



## 기초생활보장제도 맞춤형 급여 개편 1주년 평가와 전망

**김원득** | 보건복지부 사회복지정책실장

2015년 7월 1일, 우리나라 복지제도의 근간인 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 개편돼 시행되었다. 2000년 10월 이후 15년 만의 일이다.

그동안 “All or Nothing(전부 아니면 전무)”으로 대변되는 통합급여 방식하에서는 최저생계비 기준만 충족하면 생계·의료·주거·교육급여 등 모든 도움을 받게 되지만 소득인정액이 1원이라도 기준을 초과하면 일시에 모든 급여가 중단되는 불합리한 면이 있었다. 그러나 2015년 7월부터는 달라졌다. 박근혜 정부는 ‘개인 각자의 필요에 맞춘 급여 지원’과 ‘일을 통한 빈곤 탈출 지원’이라는 사회복지의 두 축을 묶어 “맞춤형 급여체계 개편 및 근로 인센티브 강화”라는 국정지표를 설정하고 일하는 수급자가 유리하도록 기초생활보장제도의 틀을 바꾸었다.

빈곤에 처한 국민 누구라도 국가로부터 최소한의 생활은 ‘보장’받을 수 있도록 하겠다는 것을 목표로 2000년 도입된 기초생활보장제도는 지난 15년간 1997년 경제위기, 2008년 금융위기 등을 겪으며 우리 사회에서 가장 최후의 사회안전망으로서 역할을 충실히 해 왔다. 소득이 최저생계비 이하인 빈곤계층을 대상으로 생계·의료·주거·교육급여를 모두 지원하고, 근로 능력이 있는 수급자는 자활사업에 참여토록 하는 등 최저생활 보장과 빈곤 완화, 일을 통한 자립에 기여해 왔던 것이다.

하지만 기초생활보장제도의 역할이 중요해지면서 부담 역시 커져 갔다. 기준을 넘어서는 순간 모든 급여가 중단되는 터라 기초생활보장제도에서 벗어나도록 하는 유인이 부족하고 다양한 위기가

구에 탄력적으로 대응하지 못한다는 지적이 계속 되어 왔다. 기초생활보장제도 외의 다양한 복지제도들이 최저생계비를 기준으로 복지 대상자를 선정하여 지원함에 따라 수급자에서 벗어나는 것은 기초생활보장 수급 자격만이 아니라 각종 복지 혜택에서도 벗어난다는 뜻이 되고, 결국 수급자로서 머무르려 하는 ‘빈곤의 함정’ 문제가 심화되었다. 이 외에도 낮은 급여 수준, 지역별 차이를 반영하지 못하는 제도의 경직성, 넓은 사각지대 문제가 지속적으로 제기되었다.

정부는 이러한 기초생활보장제도의 문제점을 개선하고 개인의 욕구별로 필요한 급여를 제공하기 위해 기초생활보장제도를 맞춤형 개별 급여로 개선하는 작업에 착수하였다. 여러 전문가와 관계부처 간의 협의를 수차례 거쳐 2013년 4월과 9월에 기초생활보장제도의 맞춤형 급여 개편 방안을 사회보장위원회에서 논의, 발표하였다. 그러나 법안의 국회 심의 과정이 쉽지만은 않았다. 그리고 2014년 송파 세 모녀 사건이 발생하였다. 국회에 계류되어 있는 「국민기초생활보장법」의 개정을 위해 보건복지부 공무원들이 국회 보건복지위원회 위원들을 수차례 일일이 찾아다니면서 복지 사각지대에 있는 국민을 더욱 두텁게 보호하기 위한 것임을 알리며 설득하였다. 또한 의원 보좌관과 복지부 출입기자단을 대상으로 설명회를 하는 등 입법화를 위해 발로 뛰는 노력을 한 끝에 드디어 2014년 12월 개정법이 국회를 통과하였다.

법 개정 후 하위 법령 마련, 기준중위소득 결정,

정보시스템 마련, 사회복지공무원 확충 등의 지방자치단체 인프라 구축, 사전 신청 실시, 교육급여 직권 신청, 개별적 제도 안내 및 홍보, 지자체의 신속한 업무 처리 협조 요청 및 추진 상황 모니터링 등 6개월간의 숨 가쁜 준비 기간을 거쳐 2015년 7월 맞춤형 기초생활보장제도가 시행되었다.

맞춤형 기초생활보장제도는 생계·의료·주거·교육급여 등 급여별로 선정기준을 다층화하여 수급자가 소득이 증가해 기준을 초과하더라도 가구 여건에 맞게 필요한 다른 급여는 계속 지원받을 수 있도록 하였다. 또한 최저생계비 대신 기준중위소득을 활용하여 다른 사람들과 비교해 얼마나 어려운가를 보는 상대적 빈곤 개념을 적용하고, 경제변화에 연동해 기준이 조정될 수 있도록 하였다. 사각지대 문제를 해소하기 위해 부양의무자 기준에서도 부양의무자가 수급자를 부양하고도 우리나라 국민 전체의 중간 수준인 중위소득 정도의 생활을 유지할 수 있을 만큼 소득이 있는 경우에만 부양 능력이 있다고 인정하도록 소득기준을 대폭 완화하였다. 더불어 교육급여의 부양의무자 기준을 폐지하고, 부양의무자 가구에 중증 장애인이 있는 경우 추가로 기준을 완화하였다.

이러한 제도 개편의 효과로, 개편 1주년이 지난 2016년 6월 현재 수급자 수는 166만 명으로 개편 전 대비 34만 명(25.7%)이 증가하였으며, 탈수급자를 제외하면 47만 명이 신규로 수급을 받게 되었다. 개인별 월평균 현금급여 수준 역시 2015년 6월 40만 7000원에서 2016년 6월 현재

51만 2000원까지 증가하였다. 부양의무자 기준 완화에 따라 기존에 부양비가 부과되던 수급 가구 중 14만 가구가 부양비 부담 완화로 급여액이 월 17만 2000원 증가하였다.

또한 맞춤형 급여를 신청했으나 탈락한 사람들에게 대해서는 차상위계층 지원 사업, 긴급복지지원 사업, 민간 자원 등을 적극적으로 연계하여 사각지대를 해소하기 위해 노력하였다. 특히 복지 사각지대 발굴 시스템을 통해 단전·단수 등의 빅데이터를 활용하여 2016년 상반기에는 2만 7000 가구에 기초생활보장 맞춤형 급여를 지원하는 등 선제적 보호를 위한 노력도 하였다. 그리고 구석구석 복지의 따뜻한 손길이 닿을 수 있도록 읍·면·동의 복지 기능을 강화하는 ‘읍면동 복지허브화’를 추진하고 있다.

맞춤형 기초생활보장제도 개편은 우리나라 빈곤 정책에서 매우 의미 있는 개혁이다. 사각지대 문제 해소, 급여 수준 적정화 등 제도 개편의 효과들이 점차 가시화되고 있다는 점도 고무적이다. 제도 개편을 위한 이러한 노력들을 인정받아 보건복지부의 ‘맞춤형 기초생활보장제도 개편’은 매일경제신문사에서 주최하는 “2015 올해의 정책상”도 수상할 수 있었다.

다만 아쉬운 점은 기초생활보장제도가 추구하는 핵심 가치의 하나인 ‘탈수급과 자립을 촉진’하고자 했던 목표에 대한 성과 분석이 아직 충분히 이뤄지지 못하고 있다는 점이다. 앞으로 이 부분에 대해 더욱 심도 있는 후속 분석이 이뤄져야 할 것이다. 아울러 기초생활보장제도가 수급자들의 탈수급과 자립을 촉진하기 위해서는 어떠한 제도 보완이 필요한지도 연구해 나갈 필요가 있다.

앞으로 정부는 맞춤형 기초생활보장제도의 개편 효과를 더욱 심층적으로 분석하고, 수급자 등 빈곤층 규모와 생활 실태 등을 조사해 나갈 계획이다. 이를 통해 2017년에는 최초로 기초생활보장 3개년 종합계획을 수립할 예정이다. 또한 현재 급여별로 소관 부처가 나뉘어 있는데, 중앙생활보장위원회의 총괄 기능을 강화하고 급여별로 전문적으로 논의할 수 있는 구조를 만들어 나가기 위해 소위원회를 구성, 운영하는 등 중앙생활보장위원회 거버넌스 구조도 개편해 나갈 계획이다.

이제 제도를 개편한 지 1년이 지났다. 제도 개편이라는 첫 단추는 끼웠지만 제도를 지속적으로 내실화해 나가려는 노력은 여전히 필요하다. 첫발을 내디딘 만큼 앞으로도 많은 관심과 애정을 가지고 맞춤형 기초생활보장제도의 발전 모습을 지켜봐주시길 바란다. 