

유기적이고 동태적인 기초 생활보장제도의 구축

*Toward a Comprehensive and Dynamic Public
Assistance System*



노대명 한국보건사회연구원 공공부조팀 팀장

현재 우리사회의 공공부조제도는 기초생활보장제도 중심체제로 구성되어 있으며, 기초노령연금제도 도입 등 경제사회적, 제도적 환경변화에 유연하게 대처하지 못하고 있다. 더욱이 제도운영과정에서 방대한 사각지대와 정책적 효과부진이라는 문제점에 봉착하고 있다. 이 점에서 현 공공부조제도는 기초생활보장제도 개편을 출발점으로 삼아 종합적으로 개편해야 할 필요가 있다. 이를 위한 개편방안으로는 기초생활보장제도의 소득보장기능과 욕구별 보장기능을 제도적으로 분리하는 방안을 선택하는 것이 바람직하다. 이는 생계급여 제도는 다른 소득보장제도와의 관계 속에서 개편될 수 있는 토대를 마련하고, 의료와 주거 등 욕구별 급여제도는 기존의 건강보험제도 및 주거복지정책과 유기적으로 발전시키는 것이다.

1. 문제제기

공공부조제도는 빈곤층 및 취약계층의 사회권 보장을 위해 국가가 재원을 부담하는 제도로 시장소득이나 기타 사회보장소득에 후행(後行)하는 잔여주의를 원칙으로 하고 있다. 하지만 그 기능과 관련해서는 빈곤층의 욕구에 대한 적정 수준의 보장을 강조하는 보장(Protection)의 원칙과 수급자의 경제·사회적 자립을 강조하는 활성화(Activation)의 원칙이 축을 이루고 있다. 그리고 이러한 두 가지 원칙 중 어떠한 원칙을 강조하는가는 국가에 따라 또는 시기에 따라 다르다.

그럼에도 지난 10년간 각국의 공공부조제도에

는 주목할 만한 경향성이 존재하고 있다. 그것은 각국의 공공부조제도가 근로빈곤층의 취업과 자립을 강조하는 정책을 선택하고 있다는 것이다.

한국의 공공부조제도 또한 이러한 흐름과 무관하지 않다. 가장 대표적인 공공부조제도인 기초생활보장제도(이후 기초보장제도)는 소득보장과 자립지원이라는 두 가지 원칙에 따라 설계·운영되고 있으며, 근로빈곤층의 취업을 촉진하기 위해 자활사업을 강조하고 있다는 점이 이를 말해준다.

물론 모든 공공부조제도가 두 가지 원칙에 따라 설계·운영되는 것은 아니다. 범주적 공공부조제도는 특정한 인구학적 범주(노인, 장애인,

아동 등에 속한 집단 중 일정 소득기준 이하의 집단을 지원하는 제도이며, 구(舊) 경로연금, 장애수당 등이 그것에 해당된다. 하지만 이 제도는 소득보장의 기능에 초점을 두며, 취업이나 자립을 촉진하는 것을 목적으로 하지 않는다. 마찬가지로 긴급복지지원제도 또한 위기상황에 노출된 집단을 대상으로 <선(先) 지원, 후(後) 조사>의 원칙에 따라, 단기적으로 생계, 의료, 주거 등에 대한 지출을 보장하는 제도이지, 취업을 촉진하는 것을 일차적 목표로 삼지 않는다.

위의 공공부조제도 중 지출비중이나 제도 전반에 대한 과급효과 측면에서 가장 중요한 것이 기초보장제도이다. 따라서 이 글에서는 기초보장제도를 중심으로 공공부조제도의 개편방안에 대해 논의하고자 한다. 기초보장제도는 1999년 제정되었으며 한국 공공부조제도를 한 단계 발전시키는 중요한 기여를 한 것으로 평가받고 있다. 이 제도는 빈곤층에 대한 기초생활보장을 하나의 사회적 권리로 정립시켰고, 빈곤층의 욕구를 체계적으로 측정하여 급여하는 체계를 구축하였고, 근로빈곤층에 대한 소득보장 및 자활지원사업을 강화하는 중요한 성과를 거두었다.

하지만 현재 기초보장제도는 운영 과정에서 다음과 같은 문제점에 노출되어 있다. 먼저 빈곤층 규모 증가에 비해 이 제도가 보호하는 수급자 규모가 탄력적으로 반응하지 못함에 따라 사각지대에 놓인 빈곤층의 규모가 증가하는 상황이 벌어지고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 기초보장제도가 다른 복지 지원을 받는 통로 역할을 하게 됨에 따라 빈곤층이 이 제도로 집중하는 문제를

지적할 수 있다. 끝으로 공공부조제도 지출이 증가하고 있으나 근로유인 효과가 취약하여 취업 및 탈수급 효과가 부족하다는 점을 들 수 있다.

위에 언급한 기초보장제도의 사각지대, 공공부조제도내의 과도한 비중(집중성), 취업 및 탈수급 효과 부진 등의 문제를 해결하기 위해서는 일차적으로 기초보장제도를 개편할 필요가 있다. 먼저 다양한 공공부조제도를 발전시켜 사각지대를 해소하는 노력이 필요하다. 타 공공부조제도(기초노령연금, 장애연금 등의 역할 강화)와 함께, 기초보장제도로의 진입을 억제하는 것이다. 이어 기초보장제도를 욕구별 급여체계로 개편함으로써 급여형평성을 제고하고 빈곤층의 집중을 막는 노력이 필요하다. 적정급여 및 욕구별 급여를 통해 급여형평성 및 경제활동 참여를 촉진하는 방향에서 현 기초보장제도를 개편하는 것이다. 끝으로 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하는 자활지원제도의 내실화가 필요하다. 소득보장(Protection)과 취업촉진(Activation) 정책의 균형을 유지하기 위해 자활지원제도를 근본적으로 개편하는 것이다.

2. 현황과 문제점

1) 소득불평등과 빈곤

우리사회에서 공공부조제도의 역할이 증가하는 가장 큰 이유는 사회보험 등 기존의 복지 제도로 보호하기 힘든 빈곤층이 증가하고 있기

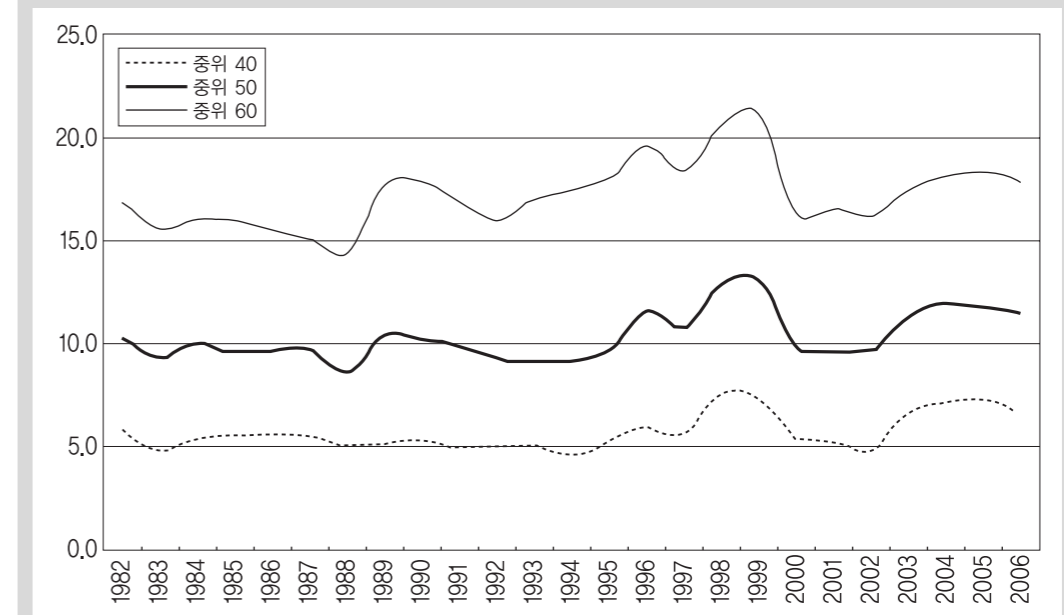
때문이다. 먼저 노인 및 장애인 빈곤층처럼 노동시장에서 물러났거나 진입할 수 없는 집단은 사회보험제도를 통해 보호하기 힘들다. 이어 노동시장에서 실직·고용단절·저임금을 경험하는 집단 또한 사회보험으로 보호하기 힘들다. 최근에 이들 근로빈곤층이 빠르게 증가하는 양상을 나타내고 있다.

아래 [그림 1]은 공공부조제도가 일차적 지원대상으로 하는 빈곤층의 규모 변화를 나타낸다. 참고로 빈곤선은 중위소득의 40%, 50%, 60%로 설정하였다. 이 그림은 외환위기를 전후하여 빈곤율이 큰 폭으로 변화하고 있음을 보여준다. 특히 중위소득 40%와 50%를 기준으로

하면, 2003년 이후 빈곤율이 1990년대 중반에 비해 높은 수준을 유지하는 것을 확인할 수 있다. 이는 점점 많은 집단이 빈곤층으로 하향 이동하는 경향이 나타나고 있으며, 공공부조제도가 이들에 대한 지원을 확대해야 할 필요성이 제기되고 있음을 의미한다.

최근의 빈곤율 증가와 관련해서 주목해야 할 점은 빈곤을 경험하는 집단이 어떠한 특성을 보이는가 하는 점이다. 아래 [그림 2]는 최근 빈곤층 중 반복적으로 빈곤을 경험하는 계층, 즉 근로빈곤층이 큰 비중을 차지하고 있다는 점을 보여주고 있다. 이 그림에 따르면, 2003년~2005년까지 3년간 빈곤을 경험한 가구를 100으로

그림 1. 한국사회의 빈곤율 추이



주: 1) 빈곤율은 경상소득을 기준으로 중위값의 40%~60%를 빈곤선으로 적용
 2) 조사표본은 도시지역에 거주하는 2인 이상 임금근로가구
 자료: 통계청, 「도시가계조사」, 각년도 원자료.

할 때, 계속빈곤을 경험한 가구의 비율이 11.4% 라면, 반복적으로 빈곤을 경험한 가구의 비율이 45.7%, 일시적으로 빈곤을 경험한 가구의 비율이 42.9%로 추정된다. 이 세 집단 중 일시빈곤층은 3년이라는 기간 중 단기적으로 빈곤을 경험하고 탈출한 집단이라는 점에서 다른 집단에 비해 조건이 양호하다고 말할 수 있다.

문제는 계속빈곤층과 반복빈곤층이다. 전자는 노인이나 장애인 등 생활능력이 없는 사람들로 구성되어 있고, 반복빈곤층은 주로 생활능력을 가진 사람들로 구성되어 있다. 이들 집단 중 노인·장애인은 위험의 정도가 심해 안정적인 소득보장이 필요한 집단이라면, 대부분이 근로능력자로 구성된 반복빈곤층은 안정적인 취업

기회 제공을 통해 빈곤에서 탈출할 수 있도록 지원해야 하는 집단이다. 이는 향후 공공부조제도가 노인·장애인 등 취약빈곤층을 보호하는 한편, 최근 증가하는 반복빈곤층의 문제를 해결할 수 있도록 공공부조제도를 개편해야 한다는 점을 말해준다.

2) 공공부조제도 및 기초보장제도의 지원현황

아래 [그림 3]은 2006년 현재 전체 공공부조제도가 어떻게 구성되어 있는가를 잘 보여주고 있다. 아래 그림에 따르면, 2006년 현재 기초보장제도 수급자(약 153만명)는 다른 모든 지원제도 수급자를 합한 규모보다 훨씬 크다. 그리고

다른 지원제도에서 기초보장제도 수급자를 제외하면, 실질적인 기타 지원제도 수급자 규모는 33만명에 불과하다. 이는 현재 한국 공공부조제도 내에서 기초생활보장제도가 차지하는 비중이 거의 절대적이라는 것을 의미한다. 물론 비중이 크다는 것 자체가 문제일 수는 없다. 문제는 각종 지원제도가 기초보장제도 수급자로 선정되어야 지원받기 쉽도록 설계되어 있다는 점이다. 그리고 이는 다음과 같은 문제를 야기하는 것으로 판단된다. 하나는 지출증가에 따른 사각지대 해소 효과를 기대하기 힘들다는 점이다. 이미 지원

을 받고 있는 집단에겐 지원이 집중되고, 정작 지원이 필요한 비수급 빈곤층의 진입이 힘들기 때문에 사각지대 해소효과를 기대하기 힘든 것이다. 다른 하나는 기초보장제도에 대한 빈곤층의 의존도가 집중된다는 점이다. 기초보장제도 수급자가 되어야 다른 급여를 받을 수 있는 상황에서 빈곤층이 기초보장제도로 집중되고 이 제도에서 벗어나지 않으려 하는 것은 당연한 일이다. 이 점에서 현재 기초보장제도가 각종 복지제도로 진입하는 '통로역할'을 하고 있다고 말할 수 있는 것이다.

그렇다면 기초보장제도는 어떻게 변화하고 있는가. 먼저 아래 [그림 4]는 기초보장제도 도입 이후 수급자 규모의 변화를 보여주고 있다. 이

그림에 따르면, 수급자 규모는 도입 직후 150만 명을 시작으로 2002년 135만명까지 감소하는 추세를 나타내다, 2004년 이후 다시 증가세를 나타내고, 2005년 현재 153만명 수준에 이르고 있다. 이처럼 2004년 이후 수급자 규모가 증가한 것은 2003년 이후 빈곤율이 증가함에 따라 정부가 수급기준(부양의무자 기준)을 완화하고, 차상위층에 대한 지원을 확대하였기 때문으로 판단된다. 하지만 기초보장제도로 빈곤을 증가 문제에 대응하기에는 한계가 있다고 말할 수 있다. 그것은 기초보장제도 자체가 보다 많은 빈곤층을 지원할 수 있는 체계로 구성되어 있지 않다는 점과 밀접한 관련이 있다. 실제로 최근의 수급자 규모 증가는 전체 빈곤층 규모가 증가하는 추세

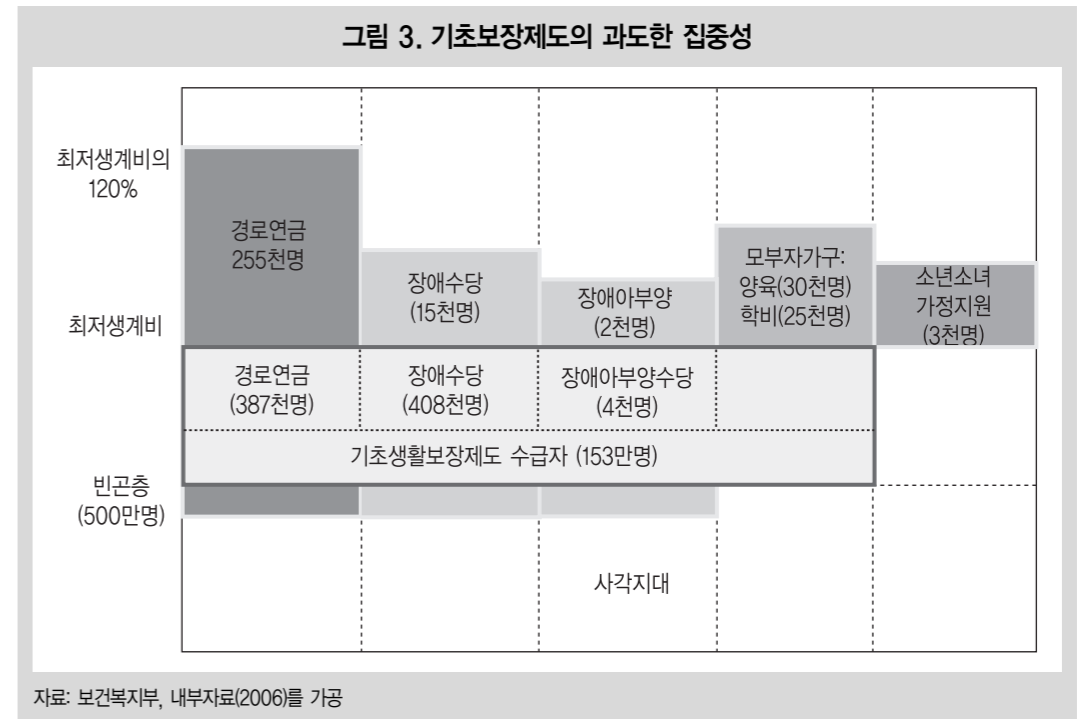
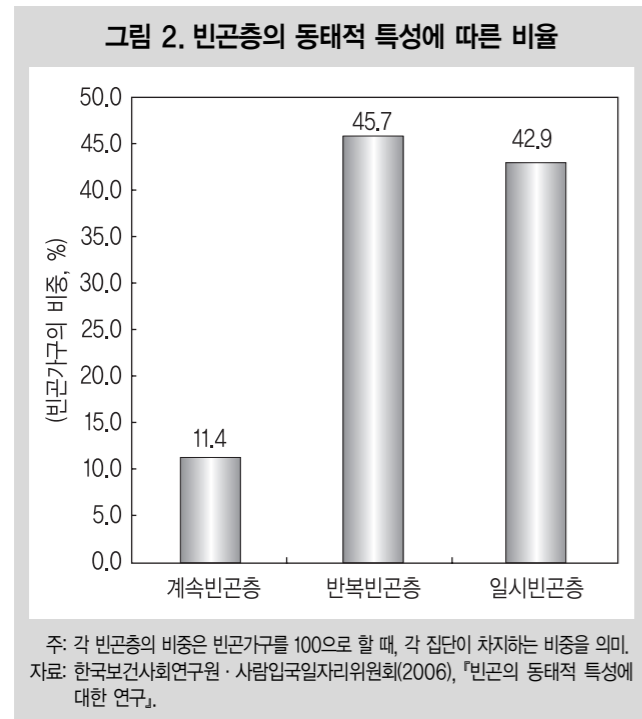
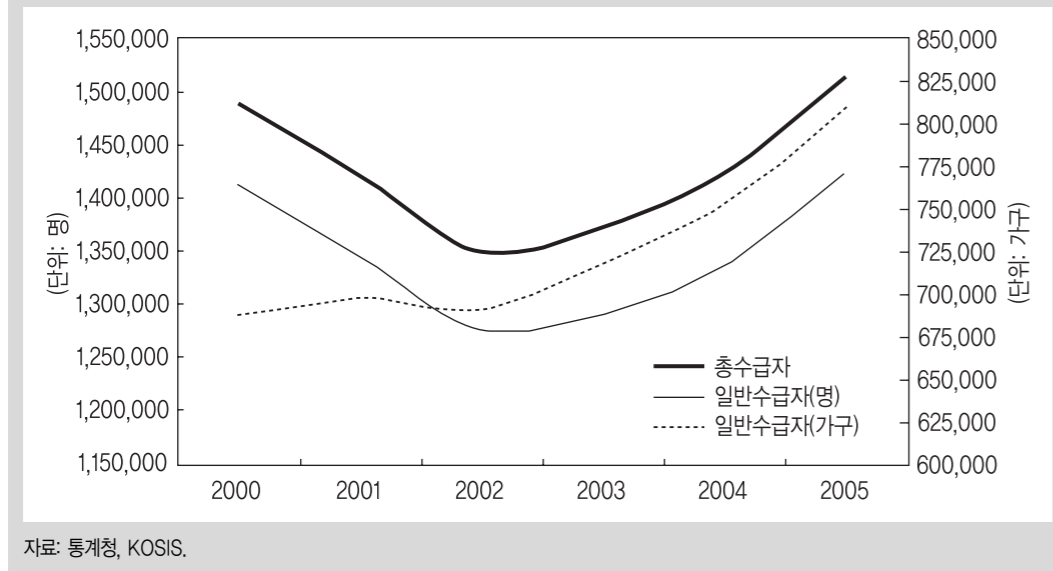


그림 4. 기초생활보장제도의 수급가구 및 수급자 추이



와 비교할 때, 미미한 수준이라고 말할 수 있다.

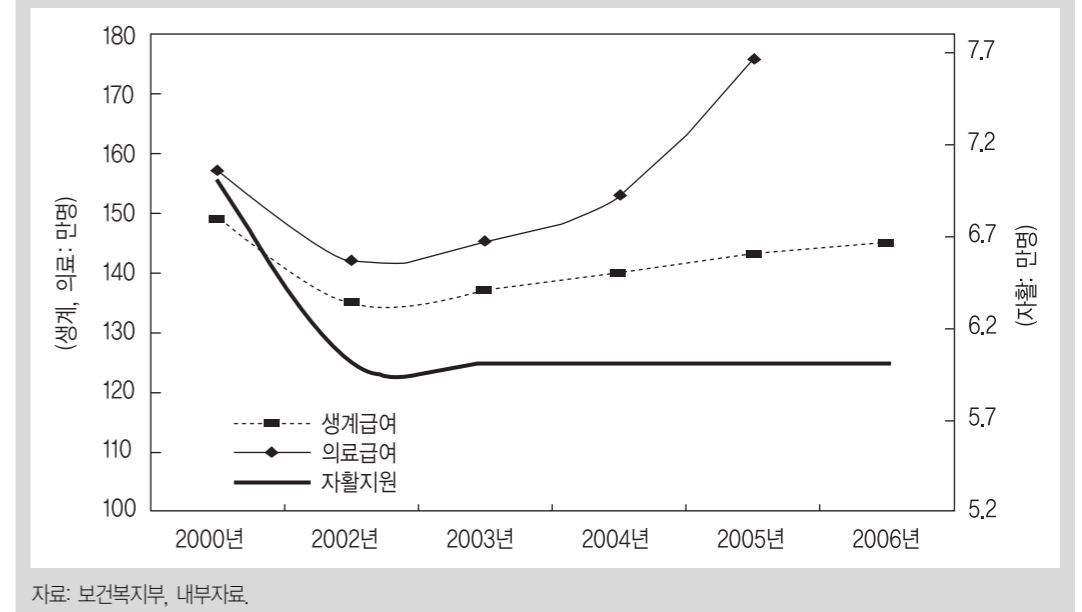
그렇다면 최근 7년간 기초보장제도 급여별 수급자 규모가 어떻게 변화하여 왔는지 살펴볼 필요가 있다. 아래 [그림 5]는 기초생활보장제도를 구성하는 대표적 급여인 생계급여, 의료급여, 자활급여의 수급자 규모 변화를 나타내고 있다. 먼저 의료급여는 2004년 이후 증가세를 보이다 2005년 매우 가파르게 수급자 규모가 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 2005년 이후 차상위층에 대한 의료급여 확대에 기인한 것으로 해석된다. 이에 비해 생계급여 수급자 규모는 2002년까지 감소세를 보이다 이후 소폭의 증가세를 보이는 것으로 나타나고 있다. 그리고

자활급여는 제도도입 직후 상대적으로 가장 큰 감소세를 보였고, 2002년 이후 약 6만명 수준을 유지하는 것으로 나타나고 있다.¹⁾

기초생활보장제도의 예산은 수급자 규모에 반응한다. 즉, 수급자 규모가 증가하면 지출이 증가하게 되는 것이다. 달리 표현하면, 예산제약 하에서는 수급자 규모가 일정 수준으로 유지될 수밖에 없는 것이다. 이 점을 고려하여 기초생활보장제도 급여별 지출추이를 살펴보면 아래와 같다. [그림 6]은 급여별 총지출의 추이를 나타낸 것이고, [그림 7]은 급여별 1인당 지원액의 추이를 나타낸 것이다. 아래 [그림 6]에서 의료비 지출이 매우 큰 규모로 증가한 것으로

1) 자활사업 참여자가 제도시행 직후 급격하게 감소했던 이유는 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 하나는 자활사업 참여자 선정과정에서 근로능력자 판정에 따라 근로무능력자로 판정되었거나 취업자로 판정된 수급자가 발생하였기 때문이며, 다른 하나는 수급자들이 자활사업 참여를 기피하였기 때문으로 판단된다.

그림 5. 기초보장제도의 주요 급여별 수급자 추이



나타나고 있지만, [그림 7]의 1인당 지원액을 보면 크게 증가하지 않은 것을 알 수 있다. 반대로 생계급여는 총지출은 크게 증가하지 않았지만 1인당 지원액이 상대적으로 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 의료급여 지출증가가 수급자 규모 증가에 따른 것이라면, 생계급여 지출증가는 급여인상에 따른 것이라는 해석을 가능하게 한다. 그리고 자활사업은 사업의 효과성에 대한 논란 속에서 지출이 일정 수준으로 묶여 있는 것을 알 수 있다.

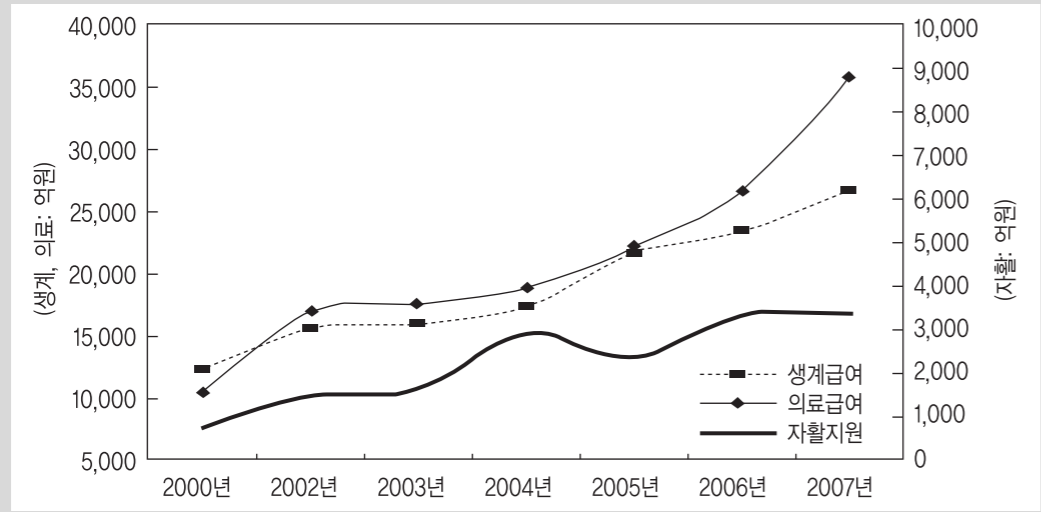
3) 문제점

2007년 현재 공공부조제도, 특히 기초보장제도가 안고 있는 문제점에 대해서는 많은 연구결

과가 발표되어 있다. 물론 그 문제점은 보는 시각에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 하지만 기초보장제도의 목표라 할 수 있는 소득보장과 자립지원이라는 두 가지 관점에서 쉽게 합의할 수 있는 문제점은 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

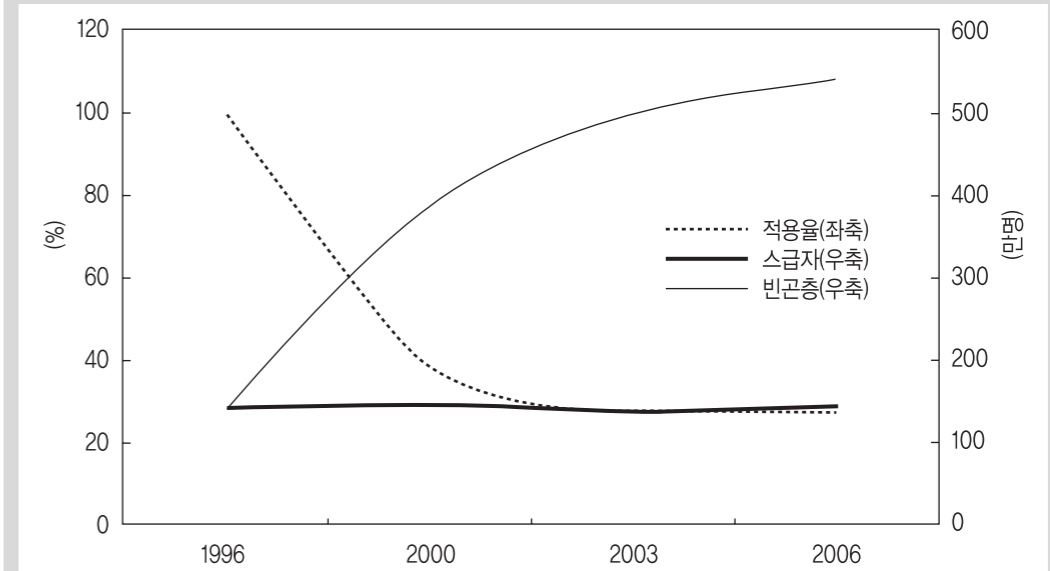
첫째, 빈곤층의 규모변화에 둔감하다는 점이다. 2003년 이후 우리사회의 빈곤율은 빠르게 증가하고 있으며, 그 증가세는 상당부분 저임금·고용단절을 경험하는 근로빈곤층의 증가에 따른 것이다. 하지만 기초보장제도를 비롯한 공공부조제도는 빈곤층 증가뿐 아니라, 근로빈곤층이 증가하는 문제에 대해서도 경직적으로 대응하고 있다. 아래 [그림 8]은 지난 10년간 빈곤율의 변화와 기초보장제도의 수급자 규모 변화를 비교한 것이다. 이를 통해 확인할 수 있는

그림 6. 기초보장제도의 주요 급여별 예산 추이



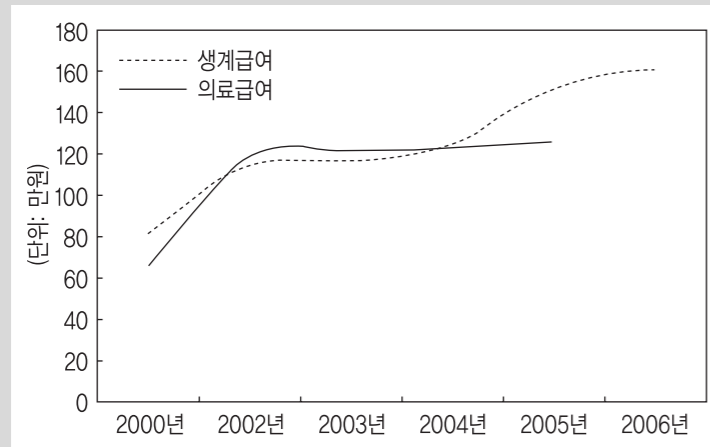
자료: 보건복지부, 내부자료.

그림 8. 기초보장제도의 보호율 저하



자료: 빈곤율은 통계청, 「가구소비실태조사」(1996, 2000년), 한국보건사회연구원, 국민생활실태조사(2004), 「전국가계조사」(2006); 수급자 규모는 보건복지부 자료를 활용.

그림 7. 기초보장제도 급여별 1인당 연간 지출 추이



하고 있음을 시사하는 것이다. 그리고 이러한 문제는 기초보장의 사각지대 문제를 쟁점화 하는 역할을 하게 된다. 그렇다고 기초보장제도의 수급기준을 대폭 완화하여 모든 빈곤층을 보호해야 한다고 말하는 것은 아니다. 그것은 단기적으로 특정한 급여를 통해 보호할 수 있는 집

사실은 점선이 보여주는 바와 같이, 기초보장제도가 지원하는 빈곤층의 비율이 감소하고 있다는 점이다. 이는 빈곤층 규모증가와 기초보장제도의 보장규모가 유연하게 상호작용을 하지 못

단을 기초보장제도에 장기간 체류하게 하는 부작용을 초래할 수 있기 때문이다. 이 점에서 향후 과제는 경향적으로 증감하는 빈곤층 규모에 신속적으로 대처할 수 있도록 공공부조제도를

개편하는 것이다.

둘째, 기초보장제도에 대한 빈곤층의 의존성이 심화될 위험성이 있다는 점이다. 앞서 언급 하였던 것과 같이, 기초보장제도가 제한된 규모의 빈곤층에게 지원을 집중하는 통로역할을 하는 상황에서, 기존 수급자가 제도로부터 탈출하려는 의지가 약화되는 것은 당연하다. 더욱이 자활사업 등 각종 일자리 사업을 통해 취업하더라도 그것을 통해 얻을 수 있는 근로소득이 기초보장제도가 제공하는 각종 편익보다 크지 않다면, 수급자들은 제도에 안주하려는 경향성을 보이게 된다. 이것이 현재 기초보장제도가 당면하고 있는 문제점이기도 하다. 그리고 이러한 문제점은 수급자의 취업과 경제적 자립을 촉진

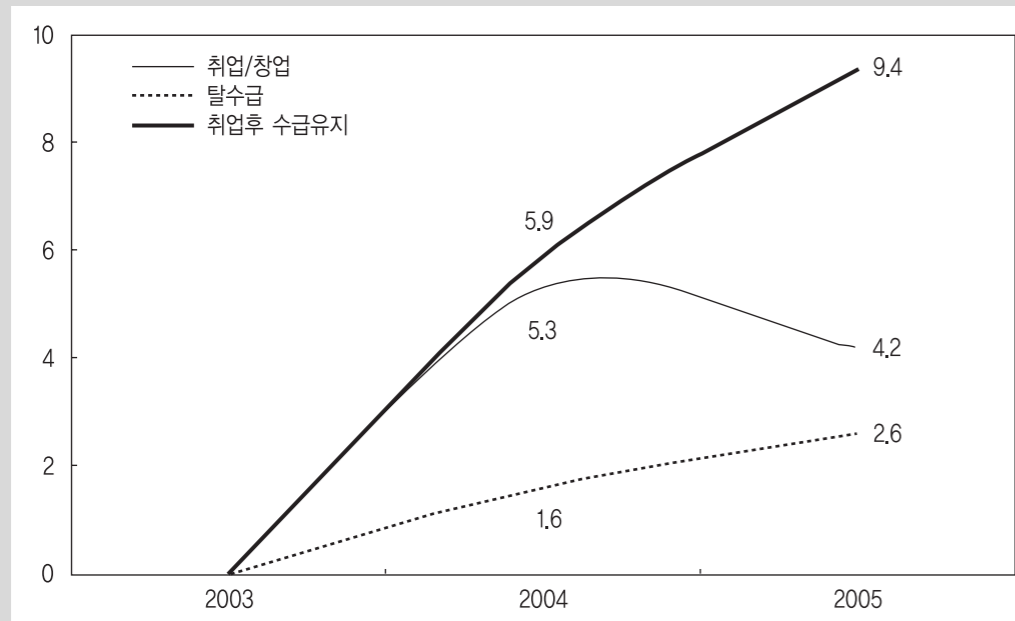
하는 다른 프로그램에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 아래 [그림 9]은 자활사업 참여자 중 많은 사람이 취업 후에도 기초보장제도에서 벗어나지 않고 잔류하고 있음을 보여준다. 아래 그림에서 하단의 점선은 자활사업 참여자 중 탈수급자의 비율이 변화하는 추세를 나타낸다. 이는 점진적으로 탈수급비율이 증가하고 있음을 보여준다. 이어 중앙의 가는 실선은 취업 및 창업자의 비율변화를 보여준다. 이 수치는 자활사업의 취업성과가 경향적으로 감소하였음을 나타낸다. 끝으로 상단의 굵은 선은 취업 및 창업 후에도 기초보장제도 수급자로 남아있는 참여자의 비율을 보여준다. 이는 많은 참여자가 취업하였음에도 불구하고 기초보장제도에서 벗

어나지 않으려는 경향을 보이고 있음을 말해준다. 이러한 경향이 나타나는 이유는 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 하나는 취업 후에도 근로소득이 매우 낮아 탈수급이 힘든 경우이다. 다른 하나는 취업수급자에 대한 관리체계가 취약하여 제도에 안주하는 경우이다. 이 두 가지 경우에 대처하기 위해서는 먼저 근로소득의 불안정을 경험하는 근로빈곤층에 대한 소득보장제도를 도입하고, 이어 취업수급자에 대한 관리체계를 강화할 필요가 있다.

셋째, 현 기초생활보장제도는 과잉급여와 과소급여의 문제를 야기하고 있다. 이는 공공부조제도가 빈곤층에 대한 소득보장을 하는 과정에서 존중해야 할 형평성의 원칙을 지키지 못하고

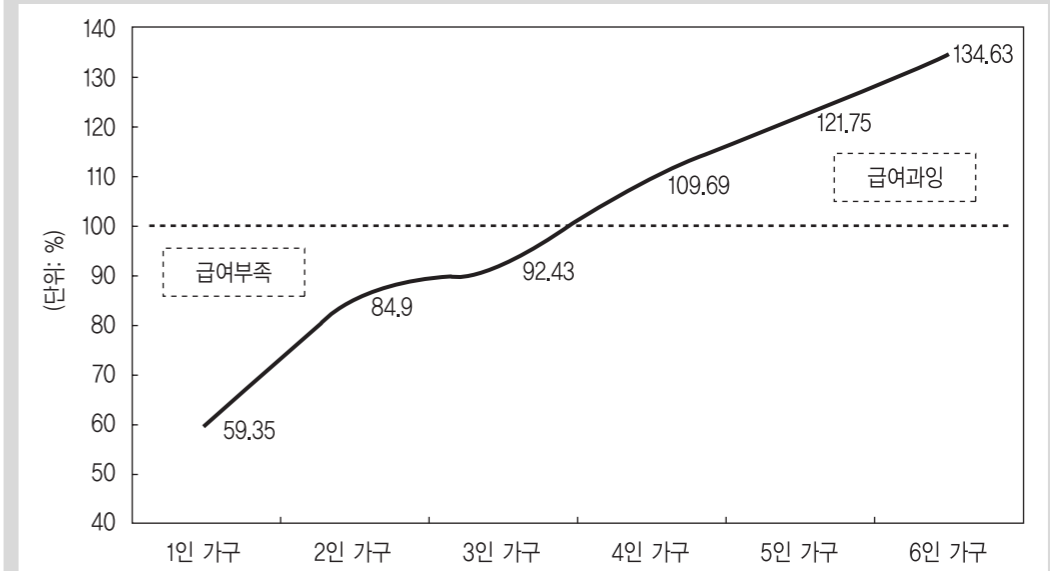
있음을 의미한다. 이러한 문제는 다양한 측면에서 지적할 수 있다. 하지만 그 중에서도 주거급여와 관련해서 나타나는 문제점을 언급하면 아래와 같다. [그림 10]은 각 빈곤가구에 지급되는 주거급여(생계급여로 통합된 부분을 포함)를 해당 가구가 실제로 지급하는 임대료로 나눈 값이 가구규모별로 어떻게 나타나는가를 보여주고 있다. 이 그림에 따르면, 현재 주거급여는 3인 가구 이하에서는 과소급여를 4인 가구 이상에서는 과잉급여를 하고 있음을 보여준다. 이처럼 주거지출에 대한 급여에 있어 과잉급여와 과소급여의 문제가 발생하는 것은 4인 가구를 표준가구로 설정하여 생계급여와 주거급여에 동일한 균등화지수를 적용하기 때문이다. 그리고

그림 9. 자활사업 및 기초보장제도의 탈수급 효과 부진



자료: 보건복지부, 내부자료를 가공.

그림 10. 주거급여를 통해 본 급여의 과소·과잉문제



주: 이 그림의 수치는 해당 가구에 지급되는 주거급여를 실제 지출하는 평균 임대료로 나눈 값임.
자료: 통계청, 전국가계조사자료 2006년 원자료; 복지행정전산망 중 주거급여액 관련 자료.

이러한 문제 외에도 현재 자가가구에게 주거급여가 지급되고 있다는 점 또한 과잉급여라고 말할 수 있을 것이다. 이는 현 기초생활보장제도가 급여의 형평성을 강화하기 위해서도 개편이 필요하다는 점을 말해준다.

장의 추세는 상당기간 지속될 것으로 전망된다. 특히 사회보험의 가입율이 상대적으로 낮고, 빈곤층 규모가 큰 상황에서 이들에 대한 소득보장과 서비스 제공을 위해 공공부조제도의 역할이 중시되는 것은 불가피하다고 판단된다.

하지만 문제는 중장기적으로 공공부조제도만으로 문제를 해결하기는 힘들다는 점이다. 이는 공공부조제도가 사회보험제도와 적극적 노동시장정책, 조세제도 등과 유기적 관계를 가져야 한다는 점을 시사한다. 물론 현재와 같은 기초보장제도 중심체계 하에서는 공공부조제도의 정책적 효과를 기대하기 힘들다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 지출증가에 따른 정책효과를 기대하기 힘들며, 수급자 규모가 빈곤을 변

3. 주요 정책과제

1) 사회보장제도간 정합성 강화

현재 우리 사회는 사회보장제도가 미성숙된 상황에서 각종 복지제도를 도입하거나 확대하는 국면에 들어서 있다. 그리고 이러한 복지확

화에 따라 탄력적으로 변화하기보다 누적될 개연성이 존재하기 때문이다. 그리고 이러한 우려는 빈곤층에 대한 지원을 확대하는 정책적 선택에 부정적인 영향을 미치게 된다.

따라서 향후 우리사회의 과제는 공공부조제도 전반에 걸친 개혁을 추진하고, 이 과정에서 사회보험제도나 적극적 노동시장정책 등과 유기적 관계를 갖게 하는 것이다. 좀더 구체적으로 언급하면, 공공부조제도를 경기변동과 빈곤율 증가에 따라 유연하게 반응할 수 있는 효율적이고 효과적인 제도로 설계해야 하는 것이다.

그렇다면 기초보장제도 개편방안을 검토하기에 앞서, 다른 사회보장제도와와의 정합성 문제를 살펴볼 필요가 있다. 이는 지난 수년간 도입된 각종 소득보장제도 및 복지제도와 기초보장제도가 밀접한 관련이 있기 때문이다. 특히 기초노령연금, 장애연금, EITC 등은 기초보장제도의 개편논의에 매우 큰 영향을 미치는 요인이라고 판단된다. 이를 간략하게 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 기초노령연금제도 도입에 따라 기초보장제도의 역할변화가 불가피하다는 점이다. 기초노령연금제도가 도입되면, 단기적으로는 노인빈곤층에 대한 공적이전소득이 증가하여 기초보장제도에 대한 지출압력이 완화될 개연성이 높다. 그리고 중장기적으로 기초노령연금의 급여수준이 높아지는 경우, 노인빈곤층이 기초보장제도에서 기초노령연금제도로 이동할 개연성 또한 존재한다. 이는 노인빈곤층에 대한 소득보장기능이 다른 공공부조형 복지제도로 이관됨에 따라, 기초보장제도가 근로능력이 있

는 빈곤층을 대상으로 하는 제도로 발전할 개연성이 있음을 의미한다.

둘째, 장애인 연금 및 장기요양보호 등의 제도가 정비될 개연성을 고려하여 기초보장제도를 개편해야 한다는 점이다. 현 정부 하에서 노인대상 소득보장제도와 요양보호제도가 도입되었으나, 장애인 지원대책이 도입되지 않아 차기 정부에서 중요한 정책현안으로 부각될 개연성이 크다. 그리고 빈곤층 중 장애인에 대한 소득보장제도가 별도로 마련되면, 기초보장제도에 매우 큰 영향을 미치게 된다. 이는 현재 기초보장제도가 보호하는 노인·장애인 등 근로무능력자 대부분이 별도의 소득보장제도를 통해 보호받게 될 개연성이 크다는 점을 의미한다.

셋째, 기초보장제도는 근로빈곤층 문제에 좀더 적극적으로 대처할 수 있는 제도개편이 필요하다. 앞서 언급하였던 바와 같이, 최근 우리사회의 빈곤율 증가는 근로빈곤층의 증가와 밀접한 관련이 있다. 이들은 기존의 노인 및 장애인 빈곤층과 다른 특성을 나타내고 있다. 그것은 실업과 불안전고용에 따라, 반복적으로 빈곤을 경험하고 있다는 점이다. 이는 근로빈곤층 대부분이 소득변동이 심해 앞으로 상당기간 행정적인 소득과약이 용이하지 않으며, 공공부조제도를 통한 소득보장에 있어서도 선정과정만을 통제하는 방식으로는 소득보장과 취업을 동시에 촉진하는데 한계가 있다는 점을 의미한다. 따라서 근로빈곤층에 대한 적절한 소득보장과 취업촉진을 위해서는 이 집단의 특성에 맞게 육구별·탄력적 지원을 강화하는 방향

에서 제도를 개편해야 할 것이다. 이는 단계적으로 공공부조제도, 자활지원제도, EITC제도가 유기적으로 결합할 수 있는 새로운 제도를 도입해야 한다는 것을 의미한다.

물론 위에 언급한 소득보장제도의 변화 외에도 각종 사회서비스의 공급이 확충되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 지난 수년간 케어서비스(Care Services), 주거복지서비스, 보육서비스 등 다양한 사회서비스 공급이 증가하였으며, 이러한 서비스는 빈곤층의 지출을 절감시켜주는 역할을 하고 있다. 그리고 사회서비스의 공급은 높은 수요에 비추어 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 그렇다면 빈곤층에 대한 지원과 관련해서 소득보장을 통해 모든 문제를 해결하기보다 사회서비스 공급을 통해 지출을 절감하고 일자리를 창출하는 방향에서 해결책을 모색할 필요가 있다. 이는 공공부조제도가 담당해왔던 현물급여나 사회서비스 중 상당부분을 독립된 지원제도를 통해 공급하는 방식으로 전환할 필요가 있음을 의미한다.

요약하면 기초보장제도는 소득보장기능 중 일부를 다른 제도로 이관하고, 그것이 제공하던 다양한 서비스를 독립된 제도를 통해 공급하는 방향에 주목해야 한다. 그것은 기초보장제도의 소득보장기능이 점진적으로 근로능력자와 무능력자로 구분되고, 주거와 의료 등 육구별 급여가 독립된 제도를 통해 보장되는 새로운 시스템이 도입될 개연성이 크다는 점을 의미한다.

2) 공공부조제도의 중장기 개편방향

위에 언급한 장단기 환경변화를 고려할 때, 한국 공공부조제도는 개편이 불가피하며, 그것은 기초보장제도 개편에서 출발점을 찾아야 할 것이다. 아래 [그림 11]은 기초생활보장제도 중심체제로 구성되어 있는 현 공공부조제도가 단기적 개편과정을 거쳐 어떠한 체계로 발전해야 하는가를 보여주고 있다.

이 그림은 현 공공부조제도는 사각지대가 크며 각 제도로 유기적 관련성을 갖지 못하고 있어, 이를 기능별로 분화시키며 상호 유기적 관련성을 갖도록 개편해야 한다는 것을 강조하고 있다. 기초보장제도의 소득보장기능과 기타 육구별 보장기능을 구분해야 하며, 소득보장에 있어서는 노인·장애인 대상 제도와 근로빈곤층 대상 제도의 분화 발전을 촉진하고, 육구별 보장에 있어서는 주거복지정책 또는 의료보장제도와 같은 기본제도와 결합시키는 방안을 모색해야 하는 것이다. 물론 이러한 개편에는 상당한 기간이 소요될 것이며, 단계적으로 이행을 촉진하는 제도들을 필요로 할 것이다.

아래 그림에서 단기적 개편방안은 최근의 관련 제도의 도입으로 인한 환경변화를 감안할 때, 기초보장제도와 관련 복지제도가 어떻게 유기적 관련성을 유지해야 하는가를 말해주는 것이다. 소득보장은 단기적으로 기초보장제도의 생계급여와 노인·장애인·근로빈곤층에 대한 소득보장제도가 서로 보완적 역할을 하게 된다는 것을 의미한다. 물론 빈곤층에 대한 소득보장제

도를 단기적으로 노인·장애인 대상 생계급여 제도와 근로빈곤층 대상 생계급여제도로 분리하는 방안을 추진하는 것이 불가능한 일은 아니다. 다만 이는 제도분리이후 근로빈곤층에 대한 소득보장이 얼마나 내실있게 정비되는가와 밀접한 관련이 있다고 판단된다.

그리고 현재 기초보장제도에 통합되어 있는 욕구별 급여제도를 단계적으로 분리하여 독립된 욕구별 보장제도로 발전시키는 것이다. 이러한 개편작업과 관련해서 의료급여, 교육급여, 자활급여는 이미 분리가 진행 중이라는 점에서 주거급여의 독립이 당면과제가 될 것이다. 또한 각 제도가 완전히 분화·발전하지 않은 상황에서 근로빈곤층에 대한 지원제도는 소득보장과 근로장려세제 그리고 자활지원사업 간의 느슨한 또는 독립된 연계체계로 작동하게 된다.

이어 중장기 개편방안은 노인·장애인에 대한 독립된 소득보장제도가 발전하게 된다는 것을 가정한 것이다. 이는 현재 미국의 SSI처럼 공공부조제도로 발전할 수도 있으며, 프랑스의 APA처럼 보편적 소득보장체계로 통합될 수도 있을 것이다. 하지만 최근의 제도적 변화를 고려하면, 일정 기간 SSI처럼 공공부조제도와 유사한 형태로 유지되고 단계적으로 APA처럼 보편적 소득보장제도로 발전할 개연성이 있다고 판단된다. 그렇다면 소득보장을 담당하는 공공부조제도(생계급여)는 근로빈곤층 중심의 지원 제도로 발전할 개연성이 있는 것이다. 그리고 욕구별 보장제도는 이미 단기 개편과정을 통해 기본 틀이 마련되었다는 점에서 내실화에 초점을

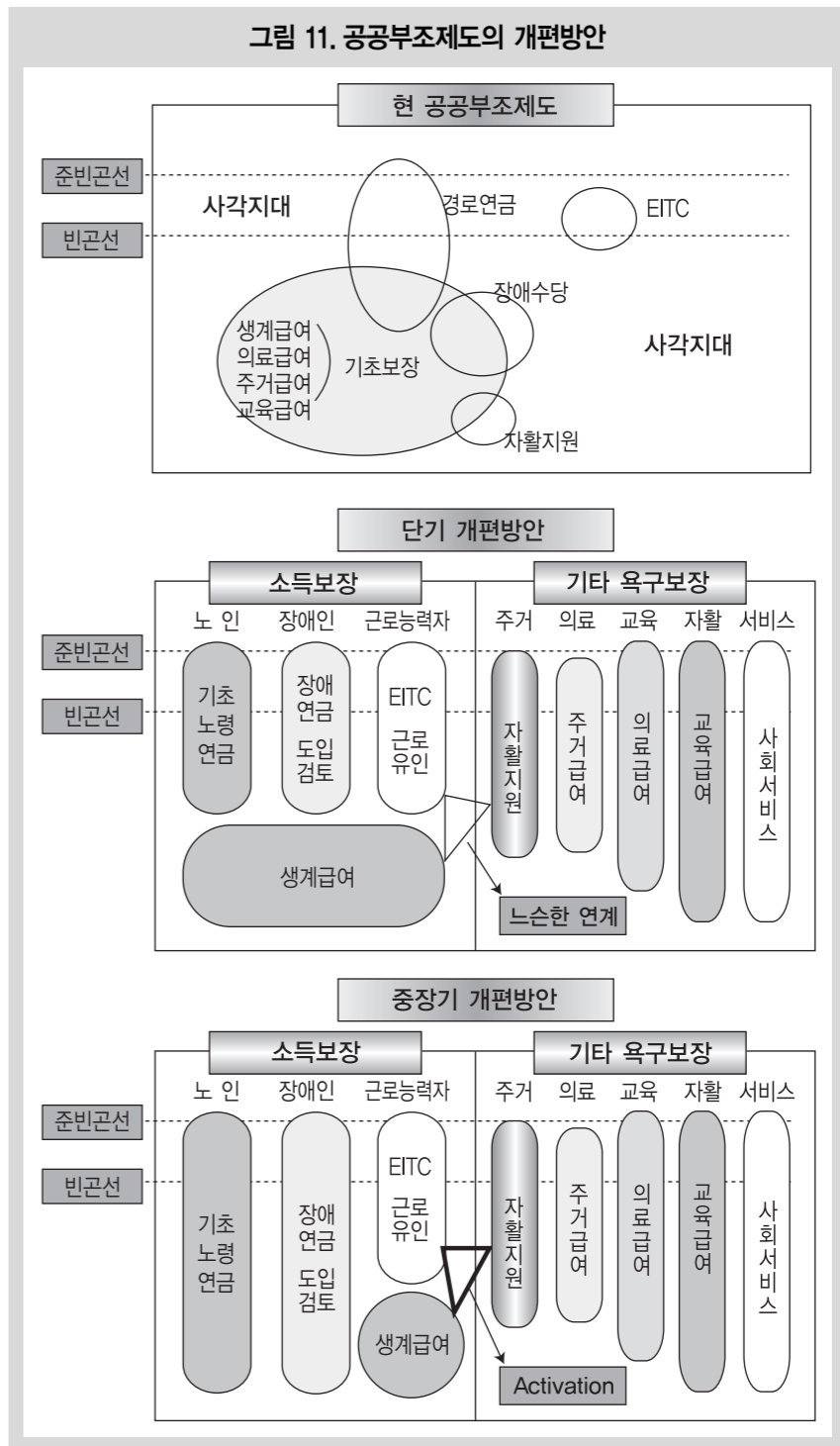
을 두게 될 것이다. 중장기 개편방안의 강점은 소득보장제도가 근로빈곤층 중심으로 편성됨에 따라, 근로장려세제 및 자활사업과의 유기적 관계를 강화하기 용이하다는 것이다. 이는 근로빈곤층을 대상으로 취업과 경제적 자립을 촉진하는 활성화 정책(Activation)을 본격적으로 추진해야 한다는 것을 의미한다.

3) 제도개편의 주요 내용

위에 언급한 방향에 따라 공공부조제도를 개편하는 경우, 가장 핵심적인 사항은 기초생활보장제도의 소득보장기능과 욕구별 보장기능을 어떻게 재구성할 것인가하는 점이다. 이와 관련해서 좀더 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 기초보장제도를 욕구별 급여제도로 분리하는 것이다. 이는 생계급여를 비롯한 각 급여의 급여액과 선정기준을 독립된 제도에 따라 산출하고 적용한다는 것을 의미한다. 이러한 방식이 갖는 강점은 기초보장제도에 대한 빈곤층의 집중화된 의존현상을 최소화하고, 비수급 빈곤층에 대한 지원을 확대하여 사각지대를 해소하는데 유리하다는 것이다. 현재 빈곤층이 가장 필요로 하는 지원은 의료와 주거, 그리고 자활 지원이라고 말할 수 있다. 하지만 근로빈곤층 모두가 이러한 지원을 다 받아야 하는 것은 아니다. 이들 중 대부분은 가족 내 환자로 인해 의료급여를 필요로 하는 경우이기 때문이다. 욕구별 급여제도는 기초보장제도 수급자가 되지 않더라도 필요한 급여를 받을 수 있게 함으로써

그림 11. 공공부조제도의 개편방안



복지제도로의 진입과 탈출을 '상대적으로' 용이하게 하는 측면이 있다. 또한 빈곤층의 증감에 유연하게 반응할 수 있게 한다. 주거급여나 의료급여의 경우, 생계급여와 달리 소득기준 외에도 욕구기준을 적용하기 때문에 해당 급여를 관리하기 용이한 것이다.

둘째, 노인 및 장애인에 대한 독립된 소득보장 제도가 발전할 수 있도록 기초보장제도의 소득보장기능을 단계적으로 분화시키는 것이다. 이는 노인·장애인을 위한 생계급여제도와 근로빈곤층을 위한 생계급여제도를 분리시키는 방안을 고려해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 단기 개편 방안에도 이러한 원칙이 잘 반영되어야 할 것이다. 기초노령연금 및 장애수당 등의 제도는 생활능력이 없는 취약계층에 대한 사회적 보장이라는 점에서 제도정비가 불가피할 것으로 판단된다. 참고로 대부분의 복지국가는 노인과 장애인에 대한 소득보장에 상대적으로 관대하게 접근하고 있고, 공공부조제도가 아닌 다양한 지원방식을 취하기도 한다는 점 또한 고려해야 할 것이다. 우리사회의 기초노령연금은 이러한 흐름과 맥을 같이 하는 것이라고 말할 수 있다. 따라서 중장기적으로 기초노령연금의 내실화와 장애인에 대한 독립된 소득보장제도를 발전시킨다는 관점에 따라 단기대책을 수립해야 하는 것이다. 그리고 기초보장제도의 소득보장기능은 주로 근로빈곤층을 지원하는 제도로 발전해야 할 것이다.

셋째, 근로빈곤층에 대한 지원제도를 종합적으로 정비할 필요가 있다. 현 기초보장제도는 근로빈곤층에 대한 소득보장과 자활지원을 제도화

함으로써 공공부조제도 발전에 큰 기여를 하였지만, 이들의 취업 및 경제적 자립을 촉진하는 기능이 취약하다는 문제점을 나타내었다. 따라서 향후 공공부조제도는 근로빈곤층에 대한 <소득보장·고용지원(자활지원)·근로유인(EITC)>이라는 세 가지 정책적 수단을 통합적으로 연계할 수 있는 토대를 구축할 필요가 있다. 이는 근로빈곤층의 취업을 촉진하기 위해 재정적 인센티브를 제공하는 근로장려세제와 이들의 취업능력을 배양하는 자활지원사업과 결과적으로 발생하는 소득결핍문제에 대응하는 소득보장제도가 유기적으로 연계된 제도를 설계해야 한다는 것을 의미한다. 여기서 주목해야 할 점은 소득보장이 취업촉진기능을 저해하거나, 반대로 취업촉진을 강조한 나머지 소득보장을 소홀히 하지 않도록 제도를 설계해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 '중장기적으로' 근로빈곤층에 대한 소득보장제도를 별도로 마련하고, 이를 토대로 자활사업과 근로장려세제를 결합하는 방안이 바람직하다고 판단된다. 물론 이는 공공부조제도를 통한 소득보장기능이 점진적으로 근로빈곤층 중심으로 남게 될 것이라는 전망과 맥을 같이 하는 것이다.

4. 향후 정책추진방향

1) 단기 과제

공공부조제도를 개편하기 위해서는 먼저 기초보장제도를 개편해야 한다. 그리고 기초보

장제도 개편은 다음과 같은 몇 가지 원칙을 고수해야 한다: ① 개별가구의 욕구를 충족시킬 수 있도록 제도를 설계해야 한다. ② 인구학적 특성만으로 급여수준을 차등화해서는 안된다. ③ 근로빈곤층의 경제활동참여를 위축시키지 않아야 한다. 그리고 세부적으로 제도개편방안은 과잉·과소급여의 문제를 해결하고, 사각지대를 해소하는데 보다 나은 역할을 하도록 설계해야 할 것이다. 이를 위해서는 다음과 같이 몇 가지 단기 추진과제를 제시할 수 있다.

(1) 최저생계비 계측 및 적용방식 개편

현 최저생계비는 4인 표준가구를 중심으로 획일적으로 균등화지수를 적용함에 따라 발생하는 과소·과잉급여의 문제를 해결하기 위해 계측과 적용방식을 바꾸어야 한다. 좀더 구체적으로 언급하면, 최저생계비는 생계급여를 중심으로 계측하고, 주거급여는 별도로 계측·발표해야 한다. 그리고 생계급여의 수준은 상대빈곤선 방식을 적용하는 것이 바람직하다. 물론 그것은 매년 물가수준을 고려하여 조정하는 방식을 취하는 것이 바람직하다.

(2) 생계급여 산출 및 적용방식 개편

생계급여는 가구규모만을 고려한 방식에서 가구원의 특성(주로 연령)을 고려한 방식으로 개편해야 한다. 이는 동일한 4인 가구라도 가구원 구성에 따른 욕구수준에 맞게 지원할 수 있

다는 강점을 갖는다. 이를 적용하는 방식은 크게 두 가지로 대별할 수 있다. 첫째, 가구공통경비와 개인경비를 독립적으로 산출하고, 이를 합산하는 방식이다. 둘째, 모든 지출경비를 가구원 특성에 따라 분해하여 첫 번째 성인, 두 번째 성인, 아동 등에 각각 독립된 급여를 지급하게 하는 것이다. 후자는 지원수준에 있어 첫 번째 방식과 큰 차이가 없고 행정적으로 운영하기 용이하다는 강점을 갖는다.

(3) 주거급여 산출 및 적용방식 개편

주거급여는 현재 최저생계비에서 가장 대대적인 수정이 필요한 항목이다. 이를 개편하는 방안은 가구규모별, 지역별, 가구특성별로 주거급여 상한액을 산출하는 것이다. 다만 지역별 표준임대료를 산출하는 문제와 관련해서 향후 추가적인 연구가 필요한 상황이다. 그리고 주거급여는 해당 가구의 임대료 지불능력과 실제 지불금액을 감안하여 급여하는 방식으로 개편해야 한다. 하지만 주거급여를 도입하는 과정에서 그것이 저소득층의 임대료 시장에 미치는 영향에 대한 사전적 고려 및 대책이 필요하다.

(4) 자활지원제도의 분리

현 기초보장제도 내에서 자활사업은 하나의 법안에 묶어두어야 할 필요성이 없다. 달리 표현하면, 생계급여를 받는 근로능력자 중 미취업자에게 근로활동의 의무를 부과하는 근거조항

만을 남겨두고, 이들의 취업을 지원하는 제도는 사회서비스 공급정책이나 적극적 노동시장정책과의 연계를 강화할 수 있도록 제도적 근거를 마련하는 것이 바람직할 것이다.

(5) 소득인정액 개념의 폐기

현 기초보장제도에서 선정과 급여에 영향을 미치는 소득인정액 개념은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 이루어져 있다. 하지만 급여체계가 육구별 급여제도로 분리되게 되면, 소득평가액에서 의료비나 주거비 등의 과다지출을 고려한 공제의 필요성이 없어지게 된다. 그리고 근로소득공제는 선정 과정에서 적용하는 것이 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 결과적으로 소득평가액 개념이 해체되면, 소득인정액 개념은 성립하기 힘들게 된다. 다만, 재산의 소득환산제도는 선정기준에 적용하지 않더라도 부분적으로 활용이 가능할 것이다.

(6) 정보화에 기초한 전달체계 개편

기초보장제도 도입이후 수급자에 대한 정보 관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 있다는 지적이 많았다. 하지만 최근 우리사회의 정보인프라 수준을 감안할 때, 기초보장제도 관리에 필요한 정보관리체계를 구축하는 것은 결코 힘든 일이 아니다. 이 점에서 기초보장제도 개편 작업은 지역단위에서 각종 공공서비스 이용자에 대한 정보관리체계 구축을 전제해야 한다.

이는 급여의 관리측면에서 제도를 효율화하는데 크게 기여할 것이다. 그리고 이를 위해서는 현재의 복지행정 전산망을 보완할 필요가 있다.

2) 중장기과제

앞서 단기과제가 기초보장제도 개편을 통해 공공부조제도 개편의 토대를 마련하는 것이었다면, 중장기과제는 공공부조제도와 각종 사회보장제도와와의 관계를 정비하는 것이다. 이는 크게 소득보장제도와 의료보장제도, 주거복지제도, 고용지원제도의 영역으로 나누어 검토할 수 있을 것이다.

(1) 노인·장애인 소득보장제도의 발전방향

기초생활보장제도의 소득보장기능이 독립되어 개편이 용이하게 되면, 중장기적으로 노인 및 장애인 빈곤층에 대한 소득보장을 보편적 소득보장체계와 결합시키는 것이 바람직하다고 판단된다. 물론 이를 위해서는 충분한 이행기간과 준비가 필요하다. 특히 기초노령연금제도의 도입이 현 연금제도에 일정 정도 영향을 미칠 것으로 추정된다는 점에서, 연금제도를 포함한 노후 소득보장제도 전반에 걸친 개편을 함께 추진하는 것이 바람직하다. 그리고 장애인 소득보장제도와 관련해서는 독립된 소득보장체계를 구축하되, 장애판정체계의 개편을 전제조건으로 해야 할 것이다. 이는 관대한 소득보장제도로의 진입을 관리하는 중요한 정책수단이기 때문이다.

(2) 의료급여제도의 발전방향

빈곤층에 대한 의료보장제도인 의료급여제도는 단계적으로 전국민의료보장체계에 통합시키는 방향을 모색할 필요가 있다. 현재 의료급여는 다른 급여제도에 비해 기초보장제도로부터 독립된 법적 근거를 갖고 있다는 점에서 이러한 변화를 모색하는데 상대적으로 유리한 지위에 있다고 판단된다. 다만 이행과정에서 제도를 효율화하는 조치를 강화할 필요가 있을 것이다. 그리고 단계적으로 의료급여제도를 전 국민 의료보장체제로 통합하는 방안을 강구하는 것이 바람직할 것이다. 먼저 의료급여 수급자 중 상대적으로 의료비 지출수준이 낮은 근로빈곤층을 중심으로 건강보험체계에 통합시키고, 이후 단계적으로 노인·장애인을 통합시키는 것이다.

(3) 주거급여제도의 발전방향

주거급여는 주거복지정책에 통합시켜 운영하는 방안을 강구할 필요가 있다. 우리사회에서 주거복지정책이 상대적으로 발전하지 못했다는 점은 잘 알려져 있는 사실이다. 따라서 단기적으로는 주거급여제도를 도입하여 주거복지 기능을 강화하는 조치를 취하고, 중장기적으로는 보다 종합적인 주거복지정책으로 통합하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다만 종합적인 주거복지정책은 빈곤층으로 하여금 임대료 지원에 의존하기보다 점진적으로 자산을 형성할 수 있도록 제도를 설계해야 할 것이다. 좀더 구체

적으로 언급하면, 주거복지정책에 있어 공공임대주택 및 매입임대주택을 활용하는 현물공급 방식과 임대료지원, 전세자금 저리대출와 주택마련 장기대출 등의 지원방식을 유기적으로 결합시키는 노력이 필요한 것이다.

(4) 근로빈곤층 지원제도의 강화

근로빈곤층 지원제도는 향후 산업구조의 급격한 변화에 따라 노동이동이 증가할 개연성이 높다는 점을 감안하여 제도를 개편해야 한다. 내용적으로는 소득보장제도와 자활사업(고용지원사업), 근로장려세제 등이 유기적으로 운영될 수 있는 종합적인 틀을 구축하는데 주력해야 한다. 그리고 근로빈곤층 지원정책은 취업을 통해 모든 근로빈곤층이 빈곤에서 벗어날 수 있다가, 취업이 힘들기 때문에 소득보장에 주력해야 한다는 고정관념에서 벗어나는 것이 중요하다. 고용단절의 증가는 단기적 소득상실문제를 해결할 소득보장제도를 필요로 하고, 취업가능성을 높이기 위해서는 이들의 눈 높이에 맞는 자활지원제도가 필요하고, 취업을 촉진하기 위해서는 근로장려세제 등의 재정적 인센티브 제도가 필요한 것이다. 물론 현재에도 이러한 각각의 제도는 존재한다. 문제는 이러한 각 제도가 서로 단절적으로 운영됨에 따라 정책의 시너지효과가 나타나지 않는다는 것이다. 따라서 근로빈곤층을 대상으로 하는 각종 지원제도간의 관계를 강화하는 제도개편이 필요하다. **필요**