복지이슈 FOCUS
현장공감 경기복지재단
제9호
2020-09
2020. 11.

제2차 기초생활보장 종합계획과 경기도의 대응

성은미 연구위원(sseemm@ggwf.or.kr)

목차

Ⅰ. 검토 배경
Ⅱ. 제2차 기초생활보장 종합계획의 주요내용
Ⅲ. 경기도 기초생활보장 수급자 변화 추이
Ⅳ. 제2차 기초생활보장 종합계획과 경기도의 대응

경기복지재단
GYEONGGI WELFARE FOUNDATION

연구진

연구책임 | 성은미 경기복지재단 연구위원
공동연구 | 주사랑 경기복지재단 연구원

■ 복지이슈 FOCUS는 빠른 복지환경 변화에 대응하고, 주요현안 및 이슈를 발굴하기 위하여 복지이슈를 진단하고, 정책을 제안하기 위해 작성된 자료입니다.

■ 본 보고서는 경기복지재단의 공식적인 입장과 다를 수 있으며, 본 보고서의 내용과 관련하여 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

Tel : 031-267-9340 Fax : 031-898-5935 E-mail : sseemm@ggwf.or.kr

■ 기초생활보장 개선과제가 포함된 제2차 기초생활보장 종합계획(21~23) 발표

○ 기초생활보장제도는 우리나라 빈곤문제 해결을 위한 최후 안전망이며, 제2차 기초생활보장 종합계획의 발표는 도와 시군에 영향을 미치기 때문에 검토 필요

○ 제2차 기초생활보장 종합계획 주요내용

- 빈곤사각지대 : 2022년까지 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 재산기준 합리적 개선
- 보장수준 개선 : 기준중위소득 산출방식변경, 가구균등화 지수 변경, 의료급여 비급여 항목 개선
- 빈곤예방과 자립 : 청년지원, 자활지원체계 구축, 지역사회통합돌봄과 연계한 의료급여
- 기초생활보장 수급관리 및 전달체계 강화

■ 2022년까지 경기도 생계급여 수급가구는 19.2만가구~20.2만가구로 확대되어 도 차원에서 100억~138억 추가 예산 필요

○ 부양의무자 기준 폐지로 3.8만가구, 기준중위소득과 가구균등화지수 변경으로 4.8만가구가 신규대상자로 포함될 것으로 예상

- 한국복지패널 제14차(2019) 자료, 보정계수를 부여하여 제도변화에 따른 대상자 규모를 추계함
- 2019년 기준 생계급여 수급가구 15.4만가구에 부양의무자 기준 폐지 시 3.8만가구가 신규로 기초생활보장제도에 포함되어 경기도 생계급여 수급가구는 19.2만가구로 확대됨
- 부양의무자 기준뿐만 아니라 기준중위소득 인상, 가구균등화지수를 변경할 경우 4.8만가구가 신규로 기초생활보장제도에 포함되어 경기도 생계급여수급가구는 20.2만가구로 확대됨

○ 가구당 평균 28.8만원을 지급할 경우 100.6억원의 도비가 필요하고, 가구당 31.3만원을 지급할 경우 최대 137.6억원의 도비가 추가로 필요함

- 기준중위소득 등의 변화가 없을 경우 가구당 28.8만원의 생계급여가 지원되는데, 이때 필요한 전체 예산은 1,318.1억원임
- 반면, 기준중위소득과 가구균등화지수를 개선할 경우 가구당 31.3만원의 생계급여를 받게 됨. 이럴 경우 1,799.7억원이 추가로 필요하고, 도비는 137.6억원이 추가로 필요함
- 도 차원에서 재정마련을 위한 노력이 필요하고, 대상자 발굴을 위한 적극적 노력이 필요함

Ⅰ 검토 배경

○ 국민기초생활보장제도는 우리나라의 대표적인 공공부조제도로 2000년에 도입하여 올해 시행 20년을 맞이하고 있음

- 2000년을 기점으로 이전에는 생활보호제도라는 공공부조가 운영되다가, 2000년 이후 '국민기초생활보장제도'가 도입됨
- 위기가구에 대한 긴급지원제가 운영되고 있지만, 국민기초생활보장제도는 우리나라의 빈곤문제해결을 위한 최후 안전망이라 할 수 있음

○ 국민기초생활보장제도는 통합급여에서 2015년 맞춤형 개별급여제도로 전환되었고, 2017년에 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)이 발표되었음

- 맞춤형개별급여를 통해 과거 통합급여로 지급되던 방식에서 2015년부터 소득기준, 아동유무, 주거여건에 따라 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여가 맞춤형으로 지급됨
- 제1차 기초생활보장 종합계획은 장애인, 노인가구 대상으로 부양의무자 기준을 우선 폐지하는 등의 변화가 추진되었음

○ 국민기초생활보장제도의 제도 설계는 중앙정부에서 이뤄지지만, 정책변화는 시군과 광역에도 영향을 미침

- 국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준, 대상자 선정을 위한 조사, 급여의 수준 등은 중앙정부차원에서 결정함. 그러나 대상자 신청, 재산 및 소득의 조사, 급여의 지급은 읍면동과 시군구에서 추진하고 있음
- 재정적인 측면에서도 전체 국민기초생활보장제도 예산의 약10%~20%는 광역과 시군이 부담하고 있음. 이에 기초생활보장제도의 변화는 저소득층의 삶에 영향을 미치고 다른 한편으로는 도와 시군의 행정 및 재정여건에 영향을 미침

○ 2020년에는 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)안이 발표되어 새로운 변화가 예상됨

- 2020년 보건복지부, 국토교통부, 교육부에서는 제2차 기초생활보장 종합계획을 발표하였음. 주요내용은 가구균등화지수의 변화, 기준중위소득을 산정하는 통계기준 변경, 2022년까지 생계급여 부양의무자 기준 폐지임

○ 제2차 기초생활보장제도 종합계획에 따른 제도의 변화는 경기도와 도내 31개 시군에 영향을 미치기 때문에 이에 대한 점검이 필요함

○ 이에 아래에서는 제2차 기초생활보장 종합계획의 주요내용을 점검하고, 이에 따른 변화를 예측해보고자 함

Ⅱ 제2차 기초생활보장 종합계획의 주요내용

■ 국민기초생활보장제도의 주요 특징

○ 국민기초생활보장제도는 공공부조라는 점에서 자산조사(means-test)를 통해 운영되며, 가족부양 우선의 원칙, 자립지원의 원칙이 적용되는 제도임

○ 첫째, 자산조사의 원칙에 의거해 소득·재산이 일정수준 이하인 가구를 대상으로 함

- 기초생활보장제도는 빈곤층을 대상으로 한다는 점에서 '빈곤'에 대한 증명과 빈곤여부를 결정하는 기준이 중요한 제도임
- 현재 국민기초생활보장제도는 재산과 소득을 모두 고려한 소득인정액(소득+재산의 소득환산액)을 기준으로 빈곤을 증명함
- 아래 표는 2020년 가구규모별, 급여종류별 수급자 선정기준임. 해당 기준 보다 소득이 낮아야 기초생활보장대상자로 선정될 수 있음. 2015년 맞춤형 개별급여제도 도입 이후 급여별로 대상자 선정기준을 다르게 설정하고 있음

〈표 1〉 2020년 가구규모별·급여종류별 수급자 선정기준

(단위: 가구)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
생계급여 선정기준 (기준중위소득 30%이하)	527,158	897,594	1,161,173	1,424,752	1,688,331	1,951,910	2,216,915
의료급여 선정기준 (기준중위소득 40%이하)	702,878	1,196,792	1,548,231	1,899,670	2,251,108	2,602,547	2,955,886
주거급여 선정기준 (기준중위소득 45%이하)	790,737,	1,346,391	1,742,760	2,137,128	2,532,497	2,927,866	3,325,372
교육급여 선정기준 (기준중위소득 50%이하)	878,597	1,495,990	1,935,289	2,374,587	2.813.886	3,253,184	3.694.858

※ 생계급여 수급자 선정기준 기준중위소득 30%는 생계급여 지급기준에 해당
자료 : 보건복지부(2020).

○ 둘째, 자립지원의 원칙

- 근로능력이 있는 생계급여수급자는 근로활동 참여를 '조건'으로 하는 조건부과급여를 지급함

○ 셋째, 가족부양 우선의 원칙(보건복지부, 2020: 227)으로 가족이 우선부양하고 그 이후 국가가 부양하는 원칙임

- 현재 기초생활보장제도에서는 빈곤의 우선적인 책임은 가족에게 있고, 가족 간 사적 소득이전이 있다는 전제 하에 가족부양 우선의 원칙을 적용하고 있음
- 이런 가족부양 우선의 원칙 때문에 의료급여와 생계급여의 경우 부양의무자 기준이 적용되고 있음

○ 부양의무자 기준, 조건부 수급자 규정은 각 급여마다 상이하게 적용되고 있음

- 부양의무자 기준의 경우 생계급여와 의료급여에만 적용되며, 주거급여나 교육급여는 적용되지 않음
- 조건부수급자 규정은 생계급여에만 적용되고 있음

〈표 2〉 국민기초생활보장제도 급여별 소득인정액, 부양의무자 기준, 조건부과 기준 적용

구분	소득인정액 기준	부양의무자 기준	조건부수급자 규정
생계급여	30%	○	○
의료급여	40%	○	
주거급여	45%		
교육급여	50%		

■ 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023) 주요 특징

○ 제2차 기초생활보장 종합계획은 제1차 기초생활보장 종합계획[1] 내용점검과 빈곤사각지대 해소, 보장수준 강화, 탈빈곤 지원, 제도 기반 내실화를 목표로 함

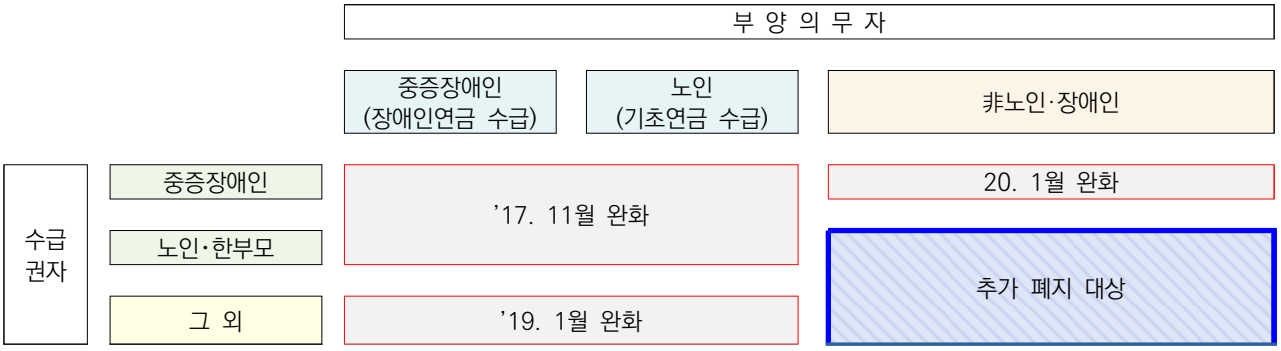
1 제1차 기초생활보장 종합계획(18~20)은 빈곤사각지대 해소, 국민최저선까지 보장수준 강화, 빈곤 탈출 사다리 복원, 빈곤예방을 추진방향으로 하여 2017년 발표 ①빈곤사각지대 해소를 위해 부양의무자기준 단계적 폐지, 재산기준 완화가 추진됨. 부양의무자 기준의 단계적 폐지는 2019년 1월까지는 중증 장애인이 포함된 부양의무자 가족, 2022년에는 노인이 포함된 부양의무자의 경우 부양능력이 없는 것으로 판단. 주거급여는 부양의무자 기준이 적용되다가 2018년 10월 부양의무자 기준 폐지함. ②보장수준 강화의 경우 각 급여의 수준을 높여 저소득층 부담경감에 집중. 의료급여 의료비 부담 경감, 저소득층 주거비 부담 완화, 저소득층 교육기회 보장dl 주요내용으로 제시되어 있음 ③빈곤 탈출 사다리 복원사업은 근로빈곤층의 자립지원 강화사업으로서 일자리 확충, 창업지원을 추진함. 자산형성 지원을 통해 인센티브를 확대하고, 청년빈곤층 대상으로 취업과 자산형성을 지원함. 가구원중 자녀의 취업으로 가족이 수급자에서 탈락하지 않도록 청년을 별도 가구로 보장하는 기간을 과거 3년에서 5~7년으로 확대함. ④빈곤예방은 읍면동을 통해 복지사각지대 발굴관리시스템과 연계해 사각지대 조기발굴을 추진

○ 첫째, 빈곤 사각지대 해소를 위해 부양의무자 기준 단계적 폐지, 재산기준의 합리적 개선, 주거급여 대상자 확대, 차상위 및 빈곤사각지대 지원강화가 추진될 예정임

① 부양의무자 기준 단계적 폐지

- 2022년 이후 생계급여의 부양의무자 기준은 완전히 폐지될 예정
- 제2차 기초생활보장 종합계획에 의하면, 2021년에는 노인 및 한부모 수급권자에게 부양의무자 기준을 적용하지 않고, 2022년에는 모든 생계급여 수급권자에게 부양의무자 기준을 적용하지 않음
- 부양의무자 기준이 비수급 빈곤층 발생의 주요원인으로 꼽혀왔다는 점에서 생계급여의 부양의무자 기준 폐지는 수급자 증대로 연결될 가능성이 높음(한경훈 외, 20190; 김윤민 외, 2017)

〈그림 1〉 제2차 기초생활보장 종합계획안에 제시된 부양의무자 기준 단계적 폐지(안)



자료 : 관계부처합동(2020).

② 재산기준의 합리적 선택

- 지방단위에서 지속적으로 재산기준 합리적 개선을 요청한 바 있음(민효상 외, 2019)
- 이에 제2차 기초생활보장 종합계획에서는 기본재산공제액을 포함하여 재산기준에 대한 합리적 개선안을 마련할 계획임

③ 주거급여 지원대상자 확대 : 기준중위소득 50%이하까지 대상자 확대 검토

- 2015년 이후 지속적으로 주거급여 선정기준을 상향(43%→45%)하였으나 차상위계층의 주거부담이 여전히 높은 상황
- 도입취지와 재정여건을 고려하여 기준중위소득 50%까지 대상자 확대 검토 예정

○ 둘째, 보장수준의 강화와 관련해 기준중위소득 산출통계조사를 변경하고 가구균등화 지수 변경이 추진됨

① 기준중위소득 산출방식 변경

- 「가계동향조사」→「가계금융복지조사」로 기준중위소득 산출근거가 되는 조사 변경

- 2018년 기준 「가계동향조사」의 기준중위소득은 451.9만원인 반면 「가계금융복지조사」의 기준중위소득은 508.4만원으로 나타나 기준중위소득 인상의 효과가 예상됨(관계부처합동, 2020)

② 1인가구 증대에 맞춰 1인~3인가구 가구균등화지수 변경

- 가구균등화 지수는 서로 다른 가구규모별로 소득지출 수준을 비교하기 위한 지수임. 기준중위소득에 따른 대상자 선정기준, 급여기준 마련에 활용됨

- 현재 4인 가족의 가구균등화지수가 1이고, 3인가구는 0.815, 5인가구는 1.185로 설정되어 있음. 제2차 기초생활보장 종합계획에 제시된 3인가구 0.887로 변경하게 되면, 3인가구의 소득인정액이 높아지게 되어 대상자 규모의 확대, 급여인상 효과가 나타남

③ 의료급여 보장성 확대를 위해 비급여의 급여전환 확대

○ 셋째, 빈곤 예방과 자립을 위한 다각적 지원정책임

① 청년 지원

- 별도가구인 청년가구에게 주거급여 분리지원

- 청년 맞춤형 자활지원 확대

② 자활지원체계 구축

- 자활사업과 국민취업지원제도 간 적극적 연계방안 마련, 휴폐업 소상공인, 청년 등 역량 있는 대상층을 발굴하여 특성화 프로그램 제공

- 자산형성지원사업 기능 강화를 위해 기존 5개 통장[2]을 목표, 대상을 일치 시켜 2개로 통합(수급자/차상위)

③ 지역사회통합돌봄과 연계한 의료급여

- 재가 중심의 통합돌봄서비스 제공, 의료급여 수급자 노인일자리 참여 방안 마련

2 기존 희망키움통장 I, II, 청년저축계좌, 청년희망키움통장, 내일키움통장을 (가칭)희망저축계좌 I, II로 통합

○ 넷째, 기초생활보장제도 수급 관리 및 전달 체계 강화

- 적정 수급관리 강화, 기초생활보장제도 수급기준 및 신청·조사 간소화 등 제도 접근성·이해도 개선을 위한 중장기 제도 개편 방안 마련, 연구, 통계·관리 분석 기능 강화

○ 아래 표는 2022년까지 제2차 기초생활보장 종합계획이 실행된 이후 달라지는 모습을 제시한 것으로 생계급여 수급자는 153만명 이상으로 증대하고, 비수급 빈곤층은 38만명으로 감소할 것으로 예상하고 있음

- 기준중위소득 산출방식 변경에 따라 1인가구 생계급여수급액이 52.7만원에서 57.6만원 이상으로 인상될 것으로 예상됨

- 탈빈곤 정책으로 자활근로의 증대, 자활성공률인상 등이 이뤄질 것으로 기대하고 있음

〈표 3〉 제2차 기초생활보장 종합계획에 따라 3년 후 달라지는 모습

분야	추진 과제	As-Is (2020년 현재)		To-Be (2023년)
사각 지대 해소	부양의무자 기준 폐지	생계급여 수급자 127만명	⇨	생계급여 수급자 153만명 + α
	재산기준 완화	(기준중위소득 40% 이하) 생계·의료 비수급빈곤층 73만명	⇨	(기준중위소득 40% 이하) 생계·의료 비수급빈곤층 38만명
	지방생활 보장위원회 활성화			
	의료급여 부양의무자 기준 완화	의료급여 수급권자 비율 2.9%('19)	⇨	의료급여 수급권자 비율3.1%('23)
	주거급여 지원대상 확대	중위소득 45%까지 지원	⇨	선정기준 상대적 빈곤선까지 재검토
보장 수준 강화	기준중위소득 산출방식 개편	1인가구 최대 생계급여액 52.7만원	⇨	1인가구 최대 생계급여액 57.6만원 + α
	임차급여 인상	최저주거보장수준 90% 지원	⇨	최저주거보장수준 100% 지원
	교육급여 보장성 강화	최저교육비 대비 교육급여 지원 (초) 44.7%, (중) 45.1%, (고) 58.1%	⇨	교육급여 보장수준 지속 확대(최저교육비 고려)
탈 빈곤 지원	사람중심 사회·고용안전망 포용적 자활지원체계 구축	자활근로 참여자 5.8만명	⇨	자활근로 참여자 7.5만명
		광역·전국자활기업 41개소	⇨	광역·전국자활기업 60개소
		자활성공률 41.4%('19년 실적)	⇨	자활성공률 45%
	수급자 사회통합 촉진	13개 시·군·구에서 재가 의료급여 시범사업 실시 중	⇨	재가 의료급여 제도화 대상 시·군·구 120개('23년)

주 : 관계부처합동(2020).

Ⅲ 경기도 기초생활보장 수급자 변화 추이

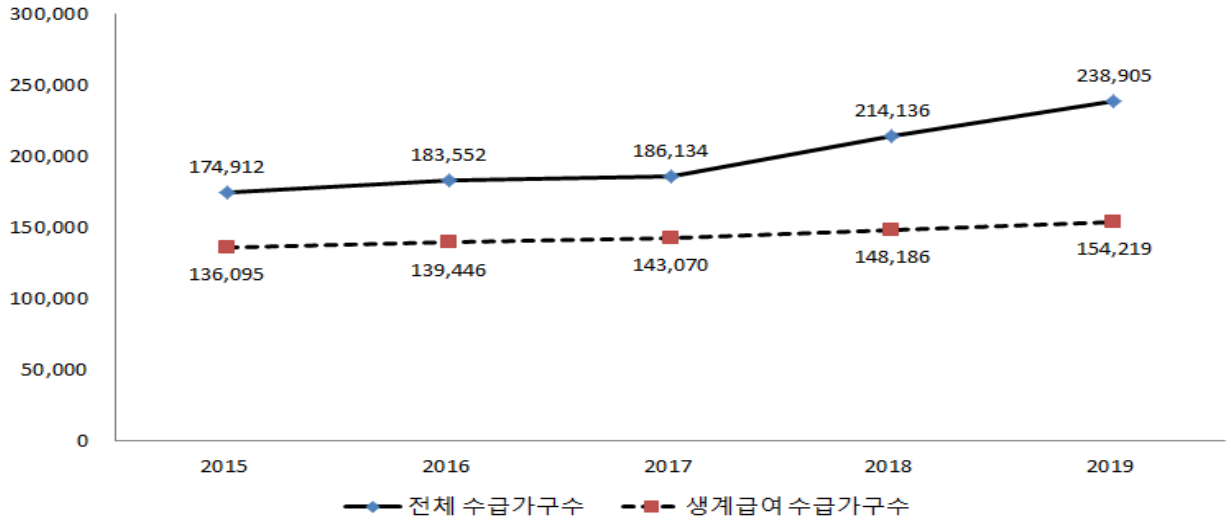
■ 국민기초생활보장 수급자 수의 변화

○ 전체 수급가구의 변화를 살펴보면, 2017년 18.6만가구였던 수급가구가 2019년 23.8만가구로 증대하였음

- 아래 그림은 전체 수급가구수와 생계급여 수급가구수를 제시한 것임. 이에 의하면, 전체 수급가구는 2015년 17.4만 2017년 18.6만가구로 대략 1.2만가구 증대함
- 2018년부터 수급가구수는 21.4만가구에서 2019년 23.8만가구로 증가하여 제1차 기초생활보장종합계획이 일정정도 효과가 있었다고 평가할 수 있음
- 그러나 생계급여수급 가구수는 전체 수급가구수와 같이 극적인 변화 없이 완만하게 가구수가 증대함

〈그림 2〉 경기도 2015년 이후 전체 기초생활보장 수급가구수, 생계급여 수급가구수

(단위 : 가구수)



자료 : 사회보장정보원 사회보장통계(http://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/sociguastat/retrieveSociGuaStatIframePopup.do?pageIndex=1&dats ClCrit=LC&datsClNo= 2001&pClNo=&datsNo=1&searchCondition=1&searchKeyword=&pageUnit=10).

○ 급여별로 구체적인 변화를 살펴보면, 수급가구수의 증가는 대부분 주거급여에서 이뤄진 것을 알 수 있음

- 아래 표에는 급여별로 수급가구수가 제시됨. 2017년과 2019년을 비교해보면, 수급가구수가 5.2만가구 늘어남. 생계급여가구수는 1.1만가구 늘어난 반면, 주거급여는 4.4만

가구가 늘어난 것으로 나타나고 있음

- 전체 가구수 대비 수급비율을 보면, 생계급여 비율은 변화 없이 2.8%로 나타난 반면, 주거급여는 0.8%p 증대한 것으로 나타남
- 제1차 기초생활보장종합계획의 부양의무자 기준 완화에 따른 효과가 생계급여에서는 미비한 반면, 2018년 10월 부양의무자 기준을 폐지한 주거급여분야에서 효과가 나타난 것을 알 수 있음
- 이런 주거급여의 확대는 제2차 기초생활보장 종합계획 이후 변화를 예상하게 하는 부분임. 2018년 주거급여 부양의무자 기준이 전면 폐지됨에 따라 실제 4.4만가구에 달하는 대상자 확대가 이뤄졌음. 이에 2022년 생계급여 부양의무자 기준 폐지 시 일정 규모 이상의 대상자 확대가 가능할 것으로 판단됨

〈표 4〉 경기도 2015년 이후 전체 기초생활보장 급여별 변화

(단위 : 가구수, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2019년과 2017년 차이
경기도 전체 가구수	4,885,012	5,003,406	5,131,379	5,306,214	5,468,920	
전체	174,912	183,552	186,134	214,136	238,905	52,771
	(3.6%)	(3.7%)	(3.6%)	(4.0%)	(4.4%)	(0.7%)
생계급여	136,095	139,446	143,070	148,186	154,219	11,149
	(2.8%)	(2.8%)	(2.8%)	(2.8%)	(2.8%)	(0.0%)
의료급여	11,760	13,598	15,370	17,770	19,766	4,396
	(0.2%)	(0.3%)	(0.3%)	(0.3%)	(0.4%)	(0.1%)
주거급여	4,261	4,926	3,660	27,611	48,109	44,449
	(0.1%)	(0.1%)	(0.1%)	(0.5%)	(0.9%)	(0.8%)
교육급여	22,796	25,582	24,034	20,569	16,811	(7,223)
	(0.5%)	(0.5%)	(0.5%)	(0.4%)	(0.3%)	-(0.2%)

자료 : 사회보장정보원 사회보장통계(http://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/sociguastat/retrieveSociGuaStatIframePopup.do?pageIndex=1&datsClCrit=LC&datsClNo= 2001&pClNo=&datsNo=1&searchCondition=1&searchKeyword=&pageUnit=10).

○ 시군별로 보면, 2017년에 비해 2019년 전체 수급비율이 높아졌으나 이 역시 주거급여에서 주로 이뤄졌고, 도시지역 중심으로 이뤄짐

- 아래 그림은 2017년 대비 2019년 수급가구 증가비율임. 전체 수급가구 증가비율은 모두 100%가 넘고 있어 31개 시군에서 2017년에 비해 2019년 수급가구수는 증가함
- 김포시, 시흥시, 양주시, 오산시, 용인시, 의왕시, 하남시, 화성시의 도시지역은 수급가

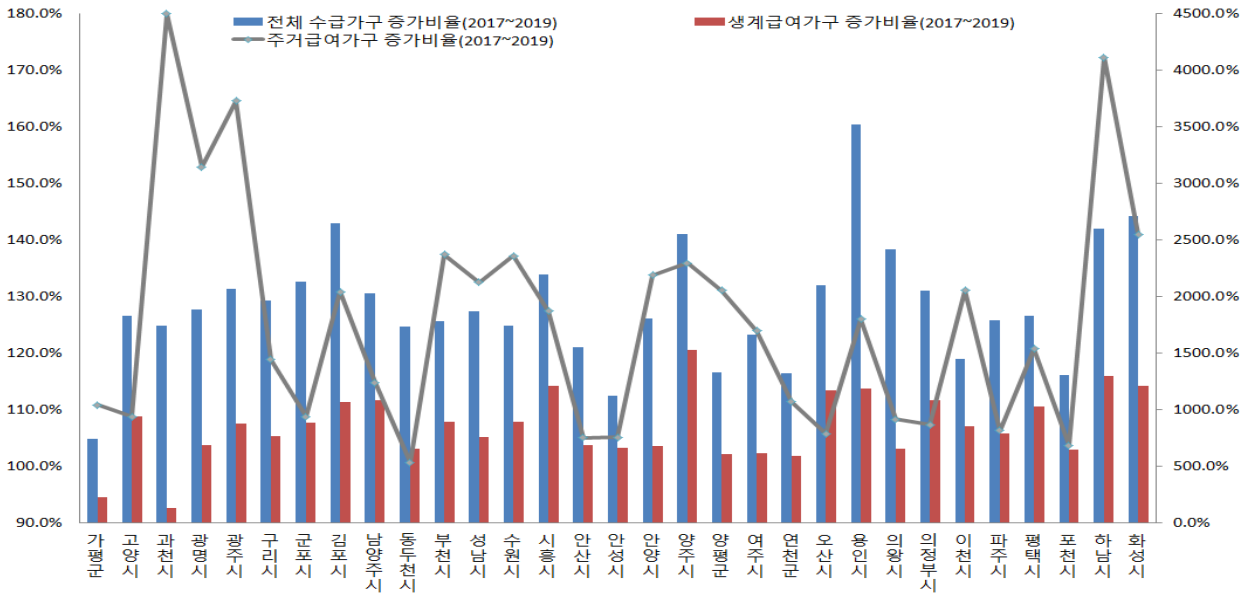
구 증가비율이 높음. 반면, 생계급여가구수를 보면, 가평, 과천, 광명, 구리, 동두천, 성남, 안산, 안성, 안양, 연천, 의왕, 포천은 생계급여가구 증가비율이 높진 않음

- 주거급여가구 증가비율을 보면, 과천, 광명, 광주, 하남, 화성, 부천, 성남, 수원과 같은 도시지역에서 주거급여가구 증가비율이 높게 나타나고 있음

○ 전체적으로 볼 때, 제1차 기초생활보장 종합계획에 따라 부양의무자 기준이 완화되었지만 그 효과는 주거급여분야에서 나타났고, 시군별로 보면, 도시지역 중심으로 주거급여가구 증가비율이 높음

〈그림 3〉 시군별 2017년 대비 2019년 수급가구 증가비율

(단위 : %)



자료 : 사회보장정보원 사회보장통계(http://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/sociguastat/retrieveSociGuaStatIframePopup.do?pageIndex=1&datsClCrit=LC&datsClNo= 2001&pClNo=&datsNo=1&searchCondition=1&searchKeyword=&pageUnit=10).

■ 국민기초생활보장 성별 수급가구 변화 추이

○ 성별로 기초생활보장수급가구 변화를 살펴보면, 남성은 생계, 의료급여의 증가폭이 여성가구보다 높은 반면, 여성가구는 주거급여 가구 증가율이 높게 나타남

- 2017년과 2019년을 비교해보면, 남성가구는 2017년보다 2019년 3.8만가구 증대했고, 여성은 4.1만가구 증대했음

- 급여별로 보면, 남성은 생계급여가구수는 5.5천가구 증대한 반면, 여성은 1.4천가구 증대하는데 그쳤음. 이는 의료급여가구수에서도 유사하게 나타남

- 반대로, 주거급여의 경우 여성의 주거급여 증가분이 남성 보다 1.4배 많은 4.0만명으로 나타남
- 제1차 기초생활보장 종합계획에 따른 대상자 확대는 성별로 보면, 남성 수급가구 증가비율이 높고, 주거급여뿐만 아니라 생계급여, 의료급여에서도 증가폭이 큼

〈표 5〉 경기도 2017년 대비 2019년 성별 수급가구 증가비율

(단위 : %)

구분	2017				2019				2017년 대비 증가분			
									증가분(명)		증가비율(%)	
	남		여		남		여		남	여	남	여
전체	310,559	(45.1%)	377,917	(54.9%)	349,121	(45.5%)	418,935	(54.5%)	38,562	41,018	112.4%	110.9%
생계급여	84,487	(44.5%)	105,339	(55.5%)	90,014	(45.7%)	106,754	(54.3%)	5,527	1,415	106.5%	101.3%
의료급여	96,929	(44.6%)	120,462	(55.4%)	103,278	(45.6%)	122,963	(54.4%)	6,349	2,501	106.6%	102.1%
주거급여	97,316	(44.5%)	121,384	(55.5%)	127,181	(44.0%)	161,582	(56.0%)	29,865	40,198	130.7%	133.1%
교육급여	31,827	(50.9%)	30,732	(49.1%)	28,648	(50.9%)	27,636	(49.1%)	-3,179	-3,096	90.0%	89.9%

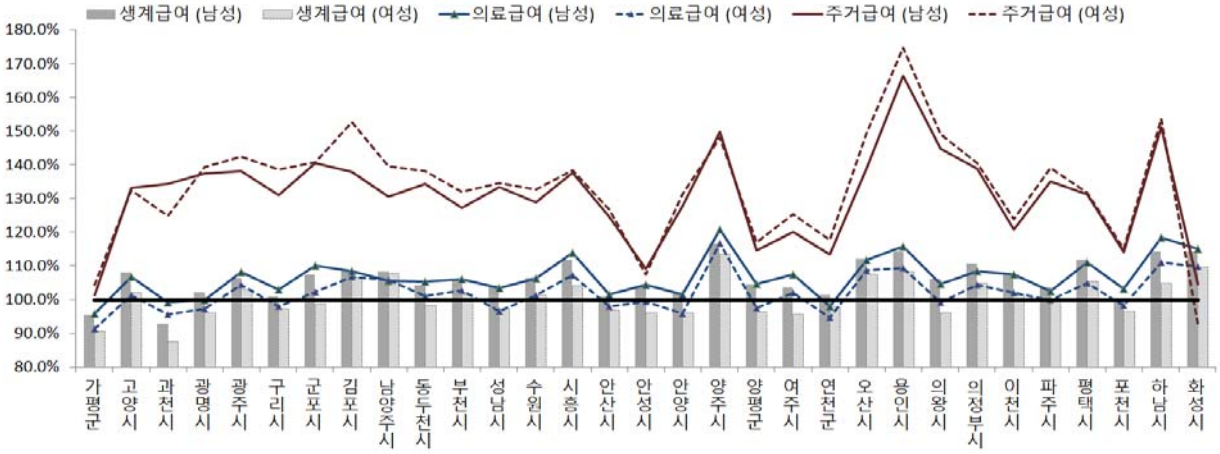
자료 : 사회보장정보원 사회보장통계(http://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/sociguastat/retrieveSociGuaStatIframePopup.do?pageIndex=1&datsClCrit=LC&datsClNo= 2001&pClNo=&datsNo=1&searchCondition=1&searchKeyword=&pageUnit=10).

○ 시군별로 살펴보면, 주거급여의 경우 과천을 제외하고는 여성의 수급가구 증가비율이 남성보다 높게 나타났으나, 생계급여는 31개 시군 모두에서 남성 수급가구 증가비율이 높게 나타남

- 과천, 광명, 구리, 동두천, 성남시, 안산시 등의 여성 생계급여가구수는 2017년에 비해 오히려 감소한 반면, 남성의 생계급여가구수는 증대한 것으로 나타나고 있음
- 이런 현상은 의료급여에서도 유사하게 나타나고 있어, 구리, 성남, 안산, 안성, 안양, 의왕시는 2017년에 비해 여성 의료급여수급가구는 감소한 것으로 나타나고 있음
- 생계급여 수급가구수는 전반적으로 증가했지만, 성별로 살펴보면, 도내 14개 시군의 경우 여성 생계급여수급가구는 감소하고 남성은 증대하였음

〈그림 4〉 시군별 2017년 대비 2019년 성별 수급가구 증가비율

(단위 : %)



자료 : 사회보장정보원 사회보장통계(http://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/sociguastat/retrieveSociGuaStatIframePopup.do?pageIndex=1&datsClCrit=LC&datsClNo= 2001&pClNo=&datsNo=1&searchCondition=1&searchKeyword=&pageUnit=10).

■ 국민기초생활보장 가구형태 변화추이

○ 경기도내 기초생활보장수급가구의 가구형태를 살펴보면, 2019년 일반가구가 24.3%, 노인가구가 31.7%, 한부모가구가 15.9%로 나타남

- 2017년 기준으로 보면, 일반가구가 28.3%, 노인가구가 27.2%로 나타남. 그 외로 한부모가구는 16.9%로 나타나고 있음
- 2019년 기준으로 보면, 일반가구는 5.5만가구로 24.3%를 차지하고 있고, 노인가구는 31.7%를 차지하는 7.1만 가구로 나타나고 있음. 한부모가구는 3.6만가구로 전체 가구의 15.9%를 차지하고 있음
- 2017년과 2019년 사이의 증가분을 살펴보면, 노인가구는 2.5만가구가 2017년 대비 증대했고, 한부모가구의 7천 가구가 증대함
- 수치로 보면, 노인가구가 급속하게 증대하였고, 비율로 살펴보면, 노인가구, 한부모가구 증가비율이 높게 나타나고 있음

〈표 6〉 경기도 2017년 대비 2019년 가구형태 및 증가비율

(단위 : %)

구분	2017년		2019년		2017년 대비 증가분	
	가구수*	내부구성	가구수*	내부구성	가구수	증가비율
전체	168,369	100.0%	224,332	100.0%	55,963	133.2%
일반가구	47,584	28.3%	54,515	24.3%	6,931	114.6%
노인가구	45,823	27.2%	71,123	31.7%	25,300	155.2%
소년소녀+조손	1,919	1.1%	1,900	0.8%	-19	99.0%
한부모**	28,407	16.9%	35,774	15.9%	7,367	125.9%
장애인세대	30,778	18.3%	35,311	15.7%	4,533	114.7%

* : 위의 가구수는 처음부터 가구형태가 제시되지 않은 경우, 기타 가구를 제외한 수치임
** : 미혼부모, 부자가구, 모자가구의 합계임
자료 : 사회보장정보원 사회보장통계(http://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/sociguastat/retrieveSociGuaStatIframePopup.do?pageIndex=1&dats ClCrit=LC&datsClNo= 2001&pClNo=&datsNo=1&searchCondition=1&searchKeyword=&pageUnit=10).

■ 기초생활보장 재정 변화

○ 지방재정 365를 통해 부분별 예산을 살펴보면, 2017년에서 2019년 사이에 기초생활보장 예산은 1,173억원 증대한 것으로 나타남

- 아래 표는 2015년~2019년 기초생활보장 예산변화를 살펴본 것임. 2015년 국비보조금 없이 자체 예산을 기준으로 43,902억원이었고, 2019년에는 62,361.7억원임
- 그 중에서 2015년 경기도 본청 기초생활보장 예산은 1,393.6억원에서 2017년 1,530.5억원으로 증대하였음. 2019년에는 경기도 본청 예산이 2,336.9억원, 시군 예산은 1,395억원으로 나타나고 있음
- 전체적인 변화를 보면, 2017년과 2019년 사이에 1,173억원의 기초생활보장 예산이 늘어났고, 이 중에서 도비는 806.4억원, 시군비는 367.4억원 증대한 것으로 나타남

○ 예산 비중을 보면, 기초생활보장과 관련된 예산은 2017년 전체 시군 및 경기도비의 5.1%를 차지하다가 2019년 6%까지 상승하였으며, 경기도 본청 예산에서는 9.6%를 차지하고 있음

〈표 7〉 경기도 2017년 대비 2019년 예산 현황

(단위 : 억원, %)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2019-2017
전체 예산*	경기도 전체	43,902.6억원	47,124.6억원	50,549.8억원	56,924.1억원	62,361.7억원	11,811.9억원
	경기도 본청	18,124.9억원	18,961.5억원	19,670.3억원	21,976.5억원	24,373.1억원	4,702.9억원
	시군 계	25,777.7억원	28,163.1억원	30,879.5억원	34,947.6억원	37,988.6억원	7,109.1억원
기초생활 예산	경기도 전체	2,285.4억원	2,355.6억원	2,558.1억원	3,001.0억원	3,731.9억원	1,173.8억원
	경기도 본청	1,393.6억원	1,394.1억원	1,530.5억원	1,818.4억원	2,336.9억원	806.4억원
	시군 계	891.8억원	961.5억원	1,027.6억원	1,182.6억원	1,395.0억원	367.4억원
기초생활 예산비중	경기도 전체	5.2%	5.0%	5.1%	5.3%	6.0%	0.9%
	경기도 본청	7.7%	7.4%	7.8%	8.3%	9.6%	1.8%
	시군 계	3.5%	3.4%	3.3%	3.4%	3.7%	0.3%

* : 경기도와 시군의 자체 예산합계임
주 : 통합재정 개요(예산), 부문별 세출(총계, 당초) 예산추출.
자료 : 지방재정 365(http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/search/sd001_cs001.xml).

Ⅳ 제2차 기초생활보장 종합계획과 경기도의 대응

■ 부양의무자 기준 폐지에 따른 대상자 확대

○ 제2차 기초생활보장 종합계획에 의하면 2022년을 기점으로 생계급여의 부양의무자 기준이 전면 폐지될 예정이며, 이에 따라 생계급여 대상자가 급격하게 증대할 것으로 예상됨

- 비수급 빈곤가구는 보건복지부(2019b)의 정의에 의하면, '기준중위소득 40% 이하이면서 기초생활보장제도를 받지 못하는 가구'를 의미함
- 이에 부양의무자 기준이 폐지될 경우, 비수급 빈곤가구가 생계급여 수급자로 책정될 가능성이 높음
- 물론, 손병돈(2019)의 연구에서도 나타났듯이 기초생활보장수급자 미신청, 미선정사유는 부양의무자 기준뿐만 아니라 정보부족, 낙인감일 수 있어 실제 추계한 것 보다 대상가구 규모가 적을 수도 있음
- 그러나 관련 선행연구가 다양하지 않고, 경기도 대상으로 비수급 빈곤가구 발생 원인이 조사된 바가 없기 때문에 비수급 빈곤가구가 기초생활보장 수급자로 책정된다고 가정하여 대상자 규모를 추계함

○ 한국복지패널자료를 활용해 2019년 경기도 비수급 빈곤가구의 규모를 살펴보면, 기준중위소득 30% 가구가 5.7만가구, 보정계수 적용 시 3.8만가구임

- 아래 표는 한국복지패널자료[3]에서 전국 기초생활보장수급가구수, 경기도 기초생활보장수급가구수, 비수급 빈곤가구 규모임. 제14차 한국복지패널자료(2019) 활용함
- 전국 단위에서 기준중위소득 30%이하의 비수급 빈곤가구는 34.7만가구로 나타났고, 경기도의 경우 5.7만가구가 기준중위소득 30%이하면서 기초생활보장제도의 적용을 받지 못하는 가구임. 경기도의 기준중위소득 40%이하의 비수급 빈곤가구는 12.9만가구로 나타나고 있음
- 실제 기초생활보장수급자를 고려하여 보정계수[4]를 적용하게 되면, 2019년 기준으로 기준중위소득 30%이하면서 생계급여를 받지 못하는 가구는 3.8만가구로 나타나고 있음
- 보정계수를 적용한 기준중위소득 40%이하의 가구는 8.9만가구임

〈표 8〉 부양의무자 기준 폐지 시 기초생활보장 수급가구 규모 추계

(단위 : 가구, %)

구분	전국		경기도		경기도 - 보정계수* 적용	
	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율
기초생활수급가구수	1,625,784	(8.2%)	261,588	(5.6%)		
기준중위소득30%이하	346,848	(1.8%)	56,882	(1.2%)	38,134	(0.8%)
기준중위소득40%이하	847,466	(4.3%)	129,141	(2.8%)	88,705	(1.9%)
전체 가구수	19,751,807	(100.0%)	4,650,144	(100.0%)	4,650,144	(100.0%)

주 : 소득인정액 기준 : 보건복지부(2019a)
*보정계수 : 소득구간별 실 기초생활보장 수급가구수/복지패널수급가구수
자료 : 한국복지패널 제14차(2019) 원자료.

○ 각 소득구간별로 비수급 빈곤가구 규모를 살펴보면, 기준중위소득 30%이하 3.8만가구이며, 기준중위소득 30~40%의 생계급여를 받지 못하는 비수급 빈곤가구는 8.4만명으로 나타나고 있음

- 아래 그림은 각 구간별로 비수급 빈곤가구의 규모를 전체 기초생활보장급여, 생계급여 기준 두 가지로 구분하여 표시한 것임

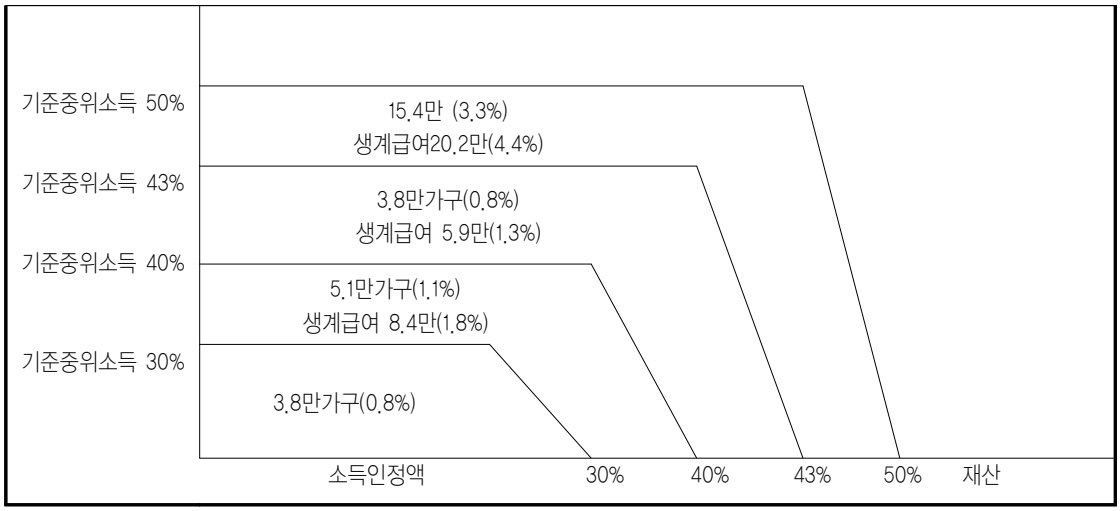
3 한국복지패널조사는 2005년부터 시작해 매년 7,000가구를 표본으로 선정하여 조사를 추진하고 있음. 한국복지패널에는 가구원에 대한 기본정보, 소득, 재산, 자동차 보유와 같이 기초생활보장제도의 소득인정액을 계산할 수 있는 다양한 정보들이 포함되어 있음. 실제 비수급빈곤층에 대한 선행연구들에서도 주로 한국복지패널자료를 활용하고 있음(김승현 외, 2019; 한경훈 외, 2019; 김윤민 외, 2017). 이에 아래에서도 한국복지패널자료에서 경기도를 추출하여 비수급빈곤층의 규모를 살펴봄

4 한국복지패널조사는 조사특성상 저소득층을 과대표집해서 조사를 진행하고 있음. 분석과정에서 가구가중치를 두어 이를 보정하는데, 이는 전국단위 가중치로서 의미가 있으나 경기도만을 추출해 활용할 경우 전국단위 가구가중치로를 한계가 있음. 이에 소득이 유사한 집단이 유사한 비율로 표집되었다는 가정 하에 실제 기초생활보장수급자수를 활용해 보정계수를 산출해 활용함. 보정계수=소득구간별 실 기초생활보장급여수급가구수/복지패널수급가구수

- 기준중위소득 40~43%에 해당되는 비수급 빈곤가구는 3.8만가구이고, 생계급여 비수급 빈곤가구는 5.9만 가구로 나타남

〈그림 5〉 경기도 소득구간별 기초생활보장 수급가구 규모 추계(보정계수 활용)

(단위 : 가구, %)



주 : 소득인정액 기준 : 보건복지부(2019a)
**보정계수 : 소득구간별 실 기초생활보장 수급가구수/복지패널수급가구수
자료 : 한국복지패널 제14차(2019) 원자료.

■ 기준중위소득, 가구균등화지수 변화에 따른 대상자 확대

○ 제2차 기초생활보장 종합계획에 의하면, 기준중위소득을 산정하는 통계조사를 가계금융복지조사로 변경하고 가구균등화지수도 변경할 예정임

○ 이에 따라 기준중위소득이 상승될 것으로 예상되며, 기준중위소득이 상승될 경우 기준중위소득 30%이하의 비수급 빈곤가구규모는 4.8만가구로 늘어남

- 기준중위소득이 높아지면 과거 의료급여(기준중위소득 40%), 주거급여(기준중위소득 45%) 수급가구가 생계급여를 받을 수 있는 등 대상자 확대가 예상됨
- 현재 제2차 기초생활보장종합계획에서 2022년 기준중위소득 30%이하 144만원을 기준으로 할 때, 비수급 빈곤가구는 4.8만 가구임

○ 제2차 기초생활보장 종합계획에 따라 부양의무자 기준, 기준중위소득, 가구균등화지수가 변경되면, 경기도에서 3.8만가구~4.8만가구까지 대상자 확대가 이뤄질 것으로 예상됨

- 부양의무자 기준을 폐지했을 경우, 3.8만가구가 추가로 생계급여를 받게 되어 경기도 전체 생계급여가구수는 2019년 154,219가구에서 192,353가구로 확대됨
- 부양의무자 기준, 기준중위소득 통계자료, 가구균등화지수를 변경할 경우 생계급여수급자는 4.8만명이 추가로 받게 됨. 이에 따라 도내 생계급여 수급가구수는 202,205명으로 확대 될 것임

〈표 9〉 기준중위소득 등 변화에 따른 기초생활보장 수급가구 규모 추계

(단위 : 가구, %)

구분	부양의무자 기준 폐지(2019년 기준)					부양의무자 기준 폐지, 새로운 기준중위소득, 가구균등화지수 적용 시**				
	신규 생계급여				전체 생계급여	신규 생계급여				전체 생계급여
	한국복지패널		보정계수 적용			한국복지패널		보정계수, 연간 기준중위소득 변화 적용***		
	가구수	비율*	가구수	비율	가구수	가구수	비율	가구수	비율	가구수
기준중위소득30%이하	56,882	(1.2%)	38,134	(.8%)	192,353	74,420	(1.6%)	47,986	(1.0%)	202,205
기준중위소득40%이하	129,141	(2.8%)	88,705	(1.9%)	242,924	171,608	(3.9%)	119,979	(2.6%)	274,198

주 : 소득인정액 기준 : 보건복지부(2019a)
* : 전체 가구수=4,650,144
** : 제2차 기초생활보장 종합계획 67p에 의하면, 2022년 1인가구 기준 최대 생계급여액이 57.6만원+@로 제시되어 있음. 1인가구 57.6만원을 기준으로 신 가구균등화 지수 적용시 기준중위소득은 480만원, 기준중위소득 30%는 1,440,000원임. 이 기준에 따라 대상자 규모 추계
*** : 매년 가계 소득이 상승되고 있는 상황에서 2019년 소득조사자료에 2022년 기준인 1,440,000원을 적용하면 비수급 빈곤가구가 과도하게 추계될 수 밖에 없음. 이에 분석자료인 2019년 기준중위소득 1,385,000원과 2022년 적용되는 1,440,000원의 비율을 반영하여 대상자 규모를 조정함
*** 보정계수 : 소득구간별 실 기초생활보장 수급가구수/복지패널수급가구수
자료 : 한국복지패널 제14차(2019) 원자료.

■ 기초생활보장 수급자 확대와 추가 소요 예산

○ 2022년 부양의무자 기준 폐지, 기준중위소득 상승이 이뤄져 3.8만~4.8만가구의 생계급여수급자 확대가 이뤄지면 경기도와 시군은 추가 예산이 필요함

- 현재 생계급여의 경우 국비, 도비, 시군비의 실 예산 비중이 87.8%대 7.6%대 4.5%[5]로 나타나고 있음

5 2021년 경기도 기초생활보장 생계급여 시군 예산 배정 기준임(경기도 내부자료, 2020).

○ 따라서 경기도는 생계급여를 위해 2022년까지 최소 100억원에서 최대 137.6억원의 추가예산이 필요하고, 시군비는 최소 59.3억원에서 81.1억원의 추가 예산이 필요함

- 기초생활보장 종합계획에 따라 기초생활보장대상가구가 확대되면 1,8000억대 추가 예산이 필요함. 다만, 국도비 매칭에 따라 도비는 100억대, 시군비는 80억원대의 추가 예산이 필요함

〈표 10〉 기초생활보장 수급자 확대에 따른 추가 필요재정

(단위 : 가구, 만원, 억원)

급여		신규 대상 가구		추가 필요 예산			
					국비	도비	시군비
한국복지패널 자료 : 평균 보충급여	28.8만원*	부양의무자 폐지	38,134가구	1,316.1억원	1,156.2억원	100.6억원	59.3억원
		부양의무자 폐지와 기준중위소득 변경	47,986가구	1,656.1억원	1,454.9억원	126.6억원	74.6억원
새로운 기준중위소득, 가구균등화지수 적용시 : 평균 보충급여	31.3만원**	부양의무자 폐지	38,134가구	1,430.2억원	1,256.4억원	109.4억원	64.5억원
		부양의무자 폐지 및 기준중위소득 변경	47,986가구	1,799.7억원	1,581.억원	137.6억원	81.1억원

주 : 소득인정액 기준 : 보건복지부(2019a)
* 한국복지패널 14차 자료에서 2019년 기준으로 급여를 할 경우 비수급 빈곤가구가 보충급여방식으로 평균 받게 되는 생계급여액
** 한국복지패널 14차 자료에서 4인가구 144만원 급여를 할 경우 비수급 빈곤가구가 보충급여방식으로 평균받게 되는 생계급여액
자료 : 한국복지패널 제14차(2019) 원자료.

■ 경기도의 검토사항

○ 도의 경우 100억대, 시군의 경우 80억원대의 추가 예산 마련 노력 필요

- 다만, 실제 기초생활보장 예산을 살펴보면, 의료급여부담이 크다는 점에서 부양의무자 기준 폐지에 따른 생계급여 대상자 확대와 관련해 예산 소요가 크진 않음

- 향후 의료급여의 부양의무자기준이 완화될 경우 관련한 재정확보에 대한 추가적인 고민이 필요함

○ 기초생활보장제도의 대상자 확대가 곧 비수급 빈곤가구 감소가 아니라는 점에서 적극적인 대상자 발굴이 필요함

- 서울이나 부산, 광주 등 지역별 기초생활보장제도를 운영하는 지역을 보면, 실제 지원을 받는 대상자가 많지 않음(성은미 외, 2020). 즉 제도를 관대하게 설계하더라도 이에 대한 홍보와 대상자 발굴에 대한 적극적 노력이 없으면 비수급 빈곤가구의 감소, 복지사각지대의 감소가 쉽게 이뤄지지 않음
- 기초연금을 받는 노인의 경우 기초연금 수급자로 잔류할 가능성이 있고, 그 외 대상자들은 낙인 등의 이유로 기초생활보장제도를 신청하지 않을 수 있음
- 이에 경기도 차원에서도 생계급여 부양의무자 기준을 폐지 한 이후 지역사회 내 빈곤가구의 감소, 복지사각지대의 감소를 위해 보다 적극적인 대상자 발굴이 동반되어야 함
- 행복e음 전산망을 통해 복지사각지대 발굴, 기초생활보장 수급 탈락자, 급여중지자, 긴급지원대상자, 경기도형 긴급지원제 대상자, 통합사례관리가구, 민간복지기관 통합사례관리가구, 차상위양곡지원 등 차상위가구를 대상으로 적극적인 대상자 발굴이 필요함

○ **생계급여 대상자 선정 시 부양의무자 조사행정비용이 감소함에 따라 초기 기초생활보장 진입 가구에 내실 있는 상담, 조사가 필요함**

- 현재 시군별 통합조사팀, 통합관리팀은 과중한 업무 부담을 경험하고 있어 초기 기초생활보장 진입가구에 대한 가정방문 등이 추진되지 못하거나 어려움이 있음
- 생계급여에서 부양의무자 기준이 폐지됨에 따라 일정정도 행정비용 감소가 예상됨. 이에 초기 기초생활보장 진입가구에 대한 가정방문 등을 통해 내실 있는 대상자 책정, 대상자 관리가 이뤄질 수 있도록 하는 것이 필요함

참고문헌

관계부처 합동(2017). “제1차 기초생활보장 종합계획(18~20년) 수립”.

관계부처 합동(2020). “제2차 기초생활보장 종합계획(2021-2023)”.

김승연·이혜림·이영주·한경훈(2019). 『빈곤 사각지대 해소를 위한 서울형 기초보장제도 개편방안』. 서울연구원.

김윤민 · 허선(2017). “부양의무자기준의 주요쟁점에 관한 빈민단체활동가 FGI 연구”, 『한국사회정책』 24(3), 117-144.

민효상·한경훈·김재희·박승희(2019). 『국민기초생활보장 및 기초연금 대상자 선정기준 개선방안 연구』. 경기복지재단.

보건복지부(2019a). 『국민기초생활보장 사업안내』.

보건복지부(2019b.04.01). “비수급빈곤층 해소와 기초생활보장 수급자에 대한 보장성 강화를 지속 추진 중임”(4.1일자 경향신문, “기초수급자 울리는 ‘가난 증명’”보도 관련).

보건복지부(2020). 『국민기초생활보장 사업안내』.

성은미·김세원·주사랑(2020). 『경기도형 기초생활보장 도입방안 연구』. 경기복지재단.

손병돈·문혜진·한경훈(2019). “서울생활실태조사를 통해 본 비수급 빈곤의 원인”. 『한국사회복지학회 학술대회 자료집』. 129-133.

한경훈·김윤민·허선(2019). “비수급 빈곤층의 규모와 특징에 관한 연구 : 소득과 재산 분포를 중심으로”. 『비판사회정책』 65. 205-236.

한국복지패널 제14차(2019) 원자료.

http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/search/sd001_cs001.xml).

http://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/sociguastat/retrieveSociGuaStatIframePopup.do?pageIndex=1&datsClCrit=WS&datsClNo=1011&pClNo=&datsNo=1&searchCondition=1&searchKeyword=&pageUnit=10).

경기복지재단 복지이슈 FOCUS 2020-09

제2차 기초생활보장 종합계획과 경기도의 대응

발행일 2020년 11월
발행인 진석범
발행처 경기복지재단
경기도 수원시 장안구 경수대로 1150(파장동 179) ㊞ 16207
Tel. 1577-4312 Fax. 031-898-5937
Homepage. ggwf.gg.go.kr

현장공감 복지재단

9 772713 985004 09
ISSN 2713-9859