

2010년 기초보장제도 변화와 전망

*Change and Outlook of the Basic Livelihood
Security System in 2010*



김미곤 한국보건사회연구원 연구위원

2010년 기초보장제도의 변화와 전망은 세 가지 유형으로 구분된다. 첫째, 2009년에 기 결정된 정책들이 2010년에 시행되는 유형이다. 여기에는 자산형성지원(IDA) 프로그램 일환인 '희망키움 통장'이 해당된다. 둘째, 2008년 경제위기로 2009년 시행하였던 프로그램이나 임시 대책들이 2010년에 없어지거나 축소되는 유형이다. 여기에 자산담보부 융자제도, 한시생계구호가 해당된다. 셋째, 정책적으로 결정된 것은 아니지만, 기초보장제도의 목적인 최저생활보장과 자활자립을 위한 제도 개선이 추진될 것이다. 즉, 재산의 소득환산율을 낮춘다든지, 부양의무자기준을 합리화하는 방향으로 제도 개선이 추진될 것이다.

1. 들어가는 글

며칠 후면 2010년 경인년의 새해가 밝아온다. 힘찬 새해를 맞이하기 위해서는 지나온 발자취를 뒤돌아 볼 필요가 있다. 역사란 “현재와 과거의 끊임없는 대화”이고(E. H. Carr), 미래로 나아가기 위하여 보는 자동차의 백미러(back mirror)와 마찬가지로 때문이다. 2009년을 한마디로 정리하면 다사다난한 해였다. 정치적으로나 경제적으로 많은 변화가 있었고, 좌절과 희망, 슬픔과 기쁨이 뒤범벅된 해였다. 하지만 시야를 본 원고의 목적에 맞게 기초보장제도로 국한하여 살펴보자.

기초보장이라는 측면에서 2009년의 출발은 어두운 그림자를 안은 상태에서 출발하였다.

2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태에서 시작된 금융위기가 전 세계적으로 그리고 실물 부문으로 확산되어 수출주도형인 우리나라 경제는 성장률이 낮아지고, 실업률 및 빈곤율이 높아지며, 분배상태가 악화될 것으로 전망되었다. 이에 대응하기 위하여 정부는 경기회복 및 민생안정 대책을 추진하였다. 2008년 말의 3.5조원의 유류환급금과 2009년의 3월 민생안정 긴급지원대책의 일환으로 추진된 기초생활보장 수급자 확대, 긴급복지 수급자 확대, 희망근로, 자산담보부 융자 등은 실업률, 빈곤율, 분배상태 개선에 일정정도 기여한 것으로 평가된다. 또한 2009년 경제성장률이 연초의 예상과는 달리 플러스로 돌아선 것으로 나타나고 있고, 2010년 경제성장률은 5%내외가 될 것으로 전

망되고 있다.

경제 지표상으로는 2008년 경제위기가 극복되는 듯하다. 하지만, 몇 가지 간과해서는 안 되는 점들이 있다. 먼저, 2010년 세계 경제가 더블딥(doble deep)에 빠질 수 있다는 점과 2010년 높은 경제성장률 전망은 일정정도 기저효과(base effect) 때문이라는 점이다. 그리고 취약계층은 경제위기의 충격을 가장 먼저 깊게 받고, 경제위기 극복과정에서는 가장 나중에 혜택을 받는다는 점이다. 실제로 1998년 IMF경제위기에서 지표상 경제는 2000년 이후 회복되었으나, 빈곤지표인 상대빈곤율, 분배지표인 지니계수 등은 상당기간 회복되지 못하였다는 점을 상기할 필요가 있다.

이러한 점을 감안하여 본 고에서는 우리나라 기초보장제도 현황, 문제점, 개선방향을 간단하게 살펴본 후 기초보장제도 변화 전망을 언급한 후 2010년 예산에 나타난 정책의지를 바탕으로 기초보장제도를 둘러싼 문제점을 어느 정도 해결할 수 있는지를 살펴보고자 한다.

2. 기초보장제도 현황

1) 선정방식 및 수급자 수

현행 기초보장제도는 기초보장법의 목적과 이를 달성하기 위한 제도의 원리를 바탕으로 시행되고 있다. 즉, 수급자 선정의 경우 선정기준

으로 최저생계비와 부양의무자기준을 두고(최저생활보장의 원리, 가족부양우선의 원칙), 소득인정액¹⁾이 최저생계비 이하이고 부양의무자 기준을 충족할 경우 수급자로 선정한다(자산조사 및 실태조사의 원칙).

이와 같은 방식으로 선정된 국민기초보장제도 수급자수는 2000년 국민기초생활보장제도 시행 이전인 동년 9월 약 152만 명에서 2002년까지 약간 감소하는 추세를 보이다가 2003년부터 증가하여 2008년 현재 약 153만 명이고, 2009년에는 이보다 약간 증가한 155만 명으로 밝혀지고 있다.

2) 급여방식 및 급여 수준

기초보장제도는 보충성의 원리와 타법우선 적용의 원칙을 급여의 기본원칙으로 채택하여 최저생계비와 소득인정액 간의 차액을 급여하고 있으며(보충성의 원리), 타 법령에서 지원되는 건강보험료, 주민세 등은 급여하지 않고 있다(타법 우선적용의 원칙). 급여수준은 소득인정액, 타법지원액, 급여의 합계가 최저생계비 이상이 되도록 규정하고 있다²⁾(법제3조 및 제7조). 그리고 기초보장 급여의 내용은 현금급여와 현물급여로 구성되며, 구체적인 산식은 다음과 같다.

1) 소득인정액=소득평가액 + 재산의 소득환산액

2) 소득인정액 + 타법지원액 + 급여 ≥ 최저생계비이다.

표 1. 국민기초생활보장제도 수급자 변화 추이

(단위: 가구, 명)

구 분 Classification	총수급자 Total Recipients		일반수급자 General Recipients		시설수급자 Institutionalized Recipients
	가구 No. of households	인원 No. of persons	가구 No. of households	인원 No. of persons	
1999		1,483,000 (540,000) ¹⁾		1,414,000	69,000
2000	10월 전	1,520,000 (500,000) ¹⁾		1,444,000	76,000
	10월 후	1,489,000		1,413,000	76,000
2001	698,075	1,419,995	698,075	1,345,526	74,469
2002	691,018	1,351,185	691,018	1,275,625	75,560
2003	717,861	1,374,405	717,861	1,292,690	81,715
2004	753,681	1,424,088	753,681	1,337,714	86,374
2005	809,745	1,513,352	809,745	1,425,684	87,668
2006	831,692	1,534,950	831,692	1,449,832	85,118
2007	852,420	1,549,848	852,420	1,463,140	86,708
2008	854,205	1,529,939	854,205	1,444,010	85,929

주: 1) 생계비 지원대상인 거택보호와 시설보호 합계

자료: 보건복지가족부, 국민기초생활보장수급자 현황, 보건복지부, 사회안전망 보장대책

- **급여** = 현금급여 + 현물급여
- **현금급여** = 현금급여기준선 - 소득인정액
 - ※ 현금급여기준선 = 최저생계비 - 타법령 지원액
 - ※ 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
 - 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제
 - 재산의 소득환산액 = (재산 - 기본재산액 - 부채) × 재산의 소득환산율
- **현물급여**: 교육, 의료급여는 해당자에게 급여

위 산식을 간단하게 설명하면 개별 가구의 급여수준은 최저생계비와 개별가구의 소득인정액으로 결정됨을 의미한다. 즉, 최저생계비에서 소득인정액을 뺀 금액을 급여로 받는 보충급여 체계이다. 여기서 소득인정액은 개별가구의 소

득과 재산을 바탕으로 산정되므로 개별가구마다 다르다. 그러므로 급여수준은 최저생계비와 수급자 중 소득인정액이 '0'인 가구가 받을 수 있는 최대급여액(현금급여기준선)을 중심으로 살펴본다. 최저생계비와 현금급여기준선은 해

표 2. 최저생계비 및 현금급여기준 변화(4인가구 기준)

(단위: 원)

구분	1999	2000		2001	2005	2009
		1~9	10~12			
4인 가구 최저생계비	940,00	928,398	928,398	956,250	1,136,332	1,326,609
4인 가구 현금급여 기준	443,500 ¹⁾	476,000 ¹⁾	729,000	841,845	972,256	1,105,488

주: 1) 월소득 4만원이하 가구의 월 가구별 총급여액임.
자료: 보건복지부, 생활보호사업지침, 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도

마다 증가하여 2009년 현재 각각 약 133만원, 약 111만원이다.

3. 기초보장제도 문제점 및 개선방향

1) 문제점

현행 기초보장제도는 과거의 생활보호제도 보다 많이 개선되었음에도 불구하고 아직도 다양한 문제점들이 남아 있다. 여기서는 대표적인 두 가지 문제점만을 소개하고자 한다. 첫째, 기초보장제도가 최종적인 사회안전망(last social safety-net)임에도 불구하고, 기초보장의 사각지대(no-care zone)가 존재하고 있다는 점이다. 2009년 3월 관계부처 합동으로 발표한 「민생안정 긴급지원 대책」에 의하면 기초보장 사각지대는 약 200만 가구 410만 명 수준이다.

둘째, 근로저하, 소득의 하향신고, 탈빈곤 미흡 등의 문제점이 나타나고 있다는 점이다. 이러한 문제점의 근저에는 보충성 원리가 자리 잡고 있다. 보충성의 원리에 따른 보충급여방식은

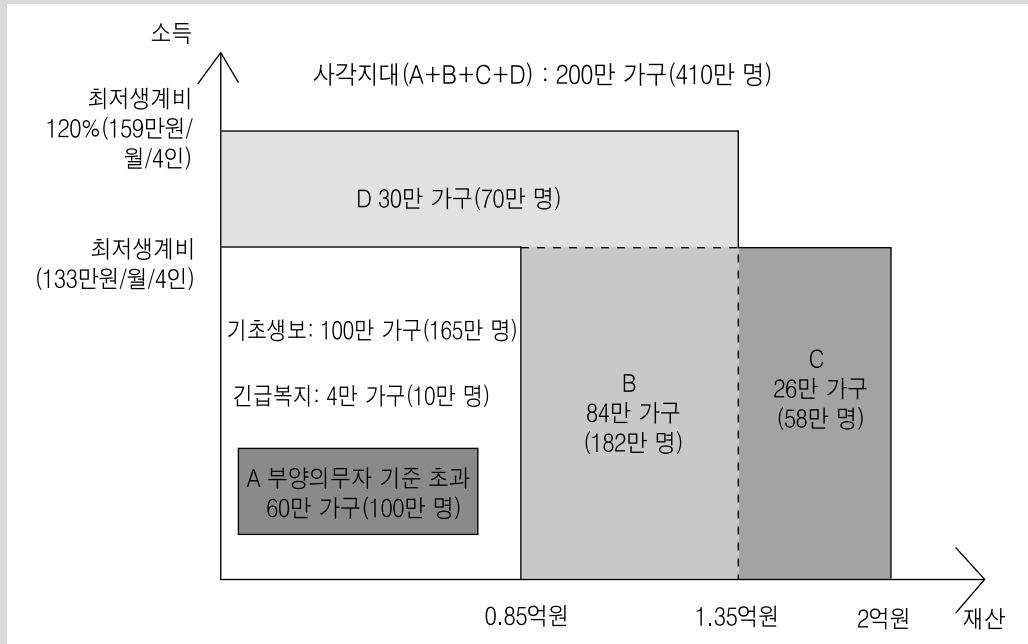
최저생계보장에 있어서 개별 가구의 능력을 고려하여 차등지원을 하겠다는 법 정신을 담고 있으므로 이론적으로 매우 합리적인 방식이다. 하지만 동 방식은 인간의 이기심과 배치되기 때문에 현실에서는 근로저하, 소득의 하향신고, 탈빈곤 미흡 등의 문제점을 야기한다.

2) 개선방향

바람직한 빈곤대책은 빈곤 전(前) 예방대책, 빈곤 중(中) 대책, 빈곤 탈피 후(後) 대책이 서로 유기적으로 조화를 이루어야 한다. 예방적 빈곤대책은 중산층에서 빈곤층으로 전락할 가능성이 있는 차상위 계층에게 시행되어야 한다. 동 대책은 경제위기 시 그 중요성이 더해지며, 빈곤층으로 전락한 후 시행하는 사후적 빈곤대책에 비하여 비용효과적인 측면이 있다. 그동안 우리나라의 경우 예방적 빈곤대책을 다소 소홀히 한 측면이 없지 않다. 주요 예방적 빈곤대책으로는 사회적 일자리를 포함한 일자리 제공, 의료, 주거, 교육 등의 긴급한 욕구를 해결할 수 있는 긴급지원제도 등을 들 수 있다.

예방적 빈곤대책에도 불구하고, 빈곤층으로

그림 1. 사각지대 규모



자료: 관계부처합동, 2009년 3월12일 「민생안정 긴급지원 대책」

떨어진 자들에게는 근로능력 유무를 고려하여 각기 다른 정책적 접근이 필요하다. 즉, 근로능력 빈곤층에 대해서는 최저생활보장을 보장하고, 근로능력 빈곤층(working poor)에 대해서는 일자리와 소득보장을 동시에 제공함으로써 탈빈곤을 유도하여야 한다. 여기서 먼저 최저생활보장에 대하여 살펴본 후 탈빈곤에 대하여 살펴보자.

기초보장제도는 빈곤층에 대한 최저생활보장과 자립·자활 도모를 위하여 도입된 제도이지만, 기초보장제도만으로 빈곤층의 최저생활을 보장할 수 없다. 왜냐하면, 기초보장제도는 보충성의 원리를 바탕으로 운영되기 때문에 재산이 일정정도 이상이면 수급자가 될 수 없고,

잘 사는 부양의무자가 있으면 수급자가 될 수 없기 때문이다. 이러한 점을 감안하면 빈곤층을 다음과 같이 세 부분으로 나누어 각기 다른 정책을 시행하는 것이 필요하다. 세 부분은 첫째, 수급 빈곤층, 둘째, 소득은 미미하지만 재산이 아주 많아서 기초보장제도에 의한 수급이 원천적으로 불가능한 계층, 셋째 양자 간의 중간 계층이다.

이들에 대한 대책 - 특히 기초보장의 사각지대와 관련하여 무엇보다도 필요한 것은 현행 비합리적인 부양의무자 기준과 높은 재산의 소득환산율 등을 현실화 하여야 한다. 차상위 실태조사에 의하면 2007년 현재 소득인정액이 최저생계비 이하이지만, 기초보장을 받지 못하는

자가 103만 명인 것으로 추정된다. 이들 중 일부는 실제로 부양의무자로부터 부양을 받지 못함에도 불구하고 기초보장 수급자로 선정되지 못하는 기초보장의 사각지대(no care-zone)이다. 만약 부양의무자 소득 및 재산기준을 완화하면, 이들 중 일부는 수급자로 선정될 수 있으므로 사각지대가 줄어들게 된다. 둘째, 재산이 일정정도 이상인 소득빈곤층에게는 재산을 담보로 생계비를 대부해주는 ‘복지형 역 모기지제’ 도입이 필요하다. 2009년 시행된 자산담보부 용자제도가 이에 해당된다. 셋째, 중간계층에게는 이들 가구가 필요로 하는 주거, 의료 등의 욕구만을 지원하는 ‘욕구별 급여’의 확대가 필요하다.

한편 빈곤층 중 근로능력자에 대해서는 탈빈곤 정책이 강화되어야 한다. 탈빈곤 정책은 기초보장제도를 탈피하는 탈수급 정책보다 상위의 정책이며, 빈곤정책의 궁극적 목적이다. 현재 주요한 탈빈곤 정책으로 자활사업이 있으나, 소기의 성과를 거두지 못한다는 비판에 직면해 있다. 하지만, 자활사업만의 책임은 아니다. 왜냐하면 탈빈곤은 경제 전반적인 여건, 빈곤층의 사회경제적인 여건, 자활사업의 내용과 규모, 탈빈곤 이후의 제도적 보완 장치 등이 종합적으로 영향을 미치기 때문이다. 그러므로 제도적인 측면에서는 자활사업의 강화와 함께, 빈곤을 벗어난 계층이 다시 빈곤층으로 전락하지 않도록 당분간 적절한 정책적 지원(자활급여, 의료급여, 교육급여 등)이 제공되어야 한다. 그리고 궁극적으로는 우리 사회의 소득보장체계가 일을 열심히 하면 급여 또는 가처분 소득이 많아지는 체계로 전환되어야 한다. 현행의

체계는 열심히 일하면 급여가 감소하는 체계이기 때문에 근로저하를 유발하고, 탈빈곤을 저하시키는 구조이다. 이러한 점을 극복하기 위해서는 근로장려세제(EITC)와 기초보장제도간의 연계가 필요하다.

4. 2010년 기초보장제도 변화 전망 및 예산분석

1) 기초보장제도 변화 전망

2010년 기초보장제도 변화 전망은 다음과 같은 세 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다. 첫째는 정부가 2010년의 기초보장제도 관련 여건 등을 감안하여 2009년에 정책적으로 결정한 후 2010년에 시행하기로 한 새로운 제도와 급여수준 변경 등이다. 여기에 속하는 주요한 내용들을 정리하면 다음과 같다. 먼저, 2010년에는 자산형성(asset building) 프로그램인 IDA(individual development account)가 ‘희망키움 통장’이라는 이름으로 도입될 예정이다. 동 프로그램의 도입목적은 탈빈곤을 촉진하고자 함이다. 기초보장제도는 보충성의 원리에 따라 보충급여하기 때문에 이론적으로 저축을 할 수 없다. 그러므로 물적자본을 축적할 수 없다. 그러나 물적자본 축적은 인적자본 축적과 함께 탈빈곤의 양대 수단이다. 이러한 점을 감안하여 빈곤가구가 일정금액을 저축하면 여기에 정부와 민간이 일정금액을 추가로 지원해(matching fund) 주어 목돈을 만들게 하고, 만들어진 목돈으로 본인이 희망하는 사업이나 주택구입, 교육 등을 할 수

있도록 하는 취지이다. 동 예산으로 2010년 249억 원이 배정되었다. 다음으로는 기초보장 급여 수준이 약 2.75% 증가 된다. 이는 2009년 8월에 개최된 중앙생활보장위원회에서 2009년 대비 2010년 최저생계비를 2.75% 증가시켰기 때문이다.

둘째는 2008년 경제위기로 2009년 시행하였던 프로그램이나 임시 대책들이 2010년에 없어지거나 축소된다는 점이다. 여기에 해당되는 주요한 정책으로는 자산담보부 용자제도와 한시생계구호가 없어지고, 긴급복지지원 예산이 1,533억 원('09 추경)에서 529억 원으로 줄어들었다. 2010년 경제성장률이 5%에 이를 것으로 추정되므로 이러한 조치들은 일정정도 논리적인 근거가 있으나, 취약계층은 경제위기에서 가장 늦게 벗어난다는 과거의 경험적 사실을 감안하면 다소 이른 감이 없지 않다.

셋째는 기초보장제도의 목적과 최종적인 사회안전망(last social safety-net)으로서의 기능을 수행하는 방향으로 제도가 개선될 것이다. 2008년 현재 소득기준 빈곤율은 약 11% 수준이며, 기초보장 수급자 비율은 약 3.2%이므로 비수급 빈곤층 비율은 약 7.8%이다. 7.8%의 일부는 기초보장의 사각지대에 놓인 계층이다. 이들에 대한 최저생활보장을 위하여 재산의 소득 환산율을 낮춘다든지, 부양의무자기준을 합리화하는 방향으로 제도 개선이 추진될 것이다.

2) 2010년 기초보장제도 예산분석

2010년 기초생활보장부문은 7조 2,929억 원으로 결정되었다. 이는 '09년 본예산(약 7.1조

원) 대비 1,574억 원(2.2%) 증액된 것이고, '09년 추경예산(약 8.0조 원) 대비는 6,802억 원(8.5%) 감소한 것이다. 이를 주요 부분별로 살펴보면, 2010년 생계급여예산(2조 4492억 원)은 2009년 본예산 2조 4,460억 원대비 약 32억 원이 증가하였으나, '09추경예산 2조 5,193억 원에 비하여서는 701억 원이 감소하였다. 기초생활보장 부분 예산 중 가장 큰 의료급여의 경우 '09 본예산 3조 4186억 원 대비 약 816억 원이 증가하였으나, '09추경예산 3조 5,106억 원에 비하여서는 약 104억 원이 감소하였다. 2010년 긴급복지는 529억 원으로 결정되었는데 이는 '09 본예산 대비하여서는 증가한 것이나 '09추경예산에 대비하여서는 큰 폭으로 감소하였다. 그리고 자활지원예산은 '09 본예산 및 '09 추경예산에 비하여 증가하였다. 한편 한시생계구호는 폐지되고, 자산담보부 생계비 용자의 경우 2010년에는 동 프로그램이 없어졌으나, 2009년 용자금에 대한 금리이차보전 및 신용보증료 일부지원 예산이 반영되었다.

이상의 예산에서 나타난 주요 특징을 살펴보면 첫째, 2009년 경제위기에 대처하기 위하여 편성된 예산들이 큰 폭으로 감소되거나 없어졌다는 점이다. 긴급복지 예산은 큰 폭으로 감소되고, 한시생계구호는 없어지고, 자산담보부 생계비 용자는 2009년 용자금에 대한 금리이차보전 및 신용보증료 일부지원 예산만이 남아 있다. 그리고 저소득층 에너지 보조금사업('09년 903억 원)은 유가상승 등으로 인하여 '09년 6월까지 한시적으로 도입된 사업이어서, '10년 예산에서는 순감되었다. 둘째, 일자리 창출과 관련된 예산들은 상대적으로 높은 증가율을 보이

표 3. 기초생활보장부문 예산안

(단위: 백만원)세사업

세사업	세부사업	'09 예산	'09 추경예산	'10 예산	증감액 (증감률: 본예산 대비)	증감액 (증감률: 추경예산 대비)
총계		7,135,490	7,973,099	7,292,933	157,443 (2.2%)	△680,166 (△8.5%)
기초생활급여		3,336,886	3,432,686	3,271,960	△64,926 (△1.9%)	△160,726 (△4.7%)
생계급여		2,446,001	2,519,251	2,449,192	3,191 (0.1%)	△70,059 (△2.8%)
주거급여		654,880	673,942	562,824	△92,056 (△14.1%)	△111,118 (△16.5%)
교육급여		110,475	110,475	120,406	9,931 (9.0%)	9,931 (9.0%)
해산·장제급여		13,475	13,475	15,350	1,875 (13.9%)	1,875 (13.9%)
정부양곡할인지원		16,343	19,831	111,203	94,860 (580.4%)	91,372 (460.8%)
사회복지통합서비스 전문요원 지원 (신규)		-	-	10,804	10,804 (순증)	10,804 (순증)
저소득층에너지보조금		90,291	90,291	-	△90,291 (순감)	△90,291 (순감)
기초생활보장관리		5,421	5,421	631	△4,790 (△88.4%)	△4,790 (△88.4%)
기초보장관리단 확대운영(신규)		-	-	1,550	1,550 (순증)	1,550 (순증)
의료급여		3,418,631	3,510,631	3,500,225	81,594 (2.4%)	△10,406 (△0.3%)
긴급복지		51,532	153,312	52,912	1,380 (2.7%)	△100,400 (△65.5%)
자활지원		328,441	394,470	463,756	135,315 (41.2%)	69,286 (17.6%)
재산담보부 생계비 융자		-	63,900	4,080	4,080 (순증)	△59,820 (△93.6%)
한시생계구호		-	418,100	-	-	- (순감)

자료: 보건복지부, 2010년도 보건복지가족부 소관 예산 및 기금운용계획(안) 개요

고 있다. 자활지원 예산이 그 대표적인 예이다. 셋째, 일부 예산의 경우 예산이 증가된 것으로 나타나나 부처간 이동 등으로 실제 예산 증가는 없다는 점이다. 기초생보자 양곡할인사업 예산 931억 원의 경우 농·식품부(양곡관리특별회계)사업을 복지부로 이관한 것이다. 또한, 자활 대책사업의 가사간병방문서비스(143억 원)는 원래 복권기금 사업이었던 것이 이전된 것으로 신규사업으로 보기는 어렵다. 이러한 예산들은 기초보장부문 예산 증가에는 기여하나, 수급자 입장에서 실제적인 혜택이 증가된 것은 아니다. 넷째, 전반적인 기초보장 예산 증가율이 매우 낮다는 점이다. 만약 수급자 수가 동일하다면 기초보장예산에는 최소한 물가상승률 정도가 반영되어야 수급자들의 삶의 수준이 유지된다. 그러나 2010년 기초보장예산은 이에도 미치지 못하는 수준이다.

5. 나가는 글

본 고에서는 기초보장제도의 현황, 문제점, 개선방향에 대하여 필자의 견해를 소개한 후 기초보장제도 변화 전망과 예산안을 살펴보았다. 이러한 접근은 2010년의 기초보장제도 변화와 예산안이 최종적인 사회안전망인 기초보장제도가 지향하고자 하는 바를 뒷받침하고 있는지 살펴보고자 함이다.

살펴본 결과 기초보장제도의 양대 목적 중의 하나인 자활자립 촉진부분은 일정정도 예산배려가 있었으나, 또 다른 목적 중의 하나인 최저생활보장이라는 점에서는 미흡한 점이 없지 않다. 우리 사회에는 아직도 기초보장의 사각지대가 넓게 존재하고 있다. 사각지대를 줄여 최저생활을 보장하는 것은 기초보장제도의 본연의 목적임을 감안하여 보다 따스한 시각으로 빈곤에 대한 최종적인 안전망을 생각해 보아야 한다. 