

국민기초생활보장제도의 재산 기준 개선 방안¹⁾



Ways to Improve the Asset Test Rules in the
National Basic Livelihood Security System

정은희 | 한국보건사회연구원 부연구위원

이 글은 국민기초생활보장제도에서 사각지대가 생기는 원인 중 하나로 논의되는 재산의 소득환산제를 검토하여 개선 방안을 제시하고자 했다. 기초보장제도의 사각지대가 지속적으로 감소하기는 했지만, 여전히 규모가 크다는 문제가 계속 제기돼 왔기 때문이다.

정부는 비수급 빈곤층을 2023년까지 89만 명에서 47만 명으로 감소시키는 것을 목표로 설정했다. 비수급 빈곤층 감소 계획에는 재산 기준을 완화하는 내용도 포함되어 있다. 재산 기준을 완화하는 방법은 다양하지만, 이 글에서는 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도를 상향 조정하는 방안을 검토하였다. 우리나라의 평균 전세가격은 지속적으로 상승하였지만, 기본재산공제액은 2009년 이후 변동이 없어 기초보장제도의 수급 자격을 제약하고 급여 보장성을 약화시킬 수 있기 때문이다.

전세가격 상승을 고려한 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도액을 반영하면, 기초보장제도 수급 가구 규모는 적게는 0.1%포인트에서 많게는 0.5%포인트까지 증가한다. 새로 편입되는 가구는 대부분 1인 가구와 2인 가구이며, 절반 이상이 노인 가구로 추정된다. 이러한 결과는 전세가격 상승을 반영한 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도액이 기초보장 비수급 빈곤층 중 1~2인 가구와 노인 가구의 수급률을 높이고 이들의 급여 보장성을 강화할 수 있음을 보여 준다.

1) 이 글은 정은희 외(2018) 「국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구」의 연구 내용 중 일부를 발췌하여 수정 및 추가 분석한 것이다.

1. 들어가며

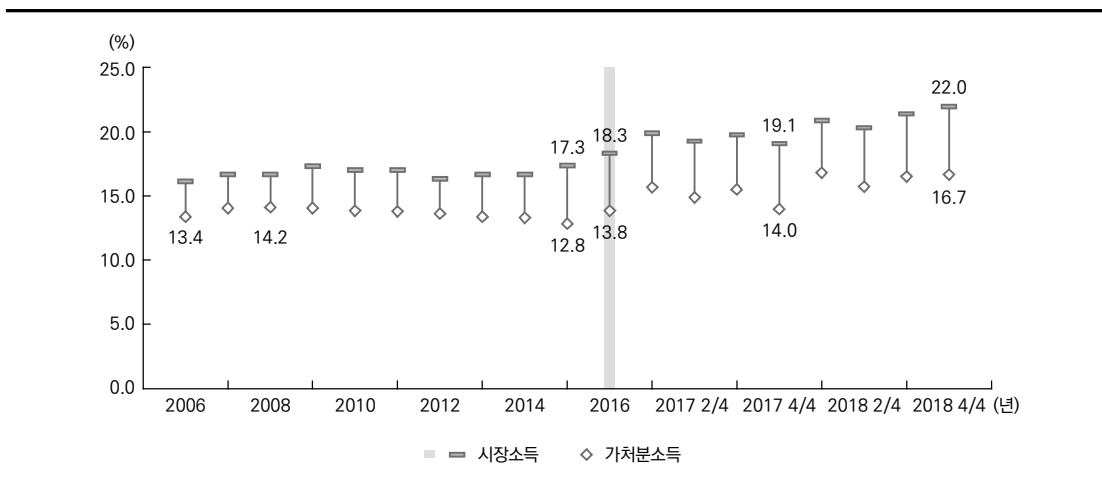
이 글에서는 국민기초생활보장제도(이하 기초 보장제도)에서 사각지대가 생기는 원인 중 하나로 지목되는 재산의 소득환산제를 검토하여 개선 방안을 제시하고자 한다. 사각지대 원인 중 하나로 논의되는 부양의무자 기준은 지속적으로 검토하여 완화하려는 노력을 했기 때문에 이 글에서는 재산의 소득환산제에 한정하여 논의하고자 한다.

가장 최근에 발표된 연구에 따르면(김태완 외, 2017, p. 489), 기초보장의 사각지대는 기준 중위소득 50%를 빈곤선으로 설정했을 때 144만 명으로, 규모가 크다고 할 수 있다. 기준 중위소득 40% 이하를 빈곤선으로 설정했을 때도 비수급 빈곤층은 93만 명이다. 이는 정부의 빈곤율 감소 및 기초보장제도 사각지대 감소 노력에도

불구하고, 빈곤율 증가에 비해 정부의 공적 지원에 따른 빈곤율 감소 효과가 상대적으로 크지 않기 때문이다.

최근 들어 시장소득 기준 빈곤율이 증가하고 있다. [그림 1]을 보면 정부의 공적 지원에 따라 2006년에서 2016년 사이에는 가처분소득 기준 빈곤율이 감소하였다. 2015년과 2016년에는 공적 이전으로 인한 빈곤 감소 효과가 2006년 이래 가장 높은 값(4.5%포인트 차이)을 보였다. 그러나 시장소득 빈곤율은 2015~2016년에 증가했다. 이러한 결과는 시장소득 기준 빈곤율 증가를 완화할 만큼 공적 이전이 크지는 않았기 때문이라고 볼 수 있다. 2017년 이후 빈곤율은 분기 자료로 바뀐 데다 계절별 변동성 요인으로 인해 빈곤율 변동 폭이 커 이전 연도의 빈곤율과 비교하기 어렵다. 정부 개입 효과는 커졌지만 그 크기가 시장소득 기준 빈곤율 증가를 상쇄할 만큼은

그림 1. 빈곤율(개인)



자료: 통계청, 가계동향조사, 각 연도 및 분기 원자료.

아니어서 가처분소득 기준 빈곤율이 감소하지 않는 것임을 확인할 수 있다. 분기에 따라 다르지만, 2017년 이후에는 가처분소득 기준 빈곤율이 14.0%에서 16.7% 사이의 값을 가진다. 이는 2006년 가처분소득 기준 빈곤율(13.4%)과 비교해도 높은 수준이다. 빈곤율을 감소시키기 위해 정부는 일차적으로 시장소득을 개선함과 동시에 빈곤층의 가처분소득을 높이는 방안을 강구해야 한다.

정부는 국민기초생활보장제도 2차 사회보장기본계획(2019~2023)에 2040년까지 빈곤율을 11%대까지 감소시키겠다는 목표를 설정해 두었다(보건복지부, 2019, p. 25). 기초보장제도의 사각지대가 지속적으로 감소하기는 했지만 여전히 그 규모가 크다는 문제가 제기돼 왔기 때문이다. 빈곤율 감소를 위해 비수급 빈곤층의 규모를 2023년까지 89만 명에서 47만 명으로 줄이는 것을 목표로 설정하였다. 비수급 빈곤층 감소 계획안에는 부양의무자 기준 완화뿐 아니라 재산 기준 완화도 포함되어 있다.

기초보장제도에서 보호받지 못하는 빈곤층은 대부분 그 원인이 수급 판정 기준 중 부양의무자 기준과 재산 기준 때문이라고 볼 수 있다. 근본적인 원인은 기초보장제도 수급자 선정 기준이 빈곤선 기준과 다른 것이지만, 일반적으로 논의되는 원인은 수급 판정 기준으로 부양의무자 기준이나 재산 기준을 활용하기 때문이라고 볼 수 있

다. 즉, 선정 기준과 빈곤 기준선이 같더라도 각 개인의 능력과 재산 활용 정도, 친족 부양의 원칙 등으로 인해 기초보장제도 선정에서 탈락하는 일이 생긴다.

부양의무자 기준에 대해서는 지속적으로 논의돼 왔으며, 부양의무자 기준 또한 완화돼 왔고, 부양의무자 기준 폐지와 관련해서도 논의가 계속되고 있다(여유진 외, 2017, p. 23). 그러나 재산 기준에 경제 수준 변화와 저소득층 가구의 생활 실태 변화를 반영해야 함에도 불구하고 부정적, 부분적 조정만 이뤄져 왔다.

2015년 맞춤형 급여 체계로 전환할 당시에도 소득 기준은 조정되었으나 기본재산공제액 기준은 달라지지 않았다. 기초보장제도에서 재산은 소득으로 환산된다.²⁾ 이때 환산에서 공제되는 재산액이 기본재산공제액이다. 기본재산공제액은 저소득층의 주거자산을 일부 보호하는 기능과 함께 취약계층의 주거자산 형성을 돕는 기능을 한다고 볼 수 있다. 2003년에 재산의 환산제도가 도입되면서, 최저생계비 계측 연도인 1999년 지역별 최저주거면적에 해당하는 전세가격을 기준으로 주택은행(주택동향조사)이 발표하는 2002년 기준 소형 아파트 전세가격 상승률을 적용하여 2003년 기초공제액을 결정했기 때문이다.

우리나라의 평균 전세가격은 지속적으로 상승하고 있으나 기본재산공제액은 2009년 이후 변화가 없었다. 기본재산공제액은 기초보장제도 수

2) 재산의 소득환산제와 관련해 어떤 종류의 재산을 어떤 방식으로 환산하는지에 대해서는 다양한 쟁점이 있는데, 지면의 한계상 이 글에서 이러한 논의를 포괄하여 기술하기는 어렵다. 다양한 쟁점에 대한 논의는 정은희 외(2018)의 연구를 참조하기 바란다.

급 여부에도 영향을 미치지만 수급액에도 영향을 미치므로, 기본재산공제액에 변화가 없다면 기초 보장제도의 보장성이 약화되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 이 글에서는 재산 기준으로 인한 사각 지대 문제와 재산 기준 개선 방안을 제시하고자 한다.

2. 기초보장제도에서 재산 기준의 의미와 소득환산 방법

현행 기초보장제도 수급자 선정 시에는 급여 별 선정 기준과 가구의 소득인정액을 비교하여 선정 기준보다 소득인정액이 낮으면 둘 간의 차액만큼 급여를 제공하고 있다. 가구의 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 값

이다. 따라서 재산 기준은 수급자 선정 기준과 선정액에 영향을 미치고, 재산 기준의 변화는 대상자의 포괄성 확대와 보장성 강화에 영향을 미칠 것이다.

재산 기준을 적용하는 방법으로서 현행 재산의 소득환산 산정 방법은 아래와 같다. 재산은 일반재산, 주거재산, 금융재산, 자동차로 구분한다. 기본재산공제액은 대도시 5400만 원, 중소도시 3400만 원, 농어촌 2900만 원이다. 주거재산의 한도액은 지역별로 적용하여 대도시, 중소도시, 농어촌이 각각 1억, 6800만 원, 3800만 원이다. 기본재산공제를 한 후 초과하는 재산은 소득으로 환산하게 되는데, 방법은 <표 1>과 같다.

공제하는 방식은 재산 구성 부분별 크기에 따라 다르며, 구체적인 방법은 <표 2>와 같다.

표 1. 재산의 소득 환산 방법

(단위: %/월, 만 원)

구분		
기본재산 공제액	대도시	5,400
	중소도시	3,400
	농어촌	2,900
금융재산 공제액		500
환산율(%)	주거재산	1.04
	일반재산	4.17
	금융재산	6.26
	자동차	100
주거재산 인정 한도	대도시	10,000
	중소도시	6,800
	농어촌	3,800
환산 제외 (근로 무능력 가구)	대도시	8,500
	중소도시	6,500
	농어촌	6,000

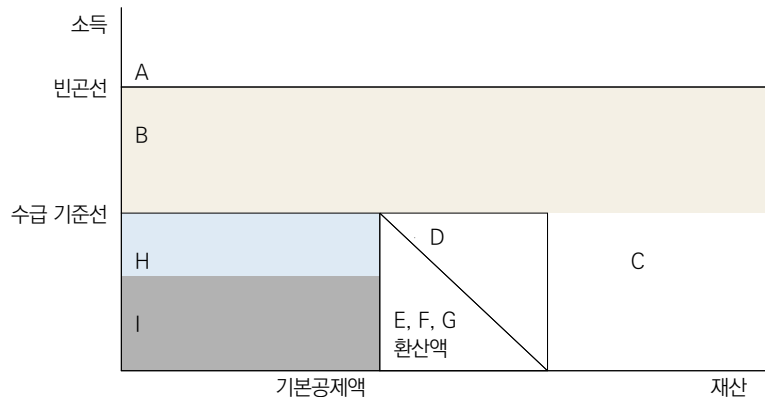
자료: 강신욱, 노대명, 류정희, 이현주, 정해식, 황도경, 박형준. (2015). 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위층 지원제도 개선 방안의 내용을 일부 수정함.

표 2. 기본재산 공제 적용 방식과 초과 재산 소득환산 방식

구분	
주거재산 ≥ 공제 한도	(주거 - 공제액)에 주거 환산율을 적용하고, 일반·금융·자동차의 각 환산율을 적용함
주거+일반재산 ≥ 공제 한도 > 주거재산	{일반재산 - (공제액 - 주거재산)}에 일반 환산율을 적용하고, 금융·자동차에 대해서도 각 환산율을 적용함
주거+일반+금융재산 ≥ 공제 한도 > 주거+일반재산	{금융재산 - (공제액 - 주거 - 일반재산)}에 금융 환산율을 적용하고, 자동차에 환산율을 적용함
공제 한도 ≥ 주거+일반+금융재산, 자동차 보유	자동차에만 환산율을 적용함
공제 한도 ≥ 주거+일반+금융재산, 자동차 미보유	환산액 = 0
재산의 환산에서 제외되는 경우	• 근로 무능력자로만 구성, 주거+일반+금융재산이 제외 기준액 미만, 금융재산이 기본공제액 미만, 자동차 미보유인 경우 • 재산의 소득환산 제외 지역별 기준액: 8,500/6,500/6,000만 원
소득인정액 = 소득 + 재산의 소득환산액	

자료: 정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. p. 27.

그림 2. 기초보장제도 재산 기준 구조



주: A - 비빈곤층(빈곤선 = 균등화된 가구 경상소득 < 중위소득의 50% 선)
 B - 빈곤선 > 가구 경상소득 > 기초보장 소득 기준선(기준 중위소득의 50% 또는 30% 선)
 C - 기초보장 소득 기준선 > 가구소득인정액 > 기초보장 소득인정액 기준
 D - 환산 제외 해당 가구. 가구원이 근로 무능력자로만 구성되며 별도의(완화된) 소득인정액 기준 적용.
 E, F, G - 기초보장 소득인정액 기준 > 가구소득인정액, 가구 재산 > 기본재산공제 한도
 E - 주거재산 > 기본재산공제 한도
 F - 주거 + 일반재산 > 기본재산공제 한도
 G - 주거 + 일반 + 금융재산 > 기본재산공제 한도, 재산의 소득환산액 > 0
 H - 주거+일반+금융재산 < 기본재산공제 한도, 자동차 보유, 소득 + 자동차 환산액 < 소득인정액 기준, 자동차 보유, 가치가 크지 않아 소득과 합산하여도 수급 자격 획득
 I - 주거+일반+금융재산 < 기본재산공제 한도, 자동차 = 0(환산액 = 0)

자료: 정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. p. 29 그림 [2-1].

[그림 2]는 재산 기준의 구조를 나타내는데, 비수급 빈곤층은 넓은 의미에서는 B+C이고, 좁은 의미에서는 C이다. B는 빈곤선과 수급 기준선의 차이에서 생기는 비수급 빈곤층을 의미하며, C는 재산 기준으로 인해 수급받지 못하는 대상자를 의미한다.

3. 기초보장제도의 재산 기준 구조에 따른 비수급 빈곤층

이 글에서 다루는 연구는 2017년 가계금융복

지조사 자료³⁾를 통해 재산 기준으로 인한 사각지대 규모를 추정하였다. 전국 규모의 데이터 중 소득, 재산과 관련된 변수가 풍부하기 때문이다. 중위소득의 50% 선을 빈곤선으로 설정하고 소득인정액이 기준 중위소득의 30% 미만인 경우를 수급 자격 가구로 간주했을 때 구간별 가구 비율과 소득 분포는 <표 3>에 제시한 바와 같다. 수급 가구 비율은 4.3%⁴⁾이며, 비수급 빈곤 집단 비율은 전체 가구 중 16.8%이다.

비수급 빈곤 집단은 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 하나는 집단 B로, 이 집단은 소득은

표 3. 집단별 가구 비율과 소득 및 환산액(2016년)

(단위: %, 만 원)

집단	특성			백분율	누적 백분율	월간 소득(만 원)		
						경상소득	환산액	소득인정액
A	비빈곤			78.8	78.8	507	2,262	2,769
B	빈곤 (21.2)	비수급 (16.8)	소득 > 기준 중위소득 50%	1.8	80.6	103	435	538
C			소득인정액 > 기준 중위소득 30%	15.1	95.7	95	572	666
D		수급 자격 (4.3)	환산 제외 적용	2.9	98.5	43		43
E			주거 > 공제	0.1	98.6	45	36	81
F			주거, 일반 > 공제	-	-	-	-	-
G			주거, 일반, 금융 > 공제	0.0	98.6	44	16	59
H			소액의 자동차 환산	0.0	98.6	82	50	132
I			재산 < 공제	1.4	100.0	58	0	58

주: 기초생활보장제도의 기준선은 2016년 기준값을 적용한 것이며, 경상소득은 균등화한 값, 환산액과 소득인정액은 균등화한 값이 아님에 유의해야 함. 데이터의 제약상 수도권 → 대도시, 비수도권 → 중소도시 기준을 적용함. 소득인정액과 경상소득은 반올림된 값으로 이 둘을 합산한 결과가 소득인정액과 다를 수 있음에 유의. 자료: 통계청, 가계금융복지조사, 2017년 원자료.

- 3) 2017년 가계금융복지조사의 경우, 본 연구가 진행된 2018년에는 설문조사 원자료만 이용할 수 있었으나, 이후 행정 데이터의 소득 자료와 결합한 데이터를 공개하여 제공하고 있다. 본 연구에서는 행정 데이터와 결합하기 이전의 데이터를 사용하였다.
- 4) 참고로 2016년 생계급여 수급 가구 수는 89만 6221가구(보건복지부, 2016년 국민기초생활보장 수급자 현황)이며, 우리나라 전체 추계 가구 수는 1928만 4671가구(통계청, 2016년 가구추계)로 생계급여 가구 비율은 4.6%이다. 이 글에서는 데이터의 한계상 부양의무자 기준을 고려하지 않았기 때문에 실제 수급률보다 높게 추정될 것으로 기대하였으나, 다소 낮게 추정되었다. 이 글에서 수급 가구 비율이 낮게 추정된 원인은 첫째, 생계급여 가구 수에는 사실 수급 가구가 포함되어 있으나, 이 글의 분석에서 사용된 데이터에는 사실에 거주하는 자가 제외됐고 둘째, 주택가격은 공식시가가 아닌 시장가격이기 때문에 기초보장제도에서 계산하는 주택가격보다 높게 계산됐으며 셋째, 소득공제를 적용하지 않고 경상소득을 사용했기 때문에 기초보장제도에서 계산하는 소득보다 높을 가능성이 있다는 것이다.

빈곤선 이하지만 수급 자격이 주어지지 않는 가구를 의미한다. 다른 하나는 집단 C이다. 집단 C는 소득이 빈곤선 기준인 기준 중위소득의 30% 이하이나, 재산을 소득으로 환산함에 따라 소득 인정액이 기준 중위소득 30%보다 높아 수급하지 못하는 가구를 의미한다. 집단 B의 비율은 전체 가구 중 1.8%이지만 집단 C의 비율은 전체 가구 중 15.1%이다. 즉 비수급 빈곤층 대부분은 재산이 소득으로 환산됨에 따라 수급 자격이 주어지지 않는다고 볼 수 있다.

집단 C의 소득을 구체적으로 살펴보면, 경상소득 기준으로 월평균 95만 원이나 재산을 소득으로 환산한 액수는 월평균 572만 원으로, 월평균 소득인정액은 666만 원이다. 즉 C 집단이 기초보장 수급을 신청할 경우 이들에게 적용되는 소득은 666만 원으로 산정되어 수급 자격이 주어지지 않게 된다. 그러나 이들의 경상소득은 기준 중위소득의 30% 이하에 해당하므로 소득 기준만 본다면 수급 자격이 있는 가구이다.

수급 빈곤층의 구조를 살펴보면, 수급 자격이 있는 가구 중 환산 제외 적용을 받는 가구(집단 D) 비율이, 수급 자격이 있는 가구 중 3분의 2 이상을 차지한다(전체 가구 중 2.9%). 수급 자격이 있는 가구 중 재산이 기본공제액보다 적은 가구(집단 I)가 수급 자격이 있는 가구 중 약 3분의 1에 해당한다(전체 가구 중 1.4%). 즉, 수급 대상자의 대부분이 환산 제외 적용을 받거나 기본재산공제액보다 재산이 적다고 볼 수 있다. 위 사실로 미루어 보면, 초과 재산이 소득으로 환산되어 수급 가구로 들어오는 비율은 매우 낮다고 할 수

있다.

재산의 소득환산은 빈곤층의 수급률과 소득 보장성에도 영향을 미친다. 여러 유형의 재산 중 수급 자격이 있는 가구의 소득 보장성에 가장 큰 영향을 미치는 것은 자동차와 주거재산이다. 더 구체적으로 수급 자격이 있는 가구의 소득 구조를 살펴보면, 환산액이 가장 높은 집단은 H로 월평균 50만 원이다. 이는 자동차의 환산율이 모든 종류의 재산 중에서 가장 높게 설정되어 있기 때문이라고 볼 수 있다. 집단 H는 월평균 경상소득은 82만 원이지만 소유하고 있는 자동차로 인해 월평균 50만 원의 소득이 발생하는 것으로 간주되어 월평균 소득 인정액이 132만 원이다. 즉 집단 H는 50만 원이 실제로 발생하는 소득이 아님에도 발생하는 것으로 간주되어 생계급여 지급액에서 50만 원이 삭감된다고도 볼 수 있다. 수급 자격이 있는 가구의 일반재산이나 금융재산의 경우 월평균 환산액은 매우 낮게 나타나는데, 이는 수급 가구가 일반재산이나 금융재산을 거의 소유하고 있지 않거나, 소유하더라도 그 규모가 기본재산공제액보다 작기 때문으로 추정된다.

환산 제외 적용 가구나 재산 규모가 기본재산공제액보다 작아 재산의 환산액이 없는 가구를 제외하면, 수급 자격 가구에 더 큰 영향을 주는 것은 주거재산이다. 주거재산이 기본공제액보다 커서 초과하는 재산을 환산할 경우, 환산액은 월평균 36만 원이다. 따라서 기초보장제도에서 집단 E는 36만 원의 소득이 발생한다고 간주되므로 최종적으로는 생계급여 지급액이 36만 원 감소한다고 볼 수도 있다.

4. 재산 기준에 의한 사각지대 완화 및 보장성 강화 방안

재산 기준으로 인한 비수급 빈곤층의 규모를 줄이고 급여 보장성을 강화하기 위해 기초보장제도의 재산 기준을 다양한 방식으로 설계할 수 있다. 먼저, 기본재산공제액 규모를 늘려 보호하고자 하는 재산 규모를 늘리고, 소득으로 환산되는 재산의 규모를 줄이는 것을 고려해 볼 수 있다. 다음으로는, 주거재산 인정 한도⁵⁾를 상향 조정하는 방안이 있다. 주거재산 인정 한도를 상향 조정하게 된다면, <표 3>에서 살펴본 바와 같이 주거용 재산이 기본공제액을 초과하여 남는 재산을 소득으로 환산하게 될 때, 환산되는 소득이 낮아질 수 있다. 이 외에도 자동차의 소득환산율을 조정하거나 다른 재산 유형의 공제액 규모를 확대하거나 소득환산율을 조정하는 등의 방식으로 비수급 빈곤층 규모를 줄이고 급여 감소를 어느 정도 완화할 수 있다. 이 글에서는 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도액을 현실화하는 방안에 한정하여 우선적으로 검토하고자 한다.

기본재산공제액은 지역별 최저주거면적에 해당하는 전세가격을 기준으로 설정하였다. 즉, 기본재산공제액 규모는 최저 수준에 해당하는 주택

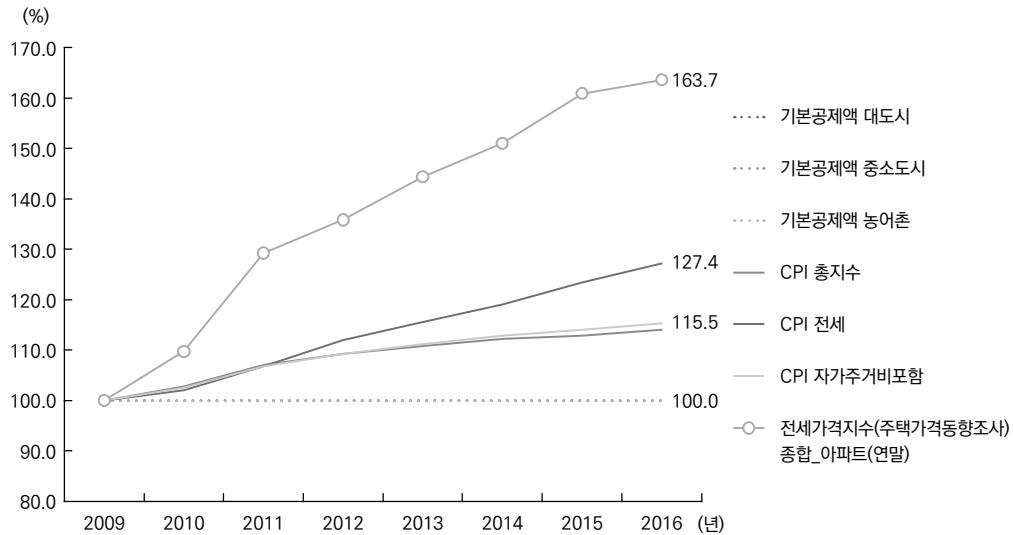
의 전세가격만큼 소득으로 환산하지 않고 그만큼의 주거재산은 보호하려는 취지에서 설정된 것이라고 볼 수 있다. 이후 기본재산공제액은 소형 아파트 전세가 상승률을 적용하여 몇 차례 조정되었으나, 2009년 이후에는 전세가격 상승에도 불구하고 기본재산공제액은 불변이었다.

[그림 3]은 2009년 이후 기본재산공제액과 주요 가격지수 변화율을 나타낸다. 2009년 이후 기본재산공제액은 불변이지만 아파트 전세가격은 크게 상승하여 2016년에는 현행 기본재산공제액 대비 1.2~1.6배 정도 상승하였다.

기본재산공제액과 주거재산 한도액은 최저주거기준과 연관되어 있다. 최저주거기준에 해당하는 규모의 전세가 변화를 반영하기 위해 통계청의 소비자물가 전세 상승률, 한국감정원의 ‘전국 주택가격 동향 조사’의 소형 아파트 전세가 상승률 및 최저주거기준 단위 전세가를 적용하였다. 각 지수를 적용한 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도액 값은 <표 4>에 제시하였다. 1안은 소비자물가지수의 지역별 전세가 증가율을 적용한 것이고, 2안은 주택가격 동향 조사에서 규모 2에 해당하는 소형 아파트 전세가 상승률을 적용한 것, 3안은 최저주거면적에 해당하는 면적에 단위당 전세가를 적용한 것이다.

5) 주거용 재산 인정 한도는 주거용 재산 환산율과 함께 2013년부터 도입되었다. 2013년 이전에 주거용 재산은 일반재산으로 구분되어 일반재산 환산율 4.17%를 적용받았으나 너무 높다는 비판이 있어(여유진 외, 2011, p. 196) 2013년부터 주거용 재산의 환산율은 일반재산에 적용되는 환산율보다 낮은 1.04%로 설정되었다. 이와 관련한 논의는 여유진 외(2011) 자료에 자세히 기술되어 있다.

그림 3. 2009년 이후 기본재산공제액과 주요 가격지수 변화(2009=100)



자료: 정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. p. 53 [그림 3-4].

표 4. 주요 지수 적용에 따른 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도액

(단위: 만 원)

(방안) 구분 번호	기본재산공제액			주거재산 한도			비고	
	대도시	중소도시	농어촌	대도시	중소도시	농어촌		
현행	5,400	3,400	2,900	10,000	6,800	3,800		
1	6,900	4,000	3,500	10,100	7,100	4,100	기본재산 + 주거재산	소비자물가 전세 상승률 적용
2	8,000	4,200	3,600	11,900	7,500	4,100		주택가격 동향 조사 아파트 전세가 상승률
3	11,000	6,400	5,200	16,500	8,800	7,300		최저주거기준 단위 전세가

자료: 정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. p. 152 [표 4-12] 일부 발췌.

〈표 5〉는 각 대안별 조정에 따른 변화를 제시한 것이다. 현행 대비 수급 자격 가구 비율과 생계급여 수급 총액이 높은 안은 3안이다. 현행 대비 3안은 수급 자격 가구 비율이 0.5%포인트 증가하며, 나머지 두 안은 0.1%포인트 증가하는 것으로 나타났다. 현행 대비 3안은 생계급여 총액

이 12.1% 증가하며, 나머지 두 안은 각각 3.4%, 3.9% 증가하는 것으로 나타났다.

현행 재산 기준과 주거재산 인정 한도를 적용하면 환산액은 월평균 7000원, 소득인정액은 월평균 48만 3000원이며 생계급여 수급액은 월평균 18만 3000원이다. 그런데 수급 가구 규모 증

표 5. 대안별 조정에 따른 변화

(단위: 만 원/월)

구분 번호	수급 자격 가구 비율(%)	증가 비율 (%p)	경상소득	환산액	인정액	생계급여액	생계급여 수급 총액 (만 원/년)	현행 대비 생계급여 수급 총액 비율(%)
현행	4.3	-	47.7	0.7	48.3	18.3	185,302,232	100.0
1	4.4	0.1	47.9	0.3	48.3	18.5	191,580,264	103.4
2	4.4	0.1	47.9	0.2	48.2	18.6	192,561,087	103.9
3	4.8	0.5	48.1	0.5	48.6	18.6	207,797,460	112.1

자료: 정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오옥찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. p. 158 (표 4-13) 일부 발췌.

표 6. 수급가구 규모 추계

구분 번호	추가 수급 가구 비율 (%p)	추가 대상 가구 수 추계		추가 소요 예산 추계
		2017년 전국 추계 가구 수	2017년 가계금융복지조사 전국 가구 수	생계급여 수급 총액 증가 비율(%)
현행	0	19,523,587	19,463,367	0.0
1	0.1	+15,619	+15,571	3.4
2	0.1	+19,524	+19,463	3.9
3	0.5	+87,856	+87,585	12.1

자료: 정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오옥찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. p. 163 (표 4-14) 일부 발췌.

가가 가장 큰 3안을 적용하면 환산액은 월평균 5000원, 소득인정액은 월평균 48만 6000원이며 가구당 생계급여 지급액은 18만 6000원으로 현행에 비해 급여 보장성이 약간 상승하게 된다.

대안별 수급 가구 추계는 <표 6>에 제시하였다. 참고로 통계청의 2017년 가구 추계 자료(통계청, 2018)에 따른 전국 가구 수는 1952만 3587가구이며 통계청 2017년 가계금융복지조사 자료에서 추정된 전국 가구 수는 1946만 3367가구이다. 추가 수급 가구 수 추계 방식은 다음과 같다. 전국 가구 수는 통계청이 추계한 2017년 가구 수와 2017년 가계동향조사의 추정

모수 가구 수를 기준으로 했다. 추가 수급 가구는 추가로 증가하는 수급 가구 비율과 통계청 자료, 가계동향조사 자료에서 추계한 전국 가구 수를 곱하여 계산했다.

현행 대비 수급 자격 가구 비율과 생계급여 총액은 3안, 2안, 1안 순으로 많이 증가한다. 3안은 현행에 비해 수급 자격 가구 비율을 0.5%포인트 증가시키며 생계급여 총액은 12.1% 정도 증가시킨다. 따라서 추가로 증가하는 수급 가구 수는 약 8만 8000가구로 추정된다.

현행 재산 기준뿐 아니라 새로운 안 적용에 따른 수급 자격 가구의 90% 이상이 1인 가구와 2

표 7. 재산 기준 조정에 따른 수급 가구 특성

구분	수급 가구 규모	수급 가구 비율(%)	65세 이상 가구주 비율(%)	편입되는 가구 중 65세 이상 가구주 가구 비율(%)
현행	1	58.4	75.5	-
	2	31.8		
	3	6.3		
	4	2.5		
	5+	0.9		
1	1	58.2	75.1	56.3
	2	32.1		
	3	6.1		
	4	2.7		
	5+	1.0		
2	1	58.2	74.9	58.8
	2	32.2		
	3	5.9		
	4	2.7		
	5+	0.9		
3	1	57.2	75.2	72.1
	2	32.6		
	3	6.4		
	4	2.8		
	5+	0.9		

자료: 통계청, (2018). 가계금융복지조사 원자료.

인 가구이며, 약 75%가 노인이 가구주인 가구이다(표 7). 또한 새로운 기준을 적용함에 따라 신규로 편입되는 가구는 반 이상이 노인 가구주 가구이다. 그러나 위와 같은 시뮬레이션에서 얻은 결과는 부양의무자 기준을 적용하지 않았기 때문에 실제 수급 자격과는 차이가 있다.⁶⁾

5. 나가며

기본재산공제 수준은 2009년 이후 변경되지

않았으나 지역별, 소득계층별 주택가격과 전세가 격은 지속적으로 상승하였다. 따라서 기초보장제도의 재산 기준이 이를 반영하지 않는다면 저소득층의 수급 가능성은 제약되고 급여 보장성이 약화될 수 있다. 이에 따라 이 글에서는 기본재산 공제액 수준과 주거재산 인정 한도를 소비자물가지수의 지역별 전세가 상승률, 주택가격 동향 조사의 지역별 아파트 전세가 상승률, 최저주거기준 및 지역별 단위 전세가를 적용하여 상향하는 방안을 제시하였다. 세 가지 지표를 적용하여 시

6) 현재의 재산 기준을 적용하여 추정된 수급 가구 비율과 새로운 기준을 적용한 수급 가구 비율은 모두 부양의무자 기준을 고려하지 않은 것이다. 따라서 이 글에서 제안한 새로운 재산 기준으로 인해 증가한 수급 가구 비율은 기본재산공제액과 주거재산 인정 한도액 상향 조정에 따른 순효과로 볼 수 있다.

물레이션한 결과, 수급 규모는 많아야 약 0.5%포인트 증가로, 크게 늘어나지는 않는다. 따라서 추가로 소요되는 예산의 규모 또한 그렇게 크지 않을 것으로 전망된다.⁷⁾

각 안을 적용했을 때 새로 편입되는 가구는 안에 따라 다르지만 모두, 노인 가구주 가구가 50% 이상을 차지하며, 특히 세 번째 안은 수급 가구로 편입되는 가구 중 70% 이상이 노인 가구주 가구이다. 이는 소득은 낮지만 주거재산을 보유하고 있는 노인 가구의 특성으로 인한 것이다. 따라서 본 시물레이션 결과는 정부가 정책 목표로 제시하고 있는 빈곤율 감소에 큰 영향을 미치지 않지만 노인 빈곤율 감소에 일부 기여하며, 이들 가구의 급여 보장성을 현행보다 강화할 수 있을 것이다.

그리고 앞으로 우리나라 전세가격은 변동될 수 있기 때문에 이를 반영하여 기본재산 공제 수준과 주거재산 인정 한도를 주기적으로 조정하는 안을 검토해 볼 필요가 있다. 이는 현재의 틀을 유지하는 방향에서 점진적으로 개편할 수 있다는 장점이 있다. 상향 조정을 위해 사용하는 지표로는 지표 안정성과 행정적 적용이 용이한 소비자물가조사의 전세가격지수를 적용하는 것을 우선적으로 하고, 지표 변동성이 큰 점을 고려하여 3년 주기로 조정하는 안을 고려해 볼 수 있다.

그러나 현행 재산 기준은 다양한 장점에도 불구하고 여러 비판이 존재한다. 살펴보면, 기

본재산공제액과 주거재산 인정 한도는 주거용 재산을 최저 수준에 해당하는 만큼 보호하는 것과 연계되어 있다. 그러나 생계급여는 주거에 대한 욕구를 반영한 급여가 아니다. 주거에 대한 욕구는 주거급여에서 보장하고 있다. 이러한 방식은 기존의 통합 급여 체계에서 유용하게 적용되던 방식을 개별 급여 체계로 전환한 이후에도 그대로 적용하고 있기 때문이다. 따라서 개별 급여 체계로 전환한 이후 생계급여 기준에 사용되는 재산 기준은 주거급여 선정 기준에 사용되는 재산 기준과는 다르게 설정하는 방안을 고려할 필요가 있다.

또 다른 비판으로는 기초보장제도가 재산을 가진 노인보다는 재산이 없으나 취약한 아동 가구나 청년 가구에 불리하게 설계되어 있다는 점이다. 그 이유 중 하나는 기초보장제도에서 아동만으로 구성된 가구를 제외하고 아동 가구나 청년 가구는 재산을 소득으로 환산하지만, 특례에 따라 노인만으로 구성된 가구나 장애인으로만 구성된 가구 등에 대해서는 재산을 소득으로 환산하지 않고 소득만 급여 기준선 이하이면 수급 대상으로 선정하기 때문이다. 다른 이유는 일반적으로 노인 가구가 청년이나 아동 가구보다 재산 규모가 크다는 점이다. 재산을 축적할 수 있는 기간이 길기 때문이다. 이 글에서 제시하는 안 또한 노인 가구에 유리한 방식이라고 할 수 있다. 따라서 이 글의 안은 청년 가구나 아동 가구의 비수급

7) 추정 방식에 따라, 또 각 안에 따라 다르지만 약 2250억 원에서 4518억 원 정도로 추정된다.

빈곤층 규모를 줄이는 데는 한계가 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 문제는 주거급여 기준과 급여 수준을 주거 욕구를 보장할 수 있는 안으로 현실화하고, 생계급여에서 기본재산공제 수준을 주거급여에서 보호하는 주거재산 수준으로 전환하는 것을 검토하고, 생계급여 기준선을 달리 설정하는 방안을 고려하면 일부 개선될 것으로 기대된다. ■

건복지부.

통계청. (2018). 2017년 가구추계.

<http://kosis.kr>에서 2018. 11. 10. 인출.

통계청. 가계금융복지조사 2017-2018 연간 자료.

통계청. 가계동향조사 2006-2016 연간 자료.

통계청. 가계동향조사 2017-2018 분기 자료.

참고문헌

강신욱, 노대명, 류정희, 이현주, 정해식, 황도경, 박형준. (2015). 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위층 지원제도 개선 방안. 세종: 한국보건사회연구원, 보건복지부.

김태완, 김문길, 김미곤, 여유진, 김현경, 임완섭,...최민정. (2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 세종: 한국보건사회연구원, 보건복지부.

보건복지부. (2019). 제2차 사회보장기본계획. 세종: 보건복지부.

여유진, 김미곤, 김문길, 정재훈, 홍경준, 송치호. (2011). 국민기초생활보장제도 재산의 소득 환산제 개선방안 연구. 서울: 한국보건사회연구원, 보건복지부.

여유진, 김미곤, 황도경, 김명중, 정용문, 정재훈, 이주미. (2017). 부양의무자 기준 폐지에 따른 정책과제 연구. 세종: 한국보건사회연구원.

정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오옥찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. 세종: 한국보건사회연구원, 보