

2009년 기초보장제도의 변화와 전망

Change and Outlook of the Basic Guaranty System in 2009



김 미 곤
한국보건사회연구원 기초보장연구실장

경제위기에 따라 빈곤율이 증가될 것으로 추정됨(경제성장률이 0%일 경우 빈곤율은 13.36%). 빈곤율이 증가할 경우 자살, 가족해체 등의 사회병리현상이 야기됨. 이에 따라 사회안전망 특히 최종적인 사회안전망(기초보장제도)이 강화되어야 함.

2009년 정부에서 보완하고자 하는 기초보장제도는 부양의무자기준 개선이며, 경제위기가 악화될 경우 '한시생활보호제도', '복지형 역 모기지 제도' 등임.

1. 들어가는 글

며칠 후 면 2009년 새해가 밝아온다. 연말에는 새해에 대한 기대감으로 추위를 잊곤 한다. 하지만 금년 연말에는 대부분의 사람들이 어느 해보다 추위를 더 느끼고 있다. 미국의 서브프라임 모기지 사태에서 시작된 금융위기가 전 세계적으로 그리고 실물부문으로 확산되고 있기 때문이다. OECD 국가들의 2009년 경제성장 전망치는 마이너스로 추정되고 있고, 우리의 최대 교역국인 중국의 경제성장률도 상당히 둔화될 것으로 전망되고 있다. 수출주도형 경제구조인 우리나라도 마이너스 경제성장률을 기록할 가능성이 배제할 수 없다.

1997년 IMF 외환위기 경험에 의하면, 경제위기는 실업률 및 빈곤율을 증가시키고, 지니계수 등의 분배지표를 악화시킨다. '98년 경제성장률이 최저인 마이너스 6.9%를 기록하자, 실업률은 '98년에 정점인 7.0%, 빈곤율은 '99년에 정점인 8.6%¹⁾를 기록하였다. 1998년 소득을 소득 분위별로 나누어 변화를 살펴보면, 10분위 중 하위 1분위의 경우 소득이 20.5% 감소하였고, 2분위의 경우 11.4% 감소하였다. 이는 평균소득 감소율 6.7%보다 2~3배나 높은 수치이다. 이러한 사실에서 취약계층의 경우 경제위기의 충격을 일반계층보다 상대적으로 빨리, 많이, 오래 동안 받는다는 주장의 타당성을 부분적으로 확인할 수 있다.

1) 2인 이상 도시근로자가구 기준

한편, 경제위기는 자살, 가족해체, 생계형 범죄 증가 등의 각종 사회병리현상을 야기 시키고, 이는 성장 잠재력을 약화시켜 다시 경제침체의 요인이 된다. 이러한 악순환의 고리를 단절시키는 것이 바로 사회안전망이다. 본 고에서 다루는 기초보장제도는 빈곤에 대한 최종적인 사회안전망(last social safety net)이다. 기초보장제도는 말 그대로 마지막 안전망이므로 빈곤한 사람들이 기초보장제도에 의하여 보장을 받지 못하면 더 이상 인간적인 삶을 누리지 못한다. 그러므로 진정한 복지국가라면 기초보장의 사각지대는 없어야 한다. 그러나 현실적으로는 기초보장의 사각지대를 완전히 제거할 수 없다. 왜냐하면 현실은 선행하고 제도는 현실의 문제를 치유하는 후행적 프로그램이라는 측면과 예산의 한계가 존재하기 때문이다. 이러한 차원에서 본고에서는 먼저 2009년 빈곤율을 추정해 본 후 빈곤에 대한 제도적인 대응에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 2009년 빈곤율 전망

가장 최근의 빈곤율²⁾ 자료는 2007년 자료이다. 2008년 빈곤율 자료는 2008년 가계조사 발표되는 시점에서 산출이 가능하다. 그러므로 논의를 2007년 빈곤율에서 출발한다. 2007년 현재 절대 빈곤율³⁾은 약 10.8%로 추정되고 있다(김태완, 2008). 추정에 사용된 자료가 통계청

의 가계조사이므로 농어가가 제외된 수치이다. 농어업 종사자의 경우 일반적으로 다른 산업 종사자에 비하여 빈곤율이 높으므로 농어가가 포함된 전국 빈곤 인구율은 10.8% 이상일 것으로 판단된다. 절대 빈곤인구율 10.8%는 적지 않은 수치이다. 하지만, 2009년 빈곤율은 2007년보다 높아질 것으로 추정된다. 그 이유는 빈곤율은 전년도 빈곤율, 경제성장률, 실업률, 분배상태 등에 영향을 받는데, 2009년의 경우 경제성장률, 실업률 등의 경제지표가 2007년 보다 나쁠 것으로 예측되기 때문이다.

아래 <표 1>에는 경제성장률과 실업률 변화에 따른 2009년 절대빈곤율 추정치를 보여주고 있다. 경제성장률이 3%에서 마이너스 3%범위에서 움직인다고 가정하면, 절대빈곤율은 약 12.24%에서 14.48% 범위에서 움직일 것으로 추정된다. 변동 폭이 2%이상이므로 빈곤인구는 약 100만명 이상 차이가 난다. 그러므로 늘어나는 빈곤층의 규모에 따라 빈곤대책의 변화가 요망된다. 만약 늘어나는 빈곤층의 수가 적다면, 기존의 기초보장제도, 긴급지원제도 등을 보완하여 해결할 수 있지만, 만약 그 범위를 초과한다면 또 다른 임시 대책이 필요할 수 있다. IMF 경제위기 때인 '98~'00년까지 한시 생계보호제도를 두어 위기를 극복한 경험을 타산지석으로 삼아야 한다.

표 1. 2009년 빈곤율 시뮬레이션 결과
(단위: %)

기본 가정		
GDP성장률	실업률	절대빈곤율
3	3.50	12.24
2	3.70	12.63
1	3.80	12.99
0	3.95	13.36
-1	4.10	13.73
-2	4.25	14.11
-3	4.40	14.48

3. 빈곤층에 대한 사회안전망 구축방안

바람직한 빈곤대책은 빈곤 전(前) 예방대책, 빈곤 중(中) 대책, 빈곤 탈피 후(後) 대책이 서로 유기적으로 조화를 이루어야 한다. 예방적 빈곤대책은 경제위기로 중산층에서 빈곤층으로 전락할 가능성이 있는 차상위 계층에게 시행되어야 한다. 동 대책은 경제위기 시 그 중요성이 더해지며, 빈곤층으로 전락한 후 시행하는 사후적 빈곤대책에 비하여 비용효과적인 측면이 있다. 그동안 우리나라의 경우 예방적 빈곤대책을 다소 소홀히 한 측면이 없지 않다. 주요 예방적 빈곤대책으로는 사회적 일자리를 포함한 일자리 제공, 의료, 주거, 교육 등의 긴급한 욕구를 해결할 수 있는 긴급지원제도 등을 들 수 있다.

예방적 빈곤대책에도 불구하고, 빈곤층으로 떨어진 자들에게는 근로능력 유무를 고려하여 각기 다른 정책적 접근이 필요하다. 즉, 근로능력 빈곤층에 대해서는 최저생활보장을 보장

하고, 근로능력 빈곤층(working poor)에 대해서는 일자리와 소득보장을 동시에 제공함으로써 탈빈곤을 유도하여야 한다. 여기서 먼저 빈곤층에 대한 최저생활보장에 대하여 살펴본 후 탈빈곤에 대하여 살펴보자.

기초보장제도는 빈곤층에 대한 최저생활보장과 자립·자활 도모를 위하여 도입된 제도이지만, 기초보장제도만으로 빈곤층의 최저생활을 보장할 수 없다. 왜냐하면, 기초보장제도는 보충성의 원리를 바탕으로 운영되기 때문에 재산이 일정정도 이상이면 수급자가 될 수 없고, 잘 사는 부양의무자가 있으면 수급자가 될 수 없기 때문이다. 이러한 점을 감안하면 빈곤층을 다음과 같이 세 부분으로 나누어 각기 다른 정책을 시행하는 것이 필요하다. 세 부분은 첫째, 수급 빈곤층, 둘째, 소득은 미미하지만 재산이 아주 많아서 기초보장제도에 의한 수급이 원칙적으로 불가능한 계층, 셋째 양자 간의 중간 계층이다.

이들에 대한 대책 - 특히 기초보장의 사각지대와 관련하여 무엇보다도 필요한 것은 현행 비합리적인 부양의무자 기준과 높은 재산의 소득환산율 등을 현실화 하여야 한다. 2007년 현재 소득인정액이 최저생계비 이하이지만, 기초보장을 받지 못하는 자가 160만 명인 것으로 추정된다. 이들 중 일부는 실제로 부양의무자로부터 부양을 받지 못함에도 불구하고 기초보장 수급자로 선정되지 못하는 기초보장의 사각지대(no care-zone)이다. 만약 부양의무자 소득 및 재산 기준을 완화하면, 이들 중 일부는 수급자로 선정될 수 있으므로 사각지대가 줄어들 것이고, 이는 기초보장제도의 목적 중의 하나이다. 둘

2) 본 고에서의 빈곤율은 빈곤인구율을 의미함.

3) 본 자료에서의 절대 빈곤율은 경상소득이 최저생계비 미만인 인구비율을 의미함.

째, 재산이 일정정도 이상인 소득빈곤층에게는 재산을 담보로 생계비를 대부해주는 ‘복지형 역 모기지제’ 도입이 필요하다. 현재 우리나라의 경우 ‘시장형 역 모기지제’가 9억원 이하 주택만을 대상으로 운영되고 있지만, 비수급 빈곤층의 경우 가지고 있는 주택가격이 낮아 실효성이 떨어진다. 따라서 ‘복지형 역 모기지제’를 도입하여 기초보장제도로 포괄할 수 없는 계층에 대한 최저생활보장과 자산빈곤화를 막아야 한다. 동 제도의 운용은 시장형 역 모기지제 운용방안을 준용하되, 담보재산에 주택외의 다른 재산도 포함하고, 관리비, 이자 등은 국가가 부담하는 방향으로 제도가 도입되어야 할 것으로 판단된다. 셋째, 중간계층에게는 이들 가구가 필요로 하는 주거, 의료 등의 욕구만을 지원하는 ‘욕구별 급여’의 확대가 필요하다.

한편 빈곤층 중 근로능력자에 대해서는 탈빈곤 정책이 강화되어야 한다. 탈빈곤 정책은 기초보장제도에서 탈피하는 탈수급 정책보다 상위의 정책이며, 빈곤정책의 궁극적 목적이다. 현재 주요한 탈빈곤 정책으로 자활사업이 있으나, 소기의 성과를 거두지 못한다는 비판에 직면해 있다. 하지만, 자활사업만의 책임은 아니다. 왜냐하면 탈빈곤은 경제 전반적인 여건, 빈곤층의 사회경제적인 여건, 자활사업의 내용과 규모, 탈빈곤 이후의 제도적 보완 장치 등이 종합적으로 영향을 미치기 때문이다. 그러므로 제도적인 측면에서는 자활사업의 강화와 함께, 빈곤을 벗어난 계층이 다시 빈곤층으로 전락하지 않도록 당분간 적절한 정책적 지원(자활급여, 의료급여, 교육급여 등)이 제공되어야 한다. 그리고 궁극적으로는 우리 사회의 소득보장체계

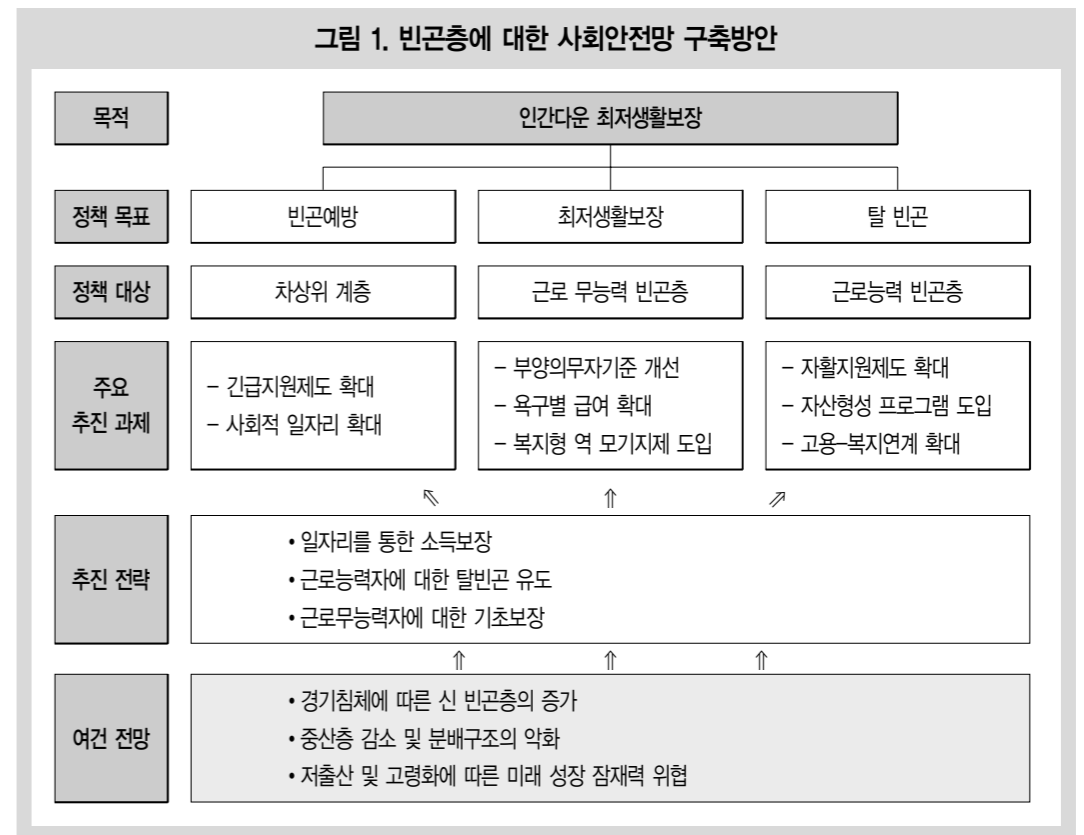
가 일을 열심히 하면 급여 또는 가처분 소득이 많아지는 체계로 전환되어야 한다. 현행의 체계는 열심히 일하면 급여가 감소하는 체계이기 때문에 근로저하를 유발하고, 이는 탈빈곤을 저하시키는 구조이기 때문이다. 이러한 점을 극복하기 위해서는 근로장려세제(EITC)와 기초보장제도간의 연계가 필요하다. 이를 그림으로 정리하면 다음 [그림 1]과 같다.

4. 2009년 기초보장제도 변화와 전망

빈곤대책 프로그램은 그 사회의 특성에 따라 매우 다양하게 설계될 수 있지만 그 핵심은 어디까지나 공공부조제도이다. 우리나라의 대표적인 공공부조 프로그램은 기초보장제도이다. 2000년 10월 시행된 기초보장제도는 아직 보완되어야 하고 개선되어야 할 점들이 많지만, 우리 사회의 중추적인 빈곤대책 프로그램임에는 틀림이 없다. 즉, 2007년의 경우 빈곤층의 약 30%가 국민기초생활보장제도에 의하여 보호를 받고 있다. 그러나 이는 역으로 빈곤층의 약 70%가 국민기초생활보장제도에 의하여 보호를 받지 못하고 있음을 의미한다. 또한 이 규모는 경제위기의 진전에 따라 더 커질 가능성도 있다.

그러므로 2009년 기초보장제도는 다음과 같은 두 가지 측면에서 변화가 있을 것으로 판단된다. 첫 번째는 경제위기에 대한 대응이라는 측면에서 제도적인 보완내지는 새로운 프로그램의 도입이 검토될 것이다. 두 번째는 제도가

그림 1. 빈곤층에 대한 사회안전망 구축방안



지니고 있는 미비점을 보완하는 개선이 있을 것이다. 먼저 정책적으로 기 결정된 변화를 정리하면 다음과 같다. '09년의 경우 최저생계비의 인상이 비교적 큰 폭으로 이루어진다. '00년 이후 비계측연도 최저생계비는 물가상승률을 적용하여 최고 2.7~3.5% 인상되었다. 하지만 '09년 최저생계비는 4.8%가 인상(4인가구의 경우 127만원에서 133만원)되므로 비계측연도 최저생계비 인상을 중에서 가장 높다. 둘째, 재산의 소득환산제 중 기본재산액이 인상된다. 기본 재

산액은 '03년 제도 시행 후 '04년 한번 인상된 후 그동안 유지되어 왔다. '08년 12월 개최된 제33차 중앙생활보장위원회에서는 기본재산액을 인상하기로 의결하였다⁴⁾. 주거비 수준이 높은 대도시의 경우 비교적 큰 폭으로 기본재산액이 인상된다. 셋째, 부양의무자 재산기준이 완화된다. 동 기준은 '08년 11월에 시행되었지만, 그 효과는 주로 '09년 나타날 것이다. 재산기준 완화로 약 1만 5천가구가 추가로 선정될 것으로 추정되고 있다. 넷째, 부양비 부과율이 최고

4) 기본재산액이 인상된다는 의미는 재산의 소득환산액이 적어진다는 것을 의미함. 그러므로 기존 비수급 빈곤층 일부가 수급자로 전환될 수 있음.

40%에서 30%로 인하된다. 이로 인하여 수급자 9만 6천가구의 월평균 급여가 약 2만원 증가할 것으로 추정된다. 다섯째, 부모의 별도가구 인정특례가 확대된다('08년 11월 시행). 결혼한 자녀 집에 거주하는 부모를 별도가구로 인정하고, 자녀는 부양의무자로 처리하여 수급자 여부를 판단한다. 이는 부모 부양을 장려하고, 가정해체를 방지하는 긍정적 효과가 기대된다. 기존에는 딸 가구 집에 거주하는 친정부모만을 별도가구로 인정하였다. 여섯째, 장기저축에 대한 공제액이 600만원에서 900만원으로 확대된다('08년 11월 시행).

한편, 2009년의 경제 위기상황에 대비하기 위한 대책들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 긴급지원제도가 확대될 예정이다. 긴급지원의 요건에 폐업, 사고·부상·질병을 위기사유로 추가하고, 재산기준은 금융재산 120만원을 300만원으로 총재산은 950만원에서 1억 3500만원으로 확대할 예정이다. 급여의 경우 교육지원을 신설하고, 급여기간을 최대 4개월에서 6개월까지 가능하도록 변경될 예정이다('09년 1월 시행 예정). 둘째, 경기가 악화될 경우 새로운 제도('한시보호' 제도와 '자산담보부 생활보장제도') 도입을 검토하고 있다. '한시보호' 제도는 소득은 최저생계비 이하이나 부양의무자기준이나 재산기준 초과로 기초생활보장을 받지 못하는 가구에게 한시적으로 최저생계비의 일정 비율에 해당되는 현금이나 현물을 지원하는 제도이다. 제도 설계에 따라 지원수준은 달라지겠지만, 우선 최저생계비의 50%(식료품, 교육, 주거비)를 검토하고 있다. 이는 과거 IMF 경제위기 때 '98~'00년까지 존재하였던 한시 생계보

호제도와 유사하게 운영될 것으로 기대된다. 그리고 '자산담보부 생활보장' 제도는 앞에서 언급한 '복지형 역 모기지'와 같은 개념이다. 동 제도의 시행은 재산을 헐값에 처분하여 생활기반을 상실하는 것을 방지하고, 고리사채 이용으로 신용불량자로 전락하는 것을 방지하는 효과가 있을 것으로 판단된다.

5. 나가는 글

다가오는 2009년은 1998년 IMF 경제위기 이후 경제가 가장 어려울 것으로 판단된다. IMF 경제 위기의 흐름은 유동성 위기 → 금리인상 → 기업연쇄 부도 → 대량 실직사태 발생 → 내수침체와 자영업 위기 → 빈곤을 증가 → 자살, 가족해체, 생계형 범죄의 증가로 이어졌다. 외환보유고, 이자율 등의 몇 가지 측면에서는 금번의 위기가 IMF 경제위기 때 보다 나은 점이 있지만, 위기의 전 세계화, 새로운 성장 동력 산업 부재, 높은 가계대출 비율 등은 우리의 어깨를 짓누르고 있다. 그러므로 취약계층의 삶은 더 고단해 질 것이다.

따라서 빈곤에 대한 최종적인 안전망인 기초보장제도의 내실화가 필요하고, 경제위기가 진전될 경우 이에 효율적으로 대응하기 위한 새로운 프로그램 도입이 필요하다. 보건복지가족부도 2008년 12월 24일에 실시된 2009년 연두업무보고에서 '선제적 위기 대응으로 국민의 삶을 지키는 복지정책'을 펼칠 것임을 천명하고 있다. 이러한 정책을 펼치기 위해서는 기본적으로 일정정도의 예산 증가는 필수적이다.

그러나 의료급여를 포함한 2009년 기초보장에 산은 2008년 보다 오히려 줄었다(7조 2644억원 → 7조 1355억원). 예산이 줄어든 이유를 살펴보면, 차상위 의료급여 환자들을 건강보험으로 넘겨 의료급여 예산이 줄었기 때문이다(3조 7908억원 → 3조 4186억원). 그러므로 부분적으로는 이해가 된다. 하지만 우리 사회에는 아

직도 기초보장의 사각지대가 넓게 존재하므로 연차적으로 축소되어야 하는 과제를 안고 있다. 또한 2009년은 경제위기에 따라 빈곤층이 증가할 것이다. 그러므로 보다 따스한 시각으로 빈곤에 대한 최종적인 안전망을 생각해 보아야 한다. 보건복지