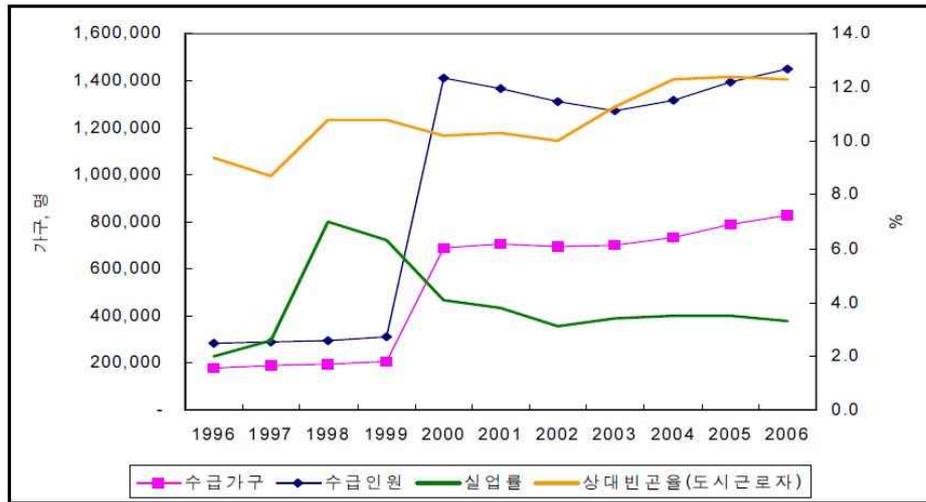


# 기초소득보장제도의 바람직한 구도 - 기초보장제도의 주요 쟁점과 과제 -

허 선(순천향대학교)

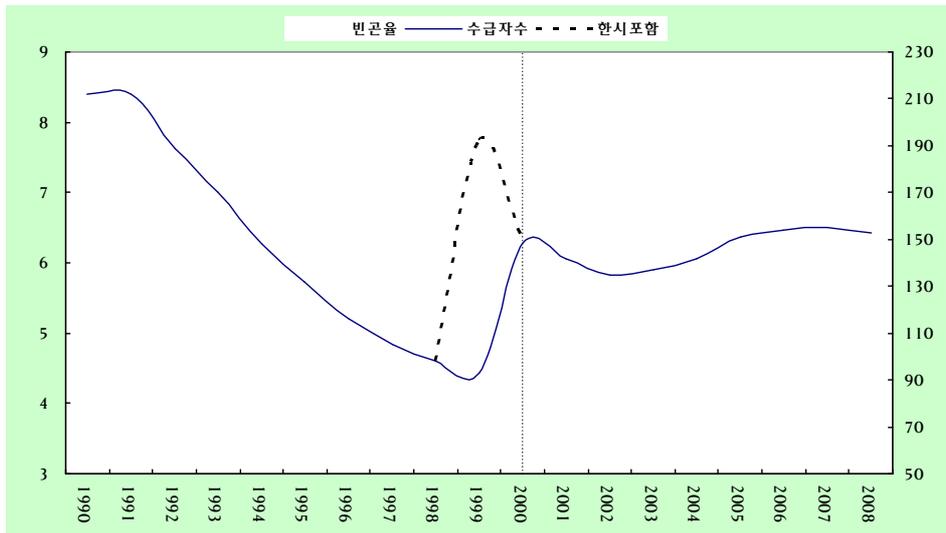
## 1. 빈곤과 불평등의 현황

[기초보장수급가구와 실업률 및 빈곤율 변동 추이]



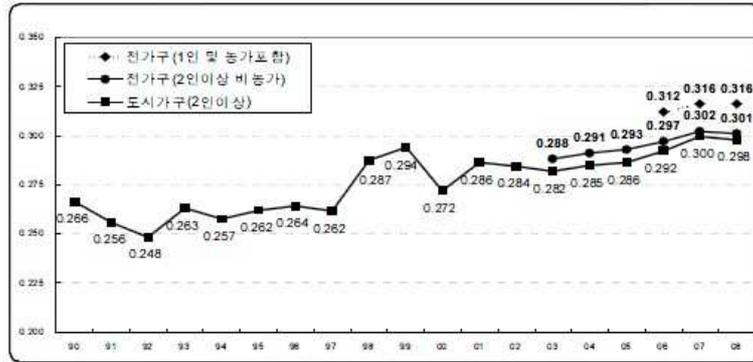
자료: 통계청, 보건복지가족부(강신욱, 2009 재인용)

[상대빈곤율과 수급자 규모의 추이]



주: 빈곤율은 2인 이상 도시근로자가구 대상 경상소득 중위값의 40%를 빈곤선으로 설정  
자료: 통계청, 도시가계조사 원자료; 보건복지부, (노대명, 2009 재인용)

【 지니계수 추이(가처분소득 기준) 】

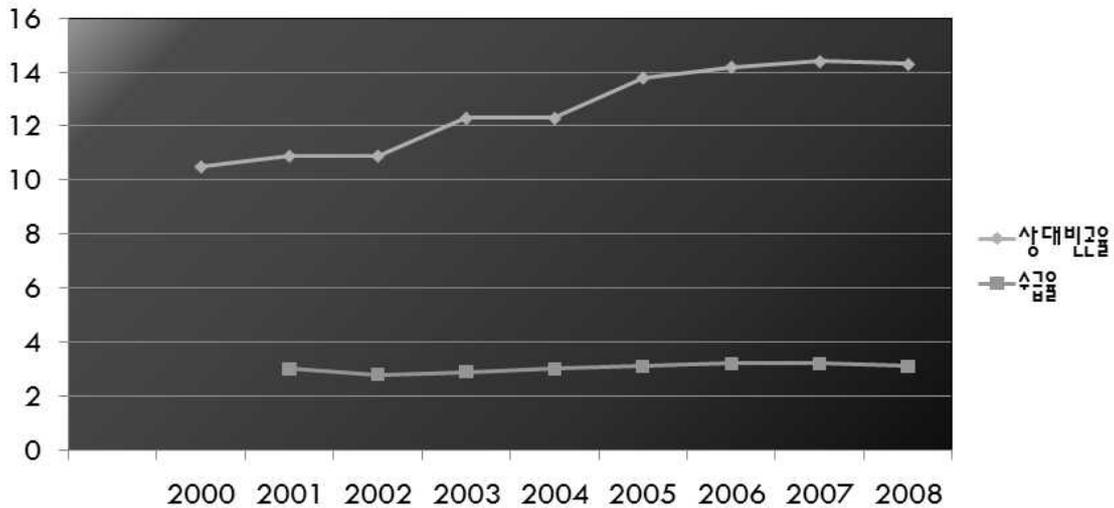


지니계수: 소득불평등도를 나타냄. 0에 가까울수록 평등, 1에 가까울수록 불평등  
출처: 통계청

<표> 빈곤율과 기초보장 수급률의 추이

연도	상대빈곤율 <sup>1)</sup>	절대빈곤율		지니계수 <sup>1)</sup>	수급률
		유경준방식 <sup>1)</sup>	최저생계비 기준 <sup>2)</sup>		
2000	10.5	10.52		0.299	
2001	10.9	9.64		0.309	3.0
2002	10.9	8.5	10.0	0.306	2.8
2003	12.3	9.28	9.6	0.299	2.9
2004	12.3	9.03	10.5	0.301	3.0
2005	13.8	9.82	11.7	0.312	3.1
2006	14.2	9.53	11.1	0.317	3.2
2007	14.4	9.18	10.8	0.325	3.2
2008	14.3	9.05		0.321	3.1

주: 1) 유경준(2009)의 추정으로 상대빈곤율은 중위소득의 50% 미만으로 정의함. 절대빈곤율은 2000년 중위소득의 50%를 빈곤선으로 설정하고 물가지수를 이용하여 빈곤율을 추정하였고 2인 이상  
2) 경상소득을 기준으로 하고, 2005년까지는 1인가구와 농어가 가구가 제외, 2006년 이후는 1인가구와 농어가 가구가 포함됨(보사연, 2008년 빈곤통계연보)



## 2. 기초보장제도의 변화

<표1> 국민기초생활보장법 10년간의 주요 변화

일시	변경 내용
1999. 9.7	- 국민기초생활보장법 제정
2000. 10. 1	- 국민기초생활보장법 시행
2001.8	- 주민등록상 문제를 가진자(노숙자, 쪽방, 비닐하우스촌 거주자 등)에게 기초생활보장번호 부여
2002.6	- 수급자 중고생 자녀에 학용품비 신규지원 - 장애인, 학생, 자활공동체 근로소득공제율 확대(10~15 -> 30%) - 차상위계층 만성·희귀질환자 의료급여 실시
2003. 1. 1	- 소득인정액제도(재산의 소득환산제) 시행, - 일반 근로능력자의 근로소득공제제도 무기한 연기
2004. 12. 1	- 법 시행 이후 1차 최저생계비 실제측후 최저생계비 결정
2005. 7. 1.	- 부양의무자 범위 1차 축소(수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌이내의 혈족)
2006. 3. 24	- 긴급복지지원법 시행
2006. 7. 1	- 부양능력판정기준 변경(최저생계비의 120%-> 130%)
2007. 1.1	- 부양의무자 범위 2차 축소 시행(생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족 제외)
2007. 6	- 차상위계층에 대한 장제급여 및 자활급여 지급 근거 마련(시행령, 시행규칙 개정)
2008. 8	- 금융재산조회시스템 구축
2008. 11	- 부양의무자 재산기준 완화 - 간주부양비 부과율 인하(아들의 경우 40% -> 30%)
2009. 1	- 재산기준(기본재산액) 변경(대도시 3,800만원 -> 5,400만원)
2009. 5.11	- 한시생계보호 실시

자료: 복지부(2009), 국민기초생활보장사업안내에서 재구성

## 3. 기초보장제도의 주요 쟁점

□ 기초보장제도에 대한 다양한 평가(노대명, 2009)

○ 수급(권)자들이 느끼는 불만

- ①수급자 선정과정에서의 부당한 탈락에 대한 불만
- ②추정소득 부과에 따른 급여삭감에 대한 불만
- ③자활사업의 낮은 참여 소득에 대한 불만
- ④수급자격 상실에 따른 우려

○ 담당 공무원

- ①소득파악의 어려움
- ②근로능력 판정을 둘러싼 시비
- ③부정수급 입증의 어려움
- ④과도한 업무 부담 등을 호소

- 정부
  - 부정수급 문제
  - 탈 수급 성과 부진 문제에 더 많은 고민을 하는 경향
- 연구자의 주요 관심
  - 근로빈곤층의 근로의욕 감퇴 문제
  - 탈수급 성과 부진 문제,
  - 부정수급과 소득과약 문제,
  - 사각지대의 문제,
  - 최저생계비 문제

### 1) 근로빈곤층 분리 주장과 근로의욕 감퇴문제

기초보장제도가 시행되면 근로의욕이 감퇴될 것이라는 우려는 법 제정 이전부터 있었는데 당시의 정부 문서에서 잘 나타나 있다.

“일할 능력이 있는 자까지 공적부조를 지급하는 것은 근로의욕을 저하시키게 되므로 근로능력이 있는 자는 직업훈련과 일자리 제공에 역점을 두어야 하며 공적부조는 꼭 필요한 자에게만 적정수준이 지급되어야 한다”(기획예산처 복지노동예산과, 「주요 국가의 사회복지 개편 동향」, 1999. 4. 30)

이와 같은 주장은 주로 법 제정을 반대하는 측으로부터 주장되는 것이었는데, 법 제정을 반대하거나 법시행을 연기하자는 주장을 유형화하면 다음과 같다(허선, 2000). 첫째 기초법에서의 보장수준이 너무 높아 정의에 반하고, 국가재정 부담이 증가될 것이고, 둘째 수급자수가 예상 인원보다 초과되어 국가재정을 압박할 것이고, 셋째 소득조사능력 부족(부정수급자 증가)으로 재정 낭비를 초래할 것이며, 넷째 누구나 최저생계비를 보장받게 되어 도덕적 해이(근로의욕 감퇴)를 유발할 것이라는 것이 그들의 주장이었다. 이와 같은 주장은 법이 시행되면서 사실 확인을 통해 그 진위가 가려졌지만 몇 가지는 아직까지 주요 쟁점으로 남아 있다. 특히 이전의 생활보호법에서는 배제되었던 근로능력자의 기초생활보장대상에 포함시키는 것과 관련하여 근로능력자의 처리문제, 혹은 근로의욕 감퇴 문제는 여전히 뜨거운 쟁점이 되고 있고 2009년부터 지급된 근로장려세(EITC)의 시행과 맞물려 새로운 쟁점으로 부각되고 있다.

기초법 시행이전부터 지금까지 여전히 근로능력자가구의 근로의욕 감퇴를 예방하기 위해서 근로능력자가구를 기초보장수급제도에서 분리시키거나 혹은 기간을 제한하자는 주장이 일부에서 제기되고 있다. 안중범·송재창(2006), 이상은(2004), 강신욱외(2008), 문형표(2009)의 연구가 그러한 주장의 대표적인 것들이다. 안중범·송재창(2006)의 연구에서는 국민기초생활보장 대상자 중에서 근로능력자를 한국형 EITC 제도 도입을 통해 흡수하고 기존 소득세 체계와 결합할 것을 주장하였다. 이에 따라 계층간 분배 효과, 근로에 미치는 영향 그리고 재정소요액등을 정책모의 실험을 통해 추정하였다. 구체적으로는 소규모 사업장에 고용된 근로자, 특히 비정규직 근로자에 대한 원천징수관리를 국세행정상 노력을 통해 개선할 경우 저소득층 소득과약의 상당 부분이 해결될 수 있음을 주장하였다. 이상은(2004)은

기초보장제도의 시행이 근로능력빈곤가구의 빈곤문제를 획기적으로 감소시킬 것으로 기대되었음에도 불구하고 당시까지의 기초보장제도에 의한 근로능력빈곤가구에 대한 대응은 그 기대에 미치지 못한다고 평가 하였다. 이에 거시적 및 미시적 차원에서 근로능력 빈곤가구에 대한 빈곤정책의 발전 방향을 모색하였는데, 거시적 측면에서 선진국 빈곤제도의 구조를 분석하고, 한국노동패널 2~5차 자료를 이용하여 근로능력가구와 근로무능력가구간에 빈곤의 기간과 빈곤의 깊이에 차이가 있는가를 분석해 보았다. 미시적 측면에서 미국의 근로능력을 가진 빈곤가구에 대한 빈곤정책의 경험을 검토해본 결과 근로강제나 수급기간제한을 통하여 수급자들의 복지수급을 억제하고 EITC나 사회복지서비스의 확충을 통하여 노동시장에의 정착을 지원하는 양면 전략이 수급자들이 복지제도를 떠나 자립하도록 하는데 보다 성공적인 것으로 나타났다고 주장하고 있다.

강신욱외(2008)는 빈곤관련 지원정책에서 초래되는 ‘도덕적 해이 문제’를 해결하기 위한 정책방안을 강구하였다. 기초보장제도의 틀을 유지할 경우를 가정하여 대안을 찾았는데, 기본적으로 국민기초생활보장자에서 근로가능자와 불가능자를 최대한도의 노력을 통해 구분하여 불가능자들을 중심으로 하는 기초보장제도를 운영하고, 차상위계층의 경우 100% 근로 가능한 인구만으로 구성되어 있지 못하므로, 먼저 근로가능계층, 근로불가능 계층 및 구분이 어려운 중간계층 등으로 분류한 뒤, 근로가능계층은 EITC제도의 수혜자가 되도록 유도하며, 근로불가능계층과 중간계층에 대해서는 자산조사 방식의 지원을 하되 이들에 대한 지원은 근로장려세제 수혜자의 급여수준보다 높지 않도록 지원수준 및 내용을 결정하는 것을 방안으로 강구하였다.

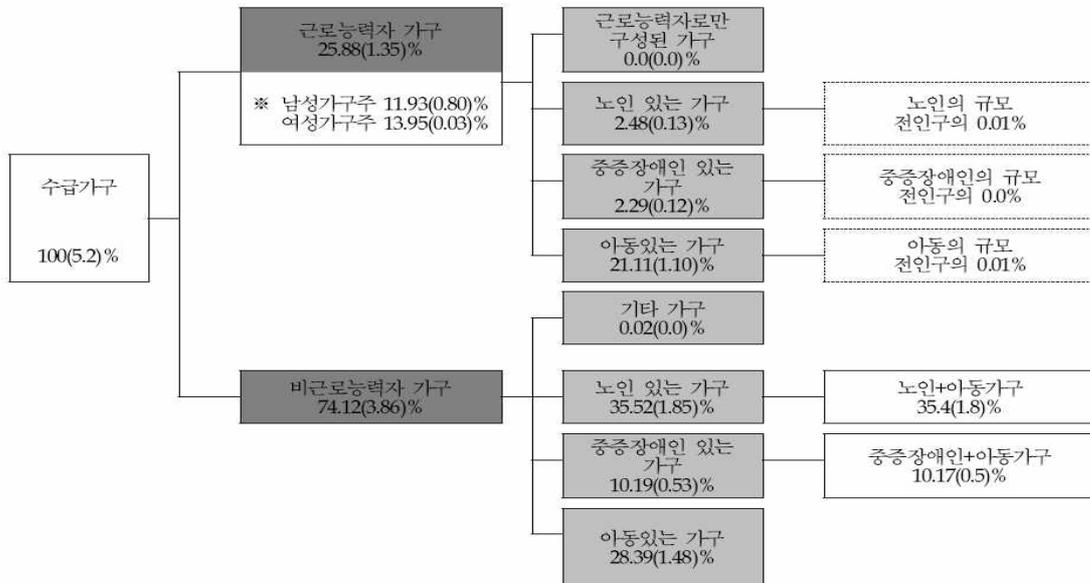
- 방안1) 근로장려세제 시행 + 근로능력이 있는 기초수급자 제외
- 방안2) 근로장려세제 시행 + 기초수급액 삭감(예; 50% 수준으로)
- 방안3) 근로장려세제 시행 + 개별급여제도로 전환
- 방안4) 근로장려세제 시행 + 근로능력이 있는 기초수급자 제외 + 한시적 포괄보조 허용
- 방안5) 기초보장 유지 + 근로장려세제 시행 유보 + 자활근로사업의 내실화

그들은 방안4가 도덕적 해이를 방지하면서도 필요한 보조를 실시한다는 측면에서 현실성 있는 제도가 될 수 있다고 주장하고 있다. 한편 문형표(2009)는 기초생보 대상자의 80% 이상을 차지하는 근로무능력자(노인, 아동, 장애인)만을 대상으로 한 별도의 공공부조를 설계할 필요가 있다는 주장을 하고 있다. 세밀한 자산조사 결과에 의존할 필요 없이 근로무능력자에게 적정수준의 생계를 보장하고, 근로능력자는 Workfare 위주의 노동시장정책(ALMP)과 EITC에 흡수하면 된다는 주장이다. 최저생계비 등 공적으로 보장해야 하는 수준에 관한 개념을 정립한 후, 관련 제도의 기준선을 이에 맞추어 일관되게 종합 조정할 필요가 있고, 사회서비스 사업들의 다양한 기준들도 기준을 일원화, 단순화할 필요가 있다는 것이다. 이와 같이 근로빈곤층을 연구하는 대부분의 연구자들은 기초보장제도의 근로의욕 감퇴문제와 일자리 대책, 자립방안에 관심의 초점을 맞추고 있을뿐 그들의 최저생활보장방안에 대한 관심은 매우 적다는 점을 알 수 있다. 그들의 주장은 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

첫째, 근로능력가구를 기초보장제도에서 분리를 해야 할 이유가 충분하지 않고, 그 대안을 충분히 마련하지 못하고 있다. 현행 제도에서는 근로유인이 거의 불가능하다는 것이 그들이 주장하는 주된 이유인데, 그렇다 하더라도 ‘최저생활의 보장’ 원칙이 훼손되어서는 안된다. 그들은 보통 ‘근로능력자’의 빈곤이라는 용어를 사용하고 있는데, 좀 더 정확하게

표현하면 ‘근로무능력자들이 많이 포함된 근로능력자가구’의 빈곤문제이다. 복지패널데이터를 분석해 보면 전체 근로능력자 빈곤가구 중 절반에 못미치는 가구가 수급자로 보호받고 있는데<sup>1)</sup>, 수급자로 포함된 가구와 비수급 가구의 특성을 살펴볼 필요가 있다. 또한 기초보장수급자DB를 분석한 김미곤외(2008)의 연구를 통해 그들 가구의 특성을 파악할 수 있는데, 전체 수급가구 중에서 근로능력자가구의 비율은 25.8%(전체 가구의 1.35%)에 불과하고 그 중 순수 근로능력자로만 구성된 가구는 없고, 아동이 있거나(1.10%), 노인이 있거나(0.13%), 중증장애인이 있는 가구(0.12%)임을 알 수 있다. 즉, 의료비, 교육비와 같은 특별한 지출을 요하는 상황에 처해 있는 가구들이 대부분이다. 또한 대부분의 경우 근로능력자들이 열심히 일한다고 하더라도 그들이 벌어들여오는 소득이 필요한 생활비 수준에 못 미치는 경우가 많다. 열심히 일하는 근로능력자가 있는 가구라 할지라도 장애, 질병과 같은 지출요인이 많거나 부양해야 할 근로무능력 가구원이 많을 경우 현행 제도와 같이 추가적인 생계급여를 실시해야만 그 가구가 최저생활을 보장받을 수 있을 것이다.

<그림1> 기초보장수급가구의 구성



주: 1) 2006년 7월 수급자 DB(수급가구수는 841,730가구)를 기준으로 분석함  
 2) 음영처리된 ( )밖의 %는 수급가구 비율, ( )안의 비율은 전체 가구 대비 비율임.  
 3) 해당 가구추계는 2006년도 추계 가구인 총 16,158,334 가구를 기준으로 계산함.  
 자료: 보건복지부, 「기초보장수급자 DB」, 2006.7, 김미곤외(2008) 재인용

둘째, 근로능력자를 기초보장제도안에 포함하고 있어도 근로유인을 제고할 수 있다. 기초법의 제정 배경과 그 의의를 볼 때, ‘근로의욕 유지 및 제고’라는 정책목표가 ‘최저생활보장’이라는 정책목표를 우선하지는 않는다. 시급히 해결해야 할 문제가 무엇이고, 누구를 위한 개선이고, 무엇을 위한 개선인지의 입장에서 접근해야 한다. 시급히 해결해야 할 문제는 너무나 어렵게 살아가고 있음에도 불구하고 수급자로 선정되지 못한 비수급 빈곤층의 문제일 것이다. 일부에서 현행 기초보장제도가 기초보장수급자들의 근로의욕을 감퇴시킨다고 주장하는데, 무엇이 기초수급자의 근로의욕을 저하시키고 있는지를 상세히 살펴볼 필요가 있

1) 복지패널데이터상 한국 전체의 기초보장수급가구율은 6.9%임에 비해 근로능력자가구의 수급률은 5.1%에 달한다. 이는 빈곤한 근로능력자 가구 중 4.6%가 기초생활보장제도로부터 배제되어 있음을 뜻한다.

다. 그것은 기초보장시스템 설계상의 잘못이라기보다는 운영상의 잘못이거나 설계를 변경한 것에 그 주요 원인이 있다<sup>2)</sup>. 기초법이 제정되기 이전에 근로의욕 감퇴의 문제는 주요 쟁점이 되었고, 그 결과 기초법에는 근로를 장려하는 당근요법(근로소득공제제도)과 채찍요법(조건부 수급)이 공존하는 시스템이 탄생하게 되었음은 주지의 사실이다. 근로유인을 피하고자 한다면 일을 하는 사람에게 더 많은 급여를 제공할 수 있는 근로소득공제제도를 통하는 것이 더 바람직할 것이다. 하지만 기초법 제정 당시 2003년부터 시행하기로 했던 소득인정액 제도 중 일반근로자에 대한 근로소득공제제도는 소득과약능력이 미비하다는 이유를 들어 정부에서 무기한 연기한 상황이다. 아직까지도 소득과약능력을 향상시키기 위한 대책을 마련하는 계획도 세우고 있지 않은 상황이다. 새롭게 시작된 근로장려세의 경우도 기초보장 수급자는 그 대상에서 제외되고 있는 상황이다. 근로유인장치를 마련해 놓지 않은 채 근로유인이 안 된다는 주장은 어불성설이다.

셋째, 수급기한의 제한과 같은 방식은 한국의 사회보장 현실과 맞지 않다. 생애 5년간으로 수급을 제한한 미국의 TANF 등의 변화는 여타 사회복지제도가 한국 보다 잘 정비되어 있기 때문에 가능할 수 있고, 아직까지 그 실험이 끝난 것이 아니다. 다른 나라와의 단순 비교는 곤란하다. 그리고 근로유인을 위한 장치를 만든다고 하더라도 그 보장수준이 최저생계비 수준을 넘어서는 선에서 진행되어야 한다. 그들은 ‘근로빈곤층들이 빈곤함정에 빠져서 벗어나지 않으려고 한다’고 주장하고 있는데, 정확하게 표현하면 벗어나지 않으려 한다기 보다는 벗어나지 못하도록 만들고 있는 상황이다. 수급에서 벗어나는 순간 그 이전보다 훨씬 낮은 생활수준을 감수해야 하기 때문에 아무도 벗어나려 하지 않을 것이다. 근로능력자를 기초보장수급자에서 제외시키면 근로빈곤가구의 근로무능력자들의 생계 보장에 대해서는 아무런 대책이 없게 된다. 국민 모두에게 지급되는 현물급여의 의료보장, 교육보장, 최저주거기준의 주거보장이 이루어지고 있는 가정 하에서는 근로능력자의 분리 문제를 거론할 수 있을지 모르지만 한국의 현재와 같이 기초보장제도 말고는 주요 안전망이 없는 상황에서는 비현실적인 주장일 뿐이다. 미국의 경우 연방정부의 EITC 예산이 전통적인 공공부조인 TANF의 예산보다 훨씬 많고, 전 국민의 15%에 달하는 빈곤층이 한국의 의료급여보다 본인 부담이 훨씬 적은 의료혜택을 받고 있다는 사실을 유념할 필요가 있는 것이다. 또한 분리를 하려고 한다면 그에 앞서 실업부조제도의 도입과 최저임금의 인상이 우선되어야 할 것이다. 일을 하면 어느 가구나 최저생활이 보장될 수 있어야 한다는 전제에서나 분리가 가능할 것이기 때문이다. 대량실업과 같은 일을 하고 싶어도 일을 할 수 없는 상황에서는 별 대안이 없다. 일자리 마련해 줄 때까지, 일자리 찾을 때 까지 생계를 보장해 주고, 일을 해도 가난한 경우 보충해 주는 현행 방식의 기초보장제도는 여전히 필요하다.

## 2) 부정수급자와 소득과약능력

기초법 제정 이전처럼 소득과약능력의 미비로 부정수급자가 증가하고 있다는 주장은 여

2) 복지부의 주요업무자료(2009)에 따르면 2008년도 12월말 현재 시설수급자 등을 제외한 전체 수급자수는 1,444,010명(854,205가구)인데, 그 중 근로능력자로 분류된 사람이 302,500명(20.9%)이고, 이들 중 취업자(136,476명), 가구여건(58,197명), 환경적응(12,841명)의 이유로 조건부과 제외자가 207,514명으로 대부분을 차지하고 있다. 근로를 조건으로 생계급여를 받고 있는 자는 33,928명으로 전체 근로능력자의 11.2%에 불과하다. 또한 조건부 수급자 중에서도 근로능력이 높은 취업대상자는 2,812명에 불과하고 대부분(31,116명)이 비취업대상자에 속한다. 이렇듯 기초보장수급자에 포함되어 있는 근로능력자는 대부분 일을 하고 있거나 일을 할 수 없는 여건에 있는 사람들이라는 점을 확인할 수 있다.

전히 제기되고 있는 상황이다. 복지부의 자료를 살펴보면 <표3>과 같이, 기초생활보장 급여 부정수급이 2005년 3,478가구, 2006년 6,060가구, 2007년 8,654가구, 2008년에는 상반기에만 전년대비 55%를 초과한 4,773가구로 나타나 매년 증가한 것으로 나타나고 있다.

<표3> 부정수급자 현황 및 조치내역

(단위:가구, 천원)

연도	부정수급자 유형별				부정수급		보장비용징수	
	소계	소득인정액초과		부양의무자	가구	징수결정액	가구	징수액
		소득초과	재산초과					
2005	3,478	2,481	468	529	902	1,381,055	763	1,010,046
2006	6,060	4,277	642	1,141	2,016	3,385,159	1,838	2,381,167
2007	8,654	6,313	1,171	1,170	3,270	4,182,723	2,515	2,055,526
2008	4,773	3,864	365	544	1,418	1,459,063	842	465,276

(자료) 보건복지부 기초생활보장과, 「부정수급자현황 및 조치내역」, 각년도

수급자가 자산·소득 등의 증가사실을 사실대로 곧바로 신고할 경우 증가액만큼 급여비가 삭감되기 때문에 자진신고를 기피하는 경향이 있는 것이 사실이다. 하지만 복지담당공무원의 업무과다로 제때 조사를 하지 못해서 부정수급을 방치하는 경우도 많다. <표4>에서와 같이 보장비용 징수 결정을 내린 가구수가 부정수급가구수 보다 적은 이유는 부정수급으로 분류하기 곤란한 사유가 많다는 증거라고 볼 수 있다. 즉, 부정수급자로 분류한 가구를 정밀 조사해 보면 부정수급 가구가 아니라 행정 처리의 실수인 경우가 많다는 것이다. 위의 집계표에는 소득 변화에 대해 수급 가구가 신고하는 것에 충분히 숙지하고 있지 못하거나 정기적인 재산·금융조사결과(본인도 모르는 부양의무자의 재산 증가) 드러난 케이스도 부정수급에 포함시키고 있는 것이다. 정기조사에서 드러난 소득 인상자의 경우를 부정수급자로 분류하는 것 자체가 국민에게 잘못된 오해를 불러일으킬 수 있으므로 수급자가 고의로 속인 것만을 부정수급자로 분류하는 것이 타당할 것이다. 고의성 있는 부정수급만을 집계하여 발표한다고 한다면 그 규모가 증가하고 있다는 아무런 증거도 없을 뿐만 아니라 오히려 사실을 왜곡시키고 있다는 사실이 밝혀질 것으로 예상된다. 행정적 오류를 부정수급이라고 매도하기에 앞서 다음과 같은 장치 마련이 필요하다.

첫째, 사회보장기관간 「정보 공유시스템」 연계 강화가 필요하다. 부정수급 예방에 필수적인 수급자의 금융재산, 소득 등 자산변동과 부양의무자의 군 입대 등 신분 변동 상황을 실시간으로 파악하기 위한 기관간 정보 공유시스템이 미비되어 있다. 금융재산, 재소자 및 군 입대 등에 대한 정보가 1년에 1~2회만 제공되어 변동시점과 반영시점의 시차로 인한 부당수급이 발생하고 있는 것이다. 시·군·구에서 직접 수급자 재산, 소득 변동사항 등을 조회하도록 하거나 정보 제공횟수를 확대해야 할 것이다.

둘째, 수급 중지자 전출입시 수급 중지정보 전산 송부를 의무화하는 것이 필요하다. 지금까지 수급 중지자 전출입시 수급 중지 관련정보가 송부되지 않아 수급 중지자가 다시 수급자로 지정되어 예산이 낭비되는 경우가 많았다.

셋째, 자진신고 유도대책 마련이 필요하다. 소득·재산 증가사실을 자진 신고할 경우 일정 기간 동안 보장비용을 징수하지 않는 등의 자진신고 유도대책 마련이 필요하다. 다른 제도에서 이미 시행하고 있는 자진 신고시 일정 기간의 금액을 전액 혹은 일부 경감해 주는

제도의 도입이 필요하다.

넷째, 사회복지 담당공무원 및 모니터링(부정수급 조사) 인력 확보가 필요하다. 현장을 보면 복지담당공무원의 업무과다로 수급자의 상황 변화를 제대로 확인하지 못하는 경우가 빈발하다. 보통 복지공무원 혼자서 200~400여 가구의 수급자 및 자활지원, 교육급여, 모부자관리, 소년소녀가장, 결식아동, 보육료 관리 등 담당하는 경우가 많은데 인력을 증원하든지 별도의 모니터링(부정수급 조사) 전담인력의 확보가 필요하다.

### 3) 최저생계비

기초법상에 기초보장수급자로 선정되기 위해서는 “부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자”로 규정되어 있다. 즉 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족하여야 수급자로 선정될 수 있다. 이와 같이 최저생계비는 2000년 최저생계비의 공식적인 발표 이후 기초보장제도의 수급자 선정을 위한 기준뿐만 아니라 급여액 수준을 결정짓는 기준으로 사용되고 있으며, 여타 공공부조제도의 수급자 선정을 위한 참고 기준이 되고 있다. 최저생계비는 다용도로 사용되는 만큼 뜨거운 논란의 중심에 서 있다. 2010년 한국의 가구규모별 최저생계비는 <표4>와 같다. 현재 최저생계비는 전국 단일 기준을 사용하고 있고, 3년마다 실계측하도록 되어 있으며 중앙생활보장위원회에서 매년 심의 결정한다.

<표4> 가구규모별 최저생계비

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2009	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
2010	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435

자료: 복지부(2010), [국민기초생활보장사업안내]

매년 중앙생활보장위원회(혹은 산하 최저생계비 전문위원회)에서 열띤 논쟁이 벌어지는데 최저생계비 수준이 높다는 주장과 낮다는 주장이 항상 대립하여 왔다. 주로 정부측(특히 예산관련 부처)에서는 매년 물가상승률 수준의 인상을 주장해 왔고 민간위원 중 일부 학자들이 그러한 의견에 동조하는 경향이 지난 10년간 유지되어 왔다. 그러한 논쟁의 연속선상에서 박능후(2007)의 주장에 동조하는 분위기가 일부에서 형성되고 있다. 박교수의 주장은 “건강하고 문화적인 생활을 유지하는데 필요한 최소한의 비용이란 측면에서 현 최저생계비는 지나치게 낮은 수준”이지만 “아무런 근로를 하지 않고, 소득이 전혀 없는 빈곤층이 수령하는 공공부조급여액”이 퇴직근로자가 받는 연금급여액 보다 높아서는 안된다는 주장을 펴면서 빈곤선과 공공부조급여선을 분리하자는 주장을 하고 있다.

그의 의견에 논평을 하자면, 연금과 최저생계비의 직접 비교 하는 것은 적당치 않고, 비교한다 하더라도 연금급여액이 최저생계비 보다 낮은 게 문제일 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 저부담, 저급여의 연금제도를 운영하는 국가에서는 모두다 공공부조급여수준을 연금급여액 수준보다 낮추어야 하는 것은 아닐 것이다. 연금 수급자 대부분은 다른 소득과 합산하여 생활하고 있고, 그럼에도 불구하고 최저생계비의 이하의 소득이 있으면 수급자가 될 수 있다. 연금수급자와 공공부조 수급자간의 형평성을 위해서라면 연금급여액의 일부는 소

득에서 공제하는 제도를 도입할 수도 있을 것이다. 근로경력이 없는 취약계층에 대한 사회보장의 우선순위가 뒤떨어진다는 주장에 대해서도 동의하기 어렵다. 또한 현재의 수급권자들은 대부분 열심히 일하고 있거나, 일하려 하지만 일자리를 못 찾고 있으며, 성실한 납세자였고, 많은 경우 국방의 의무를 이행한 사람들이다. 그러한 점을 감안하여 기초법에서는 최저생활의 보장을 국민의 권리로 명시한 것이다.

또한 빈곤선과 ‘현금급여기준선으로서의 최저생계비’를 분리하자는 주장은 급여 수준을 현행 보다 낮추어 기초법에서 정한 최저생활수준이 아닌 예산에 맞춘 최저생존수준을 보장하자는 것으로 이해될 수 있고, 이는 기초법 제정 정신에 위배된다. 현행법상 최저생계비가 공공부조급여기준선이 되고 있기 때문에 분리 주장은 기초법 상의 보장수준을 최저생활수준 이하로 하자는 주장과 다르지 않다. 박교수의 “다른 OECD 국가들의 경우 국가가 공식적으로 발표하는 최저생계비가 존재하지 않는다”는 주장도 오해의 여지가 있다.<sup>3)</sup> 오랜 세월 연금을 시행하고 있고, 다양한 무상의 현물급여가 있으며, 그리고 데모그란트 방식의 사회보장제도가 발달되어 있는 나라의 경우 대부분의 국민이 공공부조의 수혜를 받지 않아도 최소한의 생활이 보장되고 있기 때문에 한국과는 상황이 다르다고 할 수 있다. 그러한 국가의 경우도 선정기준과 급여기준이 있고, 한국 보다 그 보장 수준이 월등히 높기 때문에 최저생계비란 개념을 굳이 사용할 필요가 없을 것이다. 손병돈(2006)에 따르면 노인부부의 경우 한국의 공공부조 급여수준(PPP 지수로 환산한)은 미국의 54.7%, 영국의 50.7% 수준에 불과하고, 중증장애인 부부의 경우 한국은 미국의 57.2%, 영국의 26.2%에 불과하다. 한국의 공공부조 급여수준이 미국이나 영국보다 크게 낮은 주요한 이유는 한국의 주거급여 수준이 현저하게 낮다는 점, 장애, 아동, 편모 등 추가적인 욕구가 있는 집단에 대한 공공부조제도가 부실하다는 점, 그리고 저임금 근로자에 대한 소득보장제도가 없다는 점 때문이다. 급여수준을 하향 조정할 것이 아니라 오히려 시급히 현실화 되어야 한다. 현재의 최저생계비 수준은 10년전에 비해 상대적으로 매우 낮아졌고, 이렇게 낮아진 것은 계층상의 문제뿐만 아니라 복합적인 여러 가지 문제에 기인한다(허선, 2009).

먼저 계층상의 문제로 최저생계비에 포함된 항목(질과 양)의 비현실성이다. 1999년도 최저생계비는 마켓바스켓방식을 사용하여 계층하였는데, 마켓바스켓에는 양말 3켢레/1년, 러닝셔츠 2벌/1년, 아동 셔츠 1점/1년, 아동 장난감 1개/1년, 쓰레기봉투 월 4매, 아동 운동화 1켢레/2년, 주부 시내버스비 왕복 6회/월 등 비현실적으로 보이는 항목과 수량이 포함되어 있다. 이후에도 마켓바스켓을 구성하는 품목과 수량의 문제는 여전하다. 2007년 최저생계비 계층시의 품목을 예로 들면 가족 외식비 2회/1년, 주부 양말 2켢레/1년, 아동 장난감 2개/1년, 아동 운동화 1켢레/2년, 휴대 전화는 사용하지 않는 것으로 결정되었다(여유진·김미곤외, 2007).

둘째, 지역별·가구유형별 최저생계비를 적용하지 않음으로 인해 생겨나는 문제이다. 한국보건사회연구원에서 행한 최저생계비 계층 연구시 항상 지역별, 가구유형별로 최저생계비를 계층하였지만 중앙생활보장위원회의 결정에서 이러한 점을 받아들이지 않고 있다. 보사연의 연구에 따르면 지역별 최저생계비는 중소도시(100)를 기준으로 할 때 대도시 108, 농어촌 86 수준이다.(여유진·김미곤외, 2007; 388) 별도로 추계하여 발표하지는 않았지만 서울지역을 분리할 경우 서울시 최저생계비는 특히 주거비용의 차이로 인하여 대도시수준보다도 훨씬 더 높은 수준이다. 그럼에도 불구하고 한국 정부에서는 계속하여 중소도시 최저생

3) 또한 “일본에서는 최저생활비를 빈곤선으로 사용하지 않고, 최저생활비를 기준으로 빈곤율을 구하지 않는다”는 박교수의 주장은 사실이 아닌 것으로 확인되었음(허선)

계비를 전국적으로 단일 적용하고 있는 것이다. 이는 서울지역에 살고 있는 빈곤계층에게 현행 최저생계비가 비현실적으로 느끼게 만드는 주요 이유가 된다.

셋째, 가구유형별 특수 비용을 제대로 감안하지 못하는 문제이다. 장애인가구의 최저생계비는 1인을 기준으로 했을 때 추가 비용이 장애종류(11개)에 따라 큰 편차를 보이는데, 보사연의 연구에 따르면(여유진·김미곤외, 2007) 뇌병변 경증의 경우가 가장 적은 118,959 원, 지적장애의 경우 가장 큰 1,059,607원의 추가 비용이 들어간다. 노인의 경우 건강한 노인과 건강하지 못한 노인으로 구분하였는데, 건강한 노인의 경우 일반인 보다 17,000원이 덜 필요하고, 건강하지 못한 노인의 경우 107,247원의 추가 비용이 필요하다.(여유진·김미곤, 2007; 442) 그럼에도 불구하고 최저생계비에는 이러한 비용이 포함되어 있지 않을 뿐만 아니라 수급자 선정에 대한 소득인정과 급여액 결정시에도 이러한 금액이 충분히 감안되지 못하고 있는 상황이다. 결국 현행 최저생계비의 계측과 적용은 수급자 선정과 급여에 있어서 노인과 장애인의 특성을 고려하지 못하고 있고 그로 인해 해당자에게 불이익을 주고 있다.

<표5> 도시근로자 가구 소득·지출액 및 최저생계비 비율 추이

(단위: 원, %)

구 분	최저생계비(4인)		평균 경상소득			중위 경상소득			평균 가계지출		
	금액	상승률	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율
99(계측)	901,357		2,212,762		40.7%	1,980,520		45.5%	1,873,257		48.1%
00	928,398	3.0%	2,419,883	9.4%	38.4%	2,128,370	7.5%	43.6%	2,079,792	11.0%	44.6%
01	956,250	3.0%	2,625,923	8.5%	36.4%	2,300,000	8.1%	41.6%	2,244,931	7.9%	42.6%
02	989,719	3.5%	2,798,752	6.6%	35.4%	2,460,000	7.0%	40.2%	2,315,750	3.2%	42.7%
03	1,019,411	3.0%	3,022,969	8.0%	33.7%	2,650,000	7.7%	38.5%	2,514,045	8.6%	40.5%
04	1,055,090	3.5%	3,314,363	9.6%	31.8%	2,900,000	9.4%	36.4%	2,737,651	8.9%	38.5%
04(계측)	1,103,235		3,314,363		33.3%	2,900,000		38.0%	2,737,651		40.3%
05	1,136,332	7.7%	3,407,009	2.8%	33.4%	3,050,000	5.2%	37.3%	2,827,652	3.3%	40.2%
06	1,170,422	3.0%	3,592,207	5.4%	32.6%	3,232,350	6.0%	36.2%	3,010,331	6.5%	38.9%
07	1,205,535	3.0%	3,864,935	7.6%	31.2%	3,445,830	6.6%	35.0%	3,160,038	5.0%	38.1%
07(계측)	1,232,569		3,864,935		31.9%	3,445,830		35.8%	3,160,038		39.0%
08	1,265,848	5.0%	4,102,283	6.1%	30.9%	3,638,480	5.6%	34.8%	3,398,044	7.5%	37.3%

자료: 중앙생활보장위원회, 2009

넷째, 비계측년도에 지나치게 낮은 인상률을 적용해온 것이 문제이다. <표6>과 같이 1999년 계측 당시 최저생계비는 도시근로자가구 평균소득의 40.7% 수준이었던 것이 2008년의 경우 30.9%로 상대적 격차가 더 벌어졌다. 중위 경상소득을 기준으로 보면 45.5%수준이었던 것이 34.8%로 낮아 졌고, 평균 가계지출을 기준으로 보면 48.1%이었던 수준이 37.3%로 낮아졌다. 도시근로자 가구의 소득과 지출의 증가율에 비해 최저생계비의 인상률은 매우 낮은 수준이었고 그 결과 최저생계비의 상대적 수준을 더 낮아지게 만든 것이다. 기초법이 시행된 이후 그동안 3번의 실계측이 있었음에도 불구하고 그러한 문제는 개선되지 않았다. 기초법에는 최저생계비를 추정하는데 있어서 ‘국민의 소득·지출수준, 수급권자의 생활실태, 물가상승률’ 등을 고려하도록 되어 있지만 실제 지금까지는 물가상승률 정도만을 반영하는 수준일 뿐이라고 할 수 있다.

기초법 제정의 의의를 감안하여 최저생계비는 현실에 맞게 계측되어야 하고, 그리고 그에 맞추어 수급자 선정과 급여가 이루어 져야 하며, 그에 필요한 예산은 자동적으로 충당될 수 있어야만 한다. 이는 최저생계비의 결정이 저소득층의 생존권과 직결되기 때문이다. 최저생계비와 관련한 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기초보장제도가 최후의 안전망으로 제 기능을 할 수 있도록 최저생계비가 현실에 맞게 설정되어야 할 것이다. 경제가 더 어려워지고, 빈부 격차가 더 심해지고, 실업자가 더 증가하고 있고, 근로빈곤층이 늘어나고 있는데도 불구하고 그동안 기초보장수급자수는 그만큼 증가 하지 않고 있다. 이러한 데는 최저생계비의 결정과 밀접히 관련되어 있다. 현행 제도상 수급자 선정시 최저생계비를 소득인정액과 비교할 뿐만 아니라 최저생계비는 부양의 무자 부양능력소득기준과 연계되어 있다.

둘째, 일반가구와의 상대적 수준이 유지될 수 있는 방식으로의 변경이 필요하다. 최소한 설계측된 2004년도, 혹은 2007년도 최저생계비 수준을 계속하여 유지하는 것이 바람직할 것이다. 마켓바스켓방식의 계측방식은 예산이 매우 많이 들어가기 때문에 매년 계측하는 것은 예산낭비가 될 수 있다. 일반가구의 상대적 수준을 유지하도록 하는 방식을 도입하는 것은 예산을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 매우 간편하다는 장점이 있다. 어떤 가구(근로자, 혹은 일반)의 무엇(소득, 지출; 평균, 중위)의 몇%(30%, 40%, 50%, 1/3, 2/3)로 정하느냐의 문제만 남는다. 중요한 것은 어떤 수준을 유지하느냐 하는 것이다. 일반가구와의 상대적 격차가 더 벌어지는 것만큼은 시급히 막아야 한다.

셋째, 주거유형별 생계비 차이의 반영이 시급하다. 장기적으로는 전국민 모두의 최저주거기준(주택과 연료비)의 보장(현물 급여)이 필요하지만 단기적으로는 주거유형별로 최저생계비를 달리할 필요가 있다. 월세인 경우는 월세액을 공제해 주고, 최저주거기준에 미달하는 자가 소유 가구의 경우 집수리(현물)등의 지원이 필요하다.

넷째, 지역별 생계비 차이의 반영이 필요하다. 대도시의 최저생계비는 중소도시에 비해 더 높다. 따라서 지역별 생계비의 차이를 반영할 수 있도록 최저생계비를 지역별로 달리 설정할 필요가 있다. 굳이 지금과 같이 전국 단일기준을 설정하려면 현재와 같이 중소도시 최저생계비를 전국에 단일하게 적용해서는 안 되고 지역별 인구가중치를 고려한 새로운 전국 기준선을 설정하여야 할 것이다. 한국의 경우 대도시 거주자 비중이 높고, 일부 중소도시의 경우 대도시의 물가수준과 비슷한 점을 감안할 때 중소도시에 살고 있는 가구를 표준가구로 하는 최저생계비의 전국 적용은 합리적인 처사로 보기 곤란하다.

다섯째 가구유형별 생계비차이의 반영이 필요하다. 장애인 가구, 노인 가구, 학생 가구, 환자가 있는 가구의 경우 타 가구에 비해 추가 비용이 필요하게 된다. 따라서 계측된 추가 비용을 수급자 선정과 급여에 적용하여야 할 것이다. 예를 들어 고등학생이 있는 가정의 경우, 학비뿐만 아니라 학용품, 일부 학원비 등의 공제를 하고, 수급가구의 고등학생에게는 그와 같은 품목의 현물 지원이 이루어져야 할 것이다.

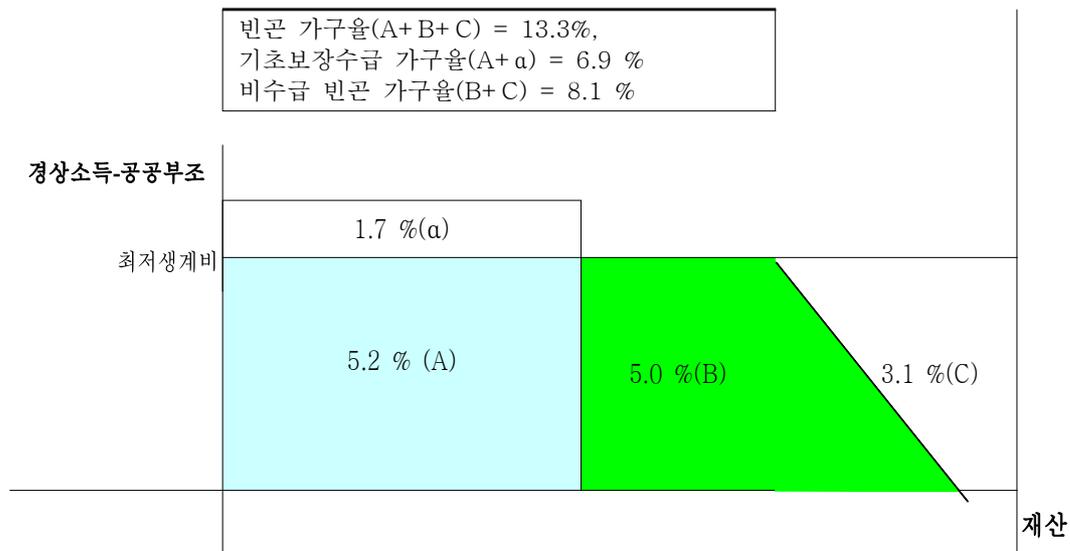
#### 4) 사각지대

그동안 기초보장제도의 사각지대에 대한 문제제기는 법 시행 준비 단계인 수급자 선정 기준이 발표된 직후부터 시민단체에 의해 이루어 졌고, 이후 연구자들의 주요 관심사 중의 한 가지가 되고 있다. 또한 경제상황·빈곤상황과 무관하게 그동안 수급자 규모가 변화하지

않는 이유에 대한 관심도 제기되고 있는 상황이다. 박능후(2009)는 그 이유로 ① 그 기간 동안 빈곤인구의 비율이 크게 변화하지 않았다는 점과 ②수급자 규모에 대한 강력한 내적 관성의 존재 가능성을 들고 있다. 2005년부터 시작된 Top-down 예산방식에 의해 수급자 확대를 위해 필요한 예산확대가 더 어려워졌다는 것이다. 비용 일부를 지방자치단체가 분담하게 되어있어 지방정부 재정을 압박하고 수급자규모를 늘리지 못하게 하는 압박 요인으로 작용하고 있다는 것이다. 박능후가 지적한 두 번째 이유에 대해서는 대체로 공감하지만 첫 번째 이유는 논란의 여지가 많다.

비수급 빈곤층에 대한 관심은 기초보장제도의 구체적인 시행방안이 나온 직후부터 시민 단체로부터 시작되었다. 법에서는 기초생활의 보장을 국가의 의무와 국민의 권리로 규정하여 놓고, 실제 운영에서는 까다로운 선정기준을 적용하고 있다는 문제제기였다. 법 시행 초기에는 비수급빈곤층의 규모가 얼마나 되는지를 확인할 수 있는 자료가 없었지만 최근에 와서 한국보건사회연구원에서 실시하는 차상위계층실태조사와 한국복지패널데이터 등을 통해 그 규모를 확인할 수 있게 되었다. 한국복지패널 2차년도(2006) 조사 자료를 이용해서 빈곤 가구율과 비수급 빈곤층의 규모를 추정한 결과를 소개하면 <그림 2>와 같다. 경상소득에서 공공부조 급여액을 제외시킨 금액과 최저생계비를 비교하여 빈곤가구를 산출하면 한국의 전체 빈곤가구율(A+B+C)은 13.3%이고, 소득인정액<sup>4)</sup>을 기준으로 하는 빈곤가구율(A+B)은 10.2%이다. 그에 비해 기초보장수급가구율(A+a)은 6.9%이다<sup>5)</sup>.

<그림 2> 비수급 빈곤가구율(2006)



(자료) 한국보건사회연구원·서울대사회복지연구소, 「한국복지패널」2차년도 데이터

그림을 통해 현행 기초보장제도를 평가하는데 중요한 판단 기준은 전체가구 중 8.1%(B+C)에 달하는 비수급 빈곤층이라고 할 수 있다. 소득은 최저생계비 이하이지만 재

4) 복지패널데이터를 이용하여 소득인정액변수를 산출하는 방법에 관해서는 허선·김미곤·유현상(2009)을 참조바람.

5) 2차 차상위계층실태조사자료를 사용한 이현주의(2008)의 연구 결과에서는 비수급 빈곤층의 규모가 103만명 (2.13%)인 것으로 추정되었다.

산이 기초보장제도에서 정한 기준 이상인 가구의 비율(C)은 3.1%로 추정된다. 또한 기초보장제도의 재산과 소득기준은 부합하지만 다른 이유 때문에 수급자로 선정되지 못한 5.0%의 가구의 존재는 현행 제도의 커다란 문제점을 나타낸다고 할 수 있다. 정부에서도 이와 비슷한 비수급 빈곤계층의 규모를 추정하고 있다. 2009년 발표된 긴급지원대책자료<sup>6)</sup>에서 정부는 소득과 재산기준에는 부합하지만 수급자가 되지 못한 계층을 60만가구(100만명)으로 추정하고 있고, 재산으로 인해 수급자가 되지 못한 빈곤 계층은 100만가구(240만명)로 추정하고 있다.

그렇다면 이러한 비수급 빈곤층은 국가로부터 보호받을 가치가 없는가를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 이들 가구의 인구학적 특성을 살펴볼 필요가 있다. 한국복지패널을 분석해 보면, 비수급 빈곤가구가 수급가구에 비해 여성가구주 비율이 훨씬 높고, 가구주 연령에 있어서는 비수급 빈곤가구의 경우가 더 고령임을 알 수 있다. 또한 비수급 빈곤 가구의 일반적 사항으로는 단독가구의 비중이 높고(32.6%), 전체 가구원수가 1, 2인의 비중이 높고(70.1%), 장애인가구원수의 비중이 일반 가구에 비해 높고(19.1%), 노인이 있는 가구의 비율이 오히려 수급가구에 비해 높으며(67.6%), 근로능력가구원이 없는 가구의 비율 51.5%나 된다. ‘극심한 생계곤란 경험’을 볼 때, 비수급 빈곤가구는 대부분 수급가구에 준하는 생활곤란 경험을 겪고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 수급자와 다르지 않은 생활을 하거나 오히려 더 어려운 생활을 하고 있음에도 불구하고 수급자로 선정되지 못한 가구가 많이 있다는 사실은 수급자 선정과정과 선정기준과 관련이 있다. 즉, 부양의무자 기준과 재산기준을 고려하는 방식에 문제가 있는 것이다. B그룹의 경우는 주로 부양의무자기준과 관련되고, C그룹의 경우는 재산기준(기본재산액 수준과 소득환산율)과 관련된다.

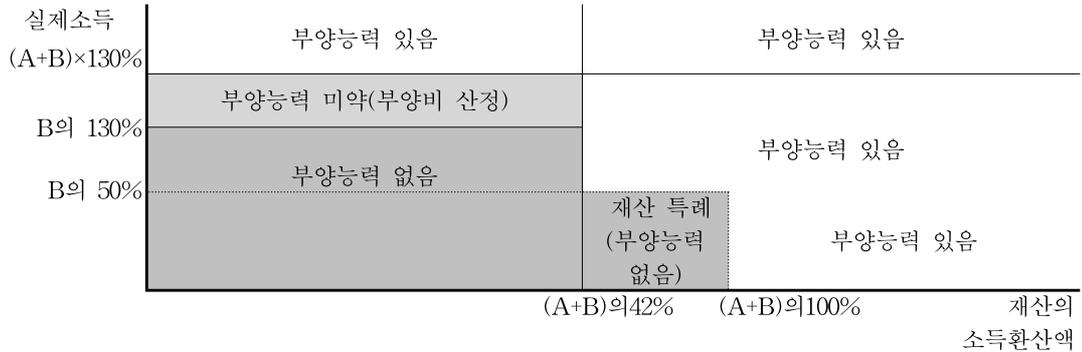
## 5) 부양의무자기준

경제상황 악화와 빈곤율 증가에도 불구하고 수급자수가 늘어나지 않는 여러 이유 중 하나는 수급자 선정시 부양의무자 기준을 엄격하게 적용하기 때문으로 보인다. 현재 제도상 기초보장수급가구로 선정되기 위해서는 부양능력이 있는 부양의무자가 없어야 한다. 실제 부양과 무관하게 부양의무자의 소득과 재산을 감안하여 피부양자를 부양하고 있다고 간주하는 제도가 운영되고 있다. 수급자 선정을 위해 고려하는 상황이 실제 생활곤란 정도가 아니라는 것이다. 한편 현행 부양의무자의 범위는 수급권자의 직계혈족(부모, 아들·딸 등) 및 그 배우자(며느리, 사위 등)이다.

부양의무자가 부양능력이 있는지 없는지를 판정하는 것은 소득과 재산을 가지고 하는데, <그림3>과 같이 부양의무자의 소득이 양가구 최저생계비의 130% 이상이 되면 ‘부양능력 있음’으로 판정받고, 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 이상이고 양쪽 가구 최저생계비 합 130%이하이면 ‘부양능력 미약’으로 판정받게 된다. 최저생계비의 130%보다 가구 소득이 적어야 ‘부양능력 없음’으로 판정받게 된다.

6) 관계부처합동, 「민생안정 긴급지원 대책」, 2009. 3. 12

<그림 3> 부양능력 판정기준 도해



※ A : 수급권자가구의 최저생계비    B : 부양의무자가구의 최저생계비

※ 단, 재산특례는 부양의무자 가구에 근로능력이 있는 가구원이 없거나 또는 재산이 주택에 한정되어있는 경우에만 적용  
 자료: 복지부(2010)

실제 부양과 상관없이 부양의무자가구의 소득과 재산의 많고 적음으로 수급신청자의 수급여부를 판단하는 것은 커다란 문제임에 분명하다. 이러한 방식의 제도가 만들어 진 것은 재정당국(당시 예산처)의 강력한 요구가 있었기 때문이다(복지부 내부자료, 2000). 논란이 되는 것은 부양비를 간주하는 방식뿐만 아니라 설정한 소득 및 재산 수준이다. 그 수준의 적절성에 대해서는 연구자, 정부 내에서도 심도 깊게 논의된 적이 없다. 문제의 심각성과 중요성에 비해 부양의무자기준에 관한 연구는 활발하지 않은 편이라고 할 수 있다. 부양의무자기준에 관한 대표적인 종합적인 연구가 한국보건사회연구원에서 행한 두 번의 연구(여유진외, 2009)이다. 수준의 적절성에 관한 연구는 허선·유현상(2009)의 연구를 참조할 수 있을 것이다. 허선·유현상은 모든 가구가 2인의 피부양가구가 있다는 가정 하에 한국복지패널데이터에 현행 부양의무자기준을 대입한 결과 2006년도의 경우 부양능력이 없는 가구의 비율은 16.12%, 부양능력 미약가구의 비율은 15.85%이며, 부양능력이 있는 가구의 비율은 68.02%로 추정하였다. 즉 현행 기준상으로는 대부분의 가구가 부양능력이 있는 것으로 간주되고 있다는 것이고, 결국 부양의무자기준은 비수급 빈곤계층을 양산시키는 요인으로 작용함을 알 수 있다.

부양의무자 기준과 관련하여 지금까지 논의되었거나 논의될 수 있는 대안은 <표6>과 같이 정리할 수 있다. 부양의무자 범위를 축소하거나 부양비 부과율을 인하하는 대안이 있고, 재산기준과 소득기준을 인상하는 안이 일부에서 거론되고 있다. 하지만 이는 실제 부양과 무관하게 부양을 하는 것으로 간주한다는 측면에서 문제를 해결하기 위한 것이 아니라 줄이기 위한 조치에 불과하다. 부양의무자기준이 존재하는 다른 대부분의 국가와 같이 실제 부양하는 정도를 감안한 수급자 선정이 필요할 것이다. 일부에서는 전면적인 부양의무자 기준의 폐지를 논의하고 있지만 상위법인 민법에 부양의무규정이 존재하는 한 엄밀한 의미에서의 폐지는 불가능 하다. 또한 상속권이 존재하는 상황에서 자녀에 의한 부모에 대한 부양 의무를 철폐하는 것은 합리적인 판단이라 할 수 없을 것이다. 현 상황에서는 국민의식의 변화를 고려하고<sup>7)</sup>, 부양의무자 기준으로 인한 사각지대 문제를 해결하기 위해서는 간주 부양

7) 보사연에서 행한 ‘빈곤에 대한 부양의식 여론조사’를 보면 빈곤한 사람은 ‘정부’에서 일차적으로 부양해야 한다는 의견이 74%가 넘고, 선지원 후 보장비용을 청구하는 구상권의 행사에 대해서도 찬성의 비율이 반대하는 비율보다 높게 나타났다. (한국보건사회연구원, 2009.4.14, 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안 정책토론회 자료집)

비 제도를 철폐하고 ‘선 선정 후 보장비용 징수’시스템으로의 변경이 필요할 것이다. 즉, 동법의 보장비용 징수 요건이나 민법상의 부양의무는 그대로 유지되는 것을 뜻한다. 결국 정부에서 정한 부양능력판별기준을 가지고 부양능력이 있다고 판단되는 가구에게 보장비용을 징수하도록 하며, 그에 불복할 경우 법정에서 그 시시비비를 가리는 시스템을 말한다. 이러한 방식의 제도를 운영할 경우 자동적으로 간주부양비제도는 폐지되게 될 것이다. 이 경우 보장비용에 대한 징수 업무를 사회복지공무원에게 맡기는 것은 업무의 양이나 성격의 측면에서 바람직하지 않을 것이기 때문에 다른 대안이 필요할 것이다.

<표6> 부양의무자 기준의 선택 가능한 대안

구 분	대 안(쟁점)		논리 및 근거
부양의무자 범위	범위축소	미혼(30세이하)의 자녀에 대해서만 부양의무 부과	주거비와 자녀 교육비에 대한 부담 증가
	부양부과 완화	사위, 며느리 부양의무자 제외, 혹은 완화	(부양)문화의 변화
부양능력 판정기준	재산기준	평균재산(중위재산)으로 인상	중위재산(4인 1억4천만원) /2006년 평균재산(4인 2억7천만원) /2006년
		평균재산의 150%로 인상	* 주거용 재산과 생계용 재산(예;토지)를 재산에서 제외시키는 안도 가능
	소득기준	평균소득(중위소득)으로 인상	중위소득(4인 297만원) /2006년 평균소득(4인 359만원) /2006년
		평균소득의 150%로 인상	*보사연조사결과 국민들은 4인가구 자신의 생활을 꾸려나가기 위한 최소한의 비용 300~350만원
간주부양비	철폐		실제 부양비를 감안하여 소득으로 인정해야 하되, 부양의무자의 부양을 유도하기 위해서 부양비 공제를 도입
	존속	10, 20, 30% 구분	소득수준에 따라 차등 부과
수급자 선정시 부양의무자규정의 폐지, 후 부양의무자에게 보장비용징수			현재 방식의 부양의무자 기준이 존재하는한 비수급빈곤가구를 수급자로 보호하기가 매우 어렵다.

\* 금액에 관한 근거는 여유진(2009)을 참조하였음.

## 6) 소득인정액: 기본재산액과 소득환산율

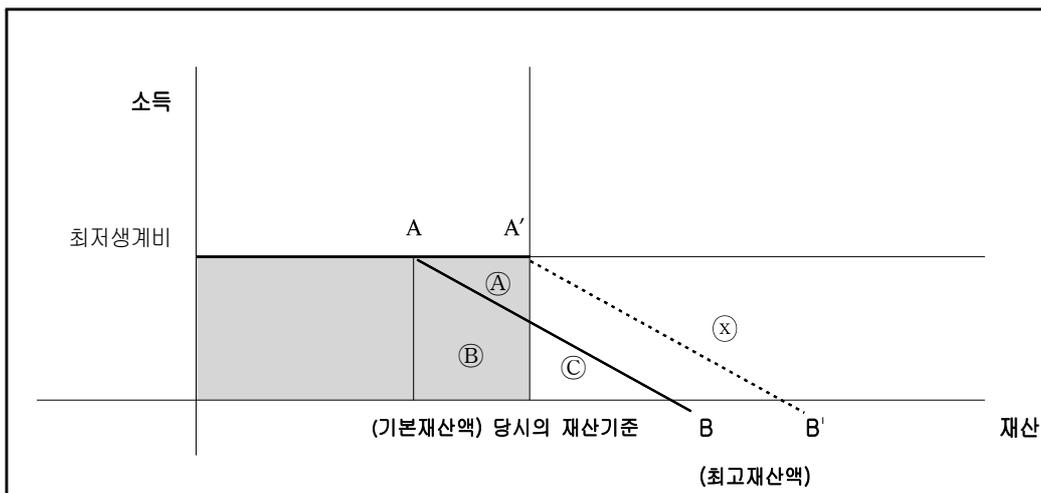
기초보장수급자로 선정되기 위해서는 부양의무자기준을 만족해야 할 뿐만 아니라 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하이어야 한다(법 제5조, 제7조). 또한 소득인정액을 기준으로 생계급여액을 지급하고 있다. 소득인정액은 소득과 재산을 통합한 개념으로 도식화 하면 다음과 같다. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 금액이고, 소득평가액은 실제소득에서 가구특성별 지출비용과 근로소득공제를 제한 금액을 말한다. 재산의 소득환산액이란 재산에서 기본재산액과 부채를 제한 나머지 재산에 소득환산율을 곱한 금액을 말한다. 소득인정액개념은 기초보장제도뿐만 아니라 기타 한국의 공공부조제도에서 널리 사용되

고 있다.

$$\begin{aligned} \text{소득인정액} &= \text{소득평가액} + \text{재산의 소득환산액} \\ \text{재산의 소득환산액} &= (\text{재산} - \text{기본재산액} - \text{부채}) \times \text{소득환산율} \\ \text{소득평가액} &= \text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{근로소득공제} \end{aligned}$$

소득과 재산이 어느 정도 있는 <그림4>의 ㉠ 그룹에 속한 가구는 수급자로 선정될 수 있었음에도 불구하고 재산은 조금 있으나 소득이 적은 ㉡ 그룹에 속한 가구는 수급자로 선정될 수 없었던 생활보호법 당시 재산기준의 문제점을 개선하도록 하는 아이디어(정복란외, 1991)를 기초법에 포함시킨 것이 소득인정액개념이다. 소득인정액 개념은 시행 준비를 거쳐 2003년부터 시행되었다. 하지만 그 결정과정에서 많은 논란이 있었고, 선 A'B'가 아닌 선 AB 로 결정되었다.<sup>8)</sup> 그러한 결정의 배경에는 신규수급자 증가를 막고자 하는 정부의 의도가 있었고 실제 새로운 제도 시행으로 인한 신규수급자수가 탈락자수보다 적었다(복지부 내부자료, 2004). 소득인정액 개념의 도입은 형평성을 강화하는 차원에서는 바람직한 평가를 받을 수 있지만 그 수준에 있어서는 논란의 여지가 많이 있다. 현행 기본재산액 수준의 적절성을 평가하고 바람직한 환산율을 찾는 체계적인 연구는 아직 없는 상황이다. 다만 ㉢ 그룹에 속한 가구의 생활이 수급자와 다르지 않거나 일부 가구의 경우 더 어렵다는 연구 결과가 있을 뿐이다.

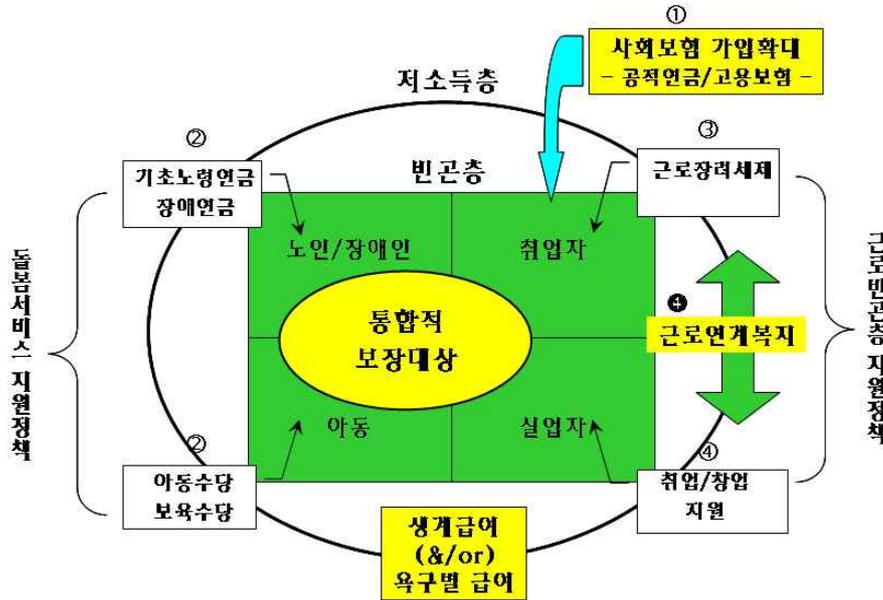
<그림 4> 소득인정액(재산의 소득환산제)



8) 2002년도에 열린 중앙생활보장위원회(혹은 산하 소득인정액위원회)에서 논의를 거쳐 결정되었다. 자세한 사항은 허선·김미균·유현상(2009) 연구를 참조 바람.

7) 개편방안 : 개별급여?

□ 기초생활보장제도의 개별급여식 개편방향 (노대명, 2009)



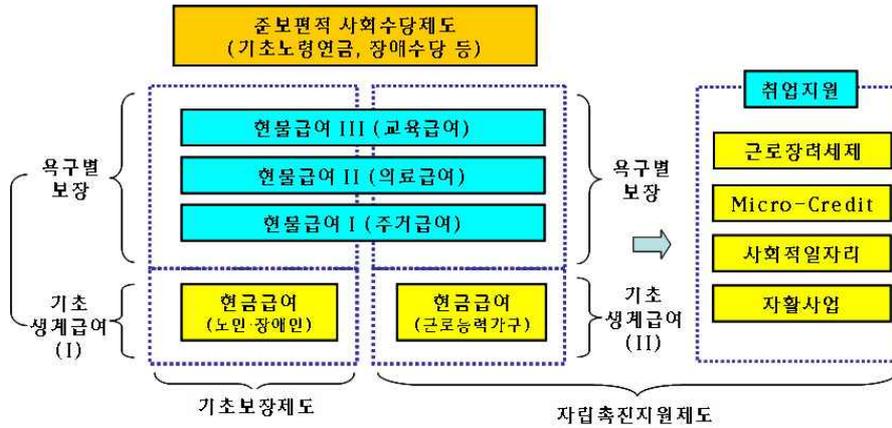
첫째, 현 기초생활보장제도에서 생계급여와 주요 현물급여(교육, 주거, 의료, 자활)를 분리. 각 급여제도의 선정기준과 급여금액을 차별화해야 한다는 것을 의미. 특히 주요 현물급여는 소득기준 외에도 욕구기준을 적용함으로써 빈곤예방과 빈곤탈출 기능을 강화.

둘째, 생계급여는 노인과 장애인 대상 생계급여제도(기초생계급여제도 I)와 근로능력가구 대상 생계급여제도(기초생계급여제도 II)로 분리시키는 것이다. 참고로 생계급여제도의 선정기준은 급여상한액과 동일하며, 가구규모와 특성을 고려하여 차별화.

셋째, 개별가구에 대한 판정은 장애판정체계를 활용하여 근로무능력자를 우선 선정하고, 나머지 집단을 근로능력자 및 근로능력가구로 구분하는 방식을 취한다. 이 때, 근로능력판정은 육체적·정신적 장애판정 외에도 가구여건 등의 근로가능성을 고려하여 이루어진다.

넷째, <기초생계급여>를 수급하는 가구는 가구소득이 생계급여 상한액에 미달한다는 점에서 욕구를 가진 다른 모든 현물급여를 수급할 자격을 갖게 된다. 그것은 다른 모든 급여를 통합적으로 관리하는 것이 아니라, 생계급여를 관리하며 다른 급여에 대해서는 수급자격을 부여하는 방식으로 운영된다. 이는 근로무능력가구 대상 <기초보장제도>와 근로능력가구 대상 <자립촉진지원제도>로 구분된다.

다섯째, 근로능력가구에 대해서는 <기초생계급여 II>와 <욕구별 급여제도> 그리고 <취업지원 프로그램>이 통합적으로 제공된다. 그것은 취업가구에 대해서는 근로장려세제와 마이크로-크레디트가 제공되고, 미취업가구에 대해서는 자활사업이나 사회적일자리사업 또는 마이크로-크레디트사업이 제공된다.



[그림 6] 기초생활보장제도의 개편방향(노대명, 2009)

○ 개별급여식 개편에 관한 의견 => ?

#### 4. 국민기초생활보장제도의 과제

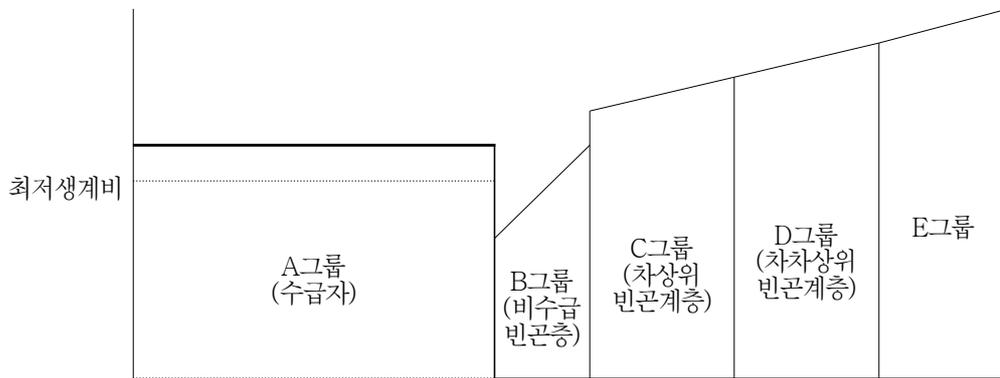
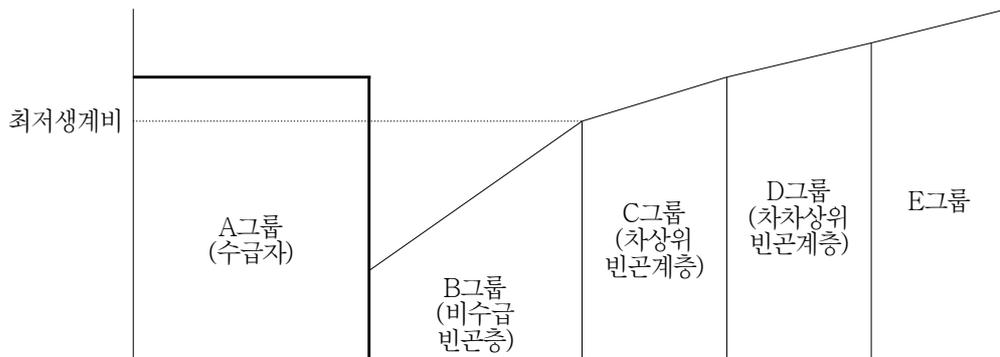
기초보장제도의 다각적인 개선이 필요한 시점이다. 기초생활보장의 원칙이 지켜질 수 있도록 하는 개선과 함께 탈수급을 위한 여러 장치도 동시에 가동될 필요가 있다. 기초보장제도 시행 이후 자립·자활률이 낮아지고, 탈수급 비율이 낮아지고 있는 것은 사실이다. 하지만 이러한 현상은 한국 기초보장제도 설계상의 문제라기보다는 공공부조제도가 가지고 있는 본질적인 한계에 속한다고 볼 수 있다. 자산조사 방식의 사회보장제도는 대부분 보충성의 원리에 따라 급여를 하므로 근로의욕 저하, 소득의 하향 신고 등이 뒤따를 수밖에 없고, 비수급 빈곤계층, 차상위계층, 혹은 전국민을 대상으로 하는 복지 제도가 마련되어 있지 않는 한, 빈곤함정의 문제는 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 하지만 그와 같은 한계에서도 현행 보충급여 체계를 근로유인 및 탈수급을 촉진하는 급여방식으로 개편하기 위한 노력이 필요한데, 김미곤외(2008)의 연구가 많은 점을 시사하고 있다. 차상위 계층에 지원되는 EITC 및 사회보장제도와와의 연계성이 매우 중요하다. 그 연구에서는 탈수급 기반 조성이라는 관점에서 인적·물적 자본의 축적과 사회적일자리 확충을 제시하였고, 또한 제도 개선 차원에서 급여방식의 개선, 근로유인시스템, 모니터링체계구축, 기초보장제도와 EITC 등의 사회보장정책과의 연계방안을 제시하고 있다. 근로 유인을 위해서 기초보장수급자에게 근로장려세 혹은 근로소득공제제도는 하루 빨리 시행되어야 할 것이다. 하지만 그것만으로 충분하지 않다. 근로능력자가구의 최저생활을 보장하면서 빈곤함정에서 벗어나게 유도하는 가장 좋은 방법은 계단식 사회보장 시스템일 것이다. 수급자에서 벗어나도 그보다 더 나은 생활이 가능한 시스템을 말한다. 다만 이는 최저생계비의 합리적 설정을 전제로 해야 한다. 근로장려세의 경우는 기초보장제도가 최후의 안전망이라는 점을 감안하여, 그 이전의 안전망으로서 기능을 할 수 있을 것이다. 그렇게 되려면 미국과 같이 막대한 예산을 편성하여 기초보장제도(혹은 수급자) 모두를 포괄하는 우산과 같은 수준의 시스템이 갖추어져 있어야 할 것이다.

근로유인시스템과 탈수급을 위한 방안과 함께 현재 비수급 빈곤 가구를 하루 빨리 수급자로의 편입시키는 노력이 필요할 것이다. 그것은 앞에서 언급했듯이 기본재산액과 소득환산율의 현실화, 최저생계비 설정의 개선, 부양의무자 기준의 개선, 추정소득의 폐지 혹은 개선과 연결된다. 기초보장제도 수급자 자격요건을 완화하여 부당 탈락자를 수급자로 선정될 수 있도록 대상자 층을 넓히는 것이 급선무이다. 왜냐하면 전 계층에 대한 복지보다는 최저생활을 하고 있지 못한 계층에 대한 지원이 우선시되기 때문이다.

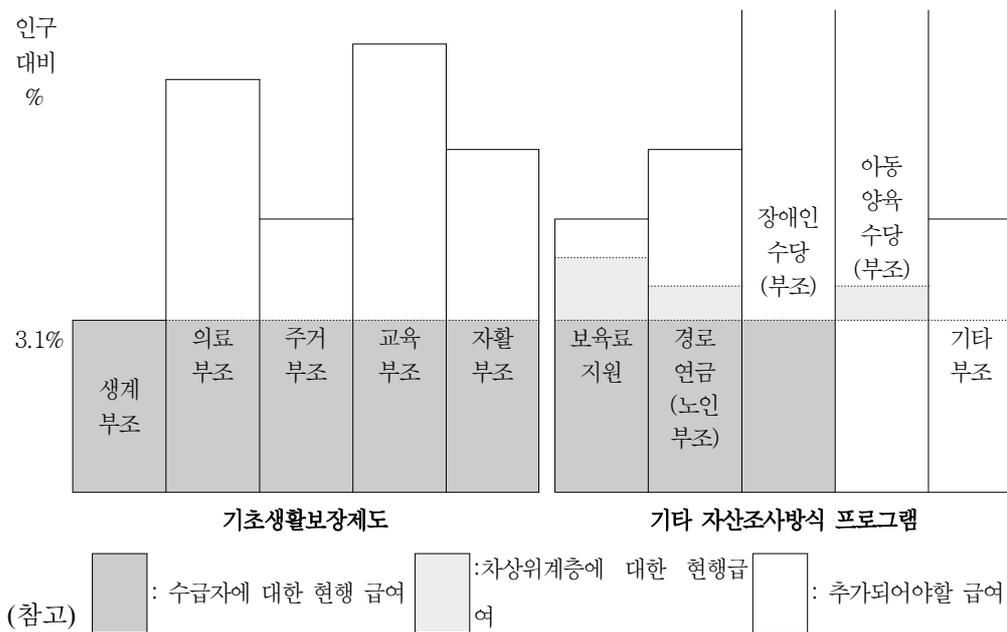
현재 한국과 같이 사회수당과 사회보험이 도입이 안되었거나 늦게 시작된 상황에서는 공공부조의 비중이 확대되는 것은 불가피하다. 기초노령연금, 장애수당, 보육료 지원 등 자산조사 방식의 프로그램별로 대상층을 넓혀 가거나 아동수당, 노인수당과 같은 데모그란트 방식의 사회보장 프로그램을 도입하여 수급자 규모와 급여수준을 확대해 가면, 혹은 시간이 지나 사회보험의 수급자가 늘어나게 되면 기초보장수급자의 규모가 당연히 줄어들게 된다. 근로능력수급자들이 빈곤함정에서 벗어나게 한다는 측면과 사회적 형평성 측면에서 볼 때 차상위계층, 혹은 일반 국민에 대한 지원이 시급한 실정이다.

선정기준을 합리적으로 개선한다고 하더라도 남게 되는 비수급 빈곤층과 차상위계층에 대한 개별급여제도의 확충이 시급하다. 한국 공공부조제도를 대상자의 소득수준, 혹은 생활수준에 따라 3단계로 구분하여 실시하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

제1단계는 선정기준의 합리화를 전제로 한 기초보장제도이고, 제2단계는 비수급 빈곤층을 보호하기 위한 조치로 그 들에게는 생계급여를 제외한 나머지 필요한 개별급여를 행하고, 제3단계는 빈곤함정의 예방을 위한 장치로, 수급자로 하여금 빈곤에서 탈피할 수 있는 기회를 제공하기 위해 필요한데, 제3단계에 속해 있는 사람들에게는 기초보장수급자나 2단계의 수급자에 비해 그 급여 수준을 더 낮게 하면 된다. 예를 들어 기초보장수급자와 2단계의 비수급 빈곤층에게 의료비 본인부담금을 완전 면제한다고 하면 이들 계층에게는 예를 들어 10%만 부담하면 되도록 하는 제도를 말한다. 이상과 같은 최저생활보장방안을 그림으로 나타내면 <그림6>과 같다.



<그림-6> 공공부조제도 체계화 방안에 의한 급여 후 계층별 생활수준의 비교(허선, 2002)



<그림-7> 공공부조의 체계화방안(허선, 2002)

## 참 고 문 헌

- 강신욱 외, 2008, 「저소득층 생계비 지원정책의 개선방향 연구」, 한국보건사회연구원·한국조세연구원
- 김미곤 외, 2008, 「근로능력 수급자의 탈수급에 관한연구」, 한국보건사회연구원
- 김미곤 외, 2007, “소득인정액 개념을 적용한 지역별 빈곤현황 및 요인”, 한국보건사회연구원, 「2006 한국 복지패널 심층분석 보고서」
- 김태완 외, 2008, 「2008년 빈곤통계연보」, 한국보건사회연구원
- 노대명 외 2004, 「자활정책 지원제도 개선방안연구」, 한국보건사회연구원, 한국노동연구원
- 노대명 외 2006, 「근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안」, 한국보건사회연구원
- 노대명, 2009, “기초생활보장제도 도입 10년 평가와 발전방향”, 한국사회복지정책학회, 「2009년 추계학술 대회자료집」
- 류정순, 2009, “기초생활보장 10년을 평가한다”, 한국빈곤문제연구소, 「창립8주년 기념 세미나 자료집」
- 문진영, 2009, “국민기초생활보장법 상 최저생계비 계측 및 활용과 관련된 쟁점에 관한 논의”, 한국보건사회연구원, 「국민기초생활보장법 제정 10년:도입 및 제도 운영 평가를 위한 심포지엄 자료집」
- 문형표, 2009, 「2009~2013년 국가재정운용계획 복지·보건·노동 분야 전문가 간담회 자료」, KDI
- 박능후, 2007, 「최저생계비 개념과 계측에 관한 고찰」, 한국사회복지정책학회, 사회복지정책,
- 박능후, 2008, “국민기초생활보장제도 수급권 배제 원인 분석”, 한국사회복지정책학회, 「사회복지정책」, vol.35권
- 박능후, 2009, “국민기초생활보장제도 시행 10년의 평가와 향후 발전방향”, 경기보건복지포럼 발표원고
- 보건복지가족부. 2009, 「국민기초생활보장사업안내」
- 보건복지가족부. 각년도, 「국민기초생활보장 수급자 현황」
- 보건복지가족부, 각년도, 「주요업무참고자료」, 보건복지부
- 손병돈, 2006, 한국과 미국, 영국의 공공부조제도 급여수준 비교, 한국사회복지연구원, 「사회복지연구」, Vol.30
- 안종범· 송재창, 2006, 한국형EICT제도 도입의 파급효과와 추진방안, 한국재정학회
- 여유진, 2009, “현 부양의무자 기준의 문제점과 개선방안”, 한국보건사회연구원, 「국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선 방안」
- 유경준, 2009, “우리나라 빈곤변화 추이와 요인 분석”, 한국개발연구원, 「KDI정책포럼」 제 215호
- 이병희 2009, 「반정호\_근로빈곤층의 실태와 동향」, 한국사회과학연구소
- 이상은 2004, 「근로능력 빈곤가구에 대한 빈곤정책의 방향」, 한국사회보장학회
- 이현주 외. 2005, 「차상위계층 실태분석 및 정책제안」. 한국보건사회연구원
- 이현주 외. 2008. 『2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안』. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 임명현·이재운, 2007, 국회예산정책처, 「국민기초생활보장급여 재정지출 전망」
- 임봉욱 2006, 성공적 EITC 도입을 위한 제언, 미국의 EITC를 참고로, 「재정논집」 pp167~206
- 전병목 2006, 우리현실에 맞는 EITC 실시방안, 한국조세연구원
- 최희경. 2004. “공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인의 현황과 특성”. 「한국사회복지학」. vol.56. No.2
- 허 선, 2000, “국민기초생활보장제도의 전망과 과제:기초법 연기론자의 주장에 대한 비판을 중심으로”, 한국도시연구소, 「도시와 빈곤」 제44호
- 허 선. 2009a. “한국 최저생계비 결정의 쟁점과 과제”. 한국사회정책학회, 「한국사회정책」,
- 허 선, 2009b, “국민기초생활보장법 제정 10년의 한계와 과제” , 참여연대 사회복지위원회·비판과 대안을 위한 사회복지학회, 「국민기초생활보장제도의 한계와 과제 토론회 자료집」
- 허 선·김미곤·유현상, 2009. “국민기초생활보장제도에 있어서 재산의 소득환산제도에 대한 평가-형평성을 중심으로-” . 「사회보장연구」제25권 제1호. 한국사회보장학회. pp.1~24

- 허 선·권선진, 2009, “국민기초생활보장 비수급 빈곤 장애인 가구의 규모 추정 및 생활실태”, 한국장애인  
재활협회부설 재활연구소, 「재활복지」 제13권 제1호
- 허선·유현상, 2009, “국민기초생활보장제도의 부양능력자 비율 추정에 관한 연구”, 「2009년 제2회 한국복  
지패널 학술대회 논문집」. 한국보건사회연구원·서울대사회복지연구소