

빈곤층 소득지원제도의 쟁점과 전망

*The Income Support System for the Poor and Its
Issues*



김태완 한국보건사회연구원 연구위원

빈곤층 소득지원제도의 주요 쟁점으로는 첫째, 소득지원제도의 사각지대, 둘째, 급여수준의 문제를 들 수 있다. 향후 소득지원제도 사각지대 축소를 위해서는 제도확대 측면에서 기초보장제도의 욕구별 급여체계도입을, 점진적 확대를 위해서는 선정기준(부양의무자 및 재산의 소득환산율 인하)의 완화가 진행될 것으로 보인다. 장애인가구를 위해서는 장애인연금에 대한 지원대상이 확대될 필요가 있다. 둘째, 급여수준에서는 기초보장제도의 최저생계비를 계속연도에 현실적으로 조정하는 방안과 노인 및 장애인가구를 위해서는 기초노령연금 및 장애인연금의 급여가 상향조정될 필요가 있다.

1. 들어가며

2000년대 들어 정부의 빈곤층 소득지원제도는 국민기초생활보장제도를 중심으로 하여 대상별로 다양화되고 있다. 2000년 국민기초생활보장제도의 도입을 통해 최저생계비 이하의 빈곤층이 우선적으로 지원대상이 되었으며 이후 대상별로 노인을 위한 기초노령연금제도가 2008년에 장애인을 위한 장애(아동)수당제도의 지원범위가 확대되었으며 이후 장애인연금이 2010년에 도입되었다. 이외에도 빈곤층을 대상

으로 하는 소득지원제도로써 근로장려세제를 들 수 있다. 또한 직접적 영향을 미치지 않지만 실업, 노후 및 질병에 대처할 수 있도록 도움을 주는 제도로서 사회보험제도(고용보험, 건강보험 및 국민연금)를 들 수 있다. 하지만 본 고에서 위의 모든 소득지원제도를 다루기에는 한계가 있어 공공부조성 급여성격(자산조사를 하는 사업)을 지니는 제도들에 한정하여 쟁점과 전망을 논의하고자 한다¹⁾.

이와 같이 외견상으로는 빈곤층을 위한 소득지원제도들이 다양화됨으로써 빈곤층의 생활

1) 근로장려세제는 근로빈곤층의 탈빈곤을 돕기 위한 제도로 2013년에는 독거노인을 포함함으로써 제도 확대를 기하고 있으며, 또한 2015년 자영업자도 적용범위가 확대될 예정이므로 이를 위한 준비작업들이 수행될 것으로 보임. 사회보험제도 중 국민연금과 고용보험의 경우 2012년 저소득 근로자를 위한 보험료 지원사업을 시행한 바가 있으며, 2013년에는 이를 자영업자까지 확대하는 방안들이 검토하고 있어 지원범위 확대에 대한 논의들이 2013년부터 본격화될 것으로 보임.

수준이 나아지고 국가적으로 빈곤율을 낮추는 효과를 가져와야 하지만 여전히 많은 사람들이 최저생계비 이하의 빈곤을 경험하고 있다. 노인 및 장애인과 달리 한부모가구들의 경우에는 저소득 한부모 가정에 제공되는 아동양육비를 제외하고는 생계보장을 위한 지원내용이 부족한 실정이다.

빈곤층의 소득지원제도가 가지고 있는 쟁점은 두가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 소득보장제도들의 사각지대(No-care zone)문제, 즉 각 제도들이 가지고 있는 선정기준으로 인해 빈곤층은 빈곤한 삶을 유지함에도 정부의 소득지원의 혜택을 받을 수 없는 문제이다. 두 번째는 급여수준(Benefit level)에 대한 쟁점을 들 수 있다. 정부에서 발표하고 있는 국민기초생활보장제도의 최저생계비 수준이 수급가구들의 생활안정을 위한 적절한 수준인지 또는 기초노령연금을 통해 노인의 70%까지 급여가 지급됨에도 우리나라의 노인빈곤율은 여전히 OECD 최고 수준을 벗어나고²⁾ 있지 못하다는 점에서 급여수준의 문제를 들 수 있다.

이와 같은 문제는 2012년 총선과 대선을 거치며 지원수준과 대상 확대에 대한 공약으로³⁾ 발표한 바가 있으며, 새로운 정부가 들어서는

2013년은 빈곤층의 소득지원제도에 대한 본격적인 제도개선이 이루어질 것으로 보인다. 여기서는 사각지대와 급여수준의 측면에서 빈곤층 소득지원제도가 가지고 있는 문제와 쟁점들을 중심으로 살펴보고 빈곤층 소득지원제도의 향후 발전방향에 대해 살펴보고자 한다.

2. 소득지원제도 쟁점과 전망

1) 소득지원제도 쟁점

(1) 소득지원제도의 사각지대

빈곤층에 대한 대표적인 소득보장제도인 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)는 2000년 제도로 도입 이후 대표적인 빈곤층을 위한 소득보장제도로 자리매김을 하고 있다. 기초보장제도는 법의 목적으로 최저생활보장과 자활기반 조성을 두고 있다. 특히 최저생활보장은 최저생계비 이하 빈곤층의 생계를 지원한다는 점에서 의미가 높지만, 제도가 가지고 있는 선정기준으로⁴⁾ 인해 최저생계비 이하의 소득을 가지고 있지만 기초보장제도의 지원을 받지 못

2) OECD 분석을 기준으로 2000년대 말 시점 은퇴연령의 빈곤율(중위소득 50%기준)은 OECD 평균 15.147%이지만 우리나라 은퇴자의 빈곤율은 45.1%로 OECD 최고 수준이며, OECD 평균대비 약 3배, 최저국가인 네덜란드 1.7%에 비해 26.5배가 높은 수준임 (자료: <http://www.oecd.org/statistics/>).

3) 2012년 치러진 18대 대통령선거에서 새누리당은 노인들을 위한 국민기초연금제도의 도입과 급여수준을 1인당 20만원을 지급하는 것을 공약으로 제안하였으며, 민주통합당은 최저생계비 인상과 기초노령연금 급여의 2배 인상을 제안하였음. 급여수준에서는 궁극적으로 노인들의 급여수준을 확대한다는 점에서 두 당의 공약이 일치하고 있었음. 지난 선거를 통해 새누리당이 정권을 유지하게 됨으로써 국민기초연금에 대한 논의가 본격적으로 진행될 것으로 예상됨. 이 경우 현행 기초노령연금과의 관계설정에 대한 논의가 있을 것으로 보임.

4) 기초보장제도의 수급가구 또는 수급자로 선정되기 위해서는 우선 소득인정액(소득평가액과 재산의 소득환산제도로 이루어짐)이 정부가 정한 최저생계비 이하이어야만 하며, 두 번째로 부양의무자기준을 충족해야만 함.

하는 비수급빈곤층의 문제가 있다. 한국보건사회연구원 『2011년 복지욕구실태조사』를 통해 보면 2010년 기준으로 정부가 정한 최저생계비 이하(소득인정액기준)에서 생활하면서 기초보장제도의 지원을 받고 있지 못한 빈곤층은 약 66만가구(전국가구대비 3.78%)인 것으로 추정되고 있다. 최저생계비 이상 이지만 생계유지에 어려움을 겪고 있는 차상위계층(최저생계비 100%이상 120%미만)을 포함할 경우 비수급빈곤층으로 명명되는 계층은 102만가구, 이는 우리나라 전체가구중 5.83%에 이르는 수치이다.

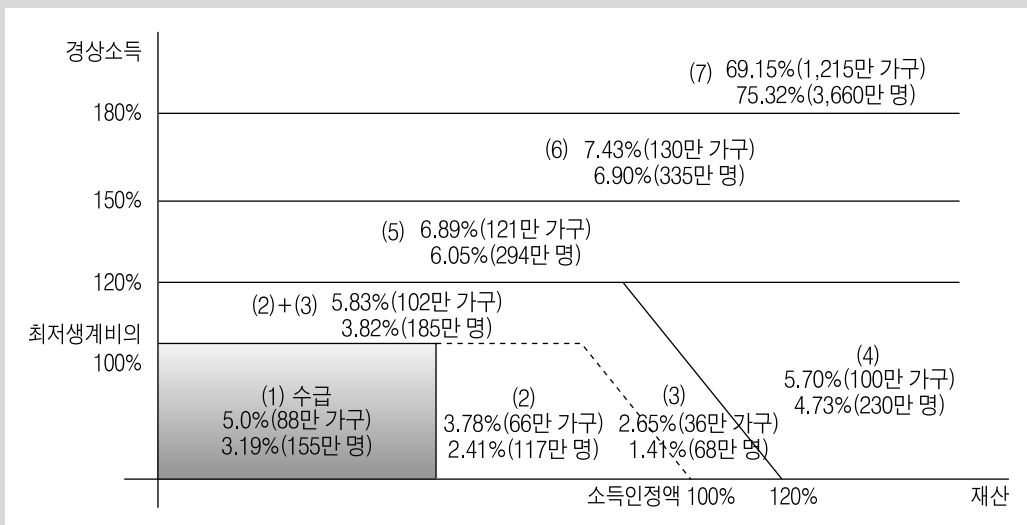
현재 이들 계층에 대해서는 일부 현물서비스가 제공되고 있지만, 기초보장제도의 생계급여

가 지급되고 있는 수급가구에 비해 생활여건은 열악한 것으로 보고되고 있다. 동 조사에 의하면 2010년 기준 수급가구의 월평균소득은 약 897천원이었으며, 반면에 소득인정액이 120% 미만인면서 소득이 최저생계비 100% 이하인 가구의 월평균소득은 약 550천원으로 수급가구에 비해 못 미치는 수준이었다.

동일한 실태조사와 분석방법을 장애인가구들의 기초보장제도의 시각지대 규모를 분석해 보면, 2010년 기준으로 기초보장 수급을 받고 있는 장애인 가구는 18.5% 였다. 가구원 전체가 수급가구인 경우는 13.7%, 일부 가구원만 수급하고 있는 경우는 4.8%인 것으로 분석되

그림 1. 저소득층 분포(2010년 기준)

(단위: %, 가구, 명)



자료: 이태진 외(2011: 196). 빈곤정책 선진화를 위한 실태조사 연구, 서울: 한국보건사회연구원, 재인용.

5) 기초보장제도는 가구단위 수급을 원칙으로 하고 있지만, 일부 개인별 수급을 허용하고 있음. 이를 일부수급가구라고 하며 이는 교육비 또는 의료비 등 일부 비목의 지출로 가구전체의 생계가 어려운 경우 비목해당자만 개인기준으로 급여를 지급하게 되는 특례 제도를 의미함.

었다⁹⁾. 소득인정액기준으로 최저생계비 100% 이하에 있는 비수급 빈곤층에 포함된 장애인가구는 5.86%, 최저생계비 100% 이상이면서 120% 미만인 경우는 2.82%로 장애인가구의 취약한 빈곤계층은 전체 장애인가구의 8.68%에 달하고 있다. 일반가구와 같이 장애인가구들 역시 많은 가구들이 기초보장제도의 수급가구에 비해서는 열악한 생활을 하고 있다는 점을 알 수 있다.

우리나라의 노인빈곤의 규모는 다른 국가들에 비해 높은 수준(2011년 중위소득 50%기준 48.8%)으로 서구 선진국가에 비해 정책적으로는 국민연금 등 공적연금제도가 충분히 성숙되지 못한 상태이며, 개인적으로는 충분히 노후준비를 하지 못함으로써 발생하는 문제로 여겨진다. 2011년 노인실태조사 결과 65세 이상 노인의 연평균소득은 약 850만원(월기준 약 71만원)으로 이중 사적이전소득의 비중이 39.8%로 가장 높았다. 다음으로 공적이전소득이 32.5%, 시

장소득(근로, 사업 및 재산) 25.9%의 순이었다. 점진적으로 공적이전소득의 비중이 증가하고 있지만 사적이전소득과 시장소득에 대한 의존 현상은 여전히 높았다. 공적이전소득 중 연금이 차지하는 비중은 25.3%이며 이중 기초노령연금제도가 63.9%로 여전히 높은 노인빈곤율을 감안할 때 기초노령연금제도가 고령계층의 생계보장과 빈곤율을 낮추기에는 급여수준이 부족하다는 점을 지적할 수 있다.

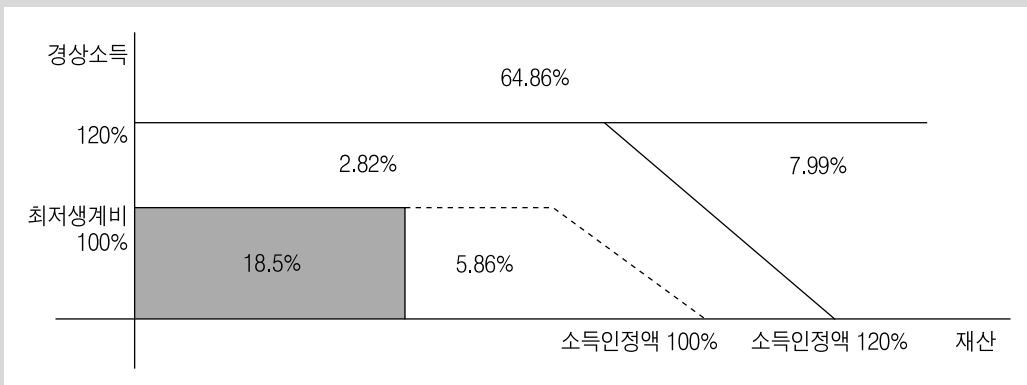
(2) 소득지원제도의 급여수준 문제

빈곤층 소득지원제도에 대한 급여수준 문제는 기초보장제도의 최저생계비 변화와 기초노령연금 및 장애수당을 통한 노인 및 장애인가구의 빈곤감소효과를 통해 간접적으로 살펴볼 수 있다.

먼저 기초보장제도의 선정기준 중 하나이면서 급여기준이 되는 최저생계비의 변화를 보면,

그림 2. 2010년 복지욕구실태조사를 통한 장애인가구 소득수준 추정

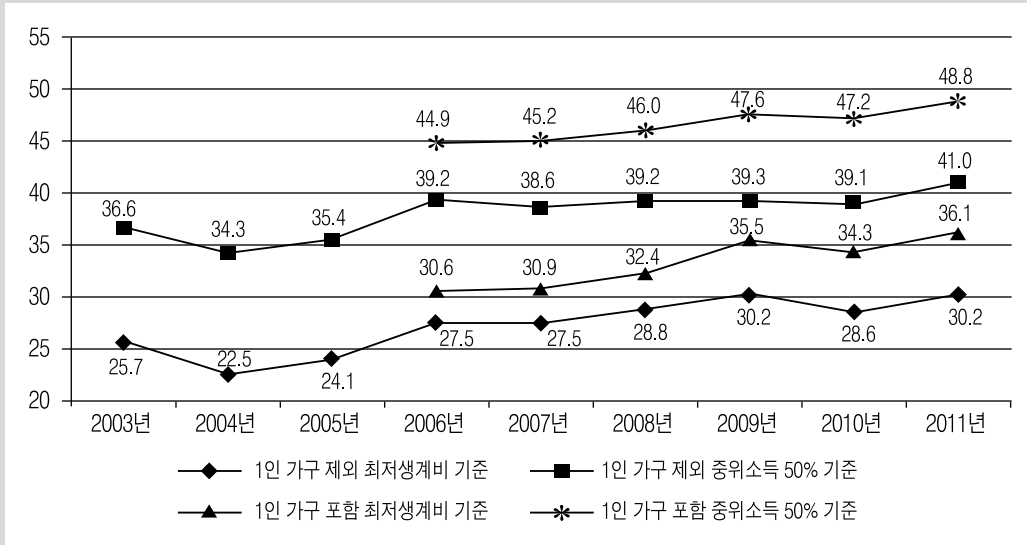
(단위: %)



자료: 윤상용 외(2012), 장애인소득보장체계 정립 및 발전방안, 보건복지부·충북대학교, 재인용.

그림 3. 노인빈곤율 추이(가처분소득 기준)

(단위: %)



자료: 김문길 외(2012), 2012년 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원.

2003년이후 소득과 지출대비 그 수준이 점진적으로 감소하고 있다. 중위소득을 기준으로 보면 2003년 38.7%수준에서 2011년에는 36.3%로 2.4%p가 하락하고 있다. 중위가계지출을 기준으로 해도 2003년 46.0%에서 2011년 41.8%로 소득에 비해서는 감소폭이 더 큰 4.7%p로 나타나고 있다. 이와 같이 점진적으로 평균 또는 중위 소득이나 지출대비 최저생계비 수준이 감소하는 이유는 비계측년도의 최저생계비 상승률이 소비자물가상승률을 기준으로 결정되고 일

반적으로 소비자물가상승률이 소득이나 지출의 증가수준에 비해 낮기 때문이다⁶⁾. 반면에 최저생계비 측정년도인 2004, 2007년 및 2010년의 최저생계비는 소득과 지출에서 그 격차가 다소 감소하고 있다. 하지만 2003년 수준과 비교 시 여전히 낮은 상태임을 알 수 있다. 이와 관련하여 현재의 최저생계비 결정방식을 소비자물가상승률과 전물량방식에서 상대적 방식으로 개정할 필요가 있다고 주장하기도 한다⁷⁾.

6) 2003년에서 2011년까지 최저생계비는 41.2%가 증가한 반면에 비교대상이 되는 소득과 지출의 상승률은 평균 및 중위소득 상승률은 각각 52.4%, 50.9%, 평균 및 중위 가계지출 상승률은 53.0%, 55.1%로 최저생계비에 비해 약 10%p이상 높았음.

7) 상대적 방식 최저생계비 도입과 관련된 쟁점과 검토사항 및 그 시기에 대한 논의는 2012년 중앙생활보장위원회 및 전문위원회 산하 소위에서 3차례 회의를 통해 검토가 이루어진 바가 있음. 자세한 사항은 '김미곤 외(2012), 2013년 최저생계비 기초연구, 한국보건사회연구원'을 참조하기 바람.

표 1. 최저생계비의 상대적 비율 - 평균·중위소득 및 평균·중위가계지출(4인, 전가구)

(단위: 원, %)

구분	최저생계비			평균소득(경상)			중위소득(경상)			평균가계지출			중위가계지출		
	금액	상승률 ¹⁾	비율 ²⁾	금액	상승률 ¹⁾	비율 ²⁾	금액	상승률 ¹⁾	비율 ²⁾	금액	상승률 ¹⁾	비율 ²⁾	금액	상승률 ¹⁾	비율 ²⁾
2003	1,019,411	3.0	35.6	2,862,612		35.6	2,631,363		38.7	2,400,767		42.5	2,218,466		46.0
2004	1,055,090	3.5	34.4	3,065,831	7.1	34.4	2,791,565	6.1	37.8	2,592,017	8.0	40.7	2,386,858	7.6	44.2
2004 (계측치)	1,103,235	8.2	36.0	3,065,831		36.0	2,791,565		39.5	2,592,017		42.6	2,386,858		46.2
2005	1,136,332	7.7	35.6	3,195,676	4.2	35.6	2,952,347	5.8	38.5	2,724,805	5.1	41.7	2,457,922	3.0	46.2
2006	1,170,422	3.0	34.7	3,373,814	5.6	34.7	3,094,784	4.8	37.8	2,878,950	5.7	40.7	2,618,060	6.5	44.7
2007	1,205,535	3.0	33.6	3,588,392	6.4	33.6	3,258,613	5.3	37.0	2,998,979	4.2	40.2	2,708,116	3.4	44.5
2007 (계측치)	1,232,569	5.3	34.3	3,588,392		34.3	3,258,613		37.8	2,998,979		41.1	2,708,116		45.5
2008	1,265,848	5.0	33.4	3,790,649	5.6	33.4	3,384,660	3.9	37.4	3,143,448	4.8	40.3	2,843,846	5.0	44.5
2009	1,326,609	4.8	34.7	3,821,177	0.8	34.7	3,470,821	2.5	38.2	3,233,410	2.9	41.0	2,905,632	2.2	45.7
2010	1,363,091	2.8	33.5	4,063,655	6.3	33.5	3,642,479	4.9	37.4	3,498,703	8.2	39.0	3,191,433	9.8	42.7
2010 (계측치)	1,397,488	5.3	34.4	4,063,655		34.4	3,642,479		38.4	3,498,703		39.9	3,191,433		43.8
2011	1,439,413	5.6	33.0	4,362,186	7.3	33.0	3,970,318	9.0	36.3	3,672,638	5.0	39.2	3,440,568	7.8	41.8

주: 1) 지표별 전년대비 상승률

2) 지표별 대비 최저생계비 비율

자료: 김미근·김태완 외(2012), 2013년 최저생계비 기초연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, 재인용

노인가구 및 장애인가구의 소득보장의 주요 역할을 수행하고 있는 기초노령연금 및 장애수당제도의 빈곤개선 효과를 살펴보면 빈곤의 규모에서는 개선효과가 낮지만, 심도(深度) 측면에서는 일정부분 효과를 거두고 있다. 기초노령연금의 빈곤감소 효과를 보면 2009년 1.1%p에서 2011년 1.2%p로 크게 변하고 있지 못하다. 빈곤감비율은 2009~2011년 2.0%p로 빈곤을 개선효과에 비해서는 높게 나타나고 있다. 하지만 그 수준이 낮다는 점은 지적할 수 있다. 2009년 이후 동일한 개선효과를 보이고 있는데 이는 기초노령연금의 급여가 정액으로 지난 시기 큰 변

화없이 동일하게 지급되고 있어 노인빈곤층에 미치는 영향이 크지 않은 것으로 보인다.

장애인가구의 빈곤감소효과를 보면 장애수당이 주는 효과는 기초노령연금에 비해서 매우 낮았다. 먼저 빈곤율 감소효과는 2011년 0.2%p에 불과하며, 빈곤감비율의 감소도 시기에 차이 없이 0.6%p로 동일하게 나타나고 있다. 이는 기초노령연금이 노인의 70%를 대상으로 지급되고 있는 반면에 장애수당은 그 지급대상자가 한정되어 있기 때문인 것으로 보인다.

표 2. 기초노령연금 및 장애(아동)수당 빈곤개선정도

(단위: %)

노인가구	빈곤율			빈곤갭비율		
	시장소득(A)	A+기초노령연금	격차	시장소득(A)	A+기초노령연금	격차
2008	63.3	62.9	0.4	19.5	17.9	1.6
2009	61.9	60.8	1.1	19.2	17.2	2.0
2010	63.7	62.4	1.3	19.7	17.7	2.0
2011	63.6	62.4	1.2	20.1	18.1	2.0
장애인가구	빈곤율			빈곤갭비율		
	시장소득(A)	A+장애수당	격차	시장소득(A)	A+장애수당	격차
2008	48.2	48.1	0.1	12.1	11.5	0.6
2009	48.1	48.0	0.1	12.1	11.5	0.6
2010	49.5	49.2	0.3	12.4	11.8	0.6
2011	50.4	50.2	0.2	12.3	11.7	0.6

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사, 각년도

2) 소득지원제도의 전망

빈곤층 소득지원 강화를 위해서는 소득지원 제도의 사각지대 축소와 급여수준의 인상이 불가피하다. 이미 지난 대선을 거치며 각 대선 주자들은 소득보장체계에 대한 개편방안을 제안하고 있었다는 점에서 2013년 새로운 정부가 들어오면 이에 대한 논의가 진행될 것으로 예상된다.

여기서는 향후 논의될 사항들을 제도별로 살펴보고자 한다. 먼저 기초보장제도의 사각지대 축소와 급여수준 인상과 관련해서는 두가지 문제를 한 번에 달성하는 것은 재원조달의 문제로

쉽지 않은 상황이다. 기초보장제도의 범목적에서 최저생활보장을 두고 있다는 점에서 정책적 우선순위를 둔다면 사각지대 축소가 우선적으로 다루어질 필요가 있다. 기초보장제도의 사각지대 축소를 위한 방안으로는 제도확대 방안으로 빈곤정책제도개선 기획단에서 검토된 욕구별 급여체계의 도입이 논의될 것으로 보이며, 점진적 방안으로 현 기초보장제도의 선정기준을 조정하는 것을 살펴볼 수 있다.⁸⁾

먼저 욕구별 급여제도는 기초보장제도 도입 이후 여전히 기초보장제도의 사각지대 문제가 발생하고 있다는 점을 기초로 2000년대 중반부터 논의가 시작되었다. 현 기초보장제도의 급여

8) 2013년 신정부의 향후 공약에서도 기초보장제도 관련 논의는 사각지대 완화에 초점을 두고 우선적으로 부양의무자기준(부양의무자의 재산, 소득 및 부양비 부과기준의 완화) 및 재산의 소득환산제도(기초공제 및 재산유형별 환산율 적용 등)의 개선을 강조하고 있음. 또한 차상위계층에 대해서는 현 차상위기준이 모호하다는 점을 지적하며 최저생계비 120%의 차상위 기준을 중위소득 50%로 상향조정하고, 현행 통합급여체계를 맞춤형 급여체계(=욕구별 복지제도)로 전환하는 것을 목표로 두고 있음.

체계는 수급자가 되면 기초보장제도에서 제공되는 급여를 모두 수혜할 수 있는⁹⁾ 반면에 비수급 빈곤층은 정부지원을 전혀 받을 수 없는 문제가 있다. 따라서 기초보장제도의 사각지대에 놓여져 있는 비수급 빈곤층을 지원하기 위해 현재의 급여체계를 조정하여 노인, 장애인 및 빈곤계층에게는 생계 및 주거급여를 우선적으로 제공하고 생계 및 주거급여 대상이 아닌 비수급 빈곤층은 개인과 가구특성에 맞추어 주거, 의료, 교육 급여 등을 별도로 지급하고자 하는 제도개선방안이다. 이미 정부에서도 2011년 빈곤정책제도개선기획단을 운영하며, 동 욕구별 급여체계의 전환을 위한 제도개선(선정기준, 대상규모, 급여수준 등), 전달체계, 소요재정 등에 대한 사전적 분석을 수행한 바 있다¹⁰⁾. 욕구별 급여제도로의 전환 모색은 지속적으로 토의와 논쟁이 진행되었다는 점에서 2013년 새로운 정부가 들어서면 가시적 조치들이 만들어질 것으로 보이며, 이는 향후 우리나라 공공부조제도의 방향성을 설정한다는 점에서 큰 의미가 있을 것으로 보인다. 하지만 동 제도의 도입은 기초보장제도를 욕구별체계로 대상자 및 전달체계가 새롭게 만들어지는 등 많은 변화가 수반된다는 점에서 급속한 시행보다는 단계적 시범사업이 필요하다.

반면에 점진적 방안으로서 기초보장제도의 선정기준 완화는 제도가 도입된 이후 꾸준히

진행되고 있지만 여전히 사각지대가 발생하고 있다는 점에서 좀 더 큰 범주에서 제도개선이 요구된다. 먼저 부양의무자기준과 재산의 소득환산제도를 크게 개선함으로써 기초보장제도의 사각지대를 축소할 수 있다. 사각지대가 발생하는 대표적 원인으로 부양의무자 기준을 들 수 있다. 부양의무자 기준은 계속적으로 완화되어 왔지만, 여전히 노인계층의 비수급빈곤층 대부분이 부양의무자 기준으로 지원을 받고 있지 못하다는 점에서 배우자 및 부양비 기준 등의 실질적 완화가 필요하다. 이외에 실제적인 부양이 이루어지고 있지 못한 경우 실태조사와 지방생활보장위원회의 논의를 거쳐 기초보장 수급이 가능하도록 하는 조치들이 이루어져야 한다.

재산의 소득환산제도와 관련해서는 제도도입이후 한 번도 조정된 바가 없는 재산에 대한 소득환산율(일반재산 월 4.17%, 금융재산 6.26%, 자동차 100%)을 대폭 줄일 필요가 있다. 정부차원에서도 소득환산율 인하에 대한 검토와 논의가 진행되고 있지만 아직 구체화되고 있지 못하다는 점에서 새정부 들어 이를 완화하는 가시적 조치가 마련될 것으로 보인다. 기초보장제도의 급여수준을 결정하는 가장 중요한 요소는 최저생계비이다. 이미 살펴본 것과 같이 최저생계비 수준은 일반 가구에 비해 지속적으로 감소하고 있다는 점에서 이에 대한 현실적

9) 기초보장제도의 수급자로 선정되면 우선적으로 생계 및 주거급여가 지급되며, 수급자의 욕구에 따라 질환이 있으면 의료급여, 자녀가 학교를 다니면 학교급여, 자녀를 출산하거나 수급자가 사망하는 경우는 해산 및 장제급여가 지급되고 있음. 엄밀한 의미에서 수급자에게는 욕구별 급여가 지급되고 있다고 할 수 있음.

10) 빈곤정책제도개선 기획단의 주요 토의내용과 연구결과는 보건복지부 산하 중앙생활보장위원회에 보고(2012년 4월, 42차회의)된 바가 있으며, 동 기획단의 주요 연구결과는 '이태진 외(2011). 빈곤정책제도개선 방안연구, 한국보건사회연구원'의 보고서를 참고하기 바람.

조정이 요구된다. 2013년은 최저생계비에 대한 계측년도이면서 새로운 정부가 시작되는 시점이라는 점에서 최저생계비의 현실화가 요구될 것으로 보인다.

장애인 및 노인들의 생계보장을 위해 기초노령연금의 급여조정, 장애연금 및 장애수당은 대상자 확대 및 급여수준 인상 등에 대한 검토가 있을 것으로 보인다. 기초노령연금은 제도 도입 이후 국민연금 A값의 5%로 고정되어 있어 분석에서 본 것과 같이 빈곤수준의 감소폭이 높지 않으며, 여전히 노인들은 높은 빈곤율을 경험하고 있는 상황이다. 따라서 새로운 정부에서는 기초노령연금의 급여를 인상하는 조치들이 검토될 것으로 보인다.¹¹⁾ 급여인상과 더불어 추가적으로 논의될 것은 기초노령연금의 대상자에 대한 조정으로 국회와 일부 학자들을 중심으로 현행 노인의 70%의 대상자를 일정수준으로 축소하고 소득이 낮은 노인들을 대상으로 급여를 강화하고자 하는 내용들이 논의되고 있지만, 새로운 제도로의 전환이 이루어지지 않은 이상 저소득 노인에 대한 급여인상에 대한 검토만 이루어질 것으로 보인다.

장애인 및 가족들을 위한 생계보장수단의 확대는 지속적으로 요구되고 있으며, 분석에서 보듯이 장애인들의 소득보장 사각지대가 존재하고 있는 한 대상과 급여에 대한 확대가 필요하다. 우선 장애인연금제도는 재정적 어려움으로 인해 중증장애인 저소득층을 대상으로 급여 대상이 축소된 상태에서 운영되고 있지만 중장

기적으로 중증장애인 전체 및 경증장애인으로 까지 급여대상자를 확대하는 조치들이 이루어져야 한다. 또한 급여에 있어 기초노령연금의 급여와 연동되어 변동하고 있지만, 기초노령연금의 급여가 변경시 함께 변경하거나 장애로 인해 발생하는 추가비용을 고려하여 급여를 새롭게 산정하는 방안들이 함께 강구되어야 한다. 위와 같은 상황들은 2013년에 논의가 시작되어 새로운 정부가 들어서면 본격적으로 장애인 지원제도 확대에 대한 논의가 진행될 필요가 있을 것이다.

3. 마무리

우리나라 복지제도는 외양적으로는 소득지원이 필요한 빈곤계층을 위한 제도들이 잘 갖추어져 있는 것을 확인할 수 있다. 하지만 내부적으로는 쟁점에서 살펴본 것과 같이 각 제도들이 지니고 있는 선정기준과 선별적 지원, 급여수준의 문제는 여전히 빈곤층 소득지원제도가 빈곤층의 생활안정을 위한 충분한 사회안전망으로서의 역할을 수행하고 있지 못한 것이 현실이다.

2013년은 새로운 정부가 들어서며 2000년대와는 다른 대내외적인 환경에 직면하고 있다. 국내적으로는 저출산과 고령화의 문제가 과거에 비해 더욱 심화될 것이며, 경제적으로는 경기둔화에 따른 잠재성장률의 지속적 하락과 이

11) 2013년 신정부에서는 기초노령연금과 장애인연금을 국민연금과 함께 통합하고 노인과 장애인에 대해서는 기초연금화하는 내용이 포함되어 있음. 또한 동 제안에서는 급여수준을 현재의 두배 정도로 올리는 것을 담고 있다는 점에서 2013년 신정부 논의과정에서 대상자와 급여에 대한 검토가 함께 진행될 것으로 보임.

로 인한 일자리 감소 문제 특히 청년실업과 노인일자리 확보에 대한 어려움이 발생할 것으로 예상된다. 또한 복지제도 확대와 변경에 따른 재원부담의 문제는 세대간 재원 부담의 문제를 함께 유발할 수 있다. 대외적으로는 서구선진국들의 경기침체로 인한 경기둔화와 수출입물가의 불안으로 인한 국내 소비에 미치는 영향이 지대할 것으로 보인다.

대내외적인 환경변화는 빈곤층의 삶을 더욱 고단하게 하며, 가족과 자녀들에 대한 미래를 보장하기 어려운 상황으로 내몰수 있다는 점에서 정부의 빈곤층을 위한 적극적 개입이 요구되는 시점이다. 앞에서 제시한 것과 같이 빈곤층

소득지원제도의 선정기준을 완화하는 조치들과 대상자별 제도에서는 급여수준을 현실화하는 문제들을 개선하고자 하는 노력들이 요구된다. 특히 장애인가구 및 노인가구와 같이 대표적인 취약계층으로 여겨지는 한부모가구들의 경우 소득보장측면에서의 지원제도가 열악하다는 점에서 기초노령연금, 장애인연금과 마찬가지로 한부모가구들을 지원하기 위한 제도가 구축되어야 한다. 위와 같은 지원제도의 확충은 1990년대와 2000년대 복지분야 주요 비전이던 국민 삶의 질(Quality of Life) 향상을 넘어 국민과 빈곤층의 행복(Happiness)을 더욱 증진시키는 기반이 될 것이다. 보건복지