G-Welfare Brief
현장공감 경기복지재단

vol.10
2019.11.21.
ISSN 2671-7174

발행인 : 진석범 | 경기도 수원시 장안구 경수대로1150 신관 3층 | Tel. 031-267-9368 | https://ggwf.gg.go.kr

불합리한 복지대상자 선정기준 개선방안

요약

□ **국민기초생활보장제와 기초연금제는 빈곤완화에 기여하였으나, 지역별 편차로 인한 형평성 문제는 잔존**

○ 2000년 시행된 국민기초생활보장제와 2008년 도입된 기초노령연금은 빈곤층 및 노인빈곤율의 완화에 크게 기여하였으나, 사각지대 · 보편성 및 급여수준 등의 비판이 제기됨

- 국민기초생활보장제도는 광범위한 사각지대의 존재 등 제도적 한계에 대한 비판, 기초연금은 낮은 급여수준으로 인한 낮은 소득대체율로 노인빈곤율 개선효과에 대한 비판이 제기
- 대상자는 과거에 비해 양적으로 증가하였으나, 대상자 선정에서 고려되는 지역별 소득과 재산에 대한 편차로 인한 형평성 문제는 여전히 잔존

□ **경기도민 인식조사 결과, 두 제도에 대해 제도와 기본재산액 공제기준에 대해서 인지정도는 높으나, 적정성에 대한 부정적 응답이 높으며, 특히 개선의 필요성은 두 제도 모두 91%로 매우 높게 나타남**

○ 기본재산액 공제기준은 소득환산제에서 주거비용을 제외하기 위한 제도이나, 지역별 형평성, 타 제도(기준)와의 정합성 등의 문제가 발생하여 개선이 필요

○ 기본재산액 공제기준은 소득환산제를 운영함에 있어 필수 주거비용을 공제하기 위해 도입되었으나, 3개의 도시구분, 현실에 부합하지 않는 공제액 등 불합리성으로 인해 대도시에 유리하게 규정되어 경기도의 수급률이 서울보다 낮은 원인이 되고 있음

□ **기본재산액 공제기준 변경 대안은 주거급여와 동일하게 4단계로 구분하되 상향조정되는 시군을 구분하여 3가지 대안으로 구분할 수 있으며, 3가지 대안 모두 경기도의 수급률은 크게 높아질 것으로 전망**

○ 대안 1: 경기도 31개 시군 모두 대도시 기준 상향 조정

- 기초수급률(2.41%→3.24%), 기초연금수급률(61.56%→62.92%)

○ 대안 2: 인구 50만 이상 「지방자치법」상 대도시 상향 조정

- 기초수급률(2.41%→2.91%), 기초연금수급률(61.56%→62.45%)

○ 대안 3: 주거비용(주택매매가)이 광역시 평균보다 높은 시군 상향 조정

- 기초수급률(2.41%→2.88%), 기초연금수급률(61.56%→62.46%)

□ **정책제언**

○ (對 중앙정부 건의) 보건복지부 기본재산액 고시 개정, 지역적 형평성 및 정책정합성을 위한 급지 조정을 지속적으로 건의하고, 국민최저선과 관련한 국고보조율의 인상도 지속 요구

○ (경기도 전략) 도-시군간 협력체계 구축을 통한 중앙정부 정책건의 및 재정분담체계의 논의의 장을 만들고, 도민 사각지대 발굴 및 지원을 위한 도 차원의 정책 마련이 필요

I. 국민기초생활보장제 및 기초연금제 개요

□ 국민기초생활보장제와 기초연금제는 빈곤문제 완화에 크게 기여

○ 2000년 시행된 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 기초생활을 보장함으로써 빈곤문제 완화에 기여해왔으나, 광범위한 사각지대의 존재 등 제도적 한계에 대한 비판이 제기됨

- 이에 정부는 욕구별 맞춤형 개별급여체계로의 전환을 추진하였고('15년 7월), 단일 기준에 의해 모든 급여자격이 일괄적으로 정해지는 통합급여체계와 달리 급여별로 다른 대상자 선정기준을 적용하도록 함
- '16년 기준으로 대상자 선정은 중위소득 대비 생계급여(29%), 의료급여(40%), 주거급여(43%), 교육급여(50%) 등 급여별로 다른 상대빈곤선을 적용하고 있으며 이로 인해 과거에 비해 절대적 수급대상자 규모는 증가한 것으로 나타남

○ 2008년에 도입된 기초노령연금은 2014년 7월부터 급여수준을 인상하고, 국민연금과 연계하는 기초연금으로 전환되었으나, 대상자의 보편성 및 급여수준의 적절성에 대한 비판이 제기됨

- 기초연금의 공과(功過)에 대해서는 논리가 대립되고 있으나, 기초연금의 도입자체는 세계적으로 유례없는 고령화의 속도를 보이고 있는 우리나라에서 노인들의 생활안정과 빈곤해소를 위한 정부차원의 의미있는 대응으로 평가할 수 있음(탁현우, 2016)
- 그러나 기초연금은 용돈연금이라 폄하될 정도로 낮은 급여수준 및 대상자의 보편성은 차치하더라도 정부가 약속한 70%마저도 밑도는 수준의 결과로 많은 비난을 받고 있음
- 결국 제도가 시행된 이후에도 우리나라의 노인빈곤율은 49.6%로 OECD 회원국 중 가장 높고, OECD 평균인 12.6%과 비교하여 4배 가량 높은 상황이라는 점(OECD, 2015)을 고려하면, 제도의 도입목적을 달성하고 있는가에 대한 의문은 여전히 남게 됨

○ 두 제도는 시행초기에 비해 대상자 등 양적으로 증가하였으나, 대상자 선정에서 고려되는 지역별 소득과 재산에 대한 편차로 인한 형평성 문제는 여전히 잔존

- 기초연금과 기초생활보장제도의 일반적 한계는 그동안 많은 학자들의 연구 및 정부(출연기관 등) 자체적인 연구결과를 통해서도 많이 알려져 있음
- 그러나 내부적 기준 등 운용에 있어서 나타나는 문제점에 대해서는 연구가 많지 않은 실정
- 예를 들어 경기도의 경우 인천 등 광역시와 유사한 소득 및 재산 수준을 보이고 있지만 수급자 비율이 상당히 낮게 나타나고 있음에도 원인에 대한 연구는 미흡한 실정임
  - · 2019년 6월 말 기준 경기도의 국민기초 수급률은 2.4%, 기초연금 수급률은 61.6%
  - · 기초수급률은 울산 · 세종 제외, 기초연금 수급률은 서울 · 세종 제외 가장 낮은 수준

〈표-1〉 국기초 및 기초연금 수급자 현황(2019년 6월 말 기준)

시도	국민기초생활보장제				기초연금제			
	일반+시설수급자			수급률(%)	65세 이상 노인인구(명)		수급자수(명)	수급률(%)
	가구수		수급자수(명)					
전국 합계	1,324,024		1,832,581	3.5	7,823,507		5,225,175	66.8
광역시 합계	621,754		871,132	3.8	3,330,887		2,087,295	62.7
광역도 합계	702,270		961,449	3.3	4,492,620		3,137,880	69.8
경기	228,650		317,174	2.4	1,596,229		982,708	61.6
최고	전북	72,960	104,988	5.7	전남	417,089	340,981	81.8
최저	세종	3,827	5,452	1.7	서울	1,439,488	781,184	54.3

자료 : 사회보장정보시스템(2019). 기초생활보장 및 기초연금 수급 현황

□ 경기도민 인식조사 결과 국민기초생활보장제와 기초연금제 모두 제도에 대한 인지정도는 매우 높은 수준이며, 기본재산액 공제기준에 대해서도 인지정도가 높은 수준으로 나타남

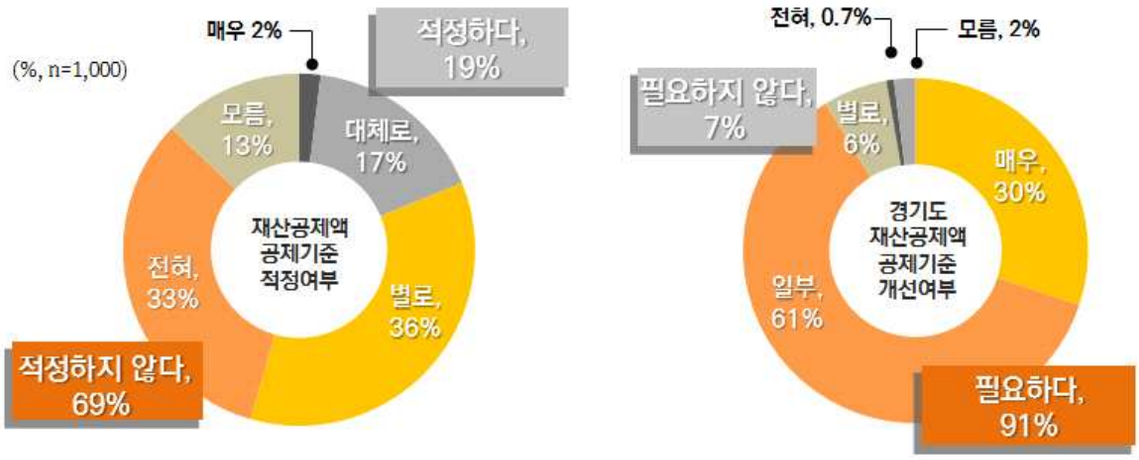
○ 경기도는 2019년 7월 만 19세 이상 경기도민 1천명을 대상으로 인터넷조사를 통해 국민기초생활보장제 및 기초연금의 인지, 주거비용, 기본재산액 공제기준의 인지 및 불합리성 정도에 대한 인식조사를 실시

- 조사결과는 95% 신뢰수준에서 ±3.1%p의 유의성을 가지며, 경기도 31개 시군을 8개 권역을 구분하여 인구비례에 따라 표본을 설정하여 조사
- 조사항목은 크게 두 제도에 대해서 ①제도에 대한 인지정도, ②주거비용의 수준, ③기본재산액 공제기준 인지정도 및 적정성, ④개선 필요성 등을 조사
- 제도에 대한 인지율은 국기초 94%, 기초연금 95%로 알고 있다는 응답이 매우 높게 나타났으며, 기본재산액 공제제도에 대해서도 국기초 65%, 기초연금 72%로 높게 나타남
- 다만 기본재산액 공제기준이 대도시/중소도시/농어촌으로 차별적으로 구분되고 있다는 사실에 대해서는 국기초 48%, 기초연금 61%로 제도의 인지율에 비해서는 낮게 나타남

○ 그러나 현 기본재산액 공제기준의 적정성에 대해서는 적정하지 않다는 응답이 높으며, 개선의 필요성은 두 제도 모두 91%로 매우 높게 나타남

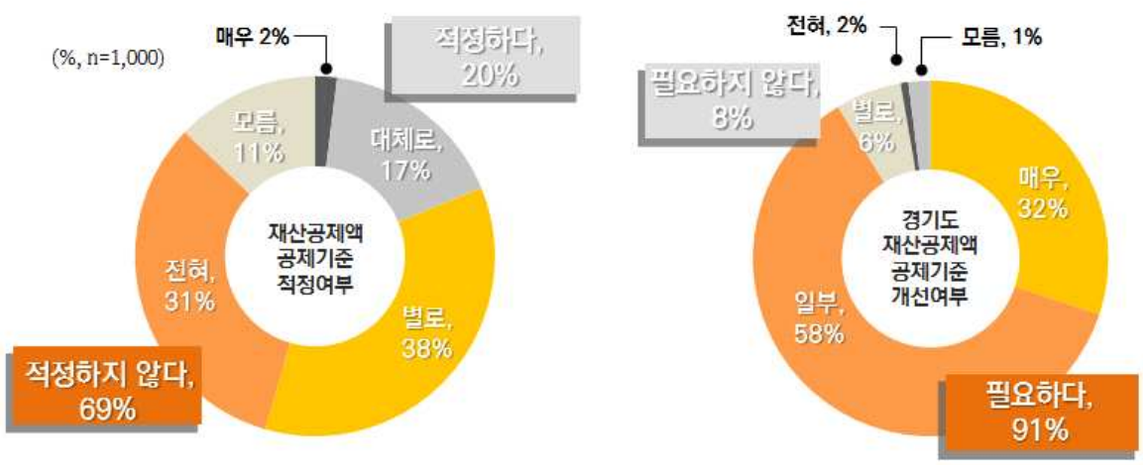
- 경기도내 인구 50만 이상 도시 주거비용 인식은 서울대비 주거비용이 낮으나(66%), 광역시대비 비슷하거나(50%) 높다(29%)는 의견이 높음

〈그림-1〉 국민기초생활보장제 기본재산액 공제기준 적정성 및 개선 필요성



자료: 경기도(2019) 경기도민 인식조사

〈그림-2〉 기초연금제 기본재산액 공제기준 적정성 및 개선 필요성



자료: 경기도(2019) 경기도민 인식조사

- 현행 기본재산액 공제기준이 적정하지 않다는 의견은 69%이며, 현행 공제기준(서울, 인천 〉 경기도)이 개선되어야 한다는 의견은 91%로 압도적임
- 또한 개선방안은 제도의 도입목적에 맞게 광역시 대비 평균 매매/전세가가 높은 시군을 상향조정하는 것이 바람직하다는 의견이 70%(국기초), 71%(기초연금)로 나타남
  - 조사에서는 개선방안을 크게 ①31개 시군 전체 상향조정, ②인구 50만 이상(지방자치법상 대도시)시군 상향조정, ③광역시보다 주거비용이 높은 시군 상향조정의 3가지로 제시
  - 도내 31개 시군 전체를 상향조정해야 한다는 의견은 두 제도 모두 63%로 나타남
  - 인구 50만 이상(지방자치법상 대도시 기준)의 시군을 상향조정해야 한다는 의견은 국기초 67%, 기초연금 71%로 나타남

Ⅱ. 기본재산액 공제기준은 무엇이며, 실제 적용방식은?

□ 기본재산액 공제기준은 소득환산제를 운영함에 있어 필수 주거비용을 공제하기 위해 도입

○ 「국민기초생활보장법」 제2조에서는 소득인정액을 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액으로 정의하여 재산을 일종의 소득으로 인정하고 있음

- 소득평가액은 (실제소득 – 가구특성별 지출비용 – 근로소득공제)로 계산되고, 재산의 소득환산액은 [(재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율]로 계산
- 즉, 기초보장수급자를 결정함에 있어 유량(flow) 성격의 소득과 저량(stock)성격의 재산을 모두 포함
- 저량 성격의 재산을 유량으로 전환시키는 방식을 활용하고 있는데, 이는 재산의 속성을 일종의 소득을 발생시키는 것이라고 간주하기 때문

○ 「국민기초생활보장법」은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 산정하는 소득 및 재산의 범위는 대통령령으로, 소득평가액과 재산의 소득환산액의 구체적인 산정방법은 보건복지부령으로 정하도록 규정하고 있음

- 소득환산액의 적용을 받는 재산 중에서 주거를 위해 필요한 기본재산액은 최소한의 주거유지에 필요하다고 인정되는 금액을 일반재산에서 공제하는 것으로 보건복지부 고시를 통해 대상지역과 공제액을 규정
- 현행 기준은 대도시/중소도시/농어촌 등 3가지 지역구분에 따라 7,250만원~13,500만원(기초연금), 2,900만원~5,400만원(기초생활보장)으로 공제액을 차등 적용

〈표-2〉 국기초 및 기초연금 기본재산액 공제 기준(2019년 기준)

구분	해당지역	공제액	
		기초연금(만원)	기초생활보장(만원)
대도시	특별시 · 광역시의 '구', 도 · 농 복합군 포함	13,500	5,400
중소도시	도의 '시', 세종특별자치시	8,500	3,400
농어촌	도의 '군'	7,250	2,900

1) 보건복지부(2019). 2019 국민기초생활보장 사업안내
2) 보건복지부(2019). 2019 기초연금 사업안내

- 이와 함께 국민기초생활보장제에서는 기초연금제와 달리 주거용재산과 일반재산을 구분하고 있으며, 재산유형에 따라 소득환산율을 다르게 적용하고 있음(주거용재산-월 1.04%, 일반재산-월 4.17%)

〈표-3〉 국기초 및 기초연금 주거용재산 한도 기준(2019년 기준)

구분	대도시	중소도시	농어촌
주거용재산 한도액	1억원	6,800만원	3,800만원

1) 보건복지부(2019). 2019 국민기초생활보장 사업안내
2) 보건복지부(2019). 2019 기초연금 사업안내

○ 기초연금제도(또는 유사제도) 운영에 있어 대부분 근로(사업)소득에 기반하여 급여액을 결정하고 있으며, 주택은 소유여부를 급여상한기준으로 활용할 뿐 소득으로 환산하는 사례는 거의 없음

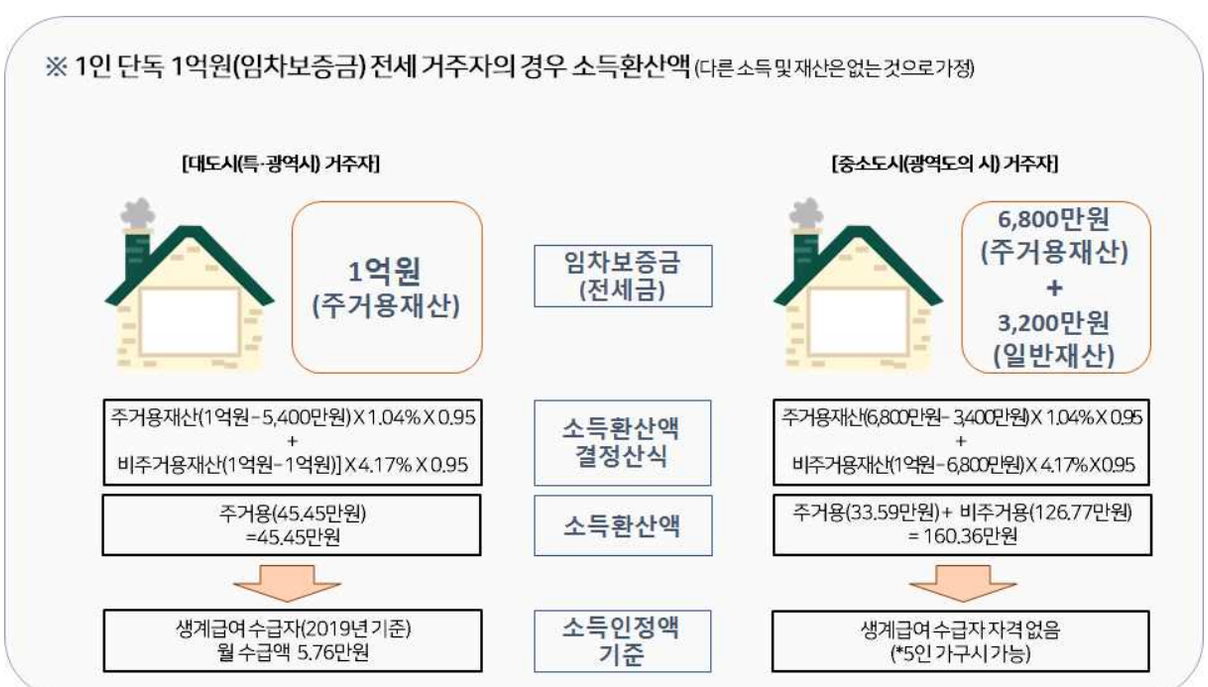
○ 지역에 따른 급지 구분은 기초생활보장제도 중 주거급여에 나타나고 있으며, 이는 거주비용의 보충적 급여의 성격을 가지고 있음

□ 도시구분에 따른 기본재산액 공제기준(국기초의 경우 주거용재산 한도액 기준 추가)로 인해 지역별 형평성의 문제가 발생

○ 동일한 재산을 가지고 있는 대도시(특·광역시)와 중소도시(광역도의 시) 거주자를 비교하였을 때 중소도시에 비해 대도시 거주자가 기초수급자가 될 확률이 매우 높음

- 부양의무자와 다른 소득 및 재산은 없는 것으로 가정하고, 1억원의 전세거주자를 가정할 경우 대도시 거주자는 수급자 자격을 가지며, 중소도시 거주자는 수급자 자격이 불가

〈그림-3〉 동일 재산 가치에 대한 소득환산액 비교(예시)



III. 왜 기본재산액 공제기준을 변경해야하며, 대안과 그 결과는?

1. 기본재산액 공제기준의 문제점

□ 현실적 주거비용을 반영하지 못하는 기본재산액 공제기준

○ 기본재산액 공제기준은 (예비) 대상자들이 지역거주에 필요한 최소 경비를 공제하기 위함이나, 기본재산액 기준은 지가(매매/전세)를 현실적으로 반영하지 못하는 한계 존재

- 한국감정원 자료에 의하면 2003년 11월 대비 2019년 7월 전국기준 아파트 매매가는 34.9%, 아파트 전세가는 42.2% 상승하였으며, 경기도의 경우 아파트 매매가는 32.8%, 아파트 전세가는 45.1% 상승(3개 군지역 제외)
- 그러나 기본재산액 공제기준은 2003년 도입 이후 국기초 2차례, 기초연금 1차례 인상에 불과한 실정
- 보건복지부는 고시개정을 통해 2020년부터 기본재산액 공제기준을 인상하기로 결정하였으나, 여전히 대도시의 인상율이 중소도시와 농어촌에 비해 높게 나타나 기본재산액 공제의 효과가 대도시가 높게 지속될 것으로 전망

〈표-4〉 국민기초생활보장제 기본재산액 공제기준 변화

구분	대도시		중소도시		농어촌		매매가격지수 (전국)	전세가격지수 (전국)
	공제액	인상율	공제액	인상율	공제액	인상율		
2003년	3,300만원		3,000만원		2,900만원		63.2	52.9
2004~2008년	3,800만원	15.2%	3,100만원	3.3%	2,900만원	0%	82.7(‘08 기준) (↑19.5%)	61.1(‘08 기준) (↑8.2%)
2009~2019년	5,400만원	42.1%	3,400만원	9.7%	2,900만원	0%	98.1(‘19 기준) (↑15.4%)	94.8(‘19 기준) (↑33.7%)
2020년 (예정)	6,900만원	27.8%	4,200만원	23.5%	3,500만원	20.7%		

자료 : 보건복지부(2003~2019). 국민기초생활보장 사업안내

〈표-5〉 기초연금제 기본재산액 공제기준 변화

구분	대도시		중소도시		농어촌		매매가격지수 (전국)	전세가격지수 (전국)
	기본재산액	인상율	기본재산액	인상율	기본재산액	인상율		
2009~2014년	10,800만원		6,800만원		5,800만원		82.1	60.3
2015~2019년	13,500만원	25.0%	8,500만원	25.0%	7,250만원	25.0%	98.1(‘19 기준) (↑16.0%)	94.8(‘08 기준) (↑34.5%)

자료 : 보건복지부(2003~2019). 기초연금 사업안내

- 외국의 경우 주거보조와 관련해서는 급지의 구분이 실제 지역의 임대료 및 물가 수준을 반영하기 위한 장치이기에 매년 실제 주거비용을 반영하여 고시

- 일본: 매년 최저생활비(토지 및 전월세 시세, 물가 등 반영)를 기준으로 3급지(6개 지역)로 차등지급
- 독일: 가구원 수와 지역별 임대료 수준(매년 공표)에 따라 주거보조금을 차등지급
- 영국: 생활권 단위로 지역을 구분, 지역주택수당 지급하며, 매년 4월 1일 적격 임대료 고시

□ 소득환산제 적용 제도별 급지 구분의 불일치

○ **소득환산제를 적용하고 있는 기초생활보장급여 중 생계급여와 주거급여 산정 및 지급에 있어 지역구분 기준이 서로 달라, 동일 제도 내에서 부처간 적용기준이 불일치하는 모순 발생**

- 맞춤형 개별급여 개편으로 주거급여 업무를 이관받은 국토부는 기존의 3단계 지역구분에서 탈피하여, 지역의 임대료 수준 등 현실을 반영하여 4단계로 지역을 구분
- 주거급여의 기준임대료 수준은 최저주거기준을 충족하는 임대료 수준을 결정하기 위한 것으로 국토부장관이 수급자의 가구규모, 소득인정액, 거주형태, 임차료 부담수준 및 지역별 기준 임대료 등을 고려하여 국토부 고시를 통해 결정함
- 임대료 수준은 지역 여건에 따라 상당한 변이를 가지고 있기 때문에, 기준임대료 설정을 위해 주거실태조사 원자료를 이용하여 '특성감안가격함수모형'에 의거 최저주거기준 충족 임대료를 추정한 후, 기존 전월세실거래가격 자료와의 비교 등 다각적 검토를 통해 정책적으로 실행가능한 기준임대료를 설정함
- 그 결과 국토부는 서울(1급지), 인천·경기(2급지), 광역시(3급지), 도지역(4급지)의 4개 급지로 지역을 구분하고 있음

〈표-6〉 주거급여 지급기준(2019년)

구 분	1급지(서울)	2급지(경기·인천)	3급지(광역시)	4급지(그 외 지역)
1인	233,000원	201,000원	163,000원	147,000원
2인	267,000원	226,000원	178,000원	161,000원
3인	316,000원	272,000원	213,000원	194,000원
4인	365,000원	317,000원	247,000원	220,000원
5인	377,000원	329,000원	258,000원	229,000원
6인	441,000원	389,000원	296,000원	267,000원

자료 : 국토교통부(2019). 주거급여 제도 안내

○ **복지부 내부에서도 주거와 관계가 높은 토지와 기본재산의 산정에 있어 '가격'과 '행정구역'의 이중적 기준을 적용하는 모순이 발생함**

- 일반재산 중 토지는 가격별 편차를 적용하여 재산가액을 지역별로 4단계로 산정하여 4등급(적용률 0.6~0.9)으로 구분하여 적용[1)]

- 토지가격은 시가표준액에 시·군·구별 토지가격 적용률(실거래가격 대비 시가표준액의 비율)을 적용하여 산출되는데, 이는 실거래가와 공시지가의 격차를 보완하기 위한 수단(적용률이 낮을수록 평가액은 상승)
  - 토지가격 적용률은 국민기초생활보장제도의 수급자 선정을 위한 재산가액 산정 목적을 위해 사용하는 행정내부 자료임
- 그러나 기본재산액 산정에 있어서는 행정구역별로 3단계로 구분하여 적용하여 동일 제도 내에서 토지와 기본재산액 산정에서의 기준이 불일치하고 있음

〈표-7〉 복지부 토지가격 산정기준(2019년)

적용률	0.9	0.8	0.7	0.6
지역	수원시, 광명시, 평택시, 동두천시, 남양주시, 안산시, 과천시, 구리시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 김포시	성남시, 의정부시, 안양시, 부천시, 고양시, 파주시, 이천시, 안성시, 양주시, 여주시, 화성시, 광주시, 연천군, 포천시, 가평군, 양평군	용인시의 처인구	용인시의 기흥구, 수지구

자료 : 보건복지부(2019). 2019 국민기초생활보장 사업안내

2. 기본재산액 공제기준 변경 대안 및 대상자변화 추정

□ 기본방향은 크게 ①지역별 특성, ②지역별 실 거주비용, ③법·제도적·정책적 정합성 등을 고려하여 재설정

① 지역별 특성을 고려한 급지 구분의 재조정

- 지방자치법 상 행정구역은 인구 및 특별한 목적에 의한 구분이며, 변화하는 지역의 특성을 반영하지 못함
- 이에 획일적 기준으로 광역도 및 특별행정구역을 구분하는 것은 불합리하며, 지역의 특성을 고려한 급지 구분이 필요

② 지역별 실 거주비용을 고려한 기본재산액 공제기준 상향 조정

- 기본재산액의 정책도입 목적은 지역에 거주하는데 필요한 최소한의 비용을 공제해주는 것임
- 지역의 거주비용(매매/전세가) 등을 고려한 공제기준액 상향 조정 필요(해외 매년 시행)

③ 법·제도적·정책적 정합성을 고려한 기준 조정

- 주거급여 소관부처인 국토교통부의 급지 구분과의 형평성 제고
- 복지부 내 토지가격환산율 등의 기준지역 등과의 정합성 제고 필요

1) 일반재산 중 토지에 관한 조사는 사회보장정보시스템의 공적자료 조회결과를 토대로 보유여부를 확인하고 지방세정의 시가표준액을 적용. 사회보장정보시스템의 토지가액은 지방재정 시가표준액(공시지가)으로 제시되며, 적용률은 소득인정액 산정 시 자동 적용됨.

□ 정책시뮬레이션을 통해 대상자 추계

○ 데이터 및 방법론

- 대안별 대상자 추계는 ①행복 e음, ②지역사회보장계획 수립을 위한 욕구조사 데이터 활용
  - 신규수급자 추정: 2018년 경기도가 전국에서 유일하게 총괄조사를 실시한 지역사회보장계획 수립을 위한 욕구조사 데이터(도내 27,153 가구) 활용
  - 수급자 내 급여액 변화 대상자 추정: 31개 시군에서 받은 수급자 현황 자료(행복 e음) 활용
- 기존 수급자/신규 수급자를 구분하는 추정 산식을 활용한 정책시뮬레이션을 통해 추정

○ 추정방식: 기준중위소득 내 소득인정액 가구 및 개인(수급자)수

- 기초수급자 : [생계급여(A+B X α) + 의료·주거급여(신규 생계수급자 X β)] +교육급여
  - A: 기존 생계급여 수급자, B: 신규수급자, α :시군별 근로능력 여부 가중치, β : 기존 수급자 중 생계제외 의료 · 주거 · 교육 급여 대상자 비율
  - B(신규수급자): 공제기준액 (①주거용재산 한도액, ②기본재산액) 상향조정에 따른 생계급여 수급자 선정기준 내 대상자
- 기초연금수급자(수급자 내 수급액 변화 대상자 + 신규수급자)
  - A: 기존 수급자 중 감액연금 수급자(단독 + 부부)
  - B(신규수급자): 공제기준액 (기본재산액) 상향조정에 따른 생계급여 수급자 선정기준 내 대상자

□ 대안 1: 경기도 전체 대도시 기준 상향(주거급여와 동일한 기준)

○ 국토부는 기존의 3단계 지역구분에서 탈피하여 지역의 임대로 수준을 반영한 4단계 급지 구분을 활용하고 있어, 이에 주거급여 임차급여의 지급기준을 차용하여 급지를 4개로 구분

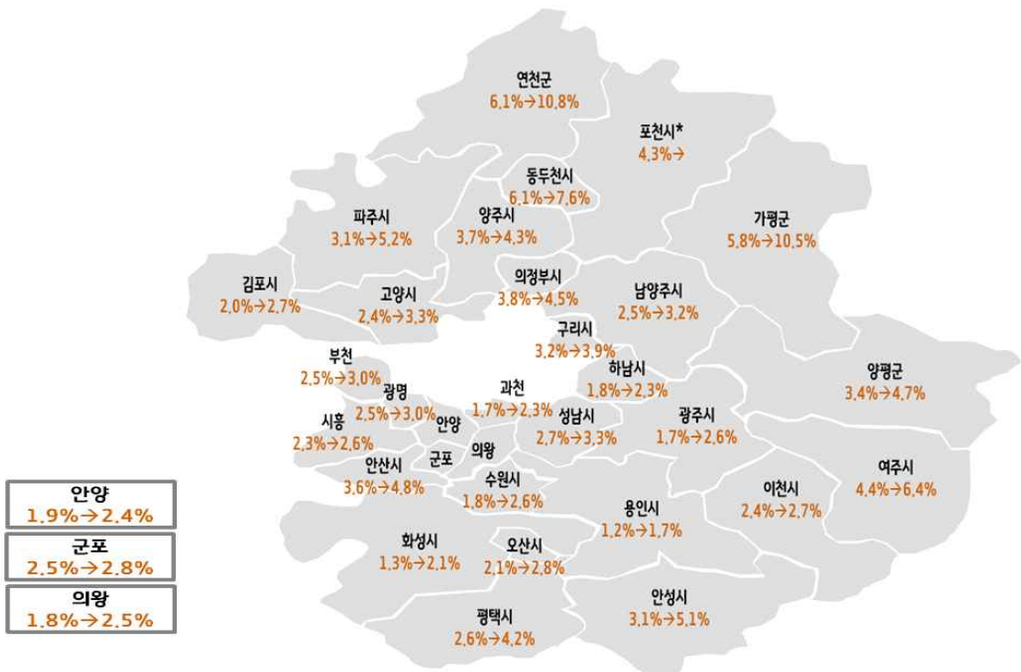
- 그러나 주거급여의 기준을 그대로 적용하기에는 광역시가 상대적으로 피해를 받게 되기 때문에 주거급여의 급지기준을 차용하되, 광역시에 대한 급지조정이 필요
- 이는 광역시의 평균 매매가 및 전세가가 인천과 큰 차이가 나타나지 않으며, 세종특별자치시의 경우도 유사하기 때문임
- 따라서 인천과 광역시·세종시를 구분할 실익이 크지 않기 때문에 아래의 대안을 제시

〈표-8〉 기본재산액 공제기준 대안 1

구분	1급지	2급지	3급지	4급지
지역	서울	경기 · 광역시 · 특별자치도 · 특별자치시	중소도시(광역도의 시)	농어촌(광역도의 군)

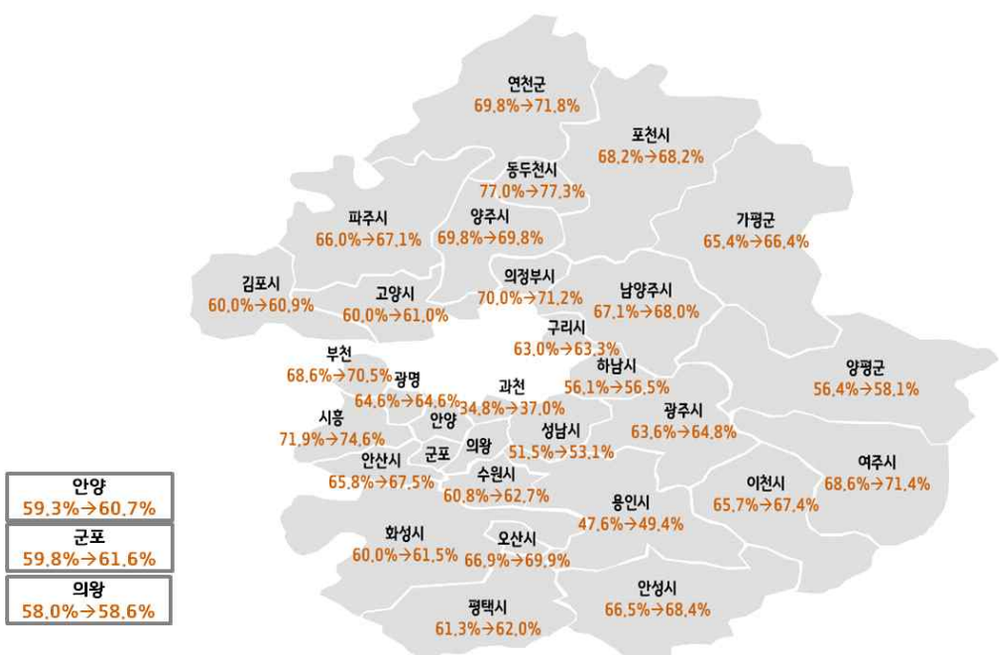
○ 대안 1에 따른 대상자 변화 추정결과 기초수급률은 2.41%→3.24%, 기초연금수급률은 61.56%→62.92%로 크게 높아질 전망('19. 06. 기준)

〈그림-4〉 대안 1에 따른 국민기초생활보장제 변화 추정 결과



*포천시의 경우 기초데이터의 재확인이 필요하여 추계 결과치를 입력하지 아니함

〈그림-5〉 대안 1에 따른 기초연금제 변화 추정 결과



□ 대안 2: 인구 50만 이상 도시 대도시 기준 상향

○ 『지방자치법』 제175조에서는 대도시를 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상으로 규정하고 있음에 기초하여 급지를 조정하고, 서울의 경우 실 주거비용이 타 대도시 보다 높은 점을 감안하여 1급지 상향 조정

- 현 급지구분은 대도시, 중소도시, 농어촌으로 구분되어 있으나, 「지방자치법」 제175조에서는 대도시를 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상으로 규정하고 있어 통일성이 저해됨[2)]
- 전국 16개 기초정부가 인구 50만 이상의 대도시 기준을 갖추고 있음
  - 경기(수원, 고양, 용인, 성남, 부천, 화성, 남양주, 안산, 안양, 평택), 충북(청주, 천안), 경북(포항), 경남(창원, 포항, 김해) 등 16개
- 대안 2는 지방자치법과의 연계성 강화를 통한 제도적 통일성 확보할 수 있다는 장점을 가지나, 도내 시군간 차별 발생
  - 지방자치법과 보건복지부 고시 규정(대도시)을 통일시킴으로서 연계성과 통일성은 높아짐
  - 도내 21개 시군의 역차별 문제가 발생할 수 있음(광역시의 군은 광역시 기준을 적용)

〈표-9〉 기본재산액 공제기준 대안 2

구분	1급지(특별시)	2급지(대도시)	3급지(중소도시)	4급지(농어촌)
지역	서울	광역시 · 특별자치도(시) · 인구50만 이상 16개 시	광역도의 시	광역도의 군

○ 대안 2에 따른 대상자 변화 추정결과 기초수급률은 2.41%→2.91%, 기초연금수급률은 61.56%→62.45%로 높아질 전망('19. 06. 기준)

〈표-10〉 대안 2에 따른 시군별 기초수급자 변화

시군	인구	총 수급자수	수급률(%)
경기도	13,159,178	382,572	2.9%
수원시	1,197,153	31,061	2.6%
고양시	1,047,575	34,757	3.3%
용인시	1,048,832	17,781	1.7%
성남시	947,990	31,076	3.3%

2) 「지방자치법」제175조(대도시에 대한 특례인정) 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다고 규정하고 있음

시군	인구	총 수급자수	수급률(%)
부천시	836,751	24,829	3.0%
안산시	656,857	31,680	4.8%
화성시	790,446	16,710	2.1%
남양주시	691,107	22,431	3.2%
안양시	572,673	13,899	2.4%
평택시	502,292	20,886	4.2%

〈표-11〉 대안 2에 따른 시군별 기초연금수급자 변화

시군	노인인구	총 수급자수	수급률(%)
경기도	1,596,229	996,785	62.5%
수원시	120,188	75,404	62.7%
고양시	129,884	79,250	61.0%
용인시	128,588	63,497	49.4 %
성남시	122,376	65,002	53.1 %
부천시	100,600	70,936	70.5 %
안산시	64,356	43,453	67.5 %
화성시	66,258	40,723	61.5 %
남양주시	89,589	60,928	68.0 %
안양시	69,493	42,204	60.7 %
평택시	60,000	37,193	62.0 %

□ 대안 3:평균 주거비용이 광역시 평균 보다 높은 경기도 16개 시 대도시 기준 상향

○ 기본재산액 제도의 도입목적에 맞게 실 거주비용을 중심으로 급지 구분하는 대안이나, 지가변동에 따른 정례적(매년) 고시개정 필요, 광역행정구역이 무의미해질 수 있다는 한계 존재

- 한국감정원 주택 평균 매매가격기준으로 대도시(광역시)보다 높은 중소도시는 전국 77개이며, 중소도시보다 높은 농어촌 지역은 전국 66개로 나타남
  - 경기(수원, 고양, 용인, 성남, 부천, 화성, 남양주, 안양, 김포, 광명, 광주, 군포, 하남, 구리, 의왕, 과천 등 16개 시), 충남 서산, 경북 문경, 전남 나주 등
  - 경기(양평, 가평 등 2개 군), 전남 무안, 경북 예천, 칠곡, 충남 태안, 옥천 등
- 이에 현 광역행정구역 중심의 구분에서 벗어나 기초정부 단위로 급지 구분을 세분화하여, 제도의 도입목적에 부합할 수 있도록 제도를 변경

- 지역의 실질 주거비용을 기준으로 한다는 점에서 합목적적이나 매년 조사를 통한 고시 개정이 제도적으로 보장될 때 실현가능
- 또한 기존의 광역-기초 등의 구분기준이 변경되어 기초정부별 적용기준이 상이하게 되면, 광역행정구역의 의미가 퇴색

〈표-12〉 기본재산액 공제기준 대안 2

구분	1급지(특별시)	2급지(대도시)	3급지(중소도시)	4급지(농어촌)
지역	서울	광역시 · 광역시 평균주거비용 이상 시	광역도의 시, 광역도의 시 평균주거비용 이상 군	그 외

○ 대안 3에 따른 대상자 변화 추정결과 기초수급률은 2.41%→2.88%, 기초연금수급률은 61.56%→62.46%로 높아질 전망('19. 06. 기준)

〈표-13〉 대안 3에 따른 시군별 기초수급자 변화

시군	인구	총 수급자수	수급률(%)
경기도	13,159,178	379,452	2.9%
수원시	1,197,153	31,061	2.6%
고양시	1,047,575	34,757	3.3%
용인시	1,048,832	17,781	1.7%
성남시	947,990	31,076	3.3%
부천시	836,751	24,829	3.0%
화성시	790,446	16,710	2.1%
남양주시	691,107	22,431	3.2%
안양시	572,673	13,899	2.4%
김포시	432,167	11,555	2.7%
광명시	321,435	9,775	3.0%
광주시	367,655	9,496	2.6%
군포시	274,686	7,719	2.8%
하남시	264,406	6,118	2.3%
구리시	201,357	7,897	3.9%
의왕시	158,696	3,990	2.5%
과천시	58,050	1,321	2.3%

〈표-14〉 대안 3에 따른 시군별 기초연금수급자 변화

시군	노인인구	총 수급자수	수급률(%)
경기도	1,596,229	996,987	62.5%
수원시	120,188	75,404	62.7%
고양시	129,884	79,250	61.0 %
용인시	128,588	63,497	49.4 %
성남시	122,376	65,002	53.1 %
부천시	100,600	70,936	70.5 %
화성시	66,258	40,723	61.5 %
남양주시	89,589	60,928	68.0 %
안양시	69,493	42,204	60.7 %
김포시	50,252	30,584	60.9 %
광명시	40,390	26,103	64.6 %
광주시	44,425	28,801	64.8 %
군포시	32,587	19,868	61.0 %
하남시	31,935	18,052	56.5 %
구리시	24,393	15,442	63.3 %
의왕시	20,078	11,767	58.6 %
과천시	7,923	2,929	37.0 %

Ⅳ. 정책제언

□ 중앙정부 정책 개선 건의

○ (단기) 보건복지부 기본재산액 고시 개정

- 국기초는 2009년, 기초연금은 2015년 이후 지가 상승에도 불구하고 기본재산액 공제기준 고시 개정이 이루어지지 못함
- 이에 지역임대료 및 지가상승률을 고려한 기본재산액 기준 상향에 대한 고시를 시급히 개정

○ (단기 +) 지역적 형평성 및 정책정합성을 위한 급지 조정

- 변화된 지역별 사회경제적 요소를 감안하여 지역적 형평성 제고를 위한 급지 조정 시급
- 주거급여 등 제도 내/외 정책적 정합성을 고려한 급지 조정 시급

○ (단기 ++) 국민최저선과 관련한 국고보조율의 인상

- 국민기초생활보장제 및 기초연금제도는 국민최저선(national minimum)과 관련성이 높음
- 국민최저선은 전국적 통일 기준이기에 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하며, 이를 위해 국고보조율을 지속적으로 인상

□ 경기도 전략과제

○ (단기) 대 중앙정부 정책개정 건의를 위한 도-시군간 협력체계 구축

- 도-시군간 협력체계 구축을 통해 보건복지부 고시 개정 건의를 함께 지속적으로 건의

○ (단기 +) 도-시군간 상생을 위한 재정분담체계 논의

- 신규수급자 및 수급자내 급여액 인상자로 인해 추가 발생하는 예산의 규모는 매우 큼
- 이에 도-시군간 상생 및 도민최저선과 관련한 현 사업들의 보조비율(국기초- 국83: 도11: 시군6, 기초연금-국71:도6:시군23)에 대한 재정분담체계 논의 필요

○ (중기) 도민 사각지대 발굴 및 지원을 위한 지속적 관심

- 기본재산액 고시 개정을 통해 신규수급자가 증가하나, 도 내 사각지대는 광범위하게 존재
- 제도 규정의 사각지대(근로능력 판정을 받았으나 실제 근로가 어려운, 부양의무자 기준 등) 와 함께 적극적 발굴을 통해 실제 사각지대에 있는 도민들을 위한 정책적 지원 강화