

정책보고서 2015-

발 간 등 록 번 호

11-0000000-000000-00



# 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위계층 지원제도 개선 방안

강신욱·노대명·류정희·이현주·정해식·황도경·박형준

**【책임연구자】**

강신욱 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요저서】**

소득불평등 심화의 원인과 분배구조 개선을 위한 정책방향  
한국보건사회연구원, 2014(공저)

국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구  
보건복지부, 한국보건사회연구원, 2013(공저)

**【공동연구진】**

노대명 한국보건사회연구원 연구위원  
류정희 한국보건사회연구원 부연구위원  
이현주 한국보건사회연구원 연구위원  
정해식 한국보건사회연구원 부연구위원  
황도경 한국보건사회연구원 부연구위원  
박형준 한국보건사회연구원 전문연구원

2014년 말 개정된 <국민기초생활보장법>에 따라 2015년 7월부터 국민기초생활보장제도의 급여체계가 맞춤형 급여로 전환된 것은 한국의 사회보장제도 전반에 적지 않은 의미를 지닌다. 각 복지욕구마다 소득계층별 분포가 상이할 수 있으므로 이들 욕구를 지원하는 사회보장제도 역시 다양한 선정기준을 채택할 수 있다는 원칙을 제시하였기 때문이다. 새로운 제도가 안착되고 성과를 나타내기 위해서는 국민기초생활보장제도뿐만 아니라 관련된 제도들 역시 이러한 변화에 조응하면서 유기적인 연관성을 갖추도록 해야 할 것이다. 이때 관련된 제도들의 대표적인 예가 차상위층을 지원하기 위한 제도들이다.

이 연구는 국민기초생활보장제도의 개편에 따라 차상위층 지원제도가 직면한 논리적, 현실적 문제점이 무엇인지를 점검하고 그러한 문제를 해결하기 위한 대안을 발견하기 위해 수행되었다. 새로운 기초보장체계 하에서 차상위층을 어떻게 규정할 것인가, 국민기초생활보장제도의 개편은 차상위층 지원제도에 대상자 규모에 어떤 영향을 미치는가, 개편의 취지를 적극적으로 수용한다면 차상위층 지원제도들은 장기적으로 어떻게 발전되어 나가야 하는가 등의 구체적인 쟁점들이 이 보고서를 통해 검토되었다. 이 연구는 우리 연구원의 강신욱 연구위원의 책임 아래 노대명, 이현주 연구위원, 류정희, 정해식, 황도경 부연구위원, 그리고 박형준 전문연구원의 참여로 수행되었다. 매우 시의성 있으면서도 중요한 정책적 문제에 대해 면밀한 분석과 구체적 대안을 제시해 준 연구진의 노력에 감사한다. 주요 사회보장제도들 사이의 정합성이 높아지고 개별 사회보장제도들의 포괄성이 확대되는 데 이 연구가 중요한 기여를 할 수 있을 것으로 기대한다.

2015년 12월

한국보건사회연구원장

김 상 호



# 목 차

요 약 .....	1
제1장 서 론 .....	5
제1절 연구의 배경 및 필요성 .....	5 1
제2절 연구의 목적 및 구성 .....	7 1
제2장 차상위층의 개념과 차상위층 지원정책 변화 관련 논의들 .....	1 2
제1절 차상위층의 개념과 그 변화 .....	1 2
제2절 관련 유사 개념 .....	3 2
제3절 차상위층 지원제도의 선정기준에 대한 기존의 논의들 .....	8 2
제3장 국민기초생활보장제도의 개편과 차상위 기준의 변화 .....	7 3
제1절 국민기초생활보장제도의 주요 개편 내용 .....	7 3
제2절 차상위 기준변화에 따른 쟁점들 .....	1 4
제4장 기초보장제 개편에 따른 기준선 변화 효과 검토 .....	7 4
제1절 자료 및 분석 방법 .....	7 4
제2절 주요 기준선 변화 및 그 효과 .....	1 5
제5장 주요 차상위제도의 재산기준을 고려한 기준선 변화효과 검토 .....	1 6
제1절 주요 차상위층 지원제도별 재산-소득 환산방식 .....	1 6
제2절 재산-소득 환산 방식의 차이에 따른 기준선 변화 효과 .....	8 6

제6장 주요 차상위 지원제도의 수급기준 변화를 위한 제언 .....	1..... 8
제1절 차상위 자격확인 사업 .....	1 8
제2절 차상위 건강보험 본인부담경감대상자 지원사업 .....	3..... 9
제3절 차상위 장애인연금 .....	0
제4절 차상위 장애(아동)수당 .....	61
제5절 차상위 자활급여 .....	2
제7장 요약 및 제언 .....	19
참고문헌 .....	145

## 표 목차

〈표 2-1〉	기존연구의 차상위계층/근접빈곤의 상한선 기준 .....	7..... 2
〈표 2-2〉	급여대상자에 따른 차상위계층 지원사업의 분포 .....	8..... 2
〈표 2-2〉	기초수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 사업 .....	9..... 2
〈표 3-1〉	가구원수별 균등화지수 .....	0..... 4
〈표 4-1〉	가구소득 관련 주요 통계청 미시자료의 특징 비교 .....	9..... 4
〈표 4-2〉	2014년도 최저생계비 및 현금급여기준 .....	2..... 5
〈표 4-3〉	2015년도 최저생계비 및 현금급여기준(7.1 개편 전) .....	2..... 5
〈표 4-4〉	기초보장 급여체계 개편 전후 기준선 변화 비교(2013년 기준) .....	4..... 5
〈표 4-5〉	기초보장 급여체계 개편 전후 기준선 변화 비교(2014년 기준) .....	5..... 5
〈표 5-1〉	주요 차상위층 지원제도의 재산-소득 환산요건 비교 .....	7..... 6
〈표 5-2〉	재산-소득환산방식에 따른 평균 소득인정액(연간) 비교 .....	9..... 6
〈표 5-3〉	재산-소득환산방식별, 차상위 기준선별 소득인정액 변화 비교 .....	0..... 7
〈표 5-4〉	재산소득환산요건에 따른 기준선 미만 가구 비율 .....	1..... 7
〈표 5-5〉	개편 전후의 기초보장(및 장애수당) 수급지위 변화 가구 분포 .....	5..... 7
〈표 5-6〉	개편 전후의 수급지위 변화 가구 분포(차상위 자격확인) .....	6..... 7
〈표 5-7〉	개편 전후의 수급지위 변화 가구 분포(차상위 본인부담경감 및 자활급여) .....	7..... 7
〈표 5-8〉	개편 전후의 수급지위 변화 가구 분포(차상위 장애인연금) .....	8..... 7
〈표 6-1〉	주거용재산의 인정 한도 .....	6..... 8
〈표 6-2〉	재산의 종류별 소득환산율 .....	7..... 8
〈표 6-3〉	각 기준소득 미만 소득인정액 가구 비율(차상위 자격확인 사업의 재산소득환산 기준) .....	8
〈표 6-4〉	우선돌봄차상위가구 연도별 현황 .....	8..... 8
〈표 6-5〉	차상위 건강보험 본인부담경감대상자 지원사업의 지원내용 .....	5..... 9
〈표 6-6〉	2015년도 최저생계비 및 최저생계비의 120%(2015년) .....	6..... 9
〈표 6-7〉	부양의무자의 부양능력 판정기준표(2015년) .....	7..... 9
〈표 6-8〉	부양의무자의 부양능력 판정기준표(2013년) .....	9..... 9
〈표 6-9〉	부양의무자의 부양능력 판정기준표(중위소득의 85%를 부양능력 기준으로 적용, 2013년) .....	0..... 1
〈표 6-10〉	부양의무자의 부양능력 판정기준표(중위소득의 120%를 부양능력 기준으로 적용, 2013년) .....	1
〈표 6-11〉	차상위 건강보험 본인부담경감대상자 추이 .....	3..... 1
〈표 6-12〉	차상위 건강보험 본인부담경감 지원 예산 추이 .....	3..... 1

〈표 6-13〉	장애인연금 선정기준액 변화 .....	9·0·1
〈표 6-14〉	장애인연금 부가연금액 .....	0·1·1
〈표 6-15〉	2015년 기준 최저생계비와 중위소득 .....	2·1·1
〈표 6-16〉	장애인연금 지급현황(2014.12월 기준) .....	3·1·1
〈표 6-17〉	장애인연금 지출 및 수급자수 .....	5·1·1
〈표 6-18〉	소득계층별 18세 이상 (성인)장애인이 포함된 가구의 분포 .....	9·1·1
〈표 6-19〉	소득계층별 18세 미만 장애아동이 포함된 가구의 분포 .....	0·2·1
〈표 6-20〉	소득계층별 18세 미만 장애아동이 포함된 가구의 분포 .....	1·2·1
〈표 6-21〉	근로가능 여부에 따른 소득계층 분포(최저생계비 기준) .....	6·2·1
〈표 6-22〉	근로가능집단의 소득계층별 종사상지위의 분포 .....	7·2·1
〈표 6-23〉	근로가능 여부에 따른 소득계층 분포(최저생계비 기준) .....	8·2·1
〈표 6-24〉	소득계층별 근로가능집단의 종사상지위 분포 .....	9·2·1
〈표 6-25〉	빈곤수준별 근로가능 빈곤층의 종사상지위 분포 .....	1·3·1



---

## 그림 목차

[그림 2-1]	개편 이전의 기초생활보장제도 하에서 저소득 집단 구분도 .....	3..... 2
[그림 2-2]	저소득층·일반대상 사업들의 선정기준 .....	1..... 3
[그림 4-1]	경상소득이 각 기준선 미만인 가구의 비율 .....	6..... 5
[그림 4-2]	소득인정액이 각 기준선 미만인 가구의 비율 .....	7..... 5
[그림 6-1]	차상위계층 건강보험 전환 및 의료비 지원방식 변경 .....	4..... 9
[그림 6-2]	장애인연금 및 장애수당 제도 개편 .....	6·0· 1
[그림 6-3]	장애인연금의 급여구조 .....	9·0 1
[그림 6-4]	자활사업 참여자 유형별 현황(2015년 현재) .....	4·2· 1
[그림 6-5]	제도개편 전후 자활사업 참여자 규모 변화에 대한 가정 .....	0·3· 1



## 1. 연구 배경 및 목적

### □ 연구 배경

- 2014년 12월 국민기초생활보장법에 따라 차상위층에 대한 규정이 ‘최저생계비의 120%미만인 자’ → ‘기준중위소득의 50% 미만인 자’로 변경됨.
- 이러한 차상위층 규정의 변화가 기존의 차상위층 대상 사업에 초래할 수 있는 문제점을 검토하고 단·장기적 대응방안을 제안하는 것이 본 연구의 목적임.
- 차상위 자격확인, 차상위 건강보험 본인부담 경감, 차상위 장애인연금, 차상위 장애(아동)수당, 차상위 자활급여제도 등을 중심으로 검토할 것임.

### □ 주요 검토사항

- 교육급여 수급자격 대상(기준 중위소득의 50% 미만)과 차상위 기준이 동일하다는 문제
- 기초보장 수급기준 기준의 급여별 차이에 따른 차상위층의 소득인정액 구간의 차이
- 최저생계비 기준에서 중위소득 기준 방식 변경됨에 따른 차상위층의 규모 변화
- 차상위층 지원제도의 소득-재산환산(소득인정액 산정)방식 차이에 따른 제도 개편효과의 차이
- 각 욕구의 영역(생계, 주거, 의료, 교육 등)별로 차상위층 기준선의 차별화 필요성

## 2. 차상위 개념과 관련 논의에서의 쟁점

### □ 차상위계층의 의미

- 사전적 의미로 차상위(次上位)는 특정 선 위의 계층을 의미하는 바, 빈곤정책에서는 빈곤층과의 유사성과 빈곤층으로 진입가능성이 높은 소득계층이란 점에서 주목받음.

## 2 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위계층 지원제도 개선 방안

- 국민기초생활보장법의 제정과 동시에 기초보장 수급층보다 소득이 약간 높은 계층을 지칭함.
  - 2006년 국민기초생활보장법 개정을 계기로 차상위 계층은 ‘수급자가 아닌 자로서 실제소득이 최저생계비의 100분의 120미만의 자’ → ‘소득인정액이 최저생계비의 100분의 120 이하인 자’로 변경되었음.
  - 2014년 12월 개정에 따라 ‘소득인정액이 기준 기준 중위소득의 100분의 50 이하인 자’로 변경되었음.

### □ 차상위층 지원과 관련된 기준의 문제제기

- 다양한 복지제도들이 각자의 선정기준을 찾는 대신 기초수급 + 차상위층을 대상으로 설정함으로써 복지대상자가 확대되지 못하고 대상자 중첩이 발생함.
- 차상위층을 욕구 영역별로 상이하게 규정하거나 기초법에서 차상위 규정을 삭제하자는 등 다양한 논의가 제기됨.

## 3. 기초보장제 개편과 차상위 기준 변화

### □ 영역별 차상위층 구간의 차이

- 개편 이전에는 차상위층이 최저생계비 100% 초과 120% 이하의 기준에 의해 단일하게 규정됨.
- 그러나 개편 이후 기초보장 수급기준이 다양화됨에 따라 각 영역별로 차상위층의 규정성도 다양해짐.
  - 생계관련 영역: 중위소득의 30%~50% 구간
  - 의료관련 영역: 중위소득의 40%~50% 구간
  - 주거관련 영역: 중위소득의 43%~50% 구간
  - 교육관련 영역: 차상위 기준 해당 없음.

### □ 기준선 변화에 따른 문제

- 기초보장 수급가구를 ‘4개 급여 중 한 가지 급여 이상을 받는 가구’로 해석할

경우 법정 차상위층 해당 가구는 존재하지 않음.

- 단기적으로는 제도별로 차상위 규정을 다양화, 확장(기준 중위소득 50%보다 높은 선으로 조정)하도록 하고, 장기적으로는 기초법 상의 차상의 규정을 개정(상향조정 또는 삭제)할 필요가 있음.

○ 차상위층의 변화 규모가 영역(사업)별로 영역별로 다를 수 있음.

- 사업대상자의 규모와 특성변화 가능성에 대비할 필요가 있음.

○ 기초수급자와의 수급지위 역전 가능성 발생

- 부양의무자 조건 부과하는 차상위 사업(건보료 본인부담경감)의 경우 부양능력 판정기준의 개정이 필요함.

## 4. 제도 개편에 따른 기준선 변화 효과

### □ 개편 전후의 주요 기준선 변화

〈표 1〉 기초보장 급여체계 개편 전후 기준선 변화 비교(2013년 기준)

(단위: 원/월, %)

구분		금액(원)	최저생계비 대비(%)	중위소득 대비(%)	비고
개편전	생계급여기준	377,817	66.0	25.7	
	현금급여기준	468,453	81.9	31.9	
	최저생계비	572,168	100.0	38.9	
	차상위기준	686,602	120.0	46.7	최저생계비의 120%
개편후	중위소득의 30%	441,178	77.1	30.0	생계급여 기준선
	중위소득의 40%	588,237	102.8	40.0	의료급여 기준선
	중위소득의 43%	632,354	110.5	43.0	주거급여 기준선
	중위소득의 50%	735,296	128.5	50.0	교육급여 기준선=차상위기준
	중위소득	1,470,592	257.0	100.0	
	중위소득의 140%	2,058,828	359.8	140.0	개편 후 부양의무자 조건
기타	최저생계비 130%	743,818	130.0	50.6	개편전 부양의무자 조건
	최저생계비 185%	1,058,511	185.0	72.0	개편전 부양의무자 조건(근로무능력가구)
	최저생계비 300%	1,716,504	300.0	116.7	차상위 본인부담경감 부양의무자조건
	최저생계비 25%	143,042	25.0	9.7	차상위 본인부담경감 부양의무자조건 (1인 추가시 증가분)

주: 기초생활보장제도 개편 후 부양의무자 조건은 수급대상가구와 부양의무가구의 가구구성에 따라 다양할 수 있으나 편의상 중위소득의 140%로 단순화함.

자료: 보건복지부(2013a); 보건복지부(2015b); 통계청 <가계금융복지조사, 2014> 원자료.

4 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위계층 지원제도 개선 방안

〈표 2〉 기초보장 급여체계 개편 전후 기준선 변화 비교(2014년 기준)

(단위: 원/월, %)

구분		금액(원)	최저생계비 대비(%)	중위소득 대비(%)	비고
개편전	생계급여기준	380,531	63.1	24.8	
	현금급여기준	488,063	80.9	31.8	
	최저생계비	603,403	100.0	39.4	
	차상위기준	724,084	120.0	47.2	최저생계비의 120%
개편후	중위소득의 30%	459,826	76.2	30.0	생계급여 기준선
	중위소득의 40%	613,101	101.6	40.0	의료급여 기준선
	중위소득의 43%	659,084	109.2	43.0	주거급여 기준선
	중위소득의 50%	766,377	127.0	50.0	교육급여 기준선=차상위기준
	중위소득	1,532,753	254.0	100.0	
	중위소득의 140%	2,145,854	355.6	140.0	개편 후 부양의무자 조건
기타	최저생계비 130%	784,424	130.0	51.2	개편전 부양의무자 조건
	최저생계비 185%	1,116,296	185.0	72.8	개편전 부양의무자 조건(근로무능력가구)
	최저생계비 300%	1,810,209	300.0	118.1	차상위 본인부담경감 부양의무자조건
	최저생계비 25%	150,851	25.0	9.8	차상위 본인부담경감 부양의무자조건 (1인 추가시 증가분)

주: 기초생활보장제도 개편 후 부양의무자 조건은 수급대상가구와 부양의무가구의 가구구성에 따라 다양할 수 있으나 편의상 중위소득의 140%로 단순화함.

자료: 보건복지부(2014); 보건복지부(2015b); 통계청 <가계동향조사(농어가포함), 2014> 원자료.

○ 중위소득의 40%, 50%선은 각각 최저생계비의 100%, 120%에 비해 각각 더 높은 소득수준일 것으로 추정됨.

– 2013년의 기준선의 경우 중위소득 40%선은 최저생계비의 102.8%, 중위소득 50%선은 최저생계비의 128.5%인 것으로 추정됨.

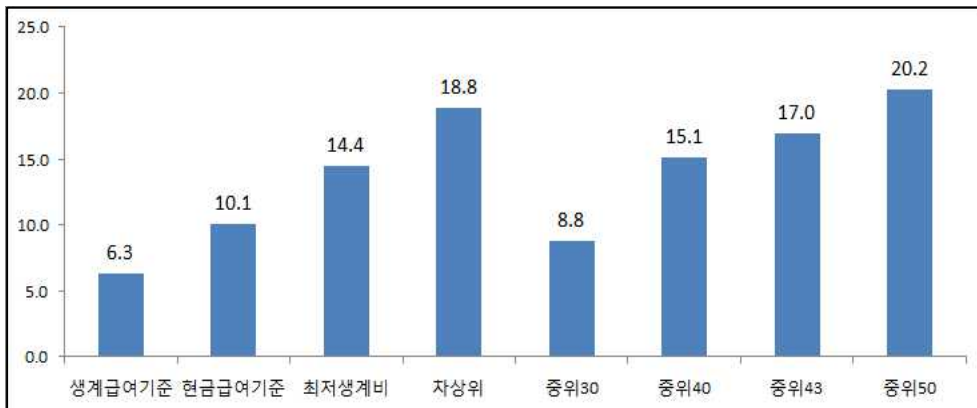
– 이에 따라 소득-재산기준만을 고려한 기초보장 수급가구의 비율은 0.3%p, 차상위 기준선 이하의 가구는 0.5%p 증가할 것으로 추정됨.

– 다만 생계급여 기준선인 중위소득 30%선은 기존 최저생계비의 77.1%에 불과하므로 생계급여 비수급자를 차상위층으로 포함하는 사업의 경우 대상자가 증가할 가능성이 있음.

## □ 대상자 규모 변화 추정

[그림 1] 경상소득이 각 기준선 미만인 가구의 비율

(단위: %)



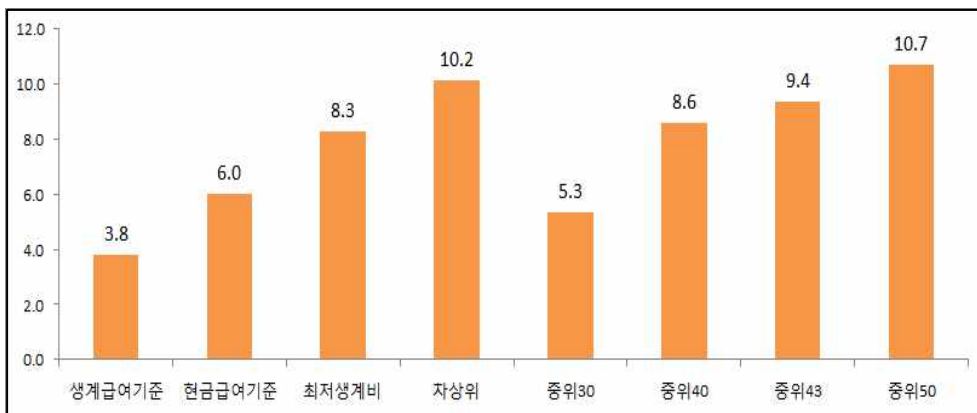
자료: 통계청 &lt;가계금융복지조사 2014&gt; 원자료.

## ○ 소득기준 변화의 효과

- 최저생계비 100%미만 가구 14.4% → 중위소득의 40% 미만 가구 15.1%
- 최저생계비 120% 미만 가구 18.8% → 중위소득 50% 미만 가구 20.2%
- 생계급여 기준 미만가구(6.3%) < 중위소득의 30% 미만인 가구(8.8%) < 현금급여기준 미만 가구(10.1%)

[그림 2] 소득인정액이 각 기준선 미만인 가구의 비율

(단위: %)



자료: 통계청 &lt;가계금융복지조사 2014&gt; 원자료.

○ 소득인정액의 기준 변화 효과

- 최저생계비 100% 미만 가구 8.3% → 중위소득 40% 미만 가구 8.6%
- 최저생계비 120% 미만 가구 10.2% → 중위소득의 50% 미만 가구 10.7%

## 5. 주요 차상위층 지원제도별 기준선 변화 효과

□ 제도별 재산-소득환산방식의 차이

- 주요 차상위층 지원제도들은 모두 소득인정액이 중위소득의 50% 이하인 비수급층을 대상으로 하고 있으나, 소득인정액의 산정방식이 각기 달라 실제 대상층의 범위는 상이할 수 있음.
- 재산의 소득환산 기준이 달리 적용됨에 따라 가구별 소득인정액이 달라지고, 결과적으로 각 선정기준선 미만의 가구 비율도 달라짐.

〈표 3〉 주요 차상위층 지원제도의 재산-소득 환산요건 비교

(단위: %/월, 만원)

사업명 구분		기초보장	자격확인	본인부담 경감	장애인 연금	장애수당	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 공제액	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
환산제외 (근로무능력 가구)	대도시	8,500	없음	없음	없음	8,500	없음
	중소도시	6,500				6,500	
	농어촌	6,000				6,000	
부양의무		있음	없음	있음	없음	없음	없음
기타(소득 단위)		가구	가구	가구	개인/부부	가구	가구

주: 장애인연금의 지역별 기초재산공제액은 2014년까지 대도시, 중소도시, 농어촌이 각각 10,800만원, 6,800만원, 5,800만원이었다가 2015년 상향조정됨.



〈표 4〉 재산-소득환산방식별, 차상위 기준선별 소득인정액 변화 비교

(단위: 만원/년)

재산-소득환산방식 적용제도 비교 범주			기초보장	자격확인	본인부담 경감	장애인 연금	장애(아동) 수당	자활급여
구 차상위 (A)	평균	경상소득	484.0	481.0	493.5	503.5	484.0	493.5
		환산소득	30.0	48.3	14.9	40.7	30.0	14.9
		소득인정액	514.0	529.3	508.4	544.2	514.0	508.4
	최대값	경상소득	823.7	823.7	824.7	823.7	823.7	824.7
		환산소득	1,515.7	1,200.0	1,251.0	1,900.0	1,515.7	1,251.0
		소득인정액	1,663.9	1,605.4	1,605.4	1,900.0	1,663.9	1,605.4
중위 소득 50% (B)	평균	경상소득	498.4	495.4	509.7	523.4	498.4	509.7
		환산소득	35.9	53.8	18.2	46.6	35.9	18.2
		소득인정액	534.4	549.1	527.9	570.0	534.4	527.9
	최대값	경상소득	881.8	881.8	881.8	881.8	881.8	881.8
		환산소득	1,525.2	1,525.2	1,251.0	1,900.0	1,525.2	1,251.0
		소득인정액	1,797.1	1,797.1	1,605.4	1,900.0	1,797.1	1,605.4
변화폭 (B-A)	평균	경상소득	14.4	14.4	16.1	19.9	14.4	16.1
		환산소득	5.9	5.4	3.3	5.9	5.9	3.3
		소득인정액	20.3	19.8	19.4	25.8	20.3	19.4
	최대값	경상소득	58.1	58.1	57.1	58.1	58.1	57.1
		환산소득	9.5	325.2	0	0	9.5	0
		소득인정액	133.2	191.6	0	0	133.2	0

자료: 가계금융복지조사(2014) 원자료

8 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위계층 지원제도 개선 방안

〈표 5〉 재산소득환산요건에 따른 기준선 미만 가구 비율

(단위: %, %p)

재산-소득환산방식 적용제도	기준선			격차(%p) (C=A-B)	증가율 (D=100*C/B)
	중위50%(A)	2013년 차상위(B)	(참고)2013년 최저생계비		
기초보장	10.7	10.2	8.3	0.55	6.6
차상위자격확인	10.5	9.9	8.0	0.55	6.9
본인부담경감	12.5	11.9	9.6	0.66	6.8
장애인연금	16.9	15.7	12.0	1.17	9.8
장애(아동)수당	10.7	10.2	8.3	0.55	6.6
자활급여	12.5	11.9	9.6	0.66	6.8

자료: 통계청 <가계금융복지조사 2014> 원자료.

○ 기초보장 수급기준과 차상위 기준을 각각 중위소득의 40%와 50%선으로 설정할 경우 기초보장 수급 자격(소득 및 재산)을 지닌 가구와 차상위 지원 대상 가구의 비중에 변동이 발생함.

- 기초보장 수급요건을 갖춘 가구는 각 제도별 재산-소득환산기준과 무관하게 8.3%에서 8.6%로 0.3%p 증가하는 것으로 나타남.
- 차상위 대상 가구의 변화가 가장 큰 경우는 장애인 연금의 소득-재산기준을 적용했을 때(0.8%p)이고, 가장 작은 경우는 차상위 자격확인의 기준을 적용했을 때(0.3%p)임.
- 기초보장 수급 기준과 차상위 기준이 각각 상향 조정됨에 따라 기존 차상위 제도 대상 가구 중 기초보장 대상 가구로 진입하는 가구가 발생하게 되며 그 규모는 제도에 따라 차이가 있으나 전체 가구의 0.5%~0.7%에 이를 것으로 전망됨.

## 6. 주요 차상위 제도의 자격기준 변화를 위한 제언

### □ 차상위 자격기준 관련

- 기초보장수급자를 어떻게 규정하는가에 따라 기초보장 기준선과 차상위 기준선이 동일해질 수 있다는 문제에 대한 해결은 시급함.
  - 각 차상위 지원제도별로 기초보장수급가구를 규정하도록 하는 것이 바람직하며, 각 사업부서로 하여금 2016년 적용할 지침 마련을 서두르도록 독려하여야 할 것임.
  - 이때 기준중위소득의 60, 70%선 등 다양한 차상위 기준선을 채택할 수 있도록해야 할 것임.
  - 개별 제도들에서 차상위 규정을 탄력적으로 적용할 수 있도록 <국민기초생활보장법>의 차상위 규정 역시 수정될 필요가 있음.
- 자격기준을 설정하는 데 있어서 재산의 소득환산방식을 차상위층 제도에 적용하는 것이 타당한가에 대해서는 근본적인 검토가 필요함.
  - 재산의 소득환산은 재산소득에 대한 중복 고려, 재산소득 환산율의 비현실성(특히 자동차), 환산방식의 복잡성 등으로 많은 비판에 직면하여 왔음.
  - 특히 동일한 제도 내에서 기초보장 수급요건과 차상위층을 정의할 때 각기 다른 환산율을 적용하는 설득력이 없음.
  - 또한 각 제도마다 재산의 소득 환산율, 기초재산공제한도, 주거재산 인정 여부 등이 다른 것도 설득력이 없음.
- 장기적으로는 차상위라는 단일한 기준을 적용하지 않는 방향으로, 즉 차상위 개념을 사용하지 않는 방향으로의 전환을 적극 검토할 필요가 있음.
  - 각 제도가 상이한 환산기준을 사용하고 있음으로 인해 현실적으로 차상위층이 동일한 소득계층을 의미하지 않고 있음.
  - 각 영역별로 소득계층별 욕구의 분포가 다를 수밖에 없는 만큼, 어느 소득계층까지를 보호할 것인가는 제도별로 상이한 기준선을 설정하는 것이 타당할 것임.

- 이를 위해 주요 욕구의 소득계층별 분포와 기초보장 수준에 대한 연구가 이루어져야 할 것임.

□ 차상위 본인부담 경감사업

- 차상위층 지원제도 가운데 유일하게 부양의무자 기준을 적용하고 있으나, 부양능력 판정 기준이 아직 상대적 방식으로 전환되지 않고 있음.
- 전환의 과정에서 부양능력 판정 수준이 어떻게 결정되는 과정에서 의료급여보다 엄격한 기준이 채택되지 않도록 할 필요가 있음.
- 더 근본적으로는 부양의무자 요건을 폐지하고 다른 자격요건(희귀, 난치, 만성질환 관련)을 엄격히 적용하는 방향으로 자격요건을 전환할 필요가 있음.

〈표 6〉 부양의무자의 부양능력 판정기준표(2013년)

(단위: 원/월, %)

구분		부양의무자 세대원						
		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
최저생계비		572,168	974,231	1,260,315	1,546,399	1,832,482	2,118,566	2,404,650
차상위대상자수	1인(300%)	1,716,504	2,922,693	3,780,945	4,639,197	5,497,446	6,355,698	7,213,950
	2인(325%)	1,859,546	3,166,251	4,096,024	5,025,797	5,955,567	6,885,340	7,815,113
	3인(350%)	2,002,588	3,409,809	4,411,103	5,412,397	6,413,687	7,414,981	8,416,275
	4인(375%)	2,145,630	3,653,366	4,726,181	5,798,996	6,871,808	7,944,623	9,017,438
	5인(400%)	2,288,672	3,896,924	5,041,260	6,185,596	7,329,928	8,474,264	9,618,600
	6인(425%)	2,431,714	4,140,482	5,356,339	6,572,196	7,788,049	9,003,906	10,219,763
중위소득대비비율(%)	1인	116.7	116.9	116.9	116.8	116.8	116.8	116.8
	2인	126.4	126.6	126.6	126.6	126.6	126.5	126.5
	3인	136.2	136.4	136.3	136.3	136.3	136.3	136.3
	4인	145.9	146.1	146.1	146.0	146.0	146.0	146.0
	5인	155.6	155.9	155.8	155.8	155.8	155.7	155.7
	6인	165.4	165.6	165.6	165.5	165.5	165.5	165.5

자료: 보건복지부(2013b); 통계청 <가계금융복지조사, 2014> 원자료.

□ 차상위 장애인 연금 및 장애(아동)수당

- 이 제도에서 차상위 기준은 부가급여에 적용되고 있는바, 장애로 인한 추가 비용 지원을 차상위층에만 국한한다는 것은 설득력이 없음.
- 따라서 차상위 기준을 폐지하는 방안을 검토할 필요가 있음.

□ 차상위 자활 급여

- 조건부과 규정이 생계급여 수급자로 국한됨에 따라 기초보장 수급자 중 자활 급여 대상자는 계속 감소할 것으로 추정되며, 규모가 증가한 차상위층의 참여가 늘어날지 여부도 불투명함.
- 생계급여 이외에 타 급여 수급자를 대상으로 하는 자활사업 촉진방안을 마련해야 할 것임.
- 차상위층의 자활사업 참여유인이 점차 저하되고 있는 현실을 감안할 때 장기적으로는 차상위 자활사업 참여자에 대한 소득보장기능을 강화하는 제도적 변화가 필요함.

\*주요용어: 차상위 계층, 맞춤형 급여, 소득기준, 재산기준



# 1

## 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 연구의 목적 및 구성





## 제1절 연구의 배경 및 필요성

### □ 차상위층 지원제도의 의미

- 차상위층이란 일반적으로 소득과 재산이 적어 빈곤의 위험에 직면해 있으면서도 국민기초생활보장도의 보호를 받지 못하는, 즉 기초보장 급여를 받지 못하는 계층으로 인식됨.
  - － 법률상으로는 가구의 소득인정액이 최저생계비의 (100%를 초과하면서) 120% 이하인 계층으로 정의되어 있음.
- 차상위층 지원제도란 차상위층까지를 포함하는 지원의 대상으로 삼는 제도를 지칭함.
  - － 경우에 따라 기초보장 수급가구를 포함하는 경우도 있으며 제외하는 경우도 있음.

### □ 국민기초생활보장제도 개정에 따른 차상위 기준의 변화

- 2014년 12월 국민기초생활보장제도가 개정되고 2015년 7월부터 개정된 법률이 시행되었음.
- 개정된 법률에 따르면 기초생활보장제도는 욕구별 지원을 목표로 하는 맞춤형 급여제도로 개편됨.
  - － 동일한 선정기준을 사용하던 생계, 의료, 주거, 교육 급여가 각 급여별로 서로 다른 선정 및 급여기준을 사용함.
  - － 급여별 선정기준을 정할 시 기준에 이용되었던 최저생계비 개념을 더 이상 사용하지 않고 기준 기준 중위소득 개념을 사용함.

- 일부 급여(주거)의 경우 사업방식을 변경하여 임대료에 대한 차등보조 방식으로 전환됨.
- 부양의무자 기준은 완화 또는 폐지됨(교육급여).
- 이러한 기초보장제도의 개편은 차상위층 지원제도의 선정기준에도 직접적 영향을 미침.
- 개정된 기초보장법에서는 차상위층을 기준 중위소득의 50%이하인 계층으로 정의하였음.

□ 차상위 기준변화에 따른 문제

- 그러나 이러한 규정에도 불구하고 각 제도별로 다양한 논리적, 현실적 문제가 발생할 수 있음.
- 기초보장제도를 어디까지로 볼 것인가에 따라 기초보장급여와 차상위 대상 제도의 선정기준 상의 관계에 문제가 발생할 수 있음.
- 생계(기준 중위소득의 28%에서 30%까지 단계적으로 상향 조정 예정), 의료(중위 40%), 주거(중위 43%), 교육(중위 50%)등 급여기준이 다양해짐.
- 그러나 차상위 기준은 중위 50%로 동일함.
- 따라서 어디까지를 기초보장수급자로 볼 것인가에 따라 기초수급과 차상위 기준 사이에 놓인 계층의 규모가 달라질 수 있음.
- 예를 들어 교육급여까지를 기초보장급여로 본다면 그 선정기준선(기준 중위소득의 50%)이 차상위 기준과 동일해 진다는 문제가 있음.
- 각 급여별 선정기준은 차등화되었는데도 불구하고 차상위 기준은 동일하게 적용됨에 따라 발생할 수 있는 문제가 발생함.
- 욕구별로 기초보장 급여의 기준이 차등화 되었다면 차상위 기준도 욕구별로 차등화 될 필요는 없는가 하는 문제 제기가 가능해짐.
- 개편된 기초보장제도가 시행되고 정착되는 국면에서 이러한 문제점에 대해 면밀히 검토하고 대안을 모색할 필요가 있음.

## 제2절 연구의 목적 및 구성

### □ 연구의 목적

- 이 연구는 국민기초생활보장제도의 개편에 따라 주요 차상위층 지원제도에 미칠 영향을 검토하고 대안을 모색하는 것을 목적으로 함.
- 주요 차상위층 지원제도로 차상위 자격확인사업(구, 우선돌봄차상위), 차상위 건강보험 본인부담 경감 사업, 차상위 장애인연금사업, 차상위 장애(아동)수당, 차상위 자활급여 등의 사업을 분석 대상으로 함.
- 이들 제도에 대해 차상위 선정기준의 변화가 야기하는,
  - 주요 정책 설계상의 쟁점에 대해 검토하고
  - 기준선 변화에 따른 차상위 지원 대상자의 변화를 분석하며,
  - 차상위 기준의 개선 방향을 제시하는 것을 목적으로 함.
- 특히,
  - 기초수급과 차상위 기준선이 변경되는 과정에서 실질적 수급기준의 역전이 없는지,
  - 각 제도별 대상자의 규모가 절대적 및 상대적으로 변화했는지, 특히 규모의 축소는 없는지,
  - 각 영역별로 차상위 선정기준을 차등화할 필요는 없는지, 있다면 그 방향성은 어떠한지 등을 논의하고자 함.
- 이를 통해 기초생활보장제도와 차상위지원제도의 정합성을 제고함은 물론 각 영역별 복지제도의 효과성을 확대하는 데 효과가 있을 것으로 기대함.

### □ 연구의 구성

- 본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성됨.
- 2장에서는 차상위층의 개념과 그 적용 역사에 대해 간략히 검토함.

- 3장에서는 국민기초생활보장제도 개편의 주요 내용과 그것이 차상위층 지원 제도에 미칠 영향을 주로 기준선 변화를 중심으로 검토하겠음.
- 4장에서는 기초법 개정 전후의 소득기준선을 비교하고 그에 따른 대상집단의 규모 변화를 추정함.
- 5장에서는 주요 차상위 지원제도에 대해 각 제도별 소득 및 재산기준(소득인정액 환산 방식)의 변화 효과를 분석하겠음.
- 6장은 이를 바탕으로 5개 주요 제도의 선정기준 개선 방향을 제시함.
- 7장은 연구 결과와 정책제언에 대한 요약임.

# 2

## 차상위층의 개념과 차상위층 지원정책 변화 관련 논의들

제1절 차상위층의 개념과 그 변화

제2절 관련 유사 개념

제3절 차상위층 지원제도의 선정기준에 대한 기존의 논의들



# 2

## 차상위층의 개념과 차상위층 < 지원정책 변화 관련 논의들 <

### 제1절 차상위층의 개념과 그 변화

#### □ 차상위계층의 사전적 의미와 법정 정의에 내포된 특성

○ 차상위(次上位)는 특정 선 바로 위의 위치를 의미, 국민기초생활보장법의 차상위계층은 사전적 의미로는 수급자 기준의 바로 위를 의미하는 것으로 해석될 수 있음(이현주 외, 2005).

– 이는 국외 연구에서 사용되고 있는 근접빈곤(Near Poverty)이라는 개념과 유사함.

– 극빈층을 대표하는 국민기초생활보장제도 수급계층의 주변이라는 의미는 다의성을 갖는 것이며 이러한 특징은 법의 관련 규정에서도 발견됨.

○ 차상위계층에 대한 법정 규정을 분석해보면 차상위계층이라는 개념은 크게 두 가지의 특성을 내포하는 것으로 판단할 수 있음(이현주 외, 2008).

– 첫째, 극빈층으로 간주되는 수급자 계층과의 유사성임.

• 정태적 특징이라 할 수 있으며 차상위계층이 극빈층인 기초생활보장수급자와 생활형편이 유사하다는 점에 주목함.

– 둘째, 빈곤층으로의 진입 가능성, 즉 생활상의 취약성임.

• 동태적 특징으로 차상위계층이 극빈층으로 유입될 가능성이 높다는 점에 주목함.

#### □ 차상위계층 개념의 적용 경과

○ ‘차상위계층’은 국민기초생활보장법에서 사용되고 있는 행정적 개념으로, 1999년 동법이 제정되었을 당시에는 차상위계층이라는 개념은 매우 낯설었고 활용 사례도 많지 않았음.

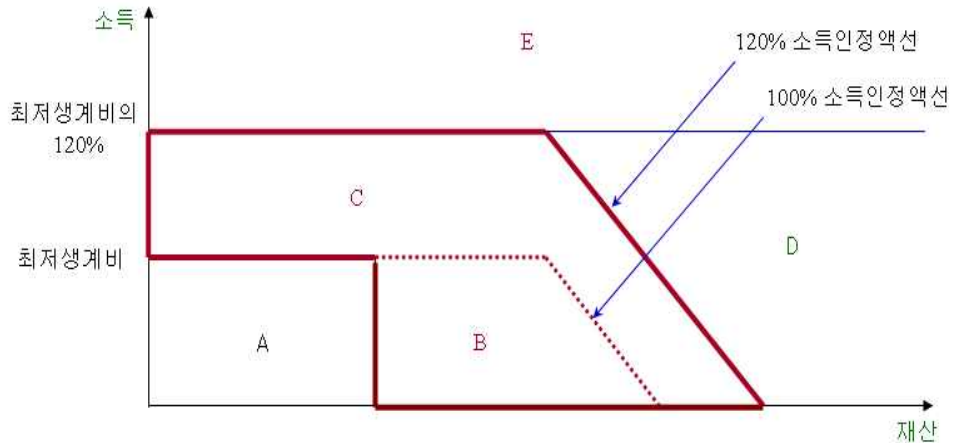
- 하지만 시간이 지나면서 차상위계층 개념은 널리 사용되기 시작하였고, 대개 새로 도입되는 제도의 대상을 선정하는 기준으로 차상위계층 개념을 적용하였음.
  - － 국민기초생활보장제도의 기준인 최저생계비 외에는 달리 제도의 기준으로 활용될만한 분명하고 일반화된 개념이 없었고, 국민기초생활보장법이 가장 중요한 생계지원법으로 부각되었기 때문임.
  - － 이러한 상황에서 차상위계층 기준은 새로운 제도의 도입 때마다 유용한 기준으로 받아들여짐.
  - － 또한 제도마다 다른 기준을 설계하기보다 관련 법에 있는 유사 규정을 활용하는 것이 빠르고 용이한 방법인 것도 이유였음.
- 이제 차상위계층 개념은 저소득층을 지원하는 여러 제도에서 매우 폭넓게 사용됨과 동시에, 각 제도의 목적과 특성에 따라 다양한 변이를 보이고 있음.
  - － 심지어 동일한 개념의 차상위계층을 정책 대상으로 삼는 제도들 간에도 실제 차상위계층을 조작적으로 정의하는 방식과 구체적 선정 기준은 오히려 일치하는 경우를 찾기가 어려울 정도임.

□ 국민기초생활보장법 상의 차상위계층 정의의 변화 경과

- 차상위계층에 대한 법제 상 정의는 많은 변화를 겪어왔음.
- 2006년 국민기초생활보장법 개정 전 시행령 제36조 (차상위계층)에서는 ‘법제 24조에서 차상위계층이라 함은 수급자가 아닌 자로서 실제소득이 최저생계비의 100분의 120미만의 자’로 설정하였음.
- 위 조항은 2006년 12월에 개정되어 차상위계층은 “실제 소득” 대신 재산의 소득환산을 포함하는 “소득인정액”을 기준소득으로 최저생계비의 100분의 120이하인 자로 변경되었음.
  - － 아래의 그림을 참조한다면 2006년 법 개정 전의 차상위계층은 B+C+D였지만 개정 후에는 B+C임.
  - － 당시 개정 후 차상위계층의 범위는 줄어들었고 그에 따라 집단의 규모도 줄 가능성이 높아졌음.



[그림 2-1] 개편 이전의 기초생활보장제도 하에서 저소득 집단 구분도



○ 2015년 7월 1일부터 시행되고 있는, 맞춤형급여제도로 개편된 현행 국민기초생활보장법 시행령 상의 정의에서는 “소득인정액이 기준 기준 중위소득의 100분의 50 이하인 자”로 변경되었음.

– 기존 최저생계비 기준의 차상위 선이 아닌 기준 중위소득 50%라는 상대적인 기준에 의해 정의됨.

□ 하지만 우리나라 저소득층 지원정책에서 차상위계층이라는 개념과 기준이 갖는 실질적인 영향을 고려했을 때, 개념 정의의 타당성 및 활용의 적절성 등에 대한 논의는 많이 진전되지 않은 편임.

○ 특히, 이현주 외(2008)는 차상위계층의 조작적 정의를 타 제도들에서 원용하거나 설계의 기초로 삼는 경우가 많기 때문에 차상위계층 개념 정의의 타당성과 관련한 쟁점을 우려한 바 있음.

## 제2절 관련 유사 개념

□ 빈곤의 다의성과 복잡성

○ 빈곤은 생활의 문제로 기초적인 욕구를 스스로 해결할 수 없는 상황을 칭하는

개념이며, 소득이나 재산은 생활수준의 대리변수(proxy)로 사용됨.

- 따라서 빈곤층을 구분해내기 위해 사용한 대리변수가 그 자체로 빈곤을 충분히 대변하는 것은 아님.
- 빈곤은 다의적이고 복합적인 측면을 갖고 있으므로 사실 대리변수를 사용하여 구분하더라도 이러한 사용의 한계는 인식하는 것이 중요함.

○ 하지만 빈곤층 또는 수급자계층과 유사하거나 빈곤으로 추락할 위험이 있는 집단을 가려내는 변수로 소득이나 재산을 사용하는 것은 피할 수 없음.

- 다만, 이러한 정책기준이 빈곤층을 충분히 구분할 수 없다는 점을 고려한다면 정책이 초점으로 하는 문제의 양상마다 대리변수의 사용은 조금 더 다양한 방식으로 숙고되어야 함.

○ 빈곤의 다의성과 복합성을 포착하기 위한 연구들(이현주 외, 2008)

- 할러뢰드와 라손(Halleröd & Larsson, 2006)을 비롯한 일부 학자들은 빈곤의 다의성을 고려한 집단구분방식을 시도한 바 있음.
- 이들의 연구는 빈곤의 출현이 소득빈곤과 반드시 일치하지 않는다는 점을 지적하였음.
- 놀란(Nolan, 1996)은 소득빈곤선이 가구가 경험하는 박탈의 수준을 구별해내는데 한계를 갖는다는 점을 경험적 분석으로 규명한 바 있으며,
- 워랜과 마트리(Whelan & Matre, 2005)는 잠재적 취약계층(latent class)을 구별하는 주요 요인으로 박탈, 소득, 주관적 빈곤 순으로 주요하다는 점을 경험적 분석으로 제시하였음.
- 모이시오(Moisio, 2004)도 상대적 빈곤, 주거박탈, 주관적 빈곤을 지표로 한 다차원적 빈곤측정도구를 제시하고 잠재계층모델(Latent class model)을 적용하여 다차원적 빈곤척도의 타당도와 신뢰도를 검토하였음.
- 이를 통해 빈곤층과 유사한 성격의 차상위계층이라는 집단 역시 여러 가지 특징을 복합적으로 갖고 있으며 이들을 구분하는 기준은 소득이나 재산 외 다양한 것이 될 수 있다는 점을 알 수 있음.

## □ 차상위계층 및 관련 유사 개념을 기존 연구들

○ 대표적으로 근접빈곤(near-poverty), 한계빈곤층(margin of poverty)과 취약성(vulnerability)은 차상위계층이라는 개념 속에 내포된 극빈층 또는 수급계층과의 유사성, 그리고 빈곤으로의 진입 위험을 표현하는 개념들임.

○ 근접빈곤은 소득이 정부에서 설정한 빈곤선보다는 높음.

- 따라서 근접빈곤과 수급자를 구분하는 하한선은 대체로 공식적인 빈곤선이 활용되지만, 근접빈곤과 일반가구를 구분하는 상한선은 공식적인 기준이 존재하지 않음(김교성, 2009: 86). 연구자 혹은 정책적 맥락에 따라 다양한 자격 기준이 존재함.

○ 관련 유사개념<sup>1)</sup>

- 타운센드(1962): 국민부조기준의 140%선을 활용, 그 이하를 근접빈곤(near-poverty), 빈곤선 이하의 집단을 한계빈곤층(margin of poverty)이라고 칭한 바 있음.
- 켈레븐스와 루만(Klevens & Luman, 2001): 빈곤근접층(near poor)이라는 개념을 사용하여, 미국 공식적인 빈곤선 대비 가구 소득의 비율이 100% 이상 125% 미만에 해당하는 가구로 정의한 바 있음.
- 호주의 빈곤 및 박탈관련 연구(Year Book Austrailia, 1996): 빈곤선의 120% 미만을 근접빈곤(near poverty)으로 빈곤선의 80% 미만을 극빈(severe poverty)으로 구분하였음.
- 맥코맥(McCormack, 2004): 미국의 낮은 빈곤선의 대안으로 빈곤선의 150% 미만을 근접빈곤으로 설정함.
- 서더랜드(Sutherland, 2000): 평균소득의 50%를 빈곤선으로, 평균소득의 55%를 근접빈곤선(Near poverty line)으로, 평균소득의 45%를 극빈곤선(Severe poverty line)으로 설정함.

1) 김교성(2009); 이현주 외(2008)에서 언급된 문헌을 재인용하였음.

- 메이어와 설리반(Meyer & Sullivan, 2007): 미국의 빈곤기준선에 더하여 빈곤선의 50%선은 극빈곤(deep poverty), 150%선을 근접빈곤(near poverty)으로 구성하였음.
- 랭크와 히르쉬(Rank & Hirsche, 2001): 극빈곤(extreme poverty)은 빈곤선의 50%, 근접빈곤(near poverty)은 빈곤선의 150%를 가정함.
- Food stamp(미): 대표적인 바우처(voucher)제도인 식품권(food stamp)은 빈곤선의 130% 이하인 가구에 지급함.
- EITC(미)): 수급 자격은 빈곤선의 190% 이하인 가구임.
- 가구에너지보조프로그램(HEAP: Home Energy Assistance Program)(미): 빈곤선의 200% 이하인 가구를 수급자로 선정함.
- 뉴욕시 주택보조 프로그램(HUD: Housing Assistance Program)은 소득이 빈곤선의 188% 이하인 가구에 보조금을 지급함.
- Rapfogel, Marcus, & Larson(2007): 뉴욕시에 거주하고 있는 유태인 근접빈곤 가구의 규모를 측정하기 위해 빈곤선의 150% 이하라는 소득 기준을 사용하였음.
- Rendall(1996): 현물급여와 재산소득을 포함한 빈곤선에 기초하여 빈곤노인과 근접빈곤 노인의 규모를 측정, 직접 산정한 빈곤선의 125%, 150%, 그리고 200% 이하를 기준으로 근접빈곤 노인을 구분하였고, 상대적 빈곤선을 이용하여 중간소득의 1/3에서 1/2 사이에 있는 가구를 근접빈곤 노인으로 규정한 바 있음.
- Newman & Chen(2007): 빈곤선의 200% 이하를 기준으로 활용, ‘숨겨진 계층(missing class)’ 개념을 사용하였음.
- 한편 국내의 장세훈(2006)은 최저생계비 120% 이하로 차상위계층을 분류할 경우 절대 빈곤층과의 차별성이 부각되지 않음을 이유로, 그 기준을 최저생계비 150% 이하까지 확대·적용한 바 있음.
- 박능후, 여유진, 김계연, 임완섭, 송연경, 박소연(2003): 가구소비실태조사의 원자료를 이용하여 차상위계층에 대한 계측을 시도하면서, 가구소득이

최저생계비 120% 이하인 가구를 차상위계층으로 정의함.

- 이현주(2000): 생활보호자를 제외한 최저생계비 이상 평균소득의 50% 이하 가구를 차상위계층으로 정의하고, 도시가계연보의 원자료를 이용하여 그 규모를 14.2%로 추정함.
- 이현주 외(2008): 2006년 경상소득을 기준으로 최저생계비 120% 이하인 차상위계층의 규모를 우리나라 전체 가구의 5.04%인 82만 가구로 추정함.

〈표 2-1〉 기존연구의 차상위계층/근접빈곤의 상한선 기준

구분		제도 혹은 연구자
절대빈곤선 기준 대비	120%	구 국민기초생활보장법; 이현주 외(2008); 박능후 외(2003); Year Book Australia(1996)
	125%	Klevens & Luman(2001); Rendall(1996)
	130%	Food Stamp
	140%	Townsend(1962)
	150%	Rapfogel et.al(2007); Rank & Hirschl(2001); Quinn(1988); Rendall(1996); 장세훈(2006); McCormack(2004); Meyer & Sullivan(2007)
	190%	EITC; HUD(NY)
	200%	Newman & Chen(2007); Holden & Smeeding(1990); Rendall(1996); HEAP
평균소득 기준 대비	50%	이현주(2000)
	55%	Sutherland(2000)

자료: 김교성(2009): 87; 이현주 외(2008)를 바탕으로 재구성.

○ 이들 연구의 근거에 있는 공통점은 빈곤층을 구분하는 특정 기준은 한계를 갖고 있다는 것, 그리고 이러한 의미에서 인접한 집단에 대한 통찰이 필요하다는 것임.

○ 취약성(vulnerability)도 빈곤을 표현하는 개념으로 사용되고 있음.

- 취약성은 빈곤화에 초점을 둔 개념으로, 빈곤 예방을 위한 사전적인 조치에

주목함.

- 선행연구 검토에서 알 수 있듯이, 빈곤층과의 유사성 및 취약성을 가진 집단을 포착하기 위한 개념은 우리나라의 차상위계층을 비롯하여 꾸준히 제시되어 왔음.
- 단일 빈곤선 이상의 수준에서 빈곤을 넓게 이해하고 이들 대상에 주목하는 것은 정책적으로 의미가 있다는 것을 반증함.
- 중요한 것은 차상위계층이라는 정책 개념이 이러한 개념적 의의를 뒷받침해야 한다는 것임.

### 제3절 차상위계층 지원제도의 선정기준에 대한 기존의 논의들

- 기초생활보장 제도와 선정기준의 중첩
  - 2000년 국민기초생활보장제도가 시행된 이후 많은 사회정책은 기초생활보장 수급자를 가장 빈곤한 집단으로 간주하여 이들에게 지원하였음.
  - 충분치 않았던 제도 준비 기간 탓에 제도 별 목적에 따라 별도의 대상 선정 기준을 마련할 시간을 확보하기 어려웠음.
  - 따라서 대부분의 저소득층 지원 사업의 경우, 기존 제도의 선정기준을 준용하는 경우가 많았음.
  - 아래의 표에 나타나듯이, 기초생활보장제도 수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 사업의 비율이 전 저소득계층 지원사업 중 41.4%에 이룸.

〈표 2-2〉 급여대상자에 따른 차상위계층 지원사업의 분포

급여대상자	사업수	예산총액
기초수급자+차상위계층	42	36.2%
차상위계층	6	5.2%
기타	68	58.6%
총합계	116	100%

자료: 류정희 외(2014): 61

- 이처럼 정책의 확충 과정에서 수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 저소득층 지원제도가 너무 많아졌고 결과적으로 지원대상의 편중, 제도의 중복 적용 등의 이슈가 부상하였음.

○ 욕구별 급여체제로 개편되는 과정 중에 이처럼 기초생활보장 수급자와 차상위계층을 대상으로 했던 여러 제도는 충분한 시간을 가지고 자체적인 대상 선정 기준의 대안을 찾고 있지 못하는 상황임.

- 이 제도들에게는 국민기초생활보장제도가 욕구별 급여체제로 개편한 이후 해당 제도의 수급자를 어떤 기준을 준용하여 수정할 것인지, 즉 생계급여수급자로 한정할 것인지, 의료·교육·주거수급자를 포괄하는 수급자를 대상으로 할 것인지, 아니면 별도의 수급자 선정기준을 마련할 것인지에 대한 결정의 혼란이 초래될 위험이 있음.

#### □ 선정 기준의 개별적인 대안 마련의 어려움

○ 각종 저소득층 지원제도는 원칙적으로 개별 제도에서 대안을 마련하는 것이 답이라 할 수 있음.

- 아래의 표에서 볼 수 있듯이 수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 제도의 수가 많아 각 제도의 개별적 대안 기준을 제시하는 것은 사실상 가능하지 않음.
- 대응하는 욕구별로 보아도 교육, 돌봄, 문화, 생계, 에너지, 의료, 자활, 주거 등 다양하기 때문에 하나의 단일 대안으로 대상 선정 기준을 제시하기는 어려움.

〈표 2-2〉 기초수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 사업

대상욕구	급여서비스명	개수	비율(%)
교육	(청소년한부모지원)검정고시학습비지원	5	11.90%
	고교 학비 지원		
	방과후학교자유수강권		
	시청각장애인 부모자녀 언어발달지원		
	초·중·고 학생 교육정보화 지원		
	소계		
돌봄	방과후돌봄서비스	5	11.90%
	방과후보육료지원		

30 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위계층 지원제도 개선 방안

대상목구	급여서비스명	개수	비율(%)
문화	아동통합서비스지원(드림스타트사업)	4	9.52%
	초등돌봄교실		
	소개		
문화	(통합문화이용권)문화누리카드	2	4.76%
	(통합문화이용권)스포츠강좌이용권		
	소개		
생계	(청소년한부모지원)가구자산형성자금지원	8	19.05%
	결식아동급식지원		
	양곡할인		
	장애수당		
	장애아동수당		
	저소득층자녀학교급식비지원사업		
	학교우유급식		
	한센인 피해자지원		
	소개		
에너지	사회적배려대상자 도시가스요금할인	5	11.90%
	저소득층 연탄보조사업(쿠폰보조)		
	저소득층수도요금감면		
	저소득층에너지효율개선사업		
	전기요금할인		
의료	소개	7	16.67%
	(매체활용능력증진 및 역기능해소)		
	청소년인터넷게임중독치료비지원		
	가사간병방문도우미사업		
	노인의치보철		
	발달재활서비스		
	장애인보조기구교부		
	장애인의료비지원		
자활	장애인진단비및검사비지원	3	7.14%
	소개		
	(자활사업)자활근로		
	희망리본사업		
정보통신	희망키움통장	7	16.67%
	소개		
	(방송소외계층방송접근권보장사업)난청노인용수신기		
	(방송소외계층방송접근권보장사업)자막방송수신기		
	(방송소외계층방송접근권보장사업)화면해설방송수신기		
	(정보격차해소지원사업)사랑의그린PC보급		
	(정보격차해소지원사업)정보통신보조기기보급		
	유선전화, 초고속인터넷통신요금감면		
주거	이동통신 요금 감면	1	2.38%
	영구임대주택공급		
총합계		42	100%

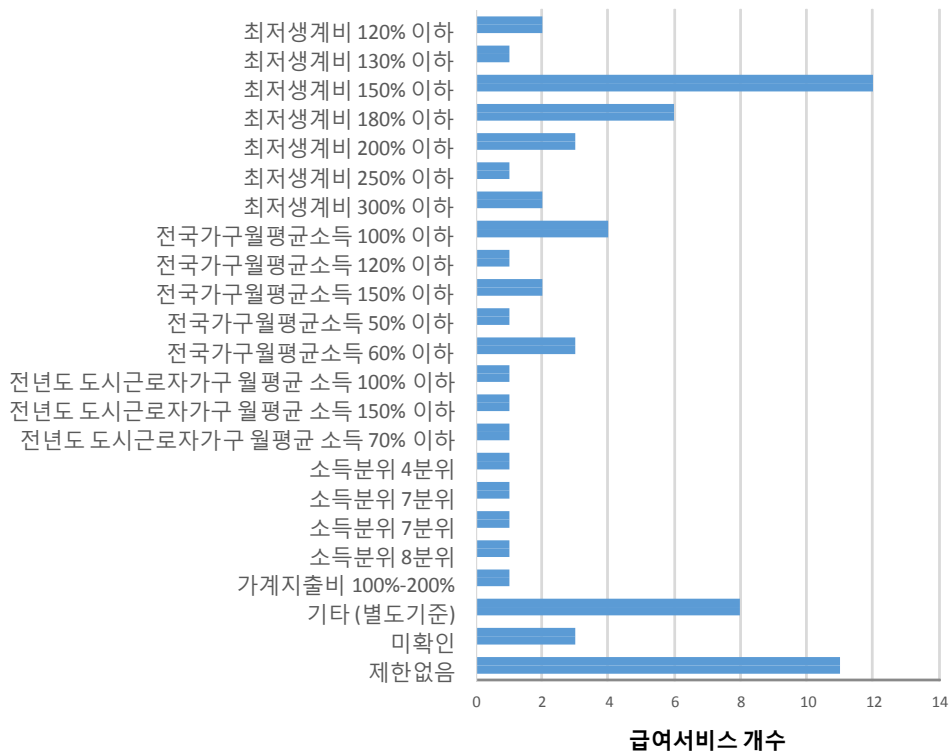
자료: 류정희 외(2014): 62-63.

- 각 선정기준의 소득수준으로 보아도 최저생계비의 120% 이하에서 300% 까지에 이르며,



- 최저생계비 기준 외 전국 가구 월평균 소득의 일정 비율을 기준으로 활용하는 제도도 적지 않음.
- 단순히 수준에 대한 일관된 제안도 쉽지 않아, 결국 원칙의 수준에서 기초생활보장제도 개편 이후 연관 기준을 준용하는 제도들의 개선방향을 논의해야 할 것임.

[그림 2-2] 저소득층·일반대상 사업들의 선정기준



향을 제시하면 다음과 같음.

- 첫째, 대상자 선정기준을 하향조정하여 급여의 삭감, 대상의 탈락 등의 위험이 발생되지 않도록 해야 함.
  - － 기초생활보장제도의 개편으로 대상탈락과 급여삭감의 위험이 발생하지 않아야 함.
- 둘째, 해당 제도의 목적을 고려하여, 선정기준의 선택이 가능하도록 해야 함.
  - － 그리고 국민기초생활보장제도를 주관하는 부처 또는 조직은 일정 수의 선택지를 제공하여 각 제도의 선택을 지원하여야 함.
  - － 예를 들어, 주거 관련 제도는 주거급여 수급자와 주거 차상위계층을 대상으로, 건강 관련 제도는 의료급여 수급자와 의료 차상위계층을 대상으로 할 수 있어야 함.
  - － 학비 등 교육 관련 지원제도는 교육급여 기준을 고려하여, 그 수준 또는 그보다 다소 높은 수준의 기준을 활용할 수 있을 것임.
  - － 즉 각 욕구별 취약집단의 선정기준이 새로 설정되어야 하면 이행기에는 기존의 욕구별 급여들의 기준, 그 기준의 일정 수준 이상의 기준을 활용할 수 있음.
  - － 그리고 최저생계비를 선정기준에 활용한 제도들은 기존의 기준(예를 들어 최저생계비의 120%)을 기준 중위소득을 기준으로 한 유사 수준에서 재정정할 수 있을 것임.

□ 차상위계층 개념의 재검토 및 다양한 현행 적용 사례

- 차상위층은 생계 등 기초욕구의 충족에서 취약한 위험집단을 의미함.
  - － 위험수준이 높은 가구를 칭하며 사전에 위험을 감지하기 위하여, 그리고 필요시 욕구별 지원이나, 긴급지원으로 위기에 대응하기 위하여 마련된 집단 구분이라 할 수 있음.
- 차상위 장애수당, 기초연금, 청소년특별지원사업, 생활건강지원 등 인구집단

별 각종 수급이 기존의 차상위 기준 이상의 수준에서 적용 중에 있음.

○ 차상위건강보험료경감대상, 저소득층 전세자금지원, 국민임대주택(소득 2~4분위), 국가장학금(소득분위 8분위) 등 욕구별 지원도 기존 차상위 기준 이상으로 기준을 적용 중에 있음.

○ 즉, 인구집단별, 욕구별 각종 지원이 수급자 외 그 이상의 기준을 적용하는 별도의 집단적격성 판별 기준을 활용 중임.

○ 따라서 전 인구집단, 전 욕구영역에 적용할 보편적 차상위 기준을 유지할 필요가 작아짐.

□ 새로운 욕구별 급여 제도의 운영 하에서 차상위계층의 개념은 의미가 더 모호해질 수 있기에, 이 기준의 존속 필요성에 대해 논의할 필요가 있음.

○ 1. 중장기적으로 현재 개정된 법에서 ‘차상위’개념을 삭제하는 방안을 적극 검토할 여지도 있음.

○ 2. 혹은 대체 개념을 조금 더 면밀하게 고려하여 추상적 수준에서 개념을 명시하는 것도 대안임.

○ 3. 그래도 차상위계층이라는 개념을 유지한다면 차상위계층의 기준에 대해서 영역별, 욕구별 접근도 가능할 것임.

－ 해당 욕구별 기초보장급여, 혹은 유관 프로그램의 기준보다 다소 높은 수준으로 차상위계층에 대한 기준을 각기 상이하게 조정하는 것임.

－ 예를 들어 해당 욕구별 급여 기준선 보다 약 10% 높은 수준으로 기준을 설정하는 것이 있을 수 있음.



# 3

## 국민기초생활보장제도의 개편과 차상위 기준의 변화

제1절 국민기초생활보장제도의 주요 개편 내용

제2절 차상위 기준변화에 따른 쟁점들



# 3

## 국민기초생활보장제도의 개편과 차상위 기준의 변화 <

### 제1절 국민기초생활보장제도의 주요 개편 내용

#### 1. 수급자 선정기준 차등화와 급여지원방식의 부분적 변화

##### □ 욕구별 급여로 개편에 따른 급여별 선정기준의 차등화

○ 국민기초생활보장법(이하 기초법)이 2014년 12월 개정되고 2015년 7월부터 시행되고 있음.

○ 개정된 법안에서 가장 특징적인 제도는 생계, 의료, 주거, 교육, 해산, 장제 등 급여를 통합하여 지급하던 통합급여 방식에서 각 급여를 분리하고 별도의 기준선을 적용하는 욕구별 급여(개별급여 방식)로 전환한 것임.

- 즉, 이전의 방식은 소득재산기준(가구별 소득인정액이 최저생계비 이하)과 부양의무자 기준(부양의무자가 없거나 있더라도 부양능력이 취약)하면 기초보장 수급자로 선정되고, 선정과 동시에 모든 급여의 수급자격을 얻음.
- 물론 해당 욕구가 없는 경우 수급자격과 무관하게 급여가 제공되지 않음.
- 예컨대 고등학교 이하 재학생이 없는 경우 교육급여를 지급하지 않음.

○ 이러한 선정기준 적용 방식은 단일한 선정기준을 만족할 때 모든 급여를 받고, 반대로 그 기준을 충족하지 못하면 모든 급여의 수급자격을 상실하게 된다는 의미에서 ‘전부 아니면 전무(all or nothing)’이란 비판을 받아옴.

- 단일한 선정기준의 적용방식은 수급가구의 탈수급 유인을 감소시켜 결과적으로 탈빈곤에 장애 요인으로 작용할 가능성이 높으며,
- 반대로 비수급층을 수급층으로 끌어들이는 유인이 강력함.
- 또한 수급 빈곤층과 비수급 빈곤층의 실질 가처분 소득 차이를 확대시켜 빈

곤충 내부의 형평성에도 역행한다는 지적이 지속되어 옴.

○ 개편이후 각 급여별로 수급자격 판정을 위한 소득 및 재산기준을 독립시킴.

○ 각 급여가 별도의 선정기준을 채택하도록 한 결과,

- 생계급여는 기준 중위소득의 28%('15)년부터 단계적으로 상향조정하여 30%('17년)까지 인상됨.
- 의료급여는 기준 중위소득의 40%선을 적용하게 되었음.
- 주거급여는 기준 중위소득의 43%선을 적용하게 되었음.
- 교육급여는 기준 중위소득의 50%선을 적용하게 되었음.

○ 개편 이전의 최저생계비가 중위소득의 약 40% 내외의 수준이었던 점을 감안 하면 전체적으로 급여기준의 상향이 이뤄진 것은 아님.

- 교육급여의 경우 이전 기준선에 비해 상향조정되었다고 볼 수 있으나, 기존의 교육비 지원제도의 기준선과 동일해 짐에 따라 수급대상 가구의 실제 수급 규모에는 큰 차이가 없음.

#### □ 기타 수급조건 완화 및 급여 지급방식 변화

○ 선정기준을 확대하는 것 이외에 기타 기준선을 확대하여 수급대상 가구를 확대하는 조치가 병행됨.

- 소득인정액 기준 이외에 수급자격 획득의 중요한 장애요인이었던 부양의무자 기준에 대해 부양능력 판정기준을 상향 조정하였음.
- 교육급여의 경우 부양의무자 기준을 폐지하였음.

○ 또한 주거 급여의 경우 급여 제공방식을 변화시켰음.

- 현금급여의 일정 비율(약 20%)을 주거급여 명목으로 제공하면서 자가 보유 가구에도 제공하던 기존의 방식과 달리 ,
- 임차가구에 대한 임대료 보조 방식으로 전환하면서 임대료 보조의 기준이 되는 기준임대료를 지역별, 가구원수별로 차등화함.
- 기준임대료와 실제 임대료의 차이에 대해 차등적으로 보조함.



- 자가 보유 가구에 대해서는 현금보조 대신 주거수리 등 현물급여를 제공함.
- 기타 제도 이행에 따른 선정 및 급여기준선 변경으로 인해 실질 급여액이 감소하는 가구가 없도록 이행기 급여를 제공함.

## 2. 상대적 소득기준방식의 적용

□ 각 급여별 대상자 선정기준에 적용되는 기준선이 상대기준선 방식으로 변경됨.

- 기존의 ‘가구원수별 최저생계비’라는 절대적 기준선 방식을 대체하여 ‘기준 중위소득의 일정 비율’을 기준선으로 채택하였음.

□ 기준 중위소득 산정 방식

- 기초보장 급여 대상자의 선정에 적용되는 중위소득을 ‘기준 중위소득’으로 지칭함.
  - “‘기준 중위소득’이란 보건복지부장관이 급여의 기준 등에 활용하기 위하여 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중위값을 말한다.”(기초법 제2조 11)
- 기준 중위소득이란 보건복지부 장관이 기초보장 급여의 선정기준을 위해 채택하여 공표하는 중위소득으로써 일반적인 소득분배상태 분석에서 사용되는 중위소득 개념과 다소 차이를 지님.
- 가구 중위소득의 의미가 전체 가구를 소득순위로 나열하였을 때 중간(median)에 위치하는 가구의 소득을 의미한다는 점은 동일함.
- 그러나 가구의 소득을 비교할 때 가구원수에 따른 차이를 감안하여 주기 위하여 적용하는 균등화지수(equivalence scale)에 차이가 있음.
  - 통상적으로 가구균등화지수는 가구소득을 가구원수(n)의 제곱근으로 나누어주는 방식을 적용함.
  - OECD는 최초 성인에 대해 1, 기타 추가되는 성인에 대해 0.5, 18세 미만 아동에 대해 0.3의 규모 가중치를 적용하는 균등화지수를 사용하기도

함.(OECD 수정 균등화지수)

- 현행 기초생활보장제도의 균등화지수는 최초 성인에 대해 1, 기타 추가되는 성인에 대해 0.7, 아동에 대해 0.5의 규모 가중치를 적용하되 3인 가구는 성인 2 + 아동1명, 4인 이상 가구부터는 아동이 1명씩 더 추가되는 것으로 간주하는 변형된 Oxford 방식을 이용함.
- 현행 기초생활보장제도가 적용하는 균등화지수는 아래 <표 3-1> 과 같음.

<표 3-1> 가구원수별 균등화지수

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
균등화지수	1	1.7	2.2	2.7	3.2	3.7	4.2

- 한편 기준중위소득은 다음 년도에 적용될 중위소득을 사전에 예측하여 적용되는 방식을 따름.
  - 중위소득을 산출하려면 가구별 소득에 대해 조사된 표본자료(미시자료)를 이용하는 것이 불가피함.
  - 통상적으로 t년도 시점에서는 t-1,또는 t-2년도의 소득을 포함하는 표본자료가 제공(통계청 등)됨.
  - 그러나 기초법상 기준 중위소득은 t+1년의 것을 t 년도에 공표하여 다음 년도부터 적용하도록 규정되어 있음.
  - 따라서 t-1년의 관측된 표본 중위소득을 이용하여 2개년 동안 소득증가율을 적용한 수 t+1년의 기준 중위소득을 복지부장관이 공표하게 됨.
- 이와 같이 기준 중위소득은 통상적 의미의 중위소득과 차이가 난다는 점을 전제하고, 이하에서는 편의상 ‘기준 중위소득’을 ‘중위소득’으로 지칭하고자 함.

### 3. 차상위 기준의 변경

#### □ 기초법 개편에 따른 차상위 기준의 변경

- 기초보장 급여의 수급기준이 위와 같이 변경됨에 따라 차상위층의 규정(기준)도 변경됨.
  - － 기초보장 급여 기준에서 최저생계비를 사용하지 않고 중위소득을 사용함에 따라 차상위 기준도 중위소득을 사용함.
- 개편된 기초법과 그 시행령에 따르면 차상위 기준은 다음과 같이 규정하고 있음.
  - － “‘차상위계층’이란 수급권자(제14조의2에 따라 수급권자로 보는 사람은 제외한다)에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층을 말한다.”(기초법 제2조의 10)
  - － 법 제2조제10호에서 “소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층’이란 소득인정액이 중위소득의 100분의 50 이하인 사람을 말한다.”(기초법 시행령 제3조)

## 제2절 차상위 기준변화에 따른 쟁점들

- 기초법 상의 급여별 선정기준이 다층화되고 차상위 기준도 중위소득의 50/100(=50%)로 변화함에 따라 차상위 기준을 적용하는 제도들에 대해 다음과 같은 문제가 제기될 수 있을 것임.

#### 1. 기초보장 수급기준과 차상위 기준의 일치 가능성

##### □ 일부 기초보장 급여와 차상위 기준이 같아짐.

- 개편 이후 기초보장 교육급여는 중위소득의 50%선을 선정기준으로 사용하는

바, 이는 차상이 선정기준과 동일한 것임.

○ 따라서 “수급권자에 해당하지 아니하는 계층”이란 법령상의 규정(제2조 10)과 논리적인 상충이 발생하게 됨.

□ 이는 ‘기초보장 수급권자’를 어느 범위까지로 볼 것인가에 대한 근본적인 문제제기로 연결됨.

○ 기초보장 수급권자를 기초보장 급여를 ‘모두 다 받는 자’로부터 ‘한 가지 이상의 급여를 받는 자’까지 다양하게 규정할 수 있음.

– 전자가 소극적, 제한적 규정이라면 후자는 적극적, 확장적 규정임.

– 적극적 규정을 채택한다면 현행 차상위 규정은 기초급여 수급규정과 다르지 않음.

○ 따라서 기초보장 수급권자에 대한 명확한 규정과 함께 차상위 규정에 대한 규정도 엄밀하게 하여야 할 필요가 있음.

## 2. 영역별 차상위 기준의 불일치

□ 영역별 차상위층 구간의 변화와 불일치

○ 개편 이전에는 차상위층이 최저생계비 100% 초과 120% 이하의 기준에 의해 단일하게 규정됨.

○ 그러나 개편 이후 기초보장 수급기준이 다양화됨에 따라 각 영역별로 차상위층의 규정성도 다양해짐.

– 생계관련 영역: 중위소득의 30%~50% 구간

– 의료관련 영역: 중위소득의 40%~50% 구간

– 주거관련 영역: 중위소득의 43%~50% 구간

– 교육관련 영역: 차상위 기준 해당 없음.

□ 구간의 폭이 다양하게 설정됨에 따라 해당 영역에 포함되는 가구의 규모와 특성

이 변화하게 됨.

- 이에 따라 개편 전후 차상위층 대상 사업의 대상자가 증가하거나 감소하는 경우가 발생하게 됨.
- 대상자의 규모가 큰 폭으로 발생할 경우 사업의 설계를 재조정할 필요성이 야기됨.

### 3. 기초보장 급여 수급자와 수급지위 역전 가능성

- 부양의무자 기준이 있는 차상위 지원제도의 경우 기초수급자와 차상위제도 수급자의 수급지위가 역전될 가능성이 있음.
  - 차상위층 지원제도 가운데 건강보험 본인부담 경감대상자 지원사업은 부양의무자 기준을 적용함.
  - 기초법의 개편과 함께 기초보장 수급을 위한 부양의무자 부양능력 판정기준은 완화되었으나 본인부담 경감대상자 지원사업은 부양의무자 기준이 불변하였음.
  - 이에 따라 의료급여 수급자와 차상위 수급자의 (본인과 부양의무 가구의 소득을 합한) 소득지위가 역전될 가능성이 발생할 수 있음.

### 4. 차상위 기준의 다양화 필요성

- 욕구별 특성을 반영한 차상위 기준의 다양화 필요성이 제기될 수 있음.
  - 기초보장 급여는 영역(생계, 의료, 주거, 교육)별로 다층화된 반면 차상위 기준은 동일(중위소득의 50%)로 유지하는 데 대한 문제 제기가 가능함.
    - 즉 ‘차상위 기준은 (왜) 균일해야 하는가?’라는 문제 제기가 가능한 것임.
  - 기초보장 급여의 기준선 차등화가 영역별 욕구 분포의 차별화를 반영하고 탈수급 유인을 강화하기 위한 것이라면 동일한 논리가 차상위 지원제도에 대해서도 적용되어야 한다는 논리가 제기될 수 있음.

- 예, 주거급여의 경우 생계 및 의료급여에 비해 선정기준이 높은 바, 차상위층 주거 관련 욕구를 지원하는 사업의 선정기준도 타 영역의 차상위층 지원 사업 선정기준보다 높아야 한다는 주장이 제기될 수 있음.

□ 쟁점의 확산 가능성

- 이러한 쟁점들은 차상위층 대상 사업은 물론 장기적으로는 소득-재산기준을 적용하는 모든 복지사업에서도 발생 가능함.
- 근본적으로 욕구별 대상자 선정의 차등화와 합리화는 바람직한 방향인 만큼, 현재 차상위 제도에 대해 제기된 이상과 같은 문제에 대해 검토함으로써 여타 계층을 대상으로 한 제도의 개편에도 참고 자료로 삼을 수 있을 것임.

# 4

## 기초보장제 개편에 따른 기준선 변화 효과 검토

제1절 자료 및 분석 방법

제2절 주요 기준선 변화 및 그 효과





# 4

## 기초보장제 개편에 따른 기준선 < 변화 효과 검토 <

### 제1절 자료 및 분석 방법

#### 1. 기준선 비교를 위한 자료의 선택

□ 이 장에서는 기초보장제도의 소득 및 재산기준 적용방식이 변화한 데 따른 효과를 분석함.

○ 즉 기초보장 수급자 판정기준이 ‘소득인정액 ≤ 최저생계비’에서 소득인정액 ≤ 중위소득의  $x\%$ ’ 방식으로 변화한 데 따른 효과를 분석하고자 함.

○ 실제 각 급여별로 기준선은 얼마나 상향조정되었는지, 그에 따른 대상 가구의 규모는 어떻게 변화했는지를 분석하고자 함.

□ 표본조사 미시자료의 필요성

○ 기초보장 수급 및 차상위 기준선이 최저생계비를 준거로 하는 방식에서 중위소득을 준거로 하는 방식으로 변화함에 따라 각 표본 조사 내에서 중위소득을 산출하여 이용하는 것이 불가피함.

○ 그런데 최저생계비가 정책적 결정에 의해 외생적으로 주어지는 것과 달리 중위소득은 자료 안에서 가구소득의 분포에 따라 내생적으로 결정됨.

○ 따라서 어떤 자료를 선택하여 중위소득을 구하는가에 따라 구체적인 중위소득의 값이 달라질 수 있음.

□ 통계청 생산 미시통계자료의 종류

○ 현재 통계청이 생산하는 주요 미시자료 중 가구소득을 보고하는 자료는 <가계동향조사>, <가계금융복지조사> 등이 있음,

- <가계동향조사>자료(이하 가계동향자료)는 2006년 이후 1인 가구를 포함한 전체 비농어가(농어촌 거주 근로·자영·무직가구 포함) 가구에 대해 소득 정보를 제공함.
- 한편 통계청은 최근 기존의 가계동향자료에 농어가경제조사자료를 결합한 자료를 제공(2006년 이후, 이하 <가계+농어가자료>)하고 있음.
  - 가계농어가자료의 관측치는 기존 가계동향자료의 관측치 수를 그대로 유지한 채 농어가가 추가되어 있음.
- 이와 별도로 2010년 이후 가구의 소득 및 재산 정보를 포함한 <가계금융조사>자료를 매년 생산하고 2012년부터는 내용을 더욱 추가하여 <가계금융복지조사>자료를 제공(이하 <가계금융복지자료>)하고 있음.
  - 가계금융복지조사는 소득조사의 기준기간이 전년도임에 유의할 필요가 있음(즉 2013년 데이터의 경우 2012년의 소득 정보를 제공).

#### □ 자료별 주요 장단점

##### ○ 가계동향조사

- 장점: 소득분배 및 빈곤 분석과 관련하여 가장 장기 시계열(1982년부터 2인 이상 도시근로자가가구, 2006년부터 1인 포함 전국 비농어가가구 대상)을 갖고 있으며, 세부 소득원천과 지출항목에 대한 정보가 풍부함.
- 단점: 농어를 표본에 포함하지 않고 있어 대표성 취약함.

##### ○ 가계금융복지조사

- 장점: 농어가 가구를 표본에 포함하고 있다는 점에서 대표성이 높으며, 가구 재산 및 부채 관련 정보가 풍부하여 각종 급여의 수급대상가구 추정에 유용함.
- 단점: 자료 제공기간이 비교적 짧으며(2011년부터, 가계금융조사는 2009년부터) 소득과 자산의 기준시점이 불일치하고(소득의 기준시점 지체), 소득이 연 단위 회고방식으로 조사하고 있음(가계동향조사는 월단위, 가계부

기장 방식).

○ 가계+농어가조사

- 장점: 가계동향에 농어가조사자료가 결합됨에 따라 대표성 문제를 보완하였으며 비교적 긴 시계열(2006년 이후)의 자료를 제공함.
- 단점: 소득원천 및 지출내역과 관련된 세부자료의 이용이 불가하고(↔가계동향조사), 재산 및 부채 관련 자료도 이용이 불가함(↔가계금융복지조사).

○ 각 자료별 특징 비교는 아래 <표 4-1> 참조할 수 있음.

<표 4-1> 가구소득 관련 주요 통계청 미시자료의 특징 비교

구분	가계동향	가계+농어가	가계금융복지
1인가구 포함여부	O	O	O
농어가 포함여부	X	O	O
최초 연도	2006	2006	2011(2009)
최근 연도('15.3현재)	2013	2013	2013
자료 제공 기간	8개년	8개년	3(5)개년
관측치(최근연도)	10,046	12,481(=10,046+2,435)	17,863
조사방법	가계부 기장	가계부 기장	면접(인터넷)조사
소득 단위	가구, 원/월	가구, 원/월	가구, 만원/년
기타 특징	- 소득 및 지출구성 세부 항목		- 자산 및 부채 자료 - 소득과 자산(부채)의 기준시점 상이

주: 가계금융자료는 소득발생년도 기준

가계금융복지자료는 2009~2010년에는 <가계금융자료>라는 명칭으로 공개

□ 가계금융복지조사 자료를 이용하여 분석하기로 함.

○ 2015년 및 2016년 중위소득 결정을 위해서는 가계농어가자료를 사용하기로 결정되었고(중앙생활보장위원회, 2015.5) 실제로 그에 근거하여 기준중위소득이 공표된 바 있음.

- 가계농어가 자료를 중위소득 추정의 근거자료로 삼기로 한 이유는 대표성 측면에서 농어가를 포함한다는 장점이 있을 뿐만 아니라,
- 월단위 가계부 기장방식의 소득조사로 소득의 정확성 측면에서 장점이 있다는 점 때문이었음.

○ 그러나 이하의 분석에서 가계농어가 자료를 이용하여 분석하는 데에는 한계가 있음.

- 무엇보다 가구별 재산 및 부채현황에 대해 자료가 제공되지 않아 재산의 소득환산액을 추정할 수 없다는 점이 한계임.
- 반면 가계금융복지조사는 가구별 재산 및 부채액을 포함하고 있어 소득인정액을 추정할 수 있음.

○ 따라서 가계금융복지조사(2014)자료를 이용하였음.

- 개인별 자료에서 장애여부에 관한 정보를 제공하고 있어 장애인연금과 장애수당 등의 수급요건과 관련된 분석을 수행하기에 좋음.
- 다만 장애의 등급과 관련된 정보는 제공하지 않는다는 점이 한계임.
- 가용한 최근의 자료가 2014년 자료이고, 이 자료의 소득기준년도는 2013년인 만큼 이하의 기준선 분석에서는 2013년 기준을 활용하였음.

## 2. 분석 방법

### □ 가구 단위의 분석

- 모든 소득은 가구단위로 분석되며, 따라서 자료의 가구가중치를 사용함.
- 필요에 따라 개인단위의 추정이 필요한 경우 가중치는 가구가중치에 가구원수를 곱한 값을 이용하였음.
- 빈곤이나 수급자격요건 충족여부는 (소득 및 재산 기준 적용에 관한 한) 가구단위로 판정하였음.

### □ 소득범주 및 균등화 방법

- 분석에 사용되는 주요 소득범주는 시장소득과 경상소득을 이용하며 경우에 따라 가처분소득을 이용하였음.
  - 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득
  - 경상소득 = 시장소득 + 공적이전소득
  - 가처분소득 = 경상소득 - 조세 - 사회보장부담금
- 보다 엄밀한 분석을 위해 경상소득을 기초보장 급여를 포함하기 전후로 구분하는 것이 필요하나 가계금융복지조사에서 기초보장급여액 관련 정보가 제공되지 않음에 따라 이 소득범주는 사용할 수 없었음.
- 기준 중위소득 산출시 적용된 균등화지수 (=구 최저생계비의 균등화지수)를 적용함.

## 제2절 주요 기준선 변화 및 그 효과

### 1. 연도별 최저생계비의 구성과 수준

- 기초보장급여체계 개편 이전의 최저생계비 구성과 구체적 수준은 다음 〈표 4-2〉 및 (4-3) 과 같음.
  - 최저생계비는 크게 현물지원이나 감면 등의 형태로 제공되는 타법지원액과와 현금급여로 구성되며, 각각의 최저생계비의 19.1%와 80.9%를 상한으로 함 (〈표 4-2〉 및 〈표 4-3〉의 B, C).
  - 현금급여는 다시 주거급여 명목의 금액(D)와 생계급여 명목의 금액(E)으로 나누어지며, 주거급여는 현금급여의 약 22%, 생계급여는 현금급여의 78% 비율을 차지함.

52 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위계층 지원제도 개선 방안

〈표 4-2〉 2014년도 최저생계비 및 현금급여기준

(단위: 원/월)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
최저생계비 (A)	603,403	1,027,417	1,329,118	1,630,820	1,932,522	2,234,223	2,535,925
타 지원액 (B)	115,340	196,391	254,060	311,731	369,402	427,071	484,742
현금급여기준 (C=A-B)	488,063	831,026	1,075,058	1,319,089	1,563,120	1,807,152	2,051,183
주거급여액 (D)	107,532	183,094	236,860	290,626	344,391	398,157	451,923
생계급여액 (E=C-D)	380,531	647,932	838,198	1,028,463	1,218,729	1,408,995	1,599,260

주: 1) 8인 이상 가구의 최저생계비 : 1인 증가시마다 301,702원씩 증가 (8인가구: 2,837,627원)

2) 8인 이상 가구의 현금급여기준 : 1인 증가시마다 244,031원 증가 (8인가구: 2,295,214원)

〈표 4-3〉 2015년도 최저생계비 및 현금급여기준(7.1 개편 전)

(단위: 원/월)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
최저생계비 (A)	617,281	1,051,048	1,359,688	1,668,329	1,976,970	2,285,610	2,594,251
타 지원액 (B)	117,993	200,908	259,904	318,901	377,898	436,894	495,890
현금급여기준 (C=A-B)	499,288	850,140	1,099,784	1,349,428	1,599,072	1,848,716	2,098,361
주거급여액 (D)	110,003	187,303	242,304	297,306	352,308	407,309	462,311
생계급여액 (E=C-D)	389,285	662,837	857,480	1,052,122	1,246,764	1,441,407	1,636,050

주: 1) 8인 이상 가구의 최저생계비 : 1인 증가시마다 308,641원씩 증가(8인가구: 2,902,892원)

2) 8인 이상 가구의 현금급여기준 : 1인 증가시마다 249,645원씩 증가(8인가구: 2,348,006원)

□ 상대기준선 방식에서 각 급여별 기준선과의 관계

○ 기초보장 급여체계 개편 과정에서 각 급여별 기준선을 설정하는 데 적용되었던 기본적 원칙은 이전의 급여 수준에 비해 보장성이 저하되어서는 안된다는 것이었음.

○ 이러한 원칙에 따라,

- 개편 이후 생계급여의 수준은 개편 이전의 생계급여 상한액을 초과하여야 하며, 생계급여액에 타법지원액(B)의 일부 생계 관련 항목(전기요금 할인,

쓰레기봉투값 할인, 주민세 감면 등)을 더한 값보다 커야 한다는 점이 준거로 작용하였음.

- 주거급여의 경우 주거 현금급여를 받던 현금급여 기준선 이상으로 설정함.
- 의료급여의 경우 구 최저생계비 수준 이상으로 결정함.

#### □ 각 소득범주별 중위소득과의 비교

- 가계금융복지조사 2014년 자료를 이용하여 산출한 가구원수별 중위소득과 최저생계비 및 차상위 기준선을 비교하면 아래와 같음.

## 2. 개편 전후의 소득기준선 비교

#### □ 기초보장 개편이후 각 급여의 소득기준선 변화

- 아래의 <표 4-4> 는 가계금융복지조사(2014년) 자료를 이용하여 2013년의 기초보장 및 차상위 관련 기준선과 중위소득 방식의 기준선을 비교함.
  - 중위소득 기준선은 각각 생계, 의료, 주거, 교육급여의 기준선인 중위소득 대비 30, 40, 43, 50%값을 이용하였음.
  - 개편 첫째인 2015년의 경우 생계급여 기준선은 중위소득의 28% 수준이었으나 2017년까지 30%로 상향조정될 예정인 점을 감안하여 중위 30%선을 제시함.
  - 또한 부양의무자 부양능력 판정과 관련된 선정기준을 함께 제시함.
- 2013년의 최저생계비는 기준 중위소득 도출 방식으로 추정된 같은 해의 중위소득의 38.9% 선에 해당됨.
  - 차상위 기준선인 최저생계비의 120%선은 중위소득의 46.7%에 해당됨.
  - 한편 중위소득의 40%와 50%선은 각각 최저생계비의 약 103%, 129%에 해당하는 것으로 나타남.

〈표 4-4〉 기초보장 급여체계 개편 전후 기준선 변화 비교(2013년 기준)

(단위: 원/월, %)

구분		금액(원)	최저생계비 대비(%)	중위소득대비(%)	비고
개편전	생계급여기준	377,817	66.0	25.7	
	현금급여기준	468,453	81.9	31.9	
	최저생계비	572,168	100.0	38.9	
	차상위기준	686,602	120.0	46.7	최저생계비의 120%
개편후	중위소득의 30%	441,178	77.1	30.0	생계급여 기준선
	중위소득의 40%	588,237	102.8	40.0	의료급여 기준선
	중위소득의 43%	632,354	110.5	43.0	주거급여 기준선
	중위소득의 50%	735,296	128.5	50.0	교육급여 기준선=차상위기준
	중위소득	1,470,592	257.0	100.0	
	중위소득의 140%	2,058,828	359.8	140.0	개편 후 부양의무자 조건
기타	최저생계비 130%	743,818	130.0	50.6	개편전 부양의무자 조건
	최저생계비 185%	1,058,511	185.0	72.0	개편전 부양의무자 조건(근로무능력가구)
	최저생계비 300%	1,716,504	300.0	116.7	차상위 본인부담경감 부양의무자조건
	최저생계비 25%	143,042	25.0	9.7	차상위 본인부담경감 부양의무자조건 (1인 추가시 증가분)

주: 기초생활보장제도 개편 후 부양의무자 조건은 수급대상가구와 부양의무자구의 가구구성에 따라 다양할 수 있으나 편의상 중위소득의 140%로 단순화함.

자료: 보건복지부(2013a); 보건복지부(2015b); 통계청 <가계금융복지조사, 2014> 원자료.

○ 또한 〈표 4-5〉는 <가계+농어가조사자료>를 이용하여 2014년의 각종 기준선을 비교함.

- 최저생계비와 차상위 기준은 각각 중위소득의 39.4%와 47.2%에 해당하는 것으로 나타남.
- 중위소득의 40% 및 50%선은 같은 해 최저생계비의 약 102%와 127%에 해당됨.

○ 연도별, 자료별로 구체적인 정도의 차이는 있지만 대체로 중위소득의 40%선은 기존 최저생계비를 상회하는 것으로, 그리고 중위소득의 50%선은 기존 차상위 기준을 상회하는 것으로 나타남.



〈표 4-5〉 기초보장 급여체계 개편 전후 기준선 변화 비교(2014년 기준)

(단위: 원/월, %)

구분		금액(원)	최저생계비 대비(%)	중위소득 대비(%)	비고
개편전	생계급여기준	380,531	63.1	24.8	
	현금급여기준	488,063	80.9	31.8	
	최저생계비	603,403	100.0	39.4	
	차상위기준	724,084	120.0	47.2	최저생계비의 120%
개편후	중위소득의 30%	459,826	76.2	30.0	생계급여 기준선
	중위소득의 40%	613,101	101.6	40.0	의료급여 기준선
	중위소득의 43%	659,084	109.2	43.0	주거급여 기준선
	중위소득의 50%	766,377	127.0	50.0	교육급여 기준선=차상위기준
	중위소득	1,532,753	254.0	100.0	
	중위소득의 140%	2,145,854	355.6	140.0	개편 후 부양의무자 조건
기타	최저생계비 130%	784,424	130.0	51.2	개편전 부양의무자 조건
	최저생계비 185%	1,116,296	185.0	72.8	개편전 부양의무자 조건(근로무능력가구)
	최저생계비 300%	1,810,209	300.0	118.1	차상위 본인부담경감 부양의무자조건
	최저생계비 25%	150,851	25.0	9.8	차상위 본인부담경감 부양의무자조건 (1인 추가시 증가분)

주: 기초생활보장제도 개편 후 부양의무자 조건은 수급대상가구와 부양의무가구의 가구구성에 따라 다양할 수 있으나 편의상 중위소득의 140%로 단순화함.

자료: 보건복지부(2014); 보건복지부(2015b); 통계청 <가계동향조사(농어가포함), 2014> 원자료.

## □ 부양의무자 부양능력 기준의 변화

○ 제도 개편의 과정에서 부양의무자의 부양능력을 판정하는 기준이 완화됨.

- 개편전 수급가구와 부양의무자가구의 소득인정액 합이 최저생계비의 130%~185% 이하여야 부양능력 없음 판정을 받을 수 있었음.
- 개편후 수급가구와 부양의무자 가구의 소득인정액 합이 중위소득의 100% ~ 140% 이하로 변경됨.<sup>2)</sup>
- 〈표 4-4〉에서 최저생계비의 185%는 중위소득의 72%에 해당되며 〈표 4-5〉에서는 72.8%에 해당됨.

2) 자세한 내용은 보건복지부(2015b), 『2015 국민기초생활보장사업안내 - 맞춤형운영방안』을 참조할 것.

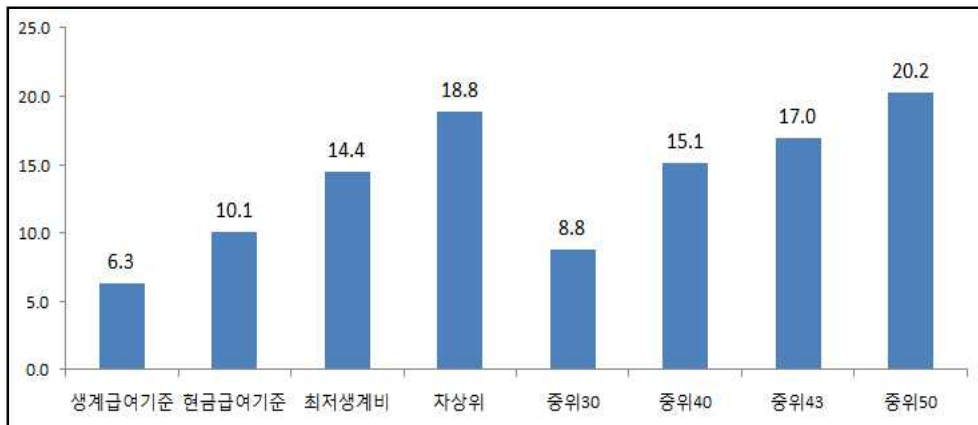
### 3. 소득기준 충족 가구의 비율 변화

#### □ 경상소득이 기준선 미만인 가구의 비율

- 기초보장 급여와 관련된 소득기준선이 위의 〈표 4-4〉와 같이 변화됨에 따라 해당 소득기준을 충족하는 가구의 비율도 달라짐.
- 아래의 [그림 4-1] 은 가구 경상소득이 각 기준선 미만인 가구의 비율을 추정 한 결과를 보여줌.
  - 경상소득이 최저생계비 미만인 가구의 비율은 14.4%였으나 중위소득의 40% 미만인 가구의 비율은 15.1%로 증가함.
  - 경상소득이 기존 차상위기준 미만인 가구의 비율은 18.8%였으나 중위소득 50% 미만인 가구의 비율은 20.2%로 약 1.4%p 증가함.
  - 한편 경상소득이 중위소득의 30% 미만인 가구의 비율은 8.8%로써, 이는 생계급여기준 이하인 가구의 비율(6.3%)보다는 높은 수치이나, 현금급여기준 미만인 가구의 비율(10.1%)보다는 낮은 수치임.

[그림 4-1] 경상소득이 각 기준선 미만인 가구의 비율

(단위: %)



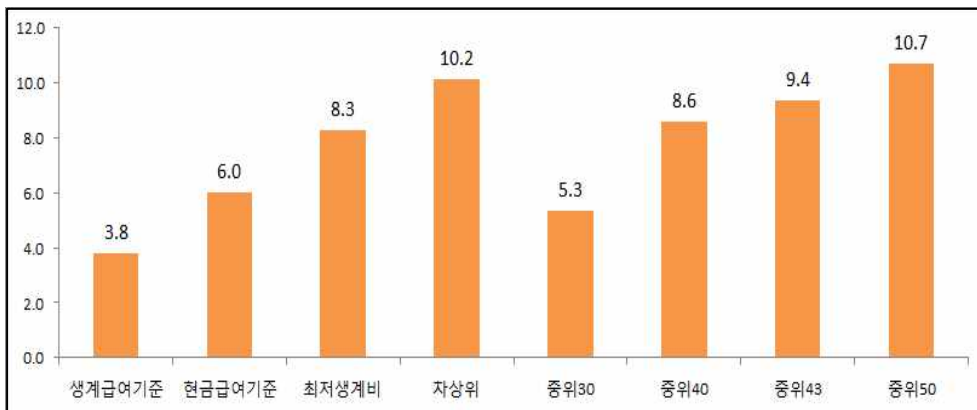
자료: 통계청 <가계금융복지조사 2014> 원자료.

- 아래의 [그림 4-2] 는 소득인정액이 각 기준선 미만인 가구의 비율을 보여줌.

- 소득인정액이 최저생계비 미만인 가구의 비율은 8.3%였으나 중위소득 40% 미만인 가구의 비율은 8.6%로 다소 증가한 것으로 나타남.
- 소득인정액이 차상위 기준에 미치지 못하는 가구는 10.2%였으나 중위소득의 50%선에 미치지 못하는 가구는 10.7%로 증가한 것으로 나타남.

[그림 4-2] 소득인정액이 각 기준선 미만인 가구의 비율

(단위: %)



자료: 통계청 &lt;가계금융복지조사 2014&gt; 원자료.

- <그림 4-1> 과 <그림 4-2> 를 비교할 때 개편된 기준선에 따라 증가하는 가구규모는 소득인정액기준보다는 소득기준으로 파악할 때 더 크게 나타남.
- 소득기준으로 보면 최저생계비 기준에서 중위소득 40% 기준으로 변경되면서 해당 가구규모의 비율이 0.7%p 증가했으나,
  - 소득인정액으로 보면 이 증가폭은 0.3%p로 줄어듦.



# 5

## 주요 차상위제도의 재산기준을 고려한 기준선 변화효과 검토

제1절 주요 차상위층 지원제도별 재산-소득 환산방식

제2절 재산-소득 환산 방식의 차이에 따른 기준선 변화 효과



# 5

## 주요 차상위제도의 재산기준을 < 고려한 기준선 변화효과 검토 <

### 제1절 주요 차상위층 지원제도별 재산-소득 환산방식

#### 1. 소득인정액과 기준선 변화 효과

##### □ 재산-소득 환산방식의 차이가 갖는 의미

○ 기초법 개편의 효과를 살펴보기 위해서는 소득기준선의 변화만을 살펴보는 것은 충분하지 않음.

- 그 이유는 기초보장 급여 및 차상위 지원제도의 선정기준이 소득인정액 ≤ 소득기준선(예, 중위소득의 50%)여야 한다는 식으로 구조화되었기 때문임.
- 즉 소득인정액을 계산하는 방식에 따라 실제 이 요건을 충족하는 집단의 규모가 변화하게 되고, 따라서 그 특성도 변화할 수 있음.

○ 주요 차상위층 지원제도의 소득인정액 적용방식이 각기 다른 만큼, 차상위 선정기준 변화의 효과는 제도마다 상이한 방식으로 나타날 수 있음.

- 앞의 4장에서는 기초생활보장제의 소득-재산 환산방식(재산을 소득으로 환산하여 환산소득을 산출하는 방식)을 기준으로 소득기준선 변화의 효과를 설명하였음.
- 그러나 이하에서 보게 되듯이, 재산의 소득환산방식은 모든 차상위층 지원 제도에서 동일한 것이 아니며, 주요 차상위층 지원제도 안에서도 서로 다른 환산방식을 적용함.
- 따라서 차상위층 기준이 최저생계비의 120%에서 중위소득의 50%로 변경되었다고 하더라도 이 기준선 변화가 미치는 효과는 제도마다 다르게 나타날 수 있음.

## □ 5장의 분석 내용

- 이 장에서는 기초보장제도 개편에 따른 소득기준선의 변화가 주요 차상위층 지원제도에 미치는 영향을 개괄적으로 살펴볼 것임.
  - 여기서 주요 차상위층 지원제이란 차상위 자격확인사업(구, 우선돌봄차상위), 차상위 건강보험 본인부담경감 사업, 차상위 장애인연금, 차상위 장애(아동)수당, 그리고 차상위 자활급여임.
- 이들 사업은 모두 차상위층을 대상으로 한다는 점에서는 공통점이 있으나, 재산의 소득인정액 환산방식이 상이함.
  - 따라서 ‘소득인정액이 중위소득 50% 이하’라고 할 때 이 조건을 충족하는 가구의 규모와 특성이 서로 다르게 나타날 수밖에 없음.
- 재산의 소득환산 방식의 차이를 고려하여 선정기준선 변화가 어떤 효과를 낳는지 고려하는 것이 이 장의 검토 주제임.
  - 각 제도별 선정기준에는 소득, 재산 기준(소득인정액 기준) 이외에 다른 인구사회학적 특성기준(예, 만성질환 유무, 희귀난치성 질환 유무, 장애 여부 및 등급 등)이 부가되고 있으나, 이러한 요건에 따른 효과는 다음 장에서 검토할 것임.
  - 특히 부양의무자 요건 충족여부에 대해서는 <가계금융복지조사>의 자료만으로는 판단할 수 없는바, 본 장에서 검토하는 것은 소득-재산기준을 충족하는 가구의 규모변화일 뿐 실제 각 제도별 수급자의 변화를 분석하는 것은 아님에 유의해야 할 것임.

## 2. 기초생활보장급여의 소득인정액 도출 방식

### □ 소득인정액 비교의 출발점으로서 기초보장급여의 소득인정액 산정 방식

- 앞서 언급하였듯이 본 장에서는 주요 차상위층 지원제도마다 소득인정액 산정 방식이 어떻게 다른지를 살펴볼 필요가 있음.



- 이를 위해서는 먼저 위해 우선 기초법상의 소득인정액 산정 방식에 대한 정확한 이해가 필요함.
- 왜냐하면 대부분 차상위 지원제도의 소득인정액 산정 방식이 기초보장 급여의 소득인정액 방식을 원용하여 일부 산식을 변경·적용하는 방식을 채택하고 있기 때문임.

#### □ 기초보장급여의 소득인정액 산정방법 개요

- 가구가 보유한 소득과 재산을 구분함.
- 재산을 주거용 재산, 일반재산, 금융재산, 자동차로 구분함.
  - 주거용 재산은 자가, 전월세 임대보증금임.
  - 일반재산은 실물자산 중 주거용 자산과 자동차를 제외한 것임.
  - (테이터에 따라) 임대보증금을 금융자산으로 간주하는 경우 있으므로 주의해야 함.
- 금융재산에 대해 생활자금 공제를 적용하였음.
  - 300만원
  - 공제 후 금융재산이 (-)인 경우 0으로 간주하였음.
- 주거용 자산의 한도액을 지역별로 적용하였음.
  - 자가나 임대보증금 전액을 주거용 자산으로 인정하지 않고 일정한 한도액 이내에서 인정하였음.
  - 한도액은 대도시/중소도시/농어촌 별로 1억/6,800만원/3,800만원임.
  - 주거용 자산 인정 한도액을 두는 이유는 '13년부터 주거용 재산의 환산율이 일반재산 환산율에 비해 낮아졌기 때문임(월 4.17% → 1.04%).
- 기본재산액 공제는 다음과 같이 적용하였음.
  - 기본재산액은 재산의 소득환산에서 제외되는 금액임.
  - 지역별로 대도시, 중소도시, 농어촌이 각각 5,400, 3,400, 2,900만원임.
  - 공제하는 방식은 재산 구성부분별 크기에 따라 다르며, 그 구체적 방법은

다음과 같음.

○ 기본재산액 공제 적용방식

- 주거용 재산  $\geq$  공제한도  $\rightarrow$  (주거-공제액)에 주거 환산율을 적용하고, 일반, 금융(월 6.26%), 자동차(월 100%)의 각 환산율을 적용하였음.
- 주거+일반 재산  $\geq$  공제한도  $\rightarrow$  주거재산  $\rightarrow$  일반재산 - (공제액 - 주거재산)에 대해 일반 환산율을 적용하였으며, 금융, 자동차에 대해서도 각 환산율을 적용하였음.
- 주거+일반+금융 재산  $\geq$  공제한도  $\rightarrow$  주거+일반재산  $\rightarrow$  금융재산 - (공제액 - 주거- 일반재산)에 대해 금융 환산율을 적용하였으며, 자동차에 환산율을 적용하였음.
- 공제한도  $\geq$  주거+일반+금융재산, 자동차 보유  $\rightarrow$  자동차에만 환산율을 적용하였음.
- 공제한도  $\geq$  주거+일반+금융재산, 자동차 미보유  $\rightarrow$  환산액 = 0

○ 재산의 환산에서 제외되는 경우

- 근로무능력자로만 구성 & 주거+일반+금융재산이 제외 기준액 미만 & 금융재산이 기본공제액 미만 & 자동차 미보유
- 재산의 소득환산 제외 지역별 기준액: 8,500/ 6,500/ 6,000만원

○ 이상의 방식으로 재산의 소득환산액을 결정하였음.

○ 소득인정액 = 소득 + 재산의 소득 환산액

### 3. 제도별 재산환산조건의 비교

□ 재산의 소득환산액에 영향을 미치는 요인들

- 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 구성되며, 이때 재산의 소득환산액은 가구별 보유 재산에 재산의 소득환산율을 곱해줌으로써 산출됨.
- 그러나 재산의 소득환산액에 영향을 미치는 다양한 패러미터들이 제도마다

다름에 따라 동일한 재산을 가진 가구라고 할지라도 각 제도의 대상이 될 때에는 재산의 소득환산액이 각기 달리 계산될 수 있음.

- 재산의 소득환산액에 영향을 미칠 수 있는 대표적인 요인들을 적시하면 다음과 같음.

○ 재산유형별 소득환산율

- 기초보장 급여는 재산을 주거, 일반, 금융재산과 승용차로 구분한 후 각기 다른 환산율을 적용함(아래의 〈표 5-1〉 참조).
- 차상위 자격확인의 경우 금융재산의 환산율을 일반재산과 동일하게 적용함.
- 장애인연금의 경우 주거, 일반, 금융재산의 환산율 구분을 두지 않으며 모두 년 5.0%로 타 제도에 비해 관대하게 적용하고 있음.

○ 주거재산 인정한도

- 주거재산에 대해 최하의 환산율(1.04%/월)을 적용하는 만큼 보유 재산 가운데 어느 정도를 주거재산으로 인정해 줄 것인가가 재산소득 환산액 결정에 중요한 요인임.
- 장애인의 경우 주거재산 인정한도가 없는데, 이는 환산율의 차이가 없는 데 따라 당연한 것이라고 볼 수 있음.

○ 금융재산 공제액과 기초공제액

- 유동성이 높은 금융재산에 대해 생활상의 급작스런 수요에 대응하도록 하기 위한 목적으로 공제범위가 설정되어 있음.
- 대부분의 금융재산 공제는 기초보장제도 수준이나 장애인 연금의 경우 2,000만원으로 상대적으로 높음.
- 대도시, 중소도시, 농어촌 별로 차등화된 기초공제(기본재산 공제)의 경우 제도별 차이가 더 심함.
- 본인부담과 자활 급여의 경우 기초보장 급여의 약 2.5배에 해당되는 기초공제를 설정함.

○ 환산 제외요건 적용 여부

- 근로무능력자(65세 고령자와 장애인)으로만 구성된 가구에 대해 이상과 같은 재산-소득 환산을 면제해주는 경우가 있음.
- 기초보장급여를 제외하면 장애(아동)수당이 주요 차상위제도 가운데 유일하게 적용되고 있음.

#### □ 기타 요건

##### ○ 부양의무자 기준

- 부양의무자 기준은 기초보장급여와 본인부담 경감에만 적용되고 있음.

##### ○ 그밖에도 소득을 산정할 때 장애인 연금은 가구 단위의 소득이 아닌 개인 또는 부부 단위의 소득만 고려하는 등의 차이가 있음.

#### □ 이상의 내용은 아래의 〈표 5-1〉을 통해 간명하게 비교할 수 있음.

- 환산율 면에서는 장애인 연금이 가장 낮은 환산율을 적용하고 있으며, 자동차를 제외하면 재산의 유형에 따른 환산율 차이를 두지 않고 있음.
  - 차상위 자격확인 사업은 금융재산 환산율을 일반재산과 동일하게 적용함.
- 주거재산 인정한도는 별도의 한도를 두지 않는 장애인 연금을 제외하면 다른 제도들은 모두 동일함.
- 기초재산 공제액은 기초보장 급여와 동일한 사업(차상위 자격확인, 장애수당)과 기초보장 급여의 2.5배를 적용하는 사업(본인부담경감, 장애인 연금, 자활 급여)으로 구분할 수 있음.
- 금융재산 공제는 2,000만원의 공제한도를 두고 있는 장애인연금을 제외하면 모두 300만원으로 동일함.
- 재산의 소득환산에 예외 조건을 부과하는 경우는 기초보장급여 이외에 장애수당이 유일한 것으로 나타남.
- 〈표 5-1〉의 기준만을 놓고 비교하여 보면, 차상위 제도를 정의하는 재산-소득 환산 방식은 크게 4 유형으로 구분됨.

- 기초보장급여의 재산-소득 환산방식으로, 장애수당 역시 이 방식을 적용함.
- 기초보장급여에 비해 금융재산의 환산율이 낮고(일반재산과 동일), 환산제외 요건을 별도로 두지 않는 방식이 있음(자격확인).
- 기초보장급여의 방식에 비해 기초재산공제한도가 크고(2.5배) 환산제외요건을 두지 않는 방식이 있음(본인부담경감 및 자활급여 방식).
- 타 제도들과 달리 연단위 재산-소득환산율을 적용하고 주거재산 인정상한도 없으며 기초재산 공제한도가 높은(기초보장급여의 2.5배) 방식이 있음(장애인연금).

○ 전체적으로 노년층을 대상으로 하는 장애인 연금이 모든 환산조건에서 가장 관대한 것으로 나타남.

- 기초보장급여는 환산율과 기초공제액에서는 가장 엄격한 요건을 갖추고 있으나, 환산제외조건을 부과함으로써 실질적으로 노년층에는 매우 관대한 요건을 갖추고 있음.

〈표 5-1〉 주요 차상위층 지원제도의 재산-소득 환산요건 비교

(단위: %/월, 만원)

사업명 구분		기초보장	자격확인	본인부담 경감	장애인 연금	장애수당	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 인정상한도	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 공제액	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
환산제외 (근로무능력 가구)	대도시	8,500	없음	없음	없음	8,500	없음
	중소도시	6,500				6,500	
	농어촌	6,000				6,000	
부양의무		있음	없음	있음	없음	없음	없음
기타(소득 단위)		가구	가구	가구	개인/부부	가구	가구

주: 장애인연금의 지역별 기초재산공제액은 2014년까지 대도시, 중소도시, 농어촌이 각각 10,800만원, 6,800만원, 5,800만원이었다가 2015년 상향조정됨.

## 제2절 재산-소득 환산 방식의 차이에 따른 기준선 변화 효과

### 1. 재산소득 환산방식 차이에 따른 소득인정액 차이

□ 분석의 전제: 재산-소득 환산방식의 차이를 중심으로 비교

○ 이하에서는 주로 제도별로 재산의 소득환산방식이 다른 데 따른 효과를 검토하고 있으나, 제도별로 소득평가액을 산정하는 방식도 상이함.

－ 즉 가구의 인구학적 특성과 소득원천(근로소득, 사업소득 등)에 따라 공제율과 공제한도의 차이가 있음.

○ 하지만 분석에 사용된 자료의 한계 때문에 이러한 소득공제요건의 차이를 구체적으로 반영하는 데 자료상의 제약이 있어, 이하에서는 주로 재산-소득 환산요건의 차이로 인해 나타나는 효과를 분석하고자 함.

○ 이하에서 제시되는 제도별 대상 가구의 규모나 특성에 대한 추정결과 역시 제도별 소득공제 방식의 차이를 감안하지 않은 값을 감안할 필요가 있음.

□ 제도 대상 집단별 평균 소득인정액의 차이

○ 각 제도별로 재산의 소득환산 방식이 위와 같이 달라짐에 따라 각 요건을 만족하는 집단의 전체 평균 재산소득환산액과 소득인정액은 다음 〈표 5-2〉와 같이 달라짐.

－ 차상위 지원제도의 재산소득 환산액이 기초보장 환산액에 비해 높은 것은 재산의 소득환산 예외 규정을 두지 않는 데 따른 효과가 큰 것으로 추정됨.

－ 기초급여와 동일한 산식을 적용하는 장애수당의 경우 기초보장 제도의 평균 소득환산액과 동일함.

－ 가장 관대한 환산율을 적용하는 장애인 연금의 재산소득환산액이 가장 낮게 나타남.

〈표 5-2〉 재산-소득환산방식에 따른 평균 소득인정액(연간) 비교

(단위: 만원/년)

제도명	소득인정액 구성		
	재산소득 환산액	(균등화)경상소득	소득인정액 =환산액+경상소득
기초보장급여	24,655	2,127	26,782
차상위자격확인	23,149	2,127	25,276
본인부담경감	23,197	2,127	25,324
장애인연금	3,349	2,127	5,476
장애(아동)수당	24,655	2,127	26,782
자활급여	23,197	2,127	25,324

자료: 통계청 &lt;가계금융복지조사 2014&gt; 원자료.

## □ 차상위 기준 충족가구의 소득인정액 차이

- 위의 〈표 5-2〉 가 각 제도의 재산-소득환산 방식에 따라 재산소득 환산액과 소득인정액이 어떻게 달라지는지를 전체 가구에 대해 살펴본 것이라면 아래의 〈표 5-3〉 은 차상위 기준을 충족하는 가구만을 대상으로 소득인정액의 차이를 살펴본 것임.
- 차상위 기준이 최저생계비의 120%에서 중위소득 50%로 바뀔 경우 이 기준을 만족시키는 가구의 평균소득과 최고소득은 모두 상승하게 되나, 그 정도는 어떤 제도의 재산-소득환산방식을 적용하는가에 따라 다르게 나타남.
- 소득인정액 평균값의 상승정도가 가장 큰 것은 장애인연금방식을 적용할 때로써 약 25.8만원이 상승함.
  - － 장애인연금 방식에 따를 경우 평균소득은 연간 약 19.9만원, 재산의 소득환산액은 약 5.9만원 상승하는 것으로 추정됨.
  - － 반대로 소득인정액 평균값의 상승폭이 가장 낮은 것은 본인부담경감과 자활급여로 연간 19.4만원 상승(소득은 16.1만원, 재산의 소득환산액은 약 3.3만원 상승)할 것으로 추정됨.
- 한편, 소득인정액의 최대값에서는 다소 다른 양상이 나타나 자격확인 방식을

적용할 경우 최대값이 191.6만원 상승할 것으로 추정됨.

- 환산소득의 최대값 증가폭이 가장 큰 것은 차상위 자격확인 방식을 적용했을 때로, 325만원 증가하는 것으로 추정됨.
- 장애인연금과 본인부담경감(=자활급여) 방식을 적용한 경우에는 재산의 환산소득 및 소득인정액 최대값의 변화가 없는 것으로 추정됨.

〈표 5-3〉 재산-소득환산방식별, 차상위 기준선별 소득인정액 변화 비교

(단위: 만원/년)

재산-소득환산방식 적용제도 비교 범주			기초보장	자격확인	본인부담 경감	장애인 연금	장애(아동) 수당	자활급여
구 차상위 (A)	평균	경상소득	484.0	481.0	493.5	503.5	484.0	493.5
		환산소득	30.0	48.3	14.9	40.7	30.0	14.9
		소득인정액	514.0	529.3	508.4	544.2	514.0	508.4
	최대값	경상소득	823.7	823.7	824.7	823.7	823.7	824.7
		환산소득	1,515.7	1,200.0	1,251.0	1,900.0	1,515.7	1,251.0
		소득인정액	1,663.9	1,605.4	1,605.4	1,900.0	1,663.9	1,605.4
중위 소득 50% (B)	평균	경상소득	498.4	495.4	509.7	523.4	498.4	509.7
		환산소득	35.9	53.8	18.2	46.6	35.9	18.2
		소득인정액	534.4	549.1	527.9	570.0	534.4	527.9
	최대값	경상소득	881.8	881.8	881.8	881.8	881.8	881.8
		환산소득	1,525.2	1,525.2	1,251.0	1,900.0	1,525.2	1,251.0
		소득인정액	1,797.1	1,797.1	1,605.4	1,900.0	1,797.1	1,605.4
변화폭 (B-A)	평균	경상소득	14.4	14.4	16.1	19.9	14.4	16.1
		환산소득	5.9	5.4	3.3	5.9	5.9	3.3
		소득인정액	20.3	19.8	19.4	25.8	20.3	19.4
	최대값	경상소득	58.1	58.1	57.1	58.1	58.1	57.1
		환산소득	9.5	325.2	0	0	9.5	0
		소득인정액	133.2	191.6	0	0	133.2	0

자료: 통계청 <가계금융복지조사 2014> 원자료.



## 2. 재산소득 환산방식별 차상위 요건 충족 가구 비율 차이

### □ 다양한 기준선별 소득인정액 요건 충족 가구 비율

- 한편 이와 같이 재산의 소득환산 기준이 달리 적용됨에 따라 가구별 소득인정액이 달라지고, 결과적으로 각 선정기준선 미만의 가구 비율도 달라짐(〈표 5-4〉).
- 기초보장제도의 환산방식을 적용할 경우 중위소득의 50% 이하에 해당되는 가구는 약 10.7%로 나타남.
- 차상위 자격확인의 환산조건을 적용한 경우 중위소득 50% 미만의 가구 비율은 10.5%로써 기초보장의 경우보다 다소 낮게 나타남.
  - － 실제로 부양의무자 기준까지를 고려할 경우 이러한 역전이 발생하지는 않을 것이나, 기준선 적용상 이러한 역전 가능성이 존재하는 것은 문제라고 볼 수 있음.
  - － 이는 완화된 환산율이 적용됨에도 불구하고 환산제외조건(재산의 소득환산 특례)가 적용되지 않은 효과가 더 크기 때문일 것으로 추정됨.
- 한편, 가장 높은 비율을 보이는 것은 장애인 연금을 적용한 경우로 약 16.9%임.

〈표 5-4〉 재산소득환산요건에 따른 기준선 미만 가구 비율

(단위: %, %p)

재산-소득환산방식 적용제도	기준선			격차(%p) (C=A-B)	증가율 (D=100*C/B)
	중위50%(A)	2013년 차상위(B)	(참고)2013년 최저생계비		
기초보장	10.7	10.2	8.3	0.55	6.6
차상위자격확인	10.5	9.9	8.0	0.55	6.9
본인부담경감	12.5	11.9	9.6	0.66	6.8
장애인연금	16.9	15.7	12.0	1.17	9.8
장애(아동)수당	10.7	10.2	8.3	0.55	6.6
자활급여	12.5	11.9	9.6	0.66	6.8

자료: 통계청 <가계금융복지조사 2014> 원자료.

#### □ 차상위 기준변화 효과의 차이

- 이상과 같은 과거 차상위 기준 충족 가구의 비율도 비교할 수 있으며(〈표 5-4〉의 B), 이를 이용하여 차상위기준이 중위소득 50%로 변한 데 따른 대상 가구의 변화효과도 비교할 수 있음.
- 위 〈표 5-4〉에 따르면 대부분의 제도에서 구 차상위 기준(최저생계비의 120%)을 충족하는 가구의 비율과 비교할 때 중위소득 50% 미만을 충족하는 가구의 비율이 더 큰 것을 알 수 있음.
  - 앞서 살펴보았듯이 2013년의 구 차상위 기준이 중위소득의 50%에 다소 미치지 못했음을 감안한다면 이와 같은 대상가구의 증가는 당연한 결과라 할 수 있음.
- 그러나 소득기준선 변화에 따른 대상자 비율의 증가폭이나 증가율에서는 각 제도별 차이가 나타남.
  - 증가율과 증가폭이 가장 큰 것은 장애인 연금으로 1.17%p차임.
  - 반면 장애수당 방식(=기초보장급여방식)을 적용한 경우 증가폭은 0.55%p, 증가율은 6.6%로 가장 작게 나타남.
  - 이러한 차이는 각 제도의 소득-재산 환산기준과 특정 소득-재산 구간대의 가구분포에 영향을 받았기 때문인 것으로 추정할 수 있음.

### 3. 기초보장제도 개편 전후의 자격 요건 변동

#### □ 자격요건 변동의 의미

- 주요 차상위층 지원제도에서 차상위층이란 기초보장 수급가구가 아니면서 차상위 기준을 충족하는 가구를 의미함.
  - 이 개념에 따라 개편 이전의 기준을 적용하면 소득인정액이 최저생계비의 100% 이상이면서 120% 미만인 가구를 의미함.
- 기초보장 개편에 따라 (기초보장 대상을 제외한) 차상위 가구의 범위를 정의하

는 데에는 다음과 같은 쟁점이 발생하게 됨.

- 첫째는 기초보장 수급대상의 범위를 어디까지로 볼 것인가의 문제임.
- 앞서 언급하였듯이 교육급여 수급요건 충족 가구까지를 기초보장 수급가구로 본다면 차상위층 기준과 기초보장 수급기준이 일치하는 문제가 발생함.
- 둘째, 기초보장 수급대상을 조작적으로 정의하더라도, 기초보장 수급요건을 판정하는 데 적용하는 소득인정액 산정방식과 차상위층을 선정하는 데 적용하는 소득인정액 적용방식이 다르다는 문제임.
- 예컨대 소득인정액이 중위소득의 40% 미만인 가구를 기초보장 수급자격 가구로 본다면 중위소득 40% 미만인지 여부를 판정하는 단계에서는 기초보장제도의 소득인정액 방식을 적용하고 중위소득의 40%~50%에 해당되는지를 판정하는 단계에서는 각 제도별 소득인정액 방식을 적용해야 한다는 문제임.

○ 이러한 쟁점에 대한 근본적인 대안을 제시하는 것은 다른 장에서 언급할 것임.

○ 여기서는 다음과 같은 방식으로 지위변동을 조작적으로 정의하기로 함.

- 개편 이전의 수급지위는 기초보장제도의 소득인정액 방식에 따라 산출한 소득인정액이 최저생계비의 100% 미만인 가구를 기초보장 수급지위를 가진 가구로 간주함(물론 부양의무자 기준이 적용되기 이전의 구분이므로 이 가구들을 실제 수급가구로 동일시하여서는 안 됨).
- 개편 이전의 기초보장 수급기준에 해당되지 않으면서 각 제도별 소득인정액 산정 방식을 적용하여 구한 가구 소득인정액이 최저생계비의 120% 미만인 가구를 개편 이전 차상위 수급가구로 간주함.
- 즉 차상위 지위를 지닌 가구는 각 제도별로 상이하게 추정됨.
- 한편 개편 이후의 수급지위 구분 역시 마찬가지로 방식을 따르되, 중위소득의 40%선을 기초보장 수급선으로 잠정 간주하기로 함.
- 즉, 기초보장제도의 소득인정액 산정 방식에 따른 소득인정액이 중위소득의 40% 이하인 경우를 기초보장 수급가구로 간주하였음.
- 기초보장 수급가구가 아닌 가구 가운데 각 제도별 소득인정액 산정 방식에

따라 산정한 소득인정액이 중위소득의 50% 미만인 가구를 제도별 차상위 수급가구로 간주함.

- 물론 이때 차상위 수급가구 역시 제도별 타 수급요건(인구사회학적 요건 등)을 적용하지 않은 채 구분된 것이므로 실제 제도별 수급가구를 의미하지는 않음.
- 제도 개편 전후를 막론하고 기초수급과 제도별 차상위 수급 지위에 해당되지 않는 가구를 기타가구로 분류하였음.

#### □ 제도별 수급지위 변동 규모 추정

○ 먼저 아래의 <표 5-5>는 기초보장제도의 소득인정액 산정방식에 따른 수급지위의 변화를 보여줌.

- <표 5-1>에서 확인한 바와 같이 기초보장제도의 소득인정액 산정방식과 동일한 방식을 채택한 장애수당 제도의 수급지위 변화도 같은 양상을 띠는 것인바, 이후에 별도로 제시하지 않음.
- 이 방식에 따를 경우 기초보장 수급을 위한 소득인정액 요건 충족가구는 개편 이전에 8.3%였으나 개편 이후에는 8.6%로 증가하게 됨.
- 한편 차상위 가구는 개편 이전에는 3.6%였으나 개편 이후에 4.0%로 증가할 것으로 예상됨.
- 전체 가구 중 0.3%의 가구가 개편 이전에는 차상위 가구였으나 개편에 따라 기초보장 대상으로 편입될 것으로 추정됨.
- 전체 가구의 0.6%는 개편에 따라 기타가구에서 차상위 가구로 지위가 변하게 됨.

〈표 5-5〉 개편 전후의 기초보장(및 장애수당) 수급지위 변화 가구 분포

(단위: %)

개편 이후 개편 이전	기초	차상위	기타	계
기초	8.3	0.0	0.0	8.3
	100.0	0.0	0.0	
차상위	0.3	1.6	0.0	1.9
	15.6	84.4	0.0	
기타	0.0	0.6	89.3	89.9
	0.0	0.6	99.4	
계	8.6	2.1	89.3	100.0

주: 셀의 첫 행은 전체 가구 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중(기존 수급지위별 비중)을 의미함.  
 자료: 통계청 <가계금융복지조사, 2014> 원자료.

○ 다음 〈표 5-6〉은 차상위 자격확인제도의 소득인정액 산정방식에 따라 차상위층 수급여부를 구분했을 때 수급지위의 변화를 보여줌.

- 기초보장 수급가구의 비중이 개편 전후에 8.3%에서 8.6%로 변화하는 것은 앞의 〈표 5-5〉와 동일함.
- 기초보장 수급기준에 비해 차상위 자격확인의 기준이 크게 다르지 않은 데 따라 차상위층에 해당되는 가구의 비율은 〈표 5-5〉나 다음에서 보게 될 〈표 5-7〉에 비해 낮게 나타남.
- 차상위 가구의 비율은 개편 이전 1.8%에서 개편 이후 2.1%로 증가하는 것으로 나타남.
- 전체 가구의 0.3%, 기존 차상위 가구의 15.5%가 차상위에서 기초수급 대상으로 지위가 변동하게 될 것으로 추정됨.
- 전체 가구의 0.5%, 기타 가구의 0.6%가 개편에 따라 기타 가구에서 차상위 가구로 편입되게 됨.

〈표 5-6〉 개편 전후의 수급지위 변화 가구 분포(차상위 자격확인)

(단위: %)

개편 이후 개편 이전	기초	차상위자격확인	기타	계
기초	8.3	0.0	0.0	8.3
	100.0	0.0	0.0	
차상위자격확인	0.3	1.6	0.0	1.8
	15.5	84.5	0.0	
기타	0.0	0.5	89.4	89.9
	0.0	0.6	99.4	
계	8.6	2.1	89.4	100.0

주: 셀의 첫 행은 전체 가구 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중(기존 수급지위별 비중)을 의미함.  
 자료: 통계청 <가계금융복지조사, 2014> 원자료.

○ 다음 〈표 5-7〉은 차상위 본인부담경감제도의 소득인정액 산정방식에 따라 차상위층 수급여부를 구분했을 때 수급지위의 변화를 보여줌.

- 소득인정액 산정방식이 이 제도와 동일한 자활급여의 수급지위 변동도 동일하게 나타남.
- 이 기준에 따를 경우 차상위 가구의 비중은 개편 전 3.6%에서 개편 후 4.0%로 증가하는 것으로 나타남.
- 전체 가구의 0.3%가 개편에 따라 차상위에서 기초보장 대상가구로 변화되는 바, 이는 기존 차상위 가구의 8.1%에 해당됨.
- 전체가구의 0.7%는 기타가구에서 차상위 가구로 재분류됨.

〈표 5-7〉 개편 전후의 수급지위 변화 가구 분포(차상위 본인부담경감 및 자활급여)

(단위: %)

개편 이후 개편 이전	기초	본인부담경감/ 자활급여	기타	계
기초	8.3	0.0	0.0	8.3
	100.0	0.0	0.0	
본인부담경감 /자활급여	0.3	3.3	0.0	3.6
	8.1	91.9	0.0	
기타	0.0	0.7	87.5	88.1
	0.0	0.7	99.3	
계	8.6	4.0	87.5	100.0

주: 셀의 첫 행은 전체 가구 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중(기존 수급지위별 비중)을 의미함.

자료: 통계청 &lt;가계금융복지조사, 2014&gt; 원자료.

○ 마지막으로 아래의 〈표 5-8〉은 차상위 장애인연금의 소득인정액 산정방식에 따라 차상위층 수급여부를 구분했을 때 수급지위의 변화를 보여줌.

- 이 제도의 차상위층 비중은 개편 이전 7.5%에서 개편 이후 8.3%로 변화하는 것으로 나타남.
- 전체 가구의 0.3%, 기존 차상위 가구의 4.0%에 해당되는 가구가 기초수급에서 차상위 대상으로 지위가 변화될 것으로 추정됨.
- 한편 기타 가구에서 차상위 가구로 편입되는 가구의 비중은 전체 가구 중 1.2%, 기존 기타 가구 중 1.4%가 될 것으로 전망됨.

〈표 5-8〉 개편 전후의 수급지위 변화 가구 분포(차상위 장애인연금)

(단위: %)

개편 이후 개편 이전	기초	차상위 장애인연금	기타	계
기초	8.3	0.0	0.0	8.3
	100.0	0.0	0.0	
차상위 장애인연금	0.3	7.2	0.0	7.5
	4.0	96.1	0.0	
기타	0.0	1.2	83.1	84.3
	0.0	1.4	98.6	
계	8.6	8.3	83.1	100.0

주: 셀의 첫 행은 전체 가구 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중(기존 수급지위별 비중)을 의미함.  
자료: 통계청 <가계금융복지조사, 2014> 원자료.

○ 이상에서 살펴본 바와 같이 기초보장 수급기준 및 차상위 기준이 중위소득의 40%와 50%선으로 변경됨에 따라 기초보장 수급 자격(소득 및 재산)을 지닌 가구와 차상위 지원 대상 가구의 비중이 변동이 발생함.

- 기초보장 수급요건을 갖춘 가구는 각 제도별 재산-소득환산기준과 무관하게 8.3%에서 8.6%로 0.3%p 증가하였음.
- 차상위 수급요건을 갖춘 가구의 비중 변화는 각 제도별 재산-소득환산 방식에 따라 달라짐.
- 차상위 대상 가구의 변화가 가장 큰 경우는 장애인 연금의 소득-재산기준을 적용했을 때(0.8%p)이고, 가장 작은 경우는 차상위 자격확인의 기준을 적용했을 때(0.3%p)임.
- 기초보장 수급 기준과 차상위 기준이 각각 상향 조정됨에 따라 기존 차상위 제도 대상 가구 중 기초보장 대상 가구로 진입하는 가구가 발생하게 되며 그 규모는 제도에 따라 차이가 있으나 전체 가구의 0.5%~0.7%에 이를 것으로 전망됨.



# 6

## 주요 차상위 지원제도의 수급기준 변화를 위한 제언

제1절 차상위 자격확인 사업

제2절 차상위 건강보험 본인부담경감대상자 지원사업

제3절 차상위 장애인연금

제4절 차상위 장애(아동)수당

제5절 차상위 자활급여



# 6

## 주요 차상위 지원제도의 < 수급기준 변화를 위한 제언 <

### 제1절 차상위 자격확인 사업

#### 1. 제도의 개요

##### □ 제도의 목적

- 「차상위 자격확인 사업」의 목적은 기초보장제도에 신청탈락하거나 탈수급한 가구 등을 저소득가구를 발굴하여 지원하는 것임.
  - － 과거 10여년 간 차상위계층은 기초보장제도 수급자 다음으로 우선하여 지원이 필요하다고 인정되는 집단이 되어왔음.
  - － 최근 차상위계층을 대상으로 지원을 하는 사업이 확대되면서 차상위계층을 확인할 필요성이 증가하여왔음.
  - － 따라서 동 제도는 차상위계층을 발굴하고 차상위계층임을 확인하여 차상위 계층을 대상으로 하는 각종 공공, 민간의 지원을 연계·지원하고자 추진하였음.
  - － 해당 제도의 사업 안내를 참고하면 동 제도는 “차상위 자격 확인을 통한 복지급여의 사각지대 해소방안 마련” 때문에 도입된 것으로 이해됨.

##### □ 제도의 기준과 지원내용

- － 기존 「차상위 자격확인 사업」의 대상은 기초수급자 상위의 빈곤층이며 차상위계층의 기준은 소득인정액이 최저생계비의 120%이하인 가구 또는 가구원이라 할 수 있음.
- 「차상위 자격확인 사업」은 차상위 계층을 대상으로 하며 그 기준은 대체로 법상 차상위 기준을 준용함.

- 구체적 기준은 다소 상이함.
    - 부양의부자 기준은 미적용.
    - 이는 동 제도가 기초제도의 사각지대 해소를 중요한 목적으로 하기 때문임.
    - 사적이전소득, 추정소득 등 공적자료를 통해 확인이 곤란한 소득은 제외하고 소득인정액을 산출함(실제소득 - 부양비, 사적이전소득, 추정소득).
    - 재산의 소득환산률 등도 다소 상이함.
  - 2015년 12월 개정된 국민기초생활 보장법에 따라 중위소득의 50%로 기준이 상향될 예정이지만 생계급여 등 욕구별 급여가 2015년 7월에 개편된 것과 달리 동 개정법 부칙 제6조제3항에 따라 차상위 자격확인 사업은 2015년 12월까지 기존의 기준을 적용하여 대상자를 선정함.
- 「차상위 자격확인 사업」은 자체적인 급여와 서비스 등 지원을 갖추고 있는 것은 아니며 일종의 차상위계층 자격확인 제도에 해당함.
- 따라서 동 사업의 지원은 여타 공공 민간의 지원을 연계하는 것임.
  - 중앙부처 사업, 지자체 특수시책, 민간사업 등 다양한 지원 사업이 연계 대상이 되는 지원임.
  - 공공의 지원은 중앙부처와 지방자치단체의 지원사업 중 차상위계층을 대상으로 포함하는 사업을 지원함.
  - 민간지원 사업은 지방자치단체의 희망복지지원단과 연계하여 민간지원 적극 연계할 것을 권고하고 있음.

※ 참고로 중앙부처의 사업 중 「차상위 자격확인 사업」이 연계할 것을 권고하고 있는 사업은 아래와 같음.<sup>3)</sup>

부처	사업명	신청대상	지원내용	신청방법
보건복지부	차상위 양곡지원	차상위계층	● 정부양곡을 50%할인된 가격으로 지원	● 읍·면·동 주민센터 방문 신청
	노인 안검진 및 개안수술비 지원	건강보험료 전국가구 평균 소득 50%이하 가구의 대상자(저소득층 우선 지원)	● 만 60세 이상 노인에게 무료로 안검진 실시 및 개안수술비 지원 * 예) 망막증 105만원, 백내장 24만원	● 보건소에 신청
	희망키움통장Ⅱ	차상위계층(소득인정액이 최저생계비의 120% 이하 이면서 근로사업 소득이 최저 생계비의 70% 이상)	● 가입자 매월 10만원 저축+ 소득조건 유지시 매월 근로 소득장려금지원(10만원, 1:1 매칭)	● 읍·면·동 주민센터 방문 신청
	푸드뱅크 연계	긴급지원대상자, 기초생활수급자, 차상위계층 등	● 기부받은 식품 및 물품 등	● 지자체에서 기초생활수급자 등 제공대상자 명단 제공 ● 푸드뱅크·마켓에 직접 신청
행정자치부	지역공동체 일자리사업	만 18세이상인 근로능력이 있는 자로 가구소득이 최저 생계비의 150% 이하이면서 재산 2억원 이하인 자	● 근무시간 : 주 26시간 ● 65세 이상은 주15시간 근로 ● 임금 : 1일 44,640원 ● 시급 5,580	● 시군구 '지역공동체일자리 사업' 공고 후 신청 (지역일자리담당부서)

3) 보건복지부(2015c). 「2015년 우선돌봄차상위가구 발굴지원사업 안내」를 참조

84 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위계층 지원제도 개선 방안

부처	사업명	신청대상	지원내용	신청방법
산업통상 자원부	저소득층에너지 효율개선사업 (한국에너지 재단)	기초생활수급자 및 차상위계층	● 시공지원 : 단열, 창호, 바닥 공사 지원 ● 물품지원 : 고효율의 난방용품 및 가전제품 등 보급	● 읍면동 주민센터 및 시행기관 (재단에서 선정된 사회복지 기관)을 통해 한국에너지 재단에 신청
	난방유지원사업 (한국에너지 재단)	기초수급자 및 차상위계층 - 18세 이하 아동을 보육 하고 있는 가구 중 난방 유를 난방연료로 사용하고 있는 가구	● 1가구당 1드림(200리터) 내외의 난방유 현물지원	● 읍면동 주민센터 및 시행기관 (재단에서 선정된 사회복지 기관)을 통해 한국에너지 재단에 신청
	저소득층 연탄보조사업 (한국광해관리 공단)	기초수급자 및 차상위계층 - 연탄사용가구	● 연탄사용 저소득층에게 가격 인상 차액분만큼의 금액을 쿠폰으로 지원	● 읍면동 주민센터 ● 지원시기 : 매년 9월~다음 년도 4월까지
교육부	국가장학금	( I 유형) 기초수급자, 3분위 이하가구 * 차상위계층 1분위	● 기초수급자 : 450만원(년) ● 1분위(차상위계층) : 450만원(년)	● 한국장학재단 홈페이지 (www.kosaf.go.kr)를 통해 신청 * 한국장학재단 (☎1599-2000)
	대입기회균형 선발	기초수급자, 차상위	● 기회균형선발 자격	
고용 노동부	취업성공패키지	최저생계비 150% 이하 저소득층, 출소(예정)자, 북한이탈주민, 결혼이민자		● 거주지 관할 고용센터 방문 하여 신청(☎1588-1919) ● 온라인 신청 가능 * www.work.go.kr/pkg
문화체육 관광부	통합문화이용권	기초수급자 및 차상위계층	● 문화누리카드이용권 (5만원 한도)	● 온라인 발급 (www.문화바우처.kr/ ☎ 1544-7500)) 또는 인근 읍면동사무소 방문

부처	사업명	신청대상	지원내용	신청방법
미래창조과학부	저소득층통신요금 감면제도	기초수급자 및 차상위계층	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 가입비 면제</li> <li>● 기본료 및 통화료 각각 35% 감면(총 3만원 한도)</li> <li>* 월 최대 10,500원 감면</li> <li>** 알뜰폰(MVNO) 사업자 제외</li> </ul>	● 신분증을 지참하고 통신사 대리점을 방문하여 신청
	저소득층 디지털TV 보급	기초수급자 및 차상위계층	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 클리어캠 TV 시중가의 약 70%에 구매 가능</li> <li>● 지상파 직접수신 희망 경우 : 수신안테나 무상 설치</li> <li>● 저소득층 전용 디지털케이블 방송상품 이용 가능</li> </ul>	● 02)737-2763으로 전화 신청
문화재청	궁능무료 입장	기초수급자 및 차상위계층	● 궁능무료입장	● 증명서 소지하고 궁능 무료 입장
산림청	공공산림가꾸기 사업	최저생계비 150%이하 및 장기실업자, 고령자, 장애인 등	● 사업참여 일급 45~50천원/일	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 연초(1~2월) 사업참여자 모집공고 후 신청 (산림담당부서)</li> <li>* 1~2월 모집 이후에도 신청 시 지원가능하나, 지자체 사정에 따라 다를수 있으므로 지원 가능여부에 대한 현황 파악후 민원인에게 안내</li> </ul>
금융위원회	미소금융사업 (미소금융 중앙재단)	최저생계비 120% 이하인자 * 복지부 인정자 및 건강보험료 납부기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 저소득층 사업자금(창업·운영·시설개선자금) 대출(금리 4.5% 이내)</li> <li>- 창업자금 최대 7천만원</li> <li>- 운영·시설개선자금 최대 2천만원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 미소금융지점 (☎ 1600-3500)</li> <li>- 방문상담후 차상위증명서와 함께 대출 신청</li> </ul>
	채무조정 분할상환 (신용회복위원회)	최저생계비 120% 이하인자	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 연채채무 분할상환지원 (최장 10년 채무분할)</li> <li>● 채무상환 유예 (유예사유에 해당되는 경우 6개월 단위로 최장 2년이내)</li> </ul>	● 신용회복위원회 방문하여 일반 금융권 채무현황을 확인 후 대상자인 경우 채무회복 신청서(약정서) 제출
	채무조정 분할상환 (한국자산관리공사)			<ul style="list-style-type: none"> <li>● 신용회복기금 채무대상인지 확인(☎1588-1288)하여 대상자인 경우</li> <li>● 차상위확인증을 발급(읍면동) 받은 후 한국자산관리공사 방문하여 채무조정 신청</li> </ul>

## 2. 차상위계층 기준의 변화 분석

### 가. 기존의 기준

- 「차상위 자격확인 사업」의 선정 기준은 기초보장제도와 유사하게 구성되어있음. 재산의 소득환산액 개념을 적용하며 가구의 소득인정액이 최저생계비의 120%이하 여부를 기준으로 함.
- 소득은 개념상 기초보장의 소득범위와 유사하지만 공적 자료에서 조회하기 어려운 소득은 제외하여 실제 기초보장의 소득보다 관대하게 적용될 여지가 있음.
  - 실제소득에 포함하는 소득은 근로소득, 사업소득(농업, 어업, 임업, 기타 사업), 재산소득(임대, 이자, 연금소득, 주택연금, 농지연금), 공적이전소득임.
  - 하지만 공적 자료에서 조회하기 어려운 사적이전소득, 부양비, 추정소득은 제외됨.
- 재산을 소득으로 환산하여 소득인정액을 구성함. 하지만 소득환산율이 다소 상이하여 금융재산에 대하여 다소 관대할 여지가 있음.
  - 기본재산액의 수준도 기초보장의 기준과 동일함.
  - 조사대상 가구원이 해당 재산에 거주하는 경우 아래 표의 한도까지만 주거용 재산으로 인정함.
- 한도액을 초과하는 주택가액 등에 대해서는 일반재산으로 산정함.

〈표 6-1〉 주거용재산의 인정 한도

대도시	중소도시	농어촌
1억원	6,800만원	3,800만원

자료: 보건복지부(2015c).

- 생활준비금으로 금융재산 300만원을 소득 산정에서 공제하는 것도 기초보



장제도와 동일함.

- 재산의 소득환산율은 기초보장제도와 다소 상이함.
- 금융재산의 경우 기초보장은 환산율이 월 6.26%이지만 우선돌봄차상위가 구 발굴지원사업은 4.17%임.

〈표 6-2〉 재산의 종류별 소득환산율

구 분	주거용재산	일반재산	금융재산	승용차
차상위 자격확인 (우선돌봄)	월 1.04%	월 4.17%	월 4.17%	월 100%
기초보장	월 1.04%	월 4.17%	월 6.26%	월 100%

자료: 각 사업의 2015년 사업안내.

#### 나. 차상위계층 기준 변화 전망

○ 국민기초생활보장법의 개정에 따라 기준이 변화될 예정임.

- 동 법에는 “차상위자에 대한 급여의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 명시하였고 동 법 시행령에 따르면 “소득인정액이 대통령령이 정하는 기준 이하인 계층이란 소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 이하인 사람을 말한다.”고 정의하고 있음.
- 이를 근거로 2016년에는 차상위계층의 기준이 ‘소득인정액이 최저생계비의 120%이하’에서 ‘소득인정액이 중위소득의 50% 이하’로 변경될 예정임.
- 이러한 법 개정은 차상위계층의 범위를 확대하여 법적 지원에서 배제된 빈곤층의 규모를 줄이기 위한 것이었음.

○ 중위 50%이하 기준을 적용할 경우 최저생계비 120%이하 기준을 적용할 때와 비교하여 기준소득과 대상가구의 규모가 증가할 것임.

- 차상위 자격확인 사업의 재산의 소득환산 등을 기준으로 적용할 경우 기준 소득은 기존의 686,602원보다 높은 735,294으로 상승함.
- 해당 기준에 부합하는 가구의 규모도 증가하여 기존의 최저생계비 120%이

하 가구 규모 대비 약 2% 증가하게 됨.

〈표 6-3〉 각 기준소득 미만 소득인정액 가구 비율(차상위 자격확인 사업의 재산소득환산 기준)

(단위: 원, %, 가구수)

구분		최저생계비	최저생계비 120%	중위 50%	중위 60%
기준소득		572,168	686,602	735,294	882,353
대상가구 규모	전가구 중 비율(%)	8.0	9.9	10.1	11.8
	가구 수	1,456,506	1,802,426	1,838,839	2,148,347

주: 1) 기준소득은 경상소득, 1인 기준, 월 단위  
 2) 최저생계비는 2013년 기준  
 3) 가구 수는 2013년 통계청 가구추계 기준(전 가구 규모 18,206,328 가구)  
 자료: 통계청 <2014년 가계금융복지조사> 원자료

- 2014년 우선돌봄차상위가구의 규모를 고려하여 대상가구가 2% 증가한다고 가정하면 증가하는 가구의 규모는 실제 약 1,900가구일 것으로 추정됨.

〈표 6-4〉 우선돌봄차상위가구 연도별 현황

구 분	수급자 수	가구 수
2012년	93,429명	65,000가구
2013년	129,897명	83,831가구
2014년	149,965명	95,035가구

자료: 보건복지부(2015c).

## 다. 고려할 점

□ 기준 설정에서 반영된 논리가 모호함.

- 적격성 심사에서 기준은 소득인정액으로 기초보장제도와 그 산식이 기본적으로 유사함.

○ 비금융재산에 대해서는 기초보장과 같은 수준으로 엄격하고 금융재산에 대하여 상대적으로 관대한 논리가 모호함.

- 기초보장과의 수준 외 기준설정 방식의 유사성에도 불구하고 「2015년 우선돌봄차상위가구 발굴지원사업 안내」의 기준이 소득과 재산에서 다소 관대함.
- 금융재산의 소득환산율이 낮고, 소득 중 공적으로 조화가 어려운 소득은 제외됨.
- 금융재산은 바로 소득으로 변화, 지출이 가능하다는 점에 비추어 더욱 논리적 검토가 필요하다고 판단됨.

○ 재산의 소득환산에 대한 논리적 근거에 대해서 검토할 필요가 있음.

- 재산의 소득환산은 기본 원리가 재산 처분으로 욕구를 스스로 충족할 노력을 요구하는 것으로 생계지원에서 고려된 것임.
- 현재 관련된 지원제도는 양곡지원, 개안수술비지원, 일자리사업, 주거개선사업, 교육지원, 채무조정 등 욕구영역이나 급여 내용에서 매우 다양함.
- 이렇게 다양한 지원소득의 경우 단일한 방식의 재산처분 전제가 논리적으로 타당한 것인지 재검토가 필요함.
- 부양의무자 외에도 재산으로 인하여 기초보장에서 배제된 빈곤층이 존재하고 있으므로 재산기준의 적용에서 이를 고려할 필요가 있음.

□ 차상위계층 지원제도의 의미와 운영은 실제 제도운영 차원에서 다양함.

- 차상위자격을 확인하여 연계하는 공적 지원제도 중 자체적인 기준을 가진 제도들이 존재함.
  - 개안수술비 지원은 평균소득의 50%이하 가구, 지역공동체 일자리 사업·취업성공패키지·공공산림가꾸기 사업은 최저생계비의 150% 이하 소득가구, 국가장학금은 3분위 이하가구로 기존의 차상위기준보다 높은 수준의 기준을 적용하고 있음.
- 수급자와 차상위를 기준으로 한정된 제도의 경우도 식품지원, 난방지원 등 현물이나 바우처 방식으로 현금화가 어려운 지원이 상당수이고 교육·문화지원과 같이 미래 사회 투자의 의미를 지닌 사업이 다수임.

- 향후 그 확충에 대하여 엄격한 관리가 필요한 사업군이 아니라고 판단됨.
- 각 사업이 자체적인 기준을 적용하여 사업의 발전을 도모하는 방향도 고려할 만함.

### 3. 개선 방향과 과제

#### 가. 차상위계층 기준 적용의 개선 방향

##### □ 차상위계층 자격확인의 필요성 재검토

○ 「차상위 자격확인 사업」은 자체의 고유한 급여나 지원을 구비하지 않은 상태임.

- 여타의 개별 사업이 각자의 기준을 마련하는 것이 각 사업의 목적을 달성하는데 가장 효과적이라는 점을 감안하여 이를 지향할 필요가 있음.

##### □ ‘차상위계층’이라는 개념의 의미와 유용성에 대하여 근본적인 검토가 필요함.

- ‘차상위계층 지원제도’라는 사업들의 경우 각 사업이 대응하는 욕구영역이나 목적이 다양한 상황에서 차상위라는 단일 개념의 적용이 과연 적절한지, 또는 이상적인지에 대하여 검토할 필요가 있음.
  - 현재 ‘차상위계층’이라는 개념이 다양한 목적의 다양한 사업에 사용되면서 오히려 혼란을 가중하고 있는 것으로 보임.
  - 예를 들어 법정 차상위계층 지원제도(차상위 건강보험 본인부담 경감, 차상위 자활, 차상위 장애수당, 차상위한부모가족)와 우선돌봄차상위가구 지원이 구분되고 있음.
  - 하지만 그 구분의 이유를 이해하는 것이 어려운 상황임.
  - 이러한 혼란은 제도 이해, 수급자의 접근을 어렵게 할 위험이 있음.
- 중장기적으로 이러한 근본적 검토를 기반으로 ‘차상위계층’이라는 개념의 법 조항 삭제 등을 고려하여야 할 것임.

□ 소득인정액 개념을 적용하여 차상위계층 자격 확인을 유지할 것인가에 대하여 검토해야 함.

- 생계급여에서 시작된 소득인정액이라는 기준 소득 개념을 저소득지원제도 전반에 획일적으로 적용하는 것의 문제도 고려하여야 할 것임.
- 모든 제도가 동일한 재산기준과 재산의 환산을 하는 것의 타당성은 사전에 고려되어야 함.
- 예를 들어 전세에 살면서 일자리를 구하는 지원에서 배제되어야 하는지, 재산을 처분하여 일자리를 구한다는 요구가 성립하는지에 대하여 검토가 이루어져야 함.

□ 다양한 차상위계층 기준을 차선으로 실험할 필요성이 있음.

- 여러 가지 방식과 수준의 기준을 제시하여 각 사업의 고유한 목적에 따라 선택할 수 있는 선택지를 확대하는 것도 차선이 될 수 있음.
- 일정 기간 차상위계층이라는 개념과 자격 확인을 피할 수 없다면 중위 60%, 70% 등 여러 수준의 기준을 설정하는 방안, 그리고 소득인정액과 소득과 재산 이중 적용 등의 기준의 탄력적인 제안도 적극 검토할 필요가 있음.

#### 나. 기준 적용 개선을 위한 단기 과제

- 관련 제도에 대하여 2016년의 변화 가능성에 대한 사전 고지가 필요함.
- 2016년 변화된 차상위계층 기준을 적용할 경우 차상위계층(또는 수급자와 차상위)에 한정하여 자격을 준용하는 각종 지원제도(양곡지원, 대입기회균형선발, 문화이용권 등)의 경우 대상규모의 증가와 예산 증가를 경험할 것으로 예상됨.
- 사전에 이 정보를 공유하여 각 사업이 준비할 수 있도록 협력할 필요가 있음.

- 궁극적으로는 개별 사업이 자체적으로 기준을 검토하고 마련할 필요성을 공유해야 함.
  - 각 사업이 향후 제도의 발전방향을 고려하여 자체 기준에 대한 계획을 수립할 필요가 있음.
  - 이러한 점에 대하여 부처 내외로 공유하고 그 구체적 작업에서 협력하는 기제를 마련하는 것도 바람직할 것임.
  - 예를 들어 보건복지부의 관련 부서, 학계 관련 연구자 조직을 구성하고 논의, 설계를 공유하는 기제를 한시적으로 운영하는 것도 방안으로 생각해 볼 수 있음.
- 사전 준비가 이루어지지 못한 관련 제도의 대응 지원
  - 자체적인 자격기준을 갖고 있지 못한 제도의 경우, 그리고 사전에 2016년의 변화에 대하여 준비를 못한 사업의 경우 변경된 적용을 1년 유예하는 것도 필요함.
    - 이 경우 2016년 기준으로 병행하여 자격을 심사할 수 있도록 대비할 필요가 있음.
    - 즉 일선에서 두 가지의 차상위계층의 기준-최저생계비의 120%이하와 중위소득의 50%이하-을 적용하여 자격확인을 수행하도록 준비하는 것임.

## 제2절 차상위 건강보험 본인부담경감대상자 지원사업

### 1. 차상위 건강보험 본인부담경감대상자 지원사업의 연혁 및 현황

□ 우리나라는 저소득층의 의료보장을 위하여 1977년 의료보험제도와 같이 시행된 의료급여제도를 실시하였으며 지난 30여 년간 우리사회 극빈층에게 최소한의 의료보장을 제공하는 데 절대적인 역할을 수행하여 왔음.

○ 그러나 의료급여 수급권자는 국민기초생활보장법 상의 수급권자가 그대로 대상으로 선정됨으로써 의료욕구(medically needed)가 긴요한 저소득 취약계층 중 희귀난치성이나 만성질환을 보유하고 있는 대상자들의 의료이용이 제약 받는 다는 지적이 있어 왔음.

□ 이를 개선하기 위해 2004년부터 차상위계층 중 희귀난치성질환자는 의료급여 1종으로 만성질환자는 2종으로 의료급여 대상자에 편입하여 의료서비스를 제공하고 있음.

○ 2004년부터 의료급여 시행령 제2조를 개정하여 의료급여 수급권자로 편입하였고 이들에 대한 요양급여 비용을 의료급여 기금에서 부담하게 되면서 차상위계층 의료급여 대상자를 발굴하는 정책을 시도하였음.

○ 차상위계층 중 의료욕구가 있는 19만 명의 만성질환자 및 약 18천 명의 희귀질환자가 의료급여수급 자격을 갖게 됨.

○ 2005년에 차상위계층 12세 미만 아동에 대해서 2종 의료급여를 실시하였고 2006년부터 12세에서 18세 미만으로 확대하였음.

□ 차상위계층 대상자의 건강보험 전환

○ 의료급여 예산의 급속한 증가와 국민기초생활보장 대상자선정 방식을 통합급여 방식에서 각각 급여별(소득, 주거, 의료, 교육, 자활 등)로 맞춤형 개별급여가 논의되기 시작하면서 의료급여에서 관리하던 차상위계층 대상자들을 건강보험으로 전환하는 것으로 결정되었음.

- 2007년 4월 (구)기획예산처가 차상위 본인부담 경감대상자의 의료비를 건강보험재정에서 먼저 부담하여 지원한 후, 일반 건강보험 가입자와 차상위 본인부담 경감대상자의 의료비 본인부담금 차액에 대하여 일반회계 예산에서 건강보험재정에 지원하는 것으로 차상위계층 의료비 지원 방식을 변경하였음.

[그림 6-1] 차상위계층 건강보험 전환 및 의료비 지원방식 변경

구 분	당 초 (2003. 12. 31. 이전)	의료급여 수급권자로 편입 (2004. 1. 1. ~ 2008. 3. 31.)	국민건강보험으로 전환 (2008. 4. 1. ~ 현재)
건강보험 가입자	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: 150px; text-align: center;">                     차상위계층 가구                      차상위 본인부담 경감대상자                 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: 150px; text-align: center;">                     차상위계층 가구                 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: 150px; text-align: center;">                     차상위계층 가구                       차상위 본인부담 경감대상자                 </div>
의료급여 수급자		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: 100px; text-align: center;">                     차상위 본인부담 경감대상자                 </div>	
정부지원	-	의료급여수급권자의 진료비	본인부담 진료비 차액 + 건강보험료

자료: 국회예산정책처(2009.2); 감사원(2015.3)에서 재인용.

- 이에 따라 2008년 4월에 희귀난치성 질환자(17,883명), 2009년 4월에 만성 질환자(86,841명) 및 18세 미만자(133,120명)를 건강보험 적용대상자로 전환하였음.
- 차상위 의료급여 수급권자는 건강보험 가입자로 자격 변동되었지만, 급여 범위 및 본인부담 수준은 의료급여 수급자에 준하여 혜택을 받고 있음.
- 차상위 건강보험 본인부담경감대상자 지원사업(이하 차상위 본인부담경감) 현황
  - 지원 대상자
    - 희귀난치성·중증질환자(의료급여법 시행령 제3조2항1호 라목에 따라 보건



복지부장관이 고시하는 희귀난치성질환 또는 중증질환자)

- 만성질환자(희귀난치성질환 또는 중증질환 외의 질환으로 6개월 이상 치료를 받고 있거나, 6개월 이상 치료가 필요한 자)
- 18세 미만인 자(만18세가 도래하는 날이 속하는 해)

○ 지원내용은 아래의 〈표 6-5〉와 같음.

〈표 6-5〉 차상위 건강보험 본인부담경감대상자 지원사업의 지원내용

구 분		요양급여비용 중 본인부담금	
		일반가입자	차상위 본인부담경감대상자
희귀난치성·중증질환자	입원외래	요양급여비용의 5%(중증), 10%(희귀) 식대의 50%	요양급여비용 면제 기본식대의 20%
	75세 이상 노인 틀니	요양급여비용의 50%	요양급여비용의 20%
만성질환자 18세 미만인 자	입원	요양급여비용의 20% 식대의 50%	요양급여비용의 14% 기본식대의 20%
	외래	요양급여비용의 30~60%	요양급여비용의 14% (* 정액 1000원, 1500원)
	75세 이상 노인 틀니	요양급여비용의 50%	요양급여비용의 30%
	심뇌혈관질환자	요양급여비용의 5% 식대의 50%	요양급여비용 면제 기본식대의 20%

자료: 보건복지부(2015d).

- 요양급여비용 본인부담 경감
  - 대상자는 의료급여 당사와 유사한 수준의 본인부담금만 부담하고 일반 건강보험가입자 본인부담금과의 차액은 국고에서 지원함.
- 건강보험료 지원
  - 지역가입자에 대한 보험료를 전액 국고에서 지원함.
  - 기존 세대에서 별도세대로 분리 후 산정된 보험료를 지원함.

○ 대상자 선정 기준

- 소득인정액 기준: 소득인정액 산정 기준세대의 소득인정액이 국민기초생활보장법 제6조 제2항에 따라 공표되는 최저생계비의 120% 이하인 사람임 (최저생계비의 120%선은 아래의 〈표 6-6〉 참조).
- 욕구별급여제도로 개편된 현행 국민기초생활보장법 시행령 상의 정의에서는 “소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 이하인 자”로 변경됨.
  - 기준세대: 희귀난치성·중증질환자, 만성질환자, 18세 미만의 아동이 속한 세대임.

〈표 6-6〉 2015년도 최저생계비 및 최저생계비의 120%(2015년)

(단위: 원/월)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
최저생계비	617,281	1,051,048	1,359,688	1,668,329	1,976,970	2,285,610	2,594,251
최저생계비의 120%	740,737	1,261,258	1,631,626	2,001,995	2,372,364	2,742,732	3,113,101

- 부양의무자 기준: 차상위 본인부담경감을 적용받고자 하는 자가 부양의무자가 없거나, 있어도 부양 능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자임.
  - 부양의무자의 “실제소득”을 기준으로 부양의무자의 부양능력을 판단함 (재산의 소득 환산 기준 미적용).
- 부양의무자의 부양능력 판정을 위한 가구원수별 기준선은 아래의 〈표 6-7〉과 같음.

〈표 6-7〉 부양의무자의 부양능력 판정기준표(2015년)

(단위: 원/월)

구분		부양의무자 세대원						
		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
최저생계비		617,281	1,051,048	1,359,688	1,668,329	1,976,970	2,285,610	2,594,251
차상위대상자수	1인(300%)	1,851,843	3,153,144	4,079,064	5,004,987	5,930,910	6,856,830	7,782,753
	2인(325%)	2,006,163	3,415,906	4,418,986	5,422,069	6,425,153	7,428,233	8,431,316
	3인(350%)	2,160,484	3,678,668	4,758,908	5,839,152	6,919,395	7,999,635	9,079,879
	4인(375%)	2,314,804	3,941,430	5,098,830	6,256,234	7,413,638	8,571,038	9,728,441
	5인(400%)	2,469,124	4,204,192	5,438,752	6,673,316	7,907,880	9,142,440	10,377,004
	6인(425%)	2,623,444	4,466,954	5,778,674	7,090,398	8,402,123	9,713,843	11,025,567

자료: 보건복지부(2015d).

## 2. 맞춤형 개별급여 전환으로 인한 차상위 본인부담경감대상자 지원사업의 문제점

## □ 기초보장 급여 수급기준 변경에 따른 영역별 차상위 선정기준 변화

○ 기존 차상위층이 최저생계비 100% 초과 120% 이하의 기준에 의해 단일하게 규정되었으나 차상위계층의 선정기준이 중위소득 기준으로 변경되면서 각 영역별 선정기준도 변경되었음.

- 의료급여 수급자 선정기준은 중위소득 40%로 기존 선정기준과 유사한 기준을 적용함.
- 부양의무자 소득기준은 수급자 가구의 가구원수에 해당하는 기준 중위소득의 40% 와 부양의무자 가구의 가구원수에 해당하는 기준 중위소득을 합한 금액으로 변경됨(예컨대 수급자 가구의 가구원수와 부양의무 가구의 가구원수가 같다면 부양능력 판정 기준은 중위소득의 140%선인 셈임).

□ 기초법의 개편과 함께 기초보장 수급을 위한 부양의무자 부양능력 판정기준은 완화되었으나 차상위 본인부담경감대상자 지원사업의 부양의무자 기준은 불변함.

○ 차상위 본인부담경감 대상자의 소득인정액 기준 변경

- 최저생계비 120%이하에서 중위소득 50% 이하로 변경됨.

○ 차상위 본인부담경감 지원사업 대상자 선정 시 부양의무자 부양능력 판단기준은 기존과 동일한 최저생계비의 300%(중위소득 기준으로 변경 예정)를 적용함.

□ 기초수급자와 차상위제도 수급자의 소득지위 역전 가능성 제거

○ 차상위계층 지원제도 중 건강보험 본인부담경감대상자 지원사업은 부양의무자 기준을 적용함.

- 의료급여의 수급에 필요한 부양의무자 부양능력기준은 중위소득의 85%선으로 개정되었으나 본인부담 경감대상자 지원사업의 부양능력 기준은 2015년 12월 현재 개편되지 않은 상태임.
- 2016년부터는 본인부담 경감 대상 사업의 부양능력 판정 기준을 중위소득 기준으로 변경하는 것이 불가피하며, 이 과정에서 부양능력 기준선을 어떻게 설정하는가에 따라 다양한 문제가 발생할 가능성이 있음.

○ 먼저 2013년의 기존 부양능력 판정 기준은 아래 〈표 6-8〉과 같으며, 각 가구원수별 기준선을 기준 중위소득과 비교한 값은 〈표 6-8〉의 하단과 같음.

- 2013년의 부양의무자 부양능력 판정 기준은 가구원수별로 차이가 있으나 중위소득의 약 117%(1인 가구)~166%(6인 가구)에 해당됨.
- 1인 가구를 기준으로 비교하였을 때, 향후 부양능력 판정 기준이 중위소득의 116% 이상으로 설정된다면 부양능력 기준이 완화되는 효과가 있을 것이고 116% 미만으로 설정된다면 부양능력 기준이 강화되는 효과가 있을 것임.

〈표 6-8〉 부양의무자의 부양능력 판정기준표(2013년)

(단위: 원/월, %)

구분		부양의무자 세대원						
		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
최저생계비		572,168	974,231	1,260,315	1,546,399	1,832,482	2,118,566	2,404,650
차상위대상자수	1인(300%)	1,716,504	2,922,693	3,780,945	4,639,197	5,497,446	6,355,698	7,213,950
	2인(325%)	1,859,546	3,166,251	4,096,024	5,025,797	5,955,567	6,885,340	7,815,113
	3인(350%)	2,002,588	3,409,809	4,411,103	5,412,397	6,413,687	7,414,981	8,416,275
	4인(375%)	2,145,630	3,653,366	4,726,181	5,798,996	6,871,808	7,944,623	9,017,438
	5인(400%)	2,288,672	3,896,924	5,041,260	6,185,596	7,329,928	8,474,264	9,618,600
	6인(425%)	2,431,714	4,140,482	5,356,339	6,572,196	7,788,049	9,003,906	10,219,763
중위소득대비비율(%)	1인	116.7	116.9	116.9	116.8	116.8	116.8	116.8
	2인	126.4	126.6	126.6	126.6	126.6	126.5	126.5
	3인	136.2	136.4	136.3	136.3	136.3	136.3	136.3
	4인	145.9	146.1	146.1	146.0	146.0	146.0	146.0
	5인	155.6	155.9	155.8	155.8	155.8	155.7	155.7
	6인	165.4	165.6	165.6	165.5	165.5	165.5	165.5

자료: 보건복지부(2013b); 통계청 &lt;가계금융복지조사 2014&gt; 원자료.

○ 예를 들어, 부양능력 판정기준이 중위소득 85%선 이하로 설정될 경우

- 중위소득의 85%선을 부양능력 판정 기준으로 적용하고 차상위 대상 가구 원수당 중위소득의 10%에 해당되는 금액을 기준선에 추가한다고 가정했을 경우(기존 제도에서 최저생계비의 25%씩 추가되었던 바, 이는 2013년을 기준으로 볼 때 중위소득의 약 9.7%에 해당) 부양의무자의 부양능력 판정 기준은 아래의 〈표 6-9〉와 같아짐.
- 참고로 2013년 기준 중위소득의 85%는 최저생계비의 약 218.6%에 해당됨.
- 〈표 6-9〉에 따를 경우 본인부담경감대상자 지원사업의 부양능력 판정기준은 기존의 기준선(최저생계비의 300%를 기준으로 1인당 25%씩 추가되던 방식)에 비해 적게는 약 45만원, 많게는 약 173만원 가량 기준선이 낮아지게 됨.

- 이에 따라 기존 지원대상자 가운데 지원 대상에서 제외되는 가구가 발생할 수도 있음.

〈표 6-9〉 부양의무자의 부양능력 판정기준표(중위소득의 85%를 부양능력 기준으로 적용, 2013년)  
(단위: 원/월)

구분		부양의무자 세대원					
		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
기준중위소득		1,470,592	2,500,006	3,235,302	3,970,598	4,705,893	5,441,189
차상위 대상자 수	1인(85%)	1,250,003	2,125,005	2,750,006	3,375,008	4,000,009	4,625,011
	2인(95%)	1,397,062	2,375,006	3,073,537	3,772,068	4,470,599	5,169,130
	3인(105%)	1,544,121	2,625,006	3,397,067	4,169,127	4,941,188	5,713,249
	4인(115%)	1,691,180	2,875,007	3,720,597	4,566,187	5,411,777	6,257,368
	5인(125%)	1,838,240	3,125,007	4,044,127	4,963,247	5,882,367	6,801,486
	6인(135%)	1,985,299	3,375,008	4,367,657	5,360,307	6,352,956	7,345,605
기 존 기 준 선 과 격 차	1인	-466,501	-797,688	-1,030,939	-1,264,189	-1,497,437	-1,730,687
	2인	-462,484	-791,245	-1,022,487	-1,253,729	-1,484,968	-1,716,210
	3인	-458,467	-784,802	-1,014,036	-1,243,269	-1,472,499	-1,701,732
	4인	-454,450	-778,360	-1,005,584	-1,232,809	-1,460,030	-1,687,255
	5인	-450,432	-771,917	-997,133	-1,222,349	-1,447,561	-1,672,778
	6인	-446,415	-765,474	-988,681	-1,211,889	-1,435,093	-1,658,300

주: 괄호는 기준 중위소득 대비 비율을 의미함.

기존 기준선과의 격차는 2013년 최저생계비 300%선과의 격차를 의미. 즉 격차가 음수(-)이라는 것은 기존 기준선에 비해 낮아졌음을 의미함.

자료: 보건복지부(2013b); 통계청 <가계금융복지조사 2014> 원자료.

- 반대로 부양능력 판정기준이 중위소득의 120%선으로 설정될 경우(가구원수가 1명 추가될 경우 10% 추가선 적용) 기준선의 변화는 아래의 〈표 6-10〉과 같음.

- 중위소득의 120%선은 최저생계비 대비 약 308.4%에 해당되므로 기존 기준선을 상향조정하는 효과가 발생함.

- 기준선이 약 4만8천원~24만6천원 상승하는 효과임.

〈표 6-10〉 부양의무자의 부양능력 판정기준표(중위소득의 120%를 부양능력 기준으로 적용, 2013년)

(단위: 원/월)

구분		부양의무자 세대원					
		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
기준중위소득		1,470,592	2,500,006	3,235,302	3,970,598	4,705,893	5,441,189
차상 위 대 상 자 수	1인(120%)	1,764,710	3,000,007	3,882,362	4,764,717	5,647,072	6,529,427
	2인(130%)	1,911,769	3,250,008	4,205,892	5,161,777	6,117,661	7,073,546
	3인(140%)	2,058,828	3,500,008	4,529,422	5,558,837	6,588,251	7,617,665
	4인(150%)	2,205,888	3,750,009	4,852,953	5,955,896	7,058,840	8,161,784
	5인(160%)	2,352,947	4,000,009	5,176,483	6,352,956	7,529,429	8,705,903
	6인(170%)	2,500,006	4,250,010	5,500,013	6,750,016	8,000,019	9,250,022
기 존 기 준 선 과 격 차	1인	48,206	77,314	101,417	125,520	149,626	173,729
	2인	52,223	83,757	109,868	135,980	162,095	188,206
	3인	56,240	90,200	118,320	146,440	174,564	202,684
	4인	60,258	96,643	126,771	156,900	187,033	217,161
	5인	64,275	103,085	135,223	167,360	199,501	231,639
	6인	68,292	109,528	143,674	177,820	211,970	246,116

주: 괄호는 기준 중위소득 대비 비율을 의미함.

기존 기준선과의 격차는 2013년 최저생계비 300%선과의 격차를 의미. 즉 격차가 음수(-)이라는 것은 기존 기준선에 비해 낮아졌음을 의미함.

자료: 보건복지부(2013b); 통계청 <가계금융복지조사 2014> 원자료.

### 3. 차상위 건강보험 본인부담경감대상자 지원사업 선정기준 검토

□ 기초법 개편으로 의료급여 수급 대상자 선정기준과 부양의무자 기준이 확대됨에 따라 차상위 본인부담경감 대상자 선정기준과 부양의무자 부양능력 판단 기준에 대한 완화 및 폐지 등의 검토가 필요함.

○ 정확한 선정기준선 추정을 위해서는 부양의무자 정보(사통망)와 대상자들의

질병정보(건강보험데이터)를 merge하여 추가적인 분석이 필요함.

□ '14년 현재 차상위 본인부담경감대상자 지원사업의 예산은 약 2,736억원<sup>4)</sup>으로 다른 차상위 지원사업에 비해 재정부담이 매우 크게 작용하고 있음.

○ 차상위 본인부담경감대상자 지원사업은 소득인정액과 부양의무자 기준 뿐만 아니라 지원대상 질환 범위의 확대도 대상자 증가요인으로 작용하고 있음.

－ 기초생활수급자 등의 의료비 지원 확대('13.10.1일 시행)에 따라 차상위 본인부담 경감대상 희귀난치성 질환을 건강보험 산정특례에 맞춰 107개질환에서 141개로 확대건강보험 차상위계층의 희귀난치질환·중증질환자의 인정범위 확대된 바 있음.

－ 이에 따라 차상위 본인부담경감대상자 약 26천명(희귀난치성질환자 추가 약 23천명, 중증질환 추가 약 3천명)이 추가적으로 편입되었음.<sup>5)</sup>

□ 차상위 본인부담경감 지원사업 대상자 및 예산 추이

○ 차상위 본인부담경감 지원사업 대상자 선정기준은 변화가 없었으나 대상 질환 확대 등으로 대상자 수는 지속적으로 증가하였음.

－ 차상위 건강보험 본인부담경감대상자는 '09년 대비 '13년 약 27.6% 증가하였음(약 26만명 → 33만명).

• 동기간 희귀난치성 질환자는 약 53.8%, 만성질환자 약30.3%, 18세미만 대상자 22.1% 증가함.

4) 일반회계 예산에 편성하여 건강보험 재정에 지원

5) 「희귀난치성중증질환 차상위 계층(26천명)에 건강보험 본인부담 면제 확대」 보건복지부 보도자료, 2013. 9. 30



〈표 6-11〉 차상위 건강보험 본인부담경감대상자 추이

(단위: 명, %)

구분	의료급여 수급권자	차상위본인부담 경감대상자			
			회귀중증질환자	만성질환자	18세미만아동
2009	1,677,237	259,406	21,258	90,775	147,373
2010	1,674,396	276,689	21,789	91,962	162,938
2011	1,609,481	307,527	23,348	108,763	175,419
2012	1,507,044	322,454	22,387	120,566	179,501
2013	1,458,871	330,916	32,699	118,319	179,898
연평균증가율	-3.43%	6.28%	11.37%	6.85%	5.11%
'09년 대비 '13년 증가율	-13.0%	27.6%	53.8%	30.3%	22.1%

자료: 감사원(2015.3).

○ 차상위 건강보험대상자 전환이 완료된 '09년 대비 '15년 차상위 본인부담경감  
예산은 약 2배 가까이 증가함.

－ '09년 1,479억원에서 '15년 2,890억원으로 약 95.4% 증가함.

－ '09년부터 '15년까지의 연평균 증가율이 11.8%로 빠르게 증가함.

〈표 6-12〉 차상위 건강보험 본인부담경감 지원 예산 추이

(단위: 억원, %)

연도	차상위계층 지원 예산	전년대비 증가율
2008	689	—
2009	1,479	114.7
2010	1,139	-23.0
2011	1,335	17.2
2012	1,546	15.8
2013	2,107	36.3
2014	2,736	29.9
2015	2,890	5.6
연평균증가율('09~'15)	11.8%	
'09년 대비 '15년 증가율	95.4%	

- 주: 1) 연평균 증가율은 차상위계층 대상자 건강보험 전환 이후 인 '09년부 '15년까지의 연평균 증가율임.  
 2) 2008년 4월에 회귀난치성 질환자(17,883명), 2009년 4월에 만성질환자(86,841명) 및 18세 미만자(133,120명)를 건강보험 적용대상자 전환이 완료됨에 따라 2009년을 기준으로 분석  
 3) 차상위계층 지원 예산은 의료급여 수급권자에서 건강보험 가입자로 전환된 차상위계층의 본인부담 증가분과 지역가입자 보험료 지원금임.

자료: 보건복지부(각 연도).

- 차상위 건강보험 본인부담경감 대상자 선정 기준에 있어 단기적으로 현행 기준을 준용하되, 차상위 본인부담경감 비대상 차상위계층에 대한 건강보험료 지원에 고려가 필요함.
- 소득인정액 기준과 부양의무자 기준은 현행 수준을 유지하되, 향후 의료급여 수급자 선정기준이 상향 조정될 경우, 차상위 본인부담 경감지원 선정기준도 연동하여 조정할 필요가 있음.
- 기초보장 수급을 위한 부양의무자 부양능력 판정기준은 완화된 반면 본인부담 경감대상자 지원사업은 부양의무자 기준은 변경되지 않았음.
  - 다만 차상위 본인부담경감 지원사업의 부양의무자 기준은 재산의 소득환산액은 적용하지 않고 실제소득만을 기준으로 하고 있어 소득지위 역전가능성은 크지 않을 수 있음.
- 재정적 부담을 고려하여 현행 차상위 본인부담경감 지원사업의 부양의무자 기준은 중·장기적으로 기준 완화·폐지가 바람직할 것임.
  - 부양의무자 기준은 의료급여 대상자 선정기준과의 중복적 규제 가능성 존재함.
  - 타 차상위계층 지원 사업은 부양의무자 기준을 두고 있지 않음.
- 차상위 본인부담경감 지원사업 대상자 선정기준에는 변화가 없었으나 대상 질환의 확대 등으로 대상자 수와 지원예산이 지속적으로 증가함.
  - 대상자 수: '09년 대비 '13년 약 27.6% 증가함
  - 사업 예산: '09년 대비 '15년 약 95.4% 증가함
- 차상위 건강보험 본인부담경감 비대상 차상위 계층에 대한 별도의 건강보험료 지원에 대한 고려가 필요함.
- 건강보험료의 체납은 보험급여의 제한으로 의료이용에 있어 가장 큰 장애요인이 될 수 있으며 특히, 차상위계층의 생계형 체납 가구는 의료보장의 사각지대에 놓일 위험성이 높음.

○ 비수급빈곤층 가구의 건강보험료 체납 가구비율은 약 7.4%<sup>6)</sup>로 중위소득 50% 이하 차상위계층의 체납 가구 비율은 매우 높게 나타나고 있어 이들 가구에 대한 최소한의 정책적 지원이 필요함.

- 본인부담이 거의 무료인 의료급여와 건강보험 간에 완충 역할이 필요하며 재정부담으로 인해 차상위 본인부담 경감 대상자 확대가 어려운 상황에서 비수급 차상위계층에 대한 건강보험료 지원방안에 대한 고려가 필요함.<sup>7)</sup>
- 이러한 논의는 의료급여의 맞춤형 급여체계의 논의를 넘어 건강보험 내 사각지대 해소 및 저소득층에 대한 보장성 강화 측면에서 접근이 가능함.
- 비수급 차상위계층에 대한 건강보험료 지원 재원을 건강보험재정으로 지원 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것임.

○ 건강보험재정을 활용한 차상위계층 건강보험료 지원의 쟁점

- 건강보험 내 차상위계층 건강보험료 지원 문제점
  - 부담은 소득에 따라 부담하고 급여는 필요에 따라 급여한다는 사회보험 원리에 위배되는 문제가 제기될 수 있음.
- 건강보험 내 차상위계층 건강보험료 지원 시행 근거
  - 현재 섬벽지, 농어촌 및 노인, 장애인, 한부모가족 세대 등에 대해 건강보험료의 경감을 시행 중임.
  - 본인부담 상한제도 소득 수준에 따라 달리 운영하고 있음.

6) 한국보건사회연구원, 『2014년 복지욕구조사』, 2차조사 심층분석 원자료 재구성하였음.

7) 저소득층 건강보험료 지원사업은 각 지자체별로 시행되었으나 최근 정부의 유상중복사업 정비 대상임. 따라서 저소득층에 대한 최소한의 의료사각지대를 보완하기 위하여 중앙정부 차원의 보험료 지원사업에 대한 검토가 필요함.

## 제3절 차상위 장애인연금

### 1. 장애인연금 제도 개요

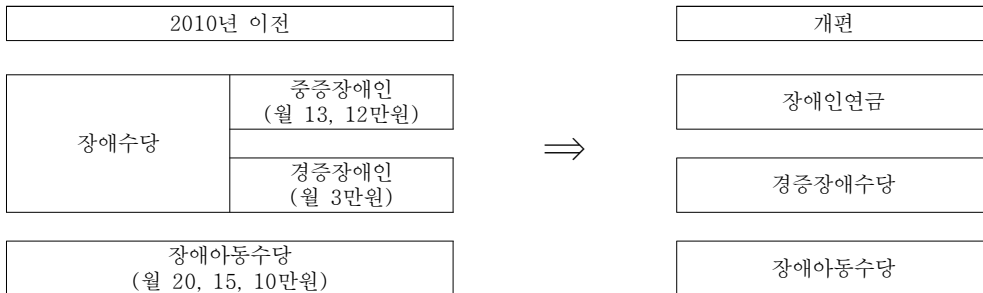
□ 장애인연금제도는 2010년 7월 시행되었으며, 2014년 7월 대폭적인 변화가 이루어졌음.

○ 이는 같은 시기 실시된 기초연금제도 시행에 따른 결과임.

－ 장애인연금제도의 기본적인 틀은 기초연금과 연동되어 있는데, 선정기준액 산정의 유사성이 대표적이며, 동일한 이유로 65세 이상인 중증장애인의 경우에는 장애인연금이 아닌 기초연금을 수급하게 됨.

○ 장애인연금을 도입함으로써 기존 국민기초생활보장제도에서 생계급여 대상자 선정 시 장애인을 고려하지 않음으로 인해 발생하였던 소득보장의 사각지대를 일부 해소하게 되었음.

[그림 6-2] 장애인연금 및 장애수당 제도 개편



자료: 보건복지부(2010).

□ 장애인연금 급여는 기초급여 부분과 부가급여 부분으로 제도적으로 구분되어 있음.

○ 기초급여는 중증장애인을 대상으로 근로능력의 상실 또는 현저한 감소로 인해 줄어드는 소득을 보충하는 목적을, 부가급여는 장애로 인하여 추가로 드는 비용을 보전하는 목적을 가지고 있음.

- 기초급여는 근로능력의 상실 또는 현저한 감소에 따른 소득보충이라는 목적에서 기초연금과 대동소이함.
  - － 이런 이유로 65세 이상 장애인연금 수급대상자는 기초부분에 대해서는 기초연금을 수급하게 됨.
  - － 장애인 소득보장 관련 법의 적용 우선순위로 살펴보면, 기초생활보장제도, 기초연금제도, 장애인연금제도의 순서라 할 수 있음.
- 부가급여는 장애로 인한 추가비용을 보전하는 목적을 가지고 있으며, 장애인 실태조사에서는 대략 20만원 초반 대로 이 비용을 추정하고 있음.
  - － 2011년 장애인실태조사에서는 1~2급 중증장애인의 경우 장애로 인한 추가 소요비용이 23.6만원으로 추정되었음(김성희 외, 2011: 560).
  - － 2014년 같은 조사에서는 1~3급 장애인의 경우 추가 비용이 약 21.6만원으로 추정되었으며(김성희 외, 2014: 598), 이 수치는 3급 중복장애가 아닌 3급 장애가 포함된 관계로 실제 비용보다 과소 추정되었을 가능성이 있음.
- 기초연금액은 국민기초생활보장제도에서 소득인정액에 산입하므로, 65세 이상 중증장애인이 기초연금을 수령하게 되면 국민기초생활보장 급여액이 감액됨.
- 65세 이상 중증장애인에 대해서는 부가급여(2014년 기준 28만원)를 통해 제도 간 급여수준을 보정하고 있음.
- 2014년 7월부터는 기초노령연금의 기초연금 전환에 따라 동일 선상에서 장애인연금 제도 수정이 이루어졌음.
  - 장애인연금 선정기준액을 소득하위 60%를 대상으로 하여, 기초노령연금 선정기준액에 비해 약 20만원 가량 낮게 유지하던 기준을 삭제하였음.
  - 기초급여 부분은 기초연금과 함께 발전해나가는 것으로 장기 목표를 설정하고, 부가급여 부분은 장애로 인한 추가지출 비용의 상당 수준을 보완해나가는 방향으로 점진적으로 급여수준을 인상하고자 하였음.

## 2. 장애인연금 수급 대상 기준

□ 장애인연금(기초급여)의 수급권자는 18세 이상 장애인 중 장애등급 1, 2급 및 3급 중복 장애인으로 소득이 선정기준액 이하인 자임.

○ 2015년 선정기준액은 단독가구 93만원, 부부가구 148.8만원임.

○ 재산의 소득환산액 산정 시 공제가 포함되며, 근로소득을 통한 소득보충이 가능한 소득평가 체계를 적용하고 있음.

－ 52만원의 근로소득 공제 후, 70% 소득만 소득평가액에 포함하고 있음.

－ 이는 기초연금의 소득평가와 동일한 방식임.

□ 장애인연금의 기초급여 부분은 <표 6-13>의 장애인연금 선정기준을 따름.

○ 장애인연금의 기초급여는 부부감액 및 초과분 감액을 적용함.

－ 부부감액은 단독가구와 부부가구의 생활비 차이를 감안하는 것으로 부부가 모두 기초급여를 받는 경우(즉, 부부가 모두 중증장애인인 경우), 각각의 기초급여액의 20%를 감액하는 것을 말함.

－ 초과분 감액은 약간의 소득인정액 차이로 장애인연금(기초급여)을 받는 사람과 못 받는 사람의 소득역전 방지를 위해 기초급여액의 일부를 단계별로 감액하는 것을 말함.

□ 장애인연금의 부가급여 부분은 장애인연금 수급자 중 국민기초생활보장 수급자, 차상위계층, 65세 이상의 차상위 초과자를 대상으로 함.

○ 부가급여의 지급을 위한 소득기준은 국민기초생활보장제도의 선정기준을 따르지만, 이때 부양의무자 기준은 적용하지 않음.

○ 또한 장애로 인한 추가비용의 보전을 목적으로 하므로, 부부감액 및 초과분 감액을 적용하지 않음.



〈표 6-14〉 장애인연금 부가연금액

구분	65세 미만	65세 이상
기초생활보장수급자(일반재가)	8만원	28만원
보장시설수급자(일반)	0원	0원
보장시설수급자(급여특례)	0원	7만원
차상위계층(일반)	7만원	7만원
차상위계층(급여특례)	-	14만원
차상위초과	2만원	4만원

### 3. 장애인연금에서 차상위 기준의 적용 타당성 검토

- 국민기초생활보장제도가 맞춤형 개별급여 형태로 전환됨에 따라, 각 제도는 개별 제도 목적에 따라 선정 기준을 탄력적으로 변화시킬 수 있게 되었음.
- 장애인연금의 선정기준 및 그에 따른 기초급여 부분은 이미 국민기초생활보장 제도와 별개로 진행되고 있으므로 논외로 함.<sup>8)</sup>
- 그러므로 본 연구와 관련되는 핵심은 장애인연금 부가급여 지급 대상자 선정 및 지급액에 적용되는 소득기준이라 할 수 있음.

#### 가. 차상위 기준 관련 검토

- 맞춤형 개별급여로 전환에 따라 장애인연금 부가급여 선정 기준은 두 가지 측면에서 검토되어야 함.
- 첫째, 장애인연금 수급자 중 기초생활보장수급자 기준이 검토되어야 함.

8) 현재 장애인연금에서 최저생계비 기준이 적용되는 또 다른 영역은 자연적 소비감액에 대한 부분임. 기준에 존재하던 금융자산 등의 자산이 확인되지 않을 경우에, 기존의 자산이 자연적인 소비에 따라 감소한다고 가정하여 재산의 소득평가액을 산정함. 이때 발생한 자산에 대해서 최저생계비의 120%에 해당하는 금액을 소비하는 것으로 간주하는데, 장애인 가구의 특성을 고려하여 단독가구는 3인가구 기준, 부부가구는 4인가구 기준으로 적용함. 자연적 소비감액에 대한 부분은 장애인연금 분야에만 적용할 것이 아니라, 전체 관련 제도에서 종합적으로 검토할 필요가 있으므로, 이 절의 논의에서는 제외함.



- 둘째, 장애인연금 부가급여에 적용되는 차상위 기준이 검토되어야 함.
- 검토가 필요한 두 분야는 부가급여 지급액에서의 차이를 염두에 두지 않는다면, 차상위 기준에 대한 검토로 종합할 수 있음.
  - － 현재 기초생활보장수급자와 차상위계층의 부가급여액은 1만원의 차이를 보이고 있으며, 차상위와 차상위 초과인 경우는 연령에 따라 5만원 또는 3만원의 급여수준 차이를 보이고 있음.
- 〈표 6-15〉는 현재 장애인연금의 부가급여 선정기준이 되는 최저생계비, 최저생계비의 120% 및 2015년 적용하고 있는 중위소득을 제시하고 있음.
- 최저생계비의 120% 수준은 4인가구 기준으로 할 때, 약 200만원 가량임.
- 같은 가구원 수 기준에서 중위소득의 50% 수준에 해당하는 금액은 211만원 가량임.
  - － 중위소득 기준은 최저생계비 120% 수준과는 약 11만원 정도의 차이가 있음.
- 중위소득의 50%를 적용하는 것은 제도 운영에서 일부 차이를 가져오게 됨.
  - － 기존 차상위 초과 수급자가 차상위 수급자로 이동함에 따라 부가급여액이 증가함.
  - － 장애인연금 부가연금액은 장애로 인한 추가비용을 보전한다는 목적이 강하여, 기초수급자와 차상위 수급자의 차등을 최소화하였기 때문에 차상위 기준 상승은 오히려 차상위 초과자와 차상위 간의 이동에 더 주목하게 됨.

〈표 6-15〉 2015년 기준 최저생계비와 중위소득

(단위 : 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
최저생계비	617,281	1,051,048	1,359,688	1,668,329	1,976,970	2,285,610	2,594,251
최저생계비의 120%	740,737	1,261,258	1,631,626	2,001,995	2,372,364	2,742,732	3,113,101
중위소득	1,562,337	2,660,196	3,441,364	4,222,533	5,003,702	5,784,870	6,566,039
중위소득의 50%	781,169	1,330,098	1,720,682	2,111,267	2,501,851	2,892,435	3,283,020

주: 8인 이상 가구는, 7인가구 선정기준에서 6인가구 선정기준의 차액을 7인가구 선정기준에 더하여 산정(1인 증가 시 781,169원 증가)

자료: 보건복지부(2015b): 50.

#### 나. 차상위 적용 부가급여 방식 검토

□ 장애인연금의 부가급여 지급대상 선정에서 어떠한 형태로든 소득인정액에 따라 급여의 차등을 두는 것은 논란의 대상이 될 수밖에 없음.

○ 왜냐하면, 이는 장애로 인하여 추가로 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보전 해주기 위한 법 취지에 부합하지 않기 때문임.

○ 소득인정액 기준을 적용한다는 것은 장애로 인한 추가적인 비용의 원천 부담자를 장애가구로 본다는 것을 의미함.

－ 그리고 이런 관점에서 부가급여는 그 장애가구의 소득능력에 따라 급여를 보조하는 보충급여의 성격을 가짐.

□ 보충급여의 원칙은 소득이나 소비의 수준을 보완하기 위하여 지급하는 것을 의미, 이러한 보충급여의 원칙은 장애인연금에서 제한적으로만 적용되고 있음.

○ 먼저, 가구원 중에서 장애인이 몇 명인지에 따라서도 추가 비용이 달라질 수 있음을 고려하여 부부감액은 적용하지 않고 있음.

○ 다음으로 소득역진을 방지하기 위해 보통 적용하고 있는 초과분 감액도 부가급여에서는 실시하지 않고 있음.

□ 장애인연금 부가급여의 가장 큰 목적은 장애로 인한 추가비용의 보전이지만, 현재 제도에서는 정작 가장 중요한 부분으로 간주되는 장애 유형에 따른 추가 비용은 고려하지 않고 있음.

○ 2011년 장애인 실태조사 결과에 따르면, 18세 이상 중증장애인(1급, 2급, 3급 중복장애) 중 소득 하위 63%에 해당하는 자를 대상으로 등급별로 추가되는 월 평균 소요비용을 살펴본 결과, 총 추가비용은 전체 23만 6천원으로 나타났으며,

○ 1급이 24만 4천원, 2급이 17만 6천원, 3급 중복장애가 8만원으로 나타남(신화연 외 2013: 24).

〈표 6-16〉 장애인연금 지급현황(2014.12월 기준)

(단위: 명)

구분			계
지급인원			329,242
소득별분포II	차상위초과	합계	118,157
		65세이하	53,120
		65세이상	65,037
	차상위계층	합계	51,512
		65세이하	23,230
		65세이상	28,282
	기초생활수급자	합계	130,428
		65세이하	104,859
		65세이상	25,569
	시설수급자	합계	29,145
		65세이하	23,030
		65세이상	6,115

자료: 이태진(미발간). 통계로 보는 사회보장 2015.

□ 장애인연금의 선정기준 변화에 따른 대상자 변동은 다음과 같이 추정할 수 있음.

〈표 6-16〉은 2014년 기준으로 약 33만명의 장애인연금 수급자의 소득별 분포를 제시하고 있음.

○ 기초생활보장수급자는 약 13만명, 차상위계층은 약 5.2만명, 차상위초과자는 약 11.8만명임. 그러므로 장애인연금의 부가급여 수급기준 변경의 영향을 받는 이들은 다음과 같음.

- 첫째 현재 기초생활수급자의 기준이 변경될 수 있음.
  - 최저생계비를 기준으로 적용되던 기초생활수급자 기준이 변경됨에 따라 중위소득의 몇 %를 기준으로 하는지에 따라 기초수급자의 규모가 달라질 수 있음.
- 둘째, 부가급여 내에서 급여 간 차등을 계속 유지한다고 할 때, 차상위 기준의 변경에 따라 차상위 계층과 차상위 초과 대상자 수가 변경될 수 있음.
  - 차상위계층 및 차상위 초과자인 17만명이 해당됨. 현재 65세 미만자의 경우, 기초수급자가 월 8만원, 차상위계층이 월 7만원, 차상위 초과자가 월 2만원의 부가급여를 받고 있음을 고려하면, 선정기준액의 변경에 따라서 급여액의 변동도 예상됨.

#### 4. 장애인연금에서 차상위 기준의 개선안 검토

□ 아래 <표 6-17> 는 장애인연금 지출 및 수급자수를 제시하고 있는데, 장애등급 선정기준의 절차가 정비되면서 장애인연금의 수급대상자 자체가 감소하고 있음.

○ 이에 따라 2014년 장애인연금 실질 수급자수는 <표 6-9> 에 제시되는 36만 4천여 명보다 적은 32만 9천명에 그침.

○ 한편 소득기준의 대폭적 개선에도 불구하고 실질 수급자가 목표치에 미치지 못하는 기초연금의 수급자 선정기준의 경험이 장애인연금에서도 나타나고 있음.

- 즉, 현재의 소득기준이 제도가 목표하고자 하였던 수급자의 소득기준보다 아래에 있다고 할 수 있음.

〈표 6-17〉 장애인연금 지출 및 수급자수

(단위: 백만원, 만명)

구분		2011	2012	2013	2014	2015
지출액	국비	288,229	282,547	338,165	465,605	561,443
	지방비	140,980	138,279	165,434	227,710	287,453
	합계	429,209	420,826	503,599	693,315	848,896
수급자수		309	306	306	364	358

주: 2011~2013년은 결산기준, 2014~2015년은 예산기준  
 자료: 국회예산정책처, 재정통계. 장애인연금 지출 및 수급자수

- 장애인연금에서 차상위 기준은 부가급여에 적용되고 있는 바, 부가급여가 장애로 인한 추가비용의 보충을 목적으로 하고 있음을 고려하여 장기적으로 차상위 기준을 폐지하는 것도 검토할 수 있음.
- 이와 같은 제도 경로는 이미 장애인연금제도에서 일부 도입됨.
- 즉, 기존에는 차상위 초과자의 경우 부가급여를 지급하지 않았으나, 2013년부터는 추가급여의 지원 개념으로 차상위 초과자에 대한 부가급여제도가 도입되었음.<sup>9)</sup>

9) 2012년까지는 18~64세 차상위초과자의 경우 부가급여가 지급되지 않았으며, 65세 이상자의 경우에는 부가급여가 2만원 수준으로 지급됨.

## 제4절 차상위 장애(아동)수당

### 1. 제도의 개요

#### □ 장애수당

- 만 18세 이상의 등록 장애인 중 3~6급의 경증장애인에 대해 월 일정 금액의 생계비를 지원하는 제도(3급 중복장애인은 중증장애인으로 간주하여 제외)임.
  - － 중증과 경증장애인에 대해 지급하던 종전의 장애수당이 중증장애인대상 장애인연금과 경증장애인대상 장애수당으로 개편됨(2010.7월).
- 장애수당의 급여를 받기 위해서는 국민기초생활보장제도 수급자이거나 차상위층(소득인정액이 최저생계비의 120% 이하)여야 하며, 부양의무자 기준은 적용하지 않음.
- 장애수당과 아래의 장애아동수당 모두 소득인정액 산정방식은 기초보장급여의 수급자격 판정시 적용되는 소득인정액 산정방식과 동일함.

#### □ 장애아동수당

- 만 18세 미만의 등록장애인 중 기초보장 수급자 및 차상위 계층에 대해서는 장애아동수당을 지급함.
- 장애수당과 달리 18세 미만의 연령에 대해 지급되며, 장애 등급(중증, 경증)을 구분하지 않고 등록장애인에 대해 모두 지급함.
- 기초보장 수급자에 대해서는 월 20만원(중증) 또는 10만원(경증)을 지급함.
  - － 차상위계층에 대해서는 월 15만원(중증) 또는 10만원(경증)을 지급함.

### 2. 기초보장제도 개편에 따른 차상위 장애(아동)수당 수급층의 변화

#### □ 기초보장제도 개편에 따른 차상위 장애(아동)수당 선정기준의 변화 요인

- 기초보장제도의 맞춤형 급여체제로 개편에 따라 여타 차상위층 지원제도와 마

찬가지로 ‘차상위’의 기준을 새로 설정할 필요성이 생김.

- 장애(아동)수당의 경우 개정된 기초보장법에 따라 차상위를 중위소득의 50%로 설정할 경우 기존 차상위 기준(최저생계비의 120%)보다 다소 상향조정되는 효과가 있을 것임.
- 다만 ‘기초보장수급’자를 어떻게 규정할 것인가의 문제는 새롭게 제기됨.
  - 장애(아동)수당 장애인의 생계를 지원하기 위한 제도라고 볼 경우 해당되는 영역의 기초보장 급여는 생계급여로 간주될 수 있고, 이때 차상위층은 중위소득의 30%~50% 계층으로 이해될 수 있음.
  - 한편 가구의 소득이나 재산이 증가하지 않은 상태에서 기초보장급여의 기존 수급자 지위가 변경되어서는 안된다는 제도 개편의 이행기 원칙을 적용하면 차상위층의 기준은 중위소득의 40~50%로 간주될 수 있음.
- 차상위층을 어떻게 규정할 것인가의 문제와는 별도로 소득구간별로 경증장애인과 장애아동의 분포가 달라질 수 있다는 점을 고려해야 함.
  - 차상위 계층의 조건이 변화함에 따라 해당 소득(인정액)구간의 장애인 분포도 변화함.

#### □ 변경된 차상위 구간에서의 장애인(아동) 분포 추정방법

- 차상위 기준선이 변경됨에 따라 장애(아동)수당의 잠재적 수급대상자 분포가 어떻게 변화하는지를 추정함.
- 가구별 소득인정액 산정을 위해 <가계금융복지조사(2014)> 원자료를 이용하되,
  - 가구내 포함된 개별 가구원의 연령정보와 등록장애유무 정보를 이용하기 위해 가구원 데이터를 가구데이터와 결합하였음.
  - 즉 <가계금융복지조사>의 <금융-가구원>데이터셋과 <복지-가구원> 데이터셋의 개인별 연령, 장애 정보를 가구데이터셋에 연결하여 분석함.
- 단, <가계금융복지조사>에서는 가구원별 등록장애유무에 관한 정보만 제공될 뿐 장애등급과 관련된 정보는 제공되지 않음.

- 따라서 이하에서 분석되는 차상위 장애수당 수급의 잠재적 대상자 비율에는 중증장애인이 포함되어 있는 바, 실제 대상자 규모는 이하에서 제시되는 것보다 작을 것임.
- 차상위 장애아동수당의 경우 수급자격 판정에 장애등급의 구분을 두지 않는 바, 추정의 정확성은 장애수당 수급자의 경우에 비해 높을 것임.

#### □ 추정결과

○ 아래의 〈표 6-18〉은 기초보장 개편 전후의 기초보장 수급 및 차상위 조건에 따라 18세 이상 장애인이 포함된 가구가 어떻게 분포되어 있는지를 보여줌.

- 18세 이상 등록장애인이 있는 가구의 비율은 전체 가구 중 9.4%임.
- 기초보장제도 개편 이전의 소득인정액 조건을 기준으로 했을 때 18세 이상 등록장애인이 있으면서 소득인정액이 최저생계비의 100% 미만인 가구는 전체의 1.9%, 장애 성인이 있는 가구의 20.1%를 차지함.
- 성인 장애인이 있는 차상위층의 규모는 전체의 0.4%, 성인 장애인이 있는 가구의 3.9%에 해당됨.
- 개편이후 중위소득 40%선을 기초보장 수급기준으로 간주할 경우 성인 장애인이 있는 차상위층 가구(중위소득 40~50%)의 비율은 전체 가구의 0.4%, 장애인 가구 중 4.5%로 개편 이전에 비해 크게 변화하지 않음.
- 그러나 개편 이후의 기초보장 수급 기준을 중위소득의 30%선으로 설정할 경우 성인 장애인이 있는 차상위층(중위소득의 30~50%) 가구의 비중은 전체의 1.3%, 장애인 가구의 13.3%로 크게 증가하는 것으로 나타남.



〈표 6-18〉 소득계층별 18세 이상 (성인)장애인이 포함된 가구의 분포

(단위: %)

18세이상 장애인	기초수급= 최저생계비미만			기초수급=중위40%미만			기초수급=중위30%미만			합계
	~100%	~120%	120%~	~40%	~50%	50%~	~30%	~50%	50%~	
무	6.4	1.5	82.7	6.6	1.7	82.3	4.2	4.1	82.3	90.6
	7.0	1.7	91.3	7.3	1.9	90.8	4.6	4.5	90.8	
유	1.9	0.4	7.2	2.0	0.4	7.0	1.1	1.3	7.0	9.4
	20.1	3.9	76.0	20.9	4.5	74.6	12.1	13.3	74.6	
합계	8.3	1.9	89.9	8.6	2.1	89.3	5.3	5.4	89.3	100.0

주: 각 셀의 첫째 행은 전체 가구 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중을 의미함.

자료: 통계청 &lt;가계금융복지조사 2014&gt; 원자료.

○ 마찬가지로 〈표 6-19〉는 18세 미만 장애아동이 있는 가구의 분포를 보여줌.

- 18세 미만의 장애아동이 있는 가구의 비율은 전체 가구의 약 0.4%로 추정 됨.
- 장애아동이 있는 차상위층 가구는 개편 이전에는 전체 가구의 약 0.03%, 장애아동이 있는 가구의 6.9%에 해당됨.
- 기초보장 수급기준을 중위소득의 40% 미만으로 설정할 경우 장애아동이 있는 차상위층 가구는 전체의 0.03%, 장애아동 가구의 약 6.9%로 개편 이전에 비해 변화 없음.
- 기초수급 기준을 중위소득의 30% 미만으로 간주할 경우에는 차상위 장애아동가구는 전체의 0.03%로 큰 변화가 없고, 다만 장애아동 가구 중 비율은 8.2%로 다소 증가하는 것으로 나타남.

〈표 6-19〉 소득계층별 18세 미만 장애아동이 포함된 가구의 분포

(단위: %)

18세이상 장애아동	기초수급= 최저생계비미만			기초수급=중위40%미만			기초수급=중위30%미만			합계
	~100%	~120%	120%~	~40%	~50%	50%~	~30%	~50%	50%~	
무	8.2	1.9	89.5	8.5	2.1	89.0	5.3	5.3	89.0	99.6
	8.3	1.9	89.9	8.6	2.1	89.3	5.3	5.4	89.3	
유	0.04	0.03	0.31	0.04	0.03	0.31	0.03	0.03	0.31	0.4
	10.3	6.9	82.8	10.3	6.9	82.8	9.1	8.2	82.8	
합계	8.3	1.9	89.9	8.6	2.1	89.3	5.3	5.4	89.3	100.0

주: 각 셀의 첫째 행은 전체 가구 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중을 의미함.  
자료: 통계청 <가계금융복지조사 2014> 원자료.

- 요컨대 차상위 기준이 달라짐에 따라 18세 이상의 장애인이 있는 가구의 규모는 영향을 받을 것으로 추정되나, 장애아동수당의 대상자가 되는 18세 미만 장애아동이 있는 가구의 분포는 큰 영향을 받지 않을 것으로 추정됨.

### 3. 다양한 기준선별 장애가구의 분포

#### □ 차상위 기준 상향조정시 기준선별 가구 분포

- 위에서 살펴본 바와 같이 기초보장 급여 기준을 중위소득의 40% 미만, 차상위 기준을 중위소득의 40~50% 구간에 속하는 가구를 한정할 경우 개편에 따른 큰 문제는 없을 것으로 추정됨.
- 그러나 각 영역별 차상위층 기준이 다양화 될 경우 장기적으로는 차상위 장애(아동)수당의 수급기준도 상향조정될 가능성이 있음.
- 아래의 〈표 6-20〉는 차상위 기준이 중위소득의 50%보다 높아질 경우 장애수당과 장애아동수당의 잠재적 대상이 되는 가구가 어떻게 변화하는지를 추정한 결과임.
  - 18세 이상의 장애인이 있는 가구의 경우 장애등급을 고려하지 않고 추정한 결과인 만큼 직접적으로 장애수당의 대상 가구라고 볼 수 없음을 감안해야 할 것임.

- 소득(인정액)은 2013년 기준을, 추정 가구수는 2014년 가구수를 이용하였음.
- 차상위 기준이 중위소득의 60%선으로 상향조정될 경우 18세 이상 장애인 이 있는 가구의 수는 약 3만 9천 가구, 18세 미만 장애아동이 있는 가구는 약 3천 3백 가구 증가하는 것으로 추정됨.

〈표 6-20〉 소득계층별 18세 미만 장애아동이 포함된 가구의 분포

(단위: %, 가구)

구분	18세 이상 장애인이 있는 가구 중		18세 미만 장애아동이 있는 가구 중 비율	
	비율	가구수	비율	가구수
중위소득 40% 미만	20.9	361,498	10.3	6,992
~50%	4.5	77,670	6.9	4,699
~55%	1.5	26,070	3.8	2,569
~60%	0.8	13,160	1.2	785
~65%	1.7	29,103	6.8	4,644
~70%	0.8	13,912	2.1	1,392
70% 이상	69.9	1,209,516	68.9	46,777

자료: 통계청 &lt;가계금융복지조사 2014&gt; 원자료.

## 제5절 차상위 자활급여

### 1. 자활사업의 차상위 기준과 실제 참여하는 차상위층 규모 간의 괴리

□ 자활급여는 생계급여나 의료급여와는 전혀 다른 특성을 가진 급여임.

○ 가장 큰 특징은 자활급여가 독자적인 선정기준을 갖는 것이 아니라, 다른 급여(현금급여)에 종속된 급여라는 것임.

○ 이 점에서 자활급여의 독자적인 차상위 기준을 이야기하기 어려운 측면이 있음.

○ 자활급여는 근로능력이 있는 빈곤층이 복지급여를 받는 조건으로 근로의무를 이행하도록 취업지원서비스를 제공하는 것이기 때문임.

○ 그리고 자활급여에서의 차상위 기준이란 다른 급여의 차상위 기준과는 다른 의미를 갖게 됨.

○ 그 이유는 자활급여에서 차상위층은 조건부과가 곤란한 계층을 지칭하기 때문임.

□ 자활사업은 기초생활보장법에 근거규정을 두고 있음에도 다른 저소득층 지원제도처럼 소득인정액을 산정하는 방식에서 다른 원칙을 적용해 왔음.

○ (소득기준) 기초생활보장제도 도입이후 차상위 기준선은 최저생계비의 120%로 고정되어 있었으며, 이는 자활사업에도 동일하게 적용됨.

○ (소득인정액 산출방식) 자활사업이 차상위 기준선을 적용하기 위해 산출하는 소득인정액은 아래와 같이 산출되게 됨.

## ○ 재산의 종류별 소득환산율

구분	주거용재산	일반재산	금융재산	승용차
환산율	월 1.04%	월 4.17%	월 6.26%	월 100%

○ 자동차 중 2000cc 미만이며 다음 기준을 충족하는 자동차는 일반재산의 소득환산율을 적용 : 1) 생업용 자동차, 2) 질병·부상 등에 따른 불가피한 소유 차량, 3) 차량이 10년 이상인 차량

## ○ 주거용 재산 한도액

대도시	중소도시	농어촌
13,500만원	8,500만원	7,250만원

□ 문제는 차상위 기준을 조정하더라도 실제 자활사업에 참여하는 차상위층의 규모를 결정하는 메카니즘이 복잡하고 영향을 미치는 요인이 다양하여, 추정된 차상위층 규모와 실제 참여하는 차상위층 규모 간 괴리가 매우 크다는 것임.

○ 2014년 현재 자활사업에 참여하는 사람은 약 12만 3천명으로 집계됨.

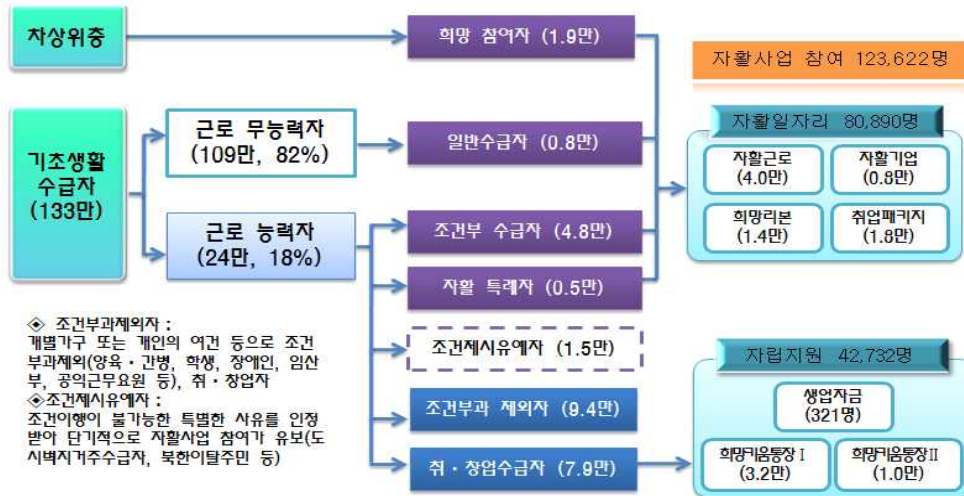
○ 이는 근로능력이 있는 수급자 약 24만 명의 절반에 해당되는 수치임.

○ 하지만 실제 전체 자활사업 참여자 중 일반수급자나 차상위층이 참여하고 있음을 감안하면, 실제 참여자는 약 5만 3천명 규모로 나타남.

○ 그 중에서 차상위층의 규모는 약 1만 9천명으로 나타나고 있음.

○ 이는 전체 자활사업에서 차상위층의 규모가 크지 않다는 것을 말해줌.

[그림 6-4] 자활사업 참여자 유형별 현황(2015년 현재)



자료: 보건복지부 내부자료(2015).

□ 위의 그림은 자활사업에서 차상위층을 선정하는 기준이 변화하더라도 그것이 실제 자활사업 참여자 규모에 큰 영향을 미치지 못할 수 있음을 말해줌.

○ 자활사업에서 차상위층이란 법률에 의해 의무적으로 지원해야 하는 대상이 아니라, 지원할 수 있다는 재량적 지원대상임.

－ 이러한 특성으로 인해 자활사업은 차상위 기준을 상향 조정하더라도 그것이 실제 지원으로 이어지지 않는 것임.

－ 결과적으로 자활사업은 예산배정이 전제되지 않는 한 차상위층에 대한 지원확대가 이루어지지 않는 것임.

○ 그것은 자활사업의 특성 상 소득보장이 전제되지 않는 한, 차상위층의 자활사업 참여를 활성화하기 힘들다는 점을 말해줌.

－ 스스로 가게를 책임져야 하는 저소득층 또는 빈곤층이 소득보장이 전제되지 않은 상황에서 자활사업에 참여하기 힘든 것은 당연한 일임.

－ 이러한 문제로 인해 수급자 중 자활사업 참여자 상당수가 임금지원의 성격을 갖고 있는 지역자활센터의 자활사업에 집중되었던 것임.

## 2. 차상위 자활사업 참여자 규모 추정 방법

□ 자활사업 참여자 중 차상위층 규모를 추정하려면 다음 다섯 가지 요건을 충족하는 집단을 선별하는 작업이 선행되어야 함.

○ 1) 차상위 소득기준을 정해야 함 :

- 기존 제도 하에서는 최저생계비를 기준으로 하는 경우에는 최저생계비의 100%~120%가 차상위 기준임.
- 맞춤형 급여체계 하에서는 상대기준선 방식에 따라 중위소득의 30%~50%가 차상위 기준임.

○ 2) 차상위 기준을 적용한 소득인정액을 특정해야 함 :

- 자활사업이 지원대상의 수급자격 충족여부를 판단하는 기준은 해당 가구의 <소득인정액>이 기준선에 미달해야 한다는 것임.
- 하지만 자활사업에서 차상위층에게 적용하는 소득인정액은 기초보장 수급자 선정에 적용되는 그것과 다소 차이가 있음.

○ 3) 자활사업 참여 대상 차상위층에게 적용할 부양의무자 기준을 특정해야 함.

- 하지만 이 연구에서는 부양의무자 기준을 적용할 수 없다는 점에서 부양의무자 기준이 적용되지 않은 추정치가 될 것임.

○ 4) 근로 가능한 사람이어야 함 :

- (1) 소득기준을 충족시켜야 함 : 가구소득기준
- (2) 근로능력이 있어야 함 : 장애 또는 만성질환이 없어야 함.
- (3) 연령기준을 충족시켜야 함 : 18세~65세 사이의 집단
- (4) 가구여건 및 개인여건 상 취업이 가능해야 함 : 보육이나 간병 등의 사유로 취업이 힘든 집단은 제외함.

○ 5) 현재 미취업상태에 있어야 함 :

- 실직상태 : 구직의사가 있고, 구직노력을 하고 있으며, 취업가능한 사람
- 비경제활동 상태 : 구직의사가 없는 사람

## 3. &lt;최저생계비 기준을 적용한&gt; 차상위 자활사업 참여대상 규모 추정

□ 최저생계비 기준을 활용하여 차상위 자활사업 참여자 규모를 파악하려면 다음 두 가지 조건을 가진 집단의 규모를 파악해야 함.

○ 먼저 가구의 소득인정액이 최저생계비와 최저생계비의 120% 사이에 위치한 사람들 중 근로 가능한 집단을 선별해야 함.

○ 이어 근로 가능한 차상위층 중 실직이나 비경제활동 상태에 있는 인구를 선별해야 함. 이들이 자활사업 참여대상 차상위층이 될 것임.

□ 소득인정액을 기준으로 최저생계비와 차상위 기준을 충족하는 집단의 규모를 근로가능 여부에 따른 추정하면 아래와 같음.<sup>10)</sup>

○ 최저생계비 이하 빈곤인구는 전체 인구의 5.9%로 추정되며, 차상위층은 전체 인구의 1.7%로 추정됨.

○ 근로 가능한 집단 중 최저생계비 이하는 2.5%, 차상위층은 1.2%로 추정됨.

〈표 6-21〉 근로가능 여부에 따른 소득계층 분포(최저생계비 기준)

(단위: %)

구분		근로가능 여부		
		불가능	가 능	전 체
소득계층	Group I	11.2	2.5	5.9
	Group II	2.4	1.2	1.7
	Group III	86.4	96.2	92.4
전 체		100.0 (38.7)	100.0 (61.3)	100.0 (100.0)

주: Group I은 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하인 집단, Group II는 가구의 소득인정액이 최저생계비 이상 ~ 최저생계비 120%이하인 차상위층, Group III은 가구의 소득인정액이 최저생계비의 120%이상인 집단을 지칭  
자료: 통계청 <가계금융복지조사 2014> 원자료.

10) 이 수치는 해당 집단 중 부양의무자 기준을 충족하는 집단을 구분하지 않은 것임.



- 근로 가능한 집단을 소득계층별로 세 개의 집단으로 구분한 뒤, 각 소득집단별로 종사상지위별 분포를 보면, 아래와 같음.
- － 근로 가능한 집단 중 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하인 집단(Group I) 중 미취업 상태에 있는 집단의 비중은 약 36.2%로 추정, 76만 명 중 27만 명에 해당되는 규모임.
  - － 근로 가능한 집단 중 차상위층(Group II)의 종사상지위를 보면, 미취업 상태에 있는 집단의 규모는 약 18.7%. 이는 36만 명 중 약 7만 명에 해당되는 규모임.

〈표 6-22〉 근로가능집단의 소득계층별 종사상지위의 분포

(단위: %)

구분		소득계층집단			전체
		Group I	Group II	Group III	
종사상 지위	상용직	14.1	29.5	53.1	51.8
	임시일용직	40.1	44.9	11.7	12.8
	고용주	0.3	—	7.2	6.9
	자영자	8.3	4.7	20.6	20.1
	무급종사자	—	—	0.1	0.1
	특수고용직	1.1	2.2	1.4	1.4
	실직/비경활	36.2	18.7	6.0	7.0
전체		100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청 &lt;가계금융복지조사 2014&gt; 원자료.

□ 위의 추정결과가 주는 함의는 아래와 같이 정리할 수 있음.

- 2014년 현재 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 수급자는 약 24만 명이며, 그 중 자활사업 참여자는 약 5만 명으로 집계됨.
- 그리고 차상위층 중 자활사업 참여자 규모는 약 2만 명 수준임.
- 실제 근로능력이 있는 수급자와 자활사업 참여자 규모를 잠재적 지원대상의 규모와 비교해 보면, 아래와 같음.

- 가구소득인정액이 최저생계비 이하인 근로 가능한 빈곤층의 약 1/3만이 기초생활보장제도의 보호를 받는 것으로 추정되며,
- 자활사업 참여대상이라 할 수 있는 27만 명의 미취업자 중 대략 1/5만이 자활사업에 참여하는 것으로 추정됨.

#### 4. <상대기준선을 적용한> 차상위 자활사업 참여자 규모 추정

- 맞춤형 급여체계 하에서 자활사업의 조건부수급자 및 차상위층 규모를 추정하려면, 먼저 해당 소득기준을 충족하는 근로 가능집단 규모를 추정해야 함.
- 먼저 조건부 수급자는 생계급여 수급자여야 한다는 점에서, 가구의 소득인정액이 중위소득 30%이하인 근로가능집단 중 선정되는데, 그 규모는 근로가능집단의 1.2%로 추정됨.
- 이어 차상위층은 가구 소득인정액이 중위소득의 30%이상 ~50%이하의 집단 중 근로가능집단에서 선정되는데, 그 규모는 근로가능집단의 2.7%로 추정됨.

〈표 6-23〉 근로가능 여부에 따른 소득계층 분포(최저생계비 기준)

(단위: %)

구분		근로가능 여부		
		불가능	가 능	전 체
소득계층	Group I	7.3	1.2	3.6
	Group II	6.5	2.7	4.1
	Group III	86.2	96.1	92.3
전 체		100.0 (38.7)	100.0 (61.3)	100.0 (100.0)

주: Group I은 가구의 소득인정액이 중위소득 30% 이하인 집단, Group II는 가구의 소득인정액이 중위소득 30% 이상 ~ 중위소득 50%이하인 차상위층, Group III은 가구의 소득인정액이 중위소득의 50%이상인 집단을 지칭  
 자료: 통계청 <가계금융복지조사 2014> 원자료(기준시점 2013년).

□ 자활사업 참여대상은 생계급여 수급자 및 차상위층 중 근로 가능한 <미취업자>이며, 이 집단의 규모는 아래와 같이 추정할 수 있음.

○ 중위소득의 30%이하 소득계층 중 근로가능자는 약 38만 명으로 추정되며, 자활사업 참여대상인 미취업자는 근로가능자의 45.4%, 약 17만 명으로 추정됨.

○ 차상위 기준, 즉 중위소득의 30%~50%에 위치한 근로가능자는 약 83만 명으로 추정되며, 자활사업 참여대상인 미취업자는 근로가능자의 24.3%, 약 20만 명으로 추정됨.

〈표 6-24〉 소득계층별 근로가능집단의 종사상지위 분포

(단위: %)

구분	Group I	Group II	Group III	전 체
상용직	9.8	23.4	53.1	51.8
임시일용직	34.1	45.1	11.6	12.8
고용주	0.7	—	7.2	6.9
자영자	8.4	6.0	20.7	20.1
무급종사자	—	—	0.1	0.1
특수고용직	1.6	1.3	1.4	1.4
실직/비경활	45.4	24.3	6.0	7.0
전체	100.0	100.0	100.0	100.0

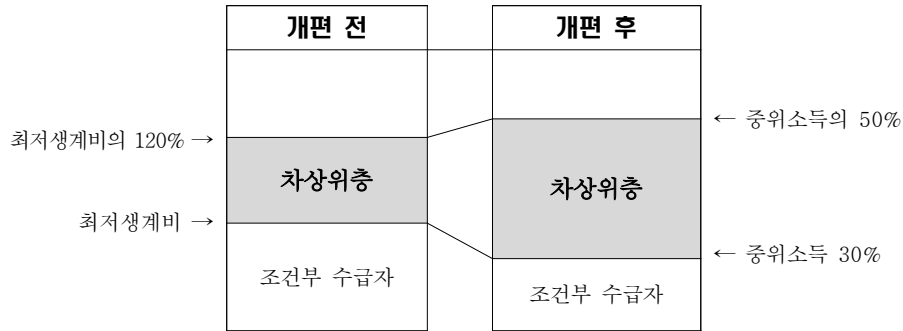
주: Group I은 가구의 소득인정액이 중위소득 30% 이하인 집단, Group II는 가구의 소득인정액이 중위소득 30% 이상 ~ 중위소득 50%이하인 차상위층, Group III은 가구의 소득인정액이 중위소득의 50%이상인 집단을 지칭  
 자료: 통계청 <가계금융복지조사 2014> 원자료(기준시점 2013년).

## 5. 분석결과에 대한 해석

□ 최저생계비와 중위소득을 각각 선정기준으로 하는 경우, 자활사업에 참여하는 조건부수급자와 차상위층 규모는 어떻게 변화할 것인가.

○ 아래 그림은 자활사업의 경우, 수급자 기준이 최저생계비에서 중위소득의 30%로 낮아지고, 차상위 기준은 최저생계비의 120%에서 중위소득의 50%로 소폭 높아지게 된다는 점을 보여줌.

[그림 6-5] 제도개편 전후 자활사업 참여자 규모 변화에 대한 가정



□ 실제로 자활사업의 참여대상을 조건부 수급대상과 차상위층으로 구분한 뒤, 맞춤형 급여체제로의 개편 전후의 규모를 비교해 보면, 위의 가정이 확인되는 것으로 나타나고 있음. 이를 설명하면,

○ 먼저 조건부 수급대상이 생계급여 수급자로 국한됨에 따라, 조건부 수급자의 소득기준이 중위소득의 40%(최저생계비 수준)에서 중위소득의 30%(기초생활보장제도의 생계급여 기준선)로 낮아지게 됨.

－ 그 결과, 최저생계비 기준을 적용하는 경우 추정된 인구가 27만 명이었던면, 중위소득 30%를 적용한 추정인구는 17만 명으로 약 10만 명 가량 규모가 감소하는 것으로 나타남.

○ 이어 차상위 기준은 최저생계비의 120%에서 중위소득의 50%로 다소 증가하

게 됨. 이는 차상위 기준의 하한선은 낮아지고 상한선은 높아져 잠재적 차상위층 규모가 커지게 되었음을 의미함.

- 기존 제도에서 자활사업 참여대상 차상위층 규모는 약 7만 명으로 추정되었으나, 제도개편 후에는 소득기준 범위가 확대되면서 약 20만 명으로 13만 명이 증가하는 것으로 나타남.

○ 해석하면, 조건부 수급기준이 낮아지면서 약 10만 명의 근로가능한 미취업자가 차상위층으로 움직이고, 차상위 기준이 다소 높아지면서 약 3만 명이 추가로 유입될 것으로 추정되는 것임.

〈표 6-25〉 빈곤수준별 근로가능 빈곤층의 종사상지위 분포

(단위: %, 만명)

구분	최저생계비 기준		중위소득 기준	
	Group I	Group II	Group I	Group II
종사상지위				
상용직	14.1	29.5	9.8	23.4
임시일용직	40.1	44.9	34.1	45.1
고용주	0.3	—	0.7	—
자영자	8.3	4.7	8.4	6.0
무급종사자	—	—	—	—
특수고용직	1.1	2.2	1.6	1.3
실직/비경황	36.2 (27만명)	18.7 (7만명)	45.4 (17만명)	24.3 (20만명)
전체	100.0 (76만명)	100.0 (36만명)	100.0 (38만명)	100.0 (83만명)

자료: 통계청 <가계금융복지조사 2014> 원자료(기준시점 2013년).

□ 그림에도 이 추정결과가 실질적인 의미를 갖지 못한다는 점을 강조해야 할 것임.

- 그것은 부양의무자 기준 등의 장애물로 인해 해당 빈곤층이 모두 수급자로 선정되지 않는다는 점에서 실제 조건부 수급자 규모는 이 추정치를 미달하며,
- 차상위층은 이들을 지원해야 할 의무가 없다는 점에서 추정규모에 크게 미달하는 수준에서 지원해 왔기 때문임.

## 6. 제도개편이 자활사업에 미치는 영향

□ 자활사업의 차상위 기준이 최저생계비의 120%에서 중위소득의 50%로 바뀌는 경우, 어떠한 결과가 예상되는가.

- 앞서 확인한 바와 같이, 조건부 수급 기준은 최저생계비에서 생계급여 수급선(중위소득의 30%)으로 크게 감소하고, 차상위 소득기준은 최저생계비의 120%에서 중위소득의 50%로 소폭 증가하는 효과가 나타나게 됨.
- 따라서 서베이 데이터를 활용한 분석결과는 제도개편 이후 조건부 수급자 규모는 감소하고, 차상위층 규모는 증가하는 효과가 나타나게 됨.
- 하지만 위의 추정결과가 실제 자활사업 참여자의 규모 변화로 나타나게 될 것이라고 말할 수는 없음.

□ 실제 맞춤형 급여체계 하에서 소득기준의 변화가 실제 조건부 수급자 및 차상위층 규모에 어떤 영향을 미칠 것인지 예상해 볼 수 있음.

- 조건부 수급자 규모는 생계급여 수급자 선정과 이들 중에서 조건부과가 가능한 집단의 선정이라는 절차의 복잡성으로 인해, 장기적으로 규모의 감소세를 억제하기 힘들 것으로 예상됨.
- 또한 차상위층 중 자활사업 참여자 또한 이들에게 실제로 제공하는 소득보장 기능의 정도에 따라 규모 차이가 클 것으로 판단됨.
- 현재 취업지원전략이 우선되는 상황에서 이들에게 줄 수 있는 편익이 크지 않다는 점에서 추가 확보에 많은 어려움이 있을 것으로 예상됨.
- 하지만 정책시행부처와 일선 자치단체가 자활사업 참여자를 추가적으로 확보하려는 강력한 의지와 노력을 한다면 다른 결과가 나타날 수 있을 것임.

□ 제도개편이 자활사업에 미칠 영향은 다음과 같음.

- 첫째, 자활사업 참여자 규모의 감소가 예상됨.
  - 기존의 자활사업은 기초생활보장제도 수급자 전체를 대상으로 하는 급여제

도였음.

- 즉 근로능력이 있는 미취업 수급자를 대상으로 근로의무를 부과하는 조건부 수급제도에 근거한 취업지원이기 때문임.
- 조건부과 규정이 생계급여로 국한됨에 따라 자활급여 대상 규모는 장기적으로 계속 감소할 것으로 추정됨.
- 중위소득의 40%(=최저생계비)에서 중위소득의 30%(과거 생계급여 수준)로 낮아졌기 때문임.
- 단기적으로 자활사업 참여자 규모가 계속 감소하면서 사업 전체의 역동성이 떨어지는 문제가 발생하고 있음.

○ 둘째, 조건부과에서 제외된 수급자에 대한 취업지원 및 관리 문제가 제기됨.

- 과거 조건부과 대상이었지만, 개편된 제도 하에서는 조건부과에서 제외된 수급자들이 증가하게 됨.
- 생계급여가 아닌 다른 급여의 수급자는 기초생활보장제도 수급자지만 조건부과대상이 아니기 때문임.
- 이들은 자활급여를 중심으로 보면, 차상위층으로 규정할 수 있을 것임. 하지만 이는 자활급여가 다른 급여와 마찬가지로 하나의 수급기준을 가진 급여제도라는 점을 전제하고 있음.

○ 셋째, 규모가 증가한 차상위층의 참여 촉진 문제가 제기됨.

- 제도개편 이후 차상위층의 범위가 확대되었지만, 실제 이들이 자활사업에 참여하도록 유인하는 문제는 별도의 조치가 필요함.
- 기존 자활사업에서도 차상위층을 확보하는 문제는 간단하지 않았음.
- 차상위층이 자활사업에 참여하는데 필요한 적절한 소득보장이 이루어지지 않았기 때문임.
- 이 점에서 자치단체와 사업수행단체들이 자활사업에 참여할 차상위층을 발굴하는데 적극적인 노력을 기울이지 않는다면 차상위층 규모는 지속적으로 감소하게 될 것임.

## 7. 몇 가지 제도개편 방안

□ 첫째, 개편된 제도 하에서 조건부 수급자 관리에 많은 노력이 필요함.

○ (문제점) 지난 십 수 년 간 자활사업은 근로가능한 수급자의 참여를 촉진하는데 많은 어려움을 경험해 왔음.

－ 그리고 이러한 문제는 자치단체 차원에서 근로가능한 집단에 대한 관리체계가 제대로 정비되지 않았기 때문임.

○ (정책제안) 향후 기초보장 수급자 중 근로가능집단에 대해서는 취업상태와 소득상태의 변화를 정기적으로 확인하는 조치가 마련되어야 할 것임.

－ 이는 근로가능집단이 제도에 장기간 체류하는 것을 억제하고, 취업지원사업에 대한 참여를 촉진하는데 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것임.

□ 둘째, 조건부 수급자 간 형평성 문제에 대한 대책마련이 필요함.

○ (문제점) 개편된 제도의 생계급여 수급기준을 그대로 적용하게 되면, 자활사업 참여자 중 참여소득이 근로소득으로 간주되는 집단과 받는 수당이 소액인 집단 간의 형평성 문제가 발생하게 됨.

－ 달리 표현하면, 상대적으로 취업과 탈수급이 용이한 집단의 생계급여 계속 수급을 용인하고, 취업능력이 미약한 집단을 특례수급 등의 방식으로 불안정하게 만드는 결과를 초래하기 때문임.

○ (정책제안) 이 문제를 해결하기 위해서는 자활근로사업 등에 참여하는 조건부 수급자를 대상으로 근로소득을 어떻게 인정할 것인지에 대한 개편논의가 필요할 것으로 판단됨.

－ 이는 자활근로사업에 대한 참여소득을 근로소득으로 인정할 것인지 급여로 인정할 것인지의 문제임.

□ 셋째, 생계급여 이외의 여타 급여 수급자 중 근로가능집단을 대상으로 하는 자활사업 참여 촉진방안을 마련해야 할 것임.

○ (문제점) 지금까지 자활사업에 참여해야 했던 조건부 수급자 중 일부는 조건부



과 대상에서 제외되게 됨.

- 기존 수급자 중 일부가 의료급여나 주거급여 등을 수급하는 집단으로 바뀌기 때문임.
- 그리고 장기적으로 이러한 유형의 수급자 규모는 크게 증가할 것으로 판단됨.
- 따라서 기타 급여 수급자 중 근로 가능한 미취업자를 대상으로 하는 취업지원 방안이 강화되어야 할 것임.

○ (정책제안) 자치단체의 복지사무소와 기타 급여의 신청 및 지급 등을 담당하는 각종 지원기관에 해당 급여 수급자의 자활사업 참여를 홍보하는 등 적극적인 참여 독려 프로그램을 작동시킬 필요가 있음.

- 외국에서도 생계급여 이외의 복지급여 수급자에게는 조건부과를 하지 않고 있다는 점에서, 비강제적이며 자발적 참여를 촉진하는 프로그램을 강화해야 하는 것임.
- 이는 자치단체의 적극적인 참여를 유인하는 조치를 수반해야 할 것임.

□ 넷째, 장기적 관점에서 자활급여 제도를 정비해야 할 것임.

○ (문제점) 현재 자활사업은 기초생활보장제도 개편이후에 문제가 온전히 해결되지 않은 상태로 봉합되어 있음.

- 그것은 자활사업에 참여해야 할 집단의 풀(pool)을 제대로 구성하지 않고 있다는 것을 의미함.
- 이는 장기적으로 자활사업 참여자 규모가 급감하는 문제가 발생할 수 있고, 그것이 정부의 정책변화에 따라 쉽게 발생할 개연성이 있다는 것을 의미함.

○ (정책제안) 현재 상황에서는 근로가능한 수급자 중에서 조건부 수급자를 선정하는 절차를 명확하게 재정비하고, 차상위층 중 자활사업 참여자를 유인하는 방안을 강구하는 수준에서 제도 유지가 필요할 것으로 판단됨.

- 하지만 장기적으로는 자활사업 참여자에게 지급되는 생계급여, 또는 근로 가능한 집단에 대한 생계급여 수급자가 확대되어야 할 것임.
- 이는 별도의 제도가 마련되어야 한다는 것을 의미함.



# 7

## 요약 및 제언



- 2014년 12월 국민기초생활보장법이 개정되고 기초생활보장제도가 욕구별 급여 체계로 전환되는 과정에서 차상위층에 대한 기준도 변화됨.
  - 개정 이전의 법에서는 차상위층을 기초보장수급자가 아닌 자로서 소득인정액이 ‘최저생계비의 120%미만인 자’로 규정하였었으나, 법 개정 이후에는 상대 기준선 방식이 채택됨에 따라 ‘기준중위소득의 50% 미만인 자’로 규정함.
- 이러한 차상위층 규정의 변화는 다양한 논리적, 현실적 변화를 초래할 것으로 예상되는 바 이러한 문제점을 검토하고 단기적, 장기적 대응방안을 제안하는 것이 본 연구의 목적임.
  - 특히 차상위층 지원제도 가운데 주요 제도(차상위 자격확인, 차상위 건강보험 본인부담 경감, 차상위 장애인연금, 차상위 장애(아동)수당, 차상위 자활급여)에 미치는 영향을 중점적으로 검토하고자 하였음.
- 차상위 기준의 변화에 따라 제기될 수 있는 문제는 다음과 같음.
  - 기초보장 수급자를 어떻게 규정하는가에 따라 차상위층의 범위가 영향을 받을 수 있는 바, 교육급여 수급자격이 있는 가구(소득인정액이 기준 중위소득의 50% 미만)까지를 기초보장 수급가구로 규정하게 되면 기초보장 수급기준과 차상위 기준이 동일하게 된다는 문제임.
  - 기초보장 수급기준을 중위소득의 50%로 보지 않더라도 30%, 40%, 43% 중 어느 선으로 보는가에 따라 차상위층의 소득인정액 구간이 달라진다는 문제임.
  - 과거 최저생계비 기준 방식에서 중위소득 기준 방식으로 변경됨에 따라 차상

위층의 규모가 변화한다는 문제임.

- 현행 주요 차상위층 지원제도가 서로 상이한 소득-재산환산방식(소득인정액 산정방식)을 채택하고 있는 바, 그에 따라 상대기준선 방식으로의 전환 효과도 달리 나타나게 된다는 문제임.
- 각 욕구의 영역(생계, 주거, 의료, 교육 등)별로 기초보장급여의 기준선이 차별화됨에 따라 차상위층 지원제도의 기준선도 차별화될 필요성이 있지 않는가 하는 문제임.

□ 이상의 문제들에 대한 검토 내용과 개선방안은 다음과 같이 요약될 수 있음.

- 기초보장수급자를 어떻게 규정하는가에 따라 기초보장 기준선과 차상위 기준선이 동일해질 수 있다는 문제(즉 차상위층 규정이 무의미하게 될 수 있다는 문제)는 매우 분명히 예견되는 문제임.
  - 이를 해결하기 위해 기초보장수급가구에 대한 규정성을 통일하는 것(예, 기초보장 급여 중 모든 급여를 수급하는 자 또는 어느 하나의 급여라도 수급하는 자 등의 방식으로)은 현행 법 체계상 가능하지도 않고 바람직하지도 않음.
  - 따라서 각 차상위 지원제도별로 기초보장수급가구를 규정하도록 하는 것이 바람직함.
  - 다만 2016년부터 각 사업들이 시행되어야 하는 바, 각 사업부서로 하여금 어떤 가구를 기초보장 수급가구로 볼 것인가에 대한 지침마련을 서두르도록 독려하여야 할 것임.
  - 나아가 개별 제도들에서 차상위 규정을 탄력적으로 적용할 수 있도록 <국민 기초생활보장법>의 차상위 규정 역시 수정될 필요가 있음.
- 중위소득의 40%선과 50%선은 각각 과거 최저생계비의 100%선 및 120%에 비해 높은 소득수준일 것으로 추정되는 바 차상위층 지원의 상한선이 하락하는 경우는 없을 것으로 추정됨.
  - 통계청 <가계금융복지조사>를 이용하여 2013년의 기준선을 비교할 경우

중위소득 40%선은 최저생계비의 102.8%, 중위소득 50%선은 최저생계비의 128.5%인 것으로 추정됨.

- 이에 따라 소득-재산기준만을 고려한 기초보장 수급가구의 비율은 0.3%p, 차상위 기준선 이하의 가구는 0.5%p 증가할 것으로 추정됨.
- 다만 생계급여 기준선인 중위소득 30%선은 기존 최저생계비의 77.1%에 불과하므로 생계급여 비수급자를 차상위층으로 포함하는 사업의 경우 대상자가 증가할 가능성이 있음.

○ 주요 차상위 지원제도별로 소득인정액 산정방식이 다른 점을 고려한다면 제도별 지원 대상자층의 변화는 제도별로 다른 것으로 예상됨.

- 소득-재산기준만을 고려하였을 때 차상위층 대상 변화폭이 가장 큰 사업은 장애인연금이고 가장 작은 사업은 차상위 자격확인사업임.
- 이러한 대상자층 규모 변화에 따라 사업에 필요한 물적, 인적 자원의 증가에 대비할 필요성이 있음.

○ 제도별 대상자 규모변화는 각 제도의 (소득 및 재산기준을 제외한) 기타 요건에 따라 달라질 수 있는 바, 다음의 사항에 대한 검토와 대안마련이 시급할 것임.

- 차상위 본인부담 경감사업의 경우 주요 제도 가운데 유일하게 부양의무자 기준을 적용하고 있는 바, 아직 부양능력 판정 기준이 중위소득 방식으로 전환되지 않고 있음.
- 전환의 과정에서 부양능력 판정 수준이 어떻게 결정되는 과정에서 의료급여보다 엄격한 기준이 채택되지 않도록 할 필요가 있으며, 장기적으로 부양의무자 요건을 폐지하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 차상위 자활급여의 경우 기초수급자 가운데 조건부과가 어려운 집단을 포함시키도록 되어 있어 기초보장 개편에 따른 사업대상자 변화가 매우 유동적임.
- 기준선 변화요인과는 별개로 자활사업 참여의 제도적 유인이 점차 저하되고 있는 현실을 감안할 때 장기적으로는 차상위 자활사업 참여자에 대한 소

득보장기능을 강화하는 제도적 변화가 필요함.

○ 한편 각 제도별로 차상위층을 정의하는 데 있어서 상이한 재산-소득 환산방식을 적용하고 있다는 점은 문제임.

- 특히 동일한 제도 내에서 기초보장 수급요건을 적용할 때 적용하는 재산유형별 환산율과 차상위를 정의하는 데 적용하는 환산율이 다른 점(예 차상위 자격확인 사업의 경우 금융재산의 환산율은 4.17%로 기초보장의 6.14%에 비해 낮음)은 설득력이 없으며,
- 각 제도마다 재산의 소득 환산율, 기초재산공제한도, 주거재산 인정 여부 등이 다른 것도 설득력이 없음.

○ 자격기준을 설정하는 데 있어서 재산의 소득환산방식을 차상위층 제도에 적용하는 것이 타당한가에 대해서는 근본적인 검토가 필요함.

- 재산의 소득환산은 재산소득에 대한 중복 고려, 재산소득 환산율의 비현실성(특히 자동차), 환산방식의 복잡성 등으로 많은 비판에 직면하여 왔음.
- 다수의 차상위 지원제도에서 환산 소득이 급여의 크기에 영향을 미치지 않는 점을 고려할 때 사업예산 절감 등의 효과도 기대하기 어려움.
- 부가비용에 대한 지원의 성격을 떠는 차상위 장애연금(부가급여)나 장애(아동)수당의 경우 소득인정액에 따라 급여액에 차등을 두는 것은 설득력이 없음.

□ 장기적으로는 차상위라는 단일한 기준을 적용하지 않는 방향으로, 즉 차상위 개념을 사용하지 않는 방향으로의 전환을 적극 검토할 필요가 있음.

○ 본 연구에서 검토한 차상위 지원제도들 이외에 비수급 빈곤층을 대상으로 하는 다양한 지원제도들이 운영되고 있으며, 이들 제도들이 다양한 소득 또는 재산요건을 채택하고 있음.

○ 각 제도가 상이한 환산기준을 사용하고 있음으로 인해 현실적으로 차상위층이 동일한 소득계층을 의미하지 않고 있음.

○ 엄격한 자격관리가 필요한 사업이 아니라고 판단되는 경우 각 사업이 자체적



인 기준선을 마련하여 각기 발전하도록 하는 것이 바람직할 것이며, 그것이 기초보장제도를 맞춤형 급여체계로 전환한 취지에도 부합할 것임.

□ 차상위층에 대한 기준을 제도별로 차별화하는 것이 타당한 이유는 소득계층별 욕구의 분포가 동일할 수 없기 때문임.

○ 생계, 주거, 의료, 교육, 문화, 에너지, 교통, 통신 등 각 생활의 영역별로 욕구의 분포가 다를 수밖에 없으며, 어떤 욕구에 대해 어느 소득계층까지를 관리성 급여(기초보장제도의 급여와 같은)를 통해 보호해야할 것인가에 대한 정책적 판단도 상이할 수밖에 없음.

○ 따라서 근본적으로는 각 욕구 영역별 최저보장수준에 대해 엄밀한 분석이 이루어져야 할 것임.

○ 또한 이를 바탕으로 급여의 형태와 수준을 달리 적용할 소득구간을 각 욕구 영역별로 설정해 나가는 작업이 필요함.

□ 본 연구에서 검토되지 않은 다양한 차상위층 지원 사업에 대해 추가적인 분석과 대안 마련이 시급함.

○ 본 연구는 주로 차상위층을 규정하는 소득기준선의 변화 효과에 주목하여 소득 및 재산기준을 적용한 대상층의 변화를 5개 주요 제도에 대해 추정했다는 점에서 한정성을 지님.

○ 그러나 차상위층(기초보장 수급자를 포함)을 대상으로 하는 사업이 각 부처별로 다수 존재함.

○ 본 연구에서 검토되지 않은 이들 사업들에 대해서도 기초보장제도 개편이 어떤 효과를 미칠지 검토하도록 하고, 예상되는 문제에 대해 2016년 사업부터 신속히 대응하도록 할 필요가 있음.



## 참고문헌 <

&lt;

- 감사원(2015). 감사결과보고서-건강보험 등 사회보험 운영실태.
- 국회예산정책처(2009). 2009 회계연도 결산 부처별 분석 II.
- 김성희, 변용찬, 손창균, 이연희, 이민경, 이송희, 강동욱, 권선진, 오혜경, 윤상용, 이선우 (2011). 2011년 장애인 실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김성희, 이연희, 황주희, 오미애, 이민경, 이난희, 강동욱, 권선진, 오혜경, 윤상용, 이선우 (2014). 2014년 장애인 실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김성희, 윤상용, 강민희 외(2010). 장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구 - 장애인정책 발전 5개년계획 복지분야 중간점검. 한국보건사회연구원.
- 김성희, 이송희(2012). 장애인활동지원제도 도입에 따른 개선방안. 보건복지포럼 2012년 2월 호
- 김성희, 이송희(2012). 일본 장애인자립지원제도의 발전과 장애등급 판정체계 고찰. 보건복지포럼 2012년 3월호
- 김찬우 외(2008). 장애인 장기요양보장을 위한 정책 연구. 가톨릭대학교.
- 류정희, 김정현, 박능후, 함영진, 유진영(2014). 차상위계층 지원사업 현황과 체계화방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 박능후, 여유진, 김계연, 임완섭, 송연경, 박소연 (2003). 탈빈곤정책 현황과 발전방안 연구, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부(각 연도). 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획.
- 보건복지부(2010). 2010년 장애인연금 사업안내.
- 보건복지부(2013a). 2013년 국민기초생활보장제도 사업안내.
- 보건복지부(2013b). 2013년 차상위 본인부담경감대상자 지원사업 안내.
- 보건복지부(2014). 2014년 국민기초생활보장제도 사업안내.
- 보건복지부(2015a). 2015년 국민기초생활보장제도 사업안내.
- 보건복지부(2015b). 2015 국민기초생활보장사업안내-맞춤형 급여 운영방안.
- 보건복지부(2015c). 2015년 우선돌봄차상위가구 발굴·지원사업 안내.
- 보건복지부(2015d). 2015년 차상위 본인부담경감대상자 지원사업 안내.
- 이태진 외(미발간). 통계로 보는 사회보장, 2015. 한국보건사회연구원·보건복지부.

이현주, 백화중, 신영석, 김안나, 박능후, 이선우, 홍경준, 황덕순, 유진영, 김계연, 이승경, 황정하, 임완섭, 전해숙, 정순영, 박신영(2005). 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 한국보건사회연구원·보건복지부.

이현주, 강신욱, 김태완, 노대명, 박세경, 손창균, 신현웅, 이태진, 정경희, 최현수, 김안나, 박능후, 이선우, 홍경준, 유진영, 전지현, 유정예, 윤필경(2008). 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 한국보건사회연구원·보건복지가족부.

Björn Halleröd & Daniel Larsson, David Gordon(2006). Veli-Matti Ritakallio, Relative deprivation: A comparative analysis of Britain, Finland and Sweden, *Journal of European Social Policy*, 16(4).

Klevens, R. M. & E. T. Luman. (2001). U.S. Children Living in and Near Poverty: Risk of Vaccine-Preventable Diseases. *American Journal of Preventive Medicine*, 20(4S), pp.41-46.

Meyer & Sullivan(2007.) *Three decades of consumption and income poverty*.

Nolan(1996). The relationship between Income and deprivation: a dynamic perspective. *Revue economique*:pp. 709-717.

Rapfogel, W., I. S. Marcus, & E. Larson (2007). Understanding the Jewish Near Poor: An Aanalysis of the Population and How the Jewish Community Can Serve Them. *Journal of Jewish Communal Service*. 82(1/2). pp.97-103.

Rank, M. R. & T. A. Hirschl. (2001). The Occurrence of Poverty across the Life Cycle: Evidence from the PSID. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(4), pp.737-755.

Sutherland, Holly(2000) *The british Government's attempt to reduce child poverty: a budget 2000 postscript*, Microsimulation unit Research Note no.36.

Townsend, P. (1962). Meaning of Poverty. *The British Journal of Sociology*, 13(3): pp.210-227.

국회예산정책처 재정통계, 장애인연금 지출 및 수급자수(stat.nabo.go.kr/fn03-97.jsp).

통계청. <2014년 가계금융복지조사> 원자료.

통계청. <2014년 가계동향조사(농어가포함)> 원자료.

한국보건사회연구원·보건복지부. <2014년 복지욕구실태조사> 원자료.

한국보건사회연구원. <7~9차 한국복지패널조사> 원자료.