

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