

보건복지 ISSUE & FOCUS

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for
Health and Social Affairs
www.kihasa.re.kr

제 314호 (2016-14)
발행일 2016. 05. 16.
ISSN 2092-7117

발행인 김상호 발행처 한국보건사회연구원 (30147)세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층) TEL 044)287-8000 FAX 044)287-8052

국민기초생활보장제도 개편에 따른 차상위층 개념 적용 개선방향



강신욱
기초보장연구실 연구위원

- 2015년 7월 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편됨에 따라, 기존에 기초수급자를 제외한 집단을 지칭하던 차상위 계층의 개념 및 기준의 개선 방안에 대해 보건복지부의 의뢰를 받아 연구를 실시하였음.
- 국민기초생활보장제도가 맞춤형급여체제로 개편되는 과정에서 차상위층의 규정도 '소득 인정액이 기준 중위소득의 50% 이하인 계층'으로 변화함.
- 그러나 개정된 차상위층 규정 하에서 일부 기초보장급여(교육급여)의 기준과 차상위 기준이 동일하고, 차상위층에 실제 포함되는 계층이 제도별로 다르게 될 가능성 등이 존재함.
- 단기적으로는 재산의 소득 환산 방식 단순화 등 차상위층의 기준 조정 방안을 검토하고, 장기적으로는 비수급층 지원제도의 기준선을 욕구 영역별로 차별화하는 방안을 검토할 필요가 있음.

1. 국민기초생활보장법 개정에 따른 차상위층 개념의 변화

- 우리나라의 소득보장체계에서 차상위층이란 소득과 재산이 부족하여 빈곤의 위험에 직면해 있으면서도 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)의 보호를 받지 못하는 계층을 지칭하는 것으로 인식되어 옴.
- 2015년 7월부터 개정된 국민기초생활보장법(이하 기초법)이 시행되고 기초보장제도의 급여체계가 욕구별 급여로 개편됨에 따라 기존의 차상위층 정의도 변화됨.
 - 개정 이전의 국민기초생활보장법상에서는 '소득인정액이 최저생계비의 100%~120%(중위소득 대비 약 40%~47%)인 계층'으로 정의되었으나, 개정 이후에는 '소득인정액이 기준 중위소득의 50% 이하인 계층'으로 변경됨(기초법 시행령 제3조).

- 이러한 차상위층 규정 변화에도 불구하고 여러 가지 추가 논의 사항이 있어, 이 글에서는 현행 법령상의 차상위층 규정과 소득기준선 등을 검토하고 그에 따른 개선 방안을 살펴볼 것임.

2. 법령상 차상위층의 범위와 관련된 주요 쟁점

1) 차상위층 소득기준선의 형식적 문제점

- 현행 기초법 상에서는 차상위층이 정확히 어떤 계층을 의미하는지에 대해 해석상의 모호함이 존재함.
 - 기초법과 동 시행령에서 차상위층은 기초보장 수급자가 아니면서 소득인정액이 기준 중위소득의 50% 이하인 계층으로 규정됨(기초법 제2조의 10, 기초법 시행령 제3조).
- 그러나 기초보장 수급자의 범위를 어떻게 보는가에 따라 차상위층의 범위가 달라질 수 있음
 - 개편된 기초보장제도 하에서 생계, 의료, 주거, 교육 급여는 각각 서로 다른 선정 기준선을 채택(2016년 현재 각각 기준중위소득의 29%, 40%, 43%, 50%선)
 - 네 가지 급여 중 어느 급여의 기준선을 차상위층의 하한선으로 보는가에 따라 차상위층의 범위가 달라짐.
- 네 가지 기초보장 급여 중 한 가지 급여라도 받는 집단을 기초보장 수급자라고 본다면 소득기준면에서 기초보장 수급자와 차상위층의 차이가 없어지는 문제가 발생함.
 - 차상위층 범위의 하한선(=기초보장 수급기준 최고선=교육급여 기준선)과 상한선이 기준 중위소득의 50%로 일치하게 되기 때문임.
 - 물론 다른 기준(부양의무자 기준 등)에 따른 비수급층이 존재함에 따라 차상위층이 정의될 수 있으나, 기초보장 수급과 차상위층의 소득기준이 일치할 수 있다는 형식적인 문제는 해소가 필요함.

2) 소득인정액 산정 방식의 차이에 따른 차상위층 범위의 차이

- 현행 차상위층 기준을 그대로 따른다고 하더라도 실제 차상위층 지원제도에서 적용되는 차상위층의 범위(상한)는 제도마다 다름.
 - 차상위층을 ‘소득인정액 ≤ 기준중위소득의 50%인 계층’으로 보는 것은 모든 제도에서 동일하지만, 소득인정액을 산정하는 구체적 방식이 제도마다 다르기 때문임.
 - 소득인정액을 산정하는 과정에서는 기초재산 공제한도, 주거용 재산 인정한도, 재산유형별 소득환산률, 금융재산 공제한도, 근로무능력가구에 대해 재산-소득환산 예외적용 여부 등 다양한 요인이 영향을 미침.
 - 이러한 요인들은 <표 1>에서 보듯이 차상위층 지원 제도마다 상이함.

〈표 1〉 기초보장제도와 주요 차상위층 지원제도의 재산-소득 환산방식 비교

(단위: %/월, 만원)

구분	제도명	기초보장	차상위자격확인	차상위본인부담 경감	장애인연금	장애(아동)수당	자활급여
환산율(%)	주거재산	1.04	1.04	1.04	5.0/년	1.04	1.04
	일반재산	4.17	4.17	4.17	5.0/년	4.17	4.17
	금융재산	6.26	4.17	6.26	5.0/년	6.26	6.26
	자동차	100	100	100	100/년	100	100
주거재산 인정한도	대도시	10,000	10,000	10,000	없음	10,000	10,000
	중소도시	6,800	6,800	6,800		6,800	6,800
	농어촌	3,800	3,800	3,800		3,800	3,800
기초재산 공제한도	대도시	5,400	5,400	13,500	13,500	5,400	13,500
	중소도시	3,400	3,400	8,500	8,500	3,400	8,500
	농어촌	2,900	2,900	7,250	7,250	2,900	7,250
금융재산 공제액		300	300	300	2,000	300	300
환산제외요건 (근로무능력가구)	대도시	8,500	없음	없음	없음	8,500	없음
	중소도시	6,500				6,500	
	농어촌	6,000				6,000	
부양의무자기준		있음	없음	있음	없음	없음	없음
소득 파악 단위		가구	가구	가구	개인/부부	가구	가구

※ 자료: 강신욱 외(2015), 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위층 지원제도 개선방안. 보건복지부, 한국보건사회연구원에서 수정 인용

○ 환산방식의 차이에 따라 소득인정액이 차상위층 기준선 미만인 가구의 비율과 소득인정액 분포도 달라짐 (〈표 2〉).

- 기초보장제도의 재산-소득 환산방식을 따를 경우 기준 중위소득 50%미만 가구는 약 10.7%일 것으로 추정되나 차상위 본인부담경감 사업의 재산-소득환산방식을 따를 경우에는 그 비율이 약 12.5%일 것으로 추정('13년 소득 기준).

〈표 2〉 재산-소득환산방식별 기준중위소득 50%미만 가구의 특성과 분포 비교

(단위: %, 만원/년)

구분	제도명	기초보장	차상위자격확인	차상위본인부담 경감	장애인연금	장애(아동)수당	자활급여
해당 가구 비율(%)		10.7	10.5	12.5	16.9	10.7	12.5
재산의 환산소득	평균	35.9	53.8	18.2	46.6	35.9	18.2
	최대값	1,525.2	1,525.2	1,251.0	1,900.0	1,525.2	1,251.0
소득인정액	평균	534.4	549.1	527.9	570.0	534.4	527.9
	최대값	1,797.1	1,797.1	1,605.4	1,900.0	1,797.1	1,605.4

※ 주: 소득평가액의 제도별 차이는 반영하지 않고 계산함.

※ 자료: 가계금융복지조사(2014) 원자료. 강신욱 외(2015)에서 수정 인용.

■ 같은 기준선을 사용하면서 실제 포함되는 계층이 제도마다 다르기 때문에 이에 대한 개선 여부를 검토할 필요가 있음.

3) 차등화된 기초보장 수급기준 vs. 단일한 차상위층 선정기준

- 기초보장 급여의 선정기준은 욕구별로 차별화되었으나 차상위층 기준은 단일하게 유지되고 있음.
- 기초보장제도를 맞춤형 급여로 개편한 취지에 맞추어 차상위층의 규정도 욕구영역별로 차별화하는 것이 바람직할 것임.
 - 욕구의 계층별 분포가 영역(의료, 주거, 교육 등)마다 상이하고 따라서 제도적 보호의 범위가 상이할 수 있다는 것이 맞춤형 급여체계로의 개편이 갖는 중요한 의의인 만큼, 차상위층 규정에도 이러한 취지를 반영하는 것이 바람직함.
 - 이 경우 동일한 소득기준선으로 규정되는 '차상위층'의 개념적 유용성에 대해 근본적 재검토가 불가피할 것임.

3. 쟁점 해소를 위한 대안들

- 단기적으로는 교육급여 선정기준과 차상위층 기준이 동일하다는 형식적 문제를 해결하기 위해 차상위층의 상한선을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 제도마다 다른 재산의 소득 환산 방식을 단순화하고 실행가능성을 검토하여 차상위층이란 명칭이 실질적으로 동일한 소득계층을 지칭하도록 조정하는 것이 바람직할 것임.
- 장기적으로는 특정 소득구간(차상위층)에 한정하여 복지제도를 설계하던 기존의 접근에서 벗어나 욕구 영역별로 지원할 소득계층을 차별화하는 것이 맞춤형 복지의 취지에 부합할 것임.
- 비수급빈곤층 지원에 적용되는 소득기준선을 욕구 영역별로 차별화(예, 기준중위소득의 60~100% 등)하는 것을 지향해야 할 것임.
- 제도별 특성에 따라 재산기준 적용방식을 개편하되, 다양한 대안들(재산-소득 환산방식의 폐지, 기준선 조정, 재산기준 적용 폐지 등을 포함)을 고려할 필요가 있음.

집필자 강신욱 (기초보장연구실 연구위원)
문의 044-287-8133

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
<http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs