

경제위기에 따른 공공부조제도 확충방안

A Plan for Expanding Public Assistance in Times of Economic crisis



여유진 한국보건사회연구원 부연구위원

미국의 서브프라임 모기지로부터 촉발된 글로벌 경제위기의 여파로 국내 경제상황이 악화되고 있는 상황에서, 실직, 파산 등으로 인한 빈곤가구의 급증이 예상됨에 따라 이들 빈곤가구에 대한 소득보장 대책이 시급히 요구되고 있다. 그러나, 현재 국민기초생활보장제도는 현재의 빈곤인구의 약 1/3만을 포괄하고 있을 뿐만 아니라, 특히 근로취약가구의 매우 미미한 부분만을 대상으로 운용되고 있다. 따라서, 경제위기에 대응하여 국민기초생활보장제도와 긴급지원제도의 개선을 통해 지원 대상을 확대해야 할 뿐만 아니라, 한시생계보호, 복지형 역모기지 제도 등 추가적인 제도가 도입될 필요가 있다. 이러한 제도의 개선과 도입에 있어 기본 원칙은 첫째, 경제위기의 특수성을 감안하여 급여 적절성보다는 대상의 포괄성에 역점이 두어져야 하고, 둘째, 욕구별 급여의 확대를 통해 특정 욕구에 대한 대응성을 높이는 방향으로 제도가 설계되어야 하며, 셋째, 특정 대상에 대해서는 단기적인 위기에 대한 대응성을 높이는 대신 장기적인 의존성과 빈곤덫으로의 추락을 방지하기 위한 방안이 동시에 고려되어야 하고, 넷째, 다른 제도와의 연계성을 염두에 두고 제도가 설계되어야 한다는 것이다. 아울러 장기적으로 사회경제구조 변화에 대응하여 전반적인 사회복지의 틀을 수정·보완하는 방안도 강구되어야 할 것이다.

1. 들어가며

우리 사회는 이미 1997년 외환위기를 통해 경제위기의 사회적 파장과 그 결과를 경험하여 왔다. 경제위기는 무엇보다도 실업과 불완전고용, 부도와 파산 등을 통해 근로빈곤과 사회적 불평등을 극적으로 증가시켰으며, 그 결과 가정해체, 아동과 노인의 유기, 생계형 범죄, 자살 등 사회 불안정을 유발하는 다양한 현상을 수반하였다. 또한, 결혼연령의 지연과 출산 포기 등으로 인해 미래 사회에까지 영향을 미쳤다.

이러한 경제위기의 불행한 결과와 더불어, 경

제위기 과정에서 우리 사회는 다양한 교훈을 얻기도 했다. 경제·사회적 투명성 제고의 필요성 등을 차지하고라도, 산업화로 인해 사적 부양의 식이 급격히 약화되고 있는 현실에서 촉발된 경제위기는 '시장 실패'에 그대로 노출된 개인과 가족이 별다른 사회 안전망 없이 극도의 빈곤에 그대로 노출될 수밖에 없다는 것을 목도하였다. IMF조차 차관의 조건으로 사회적 안전망을 갖추도록 권고하는 수준이었다. 이러한 점에서 외환위기는 사적 안전망에 주로 의존한 채 공적 사회복지의 최소화를 추구하던 이전의 복지를 다시 짜게 되는 계기가 되었다. 그 결과 1998

년부터 2000년 사이에 고용보험의 적용대상과 기간이 매우 빠른 속도로 증가하였으며, 아울러 기존의 생활보호제도로 커버되지 않는 근로빈곤층을 대상으로 한 한시보호조치와 공공근로가 도입되었다. 무엇보다도, 사회 안전망의 극적인 전환 계기가 된 것은 2000년 국민기초생활보장제도의 도입이라 해도 과언이 아닐 것이다. 국민기초생활보장제도는 기존의 근로불능자를 대상으로 시혜적 차원에서 이루어지던 생활보호제도를 대체하여, 그 대상을 근로능력자까지 포괄하는 한편 급여의 수준도 법정 최저생계비를 충족하도록 함으로써 명실상부한 최종적 안전망(last resort)의 위용을 갖춘 제도라 할 수 있다.

그렇다면 10여년 전 경제위기를 계기로 재구성되기 시작한 복지틀은 2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 최근 경제위기의 파고를 무사히 넘을 수 있는 방패막이가 될 수 있을까. 이에 대해서는 여전히 많은 의문이 제기된다. 여기에서는 전체적인 복지틀의 일부이면서 최종적인 안전망이라는 점에서 위기 대응에 매우 중요한 의미를 가지는 국민기초생활보장제도의 위기 대응능력과 한계를 중심으로 이 문제를 언급해 보고자 한다.

2. 기초생활보장제도의 경제위기 대응능력과 한계

먼저 국민기초생활보장제도가 현 빈곤인구 중 몇 %나 커버하고 있는지, 그리고 기초보장 급여를 받고 있는 인구 중 근로능력이 있는 인구가 몇 %나 되는지를 살펴봄으로써 현 기초보

장제도의 경제위기 대응능력을 가늠해 보고자 한다. 이 중 첫 번째 질문은 현재의 기초보장 사각지대 규모를 살펴봄으로써 경제위기로 인하여 추가적으로 빈곤선 아래로 떨어지는 인구를 제도에서 받아들일 수 있는 여력을 간접적으로 가늠하고자 하는 것이다. 두 번째 질문은 경제위기로 인해 추가적으로 빈곤에 빠질 수 있는 위험이 가장 큰 집단이 주로 '근로 취약계층'이라는 점에서 현 제도가 이러한 계층을 얼마나 수용하고 있는지를 살펴보고자 하는 것이다. 여기에서 근로 취약계층은 저학력·저숙련의 비정규직 근로자, 65세 미만의 중고령자, 장애 혹은 질병을 가진 자, 한부모 여성, 영세자영업자 등 노동시장에서의 여러 가지 장벽으로 인해 저소득, 고용불안정, 기타 근로활동에 어려움을 겪고 있는 사람들을 포괄적으로 지칭한다.

아래 <표 1>에서 보는 바와 같이, 2006년을 기준으로 할 때 국민기초생활보장제도는 전국민의 3%, 빈곤 인구의 31.6%를 커버하고 있다. 또한, 전체 노인의 8.1%, 빈곤 노인의 29.3%에

표 1. 비수급빈곤율(2006년 기준)

		빈곤율 ¹⁾		비수급빈곤율 C=A-B
		빈곤자수/ 총인구수(A)	수급자수/ 총인구수(B)	
전체 (%)	총인구대비 (총빈곤인구대비)	9.5 (100.0)	3.0 (31.6)	6.5 (68.4)
노인 (%)	총노인인구대비 (총빈곤노인대비)	27.6 (100.0)	8.1 (29.3)	19.5 (70.7)

주: 경상소득에서 국민기초생활보장급여를 제외한 소득이 최저생계 미만인 인구 비율
 자료: 여유진(2008), "공적이전 및 조세의 소득재분배효과", 여유진 외 『2007 한국복지패널 심층분석 보고서』, 한국보건사회연구원, 보건복지부(2007), 『2006년 국민기초생활보장 수급자 현황』.

대해 적용되고 있다. 따라서 빈곤 인구, 즉 전체 인구의 6.5%(빈곤 인구의 68.4%)와 노인 인구의 19.5%(빈곤 노인의 70.7%)의 일부는 소득이 최저생계비 이하임에도 불구하고 여전히 국민 기초생활보장제도로부터 배제된 이른바 ‘기초 보장 사각지대’에 위치해 있다.

다음으로 <표 2>와 [그림 1]은 수급가구 중 근로 능력가구와 무능력가구의 비율을 보여주고 있다. <표 2>에서 보는 바와 같이, 근로능력

표 2. 수급가구 구성

		계	근로 능력가구	근로 무능력가구
가구 (%)	총가구 대비 (총수급가구 대비)	5.21 (100.00)	1.35 (25.88)	3.86 (74.12)
인구 (%)	총인구 대비 (총수급인구 대비)	3.05 (100.00)	0.56 (18.37)	2.49 (81.63)

원자료: 보건복지부 (2006.7.), 『기초보장수급자 DB』.
자료: 김미곤 외 (2008), 『근로능력 수급자의 탈수급에 관한 연구』, 한국보건사회연구원(재구성).

자가 있는 수급가구는 전체 가구 중 1.35%, 전체 수급가구 중 25.88%로, 수급가구 네 가구 중 한 가구가 근로능력자가 있는 가구로 나타났다. 근로능력이 있는 수급자는 전체 수급자 대비 18.37%로 총인구의 0.56%에 불과하였다.

15세 이상 수급자를 경제활동 상태별로 살펴본 [그림 1]에 의하면, 15세 이상 수급자 중 22.1%가 경제활동을 하고 있는 반면, 77.9%는 경제활동을 하고 있지 않은 것으로 분류되었다. 경제활동을 하고 있는 수급자들도 일용직(40.4%), 임시직(10.0%), 실직 및 미취업(31.6%) 등 불안정한 일자리를 가지고 있는 것으로 나타나 만성적 빈곤 혹은 반복 빈곤의 위험을 가진 취약집단인 것으로 나타났다.

살펴본 바와 같이, 현재 기초보장 급여를 받고 있는 인구는 전체 빈곤인구의 약 1/3 정도에 불과하여 여전히 ‘빈곤의 사각지대’가 널리 분포하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 수급자 중 근로능력이 있는 사람의 비율은 18.37%로 이들

대부분은 임시, 일용직이나 실직 상태에 놓여 있는 근로 취약계층이었다. 이와 같이, 국민기초생활보장제도는 생활보호제도에 비해서는 한 단계 도약한 제도임에도 불구하고 현재의 빈곤인구와 특히 근로 취약계층을 포괄하기에는 많은 한계를

가지고 있다. 그 주요한 이유는 다음과 같은 몇 가지로 제시될 수 있다. 첫째, 국민기초보장제도의 선정기준은 소득이 아니라 자산(소득+재산)을 기준으로 하고 있기 때문이다. 이는 수급권자의 물적 능력을 포괄적으로 측정하기 위하여 불가피한 측면이 있다. 그럼에도 불구하고, 비상식적으로 높게 설정되어 있는 재산의 소득환산을(일반재산의 경우 월 4.17%, 금융재산의 경우 월 6.26%, 승용차의 경우 월 100%)은 제도의 높은 진입장벽으로 작용하고 있다. 특히, 근로능력자 가구의 경우 주택과 자동차로 인해 소득이 극히 낮음에도 불구하고 기초보장 수급을 받을 수 없어 빈곤의 사각지대에 놓여 있는 경우가 다수 존재할 것으로 추정된다. 둘째, 국민기초생활보장제도의 또 다른 선정기준인 부양의무자 기준이 제도의 매우 강력한 진입장벽으로 작용하는 것으로 보인다. 특히, 현재 노인 세대의 경우 자녀가 부양능력 있는 것으로 판정되어 실제로 부양받고 있지 못함에도 불구하고 기초보장을 받지 못하는 경우가 다수 발생하는 것으로 나타났다¹⁾. 마지막으로, 기타 행정적 요인들, 예를 들면 높은 추정소득의 부과, 조건의 부과(근로), 낙인감의 부여 등이 기초보장제도에의 접근성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다. 이와 같이 1차적 안전망이 촘촘하게 짜여져 있지 못한 상태에서²⁾, 최후의 안전망으로서의 기초보장의 역할 또한 여전히 제한적으로밖에 기능하지

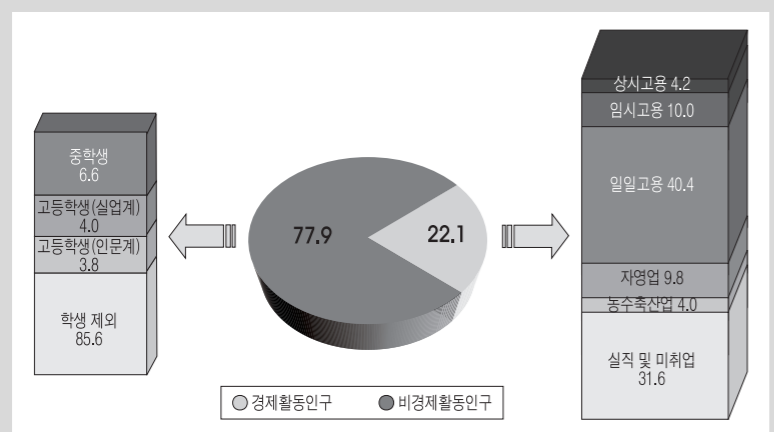
못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 현재의 국민기초생활보장제도만으로 경제위기시에 급격히 증가하는 빈곤문제에 대처하는 것은 현실적으로 한계가 있어 보인다.

3. 경제위기에 따른 공공부조제도 확충 방안

최근 IMF가 우리나라의 2009년 경제성장 전망치를 -4%로 발표함에 따라 실직자와 빈곤인구가 급격하게 증가할 것이라는 우려를 낳고 있다. 한국보건사회연구원 내부자료에 의하면, 2009년 경제성장률을 -4%로 가정할 때 근로빈곤층은 86만명, 노인빈곤층은 86만명, 아동빈곤층은 38만명 증가하는 것으로 나타나, 빈곤인구는 2008년보다 최대 162만명 정도 증가할 것으로 추정되었다. 이러한 빈곤층의 증가는 무엇보다도 일자리의 상실로 인해 유발되지만 그 파급효과는 사회전반에 걸쳐 있다. 즉, 노인의 상당수가 여전히 자녀의 사적 이전소득에 의존하고 있는 만큼, 실직과 파산 등은 근로빈곤층 뿐만 아니라 이들에게 의존하고 있는 노인의 빈곤으로까지 확대될 가능성이 매우 크다.

따라서, 위기시의 빈곤대책은 경제정책, 노동시장정책과 복지정책을 아우르는 전방위적인 것이 되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 평소보

그림 1. 경제활동 상태별 수급자 분류(15세 이상 인구)



자료 : 김미곤 외 (2008), 『근로능력 수급자의 탈수급에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.

1) 현재 진행 중인 부양의무자 개선방안에 관한 연구에 의하면, 소득인정액이 최저생계비 미만임에도 불구하고 국민기초생활보장제도의 급여를 받지 못하는 인구가 약 180만에 달하는 것으로 나타났다. 이들 중 대다수는 부양의무자 기준으로 인한 비수급 빈곤인구로 추정된다.
2) 예를 들면, 2006년 기준으로 고용보험의 피보험자는 임금근로자 대비 52.99%, 전체 취업자 대비 35.51%에 불과하다(이승렬(2007.7.), 『고용·산재보험의 사회안전망 기능』 『노동리뷰』). 고용이 불안정한 임시, 일용직의 가입률은 이보다 더욱 낮아 1차 안전망으로서의 기능이 매우 취약한 상태이다.

표 3. 경제위기에 따른 빈곤층 증가 예측¹⁾

구분	위기전		2009년 빈곤층 예측치		증감폭 ²⁾	
	규모 ³⁾	기준년도	최소	최대	최소	최대
근로빈곤층	156만명	(2007)	179만명	242만명	23만명	86만명
노인빈곤층	173만명	(2007)	183만명	211만명	10만명	38만명
아동빈곤층	138만명	(2007)	148만명	176만명	10만명	38만명

주: 1) 2009년 경제성장률은 4~4%로 가정하고, 2009년 실업률은 3.40~4.55%로 가정함.
 2) 기준년도 대비 2009년 증감폭
 3) 신용불량자를 제외한 나머지는 절대빈곤 규모임.
 자료: 한국보건사회연구원 내부자료

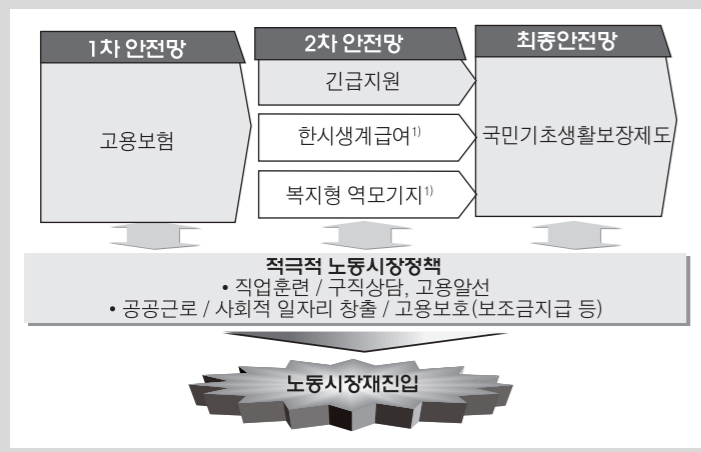
다 실업자, 파산자, 신용불량자 등이 급증할 것으로 예상되는 만큼 경제활동인구에 대한 사회안전망 보강에 무엇보다도 역점이 두어져야 할 것으로 보인다. 위기시 사회안전망은 [그림 2]와 같이 구성될 수 있다. 이 중 고용보험은 보험료를 재원으로 하는 사회보험이며, 최종 안전망으로서의 국민기초생활보장제도와 2차 안전망으로서의 긴급지원, 한시생계급여, 복지형 역모기지

는 국가의 조세를 재원으로 하고 주로 최저 생계비 이하의 인구를 대상으로 하는 공공부조 성격의 제도이다.

이 중 이 글의 중심 주제인 공공부조로서의 국민기초생활보장제도와 긴급지원, 한시생활보호, 복지형 역모기지의 확충 원칙은 다음과 같은 점을 염두에 두고 제도가 설계되어야 할 것이다. 첫째, 경제위기의 특수성을 감안하여 공공부조 제도는 대상의 포괄성에 역점이 두어져야 한다. 즉, 현 공공부조 대상자에 대한 급여의 적절성도

중요하지만, 위기 시에는 빈곤의 사각지대 해소와 위기로 인해 추가로 발생하는 빈곤 인구를 포괄할 수 있도록 제도가 설계되어야 한다는 것이다. 둘째, 특정 욕구에 대한 대응성을 높이는 방향으로 제도가 설계되어야 한다. 이는 특정 욕구의 결핍-예를 들면, 의료, 주거, 교육 등-으로 인해 장기적인 빈곤에 빠져드는 것을

그림 2. 경제활동인구에 대한 사회안전망 강화대책(안)



주: 1) 현재 도입이 검토되고 있는 제도임

사전적으로 예방하기 위해 욕구별 급여가 확충되어야 함을 의미한다. 셋째, 특정 대상에 대해서는 단기적인 위기에 대한 대응성을 높이는 대신 장기적인 의존성과 빈곤덫으로의 추락을 방지하기 위한 방안이 동시에 고려되어야 한다. 이는 특히, 경제 위기로 인하여 일시적인 실직을 경험하는 계층에게 유효한 제도가 신설되어야 함을 의미한다. 마지막으로, 다른 제도와 연계성을 염두에 두고 제도가 설계되어야 한다. 특히, 근로빈곤계층에 대해서는 적극적 노동시장 제도와 연계가 필요하다.

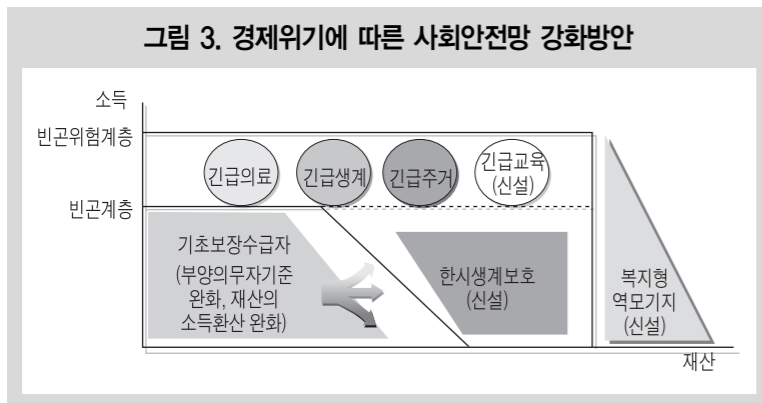
이와 같은 경제위기에 따른 공공부조제도의 대응 원칙을 염두에 둘 때, 일차적으로 현존하는 국민기초생활보장제도와 긴급지원의 대상자 확대와 한시적 생계급여 등의 신설이 시급히 이루어져야 할 과제로 부각된다. 먼저, 국민기초생활보장제도는 부양의무자 기준과 재산의 소득환산을 완화해 통해 사각지대를 최소화하는데 역점을 두어야 한다. 부양의무자 기준(공제)재산기준의 경우 2008년 11월에 중소도시 기준 7,750만원에서 10,850만원으로 다소 완화되었다. 그러나 이러한 조치로는 부족하다. 중장기적으로 부양의무자 소득(재산)기준을 중위 또는 평균소득(재산)까지 끌어올리는 방향으로, 당장에는 부양의무자 소득기준을 최저생계비의 150%까지 상향조정할 필요가 있다. 다음으로, 수급권자의 기본(공제)재산액은 2009년 1월부터 대도시의 경우 3,800만원에서 5,400만원으로, 중소도시의 경우 3,100만원에서 3,400만원으로 상향조정되었으나, 재산의 소득환산을 또한 현재의 4.17%에서 2% 내외로 하향조정할 필요가 있다. 또한, 무엇보다도 자동차에 대한 환산을 100% 규정

은 시급히 하향조정되어야 할 부분이다.

다음으로, 긴급지원은 대상자의 요건, 소득 및 재산기준과 급여 종류를 모두 보완하여야 할 것이다. 먼저, 현재, 주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구금, 화재, 가정폭력 등으로 제한되어 있는 위기 사유에 실직, 파산, 사고, 기타 사회복지전담공무원이 부득이하다고 판단되는 사유로 완화하여 유연성 있게 운용되도록 할 필요가 있다. 또한, 현재 300만원으로 되어 있는 금융재산 기준을 일반 예금의 경우 300만원, 3년 이상의 적금성 예금의 경우 500만원까지로 완화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한시생계급여와 복지형 역모기지(자산담보부 급여)의 경우 현재 도입이 검토 중인 관계로 원론적으로만 언급이 가능하다. 한시생계보호제도는 1998년 외환위기 당시 근로불능자만을 대상으로 하던 생활보호제도로 감당하지 못하던 비수급빈곤자, 특히 실직 빈곤자를 대상으로 운용된 바 있다. 이에 비해, 새롭게 구상되는 한시생계보호제도는 부양의무자 기준과 재산기준으로 빈곤함에도 불구하고 기초보장급여에서 제외된 비수급빈곤층을 주요한 타겟으로 하여 설계될 것이며, 복지형 역모기지 제도는 한시생계보호의 재산기준조차 초과하지만 실직, 파산 등으로 당장의 생계를 위협받는 계층을 대상으로 구상될 것으로 보인다. 이 두 조치는 특히, 주거용 재산을 훼손하지 않으면서, 시급한 생계문제를 해결하는데 초점을 둔 제도라 할 수 있다. 이와 같이, 기존 제도의 완화와 새롭게 구상되고 있는 제도의 전체적인 상은 아래 그림과 같다.

그림 3. 경제위기에 따른 사회안전망 강화방안



와 같이 가능한 촘촘한 2차 안전망과 최종 안전망을 구축함과 아울러, 실직자와 근로빈곤자가 최대한 빠른 시일 내에 노동시장으로 복귀할 수 있는 다양한 노동시장정책과의 연계를 강화하여야 함은 물론이다.

4. 나가며

경제위기는 국민생활에 전반적으로 고통을 안겨주지만, 특히 현재의 저소득계층과 위기로 인해 추가로 발생하는 실직 저소득계층에게 미치는 영향은 더 말할 나위가 없을 것이다. 공공부조 제도만으로 이러한 문제를 모두 해결하기에는 한계가 있다는 것도 자명하다. 그럼에도 불구하고, ‘우선 급한 불부터 꺼야 하는 상황’에서는 정부는 저소득층의 생계문제에 민감하고 신속하게 대응할 필요가 있다. 우선, 실업급여의 급여기간을 초과했거나 처음부터 실업급여의 대상이 되지 못한 실직 빈곤층에 대한 공공부조성 급여를 마련해야 한다. 가구의 특정 위기(혹은 욕구)에 대응하는 긴급지원을 보장하는 한편, 구직 기간 동안 안정적으로 가구의 생계를 유지할 수 있도록 하는 생계지원을 신설하여야 할 것이다. 재산으로 인하여 공공부조의 대상이 되지 못하는 계층에 대해서는 자산담보부 급여 등이 마련되어야 한다. 기존의 빈곤사각지대를 최소화할 수 있도록 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준과 재산 기준도 완화하여야 한다. 이

또한, 이러한 위기를 기회로 단순히 공공부조 제도 뿐만 아니라, 우리나라의 복지제도의 틀을 어떻게 가져가야 할 것인가를 진지하게 고민해야 할 것이다. 왜냐하면, 현재의 복지틀로는 구(舊) 사회적 위험-노령, 질병, 장애 등으로 인한 노동능력의 감소 또는 상실-은 물론이고, 새롭게 발생하는 사회적 위험-고용불안정으로 인한 근로빈곤, 가족해체로 인한 한부모가구의 증가 등-에 대해서도 제대로 대응할 수 없기 때문이다. 또한, 1997년 외환위기를 극복한 이후에도 빈곤율과 불평등도가 그 이전 수준으로 회복되지 못하였듯이, 이번 경제위기 이후에도 비슷한 양상이 나타날 가능성이 크다. 많은 사람들이 경제위기를 극복하여야 한다는 데는 전적으로 공감하지만, 경제위기로 인해 파생되는, 또는 위기 극복 이후에라도 일상적으로 파생되는 빈곤, 사회불평등, 양극화로 인한 사회 불안정이 어떠한 파장과 결과를 몰고 올 것인가에 대해서는 둔감하게 느끼는 것이 현실이다. 사회적 불안정에 대한 대응의 궁극적인 목표는 응급처방이 아니라 예방과 근본적 치유라는 것을 인식할 때이다. 문건