

부양의무자 기준 개선에 따른
서울형 기초보장제도
운영체계 개편 방안

김승연 이혜림 문진영 한경훈

Restructuring the Seoul Basic Livelihood Security Scheme:
the Reformation Plan of the Family Support Obligation



서울연구원
The Seoul Institute

부양의무자 기준 개선에 따른
서울형 기초보장제도
운영체계 개편 방안



The Seoul Institute

\ 연구책임

김승연 서울연구원 도시사회연구실 부연구위원

\ 연구진

이혜림 서울연구원 도시사회연구실 연구원

문진영 서울연구원 도시사회연구실 연구원

한경훈 서울대학교 사회복지연구소

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

서울형 기초보장제도, 부양 의무자 기준 완화 장기적 관점에서 운영체계의 재검토도 필요

서울시, 서울형 기초보장제도로 시민의 빈곤 사각지대 해소 위해 노력

서울시는 서울의 비수급 빈곤층을 지원하기 위해 2013년 7월부터 서울형 기초보장제도를 시행하고 있다. 중앙정부의 법정지원 기준에서 발생하는 상대적 불이익과 이로 인한 사각지대를 해소하기 위해 서울의 경제적 수준을 반영하여 수급자와 부양의무자 선정기준을 완화하고 급여 지급 금액을 현실화하였다. 특히 서울형 기초보장제도의 부양의무자 가구 기준에서 국민기초생활보장제도의 부양의무자 ‘부양능력 미약’ 구간을 없애고 소득 기준을 현실화하였으며, 재산 기준 역시 가구규모와 관계없이 5억 원으로 적용하여 기준을 합리화하였다.

서울형 기초보장제도, 수급자 80%가 노인...비수급자는 청장년층 많아

2018년 9월 기준 서울형 기초보장제도의 수급자는 5,030가구(5,996명)로, 이들 중 83.8%가 1인 가구이고 가구원의 약 80%는 노인이다. 국민기초생활보장제도 수급 가구의 64.6%가 1인 가구이고 가구원의 31.4%만이 노인인 것에 비해, 서울형 기초보장제도의 수급 가구는 고령자와 1인 가구가 많은 것이 특징이다. 또한 수급 가구의 평균 소득평가액은 약 26만 원으로, 서울형 기초보장제도 선정기준인 기준 중위소득 43%의 절반에도 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

한편, 서울형 기초보장제도의 선정기준은 충족하나 급여를 받지 못하는 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층은 2,543가구(4,790명)로, 이들 중 84.9%가 부양의무자가 있고, 가구원의 평균 연령은 47.4세로 나타났다. 서울형 기초보장제도 수급자의 대다수가 노인인 반면, 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층에서는 청·장년층의 비율이 높게 나타났다. 또한 소득평가액이 50만 원 이하인 가구가 절반을 넘어, 경제적 어려움에도 부양의무자 기준 등의 사유로 급여를 받지 못하는 수급 가구가 상당수 존재함을 확인하였다.

서울형 기초보장제도 취지 살려 부양의무자 기준 완화 3개 모형 도출

이 연구에서는 2018년 8월 기준 지난 1년간 국민기초생활보장제도 수급중지 및 신청탈락자 중에서 부양의무자 기준 등으로 인해 서울형 기초보장제도에 진입하지 못한 비수급 빈곤층을 대상으로 부양의무자 기준 개선에 따른 신규 수급자 규모와 소요 예산을 추정하였다.

서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 완화 모형으로 수급권자가 노인, 장애인, 한부모 등 취약계층일 때 부양의무자 기준 적용을 제외하는 모형(A모형)과 서울의 주택 및 재산수준을 고려하여 부양의무자 재산 기준을 완화한 모형(B모형), 그리고 가장 적극적인 방안인 부양의무자 기준 완전 폐지 모형(C모형)을 검토하였다.

서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 완전 폐지 시 연 69억 원 소요

수급권자 가구의 인구학적 범주 완화 모형에서 수급권자 가구에 65세 이상 노인 또는 장애인이 있거나 한부모 가구인 경우에 부양의무자 기준을 완화할 경우 모두 1,329가구(2,214명)가 신규 수급자로 전환되며, 예상되는 총 소요예산은 43억 원가량으로 분석되었다.

부양의무자의 재산 기준을 상향조정하는 모형에서, 재산 기준을 현행 5억 원에서 6억 원으로 상향할 경우 신규 수급 가구는 1,183가구(2,496명), 7억 원으로 상향할 경우 신규 수급 가구는 1,185가구(2,502명)로, 각 모형의 예상되는 총 소요예산은 약 39억 원으로 분석되었다.

마지막으로, 부양의무자 기준 완전 폐지 모형을 적용할 경우 부양의무자 기준 등으로 인한 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층 전체인 2,160가구(4,004명)가 신규 수급자로 전환되며, 예상되는 총 소요예산은 연간 약 69억 원으로 분석되었다.

[표 1] 수급권자 가구의 인구학적 범주 완화 모형의 소요예산

(단위: 원, 가구, 억 원)

| 모형 | 수급권자 | 부양의무자 | 평균 급여액 | 신규 수급 가구 | 소요 예산 |
|-----|------------------------------------|-------------|-----------|-------------|----------|
| A1 | 75세 이상 노인 | 모든 가구 | 284,008 | 491 | 17 |
| A2 | 70세 이상 노인 | 모든 가구 | 266,345 | 748 | 24 |
| A3 | 65세 이상 노인 | 모든 가구 | 256,401 | 1,018 | 31 |
| A4 | 중증장애인 | 모든 가구 | 293,539 | 247 | 9 |
| A5 | 장애인 | 모든 가구 | 286,264 | 507 | 17 |
| A6 | 75세 이상 노인 또는 중증장애인 | 모든 가구 | 286,077 | 685 | 24 |
| A7 | 70세 이상 노인 또는 중증장애인 | 모든 가구 | 271,223 | 913 | 30 |
| A8 | 65세 이상 노인 또는 중증장애인 | 모든 가구 | 261,272 | 1,151 | 36 |
| A9 | 75세 이상 노인 또는 장애인 | 모든 가구 | 281,852 | 834 | 28 |
| A10 | 70세 이상 노인 또는 장애인 | 모든 가구 | 271,554 | 1,023 | 33 |
| A11 | 65세 이상 노인 또는 장애인 | 모든 가구 | 263,203 | 1,229 | 39 |
| A12 | 기초연금 수급자 또는 장애인연금 수급자 | 모든 가구 | 253,698 | 1,008 | 31 |
| A13 | 기초연금 수급자 또는 장애인연금 수급자 또는 한부모 가구 | 모든 가구 | 259,713 | 1,110 | 35 |
| A14 | 65세 이상 노인 또는 장애인 또는 한부모 가구 | 모든 가구 | 267,234 | 1,329 | 43 |
| B1 | 수급자 소득재산 기준 충족가구 | 6억 재산 기준 | 276,292 | 1,183 | 39 |
| B2 | 수급자 소득재산 기준 충족가구 | 7억 재산 기준 | 276,364 | 1,185 | 39 |
| C | 수급자 소득재산 기준 충족가구 | 모든 가구 | 267,913 | 2,160 | 69 |

서울형 기초보장제도, 장기적 관점에서 운영체계 개편·한계 보완 필요

서울형 기초보장제도는 최근 국민기초생활보장제도의 다양한 제도 개선으로 인해 변화를 겪고 있다. 2018년 10월 맞춤형 급여의 주거급여 부양의무자 기준 폐지에 따라 기존 서울형 기초보장제도 수급자 중 다수가 주거급여 수급자로 전환될 것으로 예상된다. 그러나 서울형 기초보장제도보다 맞춤형 급여 수급을 우선으로 하는 현행 제도로 인해, 서울형 생계급여 수급자 중 주거급여 전환자의 일부는 실수급액이 감소하는 문제가 발생한다.

정부의 국민기초생활보장제도 기준 완화 추세에 따라 이를 보완하는 서울형 기초보장제도의 역할은 축소되고 있다. 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개편에 따라 서울형 기초보장제도의 합리적 보완모델을 마련함과 동시에 장기적 관점에서 서울형 기초보장제도 체계 전반의 재검토가 필요하다.

국민기초생활보장제도 개편에 따른 운영체계 개편과 더불어 기존 서울형 기초보장제도의 한계를 보완하기 위한 검토도 필요하다. 현재 서울형 기초보장제도 수급자의 약 80%는 65세 이상 노인이며, 가구주의 약 97%는 근로능력이 없는 저소득층이다. 반면 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층의 약 30%는 40~50대로 중·장년의 비율이 상대적으로 높으며, 이들은 대부분 부양의무자 기준과 근로능력 기준에 의해 서울형 기초보장제도에 진입하지 못하는 것으로 보인다.

서울형 기초보장제도는 근로능력이 있는 가구의 경우 보장기간을 3개월로 제한하고, 계속 보호가 필요한 경우 추가로 3개월을 연장하여 보장하고 있다. 국민기초생활보장제도의 자활조건부 생계급여 지원 등과 유사한 근로 연계형 급여 도입 등을 고려하여 연령대별로 균형 있는 생계 지원을 위한 보완이 필요하다.

목차

| | |
|----------------------------------|----|
| 01 연구개요 | 2 |
| 1_연구배경 및 목적 | 2 |
| 2_연구내용 및 방법 | 4 |
| 02 서울형 기초보장제도 운영현황 | 8 |
| 1_서울형 기초보장제도 개요 | 8 |
| 2_서울형 기초보장제도 운영체계 | 13 |
| 3_서울의 기초보장 수급 현황 | 19 |
| 03 국민기초생활보장제도 개편 및 수급 변화 | 30 |
| 1_국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선의 주요 내용 | 30 |
| 2_서울시민의 기초보장 수급실태 변화 | 37 |
| 04 서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 개편 방안 | 40 |
| 1_서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층 현황 | 40 |
| 2_서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 조정방안 | 48 |
| 3_부양의무자 기준 개선에 따른 수급자 규모 및 예산 추계 | 51 |
| 05 결론 | 58 |
| 1_결과 요약 및 한계 | 58 |
| 2_정책 제언 | 61 |

| | |
|----------|----|
| 참고문헌 | 63 |
| Abstract | 64 |



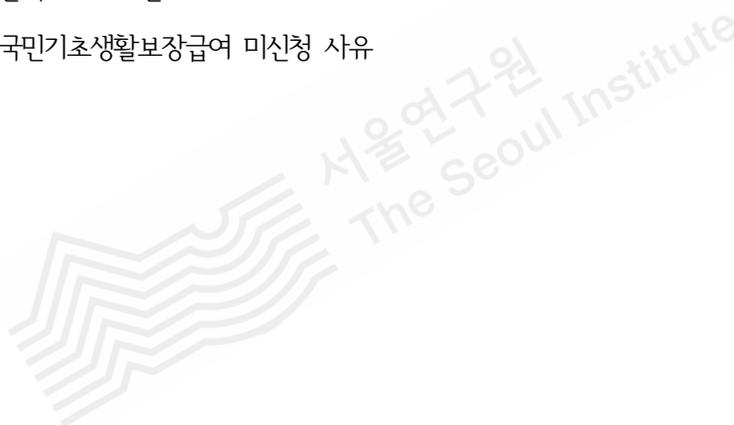
표

| | |
|--|----|
| [표 1-1] 포럼 운영 내용 | 6 |
| [표 1-2] 자문회의 운영 내용 | 6 |
| [표 2-1] 서울형 기초보장제도 추진 현황 | 9 |
| [표 2-2] 서울형 기초보장제도 개선 내용 | 12 |
| [표 2-3] 2018년 서울형 기초보장제도 수급가구 소득 선정기준 | 14 |
| [표 2-4] 2018년 서울형 기초보장제도 부양의무자 가구 소득재산 기준 | 16 |
| [표 2-5] 2018년 서울형 기초보장제도 선정기준 | 17 |
| [표 2-6] 2018년 가구규모별 생계급여 최대지원액과 최소지원액 | 18 |
| [표 2-7] 서울시 국민기초생활보장제도 연도별 수급자 현황 | 20 |
| [표 2-8] 국민기초생활보장제도 급여별 수급자 현황(2018년 4월 기준) | 20 |
| [표 2-9] 국민기초생활보장제도 연령별 수급자 현황 | 20 |
| [표 2-10] 국민기초생활보장제도 가구원 수별 현황 | 21 |
| [표 2-11] 국민기초생활보장제도 가구특성별 현황 | 21 |
| [표 2-12] 서울형 기초보장제도 연도별 신규 인원, 현원 | 22 |
| [표 2-13] 서울형 기초보장제도 수급 가구 특성 | 23 |
| [표 2-14] 서울형 기초보장제도 수급 가구 가구원 특성 | 24 |
| [표 2-15] 서울형 기초보장제도 수급 가구의 경제적 특성 | 25 |
| [표 2-16] 서울형 기초보장 수급 가구 소득평가액 | 25 |
| [표 2-17] 서울형 기초보장 수급 가구 가구원 수별 소득평가액 평균 | 26 |
| [표 2-18] 서울형 기초보장 수급 가구 경제상태 | 26 |
| [표 2-19] 서울형 기초보장제도 수급 가구의 현금급여 수급 현황 | 27 |

| | |
|--|----|
| [표 3-1] 2017년 제1차 기초생활보장 종합계획 부양의무자 기준 개선안 | 31 |
| [표 3-2] 2018년 저소득층 일자리·소득지원 대책의 부양의무자 기준 개선안 | 32 |
| [표 3-3] 국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 비교(2018년 기준) | 36 |
| [표 3-4] 국민기초생활보장제도 연도별 수급자 현황(상세) | 37 |
| [표 3-5] 서울형 기초보장제도와 주거급여 신규 수급자 연령분포 | 38 |
| [표 4-1] 분석 자료 | 41 |
| [표 4-2] 서울형 기초보장제도 비수급자 규모 | 43 |
| [표 4-3] 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤 가구 특성 | 44 |
| [표 4-4] 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤 가구의 경제적 특성 | 45 |
| [표 4-5] 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층 가구원 특성 | 46 |
| [표 4-6] 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층 1인 가구 특성 | 47 |
| [표 4-7] 수급권자 가구의 인구학적 범주 완화 모형 | 49 |
| [표 4-8] 2018년 전국주택가격동향조사(2018년 10월 기준)의 서울 주택 매매가격 | 50 |
| [표 4-9] 부양의무자 가구의 재산 기준 완화 모형 | 50 |
| [표 4-10] 부양의무자 기준 완전 폐지 모형 | 50 |
| [표 4-11] 부양의무자 기준 개선모형 분석 대상 | 51 |
| [표 4-12] 수급자 가구에 노인이 있는 경우 부양의무자 기준 완화 시 신규 수급자 규모 | 52 |
| [표 4-13] 수급자 가구에 장애인이 있는 경우 부양의무자 기준 완화 시 신규 수급자 규모 | 52 |
| [표 4-14] 수급자 가구에 노인 또는 장애인이 있는 경우 부양의무자 기준 완화 시 신규 수급자 규모 | 53 |
| [표 4-15] 수급자 가구에 노인 또는 장애인이 있거나 한부모 가구의 경우 부양의무자 기준 완화 시 신규 수급자 규모 | 53 |
| [표 4-16] 부양의무자 가구의 재산 기준 완화 시 신규 수급자 규모 | 54 |
| [표 4-17] 부양의무자 기준 완전 폐지 시 신규 수급자 규모 | 54 |
| [표 4-18] 각 모형에 따른 소요예산 추정 | 56 |

그림

| | |
|---------------------------------------|----|
| [그림 2-1] 서울형 기초보장제도 운영체계 | 13 |
| [그림 2-2] 서울시의 국민기초생활보장제도 연도별 수급자 현황 | 19 |
| [그림 2-3] 서울형 기초보장제도 수급 가구 현황 | 22 |
| [그림 3-1] 국민기초생활보장제도의 부양의무자 부양능력 판정 도해 | 34 |
| [그림 3-2] 서울형 기초보장제도의 부양의무자 부양능력 판정 도해 | 35 |
| [그림 4-1] 분석 자료의 관계도 | 42 |
| [그림 5-1] 국민기초생활보장급여 미신청 사유 | 60 |



01

연구개요

1_연구배경 및 목적

2_연구내용 및 방법

01 | 연구개요

1_연구배경 및 목적

1) 서울형 기초보장제도 시행에도 비수급 빈곤층 여전히 존재

2013년 7월부터 시행된 서울형 기초보장제도는 생활은 어려우나 수급자 및 부양의무자의 소득·재산 기준 등이 법정 기준에 맞지 않아 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여 수급에서 탈락한 취약계층에게 생계 및 해산·장제급여를 지원하는 사업이다. 서울형 기초보장제도는 서울시민의 경제적 수준을 반영하여 국민기초생활보장제도보다 수급자 및 부양의무자의 소득·재산 기준을 완화하였고, 시행 이후 지속적인 제도개선을 통해 서울의 비수급 빈곤 사각지대 해소에 기여하고 있다.

하지만, 예상되는 비수급 빈곤층 규모에 비해 수급 가구가 약 6천 가구에 불과하고, 지속적인 비수급 빈곤층 발굴 노력에도 수급자 규모는 확대되지 못하고 있다. 서울형 기초보장제도가 국민기초생활보장제도보다 한층 완화된 소득·재산 기준을 적용함에도 수급자가 늘어나지 않은 이유는 부양의무자 기준 때문인 것으로 보인다. 2017년 기준 국민기초생활보장제도 맞춤형 급여를 신청한 40,374명 중 신청탈락자는 11,803명이었다. 신청탈락자의 19.2%인 2,266명이 부양의무자 기준에 의해 탈락한 것으로 조사되었다.¹⁾

2) 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개편

2017년 8월과 2018년 7월 두 차례에 걸쳐 중앙정부는 빈곤사각지대 완화를 위해 부양의무자 기준의 단계적 폐지안을 제시하였다. 2017년 8월 발표된 ‘제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)(안)’은 부양의무자 기준 등으로 인한 비수급 빈곤층의 규모가 93만 명(63만 가구)에 달하고 있음을 지적하였다. 따라서 부양의무자의 변화, 노인빈곤의 심화, 청년층으로의 빈곤 대물림 방지 등의 사회적 변화에 대응하고, 비수급 빈곤사각지대를 해결

1) 서울시 내부자료: 서울시 희망복지지원과, 「2019년 서울형 기초보장제도 개선계획」, 2018.9 발표

하기 위해 2022년까지 부양의무자 기준의 단계적 폐지를 주요 과제로 제시하였다. 나아가 2018년 7월 보건복지부가 발표한 ‘저소득층 일자리·소득지원 대책’은 맞춤형 생계급여 수급자에 대한 부양의무자 기준 폐지를 2022년에서 2019년으로 앞당겨 시행하기로 하였다. 이에 따라 2018년 10월 주거급여 부양의무자 기준 폐지 조치 이후 2019년 1월부터 부양의무자 가구에 장애인연금을 수급하는 중증장애인이 있는 경우 생계·의료급여 모두 부양의무자 기준을 폐지하고, 부양의무자 가구에 기초연금을 수급하는 노인이 포함된 경우 생계급여에서 부양의무자 기준을 폐지하기로 하였다.

3) 서울시민의 수급권 확대를 위한 부양의무자 기준 개편이 필요

서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도의 사각지대를 보충하는 제도로, 국민기초생활보장제도와 수급신청·조사를 병행하고 수급자 선정기준 및 운영체계 역시 국민기초생활보장제도와 연계되어 있다. 맞춤형 생계·의료·주거급여 수급자로 선정 가능한 빈곤층의 경우 서울형 기초보장제도보다 국민기초생활보장제도를 우선 적용하여 보호하는 원칙에 따라 국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도의 중복 수급은 불가능하다. 따라서 정부의 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준이 단계적으로 완화될 경우, 서울형 기초보장제도 수급권자의 규모 및 수급액에 많은 변화가 예상된다.

일례로 2015년 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 개편됨에 따라, 당해 서울시의 국민기초생활보장제도 신규 인원은 큰 폭으로 증가하고 서울형 기초보장 수급자 수는 일부 감소하였다. 또한 2018년 10월 맞춤형 주거급여의 부양의무자 기준 폐지에 따라 서울형 기초보장수급자에서 주거급여 수급자로 전환된 가구 중 월 급여액이 감소하는 사례가 발생하였다.

서울시는 국민기초생활보장제도 개편에 따른 변화와 더불어 비수급 빈곤층 문제에 보다 적극 대응하기 위해 정부의 부양의무자 기준 개선계획보다 한층 완화된 형태의 독자적인 부양의무자 기준 완화 방안을 검토하고 있다. 이러한 배경하에 이 연구는 정부의 부양의무자 기준 개편에 따라 서울시민의 수급지위에 어떠한 변화가 나타나는지 살펴보고, 서울형 기초보장제도 부양의무자 기준의 다양한 개선안을 모델링하여 그에 따른 수급규모 변

화와 소요 재정을 실증적으로 분석하고자 한다.

2_연구내용 및 방법

1) 연구내용의 구성

연구내용은 다음의 세 부분으로 구성된다. 2장에서는 서울형 기초보장제도의 운영현황을 검토하여 제도의 운영체계와 수급자 현황을 살펴보았다. 3장에서는 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준의 주요 개선 내용과 이에 따른 서울시 수급 가구의 변화를 살펴보았다. 4장에서는 서울형 기초보장제도 부양의무자 기준의 개선방안을 검토하고, 개선 모형에 따른 신규 수급자 규모 및 소요 예산을 추정하였다. 5장에서는 연구 결과를 정리하고 향후 서울형 기초보장제도의 개편을 위한 정책적 제언을 제시하였다.

2) 연구방법

(1) 선행연구 및 행정자료 검토

관련 선행연구를 검토하고, 국민기초생활보장제도 및 서울형 기초보장제도와 관련된 정부와 서울의 사업운영 지침, 내부 자료 등 행정문서를 상세히 검토하였다. 연구 진행 중 정부와 서울시의 계획과 지침이 변화하여 보도자료와 내부 지침을 수시로 점검하면서 연구에 반영하였다.

(2) 데이터 분석

분석에 사용한 자료는 사회보장정보원의 사회보장정보시스템(행복e음) 행정자료이다. 행복e음은 각종 사회복지 급여 및 서비스 지원 대상자의 자격과 이력에 관한 정보를 통합관리하고, 지자체의 복지업무 처리를 지원하기 위해 구축된 행정정보시스템이다. 행복e음 자료는 국민기초생활보장, 기초연금, 영유아 보육 등 다양한 복지서비스 대상자의 인구학적 정보, 소득·재산 정보, 서비스 이력 정보 및 자격 정보를 포함하고 있다.²⁾

이 연구는 크게 두 가지 데이터를 사용하였다. 첫째, 서울형 기초보장제도의 수급자 가구의 특성을 살펴보기 위해 2018년 9월 말 기준 서울형 기초보장제도 수급자 데이터를 활용하였다. 둘째, 서울형 기초보장제도의 비수급 빈곤층을 분석하기 위해 2017년 9월~2018년 8월 1년간 서울시민 중 국민기초생활보장제도(생계, 의료, 주거급여) 수급중지·신청탈락가구의 가구원 정보와 이에 대응하는 부양의무자 가구원 데이터를 사용하였다. 앞서 살펴보았듯이 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도의 탈락자를 대상으로 하는 제도이다. 따라서 이 연구는 국민기초생활보장 수급자였으나 자격기준의 변동으로 수급중지된 가구와 국민기초생활보장을 신청하였으나 자격기준이 맞지 않아 탈락한 가구의 정보를 추출하여 분석에 활용하였다.

(3) 포럼 및 자문회의 개최

부양의무자 기준 개선에 따른 서울형 기초보장제도 운영체계 개편방안 관련 전문가, 서울시 실무자 의견 수렴을 위해 5회에 걸쳐 전문가 포럼을 개최하였다.

1차 포럼은 서울형 기초보장제도 개선 전반에 관해 논의하였다. 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준 개선 시 선택 가능한 소득, 재산, 급여종류, 부양의무자의 기준을 검토하고, 추후 모형설계에 검토내용을 반영하였다.

2차 포럼은 부양의무자 기준 폐지 모형과 추정방법을 논의하였다. 관련 연구로 맞춤형 급여체계 도입에 따른 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 개선방안 연구(손병돈 외, 2016)의 데이터 활용과 비수급 빈곤층 규모추정에 대한 방법론적 사안을 검토하였다.

3차 포럼은 생계급여 수급 탈락 요인별 특성 분석과 부양의무자 기준 폐지를 위한 시민사회운동의 변화의 두 가지 주제로 진행하였다. 첫 번째는, 국민기초생활보장제도의 생계급여 수급 탈락자의 인구사회학적 특성과 수급탈락 원인 분석결과를 토대로 수급탈락의 특성 및 원인을 검토하였다. 두 번째는, 국민기초생활보장제도 도입부터 현재까지 부양의무자 기준 폐지를 위한 시민사회운동의 역사와 시민사회의 의견 및 현장 사례를 공유하였다.

2) 사회보장정보원 홈페이지 사회보장정보시스템(행복e음) 소개(<http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T102C103/contents.do>)

4차 포럼은 전문가, 서울시 실무담당자가 참여하여 연구의 분석결과인 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준 완화 모형과 이에 따른 수급규모 및 예산추계 분석 결과를 검토하고 협의를 진행하였다. 5차 포럼은 향후 서울형 기초보장제도의 전반적 개편방안에 대한 논의를 진행하였다.

[표 1-1] 포럼 운영 내용

| 일정 | 발표 및 토론 주제 |
|---------------|--|
| 1차 6월 26일 | 서울형 기초보장제도 개선을 위한 논의 <ul style="list-style-type: none"> 서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 개선 시 고려사항 논의 (선정기준과 부양의무자 기준 조정방안) 서울형 기초보장제도 개선모형 및 소요 예산 검토 |
| 2차 7월 12일 | 부양의무자 기준 개선 모형 및 추정 방법 <ul style="list-style-type: none"> 부양의무자 기준 완화의 주요 모형과 추정방법 논의 서울시 비수급 빈곤층 추계 방법 논의 행복e음 데이터 및 기초생활보장실태조사 자료 추출 시 고려사항 |
| 3차 7월 27일 | 생계급여 수급탈락 요인별 특성 분석 <ul style="list-style-type: none"> 생계급여 탈락자의 인구사회학적 특성 및 수급탈락 요인 부양의무자 기준 폐지를 위한 시민사회운동의 변화 <ul style="list-style-type: none"> 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 폐지 관련 시민사회의 의견과 현장 사례 |
| 4차 12월 4일 | 서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 개선안 분석결과 논의 <ul style="list-style-type: none"> 연구 분석결과 검토·자문 및 서울시 실무부서와의 협의 |
| 5차 12월 19일 | 서울형 기초보장제도 개편 검토 <ul style="list-style-type: none"> 서울형 기초보장제도 전반의 개편방안 검토 |

이밖에 연구 진행과 데이터 분석과 관련된 세 차례 자문회의를 진행하였다. 착수 자문회의를 통해 연구의 방향과 연구내용 및 주요 정책 제언 관련 자문을 받았다. 연구 진행 중반에는 연구 분석에 필요한 데이터 활용, 특히 비수급 빈곤층 추정 방법에 대한 전문가 검토를 실시했다. 연구의 최종 단계에서는 연구진의 연구 분석결과를 토대로 서울시 실무담당자와 협의 및 논의과정을 거쳤다.

[표 1-2] 자문회의 운영 내용

| 구분 | 내용 |
|---------|------------------------------------|
| 착수 자문회의 | 연구방향과 연구내용, 주요 정책 제언 관련 자문 |
| 중간 자문회의 | 비수급 빈곤층 추정을 위한 전국 데이터의 서울시 활용방안 |
| 최종 자문회의 | 서울시 관계자와 부양의무자 기준 개선안 분석결과 검토 및 논의 |

02

서울형 기초보장제도 운영현황

- 1_서울형 기초보장제도 개요
- 2_서울형 기초보장제도 운영체계
- 3_서울의 기초보장 수급 현황

02 | 서울형 기초보장제도 운영현황

1_서울형 기초보장제도 개요

1) 추진배경 및 목적

서울시가 2013년 7월부터 실시하고 있는 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도의 사각지대에 있는 저소득 주민의 최저생활을 보장하는 제도로, 「서울특별시 저소득 주민의 생활안정지원에 관한 조례」 제2조와 제3조, 「서울특별시 저소득 주민의 생활안정지원에 관한 조례 시행규칙」 제2조와 제3조에 근거하여 운영된다. 국민기초생활보장제도는 빈곤층에 대한 최후의 사회 안전망임에도 불구하고 지나치게 엄격한 소득·재산 기준 및 부양의무자 기준 적용으로 인해 비수급 빈곤의 사각지대가 광범위하게 존재한다는 비판을 받아 왔다.

서울형 기초보장제도는 ‘서울시민복지기준(Seoul Standard 2012-2018)’의 5대 생활영역 중 소득분야의 최저기준 달성을 위한 핵심 사업으로, 서울시민의 생활수준과 서울의 지역적 특성을 반영한 제도이다. 2012년 서울시민복지기준 설정 연구에서 2010년 한국복지패널 자료를 통해 서울의 빈곤실태를 분석한 결과, 서울의 소득인정액 기준 정책적 빈곤율은 4.92%이나 실제 국민기초생활보장제도 수급률은 2.08%에 불과하여, 약 29만 명에 달하는 비수급 빈곤층이 존재하는 것으로 추정되었다(김경혜 외, 2012). 이 연구는 이와 같은 사각지대가 발생하게 된 이유로 지나치게 낮게 설정된 최저생계비를 지적하였다. 국민기초생활보장제도의 수급자 선정기준인 최저생계비는 전국 평균 생활수준을 반영한 것으로, 중소도시 기준으로 하향평준화되어 있어 물가가 상대적으로 비싼 서울의 경우 기초수급자 선정과 복지급여 수준에서 상대적 불이익이 발생한다는 것이다.³⁾ 실제로 2010년 서울형 균등화 지수를 적용하여 최저생계비를 측정한 연구 결과, 서울의 최저생계비는 전국 평균보다 1.16배에서 1.23배까지 높은 것으로 추정되었다(김지영 외, 2011).

3) 서울특별시(복지건강실), 2013.1, 「서울시민복지기준 달성을 위한 서울형 기초보장제도 기본계획」, p.1.

이에 서울시는 전문가, 시민대표, 관련 공무원 등의 논의 과정을 거쳐 서울시의 높은 물가와 지역별 생활격차 등 서울의 특수성을 반영한 서울시민복지기준을 마련하고, 서울 시민의 생활수준에 걸맞은 소득·재산 기준을 적용한 서울형 기초보장제도를 도입하였다.⁴⁾ 서울형 기초보장제도는 서울의 비수급 빈곤층의 사회적 안전망을 강화하기 위해 국민기초생활보장제도보다 완화된 소득·재산 기준을 적용하여 서울시민의 최소한의 생활을 보장하는 제도이며, 국민기초생활보장제도와 상호보완적으로 운영된다.

[표 2-1] 서울형 기초보장제도 추진 현황

| 시기 | 세부 내용 |
|------------|---|
| 2012년 2월 | 서울시민복지기준 마련 착수 |
| 2012년 10월 | 서울시민복지기준 대(對)시민 발표, 서울형 기초보장제도 도입 |
| 2013년 1월 | 서울형 기초보장제도 기본계획 수립 |
| 2013년 4월 | 서울특별시 저소득시민 생활안정 지원에 관한 조례 시행규칙 개정 |
| 2013년 5~6월 | 서울형 기초보장제도 시범 운영(성동구, 동대문구, 노원구, 서대문구) |
| 2013년 7월 | 서울형 기초보장제도 전면 시행(25개 자치구) |
| 2015년 2~7월 | 맞춤형 기초보장 시행에 따른 서울형 기초보장 운영체계 개편 방안 연구(서울연구원) |
| 2015년 7월 | 서울특별시 저소득시민 생활안정 지원에 관한 조례 시행규칙 개정 |
| 2015년 9월 | 서울형 기초보장제도 개편 추진 계획 수립(대상 선정기준 완화 등) |
| 2016년 1월 | (기존) 3등급 정액급여 지원 → 생계급여 소득 대비 차등지원 |
| 2017년 | 수급자 부정수급 방지 및 자격관리 강화 |
| 2018년 10월 | 맞춤형 급여의 주거급여 부양의무자 기준 폐지에 따라 소득이 감소한 주거급여 전환자에 대한 서울형 생계급여 차액 지원 및 관련 법규 정비 |

자료: 서울시 내부자료, 2018, 2018 서울형 기초보장제도 운영

서울시 내부자료, 2018, 주거급여 부양의무자 폐지에 따른 서울형 기초보장제도 개선계획(안)

2) 제도 개선 내용

2013년 서울형 기초보장제도의 시행 이후 서울의 빈곤 사각지대 해소를 위해 9차에 걸친 개편이 단행되었다. 개편은 크게 두 가지 방향으로 추진되었다. 첫째, 서울형 기초보장제도의 보장성 강화이다. 비수급 빈곤층에 대한 지원을 확대하기 위해 수급권자의 소득 및 재산 기준을 상향조정하고 지급금액을 현실화하며, 거주기간 요건을 완화해 보장성을 확

4) 서울특별시 복지건강실 복지정책과 보도자료, 2013.06.25. “서울시, 7월부터 비수급 빈곤층 생계비 지급”

대해왔다. 둘째, 국민기초생활보장제도 개편에 따른 서울형 기초보장제도의 개선이다.

(1) 서울형 기초보장제도 보장성 강화

2013년 7월 제도 시행 이후 같은 해 10월, 서울시는 당초 추진계획과 달리 수급자 수가 많지 않아 선정기준 및 추진목표를 변경하여 1차 개편을 추진하였다. 금융재산에 따른 선정 제외 기준을 5백만 원 초과에서 1천만 원으로 확대하고, 수급신청자의 부양의무자가 부양의무를 거부하거나 기피할 경우 지방생활보장위원회 심의를 통해 수급할 수 있도록 하였다. 2차 개편에서는 생계급여 지급수준이 상향조정되었다. 3차 개편에서는 송파 세 모녀 사건 관련 저소득 위기가정 발굴 및 지원대책의 일환으로 신청가구의 소득 기준을 최저생계비 68% 이하에서 80% 이하로 완화하였다. 4차 개편에서는 최저생계비 100% 이하로 소득 선정기준을 완화하였다.

2015년 7월 5차 개편에서는 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여 체계 도입에 따라 서울형 기초보장제도의 소득 기준을 최저생계비에서 기준 중위소득으로 변경하였다. 6차 개편에서는 신청가구의 재산 기준을 완화하였다. 긴급복지 지원사업 재산 기준과 기초연금 기본재산 기준을 적용하여 당초 1억 원에서 1억 3천5백만 원으로 개편하였고, 금융재산 기준도 당초 1천만 원에서 2천만 원으로 완화하였다. 7차 개편에서는 구간별 소득의 역전현상을 해소하기 위해 기존 3등급으로 구성된 소득구간별 정액급여를 소득 비례 차등 지원하는 급여 체계 개편을 단행하였다.

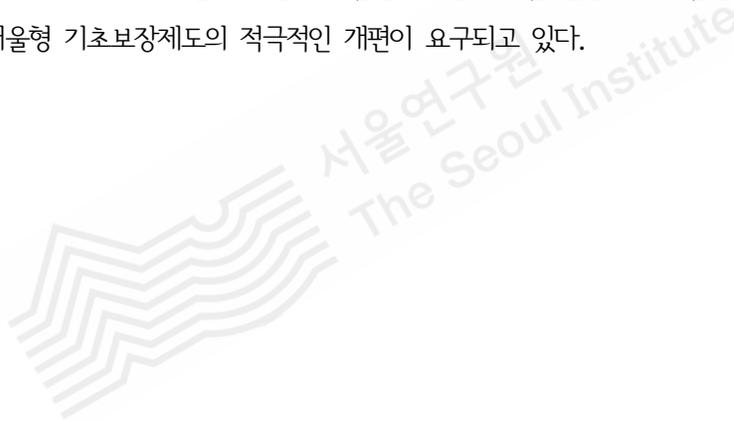
또한 서울형 기초보장제도의 거주기간 요건을 점진적으로 완화하였다. 2013년 서울형 기초보장제도의 도입 당시에는 서울시 거주기간 요건으로 세대주의 서울시 주민등록 기간이 6개월 이후가 되어야 신청 가능하였다. 하지만 2017년 개편에 따라 세대주의 서울시 거주기간을 1개월로 완화하였고, 2018년에는 의무거주 기간을 삭제하여 세대주의 주민등록이 서울시에 등록된 가구는 모두 신청 대상이 되는 것으로 완화하였다.

(2) 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 변화에 따른 개편

2017년 정부가 '제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)'을 발표하고, 부양의무자 기준을 개편함에 따라 서울형 기초보장제도 역시 부분적으로 부양의무자 기준을 개선하였

다. 서울형 기초보장제도는 2017년 8차 개편에서는 한부모 가구인 경우 양육권이 없는 자녀의 부양의무자인 이혼한 배우자는 부양의무자 조사에서 제외하였다. 2018년 9차 개편에서는 수급 가구에 만 65세 이상 노인, 등록장애인 1~3급, 한부모가족지원법에서 정한 한부모 가구가 있는 경우와 동시에 부양의무자 가구에 기초연금 수급자, 장애인연금 수급자(단, 20세 이하의 등록장애인 1~3급), 한부모 가구의 전 배우자(이혼)가 있는 경우는 부양의무자 기준을 적용하지 않는 것으로 개편하였다.

2018년 10월 국민기초생활보장제도의 주거급여 부양의무자 기준 폐지에 따라 기존의 서울형 기초보장수급자 중 주거급여 전환자가 상당수 발생할 것으로 예상된다. 향후 정부가 2022년까지 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준의 단계적 완화를 추진함에 따라 서울형 기초보장제도 역시 변화가 불가피하다. 정부의 부양의무자 기준 개선에도 불구하고 여전히 부양의무자 기준으로 인해 수급탈락되는 비수급 빈곤층의 수급권을 확대하기 위해 서울형 기초보장제도의 적극적인 개편이 요구되고 있다.



[표 2-2] 서울형 기초보장제도 개선 내용

| 주요 변화 | 도입·정착 단계 | | | | | | | | 맞춤형 기초보장 이후 개편 | | 정부 부양의무자 기준 변화에 따른 개편 | |
|-------------------|--|---|--------|----|------|--|----------|------------------------|----------------|--------------------------------------|-----------------------|--|
| | 2013 | | 2014 | | 2015 | | | 2016 | 2017 | 2018 | | |
| 시기 | 7월 | 10월 | 1월 | 4월 | 1월 | 7월 | 10월 | 1월 | 1월 | 1월 | | |
| | 시행 | 1차 | 2차 | 3차 | 4차 | 5차 | 6차 | 7차 | 8차 | 9차 | | |
| | 6개월 이상 | | | | | | | | 1개월 이상 | 삭제 | | |
| 의무 거주 기간 | 6개월 이상 | | | | | | | | 1개월 이상 | 삭제 | | |
| 급여 내용 | 생계(3등급 정액급여), 해산, 장제, 교육 ⁵⁾ | | | | | | | 생계(소득 대비 차등급여), 해산, 장제 | | | | |
| 2인 가구 기준 생계급여(최대) | 320천 원 | | 355천 원 | | | 401천 원 | | 422천 원 | 427천 원 | | | |
| 신청자 | 소득 기준 | 최저생계비 | | | | 기존 중위소득 | | | | | | |
| | | 60% → 100% 이하 | | | | 40% 이하 | | | 43% 이하 | | | |
| | 소득 기준액 (2인 가구) | 584천 원 → 1,051천 원 | | | | 1,064천 원 | 1,106천 원 | 1,125천 원 | 1,224천 원 | | | |
| | 재산 기준 | 1억 원 이하 | | | | 1억 3천5백만 원 이하 | | | | | | |
| | 금융재산 | 500만 원 → 1,000만 원 | | | | 2,000만 원 | | | 3,000만 원 | | | |
| | 자동차 | 월 100% 소득환산율이 적용되는 자동차 소유자는 제외 (국민기초생활보장제도 자동차 기준 준용) | | | | | | | | | | |
| 부양의무자 | 산식 ⁶⁾ | $(A+B) \times 185\% + A$ | | | | $(C \times 40\% + D \times 40\%) \times 185\% + (C \times 40\%)$ | | | | $C \times 100\% +$ 가구규모별 소득 기준 | | |
| | 소득 기준액 (4인 가구) | 5,637천 원 → 6,514천 원 | | | | | | | | 7,366천 원 | | |
| | 재산 기준 | 5억 원 | | | | | | | | | | |

5) 2015년 12월 31일 교육급여 폐지

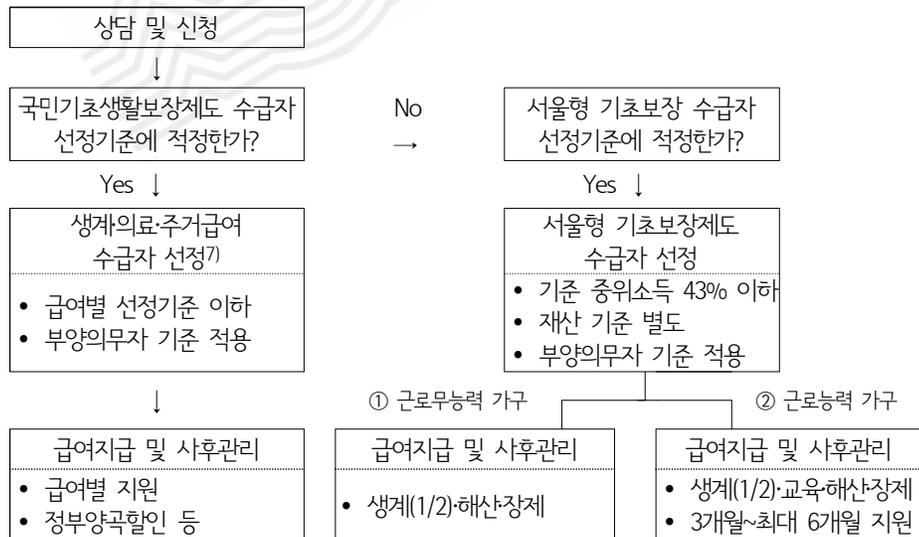
6) A: 2인 가구 최저 생계비, B: 부양의무자 가구 최저 생계비, C: 2인 가구 기준 중위소득, D: 부양의무자 가구 기준 중위소득

2_서울형 기초보장제도 운영체계

1) 서울형 기초보장제도 선정기준

서울형 기초보장제도는 기본적으로 가구를 보장 단위로 한다. 선정기준은 거주기간과 관계없이 세대주 주민등록이 서울시에 등록된 가구(실제 거주여부 확인) 중 수급권자의 소득·재산 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족하는 가구이다.

법정제도인 국민기초생활보장제도와 달리 서울형 기초보장제도는 개인의 소득·재산조사를 위한 자체적 권한이 없다. 이에 국민기초생활보장제도 신청자를 대상으로 서울형 기초보장을 병행 신청 받고 있으며, 국민기초생활보장제도 신청 정보를 활용하여 서울형 기초보장제도 대상자를 선정하고 있다. 또한 국민기초생활보장제도에 의해 보장이 가능한 수급권자는 서울형 기초보장제도보다 국민기초생활보장제도를 우선 적용하는 원칙에 따라 급여의 중복수급을 원천적으로 막고 있다. 국민기초생활보장제도의 수급 기준을 충족하는 자가 본인의 희망에 따라 국민기초생활보장제도 대신 서울형 기초보장제도를 선택할 수 없다. 따라서 서울형 기초보장제도의 선정 대상이 되는 사람은 국민기초생활보장제도의 신청탈락가구이거나 수급중지가구이다.



[그림 2-1] 서울형 기초보장제도 운영체계

자료: 서울특별시(희망복지지원과), 2018.1, 2018년 서울형기초보장제도 사업안내, p.41 일부

(1) 소득 기준

2018년 서울형 기초보장제도 수급자 선정기준은 소득평가액이 기준 중위소득 43% 이하에 해당하는 가구이다. 국민기초생활보장제도는 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 산출한 ‘소득인정액’⁸⁾ 단일 기준으로 수급권자의 재정상태를 판단하는 반면, 서울형 기초보장제도는 소득 기준과 재산 기준을 별도로 두고 있다.

국민기초생활보장제도의 생계급여 수급권자 기준은 소득인정액이 기준 중위소득⁹⁾의 30%인 반면, 서울형 기초보장제도 수급자의 소득 기준은 소득평가액이 기준 중위소득의 43% 이하인 경우이다. 서울형 기초보장제도의 소득평가액은 실제소득에서 가구특성별 지출비용과 근로소득공제를 차감하고 남은 금액이다. 또한 소득평가액 산정 시 사적이전소득(부양비, 보장기관 확인소득, 무료임차소득 등)은 소득 산정에서 제외하여 국민기초생활보장제도보다 완화된 기준을 적용하고 있다.

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

[표 2-3] 2018년 서울형 기초보장제도 수급가구 소득 선정기준

(단위 : 원)

| 구분 | 보장가구 소득평가액 | | | | | | |
|--------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1인 | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 | 6인 | 7인 |
| 기준 중위소득 100% | 1,672,105 | 2,847,097 | 3,683,150 | 4,519,202 | 5,355,254 | 6,191,307 | 7,027,360 |
| 중위소득 43% | 719,005 | 1,224,252 | 1,583,755 | 1,943,257 | 2,302,759 | 2,662,262 | 3,021,765 |

주: 8인 이상 가구는 7인 가구 기준에서 6인 가구 기준의 차액을 7인 가구 기준에 더하여 산정

7) 통합 신청하여 교육급여수급자로만 선정된 경우 서울형 기초보장제도 적합 여부 판정

8) 소득인정액 = 소득평가액(실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제) + 재산의 소득환산액[(재산-기본재산액-부채)×소득환산율]

9) 기준 중위소득은 국민기초생활보장법 제6조의2에 따라 보건복지부장관 또는 소관 중앙행정기관의 장이 급여의 종류별 수급자 선정기준 및 최저보장수준을 결정하기 위해 중앙생활보장위원회의 심의의결을 거쳐 고시하는 국민가구소득의 중위값임. 통계법 제27조에 따라 통계청이 공표하는 통계자료의 가구 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득)의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구규모에 따른 소득수준의 차이 등을 반영하여 가구규모별로 산정함

(2) 재산 기준

국민기초생활보장제도의 경우 별도의 재산 기준을 두지 않고 소득인정액 산식에 개별가구의 재산을 소득으로 환산한 ‘재산의 소득환산액’을 포함하여 소득인정액 단일기준을 적용한다. 국민기초생활보장제도에서 사용하는 소득인정액은 재산의 소득환산율이 너무 높고 기본공제액에서 지역별 편차를 반영하지 못해 기초보장 사각지대를 유발한다는 지적이 있어, 서울형 기초보장제도는 별도의 재산 기준을 두고 있다(김경혜·장동열, 2015).

서울형 기초보장제도 수급권자의 재산 기준은 일반재산, 금융재산, 자동차재산으로 구분되고, 재산 기준은 1억 3천5백만 원 이하이다. 산정방법은 일반재산, 자동차, 금융재산의 합에서 부채를 공제한다. 청약저축·주택청약저축·보험은 금융재산에서 제외하되, 일반재산에는 포함한다.¹⁰⁾ 소득환산율이 100% 적용되는 차량 소유자는 수급자 선정에서 제외되고, 금융재산이 3천만 원을 초과하는 수급권자 역시 선정 대상에서 제외된다.

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

(3) 부양의무자 기준

서울형 기초보장제도의 부양의무자 범위는 1촌의 직계혈족(부모, 아들, 딸 등), 1촌의 직계혈족의 배우자(며느리, 사위 등)로, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 범위와 같다. 하지만 국민기초생활보장제도와 달리 별도의 부양비를 산정하지 않고, 부양의무자의 소득·재산 기준 역시 국민기초생활보장제도보다 완화된 기준을 적용한다.

부양의무자 기준 적용 절차는 다음과 같다. 먼저 행복e음을 통해 부양의무자 유무와 가구원 정보를 확인한다. 부양의무자 중 서울형 기초보장 신청자와 동일가구에 속하는 자를 제외한 부양의무자, 즉 생계와 주거를 달리하는 아들·딸 등을 확인하고 부양의무자의 소득, 재산 등 부양능력과 부양여부를 조사한다. 부양의무자 조사는 행복e음을 통해 조회되는 공적자료를 기준으로 판정하되, 추가조사가 필요한 경우 부양의무자의 소득·재산 확

¹⁰⁾ 최근 1년 이내 지급된 보험일시금은 금융재산으로 적용함

인에 필요한 서류제출을 요구한다.

부양의무자 기준에서도 국민기초생활보장제도보다 완화된 기준을 적용하고, 소득과 재산 기준을 분리하여 적용한다. 부양의무자는 소득과 재산 기준을 동시에 충족해야 한다. 소득 기준은 2인 가구의 기준 중위소득(100%)에 가구 규모별 기준 중위소득을 합한 금액이 부양의무자 가구 소득 기준 이하이고, 재산 기준은 부양의무자 가구의 가구원 수에 관계 없이 5억 원 이하이다. 즉, 부양의무자의 소득 기준은 부양의무자가 2인 가구인 서울형 기초보장권자를 부양하고도 중위소득을 유지할 수 있는 수준으로, 국민기초생활보장제도보다 기준선이 많이 상향 조정되었다(김경혜·장동열, 2015).

【표 2-4】 2018년 서울형 기초보장제도 부양의무자 가구 소득재산 기준

(단위: 원)

| 구분 | 1인 | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 | 6인 | 7인 |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 소득 기준 ¹¹⁾ | 4,519,202 | 5,694,194 | 6,530,247 | 7,366,299 | 8,202,351 | 9,038,404 | 9,874,457 |
| 재산 기준 | 5억 | | | | | | |

서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준 적용 제외 대상은 국민기초생활보장제도와 같다. 수급권자 가구에 만 65세 이상 노인 또는 등록 장애인 1~3급의 가구원이 있거나, 한부모가족지원법(동법 제5조의 대상자)에서 정한 한부모 가구이면서 부양의무자가 기초연금법 제2조, 제3호에 따른 기초연금 수급자이거나, 장애인연금법 제2조제4호에 따른 장애인연금 수급자인 경우(단, 20세 이하의 장애인복지법 제32조에 따른 등록 장애인으로 1~3급 중복 등록 장애아동인 경우) 부양의무자 기준을 적용하지 않는다. 또한 한부모 가구의 전 배우자(이혼)는 부양의무자 기준 적용에서 제외한다.

11) 부양의무자 소득 기준 = 2인 가구의 기준 중위소득(100%) + 가구 규모별 소득 기준

[표 2-5] 2018년 서울형 기초보장제도 선정기준

| 구분 | 선정기준 | 내용 | |
|-------------------|-------------------|--|---|
| 서울형 기초 보장권자 | 소득 | • 소득평가액(실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제)이 기준 중위소득 43% 이하 | |
| | 재 산 | 재산 | • 1억 3천5백만 원 이하(일반재산+자동차+금융재산-부채) |
| | | 금융재산 | • 3,000만 원 이하 |
| | | 자동차 | • 재산의 소득환산율이 100% 적용되는 차량 소유자는 선정에서 제외 ¹²⁾ • 생업용 자동차로서 가구별 1대 • 배기량 2,000cc 미만의 승용자동차 중 차령 10년 이상 혹은 10년 미만의 자동차가액이 500만 원 미만인 자동차 |
| 부양 의무자 | 소득 | • 2인 가구의 기준 중위소득(100%)+가구규모별 소득 기준 | |
| | 재산 | • 5억 원 이하 | |
| | 부양의무자 기준 제외 조건 | • 수급 가구가 만 65세 이상, 등록 장애인 1~3급, 한부모 가구 이면서 부양의무자 가구가 다음의 조건을 만족하는 경우 ① 기초연금법 제2조, 제3호에 따른 기초연금 수급자 ② 장애인연금법 제2조, 제4호에 따른 장애인연금 수급자 ③ 한부모 가구는 전 배우자(이혼)에 한하여 부양의무자 기준 제외 | |

(4) 근로능력 판정

서울형 기초보장제도는 근로능력 가구를 대상으로 한시적으로 생계급여를 지급한다. 근로능력 판정은 국민기초생활보장제도 수급자 조사 시의 판정 결과를 적용한다. 근로능력이 있는 수급자는 18세 이상 64세 이하의 수급자로, 근로능력이 없는 수급자에 해당하지 않는 사람을 의미한다. 근로능력이 없는 수급자는 질병부상 또는 그 후유증으로 치료 또는 요양이 필요한 사람 중 근로능력 평가를 통해 구청장이 근로능력이 없다고 판정한 사람이다. 법률상 의무 이행 중인 사회복지무원, 상근예비역은 근로무능력자로 인정한다.

근로무능력가구로 판정받는 경우 지원을 받을 수 있고, 근로능력가구로 판정받는 경우 서울형 기초보장제도 보장기간을 제한하여 지원받을 수 있다. 근로능력가구의 보장기간은 3개월로 급여신청일로부터 연 1회로 제한된다. 보장가구의 생활실태 확인 조사 결과 계속 보호가 필요한 경우 자치구 지방생활보장위원회 심의의결을 통해 3개월 연장이 가

12) 장애인사용 자동차와 일반재산 소득환산율이 적용된 자동차를 제외한 모든 자동차는 재산의 소득환산율을 월 100% 적용

능하다(최대 6개월 보호). 연장보호 심의대상은 실업이나 미취업으로 생활이 여전히 어려운 경우, 취업 준비 중인 경우, 가족을 일시적으로 간병해야 하는 경우 등이다.

2) 서울형 기초보장제도 지원내용

서울형 기초보장제도의 급여의 종류는 생계급여, 해산급여, 장제급여이다. 생계급여의 최대지원액은 맞춤형 생계급여의 1/2, 최소지원액은 최대지원액의 1/3(2인 가구 기준 142천 원~427천 원)이며, 소득 대비 차등급여로 지급된다.

$$\text{지원급여액} = \text{가구규모별 최대급여액} - (0.23^1 \times \text{해당가구 소득평가액})$$

주1. 계수 0.23은 매년 고시되는 기준 중위소득에 따라 매년 변동

$$\text{계수} = [(\text{1인 가구 최대 급여액} - \text{1인 가구 최소 급여액}) / \text{1인 가구 최소 소득평가액}]$$

계수는 1인 가구가 다수이며 지원대상자에 가장 유리하므로 가구규모 상관없이 적용

[표 2-6] 2018년 가구규모별 생계급여 최대지원액과 최소지원액

(단위: 원)

| 구분 | | 1인 | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 | 6인 | 7인 |
|-------|-------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 최대 지원 | 소득평가액 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 생계급여 | 250,816 | 427,065 | 552,473 | 677,881 | 803,288 | 928,696 | 1,054,104 |
| ~ | | | | | | | | |
| 최소 지원 | 소득평가액 | 719,005 | 1,224,252 | 1,583,755 | 1,943,257 | 2,302,759 | 2,662,262 | 3,021,765 |
| | 생계급여 | 83,605 | 142,355 | 184,158 | 225,960 | 267,763 | 309,565 | 351,368 |

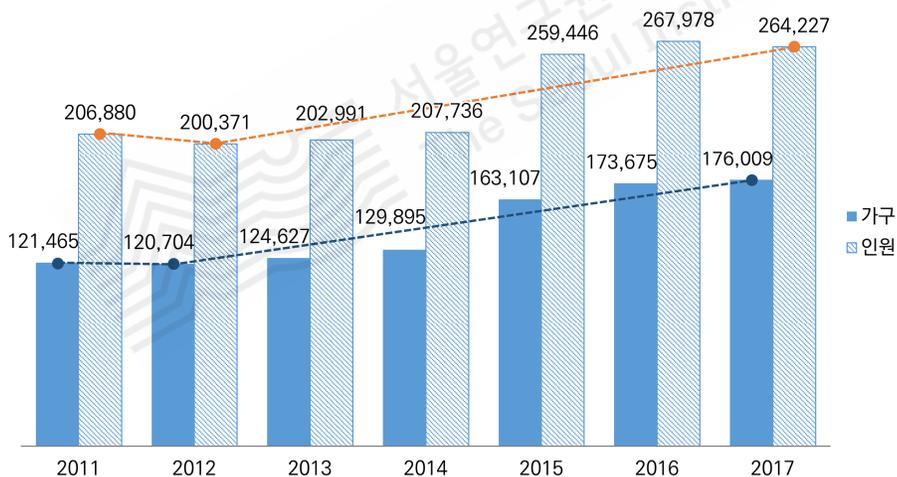
해산급여는 1인당 60만 원을 지원하며, 추가 출생 시 영아 1인당 60만 원을 추가 지급한다. 대상자가 사망한 경우 지급되는 장제급여는 1가구당 75만 원이다.

3_서울의 기초보장 수급 현황

1) 서울시 수급자 현황

(1) 국민기초생활보장제도 수급자 현황

2017년 12월 말 기준 전국의 국민기초생활보장제도 수급률은 3.1%이며, 서울시는 2.7%이다(보건복지부, 2018). 서울의 국민기초생활보장제도의 수급자는 2012년까지 감소하다가, 2013년 서울형 기초보장제도 시행 이후 2016년까지 꾸준히 증가하였다. 2011년 국민기초생활보장제도의 서울시 수급 가구는 121,465가구에서 2012년 120,704가구로 761가구 감소하였다(2011년 대비 0.6% 감소). 2013년 서울형 기초보장제도 실시 이후 수급 가구는 124,627가구로 2012년 대비 3.3% 증가하였다. 맞춤형 급여가 도입된 2015년에 163,107가구로 현저하게 증가하면서 수급자가 꾸준히 늘어나는 추세이다.



자료: 서울시 내부자료, 2018.6, 서울시 희망복지지원과, 희망복지지원과 업무현황

[그림 2-2] 서울시의 국민기초생활보장제도 연도별 수급자 현황

서울형 기초보장제도 시행 초기와 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여 개편 시기 동안 서울시의 국민기초생활보장제도 신규 인원은 큰 폭으로 증가하였다. 서울형 기초보장제도 시행 이후 적극적인 수급자 발굴 과정에서 국민기초생활수급자를 추가로 발굴한 것은 이 제도의 또 다른 성과로 평가된다(김경혜·장동열, 2015).

[표 2-7] 서울시 국민기초생활보장제도 연도별 수급자 현황

(단위: 가구, 명)

| 구분 | 2013년 | | 2014년 | | 2015년 12월 ¹ | | 2016년 | | 2017년 | |
|-------|---------|---------|---------|---------|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 가구 | 인원 | 가구 | 인원 | 가구 | 인원 | 가구 | 인원 | 가구 | 인원 |
| 신규 인원 | 7,147 | 10,775 | 13,756 | 20,753 | 26,861 | 44,818 | 23,629 | 35,629 | 27,553 | 44,048 |
| 수급자 수 | 124,627 | 202,991 | 129,895 | 207,736 | 163,107 | 259,446 | 173,675 | 267,978 | 176,009 | 264,227 |

주: 2015년 6월 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여 실시 이후의 수급자 현황

자료: 서울시 내부자료, 서울시 희망복지지원과, 2018.6, 희망복지지원과 업무현황

2018년 4월 기준 서울시 국민기초생활보장제도의 생계급여 수급 가구는 154,086가구, 의료급여 수급 가구는 166,745가구, 주거급여 수급 가구는 160,205가구, 교육급여 수급 가구는 34,215가구이다.

[표 2-8] 국민기초생활보장제도 급여별 수급자 현황(2018년 4월 기준)

(단위: 가구, 명)

| 구분 | 생계급여 | | 의료급여 | | 주거급여 | | 교육급여 | |
|----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|
| | 가구 | 인원 | 가구 | 인원 | 가구 | 인원 | 가구 | 인원 |
| 서울 | 154,086 | 208,418 | 166,745 | 233,847 | 160,205 | 228,669 | 34,215 | 47,355 |

자료: 서울시 내부자료, 서울시 희망복지지원과, 2018.6, 희망복지지원과 업무현황

국민기초생활보장제도 수급자의 연령은 40대 미만인 32.7%, 40~50대가 27.8%, 60~70대가 31.5%, 80세 이상이 8.12%로 나타났다. 서울시 국민기초생활보장제도 수급자 중 65세 이상 노인은 31.4%로, 전국 29.5%보다 1.9%p 높다.

[표 2-9] 국민기초생활보장제도 연령별 수급자 현황

(단위: 명, %)

| 구분 | 계 | 30세 미만 | 30~39 | 40~49 | 50~59 | 60~64 | 65~69 | 70~79 | 80세 이상 |
|----|-----------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 서울 | 250,863 | 72,912 | 8,994 | 26,535 | 43,152 | 20,740 | 19,198 | 38,886 | 20,446 |
| | 100.0 | 29.1 | 3.6 | 10.6 | 17.2 | 8.3 | 7.7 | 15.5 | 8.2 |
| 전국 | 1,492,125 | 464,995 | 57,747 | 166,115 | 248,675 | 115,216 | 104,252 | 208,121 | 127,004 |
| | 100.0 | 31.2 | 3.9 | 11.1 | 16.7 | 7.7 | 7.0 | 14.0 | 8.5 |

주: 시설수급자 제외

자료: 서울시 내부자료, 서울시 희망복지지원과, 2018.6, 희망복지지원과 업무현황

가구원 수별로 살펴보면 서울의 국민기초생활보장제도 수급 가구의 64.6%가 1인 가구인 것으로 확인되었다. 2인 가구는 17.7%, 3인 가구는 9.8%, 4인 가구는 5.4%, 5인 이상인 가구는 2.6%로 나타났다.

[표 2-10] 국민기초생활보장제도 가구원 수별 현황

(단위: 가구, %)

| 구분 | 계 | 1인 가구 | 2인 가구 | 3인 가구 | 4인 가구 | 5인 이상 가구 |
|----|-----------|---------|---------|---------|--------|----------|
| 서울 | 177,000 | 114,279 | 31,276 | 17,391 | 9,465 | 4,589 |
| | 100.0 | 64.6 | 17.7 | 9.8 | 5.4 | 2.6 |
| 전국 | 1,042,532 | 670,176 | 182,665 | 104,288 | 55,340 | 30,063 |
| | 100.0 | 64.3 | 17.5 | 10.0 | 5.3 | 2.9 |

주: 시설수급자 제외

자료: 서울시 내부자료, 서울시 희망복지지원과, 2018.6, 희망복지지원과 업무현황

가구특성별로 살펴보면 일반세대가 32.0%로 가장 많고, 노인세대가 27.4%, 장애인세대가 16.5%, 한부모세대가 16.0%, 소년소녀가장세대가 0.2%로 나타났다.

[표 2-11] 국민기초생활보장제도 가구특성별 현황

(단위: 가구, %)

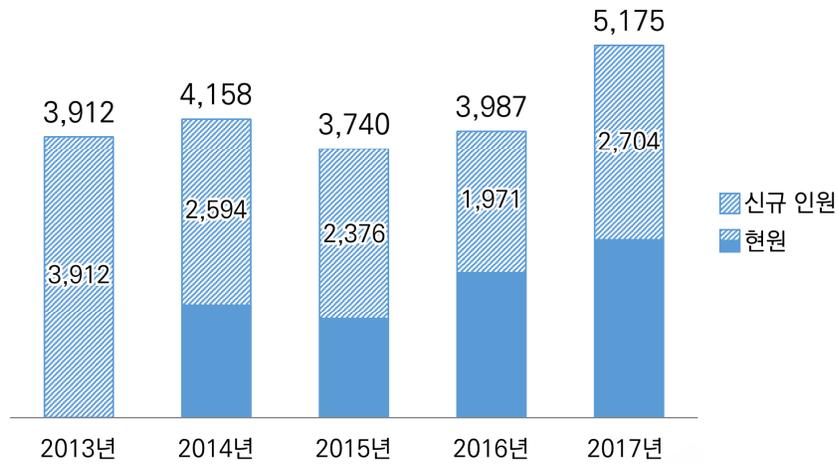
| 구분 | 계 | 노인세대 | 일반세대 | 장애인 세대 | 모자세대 | 부자세대 | 소년소녀 가장세대 | 기타 |
|----|-----------|---------|---------|---------|---------|--------|--------------|--------|
| 서울 | 177,000 | 48,472 | 56,701 | 29,282 | 22,658 | 5,594 | 321 | 13,972 |
| | 100.0 | 27.4 | 32.0 | 16.5 | 12.8 | 3.2 | 0.2 | 7.9 |
| 전국 | 1,042,532 | 267,796 | 324,885 | 199,270 | 130,147 | 36,482 | 3,293 | 80,659 |
| | 100.0 | 25.7 | 31.2 | 19.1 | 12.5 | 3.5 | 0.3 | 7.7 |

주: 시설수급자 제외

자료: 서울시 내부자료, 서울시 희망복지지원과, 2018.6, 희망복지지원과 업무현황

(2) 서울형 기초보장제도 수급자 현황

서울형 기초생활보장 수급자는 제도를 시행한 첫해인 2013년에 3,912명에서 2017년 5,175명으로 꾸준히 증가하였으나, 예상한 비수급 빈곤층 규모에 비해 상당히 저조한 편이다. 특히, 2015~2016년에 수급자 수가 적은 것은 2015년 맞춤형 급여로 전환되면서 국민기초생활보장제도 수급자 규모가 증가했기 때문이다.



[그림 2-3] 서울형 기초보장제도 수급 가구 현황

[표 2-12] 서울형 기초보장제도 연도별 신규 인원, 현원

(단위: 가구, 명)

| 구분 | 2013년 | | 2014년 | | 2015년 | | 2016년 | | 2017년 | |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 가구 | 인원 |
| 신규 인원 | 3,912 | 5,657 | 2,594 | 3,972 | 2,376 | 3,636 | 1,971 | 2,784 | 2,704 | 3,653 |
| 현원 | 3,912 | 5,657 | 4,158 | 4,891 | 3,740 | 4,469 | 3,987 | 4,628 | 5,175 | 6,062 |
| 전년 대비 증감 | - | - | 246 | ▽766 | ▽418 | ▽422 | 247 | 159 | 1,188 | 1,434 |

자료: 서울시 내부자료, 서울시 희망복지지원과, 2018.6, 희망복지지원과 업무현황

2) 서울형 기초보장제도 수급 가구 특성

(1) 일반특성

서울형 기초보장제도의 수급 가구 특성을 살펴보기 위해 행복e음의 서울형 기초보장 수급자 자료를 분석하였다. 행복e음은 가구 현황 변화에 따라 변동하기 때문에 수급 가구의 특성은 특정 시점을 기준으로 분석하였다. 분석대상은 2018년 9월 27일 기준 서울형 기초보장제도의 수급자 5,030가구, 가구원은 5,996명이다.

서울형 기초보장제도 수급 가구의 평균 가구원 수는 1.18명이며, 1인 가구가 83.8%로 매우 높은 비중을 차지한다. 또한 노인이 있는 가구가 81.9%로 수급 가구 중 노인 가구원이 있는 가구의 비율이 높다. 장애인이 있는 가구는 31.4%이다.

[표 2-13] 서울형 기초보장제도 수급 가구 특성

(단위: 가구, %)

| 구분 | 내용 | 빈도 | 비율 |
|----------|----------|------------------|-------|
| 가구원 수 | 1명 | 4,214 | 83.8 |
| | 2명 | 732 | 14.6 |
| | 3명 | 61 | 1.2 |
| | 4명 | 18 | 0.4 |
| | 5명 이상 | 5 | 0.1 |
| | 평균 가구원 수 | 1.18명(표준편차 0.46) | |
| 노인 가구원 | 없음 | 908 | 18.1 |
| | 있음 | 4,122 | 81.9 |
| 아동 가구원 | 없음 | 4,941 | 98.2 |
| | 있음 | 89 | 1.8 |
| 장애인 가구원 | 없음 | 3,452 | 68.6 |
| | 있음 | 1,578 | 31.4 |
| 부양의무자 유무 | 없음 | 403 | 8.0 |
| | 있음 | 4,627 | 92.0 |
| 합계 | | 5,030 | 100.0 |

주: 노인: 만 65세 이상 노인, 아동: 만 18세 미만 아동, 장애인: 장애등급(1~6등급) 판정을 받은 장애인

수급 가구원의 연령별 분포를 보면 전체의 78.8%가 노인이다. 80세 이상이 23.5%로 가장 많고, 그 다음은 75~79세 22.0%, 70~74세 18.5% 순으로 높다. 국민기초생활보장제도의 수급 가구는 1인 가구가 64.6%, 가구원 중 65세 이상이 31.4%인 것에 비해, 서울형 기초보장제도의 수급 가구는 고령자와 여성 그리고 1인 가구가 많은 것이 특징적이다.

[표 2-14] 서울형 기초보장제도 수급 가구 가구원 특성

(단위: 명, %)

| 구분 | | 내용 | 빈도 | 비율 |
|-----|-------|--------|-------|-------|
| 가구원 | 성별 | 남성 | 2,166 | 36.1 |
| | | 여성 | 3,830 | 63.9 |
| | 연령 | 10~30대 | 329 | 5.5 |
| | | 40~50대 | 625 | 10.4 |
| | | 60~64세 | 318 | 5.3 |
| | | 65~69세 | 890 | 14.8 |
| | | 70~74세 | 1,108 | 18.5 |
| | | 75~79세 | 1,318 | 22.0 |
| | | 80세 이상 | 1,408 | 23.5 |
| | 장애 유무 | 없음 | 4,342 | 72.4 |
| 있음 | | 1,654 | 27.6 | |
| 합계 | | | 5,996 | 100.0 |

(2) 경제적 특성

서울형 기초보장제도 수급 가구 가구주의 96.9%가 근로능력이 없고, 근로무능력자의 무능력 사유 중 66.1%가 고령으로 인한 것이다. 서울형 기초보장제도 수급자는 국민기초생활보장제도보다 근로무능력자가 많은 것이 특징이다. 이는 수급자 대부분이 노인이며, 근로능력이 있는 가구원을 대상으로 하는 자활사업 참여와 같은 조건부 수급 제도가 없기 때문이다.

[표 2-15] 서울형 기초보장제도 수급 가구의 경제적 특성

(단위: 명, %)

| 구분 | 내용 | 빈도 | 비율 |
|----------------|------------------------|-------|-------|
| 가구주 근로능력 유무 | 근로능력 없음 | 4,876 | 96.9 |
| | 근로능력 있음 | 154 | 3.1 |
| 가구주 무능력 사유 | 연령(연소) | 3 | 0.1 |
| | 연령(연로) | 3,325 | 66.1 |
| | 조건부과 유예 | 7 | 0.1 |
| | 평가실시 | 316 | 6.3 |
| | 직권판정 | 70 | 1.4 |
| | 장애 | 334 | 6.6 |
| | 질환 및 질병 등 ¹ | 145 | 2.9 |
| | 무응답 | 830 | 16.5 |
| 합계 | | 5,030 | 100.0 |

주1: 중증질환재입), 장기요양등급 판정자, 질병부상, 희귀난치성 질환 포함

서울형 기초보장 수급 가구의 소득평가액 평균은 약 26만 원으로, 소득평가액이 50만 원 미만인 가구가 수급 가구의 91%를 차지한다. 소득평가액이 50~100만 원인 가구는 8%, 100~150만 원 미만인 가구는 0.7%, 200만 원 이상인 가구는 0.1%이다.

[표 2-16] 서울형 기초보장 수급 가구 소득평가액

(단위: 가구, %)

| 구분 | 빈도 | 비율 |
|---------------|-------|-------|
| 50만 원 미만 | 4,579 | 91.0 |
| 50~100만 원 미만 | 404 | 8.0 |
| 100~150만 원 미만 | 35 | 0.7 |
| 150~200만 원 미만 | 8 | 0.2 |
| 200만 원 이상 | 4 | 0.1 |
| 합계 | 5,030 | 100.0 |

서울형 기초보장 수급 1인 가구의 평균 소득평가액은 22만 원, 2인 가구는 42만 원, 3인 가구는 59만 원, 4인 가구는 62만 원, 5인 이상 가구는 111만 원으로, 서울형 기초보장제도 선정기준인 기준 중위소득 43%의 절반에도 미치지 못한다.

[표 2-17] 서울형 기초보장 수급 가구 가구원 수별 소득평가액 평균

(단위: 가구, 천 원)

| 가구원 수 | 빈도 | 평균소득평가액 | 표준편차 | 기준 중위소득 (2018년) |
|-------|-------|---------|-------|--------------------|
| 1명 | 4,214 | 222 | 143 | 1,672 |
| 2명 | 732 | 417 | 239 | 2,847 |
| 3명 | 61 | 588 | 601 | 3,683 |
| 4명 | 18 | 624 | 600 | 4,519 |
| 5명 이상 | 5 | 1,111 | 1,049 | 5,355 |
| 합계 | 5,030 | 258 | 198 | - |

수급 가구의 소득 및 재산 현황을 살펴보면, 근로소득이 있는 654가구의 월평균 근로소득은 약 35만 원, 사업소득은 약 25만 원, 재산소득은 약 14만 원, 기타소득은 약 29만 원, 일반재산은 약 3천만 원, 금융재산은 약 4백만 원, 부채는 약 2천만 원으로 나타났다.

[표 2-18] 서울형 기초보장 수급 가구 경제상태

(단위: 가구, 원)

| 구분 | 빈도 | 최소값 | 최대값 | 평균 | 표준편차 |
|------|-------|---------|-------------|------------|------------|
| 근로소득 | 654 | 4,146 | 2,400,000 | 346,882 | 319,161 |
| 사업소득 | 43 | 16,667 | 1,500,000 | 247,655 | 265,898 |
| 재산소득 | 82 | 583 | 503,000 | 141,006 | 112,125 |
| 기타소득 | 4,479 | 27,984 | 1,741,010 | 288,434 | 140,637 |
| 일반재산 | 3,754 | 10,600 | 295,999,998 | 29,285,469 | 32,597,161 |
| 금융재산 | 4,259 | 3,000 | 73,773,000 | 4,333,274 | 5,773,268 |
| 부채 | 1,150 | 100,000 | 510,000,000 | 19,926,966 | 34,237,486 |

주: 각 변수의 값이 0을 초과한 가구만을 대상으로 분석함

서울형 기초보장 수급 가구 중 기초연금, 장애인연금, 국민연금, 장애수당의 현금급여를 수급하고 있는 가구는 다음과 같다. 기초연금을 수급하는 가구는 3,411가구이고, 기초연금 수급 가구의 평균 기초연금액은 약 22만 원이다. 장애인연금을 수급하는 333가구의 평균 장애인연금액은 약 21만 원이다. 국민연금은 957가구가 월 평균 약 22만 원, 장애수당은 683가구가 월 평균 약 4만 원을 수급하고 있는 것으로 나타났다.¹³⁾

[표 2-19] 서울형 기초보장제도 수급 가구의 현금급여 수급 현황

(단위: 가구, 원)

| 구분 | 가구수 | 최소값 | 최대값 | 평균 | 표준편차 |
|-------|-------|--------|-----------|---------|---------|
| 기초연금 | 3,411 | 60,000 | 535,730 | 222,012 | 44,974 |
| 장애인연금 | 333 | 20,000 | 852,030 | 211,136 | 106,989 |
| 국민연금 | 957 | 49,500 | 1,419,450 | 215,774 | 115,184 |
| 장애수당 | 683 | 30,000 | 120,000 | 40,146 | 8,731 |



13) 연구진이 확보한 데이터상 국민연금, 장애수당의 수급 여부를 알 수 있는 변수가 없어, 기초연금, 장애인연금, 국민연금, 장애수당 수급 금액이 0원을 초과한 가구만을 대상으로 분석함

03

국민기초생활보장제도 개편 및 수급 변화

- 1_국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선의 주요 내용
- 2_서울시민의 기초보장 수급실태 변화

03 | 국민기초생활보장제도 개편 및 수급 변화

1 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선의 주요 내용

정부는 2015년 7월 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여 개편과 함께 부양의무자의 부양 능력 판정 기준을 상향조정하고, 교육급여 수급자를 대상으로 부양의무자 기준을 완전히 폐지하였다. 특히 2015년 개편으로 부양의무자의 부양능력 판정 기준이 현실화되었으며, 소득 기준이 크게 인상되었다. 하지만 부양의무자 기준을 대폭 상향조정했음에도 기대와 달리 부양의무자 기준 개선에 따른 국민기초생활보장제도의 사각지대 완화 효과는 크지 않은 것으로 평가된다(손병돈 외, 2016). 이에 문재인 정부는 2017년 '제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2022)'과 2018년 '저소득층 일자라소득지원 대책'을 차례로 발표하며 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준의 추가적인 완화를 공표하였다.

1) 2017년 기초생활보장 종합계획 수립에 따른 부양의무자 기준 단계적 폐지

2017년 8월 발표된 '제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2022)'은 빈곤층에 대한 사회 안전망 강화를 골자로 2022년까지 부양의무자 기준의 단계적 개선 계획을 포함하고 있다. 이 계획에 따라 2017년 11월부터 수급자 가구와 부양의무자 가구 모두에 노인 또는 중증장애인이 포함된 경우 부양의무자 기준을 폐지하였으며, 2018년 10월부터는 주거급여에 대한 부양의무자 기준을 전면 폐지하였다. 나아가 2019년 1월부터 2022년까지 수급자 가구 특성에 관계없이 부양의무자 가구에 소득·재산 하위 70%의 노인 또는 중증장애인이 포함된 경우 부양의무자 기준을 폐지하기로 하였다. 더불어 부양의무자 가구에 적용하는 재산의 소득환산율을 월 4.17%에서 2.08%까지 낮추어 재산 기준을 완화하는 방안을 제시하였다.

[표 3-1] 2017년 제1차 기초생활보장 종합계획 부양의무자 기준 개선안

| 시기 | 부양의무자 기준 개선 계획 |
|-----------|---|
| 2017년 11월 | 수급자 가구와 부양의무자 가구 모두에 노인 또는 중증장애인이 포함된 소위 '노-노 부양, 장-장 부양'인 경우 부양의무자 기준 폐지 |
| 2018년 10월 | 전체 주거급여 수급권자의 부양의무자 기준 폐지 |
| 2019년 1월 | 부양의무자 가구에 소득재산 하위 70%의 중증 장애인(장애인연금 수급자)이 포함된 경우 |
| 2022년 1월 | 부양의무자 가구에 소득재산 하위 70%의 노인(기초연금 수급자)이 포함된 경우 |

자료: 보건복지부·국토교통부·교육부, 2017.8.10, 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)(안), p.23.

2) 2018년 부양의무자 기준 단계적 폐지의 조기 시행

2017년에 수립된 '제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2022)'에 따른 저소득 비수급 빈곤층의 기초생활 보장 강화, 포용적 복지 확대를 위한 부양의무자 기준 단계적 폐지 노력에도 불구하고, 2018년 1/4분기 통계청 가계동향조사 결과 노인, 영세 자영업자 등 저소득층의 가계소득이 큰 폭으로 악화된 것으로 나타났다. 이에 2018년 7월 보건복지부는 저소득층의 일자리 보장과 소득분배 지표 개선을 위해 '저소득층 일자리·소득지원 대책'을 발표하였다.

이 대책에서는 기초생활보장 생계급여 수급자에 대한 부양의무자 기준 폐지를 2022년에서 2019년으로 앞당겨 시행하기로 하였다. 이에 2019년 1월부터 부양의무자 가구에 장애인연금을 수급하는 중증장애인이 있는 경우 생계, 의료급여 모두 부양의무자 기준 적용을 폐지하고, 부양의무자 가구에 기초연금을 수급하는 노인이 포함된 경우 생계급여에서 부양의무자 기준 적용을 폐지하기로 하였다. 의료급여에 대한 부양의무자 기준 폐지는 당초 계획대로 2022년부터 시행하기로 하였다. 보건복지부는 이러한 조기 시행으로 약 7만 명이 국민기초생활보장제도의 신규 수급지위를 얻게 될 것으로 예상하였다.¹⁴⁾

나아가 2018년 12월 추가 조치로 2019년 1월부터 수급 가구가 30세 미만 한부모 가구가거나, 수급자가 30세 미만 시설퇴소(보호종료) 아동일 경우 생계급여와 의료급여에 대해 부양의무자 기준을 완화하는 방안을 발표하였다. 이에 따라 2019년 1월부터 만 30세 미

¹⁴⁾ 보건복지부 보도자료, 2018.7.17., 저소득층에 온기를 나누는 포용적 복지 '저소득층 일자리·소득지원 대책'.

만의 한부모 가구와 보호종결 아동은 부양의무자 기준 적용 없이 본인 가구의 소득인정액이 급여 선정기준을 충족할 경우, 생계급여와 의료급여를 지원받을 수 있게 되었다.

[표 3-2] 2018년 저소득층 일자리·소득지원 대책의 부양의무자 기준 개선안

| 시기 | 부양의무자 기준 개선 계획 |
|-----------|--|
| 2017년 11월 | 수급자 가구와 부양의무자 가구 모두에 노인 또는 중증 장애인이 포함된 경우 |
| 2018년 10월 | 전체 주거급여 수급권자의 부양의무자 기준을 폐지 |
| 2019년 1월 | 부양의무자 가구에 중증 장애인(장애인연금 수급자)이 포함된 경우 생계, 의료급여 모두 부양의무자 기준 폐지 |
| | 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)이 포함된 경우 생계급여에 대해 부양의무자 기준 폐지 |
| 2022년 1월 | 수급자 가구가 30세 미만 한부모 가구이거나 30세 미만 시설퇴소(보호종료) 아동인 경우 생계, 의료급여에 대해 부양의무자 기준 폐지 |
| | 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)이 포함된 경우 의료급여에 대해 부양의무자 기준 폐지 |

자료: 보건복지부 보도자료, 2018.7.17, 저소득층에 온기를 나누는 포용적 복지 '저소득층 일자리·소득지원 대책', pp.2~3; 보건복지부 보도자료, 2018.12.3., 「내년 1월부터 기초생활보장 부양의무자 기준이 더 완화됩니다.」

3) 국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 비교

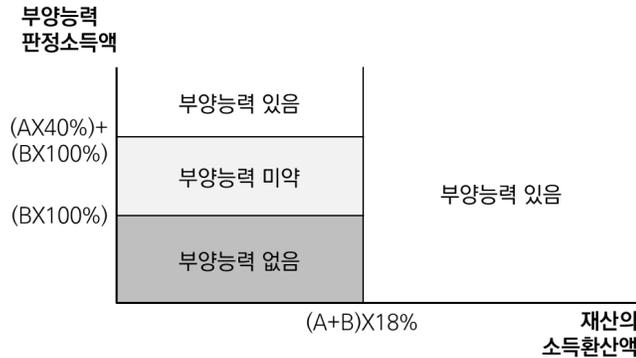
앞서 살펴본 바와 같이 서울형 기초생활보장제도는 국민기초생활보장제도 사각지대의 빈곤층을 지원하는 제도로서, 국민기초생활보장제도보다 완화된 수급자 기준과 부양의무자 기준을 적용하고 있다. 이 연구는 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준 개선안을 검토하는 연구이므로, 수급자 선정 기준 중 부양의무자 기준에 초점을 두고 있다.

부양의무자 기준이란 수급권자의 부모나 자녀에게 일정 수준의 부양능력이 있는 경우 가족의 사적부양 책임을 부과하여 공적 지원에서 제외하거나, 지원 금액을 삭감하는 제도이다. 국민기초생활보장제도는 수급권자의 소득인정액이 수급 기준을 충족하더라도 직계가족 등 부양의무자가 일정 규모 이상의 소득·재산이 있으면 실제 부양을 받지 못해도 기초생활수급자가 될 수 없다. 부양의무자 기준은 가족에 의한 보호와 사회적 보호 간의 균형을 이루기 위한 장치로 도입되었으나, 빈곤층의 사회적 기본권을 제약하고 지나치게 엄격한 사적부양 의무를 적용하여 국민기초생활보장제도의 사각지대를 유발하는 주된 요인으로 비판받아왔다.

국민기초생활보장제도에서 부양의무자는 부양능력 유무에 따라 ‘부양능력 있음’, ‘부양능력 미약’, ‘부양능력 없음’의 세 단계로 구분된다. 이 중 ‘부양능력 미약’으로 판정된 경우는 부양비 부과를 전제로 급여를 삭감하여 지급한다. 이때 부과되는 부양비(간주부양비)는 실제 부양 여부와는 관계없이 잠재적 부양가능성만으로 국가가 사적이전소득을 강제로 부과하여 실제 발생하지 않은 소득을 자의적으로 추정한다는 비판이 존재한다. 서울형 기초보장제도는 부양능력 판정 기준에서 부양능력 미약 구간을 없애 간주부양방식을 적용하지 않는다.

현재 국민기초생활보장제도의 ‘부양능력 없음’의 소득 기준은 부양의무자의 부양능력 판정소득액¹⁵⁾이 부양의무자 가구 기준 중위소득 미만인면서, 재산의 소득환산액이 수급권자 가구 기준 중위소득과 부양의무자 가구 기준 중위소득의 합이 18% 미만이어야 한다. 즉, 국민기초생활보장제도의 경우 부양의무자의 판정소득액이 기준 중위소득 이상만 되어도 수급권자를 부양할 여력이 있다고 보고 부양비를 부과하고 있다. 또한 현재 국민기초생활보장제도의 부양의무자 가구 소득 기준은 부양의무자 가구의 규모가 작을 경우 ‘부양능력 없음’ 기준이 과도하게 낮으며, 재산 기준 역시 낮은 수준이라는 지적이 있다(여유진 외, 2014).

15) 수급자에게 적용하는 소득평가액에 대응하는 개념으로, 부양의무자 판정소득액 = (부양의무자 실제소득) - (차감·제외 항목)을 의미함(차감·제외 항목은 「2018년 국민기초생활보장사업안내」 지침 p.201 참고)



※ A: 수급(권)자 가구의 기준 중위소득, B: 부양의무자 가구의 기준 중위소득
 ※ 취약계층은 [(AX40%)+(BX100%)]와 [(A+B)X74%] 중 더 높은 기준 적용

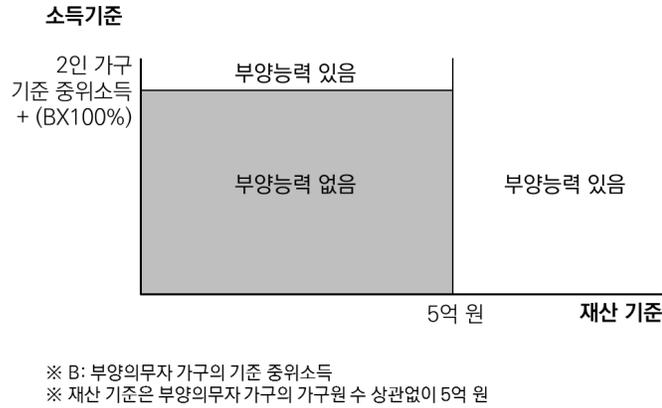
자료: 보건복지부(2018), 「2018년 국민기초생활보장사업안내」, p.52

[그림 3-1] 국민기초생활보장제도의 부양의무자 부양능력 판정 도해

서울형 기초보장제도의 부양의무자 가구 소득 기준은 수급권자 가구 규모에 상관없이 2인 가구의 기준 중위소득에 부양의무자 가구 규모별 기준 중위소득을 합한 금액 이하이다. 즉, 서울형 기초보장제도의 경우 부양의무자 가구가 2인 가구의 서울형 기초보장권자를 부양하고도 중위소득을 유지할 수 있는 수준 이상이 되어야 ‘부양능력 있음’ 판정을 하고 있어 국민기초생활보장제도보다 상당히 완화된 기준을 적용하고 있다. 다만 수급권자 가구규모와 상관없이 2인 가구 기준 중위소득을 동일하게 적용하고 있어, 수급권자 가구규모가 3인 이상으로 커질수록 불리한 조건이 된다는 한계가 있다.

서울형 기초보장제도의 부양의무자 재산 기준은 부양의무자 가구의 가구원 수에 관계없이 5억 원 이하이다([표 3-3] 참조). 2018년 서울복지실태조사 분석 결과 서울시민의 자산 총액(부채 미포함) 평균 금액이 4억 3천만 원임을 고려할 때, 서울형 기초보장제도의 부양의무자 재산 기준이 지나치게 엄격한 수준이라고는 볼 수 없다. 하지만 서울의 높은 주택 가격을 고려할 때 관대한 기준으로 평가하기에도 무리가 있다. 2018년 전국주택가격동향조사¹⁶⁾에 의하면 2018년 10월 기준 서울의 평균주택매매가격(아파트·연립주택·단독주택 종합)은 590,915천 원, 중위주택매매가격은 556,537천 원으로 모두 5억 원을 웃돌고 있는 것으로 나타났다.

16) 통계생산기관은 국토교통부(주택정책관 주택정책과)이고, 한국감정원에 위탁하여 통계 생산



[그림 3-2] 서울형 기초보장제도의 부양의무자 부양능력 판정 도해

[표 3-3]은 2인의 수급자 가구에 1인의 부양의무자 가구가 존재한다고 가정할 때 국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준을 비교한 것이다. 이 경우 부양의무자 가구가 국민기초생활보장제도의 ‘부양능력 없음’ 판정을 받기 위해서는 부양능력 판정소득액이 1인 가구 기준 중위소득인 1,672,105원 미만인 반면, 재산의 소득환산액이 약 2억 5천만 원 이하여야 한다. 같은 가구에 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준을 적용할 경우 부양의무자 가구 소득이 4,519,202원 이하이면 재산이 5억 원 이하인 경우 부양의무자 기준을 충족한다.

[표 3-3] 국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 비교(2018년 기준)

| 구분 | | 국민기초생활보장제도 | 서울형 기초보장제도 | | | | | | | | |
|--|--|---|--|----------|--|----|--|----|--|----|--|
| 2인 가구 수급자 | 소득 기준 | 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 기준 중위소득 30% 이하(생계급여 기준) (854,129원 이하) | 소득평가액이 기준 중위소득 43% 이하 (1,224,252원 이하) | | | | | | | | |
| | 재산 기준 | | 재산 1억 3천5백만 원 이하(금융재산 및 자동차 기준 별도) | | | | | | | | |
| 1인 가구 부양 의무자 | 소득 기준 | <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th>기준</th> <th>부양 능력</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>판정소득액이 $(A \times 40\%) + (B \times 100\%)$ 이상¹⁾ (3,344,209원 이상)</td> <td>있음</td> </tr> <tr> <td>판정소득액이 $(B \times 100\%) \sim (A \times 40\%) + (B \times 100\%)^2$ (1,672,105원 이상~3,344,209원 미만)</td> <td>미약</td> </tr> <tr> <td>판정소득액이 $(B \times 100\%)$ 미만 (1,672,105원 미만)</td> <td>없음</td> </tr> </tbody> </table> | 기준 | 부양 능력 | 판정소득액이 $(A \times 40\%) + (B \times 100\%)$ 이상 ¹⁾ (3,344,209원 이상) | 있음 | 판정소득액이 $(B \times 100\%) \sim (A \times 40\%) + (B \times 100\%)^2$ (1,672,105원 이상~3,344,209원 미만) | 미약 | 판정소득액이 $(B \times 100\%)$ 미만 (1,672,105원 미만) | 없음 | 2인 수급권자 가구의 기준 중위소득(100%) +부양의무자 가구규모별 소득 기준 이하 ¹⁾ (4,519,202원 이하) |
| | | 기준 | 부양 능력 | | | | | | | | |
| | | 판정소득액이 $(A \times 40\%) + (B \times 100\%)$ 이상 ¹⁾ (3,344,209원 이상) | 있음 | | | | | | | | |
| | 판정소득액이 $(B \times 100\%) \sim (A \times 40\%) + (B \times 100\%)^2$ (1,672,105원 이상~3,344,209원 미만) | 미약 | | | | | | | | | |
| 판정소득액이 $(B \times 100\%)$ 미만 (1,672,105원 미만) | 없음 | | | | | | | | | | |
| 재산 기준 | 재산의 소득환산액이 $(A+B) \times 18\%$ 미만 (247,507,347원 미만)³⁾ | 5억 원 이하 | | | | | | | | | |

주1. A: 수급권자 가구의 기준 중위소득, B: 부양의무자 가구의 기준 중위소득

주2. 수급(권)자가 노인, 장애인, 한부모와 같은 취약계층인 경우 일반수급자에게 적용되는 $(A \times 40\%) + (B \times 100\%)$ 값과 $(A+B) \times 74\%$ 값 중 가구원 수 기준으로 더 높은 값으로 조합하여 산출한 별도의 소득 기준을 적용함(『2018년 국민기초생활보장사업안내』 지침 pp.54 참고).

주3. 대도시 일반재산환산율을 적용한 재산액 기준임

1) 2인 수급권자 가구 기준 중위소득 2,847,097원 + 1인 부양의무자 가구 기준 중위소득 1,672,105원

2_서울시민의 기초보장 수급실태 변화

서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도의 수급증지신청탈락기구를 대상으로 하기 때문에 국민기초생활보장제도의 확대는 서울형 기초보장제도 운영에 긴밀한 영향을 미친다. 우선 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준이 완화됨에 따라 서울형 기초보장 수급권자가 국민기초생활보장 수급권자로 전환될 수 있다

실제 2015년 7월 맞춤형 급여 개편 이후 서울시민의 국민기초생활보장제도 수급 실태를 살펴보면 [표 3-4]와 같다. 2015년 12월 기준 서울의 국민기초생활보장 수급 가구 수는 163,107가구로 2015년 6월 개편 이전 대비 23.9%p나 증가하였다. 한편 2017년 11월 수급자와 부양의무자 가구 모두에 노인 또는 중증장애인이 포함된 경우 부양의무자 기준을 폐지하였으나, 이에 따른 수급자 증가는 현저하게 나타나지 않았다. 이는 부양의무자 기준의 완화에 따른 수급자 수의 증가보다 기초연금 확대 등의 조치로 인한 수급자 감소가 더 크기 때문인 것으로 파악된다.

[표 3-4] 국민기초생활보장제도 연도별 수급자 현황(상세)

(단위: 가구, 명, %)

| 구 분 | | 2014 | 2015.6 | 2015.12 | 2016 | 2017 | 2018.4 |
|------------------------------|-----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 서울의 국민기초 생활보장 수급자 수 | 가구 | 129,895 | 131,677 | 163,107 | 173,675 | 176,009 | 177,000 |
| | 증가율 | 4.2 | 1.4 | 23.9 | 6.5 | 1.3 | 0.6 |
| 인원 | 인원 | 207,736 | 208,580 | 259,446 | 267,978 | 264,227 | 263,014 |
| | 증가율 | 2.3 | 0.4 | 24.4 | 3.3 | -1.4 | -0.5 |
| 전국 기초생활보장 수급자 수 | | 1,328,713 | 1,315,729 | 1,646,363 | 1,630,614 | 1,581,646 | 1,581,420 |
| 증가율 | | -1.6 | -1.0 | 25.1 | -1.0 | -3.0 | 0.0 |

자료: 서울시 내부자료, 서울시 희망복지지원과, 2018.6, 희망복지지원과 업무현황

2018년 10월에 시행된 국민기초생활보장제도 주거급여 수급자의 부양의무자 기준 폐지로 인해 신규 주거급여 수급자로 유입된 서울시민은 2018년 11월 말 기준 20,823명이다(서울시 내부자료). 신규 수급자의 연령별 분포를 살펴보면 60대 이상이 55%로 절반이 넘는다. 즉, 기존에 자녀의 부양의무자 기준으로 인해 국민기초생활보장제도의 수급대상이 되지 못하다가 부양의무자 기준의 완화로 신규 수급지위를 얻게 된 노인층의 비율이

높은 것으로 추정된다. 제도개편에 따른 정책효과가 나타나기 위해서는 충분한 시간이 소요된다는 것을 고려할 때 향후 주거급여 수급자 수는 지속적으로 늘어날 것으로 예상된다. 또한, 2019년부터 실시되는 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 추가 완화로 서울의 국민기초생활보장제도 수급 인원은 더욱 증가할 것으로 보인다.

[표 3-5] 서울형 기초보장제도와 주거급여 신규 수급자 연령분포

(단위: 명, %)

| 구분 | 계 | 10~30대 | | 40~50대 | | 60~70대 | | 80대 이상 | | |
|-------------------|---------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|------|
| | | 인원 | 비율 | 인원 | 비율 | 인원 | 비율 | 인원 | 비율 | |
| 서울형 기초보장 신규 수급자 수 | 9월 말 | 6,799 | 415 | 6.1 | 827 | 12.2 | 4,016 | 59.1 | 1,541 | 22.7 |
| 주거급여 신규 수급자 수 | 10월 | 10,232 | 2,358 | 23.1 | 1,878 | 18.4 | 4,075 | 39.8 | 1,921 | 18.8 |
| | 11월 | 10,591 | 2,930 | 27.7 | 2,204 | 20.8 | 3,808 | 36.0 | 1,649 | 15.6 |
| | 10, 11월 | 20,823 | 5,288 | 25.4 | 4,082 | 19.6 | 7,883 | 37.9 | 3,570 | 17.1 |

자료: 서울시 내부자료

이에 따라 서울형 기초보장제도의 수급자 수가 줄어들 뿐만 아니라, 서울형 기초보장제도 수급자가 주거급여 수급자로 전환될 경우 수급자의 전체 수급액이 감소하는 문제가 발생한다. 서울형 기초보장의 생계급여는 소득 대비 차등급여로 현금지원을 하는 반면, 국민기초생활보장제도의 주거급여는 임차가구에겐 실제 기준임대료를 상한으로 매달 임차료를 지급하고, 자가 가구의 경우 수선주기 내 1회 주택개량을 지원하고 있다. 2018년 기준 서울형 기초보장제도의 생계급여는 1인 가구 기준 최저 8.3만 원에서 최고 25만 원인 데 비해, 맞춤형 급여의 주거급여는 최저 0원에서 최고 21.3만 원으로 서울형 생계급여 보다 낮은 수준이다. 예를 들어 6인 가구의 서울형 기초보장제도 생계급여 최대지원액은 92.8만 원이지만 주거급여 최대지원액은 40.3만 원으로 두 배 이상 차이가 난다.

현행 제도상으로 국민기초생활보장제도의 대상이 되는 수급 가구는 서울형 기초보장제도를 선택하거나 중복 수급할 수 없다. 이에 서울형 기초보장제도 수급자에서 주거급여 수급권자로 전환되면서 소득이 감소하는 수급자에 대한 서울시의 소득보전방안 마련이 필요하다. 서울시는 소득이 감소한 주거급여 전환자에 대해 일시적으로 서울형 생계급여 차액을 지원하고 있지만, 개선이 필요한 사항이다.

04

서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 개편 방안

- 1_서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층 현황
- 2_서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 조정방안
- 3_부양의무자 기준 개선에 따른 수급자 규모 및 예산 추계

04 | 서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 개편 방안

1 | 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층 현황

이 장에서는 수급 기준을 충족함에도 서울형 기초보장을 수급하지 않고 있는 서울의 비수급 빈곤층 현황을 살펴보았다. 서울시 비수급 빈곤층은 다음의 두 가지로 정의될 수 있다. 첫째, 국민기초생활보장제도 신청탈락자 및 수급중지자 중 빈곤함에도 서울형 기초보장제도의 선정기준을 충족하지 못해 급여를 수급하지 못하는 집단으로 ‘국민기초생활보장제도 수급중지·신청탈락 비수급 빈곤층’이다. 둘째, 서울형 기초보장제도의 수급요건을 충족하나 국민기초생활보장제도를 신청하지 않아 제도에 편입되지 못한 ‘급여 미신청 비수급 빈곤층’이다. 전자의 국민기초생활보장제도 신청자의 경우 행정자료를 통해 신청내역과 신청자의 소득·재산·부양의무자 정보를 조회할 수 있어 전체 현황을 파악할 수 있다. 하지만 후자의 급여 미신청 가구는 규모와 실태를 파악할 수 있는 자료가 부재한 실정이다. 이 연구는 분석 가능한 자료의 한계로 전자인, 국민기초생활보장제도 수급을 신청하였으나 선정기준을 충족하지 못한 비수급 빈곤층을 ‘서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층’으로 정의하고 이들의 현황을 분석하였다.

1) 분석 자료 및 방법

분석에 사용된 자료는 2017년 9월에서 2018년 8월까지 1년간 서울시민 중 국민기초생활보장제도(생계, 의료, 주거급여)의 신청탈락자 및 수급중지자 그리고 이에 대응하는 부양의무자 데이터와 2018년 9월 기준 서울형 기초보장 수급자 데이터이다.

서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도의 수급탈락 가구를 대상으로 운영되므로 ‘서울형 기초보장 수급자’는 ‘국민기초생활보장제도 수급중지 및 신청탈락자’의 일부이다. 하지만 행복e음 시스템에서 국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도 대상자 정보는 별도로 운영·관리되고 있어, 국민기초생활보장제도 신청자 및 수급자 정보에서는 ‘서울형 기초보장제도 수급 여부’를 확인할 수 없다. 이에 2017년 9월~2018년 8월 국민기초생

활보장제도 수급중지·신청탈락자 데이터와 2018년 9월 기준 서울형 기초보장 수급자 데이터를 결합하여 지난 1년간 국민기초생활보장제도 수급중지 및 신청탈락자 중 2018년 9월 기준 서울형 기초보장제도 수급자 자료에서 개인 식별코드를 찾을 수 있는 경우, 국민기초생활보장제도에서 탈락하였으나 현재 서울형 기초보장을 수급하고 있는 가구로 보았다.

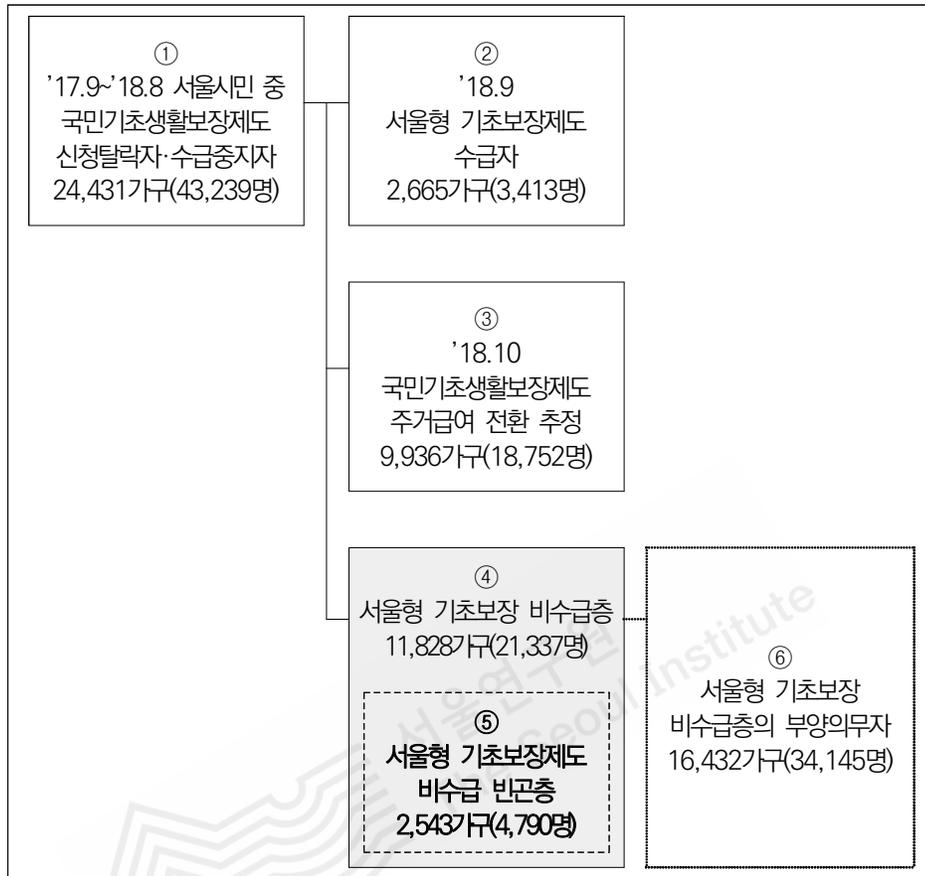
[표 4-1] 분석 자료

| 구분 | | 기간 |
|-------------------|-----------------------------------|----------------|
| 국민기초생활보장 신청가구 | 서울시민 중 국민기초생활보장(생계, 의료, 주거) 수급중지자 | 2017년 9월 ~ |
| | 서울시민 중 국민기초생활보장(생계, 의료, 주거) 신청탈락자 | |
| | 서울시민 중 국민기초생활보장제도 수급중지자의 부양의무자 | 2018년 8월 |
| | 서울시민 중 국민기초생활보장제도 신청탈락자의 부양의무자 | |
| 서울형 기초보장 수급 가구 | 2018년 9월 기준 서울형 기초보장제도 수급자 | 2018년 9월 기준 |

2) 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층 현황

2017년 9월~2018년 8월 서울시민 중 국민기초생활보장제도의 수급중지·신청탈락자는 모두 24,431가구(43,239명)이다([그림 4-1]의 ①). 이들 중 현재 어떠한 급여도 받고 있지 않은 비수급층을 산출하기 위해, 2018년 9월 말 기준으로 서울형 기초보장을 수급하고 있는 2,665가구(3,413명)를 분석에서 제외하였다([그림 4-1]의 ②). 추가적으로 2018년 10월에 시행된 중앙정부의 주거급여 부양의무자 기준 폐지 조치를 반영하기 위해 수급중지·신청탈락자의 소득인정액이 주거급여 선정기준인 기준 중위소득의 43% 이하에 해당되는 대상은 모두 주거급여 수급자로 전환된 것이라 가정하였다. 즉, [그림 4-1]의 ①에서 ②를 제외한 가구에서 주거급여 선정기준을 충족하는 9,936가구(18,752명)를 추가로 제외하였다. 이는 주거급여 수급권자의 주거급여 신청률을 100%로 가정한 것으로, 실제 수급신청 형태와는 차이가 있을 수 있다.¹⁸⁾

¹⁸⁾ '19.1. 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 추가 완화 조치(부양의무자 가구 내 중증장애인 혹은 노인 포함 시 생계 또는 의료급여의 부양의무자 기준 폐지 조치, 수급자가 만 30세 미만 한부모 가구 혹은 보호종료 아동인 경우 생계, 의료급여의 부양의무자 기준 폐지 조치)반영 시 [그림 4-1]의 ③ 이외에 국민기초생활보장제도 신규 수급지위로 추가 전환되는



[그림 4-1] 분석 자료의 관계도

결과적으로 [그림 4-1]의 ①에서 ②와 ③을 제외하여 서울형 기초보장제도 비수급층 11,828가구(21,337명)를 도출하였다.¹⁹⁾ 이들 중 서울형 기초보장제도의 소득·재산 기준을 초과하는 가구 약 79%를 제외하고, 소득·재산 기준을 모두 충족하지만 부양의무자 기준 등의 사유로 급여를 수급하고 있지 않은 가구 2,543가구, 4,790명을 ‘서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층’으로 정의하였다. 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층은 서울형 기초보장제도 비수급자의 약 22%를 차지한다.

사례는 없음. 국민기초생활보장제도 내에서 주거급여만 받던 이들이 추가로 생계급여 혹은 의료급여까지 받는 경우는 발생할 수 있으나, 소득인정액이 기준 중위소득 43% 이하에 해당하는 가구는 이미 주거급여의 부양의무자 기준 폐지 조치로 인해 국민기초생활보장제도 수급자로 전환되었기 때문임.

¹⁹⁾ 분석에 부적합한 2가구 정보를 삭제함

[표 4-2] 서울형 기초보장제도 비수급자 규모

| 서울형 기초보장제도 소득재산 기준 충족 여부 (소득평가액 ²⁰⁾ 기준 중위소득 43% 이하, 재산 기준 별도 충족 ²¹⁾) | 가구 | | 인원 | |
|---|--------|-------|--------|-------|
| | 빈도 | 비율(%) | 빈도 | 비율(%) |
| 미충족 | 9,285 | 78.5 | 16,547 | 77.6 |
| 충족 | 2,543 | 21.5 | 4,790 | 22.5 |
| 서울형 기초보장 비수급자 총계 | 11,828 | 100.0 | 21,337 | 100.0 |

서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층 2,543가구의 특성은 [표 4-3]과 같다. 1인 가구의 비율이 49.9%로 절반가량을 차지하였으며, 평균 가구원 수는 1.89명이다. 가구유형별로 살펴보면, 노인이 있는 가구는 43%, 장애인이 있는 가구는 17.3%, 아동이 있는 가구는 9.8%, 한부모 가구는 17.4%로 나타나, 노인 가구의 비율이 상대적으로 높았다. 부양의무자가 존재하는 가구는 84.9%, 부양의무자가 없는 가구는 15.1%로, 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층 중 부양의무자 기준 미충족으로 급여를 수급하지 못하는 가구가 상당수 존재함을 예측할 수 있다.

20) 서울형 기초보장제도의 소득평가액 산정에서는 사적이전소득(부양비, 보장기관 확인소득 등)과 행복e음을 통해 공적자료로 조회되는 이자소득(예금, 주식, 채권 등)이 제외되며 기초연금소득은 연금액의 20%는 소득공제를 적용함. 그 외 소득조사는 맞춤형 수급자 소득유형별 조사방법을 준용함. 이 연구에서는 앞의 서울형 기초보장제도 소득 제외 항목을 고려하여 '서울형 기초보장제도 소득평가액' 변수를 별도로 구성하여 분석함

21) 서울형 기초보장제도 재산 산정에서는 서울형 기초보장제도 매뉴얼에 따라 기초생활보장제도의 기본재산공제액 미적용, 보험은 금융재산에서 제외하고 일반재산에 포함, 4~6급 장애인 및 비장애인인면서 차량가액이 500만 원 이상인 가구 제외, 4~6급 장애인 및 비장애인인면서 차량가액이 500만 원 미만인 경우 월 4.17% 소득환산을 적용, 차량 2대 이상 보유 가구 제외 등을 고려하여 '서울형 기초보장제도 재산액' 변수를 별도로 구성하여 분석함

[표 4-3] 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤 가구 특성

| 구분 | | 빈도 | 비율(%) | |
|-------|------------------------|------------------|-------|------|
| 가구원 수 | 1명 | 1,268 | 49.9 | |
| | 2명 | 647 | 25.4 | |
| | 3명 | 378 | 14.9 | |
| | 4명 | 175 | 6.9 | |
| | 5명 이상 | 75 | 3.0 | |
| | 평균 가구원 수 | 1.89명(표준편차 1.12) | | |
| 가구유형 | 아동가구원 유무 ¹ | 없음 | 2,294 | 90.2 |
| | | 있음 | 249 | 9.8 |
| | 노인가구원 유무 ² | 없음 | 1,449 | 57.0 |
| | | 있음 | 1,094 | 43.0 |
| | 장애인가구원 유무 ³ | 없음 | 2,102 | 82.7 |
| | | 있음 | 441 | 17.3 |
| | 한부모 가구 여부 ⁴ | 비해당 | 2,101 | 82.6 |
| | | 해당 | 442 | 17.4 |
| | 부양의무자 존재 유무 | 없음 | 383 | 15.1 |
| | | 있음 | 2,160 | 84.9 |
| 합계 | | 2,543 | 100.0 | |

주1. 18세 미만 가구원이 한 명 이상 있는 가구

주2. 65세 이상 노인 가구원이 한 명 이상 있는 가구

주3. 장애등급 1~6등급인 장애인 가구원이 한 명 이상 있는 가구

주4. 한부모가족법에 근거한 수급권자

서울형 기초보장제도 비수급 빈곤가구의 경제적 특성은 [표 4-4]와 같다. 가구의 소득평가액 평균금액은 약 52만 원으로, 소득평가액이 50만 원 이하인 가구가 절반 이상이다. 특히 가구원 수가 2인 이하의 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤가구의 소득평가액이 기준 중위소득 43%의 절반에도 미치지 못함에도 불구하고 수급자가 되지 못한 것을 확인할 수 있다.

[표 4-4] 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤 가구의 경제적 특성

(단위: 가구, %, 원)

| 구분 | | 빈도 | 비율 |
|-----------------------|---------------------|-----------|-----------|
| 소득평가액 | 50만 원 이하 | 1,441 | 56.7 |
| | 50만 원 초과~100만 원 이하 | 579 | 22.8 |
| | 100만 원 초과~150만 원 이하 | 353 | 13.9 |
| | 150만 원 초과~200만 원 이하 | 146 | 5.7 |
| | 200만 원 초과 | 24 | 0.9 |
| 전체 | | 2,543 | 100.0 |
| 구분 | | 평균 | 표준편차 |
| 가구원 수별 소득평가액 평균 | 1인 | 198,400 | 338,194.5 |
| | 2인 | 560,813 | 461,530.5 |
| | 3인 | 964,666 | 517,890.0 |
| | 4인 | 1,246,330 | 550,792.2 |
| | 5인 이상 | 1,591,418 | 658,871.2 |
| 평균 | | 517,706 | 579,587.2 |

서울형 기초보장제도 비수급 빈곤가구의 가구원 특성은 [표 4-5]와 같다. 비수급 빈곤층의 56.1%는 여성이며, 가구원의 평균 연령은 47.4세로 나타났다. 연령은 30대 이하가 35.4%로 가장 높은 비율을 차지한다. 40대~50대는 28.8%, 65세 이상은 28.4%로 상대적으로 낮은 편이다. 2장의 [표 2-14]에서 살펴본 바와 같이 서울형 기초보장제도 수급자의 78.8%가 65세 이상 노인으로 청·장년층의 수급자 비율이 높지 않았던 반면, 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층에서는 대조적으로 청년층과 중·장년층의 비율이 높게 나타난다. 이들은 소득·재산 기준은 충족하나 근로능력 기준으로 인해 수급자격을 얻지 못한 경우가 다수일 것으로 예상된다. 이밖에 근로능력 유무를 알 수 있는 가구원의 71.6%가 근로능력이 없다고 응답하였고 기초연금을 수급하고 있는 경우는 32.2%, 장애인연금을 수급하는 경우는 3.7%로 나타났다.

[표 4-5] 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층 가구원 특성

(단위: 명, %)

| 구분 | | 빈도 | 비율 |
|-------------|----------------|------------------|-------|
| 성별 | 남성 | 2,101 | 43.9 |
| | 여성 | 2,689 | 56.1 |
| 연령 | 30대 이하 | 1,697 | 35.4 |
| | 40~59세 | 1,381 | 28.8 |
| | 60~64세 | 356 | 7.4 |
| | 65~69세 | 405 | 8.5 |
| | 70~74세 | 339 | 7.1 |
| | 75~79세 | 334 | 7.0 |
| | 80세 이상 | 278 | 5.8 |
| | 평균 연령 | 47.4세(표준편차 22.9) | |
| 장애 유무 | 장애 있음 | 634 | 13.2 |
| | 장애 없음 | 4,156 | 86.8 |
| 희귀난치성질환자 여부 | 해당 | 107 | 2.2 |
| | 비해당 | 4,683 | 97.8 |
| 근로능력 유무 | 없음 | 2,420 | 50.5 |
| | 있음 | 960 | 20.0 |
| | 결측값 | 1,410 | 29.4 |
| 근로무능력 사유 | 연령(연소) | 577 | 12.0 |
| | 연령(연로) | 1,416 | 29.6 |
| | 장애 및 질병·부상 | 224 | 4.7 |
| | 희귀난치성질환 및 중증질환 | 87 | 1.8 |
| | 20세 미만 중고교 재학생 | 15 | 0.3 |
| | 조건부과 유예 | 328 | 6.8 |
| | 평가실시 | 268 | 5.6 |
| | 직권판정 | 222 | 4.6 |
| 기초연금 수급 여부 | 비수급 | 3,246 | 67.8 |
| | 수급 | 1,544 | 32.2 |
| 장애연금 수급 여부 | 비수급 | 4,615 | 96.4 |
| | 수급 | 175 | 3.7 |
| 합계 | | 4,790 | 100.0 |

[표 4-6]에서는 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층의 약 절반에 해당하는 1인 가구의 특성을 별도로 살펴보았다. 전체 비수급 빈곤 가구보다 1인 가구에서 65세 이상 가구원 비율이 높았고(53.9%), 근로능력이 없는 경우가 많았다(60.8%).

[표 4-6] 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층 1인 가구 특성

| 구분 | | 빈도 | 비율(%) |
|-------------|--------|------------------|-------|
| 성별 | 남성 | 552 | 43.5 |
| | 여성 | 716 | 56.5 |
| 연령 | 10~30대 | 102 | 8.0 |
| | 40~50대 | 317 | 25.0 |
| | 60~64세 | 166 | 13.1 |
| | 65~69세 | 205 | 16.2 |
| | 70~74세 | 179 | 14.1 |
| | 75~79세 | 164 | 12.9 |
| | 80세 이상 | 135 | 10.7 |
| | 평균 연령 | 63.4세(표준편차 14.7) | |
| 아동가구 여부 | 없음 | 1,266 | 99.8 |
| | 있음 | 2 | 0.2 |
| 노인가구 여부 | 없음 | 585 | 46.1 |
| | 있음 | 683 | 53.9 |
| 장애인가구 여부 | 없음 | 1,017 | 80.2 |
| | 있음 | 251 | 19.8 |
| 부양의무자 유무 | 없음 | 180 | 14.2 |
| | 있음 | 1,088 | 85.8 |
| 근로능력 유무 | 없음 | 771 | 60.8 |
| | 있음 | 112 | 8.8 |
| | 결측값 | 385 | 30.4 |
| 기초연금 수급 여부 | 비수급 | 594 | 46.9 |
| | 수급 | 674 | 53.2 |
| 장애인연금 수급 여부 | 비수급 | 1,210 | 95.4 |
| | 수급 | 58 | 4.6 |
| 합계 | | 1,268 | 100.0 |

2_서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 조정방안

1) 서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 개선방안 검토

서울의 비수급 빈곤 사각지대를 해소하고, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화에 따른 서울의 부양의무자 기준 개선방안을 모색하기 위해 전문가 포럼에서 서울형 기초보장제도의 다양한 개편안을 검토하였다. 이 연구에서는 국민기초생활보장제도의 사각지대 해소를 목적으로 보다 관대한 수급 기준을 채택하고 있는 서울형 기초보장제도의 기본 취지를 반영하여 크게 수급권자의 인구학적 범주 완화 모형, 부양의무자의 재산 기준 완화 모형, 부양의무자 기준 완전 폐지 모형을 검토하였다.

(1) 수급권자 가구의 인구학적 범주 완화(A모형)

수급권자 가구의 인구학적 범주 완화 모형은 수급권자가 노인, 장애인, 한부모 등 취약계층일 때 부양의무자 기준 적용을 제외하는 것으로, 취약 가구의 빈곤 완화에 초점을 두고 있다. 이 연구에서는 수급권자 가구의 인구학적 범주로 수급자 가구에 노인이 있는 경우(A1~A3 모형), 장애인이 있는 경우(A4~A5 모형), 노인 또는 장애인이 있는 경우(A6~A12 모형), 노인 또는 장애인 또는 한부모 가구인 경우(A13~14모형) 부양의무자 기준을 적용하지 않는 모형을 고려하였다.

[표 4-7] 수급권자 가구의 인구학적 범주 완화 모형

| 모형 | 수급권자 | 부양의무자 |
|-----|---------------------------------|-------------|
| A1 | 75세 이상 노인 | 모든 부양의무자 가구 |
| A2 | 70세 이상 노인 | 모든 부양의무자 가구 |
| A3 | 65세 이상 노인 | 모든 부양의무자 가구 |
| A4 | 중증장애인 | 모든 부양의무자 가구 |
| A5 | 장애인 | 모든 부양의무자 가구 |
| A6 | 75세 이상 노인 또는 중증장애인 | 모든 부양의무자 가구 |
| A7 | 70세 이상 노인 또는 중증장애인 | 모든 부양의무자 가구 |
| A8 | 65세 이상 노인 또는 중증장애인 | 모든 부양의무자 가구 |
| A9 | 75세 이상 노인 또는 장애인 | 모든 부양의무자 가구 |
| A10 | 70세 이상 노인 또는 장애인 | 모든 부양의무자 가구 |
| A11 | 65세 이상 노인 또는 장애인 | 모든 부양의무자 가구 |
| A12 | 기초연금 수급자 또는 장애인연금 수급자 | 모든 부양의무자 가구 |
| A13 | 기초연금 수급자 또는 장애인연금 수급자 또는 한부모 가구 | 모든 부양의무자 가구 |
| A14 | 65세 이상 노인 또는 장애인 또는 한부모 가구 | 모든 부양의무자 가구 |

(2) 부양의무자 가구의 재산 기준 완화(B모형)

부양의무자 재산 기준 완화 모형은 2018년 서울형 기초보장제도의 부양의무자 재산 기준인 5억 원에서 기준을 상향조정한 것이다. 2018년 전국주택가격동향조사²²⁾에 의하면, 2018년 10월 기준 서울의 평균주택매매가격(아파트·연립주택·단독주택 종합)은 590,915천 원이다. 주택유형에 따라 나누면 아파트는 720,347천 원, 연립주택은 251,527천 원, 단독주택은 853,657천 원이다. 같은 조사에 의하면 2018년 10월 기준 서울의 중위주택매매가격(아파트·연립주택·단독주택 종합)은 556,537천 원이다. 주택유형에 따라 나누면 아파트는 688,589천 원, 연립주택은 226,099천 원, 단독주택은 732,088천 원이다.

22) 통계생산기관은 국토교통부(주택정책관 주택정책과)이고, 한국감정원에 위탁하여 통계가 생산됨

[표 4-8] 2018년 전국주택가격동향조사(2018년 10월 기준)의 서울 주택 매매가격

(단위: 천 원)

| 구분 | 종합 | 아파트 | 연립주택 | 단독주택 |
|-------------|---------|---------|---------|---------|
| 서울 평균주택매매가격 | 590,915 | 720,347 | 251,527 | 853,657 |
| 서울 중위주택매매가격 | 556,537 | 688,589 | 226,099 | 732,088 |

이 연구에서는 서울의 평균(중위)주택매매가격 수준과 기타 추가적인 일반재산 규모를 고려하여 현재의 부양의무자 재산 기준 5억 원을 6억 원(B1 모형)과 7억 원(B2 모형)으로 각각 상향하는 모형을 고려하였다.

[표 4-9] 부양의무자 가구의 재산 기준 완화 모형

| 모형 | 수급권자 | 부양의무자 재산 기준 |
|----|------------|-------------|
| B1 | 모든 수급권자 가구 | 6억 |
| B2 | 모든 수급권자 가구 | 7억 |

(3) 부양의무자 기준 완전 폐지(C모형)

부양의무자 기준 완전 폐지 모형은 가장 적극적인 안으로, 서울형 기초보장제도의 수급자 소득·재산 기준만 충족하면 수급권을 부여하는 방안이다. 즉, 수급권자가 취약계층일 경우 사적부양 의무를 강제하지 않은 모형으로, 빈곤층의 사회안전망으로서 모두에게 최소한의 생활수준을 보장하는 공공부조제도의 목적에 가장 부합하는 안이다.

[표 4-10] 부양의무자 기준 완전 폐지 모형

| 모형 | 수급권자 | 부양의무자 |
|----|------------|-------------|
| C | 모든 수급권자 가구 | 모든 부양의무자 가구 |

3_부양의무자 기준 개선에 따른 수급자 규모 및 예산 추계

1) 부양의무자 기준 개선 모형 분석 대상

이 절에서는 서울형 기초보장제도 수급자의 소득·재산 기준을 충족함에도 불구하고 부양의무자 기준으로 등으로 인해 제도에 진입하지 못하는 가구를 대상으로 모형A, 모형B, 모형C에 따라 부양의무자 기준을 추가적으로 완화하였을 때 신규 수급지위를 갖는 사람의 규모를 추정하고, 그에 따른 소요 예산을 추계하였다.

앞서 살펴본 바와 같이 이 연구의 대상은 부양의무자 기준으로 인한 서울형 기초보장제도의 비수급 빈곤층이다. 단, 국민기초생활보장제도 미신청자는 분석에서 제외되었다. 즉, 이 연구의 일차적 분석대상은 지난 1년간 국민기초생활보장제도 수급중지·신청탈락 비수급 빈곤층 2,543가구이다. 이들 중 부양의무자가 없는 가구의 경우 부양의무자 기준이 개선되어도 부양의무자 기준 완화의 영향을 받지 않는다. 따라서 전체 비수급 빈곤층 2,543가구 중 부양의무자가 없는 383가구(786명)를 분석에서 제외하였다. 이후 부양의무자 기준 개선에 따른 수급자 규모 추계는 ‘부양의무자 기준 등으로 인한 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층’ 2,160가구, 4,004명을 대상으로 분석하였다.

[표 4-11] 부양의무자 기준 개선모형 분석 대상

| 조건 | 가구수 | 가구원 수 |
|---------------------------------|---------|--------|
| 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층([그림 4-1]의 ④) | 2,543가구 | 4,790명 |
| - 부양의무자가 없는 경우 | 383가구 | 786명 |
| 최종 분석 대상 | 2,160가구 | 4,004명 |

2) 부양의무자 기준 개선에 따른 수급자 변화 추계

지난 1년간 국민기초생활보장제도 수급중지·신청탈락자 중 ‘부양의무자 기준에 의한 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층’ 2,160가구(4,004명)를 대상으로 부양의무자 기준 완화 모형에 따른 신규 수급 가구 규모를 분석하였다.

(1) 수급권자 가구의 인구학적 범주 완화(A모형)

모형 A1~A3은 수급자 가구에 75세 이상, 70세 이상, 65세 이상 노인이 있는 경우 부양의무자 기준 미적용으로 인해 서울형 기초보장의 대상이 되는 집단의 규모를 보여준다. 가장 관대한 기준인 모형 A3에서 수급자 가구에 65세 이상 노인이 있는 경우 부양의무자 기준을 적용하지 않으면, 부양의무자 기준으로 인한 비수급 빈곤층 2,160가구 중 65세 이상 노인이 있는 1,018가구(1,570명) 전체가 서울형 기초보장제도의 신규 수급 가구로 전환된다. 수급자 가구에 70세 이상 노인이 있는 경우(A2), 75세 이상 노인이 있는 경우(A1)는 각각 748가구(1,173명), 491가구(797명)가 신규 수급 가구로 전환된다.

[표 4-12] 수급자 가구에 노인이 있는 경우 부양의무자 기준 완화 시 신규 수급자 규모

| 모형 | 수급권자 | 부양의무자 | 신규 수급 가구 | 신규 수급자(명) |
|----|--------------------------|-------|----------|-----------|
| A1 | 수급자 가구에 75세 이상 노인이 있는 경우 | 모든 가구 | 491 | 797 |
| A2 | 수급자 가구에 70세 이상 노인이 있는 경우 | 모든 가구 | 748 | 1,173 |
| A3 | 수급자 가구에 65세 이상 노인이 있는 경우 | 모든 가구 | 1,018 | 1,570 |

모형 A4와 A5는 수급자 가구에 중증장애인 또는 장애인이 있는 경우 부양의무자 기준 미적용으로 인해 서울형 기초보장의 대상이 되는 집단의 규모를 보여준다. 모형 A4에서 수급자 가구에 중증장애인이 있는 경우 부양의무자 기준을 적용하지 않으면 247가구(493명)가 서울형 기초보장제도의 신규 수급 가구로 전환된다. 수급자 가구에 장애인이 있는 경우(A5)는 507가구(967명)가 신규 수급 가구로 전환된다.

[표 4-13] 수급자 가구에 장애인이 있는 경우 부양의무자 기준 완화 시 신규 수급자 규모

| 모형 | 수급권자 | 부양의무자 | 신규 수급 가구 | 신규 수급자(명) |
|----|----------------------|-------|----------|-----------|
| A4 | 수급자 가구에 중증장애인이 있는 경우 | 모든 가구 | 247 | 493 |
| A5 | 수급자 가구에 장애인이 있는 경우 | 모든 가구 | 507 | 967 |

모형 A6~A12는 수급자 가구에 노인 또는 장애인이 있는 경우 부양의무자 기준 미적용으로 인해 서울형 기초보장의 대상이 되는 집단의 규모를 보여준다. 가장 관대한 기준인 모

형 A11에서 수급자 가구에 65세 이상 노인 또는 장애인이 있는 경우 부양의무자 기준을 미적용할 경우 1,229가구(2,010명)가 서울형 기초보장제도의 신규 수급 가구로 전환 된다. 수급자 가구에 기초연금 수급자 또는 장애인연금 수급자가 있을 경우 부양의무자 미적용 모형(A12)에서는 1,008가구(1,493명)가 서울형 기초보장제도의 신규 수급자가 된다.

[표 4-14] 수급자 가구에 노인 또는 장애인이 있는 경우 부양의무자 기준 완화 시 신규 수급자 규모

| 모형 | 수급권자 | 부양의무자 | 신규 수급 가구 | 신규 수급자(명) |
|-----|-----------------------|-------|----------|-----------|
| A6 | 75세 이상 노인 또는 중증장애인 | 모든 가구 | 685 | 1,186 |
| A7 | 70세 이상 노인 또는 중증장애인 | 모든 가구 | 913 | 1,502 |
| A8 | 65세 이상 노인 또는 중증장애인 | 모든 가구 | 1,151 | 1,842 |
| A9 | 75세 이상 노인 또는 장애인 | 모든 가구 | 834 | 1,470 |
| A10 | 70세 이상 노인 또는 장애인 | 모든 가구 | 1,023 | 1,728 |
| A11 | 65세 이상 노인 또는 장애인 | 모든 가구 | 1,229 | 2,010 |
| A12 | 기초연금 수급자 또는 장애인연금 수급자 | 모든 가구 | 1,008 | 1,493 |

모형 A13과 A14는 수급자 가구가 노인 또는 장애인 또는 한부모 가구인 경우 부양의무자 기준 미적용으로 인해 서울형 기초보장의 대상이 되는 집단의 규모를 보여준다. 모형 A13에서 수급자 가구에 기초연금 수급자 또는 장애인연금 수급자가 있거나 만 30세 미만 한부모 가구인 경우 부양의무자 기준을 제외하면 1,110가구(1,707명)가 서울형 기초보장제도의 신규 수급자로 전환된다. 수급권자 가구에 65세 이상 노인 또는 장애인이 있거나 만 30세 미만 한부모 가구인 경우(A14)에는 1,329가구(2,214명)가 서울형 기초보장제도의 신규 수급자가 된다.

[표 4-15] 수급자 가구에 노인 또는 장애인이 있거나 한부모 가구의 경우 부양의무자 기준 완화 시 신규 수급자 규모

| 모형 | 수급권자 | 부양의무자 | 신규 수급 가구 | 신규 수급자(명) |
|-----|---------------------------------|-------|----------|-----------|
| A13 | 기초연금 수급자 또는 장애인연금 수급자 또는 한부모 가구 | 모든 가구 | 1,110 | 1,707 |
| A14 | 65세 이상 노인 또는 장애인 또는 한부모 가구 | 모든 가구 | 1,329 | 2,214 |

(2) 부양의무자 재산 기준 완화(B모형)

부양의무자 재산 기준을 각각 6억 원과 7억 원으로 상향 조정할 경우 서울형 기초보장제도의 대상이 되는 집단의 규모는 다음과 같다. 모형 B1에서 부양의무자 재산 기준을 6억 원으로 상향조정할 경우 1,183가구(2,496명)가, B2에서 재산 기준을 7억으로 상향조정할 경우 1,185가구(2,502명)가 서울형 기초보장제도의 신규 수급 가구로 전환된다.

[표 4-16] 부양의무자 가구의 재산 기준 완화 시 신규 수급자 규모

| 모형 | 수급권자 | 부양의무자 | 신규 수급 가구 | 신규 수급자(명) |
|----|----------------------------|----------|----------|-----------|
| B1 | 서울형 기초보장 수급자 소득·재산 기준 충족가구 | 재산 기준 6억 | 1,183 | 2,496 |
| B2 | 서울형 기초보장 수급자 소득·재산 기준 충족가구 | 재산 기준 7억 | 1,185 | 2,502 |

(3) 부양의무자 기준 완전 폐지 모형(C모형)

서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준을 완전 폐지할 경우 수급자의 소득·재산 기준만 충족하면 수급권을 갖게 된다. 즉, 기존에 부양의무자 기준을 충족하지 못해 서울형 기초보장을 수급할 수 없었던 ‘부양의무자 기준 등으로 인한 서울형 기초보장 비수급 빈곤층’ 2,160가구 전체가 서울형 기초보장제도 신규 수급 가구로 전환된다. 모형 C의 신규 수급 가구는 2,160가구, 신규수급자 수는 4,004명이다.

[표 4-17] 부양의무자 기준 완전 폐지 시 신규 수급자 규모

| 모형 | 수급권자 | 부양의무자 | 신규 수급 가구 | 신규 수급자(명) |
|----|----------------------------|-------|----------|-----------|
| C | 서울형 기초보장 수급자 소득·재산 기준 충족가구 | 모든 가구 | 2,160 | 4,004 |

3) 수급자 변화에 따른 소요 예산 추계

앞서 살펴 본 부양의무자 기준 완화 모형의 신규 수급자 규모에 따른 소요 예산을 추정하였다. 소요 예산 추계는 각 모형에 해당하는 가구의 평균 급여액을 구하고 여기에 가구 수를 곱하여 산정하였다. 예산 금액은 천만 원 단위에서 올림 처리하였다.

수급자 가구의 인구학적 범주 기준에 따른 부양의무자 기준 완화 모형의 소요 예산은 다음과 같다. 모형 A1~A3에서 각각 75세, 70세, 65세 이상 노인 가구를 대상으로 부양의무자 기준을 폐지할 경우 소요 예산액은 약 17억~31억 원가량으로 예상되었다. 모형 A4와 A5에서 중증장애인과 장애인 가구를 대상으로 부양의무자 기준을 폐지할 경우 소요 예산액은 각각 9억, 17억 원가량으로 예상되었다. 모형 A6~A12에서 수급권자 가구에 노인 또는 장애인이 포함된 경우 부양의무자 기준을 폐지한 소요 예산액은 약 24억~31억 규모로 예상되었다. 모형 A13과 A14는 수급자가 노인 또는 장애인 또는 한부모 가구일 경우 부양의무자 기준 폐지 방안을 검토하였다. 이 경우 소요 예산액은 각각 약 35억, 43억으로 예상되었다.

부양의무자 재산 기준 완화 모형의 소요 예산 추계는 다음과 같다. 모형 B1과 B2에서 부양의무자 재산 기준을 각각 6억과 7억으로 상향조정할 경우 신규 수급 가구에 따른 소요 예산은 모두 39억 수준으로 나타났다. 모형 C에서 부양의무자 기준을 전면 폐지할 경우에는 약 69억 규모의 예산이 소요될 것으로 보인다.

[표 4-18] 각 모형에 따른 소요예산 추정

(단위: 원, 가구, 억 원)

| 모형 | 수급권자 | 부양의무자 | 평균 급여액 | 신규 수급 가구 | 소요 예산 |
|-----|------------------------------------|----------|-----------|-------------|----------|
| A1 | 75세 이상 노인 | 모든 가구 | 284,008 | 491 | 17 |
| A2 | 70세 이상 노인 | 모든 가구 | 266,345 | 748 | 24 |
| A3 | 65세 이상 노인 | 모든 가구 | 256,401 | 1,018 | 31 |
| A4 | 중증장애인 | 모든 가구 | 293,539 | 247 | 9 |
| A5 | 장애인 | 모든 가구 | 286,264 | 507 | 17 |
| A6 | 75세 이상 노인 또는 중증장애인 | 모든 가구 | 286,077 | 685 | 24 |
| A7 | 70세 이상 노인 또는 중증장애인 | 모든 가구 | 271,223 | 913 | 30 |
| A8 | 65세 이상 노인 또는 중증장애인 | 모든 가구 | 261,272 | 1,151 | 36 |
| A9 | 75세 이상 노인 또는 장애인 | 모든 가구 | 281,852 | 834 | 28 |
| A10 | 70세 이상 노인 또는 장애인 | 모든 가구 | 271,554 | 1,023 | 33 |
| A11 | 65세 이상 노인 또는 장애인 | 모든 가구 | 263,203 | 1,229 | 39 |
| A12 | 기초연금 수급자 또는 장애인연금 수급자 | 모든 가구 | 253,698 | 1,008 | 31 |
| A13 | 기초연금 수급자 또는 장애인연금 수급자 또는 한부모 가구 | 모든 가구 | 259,713 | 1,110 | 35 |
| A14 | 65세 이상 노인 또는 장애인 또는 한부모 가구 | 모든 가구 | 267,234 | 1,329 | 43 |
| B1 | 수급자 소득·재산 기준 총족가구 | 6억 재산 기준 | 276,292 | 1,183 | 39 |
| B2 | 수급자 소득·재산 기준 총족가구 | 7억 재산 기준 | 276,364 | 1,185 | 39 |
| C | 수급자 소득·재산 기준 총족가구 | 모든 가구 | 267,913 | 2,160 | 69 |

05

결론

- 1_결과 요약 및 한계
- 2_정책 제언

05 | 결론

1_결과 요약 및 한계

1) 연구결과 요약

서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도 수급중지·신청탈락자를 대상으로 운영되는 소득보장 제도로, 국민기초생활보장제도의 수급 기준 개선에 따라 직접적인 영향을 받는다. 이 연구는 국민기초생활보장제도의 점진적인 부양의무자 기준 개선이 서울시민의 수급 변화에 미치는 영향을 살펴보았다. 나아가 서울의 부양의무자 기준 개선 모형을 제시하고, 이에 따른 신규수급자 규모와 소요 예산을 추정하였다.

부양의무자 기준 완화에 따른 신규 수급 규모와 예산 추계에 앞서 서울형 기초보장제도의 수급자와 비수급 빈곤층 현황을 살펴보았다. 2018년 9월 27일 시점의 행복e음 데이터에서 추출한 서울형 기초보장제도 수급자는 모두 5,030가구(5,996명)이다. 서울형 기초보장제도 수급 가구의 평균 가구원 수는 1.18명이며, 1인 가구는 83.8%, 65세 이상 노인 가구원은 78.8%이다. 국민기초생활보장제도 수급자는 1인 가구가 64.6%, 65세 이상 노인이 31.4%인 것에 비해, 서울형 기초보장제도 수급자는 1인 가구와 노인의 비율이 매우 높은 것이 특징이다. 수급 가구의 평균 소득평가액은 약 26만 원으로 선정기준인 기준 중위소득 43%의 절반에도 미치지 못했다.

서울형 기초보장제도의 소득·재산 기준을 충족하면서도 부양의무자 등의 기준으로 인해 급여를 받지 못하는 비수급 빈곤층 분석을 위해 2017년 9월~2018년 8월 1년간 서울시민 중 국민기초생활보장제도의 신청탈락·수급중지자 데이터 그리고 이에 대응하는 부양의무자 데이터를 활용하였다. 분석 결과, 서울형 기초보장제도의 비수급 빈곤층은 2,543가구(4,790명)로, 평균 가구원 수는 1.89명이며, 부양의무자가 있는 가구가 84.9%, 노인 가구원이 있는 가구는 43.0%로 나타났다. 비수급 빈곤층 가구원의 35.4%는 10~30대, 28.8%는 40~50대로 중·장년층의 비율이 상대적으로 높았고, 가구원의 56.1%가 여성으로 나타났다.

마지막으로, 부양의무자 기준 완화 모형을 제시하고, 이에 따른 신규수급자 규모와 예산 규모를 추정하였다. 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층 전체 2,543가구 중 ‘부양의무자 기준 등으로 인한 비수급 빈곤층’ 2,160가구를 대상으로 ‘수급권자 가구의 인구학적 범주 완화 모형(A모형)’, ‘부양의무자 재산 기준 완화 모형(B모형)’, ‘부양의무자 기준 완전 폐지 모형(C모형)’을 각각 적용하였다. A모형의 가장 관대한 기준으로 65세 이상 노인 또는 장애인 또는 한부모 가구를 대상으로 부양의무자 기준을 폐지할 경우 모두 1,329가구(2,214명)가 신규 수급자로 전환되며, 총 예산은 43억 원가량 소요될 것으로 나타났다. B모형의 가장 관대한 기준으로 부양의무자의 재산 기준을 7억 원으로 상향조정할 경우 1,185가구(2,502명)가 신규수급자로 전환되며, 총 예산은 39억 원가량 소요될 것으로 예상된다. 마지막으로 C모형에서 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준을 전면 폐지할 경우 모두 2,160가구(4,004명)가 신규 수급자로 전환되며, 연간 예산은 약 69억 원가량 소요될 것으로 나타났다.

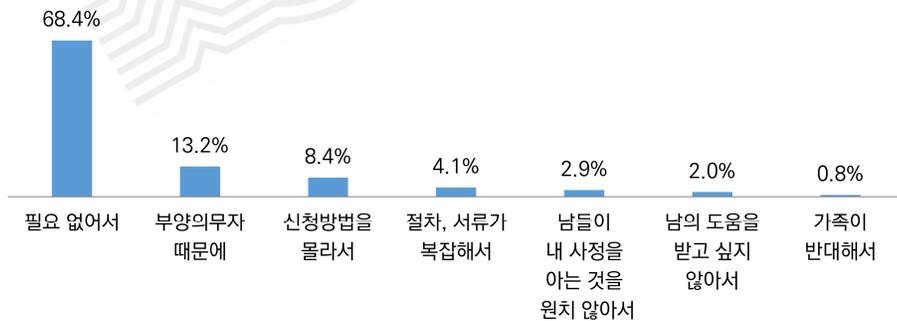
2) 분석 결과의 한계

이 연구의 주된 분석 대상인 ‘비수급 빈곤층’은 실제 빈곤하지만 부양의무자 기준 등으로 인해 중앙정부와 서울의 기초보장 급여를 수급하지 못하는 집단이다. 비수급 빈곤층은 ① 국민기초생활보장제도를 신청하였으나 부양의무자 기준 등의 사유로 급여를 수급하지 못하는 빈곤층(신청탈락자), ② 기존에 기초보장급여를 받고 있는 빈곤층 중 부양의무자의 소득·재산 등의 변화로 인해 수급자격을 상실한 사람들(수급중지자), ③ 국민기초생활보장제도를 신청한 경험이 없는 제도 밖의 비수급 빈곤층(미신청 비수급 빈곤층)으로 구분된다. 이 연구는 행복e음상에서 가구의 소득·재산, 부양의무자 정보를 확인할 수 있는 국민기초생활보장제도 수급중지·신청탈락자만을 대상으로 비수급 빈곤층을 분석하였고(①, ② 해당), 급여 미신청 비수급 빈곤층은 분석 가능한 데이터가 없어 분석하지 못했다. 따라서 이 연구의 4장에서 분석한 서울형 기초보장제도 부양의무자 기준 개선에 따른 신규 수급 규모와 소요 예산은 보수적으로 해석할 필요가 있다. 급여 미신청 비수급 빈곤층의 규모에 따라 제도 개선 시 실소요 예산은 크게 증가할 수 있다.

또한 분석에 사용한 국민기초생활보장제도의 수급중지·신청탈락가구 데이터는 사망, 전

출, 군 입대, 본인 포기 등 소득·재산 기준 변동 이외의 사유로 수급중지·신청탈락된 가구를 포함하고 있다. 자료상의 한계로 수급중지·신청탈락자의 사유를 확인할 수 없어, 수급자와 부양의무자 기준을 충족하나 국민기초생활보장제도의 수급중지·신청탈락 상태에 있는 집단은 모두 서울형 기초보장의 잠재적인 대상이 된다고 가정했다.

마지막으로, 이 연구는 부양의무자 기준을 개선할 경우 수급조건을 모두 충족하는 가구가 모두 수급자가 될 것으로(수급률 100%) 가정하였다. 하지만 수급자격을 다 갖추었지만 부양의무자 소득·재산 조사에 대한 부담감, 사회적 낙인에 대한 우려, 본인 거부 등의 다양한 사유로 급여를 신청하지 않는 경우가 발생할 수 있다. 다섯 차례에 걸친 포럼을 통해 실제 현장에서는 자녀에게 ‘금융정보 등 제공동의서’를 요구하는 것이 부담스러워서, 혹은 부모가 수급자가 되는 것에 대한 자녀의 거부 반응으로 소득·재산 그리고 부양의무자 기준을 모두 충족함에도 수급신청을 하지 않거나 신청을 포기하는 사례가 있음을 알 수 있었다. 또한 2018년 서울복지실태조사의 ‘국민기초생활보장제도 미신청 사유’ 분석 결과, ‘필요 없어서(68.4%)’와 ‘부양의무자 때문에(13.2%)’ 이외에도 ‘신청방법을 몰라서(8.4%)’, ‘절차, 서류가 복잡해서(4.1%)’, ‘남의 도움을 받고 싶지 않거나 남들이 내 사정을 아는 것을 원치 않아서(4.9%)’와 같은 응답이 상당수 존재했다. 이와 같은 수급권자의 실제 수급 신청 의향과 수급 회피 동기 등의 행태적 특성은 연구 분석에 반영되지 못했다.



[그림 5-1] 국민기초생활보장급여 미신청 사유

2_정책 제언

1) 장기적 관점에서 서울형 기초보장제도의 개편이 필요

서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도의 사각지대에 놓인 빈곤층에게 생계비를 지원하는 제도로, 국민기초생활보장제도와 긴밀하게 연계되어 있다. 기본적으로 국민기초생활보장제도 수급중지·신청탈락자를 대상으로 서울형 기초보장 수급자를 발굴하기 때문에 향후 국민기초생활보장제도 수급 기준 변화는 서울형 기초보장제도에 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다. 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준이 점차적으로 완화될 경우 서울형 기초보장 수급에서 맞춤형 급여로 수급지위가 전환되는 사례가 증가하고, 이에 따른 서울형 기초보장제도의 수급자 또는 수급대상자 수 감소와 함께 기존 서울형 기초보장제도 수급자의 수급액 감소 문제가 예상된다.

일례로, 2018년 10월 국민기초생활보장제도의 주거급여 부양의무자 기준 폐지 조치로 기존에 서울형 생계급여를 받던 수급자들이 주거급여 수급자로 전환되면서 지원액이 최소 0원에서 최대 50만 원까지 감소하는 문제가 발생할 것으로 보인다. 또한 현재 정부에서 검토 중인 국민기초생활보장제도 기초연금액 공제율 반영 및 기초연금액 인상에 따라 서울형 기초보장제도의 수급 탈락이 발생할 가능성도 있다. 그리고 자체적으로 서울형 기초보장제도의 소득·재산 기준과 산식을 변경할 경우 국민기초생활보장제도 수급자와 서울형 기초보장제도 수급자 간의 소득역전 현상이 발생할 수 있다.

따라서 국민기초생활보장제도 개선에 대응하여 서울형 기초보장제도의 기준을 합리적으로 조정하기 위한 검토와 더불어 장기적인 관점에서 국민기초생활보장제도가 서울형 기초보장제도에 미치는 영향을 파악하여 종합적인 제도 개편방안을 모색해야 한다.

2) 서울형 기초보장제도 비수급 빈곤층 30%는 40~50대로, 근로 연계형으로 개편 검토 필요

앞서 살펴본 바와 같이 서울형 기초보장제도 수급 가구의 다수는 근로능력이 없는 고령의 수급자이다. 반면 서울형 기초보장제도의 기준충족 비수급 빈곤층의 약 35%는 30대 미

만이며, 40대~50대가 약 30%로 청년을 비롯한 중·장년층의 비율이 상당히 높다. 이들은 대부분 부양의무자 기준과 근로능력 기준에 의해 서울형 기초보장제도에 진입하지 못하는 것으로 보인다. 국민기초생활보장제도는 근로능력이 있는 빈곤층에게 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 제공한다. 한편, 서울형 기초보장제도의 경우 선정기준에 부합하나 근로능력이 있다고 판정된 수급 가구는 제도 안주 및 부정수급을 방지하기 위해 보장기간을 3개월로 한정하고, 계속 보호가 필요한 경우에 한해서 보장기간을 추가로 3개월 연장한다. 빈곤층의 연령대별로 균형 있는 생계 지원을 위해 향후 근로능력이 있는 비수급 빈곤층도 생계급여를 지원받을 수 있는 근로 연계형 급여 도입을 검토할 필요가 있다.



참고문헌

- 김경혜, 장동열, 2015, 「맞춤형 기초보장 시행에 따른 서울형 기초보장제도 운영체계 개편 방안」, 서울연구원
- 김경혜, 허선, 박은철, 남기철, 신영진, 이윤미, 2012, 「서울시민 복지기준 설정 연구」, 서울특별시서울연구원
- 김지영, 김은아, 손병돈, 2012, 「서울형 최저생계비 모형 개발 연구」, 서울특별시서울시복지재단
- 김진희, 허선, 류만희, 김윤민, 2017, 「광주형 기초보장제도 운영방안 연구」, 광주복지재단
- 박병현, 2005, 「사회복지정책론」, 학현사
- 문혜진, 2018, “서울형 기초보장제도 현황 및 쟁점”, 「서울시 복지정책 이슈와 전망」, 서울시복지재단
- 손병돈, 구인희, 노법래, 한경훈, 2016, 「맞춤형 급여체계 도입에 따른 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 개선방안」, 보건복지부·평택대학교 산학협력단
- 보건복지부, 2015, 「국민기초생활보장사업안내 맞춤형 급여 운영방안」
- 보건복지부, 2018, 「2017년 국민기초생활보장 수급자 현황」
- 보건복지부, 2018, 「2018년 국민기초생활보장사업안내」
- 보건복지부, 국토교통부, 교육부, 2017.8.10, “제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)(안)”
- 서울특별시(복지건강실), 2013.1, “서울시민복지기준 달성을 위한 서울형 기초보장제도 기본계획”
- 서울특별시(복지건강실), 2013.10, “서울형 기초보장제도 변경 추진계획”
- 서울특별시(복지건강실), 2014.1, “2014년 서울형 기초보장제도 추진계획”
- 서울특별시(희망복지지원과), 2016.1, “2016년 서울형 기초보장제도 추진계획”
- 서울특별시(희망복지지원과), 2018.1, 「2018년 서울형 기초보장제도 사업안내」
- 서울특별시(희망복지지원과), 2018.6, “희망복지지원과 업무현황”
- 서울특별시(희망복지지원과), 2018.9, “2019년 서울형 기초보장제도 개선계획”
- 서울특별시 복지건강실 복지정책과 보도자료, 2013.06.25, “서울시, 7월부터 비수급 빈곤층 생계비 지급”
- 서울특별시 서울시민복지기준추진위원회, 2012, “사람이 중심인 서울, 삶이 편안한 서울, 서울시민복지기준”
- 여유진, 김미근, 김성아, 2014, 「국민기초생활보장제도 부양의무자 재산기준 개선방안 연구」, 한국보건사회연구원
- 허선, 2017, “서울형기초보장제도를 통해서 본 서울시민복지기준 5년 평가”, 「복지이슈 Today」, 57권, p.4, 서울시복지재단

Abstract

Restructuring the Seoul Basic Livelihood Security Scheme: the Reformation Plan of the Family Support Obligation

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

The objective of this report was to suggest a reformation plan for the Seoul Basic Livelihood Security Scheme (SBLS), specifically its criteria of rules of family support obligation. SBLS operates with the National Basic Livelihood Security (NBLS) Scheme. SBLS offers cash benefits for the less-income family lives in Seoul who do not qualify for NBLS scheme, so they have no access to the extra welfare support. Since the NBLS scheme has been reformed its criteria of rules of family support obligation this year, it is inevitable to Seoul city to restructure the qualifying criteria of the SBLS.

This report suggest a large range of options to amend the criteria of rules of family support obligation of SBLS. We considered three types of model: a model, which do not obligate family support rule for the vulnerable social group, a model, which ease the strictness of entitlement qualification for supporting family, and a model which abolish family support obligation rule for SBLS recipients. When it comes to abolish rules of family support obligation, our estimation presents additional 6.9 billion won spending per year.

Contents

01 Introduction

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

02 Introduction of the Seoul Basic Livelihood Security Scheme

- 1_Background and Purpose of SBLS
- 2_Operation
- 3_Characteristics of the Recipients

03 Reformation of the National Basic Livelihood Security Scheme and its Implication

- 1_Reformation Plan of the NBLS
- 2_Changes in NBLS and its influence on SBLS

04 Reformation Plan of the Family Support Obligation

- 1_Characteristics of Low-income Individuals Who Do Not Benefit from the SBLS
- 2_Reformation Plan of the Family Support Obligation
- 3_Model Estimation

05 Conclusion

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

서울연 2018-PR-47

부양의무자 기준 개선에 따른
서울형 기초보장제도
운영체계 개편 방안

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2018년 12월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-383-9 93330 6,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.