

맞춤형 기초보장 시행에 따른  
서울형 기초보장제도  
운영체계 개편 방안

김경혜

Restructuring the Seoul Basic Security Scheme Corresponding  
to the National Basic Livelihood Security Reform



서울연구원  
The Seoul Institute

맞춤형 기초보장 시행에 따른  
서울형 기초보장제도  
운영체계 개편 방안

\ 연구책임

김경혜 도시사회연구실 선임연구위원

\ 연구진

장동열 도시사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 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 기준총족률

(단위: %)

조정방안	기준선	근거자료	기준 총족률
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

연간 3,633가구가 서울형 기초보장 대상자로 신규 발굴될 것으로 추정된다.

그러나 매년 국민기초생활보장제도 신청자 규모에 편차가 크고 2015년에 맞춤형 급여체계를 시작하면서 국민기초생활보장제도 신청을 독려하는 상황이기 때문에 서울형 기초보장제도의 잠재적 정책대상 규모는 달라질 수 있다.

**[표 5]** 선정기준 조정에 따른 서울형 기초보장 연간 수급규모 추정 결과

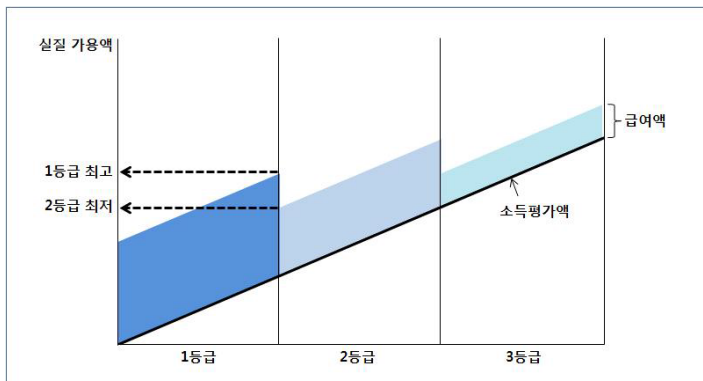
(단위: %, 가구)

	추정결과	비고
수급률	33.3	
정책대상 가구수	10,911	15,175가구 × 71.9% <sup>1)</sup>
서울형 기초보장 수급가구	3,633	10,911 × 33.3%

주 1) 탈락가구 중 맞춤형 생계 또는 의료급여 대상으로 전환되는 비율을 제외

## ‘3개 소득구간별 정액’ 서울형 생계급여 지급방식도 개선 바람직

국민기초생활보장제도는 보충급여 방식을 취하는 것과 달리 서울형 생계급여는 소득구간을 3개 등급으로 구분하여 등급별로 정액을 지원하고 있다. 구간별 정액방식은 소득이 일부 늘어나도 동일한 구간 내에서는 생계급여가 일률적으로 제공되기 때문에 보충급여 방식보다 수급자에게 유리하다. 그러나 1등급 최대 소득평가액 대상자가 2등급의 최소 소득평가액 대상자보다 실질 가용액이 많아지는 소득 역전이 발생하는 문제가 있다.

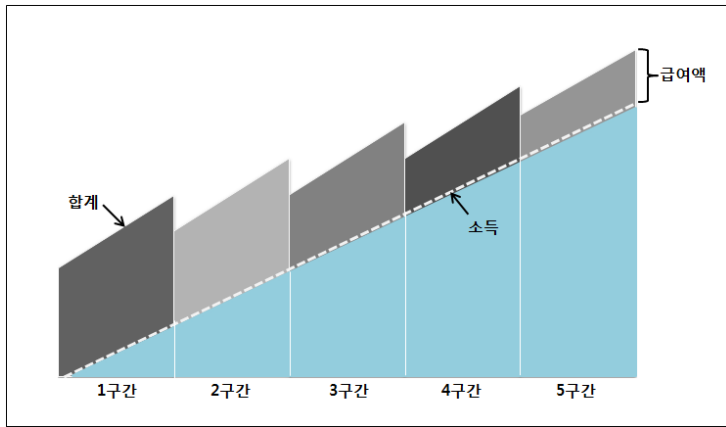


**[그림 1]** 소득구간 간 소득 역전 실태



## ① 소득구간 세분화: 급여액 결정 쉽고 소득 역전현상 완화 효과

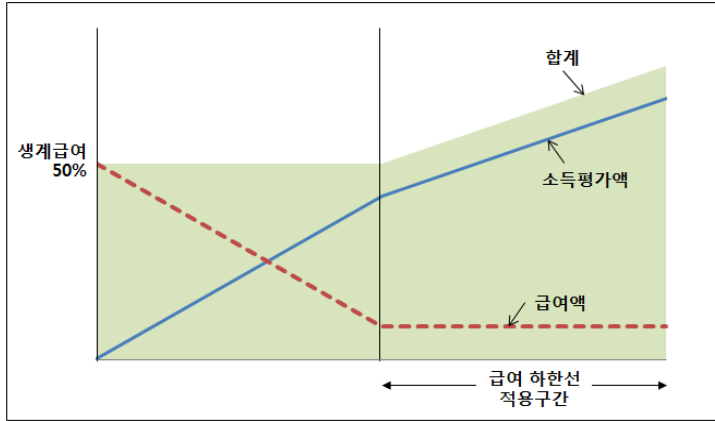
첫 번째 개선방안은 당초 서울시가 구상한 급여방식의 기본 틀을 유지하면서 현재의 3등급을 5등급, 7등급, 10등급 등으로 세분하는 것이다. 이 방식은 현행 급여방식의 틀을 유지하기 때문에 현장의 혼란을 최소화할 수 있으며 각 가구별 급여액을 쉽게 결정할 수 있는 장점이 있다. 등급을 세분할수록 등급 간 소득 역전현상이 완화되는 효과는 커지지만 소득구간별로 정액을 지원하는 방식을 유지하는 한 소득 역전현상을 완전히 해결할 수는 없다.



[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.

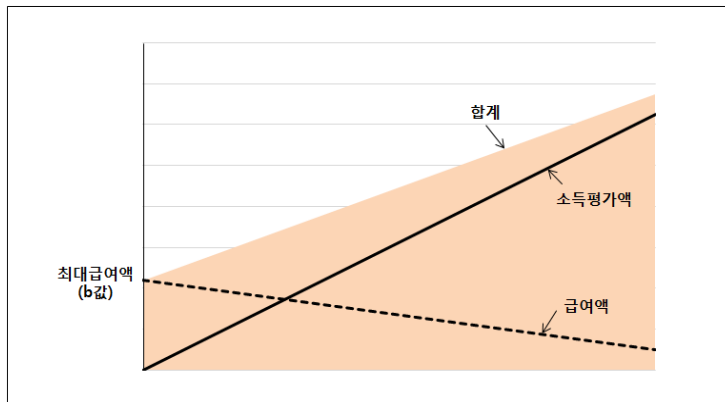


[그림 3] 생계급여 50% 기준 보충급여 방식

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

## 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.

# 목차

01 연구개요	2
1_연구배경과 목적	2
2_연구내용과 방법	3
02 서울형 기초보장제도 운영 현황	8
1_추진 배경 및 목적	8
2_운영 체계	10
3_추진 현황	16
03 국민기초생활보장제도의 개편과 파급효과	24
1_국민기초생활보장제도의 개편 내용	24
2_서울시민의 국민기초생활보장 수급실태 변화 전망	32
3_서울형 기초보장 수급가구의 변화 전망	36
04 서울형 기초보장제도 선정기준 개편방안	40
1_서울형 기초보장 선정기준 현황 분석	40
2_서울형 기초보장 선정기준 조정방안	43
3_서울형 기초보장 수급률 및 수급규모 추정	55

05 서울형 생계급여 지급방식 개선방안	60
1_현행 급여방식의 문제점	60
2_급여방식의 개선방안	61
3_대안적 급여방식별 비교	70
4_향후 논의과제	75
참고문헌	77
Abstract	79

**표**

[표 1-1] 국민기초생활보장 데이터 확보 현황	5
[표 2-1] 서울시 국민기초생활보장 사각지대 인구분포	9
[표 2-2] 서울형 기초보장제도 대상자 선정기준	11
[표 2-3] 서울형 기준과 국민기초생활보장 기준의 선정률 비교	13
[표 2-4] 교육, 해산, 장제급여 대상 및 급여내용	15
[표 2-5] 서울형 기초보장제도 가구규모별 소득평가액 및 생계급여액	15
[표 2-6] 서울형 기초보장제도 추진 실적	16
[표 2-7] 서울형 기초보장제도 연차별 시행계획	17
[표 2-8] 서울형 기초보장제도 추진목표 조정	17
[표 2-9] 국민기초생활보장 수급자 추이	19
[표 2-10] 서울형 기초보장 수급가구 가구형태	20
[표 2-11] 서울형 기초보장 수급가구 가구주 특성	20
[표 2-12] 서울형 기초보장 수급가구 재정상태	21
[표 3-1] 2015년 기준중위소득	29
[표 3-2] 2015년 최저생계비와 현금급여 기준	30
[표 3-3] 소득인정액 수준에 따른 생계급여액 비교(4인 가구 기준)	31
[표 3-4] 서울시 국민기초생활보장 탈락자 중 맞춤형 선정기준 충족률	33
[표 3-5] 국민기초생활보장 조사 과정별 사례수	34
[표 3-6] 맞춤형 수급가구 추정결과(누계)	34
[표 3-7] 서울시 국민기초생활보장 신청 현황	35



[표 3-8] 서울형 기초보장 대상자의 맞춤형 기초보장 전환규모 추정(누계)	37
[표 4-1] 서울형 기초보장 탈락사유별 구성	41
[표 4-2] 서울형 기초보장 기준 추가별 선정률 변화	43
[표 4-3] 전국 대비 서울 중위소득	46
[표 4-4] 비수급 빈곤가구의 재산수준	47
[표 4-5] 비수급 빈곤가구의 금융재산	49
[표 4-6] 비수급 빈곤가구의 자동차 보유 현황	49
[표 4-7] 서울형 기초보장 선정기준 조정안	50
[표 4-8] 선정기준 조정대안별 기준충족률	52
[표 4-9] 서울형 기초보장 대상자 선정기준 조정안	55
[표 4-10] 선정기준 조정에 따른 수급률	55
[표 4-11] 선정기준 조정에 따른 연간 수급규모 추정 결과	56
[표 5-1] 5등급 구간별 소득기준과 생계급여액	62
[표 5-2] 7등급 구간별 소득기준과 생계급여액	63
[표 5-3] 10등급 구간별 소득기준과 생계급여액	64
[표 5-4] 2015년 기준중위소득과 생계급여액	66
[표 5-5] 서울형 생계급여액 하한선	66
[표 5-6] 차등급여액 결정 계수값(a) 산출 결과	69
[표 5-7] 급여방식별 연간 소요예산액 추정	71
[표 5-8] 급여방식별 장단점 비교	74

## 그림

[그림 2-1] 서울시 국민기초생활보장 사각지대 추계	9
[그림 3-1] 부양의무자 기준 개편 내용	27
[그림 3-2] 국민기초생활보장 수급자 선정기준 및 급여내용 변경 내역	28
[그림 4-1] 서울형 기초보장제도의 대상 집단	54
[그림 5-1] 서울형 기초보장 소득구간 간 소득 역전 실태	61
[그림 5-2] 생계급여 50% 기준 보충급여 방식	67
[그림 5-3] 소득비례 차등급여 방식	68

# 01

---

## 연구개요

1\_연구배경과 목적

2\_연구내용과 방법

# 01 | 연구개요

## 1\_연구배경과 목적

### 1) 2013년부터 서울형 기초보장제도 시행

서울시는 국민기초생활보장제도를 보완하기 위하여 2013년부터 서울형 기초보장제도를 실시하고 있다. 국민기초생활보장제도는 최저생계비 이하의 생활을 하는 저소득층에게 정부가 생계비를 지급하여 최저생활을 유지하도록 지원하는 제도이다. 그러나 기초보장 수급자의 선정기준과 생계비 급여기준이 되는 최저생계비가 전국에 획일적으로 적용되기 때문에 물가와 생활수준이 상대적으로 높은 서울시민은 불이익을 받는 문제가 있다.

이러한 배경에서 서울시는 실질적으로 최저생계비 이하의 생활을 하지만 국민기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 비수급 빈곤층에게 생계비를 보조하기 위해 서울형 기초보장제도를 시작하였다. 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도의 사각지대를 지원하기 위한 제도이기 때문에 서울형 기초보장 대상자의 선정기준과 급여수준이 국민기초생활보장제도의 운영체계와 연계되어 있다.

### 2) 국민기초생활보장제도 운영체계 개편

국민기초생활보장법에 근거한 국민기초생활보장제도는 소득과 재산이 정부가 정한 기준선 이하이면서 부양가족이 없거나 부양가족이 있어도 실제로 부양을 받지 못하는 저소득층을 대상으로 한다. 그동안 국민기초생활보장제도는 수급자로 선정되면 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여 등이 일괄적으로 지급되는 통합급여체제로 운영되어 왔다.

정부는 현재의 기초보장제도가 국민의 최저생활 보장과 빈곤 완화에는 기여했지만 저소득층의 근로유인에는 오히려 부정적 영향을 미친 것으로 평가하고 있다. 기존의 통합급여체계하에서는 소득기준에서 조금이라도 벗어날 경우 지원되던 모든 급여가 중단되는 소위 'All or Nothing' 방식이기 때문에 일을 통한 자립 유인을 저해한다는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 2015년 7월부터 국민기초생활보장제도의 운영방식을 맞춤형 급여체계로 개편하여 실시하고 있다. 맞춤형 급여체계의 특징은 수급자 선정기준을 급여유형별로 다층화하여 소득수준별로 받을 수 있는 급여의 종류가 달라진다는 점이다. 또한 주거급여와 교육급여 대상을 확대하고 부양의무자 기준을 완화함으로써 기초생활보장 수급자 범위가 늘어날 것으로 전망된다.

### 3) 맞춤형 급여체계에 대응한 서울형 기초보장제도 개편 필요

국민기초생활보장제도의 개편은 서울형 기초보장제도 운영에 영향을 미칠 것으로 보인다. 우선 선정기준의 변화로 서울시민의 국민기초생활보장 수급률이 다소 증가할 것으로 예상되고 현재 서울형 기초보장 대상자 중 국민기초생활보장 수급자로 전환되는 사례도 발생할 것이다. 이에 따라 비수급 빈곤층을 대상으로 하는 서울형 기초보장제도의 정책대상 범위가 변화할 전망이다. 또한 맞춤형으로 개편되면서 국민기초생활보장제도 수급자 선정 기준 및 급여수준에도 변화가 있기 때문에 국민기초생활보장제도와 연동되어 운영 중인 서울형 기초보장제도의 운영방식도 개편이 필요한 상황이다.

이러한 배경에서 이 연구는 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여체계로 개편되면 서울시민의 기초생활보장 수급에 어떠한 변화가 나타나는지 살펴보고, 국민기초생활보장제도의 운영체계 변화에 대응하여 서울형 기초보장제도의 선정기준과 급여방식은 어떻게 개편되어야 하는지를 검토하는 데 연구목적이 있다.

## 2\_연구내용과 방법

### 1) 연구내용의 구성

연구내용은 크게 4개 부분으로 구성된다. 제2장에서는 현재까지 진행되고 있는 서울형 기초보장제도의 운영현황을 소개하고 있다. 제3장에서는 국민기초생활보장제도의 주요 개편내용을 소개하고 그에 따라 서울시에 미치는 영향을 분석하였다. 국민기초생활보장제도의 개편이 서울시에 미치는 영향은 크게 두 가지 측면에서 접근하였다. 개편 이후 서

울시민의 국민기초생활보장 수급률이 어떻게 변화할 것인가 하는 문제이고, 다른 하나는 현재 서울형 기초보장 대상자 중 국민기초생활보장 수급자로 전환될 대상은 얼마나 되는지를 추정하는 것이다.

제4장과 제5장은 서울형 기초보장제도의 개편방안에 대한 내용을 담고 있다. 제4장에서는 서울형 기초보장제도의 대상자 선정기준을 어떻게 개편할 것인가를 다루고 있다. 맞춤형 급여체계의 수급자 선정기준이 다층화되고 부양의무자 기준은 완화되기 때문에 서울형 기초보장 대상자 기준도 조정될 필요가 있다. 다양한 조정안을 모색하고 그에 따른 서울형 기초보장 대상자 규모의 변화를 확인하였다.

마지막으로 5장에서는 서울형 기초보장제도의 생계급여 지급방식의 개편방안을 검토하였다. 현재는 서울형 기초보장 대상자 소득구간을 3개 등급으로 구분하고 각 등급별로 정액을 지원하는 방식이다. 이러한 급여방식에서는 소득구간 간의 소득 역전현상이 발생하기 때문에 이 문제를 해결하기 위하여 급여방식 개선방안을 모색하였다. 대안적인 급여방식별 장단점과 소요예산을 추정하여 서울형 기초보장제도 개선을 위한 기초자료를 제공하였다.

## 2) 연구방법

### (1) 행복e음 데이터 분석

한국보건복지정보개발원(현 사회보장정보원)에서 관리하고 있는 행복e음 데이터를 이용하여 기초보장제도 개편에 따른 효과를 분석하였고, 서울형 기초보장제도 선정기준과 급여방식 개선 방안별 기대효과를 시뮬레이션하였다.

확보된 데이터는 2013년부터 2015년 4월 말까지 서울에서 국민기초생활보장제도에 신청한 후 탈락한 36,701가구와 서울형 기초보장제도 신청자 17,281가구의 데이터이다. 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장 비수급 빈곤층이 정책대상이기 때문에 국민기초생활보장 탈락가구 데이터를 이용하였다. 한편, 서울형 기초보장제도는 별도의 신청을 받지 않고 국민기초생활보장제도와 병행 신청을 받기 때문에 서울형 신청가구 데이터는 국민기

초생활보장 탈락가구 데이터의 일부분이다.

데이터에는 해당 가구의 소득, 재산, 금융재산, 자동차 소유상태와 부양의무자의 소득과 재산 관련 정보가 제공되어 있다. 다만 서울형 신청가구 데이터에는 부양의무자의 부양능력 판단에 중요한 정보인 부양의무가구의 거주용 주택에 대한 자료는 제공되어 있지 않다. 국민기초생활보장 탈락가구는 전수(全數) 자료인 반면, 서울형 기초보장 신청가구는 표본 데이터이다.

**【표 1-1】** 국민기초생활보장 데이터 확보 현황

(단위: 가구)

	2013년	2014년	2015년(1~4월)	계
국민기초 탈락가구	20,604	13,525	2,572	36,701
서울형 신청가구	8,180	8,012	1,089	17,281

## (2) 간담회

전문가, 자치구 현장실무자, 그리고 서울시 실무담당자가 참여한 자문회의를 진행하여 연구진행 및 데이터 분석에 대한 자문을 받았다. 또한 현장의 의견을 반영하기 위해 자치구에서 기초생활보장사업을 담당하고 있는 실무자 간담회를 개최하였다. 실무자 간담회에는 5개 자치구에서 6명이 참석하였다.

서울형 기초보장제도 대상자 선정기준과 급여방식의 개편방안에 대해서는 연구진이 데이터 분석을 토대로 여러 가지 대안을 제시하고 이를 서울시 실무부서와 협의하면서 조정하는 과정을 거쳤다. 서울시는 서울형 기초보장제도 개편을 위한 실무위원회와 자문위원회를 자체적으로 구성하여 운영하고 있다. 서울형 기초보장제도 개편 방안은 연구결과물을 참고하여 위원회에서 다시 한 번 검토하고 실무적인 조정과정을 거쳐 최종적으로 결정될 예정이다.

## (3) 행정자료 및 선행연구 검토

서울형 기초보장제도 현황과 맞춤형 급여체계 개편 관련 내용은 서울시와 보건복지부의 행정자료를 참고하였다. 새로 개편된 맞춤형 급여체계에 대한 내용은 보건복지부의 발표

자료, 교육자료 등을 참고하였다.

그 외에 관련 선행연구를 검토하여 연구진행에 참고하였다. 서울형 기초보장제도는 아직 시작한 지 얼마 되지 않아 관련 선행연구가 많지 않다. 따라서 선행연구는 주로 국민기초생활보장제도와 관련된 내용을 포함하고 있다.



# 02

---

## 서울형 기초보장제도 운영 현황

- 1\_추진 배경 및 목적
- 2\_운영 체계
- 3\_추진 현황

## 02 서울형 기초보장제도 운영 현황

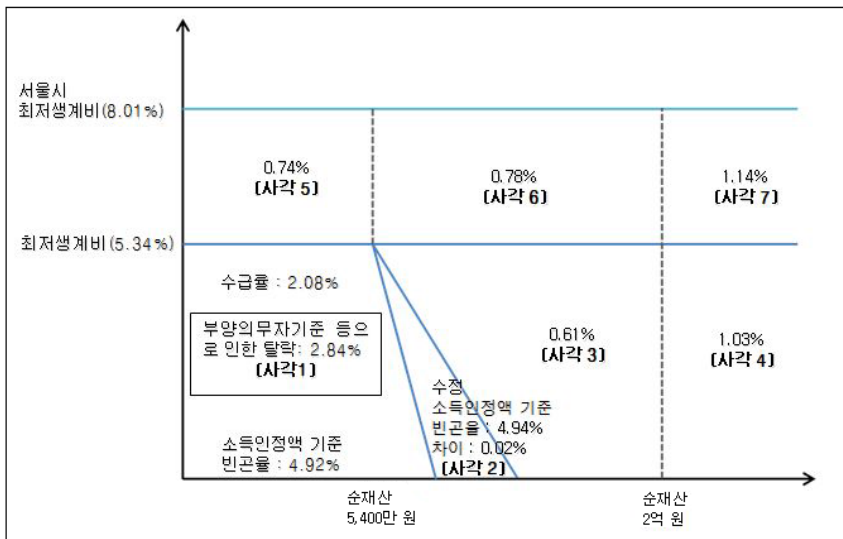
### 1\_추진 배경 및 목적

서울시는 실질적으로 최저생계비 이하의 생활을 하지만 국민기초생활보장제도의 보호를 받지 못하는 비수급 빈곤층을 지원하기 위해 2013년 7월부터 서울형 기초보장제도를 실시하고 있다. 서울형 기초보장제도는 서울시가 2012년 발표한 「서울시민복지기준」의 대표 사업이다. 「서울시민복지기준」은 서울시민이 인간다운 생활을 유지하기 위해 보장되어야 할 복지수준을 제시한 복지 헌장이자 가이드라인이다.

서울시는 국가 복지수준이 우리 사회의 경제·사회적 발전성과에 비해 크게 미흡하고 지역별 특성을 반영하지 못하고 있다는 인식에서 「서울시민복지기준」을 설정하여 발표하였다. 국민기초생활보장제도와 같은 국가 복지기준(National minimum)은 사업대상 범위가 제한적이고 급여수준도 낮아 많은 복지사각지대를 낳고 있다. 또한 지역별 특성을 반영하지 않고 전국에 획일적인 기준을 적용하기 때문에 서울시와 같은 대도시는 국가단위 복지사업에서 불이익을 받는 경우가 있다. 이에 서울시는 서울시민의 생활수준과 지역특성을 반영한 서울시민복지기준을 설정하고 이를 시정계획에 반영함으로써 연령이나 성별, 계층이나 거주지역과 관계없이 모든 시민에게 최소한의 복지수준을 보장하고자 하였다. 서울형 기초보장제도는 이러한 서울시민복지기준의 기본취지를 가장 잘 반영한 사업이다.

국민기초생활보장법에 근거한 기초생활보장제도는 저소득층에게 정부가 생계비를 지급하여 최저생활을 유지하도록 지원하는 최후의 사회 안전망임에도 불구하고 광범위한 사각지대를 만들고 있다는 비판을 받아 왔다. 현행 기초보장제도에서 사각지대를 만드는 가장 큰 요인은 부양의무자 기준이라는 지적이 많다. 부양의무자 기준은 부양의무자의 범위, 부양능력 판정기준, 그리고 소득 및 재산기준으로 구분되는데, 그동안 일부 기준이 완화되었음에도 불구하고 여전히 지나치게 엄격한 기준이 복지사각지대를 양산하고 있다는 것이다. 김미숙 외(2009)는 비수급 빈곤층의 약 74%가 부양의무자 기준 때문에 수급자로 선정되지 못하고 있다고 밝힌 바 있다.

서울시민복지기준 설정을 위한 기초연구에 따르면 2010년 현재 소득인정액을 기준으로 서울시 절대 빈곤율은 4.92%이지만, 실제 기초보장 수급률은 2.08%에 불과해 2.84%가 비수급 빈곤층으로 추정된다. 이들은 [그림 2-1]에서 사각지대(1)에 해당되는데, 한국복지패널 데이터를 이용해 분석한 결과 약 29만 명에 달하는 것으로 추정된다. 이 중 노인인구가 76천 명, 장애인 45천 명, 아동 69천 명 등으로 추정되어 근로능력이 없거나 취약한 빈곤층이 지나치게 엄격한 부양의무자 기준 때문에 기초생활보장을 받지 못하고 있다는 지적이다(서울특별시·서울연구원, 2012).



자료: 서울특별시·서울연구원(2012)

**[그림 2-1]** 서울시 국민기초생활보장 사각지대 추계

**[표 2-1]** 서울시 국민기초생활보장 사각지대 인구분포

(단위: %, 명)

인구특성별 분류	정책 빈곤율	정책 빈곤인구	사각(1)
전 체	4.92	507,377	292,775
노인인구	13.04	131,387	75,815
아동인구	6.09	119,912	69,194
장애인	18.80	77,936	44,972
여성가구주	10.93	6,883	3,972

자료: 서울특별시·서울연구원(2012)

기초보장 사각지대를 양산하는 또 다른 원인은 지나치게 낮게 설정된 “최저생계비” 수준이다. 현행 제도에서 최저생계비는 수급자 선정 및 급여수준을 결정하는 기준이 되는데 현실에 비해 낮게 책정되어 국민들의 최저생활을 제대로 보장하지 못한다는 비판이 제도 도입 시부터 끊임없이 제기되었다(허선, 2004, 2006; 박능후, 2007; 김종수, 2012). 특히 국민기초생활보장제도에서 사용하는 최저생계비 수준은 중소도시 전세 기준으로 계측되기 때문에 서울시의 높은 주거비와 물가를 반영하지 못하고 있다. 실제로 서울시의 최저생계비를 계측한 선행연구에 따르면 서울의 최저생계비는 전국 평균에 비해 1.16배 내지 1.23배로 추정된다(김경혜, 1998; 서울특별시·서울시복지재단, 2011).

[그림 2-1]에 제시된 바와 같이 2010년을 기준으로 전국 평균 최저생계비를 적용하면 서울시민 중 최저생계비 이하 절대 빈곤층은 5.34%지만, 서울시 최저생계비(전국 대비 116% 적용)를 기준으로 하면 8.01%로 증가하는 것으로 추정된다. 즉, 서울에서 최저생계비 이하의 생활을 하고 있는 상당수의 빈곤층이 지나치게 낮게 책정된 전국 기준 최저생계비 때문에 기초수급 대상자로 선정되지 못하는 것이다(서울특별시·서울연구원, 2012).

서울형 기초보장제도는 이상에서 지적된 국민기초생활보장제도의 한계를 보완하기 위해 시행되었다. 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도보다 완화된 기준을 적용하여 실제로는 최저생계비 이하의 생활을 하고 있으나 법정보호를 받지 못하는 비수급 빈곤층에게 서울시가 생계비를 보조하여 최소한의 생활을 보장하는 사업이다. 이 제도는 2013년 4월부터 6월까지 4개 자치구(성동, 동대문, 노원, 서대문)에서 시범사업을 실시하였고 2013년 7월부터 본격적으로 시행되었다.

## 2\_운영 체계

### 1) 대상자 선정기준

서울형 기초보장제도 대상자 선정기준은 국민기초생활보장제도와 마찬가지로 수급권자의 재정 상황과 부양의무자 기준으로 구성되어 있으나, 앞서 논의한 국민기초생활보장제도의 한계를 보완하는 방향으로 설계되었다. 서울형 기초보장제도의 대상자 선정기준을

종합 정리하면 [표 2-2]와 같다. 서울형 기초보장제도 수급대상이 되기 위해서는 수급대상 가구의 소득·재산 기준과 부양의무자 가구의 소득·재산 기준을 동시에 충족해야 한다.

**[표 2-2]** 서울형 기초보장제도 대상자 선정기준

구분	선정기준		선정기준 내용
서울형 기초보장권자	소득		- 소득평가액이 최저생계비 100% 이하 - 간주부양비, 보장기관 확인소득, 무료임차소득은 소득산정에서 제외
	재산	재산	- 가구당 재산액 1억 원 이하 (일반재산 + 자동차 + 금융재산 - 부채) - 기본재산 공제액 미적용
		금융재산	- 1천만 원 초과자 선정 제외 - 청약저축, 주택청약종합저축, 보험은 금융재산에서 제외하되 일반재산에는 포함 - 최초 1년 이내 지급된 보험일시금은 금융재산으로 적용
		자동차	- 소득환산율 100% 적용 차량 소유자 선정 제외 - 감면·일반재산 적용 자동차는 차량가격으로 일반재산에 산정
부양 의무자	부양의무자 범위 <sup>1)</sup>		- 1촌의 직계혈족(부모, 아들/딸 등), 1촌의 직계혈족의 배우자(며느리, 사위 등)
	소득 <sup>2)</sup>		- 부양의무자가 서울형 기초보장권자를 부양하고도 중위 소득 수준을 유지할 수 있는 수준 이하 - 서울형 기초보장권자는 2인 가구 최저생계비 적용
	재산		- 5억 원 이하

주 1) 부양의무자가 '혼인한 딸'이거나 '혼인한 딸의 친정부모'인 경우에도 부양의무자 소득 및 재산기준은 동일하게 적용하되 공적자료만으로 판정(전월세계약서 제출 제외)

주 2) 부양의무자의 소득 기준 산정식 =  $\{(A+B) \times 185\% \} + A$   
A: 2인 가구 기초보장권자 최저생계비, B: 부양의무자 최저생계비

자료: 서울특별시, 2015, "2015년 서울형 기초보장제도 사업안내"에서 재구성

### (1) 서울형 기초보장권자 기준

서울형 기초보장제도는 기초보장권자의 재정 상황을 판단하는 기준으로 소득과 재산 기준을 각각 두고 있다. 이는 국민기초생활보장제도에서 수급권자의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액 단일 기준으로 수급권자의 재정 상황을 판단하는 것과 차이가 있다. 그동안 현행 기초보장제도에서 사용하는 재산의 소득환산율이 너무 높고 기본공제액에서 지역별 편차를 반영하지 못해 기초보장 사각지대를 유발한다는 지적이 있었다(여유진 외, 2011; 서울특별시·서울연구원, 2012; 박능후, 2013; 장동열, 2014). 이에 서울형 기초보장제도는 재산의 소득환산방식을 채택하지 않고 별도의 재산기준을 두었다.

서울형 기초보장권자의 소득기준은 소득평가액이 가구규모별 최저생계비 100% 이하인 가구이다. 서울형 기초보장권자의 소득기준은 제도 도입 당시인 2013년에 최저생계비의 60% 이하를 적용하였으나, 이를 2014년 68%로 높이고 2015년부터 최저생계비 100%를 적용하고 있다. 다만 간주부양비, 보장기관 확인소득, 무료임차소득은 소득평가액 산정에 포함하지 않는다.

재산은 일반재산과 자동차, 금융재산을 합산한 총 재산에서 부채를 제외한 순재산 기준으로 1억 원 이하여야 한다. 다만 금융재산은 쉽게 처분이 가능한 재산이라는 점과 기초생활 수급자가 자동차를 보유하는 것이 국민정서상 부적절하다는 논쟁이 남아 있어 금융재산과 자동차는 별도의 기준으로 추가되었다. 금융재산은 제도 도입 당시 5백만 원을 기준으로 하였으나, 같은 해 10월 1천만 원 초과자는 선정에서 제외하는 것으로 완화되었다. 청약저축, 주택청약종합저축, 보험은 금융재산에서 제외된다. 자동차는 현행 국민기초생활보장제도와 마찬가지로 소득환산율 100%가 적용되는 차량 소유자는 수급자로 선정될 수 없도록 하였고 다만 장애인용 차량이나 생계용 차량의 경우 예외적으로 부가기준을 적용하지 않고 있다. 그러나 재산기준에 금융재산과 자동차가 이미 반영되었기 때문에 추가적으로 금융재산과 자동차 소유기준을 두는 것은 중복 적용이라는 비판도 있다.

서울형 기초보장제도의 대상자 기준은 국민기초생활보장제도와 비교하여 여러 면에서 완화된 것임을 알 수 있다. 먼저 소득평가액에서 간주부양비를 포함해 보장기관 확인소득(과거 추정소득), 사적이전소득 중 무료임차소득은 제외된다. 이는 소득이 발생할 것이라

고 간주되는 소득은 정확하게 계측된 소득이 아니며 특히 수급가구에게는 이러한 소득을 포함시키는 것이 비현실적이라고 판단했기 때문이다.

소득인정액 대신 소득평가액과 재산 기준을 분리한 것도 서울형 기초보장권자의 소득기준을 완화하는 효과가 있다. 서울형 기초보장제도의 잠재적 수급대상자인 국민기초생활보장 탈락자 2,544가구를 분석한 결과, 소득인정액은 소득평가액의 2.94배에 달한다. 서울형에는 재산기준 1억 원이 추가로 있지만, 이를 반영하더라도 현재의 서울시 방식이 소득인정액 방식보다 유리한 조건인 것으로 확인되었다. [표 2-3]은 서울의 기초보장제도 신청가구 데이터를 이용하여 서울시 방식(소득평가액+재산)과 소득인정액 방식을 각각 적용할 때 서울형 기초보장 대상자로 선정될 가능성을 비교한 것이다. 소득과 재산기준만 반영할 때, 소득인정액 방식을 적용하면 서울형 대상자로 선정되는 비율이 69.5%인 반면, 서울시 방식으로 소득평가액과 재산기준을 각각 적용하면 선정률이 78.2%까지 높아져 서울시 방식이 국민기초생활보장제도보다 완화된 기준임을 보여준다.

[표 2-3] 서울형 기준과 국민기초생활보장 기준의 선정률 비교

(단위: %)

구분	선정기준	선정률
기초생활보장 방식 (소득인정액)	소득인정액	69.5
	소득인정액+금융재산+자동차+부양의무자	56.5
서울형 방식 (소득평가액+재산)	소득+재산	78.2
	소득+재산+금융재산+자동차+부양의무자	60.7

## (2) 부양의무자 기준

현행 국민기초생활보장제도에서 사각지대를 유발하는 요인으로 간주부양비의 적용과 부양의무자의 부양능력 판정기준이 너무 낮다는 점이 많이 지적된다. 이에 서울형 기초보장제도는 부양의무자의 범위는 1촌의 직계혈족(부모, 아들/딸 등)과 직계혈족의 배우자(며느리, 사위 등)로 현행 국민기초생활보장제도와 동일하게 유지하되, ‘부양능력 미약’ 구간을 없애 간주부양방식을 제도적으로 폐기하였고 부양의무자의 소득과 재산 기준도 완화하였다.

부양의무자의 부양능력 판정은 서울형 기초보장권자 선정기준과 마찬가지로 소득과 재산

기준으로 분리하여 앞서 지적된 소득인정액 방식의 한계를 극복하고자 하였다. 부양의무자 가구의 소득기준은 부양의무자가 서울형 기초보장권자를 부양하고도 중위소득 수준을 유지할 수 있는 수준으로 계산식으로 표현하면  $(A+B) \times 185\% + A$ 이다. 여기서 A는 서울형 기초보장권자 가구의 최저생계비, B는 부양의무자 가구의 최저생계비이다. 국민기초생활보장제도에서 부양의무자 가구의 부양능력 판정기준이  $(A+B) \times 185\%$ 인데, 여기에 수급가구의 최저생계비(A)가 추가된 것이기 때문에 기준선이 많이 상향 조정된 것이다. 다만, 서울형 기초보장권자의 최저생계비는 가구규모와 상관없이 2인 가구의 최저생계비를 동일하게 적용하고 있어 가구규모가 2인 이상으로 커질수록 불리한 조건이라는 한계가 있다.

부양의무자의 재산기준은 5억 원 이하이다. 2013년 서울복지실태조사 데이터를 분석한 결과, 서울가구의 평균재산액은 부채를 제외한 순재산 기준으로 3억 5천만 원, 중위값은 1억 9천만 원이다. 또한 전체 응답가구의 78.9%가 순재산이 5억 원 이하라는 점에서 부양의무자 재산기준 5억 원은 상당히 완화된 기준으로 평가된다.

## 2) 급여내용과 방식

### (1) 급여내용

서울형 기초보장제도의 핵심은 생계급여이며, 그 외에 교육급여, 해산급여, 장제급여가 제공된다. 서울형 생계급여의 최대급여액은 국민기초생활보장에서 제공하는 생계급여의 절반 수준이고, 나머지 교육급여, 해산급여, 장제급여는 현행 국민기초생활보장제도와 동일하다.

교육급여는 학교 및 시설에 재학 중인 초·중·고등학생에게 입학금 및 수업료, 교과서대, 부교재비, 학용품비를 지원해주는데, 입학금과 수업료는 학교장이 고시한 금액 전액을 지원하고 교과서대, 부교재비, 학용품비는 최초 교육급여 지원 시 연 1회에 한하여 전액을 지원한다. 해산급여는 대상자가 출산한 경우 1인당 60만 원을 지원하며 추가 출생 시 영아 1인당 60만 원을 추가 지급하고 있다. 대상자가 사망한 경우 지급되는 장제급여는 사망자 1구당 75만 원이다.



**[표 2-4]** 교육, 해산, 장제급여 대상 및 급여내용

구분	교육급여	해산급여	장제급여
지원 대상	학교 및 시설에 재학 중인 초·중·고등학생	대상자가 출산 시 (출산 예정 포함)	대상자가 사망 시
급여 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>입학금 및 수업료: 고등학생 전액 지원</li> <li>교과서대(부교재비 포함): 고등학생 1인당 129,5천 원(연 1회)</li> <li>부교재비: 초·중학생 1인당 38,7천 원(연 1회)</li> <li>학용품비: 중·고등학생 1인당 52,6천 원(연 1회)</li> </ul>	1인당 600천 원 (쌍둥이는 1,200천 원)	사망자 1구당 750천 원

자료: 서울특별시, 2015, “2015년 서울형 기초보장제도 추진계획”

## (2) 생계급여 지원방식

국민기초생활보장제도의 생계급여는 보충급여 방식인 반면, 서울형 기초보장제도의 생계급여는 [표 2-5]와 같이 대상자의 소득평가액을 3개 구간으로 균등하게 구분하고 구간별로 가구규모에 따라 정액을 지원하고 있다. 보충급여 방식에서는 소득이 일부 늘어나면 생계급여액이 삭감되지만 서울형은 구간별 정액지원이기 때문에 수급가구의 소득평가액이 해당 구간을 초과하지 않는 한 급여액이 감소하지 않는 장점이 있다.

**[표 2-5]** 서울형 기초보장제도 가구규모별 소득평가액 및 생계급여액

(단위: 원/월)

가구 규모	0% 이상 33% 이하		33% 초과 66% 이하		66% 초과 100% 이하	
	소득평가액	생계급여액	소득평가액	생계급여액	소득평가액	생계급여액
1인	203,702	205,000	407,405	145,000	617,281	75,000
2인	346,845	355,000	693,691	235,000	1,051,048	115,000
3인	448,697	430,000	897,394	285,000	1,359,688	145,000
4인	550,548	530,000	1,101,097	350,000	1,668,329	175,000
5인	652,400	625,000	1,304,800	415,000	1,976,970	210,000
6인	754,251	725,000	1,508,502	480,000	2,285,610	240,000
7인	856,102	820,000	1,712,205	540,000	2,594,251	270,000

자료: 서울특별시, 2015, “2015년 서울형 기초보장제도 추진계획”

### 3\_추진 현황

#### 1) 추진실적

서울형 기초보장제도는 2013년 4~6월간 4개 자치구에서 시범 실시한 후 같은 해 7월부터 본격적으로 시행되었다. 서울시 자료에 따르면 2013년 7월부터 2015년 4월까지 서울형 기초보장제도 대상자로 선정된 인원은 총 7,071가구의 10,422명이다. 여기에 서울형 조사과정에서 국민기초생활보장 수급자로 추가 발굴한 실적과 기타 복지지원으로 연계한 실적까지 포함하면 총 41,721가구의 64,591명이 서울형 기초보장제도 실시 이후 복지혜택을 받은 것이다.

**[표 2-6]** 서울형 기초보장제도 추진 실적

(단위: 가구, 명)

구분	상담	신청·접수*			조사 결과					
		계	조사 진행 중	조사 완료	신규 복지급여 지원 대상				미지원	
					소계	서울형 선정	국민기초 수급자 선정	타 복지 지원		
'13	가구	72,391	21,647	2,187	19,460	14,885	3,912	7,147	3,826	4,575
	인원	114,629	33,968	3,529	30,439	22,921	5,657	10,775	6,489	7,518
'14	가구	44,261	25,192	620	24,572	20,519	2,594	13,756	4,169	4,053
	인원	67,487	40,287	1,673	38,614	31,959	3,972	20,753	7,234	6,655
'15 (1~4월)	가구	13,073	8,183	2,265	7,962	6,317	565	4,379	1,373	1,645
	인원	20,797	13,238	3,989	12,604	9,711	793	6,526	2,392	2,893
누계	가구	129,725	55,022	2,265	52,757	41,721	7,071	25,282	9,368	11,036
	인원	202,913	87,493	3,989	83,504	64,591	10,422	38,054	16,115	18,913

\* 국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도를 병행 신청한 사례임

자료: 서울시 내부자료

2013년 21,647가구가 국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도에 병행 신청·접수되었고, 이 중 조사가 완료된 19,460가구의 36.7%인 7,147가구가 국민기초생활보장 대상으로 선정되고 20.1%인 3,912가구가 서울형 대상자로 선정되었다. 그 외에 19.7%인 3,826가구는 기타 복지지원으로 연계되었다. 2014년에는 연간 사업이 진행되었음에도 불구하고 조사 완료된 가구 중 2,594가구가 신규로 서울형 대상자로 선정되어, 6개월간 사

업을 진행한 2013년에 비해 실적이 저조하다. 그러나 국민기초생활보장 수급자로 발굴된 실적은 13,756가구로 2013년에 비해 1.9배 증가하였다. 2015년 자료는 1월부터 4월 말 까지 4개월간의 실적이다.

2012년 서울시가 발표한 「서울시민복지기준」에서는 서울형 기초보장제도를 통해 2013년 6만 명을 지원하고 2018년까지 서울시 비수급 빈곤층 19만 명을 모두 지원하도록 계획되어 있다. 한편, 서울시는 서울형 기초보장제도를 시행하면서 전반기 추진목표를 당초 계획보다 조정하여 2013년 2만 명을 발굴하여 지원하고 2014년에 4만 명을 추가 발굴하여 총 6만 명을 지원하도록 계획하였다. 2015년부터는 「서울시민복지기준」에서 발표한 추진목표를 따르는 것으로 연차별 시행계획이 수립되어 있다.

**【표 2-7】** 서울형 기초보장제도 연차별 시행계획

(단위: 명, 백만 원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
추진목표 (누계)	60,000	90,000	115,000	140,000	165,000	190,000
소요예산	41,040	123,120	157,320	191,520	225,720	259,920

자료: 서울특별시 서울시민복지기준추진위원회, 2012, “사람이 중심인 서울, 삶이 편안한 서울 「서울시민복지기준」”

**【표 2-8】** 서울형 기초보장제도 추진목표 조정

(단위: 명, 백만 원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
추진목표 (누계)	20,000	60,000	115,000	140,000	165,000	190,000
소요예산	16,575	27,307	157,320	191,520	225,720	259,920

자료: 서울특별시, 2015, “2014 4/4분기 서울시민복지기준 사업별 추진내역”

이처럼 당초의 목표와 추진실적 간에 차이가 있는 것은 정책대상 범위에 대한 기준이 다르기 때문이다. 「서울시민복지기준」 발표 당시 서울형 기초보장제도는 [그림 2-1]의 사각지대(1)을 정책대상으로 상정하였다. 즉, 절대적 빈곤율 4.92%에서 서울시 수급률 2.08%를 제외한 나머지 2.84%를 정책대상으로 정의하고 있다. 이를 2010년 한국복지패널 데이터에 적용하여 서울시민 중 최저생계비 이하의 빈곤층은 약 50만 명이고 이 중 기초수급자 21만 명을

제외한 29만 명이 국민기초생활보장 사각지대로 추정되었다. 여기에 국민기초생활보장제도의 수급 선정률 67%를 적용하여 19만 명을 비수급 빈곤층 규모로 보고 이들 전체를 서울형 기초보장제도의 정책대상으로 간주하였다.

그러나 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도에 신청하는 가구를 대상으로 서울형 신청을 병행하여 받고 국민기초생활보장 신청자 자료를 사용하여 서울형 대상자를 선정하고 있다. 즉, 제도의 설계 단계에서는 절대빈곤층 전체를 정책대상으로 보고 있는 반면 제도의 실행 단계에서는 국민기초생활보장 신청자를 정책대상으로 하고 있다. 현실적으로 절대빈곤층 모두가 국민기초생활보장제도에 신청하는 것이 아니기 때문에 정책대상 규모에 차이가 발생한 것이다. 한국보건복지정보개발원(현 사회보장정보원)을 통해 확보한 서울시 국민기초생활보장제도 신청 실적은 2011년 28,122가구, 2012년 30,852가구이다. 서울시 주민등록인구 통계에서 2015년 2/4분기 현재 세대당 가구원수가 약 2.4명인 것을 적용하면 당초 추정된 절대빈곤인구 50만 명 가운데 국민기초생활보장 신청률은 2011년 13.5%, 2012년 14.8%에 불과하다는 추정이 나온다.

국민기초생활보장제도는 국민기초생활보장법에 근거한 법정 제도인 것과 달리 서울형 기초보장제도는 법적 근거 없이 서울시 자체 사업으로 시행되는 제도이기 때문에 독자적으로 신청을 받아 가구의 소득이나 재산 등 개인자료를 조사할 권한이 없다. 이러한 이유에서 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장사업의 신청과 조사과정에서 병행하여 진행할 수밖에 없는 것이 현실이다.

서울형 대상자 발굴 실적이 당초 계획보다 저조한 것으로 볼 수 있지만, 서울형 기초보장제도 조사 과정에서 국민기초생활보장 수급자를 추가로 발굴한 것은 이 제도의 또 다른 성과라고 할 수 있다. 2013년 7월부터 2015년 4월까지 총 25,282가구의 38,054명이 국가로부터 기초보장을 받게 되었다. 이러한 성과는 국민기초생활보장제도의 최근 수급현황 추이와 비교해볼 때 중요한 의미를 지닌다. [표 2-9]는 2011년부터 최근 5년간 국민기초생활보장 수급자 증감 추이를 보여준다. 2011년 이후 전국의 수급자수는 지속적으로 감소하고 있는 반면, 서울시는 2012년까지 감소하던 수급자수가 서울형 기초보장제도가 도입된 2013년 이후 증가하고 있다.

이승선·김연명(2014)은 서울시의 기초보장 수급자가 2013년 이후 증가하게 된 것은 서울형 대상자 조사 과정에서 국민기초생활보장 수급자를 우선적으로 추가 발굴하고 서울형 기초보장은 차선으로 적용하였기 때문이라고 지적하고 있으며 이는 서울형 기초보장제도의 직간접적인 성과라고 평가하였다.

**[표 2-9]** 국민기초생활보장 수급자 추이

(단위: 명, %)

구분	2011		2012		2013		2014		2015(1~4월)	
	수급자수	증감률	수급자수	증감률	수급자수	증감률	수급자수	증감률	수급자수	증감률
서울	206,880	△3.6	200,371	△3.1	202,991	1.3	207,736	2.3	208,797	0.5
전국	1,482,000	△4.4	1,395,103	△5.9	1,350,891	△3.2	1,328,713	△1.6	1,325,297	△0.3

## 2) 서울형 기초보장 대상자 실태

한국보건복지정보개발원(현 사회보장정보원)으로부터 확보한 서울형 기초보장 대상자 4,169가구를 대상으로 가구 및 가구주 특성을 분석하였다. 먼저 가구특성을 보면 단독가구가 74.3%로 대부분을 차지하고, 부부가구도 15.6%이다. 단독가구와 부부가구의 비중은 2013년 이후 다소 감소한 반면 2015년에는 자녀와 동거하는 가구 비중이 증가한 것이 특징이다. 그러나 2015년 데이터는 1월부터 4월까지 자료이기 때문에 여전히 단독가구와 부부가구가 대부분을 차지하는 것으로 볼 수 있다.

가구주 특성은 대부분 노인층이자 여성이며 장애는 많지 않은 것으로 나타나고 있다. 여성 비중이 2013년 62.7%에서 2015년 55.1%로 다소 감소 추세지만 여전히 여성가구주 가구가 서울형 기초보장의 주된 수급대상임을 알 수 있다. 가구주의 연령은 50대 이상 장·노년층이 대부분이고 특히 70대 이상의 고령자가 62.3%로 가장 큰 비중을 차지한다. 한편 교육수준은 무학과 초등학교 학력이 절반을 넘으며 90% 이상이 근로능력이 없는 취약계층이다.

이를 종합하면 서울형 기초보장제도의 주요 대상자는 혼자 사는 고령의 여성노인들임을 알 수 있다. 이는 [표 2-1]에서 서울시의 국민기초생활보장제도 사각지대 인구 중 노인인구가 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 추정된 것과 일치하는 결과이다.

**[표 2-10]** 서울형 기초보장 수급가구 가구형태

(단위: 가구, %)

구분	2013	2014	2015 (1~4월)	계
사례수	2,195	1,491	483	4,169
단독가구	75.7	73.8	69.6	74.3
부부가구	16.4	15.4	12.6	15.6
자녀동거가구	6.1	8.7	15.8	8.1
그 외 가족 동거	1.6	1.8	2.0	1.7
비혈연 가구	0.2	0.4	0.0	0.2

**[표 2-11]** 서울형 기초보장 수급가구 가구주 특성

(단위: 가구, %)

구분	2013	2014	2015 (1~4월)	계
사례수	2,195	1,491	483	4,169
성별				
남자	37.3	40.9	44.9	39.5
여자	62.7	59.1	55.1	60.5
연령				
20대 이하	0.4	0.4	1.0	0.5
30~40대	4.0	9.6	10.6	6.8
50~60대	27.2	31.9	36.2	30.4
70대 이상	67.4	58.1	52.2	62.3
장애				
장애	11.3	12.3	6.8	11.1
비장애	88.7	87.7	93.2	88.9
교육수준				
무학	32.4	27.9	28.2	30.5
초등학교	33.7	29.4	31.3	32.1
중학교	15.6	18.2	13.7	16.2
고등학교	14.5	19.8	22.1	17.0
전문대학 이상	3.8	4.7	4.6	4.2
근로능력				
있음	2.0	4.6	15.7	4.5
없음	98.0	95.4	84.3	95.5

[표 2-12]는 2015년 1~4월 신청자 데이터를 이용하여 서울형 기초보장 대상자와 탈락자의 재정상태를 비교한 것이다. 서울형 대상자의 소득평가액은 월 50만 원 이하가 87.3%에 달하고 평균은 월 28만 원이다. 이는 서울형 탈락가구의 소득평가액이 월평균 76만 원인 것과 비교해 매우 열악한 상태이다. 부채를 제외한 순재산도 평균 2,059만 원으로 탈락가구의 절반에 미치지 못하고 자산이 전혀 없는 가구도 12.6%이다.

특히 금융재산 보유액은 평균 279만 원으로 낮은 편이며 절반 이상이 100만 원 이하의 금융재산을 보유하고 있다. 탈락가구의 경우도 73.1%가 천만 원 이하의 금융재산을 보유하고 있다.

[표 2-12] 서울형 기초보장 수급가구 재정상태

(단위: 가구, %, 만 원)

구분		수급가구	탈락가구	전체
사례수		483	584	1,067
소득평가액(월)	없음	21.3	18.8	20.0
	50 이하	66.0	35.8	49.5
	51~100	10.4	17.8	14.4
	101~200	2.3	19.2	11.5
	201 이상	0.0	8.4	4.6
	평균액	28	76	54
순재산	없음	12.6	10.2	11.4
	500 이하	25.6	22.9	23.9
	501~1,000	14.2	8.5	11.1
	1,001~3,000	23.4	20.8	21.9
	3,001 이상	24.3	37.6	31.7
	평균액	2,059	4,656	3,478
금융재산	없음	18.8	14.8	16.6
	100 이하	35.9	22.6	28.5
	101~500	30.4	25.2	27.8
	501~1,000	9.7	10.5	10.1
	1,001 이상	5.2	26.9	17.0
	평균액	279	1,211	787

# 03

---

## 국민기초생활보장제도의 개편과 파급효과

- 1\_국민기초생활보장제도의 개편 내용
- 2\_서울시민의 국민기초생활보장 수급실태 변화 전망
- 3\_서울형 기초보장 수급가구의 변화 전망



## 03 국민기초생활보장제도의 개편과 파급효과

### 1 국민기초생활보장제도의 개편 내용

#### 1) 개편의 배경

정부는 2000년부터 시행해오던 기초생활보장제도를 2015년 7월부터 맞춤형 급여체제로 개편하였다. 그동안 부양의무자 범위를 축소하고 부양의무자의 소득·재산기준을 완화하는 등 기초보장제도의 개편이 여러 차례 진행되었지만 여전히 엄격한 부양의무자 기준으로 인해 광범위한 사각지대가 발생한다는 비판을 받아 왔다. 또한 수급자 선정과 급여수준을 정하는 기준이 되는 최저생계비가 너무 낮아 빈곤층의 최저생활을 실질적으로 보장하지 못하며, 2000년 이후 등장한 근로빈곤층의 빈곤 예방에도 기여하지 못하고 있다는 지적이다(노대명 외, 2013). 정부는 기초생활보장제도가 우리 사회의 빈곤 완화에 기여하였고 자활지원 사업을 통해 탈수급률도 지속적으로 향상되었다고 평가하고 있지만, 그동안 제기되어온 여러 문제점들을 보완하고 정책 환경의 변화에 대응하기 위해 이번에 기본 틀을 큰 폭으로 개편한 것이다.

이번 개편의 핵심은 현행 통합급여체계의 한계를 해결하려는 목적이 가장 크다. 통합급여 방식은 수급자의 욕구와 관계없이 모든 유형의 급여가 제공되는 반면 기준에서 조금이라도 벗어나면 모든 급여가 중단되는 소위 ‘All or Nothing’ 방식이다. 이는 일을 통해 수급 상태에서 벗어나려는 자립 유인을 떨어뜨리는 결과를 초래하는 한편, 급여가 한 덩어리로 경직되게 운영되기 때문에 생계의료·주거 등 빈곤층의 다양한 욕구에 적절히 대응하지 못하는 한계가 있다는 지적이다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 개별급여체계, 즉 욕구별 맞춤형 급여체제로 개편이 필요하다는 주장이 제기되어왔다(석재은, 2011; 노대명 외, 2013).

물론 기존의 통합급여체계 내에서도 이미 욕구별·맞춤형 급여가 제공되고 있고, 최저생계비를 가구유형, 주거 점유형태, 지역별로 다양화하거나 특례급여 및 공제제도를 활용하면 현재의 통합급여체계가 욕구별·맞춤형 급여를 제공하는 데 오히려 더 적합하다는 반대 의견도 있다(김미곤, 2014; 허선, 2014). 일부 시민단체에서는 통합급여와 부분개별급여

를 합친 ‘다층급여체계’를 주장하기도 하였고(민중생활보장위원회, 2014), 급여체계의 개편보다 비수급 빈곤층을 양산하는 선정기준을 개혁하는 것이 우선 과제라는 지적도 있었다(내가만드는복지국가, 2014).

이러한 반대 의견에도 불구하고 정부는 수급가구의 자립을 유도하고 더 많은 빈곤가구가 상황에 맞게 필요한 혜택을 받을 수 있도록 맞춤형 급여체계로 개편하였다. 정부는 이번 개편의 주요 방향을 다음의 세 가지로 제시하고 있다. 첫째, 선정기준을 급여종류별로 다층화하여 탈수급 유인을 제고하고, 둘째, 급여별 최저보장수준을 설정하여 보장성을 강화하며, 셋째, 부양의무자 기준을 완화하여 사각지대를 해소하는 것을 주요 방향으로 설정하고 있다(보건복지부 기초생활보장과, 2015.5a).

## 2) 주요 개편내용

### (1) 빈곤선 개편 : 상대적 빈곤 관점을 반영한 중위소득 개념 도입

기존 기초보장제도에서는 정부가 발표하는 최저생계비가 수급자 선정기준이자 동시에 급여수준을 결정하는 기준이 된다. 최저생계비는 국민이 생활을 유지하는 데 필요한 최소한의 비용을 의미하는 절대적 빈곤선이다. 우리나라에서는 최저생계비가 절대적 빈곤선임과 동시에 정책적 빈곤선으로 이용되고 있다. 개편된 맞춤형 급여체계에서는 현행 제도에서 사용하는 최저생계비를 상대적 빈곤개념인 중위소득 기준으로 변경하였다. 중위소득 40%가 최저생계비 금액과 유사하여 맞춤형 급여체계에서도 최저생계비는 모두 중위소득 40%로 대체되었다.

최저생계비는 3년마다 실시되는 최저생계비 계측조사를 토대로 전물량 방식(Market Basket 방식)으로 계측되고, 계측조사가 이루어지지 않는 해에는 물가상승률을 반영하여 산출하고 있다. 이러한 산출방식은 소득수준의 향상이나 생활양식의 변화 등을 반영하지 못하여 최저생계비를 과소평가한다는 지적을 받아 왔다. 지나치게 낮게 책정된 최저생계비는 기초보장 사각지대를 만들 뿐 아니라 수급자로 선정되더라도 실질적으로 최저생활을 보장받지 못하는 문제를 낳는다. 이러한 이유에서 절대적 빈곤개념인 최저생계비를 상대적 빈곤개념으로 전환해야 한다는 지적이 있었다. 사회가 발전할수록 절대적 빈곤보다 상대적

빈곤이 사회적·정책적으로 더 중요해지는 것이 현실이다.

이번 개편에서 중위소득 기준으로 변경한 또 다른 배경은 급여체계의 다층화와도 관련이 있다. 맞춤형 급여체계에서는 급여종류별로 대상자 기준과 급여내용이 달라지기 때문에 더 이상 단일 기준인 최저생계비를 사용할 수 없게 되었다. 이에 상대적 빈곤 관점을 반영하여 수급자 선정기준은 ‘중위소득’ 개념으로, 급여보장 수준은 ‘최저보장수준’으로 변경하였다.

## (2) 수급자 선정기준 개편 : 부양의무자 기준 완화

이번 개편의 또 다른 특징은 그동안 기초보장 사각지대를 양산하는 가장 큰 원인으로 지목되던 부양의무자 기준을 완화했다는 것이다. 기초보장제도가 도입된 이후 부양의무자 기준을 폐지하자는 논의가 시민단체와 일부 학계에서 지속적으로 제기되어왔지만 사적 부양에 대한 가족책임과 도덕적 해이의 문제점 등을 고려할 때 부양의무자 기준 자체를 없애는 것은 현실적으로 어려움이 있다. 무엇보다 부양의무자 기준의 조정은 막대한 예산 증가를 불러일으키기 때문에 제도 개선에 있어 가장 큰 진통을 겪는 기준이기도 하다.

이번 맞춤형 급여체계에서 부양의무자 기준 개편의 핵심은 부양능력 판정기준과 소득기준을 현실화한 것이다. 기존에 부양의무자의 부양능력을 판별하는 소득기준이 너무 낮아 실제로 부양능력이 없는 경우에도 부양의무를 강제한다는 지적이 있었다. 개편된 제도에서는 부양의무자의 재산기준은 동일하게 유지하되 소득기준을 현실화시키는 방향으로 부양능력 판별기준을 완화하였다. 또한 교육급여 수급자 선정기준에서 부양의무자 기준을 완전히 폐지하였다. 이는 교육은 기회균등 및 미래세대에 대한 투자라는 교육급여의 특수성과 맞춤형 지원이라는 개편취지를 고려한 결정이다.

[그림 3-1]은 개편 전후의 부양의무자의 부양능력 판정기준을 나타낸 것이다. 우선 ‘부양능력 없음’ 판단 기준선이 부양의무자 가구 최저생계비의 130%에서 부양의무자의 중위소득으로 조정되었다. 이를 2015년 기준액으로 환산하면 ‘부양능력 없음’의 기준선이 4인 가구 기준으로 217만 원에서 422만 원으로 상향 조정되어 ‘부양능력 없음’ 집단이 크게 늘어나게 된 것이다.

또한 ‘부양능력 있음’의 기준선은 기존에 “수급자 가구와 부양의무자 가구 최저생계비 합산의 185%”를 기준으로 하던 것을 “부양의무자 가구의 중위소득과 수급자 가구 중위소득의 40%의 합산 금액”으로 상향 조정되었다. 이는 부양의무자가 수급자를 부양하고도 중위소득 수준을 유지할 수 있도록 소득기준을 완화한 것이다. 한편 수급(권)자가 노인이나 장애인인 경우는 일반수급자에게 적용되는 산식과 취약계층에게 적용되는 산식(수급 가구와 부양의무가구 중위소득 합산 금액의 74%) 중 더 높은 값을 적용하여 부양의무자 가구의 부양능력을 판정하도록 하였다.

‘부양능력 없음’과 ‘부양능력 있음’ 사이의 구간은 여전히 ‘부양능력 미약’으로 판정하여 부양비를 산정하게 된다. 정부는 이상과 같이 부양의무자 기준을 완화하면 약 14만 명이 추가 수급자로 편입될 수 있을 것으로 예상하고 있다.



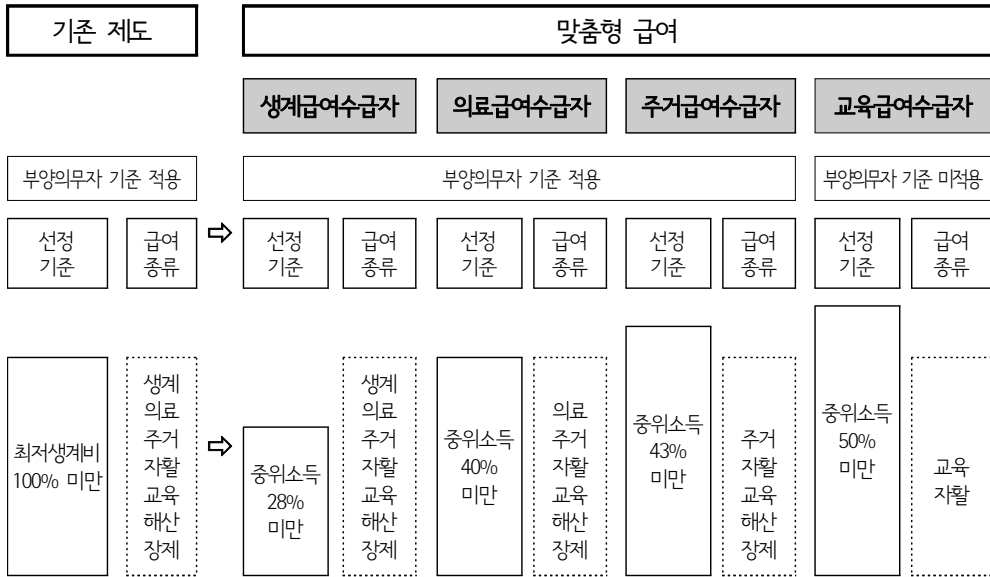
\* A: 수급자 가구 최저생계비(1인) B: 부양의무자 가구 최저생계비(4인)  
 C: 수급자 가구 중위소득(1인) D: 부양의무자 가구 중위소득(4인)

자료: 보건복지부 기초생활보장과, 2015.1, “2015년 국민기초생활보장제도 주요 제도개선 사항 교육 자료 및 맞춤형 급여제도 운영 방안 안내”

[그림 3-1] 부양의무자 기준 개편 내용

(3) 급여체계 개편 : 다층기준 · 맞춤형 지원 방식 도입

이번 개편의 핵심은 단일 기준으로 수급자를 선정하고 선정된 수급자에게는 모든 종류의 급여를 제공하는 통합급여방식에서 생계, 의료, 주거, 교육급여 등 급여 종류별로 대상자를 다층화하고 각각의 욕구에 따라 맞춤형으로 지원하는 방식으로 변경한 것이다. 맞춤형 급여체계에서도 수급자로 선정되기 위해서는 부양의무자 기준과 소득기준을 충족해야 하지만, 종전에 최저생계비 하나로 통일되어 있던 소득기준이 급여의 종류별로 달리 적용되는 것이 가장 큰 변화이다. 맞춤형 급여체계의 급여기준과 급여 종류의 변경 사항을 종합하면 [그림 3-2]와 같다.



자료: 보건복지부 기초생활보장과, 2015.1, “2015년 국민기초생활보장제도 주요 제도개선 사항 교육 자료 및 맞춤형 급여제도 운영 방안 안내”

**[그림 3-2]** 국민기초생활보장 수급자 선정기준 및 급여내용 변경 내역

우선 생계급여 수급자로 선정되기 위해서는 수급권자의 소득인정액이 중위소득의 28% 미만이어야 하고 이를 충족하는 가구에는 모든 종류의 급여가 제공된다. 생계급여 소득 기준은 2015년에 중위소득의 28%에서 시작하여 2017년까지 30%로 상향 조정할 예정이다. 의료급여 수급자는 소득인정액이 중위소득의 40% 미만인 자로 생계급여를 제외한 나머지 급여를 모두 지원받으며, 주거급여 수급자는 중위소득의 43% 미만이 기준선이고

생계와 의료급여를 제외한 나머지 급여가 제공된다.

마지막으로 교육급여 수급자 기준은 대폭 완화되었다. 다른 급여 종류와 달리 부양의무자 기준이 적용되지 않으며 수급권자의 소득인정액이 중위소득의 50% 미만을 대상으로 한다는 점에서 상대적 빈곤선 이하의 가구 모두에게 교육급여 수급권이 주어지는 것이다. 교육급여 수급자는 교육급여와 자활급여를 받을 수 있으며, 다른 급여 종류와 달리 가구가 아니라 개인 단위로 급여가 제공된다.

수급권자의 소득인정액 판단 기준이 되는 중위소득은 매년 중앙생활보장위원회에서 심의의결하는데, 정부가 발표한 2015년도 기준중위소득은 4인 가구 기준 4,222,533원이다. 4인 가구 중위소득 금액에 균등화지수를 적용하여 가구규모별 기준중위소득을 산출한다.

**[표 3-1]** 2015년 기준중위소득

(단위: 원/월)

가구규모 기준중위소득	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	비고
100%	1,562,337	2,660,196	3,441,364	4,222,533	5,003,702	5,784,870	-
50%	781,169	1,330,098	1,720,682	2,111,267	2,501,851	2,892,435	교육급여 기준
43%	671,805	1,143,884	1,479,787	1,815,689	2,151,592	2,487,494	주거급여 기준
40%	624,935	1,064,078	1,376,546	1,689,013	2,001,481	2,313,948	의료급여 기준
30%	468,701	798,059	1,032,409	1,266,760	1,501,111	1,785,461	생계급여 기준
28%	437,454	744,855	963,582	1,182,309	1,401,037	1,619,764	2015 생계급여

자료: 보건복지부 보도자료(2015. 4. 25)를 토대로 재구성

맞춤형 급여체계에서는 급여 종류별로 각각의 급여가 제공되기 때문에 급여수준에도 차이가 있다. 현물급여인 의료급여와 교육급여의 급여보장 수준은 기존 기초보장제도와 동일하지만, 현금급여로 제공되는 생계급여와 주거급여는 급여수준에 차이가 나타난다. 기존 방식에서는 수급권자로 선정되면 생계급여와 주거급여가 통합되어 현금급여로 지급되었다. 이때 지급되는 현금급여액은 최저생계비에서 현물로 지급되는 교육비, 의료비와 타 법령에 의한 지원액을 제외한 금액으로 결정되고 생계급여 78%와 주거급여 22%로 구성된다.

맞춤형 방식에서는 생계급여와 주거급여 대상자가 다르고 각기 분리되어 제공되기 때문에 급여수준에도 변화가 있다. 우선 생계급여액은 기준중위소득의 28%가 최대 급여기준이 되고 이 금액과 수급가구 소득인정액의 차액만큼이 현금급여로 제공되는 보충급여 방식이다. 주거급여는 생계급여에서 분리되어 별도로 제공되는데 자가(自家) 가구에는 주택 수선유지비와 집수리 등을 현물로 지원하고 임차가구는 임대료를 지원한다. 임차가구의 임대료는 가구규모와 지역에 따른 기준임대료가 차등 지원된다.

생계와 주거급여의 분리로 일부에서는 맞춤형으로 개편되면 실제로 받는 현금 급여액이 이전보다 줄어든다는 문제제기를 하고 있다. 그러나 생계급여와 주거급여를 합산한 현금 급여 총액이 줄어드는 것은 사실이지만, [표 3-2]에 나타난 바와 같이 기존에 현금으로 지원되던 생계급여액(현금급여액의 78%)과 맞춤형의 생계급여액을 비교하면 맞춤형 체계에서 기준 금액이 오히려 높아지는 것으로 확인된다.

**[표 3-2]** 2015년 최저생계비와 현금급여 기준

(단위: 원/월)

구분		가구규모					
		1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비		617,281	1,051,048	1,359,688	1,668,329	1,976,970	2,285,610
통합형	현금급여 기준액	499,288	850,140	1,099,784	1,349,428	1,599,072	1,848,716
	생계급여 (현금급여의 78%)	389,445	663,109	857,831	1,052,554	1,247,276	1,441,998
맞춤형 생계급여 기준액 (중위소득 28%)		437,454	744,855	963,582	1,182,309	1,401,037	1,619,764

자료: 보건복지부 홈페이지

생계급여 기준액은 상향 조정됨에도 불구하고 수급가구의 소득인정액 수준에 따라 생계 급여 수급액이 이전보다 삭감되거나 생계급여 대상에서 제외되는 구간이 발생하는 것은 사실이다. [표 3-3]은 4인 가구 기준으로 수급가구의 소득인정액 수준별로 통합형에서 받던 생계급여액과 맞춤형 방식에서의 생계급여액을 비교한 것이다. 소득인정액이 50만 원 대까지는 맞춤형 급여방식의 생계급여액이 더 높지만 약 60만 원이 되면 현행방식과 개편 방식의 생계급여액이 거의 동일해지고 그 이후 소득구간에서는 맞춤형 방식에서 받는 생

계급여액이 이전보다 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 또한 소득인정액이 중위소득의 28% 수준인 118만 원을 초과하는 가구는 생계비 현금급여 대상에서 제외되는 사례가 발생할 수 있다. 정부는 이러한 문제를 고려하여 개편된 제도에서 생계급여와 주거급여를 합산한 금액이 이전보다 줄어드는 수급자에게 이행기 보장을 실시할 예정이다.

**【표 3-3】** 소득인정액 수준에 따른 생계급여액 비교(4인 가구 기준)

(단위: 만 원/월)

소득인정액	구분	통합급여 방식		맞춤형급여 방식	
		소득인정액 기준선 135만 원		소득인정액 기준선 118만 원	
	수급 여부	생계급여액	수급 여부	생계급여액	
0	수급	105	수급	118	
10		98		108	
20		90		98	
30		82		88	
40		74		78	
50		66		68	
60	수급	59	수급	58	
70		51		48	
80		43		38	
90		35		28	
100		27		18	
110		20		8	
120	수급	12	비수급	0	
130		4		0	
135		0		0	



이러한 문제가 발생함에도 불구하고 정부가 생계급여 소득인정액 기준선은 하향 조정하는 대신 주거급여와 교육급여 대상자 기준을 완화한 것은 빈곤층의 자립의욕을 고취하고자 하는 목적이 있다. 현금성 생계급여 대상을 제한함으로써 생계급여에 의존하여 근로의욕이 줄어드는 것을 방지하는 한편 소득이 증가해도 필요한 급여는 지속적으로 받을 수 있도록 함으로써 근로능력이 있는 수급자의 근로의욕을 고취시켜 탈수급을 유도하는 효과를 기대하는 것이다.

## 2\_서울시민의 국민기초생활보장 수급실태 변화 전망

이번 기초보장제도의 개편으로 나타나는 가장 큰 파급효과는 기초수급 대상자 규모가 변화한다는 것이다. 개편된 맞춤형 급여체계에서는 수급자의 소득인정액 기준이 급여유형에 따라 최대 중위소득의 50%까지 완화되고 부양의무자 기준도 완화되었기 때문에 기초보장 수급자 규모는 더 늘어날 것으로 전망된다. 이 절에서는 국민기초생활보장제도의 개편 후, 서울시민 중 기초보장 수급자 규모의 변화를 추정하였다.

### 1) 분석방법

보건복지부는 기존의 기초보장 수급자는 모두 개편된 맞춤형 급여체계로 이관된다고 설명하고 있기 때문에 이 절에서는 신규로 맞춤형 급여의 혜택을 받을 수 있는 서울시민이 어느 정도 될 것인가를 추정하였다.

분석에 이용한 데이터는 [표 1-1]에 제시된 자료 중 2015년(1~4월) 국민기초생활보장제도에 신청했으나 탈락한 2,544가구이다. 이 연구에서 확보한 데이터는 2013년부터 2015년 4월까지의 자료이지만 맞춤형 급여체계 선정기준이 2015년도 소득과 재산액으로 제시되어 있기 때문에 2015년 데이터만 사용하였다. 2015년 1월부터 4월까지 국민기초생활보장 탈락가구는 총 2,572가구이나 데이터 내용이 부실한 28가구를 제외한 2,544가구를 대상으로 정부에서 발표한 맞춤형 급여 선정기준을 적용하여 추가로 맞춤형 급여체계에 포함될 서울시 가구수를 추정하였다.

## 2) 분석결과

급여유형에 따라 서울시 탈락가구의 최소 26%에서 최대 61.9% 정도가 개편된 맞춤형 급여체계의 선정기준을 충족할 것으로 예상된다. 분석 대상의 26%가 생계급여 기준을 충족하였고,<sup>1)</sup> 의료급여 기준을 적용할 경우 맞춤형 기초보장 기준 충족률은 33.1%로 늘어난다. 주거급여 기준까지 확대하면 맞춤형 급여대상 기준 충족률은 36.1%까지 늘어날 것으로 추정된다.

**【표 3-4】** 서울시 국민기초생활보장 탈락자 중 맞춤형 선정기준 충족률

(단위: %)

급여유형	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여
소득인정액 기준선	중위소득 30%	중위소득 40%	중위소득 43%	중위소득 50%
선정기준 충족률	26.0	33.1	36.1	61.9

그러나 선정기준을 충족하더라도 서류 미비, 중도 포기 등 다양한 이유로 실제 수급자로 선정되지 못하는 경우가 있다. 선정기준 충족자 중 최종 수급자로 선정되지 못하는 비율에 대한 정확한 통계자료는 없기 때문에 2015년 1월~4월 기초보장 수급 신청자 데이터를 이용해 선정기준 충족자와 실제 수급자의 차이를 비교하였다.

[표 3-5]에 나타난 바와 같이 2015년 4월 말 기준 국민기초생활보장 대상자 여부 조사가 완료된 가구는 6,658가구이며 이들 중 4,086가구가 기초보장 수급자로, 나머지 2,572가구가 탈락자로 판정되었다. 이들 탈락가구를 대상으로 기존의 기초보장 수급자 선정기준을 적용해본 결과 727가구가 기준을 충족하였지만 최종 수급대상으로 선정되지 못한 것으로 확인되었다. 이를 종합하면 조사가 완료된 6,658가구 중 수급자로 선정된 4,086가구(A)와 탈락가구 중 기준 충족 727가구(B)가 모두 선정기준을 충족했지만 4,086가구(A)만 최종적으로 수급자가 되었다. 따라서 기준을 충족하는 가구 중 실제 수급가구의 비율은 “A÷(A+B)”, 즉 84.9%만 실제 수급자로 선정된다고 추정할 수 있다.

1) 2015년 생계급여 소득인정액 기준선은 중위소득의 28%이지만 2017년까지 30% 선까지 상향 조정할 예정이므로 이 연구에서는 중위소득 30%를 적용하였다.

**[표 3-5]** 국민기초생활보장 조사 과정별 사례수

(단위: 가구)

조사 진행상황		조사 완료결과		탈락가구	
계	12,528	계	6,658	계	2,572
조사 진행 중	5,870	선정가구(A)	4,086	기준 충족(B)	727
조사 완료	6,658	탈락가구	2,572	기준 미충족	1,845

주: 2015.4.30. 기준  
 자료: 행복e음 데이터

[표 3-4]에 제시된 선정기준 충족률에 84.9%를 적용하여 실제 맞춤형 수급대상으로 선정 되는 비율을 추정한 결과는 [표 3-6]과 같다. 국민기초생활보장제도에 신청하였으나 탈락한 서울시 저소득 가구 중 22.1%는 새로 개편된 맞춤형 급여체계의 생계급여 수급자로 편입될 것으로 추정되고, 여기에 의료급여를 추가하면 28.1%, 그리고 주거급여 수급자까지 포함하면 30.7%가 새로이 맞춤형 급여체계 수급대상으로 포함될 것으로 추정된다.

**[표 3-6]** 맞춤형 수급가구 추정결과(누계)

(단위: %, 가구)

급여유형	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여
소득인정액 기준선	중위소득 30%	중위소득 40%	중위소득 43%	중위소득 50%
선정기준 충족률	26.0	33.1	36.1	61.9
수급자 선정률 (선정기준 충족률×84.9%)	22.1	28.1	30.7	52.5
추정 수급가구수 (15,175가구×선정률)	3,354	4,264	4,659	-

이를 실제 수급가구수로 환산하는 것은 간단하지 않다. 국민기초생활보장 신청가구수가 연도별로 일정하지 않아 매년 발생하는 국민기초생활보장 탈락가구 규모를 정확히 추정하는 것이 쉽지 않기 때문이다. [표 3-7]에 나타난 바와 같이 2011년 서울시민 중 28천여 가구가 국민기초생활보장제도에 신청하였으나 2013년에는 그 수가 4만 가구를 넘어섰고 2014년에는 다시 33천여 가구로 감소하였다. 결과적으로 탈락자 규모도 2011년 9천여 가구에서 2013년 2만여 가구로 증가하였고 2014년 14천여 가구로 다시 감소하여 연간

국민기초생활보장 신청 및 탈락가구수를 추정하기 어려운 점이 있다. 2015년 자료는 4월 까지의 실적으로 이를 적용하는 것도 한계가 있다.

**[표 3-7]** 서울시 국민기초생활보장 신청 현황

(단위: 가구, 명)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년 (1~4월)
신청가구		28,122	30,852	41,033	33,353	12,245
탈락자	가구	9,709	11,233	20,118	14,175	2,572
	인원	20,853	24,642	39,588	32,506	-

자료: 행복e음 데이터

따라서 이 연구에서는 최근 3년간(2012~2014년) 국민기초생활보장 탈락가구수를 연평균한 15,175가구를 서울시의 연간 국민기초생활보장제도에 신청하였으나 탈락한 규모로 가정하고 앞에서 산출된 맞춤형 급여 선정가능 비율을 적용하여 수급자 규모를 추정하였다. 그 결과 연간 3,354가구가 맞춤형 급여체계에서 생계급여 수급자로 추가 선정될 것으로 추정되며 수급범위를 주거급여까지 확대하면 4,659가구가 맞춤형 급여체계 내에 포함될 전망이다. 교육급여는 개인단위로 받기 때문에 수급가구수를 추정하지 않았다([표 3-6] 참조).

### 3) 분석의 한계

이상의 분석 결과는 행복e음 데이터의 신뢰도가 보장된다는 전제하에 국민기초생활보장 제도의 개편 이후 서울시민의 수급률과 수급규모 변화를 추정한 것이다. 그러나 분석과정에서 행복e음 데이터에서 제공한 정보 가운데 불명확하거나 정확도가 의심되는 부분을 확인할 수 있었다. 또한 국민기초생활보장 수급대상으로 추가 지정될 가구규모를 추정하기 위해 연간 탈락가구수를 정확히 파악할 수 없는 것도 데이터상의 한계이다. 2015년부터 맞춤형 기초보장제도를 시작하면서 국민기초생활보장 신청을 독려하고 있기 때문에 신규 신청자수는 지난 몇 년간의 실적보다 늘어날 가능성이 있기 때문이다. 이러한 이유에서 [표 3-6]의 추정결과에 한계가 있음을 밝힌다.

### 3\_서울형 기초보장 수급가구의 변화 전망

이번 국민기초생활보장제도의 개편은 서울형 기초보장제도에도 영향을 미칠 것으로 전망된다. 수급자 선정기준이 완화됨에 따라 현재 서울형 기초보장을 받고 있는 일부 가구는 국민기초생활보장 수급자로 이동할 가능성이 있다. 이 절에서는 국민기초생활보장제도 개편 후 현재 서울형 기초보장 수급 대상자 중 국민기초생활보장 수급자로 전환될 가구 규모를 추정하였다.

#### 1) 분석방법

현재 서울형 기초보장 대상자 중 맞춤형 급여대상으로 전환될 가구를 추정하기 위하여 2015년(1~4월) 기준으로 확보된 서울형 기초보장제도 수급가구 데이터를 이용하였다. [표 1-1]에 제시된 1,089가구 중 483가구가 서울형 수급가구로 확인되어 이들을 대상으로 변경된 국민기초생활보장 선정기준을 충족하는 비율을 추정하였다.

한편, 국민기초생활보장 급여 대상자 판별을 위한 기준 중 하나인 부양의무자의 부양능력을 판정하기 위해서는 부양의무자 가구의 거주용 주택에 대한 정보가 필요한데, 서울형 기초보장 대상자 데이터에는 이 정보가 포함되어 있지 않아 부양의무자 기준의 충족여부를 직접 확인할 수 없었다. 따라서 앞 절에서 사용한 국민기초생활보장 탈락자 2,544가구 데이터를 이용해 부양의무자 기준 충족 정도를 추정하였다.

분석결과 소득인정액 기준을 충족하는 가구 중 64.3%가 부양의무자 기준을 충족하는 것으로 확인되었다. 따라서 서울형 기초보장 수급가구를 대상으로 먼저 수급권자의 소득인정액 기준을 충족하는 가구의 비율을 산출하고 이 중 64.3%가 부양의무자 기준도 충족하는 것으로 가정하였다. 여기에 앞 절에서와 마찬가지로 기준충족 가구 중 실제로 수급자로 선정되는 비율이 84.9%인 것을 반영하여 최종적으로 맞춤형 수급자로 전환될 비율을 추정하였다.

## 2) 분석결과

현재 서울형 기초보장 대상자 중 32.5%는 개편된 맞춤형 급여체계에서 생계급여 대상으로 전환될 것으로 추정되며 여기에 의료급여까지 포함하면 그 비율은 35.9%로 늘어난다. 주거급여 대상까지 확대하면 서울형 기초보장 대상자 가운데 38%가 국민기초생활보장 수급자로 전환될 것으로 전망된다.

서울시에 따르면 2015년 6월 말 현재 서울형 기초보장 대상자는 4,504가구 5,268명이다. 앞에서 추정된 비율을 적용하면 서울형 대상자 중 1,464가구는 맞춤형 급여체계의 생계급여 대상으로 전환될 것으로 추정되고 의료급여 대상을 추가하면 맞춤형 수급자로 전환될 규모는 1,617가구이다. 주거급여 대상까지 포함하면 서울형 기초보장 대상자에서 맞춤형 급여 대상으로 전환되는 사례는 1,712가구로 늘어날 것으로 추정된다. 인원수를 기준으로 하면 맞춤형 생계급여 대상은 1,712명이고, 의료급여 대상을 추가하면 1,891명이다. 주거급여 대상까지 범위를 확대하면 생계, 의료, 주거급여 중 어느 한 가지라도 받게 되는 인원수는 2,002명으로 늘어날 것으로 추정된다.

**[표 3-8]** 서울형 기초보장 대상자의 맞춤형 기초보장 전환규모 추정(누계)

(단위: %, 가구, 명)

구분		생계급여	의료급여	주거급여	비고
소득인정액 기준 총족률(A)		59.6	65.8	69.6	
소득인정액 & 부양의무자 기준 총족률(B)		38.3	42.3	44.8	A × 64.3%
맞춤형으로 전환되는 비율		32.5	35.9	38.0	B × 84.9%
맞춤형 전환규모	가구	1,464	1,617	1,712	
	인원	1,712	1,891	2,002	

# 04

---

## 서울형 기초보장제도 선정기준 개편방안

- 1\_서울형 기초보장 선정기준 현황 분석
- 2\_서울형 기초보장 선정기준 조정방안
- 3\_서울형 기초보장 수급률 및 수급규모 추정

## 04 서울형 기초보장제도 선정기준 개편방안

### 1\_서울형 기초보장 선정기준 현황 분석

앞 장에서 추정된 바와 같이 맞춤형 기초보장 급여체계로 개편되면 비수급 빈곤층 중 상당수가 국민기초생활보장 수급대상으로 전환되고 여기에는 현재 서울형 기초보장 대상자도 일부 포함될 것으로 전망된다. 이처럼 맞춤형 급여체계에서 수급자 선정기준이 완화되었기 때문에 복지시각지대를 보다 적극적으로 발굴하기 위해 서울형 기초보장제도의 선정기준도 개편이 필요하다. 이 절에서는 서울형의 선정기준 개편방안을 모색하기에 앞서 현재 서울형 기초보장제도 선정기준의 특징과 문제를 확인하였다.

#### 1) 탈락사유별 구성

서울형 기초보장제도의 대상자 선정기준은 서울형 기초보장권자의 소득, 재산, 금융재산, 자동차 소유 기준과 부양의무자의 소득과 재산 등 총 여섯 가지 기준을 동시에 충족해야 하는 구조이다. 이러한 다차원적 기준 때문에 서울형 기초보장 대상자로 선정되기 어렵다는 지적이 있다. 이 절에서는 우선 2015년 국민기초생활보장 신청 탈락자(2,544가구) 가운데 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여 수급자로 전환될 것으로 추정되는 사례를 제외한 나머지 1,701가구를 대상으로 현재의 다차원적 기준이 서울형 기초보장 대상자로 선정되는 데 미치는 영향을 분석하였다.<sup>2)</sup>

[표 4-1]에 따르면 분석대상가구 중 71.4%인 1,214가구가 1개 이상의 기준을 충족하지 못해 서울형 기초보장에서 탈락하였다. 이 중 한 가지 조건을 충족하지 못해 탈락한 비율이 67.1%로 가장 많았고, 두 가지 조건 미충족이 25.8%, 세 가지 이상의 조건을 충족하지 못한 비율은 7.2%이다. 한 가지 조건을 충족하지 못한 집단 내에서는 수급가구의 소득기준(40.2%), 부양의무자(20.4%), 그리고 금융재산(20.1%) 순으로 탈락사유가 많다.

<sup>2)</sup> 이 연구에서는 맞춤형 급여 중 생계급여와 의료급여 수급자까지 국민기초생활보장제도로 전환되는 가구로 보고 서울형 기초보장 대상자에서 배제하였다.



[표 4-1] 서울형 기초보장 탈락사유별 구성

(단위: 가구, %)

탈락사유 항목수	탈락사유	사례수	집단 내 구성비	전체 구성비
합계		1,214	-	100.0
1	소계	814	100.0	67.1
	소득	327	40.2	26.9
	재산	68	8.4	5.6
	금융재산	164	20.1	13.5
	자동차	89	10.9	7.3
	부양의무자	166	20.4	13.7
2	소계	313	100.0	25.8
	소득+재산	16	5.1	1.3
	소득+금융	74	23.6	6.1
	소득+자동차	36	11.5	3.0
	소득+부양	19	6.1	1.6
	재산+금융	97	31.0	8.0
	재산+자동차	11	3.5	0.9
	재산+부양	4	1.3	0.3
	금융+자동차	19	6.1	1.6
	금융+부양	33	10.5	2.7
	자동차+부양	4	1.3	0.3
3	소계	82	100.0	6.8
	소득+재산+금융	24	29.3	2.0
	소득+재산+자동차	5	6.1	0.4
	소득+재산+부양	1	1.2	0.1
	소득+금융+자동차	14	17.1	1.2
	소득+금융+부양	7	8.5	0.6
	소득+자동차+부양	3	3.7	0.2
	재산+금융+자동차	13	15.9	1.1
	재산+금융+부양	10	12.2	0.8
	재산+자동차+부양	3	3.7	0.2
4	소계	5	100.0	0.4
	소득+재산+금융+자동차	4	80.0	0.3
	재산+금융+자동차+부양	1	20.0	0.1

전체 사례에서의 구성비를 보면 ‘소득기준’ 한 가지를 충족하지 못한 사례가 26.9%로 가장 많아 소득기준이 가장 영향력이 큰 기준임을 확인할 수 있다. 탈락 항목수와 관계없이 소득기준이 탈락사유에 포함된 사례는 전체의 43.7%를 차지한다. 소득기준이 가장 큰 영향력을 보이는 것은 제도 자체가 일정 수준 이하의 저소득 가구를 대상으로 하는 것이기 때문에 당연한 결과라고 할 수 있다.

그다음으로 탈락에 영향을 많이 미치는 기준은 수급가구의 금융재산이다. 금융재산 기준 한 가지를 충족하지 못해 탈락한 비율은 13.5%로 부양의무자 기준(13.7%)보다 낮지만 금융재산과 기타 조건이 함께 영향을 미친 사례까지 포함하면 전체 탈락가구의 37.6%가 금융재산이 탈락사유의 하나로 작용하여 소득에 이어 두 번째로 큰 비중을 차지하였다.

현재 서울형 기초보장에서 수급가구의 재산은 (일반재산 + 자동차 + 금융재산 - 부채)의 순재산을 기준으로 한다. 즉 재산기준에 이미 금융재산과 자동차 가액이 반영된 것이다. 그럼에도 불구하고 부가적으로 소득환산을 100% 적용 차량 소유자, 그리고 금융재산 1,000만 원 초과자(청약저축, 주택청약종합저축, 보험은 금융재산에서 제외)는 선정에서 제외하고 있어 자동차와 금융재산은 중복적으로 제약요인으로 작용한다는 비판을 받고 있다. 실제로 [표 4-1]에서 금융재산과 자동차 기준 한 가지 때문에 탈락한 20.8%는 중복적인 부가기준 때문에 탈락한 경우라고 볼 수 있다.

## 2) 선정기준별 영향 정도

[표 4-2]는 수급가구의 소득기준을 시작으로 선정기준을 한 가지씩 추가함에 따라 서울형 기초보장 대상으로 선정되는 비율이 감소하는 정도를 보여준다. 가장 기본이 되는 수급가구의 소득기준만 적용하면 68.8%가 서울형 기초보장 대상자로 선정될 수 있지만 여기에 한 가지 조건을 추가할 때마다 선정률이 감소하고 있다. 앞서 지적된 바와 같이 여섯 가지 기준을 동시에 충족해야 하는 다차원적 기준이 수급 선정 가능성을 낮추는 요인으로 작용함을 보여주는 결과이다.

금융재산을 추가할 때 선정률이 44.6%에서 33.9%로 24.0% 감소하고 부양의무자 기준을 추가하면 21.3% 감소하여 이들 두 기준에 의한 선정률 감소비율이 가장 큰 것으로

나타났다. 현금화가 가능한 금융재산을 천만 원 이상 보유한 가구 또는 자가용을 소유한 가구가 ‘내가 낸 세금으로 생계지원을 받는다’는 부정적 시각이 존재하는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 불합리한 부분은 개선이 필요할 것으로 판단된다.

[표 4-2] 서울형 기초보장 기준 추가별 선정률 변화

(단위: %)

적용기준	선정률	선정률의 감소비율
소득	68.8	-
소득+재산	56.7	17.6
소득+재산+부양의무자	44.6	21.3
소득+재산+부양의무자+금융재산	33.9	24.0
소득+재산+부양의무자+금융재산+자동차	28.6	15.6

## 2\_서울형 기초보장 선정기준 조정방안

### 1) 기본원칙

서울형 기초보장제도 대상자 선정기준은 여섯 가지로 구성되어 있기 때문에 개별 기준을 조정하고 조정된 개별 기준을 여러 가지 조합으로 구성한다면 수백 가지의 조합이 가능하다. 따라서 다음과 같은 원칙을 적용하여 조정의 범위를 결정하였다.

#### (1) 서울형 기초보장의 기본정신 반영

첫 번째 기본원칙으로 서울시가 서울형 기초보장제도를 처음 도입할 때의 기본정신을 반영하여 당초 제도 설계의 목적을 충족하는 방향으로 접근을 시도하였다. 서울시는 2012년 「서울시민복지기준」을 발표하면서 서울시민의 소득보장을 목적으로 서울형 기초보장제도를 도입하였다. 당시 서울형 기초보장제도의 도입 필요성을 다음의 세 가지 측면에서 언급하고 있다(서울특별시·서울연구원, 2012).

첫째는 현재의 국민기초생활보장제도의 엄격한 부양의무자 기준이 비수급 빈곤층을 만들고 있다는 점이다. 2010년 기준으로 서울시의 비수급 빈곤층은 약 29만 명으로 추정되는

데 이들 중 상당수가 부양의무자 기준 때문에 수급자로 선정되지 못하였다. 이러한 배경에서 부양의무자 기준을 완화한 서울형 기초보장제도를 만들어 사각지대에 놓인 빈곤층을 지원해야 한다는 논리이다.

서울형 기초보장제도가 필요한 두 번째 이유는 국민기초생활보장제도가 서울의 특수성을 반영하지 못하기 때문이라는 것이다. 국민기초생활보장제도에서 사용하는 대상자 선정기준이나 급여기준은 전국에 동일한 기준을 적용하고 있어 서울시민은 불이익을 받고 있다는 지적이다. 서울의 높은 물가나 생활수준을 고려할 때 중소도시 수준으로 책정된 최저생계비 기준이 너무 낮아 서울시의 국민기초생활보장 수급률이 낮아질 수밖에 없다. 이러한 이유에서 국민기초생활보장제도에서 배제되는 사각지대 해소를 위해 서울형 기초보장제도가 설계되었다.

한편, 「서울시민복지기준」에서는 소득분야의 최저기준을 “서울시민 누구에게나 서울시 특성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 하는 데 필요한 최소한의 가구별 최저생계비를 보장한다”라고 설정하였고, 적정기준은 “서울시민의 소득이 국제적 빈곤기준선인 서울시 전체 가구 중위소득의 50% 수준 이상이 되도록 한다”라고 명시하고 있다. 즉, 서울시민 복지기준은 절대적 빈곤해결에서 상대적 빈곤해결로 장기 목표를 설정한 것이다.

## (2) 제도 운영의 간편성

선정기준 조정방안을 모색하기 위해서 고려한 두 번째 기본원칙은 제도 운영의 간편성을 제고하는 것이다. 앞 절에서 논의한 바와 같이 현재 서울형 기초보장제도는 다차원적 기준 때문에 대상자로 선정되기 어려운 구조를 가지고 있다. 또한 금융재산과 자동차 소유자를 선정대상에서 제외하는 것은 재산기준의 중복 적용이라는 비판도 있다. 따라서 선정기준 구조를 간소화하는 방향으로 조정방안을 모색하였다.

제도의 간편성 측면에서 고려한 또 다른 측면은 가능한 한 기존의 기준이나 계산식 등을 유지하는 선에서 조정방안을 모색하는 것이다. 국민기초생활보장사업 실무 작업을 진행하는 자치구에서는 국민기초생활보장 수급자 선정 이후 또다시 서울형 대상자를 선별하는 조사 작업을 해야 하는데 이에 대한 업무 부담이 크다는 것이 현장의 목소리이다. 기준 자체의 모순을 해결하는 조정은 필요하지만 유지할 수 있는 것은 가능한 한 현재 방식을

유지함으로써 현장에서 발생할 수 있는 혼란을 최소화할 필요가 있다고 판단된다.

### (3) 조정범위

이상의 기본적인 원칙에 근거하여 다음의 3가지 측면에서 조정안을 도출하였다.

- ① 부양의무자 기준 완화
- ② 서울형 기초보장권자 소득기준 조정
- ③ 서울형 기초보장제도에만 있는 부가기준 완화

한편, 상대적 빈곤해결을 목표로 하는 서울시민복지기준의 정신에 따라 선정기준에서 사용하는 소득은 모두 상대적 빈곤 개념인 중위소득으로 대체하였다. 이는 맞춤형 급여체계에서도 최저생계비를 모두 중위소득으로 대체하였기 때문이기도 하다. 그러나 서울형 기초보장에서는 한 걸음 더 나아가 전국 평균이 아닌 서울시 중위소득을 적용하였다.

서울의 중위소득에 대한 공식적인 자료는 없다. 따라서 선행연구 검토와 데이터 분석을 통해 전국과 서울의 소득을 비교하였다. 서울특별시·서울시복지재단(2011)은 중앙정부의 최저생계비 계측방식을 적용하여 서울형 최저생계비를 산출하였는데 주로 주거비와 사교육비로 인한 차이가 큰 것으로 확인되었다. 계측 결과, ‘전세와 방과후교육’ 비용 차이를 반영하면 서울의 최저생계비는 전국 평균의 116%인 것으로 추정되었고, ‘월세와 방과후교육’ 비용 차이를 반영하면 132%로 추정되었다. 이에 앞서 서울시정개발연구원도 서울의 최저생계비를 계측한 바 있는데, 여러 가지 방식을 적용하여 계측한 결과 서울의 최저생계비는 전국 평균의 1.22~1.23배가 적정하다고 제안한 바 있다(김경혜, 1998).

선행연구 검토에 추가하여 연구진은 통계청의 가계동향조사 데이터와 한국복지패널 데이터를 분석하였다. 통계청의 중위소득 자료는 가계동향조사 데이터를 이용하여 산출하는데, 2009년 이후부터는 지역별로 구분된 데이터를 제공하지 않아 서울과 타 지역의 소득 수준을 구분하여 확인할 수 없다. 따라서 활용 가능한 가장 최근 연도인 2008년도 가계동향조사 원자료를 이용하여 서울과 전국의 소득을 비교하였다. 분석 결과, 서울시 가구

의 소득수준은 경상소득 기준으로 전국 평균의 1.09배로 나왔다. 또한 2013년 한국복지패널 데이터를 분석한 결과 서울의 소득은 경상소득 기준으로 전국 대비 1.28배인 것으로 확인되었다.

각 자료에서 제시하는 결과가 상이하여 이 연구에서는 이들 자료들이 제시한 소득 격차의 중간 수준인 전국 중위소득의 120%를 서울시 중위소득으로 가정하였다. 「서울시민복지기준」에서는 서울의 소득수준을 전국의 116%로 보고 있는데, 이는 서울시복지재단의 최저생계비 계측결과를 인용한 것이다.

**[표 4-3]** 전국 대비 서울 중위소득

출처	2008 가계동향조사 분석	서울복지재단 (2011)	서울시정개발연구원(1998)	2013 한국복지패널 분석
기준	균등화 경상소득	최저생계비	최저생계비	균등화 경상소득
전국 대비 비율	1.09	1.16(전세기준) 1.32(월세기준)	1.22~1.23	1.28

## 2) 선정기준 조정안

### (1) 부양의무자 기준 완화

우선 부양의무자 기준과 관련하여 현재의 재산기준 5억 원은 충분히 높은 수준으로 판단되어 소득기준만 조정하였다. 소득기준 조정안은 다음의 세 가지 대안을 제시하였다.

첫 번째 조정안은 현재의 기준을 그대로 유지하되 기준 소득을 최저생계비에서 서울 중위소득의 40%로 대체하는 방안이다. 기준 소득은 맞춤형 급여에서 이미 중위소득 개념으로 대체되었기 때문에 서울형에서도 이를 반영하였고, 여기에 서울시민복지기준의 기본취지를 살려 전국 평균이 아닌 서울의 중위소득을 적용하였다. 부양의무자의 소득기준 계산식은 현장의 혼란을 최소화하기 위해 현재의 틀을 그대로 유지하였다.

두 번째 조정안은 첫 번째 조정안에서 수급가구 중위소득을 2인 가구 기준에서 3인 가구 기준으로 상향 조정하는 것이다. 현재 부양의무자의 소득기준은 부양의무자가 서울형 기

초보장권자의 최저생계비를 지원하고도 중위소득을 유지할 수 있는 수준으로 정해진 것이다. 이때 사용하는 서울형 기초보장권자의 최저생계비는 2인 가구를 기준으로 고정되어 있다. 가구규모가 커질수록 최저생계비(또는 중위소득 40%) 수준이 높아지는데 이를 반영하지 않고 2인 가구로 고정하면 가구규모가 커질수록 불리해지는 문제가 있다.

이 문제를 해결하기 위해서는 실제 가구규모별 최저생계비(또는 중위소득 40%)를 적용하는 것이 타당하지만 이 경우 현장에서의 혼란이 우려되는 점이 있다. 따라서 현재의 계산식을 유지하되 기준이 되는 서울형 기초보장권자의 가구규모를 2인 가구에서 3인 가구로 변경하는 안을 제안하였다. 이를 통해 가구규모가 3인 이상인 가구의 불이익을 해소할 뿐 아니라 부양의무자 기준 자체를 완화하는 효과를 기대할 수 있다.

마지막 조정안은 부양의무자 기준을 완전히 삭제하는 방안이다. 학계나 시민단체 등에서 기초보장 사각지대를 유발하는 부양의무자 기준의 폐지를 요구하고 있다. 서울형 기초보장제도의 필요성을 주장한 「서울시민복지기준」에서도 국민기초생활보장제도 사각지대 발생의 가장 큰 요인으로 부양의무자 기준을 지적하고 있다. 이러한 배경에서 서울형에서 선도적으로 부양의무자 기준을 완전히 삭제하는 방안을 도입해볼 만하다. 이를 통해 서울 시민의 복지권을 보장하는 의미와 함께 국가 복지수준을 한 단계 업그레이드시키는 효과를 기대할 수 있다.

## (2) 서울형 기초보장권자 소득기준 조정

서울형 기초보장권자의 재산기준 1억 원은 현재로도 그리 낮은 수준이 아니라는 판단에서 현 수준을 유지하고 소득기준만 상향 조정하는 방안을 고려하였다. 이 연구에서 확보한 2015년 기초보장 탈락자 데이터를 분석한 결과 [표 4-4]에 나타난 바와 같이 서울시 비수급 빈곤층 가구당 재산액 평균은 약 5,200만 원이고 중간값은 약 2,000만 원이다. 또한 누적 분포로 전체의 84.9%가 1억 이하의 재산을 가지고 있다.

**[표 4-4]** 비수급 빈곤가구의 재산수준

(단위: 원)

평균	백분위수			최대값
	25%	50%	75%	
51,906,892	3,453,500	20,423,000	74,101,000	1,549,843,666

소득기준선은 우선 현재 최저생계비로 되어 있는 것을 중위소득 40%로 전환하고 전국 평균이 아니라 서울 중위소득을 적용하였다. 소득기준선 수준은 다음의 세 가지 대안을 제안하였다.

첫째는 수급가구 소득기준선을 서울 중위소득 40%로 보는 방안이다. 현재 서울형 대상자 소득기준선이 최저생계비 100%로 되어 있기 때문에 이를 그대로 반영한 것이다. 다만 서울 중위소득을 사용했기 때문에 기준 소득액은 지금보다 다소 높아질 것으로 예상된다. 또 다른 대안으로 소득기준선을 서울 중위소득 50%까지 상향 조정하는 안을 제안하였다. 이는 서울시민복지기준에서 소득분야 적정기준이 모든 시민이 서울시 전체 가구 중위소득의 50% 수준 이상을 유지하도록 하는 것으로 명시되어 있는 데 근거한 것이다. 마지막으로 위의 두 가지 대안의 중간 수준인 서울 중위소득 45%를 소득기준선으로 상정하였다.

### (3) 부가기준 완화

서울형 기초보장권자의 금융재산과 자동차 보유상태는 서울형 기초보장제도에서만 적용되는 기준이고 재산액 산정에 이미 반영되었다는 점에서 중복적인 기준이라는 비판이 있다. 따라서 이러한 모순을 해결함과 동시에 여섯 가지에 이르는 서울형 기초보장 선정기준을 단순화하는 차원에서 이들 부가기준을 완화하는 방안을 모색하였다.

첫 번째 가장 소극적인 조정안으로 금융재산 기준을 상향 조정하는 방안을 생각해볼 수 있다. 부가적인 금융재산 기준이 불합리한 점도 있지만, 아직도 우리 국민의 정서상 현금화가 가능한 금융재산이 있는 가구가 기초보장 생계비를 지원받는 것은 수용하기 어려운 측면이 있다. 따라서 금융재산 기준을 완전히 없애는 대신 현재의 1천만 원에서 1천5백만 원으로 상향 조정하는 것이다. 2013년 서울복지실태조사 데이터 분석 결과 서울시 가구당 금융재산액 중위값이 약 1천5백만 원인 것으로 확인되어 이 정도의 금융재산은 서울시 가구가 보편적으로 보유할 수 있는 수준이라고 판단하여 금융재산 기준선을 1천5백만 원으로 설정하였다.

2015년 데이터에 따르면 비수급 빈곤가구의 금융재산 평균액은 약 1,200만 원이고 전체의 72.3%가 현재 기준선인 1천만 원 이하의 금융재산을 가지고 있다. 금융재산 기준선을 1,500만 원으로 상향 조정하면 기준선 아래에 해당하는 가구 비율은 79.7%로 증가할



것으로 보인다.

**[표 4-5]** 비수급 빈곤가구의 금융재산

(단위: 원)

평균	백분위수			최대값
	25%	50%	75%	
11,862,363	391,500	2,538,000	11,360,000	638,045,000

첫 번째 조정안보다 적극적인 방안으로 금융재산과 자동차 기준을 삭제하는 조정안을 제안하였다. 우선 금융재산 기준만 제외하는 방안과 자동차 기준만 제외하는 방안을 각각 적용해보고 가장 적극적인 조정안으로 두 가지 기준을 모두 삭제하는 방안을 제시하였다.

2015년 비수급 빈곤가구 데이터에 따르면 자동차를 가지고 있는 가구는 12%이다. 그러나 현재도 보유한 자동차가 장애인용이거나 생계용일 경우에는 예외로 인정하기 때문에 이러한 경우까지 고려한다면 자동차 보유율은 더욱 낮아질 것으로 추측된다. 또한 자동차를 보유하고 있는 경우에도 자동차 가격이 평균 400만 원에 불과하고 500만 원 이하의 자동차를 보유한 경우가 73.5%에 달해 재산으로서의 가치가 거의 없는 자동차 기준을 굳이 유지할 필요가 없다고 판단하였다.

**[표 4-6]** 비수급 빈곤가구의 자동차 보유 현황

(단위: %, 원)

자동차 보유율	보유 자동차 가액			
	평균	25% 분위	50% 분위	75% 분위
12.0	4,026,309	1,143,750	2,190,000	5,137,586

이상에서 논의한 선정기준 조정안을 종합 정리하면 [표 4-7]과 같다. 각 부문별 조정대안은 가장 소극적인 방안부터 가장 적극적인 방안 순으로 제시되어 있다.

**[표 4-7]** 서울형 기초보장 선정기준 조정안

구분	조정 기준	근거자료
① 부양의무자 기준 완화	①-1 2인 가구 서울 중위소득 40%	현재 공식에 최저생계비만 변경 <sup>1)</sup>
	①-2 3인 가구 서울 중위소득 40%	중위소득은 서울 중위소득
	①-3 기준 삭제	서울형 기초보장의 기본취지 반영
② 서울형 기초보장권자 소득기준 조정	②-1 서울 중위소득 40%	최저생계비(현재) = 중위소득 40%
	②-2 서울 중위소득 45%	1인과 3인의 중간수준
	②-3 서울 중위소득 50%	상대적 빈곤개념 적용
③ 부가기준 완화	③-1 금융재산 기준 1,500만 원	서울시민 금융재산 중위값 적용 (2013 서울복지실태조사 분석결과)
	③-2 자동차 기준 삭제	자동차 보유율과 자동차 가액이 낮음
	③-3 금융재산 기준 삭제	금융재산은 이미 재산에 반영되었음
	③-4 금융 & 자동차 기준 삭제	다차원 기준의 문제 보완

주 1) 현재 공식: (2인 수급가구 최저생계비 + 부양의무가구 최저생계비) × 185% + (2인 수급가구 최저생계비)

### 3) 조정방안별 검토

#### (1) 고려사항

이상에서 제시한 조정대안에 대하여 연구진과 서울시 실무부서가 함께 현실적으로 적용 가능한 대안인지를 검토하였다. 각 대안을 비교 검토함에 있어서는 다음과 같은 사항을 고려하였다.

첫째, 선정기준 조정에 따른 효과성을 고려하였다. 제안된 대안들을 적용할 때 서울형 기초보장 혜택을 받는 서울시민이 어느 정도 늘어날 수 있는가 하는 점이다. 선정기준을 조정하더라도 복지사각지대 발굴 성과가 크게 늘어나지 않는다면 굳이 선정기준을 수정할 필요가 없기 때문이다. 둘째, 제시된 조정안들의 근거가 타당한지를 검토하였다. 예를

들어 소득기준선을 중위소득 40% 또는 50% 등으로 조정하는 것을 제안할 때, 이 기준선을 제안한 객관적인 근거가 있는가 하는 점이다. 서울시민의 세금으로 운영되는 서울형 기초보장제도가 객관적인 근거 없이 운영된다면 이는 사회적으로 동의를 얻기 어렵기 때문이다.

세 번째로 고려한 것은 제도의 간편성이다. 현재의 다차원적 선정기준은 서울형 대상자로 선정될 확률을 떨어뜨리는 부정적 효과가 있을 뿐 아니라 현장에서 실무를 담당하는 공무원 입장에서도 여러 가지 기준을 검토해야 하는 번거로움이 있다. 따라서 앞 절에서 논의한 바와 같이 불필요한 중복 기준을 단순화할 필요가 있다고 판단된다. 마지막으로 상식적 합리성을 검토하였다. 제시된 조정안이 모든 시민이 정서적으로 동의할 수 있는 수준인지가 관건이다. 그동안 일부 학계와 시민단체에서 주장하던 부양의무자 기준 폐지가 사회적으로 수용 가능한가의 문제가 이와 관련된 주요 이슈이다. 또한 금융재산이나 자동차 소유자를 서울형 수급 대상에서 배제하는 것이 합리적인지도 검토되어야 할 내용들이다.

## (2) 조정대안별 수급규모 비교

제안된 조정안들의 효과성을 비교하기 위해 각각의 조정대안을 적용할 때 서울형 기초보장 대상자 선정 비율이 어떻게 변하는지 확인하였다. 분석에 이용한 데이터는 2015년 기초생활보장 탈락자 중 앞 장에서 맞춤형 급여체계에서 생계급여 또는 의료급여를 받을 수 있는 사례를 제외한 1,701가구이다.

맞춤형 의료급여 수급자를 서울형 기초보장 대상에서 배제한 것은 의료급여 대상은 현금급여를 받지 않는지만 현물 급여인 의료급여를 현금으로 환산하면 그 혜택이 적지 않기 때문이다. 한편 주거급여 수급자까지 서울형 기초보장 대상에서 제외하면 서울형의 정책 대상 범위가 너무 제한적일 뿐 아니라 생계와 의료급여를 모두 받지 못하고 주거급여만 받는 비수급 빈곤층을 서울형에서 배제하는 문제가 있다. 이러한 이유에서 의료급여 수급자까지는 서울형 대상에서 배제하는 것이 타당하다고 판단된다.

결국 1,701가구 데이터에 각각의 조정대안을 적용했을 때 서울형 기초보장제도 선정기준을 충족하는 비율은 [표 4-8]과 같다.

[표 4-8] 선정기준 조정대안별 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 서울형 기초보장권자 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 가액이 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

현재의 기준을 유지할 경우 기준충족률은 28.6%인 데 비해 각 조정안을 적용하면 현재 기준보다 기준충족률이 높아지는 것으로 나타났다. 기준충족률이 가장 크게 증가한 대안은 금융재산과 자동차 기준을 동시에 삭제하는 방안이다. 이 경우 기준충족률은 44.6%까지 증가할 것으로 예상된다. 그다음으로 기준충족률 증가 효과가 높은 대안은 수급가구 소득기준선을 서울 중위소득의 50%로 상향 조정하는 방안으로 기준충족률을 40.5%까지 끌어올리는 효과가 있다.

반면 금융재산 기준선을 1,500만 원으로 상향 조정하는 대안과 부양의무자 소득기준을 2인 가구로 고정하는 대안은 현재 선정기준에 비해 기준충족률이 크게 증가하지 않는 대안으로 확인되었다. 2015년 국민기초생활보장 탈락가구 분석에서 금융재산이 1천만 원에서 1천5백만 원 사이 구간에 포함되는 가구 비중이 6.9%로 많지 않기 때문에 금융재산을

1천만 원에서 1천5백만 원으로 상향 조정해도 기준충족률이 크게 증가하지 않는 것으로 보인다.

### (3) 대안별 검토

#### ① 부양의무자 기준 완화

부양의무자 기준을 완화하는 것은 서울형 기초보장제도의 기본취지에 부합한다. 그러나 부양의무자가 모두 서울에 거주하는 것은 아니므로 “서울” 중위소득을 적용하는 것은 적절하지 않다는 의견이 개진되었다. 따라서 기존과 동일하게 전국 기준중위소득 자료를 활용하는 것으로 조정하였다.

각 대안별로 살펴보면 첫 번째 대안(2인 가구 중위소득 40%)을 적용할 경우 기준충족률은 31.2%로 분석되었는데, 이는 현재 기준을 그대로 유지할 때 기준충족률이 28.6%인 것과 비교해 큰 차이가 없다. 한편, 부양의무자 기준을 완전히 삭제하는 세 번째 대안은 국민 정서상 시기상조이고 국민기초생활보장제도에서도 아직 부양의무자 기준을 적용하고 있으므로 이를 완전히 삭제하는 것은 어려운 것으로 검토되었다.

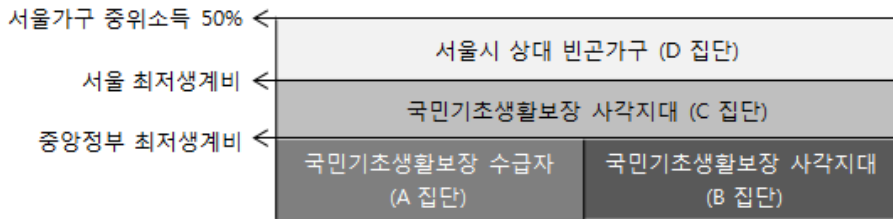
#### ② 서울형 기초보장권자 소득기준 조정

서울형 기초보장권자의 소득기준을 완화하는 방안은 국민기초생활보장 수급자와의 소득 역전현상이 발생할 수 있다는 점이 문제로 지적되었다. 맞춤형 기초보장에서 생계급여 대상이 되기 위한 소득기준선이면서 동시에 급여기준선은 중위소득의 28%인데 이는 1인 가구 기준으로 437,454원이다. 맞춤형 급여체계는 보충급여 방식이기 때문에 본인 소득과 생계급여를 합해도 최대 수입은 437,454원이 된다. 이에 비해 서울형의 소득기준 조정안에서 가장 낮은 수준인 서울 중위소득 40%를 적용하더라도 1인 가구 소득기준선은 749,922원이 된다. 여기에 서울시가 맞춤형 생계급여액의 50%인 약 21만 원을 지급하면 국민기초생활보장 생계급여 수급자 총소득보다 높아지는 역전현상이 나타난다.

이 문제를 해소하기 위해서는 국민기초생활보장 생계급여 수급자에게도 서울시가 부가급여를 제공하여 서울형 기초보장 대상자와 유사한 수준이 되도록 해야 한다. 그러나 이는 비수급 빈곤층을 지원하는 것을 목적으로 하는 서울형 기초보장제도의 역할 범위를 넘어

선다. 다음 [그림 4-1]에서 서울형 기초보장사업의 정책대상은 국민기초생활보장 사각지대 B집단에 한정되고 현재 수급자인 A집단에 대한 부가지원은 포함하지 않는다. A집단에 대한 부가지원까지 포함하기 위해서는 제도의 전면 개편이 필요한 사항이다.

따라서 서울형 기초보장권자 소득기준은 현행 기준을 유지하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 현행 기준을 유지하더라도 앞서 2장에서 논의한 바와 같이 서울형 기초보장제도는 대상자 선정기준 중 소득을 소득인정액이 아니라 소득평가액으로 판정하기 때문에 국민기초생활보장제도에 비해 관대한 기준이다.



자료: 서울특별시 서울시민복지기준추진위원회(2012)

[그림 4-1] 서울형 기초보장제도의 대상 집단

### ③ 부가기준의 완화

금융재산을 완전히 삭제하는 것은 국민정서상 어려움이 있지만, 자동차는 보유율이 낮고 자동차 가액도 적은 편이어서 삭제하는 것도 가능할 것으로 판단하였다. 결과적으로 부가 기준 가운데 금융재산 기준은 천만 원에서 1천5백만 원으로 상향 조정하고 자동차 기준은 폐지하는 것으로 정리하였다.

이상 조정대안 검토 결과를 종합하면 [표 4-9]와 같다. 부양의무자의 소득기준 완화 방안 중 두 번째 대안, 즉 3인 수급가구의 중위소득 40%를 기준선으로 상향 조정하는 방안과 금융재산을 1,500만 원으로 상향 조정하는 방안, 그리고 자동차 기준 삭제 등 3가지 조정이 선정되었다. 수급가구 소득은 최저생계비를 중위소득 40%로 대체하였고, 수급가구의 부양의무가구의 재산 기준은 현행 수준을 유지하였다.

**[표 4-9]** 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

### 3\_서울형 기초보장 수급률 및 수급규모 추정

#### 1) 수급률

[표 4-9]의 조정된 선정기준을 적용할 때 서울형 기초보장제도 수급률과 수급규모를 추정하였다. 분석에 사용한 데이터는 2015년(1~4월) 국민기초생활보장 탈락자 중 앞 장에서 개편된 맞춤형 급여체계에서 생계급여와 의료급여 기준을 충족하는 것으로 판단된 가구를 제외한 1,701가구이다. 조정된 선정기준들을 적용한 결과, 39.3%가 새로운 기준을 충족하는 것으로 나타났다. 이는 현재 기준을 적용할 때 기준충족률이 28.6%이던 것에 비해 10.7%p 증가한 것이다. 그러나 3장에서 논의한 바와 같이 서류 미비 등 다양한 이유에서 기준을 충족하는 가구 중 84.9%만 실제 수급자로 선정되는 것으로 추정되기 때문에 이를 적용하면 조정된 선정기준을 통해 서울형 기초보장제도 대상자로 선정되는 비율은 33.3%인 것으로 추정된다.

**[표 4-10]** 선정기준 조정에 따른 수급률

구분		가구 (%)	비고
분석대상 가구		1,701 (100%)	2015년(1~4월) 국민기초 탈락가구
수급률	기준충족률	668 (39.3%)	[표 4-9]의 조정된 선정기준 적용
	수급률	566 (33.3%)	기준충족률 × 84.9%

## 2) 수급대상 규모

현재 서울형 기초보장제도의 정책대상은 국민기초생활보장제도 신청 후 탈락한 비수급 빈곤가구이다. 3장에서 논의한 바와 같이 국민기초생활보장 신청 및 탈락자 수는 연도별로 편차가 심해 최근 3년간(2012~2014년) 탈락가구수를 평균한 15,175가구를 기준으로 수급대상 가구규모를 추정하였다. 한편 [표 3-7]에서 서울시의 국민기초생활보장 탈락가구 중 28.1%가 맞춤형 생계 또는 의료급여 대상으로 편입될 것으로 추정되었으므로 이 비율을 적용하면 실제 서울형 기초보장제도의 잠재적 정책대상은 연간 10,911가구이다.

이 규모에 [표 4-10]에서 확인된 수급률 33.3%를 적용하면 서울형 기초보장 대상자는 연간 3,633가구가 될 것으로 추정된다. 실제 발굴 규모는 각 연도 국민기초생활보장 신청 규모에 따라 변동될 수 있다.

**[표 4-11]** 선정기준 조정에 따른 연간 수급규모 추정 결과

	해당 가구수	비고
연평균 비수급 가구수	15,175	2012~2014년 탈락가구수 연평균
정책대상 가구수	10,911	15,175가구 × 71.9%
서울형 기초보장 수급가구	3,633	10,911 × 33.3%

## 3) 분석결과의 한계

이 연구에서 행복e음 데이터를 기초로 여러 가지 대안을 도출하였지만, 분석과정에서 데이터 자체의 불완전한 점이 다수 발견되었다. 또한 이 연구에서 실시한 데이터 분석결과와 서울시의 실제 추진실적 사이에 차이가 있는 부분도 확인되었다.

[표 2-6]에 따르면 2015년 1~4월 동안 서울형 기초보장제도 신규발굴 실적은 565가구이다. 이를 단순 환산하면 1,695가구가 2015년 1년간 신규로 발굴될 것으로 추정할 수 있다. 반면 [표 4-8]에서 서울형 기초보장 대상자 선정기준을 현행대로 유지하더라도 수급 선정률이 28.6%로 나왔다. 이를 잠재적 정책대상 10,911가구에 적용하면 3,120가구가 연간 신규 대상으로 선정된다는 것이다. 이는 2015년 4월까지의 발굴 실적 추세의 1.8배



에 가까운 수치이다. 이러한 차이는 이 연구에서 사용한 데이터의 신뢰도 문제일 수도 있지만 실제 대상자 선정 과정에서는 데이터상으로 나타나지 않는 여러 가지 요인들이 함께 작용하기 때문으로 추측된다.

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

# 05

---

## 서울형 생계급여 지급방식 개선방안

- 1\_현행 급여방식의 문제점
- 2\_급여방식의 개선방안
- 3\_대안적 급여방식별 비교
- 4\_향후 논의과제

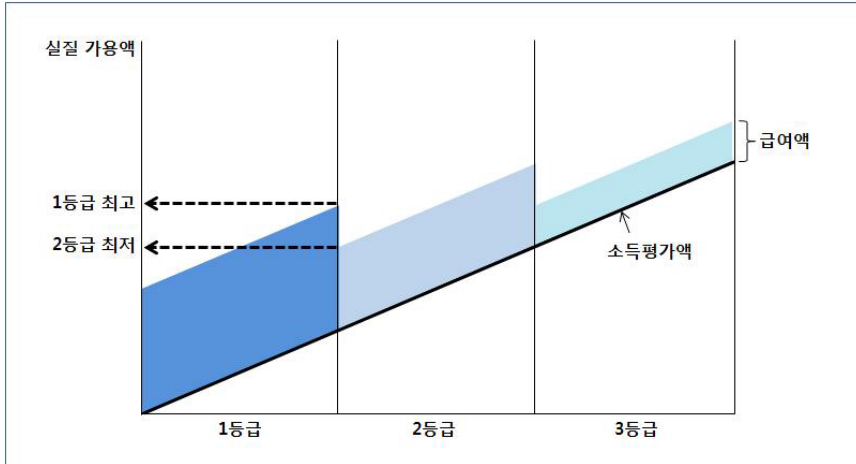
## 05 서울형 생계급여 지급방식 개선방안

### 1\_현행 급여방식의 문제점

제2장에서 서술한 바와 같이 서울형 기초보장제도는 생계급여와 교육급여, 해산 및 장제 급여를 지원하고 있지만 가장 핵심이 되는 것은 국민기초생활보장제도에서 제공하는 생계급여의 50%를 지원하는 생계급여이다. 국민기초생활보장제도에서 보충급여 방식을 취하는 것과 달리 서울형 생계급여는 소득구간을 3개 등급으로 구분하여 등급별로 정액을 지원하고 있다([표 2-5] 참조). 구간별 정액방식은 소득이 일부 늘어나도 동일한 구간 내에서는 생계급여가 일률적으로 제공되기 때문에 보충급여 방식보다 수급가구에 유리한 구조라고 할 수 있다.

서울시가 소득구간별 정액지원 방식을 선택한 배경은 생계급여의 50% 수준에서 보충급여를 실시하면 급여액이 너무 과소하여 지원효과가 미미한 가구가 발생할 가능성이 있기 때문이다. 수급가구에 일정 정도의 도움이 될 만한 수준의 급여를 제공하고자 현재의 방식을 선택한 것이다. 또한 당시의 전산시스템에서는 서울형 생계급여의 보충급여 산출이 어려웠으며, 사후관리 방안이 마련되지 않은 상태에서 보충급여 방식을 운영할 경우 담당자의 업무 과중이 우려되어 현재와 같은 급여방식을 선택하였다.

그러나 제도 시행 과정에서 소득구간 간 소득 역전현상이 발생한다는 문제가 지속적으로 제기되었다. [그림 5-1]에 제시된 바와 같이 등급별 최대 소득평가액 대상자가 다음 등급의 최소 소득평가액 대상자보다 실질 가용액이 많아져 대상자 간 역차별이 발생한다는 것이다. 예를 들어 현행 기준으로 40만 원의 소득이 있는 1인 가구는 소득이 가장 낮은 1등급에 해당되므로 생계급여 20만 5천 원을 지원받아 총소득은 60만 5천 원이 된다. 반면 이 가구보다 1만 원이 많은 41만 원의 소득이 있는 1인 가구는 2등급에 속하게 되어 생계급여 14만 5천 원을 지원받고 총소득은 55만 5천 원이 된다. 이렇게 되면 본인 소득이 더 낮은 1등급 가구의 총소득이 2등급 가구보다 높아지는 소득 역전현상이 발생할 뿐 아니라 1만 원의 소득 차이로 급여액이 6만 원 차이가 나는 문제가 발생한다.



[그림 5-1] 서울형 기초보장 소득구간 간 소득 역전 상태

## 2\_급여방식의 개선방안

현행 방식에서 나타나는 소득구간 간 소득 역전현상을 해소하기 위하여 생계급여 지급방식 개선방안을 모색하였다. 개선 대안은 크게 현재와 같은 소득구간별 정액급여 방식을 조정하는 방안과 급여방식을 근본적으로 보충급여 방식으로 개편하는 방안을 함께 검토하였다.

### 1) 소득구간별 정액급여방식 세분화

당초 서울시가 구상한 급여방식의 기본 틀을 유지하면서 소득구간 간 소득 역전현상을 최소화하는 방안으로 소득구간을 좀 더 세분하는 방안을 생각할 수 있다. 이 연구에서는 현재의 3등급을 5등급, 7등급, 10등급으로 세분하는 방안을 검토하였다. [표 5-1]은 소득구간을 5등급으로 구분할 때 등급별 소득기준선과 지급되는 생계급여액을 보여준다. 급여액은 맞춤형 급여체계에서 제공하는 생계급여액의 50%를 최대급여액으로 하여 1등급은 최대급여액 100%, 2등급은 80%, 3등급은 60%, 4등급은 40%, 5등급은 20%로 균일하게 감소하는 것으로 배분하였다. 같은 방법으로 소득구간을 7등급과 10등급으로 구분할 경우 소득상한 기준선과 구간별 급여액은 각각 [표 5-2], [표 5-3]과 같다.

[표 5-1] 5등급 구간별 소득기준과 생계급여액

(단위: 원)

소득평균액	1등급		2등급		3등급		4등급		5등급	
	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액
0% 이상 20% 이하	20% 초과 40% 이하	40% 초과 60% 이하	60% 초과 80% 이하	80% 초과 100% 이하						
1인 가구	124,987	218,727	249,974	174,982	374,961	131,236	499,948	87,491	624,935	43,745
2인 가구	212,816	372,427	425,631	297,942	638,447	223,456	851,262	148,971	1,064,078	74,485
3인 가구	275,309	481,791	550,618	385,433	825,928	289,075	1,101,237	192,716	1,376,546	96,358
4인 가구	337,803	591,155	675,605	472,924	1,013,408	354,693	1,351,210	236,462	1,689,013	118,231
5인 가구	400,296	700,518	800,592	560,414	1,200,889	420,311	1,601,185	280,207	2,001,481	140,104
6인 가구	462,790	809,882	925,579	647,906	1,388,369	485,929	1,851,158	323,953	2,313,948	161,976
7인 가구	525,283	919,245	1,050,566	735,396	1,575,850	551,547	2,101,133	367,698	2,626,416	183,849
8인 가구	587,777	1,028,609	1,175,553	822,887	1,763,330	617,165	2,351,106	411,444	2,938,883	205,722

[표 5-2] 7등급 구간별 소득기준과 생계급여액

(단위: 원)

소득 평가액	1등급		2등급		3등급		4등급		5등급		6등급		7등급	
	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액
	0% 이상 14% 이하	218,727	14% 초과 29% 이하	187,480	29% 초과 43% 이하	156,234	43% 초과 57% 이하	124,987	57% 초과 71% 이하	93,740	71% 초과 85% 이하	62,493	85% 초과 100% 이하	31,247
구분	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액	소득 상한선	생계 급여액
1인 가구	89,276	218,727	178,553	187,480	267,829	156,234	357,106	124,987	446,382	93,740	535,659	62,493	624,935	31,247
2인 가구	152,011	372,427	304,022	319,223	456,033	266,019	608,045	212,815	760,056	159,612	912,067	106,408	1,064,078	53,204
3인 가구	196,649	481,791	393,299	412,964	589,948	344,136	786,598	275,309	983,247	206,482	1,179,897	137,655	1,376,546	68,827
4인 가구	241,288	591,155	482,575	506,704	723,863	422,254	965,150	337,803	1,206,438	253,352	1,447,725	168,901	1,689,013	84,451
5인 가구	285,926	700,518	571,852	600,444	857,778	500,370	1,143,703	400,296	1,429,629	300,222	1,715,555	200,148	2,001,481	100,074
6인 가구	330,564	809,882	661,128	694,185	991,692	578,487	1,322,256	462,790	1,652,820	347,092	1,983,384	231,395	2,313,948	115,697
7인 가구	375,202	919,245	750,405	787,924	1,125,607	656,604	1,500,809	525,283	1,876,011	393,962	2,251,214	262,641	2,626,416	131,321
8인 가구	419,840	1,028,609	839,681	881,665	1,259,521	734,721	1,679,362	587,777	2,099,202	440,832	2,519,043	293,888	2,938,883	146,944

[표 5-3] 10등급 구간별 소득기준과 생계급여액

		1등급		2등급		3등급		4등급		5등급	
소득평가액	구분	0% 이상	10% 이하	10% 초과	20% 이하	20% 초과	30% 이하	30% 초과	40% 이하	40% 초과	50% 이하
	1인 가구	62,494	218,727	124,987	196,854	187,481	174,982	249,974	153,109	312,468	131,236
	2인 가구	106,408	372,427	212,816	335,184	319,223	297,942	425,631	260,699	532,039	223,456
	3인 가구	137,655	481,791	275,309	433,612	412,964	385,433	550,618	337,254	688,273	289,075
	4인 가구	168,901	591,155	337,803	532,040	506,704	472,924	675,605	413,809	844,507	354,693
	5인 가구	200,148	700,518	400,296	630,466	600,444	560,414	800,592	490,363	1,000,741	420,311
	6인 가구	231,395	809,882	462,790	728,894	694,184	647,906	925,579	566,917	1,156,974	485,929
	7인 가구	262,642	919,245	525,283	827,321	787,925	735,396	1,050,566	643,472	1,313,208	551,547
	8인 가구	293,888	1,028,609	587,777	925,748	881,665	822,887	1,175,553	720,026	1,469,442	617,165
		6등급		7등급		8등급		9등급		10등급	
소득평가액	구분	50% 이상	60% 이하	60% 초과	70% 이하	70% 초과	80% 이하	80% 초과	90% 이하	90% 초과	100% 이하
	1인 가구	374,961	109,364	437,455	87,491	499,948	65,618	562,442	43,745	624,935	21,873
	2인 가구	638,447	186,214	744,855	148,971	851,262	111,728	957,670	74,485	1,064,078	37,243
	3인 가구	825,928	240,896	963,582	192,716	1,101,237	144,537	1,238,891	96,358	1,376,546	48,179
	4인 가구	1,013,408	295,578	1,182,309	236,462	1,351,210	177,347	1,520,112	118,231	1,689,013	59,116
	5인 가구	1,200,889	350,259	1,401,037	280,207	1,601,185	210,155	1,801,333	140,104	2,001,481	70,052
	6인 가구	1,388,369	404,941	1,619,764	323,953	1,851,158	242,965	2,082,553	161,976	2,313,948	80,988
	7인 가구	1,575,850	459,623	1,838,491	367,698	2,101,133	275,774	2,363,774	183,849	2,626,416	91,925
	8인 가구	1,763,330	514,305	2,057,218	411,444	2,351,106	308,583	2,644,995	205,722	2,938,883	102,861

(단위: 원)

현재의 3등급 구분은 구간 간 급여액 격차가 크기 때문에 구간의 경계선에 가까운 집단에 게 더욱 불리해지는 결과를 초래한다. 반면 구간을 세분할수록 각 등급별로 지원받는 생계급여액의 편차가 작아지기 때문에 구간 간 소득 역전현상을 완화할 수 있다. 그러나 구간별 정액급여 방식은 구간 경계선을 전후하여 급여액이 급변하기 때문에 등급을 아무리 세분하더라도 구간 간 소득 역전현상을 완전히 해소할 수는 없다.

한편, 소득구간을 현재보다 세분하면 일부 수급가구의 급여액은 현재 3등급 체계에서 받던 금액보다 감소하는 경우가 발생한다. 예를 들어, 소득이 30만 원인 1인 가구의 경우 현행 3등급 방식에서는 1등급으로 분류되어 218,727원의 생계급여를 받을 수 있지만, 5등급으로 개편하면 2등급으로 분류되어 급여액이 174,982원으로 감소한다. 구간의 세분화에 따른 일부 가구의 급여액 감소는 피할 수 없는 결과이다. 이러한 문제의 해소방안으로 이행기 보전액을 제공하여 급여 감소액을 일정 기간 보전해주는 방식을 적용할 수 있다. 국민기초생활보장제도에서도 이번에 맞춤형 체계로 개편하면서 급여액이 감소하는 가구에 대해 이행기 보전액을 제공하는 것으로 계획하고 있다.

## 2) 보충급여 방식

두 번째 대안은 보충급여 방식을 도입하는 것이다. 앞에서 설명한 소득구간을 세분화하는 방식으로는 소득 역전현상을 해소하는 데 여전히 한계가 있다. 보충급여 방식은 최대급여액에서 수급가구의 소득평가액을 제외한 차액만큼을 생계급여로 지원하기 때문에 소득 역전현상이 나타나지 않는다.

### (1) 맞춤형 생계급여의 50% 지원

현재 서울형 기초보장제도의 생계급여는 국민기초생활보장제도에서 제공하는 생계급여의 50%를 최대급여액으로 한다. 2015년 맞춤형으로 개편되면서 제공되는 생계급여액은 [표 5-4]와 같다. 1인 가구를 기준으로 맞춤형 생계급여는 437,454원이고 이에 따라 서울형의 급여액은 최대 218,727원이 된다.

그러나 서울형 대상자 선정기준을 충족하는 668가구 데이터를 이용하여 보충급여 방식을 적용해본 결과 42.5%가 급여액이 0원이 되고, 25.4%는 현재 최저급여액인 75,000원보다



적은 금액을 받는 것으로 확인되었다. 이는 서울형 기초보장의 최대급여액이 수급권자 소득기준보다 낮기 때문에 발생하는 문제이다. 예를 들어 1인 가구 기준으로 서울형 기초보장 대상자 선정기준은 중위소득의 40%인 624천 원이지만 최대급여액은 218천 원이기 때문에 보충급여액이 0원인 경우가 다수 발생하는 것이다.

**[표 5-4]** 2015년 기준중위소득과 생계급여액

(단위: 원)

가구규모	중위 40% (최저생계비)	맞춤형 생계급여액 (중위소득 28%)	서울형 생계급여액 (맞춤형의 50%)
1인 가구	624,935	437,454	218,727
2인 가구	1,064,078	744,855	372,428
3인 가구	1,376,546	963,582	481,791
4인 가구	1,689,013	1,182,309	591,155
5인 가구	2,001,481	1,401,037	700,519
6인 가구	2,313,948	1,619,764	809,882

이를 보완하기 위하여 급여액 하한선을 두는 방식을 고려하였다. 급여액 하한선 기준은 두 가지 방식을 적용해보았는데, 하나는 가구규모별 맞춤형 생계급여액의 10%를 보장하는 방식이고, 다른 하나는 가구규모별로 현행 제도에서 받는 최저급여액을 보장하는 방식이다. 각 방식별 생계급여 하한선 금액은 [표 5-5]와 같다.

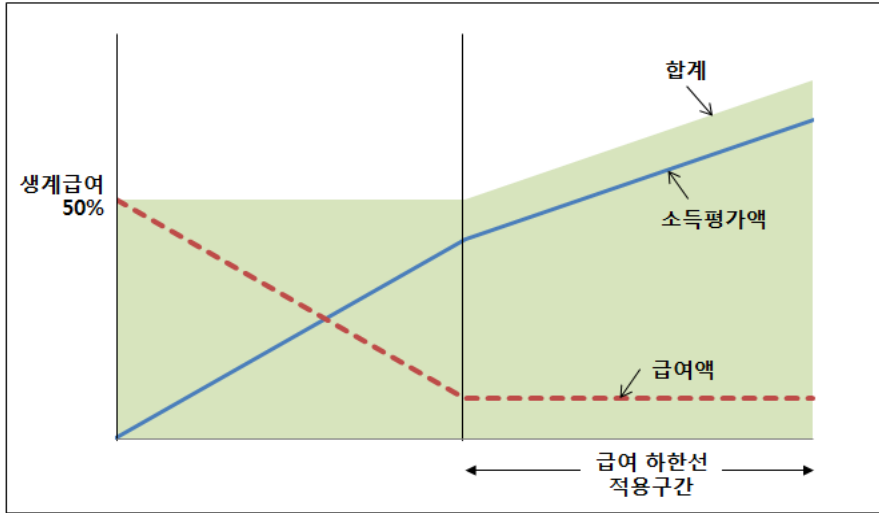
**[표 5-5]** 서울형 생계급여액 하한선

(단위: 천 원)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인	8인
생계급여 10% (하한선 1)	50	75	100	120	140	160	180	200
현행 최저액 (하한선 2)	75	115	145	175	210	240	270	300

첫 번째 하한선을 적용할 경우 전체 수급가구의 42.5%가 정액으로 하한선 급여액을 받게 되고, 두 번째 하한선을 적용할 경우 67.9%가 하한선 금액을 정액으로 받는다. 결과적으로 맞춤형 생계급여의 50%를 최대급여액으로 하여 보충급여를 제공하면 전체 수급가구

중 하한선에 해당하는 급여액을 동일하게 받는 비중이 너무 많아 보충급여의 의미가 퇴색될 뿐 아니라 급여액도 현재보다 많이 감소하는 한계가 있다.



[그림 5-2] 생계급여 50% 기준 보충급여 방식

## (2) 최저생계비 보장형 보충급여

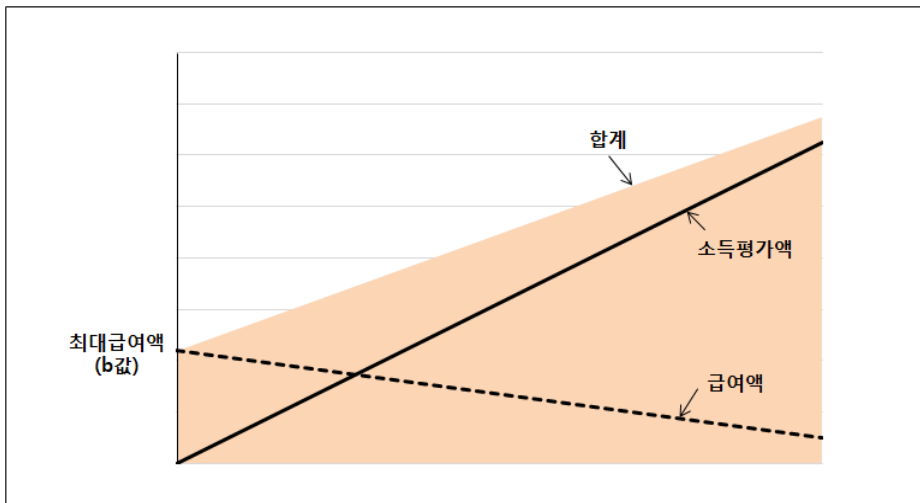
앞의 방식의 한계를 극복하기 위해 급여액 상한선을 상향 조정하는 방안을 고려할 수 있다. 당초 서울형 기초보장제도가 서울시민에게 최저한의 생활을 보장한다는 목적에서 시작한 만큼 최저생활을 보장할 수 있는 수준으로 생계급여를 제공하는 것이 서울형 기초보장제도의 기본취지에 부합한다고 판단된다.

[표 5-4]에 제시된 바와 같이 맞춤형 기초보장에서 제공하는 생계급여액은 중위소득의 28% 선으로 이는 최저생계비(중위소득의 40%)의 70% 수준이다. 맞춤형 생계급여의 50%를 적용하는 서울형의 생계급여는 결국 최저생계비의 35%에 불과하다. 이러한 이유에서 서울형 생계급여의 지원액을 상향 조정한 후 앞서서와 같은 보충급여 방식을 적용하는 방안을 검토하였다. 최저생활을 보장한다는 서울시민복지기준의 취지에 부합하기 위해서는 최대급여액을 최저생계비, 즉 중위소득의 40% 선으로 설정하는 것이 타당하나 서울형 기초보장제도는 국가의 기초보장제도를 보완하는 역할로 시작되었기 때문에 맞춤형에서 제공하는 생계급여액, 즉 중위소득의 28% 수준을 최대급여액으로 하였다.

최대급여액을 상향 조정하더라도 보충급여 방식에서는 여전히 소득평가액이 최대급여액을 초과하여 실제 급여액이 없는 가구가 발생하였다. 서울형 대상자 선정기준을 충족하는 668가구를 대상으로 분석한 결과, 여전히 수급액이 0원인 가구가 17.4%, 현재 최저 수급액 75,000원 이하를 받는 가구가 6% 발생하는 것으로 추정되었다. 이에 따라 앞의 방식과 마찬가지로 [표 5-5]에서 설정한 급여액 하한선을 동일하게 적용하였다. 현재 받는 최저액을 보장하는 두 번째 하한선을 적용할 경우 서울형 대상자의 23.4%가 급여 하한액을 동일하게 지원받게 된다. 이는 맞춤형 생계급여의 50%를 보충급여하는 경우 67.9%가 일률적으로 하한액을 지원받는 것에 비해 크게 감소한 것이지만 여전히 적지 않은 비중이 동일한 급여 하한액을 받는 것으로 나타났다.

### 3) 소득비례 차등급여 방식

세 번째 방식으로 소득수준에 따라 급여액이 일정하게 감소하는 방식을 구상하였다. 즉, 다음 [그림 5-3]과 같이 소득이 증가하면 수급액이 최대급여액으로부터 일정 비율씩 감소하도록 1차 방정식 ( $Y = aX + b$ )을 도출하는 것이다. 여기서 X는 해당가구 소득평가액이고 Y는 급여액이 된다.



[그림 5-3] 소득비례 차등급여 방식

$(Y = aX + b)$  계산식에서  $b$ 는 상수값으로 최대급여액이 되고,  $a$ 는 소득평가액에 따라 일정 비율씩 급여액이 감소하도록 하는 계수값이다. 결과적으로 계산식을 풀어쓰면 아래와 같이 표현된다.

$$\text{가구당 급여액} = (a \times \text{해당가구 소득평가액}) + \text{최대급여액(가구규모별)}$$

이 방식을 적용하면 소득구간 간 실제 가용액의 역전 현상이 발생하지 않고 소득에 비례하여 결정된다. 그러나 소득비례 방식에서도 급여액이 0원이 되는 가구가 발생하기 때문에 이를 방지하기 위하여 [표 5-5]에서 정한 급여 하한선을 적용해야 한다.

계수  $a$ 값은 생계급여 최대금액 지점과 최소금액 지점(하한선) 2개의 점을 이용하여 도출할 수 있다. 예를 들어 1인 가구의 경우, 생계급여 최대 지점은 소득평가액( $X$ )은 0원, 급여액( $Y$ )은 생계급여 50%인 218,727원이고, 최소 지점은 소득평가액( $X$ )은 624,935원, 급여액( $Y$ )은 하한선 (1) 적용 시 50,000원이다. 이 두 점을 이용해 일차방정식을 풀면  $a$ 값을 도출할 수 있다. 다만 최대 지점의 소득평가액이 0원이 되면 방정식이 성립되지 않기 때문에 실제 방정식을 푸는 과정에서는 소득평가액 1원을 적용하였다.

이런 과정을 통해 가구규모별로 두 가지 하한선 기준을 각각 적용하여  $a$ 값을 도출한 결과는 [표 5-6]과 같다.  $a$ 값은 급여액의 감소 비율을 보여주기 때문에 (-)값을 가지며 가구규모가 커질수록 증가하였다.  $a$ 값이 가구규모별로 차이가 있지만 편차가 그리 크지 않기 때문에 현장의 혼란을 최소화하기 위해 한 가지 값으로 통일하는 것이 바람직하다고 판단된다.

**[표 5-6]** 차등급여액 결정 계수값( $a$ ) 산출 결과

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인	8인
급여 하한선								
생계급여 10% (하한선 1)	-0.270	-0.280	-0.277	-0.279	-0.280	-0.281	-0.281	-0.282
현행 최저액 (하한선 2)	-0.230	-0.242	-0.245	-0.246	-0.245	-0.246	-0.247	-0.248

[표 5-6]에서 5인 가구의 a값이 중간수준으로 확인되지만 a값은 가능한 한 낮은 값으로 통일하는 것이 수급가구에 유리하다. 음의 값을 갖는 a값이 커질수록 급여액이 더 많이 감소하기 때문이다. 현재 서울형 생계급여 대상자의 약 70%가 단독가구라는 점을 감안할 때 1인 가구 계수값을 기준으로 하는 것이 합리적이라고 판단된다. 최종적으로 1인 가구의 a값을 기준으로 계산식을 정리하면 아래와 같다. 두 가지 급여 하한선 가운데 두 번째 대안, 즉 현행 급여 최저액을 최저점으로 산출된 계산식이 수급가구에 좀 더 유리한 조건이라고 할 수 있다.

하한선 (1) 적용 : 급여액 = 최대급여액(가구규모별) - (0.27 × 해당가구 소득평가액)  
 하한선 (2) 적용 : 급여액 = 최대급여액(가구규모별) - (0.23 × 해당가구 소득평가액)

주) 하한선 (1) : 맞춤형 생계급여 10% 적용  
 하한선 (2) : 현재 받고 있는 최저급여액 적용

### 3\_대안적 급여방식별 비교

#### 1) 급여방식별 소요예산

이상에서 제안한 급여방식별로 소요예산을 추정하였다. 소요예산은 먼저 앞 장에서 조정된 서울형 기초보장 선정기준을 충족하는 667가구<sup>3)</sup>의 데이터를 이용하여 가구규모 및 소득수준별 급여액을 반영하여 표본가구에 대한 소요예산액을 추정한 후, 이를 [표 4-11]에서 추정된 연간 수급가구 3,633가구에 적용하여 전체 소요예산액을 산출하였다. 가구 규모별로 급여 기준액이 다르기 때문에 3,633가구의 가구규모별 분포는 표본 데이터 667가구의 가구규모별 분포 비율을 적용하였다.

급여방식별 연간 소요예산을 추정한 결과는 [표 5-7]과 같다. 먼저 현행 3등급 소득구간별 정액지원방식을 그대로 유지할 경우 3,633가구를 지원하는 데 소요되는 예산은 연간 약 101억 원으로 추정된다. 이에 비해 소득구간을 세분하면 소요예산은 감소한다. 등급

3) 서울형 기초보장기준을 충족하는 668가구 중 한 가구 사례가 비정상적인 분포(outlier)를 지니고 있어 이 가구를 제외한 667가구를 대상으로 분석하였다.

을 세분할수록 소요예산은 더욱 감소하는데, 이는 등급을 세분할수록 등급 간 수급액 격차가 감소하여 등급이 바뀌면서 급여액이 크게 증가하는 사례가 줄어들기 때문이다.

보충급여 방식은 최대급여액 기준을 무엇으로 하는가에 따라 소요예산에 차이가 크다. 현재와 같이 맞춤형 생계급여의 50%를 최대급여액으로 보고 소득평가액과의 차액을 지원 하는 경우 소요예산은 56억 원 내지 66억 원으로 추정되는데 이는 현행 방식의 55~65% 수준에 불과하다. 반면, 최대급여액을 맞춤형 생계급여 100%까지 상향 조정하면 연간 소요예산이 130억 원을 초과하여 현행 방식보다 약 1.3배 증가한다. 마지막으로 소득비례 차등급여 방식을 적용하면 92억 원 내지 98억 원이 소요되는 것으로 추정되었다. 이는 현행 방식 소요예산액의 약 91~97% 수준에 해당한다.

**【표 5-7】** 급여방식별 연간 소요예산액 추정

(단위: 원)

급여방식		연간 소요예산	
현행		10,117,639,884	
소득구간별 정액지원	5등급	9,192,034,032	
	7등급	8,676,095,976	
	10등급	8,526,227,076	
보충급여		하한선 (1)	하한선 (2)
	생계급여 50% 기준	5,612,842,800	6,611,653,248
	생계급여 100% 기준	13,170,201,648	13,565,605,284
소득비례 차등급여	a = -0.27	9,225,343,584	
	a = -0.23	9,854,357,496	

주 1) 하한선 (1): 생계급여의 10%, 하한선 (2): 현행 최저급여액

2) a=-0.27: 하한선 (1) 적용, a=-0.23: 하한선 (2) 적용

현재 서울형 기초보장제도는 수급대상자를 매년 새로이 결정하는 것이 아니라 2013년 이후 수급대상으로 선정된 가구를 특별한 사유가 없는 한 지속적으로 지원하고 있다. 다만 근로능력이 3개월 이상 지속되거나 국민기초생활보장 대상으로 전환되는 가구, 그리고 전 출이나 사망으로 수급권을 상실하는 가구 등은 서울형 생계급여를 중지한다.

[표 5-7]에 제시된 소요예산은 매년 서울형 기초보장 대상으로 신규 선정된 가구를 지원하는 데 소요되는 비용을 추정한 것이다. 따라서 서울형 기초보장제도의 선정기준과 급여 방식을 개편한 이후의 총 소요예산은 기존 수급가구와 신규 발굴가구를 포함한 전체 대상자를 지원하는 데 소요되는 총비용으로 산출해야 한다.

## 2) 급여방식별 장단점 비교

### (1) 소득구간 세분화

앞에서 제안된 급여방식 개선방안들은 각각 장단점을 가지고 있다. 먼저 소득구간을 세분화하는 방식은 현행 급여방식 틀을 유지한다는 점에서 현장의 혼란을 최소화하는 방안이라고 할 수 있다. 또한 등급을 더욱 세분할수록 등급 간 소득 역전현상이 완화되는 효과가 커지고 소요예산은 오히려 감소하는 장점이 있다. 각 가구별 급여액을 쉽게 판단할 수 있다는 것도 이 방식의 장점이다.

그러나 소득구간별로 정액을 지원하는 방식으로는 등급 간 소득 역전현상을 완전히 해결할 수는 없다. 동시에 현재 3등급을 세분하여 각 등급별 급여액을 조정하는 경우 일부 가구는 현재보다 수급액이 감소하는 경우가 발생할 수 있다. 구간을 더욱 세분하여 지원액을 조정하면 소득 역전이 발생하던 구간을 전후하여 일부 가구는 수급액이 증가하고 반대로 일부 가구는 수급액이 감소됨으로써 편차가 줄어들기 때문이다.

### (2) 보충급여 방식

보충급여 방식은 최대급여액과 수급가구 소득평가액의 차액을 지원하는 것이기 때문에 소득에 따라 차등 지원을 하면서 소득구간별 소득 역전이 발생하지 않는 장점이 있다. 그러나 최대급여액을 맞춤형 생계급여의 50%로 제한할 경우 상당수의 수급가구가 급여액이 0원이 되거나 현재의 최저급여액에도 미치지 못하는 급여를 받는 문제가 발생한다. 이를 보완하기 위해 최저급여액 하한선을 설정하면 하한선 기준에 따라 전체 수급가구의 42.5% 내지 67.9%가 최저급여액을 일률적으로 받아 보충급여의 의미가 없어진다.

이 문제를 해결하는 대안으로 최대급여액을 맞춤형 생계급여 수준으로 상향 조정하는 방

안은 실질적으로 최저생활을 보장한다는 점에서 의의가 있지만 국가의 맞춤형 기초보장 제도와의 갈등이 발생할 소지가 있어 신중한 검토가 필요하다. 예를 들어 맞춤형 급여체계에서 의료급여 수급자로 선정되면 현금인 생계급여는 받지 못하는 반면, 서울형 대상자는 그보다 더 높은 개인소득을 가지고도 맞춤형 생계급여 100%에 해당하는 현금급여를 받게 되는 역차별이 발생한다. 이렇게 되면 국민기초생활보장 제도에서 의료급여나 주거급여 기준을 충족하더라도 이를 포기하고 서울형 기초보장제도에 신청하는 사례가 발생할 가능성이 있다. 이는 국가 제도의 기본틀을 흔드는 것으로 국민기초생활보장제도의 보완적 역할을 담당하는 서울형 기초보장제도의 기본취지에도 부합하지 않는다고 판단된다. 더구나 이 방식을 적용할 경우 소요예산액이 현재보다 1.3배 증가하여 재정적으로도 부담이 커지는 단점이 있다.

### (3) 소득비례 차등급여

현행 급여방식의 문제를 해결하는 방안으로 소득비례 차등급여 방식이 가장 합리적이라고 판단된다. 소득비례 차등급여를 실시하면 소득구간별 소득 역전현상이 발생하지 않을 뿐 아니라 소득수준에 따라 급여액이 일정하게 변화하면서 동시에 급여액이 0원이 되는 사례도 방지할 수 있다. 또한 소요예산도 현행 제도에 비해 적게 드는 것으로 나타나 재정적으로도 바람직한 대안으로 평가된다.

반면 이 방식의 핵심은 급여액 감소율을 결정하는  $a$ 값을 도출하는 것인데, 매년 생계급여액이 변함에 따라  $a$ 값을 새로 산출해야 하는 번거로움이 있다. 또한 일부 구간에서는 현재보다 수급액이 감소하는 가구가 발생할 수 있다는 것도 한계이다.

### (4) 종합

이상 각 급여방식별 장단점을 종합 정리하면 [표 5-8]과 같다. 제안된 대안 가운데 소득비례 차등급여 방식이 상대적으로 합리적인 방안으로 판단된다.

그러나 현재의 급여방식을 어떤 방식으로 개선하더라도 최대급여액을 현재보다 상향 조정하지 않는 한 현재보다 수급액이 감소하는 가구는 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 과도 기적 문제이다. 이러한 문제를 해결하는 방법으로는 이행기 보전액을 제공하거나 최대급여액 수준을 상향 조정하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

최대급여액을 맞춤형 생계급여 100% 선까지 상향 조정하는 것은 어렵더라도 생계급여의 60% 또는 65% 선으로 상향 조정하여 이전보다 수급액이 감소하는 문제를 해결할 수는 있을 것으로 판단된다. 실제로 데이터를 이용해 시뮬레이션해 본 결과 최대급여액을 맞춤형 생계급여의 65%로 상향 조정하여 소득비례 차등급여방식을 적용하면 급여액이 이전보다 감소하는 구간이 없어지는 것으로 확인되었으며 이때 소요되는 예산은 약 123억 원으로 추정되었다. 이는 생계급여의 50%를 최대급여액으로 할 때보다 약 24억 원 정도 더 소요되는 것이기 때문에 재정적으로도 그리 큰 부담은 아닌 것으로 보인다.

**[표 5-8] 급여방식별 장단점 비교**

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

## 4\_향후 논의과제

이 연구에서는 행복e음 데이터를 이용한 분석을 토대로 서울형 기초보장제도의 개편방안을 제안하였다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 데이터 분석결과와 현실적인 추진상황 사이의 차이를 확인할 수 있다. 따라서 연구결과의 한계를 인정할 수밖에 없다.

데이터의 신뢰도 문제뿐만 아니라 서울형 기초보장제도의 개편에 있어 여러 가지 측면에서 신중한 검토가 필요하다. 우선 이 연구에서는 맞춤형 의료급여 수급자까지 서울형 수급대상에서 배제하였는데, 이러한 정책대상 범위의 설정이 적정한지 좀 더 논의가 필요하다. 서울형 기초보장제도가 만들어질 당시 국민기초생활보장제도는 통합급여체제로 운영되었기 때문에 서울형 생계급여 대상을 선별하는 것이 그리 복잡한 문제가 아니었다. 그러나 급여체계가 다층화되면서 서울형 생계급여 대상을 어느 범위까지로 볼 것인가부터 다양한 의견이 존재한다. 서울형 기초보장은 생계급여 제공이 핵심이므로 국민기초생활보장제도에서 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 생계급여 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 기본 취지를 반영하지 못하는 한계가 발생한다. 이러한 문제를 해결하는 방안은 당초 서울시가 서울시민복지기준을 설정하면서 선언한 기본정신에서 그 방향을 찾아야 할 것으로 보인다. 서울시민복지기준은 서울이라는 지역특성을 반영하여 서울시민 누구나 보편적으로 적정한 생활수준을 유지하도록 하는 것이 기본적인 목표이다.

서울시민복지기준의 기본정신을 고려한다면 생계급여 수준을 점진적으로 상향 조정하고 수급대상 범위도 확대하는 방향으로 발전이 필요하다. 현재 국가의 맞춤형 생계급여액이 최저생계비의 70% 선에 불과한 것을 고려하면 맞춤형 생계급여 수급자와 서울형 기초보장 대상자 모두 최저생활을 보장받고 있다고 보기 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고

서울형 기초보장제도에서 현금급여를 대폭 확대하는 것이 바람직한가는 신중하게 검토되어야 할 사항이다. 기초생활보장은 국가의 책무라는 점에서 지방자치단체가 독자적으로 높은 생계급여를 제공하는 것은 정부 간 역할분담의 혼란을 초래하고 서울과 지방의 격차를 가중시킬 가능성이 있기 때문이다.

## 참고문헌

- 김경혜, 1998, 「서울시 저소득시민 최저생활 보장을 위한 연구」, 서울시정개발연구원.
- 김미근, 2014, “빈곤층 소득보장정책의 현황과 과제: 개별급여로의 개편을 중심으로”, 「보건복지포럼」, 207.
- 김미숙 외 11인, 2009, 「능동적 복지 확충을 위한 복지실태 및 복지욕구 조사 연구: 비수급 빈곤층을 중심으로」, 한국보건사회연구원.
- 김중수, 2012, “국민기초생활보장법상 수급요건에 관한 검토”, 「사회보장법연구」, 통권 제2호.
- 내가만드는복지국가, 2014, 「국민기초생활보장제도의 문제점과 개혁방안: 수급선정기준 개선을 중심으로」.
- 노대명 외 11인, 2013, 「국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 민중생활보장위원회, 2014, 「아는 것이 힘! 우리의 힘으로 기초법을 바꾸자」.
- 박능후, 2007, 「최저생계비 개념과 계측에 관한 고찰」, 「사회복지정책」, 28.
- \_\_\_\_\_, 2013, “빈곤선과 공공부조제도의 조응성 고찰”, 「사회복지정책」, 40(1).
- 보건복지부 기초생활보장과, 2015.1, “2015년 국민기초생활보장제도 주요 제도개선 사항 교육 자료 및 맞춤형 급여제도 운영 방안 안내”.
- \_\_\_\_\_, 2015.5a, “2015년 국민기초생활보장사업 맞춤형급여 운영 방안 안내”.
- \_\_\_\_\_, 2015.5b, “2015년 국민기초생활보장사업 개요 - 맞춤형급여 운영 방안”.
- \_\_\_\_\_, 2015, 보도자료(2015-04-25일자).
- 서울특별시, 2015, “2014. 4/4분기 서울시민복지기준 사업별 추진내역”.
- \_\_\_\_\_, 2015, “2015년 서울형 기초보장제도 사업안내”.
- \_\_\_\_\_, 2015, “2015년 서울형 기초보장제도 추진계획”.
- 서울특별시 서울시민복지기준추진위원회, 2012, 「서울시민복지기준」.
- 서울특별시·서울시복지재단, 2011, 「서울형 최저생계비 모형개발 연구」.
- 서울특별시·서울연구원, 2012, 「서울시민복지기준 설정 연구」.
- 석재은, 2011, “맞춤형 최저생활보장을 위한 빈곤정책의 제도개선 방향”, 「보건복지포럼」, 177.
- 여유진 외 5인, 2011, 「국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선방안 연구」, 한국보건사회연구원.

이승선·김연명, 2014, “국민기초생활보장제도 개혁방안으로서 ‘서울형 기초보장제도’의 의의와 한계”, 『한국사회정책』, 21(4).

장동열, 2014, “사회복지 할당원리로서 재산의 소득환산제에 대한 비판적 고찰”, 중앙대학교 석사학위논문.

허 선, 2004, “체험을 통해 나타난 최저생계비의 쟁점과 과제”, 『월간복지동향』, 제71호.

\_\_\_\_\_, 2006, “2008년도 최저생계비, 거꾸로 가고 있다”, 『월간복지동향』, 제92호.

\_\_\_\_\_, 2014, “국민기초생활보장법 개정안 설명”, 복지사각지대 해소를 위한 기초생활보장법 개정 국민공청회 발표 자료집.

<http://www.mw.go.kr/>(보건복지부 홈페이지)

## Abstract

---

### Restructuring the Seoul Basic Security Scheme Corresponding to the National Basic Livelihood Security Reform

Kyung-Hye Kim · Dong-Yeol Jang

Seoul's local social security scheme has subsidized low-income citizens who are not qualified for the national basic livelihood security program. This year, the national basic security program was reformed. The qualifying criteria are differentiated by the type of benefits, and the coverage of family support obligation is alleviated.

The purpose of this study is two folds. One is to estimate the impact of the national basic livelihood security reform for Seoul citizens, and the other is to suggest the alternatives for restructuring the Seoul basic security scheme corresponding to the national reform.

It is estimated that a 30-percent of the previously unqualified low-income households would be covered under the new national system, and 38-percent of the Seoul basic security recipients would be transferred to the national system as a result of the national basic security qualification criteria change.

The study proposes Seoul's corresponding reform to lowering the level of its local qualifying standards in terms of family support obligation, financial assets, and vehicle ownership among others. This change of criteria is expected to increase the range of beneficiaries by 16 percent. It is also suggested that the amount of subsidy be calculated on a sliding scale according to household income.

# Contents

---

## 01 Introduction

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

## 02 Introduction of the Seoul Basic Security Scheme

- 1\_Background and Purpose
- 2\_Basic Structure and Operating System
- 3\_Performance of Implementation

## 03 The National Basic Livelihood Security Reform and Its Impact

- 1\_Contents of National Basic Security Reform
- 2\_Change of National Basic Security Recipients among Seoul Residents
- 3\_Change of Seoul Basic Security Recipients

## 04 Revising the Eligibility Standard

- 1\_Problems of the Current Eligibility Scheme
- 2\_Revision Alternatives for the Eligibility Scheme
- 3\_Projection on Change of Recipients After Revising

## 05 Revising the Benefits Payment Scheme

- 1\_Problems of the Current Payment Scheme
- 2\_Revision Alternatives of the Payment Scheme
- 3\_Comparison of Alternatives
- 4\_Issues for Further Consideration

---

서울연 2015-PR-14

맞춤형 기초보장 시행에 따른  
서울형 기초보장제도  
운영체계 개편 방안

**발행인** \_ 김수현

**발행일** \_ 2015년 8월 31일

**발행처** \_ 서울연구원

**ISBN** 979-11-5700-079-1 93330 6,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

---

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.