

기준중위소득 방식을 반영한 보장시설생계급여 지급기준 논리 구성과 시설균등화지수 합리화에 따른 급여수준

Logical Configuration of Livelihood Benefit Standard for the Institutionalized Recipients under the Standard Median Income Scheme and the Level of Benefit by the Adjusted Equivalence Scale of the Institution

조준용

한림대학교 사회복지학부

Joon-Yong Jo(joyhallym@hallym.ac.kr)

요약

본 연구는 국민기초생활보장제도의 맞춤형 개별급여체계로의 개편에 따른 보장시설 생계급여 지급기준 논리구성을 논의하고, 시설생계급여 수준을 제도의 정합성 차원에서 제시하는 것을 목적으로 한다. 2015년 7월, 국민기초생활보장제도의 개편에 따라, 일반수급자에게는 기준중위소득의 일정 비율에 따른 맞춤형 개별급여 지급기준이 설정되었다. 하지만, 보장시설에서 생활하는 시설수급자들에 대해서는 기존의 필수비목 비용을 반영한 절대적 최저생계비 개념이 적용되고 있었다. 이에 본 연구는 국민기초생활보장제도 개편 취지에 맞도록 시설생계급여 지급기준을 기준중위소득과 연동되도록 하였다. 이를 위해, 첫째, 시설수급자의 생계비목을 문헌연구와 FGI를 통해 도출하고, 둘째, 가계동향조사 4분위 이하 소비자료를 통해 일반생계급여의 반영비를 구하였다. 셋째, 대규모 시설에 불합리하게 적용되었던 시설규모별 균등화지수를 재조정 한 뒤, 2019년 시설생계급여를 산출하였다. 향후 이러한 반영비 방식이 지속되기 위해서는 생계비 비목의 소비 성향 변화와 반영비의 안정성을 정기적으로 검토해나가야 하는 과제가 있다.

■ 중심어 : | 시설생계급여 | 맞춤형 개별급여 | 반영비 | 가계동향조사 | 균등화지수 |

Abstract

The purpose of this study is to elaborate the logical configuration of livelihood benefits for the institutionalized recipients under the renewed custom-tailored benefit system of National Basic Livelihood Security System(NBLSS) and to present appropriate level of benefits in terms of coherency of the system. In July 2015, the NBLSS was reformed to adopt a relative level of benefit standard for the general recipients according to certain amount of ratio of standard median income. However, the benefit for the institutionalized recipients was still based on the cost of necessities of absolute poverty level. It is at this juncture that this study suggests livelihood benefits for the institutionalized recipients reflect standard median income to comply with the reform of the NBLSS. To this end, this study firstly derives basic living items for the institutionalized recipients based on the literature review and FGI. Secondly, it calculates the reflection ratio of livelihood benefits utilizing Household Trend Survey's consumption data under 40%. Finally, it applies equivalence scale of households to adjust the under-represented scale for large size institutions. To continue the reflection ratio method, it is necessary to review the consumption trends and the stability of the reflection ratio periodically.

■ keyword : | Institutional Benefit | Custom-tailored Benefit | Reflection Ratio | Household Survey | Equivalence Scale |

* 이 논문은 2015년도 한림대학교 교비연구비(HRF-201501-003)에 의해 연구되었으며, 2017년 보건복지부의 맞춤형 급여체계 개편 후 보장시설 생계급여 지급기준 연구에서 수집한 자료를 활용하였음.

접수일자 : 2018년 12월 11일

심사완료일 : 2018년 01월 10일

수정일자 : 2019년 01월 02일

교신저자 : 조준용, e-mail : joyhallym@hallym.ac.kr

I. 서론

국민기초생활보장제도는 빈곤에 대한 국가책임의 최후의 보루(last resort)인 공공부조제도로서, 소득 및 자산조사를 통해 선별된 빈곤층이 우리사회에서 건강하고 문화적인 최저생활을 할 수 있도록 보장한다[1][2]. 국민기초생활보장제도의 대상이 되는 빈곤층은 가정에 거주하며 급여를 받는 일반수급자와, 보장시설 입소를 통해 급여의 목적을 제대로 달성할 수 있는 시설수급자로 나뉜다. 2017년 기준 시설수급자의 수는 총 91,075명이며, 이들은 주로 노인, 아동, 장애, 정신보건, 노숙, 여성·가족 관련 범죄피해, 한부모 가족, 결핵·한센 시설 등에 거주하는 사회적 취약계층이다.

한편, 2015년 7월 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여 체계로 개편되면서, 일반수급자에 대한 생계급여 지급기준은 최저생계비 계측을 사용하는 절대적 방식에서 기준 중위소득을 사용하는 상대적 방식으로 변경되었다. 이에 따르면 2018년 현재 생계급여는 소득인정액이 기준 중위소득 30% 이하인 자에게 보충급여 형식으로 제공되고 있으며, 의료, 주거, 교육은 각각 기준 중위소득의 40%, 43%, 50% 선을 기준으로 맞춤형 급여를 제공하고 있다.

그런데, 이처럼 기준 중위소득 개념을 적용하여 급여 기준을 제공하고 있는 일반수급자에 비해, 보장시설에 거주하는 시설수급자를 위한 생계급여의 지급기준은 2018년까지도 급여체계 개편의 취지를 제대로 반영하지 못하고 이전과 유사한 방법을 사용하고 있다. 실제로 2015년 7월 맞춤형 급여체계 개편 이후, 보장시설 생계급여의 지급 기준은 통계청 「가계동향조사」 1분위 2인 이상 가구를 중심으로 최저생계비 품목 중 시설에 해당하는 품목의 지출액을 반영하고 있는데[3], 이는 동일한 국민기초생활보장제도 내의 일반수급자와 비교하여 제도의 논리적 정합성 문제를 야기하고 있어, 시설수급자에게도 제도 개편 취지를 반영하는 합리적인 급여 산정 기준이 필요한 실정이다.

한편, 보장시설 생계급여의 경우, 1996년 주·부식비, 연료비, 피복비로 구성된 현물 지급량을 가격으로 환산하여 현금급여액이 생성된 이후 사실상 별도의 계측이 없이 매년 물가상승률에 연동하여 증액되어왔다[4]. 그

리다가 2012년 중앙생활보장위원회에서 일반수급자의 최저생계비 품목과 시설생계비의 품목을 일치시키고, 시설 운영비 등 보조금으로 제공하지 않는 품목들에 대해서만 생계급여로 제공하며, 시설 규모별 균등화지수를 적용하여 차등급여를 제공하기로 의결하게 되었다[5]. 이후 2013년에는 아동급식비 논란이 촉발되면서 보장시설 생계급여의 현실화에 대한 사회적 여론 및 정책적 요구가 분출되었고, 이는 보장시설 생계급여의 사회적 적절성을 보다 확보하는 계기가 되기도 하였다[1][6].

이후, 2015년 7월 이후 일반수급자들에게 더 이상 최저생계비가 아니라 기준 중위소득에 따라 급여기준이 정해지고 맞춤형 급여가 제공되었으나, 보장시설 생계급여의 경우 아직까지 기준 중위소득에 어떻게 적용할 것인가에 대한 정교한 논리개발이 없었다.

이에 본 연구는 기준 중위소득 방식을 보장시설 생계급여에 도입하는 방안을 검토하고자 한다. 특히 기준 중위소득 방식을 이미 적용하고 있는 일반 생계급여를 중심으로, 보장시설 생계급여 반영비를 논리적이고 현실적으로 도출하여, 시설수급자에게도 일반 생계급여 산출의 기준이 되는 기준 중위소득을 그대로 적용할 수 있는 지급기준 도입 방안을 연구하고자 하였다. 이를 위해 통계청 자료인 「가계동향조사」를 활용하여 보장시설 생계급여 반영비를 논리적으로 도출하는 한편, 보장시설 현장의 욕구를 반영하기 위해 시설 협회 전문가와의 초점집단 인터뷰(Focus Group Interview)를 실시하였다. 또한 기존처럼 시설의 소규모화를 지향하되, 상대적으로 중·대 규모 시설의 급여의 적절성이 낮아지지 않도록 중·대 규모 시설의 균등화지수를 재검토하였다. 이를 통해 본 연구는 향후 국민기초생활보장 제도의 논리적 정합성을 확보하고, 제도 개편의 취지를 반영하며, 기준 중위소득 중심의 안정적인 보장시설 생계급여의 지급기준 선정을 위한 발판을 제공하는 것을 목표로 한다.

II. 문헌검토

1. 보장시설의 정의와 범위

보장시설이란 국민기초생활보장법 제32조에 의거, 「사회복지사업법」에 따른 사회복지시설로서 국민기초생활보장법에 규정된 급여를 실시하는 시설을 말한다. 만일 기초생활보장급여는 수급자가 주거가 없거나 주거가 있어도 그곳에서 급여의 목적을 달성할 수 없는 경우, 또는 수급자가 숙식을 제공하는 시설에서 생활하기 원하는 경우에 한하여 보건복지부장관과 시·도지사는 수급자를 국가 또는 당해 지방자치단체가 운영하는 보장시설에 입소하게 하거나 다른 보장시설에 위탁하여 급여를 행할 수 있다. 이 때 해당 수급자에 대한 급여지급 업무를 위탁받은 시설을 보장시설이라 한다. 이러한 보장시설의 범위를 관련 법령과 대상에 따라 분류하면 총 9가지가 있으며, 각각 관련된 시설의 종류와 특성은 아래 [표 1]과 같다.

표 1. 보장시설의 범위

구분	시설종류	특성
노인복지시설 (노인복지법 32조, 34조)	양로시설, 공동생활가정	수급자 및 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 65세 이상
	노인요양시설	수급자 및 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 65세 이상의 요양 필요자
	노인요양 공동생활가정	수급자 및 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 65세 이상 중증노인성 질환자
아동복지시설 (아동복지법 52조)	아동양육시설	보호대상아동을 입소시켜 보호·양육·취업훈련·자립지원서비스 등 제공
	아동일시 보호시설	일시보호, 향후 양육대책수립/보호조치
	아동보호 치료시설	불량아동의 선도 및 건전한 사회인 육성
	자립지원시설	복지시설 퇴소자에게 취업준비기간 또는 취업후일정기간 보호로 자립지원
장애인복지시설(장애인복지법 58조)	장애인 거주시설	장애인에 대한 거주·요양·지원 등 서비스 제공 및 지역사회생활 지원
정신보건시설 (정신보건법 3조)	정신요양시설	정신질환자를 입소시켜 요양 및 사회 복귀훈련 실시
	정신질환자 사회복지시설	정신질환자에 대한 사회복지 촉진훈련 실시
노숙인복지시설 (노숙인 복지 및 자립지원 16조)	노숙인 재활시설	자립이 어려운 노숙인 등에게 치료 및 재활서비스를 제공하는 시설
	노숙인 요양시설	건강상의 문제 등으로 단기간 내 가정 및 사회복지가 어려운 노숙인 등에게 요양 서비스를 제공하는 시설
여성보호시설 (성매매방지)	일반지원시설	입소희망자, 보호처분자 대상으로 6월의 범위 내에 숙식 제공과 자립지원
	청소년	성매매 피해 청소년 대상, 1년 범위 내에

및 피해보호 등에 관한 법률 9조)	지원시설	서 숙식 제공, 교육, 자립지원
	자립지원 공동생활시설	성매매 피해자 대상으로 2년내 숙박 등의 편의 제공 및 자립지원
성폭력, 가정폭력 피해자시설 (성폭력방지법 12조, 가정폭력방지법 7조)	성폭력피해자 보호시설	피해자 일시보호, 사회복지 조력
	가정폭력 피해자 보호시설	일시보호, 가정복귀 조력, 타보호시설 위탁
한부모가족 복지시설 (한부모가족지원법 19조)	모자가족 복지시설	모자가족에게 생계·주거 및 자립을 지원하는 시설
	부자가족 복지시설	부자가족에게 생계·주거 및 자립을 지원하는 시설
	미혼모가족 복지시설	미혼모가족과 출산미혼모 등에게 생계·주거 및 자립을 지원하는 시설
	일시지원 복지시설	배우자가 있으나 학대로 아동양육과 모의 건강에 지장을 초래할 우려가 있을 경우 주거와 생계를 지원하는 시설
기타 사회복지시설 (감염병예방 및 관리법 2조)	한센생활시설	무의탁한센(감염병예방 및 관리에 관한 법률 제2조)환자의 보호 및 요양서비스 제공
	결핵요양시설	무의탁결핵(감염병예방 및 관리에 관한 법률 제2조)환자의 보호 및 요양서비스 제공

(출처: 국민기초생활보장사업안내, 복지부내부자료, 2017)

한편 [표 2]는 보장시설에 거주하는 수급자의 유형별 비중을 나타낸 것으로, 노인복지시설이 39.6%로 가장 많고, 이어 장애인복지시설, 아동복지시설, 정신보건복지시설, 노숙인복지시설, 한부모가족복지시설, 여성복지시설, 결핵한센시설 순으로 나타났다.

표 2. 시설유형별 수급자 비율

시설유형	비율(%)
노인(주거, 의료, 재가)	39.6
아동	15.3
장애인(거주, 재활)	22.5
정신보건(요양, 사회복지)	10.8
노숙인	7.8
여성(성매매, 성폭력, 가정폭력)	1.5
한부모가족	2.2
결핵/한센	0.4
계	100

(출처: 복지부내부자료, 2017)

2. 보장시설 생계급여에 대한 연구

사회복지 시설에 대한 연구들은 대개 시설입소자 [7][8]나 종사자[9-14], 시설서비스[15]에 대한 연구가

대부분이며, 보장시설의 급여기준과 관련된 연구들은 2000년대 들어서 단편적으로 나타나고 있다. 먼저 김미숙 외(2003)의 사회복지시설 표준운영비 모델 개발 연구는, 다양한 시설 보조금과 후원금이 혼재된 보장시설의 현실을 이해하는데 도움을 주고, 보장시설 생계급여의 현실화를 어떻게 연동할 것인지 연구를 위한 기초자료를 제공하고 있다[16]. 이후 보다 구체적인 보장시설 생계급여 지급 기준과 관련된 논의는 이선우 외(2011)에 의해 처음 나타났는데, 여기서는 보장시설의 범위와 보장시설 생계급여 개선안을 제안하였다[4]. 이들의 연구는, 국민기초생활보장제도의 논리에 부합하는 최저생계비 연동방식의 보장시설 생계급여 안을 제시하고, 동시에 보장시설 규모별 OECD 가구균등화지수를 활용한 시설균등화지수를 제안하여, 합리적인 보장시설 생계급여 지급의 발판을 만든 연구로 평가된다. 그럼에도 불구하고 여전히 보장시설 생계급여의 사회적 적절성에 대해서, 시설 및 정책 현장뿐만 아니라 각종 언론과 여론을 통해서 문제제기가 이루어지게 되었다. 특히 2013년 여타 아동복지시설 비해 상대적으로 낮게 책정된 시설 아동 급식비에 대한 부정적인 여론은 보장시설 생계급여 수준의 현실화에 대한 연구를 촉발하였다.

이에 조준용(2013)외는 최저생계비 연동방식의 보장시설 생계급여의 적정성을 확인하고, 급여의 현실화를 위한 의견을 수렴하여, 절대적, 상대적, 주관적 방식의 적정 시설생계비를 도출하기 위한 연구를 진행하였고[6], 가장 최근에는 맞춤형 개별급여 실행 이전에 이미 상대적 빈곤선을 시뮬레이션으로 적용하여, 보장시설 생계급여의 적절성을 탐색적으로 검토하기도 하였다[1]. 그러나 이러한 연구들은 모두 2015년 국민기초생활보장제도 개편 이전에 이루어진 것들이어서, 제도 개편 이후에 일반생계급여처럼 기준 중위소득을 활용한 보장시설 생계급여 도출 방식에 대한 연구가 시급한 실정이다.

3. 기초생활보장제도 생계급여 비목과 보장시설 생계급여 비목에 대한 연구

2015년 7월 이전의 국민기초생활보장제도의 생계급여는 인간생활에 필수적인 품목에 대하여 최저한의 수

준을 정하고 이를 화폐가치로 환산하는 전물량 방식에 따라 계측되었다. 보건사회연구원은 1999년부터 전물량방식에 따라 총 11가지 품목을 구성하고, 식료품비, 주거비, 광열수도, 가구집기, 피복신발, 보건의료, 교육, 교양오락, 교통통신, 기타소비, 비소비지출에 대해 최저한의 수준을 3년 단위(처음에는 5년)로 측정하고, 계측 결과는 전문위원회와 중앙생활보장위원회를 거쳐 최종적으로 공표되었다[17]. 한편 보장시설 생계급여의 경우, 1996년 주·부식비, 연료비, 피복비로 구성된 현물 지급량을 가격으로 환산하여 현금급여액을 생성하였고, 이선우(2011)의 연구에 따라 2012년부터는 최저생계비 계측 비목을 보장시설 생계급여 지급기준과 연동하였다[4]. 이에 따라 보장시설 입소 시 보장시설 보조금 등으로 지원되지 않는다고 판단되는 주·부식비, 연료비, 피복비 등을 합산하여 보장시설 생계급여를 산출하였다. 그러다가 2015년 7월 맞춤형 급여체계 개편 이후 보장시설 생계급여는 통계청 「가계동향조사」 1분위 가구 (2인 이상)의 지출자료를 활용, 식료품/비주류음료, 의류/신발, 통신서비스, 오락문화비 비목에 대한 지출비용을 합산하고 있으나, 이는 앞서 서술한 대로 기준중위소득 중심의 제도개편 취지를 반영하지 못한다는 한계를 안고 있다.

4. 보장시설 생계급여 지급기준 현황

[표 3]은 보장시설수급자 급여지급 기준을 국민기초생활보장제도 개편 전후를 비교하여 제시한 것으로 [18], 이에 따르면 보장시설 생계급여는 시설의 규모를

표 3. 보장시설수급자 1인당 월 급여지급 기준 현황

연도	월지원금액			
	30인 미만	30-100인 미만	100-300인 미만	300인 이상
2014	226,260원	200,296원	197,478원	196,960원
2015 (맞춤형 이전)	231,464원	204,903원	202,020원	201,490원
2015 (맞춤형 이후)	244,857원	216,759원	213,710원	213,149원
2016	248,371원	219,870원	216,777원	216,208원
2017	248,961원	220,393원	217,292원	216,722원
2018	251,849원	222,950원	219,813원	219,236원

(출처: 국가법령센터)

반영하여, 30인 미만 시설과, 30인-100인 미만 시설, 100인 이상-300인 미만 시설, 300인 이상 시설과 같이 규모가 커짐에 따라 1인당 급여액이 줄어들을 알 수 있다. 이처럼 시설의 규모의 경제(economics of scale)을 반영하기 위해서는 시설균등화지수를 사용하게 되는데, 이는 일반수급자에게 적용되는 가구균등화지수와도 같은 맥락에서 적용되는 것이다.

5. 보장시설 생계급여 선정방식의 문제점

보장시설 생계급여의 수급자는 일반수급자와 달리 보장시설 입소를 통하여 급여의 목적을 달성하고 있을 뿐, 본질적으로는 국민기초생활보장제도 내에서 건강하고 문화적인 최저생활을 보장받아야 하는 취약계층이다. 그러나 2015년 7월, 기존의 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편되면서, 일반수급자의 경우 기준 중위소득 대비 30% 이하는 생계급여를, 40% 이하는 의료급여를, 43% 이하는 주거급여를, 50% 이하는 교육급여를 받도록 하는 상대적 빈곤선을 도입한 맞춤형 급여방식을 따르고 있음에 반해, 보장시설 생계급여 수급자는 여전히 최저생활을 위한 필수비목을 합산하는 절대적 방식을 사용하고 있다.

물론 2015년 7월 맞춤형 급여체제로의 개편 후, 시설 수급자의 입소 요건은 기존의 의료수급자에서 기준 중위소득 40% 이하로 바뀌게 되며, 의료나 교육 급여는 일반수급자와 동일한 기준을 적용받게 되었다. 하지만, 보장시설 생계급여의 경우, 맞춤형 급여체계에서 도입된 기준 중위소득의 취지를 살리지 못하고, 여전히 최저생계비 개념에 바탕을 둔 기존의 급여 선정 방식을 적용하고 있어, 제도 개편의 취지에 맞고 합리적인 급여 산정기준의 마련이 필요하다는 것이다.

III. 연구방법

1. 지급기준 설계의 논리 구성과 연구자료

맞춤형 급여체계에 따른 급여 지급기준의 논리에 따르면, 일반 생계급여의 경우, 향후 기준 중위소득 인상을만큼 급여액 역시 상승하도록 설계되었다. 본 연구는

보장시설 생계급여도 기준 중위소득의 일정 비율에 따라 자동적으로 산출될 수 있는 지급기준 설계를 시도한다. 이를 위해서는 보장시설 생계급여 역시 일반 생계급여처럼 기준 중위소득의 반영비로 표현하도록 해야 한다. 즉, 현재 기준 중위소득의 30%를 기준으로 정해지고 있는 일반 생계급여 수준과 연동하도록 보장시설 생계급여를 일반 생계급여에 대한 반영비를 형식으로 도출할 수 있다면, 결국 보장시설 생계급여 역시 기준 중위소득에 따른 급여 산출이 가능하다는 것이다.

이처럼 반영비를 도출하기 위한 설계는 2015년 7월 이전까지 사용했던 최저생계비 현금 급여에 포함된 일반 생계급여의 11가지 필수 비목들을 검토하고, 이 중 시설에서 적용가능한 필수 비목들을 선택하여, 이들이 최저생계비 전체에서 차지하는 비율을 구하면 된다. 이때 시설에서 필요한 비목을 선정하기 위해서는 기존 필수비목에 대한 최저생계비 계측연구 문헌검토[17]와 초점집단 인터뷰(FGI)를 통해 현장의 요구를 반영한 보장시설 생계급여 비목을 선정하는 과정을 통해 이루어진다. 또한 구체적인 반영비 계산을 위한 자료는 현행 기준 중위소득을 산출하는 통계청 「가계동향조사」를 활용하되, 기존 최저생계비 연구 대상이 소득 하위 40% 이하인 점과, 마켓 바스켓 구성을 위한 표준가구가 4인가구라는 점을 고려하여[17], 「가계동향조사」 경상소득 4분위 이하 4인가구의 소비 비목별 평균값을 활용하였다.

2. 연구자료에 따른 분석방법

보장시설 생계급여 비목 구성을 위해서는 기존 최저생계비 계측연구를 검토하고, 시설현장의 필수 비목에 대한 의견을 수렴해야한다. 이를 위해 본 연구에서는 김태완 외(2013)의 최저생계비 계측조사연구를 검토한 후, 시설 유형별 현장 전문가 6인을 초청하여 시설에서 추가로 필요한 비목 및 급여 수준에 대해 초점집단 인터뷰(FGI)를 실시하였다. FGI 는 2017년 5월 17일 한국사회복지회관에서 이루어졌으며, 참여시설 유형 및 협회는 아래 [표 4]와 같다. FGI 시간은 총 113분이었고, 주요 인터뷰 질문은 현재 시설생계급여에 대한 인식, 추가로 포함이 필요한 비목에 대한 의견, 시설의 소규

모화에 대한 급여의 적정성에 대한 의견에 대한 것이었다. 인터뷰 내용은 참여자의 동의하에 녹취된 후 전사되었으며, 이후 연구자는 전사된 내용을 반복하여 읽고, 보장시설 생계급여 비목과 시설 규모를 반영한 합리적인 급여액에 대해 범주화된 질적 코딩을 제시하였다.

표 4. FGI 참여시설 유형 및 협회

참여시설 유형 및 협회	참여자 수
노인주거복지시설 / 한국노인복지중앙회	1명
정신요양시설 / 한국사회복지시설협회	1명
노숙인복지시설 / 한국노숙인복지시설협회	1명
아동양육시설 / 한국아동복지협회	1명
한국사회복지시설단체협의회	1명
장애인생활시설 / 한국장애인복지시설협회	1명

한편 반영비를 도출하기 위해서는 「가계동향조사」를 사용하는데, 이 자료는 2015년 국민기초생활보장제도 개편 이후 현재까지 기준 중위소득을 산정하는 기본 자료로 사용되고 있으며, 통계법 제 27조에 따라 공표되는 대표적 가구소득자료이다. 본 연구는 2014년-2016년도의 「가계동향조사」의 표본을 소득 10분위로 구분한 뒤, 4분위 이하 4인 가구를 대상으로 분석자료를 구성하였다. 이어서, 「가계동향조사」 소비비목을 최저생계비 11가지 비목과 일치시키는 과정을 진행하였다. [표 5]는 최저생계비의 비목과 「가계동향조사」 소비비목을 일치시키는 과정을 나타내고 있다.

표 5. 최저생계비 비목과 가계동향조사 비목의 일치

번호	최저생계비 비목 구성	가계동향조사 비목
1	식료품비	식료품 및 비주류+식사비
2	주거비	실제주거비+주택유지/수선+기타주거서비스+임대료
3	광열/수도비	상하수도/폐기물처리+연료비
4	가구집기/가사용품비	가정용품/가사서비스
5	피복신발비	의류/신발
6	보건의료비	보건
7	교육비	교육-(고등교육+학원보습+성인학원교육+기타교육)
8	교양오락비	오락/문화-(복권+단체여행비)
9	교통통신비	교통-(자동차구입+기타운송기구구입+기타교통관련 서비스)+통신
10	기타 소비지출	이미용서비스+이미용기기+위생/이미용용품 +시계/장신구+기타개인용품
11	비소비지출	경상조세+연금+사회보장

IV. 보장시설 생계급여의 지급기준 설계: 기준중위소득 반영비

1. 보장시설 생계급여 반영비의 도출 과정

1.1 반영비 공식

일반 생계급여 대비 보장시설수급자의 생계급여 반영비를 구하기 위해서는 우선 2015년 이전 최저생계비 현금 급여 산출 비목을 살펴보아야 하는데, 이들은 식료품, 광열수도, 가구집기, 피복신발, 교양오락, 교통통신, 기타소비, 의료, 주거, 교육, 비소비 등 11가지 비목으로 구성되어 있었다[17]. 그러나 2015년도 맞춤형 개별급여에 따르면, 소득인정액에 따라 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여가 별도로 지급되므로, 이중 생계급여는 논리적으로 타급여/타법으로 지원되는 의료, 주거, 교육, 비소비 부분을 제외한 식료품, 광열수도, 가구집기, 피복신발, 교양오락, 교통통신, 기타소비와 같이 총 7개 최저수준의 비목의 합으로 구성된다고 볼 수 있다. 여기서 보장시설에 지급되는 보조금 등을 제외한 시설에 필수적인 생계 비목을 선정하고, 이들이 전체에서 차지하는 비율을 알 수 있다면, 보장시설 생계급여 역시 기준 중위소득을 따르는 일반 생계급여에 비례하여 결정될 수 있게 된다. 여기서 결국 수급자가 보장시설에서 생활할 때 다른 보조금을 제외하고 필요한 비목 선정이 반영비 결정의 핵심이 되는 것이며, 이는 논리적인 과정과 동시에 현장 전문가와의 FGI를 통한 현장의 목소리를 반영하는 과정을 거쳐서 이루어지게 된다. 아래 [그림 1]은 시설에서 생활할 때 필요한 비목이 현금 기준 최저생계비 전체에서 차지하는 비율을 구하는 반영비 개념을 도식화한 것이다.

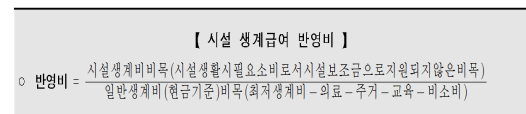


그림 1. 보장시설 생계급여 반영비의 도출

1.2 보장시설 생계급여 비목의 결정

현행 보장시설 생계급여는 시설 보조금으로 지원되

지 않는 식료품, 피복·신발, 교양오락, 통신 비목에 국한하여 이들의 최저수준에 해당하는 금액을 합산하고, 이후 시설 규모에 따라 차등을 두고 산출하고 있다. 그러나 본 연구를 통해 진행한 FGI에서는 이러한 기존 비목뿐만 아니라 시설 현장을 반영한 추가 비목에 대한 필요성을 드러내고 있다. 이를테면, 기존 시설수급자의 경우 일반수급자에 비해 교통비와 일상생활에 필요한 소모품을 구매할 수 있는 기타소비 비목에 대한 고려가 없었다면, 이제는 시설수급자들의 교통비 및 기타소비 욕구를 인정하고 이를 포함해야 한다는 것이다. 이는 기존 최저생계비 계층에서 일반수급자에게는 포함된 규범적 비목임에도 불구하고 시설수급자에게는 지금껏 고려되지 않은 비목이었다는 점에서, 급여의 형평성 문제와도 관련된 것이다. 특히 교통비는 향후 사회복귀를 준비하거나 사회참여가 가능한 수급 대상자에게는 투자적 의미로도 사용될 수 있다는 점에서, 그리고 기타소비의 경우 시설 운영비나 생계급여 어디에서도 포함되지 않는 생필품이나 이미용 서비스를 포함하고 있다는 점에서, 더욱 추가의 필요성이 큰 비목으로 나타났다[표 6].

표 6. 보장시설 생계급여 비목에 대한 FGI 코딩

영역	범주	하위범주
보장시설 생계급여에 추가가 필요한 비목	상대적으로 낮은 생계급여 수준	“부식비가 사실은, 이 돈으로는 이제 어렵죠. 물가도 많이 오르고, 그리고 애들 피복비? 애들 옷 자주 갈아입거든요. 옷 비용이 많이 들어요. (중략) 애들은 안 그렇거든요. 애들은 1년만 지나면 옷 못 입어요” (C시설) “요양원 같은 경우에는 식비를 한 끼 2500원씩 일반 대상 어르신으로부터 받게 되어 있어요. 그런데 지금 수급자 어르신들은 평균으로 봤을 때도 2348원이니까 2500원에 못 미치는 금액인데... 지금 수급자 어르신들한테 지급되는 이 생계비에는 이렇게 여러 가지 항목이 사실은 포함되어 있어서 어떻게 보면 일반 어르신들 식비를 가지고 수급자 어르신들까지 나눠서 드리게 되는 그런 상황인 거지요” (F시설)
	교통	“사회복귀를 유도해야 할 시설이기 때문에...지역사회로 많이 내보내려고 하는 시도가 있어요. 그리고 이용하시는 분들조차도 어디를 혼자 간다든지 하니까 교통비가 필요하게 되는 거죠” (A시설)
	기타소비	“이미용..저희는 거의 자원봉사에 의존해요. 그런데 염색 욕구가 크거든요. 파마도,

<p>그런데 그 약을 가져와서 하시는 봉사팀이 많지 않거든요. 그저 커트 정리하는 거죠. 그것도 비용이 만만치 않죠” (B시설)</p> <p>“주방에서 사용되는 소모품비에 대한 거. 예를 들면 음식을 다 갈아서 드린단 말이예요. 요양원에서, 이제 식사를 못 하시는 분들...한 달에 믹서 구입비가 생각보다 굉장히 많이 나와요. 이게 공업용은 너무 비싸서...” (F시설)</p> <p>“그런데 보통 시설 같은 경우에는 지역사회 안에서 살아가기 때문에 목욕탕은 누구나 가는 곳이고, 일상생활의 한 일부분이잖아요, 그 비용도 꽤 들어가는...” (C시설)</p>
--

1.3 보장시설 균등화지수의 결정

한편 보장시설은 규모가 커질수록 1인당 추가 비용이 절감되는 규모의 경제 효과가 발생한다. 이는 일반 생계급여에서도 마찬가지로인데, 이러한 규모의 경제 효과를 반영하기 위해 우리나라는 OECD 가구 균등화 지수를 활용하고 있다. 이에 따르면 첫 번째 성인에게 들어가는 비용을 1로 본다면, 두 번째 성인은 0.7을 부여하며, 세 번째부터는 계속 0.5의 가중치를 부여한다. 이를 표준 4인가구 기준 생계비에 적용할 때, 4인가구 균등화 지수를 1로 환원하면, 첫 번째 성인은 0.370, 두 번째는 0.260, 세 번째 부터는 가구의 증가에 따라 0.185가 된다.

이러한 구조라면, 보장시설의 경우도, 시설 내의 첫 번째 사람의 OECD 가구균등화 지수는 0.370이이고, 두 번째 사람의 가구균등화지수는 0.260이 되어야 하나, 기존 연구들은 중소규모 시설의 지원을 강화한다는 취지에서 두 번째 사람의 균등화 지수는 첫째와 두 번째 사람의 OECD 균등화 지수 합인 평균, 즉 0.370+0.260=0.630의 평균값인 0.315를 사용하도록 제안하였다[4][6]. 여기에 더해 중·대규모 시설에 대해 더욱더 상대적으로 과소 추정된 균등화 지수를 산출하기 위해, 30인 미만, 30-100인 미만, 100-300인 미만, 300인 이상에 따라 규모별 평균 균등화지수를 다른 방법으로 산출하였다. 즉, 30인 미만의 시설에서는 1-29인의 평균 균등화지수를 사용하고 있으나, 30-100인 미만의 시설을 대표하는 균등화지수를 산출할 때에는 1-99인의 균등화지수 평균을 사용하는 대신 30-99인의 평균 균등화지수를 사용하여 평균 균등화 지수값이 낮아지도록 하였다. 또한

300인 미만의 시설의 경우, 1-299인의 균등화지수 평균을 사용해야하나, 100-299인의 균등화지수 평균을 사용하여, 중·대규모 시설의 균등화지수가 상대적으로 낮게 나타나도록 했다는 것이다[6].

이처럼 상대적으로 낮게 책정된 중·대규모 시설의 균등화지수 합리화에 대한 필요성은 FGI를 통해서도 드러나고 있는데, 특히 보장시설들의 급식방식이 단체급식에서 점차 소규모화하여 집단별 혹은 각자의 생활공간에서 음식을 선택해서 먹는 개별식으로 변화하고 있다는 의견은 중·대규모 시설의 경우라도 규모의 경제효과가 이론처럼 크지 않을 수 있어, 균등화지수를 과하게 낮추면 안된다는 함의를 제공하고 있다[표 7].

표 7. 보장시설 균등화지수에 대한 FGI 코딩

영역	범주	하위범주
중대 규모 시설에 대한 합리적인 규모의 경제 반영	대규모 시설도 소규모 단위 생활공간	“시설 규모가 작아지는게... 80명? 그래야 규모의 경제라는 것이 일어나지, 50명은 진짜 팔수록 손해예요” (B시설).
		“시설을 소규모화해서 기존 대규모 시설의 인원을 줄여나가고 있는 추세이긴 한데, 기존 대규모 시설이라 하더라도 식당에서 다 모여 가지고 단체급식 이렇게 하지 않고, 요즘에는 다 각자 생활공간에서 음식들을 선택해서 먹을 수 있도록 다 소규모화 해서, 개별식으로” (D시설)
	대규모 시설에 대한 규모의 경제 효과 재고	“식재료 경우는 모아서 사는데, 우리 시설도 집단 시설화 되어 있지만, 대부분 가정 형태로 해먹는 경우가 많거든요” (E시설)
		“이게 모르겠어요...다른 300인 이상 시설도 상식적으로 식재료의 단가가 너무 낮기 때문에 규모의 경제가 일어나는 게 아니라 손해가 날 거예요” (F시설)

이에 본 연구는 시설균등화지수가 각 규모별 전체 수급자를 대표할 수 있도록 합리화하여, 100인 미만의 시설의 경우 1-99인 균등화지수 평균을 사용하고, 300인 미만 시설의 경우, 1-299인의 균등화지수 평균을 사용하며, 300인 이상의 경우는 1-300인의 균등화지수를 사용하여 [표 8]과 같이 계산한 결과를 제시하였다.

표 8. 보장시설 균등화지수의 합리화

시설규모	기존연구방식	균등화지수 합리화
30인 미만	1-29인 평균	0.21793
30-100인 미만	30-99인 평균	0.18952
100-300인 미만	100-299인 평균	0.18643
300인 이상	300인 평균	0.18587

2. 보장시설 생계급여 반영비와 2019년 급여 도출

2.1 반영비 계산

보장시설 생계급여 반영비를 도출하기 위해 우선 일반 생계급여 비목 중 현금급여에 해당하는 비목 중에서 보장시설 생계 비목에 해당하는 것을 추출하는데, [그림 2]는 이러한 비목 구성과정을 도식화한 것이다. 그리고 이에 기반한 시설 생계급여 반영비 공식은 [그림 3]과 같다.

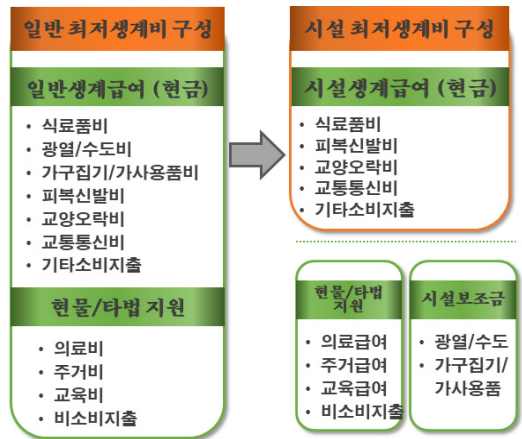


그림 2. 보장시설 생계급여 반영비 비목의 구성

$$\text{반영비} = \frac{\text{【보장시설 생계급여 반영비 공식】}}{\text{일반생계급여 현금기준(전체-의료-주거-교육-비소비)}} \times \frac{\text{시설생계급여 현금기준(전체-의료-주거-교육-비소비)}}{\text{시설생계급여 현금기준(전체-의료-주거-교육-비소비)}}$$

그림 3. 보장시설 생계급여 반영비의 도출 공식 (출처: 복지부내부자료, 2017)

이제 최근 3년간(2014-2016) 공표된 「가계동향조사」의 표본을 소득 10분위로 구분한 뒤, 4분위 4인가구의 소비 비목을 앞서 [표 4]와 같이 11가지 비목으로 정리한 후 실질 금액을 도출하면 [표 9]과 같이 나타난다.

표 9. 보장시설 균등화지수에 대한 FGI 코딩

	2014년		2015년		2016년		2014-2016 평균 (%)
	비용 (원)	비율 (%)	비용 (원)	비율 (%)	비용 (원)	비율 (%)	
식료품	598,438	32.9	582,946	32.0	597,630	32.1	32.3
주거	176,891	9.7	206,385	11.3	212,109	11.4	10.8
광열수도	132,744	7.3	129,436	7.1	119,678	6.4	6.9
가구집기	69,902	3.8	79,525	4.4	85,205	4.6	4.3
피복신발	134,336	7.4	124,700	6.8	129,622	7.0	7.0
보건의료	130,070	7.1	119,866	6.6	121,437	6.5	6.8
교육	35,639	2.0	37,401	2.1	49,515	2.7	2.2
교양오락	102,760	5.6	104,529	5.7	98,011	5.3	5.5
교통통신	170,980	9.4	169,685	9.3	166,593	9.0	9.2
기타소비	68,815	3.8	69,435	3.8	74,424	4.0	3.9
비소비	201,124	11.0	197,627	10.8	206,796	11.1	11.0
합계	1,821,699	100	1,821,537	100	1,861,020	100	100

위 [표 9]에 따르면 2014-2016년에 걸쳐 제시된 11개 비목은 논리적으로 일반 생계급여의 비목과 일치하며, 반영비의 안정성을 위해 3년에 걸친 비목의 구성비율의 평균을 도출한 후 [그림 3] 공식에 대입하면, 시설 생계급여의 일반 생계급여 대비 반영비는 아래와 같이 83.8%로 도출된다[그림 4].

【보장시설 생계급여 반영비의 계산】

$$\frac{\text{식료품}(32.3\%) + \text{피복}(7.1\%) + \text{교양}(5.5\%) + \text{교통}(9.2\%) + \text{기타}(3.9\%)}{\text{전체}(100\%) - \text{의료}(6.8\%) - \text{주거}(10.8\%) - \text{교육}(2.2\%) - \text{비소비}(11.0\%)}$$

$$= \frac{58.0\%}{69.2\%} = 83.8\%$$

그림 4. 보장시설 생계급여 반영비의 계산

2.2 균등화지수의 적용과 2019년 급여도출

이제 본 연구를 통해 도출한 보장시설 생계급여 반영비 83.8%와 시설 균등화지수를 활용하여, 2019년도 보

장시설 생계급여를 추정해보기로 한다. 여기서 반영비란 결국 보장시설 생계급여가 일반 생계급여의 83.8%에 해당한다는 것이고, 균등화지수란 [표 8]과 같이 시설의 규모에 따라 발생하는 규모의 경제 효과를 반영하여 1인당 시설생계 급여액에 차등을 둔다는 것이다. 또한 서론에서도 설명했듯, 개편된 기초생활보장제도에 따른 현재 생계급여는 기준 중위소득 30% 수준에서 보충급여 형식으로 제공되고 있고, 의료, 주거, 교육은 각각 기준 중위소득의 40%, 43%, 50% 선을 기준으로 맞춤형 급여를 제공하고 있기에, 2019년 보장시설 생계급여의 도출은 기준중위소득(4인)의 30%로 산정되는 2019년 일반 생계급여액만 알게 되면 [그림 5]의 공식처럼 도출할 수 있게 된다.

【보장시설 생계급여 도출 공식】

$$\frac{\text{기준중위소득}(4인) \times 30\% \times \text{보장시설균등화지수} \times 83.8\%}{\text{일반 생계급여 산출} \quad \text{[규모의 경제]} \quad \text{[반영비]}}$$

그림 5. 보장시설 생계급여 도출 공식

(출처: 복지부내부자료, 2017)

우선 국민기초생활보장법 제2조, 제6조, 제8조, 제12조에 따라 공표된 2019년도 기준중위소득은 4인가구 기준 4,613,536원이다[19]. 이에 따르면 일반 생계급여는 4,613,536원의 30%인 1,384,061원으로 계산되며, 여기에 보장시설 규모별로 30인 미만은 0.21793, 100인 미만은 0.19784, 300인 미만은 0.19021, 300인 이상은 0.19019를 곱하여 규모의 경제를 반영한 후, 시설 생계급여 반영비 83.8%를 곱하면, [표 10]와 같이 2019년 시설 규모별 시설 생계급여비가 산출된다. 즉, 30인 미만의 시설은 월 1인당 252,730원의 생계급여가 지급되고, 100인 미만 시설은 229,463원, 300인 미만 시설은 220,614원, 300인 이상은 220,591원이 지급되어, 시설 규모별 규모의 경제 효과가 반영된 기준 중위소득 중심의 보장시설 생계급여가 도출되는 것이다. 이러한 방식은 향후 기준중위소득만 정해지면 보장시설 생계급여도 반영비에 따라 저절로 도출되는 것이어서, 일반 생계급여와의 논리적 정합성도 확보할 뿐만 아니라, 반영비 조정에 따라 급여의 현실성과 적절성도 담보할 수 있을 것이다.

표 10. 2019년 보장시설 생계급여의 도출

일반 생계급여 (기준중위소득 × 30%)	보장시설 균등화지수		보장시설 반영비 (%)	2019 보장시설 생계급여액 (원)
4,613,536 × 30% = 1,384,061원	1-30인 미만	0.21793	83.8	252,730
	30-100인 미만	0.19784		229,463
	100-300인 미만	0.19021		220,614
	300인 이상	0.19019		220,591

V. 결론

본 연구는 국민기초생활보장제도의 맞춤형 개별급여 체계로의 개편에 따른 보장시설 생계급여 지급기준 논리 구성을 제시하였다. 이를 위해 첫째, 문헌검토와 FGI를 통해 보장시설수급자의 생계비목을 도출하고, 2014년-2016년도 「가계동향조사」의 4분위 이하 소비 자료를 활용하여, 일반생계급여 대비 보장시설 생계급여의 반영비를 구하였다. 둘째, 중·대규모 시설에 불합리하게 적용되었던 시설규모별 균등화지수를 논리적으로 조정하여, 국민기초생활보장제도의 개편 취지인 상대적 빈곤 개념을 반영한 2019년 보장시설 생계급여를 제시하였다. 셋째, 이를 통해 국민기초생활보장 제도의 논리적 정합성을 확보하고, 제도 개편의 취지를 반영하며, 기준 중위소득 중심의 안정성 있는 보장시설 생계급여의 지급기준을 위한 발판을 제공하였다.

이러한 논리적 접근은 다음과 같은 한계를 가지고 있는데, 첫째, 3개년 평균을 기반으로 도출한 반영비의 경우, 향후 「가계동향조사」에서 생계비목의 소비성향의 변화가 급격하게 드러날 경우, 자칫 급여의 적절성을 해칠 수 있는 가능성이 있다. 이를 방지하기 위해 앞으로 최소 3년 간격으로 지속적인 반영비 변동 추이를 검토하여, 반영비의 현실성과 급여의 적절성을 확보할 필요가 있다. 둘째, 본 연구가 중위소득 중심의 보장시설 생계급여 도출에 초점을 두다보니, 시설 유형별로 다양한 욕구를 가진 수급자들의 특성을 반영한 급여도출은 추후 과제로 남겨두게 되었다. 맞춤형 개별급여의 취지에 맞는 제도로서의 발전을 위해서라도, 향후 시설 및 수급자의 인구학적 특성을 반영한 지급기준에 대한 후속 연구를 기대해본다.

참고 문헌

- [1] 조준용, 강성호, “국민기초생활보장제도 맞춤형 개별급여 개편방안의 시뮬레이션 적용에 따른 보장시설 생계급여 적절성 검토,” 한국콘텐츠학회 논문지, 제14권, 제2호, pp.206-217, 2014.
- [2] 주경희, 김희주, 김세원, 오혜인, “국민기초생활보장 수급노인의 일상생활 경험에 대한 질적 사례 연구,” 한국콘텐츠학회논문지, 제15권, 제5호, pp.200-218, 2015.
- [3] 보건복지부, *보장시설 생계급여 지급 기준 조정*, 보건복지부 내부자료, 2017.
- [4] 이선우, 이봉주, 김찬우, 황보람, *보장시설수급자에 대한 급여기준 적정화 방안 연구*, 보건복지부·인제대학교 산학협력단, 2011.
- [5] 이선우, “시설수급자의 생계급여 기준에 대한 연구: 생계비 비목 구성과 규모의 경계를 중심으로,” 사회복지연구, 제43권, 제4호, pp.231-235, 2012.
- [6] 조준용, 정선욱, 강성호, 김성국, *보장시설 생계급여 적정화 방안 연구*, 보건복지부·한림대학교 산학협력단, 2013.
- [7] 강혜경, “요양시설 거주 여성노인의 기초신체활동 측정 평가,” 한국콘텐츠학회논문지, 제14권, 제7호, pp.346-355, 2014.
- [8] 문용필, 이호용, “노인장기요양보험 이용자의 등급유지 영향요인 분석,” 한국콘텐츠학회논문지, 제18권, 제1호, pp.76-89, 2018.
- [9] 김운정, 최유석, “지역아동센터 종사자의 전문성 인식과 직무만족,” 한국콘텐츠학회논문지, 제14권, 제2호, pp.257-269, 2014.
- [11] 김정희, 장천식, “노인요양시설 종사자 근무환경이 요양서비스품질에 미치는 영향과 사회적 지지의 매개효과,” 한국콘텐츠학회논문지, 제16권, 제5호, pp.533-547, 2016.
- [12] 박예현, 하규수, “노인요양시설 종사자의 감성기능과 갈등관계가 직무만족에 미치는 영향,” 한국콘텐츠학회논문지, 제13권, 제12호, pp.246-260, 2013.

- [13] 이용재, 강태우, “장기요양수급 대상 보호자와의 의사소통이 요양보호사의 직무만족에 미치는 영향,” 한국콘텐츠학회논문지, 제14권, 제5호, pp.156-165, 2014.
- [14] 임효연, 이민정, “관리자의 리더십이 요양보호사의 케어부담감에 미치는 영향 : 시설장의 리더십과 중간관리자의 리더십을 중심으로,” 한국콘텐츠학회논문지, 제17권, 제12호, pp.308-318, 2017.
- [15] 광의수, 김관용, 김제선, “노인요양시설의 서비스지향성이 친사회적 행동에 미치는 영향,” 한국콘텐츠학회논문지, 제14권, 제5호, pp.166-178, 2014.
- [16] 김미숙, 변용찬, 강혜규, 박태영, 이상일, 임유경, 박애리, *사회복지 시설 표준운영비 모델 개발*, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.
- [17] 김태완, 최현수, 김미곤, 여유진, 김문길, 손창균, 우선우, 우선희, 김성아, 신재동, 이주미, 정희선, 송치호, *2010년 최저생계비 계층조사 연구*, 한국보건사회연구원, 2013.
- [18] <http://www.law.go.kr/LSW/> 2018.10.30. (국가법령정보센터)
- [19] 보건복지부, *2019년 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준*, 보건복지부 고시 제2018-144호, 2018.

저 자 소 개

조 준 용(Joon-Yong Jo)

정회원



- 1995년 2월 : 서울대학교 사회복지학과(문학사)
- 1999년 8월 : 서울대학교 사회복지학과(문학석사)
- 2007년 12월 : U.C. Berkeley(사회복지학과)(Ph.D)
- 2008년 3월 ~ 현재 : 한림대학교 사회복지학부 조교수
<관심분야> : 빈곤과 자활, 공적부조, 사회복지정책이론