

국민기초생활보장제도 10년의 성과평가

*Assessment of the Last 10 Years of the National
Basic Social Security*



박능후 경기대학교 사회복지학과 교수

외환위기로 촉발된 사회경제적 혼란의 와중에서 빈곤문제에 대처하는 획기적인 시대정신을 담아 등장했던 국민기초생활보장제도는 시행 초기 산적해 있던 많은 과제들을 순차적으로 해결함으로써 한국 공공부조제도의 근간으로 정착되어 가고 있다. 그러나 국민연금 제도, 장기요양보험제도 등과 더불어 사회보장체계를 구성하는 하위체계의 하나인 국민기초생활보장제도는 대내외적인 환경으로부터 새로운 도전을 끊임없이 받고 있으며, 이에 따라 보다 완결된 제도로 성숙하기 위한 개선작업도 여전히 필요한 실정이다.

지나온 10년은 제도 내적인 완결성을 높이기 위한 준비의 기간이었다면 향후 10년은 다른 제도와의 연계성을 높이고, 사회안전망 전체의 체계를 구축하는 관점에서 제도 개혁을 이뤄나가야 하는 시기가 될 것이다. 여기에는 국민기초생활보장제도의 시행으로 도입이 촉발된 긴급복지제도, 기초노령연금제도와와의 연계성은 당연히 포함되어야 하며, 보다 넓게는 소득보장체계의 다른 한 축인 국민연금제도와의 연계성 제고도 제도개선을 위한 아젠다의 한 부분이 되어야 할 것이다.

1. 서론

국민기초생활보장제도가 2010년 10월 1일이면 시행 10년을 맞이하게 된다. 제도 시행 10년을 거치면서 국민기초생활보장제도는 빈곤대책의 근간으로 자리 잡았고, 국가에 의한 최저생활보장을 구체적으로 실현한 중요한 사회보장제도로 자리매김 되고 있다.

전국민적인 참여와 관심 속에 제도가 출범하였고, 주요 고비마다 행정당국은 물론 학계와 시민단체의 적극적인 참여와 토론을 거쳐 제도를 개선, 시행해온 만큼 비록 시행 기간은 10년에 불과하지만 제도에 대한 진단과 평가는 다방

면에서 이뤄져 왔다.

그러나 국민기초생활보장제도 역시 다른 사회보장제도와 상호 경쟁적인 관계에 놓인 하나의 하위체계라는 점에서 보면 성과의 관점에서 제도를 평가하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉, 「생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성」한다는 제도 원래의 목적을 어느 정도 달성했느냐가 지난 10년간 제도시행을 평가하는 가장 중요한 기준이 되는 것이다. 여기서도 제도시행 과정의 특성을 간략히 살펴본 후 제도의 목적 달성도에 초점을 맞추어 평가를 행하고자 한다.

2. 제도 시행 과정상의 특성

국민기초생활보장제도의 근간이 되는 국민기초생활보장법이 제정·공포된 것은 1999년 9월 7일이다. 입법 후 1년간의 준비과정을 거쳐 국민기초생활보장제도가 2000년 10월 1일부터 시작되었지만 이후 10년의 시행기간은 끊임없는 제도개선의 기간이기도 했다.

국민기초생활보장법은 시행 10년 동안 본 법에 대한 일부개정이 4차례, 타법개정이 5차례, 합하여 총 9차례의 법령 개정이 이뤄졌다. 이 중에서 본 법에 대한 일부개정 4회는 부양의무자 요건 완화를 위한 개정 2회, 차상위층에 대한 부분급여 시행을 위한 개정, 중앙-지방정부간 비용분담 비율 조정을 위한 개정 등이다. 짧은 기간내 대상자 범위와 재정분담과 같은 제도의 기본적 틀에 대한 수정이 가해졌다는 점은 현실의 요구에 부응하는 신속한 대응이 있었다는 평가와 함께 완전한 준비 후에 제도 시행에 착수하기보다, 시행과 오류 시정을 동시에 추진하는 한국 공공 행정의 적극성을 보여주었다는 평가도 가능하다.

법에 규정되어 있지만 실제 시행은 뒤로 이연되어 시행되었거나 아직까지 시행에 착수하지

않은 사항도 있다. 예컨대 재산의 소득환산제는 제도 출발 당시부터 법에 규정되어 있었지만 준비 과정을 거치느라 2003년 1월부터 시행되었고, 근로소득공제제도는 장애인 직업재활사업, 일부 자활사업 참여자, 행정인턴 참여자의 근로소득에 대해서만 적용하고, 일반 노동시장에서 획득한 근로소득에 대해서는 적용을 아직 미루고 있는 것이다. 이러한 점은 시행 10년이 경과하고 있는 국민기초생활보장제도가 정착된 안정적인 제도가 아니라 아직은 현실 착근을 위해 애쓰고 있는 가변적인 제도의 특성을 보이고 있음을 말해 준다.

3. 성과평가

국민기초생활보장제도에 대한 성과평가는 여러 측면에서 접근이 가능하지만 기본적으로는 목적달성 정도를 기준으로 판단하는 것이 옳다. 전국민에 대하여 최저생활을 보장하고, 자활을 조성하는 것이 이 제도의 목적임으로 이를 얼마나 달성하였는지 우선적으로 살펴볼 필요가 있는 것이다. 「전국민에 대한 최저생활보장」은 대상의 포괄성과 급여의 충분성으로 표현될

표 1. 법 개정 일정과 중 주요 개정 내용

구분	공포일자	시행일자	주요 개정 내용
1차 개정	2004. 3. 5	2005. 7. 1	부양의무자 범위 1차 축소 (직계혈족에서 1촌의 직계혈족으로)
2차 개정	2005. 12. 23	2007. 1. 1	부양의무자범위 2차 축소 (생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족 제외)
3차 개정	2006. 12. 28	2007. 7. 1	차상위층에 대한 부분급여 시행 중앙자활센터설치
4차 개정	2007. 10. 17	2008. 7. 1	중앙-지방정부간 비용분담 비율조정

수 있으며, 「자활조성」은 수급가구의 역동성으로 측정될 수 있다.

으로 나타나는 현상을 두고 수급의 사각지대문제와 대상규모의 인위적 제한 여부가 쟁점으로 부각되고 있다.

1) 최저생활보장

가) 부양의무자 요건

(1) 대상의 포괄성

지난 10년간 기초보장제도에 의해 보호를 받은 수급자 규모는 연도에 따라 다소간 증감이 있었지만 130~150만 내외의 비교적 안정적인 수준을 유지해 왔다. 이 규모는 전인구 대비 3% 내외의 수준(최저 2.8% ~ 최고 3.2%)이다. 지난 10년간 IMF 외환위기로 인한 경제위기와 단기간의 극복, 카드대란으로 불리는 신용위기와 개인부도사태, 그리고 2008년 9월부터 시작된 금융위기 등으로 한국경제는 등락을 거듭하며 요동쳤지만 기초보장수급자의 규모는 큰 변화를 보이지 않았던 것이다. 적용대상 규모가 안정적

소득과 재산이 빈곤선 이하이지만 국민기초생활보장제도로부터 급여를 받지 않고 있는 기초보장의 사각지대, 이른바 비수급빈곤층의 문제는 국민기초생활보장제도가 시행된 2000년 10월 이후 줄곧 주요한 쟁점으로 논의되어 왔다. 논리적으로 보면 전국민에 대한 최저생활을 보장하는 국민기초생활보장법이 시행되고 있는 상황에서 국가로부터 아무런 도움을 받지 못하고 있는 저소득빈곤층이 존재한다는 것은 납득하기 힘든 현상이다. 그러나 전 국민에 대한 최저생활보장은 선언적 지향점일 뿐, 실무적으로는 국민기초생활보장법에 의해 급여를 받으려

표 2. 연도별 수급자 규모와 인구대비 포괄비율

연도	1998	1999	2000		2001	2002	2003	2004
			9월 이전	10월 이후				
실제수급인원(A)	1,285	1,483	1,520	1,489	1,442	1,351	1,374	1,424
총인구수(B)	46,287	46,617	47,008		47,357	47,622	47,859	48,039
포괄비율(A/B)%	2.8	3.2	3.2	3.2	3.0	2.8	2.9	3.0
연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
실제수급인원(A)	1,513	1,534	1,550	1,530	1,578	1,573		
총인구수(B)	48,138	48,297	48,456	48,607	48,747	48,875		
포괄비율(A/B)%	3.1	3.2	3.2	3.1	3.2	3.2		

자료: 1) 1998~2001년 수급자 자료: 박능후 외, 『사회복지시스템 내실화를 위한 정책과제』, 2002.
 2) 2002~2009년 수급자 자료: 보건복지가족부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 각년도.
 3) 2010년 수급자 자료: 2010년 6월말 현재 자료. 보건복지부 내부자료.
 4) 인구자료: 각년도 연앙추계인구, 통계청, KOSIS 국가통계포털, 장래추계인구.

면 '소득인정액이 최저생계비 이하이며, 또한 부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자이어야 한다(국민기초생활보장법 제5조 제1항)'는 수급요건을 모두 충족하여야 한다. 여기에 더하여 수급요건을 갖추고 있다고 하더라도 수급을 신청하여야 한다(법 제21조)는 절차적 요건까지 충족되어야 기초보장제도에 의한 급여가 이뤄진다. 따라서 빈곤층 중에서 급여를 받지 않고 있는 비수급빈곤층이 존재할 개연성은 항상 존재하고 있다.

일련의 연구들(박능후, 2003; 재정경제부 외, 2004; 이현주 외, 2005 & 2008)에서 공통적으로 지적하고 있는 것은 소득과 재산을 모두 고려한 소득인정액을 기준으로 할 때 빈곤인구 규모는 전인구의 대략 6% 내외임에 비해 기초보장제도에 의해 보호를 받는 인구규모는 이 중 절반 정도에 불과하며 나머지 절반의 빈곤계층은 기초보장제도의 사각지대에 머물고 있다는 사실이다. 그리고 사각지대 발생의 주된 요인은 실제 부양의무를 다하지 않고 있는 부양의무자의 존재인 것으로 밝혀지고 있다.

두 차례에 걸쳐 부양의무자 범위를 축소하였지만 여전히 부양의무자 요건으로 인해 사각지대가 발생하고 있는 것은 한국의 문화적 특성이 반영된 현상이다. 법적으로는 부양을 기피 또는 거부하는 경우 국가가 우선 급여를 지급하고, 차후에 부양의무자에게 비용을 징수하는 장치(법 제5조 및 제46조)가 마련되어 있지만, 자식들에 부담을 줄까봐 지급신청 자체를 청구하지

않는 노부모의 경우 이 조항 역시 무력해지게 된다.

직계 혈존간 부양의무를 규정하고 있는 민법이 존재하는 한 국민기초생활보장제도에서 부양의무자 조항을 완전히 삭제하기 힘들다는 법리적 주장도 일응 타당성을 가지고 있지만, 개인주의 경향이 강해지고 혈족간 부양이행 사례가 희박해지고 있는 현실을 감안하면 부양의무자 조항의 폐지를 좀더 진지하게 고려해 보아야 할 것이다.

나) 행정적 관성의 존재

기초보장 수급자 규모의 변동이 적고 일정한 수준에 머무는 이유로서 수급자 규모에 대한 강력한 내적 관성의 존재 가능성이 거론되고 있다. 기초보장제도는 사회복지제도 중 국가가 비용을 가장 많이 부담하는 제도이다¹⁾. 법정급여인 기초보장제도의 특성상 수급자 규모가 확대되면 소요 예산의 증액은 불가피하다. 그러나 2005년부터 시행된 중앙정부 예산제도의 Top-down 방식에 의해 한 사업에서 예산을 많이 차지하게 되면 여타 사업이 위축을 받게 되어 기초보장제도의 예산확대는 상당한 압박을 받게 되었다. 지방 정부 차원에서도 기초보장제도 시행에 소요되는 비용의 일부를 지자체가 부담하게 되어 있으므로 대상인원 확대는 곧바로 지방정부 재정을 압박하게 된다. 그 결과 기초보장제도의 수급자 수를 가능한 일정 수준 이내

1) 2010년 중앙정부 예산의 경우, 보건복지가족부 예산 총액 19조 9,285억원 중 기초보장예산은 7조 2,972억원으로서 전체의 36.6%를 차지한다(보건복지가족부, 『2010년도 보건복지가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요』, 2010. 1).

에 머물게 하려는 제도 내적인 관성이 존재할 가능성이 있는 것이다.

예산 압박에 의한 수급자 수 제한 관성은 중앙정부보다 지방정부의 경우가 더 심각한 것으로 추정된다. 지난 10년간 주무부처인 보건복지부가 정치적 요청에 따라 수 차례 수급자 확대를 위해 지방정부에 신규수급자 발굴을 독려했음에도 불구하고 실제 수급자 규모는 늘 일정 수준에 머물러 왔던 점이 이를 반증한다.

만약 예산상 요인으로 수급자 확대를 최대한 꺼리는 행정적 관성이 존재한다면 이를 해소하기 위해 지방정부의 비용부담을 완화시켜 주는 것이 필요하다. 특히 재정자립도가 낮은 일선 시·군·구의 보장비용 분담 비율을 현재의 10%에서 5% 정도로 인하하는 방안을 강구해 볼 수 있을 것이다.

(2) 급여의 충분성

국민기초생활보장제도에서 제공하는 급여의 충분성은 수급으로 '건강하고 문화적인 최저생활'을 유지할 수 있느냐 여부에 달려 있다. 건강하고 문화적인 최저생활 수준은 최저생계비에 의해 구체화되고 있다. 이와 관련하여 두 가지 쟁점이 제기된다.

첫째, 현행 최저생계비 수준이 과연 적정한가 하는 점이다. 2000년 첫 시행 연도에 월 928,398원이던 4인 가구 최저생계비는 2009년

42.9% 인상된 1,326,609원이 되었다. 이 기간 동안 GDP 디플레이트는 24.9% 인상되었으므로 지난 10년간 최저생계비의 실질가치는 향상된 셈이다. 즉, 절대적 관점에서 보면 지난 10년간 최저생계비는 물가상승을 이상으로 인상되어 실질가치를 보존해 오고 있는 것이다.

가계지출과 대비하여 보면 2000년 평균가계 지출의 39.5%이던 최저생계비 수준은 2009년 40.0%로서 별로 변화가 없다. 상대적 지출 관점에서 보면 최저생계비는 시행기간 동안 거의 유사한 수준을 유지해 왔다고 하겠다.

지난 10년간 최저생계비 수준은 절대적 면에서나 상대적 면에서 결코 하락하지 않았음에도 불구하고 급여기준으로 「건강하고 문화적인」 측면을 강조하는 시각은 최저생계비 수준이 불충분하다는 비판을 가하고 있다. 나름 근거를 가진 비판이라고 할 수 있으나, 다른 소득보장 제도와의 균형을 생각하면 지지를 받기 힘든 비판이다. 무엇보다 국민연금제도의 급여수준과 마찰을 일으킬 소지가 크다.

2008년 전산업 연평균임금 월 2,639,657원(통계청, 사업체임금근로시간조사, www.kosis.kr, 2009)을 받는 근로자가 20년간 연금보험료를 납부하고 받게 되는 완전노령연금액의 2008년 현재가치는 월 496,720원으로 추정되고 있다²⁾. 이 연금액은 2008년 1인가구 최저생계비 463,047원보다는 높지만 2인 가구 최저생계비 784,319원 및 2인 가구 현금급여기준

2) 연금액 계산을 위해 다음과 같은 조건을 가정하였다. 가정된 사례는 2009년 현재 30세이며, 2008년 1월부터 국민연금에 가입하여 2027년 12월까지 240개월 동안 연금보험료를 납부한 후 퇴직하였다가 65세가 되는 2044년부터 완전노령연금을 수령하는 경우이다. 이 사람의 월임금은 264만원이며, 이 수준이 평생 유지되는 것으로 간주하였다. 이러한 가정하에 2044년부터 받게 되는 완전노령연금액 산정은 국민연금관리공단 홈페이지에 개설되어 있는 「예상연금 모의계산」을 사용하여 도출된 것이다.

표 3. 연도별 4인가구 최저생계비 관련 주요 지수 변동

(단위: 원, %)

연도	4인 가구 월 최저생계비		GDP 디플레이트	도시 전가구 월평균 가계지출(4인 가구)	
	금액(A)	비교율		금액(B)	백분율(A/B)
2000	928,398	100.0	100.0	2,353,100	39.5
2001	956,250	103.0	103.9	-	-
2002	989,719	106.6	107.3	-	-
2003	1,019,411	109.8	111.1	2,479,287	41.1
2004	1,055,090	113.6	114.5	2,673,277	39.5
2005	1,136,322	122.4	115.2	2,795,641	40.6
2006	1,170,422	126.1	115.1	2,965,087	39.5
2007	1,205,535	129.9	117.4	3,080,549	39.1
2008	1,265,848	136.3	120.9	3,273,578	38.7
2009	1,326,609	142.9	124.9	3,317,051	40.0
2010	1,363,091	146.8	-	-	-

자료: - 최저생계비: 보건복지부, 국민기초생활보장사업안내, 각년도.
- GDP 디플레이트 및 가계지출: 통계청, KOSIS 국가통계포털.

656,544원 보다는 낮은 수준이다. 20년간 평균 임금으로 근로를 하고, 소득의 일부를 연금보험료로 납부한 퇴직근로자가 받는 연금액이 공공부조급여액보다 낮은 사실은 공공부조 수급액의 인상을 억제하는 사회적 압력으로 작용하고 있는 것이다.

둘째, 급여의 충분성 측면에서 제기되는 또 다른 쟁점은 설정된 최저생계비만큼 과연 급여가 주어지고 있느냐 하는 점이다. 표에 정리되어 있는 바와 같이 가구규모 3인 이상인 경우 소득인정액이 현금급여기준의 절반을 넘어서고 있다. 이 것은 최저생계비의 절반 이하의 금액이 실제 현금급여로 지급됨을 의미한다. 소득인정액이 가구의 근로소득과 재산의 소득환산액, 사적이전소득 등으로 구성되지만 수급자의 낮은 취업률을 감안하면 소득인정액에서 재

산의 소득환산액과 사적이전소득이 차지하는 비율이 상당히 높을 것으로 추정된다. 이 중에서 실제 소득이 발생하지 않음에도 불구하고 높은 재산의 소득환산액으로 말미암아 소득인정액이 과도하게 책정된 가구의 경우 실생활에서 복지욕구를 충족할 수 없는 상황에 직면하게 된다. 따라서 충분성 확보를 위해 재산의 소득환산제를 재조정하는 작업이 향후의 주요 정책과제라 하겠다.

2) 자활조성

자활사업의 효과성을 논하려면 먼저 자활의 의미부터 정립하여야 한다. 여기서는 논의의 간결성을 위해 탈수급을 자활이라고 협의로 정의하고자 한다.

표 4. 가구규모별 최저생계비와 현금급여기준선 및 평균소득인정액(2009년)

(단위: 원)

가구규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
현금급여기준(A)	405,881	694,607	900,048	1,105,488	1,310,928	1,516,369
평균소득인정액(B)	132,517	299,588	468,609	608,990	773,125	898,215
백분율(B/A)	32.6	43.1	52.1	55.1	59.0	59.2

자료: 보건복지부, 「2009년 국민기초생활보장사업 안내」, 2009.; 보건복지부, 「2009년 국민기초생활보장 수급자 현황」, 2010.

표에 정리된 바와 같이 우리나라 기초보장수급집단의 경우 매년 10% 내외(최저 8.8% ~ 최고 19.1%)의 신규수급자가 발생하고 있다. 신규진입에도 불구하고 수급집단의 규모가 일정 수준을 유지하고 있다는 것은 그 비율만큼 기존 수급집단에서 벗어나는 사례가 있기 때문이다. 그러나 2004년 이후 4년 이상 수급자 비율이 대략 60% 내외로 고착되고 있음은 이들이 장기수급자로 남아 있을 가능성이 높음을 보여 준다. 즉, 자활비율이 높지 않으며, 자활사례는 진입 초기에 주로 발생하고 있는 것이다.

자활의 원인에 표본조사분석(박능후, 2004)의 경우 수급이 중단된 281가구의 중단사유는 취업으로 인한 소득증가(59.8%)가 가장 비율이 높고 다음은 부양의무자의 재산증가(21.0%), 유산상속·증여 등으로 인한 재산초과(10.7%), 기타(7.8%), 숨기던 부양의무자의 발견(0.7%) 순이다. 매년 10% 내외의 수급가구 탈퇴가 이뤄지고, 이 중 절반 이상이 취업으로 인한 소득증가(특히 자녀 취업으로 인한 소득증가)인 점은 기초보장수급가구에 대한 자활사업의 의의와 한계를 동시에 보여준다.

표 5. 연도별 수급자의 보장기간별 구성 비율

(단위: %)

연도	1년 미만	1~2년 미만	2~3년 미만	3~4년 미만	4년 이상	합계
2002	10.0	11.2	75.5	2.1	1.1	100
2003	12.8	9.1	9.7	65.7	2.6	100
2004	12.8	11.1	8.1	8.5	59.5	100
2005	14.1	11.1	9.6	7.0	58.2	100
2006	19.1	20.8	15.2	8.0	36.9	100
2007	10.9	11.2	11.3	9.3	57.3	100
2008	8.8	10.4	10.0	10.1	60.8	100
2009	10.7	8.5	9.1	8.9	62.8	100

출처: 보건복지가족부, 「국민기초생활보장 수급자 현황」, 각년도.

비록 비율은 낮지만 수급가구의 일정 정도는 매년 수급에서 탈피하고 있으며, 주된 원인이 가구주의 근로소득 증대로 인한 것이 아니라 자녀의 성장과 취업에 있는 것이다. 따라서 수급가구의 연로한 가구주를 대상으로 하는 자활사업은 효과가 제한적이며, 이들의 자녀들에 초점을 맞추는 것이 자활사업의 효과를 제고하는데 유효할 것임을 알 수 있다.

4. 결론

외환위기로 촉발된 사회경제적 혼란의 와중에서 빈곤문제에 대처하는 획기적인 시대정신을 담아 등장했던 국민기초생활보장제도는 시행 초기 산적해 있던 많은 과제들을 순차적으로 해결함으로써 한국 공공부조제도의 근간으로 정착되어 가고 있다. 그러나 국민연금제도, 장

기요양보험제도 등과 더불어 사회보장체계를 구성하는 하위체계의 하나인 국민기초생활보장제도는 대내외적인 환경으로부터 새로운 도전을 끊임없이 받고 있으며, 이에 따라 보다 완결된 제도로 성숙하기 위한 개선작업도 여전히 필요한 실정이다.

지나온 10년은 제도 내적인 완결성을 높이기 위한 정비의 기간이었다면 향후 10년은 다른 제도와와의 연계성을 높이고, 사회안전망 전체의 체계를 구축하는 관점에서 제도 개혁을 이뤄나가야 하는 시기가 될 것이다. 여기에는 국민기초생활보장제도의 시행으로 도입이 촉발된 긴급복지제도, 기초노령연금제도와와의 연계성은 당연히 포함되어야 하며, 보다 넓게는 소득보장체계의 다른 한 축인 국민연금제도와와의 연계성 제고도 제도개선을 위한 아젠다의 한 부분이 되어야 할 것이다. 필수