

국민기초생활보장법 제정 10년의 성과와 과제

- 국민기초생활보장법은 과거의 생활보호법을 대체한 법이며, 2009년 10월은 국민기초생활보장법 제정 10주년임.
- 국민기초생활보장제도 시행으로 기초보장의 사각지대가 줄어들고, 수급자와 수급자간 형평성이 제고 되는 등의 성과가 있었으나, 기초보장 사각지대의 상존과 근로저하 및 탈수급을 저하 등의 문제를 안고 있음.
- 이에 국민기초보장법 제정 10년을 돌아보며 성과와 향후 정책과제를 살펴보고자 함.

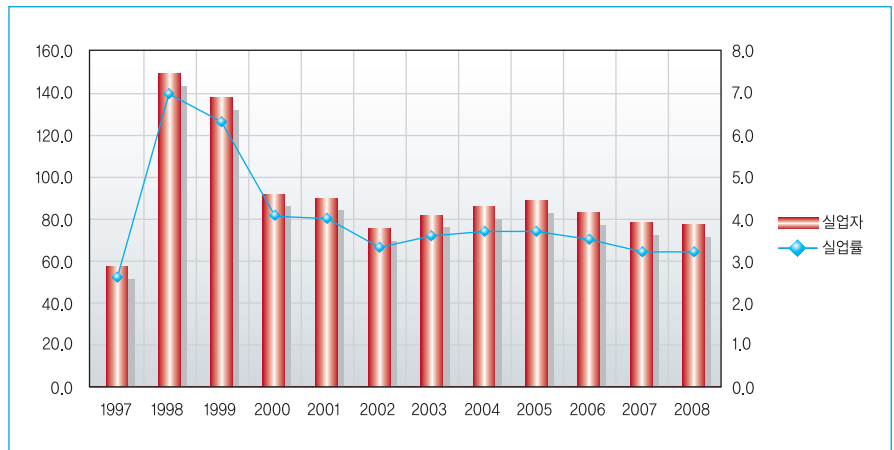
I. 국민기초생활보장제도 제정 배경 및 주요 내용

1. 국민기초생활보장법 제정 배경

□ 대량실업과 사회안전망의 사각지대

- IMF 경제위기 이후 우리사회는 부도, 도산, 폐업, 구조조정 등으로 노동시장이 극도로 위축되어, 1997년 11월 2.6%(57만명)이던 실업률이 1998년에는 6.8%(146만명)로 높아졌고, 1999년 2월에는 사상 최고 수준인 8.6%(178만명)를 기록함.
- 다행히도 동년 3월부터 실업률이 감소하기 시작하였지만, 문제는 이러한 실업률 하락의 많은 부분이 '통계상의 실업률' 하락이라는 점임.

[그림 1] 경제위기 이후 실업률 추이 (단위: 만명, %)



출처 : 통계청 '경제활동인구조사'

- 사회보장제도가 미성숙된 상태에서 발생한 대량실업은 '사회안전망의 사각지대에 놓인 실업자'를 양산
- '98년 5조 6,672억원, '99년 9조 5,439억원에 이르는 사회안전망, 예산 투입에도 불구하고, '사회안전망에 의한 보호율'은 '98년 약 35.0%, '99년 60.4%에 불과한 수준이었음(김미곤, 2001)

1) 통계상 실업률은 과소 추정의 문제를 지니고 있음. 소위 실망실업자가 통계상의 실업률에는 포함되지 않음. 또한 당시 임시 실업대책의 일환인 공공근로자는 취업자로, 직업훈련자는 비경제활동인구로 분류되어 통계상의 실업률 산정에서 제외됨. 1999년의 경우 공공근로로 인한 실업률 하락이 약 1.5%, 직업훈련으로 인한 하락률은 약 0.3%로 추정하고 있음(김미곤, 2001).

□ 빈곤인구 및 사회병리현상 증가

- 농어촌을 포함하는 전국자료인「가구소비실태조사」를 분석한 연구에 의하면, 절대빈곤인구율(공공부조 전 경상소득기준)은 1996년 3.23%에서 2000년 8.75%로, 중위소득 50% 이하 상대 빈곤인구율은 1996년 8.67%에서 2000년 13.56%로 증가함.

〈표1〉 경제위기 전후 전국 빈곤지표 비교

구 분		절대빈곤		상대빈곤	
		Y1 ¹⁾	Y2 ¹⁾	Y1 ¹⁾	Y2 ¹⁾
1996	빈곤율(%)	3.08	3.23	8.57	8.67
	빈곤갭비율(%)	27.6	31.1	27.3	28.9
	센지수	0.0136	0.0164	0.0365	0.0393
2000	빈곤율(%)	7.97	8.75	12.87	13.56
	빈곤갭비율(%)	30.6	36.6	30.3	34.4
	센지수	0.0378	0.0500	0.0615	0.0740

주: 1) Y1: 경상소득 기준, Y2: 공공부조 전 소득(경상소득 - 공공부조성 급여) 기준
 자료: 김미곤 외(2004), 원자료: 통계청, 「가구소비실태조사」, 각년도.

- 실업은 빈곤인구를 증가시킬 뿐만 아니라 이혼, 아동·노인유기, 가출, 자살 등의 각종 사회병리현상을 증가시키고, 복지의 기본단위인 가정을 해체시키는 주요한 요인이 됨.
 - IMF경제위기 이후 합의이혼과 자살율이 '97년 대비 각각 34%, 41% 증가하였고, 노숙자 및 결식아동이 큰 폭으로 증가하였음.

□ 사회안전망으로서의 생활보호법의 한계

- 생활보호법은 빈곤한 자에게 최저한의 생활을 보장해주기 위한 최종적인 사회안전망(last social safety net)임. 그러므로 사회안전망의 기본원칙과 법의 목적을 제대로 수행하고 있을 때 그 生命력을 인정받게 됨.
 - 그러나 생활보호법은 모든 사회적 위험에 대한 '포괄성(Comprehensiveness)', 사회 구성원 모두에게 적용되는 '보편성(Universalism)', 그리고 최소한의 생계를 유지할 수 있는 '국민복지기본선(National Minimum)'의 보장이라는 사회안전망의 기본원칙에 미흡했음.
- 이에 한국보건사회연구원 및 학계에서는 생활보호법의 문제점을 적시하였고, 참여연대 등의 시민단체는 새로운 법 제정을 요청하여, 1999년 8월 12일 여야 만장일치로 국회를 통과하였음.

2. 국민기초생활보장제도의 주요내용

□ 법령칭 변경을 통한 권리성 강화

- 생활보호법을 「국민기초생활보장법」으로 법의 명칭을 변경한 것은 법의 성격이 바뀌었음을 의미함.
 - 이는 시혜적인 차원에 머물고 있던 생활보호를 국가가 책임져야 할 최소한의 의무인 동시에, 국민의 권리로 자리매김한 것임.
- 따라서 법의 내용 중 보호, 피보호자 등의 시혜적 성격의 문구를, 보장, 수급자 등의 권리적 성격을 지닌 문구로 변경하였음.

□ 인구학적 기준 폐지를 통한 법의 근대화

- 생활보호법은 아무리 빈곤해도 18세 이상, 65세 미만인 경우 생계보호(현금지원)의 대상이 될 수 없었음.
 - 이와 같은 특정 인구학적 범주에 국한된 예외적 보호로는 대량실업하의 공동체적 생존권을 담보할 수 없었음.
- 따라서 기초보장법에서는 인구학적인 연령기준을 철폐하고 빈곤여부와 부양의무자기준의 충족여부만을 기준으로 수급자를 선정하고, 모든 수급자에게 생계보호를 실시

□ 소득인정액 개념 도입으로 형평성 제고

- 국민기초생활보장법에서는 소득인정이라는 새로운 개념을 도입하여, 객관적인 최저생계비와 개별가구의 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)을 비교하여 수급자의 선정 여부를 결정하도록 함.
 - 이 결과 소득이 전혀 없고 재산이 기준을 조금 초과한 가구들이 수급할 수 있고, 재산과 소득이 거의 기준선에 도달하는 가구는 탈락됨.
 - 급여에서도 최저생계비와 소득인정액의 차액을 지급함으로써 소득과 재산의 소유정도에 따른 형평성이 제고됨.

□ 근로유인과 체계적인 자활지원을 통한 복지의 생산성 제고

- 생활보호법에서는 자활지원이라는 규정이 없으나, 기초보장법에서는 근로능력자에 대해서는 근로유인 장치를 두어 근로의욕을 도모하도록 하는 한편, 자립지원제도를 체계화하여 빈곤에서 벗어나기 위한 수급자의 노력을 지원하도록 하고 있음.

〈표2〉 생활보호법과 국민기초생활보장법의 비교

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
법적 성격	- 시혜적인 보호	- 국가의 의무이자 국민의 권리
법률용어	- 시혜성 용어 · 피보호자 · 보호기관 · 보호대상자	- 권리성 용어 · 수급자 · 보장기관 · 급여대상자 · 새로운 법률용어 · 소득인정액 · 소득평가액 · 재산의 소득환산액
선정기준 및 방식	- 선별적 범주형(4가지 조건) · 부양의무자기준 · 소득기준 · 재산기준 · 인구학적 기준	- 일반적 보편성(2가지 조건) · 부양의무자 기준 · 소득인정액이 최저생계비보다 적은 경우
대상자 구분	- 대통령령에 위임하여 거택, 시설, 자활보호대상자로 구분(시행령 6조)	- 대상자 구분 폐지 ※ 근로능력이 있는 자는 구분(대통령령)
최저생계비	- 결정권한 : 보건복지부장관	- 결정권한 : 중앙생활보장위원회 의결, 보건복지부장관 결정
급여	- 6종 · 생계보호 · 의료보호 · 자활보호 · 교육보호 · 해산보호 · 장애보호 - 자활보호대상자는 생계보호 및 장애보호의 혜택이 제외됨	- 7종(긴급급여 포함 8종) · 생계급여 · 주거급여(신설) · 의료급여 · 교육급여 · 자활급여 · 해산급여 · 장애급여 - 모든 수급자에게 생계급여를 기본으로 하고 필요에 따라 여타 급여를 제공하되 - 근로능력이 있는 자는 자활에 필요한 사업에 참가하는 조건으로 생계급여를 제공함(임의조항)
긴급급여	- 관련 조항 없음	- 관련조항 신설 · 급여실시 여부의 결정 전이라도 긴급한 필요가 인정될 때 긴급급여를 실시함
자활지원 계획	- 관련 조항 없음	- 근로능력자 가구별 자활지원계획 수립 · 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급자의 궁극적인 자활을 촉진
생활보장 위원회	- 4단계 생활보호위원회 · 중앙생활보호위원회 · 시·도 생활보호위원회 · 시·군·구 생활보호위원회 · 읍·면·동 생활보호위원회	- 3단계 생활보장위원회 · 중앙생활보장위원회 · 시·도 생활보장위원회 · 시·군·구 생활보장위원회 - 생활보장위원회 위원의 자격기준 구체화
보장비용	- 자치단체의 재정자립도에 대한 고려 없음	- 자치단체의 재정자립도를 고려하여 재정분담비율을 차등적용

II. 국민기초생활보장제도 성과

1. 수급자 선정의 합리화

□ 선정기준 및 방식의 개선

- 생활보호제도의 경우 부양의무자기준, 소득기준, 재산기준을 동시에 만족하는 경우에 수급자로 선정될 수 있었음. 반면 기초보장제도에서는 부양의무자기준을 충족하고, 소득인정액이 최저생계비 이하일 경우 수급자로 선정됨.
- 먼저 부양의무자기준을 살펴보면 생활보호제도보다 부양의무자 범위가 축소되고 부양능력 판정기준이 완화되어 이로 인한 기초보장 사각지대가 축소되었음.
- 최저생계비의 경우 과거 생활보호제도에서는 공식적으로 발표하지도 않았고, 비공식적인 최저생계비 조차 제도에 적용되지 못하였으나, 기초보장제도 시행 전인 1999년 최저생계비를 계측하고 제도 시행
- 한편 현금급여 대상인 인구학적 기준이 폐지됨
- 생활보호법에서는 65세 이상 노인, 아동, 폐질자 등 주로 근로무능력자만을 대상으로 생계급여를 실시 하였음. 인구학적 조건 폐지로 전 국민을 대상으로 하는 포괄적 공공부조(general public assistance)로 탈바꿈하였음.

〈표3〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 선정기준 및 방식 비교

		생활보호제도(1997년)	국민기초생활보장제도 (1999년 제정 당시)	국민기초생활보장제도 (2009년 현재)
인구학적 기준		- 65세이상의 노쇠자 - 18세미만의 아동 - 임신부 - 폐질자, 기타 근로무능력자	- 폐 지	- 폐 지
자산 기준		- 소득기준 - 재산기준	- 최저생계비 기준 ※ 재산의 소득환산율과 기초공제액 이 결정되지 못하여 2002년까지 소득기준, 재산기준 적용	- 최저생계비 기준
부양의무 자기준	범위 기준	- 직계혈족과 그 배우자 - 생계를 같이하는 2촌이내 혈족	- 직계혈족과 그 배우자 - 생계를 같이하는 2촌이내 혈족	- 1촌 직계혈족과 그 배우자
	판정 기준	보호대상자와 부양의무자 가구의 가 구원 1인당소득과 가구당 재산액이 생활보호 기준에 미치지 못하는 경우	부양의무자의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 120% 미만	부양의무자의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 미만
선정방식		부양의무자기준, 소득기준, 재산기준 을 동시에 충족하는 경우	부양의무자기준, 소득기준, 재산기준 을 동시에 충족하는 경우	부양의무자기준을 만족하고, 소득인 정액이 최저생계비이하인 경우

□ 기초보장 사각지대 축소 효과

- 국민기초보장제도 시행 이후, 총 수급자는 약간 감소하였으나, 생계급여(현금급여) 대상자는 인구학적 기준 철폐로 약 3배 증가함.
- 국민기초생활보장제도 시행으로 수급자는 약 152만명에서 149만으로 감소함. 그러나 생계급여 대상자는 50만명에서 149만명으로 증가함.

〈표4〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도에서의 수급자 변화 추이

(단위: 가구, 명)

구분 Classification	총수급자 Total Recipients		일반수급자 General Recipients		시설수급자 Institutionalized Recipients
	가구 No. of households	인원 No. of persons	가구 No. of households	인원 No. of persons	
1999		1,483,000(540,000) ¹⁾		1,414,000	69,000
2000	10월 전	1,520,000(500,000) ¹⁾		1,444,000	76,000
	10월 후	1,489,000		1,413,000	76,000
2001	698,075	1,419,995	698,075	1,345,526	74,469
2002	691,018	1,351,185	698,018	1,275,625	75,560
2003	717,861	1,374,405	717,861	1,292,690	81,715
2004	753,681	1,424,088	753,681	1,337,714	86,374
2005	809,745	1,513,352	809,745	1,425,684	87,668
2006	831,692	1,534,950	831,692	1,449,832	85,118
2007	852,420	1,549,848	852,420	1,463,140	86,708
2008	854,205	1,529,939	854,205	1,444,010	85,929

주 : 1) 생계비 지원대상인 거택보호와 시설보호 합계

자료 : 보건복지가족부, 국민기초생활보장수급자 현황, 보건복지부, 사회안전망 보장대책

2. 급여 적절성

□ 급여의 수준 및 수준결정방식

- 기초보장제도가 생활보호제도에 비해 결정적으로 변화된 점은 급여와 소득인정액의 합계액이 최저생계비 이상이어야 함을 법적으로 명시하고 있다는 점임(법 제4조, 법 제7조제2항).
 - 전 국민에게 권리로서 공공부조 수급권을 명시한 것과 함께 공공부조의 수준이 건강하고 문화적인 최저 수준이어야 함을 명시한 것은 생존권적 기본권을 넓이와 깊이에서 이차원적으로 실현한다는 의미로 평가됨.
- 또한 이러한 최저수준을 정부의 일방적인 결정이 아니라 민간위원을 포함한 중앙생활보장위원회 의결을 거쳐 결정하도록 한 것은 절차적 정당성을 확보하게 된 것임.

〈표5〉 생활보호법과 국민기초생활보장법의 급여적절성 비교

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
최저생계비	- 결정권한: 보건복지부장관	- 결정권한: 중앙생활보장위원회 의결, 보건복지부장관 결정
급여수준의 보장	- 구체적인 보장규정 없음	- 급여와 소득인정액의 합계액이 최저생계비 이상

자료 : 여유진(2005)

□ 급여 수준 변화

- 소득이 없는 사람이 받을 수 있는 최대급여액(현금급여기준선)은 기초보장제도 시행으로 약 53% 증가함.
 - 기초보장제도 시행 전 생활보호제도에서의 최대급여액 476,000원이 기초보장제도 시행이후 729,000원으로 증가함

〈표6〉 최저생계비 및 현금급여기준 변화

(단위: 원)

구분	1999	2000		2001	2005	2009
		1 ~ 9	10 ~ 12			
4인 가구 최저생계비	940,000	928,398	928,398	966,250	1,136,332	1,326,609
4인 가구 현금급여기준	443,500 ¹⁾	476,000 ¹⁾	729,000	841,845	972,256	1,105,488

주 : 1) 월소득 4만원이하 가구의 월 가구별 총급여액임.

자료 : 보건복지부, 생활보호사업지침, 국민기초생활보장사업 안내, 각년도

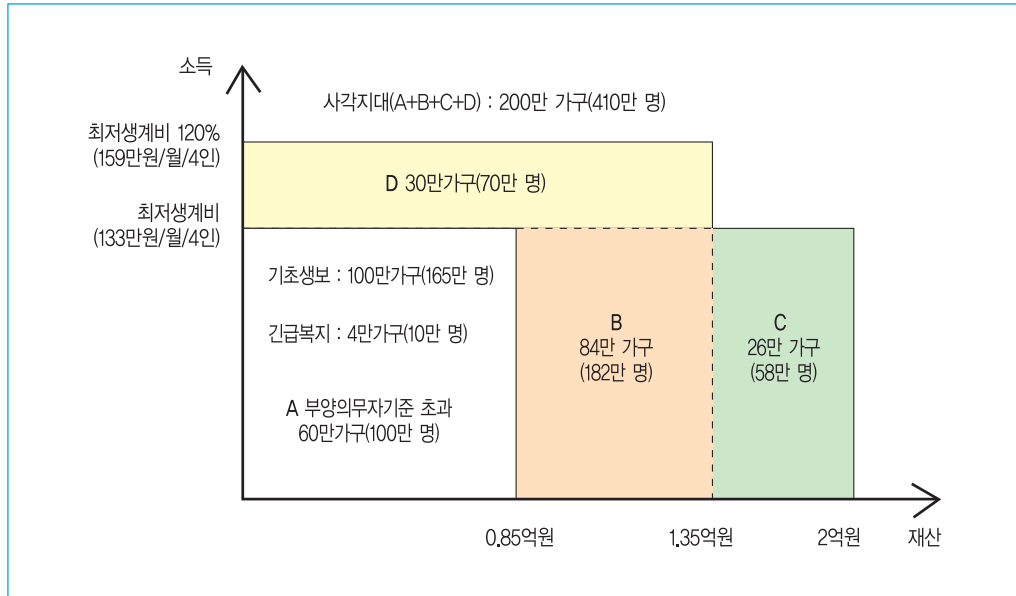
Ⅲ. 국민기초생활보장제도의 정책과제

1. 기초보장제도의 문제점

□ 기초보장 사각지대

- 기초보장제도가 최종적인 사회안전망임에도 불구하고, 기초보장의 사각지대(no-care zone)가 존재하고 있음.
- 금년 3월에 발표된 자료에 의하면 기초보장 사각지대는 약 200만가구 410만명임.

[그림 2] 사각지대 규모



자료: 관계부처합동, 2009년 3월12일 「민생안정 긴급지원 대책」

□ 탈빈곤 및 탈수급율의 저조

- 국민기초생활보장제도의 경우 제도시행이후 자립?자활률 및 탈수급률이 낮은 수준에서 정체하고 있음.
- 이는 경제·사회적인 기초보장제도 외적인 문제와 기초보장제도 내적인 문제가 결합되어 나타난 결과로 판단됨.

2. 기초보장제도 관련 쟁점

□ 최저생계비 계측방식

- 우리나라의 경우 공식적인 최저생계비는 3번(1999년, 2004년, 2007년) 계측조사가 이루어 졌으며, 계측 방식은 전물량방식(마켓바스켓방식)임.
- 전물량방식(마켓바스켓 방식)에 의한 최저생계비 계측은 연구자가 지향하는 가치와 주관성(자의성)이 개입될 여지가 있음.
- 그리고 계측된 최저생계비는 전문위원회 및 중앙생활보장위원회에서 심의과정에서 참여위원들의 가치관에 따라 첨예한 논쟁의 대상이 됨.

2) 최저생계비 결정이 전문위원회 및 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거친다는 측면과 제도(국민기초생활보장제도)에 그대로 반영된다는 측면에서 공식적이라는 의미를 부여하였다.

- 논쟁의 핵심은 빈곤을 상대적으로 볼 것인지 아니면 절대적으로 볼 것인지를 문제임.
- 즉, 일부에서는 상대적 빈곤관에 의거하여 전물량방식으로 계측된 1999년, 2004년, 2007년 최저생계비의 상대적 수준이 지속적으로 하락하고 있기 때문에 상대적 빈곤선 도입이 필요하다고 주장함.
- 반면에, 또 다른 일부에서는 절대적 빈곤관에 의거하여 최저생계비는 경제성장시 상대 비율이 하락할 수 있다고 주장함.

〈표7〉 4인가구 최저생계비와 도시근로자 4인 가구의 소득·지출과의 비교

구분	최저생계비		평균 경상소득			중위 경상소득			중위 가계지출		
	금액	상승률	금액	상승률	비율 ¹⁾	금액	상승률	비율 ¹⁾	금액	상승률	비율 ¹⁾
99(계측치)	901,357		2,212,762		40.7%	1,980,520		45.5%	1,558,456		57.8%
00	928,398	3.0%	2,419,883	9.4%	38.4%	2,128,370	7.5%	43.6%	1,739,481	11.6%	53.4%
01	956,250	3.0%	2,625,923	8.5%	36.4%	2,300,000	8.1%	41.6%	1,896,301	9.0%	50.4%
02	989,719	3.5%	2,798,752	6.6%	35.4%	2,460,000	7.0%	40.2%	1,979,695	4.4%	50.0%
03	1,019,411	3.0%	3,022,969	8.0%	33.7%	2,650,000	7.7%	38.5%	2,200,630	11.2%	46.3%
04	1,055,090	3.5%	3,314,363	9.6%	31.8%	2,900,000	9.4%	36.4%	2,356,760	7.1%	44.8%
04(계측치)	1,103,235	8.2%	3,314,363		33.3%	2,900,000		38.0%	2,356,760		46.8%
05	1,136,332	7.7%	3,407,009	2.8%	33.4%	3,050,000	5.2%	37.3%	2,441,491	3.6%	46.5%
06	1,170,422	3.0%	3,592,207	5.4%	32.6%	3,232,350	6.0%	36.2%	2,584,440	5.9%	45.3%
07	1,205,535	3.0%	3,864,935	7.6%	31.2%	3,445,830	6.6%	35.0%	2,731,890	5.7%	44.1%
07(계측치)	1,232,569	5.3%	3,864,935		31.9%	3,445,830		35.8%	2,731,890		45.1%

주 : 1) 비율은 최저생계비 대비 비율임 .

□ 급여체계

- 기초보장 사각지대, ‘all or nothing’ 문제와 관련하여 최근 개별급여체계를 도입하자는 의견이 대두되고 있음.
- 주요 논지는 주거, 교육, 의료, 자활 등의 욕구에 상응하는 개별급여체제로 전환함으로써 기초보장의 사각지대를 줄이고, 통합급여의 문제점인 빈곤함정(poverty trap)을 줄일 수 있다는 것임.
- 한편, 위에서 지적하는 문제점은 현행의 통합급여를 개선함으로써 해결이 가능하다는 주장이 있음.
- 주요 논지는 가구유형별 최저생계비를 바탕으로 통합급여+부분급여체계를 도입하면 문제점을 해결할 뿐만 아니라, 개별급여보다 효율적이라는 것임.

3. 정책과제

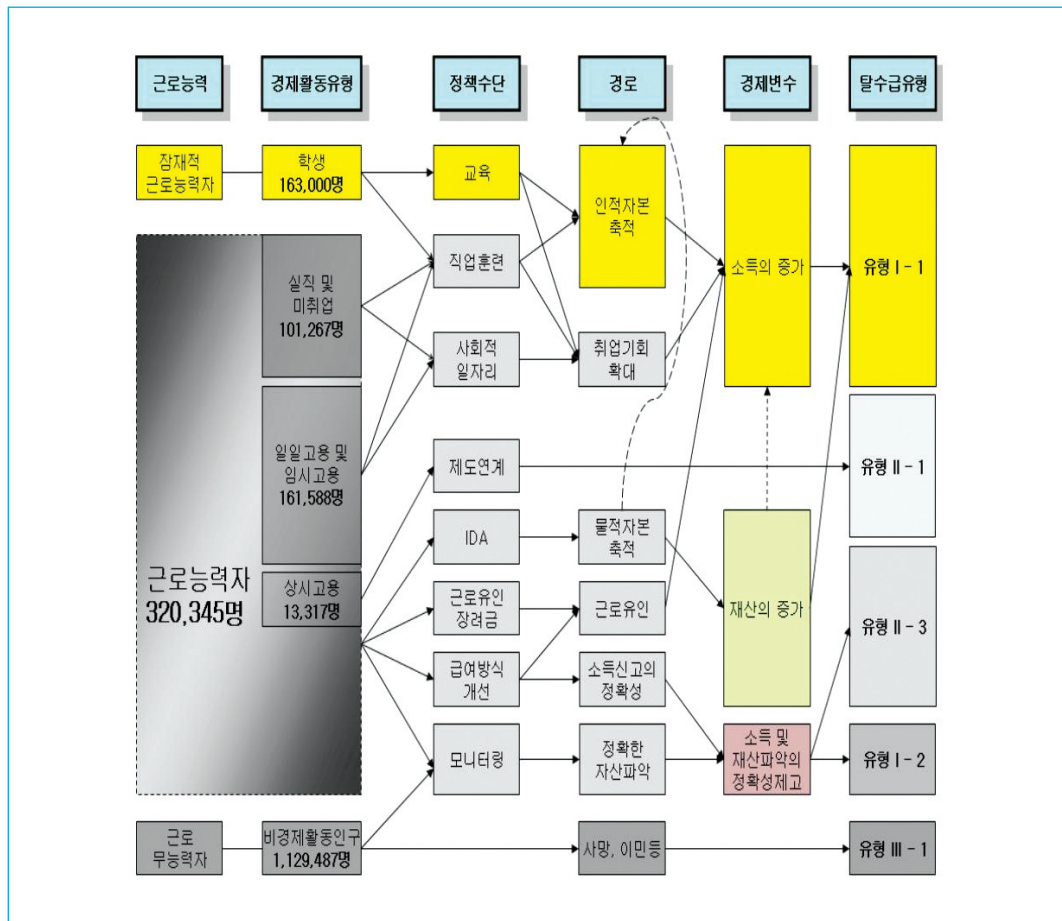
□ 기초보장 사각지대 축소 방안

- 부양의무자기준 완화
 - 현행 ‘부양능력 없음’ 기준(부양의무자 가구의 최저생계비 130%)을 단계적으로 인상시켜 장기적으로는 부양의무자가 중간정도의 생활을 한다는 전제인 중위소득까지 인상함.
- 재산의 소득환산을 인하
 - 현행 월 4.17%(일반재산), 월 6.25%(금융재산), 월 100%(승용차)인 환산율을 단계적으로 인하여 장기적으로는 일반재산의 경우 약 월 1%(시장이자율과 기본공제액을 감안한 수준)까지 인하
- 욕구별 범주별 급여 도입 및 확충
 - 재산이 일정정도 이상이거나, 부양의무자기준 때문에 탈락한 비수급 빈곤층에 대해서는 이들 계층이 가장 큰 욕구를 보이고 있는 의료, 교육, 주거에 대한 욕구별 급여와 노인, 장애인 등에게 지원하는 범주별 급여가 필요함.

□ 탈수급 촉진방안

- 빈곤의 원인이 다차원적인 성격을 지닌 것과 마찬가지로 수급의 원인도 다차원성을 지니고 있기 때문에 탈수급은 종합적인 대책이 필요함.
- 즉, 수급자의 근로능력, 경제활동 상태, 연령 등에 따라 다양한 프로그램들이 다차원적으로 연계되어야 효율적인 탈수급이 가능함. 이를 그림으로 나타내면 그림으로 나타내면 다음과 같음.

[그림 3] 근로능력·경제활동유형별 탈수급 유형



주: 유형 I-1: 수급가구의 소득 및 재산 증가로 인한 탈피
 유형 II-1: 타제도 수급으로 인한 탈피
 유형 II-3: 부정수급으로 탈락
 유형 I-2: 부양의무자 가구의 소득이전으로 인한 탈빈곤
 유형 III-1: 자연적 탈피
 자료: 김미곤 외, 근로능력 수급자 탈수급방안 연구

김미곤(기초보장연구실장)_문의사항: kmeagon@kihasa.re.kr

3) 동 표현은 급여가 전부 아니면 전무라는 것이나, 현행 기초보장제도는 소득인정액 수준별/육구별 급여 종류가 다름, 따라서 동 표현은 정확한 표현이 아니나 일반적으로 통용되고 있으므로 사용하였음.
 4) 빈곤환절점인 사회부조 급여와 관련하여 근로소득이 증가하여도 순소득이 오히려 감소하거나 또는 아주 작게 증가하여 일을 더할 의욕을 상실하게 만드는 사회 부조제도의 문제점을 의미함(최일섭 외, 「빈곤론」, 나남, p.383).