

기초생활보장제도의 현황과 과제

Basic Social Security and Its Challenges



노대명 한국보건사회연구원 연구위원

이 글은 2015년 7월부터 시행될 새로운 공공부조제도와 관련해서 그것이 기초생활보장제도로부터 어떠한 가치를 계승하고, 기술적으로 어떠한 부분을 개선해야 하는지 강조하고 있음. 빈곤층에게 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 선정기준과 급여수준을 법에 명시함으로써 사회권 보장이라는 정신을 계승하고, 각 급여의 보장수준을 현실화하기 위해 급여체계를 바꾸고 선정기준과 급여수준 산정방식을 개선해야 한다는 것임.

2014년 12월 국민기초생활보장법 개정안과 주거급여법 제정안이 국회를 통과했다고 모든 문제가 해결된 것은 아님. 2015년 새로운 기초생활보장제도의 과제는 제도개편의 목적과 원칙에 맞게 시행방안을 만드는 일임. 그리고 준비과정에서 예상되는 문제점에 선제적으로 대응하는 방안을 마련하는 일임. 이 글은 새로운 기초생활보장제도의 시행과 관련해서 단기적으로 대처해야 할 과제가 무엇이고, 중장기적으로 제도에 반영해야 할 과제가 무엇인지를 지적하고 있음.

1. 들어가며

우리사회에서 기초생활보장제도는 빈곤층을 지원하는 특정 제도를 지칭하는 표현이다. 최저생계비와 소득인정액 등 일련의 개념을 근간으로 1999년 제정된 국민기초생활보장법에 따른 제도를 지칭하는 것이다. 하지만 경제사회환경이 급격하게 변화함에 따라 기초생활보장제도 또한 변화해야 할 시점에 들어섰다. 그것은 빈곤문제와 정책 간에 괴리가 커지기 시작했음을 의미한다. 실제로 이 제도는 상당기간 사각지대를 해소하고, 적정 급여수

준을 보장하고, 취업과 탈수급을 촉진하는데 한계에 봉착해 있었다. 이것이 기초생활보장제도를 개편하게 된 직접적인 이유인 셈이다.

2014년 12월 국민기초생활보장법 개정안이 국회를 통과하였다. 법률 개정안은 기초생활보장제도에 포함되어 있던 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여를 별도의 선정기준과 급여수준을 갖는 제도로 분리하는 것을 골자로 하고 있다. 빈곤층의 기초생활보장을 위해 4개의 욕구별 급여제도가 서로 역할을 분담하는 체계로 개편된 것이다. 이것이 욕구별 급여체계 또는 맞춤형 급여체계가 다. 이 제도는 최저생계비로 선정기준과 급여수준

을 모두 결정하던 방식에서 벗어나, 선정기준은 상 대기준선 방식에 따라 급여별로 다층화하고, 급여 수준은 급여별로 적정 수준을 재설정하는 방식을 취하게 된 것이다.

욕구별 급여체계에 기초한 새로운 제도는 빈곤층에게 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 선정기준과 급여수준을 법에 명시함으로써 국가의 의무를 분명히 했다는 점에서 사회권적 성격을 갖는다. 기초생활보장제도의 정신을 계승하고 있음을 의미한다. 하지만 더 많은 빈곤층을 보호하고, 각 급여의 보장수준을 현실화하기 위해 급여체계를 바꾸고 선정기준과 급여수준 산정방식을 바꾸었다는 점에서 새로운 제도이다. 새로운 형태의 빈곤층 기초생활보장제도인 셈이다. 따라서 여기서는 급여체계 개편에 따라 생겨나는 욕구별 급여제도들의 총합을 <새로운 기초생활보장제도>라고 부르고자 한다.

국민기초생활보장법에 대한 개정안과 주거급여법 제정안이 국회를 통과했다고 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 많은 전문가들은 법률개정 이후의 시행방안에 주목하고 있다. 법률이 국회를 통과하더라도 시행방안을 마련하는 과정에서 본래의 취지가 퇴색될 수 있다는 우려가 있다. 예산제약으로 사각지대 해소나 보장성 강화에 차질이 빚어질 수도 있다는 우려 또한 제기되고 있다. 그리고 제도개편 과정에서 반영되지 않은 후속과제들이 사실상 적용이 힘든 상태로 장기간 배제될 수 있다는 우려 또한 존재하고 있다.

2015년 새로운 기초생활보장제도의 과제는 제도개편의 목적과 원칙에 맞게 시행방안을 만드는

일이다. 그리고 준비과정에서 예상되는 문제점에 선제적으로 대응하는 방안을 마련하는 일이다. 이 글에서는 2015년 7월 새로운 기초생활보장제도의 시행과 관련하여 단기적으로 대처해야 할 과제가 무엇이고, 중장기적으로 제도에 반영해야 할 과제가 무엇인지 살펴보겠다.

2. 빈곤문제의 진단과 전망

우리나라의 빈곤문제는 어떻게 변화해 왔으며, 지금 빈곤문제의 현안과 쟁점은 무엇인가. 그리고 가까운 미래에 우리사회가 직면할 빈곤문제는 어떠한 것이 있는가. 이 질문들은 기초생활보장제도에 대한 개편논의가 진행되는 과정에서 계속 논의되었던 사항들이다. 하지만 시행방안을 마련하는 과정에서 간과하지 말아야 할 점이기도 하다.

1) 한국 빈곤문제에 대한 진단

외환위기 이후 빈곤문제는 빈곤층의 양적 증가와 구성 변화라는 측면에서 설명할 수 있다: ① 빈곤율 자체가 크게 증가하였으며, ② 노인빈곤문제가 매우 심각한 수준으로 악화되었고, ③ 근로빈곤층 문제 또한 새롭게 제기되고 있다는 점이다.

첫째, 우리사회가 이미 <고빈곤사회>로 진입했다. 2013년 현재 한국의 빈곤층은 전체 인구의 14.6%, 인구로는 약 733만 명에 이른다¹⁾. 국제비교를 위해 시점을 2010년으로 설정하면, 우리나라

1) 이 수치는 통계청이 발표한 수치이며, 기준소득은 가처분소득이고, 빈곤선은 중위소득의 50%이며, 분석대상은 전체가구이다.

의 빈곤율은 14.9%로 OECD 평균 빈곤율 11.3%에 비해 크게 높은 것을 알 수 있다. 시계열적으로²⁾ 보더라도 우리 빈곤문제가 크게 악화된 것을 알 수 있다. 외환위기로 갑자기 높아진 빈곤율이 계속된 경기충격으로 그대로 고착화된 모습을 나타내고 있다. 1980년대 이후 빈곤율이 가장 낮았던 해는 1992년이었고, 빈곤율은 6.5%였다. 반면에 외환위기의 충격이 절정에 달했던 1999년의 빈곤율은 11.4%였다. 그리고 1999년~2013년 평균 빈곤율은 11.6%였다. 외환위기 이후 고빈곤 상태가 장기간 유지되었음을 의미하는 것이다. 문제는 2013년 빈곤율이 11.8%로 기간 평균 11.6%보다 여전히 높다는 점이다. 아직 우리사회가 고빈곤 상태에서 벗어나지 못하고 있는 것이다. 이것이 주는 정책적 시사점은 분명하다. 사각지대를 해소하는 방향으로 기초생활보장제도 급여체계를 개편해야 한다는 점이다. 둘째, 노인빈곤 문제는 복지지출 확대를 통한 소득보장 강화가 불가피하다. 우리나라의 노인빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높아 2013년 현재 48.0%에 이르고 있다³⁾. 이는 전체 빈곤율의 3.3배에 달하는 높은 수준이다. 그리고 2013년 노인자살률은 10만 명 당 64.2명으로 1990년의 14.3명에 비해 약 4.5배 증가한 것으로 나타나고 있다⁴⁾. 이 수치는 전체 자살률 28.5명에 비해 2.3배 높은 수준이다. 노인자살률은 노인빈곤 문제가

어떻게 전개되고 있으며 그 충격이 얼마나 심각한지 말해준다. 지난 3년 간 노인빈곤율과 노인자살률이 정체되거나 소폭 감소하였다는 것은 중요한 정책적 함의가 있다. 그것은 날로 사적안전망이 약화되는 상황에서 기초노령연금 등 공적 소득보장 체계 강화를 통해 나타난 결과이기 때문이다. 이는 재정확대를 통한 노후소득보장체계 강화가 불가피하다는 점을 말해준다.

셋째, 근로빈곤층 문제 해결을 위한 고용·복지 연계 강화가 필요하다. 근로빈곤층의 증가는 사회적 과장이 매우 크다. 그것은 노인빈곤율을 증가에 영향을 미치고, 다양한 사회문제로 사회불안을 심화시키고, 미래 노인빈곤층을 증가시킬 원인인 셈이다. 실제로 외환위기 이후 대량실업으로 근로연령집단에서 빈곤문제가 심화되었고, 이들이 부양하던 노인이나 장애인 또한 빈곤해지게 되었다. 근로빈곤층의 발생은 노인빈곤율 증가 등으로 전체 빈곤율을 크게 높이는 영향을 미치는 것이다. 그리고 근로빈곤층의 증가는 다양한 사건사고를 통해 사회 전체에 큰 영향을 미쳐 왔다. 외환위기 직후의 각종 비극은 차치하더라도, 2003년 인천 일가족 투신사건⁵⁾부터 2014년 송과구 세 모녀 사건에 이르기까지 빈곤과 상대적 박탈감 그리고 그에 따른 극단적 선택이 계속 반복되어 왔던 것이다. 더욱이 현재의 근로빈곤층이 멀지 않은 장래에 노인

2) 전체가구를 대상으로 하는 가계조사데이터는 2006년 이후부터 생산되었다. 따라서 2006년 이전 시점의 빈곤율 추정을 위해서는 분석대상을 2인 이상 도시근로자가구로 한정하는 것이 불가피하다. 이 글에서도 1990년대의 빈곤율은 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 추정하였다. 이 빈곤율은 전체가구를 대상으로 한 것이 아니라는 점에서 해석에서도 주의가 필요하다.

3) 임완섭(2015). 최근 빈곤 및 불평등 추이와 시사점, *이슈&포커스*, 271호(2015년 1월 19일).

4) 통계청(2014). 2014년 고령자 통계: 9. 고의적 자해(자살)에 의한 사망률

5) 2003년 7월 17일 인천 부평에서 발생했던 사건으로 남편이 장기실직 후 집을 떠난 뒤, 일용직으로 가족을 부양하던 여성가장이 세 자녀와 함께 아파트에서 투신하여 사회적으로 큰 반향을 일으켰다.

빈곤층이 된다는 점 또한 직시해야 한다⁶⁾. 이 모든 것이 근로빈곤층 문제의 파장을 고민해야 하는 이유이다.

2) 한국 빈곤문제에 대한 전망

새로운 기초생활보장제도는 빈곤문제에 대한 전망을 토대로 시행방안을 마련해야 할 것이다. 그렇다면 우리사회의 빈곤문제는 가까운 장래에 어떤 양상으로 변화할 것인가. 이는 제도의 중장기 개편방향 수립을 위해 중요한 고려사항이다.

첫째, 노인빈곤층 대상 소득보장제도는 앞으로 상당기간 확대가 불가피하다. 서구 복지국가를 보면, 공적연금 등 노후소득보장제도의 강화로 노인 빈곤층 규모가 감소하고, 공공부조제도가 근로빈곤층에 초점을 맞추는 형태로 바뀌는 것을 알 수 있다. 하지만 우리나라의 노인빈곤문제는 서구와는 다른 방향으로 전개될 개연성이 높다. 그것은 많은 노인들이 기초연금을 물론이고 공적연금을 수급한 뒤에도 여전히 빈곤하여 공공부조제도의 수급자가 될 것이라는 점이다. 이는 현재 일본에서 발생하고 있는 일이기도 하다. 이 점에서 우리나라는 공공부조제도를 통한 노인빈곤층 대상 소득보장이 앞으로도 여전히 중요한 문제로 남게 될 것이다.

둘째, 근로빈곤층이 전체 연령대로 확산될 것이다. 최근 근로빈곤층 문제는 전체 연령대로 확산되는 양상을 보이고 있다. 지금까지 50대와 60대가 근로빈곤층의 다수를 점해 왔다면, 앞으로는 20대

~40대 근로빈곤층 규모가 빠르게 증가하게 될 것이다. 이는 청년층을 위한 일자리가 빠르게 감소하는 최근의 노동시장 상황과 무관하지 않다. 이 점에서 근로빈곤층 지원정책은 청년층을 포괄하는 보다 효과적이고 효율적인 대책으로 개편되어야 할 것이다. 지금까지와 같이 소득보장 중심의 대책으로는 이들의 욕구를 감당하기 힘들기 때문이다.

셋째, 전체 빈곤층에서 소수자들의 비중이 증가할 것이다. 서구 복지국가의 경험에 비추어 보면, 전체 빈곤층에서 사회적 소수자들의 비중이 빠르게 증가하는 추세를 예측해 볼 수 있다. 실제로 1990년대 중반이후 유입된 외국인 근로자나 이후 빠르게 확산된 국제결혼이민자, 북한이탈주민 등이 빈곤층으로 전락할 위험은 다른 집단에 비해 매우 높을 것으로 판단된다. 그리고 이들에게서 빈곤의 대물림 현상 또한 예측해 볼 수 있다. 이 점에서 외국이 복지정책 또는 통합정책과 같이 소수자들의 특성을 고려하여 빈곤예방 및 빈곤탈출을 지원하는 정책을 강화할 필요가 있다.

3. 기초생활보장제도의 문제점과 개편방향

빈곤층의 욕구라는 관점에서 보면, 빈곤정책이 갖추어야 할 덕목은 크게 다음 두 가지로 정리할 수 있다: ① 필요할 때 지원을 받을 수 있어야 하고, ② 실제 도움이 되는 지원을 받아야 한다는 것

6) 근로빈곤층은 상대적으로 50대의 비중이 가장 크다는 점에서 이들이 노인빈곤층 증가와 밀접한 관련이 있다는 점에 주목해야 한다. 실제로 외환위기 직후인 1997년 50세였던 사람이 2015년 현재 68세에 이르게 된다. 이는 당시 50대의 근로빈곤층 중 상당수가 지금 노인빈곤층을 구성하고 있음을 의미한다.

이다. 전자가 빈곤정책의 사각지대를 최소화 하는 것이라면, 후자는 지원내용과 보장수준 그리고 보장방식을 개편하는 일이다. 그렇다면 기존의 기초생활보장제도는 이러한 욕구를 적절히 충족시켜 왔는가. 새로운 기초생활보장제도는 개편방향을 어떻게 제시하고 있는가.

1) 기초생활보장제도의 당면문제

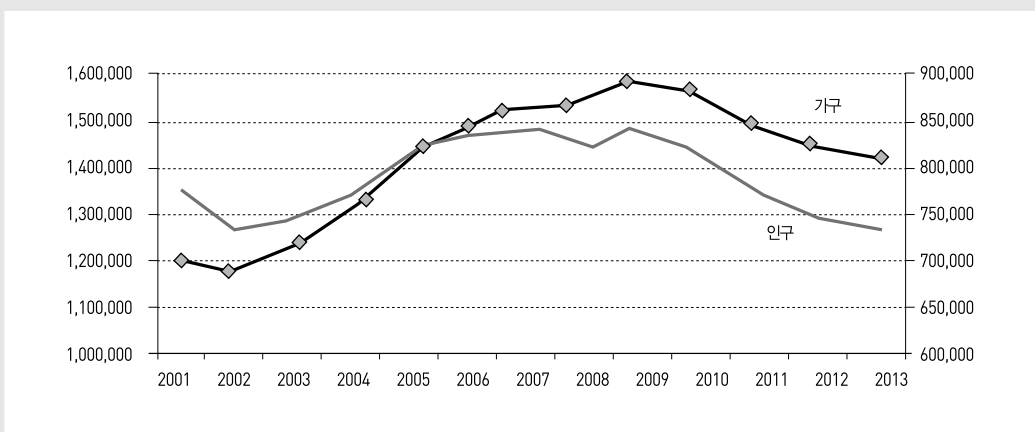
기초생활보장제도는 증가하는 빈곤층을 대상으로 빠짐없이 지원을 하고, 지원수준 측면에서도 실질적인 도움이 되는 지원을 해 왔는가. 지난 16년을 돌아보면 그렇다고 말하기 힘들 것이다. 이 점에 대해 간략하게 정리하면 아래와 같다.

첫째, 기초생활보장제도는 지원이 필요한 빈곤층을 제대로 지원하지 못했다. 이 제도는 빈곤율이 증가하는 상황에서도 수급자 규모를 늘리지 못하고 오히려 줄이는 기현상을 초래하고 있다. 특히

2010년 행정전산망이 강화된 이후, 수급자 수는 더 빠르게 감소하고 있다. 그렇다면 왜 이러한 문제가 발생하는가. 가장 큰 원인은 제도 자체가 빈곤율의 변화에 신속하게 대응하기 힘들게 구조화 되어 있다는 점이고, 또 다른 원인은 기초생활보장제도 급여체계에서 비롯된 낮은 예산효율성과 탈수급 등 정책성과 저조에서 찾을 수 있다.

둘째, 기초생활보장제도는 빈곤가구에 적정 수준의 급여를 보장하지 못했다. 최저생계비를 활용하는 현재 방식은 간단명료하다는 장점이 있지만, 욕구수준이 상이한 빈곤가구들에게 적정급여를 보장하기에는 한계가 있다. 실제로 주거급여는 최저생계비의 일정비율로 설정되어 있어 지역별 주거비 차이를 반영하지 못하고, 생계급여도 가구 구성에 따른 지출 차이를 반영하지 못하고 있는 것이다. 빈곤가구에 적정급여를 보장하기 위해서는 급여별로 적절한 보장수준을 결정할 새로운 방식이 필요한 것이다.

그림 1. 기초생활보장제도 수급가구 및 수급자 추이



자료: 보건복지부(2014), 2013년 국민기초생활보장 수급자 현황.

셋째, 기초생활보장제도는 근로빈곤층의 자립을 촉진하지 못했다. 기초생활보장제도는 자립지원을 정책목표로 설정했지만, 근로빈곤층을 독립된 정책대상이라고 인식하지는 않았다. 근로빈곤층과 노인빈곤층은 상이한 성격을 가진 집단이라는 점에서 정책목표와 지원방식이 다른 것이 당연하다. 문제는 하나의 제도로 이들을 지원하는 과정에서 그러한 차별화가 힘들었다는 점이다. 자활사업 등 근로빈곤층 지원정책 자체도 문제가 있었지만, 각종 급여를 보장하는 기초생활보장제도 자체가 고용과 복지의 연계 및 탈수급을 촉진하는데 한계가 있었던 것이다.

2) 새로운 기초생활보장제도의 개편방향

새로운 기초생활보장제도는 하나의 잣대로 욕구수준이 다른 빈곤층을 선정하고 지원하는 방식에서 벗어나, 급여의 특성을 고려하여 선정기준을 다층화하고 급여수준을 적정화하는 욕구별 급여체계를 지향하고 있다. 이처럼 욕구별 급여체제로 개편하게 된 이유는 그것이 지원에서 배제된 빈곤층에 대한 보호를 확대하고, 욕구별 급여를 적정 수준으로 보장하고, 취업과 자립을 촉진하는데 상대적으로 강점이 있기 때문이다. 따라서 여기서는 새로운 제도의 개편방향에 대해 간략히 언급하고자 한다.

첫째, 사각지대 해소를 위한 선정기준, 즉 소득기준과 부양의무자 기준의 개편이다. 먼저 소득기준은 현행 최저생계비 방식을 상대기준선 방식으로 개편하였다. 급여별로 소득기준을 중위소득의 특정 값으로 대체하는 것이다. 이처럼 상대기준선 방식을 택한 이유는 국민들의 평균적인 생활수준 향상을 반영하는데 그 목적이 있다⁷⁾. 그리고 법률 개정안은 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여의 소득기준을 중위소득의 30%, 40%, 43%, 50%이상으로 명시함으로써 기존 제도보다 소득기준을 높게 설정하고 있다. 이어 부양의무자 기준 또한 완화를 골자로 하고 있다⁸⁾. 법률 개정안은 두 가지 전략을 모두 명시하고 있는데, 하나는 부양의무자의 부양능력을 중위소득 이상으로 대폭 상향 조정하는 것이고, 다른 하나는 추가적 재정 부담이 적은 급여부터 부양의무자 기준을 폐지하는 것이다. 이번 개정안에서는 교육급여에 부양의무자 기준을 폐지하였다. 이러한 개편방안은 빈곤정책의 사각지대에 있는 빈곤층에 대한 보호를 확대하기 위한 것이다.

둘째, 각 급여의 급여수준을 적정화하기 위한 새로운 산출방식의 모색이다. 기존 제도는 최저생계비를 선정기준이자 급여수준으로 사용해 왔고, 각 급여의 급여수준은 최저생계비의 일정 비율로 환산되었다. 이 방법은 간단하지만 실제 빈곤층의 지출 부담을 제대로 고려하지 못하고 있다는 비판에

7) 상대기준선 방식의 단점에 대한 비판도 주목할 필요가 있다. 하지만 우리나라에서 비수급 빈곤층에게 일부 급여라도 지원하기 위해 소득기준을 다층화 하는 이 전략이 갖는 강점은 분명하다. 그리고 이 방식이 예산의 급격한 증가를 가져온다는 비판 또한 지원대상 확대를 전제한 것이라는 점에서 사각지대 해소의 효과라고 보아야 한다. 수급가구 당 지원예산 측면에서는 훨씬 효과적일 수 있는 것이다.

8) 우리사회에서 부양의무자 기준의 완화와 점진적 폐지의 필요성에 대해서는 사회적 합의가 도출되어 있다. 문제는 부양의무자 기준 폐지에 따른 재정부담에 있다. 결국 재정여력을 고려하여 단계적으로 부양의무자 기준을 완화하는 방안이 요구되었던 것이다. 2014년 12월의 법률 개정안 또한 부양의무자 기준 완화를 위한 기술적 협의로 장기간 지체되었던 측면이 있다.

직면해 왔다. 따라서 새로운 제도는 각 급여를 가구특성과 육구특성에 맞게 적정화하는 방안을 채택하고 있다. 참고로 법률개정안은 생계급여의 급여수준을 소득기준선인 중위소득의 30%로 설정하도록, 주거급여는 지역별 기준임대료와 가구규모 등을 고려하여 설정하도록 규정하고 있다. 하지만 이 문제가 모두 해결된 것은 아니다. 단기적으로는 다양한 전문가의 의견을 수렴하여 주거급여의 산출방식을 만들고, 중앙생활보장위원회에서 결정하게 해야 한다. 그리고 장기적으로는 가구구성 등을 고려하여 생계급여의 급여수준을 적정화하고, 교육비 지출항목 중 추가로 반영할 사항을 검토하여 교육급여의 수준 또한 적정화해야 할 것이다.

셋째, 근로빈곤층의 자립촉진을 위한 제도개편은 여전히 미완의 상태에 머물러 있다. 급여체계 개편 또한 근로빈곤층의 취업과 탈수급에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다. 정작 근로빈곤층에 대한 고용·복지 연계가 지나치게 느슨하게 설정됨에 따라 기대했던 정책성과를 보기는 힘들 것으로 판단된다. 근로능력자 대상 생계급여제도의 분리문제가 추진되지 못했기 때문이다⁹⁾. 결국 취업지원 프로그램의 강화와 근로장려세제의 확대 등 부수적인 제도개편이 먼저 이루어지게 되었다. 이는 소득보장제도와 고용지원제도의 유기적 연계가 이루어지지 못한 절반의 개편이었음을 의미한다. 근로빈곤층을 대상으로 하는 고용·복지 연계제도의 구축이 후속과제로 남아있음을 의미한다.

4. 새로운 기초생활보장제도의 과제

제도개편 이후 기초생활보장제도가 해결해야 할 과제는 산적해 있다. 그 중에서도 중요하다고 판단되는 몇 가지 과제를 장단기로 나누어 살펴보면 다음과 같다 : 단기과제는 2015년 새로운 제도 시행을 위한 시행방안을 전체 개편방향과 원칙에 맞게 구체화하는 일이며, 장기과제는 개편과정에서 해결하지 못한 몇 가지 후속과제를 단계적으로 추진하는 일이다.

1) 단기 정책과제

2015년 7월 제도시행을 앞두고 선정기준이나 급여수준을 구체화하고, 전달체계를 강화하며, 정보시스템을 개편하는 등의 다양한 준비가 필요한 상황이다. 여기서는 단기적으로 정부가 주목해야 할 과제에 대해 설명하고자 한다 : ① 각 육구별 급여를 조정할 컨트롤타워의 구축, ② 선정기준으로 활용될 중위소득 산출, ③ 급여제도별 급여수준 산출, ④ 이행기 소득보장대책, ⑤ 타 복지사업의 선정기준 조정이 그것이다.

첫째, 새로운 제도의 핵심 과제는 각 급여제도를 평가하고 이를 토대로 선정기준과 급여수준을 조율할 컨트롤타워를 구축하는 일이다. 육구별 급여체계는 선정기준과 급여수준을 빈곤층의 육구에 맞게 설정할 수 있다는 강점을 갖지만, 빈곤율 감

9) 근로빈곤층을 대상으로 하는 생계급여제도의 분리를 반대하는 주장은 근로빈곤층에 대한 소득보장을 약화시킬 수 있다는 우려에 기초하고 있다. 하지만 근로빈곤층에 대한 체계적 지원을 위해 생계급여제도의 분리가 필요하며, 그것이 오히려 소득보장을 강화시킬 수도 있다는 점에 대한 이해가 필요하다.

소나 급여형평성 보장 등의 성과를 담보하기 위해서는 여러 급여제도를 조율해야 하는 어려움 또한 안고 있다. 물론 중앙생활보장위원회가 선정기준 및 급여수준 등에 대해 심의·의결권한을 갖고 있다는 점에서 컨트롤타워 기능을 할 수 있을 것이다. 하지만 2014년 12월의 법률개정안은 이 점을 명확하게 규정하지 않고 있다. 각 급여와 각 급여의 합이 기존 제도의 최저생계비 이상으로 보장되고 있는지 1) 분석하고, 2) 제안하고, 3) 결정하고, 4) 조율하는 기능에 대한 명확한 규정이 없는 것이다¹⁰⁾. 이 점에서 중앙생활보장위원회의 심의·의결 기능을 강화하는 조치가 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 각 급여의 선정기준(소득기준)으로 활용할 <기준 중위소득>¹¹⁾의 산출방식을 결정하고, 그 값을 제시하는 일이다. 여기서 쟁점은 기준 중위소득 산출에 활용할 데이터와 산출방법을 정하는 일이다. 그리고 예를 들면, 다음과 같은 문제에 대한 대책을 마련할 필요가 있다. 실측데이터를 토대로 기준 중위소득을 산출하는 경우, 금년의 중위소득이 전년의 그것보다 낮게 나타날 수도 있다. 그러나 이는 선정기준이자 생계급여의 급여액을 의미한다는 점에서 안정성이 매우 중요하다. 따라서 이러한 등락을 최소화하는 방안이 필요한 것이다. 물론 이 문제는 기준 중위소득 값을 산출하는 기술적인 문제라고 말할 수 있다. 하지만 기준 중위소득

은 최저생계비와의 비교, 중장기 추세, 중위소득 값의 안정성 확보 등 다양한 각도에서의 검토가 필요하다.

셋째, 각 욕구별 급여의 적정 급여수준을 산출하는 일이다. 생계급여의 급여수준을 설정하는 방식도 보완이 필요할 수 있다. 하지만 그것은 중장기 개편과제에 해당되는 것이다¹²⁾. 하지만 가장 시급한 과제는 주거급여의 급여수준을 산출하는 일이다. 지금까지 가구규모별로 설정되었던 주거급여액을 거주지역 등을 고려해 보다 정교하게 설정해야 하기 때문이다. 이 과정에서는 수급가구의 평균 주거급여액도 중요하지만, 특정지역에 거주하는 수급가구의 주거급여액 변화 또한 중요한 검토사항이다. 그리고 주거급여액과 생계급여액을 합한 현금급여 총액이 어떻게 변화했는가에 대해서도 검토가 필요할 것이다. 그 밖에도 2종 의료급여의 자부담 문제나 교육급여에 기타 교육비 지출요인을 반영하는 문제 등에 대해서도 검토가 필요할 것이다.

넷째, 제도개편 과정에서 이행기 보장대책을 수립하는 일이다. 가장 이상적인 제도개편 방안은 어떤 수급가구도 손해를 보지 않도록 하는 것이다. 그것은 이행기 보장대책이 필요 없는 개편방안을 만드는 것이다. 하지만 현실에서 이러한 제도개편은 가능하지도 않고 그리 바람직하지도 않다. 급여체계 개편과정에서 기존 수급자에게 과잉급여 문

10) 현금급여의 성격을 갖는 생계급여와 주거급여는 선정기준과 급여수준을 결정하기에 앞서 사전에 적정성 평가를 하도록 규정할 필요가 있다. 그리고 이를 위해서는 복지실태조사를 통해 주기적으로 각 급여의 적정수준을 조사하고 분석할 필요가 있다.

11) 2014년 12월 법률 개정안은 기준 중위소득을 “보건복지부장관이 급여의 기준 등에 활용하기 위하여 제20조 제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중위값”으로 규정하고 있다.

12) 생계급여 또한 가구구성과 가구규모를 모두 반영하여 급여수준을 설정하는 방식을 취할 필요가 있다. 그것은 현재의 가구규모별 급여상한액을 가구구성을 반영한 행렬구조로 바꾸어야 한다는 것을 의미한다.

제를 해결하고자 한다면, 급여삭감이 불가피할 것이다. 하지만 갈등을 우려하여 급여삭감을 회피하는 것이 바람직한 일은 아니다. 기존의 문제점을 영속화시키는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 기초생활보장제도 수급자 중 자가가구에게 지급된 현금급여 중 일부가 주거급여의 성격을 갖고 있었다는 점에서 제도 정상화를 위해 필요한 조치이기도 하다. 따라서 기존 수급자의 급여감소 충격을 완화하고, 신규 수급자에게는 새로운 제도를 적용하는 방식이 보다 합리적이라고 말할 수 있다. 제도시행을 앞두고 이행기 급여를 산출하고 집행하기 위한 세심한 준비가 필요할 것이다.

다섯째, 타 복지사업의 선정기준을 조정하는 일이다. 기초생활보장제도가 개편됨에 따라 그 동안 이 제도의 선정기준이나 수급지위를 원용했던 각종 복지사업은 선정기준을 바꾸어야 한다. 하지만 선정기준의 재설정에 따른 가이드라인은 기초생활보장제도 개편작업의 일환으로 제시되어야 할 것이다. 그것은 다음과 같이 언급할 수 있다. 소득기준으로 최저생계비를 활용했던 제도들은 그 값에 해당되는 상대기준선으로 대체할 수 있을 것이다. 예를 들면, 최저생계비는 중위소득의 40%로 바꾸는 것이다. 반면에 선정기준에 기초생활보장제도 수급자로 명시된 경우에는 보다 구체적인 가이드라인이 필요할 것이다. 그것은 4개의 급여 중 어느 하나라도 급여를 받는 사람으로 대체하는 경우, 지원대상이 크게 증가할 수 있기 때문이다.

2) 장기 정책과제

기초생활보장제도를 개편하여 새로운 공공부조체계를 구축하더라도, 여전히 해결해야 할 후속과

제가 남아 있다. 특히 장기적으로 추진해야 할 과제에 대해 언급하면 다음과 같다 : ① 전체 빈곤층 대상 사회보장제도 간 역할분담을 재규정하는 일이다. ② 근로빈곤층을 위한 고용·복지 연계제도를 구축하는 일이다. ③ 재산의 소득환산제도를 보완하는 일이다.

첫째, 빈곤층 지원을 위한 사회보장제도 간 역할분담이다. 현재 한국의 빈곤층 규모를 감안하면, 기초생활보장제도를 포함한 공공부조제도만으로 이들을 보호하는데 한계가 있다. 노동시장정책, 조세정책, 사회보험정책, 사회서비스정책 등을 아우르는 종합적인 대책이 필요한 것이다. 그 중에서 사회보험과의 역할분담에 대해서는 재평가가 필요하다고 판단된다. 사회보험이 일정 정도 빈곤층 지원을 담당하는 연대주의를 통해 공공부조제도에 집중된 부담을 덜 수 있기 때문이다. 그렇다고 재정에서 담당해야 할 역할을 모두 다른 제도로 떠넘겨야 한다고 말하는 것은 아니다. 같은 재정을 투입하더라도 공공부조제도 외에 사회서비스 등 보편적 또는 준보편적 지원제도를 통한 빈곤층 지원을 강화해야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 근로빈곤층을 위한 고용·복지 연계제도의 도입이 필요하다. 대부분의 서구 복지국가가 그러하듯 공공부조제도는 빈곤층의 특성에 따라 소득보장(protection)과 취업촉진(activation) 중 어느 하나를 강조하게 된다. 하지만 근로빈곤층에 대해서는 이 두 가지 기능을 결합한 새로운 지원제도가 필요하다. 근로빈곤층 대상 생계급여제도를 조세제도(근로장려세제) 및 취업지원제도와 결합시켜 종합적인 지원제도로 구성하는 것이다. 이는 최근 각국의 근로빈곤층 지원정책이 취하고 있는 방식이기도 하다. 우리나라에서는 생계급여제도를 분

리하면 근로빈곤층에 대한 보호가 약화될 것이라는 우려가 있다. 하지만 기초생활보장제도에 포함된 근로빈곤층이 2014년 현재 23만 명 규모로 매우 작고, 지난 수년간 계속 감소해 왔다는 점을 고려해야 한다. 이 점에서 제도분리는 근로빈곤층에 대한 관심제고로 지원대상을 확대하는데 영향을 미칠 수 있다¹³⁾.

셋째, 기존 기초생활보장제도에서 광범위하게 활용되어 왔던 소득인정액을 개선하는 일이다. 소득인정액은 해당 가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합을 지칭한다. 재산을 소득으로 환산하여 단일 기준을 생성한 것이라는 점에서 매우 독창적인 개념이다. 하지만 지난 16년간 소득인정액은 지속적으로 분해되어 왔다. 그리고 새로운 기초생활보장제도 하에서는 개편이 불가피한 상황이다. 그것은 급여체계 개편으로 소득평가액과 같은

지출공제의 효용이 크게 감소했으며¹⁴⁾, 재산의 소득환산의 경우에도 기본공제액이 늘어나면서 사실상 cut-off 방식의 재산기준선과의 차이가 크지 않기 때문이다. 더욱이 개념적으로 재산의 유형에 따른 적용방식의 보완이 필요하다는 점도 고려해야 할 것이다. 이 점에서 소득인정액의 개선이 중장기 정책과제인 것이다.

하나의 제도가 만들어지고 그것이 어떤 문제에 봉착하여 개선하기까지 많은 시간이 필요하다는 점에 주목해야 한다. 그것은 제도의 개편과 시행방안 마련에 있어 많은 노력이 필요하다는 점을 말해준다. 이는 기초생활보장제도의 도입과 개편에 이른 시간을 통해서도 쉽게 알 수 있다. 서둘러 만들기보다 개편방향과 원칙에 맞게, 그리고 전체 사회보장제도와의 정합성을 고려한 시행방안을 만들어야 하는 이유이다. ■

13) 근로능력자 대상 공공부조제도, 정확하게는 생계급여제도 분리 문제에 대해서는 이견이 있으며, 더 많은 연구와 논의가 필요할 것이다. 다만, 지금까지의 우리 경험과 외국의 경험에 주목해서 문제를 보다 객관적으로 인식할 필요가 있다. 기초생활보장제도 14년간 근로빈곤층의 수는 오히려 계속 감소했고, 가까운 일본 또한 인구학적 구분 없이 빈곤층을 보호하는 방식을 취했던 오랜 기간 근로빈곤층의 복지급여 수급이 어려웠다. 반대로 제도를 분리했던 서구의 경우에는 근로빈곤층의 공공부조제도 접근이 용이했다.

14) 현 제도는 소득평가액 개념을 통해 소득이 높아도 필수적 지출로 인해 빈곤한 가구를 보호하고 있다. 빈곤가구가 의료비 등의 지출을 고려하지 않은 소득을 기준으로 수급자를 선정하게 되면, 의료급여를 받을 수 없는 문제가 발생하기 때문이다. 하지만 맞춤형 급여체계 하에서는 의료급여를 받게 되면 지출이 절감되어 소득이 높은 수준을 유지하게 된다. 그리고 그 소득이 생계급여 수급기준을 초과하면 수급할 수 없게 된다. 이 점에서 생계급여에 소득평가액을 적용하는 방식에도 변화가 불가피하다.