

빈곤층 소득보장정책의 현황과 과제: 개별급여로의 개편을 중심으로

*Income Protection for the Poor:
An Approach to Individual Benefits*



김미곤 한국보건사회연구원 연구위원

그동안 통합급여로 운영되던 국민기초생활보장제도가 2014년 10월부터 '맞춤형 개별급여'로 전환될 예정이다. 2010년 10월 시행된 국민기초생활보장제도는 그동안 부양의무자 기준 완화, 재산의 소득환산율 인하 등 미시적인 개선을 한 바 있다. 하지만, '맞춤형 개별급여'로의 이행은 패러다임 전환이라고 볼 수 있을 정도의 거시적인 변화다. 따라서 2014년 10월 도입 예정인 맞춤형 개별급여제도 내용을 소개하고, 제도 실행 가능성을 가늠해 볼 수 있는 2014년 기초보장예산(안)을 살펴본다. 아울러 제도 시행 이전에 개선할 수 있는 사항들을 정책과제로 제시한다.

1. 들어가며

인류의 역사와 함께 해 온 빈곤의 문제를 해결하고자 하는 노력은 비록 그 양상과 정도는 다를지라도 어느 시대, 어느 사회에서나 지속되어 왔다. 오늘날에는 노동시장정책, 사회보장정책 등으로 빈곤 문제를 해결하려고 시도하고 있다. 이러한 정책 중에서 최종적인 사회안전망(social safety net) 역할을 하는 것이 공공부조제도이다. 2010년 10월 시행된 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)는 우리나라의 대표적인 공공부조제도이다. 기초보장제도는 시행 이후 그동안 부양의무자 기준 완화, 재산의 소득환산율 인하 등 미시적인 개선을 한 바 있다. 그러나 2014년에는 패러다임의 전환이라고 볼 수

있을 정도로 제도의 골격이 많이 변한다. 2014년 10월에 '맞춤형 개별급여'가 시행될 예정이기 때문이다.

개별급여는 기존의 통합급여에 대칭되는 개념이고, 맞춤형은 그동안의 획일적 선정·급여 기준을 가구특성에 따라 다양화 한다는 의미를 내포하고 있다. 그러므로 맞춤형에 대해서는 거의 모든 사람들이 동의하고 있는 것으로 판단된다. 하지만 개별급여에 대해서는 이견을 보이고 있는 사람들도 있다. 예컨대, 기초보장제도를 '맞춤형 통합급여'로 전환시키는 것이 더 바람직하다는 견해를 지닌 사람들도 있다. 그러나 우리 사회의 다수는 맞춤형 개별급여를 더 선호하고 있고, 박근혜 정부의 정권인수위 정책방향도 맞춤형 개별급여이며, 현재 제도 도입을 위

한 준비에 박차를 가하고 있는 중이다.

따라서 본 고에서는 먼저 맞춤형 개별급여제도의 내용을 살펴본다. 그리고 제도 실행 가능성을 가늠해 볼 수 있는 2014년 기초보장제도 예산을 살펴 본 후 몇 가지 정책과제들을 제시하고자 한다. 정책과제를 제시하는 이유는 제도 시행(2014년 10월) 전에 수정할 수 있는 부분은 개선하는 것이 바람직하기 때문이다.

2. 맞춤형 개별급여제도

맞춤형 개별급여에 대한 내용이 일반인에게 공개된 것은 2013년 6월 맞춤형 개별급여 공청회 자료집이다. 동 자료집에 의하면, 기초보장 제도는 급여방식이 통합급여이기 때문에 ‘탈수급이 원활하지 않고, 빈곤층 복지 사각지대 해소에 효과적이지 못하였고, 욕구별 급여제도 발전에 큰 도움이 되지 못하였다’고 언급하고 있다. 그리고 맞춤형 개별급여 도입 목적으로 ‘복지 사각지대를 해소할 촘촘한 사회안전망 구축, 생활영역별 복지욕구에 대응하는 욕구별 급여제도 육성, 고용·복지 연계제도 도입을 통한 일을 통한 빈곤탈출 지원 강화’를 제시하고 있다(노대명, 2013).

달라질 제도 내용을 보다 구체적으로 살펴보자. 개정될 「국민기초생활보장법」이 국회에 계류 중이기 때문에 확정적이지는 않지만 최저생계비 개념이 없어진다. 최저생계비는 그동안 기초보장수급자 선정·급여기준으로 사용되었다. 최저생계비 대신에 중위소득의 30~50%가 선정기준으로 적용될 예정이다. 생계급여는

중위소득의 30%, 의료급여는 중위소득의 40%, 주거급여는 중위소득의 43%, 교육급여는 중위소득의 50%가 선정기준이 될 예정이다. 현행 최저생계비(의료·교육급여 선정기준) 수준이 중위소득의 약 40%이고, 현금급여 기준선(생계·주거급여 선정기준)이 중위소득의 약 33%임을 감안하면, 주거급여 선정기준은 33%에서 43%로, 교육급여 선정기준은 40%에서 50%로 높아지고, 의료급여 선정기준은 동일하고, 생계급여는 현재(33%)보다 약간 낮은 선정기준이 적용될 것이다. 그리고 급여 기준은 급여별 최저보장수준으로 대체될 예정이다. 이는 그동안 최저생계비에 연계되던 급여기준이 개별급여 마다 정하는 기준으로 바뀐다는 것을 의미한다.

급여체계(개별급여 vs 통합급여)와는 다른 차원이지만, 부양의무자 기준이 동시에 완화될 예정이다. 부양의무자 기준은 「국민기초생활보장법」의 가족부양우선 원칙, 보충성 원칙 등이 제도화된 기준이다. 우리나라의 부양의무자 기준은 복지 선진국에 비하여 너무 강한 기준을 적용하고 있었다. 그 결과 비수급 빈곤층 발생의 주요원인 중의 하나로 지적되고 있었다. 부양의무자 기준은 매우 복잡하여 한 마디로 정리하기 곤란하지만, 부양능력이 있는 것으로 판정되는 부양의무자 소득기준이 부양의무자 가구의 중위소득 정도에서 ‘부양의무자 가구 중소소득+수급자 중위소득 40%’로 상향 조정될 예정이다. 이는 부양의무자가 중위정도의 생활을 향유하고, 최저생계비 수준(중위 40%)을 수급권자에게 지원할 수 있는 수준을 의미한다. 부양의무자 부양능력 판정기준 상향 조정 결과 약 12만 명

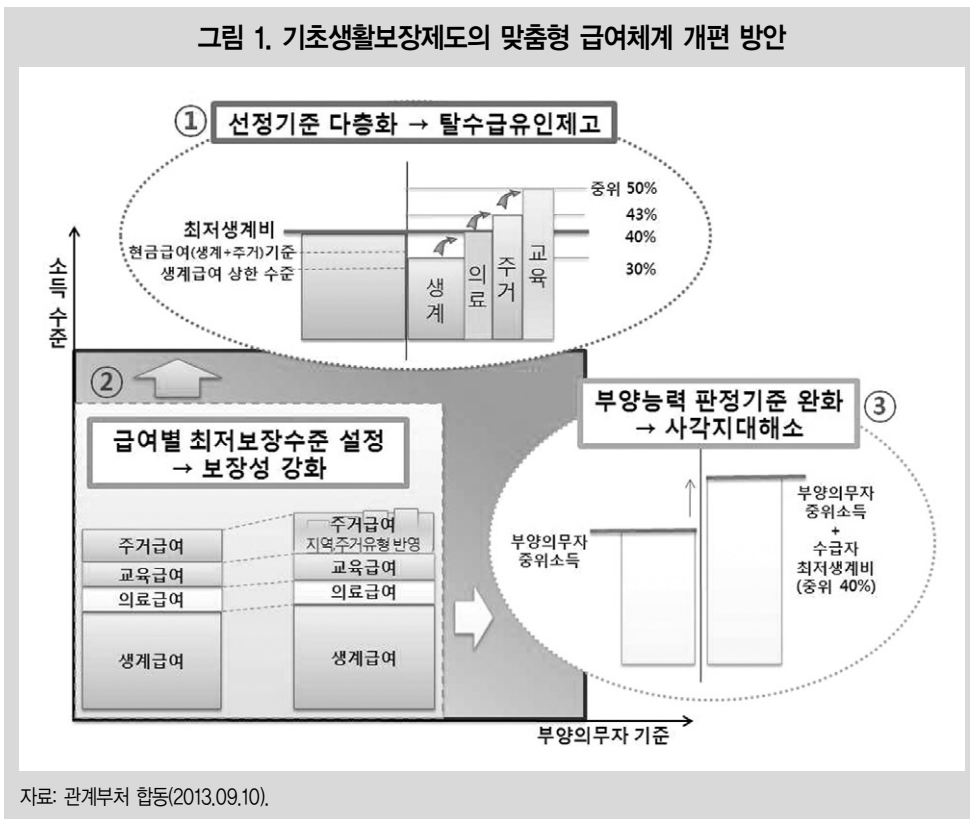
의 비수급 빈곤층이 수급자로 편입될 예정이다. 이상의 내용을 도식화 하면 [그림 1]과 같다.

3. 2014년 기초보장 예산(안)

내년 예산안이 국회의결 전이기 때문에 확정 은 아니지만, 보건복지부 자료에 의하면 2014년 기초보장예산은 2013년 보다 3.1% 증가된다. 주거급여예산이 28.0%, 취약계층 의료비지원 예산이 17.3%, 기초생활보장관리 예산이 50.0% 증가된다. 그리고 다른 예산항목은 감소

하여 전체적으로 3.1%의 증가율을 보이고 있다 (표 1 참조). 2014년의 경우 최저생계비가 5.5% 인상되었고, 10월부터 맞춤형 개별급여가 도입되면서 부양의무자기준 완화로 수급자가 12만 명 증가된다는 점을 감안하면 미흡한 측면이 없지 않다. 그 이면에는 사회복지통합관리망의 도입 이후 지속적인 부정수급자 적발로 인해 수급자가 줄어들고 있는 현실을 감안한 것으로 판단되나, 이는 일시적인 현상을 과도하게 일반화한 것이라는 비판에 직면하고 있다(국회예산정책처, 2013.11).

기초보장예산 중 규모가 상대적으로 큰 생계



급여, 주거급여, 의료급여, 자활지원을 살펴보자. 생계급여는 전년 대비 2.6% 줄어든 것으로 밝혀지고 있다. 예산은 '수급자 수×급여액'으로 결정된다. 생계급여가 감소된 원인은 급여액 증가 폭보다 수급자 수의 감소가 크기 때문인

것으로 판단된다. 정부는 수급자수를 2014년 상반기 74만 가구 123만 명, 하반기 80만 가구 133만 명으로 추정하고 있다.

의료급여 예산은 4.4% 인상된다. 맞춤형 급여 도입 이후에도 선정기준(중위 40%)이 거의

표 1. 2014년 기초생활보장예산(안) 주요 예산

(단위: 백만원)

구분	'13예산 (A)	'14예산(안) (B)	증감 (B-A)	증가율 (%)	주요내용
총계	8,553,165 (8,768,934)	8,816,896	263,731	3.1	
기초생활급여	3,404,973 (3,432,975)	3,486,717	81,744	2.4	최저생계비 5.5% 인상 (4/4분기)부양의무자 기준 인상으로 12만명 증가
1. 생계급여	2,590,188 (2,609,090)	2,523,954	△66,234	△2.6 (△3.3)	○ 지원대상: 128만 명, 77만 가구→(상)123만 명, 74만 가구(하) 133만 명, 80만 가구 - 시설수급자: 89→94천명
2. 주거급여	569,185	728,487	159,302	28.0	○ 지원대상: 115만 명, 73만 가구→(상)108만 명, 70만 가구, (하)152만명, 94만 가구 ○ 주요변수 - 주거급여 자격기준선: 중위소득 43% - 평균 급여액 8만원→11만원
3. 교육급여	129,481	111,053	△18,428	△14.2	○ 지원대상: 26만 명 → 21만 명
4·5. 해산·장제 급여	21,985	21,244	△741	△3.4	○ 지원대상 - 해산급여: 3,914→(상)3,369, (하)3,597명 - 장제급여: 34,239→(상)32,219, (하)34,399구
6. 양곡할인	92,344	100,109	7,765	8.4	
7. 기초생활보장관리	465	700	235	50.5	
8. 복지급여사후관리	1,325	1,170	155	△11.6	
의료급여	4,248,347 (4,393,947)	4,437,054	188,707	4.4	○ 기본진료비: 3,944,806→4,093,912백만원 - 1,571천명(기초 1,448천명, 타법 122천명)
긴급복지	62,453 (97,120)	49,938	△12,515	△20.0	
자활지원	587,056	541,821	△45,235	△7.7	
재산담보부 생계비 융자	2,146	1,402	△744	△34.7	지원대상: 최저생계비 이하, 재산 2억원 이하인 비 수급빈곤층
취약계층 의료비 지원	255,690	299,964	44,274	17.3	장애인의료비지원. 외국인근로자 등 의료비지원, 차상위계층 지원

자료: 보건복지부(2013a). 2014년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획(안) 개요, 10월

유사하므로 수급자 수의 변동은 반영하지 않고, 예상되는 의료수가 인상을 반영한 결과로 해석된다. 주거급여의 경우 가장 많은 예산이 증가된 급여이다. 주요 증가요인은 평균급여 인상(8만원→11만원)과 대상자 수 증가(상반기 70만 가구 108만 명, 하반기 94만 가구 152만 명)이다. 주거급여 수급자 수 증가는 늘어나고 있는 ‘하우스 푸어’ 문제에 보다 적극적으로 대처한다는 의미를 지니고 있고, 급여액의 증가는 그동안 중소도시 전세기준 주거급여액을 지역별 점유형태별로 차등한 결과이기 때문인 것으로 판단된다. 이러한 변화는 제도의 현실 대응성을 높인다는 측면에서 바람직한 것으로 판단된다.

그러나 자활지원 예산이 7.7% 감소한 것에 대해서는 맞춤형 개별급여제도의 도입취지를 반영하지 못한 것이라는 비판을 받을 수 있다. 자활예산의 감소는 전체 수급자가 줄어들기 때문에 조건부 수급자가 감소할 것이라는 예측(76천명→72천명)을 바탕으로 추산된 것으로 판단된다. 하지만, 2013년 3월, 복지부 업무보고 시 대통령은 “맞춤형 개별급여를 도입한 것은..., 일할 능력이 있는 분들은 일을 통해서 스스로 일어설 수 있도록 지원하기 위한 것.” 이라고 밝힌 바 있고, 2013년 6월 공청회 자료집에 나타난 맞춤형 개별급여 도입 목적 중의 하나가 ‘고용·복지 연계제도 도입을 통한 일을 통한 빈곤 탈출 지원 강화’라는 점을 감안하면, 다소 아쉬운 측면이 없지 않다.

4. 맞춤형 개별급여 관련 정책과제

많은 사람들은 맞춤형 개별 급여제도가 그동안 통합급여의 문제점으로 지적되던 문제들을 어느 정도 해결할 것이라고 기대하고 있다. 여기서는 맞춤형 개별급여제도를 우리 사회에 정착·착륙(soft landing)시켜 기초보장제도의 목표를 달성하기 위한 정책 과제들을 간단하게 살펴본다.

첫째, 비수급 빈곤층에 대한 정책적 배려가 필요하다. 2012년 현재 우리나라의 절대 빈곤율은 7.8%(김문길, 2012)이고, 기초보장 수급자 수는 약 140만 명(전인구의 약 2.8%) 이하이다. 이를 감안하면, 빈곤(소득이 최저생계비 미만) 하지만 기초보장을 받지 못하는 비수급 빈곤층의 규모가 전인구의 적어도 약 5%(250만명)로 추정된다. 맞춤형 개별급여 도입과 함께 부양의 무자 기준 완화로 비수급 빈곤층 250만 명 중 12만 명을 수급자로 편입할 계획이므로, 2014년 10월 이후에도 약 238만 명의 비수급 빈곤층이 존재한다. 따라서 재산의 소득환산율을 현실에 부합하도록 인하하고, 아울러 부양의무자 재산기준도 현실에 맞게 완화하여 비수급 빈곤층 중 일부를 수급자로 편입시켜야 한다. 이는 분배 정의 차원에서 맞춤형 개별급여를 살펴볼 때도 바람직하다. 맞춤형 개별급여에서는 상대 빈곤선, 즉 중위소득의 30~50%를 선정기준으로 사용할 계획이다. 이는 정부가 절대 빈곤의 문제를 넘어 상대 빈곤의 문제까지 시야를 확대하여, 대응하겠다는 의지라는 측면에서 바람직하다. 그러나 비수급 빈곤층은 맞춤형 개별급여에서 일부급여를 제공받게 되는 중위소득 40~50% 계층보다 더 열악한 계층이다. 그러므

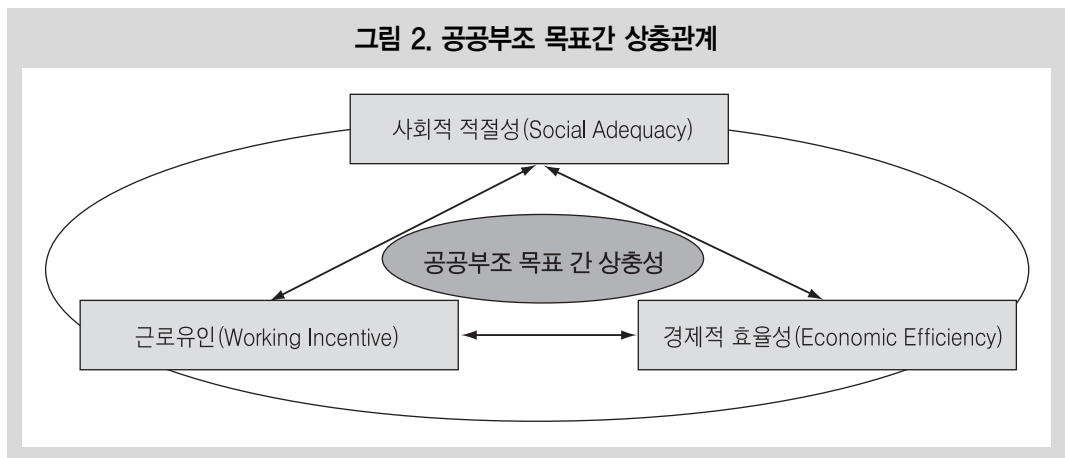
로 분배 정의 차원에서도 상대적으로 열악한 계층에게 따뜻한 배려가 필요하다.

둘째, 상충적인 공공부조의 3대 목표 간의 딜레마를 줄이는 방향으로 제도가 개선되어야 한다. 일부 학자들은 공공부조제도는 상충되는 목표들을 동시에 달성하여야 하는 근본적인 한계를 지니고 있다고 지적하고 있다. 예컨대, “이상적인 저소득층 소득보장 프로그램은 최소한의 비용으로 꼭 필요한 사람에게, 적절한 급여를 주되, 수혜자 혹은 비수혜자들의 근로의욕을 크게 저하시키지 않아야 한다”(Ozawa, 1978: 37~55). 여기서 ‘최소한의 비용으로 꼭 필요한 사람에게’라는 것은 경제적 효율성(economic efficiency)을, ‘적절한 급여’는 사회적 적절성(social adequacy)을 의미한다. 그리고 ‘수혜자 혹은 비수혜자들의 근로의욕을 크게 저하시키지 않아야 한다’라는 것은 말 그대로 근로유인(work incentive)을 의미한다. 그러나 “주어진 비용 내에서 이러한 세 가지 목표들을 모두 이루는 것은 불가능하며, 어느 하나의 목표를 이루

기 위하여 다른 목표가 희생되어야 한다”(Ibid., 1978: 37~55). 이 결과 정책결정자들은 이른바 ‘복지개혁의 철의 삼각(the iron triangle of welfare reform)’으로 불리는 상충적인 3대 정책 목표들 간의 딜레마(dilemma)에 처하게 된다(Blank et al., 1999).

맞춤형 개별급여도 이러한 목표 상충성 문제에 자유롭지 못하다. 근로유인의 문제만 살펴보면, 공공부조제도 내에 근로유인을 위한 근로장려금제를 두고, 근로장려세제(EITC)를 수급자에게 적용할지라도 현재의 방식으로는 수급자의 근로유인을 기대할 수 없다. 그 주된 이유는 보충급여의 효과가 이들 효과를 상쇄하기 때문이다. 일반 노동시장의 노동공급은 상반된 방향으로 나타나는 소득효과(income effect)와 대체효과(substitution effect) 중 보다 큰 효과에 의해 좌우되나(Moffitt, 1992), 보충급여 하에서는 두 효과가 모두 음(-)으로 나타나기 때문에 근로유인을 기대할 수 없다(정갑원·정균승 외, 1989). 즉, 일반적으로 여가(餘暇)는 정상재(normal

그림 2. 공공부조 목표간 상충관계



good)로 간주되므로 소득효과는 언제나 음(-)이고, 대체효과는 시간당 임금률이 증가할 경우 양(+)의 값을 보일 수 있으나, 근로유인 장치가 미약한 공공부조에서는 시간당 임금률(=(근로소득+급여수준)/근로시간)이 하락하므로 대체효과가 음(-)으로 나타난다. 이는 결국 근로능력 수급자의 근로유인을 위해서는 대체효과가 양(+)으로 나타날 수 있는 급여모형이 개발되어야 함을 의미한다.

셋째, 사회보장제도 속에서의 기초보장제도의 위상을 감안한 제도 설계가 되어야 한다. 맞춤형 개별급여는 전술한 바와 같이 중위소득을 선정기준으로 사용하고 있다. 2003~2012년간 중위소득 상승률은 약 60%인 반면, 동 기간 동안 최저생계비 상승률은 약 47%이다. 향후 잠재성장률 하락 등을 감안하면 중위소득 상승률이 낮아지겠지만, 현재까지는 중위소득 상승률이 최저생계비 상승률보다 높다. 한편, 복지제도는 하방 경직성이 있기 때문에 한번 결정된 사항은 되돌기 힘들다. 이 점은 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 지닌다. 먼저 긍정적인 측면은 중·장기적으로 보다 많은 저소득층에게 기초보장의 혜택을 제공할 수 있다는 점이다. 반대로 이는 기초보장 사각지대를 줄일 수 있는 재원의 한계에 직면하게 되고, 국민연금 가입을 저해하는 효과로 작용할 수 있다. 바람직한 사회보장체계는 가능한 1차 사회안전망(사회보험)에 모든 국민들이 가입하여 급여를 받고, 그래도 가난한 경우 최종적인 안정망인

기초보장제도의 급여를 받는 체계이다. 하지만 중위소득을 선정기준으로 적용하게 되면, 장기적으로는 선정기준이 높아지게 되어 국민연금 가입을 꺼리는 결과를 초래할 가능성이 짙어진다. 따라서 기초보장제도의 위상을 감안한 제도 설계가 되어야 할 것으로 판단된다.

5. 나가는 글

공공부조제도 역사를 돌이켜 보면 공공부조의 3대 정책 목표 간의 딜레마를 완화하기 위한 사회적 실험들이 과거에도 그리고 오늘날에도 끊임없이 시도되고 있다. 불행하게도 인류는 아직도 그 답을 찾지 못한 것으로 판단된다. 2014년 맞춤형 개별급여 도입도 우리사회의 저소득층 약 200만 명을 대상으로 하는 사회실험이다.

맞춤형 개별급여는 기존의 문제점을 개선하는 측면도 많지만, 또 다른 문제를 야기할 가능성도 없지 않다. 즉, 그동안 개별급여 지지자뿐만 아니라 통합급여를 지지 하던 학자들도 주장하였던 선정기준의 다양화 등은 분명히 개선이다. 그러나 앞에서 제시한 정책과제들은 제도의 연착륙에 도움이 될 것으로 판단되므로 제도 시행 전에 검토가 있어야 할 것으로 판단된다. 이러한 노력을 바탕으로 기초보장제도가 생산적인 최후의 안전망으로서의 역할을 수행하는 그날을 기대해 본다. 