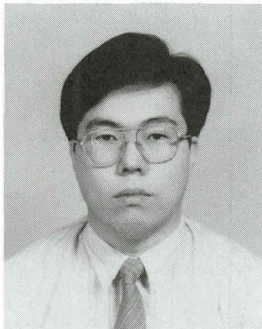


## 국민기초생활보장법 제정에 따른 향후과제

### 1. 문제제기

국민기초생활보장법이 1999년 8월 12일 제정되고, 2000년 10월부터 시행된다(단, 소득인정액과 관련되는 조항은 준비관계로 2003년 1월부터 시행됨). 동 법의 제정은 우리 나라 사회보장 역사에 하나의 커다란 획을 긋는 일이다. 왜냐하면, 그동안 시혜적, 잔여적 차원에 머물고 있던 생활보호를 국가의 의무이자 국민의 권리로 제자리 매김을 하였기 때문이다. 또한 소득인정액, 소득평가액, 재산의 소득환산액 등의 새로운 개념을 법에 도입함으로써 수급자 선정 및 급여에서의 형평성 제고와 근로유인(work incentive)을 도모하도록 하였다. 한마디로 동 법은 그 정신의 현대성과 내용의 과학성에서 매우 높은 평가를 받을 수 있는 법이다.

그러나 문제는 이를 어떻게 현실에 접목하느냐



金美坤

한국보건사회연구원 부연구위원

하는 부분이다. 무엇보다도 동 법의 시행에 있어서는 적정 예산이 확보되어야 한다. 생활보호법의 과거 우리는 예산의 부족으로 보호가 필요한 자를 대상자로 책정하지 못하고, 급여수준 또한 미흡하였다. 즉, 공공부조의 기본 원칙인 대상의 포괄성, 급여의 충분성 원칙을 지키지 못하였다. 그 결과 생활보호사업이 최종적인 사회안전망(Last Social Safety Net)으로서의 역할을 수행하지 못한다는 비판을 받아왔다. 둘째, 동 법이 규정하고 있는 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)에 대한 현실 적용 가능한 모형개발이 이루어져야 한다. 소득평가액 산정시 근로유인을 위해서는 소득공제 시스템을 모형에 포함하여야 하나, 공제폭을 높일 경우 수급자의 가치분 소득이 차상위 계층의 소득보다 많아지게 된다. 이는 열등처우의 원칙(Less Eligibility Principle)을 위반하게 된다. 또한 재산의 소득환산액을 엄격하게 적용할 경우 기존의 대상자 중 탈락하는 계층이 발생되고, 기존 급여보다 급여가 줄어드는 계층이 발생하게 된다. 따라서 합리적인 모형개발이 이루어져야 하고 단계적인 적용방안이 마련되어야 한다. 셋째, 동 법에서 규정하고 있는 급여방식은 보충급여이므로 보충급여제도에 대한 심도 있는 검토가 이루어져야 한다. 현행의 차등급여도 보충급여제도의 일종이라고 볼 수 있으나 소득과 가구규모만 고려한 너무 단순한 모형으로 지역별·가구유형별 생계비 차이를 도외시하고 있다. 따라서 보다 정치한 보충급여모형이 개발되어야 한다. 이 때 신설되는 주거급여와 기존의 현물급여인 의료급여, 교육급여 등이 감안되어야 할 것이다. 넷째, 동 법의 원활한 시행을 위한 행정체계 및 관련 D/B가 구축되어야 한다. 동 법은 빈곤한 자에 대한 기초보장과 함께 가구특성에 맞는 자활지원을 동시에 추구하고 있다. 원활한 자활지원을 위해서는 읍·면·동사무소와 고용안정센터간의 업무연계방안이 마련되어야 할 것이다.

이 외에도 최저생계비의 활용방안, 자산조사(Means Test)

국민기초생활보장법의 원활한 시행을 위해서는 법이 규정하고 있는 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)에 대한 현실 적용 가능한 모형개발이 이루어져야 한다.

기법개발, 수급자 선정절차의 간소화, 동 법에서의 청구권 성격의 규명 등이 이루어져야 한다. 그리고 이러한 사항들은 동 법의 시행전에 시행령, 시행규칙, 지침 등에 반영되어야 할 것이다. 하지만 본고에서는 국민기초생활보장법 시행을 위한 핵심과제를 중심으로 살펴보고자 한다.

## 2. 적정예산의 확보

적정 소요예산의 확보는 국민기초생활보장법의 성공적 시행을 위한 가장 기본적인 요소이다. 법의 성격을 국민의 권리이자 국가의 의무로 규정하면서 예산부족으로 보호가 필요한 대상자를 보호하지 못한다면 법적 소송에 직면할 수도 있기 때문이다. 여기서는 중장기적인 적정 소요예산의 규모가

표 1. 연도별 소요예산(1999년 현재 가치기준)

(단위: 만명, %, 억원)

	1999년	2000년	2001년	2002년
-총인구	4,686	4,727	4,768	4,806
• 빈곤율 <sup>1)</sup>	7.7	6.9	6.2	5.3
• 빈곤자	360	328	294	254
-생활보장대상자 <sup>2)</sup>	193	188	172	156
• 생계보호	53.4	52	172	156
• 자활보호	138.6	136	-	-
-생활보장예산	24,308 <sup>3)</sup>	25,370 <sup>4)</sup>	30,793 <sup>5)</sup>	27,345 <sup>6)</sup>

주: 1) 실업률 변화에 대한 빈곤율(소득이 최저생계비 이하인 자의 비율) 변화의 탄성치 0.89 적용 추정

2) 생활보장대상자는 빈곤자 중 부양의무자기준, 신청보호주의 등으로 빈곤자의 약 53% (1999년 비율)임. 그러나 2000년부터 국민기초생활보장법 시행으로 인한 저소득층의 기대심리(모든 대상자에 대한 생계급여)로 신청률이 증가하는 등 동 비율은 증가할 것으로 예상됨. 따라서 2000년 57%, 2001년 58%, 2002년 59%로 가정함.

3) 1999년 8월 현재 생계보호+자활생계비+자활장제비+교육보호+의료보호+특별취로사업+공공근로+노숙자보호 합계금액, 지방비 포함, 한시 포함.

4) 52만명(생계보호)×17.8만원(최저생계비 23.4만원-거액자가소득 5.6만원)×12개월+2340억원(자활생계보호)×3÷4+188만명(생활보장대상자)×17.8만원(최저생계비 23.4만원-거액자가소득 5.6만원)×3개월+2300억원(특별취로사업, 노숙자보호 등 1999년 수준) = 2조 5370억원

5) 172만명(생계보호)×13.8만원(최저생계비 23.4만원-전체 자가소득(가정) 9.6만원)×12개월+2300억원(특별취로사업, 노숙자보호 등 1999년 수준) = 3조 793억원

6) 156만명(생계보호)×13.8만원(최저생계비 23.4만원-전체 자가소득(가정) 9.6만원)×12개월+2300억원(특별취로사업, 노숙자보호 등 1999년 수준) = 2조 7345억원

얼마이며, 이 규모는 우리의 경제수준에서 감당할 만한 수준인지에 대한 검토를 하고자 한다.

생활보장예산의 대부분은 대상자수와 급여액(최저생계비-자가소득)의 크기에 의하여 결정된다. 대상자수는 경기회복에 따른 실업자수, 소득분배구조, 동 법 제정에 따른 저소득층의 기대심리 등에 의하여 결정될 것이다. 급여액은 1999년 최저생계비 계측조사연구 결과와 전체 수급자의 자가소득 크기에 의하여 결정된다. 이러한 요인 중 현재 가용할 수 있는 자료를 바탕으로 추정한 소요예산은 2000년 약 2조 5천억원, 2001년 약 3조 1천억원, 2002년 약 2조 7천억원에 이를 것으로 판단된다. 향후 IMF에 따른 경기침체와 같은 외부 요인이 없는 한 생활보장예산은 본격적인 법 시행 연도인 2001년에 최고치에 도달한 후 2002년부터 빈곤율 감소에 따라 점차 감소될 것으로 예상된다.

상기 연도별 소요예산의 추계에는 예산의 증가요인과 감소요인을 고려하지 않았기 때문에 한계가 있으나 증가 및 감소요인이 서로 상쇄되어 큰 폭의 변화는 없을 것으로 판단된다. 왜냐하면 추계에서 포함하지 않은 보충급여에서의 최저급여액수 설정, 1999년 최저생계비 계측결과 반영 등은 소요예산의 증가요인으로 작용하고, 재산의 소득환산을 설정, 자활보호대상자의 소득 고려 등은 소요예산의 감소요인으로 작용할 것이기 때문이다.

추정된 소요예산을 다른 나라와 비교해 보면, 2001년의 국민기초생활제도 총소요예산 약 3조 1천억원은 1997년도 우리나라 GDP 416조원(한국은행, 1998) 대비 0.72% 이하로 추정되어 주요국의 GDP 대비 사회복지 지출의 비중에 비하여 낮은 수준이다. 일본의 경우를 제외하면, 호주는 우리보다 9.4배, 미국은 5배 정도 높게 지출하고 있으며, 공공부조 지출비율이 다소 낮은 스웨덴이나 프랑스, 독일의 경우도 각각 우리보다 2배, 2.7배 도 높게 나타나고 있다.

현재 가용할 수 있는 자료를 바탕으로 추정한 생활보장예산은 2000년 약 2조 5천억원, 2001년 약 3조 1천억원, 2002년 약 2조 7천억원에 이를 것으로 판단된다.

표 2. 주요국의 GDP대비 공공부조 지출비의 비중(1992년)

(단위: %)

호주	뉴질랜드	프랑스	독일	이태리	일본	영국	미국	스웨덴
6.8	2.5	2.0	2.0	3.3	0.3	4.1	3.7	1.5

자료: Department of Social Security, 1996, p.35.

### 3. 소득인정액 모형 개발

수급자 선정과 급여에서는 대상자간의 형평성과 생산적 복지를 위한 근로유인이 매우 중요하다. 기존의 생활보호법하에서는 소득기준과 재산기준을 각각 적용함으로써 소득이 거의 없으나 재산이 기준을 초과한 가구나, 반대의 경우는 대상자로 선정될 수 없다. 이는 자산 소유형태에 따른 형평성과 대상자 선정의 포괄성 원칙을 위배하게 된다. 또한 근로능력이 있는 수급자를 근로와 연계시켜 주는 프로그램이 극히 빈약하여 제도의 효율성 및 생산성이 저하되고 있었다. 이를 감안하여 국민기초생활보장법에서는 소득인정액이 최저생계비에 미치지 못하는 가구를 수급자로 선정하고(제5조), 급여에서는 그 차액을 지급하는 보충급여를 원칙으로 하고 있다(제3조). 또한 소득평가액 산정에서는 근로유인을 위한 요소를 반영하도록 규정하고 있다(제2조).

이와 같은 방식으로 수급자를 선정하고 급여하는 나라는 없다. 영국의 경우 유사한 제도(Tariff Income<sup>1)</sup>)가 있으나, 수급자 선정에서는 적용하지 않고 있다. 미국의 경우 근로유인을 위한 소득공제제도는 두고 있으나, 재산과 소득을 통합한 소득인정액 제도는 없다. 일본의 경우도 수입충당액(국민기초생활보장법에서의 소득평가액과 비슷한 개념) 산정시 월평균 총수입에서 실비공제와 근로유인을 위한 근로공제를 실시하고 있으나 재산과 소득을 통합한 소득인정액 제도는 없다.<sup>2)</sup> 결국 우리의 소득인정액 모형은 각국의 공공부조 모형의 장점을 종합한 이상적인 모형이라고 볼 수 있다. 그러므로 이의 현실적 적용에는 많은 연구와 시범사업이 필요하다.

- 1) 금융재산과 세를 준 재산(특히 주택)을 소득으로 환산하고 있으며, 이는 급여에서만 적용하고 있음.
- 2) 보다 자세한 내용은 김미곤, 『보충급여도입방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1995.을 참조하기 바람.

따라서 본고에서는 개략적인 기본방향에 대하여 살펴보고자 한다. 소득인정액은 법에서 규정하고 있는 바와 같이 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 금액을 말한다. 그러므로 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 나누어 살펴볼 필요가 있다.

### 1) 소득평가액 산정방식

소득평가액은 총 수입에서 필요경비(주부의 경우 보육료, 교통비 등)를 차감한 소득에서 근로유인을 위한 소득공제 금액을 뺀 금액으로 계산하는 것이 바람직하다. 필요경비는 수입발생을 위한 비용이므로 논의의 대상이 되지 못한다. 그러므로 여기서는 소득공제를 중심으로 살펴보자. 수급자 선정의 경우 모든 조건이 동일한 상태에서 근로유인을 위한 공제시스템을 두지 않을 경우 일하는 자는 탈락하고 일을 하지 않는 자가 대상자로 선정되는 불합리한 결과가 나타날 수 있다. 또한 급여의 경우에서도 보충급여로 인하여 일하는 자나 일하지 않는 자나 동일한 생활수준(최저생계비)을 유지하게 됨으로써 근로의욕을 상실하게 된다. 그러므로 공제를 하는 것 자체는 바람직하다.

문제는 공제율과 폭을 얼마로 하는게 바람직한가 하는 문제이다. 공제율을 높이면 근로유인이 증가하지만 공제액만큼 톱니효과(notch effect)가 나타나 열등처우의 원칙을 위배하게 한다. 반면에 공제율이 낮으면 근로유인의 효과가 없을 뿐만 아니라 국가의 도움에 안주하는 빈곤함정(poverty trap)이 나타날 수도 있다. 그러므로 적정 공제율 결정을 위해서는 공제율에 따른 근로유인 정도, 노동시장의 상태에 따른 공제율 효과 등에 대한 시범사업이 필요하다.

소득평가액 산정에서 근로유인을 위한 적정 소득공제를 하는 것은 바람직하나, 이를 위해서는 공제율에 따른 근로유인 정도, 노동시장의 상태에 따른 공제율 효과 등에 대한 시범사업이 필요하다.

### 2) 재산의 소득환산액 산정방식

재산의 소득환산액은 재산인정액에 재산의 소득환산율

을 곱하여 산출한 금액을 말한다(제2조). 재산의 소득환산액 역시 소득평가액과 마찬가지로 고려되어야 할 사항이 많다. 즉, 재산의 포함범위, 재산가격의 통일, 환산율 등에 대한 검토가 이루어져야 한다. 먼저 재산의 포함범위를 살펴보자. 재산의 특성상 재산에 포함시켜서는 안되는 재산으로는 첫째, 소득이 발생하는 재산(논, 밭 등), 둘째, 종중산, 결혼 예물 등 사회통념상 처분이 어려운 재산, 셋째, 장애인의 전용 자동차 등 특정인의 필요 불가결한 재산, 넷째, 조사비용, 행정비용 등을 감안한 일정액 이하의 재산 등이다.

그리고 현행 우리 나라의 가격체제는 현시가, 공시지가, 표준시가, 과표 등으로 나뉘어져 있으므로 이들 중 어느 것 하나를 기준으로 통일하여 적용하여야 한다. 아울러 통합방안이 동시에 마련되어야 할 것이다. 기준 가격의 문제는 최저생계비에서 적용하고 있는 가격이 현시가이므로 재산에서도 현시가를 기준으로 하는 것이 논리적으로 타당하다. 따라서 공시지가, 표준시가, 과표는 현실화율의 역수를 곱하는 방식으로 현시가로 환산하여야 한다.<sup>3)</sup>

마지막으로 재산의 환산을 문제인데, 금융재산과 기타재산간 또는 필수재산과 비필수재산간의 환산율의 차등 적용여부가 검토되어야 한다. 하지만 어떤 재산이든간에 재산은 유동성이 현금보다 낮으므로 공금리 수준보다는 낮아야 할 것이다. 그리고 저소득층의 재산형성을 독려하기 위하여 어느 정도의 재산은 기초공제를 하여야 한다.

#### 4. 보충급여의 도입

국민기초생활보장법에서는 제7조 2항과 제3조 1항에서 보충급여를 하는 것을 기본원칙으로 규정하고 있다. 이론적인 보충급여는 최저생계비에서 소득인정액을 차감한 금액을 지급하면 되지만 현실적용에 있어서는 보충성의 원리, 형평성, 근로유인, 행정비용 등이 고려되어야 한다. 그러므로 최저생계비 구분 및 소득인정액 산정모형에서 이러한 요소들이 감안되어야 할 것이다. 현행 차등급여에서는 가구규모별 최저생계비는 고려하고 있으나, 지역간의 차이와 가구유형간의 차이는 반영하지 않고 있다. 그러나 같은 4인 가구나 할지라도 거주 지역에 따라 가구유형에 따라 생계비는 현실적으로 매우

3) 단순모형은 기준가격 = 재산의 과표 또는 공시지가 ÷ 과표 또는 공시지가의 현실화율로 표현되나, 이 경우 현실화율이 평균치보다 높은 재산은 과대 평가되는 문제가 발생됨. 이에 관한 자세한 논의는 김미곤, 『보충급여도입방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1995, 참조.

큰 차이를 보이고 있다. 따라서 최저생계비는 지역간, 가구규모간, 가구유형간 생계비 차이가 반영될 수 있도록 구분되어야 할 것이다. 그리고 소득인정액 산정에서는 앞에서 논의한 것처럼 형평성 및 근로유인을 제고할 수 있도록 하여야 할 것이다.

한편 보충성의 원리에 따라 차액을 급여할지라도 화폐의 최종단위까지 급여액을 구분하여 지급하는 것은 현실적인 실익이 없다. 그렇지만 현행의 차등급여표(소득등급 6, 가구규모 6)는 지역간의 차이가 없고, 소득등급도 너무 단순하다. 따라서 보다 세분화된 급여표가 필요하다. 구체적으로 어디까지 세분할 것인가 하는 문제는 향후 종합적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

- 급여(현물급여+생계급여) = 최저생계비-소득인정액
- 보충급여(생계급여) = 최저생계비-소득인정액-현물급여(의료급여, 교육급여)
- 소득인정액 = 소득평가액+재산의 소득환산액
- 소득평가액 = (1-공제율)×(소득-기초공제액)
- 재산의 소득환산액 = 소득환산율×(재산가액-기초공제액)

최저생계비는 지역간, 가구규모간, 가구유형간 생계비 차이가 반영될 수 있도록 구분되어야 하며, 소득인정액 산정에서는 형평성 및 근로유인을 제고할 수 있도록 하여야 한다.

## 5. 행정 및 전달체계 구축

국민기초생활보장법의 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 효율적인 행정시스템의 구축이 필요하다. 행정체계의 핵심인 사회복지전문요원과 근로연계 행정체계에 대하여 살펴보자.

### 1) 사회복지전문요원수 확대 및 일반직화

7월 현재 전국 읍·면·동사무소에서 생활보호업무를 담당하고 있는 전문요원은 2,930명이다. 이들이 담당하고 있는 1인당 생활보호가구수는 약 250가구(전진국 1인당 약

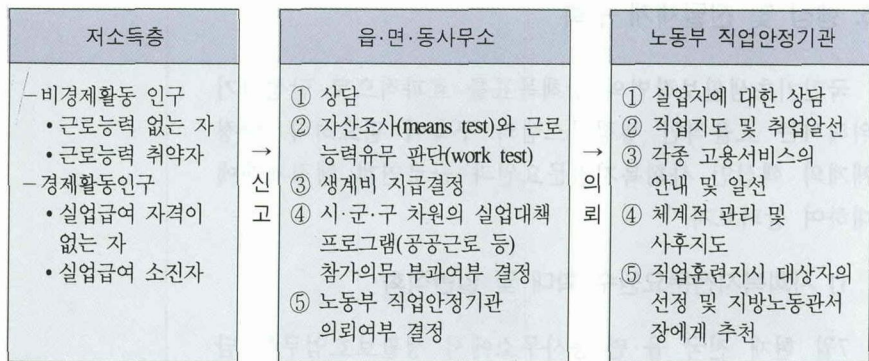


100가구)이며, 생활보호 외에도 장애인, 노인, 모자가정 등 취약계층의 전반적 업무 수행을 담당하고 있다. 이러한 저소득지원사업 외에도 이들은 행정자치부에 소속되어 있으므로 읍·면·동사무소의 기타 업무에도 투입되는 등 이중의 어려움을 겪고 있다. 이 결과 가구특성에 따른 전문적인 서비스는 불가능한 실정이다. 또한 이들은 현재 승진이 불가능하고 고용을 보장받지 못하는 별정직이기 때문에 사기가 매우 저하되어 매년 이직률이 높아지고 있다. 이러한 상태에서 정확한 자산조사와 전문적인 서비스를 기대할 수 없는 실정이다. 따라서 전문요원의 수를 7,500명(1인당 100가구 기준) 수준으로 확대하여 전국 읍·면·동사무소에 저소득층 비율에 따라 배치를 확대(2~3명)하고, 전문요원 한 사람이 생활보호, 장애인, 노인 등 모든 업무를 담당하기보다는 특성화 시키는 것이 바람직하다. 아울러 이들의 사기 진작을 위하여 일반직 공무원으로 전환시켜야 할 것이다.

## 2) 적극적인 노동시장 진입을 위한 근로연계 행정체계 구축

현행 생활보호사업은 노동부의 고용안정조직과 행정적인 연계체계가 마련되어 있지 않다. 생활보호사업은 읍·면·동의 사회복지전문요원이 담당하고 있으며, 고용관련 업무는 노동부의 각 지방노동사무소의 고용안정센터에서 다루고 있다. 그 결과 근로능력이 있는 생활보호대상자의 자활·자립지원에 있어 연계성 문제가 나타나고 있다. 이를 개선하기 위해서는 기존 생활보호

그림 1. 근로연계 프로그램 행정체계



자료: 문진영, 『국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구』, 한국사회복지학회, 1999년 제1회 포럼, 1999.에서 수정 인용.

업무와 노동부의 직업훈련 및 구직활동지원 업무를 연계하여 수급자에 대한 종합적인 서비스를 실시해야 한다. 아울러 시·군·구 종합전산망, 국민연금, 의료보험, 국세청 등의 관련 전산망과 노동부의 Work-net 시스템을 적극적으로 활용할 필요성이 있다.

3) 읍·면·동사무소를 ‘종합복지센터’로 전환

사회복지전문요원이 수급자 가구의 특성 및 복지욕구를 파악하여 각 가구에 필요한 서비스를 정확한 시점에서 효율적인 방법으로 전달하기 위해서는 읍·면·동사무소를 ‘종합복지센터’로 전환할 필요가 있다. 또한 여기서는 지역정보, 보건, 복지, 고용 등에 관한 주민의 욕구를 해결할 수 있는 One-Stop Service가 가능할 수 있도록 행정체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 전문요원이 수급자에게 필요한 제반 사회복지서비스를 연계하여 제공할 수 있도록 전산체계 및 저소득층 DB 구축이 필수적이다.

6. 맺는 말

국민기초생활보장법은 저소득 실업자와 빈곤자를 공공부조대상자로 책정하여 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 자활자립을 도모하는 현대적 의미의 복지국가 기본법이다. 또한 소득인정액이라는 개념을 도입함으로써 법의 과학성, 형평성, 생산성을 제고하였다. 그러나 이러한 긍정적인 의미에도 불구하고 적절한 예산의 확보, 효율적인 행정체계의 완비, 생산적 복지를 위한 근로유인 시스템 구축 등 우리가 풀어야 할 많은 과제들이 남아 있다. 동법이 시행착오 없이 원활하게 시행되기 위해서는 치밀한 준비, 연구 및 시범사업이 필요하다는 판단이다. **복지**

국민기초생활보장법 제정의 긍정적인 의미에도 불구하고 적절한 예산의 확보, 효율적인 행정체계의 완비, 생산적 복지를 위한 근로유인 시스템 구축 등 우리가 풀어야 할 많은 과제들이 남아 있다.