

기초생활보장제도 개편방안

- 욕구별 급여체계를 중심으로 -

2010년 7월

노대명
한국보건사회연구원

Contents

- I. 문제제기
- II. 이론적 검토
- III. 기초보장제도의 실태와 문제점
- IV. 기초보장제도의 개편 방안
- V. 맺으며



I. 문제제기

1. 빈곤정책의 패러다임 전환이 필요

- 기초보장제도는 빈곤층 소득보장의 전환점을 이룬 제도이나, 시행과정에서 몇 가지 문제, 특히 탈수급 효과 부진 문제에 직면
 - 2008년 기초보장제도의 탈수급율은 5%미만으로 추정. 정책개입의 효과가 낮은 <자연 탈수급율> 수준
 - 기초보장제도의 탈수급 효과가 낮은 것은 기초보장제도 수급자격을 가져야 기타 복지제도 접근성이 높기 때문
- 탈수급 효과를 제고하기 위해서는 <기초보장제도 개편>, <기타 공공부조제도 개편>, <복지지출 확대>를 아우르는 <빈곤정책의 욕구별 지원체계로의 패러다임 전환>이 필요
 - 기초보장제도에 대한 의존성을 줄이고, 기타 복지제도에 대한 접근성을 높이는 전략이 균형을 이루어야 하는 것임

2. 제도개편은 현실인식에서 출발해야

- 하지만 제도개편의 필요성을 강조하는 주장과 그 역효과를 우려하는 비판이 병행선을 달리고 있어 제도개편이 지연되고 있음
 - 한편에는 기초보장제도가 복지의존성을 심화시키고 있어, 이를 개편하는 작업이 선행되어야 한다는 주장이 존재
 - 다른 한편에는 추가적 지출확대 없이는 기초보장제도 개편이 보장성 약화를 초래할 것이라는 주장이 존재
- 문제 해결의 출발점은 각 주장이 가진 한계를 인정하고 단계적인 제도개편과 지출확대를 통해 정책성과를 제고하는 것임
 - 기초보장제도 개편없이 비수급 빈곤층에게 복지 지원을 확대하는 방안은 <상당기간> 탈수급을 촉진하기 곤란
 - 기타 복지제도를 강화하여 기초보장제도 <외부에서> 탈수급을 촉진하지 않고서는 정책효과를 기대하기 곤란



II. 이론적 검토

1. 탈빈곤의 경로와 근로빈곤층

- 탈빈곤은 가구소득이 빈곤선을 넘어서는 이행상태를 의미하며, 그것은 소득요인과 지출요인의 조합에 의해 결정됨
- 빈곤탈출에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 <취업을 통한 근로소득 증가>이지만, 일자리의 질 또한 중요한 고려사항
 - 저임금과 고용불안에 노출된 일자리는 탈빈곤이 아니라 반복빈곤을 초래할 개연성이 높기 때문
 - 2003년~2006년 3년간 우리사회에서 전체 빈곤가구 중 반복적으로 빈곤을 경험하는 가구(반복빈곤층)는 약 16%
- 표준화된 소득빈곤선이 가구특성별·생애주기별 지출욕구를 정확하게 반영하지 못한다는 점에서 빈곤층의 다양한 욕구를 효과적, 효율적으로 충족시키는 방안이 필요

2. 탈수급의 경로와 기초보장제도

- 이론적으로는 <탈빈곤 → 탈수급>의 경로를 가정할 수 있지만, 현실에서는 탈빈곤이 항상 탈수급으로 이어지는 것은 아님
 - <탈빈곤 → 탈수급>은 가장 이상적인 형태
 - <탈빈곤 ⇨ 탈수급>은 사실상의 부정수급 상태
 - <수급 ⇨ 탈빈곤 ⇨ 탈수급>은 수급자의 취업과 탈빈곤을 촉진하는 기능이 취약하며, 설사 탈빈곤 하더라도 탈수급을 유인하는 행정관리체계가 취약하다는 것을 의미
- 기초보장제도는 한편으로 <수급 → 탈빈곤> 효과가 불안정하고, 다른 한편으로 <탈빈곤 → 탈수급> 효과 또한 저조한 상황
 - 기초보장제도의 탈빈곤 및 탈수급 효과가 부진한 원인은 수급자의 취업(특히 공식부문 취업)을 촉진하는 기능이 취약하고, 수급자격 관리시스템 또한 취약하기 때문

3. 각국 공공부조제도의 구성체계

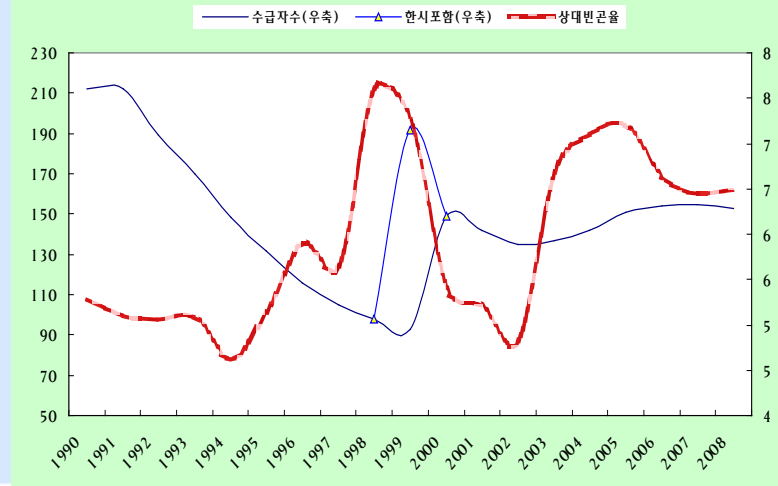
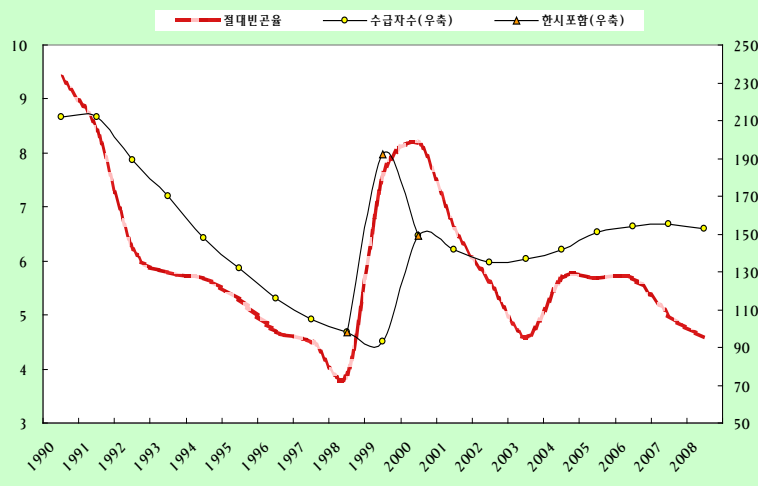
- 각국의 공공부조제도는 대부분 욕구별 급여체계 형태를 띠고 있고, 근로능력자와 무능력자 대상 소득보장제도를 구분하여 운영
 - 생계급여와 주거급여, 의료급여 등 주요 욕구별 급여가 독립된 선정기준과 급여방식에 기초해 <분리> 운영
 - 대상집단별 제도는 ①근로능력자 vs. 노인·장애인 대상 제도(미국), ②인구특성별로 3개 이상 제도로 분리(프랑스), ③공공부조 vs. 실업부조로 역할을 분담(영국)로 대별
 - 일본의 생활보호제도는 주로 근로무능력자 중심 제도로 운영되어 왔으며, 최근 근로빈곤층 증가에 따라 제도개혁의 압력이 강해지고 있는 상황
- 외국 공공부조제도는 사회보험제도의 포괄범위와 경제사회여건, 기존 제도의 경로 의존성 등의 문제에 따라 상이한 형태로 제도화
 - 보편적 경향은 탈빈곤 및 탈수급 정책의 강화와 전문화

The background of the slide features a light blue gradient with a faint, semi-transparent image of classical architectural columns on the left side. A dark blue horizontal bar is positioned across the middle of the slide, containing the title text in white.

Ⅲ. 기초보장제도의 실태와 문제점

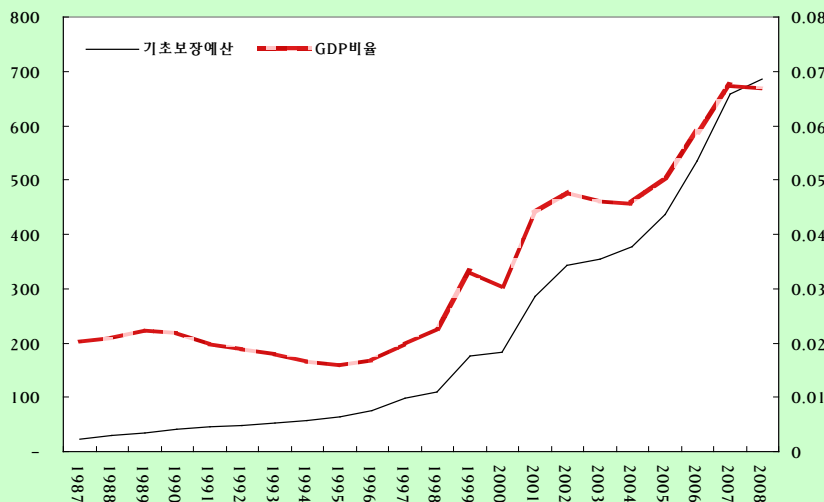
1. 기초보장제도의 수급 실태

- 2008년 말 현재 기초보장제도 수급자는 153만명으로 전체 인구의 3.2%, 근로능력 수급자는 27.6만명으로 전체 수급자의 18%
- 근로능력자는 기초보장제도에서 매우 중요. 근로능력자가 포함된 가구원이 전체 수급자에서 차지하는 비중은 54.1%,
- 절대, 상대빈곤을 추이와 수급자 규모를 비교하면, 향후 확대해야 할 지원대상과 급여에 대해 시사점을 얻을 수 있음



2. 기초보장제도의 예산 추이와 그 시사점

- **지난 10년간 기초보장제도 수급자 규모가 약 10만 명 내외로 소폭 증가하였음에 비해, 투입된 예산은 매우 큰 폭으로 증가**
 - 기초보장제도는 지원대상보다 지원수준 확대에 주력해 왔음
 - **외국 사회보장제도의 지출과 비교할 때, 기초보장제도는 주거급여, 가족수당, ALMP 등의 지원확대가 필요**



	한국(A)	OECD(B)	A/B(%)
합계	6.9	20.6	33.5
노령	1.5	7.0	21.4
장애	0.6	2.3	26.1
보건	3.2	6.2	51.6
가족	0.3	2.0	15.0
ALMP	0.1	0.6	16.7
실업	0.2	1.0	21.1
주거	0.0	0.4	-
기타	0.7	0.5	140.0

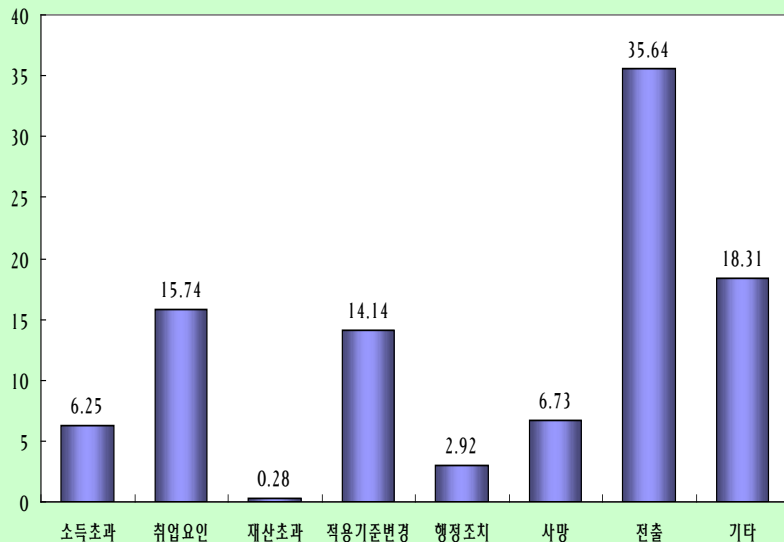
3. 기타 복지제도의 운영실태

- 기초보장제도 수급자는 기초보장 급여 외에 80개 이상의 복지지원을 받을 수 있는 자격을 갖고 있음
 - 기초보장제도 수급자가 받을 수 있는 일부 복지지원은 금액이 커서 연간 현금급여를 초과
 - 탈수급자는 기타 복지 지원을 받지 못해 가처분소득이 감소할 수 있는 상황
- 비수급 빈곤층과 차상위층을 판별할 수 있는 거의 유일한 행정인프라는 지자체 사회복지 전담공무원과 사회복지통합관리망

영역		기초보장제도	
		수급자	탈수급자
감면	주민세 비과세	68.1	11.9
	TV수신료 감면	62.7	13.4
	전기요금 할인	79.2	14.4
	집 전화 기본요금	73.1	15.3
	인터넷 요금 감면	54.7	5.9
	음식물 쓰레기/	74.7	15.3
주거	영구임대아파트	35.6	22.8
영유아	보육료 지원	7.0	1.0
아동 청소년	인터넷 수능방송	3.0	-
	장학금 지원	24.0	1.5
	학자금 대출	6.9	2.0
	신입생 교복지원	7.6	.5
	방과 후 공부방	16.1	3.0
자활사업	자활사업	6.2	1.5
장애수당	장애수당	22.4	5.0
기 타	한시생계비 지원	15.6	1.0

4. 기초보장제도의 탈수급 실태

- 기초보장제도 수급자 중 탈수급자 현황은 수급이탈과 실질적 탈수급자를 구분하는 것에서 출발해야 함
 - 수급이탈자는 12.5%, 실질적 탈수급자는 약 3~5%
 - 취업상태변화 등 **가시적 변화가 탈수급 판정에 큰 영향을 미침**



	탈수급 사유	전체의 %	항목별 비율
취업상태 불변	근로소득	12.82	81.95
	기타소득	1.83	11.70
	사업소득	0.50	3.22
	재산소득	0.49	3.12
	소 계	15.64	100.00
취업상태 변화	자활자립	17.45	20.69
	취업	64.33	76.25
	창업	2.50	2.96
	자금융자	0.09	0.10
	소 계	84.36	100.00
전체		100.00	

5. 기초보장제도의 문제점: 탈수급 효과를 중심으로

- 기초보장제도의 탈수급율이 낮은 원인은 ①가구지출요인과 ②노동시장요인, ③기타 복지제도요인으로 대별할 수 있음
- 기초보장제도 수급자격이 주는 실질적 편익의 크기가 핵심
 - 기초보장 수급자의 탈수급을 촉진하는 각종 정책이 좌절했던 경험을 보면, 그 원인은 분명 → 복지부 <희망키움통장>의 사례
- 문제는 **탈수급 부진이 악순환 하고 있다는 점** → **자연탈수급율**
 - 사회복지전담공무원은 명시적 변화가 있어야 탈수급 판정이 용이
 - 탈수급자의 부정적 경험으로 수급자의 탈수급 기피 경향 확산
 - 참고로 취업수급자들이 공식부문에서 비공식부문으로 이동하는 주된 이유는 소득파악에 대한 우려 때문이라는 점



IV. 기초보장제도의 개편방안

1. 기초보장제도 개편의 원칙

- **탈수급 촉진을 위한 세 가지 원칙**
 - 탈수급은 근로능력자를 대상으로 한다는 점
 - 모든 복지제도로부터의 탈수급은 현실적 정책목표가 아니라는 점
 - 기초보장제도로부터의 Push와 기타 복지제도로의 Pull이 균형을 이루어야 탈수급 촉진이 용이하다는 점
- **기초보장제도 개편은 현상유지/부분개편/전면개편의 대안이 존재**
- **중장기 관점에서 보면, <기초보장제도 및 기타 고용복지제도의 전면개편>이 필요한 상황**
 - 기초보장제도 중 생계급여 수급자 규모를 통제하고, 교육급여, 주거급여, 의료급여를 분리한 뒤 수급자를 각 급여제도의 특성에 따라 독자적으로 확대하는 방식이 필요

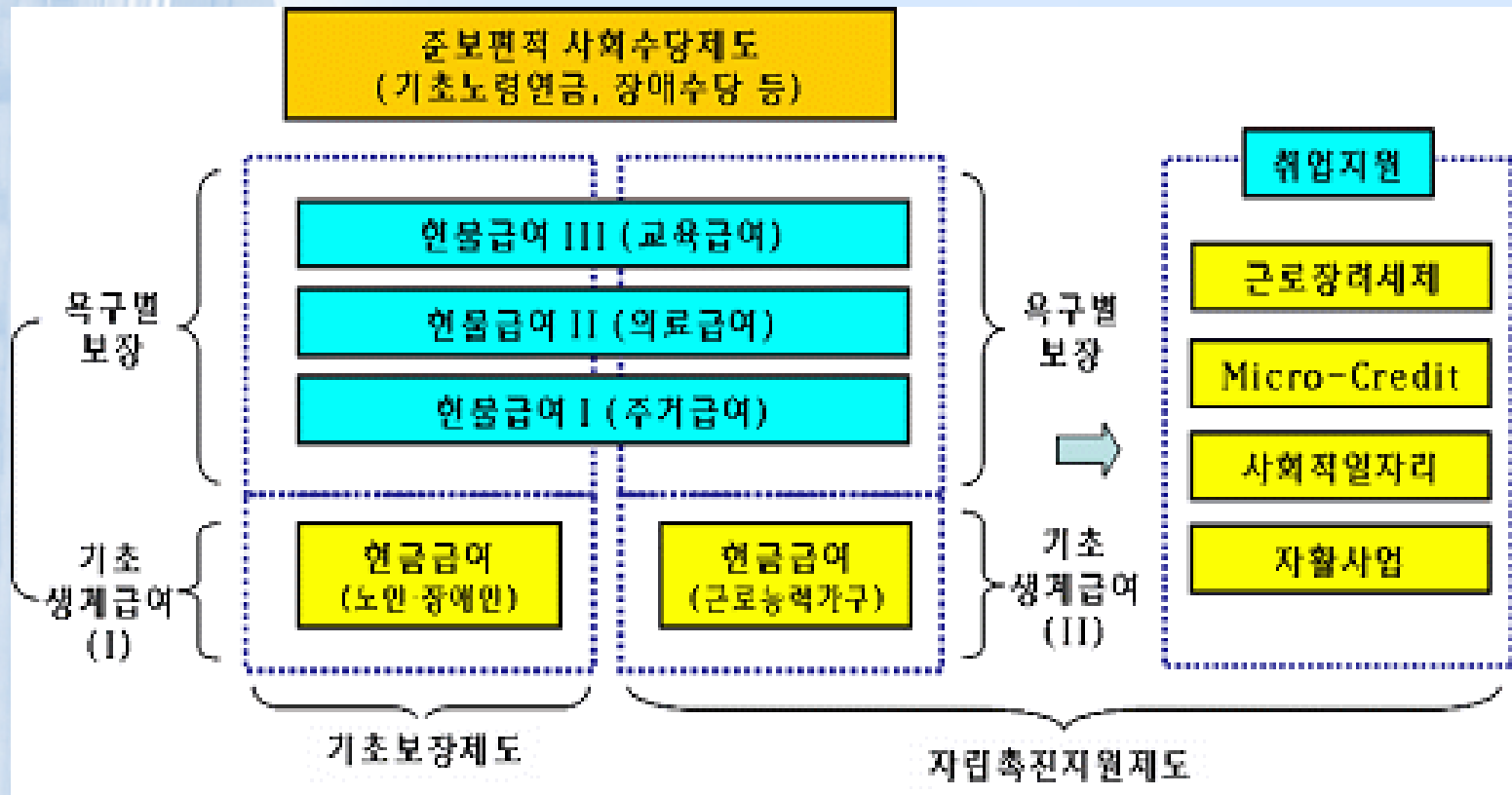
2. Push & Pull 전략의 균형이 전제조건

- 기초보장제도에 대한 의존성을 줄이는 Push 전략은 크게 두 가지
 - 네거티브전략: 수급기간 제한 및 급여수준 하향조정 등의 방식
 - 포지티브전략: 자활사업, 취업패키지 등 ALMP 강화 방식
- 수급자의 탈수급을 촉진하는 Pull 전략 또한 크게 두 가지
 - 재정적 인센티브: EITC, 취업장려금 등
 - 현물급여(주거, 교육, 의료 등) 및 사회서비스 공급 확대
- 문제의 핵심은 위에 언급한 네 가지 조건을 동시에 충족시키기 힘들며, 이를 이유로 개편을 미루면 문제해결이 요원하다는 점
 - 제도개편과 관련해서 중장기계획수립과 그 실천이 필요

3. 기초보장제도의 개편방향

- 기초보장제도를 <기초생계급여제도>와 <기타 급여제도> (교육급여, 주거급여, 의료급여 등)로 분리
 - 분리란 <선정기준과 급여기준 그리고 예산>을 독립적으로 설정하고 편성한다는 것을 의미
 - <기초생계급여제도> 수급자에게만 다른 모든 현물급여를 수급할 수 있는 자격을 부여 → **자동적 급여수급을 제한**
- <기초생계급여제도>는 노인·장애인 대상 제도와 근로능력가구 대상 제도로 분리하는 방안을 검토 → **제안사항**
- <기타 현물급여제도>는 소득기준에 따라 모든 빈곤층에게 획일적으로 보장하기보다, **소득기준과 욕구기준 그리고 기타기준에 따라 단계적으로 지원을 확대하는 방안을 강구**

기초보장제도 및 관련 복지제도의 개편방향



4. 근로빈곤층 대상 <자립촉진지원제도>(가칭) 도입

- 자립촉진지원제도는 <근로능력자 대상 공공부조제도와 취업·창업지원제도 그리고 재정적 인센티브제도를 결합시키는 방식>을 의미
 - 현재의 자활사업을 해체하여 취업 및 창업지원 프로그램을 보다 유기적으로 연계한 새로운 제도로 구성
- **수급자의 특성에 따라 지원프로그램을 특성화**
 - 취업자 대상으로 근로장려세제 적용, 사회보험 미가입자의 사회보험 가입 촉진 프로그램을 강화
 - 미취업자 대상으로 중소기업 취업시 고용주에게 생계급여를 지원하고, 실질임금과의 차액을 지불하는 프로그램 도입 검토
 - 재정일자리 사업은 중복된 사업을 통합하고, 사회서비스 공급확대전략과의 연계를 강화

5. 제도개편의 실효성 제고방안

■ 취업수급자의 소득파악 시스템 개편

- 취업수급자의 최저소득을 자활사업 평균임금으로 설정하고, 그 이하로 신고하는 집단에 대한 자산조사 강화
- 부정수급자 및 취업기피자 등에 대해서는 일정 기간(2~3년) 긴급복지급여를 제외한 급여의 수급을 제한하는 방안을 검토
→ 지역단위 <심사위원회>를 통한 판정 및 구제기구 설치

■ 기초보장제도의 탈수급 효과를 제고하기 위해서는 전달체계 개편 또한 매우 중요한 사항

- 근로능력 및 직업능력 판정, 각종 욕구파악 등을 담당하는 초기 상담기구(Gateway)를 설치
- 지역단위에서 고용과 복지서비스를 연계할 수 있는 명실상부한 One-Stop Service 조직을 설치

The background features a light blue gradient with a faint, semi-transparent image of classical architectural columns on the left side. A dark blue horizontal bar is positioned across the middle of the page, containing the text 'V. 맺으며'.

V. 맺으며

■ 기초보장제도의 문제점과 개편 필요성에 대해서는 그 어느 때보다 사회적 합의수준이 높은 상황

- 단기적으로 개편을 미룰 수는 있겠지만, 결국 더 큰 문제를 야기할 개연성이 존재한다는 점 또한 분명

■ 현재 제도개편을 가로막는 것은 <원칙론>과 <단기실용론>

- 문제발생의 원인을 둘러싸고 책임을 전가해서는 문제해결이 더욱 난망해지고, 단기 예산절감만을 목표로 해서는 어떠한 가시적 성과도 얻기 힘들 것임

■ 빈곤정책에서 <권리와 의무의 조화>는 피할 수 없는 문제

- 중장기 종합계획을 수립하고, 단계적으로 기초보장제도 개편과 관련 복지제도 개편을 추진해야 할 것임
- 구체적인 실천방안은 아직 열려져 있으며, 어떤 경우에도 외국 제도를 그대로 수입하려는 시도는 자제해야 할 것임



감사합니다