

빈곤 사각지대 해소 위한
서울형 기초보장제도 개편방안

김승연 이해림 이영주 한경훈



**빈곤 사각지대 해소 위한
서울형 기초보장제도 개편방안**



연구책임

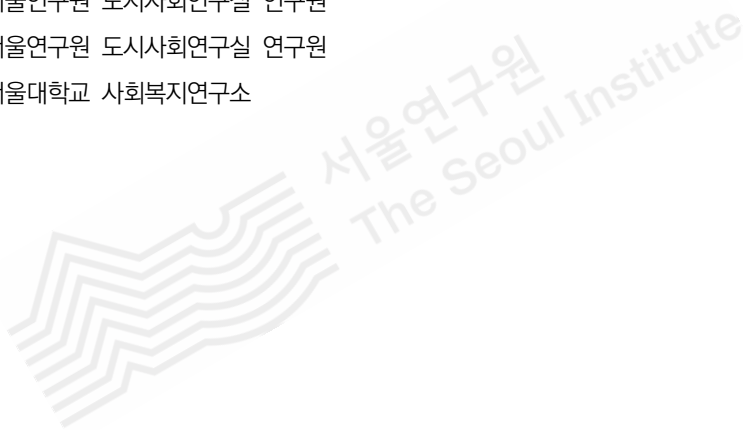
김승연 서울연구원 도시사회연구실 연구위원

연구진

이혜림 서울연구원 도시사회연구실 연구원

이영주 서울연구원 도시사회연구실 연구원

한경훈 서울대학교 사회복지연구소



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

부양의무자 기준 폐지, 소득기준 상향으로 서울형 기초보장제도 보장성 강화 바람직

서울형 기초보장제도 도입해 '복지사각' 해소 도모 불구 비수급빈곤층 상당

서울형 기초보장제도는 서울시민의 최저생활을 보장하고 서울의 복지 사각지대를 해소할 목적으로 도입된 제도이다. 2013년 제도도입 당시 2018년까지 수급자 19만 명을 목표로 계획하였지만, 2019년 현재 수급자 규모는 5~6천여 명에서 정체 중이다. 2015년 국민기초생활보장제도 맞춤형 개별급여 개편과 2018년 주거급여의 부양의무자 기준 폐지 이후 상당수가 국민기초생활보장제도 수급자로 전환된 점을 감안하더라도 그 성과가 다소 미흡하다. 중앙정부의 복지 사각지대 완화를 위한 국민기초생활보장제도 변화에 대응하여 서울형 기초보장제도의 개편방안을 모색하고 보장성을 확대해야 한다.

서울형 기초보장제도 대상 비수급빈곤층 약 12만 가구로 '수급률 매우 낮아'

제13차 한국복지패널을 활용하여 서울형 기초보장제도의 소득·재산기준 이하 비수급빈곤층 규모를 추계한 결과, 서울의 비수급빈곤층은 19만 가구에 달했다. 이 중 국민기초생활보장제도의 주거급여 대상이 되는 약 7만 가구를 제외하면, 서울형 기초보장제도의 대상이 되는 비수급빈곤층의 규모는 약 12만 가구로 추산된다.

서울형 기초보장제도가 국민기초생활보장제도 보다 완화된 소득·재산기준을 적용하고 있는데도 불구하고, 국민기초생활보장제도와 병행신청을 해야 하는 구조적 한계, 신청 과정상 행정적 부담, 낙인 효과, 낮은 급여수준, 정보 부족 등의 사유로 제도 미신청 비율이 높은 것으로 보인다.

서울형 기초보장제도 보장성 높이며 소득·재산·부양의무자기준 개선안 검토

서울의 빈곤 사각지대를 완화하기 위한 서울형 기초보장제도 개편 방안으로, 서울형 기초보장제도의 수급선정 기준인 소득기준, 재산기준, 부양의무자 기준 개선과제를 검토하였다. 소득기준 개선과제로는 기준중위소득기준의 상향안과 기준중위소득 산출방식 개선안을 검토하였다. 특히 현행 OECD가구균등화지수는 1.2인 가구에 상대적으로 불리하게 적용되어 이를 보정하기 위한 대안적 가구균등화지수를 검토하였다. 재산기준 개선과제로는 재산기준 상향안과 주거용 재산에 일정액을 공제하는 방안을 검토하였다. 국민기초생활보장제도는 수급 가구의 기본적 생활 유지에 필요하다고 판단되는 기본재산액을 공제하고, 주거용 재산 한도 1억 원에 재산환산율을 1/4 수준으로 완화하여 적용하고 있다. 이 연구에서는 서울의 높은 주택 가격과 현금화하기 어려운 주거용 재산의 특수성을 반영하여 국민기초생활보장제도의 기본재산액, 주거용 재산 한도액에 상응하여 주거용 재산을 추가 공제하는 안을 검토하였다. 마지막으로 중앙정부의 부양의무자 기준 개선 방향과 부양의무자 기준 개선의 시급성을 고려하여 수급자 가구에 노인·중증장애인이 있으면 부양의무자 기준을 폐지하는 안과 부양의무자 기준을 전면 폐지하는 안을 검토하였다.

부양의무자 기준 폐지 시 개선효과 최고 ... 전면 폐지 시 연 1,594억원 소요

수급증지·신청탈락 비수급빈곤층은 제도 개선에 따른 신규 수급 규모 전수를 반영하고, 급여 미신청 비수급빈곤층은 모형별 개선효과비율과 수급률 37%를 적용하여 개선 모형별 전체 신규수급가구 수를 도출하였다.

개선 모형별 신규 수급규모와 소요예산 분석 결과, 전체 분석 모형 중 부양의무자 기준 전면 폐지 모형(C2, 개선효과 비율 100%)과 부양의무자 기준 단계적 폐지 모형(C1, 개선효과 비율 44.8%)의 빈곤 사각지대 개선효과가 가장 큰 것으로 확인됐다. 부양의무자 기준 전면 폐지 시 신규 수급규모는 48,514가구, 연간 예산은 1,594억원이 소요될 것으로 전망된다. 노인·중증장애인 가구에 부양의무자 기준을 폐지하면 신규 수급규모는 21,727가구, 연간 예산은 660억 원가량 소요되는 것으로 예상된다. 소득기준 조정안은 소득기준을 기준중위소득 43%에서 50%로 상향하는 모형(A2 모형)의 제도 개선 효과가 가장 크게 나타났다. 해당 모형 적용 시 신규 수급규모는 15,135가구, 연간 예산은 260억 원가량으로 예상된다.

재산기준 조정안은 전제 재산기준을 1억3천5백만 원에서 2억 원으로 상향 조정하는 안(B1 모형)과 주거용 재산 1채에 대해 1억 원을 공제하는 안(B3 모형)의 제도 개선 효과가 상대적으로 큰 것으로 조사했다. 재산기준 상향안은 신규수급규모가 5,010가구, 소요예산이 연간 202억 원으로 추계되었고, 주거용 재산 1억 공제안은 신규수급 규모가 4,843가구, 연간소요예산은 204억 원으로 예상된다.

[표 1] 서울형 기초보장제도 조정기준별 신규수급자 규모와 소요예산

(단위: %, 가구, 천 원, 억 원)

조정 기준	개선효과 비율	신규 수급가구 규모	가구당 월평균 급여액	연간 소요예산
A1. 기준중위소득 45%	8.94	4,430	173	82
A2. 기준중위소득 50%	28.10	15,135	166	260
A3. 가구균등화지수 조정	5.05	2,492	99	26
B1. 재산기준 2억 원 상향	9.82	5,010	353	202
B2. 주거용 재산 5,400만 원 공제	7.06	3,595	368	151
B3. 주거용 재산 1억 원 공제	9.03	4,843	371	204
B4. 노인 또는 중증장애인 가구 B1 적용	4.56	2,329	304	83
B5. 노인 또는 중증장애인 가구 B2 적용	3.25	1,653	316	61
B6. 노인 또는 중증장애인 가구 B3 적용	3.86	2,070	322	77
C1. 노인 또는 중증장애인 가구 부양의무자 기준 폐지	44.79	21,727	261	660
C2. 부양의무자 기준 전면 폐지	100.00	48,514	297	1,594

목차

01 연구개요	2
1_연구배경과 목적	2
2_연구내용과 방법	5
02 서울시민의 빈곤 사각지대 유형과 현황	8
1_서울시 기초생활보장 운영체계	8
2_빈곤 사각지대 유형과 발생사유	16
3_서울시민의 빈곤 사각지대 현황	24
03 서울형 기초보장제도 개선과제	28
1_서울형 기초보장제도 개선과제 도출	28
2_서울형 기초보장제도 선정기준 개선과제	29
04 개선과제에 따른 수급자 및 예산 변화 추계	40
1_분석방법	40
2_서울형 기초보장 비수급층의 소득·재산 분포	44
3_분석 모형에 따른 신규 수급규모와 예산 추계	52
05 결론	62
1_결과 요약과 한계	62
2_정책 제언	65
참고문헌	67
Abstract	70

표 목차

[표 1-1] 부양의무자 기준 단계적 폐지 시행경과와 추가 계획	3
[표 2-1] 서울형 기초보장제도 선정기준 요약(2019년)	9
[표 2-2] 가구규모별 서울형 기초보장제도 수급권자의 소득 선정기준액(2019년)	11
[표 2-3] 가구규모별 서울형 기초보장제도 부양의무자 선정기준(2019년)	13
[표 2-4] 서울형 기초보장제도 급여별 지원내용	13
[표 2-5] 서울형 기초보장제도 생계급여 지원 하한/상한액(2019년)	14
[표 2-6] 서울형 기초보장제도 수급 규모와 예산(2014~2018년)	14
[표 2-7] 국민기초생활보장제도 수급 현황(2014~2018년, 서울)	15
[표 2-8] 국민기초생활보장제도 급여별 수급 현황(2015~2019년, 서울)	15
[표 2-9] 사각지대의 범주와 개념	18
[표 2-10] 국민기초생활보장 급여 미신청 사유	21
[표 2-11] 서울시 빈곤사각지대 유형에 따른 발생사유	24
[표 2-12] 서울의 비수급빈곤층 현황	26
[표 3-1] 서울형 기초보장제도 개편안	29
[표 3-2] 균등화지수 비교	31
[표 3-3] 균등화지수 조정 시 선정기준액	32
[표 3-4] 서울시 주택가격(2019년 5월)	34
[표 3-5] 월별 주거급여 수급가구 규모(2018. 9.~2019. 6.)	36
[표 4-1] 분석자료 개요	41
[표 4-2] 부양의무자 기준 충족 가구의 수급자 소득·재산기준 충족 여부	45

[표 4-3] 부양의무자 기준 충족 가구의 소득평가액·재산 구간별 비율	46
[표 4-4] 수급자 재산기준, 부양의무자 기준 충족가구의 소득평가액 분포	48
[표 4-5] 수급자 재산기준, 부양의무자 기준 충족가구의 소득평가액의 가구규모별 분포	48
[표 4-6] 수급자 소득기준과 부양의무자 기준 충족가구의 재산 구성	49
[표 4-7] 재산액 기준만 미충족한 가구의 재산 분포	50
[표 4-8] 금융재산기준만 미충족한 가구의 금융재산 분포	51
[표 4-9] 서울형 기초보장제도 개선과제에 따른 분석 모형	53
[표 4-10] 소득기준 개선 모형에 따른 소득평가액 선정 기준	54
[표 4-11] 소득기준 개선 모형에 따른 신규 수급가구 규모	54
[표 4-12] 재산기준 개선 모형에 따른 신규 수급가구 규모	56
[표 4-13] 부양의무자 기준 개선 모형에 따른 신규 수급가구 규모	56
[표 4-14] 서울형 기초보장제도 조정기준별 신규수급가구 규모 및 소요예산	58
[표 4-15] 서울형 기초보장제도 조정기준별 신규수급가구 규모 및 소요예산(종합)	59

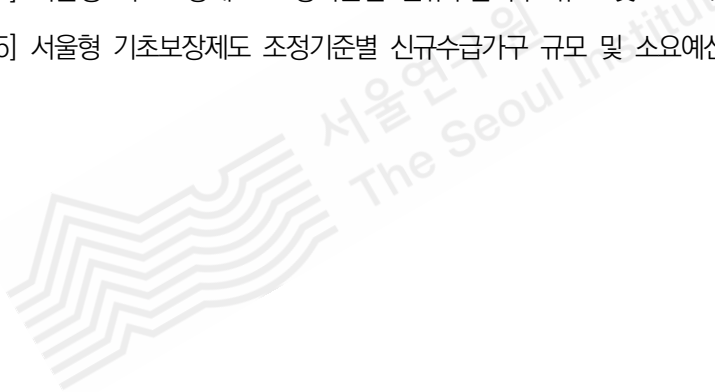


그림 목차

[그림 1-1] 연도별 서울형 기초보장제도 수급자 현황(2013~2018년)	2
[그림 1-2] 전문가포럼 개최 현황	6
[그림 2-1] 서울형 기초보장제도 부양의무자의 부양능력 판정 도해	12
[그림 2-2] 서울시민의 빈곤 사각지대 유형	20
[그림 2-3] 서울의 비수급빈곤층 도해	26
[그림 4-1] 연구의 분석 절차	42
[그림 4-2] 부양의무자 기준 충족 가구의 소득평가액·재산 산포도	46
[그림 4-3] 수급자 재산기준, 부양의무자 기준 충족가구의 소득평가액 분포	47
[그림 4-4] 재산액 기준만 미충족한 가구의 가구당 재산액 분포	50
[그림 4-5] 금융재산기준만 미충족한 가구의 금융재산 분포	51

01

연구개요

서울연구원
The Seoul Institute

1_연구배경과 목적

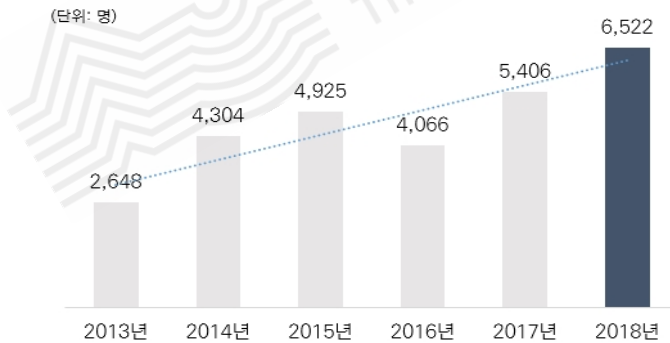
2_연구내용과 방법

01. 연구개요

1_연구배경과 목적

1) 서울형 기초보장제도 개편의 필요성

서울형 기초보장제도는 서울의 복지 사각지대에 놓인 취약계층의 최저생활을 보장하기 위한 제도로 2013년 7월부터 운영되고 있다. 국민기초생활보장제도로부터 보호받지 못한 서울의 비수급빈곤층을 꾸준히 발굴한 결과, 서울형 기초보장 수급 규모는 점차 증가했다([그림 1-1] 참고). 서울형 기초보장제도를 비롯하여 맞춤형 급여, 긴급복지지원 등 다른 복지 연계 실적을 합하면 제도 시행 이래 약 29만 명(누계)의 비수급빈곤층을 발굴하는 성과를 보였다(서울시, 2019a).



[그림 1-1] 연도별 서울형 기초보장제도 수급자 현황(2013~2018년)

자료: 서울특별시(2019a), “2019년 서울형 기초보장제도 추진계획”.

그러나 ‘송파 세 모녀 사건’ 같은 비수급빈곤층 문제는 여전히 남아있다.¹⁾ 서울시는 2012년 서울시민복지기준 발표 당시 한국복지패널(조사 기준연도 2010년)을 활용하여

소득인정액이 최저생계비 100% 이하인 서울의 비수급빈곤층 규모를 약 29만 명으로 추계하였다. 이에 기초하여 서울형 기초보장제도 도입 당시 정책대상을 2013년 6만 명, 2018년까지 19만 명을 목표로 계획하였으나, 시행 이후 실제 수급자 수는 6천여 명(2018년 기준)에 불과한 상황이다. 2015년 맞춤형 급여 개편과 2018년 주거급여의 부양의무자 기준 폐지 이후 서울형 기초보장 수급자의 상당수가 맞춤형 급여 수급자로 전환된 점을 감안하더라도 그 성과가 여전히 미흡하다(김미현 외, 2018).

2) 정부 정책 개편에 따른 환경 변화

정부는 「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」 수립 이후, 부양의무자 기준의 단계적 완화를 추진하고 있다. 2018년 10월, 주거급여의 부양의무자 기준을 전면 폐지한 이후, 2019년 1월부터 부양의무자 가구에 중증장애인이 포함되어 있거나(생계·의료급여), 기초연금을 수급하는 노인(생계급여)이 있으면 부양의무자 기준을 폐지하였다. 2020년에는 중증장애인이 있는 수급가구에 한해 부양의무자 기준을 추가적으로 완화할 계획이다(표 1-1] 참고).

[표 1-1] 부양의무자 기준 단계적 폐지 시행경과와 추가 계획

구분	2015. 7.	2017. 11.	2018. 10.	2019. 1.			2020	2022
부양 의무자 가구	-	노인 또는 중증장애인 (소득 하위 70%)	-	노인 (기초 연금 수급)	중증 장애인	-	-	노인 (기초 연금 수급)
수급 가구	교육 급여	노인 또는 1~3급 등록 장애인 1인 이상 포함	주거 급여	생계 급여	생계· 의료 급여	생계·의료급여 & 30세 미만 한부모가구 또는 시설보호 종료 아동	중증 장애인	의료 급여

자료: 관계부처합동(2018), “제1차 기초생활보장 종합계획(2019~2020)(안)”.

보건복지부(2019c), “보건복지부, 2019년 달라지는 기초생활보장제도 발표” 재구성.

1) ‘송파 세 모녀 사건’은 2014년 2월 서울 송파구에 거주하던 세 모녀가 생활고에 비관해 방 안에 번개탄을 피워놓고 동반 자살한 사건이다. 이 사건 이후 복지 사각지대에 대한 논란이 확산되었고, 이후 「국민기초생활보장법」, 「간급복지지원법」이 개정, 「사회보장급여 이용·제공 및 수급권 발굴에 관한 법률」이 제정되었다(네이버 지식백과, 2019. 6. 23. 검색).

부양의무자 기준 개선 이외에도 2020년 수급자의 기본재산공제액과 주거용 재산 한도액도 적정 수준으로 조정할 계획이다. 정부는 「제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)」 수립 시 비수급빈곤층의 실태 분석을 토대로 사각지대를 추가로 완화하겠다는 입장을 밝혔다(보건복지부, 2019d).

국민기초생활보장제도의 변화는 서울형 기초보장제도 운영에 상당한 영향을 미친다. 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도와 신청·조사과정을 병행할 수밖에 없고, 국민기초생활보장제도에서 수급 탈락한 비수급빈곤층이 정책 대상이 되기 때문이다. 일례로 2018년 10월 주거급여 수급권자의 부양의무자 기준을 폐지함에 따라 서울형 기초보장제도 수급자가 주거급여 수급자로 전환되면서 서울형 수급자가 일시에 줄어들기도 하였다. 또한 국민기초생활보장제도에서 부양의무자 기준을 폐지하게 되면, 서울형 수급자 선정 시 부양의무자에 관한 조사를 할 수 없기 때문에 서울형 기초보장제도의 대상자 발굴 자체가 어렵게 된다. 더불어 소득 하위 20%인 노인 대상 기초연금액을 월 최대 25만 원에서 30만 원으로 인상하면서(2019년 4월) 노인 중심인 서울형 기초보장제도의 부양의무자 폐지 효과는 미미할 것으로 예상된다. 이처럼 정부가 소득보장제도를 적극 개편함에 따라 서울형 기초보장제도의 개편도 불가피한 상황이다. 중앙정부의 정책 변화가 서울형 기초보장제도에 미치는 영향을 고려한 정책 설계가 필요하다.

3) 서울형 기초보장제도 개편 계획 수립을 위한 다차원적인 개선방안 검토 필요

서울시는 민선 7기 핵심공약사항으로 ‘부양의무제 폐지를 통한 빈곤사각지대 해소’, ‘중점보호가구에 대한 부가급여 지원’, ‘서울형 자활제도 내실화로 일을 통한 자립기반 형성 지원’ 등 3가지 추진과제를 제시하였다. 「2019년 서울형 기초보장제도 추진 계획」에서도 서울형 기초보장제도 기준을 단계적으로 폐지하고, 물가 상승 등을 고려한 소득평가액 기준 완화 등의 계획안을 수립하였다. 2018년 서울연구원에서 ‘부양의무자 기준 개선에 따른 서울형 기초보장제도 운영체계 개편방안’ 연구를 수행한 결과, 서울의 빈곤 사각지대를 완화하려면 부양의무자 기준 개선뿐만 아니라 수급자를 정하는 주요 기준인 소득 및 재산기준까지 포괄한 개편이 필요하다고 제안하였다. 이 연구는 2018년 서울연구원에서 시행된 ‘부양의무자 기준 개선에 따른 서울형 기초보장제도 운영체계 개편방안’의 후속 연구로 서울시 비수급빈곤층을 파악하고, 선행연구 검토와 전문가 자문회의를 통해 서울형 기초보장제도의 소득, 재산, 부양의무자

기준 개선과제를 검토하여 서울의 빈곤 사각지대 완화를 위한 포괄적 선정기준 개편 방안을 제시하였다.

2_연구내용과 방법

1) 연구내용의 구성

연구내용은 크게 세 부분으로 구성된다. 2장에서는 서울시 기초보장제도 운영체계와 더불어 빈곤 사각지대 유형과 발생사유, 현황을 탐색하였다. 서울형 기초보장제도의 선정기준을 고려하여 서울의 빈곤 사각지대 유형을 정의하고, 이에 따라 서울시민의 빈곤 사각지대 현황을 살펴보았다. 3장에서는 기존 서울형 기초보장 선정기준의 문제점을 살펴보고, 개선모형에 반영할 개선과제를 도출하였다. 4장에서는 서울형 기초보장제도를 개선모형에 따른 신규 수급규모와, 수급규모 변화에 따른 소요예산을 추정하였다. 마지막 장에서는 연구 결과를 정리하고 서울형 기초보장제도 개편을 위한 정책 제언을 제시하였다.

2) 연구방법

(1) 선행연구와 행정자료 검토

공공부조 사각지대와 관련한 선행연구를 검토하여 서울시 빈곤 사각지대의 유형과 현황을 살펴보았다. 국민기초생활보장제도의 문제점 및 개선방안 관련 선행연구를 검토하여 서울형 기초보장제도 개선방안을 모색하는 데 참고하였다.

서울형 기초보장제도와 국민기초생활보장제도 개편 내용은 국민기초생활보장제도 및 서울형 기초보장제도 사업지침, 보건복지부와 서울시 보도자료, 내부자료 등 행정자료를 참고하였다.

(2) 데이터 분석

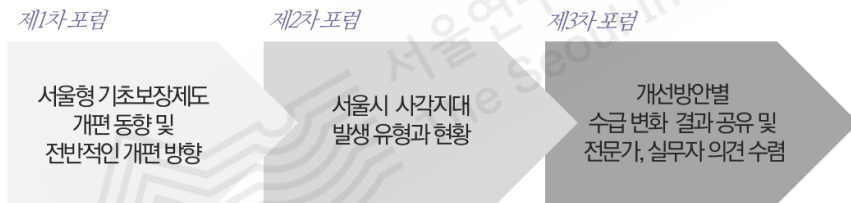
연구 분석에 활용된 자료는 다음과 같다. 첫째, 한국보건사회연구원이 생산하는 제13차 한국복지패널 조사자료이다. 서울형 기초보장제도 전체 비수급빈곤층을 추정하기 위해 제13차 한국복지패널에서 서울 지역을 추출하여 활용하였다. 둘째, 사회보장정보원의 사회보장정보시스템(행복e음) 행정자료이다. 서울의 비수급빈곤층 중 국민기초

생활보장제도 수급중지·신청탈락 가구 규모와 특성을 분석하기 위해 2018년 2월부터 2019년 1월까지 국민기초생활보장제도 수급중지탈락자와 그에 해당하는 부양의무자 데이터, 그리고 2019년 2월 기준 서울형기초보장제도 수급자 가구의 데이터를 결합하여 분석에 활용하였다.

(3) 포럼 및 자문회의

서울형 기초보장제도 개편 방향 및 개선방안과 관련하여 학계·현장 전문가와 서울시 담당부서의 의견을 수렴하기 위해 전문가포럼을 3회 개최하였다. 1차 포럼은 국민기초생활보장제도 개편 동향과 서울형 기초보장제도 개편 방향 전반에 관해 논의하였다. 2차 포럼은 기초보장 사각지대 유형에 대해 논의한 후 서울형 기초보장제도 개편 방안에 대해 논의하였다. 3차 포럼에서는 이 연구의 서울형 기초보장제도 개선과제별 분석결과를 공유하고, 검증 및 개편안에 대해 함께 검토하였다.

연구의 최종 단계에서는 연구 분석결과를 토대로 연구진이 제안하는 서울형 기초보장제도 대상자 선정기준 및 급여체계 개편방안에 대해 서울시와 협의하는 과정을 거쳤다.



[그림 1-2] 전문가포럼 개최 현황

02

서울시민의 빈곤 사각지대 유형과 현황



- 1_서울시 기초생활보장 운영체계
- 2_빈곤 사각지대 유형과 발생사유
- 3_서울시민의 빈곤 사각지대 현황

02. 서울시민의 빈곤 사각지대 유형과 현황

1_서울시 기초생활보장 운영체계²⁾

1) 서울형 기초보장제도 대상자 선정기준

서울형 기초보장제도는 생활수준이 어려우나 국민기초생활보장제도의 기준에 맞지 않아 법정 지원을 받지 못하는 비수급빈곤층을 지원대상으로 한다. 법정 제도인 국민기초생활보장제도와 달리, 서울형 기초보장제도는 개인의 소득·재산 조사에 대한 자체적 권한이 없어 국민기초생활보장제도와 통합 신청·조사하고 있다(김승연 외, 2018). 이에 따라 서울형 기초보장권자는 국민기초생활보장제도의 신청탈락가구나 수급중지가구 중에서 선정되며, 국민기초생활보장제도와 상호보완적으로 운영된다. 2019년 서울형 기초보장제도 선정기준은 크게 보장가구의 인적, 소득, 재산기준과 부양의무자 기준 등 4가지로 구분할 수 있다. 첫째, 세대주가 서울시 거주자이면서 국민기초생활보장제도의 생계·의료·주거급여 수급가구가 아니어야 한다. 맞춤형 생계·의료·주거급여 수급(권)자인 신청자가 서울형 기초보장제도 수급을 희망하더라도 맞춤형 급여를 우선 적용하며, 중복 수급은 불가능하다. 둘째, 보장가구의 소득평가액 기준이 기준중위소득의 43% 이하이어야 한다. 기준중위소득은 매년 보건복지부 장관이 고시하는 소득기준을 따르고 있다. 셋째, 보장가구의 재산기준은 가구당 1억 3천 5백만 원 이하이면서, 이와 별도로 3천만 원 이하의 금융재산과 자동차의 소득환산율이 100% 적용되는 차량의 소유주가 아니어야 한다. 넷째는 부양의무자 기준이 가구 규모별 소득기준 이하이면서, 재산기준이 6억 원 이하이어야 한다. 이외 근로능력이 있는 가구원이 포함된 수급 가구도 선정 가능하지만, 근로능력가구의 지원 기간은 3

2) 서울형 기초보장제도 추진배경, 제도 개선과정에 관한 자세한 내용은 김승연 외(2018)의 제2장 참고

개월에서 최대 6개월로 제한적이다. 이처럼, 서울형 기초보장수급권자가 되려면, 수급가구의 거주 요건, 소득기준과 재산기준, 부양의무자 가구의 소득·재산기준을 동시에 충족해야 한다. 이상을 종합 정리하면 [표 2-1]과 같다.

[표 2-1] 서울형 기초보장제도 선정기준 요약(2019년)

구분	선정기준	내용	
보장 가구 기준	거주 요건	세대주가 서울시 주민등록, 실 거주자	
	소득	소득평가액 기준중위소득 43% 이하	
	재산	재산	1억 3천 5백만 원 이하
		금융	3천만 원 이하
	자동차	재산의 소득환산율 100% 적용 차량 무소유 (장애인 사용, 생업용 자동차, 배기량 2,000cc 미만의 승용자동차 중 차령 10년 이상 혹은 10년 미만의 자동차가액이 500만 원 미만인 자동차는 예외)	
부양 의무자 기준	소득	2인 대상가구의 기준중위소득(100%) + 가구규모별 소득기준 이하	
	재산	6억 원 이하	

(1) 서울형 기초보장권자 기준

서울형 기초보장제도는 기초보장권자의 소득과 재산기준을 각각 두고 있다. 국민기초생활보장제도 수급권자의 소득인정액이 기준중위소득의 30% 이하인 반면³⁾, 서울형 기초보장권자의 소득기준은 소득평가액의 43%이면서 별도의 재산기준을 적용해 국민기초생활보장제도보다 완화된 소득·재산기준을 적용하고 있다.

2019년 서울형 기초보장권자의 소득기준은 기준중위소득의 43% 이하인 가구이다. 소득평가액은 실제소득에서 장애·양육·질병 등 가구특성별 지출비용과 근로소득공제를 차감하여 산출한다. 서울형 기초보장권자의 소득평가액은 맞춤형급여 수급자 소득 유형별 조사방법과 유사하게 적용하고 있으나, 크게 3가지 차이가 있다. 첫째, 실제소득 산정과 관련해서 사적이전소득은 제외한다. 사적이전소득은 공적 자료로 조회되지 않지만 일정 소득이 발생할 것으로 간주되는 부양비나 보장기관 확인소득 등이 해당

3) 소득인정액은 기초생활보장을 위한 급여 결정 및 실시 등에 사용할 목적으로 산출한 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액이다. 재산의 소득환산액이란 재산을 소득으로 환산한 금액으로 [(재산가액 - 기본재산액 - 부채) × 소득환산율]로 구할 수 있다.

한다. 둘째, 금융재산에서 발생하는 이자소득은 원칙적으로 소득에 반영하지 않다. 다만, 이자소득의 발생 규모에 비추어 보장가구의 소득 변동을 예상되는 경우 소득과 재산으로 반영한다. 셋째, 2018년 10월부터 기초연금수급자의 연금액 20%는 소득공제하여 적용한다. 재산기준은 국민기초생활보장제도에서 재산의 소득환산율을 적용하는 것과 달리, 재산평가액을 활용하여 재산기준에 적용한다. 서울형 기초보장권자의 재산평가액이 가구당 1억 3천 5백만 원인 동시에 금융재산은 3천만 원 이하이면서 자동차 기준에 적합해야 한다. 금융재산과 자동차 기준을 별도로 적용하는 것에 재산평가액에 이미 반영하였으므로 중복 적용이라는 비판이 있지만, 금융재산은 쉽게 처분 가능한 재산이고 국민정서상 수급자의 자동차 보유에 대한 수용성이 낮아 별도 기준을 두고 있다(김경혜·장동열, 2015). 재산평가액은 일반재산과 자동차 가액, 금융재산에서 부채를 뺀 금액으로 산정한다.

재산평가액을 산정하는 방식도 맞춤형급여 수급자 조사방법을 준용하지만, 맞춤형급여와 비교하여 크게 3가지 다른 점이 있다. 우선 국민기초생활보장제도의 기본재산액을 적용하지 않는다. 기본재산액은 기초생활보장가구의 재산을 산정할 때 기초적인 생활유지에 필요하다고 인정하여 지역별로 일정금액을 공제하는 금액이다. 서울형 기초보장제도는 소득과 재산기준을 분리 적용하고 1억 3천 5백만 원이라는 상대적으로 높은 재산기준을 적용한다는 이유로 기본재산액을 따로 적용하지 않고 있다. 다음으로 재산평가액에서 보험, 청약저축, 주택청약종합저축, 기타 산정되는 금융재산(증여)은 금융재산에서는 제외하고 일반재산으로 처리하며, 최근 1년 이내 지급된 보험일시금은 금융재산으로 적용한다. 마지막으로 자동차 기준과 관련하여 자동차의 소득환산율이 월 100%인 차량 소유자는 수급자로 선정될 수 없다. 예외적으로 장애인용 차량이거나 일반재산 소득환산율이 적용된 자동차에 한해 부가기준을 적용하지 않는다. 자동차의 소득환산율 기준은 국민기초생활보장제도와 유사하지만 일반재산의 소득환산율인 월 4.17%를 적용하는 자동차 기준은 다소 완화하여 적용한다. 자동차가 생계유지를 위한 직접적인 수단이 될 때 가구별 1대를 예외적으로 허용하는데, 이 경우에도 배기량이 2000cc 미만의 승용차, 배기량이 2000cc 미만인 승용차 중 차령이 10년 이상이거나 10년 미만이라도 자동차가액이 500만 원 미만이어야 한다.

$$\text{소득평가액} = \text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{근로소득공제}$$

$$\text{재산평가액} = \text{일반재산} + \text{자동차} + \text{금융재산} - \text{부채}$$

[표 2-2] 가구규모별 서울형 기초보장제도 수급권자의 소득 선정기준액(2019년)

(단위: 원/월)

소득기준	가구규모						
	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
기준중위소득 100%	1,707,008	2,906,528	3,760,032	4,613,516	5,467,010	6,320,544	7,174,048
기준중위소득 43% (서울형 기초보장제도 생계급여)	734,013	1,249,807	1,616,814	1,983,820	2,350,827	2,717,834	3,084,841
기준중위소득 30% (국민기초생활보장제도 생계급여)	512,102	871,958	1,128,010	1,384,061	1,640,112	1,896,163	2,152,214

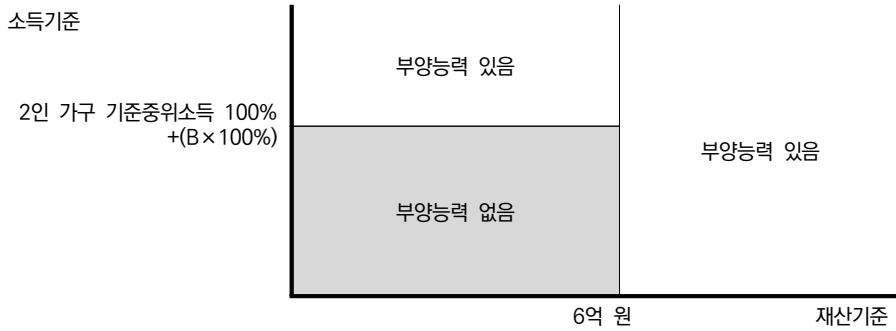
자료: 보건복지부(2019b), “2019년 국민기초생활보장제도 사업안내”.
서울특별시(2019b), “2019년 서울형 기초보장제도 추진계획”.

(2) 부양의무자 기준

서울형 기초보장제도는 부양의무자 등의 기준에 맞지 않아 국민기초생활보장제도의 사각지대에 있는 저소득층의 최저생계를 보장한다는 도입 취지에 따라 국민기초생활보장제도보다 완화된 부양의무자 기준을 적용해왔다. 부양의무자 범위와 부양의무자 제외 기준은 국민기초생활보장제도와 동일하다. 부양의무자의 범위는 1촌의 직계혈족(부모, 아들, 딸)과 배우자(며느리, 사위)이다. 수급권자 가구가 노인(만 65세 이상) 또는 등록 중증장애인 또는 법정 한부모이거나, 부양의무자 가구가 기초연금 수급자 또는 장애인연금 수급자 또는 한부모 가족(전 배우자)에 한해 부양의무자 기준을 제외한다.

국민기초생활보장제도와 가장 큰 차이점은 부양의무자의 부양능력 산정 시 ‘부양능력 미약’ 구간을 적용하지 않는다는 점이다. ‘부양능력 미약’ 구간의 폐지는 실제 부양비 지급 여부와 관계없이 수급자가 정기적으로 부양비를 지원받는다 고 전제하여 수급자의 소득에서 부양비를 책정해 발생하는 수급액 감소 문제를 해소할 수 있다. 아울러 부양의무자의 선정기준도 소득과 재산기준을 분리하여 적용한다.

$$\text{부양의무자 소득기준 산정식} = 2\text{인 대상가구 기준중위소득 } 100\% + \text{가구규모별 소득기준}$$



주1. B는 부양의무자 가구의 기준중위소득으로, 위 산식 중 가구규모별 소득기준에 해당

자료: 김승연 외(2018) 「부양의무자 기준 개선에 따른 서울형 기초보장제도 운영체계 개편 방안」.

[그림 2-1] 서울형 기초보장제도 부양의무자의 부양능력 판정 도해

부양의무자의 소득·재산 선정기준은 [표 2-3]과 같다. 부양의무자 선정기준을 충족하려면 가구규모별 부양의무자 가구의 소득 선정기준 이하인 동시에 재산이 6억 원 이하여야 한다. 부양의무자 소득기준은 서울형 기초생활보장권자 2인 가구의 중위소득 100%에 가구규모별 기준중위소득을 더한 금액으로 산출하고 있다. 서울형 기초보장수급자를 부양하면서 부양의무자가 중위소득을 유지할 수 있는 정도를 고려하였다. 하지만 보장가구의 2인 가구 기준중위소득을 일괄 적용하여 기초보장권자의 가구규모가 커질수록 불리해지는 한계가 있다(김경혜, 2015). 한편, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준은 부양능력 판정소득액이 부양의무자 가구만의 기준중위소득 100% 미만이면서 재산의 소득환산액 기준 이하인 경우에 부양능력이 없다고 판정하고 있다.⁴⁾ 이는 서울형 기초보장제도가 국민기초생활보장제도 보다 상당히 완화된 부양의무자 기준을 적용하고 있음을 보여준다.

4) 부양능력 판정소득액은 부양의무자의 실제소득에서 제외 또는 차감 항목을 적용한 금액을 일컫는다. 부양의무자의 재산의 소득환산액 기준은 수급권자의 기준중위소득과 부양의무자 가구의 기준중위소득 합산 금액의 18%로 산출한다.

[표 2-3] 가구규모별 서울형 기초보장제도 부양의무자 선정기준(2019년)

(단위: 원/월)

구분	부양의무자 가구 소득·재산기준						
	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
소득기준	4,613,536	5,813,056	6,666,560	7,520,064	8,373,568	9,227,072	10,080,576
재산기준	6억						

2) 서울형 기초보장제도 급여내용과 방식

(1) 서울형 기초보장제도 급여내용

서울형 기초보장제도는 생계급여와 해산급여, 장제급여를 제공한다. 서울형 생계급여의 최대지원액은 맞춤형 생계급여의 1/2 수준이며, 최소지원액은 최대지원액의 1/3 수준에서 소득 대비 차등 급여를 지원한다. 해산급여와 장제급여는 맞춤형 수급자와 동일하게 정액으로 보장한다. 해산급여는 1인당 60만 원, 장제급여는 1가구당 75만 원이다.

[표 2-4] 서울형 기초보장제도 급여별 지원내용

급여 종류	지원내용
생계급여	최대급여액은 맞춤형 생계급여의 1/2, 최소지원액은 최대급여액의 1/3안에서 차등 지급
해산급여	수급자 출산 시 출생 영아 1인당 60만 원, 추가 출생 영아 1인당 60만 원 추가 지급
장제급여	수급자 사망 시 1가구당 75만 원

(2) 생계급여 지급방식

서울형 기초보장제도의 생계급여는 '소득 대비 차등급여 방식'을 채택하여 해당가구의 소득평가액이 증가할수록 지원액이 일정하게 감소한다. 생계급여의 상한액과 하한액 기준은 맞춤형 기초보장과의 소득 역전현상이 발생하지 않으면서 급여액이 0원이 되는 가구가 발생하는 것을 방지한다(김경혜, 2015).

지원급여액은 가구규모별 최대급여액에서 해당가구 소득평가액에 계수 0.23을 곱한 금액을 차감하여 산출한다. 생계급여 대상자의 약 83%가 1인 가구이며(서울시, 2019a), 지원대상자에게 가장 유리한 1인 가구 기준으로 계수를 산출하여 가구규모에 관계없이 적용하고 있다. 1인 가구 기준으로 서울형 기초보장제도 생계급여의 최소 지원액은 85,350원이며, 최대 지원액은 256,051원이다. 2018년 기준 월평균 생

계급액은 1인당 216천 원(가구당 239천 원)이다.

$$\text{가구규모별 생계급여액} = \text{가구규모별 최대급여액} - (0.235) \times \text{해당 가구 소득평가액}$$

[표 2-5] 서울형 기초보장제도 생계급여 지원 하한/상한액(2019년)

(단위: 원/월)

구분		1인	2인	3인	4인	5인	6인
최대 지원	소득평가액	0	0	0	0	0	0
	생계급여	256,051	435,979	564,005	692,031	820,056	948,082
~							
최소 지원	소득평가액	734,013	1,249,807	1,616,814	1,983,820	2,350,827	2,717,834
	생계급여	85,350	145,326	188,022	230,677	273,352	316,027

(3) 지원 현황

① 서울형 기초보장제도 수급자 수와 예산 규모

2018년 말 기준 서울형 기초보장제도 수급자 수는 6천 2백여 명이며, 집행액 규모는 약 160억 원이다. 2019년 서울형 기초보장제도의 예산은 약 191억 원(순 급여액은 약 188억 원)으로 전년 대비 16%가량 증가하였다(서울시, 2019a). 지난 5년 간 예·결산 현황은 [표 2-6]과 같다. 수급자 수가 늘어나면서 예산 규모도 꾸준히 증액되었다.

[표 2-6] 서울형 기초보장제도 수급 규모와 예산(2014~2018년)

(단위: 명, 백만 원)

연도	수급자 규모	연간 예산 지원 실적(명)	예산액	집행액
2014	4,891	51,642	13,620	8,672
2015	4,469	59,091	11,810	11,494
2016	4,628	48,784	12,568	9,452
2017	6,062	64,872	13,259	13,122
2018	6,189	77,851	16,463	16,107

주: 수급자 규모는 연말 기준

자료: 문혜진 외(2018), 「서울시 복지정책 평가 및 중장기 발전방안 연구」.
 서울재정보탈 '사업별 예산정보', 서울시 내부자료(2019.7.3)를 토대로 재구성

5) 계수는 기준중위소득에 따라 매년 변동하며, 아래와 같은 산식으로 산출한다.

*계수 = (1인 가구 최대 급여액-1인 가구 최소 급여액)/1인 가구 최소지원 소득평가액

② 국민기초생활보장제도 수급자 수 및 예산 규모

2018년 기준 국민기초생활보장제도를 수급하는 서울 시민은 197천 명에 이르며 총 급여액은 약 7천 4백억 원 규모이다. 2014년 약 168천 명에서 2018년 현재 3만여 명이 증가하였다([표 2-7] 참고).

[표 2-7] 국민기초생활보장제도 수급 현황(2014~2018년, 서울)

(단위: 명, 백만 원)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
총수급자	168,978	189,333	191,705	195,219	197,086
총급여액	486,536	527,604	653,810	711,484	738,758

주: 생계급여 지원대상자(시설수급자 제외)

자료: 서울시 내부자료(2019. 7. 3.)

국민기초생활보장제도 급여별 수급 현황은 [표 2-8]과 같다. 2019년 생계급여를 받는 가구는 약 16만 가구이며, 의료급여 약 17만 가구, 주거급여 약 19만 가구, 교육급여 약 3만 가구이다. 교육급여 이외 생계·의료·주거 급여의 수급가구는 증가하였다. 특히 2018년 주거급여의 부양의무자 기준 폐지로 전년 대비 주거급여 수급가구가 2만 3천 여 가구가 급증하였다.

[표 2-8] 국민기초생활보장제도 급여별 수급 현황(2015~2019년, 서울)

(단위: 가구, 명)

연도	생계급여		의료급여		주거급여		교육급여	
	가구	명	가구	명	가구	명	가구	명
2015	142,606	200,917	155,010	227,288	152,686	225,972	38,984	56,349
2016	146,678	203,158	159,629	230,042	155,139	226,801	42,507	60,165
2017	151,635	206,394	164,103	231,721	158,103	227,131	37,899	52,877
2018	155,991	207,951	170,514	235,292	181,245	257,902	34,199	47,631
2019	158,031	209,393	172,012	235,577	188,992	268,200	30,051	44,531

주: 2015~2018년은 연말 기준, 2019년은 3월 기준

자료: 서울시 내부자료(2019. 7. 3.)

2_빈곤 사각지대 유형과 발생사유

1) 빈곤 사각지대 개념 및 정의

2000년대 국민기초생활보장제도 시행 이래 사각지대에 관한 선행연구는 꾸준히 이루어졌으나, 사각지대의 범위와 정의는 학자의 관점에 따라 다양하게 정의되고 있다. 사각지대 개념과 관련하여 주요 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 김미곤(2003)은 '대상의 포괄성'과 '급여의 충분성' 관점에서 협의의 사각지대와 광의의 사각지대를 구분하였다. 협의의 사각지대는 급여대상인데도 선정되지 못한 경우를, 광의의 사각지대는 급여를 받고도 최저생활을 유지할 수 없는 경우로 정의하였다. 차상위 계층⁶⁾을 포함하여 정책적으로 협의의 사각지대 해소에 우선하되, 기초생활보장제도의 본질은 최후의 사회안전망이어야 하므로 학문적으로는 광의의 사각지대 해소에 힘써야한다고 강조하였다.

구인회·백학영(2008)은 광범위하게 국민연금, 건강보험, 공공부조를 포함하여 사회보장제도의 적용대상이지만 사회보장급여로부터 제외된 인구를 사각지대로 정의했다. 공공부조의 사각지대와 관련 유형으로 해당급여의 수급요건(benefit eligibility)을 갖추었지만 급여를 받지 않는 경우(non-take up)와 법적으로 사회보장 프로그램에 참여할 자격이 부여되지 않은 집단으로 프로그램 적용대상(program eligibility)에서 제외된 경우로 살펴보았다. 전자를 주로 공공부조에서 발생하는 사각지대로 보면서, 국민기초생활보장제도 빈곤선 미만의 소득을 가지고 있어 소득기준과 부양의무자 기준은 통과하지만 기초보장급여를 받지 못하면 사각지대에 속한다고 보았다. 후자로는 이전 생활보호제도에서 근로능력이 있는 빈곤층을 제도적으로 배제한 경우를 예로 들었다.

김제선(2011)은 사회복지학에서의 사각지대 연구동향을 정리하면서 사회보장제도에서의 적용범위, 급여수준 등으로 인해 클라이언트가 필요한 급여나 서비스를 실질적으로 받지 못하는 경우를 사각지대로 정의하였다. 사각지대 유형은 프로그램의 적용범위에 포함하지 않는 경우와 실질적 급여를 받지 않는 경우, 프로그램이 적용대상이고 해당 급여의 수급 요건을 갖추었지만 급여를 받지 않고 있는 경우로 구분하였다.

⁶⁾ 김미곤(2003)은 연구 시점 선정기준인 최저생계비 100% 이하이나 어떠한 이유에서든 수급하지 않는 계층을 비수급빈곤층으로, 최저생계비 100~120% 사이에 있는 계층을 잠재적 빈곤층으로 보았고 이들을 통칭하여 차상위계층으로 규정하였다.

김희연(2013)은 기초생활보장 외 노인·아동·장애인 등 대상별 서비스를 포함하여 복지 사각지대를 살펴보면, 자격기준으로 복지급여 및 서비스를 제공할 때 복지욕구를 가지고 있지만 자격기준에 미치지 못하면 사각지대로 정의하였다. 추가로 자격기준에 부합하지만 대상자 발굴에서 누락되는 관리의 사각지대도 포함하였다. 복지 사각지대는 대상자의 욕구 정도와 시급성에 따라 사각지대 규모와 즉시적 대응 여부가 달라질 수 있으므로, 서비스 제공 여부와 이용욕구 수준에 따라 현재적 사각지대와 잠재적 사각지대로 구분하였다. 복지욕구의 시급성에 따라 현재적 사각지대에 즉시 대응하여야 하며, 보편적 복지 발전 등을 고려하여 잠재적 사각지대에도 순차적으로 대응해야한다고 보았다.

김은하·한경훈(2018)은 복지 사각지대에 관한 기존 연구를 고찰하여 사각지대 유형을 크게 4가지로 재정의하였다. 선정기준을 충족하지만 비수급 상태인 집단(소득, 재산, 부양의무자 기준을 모두 충족하지만 수급하지 않는 상태), 선정기준을 일부만 충족하는 비수급 집단(소득기준을 충족하지만, 부양의무자나 재산기준을 충족하지 못하여 수급에서 탈락하는 경우), 선정기준을 충족하지 못하는 비수급 집단(차상위계층), 일부 수급집단(급여수준의 충분성) 등이다.

보건복지부는 매년 사각지대 현황을 파악하기 위해 기준중위소득 40% 이하인 가구이면서 기초생활수급을 받지 않는 가구를 비수급빈곤층으로 보고 그 규모를 추정하고 있다. 이러한 기준은 복지행정 차원의 개입 지점과 필요성을 강조할 수 있지만, 비수급빈곤층을 사각지대로 한정하는 협소함을 보이고 있다.

위와 같이 빈곤 사각지대의 개념과 구분이 다양한 만큼, 사각지대의 발생 원인도 다양하고 상호복합적이어서 원인 규명이나 구분 자체가 불명확할 수 있다. 그럼에도 사각지대 발생 원인을 밝히는 선행연구에서 제시한 기초보장의 사각지대 발생사유는 크게 5가지로 볼 수 있다. 첫째, 부양의무자 기준에 따른 사각지대이다. 대다수의 선행연구는 부양의무자 기준 적용이 사각지대를 발생시키는 주요 원인이라고 지목하였다(김미곤, 2003; 여유진, 2004; 박미현·정영순, 2009; 노대명 외, 2013; 이현주 외, 2013; 이정기·문진영, 2015; 손병돈, 2016). 부양의무자가 비수급빈곤가구에 기대하는 수준의 사적이전소득을 실제로 제공하지 않는다면 해당 비수급빈곤가구는 '부양능력이 있는' 부양의무자가 있는데도 불구하고 선정기준 이하의 생계를 유지할 수밖에 없다(손병돈 외, 2016). 둘째, 소득·재산 선정기준에 따른 사각지대이다(김미곤, 2003; 여유진, 2009; 이정기·문진영, 2015; 손병돈, 2016; 김은하·한경훈, 2018). 이는 엄

격한 급여산정방식을 적용하여 사각지대가 발생하는 경우이다. 주택과 자동차의 높은 소득 환산율, 보장기관 확인소득 시 과대 추정 등을 들 수 있다. 셋째, 최저보장수준(급여수준)이 현실적으로 불충분하여 발생하는 사각지대이다. 대도시에 거주하거나 노인·장애인 등 가구유형 특성을 가진 저소득층은 생계비가 더 많이 필요해 실질적으로 빈곤할 수 있다(김미곤, 2003; 신영석·박순일, 2004). 넷째, 자발적 배제로 발생한 사각지대이다. 제도 자체를 모르거나, 제도에 대해 들어봤지만 신청절차와 신청자격 같은 정보가 불완전한 경우, 당사자 스스로 수급요건에 해당하지 않다는 가정, 가난하다거나 구걸하는 느낌이 들 것이라는 심리적 이유, 복잡하고 어려운 행정 절차에 따른 거래비용이 기대수익보다 크다는 인식, 주변 이웃이 알게 될까봐 두렵거나 다른 사회적 낙인을 피해 수급을 기피하는 경우 등을 들 수 있다. 유럽 일부 국가의 비수급 논의는 주로 여기에 초점을 두고 있다(구인회·백학영, 2008; Eurofound, 2015; 임완섭 외, 2017; 김은하·한경훈, 2018). 다섯째, 관리·운영상 배제에 따른 사각지대이다. 행정 착오로 인한 탈락, 누락, 홍보 부족 그리고 전달체계 미흡으로 대상자를 발굴하지 못한 경우도 포함된다(구인회·백학영, 2008; 류미령, 2017; 임완섭 외, 2017; 김은하·한경훈, 2018).

빈곤 사각지대 정의와 발생원인의 내용을 종합하면, 빈곤 사각지대 유형은 비수급빈곤층과 제도적 배제, 차상위 집단, 급여불충분집단으로 구분할 수 있다. 선행연구자가 정의한 사각지대의 개념과 유형을 정리하면 다음 [표 2-9]와 같다.

[표 2-9] 사각지대의 범주와 개념

연구자 (연도)	기초생활보장제도 사각지대 정의	유형			
		비수급 빈곤층	제도적 배제	급여의 불충분	차상위 포함
김미곤 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> (협의) 수급요건을 충족했지만 수급 받지 못하는 경우 (광의) 급여를 받고도 최저생활을 유지할 수 없는 경우 	○		○	○
구인회· 백학영 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> (비수급빈곤층) 제도에는 포괄되어 있지만 제도의 혜택에서 실질적으로는 제외되어 있는 집단 (제도적 배제) 법 규정상 제도 대상에 미포함 	○	○		
김제선 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> (제도적 배제) 프로그램 적용대상에서 제외 (실질적 배제) 프로그램 적용대상 & 적용범위 미포함 (비수급빈곤층) 프로그램 적용대상 & 해당 급여의 수급 자격 충족했으나 급여를 받지 않고 있는 경우 	○	○	○	

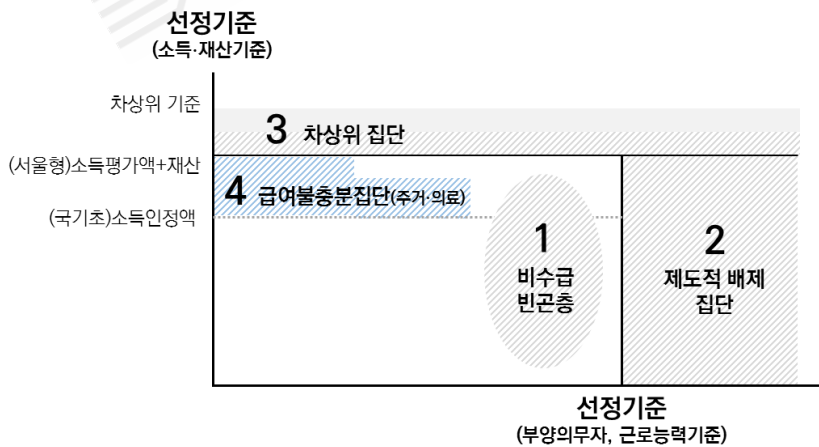
연구자 (연도)	기초생활보장제도 사각지대 정의	유형			
		비수급 빈곤층	제도적 배제	급여의 불충분	차상위 포함
김희연 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> (현재적 사각지대) 현재 복지 급여 및 서비스에 대한 욕구가 있으나 소득 등 여타 기준으로 인한 미수급 (잠재적 사각지대) 현재 복지 급여 및 서비스의 대상자이지만 급여 내용의 불충분으로 추가적 욕구를 가진 집단 	○	○	○	
노혜진 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> (제도적 배제) 법적으로 사회보장 프로그램에 참여할 자격 자체가 부여되지 않은 경우 (실질적 배제) 프로그램의 적용대상은 되지만 실제 프로그램 적용범위에 포함되지 않아 수급권을 얻지 못하는 경우 (급여수준의 불충분성) 프로그램에 적용되고 해당급여의 수급요건을 갖추었지만 충분한 급여를 받지 못하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 제도적 배제와 실질적 배제는 비수급빈곤층을, 급여수준의 불충분성은 수급 빈곤층을 의미 	○	○	○	
임완섭 외 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> (구조적 배제) 제도 설계상 이유로 받아야 할 대상이 못 받는 경우 (급여의 적정성 또는 충분성) 제도 대상에는 포함되지만, 급여가 충분하지 않아 대상의 욕구에 충분히 대응 못 함 (관리 운영상 배제) 제도 대상이지만 전달체계 혹은 복지 행정상의 이유로 급여를 미지급한 경우 (자발적 배제) 복지 가치관, 사회적 낙인, 자녀 피해 등을 우려해 대상자 스스로 받지 않는 경우 	○	○	○	
김은하· 한경훈 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> 선정기준을 충족하지만 비수급 집단 <ul style="list-style-type: none"> - 소득·재산·부양의무자 기준 등 모든 기준을 충족하여 수급 자격을 갖추었지만 비수급 상태 선정기준을 일부만 충족하는 비수급 집단 <ul style="list-style-type: none"> - 소득기준을 충족하지만, 부양의무자나 재산 기준을 충족하지 못하여 수급에서 탈락하는 경우 선정기준을 충족하지 못하는 비수급 집단-차상위 일부 수급집단-급여수준의 적절성 	○	○	○	○
서병수 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> (제도적 사각지대) 최저생계비 이하의 절대빈곤에 있거나, 중위소득 29~50% 이하의 실질적인 빈곤 위험에 있어도 수급자격 기준이 비현실적이거나 비정상적으로 설정되어있어 제도적으로 수급(권)자 선정에서 배제된 경우 	○	○	○	○

연구자 (연도)	기초생활보장제도 사각지대 정의	유형			
		비수급 빈곤층	제도적 배제	급여의 불충분	차상위 포함
서병수 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> (실제적 사각지대) 급여의 수급요건은 갖추었지만 높은 신청 비용, 고령 노인과 중증장애인의 민원 업무대행 서비스 부족, 담당공무원의 기피 등으로 인한 자발적 비신청자와 복지정보 부족 등에 기인한 비자발적 비신청자 등의 경우 (급여의 사각지대) 급여액이 최저소득보장수준에 미흡한 경우 	○	○	○	○

2) 서울시민의 빈곤 사각지대 유형과 발생사유

서울의 빈곤 사각지대를 파악하기 위해 선행연구에서 정의한 빈곤 사각지대의 개념을 토대로 국민기초생활보장과 서울형 기초보장제도 하에서 발생하는 사각지대의 유형을 재정의하여 발생 원인을 진단하고, 빈곤 사각지대 규모를 분석하였다.

이 연구에서는 기초보장제도의 선정기준 충족여부와 수급여부를 기준으로 하여 빈곤 사각지대 범위를 구분하였다. 선정기준 충족여부와 수급여부 기준을 적용하면 ‘선정기준 충족-비수급’, ‘선정기준 미충족-비수급’, ‘선정기준 충족-수급’, ‘선정기준 미충족-수급’ 등 4개의 이념형 집단으로 구분된다. 이에 따라 [그림 2-2]와 같이, 현재 소득, 재산, 부양의무자 등 선정기준을 좌표로 하여 비수급빈곤층, 제도적 배제집단, 차상위집단, 급여불충분집단으로 유형을 구분하였다. 이어 빈곤 사각지대 유형별 발생 사유를 살펴보았다.



[그림 2-2] 서울시민의 빈곤 사각지대 유형

(1) 비수급빈곤층

비수급빈곤집단은 수급자 선정기준인 소득기준, 재산기준, 부양의무자 기준을 모두 충족했음에도 불구하고 비수급 상태에 있는 집단을 말한다. 이들은 모든 선정기준을 충족한 실질적인 빈곤집단으로 사각지대 해소를 위한 가장 우선적으로 포괄해야 할 대상이다.

비수급(non take-up)의 주된 발생원인은 수급권자가 신청하지 않거나 신청하지 못하는 데서 발생한다. 자발적 배제와 관리·운영상 배제가 여기에 해당한다. 빈곤층의 비수급 사유를 정확히 알 수 없으나, 선행연구에서는 주로 수급권자가 제도를 잘 모르거나(정보 부족), 제도의 낙인 효과(수치심을 느껴서, 가족이 피해를 받을까 우려 등), 신청절차의 행정적 부담(제도 자체가 진입장벽으로 작동해서), 신청과 수급에 수반되는 부담을 감수할 정도로 욕구(급여 혜택)가 크지 않다는 판단 등이 급여를 신청하지 않거나 신청과정에서 중도 포기하는 이유로 제시되고 있다. 서울복지실태조사(2018)에 따르면, 국민기초생활보장 급여를 신청한 경험이 있는 응답자는 1.7%에 불과하고, 미신청자 중 '부양의무자 기준'이나 '절차 및 서류의 복잡성', '남들이 알기를 원치 않음' 등 사유로 미신청한 사람이 31.6%에 이르는 것으로 파악됐다. 이와 같이 절차 등의 행정적 부담과 수치심 같은 낙인 효과, 정보 부족 등의 사유로 미신청한 사람이 상당함을 알 수 있다.

또한, 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장보다 훨씬 완화된 선정기준을 적용하고 있는데도 불구하고, 국민기초생활보장 급여 신청자 중에서 수급 탈락한 가구를 대상으로 서울형 기초보장제도 수급자를 선정하기 때문에 신청 절차의 복잡성으로 인해 서울형 기초보장제도의 사각지대가 발생하기도 한다.

[표 2-10] 국민기초생활보장 급여 미신청 사유

(단위: 명, %)

사례 수	신청 경험 있음	신청하지 않은 주된 이유						
		필요 없음	방법 모름	부양 의무 자유	절차, 서류 복잡	가족의 반대	남의 도움을 원치 않음	남들이 알기를 원치 않음
2,941	1.7	68.4	8.4	13.2	4.1	0.8	2.0	2.9

주: 통계 세목은 각각 반올림된 것이 있으므로, 세목의 합이 전체 합계와 일치하지 않는 경우도 있음.

자료: 김승연 외(2018), 「2018년 서울시 복지실태조사 기초분석보고서」.

(2) 제도적 배제 집단

제도적 배제 집단은 빈곤층이지만 제도적 조건으로 수급에서 배제되는 집단을 말한다. 수급권자의 소득·재산 조건에는 부합하지만, 부양의무자나 근로능력자 기준을 충족시키지 못해 수급하지 못하는 사례가 대표적이다. 부양의무자와 근로능력자 기준은 현행 제도상 선정기준이지만, 이러한 기준 자체가 현실적이지 못하거나 세부 기준이 적절하게 설정되지 않아 수급에서 탈락한다면 사각지대의 한 유형으로 볼 수 있을 것이다.

비수급빈곤층 중 제도적 배제 집단은 기초보장권자의 소득·재산기준은 충족하지만, 부양의무자와 근로능력 기준으로 수급에서 탈락한 경우에 주로 발생한다.

부양의무자 기준으로 탈락한 사람을 복지사각지대로 볼 것인지 논란이 있을 수 있다. 부양의무자 기준은 부양능력이 있는 부양의무자가 수급권자 가구에 최저생계비 이상의 사적이전소득 발생시키다는 것을 전제하는 것이다. 부양의무자 가구의 부양능력에 따른 간주부양비를 적용하는 국민기초보장제도와 다르게 서울형 기초보장제도는 간주부양비를 적용하지 않지만, 부양능력이 있는 부양의무자 가구에는 사적 이전을 전제하여 수급자로 진입조차 어렵게 되어 있다. 부양의무자에게 실질적인 도움을 받지 못하거나, 부양의무자의 소득이 실제 부양의무자의 부양능력에 비해 현저히 낮은 수준에서 '부양능력 있음'으로 설정되는 경우, 부양의무자 기준으로 수급 탈락되는 비수급빈곤층은 복지 사각지대로 볼 수 있다. 손병돈(2016)은 '수급권자 가구의 소득인정액이 맞춤형급여 체계의 각 급여종별 선정기준 이하에 해당하여 소득기준을 충족하나 부양의무자기준을 충족하지 못하여 비수급 지위에 머물러 있는 가구'를 복지 사각지대로 보았다.

서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도와 달리, 근로능력이 있는 만 19~64세 미만 가구원을 포함하는 가구는 연간 기본 3개월에서 최대 6개월까지 한시적 보장을 제공한다. 즉, 근로능력이 있으면 빈곤하더라도 수급자가 될 수 없다. 그러나 근로능력이 있는 가구라도 아동, 노인 등 피부양 가구원이 있을 수 있고, 고령이거나 만성질환 보유 등으로 근로능력이 미흡할 수 있다. 이들은 저임금·불안정 일자리에 근로할 가능성이 높으며, 근로소득만으로 생활을 영위하기 어려운 근로빈곤층이 다수 포진해 있을 것으로 예상된다. 따라서 이 연구에서는 서울형 기초보장제도의 소득·재산기준을 충족했지만, 부양의무자 기준 혹은 근로능력 기준으로 수급권을 얻지 못하는 경우를 제도적 배제로 구분하였다.

(3) 차상위 집단

차상위층은 제도상 수급조건보다는 소득·재산 수준이 다소 높아 선정기준을 미충족한 비수급자 중 서울의 물가 등을 반영한다면 적정수준의 소득 보장이 어려울 것으로 추정되는 잠재적 빈곤층을 의미한다.⁷⁾ 여기서의 차상위층은 법정 차상위 개념과 동일하지 않다. 사회경제적 변화에 따라 빈곤선인 최저보장수준도 변할 수 있으며, 소득·재산 선정기준을 어떻게 정할지 구체적인 소득·재산 항목을 무엇으로 볼지에 따라 변동될 수 있다. 특히, 빈곤선을 구성하는 소득과 재산기준이 적절하게 설정되어 있지 않다면, 이 때문에 수급 탈락한 비수급빈곤층은 빈곤 사각지대로 볼 수 있다. 여유진(2004)은 소득수준이 최저생계비 이하인 비수급가구를 모두 비수급 빈곤집단으로 보고, 이들은 부양의무자 기준으로 탈락한 사람과 재산기준으로 탈락한 사람으로 완전히 분해된다고 가정하였다. 따라서 재산기준(재산의 소득환산액 기준)이 적절하게 설정되어 있지 않다면, 재산기준으로 수급에서 탈락된 사람들도 ‘진정한’ 복지 사각지대의 범주에 가깝다고 판단하였다. 이와 같이 소득이나 재산기준을 충족하였지만, 현행 기준 자체가 비합리적으로 적용되거나 서울지역의 높은 주거비와 같은 현실적인 상황이 고려되지 못한다면, 이에 따라 수급을 받지 못하는 집단을 사각지대로 볼 수 있다. 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도보다 높은 수준의 소득과 재산기준을 적용하고 있지만, 서울시민복지기준선에서 소득보장의 적정기준으로 정의하고 있는 ‘서울시 전체가구 중위소득 50%’에 미치지 못하고 있다. 다른 광역시·도보다 높은 주택가격 등이 반영되지 못하는 재산기준을 고려했을 때, 차상위층도 서울형 기초보장제도 재설계 시 함께 고려해야 할 빈곤 사각지대로 정의할 수 있다.

(4) 급여불충분 집단

급여불충분 집단은 맞춤형 급여를 수급하는 집단 중에서 추가 욕구를 가지고 있는 집단을 말한다. 이들은 서울형 기초보장 수급자보다 생활여건이 다소 나을 것으로 예상되지만, 기초보장 및 기타 지원이 없거나 적다는 점을 감안한다면 생활상의 어려움은 비슷하거나 오히려 더 클 수도 있다. 일자리, 교육, 주거, 의료, 난방 등의 다양한 추가 욕구가 있을 수 있으며, 이러한 욕구가 제대로 충족되지 못하면 결핍되거나 욕구

7) 서울시민복지기준선에서는 품위 있는 삶의 질을 영위할 수 있는 수준을 ‘적정기준’으로 정의하고, 소득보장의 최저기준과 함께 적정기준을 목표로 설정하여 서울시민의 소득이 국제적 빈곤기준선인 서울시 전체가구 중위소득 50% 이상을 구상하였다(허선, 2016).

충족을 위해 또 다른 비용 지출로 이어질 수 있다.

대표적인 급여불충분 집단으로 국민기초생활보장제도의 주거급여와 의료급여 수급자를 들 수 있다. 이들은 주거수선비와 의료서비스와 같은 용도가 지정된 현물급여를 수급하고 있어 실제 현금 소득지원을 받지 못하고 있다. 특히, 주거급여의 부양의무자 기준 폐지에 따라 서울형 수급자 중 주거급여 수급자로 전환되어 급여액이 감소된 사람들도 일시적인 현상이기 하지만 급여불충분 집단에 해당된다고 볼 수 있다. 현재 국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도는 동시 수급이 불가능하기 때문에 의료급여 수급자와 주거급여 수급자는 서울형 기초보장 생계급여를 받을 수 없다. 그러나 의료급여나 주거급여(현금 급여 포함)는 현물급여 성격이 커서 여전히 소득상 어려움은 발생할 수 있다.

[표 2-11] 서울시 빈곤사각지대 유형에 따른 발생사유

유형	발생 사유	대책
비수급빈곤층	① 수급조건 충족, 미신청자	<ul style="list-style-type: none"> • 행정적 부담 축소, 사각지대 발굴 • 제도에 대한 홍보 강화
제도적 배제 집단	② 부양의무자 기준 미충족자, 19~64세 수급권자(근로능력자)	<ul style="list-style-type: none"> • 부양의무자 기준 개선 • 근로연령층에 대한 급여체계 개선
차상위 집단	③ 소득 및 재산기준 미충족 (잠재적 빈곤층)	<ul style="list-style-type: none"> • 가구규모별 기준 합리화 • 재산기준 적용방식의 조정 • 물가상승 및 기준중위소득 변동을 고려한 소득평가액 등 기준완화
급여불충분 집단	④ 추가 욕구 (주거급여 전환자)	<ul style="list-style-type: none"> • 맞춤형 급여 전환자에 대한 서울형 급여 보충지원

3_서울시민의 빈곤 사각지대 현황

그동안 서울의 빈곤 사각지대에 대한 높은 관심에도 불구하고, 실제 사각지대 규모에 관한 현황 분석이 이루어지지 못했다. 빈곤 사각지대 해소를 위한 서울형 기초보장제도 개편방안 도출을 위해 서울시민의 비수급빈곤층 규모를 파악하였다.

우선 국민기초생활보장제도의 급여별 기준과 서울형 기초보장제도의 선정기준을 적

용하여 각 제도에서 배제되는 비수급빈곤층의 규모를 추정하였다. 분석을 위해 제13차 한국복지패널 조사(조사시점 2017년)에서 지역구분이 서울인 패널 정보를 활용하였다.⁸⁾ 한국복지패널은 가구의 인구사회학적 특성, 생활실태와 더불어 수급 판정에 필요한 소득평가액과 소득인정액을 계산하기 위한 경제 상태 변수를 비교적 자세히 수집하고 있다. 하지만 전국 단위의 조사로 서울형 기초보장제도 비수급을 식별하기 위한 ‘서울형 기초보장제도 수급여부’ 변수를 별도로 조사하고 있지 않다. 이 연구는 한국복지패널에서 서울형 기초보장제도의 소득·재산을 충족하나 국민기초생활보장제도를 수급하지 않는 가구규모를 구한 후, 2017년 말 기준 서울형 기초보장제도 실수급자 규모를 차감하는 방식으로 비수급빈곤층의 규모를 산출하였다.

서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도와의 중복수급을 원칙적으로 금지하고 있다. 즉, 국민기초생활보장제도의 선정기준을 충족하는 가구는 서울형 기초보장보다 국민기초생활보장을 우선 적용한다. 이 연구는 2018년 10월에 시행된 국민기초생활보장제도 주거급여의 부양의무자 기준 폐지 조치를 반영하여, 가구의 소득인정액이 주거급여 기준(기준중위소득 44%) 이하인 경우 모두 주거급여로 전환되어 서울형 기초보장의 대상이 될 수 없는 것으로 간주하고 분석에서 제외하였다.

분석 결과, 전국의 기준중위소득 44%(주거급여 기준)이하 비수급빈곤층의 규모는 69만 가구, 96만 명으로 전체 가구 대비 3.55%로 추계되었다.⁹⁾ 한편 서울시는 7만 가구, 9만 명으로 서울시 전체가구 대비 1.91%로 전국보다 비수급 빈곤층의 규모가 상대적으로 작은 것으로 파악된다. 보다 완화된 서울형 기초보장제도 선정기준을 적용했을 때, 서울의 비수급빈곤층은 19만 가구, 24만 명으로 전체 가구 대비 4.92%로 나타났다.

8) 자료에 대한 설명은 4장을 참고한다.

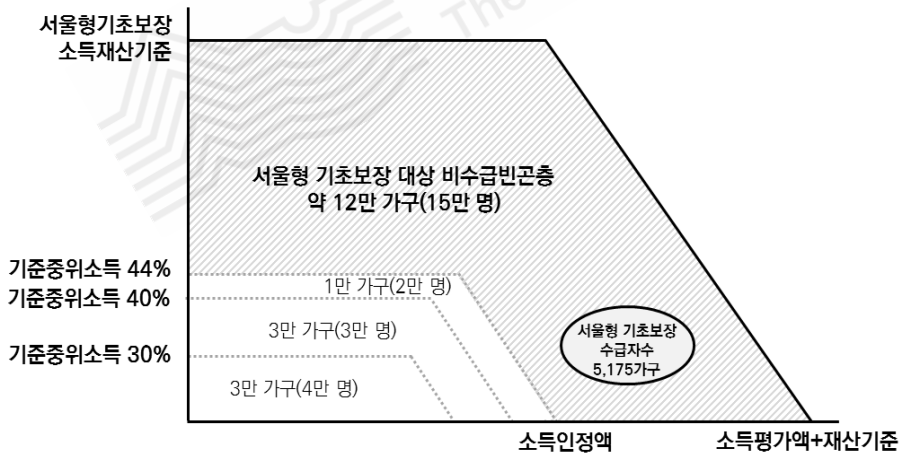
9) 2017년 중앙정부가 발표한 「제1차 기초생활보장종합계획(2018~2022)」에서 산출된 기준중위소득 40% 이하 비수급빈곤층 규모는 63만 가구 93만 명에 달한다(2015년 국민기초생활보장실태조사 자료로 분석). 한국복지패널은 저소득층을 과대표집하고 있어 해석에 유의할 필요가 있지만 시점의 차이와 전체적인 규모를 볼 때 정부가 발표한 전체 비수급빈곤층 규모와 이 연구의 분석결과가 아주 큰 차이를 보이고 있지는 않다.

[표 2-12] 서울의 비수급빈곤층 현황

(단위: 만 가구/명, %)

소득재산기준	전국			서울		
	가구	인구	전체가구 대비 비율	가구	인구	전체가구 대비 비율
서울형기초보장제도 선정기준	-	-	-	19	24	4.92
주거급여 기준 (소득인정액 기준중위소득 44% 이하)	69	96	3.55	7	9	1.91
의료급여 기준 (소득인정액 기준중위소득 40% 이하)	56	78	2.89	6	7	1.57
생계급여 기준 (소득인정액 기준중위소득 30% 이하)	26	37	1.35	3	4	0.90

결과적으로 국민기초생활보장 수급권자(기준중위소득 44% 이하)를 제외한, 실제 서울형 기초보장제도의 대상이 되는 비수급빈곤층의 규모는 약 12만 가구로 추정된다 ([그림 2-3] 참고). 2017년 12월 말 기준 서울형 기초보장제도의 수급자 수가 5,175 가구(6,062명)임을 고려할 때, 상대적으로 완화된 선정기준에도 불구하고 서울형 기초보장의 수급률이 매우 낮아 비수급빈곤층의 규모가 크게 나타나는 것으로 파악된다.



[그림 2-3] 서울의 비수급빈곤층 도해

주: 서울형기초보장 수급자 수는 2017년 12월 말 기준

출처: 서울시 내부자료(2019. 7. 3.)

03

서울형 기초보장제도 개선과제



- 1_서울형 기초보장제도 개선과제 도출
- 2_서울형 기초보장제도 선정기준 개선과제

03. 서울형 기초보장제도 개선과제

1_서울형 기초보장제도 개선과제 도출

앞서 살펴본 바와 같이, 빈곤 사각지대는 빈곤층인데도 불구하고, 선정기준으로 수급을 받지 못하는 문제와 급여의 불충분으로 빈곤에서 벗어나지 못하는 문제에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도보다 완화되고 선진화된 수급기준을 적용하고 있지만, 국민기초생활보장제도와 연동되어 운영되는 제도로 부양의무자 기준, 재산액의 반영, 서울의 생활물가를 반영하지 못하는 낮은 급여 수준 등의 한계를 공유하고 있다.

이 연구에서는 국민기초생활보장제도 개선과 관련된 선행연구를 검토하고, 전문가 포럼을 열어 서울형 기초보장제도의 개선과제를 도출하였다. 개선과제는 소극적이고 불합리한 기준으로 급여에서 배제되는 빈곤층이 기초보장을 받을 수 있도록 선정기준을 확대 조정하는 것을 목적으로 하여 서울의 물가를 반영한 소득기준의 조정, 재산기준의 합리화, 부양의무자 기준의 개선이라는 세 가지 세부과제를 수립하였다. 이를 위해 현재 서울형 기초보장제도의 선정기준의 특징과 문제를 확인하고, 개선과제를 도출하였다.

[표 3-1] 서울형 기초보장제도 개편안

구분	문제점	개선과제안
소득	<ul style="list-style-type: none"> 서울형 기초생활보장의 소득기준은 기준중위소득의 43%로 정부 기준중위소득에 따름 기준중위소득은 4인 가구 기준으로 중위소득을 산출 후 OECD 가구균등화지수를 곱하는 방식으로 1·2인 가구에 불합리하게 측정됨 	<ul style="list-style-type: none"> 소득기준선 조정 <ul style="list-style-type: none"> 1안) 기준중위소득 50% 적용 2안) 기준중위소득 45% 적용 1·2인 가구 가구균등화지수 적용 (중앙생활보장위원회 가구균등화지수 대안)
재산	<ul style="list-style-type: none"> 국기초에서는 실제 거주자인 주거용재산 소득환산 시 일반재산보다 낮은 재산환산율(1.04%) 적용 서울형은 실제 소득이 발생하지 않는 주거용 재산에 대한 공제가 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 1안) 자가주택 1채 제외 2안) 자가주택 일정한도액 공제 3안) 대상·가구특성에 따른 일정한도액 공제
부양의무자	<ul style="list-style-type: none"> 학계·현장에서 빈곤 사각지대의 주요 원인으로 부양의무자 기준 폐지를 요구 정부는 부양의무자 폐지에 소극적 	<ul style="list-style-type: none"> 1안) 65세 이상 또는 중증장애인이 포함된 수급 가구에 한해 부양의무자 기준 폐지 2안) 부양의무자 기준 전면 폐지

2_서울형 기초보장제도 선정기준 개선과제

(1) 소득기준의 문제점과 개선과제

서울형 기초보장제도의 소득기준은 기준중위소득의 43%로 정부의 기준중위소득을 적용하고 있다. 기준중위소득은 기초생활보장뿐만 아니라 소득기준으로 대상자를 선정하는 여러 복지정책(사업)의 기준으로 활용된다. 특히 정부가 발표하는 기준중위소득은 정책적 빈곤선으로 수급자격(선정기준)과 수급액(보장수준)을 정하는 기준으로 활용되어 기준중위소득을 산출하는 방식과 기준중위소득의 일정 비율을 어떻게 정할지의 문제는 항상 논쟁거리가 되어 왔다. 이에 소득기준과 관련하여 가구규모별 선정기준액 산출방식의 문제점과 현행 소득기준인 중위소득의 43%를 유지할 것인지를 검토하였다.

첫째, 가구규모별 선정기준액은 수급자격을 판별하는 기준이자 수급가구가 받을 급여 크기를 결정하기 때문에 가구균등화지수 적용 방식의 개선방안을 검토하였다. 현행 소득기준은 매년 보건복지부 장관이 고시하는 국민 가구소득의 중위 값을 활용한다. 기준중위소득은 통계청의 '가계동향조사' 자료의 '가구 경상소득'에 근거하여 가구 중위

소득을 구하고, 최근 3년간 평균증가율¹⁰⁾을 반영하여 다음해 기준중위소득을 예측한 뒤 중앙생활보장위원회의 심의와 의결을 거쳐 최종 결정된다. 이러한 기준중위소득은 통계청에서 발표하는 중위소득 수치와 다르다. 어떠한 통계자료와 계측방법을 선택하는지, 데이터의 실측년도와 적용년도 간 시점 차이를 어떻게 보정하는지, 어떤 가구균등화지수를 적용하는지 등 기준중위소득의 산정방식에 따라 값이 다르기 때문이다. 문제는 가구규모별 기준중위소득을 도출할 때, 가구중위소득에 구(舊) OECD 가구균등화지수를 적용하는데¹¹⁾, 1·2인 가구의 OECD 가구균등화지수가 상대적으로 낮게 설정되어 대다수를 차지하는 1·2인 가구에 불리하게 작동된다는 점이다. 2017년 통계청의 ‘인구총조사’에 따르면, 서울시의 1인 가구는 31.0%(전국 28.6%)로 꾸준히 증가하고 있다. 2018년 기준 서울형 기초보장수급자 중 노인이 전체의 75%이며, 1인 가구의 비율이 82.9%로 가장 높았다(서울시, 2019a). 우리사회의 1·2인 가구 비중이 높다는 점을 고려할 때, 가구 중위소득보다 개인 중위소득이 더 높고 현재 기준 중위소득을 산출하는 방식이 빈곤 연구에서 중위소득을 산출하는 방식보다 중위소득 값을 낮게 산출하여 생계급여의 보장수준을 낮추는 결과를 초래한다는 지적이 있다(손병돈 외, 2018).

이에 가구구조 등 사회환경 변화에 대응한 가구균등화지수를 개선방안을 검토하였다. 그동안 통계청과 학계에서는 가구균등화지수로 ‘제곱근 지수(Square root scale)’를 사용해왔다. 제곱근 지수는 가구원수의 제곱근으로 나누는 방식($\sqrt{\text{가구원수}}$)이다. 국가 간 표준적인 비교분석에 사용하기 위해 도입된 1990년 말 이후 OECD는 현재 이 방식을 채택하고 있다(김태완 외, 2017). 우리나라에서도 균등화지수를 조정하려는 논의가 몇 차례 있었다. 2004년에는 중앙생활보장위원회 결정에 따라 5년 기한으로 연차적으로 균등화지수를 상향 조정한 사례가 있었다. 그러나 2009년 이후 OECD 균등화지수는 변하지 않았다. 2019년 초 중앙생활보장위원회에서도 새로운 가구균등화지수가 논의되고 있다. 중앙생활보장위원회에서 대안으로 검토된 가구균등화지수는 한국보건사회연구원(2013)에서 제안한 균등화지수를 조정한 안이다. 한국보건사회연구원은 최저생계비 계측조사를 토대로 4인가구를 표준가구로 정하고, 표준가구에

10) 2018년에는 3년 평균증가율 적용 시 전년도 기준중위소득보다 낮아지는 문제가 발생 전년도 소득증가율로 대체하였다.

11) 현행 가구균등화지수는 OECD 균등화지수(OECD equivalence scale)으로 성인 1인에 1을 부여하고, 추가적인 성인 1인에 0.7을 더하며, 3인 이상은 동일하게 0.5를 가산하는 방식으로 산정된 지수이다. 일반적으로 Oxford scale(혹은 old OECD scale)이라고 불린다(김태완 외, 2017).

대해 가구규모별 지출액 비율을 의미하는 가구지출승수 모형을 활용하여 가구원수 변화에 따른 최저생계비의 변화율인 가구균등화지수를 도출하였다. 이상의 가구 균등화 지수는 [표 3-2]와 같다.

[표 3-2] 균등화지수 비교

구분	1인	2인	3인	4인	5인
① 가구규모 제곱근(현재 OECD)	0.5	0.707	0.866		1.12
② 우리나라 적용 구 OECD 균등화지수	0.37	0.63	0.815	1	1.185
③ 한국보건사회연구원(2013)	0.4077	0.63306	0.82717		1.15856
④ 2019년 중앙생활보장위원회 기준	0.400	0.650	-	-	-

주: 이하 한국보건사회연구원(2013) 기준 혼용

[표 3-3]은 균등화지수 조정 시 예상되는 생계급여 선정기준액을 알 수 있다. 현행 OECD 균등화지수를 적용한 가구규모별 생계급여는 1인 가구 734,013원, 2인 가구 1,249,807원이다. 지수와 관계없이 동일한 4인가구의 기준중위소득에 '가구규모의 제곱근 균등화지수'를 적용해보면, 1인 가구 991,910원, 2인 가구 1,402,561원으로, 현행 1,2인 가구 생계급여 선정기준액보다 높게 나타난다. 반면 중앙생활보장위원회에서 논의된 균등화지수(③+④ 혼합)를 적용할 경우, 1인 가구 기준 793,528원으로, 현행 1인 가구 선정기준액과 비교하여 약 6만 원이 증액된다. 반면 5인 가구 기준 2,298,374원으로 현행 5인 가구 선정기준액 2,350,827원보다 약 5만 2천 원이 감액되는 것을 알 수 있다. 다시 말해, 균등화지수를 조정하면 4인 가구 이하 선정기준액은 증가하는 반면, 4인 가구 이상 가구규모가 커질수록 선정기준액은 감소하는 것을 알 수 있다.

[표 3-3] 균등화지수 조정 시 선정기준액

(단위: 원/월)

구분	1인	2인	3인	4인	5인
(a) 현행 기준중위소득 43%	734,013	1,249,807	1,616,814	1,983,820	2,350,827
(b) ① 균등화지수 변경	991,910	1,402,561	1,717,988		2,221,878
(c) ③+④ 혼합 균등화지수 변경	793,528	1,289,483	1,640,956		2,298,374
(c)-(a) 차이	59,515	39,676	24,142	-	-52,453

둘째, 맞춤형 급여와 서울형 기초보장의 선정기준이 과연 ‘건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위한 필요한 최소한의 비용’으로 보기에 적절한지 검토하였다. 소득기준선 설정 역시 오랫동안 논쟁이 되어 왔는데, 허선(2018)은 “불평등 심화로 평균소득과 중위소득 간 격차가 커지는 상황에서 기준중위소득 30%가 생계급여 수급자 선정에 적합한 수준인지 검토가 필요하다”고 지적하였다. 대통령 소속 사회적 대화기구인 경제사회노동위원회(2019.5.3.)에서도 국민기초생활보장제도 개편 시 현행 생계급여 수급자 선정기준을 2021까지 단계적으로 상향조정할 것을 권고하였다. 최근 시민단체에서도 낮은 기준중위소득 평균인상률¹²⁾을 근거로, 이러한 낮은 급여수준으로 수급자의 인간다운 삶이 보장되지 못하고 있어 급여별 선정기준을 대폭 인상해야한다는 주장을 제기하였다.

서울형 기초보장 기준선은 기준중위소득의 43%로 국민기초생활보장 생계급여 선정기준에 비해 높고, ‘소득인정액’ 개념이 아닌 ‘소득평가액’을 사용하고 있어 국민기초생활보장제도보다 소득기준이 더 완화된 형태이다. 이렇게 서울형 기초보장 선정기준이 국민기초생활보장제도에 비해 높은 이유는 서울시가 물가나 생활수준이 높아 지역 특성을 고려한다는 취지에서 서울형 기초보장제도가 도입되었기 때문이다. 그러나 상대적으로 높게 설정된 것일 뿐, 현실적인 급여수준인지는 논란이 있다. 또한 정부는 2018년 11월, 주거급여의 소득기준을 43%에서 44%로 상향 조정하였고 2020년 또 다시 45%로 높일 계획을 가지고 있다. 이에 최근 주거급여의 소득기준 완화 및 변화된 환경을 고려하여 소득기준선을 상향 안을 검토하였다.

12) 기준중위소득의 인상률은 맞춤형 급여 시행 이전 최저생계비 인상률과 비교하여 오히려 하락했다. 2000~2015년 까지 최저생계비 평균인상률은 3.90%, 2015년 7월~2019년까지 기준중위소득 평균인상률(의료급여 기준)은 2.25%이다(기초생활보장법바로세우기공동행동, 2019.7.17.).

서울형 기초보장의 소득기준을 어느 수준까지 높일 것인지와 관련하여 서울시 생활임금 수준과 연동하여 기준중위소득 비율을 조정하는 방안이 고려될 수 있다. 서울형 생활임금제는 다른 시·도 대비 높은 문화지출비, 주거비 등을 고려하여 빈곤기준선을 상향한다는 취지로 도입되었다(서울시, 2018). 서울시 생활임금제는 서울시와 투자출연기관에 직접 채용된 근로자, 서울시로부터 위탁받은 사무 수행을 위해 직접 채용된 근로자, 시 공공일자리 근로자 대상으로, 시급 1만 원대, 월 200만 원대 수준으로 제공하고 있다.¹³⁾ 그러나 서울형 생활임금제는 근로자의 생활 안정과 교육·문화·주거 부문에서의 삶의 질 향상을 목표로 한 노동임금에 가까워 기초보장에 적용하기가 쉽지 않을 수 있다. 이에 대한 충분한 논의과정과 사회적 합의가 수반되어야 한다. 더군다나 서울형 기초보장제도는 여타 복지제도에 연동되기 때문에 급격히 기준중위소득이 인상되었을 때 다른 제도(사업)에 미치는 영향에 대한 고려가 선행되어야 한다. 이와 같은 현실적인 상황을 고려하여 서울형 기초보장제도의 소득기준선을 현행 43%에서 45~50%로 인상하는 방안을 검토하였다. 1안은 소득기준을 기준중위소득 50%로 조정하는 방안이다. 국제적인 빈곤 측정 시 중위소득 50%를 일반적으로 사용한다. 이는 「서울시민 복지기준」 소득 분야의 적정기준으로 국제적 빈곤기준선을 적용하여 서울시민의 소득이 서울시 전체가구의 중위소득의 50% 수준 이상이 되어야 한다는 점에 근거한다. 2안은 소득기준을 기준중위소득 45%로 소폭 인상하는 안이다. 2018년 주거급여의 부양의무자 폐지와 더불어 소득기준을 기준중위소득의 44%로 조정하였고 2019년 45%로 인상될 것을 고려한 방안이다.

(2) 재산기준의 문제점 및 개선과제

국민기초생활보장제도는 ‘재산의 소득환산액’을 활용하는데, 소득·재산기준이 적절하지 않아 발생하는 문제를 보완하기 위해 2003년부터 기본재산액 개념을 도입하여 공제를 해왔다. 그러나 여전히 기본재산액 수준이 낮고 재산의 소득환산율이 지나치게 높아 수급자의 소득이 과대 추정되는 문제를 발생시킨다는 지적을 받아왔다.

서울형 기초보장제도는 재산을 소득으로 환산하지 않고 이중기준선(dual cut-off)로 국민기초생활보장 급여보다 다소 완화된 기준을 적용하고 있어 이러한 논란을 일부

13) 서울형 생활임금은 3인 가구 가계지출 중위값 기준으로 빈곤기준선 58%에 주거비, 사교육비, 물가수준을 고려하여 최종생활임금을 산정한 뒤 생활임금위원회에서 심의·의결한다. 2019년도 기준 생활임금 시간급 기준 10,148 원이다.

불식할 수 있다. 그러나 재산가액 산정 기준은 국민기초생활보장 사업 지침을 따르고 있어 유사한 문제가 발생하고 있다. 이 연구에서는 특히 재산기준과 관련하여 가장 큰 문제로 제기되고 있는 주거용 재산에 관해 검토하였다.

주거용 재산은 수급권자가 직접 거주하여 현금화하기 힘든 필수적인 재산인데도 소득으로 환산하여 실질적으로 빈곤하더라도 기초보장 수급을 받지 못하는 가구가 발생하는 문제를 안고 있다. 주거급여제도가 도입되면서 임차가구에는 임대료가 지원되는데 반해 자가거주는 주거급여에 제외되면서 주거용 재산을 소득으로 환산하는 것은 선정 및 급여에서의 이중 불이익이라는 비판도 있다(손병돈 외, 2018). 실제 영국, 미국, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일 등 대다수의 국가는 공공부조의 재산기준에서 주거재산을 포함하지 않는다. 이러한 주거용 재산 개념은 보건복지부가 2013년 <국민기초생활보장법상 재산의 소득환산율 고시>를 개정하면서 도입되었다. 주거용 재산은 수급(권)자의 주거 안정을 고려하여 일반재산(월 4.17%)의 1/4수준으로 완화된 재산환산율(월 1.04%)을 적용한다. 또한 수급자의 총재산가액 중 주거용 재산(한도액 1억 원)에서 기본재산액 5,400만 원(대도시 근로능력자 가구 기준)을 우선 공제하고 있다.

서울형 기초보장제도의 재산기준은 1억 3,500만 원으로 주거용 재산도 포함된다. 그러나 서울의 집값은 다른 광역시도보다 비싼 편이다. 서울시 종합주택 평균 전세가격은 약 3억 5천만 원(중위전세가격은 3억 3천만 원)으로 동일시점 6대 광역시도의 종합주택 평균전세가격이 평균 1억 6천만 원(중위전세가격은 1억 5천만 원)인 것과 비교하면 약 2.2배나 높다(표 3-4) 참고).

[표 3-4] 서울시 주택가격(2019년 5월)

(단위: 천 원)

구분	전세가격		월세가격	
	평균 전세가격	중위전세가격	평균 월세보증금	중위 월세보증금
전국	187,954	174,040	40,903	32,741
서울	354,265	331,209	98,667	24,359
6대 광역시	162,269	150,055	29,364	72,515

자료: 한국감정원 부동산통계정보시스템, 「전국주택가격동향조사」(2019.6.7. 추출).

이렇게 주거용 재산가액이 과도하게 인정되면 실질적으로 빈곤하더라도 수급권자의 제도 진입을 막을 수 있으며, 수급 대상이더라도 급여 보충성의 원칙에 따라 급여액이

삭감될 수 있다. 즉, 서울형 기초보장제도의 재산기준이 국민기초생활보장제도보다 높다하더라도 주거용 주택가액이 높고 기본재산액을 공제하지 않기 때문에 관대한 기준이라고 판단하기도 어려운 실정이다.

주거용 재산의 적용방식과 관련하여 크게 세 가지 대안을 고려할 수 있다. 첫째, 자가 주택 1채는 재산 범위에서 제외하는 것이다. 둘째, 기본재산액 개념을 도입하는 방안이다. 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장과 달리 재산기준이 1억3천5백만 원으로 상대적으로 높게 설정된 대신 기본재산액 공제가 따로 없다. 주거용 재산에 한정하여 기본재산액을 공제하는 방안을 검토할 수 있다. 셋째, 대상·가구특성에 따른 공제방식을 도입하는 것이다. 예를 들어 노인이 있는 가구가 일정 이하 주택에 거주하는 경우 재산의 소득환산을 제외하거나, 주택연금 가입을 조건부로 재산을 공제하는 것이다.

(3) 부양의무자 기준의 문제점과 개선과제

정부는 2017년 8월 '제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020년)'에 따라 부양의무자 기준을 단계적으로 완화하고 있다. 2017년 11월, 수급자 가구와 부양의무자 가구 모두 노인 또는 중증장애인인 경우 부양의무자 기준을 폐지하였고 2018년 10월에는 전체 주거급여 수급권자의 부양의무자 기준을 폐지하였다. 올해 2019년 1월부터는 부양의무자 가구에 기초연금을 수급하는 노인(생계급여)이나 중증장애인(생계·의료급여)이 있으면 모든 수급자 가구의 부양의무자 기준을 폐지하는 등 급여별·대상별로 부양의무자 기준을 폐지하고 있다.

그러나 이러한 정부의 부양의무자 기준 폐지는 매우 선별적이어서 사각지대 해소 효과가 크게 나타나지 못하고 있다. 실제로 2017년 11월, 수급권자와 부양의무자 가구 모두 노인이나 중증장애인이 있는 경우 생계급여와 의료급여에 부양의무자 기준을 적용하지 않도록 완화된 이후 1년이 지난 시점(2018.8월 기준)에 신규 수급가구로 편입한 생계급여 가구 수는 21,616가구로 계획(21,131가구) 대비 약 102.3%를 도달했으나, 의료급여 가구 수는 19,655가구로 계획 대비 55.6%에 그쳤다(국회예산정책처, 2018). 교육급여의 부양의무자 기준 폐지 이후 신규 수급자 규모 또한 계획 대비 절반에 그쳤다(김윤영·허선, 2017). 주거급여의 부양의무자 기준 폐지 또한 정부는 90만 명이 신규 수급할 것으로 기대했으나, 2019년 6월 기준 주거급여 수급자 규모는 114만 가구로 주거급여 폐지 이전인 2018년 9월(95만 가구)에 비해 약 19만 가구만 신규로 증가하였다(표3-5) 참고). 제도 시행 기간이 길지 않아 수급 신청의 점진적

증가 효과가 나타나지 않았을 가능성도 있으나, 수급 증가율이 감소폭을 보이고 있음을 고려할 때 부양의무자 기준 폐지에 따른 신규 수급 규모는 예상보다 낮게 나타날 것으로 보인다. 서울시 역시 주거급여 수급가구 수가 10개월 만에 약 3만 4천 가구가 증가하였다. 이는 부양의무자 기준으로 제도적 배제된 사람이 그만큼 많았다는 점을 반증하는 결과이기도 하다. 그러나 이 역시 2017년 기준 서울형 기초보장제도 비수급빈곤층 규모 약 11만 가구로 추정된 것과, 감소하는 수급 증가율을 고려해볼 때 효과는 매우 제한적이다.

[표 3-5] 월별 주거급여 수급가구 규모(2018. 9.~2019. 6.)

(단위: 천 가구, %)

구분		2018. 9.	2018. 10.	2018. 11.	2018. 12.		2019. 4.	2019. 5.	2019. 6.
전국	수급가구	948	1,010	1,050	1,070	≈	1,122	1,133	1,140
	증가율	-	△6.5	△3.9	△1.9		△1.4	△1.0	△0.6
서울	수급가구	163	157	157	171		192	195	197
	증가율	-	▽3.8	-	△8.9		△11.8	△1.4	△1.0

주: 기초생활보장 자격별 가구 수(중복 허용), 천 단위에서 반올림

자료: 복지포, 「사회보장통계」(2019. 7. 30. 추출).

부양의무자 기준의 단계적 폐지로 그 효과가 미미할지라도, 잇따른 정부 정책 개편에 따른 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준 개편도 불가피한 실정이다. 서울형 기초보장제도는 부양의무자 기준 역시 국민기초생활보장제도보다 관대하게 적용하고 있다. 우선 부양의무자의 부양의무 판정 기준에서 '부양능력 미약' 구간을 없앴으며 보장가구의 소득기준에 부양비를 산정하지 않는다. 부양의무자의 소득기준은 수급권자 2인 가구의 기준중위소득에 가구규모별 기준중위소득을 더한 금액으로 산출하며, 서울형 기초보장권자의 가구규모를 고려하지 않아 국민기초생활보장제도의 부양능력 판정소득액 기준선보다 높게 책정되어 있다. 일례로 서울형 기초보장제도는 2019년 4인 가구인 부양의무자의 소득기준액이 7,520,064원인 데 비해 국민기초생활보장제도는 수급권자 4인 가구 기준액이 6,458,950원이다. 또한 2019년 부양의무자의 재산기준이 5억 원에서 6억 원으로 상향되었다.

그런데도 획기적인 개편이 필요한 이유는, 주거급여의 부양의무자 기준 폐지와 향후 단계적 부양의무자 폐지 계획으로 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준을 적용하기가 어렵기 때문이다. 서울형 기초보장제도는 서울시 고유사업이다. 서울시는 자체

적으로 소득·재산 등의 개인정보를 조사할 권한이 없어 국민기초생활보장사업과 통합 신청·조사를 실시하고 있다. 따라서 만약 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준이 폐지되면, 수급신청자의 부양의무자 정보를 조사하지 못하는 문제가 발생한다. 또한 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도의 수급탈락자 또는 수급중지자를 대상으로 운영되므로 부양의무자 폐지로 국민기초생활보장 수급자가 확대될수록 서울형 기초보장제도 수급권자가 축소되는 경향이 있다. 서울형 기초보장제도의 비수급 빈곤층 92.0%가 부양의무자가 있는 것으로 나타나(김승연 외, 2018), 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준 개편도 불가피한 이유 중 하나이다. 따라서 국민기초생활보장제도 개편에 대응하여 더 적극적인 부양의무자 개선 대책이 모색될 필요가 있다. 부양의무자 기준 개선으로 다음의 두 가지 방안을 고려할 수 있다. 첫째, 부양의무자 기준을 전면 폐지하는 방안이 있다. 학계와 시민단체에서는 부양의무자 기준을 기초보장제도의 사각지대를 유발하는 주요 원인으로 지목하면서 지속적으로 전면 폐지를 요구해왔다. 부양의무자 기준 단계적 완화 및 폐지에 따른 모의실험을 실시한 선행연구에서도 부양의무자 기준 폐지 시 소요예산은 예상보다는 크지 않을 것이며, 부분적인 개선만으로 사각지대 개선효과가 크지 않을 것으로 지적하였다(손병돈 외, 2016; 장동열·류만희, 2017; 김승연·이혜림·문진영, 2018; 손병돈 외, 2018). 허선·김윤민(2018)은 시범사업 차원에서 지역형 기초보장제도를 활용하여 부양의무자 기준을 대폭 완화하거나 폐지를 먼저 시도해볼 필요가 있다고 제안하였다.

둘째, 단계적 폐지하는 방안으로 65세 이상 노인 또는 중증장애인 가구의 부양의무자 기준을 우선 폐지하는 방안이다. 현재는 수급자 가구와 부양의무자 가구 모두 노인이 포함되어 있거나, 생계급여 수급권자와 부양의무자 가구에 기초연금 수급권자가 포함된 경우만 부양의무자 기준을 제외하고 있다(부양의무자 가구의 노인은 소득 하위 70%). 이를 수급자 가구의 모든 노인 또는 중증장애인 대상으로 확대하는 안이다. 부양의무자 기준을 전면 폐지할 때 과도한 재정 부담이 우려되어 실행할 수 없다면, 취약계층인 노인과 중증장애인을 우선 대상으로 적용해 보는 것이다. 특히 한국의 높은 빈곤율을 감안할 때 노인 대상의 부양의무자 기준 전면 폐지는 시급하다. 한국의 노인 빈곤율은 OECD 국가 중 1위로, 2명 중 1명이 빈곤하다고 볼 수 있다(OECD 통계, 2017년 기준 43.8%). 노인 가구 대상 부양의무자 기준 폐지는 빈곤 노인이 기초보장제도 접근을 제약하는 주요 원인을 제거하고, 빈곤 노인의 실질적인 소득을 향상시켜 준다는 점에서 노인빈곤 완화 효과가 있을 것이다(손병돈 외, 2018).

04

개선과제에 따른 수급자 및 예산 변화 추계



1_분석방법

2_서울형 기초보장 비수급층의 소득·재산 분포

3_분석 모형에 따른 신규 수급규모와 예산 추계

04. 개선과제에 따른 수급자 및 예산 변화 추계

1_분석방법

1) 분석자료

이 연구의 분석 대상은 서울형 기초보장제도의 비수급빈곤층이다. 2장에서 살펴본 바와 같이 서울형 기초보장제도의 비수급빈곤층 규모는 약 12만 가구에 달한다. 이 장에서는 3장에서 제안한 개선방안을 분석 가능한 모형으로 만들고, 개선 모형 적용 시 서울형 기초보장제도에 신규로 유입되는 수급자 규모와 소요 예산을 추계하였다. 분석에 활용된 자료는 한국복지패널과 사회보장정보원의 사회보장정보시스템(행복e음) 자료이다. 한국복지패널은 기존의 비수급빈곤층 연구에 활용되는 대표적인 자료원이다(김미곤 외, 2007; 여유진 외, 2009; 이승호·구인회, 2010). 한국복지패널은 다른 조사 자료에 비해 가구의 소득재산을 상세하게 수립하고 있어 가구의 서울형 기초보장제도의 수급자격 판단을 위한 소득평가액과 재산기준 산정에 유용하다. 하지만 복지패널 같은 가구단위 패널조사는 주민등록상 세대를 달리하고 있는 부양의무자의 정보를 파악할 수 없어 비수급 빈곤 발생의 대표적 원인으로 지적되는 부양의무자 기준 완화의 효과를 분석하는 데 한계가 있다.¹⁴⁾ 이 연구는 기초보장제도 수급신청자뿐만 아니라 부양의무자의 가구특성 및 소득·재산 상태를 파악할 수 있는 행복e음 행정망 자료를 활용하여 비수급 빈곤의 현황과 제도 개선의 효과를 더 정확히 파악하고자 하였다.¹⁵⁾ 국민기초생활보장제도 신청자는 수급신청 이력을 관리하는 행정자료를 활

14) 한국복지패널은 조사특성상 저소득가구를 과대 표집하고 있어 조사결과와 해석에 유의해야 한다. 특히 국민기초생활보장제도 수급자 비율이 실제 규모보다 높게 나타나 자료의 대표성에 일부 한계를 보인다.

15) 사회보장정보원이 관리하는 사회보장정보시스템(행복e음)은 사회복지 급여와 서비스 지원 대상자의 자격 및 이력에 관한 정보를 통합관리하고 지방자치단체 복지업무 처리를 지원하는 정보시스템이다(사회보장기본법 제37조 제2항). 이 자료는 국민기초생활보장제도 급여신청자의 수급자격 여부를 검증하기 위한 소득, 재산, 자격 등 각종 증빙자료, 근로능력 및 취업 상태, 사회보장급여 수급이력, 부양의무자 정보 등의 정보를 포함하고 있다.

용하여 전수를 파악할 수 있으나, 제도를 신청조차 하지 않은 빈곤층의 경우 그 규모와 실태를 파악할 수 있는 자료가 전무하다. 이 연구는 손병돈 외(2016)¹⁶⁾의 연구모형을 참고하여 ㉠ 전체 비수급빈곤층을 ㉡ 국민기초생활보장제도 수급증지·신청탈락 비수급빈곤층과 ㉢ 제도 미신청 비수급빈곤층으로 구분하였다(표 4-1) 참고). ㉠의 전체 비수급빈곤층 규모는 제13차 한국복지패널 자료로, ㉡의 수급이력이 있는 비수급빈곤층의 규모는 행복e음 자료로, 그리고 수급이력이 없는 비수급빈곤층의 규모는 전자에서 후자를 차감(㉢=㉠-㉡)하는 방식으로 도출하였다.

[표 4-1] 분석자료 개요

비수급빈곤층의 유형	분석 자료	조사 시점/ 자료 추출 기간
㉠ 전체 비수급빈곤층 규모	2018 제13차 한국복지패널 자료	2017년 1년간
㉡ 국민기초생활보장제도 수급증지·신청탈락 비수급빈곤층 규모	사회보장정보시스템(행복e음)의 국민기초생활보장제도 수급증지·신청탈락자와 그 부양의무자 자료	2018. 2.~2019. 1.
	사회보장정보시스템(행복e음)의 서울형 기초보장제도 수급자 자료	2019. 2.
㉢ 국민기초생활보장제도 미신청 비수급빈곤층 규모	(㉢=㉠-㉡)	

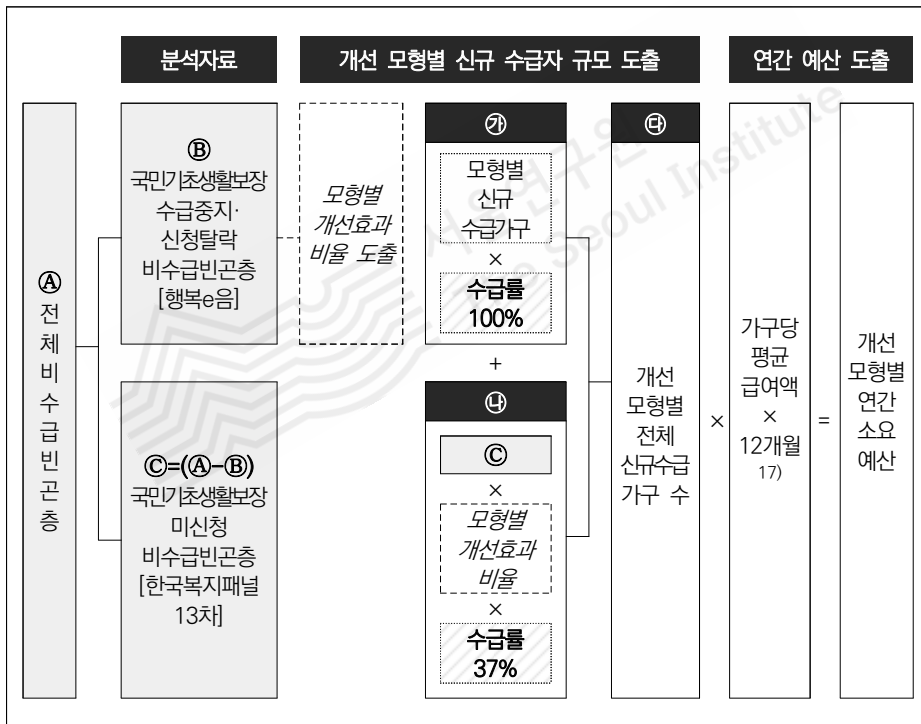
[표 4-1]의 ㉠에 해당하는 서울의 전체 비수급빈곤층의 규모를 산출한 방법은 2장과 동일하다. ㉡를 산출한 방식은 다음과 같다. 행복e음은 중앙정부가 사회보장급여법에 의해 실시하는 각종 사회보장급여를 관리하기 위해 구축한 시스템으로, 서울시의 자체복지사업인 '서울형 기초보장제도 수급 여부'를 파악할 수 없다. 이 연구는 2018년 2월~2019년 1월 1년간 행복e음의 국민기초생활보장제도 수급증지·신청탈락자 자료와, 2019년 2월 기준 서울형 기초보장 수급자 데이터를 결합하여 지난 1년간 국민기초생활보장제도 수급증지·신청탈락자 중 서울형 기초보장제도 수급자 자료에서 개인 식별코드를 찾을 수 있는 경우, 국민기초생활보장제도에서 탈락하였지만

¹⁶⁾ 손병돈 외(2016)는 사회보장정보시스템(행복e음) 자료와 2017년 기초생활보장실태조사 자료를 활용하여 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 개선에 따른 신규 수급규모를 추계하였다.

현재 서울형 기초보장을 수급하고 있는 가구로 간주하고 분석에서 제외하였다. 국민기초생활보장제도 수급중지·신청탈락 비수급빈곤층 규모(㉑)를 구하는 방법은 전체 비수급빈곤층 규모(㉒)를 산출한 방법과 유사하다. 행복e음을 활용하여 국민기초생활보장제도 수급중지·신청탈락자 중 서울형 기초보장제도의 소득·재산기준 이하의 가구 규모를 구한 후, 주거급여 기준을 충족하는 경우 분석에서 제외하였다.

2) 분석 방법

이 장에서는 손병돈 외(2016) 연구의 분석방법을 활용하여 서울형 기초보장제도의 개선모형에 따른 신규 유입 가구 규모와 이에 따른 연간 소요 예산을 추계하였다. 분석 자료를 활용한 분석 절차는 [그림 4-1]과 같다.



[그림 4-1] 연구의 분석 절차

17) 근로능력가구는 6개월분의 예산을 반영하였다.

④ 전체 비수급빈곤층을 ⑤ 제도 신청 비수급빈곤층과 ⑥ 제도 미신청 비수급빈곤층으로 나누어 분석하는 이유는 다음과 같다. 앞서 살펴본 바와 같이 ④값의 도출에 활용한 한국복지패널은 부양의무자 정보가 없어, 부양의무자 기준 완화에 따른 제도개선 효과를 파악할 수 없다. 이 연구는 부양의무자 정보를 파악할 수 있는 ⑤집단의 제도개선 효과가 ⑥에서도 동일하게 나타날 것이라고 가정하였다. 따라서 개선모형에 따른 ⑤집단의 ‘개선효과비율’을 구하고, 이를 제도 미신청 비수급빈곤층(⑥)에 적용하였다. 개선효과비율이란 국민기초생활보장제도 수급중지·신청탈락 비수급빈곤층 중 개선 모형 적용으로 인해 신규 수급으로 전환되는 되는 가구의 비율로서 개선모형별 빈곤 사각지대의 개선 효과를 나타내는 것이다.

$$\text{모형별 개선효과 비율} = \frac{\text{제도 개선에 따른 신규 수급가구수}}{\text{개선모형별 비수급빈곤가구수}} \times 100$$

⑤에 해당하는 집단은 국민기초생활보장제도를 한 번이라도 신청한 경험이 있는 가구이기 때문에 제도가 완화되어 기준을 충족할 경우 100% 수급지위로 전환될 것으로 가정하였다. 이는 이미 수급신청 또는 급여수급 경험이 있는 집단은 급여 미신청자에 비해 수급신청 가능성이 높을 것이라는 행동주의적 가정과 더불어 서울시의 적극적인 복지 사각지대 해소 노력을 전제한 것이다. 하지만 ⑥의 급여 미신청 집단은 제도가 개선되어 수급조건을 충족한다고 하더라도 이들이 모두 제도를 신청할 것이라고 볼 수 없다. 이들 중 일부는 정보의 부족, 사회적 낙인감, 행정절차의 복잡성, 본인 거부 등의 이유로 여전히 비수급 상태(non-take up)로 남아있을 가능성이 있다. 따라서 제도 미신청 비수급빈곤층(⑥)은 개선효과 비율과 더불어 별도의 ‘수급률’ 개념을 고려하였다. 선행연구에 따르면 제도의 수급률은 기준충족 규모 대비 실제 수급 규모로 계산한다(여유진 외, 2008; 손병돈 외, 2016). 이 연구에서 서울형 기초보장제도의 수급률은 2018년 서울복지실태조사를 활용하여 도출하였다. 서울복지실태조사는 서울시민 3,000가구를 대표성 있게 표집 한 자료로 가구의 복지욕구, 경제 상태와 함께 ‘지난 1년간 서울형 기초보장제도 수급 여부’ 변수를 수집하고 있다.¹⁸⁾ 서울복지실태조사

18) 서울복지실태조사는 ‘지난 1년간 서울형 기초보장제도 수급 여부’ 변수를 포함하고 있어, 서울시민의 서울형 기초보장제도 수급률을 도출할 수 있지만 소득·재산 변수의 항목이 한국복지패널보다 세부적으로 구성되어 있지 않아 가구의 소득인정액과 소득평가액을 구성하는 데 한계가 있다. 따라서 앞서 서울의 전체 비수급빈곤층을

에서 서울형 기초보장제도의 수급률을 계산한 산식은 다음과 같다.

$$\text{수급률}(37\%) = \frac{\text{지난1년간서울형 기초보장제도 수급가구}}{\text{서울형 기초보장제도 기준 충족가구}} \times 100$$

위의 산식에 따른 서울형 기초보장제도의 수급률은 37.0%이다. 이는 선행연구의 국민기초생활보장제도 수급률인 66.8%(여유진, 2008)와 72.8%(손병돈, 2016)에 비해 훨씬 낮은 수치이다. 하지만 이 연구에서는 서울형 기초보장제도의 비수급빈곤층 규모에 비해 매우 적은 실 수급자 수를 고려하여, 제도 미신청자 중 서울형 기초보장제도의 기준을 충족하는 가구의 37%만이 실제 수급지위로 전환될 것이라고 가정하였다. 최종적으로 제도 개선에 따른 ㉠ 수급증지·신청탈락자의 신규 수급 규모와 ㉡ 제도 미신청 신규 수급규모(제도 미신청 비수급빈곤층 규모×모형별 개선효과비율×수급률)를 합하여 ㉢ 제도 개선에 따른 전체 비수급빈곤층의 신규 수급 규모를 도출하였다(〔그림 4-1〕 참고). 이후 모형별 신규 수급자의 월평균 급여액을 계산하여 신규 수급 규모에 따른 연간 소요 예산액을 도출하였다. 서울형 기초보장제도는 근로능력이 있는 수급자에 대해 3개월 간 한시적으로 급여를 지급하고, 이후 연장보호가 필요하면 자치구 지방생활보장위원회 심의를 거쳐 최대 6개월까지 연장 보호한다. 이를 반영하여 연간 소요 예산액 도출 시 근로능력가구는 6개월분의 예산만 반영하였다. 예산 금액은 천만 원 단위에서 반올림 처리하였다.

2_서울형기초보장 비수급층의 소득·재산 분포

1) 서울형 기초보장제도 선정기준선 초과 집단의 소득·재산 분포

선정기준 개선에 따른 수급자 규모를 추계에 앞서 행복e음의 국민기초생활보장제도 수급증지·신청탈락자 자료를 활용하여 급여 선정기준선을 초과한 집단의 소득과 재산의 분포를 살펴보았다. 이들은 현재의 급여 선정기준 중 일부를 충족하지 못했다는

도출할 때에는 소득·재산 자료가 비교적 상세히 수집된 제13차 한국복지패널 자료를 활용하고, 비수급빈곤층의 수급률을 도출할 때는 2018년 서울복지실태조사 자료를 활용하였다.

점에서 합법적으로 수급에서 제외된 비수급자이다(제도적 배제 집단). 하지만 이 집단의 소득·재산 분포를 살펴보는 것은 이 연구가 제안하는 선정기준 완화안의 적절성을 평가하고 수급과 비수급 경계에 속한 집단의 경제적 특성을 살펴볼 수 있다는 측면에서 유용하다.

비수급자의 소득·재산 분포의 분석대상은 2018년 2월~2019년 1년 간 국민기초생활보장제도 수급중지·신청탈락자 중 주거급여 기준충족가구를 제외한 24,569가구이다. 우선, 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준을 충족하는 집단의 소득기준과 재산기준 충족 여부를 나누어 살펴보았다. 국민기초생활보장제도 수급중지·신청탈락자 중 서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 충족 가구의 비율은 약 93%로 높게 나타났다. 부양의무자 기준을 충족하는 가구 중 소득기준을 미충족하는 가구는 54.7%, 재산기준을 미충족하는 가구는 27.6%로 나타났다. 수급자 재산기준을 충족하지만 소득기준을 미충족하고 있는 집단의 비율도 47.5%로 비교적 높게 나타났다. 즉, 가구당 재산액 1억3천5백만 원 이하의 기준을 충족하고 있으나, 소득평가액이 선정기준을 초과하여 급여 수급요건을 충족하지 못하는 집단의 비율이 상대적으로 높게 나타난다.

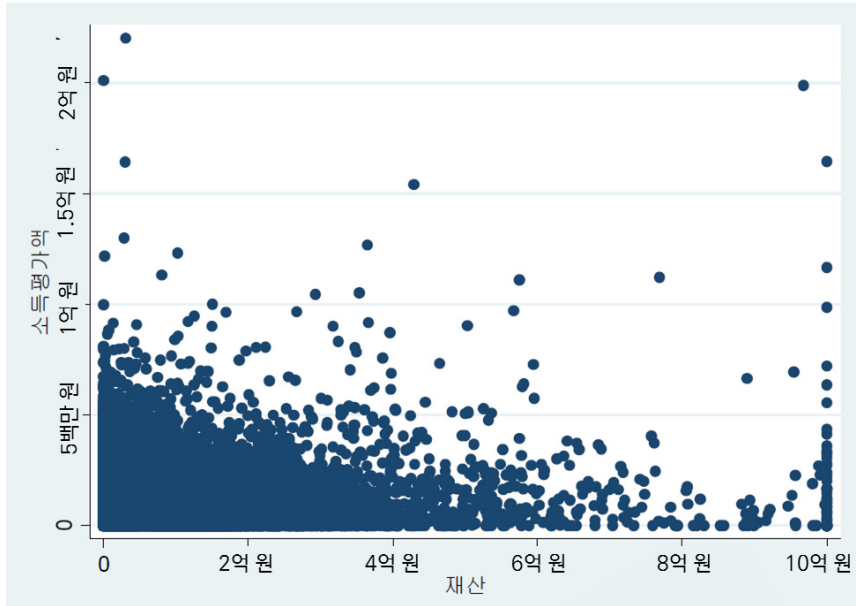
[표 4-2] 부양의무자 기준 충족 가구의 수급자 소득·재산기준 충족 여부

(단위: 가구, %)

구분		부양의무자 기준과 소득기준 충족여부		
		미충족	충족	계
부양의무자 기준과 재산기준 충족 여부	미충족	1,649	4,679	6,328
		(7.2%)	(20.4%)	(27.6%)
	충족	10,882	5,714	16,596
		(47.5%)	(24.9%)	(72.4%)
	계	12,531	10,393	22,924
		(54.7%)	(45.3%)	(100.0%)

[그림 4-2]에서는 극단값을 조정하여 부양의무자 기준을 충족하는 비수급 집단의 소득평가액과 가구당 재산액의 분포를 살펴보았다.¹⁹⁾ 산포도 분석 결과 월 소득 약 300만 원, 재산 약 3억 원 미만의 구간에 분포가 밀집된 것을 알 수 있다. [표 4-3]에서 이를 소득·재산 구간별로 살펴보면 소득평가액이 200만 원 이하이면서 재산액이 4천만 원 미만인 구간에 전체 집단의 약 44%가 속해있음을 알 수 있다.

19) 0원 미만은 모두 0값 처리, 10억 원 이상의 값은 모두 10억 원 처리



[그림 4-2] 부양의무자 기준 충족 가구의 소득평가액·재산 산포도

[표 4-3] 부양의무자 기준 충족 가구의 소득평가액·재산 구간별 비율

(단위: %)

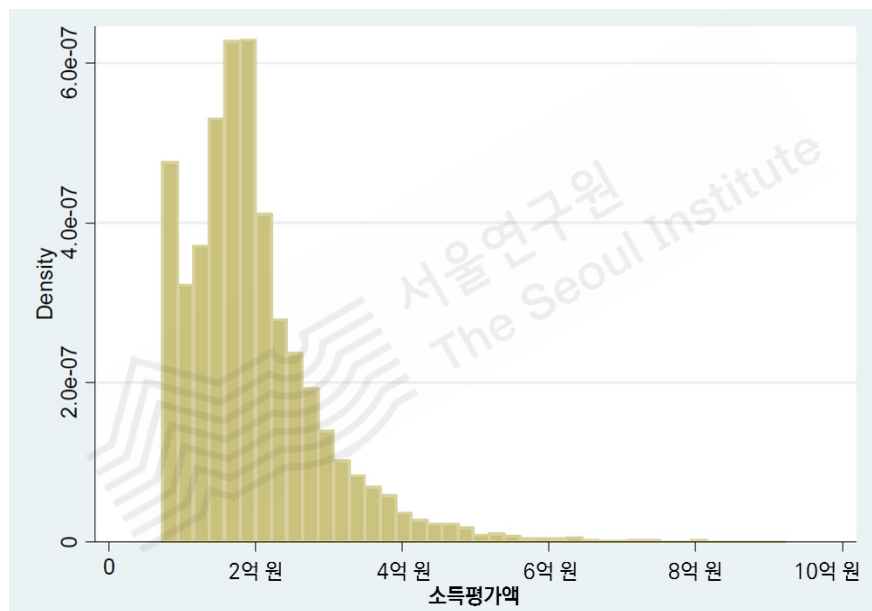
구분	재산								소계	
	~5천	5천~1억	1~1.5억	1.5~2억	2~2.5억	2.5~3억	3~3.5억	3.5억~		
소득평가액	~50만 원	9.8	6.0	3.5	1.8	0.9	0.7	0.4	0.9	24.1
	50~100	9.1	2.6	1.2	0.6	0.4	0.2	0.2	0.4	14.7
	100~150	10.5	2.5	1.4	0.7	0.4	0.1	0.2	0.3	16.0
	150~200	14.5	2.8	1.4	0.9	0.4	0.3	0.2	0.4	20.9
	200~250	7.4	1.4	0.9	0.5	0.3	0.1	0.1	0.2	11.0
	250~300	5.6	1.2	0.7	0.5	0.3	0.2	0.1	0.2	8.8
	350만 원~	2.4	0.6	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1	0.3	4.5
	합계	59.3	17.2	9.6	5.3	2.9	1.8	1.2	2.7	100.0

이상의 분석 결과는 부양의무자 기준을 충족하는 비수급자 중 재산기준 보다는 소득기준 초과로 수급자격을 얻지 못하는 집단의 비율이 상대적으로 높다는 것을 시사한다. 하지만 이 분석이 수급 신청경험이 있는 집단을 대상으로 이루어진 것을 유의해야 한다.²⁰⁾ 또한 별도의 소득평가액 계산이 필요한 소득기준에 비해, 가구당 재산액 1억 3천 5백만 원 이하(일반재산+자동차+금융재산-부채)라는 재산기준은 상대적으로 파

악이 용이하다. 따라서 애초에 재산이 있거나 차량을 소유하고 있는 저소득층은 자신의 수급가능성이 낮다고 판단하여 기초생활보장제도를 신청하지 않았을 가능성도 유의해야 한다.

2) 소득기준 미충족 집단의 소득평가액 분포

소득평가액 초과로 탈락되는 집단의 특성을 더 면밀하게 살펴보기 위해 수급자 재산기준과 부양의무자 기준을 모두 충족하나 소득기준을 충족하지 못하는 집단의 소득 분포를 살펴보았다.²¹⁾ 분석결과 734천 원 이상 100만 원 이하의 구간에 전체 집단의 약 12%가, 100만 원 이상 150만 원 미만에 전체 집단의 약 18%가 분포하고 있었다.



[그림 4-3] 수급자 재산기준, 부양의무자 기준 충족가구의 소득평가액 분포

20) 따라서 이 절의 분석 결과를 전체 차상위 계층의 소득·재산의 분포특성이라고 일반화하여 해석할 수 없으며, 분석 자료의 기술적 특성을 살펴보는 수준에서 참고해야 한다.

21) 히스토그램에서 0원 미만은 모두 0값 처리, 1천만 원 이상의 값은 모두 1천만 원 처리

[표 4-4] 수급자 재산기준, 부양의무자 기준 충족가구의 소득평가액 분포

(단위: 가구, %)

구분	빈도	비율	누적분포
50만 원~100만 원 미만	1,296	11.91	11.91
100만 원~150만 원 미만	1,973	18.13	30.04
150만 원~200만 원 미만	3,341	30.70	60.74
200만 원 이상	4,272	39.26	100.0
계	10,882	100.0	-

[표 4-5]에서는 해당 집단의 소득평가액의 분포를 가구규모별로 살펴보았다. 가구 규모별 평균값과 중위값은 현행 기준에 비해 상당히 높게 나타난다. 하지만 이를 소득구간별로 나누어 살펴보면 1인 가구는 현행 소득평가액 기준인 734천 원 이상 100만 원 미만 구간에 약 28%가량이 분포하고 있고, 2인 가구는 125만 원 이상 150만 원 미만 구간에 약 30%가 속해있으며, 3인 가구는 167만 원 이상 200만 원 미만 구간에 약 47%가 속해있음을 알 수 있다.

[표 4-5] 수급자 재산기준, 부양의무자 기준 충족가구의 소득평가액의 가구규모별 분포

(단위: 원, %)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인 이상
현행 기준중위소득의 43%	734,013	1,249,807	1,616,814	1,983,820	2,350,827	2,717,834
평균값	1,464,216	1,874,499	2,300,677	2,886,706	3,324,354	3,708,149
중위값	1,365,538	1,633,870	2,023,000	2,555,530	3,000,000	3,439,070
50만 원 이하	-	-	-	-	-	-
50만 원~100만 원 미만	27.53	-	-	-	-	-
100만 원~150만 원 미만	27.87	29.26	-	-	-	-
150만 원~200만 원 미만	30.03	44.4	46.47	0.76	-	-
200만 원~300만 원 미만	9.94	13.5	27.61	44.48	9.16	-
300만 원~350만 원 미만	3.48	8.81	18.91	36.69	60.16	53.23
350만 원 이상	1.15	4.03	7.02	18.08	30.68	46.77

3) 재산기준 미충족 집단의 재산 분포

재산기준 미충족 집단의 재산분포를 살펴보기에 앞서 수급자 소득기준과 부양의무자 기준을 충족하는 집단의 재산 구성을 살펴보았다. 분석 결과, 주거용 재산이 있는 가구의 비율은 83%로 주거용 재산의 평균값은 9천만 원, 중간값은 5천만 원으로 나타났다. 금융재산이 있는 가구의 비율은 97%로 금융재산의 평균값은 3천만 원, 중간값은 1천 4백만 원 수준이었다. 자동차 소유 기준은 기준 미충족의 비율이 약 3%로 매우 낮게 나타났는데, 이는 앞서 살펴본 바와 같이 월 100% 소득환산을 적용 자동차 소유자의 경우 애초에 급여 신청을 하지 않을 가능성이 높기 때문으로 파악된다.

[표 4-6] 수급자 소득기준과 부양의무자 기준 충족가구의 재산 구성

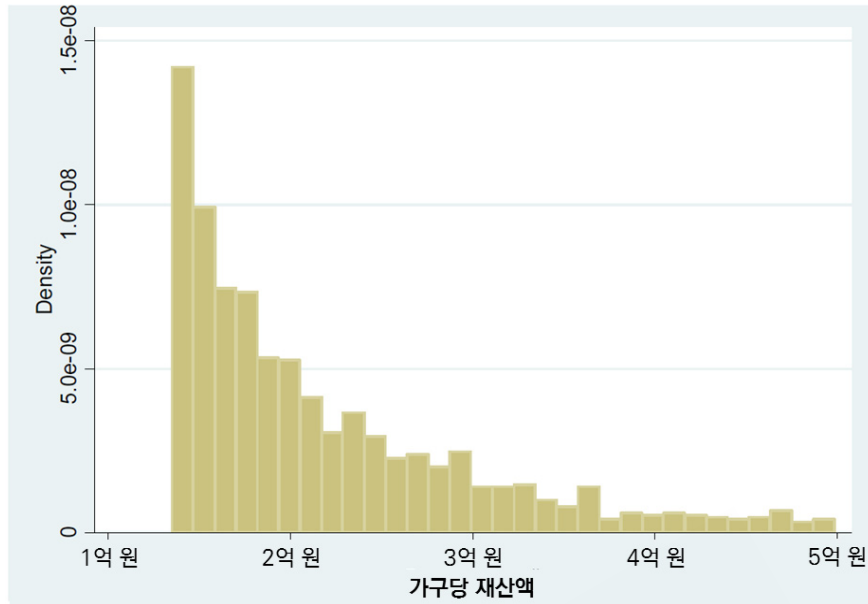
(단위: 가구, %, 원)

구분	빈도	비율	누적분포	평균값	중간값	
주거용 재산 여부	없음	1,769	17.02	17.02	-	-
	있음	8,624	82.98	100.00	90,700,000	50,000,000
금융재산 여부	없음	323	3.11	3.11	-	-
	있음	10,070	96.86	100.0	30,000,000	14,100,000
자동차 기준	충족	10,128	97.45	97.45	-	-
	미충족	265	2.55	100.00	-	-
계	10,393	100.00	-	-	-	

나아가 수급자 소득기준과 부양의무자 기준을 모두 충족하지만 재산기준을 충족하지 못하는 집단의 재산 특성을 살펴보았다. 가구당 재산액은 서울형 기초보장의 재산기준에 따라 일반재산(자동차+금융재산), 금융재산의 순서로 부채를 차감한 금액을 사용하였다.

우선 수급자의 소득·금융재산(3천만 원 이하)·자동차 기준을 모두 충족하고 부양의무자 기준을 충족하지만 일반재산기준을 충족하지 못하는 집단의 가구당 재산액 분포를 살펴보았다²²⁾. 즉 이 집단은 일반재산, 자동차가액, 금융재산에서 부채를 차감한 가구당재산액이 1억 3천 5백만 원을 초과하는 집단이다. 분석결과 이 집단의 재산의 평균값은 3억6천2백만 원, 중간값은 1억9천6백만 원으로 나타났다. 가구당 재산액이 1억 5천만 원 이하의 구간에 전체 집단의 약 19%, 1억 5천만 원에서 2억 이하의 구간에 약 33%가 분포하고 있었다.

22) 히스토그램에서 5억 원 이상의 값은 모두 5억 원 처리



[그림 4-4] 재산액 기준만 미충족한 가구의 가구당 재산액 분포

[표 4-7] 재산액 기준만 미충족한 가구의 재산 분포

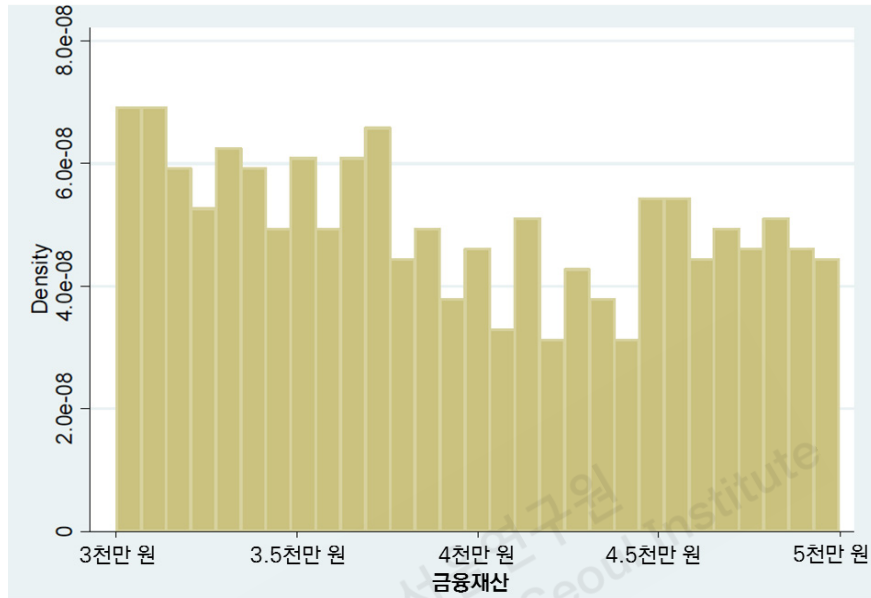
(단위: 가구, %)

구분	빈도	비율	누적분포
1억 5천만 원 이하	264	19.45	19.45
1.5억~2억 이하	448	33.01	52.47
2억~2.5억 이하	232	17.1	69.57
2.5억~3억 이하	144	10.61	80.18
3억 이상	269	19.82	100
계	1,357	100.00	-

그다음은 수급자의 소득·일반재산기준·자동차 기준을 모두 충족하고 부양의무자 기준을 충족하지만 금융재산기준을 충족하지 못하는 집단의 금융재산 분포를 살펴보았다²³⁾. 즉 이 집단은 가구당 재산액이 1억 3천 5백만 원 이하이나, 금융재산 3천만 원 기준을 초과하여 수급자격을 얻지 못하는 집단이다. 금융재산기준 미충족 집단의

23) 히스토그램에서 5천만 원 이상의 값은 모두 5천만 원 처리

금융재산의 평균값은 약 5천 6백만 원, 중간값은 약 5천만 원 수준으로 나타났다. 금융재산액이 3천 5백만 원 미만인 구간에 전체 집단의 15%가, 3천 5백만 원에서 4천만 원 미만의 구간에 약 13%가 분포하고 있는 것으로 나타났다.



[그림 4-5] 금융재산기준만 미충족한 가구의 금융재산 분포

[표 4-8] 금융재산기준만 미충족한 가구의 금융재산 분포

(단위: 가구, %)

구분	빈도	비율	누적분포
3천 5백만 원 미만	264	14.64	14.64
3천 5백만 원~4천만 원 미만	226	12.53	27.18
4천만 원~4천 5백만 원 미만	182	10.09	37.27
4천 5백만 원~5천만 원 미만	211	11.70	48.97
5천만 원 이상	920	51.03	100
계	1,803	100	-

3_분석 모형에 따른 신규 수급규모와 예산 추계

1) 서울형 기초보장제도 개선모형별 신규 수급규모

이 절에서는 3장에서 제안한 서울형 기초보장제도의 소득기준, 재산기준, 부양의무자 기준의 개선과제를 구체적인 분석모형으로 만들어 신규수급규모와 예산규모를 추계하였다.

소득기준 개편모형으로 수급가구의 소득평가액 선정기준을 각각 기준중위소득의 45%로 상향 조정하는 모형(A1)과 기준중위소득의 50%로 상향 조정하는 모형(A2), 그리고 1, 2인 가구의 가구균등화지수를 조정하는 모형(A3)을 검토하였다.

재산기준 개선 모형은 가구당 재산액 기준을 상향하는 모형과 함께, 서울의 높은 주택 가격과 현금화하기 어려운 주거용 재산의 특수성을 반영하여 주거용 재산의 일정액을 재산 산정에서 제외하는 모형(B2~B6)을 검토하였다.

B1 모형은 가구당 재산액 기준을 현행 1억3천5백만 원에서 2억 원으로 상향 하는 안이다. B2 모형은 주거용 재산에 한하여 국민기초생활보장제도의 대도시 기본재산액 5,400만 원을 공제하는 안이다. B3 모형은 주거용 재산 중 한도액 1억 원을 공제 하는 안이다. B4~B6 모형은 수급가구가 65세 이상 노인 혹은 중증장애인 경우에 한해서 각각 B1, B2, B3의 기준을 적용한 모형이다.

마지막으로 기초보장제도 사각지대의 가장 큰 원인으로 지목되는 부양의무자 기준 폐지안을 검토하였다. 중앙정부의 부양의무자 기준 개선안에서 보다 나아가 수급권자 가구의 인구사회학적 특성에 따라 단계적으로 부양의무자 기준을 폐지하는 안을 검토하였다. 구체적으로 수급자 가구에 65세 이상 노인 또는 중증장애인이 있는 경우 부양의무자 기준 폐지안(C1)과 부양의무자 기준의 전면 폐지안(C2)을 검토하였다.

[표 4-9] 서울형 기초보장제도 개선과제에 따른 분석 모형

개선과제	분석 모형	내용
A 소득기준	A1. 기준중위소득 45% 적용	• 수급 가구의 소득평가액 선정기준을 상향 조정
	A2. 기준중위소득 50% 적용	
	A3. 가구균등화지수 조정	• 1~2인 가구의 가구균등화지수 상향 조정
B 재산기준	B1. 재산기준 2억 원 상향	• 수급 가구의 재산기준 상한선을 1억3천5백만 원에서 2억 원으로 상향 • 금융재산 3천만 원 이하 규정 유지
	B2. 주거용 재산 5,400만 원 공제	• 수급 가구가 실거주하고 있는 주택 1채의 일정액을 재산 산정에서 제외 • 총 재산기준 135백만 원과, 금융재산 3천만 원 이하 규정은 유지
	B3. 주거용 재산 1억 원 공제	
	B4. 노인 또는 중증장애인 가구 재산기준 2억 원 상향	• 65세 이상의 노인 또는 중증장애인(구, 1~3급 장애인)이 있는 수급 가구의 경우 재산기준 완화
	B5. 노인 또는 중증장애인 가구 주거용 재산 5,400만 원 공제	
	B6. 노인 또는 중증장애인 가구 주거용 재산 1억 원 공제	
C 부양의무자 기준	C1. 부양의무자 기준의 단계적 폐지	• 65세 이상의 노인 또는 중증장애인(구, 1~3급)이 있는 수급 가구에 한해 부양의무자 기준 폐지
	C2. 부양의무자 기준 전면 폐지	• 수급신청자의 소득·재산기준 충족 시 급여 수급 가능

(1) 소득기준 개선 모형

수급가구의 소득평가액 선정기준을 기준중위소득의 45%로 상향 조정하는 모형(A1)은 가구원 1인당 소득평가액이 약 2만~3.4만 원까지 증가하는 효과가 있는 것으로 나타난다. 기준중위소득의 50%로 상향 조정하는 모형(A2)은 약 7만~12만 원이 증가하는 효과가 있어 소득기준의 개선 효과가 크게 나타난다. 1~2인 가구의 가구균등화지수를 각각 0.40, 0.45로 조정할 경우 1인 가구는 약 6만 원, 2인 가구는 약 4만 원의 소득기준 상향 효과가 나타난다.

2절의 분석에서 살펴본 바와 같이, 부양의무자 기준을 충족하는 비수급자 중 재산기준 보다는 소득기준 초과로 수급자격을 얻지 못하는 집단의 비율이 상대적으로 높게 확인되어, 소득기준을 상향조정하는 A모형은, 재산기준을 상향조정하는 B모형보다 제도개선의 효과가 더 크게 나타날 것으로 예상된다.

[표 4-10] 소득기준 개선 모형에 따른 소득평가액 선정 기준

(단위: 원)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
현행 기준중위소득 43%	734,013	1,249,807	1,616,814	1,983,820	2,350,827	2,717,834
기준중위소득 45%	768,154	1,307,938	1,692,014	2,076,091	2,460,168	2,844,245
가액	34,140	58,131	75,201	92,271	109,341	126,411
기준중위소득 50%	853,504	1,453,264	1,880,016	2,306,768	2,733,520	3,160,272
가액	119,491	203,457	263,202	322,948	382,693	442,438
가구균등화지수 조정	793,528	1,289,483	1,616,814	1,983,820	2,350,827	2,717,834
가액	59,515	39,676	0	0	0	0

소득기준 개선 모형에 따른 신규수급자 규모를 분석한 결과는 [표 4-11]과 같다. 소득기준을 현행 기준중위소득 43%에서 45%로 상향한 모형(A1)은 개선효과 비율이 약 9%이고 신규수급규모가 약 4천 가구에 달할 것으로 예상된다. 소득기준을 기준중위소득 50%로 상향한 모형(A2)은 개선효과 비율이 28%로 빈곤사각지대 해소 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. A2모형 적용 시 신규수급규모는 약 1만 5천 가구에 달하는 것으로 예상된다. 마지막으로, 1·2인 가구의 가구균등화 지수를 상향 조정한 A3모형 적용 시 개선효과 비율은 5%, 신규수급규모는 약 2천 가구로 예상되었다.

[표 4-11] 소득기준 개선 모형에 따른 신규 수급가구 규모

(단위: 가구, %)

모형	전체 비수급 빈곤층	수급중지·신청탈락 비수급빈곤층			급여미신청 비수급빈곤층			전체 신규수급 규모
		규모	신규 수급 규모	개선 효과 비율	규모	수급률	신규 수급 규모	
		A	B	C	D (=B/C)	E (=A-B)	F	
A1	121,798	7,150	639	8.9%	114,648	37%	3,791	4,430
A2	130,023	9,140	2,568	28.1%	120,883	37%	12,567	15,135
A3	121,798	6,858	346	5.1%	114,940	37%	2,146	2,492

(2) 재산기준 개선 모형

재산기준 개선 모형 B1은 가구당 재산액 기준을 현행 1억 3천 5백만 원에서 2억 원으로 상향하는 것으로, 2절의 분석결과에서 제시한 바와 같이 현재 비수급빈곤층의 재산분포가 가구당 재산액이 1억 5천만 원 이하의 구간에 전체 집단의 약 19%, 1억 5천만 원에서 2억 이하의 구간에 약 33%가 분포하고 있는 점을 고려하여 설정하였다. B2 모형은 주거용 재산에 한하여 기본재산액 5,400만 원을 공제하는 것인데, 이는 국민기초생활보장제도에서 지역별 전세가격(최저주거면적 전세가격) 등의 차이를 감안하여 가구 규모와 상관없이 대도시는 5,400만 원, 중소도시 3,400만 원, 농어촌 2,900만 원을 주거용 재산, 일반재산, 금융재산의 순서로 공제하고 있는 것을 반영하였다.

B3 모형은 주거용 재산 한도액 1억 원을 공제하는 내용으로, 국민기초생활보장제도에서 수급권자가 거주하는 1호에 대하여 대도시 기준 1억 원까지 주거용 재산으로 인정하고 완화된 재산 환산율을 적용하는 것을 반영하여 설정하였다.

B1은 일반재산을 6,500만 원 상향조정한 것이고, B2와 B3은 주거용 재산에 한정하여 재산기준을 5,400만 원과 1억 원 상향 조정한 것이다. B4~B6 모형은 수급가구가 65세 이상 노인 혹은 중증장애인 경우에 한해서 각각 B1, B2, B3의 기준을 동일하게 적용한 모형이다.

재산기준 개선 모형에 따른 신규수급자 규모를 분석한 결과는 [표 4-12]와 같다. 재산기준 개선 모형의 경우 재산기준을 2억 원으로 높인 B1 모형의 개선효과비율이 9.2%로 제도 개선효과가 가장 높게 나타났다. 재산기준을 현행 1억 3천 5백만 원에서 2억 원으로 상향할 경우 신규수급 규모는 5,010가구에 달할 것으로 예상된다. B2, B3 모형에서 주거용 재산을 5,400만 원, 1억 원씩 공제할 경우 신규수급가구는 각각 3,595가구, 4,843가구가 늘어날 것으로 예상된다. B4~B6 모형에서 노인 또는 중증장애인 가구를 대상으로 재산기준 완화를 선별적으로 적용한 결과, 신규 수급가구는 약 2천 가구 수준으로 나타났다.

[표 4-12] 재산기준 개선 모형에 따른 신규 수급가구 규모

(단위: 가구, %)

모형	전체 비수급 빈곤층	수급중지·신청탈락 비수급빈곤층			급여미신청 비수급빈곤층			전체 신규수급 규모
		규모	신규 수급 규모	개선 효과 비율	규모	수급률	신규 수급 규모	
	A	B	C	D (=B/C)	E (=A-B)	F	G (=E*D*F)	H (=C+G)
B1	125,607	7,254	712	9.82%	118,353	37%	4,298	5,010
B2	125,607	7,022	496	7.06%	118,585	37%	3,099	3,595
B3	132,777	7,178	648	9.03%	125,599	37%	4,195	4,843
B4	125,607	7,254	331	4.56%	118,353	37%	1,998	2,329
B5	125,607	7,022	228	3.25%	118,585	37%	1,425	1,653
B6	132,777	7,178	277	3.86%	125,599	37%	1,793	2,070

(3) 부양의무자 기준 개선 모형

부양의무자 기준 개선 모형은 전체 분석 모형 중 빈곤사각지대 개선 효과가 가장 크게 나타났다. C1 모형에서 부양의무자 기준을 노인·중증장애인 가구에 한해 단계적으로 폐지할 경우 개선효과비율은 약 44.8%로, 약 2만 2천 가구가 신규수급자로 전환될 것으로 예상된다. C2 모형에서 부양의무자 기준을 전면 폐지할 경우, 기존에 서울형 기초보장제도의 소득·재산기준을 충족하는 비수급 빈곤층 전체가 수급가구로 전환됨으로 개선효과비율은 100%가 된다. 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준을 전면 폐지할 경우 신규 수급가구 규모는 약 4만 9천 가구로 예상된다.

[표 4-13] 부양의무자 기준 개선 모형에 따른 신규 수급가구 규모

(단위: 가구, %)

모형	전체 비수급 빈곤층	수급중지·신청탈락 비수급빈곤층			급여미신청 비수급빈곤층			전체 신규수급 규모
		규모	신규 수급 규모	개선 효과 비율	규모	수급률	신규 수급 규모	
	A	B	C	D (=B/C)	E (=A-B)	F	G (=E*D*F)	H (=C+G)
C1	120,068	6,491	2,907	44.79%	113,577	37%	18,820	21,727
C2	120,068	6,491	6,491	100%	113,577	37%	42,023	48,514

2) 서울형 기초보장제도 개선모형별 연간 소요 예산

분석 모형에 따른 신규수급지위 전환자 규모와 연간 소요 예산은 [표 4-14]와 같다. 연간 소요예산은 국민기초생활보장제도 수급증지·신청탈락 비수급빈곤층 자료에서 해당 모형에 해당하는 신규 수급가구의 지원급여액[=가구규모별 최대 급여액-(0.23)* 해당가구 소득평가액]의 평균값을 계산하여 12월을 곱하여 계산하였다.

소득기준 개선 모형에서 소득기준을 기준중위소득을 각각 45%, 50%로 높인 A1, A2 모형의 가구당 월평균 급여액은 173천 원, 166천 원으로 나타났고, 해당모형 적용 시 연간 소요 예산액은 약 82억 원과 260억 원에 달할 것으로 예상된다. 가구균등화 지수 조정은 1·2인 가구만을 대상으로 소득기준이 조정되는 안으로, 가구당 월평균 급여액이 99천 원으로 낮게 나타났다. A3모형의 가구균등화지수 모형 적용 시 연간 소요 예산액은 약 26억 원 수준으로 예상된다.

재산기준 개선 모형 B1~B3에서 재산기준을 상향할 경우, 이에 해당되는 신규 수급가구의 월평균 급여액은 약 35만 원 수준으로 나타났다. B1모형에서 재산기준을 현행 1억 3천 5백만 원에서 2억 원으로 상향할 경우 연간 소요 예산액은 202억 원으로 예상된다. B2와 B3 모형에서 주거용 재산을 각각 5,400만 원, 1억 원씩 공제할 경우 소요예산은 연간 151억 원, 204억 원으로 예상된다. B4~B6 모형에서 노인 또는 중증장애인 가구를 대상으로 선별적으로 재산기준 완화안을 적용할 경우 연간 소요예산은 61억~83억 원가량으로 나타났다.

마지막으로 C1 모형에서 부양의무자 기준을 노인·중증장애인 가구에 한해 단계적으로 폐지할 경우 신규 수급집단의 가구당 월평균 급여액은 약 26만 원가량이며, 연간 소요 예산은 660억 원에 달할 것으로 예상되었다. C2 모형에서 부양의무자 기준을 전면 폐지할 경우, 기존에 서울형 소득·재산기준을 충족하는 비수급빈곤층 전체가 수급가구로 전환되어 신규 수급가구 규모는 48,514가구로 예상되며, 해당 가구가 받을 수 있는 가구당 월평균 급여액 약 30만 원 곱할 경우 연간 소요 예산은 약 1,594억 원에 달할 것으로 예상된다.

[표 4-14] 서울형 기초보장제도 조정기준별 신규수급가구 규모와 소요예산

(단위: 가구, 천 원, 억 원)

조정 기준	전체 신규수급 규모	가구당 월평균 급여액 (천 원)	연간 예산 (억 원)
	H=(C+G)	I	J=(H*12개월 ²⁴⁾)
A1. 기준중위소득 45%	4,430	173	82
A2. 기준중위소득 50%	15,135	166	260
A3. 가구균등화지수 조정	2,492	99	26
B1. 재산기준 2억 원 상향	5,010	353	202
B2. 주거용 재산 5,400만 원 공제	3,595	368	151
B3. 주거용 재산 1억 원 공제	4,843	371	204
B4. 노인 또는 중증장애인 가구 B1 적용	2,329	304	83
B5. 노인 또는 중증장애인 가구 B2 적용	1,653	316	61
B6. 노인 또는 중증장애인 가구 B3 적용	2,070	322	77
C1. 부양의무자 기준 단계적 폐지	21,727	261	660
C2. 부양의무자 기준 전면 폐지	48,514	297	1,594

24) 근로능력자의 경우 6개월만 예산 반영

[표 4-15] 서울형 기초보장제도 조정기준별 신규수급가구 규모와 소요예산(종합)

(단위: 가구, 천 원, 억 원)

조정 기준	전체 비수급 빈곤층 (가구)	수급종지·신청탈락 비수급빈곤층			급여미신청 비수급빈곤층			전체 신규수급 규모 (가구)	가구당 월평균 급여액 (천 원)	연간 예산 (억 원)
		규모 (가구)	신규수급 규모 (가구)	개선효과 비율	규모 (가구)	수급률	신규수급 규모 (가구)			
	A	B	C	D=(B/C)	E=(A-B)	F	G=(E*D*F)	H=(C+G)	I	J
A1. 기준중위소득 45%	121,798	7,150	639	8.94%	114,648	37.00%	3,791	4,430	173	82
A2. 기준중위소득 50%	130,023	9,140	2,568	28.10%	120,883	37.00%	12,567	15,135	166	260
A3. 가구균등화지수 조정	121,798	6,858	346	5.05%	114,940	37.00%	2,146	2,492	99	26
B1. 재산기준 2억 원 상향	125,607	7,254	712	9.82%	118,353	37.00%	4,298	5,010	353	202
B2. 주거용 재산 5,400만 원 공제	125,607	7,022	496	7.06%	118,585	37.00%	3,099	3,595	368	151
B3. 주거용 재산 1억 원 공제	132,777	7,178	648	9.03%	125,599	37.00%	4,195	4,843	371	204
B4. 노인 또는 중증장애인 가구 B1 적용	125,607	7,254	331	4.56%	118,353	37.00%	1,998	2,329	304	83
B5. 노인 또는 중증장애인 가구 B2 적용	125,607	7,022	228	3.25%	118,585	37.00%	1,425	1,653	316	61
B6. 노인 또는 중증장애인 가구 B3 적용	132,777	7,178	277	3.86%	125,599	37.00%	1,793	2,070	322	77
C1. 부양의무자 기준 단계적 폐지	120,068	6,491	2,907	44.79%	113,577	37.00%	18,820	21,727	261	660
C2. 부양의무자 기준 전면 폐지	120,068	6,491	6,491	100%	113,577	37.00%	42,023	48,514	297	1,594

05

결론



1_결과 요약과 한계

2_정책 제언

05. 결론

1_결과 요약과 한계

1) 연구의 주요 결과

이 연구는 2018년 서울연구원에서 시행한 '부양의무자 기준 개선에 따른 서울형 기초보장제도 운영체계 개편방안'의 후속 연구이다. 이 연구는 기존연구의 한계를 보완하여 '제도 미신청 비수급빈곤층'을 포괄한 서울의 전체 비수급빈곤층 규모를 추정하고, 빈곤 사각지대 완화를 위한 서울형 기초보장제도의 포괄적 선정기준 개편 방안을 제시하였다. 선행연구를 검토하여 비수급빈곤층을 '기준 충족 비수급빈곤층'과 '제도적 배제집단' 등으로 구분하여 특성을 분석하였고, 제도 개선모형에서 소득·재산기준 상향안을 함께 검토하여 '비수급비빈곤층'을 포괄하는 수급자 확대 및 보장성 강화 방안을 모색하였다.

제13차 한국복지패널을 활용하여 서울의 비수급빈곤층 규모를 추정한 결과, 서울형 기초보장제도의 소득·재산기준을 충족하나 제도 수급경험이 없는 가구 규모는 약 19만 가구에 달하는 것으로 나타났다. 이 중 국민기초생활보장제도의 주거급여 대상이 되는 약 7만 가구를 제외하면 서울형 기초보장제도의 대상이 되는 비수급빈곤층의 규모는 약 12만 가구로 추산된다.

서울의 빈곤사각지대 완화하기 위해 서울형 기초보장제도의 선정기준 개편방안으로 소득기준과 재산기준, 부양의무자 기준을 검토하였다. 소득기준 개편안은 서울시민의 생활수준을 반영하여 현행 중위소득 43% 기준을 상향조정하는 안과, 1·2인 가구에 상대적으로 불리한 가구균등화 지수를 조정하는 방안을 검토하였다. 재산기준은 서울의 높은 주택가격과 기본생활 유지에 필요한 재산 규모를 반영하여 재산기준을 상향하는 안과 주거용 재산의 일정액을 공제하는 안을 검토하였다. 마지막으로 부양의무자

기준은 중앙정부의 부양의무자 기준 개선 방향과 부양의무자 기준 개선의 시급성을 고려하여 수급자 가구에 노인·중증장애인이 있는 경우 부양의무자 기준을 폐지하는 안과 부양의무자 기준을 전면 폐지하는 안을 검토하였다.

개선모형별 신규 수급규모와 소요예산 분석 결과, 전체 분석 모형 중 부양의무자 기준 전면 폐지 모형(C2, 개선효과 비율 100%)과 부양의무자 기준 단계적 폐지 모형(C1, 개선효과 비율 44.8%)의 빈곤사각지대 개선효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 부양의무자 기준 전면 폐지 시 신규 수급규모는 48,514가구, 연간 예산은 1,594억 원이 소요될 것으로 예상되었고, 노인·중증장애인 가구에 부양의무자 기준을 폐지할 경우 신규 수급규모는 21,727가구, 연간 예산은 660억가량 소요되는 것으로 예상되었다. 소득기준 조정안은 소득기준을 기준중위소득 43%에서 50%로 상향하는 모형(A2 모형)의 제도 개선 효과가 가장 크게 나타났다. 해당 모형 적용 시 신규수급규모는 15,135가구, 연간 예산은 260억 원가량으로 예상되었다.

재산기준 조정안은 전제 재산기준을 1억 3천 5백만 원에서 2억 원으로 상향 조정하는 안(B1 모형)과 주거용 재산 1채에 대해 1억 원을 공제하는 안(B3 모형)의 제도 개선 효과가 상대적으로 크게 나타났다. 재산기준 상향안은 신규수급규모가 5,010가구, 소요예산은 연간 202억 원으로 예상되었고, 주거용 재산 1억 공제안은 신규수급규모가 4,843가구, 연간소요예산은 204억 원으로 예상되었다.

2) 분석의 한계

이 연구는 서울의 비수급빈곤층의 규모를 추계하고, 서울형 기초보장제도 개선 모형에 따른 빈곤 사각지대 개선 효과를 분석하여 향후 서울시의 빈곤 사각지대 해소 정책 마련에 기여하고자 한다. 특히 선행연구의 한계를 보완하여 사회보장정보시스템 행정망에서 파악한 국민기초생활보장제도 수급중지·신청탈락 비수급빈곤층과, 패널자료로 파악한 제도 미신청 비수급빈곤층의 규모를 합산하여 서울의 전체 비수급빈곤층을 대상으로 제도 개선 효과를 실증적으로 분석했다는 함의가 있다.

하지만 비수급빈곤층의 대부분을 차지하는 급여 미신청자는, 그 특성과 규모를 파악할 수 있는 대표성 있는 자료가 부재하여 제도 개선에 따른 신규 수급규모의 정확한 추정에 한계가 있다. 특히 이 연구는 급여 미신청자의 수급률을 37%로 적용하여, 급여 기준 충족자 중 37%만이 서울형 기초보장제도를 수급할 것이라고 가정하였다. 수급률은 선행연구와 정합성 있는 방법으로 계산하였지만, 그 값은 신규 수급 규모와

예산 규모에 중요한 영향을 미치기 때문에 해석에 유의할 필요가 있다.

전문가 자문회의 결과, 서울형 기초보장제도의 실제 수급률은 37%보다 더 낮게 나타날 가능성이 있다는 의견이 제시되었다. 가장 큰 이유로 서울형 기초보장을 신청하기 위해서는 국민기초생활보장제도와 병행 신청해야 하는 행정 절차상 한계가 제시되었다. 지방정부는 개인의 금융재산 조사 권한이 없어, 현재 서울형 기초보장제도의 단독 신청은 불가능하다. 비록 서울형 기초보장제도가 국민기초생활보장제도에 비해 완화된 수급기준을 적용하고 있으나, 서울형 기초보장을 수급하려면 반드시 국민기초생활보장제도 급여를 신청·탈락해야 하는 조건은 수급 신청자에게 심리적 부담으로 다가올 수밖에 없다. 또한 복잡한 수급신청절차에 따른 행정적 부담에 비해 서울형 기초보장제도의 급여 수준이 높지 않아 수급자격이 되더라도 애초에 수급신청을 하지 않을 가능성이 있다. 이는 서울형 기초보장제도는 2013년 실시 이후 현재 시행 7년차를 맞이하고 있으나 실제 수급자 규모가 5천~6천여 가구에 불과한 원인으로 지적되고 있다.

한편, 부양의무자 기준과 같이 수급자에게 가장 큰 부담이 되는 선정기준이 폐지될 경우, 수급자의 급여신청 유인이 더 높아질 가능성이 있다는 점도 유의해야 한다. 부양의무자 기준은 그 자체로 수급 신청의 장벽이 된다. 수급신청자 본인의 소득·재산을 증빙해야 할 뿐만 아니라 따로 떨어져 사는 자녀와 부모의 금융정보, 주거형태, 소득정보 등을 제공하고 이에 대한 부양의무자의 동의를 받아야 하는 부담은 제도의 접근성을 저해하는 중요한 요인이다. 2018년 서울복지실태조사의 ‘국민기초생활보장제도 미신청 사유’ 조사 결과, 서울형 기초보장제도 기준 충족 비수급 가구 중 18.2%가 ‘부양의무자 기준 때문에’ 제도를 미신청한 것으로 나타났다. 향후 서울형 기초보장제도에서 부양의무자 기준이 전면 폐지된다면, 부양의무자 금융재산동의서 제출에 대한 부담완화, 행정적 절차의 간소화 등으로 기준에 한 번도 급여를 신청한 경험이 없는 급여 미신청 비수급빈곤층의 수급행태에 대폭적 변화가 일어날 수 있다.

이와 같이 제도의 수급률은 제도 미신청 비수급빈곤층의 행동적 요인에 의존하고 있어 수급권자 개인이 제도개편에 반응하는 수준에 따라 차이가 발생할 수 있다. 만약 급여미신청 비수급빈곤층의 수급률을 연구에서 설정한 37%보다 높게 가정한다면, 서울형기초보장제도의 신규수급가구 규모 수가 큰 폭으로 확대될 수도 있다.

2_정책 제언

서울의 빈곤사각지대를 해소하는 선진적 방식으로 제도를 개선하려면 다음과 같은 정책적 고려가 필요하다. 첫째, 제도 미신청 빈곤층의 적극적인 발굴이 필요하다. 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도의 소득인정액 방식이 아닌 소득과 재산별로 각각의 선정기준선을 가지는 재산평가 분리방식을 채택하여 국민기초생활보장제도의 한계로 지적되었던 재산의 소득환산액 방식을 폐기하고, 국민기초생활보장제도보다 완화된 소득·재산·부양의무자 기준을 적용하고 있다. 그럼에도 불구하고 수급 규모가 여전히 5천 여 가구에 불과해 빈곤 사각지대 개선 효과가 크지 않다. 특히 급여 미신청 집단은 빈곤사각지대 해소를 위한 개입이 가장 시급한 집단으로 이들을 발굴하고 제도로 유인하기 위한 정책적 방안 마련이 필요하다. 부양의무자 기준의 폐지, 행정절차의 간소화 등의 방안이 가장 직접적인 방안이 되겠지만, 이밖에도 제도의 홍보 강화, 일선 동주민센터에서의 신청 독려, 정보 제공으로 신청률을 높이는 방법을 모색할 수 있다.

둘째, 부양의무자 기준 개선을 위한 현실적이고 단계적 접근이 필요하다. 부양의무자 기준 폐지 논의는 국민기초생활보장제도 시행 초기부터 제기되었다. 중앙정부는 ‘제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)’ 수립으로 부양의무자 기준 단계적 폐지를 위한 계획을 공표하였으며, 부양의무자 가구에 중증장애인 혹은 노인이 포함된 경우 생계·의료급여의 부양의무자 기준 완화를 초기 계획안보다 앞당겨 실시하고 있다. 서울시 역시 민선 7기 핵심공약사항으로 ‘부양의무제 폐지를 통한 빈곤사각지대 해소’를 제시한 바 있다. 과거에 비해 기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화 혹은 폐지의 필요성에 사회적 공감대가 형성되었으며, 이미 정책적 실현단계에서 검토되고 있다. 앞으로 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준이 점차 완화될 경우 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준 완화는 필연적이다.

연구 분석 결과, 소득, 재산, 부양의무자 기준 개선모형 중 빈곤 사각지대 개선 효과는 부양의무자 기준 개선모형에서 가장 높게 나타났다. 수급권자 가구에 65세 이상 노인 또는 중증장애인이 있는 경우 부양의무자 기준을 폐지하면 연간 소요예산은 약 660억, 부양의무자 기준을 전면 폐지하면 연간예산은 1,594억 원이 소요되는 것으로 나타났다. 2019년 서울형 기초보장제도의 예산은 약 191억 원으로 전자의 제한적 모델을 시행하더라도 3배 이상의 예산 투입이 필요하다. 앞서 수급률 논의에서 살펴본

바와 같이 부양의무자 기준 폐지에 따른 수급자와 소요예산 규모는 급여 미신청 비수급빈곤층의 수급률을 37%로 적용했을 때의 결과로, 수급권자의 제도 인지와 선호, 행태적 특성에 따라 실제 수급규모와 예산규모의 편차가 발생할 수 있다. 또한 정부의 국민기초생활보장제도 보장성 강화, 기초연금 단계적 확대 등 소득보장 정책의 확충이 서울형 기초보장제도에 미치는 영향으로 실제 수급자 규모가 점차 줄어들 가능성도 있다. 중앙정부의 제도 개선에 따른 파급효과와 예산의 가용성을 고려해, 노인의 연령대별 부양의무자 기준 완화 안 같은 부양의무자 기준의 단계적 개선안을 마련하여 실제적인 제도 개선을 시행할 필요가 있다.



참고문헌

- 관계부처합동, 2018, “제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)(안)”.
- 구인회·백학영, 2008, “사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인”, 『사회보장연구』, 24(1): 175~204.
- 국회예산처, 2018. 11, “계층별 사회보장 사업 분석: 저소득층”.
- 기초법바로세우기공동행동, 2016. 8, “맞춤형 개별급여 1년, 국민기초생활보장제도 평가와 개선과제 토론회”.
- 기초법바로세우기공동행동·장애인가난사람들의제3대적폐폐지공동행동, 2019. 7, “부양의무자기준 완전 폐지! 기준 중위소득 대폭 인상! 빈곤문제 외면 말고 청와대는 응답하라”.
- 강신욱·임완섭·정해식·강병구·박찬임 외 3인, 2017, 「사회보장제도 생계지원분야 기본평가」, 한국보건사회연구원.
- 김경혜·장동열, 2015, 「맞춤형 기초보장 시행에 따른 서울형 기초보장제도 운영체계 개편 방안」, 서울연구원.
- 김경혜·허선·박은철·남기철·신영전 외 1인, 2012, 「서울시민 복지기준선 설정 연구」, 서울특별시·서울연구원.
- 김미곤, 2003, “기초보장 사각지대 해소방안”, 『보건복지포럼』, 84(1): 26~35.
- 김미현·김세림·김정현·김현승·문혜진·서종녀 외 7인, 2018, 「서울시 복지정책 이슈와 전망」, 서울시 복지재단.
- 김승연·이혜림·문진영, 2018, 「부양의무자 기준 개선에 따른 서울형 기초보장제도 운영체계 개편 방안」, 서울연구원.
- 김승연·변미리·장익현·노승철·고윤정 외 2인, 2018, 「2018년 서울시 복지실태조사 기초분석보고서」, 서울특별시·서울연구원.
- 김연명, 2009, “경기침체기 사회복지의 대응”, 『월간 복지동향』, 123: 26~35.
- 김은하·한경훈, 2018, “복지 사각지대의 개념 고찰과 빈곤 정책에서의 함의”, 2018 한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집: 259~284.

- 김제선, 2011, “사각지대에 대한 사회복지학적 분석: 문제해결을 위한 연구방향의 모색”, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집: 188~207.
- 김태완·김문길·여유진·김미곤·김현경 외 16인, 2017, 「2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구」, 한국보건사회연구원.
- 김태완·여유진·김미곤·이주미·김명중, 2017, 「기준 중위소득 안정성 제고 방안 마련을 위한 기초 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완·최현수·김미곤·여유진·김문길 외 8인, 2013, 「2013년 최저생계비 계측조사 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김희연, 2013, “사각지대 해소를 위한 지역중심의 복지체계 구축”, 「이슈&진단」, 81: 1~25. 경기연구원.
- 노대명·이현주·강신욱·김문길·신현웅 외 7인, 2013, 「국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 방안 마련을 위한 연구」, 한국보건사회연구원.
- 노혜진, 2016, “한국 사회서비스의 사각지대 실태”, 「사회복지연구」, 47(1): 179~204.
- 대통령 소속 경제사회노동위원회, 2019, “빈곤문제 완화를 위한 국민기초생활보장제도 개편방안” 노·사·공약위원 권고문(2019. 5. 3일자).
- 박능후, 2008, “국민기초생활보장제도 수급권 배제 원인 분석”, 「사회복지정책」, 35: 271~295.
- 문진영·김미곤·여유진·김진욱·김윤영 외 3인, 2014, 「최저생계비 이하 비수급 빈곤층 인권상황 실태 조사」, 국가인권위원회.
- 문혜진·김동기·김병수·김은정·김진석 외 13인, 2018, 「서울시 복지정책 평가 및 중장기 발전방안 연구: 정책편」, 서울시복지재단.
- 류미령, 2017, “국민기초생활보장제도 수급권 확보방안”, 「사회복지법제연구」, 8(1): 25~55.
- 보건복지부, 2019a, “제9기 중앙생활보장위원회 운영계획”.
- _____, 2019b, “2019년 국민기초생활보장 사업안내”.
- _____, 2019c, “보건복지부, 2019년 달라지는 기초생활보장제도 발표!”, 보도참고자료(2019.1.14일자).
- _____, 2019d, “1분위 소득 향상 노력 지속”, 보도자료(2019.5.14일자).
- 서병수, 2018, “복지사각지대 해소를 위한 사회안전망의 재정립 방안”, 한국빈곤문제연구소.
- 서울특별시, 2019a, “2019년 서울형 기초보장제도 추진계획”.
- _____, 2019b, “2019년 서울형 기초보장제도 사업안내”.
- _____, 2018, “2019년 서울형 생활임금 결정”.
- 석재은, 2003, “공적연금의 사각지대”, 「한국사회복지학」, 53: 285~309.

손병돈·구인회·노법래·한경훈, 2016, 「맞춤형 급여체계 도입에 따른 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 개선방안」, 보건복지부·평택대학교 산학협력단.

손병돈·이원진·한경훈, 2018, 「노인 빈곤 해소를 위한 소득보장제도 개편 방안 연구」, 보건복지부·평택대학교 산학협력단.

신영석·박순일, 2004, “국민기초생활보장 수급자의 차상위 계층에 대한 급여지원 방안”, 「보건복지포럼」, 94: 73~81.

여유진, 2004, “국민기초생활보장 부양의무자 기준과 빈곤사각지대: 공적부양과 사적부양의 관계를 중심으로”, 「保健社會研究」, 24(1): 3~29.

여유진·김미곤·김태완·신현웅·정해식 외 6인, 2017, 「제1차 국민기초생활보장제도 기본계획 수립 및 종합계획 수립 연구」, 한국보건사회연구원.

이승호·구인회, 2010, “국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 적절성 평가”, 「보건사회연구」, 30(1): 29~61.

이정기·문진영, 2015, “한국 공공부조제도의 사각지대에 대한 연구”, 「생명연구」, 35: 15~65.

임완섭·오윤섭·김문길·황주희·윤여선 외 4인, 2017, 「사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링」, 한국보건사회연구원.

장동렬·류만희, 2017, “부양의무자 기준 폐지방안 연구”, 「비판사회정책」, 56: 167~204.

허선, 2016, “서울시민복지기준의 성과와 한계”, 「2016 사회정책연합 공동학술대회 발표자료집」: 1147~1163.

허선·김윤민, 2018, “부양의무자 기준 폐지의 주요 쟁점과 과제”, 「비판사회정책」, 61: 383~416.

Eurofound, 2015, Access to Social Benefits: Reducing Non-take-up, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

<http://www.easylaw.go.kr>(찾기쉬운생활법령정보)

<http://openfinance.seoul.go.kr>(서울재정보털)

<http://www.bokjiro.go.kr>(복지로)

<https://www.r-one.co.kr>(한국감정원 부동산통계정보시스템)

<https://data.oecd.org>(OECD Data)

Abstract

Developing the Seoul Basic Livelihood Security Scheme: Plan to Reduce Welfare Blind Spots

Seung-Yun Kim · Hye-Rim Lee · Young-Joo Lee · Kyoung-Hoon Han

Since 2013, Seoul city offers the Seoul Basic Livelihood Security Scheme (SBLS) in order to protect marginalized population who left behind by National Basic Livelihood Security (NBL) Scheme. In this paper, we focus on non-take-up of the SBLS, which has not been widely studied to date.

First, we examine the size and determinants of non-take-up in Seoul by using 13rd Korea Welfare Panel Study. Our finding suggests that nearly 18 million people remains as non take-up of SBLS and 80% of this entitled population has never been applied for the benefits, 20% of them failed means test mostly because of strict family support obligation rule.

Second, we examine entry barriers of the SBLS include: income standard, property standard and family support obligation rule. We suggest various options to alleviate means test standard and estimate the number of increased beneficiary under the improved eligibility criteria. 'Abolishing family support obligation model' confirmed to be the best and the most effective way to reducing welfare blind spot among others. Our estimation presents that additional 500 thousand of marginalized population can obtain SBLS entitlements under this model.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Main Contents and Research Methods

02 Overview of the Welfare Blind Spots in Seoul

- 1_Outline of Seoul Basic Livelihood Security Scheme
- 2_Why Welfare Blind Spot exist?
- 3_Non-take up of Social Benefit in Seoul

03 Reformation Plans of the Seoul Basic Livelihood Security Scheme

- 1_Issues
- 2_Plans

04 Estimation of the Number of Additional Beneficiary and Annual Budget

- 1_Data and Method
- 2_Descriptive Statistics
- 3_Model Estimation

05 Conclusion

- 1_Conclusion and Limitation of the Study
- 2_Policy Suggestions

빈곤 사각지대 해소 위한
서울형 기초보장제도 개편방안

서울연 2019-PR-22

발행인 서왕진

발행일 2019년 7월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-489-8 93330 6,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.