 대응하기 어렵다는 한계가 드러났다. 이에 따라 국민기초생활보장법은 근로능력 여부와 관계없이 빈곤상

태에 놓인 국민의 최저생활을 국가가 보장한다는 방향으로 제도적 성격을 전환하였다. 남은희(2021)는 국민기초생활보장법이 헌법상 생존권을 구체화하여 국민의 최저생활보장을 법적 권리로 규정한 제도라는 점을 강조하였다.

또한 국민기초생활보장법은 제정 이후 사회경제적 변화와 제도 운영 과정에서 나타난 한계를 반영하며 개정되어 왔다. 특히 2014년 12월 30일 개정과 2015년 7월 맞춤형 급여체계 시행은 기존 통합 급여 방식의 한계를 완화하고, 생계·의료·주거·교육 급여의 선정기준을 분리하여 급여별 욕구에 대응하려는 변화로 볼 수 있다. 이러한 개편은 국민기초생활보장제도가 단순히 수급자를 일괄적으로 선정하는 방식에서 벗어나, 저소득층의 다양한 생활 조건과 급여 필요를 보다 세분화하여 반영하려는 시도였다는 점에서 의의가 있다.

다만 국민기초생활보장제도의 법적 권리성을 실제 제도 이용 과정에서 충분히 실현되는지를 별도의 검토가 필요하다. 공공부조는 수급권 보장을 목적으로 하지만, 신청 과정에서의 정보 부족, 자격 조사 과정의 부담, 수급자에 대한 부정적 인식과 낙인은 제도 접근을 어렵게 만들 수 있다. 김윤민(2023)은 국민기초생활보장 수급자가 신청과 자격 조사, 급여 이용 과정에서 수치심, 불안, 낮은 사회적 지위, 불합리한 대우 등을 경험할 수 있음을 지적하였다. 이는 국민기초생활보장제도가 법적으로는 권리성을 가진 제도라 하더라도, 실제 이용 과정에서는 수급권자의 존엄성과 접근성을 함께 고려해야 함을 보여준다.

따라서 국민기초생활보장제도의 의의는 헌법상 인간다운 생활을 할 권리를 구체화하고, 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하는 데 있다. 동시에 제도가 공공부조로서의 기능을 실질적으로 수행하기 위해서는 급여 기준의 존재만이 아니라, 제도 대상자가 신청 단계에서 배제되지 않고 수급자격 확인과 급여 이용 과정에 접근할 수 있도록 하는 복지접근성의 보장이 중요하다. 이러한 관점은 본 연구가 국민기초생활보장제도의 이용 상태를 단순한 수급 여부로만 보지 않고, 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급으로 구분하여 살펴보는 이론적 근거가 된다.

2) 국민기초생활보장제도의 급여체계

국민기초생활보장제도는 생활이 어려운 국민에게 생계·의료·주거·교육 등 필요한 급여를 제공하여 최저생활을 보장하고 자활을 지원하는 공공부조제도이다. 제도 시행 초기에는 수급자로 선정되면 주요 급여를 통합적으로 보장받는 구조였으나, 이러한 방식은 급여별 욕구 차이를 충분히 반영하기 어렵다는 한계가 있었다. 이에 국민기초생활보장제도는 2015년 7월 맞춤형 급여체계로 개편되었다.

맞춤형 급여체계는 기존의 통합 급여 방식에서 벗어나 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여의 선정기준을 각각 달리 적용하는 방식이다. 기존에는 수급자로 선정되면 여러 급여를 함께 보장받거나, 선정기준을 충족하지 못하면 급여에서 배제되는 '전부 아니면 전무' 방식에 가까웠다. 그러나 맞춤형 급여체계 이후에는 급여별 선정기준이 분리되면서, 수급자의 소득 수준과 욕구에 따라 필요한 급여를 개별적으로 보장하는 구조로 전환되었다. 이는 기존 최저생계비라는 단일 기준에 기초한 통합급여 방식의 한계를 완화하고, 저소득층의 다양한 생활 욕구에 대응하려는 제도적 변화로 이해할 수 있다(한은희, 2022; 김태완·한수진, 2025).

맞춤형 급여체계에서 급여별 소관 부처와 선정기준은 다음과 같다.

<표 2-1> 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계

| 급여 유형 | 소관 부처 | 주요 내용 | 선정기준 | 제도적 특징 |
|---|---|---|---|---|
| 생계급여 | 보건복지부 | 수급자의 기본적인 생활 유지를 위해 현금 급여 제공 | 기준 중위소득 32% 이하 | 최저생활 보장의 핵심 급여로, 소득인정액과 생계급여 선정기준의 차액을 중심으로 지원 |
| 의료급여 | 보건복지부 | 질병, 부상, 출산 등에 필요한 의료서비스 이용을 지원하는 급여 | 기준 중위소득 40% 이하 | 의료 접근성을 보장하기 위한 급여로, 의료급여 수급권자에게 진료비 등을 지원 |
| 주거급여 | 국토교통부 | 임차료, 수선유지비 등 주거 안정을 지원하는 급여 | 기준 중위소득 48% 이하 | 주거 형태와 주거비 부담을 고려하여 지원하며, 주거 안정성을 높이는 데 목적 |
| 교육급여 | 교육부 | 저소득층 학생의 교육활동을 지원하기 위한 급여 | 기준 중위소득 50% 이하 | 교육활동지원비 등을 통해 교육 기회 보장을 지원 |

**자료.** 보건복지부(2026)를 바탕으로 작성함.

이와 같이 맞춤형 급여체계는 급여별 선정기준과 보장 내용을 달리함으로써, 국민기초생활보장제도의 이용 상태를 단순한 수급 여부만으로 이해하기 어렵게 한다. 한 가구가 모든 급여를 동시에 수급할 수도 있지만, 일부 급여만 수급하거나 특정 급여의 선정기준에 미치지 못하는 경우도 발생할 수 있다. 따라서 국민기초생활보장제도의 이용 상태는 신청 여부, 선정 과정, 급여 유형, 실제 수급 경험을 함께 고려하여 이해할 필요가 있다(한은희, 2022; 임혜리·은 석, 2024; 보건복지부, 2026).

맞춤형 급여체계는 국민기초생활보장제도의 이용 상태를 단순히 수급과 비수급의 이분법으로 이해하기 어렵게 한다. 한 가구가 모든 급여를 동시에 수급하는 경우도 있지만, 일부 급여만 수급하거나 특정 급여의 선정기준에는 미치지 못하는 경우도 발생할 수 있다. 이 같은 제도 구조는 국민기초생활보장

제도의 이용 상태를 수급 여부만으로 파악하기보다 신청 여부, 선정 과정, 급여 유형, 실제 수급 경험을 함께 고려하여 이해할 필요가 있음을 보여준다(이원진, 2020; 한은희, 2022; 임혜리·은 석, 2024).

3) 신청, 선정, 수급 과정의 구조

국민기초생활보장제도의 이용은 신청에서 시작된다. 원칙적으로 생활이 어려운 저소득 가구의 가구원, 친족 또는 기타 관계인이 급여를 신청하며, 사회복지담당공무원은 급여가 필요한 사람이 누락되지 않도록 본인의 동의를 얻어 직권으로 신청할 수도 있다. 신청 이후 보장기관이 수급권자와 부양의무자의 소득·재산, 근로능력, 취업상태, 자활욕구, 건강상태, 가구 특성 등을 조사하고, 그 결과에 따라 보장 적합 또는 부적합을 결정한다. 이후 급여 실시 여부와 급여 내용을 결정하여 신청자에게 통지한다. 이처럼 국민기초생활보장제도는 제도적 권리가 존재하더라도 신청, 조사, 결정 및 통지라는 행정적 절차를 거쳐야 실제 수급으로 이어진다(박규범, 2024; 보건복지부, 2026).

이러한 절차적 구조는 국민기초생활보장제도의 수급 여부가 단지 빈곤 여부만으로 결정되지 않음을 보여준다. 실제 수급자로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준, 재산 기준, 부양의무자 기준 등 복합적인 조건을 충족해야 한다. 특히 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성되므로, 실제 소득이 낮더라도 재산의 소득환산 결과에 따라 수급자로 선정되지 못할 수 있다. 재산을 소득으로 환산하는 방식으로 인해 당장 처분하기 어려운 재산을 가진 빈곤층이 신청 이후에도 수급으로 이어지지 않는 상황을 발생시킬 수 있으며, 복잡한 재산의 소득환산 방식은 자신의 수급 자격과 급여액을 예측하기 어렵게 만드는 요인으로 작용할 수 있다(한은희 외, 2020).

신청과 선정 과정은 행정기관의 입장에서는 절차이지만, 신청자에게는 정보 이해, 서류 준비, 조사 대응, 결과 대기라는 실질적인 부담으로 다가온다. 이 때문에 국민기초생활보장제도의 비수급은 진입, 선택, 신청, 결정 단계에서 서로 다른 원인에 의해 발생할 수 있다. 진입 단계에서는 정보 부족과 정책 이해의 한계가, 선택 단계에 이르면 낙인과 수급에 대한 심리적 위축이 수급을

저해하는 요인으로 작동한다. 신청 단계에서는 복잡한 절차와 증빙서류 준비 부담이 나타나며, 결정 단계에서 소득인정액 기준과 부양의무자 기준 등 선정기준 미충족이 비수급으로 이어질 수 있다. 이와 같은 과정은 국민기초생활보장제도의 신청 및 수급 과정이 단순한 행정절차를 넘어, 제도 이용자의 정보 접근, 행정적 부담, 심리적 부담과 연결되어 있음을 실증한다(허용창 외, 2020).

4) 비수급과 신청 후 비수급의 구분 필요성

국민기초생활보장제도에서 비수급은 급여를 받지 못하는 결과적 상태만을 의미하지 않는다. 비수급은 제도에 대한 정보 부족으로 신청 단계에 이르지 못한 경우, 수급자에 대한 낙인이나 심리적 부담으로 신청을 주저한 경우, 실제 신청하였으나 소득인정액이나 부양의무자 기준 등으로 인해 수급으로 이어지지 않은 경우를 포함한다. 따라서 비수급 빈곤층을 하나의 동질적 집단으로 간주하는 접근은 사각지대 내부의 이질적인 이탈 경로와 제도 이용 과정의 차이를 충분히 설명하지 못할 수 있다.

비수급을 과정적으로 이해할 필요성은 비수급 동태 모델을 국민기초생활보장제도 맥락에서 적용한 연구에서도 확인된다(van Oorschot, 1996; 허용창 외, 2020). 이 연구에 따르면 비수급 원인을 진입, 선택, 신청, 결정 단계로 구분하여 설명하였다. 진입 단계에서 제도 정보 부족과 정책 이해의 한계가, 선택 단계에서 낙인과 수급에 대한 심리적 부담이 작용한다고 보았다. 신청 단계에서 복잡한 절차와 증빙서류 준비 부담이 나타나며, 결정 단계에서 소득인정액 기준이나 부양의무자 기준 등 선정기준 미충족이 비수급으로 귀결되기도 한다. 이러한 논의는 비수급이 신청 이전 단계와 신청 이후 선정 단계에서 서로 다른 방식으로 발생할 수 있음을 시사한다(허용창 외, 2020).

선행연구에 따르면 미신청 비수급은 주로 신청 이전 단계에서 발생하는 비수급 상태로 설명된다. 미신청 비수급은 제도 정보 접근 부족, 신청 자격에

대한 불확실성, 신청 절차에 대한 부담, 복지 수급 관련 부정적 인식 등으로 인해 제도 신청 단계에 이르지 못한 경우를 포함한다. 질적 연구에서도 비수급 빈곤층의 삶은 소득 결핍만이 아니라 수급권을 막는 장벽, 정보 부족, 가족관계의 취약성, 심리적 위축 등이 결합된 과정으로 나타났으며, 이는 비수급 상태가 개인의 신청 의사 부족만으로 설명되기 어렵다는 점을 보여준다(이정기·김윤영, 2016).

반면 신청 후 비수급은 제도에 신청하였으나 수급으로 이어지지 않은 상태를 의미한다. 이 집단은 신청 이전 단계의 미진입과 달리 신청 절차에는 진입하였지만, 소득인정액 산정, 재산의 소득환산, 부양의무자 관련 기준 등 제도적 선정 과정에서 수급으로 연결되지 않은 경우이다. 특히 재산을 소득으로 환산하는 방식은 실제 처분하기 어려운 재산을 보유한 빈곤층의 수급 가능성을 낮출 수 있으며, 복잡한 산정 방식은 자신의 수급 자격과 급여액을 예측하기 어렵게 만들어 신청이나 수급 과정에서 부담으로 작용할 수 있다(한은희 외, 2020).

이에 본 연구는 국민기초생활보장제도의 이용 상태를 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급의 세 범주로 구분하여 살펴본다. 수급 집단은 실제 급여 수급 경험이 확인되는 집단이며, 신청 후 비수급 집단은 급여를 신청하였으나 선정 과정에서 수급으로 이어지지 않은 집단이다. 미신청 비수급 집단은 신청과 수급 경험이 모두 확인되지 않는 집단으로, 신청 이전 단계에서 정보 접근의 한계, 신청 절차에 대한 부담, 복지 수급 관련 인식 등이 관련되었을 가능성을 포함한다.

본 연구는 횡단자료를 활용하므로 신청에서 선정 및 수급에 이르는 과정을 시간적으로 추적하는 데 한계가 있다. 이에 본 연구의 세 집단 구분은 한국복지패널 자료에서 확인 가능한 신청 여부와 수급 경험을 바탕으로 구성한 조작적 범주이다. 그럼에도 신청 후 비수급과 미신청 비수급을 구분하는 것은 저소득층 내부에서 비수급 상태가 신청 이전 단계와 신청 이후 선정 과정에

서 어떻게 다르게 나타나는지를 탐색적으로 확인하는 데 의미가 있다. 이러한 접근은 단순한 수급 여부 비교를 넘어, 비수급 상태 내부의 차이를 드러내고 사각지대 논의에 필요한 기초적 시사점을 제공한다.

HANSUNG UNIVERSITY

## 제 2 절 행정적 부담과 제도 이용

### 1) 행정적 부담의 개념과 구성요소

행정적 부담은 개인이 국가나 공공기관과 상호작용하며 공공서비스나 복지제도를 이용하는 과정에서 발생하는 비용을 의미한다. 초기 논의에서 행정적 부담은 개인이 정책 집행 과정을 힘들고 부담스럽게 경험하는 것으로 정의되었다. 이후 행정적 부담 논의는 시민과 국가의 상호작용 과정에서 발생하는 비용에 주목하였으며, 이러한 비용은 제도 접근과 실제 급여 이용에 영향을 미칠 수 있다고 본다(Moynihan et al., 2015).

행정적 부담은 단순히 행정절차가 번거롭다는 의미에 그치지 않는다. 이는 제도 정보를 찾고, 본인이 수급 대상에 해당하는지 판단하며, 신청에 필요한 절차와 서류를 준비하고, 심사 과정에서 발생하는 심리적 부담을 경험하는 전반적인 과정을 포함한다. 국민기초생활보장제도와 같은 선별적 공공부조에서는 수급자격을 확인하기 위해 소득, 재산, 가구 구성, 부양의무자 관련 사항 등을 조사하므로, 제도적 권리가 존재하더라도 실제 수급으로 이어지기까지 여러 단계에서 부담이 발생할 수 있다(Moynihan et al., 2015; Moynihan et al., 2016; 김나연, 2021; 보건복지부, 2026).

행정적 부담은 학습비용, 준수비용, 심리적 비용으로 구분된다(Moynihan et al., 2015; Herd & Moynihan, 2018). 학습비용은 개인이 어떤 제도가 존재하는지, 자신이 해당 제도의 대상이 될 수 있는지, 어떤 급여를 받을 수 있는지, 그리고 신청을 위해 어떤 절차를 거쳐야 하는지를 파악하는 데 드는 비용이다(Moynihan et al., 2015; 김나연, 2021). 국민기초생활보장제도의 경우 신청자는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등 급여 유형과 선정기준을 이해해야 하며, 소득인정액, 재산 기준, 가구 단위 판단, 부양의무자 관련 기준 등 복잡한 제도 정보를 파악해야 한다(보건복지부, 2026). 이러한 정보가

충분히 전달되지 않거나 이해하기 어려울 경우, 신청자는 자신의 수급 가능성을 낮게 판단하거나 신청 단계에 이르지 못할 수 있다(허용창 외, 2020; 김나연, 2021).

준수비용은 제도 이용자가 행정절차를 이행하는 과정에서 부담하는 시간적·물리적 비용을 의미한다. 여기에는 신청서 작성, 증빙서류 준비, 행정기관 방문, 조사 응답, 추가 자료 제출, 재신청 또는 갱신 절차 등이 포함된다. 선별적 복지제도는 제한된 자원을 필요한 대상에게 제공하기 위해 자격 확인 절차를 필요로 하지만, 이 과정에서 요구되는 서류와 절차가 복잡할 경우 제도 이용자에게 상당한 부담으로 작용할 수 있다(Moynihan et al., 2015; Moynihan et al., 2016).

심리적 비용은 제도 신청 및 이용 과정에서 발생하는 수치심, 낙인감, 불안, 스트레스, 자율성 상실감 등을 포함한다. 공공부조는 신청자가 자신의 빈곤 상태와 생활 조건을 행정기관에 설명하고 증명해야 하는 과정을 포함하므로, 신청자는 절차적 부담을 넘어 정서적 위축을 경험할 수 있다. 복지 수급자에 대한 부정적 인식 역시 제도 이용을 부담스럽게 만드는 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 심리적 비용은 수급 자격이 있는 사람이라도 신청을 주저하게 만들 수 있다(Moynihan et al., 2015; 김나연, 2021; 김윤민, 2023).

행정적 부담은 모든 행정절차를 부정적으로 평가하는 개념은 아니다. 복지제도에서는 수급자격을 확인하고 급여의 적정성을 확보하기 위해 일정한 절차가 필요하다. 그러나 절차가 지나치게 복잡하거나 이용자에게 과도한 정보 탐색과 서류 준비를 요구할 경우, 자격이 있는 사람도 실제 급여에 접근하지 못할 수 있다. 이 점에서 행정적 부담은 개인의 정보 부족이나 신청 의지 부족만으로 설명하기보다, 제도 설계와 집행 과정에서 형성되는 제도 이용상의 장벽으로 이해할 필요가 있다. 복잡하고 시간이 많이 드는 신청절차는 자격이 있는 사람의 제도 접근을 제한할 수 있으며, 행정적 장벽은 제도 이용을 실질적으로 어렵게 만드는 요인으로 작용할 수 있다(Moynihan et al., 2016).

국내 연구에서도 국민기초생활보장제도의 미신청은 행정적 부담과 밀접하게 연결되어 논의되어 왔다. 국민기초생활보장제도의 미신청 사유는 신청 방법에 대한 정보 부족, 절차와 서류의 복잡성, 타인의 도움에 대한 거부감, 자신의 사정이 알려지는 것에 대한 부담 등으로 나타난다. 이러한 사유는 각각 학습비용, 준수비용, 심리적 비용과 연결된다. 김나연(2021)은 자원 결핍, 교육수준, 정신건강 상태 등이 행정적 부담으로 인한 미신청과 관련될 수 있음을 제시하였다. 이는 동일한 신청 절차라 하더라도 개인이 보유한 조건과 역량에 따라 부담의 정도가 달라질 수 있음을 보여준다.

논의를 종합하면, 행정적 부담은 국민기초생활보장제도의 신청 및 수급 과정을 이해하는 데 이론적 틀을 제공한다. 구체적으로 학습비용은 신청 이전 단계에서 제도 정보와 수급 가능성을 파악하는 측면이며, 준수비용은 신청 이후 서류 제출과 조사 절차를 이행하는 문제와 관련된다. 심리적 비용은 수급자에 대한 낙인, 제도 이용 과정에서의 불안, 도움을 받는 것에 대한 부담감과 연결된다. 행정적 부담은 저소득층이 국민기초생활보장제도에 접근하고 실제 수급에 이르기까지 직면하는 다양한 제약 요인을 설명하는 개념이다.

2) 학습비용·심리적 비용과 신청 의사결정

국민기초생활보장제도의 신청 여부는 경제적 필요만으로 결정되지 않는다. 제도적 자격이 있거나 급여 필요성이 높더라도, 신청자는 제도 정보를 이해하고 자신의 수급 가능성을 판단해야 하며, 신청 과정에서 발생할 수 있는 심리적 부담도 고려하게 된다(허용창 외, 2020; 김나연, 2021). 따라서 신청 의사결정은 급여의 필요성과 기대되는 편익뿐만 아니라, 제도 이용 과정에서 발생하는 학습비용과 심리적 비용의 영향을 받을 수 있다(Moynihan et al., 2015).

학습비용은 신청 이전 단계에서 중요한 제약 요인으로 작용할 수 있다. 공

공부조제도는 신청자가 제도 존재 여부, 신청 자격, 급여 내용, 신청 방법을 이해해야 이용할 수 있다. 국민기초생활보장제도의 경우에도 신청자는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등 급여 유형을 구분해야 하며, 소득인정액, 재산 기준, 가구 단위 판단, 부양의무자 관련 기준 등 복합적인 선정기준을 이해해야 한다. 이러한 정보가 충분히 전달되지 않거나 신청자가 자신의 자격 여부를 예측하기 어려운 경우, 제도 이용 가능성이 있음에도 신청 단계에 이르지 못할 수 있다(Moynihan et al., 2015; 김나연, 2021).

비수급의 과정적 모형에서도 정보 부족과 정책 이해의 한계는 신청 이전 단계의 원인으로 설명된다. 국민기초생활보장제도의 비수급은 진입, 선택, 신청, 결정 단계에서 발생할 수 있으며, 이 가운데 진입 단계에서는 제도 정보 부족과 정책 이해의 어려움이 작용할 수 있다. 이는 제도 정보를 알지 못하거나, 알고 있더라도 자신의 수급 가능성을 낮게 판단하는 경우 미신청 비수급 상태로 이어질 수 있음을 보여준다(허용창 외, 2020).

국민기초생활보장제도 미신청은 학습비용과 관련되어 논의되었다. 김나연(2021)은 국민기초생활보장제도 미신청 사유 중 신청 방법을 알지 못하는 경우를 학습비용과 연결하여 보았으며, 자원 결핍과 인적자본이 행정적 부담으로 인한 미신청에 영향을 미칠 수 있음을 분석하였다. 이 연구는 저소득층 내부에서도 제도 정보를 이해하고 행정절차에 대응하는 조건이 동일하지 않을 수 있음을 보여준다. 다만 이러한 논의는 교육수준이 낮은 집단만 미신청한다는 의미가 아니라, 신청자가 보유한 정보 이해 능력과 제도 이용 조건이 신청 의사결정에 영향을 줄 수 있음을 의미한다(김나연, 2021).

심리적 비용은 신청자가 제도 이용을 어떻게 인식하는가와 관련된다. 공공부조는 신청자가 자신의 빈곤 상태와 생활 조건을 행정기관에 설명하고 증명해야 하는 과정을 포함한다. 이 과정에서 신청자는 수치심, 낙인감, 불안, 스트레스 등을 경험할 수 있으며, 신청을 주저하게 만드는 요인으로 작용할 수 있다. 복지 수급의 낙인에 관한 논의에서도 개인은 급여를 통해 얻을 수 있는

경제적 편익이 있더라도, 수급자로 보이는 것에 대한 부담이나 타인의 평가를 의식하여 신청을 회피할 수 있다고 설명된다(Moffitt, 1983; Moynihan et al., 2015).

복지 수급에 대한 사회적 이미지 역시 신청 의사결정과 연결될 수 있다. 복지급여를 신청하는 행위가 낮은 능력이나 타인에게 의존하는 태도로 해석될 수 있다고 인식될 경우, 신청자는 제도 이용을 부담스럽게 받아들일 수 있다. 사회적 이미지 우려가 복지급여 신청을 낮출 수 있다는 연구는 낙인이 단순한 감정의 문제가 아니라 실제 이용 여부에 영향을 미칠 수 있음을 보여준다(Friedrichsen et al., 2018).

국민기초생활보장제도 비수급 연구에서는 선택 단계에서 낙인과 수급에 대한 심리적 부담이 작용할 수 있다고 보았다(허용창 외, 2020). 또한, 수급자의 낙인 경험에 관한 질적 연구는 공공부조 수급자가 수급 사실에 대한 수치심, 타인의 부정적 시선, 낮은 사회적 지위로 인식되는 경험을 할 수 있음을 보여준다(김윤민, 2023). 이러한 논의는 복지 수급자에 대한 부정적 인식이 신청 이전 단계에서 제도 이용을 주저하게 만드는 심리적 조건으로 작용할 수 있음을 시사한다.

학습비용과 심리적 비용은 미신청 비수급을 이해하는 설명 틀을 제공한다. 미신청 비수급은 신청과 수급 경험이 모두 확인되지 않는 상태이므로, 제도 정보에 대한 접근 부족, 신청 자격에 대한 불확실성, 수급자에 대한 부정적 인식, 타인의 시선에 대한 부담 등이 신청 이전 단계에서 작용했을 가능성을 포함한다. 반면 신청 후 비수급은 신청 절차에는 진입하였으나 선정 과정에서 수급으로 이어지지 않은 경우라는 점에서, 미신청 비수급과는 다른 제도 이용 경로를 가진다.

본 연구는 행정적 부담을 직접 측정하는 연구는 아니며, 학습비용과 심리적 비용의 효과를 인과적으로 검증하지도 않는다. 대신 한국복지패널 자료에서 확인 가능한 신청 여부와 수급 경험을 바탕으로 수급, 신청 후 비수급, 미신

청 비수급을 구분하고, 각 집단의 기초적 특성 차이를 탐색한다. 학습비용과 심리적 비용에 관한 논의는 본 연구에서 미신청 비수급 집단을 신청 이전 단계의 제도 접근 문제와 연결하여 이해하기 위한 이론적 배경으로 활용된다.

3) 본 연구에서의 교육수준·인터넷 이용 활용과 한계

본 연구는 행정적 부담 이론의 관점에서 교육수준과 인터넷 이용 여부를 신청 및 수급 상태별 기초 특성을 살펴보기 위한 변수로 활용한다. 교육수준은 제도 정보를 이해하고 신청 가능성을 판단하는 데 필요한 인적 자원과 관련될 수 있으며, 인터넷 이용 여부는 제도 정보에 접근할 수 있는 기초적 디지털 정보 접근 조건을 보여줄 수 있다. 따라서 본 연구에서는 두 변수를 국민기초생활보장제도의 신청 및 수급 상태별로 저소득층 내부의 정보 이해와 정보 접근 조건이 어떻게 분포하는지를 탐색적으로 살펴보는 지표로 활용한다. 먼저 교육수준은 학습비용과 관련될 수 있는 기초적 인적 자원으로 이해할 수 있다. 학습비용은 신청자가 제도의 존재, 자신의 수급 자격, 급여 내용, 신청 절차를 파악하는 데 드는 비용으로, 정보 이해 능력과 밀접한 관련이 있다. 일반적으로 교육수준은 정보 탐색과 이해, 행정 문서 해석, 절차 수행에 필요한 인지적 자원과 연결되는 것으로 논의된다(김나연, 2021). 본 연구는 이러한 관점에서 교육수준을 학습비용과 관련된 대리지표로 활용한다. 그러나 교육수준은 학습비용을 직접 측정하는 변수는 아니다. 학습비용은 제도 정보의 접근성, 정보의 명확성, 행정기관의 안내 수준, 신청자의 정보 탐색 경험 등 다양한 요인이 결합되어 발생하는데, 교육수준은 이 가운데 정보 이해 능력의 일부 측면만을 반영한다. 또한 교육수준이 동일하더라도 제도 정보의 노출 경로, 주변의 정보 제공 여부, 지역사회 자원에 따라 신청 의사결정은 달라질 수 있다. 본 연구의 분석대상은 저소득층 가구로 한정되어 있으며 교육수준 분포가 중졸 이하에 집중되어 있어, 집단 간 차이를 충분히 설명하는 변

수로 작용하기 어려울 수 있다. 따라서 본 연구에서 교육수준은 신청 의사결정을 설명하는 직접 변수라기보다, 저소득층 내부의 학습비용 관련 조건을 간접적으로 살펴보는 제한적 지표로 이해할 필요가 있다.

인터넷 이용 여부는 제도 이용과 관련된 기초적 디지털 정보 접근 조건을 보여주는 보조적 지표로 활용된다. 국민기초생활보장제도의 경우 제도 안내, 자격 정보, 신청 절차 등에 관한 정보가 보건복지부와 지방자치단체의 온라인 채널을 통해 제공되고 있으며, 제도 이용자는 온라인 안내를 통해 관련 정보를 확인할 수 있다(보건복지부, 2026). 인터넷을 이용하는 응답자는 그렇지 않은 응답자에 비해 제도 정보 탐색과 온라인 안내 접근에 있어 최소한의 조건을 갖춘 것으로 볼 수 있다. 이러한 의미에서 인터넷 이용 여부는 학습비용과 관련될 수 있는 정보 접근 환경을 보여주는 지표로 이해할 수 있다.

다만 디지털 정보 접근은 인터넷 이용 여부보다 넓은 개념이다. 디지털정보격차 실태조사에서는 디지털정보화 수준을 접근, 역량, 활용의 차원으로 구분하고 있으며, 접근은 정보기기 보유와 인터넷 접속 가능 여부, 역량은 PC와 모바일기기 이용 능력, 활용은 인터넷 이용 여부와 서비스 이용 다양성 등을 포함한다(과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2022). 따라서 인터넷 이용 여부는 디지털 정보 접근과 관련된 일부 조건을 보여줄 수 있지만, 디지털 역량이나 디지털 활용 수준 전체를 포괄하는 변수는 아니다.

특히 본 연구의 분석대상은 저소득층과 고령층 특성을 함께 고려할 필요가 있다. 디지털정보격차 실태조사에 따르면 2022년 저소득층의 인터넷 이용률은 90.5%로 일반 국민보다 낮았으며, 저소득층 내부에서도 60대 이상은 79.6%로 가장 낮게 나타났다(과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2022). 또한 고령층의 인터넷 이용률은 83.7%로 일반 국민보다 낮았고, 70대 이상에서는 62.9%로 더 낮게 나타났다. 이러한 결과는 저소득층 내부에서도 연령과 정보 접근 조건에 따라 디지털 정보 이용 가능성이 달라질 수 있음을 보여준다. 다만 디지털정보격차 실태조사의 인터넷 이용자 정의는 최근 1개월

이내 이용자인 반면, 한국복지패널 자료는 최근 1주일 이내 이용 여부를 기준으로 한다는 점에서, 두 자료의 수치를 직접 비교하기에는 한계가 있다.

고령층의 디지털 정보격차에 관한 연구들도 인터넷 이용 여부만으로 디지털 역량을 충분히 설명하기 어렵다는 점을 보여준다. 고령층의 디지털 정보 역량과 정보 활용은 기기 접근뿐만 아니라 자기효능감, 자신감, 디지털 조력 등 심리적·사회적 요인과도 관련되는 것으로 나타났다(김유나·변은지, 2021). 또한 고령층의 디지털 정보격차는 접근 방식, 정보역량, 콘텐츠 이용, 소셜 네트워킹, 디지털 경제활동 등 여러 차원에서 나타날 수 있으므로, 인터넷 이용 여부는 이러한 다층적 격차를 모두 포착하기 어렵다(박소영·박창희, 2023; 안태숙·유영주, 2024). 이러한 논의는 국민기초생활보장제도와 같은 복지제도 이용에서 디지털 정보 접근 조건이 제도 정보 인지와 신청 가능성을 이해하는 데 참고할 수 있는 보조적 조건임을 시사한다. 그러나 본 연구에서 활용하는 인터넷 이용 여부는 제도 정보 인지도나 실제 온라인 신청 수행 능력을 직접 측정하는 변수가 아니므로, 디지털 역량 전체를 설명하는 변수로 해석해서는 안 된다.

한편, 본 연구는 행정적 부담의 하위 차원 중 준수비용과 심리적 비용을 직접 측정하지 않는다. 준수비용은 신청서 작성, 증빙서류 준비, 행정기관 방문, 조사 대응 등 실제 신청 절차를 수행하는 과정에서 발생하는 부담이며, 심리적 비용은 수치심, 낙인감, 불안, 사회적 시선에 대한 부담 등을 포함한다(Moynihan et al., 2015). 한국복지패널 제17차 자료에서는 국민기초생활보장제도 신청 과정에서 응답자가 어떤 서류를 준비했는지, 행정기관 방문이나 조사 대응에서 어떤 부담을 경험했는지, 또는 신청 과정에서 어떠한 정서적 부담을 느꼈는지를 직접 확인할 수 있는 문항이 포함되어 있지 않다. 복지인식 부가조사에는 수급자에 대한 사회적 인식을 묻는 문항이 포함되어 있으나, 이는 신청자 본인이 신청 과정에서 경험한 심리적 부담을 직접 측정하는 문항은 아니다. 따라서 본 연구에서 교육수준은 학습비용과 관련된 대리지표로,

인터넷 이용 여부는 디지털 정보 접근 환경의 보조적 지표로 활용되며, 복지 수급 관련 인식 문항은 심리적 비용과 연결될 수 있는 태도적 요소로 제한적으로 해석한다. 이러한 점에서 본 연구의 결과는 행정적 부담이 신청 및 수급 상태에 미치는 인과적 영향을 검증한 결과라기보다, 행정적 부담 이론이 제시하는 차원과 관련된 기초 특성이 신청 및 수급 상태별로 어떻게 분포하는지를 탐색적으로 확인한 결과로 이해할 필요가 있다.

HANSUNG UNIVERSITY

## 제 3 절 복지 수급 관련 인식과 복지태도

### 1) 복지 수급자에 대한 부정적 인식

복지 수급자에 대한 부정적 인식은 복지제도를 이용하는 사람에 대한 사회적 평가와 관련된다. 특히 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도는 소득과 재산을 기준으로 수급 자격을 판단하므로 수급자는 제도 이용 과정에서 자신의 빈곤 상태와 생활 조건을 드러내야 한다. 이러한 과정에서 복지 수급자는 사회권을 행사하는 사람으로 인식되기보다 국가의 도움에 의존하는 사람으로 평가될 수 있다. 사회적 평가는 수급자에 대한 부정적 고정관념과 낙인으로 이어질 수 있다.

낙인은 단순한 부정적 감정에 그치지 않고, 사회적 관계 속에서 형성되는 과정으로 이해된다. 낙인은 특정 개인이나 집단에 대한 명명, 고정관념, 분리, 지위 상실, 차별이 권력관계 속에서 함께 발생할 때 나타난다(Link & Phelan, 2001). 이러한 관점에서 복지 수급자에 대한 부정적 인식은 단순한 호오(好惡)의 감정이 아니라, 수급자를 도움에 의존하는 사람, 능력이 부족한 사람, 사회적 부담을 주는 사람으로 분류하고 평가하는 과정과 관련된다.

복지 수급자에 대한 부정적 인식은 복지 낙인 논의와 연결된다. 복지 낙인은 수급자가 급여를 신청하거나 수급하는 과정에서 경험하는 수치심, 굴욕감, 타인의 부정적 평가 등을 포함한다. 공공부조 수급자 낙인은 수급자에게 부과되는 부정적 평가이자, 수급자가 경험하는 부정적 감정으로 이해할 수 있다. 이는 수급자 본인의 수치심, 가족·친구·이웃의 고정관념, 서비스 제공자와의 상호작용에서 발생하는 부정적 경험과 관련된다(김윤민, 2023).

복지 수급 낙인은 제도 이용 여부와 관련될 수 있다(Moffitt, 1983; Friedrichsen et al., 2018; Celhay et al., 2022). 개인은 급여를 통해 경제적 편익을 얻을 수 있더라도, 수급자로 보이는 것에 대한 부담이나 타인의 평가

를 의식해 신청을 회피할 수 있다. 복지급여 신청이 낮은 능력, 근로의지 부족, 타인 의존으로 해석될 수 있다고 인식될 경우, 신청자는 제도 이용을 부담스럽게 받아들일 수 있다. 따라서 낙인은 단순한 감정 문제가 아니라 실제 신청 행동과 연결될 수 있다(Moffitt, 1983; Friedrichsen et al., 2018).

국민기초생활보장제도 비수급 연구에서도 낙인과 심리적 부담은 중요한 원인으로 제시된다. 비수급은 진입, 선택, 신청, 결정 단계에서 발생할 수 있는데, 선택 단계에서는 수급에 대한 낙인과 심리적 부담이 작용할 수 있다(허용창 외, 2020). 이는 제도 정보나 선정 기준 문제뿐 아니라, 수급자가 되는 것에 대한 심리적 거리감이 신청 이전 단계에서 비수급으로 이어질 수 있음을 보여준다.

수급자의 낙인 경험에 관한 질적 연구에서도 기초생활보장 수급자는 수급 사실에 대한 수치심, 타인의 부정적 시선, 낮은 사회적 지위로 인식되는 경험을 하는 것으로 나타났다. 김윤민(2023)은 공공부조 수급자 낙인이 타인과의 상호작용과 사회활동 과정에서 발생하며, 체면과 상호관계성을 중시하고 타인의 평가에 민감한 우리나라 사회에서 더 강하게 작용할 수 있다고 설명한다. 또한 수급자는 일상에서 빈곤하고 가치 낮은 사람으로 평가받는 경험을 할 수 있으며, 이러한 평가를 내면화하기도 한다(김윤민, 2023).

복지 수급자에 대한 부정적 인식은 미신청 비수급을 이해하는 데에도 의미가 있다. 수급 자격이나 경제적 필요가 있더라도, 복지 수급자에 대한 부정적 인식이 강하거나 타인의 시선을 의식할 경우 신청을 회피할 수 있다. 국내 연구에서도 국민기초생활보장제도 미신청 사유 중 남의 도움을 받고 싶지 않은 경우, 타인이 자신의 사정을 아는 것을 원하지 않을 경우가 행정적 부담으로 인한 미신청 사유에 포함되었다(김나연, 2021). 이는 복지 수급에 대한 부정적 인식이 신청 이전 단계의 이탈과 연결될 수 있음을 시사한다.

본 연구에서 활용하는 복지 수급자에 대한 부정적 인식 문항은 신청 과정에서 경험한 낙인감과 수치심을 직접 측정하는 변수는 아니다. 그러나 이 문

항은 복지 수급자에 대한 사회적 고정관념과 부정적 평가가 신청 및 수급 상태별로 어떻게 다르게 나타나는지 살펴보는 데 활용될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 해당 문항을 심리적 비용의 직접 지표로 해석하기보다, 복지 수급 관련 부정적 인식의 분포를 보여주는 태도적 지표로 제한적으로 활용한다.

2) 선별주의적 복지 태도와 복지에 대한 인식

선별주의적 복지 태도는 복지급여를 모든 국민에게 동일하게 제공하기보다, 경제적 어려움이나 욕구가 큰 집단에 우선 제공해야 한다는 인식과 관련된다. 선별주의는 제한된 재원을 필요한 집단에 집중할 수 있다는 장점이 있으나, 수급 대상을 구분하는 과정에서 낙인과 배제 문제를 동반할 수 있다(여유진 외, 2018). 따라서 선별주의적 복지 태도는 복지 확대에 대한 찬반보다, 복지급여의 대상과 범위를 어떻게 설정할 것인가에 관한 인식으로 이해할 수 있다. 복지태도는 개인의 가치관이나 이념뿐 아니라 이해관계와도 관련된다. 여기서 이해관계는 개인이 복지정책을 자신에게 주어지는 이익이나 부담과 연결하여 인식하는 것을 의미한다. 복지태도 연구에서는 성별, 교육수준, 가구소득, 연령, 노동시장 지위, 복지수급 지위 등이 복지태도에 영향을 미칠 수 있는 이해관계 요인으로 논의되어 왔다. 특히 복지수혜자와 복지납세자의 지위는 정책 영역에 따라 달라질 수 있으므로, 복지태도는 고정된 가치관만이 아니라 개인이 어떤 제도와 어떤 방식으로 관련되는가에 따라 다르게 형성될 수 있다(이민호, 2021).

복지인식은 복지제도와 복지정책에 대하여 개인이 가지고 있는 의견, 가치, 사상, 태도 등을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다. 관련 연구에서는 복지인식, 복지의식, 복지태도, 정책선호 등의 용어가 혼용되어 사용되기도 한다. 이민아·신혜리(2021)는 복지인식을 복지제도에 대하여 개인이 가지고 있는 의견, 가치, 사상 등을 포괄하는 개념으로 설명하면서, 복지급여 수급 경험이 사

회구성원의 복지제도에 대한 인식 또는 태도를 형성하는 주요한 조건이 될 수 있음을 제시하였다(이민아·신혜리, 2021).

복지 수급 경험은 이해관계 형성에 중요한 조건이 된다. 실제 급여를 수급한 사람은 제도의 필요성과 효과를 직접 경험하므로 복지정책에 우호적인 태도를 가질 가능성이 있다. 반면 비수급자는 복지급여를 직접 경험하지 않았거나, 제도와 접촉했으나 수급으로 이어지지 않은 경험을 가질 수 있다. 이 경우 복지제도에 대한 인식은 수급자와 다르게 형성될 수 있다. 기존 연구에서도 복지급여 수급 여부와 수혜 경험은 복지태도에 영향을 미치는 요인으로 논의되어 왔다(변영주, 2023; 임혜리·은 석, 2024).

국민기초생활보장제도에서도 수급 지위는 복지인식과 연결될 수 있다. 맞춤형 급여체계 개편 이후 수급 진입 집단과 비수급 지속 집단의 복지인식을 비교한 연구에서는 수급 지위 변화에 따라 복지인식이 다르게 나타날 수 있음을 제시하였다. 이는 수급 경험이 복지태도와 이해관계 형성에 영향을 줄 수 있음을 보여준다(임혜리·은 석, 2024).

이러한 논의는 본 연구의 신청 및 수급 상태 구분과 연결된다. 수급 집단은 실제 급여 수급 경험이 확인되는 집단으로, 국민기초생활보장제도의 필요성과 효과를 직접 경험한 집단이다. 신청 후 비수급 집단은 제도 이용을 시도하였으나 수급으로 이어지지 않은 집단으로, 제도와 접촉한 경험이 있으나 수혜 경험이 없는 집단이다. 미신청 비수급 집단은 신청과 수급 경험이 모두 확인되지 않은 집단으로, 제도와의 직접 접촉이 상대적으로 약한 집단이다. 따라서 세 집단은 모두 저소득층에 속하지만, 복지제도와 맺는 이해관계와 경험의 위치는 다를 수 있다.

본 연구에서 활용하는 선별적 복지 제공에 관한 인식 문항은 이해관계를 직접 측정하는 변수는 아니다. 그러나 이 문항은 복지급여가 누구에게 제공되어야 하는지에 대한 태도를 보여주며, 신청 및 수급 상태에 따라 복지 대상 설정에 관한 인식이 어떻게 다르게 나타나는지 살펴보는 데 활용될 수 있다.

따라서 본 연구에서는 선별주의적 복지 태도를 복지 수급 관련 인식의 한 측면으로 보고, 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급 집단 간 문항별 차이를 탐색적으로 살펴본다.

3) 본 연구에서의 문항별 접근

본 연구는 복지 수급 관련 인식을 단일 태도 척도로 구성하기보다 문항별로 살펴본다. 한국복지패널 제17차 복지인식 부가조사에는 복지 수급자에 대한 부정적 인식, 선별주의적 복지 태도, 빈곤층 지원 축소에 관한 인식을 확인할 수 있는 문항이 포함되어 있다. 그러나 이 문항들은 복지 수급과 관련된 태도를 다루지만, 동일한 개념을 반복 측정하는 문항이라기보다 서로 다른 인식 차원을 반영한다.

첫째, “국민기초생활보장 급여를 받는 빈곤층은 대부분 게으르다”는 문항은 복지 수급자에 대한 부정적 고정관념을 보여준다. 이 문항은 수급자를 개인의 노력 부족이나 도덕적 결함과 연결하여 인식하는지를 확인하는 데 활용된다. 따라서 본 연구에서는 이를 복지 수급자에 대한 부정적 인식 문항으로 해석한다.

둘째, “복지는 전 국민이 아니라 가난한 사람에게만 제한적으로 제공될 필요가 있다”는 문항은 복지급여의 대상 범위에 대한 태도를 보여준다. 이 문항은 복지를 보편적으로 제공해야 한다고 보는지, 아니면 경제적 어려움이 있는 집단에 한정해야 한다고 보는지와 관련된다. 따라서 본 연구에서는 이를 선별주의적 복지 태도 문항으로 해석한다.

셋째, “정부는 빈곤한 사람에게 주는 혜택을 줄여야 한다”는 문항은 빈곤층 지원 축소에 대한 인식을 보여준다. 이 문항은 복지 수급자에 대한 부정적 고정관념이나 선별주의적 태도와 연결될 수 있으나, 보다 직접적으로는 빈곤층에 대한 국가 지원을 줄여야 한다는 인식을 반영한다. 따라서 본 연구에서는

이를 빈곤층 지원 축소 인식 문항으로 구분한다.

이처럼 세 문항은 모두 복지 수급 관련 인식과 연결되지만, 각각 부정적 고정관념, 선별주의적 태도, 지원 축소 인식이라는 서로 다른 측면을 포함한다. 따라서 본 연구는 세 문항을 합산하여 하나의 복지 수급 관련 인식 척도로 구성하지 않고, 신청 및 수급 상태별 문항 평균을 각각 비교한다. 이는 복지 수급 관련 인식이 하나의 방향으로만 나타나지 않을 수 있으며, 집단별로 문항에 따라 다른 양상을 보일 수 있기 때문이다.

또한 본 연구의 문항별 접근은 측정상 한계를 고려한 것이다. 세 문항은 복지 수급 관련 인식을 파악하는 데 유용하지만, 신청자가 실제 신청 과정에서 경험한 낙인감, 수치심, 행정기관과의 상호작용 경험을 직접 측정하는 문항은 아니다. 따라서 본 연구에서는 이 문항들을 심리적 비용의 직접 지표로 해석하지 않고, 복지 수급과 관련된 태도적 요소로 제한적으로 해석한다.

본 연구에서 복지 수급 관련 인식 문항은 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급 집단이 복지 수급자와 빈곤층 지원에 대한 어떠한 인식 차이를 보이는지 탐색하기 위한 분석항목이다. 이러한 문항별 접근은 저소득층 내부에서도 복지 수급에 대한 인식이 동일하지 않으며, 신청 및 수급 상태에 따라 서로 다른 태도적 특성이 나타날 수 있음을 살펴보는 데 의미가 있다.

## 제 4 절 선행연구 검토와 본 연구의 차별성

기존 국민기초생활보장제도 연구는 주로 제도 변화, 수급 효과, 수급동태, 비수급 사각지대 문제를 중심으로 축적되어 왔다. 먼저 제도 변화와 효과를 다룬 연구들은 국민기초생활보장제도가 2000년 시행 이후 최저생활 보장과 빈곤 완화에 어떠한 역할을 해왔는지 분석하였다. 특히 2015년 맞춤형 급여체계 개편 이후 급여별 선정기준이 분리되고 수급자 범위가 확대되면서, 제도의 보장성과 빈곤 감소 효과를 평가하려는 연구가 이루어졌다(이태진 외, 2020; 임완섭 외, 2023). 이러한 연구들은 국민기초생활보장제도의 제도적 변화와 정책 효과를 이해하는 데 중요한 근거를 제공한다.

또 다른 연구 흐름은 수급동태와 탈수급에 관한 것이다. 이들 연구는 수급자가 얼마나 오래 수급을 지속하는지, 어떤 조건에서 수급을 중단하거나 탈수급을 하는지를 분석하였다. 최근에는 행정데이터를 활용하여 생계급여 수급자의 진입, 중지, 재진입 등 수급 상태 변화를 보다 정교하게 파악하려는 시도도 이루어지고 있다(노대명·원일, 2011; 한은희·박형존·김민우, 2024). 이러한 연구들은 수급 이후의 변화 과정을 설명하는 데 강점이 있으나, 신청 이전 단계에서 제도에 진입하지 못한 비수급 상태를 충분히 설명하는 데에는 한계가 있다.

비수급과 복지 사각지대에 관한 연구들은 국민기초생활보장제도의 대상자임에도 급여를 받지 못하는 집단에 주목하였다. 이들 연구는 부양의무자 기준, 소득인정액 산정, 재산의 소득환산 방식, 가족주의적 보장 원칙 등이 비수급을 발생시키는 제도적 요인임을 설명하였다(한은희 외, 2020; 김수정, 2024). 또한 비수급을 단순한 결과가 아니라 진입, 선택, 신청, 결정 단계에서 발생하는 과정으로 이해해야 한다는 논의도 제시되었다(허용창 외, 2020). 이는 비수급 상태가 개인의 신청 의지 부족만으로 설명되기 어렵고, 제도 정보, 행정절차, 선정기준, 심리적 부담이 결합 된 결과일 수 있음을 보여준다.

행정적 부담 연구는 수급 문제를 이해하는 데 중요한 이론적 틀을 제공한다. 행정적 부담은 학습비용, 준수비용, 심리적 비용으로 구성되며, 복지제도 이용 과정에서 개인이 경험하는 정보 이해, 절차 이행, 심리적 부담을 설명한다(Moynihan et al., 2015). 국내에서도 국민기초생활보장제도 미신청 사유를 행정적 부담의 관점에서 분석한 연구가 이루어졌다. 김나연(2021)은 신청 방법을 알지 못하거나, 절차와 서류가 복잡하거나, 타인의 시선이 부담스러워 신청하지 않는 경우를 행정적 부담으로 인한 미신청으로 보았다. 이는 미신청 비수급을 제도 접근 과정의 문제로 이해할 수 있게 한다.

복지 수급 관련 인식과 낙인에 관한 연구도 본 연구와 관련된다. 복지 수급자는 공공부조를 받는 과정에서 수치심, 타인의 부정적 시선, 낮은 사회적 지위로 인식되는 경험을 할 수 있다(김윤민, 2023). 또한 복지태도 연구에서는 개인의 가치관뿐 아니라 복지 수급 경험, 소득, 노동시장 지위 등 이해관계가 복지정책에 대한 태도와 연결될 수 있음을 설명한다(이민호, 2021; 변영주, 2023). 국민기초생활보장제도 수급 경험 역시 복지인식 형성에 영향을 줄 수 있으며, 수급 집단과 비수급 집단의 복지태도가 다르게 나타날 가능성이 있다(임혜리·은 석, 2024).

디지털 정보 접근과 복지 사각지대 발굴에 관한 연구들은 제도 이용에서 정보 접근 조건의 중요성을 보여준다. 최근 복지 정보와 신청 절차가 온라인 채널을 통해 제공되는 비중이 커지면서, 인터넷 이용 여부와 디지털 역량은 제도 정보 접근의 기초 조건으로 논의될 수 있다. 다만 인터넷 이용 여부만으로 디지털 역량 전체를 설명하기는 어렵고, 특히 고령층과 저소득층에서 정보 검색 능력, 행정 사이트 이용 경험, 디지털 조력 여부 등에 따라 실제 접근성이 달라질 수 있다(김유나·변은지, 2021; 박소영·박창희, 2023; 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2022; 김윤영, 2026). 또한 복지 사각지대 발굴관리시스템 관련 연구들은 신청자를 기다리는 방식만으로는 미신청 비수급 집단을 충분히 포착하기 어렵다는 점을 보여준다(김정현·한은희, 2021; 최

정은 외, 2022; 윤성원, 2023).

선행연구를 살펴보면, 기존 연구들은 국민기초생활보장제도의 제도 변화, 수급효과, 수급동태, 비수급 원인, 행정적 부담, 복지 낙인과 인식에 논의를 제공하였다. 그러나 많은 연구는 수급과 비수급을 이분법적으로 구분하거나, 수급 이후의 탈수급과 수급동태에 초점을 두었다. 반면 저소득층 내부에서 비수급 상태가 신청 후 비수급과 미신청 비수급으로 어떻게 분화되는지, 그리고 이들 집단이 교육수준, 인터넷 이용 여부, 복지 수급 관련 인식에서 어떠한 차이를 보이는지에 대한 분석은 상대적으로 제한적이었다.

본 연구의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 국민기초생활보장제도의 이용 상태를 단순히 수급과 비수급으로 구분하지 않고, 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급의 세 집단으로 구분한다. 이를 통해 비수급 상태 안에서도 제도와 접촉한 경험이 있는 집단과 신청 이전 단계에 머문 집단을 구별하여 살펴본다.

둘째, 본 연구는 행정적 부담을 직접 측정하지는 않지만, 교육수준과 인터넷 이용 여부를 활용하여 제도 정보 이해와 정보 접근 조건을 탐색적으로 살펴본다. 교육수준은 학습비용과 관련될 수 있는 기초적 인적 자원으로, 인터넷 이용 여부는 디지털 정보 접근 환경을 보여주는 보조적 지표로 활용된다. 이는 국민기초생활보장제도 신청 및 수급 상태별로 저소득층 내부의 기초 조건이 어떻게 분포하는지를 확인하려는 시도이다.

셋째, 본 연구는 복지 수급 관련 인식을 단일 척도로 합산하지 않고 문항별로 분석한다. 복지 수급자에 대한 부정적 인식, 선별주의적 복지 태도, 빈곤층 지원 축소 인식은 모두 복지 수급 관련 태도와 연결되지만, 서로 다른 인식 차원을 반영한다. 따라서 문항별 접근은 집단별 인식 차이가 하나의 방향으로만 나타나지 않을 가능성을 살펴보는 데 적절하다.

넷째, 본 연구는 한국복지패널 제17차 자료를 활용하여 저소득층 내부의 신청 및 수급 상태 분화를 기술적으로 제시한다. 본 연구의 목적은 특정 요인의

인과적 효과를 검증하는 것이 아니라, 저소득층 내부에서 국민기초생활보장제도 접근 결과가 어떻게 분화되어 나타나는지를 탐색적으로 확인하는 데 있다. 따라서 본 연구는 기존 수급 효과 연구나 수급동태 연구와 달리, 신청 이전 단계의 미신청 비수급과 신청 이후 선정 과정의 신청 후 비수급을 함께 고려한다는 점에서 의의가 있다.

HANSUNG UNIVERSITY

# 제 3 장 연구방법

## 제 1 절 연구문제와 분석의 틀

1) 연구 문제

본 연구는 저소득층의 국민기초생활보장제도 이용 경험이 단순히 수급과 비수급으로 나뉘지 않는다는 문제의식에서 출발하였다. 복지 접근 실패는 신청 이후의 탈락뿐만 아니라 신청 이전 단계에서의 정보 부족, 심리적 장벽 등으로 인한 이탈을 모두 포함하는 과정적 문제이기 때문이다.

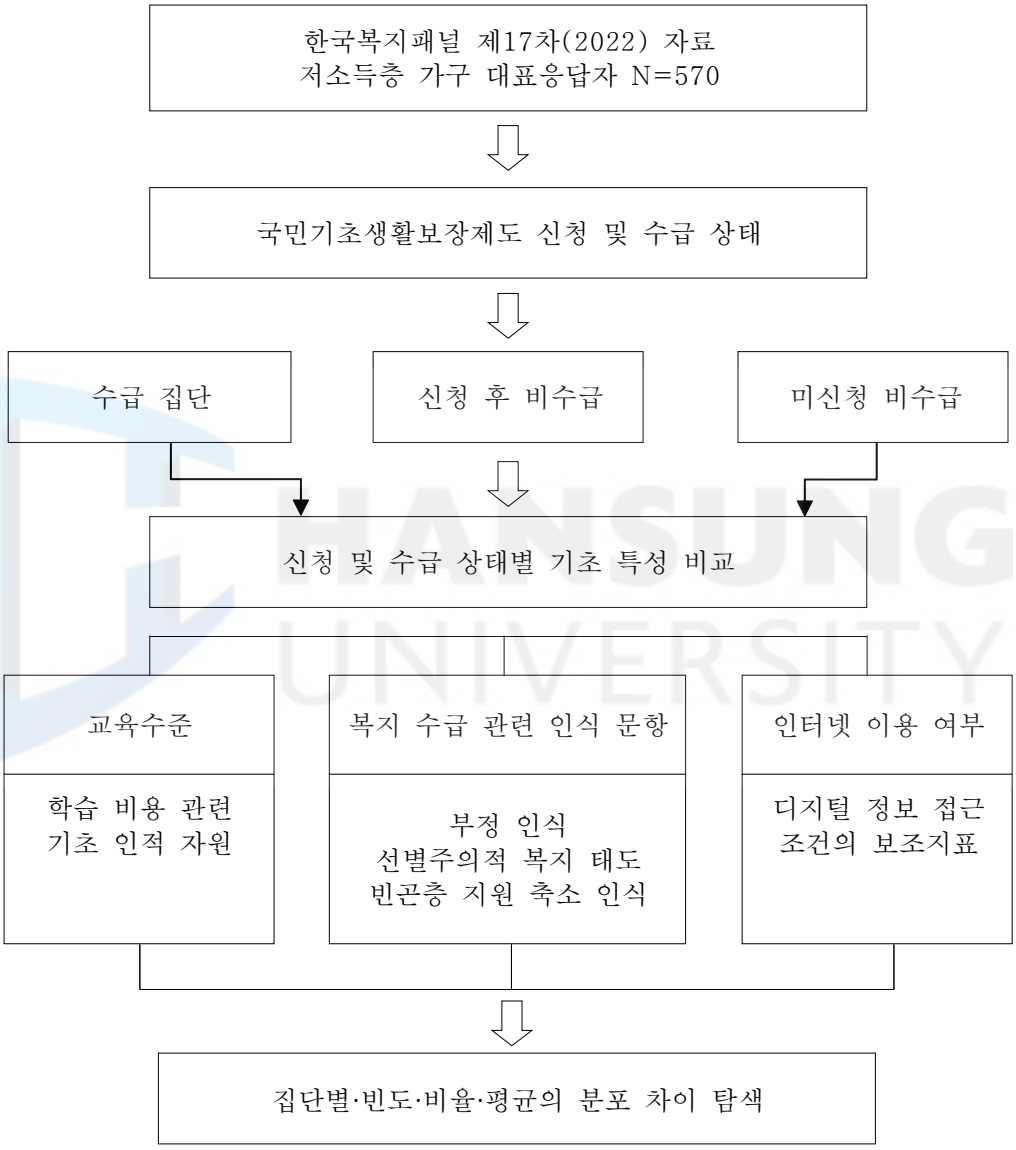
다만, 본 연구에서 활용한 한국복지패널 제17차 자료의 특성상 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 통계적 일반화를 하기에 제한적이며, 복지 인식 관련 문항의 신뢰도 또한 단일 척도로 사용하기에 충분하지 않다는 한계가 존재한다. 이에 따라 본 연구는 특정 변수 간의 인과적 영향력을 검증하려는 가설 설정 방식을 지양하고, 저소득층 내부에서 분화되는 복지제도 이용 상태의 분포와 집단 간의 기초 특성 차이를 있는 그대로 기술적으로 살펴보는 탐색적 연구를 수행하고자 한다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 설정한 구체적인 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1. 한국복지패널 제17차 자료를 바탕으로 저소득층의 국민기초생활보장제도 이용 경험은 어떻게 범주화될 수 있으며, 수급 집단, 신청 후 비수급 집단, 미신청 비수급 집단의 분포는 어떠한가?

연구문제 2. 범주화된 각 집단은 교육수준, 복지 수급 관련 인식 문항, 인터넷 이용 여부에서 어떠한 기술적 분포 차이를 보이는가?

2) 연구 모형

<그림 3-1> 연구 모형




본 연구의 연구 모형은 <그림 3-1>과 같다. 본 연구는 한국복지패널 제17차 자료를 활용하여 저소득층 가구 대표응답자를 분석 대상으로 설정하고,

국민기초생활보장제도 신청 및 수급 상태를 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급의 세 집단으로 구분하였다. 이후 각 집단의 교육수준, 복지 수급 관련 인식 문항, 인터넷 이용 여부를 비교하여 저소득층 내부에서 신청 및 수급 상태별 기초 특성이 어떻게 분포하는지를 탐색적으로 확인하였다. 따라서 본 연구의 분석틀은 변수 간 인과관계를 검증하기 위한 연구모형이 아니라, 집단별 분포 차이를 살펴보기 위한 탐색적 분석틀이다. 이러한 분석틀은 분석대상 설정, 신청 및 수급 상태의 범주화, 분석항목의 구성, 집단별 분포 비교의 순서로 이루어진다.

분석단위는 가구 대표응답자 1인으로 설정하였다. 한국복지패널의 국민기초생활보장 관련 문항은 가구 단위로 조사되는 반면, 복지 수급 관련 인식 문항은 개인 단위로 조사되므로 두 정보를 일관된 단위로 결합할 필요가 있다. 이에 따라 복지인식 부가조사에 응답한 성인 가구주를 우선 선택하고, 가구주 응답이 없는 경우 배우자 응답을 대체 대표응답자로 사용하였다. 이후 대표응답자가 속한 가구의 신청·선정·수급 정보를 결합하여, 개인이 속한 가구의 신청 및 수급 상태를 파악하는 방식으로 분석하였다.

분석대상의 범주화는 연구의 출발점이 되는 분류 기준이다. 저소득층 가구의 국민기초생활보장제도 이용 경험은 신청 여부와 수급 여부의 결합을 통해 수급 집단, 신청 후 비수급 집단, 미신청 비수급 집단의 세 범주로 구분된다. 이 가운데 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 8명에 불과하여 독립된 집단으로서 안정적인 통계적 추정이나 일반화에 한계가 있다. 따라서 세 집단의 분포를 모두 제시하되, 신청 후 비수급 집단을 수급 집단 및 미신청 비수급 집단과 동일한 수준의 검증 대상으로 다루지 않는다. 대신 해당 집단은 복지 사각지대가 단일한 비수급 상태가 아니라 내부적으로 분화될 수 있음을 보여주는 제한적 관찰 범주로 위치시키고, 해석의 중심은 상대적으로 사례의 수가 확보된 수급 집단과 미신청 비수급 집단의 비교에 둔다.

분석항목은 자료의 한계를 고려하여 주요 항목과 보조 항목으로 구분하였다.

주요 항목에는 교육수준과 복지 수급 관련 인식 문항을 포함하였고, 보조 항목에는 인터넷 이용 여부를 포함하였다. 교육수준은 제도 정보 이해와 관련된 인적 자원의 측면에서, 복지 수급 관련 인식 문항은 제도 수급에 관한 태도 측면에서, 인터넷 이용 여부는 기초적 디지털 정보 접근 조건의 측면에서 검토하였다. 특히, 인터넷 이용 여부는 단일 문항으로 측정되어 디지털 정보 접근의 다차원성을 충분히 포착하지 못하므로, 결과 해석에서는 보조적 위치에 두었다. 이와 함께 인구사회적 특성 및 가구 특성은 일반적 특성 항목으로 제시하였다. 이러한 항목 간 위계는 자료의 측정 한계를 결과 해석 단계까지 일관되게 반영하기 위한 설계상의 결정이다.

분석은 두 단계로 수행하였다. 먼저 분석대상을 선별하고 주요 항목의 분포를 기술통계로 확인하였다. 다음으로 신청 및 수급 상태에 따라 구분된 세 집단 간 기초 특성 차이를 교차분석, Kruskal–Wallis 검정 등을 활용하여 비교하였다. 다만 사례 수가 작은 신청 후 비수급 집단에 대해서는 통계적 유의성 자체를 강조하기보다 분포와 경향을 확인하는 수준에서 결과를 제시하였다. 이러한 분석 절차는 결과의 분포 자체를 드러내는 데 일차적 목적을 두며, 인과적 결론을 도출하기보다 후속 연구의 출발점이 될 수 있는 기술적 단서를 제시하는 데 초점을 둔다.

## 제 2 절 연구 자료 및 분석대상

1) 연구 자료

본 연구는 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소가 공동으로 수행한 한국복지패널조사(Korea Welfare Panel Study: KOWEPS) 제17차(2022년) 자료를 활용하였다(정은희 외, 2022). 제17차 조사는 총 7,865가구를 대상으로 2022년 3월부터 7월까지 실시되었으며, 가구 및 가구원 특성과 소득, 복지 관련 항목은 조사표에서 제시한 유량항목은 2021년 1년 동안의 경험을, 저량항목은 2021년 12월 31일 시점을 기준으로 조사되었다. 한국복지패널은 가구의 경제적 생활실태, 복지욕구, 사회보장 수급 경험, 가구원 특성 등을 포괄적으로 조사하는 국가 승인 통계자료이다. 본 연구는 제17차 단일 차수 자료를 활용한 횡단자료 분석으로, 특정 시점에서 저소득층의 국민기초생활보장제도 이용 상태가 어떻게 분화되어 있는지를 탐색적으로 살펴보고자 한다.

제17차 자료를 활용한 이유는 국민기초생활보장제도 신청 여부, 신청 결과, 수급 경험과 관련된 문항을 통해 저소득층의 제도 이용 상태를 수급 집단, 신청 후 비수급 집단, 미신청 비수급 집단으로 조작적으로 구분할 수 있기 때문이다. 또한 교육수준, 인터넷 이용 여부, 복지 수급 관련 인식 문항 등 본 연구의 주요 분석항목을 함께 확인할 수 있어 집단 간 기초 특성 차이를 비교하는 데 적절하다.

다만 본 연구는 단일 차수의 횡단자료를 활용하므로 시간에 따른 변화나 인과적 관계를 분석하는 데 한계가 있다. 행정적 부담, 심리적 장벽, 디지털 정보 접근과 같은 개념을 직접적으로 측정한 항목이 충분하지 않아 일부 변수는 제한된 문항을 통해 간접적으로 파악하였다. 따라서 본 연구는 자료의 한계 안에서 저소득층의 제도 이용 상태를 구분하고, 각 집단의 기초 특성을

탐색적으로 분석하고자 한다.

2) 분석단위와 대표응답자 설정

본 연구의 분석단위는 가구 대표응답자 1인이다. 이는 국민기초생활보장제도 신청 여부, 신청 결과, 수급 경험과 관련된 문항이 가구 단위로 조사되는 반면, 교육수준, 복지 수급 관련 인식 문항, 인터넷 이용 여부는 개인 단위로 조사된다는 자료 구조를 고려하였다. 가구 단위 정보와 개인 단위 정보를 일관된 분석단위로 결합하기 위해 가구 내 대표응답자를 설정하였다.

대표응답자는 복지인식 부가조사에 응답한 성인 가구주로 우선적으로 선정하였다. 다만 가구주의 응답이 없거나 결측인 경우에는 배우자 응답을 대체 대표응답자로 활용하였다. 대표응답자의 교육수준, 인터넷 이용 여부, 복지 수급 관련 인식 문항을 개인 특성으로 사용하고, 해당 응답자가 속한 가구의 국민기초생활보장제도 신청·선정·수급 정보를 결합하여 분석자료를 구성하였다.

이와 같은 분석단위 설정은 가구 단위의 제도 이용 상태와 개인 단위의 특성을 연결하여 살펴볼 수 있다는 장점을 가진다. 다만 이는 대표응답자 개인의 독립적인 신청 경험이나 인식을 직접 분석하는 것이 아니라, 그가 속한 가구의 신청 및 수급 상태를 중심으로 해석하는 방식이라는 한계를 가진다. 따라서 본 연구에서는 교육수준, 인터넷 이용 여부, 복지 수급 관련 인식 문항은 대표응답자의 개인 특성으로 이해하되, 국민기초생활보장제도 이용 상태는 해당 응답자가 속한 가구의 특성으로 해석하고자 한다.

3) 분석대상의 단계적 선별 절차

본 연구의 분석대상은 한국복지패널 제17차 자료를 바탕으로 단계적으로 선별하였다. 분석대상의 선정 절차는 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 분석대상의 단계적 선별 절차

| 단계 | 선별 내용 | 비고 |
|---|---|---|
| 1단계 | 제17차 복지인식 부가조사 완료 사례 추출 | 부가조사 응답 완료 사례에 한정 |
| 2단계 | 저소득층 가구에 속한 사례 선별 | 저소득층 가구 기준 적용 |
| 3단계 | 동일 가구 내 대표응답자 1인 확정 | 가구주 우선, 가구주 응답이 없을 경우 배우자 응답 활용 |
| 4단계 | 대표응답자의 개인 특성과 가구의 신청·선정·수급 정보 결합 | 최종 분석자료 구성(N = 570) |
| 5단계 | 신청 및 수급 상태의 조작적 범주 구성 | 현재 연도 신청·수급 문항과 보조 문항을 함께 확인하여 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급으로 분류 |

**자료.** 한국복지패널 제17차(2022) 자료를 바탕으로 작성함.

먼저 복지인식 부가조사 완료 사례를 추출하였다. 다음으로 이들 가운데 저소득층 가구에 속한 사례만 선별하였다. 이후 동일 가구 내 복수의 복지인식 응답자가 존재하는 경우에는 가구주를 우선 선정하고, 가구주 응답이 없는 경우에는 배우자 응답을 대표응답자로 선정하여 가구당 1명의 사례만 남겼다. 이 과정을 거쳐 확정된 대표응답자 기초표본은 총 570명이었다.

최종 분석자료는 대표응답자의 개인 특성과 대표응답자가 속한 가구의 국민기초생활보장제도 신청·선정·수급 정보를 결합하여 구성하였다. 이때 국민기초생활보장제도 이용 상태는 단순한 신청 여부뿐 아니라 실제 수급경험을 함께 고려하여 구분하였다. 이에 따라 신청 결과상 탈락으로 응답하였더라도 동일 연도에 수급경험이 확인된 소수 사례는 실제 수급경험을 우선하는 기준에 따라 수급 집단으로 분류하였다. 이러한 절차는 저소득층 내부에서 나타나는 국민기초생활보장제도 이용 상태를 구분하여 파악하고, 가구 단위의 제도 이용

정보와 개인 단위의 특성을 일관된 분석틀 안에서 결합하기 위한 것이다.

HANSUNG UNIVERSITY

## 제 3 절 변수의 구성 및 측정

1) 국민기초생활보장제도 이용 상태의 범주화

본 연구는 국민기초생활보장제도 이용 상태를 단일한 수급 여부로 보지 않고, 신청 여부와 실제 수급 경험을 함께 고려하여 세 범주로 구분하였다. 국민기초생활보장제도 신청 및 수급 상태는 2021년 1년간 국민기초생활보장급여 신청 여부와 수급 경험 문항을 기준으로 구성하였다. 다만 해당 문항이 결측인 일부 사례는 가구 생성 이후 2021년 12월 31일까지의 신청 여부와 수급 경험 문항을 보조적으로 확인하여 분류하였다.

구체적으로 수급 집단은 실제 급여 수급 경험이 확인되는 집단이다. 신청 후 비수급 집단은 급여 신청 경험은 있으나 같은 기간 수급 경험이 확인되지 않는 집단이다. 미신청 비수급 집단은 신청 경험과 수급 경험이 모두 확인되지 않은 집단으로 구성하였다. 이러한 범주화는 저소득층 내부에서도 국민기초생활보장제도 이용 상태가 단일하지 않으며, 신청 이전 단계와 신청 이후 선정 과정에서 비수급 상태가 다르게 나타날 수 있다는 점을 반영한 것이다. 한국복지패널 제17차 자료는 가구용, 가구원용, 복지인식 부가조사로 구성되어 있으며, 가구용 조사표에는 국민기초생활보장 관련 문항이 포함되어 있어 본 연구는 이 문항들을 활용하여 세 집단으로 범주화하였다. 세 집단의 분포는 수급 141명(24.7%), 신청 후 비수급 8명(1.4%), 미신청 비수급 421명(73.9%)으로 나타났다.

다만 신청 후 비수급 집단은 행정기관의 공식적인 부적합 사유나 탈락 사유를 직접 확인한 집단은 아니다. 본 연구에서는 신청 후 비수급은 한국복지패널 자료에서 신청 경험은 확인되지만 수급 경험이 확인되지 않은 사례를 의미한다. 따라서 이 집단은 행정적 탈락 원인을 분석하기 위한 범주라기보다, 신청 이후 수급으로 이어지지 않은 상태를 탐색적으로 살펴보기 위한 조

작적 범주로 이해할 필요가 있다.

2) 주요 분석항목

본 연구의 주요 분석항목은 교육수준, 복지 수급 관련 인식 문항, 인터넷 이용 여부로 구성하였다. 각 항목은 한국복지패널 제17차 자료에서 확인 가능한 변수 가운데 저소득층의 국민기초생활보장제도 이용 상태와 관련된 기초적 특성을 보여줄 수 있는 항목을 중심으로 선정하였다. 다만 본 연구는 행정적 부담, 복지 수급 관련 인식, 디지털 정보 접근을 직접 측정하는 완결된 측정도구를 사용하는 것이 아니라, 자료에서 확인 가능한 제한된 문항을 활용하여 관련 특성을 간접적으로 파악한다는 점에서 해석에 주의를 요한다. 본 연구에서 활용한 항목은 가구용 조사표의 교육수준과 학업상태, 복지인식 부가조사의 복지 수급 관련 인식 문항, 그리고 가구원용 조사표의 인터넷 이용 여부로 구성된다.

교육수준은 가구원 일반사항의 교육정도 변수와 학적상태 변수를 함께 활용하여 파악하였다. 본 연구에서는 교육단계와 졸업 여부를 함께 고려하여 최종 이수 교육수준이 반영되도록 재구성하였다. 졸업 또는 수료는 해당 교육단계를 이수한 것으로 보았고, 재학·휴학·중퇴는 이전 교육단계로 조정하였다. 이에 따라 교육수준은 무학·미취학, 초졸, 중졸, 고졸, 전문대 이상의 5범주로 구성하였다. 전체 분포는 무학·미취학 110명(19.3%), 초졸 183명(32.1%), 중졸 122명(21.4%), 고졸 103명(18.1%), 전문대 이상 52명(9.1%)으로 나타났다. 그러나 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 매우 적어 5범주를 그대로 적용할 경우 일부 셀의 기대빈도가 충분하지 않은 문제가 확인되었다. 실제로 교육수준 5범주와 신청 및 수급 상태의 교차분석에서는 기대빈도 5 미만 셀이 33.3%로 나타났다. 이에 본 연구에서는 교육수준의 세부 분포는 5범주로 제시하되, 집단 간 비교에서는 해석의 안정성을 고려하여 중졸 이하, 고졸, 전

문대 이상의 3범주로 재분류하였다. 교육수준은 행정적 부담 전체를 직접 측정하는 변수라기보다, 제도 정보 이해와 관련된 학습비용 차원을 간접적으로 보여주는 제한적 지표로 해석하였다.

복지 수급 관련 인식은 복지인식 부가조사의 세 문항을 활용하여 살펴보았다. 사용한 문항은 “국민기초생활보장 급여를 받는 빈곤층은 대부분 게으르다”, “복지는 전 국민이 아니라 가난한 사람에게만 제한적으로 제공될 필요가 있다”, “정부는 빈곤한 사람에게 주는 혜택을 줄여야 한다”이다. 본 연구에서는 값이 높을수록 복지 수급에 대한 부정적 인식과 선별적 태도가 강한 방향이 되도록 역코딩하여 사용하였으며, 세 번째 문항의 ‘선택할 수 없음’ 응답은 결측으로 처리하였다. 이 세 문항은 모두 복지 수급과 관련된 태도를 다루지만, 앞서 살펴본 바와 같이 각각 복지 수급자에 대한 부정적 고정관념, 선별주의적 복지 태도, 빈곤층 지원 축소 인식이라는 서로 다른 차원을 반영한다. 따라서 본 연구에서는 세 문항을 하나의 합산척도로 구성하지 않고, 문항별 응답 특성을 중심으로 집단 간 차이를 기술적으로 살펴보았다.

인터넷 이용 여부는 대표응답자의 최근 1주일간 인터넷 이용 여부를 활용하여 파악하였다. 본 연구에서는 이를 제도 이용과 관련된 기초적 디지털 정보 접근 수준을 보여주는 보조적 항목으로 간주하고, “최근 1주일간 인터넷을 이용하셨습니까?”라는 문항을 바탕으로 인터넷 이용 경험이 있는 경우 1로, 없는 경우 0으로 재코딩하여 분석하였다. 인터넷 이용 여부는 제도 정보 탐색, 온라인 안내 접근, 비대면 신청 절차에 대한 기초적 접근 가능성을 보여주는 가장 기본적인 지표라는 점에서 선택하였다. 다만 이 변수는 인터넷 이용 여부 전체나 온라인 행정 수행능력을 측정하는 지표는 아니므로, 디지털 정보 접근의 제한적 대리지표로 해석하고자 하였다.

이와 함께 본 연구는 분석대상의 기초적 특성을 함께 살펴보기 위해 성별, 연령, 가구주·배우자 여부 등 일반적 특성 항목을 포함하였다. 이들 항목은 본 연구의 주요 분석항목과 함께 신청 및 수급 상태 세 집단의 기초적 분포

를 파악하는 데 활용하였다. 본 연구의 변수 구성 및 측정 내용은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 변수의 구성 및 측정

| 구분 | 분석항목 | 측정 및 처리 방식 |
|---|---|---|
| 결과 범주 | 신청 및 수급 상태 | 0 = 수급<br>1 = 신청 후 비수급<br>2 = 미신청 비수급 |
| 주요 분석항목 | 교육수준 | 5개 범주로 구성하되, 집단 간 비교에서는 3개 범주로 재분류 |
| 주요 분석항목 | 복지 수급 관련 인식 문항 | 3개 문항, 5점 척도, 역코딩 후 문항별 분석 |
| 보조 분석항목 | 인터넷 이용 여부 | 0 = 이용 안 함<br>1 = 이용함 |
| 일반적 특성 항목 | 성별, 연령, 가구주·배우자 여부 | 기초적 분포 파악용 |

**주.** 복지 수급 관련 인식 문항은 서로 다른 태도 차원을 반영하므로 단일 합산척도로 구성하지 않고 문항별로 분석하였다. 교육수준은 무학·미취학, 초졸, 중졸, 고졸, 전문대 이상의 5개 범주로 구성하되, 집단 간 비교에서는 셀 희소성을 고려하여 3개 범주로 재분류하였다.
**자료.** 한국복지패널 제17차(2022) 자료를 바탕으로 작성함.

## 제 4 절 분석방법 및 절차

### 1) 기술통계 및 집단 간 비교 분석

본 연구의 자료처리 및 통계분석은 PASW Statistics 18.0(IBM SPSS, 2009)을 활용하여 수행하였다. 분석대상은 한국복지패널 제17차 자료에서 선별한 대표응답자 기초표본 570명이며, 분석 결과는 가중치를 적용하지 않은 실제 사례 수를 기준으로 제시하였다. 본 연구는 저소득층의 국민기초생활보장제도 신청 및 수급 상태를 범주화하고, 각 집단의 기초적 특성 분포를 탐색적으로 확인하는 데 목적이 있다.

분석은 먼저 최종 분석대상의 기초 분포를 확인하는 방식으로 진행하였다. 신청 및 수급 상태는 수급 집단, 신청 후 비수급 집단, 미신청 비수급 집단의 세 범주로 제시하였으며, 교육수준, 인터넷 이용 여부, 일반적 특성 항목은 빈도와 백분율을 중심으로 살펴보았다. 복지 수급 관련 인식 문항은 3절에서 검토한 바와 같이 단일 합산 척도로 구성하지 않고, 각 문항이 포착하는 태도 차이를 개별적으로 살펴보기 위해 문항별 응답분포와 평균, 표준편차를 확인하였다.

다음으로 신청 및 수급 상태에 따라 구분된 세 집단 간 기초 특성 차이를 비교하였다. 교육수준, 인터넷 이용 여부, 성별, 가구주·배우자 여부와 같은 범주형 항목은 교차분석을 통해 집단별 빈도와 백분율을 제시하고, 집단 간 차이를 보조적으로 확인하기 위해 카이제곱 검정을 실시하였다. 다만 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 적어 일부 셀의 기대빈도가 낮게 나타날 수 있으므로, 교육수준과 인터넷 이용 여부 분석에서는 Fisher–Freeman–Halton 정확검정을 추가로 확인하였다. 정확검정 결과는 카이제곱 검정 조건을 보완하기 위한 참고값으로 제시하였다.

교육수준은 원자료의 분포를 고려하여 5개 범주로 구성하였으나, 집단 간

비교에서는 셀 희소성을 줄이기 위해 3개 범주로 재분류하여 활용하였다. 복지 수급 관련 인식 문항은 문항별 평균을 중심으로 집단 간 차이를 살펴보았다. 이때 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 적고 집단 간 사례 수가 불균형한 점을 고려하여, Kruskal-Wallis 비모수 검정을 활용하였다.

본 연구는 특정 요인의 인과적 효과를 검증하기보다, 신청 및 수급 상태별 기초 특성이 어떻게 분포하는지를 탐색적으로 확인하는 데 초점을 둔다. 따라서 통계적 유의성 검정 결과는 보조적으로 제시하며, 결과 해석은 주로 집단별 빈도, 비율, 평균의 분포 차이를 중심으로 제한적으로 이루어진다.

2) 분석상의 한계와 탐색적 해석의 의미

다만 본 연구는 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 8명으로 매우 적고, 수급 집단과 미신청 비수급 집단에 비해 집단 간 사례 수가 크게 불균등하다는 한계를 가진다. 또한 일부 교차표에서는 기대빈도 5 미만의 셀이 발생할 수 있으므로, 통계적 유의성 자체보다는 집단별 분포와 경향을 중심으로 결과를 해석할 필요가 있다. 따라서 본 연구의 분석 결과는 특정 요인의 영향력을 검증하는 근거라기보다, 저소득층 내부에서 신청 및 수급 상태가 어떻게 분화되어 나타나는지, 그리고 각 집단이 관찰 가능한 기초 특성에서 어떠한 차이를 보이는지를 탐색적으로 제시하는 데 의미가 있다.

# 제 4 장 분석 결과

본 장에서는 한국복지패널 제17차 자료를 활용하여 저소득층의 국민기초생활보장제도 신청 및 수급 상태와 집단별 기초 특성을 분석한 결과를 제시한다. 앞 장에서 설정한 분석의 틀에 따라 최종 분석 대상의 일반적 특성과 신청 및 수급 상태의 분포를 확인하고, 수급 집단, 신청 후 비수급 집단, 미신청 비수급 집단 간 교육수준, 복지 수급 관련 인식 문항, 인터넷 이용 여부의 차이를 탐색적으로 살펴본다. 마지막으로 주요 분석 결과를 요약하고, 해석상 유의점을 정리한다.

본 연구는 사례 수와 측정 변수의 한계를 고려하여 통계적 유의성 자체보다는 집단별 분포와 경향을 중심으로 결과를 해석한다. 특히 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 8명에 불과하므로, 해당 집단의 결과는 독립적 집단 특성을 일반화하기보다 저소득층 내부에서 관찰되는 제도 이용 상태의 한 유형으로 제한적으로 이해할 필요가 있다.

## 제 1 절 분석대상과 신청 및 수급 상태의 분포

본 절에서는 최종 분석 대상의 일반적 특성을 살펴보고, 국민기초생활보장제도 신청 및 수급 상태의 분포를 제시한다. 본 연구의 최종 분석대상은 한국복지패널 제17차 자료 중 복지인식 부가조사 완료 사례에서 저소득층 가구에 속한 대표응답자 570명이다. 이들은 가구단위의 신청·선정·수급 정보와 개인단위의 교육수준, 복지 수급 관련 인식, 인터넷 이용 여부를 결합하여 구성한 분석자료에 포함된 사례이다.

분석대상의 일반적 특성은 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 분석대상의 일반적 특성

| 구분 | 범주 | 빈도(명) | 비율(%) |
|---|---|---|---|
| 성별 | 남성 | 224 | 39.3 |
| | 여성 | 346 | 60.7 |
| 대표응답자 지위 | 가구주 | 496 | 87.0 |
| | 배우자 | 74 | 13.0 |
| 합계 | | 570 | 100.0 |

**주.** 분석대상의 평균 연령은 69.75세이며, 표준편차는 10.57, 연령 범위는 21세에서 80세 이다.
**자료.** 한국복지패널 제17차(2022) 자료를 바탕으로 작성함.

분석대상의 일반적 특성을 살펴보면, 성별은 남성 224명(39.3%), 여성 346명(60.7%)으로 여성의 비중이 더 높게 나타났다. 평균 연령은 69.75세로 비교적 고령층에 분포되어 있었으며, 표준편차는 10.57이었다. 이는 한국복지패널 저소득층 표본의 일반적인 연령 구성과도 부합한다. 대표응답자의 지위는 가구주가 496명(87.0%), 배우자가 74명(13.0%)으로 대부분 가구주 응답자로 구성되었다. 이는 본 연구의 분석단위 설정 원칙에 따라 가구주를 우선 선정하고 가구주 응답이 결측인 경우에만 배우자를 대체 대표응답자로 활용한 결과를 반영한다. 이러한 일반적 특성 항목은 주요 분석항목의 해석을 보조하기 위한 것으로, 신청 및 수급 상태 세 집단의 기초적 구성을 파악하는 데 활용하였다.

다음으로 국민기초생활보장제도 신청 및 수급 상태의 분포를 살펴보았다. 본 연구는 저소득층의 제도 이용 상태를 수급 집단, 신청 후 비수급 집단, 미신청 비수급 집단으로 구분하였다. 신청 및 수급 상태의 분포는 <표4-2>와 같다.

<표 4-2> 신청 및 수급 상태의 분포

| 신청 및 수급 상태 | 빈도(N) | 비율(%) |
|---|---|---|
| 수급 | 141 | 24.7 |
| 신청 후 비수급 | 8 | 1.4 |
| 미신청 비수급 | 421 | 73.9 |
| 합계 | 570 | 100.0 |

**자료.** 한국복지패널 제17차(2022) 자료를 바탕으로 작성함.

분석 결과, 수급 집단은 141명(24.7%), 신청 후 비수급 집단은 8명(1.4%), 미신청 비수급 집단은 421명(73.9%)으로 나타났다. 이러한 결과는 분석대상 저소득층 가운데 미신청 비수급 집단이 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 보여준다. 즉, 본 자료에서는 제도 신청 이후 선정되지 못한 집단보다 신청 경험 자체가 관찰되지 않은 비수급 집단이 훨씬 크게 나타났다.

다만 이러한 분포는 신청 이전 단계의 이탈을 직접 관찰한 결과라기보다, 한국복지패널 제17차 자료에서 확인 가능한 신청 여부와 수급 경험을 바탕으로 조작적으로 구분한 결과이다. 따라서 미신청 비수급 집단의 높은 비중은 저소득층 내부에서 비수급 상태가 단일하지 않으며, 신청 경험 여부에 따라 구분하여 살펴볼 필요가 있음을 시사하는 기술적 결과로 이해할 필요가 있다.

한편, 신청 후 비수급 집단은 8명으로, 전체 분석대상 중 1.4%에 불과하였다. 이는 해당 집단을 독립된 통계적 검증 대상으로 다루기 어렵다는 점을 보여준다. 따라서 이후 분석에서는 신청 후 비수급 집단의 분포를 함께 제시한다. 다만 주된 해석은 수급 집단과 미신청 비수급 집단의 비교를 중심으로 하며, 신청 후 비수급 집단은 제도 이용 상태의 분화 가능성을 보여주는 소수 관찰 범주로 제한적으로 다룬다.

## 제 2 절 신청 및 수급 상태별 기초 특성 분포

신청 및 수급 상태에 따라 구분된 세 집단이 교육수준, 복지 수급 관련 인식 문항, 인터넷 이용 여부에서 어떠한 기초적 특성 차이를 보이는지 살펴본다. 본 연구의 목적은 특정 요인의 영향력을 검증하는 것이 아니라, 저소득층 내부에서 신청 및 수급 상태별 특성이 어떻게 분포하는지를 탐색적으로 기술하는 데 있다. 따라서 결과 해석은 통계적 유의성 자체보다 집단별 빈도, 비율, 평균의 차이를 중심으로 이루어진다.

먼저 교육수준의 전체 분포를 살펴보면, 분석대상 570명 중 무학·미취학은 110명(19.3%), 초졸은 183명(32.1%), 중졸은 122명(21.4%), 고졸은 103명(18.1%), 전문대 이상은 52명(9.1%)으로 나타났다. 즉, 분석대상 저소득층 대표응답자의 교육수준은 전반적으로 중졸 이하에 집중되어 있었다.

<표 4-3> 분석대상의 교육수준 분포

| 교육수준 | 빈도(N) | 비율(%) |
|---|---|---|
| 무학·미취학 | 110 | 19.3 |
| 초졸 | 183 | 32.1 |
| 중졸 | 122 | 21.4 |
| 고졸 | 103 | 18.1 |
| 전문대 이상 | 52 | 9.1 |
| 합계 | 570 | 100.0 |

**자료.** 한국복지패널 제17차(2022) 자료를 바탕으로 작성함.

교육수준 5개 범주와 신청 및 수급 상태의 교차분석에서는 일부 셀의 기대빈도가 낮게 나타나, 세분화된 범주를 그대로 활용한 집단 간 비교는 안정적으로 해석하기 어려웠다. 이에 따라 교육수준의 전체 분포를 5개 범주로 제

시하되, 집단 간 비교에서는 셀 희소성을 줄이기 위해 중졸 이하, 고졸, 전문대 이상의 3개 범주로 재분류하여 활용하였다.

3개 범주 기준으로 신청 및 수급 상태별 교육수준을 살펴보면, 수급 집단에서는 중졸 이하가 105명(74.5%), 고졸이 29명(20.6%), 전문대 이상이 7명(5.0%)으로 나타났다. 신청 후 비수급 집단에서는 중졸 이하가 4명(50.0%), 전문대 이상이 2명(25.0%)이었다. 미신청 비수급 집단에서는 중졸 이하가 306명(72.7%), 고졸이 72명(17.1%), 전문대 이상이 43명(10.2%)으로 나타났다.

<표 4-4> 신청 및 수급 상태별 교육수준 분포

| 신청 및 수급 상태 | 중졸 이하 | 고졸 | 전문대 이상 | 합계 |
|---|---|---|---|---|
| 수급 | 105 (74.5) | 29 (20.6) | 7 (5.0) | 141 (100.0) |
| 신청 후 비수급 | 4 (50.0) | 2 (25.0) | 2 (25.0) | 8 (100.0) |
| 미신청 비수급 | 306(72.7) | 72 (17.1) | 43 (10.2) | 421 (100.0) |
| 전체 | 415(72.8) | 103 (18.1) | 52 (9.1) | 570 (100.0) |

**주.** 괄호 안의 값은 각 신청 및 수급 상태 내 비율이다. Pearson $\chi^2 = 6.976$, $p = .137$. 신청 후 비수급 집단 사례 수가 적어 Fisher-Freeman-Halton 정확검정을 보조적으로 확인하였으며, 정확검정 결과도 유의하지 않았다($p = .081$).
**자료.** 한국복지패널 제17차(2022) 자료를 바탕으로 작성함.

교육수준 분포를 보면 세 집단 모두에서 중졸 이하의 비중이 높게 나타났다. 수급 집단과 미신청 비수급 집단 모두 중졸 이하가 70% 이상을 차지하였으며, 전문대 이상 비율은 수급 집단보다 미신청 비수급 집단에서 상대적으로 높게 나타났다. 다만 카이제곱 검정 결과는 통계적으로 유의하지 않았고, 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 적어 보조적으로 확인한

Fisher−Freeman−Halton 정확검정 결과도 유의하지 않았다(p = .081). 따라서 교육수준 결과는 집단 간 차이를 확정적으로 보여주는 결과라기보다, 저소득층 내부의 기초적 인적 자원 분포를 보여주는 탐색적 결과로 이해할 필요가 있다. 후속 연구에서는 교육수준 외의 정보 접근 경로, 제도 인식, 신청 경험 등을 함께 검토할 필요가 있다.

다음으로 복지 수급 관련 인식 문항을 살펴보았다. 세 문항은 각각 복지 수급자에 대한 부정적 고정관념, 선별주의적 태도, 빈곤층 지원 축소에 대한 인식이라는 서로 다른 차원을 반영하므로, 본 연구에서는 이를 하나의 단일 합산 척도로 구성하지 않고 문항별로 분석하였다. 이에 따라 문항별 평균과 표준편차를 중심으로 집단 간 차이를 살펴보았다.

<표 4−5> 신청 및 수급 상태별 복지 수급 관련 인식 문항 비교

| 문항 | 수급 (N=141) | 신청 후 비수급 (N=8) | 미신청 비수급 (N=421) | $\chi^2$ | p |
|---|---|---|---|---|---|
| 기초생활수급자에 대한 인식 | 2.72 (1.08) | 3.50 (1.20) | 3.21 (0.99) | 23.218 | < .001 |
| 선별적 복지 제공에 관한 인식 | 3.66 (0.92) | 3.75 (0.71) | 3.23 (1.05) | 20.622 | < .001 |
| 빈곤층 혜택 축소에 관한 인식 | 2.24 (1.06) | 2.63 (1.06) | 2.69 (1.04) | 22.206 | < .001 |

**주.** 값은 평균(표준편차)이다. 각 문항은 값이 높을수록 해당 인식에 대한 동의 수준이 높도록 역코딩하였다. 검정값은 Kruskal−Wallis 검정 결과이다. 빈곤층 혜택 축소에 관한 인식 문항은 '선택할 수 없음' 응답을 결측 처리하여 유효 사례 수가 수급 140명, 신청 후 비수급 8명, 미신청 비수급 420명이다.

**자료.** 한국복지패널 제17차(2022) 자료를 바탕으로 작성함.

복지 수급 관련 인식 문항을 신청 및 수급 상태별로 살펴본 결과, 세 문항 모두에서 집단별 평균 차이가 관찰되었다. 기초생활수급자에 대한 부정적 인식은 수급 집단에서 2.72로 가장 낮고, 신청 후 비수급 집단에서 3.50으로 가장 높게 나타났다. 이는 실제 수급 집단보다 신청 후 수급으로 이어지지 않은

집단에서 수급자에 대한 부정적 인식이 상대적으로 강하게 나타났음을 보여준다. 선별적 복지 제공에 관한 인식은 신청 후 비수급 집단과 수급 집단에서 상대적으로 높게 나타났으며, 미신청 비수급 집단에서는 이보다 낮은 평균을 보였다. 빈곤층 혜택 축소에 관한 인식은 미신청 비수급 집단에서 2.69로 가장 높고, 수급 집단에서 2.24로 가장 낮게 나타났다. 다만 신청 후 비수급 집단은 사례 수가 8명에 불과하므로, 해당 집단의 평균값은 독립적인 집단 특성으로 일반화하기보다 제한적으로 해석할 필요가 있다.

이러한 결과는 복지 수급 관련 인식이 하나의 동일한 방향으로만 나타나기보다, 문항별로 서로 다른 양상을 보일 수 있음을 보여준다. 특히 수급 집단은 기초생활수급자에 대한 부정적 인식과 빈곤층 혜택 축소에 대한 동의 수준은 상대적으로 낮았으나, 선별적 복지 제공에 관한 인식은 비교적 높게 나타났다. 한편, 신청 후 비수급 집단과 미신청 비수급 집단만을 별도로 비교한 Kruskal-Wallis 검정에서는 세 문항 모두 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않았다(기초생활수급자에 관한 인식 p=.475; 선별적 복지 제공 p=.138; 빈곤층 혜택 축소 p=.907). 이는 세 집단 간 차이가 주로 수급 집단과 비수급 집단의 차이에서 비롯됨을 시사한다.

마지막으로 인터넷 이용 여부를 살펴보았다. 인터넷 이용 여부는 제도 이용과 관련된 기초적 디지털 정보 접근 조건을 보여주는 보조 분석항목으로 활용하였다. 이 변수는 디지털 역량 전체를 측정하는 것은 아니지만, 제도 정보 탐색과 온라인 안내 접근의 최소 조건을 보여준다는 점에서 의미가 있다.

<표 4-6> 신청 및 수급 상태별 인터넷 이용 여부

| 신청 및 수급 상태 | 이용 안 함 | 이용함 | 합계 |
|---|---|---|---|
| 수급 | 93 (66.0) | 48 (34.0) | 141 (100.0) |
| 신청 후 비수급 | 6 (75.0) | 2 (25.0) | 8 (100.0) |
| 미신청 비수급 | 299 (71.0) | 122 (29.0) | 421 (100.0) |
| 전체 | 398 (69.8) | 172 (30.2) | 570 (100.0) |

**주.** 괄호 안의 값은 각 신청 및 수급 상태 내 비율이다. Pearson $\chi^2$ = 1.389, p = .499. Fisher-Freeman-Halton 정확검정 p = .501.
**자료.** 한국복지패널 제17차(2022) 자료를 바탕으로 작성함.

인터넷 이용 여부를 신청 및 수급 상태별로 살펴본 결과, 전체 분석대상 중 인터넷 이용자는 172명(30.2%), 이용하지 않은 응답자는 398명(69.8%)이었다. 집단별로는 수급 집단에서 인터넷 이용자가 48명(34.0%), 미신청 비수급 집단에서 122명(29.0%)으로 나타났다. 본 자료에서는 신청 및 수급 상태별 인터넷 이용 여부에서 뚜렷한 분포 차이가 확인되지는 않았다. 카이제곱 검정과 Fisher-Freeman-Halton 정확검정 결과도 보조적으로 확인하였으나, 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 매우 적어 통계적 비교 결과는 제한적으로 해석할 필요가 있다. 따라서 인터넷 이용 여부는 신청 및 수급 상태의 차이를 직접 설명하는 변수라기보다, 저소득층 내부의 기초적 디지털 정보 접근 조건을 보여주는 보조적 지표로 해석하는 것이 적절하다.

## 제 3 절 주요 분석결과의 종합

본 절에서는 앞서 제시한 분석결과를 종합하여 저소득층의 국민기초생활보장제도 신청 및 수급 상태별 특징과 해석상 유의점을 정리한다. 본 연구의 분석 결과는 특정 요인의 영향력을 검증하기 위한 것이 아니라, 저소득층 내부에서 신청 및 수급 상태가 어떻게 분화되어 나타나는지, 그리고 각 집단이 관찰 가능한 기초 특성에서 어떠한 분포 차이를 보이는지를 탐색적으로 제시하는 데 목적이 있다.

먼저 신청 및 수급 상태의 분포를 살펴보면, 최종 분석대상 570명 중 미신청 비수급 집단이 421명(73.9%)으로 가장 큰 비중을 차지하였다. 수급 집단은 141명(24.7%)이었고, 신청 후 비수급 집단은 8명(1.4%)에 그쳤다. 이는 저소득층 내부의 비수급 상태가 단일하지 않으며, 신청 경험 여부와 실제 수급 여부를 함께 고려하여 구분할 필요가 있음을 보여준다. 다만 미신청 비수급 집단의 높은 비중은 신청 이전 단계의 이탈을 직접 관찰한 결과라기보다, 한국복지패널 자료에서 확인 가능한 신청 여부와 수급경험을 바탕으로 조작적으로 구분한 결과라는 점에서 제한적으로 해석에 주의가 요구된다.

교육수준의 경우, 전체 분석대상에서 중졸 이하의 비중이 높게 나타났다. 신청 및 수급 상태별로 보아도 수급 집단과 미신청 비수급 집단 모두 중졸 이하가 70% 이상을 차지하였다. 그러나 교육수준과 신청 및 수급 상태 간의 교차분석 결과는 통계적으로 유의하지 않았으며, 신청 후 비수급 집단은 사례수가 8명에 불과하였다. 따라서 교육수준 결과는 집단 간 차이를 확정적으로 설명하는 근거라기보다, 저소득층 내부의 기초적 인적 자원 분포를 보여주는 기술적 결과로 해석할 수 있다.

복지 수급 관련 인식 문항에서는 문항별로 서로 다른 양상이 나타났다. 기초생활수급자에 대한 부정적 인식은 신청 후 비수급 집단에서 가장 높게 나타났고, 빈곤층 혜택 축소에 관한 인식은 미신청 비수급 집단에서 상대적으로

높게 나타났다. 반면 선별적 복지 제공에 관한 인식은 수급 집단과 신청 후 비수급 집단에서 높게 나타났다. 따라서 복지 수급 관련 인식은 단일한 척도로 해석하기보다 문항별 차이로 이해할 필요가 있다.

인터넷 이용 여부는 신청 및 수급 상태별로 뚜렷한 차이를 보이지 않았다. 전체 분석대상 중 인터넷을 이용하지 않은 응답자가 398명(69.8%)으로 더 많았고, 카이제곱 검정 결과도 통계적으로 유의하지 않았다. 따라서 인터넷 이용 여부는 신청 및 수급 상태의 차이를 설명하는 요인으로 보기보다, 제도 이용과 관련된 기초적 디지털 정보 접근 조건을 보여주는 보조적 지표로 해석하는 것이 타당하다.

<표 4-7> 주요 분석결과와 유의점

| 분석항목 | 주요 결과 | 해석상 유의점 |
|---|---|---|
| 신청 및 수급 상태 | 미신청 비수급 집단이 421명(73.9%)으로 가장 큰 비중을 차지함 | 신청 이전 단계의 이탈을 직접 관찰한 결과는 아니므로 조작적 범주화 결과로 해석 |
| 신청 후 비수급 집단 | 8명(1.4%)으로 매우 적음 | 독립된 집단 특성으로 일반화하기 어려움 |
| 교육수준 | 전체적으로 중졸 이하 비중이 높음 | 집단 간 차이는 통계적으로 유의하지 않았으며, 기술적 분포로 해석 |
| 복지 수급 관련 인식 문항 | 문항별로 집단 간 평균 차이가 관찰됨 | 서로 다른 인식 차원을 반영하므로 단일 합산 척도로 해석하지 않고 문항별로 분석 |
| 인터넷 이용 여부 | 인터넷을 이용하지 않은 비율이 높고 집단 간 차이는 유의하지 않음 | 디지털 역량 전체가 아니라 기초적 정보 접근 조건으로 제한적 해석 |

**자료.** 한국복지패널 제17차(2022) 자료를 바탕으로 작성함.

이상의 분석결과는 저소득층의 국민기초생활보장제도 이용 상태를 단순히

수급과 비수급으로만 구분하기보다, 신청 경험과 수급 여부를 함께 고려하여 살펴볼 필요가 있음을 보여준다. 특히 미신청 비수급 집단의 규모가 크게 나타났다는 점에서 저소득층 내부에서 제도 이용 상태가 서로 다르게 구성될 수 있음을 시사한다. 그러나 본 연구는 횡단자료를 활용한 탐색적 기술분석이며, 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 매우 적고 일부 분석항목의 측정에도 한계가 있다. 따라서 본 장의 결과는 특정 요인의 인과적 효과를 확인한 결과가 아니라, 후속 연구를 위한 기초적 분석 결과로 이해할 필요가 있다.

HANSUNG UNIVERSITY

# 제 5 장 결론

## 제 1 절 주요 연구결과 요약

본 연구는 저소득층 내부에서 국민기초생활보장제도의 신청 및 수급 상태가 어떻게 분화되어 나타나는지를 살펴보고, 각 집단의 기초적 특성 차이를 탐색적으로 확인하는 데 목적이 있다. 이를 위해 한국복지패널 제17차 자료를 활용하여 저소득층 대표응답자 570명을 분석 대상으로 선정하였고, 국민기초생활보장제도 이용 상태를 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급의 세 집단으로 구분하였다. 또한 교육수준, 복지 수급 관련 인식 문항, 인터넷 이용 여부를 중심으로 집단별 분포 차이를 살펴보았다.

첫째, 저소득층 내부의 신청 및 수급 상태는 세 집단으로 뚜렷하게 구분되었다. 전체 분석대상 570명 중 수급 집단은 141명(24.7%), 신청 후 비수급 집단은 8명(1.4%), 미신청 비수급 집단은 421명(73.9%)으로 나타났다. 특히 미신청 비수급 집단의 비중이 가장 크게 나타났다는 점은 저소득층 내부에서 비수급 상태가 신청 후 선정되지 않은 결과만으로 설명되기 어렵다는 점을 보여준다. 이는 신청 이전 단계에서 제도 정보, 신청 절차, 심리적 부담, 복지 수급 관련 인식 등이 함께 고려될 필요가 있음을 시사한다.

둘째, 교육수준은 전체적으로 낮은 수준에 집중되어 있었다. 전체 분석대상 중 무학·미취학 110명(19.3%), 초졸 183명(32.1%), 중졸 122명(21.4%), 고졸 103명(18.1%), 전문대 이상 52명(9.1%)으로 나타났다. 신청 및 수급 상태별로 보아도 수급 집단과 미신청 비수급 집단 모두 중졸 이하 비중이 70% 이상으로 나타났다. 다만 교육수준과 신청 및 수급 상태 간 차이는 통계적으로 유의하지 않았고, 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 8명으로 매우 적었다. 따라서 교육수준은 신청 및 수급 상태를 설명하는 결정요인으로 해석하기보

다, 저소득층 내부의 기초적 인적 자원 분포를 보여주는 기술적 결과로 이해할 필요가 있다.

셋째, 복지 수급 관련 인식 문항에서는 문항별로 서로 다른 양상이 나타났다. 기초생활수급자에 대한 부정적 인식은 신청 후 비수급 집단에서 가장 높게 나타났고, 미신청 비수급 집단도 수급 집단보다 높은 평균을 보였다. 반면 선별적 복지 제공에 관한 인식은 수급 집단과 신청 후 비수급 집단에서 상대적으로 높게 나타났다. 빈곤층 혜택 축소에 관한 인식은 미신청 비수급 집단에서 가장 높고, 수급 집단에서 가장 낮게 나타났다. 이러한 결과는 복지 수급 관련 인식이 하나의 방향으로만 나타나지 않으며, 문항별로 다른 해석이 필요함을 보여준다. 특히 수급 집단은 수급자에 대한 부정적 인식과 빈곤층 혜택 축소에 대한 동의가 가장 낮은 반면, 선별적 복지 제공에 관한 인식은 상대적으로 높게 나타났다. 두 비수급 집단 사이에서는 세 문항 모두에서 뚜렷한 차이가 확인되지는 않았다. 따라서 본 연구의 결과는 복지 수급 관련 인식이 신청 및 수급 상태에 따라 일률적으로 나타나기보다, 문항별로 서로 다른 분포 양상을 보일 수 있음을 보여주는 탐색적 결과로 이해할 필요가 있다.

넷째, 인터넷 이용 여부는 신청 및 수급 상태별로 뚜렷한 차이를 보이지는 않았다. 전체 분석대상 중 인터넷을 이용하지 않은 응답자는 398명(69.8%)으로, 인터넷 이용자 172명(30.2%)보다 많았다. 집단별로는 수급 집단의 인터넷 이용률이 34.0%, 미신청 비수급 집단이 29.0%, 신청 후 비수급 집단이 25.0%로 나타났으나, 집단 간 차이는 통계적으로 유의하지 않았다. 따라서 인터넷 이용 여부는 신청 및 수급 상태의 차이를 설명하는 요인이라기보다, 제도 이용과 관련된 기초적 디지털 정보 접근 조건을 보여주는 보조적 지표로 해석하는 것이 적절하다.

이상의 결과를 종합하면, 저소득층 내부의 국민기초생활보장제도 이용 상태는 수급과 비수급의 이분법으로 설명되기 어렵다. 특히 미신청 비수급 집단의 비중이 크게 나타났다는 점은 신청 이전 단계에서 제도 진입이 이루어지지

않은 집단에 대한 관심이 필요함을 보여준다. 다만 본 연구는 횡단자료를 활용한 탐색적 분석이며, 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 매우 적기 때문에 결과 해석에는 주의가 필요하다.

HANSUNG UNIVERSITY

## 제 2 절 연구의 이론적·정책적 함의

본 연구의 이론적 함의는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 비수급 상태를 단일한 결과로 보지 않고, 신청 경험과 실제 수급 여부를 함께 고려하여 구분했다는 점에서 의미가 있다. 기존 논의에서는 국민기초생활보장제도 이용 상태를 수급과 비수급으로 구분하는 경우가 많았다. 그러나 본 연구는 비수급 내부에도 신청 후 비수급과 미신청 비수급을 구분함으로써, 저소득층 내부의 신청 및 수급 상태가 서로 다른 경로로 나타날 수 있음을 보여주었다.

둘째, 본 연구는 복지 수급 관련 인식을 단일한 복지 수급 관련 인식 척도로 구성하지 않고 문항별로 살펴보았다. 이는 복지 수급자에 대한 부정적 인식, 선별주의적 복지 태도, 빈곤층 지원 축소 인식이 서로 다른 차원의 태도일 수 있음을 고려한 것이다. 분석 결과에도 문항별 집단차이가 동일한 방향으로만 나타나지 않았다. 이는 복지 수급 관련 인식을 해석할 때 문항별 의미와 측정 한계를 함께 고려해야 함을 보여준다.

셋째, 본 연구는 복지 수급 관련 인식의 분포가 수급 경험 여부에 따라 다르게 관찰될 수 있음을 확인하였다. 분석 결과 수급 집단은 수급자에 대한 부정적 인식과 빈곤층 혜택 축소에 대한 동의 수준이 상대적으로 낮았으며, 선별적 복지 제공에 관한 인식은 수급 집단과 신청 후 비수급 집단에서 상대적으로 높게 나타났다. 또한 두 비수급 집단 사이의 인식 차이는 통계적으로 유의하지 않아, 집단 간 인식 차이는 주로 수급 집단과 비수급 집단 사이에서 관찰되었다. 이는 복지태도가 고정된 가치관만이 아니라 개인이 제도와 맺는 이해관계, 즉 자기이해와 연결될 수 있다는 기존 논의와 맥을 같이한다(이민호, 2021; 임혜리·은 석, 2024). 다만 본 연구는 횡단자료에 기반하므로, 수급 경험이 이러한 인식을 형성한 것인지 아니면 기존의 인식이 신청 및 수급 행동에 영향을 준 것인지는 단정하기 어렵다.

넷째, 본 연구는 행정적 부담이론을 국민기초생활보장제도 접근 과정의 해석

틀로 활용하였다. 본 연구는 행정적 부담을 직접 측정하지는 않았지만, 교육 수준을 학습비용과 관련된 기초적 인적 자원으로, 인터넷 이용 여부를 디지털 정보 접근 조건의 보조적 지표로 해석하였다. 이를 통해 제도 이용 상태를 이해할 때 개인의 신청 의지나 경제적 필요뿐 아니라, 정보 이해, 정보 접근, 절차 부담, 심리적 비용과 연결될 수 있음을 논의하였다.

정책적 함의는 다음과 같다. 미신청 비수급 집단의 규모가 크게 나타났다는 점은 신청 기반 제도 운영만으로는 제도 이용 문제를 충분히 포착하기 어려울 수 있음을 시사한다. 국민기초생활보장제도는 신청을 통해 급여 이용이 시작되는 구조이므로, 제도 정보를 알지 못하거나 신청 가능성을 낮게 판단하는 경우 실제 지원으로 연결되기 어려울 수 있다. 따라서 제도 정보 제공, 신청 안내, 대상자 발굴, 지역사회 연계의 중요성을 함께 고려할 필요가 있다.

신청 절차와 선정 기준의 이해 가능성을 높이는 정책적 노력을 검토할 필요가 있다. 국민기초생활보장제도는 소득인정액, 재산의 소득환산, 가구 구성, 부양의무자 관련 기준 등 복합적 기준을 포함한다. 이러한 기준은 급여 적정성을 확보하기 위한 절차이지만, 신청자에게는 자신의 수급 가능성을 예측하기 어렵게 만드는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 신청자가 제도 기준을 쉽게 이해하고 자신의 상황을 확인할 수 있도록 설명자료, 상담, 안내 체계를 보완하는 방안을 검토할 필요가 있다.

복지 수급에 대한 부정적 인식을 완화하는 접근의 중요성을 고려할 필요가 있다. 본 연구에서 복지 수급 관련 인식 문항은 집단별로 차이를 보였고, 특히 수급자에 대한 부정적 인식이나 빈곤층 지원 축소 인식은 제도 이용과 관련된 심리적 부담과 연결될 가능성을 시사한다. 다만 본 연구는 인식 문항과 제도 이용 결과 간의 인과관계를 확인한 것은 아니므로, 복지 수급에 대한 사회적 인식이 제도 접근에 어떠한 영향을 미치는지는 후속 연구에서 보다 구체적으로 검토될 필요가 있다. 정책 논의에서는 복지 수급을 시혜가 아니라 사회적 권리로 이해할 수 있도록 하는 교육적·사회적 접근을 함께 고려할 수

있다(Bauman, 2000).

디지털 정보 접근을 보조하되, 오프라인 접근성을 함께 유지하는 방안을 검토할 필요가 있다. 인터넷 이용 여부는 디지털 역량 전체를 의미하지 않으며, 특히 저소득층과 고령층에서는 온라인 정보 접근이 실제 신청 능력으로 바로 이어지기 어려울 수 있다. 따라서 온라인 안내와 신청 체계의 개선은 중요하지만, 이것이 대면 지원체계를 대체하는 방식으로 이해되어서는 안 된다. 후속 정책 논의에서는 읍·면·동 주민센터, 사회복지기관, 지역사회 상담창구 등 오프라인 지원체계를 함께 유지하면서 디지털 접근성을 보완하는 방향을 고려할 필요가 있다.

HANSUNG UNIVERSITY

## 제 3 절 연구의 한계와 후속 연구 과제

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 횡단자료를 활용하였으므로 신청에서 선정, 수급에 이르는 과정을 시간적으로 추적하지 못한다. 따라서 미신청 비수급 집단이 실제로 어떤 이유로 신청하지 않았는지, 신청 후 비수급 집단이 어떤 선정기준으로 수급으로 이어지지 않았는지를 직접 확인하는 데 한계가 있다. 본 연구의 세 집단 구분은 한국복지패널 자료에서 확인 가능한 신청 여부와 수급 경험을 바탕으로 구성한 조작적 범주이다.

둘째, 신청 후 비수급 집단의 사례 수가 8명으로 매우 적다. 이로 인해 해당 집단의 특성을 일반화하기 어렵고, 집단 간 차이를 안정적으로 해석하는 데 한계가 있다. 본 연구에서는 신청 후 비수급 집단을 별도로 구분하였지만, 그 결과는 독립된 집단 특성으로 단정하기보다 탐색적·참고적 결과로 이해할 필요가 있다.

셋째, 복지 수급 관련 인식 문항의 측정상 한계가 있다. 본 연구에서 활용한 세 문항은 복지 수급자에 대한 부정적 인식, 선별주의적 복지 태도, 빈곤층 지원 축소 인식을 보여주는 데 유용하지만, 신청자가 실제 신청 과정에서 경험한 낙인감이나 심리적 비용을 직접 측정하는 문항은 아니다. 또한 세 문항은 서로 다른 인식 차원을 반영하므로 하나의 합산 척도로 구성하지 않고 문항별로 분석하였다. 이에 따라 결과는 복지 수급 관련 인식의 문항별 차이를 보여주는 탐색적 결과로 해석해야 한다.

넷째, 본 연구는 행정적 부담을 직접 측정하지 못하였다. 행정적 부담은 학습비용, 준수비용, 심리적 비용으로 구성되지만, 한국복지패널 제17차 자료에는 신청자가 어떤 정보를 이해했는지, 어떤 서류를 준비했는지, 행정기관과의 상호작용에서 어떤 부담을 경험했는지를 직접 확인할 수 있는 문항이 충분히 포함되어 있지 않다. 따라서 교육수준과 인터넷 이용 여부는 행정적 부담의 직접 지표가 아니라, 학습비용 및 정보 접근 조건과 관련될 수 있는 제한적

대리지표로 해석하였다.

다섯째, 인터넷 이용 여부는 디지털 정보 접근의 매우 제한적인 측면만을 보여준다. 인터넷을 이용한다고 해서 제도 정보를 정확히 이해하거나 온라인 신청 절차를 수행할 수 있다고 단정할 수 없으며, 인터넷을 이용하지 않았다고 해서 제도 이용이 불가능하다고 볼 수도 없다. 후속 연구에서는 디지털 기기 보유, 정보 검색 능력, 온라인 행정서비스 이용 경험, 디지털 조력 여부 등을 함께 고려할 필요가 있다.

후속 연구에서는 다음과 같은 점을 보완할 필요가 있다. 첫째, 행정자료나 종단연구를 활용하여 신청, 수급, 중지 과정을 시간적으로 추적할 필요가 있다. 이를 통해 신청 후 비수급이 어떤 선정기준과 행정절차에서 발생하는지, 미신청 비수급이 어떤 정보 부족이나 심리적 요인과 관련되는지 보다 구체적으로 확인할 수 있다.

둘째, 미신청 비수급 집단의 신청하지 않은 이유를 직접 확인할 수 있는 조사와 질적 연구가 필요하다. 특히 제도 정보 부족, 신청 가능성에 대한 낮은 판단, 행정기관에 대한 거리감, 수급자에 대한 낙인, 가족관계와 지역사회 자원 등이 실제 신청 의사결정에 어떻게 작용하는지 심층적으로 살펴볼 필요가 있다.

셋째, 신청 후 비수급 집단의 사례를 충분히 확보한 연구가 필요하다. 본 연구에서는 신청 후 비수급 집단의 규모가 매우 작았기 때문에 안정적인 비교가 어려웠다. 후속 연구에서는 더 큰 표본이나 행정데이터를 활용하여 신청 후 비수급 집단의 특성과 신청 과정의 제도적 요인을 보다 정교하게 분석할 필요가 있다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 저소득층 내부의 국민기초생활보장제도 이용 상태를 수급, 신청 후 비수급, 미신청 비수급으로 구분하여 살펴보았다는 점에서 의의가 있다. 본 연구는 비수급을 단순한 결과가 아니라 제도 이용 과정에서 분화되어 나타나는 상태로 이해하고, 저소득층 내부의 기초 특성

차이를 탐색적으로 제시하였다. 이는 복지 사각지대 논의에서 신청 이전 단계와 신청 이후 선정 과정을 구분하여 살펴볼 필요성을 제기한다.

HANSUNG UNIVERSITY

# 참 고 문 헌

## 1. 국내문헌


과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원. (2022). 『2022 디지털정보격차 실태조사』. 대구: 한국지능정보사회진흥원.

김나연. (2021). 자원 결핍과 인적자본이 행정부담으로 인한 국민기초생활보장제도 미신청에 미치는 영향. 『한국행정학보』, 55(4), 329-359.

김성아, 홍성운. (2021). 국민기초생활보장제도 수급자 실태 및 정책 경험 분석과 함의. 보건복지포럼, 292, 41-54.

김수정. (2024). 국민기초생활보장제도에서 제도적 개인화의 쟁점. 한국가족복지학, 71(1), 171-198.

김유나, 변은지. (2021). 고령층 디지털 정보 역량과 디지털 정보 활용 영향요인에 관한 연구. 『디지털융복합연구』, 19(3), 89-97.

김윤민. (2023). 국민기초생활보장 수급자의 낙인 경험에 대한 질적 연구. 『비판사회정책』, 79, 155-189.

김윤영. (2019). 국민기초생활보장제도 수급권자의 경험을 통해 본 '빈곤의 형벌화' 조치. 『비판과 대안을 위한 사회복지학회 2019년 춘계학술대회 자료집』, 261-279.

김윤영. (2026). 국가인공지능전략위원회, AI 기본사회 기반 사회정책 전환과 한국사회보장정보원의 역할. 한국사회보장정보원.

김정현, 한은희. (2021). 노인복지 사각지대 발굴 가능성 향상을 위한 탐색적 연구: 복지사각지대발굴관리시스템 개선방안을 중심으로. 『노인복지연구』, 76(3), 65-90.

김태완, 한수진. (2025). 기초생활보장제도 주요 쟁점과 향후 개편 방향에 관한 비판적 검토. 입법과 정책, 17(2), 361-394.

남은희. (2021). 『국민기초생활보장법 개정과정 연구: 2014년 12월 30일 개

정법을 중심으로』. 박사학위논문, 성결대학교 일반대학원.

노대명, 원일. (2011). 국민기초생활보장제도 취업수급가구의 탈수급 결정요인에 대한 연구: 성공적 탈수급 및 행정적 탈수급을 중심으로. 한국지역사회복지학, 37, 333-360.

박규범. (2024). 국민기초생활보장제도 수급 가구의 소득, 재산, 공제 및 부채에 따른 유형과 특성에 관한 연구. 한국사회복지학, 76(1), 39-63.

박소영, 박창희. (2023). 고령층 디지털 정보격차 극복을 위한 스마트미디어의 잠재력: 디지털 경제활동을 중심으로. 언론정보연구, 60(1), 139-180.

변영주. (2023). 정부의 복지급여 수급이 정책수요자의 복지태도에 미치는 영향 [석사학위논문, 서울대학교 대학원].

보건복지부. (2026). 『2026년 국민기초생활보장 사업안내』. 세종: 보건복지부.

보건복지부·한국보건사회연구원. (2020). 『국민기초생활보장제도 20년사』. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.

안태숙, 유영주. (2024). 노인의 디지털 역량이 삶의 만족도에 미치는 영향: 사회서비스인지도 매개효과. 『보건과 복지』, 26(3), 291-319.

여유진, 남찬섭, 조한나. (2018). 『한국형 복지모형 구축: 복지국가의 역사적·철학적 기반 연구』. 세종: 한국보건사회연구원.

유길연, 최재훈. (2015). 국가구조의 분열과 정책형성의 과정. 경제와 사회, 107, 204-243.

윤성원. (2023). 복지 사각지대 해소를 위한 국민기초생활보장제도 및 사각지대 발굴체계 개선 방향에 관한 연구. 한국과 국제사회, 7(1), 5-24.

이민아, 신혜리. (2021). 복지급여 수급경험에 따른 노인의 복지인식 변화 연구. 『2021년 한국복지패널 학술대회 자료집』, 33-52.

이민호. (2021). 한국 복지태도 변화에 관한 연구: 복지태도 결정요인을 중심

으로. 『한국사회정책』, 28(1), 103-131.

이원진. (2020). 국민기초생활보장제도 효과 분석 방법에 대한 검토. 조사연구, 21(3), 169-199.

이신용, 이미화. (2021). 최저생활 유지 비용 공제 수준과 기본권. 한국공공관리학보, 35(3), 255-269.

이정기, 김윤영. (2016). 비수급 빈곤층의 생존 과정에 관한 근거이론. 『보건사회연구』, 36(2), 280-310.

이태진, 이원진, 오욱찬, 김성아, 여유진, 구인회, 김미곤. (2020). 『국민기초생활보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제』. 세종: 한국보건사회연구원.

임완섭, 김문길, 김태완, 김기태, 황도경, 오미애, 정해식, 김성아, 이원진, 이아영, 임덕영, 정세정, 윤상용, 박형존, 김민희, 이길제, 이용하, 신봉하, 이주미, 최준영, 정주성, 한수진, 신재동. (2023). 2021~2023년 기초생활보장 실태조사 및 평가 연구 (용역보고서 2023-61). 한국보건사회연구원.

임혜리, 은석. (2024). '맞춤형' 개편은 수급자의 복지인식에 영향을 미쳤을까?: '수급진입집단'과 '비수급지속집단'의 인식 차이를 중심으로. 인문사회과학연구, 32(2), 431-457.

정무권. (2008). 국민기초생활보장 수급자와 빈곤문제. 『한국의 사회동향 2008』, 236-242.

정은희 외. (2022). 『2022년 한국복지패널 조사·분석 보고서』. 세종: 한국보건사회연구원.

조만선. (2017). 부양의무자 기준으로 인한 국민기초생활보장급여 수급 탈락 경험에 관한 현상학적 연구. 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 87-117.

최정은, 김윤영, 최기정, 이인수. (2022). 『복지사각지대 발굴관리시스템

대상자 실태분석을 통한 지원방안 연구』. 한국사회보장정보원.

한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2023). 『한국복지패널 17차년도 조사자료 사용자 지침서』. 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소.

한은희. (2022). 『국민기초생활보장 맞춤형급여 수급자 현황 분석』. 한국사회보장정보원.

한은희, 노법래, 박규범, 박정윤. (2020). 『부양의무자 기준으로 인한 국민기초생활보장 생계급여 신청탈락 및 수급탈락 분석 연구』. 한국사회보장정보원.

한은희, 박형존, 김민우. (2024). 『생계급여 수급동태 분석을 위한 행정데이터 활용방안 연구』. 한국사회보장정보원.

허용창, 한경훈, 김동진, 문혜진. (2020). 국민기초생활보장제도의 비수급 원인에 관한 질적 연구: 동태적 모델에 기반을 둔 틀분석. 『사회복지정책』, 47(1), 143-167.

허 선. (2009). 국민기초생활보장법 제정 10년! 바뀐 것과 바뀌지 않은 것. 월간 복지동향, 131, 8-12.

## 2. 국외문헌


Bauman, Z. (2000). Am I my brother's keeper? European Journal of Social Work, 3(1), 5-11.

Celhay, P. A., Meyer, B. D., & Mittag, N. (2022). Stigma in welfare programs (Working Paper No. 2022-103). Becker Friedman Institute for Economics at the University of Chicago.

Frenk, J. (1992). The concept and measurement of accessibility. In K. L. White, J. Frenk, C. Ordóñez, J. M. Paganini, & B. Starfield (Eds.), Health services research: An anthology (Scientific Publication No. 534, pp. 842-855). Pan American Health Organization.

Friedrichsen, J., König, T., & Schmacker, R. (2018). Social image concerns and welfare take-up. Journal of Public Economics, 168, 174-192.

Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). Administrative burden: Policymaking by other means. Russell Sage Foundation.

Link, B. G., & Phelan, J. C. (2001). Conceptualizing stigma. Annual Review of Sociology, 27, 363-385.

Moffitt, R. A. (1983). An economic model of welfare stigma. American Economic Review, 73(5), 1023-1035.

Moynihan, D. P., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. Journal of Public Administration Research and Theory, 25(1), 43-69.

Moynihan, D. P., Herd, P., & Rigby, E. (2016). Policymaking by other means: Do states use administrative barriers to limit access to Medicaid? Administration & Society, 48(4), 497-524.

van Oorschot, W. J. H. (1996). Modelling non-take-up: The interactive

model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt. In W. J. H. van Oorschot (Ed.), New perspectives on the non-take-up of social security benefits (pp. 7-59). Tilburg University Press.

HANSUNG UNIVERSITY

# ABSTRACT

## An Exploratory Study on Application and Receipt Status of the National Basic Livelihood Security System among Low-Income Households: A Comparison of Recipients, Post-Application Non-Recipients, and Non-Applicant Non-Recipients

An, Mi-Hyun

Major in Social Welfare

Dept. of Social Welfare Administration

The Graduate School

Hansung University

The purpose of this study is to explore how application and receipt status of the National Basic Livelihood Security System becomes differentiated within low-income households and to examine descriptive differences in basic characteristics across groups. Previous discussions have generally categorized the utilization status of the National Basic Livelihood Security System into recipients and non-recipients. However, non-recipient status may include both those who applied but were not selected and those whose application experience cannot be confirmed. Therefore, rather than treating non-recipients as a homogeneous group, it

is necessary to distinguish them by considering both application experience and actual receipt of benefits.

This study used data from the 17th wave (2022) of the Korea Welfare Panel Study. The analysis sample consisted of 570 representative respondents from low-income households. The utilization status of the National Basic Livelihood Security System was classified into three groups: recipients, post-application non-recipients, and non-applicant non-recipients. The analytic variables included educational attainment, items on welfare-related attitudes, and internet use. Educational attainment was used as a basic human resource that may be related to understanding institutional information, and internet use was used as a supplementary indicator reflecting basic digital information access conditions. The items on welfare-related attitudes were examined item-by-item, distinguishing negative perceptions of welfare recipients, selectivist welfare attitudes, and perceptions regarding reduced support for the poor. Frequency analysis, cross-tabulation, chi-square tests, and Kruskal-Wallis nonparametric tests were used for the analysis.

The results were as follows. Among the 570 respondents, 141 (24.7%) were recipients, 8 (1.4%) were post-application non-recipients, and 421 (73.9%) were non-applicant non-recipients. The largest share of non-applicant non-recipients indicates that non-recipient status within low-income households cannot be explained solely as the result of failed selection following application. Educational attainment was concentrated at the middle-school level or below, with 415 respondents (72.8%) falling into this category, and no statistically significant difference was found across application and receipt status groups. Accordingly, educational attainment should be understood as a descriptive reflection of the distribution of basic human resources within low-income households rather than as a determinant of application and receipt status.

The items on welfare-related attitudes showed different patterns across items. Negative perceptions of welfare recipients were highest in the post-application non-recipient group. Perceptions regarding reduced support for the poor were highest in the non-applicant non-recipient group and lowest in the recipient group. These findings suggest that welfare-related attitudes do not move in a single direction and should be interpreted item-by-item. Internet use did not show statistically significant differences across application and receipt status groups. Among the total respondents, 398 (69.8%) reported not using the internet, and internet use is appropriately interpreted as an indicator of basic information access conditions rather than overall digital competence.

The significance of this study lies in distinguishing post-application non-recipients from non-applicant non-recipients, rather than dividing the utilization status of the National Basic Livelihood Security System simply into recipients and non-recipients. The large share of non-applicant non-recipients in particular suggests that discussions of welfare blind spots should pay closer attention to the pre-application stage. The findings are also connected to discussions of self-interest, which suggest that receipt experience may be associated with welfare-related attitudes. However, this study is an exploratory analysis based on cross-sectional data, and limitations include the very small number of post-application non-recipients and the inability to directly measure administrative burden. Future research should use longitudinal data, administrative records, and qualitative studies to examine more concretely how non-recipient differentiation arises at the pre-application stage and during the post-application selection process.

【Keywords】 : National Basic Livelihood Security System,

post-application non-recipients, non-applicant non-recipients, application and receipt status, welfare-related attitudes, welfare attitudes, Korea Welfare Panel Study.

HANSUNG UNIVERSITY