

요약

서울형 기초보장제도 선정기준 완화 급여지급방식도 소득 역전 막게 개선

국민기초생활보장제도 개편으로 서울형 기초보장제도 개편 불가피

정부는 2015년 7월부터 국민기초생활보장제도를 급여종류별로 다층화한 맞춤형 급여체제로 개편하고 부양의무자 기준을 완화하였다. 서울시가 운영 중인 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도 사각지대를 대상으로 생계비를 보조하는 제도로서 국민기초생활보장제도와 밀접하게 연계되어 있다.

이번 국민기초생활보장제도의 개편으로 서울시의 국민기초생활보장 수급자가 다소 늘어날 것으로 전망되어 서울형 기초보장제도의 정책대상 범위에 변화가 있을 것으로 보인다. 동시에 국민기초생활보장제도의 운영체계가 변경됨에 따라 서울형 기초보장제도의 선정기준과 급여방식 등 제도 설계의 개편이 필요하다.

제도 개편에 따라 비수급 빈곤가구의 30.7%가 추가로 혜택받을 듯

행복e음 데이터를 이용하여 개편된 맞춤형 기초보장 선정기준을 적용한 결과, 국민기초생활보장제도에 신청했다 탈락한 서울시민 중 최대 30%가 추가로 국가의 보호를 받을 수 있을 것으로 추정된다. 22.1%는 생계급여 대상으로 편입될 것으로 추정되고 여기에 의료급여와 주거급여 수급자까지 포함하면 30.7%가 개편된 맞춤형 급여체계 수급대상이 될 것으로 보인다.

최근 3년간(2012~2014년) 국민기초생활보장제도 탈락가구의 연평균 규모(15,175가구)를 서울시의 연간 비수급 빈곤가구로 가정할 때, 4,659가구가 추가로 개편된 국민기초생활보장제도의 수급대상으로 선정될 것으로 추정된다.

[표 1] 맞춤형 국민기초생활보장 대상 추가선정 규모 추정(누계)

(단위: %, 가구)

급여유형	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여
소득인정액 기준선	중위소득 30%	중위소득 40%	중위소득 43%	중위소득 50%
수급자 선정률	22.1	28.1	30.7	52.5
추가 수급가구수	3,354	4,264	4,659	개인별 급여

서울형 기초보장 대상자의 38%가 국민기초생활보장 수급자로 전환

새로이 맞춤형 기초보장 대상으로 선정되는 가구에는 서울형 기초보장제도 혜택을 받고 있는 가구도 포함된다. 현재 서울형 기초보장 대상자 가운데 38%가 개편된 국민기초생활보장 수급 대상으로 선정될 수 있을 것으로 보인다. 2015년 6월 말 서울형 기초보장 대상자 4,504가구를 기준으로 하면 1,712가구의 서울형 기초보장 대상자가 국민기초생활보장 수급자로 전환되는 것이다.

[표 2] 서울형 기초보장 대상자 중 국민기초생활보장 수급자로 전환되는 규모 추정(누계)

(단위: %, 가구, 명)

구분	생계급여	의료급여	주거급여
국민기초보장으로 전환되는 비율	32.5	35.9	38.0
전환가능 규모 추정	가구수	1,464	1,617
	인원수	1,712	1,891

서울형 기초보장제도 취지 살리고 선정률 높이게 선정기준 완화 필요

국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준이 완화되었기 때문에 복지사각지대를 보다 적극적으로 발굴하기 위하여 서울형 기초보장제도의 선정기준도 완화할 필요가 있다. 선정기준의 개편은 크게 두 가지 방향에서 접근하는 것이 바람직하다.

첫 번째는 현행 기준의 불합리한 점을 개선하여 대상자 선정률을 높이는 것이다. 현재 서울형 기초보장제도는 기초보장권자의 소득, 재산, 금융재산, 자동차 기준과 부양의무자의 소득, 재산 등 여섯 가지 기준을 동시에 충족해야 하는 구조이다. 이러한 다차원적 기준이 수급 선정률을 떨어뜨리는 원인이 되고 있으며 금융재산과 자동차 기준은 재산기준과 중복되는 문제도 있다.

두 번째 개편방향은 서울형 기초보장제도의 설계 당시 논의된 기본취지를 살리는 것이다. 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준이 너무 엄격하고 지역 간 물가수준을 반영하지 못한 획일적인 최저생계비 기준을 적용하기 때문에 기초생활보장 사각지대가 발생한다는 문제의식에서 시작되었다.

부양의무자 기준·부가기준 완화 등 3개 분야 13개 조정대안 도출

선정기준의 개편방향에 따라 ① 부양의무자 기준 완화, ② 서울 중위소득을 반영한 소득기준, ③ 부가기준 완화 등 3개 분야에서 13개 대안을 아래와 같이 도출하였다. 각 조정안을 적용하면 현재의 기준을 적용할 때보다 서울형 기초보장 수급대상이 늘어나는 것으로 확인되었다.

[표 3] 선정기준 조정대안과 대안별 기준충족률

(단위: %)

조정방안	기준선	근거자료	기준 충족률
현 기준			28.6
① 부양의무자 기준 완화	①-1 2인 가구 서울 중위소득	현재 공식에 최저생계비만 변경	31.2
	①-2 3인 가구 서울 중위소득	중위소득은 서울 중위소득	32.8
	①-3 기준 삭제	서울형 기초보장의 기본취지 반영	38.4
② 수급가구 소득기준 조정	②-1 서울 중위소득 40%	최저생계비(현재) = 중위소득 40%	35.7
	②-2 서울 중위소득 45%	1인과 3인의 중간수준	38.4
	②-3 서울 중위소득 50%	상대적 빈곤개념 적용	40.5
③ 부가기준 완화	③-1 금융재산 1,500만 원	서울시민 금융재산 중위값 적용 (2013 서울복지실태조사 분석결과)	30.9
	③-2 자동차 기준 삭제	자동차 보유율과 자동차 가액 낮음	33.9
	③-3 금융재산 기준 삭제	금융재산은 이미 재산에 반영되었음	38.3
	③-4 금융 & 자동차 기준 삭제	다차원 기준의 문제 보완	44.6

금융재산 기준선 1,500만 원으로 올리고 자동차 보유기준도 삭제

제안된 조정안에 대한 평가를 통해 부양의무자 소득기준 완화, 금융재산 기준선을 1천만 원에서 1천500만 원으로 상향 조정, 자동차 보유기준 삭제 등을 최종적으로 채택하였다.

부양의무자가 모두 서울에 거주하는 것은 아니므로 “서울” 중위소득을 적용하는 것은 적절하지 않으며 부양의무자 기준을 완전히 삭제하는 것은 국민 정서상 아직 시기상조라는 점이 고려되었다. 수급가구의 소득기준을 완화하는 방안은 서울형 기초보장 대상자와 국민기초생활보장 수급자 간의 역차별이 발생할 수 있다는 점이 문제로 지적된다.

부가기준 중 금융재산을 완전히 삭제하는 것은 국민정서상 어려움이 있어 상향 조정하는 안을 선택하였고, 비수급 빈곤층의 자동차 보유율이 높지 않고 보유한 경우에도 자동차 가액이 적은 편이어서 삭제하는 것도 가능할 것으로 판단하였다.

[표 4] 서울형 기초보장 대상자 선정기준 조정안

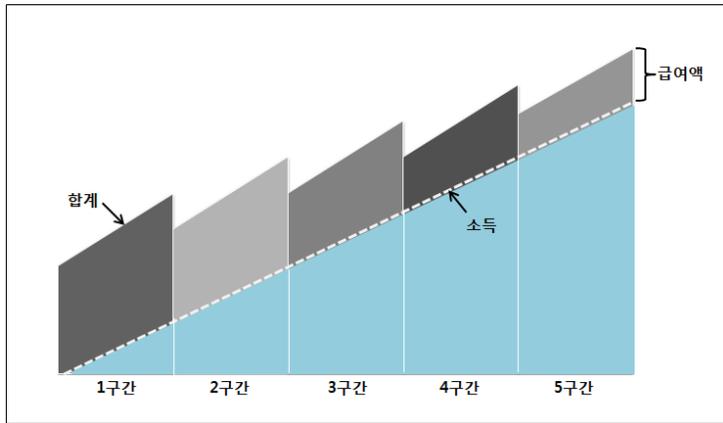
구분		현재	조정안
수급 가구	소득	최저생계비 100%	중위소득 40%
	재산	1억 원	현행 유지
	금융재산	1,000만 원	1,500만 원
	자동차	보유 시 제외	삭제
부양의무 가구	소득	2인 수급가구의 최저생계비	3인 수급가구의 중위소득 40% (계산식은 현재와 동일)
	재산	5억 원	현행 유지

선정기준 조정 시 연간 3,633가구가 서울형 기초보장 대상자로 선정될 듯

조정된 선정기준을 반영하면 정책대상 중 33.3%가 서울형 기초보장 대상으로 선정될 것으로 추정된다. 최근 3년간(2012~2014년) 연평균 국민기초생활보장 탈락가구수를 기준으로 하면

① 소득구간 세분화: 급여액 결정 쉽고 소득 역전현상 완화 효과

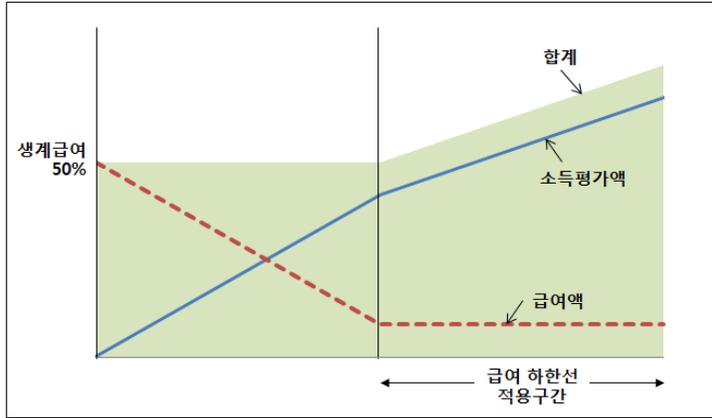
첫 번째 개선방안은 당초 서울시가 구상한 급여방식의 기본 틀을 유지하면서 현재의 3등급을 5등급, 7등급, 10등급 등으로 세분하는 것이다. 이 방식은 현행 급여방식의 틀을 유지하기 때문에 현장의 혼란을 최소화할 수 있으며 각 가구별 급여액을 쉽게 결정할 수 있는 장점이 있다. 등급을 세분할수록 등급 간 소득 역전현상이 완화되는 효과는 커지지만 소득구간별로 정액을 지원하는 방식을 유지하는 한 소득 역전현상을 완전히 해결할 수는 없다.



[그림 2] 5등급으로 소득구간을 세분하는 방안

② 보충급여: 소득 역전현상 해결하고 최저생활보장 취지에 근접

두 번째 개선방안은 보충급여 방식을 도입하는 것이다. 보충급여 방식은 최대급여액에서 수급 가구의 소득평가액을 제외한 차액을 생계급여로 지원하기 때문에 소득 역전현상이 나타나지 않는다. 그러나 최대급여액을 국민기초생활보장 생계급여의 50% 수준으로 제한하는 서울형 급여체계에서는 실제 급여액이 0원이 되는 경우가 다수 발생한다. 이를 보완하기 위하여 급여액 하한선을 정해 일정금액을 보장할 수 있지만, 이 경우 최대 67.9%가 하한선 금액을 일률적으로 받게 되어 보충급여의 의미가 퇴색되는 한계가 있다.

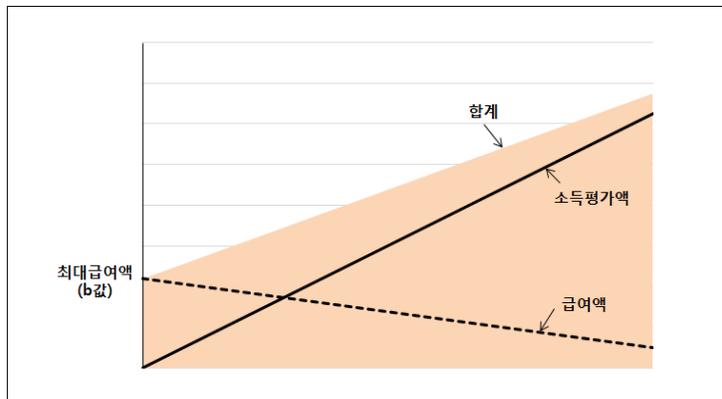


[그림 3] 생계급여 50% 기준 보충급여 방식

③ 소득비례 차등급여: 소득 역전 없고 하한선에 수급자 집중 방지

—

세 번째 개선방안은 소득이 증가하면 수급액이 최대급여액으로부터 일정 비율씩 감소하도록 1차 방정식 ($Y = aX + b$)을 도출하는 소득비례 차등급여 방식이다. 소득수준에 따라 급여액이 일정하게 변하기 때문에 소득구간별 소득 역전현상이 발생하지 않고 보충급여 방식과 같이 급여액 하한선에 수급자가 집중되는 문제도 방지할 수 있다. 반면 이 방식의 핵심은 급여액 감소율을 결정하는 a 값을 도출하는 것인데, 매년 생계급여액이 변함에 따라 a 값을 새로 산출해야 하는 번거로움이 있다.



[그림 4] 소득비례 차등급여 방식

소득비례 차등급여가 3개 대안 가운데 상대적으로 합리적인 방안

제안된 대안 가운데 소득비례 차등급여 방식이 상대적으로 합리적인 방안으로 판단된다. 그러나 최대급여액을 국민기초생활보장 생계급여의 50%로 고정하는 한 모든 방식에서 현재보다 수급액이 감소하는 가구가 발생한다. 현재의 소득 역전현상을 해소하기 위해서는 적게 받는 가구의 급여액은 올리고 많이 받는 가구의 급여액은 낮추는 방식으로 조정될 수밖에 없기 때문이다. 이는 제도를 개편하면 나타날 수밖에 없는 과도기적 문제이다. 이를 해결하는 방법으로는 이행기 보전액을 제공하거나 최대급여액 수준을 상향 조정하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

[표 6] 급여방식별 장단점 비교

급여방식	장점	단점
세분화된 구간별 정액급여	<ul style="list-style-type: none"> 구간 간 소득 역전현상 완화 효과 현재보다 소요예산은 절감 급여액 결정이 가장 간단한 방식 	<ul style="list-style-type: none"> 구간을 세분화해도 소득 역전현상의 완전 해소는 불가능 현재보다 수급액이 감소하는 가구가 발생
보충급여 (생계급여 50%)	<ul style="list-style-type: none"> 소득 역전현상이 발생하지 않음 소요예산이 가장 적음 	<ul style="list-style-type: none"> 수급가구의 상당수가 하한선 정액을 받게 되어 보충급여적 의미가 퇴색함 급여액도 모든 방식 중 가장 적음 현재보다 수급액이 감소
보충급여 (생계급여 100%)	<ul style="list-style-type: none"> 최저생활보장이라는 취지에 가장 근접하는 방식 소득 역전현상이 발생하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 맞춤형 생계급여와 충돌이 예상 소요예산이 상대적으로 큼
소득비례 차등급여	<ul style="list-style-type: none"> 소득 역전현상이 발생하지 않음 급여액이 하한선에 집중되는 문제가 발생하지 않음 소요예산도 중간수준으로 적정 	<ul style="list-style-type: none"> 매년 계수값을 계산해야 함 현재보다 수급액이 감소하는 가구가 발생

연구결과·추진현황·실무적 판단 등 모두 고려해 최종대안 도출해야

이 연구에서 제안한 여러 가지 대안은 행복e음 데이터를 분석하여 도출된 것이지만 분석과정에서 데이터 자체의 불완전한 점이 다수 발견되었다. 또한 실제 기초생활보장 수급자 선정 과정에서는 데이터상으로 나타나지 않는 여러 가지 요인들이 함께 작용한다는 점에서도 연구결과의 한계를 인정할 수밖에 없다.

이러한 한계를 감안하여 서울형 기초보장제도의 실행 과정에서는 데이터 분석을 통해 도출된 연구결과와 실질적인 추진 현황, 그리고 실무적 판단 등을 모두 감안하여 최종적인 대안을 도출하는 것이 보다 현실적이라고 판단된다.

국가사업과 관계 고려해 서울형 기초보장제도 운영범위 신중한 결정을

서울형 기초보장제도가 만들어질 당시 국민기초생활보장제도는 통합 급여체제로 운영되었기 때문에 생계급여 대상을 선별하는 것이 그리 복잡한 문제가 아니었다. 그러나 급여체계가 다층화되면서 서울형 생계급여 대상을 어느 범위까지로 볼 것인가에 대해 다양한 의견이 존재한다. 서울형 기초보장은 생계급여 제공이 핵심이므로 국민기초생활보장에서 생계급여를 받지 못하는 대상을 모두 포함해야 한다는 의견이 있는가 하면, 어느 한 가지 유형의 급여라도 국가의 기초보장을 받는 수급자는 서울형 수급대상에서 제외해야 한다는 의견까지 다양하다.

급여방식이나 급여수준에서도 국가의 기초보장 수급자와 서울형 기초보장 대상자 간의 형평성 문제, 서울형 기초보장 대상자 내에서의 형평성 문제 등 고려되어야 할 사항이 많다. 서울형 기초보장제도를 너무 관대하게 운영하면 국가의 기초보장제도와 충돌하는 문제가 발생하고 반대로 너무 소극적으로 적용하면 서울시민의 기초생활 보장이라는 기본취지를 반영하지 못하는 한계가 발생한다.

서울시민 누구나 보편적으로 적절한 생활수준을 유지해야 한다는 「서울시민복지기준」의 기본 정신을 고려한다면 국민기초생활보장 생계급여의 50%를 지급하는 현재의 급여수준은 상향 조정되어야 한다. 현재 국가의 맞춤형 생계급여액이 최저생계비의 70% 선에 불과한 것을 고려하

면 맞춤형 생계급여 수급자와 서울형 기초보장 대상자 모두 최저생활을 보장받고 있다고 보기 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 서울형 기초보장제도를 통해 현금성 생계급여를 대폭 확대하는 것이 바람직한가는 신중하게 검토되어야 한다. 기초생활보장은 국가의 책무라는 점에서 지방자치단체가 독자적으로 높은 생계급여를 제공하는 것은 정부 간 역할분담의 혼란을 초래하고 서울과 지방의 격차를 가중시킬 가능성이 있기 때문이다.