

2016 사회정책연합 공동학술대회

지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

중앙정부와 지방정부의 기초보장제도 상호발전사례 : 서울형 기초보장제도를 중심으로

문진영 (서강대)

2016년 사회정책연합학술대회
2016년 10월 14일

중앙정부와 지방정부의 기초보장제도 상호발 전사례: 서울형 기초보장제도를 중심으로

서강대학교
문진영

Obedire Veritati

SOGANG UNIVERSITY

1. 연구의 배경 및 필요성

• 중앙정부와 지방정부의 기능분담 요구 증가

[표 1] 국고보조금 정비기준

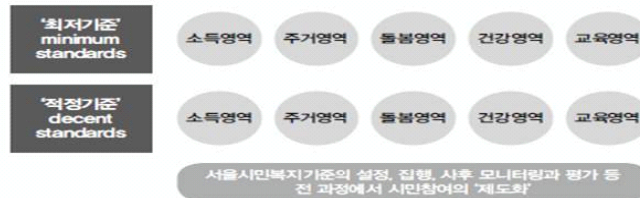
지방이양 대상사업	국고보조사업	국가균형발전특별회계
<ul style="list-style-type: none"> • 명백하게 지방사무적 성격을 지니는 국고보조사업(수도 수리계 수리시설 관리, 지방문화재 보수정비, 지역특화사업 등) • 반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지원사업(지역평생교육센터, 장애인체육관, 여성농업인센터 운영 등) • 단순한 지방재정 보전 성격의 보조사업(공공자금관리기금 등의 이차보전사업 등) • 국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업(지역단위 소규모 문화관광축제, 수산물 위생안전, 친환경 화장실 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사무성격상 명백하게 국가사무인 사업(여권발급업무, 국가안전관리시스템 등) • 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양 시 축소가 예상되는 사업(환경, 산림, 보건의료분야 보조사업 등) • 중앙정부 정책수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우(농업구조조정 지원, 국민기초생활보장, 교육과정개정 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 낙후지역 농산어촌 및 지역SOC 개발 관련 사업(도시종합개발, 농촌종합개발, 산촌개발, 국가지원 지방도 등) • 지역의 문화·예술·관광자원 개발 관련 사업(공공문화시설 건립, 문화·관광자원 개발, 지방체육관 건립 등) • 지역전략산업, 문화관광 클러스터 등 지역혁신 관련 사업(지역산업진흥, 지역문화산업기반 조성, 지방과학기술혁신 등) • 기타 「국가균형발전특별법」상 규정된 사업 등(농공단지, 개발제한구역 관리 등)

자료: 1. 정부혁신지방분권위원회, 「분권교부세」, 2007.
2. 서정섭·조기현, 「분권교부세의 운영실태와 개선방안」, 2006.

서울시민 복지기준선 (2012) 도입

- 사회권의 적극적 수용
- 보편주의 복지원리의 수용
- '최저기준' 과 '적정기준' 의 구분
- 복지영역의 포괄적 설정
- 시민참여의 강화

<표 1> 기본구도



국민기초생활보장법 개편(법률 제12933호, 2014.12.30)

- 맞춤형 복지의 구현
 - 단일기준의 일괄급여 방식에서 중위소득 일정비율별 개별급여
 - 최저생계비의 무력화와 급여별 최저보장수준
 - 부양의무제도 개편, 그러나
- 수급자 수의 증가는 소폭에 지나지 않아서 여전히 광범위한 사각지대를 존재하고 있으며,
- 급여 수준도 여전히 미흡하여 기초생계의 보장은 요원하고,
- 오히려, 최저생계비를 무력화시킴으로써, 제도가 권리성 급여에서 행정부의 재량형 프로그램으로 전락하였다는 비판이 제기되었음.



국기법 개편과 서울형 기초보장의 조화

- 여전히 광범위한 사각지대
- 국민기초생활보장제도 선정기준의 변화에 따른 서울형 기초보장제도의 변화 필요성
- 급여수준의 변화에 따른 서울형 기초보장제도의 변화 필요성

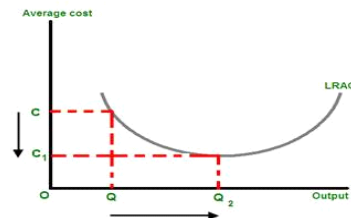


2. 중앙과 지방의 기능분담 이론

- 외부효과(externalities)와 내부효과(internalities)
 - 외부효과: 특정 지방정부가 제공하는 공공 서비스가 다른 지역의 주민에게 혜택을 주는 효과로, 환경정책 등이 이에 해당됨. 이러한 정책은 주로 중앙정부가 담당하는 것이 효과적
 - 내부효과: 중앙 정부가 제공하는 공공서비스가 특정 지역의 주민에게만 혜택을 주는 효과로 중앙정부가 특정 지역주민을 위한 공공시설 건설의 사례가 이에 해당됨. 이는 공유지의 비극을 초래하는 것으로 지방정부의 사업추진이 효과적
 - 재정대응성: 공공서비스의 효과가 발생하는 지역적 범위와 그 공급을 담당하는 정부의 지역적 범위가 일치하여야 함. 외부효과는 서비스의 과소공급, 내부 효과는 서비스의 과다공급이 발생함

• 규모의 경제(economies of scale)

- 투입규모가 커질수록 장기평균비용이 줄어드는 규모의 경제가 있는 공공 서비스는 평균비용을 최소화하는 수준에서 공급(생산)함으로써 경제적 효율성을 극대화하여야 함



- **분권화 정리(Decentralization theorem)**

- 오츠(Oates, 1972)는 공공서비스를 공급하는데 중앙정부나 지방정부가 동일한 비용이 든다면, 각 지방정부가 독자적인 판단에 의하여 그 지역에 공공서비스를 공급하는 것이 효율적이라고 주장
- 중앙정부는 지역특성을 잘 알지 못하기 때문에 공공서비스를 획일적으로 공급하는 반면에, 지방정부는 지역의 특성과 수요에 대한 정보를 가지고 있기 때문에 더 효과적일 수 있다.



- **바닥으로의 경주(Race to the bottom)**

- 일반적으로 납세자는 세금의 부담이 적은 지역을 선호하기 때문에, 지방정부는 세금(지방세)을 낮추는 경향을 보임.
- 이럴 경우 수입의 감소로 인하여 서비스의 수준을 낮출 수 밖에 없는 현상이 야기되는데, 이를 바닥으로의 경주라 부른다.
- 이와 같이 납세자의 이동성 경향에 따른 공공서비스의 축소를 막기 위해서는 중앙정부가 담당하거나, 지방정부의 세율을 일원화하여야 함.



• 선구자 이론(Pioneering Theory)

- 실험과 모방의 반복을 통하여 전국적 규모의 공공서비스가 가능함
- 중앙정부 차원에서 전국적으로 시행하기 부담스러운 공공 서비스의 경우, 지방에서 먼저 실험해서 사회적 적실성을 인정받으면 전국적으로 확대하는 과정을 거침



3. 국민기초생활보장제도 개편

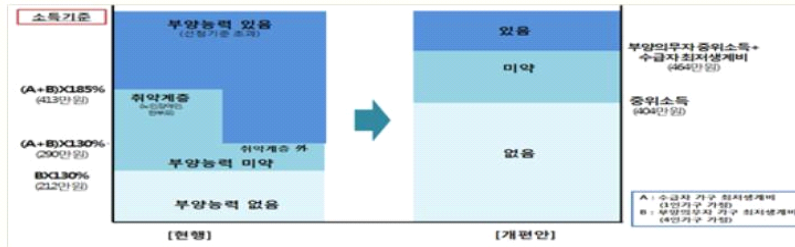
• 선정기준 다층화: 최저생계비 → 급여별 선정기준



- 급여수준: 최저생계비 → 급여별 최저보장수준
- 급여간 연계 통합 강화를 통한 수요자 맞춤형 지원



• 부양의무자 기준 완화



• 교육급여의 경우 부양의무자 기준 폐지



2015년 및 2016년 급여별 선정기준

가구원 수		1인	2인	3인	4인	5인	6인
교육급여 (중위 50%)	15년	781,169	1,330,098	1,720,682	2,111,267	2,501,851	2,892,435
	16년	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925	3,008,132
주거급여 (중위 43%)	15년	671,805	1,143,884	1,479,787	1,815,689	2,151,592	2,487,494
	16년	698,677	1,189,640	1,538,978	1,888,317	2,237,656	2,586,994
의료급여 (중위 40%)	15년	624,935	1,064,078	1,376,546	1,689,013	2,001,481	2,313,948
	16년	649,932	1,106,642	1,431,608	1,756,574	2,081,540	2,406,506
생계급여 (중위 23%)	15년*	437,454	744,855	963,582	1,182,309	1,401,037	1,619,764
	16년	471,201	802,315	1,037,916	1,273,516	1,509,116	1,744,717

자료: 보건복지부 보도자료(2015.7.27)

수급자 추이

- 기초생활보장 수급현황(2006-2014)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
수급자 수	1,535	1,550	1,530	1,569	1,550	1,469	1,394	1,351	1,329
수급률	3.2	3.2	3.2	3.2	3.1	2.9	2.7	2.6	2.6

- 맞춤형 급여 시행 6개월('15.6월 132만명 → '15.12월 165만명)에 총 수급자 규모 25% 증가 (신규 39만명, 탈수급 6만명)
- 급여별 수급자('15.12) : 생계 126만명, 의료 143만명, 주거 143만명, 교육 39만명.

자료: 보건복지부, [국민기초생활보장제도 주요내용] 2016.6



지원내용

- 가구당 월 평균 현금급여(생계+주거) 4.9만원 증가
- 부양의무자 기준 완화로 14만가구, 월 평균 17.2만원 증가
- '16년에는 기준 중위소득 인상(4%) 등으로 가구당 월 평균 6.1만원 추가 증가
- ('15.6, 개편 전) 40.7만원 → ('15.7, 개편 직후) 45.6만원 →



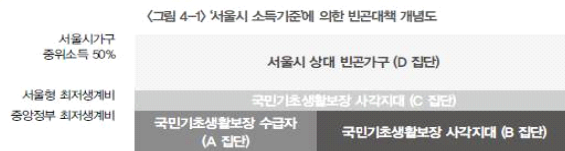
개편된 기초생활보장제도의 문제점

- 최저생계비의 무력화
- 연계급여의 후퇴
- 여전히 광범위한 사각지대
- 가혹한 소득인정액 제도
- 보장기관의 확인소득(구 추정소득)의 문제
- 자활소득 공제 폐지
- 신규수급자에 대한 5년간 처분재산 조회



4. 서울형 기초보장제도

- 서울시민복지기준선과 서울형 기초보장제도



- 최저기준선: 사각지대해소(B집단 보호)와 서울시의 물가반영(C집단 보호)
- 적정기준선: 서울시 모든 가구가 서울시 전체가구 중 위소득의 50% 수준 이상



서울형 기초보장제도 선정기준(2016)

- 국민기초생활보장제도의 전면적인 개편으로 인하여 서울형 기초보장제도의 선정기준도 변경됨

□ 대상자 선정 기준(맞춤형급여의 생계·의료·주거급여 수급자는 신청 불가)

- 서울시 거주기간 : 신청일 현재 세대주 주민등록 기간이 6개월 이상인 가구
- 소득기준 : 소득평가액 기준 중위소득 40% 이하

(단위 : 원)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
소득기준	649,982	1,106,642	1,431,808	1,766,674	2,081,640	2,406,606	2,731,473

* 보장기관 확인소득, 무료입차소득, 부양 간주비는 소득평가액에서 산정 제외

- 재산기준 : 가구당 1억 3천 5백만원 이하/금융재산 2천만원 이하/자동차 기준 적합한 가구

* 보험, 청약저축, 주택청약종합저축, 기타 산정되는 금융재산(증여)은 금융재산에서 제외하되 일반 재산으로 처리

- 부양의무제도는 큰 변화가 없음
- 소득 및 재산 기준을 동시에 충족하여야 함

□ 부양의무자 기준

- 부양의무자 : 1촌의 직계혈족(부모, 아들, 딸) 및 배우자(며느리, 사위)
- 소득 및 재산 기준 동시 충족

(단위 : 원)

구 분	부양의무자의 세대원(가구주 포함)						
	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
소득기준	4,366,304	6,201,217	6,802,406	6,408,692	7,004,779	7,606,966	8,207,155
재산기준	5억원						

서울형 기초보장제도 급여내용(2016)

□ 지원내용

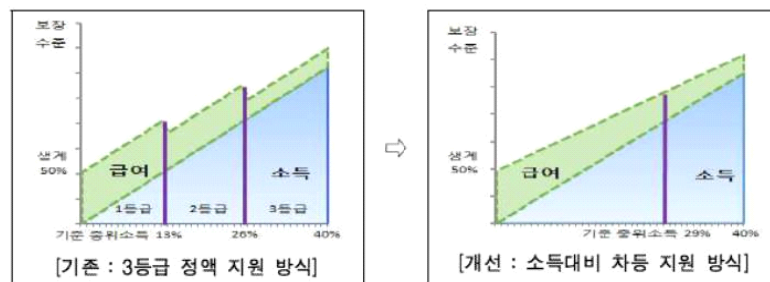
- 생계급여, 장애급여, 해산급여
 - ※ 근로능력가구는 3개월에 한해 지원하고, 근로능력판정 여부는 기초수급자 판정결과 적용
- 생계급여 지원 방식 : 소득대비 차등급여
 - 최대지원액 : 맞춤형 생계급여의 1/2 수준, 최소지원액 : 최대지원액의 1/3 수준
 - 지원급여액 = 가구규모별 최대급여액 - (0.24 × 해당가구 소득평가액)
 - ※ 계수 0.24는 매년 고시되는 기준 중위소득 값에 따라 변동됨

(단위 : 원)

구 분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
최대 지원	소득평가액	0	0	0	0	0	0
생계급여	295,601	401,168	518,968	636,768	754,668	872,859	990,169
~							
최소 지원	소득평가액	649,932	1,106,642	1,431,608	1,766,674	2,081,640	2,406,606
생계급여	79,617	195,664	176,372	216,180	254,988	294,798	334,606

- Notch effect를 방지하기 위한 생계급여 지원방식의 변화(2016)

[개선 전·후 도해 비교]



서울형 기초보장제도의 성과

- 서울시 복지사각지대 해소실적

'15년 복지사각지대 해소실적('15.11.30.기준)

구분	상당	신청 접수			조사 결과					
		계	조사 진행중	조사 완료	신규 복지급여 지원대상				미지원	
					소계	서울형 신청	수급자 신청	탄복지 지원		
누계	가구	196,590	95,716	8,825	86,891	66,688	8,651	45,260	12,777	20,203
	인원	323,086	163,377	18,376	145,001	107,392	12,901	72,328	22,163	37,609
2015년	가구	79,938	48,877	8,825	42,096	31,284	2,145	24,357	4,782	10,812
신규	인원	140,970	89,122	18,376	74,101	52,512	3,272	40,800	8,440	21,589

5. 기초생활보장제도의 개편에 따른 문제점과 이에 대한 서울형 기초보장제도의 역할

- 기존 국민기초생활보장제도에 대한 전면적인 개편으로 이루어진 현행 제도는 아직 성과자료가 축적되지 않았기 때문에 평가를 시도하기에는 이롭
- 또한 (1) 공공부조제도 자체의 문제(보충급여에 따른 근로의욕의 문제 등), (2) 기존 국민기초생활보장제도의 문제(부양의무제, 재산의 소득환산제도 등)에 덧붙여 (3) 개편된 제도의 문제(사회적 권리의 후퇴, 연계급여의 후퇴 등)까지 중첩적으로 나타나고 있음
- 이 모든 문제를 서울형 기초보장제도로 해결하기는 우리

국민기초생활보장제도의 축적된 문제

공공부조자체의 문제	기존 기초법의 문제	개편된 기초법의 문제
<ul style="list-style-type: none"> • 보충급여 방식에 따른 근로의욕의 저하 • 목마 효과에 따른 달수급의 어려움 • 스티그마 	<ul style="list-style-type: none"> • 낮은 선정기준 • 엄격한 부양의무제 (간주부양비 포함) • 가혹한 재산의 소득 환산률 • 광범위한 사각지대 • 자활성과 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 최저생계비의 무력화에 따른 사회적 권리의 후퇴 가능성 • 연계급여의 후퇴 • 추정소득을 대체한 확인소득의 문제 • 자활소득 공제 폐지 • 신규수급자에 대한 5년간 처분재산 조 회


서울형 기초보장제도의 과제

- 서울형 기초보장제도의 정체성 정립
 - Self-contained programme or
 - Pathway to national programme?
- 서울지역 최저생계비 계측 및 활용
 - 서울시민복지기준선의 내실화를 위한 기초자료의 생산
 - 취약계층(장애인, 노인, 한부모 등) 가구의 추가비용 계측
 - 서울형 정책빈곤선 산출



• 연계급여 수급권 부여

<표> 수급권자(수급자)를 인용한 법률안

법률안	현행	개정(안)	수정의견
노인장기요양보험법 일부개정법률안	수급권자	「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급자	「의료급여법」에 따른 수급자
노인복지법 일부개정법률안	수급권자	「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급권자	「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급자
장사등에 관한 법률 일부개정법률안	수급자		 (개정안과 동일)
장애인활동지원에 관한 법률 일부개정법률안 (제34조)	수급자	「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급자	
장애인복지법 일부개정법률안	생계급여 수급자		

- 위의 <표>에서 알 수 있듯이, 기초법과 관련한 연계급여가 기존의 “수급권자 혹은 수급자”에서 “생계급여 또는 의료급여 수급자”로 바뀔 경우, 2015년 현재 4인 가구 수급자(167만원)기준에서 4인 가구 생계급여 수급기준(118만원)으로 대폭 하향조정됨
- 이와 같이, 권리성이 집약되어 있는 ‘수급권자’라는 용어대신에 생계급여 또는 의료급여 수급자로 한정하는 것은 권리성의 부정으로 해석됨
- 따라서 서울형 기초보장 수급자는 서울지역 내 기초지자체에서 실시하는 다양한 형태의 연계급여 수급권도 함께 부여하는 것이 바람직함



- 장애인활동 지원에 관한 법률(법률 제13664호, 2015. 12.29개정)의 예를 들자면,

- 제33조 ④ “... 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제1호에 따른 생계급여 수급자 또는 같은 항 제3호에 따른 의료급여 수급자는 본인부담금을 부담하지 아니한다”
- 제34조 ① “... 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제1호에 따른 생계급여 수급자 또는 같은 항 제3호에 따른 의료급여 수급자는 부담하지 아니한다”가 이에 해당함



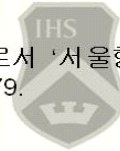
- 찾아가는 동주민센터 사업과의 연계

- 수급자격이 있음에도 불구하고 수급신청을 하지 못하는 사람들을 적극적으로 발굴(이승선, 김연명, 2014: 73)
- 다른 사회서비스와의 연계체계 구축
- 서울형 자활사업의 적극적 추진



• 참고문헌

- 고영선(2012), “중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향,” [예산정책연구] 1(2), 1-27
- 김경혜(2015), 서울형 기초보장제도 운영체계 개편방안. 서울연구원.
- 보건복지부(2016), [국민기초생활보장제도 주요내용]
- 서울특별시 서울시민복지기준 추진위원회(2012), [서울시민복지기준]
- 서울특별시, [2016년 서울형 기초보장제도 세부기준 안내]
- 서울특별시, [서울형 기초보장제도 생계급여, 차등급여 방식으로 형평성 증진]
- 서정섭, 조기현(2006), [분권교부제의 운영실태와 개선방안]
- 이승선, 김연명(2014), “국민기초생활보장제도 개혁방안으로서 ‘서울형 기초보장제도’의 의의와 한계”, [한국사회정책], 21(4), 45-79.
- 정부혁신지방분권위원회(2007), [분권교부세].



경청해 주셔서 감사드립니다

