

정책보고서 2020-0000

발 간 등 록 번 호  
11-1352000-002865-01



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

# 보장시설 생계급여 지급기준 개편방안 마련 연구

정은희

김태완·이주미·한겨레



**【연구책임자】**

정은희 한국보건의사회연구원 부연구위원

**【공동연구진】**

김태완 한국보건의사회연구원 선임연구위원

이주미 한국보건의사회연구원 전문연구원

한겨레 한국보건의사회연구원 연구원

# 제출문

## 보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2020. 9. 9.)한 「보장시설 생계급여 지급기준 개편방안 마련 연구」의 보고서로 제출합니다.

2020년 11월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식



<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
제1절 연구목적 및 필요성	3
제2절 연구내용 및 방법	7
제3절 연구의 기대효과 및 활용방안	8
<b>제2장 이론적 배경</b>	<b>9</b>
제1절 가구균등화지수 개념과 정의	11
제2절 보장시설 생계급여 지급기준 연구 논리	12
<b>제3장 보장시설 생계급여 현황</b>	<b>17</b>
제1절 보장시설과 보장시설 생계급여	19
제2절 보장시설 생계급여 지급 기준 변화	24
제3절 보장시설 생계급여 현황	27
<b>제4장 보장시설 생계급여 지급기준 개선방안</b>	<b>29</b>
제1절 시설균등화지수 조정안	31
제2절 반영비 조정안	38
제3절 새로운 시설균등화지수 산출방안	41
<b>제5장 결론</b>	<b>65</b>
제1절 분석결과 및 시사점	67
제2절 보장시설 생계급여 지급기준 개편방안	68
<b>참고문헌</b>	<b>71</b>

# 표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 현행 가구균등화지수와 변경안 .....	4
〈표 1-2〉 1인 평균 균등화지수와 규모별 시설균등화지수 .....	5
〈표 1-3〉 의결안 가구 균등화지수를 적용한 시설규모별 균등화지수 .....	5
〈표 1-4〉 시설 균등화지수 변화에 따른 규모별 보장시설 생계급여 1인당 월 급여 .....	6
〈표 2-1〉 보장시설 생계급여 지급기준 개편방안 관련 선행연구 요약 .....	15
〈표 3-1〉 2020년 보장시설 수급자 1인당 월 급여 지급기준 .....	22
〈표 3-2〉 2020년 보장시설 수급자 1인당 일 단위 지급기준 .....	23
〈표 3-3〉 2020년 보장시설 수급자 월동대책비 및 특별위로금 지급기준 .....	23
〈표 3-4〉 보장시설 생계급여 지급기준 변화 .....	25
〈표 3-5〉 기초생활보장 기본계획 내 보장시설 생계급여 급여수준 현실화 방안 .....	26
〈표 3-6〉 연도별 보장시설 수급자 현황 .....	27
〈표 3-7〉 보장시설 유형 및 규모별 보장시설 생계급여 수급자 비율 세부 현황 .....	28
〈표 4-1〉 2020년 기준 일반가구와 보장시설 생계급여 .....	32
〈표 4-2〉 시설 균등화지수 조정안(1인) .....	34
〈표 4-3〉 시설 균등화지수 조정안(2인) .....	36
〈표 4-4〉 시설 균등화지수 조정안(3인) .....	37
〈표 4-5〉 2013년, 2016년 「가계동향조사」 4분위 이하 4인가구 소비 비목 기준 반영비 .....	39
〈표 4-6〉 2016년~2019년 「가계동향조사」 4분위 이하 4인가구 소비 비목 기준 반영비 .....	40
〈표 4-7〉 전가구 대상 시설균등화지수 산출 .....	45
〈표 4-8〉 설정가구 대상 시설균등화지수 산출 .....	46
〈표 4-9〉 산출 시설균등화지수 3년 평균 적용 .....	47
〈표 4-10〉 가구특성 반영 시설균등화지수 산출(가계동향조사) .....	49
〈표 4-11〉 가구특성 반영 시설균등화지수 산출 - 시설생계비 항목 활용(가계동향조사) .....	50
〈표 4-12〉 가구특성 반영 시설균등화지수 산출 - 가계지출, 소비지출 활용(가계금융복지조사) .....	52
〈표 4-13〉 시설균등화지수별 시설생계비 증감율 (2021년 기준) .....	54
〈표 4-14〉 안별 비교 .....	60



[그림 4-1] 시설생계비 비목 구성 .....	43
----------------------------	----



# 제1장

## 서론

제1절 연구 목적과 필요성

제2절 연구내용 및 연구방법

제3절 연구결과의 기대효과 및 활용방안



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구 목적과 필요성

- 이 연구는 가구균등화지수 개편안 적용에 따른 보장시설 생계급여의 지급수준 하락 방지와 안정적인 산출방안을 마련하는 것이 목적임.
- 현행 보장시설 생계급여는 4인가구의 생계급여기준(기준중위소득의 30%)에 규모에 따른 보장시설 균등화지수와 반영비를 곱한 값으로 산출하며 산식은 아래와 같음.

$$\text{보장시설생계급여} = \text{기준중위소득(4인)} \times 30\% \times \text{보장시설균등화지수} \times \text{반영비}$$

· 생계급여 선정 기준

· 시설 규모별 균등화지수

· 시설생계비 반영비 = 시설 생활시 필요 소비 / 1-(의료-주거-교육-비소비)

- 반영비는 시설에 지급하는 보조금 등의 비용을 제외하고 시설 생활에 필요한 소비 지출이 일반생계급여에서 차지하는 비율을 의미하며 현행 반영비는 83.8%를 적용하고 있음.
- 보장시설 균등화지수는 규모의 경제를 고려하여 규모별로 차등적용 하고 있으며, 현행 보장시설 균등화지수는 <표 1-1> 과 같음.<sup>1)</sup>
- 그러나 보장시설 균등화지수에 활용되는 가구균등화지수의 개편안이 최근 중앙생활보장위원회에서 의결되었으나, 변경된 안은 4인 미만 가구의 가구 균등화

1) 현행 시설균등화지수는 조준용, 김성국, 현다운(2017) “맞춤형 급여체계 개편 후 보장시설 생계급여 지급기준 연구”에서 도출된 안임. 조준용 외(2017)년 연구에서 도출된 안은 기초보장제도에서 급여기준선에 활용되던 최저생계비가 맞춤형급여체제로 개편되면서 기준중위소득으로 전환됨에 따라 기준중위소득을 반영한 보장시설 생계급여 기준을 마련하기 위해 시행된 연구임. 현재 사용되는 보장시설생계급여 산정을 위한 식은 이 연구를 기반으로 한 것임.

지수는 현행 대비 증가하지만 5인 이상부터 가구 균등화지수는 감소하게 됨  
(〈표 1-1〉 참고).

- 2020년 7월 31일에 제60차 중앙생활보장위원회에서 가구균등화지수를 2026년까지 6년에 걸쳐 단계적으로 변경하기로 의결하였음.
- 기초생활보장제도에서 활용하던 가구균등화지수는 1인 및 2인가구의 생활실태를 저평가 한다는 지적을 지속적으로 받아왔음.
- 이에 1,2인 가구의 생활실태를 현실적으로 반영하고자 기준중위소득 산출 방식 개편 특별 전담 TF를 구성하여 대안을 마련했음.
- 2020년 현행 1인 가구 균등화지수 0.370은 0.400으로 변경될 예정이며 1인 가구균등화지수는 현행기준 37%에서 3%pt 상승하는 효과가 있음. 1인 가구의 균등화지수가 0.400이라는 의미는 4인 가구 기준 기준중위소득을 100%로 산정할 때 1인 가구의 급여기준은 4인 가구 기준중위소득의 40%를 급여기준선으로 산정한다는 의미임. 따라서 현행기준인 37%를 적용할 때 보다 급여기준선이 상승되는 효과가 있을 것으로 기대하고 있음.
- 그러나 의결안은 5인 가구 이상의 균등화지수는 현행보다 낮아지고 있음.

〈표 1-1〉 현행 가구균등화지수와 변경안

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
현행	0.370	0.630	0.815	1	1.185	1.370	1.556
변경	0.400	0.650	0.827	1	1.159	1.307	1.447

자료: 보건복지부(2020). 내부자료

- 보장시설 생계급여 산정 시 활용되는 가구원 수별 가구균등화 지수는 〈표 1-2〉와 같이 1인으로 평균화하여 보장시설 규모에 따라 이를 다시 평균을 내는 방식으로 산출되는 구조임.
- 〈표 1-2〉를 보면 새롭게 개편되는 가구 균등화지수는 5인 이상부터 1인 평균 균등화지수가 하락하여 이를 보장시설 규모별 평균 균등화지수로 환산하면 현행보다 하락하는 구조임.

〈표 1-2〉 1인 평균 균등화지수와 규모별 시설균등화지수

균등화지수 가구원 수	현행			의결안 적용		
	OECD 가구 균등화	1인 평균 균등화	보장시설 균등화	가구 균등화	1인 평균 균등화	보장시설 균등화
1인	0.370	0.370	0.21793	0.400	0.400	0.19401
2인	0.630	0.315		0.650	0.325	
3인	0.815	0.272		0.827	0.276	
4인	1	0.250		1	0.250	
5인	1.185	0.237		1.159	0.232	
6인	1.370	0.228		1.307	0.218	
7인	1.556	0.222		1.447	0.207	
...	...	...		...	...	
29인	5.625	0.194	0.19784	4.527	0.156	0.16156
99인	18.575	0.188		14.327	0.145	
299인	55.575	0.186	0.19021	42.327	0.142	0.14886
300인 이상	55.760	0.186	0.19019	42.467	0.142	0.14883

자료: 보건복지부(2020), 내부자료

주: 1인 평균 균등화 지수는 가구 균등화 지수를 가구원 수로 나눈 값이며, 보장시설 균등화 지수는 1인 평균 균등화 지수를 규모별로 합산하여 이를 다시 규모로 나눈 값임. 1~29인 규모의 시설 균등화지수는 1인부터 29인까지 1인 평균 균등화지수를 합산하여 이를 29로 나눈 값이며, 30~99인 규모의 시설 균등화 지수는 1인부터 99인까지 1인 평균 균등화 지수를 합산하여 이를 99로 나눈 값이며, 100~299인 규모의 시설균등화 지수는 1인부터 299인까지 1인 평균 균등화 지수를 합산하여 이를 299로 나눴으며, 300인 이상 시설균등화지수는 1인부터 300인까지 1인 평균 균등화지수를 합산하여 이를 300으로 나눈 값임.

- 새롭게 적용되는 가구균등화지수를 적용하여 시설균등화지수를 산출하면 현행대비 10%에서 약 22% 정도 하락하며 특히 시설규모가 클수록 하락하는 정도가 더 클 것으로 예측됨(〈표 1-3〉 참조).

〈표 1-3〉 의결안 가구 균등화지수를 적용한 시설규모별 균등화지수

시설규모	시설균등화 지수		
	현행	의결안 적용	감소비율(%)
1~29인	0.21793	0.19401	10.0
30~99인	0.19784	0.16156	18.0
100~299인	0.19021	0.14886	21.7
300인 이상	0.19019	0.14883	21.7

자료: 보건복지부(2020) 내부자료, 조준용, 김성국, 현다운(2017), p71. 표 〈VI-6〉.

- 현행과 의결안을 적용한 시설 균등화지수를 적용하여 규모별 보장시설 생계급여 1인당 지급액을 보면 변경되는 균등화지수를 적용할 때 지급액이 적게는 약 29,000원 많게는 49,000원까지 감소하게 됨(〈표1 -4〉 참조).

## 6 보장시설 생계급여 지급기준 개편방안 마련 연구

〈표 1-4〉 시설 균등화지수 변화에 따른 규모별 보장시설 생계급여 1인당 월 급여

(단위: 원/월)

시설규모	보장시설 생계급여 1인당 단가		
	현행	의결안 적용	감소액
1~29인	260,245	231,676	28,568
30~99인	236,251	192,922	43,329
100~299인	227,139	177,760	49,379
300인 이상	227,122	177,731	49,391

자료: 보건복지부(2020) 2020년 국민기초생활보장사업안내, p316

주: 보장시설 생계급여 1인당 급여는 2020년 기준중위소득(4인기준)×30%×시설균등화지수×83.8%를 토대로 계산한 값임

- 이는 새롭게 변경될 균등화지수를 보장시설 생계급여에 그대로 적용할 경우 보장시설 생계급여의 보장성을 약화시키는 결과를 가져옴.
- 새롭게 변경된 안은 향후 6년간 단계적으로 조정하기로 계획되어 있어, 보장시설 생계급여 급여 하락 방지방안 마련을 검토할 필요가 있음.
- 따라서 이 연구는 가구균등화지수 개편에 따른 보장시설 생계급여 수준 하락방지과 안정적인 산출을 위한 보장시설 생계급여 지급기준에 대한 보완방안을 마련하고자 함.
- 위의 연구목적을 달성하기 위해 다음과 같은 세 가지 세부 연구목적을 제시하고자 함.
  - 첫째, 기존의 시설균등화지수를 검토하여 조정된 시설 균등화 지수를 제시하고자 함.
  - 둘째, 최근 가구 지출자료를 활용하여 반영비를 산출하여 보장시설 생계급여에 사용되는 반영비를 조정하여 제시하고자 함.
  - 셋째, 시설균등화지수를 기존의 틀에서 검토하지 않고, 새롭게 시설균등화지수를 산출하는 방안을 검토하고자 함.

## 제2절 연구내용 및 연구방법

### □ 연구내용

- 제1장 서론에서는 연구의 목적과 필요성, 내용 및 방법 그리고 연구결과의 기대 효과를 제시함.
- 제2장 이론적 배경에서 보장시설 생계급여 산출의 핵심인 균등화지수에 대한 개념적 정의와 기존의 지급기준 연구들의 논리를 살펴봄.
- 제3장 보장시설 생계급여 현황에서는 현행 보장시설 생계급여의 지급기준과 지급기준 변화의 역사, 수급자 현황 등을 개괄적으로 제시함.
- 제4장 보장시설 생계급여 지급기준 개선방안을 제시하고자 했으며, 개선방안은 세 가지 방법을 검토하여 적용함.
  - 첫째, 기존 시설균등화지수를 조정안을 검토
  - 둘째, 최신의 데이터를 활용하여 반영비를 재산출하는 안을 검토
  - 셋째, 기존의 가구균등화지수를 바탕으로 한 시설균등화지수를 적용하는 안 이 아닌 새로운 시설균등화지수 산출 안 제시
- 제5장 결론에서는 분석결과를 요약하고, 결과의 이론적·정책적 시사점을 살펴봄 과 동시에 분석결과를 바탕으로 보장시설 생계급여 지급기준 개선안을 제시함.

### 제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

제2절 연구의 내용 및 방법

제3절 연구의 기대효과

### 제2장 이론적 배경

제1절 가구균등화지수의 개념과 정의

제2절 보장시설 생계급여 지급기준 연구 논리

### 제3장 보장시설 생계급여 현황

제1절 보장시설과 생계급여 지급기준

제2절 보장시설 생계급여 지급기준 변화

제3절 보장시설 생계급여 수급자 현황

### 제4장 보장시설 생계급여 지급기준 개선방안

제1절 시설균등화지수 조정안

제2절 시설 생계급여 반영비 조정안

제3절 시설균등화지수 산출안

제4절 보장시설 생계급여 적정성

### 제5장 결론

제1절 분석결과 및 시사점

제2절 보장시설 생계급여 개선안

□ 연구방법

○ 문헌조사

- 보장시설 생계급여 지급기준, 지급단가 변화 및 현황 관련 정책안내서 및 보건복지부 내부자료, 법령, 기존계측연구 등 검토
- 가구균등화지수 및 시설균등화지수 관련 국내·외 선행연구 검토

○ 데이터 분석

- 「가계동향조사」, 「가계금융복지조사」를 활용한 보장시설 균등화지수 개선안 제시

○ 전문가 자문

- 보장시설 생계급여 지급기준 관련 선행연구 저자 자문
- 보장시설 생계급여 지급기준 개선방안에 대한 전문가 의견 청취 및 수렴

### 제3절 연구결과의 기대효과 및 활용방안

□ 기대 효과

- 보장시설 생계급여 지급기준 개선방안 마련을 위한 근거자료 제시
- 보장시설 생계급여의 안정적 산출 및 급여적정성 제고

□ 활용 방안

- 보장시설 생계급여 지급기준 개선을 위한 근거자료로 활용
- 향후 보장시설 생계급여 지급액 결정을 위한 논의의 기초자료로 활용



## 제2장

### 이론적 배경

제1절 가구균등화지수 개념과 정의

제2절 보장시설 생계급여 지급기준 연구 논리



## 제2장 이론적 배경

### 제1절 가구균등화지수 개념과 정의

#### □ 균등화와 균등화지수의 정의 및 필요성<sup>2)</sup>

- 균등화는 무엇인가를 고르게(equalizing) 하는 것을 의미하며, 기초보장제도에  
서 균등화의 의미는 가구원 수별 급여기준선을 달리 설정하여 가구원 개인의 욕  
구충족 수준을 유사하게 한다는 것임(정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬,  
김근혜, 2018, p69).
- 따라서 균등화 지수는 특정 수치를 의미하며, 기준이 되는 욕구수준에 특정 수  
치를 적용함으로써 개인의 욕구가 충족되는 수준이나 효용수준을 고르도록 보  
정하기 위해 사용됨(Browning, Chiappori and Lewbel, 2013, p.1268,  
Nelson, 1993, p. 471, Förster, 1994, p.11, 정은희 외 2018, p.69 재인용).
- 가구균등화지수는 규모의 경제효과를 반영하거나 가구의 구성원 간 욕구수준이  
다름을 반영하기 위해 그 필요성이 논의 됨.
  - 예를 들어 4인 가구를 기준으로 한 급여기준선이 200만이라고 가정할 때, 1  
인 가구의 급여기준선은 200만원의 1/인 50만원으로 결정하지 않음.
  - 이는 가구원이 함께 생활하면서 필요한 공간과 용품을 공유하면서 필요한 지  
출 규모를 줄일 수 있는 규모의 경제효과를 고려하기 때문임.
  - 따라서 현재 국민기초생활보장제도에서 사용하고 있는 1인가구의 균등화지  
수 0.370을 적용하게 되면 4인 가구의 급여기준선인 200만원의 37%에 해  
당하는 금액인 74만원의 효용과 4인가구에게 지급하는 400만원의 효용이  
개인에게는 유사하다고 해석하는 것임.

2) 균등화지수의 개념과 정의는 정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜(2018), 「국민기초생활보장제  
도 재산기준 개선방안 연구」에서 발췌 및 인용했음.

- 다른 예로, 성인과 아동의 욕구수준을 충족하기 위한 소비의 수준이 다르기 때문에 가구 균등화지수를 산출 할 때 이러한 차이를 고려하여 반영하기도 함.

## 제2절 보장시설 생계급여 지급기준 연구 논리

### □ 기준 중위소득이 반영된 보장시설 생계급여 지급기준 산출방식

- 2015년 7월 개정된 맞춤형 급여체계에서는 가구의 소득인정액이 기준 중위소득 30% 이하일 경우 일반 생계급여를 보충급여 형식으로 제공하고, 40% 이하 는 의료급여, 45% 이하는 주거급여, 50% 이하는 교육급여를 받도록 함.
  - 도입 당시 기준 중위소득은 통계청 「가계동향조사」(농어가 포함)를 바탕으로 산출된 뒤, 최근 3개년 가구소득 증가율을 고려하여 중앙생활보장위원회를 거쳐 의결함.
  - 기준 중위소득 인상률에 따라 맞춤형 개별 급여액 역시 상승함.
- 이에 비해 보장시설 생계급여의 경우, 맞춤형 급여체계 개편 당시 「가계동향조사」자료에서 경상소득 1분위 가구 (2인 이상)의 지출자료를 활용하여, 식료품 비주류음료, 의류, 신발, 통신서비스, 오락문화비 항목을 단순 합산한 후 보장시설 규모별 균등화 지수를 차등 적용하여 산출함.
  - 따라서 이전 방식의 생계급여 산출방식은 기준 중위소득이 산출된 원자료를 활용한 것 외에는 최저생계비 비목을 활용한 방식과 유사했음.
  - 특히 매해 기준 중위소득의 인상비에 따라 증액되는 일반 생계급여와 달리 보장시설 생계급여는 기준 중위소득과 관계없이 책정되어, 동일한 국민기초 생활보장법 내에서 제도의 논리적 정합성이 어긋난다는 비판이 있었음.
  - 또한 경상소득 1분위 가구를 선정하여 2인 이상 가구의 지출을 단순하게 합산한 것 역시 특별한 논리적 근거가 있는 것이 아니었음.

□ 개별급여 체계로 변환한 이후 보장시설 생계비 산정방식에 대한 개편 필요성에 따라 기준중위 방식을 반영하는 시설 생계급여 산식을 도출한 연구가 진행되었으며 이 때 “반영비”라는 개념이 도입되었음.

○ 조준용 외(2017)에 따르면 기준 중위소득과 연계된 새로운 보장시설 생계급여 지급 기준의 핵심은 결국 기준 중위소득의 반영비 도출에 있음.

○ 즉, 현재 기준 중위소득의 30%를 기준으로 일반 생계급여 수준이 정해지고 있는데, 이 금액을 2015년 이전까지 사용했던 최저생계비 현금 급여 산출 당시 사용했던 필수 비목들과 합치시킨 후, 시설에서 생활할 때 필요한 비목이 현금 기준 최저생계비 전체에서 차지하는 비율을 반영비로 산정하고자 했음.

- 중위소득 30%의 일반 생계급여는 현금 급여로서, 타급여/타법으로 지원되는 의료, 주거, 교육, 비소비 부분을 제외한 식료품, 광열수도, 가구집기, 피복신발, 교양오락, 교통통신, 기타소비 같이 총 7개 최저수준의 비목의 합으로 구성된 것임.

- 여기서 보장시설에 지급되는 보조금 등을 제외한 시설에 필수적인 생계 비목을 선정하면, 이 시설 필수 비목들이 차지하는 비율을 알 수 있게 되어, 보장시설 생계급여 역시 기준 중위소득을 따르는 일반 생계급여에 비례하여 결정됨.

- 수급자가 보장시설에서 생활할 때 다른 보조금을 제외하고 필요한 비목 선정이 반영비 결정의 핵심이 됨.

○ 실제 보장시설 생계급여 반영비를 구하기 위해서는 기준 중위소득을 산출하는 기본 자료인 「가계동향조사」 경상소득 4분위 이하 4인 가구의 소비 비목별 평균값 활용하는 것이 바람직함.

- 이는 표준가구와 개념적으로 가장 비슷할 뿐만 아니라, 기존 최저생계비 계측 연구에서 소득 하위 40% 이하의 소비를 대상으로 해 온 것과도 논리적으로 일치하기 때문임.

- 「가계동향조사」 소비비목을 최저생계비 11가지 비목과 일치시키는 과정을 거친 후, 일반 생계급여(현금급여 기준)에 포함된 비목을 분모로, 보장시설 수급자가 보장시설에서 생활할 때 필요한 비목(시설 보조금 등으로 지급되지

않는 비목)을 분자로 하여 반영비를 산출함.

□ 보장시설 균등화 지수

○ 일반 생계급여 산출 시 가구원의 수에 따른 규모의 경제를 고려하여 가구균등화 지수를 곱하는 것과 마찬가지로, 보장시설의 경우 역시 시설 입소자의 규모에 따라 발생하는 규모의 경제 효과를 반영할 수 있도록 보장시설 균등화지수를 곱하는 방식을 적용하였음.

- 위와 같은 논리에 따라 보장시설 생계급여는 기준중위소득(4인)의 30%에 해당하는 일반생계급여 기준에 보장시설균등화지수와 반영비를 곱하여 산출함.

□ 보장시설 생계급여 지급기준 개편방안 관련 선행연구

○ 기존에 연구된 보장시설 생계급여 지급기준의 개편안은 다음과 같이 정리할 수 있음.

- 이선우 외(2011)에서는 보장시설 범위와 급여산식에 관해 개편의 필요성을 제기하였음.
- 규모의 경제가 작동하지 않는 소규모시설의 보장시설 생계급여를 일반생계급여 수급액과 비교하여 합리적인 수준으로 재산출 할 방안을 마련할 필요를 제기함.
- 다양한 복지시설의 유형들을 구분할 기준을 명확하게 제시할 필요성을 제기했음. 그러나 이후 연구에서 이러한 주장을 반영한 연구는 진행되지 않았음.
- 조준용 외(2013)는 일반수급자와 다른 복지욕구의 반영, 인상률, 반영 비목의 합리적 개편, 급여수준 적정성 검토, 산정기준의 개편의 필요성 등을 제안하였음.
- 이후 조준용 외(2017)의 연구에서 기준중위소득 방식을 활용하고, 안정적인 시설생계급여 산출을 위해 반영비 개념을 적용한 보장시설 생계급여 산출 방안을 제안했으며, 현재까지 사용하고 있는 시설 생계비 산출 방식은 이 연구 결과를 적용한 것임.

〈표 2-1〉 보장시설 생계급여 지급기준 개편방안 관련 선행연구 요약

구분	보장시설 생계급여 지급기준 개편 필요성 관련 문제제기	
이선우 외 (2011)	보장시설 범위 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2000년 국민기초생활보장법이 시행되면서 과거 전통적 사회복지시설 개념에 근거한 보장시설의 범위에 대한 문제가 발생했음. 특히 장기요양보험법의 실시와 장애인 생활시설 정원 30인 미만이라는 장애인복지법 개정으로 인해 보장시설 범위에 대한 논란이 심화되었음.</li> <li>- 공동생활가정, 그룹 홈 등의 뚜렷한 기준 없이 분류됨. (ex. 노인공동생활가정은 보장시설, 장애인공동생활가정은 보장시설 제외) 국민기초생활보장사업 안내지침, 사회복지시설 관리안내지침, 정신보건사업 안내지침 등 지침마다 보장시설 범위 기준이 다름.</li> </ul>
	급여 산식 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부 및 지방정부로부터 지원을 받는 사회복지시설에 입소하여 생활하는 보장시설 수급자는 주거비 등 일부 생계비를 지출하지 않기 때문에 일반수급자보다 적은 급여를 받는 것이 합리적임.</li> <li>- 일반수급자에게 지급되는 생계급여 항목 구성과 불일치하고, 책정 근거가 없기 때문에 기준의 합리성이 떨어짐.</li> <li>- 일반수급자의 생계급여액의 절반도 미치지 못해 보장시설 수급자 및 운영자들의 반발을 불러일으킴. 규모의 경제가 가능하지 않은 소규모 보장시설의 시설수급자는 일반수급자에 비해 낮은 수준의 생계급여를 받음으로써 최저생활을 유지하지 못할 가능성이 높음. 시설의 소규모화를 지향하지만 보장시설 생계급여가 시설수급자의 최저생활을 보장하지 못하기 때문에 합리적이면서도 타당한 급여기준 마련이 필요함.</li> </ul>
조준용 외 (2013)	급여 산식 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4인가구 최저생계비 계측을 통해 빈곤선을 제시하고 있지만, 수급자의 다양한 욕구 반영하지 못함. 특히, 시설수급자의 차별적인 욕구를 반영하지 못하며, 합리적인 급여 산정 근거의 일관성이 부족함.</li> <li>- 2012년 중앙생활보장위원회에서 일반수급자의 최저생계비 품목과 시설생계급여의 품목을 일치 시켰으나 시설생계급여의 적절성에 대한 논란의 여지가 있음.</li> <li>- 시설생계급여의 문제점은 다음과 같음.               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 일반수급자와 차별적인 욕구가 반영되지 않음.</li> <li>2) 절대적, 상대적 수준에서 낮은 인상률</li> <li>3) 생계급여에 반영되지 않은 항목에 대한 고려 필요함.</li> <li>4) 급여수준의 적절성 문제.</li> <li>5) 합리적인 급여 산정기준 마련 시급함.</li> </ol> </li> </ul>
조준용 외 (2017)	급여 산식 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보장시설 생계급여 지급 기준은 가계동향조사 1분위, 2인가구를 중심으로 최저생계비 품목 중 시설에 해당하는 품목의 지출액을 반영하는 방식임. 일반수급자는 기준 중위소득 개념이 적용되기 때문에 시설수급자와 급여 지급기준에 있어 논리적 정합성 이슈를 야기할 수 있음. 따라서 보장시설 수급자에게도 기준 중위소득 중심의 안정적인 지급기준 선정 필요함.</li> <li>- 시설균등화 지수가 시설 소규모화를 지원하려는 의도와 달리 중대 규모 시설에 대해 과소 추정 되어 실질적으로 사용되지 못했음. 따라서 합리적으로 제고하여 실제 사용가능한 시설 균등화 지수 산출할 필요 있음.</li> </ul>





## 제3장

### 보장시설 생계급여 현황

제1절 보장시설 개요

제2절 보장시설 수급자 선정기준

제3절 보장시설 수급자에 대한 급여



## 제3장 보장시설 생계급여 현황

### 제1절 보장시설과 보장시설 생계급여

#### 1. 보장시설에 대한 법적 정의

- 기초생활보장의 급여는 「국민기초생활보장법」 제19조 1항에 따라 수급자의 주거에서 행하는 것이 원칙임.
- 그러나 동 법 제10조 제1항에 따라 수급자가 주거가 없거나 숙식을 제공하는 시설에서 생활하기를 원하는 경우 보장기관이 수급자에 대한 급여지급 업무를 사회복지시설에 위탁할 수 있음. 이 같이 급여지급 업무를 위탁받은 시설을 보장시설이라고 함.
  - 모든 사회복지시설이 보장시설은 아니며 보장시설 범주에 포함되어도 보장시설 생계급여가 지급되지 않으면 보장시설이 아님. 보장시설이지만 생계급여가 지급되지 않는 경우, 일반수급자에 해당됨.

#### 「국민기초생활보장법」

**제19조(보장기관)** ① 이 법에 따른 급여는 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장[제7조제1항제4호의 교육급여인 경우에는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감(이하 "시·도교육감"이라 한다)을 말한다. 이하 같다]이 실시한다. 다만, 주거가 일정하지 아니한 경우에는 수급권자 또는 수급자가 실제 거주하는 지역을 관할하는 시장·군수·구청장이 실시한다. ② 제1항에도 불구하고 보건복지부장관, 소관 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 수급자를 각각 국가나 해당 지방자치단체가 경영하는 보장시설에 입소하게 하거나 다른 보장시설에 위탁하여 급여를 실시할 수 있다.

**제10조(생계급여를 실시할 장소)** ① 생계급여는 수급자의 주거에서 실시한다. 다만, 수급자가 주거가 없거나 주거가 있어도 그곳에서는 급여의 목적을 달성할 수 없는 경우 또는 수급자가 희망하는 경우에는 수급자를 제32조에 따른 보장시설이나 타인의 가정에 위탁하여 급여를 실시할 수 있다.

## 2. 보장시설 범위

□ 「사회복지사업법」에 따른 사회복지시설 모두가 보장시설은 아니며, 보장시설에서 생활하는 수급자가 반드시 “보장시설수급자 생계급여”를 받는 것은 아님.

○ 시설의 운영주체가 개인인 경우, 정부로부터 운영비와 인건비를 전액 지원받지 않는 경우는 일반수급자와 같은 기준에 따라 급여를 지급받음.

- 단, 정부에서 별도의 운영비와 인건비를 예산으로 지원받지 않더라도 급여 자체에 해당 지원이 포함되는 장기요양기관 같은 시설의 경우 보장시설 생계급여를 지급함.

○ 다음에 해당하는 경우 보장시설수급자 생계급여를 받음.

- 「장애인복지법」 제58조에 따른 장애인거주시설 등 장애인복지시설
  - ※ 장애인단기거주시설, 장애인공동생활가정 제외
- 「노인복지법」 제32조, 제34조에 따른 양로시설, 노인공동생활가정, 노인요양시설, 노인요양공동생활가정 등 노인복지시설
- 「아동복지법」 제52조에 따른 아동양육시설, 아동일시보호시설, 아동보호치료시설, 자립지원시설, 종합시설 등 아동복지시설
- 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조에 따른 정신요양시설, 정신재활시설 등 정신보건시설
  - ※ 정신질환자 생활시설 중 입소생활시설만 해당
- 「노인인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제16조에 따른 노숙인 재활시설, 노숙인요양시설 등 노숙인복지시설
- 「한부모가족지원법」 제19조에 따른 모자가족복지시설, 부자가족복지시설, 미혼모가족복지시설, 일시지원복지시설 등 한부모가족복지시설
  - ※ 공동생활지원시설은 제외
- 「성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 제9조 제1항에 따른 일반지원시설, 청소년지원시설, 자립지원공동생활시설 등 여성보호시설
- 「성폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 제12조, 「가정폭력 방지 및 피

해자 보호 등에 관한 법률」 제7조에 따른 성폭력피해자보호시설, 가정폭력피해자보호시설 등 성폭력·가정폭력피해자시설

- 한센생활시설, 결핵요양시설 등 기타 사회복지시설

○ 단, 다음의 기관은 보장시설수급자 생계급여를 지급받지 않음.

- 장애인 단기거주시설, 노인복지주택, 아동공동생활가정 등의 거주 대상자
- 노숙인 쉼터 입소자
- 여성보호시설이나 성폭력·가정폭력 피해자시설에 있는 외국인 입소자

### 3. 보장시설 수급자 기준

□ 부양의무자 기준과 소득인정액 기준이 생계급여 혹은 의료급여 선정기준을 만족하는 사람을 대상으로 함.

○ 수급(권)자에게 주거가 없거나, 주거가 있어도 급여 목적을 달성 할 수 없거나, 본인이 희망하는 경우에 보장시설 수급자의 기준을 따름.

- 주민등록이 보장기관에 되어 있어야 함.
- 보장시설 수급자로 선정되기 전의 나머지 가구원은 배우자를 포함하여 모두 부양의무자로 처리함.
- 보장시설에서 퇴소한 후 3개월 이내의 자는 근로능력이 있다하더라도 조건 부과유예자로 관리함.
- 보장시설에 입소한 수급자와 부양의무자 관계가 있는 다른 가구원이 수급을 신청한 경우 보장시설에 입소한 수급자는 부양능력이 없는 부양의무자로 처리함.

### 4. 생계급여 지급대상

□ 보장시설 수급자 선정기준에 따라 수급자로 결정된 입소자에 한해 생계급여를 지급함.

- 수급자는 아니지만 보장시설 자체 입소기준에 따라 생계급여 혹은 의료급여 수급자로 선정되는 경우에만 보장시설 생계급여 지급함.
- 일시보호시설 등의 생활자 중 보장시설 수급자 선정절차 진행 중 급여지급이 우선적으로 필요하다고 시·군·구청장이 판단하는 경우 일 단위로 계산하여 최대 1개월에 한해 긴급생계급여 지급 가능함.

## 5. 생계급여 지급기준

□ 보장시설 수급자에게 시설 생활에 필요한 생계급여 지급기준은 다음을 따름.

- 시설 생활에 필요한 주식비, 부식비, 취사용 연료비, 의류·신발비 등을 현금으로 지급함.
  - 보장시설수급자 1인당 월 급여 급여기준에 따라 보장시설별로 예산 편성함.
    - 지급기준 구분은 수급자 현원이며, 총 정원, 총 현원, 수급자 정원이 아님.
    - 보장시설장은 시설수급자 생계급여 지급기준에 따라 주·부식비 등 구분 없이 집행 가능함.
    - 기부금품 후원 등으로 주·부식구입비가 절감되는 경우 취사용 연료비, 의류·신발비로 추가 사용 가능함.

※단, 시설 종사자 인건비, 냉·난방 연료비, 기관운영비 등 시설의 관리 운영비 등에 전용할 수 없음

〈표 3-1〉 2020년 보장시설 수급자 1인당 월 급여 지급기준

지급기준 구분(현원)	월 평균 급여액	1식 단가
전체 평균	248,803원	2,496원
30인 미만	260,245원	2,647원
30인 이상~100인 미만	236,251원	2,315원
100인 이상~300인 미만	227,139원	2,277원
300인 이상	227,122원	2,271원

자료: 보건복지부(2020) 2020년 국민기초생활보장사업안내.

- 보장시설 수급자가 보장시설에 입소 및 퇴소(사망)하는 경우 해당 일이 속한 달의 월 급여 지급기준을 일 단위로 계산하여 지급함.

〈표 3-2〉 2020년 보장시설 수급자 1인당 일 단위 지급기준

지급기준 구분(현원)	1 인당 1일 단위 지급액
30인 미만	8,556원
30인 이상~100인 미만	7,767원
100인 이상~300인 미만	7,468원
300인 이상	7,467원

자료: 보건복지부(2020) 2020년 국민기초생활보장사업안내.

- 보장시설 수급자가 의료기관에 입원한 경우에도 원칙적으로 생계급여를 지급하지만 3월 내 30일 이상의 기간 동안 입원중인 경우 30일 초과 입원일수에 대하여 생계급여액 중 주부식비 상당액(생계급여의 90%)을 공제하되 식대 중 본인 일부부담액은 보전하여 지급함.

- 보장시설 수급자 1인당 급여기준의 10% + 식대 중 본인일부부담액 지급함.

- 보장기관은 1인당 지급기준에 따라 연 1회(매년 10월) 월동대책비를 지원하고, 매년 설·추석 전월(연 2회)에 특별위로금을 지원함.

〈표 3-3〉 2020년 보장시설 수급자 월동대책비 및 특별위로금 지급기준

지급기준 구분(현원)	월동대책비(연1회, 매년10월)	특별위로금(연2회, 명절 전월)
30인 미만	36,434원	37,300원 (수급자 개인에게 직접 지급)
30인 이상~100인 미만	33,075원	
100인 이상~300인 미만	31,799원	
300인 이상	31,797원	

자료: 보건복지부(2020). 2020년 국민기초생활보장사업안내.

## 제2절 보장시설 생계급여 지급 기준 변화

○ 보장시설 생계급여의 지급기준의 변화는 다음 <표 3-4>와 같음.

- 2011년 이전까지는 주부식비, 연료비, 피복비 등으로 구성된 현물을 가격으로 환산하여 보장시설 생계급여액을 산출하였으며, 매년 물가상승률을 반영하였음.
- 2012년부터는 최저생계비 계측 비목과 연동하여 보장시설 보조금 지원 비목을 제외한 나머지 비목의 현물 가격을 합산하여 보장시설 생계급여를 산출하였음.
- 2015년 7월에 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 개편되면서 일반 생계급여 산출방식이 기존 최저생계비 산출이 아닌 「가계동향조사」 경상소득 1분위 2인 이상 가구의 지출자료를 바탕으로한 기준중위소득 방식으로 변경되었음. 그러나 보장시설 수급자에 대한 생계급여 지급기준은 공공부조 개편과 무관하게 기존 방식으로 적용하였음.
- 2017년 제1차 기초생활보장기본계획에서 일반 생계급여 지급기준 개편에 따라 보장시설 생계급여 지급기준도 기준중위소득을 활용하여 지급되도록 필요성을 밝힌바 있음.
  - 이에, 2017년 이후부터 4인 가구 기준중위소득에 생계급여 선정기준, 시설 규모별 균등화 지수, 반영비를 곱하여 보장시설 생계급여를 산출함.
- 최근, 중앙생활보장위원회에서 1,2인가구의 보장수준을 강화하고자 가구균등화지수를 개편함에 따라 기존 대비 보장시설 생계급여액이 하락하는 문제가 발생하였음.
- 보장시설 생계급여의 하락을 방지하고, 보다 안정적인 급여산출 방안의 필요성이 제기되었음.
  - 기존 시설균등화지수 혹은 반영비를 조정하거나 시설균등화지수를 새롭게 산출하는 등 개편방안 마련이 시급함.

〈표 3-4〉 보장시설 생계급여 지급기준 변화

구분	보장시설 생계급여 지급기준 변화
2011년	- 2011년까지는 1996년 주부식비, 연료비, 피복비로 구성된 현물 지급을 가격으로 환산한 보장시설 생계급여액을 산출하였음. 별도의 계측 없이 매년 물가상승률에 연동하여 보장시설 생계급여액을 산출하였음.
2012년	- 2012년부터 보장시설 생계급여 지급기준을 최저생계비 계측 비목과 연동함. 최저생계비 비목 중 보장시설 입소 시 보장시설 보조금 등으로 지원되는 비목(주거비, 광열수도, 가구집기 등)을 제외한 주부식비, 연료비, 피복비 등을 합산하여 보장시설 생계급여를 산출함.
2015년 7월	- 2015년 7월, 맞춤형 급여 개편 이후 가계동향조사 경상소득 1분위 2인 이상 가구지출 자료를 활용하여 식료품/비주류음료, 의류/신발, 통신서비스, 오락문화비 항목 합산하여 생계비를 산출함. - 맞춤형 급여체계 개편으로 일반 생계급여 지급기준을 중앙생활보장위원회 논의를 거쳐 최저생계비에서 기준중위소득으로 변경되었으나, 보장시설 수급자에 대한 생계급여 지급기준은 별도의 논의 없이 개편 전과 유사한 지급 기준을 적용함.
2017년 이후	- 기준중위소득(4인)×생계급여 선정기준×시설 규모별 균등화지수×시설생계비 반영비를 활용하여 보장시설 생계급여를 산출함.
2020년	- 1,2인 가구 보장수준 강화를 목적으로 중앙생활보장위원회에서 가구균등화지수 개편안이 의결됨에 따라 현행 대비 보장시설 생계급여가 하락하는 문제가 발생함. 변경된 가구균등화지수를 적용하면 2020년 기준 보장시설 생계급여액이 24만9천원에서 21만3천원으로 하락함. - 따라서 보장시설 생계급여 하락을 방지하고, 안정적인 생계급여 산출방안을 마련할 필요가 있음.

○ 보장시설 생계급여의 지급기준이 개편될 필요성은 제1차 및 2차 기초생활보장 기본계획에서도 밝히고 있음(〈표 3-5〉참고).

- 제1차 기초생활보장기본계획에서는 단기적으로 기준 중위소득을 활용하여 보장시설 생계급여를 산출하고, 규모의 경제를 고려하여 합리적으로 급여를 재산정할 필요를 제기함.
- 중장기적으로는 가구균등화지수 개선을 검토할 필요성을 제기하였음.
  - 1,2인가구의 보장성 강화 및 규모의 경제를 반영하여 가구균등화지수를 개편할 필요성을 밝혔음.
- 제2차 기초생활보장기본계획에서는 「가계금융복지조사」를 활용하여 1,2인 가구의 생활실태를 반영하도록 가구 균등화지수를 개편하는 것을 검토하였음.

- 1인 가구 0.400, 2인 가구 0.650, 3인 가구 0.827, 4인 가구 1, 5인 가구 1.159, 6인 가구 1.307, 7인 가구 1.447 로 조정하는 방안을 검토함.
- 개편된 가구 균등화지수를 적용할 때, 5인 이상부터 지수가 감소하는 문제가 발생함.

〈표 3-5〉 기초생활보장 기본계획 내 보장시설 생계급여 급여수준 현실화 방안

구분	보장시설 생계급여 지급기준 개편 필요성 관련 문제제기
제1차 기초생활보장 기본계획 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 맞춤형 급여체계 개편으로 일반 생계급여 지급기준을 중앙생활보장위원회 논의를 거쳐 최저생계비에서 기준중위소득으로 변경되었으나, 보장시설 수급자에 대한 생계급여 지급기준은 별도의 논의 없이 개편 전과 유사한 지급 기준을 적용함. 따라서 기준 중위소득을 활용한 보장시설 생계급여 산출방식 도입을 적극 검토할 필요있음.</li> <li>- 단기적으로, 기준 중위소득을 활용하여 연동함으로써 현 기초생활보장제도와와의 정합성을 제고하고, 시설규모별 균등화지수에서 규모의 경제의 합리적 재산정을 통해 시설 거주자의 생활수준 표준화할 필요가 있음.</li> <li>- 중장기적으로, 현행 가구균등화 지수 개선을 검토 해야함. 이는 국가 간 비교에 가장 많이 활용되는 가구규모의 제곱근 방식에 비해 1,2인 가구 균등화 지수가 상대적으로 낮게 설정됨. 또한, 3인 이상 가구에서 규모의 경제를 제대로 반영하지 못함. OECD 균등화지수는 각국의 소득과 소비실태를 제대로 반영하지 못한다는 비판이 있음.</li> </ul>
제2차 기초생활보장 기본계획 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 기준중위소득 산출방식은 활용 가능한 최신 가계동향조사(농어가포함) 중위소득에 최근 3개년 중위소득 평균 증가율을 2회 적용하여 차년도 기준 중위소득을 산출하였으나 기존 방식의 불안정성을 갖고 있고, 국가 공식 소득분배지표가 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 변경됨에 따라 산출방식의 변경 필요성이 제기되었음.</li> <li>- 특히, 1인,2인 가구의 증가 등 사회적 변화를 반영한 보장성 강화를 위해 표준가구 및 가구균등화 지수를 중심으로 개선 방안을 검토할 필요성 제기됨. 기존 기준중위소득 산출방식에서는 1인 및 2인 가구의 생활실태가 저평가되었음.</li> <li>- 이에, 1인 가구 0.400, 2인 가구 0.650, 3인가구 0.827, 4인 가구 1, 5인 가구 1.159, 6인 가구 1.307, 7인 가구 1.447로 조정하는 방안 검토함.</li> </ul>

### 제3절 보장시설 생계급여 현황

〈표 3-6〉 연도별 보장시설 수급자 현황

(단위: 명)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
시설수급자	91,879 (5.6%)	91,075 (5.6%)	89,996 (5.7%)	89,909 (5.2%)	89,345 (4.7%)
일반수급자	1,554,484 (94.4%)	1,539,539 (94.4%)	1,491,650 (94.3%)	1,653,781 (94.8%)	1,792,012 (95.3%)
계	1,646,363 (100%)	1,630,614 (100%)	1,581,646 (100%)	1,743,690 (100%)	1,881,357 (100%)

자료: 보건복지부(2019). 2019년 국민기초생활보장 수급자 현황

○ 연도별 보장시설 수급자 현황을 살펴보면, 전체 국민기초생활보장 수급자 중 시설 수급자는 대략 5%를 차지함(〈표 3-6〉참고).

- 2019년을 기준으로 8만9천 여 명이 보장시설 생계급여를 수급하고 있음.

○ 2019년 12월 말 기준으로 보장시설의 유형 및 규모별 생계급여 수급자 비율은 〈표 3-7〉과 같음.

- 시설 규모별 수급자 비율은 다음과 같음. 30인 미만 시설은 15.53%, 30인 이상 100인 미만 시설은 53.94%. 100인 이상 300인 미만 시설은 24.95%, 300인 이상 시설은 5.58%를 차지하고 있음. 30인 이상 100인 미만 시설이 절반 이상 차지함.

- 시설 유형별 수급자 비율은 다음과 같음. 장애인복지시설은 44.18%, 노인복지시설은 13.13%, 아동복지시설은 21.82%, 정신보건시설은 10%, 노숙인복지시설은 7.22%, 한부모가족복지시설은 0.29%, 여성보호시설은 1.92%, 기타사회복지시설은 1.44%임.

〈표 3-7〉 보장시설 유형 및 규모별 보장시설 생계급여 수급자 비율 세부 현황(2019년 12월 말 기준)

(단위: %)

시설 대분류	시설 유형	시설 종류	시설 유형 및 규모별 수급자 비율			
			1~29인	30~99인	100~299인	300인이상
총계		100.00%	15.53%	53.94%	24.95%	5.58%
장애인 복지시설	장애인 거주 시설	중증장애인거주시설	0.26%	7.54%	2.34%	-
		장애영유아거주시설	-	0.33%	0.07%	-
		장애인단기거주시설	0.00%	-	-	-
		장애인공동생활가정	0.00%	-	-	-
		장애유형별거주시설	0.74%	7.84%	2.69%	-
계		44.18%	12.53%	23.60%	7.90%	0.14%
노인복지 시설	노인주거 복지시설	양로시설	0.21%	3.39%	0.51%	-
		노인공동생활가정	0.01%	-	-	-
	노인의료 복지시설	노인요양시설	8.65%	20.22%	7.40%	0.14%
		노인요양공동생활가정	3.66%	-	-	-
계		13.13%	0.19%	11.41%	1.30%	0.24%
아동복지시설		아동양육시설	0.17%	10.82%	1.12%	0.24%
		아동일시보호시설	0.01%	0.13%	0.00%	-
		아동보호치료시설	-	0.33%	0.09%	-
		자립지원시설	-	0.10%	-	-
		아동종합시설	-	0.03%	0.09%	-
계		21.82%	1.01%	15.71%	5.11%	0.00%
정신 보건 시설	정신 재활 시설	정신요양시설	-	0.04%	6.91%	2.43%
		정신질환자생활훈련시설(구)	-	0.08%	-	-
		정신질환자종합훈련시설(구)	0.07%	0.03%	-	-
		생활시설	0.12%	0.11%	-	-
		주거제공시설	0.00%	-	-	-
		중독자재활시설	0.02%	-	-	-
		공동생활가정	0.01%	-	-	-
		종합시설	0.11%	0.07%	-	-
		지역사회전환시설	0.00%	-	-	-
계		10.00%	0.33%	0.34%	6.91%	2.43%
노숙인복지시설		노숙인재활시설	0.00%	0.59%	2.18%	1.15%
		노숙인요양시설	0.00%	0.36%	1.46%	1.48%
		계	7.22%	0.01%	0.95%	3.64%
한부모가족복지시설		모자보호시설	0.10%	1.41%	-	-
		부자보호시설	-	0.02%	-	-
		미혼모자시설	0.06%	0.22%	-	-
		일모일시보호시설	0.01%	0.11%	-	-
계		0.29%	0.00%	0.04%	0.10%	0.15%
여성 보호 시설	성매매 피해지원 시설	일반지원시설	0.21%	-	-	-
		청소년지원시설	0.15%	-	-	-
		자립지원공동생활시설	0.00%	-	-	-
		성폭력피해자보호시설	0.32%	-	-	-
		가정폭력피해자보호시설	0.62%	0.13%	-	-
계		1.92%	0.17%	1.75%	0.00%	0.00%
기타사회 복지시설	결핵한센 시설	한센요양시설	-	-	0.10%	0.15%
		결핵요양시설	-	0.04%	-	-
계		1.44%	1.30%	0.13%	0.00%	0.00%

자료: 보건복지부(2020). 내부자료



## 제4장

### 보장시설 생계급여 지급기준 개선방안

제1절 시설균등화 지수 조정안

제2절 보장시설 반영비 조정안

제3절 신규 시설 균등화 지수 산출안



## 제4장 보장시설 생계급여 지급기준 개선방안

### 제1절 시설균등화지수 조정안

#### 1. 시설균등화지수 조정안

- 생계급여제도에서 균등화지수는 규모가 클수록 단위당(여기서는 1인당) 균등화 지수는 작게 설계되어 있음. 이는 규모가 클수록 단위당 필요 지출의 규모가 작아지기 때문에 주로 사업체를 규모화하는 것이 경제적이라는 ‘규모의 경제’라는 개념이 적용된 것임.
- 그러나 보장시설 생계급여 지급액과 일반 수급자의 1인 당 생계급여액에 적용되는 균등화지수를 살펴보면, 시설에서 지급하는 1인 당 급여액이 더 낮게 책정되어 있으며, 균등화 지수 또한 시설이 일반 가구에 비해 많이 낮음.
- 다음 <표 4-1>는 일반 가구의 생계급여 월 지급액과, 규모별 보장시설 1인당 월 급여액을 제시한 것임.
- 일반 가구의 생계급여 액은 1인 가구인 경우 527,158원이지만, 규모가 29인 이하인 보장시설의 1인 당 생계급여는 260,245원으로 1인 가구 생계급여액보다 266,913원이 적으며, 1인 가구 생계급여액의 49.4% 정도로 매우 낮게 책정되어 있음.
- 규모가 29인 이하인 보장시설의 1인 당 생계급여액은 가구원 규모가 7인인 경우에 대비 1인당 월 평균 급여액인 316,702원보다 56,457원이 적으며, 약 82.2%임.
- 시설규모가 증가할수록 보장시설 생계급여는 가구규모에 따른 생계급여액과 차

이는 줄어들지만 여전히 일반가구 생계급여보다 낮음.

- 300인 규모의 시설에서 1인당 월 평균 생계급여액은 227,122원이며, 300인 규모의 가구가 있다는 가정 하에 받을 수 있는 1인당 평균급여액인 266,211원보다 39,089원이 적고, 비율로 보면 85.3%에 해당함.

〈표 4-1〉 2020년 기준 일반가구와 보장시설 생계급여

(단위: 원/월)

구분 가구원 수	일반 생계급여			보장시설 생계급여		
	생계급여액	1인 월 평균 급여액	1인 평균 균등화지수	보장시설 생계급여	1인 월 평균 급여액	1인 평균 균등화지수 의 평균
1인	527,158	527,158	0.370	260,245	260,245	0.19401
2인	897,594	448,797	0.315			
3인	1,161,173	387,058	0.272			
4인	1,424,752	356,188	0.250			
5인	1,688,331	337,666	0.237			
6인	1,951,910	325,318	0.228			
7인	1인당 265,005원씩 증가	316,702	0.222			
...		...	...			
29인		277,483	0.195			
...		...	...	236,251	236,251	0.16156
99인		268,660	0.189			
...		...	...	227,139	227,139	0.14886
299인		266,215	0.187			
300인 이상		266,211	0.187	227,122	227,122	0.14883

자료: 보건복지부(2020), 내부자료

주: 1인 월 평균 급여액은 생계급여액을 가구원 수로 나눈 값임. 이 표의 1인 평균 균등화 지수는 4인 가구의 생계급여액을 기준으로 나머지 가구원 수별 생계급여 액의 비율로, 앞의 〈표1-2〉에서 제시한 1인 평균 균등화지수와 약간의 차이가 있음. 1인 평균 균등화지수의 평균은 1인 평균 균등화 지수를 규모별로 합산하여 이를 다시 규모로 나눈 값임. 1-29인 규모는 1인부터 29인까지 1인 평균 균등화지수를 합산하여 이를 29로 나눈 값이며, 30-99인 규모는 1인부터 99인까지 1인 평균 균등화지수를 합산하여 이를 99로 나눈 값이며, 100-299인 규모는 1인부터 299인까지 1인 평균 균등화지수를 합산하여 이를 299로 나눴으며, 300인 이상은 1인부터 300인까지 1인 평균 균등화지수를 합산하여 이를 300으로 나눈 값임.

□ 위와 같은 사실은 일반가구와 시설 간 규모의 경제 효과가 다르며 특히 시설에서 규모의 경제효과가 더 크다는 의미를 지니고 있음.

□ 그러나 가구와 시설에서 규모의 경제효과가 다르다는 근거가 없으며, 얼마만큼 다

른지에 대한 명확한 근거나 기준이 없음. 일반가구보다 시설에서 규모의 경제효과가 더 크다는 근거 또한 찾기 어려움.

- 특히 보장시설의 경우 주로 장애인, 노인, 아동 관련 시설로 식생활을 포함한 일상에서 일반가구에 비해 특수한 욕구가 표출되어 오히려 개별화된 식사나 서비스를 제공해야 하는 등 규모의 경제효과가 더 낮을 가능성도 존재함(조준용, 김성국, 현다운, 2017, p61).

### 가. 1인 균등화지수 적용(1안)

- 따라서 여기서는 보장시설에서 규모의 경제효과가 일반가구보다 낮거나 적어도 같다는 가정 하에 다음과 같은 두 가지 안을 제시해보고자 함.

- 여기서 제안하는 안에 대한 시뮬레이션은 다음과 같은 가정 하에 진행되었음.

- 현행과 시뮬레이션안에서 현행은 균등화지수와 생계급여액이 2020년 기준임. 시뮬레이션 안에서 제시한 현행 적용안과 중앙생활보장위원회 의결안은 균등화지수는 2020년 현행기준이며 기준중위값은 2021년 기준을 적용함

- 2020년 말 현재 2021년도의 가구원 규모별 중위소득이 발표되었고, 이에 따라 가구균등화지수도 변경되었음.
- 그러나 여기서는 2021년도의 중위소득 값을 이용하여 시뮬레이션을 하고, 2021년도 가구균등화 지수는 적용하지 않고 현행 균등화지수와 중앙생활보장위원회의 의결안을 적용한 시뮬레이션 결과를 제시하고자 함.
- 향후 매년 단계적으로 가구 균등화 지수가 바뀌지만 그 수치에 대해서는 미리 공개된 바가 없어 현재로서는 기존의 균등화지수와 중앙생활보장위원회에서 의결된 안을 비교하여 결과 값을 제시하는 것이 가능한 방안임.
- 다만, 매년 기준중위 소득 값은 매년 조정하여 상승하기 때문에 기존의 균등화지수를 적용하면 보장시설의 생계급여 값은 하락하지 않을 것으로 예측됨.
- 따라서 여기서 제안하고자 하는 안은 2020년 현행 가구균등화지수 기준을 보장시설 균등화 지수에 어떻게 조정하여 적용할 것인지에 대한 것임에 유의

할 필요가 있음.

□ 먼저 일반가구의 1인 균등화지수를 시설균등화지수에 적용하는 것은 1안으로 제시하고자 함(〈표 4-2〉참고).

- 2020년 현재 1인 가구의 균등화 지수는 0.370이며 2021년 4인 기준 기준 중위소득은 4,876,290원임. 이를 시설균등화지수에 적용하면, 모든 규모에서 보장시설의 생계급여액은 1인당 월 평균 453,663원임.
- 중앙생활보장위원회에서 의결한 안은 1인 가구의 균등화지수가 0.400으로, 적용하면 모든 규모의 보장시설에서 1인당 월평균 생계급여액 490,447원임.
- 이 안은 시설에 매우 관대하게 적용하는 안으로 시설에서 규모의 경제효과가 거의 없다는 가정에 기반한 것으로 현실적이지 않다는 비판이 제기될 수 있으며, 예산 또한 현재보다 매우 증가할 것으로 예상됨.

〈표 4-2〉 시설 균등화지수 조정안(1안)

(단위: 원/월)

구분 규모	현행		1인 균등화지수 적용(1안)			
	균등화지수	생계급여액	현행 적용		의결안 적용	
	2020년	2020년	균등화지수	생계급여액 (2021년)	균등화지수	생계급여액
1~29인	0.21793	260,245	0.370	453,663	0.400	490,447
30~99인	0.19784	236,251				
100~299인	0.19021	227,139				
300인 이상	0.19019	227,122				

자료: 보건복지부(2020) 2020년 국민기초생활보장사업안내, p316

주: 보장시설 생계급여액은 2021년 기준중위소득(4인기준)×30%×시설균등화지수×83.8%를 토대로 계산한 값임. 의결안은 중앙생활보장위원회에서 의결한 가구원균등화지수를 의미. 2021년 가구원 규모별 중위소득과 생계급여액에 의한 가구 균등화지수가 이미 발표되었으나, 여기서는 균등화지수는 2020년 현행을 기준으로 했으며 4인 가구 기준중위소득은 2021년 값을 이용하여 계산함

## 나. 7인 이상 시설균등화 지수 동일 적용(2안)

○ 두 번째는 일반가구의 생계급여액이 7인 이상부터 정액으로 증가한다는 점을 고려하여 시설균등화 지수를 7인 이상부터는 동일하게 적용하는 안(2안)과 30인 이상 시설에서 규모의 경제효과가 크지 않다는 점을 고려하여 30인 이상 시설의 균등화지수를 1인에서 29인 규모의 시설 균등화지수를 적용하는 안(3안)을 제시하고자 함.

- 엄밀하게는 일반가구의 7인 이상 균등화지수는 가구원 규모가 증가하면 지속적으로 감소하도록 설계되어 있음. 규모에 따라 7인 이상부터 급여액은 정액인 265,005원씩 증가하고 균등화지수는 0.185씩 증가하도록 되어있기 때문임.
- 그러나 시설에서 규모의 경제효과가 낮아지고 있는 가능성(조준용 외, 2017, p61)과 오히려 규모가 커질수록 혼잡비용이 발생할 수 있다는 가능성을(조준용 외, 2017, p70) 고려하여 시설 균등화지수를 7인 이상부터 정률로 적용하는 방식과 30인 이상 시설에서 규모의 경제효과가 크지 않다는 점(조준용 외, 2017, p13)을 고려한 안 제안하고자 함.
- <표 4-3>은 두 번째 안인 7인 이상부터 정률의 균등화지수를 적용한 안으로 7인 가구(시설)의 1인 평균 균등화지수 0.222를 8인 이후부터 동일하게 적용한 경우의 시설규모별 균등화지수와 1인당 월평균 생계급여액을 나타낸 것임.
- 2안 적용 시 1~29인 규모의 시설균등화지수는 0.23372로 현행보다 7.2% 증가하며 생계급여액 또한 현행보다 19,363원 증가한 286,573원임.
- 현행대비 30~99인 규모의 시설균등화지수는 13.9% 증가한 0.22543이며 생계급여액은 33,834원 증가한 276,409원임. 100~299인 규모와 300인 이상 규모의 시설균등화지수는 각각 17.3%씩 증가한 0.22314와 0.22313이며 생계급여액은 40,373원과 40,386원 증가한 273,592원과 273,588원임.

○ 중앙생활보장위원회에서 의결한 가구균등화지수를 활용하더라도 2안을 적용하면 시설균등화지수와 생계급여액은 증가함.

- 현행대비 1~29인 규모의 시설균등화지수는 현행보다 2.1% 증가한 0.2225

8이며 생계급여액은 5,695원 증가한 272,905원이며 30~99인 규모의 시설  
 균등화지수는 6.8% 증가한 0.21136이며 생계급여액은 16,579원 증가한 2  
 59,153원임.

- 현행과 비교하면, 2안 적용 시 100~299인과 300인 이상 규모의 시설균등화  
 지수는 동일하게 9.5%씩 증가한 0.20825며 생계급여액은 22,123원과  
 22,135원 증가한 255,342원과 255,336원임.

〈표 4-3〉 시설 균등화지수 조정안(2안)

(단위: 원/월)

구분 규모	현행		7인 이상 균등화지수 동일적용(2안)						
	시설 균등화 지수	생계 급여액	현행 적용			의결안 적용			
			1인 평균 균등화 지수	시설 균등화 지수	생계 급여액	1인 평균 균등화 지수	시설 균등화 지수	생계 급여액	
1인	0.21793	260,245	0.370	0.23372	286,573	0.400	0.22258	272,905	
2인			0.315			0.325			
3인			0.272			0.276			
4인			0.250			0.250			
5인			0.237			0.232			
6인			0.228			0.218			
7인									
...									
29인									
...	0.19784	236,251	0.222	0.22543	276,409	0.207	0.21136	259,153	
99인									
...	0.19021	227,139							
299인				0.22314	273,592		0.20825	255,342	
300인 이상	0.19019	227,122		0.22313	273,588		0.20825	255,336	

자료: 보건복지부(2020) 2020년 국민기초생활보장사업안내, p316

주: 보장시설 생계급여액은 2021년 기준중위소득(4인기준)×30%×시설균등화지수×83.8%를 토대로 계산한 값임. 이  
 표에서 의결기준 7인 이상 균등화지수는 중앙생활보장위원회에서 의결한 균등화지수를 의미함.

### 다. 1~29인 시설균등화지수 30인 이상 시설에 적용(3안)

- 3안은 30인 이상 규모의 시설균등화지수를 모두 1~29인 규모의 균등화지수를 적용하는 안으로 <표 4-4>에 제시함.
- 이 안은 내년도에는 현행보다 급여액이 감소하지는 않는 것으로 나타났지만, 소규모 이외의 규모에서 균등화지수가 높아지게 됨에 따라 중앙생활보장위원회에서 의결한 균등화지수를 적용하게 될 경우 100인 미만 규모의 시설에서는 현행보다 균등화지수가 하락하여 급여 보장성을 낮추는 결과를 가져옴. 그러나 기준중위값이 상승함에 따라 급여 보장성은 1인에서 29인 사이의 시설에서만 급여액이 약 2만 3천 원 가량 낮아짐.

<표 4-4> 시설 균등화지수 조정안(3안)

(단위: 원/월)

구분 규모	현행		1~29인 규모의 시설균등화지수 적용(3안)															
	시설 균등화 지수	생계 급여액	현행 적용			의결안 적용												
			1인 평균 균등화 지수	시설 균등화 지수	생계 급여액	1인 평균 균등화 지수	시설 균등화 지수	생계 급여액										
1인	0.21793	260,245	0.370	0.21793	267,210	0.400	0.19401	237,877										
2인			0.315			0.325												
3인			0.272			0.276												
4인			0.250			0.250												
5인			0.237			0.232												
6인			0.228			0.218												
7인			0.222			0.207												
...			...			...												
29인			0.194			0.156												
...	0.19784	236,251	-			-												
99인																		
...	0.19021	227,139																
299인																		
300인 이상	0.19019	227,122																

자료: 보건복지부(2020) 2020년 국민기초생활보장사업안내, p316

주: 보장시설 생계급여액은 2021년 기준중위소득(4인기준)×30%×시설균등화지수×83.8%를 토대로 계산한 값임. 이 표에서 의결기준 7인 이상 균등화지수는 중앙생활보장위원회에서 의결한 균등화지수를 의미함.

- 기존의 시설균등화지수를 조정하는 안으로 검토한 세 가지 방식 중 여기서는 2가지를 최종안으로 제안하며 <표 4-14>에 개별 안별 균등화지수와 생계급여액 변화를 제시함

## 제2절 반영비 조정안(4안)

- 「가계동향조사」 개편으로 기존과 같은 방식으로 반영비를 산출하는데 한계가 있음.
- 기존 반영비에 사용된 개편 이전 (2016년까지) 「가계동향조사」는 농림어가를 제외하고, 당월 경상소득을 제공하였음.
  - 조준용 외(2017)는 경상소득을 활용하여 균등화소득 10분위 중 하위 4분위를 기준으로 반영비 산출하였음(<표 4-5> 참고).
- 2017년 이후 농림어가를 포함하여 「가계동향조사」가 개편되었음.
  - 2017년 개편 이후 경상소득을 지출자료에 포함하지 않게 됨. 다만, 전년 경상소득 기준 균등화 5분위를 같이 제공함.
  - 2019년에 경상소득을 지출자료에 포함하지 않고, 균등화 소득분위도 제공하지 않음. 당월 경상소득을 기준으로 소득10분위, 소득5분위만을 제공함.
- 「가계동향조사」의 조사대상이 변화하고, 경상소득 산출 기준(전년, 당월)역시 바뀌었음. 무엇보다 소득 자료를 제공하지 않아 균등화소득분위를 활용한 반영비 산출에 어려움이 있음.
  - 대안으로는 실측자료를 활용하는 방안, 혹은 「가계금융복지조사」를 이용하는 방안이 있으나 이마저도 실측자료의 조사비용, 「가계금융복지조사」의 지출데이터 불안정성으로 인해 한계가 있음.

### 「가계동향조사」 연도별 전국 집계기준

가계동향조사(2019년~) 1인이상 가구 : 농림어가 포함한 1인이상 가구 집계  
 가계동향조사(2019년~) 2인이상 비농림어가: 비농림어가, 2인이상 가구 집계  
 가계동향조사(지출부문 2017~2018년): 농림어가 포함한 1인이상 가구 집계  
 가계동향조사(신분류~2016년, 소득부문 2017~2019년): 비농림어가, 2인이상 가구 집계

〈표 4-5〉 2013년, 2016년 「가계동향조사」4분위 이하 4인가구 소비 비목 기준 반영비

구분	(2017년 연구)2013년		(재계산)2013년		(2017년 연구)2016년		(재계산)2016년	
	비용(원)	비율(%)	비용(원)	비율(%)	비용(원)	비율(%)	비용(원)	비율(%)
합계	1,743,741	100.0	1,786,056	100.0	1,861,020	100.0	1,906,049	106.7
식료 품비	577,983	33.1	577,983	32.4	597,630	32.1	597,630	33.5
주거 비	176,368	10.1	176,369	9.9	212,109	11.4	212,109	11.9
광열 수도	138,184	7.9	138,184	7.7	119,678	6.4	119,678	6.7
가구 집기	62,488	3.6	62,488	3.5	85,205	4.6	85,205	4.8
피복 신발	125,773	7.2	125,773	7.0	129,622	7.0	129,622	7.3
보건 의료	98,535	5.7	98,535	5.5	121,437	6.5	121,437	6.8
교육	37,767	2.2	37,767	2.1	49,515	2.7	49,515	2.8
교양 오락	97,385	5.6	97,385	5.5	98,011	5.3	98,011	5.5
교통 통신	173,234	9.9	215,550	12.1	166,593	9.0	211,621	11.8
기타 소비	66,085	3.8	66,085	3.7	74,424	4.0	74,424	4.2
비소비	189,939	10.9	189,939	10.6	206,796	11.1	206,796	11.6
반영비	83.8%		84.4%		83.9%		84.4%	

자료: 통계청(각년도), 가계동향조사, 원자료.

〈표 4-6〉 2016년~2019년 「가계동향조사」 4분위 이하 4인가구 소비 비목 기준 반영비

구분	(재계산)2016년		2017년		2018년		2019년	
	농림어가 제외, 균등화 10분위		농림어가 포함, 균등화 5분위				농림어가 포함, 균등화 소득분위X	
	비용(원)	비율(%)	비용(원)	비율(%)	비용(원)	비율(%)	비용(원)	비율(%)
합계	1,906,049	106.7	2,340,891	100.0	2,388,921	100.0	1,937,321	100.0
식료 품비	597,630	33.5	751,400	32.1	754,460	31.6	664,582	34.3
주거비	212,109	11.9	257,868	11.0	252,538	10.6	124,402	6.4
광열 수도	119,678	6.7	132,462	5.7	130,883	5.5	131,546	6.8
가구 집기	85,205	4.8	104,874	4.5	116,570	4.9	69,519	3.6
피복 신발	129,622	7.3	159,605	6.8	148,909	6.2	108,889	5.6
보건 의료	121,437	6.8	188,553	8.1	246,682	10.3	151,869	7.8
교육	49,515	2.8	29,163	1.2	32,374	1.4	37,376	1.9
교양 오락	98,011	5.5	122,720	5.2	122,074	5.1	127,568	6.6
교통 통신	211,621	11.8	257,832	11.0	243,461	10.2	238,624	12.3
기타 소비	74,424	4.2	97,689	4.2	80,465	3.4	76,778	4.0
비소비	206,796	11.6	238,726	10.2	260,504	10.9	206,168	10.6
반영비	84.4%		85.41%		84.50%		85.82%	

자료: 통계청(각년도), 가계동향조사, 원자료.

### 제3절 새로운 시설균등화지수 산출방안

#### 1. 회귀분석 방법을 활용한 시설균등화지수 산출

□ 기존 최저생계비 계측조사 연구에서는 가구지출승수모형을 이용한 회귀분석을 통해 가구균등화지수를 산출

○ 가구지출승수모형은 오랜 기간 최저생계비 계측조사 방식에 가구균등화지수를 추정하기 위해 사용한 방식으로 표준가구의 소비지출액 대비 비교대상 가구의 소비지출액에 대한 지출승수를 활용하여 측정하는 방식임.

○ 먼저 소비지출액과 가구원수를 기준으로 회귀분석을 하고 추정된 계수값을 표준가구와 비교대상 가구원수 별 소비지출액에 대비하여 가구균등화지수를 산출함.

- 추정식

$$E = AX^{\beta}$$

- 위 식의 양변에 자연대수  $\ln$ 을 취함으로써 아래와 같은 선형방정식으로 변형하게 되며, 이를 기초로 회귀분석을 수행하여 회귀계수  $\beta$ 값을 추정함.

$$\begin{aligned}\ln(E) &= \ln(A) + \beta \ln(X) \\ &= \alpha + \beta \ln(X)\end{aligned}$$

-  $E$ 는 소비지출액이며,  $X$ 는 가구규모,  $\alpha = \ln(A)$ 와  $\beta$ 는 추정할 회귀계수이며, 여기서  $\beta$ 는 가구규모( $X$ )의 변화비율에 대한 소비 지출액( $E$ )의 변화비율의 정도를 측정하는 기준임.

- 추정된  $\beta$ 값은  $0 < \beta < 1$  사이의 값을 가짐으로써 가구균등화지수가 가지게 되는 가구원수가 늘어남에 따라 균등화지수가 낮아지는 ‘규모의 경제’를 발생함.

- 가구균등화지수는 위에서 측정된 회귀계수  $\beta$ 를 아래와 같은 표준가구와의 비교식에 대입하여 가구규모별 균등화지수를 산출함.

$$M_j = \frac{j\text{인 가구규모의 소비 지출액 추정치}(C_j)}{\text{표준가구(4인 가구)의 소비 지출액 추정치}(C_4)} = \left(\frac{j}{4}\right)^{\beta}$$

○ 하지만 위 모형의 단점으로 가구지출에 영향을 미치게 되는 소득, 지역, 인구규모 등의 변수를 포함하지 못하고 있다는 설정오류의 문제들이 지적받았음(박순일 외, 1994; 김미곤 외, 1999).

- 이로 인해 동 모형에 소득, 지역 등을 고려한 LICOs(Low Income Cut-off s)모형, 1994년과 1999년 수정모형들을 통해 가구균등화지수를 측정한 바가 있음(김태완 외, 2017, p307-311).
- 그러나 2017년의 기초생활보장 평가연구에서 가구지출승수 모형과 소득을 고려한 수정가구지출승수 모형을 고려한 두 가지 모형에 대한 분석결과를 보면 전체적으로 소비지출과 가구원 수만을 고려한 모형이 좀 더 설명력이 있고 현실에 부합된다는 결론을 도출한 바 있음<sup>3)</sup>.

□ 따라서 본 분석에서는 통계청 「가계동향조사」 및 「가계금융복지조사」 자료를 활용하여 소비지출액과 가구규모를 고려한 가구지출승수모형을 통해 시설균등화지수를 추정해 보고자 함.

○ 분석자료

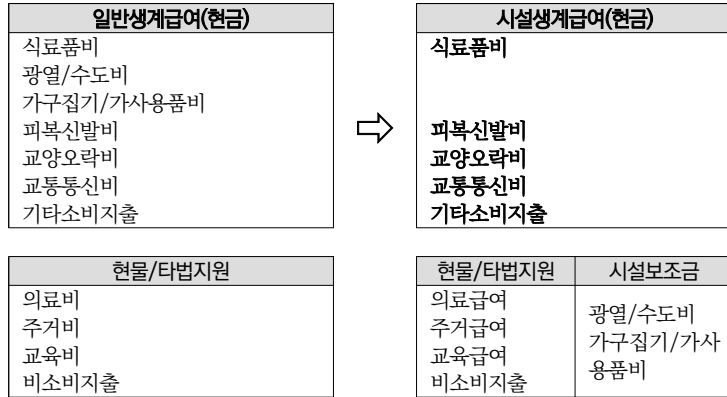
- 가계동향조사: 2017, 2018, 2019년 연간자료(지출)
- 가계금융복지조사: 2019년 가계금융복지조사로 지출 및 소득의 조사 기준은 2018년도임.

○ 분석시 고려사항

- **분석대상:** 1) 전가구, 2) 설정가구(가구주 연령을 만 18세 이상 65세 미만으로 제한)
- **지출항목:** 1) 가계지출, 2) 소비지출, 3) 최저생계비 항목 4) 시설생계비 항목

3) 위 모형에서도 전가구를 기준으로 측정하기 보다는 저소득층인 하위소득 40%를 대상으로 만 측정시 좀 더 현실에 부합되는 가구균등화지수가 산출된 바가 있다.

[그림 4-1] 시설생계비 비목 구성



자료: 조준용 외(2017), 맞춤형 급여체계 개편 후 보장시설 생계급여 지급기준 연구, p.20. 재인용.

- 가계지출 = 소비지출+비소비지출
  - 소비지출 = 식료품 및 비주류음료, 주류 및 담배, 의류 및 신발, 주거 및 수도광열, 가정용품 및 가사서비스, 보건, 교통, 통신, 교육, 음식·숙박, 기타상품 및 서비스
  - 최저생계비 = 식료품비+광열/수도비+주거비+의료비+가구집기/가사용품비+피복신발비+교양오락비+교통통신비+기타소비지출
- \* 최저생계비 비목에 해당하는 항목(품목)의 경우 저소득층의 실태를 반영한 '최저한의 생활을 위한 지출'로 한정하므로 소비지출과 최저생계비 항목의 차이는 고등교육, 학원, 자동차 구입비, 복권구입, 단체여행비 등 지출 항목에서 차이가 발생
- 시설생계비 = 식료품비+피복신발비+교양오락비+교통통신비+기타소비지출

□ 전가구 및 설정가구를 대상으로 가구지출승수 모형을 분석한 결과 시설균등화지수는 다음과 같이 산출됨.

○ 먼저 도출된 회귀분석식에 1부터 300까지의 규모를 적용하여 균등화지수를 산출하게 되며, 이는 시설규모별로 두 가지 방식으로 균등화지수를 산출 가능함.

- 첫 번째는 1~29인, 30~99인, 100~299인, 300인 이상에 해당하는 산출 지수를 각 규모별로 평균을 구하는 방식과, 두 번째는 1~29인, 1~99인, 1~299인, 1~300인 이상에 해당하는 산출 지수의 평균을 구하는 방식이 가능함.
- 시설규모별로 구분은 하고 있으나 모든 보장시설의 입소자의 수는 1인부터 시작하므로 두 번째 방식이 바람직할 것으로 보이며, 기존 2017년 균등화지수 산출 시에도 활용된 방식임. 다만, 비교를 위해 아래 표에서는 모두 제시함.

- 분석가구 유형에 따라 산출된 균등화지수를 비교해보면, 전가구 대상 시설균등화지수의 경우 설정가구 대상 시설균등화지수 보다 상대적으로 낮게 산출함.
- 먼저 전가구 대상 분석 결과 2019년 기준 시설규모별 균등화지수는 가계지출 > 소비지출 > 시설생계비 > 최저생계비 순으로 산출함.
  - 새로운 시설균등화지수의 경우 기존에 활용하던 반영비 비율을 적용하지 않는다는 점에 시설생계비를 활용한 지수가 가장 적합할 것으로 사료됨.
    - 기존 보장시설 생계급여 계산시 기준중위소득(4인) 기준 생계급여 선정기준(30%)에 보장시설 균등화지수와 반영비를 적용하여 계산, 이때 반영비<sup>4)</sup>는 시설생계비 비목이 일반생계비 비목에서 차지하는 비율로 산출함.
  - 설정가구 대상 분석 결과 또한 전가구 대상 분석결과와 마찬가지로 2019년 기준 시설규모별 균등화지수는 가계지출 > 소비지출 > 시설생계비 > 최저생계비 순으로 산출함.
    - 기존 선행연구(김태완 외, 2018)의 가구균등화지수 산출시 설정가구를 설정하는 이유는 표준이 되는 일반가구의 지출을 고려하기 위한 것으로, 본 분석에서도 이를 반영하여 가구주의 연령을 만 18~65세 미만으로 제한하여 분석함.
    - 그러나 보장시설 생계급여의 경우 노인, 아동, 장애인 등 추가적인 지출이 수반되는 집단으로 지출이 고르게 분포하는 표준가구(설정가구)를 대상으로 분석하는 것은 특성 반영에 어려움이 있음. 따라서 전가구를 대상으로 지출을 반영한 균등화지수를 활용하는 것이 바람직 할 것으로 보임. 다만, 비교를 위해 함께 제시함.

4) 보장시설 생계급여 반영비는 다음과 같이 산출됨(조준용 외, 2017).

$$\text{반영비} = \frac{\text{시설생계비 비목(시설 생활시 필요소비로서 시설보조금으로 지원되지 않는 비목)}}{\text{일반생계비(현금기준)비목 (최저생계비-의료비-주거비-교육비-비소비지출)}}$$

〈표 4-7〉 전가구 대상 시설균등화지수 산출

	시설규모	2017 기존적용	(1-1) 가계지출 <sup>1)</sup>		(1-2) 소비지출 <sup>2)</sup>		(1-3) 최저생계비 항목 <sup>3)</sup>		(1-4) 시설생계비 항목 <sup>4)</sup>	
			각각 평균 <sup>5)</sup>	1부터 각 평균 <sup>6)</sup>	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균
2017	1~29인	0.21793	0.21625	0.21625	0.21413	0.21413	0.19371	0.19371	0.21123	0.21123
	30~99인	0.18952	0.18979	0.19754	0.18368	0.19260	0.14810	0.16146	0.17859	0.18815
	100~299인	0.18643	0.18647	0.19013	0.18003	0.18419	0.14256	0.14882	0.17467	0.17913
	300인 이상	0.18587	0.18586	0.19012	0.17936	0.18418	0.14154	0.14879	0.17395	0.17912
2018	1~29인	0.21793	0.21344	0.21344	0.20872	0.20872	0.19090	0.19090	0.20642	0.20642
	30~99인	0.18952	0.18468	0.19310	0.17419	0.18431	0.14276	0.15686	0.17015	0.18078
	100~299인	0.18643	0.18109	0.18506	0.17004	0.17476	0.13694	0.14354	0.16578	0.17075
	300인 이상	0.18587	0.18043	0.18505	0.16927	0.17474	0.13587	0.14351	0.16498	0.17073
2019	1~29인	0.21793	0.20919	<b>0.20919</b>	0.20696	<b>0.20696</b>	0.19111	<b>0.19111</b>	0.20533	<b>0.20533</b>
	30~99인	0.18952	0.17690	<b>0.18636</b>	0.17109	<b>0.18160</b>	0.14316	<b>0.15720</b>	0.16822	<b>0.17909</b>
	100~299인	0.18643	0.17289	<b>0.17735</b>	0.16677	<b>0.17168</b>	0.13736	<b>0.14393</b>	0.16375	<b>0.16883</b>
	300인 이상	0.18587	0.17215	<b>0.17733</b>	0.16598	<b>0.17166</b>	0.13630	<b>0.14391</b>	0.16293	<b>0.16881</b>

주: 1) 가계동향조사 조사 항목 중 **가계지출(소비지출+비소비지출)** 변수 활용

2) 가계동향조사 조사 항목 중 **소비지출** 변수 활용

3) 가계동향조사 조사 항목에서 **최저생계비** 비목에 맞게 지출 변수를 재산출

4) 가계동향조사 조사 항목에서 **최저생계비** 비목 중 **시설생계비 항목(식료품비+피복신발+교양오락+교통통신+기타소비)**에 맞게 지출 변수를 재산출

5) 1~29인, 30~99인, 100~299인 산출 지수의 평균

6) 1~29인, 1~99인, 1~299인, 1~300인 산출 지수의 평균 (<= 2017년 연구진안 활용)

자료: 통계청(각년도), 가계동향조사, 원자료.

46 보장시설 생계급여 지급기준 개편방안 마련 연구

〈표 4-8〉 설정가구 대상 시설균등화지수 산출

	시설규모	2017 기존적용	(1-1) 가계지출 <sup>1)</sup>		(1-2) 소비지출 <sup>2)</sup>		(1-3) 최저생계비 항목 <sup>3)</sup>		(1-4) 시설생계비 항목 <sup>4)</sup>	
			각각 평균 <sup>5)</sup>	1부터 각 평균 <sup>6)</sup>	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균
2017	1~29인	0.21793	0.19539	0.19539	0.19433	0.19433	0.17645	0.17645	0.18976	0.18976
	30~99인	0.18952	0.15127	0.16419	0.14927	0.16247	0.11463	0.13274	0.14058	0.15499
	100~299인	0.18643	0.14590	0.15195	0.14379	0.14997	0.10737	0.11577	0.13465	0.14139
	300인 이상	0.18587	0.14491	0.15193	0.14278	0.14995	0.10604	0.11574	0.13356	0.14136
2018	시설규모	2017 기존적용	(1-1) 가계지출 <sup>1)</sup>		(1-2) 소비지출 <sup>2)</sup>		(1-3) 최저생계비 항목 <sup>3)</sup>		(1-4) 시설생계비 항목 <sup>4)</sup>	
			각각 평균 <sup>5)</sup>	1부터 각 평균 <sup>6)</sup>	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균
	1~29인	0.21793	0.19688	0.19688	0.19350	0.19350	0.17679	0.17679	0.18933	0.18933
	30~99인	0.18952	0.15407	0.16661	0.14770	0.16112	0.11531	0.13332	0.13976	0.15428
2019	100~299인	0.18643	0.14884	0.15473	0.14214	0.14842	0.10808	0.11644	0.13378	0.14057
	300인 이상	0.18587	0.14788	0.15470	0.14112	0.14840	0.10676	0.11641	0.13269	0.14054
	시설규모	2017 기존적용	(1-1) 가계지출 <sup>1)</sup>		(1-2) 소비지출 <sup>2)</sup>		(1-3) 최저생계비 항목 <sup>3)</sup>		(1-4) 시설생계비 항목 <sup>4)</sup>	
			각각 평균 <sup>5)</sup>	1부터 각 평균 <sup>6)</sup>	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균
	1~29인	0.21793	0.19065	<b>0.19065</b>	0.19004	<b>0.19004</b>	0.17515	<b>0.17515</b>	0.18579	<b>0.18579</b>
	30~99인	0.18952	0.14227	<b>0.15644</b>	0.14112	<b>0.15545</b>	0.11202	<b>0.13051</b>	0.13295	<b>0.14843</b>
	100~299인	0.18643	0.13643	<b>0.14306</b>	0.13522	<b>0.14192</b>	0.10463	<b>0.11320</b>	0.12663	<b>0.13385</b>
	300인 이상	0.18587	0.13536	<b>0.14303</b>	0.13414	<b>0.14189</b>	0.10327	<b>0.11316</b>	0.12547	<b>0.13382</b>

주: 1) 가계동향조사 조사 항목 중 **가계지출(소비지출+비소비지출)** 변수 활용

2) 가계동향조사 조사 항목 중 **소비지출** 변수 활용

3) 가계동향조사 조사 항목에서 **최저생계비** 비목에 맞게 지출 변수를 재산출

4) 가계동향조사 조사 항목에서 **최저생계비** 비목 중 **시설생계비 항목(식료품비+피복신발+교양오락+교통통신+기타소비)**에 맞게 지출 변수를 재산출

5) 1~29인, 30~99인, 100~299인 산출 지수의 평균

6) 1~29인, 1~99인, 1~299인, 1~300인 산출 지수의 평균 (<= 2017년 연구진안 활용)

자료: 통계청(각년도), 가계동향조사, 원자료.

- 안정성 검토를 위해 2017~2019년의 3년 간의 자료를 활용하여 시설균등화지수를 산출하였으며, 지출항목별로 비슷한 수준으로 시설균등화지수가 산출됨.

〈표 4-9〉 산출 시설균등화지수 3년 평균 적용

	시설규모	2017 기존적용	(1-1) 가계지출 <sup>1)</sup>		(1-2) 소비지출 <sup>2)</sup>		(1-3) 최저생계비 항목 <sup>3)</sup>		(1-4) 시설생계비 항목 <sup>4)</sup>	
			각각 평균 <sup>5)</sup>	1부터 각 평균 <sup>6)</sup>	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균
전가구	1~29인	0.21793	0.21296	0.21296	0.20994	0.20994	0.19191	0.19191	0.20766	<b>0.20766</b>
	30~99인	0.18952	0.18379	0.19233	0.17632	0.18617	0.14467	0.15851	0.17232	<b>0.18267</b>
	100~299인	0.18643	0.18015	0.18418	0.17228	0.17688	0.13895	0.14543	0.16807	<b>0.17290</b>
	300인 이상	0.18587	0.17948	0.18417	0.17154	0.17686	0.13790	0.14540	0.16729	<b>0.17289</b>
설정 가구	시설규모	2017 기존적용	(1-1) 가계지출 <sup>1)</sup>		(1-2) 소비지출 <sup>2)</sup>		(1-3) 최저생계비 항목 <sup>3)</sup>		(1-4) 시설생계비 항목 <sup>4)</sup>	
			각각 평균 <sup>5)</sup>	1부터 각 평균 <sup>6)</sup>	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균
	1~29인	0.21793	0.19431	0.19431	0.19262	0.19262	0.17613	0.17613	0.18829	<b>0.18829</b>
	30~99인	0.18952	0.14920	0.16241	0.14603	0.15968	0.11399	0.13219	0.13776	<b>0.15257</b>
	100~299인	0.18643	0.14372	0.14991	0.14038	0.14677	0.10669	0.11514	0.13169	<b>0.13860</b>
	300인 이상	0.18587	0.14272	0.14989	0.13935	0.14675	0.10536	0.11510	0.13057	<b>0.13857</b>

주: 1) 가계동향조사 조사 항목 중 **가계지출(소비지출+비소비지출)** 변수 활용

2) 가계동향조사 조사 항목 중 **소비지출** 변수 활용

3) 가계동향조사 조사 항목에서 **최저생계비** 비목에 맞게 지출 변수를 재산출

4) 가계동향조사 조사 항목에서 **최저생계비** 비목 중 **시설생계비 항목(식품비+피복신발+교양오락+교통통신+기타소비)**에 맞게 지출 변수를 재산출

5) 1~29인, 30~99인, 100~299인 산출 지수의 평균

6) 1~29인, 1~99인, 1~299인, 1~300인 산출 지수의 평균 (<= 2017년 연구진안 활용)

자료: 통계청(각년도), 가계동향조사, 원자료.

## 2. 가구특성 반영 시설균등화지수 산출

□ 보장시설 생계급여 수준이 시설 입소자의 유형이나 특성에 따른 추가 생계비 발생을 고려하지 못하다는 지적이 있음.

○ 그러나 일반 수급자의 경우에도 가구 유형이나 건강상태에 따라 발생하는 특수한 욕구에 대해 고려하고 있지 않다는 점에서, 보장시설 생계급여만의 문제가 아니라고 보는 것이 타당함(조준용 외, 2017).

○ 다음에서는 가구특성을 반영하기 위해 노인, 아동, 장애인 등이 포함된 가구를 대상으로 시설균등화지수를 산출하고자 함.

□ 「가계동향조사」를 활용한 가구특성 반영 시설균등화지수 산출

○ 「가계동향조사」의 경우 가구원의 장애 여부를 판단할 수 있는 변수가 부재한 한계로, 노인이 있는 가구와 아동이 있는 가구만을 분석대상에 포함함.

- 노인이 있는 가구: 65세 이상 노인이 포함된 가구
- 아동이 있는 가구: 18세 미만 아동이 포함된 가구

○ 가장 최근 시점인 2019년 「가계동향조사」 자료를 활용하여 전가구 분석과 비교를 위해 가계지출, 소비지출, 최저생계비 및 시설생계비 항목을 적용하여 시설균등화지수를 산출함(〈표 4-10〉 참고).

- 시설생계비 항목을 활용한 시설균등화지수를 살펴보면, 노인이 있는 가구의 경우 전가구 기준으로 산출된 시설균등화지수보다 높게 나타나는 것을 확인할 수 있으며, 아동이 있는 가구의 경우 전가구 기준 분석 수치보다 낮게 산출됨.
- 아동이 있는 가구의 경우 소득 하위분위보다는 소득 중위 혹은 상위분위에 분포하는 경향이 있으며, 시설생계비 지급 특성상 소득 저분위 가구의 특성을 반영해야함에도 불구하고, 본 자료의 소득 분위 구분이 불가하여 분석에 한계가 있음. 다만, 수치 비교를 위해 함께 제시함.

〈표 4-10〉 가구특성 반영 시설균등화지수 산출(가계동향조사)

노인이 있는 가구	시설규모	2017 기존적용	(1-1) 가계지출 <sup>1)</sup>		(1-2) 소비지출 <sup>2)</sup>		(1-3) 최저생계비 항목 <sup>3)</sup>		(1-4) 시설생계비 항목 <sup>4)</sup>	
			각각 평균 <sup>2)</sup>	1부터 각 평균 <sup>3)</sup>	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균
노인이 있는 가구	1~29인	0.21793	0.24331	0.24331	0.23851	0.23851	0.22603	0.22603	0.24724	0.24724
	30~99인	0.18952	0.23821	0.23970	0.22591	0.22960	0.20743	0.21288	0.24515	0.24576
	100~299인	0.18643	0.23755	0.23826	0.22456	0.22623	0.20508	0.20766	0.24488	0.24517
	300인 이상	0.18587	0.23743	0.23826	0.22432	0.22623	0.20464	0.20765	0.24483	0.24517
아동이 있는 가구	시설규모	2017 기존적용	(1-1) 가계지출 <sup>1)</sup>		(1-2) 소비지출 <sup>2)</sup>		(1-3) 최저생계비 항목 <sup>3)</sup>		(1-4) 시설생계비 항목 <sup>4)</sup>	
			각각 평균 <sup>5)</sup>	1부터 각 평균 <sup>6)</sup>	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균
아동이 있는 가구	1~29인	0.21793	0.18542	0.18542	0.18306	0.18306	0.16863	0.16863	0.17297	0.17297
	30~99인	0.18952	0.13224	0.14782	0.12827	0.14432	0.09874	0.11921	0.10763	0.12677
	100~299인	0.18643	0.12588	0.13314	0.12171	0.12919	0.09067	0.10012	0.10001	0.10887
	300인 이상	0.18587	0.12471	0.13311	0.12050	0.12916	0.08919	0.10009	0.09862	0.10884

주: 1) 가계동향조사 조사 항목 중 **가계지출(소비지출+비소비지출)** 변수 활용

2) 가계동향조사 조사 항목 중 **소비지출** 변수 활용

3) 가계동향조사 조사 항목에서 **최저생계비** 비목에 맞게 지출 변수를 재산출

4) 가계동향조사 조사 항목에서 **최저생계비 비목 중 시설생계비 항목(식료품비+피복신발+교양오락+교통통신+기타소비)**에 맞게 지출 변수를 재산출

5) 1~29인, 30~99인, 100~299인 산출 지수의 평균

6) 1~29인, 1~99인, 1~299인, 1~300인 산출 지수의 평균 (<= 2017년 연구진안 활용)

자료: 통계청, 2019년 가계동향조사(지출기준 2019년), 원자료.

- 전체가구 분석과 비교를 위해 시설생계비 항목을 적용하여 노인이 있는 가구 및 아동이 있는 가구에 대한 시설균등화지수를 2017, 2018, 2019년 3개년도 산출함.

〈표 4-11〉 가구특성 반영 시설균등화지수 산출 - 시설생계비 항목<sup>1)</sup> 활용(가계동향조사)

	시설규모	2017 기존적용	2017		2018		2019	
			각각 평균 <sup>2)</sup>	1부터 각 평균 <sup>3)</sup>	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균
노인이 있는 가구	1~29인	0.21793	0.26492	0.26492	0.24446	0.24446	0.24724	0.24724
	30~99인	0.18952	0.27612	0.27284	0.23611	0.23856	0.24515	0.24576
	100~299인	0.18643	0.27759	0.27602	0.23534	0.23640	0.24488	0.24517
	300인 이상	0.18587	0.27786	0.27602	0.23519	0.23640	0.24483	0.24517
	시설규모	2017 기존적용	2017		2018		2019	
			각각 평균 <sup>5)</sup>	1부터 각 평균 <sup>6)</sup>	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균
아동이 있는 가구	1~29인	0.21793	0.17692	0.17692	0.18194	0.18194	0.17297	0.17297
	30~99인	0.18952	0.11557	0.13354	0.12622	0.14254	0.10763	0.12677
	100~299인	0.18643	0.10835	0.11669	0.11955	0.12716	0.10001	0.10887
	300인 이상	0.18587	0.10703	0.11666	0.11833	0.12713	0.09862	0.10884

주: 1) 가계동향조사 조사 항목에서 최저생계비 비목 중 시설생계비 항목(식료품비+피복신발+교양오락+교통통신+기타소비)에 맞게 지출 변수를 재산출

2) 1~29인, 30~99인, 100~299인 산출 지수의 평균

3) 1~29인, 1~99인, 1~299인, 1~300인 산출 지수의 평균 (<= 2017년 연구진안 활용)

자료: 통계청(각년도), 가계동향조사, 원자료..

□ 「가계금융복지조사」를 활용한 가구특성 반영 시설균등화지수 산출

○ 「가계금융복지조사」의 경우 가구원의 등록장애 여부를 판단할 수 있는 점에 노인이 있는 가구와 아동이 있는 가구에 추가적으로 장애인이 있는 가구를 분석대상에 포함함.

- 노인이 있는 가구: 65세 이상 노인이 포함된 가구
- 아동이 있는 가구: 18세 미만 아동이 포함된 가구
- 장애인이 있는 가구: 등록장애인이 포함된 가구

○ 2018년 지출 기준 가계지출, 소비지출 적용하여 산출함.

- 「가계금융복지조사」의 경우 지출 항목이 최저생계비 및 시설생계비 항목으로 구분이 불가하여 가계지출, 소비지출을 활용하여 분석함.

□ 두 조사를 활용하여 분석한 결과 노인 및 장애인이 있는 가구의 경우 전체가구에 서 산출되는 시설균등화지수 보다 높게 나타나며, 아동이 있는 가구의 경우 다소 낮게 산출됨.

○ 시설 유형에 따른 균등화지수는 노인, 장애인, 아동의 순서로 균등화지수가 낮아지지만, 노인과 장애인의 균등화지수는 현행보다 급격히 높아지고 아동은 현행보다 낮아짐.

□ 시설 특성별 반영 한계점

○ 통계청의 「가계동향조사」 및 「가계금융복지조사」를 활용하여 가구특성별 시설균등화지수를 산출하였으나, 전국 일반가구를 대상으로 하는 표본조사로 해당 특성가구원만으로 구성된 가구를 대상으로 분석하지 못하는 한계가 있음.

○ 추후 각 보장시설별 입소자의 유형이나 특성에 따른 추가 생계비 발생을 고려하기 위해 시설규모별 지출 실태를 파악할 필요가 있음.

52 보장시설 생계급여 지급기준 개편방안 마련 연구

〈표 4-12〉 가구특성 반영 시설균등화지수 산출 - 가계지출, 소비지출 활용(가계금융복지조사)

시설규모	2017 기존적용	전체가구				노인이 있는 가구			
		가계지출		소비지출		가계지출		소비지출	
		각각 평균 <sup>2)</sup>	1부터 각 평균 <sup>3)</sup>	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균
1~29인	0.21793	0.25344	0.25344	0.23818	0.23818	0.28291	0.28291	0.25681	0.25681
30~99인	0.18952	0.25605	0.25529	0.22533	0.22909	0.30738	0.30021	0.26196	0.26045
100~299인	0.18643	0.25639	0.25603	0.22395	0.22565	0.31063	0.30718	0.26263	0.26191
300인 이상	0.18587	0.25645	0.25603	0.22370	0.22565	0.31123	0.30720	0.26275	0.26191
시설규모	2017 기존적용	아동이 있는 가구				장애인이 있는 가구			
		가계지출		소비지출		가계지출		소비지출	
		각각 평균 <sup>2)</sup>	1부터 각 평균 <sup>3)</sup>	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균	각각 평균	1부터 각 평균
1~29인	0.21793	0.19850	0.19850	0.19524	0.19524	0.26325	0.26325	0.24086	0.24086
30~99인	0.18952	0.15710	0.16923	0.15030	0.16346	0.27322	0.27030	0.23388	0.23592
100~299인	0.18643	0.15203	0.15773	0.14488	0.15103	0.27453	0.27313	0.23298	0.23395
300인 이상	0.18587	0.15110	0.15770	0.14388	0.15101	0.27477	0.27314	0.23281	0.23395

주: 1) 1~29인, 30~99인, 100~299인 산출 지수의 평균

2) 1~29인, 1~99인, 1~299인, 1~300인 산출 지수의 평균 (<= 2017년 연구진안 활용)

자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(지출기준 2018년), 원자료.

### 3. 산출 시설균등화지수 적용 시설생계비 비교

□ 산출된 시설균등화지수별 2021년 기준 시설생계비와 공표된 2021년 시설생계비 비교

- 현행 보장시설생계급여는 4인가구의 생계급여기준(기준중위소득의 30%)에 규모에 따른 보장시설균등화지수와 반영비를 곱하여 산출함.
  - 반영비는 시설에 지급하는 보조금 등의 비용을 제외하고 시설 생활에 필요한 소비 지출이 일반생계급여에서 차지하는 비율을 의미하며 즉, 시설 생활 시 필요한 소비 항목의 비율을 반영하기 위한 방식임.
- 새로운 시설균등화지수 산출시 시설생계비 항목을 고려하여 산출하였다는 점에 반영비를 고려하지 않아도 되는 이점이 있음.
  - 다만, 이는 분석에 적용한 가계지출, 소비지출, 최저생계비 항목의 경우 시설생계가 반영되지 않았으므로, 시설생계급여 산출시 시설생계비 항목을 적용한 시설균등화지수만을 고려하는 것이 분석흐름에 적합할 것으로 보임.
- 시설생계비 항목을 적용하여 산출된 시설균등화지수는 1~29인 시설규모의 경우 0.20533, 30~99인 0.17909, 100~299인 0.16883, 300인 이상 0.16881으로 현행 시설균등화지수보다 다소 낮게 산출됨.
- 그러나 보장시설생계급여 계산 시 반영비를 적용하지 않으므로 최종 산출된 시설생계급여(2021년 기준)는 각 시설 규모별 12.1%, 7.7%, 5.6%, 5.6% 증가하게 됨.

54 보장시설 생계급여 지급기준 개편방안 마련 연구

〈표 4-13〉 시설균등화지수별 시설생계비 증감율 (2021년 기준)

시설규모	2017 기준적용	시설균등화지수									
		(1-1) 가계지출		(1-2) 소비지출		(1-3) 최저생계비 항목		(1-4) 시설생계비 항목		(1-5) 시설생계비 항목 3년평균	
1~29인	0.21793	0.20919		0.20696		0.19111		0.20533		0.20766	
30~99인	0.18952	0.18636		0.18160		0.15720		0.17909		0.18267	
100~299인	0.18643	0.17735		0.17168		0.14393		0.16883		0.17290	
300인 이상	0.18587	0.17733		0.17166		0.14391		0.16881		0.17289	
		설정가구 대상									
1~29인	0.21793	0.19065		0.19004		0.17515		0.18579		0.18829	
30~99인	0.18952	0.15644		0.15545		0.13051		0.14843		0.15257	
100~299인	0.18643	0.14306		0.14192		0.11320		0.13385		0.13860	
300인 이상	0.18587	0.14303		0.14189		0.11316		0.13382		0.13857	
시설규모	2021년 시설생계비 (원)	전가구 대상									
		급여액(원)	증감율(%)	급여액(원)	증감율(%)	급여액(원)	증감율(%)	급여액(원)	증감율(%)	급여액(원)	증감율(%)
1~29인	268,052	306,021	14.2	302,759	12.9	279,572	4.3	300,375	12.1	303,783	13.3
30~99인	243,338	272,624	12.0	265,660	9.2	229,966	-5.5	261,988	7.7	267,226	9.8
100~299인	233,953	259,443	10.9	251,148	7.3	210,553	-10.0	246,979	5.6	252,933	8.1
300인 이상	233,935	259,414	10.9	251,119	7.3	210,524	-10.0	246,950	5.6	252,919	8.1
		설정가구 대상									
1~29인	268,052	278,899	4.0	278,007	3.7	256,225	-4.4	271,790	1.4	275,447	2.8
30~99인	243,338	228,854	-6.0	227,406	-6.5	190,921	-21.5	217,136	-10.8	223,193	-8.3
100~299인	233,953	209,281	-10.5	207,613	-11.3	165,599	-29.2	195,807	-16.3	202,756	-13.3
300인 이상	233,935	209,237	-10.6	207,569	-11.3	165,540	-29.2	195,764	-16.3	202,712	-13.3

주: 시설생계비 = 2021년 4인기준 기준중위소득(4,876,290원) × 30%(생계급여 선정 기준) × 시설균등화지수(전가구대상)

□ 안별 비교를 통한 개편방안 제안은 <표 4-14>에 제시함.

○ 중앙생활보장위원회 의결안 균등화지수를 적용하면 보장시설 생계급여는 모든 규모의 보장시설에서 감액되는 현상이 발생함.

- 규모별로 차이가 있지만, 적게는 2만8천 원 정도부터 많게는 4만9천 원 정도 까지 급여액이 삭감될 가능성이 있음.
- 따라서, 보장시설 생계급여의 안정적인 산출을 위해 이 연구에서 제시하는 안을 위한 기준은 현행기준보다 급여액이 높은 안을 선택하고자 함.
- 또한 소규모시설을 장려하는 정책적 방향성을 지향하는 안을 우선적으로 고려함.

○ 먼저 비교를 위해 2020년 현행기준을 비교기준 1로 하고, 2020년 균등화지수 적용과 2021년 기준중위소득을 적용한 급여액을 비교기준 2로 하여 연구에서 제시한 개별 안과 두 가지 비교기준과의 급여액 차이를 제시했음. 그러나 본문에는 비교기준 2를 중심으로 기술하고자 함.

○ 1안은 1인 균등화지수를 적용하는 가장 급진적인 안이라고 할 수 있음.

- 의결안 기준으로 1인 균등화지수를 적용하면 지수 변화비율이 기존대비 83.5~110.3까지 급격히 증가하는 경향이 있음.
- 급여액으로 보면 23만원에서 26만원까지 급격히 증가하여 예산 제약으로 인해 정책적 실현 가능성이 낮음.

○ 2안은 7인 이상 균등화지수를 동일하게 적용하는 안임.

- 2안에 따른 급여액은 30인 미만 시설이 5,695원, 100인 미만 시설이 16,579원, 300인 미만 시설이 22,123원, 300인 이상 시설이 22,135원 증가하는 것으로 나타남.
- 그러나 정책적으로 시설의 소규모화를 지향한다는 점에서 대규모시설의 생계급여액 증가가 더 크게 나타나는 것은 정책적으로 바람직하지 않다는 지적을 받을 가능성이 있음.

○ 3안은 29인의 균등화지수를 동일하게 적용하는 안임.

- 3안은 30인 미만 시설의 시설 생계급여액이 기존대비 1~29인 규모와 30~99인 규모의 시설에서 비교기준 2와 비교했을 때 29,333원과 4,697원이 감소하기 때문에 적합한 대안은 아님.

○ 4안은 반영비를 재산출 하여 적용하는 안임.

- 조준용 외(2017) 연구에서 산출된 반영비 83.8%를 기준으로 동일한 방식으로 2016년, 2017년, 2018년 「가계동향조사」 지출자료를 활용하여 3개년도 평균을 재산출한 결과 84.8%의 반영비가 도출되었음.
- 조정된 반영비를 적용할 경우 급여액이 비교기준 1과 2에 비해 모든 규모의 시설에서 생계급여액이 감소하는 경향이 있어 타당하지 않음.
- 또한, 「가계동향조사」가 개편되면서 경상소득 자료를 제공하지 않고, 가구균등화소득분위 자료 역시 이전과 동일하게 제공하지 않기 때문에 장기적으로는 반영비를 사용하지 않거나 실측자료를 활용한 반영비 산출이 필요할 것으로 보임.

○ 5안은 새로운 시설균등화지수를 산출하되, 2019년도 「가계동향조사」 전가구 가계지출을 활용한 방식임.

- 모든 규모의 시설에서 생계급여액이 증가하지만 비교기준 2의 급여액과 비교할 때 적게는 2만6천원부터 많게는 3만8천 원 가량으로 증가하여 예산의 부담이 클 것으로 보임.
- 5-1안의 경우 5안과 균등화지수 산출방식이 같지만, 균등화지수를 평균내는 방식을 1인을 포함하여 각 평균내는 방식이 아닌 ‘규모내 지수만 평균내는 방식’을 적용할 때 산출된 안을 제시한 것임.
  - 비교기준2의 급여액과 비교하면 5-1안은 1~29인의 경우 약 3만9천 원 가량 증가하고, 300이상 규모의 경우 약 1만 9천 원 정도 증가하는 것으로 나타남.
  - 5-1안이 현행과 비교기준2 보다 증가하는 안이며, 소규모시설 지향적인 방향성에 조응하면서도 5안에 비해 예산 부담은 다소 적다는 장점이 있음.
  - 그러나 5-1안이 균등화지수에 산출한 가계지출항목이 시설 운영비 항목에

지원하는 품목들도 포함하고 있어 반영비를 적용해야 한다는 의견이 있을 수 있음.

- 반영비 적용은 2개의 비교기준 급여액에 대비 감소하기 때문에 고려대상에서 제외했으며, 표에서도 결과를 제시하지 않음.

○ 6안과 7안은 새로운 시설균등화지수를 산출하되, 전가구 소비지출과 전가구 시설생계비항목을 활용한 방식임.

- 비교기준2의 급여액에 비해 증가하면서도 5안 대비 급여액이 소폭 감소하고, 소규모 시설에게 더 많은 생계급여 증가가 발생함으로써 소규모화라는 정책지향과도 일치함.
- 그러나 6안과 7안 모두 5-1안에 비해서는 보다 많은 예산을 필요로 하는 안임.
- 6안과 7안 또한 6-1안과 7-1안을 추가적으로 검토했음. 두 안 모두 ‘규모 내 지수만 평균 내는 방식’을 적용할 때 산출된 안을 제시한 것임.
- 5-1안, 6-1안, 7-1안 모두 비교기준에 비해 증가하면서도 시설의 소규모화 정책적 방향에 적합함. 그러나 세 개의 안 중 가장 예산 부담이 적은 안은 7-1안이며 다음으로 6-1안임.
- 7-1안은 또한 시설생계항목과 관련한 지출 품목을 고려하고 있어 추후 반영비 적용에 대한 의견에서 자유로울 수 있음

○ 위 안 외에 추가적으로 고려한 방식은 「가계동향조사」 자료를 이용하여 2017년부터 2019년까지 최근 3년 자료의 전가구 대상 시설생계비 항목을 활용한 방식(8안에서 10-1안까지)과, 시설 유형별 특성을 반영한 새로운 시설균등화지수를 산출하여 고려한 방식임.

- 3년 자료의 전가구 대상 시설생계비 항목을 활용한 방식은 가계지출(8안), 소비지출(9안), 시설생계비 항목(10안)을 고려한 연도별 균등화지수를 산출하여 3개 년도의 균등화지수를 평균한 것임.
- 5-1안, 6-1안, 7-1안과 마찬가지로 여기에 추가적으로 고려한 방식은 ‘규모 내 지수만 평균 내는 방식’을 적용한 것으로 각각 8-1안, 9-1안, 10-1안임.

- 그러나 8안에서 10-1안 모두 비교기준 급여액보다 급여액이 증가하지만, 10-1안을 제외하면 급여액 증가가 크게 발생하여 예산부담이 큰 점은 단점임.
  - 10-1안의 경우, 5-1안 다음으로 예산부담이 있지만, 전체 제시한 안 중 4번째로 예산 부담이 적은 안임.
  - 또한 균등화지수 산출방식은 반영비 적용에 재한 논의에서 자유로운 시설 생계비 항목을 고려하여 산출한 안임.
- 3개 년도를 평균화한 방식은 년도에 따른 지출수준의 변동성을 고려하고 매해 가구원 규모별 지출수준이 달라지는 것을 반영한다는 장점이 있음.
- 지출수준의 변화를 반영하는 것은 시설생계비 항목의 가격 변동과 특정 지출항목의 규모가 가구원 규모별로 변화하는 것을 반영할 수 있음.
  - 그러나 물가상승률의 경우 기준중위소득을 매해 산정함으로써 시설생계비 산정에 일부 반영하고 있다고 볼 수 있음.
  - 또한 이 경우 매 3년마다 지수를 산출해야 한다는 단점이 있음.
- 시설 유형에 따른 균등화지수는 노인, 장애인, 아동의 순서로 균등화지수가 낮아지지만, 노인과 장애인의 균등화지수는 현행보다 급격히 높아지고 아동은 현행보다 낮아짐.
- 노인이 있는 가구의 경우, 2019년을 기준으로 「가계동향조사」와 「가계금융복지조사」 데이터를 활용하여 균등화지수를 산출했음.
  - 시설 규모에 따라 가장 작은 균등화지수는 0.24517이며 가장 큰 것은 0.26191로 현행기준 가장 높은 값을 가지는 균등화지수(1~29인)인 0.21793보다 큼.
  - 다만, 특성별 균등화지수의 경우 데이터의 제약 상 시설생계비항목이 아닌 소비지출항목을 활용했기 때문에 반영비 적용을 고려해 볼 수 있는데, 이 경우에도 급여액이 현행에 비해 가장 적게는 4만8천원에서 많게는 약 15만원까지 증가하며, 시설규모가 커질수록 더욱 증가하는 것으로 나타남.
  - 시설의 소규모화 정책방향에 배치되는 결과이지만, 이는 역으로 노인시설

의 경우 시설 규모가 클수록 혼잡비용이 발생하여 규모의 경제효과가 발생하지 않기 때문일 가능성도 존재함.

- 장애인 경우에도 현행에 비해 균등화지수가 높아지지만 규모에 따라 균등화지수가 크게 차이가 나지 않음. 노인가구와 마찬가지로 시설규모가 커질수록 급여액이 더 크게 증가하는 것으로 나타남.
- 아동의 경우에는 현행보다 균등화지수가 낮아지는 결과가 나타남.
- 시설생계급여 항목을 적용한 지수 외에 가계지출과 소비비출 항목을 적용한 지수의 경우 반영비를 적용하게 될 경우 현행보다 낮아, 따로 결과를 제시하지 않음.
- 위에서 산출된 시설 특성별 균등화지수는 노인이 있는 가구, 장애인이 있는 가구, 아동이 있는 가구이기 때문에 노인수급자만 있거나 장애인 또는 아동수급자만으로 구성된 시설의 특징을 반영하지 못하는 한계가 있음.
- 보다 정확한 시설의 특징을 반영한 시설 균등화 산출을 위해서는 실제 시설의 지출에 대한 자료를 활용하는 것이 하나의 방법으로 고려될 수 있음.
- 시설 유형별 특성을 반영하여 급여기준 설정은 또한 기준이 복잡해질 우려가 있음.

〈표 4-14〉 안별 비교

2020년 기준적용('20 기준중위)							의결안 기준적용('21기준중위)						
	규모	균등화지수	지수변 화비율	반영비	급여액	급여액변화		규모	균등화지수	지수변화 비율	반영비	급여액	급여액변화
현행: 비교기준 1	29	0.21793	-	83.8	260,244 <sup>1)</sup>	-	의결안	29	0.19401	-11.0	83.8	231,676	-28,568
	99	0.19784			236,251			99	0.16156	-18.3		192,922	-43,329
	299	0.19021			227,139			299	0.14886	-21.7		177,760	-49,379
	300	0.19019			227,122			300	0.14883	-21.7		177,731	-49,391
2020년 균등화('21기준중위)													
	규모		균등화지수		지수변화 비율	반영비	급여액		급여액변화 (비교기준1대비)		비고		
비교기준 2	29		0.21793		해당없음	83.8%	267,210		6,966		비교기준1인 현행기준과 비교('20년 균등화지수 '20기준중위)		
	99		0.19784				242,574		6,323				
	299		0.19021				233,219		6,080				
	300		0.19019				233,201		6,079				
의결안 기준적용('21기준중위)													
	규모	균등화지수	지수변화 비율	반영비	급여액	급여액변화 (비교기준 1 대비)		급여액변화 (비교기준 2 대비)		비고			
1안	29	0.4	83.5	83.8%	490,447	230,202		223,237		1인 균등화지수			
	99		102.2			254,196		247,873					
	299		110.3			263,308		257,228					
	300		110.3			263,325		257,246					
2안	29	0.22258	2.1	83.8%	272,905	12,661		5,695		7인 균등화동일적용			
	99	0.21136	6.8		259,153	22,902		16,579					
	299	0.20825	9.5		255,342	28,203		22,123					
	300	0.20825	9.5		255,336	28,214		22,135					
3안	29	0.19401	-11.0	83.8%	237,877	-22,367		-29,333		29인 균등화적용			
	99		-1.9			1,626		-4,697					
	299		2.0			10,738		4,658					
	300		2.0			10,755		4,676					
4안	29	0.19401	-11.0	84.8%	240,588	-19,656		-26,622		의결안 적용, 반영비 '16년~'18 평균 (84.8)			
	99	0.16156	-18.3		200,343	-35,908		-42,231					

	299	0.14886	-21.7		184,597	-42,542	-48,622		
	300	0.14883	-21.7		184,567	-42,555	-48,634		
신규 균등화지수 산출방식									
	규모	균등화지수	지수변화 비율	반영비	급여액	급여액변화 (비교기준 1 대비)	급여액변화 (비교기준 2 대비)	비고	
5안	29	0.20919	해당 없음	100%	306,021	45,777	38,811	1부터 각 평균	`19 전가구 가계지출 활용
	99	0.18636			272,624	36,373	30,050		
	299	0.17735			259,443	32,304	26,224		
	300	0.17733			259,414	32,292	26,213		
5-1안	29	0.20919	해당 없음	100%	306,021	45,777	38,811	규모내 지수만 평균내는 방식	
	99	0.1769			258,785	22,534	16,211		
	299	0.17289			252,919	25,780	19,700		
	300	0.17215			251,836	24,714	18,635		
6안	29	0.20696	해당 없음	100%	302,759	42,515	35,549	1부터 각 평균	`19 전가구 소비지출 활용
	99	0.18160			265,660	29,409	23,086		
	299	0.17168			251,148	24,009	17,929		
	300	0.17166			251,119	23,997	17,918		
6-1안	29	0.20696	해당 없음	100%	302,759	42,515	35,549	규모내 지수만 평균내는 방식	
	99	0.17109			250,285	14,034	7,711		
	299	0.16677			243,966	16,827	10,747		
	300	0.16598			242,810	15,688	9,609		
7안	29	0.20533	해당 없음	100%	300,375	40,131	33,165	1인 부터 각 평균	`19 전가구 시설생계비 활용
	99	0.17909			261,988	25,737	19,414		
	299	0.16883			246,979	19,840	13,760		
	300	0.16881			246,950	19,828	13,749		
7-1안	29	0.20533	해당 없음	100%	300,375	40,131	33,165	규모내 지수만 평균내는 방식	
	99	0.16822			246,087	9,836	3,513		
	299	0.16375			239,548	12,409	6,329		
	300	0.16293			238,348	11,226	5,147		
신규 균등화지수 3년 평균 적용									
	규모	균등화지수	지수변화 비율	반영비	급여액	급여액변화 (비교기준 1 대비)	급여액변화 (비교기준 2 대비)	비고	
8안	29	0.21296	해당 없음	100%	311,536	51,292	44,326	1인 부터 각 평균	전가구 가계지출
	99	0.19233			281,357	45,106	38,783		

62 보장시설 생계급여 지급기준 개편방안 마련 연구

	299	0.18418			269,435	42,296	36,216		활용 (균등화지수 '17~'19 평균)
	300	0.18417			269,420	42,298	36,219		
8-1안	29	0.21296	해당 없음	100%	311,536	51,292	44,326	규모내 지수만 평균내는 방식	
	99	0.18379			268,864	32,613	26,290		
	299	0.18015			263,539	36,400	30,320		
300	0.17948	262,559			35,437	29,358			
9안	29	0.20994	해당 없음	100%	307,118	46,874	39,908	1인 부터 각 평균	전가구 소비지출 활용 (균등화지수 '17~'19 평균)
	99	0.18617			272,346	36,095	29,772		
	299	0.17688			258,755	31,616	25,536		
	300	0.17686			258,726	31,604	25,525		
9-1안	29	0.20994	해당 없음	100%	307,118	46,874	39,908	규모내 지수만 평균내는 방식	
	99	0.17632			257,936	21,685	15,362		
	299	0.17228			252,026	24,887	18,807		
	300	0.17154			250,944	23,822	17,743		
10안	29	0.20766	해당 없음	100%	303,783	43,539	36,573	1인 부터 각 평균	전가구 시설생계비 활용 (균등화지수 '17~'19 평균)
	99	0.18267			267,226	30,975	24,652		
	299	0.17290			252,933	25,794	19,714		
	300	0.17289			252,919	25,797	19,718		
10-1안	29	0.20766	해당 없음	100%	303,783	43,539	36,573	규모내 지수만 평균내는 방식	
	99	0.17232			252,085	15,834	9,511		
	299	0.16807			245,867	18,728	12,648		
	300	0.16729			244,726	17,604	11,525		
시설 특성	시설특성별 시설균등화지수 산출								
	규모	균등화지수	지수변화 비율	반영비	급여액	급여액변화 (비교기준 1 대비)	급여액변화 (비교기준 2 대비)	비고	
노인	29	0.24724	해당 없음	100%	361,684	101,440	94,474	노인가구	시설생계비 활용 2019 가계동향 조사
	99	0.24576			359,519	123,268	116,945		
	299	0.24517			358,656	131,517	125,437		
	300	0.24517			358,656	131,534	125,455		
	29	0.25681	해당 없음	100%	375,684	115,440	108,474	노인가구	소비지출, 2019 가계금융복 지조사
	99	0.26045			381,009	144,758	138,435		
	299	0.26191			383,145	156,006	149,926		
	300	0.26191			383,145	156,023	149,944		
	29	0.25681	해당 없음	83.8	314,879	54,635	47,669	노인가구	

	99	0.26045			319,342	83,091	76,768	반영비 적용(83.8%)	
	299	0.26191			321,132	93,993	87,913		
	300	0.26191			321,132	94,010	87,931		
아동	29	0.17297	해당 없음	100%	253,036	-7,208	-14,174	아동가구	시설생계비 활용 2019 가계동향 조사
	99	0.12677			185,450	-50,801	- 57,124		
	299	0.10887			159,265	-67,874	-73,954		
	300	0.10884			159,221	-67,901	-73,980		
	29	0.19524	해당 없음	100%	285,614	25,370	18,404	아동가구	소비지출, 2019 가계금융복 지조사
	99	0.16346			239,124	2,873	-3,450		
	299	0.15103			220,940	-6,199	-12,279		
	300	0.15101			220,911	-6,211	-12,290		
	29	0.19524	해당 없음	83.8	239,387	-20,857	-27,823	아동가구 반영비 적용(83.8%)	
	99	0.16346			200,421	-35,830	-42,153		
	299	0.15103			185,180	-41,959	-48,039		
		300	0.15101			185,156	-41,966	-48,045	
장애인	29	0.24086	해당 없음	100%	352,351	92,107	85,141	장애인가구	소비지출, 2019 가계금융복 지조사
	99	0.23592			345,124	108,873	102,550		
	299	0.23395			342,242	115,103	109,023		
	300	0.23395			342,242	115,120	109,041		
	29	0.24086	해당 없음	83.8	295,323	35,079	28,113	장애인가구 반영비 적용(83.8%)	
	99	0.23592			289,265	53,014	46,691		
	299	0.23395			286,850	59,711	53,631		
	300	0.23395			286,850	59,728	53,649		

주: 발표된 1~29인 시설생계급여보다 시뮬레이션 한 값이 1원 작은 것으로 나타나는데, 여기서는 시뮬레이션한 값을 기준으로 제시함. 또한 여기서 제시한 모든 시뮬레이션은 반올림을 하지 않고 계산 된 것임. 가계지출과 소비지출은 시설생계비항목에 해당하는 지출비도 포함하고 있음. 따라서 가계지출과 소비지출을 활용하여 균등화지수를 산출할 경우 기존 반영비와 최근 3개년도 평균 반영비 적용을 고려해 볼 수 있는데 이 경우 모두 현행에 비해 급여수준이 낮아짐. 따라서 여기서는 그 결과 값을 따로 제시하지 않음





## 제5장

### 결론

제1절 분석결과 및 시사점

제2절 보장시설 생계급여 지급기준 개편방안



## 제5장 결론

### 제1절 분석결과 및 시사점

#### □ 분석결과의 요약

- 본 연구에서는 1,2인 가구의 생활실태 현실적 반영을 위해 2020년 7월 개편된 가구균등화지수에 대한 중앙생활보장위원회의 의결안을 반영할 시 보장시설 생계급여의 급여액이 감소한다는 문제를 제기함.
  - 안정적이고 합리적인 보장시설 생계급여 산출을 위한 방안 마련이 궁극적인 연구목적임.
- 총 16가지의 보장시설 생계급여 지급기준 방안을 마련하였음.
  - 16가지의 개편안 중에서 우선적으로 적용 가능한 안은 7안, 7-1안, 10안 10-1안임.
  - 먼저 위의 4개 안은 비교기준 급여액에 비해 증가하며, 시설의 규모가 작을 수록 증가액이 높아 시설의 소규모화라는 정책적 방향성에 합치됨. 또한 시설생계항목만을 활용하여 시설 균등화지수를 산출했기 때문에 반영비에 대한 고려를 하지 않아도 된다는 장점이 있음.
  - 이 중 가장 예산 부담이 적은 안은 7-1안과 10-1안임. 그러나 7-1안과 10-1안의 경우 균등화지수 산출방식이 규모내 지수만을 평균화함으로써, 규모가 큰 시설에게 불리하게 적용되며, 규모내 지수만으로 평균내는 방식에 대한 근거가 명확하지 않다는 비판이 제기 될 수 있음.
  - 따라서 적용 가능한 안으로 7안과 10안을 제안하며, 예산부담을 고려하면 7안을 우선적으로 적용하는 것을 제안함.

- 기준이 다소 복잡해질 우려가 있긴 하지만 시설 유형별 특성을 반영한 새로운 시설균등화지수를 산출해야 한다는 주장이 있는데, 이 연구에서는 제한적으로 시설특성을 고려한 균등화지수를 산출했음.
- 그러나 이 연구에서 산출한 시설 특성별 균등화지수는 노인수급자만 있거나 장애인 또는 아동 수급자만으로 구성된 시설의 특징을 반영하지 못하는 한계가 있음.
- 보다 정확한 실측자료를 활용하여 시설 특성을 현실적으로 반영할 수 있는 지수를 산출하는 것이 바람직 할 것임.

## 제2절 보장시설 생계급여 지급기준 개편방안

### □ 보장시설 생계급여 지급기준 개편방안 마련 시 유의점

- 가구균등화지수 개편에 따른 보장시설 생계급여 삭감 문제
  - 가구균등화지수가 1,2인 가구에 유리하나 방식으로 개편되면서 보장시설의 수급자에게는 오히려 급여액이 삭감되는 효과를 주고 있기 때문에 보장시설 생계급여의 지급기준이 개편될 필요성이 큼.
  - 가구균등화지수가 규모의 경제를 반영하여 산출되는 만큼, 보장시설에서도 가구 내 규모의 경제효과가 동일하게 나타나는지는 추후 심도 있는 분석이 필요할 것으로 보임.
    - 시설의 경우 유형별로 각기 다른 복지욕구 충족 및 개별화된 서비스 제공을 위해 규모의 경제효과가 상쇄될 가능성이 있음.
- 반영비 산출을 위한 데이터 활용의 제약 문제
  - 기존 연구에서 보장시설 생계급여 지급기준의 반영비는 「가계동향조사」를 활용하여 산출되었음. 그러나 「가계동향조사」가 최근 개편되면서 이전과 달리 경상소득 자료를 제공하지 않고 있고, 균등화가구소득 분위를 제공하고 있지 않아 하위 40%의 지출자료를 활용할 수 없음.
    - 「가계금융복지조사」 혹은 실측자료를 활용한 반영비 산출이 가능할 수 있

지만, 현재로서는 대표성 있고, 안정적인 자료를 활용한 반영비 산출이 어려운 상황임.

○ 시설균등화지수 산출 시 시설유형 설정의 문제

- 시설균등화지수를 산출함에 있어 모든 시설유형을 표준화하여 동일한 지수를 반영하는 데에 대한 비판이 제기될 가능성이 있음.
- 보장시설 유형마다 복지욕구가 다르기 때문임.
- 이 연구에서 제한적이거나 시설특성을 반영한 균등화지수를 산출하고자 했음, 그러나 이 연구에서 산출된 시설 특성별 균등화지수는 노인이 있는 가구, 장애인이 있는 가구, 아동이 있는 가구이기 때문에 노인수급자, 장애인 또는 아동 수급자만으로 구성된 시설의 지출특징을 반영하지 못하는 한계가 있음.
- 따라서 추후 연구에서 시설특성에 따른 보다 현실적인 균등화 지수를 산출하기 위해서는 관련 보장시설 관계자 의견을 통한 시설유형별 복지욕구를 파악하고, 실측 자료 등을 활용하는 방안을 고려해 볼 필요 있음.





- 김미곤 외. (1999). 1999년 최저생계비 계측조사연구. 한국보건사회연구원
- 김태완, 김문길, 여유진, 김미곤, 김현경, 임완섭...최민정. (2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완, 원종욱, 임완섭, 이주미, 조한나. (2018). 1-2인 가구 증가 등 인구구조변화를 반영한 기초생활보장 개선방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 박순일, 김미곤, 이수연, 정희태, 이경신, 하길웅(1994). 최저생계비 계측조사 연구. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (2020). 2020년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.
- 관계부처합동. (2017). 제1차 기초생활보장종합계획(2018~2020). 보건복지부, 국토교통부, 교육부
- 관계부처합동. (2020). 제2차 기초생활보장종합계획(2021~2023). 보건복지부, 국토교통부, 교육부
- 보건복지부 (2019). 2019년 국민기초생활보장 수급자 현황. 보건복지부.
- 보건복지부. (2020). 2020년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.
- 이선우, 이봉주, 김찬우, 황보람, 이원진, 김은진. (2011). 보장시설수급자 급여기준 개선에 관한 연구. 인제대학교 산학협력단
- 정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜(2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 조준용, 정선욱, 강성호, 김성국, 현다운, 최아영, 최윤경. (2013). 보장시설 생계급여 적정화 방안 연구. 보건복지부, 한림대학교산학협력단
- 조준용, 김성국, 현다운. (2017). 맞춤형 급여체계 개편 후 보장시설 생계급여 지급기준 연구. 보건복지부, 한림대학교산학협력단
- 통계청. 2019년 가계금융복지조사 원자료.
- 통계청. 2013년, 2016년, 2017년, 2018년, 2019년 가계동향조사 원자료.