

# 기초생활보장제도 개편: 취지와 경과 그리고 향후 과제



The Reform of Social Assistance System in Korea :  
Issues and Policy Suggestions

노대명 | 한국보건사회연구원 연구위원

이 글은 2015년 7월 1일 적용된 새로운 기초생활보장제도의 개편 취지와 향후 과제를 정리하고 있다. 이 글의 핵심 내용은 기존 제도가 사각지대 해소나 적정 급여 보장, 근로 유인 등의 측면에서 한계가 노정되어 개편되었으며 새로운 제도는 욕구별 급여체계를 도입해 각 급여의 선정기준과 급여 수준을 독자적으로 결정하게 만들었다는 점을 강조하고 있다. 제도 개편의 성과로는 단기적으로 수급자의 증가와 보장 수준 향상, 장기적으로 급여체계 개편에 따른 빈곤층 접근성 향상 등을 지적할 수 있다. 하지만 이로써 모든 제도 개편이 종료된 것이 아니라 많은 과제가 남아 있다는 점에 유의해야 한다.

## 1. 들어가며

금년 7월로 기초생활보장제도가 맞춤형 급여 체계로 개편된 지 1년이 지났다. 2014년 12월 국회가 국민기초생활보장법 개정안을 통과시키고, 약 6개월의 준비 기간을 거쳐 2015년 7월 1일 개편된 제도가 시행되었다. 물론 이전에도 크

고 작은 제도 개편이 많이 있었지만 맞춤형 급여 체계 도입은 기초생활보장제도의 기본 구조를 바꾸는 개혁이라는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

1999년 법률 제정 시점부터 기초생활보장제도는 한국 사회보장제도에서 매우 상징적인 의미를 지닌 제도로 자리매김하고 있었다. 가장 상

징적인 의미는 ‘빈곤층 기초생활보장’을 국가의 의무이자 시민의 사회적 권리로 규정했다는 점이다. 선언적 권리에 머물기 쉬운 사회권을 최저생계비 개념을 통해 실질화하는 방식이 그것이다. 또 다른 상징적 의미는 근로 능력이 있는 빈곤층에게도 노인이나 장애인과 동일한 수준으로 기초생활을 보장해 준다는 점이다.

하지만 이런 상징적 의미에도 불구하고 기초생활보장제도는 개편을 피할 수 없었다. 그 이유는 증가하는 빈곤층을 보호하고, 실제 지출을 보전할 수 있는 적정 급여를 보장하고, 근로빈곤층의 자립을 촉진하는 데 그 성과가 기대에 미치지 못했기 때문이다. 실제로 각종 분석 결과는 지난 15년간 이 제도가 기존 수급자의 보장성 확대에는 크게 기여했지만 제도 밖에 있는 빈곤층을 추가로 보호하는 데는 별다른 성과를 거두지 못했음을 말해 준다. 욕구별 급여 수준 또한 과잉 지원과 과소 지원이라는 적정성 논란에 직면해 왔다. 특히 주거급여는 오래전부터 이러한 논란의 한복판에 있었다. 더욱이 근로빈곤층의 취업과 탈수급을 촉진하는 성과도 미약하다는 비판에 직면해 있었다.

그렇다고 이 모든 문제를 기초생활보장제도 때문이라고 말해서는 곤란하다. 빈곤층 복지 사각지대를 해소하려면 다른 사회보장제도의 선제적 개입이 중요하다. 1~2차 사회안전망이 제 역할을 못 하는 상황에서 최후의 사회안전망인 기초생활보장제도에 모든 책임을 떠넘겨서는 문제가 해결될 수 없는 것이다. 이런 맥락에서 보면 사회보험을 비롯해 각종 사회서비스가 충분히 제공되

지 않는 상황에서 기초생활보장제도가 소득보장(protection)과 자립 지원(activation) 성과를 제대로 거두지 못한 것은 당연한 일일 수 있다.

하지만 기초생활보장제도 또한 이러한 책임에서 자유롭지 못한 측면이 있다. 그것은 추가적 예산 투입에도 사각지대 해소나 급여 수준의 적정화가 이루어지기 힘든 문제점을 안고 있었음을 의미한다. 가장 분명한 사례는 제도 도입 이후 더 많은 예산을 투입했지만 수급자 규모는 오히려 감소했다는 점이다. 이는 추가적 자원 투입이 지원에서 배제된 빈곤층을 보호하기보다 기존 수급자에게 더 많은 급여를 지원하는 방향으로 귀결되었음을 의미한다. 더욱이 각종 차상위 지원 제도를 강화하였지만 이 또한 기존 수급자에게 집중되는 경향을 보였다. 이것이 사각지대 해소는 물론이고 기존 수급자의 취업과 탈수급에 부정적인 영향을 미쳤던 것은 당연한 일이다. 결국 문제는 기초생활보장제도의 시스템, 즉 급여체계에 있었던 것이다.

이는 빈곤층을 위한 복지예산을 확대하는 일과 더불어 그것을 운용할 시스템을 개편해야 할 필요성을 말해 준다. 추가적 예산 투입이 사각지대 해소나 급여 적정성 강화, 근로 유인 성과로 이어질 수 있는 기반을 구축해야 한다는 것을 의미한다. 이것이 많은 이견에도 불구하고 맞춤형 급여체계를 도입해야 했던 이유일 것이다. 하지만 2015년의 맞춤형 급여체계 도입은 제도 개편의 끝이라기보다 앞으로 이어질 본격적인 제도 개편의 서막일 것이다.

이 글에서는 맞춤형 급여체계 도입 취지와 추

진 경과, 그리고 향후 과제를 간략하게 살펴보기로 하겠다.

## 2. 기초생활보장제도 개편의 배경

지난 15년간 기초생활보장제도가 직면했던 문제는 분명하다. 1~2차 사회안전망이 취약하고 빈곤층이 증가하는 상황에서 수급자 선정기준을 엄격하게 유지함에 따라 사각지대 해소가 용이하지 않았다는 점이다. 기초생활보장제도는 기존 수급자에게 더 많은 급여를 보장하는 방향으로 작동했고, 그 결과 복지 사각지대의 빈곤층은 제대로 보호받지 못하고, 수급자로 선정된 빈곤층은 가급적 기초생활보장제도에서 벗어나지 않으려 하는 문제가 발생했던 것이다. 이는 모든 급여가 하나의 제도로 묶여 있어 발생한 문제라고 해석할 수도 있을 것이다.

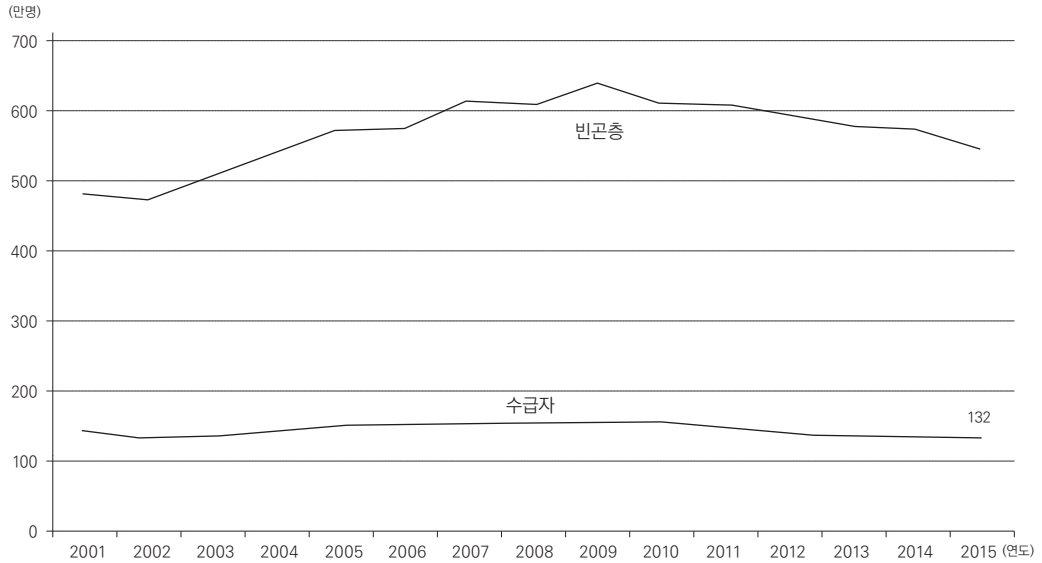
### 가. 빈곤정책의 사각지대

기초생활보장제도의 사각지대는 해석하기에 따라 매우 다른 방향으로 이해될 수 있다. 만일 기초생활보장제도가 적용한 기존의 선정기준이 사회적 합의에 의한 것이라고 본다면, 기초생활보장제도의 사각지대가 얼마라고 말하기는 힘들 것이다. 이 제도가 수급자 선정기준을 소득인정액이 최저생계비 이하이고, 부양의무자가 없거나 부양의무자의 부양 능력이 미약한 신청자로 설정한 상황에서 이러한 조건을 충족시키는

집단 중 수급자로 보호받지 못하는 집단을 추정하기는 극히 힘들기 때문이다. 이것이 전문가들이 기초생활보장제도의 행정적 사각지대 규모를 추정하기를 기피하는 이유일 것이다. 문제는 현실에서 빈곤층이 심각한 박탈에 시달리다 극단적인 선택을 하는 사건 사고가 끊이지 않고 있다는 점이다. 이는 기초생활보장제도가 선정기준을 과도하게 엄격하게 적용함으로써 정작 지원이 필요한 빈곤층을 제대로 보호하지 못하고 있음을 말해 주는 것이다.

따라서 여기서는 우리 사회의 빈곤율이 어떻게 변화하였으며, 기초생활보장제도의 수급자 규모가 어떻게 변해 왔는지 비교하는 방식으로 사각지대 문제를 언급하기로 하겠다. 아래 그림은 기초생활보장제도가 본격적으로 시행된 2001년부터 최근까지 중위소득 50% 기준 빈곤층 규모와 수급자 규모가 어떻게 변해 왔는지를 보여 준다. 이 그림이 가리키는 것은 분명하다. 빈곤층 규모와 수급자 규모 사이의 공백, 즉 지원의 사각지대가 얼마나 크며 이를 어떻게 해결해야 하는가 하는 점이다. 지난 15년간 예산을 확대하고 차상위층 지원을 늘리는 방식으로 문제를 해결하려 했지만 결과적으로 기대했던 성과는 나타나지 않았다. 다른 대안 모색이 불가피했던 것이다.

그림 1. 2001~2015년 기초생활보장 수급자 및 빈곤층 규모 변화



주: 빈곤층 규모는 도시근로자 가구 대상 경상소득 중위값의 50%를 빈곤선을 적용해 추출하여 환산함.  
 자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료; 보건복지부 기초생활보장제도 수급자 현황 각 연도.

### 나. 보장 수준의 욕구와 현실

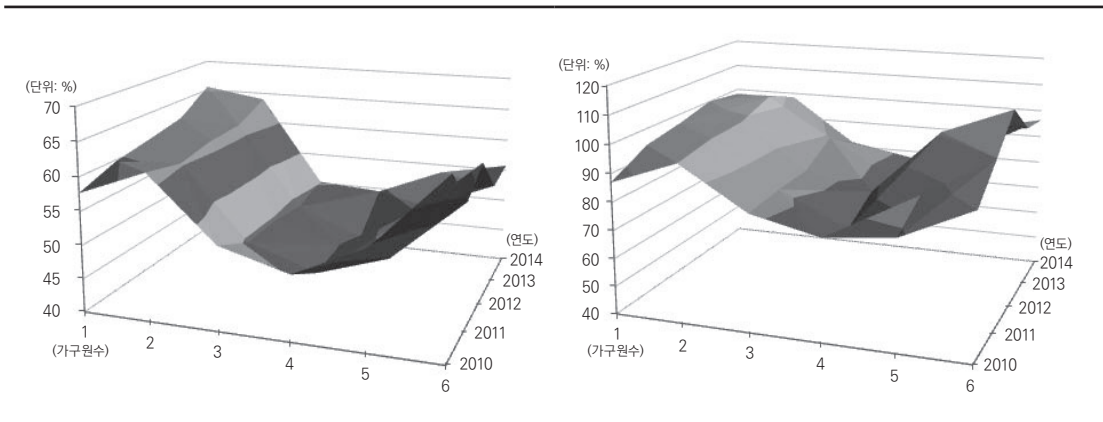
소득보장제도, 그중에서도 기초생활보장제도는 엄격한 자산 조사를 통해 지원이 꼭 필요한 빈곤층에게 최소한의 인간다운 생활을 보장하는 것을 목적으로 하는 제도이다. 따라서 이 제도는 누구에게 어느 정도의 소득보장을 할 것인지 정해야 한다. 그리고 기초생활보장제도에서는 최저생계비를 소득보장의 최저 수준으로 하는 것이 공론화되었다. 이를 전제로 기초생활보장제도의 급여 수준과 관련한 논의는 다음 두 가지 방향으로 전개되어 왔다.

하나는 기초생활보장제도가 다양한 지출 욕구, 특히 주거비 지출 욕구를 제대로 충족시키지 못하고 있다는 점이다. 이는 농어촌과 대도시에 거주하는 빈곤 가구의 주거비 부담이 매우 다르다는 점을 제도에 반영하지 못했음을 의미한다. 그것은 가구 규모별 최저생계비 개념이 갖는 단순함의 힘을 얻는 대신 빈곤층의 다양한 욕구 수준을 반영하지 못했음을 뜻한다. 이것이 기초생활보장제도의 급여가 욕구의 차이를 적절하게 충족시키지 못한다는 비판을 받았던 이유이자 급여 수준을 적정화하는 개편이 필요했던 이유이다.

하지만 조금 다른 맥락에서 기초생활보장제도의 보장 수준에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 그것은 최저생계비를 국민들이 생각하는 최소한의 인간다운 삶을 영위하는 데 필요한 최저생활비와 비교해 보는 것이다. 아래 그림은 전체 시민 그리고 저소득층이 생각하는 최저생활비와 비교한 최저생계비 비율이 연도별, 가구 규모별로 어떻게 변해 왔는지 보여 준다. 이것이 의미하는 바는 다음 세 가지로 해석할 수 있다. 첫째, 2010~2014년 시민들이 생각하는 최저생활비와 행정적 최저생계비 사이의 격차가 다소 좁혀져

왔다는 점이다. 그것은 최저생계비의 인상 폭이 더 컸기 때문으로 해석된다. 둘째, 최저생활비와 최저생계비의 격차는 1~2인 가구에 비해 3~4인 가구에서 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 3~4인 가구의 최저생계비가 주관적 최저생활비에 크게 미달함을 의미한다. 셋째, 소득계층별로 최저생활비에 대한 인식 차이가 크다는 점이다. 그리고 중위소득 60% 이하 저소득층이 생각하는 주관적 최저생활비가 전체 시민이 생각하는 그것과 비교해 매우 낮게 나타나고 있다.<sup>1)</sup>

그림 2. 주관적 최저생활비와 행정적 최저생계비 간 격차(비율)의 변화



주: 격차 비율=(최저생계비÷최저생활비)×100.

1) 저소득층이 생각한 최저생활비는 삶의 어려움을 반영하는 것일 수 있다는 점에 주의해야 한다.

표 1. 최저생계비에 대한 소득집단 및 가구원수별 인식 변화

(단위: %)

집단	연도	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
전체	2010	57.7	61.6	52.4	49.6	54.5	65.2
	2011	59.8	60.3	49.5	46.1	49.5	58.6
	2012	60.9	61.4	49.6	46.9	52.3	61.4
	2013	62.0	61.6	48.7	44.7	50.9	55.3
	2014	65.5	64.0	50.2	49.5	53.7	55.8
저소득층	2010	87.0	95.8	81.3	75.8	78.6	90.1
	2011	94.1	98.3	82.5	71.0	85.3	99.9
	2012	96.6	99.0	82.7	77.3	101.0	110.7
	2013	100.0	103.4	89.2	75.4	96.2	98.8
	2014	98.1	98.4	81.8	77.4	83.2	96.3

주: 그림의 수치는 한국복지패널에서 파악한 각 연도의 주관적 최저생활비 대비 보건복지부가 매년 발표하는 최저생계비의 비율을 소득계층별-연도별-가구원수 별로 나타낸 것임.

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 원자료, 각 연도; 보건복지부, 최저생계비 공지 각 연도.

### 다. 근로 유인과 도덕적 해이

빈곤층을 위한 소득보장제도가 이들의 취업과 자립을 촉진하는 역할까지 담당해야 하는가에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 하지만 근로빈곤층이 대거 유입된 서구의 사회부조제도들은 이들의 취업과 탈수급을 촉진하는 데 많은 정책 노력을 기울여 왔다. 근로빈곤층에게도 동등한 소득보장을 약속했던 기초생활보장제도 또한 이러한 제약에서 자유롭지 못했다. 근로빈곤층에게 소득보장을 하는 대신 취업을 촉진하는 조건부 수급 규정을 채택했던 것이다. 하지만 기초생활보장제도는 이러지도 저러지도 못하는 딜레마에 봉착해 왔다. 근로빈곤층에 대한 소득보장을 대

폭 확대하지도, 이들에 대한 조건 부과를 대폭 강화하지도 못했던 것이다.

그렇다면 기초생활보장제도는 근로빈곤층의 취업 및 탈수급과 관련해 어떠한 문제에 봉착했던 것인가. 가장 심각한 문제는 근로 가능한 수급자 중 상당수가 취업보다 기초생활보장제도에 안주하려는 경향을 보였고, 제도가 이를 가능하게 했다는 점이다. 즉 모든 지원이 집중된 제도에 안주하려는 경향이 나타났던 것이다. 이는 자활지원센터 및 고용센터의 상담원들을 통해 종종 확인되었던 사항이다. 많은 조건부 수급자들이 취업보다 수급 자격을 유지할 수 있는 수준으로 소득을 유지시키는 데 더 관심을 가졌던 이유이다. 물론 이는 엄밀한 의미에서 부정 수급은 아

니다. 하지만 스스로 근로를 기피하고 복지급여에 의존한다는 점에서 더 큰 문제일 수 있다.

기초생활보장제도가 부정 수급 문제에서 자유롭지 못한 것도 사실이다. 물론 기초생활보장제도의 부정 수급 문제가 심각한 수준이라고 여겨지는 않는다. 지난 5~6년간 정부는 복지행정 전산망을 강화하는 데 많은 노력을 기울여 왔으며, 그 성과가 매우 컸기 때문이다. 2010년 이후 행정전산망을 통한 자산 조사가 강화되면서 기초생활보장제도 수급자 수가 빠르게 감소했다는 점이 이를 말해 준다. 하지만 여전히 비공식 부문이 크게 자리하고 있으며, 취업 수급자 가운데 상당수는 비공식 부문에서 일하고 있다. 소득 파악이 힘든 경우이다. 앞으로 빠르게 해소될 것으로 예상되지만 현재 제도에 부정적인 영향을 미치는 요인인 셈이다.

결국 기초생활보장제도의 근로 유인 문제는 크게 두 가지 측면에서 한계에 봉착해 있었다. 하나는 미취업자의 취업 촉진이 제대로 이루어지지 않고 있다는 점이다. 자활 성공률은 지속적으로 증가했지만 행정 일선에서 목격되는 조건부 수급자의 근로 의지는 여전히 취약하기만 했다. 다른 하나는 취업자에 대한 관리가 체계적으로 이루어지지 않는다는 점이다. 그리고 근로빈곤층의 복지 의존 문제는 상당 부분 기초생활보장제도 수급 자격이 주는 혜택의 집중과 무관하지 않은 것으로 간주되었다. 이것 또한 기초생활보장제도를 맞춤형 급여체제로 개편하게 되는 배경 중 하나였다.

### 3. 제도 개편의 성과와 한계

맞춤형 급여체제 도입의 성과가 기초생활보장제도의 각 급여를 독립된 선정기준과 급여 수준을 갖는 제도군(群)으로 재구성한 것이라는 점을 말할 나위도 없다. 그리고 이 급여체제 개편이 기초생활보장제도, 더 나아가 한국 빈곤정책에 장단기적으로 어떤 영향을 미칠지 신중하게 평가할 필요가 있다. 여기서는 최근 확보된 몇 가지 데이터를 토대로 제도 개편의 성과를 살펴보고자 한다.

#### 가. 제도 개편에 따른 세 가지 기대 효과

기초생활보장제도를 맞춤형 급여체제로 개편하는 것은 선정과 급여 전체에 영향을 미친다는 점에서 많은 수고가 따르는 일이다. 어쩌면 이러한 수고가 지금까지 제도 개편이 미루어지게 된 원인 중 하나일지 모른다. 그럼에도 이러한 수고를 감수하게 된 이유는 제도 개편을 통해 얻을 수 있는 기대 효과가 있기 때문이다. 이는 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 맞춤형 급여체제에 따른 기초보장제도가 빈곤층 복지 사각지대를 해소하는 데 기여할 수 있을 것이라는 기대이다. 물론 빈곤층 규모와 다른 복지제도의 취약성을 감안하면 기초생활보장제도만으로 빈곤 문제를 일거에 해소하기는 쉽지 않을 것이다. 이는 사회보험제도나 사회수당 그리고 보편적 사회서비스 등을 통해 기초생활보장제도가 감당할 부담을 덜어 주는 것과 역

할을 함께해야 하기 때문이다. 이러한 한계를 감안하더라도 기초생활보장제도 개편으로 더 많은 빈곤층 및 저소득층이 복지제도의 보호를 받게 될 것으로 기대된다. 이는 제도 개편 이후 수급자 규모의 변화를 보면 쉽게 확인할 수 있는 점이다. 하지만 주요 욕구별 급여의 선정기준이 상향 조정되었다는 점에서 수급자 증가는 쉽게 예상할 수 있는 일이다. 그중에서도 지금까지 상대적으로 저발전 상태에 머물러 있던 주거급여의 역할을 기대해 볼 수 있을 것이다. 그리고 교육급여의 경우 기존의 저소득층 교육비 지원 사업을 흡수했다는 점에서 실질적인 수급자 증가는 크지 않다고 말할 수 있다. 하지만 임의성 지원 사업이 법정급여로 개편된 것은 결코 작은 변화가 아니다.

둘째, 기초생활보장제도가 제공하던 욕구별 급여의 지원 수준이 더욱 현실화될 것이라는 기대이다. 물론 기존 제도하에서도 최저생계비 인상을 통해 현금급여가 지속적으로 인상되어 왔다. 하지만 기존 급여체계하에서는 빈곤가구의 지출 부담을 고려한 급여 적정화가 힘들었다. 일차적으로 생계급여와 주거급여가 제대로 구분되어 있지 않았다는 점에서 제도가 어떤 욕구에 어떻게 대처하는지 확인하기 힘들었다. 이차적으로 가구원수별로 고정된 현금급여로는 주거 점유 형태나 가구원 구성에 따른 지출 부담을 반영할 수 없었다. 보충급여 방식을 채택하여 빈곤가구의 욕구에 맞춤형 지원을 하고자 하였지만 실질적인 지출 부담을 고려하는 방식이 아니었기 때문이다. 이와 비교하면 맞춤형 급여체계는 빈

곤층의 주요한 욕구와 급여제도를 연동시켜 각 급여제도가 빈곤가구의 거주 지역이나 주거 형태 그리고 가구 구성에 따른 지출 부담을 고려해 급여 수준을 결정할 수 있는 길을 열었다는 점에서 주목할 만하다. 그리고 급여 수준을 적정화할 수 있는 책임 소재 또한 분명해진 측면이 있다.

셋째, 기초생활보장제도 개편이 향후 사회보장체계 개편을 더 용이하게 할 수 있다는 기대이다. 물론 최후의 사회안전망이고 잔여적 복지제도가 불리는 기초생활보장제도의 개편이 다른 사회보장제도 개편에 영향을 미친다는 가정에 의문을 품을 수 있을 것이다. 하지만 기초생활보장제도가 욕구별 급여체계로 개편됨에 따라 소득보장제도, 주거복지제도, 의료보장제도 등 대표적인 사회보장제도를 재편하기 용이한 환경이 조성되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 기존의 기초생활보장제도는 여러 복지급여를 통합한 형태로, 마치 빈곤층의 모든 문제를 해결하고 있다는 착시 효과를 야기한 측면이 있다. 하지만 욕구별 급여제도로 분리된 상황에서 각 제도의 성과와 한계는 그만큼 분명하게 나타나게 되고, 이는 사회보험이나 사회서비스 등 1~2차 사회안전망과의 역할 분담에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 점진적으로 주거급여는 공공임대 등 주거복지정책과의 연계성을 강화하게 될 것이고, 의료급여는 건강보험제도의 보장성 강화 정책과 연동될 것이며, 생계급여는 고용보험이나 기초연금 그리고 근로장려세제 등과 역할을 분담하게 될 것이기 때문이다. 기초생활보장제도가 최후의 사회안전망으로 버티고 있으니 다른 사회보장제도



가 그 책임을 조금 덜해도 무방하다는 생각이 지속되기 힘들 것이다. 다시 말해 시민들이 빈곤층으로 전락해 기초생활보장제도의 보호를 받기 이전 단계에 개입할 수 있는 환경 조성에 기여하게 되는 것이다.

### 나. 맞춤형 급여체계 도입 직후의 단기적 성과

맞춤형 급여체계 도입과 관련해 가장 쉽게 확인할 수 있는 성과는 수급자 규모의 증가와 급여 수준의 인상이라고 말할 수 있다. 이와 관련해 보건복지부는 매우 간략하게 제도 개편에 따른 성과를 보도자료 형태로 발표하였다. 다음 내용은 이 보도자료의 주요 내용을 정리한 것이다.

아래 표는 급여체계를 개편한 2015년 7월 이후 2016년 5월까지 수급자 규모가 약 35만 명 증가했음을 보여 준다. 11만 7000명이 선정기준 변경 및 소득 증가 등을 이유로 기초생활보장제도에서 벗어난 반면 46만 9000명이 새롭게 수급자로 선정된 결과이다. 물론 증가한 수급자 중 상당수가 기존 '저소득층 교육비 지원 사업' 수혜자였다는 점을 고려해야 하지만 이들을 제외하더라도 약 23만 명이 새롭게 기초생활보장제도 수급 자격을 취득했다는 점은 분명해 보인다. 앞서 언급했던 것처럼 많은 시민이 별다른 보호장치 없이 빈곤층으로 전락하는 상황을 감안하면 수급자 규모 증가는 중요한 성과이다.<sup>2)</sup>

표 2. 맞춤형 급여 이후 급여별 수급자 규모 추이

(단위: 만 명)

구분	2015. 6.(A)	2015.12.(B)	2016. 5.(C)	변화(C-A)
전 체	131.6	164.6	166.8	35.2
생계급여	116.6	125.9	126.4	9.8
의료급여		143.5	143.2	11.6
주거급여		142.8	141.5	9.9
교육급여	17.8	38.8	40.1	22.3

주: (개편 전) 생계급여는 현금기준선(최저생계비의 81% 수준) 적용. 교육급여는 초·중·고등학생 대상.  
 자료: 보건복지부 보도자료(2016. 7. 4.), 맞춤형 개별급여 1년.

2) 맞춤형 급여체계 도입에 대한 기대 수준이 매우 높은 경우 이 정도의 수급자 증가가 미미하게 느껴질 수 있다. 하지만 2001~2015년 기초생활보장제도 수급자 증가율 및 증가 규모를 보면 금번 제도 개편의 성과가 작지 않다는 점을 인지할 수 있을 것이다. 물론 여전히 남아 있는 사각지대가 방대하다는 점은 놓치지 말아야 할 부분이다.

이어지는 표는 맞춤형 급여체계 도입으로 현금급여 수준 또한 증가했음을 보여 준다. 제도 개편 직전인 2015년 6월 수급 가구의 평균 현금급여는 40만 7000원이었고, 제도 개편 직후인 2015년 7월에는 평균 5만 3000원이 증가한 46만 원에 이르렀고, 2016년에는 다시 5만 4000원 증가한 51만 4000원이 되었다.<sup>3)</sup> 급여별로 보면 생계급여와 주거급여 중 생계급여의 증가 폭이 크게 나타나고 있다. 하지만 기존 주거급여 수급 가구에 대한 현금급여 지급이 감소하고 이행

기 지원으로 보충되었다는 점 등을 감안하면 실질적인 증가 폭은 이보다 클 것으로 예상된다. 하지만 맞춤형 급여체계 도입은 급여 수준의 인상 외에도 중요한 변화를 함축하고 있다. 그것은 각 급여가 빈곤층의 해당 분야 지출 수준을 고려하여 현실화될 수 있는 길을 열었다는 점이다. 실제로 주거급여는 새롭게 급여별 가구 규모별 기준 임대료를 설정함으로써 급여 수준을 현실화하는 첫걸음을 내디뎠다.

표 3. 맞춤형 급여 도입에 따른 현금급여 변화

(단위: 만 원)

	2015. 6.(A)	2015. 7.(개편 직후)(B)		2016. 1.(C)	
	급여액	급여액	증가액(B-A)	급여액	증가액(C-A)
현금급여	40.7	46.0	5.3	51.4	5.4
생계급여	31.6	35.7	4.1	40.3	4.6
주거급여	9.1	10.3	1.2	11.1	0.8

자료: 보건복지부 보도자료(2016. 7. 4.), 맞춤형 개별급여 1년.

이제 보건복지부의 발표 자료가 제대로 보여 주지 못하는 몇 가지 변화에 주목할 필요가 있다. 이와 관련해서는 제도 개편 직후 발표된 연구 결과를 인용하고자 한다. 다만 이 분석 결과는 급여별 수급자 판정이 안정화되지 않은 시

점에 분석된 결과라는 점에서 행정적으로 발표된 수급자 규모와는 다소 차이가 있다. 그럼에도 2015년 6월과 12월 사이에 발생한 변화를 잘 보여 준다.

맞춤형 급여체계 도입과 관련해 핵심적으로

3) 맞춤형 급여체계 개편을 전후한 급여 수준 인상에 대해서는 다음과 같이 이해할 수 있다. 먼저 기초생활보장제도 개편이 예고되었던 2014년, 2015년 최저생계비가 계속조사 결과에 따라 큰 폭으로 인상되었다는 점이다. 이어 2015년 7월 제도 개편에 따라 현금급여가 약 5.3% 증가하였다. 그리고 6개월 뒤인 2015년 1월에는 기준중위소득의 증가율을 반영하여 다시 5.5% 증가하였다. 이는 단기간에 급여 수준이 상당 부분 인상되었음을 말해 준다.

평가해야 할 부분은 급여체계가 분리되면서도 전체적인 보장성과 효율성을 제대로 담보하고 있는가 하는 점이다. 보장성을 담보했지만 급여 제도 분리가 제대로 이루어지지 않거나, 반대로 보장성이 약화되는 문제가 발생하지 않는지 살펴보는 것이다. 먼저 기초생활보장제도 수급자 중 모든 급여를 받을 수 있을 것으로 추정되는 수급자, 즉 생계급여 수급자 규모는 제도 개편 이후 약 4만 명 증가하였다.<sup>4)</sup> 이는 제도 개편을 위한 논의 과정에서 우려했던 보장성 약화나 제도 해체에 대한 우려가 일정 정도 해소되었음을 의미하는 것으로 판단된다. 이어 모든 급여를 받을

수 있지만 욕구에 따라 필요한 급여를 받는 수급자 규모 또한 증가하였다. 4개 주요 급여 중 1~2개의 급여만을 받는 수급자 규모는 제도 개편 전 25.1%에서 제도 개편 후 42.1%로 약 17% 포인트 증가한 것으로 추정된다. 이는 자가 가구 중 주거급여를 받아 왔던 가구들이 생계급여와 의료급여만을 받게 되고, 기존 저소득층 교육비 지원 사업 수혜자가 교육급여 수급자로 유입된 결과이다. 이는 각 급여제도가 향후 그것을 필요로 하는 빈곤층을 표적화하는 역할을 할 수 있을 것이라는 생각을 가능하게 한다.

표 4. 수급 유형의 연도별 분포와 추이(개인 단위)

급여 수	수급 유형	2013.12.	2014.12.	2015.6.		2015.12.	
				명	%	명	%
1	0001	13,689	10,592	6,855	0.53	179,881	10.92
	0010	126,335	171,651	174,855	13.52	146,506	8.89
	0100	1,885	2,489	1,381	0.11	23,233	1.41
	1000	6,520	4,198	3,092	0.24	6,640	0.40
	소계	148,429	188,930	186,183	14.40	356,260	21.62
2	0011	25,018	31,874	32,334	2.50	29,884	1.81
	0101	510	338	174	0.01	8,908	0.54
	0110	6,306	12,528	10,711	0.83	112,226	6.81
	1001	206	139	78	0.01	562	0.03
	1010	32,601	35,577	39,544	3.06	161,101	9.78
	1100	153,013	80,653	54,985	4.25	25,232	1.53
	소계	217,654	161,109	137,826	10.66	337,913	20.51

4) 생계급여를 받는 수급자는 다른 모든 급여를 받을 수 있는 선정기준 요건을 충족한다는 점에서 욕구가 있다면 다른 모든 급여를 받을 수 있다. 하지만 다른 급여를 받지 않고 있다면 자가 거주자라서 주거급여를 받지 않는거나 가구 내 학생이 없어 교육급여를 받지 않는 경우 등으로 해석할 수 있을 것이다.

(표 계속)

급여 수	수급 유형	2013.12.	2014.12.	2015.6.		2015.12.	
				명	%	명	%
3	0111	2,347	2,784	2,323	0.18	37,397	2.27
	1011	1,094	964	980	0.08	13,099	0.79
	1101	27,444	14,920	9,299	0.72	4,276	0.26
	1110	761,000	773,483	806,749	62.39	760,844	46.17
	소계	791,885	792,151	819,351	63.36	815,616	49.50
4	1111	139,022	145,720	149,770	11.58	137,980	8.37
총계		1,296,990	1,287,910	1,293,130	100.00	1,647,769	100.00

주: 이 표의 수급 유형은 네 자리 숫자로 이루어져 있는데 천 단위는 생계급여 수급, 백 단위는 주거급여 수급, 십 단위는 의료급여 수급, 일 단위는 교육급여 수급을 나타냄. 숫자가 10이면 수급이고, 0이면 비수급임.

자료: 노대명 외(2015), 맞춤형 급여체계 도입에 따른 빈곤층 기초생활보장 평가모형 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

### 다. 제도 개편에 따른 우려 사항

제도 개편에 앞서 가장 자주 거론되었던 우려는 크게 세 가지였다. 1) 최저생계비가 상징하는 보장성이 해체될 것이라는 우려였다. 2) 각 급여 제도를 지탱하는 전달체계가 복잡해져 행정 부담이 증가하고 제도 운영이 부실화될 수 있다는 우려였다. 3) 근로빈곤층에 대한 지원이 약화될 것이라는 우려였다. 그렇다면 이러한 우려는 어떻게 나타나고 있는가.

첫 번째 우려, 즉 맞춤형 급여체계하에서는 최저생계비가 선정과 급여를 결정하지 못하게 되고 결국 빈곤층의 사회권을 약화시킬 것이라는 우려는 '일정 정도' 해소된 측면이 있다. 제도 개편 이후 선정기준이 높아지고 급여가 인상되는 효과가 나타났다는 점에서 그러하다. 물론 이것은 사회보장제도가 보장해야 할 상징적 최저보장선이 해체될 것이라는 우려와도 관련이 있다. 하지만

최저생계비가 얼마나 논리적으로 공고하며 빈곤 정책에 적용하기 용이한 개념인가에 대한 이견은 차치하더라도, 그것이 우리 사회의 상징적 기본선으로 수행해 왔던 역할에 대해서도 전향적인 사고가 필요하다는 점을 지적하고자 한다. 최저생계비를 기초생활보장제도의 선정과 급여에 계속 적용하기 힘들다는 점은 앞서 언급한 바와 같다. 다양한 급여의 선정기준을 하나의 소득기준선으로 고정하는 것은 행정적 편의 이상의 효용을 갖기 힘들다. 더욱이 빈곤층의 다양한 욕구를 가구 규모라는 간단한 기준으로 구분하는 것도 지속하기 힘들다. 그렇다면 최저생계비는 다른 사회보장제도에 어떤 효용을 가질 수 있는가. 그리고 그것은 다른 기준이나 논리에 의해 대체할 수 없는 것인가. 이 문제와 관련해서는 선정기준으로 활용할 기준선과 각종 급여 결정의 논거로 활용한 최저보장수준에 대한 더욱 정교한 논리 개발이 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

두 번째 우려는 제도 개편에 앞서 충분히 예견되었던 것이며 일종의 시행착오가 불가피했던 우려이다. 지난 15년간 익숙했던 급여체제와 소관 부처 그리고 전달체제가 바뀌는 데 따르는 혼란이 없을 수는 없기 때문이다. 물론 기존의 전달체제가 기존의 업무를 유지한 상태에서 급여제도만을 분리하는 방안도 생각해 볼 수 있었을지 모른다. 하지만 제도 개편은 관성을 깨는 급진성을 필요로 할지도 모른다는 점을 지적해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 보면 맞춤형 급여체제 도입 이후 전달체계상의 가장 큰 문제는 역시 주거급여와 교육급여의 선정과 급여 그리고 관리업무일 것이다. 그중에서도 주거급여는 업무가 국토교통부로 이관되고 한국토지주택공사(LH)가 주거급여의 선정과 급여업무를 맡게 되면서 혼란을 피할 수 없었을 것이다. 특히 무상 거주 수급 가구 규모가 큰 기초생활보장제도하에서 주거급여를 집행하기에는 많은 어려움이 있었던 것으로 판단된다. 하지만 이 또한 장기적 관점에서 보면 주거급여의 선정과 급여 그리고 공공임대와 집수리 지원 사업 등의 종합적 관리가 가능해졌다는 강점을 갖는다. 오히려 더 큰 문제는 각 부처 간 정보시스템의 연계일 것이다.

세 번째 우려, 즉 근로빈곤층에 대한 지원이 약화될 위험성이 있다는 점에 대해서는 더 자세한 설명이 필요해 보인다. 제도 개편 당시 맞춤형 급여체제가 생계급여제도를 노인·장애인 대상 제도와 근로빈곤층 대상 제도로 이원하려는

계획의 시작이라는 비판과 그에 따른 우려가 있었다. 근로 능력자를 대상으로 제도를 분리하면 근로빈곤층에 대한 보장성이 약화된다는 우려였다. 물론 이 판단은 근거가 있는 것이었다. 당시 기초생활보장제도 급여체제를 욕구별 급여체제로 바꾸는 동시에 생계급여를 근로 가능 여부에 따라 두 개의 독립된 제도로 분리하자는 주장이 제기되고 있었기 때문이다. 다행인지 불행인지 이러한 우려에 따라 맞춤형 급여체제 도입 과정에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 제도 분리는 이루어지지 않았다. 이로써 근로빈곤층에 대한 지원이 약화될 것이라는 우려는 일소된 것처럼 보였다. 하지만 근로빈곤층 대상 제도 개편이 지연되면서 다른 문제가 발생하고 있다. 근로 능력이 있는 빈곤층의 생계급여 수급이 감소하면서 조건부 수급자와 자활사업 참여자가 감소하고, 이것이 근로빈곤층 취업지원정책에도 영향을 미치고 있는 것이다. 그렇다고 조건 부과를 모든 욕구별 급여 수급자로 확대해야 할 일은 아닐 것이다.<sup>5)</sup> 맞춤형 급여체제 도입은 근로빈곤층이 필요에 따라 다양한 복지급여를 쉽게 받을 수 있게 함으로써 취업과 탈수급의 벽을 낮추는 효과가 기대된다. 하지만 그 결과 근로빈곤층의 생계급여 수급은 감소하고, 덩달아 이들을 위한 자립 지원도 제대로 연계되지 않고 있다. 이는 맞춤형 급여체제 도입 이후 해결해야 할 정책 현안이 바로 근로빈곤층 문제, 즉 근로빈곤층 대상 종합적 지원제도 구축임을 말해 준다.

5) 과거 기초생활보장제도는 미취업 상태의 근로 능력자 모두에게 조건 부과를 하였지만 더 이상 이러한 방식의 제도 운영은 힘들게 되었다. 조건 부과가 생계급여에 국한되어 적용되게 된 것이다. 그 결과 자활사업 참여자가 감소하는 문제가 발생하였다. 이에 따라 일부에서는 주거급여 수급자에게도 조건 부과를 하자는 제안이 있었다. 하지만 이 문제는 매우 신중하게 접근해야 하는 사안이다. 참고로 현물급여를 받는 수급자에게 조건을 부과하는 것은 외국에도 전례가 없을 뿐 아니라 운영 자체도 힘들다는 점을 감안해야 한다.

#### 4. 나가며

기초생활보장제도를 맞춤형 급여체제로 개편하고 1년이 경과한 시점에 앞으로 주목해야 할 몇 가지 과제에 대해 언급할 필요가 있을 것이다.

첫째, 기초생활보장제도 급여체계 개편에 이은 후속 조치를 고민해야 한다는 점이다. 맞춤형 급여체계 도입은 사각지대 해소와 급여 수준 적정화에는 매우 직접적인 효과를 나타낼 것으로 예상된다. 물론 이 또한 예산의 영향을 받는 문제이지만 지원이 필요한 빈곤층의 욕구 파악이 용이하고 지원 정책의 책임 소재가 분명하다는 점에서 점진적으로 문제 해결이 이루어질 것으로 여겨진다. 하지만 기초생활보장제도가 안고 있던 혜택의 집중화 문제를 해결하기 위해서는 다른 복지제도의 선정기준을 다층화하는 노력이 뒤따라야 한다. 이는 행정적 편의를 위해 기초생활보장제도 수급 자격을 자동으로 연계하였던 제도들의 선정기준을 어떻게 바꿀 것인지 대책 마련이 시급하다는 것을 의미한다.

둘째, 기초생활보장제도에 대한 평가체계를 강화해야 한다는 점이다. 기존 제도하에서는 기초생활보장제도 평가가 온전히 이루어지기 힘들었다. 하지만 개편된 제도하에서는 각 급여가 빈곤층의 기초생활에 어떠한 영향을 미치는지 파악하기 쉬워진 측면이 있다. 하지만 정작 이러한 평가 경험은 축적되어 있지 않은 상황이다. 이제 제도 평가는 전체 빈곤인구 대비 수급자 규모가 얼마나 되는가를 보는 단계에서 벗어나 중위수

득 30% 미만의 극빈층 중 생계급여를 받는 사람이 얼마나 되는지, 저소득층 임차 가구의 몇 %가 주거급여나 기타 주거복지서비스를 받고 있는지를 평가하는 방향으로 발전할 필요가 있다. 그리고 종합적으로 제도가 빈곤층 기초생활에 미친 영향에 대해서도 평가할 필요가 있다. 이는 중앙생활보장위원회의 역할 강화를 통해 해법을 찾을 수 있다.

셋째, 근로빈곤층 문제에 주목하여 기초생활보장제도, 특히 생계급여를 개편해야 한다는 점이다. 장기적으로 노인 및 장애인을 대상으로 하는 보편적 소득보장제도가 확충되면 기초생활보장제도 생계급여에서는 근로빈곤층이 다수를 차지하게 된다. 이들이 근로를 통한 소득 변화가 무쌍한 집단이라는 점을 감안하면 기초생활보장제도는 근로빈곤층에 대한 적극적 지원 제도로 개편되어야 할 것이다. 서구 복지국가들이 근로빈곤층 지원 제도를 구축했던 것은 먼 이야기가 아니다. 지금까지 기초생활보장제도는 자활사업을 통해 근로빈곤층의 자립에 적극적인 지원을 하는 것처럼 보였지만 실제 근로빈곤층의 특성을 고려한 지원정책을 마련하는 데는 매우 소극적이었다. 그리고 수급자 선정 또한 근로빈곤층의 제도 진입을 억제하는 방향으로 작동하여 왔다.<sup>6)</sup> 이러한 경향이 장기간 지속되면서 제도의 역동성이 약화된 측면이 있다. 이 점에서 근로 능력이 있는 빈곤층을 대상으로 하는 별도의 고용복지 연계 제도가 필요한 것이다. ■

6) 예를 들면 수급자 선정을 위한 소득인정액 생성에서 재산과 관련된 기본 공제선은 노인과 근로빈곤층이 크게 다르다. 이는 노인 자가 가구의 수급을 위한 것이지만 도시에서 자녀를 부양하는 많은 근로빈곤층이 수급에서 제외되는 결과를 초래하게 된다.