

정책보고서 2021-87

발간등록번호
11-1352000-003208-01



사람을
생각하는
사람들

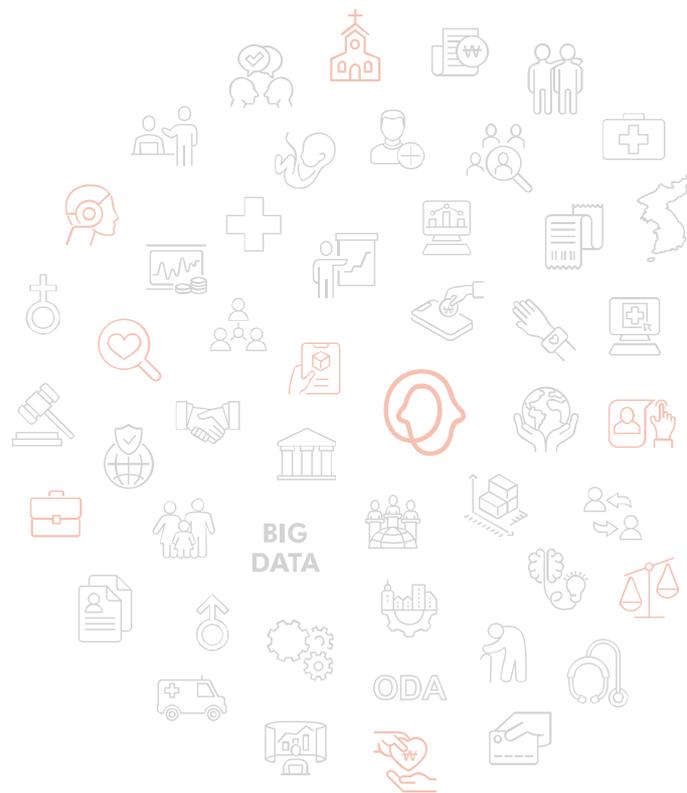


KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

기초생활보장제도의 공적이전소득 산정기준에 관한 연구

이원진

오욱찬·엄다원·여유진·하은솔



■ 연구진

연구책임자	이원진	한국보건사회연구원 부연구위원
공동연구진	오욱찬	한국보건사회연구원 연구위원
	엄다원	한국보건사회연구원 연구원
	여유진	한국보건사회연구원 선임연구위원
	하은솔	한국보건사회연구원 전문연구원

제출문

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2021. 4. 16.)한 「기초생활보장제도의 공적이전소득 산정기준에 관한 연구」의 보고서로 제출합니다.

2021년 11월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수



요약	1
제1장 서론	39
제1절 연구의 필요성	41
제2절 연구의 구성	43
제2장 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 검토	45
제1절 공적이전소득 산정기준의 형식	47
제2절 공적이전소득 산정기준의 내용	55
제3장 지방자치단체 자체 사회보장급여 현황	71
제1절 조사 개요	73
제2절 기초 분석	76
제3절 사업 유형별 분석	82
제4절 소결	103
제4장 시군구 국민기초생활보장제도 소득조사 현장의 실태	107
제1절 조사 개요	109
제2절 조사 결과	110
제3절 소결	119
제5장 가구 특성별 지출 실태 분석	121
제1절 개요	123
제2절 기초생활보장 실태조사 추가비용 산출 결과 검토	124
제3절 가구 특성별 지출 실태 분석	128
제4절 소결	158

제6장 결론 163

 제1절 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 현황 및 문제점 165

 제2절 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 개선방안 174

참고문헌 191

표 목차



〈요약표 2-1〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조	3
〈요약표 2-2〉 중앙정부 사회보장급여에 대한 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙	4
〈요약표 2-3〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙	8
〈요약표 3-1〉 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 대상 사업 범위	10
〈요약표 3-2〉 지방자치단체 자체 사회보장사업 유형 구분	12
〈요약표 5-1〉 소득 및 급여 정의	22
〈요약표 5-2〉 분석대상 가구유형	22
〈요약표 5-3〉 분석 결과 요약: 빈곤층	23
〈요약표 5-4〉 분석 결과 요약: 빈곤층+중산층	24
〈요약표 6-1〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조	28
〈요약표 6-2〉 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준 개선방안	34
〈요약표 6-3〉 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준 개선방안의 평가	38
〈표 2-1〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 관련 법령	48
〈표 2-2〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준	50
〈표 2-3〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조	53
〈표 2-4〉 Barry(1990)의 복지국가 현금 급여 유형 분류	56
〈표 2-5〉 국민기초생활보장제도 급여의 기본 원칙	57
〈표 2-6〉 중앙정부 사회보장급여에 대한 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙	62
〈표 2-7〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙	69
〈표 3-1〉 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 대상 사업 범위	74
〈표 3-2〉 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 내용	75
〈표 3-3〉 사업 시행 주체	76
〈표 3-4〉 대상자 유형	76
〈표 3-5〉 대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	77
〈표 3-6〉 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	77
〈표 3-7〉 급여 성격	78
〈표 3-8〉 급여 형태	79
〈표 3-9〉 급여 단위	79
〈표 3-10〉 급여 지급기간	80
〈표 3-11〉 급여 지급주기	80
〈표 3-12〉 정기적 지급 급여의 급여액	81

〈표 3-13〉 사회보장정보시스템 활용 여부	81
〈표 3-14〉 지방자치단체 자체 사회보장사업 유형 구분	82
〈표 3-15〉 선별적 유공자·보훈대상자 지원	83
〈표 3-16〉 보편적 유공자·보훈대상자 지원	84
〈표 3-17〉 유공자·보훈대상자 사망위로금	85
〈표 3-18〉 출산장려금	86
〈표 3-19〉 양육 관련 수당	87
〈표 3-20〉 산모·신생아 임신·건강 지원	88
〈표 3-21〉 보편적 보육·교육 지원	89
〈표 3-22〉 저소득층 보육·교육 정기적 지원	89
〈표 3-23〉 저소득층 보육·교육 일회성 지원	90
〈표 3-24〉 저소득층 한부모가족 지원	91
〈표 3-25〉 가정위탁아동 양육 지원	92
〈표 3-26〉 장애인 서비스 지원	92
〈표 3-27〉 장애인 보조기구 지원	93
〈표 3-28〉 저소득층 장애인 지원	94
〈표 3-29〉 보편적 장애인 지원	95
〈표 3-30〉 보편적 노인 수당	96
〈표 3-31〉 보편적 노인 지출 지원	97
〈표 3-32〉 저소득층 노인 지원	98
〈표 3-33〉 지역형 기초보장제도·긴급복지지원	99
〈표 3-34〉 공공부조 추가 지원	100
〈표 3-35〉 선별적 청년 수당	100
〈표 3-36〉 보편적 청년 수당	101
〈표 3-37〉 보편적 농민 수당	102
〈표 3-38〉 보험료 지원	103
〈표 4-1〉 FGI 대상자	109
〈표 5-1〉 기초생활보장 실태조사 및 평가연구의 장애인 추가비용	125
〈표 5-2〉 기초생활보장 실태조사 및 평가연구의 노인 추가비용	126
〈표 5-3〉 기초생활보장 실태조사 및 평가연구의 한부모 추가비용	127
〈표 5-4〉 소득 및 급여 정의	128
〈표 5-5〉 분석대상 가구유형	129



〈표 5-6〉 생활비 정의	130
〈표 5-7〉 2019년 기준 중위소득	131
〈표 5-8〉 전체 가구의 특성	133
〈표 5-9〉 전체 가구의 생활비	134
〈표 5-10〉 장애인 가구의 특성	136
〈표 5-11〉 장애인 가구의 생활비	137
〈표 5-12〉 경증장애인 가구의 특성	138
〈표 5-13〉 경증장애인 가구의 생활비	139
〈표 5-14〉 중증장애인 가구의 특성	140
〈표 5-15〉 중증장애인 가구의 생활비	141
〈표 5-16〉 아동 가구의 특성	142
〈표 5-17〉 아동 가구의 생활비	143
〈표 5-18〉 한부모 가구의 특성	144
〈표 5-19〉 한부모 가구의 생활비	145
〈표 5-20〉 영아 양부모 가구의 특성	146
〈표 5-21〉 영아 양부모 가구의 생활비	147
〈표 5-22〉 미취학 아동 양부모 가구의 특성	148
〈표 5-23〉 미취학 아동 양부모 가구의 생활비	149
〈표 5-24〉 초등학생 양부모 가구의 특성	150
〈표 5-25〉 초등학생 양부모 가구의 생활비	151
〈표 5-26〉 중고등학생 양부모 가구의 특성	152
〈표 5-27〉 중고등학생 양부모 가구의 생활비	153
〈표 5-28〉 청년 가구의 특성	154
〈표 5-29〉 청년 가구의 생활비	155
〈표 5-30〉 노인 가구의 특성	156
〈표 5-31〉 노인 가구의 생활비	157
〈표 5-32〉 분석 결과 요약: 빈곤층	158
〈표 5-33〉 분석 결과 요약: 빈곤층+중산층	160
〈표 6-1〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조	166
〈표 6-2〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙	169
〈표 6-3〉 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준 개선방안	178
〈표 6-4〉 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준 개선방안의 평가	189

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 3-1] 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 절차 73



제1장 서론

□ 연구의 배경

- 국민기초생활보장제도는 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액이 일정한 선정기준 이하인 빈곤층에게 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등을 지원하는 공공부조 제도임.
 - 소득인정액 산정 결과에 따라 수급자 선정 여부와 급여액이 결정되기 때문에 정확한 소득조사가 매우 중요함.
- 사회보장급여의 종류와 규모가 시간에 따라 점차 확대되면서 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 역시 점차 복잡해졌고 많은 쟁점이 발생하고 있음.
 - 대표적인 예로, 기초연금을 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정해야 하는지에 대한 논쟁이 널리 알려져 있음(남재욱, 오건호, 2018; 정해식, 2020).
 - 최근에는 지방자치단체의 자체 사회보장사업이 크게 확대되면서 지방자치단체 사회보장급여를 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 문제의 중요성이 커지고 있음.
 - 공적이전소득 산정기준이 매우 복잡하여 집행이 어렵고 많은 민원이 발생하고 있어 시군구 소득조사 현장의 업무에 큰 부담이 되고 있음(최현수 외, 2007, pp.122-123; 최현수 외, 2009, pp.68-69).
 - 지방자치단체 사회보장급여 중에서도 양육 관련 수당 등 소득기준을 적용하지 않는 보편적 현금 급여가 증가하고 있는데, 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 따르면 이를 공적이전소득으로 산정해야 하기 때문에 논란이 발생하고 있음.

□ 연구의 목적

- 중앙정부와 지방자치단체의 다양한 사회보장급여가 크게 확대되고 있는 상황에서, 국민기초생활보장제도 소득조사에서의 공적이전소득 산정 실태를 점검하고 기준을 정비할 필요가 있음.
- 이 연구는 현재 중앙정부와 지방자치단체의 각종 사회보장급여가 국민기초생활보장제도 소득조사에 어떻게 반영되고 있는지를 파악하고, 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 타당성을 검토하고 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 함.

제2장 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 검토

□ 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 현황

- 국민기초생활보장사업안내(보건복지부, 2021a, 이하 ‘사업안내’)에서는 법령이 정한 범위 내에서 공적이전소득 산정기준을 구체적으로 정하여 다음과 같이 지침으로 제공함.
- 첫째, 실제소득 산정에 포함되는 급여를 “정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여·기타 금품”으로 정한 후, 이에 해당하는 급여를 열거하고 있음.
- 둘째, 실제소득 산정에서 제외하는 급여를 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 급여, 보육·교육과 유사한 서비스를 이용하기 위해 받는 급여, 지방자치단체가 수급자 또는 저소득층에게 지급하는 급여로 정하고 있음.
 - 정기적으로 지급되지 않는 급여: 근로장려금, 자녀장려금, 공적연금 일시금 등.
 - 보육·교육 서비스 관련 급여: 아동보육료, 유치원교육비, 양육수당, 아동수당 등과 같이 구체적인 중앙정부 급여를 포함하지만, 타인, 국가, 지방자치단체, 민간기업 등이 보육·교육 등을 목적으로 지원하는 입학금, 수업료, 교육 부대비용 등 소득조사 집행과정에서 개별적인 판단을 요구하는 급여도 추가로 포함함.

- 지방자치단체 사회보장급여: 다음의 3가지 특징을 모두 만족해야 함. 첫째, 조례에 지원 대상이 수급자나 저소득주민으로 명시되어야 하고, 둘째, 예산이 100% 지방자치단체 부담이어야 하며, 셋째, 국민기초생활보장제도 급여의 부가서비스에 해당해야 함.

○ 셋째, 실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여가 있음.

- 장애요인 공제: 장애인연금, 장애수당 등.
- 질병요인 공제: 희귀질환자 의료비 지원 급여 등.
- 양육요인 공제: 한부모가족지원, 청소년 한부모 자립지원촉진수당 등.
 - 양육요인으로 공제하는 급여는 보육·교육 서비스 이용을 전제로 하지 않는 급여라는 점에서 실제소득 산정에서 제외하는 급여에 속한 보육·교육 서비스 관련 급여와 차이가 있음.
- 국가유공요인 공제: 유공자와 보훈대상자에 대한 생활조정수당, 참전명예수당의 일정액 등.
- 그 밖의 추가적인 지출요인 공제: 각종 농업 관련 직접지불금 및 보조금 등.

〈요약표 2-1〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조

전체 공적이전 급여	(A) 실제소득 산정에 포함되는 급여	(C) 실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여 (C-1) 장애요인으로 인한 공제 (C-2) 질병요인으로 인한 공제 (C-3) 양육요인으로 인한 공제 (C-4) 국가유공요인으로 인한 공제 (C-5) 그 밖의 추가적인 지출요인으로 인한 공제
	(B) 실제소득 산정에서 제외하는 급여 (B-1) 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 금품(재산으로 산정) (B-2) 보육·교육 또는 그 밖에 이와 유사한 성질의 서비스 이용을 전제로 받는 보육료, 학자금, 그 밖에 이와 유사한 금품 (B-3) 조례에 따라 지방자치단체가 수급(권)자 또는 생활이 어려운 저소득층에게 지급하는 금품	(D) 실제소득 산정에 포함되고 공제하지 않는 급여

자료: 보건복지부(2021a, pp.98-124)를 토대로 저자가 작성하였다.

□ 현행 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조(〈요약표 2-1〉)

- 현행 산정기준은 전체 공적이전 급여를 크게 실제소득 산정에 포함되는 급여 (A)와 실제소득 산정에서 제외하는 급여(B)로 구분하고, 실제소득 산정에 포함

4 기초생활보장제도의 공적이전소득 산정기준에 관한 연구

되는 급여(A)를 다시 실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여(C), 실제소득 산정에 포함되고 공제하지 않는 급여(D)로 구분함.

○ (B)와 (C)를 구분하는 형식적 구조는 다음과 같은 점에서 의미를 가짐.

- 첫째, 원론적으로 국민기초생활보장제도 소득조사에서는 ‘정기적으로 획득하는 현금’이라는 소득의 이론적 정의에 포함되는 급여를 공적이전소득으로 산정하는데, (C)는 소득의 이론적 정의를 충족하지만 별도의 정책적 판단에 따라 공제하는 급여에 해당하는 반면, (B)는 대체로 소득의 이론적 정의를 충족하지 않는 급여에 해당함.
 - 단, 아동수당 등 (B-2)에 포함된 일부 급여, (B-3)에 해당하는 지방자치단체 현금 급여는 이론적으로 소득의 정의를 충족한다는 점에서 (B)의 구성이 완전한 이론적 정합성을 갖지는 않음.
- 둘째, 급여액 전체가 아니라 일부를 공제하는 급여의 경우 실제소득 산정에 포함한 후 공제하는 형식이 의미를 가질 수 있음.
 - 고엽제후유의증 환자 수당, 참전명예수당 등 급여액의 일부를 공제하는 급여의 경우, 급여액 전체를 소득으로 산정하되 특정 사유에 따라 공제액의 범위를 설정하는 형식의 산정기준을 적용하는 것이 적절함.

○ 현행 사업안내에서는 장애·질병·양육요인 공제와 국가유공요인 공제를 가구 특성에 따른 지출요인의 하위항목으로 병렬하고 있는데, 이러한 형식적 구조는 다소 이론적 정합성이 부족하다고 평가할 수 있음.

〈요약표 2-2〉 중앙정부 사회보장급여에 대한 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙

구분	원칙
(1)	사회보험 급여를 소득으로 산정한다.
(2)	일회성·비정기적 급여를 소득으로 산정하지 않는다.
(3)	생계지원 성격의 현금성 급여를 소득으로 산정한다.
(4)	추가지출 지원 성격의 급여를 소득으로 산정하지 않는다.
(5)	저소득 유공자·보훈대상자 지원 급여를 소득으로 산정하지 않고, 소득기준을 적용하지 않는 보편적 유공자·보훈대상자 지원 급여를 소득으로 산정한다.
(6)	양육수당, 아동수당 등 소득기준을 적용하지 않는 보편적 양육 관련 급여를 소득으로 산정하지 않는다.

자료: 저자가 작성하였다.

□ 중앙정부 사회보장급여에 대한 현행 공적이전소득 산정기준의 내용(〈요약표 2-2〉)

○ 첫째, 사회보험 급여를 소득으로 산정함.

- 국민기초생활보장제도는 최후의 사회적 안전망으로서 사회보험 급여가 지급된 후에도 최저생활 수준의 소득을 확보하지 못한 빈곤층을 보호함. 따라서 사회보험 급여를 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당함.

○ 둘째, 일회성·비정기적 급여를 소득으로 산정하지 않음.

- 이론적으로 소득은 '정기적으로 획득하는 현금'으로 정의할 수 있으므로, 일회성·비정기적 급여를 소득이 아닌 재산으로 산정하는 원칙은 대체로 타당함.

○ 셋째, 생계지원 성격의 현금성 급여를 소득으로 산정함.

- 아동보육료, 유치원교육비, 장학금, 학자금 등 보육·교육 서비스 이용을 전제로 받는 보육·교육 관련 급여나 장기요양급여, 장애인활동지원급여 등과 같은 사회서비스 급여를 소득으로 산정하지 않지만, 기초연금과 같은 생계지원 성격의 현금 급여를 소득으로 산정함.

○ 넷째, 추가지출 지원 성격의 급여를 소득으로 산정하지 않음.

- 이는 장애인, 희귀질환자, 한부모가족 등 취약한 특성을 가진 빈곤층은 그렇지 않은 빈곤층보다 더 많은 지출을 해야 하므로, 이들의 최저생활을 보장하기 위해 추가지출을 지원해야 한다는 논리에 근거함.
- 국민기초생활보장제도는 일반적인 빈곤층의 최저생활을 보장하기 위해 필요한 생계·의료·주거급여 등을 지원하고, 취약한 특성을 가진 빈곤층의 추가적인 욕구는 해당 욕구를 지원하기 위해 설계된 타 제도의 급여로 보장하는 정책조합을 전제한 것임.

○ 다섯째, 저소득 유공자·보훈대상자 지원 급여를 소득으로 산정하지 않고, 소득 기준을 적용하지 않는 보편적 유공자·보훈대상자 지원 급여를 소득으로 산정함.

- 이는 유공자·보훈대상자가 아닌 빈곤층에 비해 유공자·보훈대상자인 빈곤층에 대해서는 공로에 대한 보상을 추가로 인정하여 더 높은 수준의 생계를 보장한다는 정책적 가치판단을 전제한 것으로 해석할 수 있음.

6 기초생활보장제도의 공적이전소득 산정기준에 관한 연구

- 여섯째, 양육수당, 아동수당 등 소득기준을 적용하지 않는 보편적 양육 관련 급여를 소득으로 산정하지 않음.
 - 엄밀히 말해 양육수당, 아동수당은 보육 또는 교육 서비스 이용을 전제로 하지 않는 현금 급여이므로, 서비스 이용을 전제로 하는 아동보육료나 유치원교육비 지원과 구분됨.
 - 보편적 양육 관련 급여를 소득으로 산정하지 않는 기준은 현재 한국 사회의 심각한 저출산 상황에서 빈곤 아동가구의 생계부담을 획기적으로 경감해야 한다는 별도의 정책목표로 정당화하는 것이 가능함.

- 지방자치단체 사회보장급여에 대한 현행 공적이전소득 산정기준의 내용
 - 첫째, 일회성·비정기적 지방자치단체 급여를 소득으로 산정하지 않을 수 있음.
 - 대표적인 사례로, 지방자치단체 출산장려금이 이에 해당함.
 - 둘째, 생계지원 성격 현금성 급여의 경우, 소득기준을 적용하여 저소득층을 대상으로 할 때 소득으로 산정하지 않을 수 있음.
 - 현행 산정기준은 수급자나 저소득주민을 대상으로 하는 지방자치단체 사회보장급여를 실제소득 산정에서 제외할 수 있도록 정하고 있음.
 - 이는 지방자치단체별로 중앙정부에서 설정한 국민최저선을 초과하는 최저생활보장을 추가로 지원할 수 있다는 정책적 가치판단을 전제한 원칙임. 지방자치단체의 개별적인 판단에 따라 국민기초생활보장제도 수급자를 국민최저선을 초과하는 수준으로 지원할 수 있음.
 - 이러한 원칙은 한편으로 최저생활보장의 지역 간 비형평성을 초래할 가능성이 있지만, 다른 한편으로 지방자치단체의 자체 복지확대 노력을 제고하고 지역 조건에 맞는 다양한 급여를 지원할 수 있다는 장점을 가짐.
 - 셋째, 보육·교육 서비스 관련 급여와 그 밖의 사회서비스 급여는 대체로 소득으로 산정하지 않을 수 있음.
 - 대체로 현금성 급여를 소득으로 산정한다는 원칙에 비추어 장애인활동지원 추가급여 등과 같은 지방자치단체 사회서비스 급여 역시 소득으로 산정하지 않는 것이 타당하다고 판단됨.

- 또한 보육·교육 서비스 관련 급여를 실세소득 산정에서 제외하는 산정기준에서 지방자치단체가 보육·교육 등을 목적으로 지원하는 금품을 제외할 수 있도록 정하고 있다는 점도 언급해둘 필요가 있음.
 - 넷째, 유공자·보훈대상자 지원 급여의 경우, 중앙정부 급여와 마찬가지로 저소득층을 대상으로 한 급여는 소득으로 산정하지 않을 수 있고, 소득기준을 적용하지 않는 보편적 급여는 소득으로 산정해야 함.
 - 결과적으로 유공자·보훈대상자 지원 급여는 지방자치단체 급여와 중앙정부 급여가 대체로 동일한 산정기준을 적용하게 됨.
 - 다섯째, 아동에게 정기적으로 현금을 지원하는 지방자치단체 양육 관련 급여의 경우, 소득기준을 적용하지 않는 보편적 급여는 소득으로 산정해야 함.
 - 이러한 원칙은 양육수당, 아동수당 등 중앙정부의 보편적 양육 관련 급여를 소득으로 산정하지 않는 원칙과 뚜렷하게 충돌하기 때문에, 최근 지방자치단체 사회보장급여의 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 관련 논란의 대표적인 사례로 논의되고 있음(사회보장조정과, 2021).
 - 여섯째, 지방자치단체의 추가지출 지원 성격 급여의 경우, 저소득층 대상 급여는 소득으로 산정하지 않는 것이 가능하지만 보편적 지원 급여는 소득으로 산정해야 함.
 - 지방자치단체가 보편적으로 추가지출을 지원하는 급여가 드물고, 장애수당, 장애인연금, 한부모가족지원 등 중앙정부의 추가지출 지원 성격 급여가 대체로 소득기준을 적용하여 저소득층을 지원하는 경우가 많으므로, 결과적으로 중앙정부 추가지출 지원 성격 급여와 지방자치단체 추가지출 지원 성격 급여의 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 큰 차이가 존재하지 않는 것으로 해석할 수 있음.
- 현행 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙 요약(〈요약표 2-3〉)
- 동일한 성격의 급여임에도 불구하고 중앙정부 사회보장급여와 지방자치단체 사회보장급여의 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 차이가 존재하는 급여는 양육 관련 급여, 추가지출 지원 성격 급여, 생계지원 성격 급여임.

8 기초생활보장제도의 공적이전소득 산정기준에 관한 연구

〈요약표 2-3〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙

구분		중앙정부 사회보장급여	지방자치단체 사회보장급여	
(가) 사회보험 급여		소득 산정 - 국민연금, 특수지역연금, 실업급여, 육아휴직급여, 산재보험 급여 등		
비사회 보험 급여	(나) 일회성·비정기적 급여	소득 비산정(재산으로 산정) - 근로장려금 및 자녀장려금, 공적 연금 일시금 등	소득 비산정(재산으로 산정) - 출산장려금 등	
	정기적 급여	(다) 보육·교육 서비스 관련 급여	소득 비산정 - 보육료, 유치원교육비, 장학금, 학자금 등	소득 비산정 - 보육·교육 관련 지원
		(라) 양육 관련 급여	소득 비산정 - 양육수당, 아동수당 등	보편적 지원→소득 산정 저소득층 지원→소득 비산정 - 양육 관련 수당 등
		(마) 사회서비스 급여	소득 비산정 - 장기요양급여, 장애인활동지원금 여 등	소득 비산정 - 장애인활동지원 추가급여 등
		(바) 저소득 유공자· 보훈대상자 지원	소득 비산정 - 각종 유공자 및 보훈대상자 생활 조정수당	소득 비산정 - 저소득 유공자·보훈대상자 지원
		(사) 보편적 유공자· 보훈대상자 지원	소득 산정 - 각종 유공자 및 보훈대상자 수당· 보상금	소득 산정 - 보편적 유공자·보훈대상자 지원
		(아) 추가지출 지원 성격 급여	소득 비산정 - 장애수당, 장애인연금, 희귀질환 자 의료비 지원, 한부모가족지원, 소년소녀가정 부가급여 등	보편적 지원→소득 산정 저소득층 지원→소득 비산정 - 장애인, 한부모 관련 지원 등
		(자) 생계지원 성격 급여	소득 산정 - 기초연금, 구직촉진수당 등	보편적 지원→소득 산정 저소득층 지원→소득 비산정 - 범주형 기본소득, 지역형 기초보 장제도, 공공부조 추가급여 등

주: 굵은 글씨로 표시한 부분은 중앙정부 사회보장급여와 지방자치단체 사회보장급여에 대해 상이한 산정기준이 적용
되는 지점을 의미한다.

자료: 저자가 작성하였다.

- 추가지출 지원 성격 급여는 이론적으로 중앙정부 급여와 지방자치단체 급여의
산정기준에 차이가 존재하지만, 아직까지 현실에서는 그 차이가 주된 쟁점으
로 제기되지는 않는 것으로 판단됨.

- 생계지원 성격 급여의 경우, 기초연금 등과 같은 중앙정부 급여는 소득으로 산정해야 하지만, 지방자치단체 급여는 저소득층을 대상으로 할 때 소득으로 산정하지 않을 수 있음.
 - 이는 지역별로 국민최저선을 차등할 수 있도록 허용하는 정책적 가치판단에 따른 결과로, 내용적 측면에서 지방자치단체의 자체 복지확대 노력을 제고한다는 점에서 정당화할 수 있고, 실행가능성 측면에서 저소득층 대상 지방자치단체 급여를 소득으로 산정하지 않는 산정기준의 집행에 어려움이 없다는 점에서 문제가 되지 않음.
- 양육 관련 급여의 경우, 현행 산정기준에 따르면 중앙정부의 아동수당과 양육수당은 소득으로 산정하지 않지만 지방자치단체의 보편적 양육 관련 급여는 소득으로 산정해야 함.
 - 이러한 차이는 지방자치단체의 보편적 현금 급여를 소득으로 산정해야 한다는 원칙과 빈곤 아동가구의 생계부담을 획기적으로 경감하기 위해 중앙정부 아동수당 및 양육수당을 소득으로 산정하지 않는다는 원칙이 충돌하기 때문에 발생함.
 - 2022년부터 시행될 영아수당 역시 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득 산정에서 제외되는 금품으로 분류될 것임을 고려하면, 중앙정부와 지방자치단체의 양육 관련 급여에 대한 산정기준의 차이가 더욱 두드러지게 나타날 것임.

제3장 지방자치단체 자체 사회보장급여 현황

- 지방자치단체 자체 사회보장급여 현황 조사 개요
 - 지방자치단체 자체 사회보장급여 현황을 파악하기 위한 조사를 실시하였음.
 - 2021년 8~10월 시도 및 시군구 담당자를 대상으로 웹조사 방식으로 조사를 실시하였음.
 - 이 조사에서는 <요약표 3-1>과 같이 조사 대상 사업 범위를 제한하였음.

〈요약표 3-1〉 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 대상 사업 범위

구분	내용
조사 대상 사업 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년 1년간 시행된 사업 • 지방자치단체가 예산을 모두 부담한 사업 • 2020년에 한해 일회성으로 시행된 사업은 제외(예, 코로나19 관련 지원) • 복지·교통·문화·체육·여가 등 가구 또는 개인을 지원하는 다양한 사업 • 가구 또는 개인을 직접 지원하는 사업 • 현금, 바우처(쿠폰, 이용권 등), 지역화폐 형태로 급여를 제공하는 사업 • 공공일자리 사업은 제외

자료: 저자가 작성하였다.

○ 분석에 앞서, 연구진이 수집된 원자료를 클리닝하였음.

- 우선 사업 담당자의 응답 결과, 사업 안내 자료 등을 참고하여 조사 대상 사업의 범위에 해당하지 않는다고 판단되는 사업을 제외하였음.
- 다음으로 동일하거나 유사한 성격의 사업에 대한 문항별 응답이 가능한 일치하도록 응답값을 수정하였고, 기타로 응답한 사례에 대해서는 사업 내용을 검토하여 가능한 경우 기타 외 범주로 수정하였음.
- 그 밖에 사업 안내 자료를 활용하여 입력 오류로 판단되는 응답값을 수정하였음.

○ 최종적으로 시도 자체 사업 106개, 시군구 자체 사업 272개, 총 378개 사업에 대한 응답 결과를 분석하였음.

- 시도 자체 사업은 15개 시도가 1개 이상의 사업에 대해 응답하였음.
- 시군구 자체 사업은 80개 시군구가 1개 이상의 사업에 대해 응답하였음.
- 전수조사를 시도하였으나 전반적으로 응답률이 높지 않았고, 이는 연구의 한계로 남음.

□ 지방자치단체 사회보장사업 유형 구분(〈요약표 3-2〉)

○ 이 연구에서는 지방자치단체 자체 사회보장사업을 몇 가지 주요 유형으로 분류하여 살펴봄.

- 사업 유형을 구분하기 위한 기준으로는 대상자 특성, 소득기준 적용 여부, 급여의 정기성, 급여의 성격 등을 복합적으로 고려하였음.

- 최종적으로 378개 사업 중 289개 사업을 24개의 유형으로 분류하였음.
- 24개 사업 유형 중 국민기초생활보장제도 소득조사에서 가장 큰 논란이 되고 있는 사업은 양육 관련 수당임.
- 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 따르면 소득기준을 적용하지 않고 아동에게 정기적 현금 급여를 지급하는 지방자치단체 양육 관련 수당은 공적이전소득으로 산정해야 함.
 - 이러한 기준은 다음과 같은 점에서 논란이 됨.
 - 첫째, 중앙정부의 아동수당과 양육수당을 공적이전소득으로 산정하지 않는 기준과 충돌함.
 - 둘째, 공적이전소득으로 산정하지 않는 출산장려금과 공적이전소득으로 산정해야 하는 양육 관련 수당이 뚜렷하게 구분되지 않는 사례가 존재함. 일회성 출산장려금, 분할 지급 출산장려금, 양육 관련 수당이 다양한 형태로 운영되고 있기 때문에, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 일관된 적용이 쉽지 않음.
- 지방자치단체의 보육·교육 관련 지원 사업 역시 다양한 형태로 운영되고 있었음.
- 소득기준을 적용하지 않고 자녀·학생의 보육, 돌봄, 학습, 문화 등을 정기적으로 지원하는 급여도 있었고, 저소득층 자녀·학생을 대상으로 교육, 학습, 급식, 교통 등을 정기적으로 지원하는 급여도 있었으며, 저소득층 자녀·학생의 교복, 수학여행비, 입학금 등을 일회성으로 지원하는 급여도 있었음.
 - 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서는 보육·교육 관련 서비스 이용을 전제로 한 급여를 실제소득 산정에서 제외하므로, 보육·교육 이용 목적이 분명하게 확인될 수 있다면 보편적·정기적 급여라 하더라도 보육·교육 관련 지원을 공적이전소득으로 산정하지 않을 수 있음.

12 기초생활보장제도의 공적이전소득 산정기준에 관한 연구

〈요약표 3-2〉 지방자치단체 자체 사회보장사업 유형 구분

구분		내용	사업수 (개)
1	선별적 유공자·보훈대상자 지원	• 유공자·보훈대상자 & 저소득층·중산층 지원 & 급여 계속 지급	1
2	보편적 유공자·보훈대상자 지원	• 유공자·보훈대상자 & 소득기준 비적용 & 급여 계속 지급 • 유공자·보훈대상자 명예수당, 명절위로금, 유족 지원 등	48
3	유공자·보훈대상자 사망위로금	• 유공자·보훈대상자 & 소득기준 비적용 & 사망위로금 1회 지급	3
4	출산장려금	• 출산장려금 1회 또는 분할 지급 & 소득기준 비적용	33
5	양육 관련 수당	• 양육 관련 수당 & 소득기준 비적용 & 급여 일정기간·계속 지급	18
6	산모·신생아 임신·건강 지원	• 산모·신생아 건강관리, 산후조리 지원, 임신·출산 지원 등	19
7	보편적 보육·교육 지원	• 보육·교육 지원 & 소득기준 비적용 & 급여 계속 지급 • 자녀·학생 보육·돌봄·학습·문화 등 지원	10
8	저소득층 보육·교육 정기적 지원	• 보육·교육 지원 & 저소득층 지원 & 급여 계속 지급 • 자녀·학생 교육·학습·급식·교통 등 지원	12
9	저소득층 보육·교육 일회성 지원	• 보육·교육 지원 & 저소득층 지원 & 일회성 지원 • 자녀·학생 교복·수학여행비·입학금 등 지원	8
10	저소득층 한부모가족 지원	• 한부모가족 & 저소득층 지원 & 급여 계속 지급 • 생계·교육·교통·에너지 등 지원	16
11	가정위탁아동 양육 지원	• 가정위탁아동 & 급여 계속 지급 • 양육보조금·생활비 등 지원	8
12	장애인 서비스 지원	• 장애인활동지원서비스, 발달재활서비스 등 지원	10
13	장애인 보조기구 지원	• 휠체어 등 장애인 보조기구 수리 지원	3
14	저소득층 장애인 지원	• 장애인 & 저소득층 지원 & 급여 계속 지급 • 장애인연금·장애아동수당 추가급여, 생계·교통·에너지 지원 등	11
15	보편적 장애인 지원	• 장애인 & 소득기준 비적용 & 급여 계속 지급 • 장애인 교통비 지원	1
16	보편적 노인 수당	• 노인 & 소득기준 비적용 & 급여 계속 지급 • 장수수당·효도수당 등 현금 지원	7
17	보편적 노인 지출 지원	• 노인 & 소득기준 비적용 & 급여 계속 지급 • 목욕·이미용·교통 등 지출 지원	9
18	저소득층 노인 지원	• 노인 & 저소득층 지원 & 급여 계속 지급 • 생계·목욕·이미용·교통·주거 등 지원	9
19	지역형 기초보장제도·긴급복지지원	• 국민기초생활보장보장제도 생계급여를 수급하지 않는 비수급 빈곤층·차상위계층 지원	21
20	공공부조 추가 지원	• 국민기초생활보장제도 수급자·차상위계층 추가 지원 • 명절위로금·에너지·상하수도·장례 등 지원	14
21	선별적 청년 수당	• 청년 & 저소득층·중산층 지원 & 급여 일정기간 지급	1
22	보편적 청년 수당	• 청년 & 소득기준 비적용 & 급여 일정기간 지급 • 청년 기본소득	1
23	보편적 농민 수당	• 농민 & 소득기준 비적용 & 급여 일정기간·계속 지급 • 농민 기본소득, 농민 수당 등	4
24	보험료 지원	• 건강보험료, 장기요양보험료 등 사회보험료 및 민간보험료 지원	22

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

- 유공자·보훈대상자 지원의 경우, 소득기준 적용 여부와 급여의 정기성에 따라 3개 유형의 급여를 살펴보았음.
 - 가장 많은 유형은 소득기준을 적용하지 않는 보편적 유공자·보훈대상자 지원으로, 대부분 월 1회 현금 급여를 지급하는 형태로 운영되었음. 현행 산정 기준에 따르면, 보편적 유공자·보훈대상자 지원은 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당함.
 - 그 밖에 소득기준을 적용하여 유공자·보훈대상자를 정기적으로 지원하는 급여와 유공자·보훈대상자 사망위로금 급여가 관찰되었는데, 이와 같은 급여는 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능함.
- 지방자치단체 자체 사회보장사업 중에서 주로 바우처 형태로 급여가 지급되는 사회서비스 사업도 관찰되었음.
 - 대표적으로 장애인활동지원 서비스 추가급여를 지원하는 사례, 산모·신생아 임신·건강 관리를 지원하는 사업을 운영하는 사례가 다수 관찰되었음.
 - 국민기초생활보장제도가 대체로 '정기적으로 획득하는 현금'을 실제소득으로 산정하는 원칙을 갖는다고 이해할 때, 바우처 형태의 사회서비스 급여는 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 타당함.
- 노인을 지원하는 지방자치단체 자체 사회보장사업은 크게 보편적 노인 수당, 보편적 노인 지출 지원, 저소득층 노인 지원으로 나누어 살펴보았음.
 - 장수수당, 효도수당과 같은 보편적 노인 수당은 기초연금과의 중복 때문에 정비·폐지되고 있는 추세지만, 여전히 일부 지방자치단체에서 운영하고 있는 것으로 나타났음. 이와 같은 보편적 노인 수당은 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당함.
 - 한편, 지방자치단체에서는 이미용, 목욕, 교통 등 특정 지출을 지원하기 위한 목적의 노인 지원 사업을 운영하기도 함. 소득기준을 적용하지 않고 이미용, 목욕, 교통 등을 지원하는 보편적 노인 지출 지원은 용도가 분명하게

제한된 형태의 급여라면 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능하다고 판단됨. 단, 개별 사업별 구체적인 급여 형태에 대해서는 검토가 필요할 것임.

- 일부 지방자치단체에서는 저소득층 노인의 생계, 목욕, 이미용, 교통, 주거 등을 지원하는 사업을 운영하는 것으로 관찰되었는데, 이와 같은 저소득층 노인 지원은 대체로 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능함. 단, 기초연금 수급자를 지원하는 사업처럼 차상위계층을 초과하는 수준의 소득기준을 적용하는 사업에 대해서는 별도의 판단이 필요할 것임.

○ 저소득층 한부모가족과 장애인을 지원하는 현금 급여도 다수 관찰되었음.

- 현행 산정기준에서는 지방자치단체 사회보장급여에 대해 추가지출 지원 성격 급여에 대한 공제를 적용하지 않고 있음. 물론 현재 지방자치단체가 한부모가족과 장애인을 지원하는 현금 급여는 대부분 소득기준을 적용하여 저소득층을 대상으로 하기 때문에, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능함.
- 하지만 이론적으로 지방자치단체가 운영하는 보편적 추가지출 지원 현금 급여는 현행 산정기준에 따르면 공적이전소득으로 산정되어야 함. 이에 해당하는 지방자치단체 급여는 드문데, 이 조사에서는 소득기준을 적용하지 않고 장애인의 교통비를 분기 1회 정기적으로 지원하는 현금 급여 사업 1개를 관찰하였음.

○ 지방자치단체가 운영하는 생계지원 성격의 공공부조 제도로는 크게 지역형 기초보장제도·긴급복지지원과 공공부조 추가 지원이 관찰되었음.

- 전자는 국민기초생활보장제도 생계급여를 수급하지 않는 비수급 빈곤층·차상위계층을 지원하는 사업에 해당하고, 후자는 국민기초생활보장제도 수급자와 차상위계층을 추가로 지원하는 사업에 해당함.
- 전자는 국민기초생활보장제도 생계급여와의 중복수급이 불가능하므로 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 관련 논의에서 따로 고려할 필요가 크지 않음.

- 후자는 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서 정하고 있는 실제소득 산정에서 제외하는 지방자치단체 급여의 대표적인 형태에 해당함.
- 전반적인 분석 결과는 지방자치단체 자체 사회보장급여의 유형과 성격이 매우 다양하다는 사실을 보여줌.
 - 이는 국민기초생활보장제도 소득조사 현장에서 일관된 집행이 이루어지기가 어려울 가능성을 시사함.
 - 사회보장정보시스템을 활용하여 급여를 산정·지급하는 지방자치단체 자체 사회보장사업이 약 17%에 그친 상황에서, 개별 시군구 소득조사 담당자의 개별적인 판단에 의존하여 일관된 소득조사 집행을 기대하기는 쉽지 않음.

제4장 시군구 국민기초생활보장제도 소득조사 현장의 실태

- 지방자치단체 공무원 대상 FGI 조사 개요
 - 시군구 국민기초생활보장제도 소득조사 현장의 실태를 파악하기 위해 지방자치단체 공무원을 대상으로 FGI를 실시하였음.
 - 코로나19 상황을 고려하여 2021년 10월 15일, 2021년 10월 28일, 2회에 걸쳐 온라인 화상회의로 진행하였음.
 - 1회차 5명, 2회차 3명, 총 8명의 공무원이 참여하였음.
 - 조사대상자는 현재 국민기초생활보장제도 소득조사 업무를 담당하고 있거나, 과거에 담당했던 적이 있거나, 생계급여 등 유관 업무를 수행하여 소득조사 현장에 대해서 잘 알고 있는 지방자치단체 공무원임.
- 조사 결과: 급여 유형별 사례
 - 지방자치단체 보훈·참전 관련 수당
 - 지방자치단체가 유공자·보훈대상자에 대해 소득기준을 적용하지 않고 급여를 지급하는 소위 ‘명예수당’은 현행 산정기준에 따르면 공적이전소득으로 산정해야 함.

- 그런데 이러한 지침이 정확하게 집행되지 않아 논란이 발생하였고, 사후 점검과정에서 보훈·참전 관련 수당을 받은 국민기초생활보장제도 수급자에 대한 사후 환수 조치가 이루어지기도 하였음.
- 일부 지방자치단체에서는 소득기준을 적용한 선별적 유공자·보훈대상자 급여를 신설하여 국민기초생활보장제도 수급자인 유공자·보훈대상자를 추가로 지원하는 방식으로 논란을 해소한 사례도 있었음.
- 하지만 여전히 많은 지방자치단체에서는 보훈·참전 관련 수당의 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정을 둘러싼 논란을 겪고 있음. 지방자치단체 보훈·참전 관련 수당을 공적이전소득으로 산정하여 생계급여가 삭감되는 소득조사 결과에 대한 항의 민원도 많은 것으로 보고되었음.

○ 지방자치단체 범주형 기본소득

- 일부 지방자치단체에서는 청년, 농민 등 특정 인구집단을 대상으로 하는 범주형 기본소득이 시행되면서 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정해야 하는지에 대한 혼선이 발생하였으나, 보건복지부가 범주형 기본소득을 공적이전소득으로 산정해야 한다고 판단하여 지침을 제공한 사례가 있었음.

○ 지방자치단체 노인 관련 수당

- 지방자치단체가 소득기준을 적용하지 않고 노인에게 현금 급여를 지원하는 형태의 보편적 수당이 존재함. 흔히 '장수수당'으로 불리는 현금 수당이 많고, 목욕비, 이미용비, 교통비 등의 용도를 전제로 지원하는 급여도 있음.
- 이와 같은 노인 대상 보편적 수당은 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정해야 함.
- 단, 최근에는 기초연금과의 중복을 이유로 지방자치단체의 노인 대상 보편적 수당을 정비·폐지하고 있는 추세이기 때문에, 지방자치단체 노인 관련 수당의 공적이전소득 산정과 관련된 논란은 자연스럽게 해소될 것으로 판단됨.

○ 지방자치단체 양육 관련 급여

- 현행 산정기준에 따르면, 일회성 출산장려금은 소득이 아니라 재산으로 산정해야 하지만, 정기적으로 지급하는 양육 관련 급여는 소득으로 산정해야 함.
- 이와 같은 산정기준의 적절성에 대해서는 조사대상자에 따라 의견이 나뉘었음. 한편으로, 현행 산정기준에 따라 소득기준을 적용하지 않는 정기적 양육 관련 급여는 소득으로 산정하는 것이 타당하고, 이러한 지침을 집행하는 데도 큰 어려움이 없다는 견해가 있었음
- 다른 한편으로, 양육 관련 급여를 소득으로 산정하는 집행과정에서 항의 민원이 많이 발생하고 있고, 국민기초생활보장제도 수급자는 사실상 지방자치단체 양육 관련 급여의 혜택을 받지 못하기 때문에 소외감과 불만을 갖게 된다는 견해도 있었음.
- 일부 지방자치단체에서는 소득기준을 적용하여 저소득층을 지원하는 양육 관련 급여를 시행한 사례도 보고되었음.

○ 기초연금

- 기초연금을 공적이전소득으로 산정하면 국민기초생활보장제도 수급에서 탈락할 가능성이 있는 수급자의 경우 기초연금을 포기하는 사례가 존재함.

□ 조사 결과: 지침 집행과정의 어려움

○ 급여의 정기성

- 일회성 출산장려금은 재산으로 산정하지만 정기적 양육 관련 급여는 소득으로 산정하는 등 성격이 유사한 급여임에도 불구하고 급여의 정기성에 따라 공적이전소득 산정기준이 달라지는 사례가 존재함.
- 그 밖에도 산재 보상금, 국민연금 등 급여의 정기성에 따른 산정기준이 문제가 된 몇 가지 사례가 보고되었음.

○ 소득 산정 제외 급여와 소득 산정 포함 후 공제 급여

- 현행 산정기준에서는 실제소득 산정에서 제외하는 급여와 실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여를 구분하여 정하고 있음.

- 원칙적으로 중앙정부 사회보장급여의 경우 이와 같은 두 가지 형태 중 어느 것에 해당하는지를 공적이전소득 산정기준 지침을 통해 확인할 수 있고, 저소득층을 대상으로 하는 지방자치단체 사회보장급여의 경우 실제소득 산정에서 제외하는 형태로 정해져 있음.
- 하지만 실제 소득조사 집행과정에서는 실제소득에 포함한 후 공제하는 형태와 실제소득에서 제외하는 형태가 혼재하였음.

○ 실제소득 산정에서 제외하는 지방자치단체 급여

- 현행 산정기준에서는 지방자치단체 사회보장급여를 소득으로 선정하지 않기 위해 첫째, “조례에 지원 대상이 수급자나 저소득 주민으로 명시”되어야 하고, 둘째, “동 금품의 조성을 위한 예산이 100% 지자체의 부담인 사업”이어야 하며, 셋째, “「국민기초생활 보장법」에서 정하는 급여(생계·의료·주거·교육·해산·장제·자활급여)의 부가서비스에 해당할 것”이라는 세 가지 조건을 충족해야 한다고 정하고 있음(보건복지부, 2021a, p.101).
- 이중 두 번째 조건의 충족 여부는 쉽게 판단할 수 있지만, 첫 번째 조건과 세 번째 조건의 충족 여부를 판단할 때는 소득조사 담당자의 주관적 판단이 개입될 여지가 있음.
- 특히 조사대상자들은 세 번째 조건의 의미가 불분명하다는 의견을 많이 제시하였음. 현행 산정기준을 엄격하게 해석하면 생계·의료·주거·교육·해산·장제·자활급여와 유사한 성격의 지방자치단체 사회보장급여만 세 번째 조건을 충족한다고 판단할 수 있지만, 큰 틀에서 국민기초생활보장제도가 빈곤층의 최저생활을 보장하기 위한 다양한 급여를 제공한다는 점을 고려하면 대부분의 지방자치단체 사회보장급여가 국민기초생활보장제도 급여를 보완한다는 해석도 가능할 수 있음.
- 한편으로는 소득조사 집행과정에서 세 번째 조건을 그다지 중요하게 고려하지 않는다는 의견도 있었지만, 다른 한편으로는 세 번째 조건과 같이 구체적인 지침을 세부적으로 설정해야 책임감 있는 집행이 이루어질 수 있다는 의견도 있었음.

- 첫 번째 조건의 경우, 이론적으로 차상위계층을 초과하는 중간소득계층까지 지원하는 소득기준을 적용하는 지방자치단체 사회보장급여가 이를 충족하는지에 대한 판단이 어려울 가능성을 생각해볼 수 있음.
- 하지만 조사대상자들은 이를 그다지 중요한 문제로 생각하지는 않았는데, 실제 지방자치단체 현금 급여 중 소득기준을 적용하는 급여는 대부분 수급자나 차상위계층에 해당하는 저소득층을 대상으로 하기 때문임. 한편, 지침에 예시로 제시된 “차상위계층”의 개념이 모호하다는 지적도 있었음.

○ 급여 형태

- 국민기초생활보장제도 소득조사는 기본적으로 현금 급여를 공적이전소득으로 산정하는 원칙을 갖는 것으로 해석할 수 있고, 조사대상자들 역시 이러한 인식을 공유하고 있었음.
- 그런데 지방자치단체 사회보장급여 중에서는 지역화폐, 보험료 지원 등 현금/바우처/현물 구분이 분명하지 않은 형태의 급여가 존재하기 때문에 소득조사 집행과정의 어려움을 발생시키고 있음.

○ 현행 산정기준의 내용적 타당성

- 한편으로는 지침 해석 및 민원 대응의 어려움을 경감하고 집행의 비밀관성을 해소하기 위해 산정기준을 간소화하고 공적이전소득으로 산정하는 사회보장급여의 범위를 축소하기를 바란다는 의견도 있었지만, 다른 한편으로는 현행 산정기준의 내용이 공공부조의 원리에 맞게 구성되어 있어 성실한 집행이 필요하다는 의견도 있었음.

제5장 가구 특성별 지출 실태 분석

□ 분석 목적

- 국민기초생활보장제도 소득조사는 추가지출 지원 성격의 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 내용적 원칙을 갖고 있음.

- 이러한 원칙은 국민기초생활보장제도가 빈곤층의 가구 규모와 소득(인정액) 수준에 따라 생계급여를 지원하고, 장애인과 같이 최저생활을 보장받기 위해 더 많은 지출을 해야 하는 취약집단의 추가적인 욕구는 타 급여가 지원하는 정책조합에 근거함.
 - 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서 실제소득 산정에서 제외하거나 공제하는 사회보장급여가 적절하게 규정되었는지를 판단하기 위해서는 가구 특성별 추가적인 욕구 수준과 이에 대응한 추가비용급여의 수준이 적절한지를 살펴볼 필요가 있음.
- 이러한 문제의식은 이론적으로 타당하지만, 실제로 추가지출 지원이 필요한 집단을 확인하고 추가비용급여 수준의 적절성을 판단하기는 매우 어려움.
- 규범적 접근에서는 추가적인 욕구가 존재할 것으로 예상되는 집단이 최저생활을 보장받기 위해 지출해야 하는 항목과 금액을 규범적으로 판단함. 이는 자의적인 판단이 개입될 수밖에 없다는 점에서 한계를 가짐.
 - 실태적 접근에서는 추가적인 욕구가 존재할 것으로 예상되는 집단의 실제 지출 실태를 토대로 추가비용을 판단함. 이는 자원 부족으로 실제 지출로 이어지지 못한 미충족 욕구를 고려하지 못한다는 점에서 한계를 가짐.
 - 또한, 특정 취약집단의 추가비용은 해당 집단의 추가적인 욕구를 지원하는 사회보장급여의 구성에 따라 달라질 수 있음.
 - 예를 들어, 장애인이 현금 급여를 지원받아 시장에서 활동지원 서비스를 구매하면 해당 추가비용이 포착되지만, 정부가 활동지원 서비스를 본인부담 없는 서비스 급여로 지원하면 해당 추가비용이 포착되지 않을 것임.
- 기초생활보장 실태조사 및 평가연구(김문길 외, 2020, pp.368-449)에서는 장애인, 노인, 한부모를 대상으로 추가비용을 계측하였음.
- 대체로 규범적 접근과 실태적 접근을 혼용하여 추가비용을 계측하였음.
 - 계측 결과에 따르면, 장애인과 한부모는 일정한 추가비용이 발생하였지만, 노인은 대체로 추가비용이 존재하지 않거나, 존재하더라도 타 현물 및 서비

스 급여를 고려하면 노인에 대한 추가적인 현금 지원이 필요하지 않다는 결론이 도출되었음.

- 이와 같은 분석 결과는 장애인, 노인, 한부모의 추가비용을 구체적으로 제시하였다는 점에서 중요한 의미를 갖지만, 규범적 접근과 실태적 접근을 혼용하였기 때문에 자의적인 판단이 부분적으로 개입되었다는 점, 아동 등 다양한 집단의 실태를 풍부하게 확인하지 못했다는 점에서 한계가 있음.

○ 이 연구에서는 실태적 접근에 따라 가구 특성별 지출 실태를 분석함.

- 이 연구는 실태적 접근에 전적으로 의존하기 때문에, 분석 결과를 정확한 추가비용으로 해석하는 데는 한계가 있음을 분명하게 언급해둬.
- 하지만 국민기초생활보장제도와 각종 사회보장급여가 다양한 특성을 가진 저소득층의 욕구에 얼마나 적절하게 대응하고 있는지를 평가하기 위한 참고 자료로 활용될 수 있음.

□ 분석 개요

○ 15차 한국복지패널조사 자료를 활용하여 코로나19가 확산되기 전인 2019년 1년 동안의 소득과 지출을 분석하였음.

- 급여 전 소득이 기준 중위소득 50% 이하인 빈곤층과 기준 중위소득 150% 이하인 빈곤층 및 중산층으로 분석대상을 설정하였음.

○ 가구 특성별 지출 실태를 분석하는 구체적인 방법은 다음과 같음.

- 첫째, 중앙정부 및 지방자치단체 사회보장급여의 주요 정책대상을 고려하여 분석대상의 가구유형을 <요약표 5-2>와 같이 구분함.
- 둘째, 전체 집단과 가구유형별 집단의 가구원 수, 급여 전 소득, 공적이전 급여, 생활비를 분석함.
 - 전체 집단과 가구유형별 집단의 생활비 차이에는 가구유형별 집단의 추가적인 욕구뿐만 아니라 가구원 수 및 소득 수준 차이가 반영됨.
 - 예를 들어, 비장애인보다 장애인의 생활비 수준이 낮은 것은 장애인의 추가적인 욕구가 존재하지 않기 때문이 아니라 장애인의 소득과 가구 규모

가 상대적으로 작기 때문임. 따라서 장애인의 추가적인 욕구에 따른 지출 실태를 정확하게 파악하기 위해서는 소득 수준과 가구 규모를 통제해야 할 필요가 있음.

- 셋째, 가구유형별 집단의 가구원 수와 급여 전 소득을 전체 집단과 유사하게 통제된 상태에서 공적이전 급여와 생활비를 분석함.
- 가구원 수와 급여 전 소득계층을 교차한 범주형 변수를 구성한 후, 가구 유형별 집단의 가구원 수×급여 전 소득계층 분포가 전체 집단과 유사해 지도록 가구유형별 집단 표본을 재가중(reweighting)함.

〈요약표 5-1〉 소득 및 급여 정의

구분	내용
급여 전 소득	근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 사회보험소득
공적이전 급여	사회보험소득 외 공적이전소득, 국민기초생활보장제도 및 바우처 지원금 포함

주: 일반적인 정의가 아닌 이 연구에 필요한 형태로 정의한 것이다.

〈요약표 5-2〉 분석대상 가구유형

구분	내용
장애인 가구	등록장애인이 존재하는 가구
경증장애인 가구	경증(장애 정도가 심하지 않은) 등록장애인만 존재하는 가구
중증장애인 가구	중증(장애 정도가 심한) 등록장애인이 존재하는 가구
아동 가구	0~17세 가구원이 존재하는 가구
한부모 가구	가구주가 무배우이고 18세 미만 자녀(취학 시 22세 미만)가 존재하는 가구
영아 양부모 가구	가구주가 유배우이고 0~2세 자녀가 존재하는 가구
미취학 아동 양부모 가구	가구주가 유배우이고 3~6세 미취학 자녀가 존재하는 가구
초등학생 양부모 가구	가구주가 유배우이고 12세 이하 초등학교 재학생 자녀가 존재하는 가구
중고등학생 양부모 가구	가구주가 유배우이고 19세 이하 중고등학교 재학생 자녀가 존재하는 가구
청년 가구	19~34세 가구원이 존재하는 가구
노인 가구	65세 이상 가구원이 존재하는 가구

주: 가구유형 범주는 서로 배타적이지 않다.

□ 빈곤층 대상 분석 결과(〈요약표 5-3〉)

- 가구원 수와 급여 전 소득 분포를 전체 빈곤층과 유사하게 조정하였을 때, 중증장애인 가구, 아동 가구, 청년 가구가 평균적인 빈곤층보다 각각 월 16만 원, 37만 원, 10만 원의 생활비를 더 지출하는 것으로 나타났음(d).

〈요약표 5-3〉 분석 결과 요약: 빈곤층

(단위: 명, 천 원/월)

구분	장애인 가구	경증 장애인 가구	중증 장애인 가구	아동 가구	청년 가구	노인 가구	
(a) 가구원 수 차이	-0.01	-0.01	-0.01	0.01	-0.01	-0.02	
(b) 소득 차이	-24.6	-30.0	-29.5	-25.0	-5.7	-5.2	
(c) 공적이전 급여 차이	129.3	-24.3	307.1	275.9	-84.0	-24.1	
(d) 생활비 차이	46.4	-111.7	158.1	370.8	96.0	-81.4	
(d)-(b)	71.0	-81.7	187.6	395.8	101.7	-76.2	
(d)-(b)-(c)	-58.3	-57.4	-119.5	119.9	185.7	-52.1	
생활비 항목별 차이	식료품비	-3.6	-29.7	17.7	94.9	34.9	-7.8
	주거비	15.7	12.6	0.8	56.6	62.8	-12.7
	광열수도비	0.6	-2.2	4.6	-12.5	-17.7	1.9
	가구·가사용품비	46.1	-33.8	150.8	13.0	-14.8	-25.5
	의류·신발비	-0.5	-2.4	0.3	23.2	15.2	-1.1
	보건의료비	13.9	25.8	-8.5	-16.0	-69.2	13.4
	교육비	-3.2	-5.4	-2.2	129.5	19.6	-10.0
	교양오락비	-3.0	-7.5	-0.3	2.0	21.9	-3.0
	교통통신비	-0.4	-20.8	14.2	106.1	51.8	-23.8
	기타 소비지출	-6.8	-33.3	3.8	46.0	18.6	-12.3
	사적이전지출	-12.4	-13.9	-15.9	-34.4	-18.3	1.2
	세금	2.4	4.4	-9.1	-35.3	-15.6	2.1
	사회보장부담금	-2.4	-5.7	1.7	-2.2	6.6	-3.8

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 집단과 유사하게 조정한 후, 분석대상의 수치에서 전체 집단의 수치를 차감한 값이다.

2) 아동 가구는 전체 2인 이상 집단과의 차이를 제시하였다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

- 급여 전 소득 수준이 완벽하게 통제되지 않았음을 고려하여 전체 집단과 가구 유형별 집단의 급여 전 소득 차이를 반영하면, 중증장애인 가구, 아동 가구, 청년 가구가 각각 월 19만 원, 40만 원, 10만 원의 생활비를 더 지출하는 것으로 평가할 수 있음(d-b).
- 가구유형별 집단이 받은 공적이전 급여를 살펴보면, 사회보장급여가 아동 가구와 청년 가구의 추가지출을 충분히 지원하지 못하고 있는 것으로 판단됨 (d-b-c).
 - 중증장애인 가구는 평균적인 빈곤층보다 월 19만 원의 생활비를 더 지출하였는데, 공적이전 급여를 월 31만 원 더 받았음.

24 기초생활보장제도의 공적이전소득 산정기준에 관한 연구

- 아동 가구는 평균적인 빈곤층보다 월 40만 원의 생활비를 더 지출하였는데, 공적이전 급여를 월 28만 원 더 받았음.
- 청년 가구는 평균적인 빈곤층보다 월 10만 원의 생활비를 더 지출하였는데, 공적이전 급여를 월 8만 원 덜 받았음.

〈요약표 5-4〉 분석 결과 요약: 빈곤층+중산층

(단위: 명, 천 원/월)

구분	장애인 가구	경증 장애인 가구	중증 장애인 가구	아동 가구	한부모 가구	영아 양부모 가구	미취학 아동 양부모 가구	초등 양부모 가구	중고등 양부모 가구	청년 가구	노인 가구	
(a) 가구원 수 차이	-0.02	-0.01	-0.02	0.01	-0.07	-0.06	0.03	0.05	0.06	0.01	0.05	
(b) 소득 차이	-25.5	-26.4	-46.9	-6.71	-82.1	-0.1	81.9	170.3	41.9	10.7	45.6	
(c) 공적이전 급여 차이	142.8	19.0	246.8	52.96	40.8	338.9	167.4	-140.0	-71.7	-26.5	39.6	
(d) 생활비 차이	26.6	-79.6	67.5	102.3	-238.7	136.1	386.4	69.2	195.4	51.4	-86.0	
(d)-(b)	52.1	-53.2	114.4	109.0	-156.6	136.2	304.5	-101.1	153.5	40.7	-131.6	
(d)-(b)-(c)	-90.7	-72.2	-132.4	56.1	-197.4	-202.7	137.1	38.9	225.2	67.2	-171.2	
생활비 항목별 차이	식료품비	-25.5	-33.7	-16.7	5.6	-28.7	12.0	-18.1	43.5	29.7	18.1	1.0
	주거비	5.6	-8.6	-10.5	17.2	43.0	81.5	17.6	-28.1	19.0	37.7	-26.0
	광열수도비	4.8	2.0	9.1	-10.3	-16.7	-11.1	-8.3	1.4	5.7	-12.7	9.1
	가구·가사용품비	62.6	-30.7	110.8	25.4	-49.1	293.6	231.5	24.2	-77.4	-7.8	-32.2
	의류·신발비	-9.4	-11.5	-10.7	10.8	0.2	19.2	-0.2	-1.5	1.4	12.5	-5.4
	보건의료비	79.2	84.0	81.1	-59.0	-102.4	-47.8	-36.3	-49.2	-25.8	-74.2	52.8
	교육비	-44.7	-72.0	-43.6	112.1	144.2	-118.1	-77.6	90.2	186.8	14.0	-72.2
	교양오락비	-29.3	-35.5	-28.1	-2.3	-15.2	58.9	90.7	2.0	-12.6	23.9	-19.2
	교통통신비	-4.3	3.1	-3.4	43.4	-41.1	-69.5	185.8	-25.1	-12.8	49.2	-0.6
	기타 소비지출	11.8	56.2	-59.0	-38.3	-95.9	-118.8	-87.7	-71.3	-4.7	6.1	38.6
	사적이전지출	-4.1	-2.4	29.0	-10.8	-43.0	6.9	6.5	-2.3	30.1	-11.8	-5.9
	세금	-7.7	-8.7	11.7	-9.9	-28.2	25.5	49.3	44.8	1.5	-18.4	0.8
	사회보장부담금	-12.4	-21.9	-2.1	18.4	-5.7	3.7	33.2	40.7	54.5	14.9	-27.0

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 집단과 유사하게 조정한 후, 분석대상의 수치에서 전체 집단의 수치를 차감한 값이다.

2) 아동 가구, 한부모 가구는 전체 2인 이상 집단과의 차이를, 영아 양부모 가구, 미취학 아동 양부모 가구, 초등학생 양부모 가구, 중고등학생 양부모 가구는 전체 3인 이상 집단과의 차이를 제시하였다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

□ 빈곤층 및 중산층 대상 분석 결과(〈요약표 5-4〉)

- 가구원 수와 급여 전 소득 분포를 전체 빈곤층 및 중산층과 유사하게 조정하였을 때, 중증장애인 가구, 영아 양부모 가구, 미취학 아동 양부모 가구, 초등학

생 양부모 가구, 중고등학생 양부모 가구, 청년 가구가 평균적인 빈곤층 및 중산층보다 각각 월 7만 원, 14만 원, 39만 원, 7만 원, 20만 원, 5만 원의 생활비를 더 지출하는 것으로 나타났음(d).

- 급여 전 소득 수준이 완벽하게 통제되지 않았음을 고려하여 전체 집단과 가구 유형별 집단의 급여 전 소득 차이를 반영하면, 중증장애인 가구, 영아 양부모 가구, 미취학 아동 양부모 가구, 중고등학생 양부모 가구, 청년 가구가 각각 월 11만 원, 14만 원, 30만 원, 15만 원, 4만 원의 생활비를 더 지출하는 것으로 평가할 수 있음(d-b).
- 가구유형별 집단이 받은 공적이전 급여를 살펴보면, 사회보장급여가 미취학 아동 양부모 가구, 중고등학생 양부모 가구, 청년 가구의 추가지출을 충분히 지원하지 못하고 있는 것으로 판단됨(d-b-c).
 - 미취학 아동 양부모 가구는 평균적인 빈곤층 및 중산층보다 월 30만 원의 생활비를 더 지출하였는데, 공적이전 급여를 월 17만 원 더 받았음.
 - 중고등학생 양부모 가구는 평균적인 빈곤층 및 중산층보다 월 15만 원의 생활비를 더 지출하였는데, 공적이전 급여를 월 7만 원 덜 받았음.
 - 청년 가구는 평균적인 빈곤층 및 중산층보다 월 4만 원의 생활비를 더 지출하였는데, 공적이전 급여를 월 3만 원 덜 받았음.

□ 분석 결과의 시사점

- 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서는 장애수당 및 장애인연금 등을 장애요인으로 인한 공제 항목으로, 한부모가족 지원 등을 양육요인으로 인한 공제 항목으로 정하고 있음.
 - 이는 현행 산정기준이 장애인과 한부모 가구를 추가적인 욕구가 존재하는 취약집단으로 간주하고 있음을 의미함.
- 가구 특성별 지출 실태를 분석한 결과에 따르면, 급여 전 소득 수준과 가구 규모를 유사하게 조정했을 때 중증장애인은 상대적으로 많은 생활비를 지출하고 있었고, 공적이전 급여가 이와 같은 추가지출을 대체로 충분히 지원하고 있는 것으로 판단됨.

- 중증장애인의 생활비 추가지출보다 공적이전 추가급여가 더 컸지만, 이 연구의 실태적 접근이 실제 지출로 실현되지 않은 미충족 욕구를 반영하지 못한다는 점을 고려하면, 중증장애인의 추가지출이 과도하게 보전되고 있다고 선불리 판단하기는 어려움.
- 한부모 가구는 지출 실태를 분석한 결과에서 추가지출의 존재가 뚜렷하게 확인되지 않았음.
- 실태적 접근이 미충족 욕구를 반영하지 못한다는 점을 고려하면, 한부모 가구의 추가비용이 존재하지 않는다고 판단하기는 쉽지 않음. 실태적 접근과 규범적 접근을 혼용한 김문길 외(2020, pp.439-449)의 분석에서 한부모 가구의 추가비용이 보고되었다는 사실도 함께 고려할 필요가 있음.
 - 이 연구에서는 한부모 가구 대상 사회보장급여를 추가지출 지원 성격의 급여로 간주하여 공제하는 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 이론적 정합성에 큰 문제는 없다고 평가함.
 - 단, 한부모 가구 대상 사회보장급여의 추가지출 지원 성격에 대해서는 중장기적으로 심층적인 검토가 필요할 것으로 판단됨.
- 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서는 아동 가구와 청년 가구를 추가비용이 발생하는 취약집단으로 간주하지 않지만, 가구 특성별 지출 실태 분석 결과에 따르면 급여 전 소득 수준과 가구 규모가 유사할 때 아동 가구와 청년 가구가 상대적으로 많은 생활비를 지출하는 것으로 나타났음.
- 영아와 미취학 아동 가구는 주로 돌봄비를, 중고등학생 가구는 주로 교육비를, 청년 가구는 주로 주거비, 교양오락비, 교통통신비 등을 상대적으로 많이 지출하였음.
 - 영아 가구는 공적이전 급여가 추가지출을 대체로 충분히 지원하고 있었지만, 미취학 아동 가구, 중고등학생 가구, 청년 가구는 공적이전 급여가 추가지출을 충분히 지원하지 못하는 것으로 판단됨.
 - 이러한 분석 결과는 국민기초생활보장제도 소득조사에서 미취학 아동 가구, 중고등학생 가구, 청년 가구를 지원하는 사회보장급여를 공적이전소득

으로 산정하지 않는 방향의 개편을 뒷받침하는 근거로 해석될 수 있음. 단, 사교육비 등을 포함하는 관찰된 추가지출을 반드시 소득보장제도가 지원해야 하는지에 대해서는 논의가 필요할 것임.

- 중장기적으로 아동 가구와 청년 가구의 상대적으로 높은 지출 수준을 추가 비용으로 인정할 수 있을지에 대한 심층적인 검토가 필요할 것으로 판단됨.

제6장 결론

□ 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식(〈요약표 6-1〉)

- 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조는 큰 틀에서 소득 정의와 추가비용급여 공제를 토대로 (A)-(B)-(C)를 대체로 적절하게 구성하고 있음.
- 단, 소득 정의와 추가비용급여 공제로 설명할 수 없는 예외적인 항목((B-3)의 지방자치단체 급여, (B-2)의 아동수당 및 양육수당, (C-1-4)의 국가유공요인 공제)을 (A)-(B)-(C) 구조에 삽입하였기에 때문에 논리적으로 어색함이 있음.
 - (C-1-1)에 포함된 장애인연금 기초급여, 경기력향상연구연금, 국제장애인기능올림픽대회 입상자 연금 등은 추가지출 지원 급여가 아니라는 점도 현행 산정기준 형식의 논리적 정합성을 약화시키는 요인임.
- 지방자치단체 사회보장급여는 논리적으로 (A)와 (B)에 적용되지만 (C)에 적용되지 않아 추가비용급여 공제가 불가능하다는 문제를 가짐.
 - 현행 산정기준에 따르면 지방자치단체가 시행하는 추가지출 지원 성격 급여는 저소득층을 대상으로 한다면 (B-3)에 근거하여 실제소득 산정에서 제외될 수 있지만, 보편적 급여라면 실제소득으로 산정해야 하는 것으로 해석됨.
- 실제소득 산정에서 제외하는 지방자치단체 사회보장급여의 조건 중에서, 국민기초생활보장제도 급여의 부가서비스에 해당해야 한다는 (B-3-3) 항목은 해석이 분명하지 않은 것으로 판단됨.

- 지방자치단체 공무원 FGI 조사 결과에 따르면, 실제 소득조사 집행과정에서 (B-3-3)을 중요하게 고려하지 않는다는 의견이 많았음.
- (B-3-1)의 경우, 한편으로는 현행 산정기준의 저소득 주민을 정하는 소득 수준이 어디까지인지를 명확하게 정의하기 어려운 지침 해석의 문제가 있고, 다른 한편으로는 실제소득 산정에서 제외하는 급여의 대상자를 선정하는 소득 수준을 어디까지로 결정해야 하는지에 대한 정책적 판단의 문제도 있음.
- 소득기준을 적용하는 지방자치단체 현금성 사회보장급여의 다수가 차상위 계층 수준의 소득기준을 적용하고는 있지만, ‘기준 중위소득 100% 이하’나 ‘기초연금 수급자’ 등과 같이 해석·판단이 불분명한 소득기준을 적용하는 지방자치단체 사회보장급여도 존재함.

〈요약표 6-1〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조

구분	중앙정부 사회보장급여	지방자치단체 사회보장급여
(A) 실제소득 산정에 포함되는 급여	- 정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여·기타 금품(일시금으로 받는 금품은 재산으로 산정)	
(B) 실제소득 산정에서 제외하는 급여	(B-1) 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 금품 (B-2) 보육·교육 또는 그 밖에 이와 유사한 성질의 서비스 이용을 전제로 받는 보육료, 학자금, 그 밖에 이와 유사한 금품	
		(B-3) 조례에 따라 지방자치단체가 수급(권)자 또는 생활이 어려운 저소득층에게 지급하는 금품, 다음의 3가지 특징을 충족하는 경우에 한함. (B-3-1) 조례에 지원 대상이 수급자나 저소득 주민으로 명시 (B-3-2) 동 금품의 조성을 위한 예산이 100% 지자체의 부담인 사업 (B-3-3) 「국민기초생활 보장법」에서 정하는 급여(생계·의료·주거·교육·해산·장제·자활급여)의 부가서비스에 해당할 것
(C) 실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여	(C-1) 가구 특성에 따른 지출요인 (C-1-1) 장애요인으로 인한 다음의 금품 (C-1-2) 질병요인으로 인한 다음의 금품 (C-1-3) 양육요인으로 인한 다음의 금품 (C-1-4) 국가유공요인으로 인한 다음의 금품 (C-2) 그밖의 추가적인 지출요인	

자료: 보건복지부(2021a, pp.98-124)를 토대로 저자가 작성하였다.

□ 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용(〈요약표 2-3〉)

○ 중앙정부 사회보장급여에는 다음과 같은 내용적 원칙이 적용됨.

- 사회보험 급여(국민연금, 실업급여 등)와 생계지원 성격 급여(기초연금, 구직촉진수당 등)를 공적이전소득으로 산정함(가, 자).
- 보육·교육 서비스 관련 급여(보육료, 유치원교육비 등)와 사회서비스 급여(장기요양급여, 장애인활동지원급여 등)를 공적이전소득으로 산정하지 않음(다, 마).
- 소득의 정의에 부합하지 않는 일회성·비정기적 급여(근로장려금, 공적연금 일시금 등)는 소득이 아닌 재산으로 산정함(나).
- 추가지출을 지원하는 성격의 급여(장애인연금, 한부모가족지원 등)를 공적이전소득으로 산정하지 않음(아).
- 유공자·보훈대상자 지원의 경우 저소득층 대상으로 하는 선별적 지원(생활조정수당 등)은 공적이전소득으로 산정하지 않고 보편적 지원(수당 및 보상금 등)은 공적이전소득으로 산정함(바, 사).
- 아동수당, 양육수당 등 양육 관련 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않음(라).

○ 중앙정부 사회보장급여에 대한 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준은 대체로 사회적으로 수용될 만한 정책적 가치판단에 근거한 것으로 평가되지만, 다음과 같은 점에서 잠재적인 논란이 존재함.

- 기초연금을 공적이전소득으로 산정하는 원칙에 대한 논쟁이 널리 알려져 있음(남재욱, 오건호, 2018; 정해식, 2020).
- 장애인연금 기초급여와 부가급여를 모두 장애요인 공제 급여로 처리하는 현행 산정기준의 논리적 정합성이 부족함.
- 유공자·보훈대상자 관련 급여의 경우, 한편으로는 현행 산정기준에 따라 공적이전소득으로 산정하고 있는 보편적 급여에 대해 추가로 공제 적용을 요구하는 주장이 있고, 다른 한편으로는 현행 산정기준에 따라 공제하고 있는 선별적 급여의 급여 수준이 시간에 따라 증가하여 보충성 원칙과의 충돌 가능성이 증가하는 문제가 있음.

- 아동수당과 양육수당을 실제소득 산정에서 제외하는 기준은 빈곤 아동가구의 생계부담을 경감해야 한다는 정책목표에 근거하여 대체로 정당화될 수 있음. 단, 영아수당 시행 등으로 아동 관련 현금 급여의 규모가 시간에 따라 확대될수록 보충성 원칙과의 충돌 가능성이 증가하게 될 것임.
- 현행 산정기준에서는 비정기적 급여인 근로장려금을 실제소득 산정에서 제외하고 있는데, 향후 근로장려금의 대상과 급여 수준이 확대되면 국민기초생활보장제도와 중복 문제가 제기될 가능성이 있음.

○ 다음으로, 중앙정부-지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙에 차이가 관찰되는 지점은 다음과 같음.

- 중앙정부의 추가지출 지원 성격 급여는 공적이전소득으로 산정하지 않지만, 지방자치단체의 추가지출 지원 성격 급여는 소득기준을 적용하지 않는 보편적 지원이라면 공적이전소득으로 산정해야 함(아).
 - 향후 지방자치단체 추가지출 지원 성격 급여의 선별성이 약화되고 규모가 확대된다면, 이와 같은 산정기준의 불일치가 쟁점으로 제기될 가능성이 있음.
- 생계지원 성격 급여의 경우, 기초연금이나 구직촉진수당과 같은 중앙정부 사회보장급여는 공적이전소득으로 산정하지만, 공공부조 추가급여 등 저소득층을 대상으로 하는 지방자치단체의 선별적 급여는 공적이전소득으로 산정하지 않음(자).
 - 이는 지방자치단체의 자율성을 보장하고 자체 복지확대 노력을 제고한다는 점에서 정당화될 수 있음.
 - 단, 사회보장급여의 선별성에 따라 공적이전소득 산정 판단을 차등하는 현행 산정기준하에서, 지방자치단체가 유사한 성격의 급여를 저소득층 대상 급여와 비저소득층 대상 급여로 분리하는 형태로 대응할 가능성을 언급해둘 필요가 있음.
- 양육 관련 급여의 경우, 중앙정부의 아동수당과 양육수당은 공적이전소득으로 산정하지 않지만, 지방자치단체의 양육 관련 수당은 공적이전소득으로 산정해야 함(라).

- 이와 같은 산정기준의 불일치는 다음과 같은 점에서 정당화되기 어려움.
- 첫째, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 중앙정부 양육 관련 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 내용적 원칙은 빈곤 아동가구의 생계부담을 획기적으로 경감해야 한다는 정책적 가치판단에 근거하는데, 이러한 판단을 지방자치단체 양육 관련 수당에 적용하지 않아야 할 근거를 찾기 어려움.
- 둘째, 지방자치단체의 일회성 출산장려금-분할 지급 출산장려금-양육 관련 수당의 구분이 내용적·형식적으로 불분명한 상황에서, 출산장려금을 공적이전소득으로 산정하지 않고 양육 관련 수당을 공적이전소득으로 산정하는 기준을 일관되게 집행하기가 쉽지 않음.

○ 사회보장정보시스템을 통해 일관된 집행이 이루어지는 중앙정부 사회보장급여와 달리, 지방자치단체 사회보장급여는 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식과 내용뿐만 아니라 집행의 문제점을 중요하게 살펴볼 필요가 있음.

- 다양한 지방자치단체 사회보장급여를 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 집행과정에서 많은 어려움과 쟁점이 제기되고 있었음.
- 전반적으로 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 지침이 지나치게 많고 복잡하며, 한편으로 모호하기 때문에 지침의 해석과 집행에 어려움이 있다는 의견이 많았음.

□ 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 개선방안

○ 이 연구는 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준 개선방안을 집중적으로 논의함.

- 형식의 측면에서 추가비용급여 공제 항목이 정해져 있지 않다는 점, 내용의 측면에서 양육 관련 급여와 같이 유사한 성격의 중앙정부-지방자치단체 사회보장급여에 대한 공적이전소득 산정기준이 불일치하는 사례가 존재한다는 점, 집행의 측면에서 공적이전소득 비산정 항목이 열거되어 있지 않고

일반 원칙을 해석하여 개별 사회보장급여에 적용해야 하는 어려움이 있다는 점에서, 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준의 개선이 필요함.

○ 개선방안을 제안하고 평가하기 위한 기준을 다음과 같이 논의할 수 있음.

- 첫째, 급여 보장성.

- 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 지방자치단체 사회보장급여의 범위를 확대할수록 국민기초생활보장제도 수급자 규모와 급여 수준이 증가하여 급여 보장성이 강화됨.
- 또한 국민기초생활보장제도 수급탈락을 우려하여 특정 지방자치단체 사회보장급여의 수급자격이 있지만 수급을 신청하지 않았던 집단이 해당 사회보장급여가 공적이전소득 산정에서 제외된 후 해당 사회보장급여를 신규 수급할 수 있음을 고려하면, 지방자치단체 사회보장급여의 보장성이 추가로 확대될 가능성도 있음.

- 둘째, 보충성 원칙.

- 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 특정 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 방향으로 산정기준을 변경하면, 국민기초생활보장제도 수급자 중에서 해당 사회보장급여를 받는 집단의 가처분소득이 그렇지 않은 집단보다 증가하게 되고, 이는 보충성 원칙을 훼손하는 결과로 해석될 수 있음.

- 셋째, 지방분권 및 지역복지 활성화.

- 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 특정 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 방향으로 산정기준을 변경하면, 지방자치단체는 해당 사회보장급여를 수급하는 빈곤층의 국민기초생활보장제도 수급 탈락이나 급여 삭감을 우려하지 않고 자유롭게 해당 사회보장급여를 시행·확대할 수 있음.

- 넷째, 소득조사 집행의 용이성.

- 전반적으로 공적이전소득으로 산정하는 지방자치단체 사회보장급여의

범위를 축소하고 산정기준을 완화하는 방향으로의 개선은 소득조사 집행의 용이성을 강화함.

- 다섯째, 예산부담.
 - 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 특정 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 방향으로 산정기준을 변경하면, 기존 국민기초생활보장제도 수급자의 급여액이 증가하고 추가 수급자가 발생하므로, 국민기초생활보장제도의 예산부담이 증가하게 됨.
 - 단, 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준이 소득조사 현장에서 제대로 집행되고 있지 않아 실제로 소득평가액으로 산정된 급여액의 규모가 크지 않다면, 공적이전소득으로 산정하지 않는 지방자치단체 사회보장급여의 범위를 확대하는 개선방안에 따른 예산부담의 실질적인 증가량은 그다지 크지 않을 가능성이 있음.

(1안) 양육 관련 수당 소득 산정 제외

- 1안은 현재 중앙정부-지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준에 가장 큰 불일치가 발생하고 있는 지방자치단체 양육 관련 수당을 공적이전소득 산정에서 제외하는 방안임.
- 중앙정부 아동수당 및 양육수당을 공적이전소득으로 산정하지 않는 이유와 마찬가지로, 심각한 저출산 상황에서 빈곤 아동가구의 생계부담을 획기적으로 경감해야 한다는 정책적 가치판단에 따라 이를 정당화할 수 있음.
 - 특히 한국의 출산율 감소가 저소득층에게 상대적으로 강하게 나타나고 있다는 사실을 고려하면, 빈곤 아동가구를 특별히 관대하게 보호하는 정책이 사회적으로 수용될 수 있다고 판단됨.
- 1안은 중앙정부-지방자치단체 양육 관련 급여의 공적이전소득 산정기준 불일치를 해소한다는 점에서 산정기준의 이론적 정합성을 높일 수 있고, 현재 지방

자치단체 양육 관련 수당의 공적이전소득 산정으로 인해 소득조사 현장에서 민원과 혼선이 발생하고 있음을 고려할 때 집행의 용이성을 증가시킴.

- 또한 최근 지방자치단체가 큰 관심을 갖고 있는 출산장려정책을 활성화하고 지방자치단체의 양육 관련 수당 설계를 불필요하게 왜곡하지 않을 수 있다는 점에서도 1안이 설득력을 가짐.

〈요약표 6-2〉 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준 개선방안

구분	내용	
(1안) 양육 관련 수당 소득 산정 제외	내용	- 지방자치단체의 아동 대상 보편적·정기적 현금 급여를 공적이전소득 산정에서 제외함.
	실행방안	• 지방자치단체의 아동 대상 보편적·정기적 현금 급여를 실제소득 산정에서 제외하는 보육·교육 서비스 관련 급여 항목(〈표 6-1〉의 (B-2))에 포함함.
(2안) 중앙정부 급여와 동일한 원칙으로 전면 개편	내용	- 지방자치단체 사회보장급여의 공적이전소득 산정기준을 유사한 성격의 중앙정부 사회보장급여와 동일한 원칙으로 전면적으로 개편함.
	실행방안	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 산정기준의 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정 제외 항목(〈표 6-1〉의 (B-3))을 삭제함. 이에 따라 지방자치단체의 저소득층 생계지원 성격 급여가 공적이전소득 산정에 포함되는 것으로 변경됨. • 지방자치단체의 아동 대상 보편적·정기적 현금 급여를 실제소득 산정에서 제외하는 보육·교육 서비스 관련 급여 항목(〈표 6-1〉의 (B-2))에 포함함. • 지방자치단체의 장애인, 한부모가족 지원 등 추가지출 지원 성격 급여를 가구 특성에 따른 지출요인 공제 항목(〈표 6-1〉의 (C-1))에 포함함. • 지방자치단체의 저소득 유공자·보훈대상자 지원 급여를 가구 특성에 따른 지출요인 공제 항목(〈표 6-1〉의 (C-1))에 포함함. • 그 밖에 가구 특성에 따른 지출요인 공제 항목(〈표 6-1〉의 (C-1))을 지방자치단체 사회보장급여를 포함하는 방향으로 수정함.
(3안) 전체 지방자치단체 급여 소득 산정 제외	내용	- 전체 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득 산정에서 제외함.
	실행방안	• 현행 산정기준의 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정 제외 항목(〈표 6-1〉의 (B-3))을 전체 지방자치단체 사회보장급여를 포함하는 것으로 변경함.
(4안) 전체 지방자치단체 급여별 일정액까지 소득 산정 제외	내용	- 전체 지방자치단체 사회보장급여를 개별 급여별로 일정액까지 공적이전소득 산정에서 제외함.
	실행방안	• 구체적인 실행방안은 다양하게 구성할 수 있음.

자료: 저자가 작성하였다.

(2안) 중앙정부 급여와 동일한 원칙으로 전면 개편

- 2안은 지방자치단체 사회보장급여의 공적이전소득 산정기준을 유사한 성격의 중앙정부 사회보장급여와 동일한 원칙으로 전면적으로 개편하는 방안임.
 - 일회성·비정기적 급여를 소득으로 산정하지 않는 원칙, 생계지원 성격의 현금성 급여를 소득으로 산정하는 원칙, 추가지출 지원 성격의 급여를 소득으로 산정하지 않는 원칙, 저소득 유공자·보훈대상자 지원 급여를 소득으로 산정하지 않고 소득기준을 적용하지 않는 보편적 유공자·보훈대상자 지원 급여를 소득으로 산정하는 원칙, 소득기준을 적용하지 않는 보편적 양육 관련 급여를 소득으로 산정하지 않는 원칙을 지방자치단체 사회보장급여에도 동일하게 적용하는 것임.
- 2안은 중앙정부-지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준의 불일치를 완전히 해소한다는 점에서 가장 이론적 정합성이 높음.
 - 단, 생계지원 성격의 현금성 급여를 소득으로 산정한다는 원칙을 지방자치단체 사회보장급여에 동일하게 적용하면 지방자치단체가 국민기초생활보장제도 수급자를 포함한 빈곤층을 지원하는 현금 급여를 시행할 유인이 크게 감소한다는 문제가 있음.
 - 하지만 중앙정부는 소득보장제도를 활용하여 전국적 국민최저선을 동일하게 보장하고 지방자치단체는 주로 사회서비스 영역에서 지역 실정을 고려한 맞춤형 급여를 지원하는 것이 적절하다는 중앙정부-지방자치단체 역할 분담론에 근거하면, 지방자치단체의 빈곤층 대상 현금 급여 축소를 정당화하는 것이 가능함.
 - 2안은 현행 산정기준에 정해져 있지 않은 지방자치단체 사회보장급여의 추가비용급여 공제를 새롭게 적용한다는 점에서도 이론적 정합성을 높임.
- 하지만 2안은 개선방안을 집행하기는 가장 어려울 것으로 판단됨.
 - 2안에 따르면, 공공부조 추가 지원과 같이 현행 산정기준에 따라 공적이전 소득으로 산정하지 않는 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로

산정하게 됨. 따라서 단기적으로 시군구 국민기초생활보장제도 소득조사 현장에 상당히 큰 혼란과 반발이 발생할 것으로 예상됨.

- 또한 추가비용급여 공제 항목에 지방자치단체 사회보장급여를 포함하기 위해서는 일반적 원칙을 제시하고 이를 소득조사 담당자가 해석·판단하는 방식을 적용할 수밖에 없고, 이는 소득조사 집행의 어려움을 가중할 것임.

(3안) 전체 지방자치단체 급여 소득 산정 제외

- 3안은 전체 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득 산정에서 제외하는 방안임.
- 3안은 보충성 원칙을 가장 크게 훼손하지만, 지방자치단체의 자율성을 가장 강하게 보장함.
 - 일반적인 공공부조와 사회보장 원리에 비추어볼 때, 보충성 원칙을 크게 훼손하는 3안을 이론적으로 정당화하기는 쉽지 않음.
 - 향후 청년이나 농민 등의 인구집단을 대상으로 한 지방자치단체의 보편적 현금수당이 확대될 가능성을 고려하면, 보충성 원칙과 더욱 강하게 충돌할 것임.
- 그럼에도 불구하고 3안을 고려하는 이유는 소득조사 집행의 용이성 측면에서 매우 높게 평가되기 때문임.
 - 3안은 소득조사 현장의 실태와 산정기준 지침의 괴리를 가장 적극적으로 해소한다는 점에서 상당히 높게 평가될 수 있음.
 - 특히, 지방자치단체가 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 대응하여 유사한 성격의 급여를 소득기준에 따라 분리·시행할 가능성 때문에 현행 산정기준을 관철하기가 쉽지 않다는 점은 현행 산정기준을 유지하는 방안과 비교하여 3안을 지지하는 근거로 작용함.

(4안) 전체 지방자치단체 급여별 일정액까지 소득 산정 제외

- 4안은 전체 지방자치단체 사회보장급여를 개별 급여별로 일정액까지 공적이전소득 산정에서 제외하는 방안임.
 - 일정액에 미달하는 지방자치단체 사회보장급여는 모두 공적이전소득으로 산정하지 않고, 일정액을 초과하는 지방자치단체 사회보장급여는 초과분만큼 공적이전소득으로 산정하는 것임.
 - 4안은 집행의 용이성 측면에서 가장 높게 평가되는 3안을 보충성 원칙을 지나치게 훼손하지 않는 방향으로 변형한 것임.
- 4안의 구체적인 실행방안은 다양한 형태로 설계될 수 있음.
 - 1~3안이 급여 유형에 따라 공적이전소득으로 산정되거나 산정되지 않는 사회보장급여를 분류한 것과 달리, 4안은 급여액에 따라 공적이전소득으로 산정되거나 산정되지 않는 사회보장급여를 분류함. 따라서 논리적으로 급여액에 따른 분류와 급여 유형에 따른 분류를 교차할 수 있음.
 - 4안의 가능한 조합 중 하나로 지방자치단체 양육 관련 수당을 공적이전소득 산정에서 제외한 후, 급여 유형 및 소득기준과 무관하게 정기적 현금성 급여에 대해 일정액 초과분을 공적이전소득으로 산정하는 방안을 제시해볼 수 있음.
- 4안을 실행하기 위해서는 공적이전소득 산정에서 제외하는 지방자치단체 사회보장급여를 정하는 급여액 수준(이하 '공제기준액')을 검토해야 함.
 - 4안의 장점인 집행의 용이성을 강화하기 위해서는 반드시 많은 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 소득조사 결과를 산출할 수 있도록 공제기준액이 높아야 함.
 - 4안의 공제기준액은 대략 1인 가구 기준 중위소득의 10~15%, 월 20~30만 원 범위 내에서 결정할 수 있을 것으로 판단됨.
 - 단, 지방자치단체 사회보장급여의 급여단위에 따라 공제기준액을 차등해야 할 필요성에 대한 검토가 필요함.
 - 개인단위 급여는 1인 가구 기준중위소득의 일정 비율이나 월정액의 공제기준액을 일괄적으로 적용해도 무방하지만, 가구 규모에 따라 급여액을

차등하는 급여는 이론적으로 가구 규모에 따라 공제기준액을 차등해야 할 필요성이 제기될 수 있음.

- 한편, 4안을 시행할 때 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 공제 기준액이 지방자치단체 자체 사회보장사업의 급여 수준을 제한하는 의도하지 않은 효과가 나타날 수 있음을 언급해둠.

□ 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 개선방안의 평가(〈요약표 6-3〉)

- 네 가지 개선방안을 급여 보장성, 보충성 원칙, 지방분권 및 지역복지 활성화, 소득조사 집행의 용이성, 예산부담의 측면에서 간단히 비교하였음.

〈요약표 6-3〉 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준 개선방안의 평가

구분	급여 보장성	보충성 원칙	지방분권 및 지역복지 활성화	소득조사 집행의 용이성	예산부담
(1안) 양육 관련 수당 소득 산정 제외	소폭 강화	소폭 약화	소폭 강화	소폭 강화	소폭 증가
(2안) 중앙정부 급여와 동일한 원칙으로 전면 개편	△	강화	△	약화	△
(3안) 전체 지방자치단체 급여 소득 산정 제외	대폭 강화	대폭 약화	대폭 강화	대폭 강화	대폭 증가
(4안) 전체 지방자치단체 급여별 일정액까지 소득 산정 제외	공제기준액이 높을수록 3안과 유사한 효과				

자료: 저자가 작성하였다.

□ 기타 제언

- 지방자치단체 사회보장급여의 집행과정에 사회보장정보시스템을 적극적으로 활용할 필요가 있음.
- 개별 사회보장급여가 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준과의 연계성을 고려하여 운영될 필요가 있음.
- 현금/현물·서비스가 분명하게 구분되지 않는 형태로 급여를 지급하는 지방자치단체 사회보장급여가 증가하고 있다는 점에 주의해야 함.

*주요용어: 국민기초생활보장제도, 소득조사, 공적이전소득

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성

제2절 연구의 구성

제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성

국민기초생활보장제도는 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액이 일정한 선정기준 이하인 빈곤층에게 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등을 지원하는 공공부조 제도이다. 이때 소득평가액은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득 등의 실제소득에서 가구 특성에 따른 지출 요인, 근로를 유인하기 위한 요인, 그 밖의 추가적인 지출요인을 차감하여 산정된다(보건복지부, 2021a, p.98). 이와 같은 소득인정액 산정 결과에 따라 수급자 선정 여부가 결정되기 때문에 정확한 소득조사가 매우 중요하다. 또한 보충급여 원칙에 따라 생계급여 선정기준과 소득인정액의 차액으로 생계급여액이 결정되므로, 소득조사 결과가 수급자가 받는 급여액에도 영향을 미친다. 따라서 빈곤층을 누락하지 않고 충분히 지원하기 위해서는 적절한 기준에 따른 정확한 소득조사가 필수적이다.

현행 국민기초생활보장제도 소득조사에서는 기본적으로 다양한 공적이전소득 항목을 실제소득으로 산정하지만, 일정한 기준에 따라 일부 공적이전소득 항목을 실제소득 산정에서 제외하거나 실제소득 산정에 포함하더라도 공제하고 있다. 국민기초생활보장제도 소득조사에서 실제소득으로 산정하지 않는 공적이전소득 항목에는 첫째, 근로장려금, 자녀장려금 등 정기적으로 지급되지 않는 급여, 둘째, 보육료, 장학금, 양육수당, 아동수당 등 보육·교육 관련 급여, 셋째, 장애수당, 장애인연금, 의료비 지원, 한부모가족지원 아동양육비 등 장애·질병·양육 요인으로 인한 추가지출을 지원하는 급여, 넷째, 독립유공자, 국가유공자, 보훈대상자, 체육유공자 생활조정수당 등과 같이 공로에 대한 보상적 성격으로 제공되는 급여, 다섯째, 조례에 따라 지방자치단체가 국민기초생활보장제도 수급자 또는 저소득층에게 지급하는 급여 등이 포함된다(보건복지부, 2021a, pp.100-103).

그런데 사회보장급여의 종류와 규모가 시간에 따라 점차 확대되면서 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준을 둘러싼 논란이 커지고 있다. 국민기초생활보장제

도는 인구학적 조건과 무관하게 소득 수준이 낮은 빈곤층을 지원하는 일반적 공공부조 제도이기 때문에, 국민기초생활보장제도의 수급자와 잠재적 수급자인 저소득층이 다양한 공적이전소득을 함께 지원받을 수 있다. 국민기초생활보장제도 급여 외에도 빈곤 아동가구는 아동수당을, 빈곤 장애인가구는 장애수당이나 장애인연금을, 빈곤 노인가구는 기초연금을 함께 지원받게 된 것이다. 이처럼 다양한 사회보장급여가 확대되면서 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 역시 점차 복잡해졌고 많은 쟁점이 발생하고 있다. 대표적인 예로, 기초연금을 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정해야 하는지에 대한 논쟁이 널리 알려져 있다(남재욱, 오건호, 2018; 정해식, 2020).

특히 최근에는 지방자치단체의 자체 사회보장사업이 크게 확대되면서 지방자치단체 사회보장급여를 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 문제의 중요성이 커지고 있다. 현행 국민기초생활보장제도는 주로 수급자나 저소득 주민을 대상으로 하는 지방자치단체 자체 사회보장사업의 현금 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 기준을 갖고 있다. 하지만 실제 집행과정에서 다양한 지방자치단체 사회보장급여가 일관된 기준에 따라 국민기초생활보장제도 소득조사에 반영되고 있는지는 분명하지 않다. 중앙정부 사회보장급여는 사회보장정보시스템을 통해 자동적으로 소득조사에 반영되지만 지방자치단체 사회보장급여의 다수는 시군구 담당자가 직접 파악하여 반영해야 하므로, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준이 일관되게 해석·집행되고 있지 않을 가능성이 크다. 또한 현행 산정기준이 매우 복잡하여 집행이 어렵고 많은 민원이 발생하고 있어 시군구 소득조사 현장의 업무에 큰 부담이 되고 있다(최현수 외, 2007, pp.122-123; 최현수 외, 2009, pp.68-69).

한편, 지방자치단체 사회보장급여 중에서 수급자나 저소득 주민을 대상으로 하는 선별적 급여만 공적이전소득으로 산정하지 않는 기준의 내용적 타당성에 대한 이견도 존재한다. 지방자치단체 사회보장급여 중에서도 양육 관련 수당 등 소득기준을 적용하지 않는 보편적 현금 급여가 증가하고 있는데, 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 따르면 이를 공적이전소득으로 산정해야 하기 때문에 논란이 발생하고 있다. 최근 감사원은 복지사업 협의·조정제도 운영실태에 대한 감사에서 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 따르면 국민기초생활보장제도 수급자가 지방자치단체 양육 관련 수당의 지원 대상에서 사실상 제외되므로, 국민기초생활보장제도

공적이전소득 산정기준을 개선하여 국민기초생활보장제도 수급자도 지방자치단체 양육 관련 수당을 실질적으로 지원받을 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다(사회보장조정과, 2021).

이처럼 중앙정부와 지방자치단체의 다양한 사회보장급여가 크게 확대되고 있는 상황에서, 국민기초생활보장제도 소득조사에서의 공적이전소득 산정 실태를 점검하고 기준을 정비할 필요가 있다. 이 연구는 현재 중앙정부와 지방자치단체의 각종 사회보장급여가 국민기초생활보장제도 소득조사에 어떻게 반영되고 있는지를 파악하고, 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 타당성을 검토하고 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

제2절 연구의 구성

이 연구는 다음과 같이 구성된다. 첫째, 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식과 내용을 검토한다. 관련 법령과 사업안내 지침을 토대로 현행 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조를 정리하고, 각종 사회보장급여의 특성에 따른 현행 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙을 이론적 근거를 중심으로 검토한다.

둘째, 지방자치단체 자체 사회보장사업 현황을 파악하기 위한 조사를 실시한다. 시도와 시군구의 사회보장사업 담당자를 대상으로 지방자치단체 자체 사회보장사업의 목록과 사업별 대상 및 급여 특성을 조사한다. 조사 결과는 국민기초생활보장제도 소득조사에서 고려해야 할 지방자치단체 사회보장급여의 종류와 특성을 이해하는 데 도움을 줄 것이다.

셋째, 지방자치단체 공무원 대상 FGI를 실시하여 국민기초생활보장제도 소득조사 현장의 실태를 파악한다. 국민기초생활보장제도 소득조사 관련 업무를 수행한 적이 있는 지방자치단체 공무원을 대상으로 현행 공적이전소득 산정기준의 집행과정에서 발생하는 다양한 어려움을 구체적으로 살펴본다.

넷째, 한국복지패널조사 자료를 활용하여 가구 특성별 지출 실태를 실증 분석한다. 빈곤층 내에서도 아동, 장애인, 한부모, 노인 등 다양한 특성을 가진 하위집단이 존재하고, 각각의 하위집단은 서로 다른 다양한 사회보장급여를 지원받고 있다. 이들이 지

원하는 각종 사회보장급여를 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정해야 하는지를 판단하기 위해서는, 가구 특성별 지출 실태에 대한 실증 분석 결과를 기초 자료로 활용해야 할 필요가 있다.

다섯째, 이상의 분석을 토대로 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 개선 방안과 향후 과제를 제안한다. 이 연구에서는 급여 보장성, 보충성 원칙, 지방분권 및 지역복지 활성화, 소득조사 집행의 용이성, 예산부담 등의 기준을 토대로 몇 가지 개선 방안을 비교·평가한다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 검토

제1절 공적이전소득 산정기준의 형식

제2절 공적이전소득 산정기준의 내용

제2장

국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 검토

제1절 공적이전소득 산정기준의 형식

1. 공적이전소득 산정기준 관련 법령

제2장에서는 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식과 내용을 검토한다. 우선 제1절에서는 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식이 법령과 사업안내 지침에 어떻게 규정되어 있는지를 정리한다. 국민기초생활 보장법 제6조의3 제1항에서는 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합한 실제소득에서 “장애·질병·양육 등 가구 특성에 따른 지출요인, 근로를 유인하기 위한 요인, 그 밖에 추가적인 지출요인에 해당하는 금액을 감”하여 소득평가액을 산정하도록 정하고 있다(국가법령정보센터, 국민기초생활 보장법, 법률 제18325호).

소득평가액의 구체적인 산정기준은 국민기초생활보장법 시행령으로 정하고 있다. 국민기초생활 보장법 시행령 제5조는 실제소득에 해당하는 소득의 범위를 정하고 있는데, 제5조 제1항 제4호 다목에 따라 국민연금, 기초연금 등 “정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여 또는 그 밖의 금품”을 공적이전소득으로 산정하도록 정하고 있다(국가법령정보센터, 국민기초생활 보장법 시행령, 대통령령 제31839호). 이에 따르면, 기본적으로 정기적으로 지급되는 현금 급여는 모두 실제소득에 포함된다고 해석할 수 있다. 단, 시행령 제5조 제2항에서는 이에 불구하고 첫째, 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 급여, 둘째, 보육·교육과 유사한 서비스를 이용하기 위해 받는 급여, 셋째, 지방자치단체 사회보장급여 중 보건복지부 장관이 정하는 급여를 실제소득의 범위에서 제외하는 것으로 정하고 있다(국가법령정보센터, 국민기초생활 보장법 시행령, 대통령령 제31839호). 즉, 시행령 제5조 제2항은 공적이전소득 중 실제소득에 포함되지 않는 3개 유형의 급여를 정하고 있다.

〈표 2-1〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 관련 법령

법령	내용
국민기초생활보장법 제6조의3 제1항	<p>①제2조 제9호에 따른 개별가구의 소득평가액은 개별가구의 실제소득에도 불구하고 보장기관이 급여의 결정 및 실시 등에 사용하기 위하여 산출한 금액으로 다음 각 호의 소득을 합한 개별가구의 실제소득에서 장애·질병·양육 등 가구 특성에 따른 지출요인, 근로를 유인하기 위한 요인, 그 밖에 추가적인 지출요인에 해당하는 금액을 감하여 산정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 근로소득 2. 사업소득 3. 재산소득 4. 이전소득
국민기초생활보장법 시행령 제5조	<p>제5조(소득의 범위) ① 법 제6조의3 제1항 각 호 외의 부분에서 “실제소득”이란 다음 각 호의 소득을 합산한 금액을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. (생략) 2. (생략) 3. (생략) 4. 이전소득[(생략) <ul style="list-style-type: none"> 가. (생략) 나. (생략) 다. 「국민연금법」, 「기초연금법」, 「공무원연금법」, 「공무원 재해보상법」, 「군인연금법」, 「별정우체국법」, 「사립학교교직원 연금법」, 「고용보험법」, 「산업재해보상보험법」, 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」, 「독립유공자예우에 관한 법률」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」, 「자동차손해배상 보장법」, 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」, 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」 등에 따라 정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여 또는 그 밖의 금품 <p>② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 금품은 소득으로 보지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 퇴직금, 현상금, 보상금, 「조세특례제한법」 제100조의2에 따른 근로장려금 및 같은 법 제100조의27에 따른 자녀장려금 등 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 금품 2. 보육·교육 또는 그 밖에 이와 유사한 성질의 서비스 이용을 전제로 받는 보육료, 학자금, 그 밖에 이와 유사한 금품 3. 법 제43조제5항에 따라 지방자치단체가 지급하는 금품으로서 보건복지부장관이 정하는 금품
국민기초생활보장법 시행령 제5조의2	<p>제5조의2(소득평가액의 범위 및 산정기준) 법 제6조의3제1항에 따른 소득평가액은 제5조에 따른 실제소득에서 제1호부터 제12호까지에 해당하는 금액을 뺀 금액으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「장애인연금법」 제6조에 따른 기초급여액 및 같은 법 제7조에 따른 부가급여액 2. 「장애인복지법」 제49조에 따른 장애수당, 같은 법 제50조에 따른 장애아동수당과 보호수당 3. 「한부모가족지원법」 제12조제1항제4호에 따른 아동양육비 4. 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」 제7조의3제1항에 따른 수당(제1호에 따른 기초급여액 및 부가급여액에 해당하는 금액에 한정한다) 5. 「독립유공자예우에 관한 법률」 제14조, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제14조 및 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제13조에 따른 생활조정수당 6. 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제6조에 따른 참전명예수당 중 법 제2조제11호에 따라 보건복지부장관이 고시하는 1인 가구 기준 중위소득의 100분의 20 이하에 해당하는 금액 7. 만성질환 등의 치료·요양·재활로 인하여 지속적으로 지출하는 의료비 8. (생략) 9. (생략) 10. (생략) 11. (생략) 12. 그 밖에 개별가구 특성에 따라 추가적인 지출이 필요하다고 인정되어 보건복지부장관이 정하는 금품의 금액

자료: 국가법령정보센터, 국민기초생활보장법 법률 제18325호, 국민기초생활보장법 시행령 대통령령 제31839호.

한편, 시행령 제5조 제2항이 실제소득에 포함되지 않는 급여를 정한 것과 달리, 시행령 제5조의2는 실제소득에 포함되지만 공제하는 급여를 정하고 있다. 제1항~제6항은 장애인연금 등 사회보장급여 중에서 공제 대상이 되는 급여를, 제7항은 만성질환 등으로 인한 의료비 지출 공제를, 제8항~제11항은 근로소득공제를, 제12항은 그 밖의 추가적인 지출에 따른 공제를 정하고 있다(국가법령정보센터, 국민기초생활 보장법 시행령, 대통령령 제31839호).

요컨대, 국민기초생활 보장법과 시행령은 국민기초생활보장제도 소득조사에서 각종 공적이전소득 항목을 첫째, 실제소득 산정에 포함되는 급여, 둘째, 실제소득 산정에서 제외하는 급여, 셋째, 실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여로 구분하도록 정하고, 그 예시를 부분적으로 제공하고 있다.

2. 공적이전소득 산정기준 관련 사업안내 지침

국민기초생활보장사업안내(보건복지부, 2021a, 이하 ‘사업안내’)에서는 법령이 정한 범위 내에서 공적이전소득 산정기준을 구체적으로 정하여 다음과 같이 지침으로 제공한다. 첫째, 실제소득 산정에 포함되는 급여를 “정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여·기타 금품”으로 정한 후, 이에 해당하는 급여를 열거하고 있다. 사업안내에 열거된 급여의 일부는 기초연금, 국민연금 등과 같이 시행령에도 열거되어 있지만, 입양 아동양육수당, 농업직접지불금 등 시행령에 열거되지 않은 급여도 다수 존재한다. 시행령 제5조 제1항 제4호 다목에서 “「국민연금법」, 「기초연금법」, ... 등에 따라 정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여 또는 그 밖의 금품”으로 실제소득 산정에 포함되는 공적이전소득을 정하고 있기 때문에(국가법령정보센터, 국민기초생활 보장법 시행령, 대통령령 제31839호), 시행령에 열거되지 않은 급여가 실제소득 산정에 포함될 수 있을 뿐만 아니라, 원칙적으로 사업안내에 열거되지 않은 급여라 하더라도 “정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여 또는 그 밖의 금품”에 해당한다면 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 것이 가능하다고 해석할 수 있다. 사업안내에 공적이전소득 산정에 포함되는 급여를 가능한 모두 열거하여 소득조사 집행의 혼란을 줄일 필요가 있지만, 신규 시행 사업이 미처 사업안내에 반영되지 못했을 때에도 필요에 따라 공적이전소득으로 산정하는 것은 원칙적으로 가능하다.

〈표 2-2〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준

구분	내용
실제소득 산정에 포함되는 급여	<ul style="list-style-type: none"> - 정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여·기타 금품(일시금으로 받는 금품은 재산으로 산정) - 기초연금, 장애수당, 장애아동수당 및 보호수당, 장애인연금, 한부모가족지원 아동양육비 및 추가 아동양육비, 청소년 한부모 자립지원촉진수당, 소년소녀가정 부가급여, 입양아동 양육수당, 장애아동입양양육수당, 국민연금·공무원연금·군인연금·사립학교교직원연금·별정우체국연금 연금급여, 실업급여, 산업재해보상보험 보험급여(휴업급여, 장해급여, 유족급여, 상병보상연금) 및 진폐에 따른 보험급여(진폐보상연금, 진폐유족연금), 고엽제후유의증 환자 수당, 국가유공자 보상금·간호수당·무공영예수당·6.25자녀수당 등, 독립유공자 각종 급여(보상금), 참전유공자 각종 급여, 기본형공익직접지불금, 진폐위로금, 경기력향상연구 연금, 대한민국체육유공자 연금 및 수당 등, 한센인 피해사건 피해자 위로지불금, 보호보상 대상자 간호수당·부양가족수당·중상이부가수당 등, 강제동원 피해자 의료지원금, 석면피해자 요양생활수당, 경영이양소득보조금·조건불리지역소득보조금·친환경 농업직접지불금·친환경 출산직접지불금, 논활용직접지불금, 기본직접지불금, 구직촉진수당, 공무원 및 사립학교 교직원 육아휴직수당, 직업훈련수당, 육아휴직급여, 자동차손해배상 지원금(재활보조금, 피부양 보조금), 지자체 지원(이·통장 직책수당, 출산·고령화 관련 수당, 교통수당, 보훈대상자 추가지원, 복지대상자 추가지원 등), 희귀질환자 의료비 지원(호흡보조기 대여료, 기침유발기 대여료 및 간병비, 특수식이구입비) ※ 정부부처, 지자체 등에서 시행하는 각종 직업훈련수당도 최대 11.6만원 범위내에서 공제 가능하나, 여러 개의 직업훈련에 참여하는 경우라도 수급자 1인당 최대 11.6만원 범위 내 공제 ※ 이·통장 등 직책수당(회의수당포함) 소득 산정시 20만원 범위 내 공제 적용
실제소득 산정에서 제외하는 급여	<ul style="list-style-type: none"> 가) 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 금품 <ul style="list-style-type: none"> - 퇴직금, 현상금, 보상금 등 비정기적으로 지급되는 금품 - 근로장려금 및 자녀장려금 나) 보육·교육 또는 그 밖에 이와 유사한 성질의 서비스 이용을 전제로 받는 보육료, 학자금, 그 밖에 이와 유사한 금품 <ul style="list-style-type: none"> - 아동보육료, 유치원교육비, 중·고·대학생 장학금(생계지원형 금품 제외), 자동차손해배상 유자녀 장학금 - 부양의무자가 아닌 타인 및 공사기관(국가·지자체, 민간기업 등)이 수급(권)자에게 일시적·정기적으로 보육·교육 등을 목적으로 지원하는 금품으로서 <ul style="list-style-type: none"> • 입학금 및 수업료 전액, 월 30만 원 이내의 교육 부대비용 • 단, 교육 부대비용으로 30만원을 초과하는 금액은 그 초과액에 대하여 전액 소득으로 산정 ※ 실제소득 산정에서 제외되는 보육료·학자금은 부양의무자가 아닌 타인 및 공사기관에서 보육·교육 등을 목적으로 지급하는 금액으로서, 수급(권)자를 거치지 않고 보육·교육기관 등에 직접 납입하거나 수급(권)자에게 지급하더라도 일정한 납입확인을 거친 후에 제공하는 경우를 말하므로, 수급(권)자가 자신의 생계를 위한 목적으로 활용할 수 없는 금품에 한정됨 - 양육수당, 농어업인 영유아보육비, 가정위탁 양육보조금, 아동수당, 시설퇴소 및 가정위탁 보호종료아동 자립수당 다) 조례에 따라 지방자치단체가 수급(권)자 또는 생활이 어려운 저소득층에게 지급하는 금품 <ul style="list-style-type: none"> - 다음의 3가지 특징을 충족하는 경우에 한함. 단, 공공근로사업 노임 등 근로의 대가로 지급하는 금품은 소득에 포함 1) 조례에 지원 대상이 수급자나 저소득주민으로 명시, 저소득주민은 “차상위계층” 또는 “기준 중위소득 50% 이하인 주민” 등과 같이 선정기준이 조례에 명시되어야 함 2) 동 금품의 조성을 위한 예산이 100% 지자체의 부담인 사업 3) 「국민기초생활 보장법」에서 정하는 급여(생계·의료·주거·교육·해산·장제·자활급여)의 부가서비스에 해당할 것, 예를 들어, 교육급여의 부가서비스인 중고생 교복비, 생계급여의 부가서비스인 동절기 난방비 등

구분	내용
실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여	<p>○ 가구 특성에 따른 지출요인</p> <p>가) 장애요인으로 인한 다음의 금품 - 장애수당, 장애아동수당 및 보호수당, 장애인연금 기초급여액 및 부가급여액, 고엽제후유 의증 환자 수당 중 장애인연금 기초급여액 및 부가급여액에 해당하는 금액, 자동차손해배상 재활보조금, 대한장애인체육회 가맹 경기단체에 등록된 사람이 받은 경기력향상연구연금 월정금, 국제장애인기능올림픽대회 입상자가 받는 연금</p> <p>나) 질병요인으로 인한 다음의 금품 - 만성질환 등의 치료·요양·재활로 인하여 3개월 이상 지속적으로 지출하는 의료비 - 희귀질환자 의료비 지원 중 호흡보조기 대여료, 기침유발기 대여료 및 간병비, 특수식이 구입비 - 한센인 피해사건 피해자 위로지원금</p> <p>다) 양육요인으로 인한 다음의 금품 - 한부모가족지원 아동양육비 및 추가아동양육비, 청소년 한부모 자립지원촉진수당, 소년소녀가장 부가급여, 자동차손해배상 피부양보조금, 입양아동양육수당, 장애아동입양양육수당, 농어민 가구 보육시설 이용 자부담 15만원 이내</p> <p>라) 국가유공요인으로 인한 다음의 금품 - 국가유공자, 독립유공자, 보훈대상자, 체육유공자에 대한 생활조정수당 - 참전명예수당 중 1인 가구 기준 중위소득의 20% 이하에 해당하는 금액 - 독립유공자 (손)자녀 생활지원금</p> <hr/> <p>○ 그 밖의 추가적인 지출요인 - 농어민가구의 특성을 반영한 지출요인 • 경영이양소득 보조금, 조건불리지역소득보조금, 친환경 농업직접지불금, 친환경축산직접지불금, 논활용직접지불금, 기본직접지불금</p>

자료: 보건복지부(2021a, pp.98-124)를 토대로 저자가 작성하였다.

둘째, 실제소득 산정에서 제외하는 급여를 첫째, 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 급여, 둘째, 보육·교육과 유사한 서비스를 이용하기 위해 받는 급여, 셋째, 지방자치단체가 수급자 또는 저소득층에게 지급하는 급여로 정하고 있다. 정기적으로 지급되지 않는 급여의 내용은 시행령에서도 정하고 있지만, 보육·교육 서비스 관련 급여와 지방자치단체 저소득층 지원 급여의 구체적인 내용은 사업안내에서 정하고 있다. 우선 정기적으로 지급되지 않는 급여의 예시로 근로장려금과 자녀장려금이 제시되어 있는데, 공적연금 일시금 등 정기적으로 지급되지 않는 급여가 추가로 존재할 수 있다. 다음으로 보육·교육 서비스 관련 급여는 아동보육료, 유치원교육비, 양육수당, 아동수당 등과 같이 구체적인 중앙정부 급여를 포함하지만, 타인, 국가, 지방자치단체, 민간기업 등이 보육·교육 등을 목적으로 지원하는 입학금, 수업료, 교육 부대비용 등 소득조사 집행과정에서 개별적인 판단을 요구하는 급여도 추가로 포함한다. 사업안내에서는 보육·교육 등을 목적으로 지원하는 금품으로 실제소득 산정에서 제외하기 위해서는 보육·교육기관에 직접 납입하거나 수급자에게 지급하더라도 생계 목적이 아닌 보육·교

육 목적의 납입확인이 필요하다고 안내하고 있다. 마지막으로, 지방자치단체 사회보장 급여가 실제소득 산정에서 제외되기 위해서는 다음의 3가지 특징을 모두 만족해야 한다. 첫째, 조례에 지원 대상이 수급자나 저소득주민으로 명시되어야 하고, 둘째, 예산이 100% 지방자치단체 부담이어야 하며, 셋째, 국민기초생활보장제도 급여의 부가서비스에 해당해야 한다. 이중 두 번째 조건의 충족 여부는 비교적 분명하게 확인할 수 있지만, 첫 번째 조건과 세 번째 조건의 충족 여부에 대해서는 급여에 따라 개별적인 판단이 필요할 가능성이 있다.

셋째, 실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여가 있다. 공제 사유는 크게 가구 특성에 따른 지출요인과 그 밖의 추가적인 지출요인으로 나눌 수 있는데, 이는 국민기초생활보장법 제6조의3 제1항의 공제 사유를 사업안내에 반영한 형태이다. 가구 특성에 따른 지출요인은 다시 장애요인, 질병요인, 양육요인, 국가유공요인으로 구분되어 있다. 장애요인으로 공제하는 급여에는 장애인연금, 장애수당 등이 포함되고, 질병요인으로 공제하는 급여에는 희귀질환자 의료비 지원 급여 등이 포함되며, 양육요인으로 공제하는 급여에는 한부모가족지원, 청소년 한부모 자립지원촉진수당 등이 포함된다. 양육요인으로 공제하는 급여는 보육·교육 서비스 이용을 전제로 하지 않는 급여라는 점에서 실제소득 산정에서 제외하는 급여에 속한 보육·교육 서비스 관련 급여와 차이가 있다. 국가유공요인으로 공제하는 급여에는 유공자와 보훈대상자에 대한 생활조정수당, 참전명예수당의 일정액 등이 포함된다. 그런데 장애·질병·양육요인 공제는 추가 지출을 지원하기 위한 성격을 갖지만 국가유공요인은 공로를 보상하기 위한 성격을 갖기 때문에, 국가유공요인 공제는 형식적으로 가구 특성에 따른 지출요인의 하위항목으로 병렬되어 있지만 내용적으로 장애·질병·양육요인과 구분된다. 마지막으로, 그 밖의 추가적인 지출요인에 따른 공제 항목 중에서 공적이전소득에 해당하는 급여에는 각종 농업 관련 직접지불금 및 보조금이 포함된다.

3. 현행 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조

지금까지 살펴본 바와 같이, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준은 전체 공적이전 급여를 크게 실제소득 산정에 포함되는 급여(A)와 실제소득 산정에서 제외하는 급여(B)로 구분하고, 실제소득 산정에 포함되는 급여(A)를 다시 실제소득 산정에 포

합되지만 공제하는 급여(C), 실제소득 산정에 포함되고 공제하지 않는 급여(D)로 구분한다(〈표 2-3〉 참조). 최종적으로 국민기초생활보장제도 소득조사에서는 (D)에 해당하는 급여를 공적이전소득으로 산정한다. 이와 같은 형식적 구조는 국민기초생활 보장법 시행령에 근거하고 있다. 시행령 제5조 제2항에서는 실제소득의 범위에서 제외하는 급여를 정하고 있고, 시행령 제5조의2에서는 실제소득에 포함되지만 공제하는 급여를 정하고 있기 때문이다. 원론적으로 만성질환 등으로 인한 지속적인 의료비 지출 공제나 근로를 유인하기 위한 근로소득 공제는 실제소득에서 공제하는 형식을 따르는 것이 타당하지만, 사회보장급여의 경우 실제소득 산정에서 제외하는 급여(B)로 정하는 것과 실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여(C)로 정하는 것의 선택이 최종적인 소득평가액 산정 결과에 영향을 미치지 않는다. 이러한 점에서는 (B)와 (C)를 구분하는 형식적 구조가 불필요하게 복잡하다는 의견이 제기될 수 있다.

〈표 2-3〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조

전체 공적이전 급여	(A) 실제소득 산정에 포함되는 급여	(C) 실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여 (C-1) 장애요인으로 인한 공제 (C-2) 질병요인으로 인한 공제 (C-3) 양육요인으로 인한 공제 (C-4) 국가유공요인으로 인한 공제 (C-5) 그 밖의 추가적인 지출요인으로 인한 공제
	(B) 실제소득 산정에서 제외하는 급여 (B-1) 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 금품(재산으로 산정) (B-2) 보육·교육 또는 그 밖에 이와 유사한 성질의 서비스 이용을 전제로 받는 보육료, 학자금, 그 밖에 이와 유사한 금품 (B-3) 조례에 따라 지방자치단체가 수급(권)자 또는 생활이 어려운 저소득층에게 지급하는 금품	(D) 실제소득 산정에 포함되고 공제하지 않는 급여

자료: 보건복지부(2021a, pp.98-124)를 토대로 저자가 작성하였다.

하지만 이 연구에서는 (B)와 (C)를 구분하는 형식적 구조가 다음과 같은 점에서 의미를 갖는다고 판단한다. 첫째, 원론적으로 국민기초생활보장제도 소득조사에서는 ‘정기적으로 획득하는 현금’이라는 소득의 이론적 정의에 포함되는 급여를 공적이전소득으로 산정하는데, (C)는 소득의 이론적 정의를 충족하지만 별도의 정책적 판단에 따라 공제하는 급여에 해당하는 반면, (B)는 대체로 소득의 이론적 정의를 충족하지 않는 급여에 해당한다. 단, 아동수당 등 (B-2)에 포함된 일부 급여, (B-3)에 해당하는 지방자치단체 현금 급여는 이론적으로 소득의 정의를 충족한다는 점에서 (B)의 구성이 완전한

이론적 정합성을 갖지는 않는다. 그럼에도 불구하고, 소득으로 보기 어려운 비정기적 급여 및 서비스 급여와 소득으로 볼 수 있지만 공제하는 급여를 구분하는 형식적 구조는 이론적으로 타당한 것으로 판단된다.

둘째, 급여액 전체가 아니라 일부를 공제하는 급여의 경우 실제소득 산정에 포함한 후 공제하는 형식이 의미를 가질 수 있다. 예를 들어, 고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률 제7조 제7항에 따른 수당은 장애인연금 기초급여액 및 부가급여액에 해당하는 금액만을 공제한다(보건복지부, 2021a, p.102). 또 다른 예로, 참전명예수당은 1인 가구 기준 중위소득의 20% 이하에 해당하는 금액만을 공제한다(보건복지부, 2021a, p.102). 이와 같이 급여액의 일부를 공제하는 급여의 경우, 급여액 전체를 소득으로 산정하되 특정 사유에 따라 공제액의 범위를 설정하는 형식의 산정기준을 적용하는 것이 적절하다. 이처럼 급여액의 일부를 공제하는 형태의 산정기준은 필요에 따라 특정 제도 변화에 따른 공적이전소득 산정기준 변경 과정에 활용될 수도 있다. 예를 들어, 경로연금이 기초노령연금으로 개편된 후 기초노령연금액 중 경로연금액에 해당하는 금액을 가구 특성에 따른 지출요인으로 인정하여 공제하였으나, 공제금액을 연차적으로 하향 조정하여 최종적으로 기초노령연금 공제를 폐지한 사례가 있다(정해식, 2020, p.34).

한편, 현행 사업안내에는 일부 급여가 (B)와 (C)에 모두 해당하는 것으로 제시되어 있어 정리가 필요하다는 점을 언급해둔다. 국가유공자, 독립유공자, 보훈대상자, 체육유공자에 대한 생활조정수당, 참전명예수당 중 1인 가구 기준 중위소득의 20% 이하에 해당하는 금액, 독립유공자(손)자녀 생활지원금은 국가유공요인으로 공제되는 급여로 (C)에 해당하지만(보건복지부, 2021a, p.103), 동시에 소득유형별 조사방법을 설명하는 부분에서 공적이전소득에서 제외되는 수당(B)으로 제시되어 있다(보건복지부, 2021a, p.120). 이에 해당하는 급여가 최종적으로 소득평가액으로 산정되지 않는다는 점에서 큰 문제는 없지만, 지침의 논리적 일관성을 위해서는 정리가 필요할 것으로 판단된다.

현행 사업안내에서는 (C-1), (C-2), (C-3), (C-4)를 가구 특성에 따른 지출요인으로 분류하고 있다. 국민기초생활 보장법 제6조의3 제1항에서는 “장애·질병·양육 등 가구 특성에 따른 지출요인”으로 인한 공제를 정하고 있는데(국가법령정보센터, 국민기초생활 보장법, 법률 제18325호), 사업안내에서는 국가유공요인으로 인한 공제를 추가로

정하고 있는 것이다. 가구 특성에 따른 지출요인 공제는 장애인, 희귀질환자, 한부모가족 등의 취약한 특성을 갖는 빈곤층이 그렇지 않은 빈곤층보다 최저생활을 유지하기 위해 더 많은 지출을 해야 한다는 점을 고려하여, 가구 특성으로 인한 추가지출을 지원하는 목적의 급여를 추가로 지원받을 수 있도록 허용하는 정책적 판단에 따른 것이다. 하지만 국가유공요인으로 인한 공제는 유공자와 보훈대상자의 공로를 보상하기 위한 목적의 급여를 추가로 지원받을 수 있도록 허용하는 것이기 때문에, 추가지출 지원 성격의 공제와 차이가 있다. 현행 사업안내에서는 장애·질병·양육요인 공제와 국가유공요인 공제를 가구 특성에 따른 지출요인의 하위항목으로 병렬하고 있는데, 이러한 형식적 구조는 다소 이론적 정합성이 부족하다고 평가할 수 있다. 단, 이와 같은 형식적 구조가 최종적인 소득평가액 산정 결과에는 영향을 미치지 않으므로 큰 문제는 없다.

제2절 공적이전소득 산정기준의 내용

제2절에서는 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준을 내용적 측면에서 검토한다. 앞서 제1절에서 살펴본 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준은 근본적으로 개별 급여의 성격과 여러 급여의 정책조합에 대한 일정한 정책적 가치판단을 전제한 것이다. 이 절에서는 현행 공적이전소득 산정기준에 내재된 정책적 가치판단을 명시적으로 요약·정리하고, 그 이론적 타당성을 검토한다.

1. 이론적 검토

가. 기능·목적별 급여 유형과 공적이전소득 산정기준

공공부조 제도의 공적이전소득 산정기준을 이론적으로 검토하기 위해서는 다양한 공적이전 급여를 기능과 목적에 따라 몇 개의 범주로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. Barry(1990)는 복지국가 현금 급여를 <표 2-4>와 같이 5개의 유형으로 구분하고 유형별로 이론적 기반을 논의하였다. 첫째, 질병이나 장애 등으로 인해 발생하는 특정 지출을 지원하는 급여(pp.507-508). 둘째, 참전이나 산재 등으로 인해 발생한 손실을 보

상하는 급여(pp.508-515). 셋째, 아동이나 장애인 등 전일제 근로가 어렵거나 불가능한 집단을 지원하는 급여(pp.515-519). 넷째, 소득조사를 실시하지 않고 실업이나 은퇴 등으로 인한 근로소득 감소에 대응하여 소득을 유지(income maintenance)하는 급여(pp.519-525). 다섯째, 소득조사를 실시하여 소득이 최저소득(빈곤선)에 미치지 못하는 집단을 지원하여 빈곤을 완화하는(poverty relief) 급여(pp.525-527). 이와 같은 다섯 가지 유형의 급여 중에서 첫 번째 유형과 두 번째 유형의 급여는 소득 유지나 빈곤 구제와 무관한 별도의 정책적 가치판단에 기초한다(Barry, 1990, p.515). 네 번째 유형의 급여는 실제로 근로소득 감소가 발생하였을 때, 다섯 번째 유형의 급여는 실제로 소득이 빈곤선에 미치지 못할 때 지급되는 반면, 세 번째 유형의 급여는 실제 근로소득 감소나 소득 수준과 무관하게 경제활동에 참여하지 않아도 된다고 인정받는 지위를 가진 집단에 지급된다(Barry, 1990, p.515). 현대 복지국가는 이와 같이 다양한 목적을 갖는 현금 급여를 대체로 기여 방식 사회보험 급여, 비기여 방식 사회수당 급여, 비기여 방식 공공부조 급여의 세 가지 형태로 지원하고 있는데(김태성, 2001, pp.141-149), 국가와 시기에 따라 구체적인 정책조합 양상은 상이하게 나타난다.

〈표 2-4〉 Barry(1990)의 복지국가 현금 급여 유형 분류

구분	유형
(1)	질병이나 장애 등으로 인해 발생하는 특정 지출을 지원하는 급여
(2)	참전이나 산재 등으로 인해 발생한 손실을 보상하는 급여
(3)	아동이나 장애인 등 전일제 근로가 어렵거나 불가능한 집단을 지원하는 급여
(4)	소득조사를 실시하지 않고 실업이나 은퇴 등으로 인한 근로소득 감소에 대응하여 소득을 유지(income maintenance)하는 급여
(5)	소득조사를 실시하여 소득이 최저소득(빈곤선)에 미치지 못하는 집단을 지원하여 빈곤을 완화하는(poverty relief) 급여

자료: Barry(1990, pp.507-527).

이 연구에서는 이와 같은 유형별 급여를 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 원칙을 이론적으로 검토한다. 국민기초생활보장제도는 다섯 번째 유형에 해당하는 대표적인 공공부조 제도로, 경제활동과 다른 공적이전이 이루어진 후에도 빈곤선 수준의 소득을 확보하지 못한 빈곤층에게 최저생활을 보장하는 것을 목적으로 한다. 이와 같은 원칙은 국민기초생활보장제도 급여의 기본 원칙 중 타급여 우선의 원칙, 보충급여의 원칙, 최저생활 보장의 원칙에 반영되어 있다(〈표 2-5〉 참

조). 이러한 원칙에 따르면, 소득조사를 실시하지 않고 소득을 유지하는 네 번째 유형의 급여는 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당하다. 대표적으로 국민연금, 실업급여 등의 사회보험 급여가 이에 해당한다. 또한 국민기초생활보장제도에서 활용하는 빈곤선에 장애 등으로 인해 발생하는 추가지출이 반영되어 있지 않으므로, 추가지출이 발생하는 집단과 그렇지 않은 집단 간의 형평성을 확보하기 위해서는 특정 지출을 지원하는 첫 번째 유형의 급여를 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 타당하다. 대표적으로 장애수당, 장애인연금¹⁾ 등 장애로 인한 추가지출을 지원하는 성격의 급여가 이에 해당한다. 이처럼 소득 상실에 대응하여 소득을 유지하는 사회보험 급여를 공적이전소득으로 산정하는 원칙, 추가지출을 지원하는 추가비용급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 원칙은 일반적인 사회보장 원리와 현행 국민기초생활보장제도 급여 기본 원칙에 부합한다는 점에서 이견이 존재하기 어렵다.

〈표 2-5〉 국민기초생활보장제도 급여의 기본 원칙

구분	원칙
최저생활 보장의 원칙	생활이 어려운 자에게 생계·의료·주거·교육·자활 등 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장
보충급여의 원칙	생계급여 수급자에 대한 최저보장수준은 생계급여액과 수급자 가구의 소득인정액을 합한 수준이 생계급여 선정기준 이상이 되도록 지원
자립지원의 원칙	근로능력이 있는 생계급여 수급자가 근로활동에 종사하지 않는 경우에는 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급
개별성의 원칙	급여 수준을 정함에 있어서 수급자의 개별적 특수 상황을 최대한 반영
가족부양 우선의 원칙	급여신청자가 부양의무자로부터 부양될 수 있으면 기초생활보장 급여에 우선하여 부양의무자의 보호가 먼저 행해져야 함
타급여 우선의 원칙	급여신청자가 다른 법령에 따라 보장을 받을 수 있는 경우에는 기초생활보장급여에 우선하여 다른 법령에 따른 보장이 먼저 행해져야 함
보편성의 원칙	국민기초생활 보장법에 규정된 요건을 충족시키는 국민에 대하여는 성별·직업·연령·교육수준·소득원 기타의 이유로 수급권을 박탈하지 아니함

자료: 보건복지부(2021a, pp.231-232).

1) 장애인연금은 소득을 보전하는 성격의 기초급여와 추가지출을 지원하는 성격의 부가급여로 구성되어 있다 (보건복지부, 2021c, pp.17-23). 따라서 엄격한 의미에서 장애인연금의 전체 급여를 추가비용급여로 판단하기는 어렵지만, 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서는 장애인연금 급여 전액을 추가비용급여로 간주하는 것으로 해석할 수 있다.

국민기초생활보장제도 외에도 다섯 번째 유형에 해당하는 급여로 국민취업지원제도 구직촉진수당과 기초연금 등이 존재한다. 물론 기초연금의 경우 공공부조보다 보편수당에 가까운 급여로 판단한다면 세 번째 유형의 급여로 분류하는 것도 가능하다. 하지만 기초연금이 소득조사를 실시한다는 제도적 요소에 주목한다면, 노인에게 좀 더 높은 수준의 빈곤선을 적용한 범주적 공공부조 제도로 간주하여 다섯 번째 유형의 급여에 해당한다고 해석하는 것도 가능하다. 국민기초생활보장제도가 여러 공공부조 제도 중에서도 최후의 사회적 안전망을 고려할 때, 타급여 우선의 원칙과 보충급여의 원칙에 따라 다섯 번째 유형의 급여를 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 원칙이 이론적 정합성을 갖는다. 물론 노인빈곤의 심각성과 기초연금의 특수성을 고려하여 국민기초생활보장제도 소득조사에서 기초연금을 공적이전소득으로 산정하지 않아야 한다는 주장이 존재하고(남재욱, 오건호, 2018), 이에 대해서는 별도의 논의가 필요할 것이다. 하지만 최후의 사회적 안전망인 국민기초생활보장제도의 소득조사에서 소득조사 방식 생계지원 성격 급여를 공적이전소득으로 산정하는 원칙을 일반적인 사회보장 원리로 간주하는 데는 무리가 없을 것이다. 요컨대, 근로소득 상실에 대응하여 소득을 유지하는 사회보험 급여(income maintenance)와 빈곤 구제를 목적으로 생계를 지원하는 소득조사 방식 생계지원 성격 급여(poverty relief)를 공적이전소득으로 산정하고, 추가지출을 지원하는 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 원칙이 이론적으로 타당하다고 평가할 수 있다. 남찬섭, 허선(2018) 역시 국민기초생활보장제도 소득조사에서 소득을 보전하는 성격의 급여는 공적이전소득으로 산정하고 추가지출을 보전하는 성격의 급여는 공적이전소득으로 산정하지 않는 원칙을 설정할 수 있다고 제안하였다.

한편, 참전 등으로 인한 손실을 보상하는 두 번째 유형의 급여, 아동 등 근로를 기대하기 어려운 집단을 지원하는 세 번째 유형의 급여에 대해서는 정책적 가치판단에 따라 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 원칙에 대한 이견이 존재할 수 있다. 대표적으로 두 번째 유형의 급여에는 유공자·보훈대상자를 지원하는 각종 급여가 존재하고, 세 번째 유형의 급여에는 아동수당과 양육수당이 존재한다. 만약 타급여 우선의 원칙과 보충급여의 원칙을 엄격하게 적용한다면, 이와 같은 유형의 급여 역시 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 원칙이 타당할 것이다. 하지만 개별 급여에 내재한 정책적 가치판단에 따라 예외를 허용해야 한다는 입장이 존

재할 수 있다. 예를 들어, 국가에 기여하는 과정에서 발생한 다양한 유무형의 손실을 강하게 보상해야 한다는 가치판단에 근거하여 국민기초생활보장제도 소득조사에서 유공자·보훈대상자를 지원하는 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않아야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 만약 공적이전소득으로 산정하지 않는다면, 빈곤한 유공자·보훈대상자에 대해서는 일반적인 빈곤층보다 더 높은 수준의 최저생활을 보장하게 될 것이다. 또한 심각한 저출산 상황에서 빈곤 아동가구의 생계부담을 획기적으로 경감해야 한다는 가치판단에 근거하여 국민기초생활보장제도 소득조사에서 아동수당을 공적이전소득으로 산정하지 않아야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 만약 공적이전소득으로 산정하지 않는다면, 아동을 양육하지 않는 빈곤층보다 아동을 양육하는 빈곤층에게 더 높은 수준의 최저생활을 보장하게 될 것이다. 요컨대, 두 번째 유형과 세 번째 유형의 급여에 대해서는 개별 급여별 정책적 가치판단에 따라 공적이전소득 산정기준 원칙을 결정할 수 있을 것으로 판단된다.

나. 중앙-지방 역할분담과 공적이전소득 산정기준

지금까지의 논의는 중앙정부에서 시행하는 사회보장급여에 적용될 수 있다. 하지만 현재 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 대한 논란은 주로 지방자치단체에서 시행하는 자체 사회보장급여를 중심으로 발생하고 있다. 국민기초생활보장제도 소득조사에서 각종 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득을 산정해야 하는지를 판단하기 위해서는 사회보장사업의 중앙정부-지방정부 역할분담에 대한 이론적 검토가 필요하다.

구인회, 양난주, 이원진(2009)은 사회복지 지방분권화에 대한 이론적 논의를 검토한 후 다음과 같이 중앙정부-지방정부 역할분담을 제안하였다. 첫째, 건강보험과 국민연금과 같은 사회보험, 그리고 기초연금과 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조의 경우 전국적 공공재 성격이 강하고 규모의 경제 효과가 크기 때문에 중앙정부가 사업을 결정하고 재정을 부담하는 것이 적절하다(p.66). 둘째, 사회서비스 중 생활시설 서비스의 경우 중앙정부와 지방정부가 공동 대응하여 전국적인 국민최저선(national minimum)에 맞추어 서비스를 공급하고, 특정보조금을 통해 재정을 지원하는 것이 적절하다(pp.66-67). 셋째, 사회서비스 중 이용시설 서비스의 경우 지방정부의 자율

성을 보장하고 지역주민의 선호를 반영하여 지방정부가 사업을 주도적으로 시행하고, 일반교부금이나 포괄보조금을 통한 재정 지원이 적절하다(p.67). 이러한 기준에 따르면, 중앙정부가 주로 소득보장 영역에서 현금 급여를 지원하는 역할을 담당하고, 지방정부는 주로 사회서비스 영역에서 지역 실정을 고려한 다양한 급여를 맞춤형으로 지원하는 역할을 담당하는 것이 바람직하다는 주장이 가능하다. 반면, 지방분권의 가치를 강하게 지향하는 관점에서는 지역복지 활성화를 위해 소득보장 영역과 사회서비스 영역을 모두 포괄하여 지방정부의 자율성을 적극적으로 보장해야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 실제로 지방자치단체의 현금성 사회보장급여가 크게 확대되고 있고, 이에 따라 국민기초생활보장제도 소득조사에서 지방자치단체 사회보장급여의 공적이전소득 산정을 둘러싼 논란이 커지고 있는 상황이다.

앞서 Barry(1990)의 기준에 따라 복지국가 현금 급여를 5개 유형으로 분류하고 각 유형별 공적이전소득 산정기준을 이론적으로 검토하였다. 추가지출을 지원하는 급여(유형1)는 공적이전소득으로 산정하지 않는 원칙, 손실을 보상하는 급여(유형2)와 근로를 기대하기 어려운 집단을 지원하는 급여(유형3)는 개별 급여별 정책적 가치판단에 따라 공적이전소득 산정 여부를 결정할 수 있다는 원칙에 대해서는, 중앙정부 사회보장급여와 지방자치단체 사회보장급여에 상이한 원칙을 적용해야 할 근거를 찾기 어렵다. 물론 지방자치단체별 급여 수준이 다양하고 지역에 따라 과소·과대 지원이 이루어진다면 지역 간 형평성 논란이 발생할 가능성이 있지만, 지방자치단체 사회보장급여의 적정성을 국민기초생활보장제도 소득조사에서 평가·반영하는 것은 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라 이론적으로도 부적절하다. 국민기초생활보장제도는 전국적으로 동일한 국민최저선 수준의 생활을 보장하는 역할을 담당하고, 대상 특성에 따라 추가비용급여를 얼마나 지원해야 하는지, 손실을 얼마나 보상해야 하는지 등에 대한 정책적 판단은 원칙적으로 개별 제도의 역할로 설정하는 것이 적절하다. 또한 사회보장제도 신설·변경 협의 과정을 통해 중앙정부와 지방자치단체가 협의하여 지방자치단체별 사회보장급여의 적정성을 판단할 수 있다. 한편, 근로소득 상실에 대응하여 소득을 유지하는 급여(유형4)는 주로 사회보험 급여이므로, 지방자치단체 사회보장급여에 해당하지 않을 것이다.

하지만 빈곤층을 지원하는 현금 급여(유형5)의 경우, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 중앙정부 급여와 지방자치단체 급여에 대한 공적이전소득 산정기준 원칙을 상

이하에 적용해야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 중앙정부 급여와 지방자치단체 급여를 모두 공적이전소득으로 산정할 경우, 개별 지방자치단체에서 새로운 빈곤층 지원 급여를 신설하더라도 국민기초생활보장제도 수급자는 소득인정액이 증가하여 생계급여가 삭감될 것이다. 따라서 개별 지방자치단체에서 국민기초생활보장제도 수급자를 포함한 빈곤층을 대상으로 하는 현금 급여를 시행할 유인이 현저하게 감소하게 된다. 따라서 지방자치단체별 빈곤층 지원 급여 확대 유인을 제고하기 위해서는 국민기초생활보장제도에서 해당 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않아야 한다. 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서 지방자치단체의 빈곤층 지원 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않도록 정하고 있는 것은 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

따라서 지방자치단체 빈곤층 지원 급여의 경우 정책적 가치판단에 따라 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정 여부를 결정할 수 있다. 지방자치단체 빈곤층 지원 급여를 공적이전소득으로 산정해야 한다는 원칙은 공공부조 제도가 보장해야 할 국민최저선이 전국적으로 동일해야 한다는 가치판단에 근거한다. 이러한 원칙하에서 지방자치단체가 빈곤층 지원 급여를 시행할 유인이 낮을 수밖에 없지만, 소득보장은 중앙정부가 담당하고 지방자치단체는 사회서비스를 중심으로 사회보장급여를 지원하는 것이 바람직하다는 중앙-지방 역할분담 원칙에 근거하여 정당화될 수 있다. 반면 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장하고 지역복지를 활성화해야 한다는 입장에서는 지방자치단체 빈곤층 지원 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않아야 한다. 이는 공공부조 제도가 보장해야 할 국민최저선이 지역에 따라 상이할 수 있다는 가치판단을 전제한다. 아직까지 한국 복지국가가 양적으로 선진복지국가 수준의 발전단계에 진입하지 못했음을 고려하면, 다소 지역 간 형평성 논란이 발생하더라도 지방자치단체의 자체 복지확대 노력을 적극적으로 지원해야 한다는 주장이 정당화될 수 있다.

한편, 지역형 기초보장제도 등과 같이 국민기초생활보장제도를 수급하지 않는 빈곤층을 지원하는 지방자치단체 빈곤층 지원 급여에 대해서는 별도의 언급이 필요하다. 예를 들어, 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도와 통합하여 소득과 재산을 조사한 후 국민기초생활보장제도 신청탈락가구나 수급중지가구 중에서 대상자를 선정한다(김승연 외, 2019, p.8). 이와 같은 형태의 급여는 국민기초생활보장제도 수급자를 지원대상에서 제외하므로, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정 여부 판단이 별다른 의미를 갖지 않는다.

2. 현행 공적이전소득 산정기준의 내용

가. 중앙정부 사회보장급여 공적이전소득 산정기준의 내용

다음으로는 이상의 이론적 논의를 토대로 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용을 검토한다. 우선 중앙정부 사회보장급여에 대해 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 내재된 정책적 가치판단을 <표 2-6>과 같이 정리해볼 수 있다.

<표 2-6> 중앙정부 사회보장급여에 대한 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙

구분	원칙
(1)	사회보험 급여를 소득으로 산정한다.
(2)	일회성·비정기적 급여를 소득으로 산정하지 않는다.
(3)	생계지원 성격의 현금성 급여를 소득으로 산정한다.
(4)	추가지출 지원 성격의 급여를 소득으로 산정하지 않는다.
(5)	저소득 유공자·보훈대상자 지원 급여를 소득으로 산정하지 않고, 소득기준을 적용하지 않는 보편적 유공자·보훈대상자 지원 급여를 소득으로 산정한다.
(6)	양육수당, 아동수당 등 소득기준을 적용하지 않는 보편적 양육 관련 급여를 소득으로 산정하지 않는다.

자료: 저자가 작성하였다.

첫째, 사회보험 급여를 소득으로 산정한다. 국민연금, 특수지역연금, 실업급여, 육아휴직급여, 산재보험 급여 등 사회보험 방식 소득보장제도는 공공부조 제도인 국민기초생활보장제도에 선행하여 생애과정에서 발생하는 다양한 사회적 위험에 대응하여 소득을 보장하는 역할을 한다. 국민기초생활보장제도는 최후의 사회적 안전망으로서 사회보험 급여가 지급된 후에도 최저생활 수준의 소득을 확보하지 못한 빈곤층을 보호한다. 따라서 사회보험 급여를 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당하다.

둘째, 일회성·비정기적 급여를 소득으로 산정하지 않는다. 공적연금 일시금, 근로장려금 및 자녀장려금 등과 같은 일회성·비정기적 급여는 소득으로 산정하지 않고 재산으로 산정한다. 이론적으로 소득은 '정기적으로 획득하는 현금'으로 정의할 수 있으므로, 일회성·비정기적 급여를 소득이 아닌 재산으로 산정하는 원칙은 대체로 타당하다. 국민기초생활보장제도는 재산을 일정한 환산율(금융재산 월 6.26%)에 따라 소득으로

환산한 후 소득평가액과 합산하여 소득인정액을 구성한다. 따라서 일회성·비정기적 급여가 소득이 아니라 재산으로 산정되더라도 소득인정액 산정기준에 내재된 정책적 판단에 따라 소득인정액에 반영된다. 한편, 일회성·비정기적 급여를 소득으로 산정하지 않는 기준은 소득조사 집행의 실행가능성 측면에서도 긍정적으로 평가된다.

단, 근로장려금을 소득으로 산정하지 않는 현행 산정기준에 대해서는 추가적인 쟁점이 잠재해 있음을 언급해둔다. 근로장려금과 국민기초생활보장제도는 근로빈곤층의 생계를 지원하는 정책목표를 공유하기 때문에, 이하에서 서술할 생계지원 성격의 현금성 급여를 소득으로 산정한다는 원칙에 따르면 중복 수급을 허용하지 않아야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 실제로 근로장려금 도입 초기에는 국민기초생활보장제도 수급자의 근로장려금 신청이 불가능하였으나 2015년부터 가능하게 변경되었다(박소은, 안영, 고제이, 2021, pp.47-48). 근로장려금이 근로유인을 제고한다는 별도의 정책목표를 갖고 있다는 점에서 국민기초생활보장제도와 차별성을 갖지만, 2020년부터 국민기초생활보장제도에서 근로소득공제가 전면적으로 적용되기 시작하면서 이러한 차별성도 다소 약해졌다. 향후 근로장려금이 확대되고 수급자와 급여 수준이 크게 증가한다면, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 근로장려금을 소득으로 산정하지 않는 산정기준에 대한 논란이 발생할 가능성이 있다.

셋째, 생계지원 성격의 현금성 급여를 소득으로 산정한다. 현행 법령과 사업안내 지침은 대체로 생계지원 성격의 현금성 급여를 소득으로 산정하는 기준을 원칙으로 한다. 따라서 아동보육료, 유치원교육비, 장학금, 학자금 등 보육·교육 서비스 이용을 전제로 받는 보육·교육 관련 급여나 장기요양급여, 장애인활동지원급여 등과 같은 사회서비스 급여를 소득으로 산정하지 않지만, 기초연금과 같은 생계지원 성격의 현금 급여를 소득으로 산정한다. 현행 법령과 사업안내 지침에 사회서비스 급여를 소득으로 산정하지 않는다는 명시적인 표현은 존재하지 않지만, 시행령 제5조 제1항 제4호 다목에서 공적이전소득을 “정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여 또는 그 밖의 금품”으로 정하고 있다(국가법령정보센터, 국민기초생활 보장법 시행령, 대통령령 제31839호). 즉, ‘금품’이라는 표현에서 보듯이 기본적으로 국민기초생활보장제도 소득조사에서 현금성 급여를 공적이전소득으로 산정하는 원칙으로 갖는 것으로 이해할 수 있다. 단, 최근 지방자치단체가 지역화폐, 쿠폰 등과 같이 현금과 분명하게 구분되지 않는 다양한 형태의 사회보장급여를 확대하고 있기 때문에, 향후 국민기초생활보장제도 소득

조사에서 현금성 급여에 해당하는지를 분명하게 판단하기 어려운 사례가 증가할 가능성이 있다. 한편, 교육 부대비용을 지원하는 급여의 경우 생계지원 성격의 현금성 급여와 구분하기 위해 보육·교육기관에 직접 납입하거나 수급자에게 지급되는 경우 일정한 납입확인을 요구하고 있고, 또한 30만 원을 초과하는 금액은 소득으로 산정하도록 정하고 있다. 이와 같은 보육·교육 서비스 관련 급여에 대한 산정기준은 생계지원 성격의 현금성 급여를 소득으로 산정하고 사회서비스 이용을 위한 급여를 소득으로 산정하지 않는 원칙을 구체화하였다는 측면에서 대체로 타당하지만, 실제 소득조사 집행과정에서는 어려움이 발생할 가능성이 있다.

넷째, 추가지출 지원 성격의 급여를 소득으로 산정하지 않는다. 국민기초생활보장제도 소득조사에서 장애수당, 장애인연금, 희귀질환자 의료비 지원, 한부모가족지원 등 추가지출 지원 성격의 급여는 소득으로 산정하지 않는다. 이는 장애인, 희귀질환자, 한부모가족 등 취약한 특성을 가진 빈곤층은 그렇지 않은 빈곤층보다 더 많은 지출을 해야 하므로, 이들의 최저생활을 보장하기 위해 추가지출을 지원해야 한다는 논리에 근거한다. 즉, 국민기초생활보장제도는 일반적인 빈곤층의 최저생활을 보장하기 위해 필요한 생계·의료·주거급여 등을 지원하고, 취약한 특성을 가진 빈곤층의 추가적인 욕구는 해당 욕구를 지원하기 위해 설계된 타 제도의 급여로 보장하는 정책조합을 전제한 것이다. 물론 타 제도의 급여액이 취약한 특성을 가진 빈곤층의 추가적인 욕구에 비해 지나치게 작거나 크다면, 추가지출 지원 성격의 급여 전액을 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 원칙하에서 취약한 특성을 가진 빈곤층과 그렇지 않은 빈곤층에 대해 동등한 수준의 최저생활을 보장하는 데 실패할 가능성이 있다. 하지만 국민기초생활보장제도가 다양한 취약한 특성을 가진 빈곤층의 추가적인 욕구를 정확하게 진단하기는 어려우므로, 추가지출을 적절하게 지원하는 과제를 타 제도의 역할로 설정한다면, 추가지출 지원 성격 급여의 전액을 소득으로 산정하지 않는 산정기준의 이론적 타당성이 확보될 수 있다.

단, 현행 사업안내 지침에 가구 특성에 따른 지출요인 공제 항목으로 규정된 모든 급여가 개념적으로 추가지출 지원 성격의 급여에 해당하는지에 대해서는 검토가 필요하다. 대표적인 예로, 장애인연금은 생계지원 성격의 기초급여와 추가지출 지원 성격의 부가급여로 구성되어 있는데(오욱찬, 이재은, 2016, p.14), 국민기초생활보장제도에서는 장애인연금 급여 전액을 장애요인으로 인한 공제 항목으로 정하고 있다. 물론 현

행 장애인연금 부가급여의 급여액 수준이 그다지 높지 않기 때문에 장애인연금 급여 전액을 공제하는 산정기준에 대한 이견은 크지 않지만, 현행 산정기준이 완전한 이론적 정합성을 갖추었다고 평가하기는 어렵다. 또한 경기력향상연구연금, 국제장애인기능올림픽대회 입상자 연금 등 추가지출 지원 성격의 급여로 이해하기 어렵지만 현행 산정기준에서 장애요인으로 인한 공제 항목으로 분류된 급여가 존재한다.

다섯째, 저소득 유공자·보훈대상자 지원 급여를 소득으로 산정하지 않고, 소득기준을 적용하지 않는 보편적 유공자·보훈대상자 지원 급여를 소득으로 산정한다. 앞서 논의한 원칙이 대체로 일반적인 사회보장 및 공공부조 원리에 부합하는 것과 달리, 유공자·보훈대상자 지원 급여의 산정기준은 현재 한국 사회의 특성을 고려한 특수한 정책적 가치판단에 근거한다. 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서는 저소득층을 지원하는 유공자·보훈대상자 생활조정수당과 독립유공자(손)자녀 생활지원금을 소득으로 산정하지 않지만, 소득기준을 적용하지 않는 유공자·보훈대상자 관련 수당 및 보상금은 소득으로 산정하도록 정하고 있다. 이는 유공자·보훈대상자가 아닌 빈곤층에 비해 유공자·보훈대상자인 빈곤층에 대해서는 공로에 대한 보상을 추가로 인정하여 더 높은 수준의 생계를 보장한다는 정책적 가치판단을 전제한 것으로 해석할 수 있다.

여섯째, 양육수당, 아동수당 등 소득기준을 적용하지 않는 보편적 양육 관련 급여를 소득으로 산정하지 않는다. 현행 산정기준에서는 보육·교육 서비스 이용을 전제로 한 급여를 실제소득 산정에서 제외하고 있고, 아동수당, 양육수당, 가정위탁 양육보조금, 보호종료아동 자립수당 등을 해당 항목에 포함하고 있다. 하지만 엄밀히 말해 양육수당, 아동수당은 보육 또는 교육 서비스 이용을 전제로 하지 않는 현금 급여이므로, 서비스 이용을 전제로 하는 아동보육료나 유치원교육비 지원과 구분된다. 물론 양육수당은 보육시설을 이용하지 않는 아동에게 지급하는 대체급여의 성격을 갖기 때문에, 아동보육료를 소득으로 산정하지 않는 기준과의 형평성을 고려하여 양육수당 역시 소득으로 산정하지 않는 것이 타당하다는 논리를 구성해볼 수 있다. 하지만 아동수당은 모든 아동에게 보편적으로 지급하는 현금 급여이므로 보육·교육 서비스 관련 급여와 뚜렷하게 구분된다.²⁾ 소득기준을 적용하지 않는 보편적 양육 관련 급여를 국민기초생활

2) 아동수당 역시 보육시설을 이용할 때 발생하는 자부담을 지원하는 성격을 갖는다고 판단하면, 보육 서비스와 완전히 무관하지는 않다는 주장이 제기될 수 있다. 하지만 아동수당의 대상과 급여 수준이 확대될수록 이와 같은 주장의 설득력은 약해질 것으로 판단된다.

보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 기준은 보육·교육 서비스 관련 급여를 소득으로 산정하지 않는 기준과는 상이한 정책적 가치판단에 근거한다. 보편적 양육 관련 급여를 소득으로 산정하지 않는 기준은 현재 한국 사회의 심각한 저출산 상황에서 빈곤 아동가구의 생계부담을 획기적으로 경감해야 한다는 별도의 정책목표로 정당화하는 것이 가능하다. 특히 2000년대 이후 저소득층의 출산율 하락이 전체 출산율 하락의 주된 원인(계봉오, 2021)이라는 진단은 저소득층의 아동 양육을 특별히 관대하게 지원하는 원칙을 정당화할 수 있는 근거로 작용한다.

나. 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준의 내용

다음으로는 지방자치단체 사회보장급여의 공적이전소득 산정기준에 내재된 정책적 가치판단을 검토한다. 이를 통해 중앙정부 사회보장급여에 대한 정책적 가치판단과 지방자치단체 사회보장급여에 대한 정책적 가치판단이 일치하거나 불일치하는 지점을 확인할 수 있을 것이다. 지방자치단체 사회보장급여에는 사회보험 급여가 존재하지 않으므로, 중앙정부 사회보장급여의 첫 번째 원칙에 대한 검토는 불필요하다. 중앙정부 급여의 나머지 원칙을 지방자치단체 사회보장급여에 적용하여 검토하면 다음과 같다.

첫째, 일회성·비정기적 지방자치단체 급여를 소득으로 산정하지 않을 수 있다. 현행 시행령은 중앙정부 급여와 지방자치단체 급여를 구분하지 않고 정기적으로 지급되지 않는 금품을 소득이 아닌 재산으로 산정하도록 정하고 있으므로, 일회성·비정기적 지방자치단체 급여를 소득 산정에서 제외하는 원칙이 타당하다고 판단할 수 있다. 대표적인 사례로, 지방자치단체 사회보장급여 중에서 출산장려금이 이에 해당한다.

둘째, 생계지원 성격 현금성 급여의 경우, 소득기준을 적용하여 저소득층을 대상으로 할 때 소득으로 산정하지 않을 수 있다. 현행 산정기준은 수급자나 저소득주민을 대상으로 하는 지방자치단체 사회보장급여를 실제소득 산정에서 제외할 수 있도록 정하고 있다. 앞서 검토한 바와 같이, 이는 지방자치단체별로 중앙정부에서 설정한 국민최저선을 초과하는 수준의 최저생활보장을 추가로 지원할 수 있다는 정책적 가치판단을 전제한 원칙이다. 만약 국민최저선이 전국적으로 동일해야 한다는 가치판단에 근거한다면, 저소득층 대상 지방자치단체 사회보장급여를 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정해야 할 것이다. 하지만 현행 산정기준은 저소득층 대상 지

방자치단체 사회보장급여를 소득으로 산정하지 않도록 정하고 있고, 따라서 지방자치단체의 개별적인 판단에 따라 국민기초생활보장제도 수급자를 국민최저선을 초과하는 수준으로 지원할 수 있다. 이러한 원칙은 한편으로 최저생활보장의 지역 간 비형평성을 초래할 가능성이 있지만, 다른 한편으로 지방자치단체의 자체 복지확대 노력을 제고하고 지역 조건에 맞는 다양한 급여를 지원할 수 있다는 장점을 갖는다.

그런데 현행 산정기준을 구체적으로 살펴보면, 지방자치단체 사회보장급여를 소득으로 산정하지 않기 위해서는 “차상위계층”, “기준 중위소득 50% 이하인 주민” 등과 같이 “조례에 지원 대상이 수급자나 저소득주민으로 명시”되어야 하고(보건복지부, 2021a, p.101), “지원 대상이 수급(권)자 또는 저소득층이 아닌 일반 주민 누구나 요건이 갖춰지는 경우 지급 가능한 급여”는 소득으로 산정해야 한다(보건복지부, 2021a, p.122). 즉, 현행 사업안내 지침은 암묵적으로 지방자치단체 사회보장급여가 소득기준을 적용할 때 국민기초생활보장제도 수급자나 차상위계층 수준의 저소득층을 대상으로 하는 사례를 상정하고 있다. 실제로 소득기준을 적용하는 지방자치단체 사회보장급여의 다수는 국민기초생활보장제도 수급자나 차상위계층 수준의 저소득층을 대상으로 하기 때문에, 이와 같은 산정기준의 적용에 큰 문제가 발생하지는 않는다. 하지만 기초연금 수급자, 기준 중위소득 100% 이하 등과 같이 국민기초생활보장제도 수급자나 차상위계층보다 소득 수준이 높은 중간소득계층까지 포괄하는 지방자치단체 급여가 일부 존재하는데, 이러한 경우 공적이전소득 산정에서 제외하는 지방자치단체 급여 기준에 대한 논란이 발생할 수 있다.

셋째, 보육·교육 서비스 관련 급여와 그 밖의 사회서비스 급여는 대체로 소득으로 산정하지 않을 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 현행 공적이전소득 산정기준에서 장애인활동지원급여 등과 같은 사회서비스 급여의 소득 산정 여부에 대한 명시적인 지침을 제공하고 있지는 않지만, 대체로 현금성 급여를 소득으로 산정한다는 원칙에 비추어 장애인활동지원 추가급여 등과 같은 지방자치단체 사회서비스 급여 역시 소득으로 산정하지 않는 것이 타당하다고 판단된다. 또한 보육·교육 서비스 관련 급여를 실제소득 산정에서 제외하는 산정기준에서 지방자치단체가 보육·교육 등을 목적으로 지원하는 금품을 제외할 수 있도록 정하고 있다는 점도 언급해둘 필요가 있다. 단, 중앙정부 급여와 마찬가지로, 교육 부대비용을 지원하는 지방자치단체 급여는 보육·교육 기관에 직접 납입하거나 수급(권)자에게 지급할 경우 일정한 납입확인이 필요하고, 월 30만

원을 초과하는 금액은 소득으로 산정해야 할 것이다. 지방자치단체의 보육·교육 관련 급여의 형태가 매우 다양하기 때문에 소득조사 집행과정에서 산정기준을 정교하게 적용하는 데는 어려움이 있을 것으로 판단된다.

넷째, 유공자·보훈대상자 지원 급여의 경우, 중앙정부 급여와 마찬가지로 저소득층을 대상으로 한 급여는 소득으로 산정하지 않을 수 있고, 소득기준을 적용하지 않는 보편적 급여는 소득으로 산정해야 한다. 저소득층 대상 지방자치단체 사회보장급여를 소득으로 산정하지 않는 현행 산정기준을 적용하면, 지방자치단체가 저소득 유공자·보훈대상자를 지원하는 급여는 소득으로 산정하지 않을 수 있지만, 소득기준을 적용하지 않고 유공자·보훈대상자를 지원하는 급여는 소득으로 산정해야 하기 때문이다. 즉, 결과적으로 유공자·보훈대상자 지원 급여는 지방자치단체 급여와 중앙정부 급여가 대체로 동일한 산정기준을 적용하게 되는 것이다.

다섯째, 아동에게 정기적으로 현금을 지원하는 지방자치단체 양육 관련 급여의 경우, 소득기준을 적용하지 않는 보편적 급여는 소득으로 산정해야 한다. 이러한 원칙은 양육수당, 아동수당 등 중앙정부의 보편적 양육 관련 급여를 소득으로 산정하지 않는 원칙과 뚜렷하게 충돌하기 때문에, 최근 지방자치단체 사회보장급여의 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 관련 논란의 대표적인 사례로 논의되고 있다(사회보장조정과, 2021). 지방자치단체가 소득기준을 적용하여 저소득층을 지원하는 양육 관련 급여는 소득으로 산정하지 않는 것이 가능하지만, 최근 저출산 대응을 위해 지방자치단체가 소득기준을 적용하지 않는 보편적 양육 관련 급여를 확대하고 있기 때문에 문제가 된다.

여섯째, 지방자치단체의 추가지출 지원 성격 급여의 경우, 저소득층 대상 급여는 소득으로 산정하지 않는 것이 가능하지만 보편적 지원 급여는 소득으로 산정해야 한다. 그런데 지방자치단체가 보편적으로 추가지출을 지원하는 급여가 드물고, 장애수당, 장애인연금, 한부모가족지원 등 중앙정부의 추가지출 지원 성격 급여가 대체로 소득기준을 적용하여 저소득층을 지원하는 경우가 많다. 따라서 결과적으로 중앙정부 추가지출 지원 성격 급여와 지방자치단체 추가지출 지원 성격 급여의 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 큰 차이가 존재하지 않는 것으로 해석할 수 있다.

3. 현행 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙

〈표 2-7〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙

구분		중앙정부 사회보장급여	지방자치단체 사회보장급여	
(가) 사회보험 급여		소득 산정 - 국민연금, 특수지역연금, 실업급여, 육아휴직급여, 산재보험 급여 등		
비사회 보험 급여	(나) 일회성·비정기적 급여	소득 비산정(재산으로 산정) - 근로장려금 및 자녀장려금, 공적 연금 일시금 등	소득 비산정(재산으로 산정) - 출산장려금 등	
	정기적 급여	(다) 보육·교육 서비스 관련 급여	소득 비산정 - 보육료, 유치원교육비, 장학금, 학자금 등	소득 비산정 - 보육·교육 관련 지원
		(라) 양육 관련 급여	소득 비산정 - 양육수당, 아동수당 등	보편적 지원→소득 산정 저소득층 지원→소득 비산정 - 양육 관련 수당 등
		(마) 사회서비스 급여	소득 비산정 - 장기요양급여, 장애인활동지원급 여 등	소득 비산정 - 장애인활동지원 추가급여 등
		(바) 저소득 유공자· 보훈대상자 지원	소득 비산정 - 각종 유공자 및 보훈대상자 생활 조정수당	소득 비산정 - 저소득 유공자·보훈대상자 지원
		(사) 보편적 유공자· 보훈대상자 지원	소득 산정 - 각종 유공자 및 보훈대상자 수당· 보상금	소득 산정 - 보편적 유공자·보훈대상자 지원
		(아) 추가지출 지원 성격 급여	소득 비산정 - 장애수당, 장애인연금, 희귀질환 자 의료비 지원, 한부모가족지원, 소년소녀가정 부가급여 등	보편적 지원→소득 산정 저소득층 지원→소득 비산정 - 장애인, 한부모 관련 지원 등
		(자) 생계지원 성격 급여	소득 산정 - 기초연금, 구직촉진수당 등	보편적 지원→소득 산정 저소득층 지원→소득 비산정 - 범주형 기본소득, 지역형 기초보 장제도, 공공부조 추가급여 등

주: 굵은 글씨로 표시한 부분은 중앙정부 사회보장급여와 지방자치단체 사회보장급여에 대해 상이한 산정기준이 적용되는 지점을 의미한다.

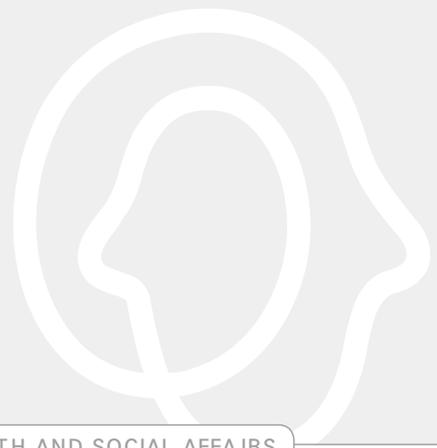
자료: 저자가 작성하였다.

〈표 2-7〉에는 이상의 논의를 토대로 중앙정부와 지방자치단체의 사회보장급여 유형에 따라 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙을 정리하였다. 표에서 확인할 수 있듯이, 동일한 성격의 급여임에도 불구하고 중앙정부 사회보장급여

와 지방자치단체 사회보장급여의 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 차이가 존재하는 경우는 첫째, 양육 관련 급여, 둘째, 추가지출 지원 성격 급여, 셋째, 생계지원 성격 급여이다. 이중 추가지출 지원 성격 급여는 이론적으로 중앙정부 급여와 지방자치단체 급여의 산정기준에 차이가 존재하지만, 아직까지 현실에서는 그 차이가 주된 쟁점으로 제기되지는 않는 것으로 판단된다.

생계지원 성격 급여의 경우, 기초연금 등과 같은 중앙정부 급여는 소득으로 산정해야 하지만, 지방자치단체 급여는 저소득층을 대상으로 할 때 소득으로 산정하지 않을 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 이는 지역별로 국민최저선을 차등할 수 있도록 허용하는 정책적 가치판단에 따른 결과로, 내용적 측면에서 지방자치단체의 자체 복지확대 노력을 제고한다는 점에서 정당화할 수 있고, 실행가능성 측면에서 저소득층 대상 지방자치단체 급여를 소득으로 산정하지 않는 산정기준의 집행에 어려움이 없다는 점에서 문제가 되지 않는다. 또한 중앙정부 사회보장급여 중 소득기준을 적용하여 저소득층을 지원하는 생계지원 성격 급여는 대체로 가구 특성에 따른 지출요인으로 공제되므로, 기초연금과 구직촉진수당을 제외하면 이에 해당하는 급여가 드물다. 한편, 최근 지방자치단체에서 청년, 농민 등 특정 인구집단에 대해 소득기준을 적용하지 않는 보편적 현금 급여를 지급하는 사례가 나타나고 있는데, 이러한 성격의 지방자치단체 급여는 현행 산정기준에 따르면 국민기초생활보장제도에서 공적이전소득으로 산정해야 할 것으로 판단된다.

양육 관련 급여의 경우, 현행 산정기준에 따르면 중앙정부의 아동수당과 양육수당은 소득으로 산정하지 않지만 지방자치단체의 보편적 양육 관련 급여는 소득으로 산정해야 한다. 2022년부터 시행될 영아수당 역시 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득 산정에서 제외되는 금품으로 분류될 것임을 고려하면, 중앙정부와 지방자치단체의 양육 관련 급여에 대한 산정기준의 차이가 더욱 두드러지게 나타날 것이다. 이러한 차이는 지방자치단체의 보편적 현금 급여를 소득으로 산정해야 한다는 원칙과 빈곤 아동가구의 생계부담을 획기적으로 경감하기 위해 중앙정부 아동수당 및 양육수당을 소득으로 산정하지 않는다는 원칙이 충돌하기 때문에 발생한다. 심각한 저출산 상황에서 향후 지방자치단체의 양육 관련 급여가 증가할 것으로 전망되는 바, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 지방자치단체 양육 관련 급여를 공적이전소득으로 산정하는 기준에 대한 논란이 더욱 커질 것으로 예상된다.



제3장

지방자치단체 자체 사회보장급여 현황

제1절 조사 개요

제2절 기초 분석

제3절 사업 유형별 분석

제4절 소결

제 3 장

지방자치단체 자체 사회보장급여 현황

제1절 조사 개요

이 장에서는 지방자치단체 자체 사회보장급여 현황을 파악하기 위한 조사를 실시하였다. 지방자치단체 자체 사업은 크게 시도 자체 사업과 시군구 자체 사업으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 이때 시도가 예산을 모두 부담하거나 시도와 시군구가 예산을 분담한 사업을 시도 자체 사업으로, 시군구가 예산을 모두 부담한 사업을 시군구 자체 사업으로 정의하였다. 이 조사에서는 시도 자체 사업과 시군구 자체 사업의 대상자 및 급여 특성 등 사업 현황을 파악하였다. 2021년 8~10월 시도 및 시군구 담당자를 대상으로 웹조사 방식으로 조사를 실시하였다([그림 3-1] 참조).

[그림 3-1] 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 절차

시도 자체 사업 목록 및 특성	시군구 자체 사업 목록 및 특성
시도가 예산을 모두 부담하거나 시도와 시군구가 예산을 분담한 사업	시군구가 예산을 모두 부담한 사업
시도 사업 담당자 응답	시군구 사업 담당자 응답
대상자, 급여 특성 파악	대상자, 급여 특성 파악

자료: 저자가 작성하였다.

이 조사에서는 <표 3-1>과 같이 조사 대상 사업 범위를 제한하였다. 우선 2020년 1년간 시행된 사업을 대상으로 하였고, 복지부서 담당 사업뿐만 아니라 복지·교통·문화·체육·여가 등 가구 또는 개인을 지원하는 다양한 사업을 모두 응답하도록 안내하였다. 또한 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준과의 관련성을 고려하여, 급여액을 구체적으로 파악할 수 있는 현금, 바우처(쿠폰, 이용권 등), 지역화폐 형태로 급여를 제공하는 사업을 대상으로 하였다. 이와 같이 조사 대상 사업 범위를 안내하였지만, 지방자치단체 자체 사회보장사업을 모두 망라한 목록이 존재하지 않기 때문에 시도 및 시군구 담당자들이 조사 대상 사업 목록을 작성하기가 쉽지 않았다. 연구진은 조사 대

상 사업 목록 작성을 돕기 위해 지역사회보장계획 시행계획에 포함된 사업의 목록을 제시하여 조사 대상 사업 목록을 작성하는 과정에서 참고하도록 안내하였다.

〈표 3-1〉 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 대상 사업 범위

구분	내용
조사 대상 사업 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년 1년간 시행된 사업 • 지방자치단체가 예산을 모두 부담한 사업 • 2020년에 한해 일회성으로 시행된 사업은 제외(예, 코로나19 관련 지원) • 복지·교통·문화·체육·여가 등 가구 또는 개인을 지원하는 다양한 사업 • 가구 또는 개인을 직접 지원하는 사업 • 현금, 바우처(쿠폰, 이용권 등), 지역화폐 형태로 급여를 제공하는 사업 • 공공일자리 사업은 제외

자료: 저자가 작성하였다.

조사 내용은 〈표 3-2〉와 같이 크게 세 가지 영역으로 구분할 수 있다. 첫째, 사업 대상자와 관련하여, 대상자 유형, 대상자 선정 시 소득기준 적용 여부, 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있는지 여부 등을 조사하였다. 둘째, 사업 급여와 관련하여, 급여 성격, 급여 형태, 급여 단위, 급여 지급기간 및 지급주기, 급여액 등을 조사하였다. 셋째, 기타 사항으로 사업 운영에 사회보장정보시스템을 활용하는지 여부 등을 조사하였다.

분석에 앞서, 연구진이 수집된 원자료를 클리닝하였다. 우선 사업 담당자의 응답 결과, 사업 안내 자료 등을 참고하여 조사 대상 사업의 범위에 해당하지 않는다고 판단되는 사업을 제외하였다. 다음으로 동일하거나 유사한 성격의 사업에 대한 문항별 응답이 가능한 일치하도록 응답값을 수정하였고, 기타로 응답한 사례에 대해서는 사업 내용을 검토하여 가능한 경우 기타 외 범주로 수정하였다. 그 밖에 사업 안내 자료를 활용하여 입력 오류로 판단되는 응답값을 수정하였다. 최종적으로 시도 자체 사업 106개, 시군구 자체 사업 272개, 총 378개 사업에 대한 응답 결과를 분석하였다. 시도 자체 사업은 강원, 경기, 경남, 경북, 광주, 대구, 대전, 부산, 서울, 울산, 인천, 전남, 전북, 충남, 충북 등 15개 시도가 1개 이상의 사업에 대해 응답하였다. 시군구 자체 사업은 80개 시군구가 1개 이상의 사업에 대해 응답하였다. 전수조사를 시도하였으나 전반적으로 응답률이 높지 않았고, 이는 연구의 한계로 남는다.

〈표 3-2〉 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 내용

구분	내용
사업 대상자	• 대상자 개요
	• 대상자 유형(중복응답 가능) ①영유아·아동·청소년 ②청년 ③고령자·노인 ④장애인 ⑤유공자·보훈대상자 ⑥여성·가족 ⑦다문화·외국인 ⑧저소득 ⑨산재근로자 ⑩농어업인 ⑪기타
	• 대상자 선정 시 소득기준 적용 여부 ※ 저소득층은 대략 기준중위소득 50% 이하를, 중산층은 대략 기준중위소득 50~150%를 의미한다. ①저소득층을 지원대상으로 선정한다. ②저소득층과 중산층을 지원대상으로 선정한다. ③소득기준을 적용하지 않는다. ④기타
	• 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 이 사업의 대상자로 선정될 수 있는지 여부 ①기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다. ②기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 없다. ③기타
	• 대상자 규모
사업 급여	• 급여 개요
	• 급여 성격(중복응답 가능) ※ 용도나 목적이 정해져 있지 않은 단순한 성격의 현금 급여는 <생계 지원>으로 응답한다. ①생계 지원 ②의료 지원 ③주거 지원 ④출산장려금 ⑤영유아·아동·초등학생 양육·보육·교육 지원 ⑥중·고·대학생 교육 지원 ⑦노인 돌봄·요양 지원 ⑧장애인 돌봄·활동 지원 ⑨고용 지원 ⑩교통 지원 ⑪에너지 지원 ⑫문화·여가 지원 ⑬재해보상 ⑭결혼 지원 ⑮기타
	• 급여 형태(중복응답 가능) ①현금 ②바우처(쿠폰, 이용권 등) ③지역화폐 ④기타
	• 급여 단위 ※ 아동수당·출산장려금과 같이 부모에게 지급되는 아동·출산 관련 급여는 <개인>으로 응답한다. ※ 기초연금과 같이 부부에게 지급되는 급여는 <가구>로 응답한다. ①개인 ②가구 ③기타
	• 급여 지급기간 ※ 아동 출생순서에 따라 급여 지급기간이 다른 사업은 첫째아 기준(둘째아부터 지급할 경우 둘째아 기준)으로 응답한다. ①자격 변동이 없는 한 계속 지급한다. ②정해진 기간 동안 지급한다(해당 기간 응답). ③한 번만 지급한다. ④기타
	• 급여 지급주기 ※ 아동 출생순서에 따라 급여 지급주기가 다른 사업은 첫째아 기준(둘째아부터 지급할 경우 둘째아 기준)으로 응답한다. ①월 1회 ②분기 1회 ③반기 1회 ④연 1회 ⑤비정기적으로 수시 지급한다. ⑥한 번만 지급한다. ⑦기타
	• 급여액(지급주기별로 1회에 지급되는 금액) ※ 소득 수준이나 수급자 특성에 따라 급여액이 다른 사업은 수급 가능한 최대 급여액을 응답한다. ※ 실비를 지원하는 사업은 수급 가능한 최대 급여액을 응답한다. ※ 가구 규모에 따라 급여액이 다른 사업은 1인 가구 기준 급여액을 응답한다. ※ 아동 출생순서에 따라 급여액이 다른 사업은 첫째아 기준(둘째아부터 지급할 경우 둘째아 기준)으로 응답한다.
기타	• 예산
	• 사업 운영에 사회보장정보시스템을 활용하는지 여부 ①수급자격 확인에 활용한다. ②시스템에 수급 정보를 입력하여 급여 산정·지급에 활용한다. ③①과 ②의 두 가지 용도로 모두 활용한다. ④활용하지 않는다. ⑤기타

자료: 저자가 작성하였다.

제2절 기초 분석

이 절에서는 우선 전체 378개 사업의 기초 현황을 살펴본다. <표 3-3>에서는 시도 자체 사업과 시군구 자체 사업의 분포를 살펴보았다. 전체 사업에서 시도 자체 사업이 차지하는 비율은 28.0%, 시군구 자체 사업이 차지하는 비율은 72.0%였다.

<표 3-3> 사업 시행 주체

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율
시도 자체 사업	106	28.0
시군구 자체 사업	272	72.0
계	378	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

<표 3-4> 대상자 유형

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율
영유아·아동·청소년	122	32.3
청년	32	8.5
고령자·노인	49	13.0
장애인	46	12.2
유공자·보훈대상자	52	13.8
여성·가족	61	16.1
다문화·외국인	16	4.2
저소득	69	18.3
산재근로자	3	0.8
농어업인	15	4.0
기타	35	9.3
계	378	100.0

주: 중복이 존재한다.

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

<표 3-4>에서는 대상자 유형을 살펴보았다. 영유아·아동·청소년을 지원하는 사업이 32.3%로 가장 높은 비율을 차지하였고, 저소득, 여성·가족, 유공자·보훈대상자, 고령자·노인, 장애인 비율이 각각 18.3%, 16.1%, 13.8%, 13.0%, 12.2%로 나타났다. 분

적 결과는 최근 출산장려금이나 양육 관련 수당 등 영유아 및 아동을 지원하는 지방자치단체 자체 사회보장급여가 상당히 많다는 사실을 보여준다.

〈표 3-5〉 대상자 선정 시 소득기준 적용 여부

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율
저소득층을 지원대상으로 선정한다.	134	35.4
저소득층과 중산층을 지원대상으로 선정한다.	38	10.1
소득기준을 적용하지 않는다.	203	53.7
기타	3	0.8
계	378	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

〈표 3-5〉에서는 사업 대상자를 선정할 때 소득기준을 적용하는지를 살펴보았다. 전체 사업 중 소득기준을 적용하지 않는 비율은 53.7%로 절반을 넘었고, 저소득층을 지원대상으로 선정하는 비율은 35.4%, 저소득층과 중산층을 지원대상으로 선정하는 비율은 10.1%였다. 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서는 저소득층을 지원하는 사업을 실제소득 산정에서 제외하도록 정하고 있는데, 저소득층과 중산층을 지원하는 사업의 경우 지침 해석에 어려움이 발생할 가능성이 있다.

〈표 3-6〉 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율
기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	316	83.6
기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 없다.	62	16.4
기타	0	0.0
계	378	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

〈표 3-6〉에서는 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 사업 대상자로 선정될 수 있는지를 살펴보았다. 대부분의 사업은 생계급여 수급자에 대한 지원 가능성을 열어두고 있었지만, 16.4%의 사업은 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 없는 선정기준을 적용하고 있었다. 대표적으로, 지역형 기초보장제도나 지역형 긴급복지지원사업과

같이 국민기초생활보장제도의 지원을 받지 못하는 비수급 빈곤층을 지원하기 위한 목적으로 시행되는 사업에 이에 해당한다. 이처럼 국민기초생활보장제도와 중복수급이 불가능한 사업은 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서 따로 고려할 필요가 크지 않다. 단, 생계급여와의 중복수급을 금지하지만 의료급여·주거급여·교육급여와의 중복수급을 허용하는 사업이 존재할 수 있기 때문에, 의료급여·주거급여·교육급여 수급자격을 판정하기 위한 소득조사에서 해당 사업의 급여를 공적이전소득으로 산정해야 하는 사례는 존재할 수 있다.

〈표 3-7〉 급여 성격

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율
생계 지원	139	36.8
의료 지원	39	10.3
주거 지원	28	7.4
출산장려금	39	10.3
영유아·아동·초등학생 양육·보육·교육 지원	63	16.7
중·고·대학생 교육 지원	19	5.0
노인 돌봄·요양 지원	8	2.1
장애인 돌봄·활동 지원	13	3.4
고용 지원	10	2.6
교통 지원	9	2.4
에너지 지원	11	2.9
문화·여가 지원	13	3.4
재해보상	3	0.8
결혼 지원	5	1.3
기타	54	14.3
계	378	100.0

주: 중복이 존재한다.

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

〈표 3-7〉에서는 급여 성격을 살펴보았다. 전체 사업 중 생계 지원이 36.8%의 가장 높은 비율을 차지하였고, 다음으로 영유아·아동·초등학생 양육·보육·교육 지원, 의료 지원, 출산장려금 비율이 각각 16.7%, 10.3%, 10.3%로 나타났다.

〈표 3-8〉에서는 급여 형태를 살펴보았다. 전체 사업 중 현금 급여를 지원하는 사업이 71.2%로 대부분을 차지하였고, 바우처, 지역화폐, 기타 급여 형태가 각각 19.8%,

2.9%, 7.4%로 나타났다. 이 조사의 대상 사업 범위를 현금, 바우처, 지역화폐로 제한하였음에도 불구하고 기타 급여 형태가 7.4% 존재하는 이유는 주로 국민건강보험료나 장기요양보험료 등 보험료를 지원하는 사업을 기타 급여 형태로 분류하여 분석에 포함하였기 때문이다. 보험료 지원 사업은 주로 대상자의 보험료를 대납하는 형태이기 때문에 현금 급여로 간주하기는 어렵지만, 대체로 지원이 정기적으로 이루어지고 급여액을 명확하게 산정할 수 있다는 점에서 현물 급여와도 일정하게 구분된다.

〈표 3-8〉 급여 형태

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율
현금	269	71.2
바우처(쿠폰, 이용권 등)	75	19.8
지역화폐	11	2.9
기타	28	7.4
계	378	100.0

주: 중복이 존재한다.

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

〈표 3-9〉에서는 급여 단위를 살펴보았다. 전체 사업 중 개인을 단위로 급여를 지급하는 사업이 70.6%, 가구를 단위로 급여를 지급하는 사업이 29.4%였다.

〈표 3-9〉 급여 단위

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율
개인	267	70.6
가구	111	29.4
기타	0	0.0
계	378	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

〈표 3-10〉에서는 급여 지급기간을 살펴보았다. 전체 사업 중 자격 변동이 없는 한 계속 급여를 지급하는 사업이 54.0%였고, 정해진 기간 동안 지급하는 사업이 19.3%였으며, 한 번만 지급하는 사업이 26.7%였다. 한 번만 지급하는 일회성 급여는 대체로 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정되지 않을 가능성이 높다.

〈표 3-10〉 급여 지급기간

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율
자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	204	54.0
정해진 기간 동안 지급한다.	73	19.3
한 번만 지급한다.	101	26.7
기타	0	0.0
계	378	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

〈표 3-11〉에서는 급여 지급주기를 살펴보았다. 전체 사업 중 월 1회 지급하는 사업이 46.3%로 가장 많았고, 다음으로 한 번만 지급하는 사업이 26.7%를 차지하였다. 국민기초생활보장제도 소득조사에서는 급여의 정기성이 가장 분명한 월 1회 지급 급여가 공적이전소득으로 산정될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

〈표 3-11〉 급여 지급주기

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율
월 1회	175	46.3
분기 1회	26	6.9
반기 1회	32	8.5
연 1회	31	8.2
비정기적으로 수시 지급한다.	13	3.4
한 번만 지급한다.	101	26.7
기타	0	0.0
계	378	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

〈표 3-12〉에서는 정기적으로 지급하는 급여의 급여액을 살펴보았다. 급여를 계속 또는 일정 기간 동안 월/분기/반기/연 1회 주기로 지급하는 사업 중 급여액이 파악되는 사례를 대상으로 분석하였다. 소득 수준이나 가구 규모 등 수급자 특성에 따라 급여액이 달라지는 사업이 많아 급여액을 특정하기가 쉽지 않지만, 대략 1인 가구 기준 최대 급여액을 응답하도록 안내하였다. 분석 결과, 260개 사업 중 급여액이 월 10만 원 이하인 사업이 67.3%, 월 10만 원 초과 20만 원 이하인 사업이 12.3%, 월 20만 원 초과 30만 원 이하인 사업이 7.3%, 월 30만 원 초과인 사업이 13.1%였다.

〈표 3-12〉 정기적 지급 급여의 급여액

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율
월 10만 원 이하	175	67.3
월 10만 원 초과 20만 원 이하	32	12.3
월 20만 원 초과 30만 원 이하	19	7.3
월 30만 원 초과	34	13.1
계	260	100.0

주: 월/분기/반기/연 1회 등으로 급여를 계속 또는 일정 기간 지급하는 급여 중 급여액이 결측인 사례를 제외하고 분석하였다.

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

〈표 3-13〉에서는 사회보장정보시스템 활용 여부를 살펴보았다. 사회보장정보시스템을 수급자격 확인에 활용하는 사업은 30.2%, 급여 산정·지급에 활용하는 사업은 6.3%, 두 가지 용도로 모두 활용하는 사업은 10.8%였고, 활용하지 않는 사업은 52.6%였다. 급여 산정·지급에 사회보장정보시스템을 활용하는 사업은 급여액을 파악하기가 용이하기 때문에 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정될 가능성이 클 것으로 예상된다.

〈표 3-13〉 사회보장정보시스템 활용 여부

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율
수급자격 확인에 활용한다.	114	30.2
시스템에 수급 정보를 입력하여 급여 산정·지급에 활용한다.	24	6.3
위의 두 가지 용도로 모두 활용한다.	41	10.8
활용하지 않는다.	199	52.6
기타	0	0.0
계	378	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

제3절 사업 유형별 분석

〈표 3-14〉 지방자치단체 자체 사회보장사업 유형 구분

구분	내용	사업수 (개)
1 선별적 유공자·보훈대상자 지원	• 유공자·보훈대상자 & 저소득층·중산층 지원 & 급여 계속 지급	1
2 보편적 유공자·보훈대상자 지원	• 유공자·보훈대상자 & 소득기준 비적용 & 급여 계속 지급 • 유공자·보훈대상자 명예수당, 명절위로금, 유족 지원 등	48
3 유공자·보훈대상자 사망위로금	• 유공자·보훈대상자 & 소득기준 비적용 & 사망위로금 1회 지급	3
4 출산장려금	• 출산장려금 1회 또는 분할 지급 & 소득기준 비적용	33
5 양육 관련 수당	• 양육 관련 수당 & 소득기준 비적용 & 급여 일정기간·계속 지급	18
6 산모·신생아 임신·건강 지원	• 산모·신생아 건강관리, 산후조리 지원, 임신·출산 지원 등	19
7 보편적 보육·교육 지원	• 보육·교육 지원 & 소득기준 비적용 & 급여 계속 지급 • 자녀·학생 보육·돌봄·학습·문화 등 지원	10
8 저소득층 보육·교육 정기적 지원	• 보육·교육 지원 & 저소득층 지원 & 급여 계속 지급 • 자녀·학생 교육·학습·급식·교통 등 지원	12
9 저소득층 보육·교육 일회성 지원	• 보육·교육 지원 & 저소득층 지원 & 일회성 지원 • 자녀·학생 교복·수학여행비·입학금 등 지원	8
10 저소득층 한부모가족 지원	• 한부모가족 & 저소득층 지원 & 급여 계속 지급 • 생계·교육·교통·에너지 등 지원	16
11 가정위탁아동 양육 지원	• 가정위탁아동 & 급여 계속 지급 • 양육보조금·생활비 등 지원	8
12 장애인 서비스 지원	• 장애인활동지원서비스, 발달재활서비스 등 지원	10
13 장애인 보조기구 지원	• 휠체어 등 장애인 보조기구 수리 지원	3
14 저소득층 장애인 지원	• 장애인 & 저소득층 지원 & 급여 계속 지급 • 장애인연금·장애아동수당 추가급여, 생계·교통·에너지 지원 등	11
15 보편적 장애인 지원	• 장애인 & 소득기준 비적용 & 급여 계속 지급 • 장애인 교통비 지원	1
16 보편적 노인 수당	• 노인 & 소득기준 비적용 & 급여 계속 지급 • 장수수당·효도수당 등 현금 지원	7
17 보편적 노인 지출 지원	• 노인 & 소득기준 비적용 & 급여 계속 지급 • 목욕·이미용·교통 등 지출 지원	9
18 저소득층 노인 지원	• 노인 & 저소득층 지원 & 급여 계속 지급 • 생계·목욕·이미용·교통·주거 등 지원	9
19 지역형 기초보장제도·긴급복지지원	• 국민기초생활보장보장제도 생계급여를 수급하지 않는 비수급 빈곤층·차상위계층 지원	21
20 공공부조 추가 지원	• 국민기초생활보장제도 수급자·차상위계층 추가 지원 • 명절위로금·에너지·상하수도·장례 등 지원	14
21 선별적 청년 수당	• 청년 & 저소득층·중산층 지원 & 급여 일정기간 지급	1
22 보편적 청년 수당	• 청년 & 소득기준 비적용 & 급여 일정기간 지급 • 청년 기본소득	1
23 보편적 농민 수당	• 농민 & 소득기준 비적용 & 급여 일정기간·계속 지급 • 농민 기본소득, 농민 수당 등	4
24 보험료 지원	• 건강보험료, 장기요양보험료 등 사회보험료 및 민간보험료 지원	22

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

제3절에서는 <표 3-14>와 같이 지방자치단체 자체 사회보장사업을 몇 가지 주요 유형으로 분류하여 살펴본다. 사업 유형을 구분하기 위한 기준으로는 대상자 특성, 소득 기준 적용 여부, 급여의 정기성, 급여의 성격 등을 복합적으로 고려하였다. 유형별 사례가 많지 않더라도, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 논의에 참고할 만하다고 판단되는 사업은 별도의 유형으로 분류하였다. 최종적으로 378개 사업 중 289개 사업을 24개의 유형으로 분류하였다.

<표 3-15> 선별적 유공자·보훈대상자 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층과 중산층을 지원대상으로 선정한다.	1	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	1	100.0
급여 형태	현금	1	100.0
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	1	100.0
급여 지급주기	월 1회	1	100.0
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	1	100.0
급여액	• 생계지원 월 13만 원		
계		1	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

첫 번째 사업 유형은 선별적 유공자·보훈대상자 지원으로, 1개 사업만 관찰되었다. 해당 사업은 기준 중위소득 100% 이하 민주화운동 관련자 및 유족에게 월 13만 원의 생계 지원을 제공하였다. 급여 형태는 현금이었고, 월 1회 정기적으로 지급했으며, 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었다. 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준은 저소득층 대상 지방자치단체 급여를 실제소득 산정에서 제외하므로, 저소득층 대상 유공자·보훈대상자 지원은 공적이전소득으로 산정하지 않을 수 있다. 단, 해당 사업의 경우 기준 중위소득 100% 이하라는 소득기준을 갖기 때문에, 실제소득 산정에서 제외하는 기준을 충족하는지는 분명하지 않다.

다음 사업 유형은 보편적 유공자·보훈대상자 지원이다. 이 유형은 소득기준을 적용하지 않는 유공자·보훈대상자 지원으로, 주로 참전명예수당, 보훈명예수당 등으로 불

린다. 보편적 유공자·보훈대상자 지원 사업은 48개로 나타나, 지방자치단체가 유공자·보훈대상자를 지원할 때 대부분 소득기준을 적용하지 않는다는 사실을 알 수 있다. 급여 형태는 주로 현금이었고, 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있는 사업이 대다수였다. 급여 지급주기는 월 1회가 83.3%로 대부분을 차지했지만, 분기 1회, 반기 1회, 연 1회 급여를 지급하는 사업도 소수 존재하였다. 월 1회 급여를 지급하는 사업의 경우 2~25만 원, 평균 8만 원을 지급하였다. 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 따르면 소득기준을 적용하지 않는 보편적 유공자·보훈대상자 지원은 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당하다.

〈표 3-16〉 보편적 유공자·보훈대상자 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	소득기준을 적용하지 않는다.	48	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	47	97.9
	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 없다.	1	2.1
급여 형태	현금	47	97.9
	지역화폐	1	2.1
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	48	100.0
급여 지급주기	월 1회	40	83.3
	분기 1회	3	6.3
	반기 1회	2	4.2
	연 1회	3	6.3
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	7	14.6
	시스템에 수급 정보를 입력하여 급여 산정·지급에 활용한다.	4	8.3
	활용하지 않는다.	37	77.1
급여액	• 월 1회 지급하는 경우 2~25만 원, 평균 8만 원		
계		48	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 유공자·보훈대상자 사망위로금으로 3개 사업이 관찰되었다. 유공자·보훈대상자 사망위로금은 소득기준을 적용하지 않는다는 점에서는 보편적 유공자·보훈대상자 지원과 동일하지만, 일회성 현금 지원이라는 점에서 보편적 유공자·보훈대상자 지원과 차이가 있다. 급여액은 20~30만 원이었고, 국민기초생활보장제도 생계급

여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었다. 유공자·보훈대상자 사망위로금은 일회성 급여이므로, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 타당하다고 판단된다.

〈표 3-17〉 유공자·보훈대상자 사망위로금

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	소득기준을 적용하지 않는다.	3	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	3	100.0
급여 형태	현금	3	100.0
급여 지급기간	한 번만 지급한다.	3	100.0
급여 지급주기	한 번만 지급한다.	3	100.0
사회보장정보시스템 활용 여부	활용하지 않는다.	3	100.0
급여액	• 20~30만 원		
계		3	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 출산장려금으로, 33개 사업이 관찰되었다. 이 사업 유형은 소득기준을 적용하지 않고 출산 시 일정한 금액의 현금을 출산장려금으로 지급하는 사업으로, 기본적으로 일회성 지원 성격을 갖지만 지방자치단체에 따라 분할 지급하는 사례도 존재한다. 출산장려금은 대체로 출생순서에 따라 급여액과 급여 지급주기가 달라지기 때문에 전형적인 사업 형태를 요약하기가 쉽지 않다. 일반적으로 출생순서가 증가할수록 급여액이 증가하고, 일시금과 분할금을 혼합하여 지급하는 사례도 존재한다. 이 조사에서 파악된 출산장려금 중에서는 한 번만 지급하는 사례가 84.8%였고, 월 1회, 반기 1회, 연 1회 등 일정 기간 동안 분할하여 지급하는 사례가 15.2%였다. 급여 형태는 현금이었고, 한 번만 지급하는 사업의 경우 10~200만 원, 평균 64만 원을 지급하였다. 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었다. 한 번만 지급하는 출산장려금은 비정기적 급여이므로 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 타당하다. 그런데 분할 지급 출산장려금은 해당 급여의 취지가 출산 시 지급하는 일회성 장려금에 가깝다면 국민기초생활보장제

도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않아야 한다는 해석이 가능하지만, 주관적 판단이 개입될 여지를 배제할 수 없다.

〈표 3-18〉 출산장려금

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	소득기준을 적용하지 않는다.	33	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	33	100.0
급여 형태	현금	33	100.0
급여 지급기간	정해진 기간 동안 지급한다.	5	15.2
	한 번만 지급한다.	28	84.8
급여 지급주기	월 1회	2	6.1
	반기 1회	1	3.0
	연 1회	2	6.1
	한 번만 지급한다.	28	84.8
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	4	12.1
	시스템에 수급 정보를 입력하여 급여 산정·지급에 활용한다.	1	3.0
	위의 두 가지 용도로 모두 활용한다.	1	3.0
	활용하지 않는다.	27	81.8
급여액	• 한 번만 지급하는 경우 10~200만 원, 평균 64만 원		
계		33	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 양육 관련 수당으로, 18개 사업이 관찰되었다. 양육 관련 수당은 소득기준을 적용하지 않고 아동에게 정기적 현금 급여를 지급한다. 88.9%가 월 1회 급여를 지급하였지만, 분기 1회 급여를 지급하는 사례도 소수 존재하였다. 월 1회 급여를 지급하는 사업의 경우 3~40만 원, 평균 15만 원을 지급하였다. 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었다. 양육 관련 수당은 정기적 급여라는 점에서 앞서 살펴본 일회성 출산장려금과 구분되고, 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 따르면 이를 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당하다. 그런데 양육 관련 수당과 일회성 출산장려금은 급여의 정기성을 기준으로 분명하게 구분할 수 있지만, 양육 관련 수당과 분할 지급 출산장려금은, 특히 출산장려금의 분할 지급 기간이 길수록, 분명하게 구분하기가 어려운 사례가 존재할 수 있다. 일반적으로 양

육 관련 수당은 ‘아이수당’, ‘양육수당’, ‘양육지원금’ 등과 같은 사업명을 갖지만, 출산 장려사업으로 시행되는 경우도 있어 사업명을 기준으로 구분하기는 쉽지 않다.

〈표 3-19〉 양육 관련 수당

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	소득기준을 적용하지 않는다.	18	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	18	100.0
급여 형태	현금	18	100.0
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	6	33.3
	정해진 기간 동안 지급한다.	12	66.7
급여 지급주기	월 1회	16	88.9
	분기 1회	2	11.1
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	3	16.7
	시스템에 수급 정보를 입력하여 급여 산정·지급에 활용한다.	1	5.6
	활용하지 않는다.	14	77.8
급여액	• 월 1회 지급하는 경우 3~40만 원, 평균 15만 원		
계		18	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 산모·신생아 임신·건강 지원으로, 19개 사업이 관찰되었다. 앞서 살펴본 출산장려금과 양육 관련 수당이 용도나 목적을 정하지 않은 현금 급여를 지원하는 것과 달리, 산모·신생아 임신·건강 지원은 임신·출산과 관련된 의료 이용, 산후조리, 건강관리 등을 지원한다는 점에서 차이가 있다. 소득기준을 적용하지 않는 사업이 68.4%로 좀 더 많았지만, 31.6%는 저소득층과 중산층을 지원하는 소득기준을 적용하였다. 94.7%가 바우처 형태로 급여를 지급하였고, 한 번만 지급하는 사업이 63.2%로 많았지만 계속 또는 일정 기간 동안 급여를 지급하는 사업도 36.8%를 차지하였다. 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 없는 사업이 21.1%로 나타났다는데, 이는 주로 기준 중위소득 150% 이하를 지원하는 중앙정부의 산모·신생아건강관리 서비스를 받지 못하는 대상자를 지원하는 사업에 해당하는 것으로 판단된다. 한 번만 지급하는 사업의 경우 2~114만 원, 평균 40만 원을 지급하였다. 산모·신생아 임신·건강 지원은 주로 바우처 형태의 사회서비스 급여에 가깝다는 점, 임신·출산 관

련 지원이 필요한 시기가 길지 않으므로 대체로 일회성 급여의 성격이 강하다는 점을 고려할 때, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 타당하다고 판단된다.

〈표 3-20〉 산모·신생아 임신·건강 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층과 중산층을 지원대상으로 선정한다.	6	31.6
	소득기준을 적용하지 않는다.	13	68.4
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	15	78.9
	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 없다.	4	21.1
급여 형태	현금	1	5.3
	바우처(쿠폰, 이용권 등)	18	94.7
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	1	5.3
	정해진 기간 동안 지급한다.	6	31.6
	한 번만 지급한다.	12	63.2
급여 지급주기	월 1회	1	5.3
	반기 1회	1	5.3
	비정기적으로 수시 지급한다.	5	26.3
	한 번만 지급한다.	12	63.2
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	1	5.3
	위의 두 가지 용도로 모두 활용한다.	5	26.3
	활용하지 않는다.	13	68.4
급여액	• 한 번만 지급하는 경우 2~114만 원, 평균 40만 원		
계		19	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 보편적 보육·교육 지원으로, 10개 사업이 관찰되었다. 보편적 보육·교육 지원은 소득기준을 적용하지 않는 보육, 돌봄, 학습, 문화 등의 다양한 정기적 지원을 포함한다. 대부분 월 1회 정기적으로 지급되는 바우처 급여 형태로 운영되었고, 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었다. 현행 산정 기준에서 보육·교육 관련 서비스 이용을 전제로 한 급여를 실제소득 산정에서 제외하고 있으므로, 보육·교육 지원 성격의 급여는 사용처가 분명하게 확인된다면 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능하다.

〈표 3-21〉 보편적 보육·교육 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	소득기준을 적용하지 않는다.	10	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	10	100.0
급여 형태	현금	1	10.0
	바우처(쿠폰, 이용권 등)	9	90.0
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	10	100.0
급여 지급주기	월 1회	9	90.0
	반기 1회	1	10.0
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	2	20.0
	시스템에 수급 정보를 입력하여 급여 산정·지급에 활용한다.	1	10.0
	위의 두 가지 용도로 모두 활용한다.	1	10.0
	활용하지 않는다.	6	60.0
급여액	• 급여별로 상이		
계		10	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

〈표 3-22〉 저소득층 보육·교육 정기적 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층을 지원대상으로 선정한다.	12	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	12	100.0
급여 형태	현금	6	50.0
	바우처(쿠폰, 이용권 등)	6	50.0
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	12	100.0
급여 지급주기	월 1회	5	41.7
	분기 1회	2	16.7
	반기 1회	1	8.3
	연 1회	2	16.7
	비정기적으로 수시 지급한다.	2	16.7
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	8	66.7
	위의 두 가지 용도로 모두 활용한다.	4	33.3
급여액	• 급여별로 상이		
계		12	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 저소득층 보육·교육 정기적 지원으로, 12개 사업이 관찰되었다. 이 사업 유형은 저소득층에게 교육, 학습, 급식, 교통 등을 지원하는 사업을 포함한다. 현금 급여와 바우처 급여가 각각 절반을 차지하였고, 자격 변동이 없는 한 계속 지급하였으며, 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었다. 저소득층 보육·교육 정기적 지원은 부분적으로 보육·교육 서비스 지원 성격을 가질 뿐만 아니라 저소득층을 지원하는 사업이므로, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전 소득으로 산정하지 않는 것이 가능하다.

〈표 3-23〉 저소득층 보육·교육 일회성 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층을 지원대상으로 선정한다.	8	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	7	87.5
	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 없다.	1	12.5
급여 형태	현금	8	100.0
급여 지급기간	한 번만 지급한다.	8	100.0
급여 지급주기	한 번만 지급한다.	8	100.0
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	8	100.0
급여액	• 3~50만 원, 평균 25만 원		
계		8	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 저소득층 보육·교육 일회성 지원으로, 8개 사업이 관찰되었다. 이 사업 유형은 저소득층을 대상으로 입학금, 교복, 수학여행비 등 일회성 급여를 현금으로 지급한다. 급여액은 3~50만 원, 평균 25만 원이었고, 대부분 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었다. 저소득층 보육·교육 일회성 지원은 저소득층을 대상으로 할 뿐만 아니라 일회성 지원이므로, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 대체로 타당하다.

다음 사업 유형은 저소득층 한부모가족 지원으로, 16개 사업이 관찰되었다. 이 사업 유형은 저소득층 한부모가족에게 정기적인 현금 급여를 지원한다. 주로 생계 지원과 양육·보육·교육 지원 성격을 갖지만, 교통, 에너지 등 다양한 지원을 포함한다. 56.3%

가 월 1회 급여를 지급하였고, 분기 1회, 반기 1회, 연 1회 급여를 지급하는 사업도 있었다. 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상으로 선정될 수 있는 사업은 68.8%였다. 저소득층을 대상으로 하므로, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능하다.

〈표 3-24〉 저소득층 한부모가족 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층을 지원대상으로 선정한다.	16	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상으로 선정될 수 있다.	11	68.8
	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상으로 선정될 수 없다.	5	31.3
급여 형태	현금	16	100.0
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	16	100.0
급여 지급주기	월 1회	9	56.3
	분기 1회	3	18.8
	반기 1회	3	18.8
	연 1회	1	6.3
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	10	62.5
	시스템에 수급 정보를 입력하여 급여 산정·지급에 활용한다.	3	18.8
	위의 두 가지 용도로 모두 활용한다.	3	18.8
급여액	• 급여별로 상이		
계		16	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 가정위탁아동 양육 지원으로, 8개 사업이 관찰되었다. 이 사업 유형은 가정위탁아동의 생계와 양육을 보조하기 위한 목적으로 정기적인 현금 급여를 지원한다. 소득기준을 적용하지 않는 사업이 87.5%였고, 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상으로 선정될 수 있었으며, 월 1회 급여를 지급하였다. 급여액은 2~50만 원, 평균 19만 원이었다. 현행 국민기초생활보장제도에서 가정위탁 양육보조금을 실제소득 산정에서 제외하도록 정하고 있으므로, 가정위탁아동 양육 지원은 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 대체로 타당하다고 판단된다.

〈표 3-25〉 가정위탁아동 양육 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층을 지원대상으로 선정한다.	1	12.5
	소득기준을 적용하지 않는다.	7	87.5
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	8	100.0
급여 형태	현금	8	100.0
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	8	100.0
급여 지급주기	월 1회	8	100.0
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	1	12.5
	시스템에 수급 정보를 입력하여 급여 산정·지급에 활용한다.	3	37.5
	위의 두 가지 용도로 모두 활용한다.	1	12.5
	활용하지 않는다.	3	37.5
급여액	• 2~50만 원, 평균 19만 원		
계		8	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

〈표 3-26〉 장애인 서비스 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층을 지원대상으로 선정한다.	2	20.0
	저소득층과 중산층을 지원대상으로 선정한다.	1	10.0
	소득기준을 적용하지 않는다.	6	60.0
	기타	1	10.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	10	100.0
급여 형태	바우처(쿠폰, 이용권 등)	10	100.0
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	8	80.0
	정해진 기간 동안 지급한다.	2	20.0
급여 지급주기	월 1회	9	90.0
	연 1회	1	10.0
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	3	30.0
	시스템에 수급 정보를 입력하여 급여 산정·지급에 활용한다.	2	20.0
	위의 두 가지 용도로 모두 활용한다.	4	40.0
	활용하지 않는다.	1	10.0
급여액	• 급여별로 상이		
계		10	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 장애인 서비스 지원으로, 10개 사업이 관찰되었다. 이 사업 유형은 주로 장애인활동지원 서비스에 대한 지방자치단체 추가급여를 포함한다. 60.0%가 소득기준을 적용하지 않았고, 서비스 급여이므로 바우처 형태의 급여가 지급되었으며, 계속 또는 일정 기간 동안 주로 월 1회 정기적으로 지급되었다. 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었다. 국민기초생활보장제도 소득조사에서는 기본적으로 사회서비스 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않고, 중앙정부 장애인 활동지원 서비스 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않으므로, 지방자치단체 장애인 서비스 지원 역시 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 타당하다고 판단된다.

〈표 3-27〉 장애인 보조기구 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층을 지원대상으로 선정한다.	1	33.3
	저소득층과 중산층을 지원대상으로 선정한다.	1	33.3
	소득기준을 적용하지 않는다.	1	33.3
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	3	100.0
급여 형태	현금	1	33.3
	바우처(쿠폰, 이용권 등)	1	33.3
	기타(중복 포함)	1	33.3
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	3	100.0
급여 지급주기	연 1회	1	33.3
	비정기적으로 수시 지급한다.	2	66.7
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	3	100.0
급여액	• 급여별로 상이		
계		3	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 장애인 보조기구 지원으로, 3개 사업이 관찰되었다. 이 사업 유형은 휠체어 등 장애인 보조기구 수리를 지원하는 사업을 포함한다. 사업 수가 많지 않았음에도 불구하고, 소득기준 적용 여부, 급여 형태, 급여 지급주기가 다양하게 나타났다. 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었다. 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서 추가지출을 지원하는 성격의 급여를 공제하는

원칙에 따르면 장애인 보조기구 지원을 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 타당하다는 판단이 가능하지만, 현행 산정기준의 장애요인 공제 항목에 지방자치단체 급여는 정해져 있지 않아 장애인 보조기구 지원에 대한 공적이전소득 산정 여부 판단이 분명하지 않다. 현행 산정기준을 엄격하게 적용하면, 장애인 보조기구 지원은 급여의 정기성과 형태에 따라 공적이전소득 산정 여부 판단이 달라질 수 있다.

다음 사업 유형은 저소득층 장애인 지원으로, 11개 사업이 관찰되었다. 이 사업 유형은 저소득층 장애인에게 주로 월 1회의 정기적인 현금 급여를 지원하는 사업을 포함한다. 주로 장애인연금이나 장애수당을 보조하여 생계를 지원하는 성격을 갖지만, 부분적으로 교통, 에너지 등을 지원하기도 한다. 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있는 사업이 90.9%였고, 현금 급여 사업이 90.9%, 월 1회 지급 사업이 81.8%였다. 급여액은 월 1회 지급하는 사업의 경우 2~5만 원, 평균 3만 원이었다. 이 사업 유형은 저소득층을 대상으로 하므로, 대체로 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능하다.

〈표 3-28〉 저소득층 장애인 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층을 지원대상으로 선정한다.	11	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	10	90.9
	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 없다.	1	9.1
급여 형태	현금	10	90.9
	지역화폐	1	9.1
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	11	100.0
급여 지급주기	월 1회	9	81.8
	반기 1회	1	9.1
	비정기적으로 수시 지급한다.	1	9.1
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	6	54.5
	위의 두 가지 용도로 모두 활용한다.	4	36.4
	활용하지 않는다.	1	9.1
급여액	• 월 1회 지급하는 경우 2~5만 원, 평균 3만 원		
계		11	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 보편적 장애인 지원이다. 소득기준을 적용하지 않고 장애인에게 보편적 현금 급여를 정기적으로 지급하는 사업은 1개만 관찰되었다. 이 사업은 분기 1회 7만 5천 원의 교통비를 지원하였고, 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었다. 1개밖에 관찰되지 않았지만, 이와 같은 보편적 장애인 지원 사업은 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 관련 논의에서 검토해야 할 필요가 있다. 현행 산정기준은 장애수당, 장애인연금 등 중앙정부의 장애인 추가지출 지원 성격 급여를 공제하는 원칙을 갖고 있다. 하지만 지방자치단체 급여에 대해서는 추가지출 지원 성격 급여를 공제하는 원칙이 반영되어 있지 않기 때문에, 원칙적으로 지방자치단체가 장애인에게 보편적으로 지급하는 추가지출 지원 성격 급여를 공적이전 소득으로 산정해야 하는 사례가 발생할 수 있다.

〈표 3-29〉 보편적 장애인 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	소득기준을 적용하지 않는다.	1	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	1	100.0
급여 형태	현금	1	100.0
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	1	100.0
급여 지급주기	분기 1회	1	100.0
사회보장정보시스템 활용 여부	활용하지 않는다.	1	100.0
급여액	• 7만 5천 원		
계		1	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 보편적 노인 수당이다. 기초연금과의 중복 때문에 지방자치단체의 보편적 노인 수당이 대체로 정비·폐지되고 있는 추세지만, 이 조사에서는 7개 사업이 관찰되었다. 보편적 노인 수당은 주로 효도수당, 장수수당 등으로 불리는 사업으로, 고령 노인이나 자녀와 동거하면서 부양을 받는 노인에게 정기적인 현금 급여를 지급한다. 57.1%는 월 1회 급여를 지급하였지만, 반기 1회, 연 1회 지급 사례도 존재하였다. 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었다. 현행 국민기초

생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 따르면, 보편적 노인 수당은 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당하다.

〈표 3-30〉 보편적 노인 수당

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	소득기준을 적용하지 않는다.	7	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	7	100.0
급여 형태	현금	7	100.0
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	7	100.0
급여 지급주기	월 1회	4	57.1
	반기 1회	2	28.6
	연 1회	1	14.3
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	1	14.3
	위의 두 가지 용도로 모두 활용한다.	1	14.3
	활용하지 않는다.	5	71.4
급여액	• 월 1회 지급하는 경우 2~3만 원, 평균 3만 원		
계		7	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 보편적 노인 지출 지원으로, 9개 사업이 관찰되었다. 소득기준을 적용하지 않고 정기적 급여를 지급한다는 점에서 보편적 노인 수당과 유사하지만, 이 미용, 목욕, 교통 등 특정 용도의 지출을 지원하기 위한 목적의 사업이라는 점에서 차이가 있다. 급여 형태는 바우처가 77.8%였고, 급여 지급주기는 분기 1회가 55.6%였고 월 1회, 연 1회 지급 사례도 있었다. 급여액은 분기 1회 지급하는 사업의 경우 2만 5천 원~5만 원, 평균 4만 원이었다. 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었다. 보편적 노인 지출은 용도가 분명하게 제한된 형태로 급여가 지급된다면 현물·서비스 성격이 강한 것으로 판단하여 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능하다. 단, 개별 사업별로 구체적인 급여 형태가 현금에 가까운지, 현물·서비스에 가까운지에 대해서는 별도의 검토가 필요할 것이다.

〈표 3-31〉 보편적 노인 지출 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	소득기준을 적용하지 않는다.	9	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	9	100.0
급여 형태	현금	1	11.1
	바우처(쿠폰, 이용권 등)	7	77.8
	지역화폐	1	11.1
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	9	100.0
급여 지급주기	월 1회	2	22.2
	분기 1회	5	55.6
	연 1회	2	22.2
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	2	22.2
	시스템에 수급 정보를 입력하여 급여 산정·지급에 활용한다.	1	11.1
	활용하지 않는다.	6	66.7
급여액	• 분기 1회 지급하는 경우 2만 5천~5만 원, 평균 4만 원		
계		9	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 저소득층 노인 지원으로, 9개 사업이 관찰되었다. 이 사업 유형은 저소득층 노인에게 생계, 목욕, 이미용, 교통, 주거 등을 정기적으로 지원하는 사업을 포함한다. 급여 형태는 현금과 바우처가 각각 44.4%씩 차지하였고, 급여 지급주기는 월 1회, 분기 1회, 반기 1회, 연 1회, 수시 지급 등으로 다양하게 나타났다. 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었다. 이 사업 유형은 저소득층을 대상으로 하므로 대체로 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능하다. 단, 일부 사업은 기초연금 수급자를 대상으로 선정하는 방식으로 소득기준을 적용하고 있는데, 노인 중 하위 70%에 해당하는 기초연금 수급자가 현행 산정기준의 “생활이 어려운 저소득층”(보건복지부, 2021a, p.101)에 해당하는지에 대해서는 판단이 필요하다. 현행 산정기준은 수급자나 차상위계층 수준의 저소득층에 대한 지방자치단체 급여를 실제소득 산정에서 제외하고 있으므로, 현행 산정기준을 엄격하게 해석하면 기초연금 수급자를 대상으로 하는 지방자치단체 급여를 공적이전소득 산정에서 제외할 수 없다는 판단이 가능하다.

〈표 3-32〉 저소득층 노인 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층을 지원대상으로 선정한다.	9	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	9	100.0
급여 형태	현금	4	44.4
	바우처(쿠폰, 이용권 등)	4	44.4
	지역화폐	1	11.1
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	9	100.0
급여 지급주기	월 1회	1	11.1
	분기 1회	1	11.1
	반기 1회	2	22.2
	연 1회	4	44.4
	비정기적으로 수시 지급한다.	1	11.1
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	7	77.8
	위의 두 가지 용도로 모두 활용한다.	1	11.1
	활용하지 않는다.	1	11.1
급여액	• 급여별로 상이		
계		9	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 지역형 기초보장제도·긴급복지지원으로, 21개 사업이 관찰되었다. 이 사업 유형의 주요 특징은 국민기초생활보장제도로 보호받지 못하는 빈곤 사각 지대를 지원하고자 하는 목적에 따라 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 없다는 점이다. 급여 형태는 현금이었고, 급여 지급기간은 일정 기간 동안 지급하는 사업이 47.6%, 한 번만 지급하는 사업이 33.3%, 계속 지급하는 사업이 19.0%였다. 급여 지급주기는 월 1회 지급 사업이 66.7%, 한 번만 지급하는 사업이 33.3%였다. 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자는 지역형 기초보장제도·긴급복지지원 대상자로 선정될 수 없기 때문에, 대체로 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 관련 논의에서 지역형 기초보장제도·긴급복지지원을 따로 고려해야 할 필요성은 그다지 크지 않다.

〈표 3-33〉 지역형 기초보장제도·긴급복지지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층을 지원대상으로 선정한다.	21	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 없다.	21	100.0
급여 형태	현금	21	100.0
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	4	19.0
	정해진 기간 동안 지급한다.	10	47.6
	한 번만 지급한다.	7	33.3
급여 지급주기	월 1회	14	66.7
	한 번만 지급한다.	7	33.3
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	10	47.6
	시스템에 수급 정보를 입력하여 급여 산정·지급에 활용한다.	4	19.0
	위의 두 가지 용도로 모두 활용한다.	6	28.6
	활용하지 않는다.	1	4.8
급여액	• 급여별로 상이		
계		21	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 공공부조 추가 지원으로, 14개 사업이 관찰되었다. 이 사업 유형은 대부분 국민기초생활보장제도 수급자나 차상위계층에 대해 국민기초생활보장제도 급여에 추가하여 다양한 형태의 급여를 지원하는 사업을 포함한다. 명절위로금과 같이 단순한 현금 급여도 있지만, 에너지, 상하수도, 장례 등을 다양하게 지원하기도 한다. 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었고, 92.9%가 현금 급여였다. 계속 지급하는 사업이 78.6%, 한 번만 지급하는 사업이 21.4%였고, 급여 지급주기는 반기 1회가 42.9%로 가장 많았다. 반기 1회 지급하는 사업의 경우 급여액은 1~10만 원, 평균 4만 원이었다. 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서는 저소득층을 지원하고 국민기초생활보장제도의 부가서비스에 해당하는 사업의 급여를 실제소득 산정에서 제외하도록 정하고 있는데, 공공부조 추가 지원은 이러한 기준에 가장 잘 부합하는 사업이다. 따라서 공공부조 추가 지원은 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 타당하다.

〈표 3-34〉 공공부조 추가 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층을 지원대상으로 선정한다.	14	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	14	100.0
급여 형태	현금	13	92.9
	기타(중복 포함)	1	7.1
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	11	78.6
	한 번만 지급한다.	3	21.4
급여 지급주기	월 1회	1	7.1
	분기 1회	1	7.1
	반기 1회	6	42.9
	연 1회	2	14.3
	비정기적으로 수시 지급한다.	1	7.1
	한 번만 지급한다.	3	21.4
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	13	92.9
	활용하지 않는다.	1	7.1
급여액	• 반기 1회 지급하는 경우 1~10만 원, 평균 4만 원		
계		14	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

〈표 3-35〉 선별적 청년 수당

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층과 중산층을 지원대상으로 선정한다.	1	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 없다.	1	100.0
급여 형태	현금	1	100.0
급여 지급기간	정해진 기간 동안 지급한다.	1	100.0
급여 지급주기	월 1회	1	100.0
사회보장정보시스템 활용 여부	활용하지 않는다.	1	100.0
급여액	• 50만 원		
계		1	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음으로는 청년 수당 사업을 제시하였는데, <표 3-35>는 소득기준을 적용한 선별적 청년 수당을, <표 3-36>은 소득기준을 적용하지 않는 보편적 청년 수당(청년 기본소득)을 보여준다. 선별적 청년 수당은 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 없었고, 현금 급여였으며, 일정 기간 동안 월 1회 50만 원을 지급하였다. 보편적 청년 수당은 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었고, 지역화폐로 지급되었으며, 일정 기간 동안 분기 1회 25만 원을 지급하였다. 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 따르면, 중산층까지 포괄하는 청년 수당은 대체로 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당하다고 판단된다.

<표 3-36> 보편적 청년 수당

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	소득기준을 적용하지 않는다.	1	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	1	100.0
급여 형태	지역화폐	1	100.0
급여 지급기간	정해진 기간 동안 지급한다.	1	100.0
급여 지급주기	분기 1회	1	100.0
사회보장정보시스템 활용 여부	활용하지 않는다.	1	100.0
급여액	• 25만 원		
계		1	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

다음 사업 유형은 보편적 농민 수당으로, 4개 사업이 관찰되었다. 이 사업 유형은 소득기준을 적용하지 않고 농민에게 정기적 급여를 지급하는 사업을 포함한다. 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있었고, 현금, 지역화폐 등 급여 형태가 다양하였다. 급여액은 월 1회 15만 원, 반기 1회 30~40만 원, 연 1회 60만 원 등으로 나타났다. 보편적 농민 수당은 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당하다고 판단된다.

〈표 3-37〉 보편적 농민 수당

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	소득기준을 적용하지 않는다.	4	100.0
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	4	100.0
급여 형태	현금	1	25.0
	지역화폐	1	25.0
	기타(중복 포함)	2	50.0
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	3	75.0
	정해진 기간 동안 지급한다.	1	25.0
급여 지급주기	월 1회	1	25.0
	반기 1회	2	50.0
	연 1회	1	25.0
사회보장정보시스템 활용 여부	활용하지 않는다.	4	100.0
급여액	• 월 1회 15만 원, 반기 1회 30~40만 원, 연 1회 60만 원		
계		4	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

마지막 사업 유형은 보험료 지원으로, 22개 사업이 관찰되었다. 주로 건강보험료, 장기요양보험, 고용보험 등 사회보험료를 지원하는 사업이 다수를 차지하지만, 민간보험료를 지원하는 사업도 소수 존재한다. 저소득층을 지원하는 사업이 63.6%, 소득기준을 적용하지 않는 사업이 31.8%였고, 국민기초생활보장제도 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있는 사업이 59.1%였다. 급여 지급기간을 살펴보면 계속 지급하는 사업이 77.3%, 정해진 기간 동안 지급하는 사업이 18.2%였고, 급여 지급주기를 살펴보면 월 1회 지급하는 사업이 77.3%로 가장 많았다. 급여액은 월 1회 지급하는 사업의 경우 3천~9만 5천 원, 평균 2만 원이었다. 보험료 지원 급여가 현금 급여가 아닌 현물 지원의 성격을 갖는다고 판단한다면, 대체로 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능하다고 판단된다. 단, 사업에 따라 구체적인 급여 형태에 대해서는 개별적인 판단이 필요할 수 있다.

〈표 3-38〉 보험료 지원

(단위: 개, %)

구분		빈도	비율
대상자 선정 시 소득기준 적용 여부	저소득층을 지원대상으로 선정한다.	14	63.6
	소득기준을 적용하지 않는다.	7	31.8
	기타	1	4.5
생계급여 수급자의 사업 대상자 선정 가능 여부	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 있다.	13	59.1
	기초생활보장 생계급여 수급자가 대상자로 선정될 수 없다.	9	40.9
급여 형태	기타(중복 포함)	22	100.0
급여 지급기간	자격 변동이 없는 한 계속 지급한다.	17	77.3
	정해진 기간 동안 지급한다.	4	18.2
	한 번만 지급한다.	1	4.5
급여 지급주기	월 1회	17	77.3
	분기 1회	2	9.1
	연 1회	2	9.1
	한 번만 지급한다.	1	4.5
사회보장정보시스템 활용 여부	수급자격 확인에 활용한다.	3	13.6
	위의 두 가지 용도로 모두 활용한다.	2	9.1
	활용하지 않는다.	17	77.3
급여액	• 월 1회 지급하는 경우 3천~9만 5천 원, 평균 2만 원		
계		22	100.0

자료: 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과 원자료.

제4절 소결

이 장에서는 지방자치단체 자체 사회보장급여 현황을 파악하기 위한 조사 결과를 분석하였다. 전체 시도와 시군구의 현금·바우처·지역화폐 형태 사회보장급여를 모두 조사하는 것을 목표로 하였지만, 1개 이상의 사업에 대해 응답한 시군구가 80개로 응답률이 높지 않았고, 지방자치단체 자체 사회보장사업 목록이 부재한 상황에서 조사 대상 사업 목록을 확보하는 데 어려움이 있었다. 또한 매우 다양한 지방자치단체 자체 사회보장사업의 대상자 및 급여 특성을 파악하기 위한 틀을 구성하는 것도 쉽지 않았다. 이와 같은 한계에도 불구하고, 조사 결과를 통해 지방자치단체 자체 사회보장사업 현황에 대한 정보를 일정하게 파악할 수 있었다.

이 장에서는 조사된 사업의 일부를 대상자 성격, 급여 성격, 소득기준 적용 여부, 급여의 정기성, 급여 형태 등을 종합적으로 고려하여 24개의 유형으로 분류하여 분석하

였다. 24개 사업 유형 중 국민기초생활보장제도 소득조사에서 가장 큰 논란이 되고 있는 사업은 양육 관련 수당이다. 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 따르면 소득기준을 적용하지 않고 아동에게 정기적 현금 급여를 지급하는 양육 관련 수당은 공적이전소득으로 산정해야 한다. 이러한 기준은 다음과 같은 점에서 논란이 된다. 첫째, 제2장에서 논의한 바와 같이, 중앙정부의 아동수당과 양육수당을 공적이전소득으로 산정하지 않는 기준과 충돌한다. 둘째, 공적이전소득으로 산정하지 않는 출산장려금과 공적이전소득으로 산정해야 하는 양육 관련 수당이 뚜렷하게 구분되지 않는 사례가 존재한다. 일정 기간 동안 나누어 분할하여 지급하는 출산장려금은 특정 연령대의 아동에게 정기적으로 지급하는 수당과 내용적·형식적으로 구분하기가 어렵다. 특히 지방자치단체 출산장려금은 지역이나 출생순서에 따라 급여 수준과 형태가 매우 다양하게 나타났고, 일시금과 분할금을 혼합하여 지급하는 사례도 관찰되었다. 이처럼 일회성 출산장려금, 분할 지급 출산장려금, 양육 관련 수당이 다양한 형태로 운영되고 있기 때문에, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 일관된 적용이 쉽지 않다.

한편 지방자치단체의 보육·교육 관련 지원 사업 역시 다양한 형태로 운영되고 있었다. 소득기준을 적용하지 않고 자녀·학생의 보육, 돌봄, 학습, 문화 등을 정기적으로 지원하는 급여도 있었고, 저소득층 자녀·학생을 대상으로 교육, 학습, 급식, 교통 등을 정기적으로 지원하는 급여도 있었으며, 저소득층 자녀·학생의 교복, 수학여행비, 입학금 등을 일회성으로 지원하는 급여도 있었다. 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서는 보육·교육 관련 서비스 이용을 전제로 한 급여를 실제소득 산정에서 제외하므로, 보육·교육 이용 목적이 분명하게 확인될 수 있다면 보편적·정기적 급여라 하더라도 보육·교육 관련 지원을 공적이전소득으로 산정하지 않을 수 있다. 단, 보육·교육기관이 아니라 수급자에게 지급되는 급여는 일정한 납입확인이 필요하고, 월 30만 원을 초과하는 교육 부대비용은 공적이전소득으로 산정해야 하므로, 구체적인 산정 기준의 집행을 위해서는 추가적인 판단이 필요할 것이다.

유공자·보훈대상자 지원의 경우, 소득기준 적용 여부와 급여의 정기성에 따라 3개 유형의 급여를 살펴보았다. 가장 많은 유형은 소득기준을 적용하지 않는 보편적 유공자·보훈대상자 지원으로, 대부분 월 1회 현금 급여를 지급하는 형태로 운영되었다. 현행 산정기준에 따르면, 보편적 유공자·보훈대상자 지원은 국민기초생활보장제도 소득

조사에서 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당하다. 그 밖에 소득기준을 적용하여 유공자·보훈대상자를 정기적으로 지원하는 급여와 유공자·보훈대상자 사망위로금 급여가 관찰되었는데, 이와 같은 급여는 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능하다.

지방자치단체 자체 사회보장사업 중에서 주로 바우처 형태로 급여가 지급되는 사회서비스 사업도 관찰되었다. 대표적으로 장애인활동지원 추가급여를 지원하는 사업, 산모·신생아 임신·건강 관리를 지원하는 사업이 다수 관찰되었다. 국민기초생활보장제도가 대체로 '정기적으로 획득하는 현금'을 실제소득으로 산정하는 원칙을 갖는다고 이해할 때, 바우처 형태의 사회서비스 급여는 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 타당하다.

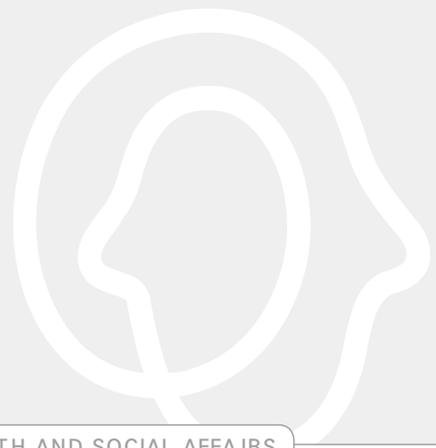
노인을 지원하는 지방자치단체 자체 사회보장사업은 크게 보편적 노인 수당, 보편적 노인 지출 지원, 저소득층 노인 지원으로 나누어 살펴보았다. 장수수당, 효도수당과 같은 보편적 노인 수당은 기초연금과의 중복 때문에 정비·폐지되고 있는 추세지만, 여전히 일부 지방자치단체에서 운영하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 보편적 노인 수당은 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당하다. 한편, 지방자치단체에서는 이미용, 목욕, 교통 등 특정 지출을 지원하기 위한 목적의 노인 지원 사업을 운영하기도 한다. 소득기준을 적용하지 않고 이미용, 목욕, 교통 등을 지원하는 보편적 노인 지출 지원은 용도가 분명하게 제한된 형태의 급여라면 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능하다고 판단된다. 단, 개별 사업별 구체적인 급여 형태에 대해서는 검토가 필요할 것이다. 일부 지방자치단체에서는 저소득층 노인의 생계, 목욕, 이미용, 교통, 주거 등을 지원하는 사업을 운영하는 것으로 관찰되었는데, 이와 같은 저소득층 노인 지원은 대체로 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능하다. 단, 기초연금 수급자를 지원하는 사업처럼 차상위계층을 초과하는 수준의 소득기준을 적용하는 사업에 대해서는 별도의 판단이 필요할 것이다.

저소득층 한부모가족과 장애인을 지원하는 현금 급여도 다수 관찰되었다. 장애인연금, 장애수당, 한부모가족지원 등 중앙정부가 장애인과 한부모가족을 지원하는 급여는 추가지출 지원 성격의 급여에 해당하기 때문에 국민기초생활보장제도 소득조사에서 실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여로 처리된다. 그런데, 앞서 제2장에서 살펴

본 바와 같이, 현행 산정기준에서는 지방자치단체 사회보장급여에 대해 추가지출 지원 성격 급여에 대한 공제를 적용하지 않고 있다. 물론 현재 지방자치단체가 한부모가족과 장애인을 지원하는 현금 급여는 대부분 소득기준을 적용하여 저소득층을 대상으로 하기 때문에, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 가능하다. 하지만 이론적으로 지방자치단체가 운영하는 보편적 추가지출 지원 현금 급여는 현행 산정기준에 따르면 공적이전소득으로 산정되어야 한다. 이에 해당하는 지방자치단체 급여는 드문데, 이 조사에서는 소득기준을 적용하지 않고 장애인의 교통비를 분기 1회 정기적으로 지원하는 현금 급여 사업 1개를 관찰하였다.

지방자치단체가 운영하는 생계지원 성격의 공공부조 제도로는 크게 지역형 기초보장제도·긴급복지지원과 공공부조 추가 지원이 관찰되었다. 전자는 국민기초생활보장제도 생계급여를 수급하지 않는 비수급 빈곤층·차상위계층을 지원하는 사업에 해당하고, 후자는 국민기초생활보장제도 수급자와 차상위계층을 추가로 지원하는 사업에 해당한다. 전자는 국민기초생활보장제도 생계급여와의 중복수급이 불가능하므로 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 관련 논의에서 따로 고려할 필요가 크지 않다. 후자는 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서 정하고 있는 실제소득 산정에서 제외하는 지방자치단체 급여의 대표적인 형태에 해당한다.

전반적인 분석 결과는 지방자치단체 자체 사회보장급여의 유형과 성격이 매우 다양하다는 사실을 보여준다. 이는 국민기초생활보장제도 소득조사 현장에서 일관된 집행이 이루어지기가 어려울 가능성을 시사한다. 사회보장정보시스템을 활용하여 급여를 산정·지급하는 지방자치단체 자체 사회보장사업이 약 17%에 그친 상황에서(〈표 3-13〉 참조), 개별 시군구 소득조사 담당자의 개별적인 판단에 의존하여 일관된 소득조사 집행을 기대하기는 쉽지 않다.



제4장

시군구 국민기초생활보장제도 소득조사 현장의 실태

제1절 조사 개요

제2절 조사 결과

제3절 소결

제 4 장

시군구 국민기초생활보장제도 소득조사 현장의 실태

제1절 조사 개요

제4장에서는 시군구 국민기초생활보장제도 소득조사 현장의 실태를 파악하기 위해 지방자치단체 공무원을 대상으로 FGI를 실시하였다. 이 조사는 국민기초생활보장제도 소득조사 현장의 구체적인 실태와 집행과정에서의 어려움을 파악하는 것을 목적으로 실시되었다. 코로나19 상황을 고려하여 2021년 10월 15일, 2021년 10월 28일, 2회에 걸쳐 온라인 화상회의로 진행하였다. 조사 대상자에게 주요 질문지를 사전에 송부한 후 연구진과 조사 대상자가 함께 참여한 화상회의를 통해 1~2시간 인터뷰를 진행하였다. 주요 질문지는 현행 국민기초생활보장제도 소득조사 지침에 대한 인식, 소득조사 집행과정에서의 어려움, 소득조사 개선 방향에 관한 의견 등으로 포괄적으로 구성하였고, 인터뷰 과정에서 자유롭게 의견을 제시할 수 있도록 독려했다. 1회차 5명, 2회차 3명, 총 8명의 공무원이 참여하였다. 조사대상자는 현재 국민기초생활보장제도 소득조사 업무를 담당하고 있거나, 과거에 담당했던 적이 있거나, 생계급여 등 유관 업무를 수행하여 소득조사 현장에 대해서 잘 알고 있는 지방자치단체 공무원이다.

〈표 4-1〉 FGI 대상자

구분	내용
대상자 A	50대 여성, 대도시
대상자 B	40대 남성, 중소도시
대상자 C	40대 여성, 중소도시
대상자 D	50대 여성, 대도시
대상자 E	40대 남성, 농어촌
대상자 F	50대 여성, 농어촌
대상자 G	40대 여성, 중소도시
대상자 H	40대 여성, 농어촌

자료: 저자가 작성하였다.

제2절 조사 결과

1. 급여 유형별 사례

가. 지방자치단체 보훈·참전 관련 수당

시군구 담당자는 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 지침에 따라 개별 사회보장급여의 소득 산정 여부를 판단한다. FGI 조사 결과에 따르면, 소득조사 집행 과정에서 논란이 발생하는 대표적인 유형의 급여가 몇 가지 존재한다. 우선 지방자치단체 보훈·참전 관련 수당 사례를 살펴보자. 지방자치단체가 유공자·보훈대상자에게 소득기준을 적용하지 않고 급여를 지급하는 소위 ‘명예수당’은 현행 산정기준에 따르면 공적이전소득으로 산정해야 한다. 그런데 이러한 지침이 정확하게 집행되지 않아 논란이 발생하였고, 사후 점검과정에서 보훈·참전 관련 수당을 받은 국민기초생활보장제도 수급자에 대한 사후 환수 조치가 이루어지기도 하였다. 이와 같이 소득조사 현장에 논란이 발생함에 따라 일부 시도에서는 산하 시군구에 쟁점이 되는 보훈·참전 관련 수당에 대한 지침을 제공하였다. 일부 지방자치단체에서는 소득기준을 적용한 선별적 유공자·보훈대상자 급여를 신설하여 국민기초생활보장제도 수급자인 유공자·보훈대상자를 추가로 지원하는 방식으로 논란을 해소한 사례도 있었다. 하지만 여전히 많은 지방자치단체에서는 보훈·참전 관련 수당의 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정을 둘러싼 논란을 겪고 있다. 보훈·참전 관련 수당을 공적이전소득으로 산정하여 수급이 중지된 사례도 있었고, 공적이전소득으로 산정하지 않아서 추가 지급된 생계급여를 사후에 환수한 사례도 있었다. 또한 시간에 따른 보훈·참전 관련 수당 인상분을 국민기초생활보장제도 소득조사에서 적시에 반영하지 못해 사후에 인상분을 환수한 사례도 있었다. 지방자치단체 보훈·참전 관련 수당을 공적이전소득으로 산정하여 생계급여가 삭감되는 소득조사 결과에 대한 항의 민원도 많은 것으로 보고되었다.

“명예수당(가칭) 때문에 되게 혼란스러웠거든요. 자체 조례로 지원하는 명예수당(가칭)이 있었는데 기초생활 수급자들 일부가 받고 있어서 이것들을 환수하는 사태가 벌어져서 혼란이 있었는데 (중략) 자체적으로 명예수당(가칭)이 아니라 생활지원급여(가칭)로 새로운 조례를 제정해서 별도로 지원하게끔 만들었어요.”

“명예수당(가칭)이 소득으로 잡히면서 부당이득금 환수가 발생하고 거기에 따른 민원 대응하는 실무자 입장에서는 어려움이 많았거든요. (중략) 나라를 위해 헌신을 하고 명예롭게 생각을 하는데 그것 때문에 수급이 중지가 된다든지 부당이득금 환수까지 되고...”

“보훈가족으로서 숭고한 희생정신에 대한 예우 차원인데 이걸 왜 소득으로 산정하냐, 국민연금이나 이런 것 하고는 차원이 다르지 않냐고 주장을 많이 하셨거든요.”

나. 지방자치단체 범주형 기본소득

일부 지방자치단체에서는 청년, 농민 등 특정 인구집단을 대상으로 하는 범주형 기본소득이 시행되면서 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정해야 하는지에 대한 혼선이 발생하였으나, 보건복지부가 범주형 기본소득을 공적이전소득으로 산정해야 한다고 판단하여 지침을 제공한 사례가 있었다.

“청년 기본소득이 있었고 얼마 전에 농민 기본소득이 있었습니다. (중략) 처음에 이걸 적용해야 될지 말아야 될지 혼선이 좀 있었고, 나중에 복지부에서 제도 검토해서 소득으로 반영하는 것이 맞다고 해서 (중략) 지금은 대부분 대상자 분들이 이게 소득으로 잡히는 걸 알고 있기 때문에 문제가 없는데...”

다. 지방자치단체 노인 관련 수당

지방자치단체가 소득기준을 적용하지 않고 노인에게 현금 급여를 지원하는 형태의 보편적 수당이 존재한다. 흔히 ‘장수수당’으로 불리는 현금 수당이 많고, 목욕비, 이미용비, 교통비 등의 용도를 전제로 지원하는 급여도 있다. 이와 같은 노인 대상 보편적 수당은 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정해야 하는데, 기초연금의 공적이전소득 산정을 둘러싼 논란처럼 지방자치단체의 노인 대상 보편적 수당의 공적이전소득 산정에 대해서도 논란이 발생할 가능성이 있다. 단, 최근에는 기초연금과의 중복을 이유로 지방자치단체의 노인 대상 보편적 수당을 정비·폐지하고 있는

추세이기 때문에, 지방자치단체 노인 관련 수당의 공적이전소득 산정과 관련된 논란은 자연스럽게 해소될 것으로 판단된다.

“장수수당(가칭) 조례가 폐지됐어요. (중략) 중복 사업 정비라고 해서 기초연금을 주고 있는데 왜 굳이 장수수당(가칭)을 주냐고 해서 그거 폐지하라고 중앙에서 엄청나게 압력을 가했어요.”

라. 지방자치단체 양육 관련 급여

현재 국민기초생활보장제도 소득조사에서 가장 논란이 되는 지방자치단체 사회보장 급여는 보편적 양육 관련 급여이다. 현행 산정기준에 따르면, 일회성 출산장려금은 소득이 아니라 재산으로 산정해야 하지만, 정기적으로 지급하는 양육 관련 급여는 소득으로 산정해야 한다. 이와 같은 산정기준의 적절성에 대해서는 조사대상자에 따라 의견이 나뉘었다. 한편으로, 현행 산정기준에 따라 소득기준을 적용하지 않는 정기적 양육 관련 급여는 소득으로 산정하는 것이 타당하고, 이러한 지침을 집행하는 데도 큰 어려움이 없다는 견해가 있었다. 다른 한편으로, 양육 관련 급여를 소득으로 산정하는 집행과정에서 항의 민원이 많이 발생하고 있고, 국민기초생활보장제도 수급자는 사실상 지방자치단체 양육 관련 급여의 혜택을 받지 못하기 때문에 소외감과 불만을 갖게 된다는 견해도 있었다. 일부 지방자치단체에서는 소득기준을 적용하여 저소득층을 지원하는 양육 관련 급여를 시행한 사례도 보고되었다. 저소득층을 대상으로 하는 양육 관련 급여는 현행 산정기준에 따라 공적이전소득으로 산정하지 않을 수 있으므로, 국민기초생활보장제도 수급자에게 양육 관련 급여를 추가로 지원할 수 있다는 것이다.

“조례로 출산 장려 정책으로 양육수당(가칭)을 주고 있는데요. 이것을 소득으로 잡다 보니까 이거를 왜 주냐, 줬다 뺐다 하는 것밖에 안 되지 않느냐 하면서 민원 발생이 엄청 많거든요. (중략) 이런 소외감이라고 할지 자존감이라고 할지...”

마. 이·통장 등 직책수당

현행 산정기준에서는 회의수당을 포함한 이·통장 등 직책수당을 소득으로 산정하되, 20만 원 범위 내에서 공제를 적용하도록 정하고 있다(보건복지부, 2021a, p.122). 그런데 회의수당은 회의 참석 여부에 따라 매월 달라지기 때문에 이를 일일이 확인하기가 어렵고, 실비 지원 성격의 회의수당은 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 타당하며, 회의수당을 공적이전소득으로 산정하면 회의에 많이 참석할수록 생계급여가 삭감되므로 불합리하다는 의견이 있었다.

“이·통장 직책수당이 있거든요. 이게 회의수당까지 포함해서 20만원 범위 내 공제 적용이라고 돼 있는데, (중략) 회의수당은 회의에 참석했냐 안 했냐에 따라서 매달 달라지는 거여서 매월 (중략) 자료를 받아서 이걸 입력을 하고 있더라고요. 그러니까 그게 너무 번거로운 거예요. (중략) 회의수당은 사실 실비 지원적 성격이어서...”

바. 기초연금

중앙정부 사회보장급여 중 국민기초생활보장제도 소득조사에서 가장 큰 논란이 발생하고 있는 급여는 기초연금이다. 현행 산정기준에 따르면 기초연금을 공적이전소득으로 산정하기 때문에 그만큼 생계급여가 삭감되고, 따라서 국민기초생활보장제도 수급자 노인은 기초연금 인상의 혜택을 받지 못한다는 주장이 널리 알려져 있다(남재욱, 오건호, 2018). 또한 기초연금을 공적이전소득으로 산정하면 국민기초생활보장제도 수급에서 탈락할 가능성이 있는 수급자의 경우 기초연금을 포기하는 사례도 존재한다. 이에 대해 한 조사대상자는 “급여신청자가 다른 법령에 따라 보장을 받을 수 있는 경우에는 기초생활보장급여에 우선하여 다른 법령에 따른 보장이 먼저 행해져야” 한다는 타급여 우선의 원칙(보건복지부, 2021a, p.232)에 따라 기초연금을 우선 수급해야 한다는 의견을 제시하였다. 단, 국민기초생활보장사업안내 질의응답집(보건복지부, 2021b, p.131)에서는 “기초연금을 받지 않는 경우 의료급여 수급자가 되나 기초연금을 수령할 경우 의료급여 수급자 선정기준을 초과하여 수급(권)자가 기초연금을 포기하는 경우 수급(권)자의 선택에 따”른다고 안내하고 있다.

“기초연금 자체를 포기함으로써 수급비를 보존받겠다 (중략) 근데 우리 지침에 보면 타 급여 우선의 원칙이 있기 때문에 (중략) 수급을 함부로 포기를 받으면 안 된다...”

2. 지침 집행과정의 어려움

가. 급여의 정기성

FGI 조사 결과를 살펴보면, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 집행을 어렵게 하는 몇 가지 요인을 발견할 수 있다. 우선 현행 산정기준은 정기적으로 지급하는 급여를 소득으로 산정하고 일회성·비정기적 급여를 재산으로 산정하도록 정하고 있다. 이러한 산정기준에 따라, 앞서 언급한 바와 같이, 일회성 출산장려금은 재산으로 산정하지만 정기적 양육 관련 급여는 소득으로 산정하는 등 성격이 유사한 급여임에도 불구하고 급여의 정기성에 따라 공적이전소득 산정기준이 달라지는 사례가 존재한다. 그 밖에도 급여의 정기성에 따른 산정기준이 문제가 된 몇 가지 사례가 보고되었다. 산재 보상금의 경우 일시금으로 받으면 소득이 아닌 재산으로 산정하지만 정기적 급여 형태로 받으면 소득으로 산정해야 한다. 국민연금 장애연금의 경우 심사기간이 오래 걸리는 등의 이유로 수개월의 급여가 한꺼번에 지급되는 경우가 있었는데, 이때 일시금으로 받은 선택의 고의성을 고려해야 하는 어려움이 있었다는 사례도 보고되었다.

“대상자들이 산재 관련해서 보상금을 받는 경우들이 있어요. (중략) 그거는 사업에 따라서 이걸 덩어리로 줄 수도 있고 쪼개서 줄 수도 있는 거예요.”

“만약에 지자체가 통으로 줬을 경우는 수급자한테 불이익이 안 가는데 지자체의 편의에 따라 나눴다는 이유로 수급자가 불이익을 받는 건 좀 문제라고 생각을...”

“국민연금 장애연금을 신청했는데 그게 심사 기간이 오래 걸려 가지고 한 몇 달 치가 한꺼번에 들어온 경우가 있었거든요. (중략) 질의응답을 보면 고의냐 고의가 아니냐로 판단을 하거든요. (중략) 고의가 있냐 없느냐를 사실 판단하기가 좀 애매한 경우가 있을 수 있을 것 같습니다.”

나. 소득 산정 제외 급여와 소득 산정 포함 후 공제 급여

현행 산정기준에서는 실제소득 산정에서 제외하는 급여와 실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여를 구분하여 정하고 있다. 즉, 최종적으로 공적이전소득으로 산정하지 않는다는 결과가 동일하더라도 실제소득에서 제외하는 형태와 실제소득에 포함한 후 가구 특성에 따른 지출요인 등으로 공제를 하는 형태의 집행이 가능하다. 원칙적으로 중앙정부 사회보장급여의 경우 이와 같은 두 가지 형태 중 어느 것에 해당하는지를 공적이전소득 산정기준 지침을 통해 확인할 수 있고, 저소득층을 대상으로 하는 지방자치단체 사회보장급여의 경우 실제소득 산정에서 제외하는 형태로 정해져 있다. 하지만 실제 소득조사 집행과정에서는 실제소득에 포함한 후 공제하는 형태와 실제소득에서 제외하는 형태가 혼재하였다. 일부 조사대상자는 두 가지 형태의 집행이 동일한 결과를 산출하지만 수급자 사례관리 관점에서 시스템에 공적이전소득 수급 정보를 입력한 후 공제하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 반면 공적이전소득으로 산정하지 않는 급여를 시스템에 입력하지 않고 엑셀 등 별도 체계로 관리한다는 사례도 보고되었다.

“이건 소득으로 잡을 거야 소득으로 잡지 않을 거야라고 판단을 먼저 한 다음에 사통망에다가 관리 차원에서 입력을 하는 거예요. (중략) 공제 금액을 넣어버리면 해결이 되니까 나중에 관리를 할 때 편의성을 위해서 그렇게 하는 거라고...”

다. 실제소득 산정에서 제외하는 지방자치단체 급여

현행 산정기준에서는 지방자치단체 사회보장급여를 실제소득으로 산정하지 않기 위해 첫째, “조례에 지원 대상이 수급자나 저소득 주민으로 명시”되어야 하고, 둘째, “동급품의 조성을 위한 예산이 100% 지자체의 부담인 사업”이어야 하며, 셋째, “「국민기초생활 보장법」에서 정하는 급여(생계·의료·주거·교육·해산·장제·자활급여)의 부가 서비스에 해당할 것”이라는 세 가지 조건을 충족해야 한다고 정하고 있다(보건복지부, 2021a, p.101). 이중 두 번째 조건의 충족 여부는 쉽게 판단할 수 있지만, 첫 번째 조건과 세 번째 조건의 충족 여부를 판단할 때는 소득조사 담당자의 주관적 판단이 개입

될 여지가 있다. 특히 조사대상자들은 세 번째 조건의 의미가 불분명하다는 의견을 많이 제시하였다. 중고생 교복비, 동절기 난방비 등과 같이 사업안내 지침에 예시로 열거된 급여가 세 번째 조건을 충족한다는 사실은 분명하지만, 예시로 열거되지 않은 급여를 국민기초생활보장제도 급여의 부가서비스로 해석할 수 있는지는 분명하지 않다는 것이다. 현행 산정기준을 엄격하게 해석하면 생계·의료·주거·교육·해산·장제·자활급여와 유사한 성격의 지방자치단체 사회보장급여만 세 번째 조건을 충족한다고 판단할 수 있지만, 큰 틀에서 국민기초생활보장제도가 빈곤층의 최저생활을 보장하기 위한 다양한 급여를 제공한다는 점을 고려하면 대부분의 지방자치단체 사회보장급여가 국민기초생활보장제도 급여를 보완한다는 해석도 가능할 수 있다. 한편으로는 소득조사 집행과정에서 세 번째 조건을 그다지 중요하게 고려하지 않는다는 의견도 있었지만, 다른 한편으로는 세 번째 조건과 같이 구체적인 지침을 세부적으로 설정해야 책임감 있는 집행이 이루어질 수 있다는 의견도 있었다.

“넓게 봐서 이게 부가서비스에 해당하느냐 이것까지 고민하지는 않았습시다. 왜냐하면 이게 '등'이라고 했을 때 담당자는 이게 들어가느냐 마느냐에 대한 게 굉장히 애매하기 때문인데...”

“3번을 포괄적으로 판단해서 그렇게 고려를 하지는 않는 것 같아요. 1, 2번만 충족하면 거의 부가적인 서비스로 생계에 많이 포함되니까...”

“그냥 두리뭉실하게 얘기해 주면 그냥 두리뭉실하게 처리하고 말아요. 이게 3번처럼 이렇게 좀 디테일하게 중고생 교육비, 동절기 난방비 등 이렇게 해 놓으면 오히려 조례를 만들거나 개정을 할 때 책임감 있게 할 수 있다고 생각해요.”

첫 번째 조건의 경우, 이론적으로 차상위계층을 초과하는 중간소득계층까지 지원하는 소득기준을 적용하는 지방자치단체 사회보장급여가 이를 충족하는지에 대한 판단이 어려울 가능성을 생각해볼 수 있다. 하지만 조사대상자들은 이를 그다지 중요한 문제로 생각하지는 않았는데, 실제 지방자치단체 현금 급여 중 소득기준을 적용하는 급여는 대부분 수급자나 차상위계층에 해당하는 저소득층을 대상으로 하기 때문이다. 지

방자치단체 사회서비스 및 현물 급여의 경우 중간소득계층까지 포괄하는 소득기준을 적용하는 급여가 비교적 많은 것과 달리, 현금 급여의 경우 대체로 소득기준이 없거나 저소득층을 지원하는 급여로 구성되어 있기 때문에 큰 어려움이 없다는 의견이 있었다. 또한 현행 산정기준을 엄격하게 해석하면 중간소득계층까지 지원하는 현금 급여는 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당하다는 의견도 있었다. 한편, 지침에 예시로 제시된 “차상위계층”의 개념이 모호하다는 지적도 있었다.

“현금으로 지원하는 수당 같은 경우에는 좀 두리뭉실한 수급자, 차상위를 더 초과하는 걸로 잡힌 거는 없고 현물 서비스는, 예를 들어서, 85% 이하라던가 그런 식으로 많이 있죠. 근데 현금을 수당으로 주는 거는 그런 건 일단 없습니다.”

“차상위라는 개념 자체가 (중략) 최저생계비의 몇 퍼센트라고 할 때 어떤 거는 150%, 어떤 건 180%까지, (중략) 좀 개념이 모호한 것 같아요. 이게 더 넓게 보는 사업이 있고, 더 좁게 보는 사업도 있고 이렇게 들쭉날쭉하기 때문에...”

라. 급여 형태

급여 형태와 관련하여, 국민기초생활보장제도 소득조사는 기본적으로 현금 급여를 공적이전소득으로 산정하는 원칙을 갖는 것으로 해석할 수 있고, 조사대상자들 역시 이러한 인식을 공유하고 있었다. 따라서 바우처 방식 사회서비스 급여는 대체로 공적이전소득으로 산정할 근거가 없고, 실제로 산정하지 않는다고 응답하였다. 그런데 지방자치단체 사회보장급여 중에서는 현금/바우처/현물 구분이 분명하지 않은 형태의 급여가 존재하는데, 대표적으로 지역화폐 형태의 급여가 있다. 청년 기본소득, 농민수당 등과 같은 지방자치단체 급여는 지역화폐 형태로 지급되고 있는데, 이를 공적이전소득으로 산정하는 사례가 보고되었다. 기본적으로 지역화폐는 현금과 유사하게 사용할 수 있고 이를 공적이전소득으로 산정하는 집행과정의 어려움도 크지 않기 때문에, 지역화폐 형태 급여를 공적이전소득으로 산정하는 실태에 대한 논란은 크지 않은 것으로 판단된다. 물론, 이론적으로 사용 지역이 제한된 지역화폐 형태 급여보다 그렇지 않은 현금 급여가 조금이라도 더 큰 가치를 갖기 때문에, 지역화폐 형태 급여와 동일한

금액을 생계급여에서 삭감하면 조금이나마 수급자에게 손해가 발생한다고 판단할 수도 있다. 실제로 국민기초생활보장제도 수급자가 지역화폐 형태의 농민수당을 신청하지 않는 사례도 보고되었다. 그 밖에 보험료를 대납하는 형태의 급여에 대해서도 공적이전소득 산정 여부 판단이 어렵다는 의견이 있었다.

“농민수당(가칭)이라는 게 있습니다. (중략) 보통은 지역 상품권으로 지급이 되고 있어요. (중략) 수급자가 이걸 받으면 소득으로 산정하도록 되어 있어요. (중략) 민원인 입장에서는 돈으로 받는 것도 아닌데 돈으로 빠지는 결과가 돼버리잖아요. 그런 문제점도 있습니다. (중략) 아예 수급자분들은 신청하러 오면 선택을 하도록 안내하고 있습니다.”

“보험을 가입해 드리는 사업이 있어요. 대상자 대신 저희가 대납을 해드리는 성격이거든요. 이게 과연 이거를 잡아야 되냐.”

마. 기타 국민기초생활보장제도 소득조사 집행과정의 어려움

그 밖에도 조사대상자들은 소득조사 집행과정에서의 다양한 어려움을 보고하였다. 신설된 사회보장급여에 대해 적시에 명확한 지침이 제공되지 않으면 일선의 담당자가 혼선을 겪게 된다는 의견, 시군구 소득조사 담당자가 교체될 때 업무 관련 지식이 적절하게 승계되지 않는 경우가 있다는 의견, 지침에 “등”과 같은 모호한 표현이 포함되어 있어 해석이 어렵고 주관적 판단의 여지가 크다는 의견, 사업안내 지침의 양이 너무 많아서 파악하기 어렵다는 의견, 전산 시스템 미비로 인해 수기로 지방자치단체 사회보장급여를 관리하기가 어렵다는 의견, 이사로 소속 시군구가 변경된 수급자에 대한 소득조사 결과가 변경되어 민원이 발생하는 경우가 있다는 의견 등이 있었다.

“등', '정기적' 이런 애매한 표현들 때문에 (중략) 매월 지급되는 게 있고 반기별로 지급되는 게 있고 분기별로 지급되는 것도 있고, 연간 지급되는 것도 있고 (중략) 출산장려금의 경우 첫째는 100만 원, 둘째는 3개월마다 조금씩 나눠서, 이런 여러 가지가 있는데 그런 거를 하나도 고려하지 않은 상태에서 그냥 지침대로 잡으라고만 하면...”

“문화관광부터 농촌, 생활, 아동, 양육, 모든 게 다 복지 서비스 개념이 돼버리니까 (중략) 그거를 한 부서에서 다 알아서 소득 산정을 해라, 만약에 안 했을 때 왜 지침대로 안 했느냐라고 해버리면 (중략) 담당자의 책임이라는 것밖에 안 되는 상황이 돼버려서 (중략) 좀 더 세밀하고 정확한 지침이 필요하다는 생각이 듭니다.”

현행 산정기준의 내용적 타당성에 대해서는 다양한 의견이 있었다. 한편으로는 지침 해석 및 민원 대응의 어려움을 경감하고 집행의 비일관성을 해소하기 위해 산정기준을 간소화하고 공적이전소득으로 산정하는 사회보장급여의 범위를 축소하기를 바란다는 의견도 있었지만, 다른 한편으로는 현행 산정기준의 내용이 공공부조의 원리에 맞게 구성되어 있어 성실한 집행이 필요하다는 의견도 있었다.

제3절 소결

이 장에서는 시군구 국민기초생활보장제도 소득조사 현장의 실태를 파악하기 위해 지방자치단체 공무원을 대상으로 FGI 조사를 실시한 결과를 분석하였다. 조사 결과는 소득조사 집행과정에서 발생하는 다양한 어려움과 주요 쟁점을 보여준다. 대표적으로 지방자치단체 보훈·참전 관련 수당의 경우 현행 산정기준에 따라 공적이전소득으로 산정해야 하지만 일관된 집행이 이루어지지 않는 사례가 많았고, 이에 따라 사후 정비 및 부당이득금 환수 등의 혼선이 발생하였으며, 또한 보훈·참전 관련 수당을 공적이전소득으로 산정하는 기준에 대한 항의 민원도 많은 것으로 파악되었다. 지방자치단체가 정기적으로 지급하는 양육 관련 급여 역시 공적이전소득으로 산정하는 기준에 대한 항의가 많았고, 일부 지방자치단체에서는 국민기초생활보장제도 수급자를 지원하기 위해 소득기준을 적용하여 저소득층을 대상으로 하는 양육 관련 급여를 시행한 사례도 보고되었다. 또한 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 지침이 지나치게 많고 복잡하며, 한편으로는 모호하기 때문에 지침 해석과 집행과정에서 다양한 어려움이 발생한다는 의견이 많았다. 산정기준의 내용적 측면에서는, 현행 산정기준의 원칙이 대체로 타당하다는 의견과 산정기준을 좀 더 완화하기를 바란다는 의견이 혼재하였다.



제5장

가구 특성별 지출 실태 분석

제1절 개요

제2절 기초생활보장 실태조사 추가비용 산출 결과 검토

제3절 가구 특성별 지출 실태 분석

제4절 소결

제 5 장 가구 특성별 지출 실태 분석

제1절 개요

국민기초생활보장제도 소득조사는 추가지출 지원 성격의 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 내용적 원칙을 갖고 있다. 이러한 원칙은 국민기초생활보장제도가 빈곤층의 가구 규모와 소득(인정액) 수준에 따라 생계급여를 지원하고, 장애인과 같이 최저생활을 보장받기 위해 더 많은 지출을 해야 하는 취약집단의 추가적인 욕구는 타 급여가 지원하는 정책조합에 근거한다. 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서 실제소득 산정에서 제외하거나 공제하는 사회보장급여가 적절하게 규정되었는지를 판단하기 위해서는 가구 특성별 추가적인 욕구 수준과 이에 대응한 추가비용급여의 수준이 적절한지를 살펴볼 필요가 있다.

그런데 이러한 문제의식은 이론적으로 타당하지만, 실제로 추가지출 지원이 필요한 집단을 확인하고 추가비용급여 수준의 적절성을 판단하기는 매우 어렵다. 추가비용을 분석하기 위해서는 크게 규범적 접근과 실태적 접근을 활용할 수 있다. 첫째, 규범적 접근에서는 추가적인 욕구가 존재할 것으로 예상되는 집단이 최저생활을 보장받기 위해 지출해야 하는 항목과 금액을 규범적으로 판단한다. 예를 들어, 가구 내에서 가사·양육과 경제활동의 분업이 불가능한 한부모 가구가 지출해야 할 돌봄비, 외식비, 교통·통신비 등을 항목별 단가와 지출 규모를 고려하여 산출해볼 수 있다. 이러한 규범적 접근은 자의적인 판단이 개입될 수밖에 없다는 점에서 한계를 가진다. 둘째, 실태적 접근에서는 추가적인 욕구가 존재할 것으로 예상되는 집단의 실제 지출 실태를 토대로 추가비용을 판단한다. 예를 들어, 소득 수준과 가구 규모가 유사한 빈곤층 중에서 한부모 가구가 돌봄비, 외식비, 교통·통신비 등을 얼마나 더 많이 지출하는지를 살펴볼 수 있다. 이러한 실태적 접근은 자원이 부족하여 실제 지출로 이어지지 못한 미충족 욕구를 고려하지 못한다는 점에서 한계를 가진다. 또한, 특정 취약집단의 추가비용은 해당 집단의 추가적인 욕구를 지원하는 사회보장급여의 구성에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어, 장애인이 현금 급여를 지원받아 시장에서 활동지원 서비스를 구매하면 해당 추가

비용이 포착되지만, 정부가 활동지원 서비스를 본인부담 없는 서비스 급여로 지원하면 해당 추가비용이 포착되지 않을 것이다.

2020년 ‘기초생활보장 실태조사 및 평가연구’(김문길 외, 2020, pp.367-449)에서는 장애인, 노인, 한부모를 대상으로 추가비용을 계측하였다. ‘기초생활보장 실태조사 및 평가연구’는 대체로 규범적 접근과 실태적 접근을 혼용하여 추가비용을 계측하였다. 계측 결과에 따르면, 장애인과 한부모는 일정한 추가비용이 발생하였지만, 노인은 대체로 추가비용이 존재하지 않거나, 존재하더라도 타 현물 및 서비스 급여를 고려하면 노인에 대한 추가적인 현금 지원이 필요하지 않다는 결론이 도출되었다(김문길 외, 2020, pp.368-449). 이와 같은 분석 결과는 장애인, 노인, 한부모의 추가비용을 구체적으로 제시하였다는 점에서 중요한 의미를 갖지만, 규범적 접근과 실태적 접근을 혼용하였기 때문에 자의적인 판단이 부분적으로 개입되었다는 점, 아동 등 다양한 집단의 실태를 풍부하게 확인하지 못했다는 점에서 한계가 있다.

제5장에서는 한국복지패널조사 자료를 활용하여 실태적 접근에 따라 가구 특성별 지출 실태를 분석한다. 이 장의 분석은 실태적 접근에 전적으로 의존하기 때문에, 분석 결과를 정확한 추가비용으로 해석하는 데는 한계가 있음을 분명하게 언급해둔다. 그럼에도 불구하고, 이 장의 분석 결과를 국민기초생활보장제도와 각종 사회보장급여가 다양한 특성을 가진 저소득층의 욕구에 얼마나 적절하게 대응하고 있는지를 평가하기 위한 참고 자료로 활용할 수 있을 것이다.

제2절 기초생활보장 실태조사 추가비용 산출 결과 검토

제2절에서는 우선 2020년에 수행된 ‘기초생활보장 실태조사 및 평가연구’(김문길 외, 2020, pp.367-449)에서 가구유형별 추가비용을 산출한 방법과 결과를 검토한다. ‘기초생활보장 실태조사 및 평가연구’에서는 장애인 가구, 노인 가구, 한부모 가구의 추가비용을 1인당 비용으로 산출하였다.

‘기초생활보장 실태조사 및 평가연구’에서 세 가지 유형의 가구를 추가비용 산출 대상으로 선정한 것은 다음과 같은 논리에 근거한다. 국민기초생활보장제도 소득조사에서 고려하는 가구 특성에 따른 지출 요인에는 장애 요인, 질병 요인, 양육 요인, 국가유

공 요인이 있다. 이중 장애 요인은 장애인 가구의 추가비용, 질병 요인은 노인 가구의 추가비용, 그리고 양육요인은 한부모 가구의 추가비용과 관련이 있다(김문길 외, 2020, p.367). 즉, 다양한 가구 형태에 대한 종합적인 검토나 추가비용 발생의 역동에 대한 이론적인 검토에 근거하여 대상을 선정했다기보다는 국민기초생활보장제도 소득 조사의 공제항목 구성을 토대로 대상을 선정한 것으로 판단된다. 세 집단의 추가비용을 산출한 방법은 사용한 자료나 방식에서 서로 다르다.

〈표 5-1〉 기초생활보장 실태조사 및 평가연구의 장애인 추가비용

(단위: 천 원/월)

장애종류	공통비목 추가비용			특수비목 추가비용					추가비용 합계
	교통비	의료비	휴대폰비	교육비	보호 간병비	보장구비	재활기관 이용료	주거 수리비	
지체중증	6.3	58.6	23.2	0	157.2	63.2	30.5	53.9	392.9
지체경증	6.3	58.6	17.7	0	0	0	0	0	82.6
뇌병변중증	6.3	111.9	23.2	0	157.2	63.2	319.3	53.9	735.0
뇌병변경증	6.3	111.9	17.7	0	0	0	0	0	135.9
시각중증	6.3	52.9	23.2	0	157.2	17.1	0	53.9	310.6
시각경증	6.3	52.9	17.7	0	0	0	0	0	76.9
청각언어중증	6.3	58.6	23.2	0	0	63.2	0	0	151.3
청각언어경증	0	52.9	23.2	0	0	17.1	0	0	93.2
발달장애	6.3	52.9	23.2	165.0	218.8	0	57.7	0	523.9
정신장애	0	58.6	23.2	0	324.9	0	0	0	406.7
내부장애	143.1	111.9	23.2	0	218.8	0	0	0	497.0

자료: 김문길 외. (2020). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. p.418.

우선 장애인의 추가비용은 국민생활실태조사 자료를 사용하여 지출 비목별 추가비용을 합산하는 방식으로 산출되었다(김문길 외, 2020, pp.368-419). 이때 중위소득 60% 이하의 장애인 가구에 속한 장애인을 대상으로 하였다. 추가비용 비목은 비장애인도 지출하는 비목이지만 장애인이 특별히 더 지출하는 공통비목의 추가비용과 비장애인은 지출하지 않고 장애인만 지출하는 특수비목의 추가비용으로 구분하였다. 공통비목에는 교통비, 의료비, 휴대폰비의 3가지가 해당되며, 특수비목에는 교육비, 보호·간병비, 보장구 구입유지비, 재활기관 이용료, 주거수리비의 5가지가 포함된다. 특수비목은 장애인에게 조사된 지출액을 추가비용으로 산정하고, 공통비목은 중위소득 40% 이하의 전체 가구의 지출액과의 차이를 추가비용으로 산출하였다. 이때 비목별로

장애인 내부의 욕구 수준이 다르다는 사실을 고려하여 장애 유형 및 정도에 따른 집단을 구분하여 추가비용을 차등하여 산출하였다. 이러한 과정에 의해 산출된 장애인의 추가비용은 <표 5-1>과 같으며, 장애 유형 및 정도에 따라 적게는 월 8만 원에서 많게는 74만 원까지 발생하는 것으로 나타났다.

<표 5-2> 기초생활보장 실태조사 및 평가연구의 노인 추가비용

(단위: 천 원/월)

구분	표준가구 1인당 최저생계비	노인 1인당 최저생계비	4인 표준가구 최저생계비(A)	노인 포함 4인 가구 최저생계비(B)	노인 추가비용 (B)-(A)	
2010	354	402	1,418	1,465	48	
2013	402	433	1,607	1,638	32	
2017	453	456	1,811	1,815	4	
2020 (1안)	구모형	534	509	2,134	2,110	-25
	1모형	534	427	2,134	2,028	-106
	2모형	534	397	2,134	1,998	-136
	3모형	534	437	2,134	2,038	-97
	4모형	534	405	2,134	2,006	-128
2020 (2안)	구모형	495	534	1,981	2,019	39
	1모형	495	418	1,981	1,904	-77
	2모형	495	388	1,981	1,873	-107
	3모형	495	428	1,981	1,914	-67
	4모형	495	397	1,981	1,882	-99

주: 1안과 2안은 4인 표준가구 가구원의 연령을 다르게 설정한 것이며, 1~4모형은 성인균등화지수 산출을 위해 추정된 소비함수에 포함되는 변수의 설정을 달리 한 것이다.

자료: 김문길 외. (2020). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. p.435.

다음으로 노인의 추가비용은 최저생계비 계측을 위해 설정한 표준가구의 가구원 1인을 노인 1인으로 대체했을 경우의 최저생계비를 표준가구의 최저생계비와 비교하여 산출하였다(김문길 외, 2020, pp.420-439). 따라서 개념적으로 비노인에게는 지출되지 않지만 노인에게는 지출되는 특수비목 추가비용과, 비노인에게도 지출되지만 노인에게 더 지출되는 공통비목 추가비용뿐만 아니라, 노인도 비노인과 같이 지출하지만 더 적게 지출하는 공통비목 감소비용까지 포함한 순 추가비용을 산출하게 된다. 표준가구의 가구원 1인을 노인 1인으로 대체하여 최저생계비를 산출할 때 성인균등화지수(adult equivalence scale)를 사용하게 되는데, 기존에 제시된 성인균등화지수와 함

계 해당 연구에서 새롭게 산출한 성인균등화지수를 활용하였다. <표 5-2>를 보면 이러한 방법으로 노인 1인의 추가비용을 산출한 결과 열 가지 계측안 중 한 가지 안에서만 월 4만 원의 추가비용이 나타났고, 나머지 아홉 개의 안에서는 노인이 비노인에 비해 3~14만 원 적게 지출하는 것으로 나타났다. 이는 전반적으로 노인의 추가비용이 거의 발생하지 않는다는 사실을 보여주는 결과이다. 추가로 규범적 판단을 근거로 소비지출 항목별로 살펴보면, 소득 수준과 건강상태에 따라 월 1~15만 원의 노인 1인당 추가비용이 산출되었지만, 현물 및 타 지원액을 고려할 때 노인에 대한 추가 현금 급여는 필요하지 않은 것으로 분석되었다.

<표 5-3> 기초생활보장 실태조사 및 평가연구의 한부모 추가비용

(단위: 천 원/월)

구분		식료품비	피복 신발비	가구집가 가사 용품비	교육비	교통 통신비	추가비용 합계
표준가구 1안	남성 한부모 가구	59.6	1.5	80.7	243.3	8.7	392.2
	여성 한부모 가구	60.5	5.3	80.7	243.3	8.7	396.9
표준가구 2안	남성 한부모 가구	60.3	1.5	80.7	85.0	8.7	181.9
	여성 한부모 가구	61.2	5.3	80.7	85.0	8.7	240.9

주: 한부모 3인 가구 기준이며, 표준가구 1안과 2안은 한부모와 두 자녀의 연령을 달리 설정한 것이다.

자료: 김문길 외. (2020). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. p.446.

마지막으로 한부모 가구의 추가비용도 장애인과 유사하게 비목별 추가비용을 계측하는 방식으로 산출되었다(김문길 외, 2020, pp.439-449). 비목은 식료품비, 피복신발비, 가구집가·가사·용품비, 교육비, 교통통신비의 5가지를 고려하였으며, 특수비목 추가비용, 공통비목 추가비용, 공통비목 감소비용을 모두 고려하였다. 한부모 가구는 부 혹은 모와 두 명의 자녀로 구성된 표준가구를 설정한 후, 다섯 가지 비목에서 추가로 지출되는 항목과 지출이 감소되는 항목을 선정하였는데, 이는 한부모 가구에게 추가로 필요한 항목을 질문한 결과 다수가 응답한 항목을 기준으로 하였다. 다만 장애인이나 노인 추가비용 계측과 다른 점은 항목별 지출액에 대한 조사 결과를 사용하지 않고, 항목별로 일정한 가정을 두고 시장 가격을 적용하여 추가 혹은 감소 비용을 산출하였다는 점이다. 어떠한 항목을 고려할 것인지, 해당 항목이 얼마나 자주, 어떠한 가격에 지출될 것인지는 일정한 가정을 토대로 산출하였다. 이러한 과정을 거쳐 한부모 가구의

추가비용을 산출한 결과를 <표 5-3>에 제시하였는데, 월 18~40만 원의 추가비용이 발생하는 것으로 나타났다.

제3절 가구 특성별 지출 실태 분석

1. 분석 방법

제3절에서는 15차 한국복지패널조사 자료(한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2021a)를 활용하여 가구 특성별 지출 실태를 분석한다. 15차 한국복지패널조사 자료는 코로나19가 확산되기 전인 2019년 1년 기준의 소득과 지출을 조사하였다. 이 절에서 ‘급여 전 소득’은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 사회보험소득의 합으로, ‘공적이전 급여’는 사회보험소득을 제외한 공적이전소득으로 정의하였다. 이는 급여 전 소득 수준이 유사한 가구 내에서 가구 특성에 따라 지출 실태에 차이가 있는지를 확인하고, 공적이전 급여가 가구 특성별 추가지출을 적절하게 지원하고 있는지를 확인하기 위함이다. 예를 들어, 장애인 가구가 전체 가구보다 더 많은 지출을 하고 있는지, 또한 더 많은 지출을 하는 만큼 더 많은 공적이전 급여를 받고 있는지를 살펴본다. 모든 분석의 단위는 가구이다.

<표 5-4> 소득 및 급여 정의

구분	내용
급여 전 소득	근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 사회보험소득
공적이전 급여	사회보험소득 외 공적이전소득, 국민기초생활보장제도 및 바우처 지원금 포함

주: 일반적인 정의가 아닌 이 연구에 필요한 형태로 정의한 것이다.

이 절에서는 다음과 같은 방법으로 가구유형별 지출 실태를 분석한다. 첫째, <표 5-5>와 같이 분석대상의 가구유형을 구분한다. 가구유형은 중앙정부 및 지방자치단체 사회보장급여의 주요 정책대상을 고려하여 구분하였다. 가구유형은 크게 장애인 가구, 아동 가구, 청년 가구, 노인 가구로 제시하였다. 또한 장애인 가구는 장애 정도를 고려하여 경증장애인 가구와 중증장애인 가구로 구분하였고, 아동 가구는 한부모 가구, 영

아 양부모 가구, 미취학 아동 양부모 가구, 초등학생 양부모 가구, 중고등학생 양부모 가구로 세분화하였다. 가구유형은 해당 특성을 가진 가구원이 한 명이라도 있는지를 기준으로 정의하였기 때문에 한 가구가 여러 가구유형에 해당할 수 있고, 가구 구분은 배타적이지 않다.

〈표 5-5〉 분석대상 가구유형

구분	내용	빈곤층		빈곤층+중산층	
		가중치 비적용 사례수 (가구)	가중치 적용 비율 (%)	가중치 비적용 사례수 (가구)	가중치 적용 비율 (%)
장애인 가구	등록장애인이 존재하는 가구	619	35.04	1,048	20.85
경증장애인 가구	경증(장애 정도가 심하지 않은) 등록장애인만 존재하는 가구	364	17.18	642	11.17
중증장애인 가구	중증(장애 정도가 심한) 등록장애인이 존재하는 가구	255	17.85	406	9.68
아동 가구	0~17세 가구원이 존재하는 가구	63	4.81	729	20.31
한부모 가구	가구주가 무배우이고 18세 미만 자녀(취학 시 22세 미만)가 존재하는 가구	30	3.03	93	2.53
영아 양부모 가구	가구주가 유배우이고 0~2세 자녀가 존재하는 가구	7	0.48	101	2.73
미취학 아동 양부모 가구	가구주가 유배우이고 3~6세 미취학 자녀가 존재하는 가구	11	1.11	209	6.55
초등학생 양부모 가구	가구주가 유배우이고 12세 이하 초등학교 재학생 자녀가 존재하는 가구	7	0.82	323	9.28
중고등학생 양부모 가구	가구주가 유배우이고 19세 이하 중고등학교 재학생 자녀가 존재하는 가구	15	1.38	282	7.61
청년 가구	19~34세 가구원이 존재하는 가구	101	10.14	782	26.47
노인 가구	65세 이상 가구원이 존재하는 가구	1,723	74.06	3,042	47.19
전체 가구		1,976	100.00	4,619	100.00

주: 가구유형 범주는 서로 배타적이지 않다. 음영 표시는 분석대상이 되는 가구유형이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

둘째, 전체 가구와 유형별 가구의 가구원 수, 급여 전 소득 및 공적이전 급여 수준, 가구 특성을 살펴본다. 셋째, 유형별 가구의 생활비 지출 실태를 분석하고 전체 가구와 비교한다. 생활비는 〈표 5-6〉과 같이 한국복지패널조사의 구분을 따라 세부 항목으로 나누어 살펴본다. 전체 가구에 비해 유형별 가구의 지출 수준이 높고 공적이전 급여가 추가지출을 충분히 지원하지 못한다면, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 해당 가구의 추가지출을 지원하는 공적이전 급여의 비산정·공제 필요성을 고려해볼 수 있다.

〈표 5-6〉 생활비 정의

구분	내용
식료품비	- 가정식비: 가정에서 먹는 주식, 부식, 간식비용, 제사비용(음주비용 제외), 자가소비 포함 - 외식비: 직장인의 증식비(무료 증식비 포함), 가족 및 가구원 외식비, 학교 급식비, 밖에서 먹는 술(음주) 비용, 복지관에서의 무료식사 등 - 주류·담배비
주거비	- 월세 - 주거관리비: 주택 설비 및 수선비, 아파트 등 관리비, 이사비, 복비, 정화조비 등
광열수도비	- 수도비, 전기료, 난방비(연탄, 등유, 경유, 도시가스, LPG 등 급탕비, 에너지 바우처 포함)
가구·가사용품비	- 가구집기·가사용품비: 가구, 가정용 기기(냉장고, 세탁기, 가스렌지 등), 식기·주방용품, 가사잡화 및 소모품(조명기기, 화장지, 전구, 공구, 세탁·청소 용구 등), 침구 및 실내장식품, 가사서비스 비용(파출부, 청소비 등), 기저귀 값, 정수기 대여료, 치료 목적이 아닌 바우처(노인돌보미, 장애인활동보조) 이용료 등 - 보육료비: 베이비시터 및 놀이방 포함, 유치원 제외
의류·신발비	- 의의(스포츠웨어 포함), 내의, 학생복(교복), 구두, 운동화, 모자(스포츠용 포함) 등 구입비 및 수선비, 세탁료 등
보건의료비	- 입원비, 외래진료비, 치과진료비, 수술비(임플란트, 성형수술 등 포함), 약값, 간병비, 산후조리비, 건강진단비, 건강보조식품, 보건의료 용품비(안경, 콘택트렌즈 등), 보장구, 치료용 바우처(비만아동바우처) 이용료 등, 본인 부담 금액
교육비	- 공교육비: 등록금(초·중·고·대학·대학원), 납입금, 입학금, 교재비, 문방구비, 보충수업비(모든 학생이 다 하는 경우), 유학비, 야외학습비, 수학여행비 등 - 사교육비: 학원비, 유치원비, 도서관 및 독서실 비용, 과외수업비, 검정고시비, 학생의 어학연수비, 학습바우처 등
교양오락비	- 신문, 서적, 잡지, 영화 및 공연 관람, 교양오락용품 구입비(TV, 오디오, PC, 유선방송, 피아노, 장난감, 등산용품, 낚시대, 골프채 등), 교양오락서비스(PC방, 노래방, 운동 강습료, 일반인의 어학학습비, 단체관광비 등), 비디오(DVD) 대여료, 애견(강아지) 구입비, 화분 구입비, TV 수신료, 아동용 자전거 등
교통통신비	- 교통비: 택시·버스·지하철 등 대중교통비, 자동차 구입 및 유지비, 자동차 보험료, 대리운전비, 성인용 자전거 등 - 통신비: 전화·휴대폰 구입 및 이용요금, 인터넷 이용료 등
기타 소비지출	- 이미용 용품 구입 및 서비스(화장품, 비누, 샴푸, 이·미용실, 목욕료 등), 장신구(핸드백, 시계, 귀금속 등), 경조비, 교제비용, 친목회비, 종교 관련(십일조 등) 비용, 보장성 보험료(저축성 보험 제외), 관혼상비, 용돈 등
사적이전지출	- 직장 때문에 떨어져 사는 배우자, 부모, 자녀, 친지 등에게 보낸 송금 보조금
세금	- 종합소득세, 종합부동산세, 갑근세, 재산세, 자동차세, 환경개선분담금, 주민세, 취득등록세 등의 연간 총납세액을 12로 나눈 값, 법인세 등 사업 용도 세금 제외
사회보장부담금	- 가족 모두의 국민연금 및 공무원·사립학교교직원·군인연금 보험료, 건강보험료, 고용보험료의 월 합산액
총 생활비	- 위 항목의 합계

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021b). 한국복지패널조사 15차 조사표.

이 절의 목적은 국민기초생활보장제도의 잠재적 수급집단의 지출 실태를 파악하는 것이므로, 기본적인 분석대상을 급여 전 소득이 기준 중위소득 50% 이하인 빈곤층으로 설정하였다. 2019년 1인 가구 기준 중위소득의 50%는 약 월 85만 원이다. 단, 빈곤층은 지출 여력이 부족하여 추가적인 욕구가 실제 지출로 실현되지 않을 가능성이 있으므로, 이 절에서는 빈곤층과 중산층을 포함한 집단을 추가 분석대상으로 설정하였다. 이때 중산층은 가구의 급여 전 소득이 기준 중위소득의 50% 초과 150% 이하인 집단으로 정의한다. 2019년 1인 가구 기준 중위소득의 150%는 약 월 256만 원이다. 앞서 <표 5-5>에는 분석대상 사례 수를 제시하였다. 빈곤층 대상 분석에서는 아동 가구의 세부 유형별 사례 수가 작아 분석에서 제외하였다.

<표 5-7> 2019년 기준 중위소득

(단위: 원/월)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
기준 중위소득	1,707,008	2,906,528	3,760,032	4,613,536	5,467,040	6,320,544	7,174,048
기준 중위소득 10%	170,701	290,653	376,003	461,354	546,704	632,054	717,405
기준 중위소득 20%	341,402	581,306	752,006	922,707	1,093,408	1,264,109	1,434,810
기준 중위소득 30%	512,102	871,958	1,128,010	1,384,061	1,640,112	1,896,163	2,152,214
기준 중위소득 40%	682,803	1,162,611	1,504,013	1,845,414	2,186,816	2,528,218	2,869,619
기준 중위소득 50%	853,504	1,453,264	1,880,016	2,306,768	2,733,520	3,160,272	3,587,024
기준 중위소득 150%	2,560,512	4,359,792	5,640,048	6,920,304	8,200,560	9,480,816	10,761,072

자료: 보건복지부. (2019). 2019년 국민기초생활보장사업안내. p.x.

그런데 전체 가구와 유형별 가구의 지출 수준을 단순 비교하는 것은 가구원 수 및 급여 전 소득 수준의 차이를 고려하지 않았다는 점에서 한계가 있다. 예를 들어, 전체 가구보다 장애인 가구의 지출 수준이 높거나 낮은 것은 장애인의 추가적인 욕구가 지출을 증가시키기 때문이기도 하지만 장애인 가구의 가구원 수 및 급여 전 소득 수준이 전체 가구와 다르기 때문일 수도 있다. 따라서 전체 가구와 유형별 가구의 지출 수준을 비교할 때 가구원 수 및 급여 전 소득 수준을 통제할 필요가 있다. 통제 방법은 다양한데, 이 연구에서는 재가중(reweighting) 방법을 활용한다. 장애인 가구의 예를 들어 재가중 방법을 설명하면 다음과 같다. 첫째, 가구원 수와 급여 전 소득계층을 교차한 범주형 변수를 구성한다. 둘째, 전체 가구와 장애인 가구의 가구원 수·소득계층 범주별 비율을 계산한다. 셋째, 장애인 가구 표본에 대해 <전체 가구의 가구원 수·소

득계층 범주 비율÷장애인 가구의 가구원 수·소득계층 범주 비율)을 재가중치로 부여한다. 이때 재가중치를 적용한 장애인 가구 표본은 가구원 수·소득계층 하위집단 내 지출 실태는 장애인 가구와 동일하고 가구원 수·소득계층 분포는 전체 가구와 유사하게 조정된다.

구체적으로 통제를 위한 범주를 가구원 수는 1인, 2인, 3인, 4인 이상으로 구분하고, 소득계층은 기준 중위소득 대비 10%포인트 구간으로 구분한다. 빈곤층 분석에서는 소득계층이 5개로 구분되고, 빈곤층 및 중산층 분석에서는 소득계층이 15개로 구분된다. 즉, 기본적으로 빈곤층은 가구원 수 및 소득계층에 따라 20개 범주, 빈곤층 및 중산층은 60개 범주로 구분된다. 다만 재가중치 산출을 위해서는 가구원 수와 소득계층을 교차한 모든 범주에 최소한 1개 이상의 가구가 존재해야 하는데, 실제로는 그렇지 않은 경우가 있다. 따라서 특정 범주에 사례가 존재하지 않을 경우 소득계층 구간을 병합하였다. 통제의 수준이 낮아지는 것을 최소화하기 위해서 불가피한 경우에만 병합하였으며, 병합 결과는 분석 결과표에 제시된 소득계층 구간에서 확인할 수 있다. 또한 아동 가구와 같이 1인 가구 또는 1~2인 가구가 존재할 수 없거나 극소수인 경우에는 2인 이상 가구 또는 3인 이상 가구만 선별하여 분석하였고, 전체 가구 역시 동일하게 2인 이상 가구 또는 3인 이상 가구만 선별하여 비교하였다. 1인 가구 혹은 1~2인 가구를 제외하여 분석한 사례 역시 분석 결과표에서 확인할 수 있다.

2. 전체 가구

먼저 전체 가구의 특성을 살펴본다. 빈곤층의 경우 1인 가구가 57%로 가장 많은 반면 빈곤층 및 중산층은 1인 가구가 35%로 다인 가구가 더 많았다. 전체 가구원 수 평균은 빈곤층이 1.61명, 빈곤층 및 중산층이 2.27명이었다. 급여 전 소득 평균을 살펴보면 빈곤층이 월 61만 원으로 빈곤층 및 중산층(월 256만 원)의 4분의 1 수준이었다. 공적이전 급여 평균은 빈곤층 월 54만 원, 빈곤층 및 중산층 월 30만 원이었다.

〈표 5-8〉 전체 가구의 특성

(단위: %, 명, 천 원/월)

구분		빈곤층			빈곤층+중산층		
		전체	2인 이상	3인 이상	전체	2인 이상	3인 이상
가구원 수	1인	56.94	-	-	34.81	-	-
	2인	30.91	71.79	-	29.22	44.82	-
	3인	8.23	19.12	67.80	17.42	26.72	48.42
	4인 이상	3.91	9.08	32.20	18.55	28.46	51.58
	계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
급여 전 소득	M*0.1 이하	23.34	15.04	15.61	6.93	2.95	1.56
	M*0.1~M*0.2	17.12	15.73	12.65	5.08	3.08	1.27
	M*0.2~M*0.3	19.30	19.69	15.77	5.73	3.86	1.58
	M*0.3~M*0.4	19.09	21.60	15.90	5.66	4.23	1.59
	M*0.4~M*0.5	21.16	27.94	40.08	6.28	5.48	4.02
	M*0.5~M*0.6	-	-	-	5.78	5.28	3.59
	M*0.6~M*0.7	-	-	-	6.21	6.64	5.78
	M*0.7~M*0.8	-	-	-	6.82	7.81	9.11
	M*0.8~M*0.9	-	-	-	7.00	8.24	8.34
	M*0.9~M*1.0	-	-	-	7.18	8.82	9.62
	M*1.0~M*1.1	-	-	-	7.11	8.40	9.58
	M*1.1~M*1.2	-	-	-	7.77	9.19	11.54
	M*1.2~M*1.3	-	-	-	7.00	8.04	9.63
	M*1.3~M*1.4	-	-	-	8.04	9.41	12.22
	M*1.4~M*1.5	-	-	-	7.42	8.57	10.58
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	
특성별 가구원 수	전체 가구원	1.61	2.43	3.52	2.27	2.94	3.71
	장애인	0.39	0.52	0.64	0.23	0.25	0.21
	경증장애인	0.20	0.24	0.23	0.12	0.13	0.09
	중증장애인	0.19	0.28	0.41	0.10	0.12	0.12
	0~17세	0.09	0.21	0.69	0.35	0.54	0.96
	0~2세 영아	0.01	0.02	0.06	0.03	0.05	0.08
	3~6세 미취학 아동	0.02	0.04	0.15	0.08	0.12	0.22
	12세 이하 초등학교	0.03	0.06	0.21	0.13	0.21	0.37
	19세 이하 중고등학교	0.05	0.12	0.34	0.13	0.21	0.35
	19~34세	0.12	0.23	0.57	0.33	0.44	0.64
65세 이상	0.97	1.26	0.80	0.63	0.66	0.34	
급여 전 소득	611.9	926.9	1,290.7	2,564.4	3,372.4	4,331.9	
공적이전 급여	540.9	662.8	905.4	301.3	315.6	331.7	
사례 수(가구)	1,976	832	153	4,619	2,784	1,242	

주: M은 기준 중위소득이다. 이하에서도 동일하다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

전체 가구의 생활비를 살펴보면, 빈곤층은 월 평균 128만 원을 지출하는 것으로 나타났다. 빈곤층의 급여 전 소득과 공적이전 급여를 합산한 총소득이 115만 원이었음(〈표 5-8〉 참고)을 고려하면 빈곤층은 소득에 비해 지출이 많았다는 사실을 알 수 있다. 반면 빈곤층 및 중산층의 생활비는 월 평균 270만 원으로, 급여 전 소득과 공적이전 급여를 합산한 총소득 287만 원(〈표 5-8〉 참고)보다 다소 작았다. 즉, 빈곤층은 매월 평균 13만 원 적자, 빈곤층 및 중산층은 매월 평균 17만 원 흑자 상태인 것이다. 항목별 생활비를 살펴보면 빈곤층은 식료품비가 월 평균 44만 원으로 가장 큰 비중을 차지하였다. 빈곤층 및 중산층 또한 식료품비가 월 평균 69만 원으로 가장 큰 지출 항목으로 나타났지만, 전체 지출에서 차지하는 비중은 25.7%로 빈곤층의 34.1%보다 작았다. 가구원 수가 많을수록 생활비도 많아졌는데, 빈곤층의 생활비는 2인 이상 가구로 한정하면 월 평균 178만 원, 3인 이상 가구로 한정하면 월 평균 239만 원으로 나타났다. 빈곤층 및 중산층의 생활비는 2인 이상 가구 월 평균 345만 원, 3인 이상 가구 월 평균 432만 원이었다.

〈표 5-9〉 전체 가구의 생활비

(단위: 천 원/월)

구분	빈곤층			빈곤층+중산층		
	전체	2인 이상	3인 이상	전체	2인 이상	3인 이상
식료품비	436.7	583.3	744.6	694.4	853.9	1,022.3
주거비	82.6	78.5	101.4	128.9	132.6	143.3
광열수도비	97.7	120.2	135.2	114.1	131.6	141.9
가구·가사용품비	77.7	92.6	149.5	119.1	147.6	200.9
의류·신발비	27.0	39.5	52.4	73.0	93.6	121.1
보건의료비	122.5	168.7	140.8	183.1	219.0	199.0
교육비	20.8	48.2	143.4	127.4	194.9	338.5
교양오락비	26.8	37.1	56.0	95.4	122.3	156.7
교통통신비	119.0	184.7	316.5	336.1	456.0	612.7
기타 소비지출	188.8	285.6	399.7	498.8	654.6	815.1
사적이전지출	38.9	65.6	55.5	116.6	147.8	171.5
세금	23.8	45.5	28.1	74.1	102.1	121.7
사회보장부담금	17.1	31.3	66.3	136.8	189.9	274.8
총 생활비	1,279.2	1,781.0	2,389.6	2,697.9	3,445.9	4,319.4

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

3. 장애인 가구

가. 전체 장애인 가구

다음으로는 본격적으로 가구유형별 소득 및 지출 실태를 전체 가구와 비교하여 분석하였다. 우선 장애인 가구 분석 결과를 살펴보자. 빈곤층 대상 분석 결과를 보면 장애인 가구는 1인 가구 비율이 48%로 전체 가구보다 약 9%포인트 낮았고, 2인 및 3인 가구 비율은 전체 가구보다 높은 것으로 나타났다. 빈곤층 및 중산층 대상 분석 결과를 살펴보면 전체 가구에 비해 장애인 가구의 1인 가구 및 4인 이상 가구 비율이 다소 낮았고 2인 가구 및 3인 가구 비율이 높은 것으로 나타났다. 소득계층을 살펴보면, 장애인 가구는 저소득계층 구간에 전체 가구보다 상대적으로 많이 분포하고 고소득계층 구간에 전체 가구보다 상대적으로 적게 분포하는 것으로 확인되었다.

이 연구에서는 이와 같은 장애인 가구와 전체 가구의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 유사하게 조정하기 위해 장애인 가구 표본을 재가중하였다. 그런데 재가중 후 가구원 수 구간 및 급여 전 소득 구간별 비율은 거의 완벽하게 조정되었지만, 개별 범주별 구간 내에서 추가적인 차이가 존재하기 때문에 가구원 수 평균과 급여 전 소득 평균이 충분히 유사하게 조정되었는지에 대해서는 확인이 필요하다. <표 5-10>을 살펴보면, 빈곤층의 경우 장애인 가구와 전체 가구의 가구원 수 평균 차이가 재가중 전 0.12명에서 재가중 후 0.01명으로 감소하였고, 빈곤층 및 중산층의 경우 장애인 가구와 전체 가구의 가구원 수 평균 차이가 재가중 전 0.12명에서 재가중 후 0.02명으로 감소하였다. 급여 전 소득 평균 차이는 빈곤층의 경우 재가중 전 월 6만 원에서 월 2만 원으로, 빈곤층 및 중산층의 경우 재가중 전 월 72만 원에서 재가중 후 월 3만 원으로 감소하였다. 즉, 재가중으로 장애인 가구와 전체 가구의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포 차이를 상당히 유사하게 조정하였지만, 완전히 동일하게 조정하지는 못했다. 따라서 재가중 후 장애인 가구와 전체 가구의 생활비를 비교할 때는 이와 같이 완전히 조정되지 못한 급여 전 소득 분포를 일정하게 고려해야 할 필요가 있다. 한편, 가구원 수와 급여 전 소득을 조정한 후 전체 가구와 비교할 때 장애인 가구의 공적이전 급여는 빈곤층의 경우 월 13만 원, 빈곤층 및 중산층의 경우 월 14만 원 많은 것으로 나타났다.

〈표 5-10〉 장애인 가구의 특성

(단위: %, 명, 천 원/월)

구분		빈곤층				빈곤층+중산층			
		통제 전		통제 후 ¹⁾		통제 전		통제 후 ¹⁾	
		특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾
가구원 수	1인	47.74	-9.20	56.94	0.00	31.96	-2.85	34.81	0.00
	2인	36.88	5.97	30.91	0.00	37.55	8.33	29.22	0.00
	3인	11.61	3.38	8.23	0.00	18.77	1.35	17.42	0.00
	4인 이상	3.78	-0.13	3.91	0.00	11.72	-6.83	18.55	0.00
	계	100.00	-	100.00	-	100.00	-	100.00	-
급여 전 소득	M*0.1 이하	33.32	9.98	23.34	0.00	16.61	9.68	6.93	0.00
	M*0.1~M*0.3	35.42	-1.00	36.42	0.00	17.66	6.85	10.81	0.00
	M*0.3~M*0.4	13.32	-5.77	19.09	0.00	6.64	0.98	5.66	0.00
	M*0.4~M*0.5	17.94	-3.22	21.16	0.00	8.95	2.67	6.28	0.00
	M*0.5~M*0.6	-	-	-	-	6.46	0.68	5.78	0.00
	M*0.6~M*0.7	-	-	-	-	7.45	1.24	6.21	0.00
	M*0.7~M*0.8	-	-	-	-	4.64	-2.18	6.82	0.00
	M*0.8~M*0.9	-	-	-	-	6.56	-0.44	7.00	0.00
	M*0.9~M*1.0	-	-	-	-	5.03	-2.15	7.18	0.00
	M*1.0~M*1.1	-	-	-	-	4.03	-3.08	7.11	0.00
	M*1.1~M*1.2	-	-	-	-	5.31	-2.46	7.77	0.00
	M*1.2~M*1.3	-	-	-	-	4.23	-2.77	7.00	0.00
	M*1.3~M*1.4	-	-	-	-	3.54	-4.50	8.04	0.00
	M*1.4~M*1.5	-	-	-	-	2.89	-4.53	7.42	0.00
계	100.00	-	100.00	-	100.00	-	100.00	-	
특성별 가구원 수	전체 가구원	1.74	0.12	1.61	-0.01	2.15	-0.12	2.25	-0.02
	장애인	1.11	0.72	1.08	0.70	1.09	0.86	1.07	0.84
	경증장애인	0.56	0.37	0.60	0.41	0.60	0.47	0.61	0.49
	중증장애인	0.55	0.36	0.48	0.29	0.49	0.39	0.45	0.35
	0~17세	0.06	-0.03	0.05	-0.04	0.16	-0.20	0.20	-0.15
	0~2세 영아	0.00	-0.01	0.00	-0.01	0.01	-0.02	0.01	-0.02
	3~6세 미취학 아동	0.01	-0.01	0.01	-0.01	0.03	-0.05	0.03	-0.05
	12세 이하 초등학교	0.01	-0.02	0.01	-0.02	0.06	-0.07	0.08	-0.05
	19세 이하 중고등학교	0.05	0.00	0.04	-0.01	0.08	-0.05	0.11	-0.02
	19~34세	0.13	0.01	0.11	-0.01	0.21	-0.12	0.25	-0.08
	65세 이상	1.00	0.03	0.98	0.01	0.89	0.26	0.78	0.15
급여 전 소득	549.9	-62.1	587.3	-24.6	1,846.3	-718.1	2,538.8	-25.5	
공적이전 급여	766.8	225.9	670.3	129.3	561.2	259.9	444.0	142.8	
사례 수(가구)	619	-	619	-	1,048	-	1,048	-	

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

빈곤층 장애인 가구의 생활비는 월 평균 139만 원이었는데, 가구원 수와 소득을 전체 빈곤층과 유사하게 조정하면 월 평균 133만 원으로 전체 빈곤층보다 월 5만 원 높은 것으로 나타났다. 빈곤층 및 중산층 장애인 가구의 생활비는 월 평균 227만 원이었고, 가구원 수와 소득을 조정하면 월 평균 272만 원으로 전체 빈곤층 및 중산층보다 월 3만 원 높은 것으로 나타났다. 장애인 가구가 상대적으로 더 많이 지출하는 생활비 항목을 살펴보면, 빈곤층은 가구가사용품비에서, 빈곤층 및 중산층은 보건의료비와 가구가사용품비에서 추가지출이 많이 발생하였다. 앞서 <표 5-10>에서 가구원 수와 소득을 조정했을 때 장애인 가구의 공적이전 급여가 전체 가구보다 월 13~14만 원 많았는데, 이는 <표 5-11>에서 분석한 장애인 가구의 추가지출보다 크다. 즉, 장애인 가구는 상대적으로 많은 지출을 하지만 이에 필요한 소득을 공적이전 급여로 보전받고 있다는 판단이 가능하다. 하지만 장애인 가구의 지출 실태는 장애 정도에 따라 상이할 것이기 때문에 경증장애인 가구와 중증장애인을 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

<표 5-11> 장애인 가구의 생활비

(단위: 천 원/월)

구분	빈곤층				빈곤층+중산층			
	통제 전		통제 후 ¹⁾		통제 전		통제 후 ¹⁾	
	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾
식료품비	456.2	19.5	433.1	-3.6	612.4	-82.0	669.0	-25.5
주거비	95.2	12.6	98.3	15.7	110.8	-18.1	134.5	5.6
광열수도비	101.2	3.5	98.3	0.6	115.0	0.9	118.9	4.8
가구·가사용품비	135.1	57.4	123.8	46.1	155.1	35.9	181.7	62.6
의류·신발비	28.5	1.5	26.5	-0.5	50.0	-23.0	63.6	-9.4
보건의료비	130.7	8.2	136.3	13.9	225.4	42.3	262.4	79.2
교육비	22.0	1.2	17.7	-3.2	53.3	-74.1	82.7	-44.7
교양오락비	25.7	-1.1	23.8	-3.0	51.0	-44.4	66.1	-29.3
교통통신비	130.5	11.5	118.5	-0.4	268.6	-67.5	331.8	-4.3
기타 소비지출	192.0	3.2	182.1	-6.8	401.4	-97.4	510.6	11.8
사적이전지출	28.2	-10.7	26.5	-12.4	85.7	-30.9	112.5	-4.1
세금	25.1	1.3	26.2	2.4	51.8	-22.2	66.4	-7.7
사회보장부담금	15.3	-1.8	14.7	-2.4	84.9	-51.9	124.4	-12.4
총 생활비	1,385.6	106.4	1,325.7	46.4	2,265.5	-432.4	2,724.5	26.6

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

나. 경증장애인 가구

〈표 5-12〉 경증장애인 가구의 특성

(단위: %, 명, 천 원/월)

구분		빈곤층				빈곤층+중산층			
		통제 전		통제 후 ¹⁾		통제 전		통제 후 ¹⁾	
		특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾
가구원 수	1인	55.89	-1.05	56.94	0.00	37.58	2.77	34.81	0.00
	2인	35.79	4.88	30.91	0.00	39.54	10.32	29.22	0.00
	3인	7.29	-0.94	8.23	0.00	14.01	-3.41	17.42	0.00
	4인 이상	1.03	-2.88	3.91	0.00	8.87	-9.68	18.55	0.00
	계	100.00	-	100.00	-	100.00	-	100.00	-
급여 전 소득	M*0.3 이하	62.15	2.39	59.76	0.00	28.37	10.63	17.74	0.00
	M*0.3~M*0.4	19.48	0.39	19.09	0.00	8.89	3.23	5.66	0.00
	M*0.4~M*0.5	18.37	-2.79	21.16	0.00	8.39	2.11	6.28	0.00
	M*0.5~M*0.6	-	-	-	-	7.59	1.81	5.78	0.00
	M*0.6~M*0.7	-	-	-	-	7.83	1.62	6.21	0.00
	M*0.7~M*0.8	-	-	-	-	5.59	-1.23	6.82	0.00
	M*0.8~M*0.9	-	-	-	-	8.96	1.96	7.00	0.00
	M*0.9~M*1.0	-	-	-	-	4.94	-2.24	7.18	0.00
	M*1.0~M*1.1	-	-	-	-	3.72	-3.39	7.11	0.00
	M*1.1~M*1.2	-	-	-	-	5.15	-2.62	7.77	0.00
	M*1.2~M*1.4	-	-	-	-	7.58	-7.46	15.04	0.00
	M*1.4~M*1.5	-	-	-	-	2.99	-4.43	7.42	0.00
	계	100.00	-	100.00	-	100.00	-	100.00	-
특성별 가구원 수	전체 가구원	1.54	-0.08	1.60	-0.01	1.98	-0.29	2.25	-0.01
	장애인	1.06	0.67	1.06	0.67	1.05	0.82	1.04	0.81
	경증장애인	1.06	0.86	1.06	0.86	1.05	0.92	1.04	0.92
	중증장애인	0.00	-0.19	0.00	-0.19	0.00	-0.10	0.00	-0.10
	0~17세	0.02	-0.07	0.05	-0.05	0.11	-0.24	0.18	-0.18
	0~2세 영아	0.00	-0.01	0.00	-0.01	0.01	-0.02	0.01	-0.02
	3~6세 미취학 아동	0.00	-0.02	0.01	-0.01	0.02	-0.06	0.03	-0.05
	12세 이하 초등학생	0.01	-0.02	0.01	-0.01	0.04	-0.09	0.07	-0.06
	19세 이하 중고등학생	0.02	-0.03	0.04	-0.01	0.06	-0.07	0.09	-0.04
	19~34세	0.04	-0.08	0.05	-0.06	0.14	-0.20	0.24	-0.10
65세 이상	1.20	0.23	1.15	0.19	1.04	0.41	0.93	0.29	
급여 전 소득	554.3	-57.6	582.0	-30.0	1,831.1	-733.3	2,538.0	-26.4	
공적이전 급여	508.4	-32.5	516.7	-24.3	358.8	57.5	320.3	19.0	
사례 수(가구)	364	-	364	-	642	-	642	-	

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

〈표 5-13〉 경증장애인 가구의 생활비

(단위: 천 원/월)

구분	빈곤층				빈곤층+중산층			
	통제 전		통제 후 ¹⁾		통제 전		통제 후 ¹⁾	
	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾
식료품비	401.6	-35.2	407.0	-29.7	566.5	-127.9	660.7	-33.7
주거비	91.8	9.2	95.1	12.6	106.2	-22.7	120.3	-8.6
광열수도비	95.5	-2.1	95.5	-2.2	109.8	-4.3	116.1	2.0
가구·가사용품비	40.2	-37.5	43.9	-33.8	69.5	-49.6	88.4	-30.7
의류·신발비	24.0	-3.0	24.6	-2.4	46.1	-26.9	61.5	-11.5
보건의료비	151.4	29.0	148.3	25.8	238.8	55.7	267.2	84.0
교육비	7.8	-13.0	15.4	-5.4	35.1	-92.3	55.4	-72.0
교양오락비	19.3	-7.5	19.3	-7.5	45.6	-49.8	59.9	-35.5
교통통신비	87.8	-31.2	98.2	-20.8	241.6	-94.5	339.2	3.1
기타 소비지출	147.8	-41.0	155.5	-33.3	399.3	-99.5	555.0	56.2
사적이전지출	26.7	-12.2	25.0	-13.9	82.8	-33.8	114.2	-2.4
세금	32.2	8.4	28.2	4.4	51.5	-22.6	65.4	-8.7
사회보장부담금	9.5	-7.5	11.4	-5.7	74.2	-62.7	115.0	-21.9
총 생활비	1,135.6	-143.6	1,167.5	-111.7	2,067.0	-630.9	2,618.3	-79.6

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

경증장애인 가구 역시 빈곤층과 빈곤층 및 중산층을 대상으로 가구원 수와 급여 전 소득 분포를 재가중 방법으로 전체 가구와 유사하게 조정하였다. 재가중에 따라 가구원 수 차이는 거의 사라졌고, 급여 전 소득 평균 차이는 월 6~73만 원에서 월 3만 원으로 감소하였다. 재가중 후 빈곤층 경증장애인 가구는 전체 빈곤층에 비해 생활비를 월 11만 원 적게 지출하는 것으로 나타났고, 빈곤층 및 중산층 경증장애인 가구는 전체 빈곤층 및 중산층에 비해 생활비를 월 8만 원 적게 지출하였다. 즉, 경증장애인 가구는 가구원 수와 소득 수준이 유사한 평균적인 가구에 비해 생활비를 더 많이 지출하지 않는 것이다. 물론 항목별 생활비를 살펴보면 보건의료비와 같이 경증장애인 가구가 상대적으로 더 많이 지출하는 항목이 부분적으로 관찰되었다. 하지만 식료품비, 가구·가사용품비 등 나머지 항목에서의 지출수준이 상대적으로 낮았기 때문에 경증장애인 가구의 생활비가 상대적으로 적게 나타났다.

다. 중증장애인 가구

〈표 5-14〉 중증장애인 가구의 특성

(단위: %, 명, 천 원/월)

구분		빈곤층				빈곤층+중산층			
		통제 전		통제 후 ¹⁾		통제 전		통제 후 ¹⁾	
		특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾
가구원 수	1인	39.89	-17.05	56.94	0.00	25.47	-9.34	34.81	0.00
	2인	37.93	7.02	30.91	0.00	35.26	6.04	29.22	0.00
	3인	15.76	7.53	8.23	0.00	24.26	6.84	17.42	0.00
	4인 이상	6.42	2.51	3.91	0.00	15.01	-3.54	18.55	0.00
	계	100.00	-	100.00	-	100.00	-	100.00	-
급여 전 소득	M*0.1 이하	38.93	15.59	23.34	0.00	21.30	14.37	6.93	0.00
	M*0.1~M*0.3	36.16	-0.26	36.42	0.00	19.79	8.98	10.81	0.00
	M*0.3~M*0.4	7.39	-11.70	19.09	0.00	4.04	-1.62	5.66	0.00
	M*0.4~M*0.5	17.52	-3.64	21.16	0.00	9.59	3.31	6.28	0.00
	M*0.5~M*0.6	-	-	-	-	5.16	-0.62	5.78	0.00
	M*0.6~M*0.7	-	-	-	-	7.02	0.81	6.21	0.00
	M*0.7~M*0.8	-	-	-	-	3.54	-3.28	6.82	0.00
	M*0.8~M*1.0	-	-	-	-	8.94	-5.24	14.18	0.00
	M*1.0~M*1.1	-	-	-	-	4.38	-2.73	7.11	0.00
	M*1.1~M*1.2	-	-	-	-	5.49	-2.28	7.77	0.00
	M*1.2~M*1.4	-	-	-	-	7.99	-7.05	15.04	0.00
	M*1.4~M*1.5	-	-	-	-	2.76	-4.66	7.42	0.00
	계	100.00	-	100.00	-	100.00	-	100.00	-
특성별 가구원 수	전체 가구원	1.93	0.31	1.61	-0.01	2.35	0.08	2.24	-0.02
	장애인	1.16	0.77	1.10	0.71	1.14	0.91	1.09	0.86
	경증장애인	0.09	-0.11	0.06	-0.14	0.08	-0.05	0.06	-0.07
	중증장애인	1.08	0.88	1.04	0.85	1.06	0.96	1.04	0.93
	0~17세	0.10	0.01	0.05	-0.04	0.20	-0.15	0.21	-0.14
	0~2세 영아	0.00	0.00	0.00	-0.01	0.01	-0.02	0.01	-0.02
	3~6세 미취학 아동	0.02	0.00	0.01	-0.01	0.03	-0.05	0.02	-0.06
	12세 이하 초등학생	0.01	-0.02	0.00	-0.02	0.08	-0.05	0.10	-0.03
	19세 이하 중고등학생	0.09	0.04	0.04	-0.01	0.11	-0.02	0.11	-0.03
	19~34세	0.22	0.10	0.13	0.01	0.30	-0.03	0.25	-0.08
65세 이상	0.80	-0.17	0.78	-0.19	0.71	0.08	0.66	0.03	
급여 전 소득	545.6	-66.3	582.4	-29.5	1,863.8	-700.6	2,517.4	-46.9	
공적이전 급여	1,015.5	474.6	848.1	307.1	794.7	493.4	548.0	246.8	
사례 수(가구)	255	-	255	-	406	-	406	-	

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

〈표 5-15〉 중증장애인 가구의 생활비

(단위: 천 원/월)

구분	빈곤층				빈곤층+중산층			
	통제 전		통제 후 ¹⁾		통제 전		통제 후 ¹⁾	
	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾
식료품비	508.7	72.0	454.4	17.7	665.4	-29.0	677.7	-16.7
주거비	98.4	15.8	83.4	0.8	116.2	-12.7	118.4	-10.5
광열수도비	106.6	8.9	102.3	4.6	121.0	6.9	123.2	9.1
가구·가사용품비	226.4	148.7	228.5	150.8	253.8	134.6	229.9	110.8
의류·신발비	32.9	5.9	27.3	0.3	54.5	-18.5	62.3	-10.7
보건의료비	110.7	-11.8	114.0	-8.5	210.0	26.8	264.2	81.1
교육비	35.8	14.9	18.6	-2.2	74.3	-53.2	83.8	-43.6
교양오락비	31.8	5.1	26.5	-0.3	57.3	-38.1	67.3	-28.1
교통통신비	171.6	52.6	133.2	14.2	299.7	-36.4	332.6	-3.4
기타 소비지출	234.6	45.8	192.6	3.8	403.8	-95.0	439.8	-59.0
사적이전지출	29.7	-9.2	23.0	-15.9	89.1	-27.5	145.6	29.0
세금	18.3	-5.5	14.8	-9.1	52.2	-21.8	85.8	11.7
사회보장부담금	20.9	3.8	18.8	1.7	97.3	-39.5	134.7	-2.1
총 생활비	1,626.3	347.1	1,437.3	158.1	2,494.6	-203.3	2,765.4	67.5

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

중증장애인 가구에 대해서도 동일한 방법으로 가구원 수와 급여 전 소득 분포를 조정된 상태에서 소득과 생활비를 분석하였다. 재가중 후 중증장애인 가구의 급여 전 소득은 전체 가구에 비해 월 3~5만 원 적었고, 중증장애인 가구의 공적이전 급여는 전체 가구에 비해 월 25~31만 원 많았다. 빈곤층 중증장애인 가구의 생활비는 월 163만 원 이었는데, 가구원 수와 소득을 전체 빈곤층과 유사하게 조정하면 월 144만 원으로 전체 빈곤층보다 월 16만 원 많았다. 또한 빈곤층 및 중산층 중증장애인 가구의 생활비는 가구원 수 및 소득을 조정된 후 전체 빈곤층 및 중산층에 비해 월 7만 원 많은 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 중증장애인 가구가 가구원 수와 소득 수준이 유사한 전체 가구보다 더 많은 지출을 하고 있음을 보여준다. 그런데 이와 같은 중증장애인 가구의 추가지출 규모는 중증장애인 가구의 추가 공적이전 급여 규모보다는 훨씬 작았다. 즉, 중증장애인 가구의 추가적인 욕구에 따른 지출을 공적이전 급여가 상당히 보전해 주고 있는 것으로 판단된다.

2. 아동 가구

가. 전체 아동 가구

〈표 5-16〉 아동 가구의 특성

(단위: %, 명, 천 원/월)

구분		빈곤층				빈곤층+중산층			
		통제 전		통제 후 ¹⁾		통제 전		통제 후 ¹⁾	
		특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾
가구원 수	2인	14.37	-57.42	71.79	0.00	2.87	-41.95	44.82	0.00
	3인	26.73	7.61	19.12	0.00	24.99	-1.73	26.72	0.00
	4인 이상	58.91	49.83	9.08	0.00	72.14	43.68	28.46	0.00
	계	100.00	-	100.00	-	100.00	-	100.00	-
급여 전 소득	M*0.1 이하	21.62	6.58	15.04	0.00	1.52	-1.43	2.95	0.00
	M*0.1~M*0.3	21.59	-13.83	35.42	0.00	1.52	-5.42	6.94	0.00
	M*0.3~M*0.4	18.05	-3.55	21.60	0.00	1.27	-2.96	4.23	0.00
	M*0.4~M*0.5	38.74	10.80	27.94	0.00	2.72	-2.76	5.48	0.00
	M*0.5~M*0.6	-	-	-	-	3.21	-2.07	5.28	0.00
	M*0.6~M*0.7	-	-	-	-	6.27	-0.37	6.64	0.00
	M*0.7~M*0.8	-	-	-	-	10.67	2.86	7.81	0.00
	M*0.8~M*0.9	-	-	-	-	10.68	2.44	8.24	0.00
	M*0.9~M*1.0	-	-	-	-	11.56	2.74	8.82	0.00
	M*1.0~M*1.1	-	-	-	-	8.66	0.26	8.40	0.00
	M*1.1~M*1.2	-	-	-	-	11.06	1.87	9.19	0.00
	M*1.2~M*1.4	-	-	-	-	18.91	1.46	17.45	0.00
	M*1.4~M*1.5	-	-	-	-	11.95	3.38	8.57	0.00
	계	100.00	-	100.00	-	100.00	-	100.00	-
특성별 가구원 수	전체 가구원	3.94	1.51	2.44	0.01	4.01	1.07	2.96	0.01
	장애인	0.35	-0.16	0.35	-0.16	0.11	-0.14	0.12	-0.13
	경증장애인	0.16	-0.07	0.23	-0.01	0.05	-0.08	0.06	-0.06
	중증장애인	0.19	-0.09	0.13	-0.16	0.06	-0.06	0.05	-0.07
	0~17세	1.88	1.67	1.17	0.96	1.74	1.19	1.31	0.77
	0~2세 영아	0.16	0.14	0.07	0.06	0.15	0.10	0.09	0.04
	3~6세 미취학 아동	0.39	0.34	0.06	0.02	0.40	0.27	0.20	0.08
	12세 이하 초등학교생	0.54	0.48	0.19	0.13	0.66	0.45	0.36	0.15
	19세 이하 중고등학교생	0.82	0.70	0.73	0.61	0.60	0.39	0.65	0.44
	19~34세	0.47	0.24	0.14	-0.09	0.39	-0.05	0.23	-0.22
65세 이상	0.17	-1.09	0.07	-1.19	0.11	-0.56	0.07	-0.59	
급여 전 소득	1,349.7	422.8	901.9	-25.0	4,596.8	1,224.4	3,365.7	-6.71	
공적이전 급여	1,123.4	460.5	938.8	275.9	374.3	58.7	368.5	52.96	
사례 수(가구)	63	-	63	-	729	-	729	-	

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

〈표 5-17〉 아동 가구의 생활비

(단위: 천 원/월)

구분	빈곤층				빈곤층+중산층			
	통제 전		통제 후 ¹⁾		통제 전		통제 후 ¹⁾	
	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾
식료품비	847.9	264.5	678.3	94.9	1081.6	227.7	859.6	5.6
주거비	132.3	53.8	135.1	56.6	158.8	26.2	149.8	17.2
광열수도비	141.3	21.1	107.7	-12.5	143.4	11.7	121.4	-10.3
가구·가사용품비	250.5	157.9	105.7	13.0	276.2	128.6	172.9	25.4
의류·신발비	70.7	31.2	62.7	23.2	134.1	40.5	104.4	10.8
보건의료비	131.4	-37.4	152.7	-16.0	185.0	-34.1	160.0	-59.0
교육비	252.9	204.7	177.7	129.5	473.5	278.5	307.1	112.1
교양오락비	62.3	25.2	39.1	2.0	178.9	56.6	120.0	-2.3
교통통신비	419.9	235.2	290.8	106.1	645.8	189.8	499.4	43.4
기타 소비지출	425.5	139.9	331.6	46.0	794.0	139.5	616.3	-38.3
사적이전지출	59.1	-6.6	31.2	-34.4	182.7	34.9	137.0	-10.8
세금	21.0	-24.4	10.2	-35.3	147.8	45.7	92.2	-9.9
사회보장부담금	69.4	38.2	29.1	-2.2	306.9	117.1	208.3	18.4
총 생활비	2,884.3	1,103.3	2,151.9	370.8	4,708.6	1,262.7	3,548.2	102.3

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

아동 가구는 1인 가구가 극소수에 불과하기 때문에 2인 이상 가구를 대상으로 분석하였다. 아동 가구의 가구원 수와 급여 전 소득을 재가중 방법으로 2인 이상 전체 가구와 유사하게 조정하면, 아동 가구와 전체 가구의 가구원 수 평균 차이는 0.01명으로, 급여 전 소득 평균 차이는 월 3~7만 원으로 감소하였다. 재가중 후 빈곤층 아동 가구의 공적이전 급여는 전체 빈곤층보다 월 28만 원 많았고, 빈곤층 및 중산층 아동 가구의 공적이전 급여는 전체 빈곤층 및 중산층보다 월 5만 원 많았다. 빈곤층 아동 가구의 생활비는 월 288만 원이었고, 가구원 수와 소득을 전체 빈곤층과 유사하게 조정하면 월 215만 원으로 전체 빈곤층보다 월 37만 원 많았다. 빈곤층 및 중산층 아동 가구는 가구원 수와 소득을 조정한 후 전체 빈곤층 및 중산층보다 생활비를 월 10만 원 많이 지출하였다. 이러한 아동 가구의 추가지출 규모는 대체로 추가 공적이전 급여 규모보다 컸다. 생활비 항목별로 살펴보면, 아동 가구의 추가지출은 주로 교육비와 교통통신비에서 발생하였다.

나. 한부모 가구

〈표 5-18〉 한부모 가구의 특성

(단위: %, 명, 천 원/월)

구분		빈곤층+중산층			
		통제 전		통제 후 ¹⁾	
		특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾
가구원 수	2인	36.95	-7.87	44.82	0.00
	3인	47.52	20.80	26.72	0.00
	4인 이상	15.54	-12.92	28.46	0.00
	계	100.00	-	100.00	-
급여 전 소득	M*0.1 이하	8.35	5.40	2.95	0.00
	M*0.1~M*0.3	14.37	7.43	6.94	0.00
	M*0.3~M*0.4	7.27	3.04	4.23	0.00
	M*0.4~M*0.6	14.88	4.12	10.76	0.00
	M*0.6~M*0.7	7.26	0.62	6.64	0.00
	M*0.7~M*0.9	13.54	-2.51	16.05	0.00
	M*0.9~M*1.0	7.7	-1.12	8.82	0.00
	M*1.0~M*1.2	16.96	-0.63	17.59	0.00
	M*1.2~M*1.5	9.68	-16.34	26.02	0.00
	계	100.00	-	100.00	-
특성별 가구원 수	전체 가구원	2.84	-0.10	2.87	-0.07
	장애인	0.15	-0.10	0.07	-0.17
	경증장애인	0.02	-0.11	0.01	-0.12
	중증장애인	0.13	0.01	0.07	-0.05
	0~17세	0.91	0.37	0.94	0.40
	0~2세 영아	0.02	-0.02	0.00	-0.04
	3~6세 미취학 아동	0.07	-0.05	0.10	-0.02
	12세 이하 초등학생	0.28	0.07	0.26	0.06
	19세 이하 중고등학생	0.81	0.60	0.86	0.66
	19~34세	0.54	0.10	0.50	0.06
65세 이상	0.09	-0.57	0.14	-0.52	
급여 전 소득	2,509.4	-863.0	3,290.3	-82.1	
공적이전 급여	577.2	261.6	356.4	40.8	
사례 수(가구)	93	-	93	-	

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

〈표 5-19〉 한부모 가구의 생활비

(단위: 천 원/월)

구분	빈곤층+중산층			
	통제 전		통제 후 ¹⁾	
	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾
식료품비	775.4	-78.6	825.2	-28.7
주거비	167.9	35.3	175.6	43.0
광열수도비	119.6	-12.1	114.9	-16.7
가구·가사용품비	108.2	-39.4	98.4	-49.1
의류·신발비	91.0	-2.6	93.8	0.2
보건의료비	111.0	-108.0	116.6	-102.4
교육비	358.3	163.3	339.2	144.2
교양오락비	105.7	-16.5	107.0	-15.2
교통통신비	372.0	-84.0	414.9	-41.1
기타 소비지출	464.9	-189.7	558.7	-95.9
사적이전지출	93.5	-54.3	104.8	-43.0
세금	51.4	-50.7	73.8	-28.2
사회보장부담금	143.4	-46.5	184.2	-5.7
총 생활비	2,962.3	-483.6	3,207.2	-238.7

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

한부모 가구는 2인 이상 빈곤층 및 중산층을 대상으로 분석하였다. 재가중 후 한부모 가구와 전체 가구의 가구원 수 평균 차이는 0.10명에서 0.07명으로, 급여 전 소득 평균 차이는 월 86만 원에서 월 8만 원으로 감소하였다. 가구원 수와 소득을 유사하게 조정한 후 한부모 가구는 전체 빈곤층 및 중산층보다 공적이전 급여를 월 4만 원 많이 받았다. 한부모 가구는 월 296만 원의 생활비를 지출하였는데, 가구원 수와 소득을 조정하면 월 321만 원으로 전체 빈곤층 및 중산층보다 월 24만 원 적게 지출하는 것으로 나타났다. 즉, 한부모 가구는 가구원 수와 소득 수준이 유사한 전체 빈곤층 및 중산층에 비해 생활비는 적게 지출하였지만 공적이전 급여를 많이 받은 것이다. 이러한 분석 결과는 한부모 가구의 추가비용과 이에 대응하는 공적이전 급여의 타당성을 실증적으로 뒷받침해주지는 않는다. 단, 앞서 언급한 바와 같이 이 연구는 실태적 접근에 전적으로 의존하므로, 이러한 분석 결과만으로 한부모 가구의 추가비용이 존재하지 않는다는 결론을 내리기는 어렵다.

다. 영아 양부모 가구

〈표 5-20〉 영아 양부모 가구의 특성

(단위: %, 명, 천 원/월)

구분		빈곤층+중산층			
		통제 전		통제 후 ¹⁾	
		특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾
가구원 수	3인	30.12	-18.30	48.42	0.00
	4인 이상	69.88	18.30	51.58	0.00
	계	100.00	-	100.00	-
급여 전 소득	M*0.5 이하	5.22	-4.80	10.02	0.00
	M*0.5~M*0.7	16.59	7.22	9.37	0.00
	M*0.7~M*0.8	10.73	1.62	9.11	0.00
	M*0.8~M*0.9	12.13	3.79	8.34	0.00
	M*0.9~M*1.0	16.03	6.41	9.62	0.00
	M*1.0~M*1.1	6.88	-2.70	9.58	0.00
	M*1.1~M*1.2	14.59	3.05	11.54	0.00
	M*1.2~M*1.3	2.27	-7.36	9.63	0.00
	M*1.3~M*1.4	8.75	-3.47	12.22	0.00
	M*1.4~M*1.5	6.80	-3.78	10.58	0.00
	계	100.00	-	100.00	-
특성별 가구원 수	전체 가구원	3.94	0.23	3.65	-0.06
	장애인	0.04	-0.16	0.03	-0.18
	경증장애인	0.02	-0.07	0.01	-0.08
	중증장애인	0.03	-0.09	0.02	-0.10
	0~17세	1.88	0.91	1.62	0.65
	0~2세 영아	1.01	0.93	1.01	0.92
	3~6세 미취학 아동	0.54	0.31	0.39	0.17
	12세 이하 초등학교	0.32	-0.05	0.21	-0.16
	19세 이하 중고등학교	0.01	-0.34	0.01	-0.35
	19~34세	0.71	0.07	0.96	0.31
65세 이상	0.04	-0.30	0.02	-0.32	
급여 전 소득	4,270.9	-60.9	4,331.7	-0.1	
공적이전 급여	677.3	345.6	670.6	338.9	
사례 수(가구)	101	-	101	-	

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

〈표 5-21〉 영아 양부모 가구의 생활비

(단위: 천 원/월)

구분	빈곤층+중산층			
	통제 전		통제 후 ¹⁾	
	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾
식료품비	1,043.3	21.0	1,034.3	12.0
주거비	223.0	79.7	224.8	81.5
광열수도비	138.6	-3.2	130.8	-11.1
가구·가사용품비	529.7	328.9	494.5	293.6
의류·신발비	140.7	19.6	140.3	19.2
보건의료비	166.7	-32.4	151.3	-47.8
교육비	205.0	-133.5	220.4	-118.1
교양오락비	171.0	14.4	215.5	58.9
교통통신비	575.2	-37.5	543.3	-69.5
기타 소비지출	671.7	-143.4	696.3	-118.8
사적이전지출	148.7	-22.8	178.4	6.9
세금	141.1	19.4	147.3	25.5
사회보장부담금	273.8	-1.0	278.5	3.7
총 생활비	4,428.5	109.1	4,455.5	136.1

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

영아 양부모 가구는 3인 이상 가구를 대상으로 분석하였다. 재가중 후 영아 양부모 가구와 전체 가구의 가구원 수 평균 차이는 0.23명에서 0.06명으로, 급여 전 소득 평균 차이는 월 6만 원에서 월 0만 원으로 감소하였다. 가구원 수와 소득을 유사하게 조정한 후 영아 양부모 가구는 전체 빈곤층 및 중산층보다 공적이전 급여를 월 34만 원 많이 받았다. 영아 양부모 가구는 월 443만 원의 생활비를 지출하였는데, 가구원 수와 소득을 조정하면 월 446만 원으로 전체 빈곤층 및 중산층보다 월 14만 원 많이 지출하였다. 이와 같은 영아 양부모 가구의 추가지출은 주로 보육료비를 포함한 가구·가사용품비 항목에서 발생하였다. 영아 양부모 가구는 가구원 수와 소득 수준이 유사한 빈곤층 및 중산층에 비해 월 29만 원의 가구·가사용품비를 더 지출하였다. 그런데 영아 양부모 가구의 추가 공적이전 급여 규모는 추가지출 규모보다 훨씬 컸고, 이는 영아 양부모 가구의 추가지출을 공적이전 급여가 상당히 보전하고 있음을 의미한다.

라. 미취학 아동 양부모 가구

〈표 5-22〉 미취학 아동 양부모 가구의 특성

(단위: %, 명, 천 원/월)

구분		빈곤층+중산층			
		통제 전		통제 후 ¹⁾	
		특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾
가구원 수	3인	24.03	-24.39	48.42	0.00
	4인 이상	75.97	24.39	51.58	0.00
	계	100.00	-	100.00	-
급여 전 소득	M*0.6 이하	8.25	-5.36	13.61	0.00
	M*0.6~M*0.8	18.06	3.17	14.89	0.00
	M*0.8~M*0.9	13.66	5.32	8.34	0.00
	M*0.9~M*1.0	13.24	3.62	9.62	0.00
	M*1.0~M*1.1	10.61	1.03	9.58	0.00
	M*1.1~M*1.2	8.84	-2.70	11.54	0.00
	M*1.2~M*1.3	9.49	-0.14	9.63	0.00
	M*1.3~M*1.4	7.45	-4.77	12.22	0.00
	M*1.4~M*1.5	10.39	-0.19	10.58	0.00
계	100.00	-	100.00	-	
특성별 가구원 수	전체 가구원	4.13	0.42	3.75	0.03
	장애인	0.10	-0.11	0.13	-0.08
	경증장애인	0.05	-0.04	0.10	0.01
	중증장애인	0.05	-0.07	0.03	-0.09
	0~17세	2.04	1.08	1.68	0.72
	0~2세 영아	0.21	0.13	0.13	0.05
	3~6세 미취학 아동	1.15	0.92	1.09	0.87
	12세 이하 초등학교	0.58	0.21	0.40	0.03
	19세 이하 중고등학교	0.11	-0.24	0.07	-0.28
	19~34세	0.40	-0.25	0.57	-0.07
65세 이상	0.04	-0.31	0.02	-0.32	
급여 전 소득	4,586.0	254.2	4,413.7	81.9	
공적이전 급여	583.4	251.7	499.1	167.4	
사례 수(가구)	209	-	209	-	

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

미취학 아동 양부모 가구는 3인 이상 가구를 대상으로 분석하였다. 재가중 후 미취학 아동 양부모 가구와 전체 가구의 가구원 수 평균 차이는 0.42명에서 0.03명으로, 급여 전 소득 평균 차이는 월 25만 원에서 월 8만 원으로 감소하였다. 가구원 수와 소득을 유사하게 조정한 후 미취학 아동 양부모 가구는 전체 빈곤층 및 중산층보다 공적 이전 급여를 월 17만 원 많이 받았다. 미취학 아동 양부모 가구는 월 489만 원의 생활비를 지출하였는데, 가구원 수와 소득을 조정하면 월 471만 원으로 전체 빈곤층 및 중산층보다 월 39만 원 많이 지출하였다. 가구원 수와 소득을 조정했을 때 미취학 아동 양부모 가구의 추가지출은 주로 가구가사용품비(월 23만 원)와 교통통신비(월 19만 원)에서 발생하였다. 미취학 아동 양부모 가구의 추가지출 규모와 비교할 때 추가 공적 이전 급여 규모가 상당히 작았고, 이는 공적이전 급여가 미취학 아동 양부모 가구의 추가지출을 충분히 보전하지 못하고 있음을 의미한다. 미취학 아동 양부모 가구의 급여 전 소득 수준이 상대적으로 높다는 점을 고려하더라도, 이들의 추가지출 부담이 상당히 크게 발생하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 5-23〉 미취학 아동 양부모 가구의 생활비

(단위: 천 원/월)

구분	빈곤층+중산층			
	통제 전		통제 후 ¹⁾	
	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾
식료품비	1,089.4	67.1	1,004.2	-18.1
주거비	177.6	34.3	160.8	17.6
광열수도비	141.6	-0.3	133.6	-8.3
가구·가사용품비	474.9	274.0	432.4	231.5
의류·신발비	132.3	11.2	120.9	-0.2
보건의료비	185.8	-13.2	162.8	-36.3
교육비	327.8	-10.7	260.9	-77.6
교양오락비	240.1	83.4	247.3	90.7
교통통신비	727.1	114.4	798.5	185.8
기타 소비지출	753.7	-61.4	727.4	-87.7
사적이전지출	157.6	-13.9	178.0	6.5
세금	163.9	42.2	171.0	49.3
사회보장부담금	322.6	47.9	308.0	33.2
총 생활비	4,894.3	574.9	4,705.8	386.4

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

마. 초등학교 양부모 가구

〈표 5-24〉 초등학교 양부모 가구의 특성

(단위: %, 명, 천 원/월)

구분		빈곤층+중산층			
		통제 전		통제 후 ¹⁾	
		특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾
가구원 수	3인	11.40	-37.02	48.42	0.00
	4인 이상	88.60	37.02	51.58	0.00
	계	100.00	-	100.00	-
급여 전 소득	M*0.7 이하	11.14	-8.25	19.39	0.00
	M*0.7~M*0.8	10.05	0.94	9.11	0.00
	M*0.8~M*0.9	10.22	1.88	8.34	0.00
	M*0.9~M*1.1	21.87	2.67	19.20	0.00
	M*1.1~M*1.2	14.32	2.78	11.54	0.00
	M*1.2~M*1.3	9.91	0.28	9.63	0.00
	M*1.3~M*1.4	10.33	-1.89	12.22	0.00
	M*1.4~M*1.5	12.16	1.58	10.58	0.00
	계	100.00	-	100.00	-
특성별 가구원 수	전체 가구원	4.30	0.59	3.77	0.05
	장애인	0.10	-0.11	0.11	-0.09
	경증장애인	0.04	-0.05	0.03	-0.07
	중증장애인	0.06	-0.06	0.09	-0.03
	0~17세	2.10	1.13	1.64	0.68
	0~2세 영아	0.07	-0.01	0.04	-0.04
	3~6세 미취학 아동	0.36	0.14	0.21	-0.01
	12세 이하 초등학교생	1.31	0.94	1.18	0.81
	19세 이하 중고등학생	0.38	0.03	0.22	-0.13
	19~34세	0.18	-0.46	0.23	-0.41
65세 이상	0.08	-0.27	0.05	-0.30	
급여 전 소득	5,053.2	721.4	4,502.2	170.3	
공적이전 급여	251.6	-80.2	191.7	-140.0	
사례 수(가구)	323	-	323	-	

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

초등학생 양부모 가구는 3인 이상 가구를 대상으로 분석하였다. 재가중 후 초등학생 양부모 가구와 전체 가구의 가구원 수 평균 차이는 0.59명에서 0.05명으로, 급여 전 소득 평균 차이는 월 72만 원에서 월 17만 원으로 감소하였다. 초등학생 양부모 가구는 재가중 방법으로 급여 전 소득 분포 차이가 충분히 조정되지 못했다는 사실에 유의하여 분석 결과를 해석할 필요가 있다. 가구원 수와 소득을 조정한 후 초등학생 양부모 가구는 전체 빈곤층 및 중산층보다 공적이전 급여를 월 14만 원 적게 받았다. 초등학생 양부모 가구는 월 489만 원의 생활비를 지출하였는데, 가구원 수와 소득을 조정하면 월 439만 원으로 전체 빈곤층 및 중산층보다 월 7만 원 많이 지출하였다. 초등학생 양부모 가구의 추가지출은 주로 교육비, 식료품비, 세금 등의 항목에서 발생한 것으로 나타났다. 전반적으로 가구원 수와 소득을 조정했을 때 초등학생 양부모 가구는 상대적으로 생활비를 많이 지출함에도 불구하고 공적이전 급여를 적게 받고 있지만, 급여 전 소득 수준이 상대적으로 높다는 점을 고려하면 추가지출 부담이 존재하더라도 그다지 크지는 않은 것으로 판단된다.

〈표 5-25〉 초등학생 양부모 가구의 생활비

(단위: 천 원/월)

구분	빈곤층+중산층			
	통제 전		통제 후 ¹⁾	
	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾
식료품비	1,146.8	124.5	1,065.8	43.5
주거비	158.6	15.3	115.1	-28.1
광열수도비	147.0	5.1	143.2	1.4
가구·가사용품비	252.5	51.6	225.1	24.2
의류·신발비	138.7	17.6	119.5	-1.5
보건의료비	155.3	-43.7	149.9	-49.2
교육비	547.1	208.6	428.7	90.2
교양오락비	186.5	29.8	158.7	2.0
교통통신비	660.8	48.0	587.6	-25.1
기타 소비지출	803.8	-11.3	743.8	-71.3
사적이전지출	168.3	-3.2	169.2	-2.3
세금	176.9	55.1	166.5	44.8
사회보장부담금	348.0	73.2	315.5	40.7
총 생활비	4,890.0	570.6	4,388.6	69.2

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

바. 중고등학생 양부모 가구

〈표 5-26〉 중고등학생 양부모 가구의 특성

(단위: %, 명, 천 원/월)

구분		빈곤층+중산층			
		통제 전		통제 후 ¹⁾	
		특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾
가구원 수	3인	9.57	-38.85	48.42	0.00
	4인 이상	90.43	38.85	51.58	0.00
	계	100.00	-	100.00	-
급여 전 소득	M*0.2 이하	2.09	-0.74	2.83	0.00
	M*0.2~M*0.5	3.29	-3.90	7.19	0.00
	M*0.5~M*0.7	6.83	-2.54	9.37	0.00
	M*0.7~M*0.8	11.27	2.16	9.11	0.00
	M*0.8~M*0.9	8.48	0.14	8.34	0.00
	M*0.9~M*1.1	21.35	2.15	19.20	0.00
	M*1.1~M*1.2	10.26	-1.28	11.54	0.00
	M*1.2~M*1.3	11.20	1.57	9.63	0.00
	M*1.3~M*1.4	10.67	-1.55	12.22	0.00
	M*1.4~M*1.5	14.56	3.98	10.58	0.00
	계	100.00	-	100.00	-
특성별 가구원 수	전체 가구원	4.35	0.63	3.78	0.06
	장애인	0.16	-0.05	0.21	0.01
	경증장애인	0.09	-0.01	0.10	0.01
	중증장애인	0.07	-0.04	0.12	0.00
	0~17세	1.70	0.74	1.31	0.35
	0~2세 영아	0.00	-0.08	0.00	-0.08
	3~6세 미취학 아동	0.07	-0.15	0.04	-0.18
	12세 이하 초등학교생	0.46	0.09	0.27	-0.10
	19세 이하 중고등학생	1.39	1.03	1.22	0.86
	19~34세	0.36	-0.29	0.20	-0.44
65세 이상	0.07	-0.27	0.05	-0.29	
급여 전 소득	5,072.5	740.6	4,373.8	41.9	
공적이전 급여	256.2	-75.5	260.0	-71.7	
사례 수(가구)	282	-	282	-	

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

〈표 5-27〉 중고등학생 양부모 가구의 생활비

(단위: 천 원/월)

구분	빈곤층+중산층			
	통제 전		통제 후 ¹⁾	
	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾
식료품비	1,142.4	120.1	1,052.0	29.7
주거비	156.8	13.5	162.3	19.0
광열수도비	148.9	7.1	147.6	5.7
가구·가사용품비	160.2	-40.6	123.5	-77.4
의류·신발비	144.9	23.8	122.4	1.4
보건의료비	187.4	-11.6	173.3	-25.8
교육비	698.4	359.9	525.3	186.8
교양오락비	156.2	-0.5	144.1	-12.6
교통통신비	693.2	80.4	600.0	-12.8
기타 소비지출	886.4	71.3	810.4	-4.7
사적이전지출	230.1	58.6	201.6	30.1
세금	143.8	22.0	123.2	1.5
사회보장부담금	348.3	73.5	329.3	54.5
총 생활비	5,096.9	777.5	4,514.8	195.4

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

중고등학생 양부모 가구는 3인 이상 가구를 대상으로 분석하였다. 재가중 후 중고등학생 양부모 가구와 전체 가구의 가구원 수 평균 차이는 0.63명에서 0.06명으로, 급여 전 소득 평균 차이는 월 74만 원에서 월 4만 원으로 감소하였다. 가구원 수와 소득을 조정한 후 중고등학생 양부모 가구는 전체 빈곤층 및 중산층보다 공적이전 급여를 월 7만 원 적게 받았다. 중고등학생 양부모 가구는 월 510만 원의 생활비를 지출하였는데, 가구원 수와 소득을 조정하면 월 451만 원으로 전체 빈곤층 및 중산층보다 월 20만 원 많이 지출하였다. 중고등학생 양부모 가구의 추가지출은 주로 교육비 항목에서 발생하였는데, 이는 중고등학생의 사교육비 지출 부담이 클 가능성을 시사한다. 실태적 접근에 따라 중고등학생 양부모 가구가 가구원 수와 소득 수준이 유사한 전체 가구에 비해 생활비를 더 많이 지출하는 실태를 확인할 수 있지만, 규범적 접근을 고려하면 사교육비 지출을 공적이전 급여로 보전하는 대응이 타당한지에 대한 정책적 판단이 필요할 것이다.

3. 청년 가구

〈표 5-28〉 청년 가구의 특성

(단위: %, 명, 천 원/월)

구분		빈곤층				빈곤층+중산층			
		통제 전		통제 후 ¹⁾		통제 전		통제 후 ¹⁾	
		특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾
가구원 수	1인	15.10	-41.84	56.94	0.00	16.63	-18.18	34.81	0.00
	2인	29.85	-1.06	30.91	0.00	18.74	-10.48	29.22	0.00
	3인	32.30	24.07	8.23	0.00	35.41	17.99	17.42	0.00
	4인 이상	22.74	18.83	3.91	0.00	29.21	10.66	18.55	0.00
	계	100.00	-	100.00	-	100.00	-	100.00	-
급여 전 소득	M*0.1 이하	17.59	-5.75	23.34	0.00	2.00	-4.93	6.93	0.00
	M*0.1~M*0.2	15.12	-2.00	17.12	0.00	1.72	-3.36	5.08	0.00
	M*0.2~M*0.3	22.00	2.70	19.30	0.00	2.50	-3.23	5.73	0.00
	M*0.3~M*0.4	14.22	-4.87	19.09	0.00	1.62	-4.04	5.66	0.00
	M*0.4~M*0.5	31.06	9.90	21.16	0.00	3.53	-2.75	6.28	0.00
	M*0.5~M*0.6	-	-	-	-	2.79	-2.99	5.78	0.00
	M*0.6~M*0.7	-	-	-	-	5.04	-1.17	6.21	0.00
	M*0.7~M*0.8	-	-	-	-	7.30	0.48	6.82	0.00
	M*0.8~M*0.9	-	-	-	-	7.50	0.50	7.00	0.00
	M*0.9~M*1.0	-	-	-	-	8.62	1.44	7.18	0.00
	M*1.0~M*1.1	-	-	-	-	9.17	2.06	7.11	0.00
	M*1.1~M*1.2	-	-	-	-	12.38	4.61	7.77	0.00
	M*1.2~M*1.3	-	-	-	-	10.67	3.67	7.00	0.00
	M*1.3~M*1.4	-	-	-	-	15.10	7.06	8.04	0.00
	M*1.4~M*1.5	-	-	-	-	10.06	2.64	7.42	0.00
계	100.00	-	100.00	-	100.00	-	100.00	-	
특성별 가구원 수	전체 가구원	2.73	1.12	1.61	-0.01	2.90	0.63	2.28	0.01
	장애인	0.59	0.20	0.24	-0.15	0.17	-0.06	0.14	-0.08
	경증장애인	0.12	-0.07	0.06	-0.14	0.06	-0.06	0.05	-0.08
	중증장애인	0.47	0.28	0.18	-0.01	0.11	0.00	0.10	-0.01
	0~17세	0.27	0.18	0.04	-0.05	0.34	-0.02	0.20	-0.15
	0~2세 영아	0.03	0.02	0.01	0.00	0.06	0.03	0.03	0.00
	3~6세 미취학 아동	0.09	0.07	0.01	-0.01	0.10	0.02	0.06	-0.02
	12세 이하 초등학교생	0.01	-0.01	0.00	-0.02	0.07	-0.06	0.04	-0.09
	19세 이하 중고등학생	0.20	0.15	0.04	-0.01	0.15	0.01	0.09	-0.04
	19~34세	1.14	1.03	1.03	0.92	1.26	0.92	1.17	0.84
65세 이상	0.30	-0.67	0.16	-0.80	0.16	-0.48	0.13	-0.50	
급여 전 소득	973.7	361.8	606.3	-5.7	3,614.7	1,050.3	2,575.0	10.7	
공적이전 급여	890.4	349.4	457.0	-84.0	286.3	-14.9	274.7	-26.5	
사례 수(가구)	101	-	101	-	782	-	782	-	

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

〈표 5-29〉 청년 가구의 생활비

(단위: 천 원/월)

구분	빈곤층				빈곤층+중산층			
	통제 전		통제 후 ¹⁾		통제 전		통제 후 ¹⁾	
	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾
식료품비	621.9	185.1	471.6	34.9	872.3	177.9	712.5	18.1
주거비	126.8	44.2	145.4	62.8	163.1	34.2	166.6	37.7
광열수도비	109.6	12.0	80.0	-17.7	120.5	6.4	101.4	-12.7
가구·가사용품비	130.3	52.6	62.8	-14.8	149.1	30.0	111.3	-7.8
의류·신발비	51.7	24.7	42.2	15.2	108.3	35.3	85.5	12.5
보건의료비	91.3	-31.2	53.3	-69.2	151.3	-31.9	109.0	-74.2
교육비	124.6	103.8	40.4	19.6	207.9	80.5	141.4	14.0
교양오락비	63.8	37.0	48.7	21.9	147.3	51.9	119.3	23.9
교통통신비	268.0	149.1	170.8	51.8	528.1	192.1	385.3	49.2
기타 소비지출	338.1	149.3	207.4	18.6	690.4	191.6	504.9	6.1
사적이전지출	47.0	8.1	20.6	-18.3	149.3	32.7	104.8	-11.8
세금	17.6	-6.2	8.2	-15.6	82.6	8.5	55.7	-18.4
사회보장부담금	39.9	22.9	23.7	6.6	220.2	83.4	151.7	14.9
총 생활비	2,030.6	751.4	1,375.2	96.0	3,590.5	892.6	2,749.3	51.4

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

청년 가구는 빈곤층과 빈곤층 및 중산층 대상 분석 결과를 모두 보고하였다. 재가중 후 청년 가구와 전체 가구의 가구원 수 평균 차이는 0.63~1.12명에서 0.01명으로, 급여 전 소득 평균 차이는 월 36~105만 원에서 월 1만 원으로 감소하였다. 가구원 수와 소득을 조정했을 때 청년 가구는 월 3~8만 원 적은 공적이전 급여를 받았다. 빈곤층 청년 가구는 월 203만 원의 생활비를 지출하였는데, 가구원 수와 소득을 조정하면 월 138만 원으로 전체 빈곤층보다 월 10만 원 많이 지출하였다. 빈곤층 및 중산층 청년 가구는 월 356만 원의 생활비를 지출하였는데, 가구원 수와 소득을 조정하면 월 275만 원으로 전체 빈곤층 및 중산층보다 월 5만 원 많이 지출하였다. 이와 같은 청년 가구의 추가지출은 주로 주거비와 교통통신비 항목에서 발생한 것으로 나타났다. 이처럼 청년 가구는 상대적으로 지출 수준이 높음에도 불구하고 공적이전 급여는 더 적게 받았다. 최근 정책대상으로서의 청년에 대한 관심이 커지고 있지만, 아직 청년에 대한 사회보장급여 지원 수준은 그다지 높지 않은 것으로 판단된다.

4. 노인 가구

〈표 5-30〉 노인 가구의 특성

(단위: %, 명, 천 원/월)

구분	빈곤층				빈곤층+중산층				
	통제 전		통제 후 ¹⁾		통제 전		통제 후 ¹⁾		
	특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾	특성	차이 ²⁾	
가구원 수	1인	57.37	0.43	56.94	0.00	42.56	7.75	34.81	0.00
	2인	34.60	3.69	30.91	0.00	39.84	10.62	29.22	0.00
	3인	6.73	-1.50	8.23	0.00	11.69	-5.73	17.42	0.00
	4인 이상	1.30	-2.61	3.91	0.00	5.91	-12.64	18.55	0.00
	계	100.00	-	100.00	-	100.00	-	100.00	-
급여 전 소득	M*0.1 이하	20.72	-2.62	23.34	0.00	9.65	2.72	6.93	0.00
	M*0.1~M*0.2	17.85	0.73	17.12	0.00	8.32	3.24	5.08	0.00
	M*0.2~M*0.3	20.83	1.53	19.30	0.00	9.70	3.97	5.73	0.00
	M*0.3~M*0.4	20.45	1.36	19.09	0.00	9.52	3.86	5.66	0.00
	M*0.4~M*0.5	20.15	-1.01	21.16	0.00	9.38	3.10	6.28	0.00
	M*0.5~M*0.6	-	-	-	-	8.37	2.59	5.78	0.00
	M*0.6~M*0.7	-	-	-	-	7.52	1.31	6.21	0.00
	M*0.7~M*0.8	-	-	-	-	6.13	-0.69	6.82	0.00
	M*0.8~M*0.9	-	-	-	-	6.32	-0.68	7.00	0.00
	M*0.9~M*1.0	-	-	-	-	5.55	-1.63	7.18	0.00
	M*1.0~M*1.1	-	-	-	-	5.31	-1.80	7.11	0.00
	M*1.1~M*1.2	-	-	-	-	3.32	-4.45	7.77	0.00
	M*1.2~M*1.3	-	-	-	-	3.31	-3.69	7.00	0.00
	M*1.3~M*1.4	-	-	-	-	3.79	-4.25	8.04	0.00
	M*1.4~M*1.5	-	-	-	-	3.80	-3.62	7.42	0.00
계	100.00	-	100.00	-	100.00	-	100.00	-	
특성별 가구원 수	전체 가구원	1.52	-0.09	1.60	-0.02	1.85	-0.42	2.32	0.05
	장애인	0.37	-0.02	0.38	-0.01	0.30	0.07	0.29	0.06
	경증장애인	0.22	0.02	0.22	0.02	0.19	0.07	0.18	0.05
	중증장애인	0.15	-0.05	0.17	-0.02	0.11	0.01	0.11	0.01
	0~17세	0.01	-0.08	0.04	-0.05	0.05	-0.30	0.16	-0.20
	0~2세 영아	0.00	-0.01	0.00	-0.01	0.00	-0.03	0.01	-0.02
	3~6세 미취학 아동	0.00	-0.02	0.01	-0.01	0.01	-0.07	0.03	-0.05
	12세 이하 초등학생	0.00	-0.02	0.02	-0.01	0.02	-0.12	0.07	-0.07
	19세 이하 중고등학생	0.01	-0.04	0.03	-0.03	0.03	-0.11	0.06	-0.07
	19~34세	0.04	-0.08	0.06	-0.06	0.08	-0.25	0.18	-0.15
65세 이상	1.31	0.34	1.30	0.33	1.34	0.71	1.33	0.70	
급여 전 소득	590.1	-21.8	606.8	-5.2	1,721.7	-842.6	2,609.9	45.6	
공적이전 급여	491.1	-49.8	516.8	-24.1	361.3	60.0	340.9	39.6	
사례 수(가구)	1,723	-	1,723	-	3,042	-	3,042	-	

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

〈표 5-31〉 노인 가구의 생활비

(단위: 천 원/월)

구분	빈곤층				빈곤층+중산층			
	통제 전		통제 후 ¹⁾		통제 전		통제 후 ¹⁾	
	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾	지출액	차이 ²⁾
식료품비	414.9	-21.8	428.9	-7.8	562.9	-131.5	695.5	1.0
주거비	67.0	-15.6	69.9	-12.7	94.5	-34.4	102.9	-26.0
광열수도비	98.8	1.1	99.5	1.9	112.7	-1.4	123.2	9.1
가구·가사용품비	49.4	-28.3	52.2	-25.5	65.6	-53.5	86.9	-32.2
의류·신발비	24.1	-2.9	25.9	-1.1	47.0	-26.0	67.6	-5.4
보건의료비	138.0	15.5	135.9	13.4	215.9	32.8	236.0	52.8
교육비	4.5	-16.3	10.9	-10.0	19.9	-107.5	55.3	-72.2
교양오락비	23.2	-3.6	23.8	-3.0	57.7	-37.7	76.2	-19.2
교통통신비	89.2	-29.8	95.2	-23.8	196.9	-139.2	335.5	-0.6
기타 소비지출	169.6	-19.2	176.5	-12.3	367.8	-131.0	537.4	38.6
사적이전지출	40.8	1.9	40.1	1.2	88.7	-27.9	110.7	-5.9
세금	27.1	3.3	25.9	2.1	55.5	-18.6	74.8	0.8
사회보장부담금	11.1	-5.9	13.2	-3.8	58.1	-78.7	109.9	-27.0
총 생활비	1,157.7	-121.5	1,197.8	-81.4	1,943.2	-754.7	2,611.9	-86.0

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 가구와 유사하게 조정하여 분석한 결과다.

2) 분석대상의 수치에서 전체 가구의 수치를 차감한 값이다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

마지막으로 노인 가구를 분석하였다. 재가중 후 노인 가구와 전체 가구의 가구원 수 평균 차이는 0.09~0.42명에서 0.02~0.05명으로, 급여 전 소득 평균 차이는 월 2~84만 원에서 월 1~5만 원으로 감소하였다. 가구원 수와 소득을 조정했을 때 빈곤층 노인 가구의 공적이전 급여 평균은 월 2만 원 적었지만, 빈곤층 및 중산층 노인 가구의 공적이전 급여 평균은 월 4만 원 많았다. 빈곤층 노인 가구는 월 116만 원의 생활비를 지출하였는데, 가구원 수와 소득을 조정하면 월 120만 원으로 전체 빈곤층보다 월 8만 원 적게 지출하였다. 빈곤층 및 중산층 노인 가구는 월 194만 원의 생활비를 지출하였는데, 가구원 수와 소득을 조정하면 월 261만 원으로 전체 빈곤층 및 중산층보다 월 9만 원 적게 지출하였다. 이러한 분석 결과는 노인 가구가 가구원 수와 소득 수준이 유사한 전체 가구와 비교할 때 더 많은 생활비를 지출하지 않는다는 사실을 보여준다. 생활비 항목을 구체적으로 살펴보면 노인 가구의 보건의료비 지출이 상대적으로 높은 것으로 나타났지만, 노인 가구가 총 생활비를 더 많이 지출한다고 판단하기는 어렵다.

제4절 소결

이 장에서는 15차 한국복지패널조사 자료를 활용하여 가구 특성별 소득 및 지출 실태를 분석하였다. 유형별 가구와 전체 가구의 급여 전 소득과 가구원 수를 유사하게 조정된 상태에서 유형별 가구가 더 많은 생활비를 지출하는지, 추가지출을 보전할 수 있을 만큼 더 많은 공적이전 급여를 받고 있는지를 살펴보았다.

〈표 5-32〉 분석 결과 요약: 빈곤층

(단위: 명, 천 원/월)

구분	장애인 가구	경증 장애인 가구	중증 장애인 가구	아동 가구	청년 가구	노인 가구	
(a) 가구원 수 차이	-0.01	-0.01	-0.01	0.01	-0.01	-0.02	
(b) 소득 차이	-24.6	-30.0	-29.5	-25.0	-5.7	-5.2	
(c) 공적이전 급여 차이	129.3	-24.3	307.1	275.9	-84.0	-24.1	
(d) 생활비 차이	46.4	-111.7	158.1	370.8	96.0	-81.4	
(d)-(b)	71.0	-81.7	187.6	395.8	101.7	-76.2	
(d)-(b)-(c)	-58.3	-57.4	-119.5	119.9	185.7	-52.1	
생활비 항목별 차이	식료품비	-3.6	-29.7	17.7	94.9	34.9	-7.8
	주거비	15.7	12.6	0.8	56.6	62.8	-12.7
	광열수도비	0.6	-2.2	4.6	-12.5	-17.7	1.9
	가구·가사용품비	46.1	-33.8	150.8	13.0	-14.8	-25.5
	의류·신발비	-0.5	-2.4	0.3	23.2	15.2	-1.1
	보건의료비	13.9	25.8	-8.5	-16.0	-69.2	13.4
	교육비	-3.2	-5.4	-2.2	129.5	19.6	-10.0
	교양오락비	-3.0	-7.5	-0.3	2.0	21.9	-3.0
	교통통신비	-0.4	-20.8	14.2	106.1	51.8	-23.8
	기타 소비지출	-6.8	-33.3	3.8	46.0	18.6	-12.3
	사적이전지출	-12.4	-13.9	-15.9	-34.4	-18.3	1.2
	세금	2.4	4.4	-9.1	-35.3	-15.6	2.1
	사회보장부담금	-2.4	-5.7	1.7	-2.2	6.6	-3.8

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 집단과 유사하게 조정한 후, 분석대상의 수치에서 전체 집단의 수치를 차감한 값이다.

2) 아동 가구는 전체 2인 이상 집단과의 차이를 제시하였다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

〈표 5-32〉에는 빈곤층을 대상으로 분석한 결과를 요약하였다. 가구원 수와 급여 전 소득 분포를 전체 빈곤층과 유사하게 조정하였을 때, 중증장애인 가구, 아동 가구, 청년 가구가 평균적인 빈곤층보다 각각 월 16만 원, 37만 원, 10만 원의 생활비를 더 지출하는 것으로 나타났다(d). 그런데 급여 전 소득 수준이 완벽하게 통제되지 않았음을 고려하여 전체 집단과 가구유형별 집단의 급여 전 소득 차이를 반영하면, 중증장애인 가구, 아동 가구, 청년 가구가 각각 월 19만 원, 40만 원, 10만 원의 생활비를 더 지출하는 것으로 평가할 수 있다(d-b). 가구유형별 집단이 받은 공적이전 급여를 살펴보면, 사회보장급여가 아동 가구와 청년 가구의 추가지출을 충분히 지원하지 못하고 있는 것으로 판단된다(d-b-c). 중증장애인 가구는 평균적인 빈곤층보다 월 19만 원의 생활비를 더 지출하였는데, 공적이전 급여를 월 31만 원 더 받았다. 아동 가구는 평균적인 빈곤층보다 월 40만 원의 생활비를 더 지출하였는데, 공적이전 급여를 월 28만 원 더 받았다. 청년 가구는 평균적인 빈곤층보다 월 10만 원의 생활비를 더 지출하였는데, 공적이전 급여를 월 8만 원 덜 받았다.

〈표 5-33〉에는 빈곤층 및 중산층을 대상으로 분석한 결과를 요약하였다. 가구원 수와 급여 전 소득 분포를 전체 빈곤층 및 중산층과 유사하게 조정하였을 때, 중증장애인 가구, 영아 양부모 가구, 미취학 아동 양부모 가구, 초등학생 양부모 가구, 중고등학생 양부모 가구, 청년 가구가 평균적인 빈곤층 및 중산층보다 각각 월 7만 원, 14만 원, 39만 원, 7만 원, 20만 원, 5만 원의 생활비를 더 지출하는 것으로 나타났다(d). 급여 전 소득 수준이 완벽하게 통제되지 않았음을 고려하여 전체 집단과 가구유형별 집단의 급여 전 소득 차이를 반영하면, 중증장애인 가구, 영아 양부모 가구, 미취학 아동 양부모 가구, 중고등학생 양부모 가구, 청년 가구가 각각 월 11만 원, 14만 원, 30만 원, 15만 원, 4만 원의 생활비를 더 지출하는 것으로 평가할 수 있다(d-b). 가구유형별 집단이 받은 공적이전 급여를 살펴보면, 사회보장급여가 미취학 아동 양부모 가구, 중고등학생 양부모 가구, 청년 가구의 추가지출을 충분히 지원하지 못하고 있는 것으로 판단된다(d-b-c). 미취학 아동 양부모 가구는 평균적인 빈곤층 및 중산층보다 월 30만 원의 생활비를 더 지출하였는데, 공적이전 급여를 월 17만 원 더 받았다. 중고등학생 양부모 가구는 평균적인 빈곤층 및 중산층보다 월 15만 원의 생활비를 더 지출하였는데, 공적이전 급여를 월 7만 원 덜 받았다. 청년 가구는 평균적인 빈곤층 및 중산층보다 월 4만 원의 생활비를 더 지출하였는데, 공적이전 급여를 월 3만 원 덜 받았다.

〈표 5-33〉 분석 결과 요약: 빈곤층+중산층

(단위: 명, 천 원/월)

구분	장애인 가구	경증 장애인 가구	중증 장애인 가구	아동 가구	한부모 가구	영아 양부모 가구	미취학 아동 양부모 가구	초등 양부모 가구	중고등 양부모 가구	청년 가구	노인 가구	
(a) 가구원 수 차이	-0.02	-0.01	-0.02	0.01	-0.07	-0.06	0.03	0.05	0.06	0.01	0.05	
(b) 소득 차이	-25.5	-26.4	-46.9	-6.71	-82.1	-0.1	81.9	170.3	41.9	10.7	45.6	
(c) 공적이전 급여 차이	142.8	19.0	246.8	52.96	40.8	338.9	167.4	-140.0	-71.7	-26.5	39.6	
(d) 생활비 차이	26.6	-79.6	67.5	102.3	-238.7	136.1	386.4	69.2	195.4	51.4	-86.0	
(d)-(b)	52.1	-53.2	114.4	109.0	-156.6	136.2	304.5	-101.1	153.5	40.7	-131.6	
(d)-(b)-(c)	-90.7	-72.2	-132.4	56.1	-197.4	-202.7	137.1	38.9	225.2	67.2	-171.2	
생활비 항목별 차이	식료품비	-25.5	-33.7	-16.7	5.6	-28.7	12.0	-18.1	43.5	29.7	18.1	1.0
	주거비	5.6	-8.6	-10.5	17.2	43.0	81.5	17.6	-28.1	19.0	37.7	-26.0
	광열수도비	4.8	2.0	9.1	-10.3	-16.7	-11.1	-8.3	1.4	5.7	-12.7	9.1
	가구·가사용품비	62.6	-30.7	110.8	25.4	-49.1	293.6	231.5	24.2	-77.4	-7.8	-32.2
	의류·신발비	-9.4	-11.5	-10.7	10.8	0.2	19.2	-0.2	-1.5	1.4	12.5	-5.4
	보건의료비	79.2	84.0	81.1	-59.0	-102.4	-47.8	-36.3	-49.2	-25.8	-74.2	52.8
	교육비	-44.7	-72.0	-43.6	112.1	144.2	-118.1	-77.6	90.2	186.8	14.0	-72.2
	교양오락비	-29.3	-35.5	-28.1	-2.3	-15.2	58.9	90.7	2.0	-12.6	23.9	-19.2
	교통통신비	-4.3	3.1	-3.4	43.4	-41.1	-69.5	185.8	-25.1	-12.8	49.2	-0.6
	기타 소비지출	11.8	56.2	-59.0	-38.3	-95.9	-118.8	-87.7	-71.3	-4.7	6.1	38.6
	사적이전지출	-4.1	-2.4	29.0	-10.8	-43.0	6.9	6.5	-2.3	30.1	-11.8	-5.9
	세금	-7.7	-8.7	11.7	-9.9	-28.2	25.5	49.3	44.8	1.5	-18.4	0.8
	사회보장부담금	-12.4	-21.9	-2.1	18.4	-5.7	3.7	33.2	40.7	54.5	14.9	-27.0

주: 1) 분석대상의 가구원 수 및 급여 전 소득 분포를 전체 집단과 유사하게 조정한 후, 분석대상의 수치에서 전체 집단의 수치를 차감한 값이다.

2) 아동 가구, 한부모 가구는 전체 2인 이상 집단과의 차이를, 영아 양부모 가구, 미취학 아동 양부모 가구, 초등학생 양부모 가구, 중고등학생 양부모 가구는 전체 3인 이상 집단과의 차이를 제시하였다.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료.

이와 같은 분석 결과는 다음과 같은 시사점을 제공한다. 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서는 장애수당 및 장애인연금 등을 장애요인으로 인한 공제 항목으로, 한부모가족 지원 등을 양육요인으로 인한 공제 항목으로 정하고 있다. 이는 현행 산정기준이 장애인과 한부모 가구를 추가적인 욕구가 존재하는 취약집단으로 간주하고 있음을 의미한다. 가구 특성별 지출 실태를 분석한 결과에 따르면, 급여 전 소득 수준과 가구 규모를 유사하게 조정했을 때 중증장애인은 상대적으로 많은 생활비를 지출하고 있었고, 공적이전 급여가 이와 같은 추가지출을 대체로 충분히 지원하고 있는 것으로 판단된다. 중증장애인의 생활비 추가지출보다 공적이전 추가급여가 더 컸지

만, 이 연구의 실태적 접근이 실제 지출로 실현되지 않은 미충족 욕구를 반영하지 못한다는 점을 고려하면, 중증장애인의 추가지출이 과도하게 보전되고 있다고 선불리 판단하기는 어렵다.

한편 한부모 가구는 지출 실태를 분석한 결과에서 추가지출의 존재가 뚜렷하게 확인되지 않았다. 하지만 실태적 접근이 미충족 욕구를 반영하지 못한다는 점을 고려하면, 한부모 가구의 추가비용이 존재하지 않는다고 판단하기는 쉽지 않다. 실태적 접근과 규범적 접근을 혼용한 김문길 외(2020, pp.439-449)의 분석에서 한부모 가구의 추가비용이 보고되었다는 사실도 함께 고려할 필요가 있다. 이 연구에서는 한부모 가구 대상 사회보장급여를 추가지출 지원 성격의 급여로 간주하여 공제하는 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 이론적 정합성에 큰 문제는 없다고 평가한다. 단, 한부모 가구 대상 사회보장급여의 추가지출 지원 성격에 대해서는 중장기적으로 심층적인 검토가 필요할 것으로 판단된다.

다음으로 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서는 아동 가구와 청년 가구를 추가비용이 발생하는 취약집단으로 간주하지 않지만, 가구 특성별 지출 실태 분석 결과에 따르면 급여 전 소득 수준과 가구 규모가 유사할 때 아동 가구와 청년 가구가 상대적으로 많은 생활비를 지출하는 것으로 나타났다. 영아와 미취학 아동 가구는 주로 돌봄비를, 중고등학생 가구는 주로 교육비를, 청년 가구는 주로 주거비, 교양오락비, 교통통신비 등을 상대적으로 많이 지출하였다. 영아 가구는 공적이전 급여가 추가지출을 대체로 충분히 지원하고 있었지만, 미취학 아동 가구, 중고등학생 가구, 청년 가구는 공적이전 급여가 추가지출을 충분히 지원하지 못하는 것으로 판단된다. 이러한 분석 결과는 국민기초생활보장제도 소득조사에서 미취학 아동 가구, 중고등학생 가구, 청년 가구를 지원하는 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 방향의 개편을 뒷받침하는 근거로 해석될 수 있다. 단, 사교육비 등을 포함하는 관찰된 추가지출을 반드시 소득보장제도가 지원해야 하는지에 대해서는 논의가 필요할 것이다. 중장기적으로 아동 가구와 청년 가구의 상대적으로 높은 지출 수준을 추가비용으로 인정할 수 있을지에 대한 심층적인 검토가 필요할 것으로 판단된다.



제6장

결론

제1절 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준
현황 및 문제점

제2절 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준
개선방안

제 6 장 결론

제1절 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 현황 및 문제점

1. 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식

이 연구는 국민기초생활보장제도 소득조사에서의 공적이전소득 산정기준을 점검하고 개선방안을 제시하고자 하는 목적으로 수행되었다. 이를 위해 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식과 내용을 검토하였고, 지방자치단체 자체 사회보장사업 현황과 시군구 국민기초생활보장제도 소득조사 현장의 실태를 조사하였다. 또한 한국복지패널조사 자료를 활용하여 가구 특성별 지출 실태에 대한 실증 분석을 수행하였다. 이와 같은 분석 결과를 종합할 때, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 현황과 문제점을 다음과 같이 논의할 수 있다.

먼저 <표 6-1>에는 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조를 요약·정리하였다. 현행 산정기준은 (A) 실제소득 산정에 포함되는 급여, (B) 실제소득 산정에서 제외하는 급여, (C) 실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여로 구성되어 있다. 이와 같은 형식적 구조는 ‘정기적으로 획득하는 현금’이라는 소득의 정의에 부합하는 급여를 실제소득 산정에 포함하고(A), 소득의 정의에 부합하지 않는 급여를 실제소득 산정에서 제외하며(B), 소득의 정의에 부합하는 급여 중 일부를 별도의 정책적 판단에 따라 공제하는(C) 원칙에 따라 구성된 것이다. 이때 (A)는 “정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여·기타 금품”으로, (B)는 “정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 금품”, “보육·교육 또는 그 밖에 이와 유사한 성질의 서비스 이용을 전제로 받는 보육료, 학자금, 그 밖에 이와 유사한 금품” 등으로 일반적 정의를 제시한 후 각각에 해당하는 개별 급여 사례를 열거하는 방식으로 구성된 반면, (C)는 일반적 정의 없이 “다음의 금품”으로 개별 급여를 열거하는 방식으로 구성되어 있다는 점에서 차이가 있다.

〈표 6-1〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조

구분	중앙정부 사회보장급여	지방자치단체 사회보장급여
(A) 실제소득 산정에 포함되는 급여	- 정기적으로 지급되는 각종 수당·연금·급여·기타 금품(일시금으로 받는 금품은 재산으로 산정)	
(B) 실제소득 산정에서 제외하는 급여	(B-1) 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 금품 (B-2) 보육·교육 또는 그 밖에 이와 유사한 성질의 서비스 이용을 전제로 받는 보육료, 학자금, 그 밖에 이와 유사한 금품	
		(B-3) 조례에 따라 지방자치단체가 수급(권)자 또는 생활이 어려운 저소득층에게 지급하는 금품, 다음의 3가지 특징을 충족하는 경우에 한함. (B-3-1) 조례에 지원 대상이 수급자나 저소득 주민으로 명시 (B-3-2) 동 금품의 조성을 위한 예산이 100% 지자체의 부담인 사업 (B-3-3) 「국민기초생활 보장법」에서 정하는 급여(생계·의료·주거·교육·해산·장제·자활급여)의 부가서비스에 해당할 것
(C) 실제소득 산정에 포함되지만 공제하는 급여	(C-1) 가구 특성에 따른 지출요인 (C-1-1) 장애요인으로 인한 다음의 금품 (C-1-2) 질병요인으로 인한 다음의 금품 (C-1-3) 양육요인으로 인한 다음의 금품 (C-1-4) 국가유공요인으로 인한 다음의 금품 (C-2) 그 밖의 추가적인 지출요인	

자료: 보건복지부(2021a, pp.98-124)를 토대로 저자가 작성하였다.

(B)와 (C)에 해당하는 급여는 최종적으로 실제소득으로 산정되지 않는다는 점에서 동일하지만, 그럼에도 불구하고 (B)와 (C)를 구분하는 형식은 다음과 같은 점에서 의미를 갖는다. 첫째, (B)는 소득의 정의에 부합하지 않는 급여를, (C)는 소득의 정의에 부합하지만 공제하는 급여를 정한다는 점에서 이론적으로 타당하다. 단, 실제소득 산정에서 제외하는 지방자치단체 급여(B-3)는 소득의 정의에 부합한다는 점, (B-2)에 아동수당이나 양육수당과 같이 소득의 정의에 부합하는 급여가 포함되어 있다는 점은 논리적 정합성이 부족하다고 평가할 수 있다. 둘째, 급여액 전체가 아니라 일부를 공제하는 급여에 대해서는 실제소득 산정에 포함한 후(A) 일정 범위 내에서 공제하는(C) 형식이 적절하게 활용될 수 있다. 예를 들어, 참전명예수당은 1인 가구 기준 중위소득의 20%까지만 공제하고, 고엽제후유의증 환자 수당은 장애인연금 기초급여액 및 부가급여액에 해당하는 금액만 공제한다.

(C)는 (C-1) 가구 특성에 따른 지출요인과 (C-2) 그 밖의 추가적인 지출요인으로 구분되고, (C-1)은 다시 장애요인(C-1-1), 질병요인(C-1-2), 양육요인(C-1-3),³⁾ 국가유공요인(C-1-4)으로 구분된다. 그런데 (C-1-1), (C-1-2), (C-1-3)은 추가지출을 지원하는 성격의 급여인 반면 (C-1-4)는 공로에 대한 보상적 성격의 급여라는 점에서 차이가 있는데, 이러한 점에서 (C-1-1), (C-1-2), (C-1-3), (C-1-4)를 가구 특성에 따른 지출요인으로 병렬한 형식적 구조는 다소 논리적 정합성이 부족하다. 한편, (C-1-1)에 포함된 장애인연금 기초급여, 경기력향상연구연금, 국제장애인기능올림픽대회 입상자연금 등은 추가지출 지원 급여가 아니라는 점도 현행 산정기준 형식의 논리적 정합성을 약화시키는 요인이다.

요컨대, 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식적 구조는 큰 틀에서 소득 정의와 추가비용급여 공제를 토대로 (A)-(B)-(C)를 대체로 적절하게 구성하고 있다. 하지만 소득 정의와 추가비용급여 공제로 설명할 수 없는 예외적인 항목((B-3)의 지방자치단체 급여, (B-2)의 아동수당 및 양육수당, (C-1-4)의 국가유공요인 공제)을 (A)-(B)-(C) 구조에 삽입하였기에 때문에 논리적으로 어색함이 있다. 단, 이러한 형식적 구조의 한계가 실제 소득조사 결과에 영향을 미치지 않는다는 점도 고려된다.

한편, 지방자치단체 사회보장급여는 논리적으로 (A)와 (B)에 적용되지만 (C)에 적용되지 않아 추가비용급여 공제가 불가능하다는 문제를 갖는다. 현행 산정기준에 따르면 지방자치단체가 시행하는 추가지출 지원 성격 급여는 저소득층을 대상으로 한다면 (B-3)에 근거하여 실제소득 산정에서 제외될 수 있지만, 보편적 급여라면 실제소득으로 산정해야 하는 것으로 해석된다.

실제소득 산정에서 제외하는 지방자치단체 사회보장급여의 조건 중에서, 국민기초생활보장제도 급여의 부가서비스에 해당해야 한다는 (B-3-3) 항목은 해석이 분명하지 않은 것으로 판단된다. 지방자치단체 공무원 FGI 조사 결과에 따르면, 실제 소득조사 집행과정에서 (B-3-3)을 중요하게 고려하지 않는다는 의견이 많았다. (B-3-1)의 경우, 한편으로는 현행 산정기준의 저소득 주민을 정하는 소득 수준이 어디까지인지를 명확하게 정의하기 어려운 지침 해석의 문제가 있고, 다른 한편으로는 실제소득 산정에서 제외하는 급여의 대상자를 선정하는 소득 수준을 어디까지로 결정해야 하는지에

3) (C-1-3)은 보육·교육 서비스 이용을 전제로 하지 않는다는 점에서 (B-2)와 개념적으로 차이가 있고, 둘을 구분한 형식적 구조가 대체로 타당하다.

대한 정책적 판단의 문제도 있다. 지방자치단체 자체 사회보장사업 현황 조사 결과와 지방자치단체 공무원 FGI 조사 결과에 따르면, 소득기준을 적용하는 지방자치단체 현금성 사회보장급여의 다수가 차상위계층 수준의 소득기준을 적용하고는 있지만, ‘기준 중위소득 100% 이하’나 ‘기초연금 수급자’ 등과 같이 해석·판단이 불분명한 소득기준을 적용하는 지방자치단체 사회보장급여도 존재한다.

2. 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용

가. 중앙정부 사회보장급여

다음으로 <표 6-2>에는 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙을 요약·정리하였다. 우선 중앙정부 사회보장급여부터 살펴보면, 국민기초생활보장제도는 최후의 사회적 안전망이므로, 소득 유지(income maintenance)와 빈곤 구제(poverty relief)를 목적으로 하는 (가) 사회보험 급여(국민연금, 실업급여 등)와 (자) 생계지원 성격 급여(기초연금, 구직촉진수당 등)를 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 것이 타당하다.

다음으로 국민기초생활보장제도는 최저생활에 필요한 소득을 보장하는 공공부조 제도이므로, 소득의 정의에 부합하지 않는 (다) 보육·교육 서비스 관련 급여(보육료, 유치원교육비 등)와 (마) 사회서비스 급여(장기요양급여, 장애인활동지원급여 등)를 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 타당하다. 또한 소득의 정의에 부합하지 않는 (나) 일회성·비정기적 급여(근로장려금, 공적연금 일시금 등)는 소득이 아닌 재산으로 산정하고 있다.

다음으로 국민기초생활보장제도는 가구 특성에 따른 추가지출을 반영하지 않는 빈곤선을 선정 및 급여 기준으로 활용하기 때문에, 추가지출을 지원하는 성격의 급여(장애인연금, 한부모가족지원 등)를 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 타당하다(아). 이러한 원칙은 국민기초생활보장제도는 가구 규모와 소득(인정액) 수준에 따라 동등한 수준의 최저생활을 보장하는 역할을 담당하고 장애인, 한부모가족 등 취약한 특성을 가진 빈곤층의 개별적인 추가지출 욕구는 타 급여가 보장하는 형태의 정책조합에 근거한다.

다음으로 유공자·보훈대상자 지원의 경우 저소득층 대상으로 하는 선별적 지원(생활조정수당 등)은 공적이전소득으로 산정하지 않고 보편적 지원(수당 및 보상금 등)은

공적이전소득으로 산정하고 있다(바, 사). 이러한 원칙은 유공자·보훈대상자의 공로에 대한 보상이 필요하다는 별도의 정책적 가치판단에 근거하며, 결과적으로 일반적인 빈곤층보다 빈곤한 유공자·보훈대상자에게 더 높은 수준의 최저생활을 보장하게 된다.

〈표 6-2〉 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙

구분		중앙정부 사회보장급여	지방자치단체 사회보장급여	
(가) 사회보험 급여		소득 산정 - 국민연금, 특수지역연금, 실업급여, 육아휴직급여, 산재보험 급여 등		
비사회 보험 급여	(나) 일회성·비정기적 급여	소득 비산정(재산으로 산정) - 근로장려금 및 자녀장려금, 공적 연금 일시금 등	소득 비산정(재산으로 산정) - 출산장려금 등	
	정기적 급여	(다) 보육·교육 서비스 관련 급여	소득 비산정 - 보육료, 유치원교육비, 장학금, 학자금 등	소득 비산정 - 보육·교육 관련 지원
		(라) 양육 관련 급여	소득 비산정 - 양육수당, 아동수당 등	보편적 지원→소득 산정 저소득층 지원→소득 비산정 - 양육 관련 수당 등
		(마) 사회서비스 급여	소득 비산정 - 장기요양급여, 장애인활동지원금 여 등	소득 비산정 - 장애인활동지원 추가급여 등
		(바) 저소득 유공자· 보훈대상자 지원	소득 비산정 - 각종 유공자 및 보훈대상자 생활 조정수당	소득 비산정 - 저소득 유공자·보훈대상자 지원
		(사) 보편적 유공자· 보훈대상자 지원	소득 산정 - 각종 유공자 및 보훈대상자 수당· 보상금	소득 산정 - 보편적 유공자·보훈대상자 지원
		(아) 추가지출 지원 성격 급여	소득 비산정 - 장애수당, 장애인연금, 희귀질환 자 의료비 지원, 한부모가족지원, 소년소녀가정 부가급여 등	보편적 지원→소득 산정 저소득층 지원→소득 비산정 - 장애인, 한부모 관련 지원 등
		(자) 생계지원 성격 급여	소득 산정 - 기초연금, 구직촉진수당 등	보편적 지원→소득 산정 저소득층 지원→소득 비산정 - 범주형 기본소득, 지역형 기초보 장제도, 공공부조 추가급여 등

주: 굵은 글씨로 표시한 부분은 중앙정부 사회보장급여와 지방자치단체 사회보장급여에 대해 상이한 산정기준이 적용되는 지점을 의미한다.

자료: 저자가 작성하였다. 제2장의 〈표 2-7〉과 동일하다.

마지막으로, 국민기초생활보장제도 소득조사에서는 아동수당, 양육수당 등 양육 관련 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는다(라). 이러한 원칙은 심각한 저출산 상황에서 빈곤 아동가구의 생계부담을 획기적으로 경감해야 한다는 별도의 정책적 가치판단에 근거하며, 결과적으로 아동이 없는 빈곤가구보다 아동이 있는 빈곤가구에 더 높은 수준의 최저생활을 보장하게 된다.

이와 같은 중앙정부 사회보장급여에 대한 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준은 대체로 사회적으로 수용될 만한 정책적 가치판단에 근거한 것으로 평가된다. 단, 다음과 같은 점에서 잠재적인 논란이 존재한다. 첫째, 기초연금을 공적이전소득으로 산정하는 원칙에 대한 논쟁이 널리 알려져 있다(남재욱, 오건호, 2018; 정해식, 2020). 국민기초생활보장제도 소득조사에서 기초연금을 공적이전소득으로 산정하는 원칙은 생계지원 성격 급여(자)를 소득으로 산정하는 보충성 원칙에 근거한다. 따라서 기초연금을 공적이전소득으로 산정하지 않기 위해서는 빈곤 노인에게 더 높은 수준의 최저생활을 보장하는 원칙을 정당화할 수 있는 별도의 정책적 가치판단을 필요로 한다.

둘째, 장애인연금은 생계지원 성격의 기초급여와 추가지출 지원 성격의 부가급여로 구성되어 있는데(오욱찬, 이재은, 2016, p.14), 기초급여와 부가급여를 모두 장애요인 공제 급여로 처리하는 현행 산정기준의 논리적 정합성이 부족하다. 물론 현재 장애인연금 부가급여 수준이 높지 않아 실제 장애인의 추가지출을 충분히 지원하기 어렵다는 점을 고려하면, 장애인연금 급여 전액을 공제하는 현행 산정기준이 정당하다는 평가가 가능할 것이다. 단, 장기적으로 장애인 소득보장제도의 대상과 급여 수준이 증가하고 소득보전급여와 추가비용급여의 역할분담(오욱찬, 이재은, 2016, pp.61-64)이 정립된다면, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 장애요인 공제 급여 범위에 대한 보다 정교한 검토가 필요하게 될 것이다.

셋째, 유공자·보훈대상자 관련 급여의 경우, 한편으로는 현행 산정기준에 따라 공적이전소득으로 산정하고 있는 보편적 급여에 대해 추가로 공제 적용을 요구하는 주장이 있고, 다른 한편으로는 현행 산정기준에 따라 공제하고 있는 선별적 급여의 급여 수준이 시간에 따라 증가하여 보충성 원칙과의 충돌 가능성이 증가하는 문제가 있다.

넷째, 아동수당과 양육수당을 실제소득 산정에서 제외하는 기준은 빈곤 아동가구의 생계부담을 경감해야 한다는 정책목표에 근거하여 대체로 정당화될 수 있다. 단, 영아

수당 시행 등으로 아동 관련 현금 급여의 규모가 시간에 따라 확대될수록 보충성 원칙과의 충돌 가능성이 증가하게 될 것이다.

다섯째, 현행 산정기준에서는 비정기적 급여인 근로장려금을 실제소득 산정에서 제외하고 있는데, 향후 근로장려금의 대상과 급여 수준이 확대되면 국민기초생활보장제도와 중복 문제가 제기될 가능성이 있다. 국민기초생활보장제도와 근로장려금은 급여의 정기성 측면에서 구분되지만, 빈곤 완화와 근로유인이라는 정책목표를 대체로 공유한다. 최근 대안적 소득보장제도 관련 논의에서도 국민기초생활보장제도, 근로장려금, 국민취업제도 등의 연계·통합 가능성이 검토되고 있다(오건호, 2021).

나. 지방자치단체 사회보장급여

지방자치단체 사회보장급여의 경우, 사회보험 급여(가)는 존재하지 않고, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 보육·교육 서비스 관련 급여(다) 및 사회서비스 급여(마)와 일회성·비정기적 급여(나)를 공적이전소득으로 산정하지 않는다는 원칙을 중앙정부 사회보장급여와 공유한다. 단, 지방자치단체 자체 사회보장사업 현황 조사 결과와 지방자치단체 공무원 FGI 조사 결과에 따르면, 지역화폐, 쿠폰, 보험료 지원 등 현금/현물·서비스 급여를 분명하게 구분하기 어려운 사례가 다수 존재한다는 점은 언급해둘 필요가 있다. 예를 들어, 노인의 목욕·이미용·교통, 자녀·학생의 돌봄·보육·학습 등 특정 지출을 지원하기 위한 목적의 지방자치단체 사회보장급여가 많이 시행되고 있다. 지방자치단체 사회보장급여에 대해서는 다양한 급여 형태에 대한 심층적인 검토가 필요할 것으로 판단된다.

지방자치단체 유공자·보훈대상자 지원의 경우, 저소득층을 대상으로 하는 급여는 <표 6-1>의 (B-3)에 근거하여 공적이전소득으로 산정하지 않을 수 있고(바), 소득기준을 적용하지 않는 급여는 공적이전소득으로 산정해야 한다(사). 이는 결국 중앙정부 유공자·보훈대상자 지원에 대한 산정기준과 동일한 결과를 산출하므로, 중앙정부-지방자치단체 유공자·보훈대상자 지원의 산정기준 불일치는 존재하지 않는다. 다만 지방자치단체 공무원 FGI 조사 결과에 따르면, 유공자·보훈대상자 관련 수당을 공적이전소득으로 산정하는 국민기초생활보장제도 소득조사에 대한 항의 민원이 많았고, 유공자·보훈대상자 관련 수당의 공적이전소득 미산정으로 인한 부당이득금

을 사후 환수하는 사례가 발생하는 등 실제 소득조사 현장에서는 작지 않은 혼선이 발생하고 있다.

중앙정부-지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준의 내용적 원칙에 차이가 관찰되는 지점은 다음과 같다. 첫째, 중앙정부의 추가지출 지원 성격 급여는 공적이전소득으로 산정하지 않지만, 지방자치단체의 추가지출 지원 성격 급여는 소득기준을 적용하지 않는 보편적 지원이라면 공적이전소득으로 산정해야 한다(아). 장애인연금, 장애수당, 한부모가족지원 등 중앙정부 추가지출 지원 성격 급여가 대부분 저소득층을 대상으로 하고, 지방자치단체 추가지출 지원 성격 급여 역시 저소득층을 대상으로 하는 사례가 많기 때문에, 이와 같은 불일치가 당장 중요한 쟁점으로 제기되지는 않고 있다. 하지만 향후 지방자치단체 추가지출 지원 성격 급여의 선별성이 약화되고 규모가 확대된다면, 이와 같은 산정기준의 불일치가 쟁점으로 제기될 가능성이 있다. 이 연구의 지방자치단체 자체 사회보장사업 현황 조사에서는 소득기준을 적용하지 않고 장애인의 교통비를 분기 1회 정기적으로 지원하는 현금 급여가 관찰되기도 하였다.

둘째, 생계지원 성격 급여의 경우, 기초연금이나 구직촉진수당과 같은 중앙정부 사회보장급여는 공적이전소득으로 산정하지만, 공공부조 추가급여 등 저소득층을 대상으로 하는 지방자치단체의 선별적 급여는 <표 6-1>의 (B-3)에 근거하여 공적이전소득으로 산정하지 않는다(자). 이처럼 빈곤층에 대한 지방자치단체의 추가적인 지원을 허용하는 현행 산정기준은, 한편으로는 최저생활보장의 지역 간 비형평성을 초래할 가능성이 있지만, 다른 한편으로는 지방자치단체의 자율성을 보장하고 자체 복지확대 노력을 제고한다는 점에서 정당화될 수 있다. 특히, 아직 한국 복지국가가 양적으로 충분히 성숙하지 못했다는 사실을 고려할 때, 지역복지를 양적으로 확대하는 방향의 제도 설계가 설득력을 가질 수 있다. 소득조사 집행의 실행가능성 측면에서도, 지방자치단체의 선별적 생계지원 성격 급여를 공적이전소득으로 산정하는 기준보다는 산정하지 않는 기준이 우위에 있다고 평가할 수 있다.

단, 사회보장급여의 선별성에 따라 공적이전소득 산정 판단을 차등하는 현행 산정기준하에서, 지방자치단체가 유사한 성격의 급여를 저소득층 대상 급여와 비저소득층 대상 급여로 분리하는 형태로 대응할 가능성을 언급해둘 필요가 있다. 원칙적으로 보건복지부와 지방자치단체의 사회보장제도 신설·변경 협의를 통해 제도 중복을 방지하고 지방자치단체 사회보장급여와 국민기초생활보장제도와와의 조화로운 관계를 추구해야

하지만, 현실에서는 충분한 조정·협약이 이루어지지 못할 가능성을 배제할 수 없다. 즉, 지방자치단체의 대응에 따라 사회보장급여의 선별성으로 공적이전소득 산정 판단을 차등하는 현행 산정기준의 실효성에 문제가 발생할 수 있는 것이다.

셋째, 양육 관련 급여의 경우, 중앙정부의 아동수당과 양육수당은 공적이전소득으로 산정하지 않지만, 지방자치단체의 양육 관련 수당은 공적이전소득으로 산정해야 한다(라). 이와 같은 산정기준의 불일치는 다음과 같은 점에서 정당화되기 어렵다. 첫째, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 중앙정부 양육 관련 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 내용적 원칙은 빈곤 아동가구의 생계부담을 획기적으로 경감해야 한다는 정책적 가치판단에 근거하는데, 이러한 판단을 지방자치단체 양육 관련 수당에 적용하지 않아야 할 근거를 찾기 어렵다. 둘째, 지방자치단체의 일회성 출산장려금-분할 지급 출산장려금-양육 관련 수당의 구분이 내용적·형식적으로 불분명한 상황에서, 출산장려금을 공적이전소득으로 산정하지 않고 양육 관련 수당을 공적이전소득으로 산정하는 기준을 일관되게 집행하기가 쉽지 않다. 지방자치단체 자체 사회보장사업 현황 조사 결과에 따르면, 출산장려금은 지역과 출생순서에 따라 매우 다양한 형태로 시행되고 있었는데, 일시금과 분할금을 혼합하여 지급하는 사례, 분할 지급 출산장려금과 양육 관련 수당을 구분하기 어려운 사례 등이 관찰되었다. 지방자치단체 공무원 FGI 조사 결과에 따르면, 소득조사 현장에서 지방자치단체 양육 관련 수당을 ‘뺐다 뺐는’ 것에 대한 불만과 항의 민원이 많은 것으로 보고되었다. 2022년 영아수당이 시행되면서 중앙정부의 양육 관련 급여가 확대되고 있고, 지방자치단체의 양육 관련 수당 역시 시간에 따라 확대될 가능성이 크다. 따라서 중앙정부-지방자치단체 양육 관련 급여의 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 불일치는 향후 더욱 큰 문제로 제기될 것이다.

한편, 사회보장정보시스템을 통해 일관된 집행이 이루어지는 중앙정부 사회보장급여와 달리, 지방자치단체 사회보장급여는 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 형식과 내용뿐만 아니라 집행의 문제점을 중요하게 살펴볼 필요가 있다. 지방자치단체 자체 사회보장사업 현황과 시군구 국민기초생활보장제도 소득조사 현장의 실태를 살펴본 결과, 대상자 유형, 소득기준 적용 여부, 급여의 정기성, 급여 형태 등의 측면에서 매우 다양한 지방자치단체 자체 사회보장사업이 시행되고 있었고, 이와 같이 다양한 지방자치단체 사회보장급여를 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 집행과정에서 많은 어려움과 쟁점이 제기되고 있었다. 전반적으로

국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 지침이 지나치게 많고 복잡하며, 한편으로 모호하기 때문에 지침의 해석과 집행에 어려움이 있다는 의견이 많았다.

제2절 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 개선방안

1. 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준 개선방안

중앙정부 사회보장급여의 경우, 대체로 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준이 사회적으로 수용될 수 있는 정책적 가치판단에 따라 구성되어 있고, 사회보장정보시스템을 활용하여 공적이전소득을 산정하므로 소득조사 집행에도 큰 어려움이 없다. 물론 세부 형식적 구조에 논리적 정합성이 다소 부족한 지점이 존재하고, 장기적으로 추가비용급여 공제 항목을 정비해야 하는 과제, 양육 관련 급여와 유공자·보훈대상자 지원 등 비산정·공제 대상 급여의 규모 확대에 따른 보충성 원칙과의 충돌 가능성을 점검해야 하는 과제 등이 남아 있다. 하지만 현재 시점에서 중앙정부 사회보장급여 공적이전소득 산정기준의 내용을 개선해야 할 필요성은 그다지 크지 않다. 당분간은 중앙정부 사회보장급여 신설·변경에 따라 공적이전소득 산정기준을 충실하게 업데이트하는 과제를 수행하는 것만으로도 큰 문제는 없을 것이다.

반면 지방자치단체 사회보장급여의 경우, 공적이전소득 산정기준을 빠르게 개선해야 할 필요성이 크다. 형식의 측면에서 추가비용급여 공제 항목이 정해져 있지 않다는 점, 내용의 측면에서 양육 관련 급여와 같이 유사한 성격의 중앙정부-지방자치단체 사회보장급여에 대한 공적이전소득 산정기준이 불일치하는 사례가 존재한다는 점, 집행의 측면에서 공적이전소득 비산정 항목이 열거되어 있지 않고 일반 원칙을 해석하여 개별 사회보장급여에 적용해야 하는 어려움이 있다는 점에서, 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준의 개선이 필요하다. 소득조사 집행이 대체로 자동화되어 있는 중앙정부 사회보장급여와 달리, 지방자치단체 사회보장급여의 소득조사에서는 전산시스템 활용도가 낮다는 점도 집행의 어려움을 가중하고 있다. 따라서 이하에서는 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준 개선방안을 집중적으로 논의한다.

우선 개선방안을 제안하고 평가하기 위한 기준을 다음과 같이 논의한다. 첫째, 급여 보장성이다. 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 특정 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 방향으로 산정기준을 변경하면, 해당 사회보장급여를 받는 집단의 소득인정액이 감소하므로, 한편으로 보충급여 원칙에 따라 기존 국민기초생활보장제도 수급자의 생계급여액이 증가하게 되고,⁴⁾ 다른 한편으로 소득인정액이 선정기준을 초과하여 국민기초생활보장제도를 수급하지 못했던 집단의 일부가 국민기초생활보장제도를 수급하게 된다. 즉, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하지 않는 지방자치단체 사회보장급여의 범위를 확대할수록 국민기초생활보장제도 수급자 규모와 급여 수준이 증가하여 급여 보장성이 강화된다. 또한 국민기초생활보장제도 수급탈락을 우려하여 특정 지방자치단체 사회보장급여의 수급자격이 있지만 수급을 신청하지 않았던 집단이 해당 사회보장급여가 공적이전소득 산정에서 제외된 후 해당 사회보장급여를 신규 수급할 수 있음을 고려하면, 지방자치단체 사회보장급여의 보장성이 추가로 확대될 가능성도 있다. 이처럼 급여 보장성이 확대되는 방향의 변화는 긍정적으로 평가할 수 있다.

둘째, 보충성 원칙이다. 국민기초생활보장제도는 최후의 사회적 안전망이므로, 소득 유지와 빈곤 구제를 목적으로 시행하는 타 소득보장제도의 급여가 이루어진 후에도 빈곤한 집단의 소득을 최저생활 수준까지 보장하는 역할을 한다.⁵⁾ 이때 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 특정 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 방향으로 산정기준을 변경하면, 국민기초생활보장제도 수급자 중에서 해당 사회보장급여를 받는 집단의 가처분소득이 그렇지 않은 집단보다 증가하게 된다. 즉, 해당 사회보장급여를 받는 집단에 대해 더 높은 수준의 최저생활보장이 이루어지게 되는 것이다. 해당 사회보장급여를 받는 집단의 특수한 추가지출 욕구를 인정할 수 있는 경우가 아니라면, 이는 보충성 원칙을 훼손하는 결과로 해석될 수 있다. 최저생활보장의 형평성을 고려할 때, 보충성 원칙의 훼손은 부정적으로 평가할 수 있다.

4) 주거급여의 임차급여는 소득인정액이 생계급여 선정기준보다 높을 때 자기부담분을 공제하여 결정되므로 (국토교통부, 2021, p.97), 소득인정액이 생계급여액뿐만 아니라 주거급여액에도 부분적인 영향을 미친다.

5) 국민기초생활보장사업안내에는 이를 “최저생활보장의 원칙”, “보충급여의 원칙”, “타급여 우선의 원칙”으로 정리하고 있다(보건복지부, 2021a. pp.231-232). 이 장에서는 이러한 원칙을 포괄하여 보충성 원칙으로 표현한다.

셋째, 지방분권 및 지역복지 활성화다. 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 특정 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 방향으로 산정기준을 변경하면, 지방자치단체는 해당 사회보장급여를 지급하는 빈곤층의 국민기초생활보장제도 수급 탈락이나 급여 삭감을 우려하지 않고 자유롭게 해당 사회보장급여를 시행·확대할 수 있다. 또한 현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준은 저소득층 대상 지방자치단체 사회보장급여를 실제소득 산정에서 제외하도록 정하고 있는데, 이러한 산정기준이 지방자치단체 사회보장급여 설계를 불필요하게 왜곡할 가능성이 있다. 현재 한국 복지국가의 양적 성숙이 선진복지국가 수준에 미치지 못한다는 점을 고려할 때, 지방분권 관점에서 지역복지를 활성화하고 소득보장의 총량을 확대하는 방향의 변화를 긍정적으로 평가할 수 있다. 단, 이와 같은 방향의 변화가 최저생활보장의 지역 간 비형평성을 초래할 수 있다는 비판은 제기될 수 있다.

넷째, 소득조사 집행의 용이성이다. 이 연구에서 지방자치단체 공무원을 대상으로 FGI 조사를 실시한 결과에 따르면, 국민기초생활보장제도 소득조사에서 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하는 데 상당한 어려움을 겪고 있었다. 현행 산정기준 지침이 너무 많고 복잡하며 모호하기 때문에 일관된 집행이 어렵고, 전산시스템이 미비하여 업무부담이 크며, 대상자의 민원도 많이 발생하고 있다. 또한 국민기초생활보장제도 소득조사 결과에 대한 체계적인 피드백 시스템이 부재하고, 소득조사 담당자의 주관적인 판단에 주로 의존하고 있다. 이러한 소득조사 현장의 어려움을 고려하면, 전반적으로 공적이전소득으로 산정하는 지방자치단체 사회보장급여의 범위를 축소하고 산정기준을 완화하는 방향으로의 개선은 집행의 용이성을 강화한다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 원론적으로는 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 개선 방향을 모색할 때 소득보장제도 정책조합에 대한 이론적 정합성과 정책적 가치판단을 우선해야 하겠지만, 지방자치단체 사회보장급여의 경우 집행의 어려움이 공적이전소득 산정기준의 실효성을 크게 감소시킬 수 있으므로, 집행의 용이성을 특별히 중요하게 고려하는 개선방안이 정당화될 수 있다고 판단된다.

다섯째, 예산부담이다. 국민기초생활보장제도 소득조사에서 공적이전소득으로 산정하는 특정 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 방향으로 산정기준을 변경하면, 기존 국민기초생활보장제도 수급자의 급여액이 증가하고 추가 수급자가 발생하므로, 국민기초생활보장제도의 예산부담이 증가하게 된다. 당연히

도, 급여 보장성을 강화하려면 예산부담이 증가해야 한다. 따라서 예산부담이 증가하는 결과를 반드시 부정적으로 평가하기는 어렵고, 개선방안의 예산부담이 감당할 수 있는 수준인지에 대한 판단이 필요할 것이다. 하지만 특정 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 방향의 개선방안을 실행하기 위한 예산부담을 추계하기는 매우 어렵다. 예산부담 추계를 위해서는 특정 지방자치단체 사회보장급여의 공적이전소득 산정 여부에 따른 국민기초생활보장제도 소득조사 결과를 시뮬레이션할 수 있는 마이크로데이터가 필요한데, 지방자치단체 급여별 항목과 소득, 재산 등 가구 특성 정보를 함께 조사한 마이크로데이터는 사실상 존재하지 않는다. 또한, 현재 상태 대비 변화를 추정하기 위해서는 현재 개별 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정 결과에 대한 정보가 필요하나, 이러한 정보가 취합된 데이터 역시 존재하지 않는다. 이 연구는 개선방안의 예산부담을 추계하지 못하는 대신, 개선방안에 따른 예산부담의 변화 방향을 대략적으로 검토한다. 단, 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준이 소득조사 현장에서 제대로 집행되고 있지 않아 실제로 소득평가액으로 산정된 급여액의 규모가 크지 않다면, 공적이전소득으로 산정하지 않는 지방자치단체 사회보장급여의 범위를 확대하는 개선방안에 따른 예산부담의 실질적인 증가량은 그다지 크지 않을 가능성이 있다.

이상의 논의를 종합하여, 이 연구에서는 다음과 같은 4개의 개선방안을 제안한다 (〈표 6-3〉 참조). 첫째, 지방자치단체 양육 관련 수당을 공적이전소득 산정에서 제외하는 방안. 둘째, 지방자치단체 사회보장급여의 공적이전소득 산정기준을 유사한 성격의 중앙정부 사회보장급여와 동일한 원칙으로 전면적으로 개편하는 방안. 셋째, 전체 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득 산정에서 제외하는 방안. 넷째, 전체 지방자치단체 사회보장급여를 개별 급여별로 일정액까지 공적이전소득 산정에서 제외하는 방안.

가. (1안) 양육 관련 수당 소득 산정 제외

1안은 현재 중앙정부-지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준에 가장 큰 불일치가 발생하고 있는 지방자치단체 양육 관련 수당을 공적이전소득 산정에서 제외하는 방안이다. 즉, 중앙정부 아동수당 및 양육수당과 마찬가지로, 지방자치단체가

아동을 대상으로 소득기준 없이 정기적으로 지급하는 현금 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 방안이다. 이는 <표 6-2>의 (라)에 해당하는 불일치를 해소한다.

이를 구체적으로 실행하기 위해서는, 지방자치단체의 아동 대상 보편적·정기적 현금 급여를 현행 산정기준의 실제소득 산정에서 제외하는 보육·교육 서비스 관련 급여 항목(<표 6-1>의 (B-2))에 포함할 수 있다. 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정 제외 항목(<표 6-1>의 (B-3))에 포함하는 방안도 가능하지만, 중앙정부 아동수당 및 양육수당이 <표 6-1>의 (B-2)에 포함되어 있음을 고려할 때, 유사한 성격의 지방자치단체 사회보장급여 역시 <표 6-1>의 (B-2)에 포함하는 것이 적절하다고 판단된다.

<표 6-3> 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준 개선방안

구분	내용	
(1안) 양육 관련 수당 소득 산정 제외	내용	- 지방자치단체의 아동 대상 보편적·정기적 현금 급여를 공적이전소득 산정에서 제외함.
	실행방안	• 지방자치단체의 아동 대상 보편적·정기적 현금 급여를 실제소득 산정에서 제외하는 보육·교육 서비스 관련 급여 항목(<표 6-1>의 (B-2))에 포함함.
(2안) 중앙정부 급여와 동일한 원칙으로 전면 개편	내용	- 지방자치단체 사회보장급여의 공적이전소득 산정기준을 유사한 성격의 중앙정부 사회보장급여와 동일한 원칙으로 전면적으로 개편함.
	실행방안	• 현행 산정기준의 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정 제외 항목(<표 6-1>의 (B-3))을 삭제함. 이에 따라 지방자치단체의 저소득층 생계지원 성격 급여가 공적이전소득 산정에 포함되는 것으로 변경됨. • 지방자치단체의 아동 대상 보편적·정기적 현금 급여를 실제소득 산정에서 제외하는 보육·교육 서비스 관련 급여 항목(<표 6-1>의 (B-2))에 포함함. • 지방자치단체의 장애인, 한부모가족 지원 등 추가지출 지원 성격 급여를 가구 특성에 따른 지출요인 공제 항목(<표 6-1>의 (C-1))에 포함함. • 지방자치단체의 저소득 유공자·보훈대상자 지원 급여를 가구 특성에 따른 지출요인 공제 항목(<표 6-1>의 (C-1))에 포함함. • 그 밖에 가구 특성에 따른 지출요인 공제 항목(<표 6-1>의 (C-1))을 지방자치단체 사회보장급여를 포함하는 방향으로 수정함.
(3안) 전체 지방자치단체 급여 소득 산정 제외	내용	- 전체 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득 산정에서 제외함.
	실행방안	• 현행 산정기준의 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정 제외 항목(<표 6-1>의 (B-3))을 전체 지방자치단체 사회보장급여를 포함하는 것으로 변경함.
(4안) 전체 지방자치단체 급여별 일정액까지 소득 산정 제외	내용	- 전체 지방자치단체 사회보장급여를 개별 급여별로 일정액까지 공적이전소득 산정에서 제외함.
	실행방안	• 구체적인 실행방안은 다양하게 구성할 수 있음.

자료: 저자가 작성하였다.

지방자치단체 양육 관련 수당을 공적이전소득 산정에서 제외하면, 아동이 없는 빈곤 가구보다 아동이 있는 빈곤가구에 더 높은 수준의 최저생활을 보장하게 되므로, 보충성 원칙은 그만큼 약화될 것이다. 하지만 중앙정부 아동수당 및 양육수당을 공적이전소득으로 산정하지 않는 이유와 마찬가지로, 심각한 저출산 상황에서 빈곤 아동가구의 생계부담을 획기적으로 경감해야 한다는 정책적 가치판단에 따라 이를 정당화할 수 있다. 특히 한국의 출산율 감소가 저소득층에게 상대적으로 강하게 나타나고 있다는 사실을 고려하면, 빈곤 아동가구를 특별히 관대하게 보호하는 정책이 사회적으로 수용될 수 있다고 판단된다. 국민건강보험 자료를 분석한 계봉오(2021, pp.566-568)에 따르면, 2002~2018년 동안 중위소득 이상 집단의 합계출산율이 다소 증가하는 추세를 나타낸 것과 달리, 중위소득 이하 집단의 합계출산율이 대체로 하락하는 추세를 나타내었다. 이러한 분석결과는 “2000년대 이후 저소득층의 출산율 하락이 한국의 출산율 하락의 주된 원인”이었을 가능성을 시사한다(계봉오, 2021, p.567).

그 밖에도, 1안은 중앙정부-지방자치단체 양육 관련 급여의 공적이전소득 산정기준 불일치를 해소한다는 점에서 산정기준의 이론적 정합성을 높일 수 있고, 현재 지방자치단체 양육 관련 수당의 공적이전소득 산정으로 인해 소득조사 현장에서 민원과 혼선이 발생하고 있음을 고려할 때 집행의 용이성을 증가시킨다. 또한 최근 지방자치단체가 큰 관심을 갖고 있는 출산장려정책을 활성화하고 지방자치단체의 양육 관련 수당 설계를 불필요하게 왜곡하지 않을 수 있다는 점, 결과적으로 빈곤 아동가구가 국민기초생활보장제도 급여와 양육 관련 수당을 더 많이 받을 수 있어 급여 보장성이 강화된다는 점에서도 1안이 설득력을 갖는다. 물론, 국민기초생활보장제도 급여가 확대되는 만큼 예산부담은 증가하게 될 것이다.

특히, 1안을 지지하는 근거로 다음을 추가로 언급해둔다. 첫째, 지방자치단체가 저소득층 대상 급여와 비저소득층 대상 급여를 분리하여 시행할 경우, 지방자치단체의 저소득층 대상 양육 관련 급여를 공적이전소득으로 산정하지 않고 보편적 양육 관련 수당을 공적이전소득으로 산정하는 현행 산정기준의 실효성이 크게 감소하게 된다. 원칙적으로 사회보장제도 신설·변경 협의를 통해 지방자치단체 사회보장급여에 대한 조정·관리가 가능하지만, 현실에서 이와 같은 기제가 충실하게 작동하지 못할 가능성이 작지 않다. 둘째, 지방자치단체 출산장려금을 공적이전소득으로 산정하지 않고 양육 관련 수당을 공적이전소득으로 산정하는 현행 산정기준의 일관된 집행이 쉽

지 않다. 현실에서는 일회성 출산장려금-분할 지급 출산장려금-양육 관련 수당의 구분이 모호하여 현행 산정기준의 해석과 집행이 쉽지 않은 사례가 존재한다. 셋째, 중앙정부와 지방자치단체의 양육 관련 급여가 시간에 따라 확대되고 있는 추세이기 때문에, 중앙정부-지방자치단체 양육 관련 급여의 공적이전소득 산정기준 불일치 문제는 향후 더욱 커질 것이다. 한편으로 영아수당 시행 등으로 중앙정부 양육 관련 급여가 확대될수록 지방자치단체 양육 관련 수당 산정기준과의 비일관성이 더욱 두드러질 것이고, 다른 한편으로 지방자치단체 양육 관련 수당이 확대될수록 현행 산정기준에 따라 실질적으로 그 혜택을 받지 못하는 국민기초생활보장제도 수급자의 불만이 증가할 것이다.

나. (2안) 중앙정부 급여와 동일한 원칙으로 전면 개편

2안은 지방자치단체 사회보장급여의 공적이전소득 산정기준을 유사한 성격의 중앙정부 사회보장급여와 동일한 원칙으로 전면적으로 개편하는 방안이다. 즉, 일회성·비정기적 급여를 소득으로 산정하지 않는 원칙, 생계지원 성격의 현금성 급여를 소득으로 산정하는 원칙, 추가지출 지원 성격의 급여를 소득으로 산정하지 않는 원칙, 저소득 유공자·보훈대상자 지원 급여를 소득으로 산정하지 않고 소득기준을 적용하지 않는 보편적 유공자·보훈대상자 지원 급여를 소득으로 산정하는 원칙, 소득기준을 적용하지 않는 보편적 양육 관련 급여를 소득으로 산정하지 않는 원칙(〈표 2-6〉 참조)을 지방자치단체 사회보장급여에도 동일하게 적용하는 것이다. 이는 〈표 6-2〉의 (라), (아), (자)에 해당하는 불일치를 해소한다.

이를 구체적으로 실행하기 위해서는, 우선 현행 산정기준의 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정 제외 항목(〈표 6-1〉의 (B-3))을 삭제하고, 이에 따라 지방자치단체의 저소득층 생계지원 성격 급여를 공적이전소득 산정에 포함하는 것으로 변경한다. 다음으로 지방자치단체의 아동 대상 보편적·정기적 현금 급여를 실제 소득 산정에서 제외하는 보육·교육 서비스 관련 급여 항목(〈표 6-1〉의 (B-2))에 포함한다. 다음으로 지방자치단체의 장애인, 한부모가족 지원 등 추가지출 지원 성격 급여와 저소득 유공자·보훈대상자 지원 급여를 가구 특성에 따른 지출요인 공제 항목(〈표 6-1〉의 (C-1))에 포함한다. 또한 그 밖에 가구 특성에 따른 지출요인 공제 항

목(〈표 6-1〉의 (C-1))을 전반적으로 지방자치단체 사회보장급여를 포함하는 방향으로 수정한다.

2안은 중앙정부-지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준의 불일치를 완전히 해소한다는 점에서 가장 이론적 정합성이 높다. 원론적으로 중앙정부 사회보장급여와 지방자치단체 사회보장급여의 공적이전소득 산정기준에 상이한 정책적 가치판단을 적용해야 할 이론적 근거를 찾기 어렵다. 단, 제2장에서 논의한 바와 같이, 생계지원 성격의 현금성 급여를 소득으로 산정한다는 원칙을 지방자치단체 사회보장급여에 동일하게 적용하면 지방자치단체가 국민기초생활보장제도 수급자를 포함한 빈곤층을 지원하는 현금 급여를 시행할 유인이 크게 감소한다는 문제가 있다. 하지만 중앙정부는 소득보장제도를 활용하여 전국적 국민최저선을 동일하게 보장하고 지방자치단체는 주로 사회서비스 영역에서 지역 실정을 고려한 맞춤형 급여를 지원하는 것이 적절하다는 중앙정부-지방자치단체 역할분담론에 근거하면, 지방자치단체의 빈곤층 대상 현금 급여 축소를 정당화하는 것이 가능하다. 즉, 2안은 전국적으로 국민최저선이 동일해야 한다는 보충성 원칙에 근거하여 정당화될 수 있다.

만약 2안이 실제로 시행된다면, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 개편이 지방자치단체의 사회보장사업 운영 방향에 작지 않은 영향을 미칠 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 국민기초생활보장제도 수급자를 포함한 빈곤층을 대상으로 하는 현금 급여는 상당히 축소될 가능성이 크지만, 한편으로는 국민기초생활보장제도의 사각지대를 지원하는 빈곤층 지원이 증가할 수 있고, 다른 한편으로는 현금이 아니라 보육·교육·돌봄·활동지원 등 용도나 목적이 정해진 현물·서비스 지원이 증가할 수 있다. 또한 현금 급여 중에서는 공적이전소득으로 산정되지 않는 양육 관련 수당, 장애인이나 한부모가족 지원 등 추가지출 지원 성격 급여가 보편적으로 확대될 가능성이 있다. 국민기초생활보장제도 수급자에 대한 사회보장급여 중복 지원이 빈곤층 내 형평성을 저해하고 탈수급 유인을 감소시킬 수 있다는 점을 고려할 때(강혜규 외, 2015, p.177), 이와 같은 지방자치단체 사회보장사업 운영 방향의 변화를 긍정적으로 평가하는 것이 가능하다.

2안은 현행 산정기준에 정해져 있지 않은 지방자치단체 사회보장급여의 추가비용급여 공제를 새롭게 적용한다는 점에서도 이론적 정합성을 높인다. 장애인, 한부모가족 등 취약한 특성을 가진 집단의 추가지출 욕구의 종류와 강도는 지역에 따라 상이할 수

있으므로, 지방자치단체별로 다양한 종류와 수준의 추가비용급여를 운영할 수 있다. 그런데 현행 산정기준에 따르면 지방자치단체의 저소득층 대상 추가비용급여는 공적이전소득 산정에서 제외할 수 있지만, 보편적 추가비용급여는 공적이전소득으로 산정해야 한다. 이는 국민기초생활보장제도 소득조사에서 중앙정부의 추가비용급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는 원칙과 충돌한다. 2안은 이와 같은 불일치를 해소한다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

이와 같이 2안은 이론적 정합성이 높지만, 개선방안을 집행하기는 가장 어려울 것으로 판단된다. 2안에 따르면, 한편으로는 양육 관련 수당과 같이 현행 산정기준에 따라 공적이전소득으로 산정해야 하는 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하지 않게 되지만, 다른 한편으로는 공공부조 추가 지원과 같이 현행 산정기준에 따라 공적이전소득으로 산정하지 않는 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하게 된다. 지방자치단체 자체 사회보장사업 현황 조사에서 살펴본 바와 같이 이러한 공공부조 추가 지원 성격의 급여가 적지 않기 때문에(〈표 3-34〉 참조), 2안을 실행하면 단기적으로 시군구 국민기초생활보장제도 소득조사 현장에 상당히 큰 혼란과 반발이 발생할 것으로 예상된다. 또한 현행 산정기준의 추가비용급여 공제 항목(〈표 6-1〉의 (C))은 해당하는 중앙정부 사회보장급여를 열거하는 방식으로 구성되어 있기 때문에 집행에 큰 어려움이 없지만, 추가비용급여 공제 항목에 지방자치단체 사회보장급여를 포함하기 위해서는 일반적 원칙을 제시하고 이를 소득조사 담당자가 해석·판단하는 방식을 적용할 수밖에 없고, 이는 소득조사 집행의 어려움을 가중할 것이다. 특히, 추가비용급여 공제는 이론적으로 타당하지만 실제로 개별 사회보장급여가 추가지출 지원 급여에 해당하는지를 판단하기가 쉽지 않다는 점도 고려될 필요가 있다.

한편, 2안의 급여 보장성과 예산부담에 대한 평가는 분명하지 않다. 이는 2안의 시행에 따라 공적이전소득 비산정 항목으로 변경되는 사회보장급여도 있지만 공적이전소득 산정 항목으로 변경되는 사회보장급여도 있기 때문이다. 각각에 해당하는 사회보장급여의 대상자와 급여 규모를 짐작하기는 쉽지 않고, 특히 중장기적으로 2안의 시행이 지방자치단체 사회보장사업 운영 방향에 영향을 미칠 수 있음을 고려하면 급여 보장성과 예산부담을 예측하여 평가하는 것은 더욱 어려워진다.

다. (3안) 전체 지방자치단체 급여 소득 산정 제외

3안은 전체 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득 산정에서 제외하는 방안이다. 3안은 보충성 원칙을 가장 크게 훼손하지만, 지방자치단체의 자율성을 가장 강하게 보장한다. 대체로 보충성 원칙과 지방자치단체의 자율성 간에 상충관계가 존재하는데, 3안은 상충관계의 극단을 선택한다는 점에서 이론적 타당성은 부족하다고 평가할 수 있다. <표 6-2>를 기준으로 살펴보면, 3안에 따르면 (라), (아)의 불일치가 해소되지만 (사), (자)에 새로운 불일치가 나타나게 된다. 즉, 지방자치단체 양육 관련 수당과 추가지출 지원 성격 급여 등을 공적이전소득으로 산정하지 않게 된다는 점에서는 중앙정부-지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준의 불일치를 해소하지만, 보편적 유공자·보훈대상자 지원과 범주형 기본소득 등을 공적이전소득으로 산정하지 않게 된다는 점에서는 중앙정부-지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준의 불일치를 새롭게 발생시킨다. 3안을 구체적으로 실행하기 위해서는, 현행 산정기준의 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정 제외 항목(<표 6-1>의 (B-3))을 전체 지방자치단체 사회보장급여를 포함하는 것으로 변경하는 방식이 적절할 것으로 판단된다. 일반적인 공공부조와 사회보장 원리에 비추어볼 때, 보충성 원칙을 크게 훼손하는 3안을 이론적으로 정당화하기는 쉽지 않다. 향후 청년이나 농민 등의 인구집단을 대상으로 한 지방자치단체의 보편적 현금 수당이 확대될 가능성을 고려하면, 보충성 원칙과 더욱 강하게 충돌할 것이다.

그럼에도 불구하고 3안을 고려하는 이유는 소득조사 집행의 용이성 측면에서 매우 높게 평가되기 때문이다. 지방자치단체 공무원 FGI 조사 결과에서 살펴보았듯이, 이론적으로 정합성 있는 산정기준이 실제 소득조사 현장에서 제대로 작동하지 않는 사례가 빈번하게 발생한다. 3안은 소득조사 현장의 실태와 산정기준 지침의 괴리를 가장 적극적으로 해소한다는 점에서 상당히 높게 평가될 수 있다. 3안이 시행되면 국민기초생활보장제도의 수급자와 급여 규모가 증가할 것이고, 그만큼 급여 보장성이 강화되고 예산부담이 증가할 것이다. 만약 현재 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준이 소득조사 현장에서 제대로 집행되고 있지 않다면, 3안을 실행하기 위한 예산부담이 생각보다 크지 않을 가능성도 있다. 한편, 국민기초생활보장제도 수급 탈락을 우려하여 지방자치단체 사회보장급여를 수급하지 않았던 국민기초생활보장제도 수급자가

지방자치단체 사회보장급여를 추가로 수급하게 될 가능성, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준을 고려하지 않고 지방자치단체가 자체 사회보장사업을 자율적으로 확대할 가능성을 고려하면, 급여 보장성은 더욱 강화될 수 있다.

특히, 앞서 언급한 것처럼, 지방자치단체가 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에 대응하여 유사한 성격의 급여를 소득기준에 따라 분리·시행할 가능성 때문에 현행 산정기준을 관철하기가 쉽지 않다는 점은 현행 산정기준을 유지하는 방안과 비교하여 3안을 지지하는 근거로 작용한다. 3안이 시행되면, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준이 지방자치단체의 자체 사회보장사업을 불필요하게 왜곡할 가능성이 차단될 것이고, 지방자치단체의 자율적인 복지확대 노력을 강화할 수 있을 것이다.

라. (4안) 전체 지방자치단체 급여별 일정액까지 소득 산정 제외

마지막으로 4안은 전체 지방자치단체 사회보장급여를 개별 급여별로 일정액까지 공적이전소득 산정에서 제외하는 방안이다. 즉, 일정액에 미달하는 지방자치단체 사회보장급여는 모두 공적이전소득으로 산정하지 않고, 일정액을 초과하는 지방자치단체 사회보장급여는 초과분만큼 공적이전소득으로 산정하는 것이다. 4안은 집행의 용이성 측면에서 가장 높게 평가되는 3안을 보충성 원칙을 지나치게 훼손하지 않는 방향으로 변형한 것이다.

현행 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준은 대부분 급여 유형에 기초하여 구성되어 있으나, 4안과 같이 급여액을 활용한 산정기준이 부분적으로 존재한다. 보육·교육 서비스 관련 급여를 실제소득 산정에서 제외하는 항목을 살펴보면, 교육 부대비용은 월 30만 원을 초과하는 금액을 소득으로 산정하도록 정하고 있다(보건복지부, 2021a, p.100). 가구 특성 지출요인 공제 항목을 살펴보면, 고엽제후유의증 환자 수당은 장애인연금 기초급여액 및 부가급여액에 해당하는 금액을 공제하고, 농어민 가구 보육시설 이용 자부담은 15만 원 이내에서 공제하며, 참전명예수당은 1인 가구 기준 중위소득 20% 이하에 해당하는 금액을 공제한다(보건복지부, 2021a, pp.102-103). 또한 각종 직업훈련수당은 11.6만 원까지, 이·통장 직책수당은 20만 원까지 공제한다(보건복지부, 2021a, p.122). 한편 사적이전소득 산정기준을 살펴보면, 1년 중 6회 미

만 지원액은 반영하지 않고, 월별 지원 금액 총합이 수급자 가구 기준 중위소득의 15%를 초과할 때 초과분을 사적이전소득으로 반영한다(보건복지부, 2021a, p.116).⁶⁾ 즉, 현행 산정기준에 급여액을 활용한 공제 항목이 적지 않게 존재하는 것이다.

앞서 논의한 1~3안이 급여 유형에 따라 공적이전소득으로 산정되거나 산정되지 않는 사회보장급여를 분류한 것과 달리, 4안은 급여액에 따라 공적이전소득으로 산정되거나 산정되지 않는 사회보장급여를 분류한다. 따라서 논리적으로 급여액에 따른 분류와 급여 유형에 따른 분류를 교차할 수 있다. 예를 들어, 4안에 따라 일정액을 초과하는 양육 관련 수당을 공적이전소득으로 산정할 수도 있지만, 2안을 교차하여 양육 관련 수당은 급여액과 무관하게 공적이전소득으로 산정하지 않는 항목으로 분류할 수도 있다. 즉, 4안의 구체적인 실행방안은 다양한 형태로 설계될 수 있다.

따라서 4안의 구체적인 실행방안을 마련하기 위해서는 일정액을 초과할 때 공적이전소득으로 산정하는 지방자치단체 사회보장급여의 유형을 결정해야 한다. <표 6-2>를 기준으로 살펴보면, 소득의 정의에 부합하지 않는 (나), (다), (마)는 급여액과 무관하게 공적이전소득으로 산정하지 않는 것이 대체로 타당하다. (나), (다), (마)에 해당하는 지방자치단체 사회보장급여는 현행 산정기준에서도 대체로 공적이전소득으로 산정하지 않으므로, 해당 유형의 급여에 대해서는 산정기준이 변경되지 않을 것이다. 4안의 적용 대상 급여는 (라), (바), (사), (아), (자), 즉 양육 관련 급여, 유공자·보훈대상자 지원 성격 급여, 추가지출 지원 성격 급여, 생계지원 성격 급여 중에서 결정할 수 있다. 4안의 장점인 집행의 용이성을 극대화하기 위해서는 소득조사 담당자가 급여 유형을 개별적으로 판단해야 할 여지를 줄여야 한다는 점을 고려하면, 4안의 적용 대상 급여를 포괄적으로 설정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 단, 2안에서 논의한 바와 같이, 지방자치단체 양육 관련 수당은 특히 공적이전소득 산정에서 제외해야 할 필요성이 크고, 양육 관련 수당을 식별하는 판단이 그다지 어렵지 않으므로, 급여액과 무관하게 지방자치단체 양육 관련 수당을 공적이전소득으로 산정하지 않는 방안을 충분히 실행할 수 있을 것으로 판단된다.

한편, 현행 산정기준에 따르면 지방자치단체 양육 관련 급여, 유공자·보훈대상자 지원 성격 급여, 추가지출 지원 성격 급여, 생계지원 성격 급여 중 저소득층을 지원하는

6) 단, 1년 6회 미만 지원 사례라 하더라도 정기적 지원 금액의 합이 수급자 가구 기준 중위소득의 50%를 초과하는 금액은 전액 반영한다(보건복지부, 2021a, p.116).

선별적 급여는 공적이전소득으로 산정하지 않는다. 이와 같이 현행 산정기준에 따라 공적이전소득으로 산정되지 않는 저소득층 대상 사회보장급여에 4안을 적용할지에 대한 선택이 필요하다. 만약 저소득층 대상 사회보장급여에 4안을 적용한다면, 일정액을 초과하는 사회보장급여는 현행 산정기준에 따라 공적이전소득으로 산정하지 않았으나 변경된 산정기준에 따라 일정액 초과분이 공적이전소득으로 산정될 것이므로, 소득조사 현장의 반발이 발생할 가능성이 있다. 하지만 저소득층 대상 사회보장급여를 포함한 지방자치단체 사회보장급여에 4안을 적용하면 현행 산정기준 하에서 저소득층 대상 사회보장급여를 판별해야 하는 지침 해석의 부담이 경감되므로, 공적이전소득 산정기준과 집행과정이 간소화될 수 있다. 또한 최저생활보장의 지역 간 형평성을 고려하면, 저소득층 대상 사회보장급여라 하더라도 일정액을 초과하는 금액은 공적이전소득으로 산정하는 것이 바람직하다는 주장이 존재할 수 있다. 이를 고려할 때, 저소득층 대상 사회보장급여를 포함한 지방자치단체 사회보장급여에 4안을 적용하는 선택이 정당화될 수 있다.

이상의 논의를 토대로, 4안의 가능한 조합 중 하나로 지방자치단체 양육 관련 수당을 공적이전소득 산정에서 제외한 후, 급여 유형 및 소득기준과 무관하게 정기적 현금성 급여에 대해 일정액 초과분을 공적이전소득으로 산정하는 방안을 제시해볼 수 있다. 이를 실행하기 위해서는, 우선 현행 산정기준의 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정 제외 항목(〈표 6-1〉의 (B-3))을 삭제하고, 지방자치단체의 아동 대상 보편적·정기적 현금 급여를 실제소득 산정에서 제외하는 보육·교육 서비스 관련 급여 항목(〈표 6-1〉의 (B-2))에 포함한다. 다음으로 일정액 이하 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하지 않기 위해서는 〈표 6-1〉의 (B-3)을 수정하여 일정액 이하 지방자치단체 사회보장급여를 실제소득 산정에서 제외하도록 정하는 방안과 〈표 6-1〉의 (C)에 지방자치단체 사회보장급여를 일정액까지 공제하도록 정하는 방안을 고려해볼 수 있다. 지방자치단체의 정기적 현금성 급여가 소득의 정의에 부합한다는 점을 고려하면, 후자가 산정기준 형식의 논리적 정합성을 높일 수 있을 것으로 판단된다.

다음으로는 공적이전소득 산정에서 제외하는 지방자치단체 사회보장급여를 정하는 급여액 수준(이하 ‘공제기준액’)을 검토한다. 4안의 장점인 집행의 용이성을 강화하기 위해서는 반드시 많은 지방자치단체 사회보장급여를 공적이전소득으로 산정하지 않는

소득조사 결과를 산출할 수 있도록 공제기준액이 높아야 한다. 공제기준액 선정에는 불가피하게 임의성이 반영될 수밖에 없지만, 다음과 같은 몇 가지 정보를 참고할 만하다. 첫째, 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과에 따르면, 지방자치단체의 정기적 현금성 급여 중 급여액이 월 10만 원 이하인 사례가 약 67%, 월 20만 원 이하인 사례가 약 80%였다(〈표 3-12〉 참조).⁷⁾ 둘째, 앞서 살펴본 바와 같이 현행 산정기준에서 일정액 초과분을 소득으로 산정하는 몇몇 사례에서는 대체로 월 10~40만 원, 1인 가구 기준 중위소득의 약 5~20%를 공제기준액으로 활용하였다. 이를 종합할 때, 4안의 공제기준액은 대략 1인 가구 기준 중위소득의 10~15%, 월 20~30만 원 범위 내에서 결정할 수 있을 것으로 판단된다.

단, 지방자치단체 사회보장급여의 급여단위에 따라 공제기준액을 차등해야 할 필요성에 대한 검토가 필요하다. 개인단위 급여는 1인 가구 기준 중위소득의 일정 비율이나 월정액의 공제기준액을 일괄적으로 적용해도 무방하지만, 가구 규모에 따라 급여액을 차등하는 급여는 이론적으로 가구 규모에 따라 공제기준액을 차등해야 할 필요성이 제기될 수 있다. 이 연구가 지방자치단체 자체 사회보장사업 현황을 조사한 결과에 따르면, 지방자치단체의 정기적 현금성 급여의 약 72%가 개인단위로, 약 28%가 가구단위로 급여를 지급하였다. 물론 28%의 가구단위 급여 중에서도 가구 규모에 따라 급여액을 차등하지 않는 사례가 많을 것으로 예상되지만, 가구 규모에 따라 급여액을 차등하는 급여가 존재한다는 사실은 분명하다. 이처럼 가구 규모에 따라 급여액을 차등하는 급여에 대해서는 기준 중위소득에 반영된 균등화지수를 적용하여 가구 규모별 기준 중위소득의 일정 비율을 공제기준액으로 설정하는 방안을 제안할 수 있다.⁸⁾ 단, 소득조사 집행의 용이성을 강화하기 위해서는 굳이 가구 규모에 따라 공제기준액을 차등하지 않는 방안도 고려할 수 있다고 판단된다.

지금까지 논의한 4안을 이론적 정합성 측면에서 높게 평가하기는 어렵다. 이 연구에서 검토한 바와 같이, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 이론적 정합성은 주로 급여 유형에 근거하는데, 4안은 주로 급여 유형보다 급여액을 고려하기 때문

7) 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사의 응답률이 높지 않았고, 급여 형태와 지급주기가 다양하여 급여액을 특정하기 어려운 급여가 많았기 때문에, 이러한 분석 결과는 매우 거친 추정이라는 점을 언급해둔다.

8) 이때, 해당 지방자치단체 사회보장급여의 급여액을 산정할 때 적용한 가구 규모를 기준으로 공제기준액을 설정하는 것이 타당하다고 판단된다.

이다. 따라서 4안은 <표 6-2>에서 살펴본 중앙정부-지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준의 불일치를 크게 해소하지 못한다. 4안에 따르면, 저소득 유공자·보훈대상자 지원의 경우 중앙정부 급여는 공적이전소득으로 산정하지 않지만 지방자치단체 급여는 일정액 초과 금액을 공적이전소득으로 산정한다. 보편적 유공자·보훈대상자 지원의 경우 중앙정부 급여는 공적이전소득으로 산정하지만 지방자치단체 급여는 일정액 이하 금액을 공적이전소득으로 산정하지 않는다. 추가지출 지원 성격 급여, 생계지원 성격 급여에 대해서도 동일한 불일치를 발견할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 소득조사 집행의 용이성을 고려할 때 4안을 현실적 대안으로 논의해볼 수 있다. 앞서 살펴본 것처럼 3안은 소득조사 집행의 용이성을 극대화할 수 있지만, 보충성 원칙을 지나치게 훼손한다는 비판을 받을 수밖에 없다. 이를 고려할 때 4안이 소득조사 집행의 용이성과 보충성 원칙을 적절하게 타협한 현실적인 대안으로 기능할 수 있다. 만약 대다수 지방자치단체 사회보장급여를 국민기초생활보장제도 공적이전소득으로 산정하지 않을 수 있는 수준으로 공제기준액을 설정한다면, 4안 시행의 실질적인 결과는 3안에 가깝게 산출될 것이다. 현행 산정기준과 비교할 때, 급여 보장성과 예산부담이 증가할 것이고, 보충성 원칙이 약화되지만 지방분권은 강화될 것이다. 무엇보다, 소득조사 집행이 현저하게 쉬워질 것이다. 단, 이와 같은 효과가 나타나기 위해서는 반드시 공제기준액을 충분히 높게 설정해야 한다는 점을 강조해둔다.

한편, 4안을 시행할 때 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준의 공제기준액이 지방자치단체 자체 사회보장사업의 급여 수준을 제한하는 의도하지 않은 효과가 나타날 수 있음을 언급해둔다. 4안의 공제기준액은 이론적 근거가 아니라 주로 지방자치단체 사회보장급여의 실태와 소득조사 집행의 용이성을 고려하여 결정될 것이므로, 공제기준액이 지방자치단체 사회보장급여의 급여 수준에 영향을 미치는 것은 바람직하지 않다.

마. 개선방안의 평가

〈표 6-4〉 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준 개선방안의 평가

구분	급여 보장성	보충성 원칙	지방분권 및 지역복지 활성화	소득조사 집행의 용이성	예산부담
(1안) 양육 관련 수당 소득 산정 제외	소폭 강화	소폭 약화	소폭 강화	소폭 강화	소폭 증가
(2안) 중앙정부 급여와 동일한 원칙으로 전면 개편	△	강화	△	약화	△
(3안) 전체 지방자치단체 급여 소득 산정 제외	대폭 강화	대폭 약화	대폭 강화	대폭 강화	대폭 증가
(4안) 전체 지방자치단체 급여별 일정액까지 소득 산정 제외	공제기준액이 높을수록 3안과 유사한 효과				

자료: 저자가 작성하였다.

〈표 6-4〉에는 네 가지 개선방안을 급여 보장성, 보충성 원칙, 지방분권 및 지역복지 활성화, 소득조사 집행의 용이성, 예산부담의 측면에서 간단히 비교하였다. 1안은 지방자치단체 양육 관련 수당만 공적이전소득 산정에서 제외하기 때문에 나머지 안에 비해 실질적인 변화가 상대적으로 크지 않다. 보충성 원칙이 소폭 약화되고 예산부담이 소폭 증가하는 대신, 급여 보장성, 지방분권 및 지역복지 활성화, 소득조사 집행의 용이성이 소폭 강화될 것이다. 2안은 유사한 성격의 중앙정부 사회보장급여와 동일한 원칙으로 지방자치단체 사회보장급여 공적이전소득 산정기준을 전면적으로 개편하는 방안이다. 보충성 원칙이 강화되는 대신 소득조사 집행의 용이성이 약화될 것이고, 급여 보장성, 지방분권 및 지역복지 활성화, 예산부담에 미치는 영향은 분명하게 판단하기 어렵다. 3안은 전체 지방자치단체 급여를 공적이전소득 산정에서 제외하는 방안으로, 보충성 원칙이 대폭 약화되고 예산부담이 대폭 증가하는 대신, 급여 보장성, 지방분권 및 지역복지 활성화, 소득조사 집행의 용이성이 대폭 강화될 것이다. 4안은 전체 지방자치단체 사회보장급여에 대해 개별 급여별로 일정액까지 소득 산정에서 제외하는 방안으로, 공제기준액이 높을수록 3안과 유사한 효과를 나타낼 것이다.

2. 기타 제언

마지막으로, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정과 관련된 몇 가지 제언을 추가한다. 첫째, 지방자치단체 사회보장급여의 집행과정에 사회보장정보시스템을 적극

적으로 활용할 필요가 있다. 지방자치단체 자체 사회보장사업 조사 결과에 따르면, 사회보장정보시스템을 활용하여 급여를 산정·지급하는 지방자치단체 자체 사회보장사업이 약 17%에 불과한 것으로 나타났다(〈표 3-13〉 참조). 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준 집행·평가·개선을 위해서는 지방자치단체 사회보장급여 수급 실태가 정확하게 파악되어야 하고, 이를 위해 사회보장정보시스템을 고도화하고 활용도를 제고해야 한다.

둘째, 국민기초생활보장제도가 중앙정부와 지방자치단체 사회보장급여에 대한 적절한 공적이전소득 산정기준을 마련하는 것도 중요하지만, 개별 사회보장급여가 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준과의 연계성을 고려하여 운영될 필요도 있다. 예를 들어, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준에서는 장애인연금을 공적이전소득으로 산정하지 않지만 기초연금을 공적이전소득으로 산정하고 있다. 그런데 이와 같은 국민기초생활보장제도의 공적이전소득 산정기준이 장애인연금의 설계에 영향을 미치고 있다. 장애인연금 기초급여 수급자는 65세가 되면 기초연금 수급자로 전환되면서 국민기초생활보장제도 생계급여액이 삭감되므로, 장애인연금은 65세 이상 국민기초생활보장제도 수급자에게 부가급여액을 추가로 지급하여 가처분소득의 하락을 방지하고 있다(오욱찬, 이재은, 2016, p.33). 이와 같은 복잡한 선정 및 급여 기준은 근본적으로 소득보전급여와 추가비용급여가 분명하게 구분되지 않는 장애인연금 설계의 한계에서 기인한다는 점에서 이론적으로 바람직하다고 평가할 수는 없지만, 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정기준과 타 사회보장급여 운영기준의 연계 사례 중 하나로 주목할 만하다.

셋째, 국민기초생활보장제도는 정기적 현금성 급여를 공적이전소득으로 산정하는 원칙을 갖고 있는데, 현금/현물·서비스가 분명하게 구분되지 않는 형태로 급여를 지급하는 지방자치단체 사회보장급여가 증가하고 있다는 점에 주의해야 한다. 지방자치단체 자체 사회보장사업 현황 조사 결과에 따르면 지역화폐, 쿠폰, 이용권, 보험료 지원 등 다양한 급여 형태가 다수 관찰되었고, 교통, 이미용, 목욕 등 특정 지출을 지원하는 목적을 갖지만 현금 급여를 지원하는 급여도 존재하는 것으로 파악되었다. 이처럼 현금/현물·서비스 구분이 모호한 형태의 급여는 국민기초생활보장제도 공적이전소득 산정과정에서 혼선을 발생시킬 수 있으므로, 급여 형태에 대한 보다 자세한 산정기준이 마련될 필요가 있다.



- 강혜규, 강신욱, 박세경, 정경희, 권소일, 김용득, 유태균, 주무현, 최영준, 함영진. (2015). 사회보장사업 실태조사 및 유사·중복 사업의 조정방안 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 계봉오. (2021). 인구구조 변화와 불평등. 2021 사회정책연합 공동학술대회 발표문.
- 구인회, 양난주, 이원진. (2009). 참여정부 복지분권화에 대한 비판적 고찰. 한국사회복지학, 61(2), 61-84.
- 국가법령정보센터. 국민기초생활 보장법. 법률 제18325호. <https://www.law.go.kr/>에서 2022. 2. 7. 인출.
- 국가법령정보센터. 국민기초생활 보장법 시행령. 대통령령 제31839호. <https://www.law.go.kr/>에서 2022. 2. 7. 인출.
- 국토교통부. (2021). 2021년 주거급여 사업안내. 세종: 국토교통부.
- 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경, ... 송치호. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김승연, 이혜림, 이영주, 한경훈. (2019). 빈곤 사각지대 해소 위한 서울형 기초보장제도 개편 방안. 서울: 서울연구원.
- 김태성. (2001). 사회복지정책의 이해. 서울: 나남출판.
- 남재욱, 오건호. (2018). 기초생활보장 수급 노인의 기초연금 권리보장: 보충성 원리와 사회적 형평성을 중심으로. 비판사회정책, 59, 153-191.
- 남찬섭, 허선. (2018). 기초보장급여와 여타 각종 공적연금급여 간의 관계. 월간 복지동향, 233, 35-46.
- 박소은, 안영, 고제이. (2021). 근로(능력)빈곤층에 대한 근로장려세제의 효과 분석. 세종: 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (2019). 2019 국민기초생활보장사업안내. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2021a). 2021년 국민기초생활보장사업안내. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2021b). 2021년 국민기초생활보장사업안내 질의응답집. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2021c). 2021년 장애인연금 사업안내. 세종: 보건복지부.
- 사회보장조정과. (2021). 감사원 감사 질의 및 답변내용.
- 오건호. (2021). 최저소득보장제 도입방안. 2021년 8월 19일 소득주도성장특별위원회 연속토론회 자료집.
- 오욱찬, 이재은. (2016). 장애인연금과 장애인연금의 역할정립 및 연계방안. 전주: 국민연금연구원.

- 정해식. (2020). 기초생활보장제도의 장기적 변화 방향과 기초연금의 관계. 연금포럼, 80, 26-41.
- 최현수, 김태완, 김문길, 양시현, 김효진, 방효정, 송해욱, 유희진, 김아름, 오정. (2007). 국민 기초생활보장제도 자산조사체계 효율화 방안 연구. 서울: 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책평가센터.
- 최현수, 김태완, 우선희, 박은영, 박경희. (2009). 복지수급자 선정기준 및 자산조사 개선방안 연구. 서울: 보건복지가족부, 한국보건사회연구원.
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021a). 한국복지패널조사 15차 원자료. <https://www.koweps.re.kr/>에서 2022. 1. 13. 인출.
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021b). 한국복지패널조사 15차 조사표. <https://www.koweps.re.kr/>에서 2022. 1. 13. 인출.
- Barry, B. (1990). The welfare state versus the relief of poverty. *Ethics*, 100(3), 503-529.