

# 소득보장정책 전망과 과제: 취약계층 지원제도를 중심으로



The 2021 Outlook for Income Maintenance Policy: A Focus on Low-income Households

여유진 | 한국보건사회연구원 소득보장정책연구실장

이 글에서는 먼저 취약계층 소득보장제도를 둘러싼 정책 여건을 빈곤 추이와 구성 변화, 코로나-19가 가구 경제에 미치는 영향, 제2차 기초생활보장 종합계획 수립 측면에서 살펴보았다. 이어서 국민기초생활보장 제도를 주축으로 하는 취약계층 지원제도의 정책 과제로 코로나-19의 영향으로 인한 위기 가구에 대한 포괄적 지원 대책 수립, 취약계층 지원제도의 인프라 고도화, 기초보장제도 선정 및 급여의 기준과 원칙 재정립, '최저보장'을 넘어 '사회통합' 방안으로서의 다차원적 빈곤에 대한 대응 방안 마련을 제안하였다.

## 1. 들어가며

2020년은 국민기초생활보장제도가 시행된 지 20년이 되는 해였다. 1997년 외환위기라는 전대미문의 경제적 위기를 겪으며 정부는 당시 부재하다시피 하던 사회안전망 구축의 필요성을 절감했고, 이는 국민기초생활보장제도의 도입으로 결실을 맺었다. 이후 긴급복지, 기초연금, 장애인연금, 근로장려세제, 아동수당 등 각종 소득보장제도가 속속 도입되었고, 국민연금, 고용보험 등 사회보험제도들도 대상을 확대해 왔다. 그럼에도

불구하고 여전히 국민기초생활보장제도는 명실상부한 우리나라 소득보장의 '최후의 보루'(last resort)이자 '국민최저'(National Minimum)를 보장하는 핵심적인 제도로 자리매김하고 있다.

물론 국민기초생활보장제도를 둘러싼 비판과 논란도 끊이지 않았다. 통합급여 방식의 경직성에 대한 비판, 엄격한 부양의무자 기준과 재산 기준으로 인한 편제한 사각지대 문제, 급여 적절성 논란 등이 논쟁의 주를 이루었다. 이에 2015년 7월을 기점으로 통합급여에서 개별급여 방식으로의 전환, 최저생계비에서 기준중위소득으로 선정

기준의 변화, 부양의무자 기준의 완화 등의 개혁이 이루어졌다. 이로써 기존에 보건복지부의 일원화된 관리운영체계는 보건복지부(생계, 의료급여, 자활사업), 국토교통부(주거급여), 교육부(교육급여) 등으로 다원화되었으며, 선정과 급여 기준도 급여에 따라 분리되었다. 또한, 급변하는 환경 변화에 대응하는 통합적이고 상호 연계적인 저소득층 지원제도 발전의 필요성에 따라 3년을 주기로 기초생활보장 기본계획 및 종합계획을 수립하도록 법으로 명시했다(국민기초생활보장법 제20조의2). 이러한 배경하에 2017년 1차, 2020년에 2차 기초생활보장 기본계획 및 종합계획이 수립되었다.

이 글에서는 최근 소득보장 관련 정책 여건과

환경 변화를 개괄하고, 두 차례 수립된 기초생활보장 기본계획 및 종합계획을 중심으로 취약계층 소득보장정책의 과제를 논의해 보고자 한다.

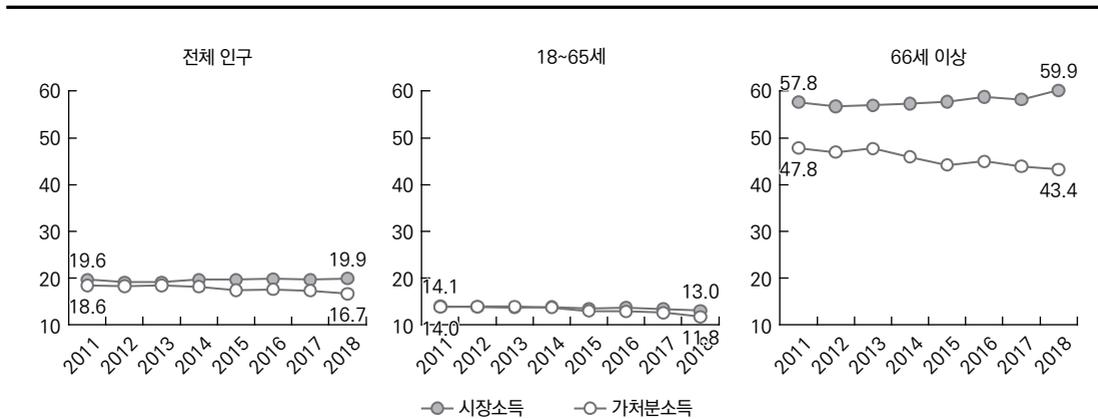
## 2. 정책 여건 및 환경 변화

### 가. 빈곤 추이와 구성 변화

소득보장정책과 가장 직접적으로 영향을 주고 받는 지표는 빈곤 관련 지표라 할 수 있다. 그림 1에서 보는 바와 같이, 2010년 이래로 중위소득 50% 기준 가처분소득 빈곤율은 완만한 하락세를 유지한 반면, 시장소득 빈곤율은 19%대에서 정체되어 있다.<sup>1)</sup> 이로써 가처분소득 빈곤율과 시장

그림 1. 연령대별 시장소득 및 가처분소득 빈곤율(중위 50% 기준, 개인 단위) 추이

(단위: %)



주: 시장소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득의 합에서 사적이전지출을 차감한 값이고, 가처분소득은 시장소득과 공적이전소득의 합에서 공적이전지출을 차감한 값임. 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율 모두 가처분소득 중위값의 50%를 빈곤선으로 설정하여 분석한 값임. 균등화소득을 개인 단위로 분석한 결과임.  
 자료: 여유진, 김미곤, 김태완, 신현웅, 김문길, ..., 유아마 아쓰시. (2020). 제2차 국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획 수립 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원, p. 35, [그림 2-5].

1) 가계동향조사를 활용하여 빈곤율을 산출할 경우 시장소득 빈곤율은 2011년 18.3%에서 2016년 19.5%로 상승한 것으로 나타났다(국가통계포털. [https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_01\\_01&vwcd=MT\\_ZTITLE&parmTabId=M\\_01\\_01#SelectStatsBoxDiv](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv)에서 2021. 1. 5. 인출).

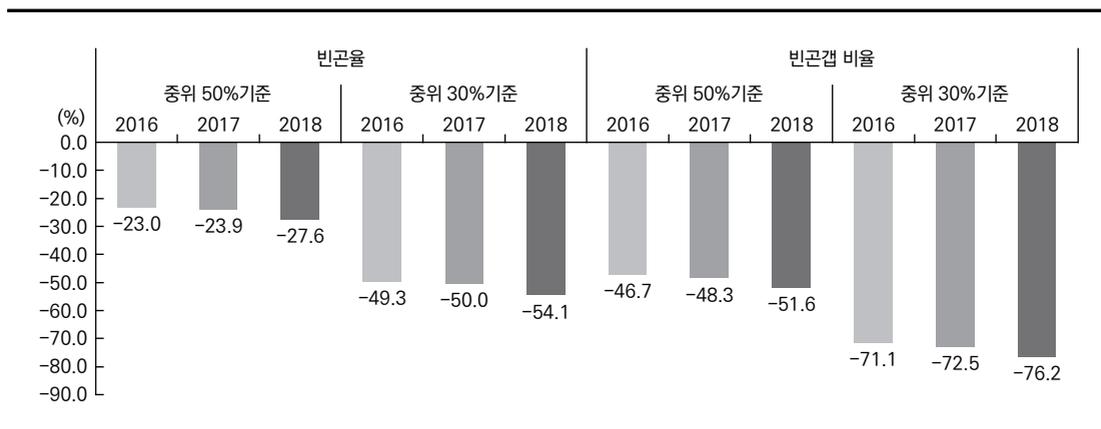
소득 빈곤율 간의 격차가 점차 확대되는 경향이 나타난다. 이는 공적이전소득의 빈곤율 감소 효과가 커지고 있음을 의미한다. 퇴직 연령(66세 이상)에서 이러한 경향은 더욱 뚜렷하게 확인된다. 2011년과 2018년 기간 동안 노령자의 가처분소득과 시장소득 빈곤율 간 격차는 10.0%포인트에서 16.5%포인트로 확대되었다.

실제로 2018년에 공적이전소득은 중위소득 50% 기준 빈곤율과 빈곤갭비율을 각각 27.6%와 51.6%, 중위소득 30% 기준 빈곤율과 빈곤갭비율을 각각 54.1%와 76.2% 감소시켰으며, 모든 수치가 2016년에 비해 개선된 것으로 나타났다(그림 2). 이는 공적연금의 성숙, 기초연금 급여 수준 인상, 국민기초생활보장제도 내실화 등으로 공적이전소득의 역할이 실질적으로 강화되고 있음을 시사한다.

하지만 공적이전소득의 역할 강화로 인한 빈곤 감소 효과가 향후 지속될 수 있을지는 크게 두 가

지 제도 외적 요인에 좌우될 것으로 보인다. 노인 빈곤율 감소 속도가 인구 노령화 속도를 추월하느냐가 그 하나이고, 노동시장 이중구조화와 불안정화가 얼마나 편재할 것인가가 다른 하나이다. 전자는 단순한 산수의 영역으로 노인 빈곤율이 실질적으로 감소하더라도 노인의 절대적 인구가 더 빠른 속도로 늘어난다면 노인 빈곤인구수는 증가할 것이라는 측면에서 그러하다. 위에서 살펴본 바와 같이, 2016년에서 2018년 사이에 고령자의 가처분소득 빈곤율이 경제활동 연령층의 그것에 비해 더 큰 폭으로 떨어졌음에도 불구하고, 이 기간 동안 전체 빈곤인구에서 66세 이상 고령자가 차지하는 비중은 34.1%에서 39.5%로 오히려 크게 증가했다(그림 3). 이는 인구 고령화 속도가 빈곤율의 상대적 감소 속도를 추월했음을 의미한다.

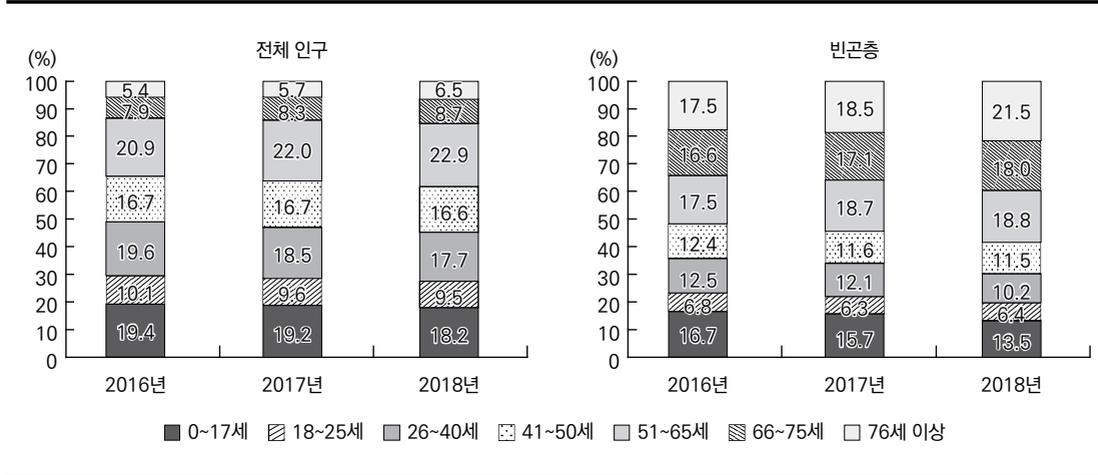
그림 2. 공적이전소득의 빈곤율 및 빈곤갭비율 감소 효과



자료: 여유진 외(2020, 제2차 국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획 수립 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 41, [그림 2-9]).

그림 3. 전체 인구 및 빈곤층(중위 50% 기준)의 연령 분포

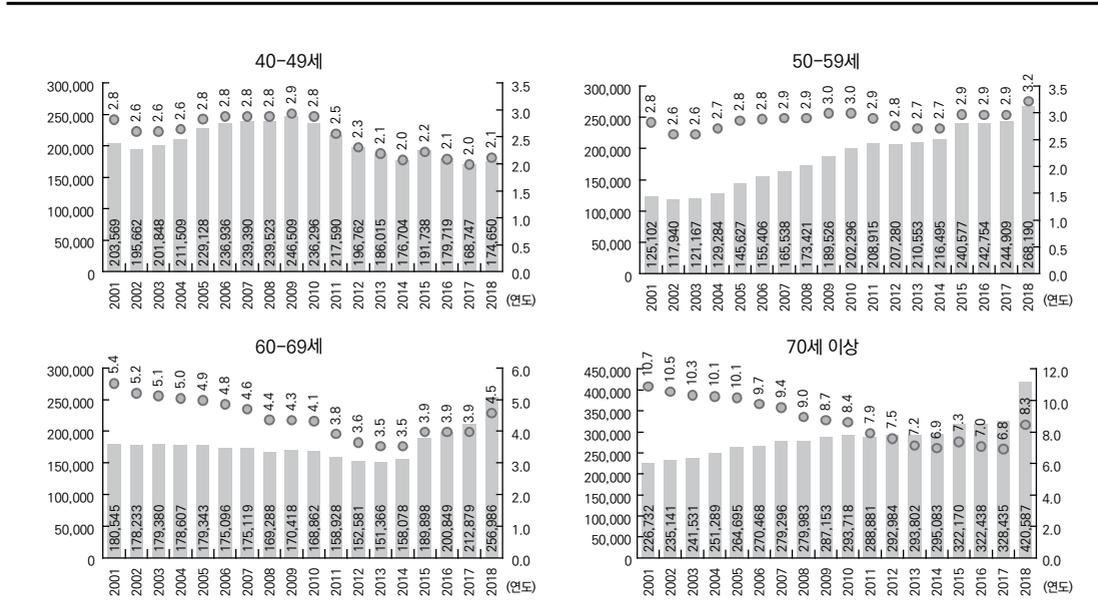
(단위: %)



주: 전체 인구와 빈곤층 중 각 연령집단에 속한 인구가 차지하는 비율을 의미함.  
 자료: 여유진 외(2020, 제2차 국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획 수립 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원, p. 44, [그림 2-11]).

그림 4. 중장년 및 노인 수급자 수와 수급률 추이

(단위: %, 명)



자료: 이태진, 이원진, 여유진, 오욱찬, 김성아. (2020). 국민기초생활보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제. 한국보건사회연구원, p. 70, [그림 3-3].

한편, 이 기간 동안 빈곤층의 구성에서 그 비중이 증가한 또 다른 연령집단은 51~65세의 소위 '신중년층'으로, 전체 빈곤인구에서 이들이 차지하는 비중은 2016년 17.5%에서 2018년 18.8%로 1.3%포인트 늘어났다. 물론 이들은 제2베이비부머 세대로 인구 규모 자체가 크 기도 하지만 생애주기상 경제활동과 은퇴기 사이의 불안정한 지위로 인한 빈곤화 가능성이 높은 연령집단이기도 하다. 실제로 기초보장제도 도입 이후 2015년 개편 이전까지 다른 연령집단의 수급자 수는 감소하거나 완만한 증가세를 보인 반면, 50대 수급자 수는 급격하게 증가한 것으로 나타났다. 향후 노동시장 불안정성이 가속화될 경우 이들 연령집단의 빈곤화 가능성은 현재보다 커질 수 있다는 점도 소득보장정책 측면에서 주목해야 할 지점이다(그림 4).

#### 나. 코로나-19의 영향

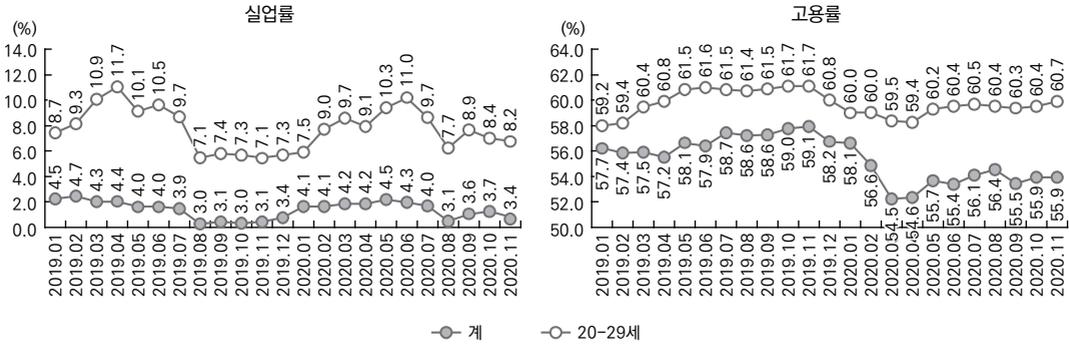
4차 산업혁명과 함께 2019년 전 세계를 강타한 코로나-19(COVID-19) 바이러스는 '포스트-코로나'라는 신조어를 등장시킬 정도로 사회·경제적 변화를 예고하는 새롭고 강력한 변수로 떠올랐다. 코로나-19 이후의 변화는 차치하더라도 당장의 경제적 충격은 상당하다. 국가 차원에서 2020년 경제성장률은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균 -4.2%, 상대적으로 선방한 우리나라

라도 -1.1%로 마이너스 성장을 면치 못할 것으로 예상되었다.<sup>2)</sup> 더구나 코로나-19가 노동시장과 가구 경제에 미치는 부정적 영향은 비균질적으로 시현되고 있다. 업종별로 볼 때 항공사·공항·공항협력업체 종사자, 여행사·통역·관광 가이드 등의 프리랜서, 예술스포츠 종사자, 음식숙박업 종사자, 의류·신발·건강제품 등 전문소매점 종사자, 음료·의류·신발 등의 경공업 종사자, 건물외벽관리 등 일부 사업지원서비스업 종사자에게 부정적 영향력이 더욱 강한 것으로 나타났다(허재준, 2020). 단기적으로 임시·일용직, 특수고용, 영세자영자 등 사회보험 사각지대에 놓일 가능성이 높은 일자리군에 더욱 부정적인 영향을 미치고, 중장기적으로도 취약 부문의 고용회복이 상대적으로 더디게 진행됨으로써 소득 분배 악화를 초래할 것으로 추정되고 있다(한국은행 조사국, 2020. 6., p. 19). 이러한 경향은 4차 산업혁명, 비대면 산업으로의 재편 등과 맞물려 가속도가 붙을 가능성이 있는 만큼 소득 분배 차원에서 정책적으로 주목해 보아야 할 부분이다.

또한, 전반적인 고용 둔화 경향 중에서도 기업의 신규 채용과 투자 기피, 개인의 구직활동 위축 등으로 노동시장 이력현상이 나타나면서 인적 자본이 잠식될 위험도 경고되고 있다. 전체 경제활동인구와 20대 청년의 실업률은 계절적 요인을 감안할 때 코로나-19 전후로 큰 변동이 없어 보인다. 하지만 이는 실망 실업, 대학원 진학 등으

2) 뉴시스. (2020. 1. 20.). "코로나 1년 한국, 사망자 2번째로 낮아...경제성장률 최상위"  
[https://newsis.com/view/?id=NISX20210120\\_0001311845&clD=10201&plD=10200](https://newsis.com/view/?id=NISX20210120_0001311845&clD=10201&plD=10200)에서 2021. 1. 20. 인출.

그림 5. 코로나-19 전후의 전체 및 청년의 실업률과 고용률 추이



자료: 통계청, 성/연령별 경제활동인구(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\_1DA7012S&conn\_path=3에서 2021. 1. 5. 인출) 및 그림 자체 작성.

로 인한 고용률 감소를 반영하지 못한 결과이다. 실제로 코로나-19 발발 전후의 고용률은 전체적으로도 1%포인트 내외로 감소한 것으로 나타났지만 특히 20대의 감소폭이 컸다. 2020년 3월 20대 청년의 고용률은 54.5%로 전년 동기 대비 4%포인트 하락했다. 2020년 11월 기준으로도 20대의 고용률은 전년 동기 대비 3.2%포인트 낮은 55.9%를 기록하고 있다(그림 5).

요컨대, 코로나-19가 개인과 가구에 미치는 영향은 비대칭적으로, 임시·일용직, 특수고용, 영세자영업자 등 기존 노동시장에서의 취약계층과 청년층에 더 부정적 영향을 미치고 있다. 그뿐만 아니라 이들은 더 빨리 부정적 영향을 받고 더디게 회복하는 '지체 현상'을 경험함으로써 그 영향이 장기화될 가능성도 배제하기 어렵다. 이러한 점들이 향후 근로 취약계층에 대한 소득지원 방안에 더욱 관심을 기울여야 할 이유이다.

#### 다. 제1, 2차 기초생활보장 종합계획

주지한 바와 같이, 2015년 국민기초생활보장제도 개편과 더불어 3년을 주기로 기초생활보장을 주축으로 한 저소득층 지원 대책에 대한 종합계획을 수립하도록 법으로 명시하였다. 이에 2018~2020년의 1차 종합계획에 이어, 2021~2023년의 2차 종합계획이 수립되었다(관계부처합동, 2020). 3년이라는 비교적 짧은 기간 동안의 계획이니만큼 1, 2차 계획은 큰 틀에서 대동소이하다. 다만, 1차 종합계획에 대한 평가를 바탕으로 2차 종합계획은 제도의 포괄성, 적정성, 효율성, 체계성을 더욱 진전시키는 방향으로 설계되었다(표 1).

1차 종합계획에서 가장 파급력이 큰 핵심 과제는 부양의무자 기준의 단계적 폐지였다. 1단계로 2017년 11월 부양의무자가구와 수급자가구 모두 노인이나 중증장애인이 경우 부양의무자 기

표 1. 제1, 2차 기초생활보장 종합계획의 목표 및 주요 과제

1차 종합계획		2차 종합계획	
(목표) 모든 국민이 인간답게 살 권리를 누릴 수 있도록 국민 최저선(National Minimum) 보장		(목표) 더 많은 국민의 더 나은 기본생활을 보장하는 포용 국가 기반 구축	
5대 분야, 12개 주요 과제		4대 분야, 14개 추진 과제	
<b>(사각지대) 빈곤 사각지대 해소</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 부양의무자 기준 단계적 폐지</li> <li>2 수급자 재산 기준 완화</li> </ol>	<b>빈곤 사각지대 해소</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 부양의무자 기준 단계적 폐지</li> <li>2 재산 기준의 합리적 개선</li> <li>3 주거급여 대상자 확대 검토(중장기)</li> <li>4 차상위 및 빈곤 사각지대 지원 강화</li> </ol>
<b>(보장) “국민 최저선” 보장</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 (의료급여) 의료비 부담 경감</li> <li>2 (주거급여) 주거비 부담 완화</li> <li>3 (교육급여) 교육 기회 보장</li> <li>4 (생계급여) 최저생활보장 강화</li> </ol>	<b>보장 수준 강화</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 (생계) 최저보장 수준의 향상</li> <li>2 (의료) 의료급여 보장성 강화</li> <li>3 (주거) 최저보장 수준의 달성</li> <li>4 (교육) 교육급여 체감도 제고</li> </ol>
<b>(탈빈곤) 빈곤 탈출의 사다리 복원</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 자활일자리 확대</li> <li>2 ‘청년’ 등 근로빈곤층 인센티브 확대</li> </ol>	<b>탈빈곤 지원</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 청년층 탈빈곤 지원 강화</li> <li>2 사람 중심 자활지원체계 수립</li> <li>3 수급자 지역사회통합 촉진 등</li> </ol>
<b>(예방) “제3차 사회안전망” 구축</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 차상위계층 대상 다층적 보호 강화</li> <li>2 복지 대상 체계적 발굴 및 지원 확대</li> </ol>		
<b>(이행 기반) 제도의 지속가능성 제고</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 사후관리 강화</li> <li>2 급여의 적정 이용 유도</li> </ol>	<b>제도 기반 내실화</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 적정 수급 관리 강화</li> <li>2 급여 전달체계 효율화</li> <li>3 국민기초생활보장제도 정책 지원 강화</li> </ol>

자료: 관계부처합동, (2017). 제1차 기초생활보장 종합계획(2018-2020)(안), p. 21(축약); 관계부처합동, (2020). 제2차 기초생활보장 종합계획(2021-2023)(안), p. 31.

준 적용을 제외하였으며, 2단계로 주거급여의 부양의무자 기준을 2018년 10월에 폐지하였다. 3단계로 2019년 1월, 부양의무자가구에 중증장애인(생계·의료), 기초연금 수급자(생계)가 포함된 경우 부양의무자 기준 적용을 제외하는 조치를 단행하였다. 2차 종합계획에서는 생계급여 부

양의무자 기준 폐지와 의료급여의 단계적 완화(안)을 담고 있다. 다만, 소득 1억 원, 재산 9억 원 이상의 고소득·고재산가에 대해서는 예외적으로 부양의무자 기준이 적용될 것으로 보인다. 이와 더불어, 1차 종합계획에서부터 검토되었던 재산 기준의 합리화 방안이 구체화된다. 특히, 급

지 구분, 자동차 소득환산율, 주거 재산 등의 현실화와 급여별 차등화 방안이 제시될 것으로 예상된다. 아울러 주거급여 선정 기준 상향 조정, 차상위 의료취약계층 지원 확대, 긴급복지지원제도 선정 기준 합리화 등 저소득층 지원 대상 확대도 검토될 예정이다.

보장 수준 분야에서는 각 급여별로 급여 적정성이 더욱 강화될 예정이다. 생계급여의 경우 1~2인 가구 가구균등화지수 개편과 최저보장액 도입, 의료급여의 경우 비급여 항목의 급여화, 정액수가 체계 개선, 주거급여의 경우 기준임대료 인상, 급지 구분 적정성 제고 등을 통한 최저보장 수준 달성, 교육급여의 경우 최저교육비의 재정의와 교육활동지원비로의 통합 지원 등을 보장 수준 관련 과제로 담고 있다.

빈곤 예방과 자립 관련 분야에서는 부모와 분리하여 거주하는 청년에 대한 주거급여 분리지급과 맞춤형 자활지원 강화, 근로소득 공제 확대 등의 청년 탈빈곤 지원 강화, 자활사업과 국민취업지원제도 등 타 제도와의 연계·협력 강화, 개인별 자활역량에 맞춘 자활프로그램 제공, 성장단계별 자활기업 지원 기반 마련, 자산 형성을 통한 자립지원 강화 등 포용적 자활지원체계 구축, 재가 의료급여 제도화, 수급자의 노인 일자리 사업 참여 허용, 자활급여의 사회통합 기능 강화 등 수급자의 지역사회통합 촉진 방안도 아울러 추진된다.

마지막으로 이러한 저소득층 지원제도의 기초 인프라를 내실화·효율화하는 작업도 병행된다. 부양의무자 기준의 실질적 폐지 등을 통한 대상

확대와 선정 기준 완화를 통한 최저보장 강화 등과 같은 포용성 확대 방안이 지속적으로 추진됨에 따라, 이에 따른 부적정 수급과 낭비적 요소를 최소화하는 효율화 방안도 강구되어야 한다. 또한 중장기적인 소득보장체계 개편의 큰 틀 속에서 국민기초생활보장제도를 포함한 취약계층 지원제도가 어떻게 자리매김할 것인가도 지속적으로 고민해야 할 과제이다.

### 3. 소득보장정책의 주요 과제

지금까지 기술한 소득보장정책을 둘러싼 정책 환경 변화와 제2차 기초생활보장 종합계획의 내용을 바탕으로 단기적으로 집중해야 할 과제와 중장기적이고 체계적으로 준비해 나가야 할 과제를 몇 가지로 제시해 보고자 한다.

#### 가. 코로나-19의 영향으로 인한 위기 가구에 대한 포괄적 지원

팬데믹이라는 전 세계적 재난 상황을 몰고 온 코로나-19는 역학적으로뿐만 아니라 경제·사회적으로도 큰 충격과 영향을 주고 있다. 우리나라의 경우 역학적으로는 비교적 성공적으로 대응하고 있다는 평가를 받고 있지만 가계의 소득보장과 관련해서는 기존 복지제도들의 허점을 적나라하게 드러내는 계기가 되었다. 우리나라는 임시·일용직, 특수고용 등 비정형 근로자와 영세자영업자의 비율이 전체 경제활동인구의 거의 절반에 이를 정도로 높다.<sup>3)</sup> 대부분의 선진 복지국가에

있는 상병급여는 부재하며, 실업급여 사각지대도 광범위하다. 코로나-19로 인한 주요 영향 집단을 포괄하기에는 기초보장제도의 재산 기준과 부양의무자 기준은 엄격하다. 이러한 제도에 대한 근본적이고 체계적 보완은 향후 차근차근 이루어져야 하겠지만 단기간 내에 급속한 제도 확대나 새로운 제도 도입을 기대하기는 어렵다. 일회성 긴급재난지원금만으로 실직자, 휴폐업자의 손실을 보상하거나 소득을 보전하기에 역부족이다. 단기적으로 위기에 대응하기 위해서 고용유지지원금, 국민취업지원제도의 구직촉진수당,<sup>4)</sup> 긴급복지지원제도 등이 유효한 대응책이 될 것이다.

특히 기존 복지제도로써 긴급복지지원제도의 역할이 강화되어야 할 것이다. 현재 코로나-19로 인한 실직, 휴폐업 등으로 생계가 곤란한 가구에 대해 완화된 재산 기준을 적용하는 한시적 긴급복지지원제도가 실시되고 있다. 하지만 지원금액이 4인 가구 기준으로 100만 원으로 낮은 수준이고 일회성 지원에 그치고 있다는 점에서 적절성 측면에서 충분치 않은 것으로 보인다. 또한 주택이나 사업장 등으로 인해 재산 기준을 초과하는 위기 가구가 적지 않을 것으로 추정된다. 위기의 파고가 잦아든 후 그 후유증이 크게 남지 않도록 적어도 코로나-19 기간에는 좀 더 포괄

적인 가구에 충분하고 적절한 지원이 이루어질 수 있도록 선정 기준과 급여 수준을 확대하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 또한 이후에 또 다른 국가적인 재난이나 위기가 닥칠 때 좀 더 신속하게 위기 가구를 선별하고 지원이 이루어질 수 있도록 긴급복지지원제도를 비롯한 대응책에 대한 체계적인 보완이 필요하다.

#### 나. 취약계층 지원제도의 인프라 고도화

적어도 당분간은 기초보장제도와 긴급복지지원제도의 역할과 개입 범위가 더 커질 것이 분명해 보인다. 2차 종합계획에 포함되어 있어 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 의료급여 부양의무자 기준 완화, 재산 기준 완화 등의 제도 내적 요인과, 코로나-19 사태, 노인인구 급증, 근로빈곤층과 불안정 근로계층 증가 등의 제도 외적 요인이 복합적으로 상승 작용함으로써 수급자 수는 당분간 증가할 것으로 예상된다. 금번의 긴급재난지원 방식을 둘러싼 논쟁에서도 보듯이 표적화된 급여의 가장 큰 도전은 신속하게 대상자를 선별해 내고 결핍된 욕구에 맞는 적절한 지원을 하는데 많은 시간과 노력이 투입되어야 한다는 것이다. 여기에 더해 저소득층 지원제도의 선정 기준이 완화될수록 수급자와 비수급자 간 형평성과

3) 코로나-19 발발 전인 2018년 8월 기준으로 취업자 중 비임금근로자의 비율은 25.5%에 이르며, 취업자 중 임시·일용 근로자가 차지하는 비율도 23.3%에 이르는 것으로 나타났다(여유진, 김성아, 2020).

4) 국민취업지원제도는 2021년 1월 1일에 시행된 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」에 근거한 한국형 실업부조제도로, 중위소득 50% 이하, 재산 3억 원 이하인 실업자를 대상으로 최대 300만 원(월 50만 원×6개월)의 구직촉진수당을 지급할 예정이다(<https://www.work.go.kr/kua/intro/kualIntro.do>에서 2021. 1. 8. 인출).

도덕적 해이에 대한 문제 제기도 많아질 것이다.

이러한 표적화된 급여를 둘러싼 문제들에 대응하기 위해 인적, 물적, 정보 인프라의 정비가 더욱 절실한 과제가 되고 있다. 행정 데이터의 정비와 상호 연계를 통해 좀 더 신속하게 대상을 선별할 수 있도록 정보 고도화 작업이 이루어져야 할 것이다. 특히 위기 시에는 한국사회보장정보원, 국세청, 국민건강보험공단, 한국고용정보원, 통계청 등에 흩어져 있는 정형 데이터들을 상호 연계함으로써 보다 정확하고 신속하게 위기 가구를 선별할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 물론 이 과정에서 개인정보보호 등의 문제도 충분히 고려되어야 한다. 이러한 정보 고도화와는 별개로 취약계층 지원제도의 최일선에 있는 인적 자원의 양적 확대와 전문성 강화는 여전히 중요하다. 취약계층의 경우 다차원적 결핍과 박탈의 문제에 대응할 필요가 있기 때문이다. 실직, 휴폐업, 질병, 주거박탈, 학대, 정신건강 등의 문제들은 단순히 물적 자원만으로 다루기 어려울 수 있다. 이러한 문제를 포착하고 적절하게 개입하거나 연계할 수 있는 인적 역량을 확보하고 확대하는 것도 취약계층 지원체계가 풀어야 할 숙제 중 하나이다.

#### 다. 기초보장제도 선정 및 급여의 기준과 원칙 재정립

주지한 바와 같이, 기초보장제도의 부양의무자 기준 폐지, 재산 기준 완화 등은 제도의 포용성을 높이고 사각지대를 축소하는 데 유효한 정

책 방향이다. 하지만 제도 내-제도 간 형평성 문제, 도덕적 해이 문제 등에 대한 논쟁은 더욱 가열될 수 있다. 한편으로는 ‘줬다 뺏는 기초연금’을 주장하는 이들도 있지만, 다른 한편에서는 수급자와 비수급자 간 형평성과 소득 역전을 우려하는 목소리도 있다. 부양의무자 기준 폐지에 따라 형식적으로 가구 분리를 하거나 재산을 사전 증여한 후 수급자가 되는 사례 등 편법적인 수급 사례 증가에 대한 우려도 무시할 수 없다.

이에 대비하려면 제도 내적, 외적 형평성을 제고하고 제도 간 정합성을 높이는 방향으로 제도 정비가 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 우선, 국민기초생활보장제도의 소득과 재산 산정에서 공제, 병급, 부가 등의 원칙을 재정립해야 한다. 어떠한 급여, 소득, 재산을 실제 소득에서 제외하거나 공제하거나 부가할 것인지에 대해 설득력 높고 일관된 원칙을 제시해야만 관련 형평성 논란을 줄일 수 있다. 아울러 급여 단위-가구와 개인-에 대한 원칙도 좀 더 세부화되고 구체화되어야 한다. 이 같은 제도 개선을 위해서는 규범적 측면과 현실적 측면이 동시에 고려되어야 하는 만큼 일선 현장(사회복지 전담 공무원, 관련 복지 기관)-정책 당국(보건복지부 등 정책 결정 및 집행 기관)-학계(연구 기관) 간 더욱 긴밀하게 소통하고 협력하는 장(場)이 마련될 필요도 있다.

라. ‘최저보장’을 넘어 ‘사회통합’ 방안으로서의 다차원적 빈곤에 대한 대응  
매우 높은 수준의 노인 빈곤율, 코로나-19로

인한 위기 가구 증가, 청년 실업과 주거 빈곤 문제 등 여전히 물질적 결핍의 문제는 취약계층 지원제도가 다루어야 할 중심적인 문제이다. 국민 기초생활보장제도의 생계비 수준이 ‘건강하고 문화적인 최저생활’에 걸맞은 적절한 수준인가도 거듭 재평가될 필요가 있는 주제이다. 취약계층 지원제도는 지난 20여 년간 이러한 ‘최저보장’의 포괄성과 적절성 강화에 역량을 집중해 왔다. 이에 비해 상대적으로 ‘사회통합’적 관점은 부족했던 것이 사실이다. 향후에는 물질적 결핍에 대한 대응과 더불어 좀 더 포괄적인 사회통합 프로그램에도 관심을 기울여야 한다.

정신건강, 알코올 문제, 고독감과 소외감 등 수급자가 가진 다양한 정서적, 정신적, 인지적 문제들에 대한 통합적인 접근이 필요하며, 사회적 응력과 자아 존중감을 기를 수 있는 다양한 프로그램과의 연계도 도모할 필요가 있다. 이와 관련하여 무엇보다도 ‘일’에 대한 좀 더 유연한 접근이 요구된다. 예컨대, 자활의 의미를 단순히 ‘탈수급’이나 ‘탈빈곤’에 둘 것이 아니라 ‘일을 통한 지역사회와의 통합’ 관점에서 접근할 필요가 있다. 노인, 장애인 등 취약계층을 대상으로 하는 일자리 사업도 마찬가지이다. ‘최저보장’을 넘어 ‘사회통합’ 방안으로서 취약계층 지원체계가 어떻게 재정립되어야 할 것인지에 대한 지속적인 고민이 필요하다.

#### 4. 나가며

모든 정책이 그러하듯이 취약계층 지원제도도 규모와 속도와 방향 모두 중요하다. 지난 20여 년간 취약계층 지원제도를 포함한 소득보장체계는 상당히 빠른 속도와 규모로 성장해 왔다. 국내총생산(GDP) 대비 현금성 공적 사회지출은 1990년 기준 1%에 불과하였으나 2017년 4%로 증가하였다. 하지만 여전히 OECD 평균(11.5%)에 비해 약 1/3 수준에 불과하다.<sup>5)</sup> 제도 성숙과 확대의 속도는 인구 고령화나 노동시장 불안정과 같은 급속한 사회 변화의 속도를 따라잡지 못하고 있는 것처럼 보인다. 또한 지금까지는 제도 하나하나의 설계와 구축이 중요했다면 앞으로는 이들 제도들 간의 연계성과 전체 구조가 더 중요한 과제를 던져 줄 것으로 보인다. 예컨대, 노인 빈곤에서 어떠한 제도들이 어느 정도의 역할을 담당하고 어떻게 상호 연계되어야만 효과적이고 효율적이며 공정한 것인가, 자활사업과 국민취업지원제도는 어떻게 관계 설정을 해야 하는가 등과 같은 문제들이다. 향후 과제들은 대부분 숲과 나무를 함께 보아야만 해결될 수 있는 숙제들이 될 것이다. 지난 20년만 큼이나 아니 그 이상으로 향후 20년 동안 기초보장을 포함한 취약계층 지원제도가 풀어야 할 숙제들은 만만치 않을 것이다. ■

5) OECD.Stat(2021. 1. 8. 인출.)

---

## 참고문헌

- 관계부처합동. (2017). 제1차 기초생활보장 종합 계획(2018~2020)(안).
- 관계부처합동. (2020). 제2차 기초생활보장 종합 계획(2021~2023)(안).
- 여유진, 김미곤, 김태완, 신현웅, 김문길,....,유아 마 아쓰시. (2020). 제2차 국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획 수립 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 여유진, 김성아. (2020). 코로나19에 대응한 긴급지원 대책의 주요 내용과 과제. 보건복지 Issue & Focus 제382호.
- 이태진, 이원진, 여유진, 오욱찬,....,김성아. (2020). 국민기초생활보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제. 한국보건사회연구원.
- 한국은행 조사국. (2020. 6.). 코로나19 이후 경제구조 변화와 우리 경제에의 영향.
- 허재준. (2020). 코로나19 대유행 이후의 경제와 노동시장. 노동시장의 도전과 사회보장. 2020년 한국사회보장학회·한국보건사회연구원 정책토론회 발표자료.
- 통계청. 성/연령별 경제활동인구  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DA7012S&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7012S&conn_path=I3)에서 2021. 1. 5. 인출.
- 고용노동부. 국민취업지원제도  
<https://www.work.go.kr/kua/intro/kuaIntro.do#>에서 2021. 1. 8. 인출.
- OECD. 공적 사회지출(현금). OECD.Stat, 2021. 1. 8. 인출.
- 뉴시스. (2020. 1. 20.). “코로나 1년 한국, 사망자 2번째로 낮아...경제성장률 최상위”

[https://newsis.com/view/?id=NISX20210120\\_0001311845&cID=10201&pID=10200](https://newsis.com/view/?id=NISX20210120_0001311845&cID=10201&pID=10200)에서 2021. 1. 20. 인출.