

# 2011년도 기초생활보장정책의 변화와 전망

*Changes and Prospect of the Basic Social Security in 2011*



이태진 한국보건사회연구원 연구위원

국민기초생활보장제도의 성과와 의의에도 불구하고 지난 10년간 수많은 문제점이 나타났고 또 이를 개선하고자 많은 제도 개선이 이루어졌다. 국가에 의한 기초생활보장이 개인의 근로의욕을 저해할 수 있다는 주장이 있는 반면 노동능력을 유지시켜 장기적으로 노동력 공급을 늘릴 수 있다는 주장도 제기되었다. 수급자 선정기준의 협소함 때문에 사각지대가 근본적으로 해소될 수 없다는 지적도 계속되고 있다. 보충급여 방식의 한계, 탈빈곤 정책으로써 효과성 미흡, 복지의존성의 심화 등 제도 개선에 대한 논란도 지속되고 있다. 이러한 문제점들을 극복하고자 부양의무자 기준 개선 등 많은 제도 개선 노력이 있었음에도 여전히 많은 과제를 안고 있다. 이에 정부는 빈곤추락을 사전에 예방할 수 있도록 울타리를 설치하고 이미 빈곤상태에 있는 계층에게는 사다리를 제공하여 빈곤으로부터 탈출할 수 있도록 제도를 재정비하고자 “빈곤정책 제도개선 기획단”을 구성·운영할 계획을 2011년 보건복지부 연두보고자료에 포함하고 있다. 보고는 이러한 인식을 토대로 2011년의 정책 및 경제환경 변화를 전망하고 이를 토대로 2011년 기초보장 제도 관련 쟁점 및 과제를 논의하고자 한다.

## 1. 들어가며

2010년은 국민기초생활보장제도 시행 10년을 맞이하여 그 동안의 성과와 발전과정을 살펴보고 향후 정책방향을 모색하는 한 해였다. 세계적 금융위기를 극복하는 과정에서 세계화가 진전되고 양극화가 심화됨에 따라 복지에 대한 사회적 관심이 더욱 고조되었던 영향도 컸다.

기초생활보장은 국민의 최소한의 안정적인 생활을 보장함으로써 사회통합에 기여하고 나아가 국가의 지속성장동력(sustainable development)을 확보하는 것이다. 이러한 국민기초생활보장제도의 시행은 우리나라 사회보장 역사에 커다란

획을 긋는 일이었다. 국민기초생활보장법 제정은 그 이전에 40년 간 유지되어오던 생활보호법상의 시혜적 단순보호를 저소득층의 인권보장과 빈곤해소에 대한 국가책임을 강화했다는 측면에서 역사적 의의가 있다. 기존의 생활보호법과 달리 국민기초생활보장법에서는 근로능력 유무와 상관없이 소득인정액 기준 최저생계비 이하의 계층에게 현금과 현물을 통하여 최저생계를 보장함으로써 누구나 ‘인간답게’ 살 수 있는 생존권적 기본권을 구체적으로 보장하고 있다. 다만 근로능력이 있는 사람에게는 근로를 통하여 자활할 수 있도록 한시적으로 조건부 지원을 하고 있다.

이처럼 국민기초생활보장제도의 성과와 의의에도 불구하고 지난 10년간 수많은 문제점이 나타났고 또 이를 개선하고자 많은 제도 개선이 이루어졌다. 국가에 의한 기초생활 보장이 개인의 근로의욕을 저해할 수 있다는 주장이 있는 반면 노동능력을 유지시켜 장기적으로 노동력 공급을 늘릴 수 있다는 주장도 제기되었다. 수급자 선정 기준의 협소함 때문에 사각지대가 근본적으로 해소될 수 없다는 지적도 계속되고 있다. 보충급여 방식의 한계, 탈빈곤 정책으로써 효과성 미흡, 복지의존성의 심화 등 제도 개선에 대한 논란도 지속되고 있다. 이러한 문제점들을 극복하고자 부양의무자 기준 개선 등 많은 제도 개선 노력이 있었음에도 여전히 많은 과제를 안고 있다<sup>1)</sup>.

더욱이 최근 복지서비스 확대와 함께 능동적·맞춤형 복지사회 구현을 위해 세부 정책들이 다양하게 추진되고 있는 상황에서 근로능력이 있는 저소득층은 일을 통하여 빈곤으로부터 탈출할 수 있어야 한다는 문제제기와 논의가 뜨겁다. 최근 유럽의 일부국가에서 나타나고 있는 것처럼 과도한 복지지출이 국가를 부도위기로 몰아갈 수 있다는 우려와 궤를 같이하고 있다. 또한 사회보험 재정의 불안정 등 달라진 정책환경 및 빈곤특성의 변화에 현재의 빈곤정책이 효과적인지 더 나아가 지속가능할 것인지에 대한 사회적 합의가(정책적 해법이) 절실했기 때문일 것이다. 복지정책의 패러다임이 바뀌어야 한다는 목소리가 높아가고 있다. 이에 정부는 빈곤추락을 사전에 예방할 수 있도록 울타리를 설

치하고 이미 빈곤상태에 있는 계층에게는 사다리를 제공하여 빈곤으로부터 탈출할 수 있도록 제도를 재정비하고자 “빈곤정책 제도개선 기획단”을 구성·운영할 계획을 2011년 보건복지부 연두보고자료에 포함하고 있다.

본고는 이러한 인식을 토대로 2011년의 정책 및 경제환경 변화를 전망하고 이를 토대로 2011년 기초보장 제도 관련 쟁점 및 과제를 논의하고자 한다.

## 2. 2011년 정책여건 변화 전망

2010년 하반기부터 더 큰 대한민국을 위한 “공정사회 구현”이 화두로 떠올랐다. 세계적 금융위기 이후 사회선진화, 녹색성장, 경제위기 극복 등의 성과에도 불구하고 중산층 붕괴가 가속화되고 고용 없는 성장이 고착되면서 사회불안이 확대되었다. 이를 해결하기 위한 방편으로 기회균등, 동반성장, 상생의 창의와 자율 중시를 모토로 공정한 사회 구현이 주요 과제로 부각되었다. 2011년에도 지속적으로 공정사회 구현을 위한 다각적인 노력이 경주될 것으로 예상된다. 기회의 균등 관점에서 기초보장제도를 다시 점검해야 될 필요성이 제기된 것이다. 고용 없는 성장 등 사회위험요인 확대는 친서민 정책과 결부되어 진다. 최근 4%대의 경제성장에도 불구하고 고용 없는 성장에 따른 구직난으로 청년실업자가 증가하고 근로빈곤층 증가와 가계부채 증가 등에

1) 김미곤 외(2003). 국민기초생활보장제도 모니터링 및 정책방안, 한국보건사회연구원; 이현주 외(2005). 차상위계층 실태분석 및 정책제안, 한국보건사회연구원; 이태진(2007, 2008). 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가, 한국보건사회연구원.

따라 취약계층이 점차 늘어나고 있다. 지난 5년간 국내 성장기업의 매출은 24% 증가한 반면 고용은 2% 감소하는 등 고용창출 능력의 감소 추세에 편승하여 근로빈곤층(2009년 215만명)<sup>2)</sup>이 증가할 가능성이 있다. 가계부채가 2009년 말 기준 734조원(가구당 4337만원)으로 전국가구 평균소득이 0.5% 늘어난데 비해 가계부채는 6.6% 증가한 것이며, 그 중 53.9%가 주택담보대출이라는 점<sup>3)</sup>에서 중산층의 생계안정이 위협받을 가능성도 배제할 수 없다. 일자리 창출과 사회서비스 확충 등 친서민 정책의 필요성이 높아지고 있다.

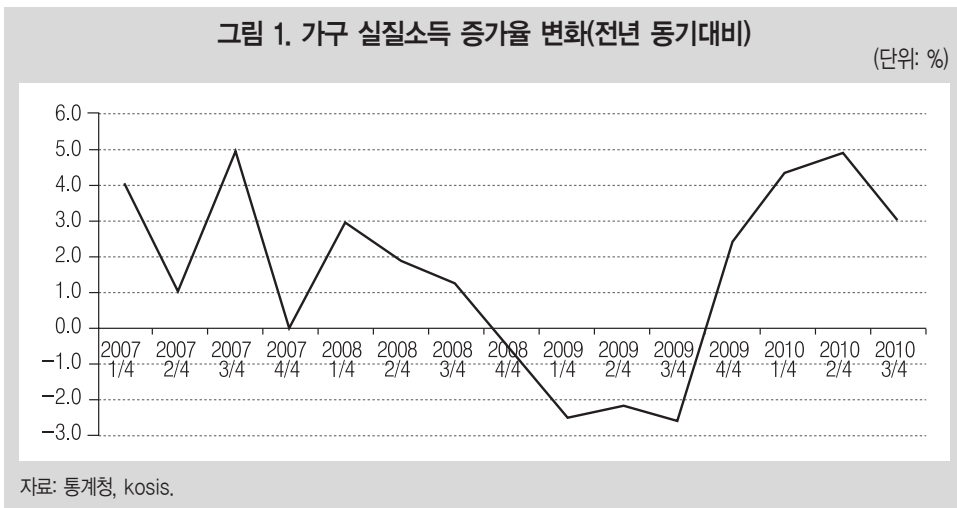
고용 없는 성장, 가계부채의 증가, 근로빈곤층의 증가 등은 빈곤정책의 대상자 규모에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 2011년의 빈곤정책 대상자의 규모는 2011년의 경제전망과 함께 2010년의 가계소득 변화에 영향을 받을 것으로 보인다. 2010년의 가구실질소득이 전년 동기

대비 증가함에 따라 가계수지는 다소 개선될 것으로 전망된다.<sup>4)</sup>

2008년 위기의 영향으로 감소한 가구 실질소득이 충분히 회복되지 못했을 가능성도 존재한다. 가구당 평균소득은 2008년 1/4분기에 약 320만원까지 상승하였다가 이후 글로벌 금융위기의 영향으로 하락하였고 2010년 1/4분기에 2008년 초의 수준을 회복하였으나 이후 다시 실질소득이 감소한 것으로 나타나고 있다. KDI의 2011년 경제전망에 의하면 경제성장률, 경상수지는 2010년에 비해 좋지 않을 것으로 보인다. 반면 소비자 물가증가율은 더 높고 국민 부담율도 더 높아질 것으로 보인다. 저소득층의 일자리 또한 불안하고 일용직 근로자나 영세 자영업자의 소득정체가 당분간 지속될 것으로 전망됨에 따라 소득지원을 필요로 하는 정책수요는 지속될 것으로 전망된다.<sup>5)</sup>

그림 1. 가구 실질소득 증가율 변화(전년 동기대비)

(단위: %)



2) 한국보건사회연구원 내부자료(2009)

3) 한국은행

4) 2010년 기준 4.4%(1/4분기) → 4.9%(2/4분기) → -3.0%(3/4분기)

### 3. 2011년도 기초생활보장 관련 예산 내역

2011년 보건복지부는 국민의 기본생활을 국가가 충실하게 보장하기 위해 수급자 중심의 소극적인 보호에서 일을 통한 적극적인 탈빈곤을 지원하는 체계를 강조하고 기초생활보장 최저

생계비의 인상, 차상위가구의 발굴 및 자원연계 등 내실화와 함께 근로인센티브를 통한 탈수급 지원에 주요 복지예산을 배정하였다. 최저생계비의 경우 4인 가족 기준 2010년에 월 136.3만원에서 2011년에는 월 143.9만원으로 인상될 예정이다. 탈빈곤 정책의 일환으로 근로능력이 있는 수급자가 빈곤으로부터 탈출할 수 있도록

표 1. 2010~2011년 경제전망

(단위: %, 억달러)

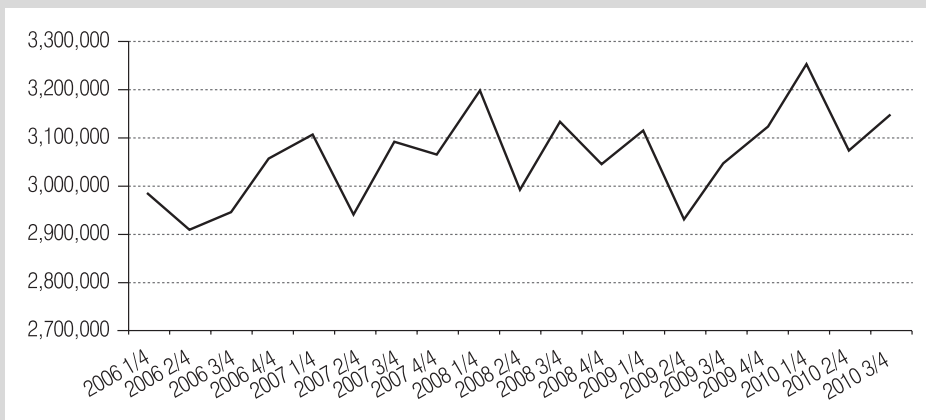
구분	2010년	2011년 전망
경제성장률	6.2	4.2
경상수지	320	152
소비자물가증가율	2.9	3.2
실업률	3.8	3.6
조세부담률	19.3* (09년 19.3%)	19.3
국민부담률(조세부담률+사회보장부담률)	25.0* (09년 25.6%)	25.2

주: \*는 전망치

자료: 1) KDI, 2010~11년 국내경제 전망, 2010년 11월  
2) 기획재정부, 2011년 국세세입예산안, 2010년 9월

그림 2. 가구 실질소득 변화

(단위: 원)



자료: 통계청, kosis.

5) 신영석 외(2010). 보건복지정책 수요분석 및 정책개발에 관한 연구, 한국보건사회연구원.

현행 4만 명의 자활사업 대상자를 2012년까지 19만 명으로 확대할 계획도 포함하고 있다. 희망키움통장 대상자도 현행 1만 가구에서 1.5만 가구로 확대할 수 있도록 예산을 편성하고 있다. 또한 탈빈곤 제고 측면에서 맞춤형 사례관리를 위한 사례관리팀을 2011년에 72개를 신설하고 2012년에 전국으로 확대하여 빈곤예방체계를 구축할 예정이다. 뿐만 아니라 빈곤정책의 패러다임 변화 필요성을 인식하고 정책의 시의 적절한 추진과 실효성 제고를 위해 빈곤정책 제도개선 기획단 운영을 통한 보다 체계적인 정책설계를 마련할 계획이다.

#### 4. 2011년 기초생활보장정책의 주요 현안 및 과제

2011년의 주요 정책현안은 앞에서 논의한 정

책환경의 변화와 여건을 고려하고 2011년추진 계획인 예산내역을 포함하여 논의하고자 한다. 차상위 계층에 대한 예방적 대책 강화, 근로무능력 빈곤층에 대한 최저생활보장, 그리고 근로능력 빈곤층(Working Poor)에 대한 최저생활보장과 탈빈곤 촉진 등의 방향에서 2011년도 저소득층에 대한 사회안전망강화를 위한 정책방안이 모색되어야 할 것으로 판단된다. 다음과 같이 6개의 과제를 2011년도 핵심과제로 제안하고자 한다.

첫째 사각지대 축소에 온힘을 기울여야 할 것으로 판단된다. 현 정부는 출범당시 주요 국정과제로 부양의무자 기준을 단계적으로 완화해 나감으로써 빈곤의 사각지대를 축소하고 능동적 복지사회 구현을 위한 핵심과제로 근로능력수급자가 빈곤의 멍에 빠지지 않도록 고용알선, 직업훈련, 보육 등 제반 서비스와의 유기적 연계를 강화하는 것을 제기한 바 있다. 2009년 법

표 2. 2011년 기초생활보장정책 주요 추진과제 예산

(단위: 억원)

지원 내용	대상	시행시기	지원규모
[저소득층 지원 확대] • 기초생활보장 최저생계비 인상 (4인가구 기준 월 136.3 → 143.9만원) • 우선돌봄 차상위 100만가구 발굴·보호 (차상위 가구를 발굴하여 일자리, 민간자원 등으로 연계보호)	기초생활보장 수급자  차상위계층 이하	'11.1월  '11.3월~	72,887  -
[탈수급 인센티브 지원] • 탈빈곤 집중지원 대상 확대 (자활사업 4만명 관리 → '12년까지 19만명) • 희망키움통장 대상 확대 (근로소득이 최저생계비 60% 이하인 10천가구 → 15천가구) • 탈수급자에게 의료·교육급여를 2년간 지원 • 수급자 탈수급시 사회보험료 지원(자활기금에서 한시적 지원)	근로능력 있는 수급자 등  근로능력 있는 수급자 등  탈수급자 탈수급자	'11년~  '11.1월  '11.1월  '11년 하반기	3,853  296  74  추계중

※ 2011년 최저생계비를 5.6% 인상('10년 대비 주거급여는 6.4%, 교육급여는 8%증액)  
2011년 기초생활보장 수급자는 160.5만명 수준(2010년11월 현재 155.2만명)  
탈빈곤집중대상자가 15만명(현재 근로무능력자 중 1만명, 취업수급자 중 14만명)

개정을 통해 부양의무자 기준을 부분적으로 개선하였으나 대단히 제한적이어서 사각지대가 여전히 광범위하게 남아있다. 따라서 무엇보다 기초생활보장정책의 주요현안은 사각지대 해소라고 할 수 있다. 국민기초생활보장제도 시행 이후 기초보장의 사각지대(no-care zone)가 줄어들었음에도 불구하고, 아직도 약 200만 가구, 410만 명이(2009년 기준)<sup>6)</sup> 존재하는 것으로 나타나고 있다. 가장 큰 원인으로 부양의무자 기준과 재산의 소득환산제가 지적되고 있으므로 이에 대한 개선 및 보완이 시급하다 하겠다.

부양의무자 기준 개선은 한정된 국가재정 범위에서 사각지대 해소에 매우 큰 효과를 발휘할 것으로 예상되지만 이를 일시에 해소하기에는 많은 예산과 역효과도 고려하지 않을 수 없으므로 단기 개선과 중장기 개선 방안의 구분을 통해 가시적 성과를 도출할 필요가 있다. 따라서 부양의무자 기준 개선에 있어서의 우선순위와 중장기적 목표를 설정하여 이를 체계적으로 추진해 나가야 할 것이다. 소득기준의 개선이 상대적으로 효과가 크다는 점을 고려하여 단기적으로는 부양의무자의 소득기준을 현재의 130%에서 150% 혹은 180%로 인상하는 것을 정책의 우선순위로 설정하고 부양능력 여부에 대한 소득 기준도 기존  $R(A+B)$ 에서  $A/r+RB$ <sup>7)</sup>의 방식으로 개선함으로써 형평성을 제고할 필요가 있다<sup>8)</sup>.

빈곤의 문제에 대해 국민기초생활보장제도로만 대응하는 방식은 여러 가지 부작용과 역효과를 초래할 위험성이 상존하므로 타 제도와의

연계성과 우선성도 동시에 고려되어야 한다. 중장기적으로 노인 빈곤문제는 국민연금과 연계하여 방향을 재설계할 필요가 있다. 2008년부터 국민연금 수혜자가 본격적으로 탄생하면서 중장기적으로 노인 빈곤문제가 감소할 가능성이 높지만 여전히 국민연금의 하위 수급자들은 빈곤의 문제에 직면할 위험이 있으므로 공공부조제도보다 상대적으로 부정적 이미지가 약한 기초노령연금과 연계하여 해결방안을 강구하는 것이 첩경이라 여겨진다. 또한 급여별로 상이하게 부양의무자 기준을 적용하는 방안도 고려할 수 있다. 예컨대 노인의 경우 의료에 대한 욕구가 매우 높을 뿐만 아니라, 가난한 노인에게 의료급여를 제공하는 것은 사회적 합의가 가능할 것으로 판단된다.

또 다른 사각지대 축소방안으로 재산의 소득환산제도도 개선해야한다. 2000년 기초보장제도 시행 이후 재산의 소득환산제도 관련하여 주거용 재산과 자동차에 적용되는 환산율은 잦은 비판과 사회적 문제를 야기하였다. 그러나 기초공제액의 부분적 상향조정 외에 전반적인 검토 및 개선은 전혀 없었다. 또한 이는 수급자가구의 주거안정을 꺾이기 어렵게 한다. 기초생활보장을 내실화하기 위해서는 재산의 소득환산제에 대한 타당성, 적정성의 검토와 탈수급을 위한 재산형성방안을 모색할 필요가 있다.

둘째 성과관리형 자활시범사업의 효과성을 제고하여야 한다. 2009년부터 추진되었던 성과관리형 자활시범사업(희망리본 프로젝트)은 지

6) 기획재정부 관계부처합동, 2009년 3월 12일, 「민생안정 긴급지원 대책」

7) A는 수급자 최저생계비, B는 부양의무자 최저생계비, R은 조정계수(1.5~3.5), r은 부양비를 의미함.

8) 여유진(2009), 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 관한 연구, 한국보건사회연구원.

난 2년간 비교적 성공적으로 수행되고 있는 것으로 평가받고 있다. 향후 지속성을 고려한다면 자활시범사업 수행기관의 전략적 행태를 최소화할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 정부와 사업 수행기관과의 위험분담 문제, 기본지원과 기관 성과급의 적정 수준 및 비중 등에 대한 검토가 필요하다. 또한 시범사업의 원활한 추진과 운영을 위하여 사업 참여대상자 발굴, 서비스 기준 개발, 사업 참여자의 고용 및 복지 관련 정보관리 업무, 사업 수행기관 모니터링 등의 기능을 수행할 중앙 기구의 역량을 강화해야 한다. 2012년 전국적 확대시행이 예정되어 있다. 보다 효율적인 운영을 위하여 현행 기초보장제도의 급여체계를 개편할 필요가 있다. 근로와 연계하여 자활이 초점이 되는 급여체제로 전환하되 주거, 교육, 의료 등 육구별·영역별 급여대상은 보다 폭넓게 확대하여 사전에 예방하는 체계로의 전환이 필요하다 하겠다.

셋째 빈곤층의 탈수급을 위한 근로유인체계가 효율화되어야 한다. 희망키움통장사업은 일회성의 소비성 소득지원이 아니라 일정기간 자산축적을 통한 자립기반 조성 프로그램이다. 그러나 현행 사업은 단순히 물적 자원형성을 지원하고 있는 것으로 보인다. 일하는 사회가 행복한 사회가 되기 위해서는 일에 대한 태도와 의식에 중점을 둔 교육이 우선시되어야 하며, 인적자원 개발을 위한 경제교육을 포함한 기본적인 생활 교육 및 관리가 필수적이다. 유사한 프로그램을 운영 중에 있는 미국, 영국, 대만, 싱가포르 등에서는 참여자 프로그램의 강화에 중점을

두고 참여자 사례관리지원을 위한 인력운영예산의 비중이 높은 편이다. 본 사업의 실효성 제고를 감안하여 체계적이고 지속적인 사례관리 지원이 반영되어야 한다. 뿐만 아니라 탈수급 제고를 위해 주거와 일자리 지원정책이 함께 패키지로 운영될 필요가 있다. 자활이나 일자리 지원사업에 참여하는 대상자에게 공공임대주택이나 주거급여를 지급하고 소득증가분을 저축하는 방식으로 운영하여 근로유인정책의 실효성을 제고할 수 있다. 영국의 지원형 주거지원(supportive housing)이나 미국의 고용촉진주거지원(moving to work) 등<sup>9)</sup>이 이러한 사례이다. 현행 자산형성프로그램과 주거복지프로그램들을 적극적으로 연계하여 더 큰 시너지 효과를 가져올 수 있을 것이다.

넷째 주거 정책에 대한 패러다임이 변화되어야 할 것으로 판단된다. 주거불안이 빈곤의 주요 원인 중 하나로 제기되고 있고 주거안정이 노동력 재생산의 원동력으로 작용하는 실태를 반영하여야 한다. 또한 주택정책과 복지정책의 이원화로 수혜자 접근성은 낮고 제도 운영의 효율성도 떨어지고 있다. 국가 재정배분의 효율성 측면에서 연계 강화가 시급하다. 우선적으로 서민생활안정 및 복지체감도를 향상시키기 위해 보건복지콜센터와 토지주택공사의 전월세 정보를 연계하고 사회주거서비스 센터를 운영하여 주거지원의 접근성을 제고함은 물론 복지서비스 효과도 증대해야 한다. 나아가 '사회서비스지원형 주택' 등 새로운 유형의 고용복지형 주택을 도입하여 소득, 고용, 주거 등의 통합적 정책추

9) 이태진 외(2010). 주거복지정책 평가 및 개편방안, 한국보건사회연구원.



진도 필요하다. 이와 별도로 생계급여와 통합체계로 운영되고 있는 주거급여를 현실화하여야 한다. 최근 주택시장 여건이 변화하고 있다. 전월세임대료 증가, 도심의 소형 주택부족 등과 함께 가구규모 감소, 단신이주노동자 증가, 고시원 생활자 증가 등 새로운 주거 빈곤문제가 부각되고 있다. 현행 기초보장제도 주거급여는 지역과 점유형태의 최저주거비가 반영되지 못하고 생계급여와 연동되어 있어 주거 개선과 거리가 멀다. 이에 대한 개선방안이 도출되어야 한다.

다섯째 국민기초생활보장제도 운영의 효율성이 제고되어야 한다. 급여의 중복과 누락이 최소화되고 도덕적 해이가 방지될 수 있는 체계의 구축이 필요할 것으로 보인다. 2011년 복지예산은 서민생활안정·일자리 지원 외에도 재정건전성 회복에 중점을 두어 편성된 것으로 보인다. 보건복지부는 복지급여 부정수급자에 대한 처벌을 강화해 복지재정 누수를 방지하고자 허위신고 등 부정수급하는 경우 2배 이하의 징벌적 환수급을 부과하는 방안을 검토 중에 있다. 2009년 기준 기초보장수급가구의 약 2%가량인 4,803가구가 지원금을 부당하게 수급했으며 지난 5년간 부정수급액이 131억에 달하는 것으로 추정되고 있다. 우리나라와 유사하게 공공부조를 중심으로 복지체계를 구성하고 있는 영국(2008년 이전 BFI, 2009년 이후 Job Centre plus), 미국(OIG) 등 주요 국가는 모니터링 조직 및 인력, 정보 인프라를 구축하여 운영하고 있으며, 이에 대한 법적근거를 가지고 있다. 국가의 재정건전성 확보 차원에서 부정수급 등 재정

의 누수요인을 철저히 차단할 수 있도록 전달체계를 재정비할 필요가 있다. 정책 모니터링 체계는 정보 인프라만으로 자동 운영되는 것이 아니라 정책대상의 선정기준 및 급여결정 메커니즘, 일선 현장에서의 운영 프로세스에 대한 점검을 지속적으로 체계적으로 수행해야하며 이를 위한 법적 기반구축이 동반되어야 한다.

끝으로 빈곤정책의 통합적 측면에서 기초보장 수준의 다양화를 위해 급여체계를 개편하고 이를 통해 사회안전망을 강화하여야 한다. 근로능력이 있거나 심지어 취업을 하고 있으면서도 고용보험에 가입되어 있지 않아 실직에 따른 빈곤의 위험으로부터 보호받지 못하는 집단이 최하위 분위(10분위 중)의 73.3%이며 2분위는 더 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 일용근로자의 82.5%, 근로능력이 있는 미취업자의 82.3%가 빈곤층으로 추락할 상황에 있다<sup>10)</sup>. 현행 국민기초생활보장제도는 표준화된 욕구를 가정하고 일정한 소득수준을 유지할 수 있도록 지원함으로써 국민의 기본생활을 보장하는 데에는 일부 성과가 있으나, 다양한 개별적 상황에 놓여진 개인이 실제로 탈빈곤할 수 있는 능력을 갖출 수 있도록 지원하는 데에는 취약한 구조를 가지고 있다. 변화된 빈곤 특성에 조응하는 빈곤정책이 모색되어야 한다. 향후 국민기초보장제도는 국민의 최저생활은 보장하되 자활의 성과가 가시화될 수 있도록 세부적인 욕구별로 구분하고, 급여기준선을 다양화하여 빈곤의 함정을 사전에 예방해야 한다. 보건복지

10) 강신욱 외(2009). 경제·사회적 격차 해소를 위한 정책과제, 경제·인문사회연구회 협동연구총서.