

기초생활보장제도에 대한 체계적인 평가와 정책개발이 필요하다



鄭敬培

한국보건사회연구원 원장

기초생활보장제도는 빈곤계층에 대한 기초생활보장을 시혜가 아니라 국민의 권리로 인정하고 있다는 점에서 우리나라 복지정책사에서 매우 상징적인 의미를 갖는다고 말할 수 있다. 또한 이 제도는 내용적으로도 다음 두 가지 측면에서 기존 생활보호제도에 비해 진일보한 것으로 간주할 수 있다.

먼저 기초생활보장제도는 최저생계비의 결정과 급여지급방식에 있어 생활보호법에 비해 과학적인 방법에 기초하여 운영되고 있다는 점을 강조할 수 있다. 구체적으로 설명하면, 이 제도는 다음 두 가지 개념에 근거하고 있다. 첫째, 수급기준과 급여 상한선을 정하기 위해 소득인정액이라는 개념을 사용하고 있다. 이것은 근로유인효과를 고려한 소득평가액과 재산의 소득환산율을 더해 소득을 산정하는 방식이다. 둘째, 최저생계비를 기준선으로 그 이하의 소득으로 생활하는 가구에게 부족한 만큼의 생계비를 보충해 주는 '보충급여방식'에 근거하고 있다. 이것은 가구별 최저생계비를 기준으로 기존의 소득을 제외한 나머지, 즉 부족한 생계비를 보

전해 주는 급여방식을 의미한다.

이어서 기초생활보장제도는 근로능력자의 탈빈곤을 촉진시키기 위한 자활지원 서비스를 강화하였다는 점에 그 특징이 있다. 이 제도는 근로능력이 있는 가구원이 포함된 가구에게도 생계를 보장함에 따라, 그들의 도덕적 해이를 방지하기 위해 생계비를 지급하는 대신 근로활동에 참여하도록 '조건을 부과하는 방식'을 취하고 있다. 2002년 2월 현재 조건부과제도의 적용을 받아 자활사업에 참여하고 있는 수급자 및 차상위층은 - 근로능력이 있고, 실직상태에 있으며, 가구여건상 근로가 가능한 - 약 4만명에 이르고 있다. 자활사업과 관련해서 주목할만한 점은 이것이 수급자들의 취약한 근로능력과 기술을 고려하여 눈 높이에 맞는 일자리를 제공하고, 직업능력을 향상시키는 데 주력하고 있다는 점이다.

기초생활보장제도의 중요성은 다른 측면에서도 확인할 수 있다. 그것은 기초생활보장 예산이 전체 복지예산에서 차지하는 비중에서 찾을 수 있다. 1980년대 이후 복지예산이 정부예산에

서 차지하는 비중은 지속적으로 증가하였다. 그리고 전체 복지예산 중에서도 기초생활보장 예산이 가장 빠른 속도로 증가하여 왔음을 알 수 있다. 1996년부터 2001년까지 복지예산과 기초생활보장예산의 증가폭을 살펴보면, 복지예산은 약 2배(229%)가량 증가한 반면, 기초생활보장 예산은 약 4배(405%)가량 증가하였음을 알 수 있다. 이 점에서 기초생활보장제도에 대한 효과적인 관리가 중요한 것이다.

이처럼 기초생활보장제도는 빈곤계층에 대한 사회적 지원으로서 이념적으로 상징적인 위치를 점하고 있고, 복지재정의 측면에서도 매우 중요한 정책으로 자리잡고 있다. 하지만 이 제도는 아직 정착단계에 놓여 있으며, 보다 효율적이고 안정적으로 운영하기 위해서는 해결해야 할 많은 과제를 안고 있다. 그것은 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 기초생활보장제도는 그것에 떠넘겨진 과도한 부담으로부터 해방되어야 한다. 기초생활보장제도는 자신이 21세기 한국의 빈곤문제를 모두 해결할 수는 없다는 점을 인정해야 할 것이다. 마찬가지로 자활사업이 실업문제에 대한 최종적인 해결방안이라고 간주해서도 안될 것이다. 이 점에서 기초생활보장제도는 자신의 역할과 한계를 분명히 하고, 자신에게 맡겨진 역할 중 상당부분을 사회보험과 기대 복지제도에 이관해야 할 것이다.

둘째, 기초생활보장제도는 보호의 사각지대를 해소하는 한편, 부정수급자를 발굴하는 노력을 계속해야 한다. 이 제도는 한편에서는 부정수급자를 지원하고 있다는 비판을 받고, 다른 한편에서는 사각지대를 방치하고 있다는 비판을 받는 것이 현실이다. 따라서 기초생활보장제

도는 현재의 수급기준으로 인해 보호받지 못하고 있는 소외계층을 보호할 수 있는 보완책을 마련하는 한편, 부정수급자를 발굴해 낼 수 있는 수급자 관리체계를 수립해야 한다.

셋째, 기초생활보장제도는 근로유인이 가능한 급여체계를 구축해야 한다. 현재 기초생활보장제도는 근로능력이 있는 수급자로 하여금 근로활동에 참여하도록 유인할 수 있는 근로유인체계를 갖고 있지 못하다. 더욱이 그러한 역할을 수행할 수 있는 근로유인체계를 구축하기도 쉬운 일이 아니다. 이 점에서 중장기적으로 근로능력이 있는 수급자들의 근로활동을 촉진할 수 있는 근로유인체계 구축에 대한 지속적인 조사와 분석에 주력해야 할 것이다.

기초생활보장제도는 공공부조정책의 완성이 아니라 미완의 실험이며, 앞으로 많은 해결과제를 남겨두고 있다. 이 제도는 예상했던 것보다 더 큰 수술을 필요로 할지 모른다. 하지만 보다 중요한 것은 제도의 완결성을 보장하는 것이 아니라, 이 제도가 빈곤계층에게 얼마나 효과적으로 생계와 자활을 보장할 수 있는가 하는 점이다. 그리고 앞으로 남겨진 과제는 운영과정에서 나타난 많은 문제점을 포착하고 그 원인을 분석하며, 적절한 해결방안을 제시하는 일일 것이다.

그리고 본 연구원에 설치된 기초보장·자활정책평가센터의 목적은 기초생활보장제도에 대한 지속적인 모니터링, 평가체계 개발, 평가결과에 근거한 정책대안을 제시하는 데 있다. 이 점에서 기초생활보장제도의 안정적 운영과 평가와 관련한 기초보장·자활정책평가센터의 역할에 주목해야 할 것이다. 