Working Paper 03-8

공공부조제도의 현황과 발전과제

- 기초보장의 관점에서 -

2003

박 능 후

한국보건사회연구원

〈 목 차 〉

Ⅰ. 문제의 제기 / 1

Ⅱ. 국민기초생활보장제도의 분야별 현황과 쟁점 / 2

1. 대상자 / 2
2. 급여체계 및 급여수준 / 9
3. 전달체계 / 15
4. 자활사업 / 17

Ⅲ. 결론 / 21

I. 문제제기

한국의 공공부조제도를 근본적으로 개혁한 국민기초생활보장제도가 시행된지 3년이 되어가고 있다. 시행 전부터 현재에 이르기까지 학계는 물론 시민단체, 행정부, 정치권 등 전사회적으로 관심이 표명되었었고, 그에 비례하여 제도개선이 지속적으로 이뤄졌다. 그 결과 제도시행전의 우려와는 달리 비교적 무난하게 초기에 정착되어 국민기초생활보장제도는 김대중 정부의 성공한 정책의 하나로 평가받게 되었다.

그 동안 진행된 활발한 토론과 논쟁은 국민기초생활보장제도가 가진 문제점이 무엇인지 비교적 선명하게 드러내 놓았다. 수급권자의 사각지대, 복지급여에의 의존성, 자활사업의 비효과성, 미비된 전달체계 등이 가장 빈번하게 지적되고 있는 기초보장제도의 문제점들이다. 문제해결을 위한 정책대안들은 논자에 따라 다양한 시각차이를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 문제의식과 제시된 정책대안들은 주어진 국민기초생활보장제도의 근간은 받아들이면서 보다 기술적인 면에 치중하여 제도개선을 논의하고 있다는 공통점을 가진다.

본 글은 기존의 통상적인 접근법과는 다소 다른 시각으로 국민기초생활보장제도의 문제점을 규명하고, 해결방안을 모색해 보는데 초점을 두고자 한다. 물론 상당부분은 기존 논의의 시각과 범주를 벗어나지 못하겠지만 새로운 시각에서 국민기초생활보장제도의 발전을 논의해 보려는 적극적 노력의 일환으로 쟁점제기 차원에서 논의를 전개하고자 한다.

II. 국민기초생활보장제도의 분야별 현황과 쟁점

1. 대상자

가. 대상자 선정기준

국민기초생활보장제도의 대상자 선정은 복잡한 과정을 거쳐 결정되는데 2002년 연평균 140만명, 2003년 2월 현재 135만명이 수급자로 등록되어 있다(보건복지부, 2003). 수급권자의 범위에 대해 국민기초생활보장법은 '부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자(법 제5조 제1항)'로 규정하고 있다. 간단히 말하면 기초보장수급자가 되려면 자신을 돌봐 줄 경제적 능력을 가진 가까운 친척이 없는 자로서 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하이어야 하는 것이다. 여기서 부양의무자란 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족(부모, 아들, 딸 등) 및 그 배우자(며느리, 사위 등), 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족을 말한다(법 제2조 제5호). 그리고 부양의무자의 실제소득이 부양의무자 가구와 수급권자 가구 각각의 최저생계비 합의 120% 이상이면 부양능력이 있는 것으로 판정된다.

소득인정액은 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말한다. 개별가구의 소득평가액은 가구별 실제소득에서 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품을 제하고 여기에 다시 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액을 제하고 남은 금액이다(법 제2조 제8호, 시행규칙 제2조). 실제소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득 등의 기타소득, 추정소득 등을 포함한다. 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품이란 6개월 이상 지속적으로 지출하는 의료비, 노인복지법에 의한 경로연금, 장애인복지법에 의한 장애수당 등이 포함된다. 근로소득에 대한 공제는 일반 근로 및 사업소득에 대해서는 시범지역

에 대해서만 적용되고, 나머지 지역에서는 적용되지 않고 있다. 다만 장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득, 자활공동체에 참가하여 얻은 소득, 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득에 한해서 30%의 공제율이 적용된다.

재산의 소득환산액은 수급권자 재산에서 기초재산과 부채를 공제하고 남은 금액에 대해 일반재산은 월 4.17%, 금융재산은 월 6.26%, 승용차는 월 100%의 소득환산율을 곱하여 계산한다. 기초재산공제액은 가구규모에 관계없이 지역에 따라 차이가 난다. 2003년의 경우 대도시 3,300만원, 중소도시 3,000만원, 농어촌 2,900만원이 기초재산공제액이다. 이상을 도식하면 다음과 같다.

소득인정액	=	소득평가액	+	재산의 소득환산액				
소득평가액	=	실제소득	-	가구특성별 지출비용	-	근로소득공제		
재산의 소득환산액	=	(재산-기초재산-부채)	x	소득환산율				

최저생계비는 전물량방식으로 5년마다(1989, 1994, 1999년) 가구규모별·지역별로 계측되지만 현행 국민기초생활보장제도는 지역별 편차는 무시하고 가구규모별 차등만 인정한 최저생계비를 사용하고 있다. 비계측연도는 최근의 계측연도 최저생계비를 기준으로 물가변동과 생활실태 변화 등을 감안하여 매년 재조정하여 사용한다. 2003년의 가구별 최저생계비는 다음과 같다.

〈표 1〉 2003년 가구별 최저생계비

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인 가구
2003(월/천원)	355	589	810	1,019	1,159	1,307

나. 수급대상자 관련 쟁점과 정책과제

대상자 선정기준 및 규모와 관련하여 쟁점화되고 있는 사항은 수급의 사각지대, 부정수급자 및 차상위계층 문제이다. 이 밖에 표면적으로 쟁점화되지는 않고 있으

나 이론적 차원에서 엄정한 검토를 필요로 하는 문제가 소득인정액 개념이다.

1) 수급의 사각지대

수급의 사각지대란 수급요건을 갖췄음에도 불구하고 수급자로 선정되지 않은 계층을 의미한다. 수급의 사각지대는 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 자신들이 국가의 보호를 원하고 있음에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하는 경우이다. 앞서 언급한 대상자 선정기준 가운데 부양의무자 규정과 소득인정액 산정절차는 이러한 유형의 사각지대를 발생시킬 가능성을 다분히 안고 있다. 멀리 외지에 떨어져 살고 있는 자식을 두고 있는 노부모가 자신의 생활은 열악한 환경에 처해 있으나 부양의무자에게 가해지는 자산조사 등으로 자식이 겪을 심리적 부담이 싫어 수급권신청을 포기하는 경우 수급의 사각지대로 남게된다. 또한 실제소득의 한 항목으로 설정되어 있는 추정소득은 객관적인 근거 없이 담당 공무원의 자의적 판단에 의존하여 산정되는 것이므로 소득이 없거나 적음에도 불구하고 과도하게 추정소득이 부과되어 수급권을 박탈당하는 경우에도 사각지대가 발생한다. 이런 종류의 사각지대는 국민들의 권리의식이 강화되면 자연스럽게 해결될 수 있다. 그러나 그 이전에도 추정소득산정을 가능한 억제하고 객관적 증거에 의거하여 가구소득을 산정하도록 행정적 지도가 필요하다.

사각지대의 두 번째 유형은 부양의무자조건과 소득인정액이 모두 수급요건을 충족하지만 공공부조수급을 신청하지 않는 경우이다. 제도에 대한 무지에서 비롯될 수도 있지만 이들의 대부분은 공공부조수급에 따르는 치욕감(stigma)이 싫어 신청을 포기하는 경우가 다수를 차지한다. 이들은 현재의 소득은 적지만 머지않아 스스로의 힘으로 빈곤에서 벗어날 수 있다고 생각하는 젊은층이 주류를 이룬다. 이런 유형의 사각지대는 정책적으로 크게 문제시 삼을 것이 못된다. 우리나라의 경우 소득인정액이 최저생계비 이하인 계층 가운데 이 유형의 비수급자가 어느 정도인지 아직 실증적으로 추계된 바가 없다.

2) 부정수급자

대상자와 관련된 두 번째 쟁점은 부정수급자 문제이다. 부정수급자는 아예 수급권이 없음에도 불구하고 수급자가 된 경우와 소득을 낮게 신고하여 초과급여를 받는 자로 구분된다. 부정수급자가 존재하는 주된 이유는 대상자의 소득과 재산을 파악할 행정체계가 미비한데 있다. 수급자들의 소득은 안정적이지 못하고 가변적임에 비해 분기별로 실시하도록 되어 있는 자산조사가 실질적으로는 연 1회 실시 정도에 그치고, 자산조사를 행하는 경우에도 인력부족과 소득파악 인프라 부족으로 정확한 자산조사를 기대하기 힘들다. 따라서 수급권을 신청한 모든 대상자에 대해 전면 조사를 행하는 방식을 고수하는 현행 방식으로는 부정수급자의 발생을 예방하기 힘들다. 그 대신 기본적으로 수급자의 신고자산에 기초하여 수급자로 선정하고, 신청자 중 일부를 무작위 선정하여 자산조사를 정밀하게 행하는 방식으로 전환하는 것이 필요하다. 그 과정에서 부정한 소득신고가 드러나면 일벌백계 차원에서 강력하게 응징함으로써 부정수급자를 예방하는 방식이 더 효과적일 수 있을 것이다.

3) 차상위계층 보호

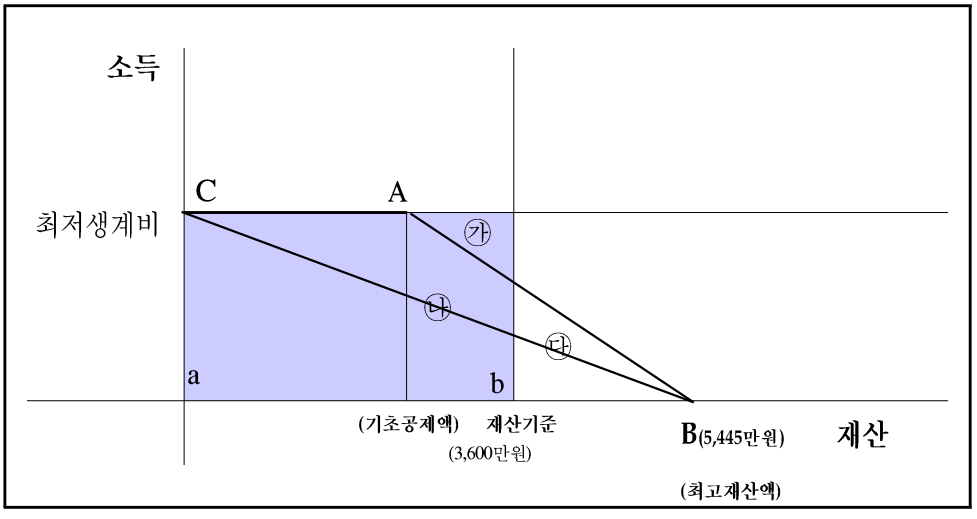
대상자 범위와 관련된 또다른 쟁점은 차상위계층에 대한 보호문제이다. 차상위계층이란 수급자가 아닌 자로서 실제소득이 최저생계비의 100분의 120 미만인 자를 말한다(시행령 제36조). 논리적으로만 본다면 차상위계층은 빈곤층이 아니므로 공공부조의 대상이 아니다. 그러나 이 계층은 잠재적인 빈곤층으로서 언제라도 빈곤층으로 떨어질 가능성을 가지고 있음에도 불구하고 국가로부터 제도적인 보호를 전혀 받지 못하고 있다. 가구원 중에 노인이나 장애인이 있는 차상위계층은 특히 의료보장에 대한 니드가 크다(이현주 외, 1999). 또한 차상위계층의 불안정한 경제활동을 보전하여 이들의 소득활동을 강화시켜 줄 수 있는 국가서비스를 자활급여의 형태로 제공할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 현금을 지급하는 생계급여는 제외하더라도 현물로 지급되는 의료급여와 자활급여는 차상위계층에게 확대 적용하고자 하는 제안이 나오고 있다. 그러나 의료급여와 자활급

여를 제공하는 경우에도 전차상위계층에게 일률적으로 확대 적용하는 것은 바람직하지 않으며 각 급여에 대한 니드가 큰 가구에 대해 선별적으로 시행하는 방안이 좋을 것이다. 이에 대해서는 급여부문에서 재론하고자 한다.

4) 소득인정액제도

이론적 차원에서 엄정한 개념 분석이 필요한 대상이 소득인정액제도이다. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성되는데 재산의 소득환산액은 그 개념의 논리적 근거가 문제시 될 수 있다. 재산의 소득환산제를 도입하게 된 동기는 대상자 선정기준을 소득과 재산으로 양분한 과거의 방식은 수급자간에 형평문제를 발생시킨다는 점이다.

［그림 1］ 소득인정액 제도 개요



그림으로 이를 설명해 보면 다음과 같다. 소득(최저생계비)과 재산(4인가구 3,600만원)으로 선정기준이 분리되어 있는 기존 방식에서는 음영처리된 부분에 해당하는 자는 모두 수급자가 된다. 이 때 소득과 재산이 모두 영에 가까운 a

가구와 소득은 영에 가깝지만 재산은 기준한계치에 가까운 b 가구는 소득수준이 동일하므로 동일급여를 받게 된다. b 가구는 a 가구에 비해 재산을 다소 가지고 있으므로 그로부터 혜택을 누리고 있을 것인데도 불구하고 이를 감안하지 않고 동일 급여를 받는 것은 형평에 맞지 않다는 지적이 있을 수 있다. 이 형평문제를 해결하기 위해 재산은 일정비율 소득을 발생시킨다고 가정하여, 재산을 소득으로 환산하고자 하는 방안이 재산의 소득환산제이다. 새로운 소득인정액제도 하에서 b는 기초공제액을 초과하는 재산에 대해서 매월 4.17%의 소득이 발생한다고 간주되어 현금급여가 그 만큼 줄어든다[1]. 또한 재산의 소득환산제를 실시한 결과 (선분 AB) 과거 방식에서 수급권자이던 ㉮ 계층은 새로운 방식하에서 탈락하게 되었으며, 과거 방식에서는 수급권자가 아니던 ㉰ 계층은 새로운 수급자로 편입하게 되었다.

재산의 소득환산으로 수급자간에 형평성이 제고된다는 주장은 일리가 있다. 그러나 형평성 제고를 위해 논리적 근거가 미약한 개념을 사용하는 것은 문제가 있다. 재산의 소득환산개념에 대해서 이론적으로는 다음 두 가지를 문제점으로 지적할 수 있다. 첫째, 최저생계비 개념은 재산이 영인 가구를 상정하고 계측된 것이므로 재산의 기초공제액 개념은 최저생계비 개념과 부합되지 않는다는 사실이다. 최저생계비 개념에 충실하게 재산의 소득환산제를 도입한다면 기준선은 선분 AB가 아니라 선분 CB가 될 것이다. 다만 CB로 기준선이 획정될 경우 기존 수급자 중에서 수급권을 상실하게 되는 사례가 지나치게 많아 제도 시행을 어렵게 만들 것이라는 현실적 제한을 감안하여 재조정할 필요가 있다. 이 재조정된 선이 현재의 선분 AB라고 하겠다. 따라서 현재 시행되고 있는 소득인정액 기준선은 이론적으로 정치한 것은 아니며 제도시행의 현실성을 감안하여 도출된 선인 것이다.

둘째, 보다 근본적인 문제로서 재산에서 소득이 발생한다는 전제조건 자체가 수긍하기 힘들다는 점이다. 물론 금융자산의 경우 예금이자가 발생하므로 자산

1) b의 재산이 3,500만원이고, 중소도시에 거주하고 있다면 기초공제재산 3,000만원을 제하고 남는 500만원에 대해 월 4.17%, 20만 8,500원의 소득이 발생하는 것으로 간주된다. 즉, 재산의 소득환산액이 매월 208,500원인 것이다.

에서 소득이 발생할 수 있다. 그러나 이 경우에도 금융자산 자체에서 소득이 발생하는 것은 아니며 금융제도를 이용해 자산을 활용하는 대가로 소득이 발생한다. 이에 비해 일반재산은 소유 자체로서 소득이 발생하지 않는다. 더구나 자산가치의 월 4.17%, 연 50%의 소득이 발생한다고 간주하는 재산의 소득환산율은 그 규모 자체도 대단히 비현실적이다.

상대적으로 재산을 많이 가진 수급자가 적게 가진 수급자에 비해 재산에서 누리는 효용이 상대적으로 큰 것은 사실이다. 그러나 직접적으로 소득을 발생시키지 않는 재산이 수급자에게 주는 효용의 최대치는 주거욕구를 충족시켜 주는 선이 될 것이다. 따라서 수급자의 재산차등에 따른 소득의 차이, 즉 재산의 소득환산액의 차이는 1999년 최저생계비 계측시에 주거비가 최저생계비에서 차지하는 19.4%(김미곤 외, 1999)가 최대치여야 하는 것이다. 그러나 2003년의 경우 4인 중소도시 가구 기준 최고재산허용기준은 5,445만원이며, 기초공제액은 3,000만원이므로 재산의 소득환산액은 주거비 비중을 훨씬 초과할 수 있다. 예컨대 재산이 5,400만원인 가구는 재산의 소득환산액이 월 100만원이 되어 최저생계비 내에서 주거비가 차지하는 비중을 초과함은 물론 현금급여기준선 897,489원보다 많게 된다.

왜 이런 비논리적 근거가 동원되고 있는 것일까? 생각컨대 수급자의 모든 욕구-생계, 의료, 주거, 교육, 자활-를 화폐단위로 계산된 최저생계비로 환원할 수 있다고 가정하고 제도를 설계한 현행 국민기초생활보장제도의 근본적인 틀에 문제가 있기 때문이다. 현행 국민기초생활보장제도는 수급자의 제반 욕구를 화폐단위로 환원할 수 있으며, 더 나아가 다양한 욕구간에 대체충족성을 전제로 하고 있는 것이다. 그러나 욕구간의 대체충족성은 잘못된 가정이다. 예컨대 주거욕구가 최저수준 이상으로 충족되었다하여 의료나 생계욕구가 그 만큼 줄어드는 것은 아니다. 의료와 생계욕구는 그 자체로서 충족되어야 하는 것이다. 따라서 개별 욕구는 그 자체로서 충족되어야 하며, 대체성을 전제로 한 급여체계는 근본적으로 재설계되어야 할 것이다.

2. 급여체계 및 급여수준

가. 급여체계의 구조

1) 최저생계비 구성

국민기초생활보장제도는 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 삼고 있다(법 제1조). 여기서 생활이 어려운 자란 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하인 자(법 제5조 제1항)를 지칭하며, 최저생계비는 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용을 의미한다(법 제2조 6호). 따라서 국민기초생활보장법에 의한 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 하며(법 제4조 제1항), 구체적으로 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다(법 제7조 제2항). 마치 구슬이 꿰어지듯 체계적이고 논리적으로 구성되어 있는 이 조항들은 요컨대 최저생계비가 대상자 선정의 기준이면서 동시에 급여수준을 결정하는 기준이라는 것이다. 그런데 최저생계비를 공공부조급여기준선으로 사용하는 것이 바람직한 것인지 여부를 따져보아야 한다.

최저생계비는 매 5년마다 한국보건사회연구원에 의하여 공식적으로 계측되고 있다. 가장 최근 계측은 1999년에 전물량방식에 의하여 이뤄졌다. 마켓바스켓은 11개 비목에 대하여 대도시와 중소도시는 373개, 농어촌은 376개 품목으로 구성되었다(표 참조).

〈표 2〉 1999년 표준가구 최저생계비 비목별 품목수

최저생계비 비목	대도시	중소도시	농어촌
식 료 품	101	101	101
주 거	4	4	2
광열수도	5	5	5
가구집기	78	78	80
피복신발	95	95	96
보건의료	16	16	16
교 육	14	14	14
교양오락	14	14	14
교통통신	15	15	15
기타소비	27	27	27
비소비지출	4	4	6
합 계	373	373	376

출처: 김미곤 외, 1999년 최저생계비 계측조사연구, 한국보건사회연구원.

부 36세, 모 33세, 자(7세 및 5세)로 구성된 4인 표준가구를 설정하여 이 가구가 바스켓에 산정된 품목을 소비하는 실태를 조사하여 집계한 것이 1999년 최저생계비이며 그 결과는 다음 표에 제시되어 있다.

〈표 3〉 1999년 지역별·비목별 표준가구(4인가구)의 최저생계비

(단위: 원, %)

1999년 최저생계비	대도시		중소도시		농어촌	
식 료 품	366,948	(38.3)	366,948	(40.7)	325,219	(41.9)
주 거	225,338	(23.5)	174,833	(19.4)	114,837	(14.8)
광열수도	51,121	(5.3)	51,224	(5.7)	54,027	(7.0)
가구집기	32,000	(3.3)	31,880	(3.5)	31,864	(4.1)
피복신발	43,331	(4.5)	43,331	(4.8)	42,112	(5.4)
보건의료	46,381	(4.8)	42,749	(4.7)	38,956	(5.0)
교 육	42,071	(4.4)	42,071	(4.7)	37,071	(4.8)
교양오락	19,917	(2.1)	19,917	(2.2)	19,667	(2.5)
교통통신	58,005	(6.1)	56,005	(6.2)	40,795	(5.3)
기타소비	52,679	(5.5)	52,679	(5.8)	52,679	(6.8)
비소비지출	19,850	(2.1)	19,720	(2.2)	18,658	(2.4)
합 계	957,641	1.06	901,357	1.00	775,885	0.86

출처: 김미곤 외, 1999년 최저생계비 계측조사연구, 한국보건사회연구원.

2) 최저생계비의 상대적 수준

4인 표준가구를 기준으로 계측된 최저생계비에 가구균등화지수를 적용하여 가구규모별 최저생계비를 도출하게 된다. 1999년 지역별·가구규모별 최저생계비는 다음 표와 같다.

〈표 4〉 1999년 지역별·가구규모별 최저생계비

(단위: 원)

구 분	1인가구 (0.349)	2인가구 (0.578)	3인가구 (0.795)	4인가구 (1.000)	5인가구 (1.137)	6인가구 (1.283)
대 도 시	334,217	553,516	761,325	957,641	1,088,838	1,228,653
중소도시	314,574	520,984	716,579	901,357	1,024,843	1,156,441
농 어 촌	270,784	448,462	616,829	775,885	882,181	995,460

註: 1) ( )속의 수치는 가구균등화지수를 의미
자료: 김미곤 외, 1999년 최저생계비 계측조사연구, 한국보건사회연구원.

한국보건사회연구원은 지역별·가구규모별로 최저생계비를 계측하지만 정부가 국민기초생활보장제도에서 활용하고 있는 최저생계비는 중소도시를 기준으로 산정된 가구규모별 최저생계비이다. 따라서 대도시에 거주하는 수급자는 손해를 보고 있고, 농어촌 거주자는 이익을 누리고 있다고 할 수 있다. 여기에 더하여 지적할 것은 최저생계비를 구성하는 항목 중에서 정부가 수급권자가 실질적으로 부담하지 않는 건강보험료 등의 비소비지출과 현물로 급여가 주어지는 보건의료비 등을 최저생계비에서 삭감하고 그 차액이 현금급여기준선이 된다는 점이다.

4인 기준 중소도시 최저생계비 계측치 901,357원은 1999년 도시근로자 4인가구 중위소득의 39.3% 수준이다. 이 것은 OECD에서 제시한 상대적 빈곤선 중 저소득국에 적용하는 중위소득의 40%선보다 조금 낮은 수준이다. 한국이 중위소득국에 속하므로 적합한 상대빈곤선은 중위소득의 50% 수준이 될 것이다. 이 것은 1999년에 계측된 최저생계비 수준이 우리 수준에 비추어 결코 높지 않음을 의미한다.

1999년 최저생계비를 계측할 당시는 국민기초생활보장제도가 도입되기 전이므

로 최저생계비가 향후 공공부조제도에 현재와 같이 중요한 의미를 가질 것을 예상하지 못하였다. 공공부조 대상자 선정기준 및 급여기준으로 사용될 것을 예상하였다면 최저생계비 계측은 보다 精緻하게 진행되었을 것이다[2].

나. 급여기준으로서의 최저생계비의 타당성 여부

1999년에 계측된 최저생계비는 그 자체로서는 문제가 없다. 그러나 이 최저생계비를 공공부조급여기준으로 곧바로 연결짓는 것은 논란의 소지가 많다. 1999년 계측된 최저생계비는 표준가구의 건강하고 문화적인 생활을 유지하는데 필요한 최소한의 비용을 의미하는데, 공공부조급여기준이 과연 건강하고 문화적이 생활을 유지하는 것을 기준으로 삼을 수 있는가 하는 문제이다. 여기서 강조하고자 하는 관점은 바람직하냐의 차원이 아니라 현실적으로 가능하냐의 차원이다.

영국의 구빈법에서 시작된 공공부조제도는 재원을 전액 일반조세에서 조달하므로 담세자들로부터 끊임없이 규모 축소를 요구받게 되어 급여수준은 항상 일정한 한계내에 머물기 마련이다[3]. 사회보장의 역사적 발전과정을 살펴보아도 취업 중인 근로자를 우선적으로 보호하였고, 그 다음 우선순위가 근로경력이 있는 은퇴자이며, 근로경력이 없는 취약계층은 사회보장의 우선순위가 가장 뒤떨어진다. 여기서 우선순위가 낮다함은 제도출현의 시기가 늦고, 급여수급의 편이성이 낮으며, 급여수준이 상대적으로 낮음을 의미한다[4]. 다시 말해 보면 근로능력이 없는 노인과 장애인, 아동이 다수를 이루는 기초보장수급권자들은 사회보장에서 우선순위가 뒤떨어지는 계층이라 할 수 있다. 이 것은 국민기초생활보장제도가 현실적으로 제공할 수 있는 급여수준은 근로경력이 있는 은퇴자들이 누리는 급여수준(즉, 연금보험수준)이 최대한이 될 것이며, 그 이상은 될 수 없을 것이다.

---

2) 1999년 당시 정부는 최저생계비 계측의 중요성을 인식하지 못하여 계측에 필요한 최소한의 비용에도 못 미치는 규모를 예산에 배정하였다. 그 결과 계측에 소요된 비용의 절반 이상을 세계은행에서 연구과제 수행형식으로 얻어오는 사태가 발생하였다.

3) 공공부조제도의 뿌리인 영국의 빈민법이 가지는 사회통제적 성격 및 사회보험에 비해 열등한 위상에 대한 자세한 논의는 원석조, 사회복지 역사의 이해, 양서원. 2001을 참조하길 바람.

4) 보다 자세한 논의는 기초보장제도의 발전과정을 논하고 있는 박능후, "기초보장제도의 역사적 발전과정과 함의", 보건사회연구, 제20권 제2호, 2000.을 참고하길 바람.

법으로는 국민기초생활보장제도가 제공하고자 하는 급여가 “건강하고 문화적인 생활”이 가능하도록 할 것을 천명하고 있지만 실제 제도운영은 그렇지 못하다.

〈표 5〉 2001년 가구규모별 최저생계비·현금급여실태

(단위: 천원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비	334	553	760	956	1,087	1,277
현금급여기준	286	482	667	842	959	1,083
실현금지급액	122	203	279	351	399	450

자료출처: 보건복지부, 기초생활보장 통계자료, 2001.

가구규모별 실제 지급된 현금급여액은 현금급여기준선의 42%, 최저생계비의 37% 수준이다. 이러한 현금급여기준선과 실제 급여액간의 차이(58%)를 어떻게 해석할 것인가? 1차적 해석은 수급가구가 그 몫만큼 소득을 가지고 있기 때문이라는 것이다. 전체 70만 수급가구 중 18만명이 현재 취업 중이므로 상당수의 가구는 근로소득이 발생하고 있어 이러한 해석을 부정하기 힘들다. 그러나 평균적으로 현금급여기준선의 절반 이하로 급여로 주어지고 있다는 사실은 현금급여기준이 공공부조제도가 감당하기에 너무 높은데서 연유할 수도 있을 것이다.

2001년 10월 현재 국민연금제도의 연금수급권자(특례, 조기, 장애, 유족 포함)의 월평균 연금액이 430,249원[5]인 것과 비교하면 국민기초생활보장제도의 2인가구의 현금급여기준선 482,000원보다 연금급여액이 낮다. 물론 국민연금제도는 제도의 성숙과 더불어 연금수급액이 빠른 속도로 증가할 것이다. 그러나 현재 수준은 공공부조제도의 현금급여기준선이 사회보험제도인 국민연금급여액보다 높게 설정되어 있다. 공공부조제도의 급여가 규정대로 온전히 실현되기는 힘들 것임을 유추케 한다.

공공부조 급여기준으로서 최저생계비를 사용하는 외국의 예는 일본 외에 찾아

5) 2001. 10월 현재 특례, 조기, 장애, 유족연금 수급권자의 총합인 770,293명이 10개월간 받은 연금수급총액 3,314,185백만원을 월평균 수급액으로 나눈 값임. 이에 대한 기초자료는 정경배 외, 공적연금제도 개선방안 연구, 한국보건사회연구원, 2001. p. 79 표 2-4참조.

보기 힘들다. 미국의 경우 공공부조급여기준선과 최저생계비는 별개로 존재한다. 그리고 외형적으로는 관대한 수급조건과 급여수준을 설정해 놓았지만 유무형의 사회적 압력을 가하여 실제적으로는 전 인구의 0.7%만을 생활보호대상자로 포함하고 있는 일본의 공공부조제도는 외형과 실체가 많이 달라 법에 규정된 내용만을 근거로 공공부조급여기준으로 최저생계비를 사용하는 유력한 외국 사례로 일본을 거론하는 것은 적절하지 못할 수 있다.

다. 급여체계 개선방향

그렇다면 제도개선은 어떤 방향으로 이루어져야 할 것인가? 무엇보다 먼저 명분론에 집착하여 법을 만들고 제도를 운영하는 허식을 버려야 할 것이다. 소수의 북구유럽 국가를 제외하고 아직 공공부조제도에 의하여 "건강하고 문화적인 생활"을 보장한 예는 없다. 19세기까지 수 차례의 시민혁명을 겪었고, 20세기 들어 두 차례의 세계대전을 치르면서 전국민적인 일체감을 체험한 영국과 프랑스에서도 공공부조에 의해서는 건강하고 문화적인 생활을 보장하지 못했다. 건강하고 문화적인 생활의 보장은 사회보험과 수당제가 근간이 되는 것이며, 공공부조제도는 그 보다 낮은 수준의 보장에 머무를 수밖에 없을 것이다. 구체적으로 국민기초생활보장제도는 급여기준을 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 최저생계비와 바로 연계짓어서는 안된다는 것이다. 적어도 사회보험방식에 의한 급여가 이 수준에 도달하기 전까지는 비록 법규정이 있다하더라도 실효성을 확보하기 힘들 것이다.

급여체계와 관련된 또다른 논란은 공공부조에서 행하고자 하는 생계, 의료, 주거, 교육, 자활 등 제반 급여를 현행 국민기초생활보장제도가 하나로 묶어 운영하는 이른바 통합급여체계에서 비롯된 문제이다. 통합급여체계는 급여종류별로 제도를 분리 운영하는 개별급여체계에 비해 여러 가지 장점을 가진다. 무엇보다 통합급여체계에서는 대상자 선정의 기준이 통일되어 행정관리가 용이하며, 급여의 편중을 예방할 수 있다. 단점은 소득인정액이 일정 범위내에 있으면 전종류의 급여를 받을 수 있으나, 일정 범위를 넘어서는 순간 모든 급여를 받을 수 없

게 되는 급여의 悉無律로 인해 많은 부작용이 유발되고 있다는 점이다. 특히 건강상태가 좋지 않은 빈곤층은 의료급여에 대한 수요가 크며, 그 결과 자신의 노력 여하에 따라 빈곤선 이상의 소득획득이 가능함에도 의료급여를 지속하기 위하여 빈곤선 이하에 머무는 경우가 빈번하다. 현금급여와 현물급여의 혼합급여가 가능한 주거급여의 경우에도 유사한 사례가 발생하고 있다. 예컨대 공공임대주택의 입주권을 계속 확보하기 위하여 일정 수준 이상의 소득획득을 단념하고 빈곤선 이하에 머무는 경우가 대표적이다.

통합급여의 단점이 노정되고 있음에도 불구하고, 기왕에 통합급여체계로 출발한 국민기초생활보장제도의 급여체계를 전면적으로 개별급여로 환원하는 것은 바람직하지 않다. 통합급여형태를 기본적으로 유지하면서 현물급여의 성격이 강한 의료급여와 주거급여에 대해서는 수급권의 범위를 확장하는 것이 필요하다고 본다. 다만 대상자 확대를 위해 현행과 같이 특례수급의 형태로 하는 방안과 급여 종류에 따라 수급권의 범위를 일괄적으로 확대하는 방안을 놓고 장단점을 따져 보아야 할 것이다.

3. 전달체계

가. 현황

국민기초생활보장제도는 보건복지부가 관련 정책을 수립하고, 행자부 소속의 지차체가 업무를 집행하는 이원적 구조의 전달체계를 가지고 있다. 최종적으로 서비스를 제공하는 일선 읍면동의 경우 사회복지전담공무원이 기초보장관련 업무를 담당하고 있다. 1987년 49명으로 시작된 사회복지전담공무원은 매년 신규채용이 꾸준하게 이뤄져 2002년 현재 7,200명에 이르고 있다.

〈표 6〉 사회복지 전담공무원 배치 현황

(단위 : 명)

연도	1987	1988	1990	1991	1992	1994	1999	2000	2001	2002
신규	49	47	228	1,676	481	519	1,200	600	700	1,700
(정원)	(49)	(96)	(324)	(2,000)	(2,481)	(3,000)	(4,200)	(4,800)	(5,500)	(7,200)

주: 사회복지전담공무원의 정원은 결원의 발생으로 현원과 다소 차이가 있음. 1999년에는 결원이 1,271명, 2000년에는 결원이 289명이었음.
출처: 국정홍보처, 국민의 정부 5년 국정자료집, 2003.

사회복지전담공무원의 규모는 기초보장수급가구 69만과 비교하면 대략 1인의 공무원이 100가구를 담당하게 되어 적정업무량을 맡고 있는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 사회복지전담공무원은 기초생활보장업무 외에 장애인·아동·노인 등 사회복지서비스 대상 336만 가구도 담당하고 있어 업무량은 여전히 과도하다. 더욱이 지방행정직의 구조조정에 따른 인원 감축으로 전담공무원이 일반 행정업무를 수행하는 사례도 빈번하여 복지수요에 부합하는 서비스 제공이 힘든 상태이다.

나. 개선방향

전달체계의 개선방향은 전담공무원의 규모 확대와 사회복지업무를 전담하는 사회복지사무소의 설치로 집약된다. 국민기초생활보장법은 대상자 선정과 급여수준 산정이 과거의 생활보호법과는 비교가 안될 만큼 복잡하고 전문적 지식을 요하는 사안이 되었다. 따라서 일반 행정직 공무원은 감당하기 어려운 과업이므로 복지전담공무원에 의해 수행되는 것이 불가피하다. 이들이 다른 복지서비스 업무와 겸무하여 기초보장업무를 수행하기 위해서는 인원이 대폭 증대되어야 할 것이다. 적정규모는 아직 파악되지 않았으며, 제공할 서비스의 양과 질을 먼저 설정한 후 적정 업무량과 적정인원을 산정하는 연구작업이 요구된다.

복지부 → 시·도 → 시·군·구 → 읍·면·동 → 수요자로 연결되는 현행 복지전달체계를 복지부 → 시·도 → 사회복지사무소 → 수요자로 연결되는 전달체계개편방안은 1990년대 초반부터 거론되어온 제안이다(박경숙·강혜규, 1992). 비

록 1995년부터 1999년까지 시행되었던 보건복지사무소 시범사업은 별다른 성과 없이 종결되었지만 지금은 복지업무가 대폭 늘어난 새로운 환경에 처해 있으므로 사회복지사무소 설치 방안은 향후 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

4. 자활사업

가. 자활사업 현황

국민기초생활보장법은 '최저생활의 보장과 자활조성'을 달성할 목적으로, 근로능력이 있는 수급자는 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급할 수 있도록 규정하고 있다(법 제9조 제5항). 명시적 규정에도 불구하고 자활사업은 제도시행 이후 지금까지 목표와 대상, 방법에 대하여 논쟁이 끊이지 않고 있다. 자활의 개념을 재활, 협의의 자활, 자립으로 3구분하여야 한다는 주장(김수현, 2002)이나, 자활지원대상자의 범위문제 제기(노대명, 2003) 등은 자활제도가 기본적인 요소에 대해서도 아직 정착되지 못하고 있음을 보여준다.

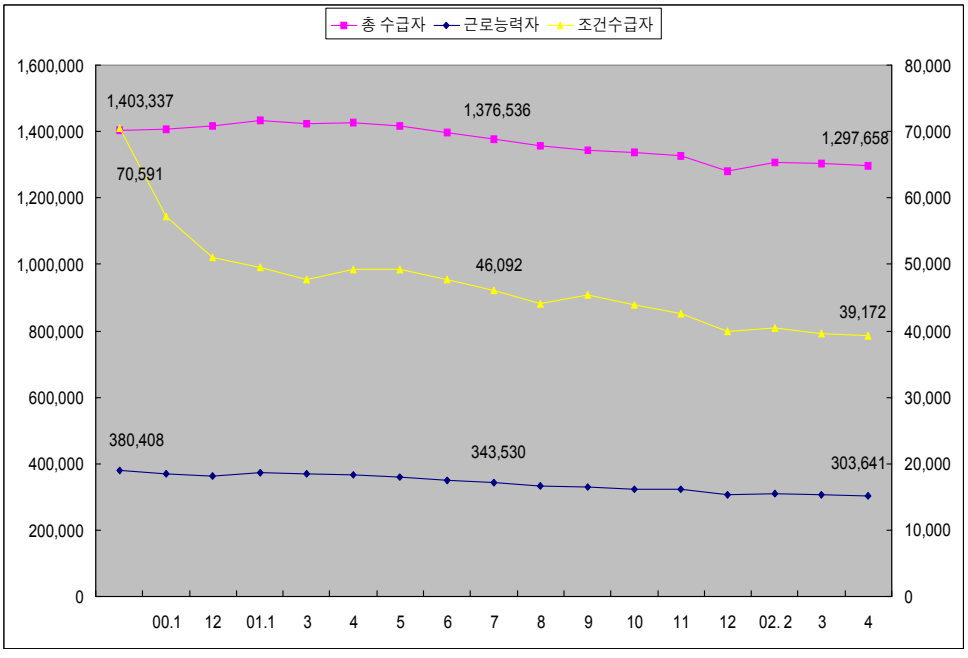
기초보장수급자를 자활사업의 관점에서 분류하면 다음과 같이 세분된다. 전체 수급자(136만명)는 근로능력여부에 따라 근로능력자(29만명)와 근로무능력자(107만명)로 구분된다. 근로능력자는 현재취업자(180천명), 조건부수급자(38천명), 조건부과제외자(65천명), 자활특례자(3천명)로 구분되고 조건부 수급자는 다시 근로능력의 정도에 따라 비취업대상자(29천명)와 취업대상자(9천명)으로 구분된다. 비취업대상자는 복지부 소관의 자활사업에 참여하고, 취업대상자는 노동부 소관의 자활사업에 참여하게 된다. 다만 자활특례자와 근로무능력자 중 희망자에 한해 복지부 소관 자활사업에 참여할 수 있다. 현재취업자의 경우에도 자신이 희망하면 노동부 소관 자활사업에 참여할 수 있다. 그 결과 2002년 12월말 현재 복지부 소관 자활사업참여자는 34천명이며[6], 노동부소관 자활사업 참여자는 2천명이다. 자

6) 기초보장수급자가 아닌 차상위계층에서도 희망자는 복지부 소관 자활사업에 참여할 수 있으며 그 수는 12천명이다. 따라서 복지부 소관 자활사업 참여자는 기초보장수급자를 포함하여 총 46천명이다.

활사업참여자 36천명은 136만 기초보장수급자 중 2.5%에 해당하는 규모이다.

2000년 10월 기초보장법이 시행된 이래 전체 수급자수가 완만하게나마 줄고 있는 가운데, 아래 표에 나타난 바와 같이 자활대상자인 조건부수급자는 보다 빠른 속도로 그 규모가 축소되고 있다. 특히 제도시행 초기에 조건부수급자가 대폭 줄어든 이유는 부정확한 근로능력판정으로 인해 근로무능력자가 근로능력자로 분류되어 조건부수급자로 편입되었다가 그 후 점검 과정에서 대거 탈락한 데서 연유한다.

〔그림 2〕 2000년 10월 이후 수급자 및 조건부수급자 규모 추이



출처: 노대명, “자활사업에 대한 평가와 향후 정책과제”, 보건복지포럼 제76호, 2003.

나. 문제점과 개선방안

자활사업의 문제점은 전체 수급자의 2.5%에 불과한 대상자 규모에 집약되어 있다. 전체 수급자 136만명 중 근로능력자는 29만명(21.3%)에 이르지만 정작 자활사업참여자는 36천명(2.5%)에 불과하다는 사실은 자활사업의 존재 의미를 무색하게 만들고 있다. 자활사업 참여율이 낮은 것은 수급자 가운데 근로능력자의 대다수(62.0%)가 현재 취업 중이어서 자활사업 참여의무가 없기 때문이다. 또한 보충급여방식을 채택하고 있는 급여체계상 자활사업 참여로 소득이 현격히 증가하여 빈곤선을 상회하지 않는한 자활사업에 참여하여도 수급자의 실질 소득이 증가하지는 않는데서도 이유를 찾을 수 있다. 그리고 자활사업에 참여하지 않을 때 부여되는 징계가 경미하거나 행정적으로 징계 자체를 가하지 않는 경우가 많다는 점 등도 낮은 자활사업 참여율을 설명하는 이유로서 열거되고 있다.

자활사업 활성화를 위하여 조건부수급자 외에 현재취업자, 근로무능력자, 차상위계층에게까지 자활사업 참여범위를 확대하는 방안이 제안·시행되고 있다. 그러나 이 경우에는 강제 참여는 불가능하며, 자발적 희망자에게 국한될 수밖에 없는데 참여자 수가 미미하여 실효성 있는 대안이 되지 못하고 있다. 이 지점에서 냉철히 분석할 것은 기초보장수급자를 기반으로 하는 자활사업의 본원적 한계이다. 수급자의 대부분이 근로무능력자이고 (78.7%), 근로능력자의 경우 절반 이상(62.1%)이 현재취업자인 상황에서 자활사업이 개입할 수 있는 여지는 구조적으로 매우 협소한 것이다. 물론 외형적 소득이 빈곤선 이하인 현재취업자들을 자활사업의 주된 대상으로 설정하여 이들의 소득향상을 목표로 자활사업을 전개하려는 제안(노대명, 2003)은 자활사업을 활성화하려는 의도는 높게 평가되지만 그 효과성에 대해서는 회의적이다. 왜냐하면 현재취업자는 어떤 형태로든 노동시장에 참여하여 시장의 법칙에 따라 소득을 얻고 있는 것이므로 이들의 소득을 향상시키려면 개인 근로자의 인적자본을 증대시키는 작업과 병행하여 노동시장 전반의 구조개선이 진행되어야 하는데 이에 대해 자활사업이 행할 수 있는 역할은 미약할 것이기 때문이다. 따라서 현재취업자인 수급권자 및 차상위계층까지 대상을 확대하여 이들의 소득증대를 적극 도모하려는 구상은 자활사업의 영역을

떠나 보다 포괄적인 적극적 노동시장정책의 성격을 띄게 될 것이다.

자활사업의 참여를 저조하게 만드는 구조적 요인의 하나는 현 제도의 보충급여방식이다. 최저생계비와 가구소득간의 차액만큼 급여를 지불하는 보충급여방식하에서는 늘어난 근로소득만큼 급여가 줄게되어 수급자가 누리는 가처분소득은 근로하기 전과 동일해진다. 교통비 등 근로참여에 소요된 비용이 감안되지 않는다면 근로의 결과 실질 가처분소득은 더 낮아질 수 있다. 합리적 행동가설에 의하면 보충급여방식하에서는 수급자들이 노동시장에 참여하지 않는 것이 당연하다. 그럼에도 불구하고 수급자 중 13.2%, 180천명이 현재취업자인 것은 자신의 소득을 낮춰 신고할 수 있는 가능성이 있거나, 노동참여로부터 단순한 소득획득 이상의 의미를 구현하고 있기 때문이다.

그러나 제도시행이 경과되면서 소득파악률이 높아지고, 수급자들이 보충급여방식의 원리를 인지하게 되면 수급자들의 근로동기가 약화될 것임은 쉽게 예측할 수 있다. 이를 예방하기 위한 제도적 장치가 근로소득에 대하여 일정 비율 혹은 일정액을 소득계산시 공제해 주는 근로소득공제제도이다. 어떤 대상에 대하여 어느 정도의 비율로 근로소득을 공제할 것인지를 결정하기 위해 현재 시범사업이 진행 중이다. 시범사업의 결과를 기초로 근로소득공제모형이 채택되겠지만, 정율방식, 정액방식, 혼합방식 등 다양한 가능성에 대해 충분한 검토가 이뤄져야 할 것이다.

Ⅲ. 결론

국민기초생활보장법은 수급의 권리성 강화, 국가의 책임성 규정 등 법정신의 현대성으로 인해 한국의 공공부조제도를 격상시켰다. 그와 더불어 내용의 체계성과 精緻性은 공공부조업무를 전문가의 영역으로 치부하게 만들었다. 이러한 전문적 내용의 근간은 수급자선정의 기준이면서 동시에 급여수준의 기준이 되는 최저생계비와 소득인정액 개념이다.

2000년 10월 시행에 들어간지 아직 만 3년이 채 경과되지 않았지만, 국민기초생활보장제도는 많은 논쟁의 장을 통해 문제점을 노정하고 해결책을 강구함으로써 시행 초기의 난제들을 무난히 극복하고 순조로운 제도 정착의 모습을 보이고 있다. 그러나 그 동안 있었던 많은 토론의 장에서 제도구성의 근간이 되는 최저생계비와 소득인정액에 대한 검토는 소홀하였다. 눈앞에 직면한 제도시행에 급급한 나머지, 보다 원리적인 검토작업은 상대적으로 등한시되었던 것이다. 이제부터라도 근본적인 사안들에 대한 토의가 진행되어야 할 것이다.

이 연구는 짧은 지면을 통하여 최저생계비를 공공부조급여기준으로 바로 연결짓는 현행 방식의 문제점을 지적하고자 하였다. 또한 재산의 소득환산이 내포하고 있는 전제조건들의 오류를 밝히고자 하였다. 국민기초생활보장제도의 근간이 되는 두 개념에 대한 수정은 제도의 전면적인 개정으로 이어질 가능성이 있다. 그러나 만약 제도개선의 여지가 발견된다고 하더라도 이제는 서두르지 말고 기초개념부터 체계적으로 정리한 연후에 제도개선에 착수하기를 바란다.

참고문헌

국정홍보처, 국민의 정부 5년 국정자료집, 2003.

김미곤 외, 1999년 최저생계비 계측조사연구, 한국보건사회연구원. 1999.

김수현, “기초생활보장의 문제점과 과제”, 기초보장·자활정책 평가센타 개설기념 심포지움 자료집, 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책평가센타, 2002.

노대명, “자활사업에 대한 평가와 향후 정책과제”, 복건복지포럼 통권 제76호, 2003. 2월.

박경숙 · 강혜규, 사회복지사무소 모형개발, 한국보건사회연구원, 1992.

박능후, “기초보장제도의 역사적 전개과정과 함의”, 보건사회연구 제20권 제2호, 2000.

보건복지부, “국민기초생활보장제도: 제도현황 및 주요 과제”, 2003. 4.

원석조, 사회복지 역사의 이해, 양서원. 2001.

이현주 외, 저소득층 보건복지욕구 기초자료분석. 한국보건사회연구원·보건복지부, 1999.

정경배 외, 공적연금제도 개선방안 연구, 한국보건사회연구원, 2001.

U.S. House of Representatives, 1998 Green Book. U.S. Government Printing Office: Washington, 1998.