

# 국민기초생활보장제도 시행 10년 : 성과와 과제

한국보건사회연구원 이태진

## 목 차

I. 서론 .....	1
II. 국민기초생활보장법 제정 배경과 주요 개편내용 .....	2
1. 국민기초생활보장법 제정 배경 .....	2
2. 국민기초생활보장제도의 주요 개편내용 .....	4
III. 2010년 국민기초생활보장제도 현황 및 시행 10년의 성과 .....	5
1. 2010년 국민기초생활보장제도 현황 .....	5
가. 보장단위 .....	5
나. 수급자 선정기준 .....	6
다. 수급자 선정조사 .....	8
라. 급여 .....	9
2. 국민기초생활보장제도 시행 10년의 성과 .....	11
가. 국민기초생활보장제도 10년간의 주요 변화 .....	11
나. 국민기초생활보장제도 시행 10년의 성과 .....	13
IV. 국민기초생활보장제도의 정책과제 .....	17
1. 기초보장제도의 주요 쟁점 .....	17
2. 국민기초보장제도의 정책과제 .....	21
가. 정책방안 .....	21
나. 단기 정책과제 .....	22

## 1. 서론

- 국민기초생활보장법은 우리나라의 대표적 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 법적 근거를 제공하고 있으며, 위기발생 후 약 3년이 지나 시행된 이 제도로 말미암아 빈곤층의 생계보장에 일정한 진전을 이뤄낼 수 있었고, 빈곤율의 경감 외에도, 1998년 고용보험의 전 사업장으로 확대적용, 1999년의 도시자영자로의 국민연금 가입대상 확대 등 본 제도의 시행으로 인해 사회보험과 공공부조제도의 제도적 틀이 확립됨으로써, 적어도 형식적으로는 우리나라의 복지제도가 완성되는 계기가 되었음(강신욱 외, 2005).
- 국민기초생활보장제도는 빈곤 문제에 대한 국가적·사회적 책임을 강조하는 전 국민의 ‘최저생활보장’과 ‘자활기반조성’의 목적으로 종전 생활보호제도와 달리 “수급권자”, “보장기관” 등의 표현으로 권리성을 강화했고, 인구학적 기준 삭제 등 수급권자의 범위 확대와 선정기준의 합리화, 절차적 정당성을 꾀했으며, 급여수준의 향상과 주거급여 신설 등 다양한 급여종류 다양화를 도모했고, 자활계획의 수립을 포함함으로써 ‘사회적인 기본욕구’ 수준의 법적 보장을 천명했다는 점에서 우리나라 공공부조의 수준을 한 단계 높였다는 평가를 받았음.
- 그러나 이러한 법 제정의 현실적·제도적 의의에도 불구하고 법률제정 과정과 법률제정 이후 시행령 제정과정에서 다양한 쟁점이 제기되었고, 시행이후 현재까지도 제도 발전을 위한 논의가 끊임없이 이루어지고 있음.
- 예컨대 국민의 기본적 생활보장이 국가의 시혜인지 아니면 국민의 권리인지 그리고 국가에 의한 기초생활 보장이 개인의 근로의욕을 저해할 것인지 아니면 노동능력을 유지시켜 장기적으로 노동력 공급을 늘릴 것인지 등의 국가와 시민사회의 권한과 의무, 복지제도의 효과에 대한 근본적인 문제들이 법률 제정 과정에서 제기되었으며,
- 소득과약 정도, 전달체계 구축, 예산 등 제도의 구체적 설계에 대한 문제들이 시행령 제정과정에서 제기되었었음.
- 이와 더불어 법제정 10년이 지난 지금까지도 빈곤대책수준의 미흡, 제도상 사각지대 존재, 보충급여에 따른 비형평성 발생, 탈빈곤정책으로써의 효과성 미흡, 복지의존성의 심화 등의 문제들(김미곤 외, 2004; 이현주 외, 2005; 이태진 외, 2007과 2008)이 제도의 지속적인 평가를 통하여 지적되고 있음.
- 본 원고에서는 2010년 국민기초생활보장제도 시행 10년을 맞이하여 제도의 변화내용과 성과 그리고 향후 주요 정책과제를 모색하기로 함. 이는 제도의 보완과정에서 혹은

다른 제도의 시행과정에서 중요한 준거가 될 수 있으며 향후 복지제도의 발전에 중요한 의의가 있음.

- 본 연구원은 국민기초보장제도의 건강성 제고를 위하여 2001년에 ‘국민기초생활보장제도평가센터’를 설립하여 지속적인 평가 및 모니터링을 수행하고 있음.

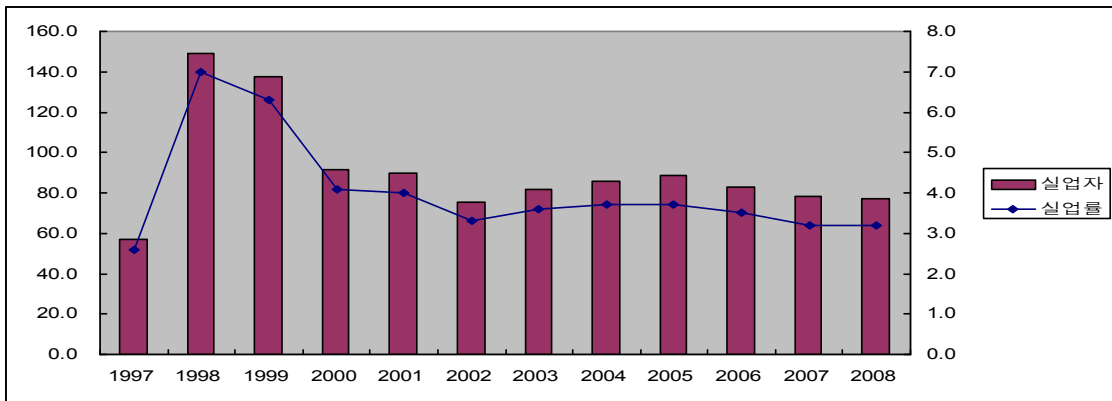
## II. 국민기초생활보장법 제정 배경과 주요 개편내용<sup>1)</sup>

### 1. 국민기초생활보장법 제정 배경

#### □ 대량실업과 사회안전망의 사각지대

- IMF 경제위기 이후 우리사회는 부도, 도산, 폐업, 구조조정 등으로 노동시장이 극도로 위축되어, 1997년 11월 2.6%(57만명)이던 실업률이 1998년에는 6.8%(146만명)로 높아졌고, 1999년 2월에는 사상 최고 수준인 8.6%(178만명)를 기록함.
  - 다행히도 동년 3월부터 실업률이 감소하기 시작하였지만, 문제는 이러한 실업률 하락의 많은 부분이 ‘통계상의 실업률<sup>2)</sup>’ 하락이라는 점임.

[그림 2-1] 경제위기 이후 실업률 추이(단위: 만명, %)



자료: 김미곤(2009)

- 사회보장제도가 미성숙된 상태에서 발생한 대량실업은 ‘사회안전망의 사각지대에 놓인 실업자’를 양산
  - '98년 5조 6,672억원, '99년 9조 5,439억원에 이르는 사회안전망, 예산 투입에도 불구하고,

1) 김미곤(2009)의 보건복지 Issue&Focus 에서 일부 발췌 및 수정 보완하였음.  
 2) 통계상 실업률은 과소 추정의 문제를 지니고 있음. 소위 실망실업자가 통계상의 실업률에는 포함되지 않음. 또한 당시 임시 실업대책의 일환인 공공근로자는 취업자로, 직업훈련자는 비경제활동동인으로 분류되어 통계상의 실업률 산정에서 제외됨. 1999년의 경우 공공근로로 인한 실업률 하락이 약 1.5%, 직업훈련으로 인한 하락률은 약 0.3%로 추정하고 있음(김미곤, 2001).

‘사회안전망에 의한 보호율’은 '98년 약 35.0%, '99년 60.4%에 불과한 수준이었음(김미곤, 2001)

□ 빈곤인구 및 사회병리현상 증가

- 농어촌을 포함하는 전국자료인 「가구소비실태조사」를 분석한 연구에 의하면, 절대 빈곤인구율(공공부조 전 경상소득기준)은 1996년 3.23%에서 2000년 8.75%로, 중위소득 50% 이하 상대 빈곤인구율은 1996년 8.67%에서 2000년 13.56%로 증가함.

〈표 2-1〉 경제위기 전후 전국 빈곤지표 비교

구분		절대빈곤		상대빈곤	
		Y1	Y2	Y1	Y2
1996	빈곤율(%)	3.08	3.23	8.57	8.67
	빈곤갭비율(%)	27.6	31.1	27.3	28.9
	센지수	0.0136	0.0164	0.0365	0.0393
2000	빈곤율(%)	7.97	8.75	12.87	13.56
	빈곤갭비율(%)	30.6	36.6	30.3	34.4
	센지수	0.0378	0.0500	0.0615	0.0740

주: 1) Y1: 경상소득 기준, Y2: 공공부조 전 소득(경상소득 - 공공부조성 급여) 기준  
 자료: 김미곤(2009)

— 실업은 빈곤인구를 증가시킬 뿐만 아니라 이혼, 아동·노인유기, 가출, 자살 등의 각종 사회 병리현상을 증가시키고, 복지의 기본단위인 가정을 해체시키는 주요한 요인이 됨.

- IMF경제위기 이후 합의이혼과 자살율이 '97년 대비 각각 34%, 41% 증가하였고, 노숙자 및 결식아동이 큰 폭으로 증가하였음.

□ 사회안전망으로서의 생활보호법의 한계

- 생활보호법은 빈곤한 자에게 최저한의 생활을 보장해주기 위한 최종적인 사회안전망(last social safety net)임.

— 그러나 생활보호법은 모든 사회적 위험에 대한 ‘포괄성(Comprehensiveness)’, 사회 구성원 모두에게 적용되는 ‘보편성(Universalism)’, 그리고 최소한의 생계를 유지할 수 있는 ‘국민복지기본선(National Minimum)’의 보장이라는 사회안전망의 기본원칙에 미흡했음.

— 이에 한국보건사회연구원 및 학계에서는 생활보호법의 문제점을 적시하였고, 참여연대 등의 시민단체는 새로운 법 제정을 요청하여, 1999년 8월 12일 여야 만장일치로 국회를 통과하였음.

2. 국민기초생활보장제도의 주요 개편내용

- 법령칭 변경을 통한 권리성 강화
  - 생활보호법을 국민기초생활보장법 으로 법의 명칭을 변경
    - 법의 내용 중 보호, 피보호자 등의 시혜적 성격의 문구를, 보장, 수급자 등의 권리적 성격을 지닌 문구로 변경하였음.
- 인구학적 기준 폐지를 통한 법의 근대화
  - 생활보호법은 아무리 빈곤해도 18세 이상, 65세 미만인 경우 생계보호(현금지원)의 대상이 될 수 없었으나, 기초보장법에서는 인구학적인 연령기준을 철폐하고 빈곤여부와 부양의무자기준의 충족여부만을 기준으로 수급자를 선정하고, 모든 수급자에게 생계보호를 실시
- 소득인정액 개념 도입으로 형평성 제고
  - 국민기초생활보장법에서는 소득인정이라는 새로운 개념을 도입하여, 객관적인 최저생계비와 개별가구의 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)을 비교하여 수급자의 선정 여부를 결정하도록 함. 이 결과 소득이 전혀 없고 재산이 기준을 조금 초과한 가구들이 수급할 수 있고, 재산과 소득이 거의 기준선에 도달하는 가구는 탈락됨.
    - 급여에서도 최저생계비와 소득인정액의 차액을 지급함으로써 소득과 재산의 소유정도에 따른 형평성이 제고됨.
- 근로유인과 체계적인 자활지원을 통한 복지의 생산성 제고
  - 생활보호법에서는 자활지원이라는 규정이 없으나, 기초보장법에서는 근로능력자에 대해서는 근로유인장치를 두어 근로의욕을 도모하도록 하는 한편, 자립지원제도를 체계화하여 빈곤에서 벗어나기 위한 수급자의 노력을 지원하도록 하고 있음.

〈표 2-2〉 생활보호법과 국민기초생활보장법의 비교

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
법적 성격	-시혜적인 보호	-국가의 의무이자 국민의 권리
법률용어	-시혜성 용어 • 피보호자 • 보호기관 • 보호대상자	-권리성 용어 • 수급자 • 보장기관 • 급여대상자 -새로운 법률용어 • 소득인정액 • 소득평가액 • 재산의 소득환산액
선정기준 및 방식	-선별적 범주형(4가지 조건) • 부양의무자기준 • 소득기준 • 재산기준 • 인구학적 기준	-일반적 보편성(2가지 조건) • 부양의무자 기준 • 소득인정액이 최저생계비보다 적을 경우
대상자 구분	-대통령령에 위임하여 거택, 시설, 자활보호대상자로 구분(시행령 6조)	-대상자 구분 폐지 ※근로능력이 있는 자는 구분(대통령령) -결정권한: 중앙생활보장위원회 의결, 보건복지부장관 결정
최저생계비	-결정권한: 보건복지부장관	-결정권한: 중앙생활보장위원회 의결, 보건복지부장관 결정
급여	-6종 • 생계보호 • 의료보호 • 자활보호 • 교육보호 • 해산보호 • 장제보호 -자활보호대상자는 생계보호 및 장제보호의 혜택이 제외됨,	-7종(긴급급여 포함 8종) • 생계급여 • 주거급여(신설) • 의료급여 • 교육급여 • 자활급여 • 해산급여 • 장제급여 -모든 수급자에게 생계급여를 기본으로 하고 필요에 따라 여타 급여를 제공하되, -근로능력이 있는 자는 자활에 필요한 사업에 참가하는 조건으로 생계급여를 제공함(입의조항)
긴급급여	-관련 조항 없음	-관련조항 신설 • 급여실시 여부의 결정 전이라도 긴급한 필요가 인정될 때 긴급급여를 실시함
자활지원 계획	-관련 조항 없음	-근로능력자 가구별 자활지원계획 수립 • 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급자의 궁극적인 자활을 촉진
생활보장 위원회	-4단계 생활보호위원회 • 중앙생활보호위원회 • 시·도 생활보호위원회 • 시·군·구 생활보호위원회 • 읍·면·동 생활보호위원회	-3단계 생활보장위원회 • 중앙생활보장위원회 • 시·도 생활보장위원회 • 시·군·구 생활보장위원회 -생활보장위원회 위원의 자격기준 구체화
보장비용	-자치단체의 재정자립도에 대한 고려 없음	-자치단체의 재정자립도를 고려하여 재정분담비율을 차등적용

### III. 2010년 국민기초생활보장제도 현황 및 시행 10년의 성과

#### 1. 2010년 국민기초생활보장제도 현황

##### 가. 보장단위

□ 국민기초생활보장법 제4조3항3)에 의해 기초생활보장제도의 보장가구에 속하는 모든 가구원을 대상으로 가구단위 보장 및 특정 가구원을 대상으로 하는 개인단위 보장으로 나누어 급여를 행하고 있음.

3) 보장기관은 가구를 단위로 하여 급여를 행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 급여를 행할 수 있음.

- 가구단위를 기준으로 하며, 특정가구의 질환, 교육 등의 사유로 최저생활 유지가 어려운 가구에 대해 개인단위 보장의 특례제도(교육, 의료 및 자활특례 등)를 운영하고 있음.

## 나. 수급자 선정기준

- 국민기초생활보장제도의 대상자로 선정되기 위해서는 두 가지 기준이 적용됨.
  - 첫번째는 소득인정액으로 동 기준이 정부가 정한 최저생계비 이하이어야만 되며, 두 번째는 부양의무자기준으로 동 기준에 부합되는 경우 수급자로 선정될 수 있음4).
- 소득인정액 기준이란 가구별로 산정된 소득인정액을 가구규모별 최저생계비와 비교하여 수급자를 선정하고, 급여액을 결정하는 방식임.

〈표 3-1〉2010년도 가구별 최저생계비

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2010	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435

자료: 보건복지가족부, 2010 국민기초생활보장사업 안내, 2010.

- 소득인정액은 크게 소득평가액과 재산의 소득환산액을 통해 계산되어짐.
  - 다시 소득평가액은 실제소득에서 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품 및 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액을 제외한 금액을 의미하며, 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품에는 기초노령연금, 장애(아동)수당, 아동양육비, 소년소녀가장 지원금, 국민연금 본인 부담분(50%) 등이 포함됨.
  - 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제율은 30%이며 이는 수급자들이 빈곤의 함정에 빠지는 것을 방지하기 위해 수급자들이 근로를 통해 벌어들인 소득의 일부를 다시 돌려줌으로써 근로유인을 제고하고자 마련된 제도라 할 수 있음.

〈표 3-2〉2010년도 근로소득 공제율

4) 국민기초생활보장제도가 도입되기 이전인 생활보호제도부터 기초보장제도가 도입된 이후 지속적으로 공공부조의 사각지대에 대한 문제가 제기되고 있으며, 사각지대 발생의 대표적인 원인중의 하나로 부양의무자 기준을 들 수 있음.

(단위: %)

구분	공제율
장애인이 직업재활사업에 참여하여 얻은 소득	30
지활공동체에 참가하여 얻은 소득	
학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	
공공근로(근로유지형 제외)에 참가하여 얻은 소득	

주: '공공근로(근로유지형 제외)'는 국민기초생활보장법시행령 제20조에 의한 자활(공공)근로(근로유지형 제외)를 의미함  
 자료: 보건복지가족부, 2010 국민기초생활보장사업 안내, 2010.

- 재산의 소득환산액은 재산의 종류별 가액에 기본재산액과 부채를 감한 금액에 재산의 종류별 환산율을 곱하여 계산함<sup>5)</sup>. 재산가액의 선정기준은 현재의 “시가”를 기준(시행규칙 3, 4조)으로 하며, 재산의 종류에는 일반재산, 금융재산 및 승용차 등이 있음<sup>6)</sup>.
  - 기본재산액의 경우, 보장가구의 기초생활유지에 필요하다고 인정되는 금액에 대해서는 복지부장관이 고시하는 금액을 공제하게 되며, 동 금액은 지역별 전세가격(최저 주거면적 전세가격) 등의 차이를 감안하여 정하게 됨.

〈표 3-3〉2010년도 기본재산액

(단위: 만원)

구분	대도시	중소도시	농어촌
2010	5,400	3,400	2,900

자료: 보건복지가족부, 2010 국민기초생활보장사업 안내, 2010.

- 재산의 소득환산율의 경우, 재산의 종류별로 상이한 환산율을 적용하고 있음<sup>7)</sup>.
  - 이는 본인이 소유한 일반재산을 2년 이내에 소진하다는 가정하에 산출된 이자율로 동 환산율이 높게 설정되어 있다는 문제가 지속적으로 제기되고 있음.

〈표 3-4〉2010년도 소득환산율

(단위: %)

구분	일반재산	금융재산	승용차
소득환산율(월)	4.17	6.26	100

- 5) 재산의 소득환산액제도는 기초생활보장제도에서 새롭게 도입된 제도로 수급자 선정의 형평성을 유지하기 위한 제도로 할 수 있음. 즉 재산이 일정수준 이상 보유한 가구의 경우 재산을 통해 일정부분 소득(임대수입 혹은 자가 소유로 인해 지출되는 주거비 감소 등)을 발생시킬 수 있다는 점에서 이를 수급자 선정기준에 반영한 것임
- 6) 가) 일반재산 건축물, 토지, 주택 상가 등에 대한 임차보증금, 선박, 기타 가축 종묘 등 100만 원 이상의 동산과 지방세법에 의한 자동차(제196조의2) 중 일부
  - 나) 금융재산: 조사대상 가구의 가구원 명의의 현금, 수표, 어음, 주식, 국 공채 등 유가증권, 예금, 적금, 부금, 저축성 보험 및 금전신탁 등과 생활준비금 300만원, 3년 이상 장기금융저축(1가구 1통장 연 300만원 한도), 임대보증금은 공제
  - 다) 승용차: 지방세법에 의한 자동차(제196조의2) 중 일반재산에 해당되지 않는 자동차
 (자료: 보건복지부, 2007; 이태진 외, 2006).
- 7) 지역별 전세가격 등 재산 수준, 신규수급자 규모 등을 감안하여 기초공제액을 초과하는 금액을 2년 동안 최대한 사용한다고 가정했을 때의 환산율을 적용함.



□ 부양의무자기준은 수급자의 부양의무자가 존재하고 그 부양의무자가 부양능력이 있는 가구는 수급권자의 범위에 해당하지 않아야 함.

○ 이는 다시 네 개로 구분되며, ①부양의무자가 없는 경우, ②부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우, ③부양의무자의 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정되는 경우, ④부양능력이 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우 중 하나라도 해당되면 부양의무자 기준을 충족하는 것으로 보고 있음.

－ 부양의무자의 범위는 제도 도입이후 지속적으로 축소되어 왔으며, 현재는 2005년 12월 법 개정을 통해 2007년부터는 수급권자의 배우자, 수급권자의 1촌 이내의 직계혈족(부모, 아들 딸 등), 수급권자 1촌의 직계혈족의 배우자(며느리, 사위 등)로 범위가 축소되어 적용되고 있음.

〈표 3-5〉2010년도 부양능력 판정기준

부양능력	소득 및 재산기준
'부양능력 없음'	- 부양의무자 가구소득 $\leq B \times 130\%$ 그리고
	- 부양의무자의 금융재산 <sup>1</sup> $\leq 2$ 억원 그리고
	- 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\leq (A+B) \times 42\%$
'부양능력 미약' <sup>2,3</sup>	- $B \times 130\% \leq$ 부양의무자 가구소득 $\leq (A+B) \times 130\%$ 그리고
	- 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\leq (A+B) \times 42\%$
'부양능력 있음'	- 부양의무자 가구소득 $\geq (A+B) \times 130\%$ 또는
	- 부양의무자의 금융재산 $\geq 2$ 억원 또는
	- 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\geq (A+B) \times 42\%$

주: 1) 부양의무자 금융재산 산정시는 생활준비금(300만원)과 금융부채(담보·신용·약관대출 등)를 공제함

2) A는 수급권자 가구의 최저생계비, B는 부양의무자 가구의 최저생계비

3) 부양의무자에게 일정한 부양비를 부과하는 것을 전제로 함. 부양능력미약으로 판정된 부양의무자의 경우 수급권자와의 관계에 따라 상이한 부양비가 부과됨

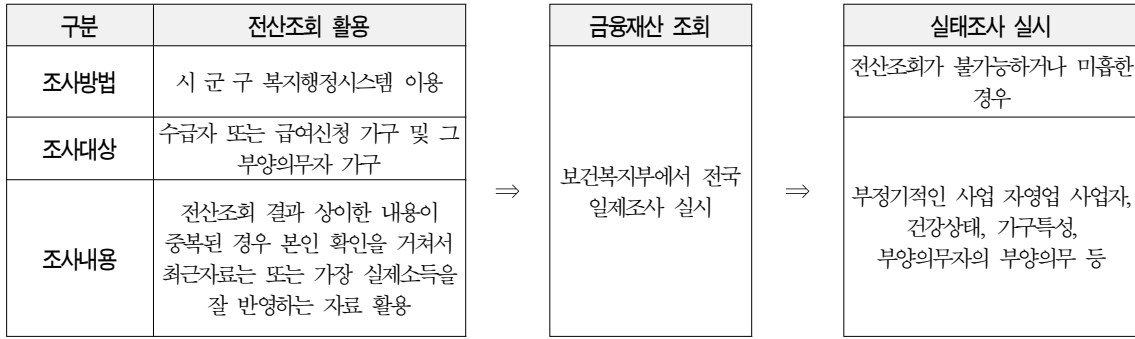
자료: 보건복지가족부, 2010 국민기초생활보장사업 안내, 2010.

이태진 외, 국민기초생활보장제도 대상자 선정 및 관리평가, 한국보건사회연구원, 2006.

## 다. 수급자 선정조사

□ 수급신청자가 신청을 한 이후 대상자에 대한 선정조사는 전산조회를 통해 확보된 공적인 자료를 원칙으로 하고 있음.

〈표 3-6〉대상자 선정조사



자료: 이태진 외, 국민기초생활보장제도 대상자 선정 및 관리평가, 한국보건사회연구원, 06-20-2, 2006.

## 라. 급여

- 급여의 주요원칙으로는 최저생활보장, 보충급여, 자립지원, 개별성, 가족부양 우선, 타급여 우선, 보편성의 원칙을 들 수 있음8).
- 생계급여액은 현금급여기준에서 주거급여와 소득인정액을 제외한 금액을 지급하고 있다. 현금급여기준은 최저생계비 품목 중에서 정부에서 현물급여형태로 지급되는 의료비, 교육비 및 타법지원액(국민연금, 건강보험, 주민세 및 TV 시청료 등)을 차감한 금액으로서, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여(생계 및 주거급여)수준을 의미함9).

〈표 3-7〉2010년 최저생계비, 타지원액 및 현금급여기준

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435
타지원액	82,614	139,901	180,983	222,065	263,147	304,229
현금급여기준	422,180	718,846	929,936	1,141,026	1,352,116	1,563,206

자료: 보건복지가족부, 2010 국민기초생활보장사업 안내, 2010.

- 8) 최저생활보장의 원칙: 생활이 어려운 자에게 생계 주거 의료 등 필요한 급여를 행하여 이들의 최저한의 생활을 보장  
 보충급여의 원칙: 급여수준을 생계 주거 의료 교육 급여액과 수급자의 소득인정액을 포함한 총금액이 최저생계비 이상이 되도록 보장  
 자립지원의 원칙: 근로능력이 있는 수급자에게는 자활사업에 참여할 것을 전제로 급여 지급  
 가족부양 우선의 원칙: 급여신청자가 부양의무자에 의해 부양받을 수 있을 경우 급여에 우선하여 부양의무자에 의한 보호가 먼저 행해져야 함.  
 타급여 우선의 원칙: 급여신청자가 다른 법령에 의하여 보호를 받을 수 있는 경우에는 기초생활보장 급여에 우선하여 다른 법령에 의한 보호가 먼저 행해져야 함.  
 보편성의 원칙: 수급자가 될 수 있는 국민은 성별 직업 연령 교육수준 소득원 기타 이유로 수급권을 박탈하지 못함(보건복지가족부, 2009).
- 9) 보건복지가족부는 매년 최저생계비를 발표시 현금급여기준을 함께 발표하고 있음. 현금급여기준은 수급자들이 직접 받게 되는 급여라는 점에서 최저생계비보다 현금급여수준 변화가 수급자 생활에 더 많은 영향을 미칠 수 있음

- 긴급생계급여는 주소득원의 사망, 질병 또는 행방불명, 부 또는 모의 기출 등으로 갑자기 생계유지가 어려운 경우를 포함하여 급여실시여부 결정전에 긴급하게 생계급여를 해야 할 필요가 있는 수급자에게 지급하며, 급여액은 최저생계비 중 식료품비에 해당하는 금액을 지급하고 있음<sup>10)</sup>.

〈표 3-8〉 2010년 국민기초생활보장제도의 긴급급여액

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	(1인추가)
2010	189,518	322,692	417,451	512,210	606,969	701,728	(94,759)

자료: 보건복지가족부, 2010 국민기초생활보장사업 안내, 2010.

- 또한 수급자<sup>11)</sup>에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 주거급여로 지급하고 있음.

- 임차료 지원은 월세 임차료<sup>12)</sup>를 지급하거나 전세자금(임차보증금을 포함)을 대여하는 것으로 주택을 소유하지 않은 수급자로서 타인의 주택을 유료로 임차하여 거주하는 수급자에게 지급되고 있음.

- 수급자는 월세임차료를 지원받는 대신 전세자금(임차보증금 포함)을 신청할 수도 있음<sup>13)</sup>.  
현 제도에서는 임차가구인 수급자가 대출조건이 되는 경우에는 저소득 영세민전세자금대출 지원도 동시에 받을 수 있음.

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

〈표 3-9〉 2010년도 주거급여 한도액

(단위: 원/월)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435
한도액	86,982	148,104	191,595	235,085	278,576	322,067

주: 주거급여 한도액은 가구별 최저주거비(최저생계비의 17.2465%)  
자료: 보건복지가족부, 2010 국민기초생활보장사업 안내, 2010.

- 주거 현금급여는 “자가가구 등<sup>14)</sup>”에 해당하는 수급자에게 가구별 현물 급여액에 해당하는

- 10) 2006년부터 정부는 긴급생계급여와는 별도로 긴급복지지원제도를 운영하고 있음. 긴급한 위험(주소득원 사망, 기출, 중한 질병, 가정폭력, 화재 등)에 직면할 경우 우선적으로 급여(생계, 주거 및 의료)를 지급하도록 하고 있음
- 11) 기초생활보장제도 수급자는 소득인정액(소득 및 자산 포함)기준 및 부양의무자 기준에 의해 선정되며, 주거급여가 불필요하거나, 타 법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 경우로 의료 교육 자활급여 특례수급자, 보장시설에 거주하는 수급자, 국가 및 지방자치단체가 운영비를 지원하는 ‘노숙자 쉼터’ 및 ‘법무부 산하 한국갱생보호공단시설’에 거주하는 수급자, 의료기관에 3개월 이상 입원한 1인 가구로서 무료 임차자 및 주거가 없는 자는 주거급여대상에서 제외됨.
- 12) 월세임차료는 보건복지부장관이 매년 정하는 최저생계비 중 주거비 비중과 수급자 가구의 소득인정액등을 고려하여 정하는 금액으로 함.
- 13) 전세자금 대여대상자의 선정기준 및 대여조건 기타 전세자금의 대여에 관한 것은 주택법 제60조의 규정에 의한 국민주택기금의 운용에 관한 계획에 따름.
- 14) “자가가구 등”의 범위
  - 수급자 본인 소유 주택에 거주하는 자

금액을 차감한 나머지로 지급되며, 주거 현물급여는 저렴한 비용으로 자가가구 등의 주거환경을 개선하고, 수급자가 참여하는 자활사업 중 하나인 ‘집수리도우미사업’을 활성화하기 위한 목적으로 “자가가구 등”에 해당하는 수급자에게 지급됨.

〈표 3-10〉 2010년도 주거 현물급여 기준액

(단위: 원/월)							
구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
2010	9,000	14,000	19,000	23,000	27,000	31,000	36,000

주: 8인 이상 가구는 1인중가시 3,000원 추가.  
 자료: 보건복지가족부, 2010 국민기초생활보장사업 안내, 2010.

## 2. 국민기초생활보장제도 시행 10년의 성과

### 가. 국민기초생활보장제도 10년간의 주요 변화

- 국민기초생활보장제도는 1999년 9월 7일 제정 이후 2009년 9월 현재 10주년이 되기 까지, 내 외적으로 많은 변화가 이루어졌으며, 이를 표로 정리한 것은 아래와 같음.
  - 대표적인 변화를 평가들의 네가지 영역을 기준으로 살펴보면, 대상 선정 및 관리에 서는 소득인정액의 시행(2003), 부양의무자기준 변경(2005, 2006, 2007, 2008), 재산의 소득환산제도 중 기본재산액 상향조정(2004, 2008)을 들 수 있음.
  - 급여측면에서는 학용품비 지원, 근로소득공제율 확대 및 차상위 의료급여 실시 (2002), 긴급복지지원법(2006), 차상위계층에 대한 장제 및 자활급여(2007), 한시생 계보호(2009)가 실시되었음.
  - 전달체계에 있어서는 지속적인 사회복지전담공무원의 확충과 전산망으로서 새올시스 템 도입과 복지 전반적인 전달체계 개선으로 주민생활지원서비스 도입(2007), 금융 조회시스템 구축(2008)을 들 수 있음.
  - 재정 측면에서는 최저생계비의 조정과 수급자 범위의 확대에 따른 재정책대, 국가, 시 도 및 시 군 구간 분담비율 차등화(2007)가 이루어졌음.

---

- 주택 전체 무료 임차자(주택소유자로 타인 주택전체를 무료 임차한 자 포함. 다만 주택 소유자가 수선 등을 거부하는 경우 에는 자가가구 등에서 제외가능)  
 - 미등기주택 소유거주자  
 - 무허가주택 소유거주자(기존 무허가 관리 대장에 등재된 경우)  
 - 기타 시장·군수·구청장이 자가 거주자로 인정하는 자  
 ※ 농촌의 경우 토지 소유자와 주택 소유자가 서로 다른 경우가 많으나, 관례적으로 집에 대한 소유권을 보장받을 경우 자 가로 인정.

〈표 3-11〉 국민기초생활보장제도 10년간의 주요 변화

일시	변경내용
1999.9.7	- 국민기초생활보장법 제정
2000.10.1	- 국민기초생활보장법 시행
2001.8	- 주민등록상 문제를 가진 자(노숙자, 쪽방, 비닐하우스촌 거주자 등)에게 기초생활보장번호 부여
2002.6	- 수급자 중고생 자녀에게 학용품비 신규지원 - 장애인, 학생, 자활공동체 근로소득공제율 확대 - 차상위계층 만성·회귀질환자 의료급여 실시
2003.1.1	- 소득인정액제도(재산의 소득환산제) 시행 - 근로능력자의 근로소득공제제도 연기
2004.1.1	- 재산기준(기초공제액) 변경(대도시 3,300만원 → 3,800만원, 중소도시 3,000만원 → 3,100만원)
2004.12.1	- 법 시행 이후 1차 최저생계비 실제측후 최저생계비 결정
2005.7.1	- 부양의무자 범위 1차 축소(수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족)
2006.3.24	- 긴급복지지원법 시행
2006.7.1	- 부양능력판정기준 변경(최저생계비 120%→130%)
2007.1.1	- 부양의무자 범위 2차 축소 시행(생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족 제외)
2007.6	- 차상위계층에 대한 장제급여 및 자활급여 지급 근거 마련(시행령, 시행규칙 개정)
2008.8	- 금융재산조회시스템 구축
2008.11	- 부양의무자 재산기준 완화 - 간주부양비 부과율 인하(이들의 경우 40% → 30%)
2009.1	- 재산기준(기본재산액) 변경(대도시 3,800만원 → 5,400만원, 중소도시 3,100만원 → 3,400만원)
2009.5.11	- 한시생계보호 실시

## 나. 국민기초생활보장제도 시행 10년의 성과

### □ 수급자 선정의 합리화

〈표 3-12〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 선정기준 및 방식 비교

		생활보호제도 (1997년)	국민기초생활보장제도 (1999년 제정 당시)	국민기초생활보장제도 (2009년 현재)
인구학적 기준		-65세이상의 노쇠자 -18세미만의 아동 -임산부 -폐질자, 기타 근로무능력자	-폐지	-폐지
자산 기준		- 소득기준 - 재산기준	- 최저생계비 기준 ※ 재산의 소득환산율과 기초공제액이 결정되지 못하여 2002년까지 소득기준, 재산기준 적용	- 최저생계비 기준
부양의무 자기준	범위 기준	- 직계혈족과 그 배우자 - 생계를 같이하는 2촌이내 혈족	- 직계혈족과 그 배우자 - 생계를 같이하는 2촌이내 혈족	- 1촌 직계혈족과 그 배우자
	판정 기준	보호대상자와 부양의무자 가구의 가구원 1인당소득과 가구당 재산액이 생활보호 기준에 미치지 못하는 경우	부양의무자의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 120% 미만	부양의무자의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 미만
선정방식		부양의무자기준, 소득기준, 재산기준을 동시에 충족하는 경우	부양의무자기준, 소득기준, 재산기준을 동시에 충족하는 경우	부양의무자기준을 만족하고, 소득인정액이 최저생계비이하인 경우

자료: 김미관(2009)

- 국민기초보장제도 시행 이후, 총 수급자는 약간 감소하였으나, 생계급여(현금급여) 대상자는 인구학적 기준 철폐로 약 3배 증가함.
- 국민기초생활보장제도 시행으로 수급자는 약 152만명에서 149만으로 감소함. 그러나 생계급여 대상자는 50만명에서 149만명으로 증가함.

〈표 3-13〉 국민기초생활보장제도 수급자수 추이

구분	1999년	2000년		2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
		10월전	10월후								
일반 수급 자	가구			698,075	691,018	717,861	753,681	809,745	831,692	852,420	854,205
	인원	1,414,000	1,444,000	1,413,000	1,345,526	1,275,625	1,292,690	1,337,714	1,425,684	1,449,832	1,463,140
시설 수급자	69,000	76,000	76,000	74,469	75,560	81,715	86,374	87,668	85,118	86,708	85,929
총 수급인원	1,483,000 (540,000) <sup>1)</sup>	1,520,000 (500,000) <sup>1)</sup>	1,489,000	1,419,995	1,351,185	1,374,405	1,424,088	1,513,352	1,534,950	1,549,848	1,529,939
수급률(%)				3.00	2.84	2.87	2.96	3.14	3.18	3.2	3.08

주: 주1) 생계비 지원대상인 거택보호와 시설보호 합계, 수급률 = 수급자수/전체인구×100  
 자료: 복지부(각 년도), 국민기초생활보장 수급자 현황.

## □ 급여의 적절성과 포괄성

〈표 3-14〉 생활보호법과 국민기초생활보장법의 급여적절성 비교

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
최저생계비	—결정권한: 보건복지부장관	—결정권한: 중앙생활보장위원회 의결, 보건복지부장관 결정
급여수준의 보장	—구체적인 보장규정 없음	—급여와 소득인정액의 합계액이 최저생계비 이상

자료: 김미권(2009)

○ 우리나라의 최저생계비는 수급자 선정기준이면서 공공부조 급여 기준선이라는 점에서 그 의미와 비중이 다른 나라에 비해 각별하다 할 수 있음.

— 소득이 없는 사람이 받을 수 있는 최대급여액(현금급여기준선)은 기초보장제도 시행으로 약 53% 증가함.

- 기초보장제도 시행 전 생활보호제도에서의 최대급여액 476,000원이 기초보장제도 시행이후 729,000원으로 증가함
- 2009년 최저생계비는 4인가구 기준 1,326,609원으로 2008년 대비 4.8% 인상되었음. 급여 부분에 있어서는 2007년에 이루어진 국민기초생활보장법 시행령 및 시행규칙 개정내용으로 차상위계층에 대한 장제급여 및 자활급여 지급 근거 마련이 이루어졌음

〈표 3-15〉 최저생계비와 현금급여기준 변화

(단위: 원)

구분	1999	2000		2001	2005	2009	2010
		1~9	10~12				
4인가구 최저생계비	940,000	928,398	928,398	956,250	1,136,332	1,326,609	1,363,091
4인가구 현금급여기준	443,500 <sup>1)</sup>	476,600 <sup>1)</sup>	729,000	841,845	972,256	1,105,488	1,141,026

주: 1) 월소득 4만원 이하 가구의 월 가구별 총급여액임.

자료: 여유진(2005.10.) 보건복지포럼 계구성, 보건복지부, 생활보호사업지침, 국민기초생활보장사업 안내, 각년도

〈표 3-16〉 최고생계급여수준의 변화

(단위: 원)

가구원수	삭감율	2002년	2004년	2006년	2007년	2008년	2009년
4인 가구	최저생계비	989,719	1,055,090	1,170,422	1,205,535	1,265,848	1,326,609
	최고생계급여	871,348	886,901	959,424	989,467	1,017,626	1,063,488
	삭감액	118,371	168,189	210,998	216,068	248,222	263,121
	삭감율(%)	11.96	15.94	18.03	17.92	19.61	19.8
1인 가구	최저생계비	345,415	368,226	418,309	435,921	463,047	490,845
	최고생계급여	304,100	291,186	324,909	339,978	354,611	372,881
	삭감액수	41,315	77,040	93,400	95,943	108,436	117,964
	삭감율(%)	11.96	20.92	22.32	22.00	23.42	24.0

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각 년도

〈표 3-17〉 개편에 따른 주거급여액 변화

가구 원수	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		12,600	17,000
3인	171,901 (42,000)	177,053	186,467	16,500	21,000	22,000
4인	213,012 (42,000)	218,314	228,794		25,000	26,000
5인	248,329 (55,000)	256,607	271,120	34,000	29,000	30,000
6인	284,413 (55,000)	295,292	313,447		34,000	35,000
7인						

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

## □ 전달체계 확충

- 우선 2000년 10월 제도시행에 앞서 1999년 말부터 2000년 1월까지 그동안 별정직으로 근무하던 사회복지전문요원을 일반직으로 전환하고 1,200명의 신규 사회복지인력을 채용하였음.

— 전달인력의 지속적 확충을 통해 2003년에서 2007년까지 약 44.9%의 복지전담공무원이 증가<sup>5)</sup>

15) 그러나 복지업무(신규제도의 도입, 기존 제도의 확충 등)가 지속적으로 확대되면서 복지전담인력의 업무과중은 계속적으로 늘어났으며, 인력증원에 비해 업무증가의 속도가 더욱 빠르게 이루어지고 있음. 이로인해 복지사업의 주요업무라 할 수 있는 복지대상자들에 대한 사례관리와 탈빈곤에 대한 지원이 매우 어려운 실정임. 또한 기존 업무처리에 집중되어 새로운 환경변화에 따른 신규복지대상자들의 발굴과 지원은 매우 어려운 상태라 할 수 있음(이태진 외, 2008)



〈표 3-18〉 사회복지전담공무원 수

(단위 :명)

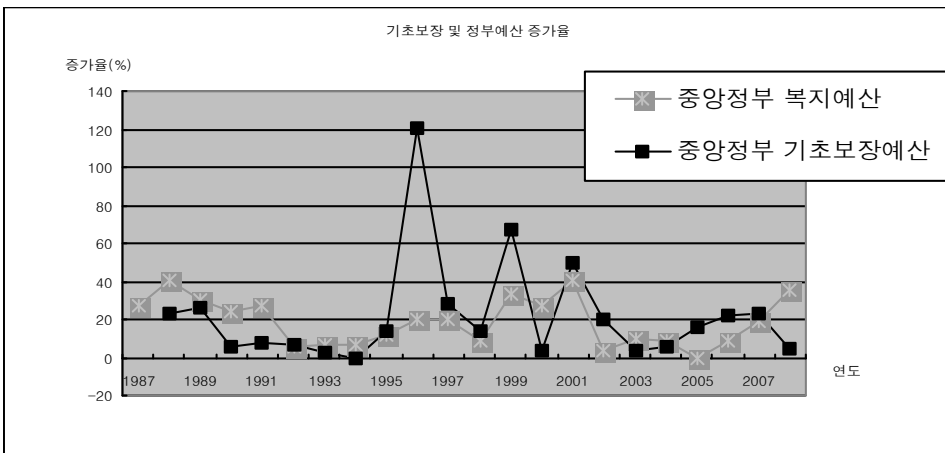
2003	2004	2005	2006	2007	2003~2007
6,977	7,136	9,094	9,805	10,113	44.9% ↑

자료: 보건복지가족부 2008 통계길라잡이.

□ 예산 증가

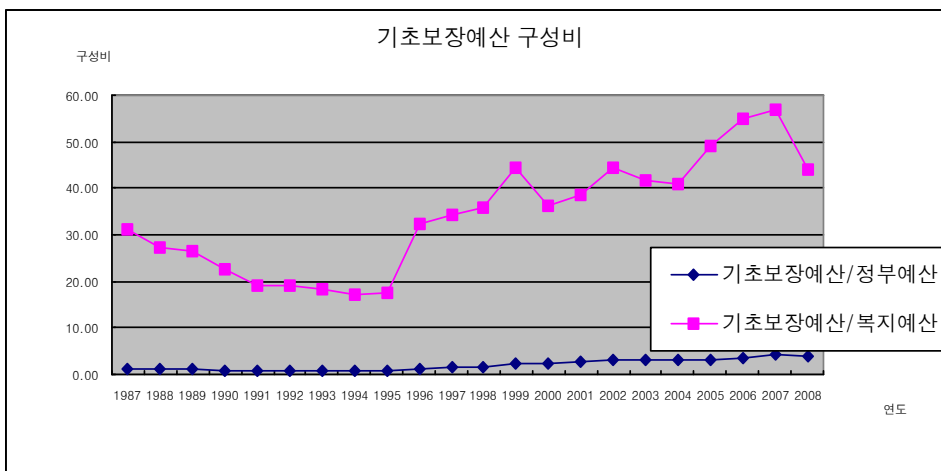
- 기초생활보장 예산이 정부예산에서 차지하는 비율은 점진적으로 증가하는 추세이며, 복지예산에서 차지하는 비율은 1995년까지 감소하다가, 1996년 이후 큰 폭으로 증가하여 2007년 57.04%에 도달한 후 2008년에는 44.04%로 낮아졌음.
- － 이러한 구성비의 증가도 의료급여 예산이 1996년부터 기초보장예산으로 편입되는 예산항목 분류체계의 변화와 경제위기, 국민기초생활보장제도의 시행에 따른 수요 증가에 기인한 것으로 판단됨.

〔그림 3-1〕 기초보장 및 정부예산 증가율 비교



자료: 한국보건사회연구원, 『보건복지예산 현황과 전망 2008』, 2008.

〔그림 3-2〕 정부예산과 복지예산 대비 기초생활보장 예산 비율 비교



자료: 한국보건사회연구원, 『보건복지예산 현황과 전망 2008』, 2008.

## IV. 국민기초생활보장제도의 정책과제

### 1. 기초보장제도의 주요 쟁점

□ 먼저 법 제정과정에서 제기되었던 여러 쟁점들에 대하여 의견이 대립되었던 내용들을 대상의 선정, 급여, 전달체계, 재정 등의 영역으로 나누어 살펴보면,

○ 대상 선정과 관련하여 가장 근본적인 쟁점이 되었던 이슈는 근로능력자의 생계보호 여부 즉, 대상자 범위에 관한 것으로 제도 도입 이후 발전과정에서도 여전히 근로능력자의 보호여부, 근로능력자에 대한 조건부과방식인 기초생활보장제도 내 자활사업의 개편방안, 더 나아가 근로능력자를 대상으로 한 제도를 별도로 분리하는 방안까지 꾸준히 논의 및 제도 개선과 관련된 논의임.

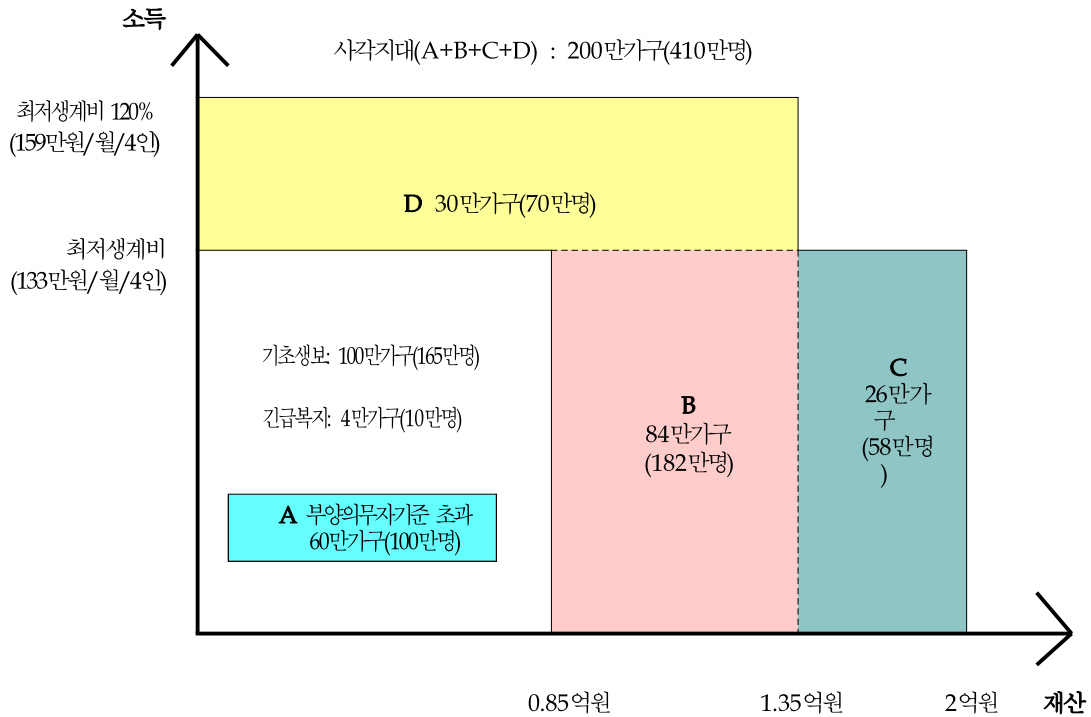
－ 특히, 대상자 선정기준과 관련해서 도입 이전에는 소득 및 재산 등 적용방식의 타당성에 대한 논의가 주를 이루었다면 도입 이후에는 주로 선정기준의 적절성 및 형평성에 초점이 맞춰져 있고, 자산 조사의 정확성과 관련해서도 꾸준히 문제가 제기되고 있음.

• 그 중 제도개선의 주요 사례가 되는 부양의무자 기준의 경우에는 법 제정 초기에는 이슈가 되지 못한 반면 본격적으로 논의가 시작된 것은 시행령 및 시행규칙의 제정 즈음에서였고, 이러한 이유로 현재 빈곤의 사각지대 논의에서 가장 큰 쟁점 중 하나로 부각되고 있으며 최근에는 권리보장에 따른 의무 불이행인 부정수급의 문제가 구체적으로 제기되고 있는 상황임.

－ 기초보장제도가 최종적인 사회안전망임에도 불구하고, 기초보장의 사각지대(no-care zone)가 존재하고 있음.

• 금년 3월에 발표된 자료에 의하면 기초보장 사각지대는 약 200만가구 410만명임.

[그림 4-1] 사각지대 규모



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

○ 급여수준과 관련하여 국민기초생활보장제도 도입으로 인해 최저생계비 결정방식(중앙생활보장위원회에서 심의·의결)은 보다 합리적으로 진보하였고, 소득인정액과 급여의 합계액이 최저생계비 이상이어야 함을 법으로 명시하였다는 점에서 생활보호제도보다 한 단계 성숙한 제도임에 틀림없으나, 국민기초생활보장제도의 급여수준을 결정하는 최저생계비 수준 및 이와 관련한 최저생계비 항목에 대해서는 합의를 보지 못하였음.

- 특히 기초보장제도의 선정기준과 급여수준을 결정짓는 최저생계비는 보장의 적정성과 급여의 합리성 문제와 관련됨. 물론 최저생계비는 공공부조 제도의 수급 자격기준점을 제공하는 기능에서 출발하였지만, 이제는 사회복지 서비스 제도는 물론이고 사회보험제도, 그리고 더 나아가서는 정부의 각종 (한시적)시책에도 적용되는 한국 사회의 주요한 기준점이 되고 있으며 민간 복지서비스는 물론이고 금융기관의 일부 상품은 수급자 혹은 차상위계층을 주요 대상(target population)으로 삼고 있음.

- 우리나라의 경우 공식적<sup>16)</sup>인 최저생계비는 3번(1999년, 2004년, 2007년) 계측조사가 이루어졌으며, 계측방식은 전물량방식(마켓바스켓방식)임.

16) 최저생계비 결정이 전문위원회 및 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거친다는 측면과 제도(국민기초생활보장제도)에 그대로 반영된다는 측면에서 공식적이라는 의미를 부여하였다.

- 전물량방식(마켓바스켓 방식)에 의한 최저생계비 계측은 연구자가 지향하는 가치와 주관성(자의성)이 개입될 여지가 있음. 그리고 계측된 최저생계비는 전문위원회 및 중앙생활보장위원회에서 심의과정에서 참여위원들의 가치관에 따라 첨예한 논쟁의 대상이 됨.
- 논쟁의 핵심은 빈곤을 상대적으로 볼 것인지 아니면 절대적으로 볼 것인지의 문제임.
- 즉, 일부에서는 상대적 빈곤관에 의거하여 전물량방식으로 계측된 1999년, 2004년, 2007년 최저생계비의 상대적 수준이 지속적으로 하락하고 있기 때문에 상대적 빈곤선 도입이 필요하다고 주장함.
- 반면에, 또 다른 일부에서는 절대적 빈곤관에 의거하여 최저생계비는 경제성장시 상대 비율이 하락할 수 있다고 주장함.

〈표 4-1〉 4인가구 최저생계비와 도시근로자 4인 가구의 소득·지출과의 비교

구 분	최저생계비		평균 정상소득			중위 정상소득			중위 가계지출		
	금액	상승률	금액	상승률	비율1)	금액	상승률	비율1)	금액	상승률	비율1)
99 (계측치)	901,357		2,212,762		40.7%	1,980,520		45.5%	1,558,456		57.8%
00	928,398	3.0%	2,419,883	9.4%	38.4%	2,128,370	7.5%	43.6%	1,739,481	11.6%	53.4%
01	956,250	3.0%	2,625,923	8.5%	36.4%	2,300,000	8.1%	41.6%	1,896,301	9.0%	50.4%
02	989,719	3.5%	2,798,752	6.6%	35.4%	2,460,000	7.0%	40.2%	1,979,695	4.4%	50.0%
03	1,019,411	3.0%	3,022,969	8.0%	33.7%	2,650,000	7.7%	38.5%	2,200,630	11.2%	46.3%
04	1,055,090	3.5%	3,314,363	9.6%	31.8%	2,900,000	9.4%	36.4%	2,356,760	7.1%	44.8%
04 (계측치)	1,103,235	8.2%	3,314,363		33.3%	2,900,000		38.0%	2,356,760		46.8%
05	1,136,332	7.7%	3,407,009	2.8%	33.4%	3,050,000	5.2%	37.3%	2,441,491	3.6%	46.5%
06	1,170,422	3.0%	3,592,207	5.4%	32.6%	3,232,350	6.0%	36.2%	2,584,440	5.9%	45.3%
07	1,205,535	3.0%	3,864,935	7.6%	31.2%	3,445,830	6.6%	35.0%	2,731,890	5.7%	44.1%
07 (계측치)	1,232,569	5.3%	3,864,935		31.9%	3,445,830		35.8%	2,731,890		45.1%

주1) 비율은 최저생계비 대비 비율임  
자료: 김미권(2009)

- 급여체제와 관련하여 기초보장 사각지대, ‘all or nothing<sup>17)</sup>’ 문제와 관련하여 최근 욕구별 급여체제를 도입하자는 의견이 대두되고 있음.
- 현행 국민기초생활보장제도의 급여체제, 즉 현금급여 결정기준과 관련된 보충급여체제와 현금급여와 현물급여의 연계와 관련된 통합급여체제가 근로능력 있는 수급자의 근로활동과 자활사업 참여, 탈수급 등에 중요한 장애가 된다고 지적되고 있음. 소득과약이 투명하지 않은 현 상

17) 동 표현은 급여가 전부 아니면 전무라는 것이나, 현행 기초보장제도는 소득인정액 수준별/ 욕구별 급여 종류가 다름. 따라서 동 표현은 정확한 표현이 아니나 일반적으로 통용되고 있으므로 사용하였음.

황에서 음성적인 소득활동이 가능한 불완전 취업으로 수급자를 유인할 가능성을 야기하기도 함.

- 따라서 욕구별 급여체계를 통한 빈곤함정(poverty trap<sup>18)</sup>)을 줄일 수 있다는 것임. 욕구별 급여방식은 생계, 의료, 교육, 주거 등 각 영역별로 최저수준을 독자적으로 계측하고, 이에 기초하여 각 영역별로 급여 형태와 수준을 달리 지급하는 체계임. 예를 들어, 자가에 거주하는 생계빈곤가구는 주거급여의 대상이 되지 않고, 생계빈곤가구는 아니나 노인·장애인·만성질환자가 있는 가구(개인)는 의료급여 대상이 될 수 있음.
  - 최근에는 최저생계비의 지역별, 가구유형별 특성의 반영에 대한 논의부터 욕구별급여로의 개편 논의로 발전하였는데, 특히 주거급여의 경우 주거욕구의 지역별 편차가 크고 새로운 주택바우처 제도 도입을 앞두고 있어 생계급여와의 분리 내지는 욕구별 급여에 대한 논의가 활발함.
- 한편, 위에서 지적하는 문제점은 현행의 통합급여를 개선함으로써 해결이 가능하다는 주장이 있음.
- 주요 논지는 가구유형별 최저생계비를 바탕으로 통합급여+부분급여체계를 도입하면 문제점을 해결할 뿐만 아니라, 개별급여보다 효율적이라는 것임.
  - 통합급여방식은 수급자로 선정되면 일괄적으로 제반 급여가 주어지고, 수급자로 선정되지 않으면 급여 전부가 주어지지 않는 것을 의미함. 현 기초생활보장제도의 각종 특례급여와 유사하게 운영하여 이러한 문제 해소가능하다는 것임
- 전달체계와 관련하여 논의된 쟁점과 이에 따른 변화를 살펴보면, 제도 시행을 앞둔 당시 제도운영의 인프라 여건은 보건복지부, 행정자치부리는 복지행정의 이원화로 인하여 비효율적인 업무지원체계인 상황에서 법제정에 따라 기초보장수급대상자 선정 및 조사업무의 효율성을 기하기 위하여 사회복지전담공무원을 배치하고 지속적인 충원을 통해 복지업무의 전문화를 추진하려 노력하였음.
- 최근 제도의 구조적 모순 및 비효율성 문제를 완화하기 위하여 2010년 사회복지통합관리망을 구축하여 서비스에 대한 개인별·가구별 지원 현황을 파악하여 부정, 중복수급을 방지하고 타 부처와의 전산망 연계를 통해 사회복지전담공무원의 업무부담을 줄이고 효율적 수급자 관리를 할 계획으로 제도운영의 실효성 제고에 노력하고 있음.
- 기초생활보장 예산과 관련된 주요쟁점은 최저생계비 수준과 연동되는 문제로, 10년간 물가상승률 반영으로 재정은 소폭으로 증대해왔으며 경기상황에 따라 기초생활보장제도 수요의 증감에 대응해왔음. 또한 2008년부터 주거급여 예산을 생계급여 예산과 세부 항목만이 분리되어 있음.

18) 빈곤함정이란 사회부조 급여와 관련하여 근로소득이 증가하여도 순소득이 오히려 감소하거나 또는 아주 작게 증가하여 일을 더할 의욕을 상실하게 만드는 사회부조제도의 문제점을 의미함(최일섭 외, 빈곤론, 나남, p.383.).

- 급여수준 즉, 최저생계비 수준 외에도 제도변화 예컨대 선정기준의 확대요인과 관련됨.

## 2. 국민기초보장제도의 정책과제

### 가. 정책방안

- 이처럼 국민기초생활보장제도가 법제정 및 시행과정에서 다양하게 논의되었던 쟁점들은 제정 10년을 맞은 현재에도 여전히 개선해야할 문제로 적지 않게 남아있음.
  - 광범위한 사각지대의 존재, 보충급여에 따른 급여형평성의 문제, 자활제도의 비효율성(비효과성), 주변 제도와의 비정합성, 근로능력자의 근로의욕의 문제(복지의존성) 등임.
- 주요 쟁점들을 중심으로 향후 제도의 발전을 위해 다음과 같은 몇 가지 정책제안을 하도록 함.
  - 유연성 있는 복지행정 인프라 강화
    - 2010년 1월부터 사회복지통합관리망이 추진예정 중에 있다. 이는 10년간의 자산조사 중심의 복지업무로 발생되었던 기초보장제도의 대상의 포괄성 및 기준의 합리성 문제가 해소될 수 있는 발전적인 추진방안이다. 물론 보다 제도의 건강성 확보를 위해서는 엄격한 자산조사에 의존하기 보다는 실효성있는 모니터링 추진이 병행되어야 할 것이다.
      - 또한 기초보장관리단과의 유기적 연계를 통해 현재 기초보장관리단에서 수시로 실시하고 있는 중앙현장조사, 수급자격변동조사 등의 자료를 활용하여 부적정급여수급 사례(중복·과다·과소급여) 수급자의 자격 변동을 확인하고 적용하는 자세를 지속적으로 갖추어야 한다.
  - 근로능력자의 최저생활보장과 근로유인의 정책패키지
    - 기초생활보장제도 내적인 측면에서 욕구별 급여체계로의 개편을 고려할 수 있으며 이를 다양한 소득보장제도와의 관련성 등 보다 거시적인 측면으로 확대하여 ‘단계적으로 빈곤에서 벗어날 수 있는 사회보장체계’를 구축하는 방안을 고려할 수 있다.
      - 이를 위해서 기초생활보장제도는 그 동안 지적되어 왔던 재산의 소득환산율이나 부양의무자 기준 등 선정기준을 완화하여 비수급 빈곤층이 양산되는 것을 막고 더불어 근로능력이 있는 수급자들을 빈곤의 함정에서 벗어나게 한다는 측면과 사회적 형평성 측면에서 볼 때 차상위계층 혹은 일반 저소득층에 대한 다양한 지원도 필요하다.
      - 저소득 근로자의 근로활동을 유인하기 위해서는 국민기초생활보장제도의 급여체계를 분리하여 생계 및 주거급여를 개별적으로 지원하고 여기에 의료 및 교육 등 현물급여를 다양화하고, 근로장려세제를 병행 지원하는 것이 바람직할 것이다.
  - 근로능력 판정 기준 내실화

- 근로능력의 판정은 기초생활보장제도의 근로능력자에 대한 지원 및 조건부과 등 관리 운영의 신뢰성과 형평성을 제고하는데 있어서 중요한 요소이다.
  - 공신력 있는 의료기관을 통한 근로능력 판정체계를 구축함과 동시에 복지급여 및 서비스 신청을 위한 근로능력 판정체계 및 진단서 등을 마련하되 간편하게 작성 및 발급받을 수 있도록 함으로써 진단서 발급으로 인한 저소득층의 부담 및 사회적 비용을 절감하고, 동시에 진단서와 관련된 규정을 명확히 함으로써 진단서에 대한 불만과 혼란을 감소시킬 필요가 있다.

○ 단기적으로 기초보장제도 내에서의 자활사업 활성화

- 중고령층과 비롯한 저소득 장기실업자 등 취업애로층에 대해 대안적인 노동시장 참여의 방식을 모색하는 것은 충분히 정당성이 있는 것으로 판단된다. 이와 관련해서 소규모 생계형 창업이나 공공부문·제3섹터에서의 사회적 일자리를 창출하는 것은 매우 유력한 대안이 될 수 있을 것이다.
  - 또한 보건복지부와 노동부 모두 각자의 접근방법을 서로 배타적으로 강조하는 것은 타당하지 않으며 두 접근방법의 장점을 살릴 수 있는 방안을 마련함으로써 자활사업의 발전방안을 모색하는 것이 바람직하다.

○ 예산의 신속적 대응능력 제고

- 국민기초생활보장제도 예산의 재량적 확대 편성에 의존하지 않는 자체의 신속적 대응능력을 높일 필요가 있다. 더불어 국가의 재정건전성 확보의 차원에서 부정수급 등 재정의 누수요인을 철저히 차단할 수 있도록 전달체계를 잘 정비할 필요가 있다.

○ 사회안전망 평가체계 구축

- 국민기초생활보장제도의 역사성이 진정한 가치를 구현하려면 실효성이 담보되어야 한다. 이제 는 빈곤대책을 중심으로 하는 복지를 이념이 아닌 과학으로 접근하는 노력이 필요하다.
  - 이를 위해서는 국민기초생활보장제도의 정기적인 평가체제 구축이 필요하며, 정확한 평가를 위해 행정전산 시스템 구축 등의 근본적인 기반이 구축되어야 한다.
  - 사회보장체계 사회안전망 구축의 실현을 위하여 정책 내지는 제도들의 정합성, 효율성 등을 고려한 통합적이고 지속적인 점검과 진단이 반드시 필요하다.

## 나. 단기 정책과제

□ 기초보장 사각지대 축소 방안

○ 부양의무자기준 완화

- 현행 ‘부양능력 없음’ 기준(부양의무자 가구의 최저생계비 130%)을 단계적으로 인상시켜 장기적으로는 부양의무자가 중간정도의 생활을 한다는 전제인 중위소득까지 인상함.

- 재산의 소득환산율 인하
  - 현행 월 4.17%(일반재산), 월 6.25%(금융재산), 월 100%(승용차)인 환산율을 단계적으로 인하하여 장기적으로는 일반재산의 경우 약 월 1%(시장이자율과 기본공제액을 감안한 수준)까지 인하

○ 욕구별 범주별 급여 도입 및 확충

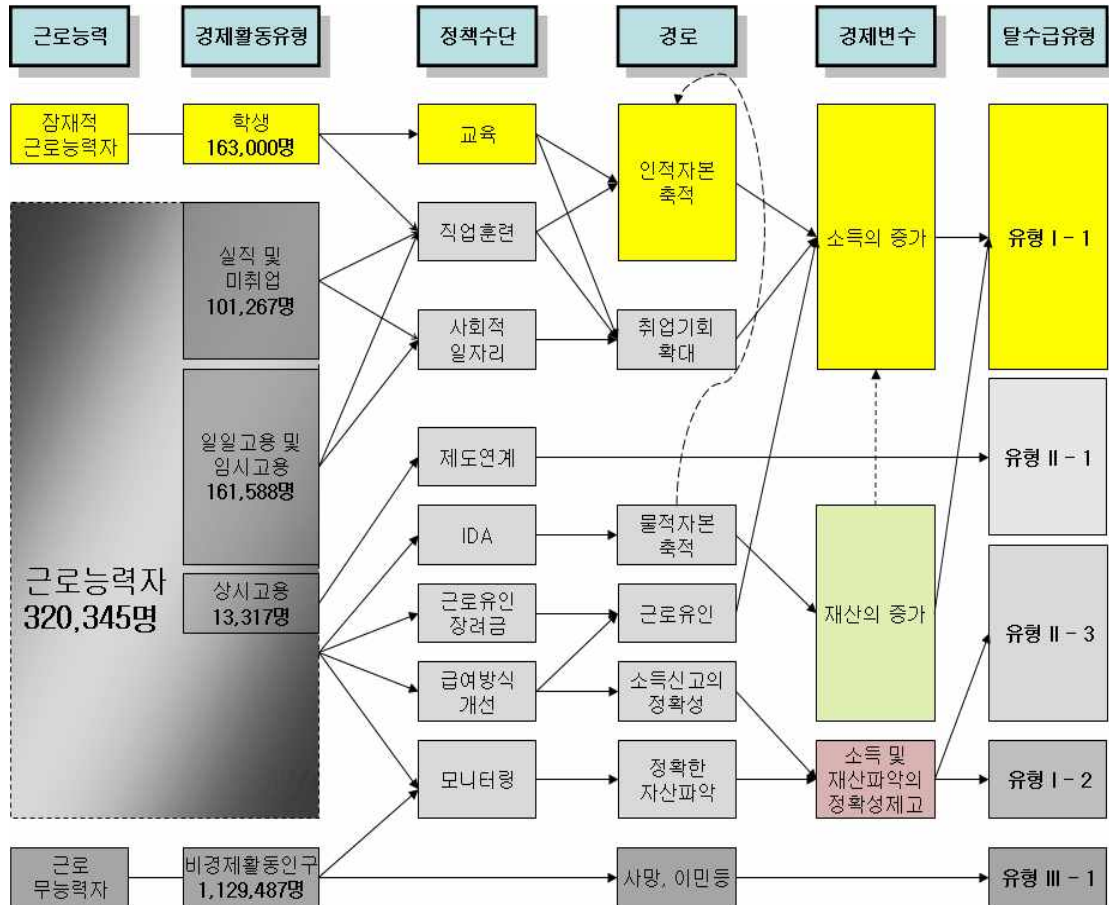
- 재산이 일정정도 이상이거나, 부양의무자기준 때문에 탈락한 비수급 빈곤층에 대해서는 이들 계층이 가장 큰 욕구를 보이고 있는 의료, 교육, 주거에 대한 욕구별 급여와 노인, 장애인 등에게 지원하는 범주별 급여가 필요함.

□ 탈수급 촉진방안

- 빈곤의 원인이 다차원적인 성격을 지닌 것과 마찬가지로 수급의 원인도 다차원성을 지니고 있기 때문에 탈수급은 종합적인 대책이 필요함.
- 수급자의 근로능력, 경제활동 상태, 연령 등에 따라 다양한 프로그램들이 다차원적으로 연계되어야 효율적인 탈수급이 가능함.



[그림 4-2] 근로능력·경제활동유형별 탈수급 유형



주: 유형 I-1: 수급가구의 소득 및 재산 증가로 인한 탈피  
 유형 II-1: 타제도 수급으로 인한 탈피  
 유형 II-3: 부정수급으로 탈락  
 유형 I-2: 부양의무자 가구의 소득이전으로 인한 탈빈곤  
 유형 III-1: 자연적 탈피  
 자료: 김미권(2009)