

# 기초생활보장제도 개편방안의 쟁점과 향후 과제: 몇 가지 질문에 대한 검토의견

*Reform of Social Assistance Program in Korea: Issues and Prospects*

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

이 글은 기초생활보장제도 개편과 관련하여 최근 제기되고 있는 의문점과 우려에 대한 응답 또는 검토의견의 형태로 작성되었다. 핵심 내용은 현 제도개편이 예산맞춤형 개편이 될 것이라는 우려, 최저생계비 보장이 이루어지지 않을 것으로 비판, 행정업무 부담이 과중한 개편이라는 지적 등에 대해 객관적 관점에서 의견을 제시하는 것으로 구성되어 있다. 제도개편 방안이 예산제약에 노출된다는 우려는 타당한 측면이 있다. 하지만 현 제도 하에서도 그러한 제약에서 자유로울 수 없으며, 개편된 제도가 상대적으로 자의적 개입을 줄일 수 있다는 점을 언급하고 있다. 더불어 각 급여가 빈곤층의 다양한 욕구별 복지수요를 충족시키는 탄력적 지원이 가능하다는 점 또한 언급하고 있다. 끝으로 향후 제도개편 과정에서 경계해야 할 또는 주목해야 할 사항에 대해서도 언급하였는데, 이는 주로 법제화 방안에 관련된 것이다.

## 1. 문제제기

현 정부는 집권 초반부터 기초생활보장제도를 욕구별 급여체계(또는 맞춤형 급여체계)로 개편하는 방안을 추진하고 있다. 하지만 이 개편방안은 현 정부에서 갑자기 나타난 것이 아니다. 그 필요성에 대해서는 이미 오래전부터 논의가 있었고, 지난 수년간 중앙생활보장위원회를 비롯한 각종 논의기구, 대다수 정당의 선거 공약, 많은 시민단체의 요구안에서 기초생활보장제도를 개별급여체제로 개편해야 한다는 주장이 있었다. 그리고 현재의 최저생계비를 상대

기준선 방식으로 개편해야 한다는 주장 또한 지속적으로 제기되어 왔다. 이 점에서 현재 진행되고 있는 기초생활보장제도 개편방향은 일정 수준 사회적 공감대가 있었던 것이다.<sup>1)</sup>

하지만 최근 기초생활보장제도 개편의 세부 내용에 대해서는 전문가와 일선 실무자 그리고 시민단체 사이에서 많은 궁금증이 제기되고 있다. 지난 9월 사회보장위원회에 보고된 부처합동 제도개편안<sup>2)</sup>을 통해 일부 해소되었지만, 여전히 세부 내용에 대한 의문이 제기되고 있는 것이다. 이는 제도개편의 기본방향이 정해졌다 하더라도 세부 내용을 어떻게 결정하는가에 따

1) 노대명(2013), 기초생활보장제도 개편에 따른 근로빈곤층 지원제도 개편방안 검토, 보건복지포럼 2013년 3월호.

2) 부처합동(2013), 기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안, 사회보장위원회 보고자료, 2013년 9월 10일

라 제도개편의 취지가 왜곡될 수 있다는 점에서 당연한 일이다. 세부 개편방안에서 제도개편의 취지를 왜곡시킬 수준의 문제가 발생하고 있는지는 확인이 필요한 사항이다.

필자는 기초생활보장제도 개편방안에 대한 연구를 수행하는 연구진의 한 사람으로 최근 제기되고 있는 몇 가지 질문과 우려에 대해 간략하게 의견을 피력하고자 한다. 그렇다고 이것이 최근 사회보장위원회에 보고된 개편방안을 전적으로 수용하거나 옹호하기 위한 것이 아님을 밝혀둔다. 이러한 취지에서 현재 추진 중인 개편방안이 주목해야 할 해결과제에 대해서도 언급할 것이다.

## 2. 제도개편의 기본방향에 대해

우리 공공부조제도는 전체 사회보장제도의 최근 변화 그리고 중장기적 개편방향을 고려한 개편이 필요한 상황이다. 최근 복지후퇴와 관련된 논란이 벌어지고 있지만, 중장기적 관점에서 우리사회는 복지확장의 경로에 들어서 있다고 판단된다. 집권세력의 이념적 성향을 막론하고 피할 수 없는 시대적 흐름인 셈이다. 이러한 맥락에서 우리사회는 노후소득보장, 의료보장, 보육정책 등 다양한 영역에서 복지확대가 계속 될 것으로 예상된다. 이러한 변화는 공공부조제도의 위상에도 큰 영향을 미치게 된다. 특히 생계·의료·주거·교육 등을 포괄하고 있는 기

초생활보장제도는 더 큰 영향을 받을 것이다. 노후소득보장제도의 확충, 의료보장제도의 보장성 강화, 보편적 보육지원, 고교무상교육, 대학학자금 경감 등이 제대로 진행되는 경우, 공공부조제도의 각 급여별로 부담이 감소하기 때문이다. 사실 이러한 변화는 현재 진행형이며, 공공부조제도는 이러한 변화에 유연하게 대처할 수 있어야 한다.

지금까지 빈곤정책의 가장 큰 관심사는 전반적인 저복지 상황에서 빈곤층을 보호하는 하나의 강력한 제도를 구축하는 것이었다. 하지만 앞으로의 관심사는 각종 복지제도가 확장되는 상황에서 다양한 복지제도가 어떻게 유기적으로 협업할 수 있는 체계를 구축할 것인가 하는 점에 있다. 모두가 지적하는 바와 같이 잔여적 복지제도를 무한정 확대하기는 재정적으로 어려울 뿐 아니라, 바람직하지도 않다. 그렇다면 의료급여는 보편적 의료보장제도와의 통합을 지향할 필요가 있고, 주거급여제도는 공공임대 정책이나 전세자금융자대책 그리고 주거환경 개선사업 등과의 유기적 연계를 강화해야 하고, 교육급여는 고교무상교육 등 전체 교육정책과의 연계성을 높이는 것이 바람직하다. 그리고 생계급여제도 또한 노후소득보장제도 및 장애인소득보장제도 개편과의 연계를 고려할 필요가 있다. 지금은 10년 뒤를 내다보고 공공부조제도를 개편해야 할 시점이다.<sup>3)</sup>

이처럼 향후 사회보장제도와 공공부조제도의 연계성을 고려한다면, 공공부조제도는 육구

3) 왜 어떤 국가에는 교육급여가 없고, 어떤 국가에는 의료급여가 없는가. 그것은 저발전국가의 경우가 아니라면, 대부분 보편적 복지 제도가 정착되어 있기 때문이다. 그리고 주거급여제도 또한 다양한 주거복지 프로그램과 유기적으로 연계되어 작동함에 따라, 많은 국가에서 지원대상을 빈곤층으로 국한하지 않는 것을 알 수 있음.

별 급여체계로 개편하는 것이 바람직하다. 하지만 기초생활보장제도 개편과 관련해 가장 큰 궁금증은 개별급여체계가 어떠한 비교우위를 갖는가 하는 점이었다. 제도개편이라는 많은 수고를 무릅쓰는 경우, 그에 상응하는 성과가 무엇인지 묻는 것은 당연하다. 따라서 여기서는 공공부조제도에서 통합급여체계와 개별급여체계의 장단점을 비교하고,<sup>4)</sup> 현재 한국의 제반 여건 하에서 개별급여체계가 어떠한 비교우위를 갖는지 언급하고자 한다. 사실 육구별 개별급여체계가 모든 문제를 해결하는 만능열쇠가 아니다. 사실 이는 매우 상식적인 지원체계에 불과하다. 이 점에서 그 단점에 대해서도 주목할 필요가 있다.

통합급여체계는 수급가구로 선정된 빈곤층에게 필요한 모든 복지급여를 보장할 수 있다는 점에서 저복지 상황에 적합한 제도라고 말할 수 있다. 다른 복지제도가 취약한 상황에서 빈곤층에게 집중화된 그리고 상대적으로 높은 보장성을 담보할 수 있기 때문이다. 하지만 통합급여체계는 다음 두 가지 측면에서 단점을 갖는 것으로 판단된다. 1) 동일한 예산 제약 하에서 사각지대 해소에 어려움이 있다는 것이다. 그것은 단일 선정기준을 적용하는 경우, 수요가 큰 복지급여를 중심으로 전략적으로 재원을 확대하기 힘들다는 것을 의미한다. 이는 제도 외부에 또 다른 유사한 제도를 도입하게 하고, 궁극적으로 제도 통합의 과정을 거치게 된다. 현재 기초생활보장 제도가 경험하고 있는 개편경로이기도 하다. 2) 각 급여의 보장수준을 빈곤층의 다양한 욕구에

맞게 현실화하기 용이하지 않다는 점이다. 선정과 급여에 단일한 기준을 적용하는 경우, 특정 급여의 급여수준을 현실화하면 그 단일기준 자체가 해체되는 결과를 초래하게 된다. 이는 현재 기초생활보장제도 하에서 주거급여의 급여수준을 지역별·가구규모별로 다원화하는 경우, 급여총액이 최저생계비를 초과하는 가구가 발생하게 된다는 점에서도 알 수 있다.

개별급여체계는 통합급여체계와 상반된 특성을 갖는다. 그 강점은 빈곤층의 욕구에 탄력적으로 대응할 수 있다는 점이다. 이는 동일한 예산 제약 하에서 전략적으로 수요가 큰 복지급여를 중심으로 확대나 개편이 용이하다는 것을 의미한다. 현실에서 현물급여는 생계급여와 달리 선정기준을 단순화하는 방안을 추진할 필요가 있는데, 개별급여체계는 급여별로 선정기준을 다층화하고, 필요한 경우 특정 급여의 선정기준을 단순화하기 용이하기 때문이다. 그리고 급여수준을 빈곤층의 지출부담을 고려해 현실화하기도 용이하다. 실제로 개별급여로 분리된 주거급여 하에서 주거비 지출부담에 따라 급여수준을 현실화하기 용이할 것이다. 하지만 개별급여체계는 두 가지 단점이 있다. 1) 각 급여제도의 선정기준과 급여수준에 대한 종합적 고려가 힘들다는 점이다. 특히 급여를 담당하는 부처가 분산되는 경우, 이를 조정하는 기능이 취약할 수 있다. 2) 상대적으로 행정부담이 증가할 수 있다.<sup>5)</sup> 하지만 공공부조제도의 전문화라는 관점에서 보면 부정적으로 생각할 일만도 아니

4) 기초생활보장제도는 최저생계비라는 단일한 선정기준에 따라 모든 급여를 수급하는 자격을 부여한다는 점에서 통합급여체계라 불림. 물론 욕구에 따라 급여를 받게 된다는 점에서 통합급여체계라고 규정하기 힘들다는 주장도 있지만, 주거급여 등이 임차가구 외에도 자가가구에게도 제공되고 있다는 점을 감안하면 통합급여체계라고 보아도 무방할 것임.

다. 추가인력이 빈곤층이 필요로 하는 각종 부가적 서비스를 제공하게 된다는 점에서 긍정적인 의미 또한 갖기 때문이다.

2013년 한국사회는 과거의 저복지 상황에서 벗어나는 전환기에 들어서 있다. 여전히 복지사각지대가 크지만, 다양한 저소득층 복지제도가 도입되는 전환기에 있는 것이다. 바로 이 점이 기초생활보장제도 급여체계 개편과 관련해 상반된 입장이 존재하는 이유일 것이다. 현실을 저복지 상태로 인식할 수도 있고 복지확대가 진행되고 있다고 생각할 수 있다는 점에서, 빈곤층에 대한 통합적 보호가 중요하다는 주장과 다양한 복지급여 간의 협업이 중요하다는 주장 또한 공존 또한 경합하고 있는 셈이다.

### 3. 제도개편안의 주요 내용

금년 9월 부처합동으로 사회보장위원회에 보고한 개편방안을 간략하게 정리하고자 한다. 먼저 제도개편의 기본방향은 다음 세 가지로 제시되고 있다: 1) 선정기준의 다층화를 통한 탈수급 유인제고, 2) 급여별 특성 및 상대적 빈곤 관점(중위소득)을 반영한 보장수준 현실화, 3) 부양의무자기준을 완화하여 기초생활보장 사각지대 해소가 그것이다. 이는 빈곤층 복지제도의 확충이 복지제도의 건강성을 제고하는 노력과

균형을 이루어야 한다는 점에서, 주거급여나 교육급여 등 각 욕구별 급여의 보장수준을 빈곤가구의 욕구에 맞게 적정화해야 한다는 점에서, 전체 빈곤층의 절반을 넘는 사각지대를 해소해야 한다는 점에서 쉽게 동의할 수 있는 개편방향이라고 말할 수 있다.

함께 제시된 세부 개편방안은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 각 급여의 선정기준을 상대기준선 방식에 따라 다층화 하는 방안이다. 생계급여는 중위소득의 30%, 의료급여는 중위소득의 40%, 주거급여는 중위소득의 43%, 교육급여는 중위소득의 50%로 다층화 하는 것이다.<sup>6)</sup> 이는 주거급여와 교육급여의 선정기준을 최저생계비(중위소득의 40% 수준) 이상으로 상향 조정함으로써, 임차가구 비중이 크고, 학생자녀를 가진 근로빈곤층의 접근성을 높이는 역할을 할 것으로 예상된다. 이것이 선정기준 다층화와 일을 통한 빈곤탈출 지원정책의 연결고리 중 하나이다.<sup>7)</sup>

둘째, 각 급여의 급여수준을 현실화하는 방안이다. 그것은 생계급여를 현 수준이상으로 보장하고, 주거급여를 지역별·가구규모별 기준임대료에 따라 세분하는 것을 골자로 하고 있다. 보장수준과 관련해서는 두 가지 추가적인 사항을 언급하고 있다. 하나는 각 급여의 합(합)이 현 최저생계비 이상이 되도록 하겠다는 것이고, 다른 하나는 각 급여별 <최저보장수준>을 법에

5) 최근 복지행정의 부담증가와 관련해 그 원인이 복지 프로그램 확대 외에도 정보 집중화에서도 찾을 수 있다는 의견이 제기되고 있음. 이는 향후 복지확대에 따른 행정부담을 완화시키는 대안 중 하나라고 판단됨.

6) 여기서 중위소득은 경상소득을 현 최저생계비의 가구균등화지수로 균등화한 소득의 중위 값을 지칭함. 그리고 실측연도의 중위 값을 시행연도의 중위 값으로 보정하기 위해 일정기간의 균등화 중위소득 증가율을 적용함.

7) 기초생활보장제도 개편과 일을 통한 빈곤탈출 지원정책의 연계는 급여별 선정기준 다층화 외에도 근로장려세제 확대, 사회보험료 지원확대, 자산형성지원 확대, 취업지원 프로그램 강화 등을 포함하고 있음.

명시하여 임의적인 보장성 약화를 방지하겠다는 것이다. 현 개편안에 따르면, 각 급여의 급여 수준은 현 제도의 급여수준이상이 되도록 설계되어 있고, 각 급여의 합 또한 최저생계비 이상이 될 것으로 판단된다.

셋째, 사각지대 해소를 위해 부양의무자 기준을 완화하는 방안이다. 부양의무자의 부양능력을 중위소득과 신청가구의 최저생계비의 합으로 상향 조정할 것이다. 지금까지 생활형편이 여의치 않은 저소득층에게 부양의무를 강제함에 따라 기초생활보장제도와 가족 모두로부터 지원받지 못하는 빈곤층이 발생해 왔다. 현 개편안은 부양능력 판정기준을 완화함으로써 이러한 문제를 일정 수준 개선한 것으로 판단된다.<sup>8)</sup> 또 하나 중요한 변화는 교육급여에 부양의무자 기준을 적용하지 않는 방안이다. 아직 검토단계에 있지만, 모든 급여의 선정기준을 획일화하지 않는다는 개별급여체계의 개편취지를 감안할 때 필요한 조치라고 판단된다.

넷째, 각 급여의 연계·조정을 위한 중앙생활보장위원회 기능 강화 방안이다. 각 급여의 담당부처가 보건복지부 외에도 국토부와 교육부로 확대됨에 따라, 각 급여의 선정과 급여 업무를 조정하고 연계할 필요성이 증가하고 있다. 그리고 개편안은 중앙생활보장위원회가 각 급여의 선정기준과 급여수준(최저보장수준)을 결정하고, 빈곤실태조사를 통해 각 급여의 합이 최저생계비 이상이 되고 있는지를 평가하고, 이를 토대로 각 급여의 선정기준이나 급여수준을

조정하도록 권고할 수 있도록 실질적인 권한을 부여하는 방안을 제시하고 있다. 이는 개별급여체계의 단점을 보완하는 필수적 조치라는 점에서 보다 명확한 권한부여가 필요하다.

다섯째, 업무부담 증가에 따른 조직개편 및 인력확충이다. 현 개편안에 따르면, 급여신청과 자산조사는 지금과 같이 읍면동과 시군구 통합조사팀에서 수행하고, 각 급여별 급여결정과 사후관리 등은 각 보장기관에서 담당하도록 되어 있다. 그리고 행정업무 증가에 따라 소요되는 행정인력은 약 1200명으로 추정하고 있다. 사회보장위원회에 보고된 개편안에는 명시되어 있지 않지만, 행정인력수요는 추가로 발생하게 될 신규 수급자 35만 명의 실제 업무량을 토대로 추정된 것이다. 더불어 복지전달체계 확충과 관련해 다양한 행정인력 수요를 조정하고, 기존 행정업무 부담을 경감하기 위한 업무효율화 방안을 포함하고 있다.<sup>9)</sup>

## 4. 제도개편의 주요 쟁점

최근 기초생활보장제도 개편방안과 관련해 가장 자주 제기되는 질문이나 비판은 다음과 같다: 1) 예산맞춤형 제도개편이 될 위험성이 있다. 2) 상대기준선은 과도한 예산증가를 가져올 것이다. 3) 최저생계비를 해체하면 급여의 보장성이 약화될 것이다. 4) 제도개편을 하면 수급탈락자가 급증할 것이다. 5) 제도개편에 따라 행정

8) 많은 전문가와 시민단체는 부양의무자 기준을 폐지해야 한다는 주장을 제기해 왔음. 하지만 이 문제와 관련해서는 재정부담과 국민여론이라는 두 가지 측면에서 일괄적으로 기준을 폐기하기 어려운 측면이 있다는 점을 언급할 필요가 있음.

9) 제도개편에 따른 행정인력 수요에 대한 추정근거와 세부 내용은 보건복지부 기초생활보장과 내부자료(2013) 참조

업무 부담이 폭증할 것이다.

이 질문 중 일부는 연구자가 답하기 힘든 성격의 문제이다. 그것은 질문 자체가 이론적인 문제가 아니라 정치적 선택의 문제이거나, 현 개편안이 아니라 미래의 제도운영에 관한 문제인 경우 그러하다. 미래의 정치적 선택 문제에 대해서는 연구자가 답할 수도 없으며, 답하는 것이 바람직하지도 않다. 따라서 이러한 문제에 대해서는 바람직한 선택이 무엇인지 의견을 개진하는 것으로 같음할 것이다.

### 1) 예산맞춤형 제도개편이 될 것인가

2000년 제도시행 이후 기초생활보장제도는 지속적으로 예산맞춤형 복지제도라는 비판을 받아 왔다. 이는 사실이다. 외환위기 이후 빈곤층이 지속적으로 증가했음에도 수급자 규모가 항상 140만 명 수준을 유지해 왔다는 점에서도 알 수 있다. 이러한 맥락에서 보면, 제도개편을 하고 사각지대를 해소한다고 주장하지만, 여전히 예산맞춤형으로 운영될 것이라는 우려를 쉽게 이해할 수 있다. 그리고 어떤 제도라도 예산제약을 강제하는 수 십 가지 정치적 제약에 노출되어 있다는 점 또한 분명하다. 이 점에서 기초보장제도 개편은 예산맞춤형이 되지 않도록 많은 노력이 필요할 것으로 판단된다.<sup>10)</sup>

그렇다고 개편방안이 현 제도보다 예산제약에 더 심하게 노출될 것이라고 말하기는 힘들다. 그것은 최저생계비이든 최저보장수준이든

선정기준과 급여수준은 동일하게 중앙생활보장위원회라는 합의기구를 통해 결정된다는 점에서 그러하다. 다른 관점에서 보면, 현재의 개편방안이 예산제약에 따라 선정기준과 급여수준을 임의적으로 조정할 수 있는 여지가 적다고 말할 수 있다. 기초생활보장제도는 최저생계비 인상폭을 통제하면 선정기준과 급여수준이 모두 영향을 받지만, 개편방안은 선정기준과 급여수준을 상대기준선 방식에 따라 고정하고 있다는 점에서 임의 조정의 여지가 적기 때문이다. 정부는 앞서 생계급여의 선정기준과 급여수준을 중위소득의 30%로, 주거급여의 급여수준을 중위소득의 40~50% 수준으로 제시한 바 있다. 그리고 사회보장위원회에 보고된 개편방안에서 주거급여의 최저임대료를 전월세 실거래가의 일정 분위로 정한다고 발표하였다.

물론 더 중요한 것은 실제 적용되는 각 급여의 선정기준과 급여수준이 어떠한 수준으로 결정되는가 하는 점일 것이다. 즉, 각 급여의 합이 최저생계비 이상이 되도록 보장성을 강화하는 방향으로 각종 기준이 결정될 것인지, 예산제약을 이유로 선정기준과 급여수준이 조정될 것인지 하는 점이다.

### 2) 상대기준선은 과도한 예산증가를 가져올 것인가

공공부조제도의 선정기준으로 상대기준선 방식을 채택하는 문제와 관련해서는 크게 두 가

10) 최근 허선 교수는 기초생활보장제도 개편이 착한 개별급여와 나쁜 개별급여로 개편되는 갈림길에 있다는 점을 지적한 바 있음. 이는 제도개편을 둘러싼 제반 여건과 발전방향을 적절히 지적한 것이라고 말할 수 있음. 이 과정에서 가장 큰 우려사항으로 예산맞춤형 제도개편이 될 위험성 또한 경고하고 있음. 이는 향후 제도개편 과정에서 이러한 문제가 발생하지 않도록 모두 주목해야 할 사항일 것임.

지 지적이 있다. 하나는 중위소득의 일정 비율로 선정기준을 정하는 국가가 거의 없다는 것이고, 다른 하나는 상대기준선 방식이 예산급증을 초래할 것이라는 점이다. 하지만 이 문제와 관련해서는 과거 중앙생활보장위원회 전문위원회에서 수 차례 논의를 거쳤던 사항이라는 점을 환기시키고자 한다. 당시에도 위에 언급한 문제들이 검토되었으며, 논의를 거쳐 상대기준선 방식으로의 전환이 결정되었기 때문이다.

외국의 공공부조제도 중 상대기준선 방식을 채택하는 경우가 없는 것은 아니다. 가까운 일본의 경우, 지출기준이기는 하지만 상대기준선 방식을 채택하고 있다. 그리고 상대기준선 방식에 따른 예산증가 문제와 관련해서는 지나친 과대해석을 경계할 필요가 있다. 그 이유는 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 1) 지난 수년간 최저생계비 증가율과 균등화된 중위소득 증가율 간 차이가 크지 않다는 점을 생각해 볼 수 있다.<sup>11)</sup> 이는 최저생계비가 상대빈곤선의 기능을 일부 포함하고 있어, 지속적으로 국민들의 생활수준에 근접하도록 설계되어 있었기 때문이다. 결국 쟁점은 이는 계측년도에 많이 올리고 비계측년도에 적게 올리는 방식을 취할 것인지, 일정기간의 평균 소득증가율을 적용해 안정적으로 급여를 인상할 것인지를 선택의 문제인 셈이다. 2) 생계급여를 제외한 나머지 급여들은 선정기준과 급여수준이 분리되어 있고, 소득과 재산기준 외에도 욕구기준이 적용되기 때문에 상대기준선 방식을 채택하더라도 수급자 증가에 따른 예

산증가가 크지 않다는 점이다.

물론 상대기준선 방식을 채택함에 있어 정책적 조정의 여지가 없는 완전 상대방식을 취하는 것은 양날의 칼이 될 수 있다. 그것은 전체 국민의 소득수준이 높아지는 경우에는 그에 따라 선정기준과 급여수준이 증가하게 되지만, 반대로 경기침체로 실질소득이 감소하는 경우에는 급여가 감소하는 문제가 있을 수 있기 때문이다. 이 점에서 상대기준선을 중위소득의 일정 비율로 확정하는 문제는 신중할 필요가 있다. 현 개편방안에서 <중위소득의 30%를 고려하여 중생보위에서 결정한다>라는 표현 또한 이러한 여지를 둔 것으로 이해할 수 있다. 물론 <중위소득의 30%를 고려하여 그 이상으로 정한다>는 표현 또한 검토하지 않은 것은 아니다. 하지만 그 수준의 고저에 대한 상반된 의견이 존재하는 현실을 감안한 것이다.

### 3) 최저생계비를 해체하면 급여의 보장성이 약화될 것인가

기초생활보장제도 개편논의에서 자주 제기되는 비판 중 하나는 급여별 최저보장수준이라는 개념이 최저생계비를 해체함으로써 복지후퇴를 가져올 것이라는 주장이다. 물론 기초생활보장제도의 핵심이 최저생계비이고, 그것이 다른 많은 복지제도의 선정기준에 활용되고 있다는 점을 감안하면 이 개념에 대한 애착을 이해할 수 없는 것은 아니다. 하지만 왜 최저생계비

11) 2006년~2012년 최저생계비 증가율은 평균 4.8%이며, 비농어가 가계동향조사 자료에 따른 균등화 중위소득 증가율은 평균 5.2%로 추정되며, 2009년~2012년 가계금융복지조사 자료에 따른 균등화 중위소득 증가율은 5.03%로 추정됨.

없는 공공부조제도가 복지의 후퇴인지에 대해서는 쉽게 동의하기 힘든 측면이 있다.

이 문제는 다양한 쟁점이 혼재되어 있다는 점에서 네 가지 하위쟁점으로 나누어 설명하고자 한다. 1) 최저생계비와 최저보장수준 개념에 대한 오해의 문제이다. 욕구별 급여체계는 각 급여의 최저보장수준을 정하고, 그것을 합하면 각 빈곤가구의 최저생계비가 결정되는 방식을 취하고 있다. 반대로 기초생활보장제도의 최저생계비는 각 급여별 최저보장수준의 합을 가구규모별로 단순화하고, 그것의 일정 비율로 각 급여를 정하는 방식이다. 상대적으로 빈곤가구의 욕구를 더 크게 재단하는 방식인 셈이다. 2) 최저보장수준을 최저생계비로 묶지 않는 것이 복지후퇴나 사회권의 후퇴를 가져오는 것인가 하는 점이다. 욕구별 급여체계에 따라 급여별 최저보장수준을 정하는 방식이 복지후퇴라는 주장은 이해하기 힘들다. 그것은 선정기준과 급여수준 측면에서 보장성을 악화시키는 내용을 담고 있지 않기 때문이다. 하물며 사회권을 침해한다는 주장 또한 적절하지 않다. 사회권은 빈곤층에 대한 통합적 보장을 규정하는 것이 아니라, 생계, 의료, 주거, 교육 등의 영역에서 빈곤층의 다양한 욕구를 적정수준으로 충족시키는 것을 근간으로 하기 때문이다. 3) 중앙생활보장위원회를 통한 최저보장수준 결정과정에서 보장성 약화가 발생할 것인가 하는 점이다. 하지만 이 문제는 현 기초생활보장제도와 비교할 때, 변하지 않은 내용이다. 현 제도개편과 무관한 사항인 셈이다. 오히려 욕구별 급여체계는 선정기준과 급여수준 결정에서 상대기준선 방식을 채택하고 있다는 점에서 오히려 보장성 약

화의 위험이 적을 수 있다. 4) 최저생계비가 각종 복지제도의 선정기준으로 활용되고 있다는 점은 사실 큰 쟁점이 아니다. 그 이유는 각 복지제도의 선정기준을 중위소득의 일정 비율로 대체함으로써 해결할 수 있는 문제이기 때문이다. 최저생계비의 일정 비율을 선정기준으로 사용하는 것도 하나의 방법이나, 그것을 중위소득이나 평균소득의 일정 비율로 대체하는 방법에 대해 어떠한 비교우위를 갖는지 말하기 힘들다.

#### 4) 제도개편을 하면 수급탈락자가 급증할 것인가

기초생활보장제도 개편작업이 진행되면서, 수급자 본인 뿐 아니라 정책결정자들도 수급탈락이나 급여감소 문제에 주목하고 있다. 최근 생활능력이 없는 빈곤층 중 급여감소나 수급탈락에 따라 극단적 선택을 하는 사례가 언론을 통해 자주 보도된 바 있다. 아무리 바람직한 제도개편이라도 수급탈락으로 인한 빈곤층의 고통이 증가하는 경우, 제도개편에 큰 걸림돌이 될 수 있다. 이러한 이유에서 외국의 경우에도 빈곤층을 대상으로 하는 공공부조제도 개편은 수급탈락이나 급여감소에 따른 대책을 전제로 추진하고 있다.

현 제도개편방안 또한 수급탈락이나 급여감소 문제에 대한 대책을 강구하고 있다. 이는 크게 세 가지 측면에서 설명할 수 있다. 1) 기존 기초생활보장제도 수급가구에 대해서는 수급탈락을 최소화하는 것을 전제로 개편방안을 설계하였다는 점이다. 각 수급가구의 생활형편이 개선되지 않았음에도 제도개편의 결과로 수급탈



락이 발생하지 않도록 설계하였음을 의미한다. 2) 근로능력자에 대한 차별을 전제하지 않고 있다는 점이다. 이 문제에 대해서는 여전히 많은 오해가 자리하고 있다. 그것은 근로능력자의 생계급여를 제한한다는 내용이 제도개편 초기문건에 나타나 있다는 점에서 오해를 자초한 측면이 있다. 하지만 현 개편방안은 근로능력자에 대한 차별을 전제하지 않고 있다. 그리고 의료급여 또한 근로능력자에 대한 차별을 전제하지 않고 있다. 3) 제도개편 과정에서 불가피하게 현 급여가 감소하는 가구에 대해서는 이행기보장대책을 통해 급여감소분을 보전하는 방안을 마련했다는 점이다. 급여감소가구는 현 제도가 생계급여와 주거급여를 자가가구, 임차가구, 공공임대주택 거주가구에 획일적으로 지급하는 과정에서 발생했던 문제를 정상화시키는 과정에서 발생하게 된다. 하지만 이 경우에도 급여감소의 충격을 최소화하는 조치를 취하도록 설계된 것이다.

### 5) 제도개편에 따라 행정업무 부담이 폭증할 것인가

기초생활보장제도를 욕구별 급여체제로 개편하는 경우, 행정업무의 부담이 증가할 것으로 판단된다. 그리고 그에 따라 적정한 규모의 행정인력을 충원하는 일 또한 매우 중요하다. 제도개편의 성패를 결정할 사안이기 때문이다. 그렇다고 이 문제를 과장하는 것은 바람직하지 않다. 먼저 최근 수년간 전체 복지업무에서 기초생활보장제도 관련업무가 차지하는 비중은 지속적으로 감소해 왔다는 점을 지적하고자 한다. 최근

의 복지업무 증가는 다른 복지제도의 지원대상 확대에 따른 것이며, 이것이 향후 더욱 근본적인 문제라는 것이다. 이어 기초생활보장제도 개편이 업무부담을 증가시킬 것은 분명하지만, 신청과 통합조사업무는 한번 실시하면 다른 모든 급여에 공통적으로 적용된다는 점에서 그 부담을 지나치게 확대 해석하는 것은 바람직하지 않다.

그리고 복지업무 부담이 폭증할 것이라는 주장보다 그것을 통제하는 다른 대안에 주목하는 것이 바람직하다는 점을 지적하고자 한다. 먼저 이미 잘 알려져 있는 바와 같이 복지인력을 확충해도 기존에 배치된 행정인력이 철수함에 따라 인력확충의 효과가 업무부담의 경감으로 이어지지 않는 문제를 해결해야 한다는 점이다. 이는 기초생활보장제도 개편을 넘어선 보다 근본적인 문제이다. 이어 기초생활보장제도 개편 과정에서 인력확충 외에도 각종 조사 및 행정업무를 간소화함으로써 업무부담을 실제로 덜어주는 조치가 필요하다는 점이다. 이는 기초생활보장제도를 욕구별 급여체제로 개편하는 과정에서 선정기준을 간소화하는 조치가 필요하다는 점을 말해준다. 예를 들어, 급여별로 부양의 무자기준의 폐지는 실질적인 업무 감소를 가져다 줄 수 있을 것이다.

## 5. 제도개편의 효과와 향후 과제

기초생활보장제도를 욕구별 급여체제로 개편함에 따라 기대할 수 있는 효과는 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 빈곤층의 다양한 복지욕구를 그 특성에 맞게 보장할 수 있다는 점

이다. 그것은 생계·의료·주거·교육 등 빈곤층이 일상생활에서 필요로 하는 다양한 복지욕구를 그 특성과 욕구수준에 맞게 충족시키기 용이하다는 것이다. 둘째, 영역별 복지정책 간의 융합과 연계가 활성화된다는 점이다. 앞서 다양한 복지제도 간의 협업체계 구축이 필요하다는 점을 지적한 바 있다. 그리고 최근의 제도개편과정에서 이러한 협업의 가능성이 높아지고 있다. 한 예로, 주거급여는 다양한 주거복지정책과의 연계성이 강화되는 실질적인 변화가 관측되고 있다. 공공입대정책과 주거환경개선사업 등이 주거급여와 유기적인 관계를 갖게 되는 것이다. 이는 향후 주거복지정책의 구축에 큰 기여를 할 수 있을 것이다. 마찬가지로 교육급여 또한 기타 교육지원정책과의 연계성이 강화될 것으로 전망되고 있다. 셋째, 고용과 복지의 연계가 보다 수월해 진다는 점이다. 복지급여의 다층화로 인해 취업유인이 강해지는 점 외에도, 복지급여와 고용서비스가 결합되는 다양한 실험 또한 예상되고 있다. 그것은 자가가구에 대한 집수리 사업이 보다 체계적인 형태로 일자리 창출정책과 결합될 수 있음을 의미한다. 넷째, 수급자 규모가 증가한다는 점이다. 물론 수급자에게 모든 급여를 다 보장하는 방식이 아니라는 점에서 기대에 미치지 못하는 측면이 있지만, 정부와 사회의 지원이 필요한 빈곤층이 공식 사회안정망 체계에 포함됨으로써 지속적인 지지망을 갖게 된다는 점이다.

현재 추진 중인 개편방안이 해결해야 할 숙제 그리고 경계해야 할 문제 또한 남아 있다. 그것은 다음 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 향후 법 개정 및 제정과정에서 개편된 제도가 기초생

활보장제도의 선정기준 및 급여수준 이상을 보장한다는 점을 명확히 해야 한다. 더불어 사전·사후적으로 개편된 제도가 이를 이행하고 있는지 점검하고 후속조치를 취하도록 규정해야 한다. 둘째, 각 급여제도는 선정기준과 급여수준(최저보장수준)과 관련해서 명확하게 규정하고, 준거자료, 산출방식, 결정과정을 공개하도록 해야 한다. 이는 각 제도의 구체적인 내용과 관련한 외부의 오해를 해소하기 위해 필요한 사항이다. 셋째, 각 급여의 소관부처가 보건복지부 외에 국토교통부와 교육부로 다원화되는 상황에서, 위에 언급한 조치를 취할 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다. 그 방안 중 하나는 현 기초생활보장법을 기본법의 성격을 갖는 법률로 개정하는 것이다. 그것은 각 급여제도가 사회적 합의를 통해 선정기준과 급여수준을 정하고, 자의적 조정의 여지를 최소화하는 차원에서 필요한 부분이다. 넷째, 각 급여에 관한 법률에 중앙생활보장위원회의 권한을 구체적으로 규정해야 한다. 사회적 합의기구가 제대로 작동하는가 여부는 이 조직의 기능과 구성에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 이 점에서 중앙생활보장위원회의 구성, 역할과 권한을 명확하게 규정할 필요가 있다. 다섯째, 고용·복지 연계정책을 강화하는 차원에서 근로빈곤층이 필요한 복지급여를 수급할 수 있도록 선정기준을 유연화 해야 한다. 취업지원 프로그램에 참여하는 미취업자 등이 일시적으로 소득기준을 초과하더라도 생활안정에 필수적인 주거급여나 교육급여 등을 받을 수 있게 해야 한다는 것을 의미한다. **▶▶▶**