

2009

국민기초생활보장제도 모니터링  
포럼 워크숍

일시

2009. 6. 25(목) ~ 26(금)

장소

대명 비발디파크

**KIHASA** 한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

기 초 보 장 연 구 실

## 일 정

《6월 25일 목요일》 : 석류홀

- 14:00 ~ 14:10 접수 및 등록
- 14:10 ~ 14:20 개회사
  - 이태진(한국보건사회연구원 기초보장모니터링·평가센터장)
- 14:20 ~ 15:50 [Session 1]
  - 국민기초생활보장법 제정 10년의 주요 쟁점의 집중 토론
- 15:50 ~ 16:00 휴식
- 16:00 ~ 17:10 [Session 2]
  - 국민기초생활보장제도 전달체계의 10년간 변화에 관한 평가 및 집중 토론
- 17:10 ~ 17:20 휴식
- 17:20 ~ 18:30 [Session 3]
  - 국민기초생활보장제도(대상, 급여, 재정)의 10년간 변화에 관한 평가 및 집중 토론
- 18:30 ~ 20:30 저녁식사
- 20:30 ~ 자유시간

《6월 26일 금요일》

- 08:30 ~ 10:00 아침식사 (리조트 내 식당)
- 10:00 ~ 10:10 폐회 후 해산

SESSION I

# 국민기초생활보장법 제정 10년의 주요쟁점

# “국민기초생활보장법 제정과 제도적 대응(평가): 제도 시행 10년을 즈음하여”

## I. 연구개요

### ■ 연구의 필요성 및 목적

- 국민기초생활보장법의 제정과 그에 따른 기초생활보장제도의 시행은 1990년대 이후 지속적인 문제제기가 되고 있었던 40년 역사의 생활보호제도에 대해서 외환위기 당시 최후의 안전망 역할을 수행할 수 없고 임시적으로 시행되었던 한시적 생활보호제도나 공공근로 등은 좀 더 안정적인 제도로 전환되어야 한다는 배경에서 근로능력이 있는 자에게도 최저생활을 보장한다는 보다 진일보한 사회안전망 구축의 대표적인 사례임.
  - 기초생활보장제도는 빈곤 문제에 대한 국가적·사회적 책임을 강조하는 전 국민의 ‘최저생활보장’과 ‘자활기반조성’이라는 목적을 가지고 출발
- 그러나 이러한 의의에도 불구하고 제도 시행이후 대표적 공공부조인 국민기초생활보장제도의 발전을 위한 논의가 끊임없이 이루어짐.
  - 예컨대 국민기초생활보장법과 다른 공공부조제도와의 관계, 제도내적인 측면에서 적용대상 및 급여와 관련하여 공공부조제도들 간의 관계에 대한 개선방안들임.
    - 이와 관련한 구체적인 내용으로 빈곤대책수준 미흡, 제도상 사각지대 존재, 보충급여에 따른 비형평성 발생, 탈빈곤정책으로써의 효과성이 미흡하다는 문제점이 제기(김미곤 외, 2004; 이현주 외, 2005). 특히 자활의 성과와 관련하여 두드러진 문제점으로 수급자의 일에 대한 생각과 복지의존성의 문제, 조건부과제외자의 비공식적 소득활동 등의 문제점들이 제기(이태진 외, 2007, 2008).
- 국민기초생활보장제도 시행 후 9년이 경과한 현재, 2001년(2조) 대비 2008년(3.7조) 예산(의료급여 제외)은 1.82배로 급증(연평균증가율 9%)한 반면, 기초보장의 사각지대가 여전히 160만명(국민의 3.3%)으로 존재하고 있는 실정임.

- 더욱이 2004년(3,837가구) 대비 2007년(14,351가구) 부정수급가구는 63.5% 증가하였으며(보건복지가족부, 2008년 내부자료), 이와 관련하여 복지부에서는 09년부터 기초보장관리단을 시범운영 중에 있음.

□ 본 연구는 국민기초보장법 제정 10년을 맞이하여 생활보호제도가 기초보장제도로 개편된 배경과 시행이후 제도의 정합성 및 제도적 대응의 적정성 등을 중심으로 집행과정의 내용과 성과에 대한 평가를 수행하고 특히 적용대상, 급여 등과 관련된 대상자간의 형평성 및 사각지대 문제 등 여러 가지 쟁점들을 도출하여 제도 효율화 및 효과성 제고를 위한 개선방향을 도출하고자 함.

- 목표와 집행, 그리고 평가로 준거틀을 나누고 기본목표와 실행방향, 전달체계, 서비스의 내용을 중심으로 시행이전과 이후의 관련 문헌자료와 복지부 DB, 본 연구의 실태조사 자료들을 활용하여 실증적이고 체계적인 분석을 실시함.
- 2010년에는 기초보장제도 시행 10년을 맞이하여 미시적인 접근의 평가로써 구체적인 제도 개선방안 모색을 위한 쟁점중심의 점검평가를 수행할 예정임.

## ■ 주요 연구내용

### 1. 2009년 국민기초생활보장제도 현황

- 신청 및 선정과정, 대상, 급여, 사후관리 등

### 2. 국민기초생활보장법 제정과정과 제도 시행과정의 제도내용 변화

- 선정기준, 급여수준, 전달체계, 관리방식 등의 평가영역별 변화추이분석

### 3. 국민기초생활보장법 제정의 제도적 대응 평가

#### ※제정당시의 쟁점을 중심으로 진단

- 국민기초생활보장제도는 전체적 사회변화 대응에 적절하였는가?
- 국민기초생활보장제도 도입 시 제도의 내용, 규모 혹은 시점 면에서 걱정했는가?
  - 98, 99년 경제위기 이후 2000년 기초보장법의 제정 및 시점은 걱정하였는가?

- 투입된 예산의 규모는 어떠한가?
- 국민기초생활보장제도 도입 시 대상범위 및 기준, 급여수준 및 방식, 전달 체계, 재정규모 및 운영 측면에서 검토방향은 어떠하였는가?
- 4. 2009년 국민기초생활보장제도 운영실태 평가(빈곤층, 공무원, 국민 실태조사)
  - 대상의 포괄성 등(선정기준의 합리성 등), 급여의 충분성 등(급여방식의 적절성 등)
  - 전담공무원 (전달체계), 재정의 합리성 등
  - 국민의 공공부조제도 등 복지정책에 대한 태도 및 의식
- 5. 정책적 함의 및 향후 발전방안

## II. 주요 쟁점

### 1. 법 제정 환경

- ① 제도의 위기대응 평가(위기 발생, 대량실업, 빈곤양산 등에 대한 대응)
  - 위기의 전개양상과 대응의 시차
  - 위기상황의 변화와 수급가구의 구성 등

### 2. 법 제정 전

- ② 대상: 근로능력자 포함관련
  - 실업부조제도 vs 국민기초생활보장법  
work-first / security-first
- ③ 급여: 선급여 vs 후급여
  - 공공근로, 취로사업에 우선 참여 후에도 지속적으로 빈곤상태에 놓일 경우 국민기초생활보장법에 의한 보충급여 지급/ 지속적 빈곤상태의 대상자를 국민기초생활보장법 대상자로 선정 후 근로참여를 전제로 조건부 생계급여 지급

### 3. 법 제정 후

#### ④ 전달체계

- 전담공무원 및 현장실무자(전달체계)의 제도운영관련 준비사항 의견수렴
- 제도 도입당시 소득인프라 미비한 상황에서 이상적인 제도설계가 아닌지, 즉, 집행가능성에 대한 점검, 시행 이후 사회복지직 확대(업무분석)

#### ⑤ 자활사업

- 노동부의 실업대책접근은 개인단위, 취업이 자활/ 복지부 빈곤대책접근은 가구단위, 탈빈곤이 자활
- 소득공제율은 대상별 차등: 복지부/ 노동부/ 기획예산처

#### ⑥ 선정수준 및 선정방식

- 시민단체(낮으며 의료비와 교육비를 제외한 순소득으로 선정)/ 정부(적절하고 소득평가액과 최저생계비 비교하여 선정)

#### ⑦ 자산조사

- 부정확하여 시행연기 및 점검필요 입장/ 생활보호법보다 부양의무자, 금융재산 전산 조희로 제도 정밀하게 보완하여 시행 입장

#### ⑧ 급여수준 및 방식

- 국민연금을 초과하는 것은 바람직하지 못함/ 최저생계비인 정책적 합의선 적절
- 현물급여(의료비와 교육비)로 최저생활이하의 수급자 존재, 최저의료비와 의료보호비의 차이

SESSION II

**국민기초생활보장제도 평가**  
**(전달체계)**



## ※ 국민기초생활보장제도 개편 배경

□ 국민기초생활보장제도 전달체계의 문제점이 지속적으로 제기됨.

- 생활보호제도에서는,
  - 생활보호 업무는 보건복지부가 관장하고 이의 실제적 집행은 구 내무부인 행정자치부가 관장하는 이원체제로 구성되어 있어 정책 집행을 행정자치부에 의존하게 됨에 따라 부처 자체의 의지대로 제도 구현의 어려움 제기
- 2000년 국민기초생활보장제도 시행에 따라 예산을 시·도에 배정하여 집행하였으나 수혜자 중심의 사회복지 서비스 전달체계가 아닌 행정체계에 따른 서비스에 제공은 수혜자들의 욕구와 사회환경 변화에 여전히 적응 어려움 발생
  - 소득·재산조사, 수급자 선정·관리, 체계적 자활지원을 위하여 사회복지 전문요원을 1999년 3,000명에서 2000년 4,800명으로 상향 조정하였으나 여전히 업무 과중, 효율적 운영이 이루어지지 않는다는 문제점 제기
- 국민기초생활보장제도 전달체계의 비효율적 운영으로 인해 발생하는 문제점으로,
  - 중앙집권적 비전문적 사회복지정책 집행체제로 인한 업무의 비자율성
  - 행정업무와의 차별성 불명확
  - 전반적 업무과중, 보수교육의 미비로 인한 일선기관 및 인력의 비전문성
  - 수급자 선정 및 인력의 지도·감독 부재와 부적합성으로 인한 책임성 결여
  - 복지행정의 이원화로 인한 업무효율 경감의 문제
  - 공급자 중심의 단절된 연결망으로 서비스의 단절과 중복의 문제 발생
  - 농촌지역의 접근성 감소는 지리적 접근성 감소 및 심리적 접근성 감소 야기
  - 수요자를 고려한 one-stop 서비스가 제공되지 않고 있어 서비스 제공의 효율성과 효과성 저하
- 국민기초생활보장제도 전달체계 구조자체의 문제점
  - 중앙집권화된 비전문적 사회복지정책 집행체계로서의 문제점, 전달체계의 민·관 협력체계는 공공에 의한 재원지원 방식, 체계 및 재원조달 방식의 규제로 민·관 기관간 종속적 대행자 관계는 공급자 중심의 단절된 연결망 초래

- 인력부족과 전문성 발휘의 한계로, 사회복지전담공무원의 인력만으로는 기초보장제도에 의한 수급대상자들의 선정, 자산조사, 생활실태조사 및 자활지원계획 수립 등 다양한 업무 수행 불가능 실정
- 읍면동별 담당자에 따라 민원처리 결과에 차이발생 및 예산 집행의 적절성에도 편차 존재
- 행정부처간의 유기적 연계가 제대로 이루어지지 못하고 있어 효과적 업무수행의 어려움

□ 2006전달체계 개편의 배경: 환경변화와 기존 체계의 부조응

– 개편의 목적

- 지역주민 생활지원 수요의 다양화 및 지방분권의 가속화에 따른 지방차원의 대응 체계 구축
- 보건·복지·고용지원·문화·생활체육 등 통합적 주민생활 지원이 가능한 업무수행 여건의 조성
- 관련부문간 연계·협력을 활성화하는 업무에 인력 확충 및 재배치

– 사회안전망 확충에 따른 복지예산의 효율적 집행과 국민의 복지체감도를 높이는 맞춤형서비스 제공이 가능하도록 시군구에 주민생활지원 담당부서를 설치하여 주민생활지원관련 기획, 자원관리 및 연계, 통합조사 기능을 강화하고 읍면동 사무소를 주민복지·문화센터로 전환하여 일선창구로서 현장의 복지·고용·보건·주거 서비스 제공

– 복지 등 서비스에 대한 수요증가

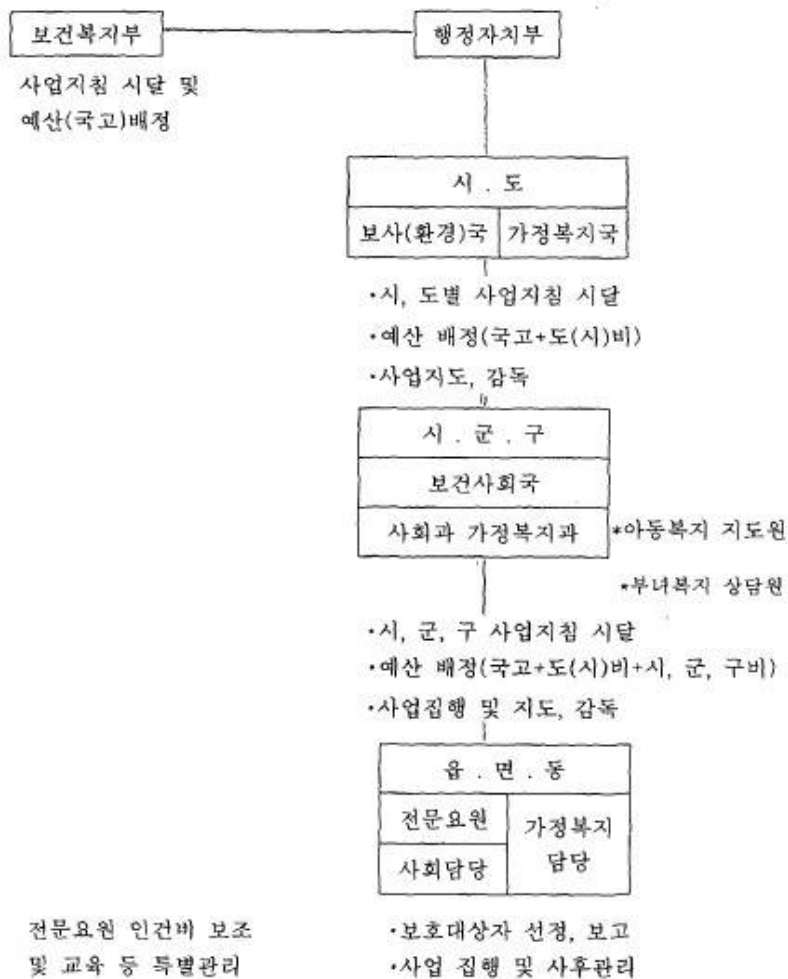
– 지방자치단체의 자율성과 책임성 요구 증가

– 서비스의 중복·누락의 문제 대두

# I. 생활보호제도 하의 전달체계

- 1987년부터 연차적으로 저소득층 밀집지역을 중심으로 전국 읍, 면, 동 단위에 사회복지사인 사회복지전문요원을 배치 1996년 약 3,000명을 별정직 지방공무원(7-8급 상당)으로 배치하여 생활보호 업무 담당
  - 그러나 생활보호 업무는 보건복지부가 관장하고 이의 실제적 집행은 구 내무부인 행정자치부가 관장하는 이원체계로 구성
- 보건복지부는 독자적 하부구조를 가지고 있지 못하여 정책 집행을 행정자치부에 의존하고 있어 복지부에서 계획하고 만든 정책을 부처 자체의 의지대로 제대로 구현하지 못하고 있음.

[그림 1] 공공부조 전달체계



## II. 2000년 생활보호법과 국민기초생활보장법 시행에 따른 전달체계

### 1. 사회복지서비스의 전달체계

- 중앙정부에서 기본정책과 계획 수립, 이를 수행하기 위한 행정적 지침(2000년도 생활보호사업안내) 하달, 중간 및 하부기관은 그 지침에 따라 업무를 수행하는 상의 하달식과 같은 수직적 행정체계
- 수급자에 대한 인원을 미리 중앙에서 결정하여 그에 따른 예산을 시·도에 배정하여 집행
  - 수혜자 중심의 사회복지 서비스 전달체계가 아닌 행정체계에 따른 서비스에 제공은 수혜자들의 욕구와 사회환경 변화에 적응 어려움 발생
- 국민기초생활보장법에서는 소득·재산조사, 수급자 선정·관리, 체계적 자활지원을 위하여 사회복지 전문요원을 1999년 3,000명에서 2000년 4,800명으로 상향 조정
  - 지속적 충원을 통해 1인당 250가구와 읍·면·동에 최소 2명을 배치하는 범위 내에서 복지업무 수행 추진
  - 일선 행정기관에서는 복지업무 이외에도 일반적 행정 업무를 수행하고 있어 복지업무에 따른 전문화가 결여, 비효율적 문제 발생

〈표 1〉 생활보호 및 기초생활보장제도 변화

연도 구분		'97년	'98년	'99년	'00년	'01년	'02년
인프라 구축	사회복지 전담공무원	3,000	3,000	4,200	4,200	5,500	8,048
	복지행정전산망	-	-	-	복지행정시 스템	복지 D/B	연계망 확대
	자활후견기관	10	17	20	70	200	(242)

※ 자료: 복지부, 국민기초생활보장제도 시행 1년 성과와 향후과제, 2001.9. 자료를 수정하였음

## 2. 복지행정 시스템 구축

- 생활보호법에서 수급자의 보호에 따른 각종 조사업무(자산조사 및 소득조사, 부양의무자 조사 등) 추진 시 시간적 제약과 파악의 곤란 등으로 수급자 선정의 문제점 제시
- 국민기초생활보장법에서는 대상자의 선정·관리 등의 업무효율화를 증대시키기 위해 시·군·구의 행정종합 정보화 사업 중 복지행정 분야를 조기에 완료
  - 2000.9 복지행정 시스템의 전국 읍·면·동에 확대 보급
  - 사회복지 업무의 능률성과 효율성 및 신뢰성 제고시키고 수급자의 선정, 관리에 있어 공정성과 형평성 마련
  - 소득·재산조사의 실효성 확보를 위해 지방행정 전산망과 토지·건물·국세·워크넷 등 관련 전산망을 연계하는 등 투명성 제공함으로써 복지행정 서비스의 일대 전환기를 맞이함.
- 그러나, 시군구 행정종합정보 시스템이 운영초기에 따른 장애발생과 운영체계에 따른 미숙 등 복지행정 시스템의 업무활용도는 개선되고 있으나 미흡한 수준으로 평가됨

## III. 국민기초생활보장제도의 전달체계

### 1. 2001년-2006년(전달체계 개편 전)

- 보건복지부의 정책이 시도→시군구→읍면동사무소의 구조를 통해 집행
  - 12,000명의 전담공무원이 기초보장 업무를 비롯한 노인복지, 장애인복지, 여성복지업무 등을 수행
  - 대부분 보건복지부가 주도하나 기초보장 수급자의 자활, 여성, 청소년 업무 등은 노동부, 교육인적자원부, 여성부 등의 정책 및 전달체계와 연계성을 갖고 추진
- 중앙행정기관
  - 보건복지부는 국민기초생활보장사업에 대한 기본계획 수립, 구체적 사업운영의 틀과

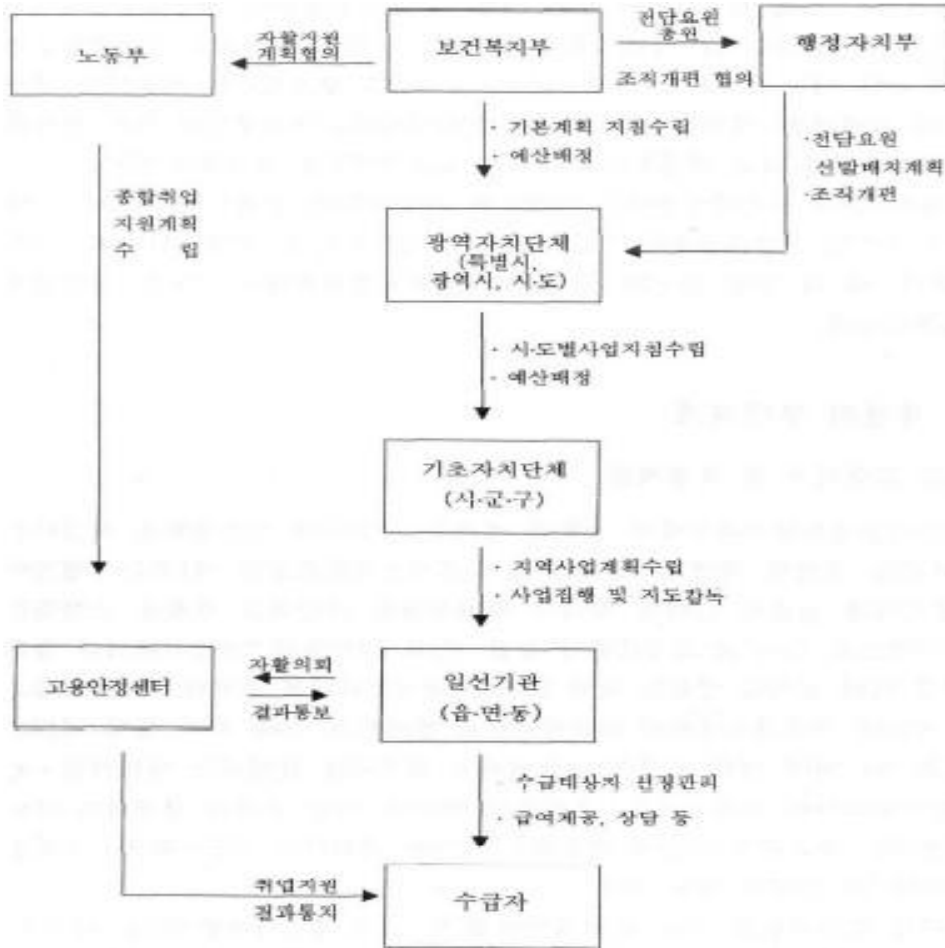
지침을 마련하여 기초생활보장 수준 결정, 예산 확보 후 시·도에 배정

- 국민기초생활보장법에 의한 생활보장사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부와 특별시·광역시·도 및 시군구에 생활보장위원회 설치
  - 보건복지부장관을 위원장으로 하는 중앙생활보장위원회는 생활보장사업의 기본방향 및 대책수립, 소득인정액 방식 및 급여기준 결정, 최저생계비 결정, 생활보장 기금의 적립·관리·사용에 관한 지침 수립
  - 기타 위원장이 부의하는 사항을 심의·의결
- 행정자치부는 사회복지전담공무원의 정원관리 및 정부조직개편 등과 관련성을 가짐
- 노동부는 국민기초생활보장관련 사업중 취업대상자 자활지원 사업을 총괄 관리하는 중앙부서로서 저소득층 종합 취업지원계획수립 및 취업지원 프로그램을 개발·추진

#### □ 지방행정기관

- 광역지방자치단체인 시·도는 보건복지부의 지침을 토대로 시·도별 사업지침을 마련하여 시달하며 자체예산을 확보하여 국고와 함께 시군구에 배정
- 시군구는 보건복지부 및 시도 사업지침 및 법령에 따라 사업을 집행·감독하며 읍면동의 사회복지 전담공무원을 통해 사업을 구체적으로 시행
- 국민기초생활보장사업의 최일선 집행기관은 읍면동으로서 수급자의 조사·선정·관리 업무가 이 곳에서 이루어짐
- 시도 및 시군구에도 15인 이내의 위원으로 생활보장위원회 설치
  - 위원장은 당해 시도지사 또는 시장·군수·구청장
  - 노동부 산하 고용안정센터는 지방단위 자활사업 중 취업지원 사업을 시행, 개인별 취업지원계획 수립·관리 및 취업알선 등 취업지원프로그램 시행

[그림 2] 기초생활보장제도 전달체계



2. 2006년 ~ 현재(전달체계 개편 이후)

□ 2006년 7월부터 53개 시군구를 시작으로 복지서비스 전달체계가 주민생활지원서비스 제공방식으로 단계적 개편을 시작하여 2007년 7월 1일 완료

- 원스톱 맞춤형 통합서비스를 지향점으로 하여, 지방행정조직 개편, 통합정보시스템 구축, 민·관 협력네트워크 구축, 중앙부처 서비스 조정의 4대 과제를 구체적 목표로 개편

□ 전달체계 개편의 배경: 환경변화와 기존 체계의 부조응

- 복지 등 서비스에 대한 수요증가

- 지방자치단체의 자율성과 책임성 요구 증가
- 서비스의 중복·누락의 문제 대두

□ 전달체계 개편을 위한 복지부의 추진 내용

- 내용적 준비는 2004년 7월부터 시작한 '사회복지사무소 시범사업'으로부터 출발
- 1995~1999년 보건복지사무소 시범사업 실시
- 2001년 지역사회복지협의체 시범사업, 2004~2006년 사회복지사무소 시범사업 추진

□ 주요 변화사항

		개편 전	개편 후
지 역 주 민	서 비 스 요 청 장 소 및 방 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 읍·면·동 및 각각의 필요한 기관별 방문</li> <li>• 전화상담을 통해 단순 문의사항 해결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 읍·면·동의 통합적 초기상담을 통한 정보제공 및 연계</li> <li>• 웹 접근을 통한 상담신청 가능</li> </ul>
	서 비 스 상 담	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반 창구에서 급하게 이루어지는 상담으로 충분한 문제 해결 어려움</li> <li>• 필요한 업무별로 시·군·구, 읍·면·동 별도 방문</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보다 친절하게 충분한 시간동안 상담 가능</li> <li>• 시·군·구- 읍·면·동 중 한 기관 방문으로 관련 업무 처리</li> <li>• 행정전산으로 해결 가능한 구비 서류 간소화</li> <li>• 가정방문을 통한 찾아가는 상담 가능</li> </ul>
	서 비 스 내 용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법정급여(기초생활보장, 경로연금, 장애수당, 보육료지원 등) 지급 중심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민생활지원관련 정보 제공</li> <li>• 관련 주민서비스기관으로 의뢰</li> <li>• 법정기준에 적합하지 않은 경우, 필요한 서비스 제공 가능</li> </ul>
정 책 집 행 과 정	업 무 담 체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동일 대상자에 대한 업무를 부서별 개별적으로 집행</li> <li>• 부처별, 대상자별 분산된 제도 집행</li> <li>• 시·군·구 사업부서간 협력, 정보교류가 극히 미흡</li> <li>• 시·군·구는 읍·면·동 업무의 단순 취합, 행정적 결재 중심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합조사팀, 서비스연계팀 등 전문기능을 담당할 팀의 신설</li> <li>• 대상자 욕구 중심으로 사업부서간 연계, 협력 강화 (기본 절차의 매뉴얼 제시)</li> <li>• 시·군·구 주민생활지원부서의 팀과 읍·면·동 주민생활지원팀이 협력과 견제의 역할</li> <li>• 읍·면·동은 일선창구로서 지역주민을 직접 만나(face to face) 상담, 서비스 제공, 시·군·구는 공정성, 통합성이 요구되는 기획·조사·사업기반 마련 등 수행</li> </ul>

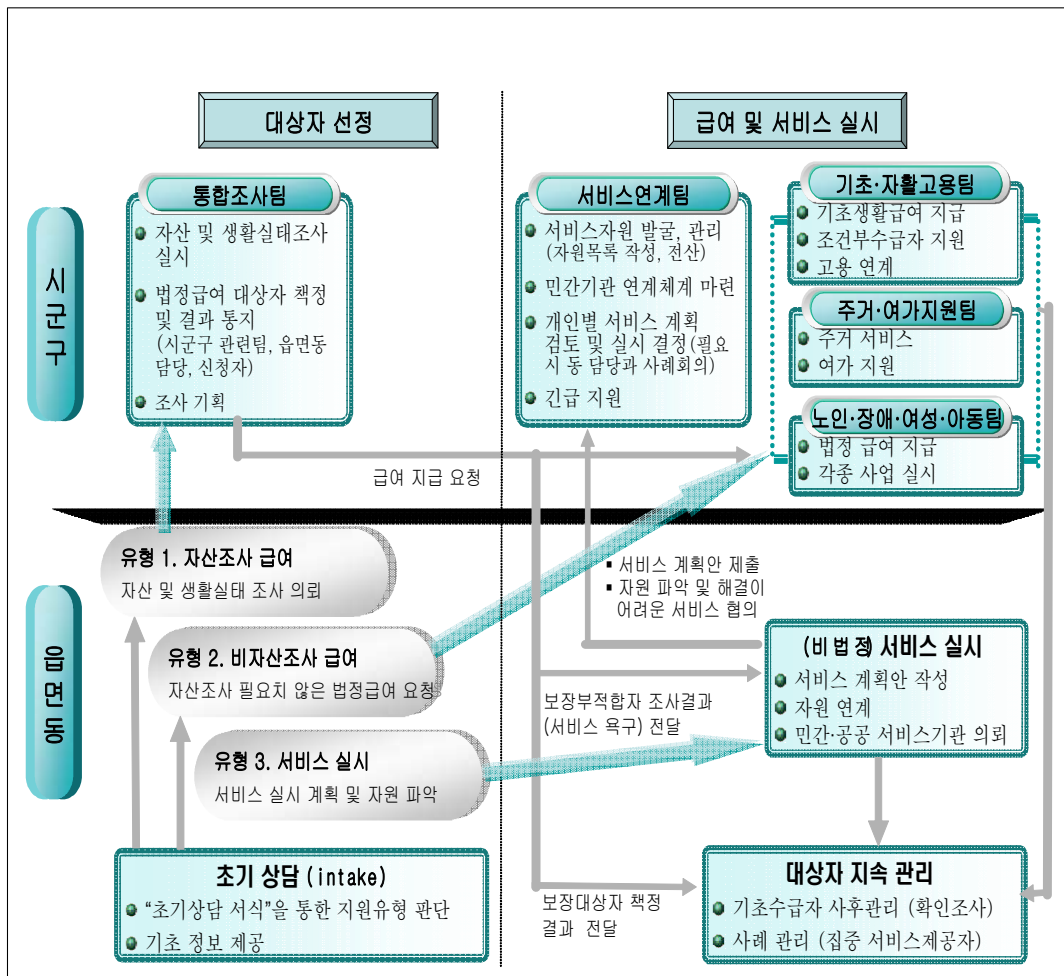


		개편 전	개편 후
정 집 과	업 내 무 용	<ul style="list-style-type: none"> <li>•중앙부처 지침 및 공문시달에 따른 단순 시행·집행</li> <li>•현금중심의 공적급여 제공, 공공부조 대상자 발굴·선정에 치중</li> <li>•주민의 서비스 욕구보다 드러나는 행사 및 실적위주 사업 수행</li> <li>•정책대상자 중심의 접근이 아닌 제도별 집행 중심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•지역 자원과 수요를 고려한 지역복지 기획에 기반한 집행</li> <li>•욕구에 민감한 맞춤형 서비스 지원 (사회복지사업법상“사회복지서비스 실시”의 노력)</li> <li>•주거복지, 자활·고용지원, 여가지원, 서비스연계의 강화와 노인·장애인·아동·여성팀의 관련업무간 협력 활성화</li> </ul>
	업 수 절	<ul style="list-style-type: none"> <li>•읍·면·동에서 초기상담-선정조사-선정-관리 전담</li> <li>•「보건복지행정시스템」의 일부 기능 활용 저조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•읍·면·동에서 초기상담 후 통합조사팀이 선정조사 및 선정 담당, 사후 관리는 읍·면·동에서 전담</li> <li>•보건복지행정시스템과 외부 공공기관 전산망을 연결하여 기능 개선</li> </ul>
	인 력 용	<ul style="list-style-type: none"> <li>•사회복지업무의 시·군·구는 행정직 중심, 읍·면·동은 복지직 전담</li> <li>•담당(6급)은 보직 수행 중심</li> <li>•상하급자간 업무상 지도·감독이 어려운 여건</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•주민생활지원 기능별로 복지 전문성과 행정기능 강화업무로 구분하여 탄력적으로 인력활용</li> <li>•<u>담당(6급) 관리 및 고유업무 수행</u></li> <li>•상하급자간, 동료직원간 수퍼비전 (supervision) 체계 마련</li> </ul>
정 책 효 과	주 민 만 족 도	<ul style="list-style-type: none"> <li>•서비스에 대한 인식보다‘수급 대상자’로서의 소극적 만족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•개편 체계가 정착될 경우 서비스의 양적 증가, 질적 향상 기대</li> <li>•서비스의 신속성 제고(공적급여 대상 선정 등)</li> <li>•다양한 경로로 접근편의 향상</li> </ul>
	재 정 배 분 자 원 관 리 의 효 율 성	<ul style="list-style-type: none"> <li>•시·군·구단위 사회복지 수요파악 및 자원관리의 체계적 접근 부재</li> <li>•부처별 유사정책과 기관간 중복적인 서비스 존재</li> <li>•공공부조 대상 선정 후 관리 여력이 미흡하여 공정한 정책집행의 완결성 저하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•수요파악에 기반한 시·군·구 단위 기획 강화로 적정 재정배분 경로 마련</li> <li>•공공부조 등 주민생활지원 정책의 공정성 향상</li> <li>•민-관 협력기반 강화로 수요에 따른 인적·물적 자원 개발, 활용 강화</li> <li>•부처별 관련정책의 조정 강화 및 서비스기관간 중복 감소</li> </ul>

		개편 전	개편 후
정책 효과	공민협력관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역내 기관간 경쟁 및 정보교류 단절</li> <li>상시적 협력 네트워크 부재</li> <li>전산정보망의 부재로 의뢰, 연계 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간·공공간의 네트워크 기반 마련, 서비스연계팀 운영을 통한 민·관 협력·건제관계 개선</li> <li>행정-공공기관-민간기관간 전산 네트워크의 구현(단계적 실현)</li> </ul>
	정책신뢰도	<ul style="list-style-type: none"> <li>정보의 종합적 제공 및 홍보 미흡</li> <li>주민의 실질적인 필요에 대응하는 공공의 책임성 이행 미진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공서비스 창구의 강화를 통해 정부에 대한 주민의 신뢰 제고, 정책 체감도 향상</li> </ul>

※ 출처: 행정자치부(2007). 주민생활지원서비스 업무운영매뉴얼

### □ 시군구 읍면동 주민생활지원서비스 흐름도



## IV. 2009 국민기초생활보장제도 전달체계 개편 계획

- 정부는 복지 서비스의 중복수혜를 막고 사각지대를 해소하여 필요한 혜택이 고루 주어지도록 하는 한편, 공무원의 부정수급과 복지예산 누수를 방지하는 것을 골자로 한 사회복지 전달체계 개선을 위한 종합대책을 마련
  - 6월 11일 이명박 대통령 주재의 비상경제대책회의 논의를 토대로 관계부처 협의 등 후속조치를 거쳐 12일 확정

### 1. 개편방향

- 우리나라의 복지예산은 지난 10년간 약 4배 증가하였고, 복지사업은 9개 부처에 총 249개에 이르는 등 폭넓은 복지 서비스 제공
  - 이 과정에서 부처간·사업간 중복으로 인한 복지 서비스의 비효율이 증가하여 수혜자의 복지 체감도는 낮은 상태
  - 허술한 전달체계 등 복지예산에 대한 관리 미흡으로 중복수혜가 발생한 반면, 정작 필요한 계층이 수혜 대상에서 제외되는 등 복지 사각지대 발생
  - 다양하고 복잡한 복지사업을 틈탄 담당 공무원의 부정수급 증가 등의 문제점이 발생

### □ 개편의 방향

- 복지사업 관리의 효율성을 제고하여 중복수혜 및 복지 사각지대 해소
- 복지 전달체계의 투명성을 제고하여 부정수급 방지
- 수혜자에게 더 많은 혜택과 편익을 주는 등 수요자 중심의 맞춤형 서비스 제공
- 소요 인력은 업무재조정 등을 통해 확보하고 증원은 억제

### 2. 주요내용

- 현재 9개 부처가 수행하는 249개 복지사업 중 90개를 정비하여 복지사업을 159개로 조정(△36%)

- 지원대상과 내용이 모두 다른 103개는 현행 유지하고, 유사한 146개를 정비
    - 정비대상인 146개 사업은 자금·집행체계를 일원화하고, 서비스 범위, 지원기준, 전달 체계 등을 통합·연계하여 56개로 조정
  - 이는 복지사업 수 증가와 사업 세분화에 따른 수혜자의 혼란과 불편, 중복수혜, 수혜자간 형평성 저해, 집행기관의 과도한 행정부담, 유사서비스 사업의 분리운영에 따른 신속적인 자금집행 곤란 등 각종 부작용과 비효율을 개선하기 위한 것으로,
    - 특히, 기존 복지 서비스 수준과 범위는 축소하지 않으면서 불필요한 행정비용을 줄이고 수혜자들이 보다 실질적인 혜택을 받을 수 있도록 개선하는데 역점
  - 「복지사업 통합·정비방안」은 '10년 예산에 반영할 예정이며,
    - 신규 복지사업에 대해서는 예산편성 과정에서 재정부에 '(가칭)복지사업 심사 TF'를 구성하여 사업의 필요성, 기존사업과의 중복성 등을 보다 엄격히 심사
- 보건·복지서비스의 개인별·가구별 통합관리를 위해 사회복지통합관리망(사통망)을 금년 11월까지 구축
- 「사통망」이 구축되면 복지부에서 사업별로 관리하고 있는 119개(복지분야 105개, 보건분야 14개) 서비스에 대한 개인별·가구별 지원현황 파악이 가능해 부정·중복 수급 방지 효과
  - 내년 6월까지 보건·복지부, 교과부, 노동부간 전산망 연계를 통해 부처별 현금급여의 개인별·가구별 지급현황을 통합 관리·운영
- 수급자에게 지급되는 모든 현금성 복지급여를 단일계좌로 통합관리(1인 1계좌)하는 「복지관리계좌」를 조속히 도입
- 단일계좌를 통해 현금급여를 개인별·가구별로 통합 관리함에 따라 상시적인 급여내역 모니터링이 용이하여 공무원 횡령과 복지급여의 유사·중복 수급을 방지
  - 수급자는 모든 복지급여의 지급내역을 통합적으로 알 수 있어 복지 체감도 제고
- 최근 지자체에서 발생한 공무원의 횡령 등 부정행위를 방지하기 위해 새올시스템을 개선하고 예산집행 실명제를 도입키로 하였다.
- 횡령 등 부정행위를 사전에 원천 방지하기 위해 그동안 일부 문제점이 있었던 지자체 새올시스템을 개선

- 읍면동의 제3자 임의계좌 개설을 시군구 승인을 받아 등록하도록 하고, 새올시스템과 전자결재 및 지방재정시스템(e-호조)의 연계 강화
  - 현재 시범운영중인 「기초보장관리단」을 「복지급여통합관리단(가칭)」으로 확대·개편하여 현금성 급여의 부정수급 방지와 조사단속 등 사후관리 강화
  - 지자체의 예산집행 소단계에 예산집행실명관리카드(帳簿)를 작성하는 「예산집행실명제」를 도입
- 사회복지시설 이용의 편리성과 접근성을 높이고 복지서비스 전달을 효율화하기 위해 사회복지시설의 기능조정을 실시하기로 하였다.
- 유사 대상·기능을 가진 사회복지시설 유형의 과다 및 중복으로 인한 수요자들의 불편과 예산운용의 비효율성을 해소할 수 있도록 사회복지시설 유형을 현행 103개에서 55개로 조정
    - 시설이 집중된 도시형은 시설별 전문화를 통해 기능중복을 해소하고, 시설이 부족한 농어촌형은 시설을 다기능화하여 서비스 제공을 확대
- 일선 공무원의 과중한 업무부담을 완화하기 위해 사회복지담당 공무원의 인력 보강
- 그간 결원이 있어도 충원이 지연되어 왔던 사회복지직렬 결원 인력 175명을 금년중으로 충원
  - 지자체별로 구성·운영하고 있는 「대체인력 pool」을 확대하여 사회복지직렬공무원의 육아·출산휴직으로 인한 업무공백 최소화
- 지자체 조직과 기능의 조정을 통하여 급증하는 복지수요에 대응하고 일선 복지담당인력의 업무부담도 완화키로 하였다.
- 일선 洞의 6급 공무원 팀장제를 폐지하여 실무 업무를 담당토록 하고, 읍면동 사회복지인력은 종전의 8대 서비스에서 5대 서비스 업무에 집중할 수 있도록 조정
  - 시군구의 경우에도 주민생활지원부서가 5대 서비스와 생업자금융자 등 민생안정 중심으로 업무를 전담할 수 있도록 조정

SESSION III

**국민기초생활보장제도 평가**  
(대상, 급여, 재정)

## I. 대상(선정)

### 1. 법 제정 당시 대상자 선정 관련 쟁점

#### □ 근로능력자 포함여부: 실업부조제도 vs. 국민기초생활보장제도

- 제도형성과정에서 가장 많은 논란과 가치대립이 있었던 쟁점 중 하나는 저소득 실직자 등 근로능력있는 빈곤계층에 대한 보호방식에 관한 것이었음. 근로능력자에 대한 선정과 관련해서는 실업부조제도를 도입할 것인가 혹은 공공부조제도에서 포괄할 것인가에 대한 논의가 주요 쟁점이었으며, 이와 관련하여 사회보장의 사각지대를 줄이는 방안에 대한 정책적 우선순위를 둘러싼 논쟁이 전개됨.
- 실업부조(노동부, 노동연구원): 근로능력에 상관없이 근로를 전혀 하지 않더라도 생계비를 지급하는 것은 근로의욕 저하를 초래할 것임. 따라서 저소득 실직자와 같이 근로능력이 있는 자에게는 공공근로사업 및 한시적 실업부조 등의 제도를 통해 빈곤탈출유인을 제공해줄 필요가 있고, 공적부조는 근로능력이 없는 자에게만 지급되어야 한다고 주장함. 실업부조제도는 자원조달의 편의성 및 낙인감 문제 등에서 우위를 가짐.
- 국민기초생활보장제도(보건사회연구원, 시민단체): 공공부조제도에서 수급권을 근로능력이 없는 자로만 제한하는 것은 생존권적 기본권을 침해하는 것으로 최저생계비 이하의 모든 빈곤계층은 공공부조를 통해 우선적으로 보호받아야 한다고 주장. 분배정의 및 대상자의 포괄성 등에서 우위를 가짐. 결과적으로는 국민기초생활보장법이 사회적 합의를 이루어 제정됨.

#### □ 선정기준선 적용방식의 타당성: 재산의 소득환산제

- 기존에 소득기준과 재산기준으로 분리된 선정기준을 국민기초생활보장법에서 개별가구의 소득인정액 기준으로 일원화하긴 하였지만, 재산의 소득환산제도에 대해서는 상반되는 쟁점이 형성되었음.
- 반대하는 입장에서는 재산의 소득환산액은 효용(utility)이지 소득(income)이 아니기 때문에 논리적 설득력이 없다고 주장함.
- 찬성하는 입장에서는 외국에서의 연구 및 사례를 근거로 들어 재산의 소득환산액 적용이 소득과 재산의 분리 기준보다 더 논리적이라는 주장 제기함.
- 결국, 이러한 논쟁과 관련해서는 소득인정액 기준은 도입하되 재산의 소득환산을 결정 등 선정과 급여수준에 직접 영향을 미칠 수 있는 민감한 사안에 대한 보완을 위해 2003년부터 실시하기로 합의하는 것으로 결론을 맺음.

## □ 부양의무자 기준적용 책임의 국가이전성

- 법 제정 초기 이슈화단계부터 핵심쟁점은 선정기준 및 최저생계 보장수준에 모아짐에 따라 부양의무자 기준의 경우에는 이슈의 전면으로 떠오르지는 못하였고, 본격적으로 논의가 되기 시작한 것은 시행령과 시행규칙의 제정 즈음해서임.
  - 이러한 이유로 현재 빈곤사각지대의 논의에서 부양의무자 기준이 가장 큰 쟁점 중 하나로 부각되고 있다고 볼 수 있음.
- 부양의무자 범위 기준과 관련해서는 정부 및 시민단체 등에서 적정한 것으로 의견의 일치를 이룸.
- 부양능력 판정기준과 관련해서는 시행령 입법예고안에서는 복지부안대로 부양의무자 가구소득이 부양의무자가구와 수급자가구 각각의 최저생계비 합이 120%보다 많은 경우를 부양능력이 있는 가구로 판정하고 있으나, 확정안에서는 기획예산처의 요구에 따라 소득기준과 더불어 재산기준까지 추가됨.
  - 이에 대해 시민단체에서는 소득기준이나 재산기준 둘 중 하나만 해당해도 부양능력이 있는 것으로 판정되기 때문에 수혜자 범위가 더욱 축소되었음을 강조하면서 복지부의 초기안에 비해서도 매우 후퇴한 것이라고 강력히 반발함.

## □ 자산조사의 인프라부족

- 선정기준 완화에 따른 수급자 수 확대 및 예산 급증, 근로의욕 저하, 도덕적 해이 문제 등을 우려하는 일부 학자는 자산 파악을 위한 인프라 구축 준비가 부족하다는 근거를 들어 자산조사가 부정확하기 때문에 제도 시행을 연기하거나 점검이 필요하다는 주장 제기함(일부학자).
- 생활보호법 하에서 비해 부양의무자 및 금융재산에 대한 전산조회 등이 매우 정교해졌기 때문에 보완하여 시행하면 된다는 주장 제기(정부).
- 선정기준 완화 및 수급자 수 확대 등을 우려하는 목소리는 한편으로는 앞서 살펴본 바와 같이 제도 시행을 연기해야 한다는 의견으로, 다른 한편으로는 시행령과 시행규칙에서 선정기준을 까다롭게 함으로써 수급자 수를 억제하려는 움직임으로 나타남(<표 1> 참조).
- 이에 대해 시민단체들은 실질적인 선정기준 강화라고 강력 반발하였으나 그러한 기준은 시행규칙을 통해 확정됨.

## □ 수급자수 추정

- 시민단체 및 일부학자들은 500만명 이상으로 추정함. 시민단체의 경우 빈곤자 수 1,000



만명, 일부학지는 소득분포상 면세점 이하의 근로자가 약 500만명 이상으로 추정함.

- 복지부 및 보건사회연구원에서는 200만명 이하로 추정함. 부양의무자 기준 등으로 빈곤층의 약 50%이하만이 수급대상이 될 것이라는 것임.

<표 1> 생활보호법과 국민기초생활보장법의 비교: 선정기준 대비표

	생활보호제도		국민기초생활보장제도
법적성격 및 용어	국가에 의한 보호적 성격: 보호대상자, 보호기관		저소득층의 권리적 성격: 수급권자, 보장기관, 생계급여 등
대상자 구분	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구학적 기준에 의한 대상자 구분</li> <li>·거택보호자: 18세미만 아동, 65세이상 등 근로무능력자</li> <li>·자활보호자: 인구학적으로 경제활동 가능한 근로능력자</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상자 구분 폐지</li> <li>·단, 근로능력이 있는 자는 구분. 연령기준 외에 신체·정신적 능력과 부양, 간병, 양육 등 가구여건 감안</li> </ul>
대상자 선정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선별적 범주형(4가지 조건)</li> <li>·부양의무자 기준 ·소득기준</li> <li>·재산기준 ·인구학적 기준</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반적 보편성(2가지 조건)</li> <li>·부양의무자 기준</li> <li>·소득인정액이 최저생계비보다 적을 경우</li> </ul>
소득기준	최저생계비 기준		좌동
재산기준	금액 기준	가구당 2,900만원 (과표기준)	1~2인 2,900만원(현 시가기준) 3~4인 3,200만원(현 시가기준) 5~6인 3,600만원(현 시가기준)
	면적 기준	없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건물</li> <li>·전용면적 20평 초과 주택 임차(전세, 월세)가구, 전용면적 15평 초과 주택 소유가구 수급대상 제외</li> <li>※재래식 농가주택은 해당 없음</li> <li>※다음과 같은 경우는 주택의 면적기준 적용 배제</li> <li>·가구전체가 근로능력 없는 자로 구성된 경우</li> <li>·재산세(건축물분)비과세 주택 및 무허가주택</li> <li>·읍·면지역 소재의 건축연도 15년 이상된 주택</li> <li>·주택이 가압류·경매 상태에 있는 사유로 사실상 재산권행사가 어려운 경우</li> <li>- 토지</li> <li>·농업에 종사하는 가구중 시·군·구의 가구 당평균 농지 소유면적을 초과하는 농지를 소유한 가구 수급 제외</li> </ul>
	자동차 기준	없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 승용 목적으로 자동차(승합차 포함)를 소유하고 있는 가구 수급 제외(출퇴근 및 용도가 불명확한 승용차는 승용 목적으로 보아 급여대상자 선정에서 제외함)</li> <li>·단, ①2000cc미만의 장애인 차량과 ②1500cc미만의 승용차 중 생업에 직접 사용하는 경우, 질병 등(한센씨병 등)에 따라 부득이하게 사용하는 경우, 10년 이상된 차량을 사용하는 경우 등은 급여대상자로 선정가능</li> </ul>
부양의무자 기준	범위	직계혈족 및 배우자 생계를 같이하는 2촌이내의 혈족	좌동
	부양 능력	원칙적으로 생활보호대상자가 아니면 부양능력 있음.	신청가구와 부양의무자 가구의 최저생계비의 합의 120%를 초과하거나, 재산이 신청가구와 부양의무자 가구의 재산기준 합의 120%를 초과하는 경우로 부양능력이 있음.
	부양 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부양을 할 수 없는 경우 보호</li> <li>- 보호대상자가 부양을 받을 수 없는 경우 보호</li> </ul>	좌동

## 2. 현재까지의 대상자 선정 관련 쟁점

### □ 신청과정: 권리보장 vs. 권리남용

※ 신청과정상의 문제는 권리와 의무라는 동전의 양면성을 띄는 두가지 측면에서 동시에 대두되는데, 즉 한편으로는 제도접근성 및 권리보장이라는 권리청구의 실효성 측면에서 살펴볼 수 있으며, 다른 한편으로는 권리청구와 동시에 전제되어야 하는 의무를 불이행함에 따른 권리 악용·남용 측면에서 살펴볼 수 있음.

#### ○ 권리청구의 실효성

- 제도 자체에 대한 인지도가 낮을 경우 급여신청을 하지 않음으로써 비수급집단으로 남을 가능성 발생. 기초보장제도에 대한 홍보 등의 노력 필요함.
- 국가의 도움을 받는다는 것에 대한 부정적 인식, 즉 낙인감 때문에 수급에서 배제되는 경우가 나타남.
  - 공공부조제도에 대한 낙인감을 줄일 수 있도록 수급의 권리성을 강조하고 자산조사 과정에서 수치심을 느끼지 않도록 신청자에 대한 배려가 강구되어야 할 것임.
  - 행정절차상의 측면에서 보면 신청절차의 간소화 등도 한 방안일 수 있음.

#### ○ 권리의 남용

- 낙인감의 문제가 수급권이라는 “권리보장” 측면이 충분히 강조되지 않은데서 비롯된 것이라면, 개인의 주관적 인식의 또 다른 차원에서 보면 권리보장에 따른 수급권자들의 “의무이행”이 동반되지 않아 발생하는 부정수급 문제가 제기될 수 있음.
  - 이러한 부정수급 문제는 자산조사상의 한계로 인한 것일 수도 있지만, 근본적으로는 급여체계 등의 제도적인 문제나 개인소양의 문제와 관련이 있음. 그리고 이는 제도적인 이유에서든 개인적 측면의 이유에서든 결국 소득, 재산, 부양의무자 등을 은폐하려는 개인의 주관적 인식과 직접적인 관련이 있다고 할 수 있음.

### □ 수급자 선정기준: 선정기준의 적절성 및 형평성, 조사의 정확성 문제

- ※ 제도적 기준의 적절성 및 조사의 정확성 문제는 빈곤함에도 불구하고 수급에서 제외되는 사각지대<sup>1)</sup>를 발생시키는 한편, 동시에 동일한 이유로 소득, 재산, 부양의무자에 대한 은닉 및 하향신고 등 부정수급 및 도덕적 해이를 야기함.

1) 일선 행정기관의 업무량이 과도하고 정확한 소득과약이 어려운 상황에서 자가 소유, 취업, 부양의무자의 존재 등 외형적으로 확인하게 드러나는 요소들이 있을 경우 행정담당자가 보다 쉽게 부적격자로 판정할 위험성 있음. 이에 대한 대안 중 하나로서 소득과약기법 객관화, 재산의 소득환산방식의 간소화 등 소득인정액 적용방식을 좀더 간편하게 재구성하는 노력이 요구됨.

○ 선정기준의 적절성 및 형평성

－ 재산기준의 적절성

- 재산의 높은 소득환산율로 소득 낮음에도 불구하고 수급에서 제외되는 경우 많음.
- 장기적인 측면에서 기초공제재산의 상향조정보다는 최저생계비 이하의 계층에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 재산의 소득환산율을 하향조정할 필요 있음.

－ 부양의무자 기준의 적절성 및 형평성

- 소득인정액이 최저생계비 미만임에도 불구하고 기초보장 수급에서 제외되는 사각지대 규모가 2008년 기준 182만명(전체 인구의 3.75%)에 이룸. 이들 모두가 부양의무자 기준으로 인해 수급을 받지 못한다고 볼 수는 없지만 대다수는 그와 같은 이유로 수급을 받지 못하고 있는 것으로 추정됨.
- 부양의무자 기준의 형평성과 관련하여 지적되고 있는 문제는 출가한 딸과 그 외의 자녀 간에 기준 적용에 있어 차이를 둔다는 점임. 이와 같은 부양의무 기준의 차별적 적용과 관련해서는 여성의 지위가 향상된 현 시점에서 지나치게 형평성에 위배되다는 지적이 있는 반면, 여성의 지위가 형식적으로 향상된 것은 사실이지만 실질적으로 여전히 사회적 차별이 존재한다는 점을 감안하여 단계적으로 조정 필요하다는 지적 있음.

(☞ 출가한 딸에 대해서는 ①소득기준만 적용하고 재산기준은 면해주고, ②추가적인 소득의 15%를 부양비로 부과하는 데 비해 그 외 자녀에 대해서는 40%의 부양비를 부과하고 있으며, ③기초보장급여는 가구별로 지급하는 것이 원칙이나 친정부모가 출가한 딸의 집에 거주하는 경우에는 별도가구로 분리하여 수급자 선정여부 판정하는 별도가구 인정특례 적용함)

- 한편으로는 부양의무자와 수급자간의 촌수, 혈연관계 등에 따라 부양의무가 다르다는 점을 감안하여 부양의무자 세분화 필요하다는 지적.
- 실질적인 부양여부 판단에 있어 가족관계 유지 또는 단절여부와 관련된 판단 모호함.
- 부양의무자 자산조사 기준 지나치게 복잡하고 엄격함. 자산조사 범위 축소 필요.
- 부양의무자 기준의 불합리성과 관련하여 제기되는 문제 중 하나는 부양능력 미약 구간의 설정에 관한 것임. 현 부양능력 있음 구간 중에서도 부양비를 부과할 경우 수급자로 선정 가능한 구간이 있는데 현 제도에서는 부양능력 있음으로 판정되어 탈락되는 가구 발생.

－ 부양의무자 기준 폐지에 대한 논의

- 급격한 산업화로 인해 핵가족 중심의 생활양식이 정착되었으며, 특히 주택가격이 급등하고 사교육비 부담이 가중되는 상황에서 가구를 넘어서는 사적 이전을 강제하는

것이 비현실적이라는 논리에서임.

- 그럼에도 불구하고 최후의 안전망으로서 부양의무자 기준을 완전히 폐지하는 것은 시기상조라는 견해가 지배적임. 법리적으로 볼 때 가구가 분리되어 있을지라도 직계 혈족 부모와 성인 자녀간의 부양관계는 절대적 부양의무를 진다고 볼 수 있고, 현실적인 측면에서 부양의무자 기준의 전격적인 폐지는 정부재정에 큰 부담을 안겨줄 수 있다는 것임. 즉, 사회경제적 현실의 변화, 보편적 수당과 사회보험의 성숙, 법리적 판단 등을 충분히 고려하여 중장기적 관점에서 접근하는 것이 타당하다는 지적임.

## ○ 조사의 정확성

### － 소득과약의 정확성

- 소득의 하향신고 문제. 소득과약의 부정확성은 소득과약이 잘되는 수급자와 그렇지 않은 수급자간 급여의 형평성 문제를 야기할 뿐만 아니라 수급자와 비수급자간의 형평성 문제를 야기함(예컨대, 실제 부적격자가 소득의 과소 신고로 수급자로 선정되어 기초보장급여를 받을 경우 차상위계층과의 소득역전 현상이 발생할 수 있음). 이는 기초보장제도 자체에 대한 일반 국민들의 불신을 낳고 결국 사회연대감을 저해시키는 결과를 초래할 수 있음.
- 추정소득의 부정확성 문제

### － 재산과약의 정확성

- 재산 은닉 문제
- 재산조사 어려움. 예컨대, 부동산의 경우 타지역에 있는 재산은 정확하게 파악할 수 없는 문제 있으며, 전국분을 조사할 수는 있으나 시기적으로 예전 자료만 파악할 수 있는 등 정확한 시가 확인 어려움.

### － 부양의무자 조사의 정확성

- 부양의무자의 경우도 마찬가지로 소득 과약 문제 존재함.
- 조사에 있어 행정전산망을 통해 조사가능하지 않는 경우엔 타지 공무원이나 서면조사 등 간접조사, 직접방문 등을 통해 해야 하는데 현실적으로 어려움.
- 특히 부양의무자 조사의 경우 사회복지전담공무원이 제공받은 서류가 미비할 경우 이를 보완하려면 신청 후 통보까지의 정해진 기간(최대 30일) 내에 관련 업무가 완료되어야 하는데 부담이 있음.

### － 전산시스템상의 비효율성

- 실시간 전산조회의 어려움에 따라 효율적인 업무처리에 장애요인이 됨.
- 각 행정기관 자료의 부정합성 문제.

- 기관간의 정보연계 미흡. 통합전산망 구축 요구됨.

□ 근로능력 판정: 진단서 남용 vs. 무리한 진단서 요구

○ 진단서 남용에 따른 의무불이행

- 근로능력이 있음에도 불구하고 진단서를 제출함으로써 자활사업 참여 회피 도구로서 악용하는 경우 발생

○ 무리한 진단서 요구에 따른 수급권자의 생존 위협

- 의료비 전액을 지원받는 의료급여 1종대상자의 자격기준은 기초생활수급자로서 근로능력이 없거나 희귀난치성 질환자이거나 3개월 이상 치료·요양을 필요로 하거나 임산부 및 중증장애인 경우가 해당됨. 그러나 최근 복지부가 “근로능력 없음”이라는 진단서를 제출해야만 의료급여 1종으로 선정될 수 있다는 지침을 내리면서 빈곤층의 의료비 부담 과중과 동시에 생계마저 위협하고 있는 상황임.

- 이러한 진단서 발급 요청과 관련해서 대한의사협회에서는 진단서 발급시 “근로활동 불가”라는 용어를 사용하지 않는 것이 바람직하며, 지키지 않을 경우 처벌 또는 면허 자격 정지처분을 받을 수 있음을 통보함. 즉, 근로무능력 진단서 발급 자체가 어려움.
- 한편 “노동능력 없음”이란 진단서를 제출하였음에도 불구하고 “근로”가 아니라 “노동”으로 표기했다는 이유로 1종 자격을 받지 못하는 어이없는 사례도 발생함.
- 이러한 제한은 의료비 부담 측면에서도 빈곤층이 감당하기 버거운 뿐만 아니라 기초 생계마저 위협한다는 문제 있음. 진단서 미제출로 인해 의료급여 2종이 되면 구청에서는 근로능력이 있다고 보고 공공근로 대상으로 분류하게 되는데, 이때 실제 근로능력이 없어 참여할 수 없게 되면 결국 기초보장수급권마저 박탈당하게 됨.
- 더 큰 문제는 지침을 수정·보완한다고 해도 이미 지난 4월 국회에서 의료급여 1종대상자가 줄어들 것 등을 고려해 의료급여 예산 540억원을 삭감했다는 것임. 경제위기로 기초보장수급자가 매월 1만명 이상 씩 증가하고 있는 상황에서 심각한 문제가 아닐 수 없음.

<참고>

※ 빈곤에 대한 최종안전망인 국민기초생활보장제도 또한 현재 빈곤인구 중 약 30%만을 포괄하고 있어 빈곤의 사각지대가 넓게 분포하고 있음.

※ 2009년 대상자 선정 관련 제도변화

- 최저생계비의 인상 비교적 큰 폭으로 이루어짐. '00년 이후 비계측연도 최저생계비는 물가상승률을 적용하여 최고 2.7%~3.5% 인상됨. 반면 '09년 최저생계비는 4.8%(4인가구 기준 127에서 133만원)가 인상되어 비계측연도 최저생계비 인상률 중 가장 높음
- 장기저축에 대한 공제액이 600만원에서 900만원으로 확대('08년 11월)
- 재산의 소득환산제 중 기본재산액 인상. '03년 제도 시행 후 '04년 한번 인상된 후 그 동안 유지되어옴. '08년 12월 개최된 제33차 중앙생활보장위원회에서 기본재산액을 인상하기로 의결함.
- 부양의무자 재산기준 완화됨('08년 11월). 재산기준 완화로 약 1만5천 가구가 추가로 선정될 것으로 추정. (참고: 소득인정액이 최저생계비 이하임에도 기초보장을 받지 못하는 자가 160만명 추정)
- 부양비 부과율이 최고 40%에서 30%로 인하됨. 이로 인해 수급자 9만 6천가구의 월평균 급여가 약 2만원 증가할 것으로 추정됨.
- 부모의 별도가구 인정특례 확대('08년 11월). 결혼한 자녀 집에 거주하는 부모를 별도가구로 인정하고, 자녀는 부양의무자로 처리하여 수급자 여부 판단(기존에는 딸가구집에 거주하는 친정부모만을 별도가구로 인정함)

## II. 급여

### 1. 법 제정 당시 급여 관련 쟁점

#### □ 급여수준의 적절성: 최저생계비 수준

- 소득인정액과 급여의 합계액이 최저생계비 이상이어야 함을 법적으로 명시(법 제4조, 법 제7조제2항)함으로써 급여수준에 대한 구체적인 규정 없이 매년 보건복지부 장관의 발표에 의해 정해지던 기존의 생활보호제도보다 한 단계 성숙함.
- 급여수준은 1999년 4인 가구 기준으로 443,500원에서 64% 이상 큰 폭으로 상승하였음.

<표 2> 최저생계비 대비 현금급여기준 변화>

(단위: 원)

	1999	2000		2001	2005	2009
		1~9	10~12			
4인가구 최저생계비	940,000	928,398	928,398	956,250	1,136,332	1,326,609
4인가구 현금급여기준	443,500 <sup>1)</sup>	476,600 <sup>1)</sup>	729,000	841,845	972,256	1,105,488

주: 1) 월소득 4만원 이하 가구의 월 가구별 총급여액임(1999년도 생활보호 사업안내 생계보호비 급여기준)

자료: 여유진(2005.10.) 보건복지포럼 재구성

- 또한 생활보호제도의 일률적인 최저생계비('99년 1인당 234,000원)는 가구규모별, 가구특성별 최저생계비의 차이를 반영하지 못하였으나, 국민기초생활보장제도는 가구규모별, 가구특성별, 지역별 특성을 감안한 최저생계비의 현실화 및 합리화를 도모하고자 하였음. 그러나 실제적으로 가구규모별 특성만 현실화되고 장애인, 노인 가구 등의 가구특성에 따른 생계비 차이 반영하지 못함.
- 이를 보완하기 위해, 즉 가구유형별 형평성을 제고하기 위해 생계급여 기준을 달리 설정함.
  - 생계급여 기준을 최저생계비 수준으로 하지 않고, 최저생계비에서 현물급여(의료, 교육 등)를 제외한 금액(현금기준선)을 기준으로 함.

□ 급여의 포괄성: 긴급급여, 주거급여 신설

- 긴급생계지원이 필요한 경우, 긴급급여를 실시할 수 있게 됨.
- 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 지원하기 위해 주거급여를 신설함.

〈표 3〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도

	생활보호제도	국민기초생활보장제도
급여수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생계보호</li> <li>- 거택보호자에게만 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생계급여</li> <li>- 모든 대상자에게 지급</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의료보호</li> <li>- 거택보호: 의료비 전액지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주거급여 신설</li> <li>- 임대료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급품</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활보호: 의료비의 80%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 긴급급여 신설</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육보호: 중·고생자녀 학비 전액 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 긴급필요시에 우선 급여를 실시</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장제보호, 해산보호 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의료·교육·해산·장제보호 등은 동일</li> </ul>

## 2. 현재까지의 급여 관련 쟁점

### 가. 급여 체계의 합리성

- 현행 국민기초생활보장제도의 급여체계, 즉 현금급여결정기준과 관련된 보충급여체계와 현금급여와 현물급여의 연계와 관련된 통합급여체계가 근로능력 있는 수급자의 근로활동과 자활사업 참여, 탈수급 등에 중요한 장애가 된다고 지적됨.
- 또는 소득과약이 투명하지 않은 현 상황에서 음성적인 소득활동이 가능한 불완전 취업으로 수급자를 유인할 가능성을 야기한다고 지적됨.

#### ① 보충급여체계와 관련된 쟁점

□ 보충급여체계의 의미

- 국민기초생활보장제도에서 현금급여액은 가족소득이 전혀 없을 때 제공되는 최대급여액에서 가구소득을 뺀 차액으로 결정됨.

□ 보충급여의 문제점

- 보충급여는 소득신고 유인을 저해하고, 자활사업 참여 및 노동시장 진입을 저해함.



□ 근로유인책의 필요성

- 2009년 근로소득 공제에 있어 자활근로 중 근로유지형은 제외하는 것으로 개정됨.
- 수급자의 근로의욕을 고취시키기 위한 근로소득공제 및 근로장려세제(EITC)의 확대 필요성 제기

〈표 4〉 근로소득 공제율

공제대상소득	공제율
장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득	30%
자활공동체에 참가하여 얻은 소득	30%
학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	30%
<b>자활근로(근로유지형 제외)에</b> 참가하여 얻은 소득	30%

② 통합급여체계와 관련된 쟁점

□ 통합급여체계와 개별급여체계의 의미

- 통합급여체계
  - 수급자로 선정되면 일괄적으로 제반 급여가 주어지고, 수급자로 선정되지 않으면 일의 급여가 주어지지 않는 것을 의미함.
  - 차상위 계층은 '수급자와 생활수준이 비슷한 가구'이지만 이러한 급여체계에서 지원받기가 쉽지 않음.
  - 현 기초생활보장제도의 각종 특례급여가 이러한 문제를 일부 해소하고 있음.
- 개별급여체계
  - 개별급여방식은 생계, 의료, 교육, 주거 등 각 영역별로 최저수준을 독자적으로 계층하고, 이에 기초하여 각 영역별로 급여 형태와 수준을 달리 지급함.
  - 예를 들어, 자가에 거주하는 생계빈곤가구는 주거급여의 대상이 되지 않음. 생계빈곤 가구 아니나 노인·장애인·만성질환자가 있는 가구(개인)은 의료급여 대상이 될 수 있음.

□ 개별급여론과 부분급여론의 주장

- 개별급여방식 주장자들은 의료 또는 주거급여만 받으면 되는 가구가 통합급여체계에

서는 불가능함으로 일부 급여에 대한 수급권을 유지하지 위해 근로시간을 줄이거나, 소득을 하향신고한다고 봄.

- 부분급여방식 주장자들은 현재의 통합급여체계하에서 최저생계비의 지역별·가구특성별 세분화를 통해 차상위계층에 속해 있으면서 기본욕구가 충족되지 않는 가구들을 보호할 수 있다고 봄.

## 나. 급여 수준의 적절성 및 형평성

### ① 최저생계비 수준의 적절성 및 형평성

#### □ 최저생계비 수준의 문제

〈표 5〉 2009년도 가구별 최저생계비

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
2009(원/월)	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
2008(원/월)	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186

※ 7인 이상 가구의 경우, 1인 증가시마다 245,423씩 증가(7인 가구 2,062,877원)

#### ○ 최저생계비가 높다는 입장

- 제정당시 현금급여액이 국민연금 급여액보다 높게 설정되어 있고, 최저임금에 비해서는 3배 이상 수준으로 취업유인을 저해하고 있다고 주장

#### ○ 최저생계비가 낮다는 입장

- 최저생계비 수준의 적절성은 가치관에 따라 다른 문제이지만, 실질적으로 비계측연도에 물가상승분 정도만 반영한 결과 해마다 최저생계비의 상대적 수준이 하락하고 있는 것으로 나타남
- 도시근로자 가구의 평균소득 대비 최저생계비 수준이 지속적으로 하락하고 있음. 평균소득 대비 최저생계비 비율 1999년 38.25%, 2007년 29.94%<sup>2)</sup>
- 비계측년도 예측치에 대한 물가상승 적용에 있어 어떤 종류의 물가상승률(소비자 물가상승률, 생활물가지수)을 사용할 것인지, 어느 수준의 물가상승률을 적용할 것인지, 전년도에 반영되지 못했던 물가상승률의 보전은 어떻게 할 것인지 등의 문제와 관련됨

2) 백승호(2008. 09), 복지동향 9월호 통권 119호, 참여연대

- 상대빈곤선 도입의 유효성에 대한 논의가 시작됨
  - 대부분의 전문가들이 상대빈곤선 도입에 찬성하지만, 그 시기와 방안에 대해서는 이견을 보이고 있는 실정임.
  - 상대빈곤선 도입의 중간단계로서 현재의 전물량 방식을 반물량 방식으로 바꿔 적절하게 적용하는 방안도 제시됨.

□ 지역 및 가구유형별 특성을 반영하지 못하는 문제

- 현재의 최저생계비는 지역별 물가차이를 감안하지 않고 전국 단일의 기준(중소도시, 전세 아파트 4인가구)을 사용함에 따라 대도시 지역에 거주하는 저소득층에게 불리한 결과 야기함.
  - 지역별 특성은 최저생계비 비목 중 주거비와 연관됨.
- 가구유형별 최저생계비의 계측 및 적용이 되고 있지 못함에 따라 특별한 생계비용이 필요한 장애인이나 학생, 아동, 환자 등이 있는 가구에 불리한 결과 야기함.

② 주거급여의 수준

□ 정액지급에서 정률지급으로의 개정에 따른 문제

- 2007년 수급자에게 필요한 임차료, 유지수선비 등을 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비를 통하여 최저주거 보장
  - 자가가구 등에는 주거급여 중 현금급여 70%, 현물급여 30% 지급
- 2008년 보충급여의 원리에 의해 최저주거비를 보장하며, 최저생계비 중 최저주거비를 분리하여 주거급여로 지급함.
  - 주거 급여는 가구별 0원~최저주거비까지 정률 급여로 지급.

**<2008, 2009년도 주거급여 지급 수준>**

가구별 생계급여액 + 주거급여액	=	현금급여기준액 - 가구의 소득인정액
(79.35%)		(100%)
(20.65%)		

- 정액급여에서 정률급여로의 개편으로 2007년 대비 2008년 현물급여액은 오히려 감소함.

<표 6> 개편에 따른 주거급여액 변화>

	주거급여 한도액 <sup>1)</sup>			현물급여액(정액) <sup>2)</sup>		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
1인	77,025 (33,000) <sup>3)</sup>	79,859	84,654	9,900	7,000	8,000
2인	129,767 (33,000)	135,268	144,140		12,000	13,000
3인	171,901 (42,000)	177,053	186,467	12,600	17,000	18,000
4인	213,012 (42,000)	218,314	228,794		21,000	22,000
5인	248,329 (55,000)	256,607	271,120	16,500	25,000	26,000
6인	284,413 (55,000)	295,292	313,447		29,000	30,000
7인					34,000	35,000

주: 1) 위 표의 2008, 2009년 주거급여 한도액은 실제 지원 금액이 아니라 최저생계비 전체를 지급받을 수 있는 가구(소득=0)의 지원금액으로서 실제 지원금액은 가구의 소득에 따라 달라짐.

2) 단, 현물급여액은 정액으로 정해져 있음. 따라서 현금급여액이 달라지는 것임.

3) 2007년의 괄호는 생계급여에 포함된 주거비와 정액으로 지급되는 주거급여의 합이며, 괄호 안의 금액이 정액으로 지급되는 주거급여액임.

□ 생계비의 가구균등화가 적용되는 문제

- 최저생계비의 가구균등화는 생계비에 적합한 가구균등화로서 주거욕구를 적절히 반영하지 못함.
  - 1인과 2인 가구는 주거욕구에서 큰 차이가 없으나, 최저생계비의 가구균등화는 상대적으로 다소 큰 차이를 야기함.

□ 지역 및 주택유형이 반영되지 못하는 문제

- 최저생계비가 중소도시 아파트 기준으로 계측되기 때문에 지역별, 주택유형별 특성이 반영되지 못함.

#### IV. 재정: 기초보장 세출예산<sup>3)</sup>

##### 1. 제도변화와 예산구성상의 특징

〈표 7〉 기초보장제도 변화

일 시	추진내용
'98. 9. 7	○ 한시적 생계보호 실시 - 근로능력가구에 현금지원
'99. 9. 7	○ 국민기초생활보장법 공포(법률 제6024호)
'00. 10. 1	○ 국민기초생활보장제도 시행
'03. 1. 1	○ 재산의 소득환산제 시행(1. 1.) - 재산의 소득환산제를 통하여 종전의 소득재산 기준을 소득인정액으로 단일 적용 : 선정기준 합리성 및 급여지급의 형평성 제고
'04. 3월	○ 국민기초생활보장법 개정 - 부양의무자 범위를 축소하는 국민기초생활보장법개정법률 공포·시행 (2004. 3) - 부양의무자 범위 : 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족 - 시행시기 : 2005. 7. 1부터
'05. 12. 23	○ 국민기초생활보장법 개정 - 주요내용 · 부양의무자 범위 축소(생계를 같이하는 2촌이내 혈족 제외) · 외국인 수급권 특례(국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 자) - 국회통과 : '05. 12. 1 - 시행 : '07. 1. 1
'05. 12. 23	○ 긴급복지지원법 제정 - 국회통과 : '05. 12. 1 - 시행 : '06. 3. 24
'06. 2. 22	○ 국민기초생활보장법 시행령 개정 - 주요내용 · 부양능력 판정기준 완화(최저생계비의 120%→130%) - 시행 : '06. 7. 1
'06. 12.	○ 국민기초생활보장법 시행령 개정 - 주요내용 · 차상위계층을 소득인정액이 최저생계비의 100분의 120 이하인 자로 규정 · 기초생활보장 수급권이 인정되는 외국인 배우자의 범위 구체화 - 시행 : '07. 1. 1

##### － 예산 구성상의 특징

- 기초생활보장제도의 급여는 7종 급여(생계, 주거, 의료, 교육, 장제, 해산, 자활)로 이루어 졌음.

3) 사용자료 : 보건복지부, 『보건복지부 소관 세입세출 예산서』, 1987년~2009년 각년도의 분류체계를 따름, 예산서의 기초보장 예산이므로 과소 계상되었을 가능성이 있으며 또한 1996년부터는 의료급여예산이 기초생활보장예산으로 분류됨.

- 7종 급여 중 의료급여의 예산이 나머지 6종 급여의 예산 합계액 보다 많음(2008년의 경우 총 기초보장예산(6조 8505억원) 중 의료급여 예산이 3조5161억원)임.

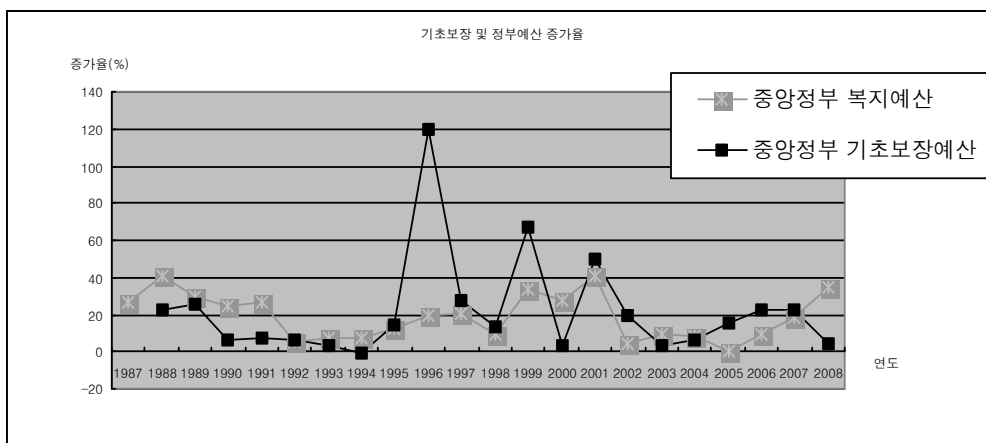
## 2. 예산의 추이 및 전망

### 가. 예산 추이

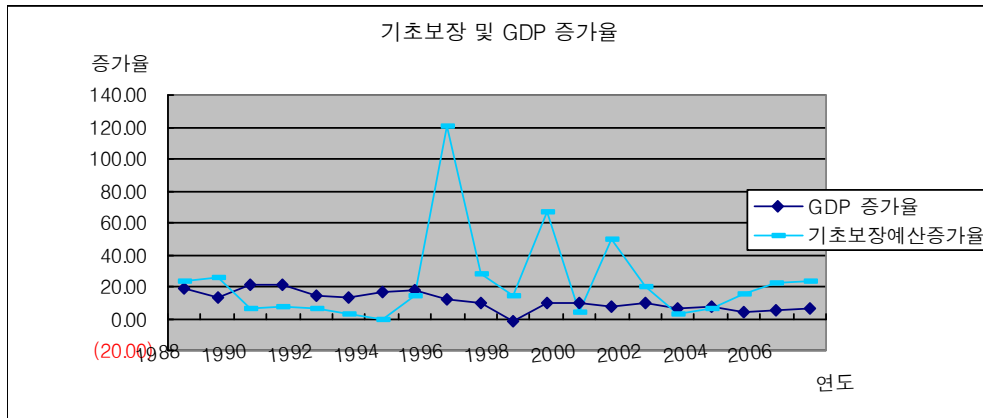
#### □ 기초보장예산 증가율

- 1987~2008년간의 연평균 기초보장 예산 증가율은 약 22%임.
  - 이는 동 기간 동안의 중앙정부 일반회계 예산 증가율 약 12.16%와, 중앙정부 복지예산 증가율 약 19.45%보다 높은 수준임.
- 이러한 결과는 예산 항목 분류 체계상의 변화로(예, 의료급여 예산이 1996년부터 기초보장예산으로 편입) 인한 착시효과, 경제위기 및 국민기초생활보장제도의 시행에 따른 수요 증가에 기인함.
  - 의료급여예산이 포함되기 시작한 1996년 기초보장예산 증가율은 120.14%임. 그러므로 예산 변화는 1996년을 기점으로 전 후 두 구간으로 나누어 해석하는 것이 바람직함.
  - 한편, 국민기초생활보장제도가 본격적으로 실시된 2001년의 예산증가율은 49.46%임.
- 연도별 기초보장예산 증가율은 아래와 같음.

[그림 1] 기초보장 및 정부예산 증가율 비교



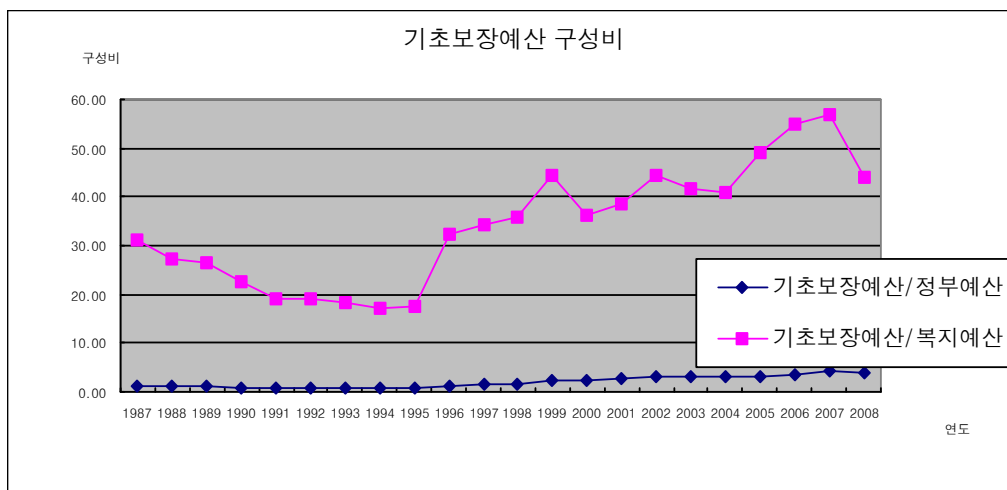
[그림 2] 기초보장 및 GDP 증가율 비교



□ 예산대비 기초보장예산 비율

- 기초보장예산이 정부예산에서 차지하는 비율은 점진적으로 증가하는 추세이며, 복지예산에서 차지하는 비율은 1995년까지 감소하다가, 1996년 이후 큰 폭으로 증가하여 2007년 57.04%에 도달한 후 2008년에는 44.04%로 낮아졌음.
- 1987년 기초보장예산이 정부예산에서 차지하는 비율은 0.98%, 복지예산에서 차지하는 비율은 31.07%였으나, IMF경제위기 전인 1997년에는 각각 1.44%, 34.23%로 증가하였으며, 2008년 현재의 비율은 3.91%, 44.04%임.
- 이러한 구성비의 증가도 앞에서 언급한 바와 같이 예산 항목 분류 체계상의 변화(예, 의료급여 예산이 1996년부터 기초보장예산으로 편입), 경제위기, 국민기초생활보장제도의 시행에 따른 수요 증가에 기인함.
- 연도별 기초보장예산의 구성비는 아래와 같음.

[그림 3] 예산대비 기초보장예산 비율 비교



□ GDP 대비 기초보장예산 비율

- 우리나라의 경우 기초보장예산이 GDP에 차지하는 비율은 1987년 0.14%에서 지속적으로 증가하여 2007년 0.73%임.
- 하지만 이는 서구 복지국가 및 개발도상국 수준에 비하여 매우 열악한 수준임.
- 동 비율은 기초보장예산이 가장 낮은 지역은 동남아시아에 비해서도 낮은 편임(그림 2 참조).

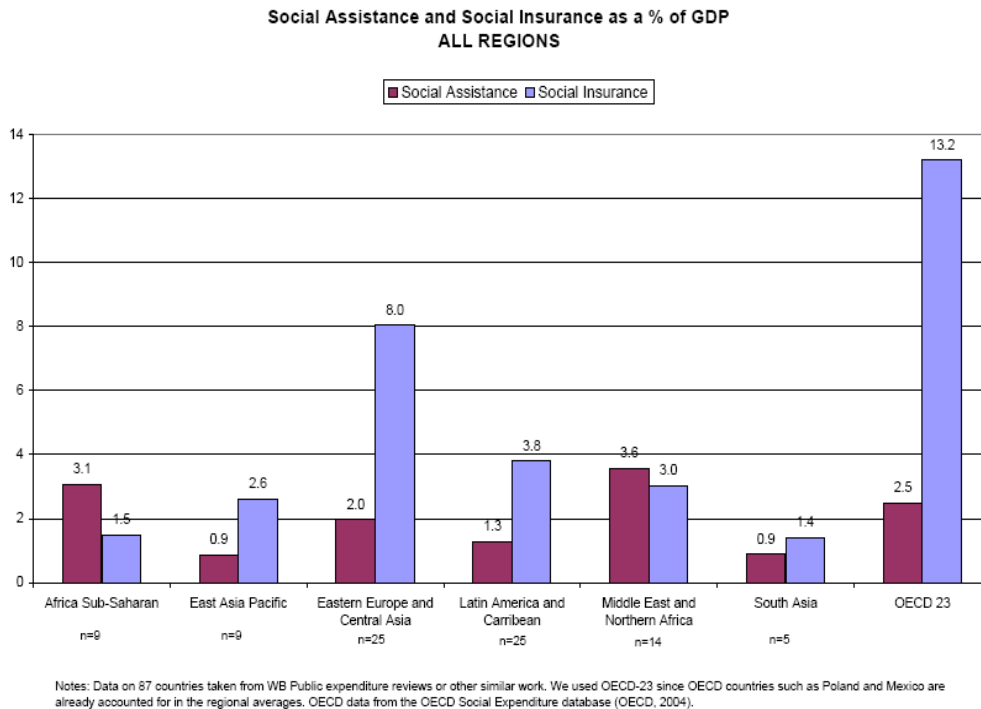
〈표 8〉 GDP 대비 기초보장예산 비율

	Social Assistance(% of GDP)		
	1990	1992	1995
Australia	5.8	6.8	8.7
Austria	1.4	1.2	2.8
Belgium	0.6	0.7	3.7
Canada	2.0	2.5	1.4
Denmark	1.2	1.4	6.0
Finland	0.2	0.4	5.8
France	1.8	2.0	3.9
Germany	1.8	2.0	3.4
Greece	0.1	0.1	0.4
Ireland	4.3	5.1	3.4
Italy	1.4	3.3	1.7
Japan	0.3	0.3	0.5
Netherland	2.3	2.2	2.5
New Zealand	12.5	13.0	10.4
Norway	0.8	0.9	5.1
Portugal	0.5	0.4	1.8
Spain	1.1	1.1	1.2
Sweden	1.0	1.5	6.2
Switzerland	0.8	0.8	1.5
UK	3.0	4.1	2.8
USA	2.7	3.7	0.8
AVERAGE	2.2	2.5	3.5
대한민국	0.14	0.12	0.09

자료: World Bank(2002), Survey of Social Assistance in OECD Countries. 대한민국은 세입세출예산서를 바탕으로 계산



[그림 4] 개발도상국의 GDP 대비 기초보장예산 비율



Source: Weigand and Grosh(2008), Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries(World Bank Social Protection Discussion Paper Series).

## 2. 전망

### □ 총괄전망

#### ◇ 제도적 요인

- 기초보장제도는 최종적인 사회안전망(last safety net)이므로 이론적으로는 사각지대가 없어야 함.
- 현재 우리나라의 경우 기초보장의 사각지대(no care zone)가 광범위하게 존재하고 있음.
  - 2005년 소득이 최저생계비 미만인 인구비율은 9.77%이고, 소득인정액이 최저생계비 미만인 인구비율은 7.57%이나(표 2 참조), 동 연도 수급자는 전 인구의 3.2%임.
  - 그러므로 비수급 빈곤층은 약 6.57%임. 이중 일부는 기초보장의 사각지대에 놓여 있는 것으로 판단됨.
- 이러한 기초보장의 사각지대를 축소하고자 정부는 MB정부의 공약사항인 부양의무자 기준을 완화할 예정이며, 현재 연구원에서 연구가 완료된 상태임.

- 부양의무자 기준을 완화할 경우 소요예산은 완화 폭에 비례하여 증가하게 됨.

〈표 9〉 2005년 인구 빈곤율

(단위: %)

가구규모	소득기준 빈곤율								소득인정액 기준 빈곤율							
	(중소도시 최저생계비 적용)				(지역별 최저생계비 적용)				(중소도시 최저생계비 적용)				(지역별 최저생계비 적용)			
	전국	대도시	중소도시	농어촌	전국	대도시	중소도시	농어촌	전국	대도시	중소도시	농어촌	전국	대도시	중소도시	농어촌
1	26.19	24.26	22.91	46.47	26.23	27.05	22.91	35.90	25.11	23.63	21.72	43.91	25.18	24.89	21.72	39.63
2	20.02	17.14	18.39	36.03	20.90	20.89	18.39	29.03	12.83	12.68	10.62	20.39	13.05	13.80	10.62	18.05
3	8.45	8.78	6.45	18.76	8.61	9.49	6.45	16.05	6.13	6.92	4.37	11.93	6.23	7.44	4.37	9.64
4	5.21	5.49	4.17	11.76	5.34	6.21	4.17	8.00	4.24	4.75	3.22	8.59	4.59	5.79	3.22	5.98
5	6.16	5.48	6.11	9.61	6.37	6.09	6.11	8.94	5.67	5.66	4.99	9.01	5.76	6.10	4.99	7.86
6	8.73	9.00	6.72	16.02	8.73	9.00	6.72	16.02	8.16	7.29	8.09	11.44	7.92	7.29	8.09	9.38
7	8.80	5.83	13.59	10.13	7.42	5.83	13.59	0.00	4.63	5.83	0.00	10.13	3.26	5.83	0.00	0.00
합계	9.77	9.23	8.17	21.78	10.02	10.50	8.17	17.46	7.57	7.75	6.00	15.38	7.76	8.58	6.00	12.90

자료: 2006년 한국복지패널 원자료(2005년 기준)

◇ 경기적 요인

- 미국의 서브 프라임 모기지 사태로 촉발된 금융위기는 실물위기로 그리고 전 세계적으로 확산되고 있음.
- 우리나라의 경우도 2009년 이후 경기위축->실업자 수 증가-> 빈곤인구 증가로 이어져 수급자가 증가될 가능성이 매우 높음.
- IMF 경제위기 때인 1999년 기초보장예산 증감률은 67.04%임.

□ 기초보장 분야별 예산 전망

- 생계급여, 의료급여, 해산급여, 장제급여
  - 경제위기 -> 수급자 증가에 따라 자연증가분 발생
- 주거급여
  - 경제위기 -> 수급자 증가에 따라 자연증가분 발생하며, 다음과 같은 변수(정책의지)가 있음.
  - 현행 주거급여는 중소도시 전세기준으로 지급하고 있음. 이 경우 지역적으로는 대도시, 점유형태별로는 월세가구의 경우 최저주거비 미만을 받는 결과를 초래함.

- 지역별·점유형태별 최저주거비를 바탕으로 주거급여를 차등지원할 경우 주거급여 예산은 증가되어야 함(지역별 인구수의 차이, 자가·전세·월세간의 최저주거비 차이로 인하여).
- 교육급여
  - 경제위기 -> 수급자 증가에 따라 자연증가분이 발생하며, 다음과 같은 증액요인(기결정된 정책) 발생
  - 2008년 현재 대학 1학년까지 지원되는 교육급여가 2009년 이후 2학년, 2010년 3학년, 2011년 4학년까지 지원되므로 동 예산 증가
- 자활급여 및 자활소득공제
  - 경제위기 -> 수급자 증가에 따라 자연증가분이 발생하며, 다음과 같은 정책이념의 강도에 따라 추가소요예산 필요
  - MB정부는 과거 정부보다 근로연계복지(workfare)를 강조하고 있음. 근로연계복지를 강조할 경우 자활급여 및 자활소득공제 예산은 증가될 것으로 전망됨.
- 긴급복지지원
  - 2009년 이후 경기위축->실업자 수 증가-> 빈곤인구 증가로 이어질 것이므로 긴급복지예산이 증가될 것으로 판단됨.
- 저소득층 난방비 지원
  - 2008. 7~2009. 6.까지 지원되는 한시성 급여이므로 줄어들 것으로 판단되나, 복지의 하방경직성 문제는 남아있음.

### 3. 2008년 대비 2009년 기초보장예산 변화

□ 총 기초보장예산 : 7조 2,644 → 7조 1,355억원(△1.8% 감)

- 의료급여를 포함한 외형상 기초보장예산은 감소되었으나, 실제 기초보장예산은 증가됨.
- 의료급여 예산의 경우 2008년 3조 7,901에서 2009년 3조 4,179억원으로 약 9.8% 감소하였으나, 동 예산 감소분(차상위 의료급여에서 건강보험으로 전환된 예산)은 건강보험 지원예산에 포함됨. 그러므로 의료급여 예산은 실제로 변동이 없음.

〈표 10〉 기초보장예산

(백만원)

'08 예산	'09 예산	증 감		비고
			%	
7,264,372	7,135,490	△128,882	△1.8	

자료: 2009년 예산 및 기금운용 계획 개요, 보건복지가족부. 2009.1

□ 생계급여 : 2조 2,564 → 2조 4,460억원(8.4% 증)

- 내용 : 기초생활수급자에게 생계급여를 지급하여 최저생활 보장
- 급여대상 : 1,586천명 (일반 1,500천명, 시설 86천명)
- 지원수준
  - 최저생계비 증가율 : 4.8% 인상
  - 수급자 1인당 평균소득 인상율 : 0% (전년 동)
  - 노인(65세 이상) 수급자 비율 : 27% 반영(기초노령연금 감액)

□ 차상위 양곡할인지원 : 39 → 163억원(320.5% 증)

- 내용 : 저소득층의 정부양곡 구입(50% 할인) 지원
- 지원대상 : 모부자가정 등 차상위 복지수급자 가구
- 지원수량 : 96만포/12개월, 1인/월 10kg
- 지원단가 : 22,450원(양곡 19,950원 + 택배비 2,500원)

□ 저소득층 에너지보조금 지원 : 903억원

- 내용 : 고유가로 인한 저소득층의 경제적 고통 완화를 위해 보조금 지원
- 지원대상 : 96만 가구(수급자 87.8만, 차상위장애인 8.2만 가구)
- 지원기간 : '09. 1월~6월, 평균보조율 78.38%
- 지원단가 : 가구당 월 20천원

□ 의료급여 : 3조 7,901 → 3조 4,179억원(△9.8% 감)

※ 차상위의료급여수급자 231천명 건강보험 전환에 따른 감액 : 3,396억원

(만성질환자 94천명 2,839억원, 18세미만 아동 137천명 557억원)

- 내용 : 기초생활수급자, 국가유공자, 북한이탈주민, 인간문화재 등 의료급여수급권자에 대한 의료비 지원
- 기본진료비 : 30,881 → 33,818억원(9.5% 증)
  - 지원대상 : 1,702 → 1,692천명(타법대상자 106천명 포함)
- 본인부담금 보상금 및 상한제 : 50 → 22억원(△56.5% 감)
- 의료급여수급자 관리사업 : 86 → 98억원(13.9% 증)
  - 사례관리사 499명(전년 동) 인건비 3% 인상
  - 시간외수당(신규) 20시간분 반영
- 심사 및 자격관리 위탁수수료 : 78 → 82억원(5.1% 증)
- 건강생활유지비 : 155 → 149억원(△4.2% 감)
- 자격관리시스템 운영 : 7 → 1억원(△82.2% 감)

□ 긴급복지지원 : 378 → 515억원(36.5% 증)

- 내용 : 위기상황에 처한 가구에 생계, 의료, 주거 등 필요한 복지서비스의 선보호 조치
- 지원내역
  - 생계지원 : 3.8천건, 966백만원
  - 의료지원 : 25.5천건, 1,787백만원
  - 주거·시설이용지원 : 0.3천건, 769백만원
  - 해산·장제·전기요금 등 : 0.9천건, 568백만원
  - 교육지원(신규) : 3천건, 1,112백만원

□ 자활사업 : 2,882 → 2,899억원(0.6% 증)

- 내용 : 기초생활수급자 및 차상위계층 등 근로빈곤층의 자활을 체계적으로 지원하여 탈빈곤 촉진
- 자활근로사업 : 2,594 → 2,605억원(0.8%증)

- 지원규모 : 48→ 46천명(감원된 2천명은 성과중심 자활사업으로 전환)
- 성과중심 자활사업 45억원(신규) : 2천명, 4,334천원/인
- 사회적응프로그램 : 9억원(전년동) : 40개소, 17백만원/개소
- 지역자활센터 등 운영 : 278 → 285억원(2.5% 증)



