

발간번호 11-1352000-001481-01

■ 정책보고서 2015-19

국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 실행방안 연구

노대명 · 강신욱 · 이현주 · 임완섭 · 김문길 · 우선희



보건복지부
MINISTRY OF HEALTH & WELFARE

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

【책임연구자】

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구
보건복지부, 2013(공저)

각국 공공부조제도 비교 연구: 영국 & 일본
보건복지부, 2014(공저)

【공동연구진】

강신옥 한국보건사회연구원 연구위원

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

김문길 한국보건사회연구원 부연구위원

임완섭 한국보건사회연구원 부연구위원

우선희 한국보건사회연구원 전문연구원

머리말 <<

한국 사회보장제도에서 공공부조제도가 차지하는 비중은 여전히 크기만 하다. 물론 지난 십 수 년 간 국민연금과 고용보험 등 주요 사회보험제도가 빠르게 성장함에 따라, 전체 사회지출에서 공공부조제도가 차지하는 비중은 계속 감소할 것으로 전망된다. 하지만 현재 빈곤문제의 심각성을 감안하면, 향후 수년간 빈곤층에 대한 사회지출은 확대가 불가피할 것으로 판단된다. 그것은 기초생활보장제도와 같이 빈곤층을 대상으로 하는 잔여적 복지제도의 형태이든, 기초연금과 같이 사회수당제도의 형태이든, 결국 조세를 기반으로 하는 비기여형 복지제도에 대한 지출 증가가 불가피하다는 것을 의미한다.

이런 맥락에서 보면, 도입한지 15년이 지난 시점에 기초생활보장제도를 개편하는 것은 불가피한 측면이 있었다. 제도도입 시점에서는 빈곤층에 대한 지원을 강화하는데 목적이 있었다면, 현재 시점에서는 일정 수준으로 강화된 보장수준을 더 많은 빈곤층에게 적정 수준으로 확대할 필요가 있기 때문이다. 더불어 노인이나 장애인을 대상으로 하는 보편적 소득보장체계 도입이 계속 논의되는 상황에서 이를 용이하게 하는 방향에서 공공부조제도의 체계를 개편할 필요성 또한 존재하고 있었다. 서구 복지국가에서 노인과 장애인을 대상으로 하는 보편적 소득보장체계의 도입과 공공부조제도의 개편이 맞물려 진행되었다는 점을 감안하면, 그리 어렵지 않게 이해할 수 있는 일이다.

이 점에서 2014년 12월의 국민기초생활보장법 개정은 기초생활보장제도의 급여체계를 개편함으로써 단기적으로는 사각지대 해소를 용이하게 하고 급여수준을 적정화하는 계기를 마련하는 한편, 장기적으로는 소득보장체계 전반에 걸친 개편, 즉 노인과 장애인을 대상으로 하는 보편적 소득보장체계 도입을 용이하게 하는 계기를 마련한 것이다. 이 연구는 법률 개정안이 국회를 통과하고, 2015년 7월 1일 제도시행 일자가 결정됨에 따라, 구체적인 시행방안을 제안하는데 목적을 두고 있다. 물론 6개월은 시행방안 연구에 충분한 기간은 아니다. 사실 이 기간은 제도시행을 위한 물리적 준비기간으로도 빠듯하기 때문이다.

이러한 제약 속에서 2013년 기초생활보장제도를 개편하여 맞춤형 급여체계를 도입하는 방안에 대해 연구했던 연구진이 그 시행방안을 연구하게 되었다. 그것은 시행방

안을 제도개편 방향에 맞게 마련하고, 복지 사각지대 해소, 급여 적정성 제고, 탈빈곤 촉진 등에 기여할 수 있도록 설계하기 용이하기 때문이었다. 연구진은 제도 시행방안과 관련해서 핵심이 되는 기준중위소득의 설정, 생계급여의 최저보장수준(급여수준), 기존 수급자에 대한 이행기 보장대책, 차상위층 및 저소득층 복지급여 선정기준의 조정, 근로소득에 대한 추정방식, 중앙생활보장위원회의 역할 강화 등에 대한 의견을 제시하고 있다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 노대명 연구위원의 연구책임으로 이루어졌다. 이 연구에는 많은 연구자와 행정실무자들이 참여하였다. 한국보건사회연구원에서는 이현주 연구위원, 강신옥 연구위원, 김문길 부연구위원, 임완섭 부연구위원, 우선희 전문연구원이 참여하였다. 그리고 구체적인 시행방안에 대한 논의에는 보건복지부 기초생활보장과의 도움이 매우 컸음을 밝혀 둔다. 그리고 이 연구보고서를 검토하고 좋은 의견을 개진해 주신 원내 및 원외의 검토자 분들께도 감사드린다. 끝으로 시행방안을 검토하는 자리에 참석해서 행정일선의 애로와 의견을 개진해 주신 많은 실무자분들께도 감사드린다.

많은 사람들이 함께 만든 이 연구결과가 기초생활보장제도를 보다 바람직한 방향으로 개편하는데 밑거름이 되기를 기대해 본다.

2015년 2월
한국보건사회연구원장
최 병 호

목 차

요 약	1
제1장 서론	5
제1절 연구목적	7
제2절 연구방법	9
제3절 연구내용	11
제2장 국외 사례 검토	31
제1절 들어가며	31
제2절 영국의 유니버셜크레딧	31
제3절 일본의 생활보호제도	42
제4절 맺으며	3
제3장 선정기준과 급여수준의 설정방식	53
제1절 2015년 기준 중위소득 추정의 쟁점	73
제2절 기준 중위소득 추정을 위한 쟁점별 검토	14
제3절 2015년 기준중위소득 추정결과	35
제4절 생계급여 기준선	45
제4장 이행기급여제도	75
제1절 도입목적	75
제2절 이행기 보장의 기본원칙	16
제3절 법률 개정안에 반영된 이행기 보장대책	46
제4절 이행기 보장을 위한 지원대상의 선정	70
제5절 맺으며	3

제5장 특례 및 연계복지제도의 검토	5· 7
제1절 특례의 보완 및 적용 방향	7· 7
제2절 연관 복지제도의 기준 검토	7· 8
제6장 소득과약의 적실성 제고방안: 추정소득 문제를 중심으로	5..... 9
제1절 들어가며	9
제2절 수급자 소득과약 체계의 특성과 추정소득에 대한 검토	9..... 9
제3절 외국의 추정소득 관련 현황과 특성	401
제4절 소득산정의 방향성과 검토 사항	111
제7장 중앙생활보장위원회의 역할과 조직개편 방안	91 1
제1절 들어가며	11
제2절 중앙생활보장위원회의 조직개편	221
제3절 중앙생활보장위원회의 역할과 과제	721
제4절 소결	134
제8장 결론	137
제1절 단기 정책제안	9
제2절 중장기 정책제안	11
참고문헌	147

표 목차

〈표 2-1〉 유니버설크레딧의 근로소득 공제액(Work Allowance)	8	1
〈표 2-2〉 유니버설크레딧의 소득평가 방식	9	1
〈표 2-3〉 유니버설크레딧의 수준과 인상률	1	2
〈표 2-4〉 생활부조 기준액(2015년 기준)	8	2
〈표 2-5〉 생활부조 가산액(2015년 기준)	9	2
〈표 2-6〉 자산 보유의 인정 범위	0	3
〈표 2-7〉 표준세대 생활부조 기준액 변화(1986~2012)	1	3
〈표 2-8〉 세대 유형별 생활부조 감액 수준의 예	2	3
〈표 3-1〉 가구원수별 균등화지수	3	4
〈표 3-2〉 가구소득 관련 주요 통계청 미시자료의 특징 비교	6	4
〈표 3-3〉 연도별, 자료별 중위소득 비교	7	4
〈표 3-4〉 자료별 중위소득 상대비교(가계동향 =100)	8	4
〈표 3-5〉 주요 지표의 연도별 증가율	9	4
〈표 3-6〉 <가계+농어가>자료의 기간별 중위소득 증가율	1	5
〈표 3-7〉 통계자료별, 기간별 중위소득 증가율	2	5
〈표 3-8〉 2015년 중위소득 예측값(가계+농어가 자료) 이용	3	5
〈표 3-9〉 2015년 기준 중위소득 예측값 및 생계급여 기준선(안)	5	5
<표 4-1> 영국 Universal Credit 이행기 보장대책의 주요 내용	3	6
〈표 4-2〉 이행기 보전액의 차감방법	9	6
〈표 5-1〉 특례의 규모와 일반수급가구 대비 비율	8	7
〈표 5-2〉 재산특례 적용여부에 따른 수급자 변화 추정	6	8
〈표 5-3〉 급여대상자에 따른 차상위계층 지원사업의 분포	7	8
〈표 5-4〉 기초수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 사업	8	8
<표 6-1> 소득 유형별 소득평가액의 분류	10	1
<표 6-2> 자산조사 유형에 따른 국가분류(health program 적용기준)	8	1
〈표 6-3〉 동유럽과 중앙아시아의 저소득층 지원제도 자격요건 관련 평가 구조	9	1
〈표 6-4〉 그리스 주요 사회보장급여 자격요건 관련 특성	0	1
〈표 6-5〉 적용기간별 최저임금 현황	4	1

그림 목차

[그림 2-1]	RPI 및 CPI 변화율(9월 기준)	0	2	
[그림 3-1]	주요 지표별 증가율 변화 추이	0	5	
[그림 5-1]	저소득층·일반대상 사업들의 선정기준	0	9	
[그림 7-1]	중앙생활보장위원회의 기초생활보장 기본계획 및 종합계획 수립 절차	6	2	1
[그림 7-2]	중앙생활보장위원회의 기초생활보장 기본계획 및 종합계획 수립 절차	1	3	1
[그림 7-3]	기존 제도와 맞춤형 급여체계의 선정기준 및 급여수준 결정방식 비교	4	3	1

1. 연구의 배경 및 목적

이 연구는 2014년 12월 국회를 통과한 국민기초생활보장법 개정안이 구체적인 제도 시행 시점을 2015년 7월 1일로 확정함에 따라 이를 위한 세부 시행방안을 제안하는데 그 목적이 있다. 따라서 짧은 기간 내에 결정해야 할 사항들로 연구를 집중하는 방식을 취하였다. 예를 들면, 2015년 상반기 중 발표해야 할 2015년 하반기 각 급여별 소득기준을 산출하기 위해 필요한 기준중위소득 산출방식에 대한 논의, 2015년 7월부터 지급되어야 하는 이행기 급여에 대한 논의, 그리고 이 모든 것을 결정해야 하는 중앙생활보장위원회의 역할이 그것이다.

2. 주요 연구결과

이 연구를 통해 도출된 결과 중 강조하고자 하는 사항은 아래와 같이 정리할 수 있다. 첫째, 기준중위소득 산출방식과 관련해서 당장 적용할 수 있는 몇 가지 제안을 하고 있다는 것이다. 이미 급여별 선정기준의 수준이 법률에 의해 결정된 상황에서 기준중위소득을 어떤 방식으로 산출할 것이며, 비계측년도의 소득증가율을 어떤 방식으로 적용할 것인지 제안하고 있다. 이 보고서는 기준중위소득이 <가계동향조사와 농어가조사>를 결합한 데이터를 토대로 산출되어야 하며, 비계측면도의 소득증가율은 기준중위소득을 산출한 데이터의 과거 3년 평균 증가율을 적용하는 방안을 제안하고 있다.

둘째, 생계급여를 중심으로 개편된 제도가 이전 제도보다 높은 급여를 보장하고 있는지 평가하였다. 이는 맞춤형 급여체계로의 제도개편의 가장 뜨거운 현안이었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 연구결과, 생계급여 기준선이 기준 중위소득값 대비 1%p 높아질수록 약 1만6천원이 인상되는 효과가 나타나고 있다. 그리고 1인 가구 기준중위소득값의 28%에 해당되는 월 454,735원은 2015년 상반기에 시행중인 생계급여 기준

선에 비해 약 월 6만5천원이 인상된 금액으로 추정된다.

셋째, 이행기 보장대책과 관련해서는 다음과 같은 원칙을 명확히 제시하는데 초점을 맞추고 있다. 이행기 보장대책은 t 시점과 $t+1$ 시점의 급여차액으로 설정된 이행기 급여가 영(zero)이 되는 시점에 종료되며, 이행기 급여는 다시 수급할 수 없는 것으로 규정해야 한다. 이행기 보장대책 시행 초기 지원대상 규모와 급여 총액은 주거급여 적용방식의 영향을 받게 된다. 이는 이행기 보장대책이 주거급여를 분리하는 과정에서 발생하는 수급자의 현금급여 감소분을 완충하는 것이 중요한 목적임을 말해준다.

넷째, 기초생활보장제도 개편에 따라 이 제도를 준용했던 각종 복지제도의 기준선 조정과 관련해서는 다음과 같은 의견을 제시하고 있다. 가장 근본적인 대책은 차상위 개념을 폐기하는 것이다. 그것은 각 급여의 선정기준을 다층화한 상황에서 특정 제도를 기준으로 하는 차상위 개념을 적용하기 힘들기 때문이다. 그리고 단계적으로 각 급여의 선정기준 중 부양의무자 기준 등을 완화하여 사각지대를 해소하는 것이다. 여기서 한 가지 언급해야 할 점은 지금까지 차상위 개념을 준용해서 지원했던 각종 복지제도로 하여금, 단계적으로 중위소득 또는 기준중위소득의 일정 비율을 선정기준으로 하게 하는 것이다.

다섯째, 수급자의 근로소득 추정방식은 기초생활보장제도가 해결해야 할 오랜 과제였다. 이 문제에 대한 연구결과는 외국의 추정소득 운영방식과 기초생활보장제도의 추정소득 산출 및 적용방식에 대한 검토에 초점을 맞추고 있다. 외국은 추정소득 개념을 사용하지 않는 경우가 많고, 이와 유사한 방식을 취하더라도 실제 급여에는 적용하지 않는 것으로 나타나고 있다. 기초생활보장제도는 단기적으로는 보장기관 확인소득 부과기준에 있어 최저임금을 적용시키되 그 증가율을 주목할 필요가 있으며, 장기적으로는 보장기관 확인소득을 적용하는 것보다는 수급자에 대한 근로인센티브 및 관련 근로연계 복지정책의 강화, 부정수급 모니터링 및 관련 제재 강화 등의 근본적인 제도 개선을 통해 대상자의 소득과약 수준을 제고시켜야 될 것으로 판단된다.

여섯째, 중앙생활보장위원회의 역할은 기존 법률에서도 자세하게 규정되어 있다. 새롭게 추가된 점은 개편된 제도 하에서 설정된 급여가 적절한 것인지 객관적이고 전문적으로 평가하는 기능이다. 실제로 각 급여의 소관부처가 분리되는 상황에서는 급여가 과잉 또는 과소 급여를 하는 경우, 이를 조정해야 할 실질적인 권한을 가진 기구가 필요하기 때문이다. 이는 보건복지부를 비롯한 각 부처가 수립한 계획을 평가하는 기능

을 의미하며, 이를 실질화하기 위해서는 전문성을 가진 지원기구의 설치가 필요할 것이다.

3. 결론 및 시사점

위의 연구결과는 단기적으로 적용해야 할 시행방안에 초점을 맞추어 설명하였다. 여기서는 맞춤형 급여체계가 중장기적으로 마련해야 할 정책과제를 중심으로 설명하고자 한다.

첫째, 기준중위소득 산출방식과 관련해서 생계급여와 주거급여의 가구균등화 지수를 개발하고, 이에 대한 사회적 합의를 도출해야 한다는 점이다.

둘째, 현재 법률개정안에 명확하게 규정되어 있지 않은, 각 욕구별 급여의 최저보장 수준을 명확하게 규정하는 일이다. 이는 빈곤층에게 기초생활을 보장한다는 사회적 보장의 취지에 걸맞게 명문화되고 객관화되어야 할 것이다.

셋째, 소득인정액 개념을 개선하는 새로운 방식이 필요하다는 점이다. 소득기준과 재산기준을 분리하는 Cut-off 방식으로 전환하고, 소득평가액 개념을 폐기하는 방안을 검토할 필요가 있다.

넷째, 근로빈곤층 지원정책을 활성화해야 한다는 점이다. 이는 맞춤형 급여체계가 안정화된 시점에 근로빈곤층 지원정책에 대한 개편이 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

*주요용어: 기초생활보장제도, 사회부조제도, 맞춤형 급여체계



제1장 서론

제1절 연구목적

제2절 연구방법

제3절 연구내용

제1절 연구목적

2015년 7월 1일부터 빈곤층을 위한 대표적 지원제도였던 기초생활보장제도가 새로운 제도로 개편되어 시행되게 된다. 2013년 상반기 기초생활보장제도를 욕구별 급여 체계로 개편하는 것을 골자로 하는 맞춤형 급여체계 도입을 국정과제로 채택했고, 2013년 하반기에는 제도개편의 기본방향과 추진전략이 제안되었으며, 국회에서는 이 제도의 개편을 둘러싸고 기나긴 논쟁을 하였다. 그리고 2014년 12월 국민기초생활보장법 개정안과 주거급여법이 제정안이 국회를 통과하기에 이른다. 이 과정에서 기초생활보장제도 개편방안은 각 급여의 선정기준을 법률에 명시하고, 부양의무자 기준을 추가적으로 더 완화하는 개선이 이루어졌다. 그리고 새로운 제도는 2015년 7월 1일로 결정되었다.

법률개정안이 2014년 12월말 통과되고 제도시행이 2015년 7월 1일로 확정되었다는 것은 시행을 위한 준비기간이 불과 6개월에 불과함을 말해준다. 물론 제도개편의 방향과 주요 개편전략을 확정되어 있다는 점에서 맞춤형 급여체계 시행방안을 마련하는 문제는 보다 기술적인 성격을 갖게 된다. 하지만 모든 문제가 해결되어 시행만 기다리고 있는 것은 아니다. 선정과 급여에 영향을 미치는 많은 사항들이 아직 확정되지 않았고, 그에 따른 선택의 여지 또한 크기 때문이다. 이 점에서 제한된 시간 안에 복잡하고 파급효과가 큰 제도의 시행방안을 마련하는 것은 그리 간단한 일이 아니다.

그렇다면 이러한 시간제약 하에서 시행방안을 만들기 위해서는 어떤 점에 주목해야 하는가. 가장 중요한 것은 제도개편의 원칙과 방향에 맞게 시행방안을 만드는 일이다. 당연한 말인 동시에 가장 달성하기 어려운 과제일 것이다. 그렇다면 이번 제도개편의 기본방향, 특히 목적은 무엇이었는가. 그것은 다음 세 가지로 요약할 수 있다: 1) 기존 제도가 해소하지 못한 사각지대 문제를 해결하고, 2) 각 급여의 수준을 그 욕구정도에 맞게 적정화하고, 3) 탈수급과 자립을 촉진하는 것이다.

하지만 이 목적을 달성하기 위해서는 구체적으로 어떠한 사항을 점검해야 하는가.

이 연구에서는 연구진과 담당부처와의 협의를 거쳐 다음과 같은 주제에 초점을 맞추어 시행방안을 점검해야 한다는 공감대를 형성할 수 있다: 1) 모든 급여에 공통으로 적용되는 선정 소득기준으로 중위기준소득 개념을 명확하게 정의하고, 통계데이터를 통해 어떻게 조작적으로 정의하며, 그 수치를 어떻게 산출할 것인지 제시하는 일이다. 2) 각 급여의 최저보장수준 또는 급여수준을 제시하는 일이다. 단, 여기서는 생계급여에 초점을 맞추어 논의할 것이다. 3) 이처럼 제시된 선정기준(소득기준)과 급여수준이 기존 수급자에게 큰 충격이 가지 않도록 안정장치를 갖추는 일이다. 이는 이행기 동안의 보장대책을 지칭한다. 4) 수급자 외에도 차상위층이나 저소득층을 대상으로 하는 각종 지원제도의 선정기준이 어떻게 개편되어야 하는지 제안하는 일이다. 지난 10여년간 저소득층을 위한 각종 지원제도가 기초생활보장제도의 수급자격을 기준으로 해 왔다는 점을 감안하면, 이 문제는 매우 중요한 사항이다. 5) 제도개편에 따라 각 급여제도가 공통적으로 직면하게 될 소득과약의 문제와 관련한 사항이다. 특히 추정소득 등의 문제는 중장기적으로 대책마련이 필요한 사안일 것이다. 6) 제도개편 이후 간과하지 말아야 할 사항으로 중앙생활보장위원회와 같이 각 급여의 선정기준과 급여수준에 대한 조정 등의 역할을 담당할 수 있는 컨트롤 타워의 역할을 구체화하는 일이다. 선행연구에서 강조했던 것처럼, 맞춤형 급여체제로 개편한 뒤, 각 급여의 선정기준과 급여수준이 상충되지 않도록 조정할 수 있는 권한을 가진 기구의 역할이 중요한 것이다.

위에 언급한 여섯 가지 세부 시행방안을 검토하는 과정에서 주의해야 할 점은 무엇인가. 이는 다음 세 가지 사항으로 정리할 수 있다. 첫째, 세부 시행방안이 제도개편의 큰 방향과 일치하도록 조정하는 문제이다. 현실에서 세부적인 시행방안이 전체 개편방향과 상충되거나 걸림돌이 되는 문제가 발생할 수 있으며, 사후적으로 이를 바로 잡으려면 많은 시간이 소요되게 된다. 둘째, 제도개편 과정에서 후속과제로 남겨진 사항들이 제대로 조치될 수 있도록 시행방안을 마련하는 문제이다. 현재의 개편방안은 수급자에게 충격이 가해 질 위험이 있거나, 예산제약이 있어 몇 가지 개편사항을 후속과제로 미루어 두었다. 하지만 이러한 후속과제를 고려하지 않고 제도개편을 하게 될 수 있다. 예를 들면, 상대기준선 방식으로 전환함에 따라 선정기준의 설정 외에도 많은 문제가 개편되어야 하며, 그것은 기존의 최저생계비와 다른 논리에 따라 이루어져야 한다. 하지만 세부 시행방안이 미처 이를 반영하지 못할 수 있는 것이다. 셋째, 세부 시행방안을 마련함에 있어 절차와 방법에 대해 추가적 검토와 합의가 필요한 사항이 적지 않

다는 점이다. 그것은 입법과정에서 변경된 개념에 맞게 시행방안을 마련하기 위해서는 당연히 필요한 작업이다. 현재 중요한 사항은 상대기준선 방식에 따라 선정기준을 결정함에 있어 중위소득을 어떤 방식으로 산출할 것인지 하는 점이다. 그리고 이 문제는 더욱 공개적이고 합리적인 토론과 합의가 필요하다. 시행방안에 많은 노력을 기울여야 하는 이유이다.

제2절 연구방법

이 연구는 기초생활보장제도 개편으로 분리되는 네 가지 핵심 급여, 즉 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 모두를 포괄하는 것이 바람직할 것이다. 그 이유는 지금까지 하나의 기준으로 선정과 급여를 결정해 왔지만, 이것이 선정기준의 다층화와 급여 수준의 독자적 적정화로 바뀌었다는 점에서, 그것이 어떠한 방식으로 개선되어야 하는지 제안할 필요가 있기 때문이다. 하지만 연구기간과 연구재원 등의 측면에서 보건복지부를 넘어 국토교통부와 교육부 등을 아우르는 보다 포괄적인 연구가 되기에는 한계가 있는 상황이다. 특히 제도시행을 위한 준비기간이 약 6개월 미만으로 제한되어 있어 심도 있게 주제를 다루기 어려운 것이다.

따라서 이 연구에서는 제도시행 과정에서 다른 모든 급여에 공통적으로 적용될 사안을 다루는 동시에, 생계급여에 초점을 맞추는 절충방식을 취하고자 한다. 먼저 이 연구에서 다루게 될 선정을 위한 소득기준은 모든 급여에 공통으로 적용되는 사안이다. 각 급여의 선정기준은 중위소득의 일정 비율로 법에 명시되어 있다. 따라서 문제는 모든 급여가 선정을 위한 소득기준을 정하기에 앞서 결정해야 할 기준중위소득 값을 어떻게 산출할 것인가이다. 이는 생계급여 선정을 위한 소득기준을 산출하기 위해 기준중위소득을 정하는 순간, 이것이 다른 모든 급여에도 공통으로 적용된다는 것을 의미한다. 마찬가지로 이행기 대책이나 저소득층 지원제도의 선정기준 조정, 소득과약 및 중앙생활보장위원회의 역할 등에 대한 검토도 다른 모든 급여에 공통적으로 적용되는 사항이다. 이 연구가 불완전하지만 맞춤형 급여체계 도입에 따른 시행방안을 포괄한다고 말할 수 있는 이유이다.

하지만 이 연구는 생계급여를 제외한 다른 급여의 최저보장수준(급여수준)과 관련된

사항을 검토하지는 못하고 있다. 이는 각 급여마다 적정급여의 결정방식이 다르며, 그 수준 또한 비교하기 힘들기 때문이다. 의료급여는 현물급여라는 점에서, 주거급여는 현금급여지만 지금까지와 다른 전문적인 연구와 협의를 통해 그 보장수준을 결정하는 과정에 있다는 점에서, 교육급여 또한 구체적인 급여수준을 정하는 문제가 여전히 검토과정에 있다는 점에서 그러하다. 생계급여를 제외한 각 급여의 최저보장수준을 결정하는 방식과 그 보장수준에 대한 검토는 해당 분야 전문가의 몫으로 남겨둘 수밖에 없는 것이다.

제도개편에 따른 시행방안을 마련하기 위해서는 다음과 같은 연구방법을 채택하였다. 첫째, 이 연구에서 다루고자 하는 주요 사안에 대한 국내외의 연구 및 사례에 대한 문헌검토이다. 현재 맞춤형 급여체계가 채택하고 있는 소득의 상대기준선 방식에 대한 연구는 매우 드물다. 상대기준선 방식을 채택하더라도 주로 지출의 상대기준선을 택하고 있다는 점에서 그러하다. 이 점에서 상대기준선 방식을 채택하는 국가를 중심으로 그 기준을 어떻게 채택하고 있는지 살펴보았다. 이 연구에서는 영국과 일본 사례를 언급하고 있는데, 일본은 우리와 유사한 기준선 방식을 채택하는 것으로 알려져 있지만 실제로는 그와 다르다는 점에서, 영국은 최근 각 급여의 선정기준을 정하는 방식에서 주목할 만한 변화가 있었다는 점에서 예시하였다.

둘째, 이 연구는 각종 서베이 데이터 및 행정집계 데이터를 활용한 분석을 하고 있다. 각 급여의 선정을 위한 소득기준으로 중위소득을 선택하기 위해서는 전체 인구집단을 대표하고, 데이터의 질을 신뢰할 수 있어야 한다. 이 점에서 통계청에서 생산하는 두 가지 데이터, 즉 가계동향조사 및 가계금융복지조사 데이터를 활용하였다. 마찬가지로 이행기 급여에 대한 분석, 그리고 차상위층 및 저소득층 복지급여의 선정기준 등을 개편하기 위한 방안에 대해서는 기초생활보장 수급자에 대한 행정집계 데이터를 활용하였다.

셋째, 중앙생활보장위원회의 역할에 관련해서는 부분적으로 외국사례를 검토하였으며, 지난 수년간 중앙생활보장위원회에서 이루어졌던 논의사항에 대해서도 회의록을 검토하였다. 이는 빈곤층 기초생활보장을 위한 지원제도가 선정기준과 급여수준 등 주요 사항을 어떻게 결정해 왔고, 그것이 안고 있는 문제점이 무엇인지 이해할 수 있게 해 준다. 향후 급여별로 최저보장수준을 결정하는 절차와 방식이 독립적으로 작동하는

경우, 그것이 초래하게 될 문제와 대응방안에 대해서도 생각해 볼 수 있는 단서를 제공해 준다.

넷째, 이 연구는 각계의 전문가와 실무자의 의견을 수렴하고자 노력하였다. 특히 새로운 제도시행방안을 준비하는 과정에서 행정일선의 사회복지전담공무원 등 실무자의 의견을 수렴하는데 주력하였다. 그것은 급여체계를 분리함에 따라 어떠한 문제점이 발생하고, 이를 해결하기 위해서는 어떠한 방향에서 대책을 강구해야 하는지 이해하는데 큰 도움을 주었다.

제3절 연구내용

이 연구는 모두 6개의 주제를 다루고 있다. 제2장에서는 욕구별 급여체계 형태로 운영되는 국가에서 선정기준과 급여가 어떠한 방식으로 결정되는지 살펴보았다. 제3장은 선정기준과 최저보장수준(급여수준)을 어떻게 결정해야 하는지 구체적인 방안을 제안하고 있다. 이는 생계급여를 중심으로 하고 있다. 제4장은 이행기급여제도를 다루고 있다. 그것은 기존 수급자 중 제도개편에 따라 급여가 감소하는 집단에 대해 어떻게 대책을 마련할 것인지 시행방안을 제안하고 있다. 제5장은 제도개편 이후 저소득층을 대상으로 하는 각종 지원제도의 선정기준을 어떻게 개편해야 하는지 제안하고 있다. 지금까지 기초생활보장제도의 수급자격이나 최저생계비를 활용했던 제도가 어떻게 그 기준을 개편해야 하는지 검토하고 있다. 제6장은 수급자, 특히 근로능력이 있는 수급자의 소득과약과 관련된 쟁점을 다루고 있다. 이는 현재로서는 시급한 쟁점이 아니지만, 장기적으로 기초생활보장제도가 근로능력이 있는 빈곤층의 소득과약 문제에 어떻게 접근해야 하는지 제안하고 있다. 제7장은 제도개편 이후 급여를 관장하는 부처가 다원화된 상황에서 중앙생활보장위원회의 역할을 어떻게 재구성해야 하는지 제안하고 있다.



제2장 국외 사례 검토

제1절 들어가며

제2절 영국의 유니버설크레딧

제3절 일본의 생활보호제도

제4절 맺으며

제1절 들어가며

맞춤형 급여체계의로의 개편을 위해서는 각 급여의 급여수준을 적정화하기 위한 새로운 산출방식이 모색되어야 한다. 기존 국민기초생활보장제도는 최저생계비를 선정기준이자 급여수준으로 사용해 왔고, 생계급여와 주거급여의 수준은 최저생계비에서 현물급여 형태로 지급되는 타법지원액(주민세, TV 수신료 등)을 차감한 현금급여기준선의 일정 비율로 환산되었다. 즉, 가구별 생계급여액은 현금급여기준선의 77.968%, 주거급여는 22.032%가 지급되었다. 그동안 이러한 방식은 실제 빈곤층의 지출 부담을 반영하지 못한다는 비판에 직면해 왔다.

새로운 제도 하에서 각 급여의 선정기준은 상대적 기준선 방식에 따라 급여별로 다층화하고, 급여수준은 급여별로 적정수준을 재설정하는 방식을 취하게 된다. 선정기준은 생계급여의 경우 중위소득의 30%(2015년 기준 28%), 교육급여는 40%, 주거급여는 43%, 의료급여는 50%로 설정되게 된다. 생계급여는 중위소득의 30%라는 기준이 대상자 선정기준이자 급여기준선으로 사용된다.

본 장에서는 맞춤형 급여체계의 구체적인 실행방안 마련에 앞서, 국외 유사한 급여(자산조사를 수행하는 급여)의 선정 및 급여기준 설정 방식과 급여 인상률 결정 방식에 대해 살펴보고자 한다. 국외 유사한 급여는 생계비 또는 생활비 지원을 목적으로 하는 급여를 대상으로 한다. 그 이유는 생계급여의 선정기준 설정 방식은 다른 급여가 안정기에 접어들고 개별적으로 발전 경로를 갖게 될 때까지는 생계급여의 선정기준을 준용하게 될 것이고, 생계급여의 선정기준은 바로 급여기준선으로 적용되기 때문에 중요하다고 할 수 있다.

외국의 유사한 급여의 기준선을 살펴봄에 있어 중요한 몇 가지를 꼽아보면 다음과 같다. 첫째, 급여기준선을 어떻게 설정하고 해당 가구의 소득을 어떻게 평가하는가, 둘째, 설정된 급여수준의 인상은 어떠한 방식으로 이루어지는가, 셋째, 제도의 시행 및 개편 등에 대한 심의 및 자문기구가 있는가, 있다면 어떠한 역할을 수행 하는가 등이다.

제2절 영국의 유니버셜크레딧

1. 급여의 개요

유니버셜크레딧(Universal Credit)은 근로연령층을 위한 급여로서 2013년 기존 저소득층 근로연령 대상 6개 급여 및 세액공제를 통합한 급여이다. 통합된 급여는 구직수당(Income-based JSA), 고용지원수당(Income-related ESA), 소득보조금(Income Support), 아동세액공제(Child and Tax Credit), 근로세액공제(Working Tax Credit), 주거급여(Housing Benefit)이다. 2013년 4월 North West England 지역에서 전달체계의 실현가능성을 테스트하기 위해 처음 시행되었으며, 2015년 초 전국으로 확대 시행되었다. 기존의 급여와 세액공제는 단계적으로 축소하여 2017년 후반 부까지 전면 폐지될 계획이다.

유니버셜크레딧은 기존 자산조사에 의한 복잡한 복지급여 체계를 단순화하면서 저소득층의 근로동기를 촉진하기 위해 도입되었다. 이를 위해 근로소득의 증가에 따른 복지 급여 감소율을 일원화 하였고, 취업이나 근로시간 증가에 따른 소득증가로 수급 자격이 박탈되는 현상을 방지하였다. 또한 취업상태의 변화가 수급자격과 무관하게 설계되어 지속적인 근로 인센티브를 제공하게 된다. 즉, 기존의 개별 급여는 실직자를 위한 구직자수당, 저소득 근로자에 대한 고용지원수당 및 소득보조, 근로에 따른 세액공제 등으로 취업상태에 따라 일부 급여는 중지되는 구조였으나, 유니버셜크레딧은 하나의 급여체계 안에서 직업이 없는 사람 뿐 아니라 저소득 근로자까지 포괄하고, 새롭게 고용이 되거나 단기간 일을 하게 되더라도 급여가 중지되지 않기 때문에 근로 인센티브가 주어지게 되는 것이다.

이러한 유니버셜크레딧은 가구당 총 급여 상한(benefit cap) 도입과 동시에 추진되고 있어 복지 축소라는 비판을 받기도 한다. 급여 상한은 16세에서 64세의 근로연령층이 대상이며, 유니버셜크레딧의 아동세액공제, 주거급여, 소득보조, 구직자수당 및 고용지원수당이 이에 포함된다. 동거 자녀의 유무와 관계없이 2인 커플 가구는 주 500파운드, 월 2,167파운드, 동거 자녀가 있는 한 부모의 경우도 주 500파운드, 월 2,167파운드, 자녀가 없거나 동거 자녀가 없는 성인 1인 가구는 주 350파운드, 월 1,517파운드로 상한을 정하고 있다(2015년 기준). 단, 만약 가구원 중 누군가가 근로소득공제

(Working Tax Credit) 및 장애수당(Disability Living Allowance), 노인 간병비 보조금(Attendance Allowance) 등을 받는 경우는 급여상한 적용을 받지 않게 된다. 이때 가구원은 성인자녀 또는 부양필요가 없는 가구원(non-dependant)은 해당되지 않는다. 즉, 가구란, 자녀 또는 그에 해당하는 자격을 갖는 가구원(16~19세의 전일제 비고등교육 또는 훈련을 받고 있는 중)에 대해 부양의무가 있는 단독 또는 커플을 의미한다.

2. 급여기준선 및 소득평가 방식

유니버셜크레딧 급여는 최대급여액에서 가구의 소득 및 자산 등을 고려하여 산정된다. 소득에는 근로소득과 비근로소득, 정부에서 받는 급여도 일부 포함된다. 가구의 최대 급여액은 기본수당(Basic Allowance)과 개인의 조건을 고려한 추가 요소(Additional Elements)에 의한 부분으로 구성된다. 기본수당은 신청인의 나이와 신청 가구원 수에 따라 다음과 같이 달라진다(2015년 기준).

- 25세 미만 1인: 월 £251.77
- 25세 이상 1인: 월 317.82
- 모두 25세 미만인 2인: 월 £395.20
- 2인 중 1인이 25세 이상: 월 £498.89

추가로 급여액에 반영되는 요소는 아동요소(Child element), 아동양육비용요소(Childcare costs element), 제한적인 근로능력요소(Limited capability for work element), 간병인요소(Carer element), 주거비용요소(Housing costs element)가 있다. 그러나 제한적인 근로능력요소와 간병인요소 2가지 모두 해당될지라도 중복 적용은 불가능하다.

유니버셜크레딧의 수준은 근로소득 공제액(Work Allowance)과 감액률(Taper Rate) 두 가지 주요 요인에 의해 결정된다. 근로소득 공제액 이상의 소득은 65%의 감액률이 적용되게 되는데, 근로소득 공제액은 유니버셜크레딧의 최고액으로 신청인의 욕구에 기초하고, 주거비용요소 포함 여부에 따라 달라진다. 만약 신청인의 최대급여가 주거비용요소를 포함하고 있다면 근로소득 공제액은 low Work Allowance를 적

용 받게 되고, 그렇지 않다면 High Work Allowance를 적용 받게 된다.

〈표 2-1〉 유니버셜크레딧의 근로소득 공제액(Work Allowance)

Claimant		High Work Allowance	low Work Allowance
1인	자녀 없음	£111	£111
1인	자녀 1인	£734	£263
1인	제한적인 근로능력	£647	£192
2인	자녀 없음	£111	£111
2인	자녀 1	£536	£222
2인	1인 또는 2인 모두 제한적 근로능력	£647	£192

자료: <https://www.turn2us.org.uk>.

신청인의 급여는 개인의 상황에 따른 위 표의 최대급여액에서 근로소득증가에 따라 감소하는데, 근로소득 공제액 이상의 근로소득은 1파운드 당 65펜스씩 감소하게 된다. 소득평가는 수급자격을 획득한 첫날 시작하여 매달 같은 날 시행하게 된다. 반면 자영업자의 유니버셜크레딧 산정방식은 근로자의 방식과 같지만, 최소소득선(minimum income floor)이 설정되어 있는 것이 다르다. 최소소득선은 동일 연령층 최저임금을 받는 전일제(주 35시간) 근로자의 소득과 같다. 만약 자영업자의 소득이 최소소득선 이하이며, 최소소득선을 기준으로 급여가 계산된다. 다만, 자영업을 시작한지 12개월까지는 최소소득선이 적용되지 않으며, 이는 5년에 한번만 적용된다.

또한 유니버셜크레딧 산정시, 비근로소득은 100% 감액률이 적용되어 비근로소득 £1는 최대급여액 £1의 감소를 가져오는데, 다음의 급여도 소득산정에 반영된다. 기여 기반 구직수당(contribution based Jobseeker's Allowance), 기여기반 고용지원수당(contributory Employment and Support Allowance), 간병인 수당(Carer's Allowance), 사별수당(Bereavement Allowance), 미망인어머니수당(Widowed mother's Allowance), 미망인부모수당(Widowed parent's Allowance), 미망인연금(Widow's Pension), 모성수당(Maternity Allowance), 산업재해수당(Industrial Injuries Benefit) 등이 해당된다.

마지막으로 급여 산정 시, 자산은 6,000파운드까지는 공제되고, 16,000 파운드 이상은 유니버셜크레딧의 대상이 되지 못한다. 6,000파운드~16,000파운드 사이의 자산은 월 기준으로 250파운드당 4.35파운드의 소득을 발생한다고 보고 이를 산식에 반

영한다. 따라서 만약 6,300파운드의 저축을 보유하고 있다면 6,000파운드는 공제되고, 300파운드는 월 8.70파운드의 소득을 발생하는 것으로 간주하여 급여에 반영한다.

〈표 2-2〉 유니버셜크레딧의 소득평가 방식

구분	내용
근로소득	각 유형별 근로수당 최대급여에서 근로수당 이상의 근로소득에 대해 1파운드 당 65펜스 감액
비근로소득	비근로소득 £1는 최대급여액 £1 감액
자산	6,000파운드 이하: 공제 6,000파운드~16,000파운드: 250파운드 당 4.35파운드 소득으로 간주하고 감액 16,000파운드 이상: 수급자격 박탈

자료: <https://www.turn2us.org.uk>.

3. 인상률 결정 방식

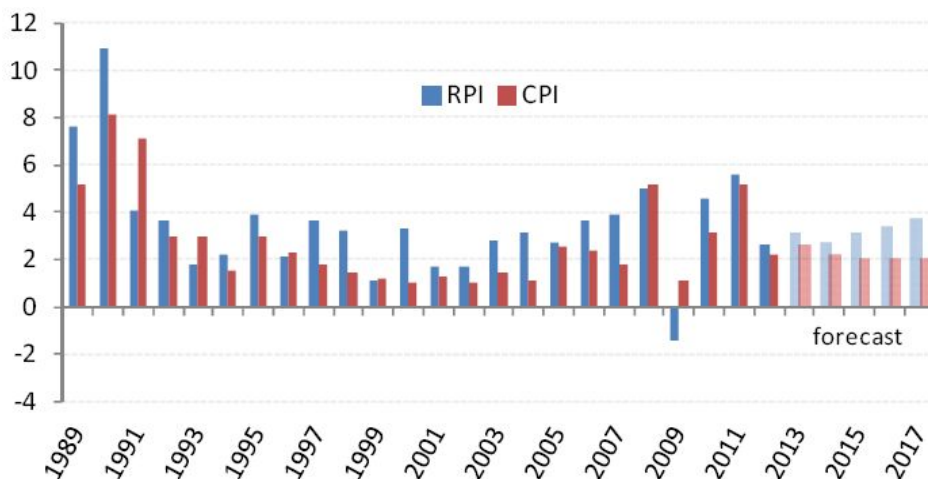
영국의 사회보장법은 급여의 수준을 매년 검토하고 결정하도록 되어있다. 몇몇 급여(장애생활수당, 간병인수당, 장애수당 등)는 최소한 가격 변화에 따라 인상되고, 반면 몇몇 급여(기초연금과 연금크레딧의 최소보장기준 등)는 소득수준 변화에 따라 인상되도록 되어 있다.

근로연령층을 위한 급여는 매년 법적으로 급여 인상이 이루어지나, 자산조사를 바탕으로 하는 일부 급여는 법적으로 급여 인상이 강제되지 않는다. 아동급여, 소득보조, 구직수당, 주거급여 등이 이에 해당된다. 하지만 역사적으로 영국정부는 Rossi 지수에 따라 급여를 인상해왔다. Rossi 지수는 RPI(소매물가지수)에서 주거비용(임대료, 모기지이자, 지방세 등)을 제외한 것으로, 보충급여(Supplementary Benefit)를 받는 대부분의 수급자들이 주거비를 별개로 지원받고 있기 때문에 정당화 될 수 있었다. Rossi 지수는 RPI보다 천천히 증가하는 경향이 있다. 1990-2010년 간, RPI는 연 평균 3.6% 증가하였지만, Rossi 지수는 3.2% 증가하였다. 하지만 실제로 해마다 RPI와 Rossi 지수의 인상폭은 다양해서 Rossi 지수가 처음 도입된 1983부터 2010년까지 RPI가 높은 해가 18번, Rossi 지수가 높은 해는 8번, 두 지수가 같은 해는 2번 있었다.

2010년 재정 당국은 2011년 4월부터 급여 인상을 위한 가격인플레이션 지수를

PRI 또는 Rossi 지수가 아닌 소비자물가지수(CPI)를 사용하기로 결정하였다. CPI가 이전 지수보다 더 적절한 이유에 대해 정부는 다음과 같은 3가지를 들었다. 첫째, 저소득가구는 별도로 주거급여를 보조받고 있고, 연금수급자의 대다수는 자가를 소유하고 있기 때문에 자가의 주거비용이 제외된 CPI가 더 적절하고, 둘째, 가격변화에 대응하는 소비자의 소비패턴을 CPI가 더 적절히 반영하고 있으며, 셋째, 영국의 중앙은행인 잉글랜드은행이 사용하는 인플레이션 지수가 CPI라는 점이다. 그러나 CPI로의 지수 변화가 연금 및 급여 수급자들이 경험하는 인플레이션을 적절히 측정하는지에 대한 의문과 RPI나 Rossi 지수보다 천천히 증가하는 경향이 있다는 점에서 논란의 여지가 있다. 소비자물가지수(CPI)로의 인상률 지수 변경은 장기적으로 급여에 상당한 영향을 미칠 것으로 기대된다. 왜냐하면 CPI는 RPI나 Rossi 지수보다 천천히 증가하는 경향이 있기 때문이다. 재정당국은 RPI는 CPI보다 연간 1.4%p 만큼 높을 것이고, 10년 후 CPI를 적용한 급여는 RPI를 적용한 급여의 86%에 해당될 것으로 예측했다.

[그림 2-1] RPI 및 CPI 변화율(9월 기준)



자료: House of Commons Library, 『Welfare Benefit Up-rating Bill』, 2013

그러나 이듬해인 2012년 재무장관은 실직자를 위한 급여는 2007년 이래 20% 증가하였지만, 평균 근로소득은 약 10%만 증가한 상황을 근거로 일하는 사람들에게 급여가 불공정하다고 비판하며, 근로연령계층에 대한 대부분의 급여 인상률을 향후 3년간

1%로 제한하는 것을 발표했다. 이는 영국의 경제 상황과 공공지출의 상당부분을 복지 지출이 차지하고 있는 현실에서 복지체제의 지속가능성을 생각하지 않을 수 없었기 때문이기도 하다. 2013년 Welfare Benefits Up-Rating Act 제정에 따라 위 내용은 법적 효력을 갖게 되었다. 2015-16년은 1% 급여 인상률 제한이 3년째인 해로, 급여 인상률 1% 제한이 적용되는 급여 및 세액공제는 다음과 같다.

- 소득보조(IS)의 개인수당, 구직자수당, 주거급여
- 기여 구직수당(JSA)의 급여율
- 소득이 연계되고 기여 기반한 고용지원수당(ESA)의 기본 급여율
- 소득이 연계되거나 기여 기반한 고용지원수당(ESA)의 근로연계활동 요소
- 아동급여
- 법정병가급여, 법정출산수당, 법정아버지출산휴가와 법정입양수당
- 유니버셜크레딧에서 싱글 또는 joint claimants의 기준 수당
- 유니버셜크레딧에서 제한적인 근로능력요소와 낮은 장애아동급여 요소
- 근로소득공제의 기본 요소, 30시간 요소, 두 번째 성인 요소, 한부모요소
- 아동세액공제의 아동 요소

이러한 급여 제한에 따라 2013-14, 2014-15, 2015-16년 유니버셜크레딧 수준과 인상률을 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-3〉 유니버셜크레딧의 수준과 인상률

구분	2013-14	2014-15		2015-16	
	£	£	인상률	£	인상률
Single allowance					
Single under 25	246.81	249.28	+1.0	251.77	+1.0
Single 25 or over	311.55	314.67	+1.0	317.82	+1.0
Joint claimants both under 25	387.42	391.29	+1.0	395.20	+1.0
Joint claimants, one or both 25 or over	489.06	493.95	+1.0	498.89	+1.0
child element					
First child	272.08	274.58	+0.9	277.08	+0.9
Each additional child	226.67	229.17	+1.1	231.67	+1.1
childcare element					

구분	2013-14	2014-15		2015-16	
	£	£	인상률	£	인상률
Maximum for 1 child	532.29	532.29		532.29	
Maximum for 2+ children	912.50	912.50		912.50	
Higher work allowance					
(for claimants not claiming housing element)					
Single claimant, no dependent children	111.00	111.00	+0.0	111.00	+0.0
Single claimant, one or more children	734.00	734.00	+0.0	734.00	+0.0
Single claimant, limited capability for work	647.00	647.00	+0.0	647.00	+0.0
Joint claimant, no dependent children	111.00	111.00	+0.0	111.00	+0.0
Joint claimant, one or more children	536.00	536.00	+0.0	536.00	+0.0
Joint claimant, limited capability for work	647.00	647.00	+0.0	647.00	+0.0
Lower work allowance					
(for claimants claiming housing element)					
Single claimant, no dependent children	111.00	111.00	+0.0	111.00	+0.0
Single claimant, one or more children	263.00	263.00	+0.0	263.00	+0.0
Single claimant, limited capability for work	192.00	192.00	+0.0	192.00	+0.0
Joint claimant, no dependent children	111.00	111.00	+0.0	111.00	+0.0
Joint claimant, one or more children	222.00	222.00	+0.0	222.00	+0.0
Joint claimant, limited capability for work	192.00	192.00	+0.0	192.00	+0.0

주: 1) work allowance는 2017-18까지 현재의 수준으로 동결

2) 아동양육요소는 최대 급여는 2016-17년 £646(1자녀), £1,108(2자녀) 인상됨.

자료: House of Commons Library, 『2015 Benefit Upating』, 2014

그러나 이러한 1%의 급여 인상률 제한은 근로연령층에 대한 급여에 국한되는 것으로 장애인과 연금수급자(기초연금 제외)들에 대한 급여는 CPI 물가상승률에 따라 증가하고, 기초연금(basic state pension)은 삼중장치(triple guarantee or triple lock)에 따라 인상된다. 삼중장치는 소득, 가격인플레이션(CPI), 2.5% 중 가장 높은 인상률을 적용하게 되는 것을 의미한다. 2014년 7월 기준 평균 주당 소득은 0.6% 인상하였고, 2014년 9월 기준 CPI는 1.2% 인상됨에 따라 기초국민연금의 급여는 이 중 가장 높은 2.5%를 적용하여 인상되었다. 기초연금 외 부가적인 연금 등은 2014년 9월 CPI에 따라 1.2% 증가하였다.

4. 이행기 보장 급여

이행기 보장(transitional protection) 급여는 하나 또는 그 이상의 급여를 받고 있던 수급자들이 그들의 생활여건에는 변화가 없음에도 불구하고 유니버설크레딧으로 전환되면서 현금급여 수준이 낮아지지 않도록 보호하기 위한 조치이다. 이행기 보장급여의 수준은 기존에 받던 가구의 총 급여와 유니버설크레딧 급여의 차액만큼 지급된다. 이때 차액 계산 시 각 급여는 급여 상한(Benefit Cap)의 적용을 받는다. 단, 앞서 살펴본 급여상한이 적용되지 않는 경우는 이행기 보장 급여 계산 시에도 적용되지 않는다. 한편 이미 최소소득선(Minimum Income Floor)이 적용된 자영업자에게는 이행기 보장 급여가 지급되지 않는다. 최소소득선 적용 이전 이행기 보장 급여의 계산이 이루어지며, 일단 최소소득선이 적용된 가구는 이행기 보장 급여가 포함되어 있는 것으로 보기 때문이다.

이행기 보장 급여의 수급기간은 이전 급여의 수준과 유니버설크레딧 급여 수준이 동일해지거나, 수급자의 여건이 상당히 변화하거나, 수급자격이 박탈될 때까지 지속된다. 만약 소득이 감소하거나, 자녀의 출생, 또는 유니버설크레딧의 연간 인상에 따라 유니버설크레딧 급여가 증가한다면 이행기 보장 급여의 수준은 감소하게 된다. 반면 근로소득의 증가는 이행기 보장 급여의 수준에 100% 반영되지 않는다. 이행기 보장 급여는 근로소득 1파운드가 증가할 때마다 65센트씩 감소하게 되는데, 이는 근로인센티브를 위함이다. 다만, 유니버설크레딧 자격에 영향을 미칠 만큼 수급자의 생활여건이 상당히 변화하였다면 이행기 보장 급여의 지급은 즉시 중단된다. 그러한 변화는 가구구성이 변화(파트너와 결합 및 분리)할 때, 근로소득이 3달 연속 수급자 책무(claimant commitment) 상의 기대되는 수준에 미치지 못했을 때, 유니버설크레딧 자격이 박탈되었을 때, 당사자 및 파트너의 근로활동이 중단되었을 때이다¹⁾.

5. 급여 관련 심의 기구: 사회보장자문위원회

사회보장자문위원회(SSAC: Social Security Advisory Committee)는 1980년 사

1) <https://www.turn2us.org.uk/Benefit-guides/Universal-credit-transition-protection>의 내용 정리

회보장법에 근거하여 설립되었다. 위원회는 사회보장제도 및 관련된 문제들에 대해 검토하고 정부에 자문을 제공하는 독립된 법적 조직의 위상을 지닌다. 위원회가 관련 규정에 대해 검토하여 제안한 사안들에 대해 정부는 반드시 그 대응방안을 제출하여야 하고, 위원회는 이러한 내용을 담아 보고서를 출판하게 된다.

위원회는 주로 사회복지시스템에 관한 법률안을 정밀히 검토하여 노동연금부(DWP)에 해당 내용에 대한 제언을 하지만, 위원회 자체적으로 개발한 사안이나 특별한 요구가 있는 사안에 대해서도 검토하고 자문을 제공하고 있다. 위원회는 13인의 위원으로 구성되며, 고용주 대표(1인), 고용자 대표(1인), 북아일랜드부장관 추천인(1인), 만성질병 및 장애인 대표(1인) 등의 이해관계자들이 참여하고 있다.

유니버설크레딧도 실행 이전 동위원회에서 검토가 이루어졌다. 위원회는 2012년 관련 용어의 정의, 급여상한선, 주택 및 자영업자와 관련된 문제 등에 관하여 공공협의 절차를 거쳐 정부에 36개의 제언을 하였고, 정부는 이를 대부분 받아들였다.

제도 시행 이후에도 위원회는 주거급여 관련 방수 제한에 관해 장애아동이 있는 가구에 대한 고려(2013년), 신청 후 첫 수급까지의 기간에 대한 개선(2014년) 등 지속적으로 제도에 대한 모니터링을 수행하고 있다. 그러나 영국 정부는 위원회의 위 두 가지 제언을 수용하지 않았다.

제3절 일본의 생활보호제도

1. 생활보호제도의 개요

일본의 공공부조제도, 즉 생활보호제도는 8개의 부조제도(扶助制度)로 구성되어 있다. 그 중 5가지는 정기적 지원을 하는 부조(생활부조, 교육부조, 주택부조, 의료부조, 개호부조)이며, 나머지 3가지의 부조(출산부조, 생업부조, 상제부조)는 일시적 또는 일회성 지원을 하는 부조이다. 각각의 부조에 대해 살펴보면 다음과 같다.

우선, 생활부조(生活扶助)는 빈곤으로 최저 생활을 유지할 수 없는 대상에게 의식(衣食)과 교통 등 그 밖의 일상생활의 욕구를 충족하기 위해 필요한 지원을 하고, 교육부조(教育扶助)는 의무교육에 필요한 교과서와 학용품, 통합용품, 학교급식 및 그 밖에 의

무교육을 위해 필요한 지원을 하며, 주택부조(住宅扶助)는 주거나 주거의 보수 및 유지를 위해 필요한 지원을 하도록 규정되어 있다. 위 3개 부조는 현금급여를 원칙으로 하나 필요한 경우 현물급여로 지급할 있다. 또한 의료부조(醫療扶助)는 진찰, 약제 및 치료에 필요한 재료, 수술 등의 의료서비스, 요양 및 그에 따른 보호나 간호, 병원으로의 이송 등의 서비스를 제공하고, 개호부조(介護扶助)는 요개호자(要介護者) 및 요지원자(要支援者)에게 ①주택개호(住宅介護), ②복지용구(福祉用具), ③주택개수(住宅改修), ④시설개호(施設介護), ⑤개호예방(介護豫防), ⑥개호예방복지용구(介護豫防福祉用具), ⑦개호예방주택개수(介護豫防住宅改修), ⑧이송(移送)을 제공하도록 규정되어 있다. 요개호자는 제①호~제④호와 제⑧호의 지원을 받고, 요지원자는 제⑤호~제⑧호의 지원을 받게 된다. 위 2개 부조는 현물급여를 원칙으로 하되, 필요한 경우 현금으로 지급할 수 있다.

다음으로 일회성 부조인 출산부조(出産扶助)는 ①분만개호, ②분만 전 및 분만 후의 처치, ③탈지면, 가제, 그 외 위생재료를 지원하고, 생업부조(生業扶助)는 ①생업에 필요한 자금 및 재료, ②생업에 필요한 기능의 습득, ③그 밖에 근로를 위해 필요한 것을 지원하며, 상제부조(喪祭扶助)는 ①검안, ②사체운반, ③화장 및 매장, ④납골 및 상제를 위해 필요한 것을 지원하도록 규정되어 있다.

위와 같은 8가지의 부조는 수급가구의 소득수준에 따라 지급되는 개수와 금액이 달라진다. 수급가구의 일부는 8가지의 부조 모두를 지원받게 되지만, 일부의 부조만 받게 되는 가구도 나타나게 된다. 2가지 이상의 부조를 받는 경우를 병급(併給)이라 하고 1가지의 부조만 받는 경우를 단급(單給)이라 한다. 이들 각 부조의 총합은 빈곤층이 생활하는데 필요한 거의 모든 비용을 포괄하고 있다. 즉, 이론적으로 최저생활비 개념을 토대로 구성되어 있다고 할 수 있다. 그러나 각 부조제도의 최대급여액의 합은 하나의 기준선으로 단순화하기 용이하지 않다. 그 이유는 빈곤가구의 가구규모나 구성, 그리고 지역특성이 다양하기 때문이다. 이러한 이유로 일본 정부는 최저생활비를 가구규모 별로 단순화시켜 하나의 수치로 발표하지 않고 있다.

2. 급여기준선 및 소득평가 방식

일본의 생활보호제도는 개인이 아닌 세대를 단위로 지원의 필요여부와 정도를 결정

한다. 단, 이것이 어려운 경우는 예외적으로 개인을 단위로 정할 수 있다고 명시하고 있다. 이러한 세대단위 원칙은 생활곤궁 상태가 개인에게 나타나는 현상이라기보다는 생계를 같이 하고 있는 세대 전체를 관찰해야 비로소 파악되는 현상이라는 사회통념에 기초한 것이다. 세대의 인정은 원칙적으로 동일한 주거에 거주하면서 생계를 같이 하고 있는 자를 기준으로 한다. 즉, 동일한 주거에 거주하면서 생계를 함께 하는 경우에는 친족이 아니더라도 동일 세대로 분류된다. 그러나 취업을 위해 잠시 떨어져서 생활 하거나 입원한 가족 같은 경우에는 동일세대로 인정된다. 한편 생활보호제도는 근로능력이 있고 적당한 일자리가 있음에도 불구하고 일을 하지 않는 경우에는 보호를 받을 수 없는 반면 근로의사와 능력이 있고 구직활동을 하고 있는데도 현실적으로 일자리가 없는 경우에는 보호를 받을 수 있다. 또한 일을 통한 수입이 있음에도 불구하고 그 수입이 최저생활비 미만인 경우에는 보호를 받을 수 있다.

생활보호제도의 수급자격을 얻기 위해서는 세대의 최종수입이 보호기준에 따른 최저생활비, 즉 최저생활에 필요한 비용을 보호의 종류별로 합산한 금액 미만이어야 한다. 수입인정액은 피용자수입, 자영업수입, 농업수입 등의 ‘근로소득’과 연금이나 수당 등의 공적급여, 사적이전, 재산수입 등의 ‘근로 외 수입’을 모두 포함한다. 이때 수입의 형태, 즉 현물과 현금 수입 모두 포함된다. 하지만 관혼상제에 의한 부의금이나 축의금 등은 수입으로 포함되지 않으며, 수입인정액에서 실비공제 및 근로공제 등의 공제액을 제하고 최종 수입인정액을 산출하게 된다.

$$\text{부조액} = \text{최저생활비인정액} - \text{수입인정액}$$

$$= \text{월평균 수입} - (\text{필요경비} + \text{각종공제})$$

$$= \text{생활부조 제1류 기준액} + \text{제2류 기준액} + \text{가산액} + \text{주택부조 등 기타 부조 기준액}$$

최저생활비인정액을 결정하는 핵심부조인 생활부조는 빈곤층이 필요로 하는 생계비를 1류와 2류, 그리고 추가급여로 구성된다. 여기서 1류비란 개인적 경비로서 식료품비와 피복비 등 개인 단위로 소비하는 생활비에 해당되며, 이 기준액은 연령별로 세분화되어 산정된다. 다음으로 제2류비는 세대 공통 경비로서 전기비, 가스비, 수도요금 등의 광열수도비와 가구집기비 등이 포함되며 기준액은 세대인원수별로 산정된다. 제

2류비는 동절기(11월~3월)에 동계가산이 추가 산정된다. 또한 이 모든 기준액과 가산액은 각각의 기준 외에도 기본적으로 소재지역(6개급지)에 따라 차등적으로 산정된다.

이러한 산출방법은 2013년 8월부터 변경되었는데, 각 세대의 제1류비를 단순 합산할 경우 급여가 과대 산출될 수 있기 때문에 각 세대의 제1류비 합에 가구규모 체감률을 곱해 그 값을 조정하고 있다. 예를 들어 제1류 기준액①의 가구 합계액에 대해서는 가구규모별 체감률①을 곱해주게 되는데, 4인가구의 경우는 개인별로 합산한 제1류비에 0.95를 곱하고, 5인가구의 경우는 0.90을 곱해 그 가구의 제1류비①을 산출한다. 마찬가지로 제1류 기준액②의 가구 합계액에 대해서는 가구규모별 체감률②를 곱해 그 가구의 제1류비②를 산정한다²⁾.

기준액과 체감률①은 2012년 기준, 기준액과 체감률②는 2012년도 수준에 대해 최대 10% 개정을 한 후의 금액이다. 생활부조의 최종 기준액은 기준액 및 체감률①을 적용하여 계산한 [생활부조기준(제1류+제2류)①의 1/3]과 기준액 및 체감률②를 적용한 [생활부조기준(제1류+제2류)②의 2/3]를 합산하여 산출한다. 다만, [생활부조기준(제1류+제2류)②]가 [생활부조기준(제1류+제2류)①의 0.9]보다 적은 경우에는 [생활부조기준(제1류+제2류)②]를 [생활부조기준(제1류+제2류)①의 0.9]로 대체하여 적용한다.

또한 여기에 더해 가산액이 더해지는데, 가구원 중 해당자가 있을 경우에 한해 지급된다. 가산액은 장애인가산, 모자가산, 아동양육 가산 등이다. 이외에도 최종 최저생활비에는 생활부조와 가산액 뿐만 아니라 필요에 따라 주택부조와 교육부조, 의료부조 등이 포함된다.

2) 제1류비 및 제2류비의 기준액 및 체감률이 ①, ②로 나뉘는 이유는 2013년 8월부터 3년에 걸쳐 단계적으로 생활보호 수준의 적정화를 실시하면서 도입된 산출 방법이다. 이에 대해서는 인상률에 대한 부분에서 살펴본다.

〈표 2-4〉 생활부조 기준액(2015년 기준)³⁾

(단위: 엔)

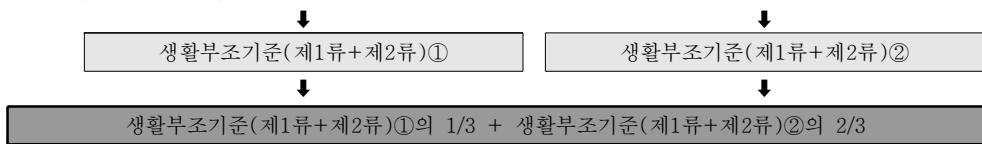
생활부조기준: 제1류												
연령	기준액①						기준액②					
	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
0~2	21,510	20,540	19,570	18,600	17,640	16,670	26,660	25,520	24,100	23,540	22,490	21,550
3~5	27,110	25,890	24,680	23,450	22,240	21,010	29,970	28,690	27,090	26,470	25,290	24,220
6~11	35,060	33,480	31,900	30,320	28,750	27,170	34,390	32,920	31,090	30,360	29,010	27,790
12~19	43,300	41,360	39,400	37,460	35,510	33,560	39,170	37,500	35,410	34,580	33,040	31,650
20~40	41,440	39,580	37,710	35,840	33,980	32,120	38,430	36,790	34,740	33,930	32,420	31,060
41~59	39,290	37,520	35,750	33,990	32,220	30,450	39,360	37,670	35,570	34,740	33,210	31,810
60~69	37,150	35,480	33,800	32,140	30,460	28,790	38,990	37,320	35,230	34,420	32,890	31,510
70~	33,280	32,020	30,280	29,120	27,290	26,250	33,830	32,380	30,580	29,870	28,540	27,340

인원	체감률①						체감률②					
	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
1인	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
2인	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.8850	0.8850	0.8850	0.8850	0.8850	0.8850
3인	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.8350	0.8350	0.8350	0.8350	0.8350	0.8350
4인	0.9500	0.9500	0.9500	0.9500	0.9500	0.9500	0.7675	0.7675	0.7675	0.7675	0.7675	0.7675
5인	0.9000	0.9000	0.9000	0.9000	0.9000	0.9000	0.7140	0.7140	0.7140	0.7140	0.7140	0.7140

생활부조기준: 제2류												
인원	기준액①						기준액②					
	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
1인	44,690	42,680	40,670	38,660	36,640	34,640	40,800	39,050	36,880	36,030	34,420	32,970
2인	49,460	47,240	45,010	42,790	40,560	38,330	50,180	48,030	45,360	44,310	42,340	40,550
3인	54,840	52,370	49,900	47,440	44,970	42,500	59,170	56,630	53,480	52,230	49,920	47,810
4인	56,760	54,210	51,660	49,090	46,540	43,990	61,620	58,970	55,690	54,390	51,970	49,780
5인	57,210	54,660	52,070	49,510	46,910	44,360	65,690	62,880	59,370	57,990	55,420	53,090

※ 동계(11월~3월)에는 지역별 동계가산을 별도로 계상(예: 삿포로시의 경우, 4인가구 기준 월 40,600엔)

※ 6인 이상은 설명 생략



※ [생활부조기준(제1류+제2류)②]가 [생활부조기준(제1류+제2류)①×0.9]보다 적은 경우에는, [생활부조기준(제1류+제2류)①×0.9]로 대체하여 계산함.

자료: 후생노동성 홈페이지, 「생활보호제도의 생활부조 기준액의 산출방법(헤세이 27년도)」⁴⁾

3) 생활보호제도의 생활부조 기준액과 체감률은 2014년과 2015년 동일함.

4) http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/kijun_3.pdf

〈표 2-5〉 생활부조 가산액(2015년 기준)

(단위: 엔)

구분		1급지	2급지	3급지
장애인	신체장애인 장애등급표 1·2급에 해당하는 자 등	26,310	24,470	22,630
	신체장애인 장애등급표 3급에 해당하는 자 등	17,530	16,310	15,090
모자가구	아동 1인인 경우	22,790	21,200	19,620
	아동 2인인 경우	24,590	22,890	21,200
	아동 3인 이상인 경우 아동 1인당 가산액	920	850	780
중학교 졸업전 자녀를 양육하는 경우		15,000 (3세 미만의 경우, 어린이 1인당)		

자료: 후생노동성 홈페이지, 「생활보호제도의 생활부조 기준액의 산출방법(헤세이 27년도)」⁵⁾

또한 수급자격을 얻기 위해서는 재산기준을 충족해야 하는데, 자산의 매각을 통한 활용을 기본 원칙으로 하고 있기는 하나 보유하고 있더라도 보호를 받을 수 있는 자산의 범위에 대해 예외적인 조건을 두고 있다. 그것은 첫째, 현실적으로 최저생활의 유지를 위해 활용되고 있어 처분하는 것보다는 보유하는 것이 생활유지 및 자립조장에 효과적이라고 인정되는 경우, 둘째, 현재는 활용되고 있지 않지만 가까운 미래에 활용될 것이 확실하여 처분하는 것보다는 보유하는 것이 생활유지에 더욱 효과적이라고 인정되는 경우, 셋째, 처분할 수 없거나 처분하기 매우 곤란한 경우, 넷째, 매각 대금보다 매각에 필요한 경비가 더 큰 경우, 다섯째, 사회통념상 처분하는 것이 적당하지 않는 경우가 해당된다. 이러한 원칙은 상당히 추상적이기 때문에 기계적이고 획일적인 적용은 가능한 한 지양하고 개개의 상황에 맞게 적용하게 된다. 즉, 자산 기준은 일률적인 상한선이 있는 것이 아니라 요보호자의 다양한 상황과 환경을 종합적으로 고려하여 적용하게 된다. 재산 보유와 한도 및 자산 활용의 구체적인 취급방법을 살펴보면 다음 표와 같다.

5) http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/kijun_3.pdf

〈표 2-6〉 자산 보유의 인정 범위

재산	보유가능 여부(원칙)	이유 및 유의점
소유주택	△	<ul style="list-style-type: none"> - 주택담보대출이 없는 주택으로 거주용인 경우는 생활보호를 받을 수 있음. - 그러나 주택담보대출이 남아 있는 경우에는 처분해야 함.
자동차	×	<ul style="list-style-type: none"> - 자동차의 보유는 원칙적으로 불가함. - 단, 신체장애인의 통원에 필요한 경우 또는 교통편이 매우 열악한 지역에 거주하는 경우에는 예외적으로 보유를 인정함.
전기제품 생활용품	△	<ul style="list-style-type: none"> - 사치품은 보유가 불가능하지만, 그 지역에서 보급률이 70%를 초과하는 것은 보유가 가능함. - 개별 사안에 따라 다르지만, 일반적으로 휴대전화, PC, TV, 에어컨의 경우에는 보유가 인정됨. - 그러나 최신식 대형 3DTV 등 일반 가정에 보급되지 않은 것은 매각의 대상이 됨.
현금 예·적금	△	<ul style="list-style-type: none"> - 현금과 예금의 합계가 최저생활비 이하면 보유하더라도 생활보호 신청이 가능함. - 그러나 최저생활비의 50%를 넘는 부분에 대해서는 최초의 보호비에서 감액함.
유가증권 귀금속	×	<ul style="list-style-type: none"> - 주식 등 유가증권이나 귀금속의 경우 환금성이 높기 때문에 매각해야 함.
생명보험 보험금	△	<ul style="list-style-type: none"> - 보유가 인정되는 생명보험의 보험금은 수령 가능함. - 그러나 복지사무소에 신고하여 보험금 분에 대한 의료비나 생활보호비는 반환해야 함. - 또한 저축성 보험은 해약하여 생활비에 충당해야 함.

자료: 한국보건사회연구원, 「각국 공공부조제도 비교연구: 일본편」, 2014

3. 인상을 결정 방식

일본의 생활보호제도 최저생활비 설정은 오랜 기간에 걸쳐 여러 차례 변화를 가져왔으나, 1984년 이후로는 상대적 방식을 활용하는 수준균형방식에 의한 최저생활비를 발표하고 있다. 수준균형방식이란, 당시 생계급여기준이 일반 국민의 소비실태와 균형상 거의 타당하다는 평가를 바탕으로 해당 연도에 상정되는 일반 국민의 소비동향을 감안하고, 동시에 전년도까지 일반 국민들의 소비실태를 고려하여 기준액을 조정하는 방식이다. 1983년 중앙사회복지심의회 생활보호전문분과회의에서 적용된 보호기준의 수준이 타당하다는 결론을 내리고, 보호기준을 일반근로자세대 소비지출의 68%로 고정하는 방식을 도입한 이후 지금까지 이 방식을 적용하고 있다.

이러한 수준균형방식은 일본경제의 디플레이션으로 인해 국민의 소득변화가 거의 없는 상황에서 급여수준을 감소시키거나 동결시키는 방향으로 영향을 미쳐왔다. 2000

년까지 꾸준히 상승하던 최저생활비는 2004년 이후 감소하였다가, 그 이후 2012년까지는 동 수준을 유지하였다.

〈표 2-7〉 표준세대 생활부조 기준액 변화(1986~2012)

(단위: 엔)

년도	표준세대 생활부조 기준액	년도	표준세대 생활부조 기준액
1986	126,977	2000	163,970
1987	129,136	2001	163,970
1988	130,944	2002	163,970
1989	136,444	2003	162,490
1990	140,674	2004	162,170
1991	145,457	2005	162,170
1992	149,966	2006	162,170
1993	153,265	2007	162,170
1994	155,717	2008	162,170
1995	157,274	2009	162,170
1996	158,375	2010	162,170
1997	161,859	2011	162,270
1998	163,316	2012	162,170
1999	163,806	—	—

자료: 生活保護制度研究會(2012), 『保護のてびき, 第一法規』

그러나 2005년부터 생활부조 기준액은 동결되었지만, 기타 급여(난방비, 아동급여, 주택부조)의 변화로 급여가 상승함에 따라 일을 통해 소득활동을 벌이고 있는 세대에 비해 오히려 생활보호 급여가 높아지는 문제가 발생하게 되었다. 이에 일본 정부는 2004년 이래 동결된 급여수준을 2013년 8월부터 3년에 걸쳐 단계적으로 인하하는 적정화를 추진하게 되었다. 그 인하폭은 2008년 이후 물가변동 등을 고려하여 2012년 기준액의 10% 범위 내에서 조정하도록 하였으며, 2014년에는 소비세 인상에 따른 영향도 포함하도록 하였다. 또한 3년간 균등하게 개정하기 위해 매년 ‘현행기준(2012년 기준)’과 ‘검토 후 기준(2015년 기준)’의 차이의 1/3씩 개정하는 방법을 이용하고 있다. 표준세대(남30대, 여20대, 자녀4세)의 생활부조 기준액 감액 수준의 구체적인 예를 살펴보면 아래 표와 같다.

〈표 2-8〉 세대 유형별 생활부조 감액 수준의 예

(단위: 만엔)

구분		2012년 ①	2013년 ②	2015년 ③	②-①	③-①
부부, 자녀1 (30대, 20대, 4세)	도시부	17.2	16.7	15.6	△0.5	△1.6
	정촌부	13.6	13.3	12.8	△0.3	△0.8
부부, 자녀1 (40대부부, 소·중학생)	도시부	22.2	21.6	20.2	△0.7	△2.0
	정촌부	17.7	17.2	16.2	△0.5	△1.5
70대 이상 단신	도시부	7.7	7.6	7.4	△0.1	△0.3
	정촌부	6.0	6.0	6.0	-	△0.1
60대 단신	도시부	8.1	8.0	7.9	△0.1	△0.2
	정촌부	6.3	6.3	6.4	-	+0.1
70대 이상 부부	도시부	11.4	11.2	10.9	△0.2	△0.6
	정촌부	9.0	8.8	8.8	△0.1	△0.2
60대 부부	도시부	12.2	12.0	11.7	△0.2	△0.5
	정촌부	9.5	9.5	9.5	-	-
41~59세 단신	도시부	8.3	8.2	7.9	△0.1	△0.4
	정촌부	6.4	6.4	6.4	-	-
20~40세 단신	도시부	8.5	8.3	7.8	△0.2	△0.7
	정촌부	6.6	6.5	6.3	△0.1	△0.3
모, 자녀1 (30대, 4세)	도시부	15.0	14.7	14.1	△0.3	△0.8
	정촌부	12.0	11.9	11.7	△0.1	△0.3

주: 생활부조는 동계가산, 모자가산, 아동양육가산을 포함함. 주택부조와 의료부조는 2010년 평균을 적용하였고, 반올림한 수치임.

자료: 후생노동성, 「生活保護制度の見直しについて」, 2012

4. 급여 관련 심의 기구: 생활보호기준부회

생활보호제도의 급여기준 및 수준 등에 대한 검증은 사회보장심의회(社會保障審議會) 생활보호기준부회(生活保護基準部會)⁶⁾에서 담당하고 있다. 일본의 생활보호제도는 수준균형방식, 즉 일반기준세대와 수급세대와의 소비수준의 균형을 고려하여 상대적으로 결정되는 방식이기 때문에 지속적으로 그 수준을 검증 할 필요성이 있다. 이러한 이유로 2004년 전문위원회의 보고서에서는 전국소비실태조사 등을 바탕으로 5년에 한번 정도 이를 검토할 필요성이 있다고 제언하였으며, 이를 바탕으로 2007년 후생노

6) 일본의 후생노동성은 관련 정책의 자문 및 조사심의 등을 위해 분야별 심의회(審議會)를 두고 있다. 각 심의회는 분과회를 두고, 그 아래 필요에 따라 관련분야 전문가로 구성된 부회를 둘 수 있다. 부회에 위원은 회장(분과회 아래 놓인 부회에 있어서는 분과회장)이 지명한다.

동성은 ‘생활보호기준에 관한 검토회’를 설치하여 타당성을 검증하였다. 그러나 보다 정기적이고 전문적으로 생활보호 기준에 대해 평가하고 검증할 필요성이 제기됨에 따라 사회보장심의회는 2011년 상설 전문부회로 생활보호기준부회를 설치하게 되었다.

일본 생활보호제도의 개선은 부회의 설치를 계기로 보다 본격적으로 이루어지게 되었다. 생활보호기준부회는 2011년 4월 회의를 시작으로 2015년 1월까지 총 22회 회의를 개최하였으며, 2개의 보고서를 작성하였는데, 첫 보고서에서 부회는 기존 생활보호기준의 수준, 체계, 지역적 차이, 소득공제 등에 대해 검토하고 개선이 필요한 사항 및 개선을 위한 조치에 대한 제언을 하였다. 2013년 8월부터 추진된 급여수준 적정화는 생활보호기준부회가 제안한 조정안에 기초한다.

2014년부터 부회는 주택부조에 초점을 맞춰 검증을 시작하였는데, 최근 보고서는 주택부조와 동계가산(생활부조)의 수준에 대해 단순히 일반 저소득 세대와의 균형으로 파악하는 것이 아니라 실질적으로 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 보장하고 있는가 하는 점에서 검토해 나가야 한다는 점을 지적하고 있다. 이를 위해 부회는 주택부조의 수준 결정에 있어 가구규모별 최저주거면적(생활기본계획, 2011년 3월 15일)이 감안될 필요가 있다는 점과 동계가산의 경우도 동계 지출비용의 차이를 가져오는 지역 요인도 고려해야 한다는 점을 제언하고 있다.

제4절 맺으며

맞춤형 급여체계의 시행방안에 대한 시사점을 얻기 위해 앞선 절에서 영국과 일본의 대표 공공부조인 유니버설크레딧과 생활보호제도에 대해 살펴보았다. 그 주요 내용을 정리해보면 다음과 같다. 우선, 유니버설크레딧과 생활보호제도 모두 급여기준선 및 소득평가 단위는 우리나라의 맞춤형 급여체계와 같은 가구(세대)이다. 그러나 유니버설크레딧은 성인자녀 또는 부양필요가 없는 가구원이 제외되고, 생활보호제도는 친족이 아니더라도 생계를 같이 하면 세대원에 포함된다.

다음으로 급여의 최대급여액이라 할 수 있는 급여기준선 설정은 유니버설크레딧과 생활보호제도 모두 가구원 구성에 따라 기본 급여액을 정하고, 필요한 특정 욕구에 해당하는 급여액을 추가하는 방식이다. 해당 가구의 급여는 가구 특성에 따라 정해진 급

여기준선에서 가구의 소득수준에 따라 급여액이 삭감되는데, 유니버설크레딧은 근로 소득 한도액(Work Allowance) 이상의 근로소득은 65%, 비근로소득은 100%의 감액률이 적용되게 되고, 생활보호제도는 월평균 수입에서 필요경비와 각종 공제후의 금액인 수입인정액 총액을 최대급여액에서 100% 삭감하게 된다. 생활보호제도는 해당 가구의 최종 최대급여액에서 가구의 소득을 반영하지만, 유니버설크레딧은 최종 최대급여액이 아닌 근로소득에 관한 기준선을 따로 두고 있으며, 가구의 소득을 반영함에 있어 근로소득과 비근로소득의 삭감률을 달리 적용하고 있다는 것이 특징이라고 할 수 있다. 급여수준을 결정하는 가구의 경제적 수준의 다른 한 가지는 자산이다. 유니버설크레딧과 생활보호제도도 급여수준 결정에 자산수준을 고려하고 있는데, 유니버설크레딧은 16,000파운드 이상은 수급자격이 없으며, 6,000파운드까지는 공제되고, 그 사이의 자산은 일정수준의 소득으로 환산한다. 생활보호제도는 자산의 매각을 통해 소득으로 활용할 것을 원칙으로 하고, 자산을 보유할 수 있는 예외적인 조건을 두고 있다.

세 번째로 급여의 인상률 결정방식에 대해 살펴보면, 일본 생활보호제도의 급여수준은 수준균형방식으로 근로자세대 소비지출의 68% 수준을 유지하고 있다. 다만, 생활부조기준액은 일본 경제의 디플레이션으로 그 수준이 하락하거나 유지되고 있으나, 최근 기타급여(난방비, 아동급여, 주택부조 등)의 변화로 급여가 상승하여 생활보호급여가 일반세대에 비해 높은 문제가 발생하게 되어 2013년 8월부터 3년에 걸쳐 단계적으로 급여를 인하하는 적정화를 추진하고 있다. 영국의 사회보장급여의 인상은 2011년부터 소비자물가지수(CPI)를 적용하고 있다. 그러나 근로연령층에 대한 대부분의 급여 인상률은 2013년부터 3년간 1%로 제한하고 있는데, 이는 실직자를 위한 급여가 2007년 이래 20% 증가하였지만, 평균 근로소득은 약 10% 증가하여 일하는 사람들에게 불공정하다는 것이 이유였다.

마지막으로 일본과 영국 모두는 급여기준 및 수준 등을 정하기 위해 심의 및 자문위원회를 두고 있다. 일본은 생활보호제도의 관련 사항을 심의하기 위해 생활보호기준위원회를 두고 있는데, 수준균형방식으로 결정되는 급여수준을 지속적으로 검증하고, 급여체계 및 지역적 차이, 기타급여 등에 대한 내용을 검토하고 조정안을 제안하고 있다. 또한 영국은 사회보장자문위원회를 두고 유니버설크레딧을 비롯한 사회보장제도 및 관련된 문제들에 대해 검토하고 정부에 자문을 제공하고 있다. 생활보호기준위원회와 사회보장자문위원회 모두 의결 권한은 없고 자문을 제공하고만 있다.



제3장 선정기준과 급여수준의 설정방식

- 제1절 2015년 기준 중위소득 추정의 쟁점
- 제2절 기준 중위소득 추정을 위한 쟁점별 검토
- 제3절 2015년 기준중위소득 추정결과
- 제4절 생계급여 기준선

제1절 2015년 기준 중위소득 추정의 쟁점

1. 기준중위소득 추정의 의의 및 특징

가. 기초보장법 개정과 ‘기준 중위소득’

개편된 기초생활보장제도에서 각 급여의 선정기준은 중위소득의 일정한 비율(예컨대 중위소득의 50%)로 산정되도록 규정되어 있다. 따라서 중위소득의 추정은 개편된 제도를 구체적으로 시행하는 데 매우 핵심적인 사안이라고 할 수 있다.

통계량으로서 중위값(median)⁷⁾은 통계량을 크기순으로 배열하였을 때 정확히 중간에 위치에 해당되는 값을 말한다. 소득을 예로 들어 설명하자면, 낮은 소득부터 높은 소득까지 순서대로 줄을 세웠을 때 정확히 가운데 위치하는 소득을 의미한다. 전 국민의 소득에 관한 가용한 자료(data)가 없는 상태에서 이 중위소득을 확인하는 작업은 통계적 추정의 성격을 띤다. 즉 국민들의 소득분포를 대표한다고 간주되는 표본조사자료를 이용하여 대략적으로 중위소득이 얼마일지를 통계적 방법으로 추측해야 하는 것이다.

이렇게 추정된 중위소득은 개정된 기초생활보장법에 따라 생계, 의료, 주거, 교육 등 주요 급여의 기준선을 설정하는 데 사용되게 된다. 그런데, 이후에서 상세하게 검토하게 되겠지만, 중위소득을 추정하는 방법은 매우 다양할 수 있다. 그리고 어떤 방법으로 선택하는가에 따라 전혀 다른 중위소득값이 계산될 수도 있다. 기초보장급여의 기준으로 중위소득값을 활용하려면 그 값의 차이를 발생시킬 수 있는 각 쟁점들에 대해 검토와 선택이 이루어져야 한다. 그 결과 산출된 중위소득을 이하에서는 ‘기준 중위소득’이라고 지칭하기로 한다. ‘기준’이라는 명칭이 붙는 이유는 기초보장제도의 각 급여의 자격기준선을 결정하는 데 준거가 된다는 의미이기도 하지만, 기초보장제도의 운영이 아

7) 중간값이라고 하는 경우도 있다. 이하에서는 중위값으로 지칭하기로 한다.

닌 다른 영역에서(예를 들어 국가의 대표적 분배지표를 공표하는 데) 사용하는 중위소득과 다른 방법에 의해 산출된 것임을 구분하기 위해서이기도 하다.

나. 추정과 예측의 불가피성

개정된 기초생활보장법에 따라 개편된 제도는 2015년 7월 1일부터 시행되도록 되어 있다. 개정된 법의 시행을 위해서는 시행되는 시점의 중위소득, 즉 2015년의 기준 중위소득을 추정해야 한다. 2015년이 경과되지 않은 시점에서 해당 연도의 중위소득을 추정하는 작업은 단순히 주어진 통계자료를 이용하여 중위소득값을 산출하는 것과 다른 성격을 내포하고 있다. 일반적으로 가구나 개인의 소득에 관한 정보를 담고 있는 표본통계자료가 적어도 1~2년 전의 소득에 대해 제공하고 있음을 감안한다면, 2015년의 기준중위소득을 추정하는 작업은 주어진 과거시점(예, 2013년) 기준 통계자료를 이용하여 중위소득을 추정하는 과정과 더불어 그것을 현재 시점(2015년)의 값으로 환산해야 하는 예측과정을 내포하는 것이다. 즉 추정과 예측을 동시에 수행해야 하는 것이 기준중위소득 결정의 본질적 특성이라고 할 수 있다.

다. 구체적 수준 결정의 중요성

중위소득은 그 수준 자체가 의미가 있는 경우도 있고 그 값을 이용하여 산출되는 다른 통계량을 얻기 위해 의미가 있는 경우가 있다. 후자의 대표적인 예가 빈곤관련 통계를 얻는 경우이다. 빈곤관련 통계로 사용되는 대표적인 지표인 빈곤율은 통상 중위소득의 일정한 비율(예, 50%)을 빈곤선으로 활용한다. 가구의 소득이 중위소득의 50%에 미치지 못하는 경우를 빈곤가구로 규정하고 전체 가구에서 빈곤가구가 차지하는 비중을(가구단위의) 빈곤율로 제시하는 것이다. 이럴 경우 중위소득 그 자체보다는 중위소득을 이용하여 추가적으로 도출되는 통계지표에 관심을 갖게 된다.

하지만 기준중위소득의 경우 그것을 이용하여 도출되는 다른 통계지표보다는 중위소득값의 수준 자체가 중요한 의미를 지니게 된다. 이를 이용하여 각 급여의 수급자격이 있는 가구를 판별하게 되고, 수급가구가 받는 급여의 크기에 직간접적으로 영향을 미치기 때문이다.

라. 향후 지속적으로 적용될 원칙의 확인

2015년의 기준중위소득 추정작업은 향후 지속적으로 이루어질 기준중위소득 작업의 첫 사례가 된다는 특징이 있다. 제도적 안정성과 일관성이라는 관점에서 본다면, 이번에 기준중위소득을 추정하는 과정에서 적용되는 원칙은 향후 매년 반복되는 기준중위소득 추정작업에서 지속적으로 적용될 가능성이 높다. 경제사회적 여건의 중요한 변화가 있거나 통계자료나 분석 방법의 중요한 변화가 있지 않는 한 같은 방법으로 일관성 있게 적용하는 것은 제도의 안정성을 확보하는 데 매우 중요한 덕목이기 때문이다. 요컨대 2015년의 기준중위소득 추정은 중위소득의 구체적 수준을 제시하는 것 못지않게 중위소득 추정의 방법과 원칙을 확인하는 데 큰 의미가 있다.

2. 중위소득 추정의 일반적 쟁점

소득통계자료를 이용하여 중위소득을 추정할 때에는 구체적으로 어떤 자료와 방법을 선택하는가에 상이한 값을 도출할 수 있다. 앞서 설명하였듯이 기준중위소득의 경우 구체적인 수준이 어떻게 결정되는가가 중요한 문제인 만큼 중위소득값의 크기에 영향을 미칠 수 있는 모든 쟁점에 대해 가능한 한 모두 검토하는 것이 바람직할 것이다. 그런데 굳이 기초보장제도나 기준중위소득의 의미를 염두에 두지 않더라도 일반적으로 중위소득을 추정하는 과정에서는 다양한 방법론적 선택의 지점이 존재한다. 이 선택의 지점마다 제기될 각 쟁점들을 열거하자면 다음과 같다.

첫째, 중위소득이라고 할 때 ‘소득’을 어떻게 정의할 것인가 하는 점이다. 소득은 소득을 획득하는 주체가 일정한 기간 동안 벌어들인 현금 및 현물을 의미한다. 그런데 이를 구체적으로 보면 소득은 어떤 활동을 통해 벌어들였는가에 따라 매우 다양한 원천(sources)을 갖고 있다. 일을 해서 벌어들인 소득이 있는가하면 노동하지 않더라도 보유하고 있는 재산으로부터 발생하는 소득도 있다. 또한 부모, 형제나 국가로부터 받은 돈도 있을 수 있다. 이와 같이 다양한 원천들 가운데 어디까지를 소득으로 볼 것인가가 쟁점이 된다. 또한 일정한 주기성을 갖고 발생하는 정기적 소득과 예외적인 사건으로부터 발생하는 비정기적 소득(예를 들어 퇴직금)을 모두 소득으로 간주할 것인가 여부도 쟁점이 될 수 있다.

둘째, 누구의 소득인가 하는 것이다. 즉 소득을 비교하는 단위가 개인인가 아니면 가구인가 하는 점이 쟁점이다. 소득별로 줄을 세워 중간값을 얻는 것이 중위소득이라고 한다면 개인을 줄을 세울 것인가 가구를 줄을 세울 것인가가 쟁점이 된다. 소득통계와 관련된 표본자료를 사용하는 경우라면, 이 쟁점은 가구가중치를 사용할 것인가 개인가중치를 사용할 것인가 하는 문제로 표현될 수 있다.

셋째, 만일 가구소득을 비교하여 중위값을 얻는다고 하더라도 가구단위의 소득을 비교할 때에는 가구원수의 차이를 고려할 것인가, 고려한다면 어떠한 방법으로 고려할 것인가가 문제가 된다. 이는 가구소득에 어떤 균등화지수(equivalence scale)을 적용할 것인가 하는 문제로 달리 표현될 수 있다.

넷째, 좀 더 현실적인 쟁점으로 어떤 통계자료, 즉 어떤 데이터를 이용할 것인가도 중요한 쟁점이다. 가구나 개인별 소득을 조사하여 제공하고 있는 통계자료마다 표본추출부터 조사 및 자료 공표과정까지 나름대로의 방법을 선택하게 된다. 이 방법의 차이가 곧 중위소득값의 차이로 연결될 것이기 때문에 데이터의 선택은 매우 중요한 문제이다.

3. 중위소득의 예측과 관련된 쟁점: 소득증가율의 선택

앞서 언급하였듯이 2015년 기준 중위소득의 추정은 당해 연도의 중위소득을 추정해야하기 때문에 추정과 예측의 성격을 동시에 내포하는 것이다. 가용한 통계자료는 실제 발생한 소득을 조사한 것에 근거하여 만들어진 것이므로 과거 연도의 소득에 관한 정보를 제공하는 것이 당연하다. 더구나 2015년에 관한 소득통계자료는 존재할 수가 없다. 2015년이 경과하지도 않았으며 따라서 소득에 대한 조사도 이루어지지 않았기 때문이다.

이러한 특징은 2016년부터는 더 확연하게 작용할 것이다. 2015년 기준중위소득 추정의 경우 2015년 상반기 시점에 가용한 통계자료를 이용하여 2015년 하반기에 적용될 기준중위소득을 확정해야 하지만, 2016년의 경우는 2015년 하반기에 가용한 소득통계자료를 이용하여 2016년의 소득을 추정해야하기 때문이다. 요컨대 데이터가 보고하는 소득의 발생시점과 추정을 해야 하는 시점의 격차가 2015년에 비해 더 벌어지면 벌어졌지 축소되지는 않을 것이기 때문이다.

따라서 기준중위소득의 추정은 필연적으로 예측의 과정을 포함한다. 그렇다면 주어진 통계자료(예, 2013년 기준)를 이용하여 중위소득을 산출한 후, 그 값이 일정한 소득 증가율을 적용하여 최종적으로 2015년의 중위소득을 구해야 하는 것이다. 이때 소득 증가율을 어떻게 구할 것인지, 달리 말해 어떤 소득증가율을 적용할 것인지가 문제가 된다.

다음 절에서는 이상에서 언급된 각 쟁점들을 구체적으로 검토하고, 기준 중위소득을 추정하기 위해 각 쟁점별로 어떤 결정을 내릴 것인지를 제시하고자 한다.

제2절 기준 중위소득 추정을 위한 쟁점별 검토

1. 비교의 단위와 소득범주

가. 가중치와 균등화지수

중위소득의 계산하는 데 있어서 무엇보다 처음 제기될 수 있는 질문은 비교의 단위가 개인인가 가구인가 하는 것이다. 그런데 통상적으로 생활의 기본적 단위가 가구이고 모든 의식주와 관련된 주요 소비활동이 가구 단위로 이루어지는 것을 고려한다면 기초생활보장의 기본 단위도 가구로 보는 것이 마땅할 것이다. 이는 국민기초생활보장법의 개정 이전부터 지켜왔던 원칙이기도 하다. 만일 소득의 비교단위를 개인이라고 간주한다면 소득활동을 하지 않는 연령대의 인구(노인이나 아동 등)나 장애인, 기타 비경제활동인구(가정주부나 학생 및 군인 등)들은 모두 소득이 0인 집단으로 간주될 것인바, 개인단위의 소득을 비교하는 것은 실제 현실성이 없다고 할 것이다.

기초생활보장제도의 적용단위가 기본적으로 가구라고 하는 점은 통계분석 시 어떤 가중치를 적용할 것인가 하는 문제에서도 중요한 판단 기준이 된다. 만일 개인가중치를 사용하여 균등화지수를 적용하여 기준중위소득을 산출한다고 가정해보자. 그리고 그 기준중위소득을 이용하여 기초보장급여의 선정기준을 정한다고 가정하자. 그러면 이는 수급대상 개인을 결정하고 그 개인이 속해 있는 가구를 기초보장수급가구로 한다는 논리적 과정을 따르게 된다. 반대로 가구가중치를 사용하여 기준중위소득을 산출한

다면, 그리고 그로부터 다시 기초보장의 급여별 기준선을 결정한다면, 이는 수급대상 가구를 먼저 결정하고 그 가구에 속하는 개인을 수급자로 보는 논리적 과정을 따르는 셈이다. 이상의 두 방식을 비교했을 때 후자의 논리적 과정이 기초보장제도의 설계구조와 일치하게 된다. 따라서 이하의 분석에서 표본통계자료를 이용하여 중위소득을 추정할 때에는 가구가중치를 사용하였다.

그런데 가구단위로 소득을 비교한다고 하더라도 가구원수의 차이를 어떻게 고려할 것인가는 여전히 문제가 된다. 소득을 가구단위로 합산하더라도 그 합산된 소득을 갖고 한 사람이 생활하는 경우와 4인이 생활하는 경우를 비교하면 같은 금액이 개인에게 갖는 의미가 크게 다를 것이기 때문이다. 가구원수의 차이가 가구소득에 대해 지니는 효과를 감안해주기 위해 적용하는 것이 가구균등화지수이다.

노대명 외(2013)에서 검토하였듯이 가구균등화지수를 어떻게 적용하는가에 따라 중위소득은 물론 기초보장수급가구의 규모와 분포, 그리고 가구별 급여액의 수준과 분포도 큰 차이를 보게 된다. 따라서 기초보장급여에 가구균등화지수를 어떻게 적용할지는 결코 작지 않은 쟁점이다.

하지만 본 연구에서는 법 개정 직전인 2014년까지 최저생계비를 산출할 때 적용되어 왔던 가구균등화지수를 그대로 적용하고자 한다. 이는 가구균등화지수를 변화시킬 특별한 사유가 없어서라기보다는 제도 개편과정에서 다양한 요소들이 변화하는 데 따른 혼란을 가능한 한 줄이고자 하는 현실적 고려에 근거한 것으로, 2013년 중앙생활보장위원회의 결정에 근거한 것이다.

2014년에 이르기까지 최근 연도에 가구원수별 최저생계비의 차이를 둘 때 적용되어 왔던 균등화지수는 변형된 옥스퍼드방식이라고 지칭할 수 있을 것이다. 통상 옥스퍼드방식이라고 불리는 가구균등화지수 산출방식은 최초 성인 1인(즉 가구주)에 대해서는 1, 추가되는 성인 한명마다 0.7, 그리고 아동에 대해서는 한명마다 0.5의 가중치를 부여하는 방식이다. 최저생계비의 가구균등화지수는 이러한 방식을 다소 변형하여 2인 가구는 성인 2명으로 구성되었다고 단순화하고, 3인 가구는 성인 2명과 아동 1명으로 구성된 것으로 가정한 후 도출된 것이다. 그리고 4인 가구부터는 성인은 추가되지 않고 아동만 추가된다고 가정하여 균등화지가 도출되었다. 그 구체적인 수치는 다음 <표 3-1>과 같다. <표 3-1>의 가구균등화지수를 그대로 사용하기로 함에 따라 이하의 논의에서도 이 방식을 적용하였으며, 이 절에서 제시되는 중위소득 관련 각종 표

들은 <표 3-1>의 균등화지수를 적용하여 계산된 결과이다.

<표 3-1> 가구원수별 균등화지수

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
균등화지수	1	1.7	2.2	2.7	3.2	3.7	4.2

나. 소득범주

가구소득은 가구의 각 구성원들이 다양한 활동을 통해 획득하게 된다. 또한 소득이 발생하는 주기와 빈도도 각기 다를 수 있다. 그 소득원천별로 살펴보기 이전에, 소득획득이 일상적 경제활동으로 일어난 것인지(경상소득) 예외적이고 비정기적 활동에 의해 이루어진 것인지(비경상소득) 구분할 필요가 있다. 경상소득(current income)에 대해서는 적어도 동일한 원천으로부터 지속적으로 소득이 발생할 것이라고 기대할 수 있다. 반대로 예외적 사건이나 활동에서 발생한 비경상 소득은(non-current income) 얼마나 자주 발생하고 얼마나 지속될지 예측하기 쉽지 않다. 따라서 기초보장 수급자격과 급여액을 결정할 때 비경상소득까지를 고려하는 것은 적절하지 않을 것이다. 또한 자산 매각을 통해 획득하는 현금이나 부채를 발생시킴으로써 얻게 되는 현금을 소득으로 간주하는 것도 적절하지 않다. 자산매각의 경우 가구가 보유한 경제적 능력의 감축을 동반한다는 점에서 재산조사(means test)를 수반하는 공공부조 제도 하에서 이를 소득으로 고려하는 것은 타당하지 않다. 부채의 증가를 수반하는 현금 수입도 상환의 부담이 따른다는 점에서 그것을 소득으로 인정하는 것이 적절하지 않을 것이다. 자산의 감소나 부채의 증가는 기초보장제도의 재산기준 적용방식에서 고려하는 것이 타당할 것이다.

가구단위의 소득원천은 크게 노동소득과 재산소득, 그리고 이전소득으로 구성된다. 노동소득(earning)은 임금근로자가 받는 임금소득(혹은 근로소득, wage 또는 salary income), 자영업자의 사업활동으로부터 얻은 사업소득(business income)을 포괄한다. 재산소득은 가구가 보유한 재산을 임대하거나 투자함으로써 얻은 지대, 이자, 배당금 등의 소득을 의미한다. 그리고 이전소득은 다시 부모, 형제, 친지나 민간 기구로부터 받은 이전소득인 사적이전소득과, 정부나 공공기관으로부터 받은 공적 이전소득으로

구성된다.

경상적으로 발생한 이 모든 소득을 합한 것, 즉 경상 총소득(이하 경상소득)을 이용하여 중위소득을 구하는 것이 타당할 것이다. 왜냐하면 기준중위소득은 기초보장제도 기준소득범주가 되어야 하는데, 기초보장제도는 공공부조제도로써 잔여주의나 타법지원 우선의 원칙을 따르고 있다. 즉 모든 소득원에서 얻은 금액을 합산하더라도 기초보장 급여기준에 미치지 못할 경우 기초보장 수급대상자가 될 수 있다. 따라서 가구소득의 최대치를 가능하게 하는 소득범주가 기준중위소득을 산출하는 소득범주가 되어야 할 것이다.

그런데 경상소득을 구성하는 요소인 공적이전소득에는 기초보장급여도 포함될 수 있다. 따라서 기초보장급여의 대상자를 선정하기 위한 기준중위소득 도출 시에는 기초보장급여를 제외하는 것이 논리적으로 타당하다. 그러나 현실적으로 중위소득을 얻는 가구가 기초보장 수급가구가 될 가능성은 없다고 볼 때, 공적이전소득에 기초보장 급여를 제외할 것인지 여부는 적어도 중위소득값을 구할 때는 중요한 쟁점이 아니라고 볼 수 있다. 이상의 논의에 근거하여 이하의 분석에서 중위소득을 계산할 때에는 총 경상소득을 이용할 것이다.

2. 통계자료의 선택

가. 자료별 특징

전국 가구의 중위소득을 추정하기 위해서는 전 국민을 대상으로 가구소득을 조사한 통계자료가 필요하다. 2015년 현재 가구단위의 소득을 조사하여 보고하는 통계자료는 다수 존재하지만, 정부가 시행하는 복지급여의 소득기준선을 도출해야 한다는 점에서 정부기구가 공표하는 조사자료를 사용하는 것이 바람직할 것이다.

2015년 3월 현재 통계청이 조사하여 대중적으로 공개하는 가구소득관련 조사자료는 세 종류가 있다. 가장 대표적인 것이 <가계동향조사>자료이고 다음이 <가계금융복지조사>자료이다. 한편 최근 들어 통계청은 <가계동향조사>자료에 농어가가 제외되어 있다는 지적에 따라 <가계동향조사>와 <농어가경제조사>자료를 결합한 자료를 공개하고 있다. 이는 <가계동향조사>의 표본에 <농어가경제조사>자료의 표본을 더한 것으로

서 양 조사가 갖는 대표성의 부족 문제를 보완한 것이라고 볼 수 있다. 이 결합자료는 다양한 명칭으로 지칭되지만 이하에서는 <가계동향조사자료(농어가포함)>로 지칭할 것이며, 줄여서 <가계+농어가>자료로 표기할 것이다.

어떤 통계자료를 선택할지를 결정할 때 무엇보다 고려되어야 할 것은 해당 자료가 전국의 가구실태를 잘 대표할 수 있는가 하는 것이다. 어떤 자료의 조사대상에서 특정한 집단이 사전적으로 제외되어 있고 그 규모가 작지 않다면 그 자료는 전국 가구의 실태를 대표한다고 보기 어렵다. 이러한 관점에서 유의하여 살펴보아야 할 것이 조사 대상에 1인 가구가 포함되어 있는지, 그리고 농어가⁸⁾가 포함되어 있는지 하는 점이다. 다른 두 개의 조사자료와 달리 <가계동향>자료는 농어를 조사대상에 포함하지 않고 있다.

두 번째 비교 기준은 데이터가 공개된 지 얼마나 오래되었는가 하는 점이다. 어떤 조사 자료가 긴 시계열을 갖고 있다고 하는 점은 우선 조사의 경험이 축적되었을 것이라는 유추를 가능하게 한다. 하지만 더 중요한 것은 장기간에 걸친 중위소득의 움직임을 파악할 수 있다는 점이다. 특히 중위소득의 ‘예측’을 위해 과거 연도의 중위소득 증가율에 관한 풍부한 자료가 필요하다는 점을 감안하면 조사의 역사가 오래 된 조사가 장점이 있다. 이런 점에서 본다면 <가계동향>과 <가계+농어가>는 2006년 소득부터⁹⁾, <가계금융복지>조사는 2011년 소득부터 조사자료가¹⁰⁾ 제공되고 있다.

셋째, 자료의 최초 제공시점보다 더 중요한 것으로 고려되어야 할 것이 자료의 최근 제공시점이다. 최근의 정보를 제공하는 자료일수록 최근의 현실을 반영할 수 있고 예측에 따른 오차를 줄일 수 있기 때문이다. 비교의 대상이 되는 세 자료 모두 2013년의 소득에 대한 정보가 가장 최근의 것이다. 이러한 사정은 2015년 3월의 시점에서 확인되는 것이지만 2015년 하반기에 2016년의 중위소득을 추정하고자 할 때에는 <가계동

8) 이때 농어가란 농어촌에 거주하는 가구가 아닌 농림어업을 주 소득원으로 하는 가구를 지칭한다.

9) <가계동향조사>의 원천은 2인 이상 도시근로자 가구만을 대상으로 조사하였던 <도시가계조사>로 거슬러 올라간다. <도시가계조사> 자료가 공개된 것은 1982년 자료가 최초이다. 이후 1990년 자료부터는 2인 이상 도시가구로(즉 자영자와 무직가구를 포함) 대상이 확대되었고, 2003년부터는 농어촌에 거주하는 2인 이상 가구로 다시 대상이 확대되었다. 1인 가구를 포함하는 표본으로 확대된 것이 2006년부터이다.

10) <가계금융복지>자료의 경우 자료가 공개된 연도와 그 자료 안에 조사된 소득의 발생연도가 다르다. 예컨대 2013년 <가계금융복지조사>자료에는 2012년의 소득이 조사되어 있다. 이하에서는 비교의 편의성을 고려하여 소득발생년도로 표기할 것이다. 한편 <가계금융복지조사>는 2009~2010년에는 <가계금융조사>라는 명칭으로 공개되었다. 표본의 구성 측면에서 볼 때 이를 <가계금융복지조사>와 같은 자료로 보기 어렵지만, 소득증가율의 다년간 평균값이 필요할 경우 참고를 위해 사용하였다.

향> 및 <가계+농어가>는 2014년의 소득에 대한 자료를 제공하게 된다. 연말을 기준으로 보면 <가계동향> 및 <가계+농어가>가 <가계금융복지>조사에 비해 최근 소득에 대한 정보를 제공한다.

마지막으로, 각 조사자료에서 보고되는 소득이 어떤 방법에 의해 조사되었는가 하는 것이다. <가계동향> 및 <가계+농어가>는 매월단위로 가계부 기장방식에 의해 소득이 조사되었다. 자료상의 소득도 월소득에 대해 원단위로 보고되고 있다. 반면 <가계금융복지>는 지난해의 소득에 대한 회고를 통해 응답자가 소득을 보고하는 방식으로 조사되었다. 조사된 소득금액의 단위도 연간소득에 대해 만원 단위로 보고되었다. 이러한 차이는 소득과악의 정확성 측면에서 간과할 수 없는 특성이다. 즉 이러한 차이를 고려한다면 <가계동향> 및 <가계+농어가>의 조사 결과가 좀 더 신뢰할만하다고 볼 수 있다.

〈표 3-2〉 가구소득 관련 주요 통계청 미시자료의 특징 비교

구분	가계동향	가계+농어가	가계금융복지
1인 가구 포함 여부	O	O	O
농어가 포함 여부	X	O	O
최초 연도	2006	2006	2011(2009)
최근 연도('15.3현재)	2013	2013	2013
자료 제공 기간	8개년	8개년	3(5)개년
관측치(최근 연도)	10,046가구	12,481가구 (=10,046+2,435)	17,863가구
조사 방법	가계부 기장	가계부 기장	면접(인터넷)조사
소득 단위	원/월	원/월	만원/년
기타 특징	- 소득 및 지출구성 세부 항목		- 자산 및 부채 자료 - 소득과 자산(부채)의 기준시점 상이

주: 가계금융자료는 소득발생년도 기준

가계금융복지자료는 2009~2010년에는 <가계금융자료>라는 명칭으로 공개됨

이상과 같은 자료의 주된 차이를 비교한 것이 위의 <표 3-2>이다. 위에서 언급한 내용 이외에도 각 자료는 고유한 특징들을 갖고 있다. 예를 들어 <가계동향>자료는 가구 단위의 지출에 대해 풍부한 정보를 담고 있고, <가계금융복지조사>는 가계가 보유한

재산 및 부채액에 대한 정보를 제공하고 있어 재산기준까지를 고려했을 때 기초보장 수급자의 규모와 분포가 어떻게 될지 추정하는 데 사용할 수 있다.

나. 자료별 중위소득의 차이

사용하는 자료가 다르면 그것을 통해 도출되는 중위소득값도 달라지는 것이 당연하다. 아래의 <표 3-3>은 각 자료별, 연도별로 추정한 중위소득이 자료마다 어떻게 다른지를 보여주고 있다. 2013년의 경우¹¹⁾ <가계+농어가>의 중위소득은 약 월145만8천원이고 <가계동향>자료의 중위소득은 약 148만5천원이다.

<표 3-3> 연도별, 자료별 중위소득 비교

(단위: 원/월)

연도	가계+농어가		가계동향		가계금융복지	
	1인가구 기준	4인가구 기준	1인가구 기준	4인가구 기준	1인가구기준	4인가구기준
2006	1,050,966	2,837,609	1,068,389	2,884,651	—	—
2007	1,107,701	2,990,793	1,132,695	3,058,276	—	—
2008	1,143,628	3,087,795	1,167,898	3,153,324	—	—
2009	1,166,278	3,148,950	1,189,610	3,211,947	1,172,842	3,166,673
2010	1,240,221	3,348,596	1,269,658	3,428,077	1,203,700	3,249,990
2011	1,329,521	3,589,707	1,364,336	3,683,708	1,294,117	3,494,115
2012	1,401,630	3,784,401	1,442,853	3,895,703	1,388,892	3,750,008
2013	1,458,008	3,936,622	1,484,642	4,008,533		

주: <가계금융복지조사>의 소득은 연간소득(단위:만원)으로 조사되었으나 비교의 편의상 월소득(단위:원)으로 전환함

아래의 <표 3-4>는 <표 3-3>의 중위소득의 상대적 수준을 비교하여 보여준다. 중위소득값이 가장 높게 추정되는 <가계동향>의 중위소득을 100으로 보았을 때 <가계+농어가>의 중위소득은 약 97~98% 수준이다. <가계금융복지>자료의 중위소득은 해마다 변동이 심한 편이어서 낮을 때에는 94.8%, 높을 때에는 99.1%에 이르고 있다. 한편 <가계+농어가>자료 가운데에서 비농어가만을 추출하여 중위소득을 추정하면, 그 수치

11) 주의할 것은 이 표에서 1인, 혹은 4인가구 기준 중위값이 1인가구만(혹은 4인가구만) 추출한 가운데에서 구한 중위값이 아니라는 점이다. 전체 가구에 대해 균등화된 가구소득을 이용하여 중위소득을 추정한 후, 이를 1인 혹은 4인 가구에 해당되는 값으로 전환한 값이다.

는 <가계동향>의 중위소득에 비해 98.9~99.8%에 이른다. 정확히 같은 표본을 대상으로 중위소득을 추정했음에도 불구하고 이와 같이 중위소득 수준에 차이가 나는 이유는 <가계+농어가>자료의 경상소득에는 현물형태로 지급되는 공적이전소득이 포함되어 있지 않기 때문이다.

〈표 3-4〉 자료별 중위소득 상대비교(가계동향 =100)

구분	가계동향	가계+농어가	가계금융복지
2006	100.0	98.4(99.8)	—
2007	100.0	97.8(99.4)	—
2008	100.0	97.9(99.6)	—
2009	100.0	98.0(99.5)	98.6
2010	100.0	97.7(99.2)	94.8
2011	100.0	97.4(98.9)	94.9
2012	100.0	97.1(99.3)	96.3
2013	100.0	98.2(99.8)	99.1

주: 괄호는 <가계+농어가>자료의 표본중 비농어가 가구만의 중위값을 이용하여 비교한 것임

다. 자료의 선택

이상의 자료별 특성을 고려할 때 <가계+농어가>자료를 사용하는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있다. <가계+농어가>자료는 표본구성의 대표성 면에서는 농어가가 제외되어 있는 <가계동향>자료에 비해 우월하고, 소득조사방식과 자료 공개 기간(축적 기간) 및 공개 시점 면에서는 <가계금융복지>자료보다 낮기 때문이다.

물론 <가계+농어가>자료를 사용할 경우 치러야 하는 비용도 있는 셈이다. 예를 들어 가구의 재산 및 부채보유액과 관련된 정보가 없기 때문에 기초보장 수급가구의 잠재적 규모를 추정하기 어렵다거나 가구소비지출과 관련된 상세한 정보가 없기 때문에 기초보장 수급가구의 생활실태에 대해 상세한 분석이 어렵다는 점 등이 그것이다. 그러나 기준 중위소득의 추정에 있어서 가장 중요하게 고려되어야 할 덕목은 소득조사방식의 우위라는 점에서 <가계+농어가>조사를 선택하는 것이 바람직할 것이다. 다른 조사 자료들을 추가적으로 사용함으로써 <가계+농어가>자료의 한계를 보완할 수 있을 것이다.

3. 소득증가율의 적용

가. 다양한 거시지표의 증가율에 대한 검토

2013년의 추정소득을 이용하여 2015년의 중위소득을 예측하기 위해서는 2년간의 소득증가에 대한 가정, 즉 소득증가율에 대한 가정이 필요하다. 통상적으로 이 경우에 검토하여 볼 수 있는 증가율에는 물가상승률, 국민소득 증가율, 그리고 미시자료를 이용하여 추정한 중위소득 자체의 증가율 등이 있다. <표 3-5>와 [그림 3-1]은 주요 지표의 연도별 증가율 변화 추이를 보여준다.

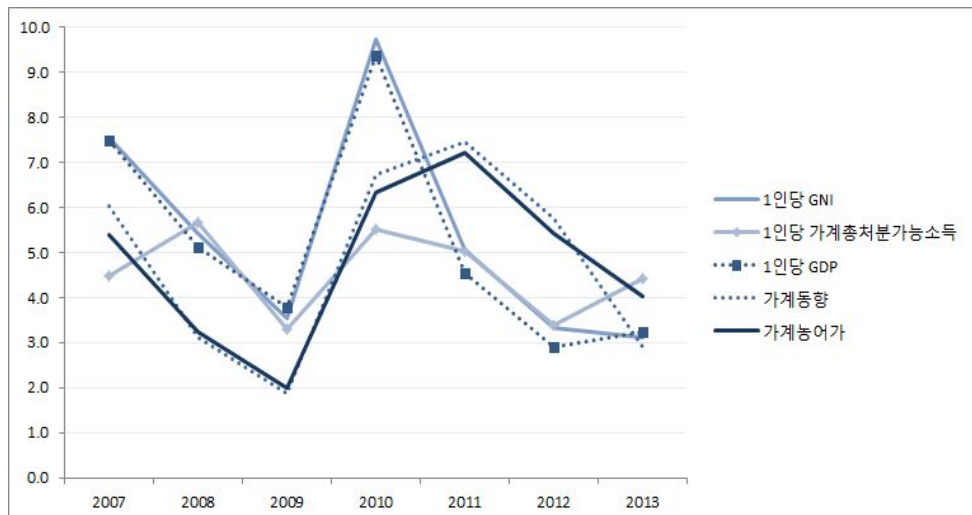
<표 3-5> 주요 지표의 연도별 증가율

(단위: %)

연도	물가지수		국민소득			미시자료의 중위소득		
	소비자 물가지수	생활 물가지수	1인당 GNI	1인당 가계총 처분가능소득	1인당 GDP	가계+ 농어가	가계+ 농어가 (비농어가)	가계동향
2007	2.5	3.2	7.6	4.5	7.5	5.4	5.6	6.0
2008	4.7	5.3	5.4	5.7	5.1	3.2	3.3	3.1
2009	2.8	2.1	3.5	3.3	3.8	2.0	1.8	1.9
2010	3.0	3.4	9.7	5.5	9.4	6.3	6.4	6.7
2011	4.0	4.4	5.1	5.0	4.5	7.2	7.2	7.5
2012	2.2	1.7	3.3	3.4	2.9	5.4	6.1	5.8
2013	1.3	0.7	3.1	4.4	3.2	4.0	3.4	2.9
12-13년	1.31	0.73	3.11	4.42	3.25	4.02	3.44	2.90
10-13년	2.49	2.25	3.83	4.27	3.56	5.54	5.57	5.35
06-13년	2.91	2.95	5.37	4.53	5.18	4.79	4.81	4.81

[그림 3-1] 주요 지표별 증가율 변화 추이

(단위: %)



[그림 3-1]에서 보듯이 연도별 증가율의 변화 추이는 지표별로 사뭇 다르다. 거시지표에 해당하는 1인당 국민소득(GNI)과 1인당 국내총생산(GDP)의 증가율이 유사한 형태로 움직이는 반면 미시자료를 통해 추정된 중위소득의 증가율은 그것과 다소 다른 양상으로 움직이고 있다. 1인당 가계총처분가능소득의 증가율은 다른 거시지표 증가율과 약간 차이를 보이며 움직이고 있다.

이와 같이 각 지표별로 증가율 변화에 차이가 있는 것은 각 지표가 어떤 부분의 어떤 소득을 집계한(혹은 대표하는)것인지에 따른 것이다. 예를 들어 일인당 국민소득과 일인당 국내총생산에는 비가계부문이 획득한 소득과 경제주체에게 분배되지 않은 고정자본의 감가상각분이 포함되어 있다. 1인당 가계총처분가능소득의 경우 기업이나 정부부문으로 배분되지 않은 소득만을 집계하고 있으나, 소득범주의 특성상 경상소득과 일치하지 않는다. 이와 같이 각 지표들이 서로 다른 의미를 내포하고 있는 만큼 어떤 지표의 증가율을 적용할 것인지에 대해서는 신중한 판단이 필요하다.

그런데 개정된 국민기초생활보장법은 이 선택에 있어서 한 가지 분명한 기준을 제공해주고 있다. 개정 법안의 6조 2항은 기준 중위소득의 결정에 대해 “최근 가구소득의 평균증가율, 가구규모에 따른 소득수준의 차이 등을 반영해야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정에 따를 경우 소득증가율 관련 지표가 아니거나 가구가 아닌 부문의 소득을 포

함하고 있는 경우, 그리고 가구구성이 고려되지 않은 지표는 타당한 지표가 아니다. 이러한 이유로 각종 물가상승률이나 국민소득 증가율은 선택에서 제외될 수밖에 없다. 따라서 소득증가율에 적용할 수 있는 지표는 미시자료를 이용하여 추정된 중위소득 자체의 증가율로 국한되게 된다.

앞에서 <가계+농어가>자료를 주로 이용하기로 한 만큼, 2015년 소득추정의 출발점이 되는 소득은 2013년의 <가계+농어가>자료 중위소득이고, 여기에 적용할 증가율 또한 <가계+농어가> 중위소득의 평균 증가율이 되는 것이 타당할 것이다. 남은 쟁점은 어느 정도 기간 동안의 평균 증가율인가 하는 점인데, 이는 다음에서 좀 더 상세히 살펴볼 것이다.

나. 몇 년 평균증가율을 적용할 것인가

아래의 <표 3-6>은 <가계+농어가>자료의 연도별 중위소득값을 이용하여 기간별 증가율을 계산한 결과를 보여준다. 각 연도별로 전년대비 증가율과 2년, 3년, 5년간 평균 증가율이 제시되어 있다. 이때 2년 이상 기간 동안의 증가율은 기하평균 증가율을 의미한다.

<표 3-6> <가계+농어가>자료의 기간별 중위소득 증가율

(단위: %)

연도	전년 대비	2년 평균	3년 평균	5년 평균
2007	5.40	—	—	—
2008	3.24	4.32	—	—
2009	1.98	2.61	3.53	—
2010	6.34	4.14	3.84	—
2011	7.20	6.77	5.15	4.81
2012	5.42	6.31	6.32	4.82
2013	4.02	4.72	5.54	4.98

<표 3-6>에서 볼 수 있듯이 동일한 자료를 사용하더라도 몇 년 평균증가율을 사용하는가에 따라 그 값이 달라진다. 그런데 단기 평균 증가율일수록 연도별 변화가 심하고 비교적 긴 기간의 평균증가율일수록 변화가 크지 않다는 사실을 확인할 수 있다. 관

측치가 많지 않아 통계적 유의성이 있는 것은 아니지만, 단순 비교를 위해 표준편차를 구해 보면 전년 대비 평균의 경우 1.82%p인 반면, 2년(1.53%p), 3년(1.17%p), 5년(0.09%p)으로 갈수록 그 값이 낮아지고 있다. 다시 말해 보다 장기간에 걸친 평균일수록 연도별 변화폭이 크지 않다는 점을 알 수 있다.

이러한 사실은 다른 자료를 사용한 경우에도 확인할 수 있다. 아래의 <표 3-7>은 <표 3-3>에서 제시된 자료별 중위소득을 이용하여 기간별 평균 증가율을 비교하고 있다. 자료마다 연도별 증가율은 다르지만 기간이 길어질수록 연도별 증가율이 줄어드는 것은 <표 3-6>과 마찬가지로이다.

<표 3-7> 통계자료별, 기간별 중위소득 증가율

(단위: %)

구분	가계+농어가조사(비농어가)				가계동향조사				가계금융복지조사		
	전년 대비	2년 평균	3년 평균	5년 평균	전년 대비	2년 평균	3년 평균	5년 평균	전년 대비	2년 평균	3년 평균
2007	5.60	—	—	—	6.02	—	—	—	—	—	—
2008	3.29	4.44	—	—	3.11	4.55	—	—	—	—	—
2009	1.78	2.53	3.55	—	1.86	2.48	3.65	—	—	—	—
2010	6.37	4.05	3.80	—	6.73	4.27	3.88	—	2.63	—	—
2011	7.18	6.78	5.09	4.83	7.46	7.09	5.32	5.01	7.51	5.04	—
2012	6.13	6.66	6.56	4.93	5.75	6.60	6.64	4.96	7.32	7.42	5.80
2013	3.44	4.78	5.57	4.96	2.90	4.32	5.35	4.92	5.88	6.60	6.90

이러한 점을 감안할 때 전년대비 중위소득 증가율처럼 지나치게 짧은 기간 동안의 증가율을 사용하는 것은 바람직하지 않다. 단기간의 소득증가율은 예외적인 경기변화의 영향을 직접 받을 수 있기 때문이다. 예를 들어 <표 3-6>에서 2009년 중위소득의 전년 대비 증가율은 1.86%로 다른 해에 비해 상대적으로 낮는데, 이는 2008~2009년 간 전 세계에 걸친 금융위기의 영향 때문이다. 단년도 소득증가율은 이러한 충격의 여파가 여과 없이 나타나게 된다. 기준 중위소득이 이러한 여파에 직접 노출되게 되면 제도의 안정성은 물론 저소득층의 안정적 생활보호에 부정적 영향을 미치게 될 것이다.

하지만 반대로 장기평균 증가율을 사용하는 데 따른 위험이 전혀 없는 것은 아니다. 대표적으로, 장기평균 증가율을 적용할 경우 최근의 경기변화 상황이 충분히 반영되지 못할 우려가 있다. 예를 들어 <표 3-6>에서 최근 자료(2013년)의 5년 평균 증가율은

4.98%인데, 2011년 이후 전년 대비 증가율이 감소하는 추세라는 점과 2013년의 전년 대비 증가율이 4.02%라는 점을 감안하면 다소 높은 것이 아닌가 하는 문제제기에 봉착할 수 있다. 이하에서는 이러한 장단점을 고려하여 3년 평균 증가율을 이용하되, 참고적으로 5년 평균 증가율을 적용한 수치를 비교할 것이다.

제3절 2015년 기준중위소득 추정결과

중위소득을 추정하는 자료로 <가계+농어촌>자료를 이용하고, 2013년 중위소득 추정값이 과거 3년 평균 증가율을 적용하면 2015년의 중위소득은 아래 <표 3-8>과 같이 추정된다. 참고로 같은 자료를 이용하되, 2013년에 전년대비 증가율과 과거 5년간 평균 증가율을 적용한 값도 <표 3-8>에 같이 표기되어 있다. 증가율을 적용하는 방법은 3년 평균 증가율 적용의 경우 2013년 중위소득(월 1,458,008원)이 매년 5.54%의 증가율로 두해 동안 증가한 것으로 간주하는 것이다. 즉

$$1,458,000\text{원/월} \times 1.0554^2 = 1,624,054\text{원/월}$$

이 되는 것이다. 또한 이 값을 4인 가구 기준으로 환산해 주기 위해 4인 가구의 균등화지수인 2.7을 곱하여 주면 4,384,947원이 도출된다.

<표 3-8> 2015년 중위소득 예측값(가계+농어촌 자료) 이용

(단위: 원/월)

구분	전년대비 증가율(4.02%) 적용	3년 평균 증가율(5.54%) 적용	5년 평균 증가율(4.98%) 적용
2013		1,458,008	
2014년 추정값	1,516,654	1,538,793	1,530,576
2015년 추정값	1,577,659	1,624,054	1,606,757
2015년 추정값 (4인가구 기준)	4,259,676	4,384,947	4,338,243

이와 같은 중위소득 추정결과는 2013년 <가계+농어촌>조사의 원시자료를 이용하여 도출된 것이다. 만일 2015년 중에 2014년 자료가 공개되어 2014년의 중위값을 구

할 수 있다면 2015년을 추정하는 데 기준이 되는 값과 증가율이 모두 바뀌게 되어 2015년의 추정결과는 달라질 것이다. 기준값은 2013년 중위소득이 아닌 2014년 중위소득이 될 것이고, 증가율 역시 2010~2013년 사이의 평균증가율이 아닌 2011~2014년의 평균증가율이 되어야 할 것이다. 요컨대 2014년의 원시자료를 이용가능하다면,

2015년의 중위소득

$$= 2014년 중위소득 추정치 \times (1 + 2011 \sim 2014년 간 중위소득 평균증가율(\%)/100)$$

과 같이 표기될 것이다.

제4절 생계급여 기준선

개정된 기초보장 생활법 하에서 생계급여는 자격선정기준과 급여기준이 일치하게 된다. 즉 생계급여를 수급할 수 있는 기준이 중위소득의 일정 비율로 결정되고, 그 값과 가구별 소득인정액의 차이가 곧 생계급여액이 되는 것이다. 문제는 2015년의 기준 중위소득이 얼마가 될 것이며, 생계급여 기준은 중위소득의 몇 %로 설정할 것인가 하는 점이다.

첫 번째 문제, 즉 기준중위소득의 추정에 대해서는 앞 장에서 이미 상세히 논의된 바 있다. 중위소득 관련 쟁점이 다수 존재하지만, 이 장에서는 논의의 편의를 위해 <가계+농어가>자료의 2013년 중위소득에 3년간 평균증가율을 2회 적용한 값, 즉 1,624,054 원을 기준으로 설명하고자 한다.

그렇다면 생계급여 기준의 남은 문제는 기준 중위소득의 몇 %를 생계급여 기준으로 삼을 것인가 하는 점이다. 기초생활보장제도 개정과정에서 논의된 바에 따라 생계급여 기준을 2017년까지 기준중위소득의 30%로 점차 상승시킨다고 가정했을 때 2015년의 기준선은 중위소득의 27~29% 가운데에서 결정될 것으로 예상할 수 있다.

아래의 <표 3-9>은 앞 장에서 추정된 기준중위소득값을 이용하여 중위소득의 27~30%값을 가구원수별로 계산한 것이다. 아울러 이들 각 값을 생계급여 기준선으로 가정하였을 때, 현행(2015년 상반기 시행중) 기초보장급여의 생계급여 상한선에 비해 기

준선이 얼마나 높아지는지를 비교하고 있다.

2013년 <가계+농어가>조사자료의 중위소득과 3년간 평균증가율을 적용하여 얻은 중위소득은 1인가구와 4인가구에 대해 각각 1,624,054원과 4,384,947원이었다. 이 값의 27~30% 선에서 생계급여 기준선이 설정될 수 있을 것이다. 참고로 생계급여 기준선이 기준 중위소득값 대비 1%p 높아질수록 약 1만6천원이 인상되는 효과가 있다. 1인 가구 기준중위소득값의 28%에 해당되는 월 454,735원은 2015년 상반기에 시행 중인 생계급여 기준선에 비해 약 월 6만5천원이 인상된 금액일 것으로 추정된다.

〈표 3-9〉 2015년 기준 중위소득 예측값 및 생계급여 기준선(안)

(단위: 원/월)

구분	1인 가구 기준		4인 가구 기준	
	추정값	생계급여 기준과 차액	추정값	생계급여 기준과 차액
기준 중위소득	1,624,054		4,384,947	
중위소득의 27%	438,495	49,210	1,183,936	131,814
28%	454,735	65,450	1,227,785	175,663
29%	470,976	81,691	1,271,635	219,513
30%	487,216	97,931	1,315,484	263,362
1%p 상승시 증가분	16,241		43,849	

주: 2015년 상반기 생계급여 기준액은 1인 가구 389,285원/월, 4인 가구 1,052,122원/월임.



제4장 이행기급여제도

제1절 도입목적

제2절 이행기 보장의 기본원칙

제3절 법률 개정안에 반영된 이행기 보장대책

제4절 이행기 보장을 위한 지원대상의 선정

제5절 맺으며

제1절 도입목적

복지제도의 개편은 대부분의 경우, 이해관계자 간의 첨예한 대립을 동반하게 된다. 하지만 공공부조제도는 수급자의 대다수를 차지하는 빈곤층 및 취약계층은 자신들의 이해관계를 주장하는 강력한 수단을 갖고 있지 못하다는 점에서 그 대립의 양상이 다르다. 한편으로는 Advocacy 역할을 담당하는 시민단체들이 이들의 이해관계의 침해를 주장하고, 다른 한편으로는 수급자들의 자살과 같은 비극적 선택으로 표출된다. 이러한 이유에서 공공부조제도의 개편은 이들이 수급하는 급여가 부당한 이유로 침해받지 않게 하는 노력이 필요하다. 가장 이상적인 선택은 제도를 설계하고 개편하는 단계에서 이들에게 불이익이 가지 않게 하는 것이다.

물론 서구의 사례를 보면, 복지제도 대부분이 전성기를 지나 축소 지향적 개편기에 들어서 있다는 점에서 기존 수급자들에게 불이익을 주는 경우가 늘고 있다. 복지개혁이 빈곤층에게 불이익을 주는 조치가 확산되고 있는 것이다. 이것이 복지개혁을 복지축소로 이해하는 이유일 것이다. 그리고 이처럼 복지축소가 발생하는 과정에서 기존 수급자들의 복지급여가 현저하게 감소하여 기본적인 생활을 영위하지 못하게 만들 위험도 발생하고 있다. 따라서 일부 국가에서는 복지개혁 과정에서 수급자들의 기존 급여를 보전하는 이행기 보장(transitional protection) 대책을 마련하고 있다.

물론 한국사회에서 복지개혁은 서구와 같은 방향으로 진행될 것이라고 말하기 힘들다. 물론 최근 들어 복지지출 증가가 지나치게 빠르다는 우려가 있고, 복지급여의 중복과 부정수급 등을 억제하려는 대책이 강구되고 있다. 하지만 그것이 한국 복지제도의 거대한 흐름을 형성한다고 말하기는 힘들다. 우리나라의 빈곤율과 공공부조제도의 수급율을 비교하면, 공공부조제도는 앞으로 상당기간 확장이 불가피할 것으로 예상되기 때문이다. 그리고 공공부조제도가 아니라도 비기여형(non-contributory) 복지제도에 대한 지출이 증가할 것은 자명해 보인다. 최근 수년간 맞춤형 급여체계 도입과 기초연금 도입 등에 투입된 재원이 이러한 추세를 말해준다. 장기간 사회보험 중심정책을

추진하는 과정에서 상대적으로 뒤쳐진 취약계층에 대한 소득보장 등을 강화하기 위해서는 재정투입이 불가피했던 것이다.

이런 맥락에서 보면, 기초생활보장제도 급여체계가 맞춤형 급여체계로 개편되는 과정에서 전체적으로 빈곤층에 대한 소득보장이 약화될 개연성은 크지 않다. 그것은 정책결정자, 전문가 그리고 행정실무자 전반에 걸쳐 현재의 빈곤정책이 충분하다고 말하는 사람이 거의 없다고 말하는 것과도 무관하지 않다. 사실 맞춤형 급여체계로 개편하더라도 기존 수급자들의 이해관계 측면에서 중립적이라고 말할 수 있다. 그것은 기존 제도와 비교할 때, 선정기준이나 급여수준을 하향 조정하는 것이 아니라 상향 조정하고 있으며, 급여체계 개편은 최저생계비를 기점으로 연동되어 있는 주요 급여제도를 기계적으로 분리하는데 초점을 맞추고 있기 때문이다. 이 점에서 통합 급여체계를 개별 급여체계로 개편한다고 기존 수급자에게 불이익이 발생한다고 말하는 것은 적절하지 않다.

그렇다고 복지제도 개편과정에서 불이익을 받는 수급자가 발생하지 않는다고 말하는 것은 아니다. 실제 아무리 제도를 정교하게 개편하더라도 다양한 이유에서 불이익을 받는 경우가 발생할 수 있다. 물론 이러한 경우에는 권리구제 등의 방식으로 구제하는 것이 합리적이다. 하지만 제도개편 단계에서 불이익을 받는 수급자들이 상당수 발생할 것으로 예상된다면, 그것이 아무리 합리적인 제도개편이라 하더라도 대책을 마련하는 것이 합리적이다. 그것은 제도개편이 정당하더라도 그로 인한 이해관계의 침해가 확산되는 경우, 제도개편 자체의 정당성을 상실할 위험이 있기 때문이다.

이런 맥락에서 이행기 보장대책의 필요성을 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 기초생활보장제도 급여체계 개편과정에서 발생할 수 있는 시행착오 및 그로 인한 충격을 최소화함으로써 제도의 연착륙을 도모한다는 것이다. 둘째, 복지제도 개편과정에서 개편의지를 약화시키는 다양한 이해갈등을 완화함으로써 제도개편을 가능하게 하는 중요한 실험으로서의 의미를 갖고 있다. 기존 수급자의 불이익이 최소한이 되도록 제도를 개편해야 한다는 것은 당연한 일이다. 하지만 제도정상화 과정에서 기존 수급자에게 손해가 발생하는 것은 불가피한 측면이 있다. 따라서 과도적으로 기존 수급자의 이익을 일정기간 보장하는 것이 보다 현실적인 제도개편 전략이라 할 것이다.

제도가 아무리 좋아도 제도시행 과정에서 이해당사자에게 현저한 불이익을 준다면, 제도를 안정적으로 개혁하기 힘들다. 더욱이 기존 수급자들 중 수급탈락 뿐 아니라 급

여감소 또는 급여감소의 개연성으로 자신의 생명을 끊는 극단적 선택을 하는 경우가 있었다는 점도 고려해야 한다. 현재 근근이 생계를 유지하는 수급자들의 입장에서 갑자기 급여를 줄이는 것은 매우 큰 충격일 수 있는 것이다. 그렇다고 제도개편 과정에서 예외를 늘리는 선택을 해서는 곤란하다. 이는 제도개편에 따라 급여감소 등이 발생하는 경우, 이를 항구적으로 유지해서는 안 된다는 것을 의미한다. 이 점에서 일정 기간을 두어 충격을 완화 또는 분산하는 접근방식을 통해 수급자에게 가해지는 충격을 줄이면서 제도개편이라는 목적을 달성하는 방안이 필요하다. 그것이 바로 이행기 보장대책이 필요한 이유이다.

제2절 이행기 보장의 기본원칙

이행기 보장대책은 기초생활보장제도 수급자 및 이해관계자에게 그 기본원칙에 대해 명확한 메시지를 전달하는 것이 중요하다. 이 대책이 어떤 목적으로 도입되었는지 전달함으로써 향후 지원과정에서 불필요한 갈등을 피할 수 있기 때문이다. 예를 들면, 자기 집이 있는 가구에게 주거급여를 지급하는 것이 적당하지 않다는 점에서 향후 주거급여는 임차가구를 중심으로 지원되게 된다. 하지만 지금까지 급여를 받아왔던 수급자 입장에서는 당황스런 일일 수 있다. 따라서 빈곤층 수급자가 느끼는 불이익을 최소화함으로써 제도개편의 정당성을 관철시키는 것이 그 목적인 것이다. 따라서 이 대책은 본질적으로 한시적 대책일 수밖에 없다.

1. 영국 Universal Credit의 이행기 보장대책의 기본원칙

이행기 보장대책에 대해서는 이미 영국의 사례를 예로 들어 그것이 어떻게 운영되고 있는지 자세하게 언급한 바 있다. 영국은 2011년부터 공공부조제도 전반에 걸친 대대적인 개혁을 모색하였으며, 2012년에는 각종 개편방안을 발표하였다. 그 중에서도 기존 수급자에 대한 제도개편기의 보장대책(Transitional Protection)은 여기서 다루고자 하는 이행기 보장대책의 원칙과 운용방향에 대해 중요한 시사점을 주고 있다. 그 핵심내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 이행기 보장대책의 목표는 갈등 없이 복지개혁을 달성하는 것이다. 실제 영국 정부는 Universal Credit 제도를 도입하는 과정에서 많은 반대에 봉착하고 있다. 그것은 전통적으로 생계급여만을 근로소득과 연동하던 방식에서 벗어나, 주거급여를 포함하여 근로소득의 변화에 연동하게 설계했다는 점이다. 이는 빈곤층에 대한 지원 프로그램에 점차 고용과 연계하려는 흐름과 무관하지 않다. 따라서 영국정부는 이 개혁이 가져 올 부정적 효과에 충분히 대응하고 있다는 메시지를 전달할 필요가 있었고, 이행기 보장대책은 그러한 맥락에서 도입된 것이다.

둘째, 지원 대상을 생활형편 변화, 즉 수급가구에게 귀책사유가 있는 변화가 아니라 정부가 추진하는 복지제도 변화로 인해 현금급여가 감소한 수급가구로 제한하고 있다는 점이다. 이는 복지개혁이 기존 수급자에게 큰 불이익을 주지 않도록 설계되어 있다는 자신감을 표현이라고 생각할 수도 있다. 하지만 그것은 단기적 관점에서만 그러한 해석이 가능하다고 여겨진다. 장기적으로는 근로소득 증감에 따라 현금급여 전체를 연동시킨 프로그램을 작동시키는 효과를 갖기 때문이다. 그것은 현금급여에 대한 지출절감 효과를 기대하는 것이기 때문이다.

셋째, 영국의 이행기 보장급여는 제도개편 직전 급여를 기준으로 직후의 급여와의 차액(감소분)으로 구성된다. 즉, 현금급여가 감소한 만큼이 해당 가구의 이행기 보장급여로 설정되는 것이다. 이는 모든 가구의 보장급여가 상이할 수 있다는 점을 의미한다. 참고로 영국은 이행기 보장급여의 최대치를 규정하고 있다.

넷째, 제도개편 후 현금급여가 자연 증가하는 경우, 그 증가분만큼을 이행기 급여에서 삭감하는 방식을 취한다. 이는 이행기 급여가 존재하는 경우, 본 현금급여는 증가하지 않는다는 것을 의미한다. 그리고 이행기 급여가 현금급여의 자연증가분에 의해 모두 소진되는 경우, 현금급여가 증가하게 된다. 하지만 이행기 급여가 영(zero)이 된다는 것은 이행기 보장대책 적용이 종료되었음을 의미하는 것이다. 그리고 한 번 이행기 보장대책의 적용이 종료된 수급자는 이후 다시 이러한 급여의 적용을 받을 수 없다. 그것은 이행기 급여가 특정한 제도개편 과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 한시적, 일회적 제도이기 때문이다.

<표 4-1> 영국 Universal Credit 이행기 보장대책의 주요 내용

구 분	내 용
목 표	사회갈등 없는 개혁목표의 달성 : 정당한 법 집행이라 하더라도, 그로 인한 손해의 정도가 심한 경우 사회갈등을 초래하게 된다는 점에서 이를 보상하는 예방대책을 강구함으로써 개혁을 달성하는데 그 목표가 있다
지원 대상	기존 수급가구 중 근로소득 증가 등 생활형편이 개선되지 않았음에도 제도개편의 결과로 현 급여가 감소한 수급가구가 대상이다. 이는 신규 수급자가 해당되지 않는다는 점을 의미한다.
급여 산정	수급가구가 제도개편 이후 받게 될 <급여 및 세액공제 총액>이 기존의 급여 및 세액공제 총액보다 낮은 경우, 그 차액을 보장하는 추가급여(cash top up)를 지급한다. 이 급여는 새 제도의 급여인상률의 적용을 받지 않는다.
급여 운영	이행기 보장을 위한 급여 금액은 제도시행 직후에 결정된다. 그것은 기존 급여가 제도개편 직전 월의 급여이기 때문이다. 그리고 이행기 보장대책에 따른 급여가 보장할 최대급여액 또한 제도시행 시점에 정하도록 규정하고 있다.
급여 변동	이행기 보장급여는 개편된 제도의 급여 인상분만큼 감소하며, 본 급여의 인상분은 보장급여 금액이 소진된 이후 적용된다. 하지만 이행기 보장급여가 결정된 이후 근로소득이 증가해서 급여가 감소해도 보장급여는 감소하지 않는다.
급여 종료	이행기 보장급여, 즉 급여감소분으로 설정된 보장급여가 영(zero)이 되는 순간, 이행기 급여는 종료된다. 또한 Universal Credit의 본 급여가 중단되는 경우에도 자동으로 종료된다.
재적용 금지	한번 이행기 보장급여가 종료된 수급자는 다시 이행기 보장급여를 받을 수 없다. 이행기 보장이 한시적인 제도임을 의미한다.

자료 : 노대명 외(2013) 참조

2. 맞춤형 급여체계의 이행기 보장대책과 기본원칙

위에 언급한 영국의 이행기 보장대책의 경험을 살펴보고, 상이한 제도적 환경 속에서 개편되는 한국 맞춤형 급여체계의 연착륙을 위해서는 그에 걸맞은 기본원칙을 설정할 필요가 있다. 앞서 기초생활보장제도 개편방안에 대한 선행연구 또한 이행기 보장대책의 기본원칙을 아래와 같이 제시한 바 있다(노대명 외, 2013): 첫째, 이행기 보장대책은 제도개편의 충격을 보완하는 대책이라는 점이다. 따라서 기초생활보장제도를 설계함에 있어 기존 수급자에게 불이익이 발생하지 않게 하는 것이 가장 중요한 일이다. 달리 표현하면, 본 제도의 예산증가를 억제하기 위해 이행기 급여를 늘리는 방식이 적절하지 않다는 것을 의미한다. 둘째, 이행기 보장대책은 한시적 제도이며, 가급적 최소한의 기간 동안 운영되어야 한다는 점이다. 그것은 이행기 급여의 금액이 제도개편 이후 본 급여의 자연증가율에 의해 단기간 내에 해소될 수 있어야 한다는 것을 의미한다.

영국의 사례와 선행연구의 제안을 검토해 보면, 이행기 보장대책의 기본원칙은 다음 세 가지로 압축할 수 있을 것으로 판단된다.

첫째, 이행기 보장대책에 따른 급여는 기존 생계급여와 같은 보충급여 방식에 따라 운영되지 않는다. 이행기 급여는 제도개편 전후의 현금급여액의 차액(감소분)이기 때문이다. 이는 가구규모 등에 따라 획일적으로 지원되는 것이 아니라, 동일한 규모의 가구라도 제도개편 전후의 차액발생 크기에 따라 급여수준이 다르기 때문이다. 마찬가지로 이행기 급여는 보충급여 방식에 따라 증감하지 않으며, 감소하기만 한다는 점에서 차이가 있다.

둘째, 이행기 보장대책에 따른 급여는 <초기 보전액>과 <집행 보전액>으로 개념구분이 필요하다. 여기서 <초기 보전액>은 제도개편의 특정시점에 결정된 보전액으로 이후 변하지 않는 금액이다. 반면에 <집행 보전액>은 소득 및 급여수준에 따라 집행되는, 즉 지속적으로 변하는 실제 지원액을 지칭하는 것으로 구분할 필요가 있다.

셋째, 이행기 보장대책은 한시적 지원제도이다. 이 제도는 향후 기존 수급자가 제도개편으로 인해 받게 될 불이익이나 손실의 충격을 단계적으로 상쇄시키는 방안이다. 앞서 선행연구에서 언급된 바와 같이 이행기 보전액이 자연적으로 상쇄되도록 제도를 설계하는 일이 핵심이다. 만일 이행기 급여의 금액이 커서 본 급여의 자연증가를 통해 해소되는데 많은 시간이 소요된다면, 앞서 언급한 바와 같이 제도개편을 제대로 하지 못했음을 반증하게 되기 때문이다.

제3절 법률 개정안에 반영된 이행기 보장대책

지금까지는 법률개정안이 통과되지 않았다는 점에서, 이행기 보장대책의 기본원칙에 따라 선정과 급여를 어떻게 할 것인지 구체적인 시행방안이 연구되지 못했다. 그럼에도 이행기 급여를 수급할 지원대상을 선정하는 기준을 어떻게 정하고, 급여수준을 어떻게 책정하며 이후 어떻게 감소시켜 나갈지, 그리고 이 지원의 종료시점을 어떻게 설정할지에 대해 구체적인 방안의 논의는 계속되어 왔다. 따라서 여기서는 선행연구를 통해 제시되었던 시행방안에 대해 간략하게 살펴보고, 그것이 법률안에 어떻게 반영되어 있으며, 이를 시행하기 위해서는 어떠한 수정이 필요한지 제안하기로 하겠다.

1. 선행연구에서 제도된 시행방안

앞서 언급한 맞춤형 급여체계 도입방안과 관련된 선행연구는 이행기 보장의 대상과 지원내용 그리고 지원방식에 대해 간략하게 제안하였다(노대명 외, 2013): 첫째, 지원 대상은 기존 수급가구 중 “생활여건이 변화하지 않았음에도 제도변화로 인해 급여감소가 발생하는 가구”를 지원 대상으로 한다. 둘째, 이행기 급여는 제도개편 직후 새로운 제도 하에서 받게 된 급여 총액이 기존 제도 하에서의 그것보다 적은 경우, 그 차액의 전부 또는 일부를 급여로 지급한다. 셋째, 이행기 급여는 새로운 제도하의 급여가 자연 증가하는 경우, 그 만큼의 금액을 이행기 급여에서 삭감한다. 넷째, 이행기 보장은 본 급여의 자연증가분에 의해 이행기 급여가 해소되는 시점, 즉 영(zero)이 되는 시점에 종료된다. 다섯째, 이행기 보장급여는 동일 수급자에게 재적용 되지 않는다.

위에 인용한 이행기 보장대책의 주요 내용은 제도개편의 기본방향을 설정하는 과정에서 제시된 원론적인 수준의 규정이라고 말할 수 있다. 따라서 실제 이행기 보장대책을 적용하기 위해서는 적용대상과 지원내용, 지원방식 등에 대해 구체적인 규정이 필요하다.

2. 법률 개정안에 반영된 이행기 보장대책

국민기초생활보장법 개정안(12월 30일 일부 개정) 부칙 제5조2항은 이행기보장대책의 적용원칙 등에 대해 기초적인 내용을 규정하고 있으며, 이는 아래 박스에 있는 내용과 같다.

☞ 법률 개정안 부칙 제5조(종전의 수급자 등에 대한 경과조치) ② 보장기관은 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따른 수급자의 현금급여액(종전의 제8조에 따른 생계급여와 제11조에 따른 주거급여의 합계액을 말한다)이 감소된 경우, 그 감소된 금액(이하 "보전액"이라 한다)을 해당 수급자에게 지급하여야 한다. 다만, 그 수급자의 소득인정액이 증가하거나 최저보장수준이 인상되는 경우 각각의 인상분은 보전액에서 제외하되 지급기한은 보전액이 0원이 될 때까지로 한다.

가. 이행기 보장대책의 적용대상

이행기 보장대책의 적용대상은 ① 기존 기초생활보장제도 수급자 중 > ② 현금급여를 받는 수급자 중 > ③ 생활여건 변화가 아니라 제도개편의 결과로 현금급여 금액이 감소한 수급자라는 점을 말해준다. 이는 <소득증가나 가구규모 감소> 등으로 급여가 감소한 가구는 이행기 보장대책의 적용대상이 아님을 규정하고 있다. 생활여건 변화에 기인한 것이기 때문이다.

나. 이행기 급여의 산출

법률개정안은 이행기 보장대책에 따른 보전액(이행기 급여)이 제도개편 전 현금급여액 대비 개편 후 현금급여액의 감소분을 지칭한다는 점을 명시하고 있다. 그리고 현금급여액이란 생계급여와 주거급여를 합한 금액을 지칭한다. 여기서 현금급여액을 기준으로 하는 것은 기존 제도의 운영방식으로 인해 불가피한 측면이 있다.¹²⁾ 하지만 실제 보전액을 어떻게 산정할지에 대해서는 명확하게 규정된 바가 없다. 예를 들면, 급여감소분은 제도개편 직전과 직후 시점의 현금급여의 차액(감소액)을 지칭하지만, 구체적으로 어느 시점을 기준으로 할 것인지 등에 대해 명시되어 있지 않은 것이다.

다. 이행기 보전액의 차감

이행기 보전액은 원칙으로 증가할 수 없으며 지속적으로 감소하게 된다. 그것은 급여감소분을 상쇄시키는 방향으로 작동하기 때문이다. 그리고 법률개정안은 ① 수급자의 소득인정액이 증가하거나 최저보장수준이 인상되는 경우, ② 각각의 인상분은 보전액에서 먼저 차감하도록 규정하고 있다. 쟁점은 소득인정액이나 급여수준 인상에 따른 급여변화 시 그것을 보전액과 급여액에 모두 적용할 것인가 하는 점이다. 이는 소득인

12) 기존 제도가 생계급여와 주거급여를 내용적으로 구분하지 않고 현금급여 형태로 지급해 왔다는 점에서 이로 인한 현금급여의 감소가 발생할 수 있다. 이는 이행기 보장을 위한 급여가 생계급여와 주거급여를 구분하기 힘들며, 현금급여 총액을 기준으로 감소폭을 보전하는데 초점을 맞춰야 하는 이유를 말해주는 것이다.

정액이 증가하는 경우, 이행기 보전액 또한 감소하도록 설정하는 방안이 바람직할 것으로 판단된다.

라. 이행기 보장대책의 종료

법률개정안은 이행기 보장대책에 따른 보전액이 0이 될 때까지 지원한다고 규정함으로써 이행기 보전제도의 유지기간을 사전에 정해 놓지 않았다. 개별 가구마다 이행기 보장기간이 다르게 적용된다는 것을 의미한다. 물론 법률 개정안에서 종료시점을 명시하지 않은 이유는 보장차원에서 급여감소분이 영이 되는 시점까지 지원을 계속해야 한다고 판단했기 때문이다. 하지만 그와 동시에 급여감소폭이 크지 않아서 현금급여의 자연증가분만으로도 1~2년 내에 대부분의 이행기 보장이 종료된다고 파악되었기 때문이다.

3. 몇 가지 쟁점사항 검토

위의 법률개정안에 이행기 보장대책과 관련해서 자세하게 규정하고 있지만, 실제 이러한 내용을 적용하기 위해서는 더 추가적인 논의가 불가피하다. 그것은 주요 사항에 대한 쟁점이 형성되고 있어 이를 해결해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 여기서는 이행기 보장대책과 관련해서 제기된 쟁점에 대해 간략하게 검토하고 있다.

가. 이행기 보전액 산출방식

핵심논점은 이행기 보전액 산정과 관련해서 현금급여의 감소분(차액)을 어떻게 산출할 것인지 하는 점이며, 다음 두 가지 방안을 제안할 수 있다: ① 통상적으로 서로 다른 두 시점의 현금급여액을 비교하는 방식, ② 단일 시점에 종전 기준과 개편 후 기준을 적용해 산출한 현금급여액을 비교하는 방식이다. 이는 단기간에 이행기 보장급여(보전액)를 산출해야 하는 행정당국의 입장에서 제도개편 전에 지원 금액을 산정할 필요에 따른 것이다.

이에 대한 검토의견은 다음과 같다. 첫째, 단일시점을 기준으로 보전액을 산출하는 방식이 더 편리하다는 점이다. 다른 두 시점의 현금급여액을 비교해서 차액을 산출하는 방식은 두 시점 사이에 가구원수 등이 바뀌는 경우, 현금급여액 자체가 바뀌게 된다는 점에서 산식이 복잡한 문제가 발생하기 때문이다. 이 점에서 단일 시점에 종전 기준과 개편된 기준을 적용해서 현금급여액을 산출하고 이를 근거로 그 보전액을 산출하는 방식이 더 편리하다고 말할 수 있다. 둘째, 기준 시점은 개편 직후보다 개편 직전 월을 기준으로 하는 방안이 더 실용적이다. 제도가 개편된 7월 1일 이후를 기준으로 종전 기준에 따른 현금급여액과 개편된 기준에 따른 현금급여액을 산출하고, 그 차액을 보전액으로 정하는 것이다. 소득인정액 산출에 필요한 최소한의 행정기간이 약 1개월가량 소요되기 때문이다.

나. 이행기 보전액의 차감방식

핵심논점은 소득인정액 인상분을 현금급여와 이행기 보전액에서 모두 차감해야 하는지이다. 소득인정액이 증가하면 생계급여에서 차감하도록 규정한 본문(제8조 제3항¹³⁾)과 소득인정액 증가분을 보전액에서 차감하도록 정한 부칙의 조문을 동시에 적용해야 하는지가 쟁점이다. 이 점과 관련해서는 소득인정액을 현금급여와 보전액에서 모두 차감하도록 조문화되어 있는지 객관적인 해석이 필요하다. 물론 이중차감이어서는 곤란한 일이다.

이에 대한 검토의견은 소득인정액 증가분은 보전액을 차감하는데 우선 반영하고, 나머지 금액을 생계급여 금액을 차감하는데 반영하는 방안이다.

13) 제8조 제3항은 “생계급여 최저보장수준은 생계급여와 소득인정액을 포함하여 생계급여 선정기준 이상이 되도록 하여야 한다.” <신설 2014.12.30.>

〈표 4-2〉 이행기 보전액의 차감방법

구분	개편 전	개편 후	
	2015년 6월	2015년 7월	9월
현금급여 기준	132		
생계급여 기준	117	110	110
소득인정액	50	50	70 (+)
생계급여액 (A)	67	60	47
주거급여액 (B)	10	10	10
현금급여액 (A+B)	77	70	57
이행기 보전액		7	0
총 현금급여액	77	77	57

다. 생계급여와 주거급여 이행기 대책의 공조

핵심논점은 현금급여를 기준으로 이행기 보전액을 산출하게 된다는 점에서, 지금까지 생계급여와 주거급여의 구분이 형식적이었다는 점에서, 이행기 대책에서 두 제도의 역할분담이 명확하게 설정되어야 한다는 것이다. 그리고 중앙생활보장위원회에서도 이 부분에 대한 언급이 필요하다.

검토의견은 아래와 같다. 생계급여와 주거급여의 금액을 일정 비율로 나눈 뒤, 이 금액을 기준으로 급여감소분에 대해 각 급여제도에서 이행기 보전액을 산출하는 방식으로 제도를 운영할 필요가 있다. 예를 들면, 현금급여가 100만원이면, 생계급여와 주거급여를 8:2 비율로 나누어 기준금액으로 설정하는 것이다. 개편 전 급여금액을 생계급여 80만원, 주거급여 20만원으로 설정하고, 이후의 급여가 이 금액 대비 감소한 만큼을 보전액으로 간주하는 것이다. 이로써 서로 역할을 분담하는 과정에서 이행기 보전이 약화될 위험성을 최소화할 수 있을 것이다.

제4절 이행기 보장을 위한 지원대상의 선정

이행기 보장대책의 일환으로 다양한 연구와 정책방안이 제시되었다. 하지만 구체적으로 제도를 시행하기 위해서는 지원대상과 보전액 산철 등과 관련해서 추가적인 고민이 필요하다. 여기서는 지원대상의 선정에 초점을 맞추어 세부 시행방안을 살펴보기로 하겠다.

1. 생활여건의 변화란 무엇을 지칭 하는가

이행기 보장대책의 지원대상과 관련해서 “생활여건이 변화하지 않았지만 제도변화로 급여가 감소한 가구”로 정의한 이유를 설명해야 할 것이다. 그것은 이행기 보장대책을 마련하는 이유가 급여감소 등이 발생한 원인이 해당 수급가구가 아니라, 제도변화에 있는 경우로 제한한다는 것을 의미한다. 이는 제도가 변화하지 않았더라도 동일 시점에 해당 가구의 급여가 감소했을 사유에 대해서는 이행기 보장을 하지 않는다는 것을 의미한다.

그렇다면 여기서 말하는 생활여건의 변화란 무엇을 지칭하는가. 그것은 해당 가구의 ① 소득변화(소득인정액의 변화), ② 가구원수의 증감, ③ 주거점유형태 및 주거지 변동 등을 의미한다. 이러한 변화가 발생한 원인은 다양할 수 있다. 하지만 이행기 보장은 해당 가구의 소득이나 급여상한선의 변화에 영향을 미치는 요인이 중요하다. 그것이 실제 이행기 급여의 산정에 영향을 미치기 때문이다. 그렇다면 생활여건의 변화는 어느 시점 사이에서의 변화를 지칭하는가. 영국의 Universal Credit에서 정한 이행기 보장대책은 제도개편 직전 월(t)과 다음 월($t+1$)을 기준으로 하고 있다. 따라서 1개월 사이 소득이나 가구원수의 변화를 측정하는 것이다. 이는 급여산정의 시점을 명확하게 함으로써 이행기 급여를 산출하기 용이하게 한다는 강점을 갖는다. 실제 제도시행 과정에서 행정 부담으로 급여지급이 늦어지더라도 이행기 보장을 위한 급여를 산출하고 지급하는 기준은 제도개편 직전과 직후의 두 시점을 기준으로 하는 것이 바람직하다.

2. 생활여건 변화의 세 가지 계기

위에 언급한 생활여건의 세 가지 변화와 관련해서 각각의 변화를 어떻게 정의할 것인지 간략하게 살펴볼 필요가 있다.

먼저, 소득 변화는 실제 소득인정액의 변화를 지칭한다. 그렇다면 소득인정액을 구성하는 요소가 무엇인지 생각해 볼 필요가 있다. 그것은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득 등으로 구성되어 있다. 이들 소득 중 재산소득과 이전소득은 상대적으로 안정성을 갖는 것으로 판단된다. 물론 변화가 발생할 수 있지만, 상대적으로 확률이 낮은 것이다. 반면에 수급자의 취업특성을 보면 취업자 비중은 낮지만 이들 대부분이 중사상지위가 불안정하여 근로소득 및 사업소득의 변화가 잦을 것으로 예상된다. 더욱이 근로소득에 대한 조사가 분기 또는 반기 단위로 이루어지는 상황에서 제도개편 직전 소득으로 설정된 소득이 실제로는 이전 분기 또는 이전 반기의 소득일 수 있다. 이는 제도개편 이후의 근로소득 및 사업소득을 새로 파악하는 경우, 적지 않은 변화가 나타날 수 있음을 의미한다. 따라서 이행기 급여의 변동 폭을 최소화하기 위해서는 제도개편 직전 시점의 소득을 파악하는 것이 바람직하다.

이어 가구원수 변화도 이행기 급여에 영향이 있을 수 있다. 가구원수의 변화는 지급하는 급여상한을 변화시키기 때문이다. 먼저 소득변화 없이 가구원수가 증가한 경우에는, 급여액수가 증가하게 된다. 이 경우에는 이행기 보장의 대상이 되지 않는다. 이 문제와 관련해서 다음과 같은 쟁점이 제기될 수 있다. 가구원수가 증가하지 않았다고 가정하면 이행기 보장 대상이나, 가구원수 증가로 총 급여액이 증가하면 이행기 보장 대상이 되지 않는 것이 타당한가 하는 것이다. 물론 실제로 이러한 문제가 발생할 개연성은 매우 낮다. 하지만 이 문제에 대해서는 이행기 보장대책의 도입목적이 무엇인가에 주목해서 대처할 필요가 있다. 이행기 보장대책의 핵심은 정확한 보충급여가 있는 것이 아니라 수급자의 박탈감을 상쇄시키는 의미가 있다는 점이다.

끝으로 주거형태나 주거지 변동에 따라서도 이행기 급여가 발생할 수 있다. 물론 현재 설정된 기준임대료가 기존 수급자의 주거급여 금액보다 상향 설정되어 있다는 점에

서 실제 주거급여가 감소할 개연성은 낮다. 하지만 기존 제도가 생계급여와 주거급여를 내용적으로 구분하지 않고 현금급여 형태로 지급해 왔다는 점에서 이로 인한 현금급여 감소가 있을 수 있다. 문제는 기존 제도가 사실상 자가가구에게도 주거급여의 일부를 지급해 왔다는 점이다. 이는 새로운 제도에서 주거급여를 받지 못하는 자가가구에서 현금급여의 감소가 발생할 개연성이 높다는 것을 의미한다. 그 밖에도 주거점유 형태가 임차가구로 동일하더라도 대도시 지역에서 농어촌지역으로 이전함에 따라 급여가 감소하는 경우도 발생할 수 있다.¹⁴⁾

3. 예외적 사례에 대한 검토

다소 구체적인, 또는 예외적인 사례를 예로 들어 이행기 보장대책의 지원대상이 누구인지 설명해 보면 아래와 같다. 제도개편 시점을 전후해서 분리된 가구에게 이행기 보장을 하는 문제가 그것이다. 물론 이혼 등의 사유로 분리된 가구는 가구원수가 감소하고, 급여상한선도 낮아져 이행기 급여의 지원대상이 되기 어려울 것이다. 그럼에도 이행기 급여액이 커서 이혼 후에도 이행기 급여의 지원대상이 된다면, 분리된 두 가구 중 어떤 가구에게 이행기 급여를 지원할 것인지 결정할 필요가 있다. 이와 관련해서 두 가지 방안을 제안할 수 있다. 하나는 가구주가 귀속된 가구에게 이행기 급여를 지급하는 것이다. 다른 하나는 가구주가 아니라 상대적으로 가구원 규모가 큰 가구에게 이행기 급여를 지급하는 것이다. 그 중 후자가 보다 적절한 방안이라고 말할 수 있다. 그 이유는 이혼가구 중 남편이 가구주이고 부인이 자녀와 분리된 경우, 자녀와 생계를 유지해야 하는 모자가구가 이행기 보장을 받을 수 없기 때문이다. 그리고 단독으로 분리된 가구주 가구에게는 이행기 급여가 필요하지 않을 개연성이 크기 때문이다.

14) 현재 주거급여를 지급하는 산식은 기준임대료(또는 실질임대료)를 기준으로 생계급여 수급자에게는 전액을 지급하고, 중위소득 28%~43%까지는 자부담을 고려하여 주거급여를 책정하게 된다. 따라서 이 과정에서 주거급여가 어떻게 책정되는지에 따라 현금급여 총액에 변화가 발생할 수 있다. 이러한 이유에서 주거요인으로 인한 이행기 보장대상이 가장 큰 규모를 차지할 것으로 추정된다.

제5절 맺으며

이행기 보장대책은 맞춤형 급여체계로의 개편과 관련해서 야기될 수 있는 오해를 설득하는데 매우 중요한 대책이다. 즉, 복지개혁이 기존 수급자나 빈곤층에게 불이익을 줄 것이라는 비판이다. 이러한 맥락에서 보면, 제도개편방안에 이행기 보장대책이 포함된 것은 법률개정안의 통과에 매우 중요한 영향을 미쳤다고 말할 수 있다. 하지만 이행기 보장대책을 과신하는 것은 제도개편의 취지에 어긋난다는 점 또한 주목해야 할 일이다. 이행기 보전이 이루어진다는 점에서 각 급여제도, 특히 생계급여와 주거급여의 최저보장수준을 낮추어서는 곤란하다. 한시적 대책이 이행기 보장대책이 비대화되는 것은 결코 바람직하지 않은 일인 것이다.

사실 이행기 보장대책의 적용대상 규모 및 급여감액 추정결과는 적용하는 가정과 시점에 따라 매우 가변적이다. 먼저, 제도개편 후의 생계급여와 주거급여의 급여수준이 어떻게 결정되는가에 따라 이행기 보장대책의 소요예산은 매우 큰 차이를 나타내게 된다. 각 급여의 급여수준이 1만원 낮아지면, 그에 따른 이행기 보장대책 예산은 약 1,741억원 가량 증가하는 것으로 추정되고 있다. 이는 기초생활보장제도의 개편방안 자체가 이행기 대책에 필요한 재원추정에 결정적인 영향을 미치게 된다는 점을 의미한다. 이어, 주거급여와 관련해서 제도 집행 과정에서 기준임대료와 실질임대료 중 최소값을 선택하는 경우, 제도개편 후 주거급여가 감소하여 이행기 보장대책 예산이 증가하게 된다. 현재 공공임대가구를 중심으로 발생하고 있는 이행기 보장대책의 예산이 민간임차가구에게서도 크게 증가할 수 있는 것이다.

이처럼 이행기 보장대책의 소요예산은 현재 상황에서 정확하게 예측하기 어렵고, 현재 추정된 결과를 그대로 수용하는 것 또한 바람직하지 않다. 이는 이행기 보장대책의 대상이 어떠한 이유에서 어느 정도의 규모로 발생하는지에 대한 단서를 제공하는 것으로 이해해야 할 것이다. 따라서 이행기 보장대책의 적용대상과 소요예산은 새로운 제도가 시행되기 직전인 2015년 7월 1일을 기준으로 추정되어야 한다. 이를 위해서는 급여생성과 관련 프로그램의 개편 등 준비가 선행되어야 할 것이다.



제5장 특례 및 연계복지제도의 검토

제1절 특례의 보완 및 적용방향

제2절 연관 복지제도의 기준 검토

국민기초생활보장제도는 2000년 시행 이후 일선의 다양한 사례에 대응하면서 각종 적용 사항이 새롭게 추가되면서 발전하여왔다. 특례의 적용도 이러한 제도의 개선 과정과 무관하지 않다. 긍정적으로 보면 동 제도는 현실정합성을 높이면서 매우 정교한 운영으로 변모하여왔고, 부정적으로 보자면 복잡한 규정이 더해지면서 일선의 시행에서 오류의 가능성, 또는 논리적 모호성이 커진 면도 없지 않다.

한편 2000년, 특히 2003년 이후 사회정책이 급속히 확충되면서 여러 가지 각기 사회정책이 대상 선정 기준을 새로 마련하고 급여 및 서비스 등을 제공하여 왔다. 이 중 적지 않은 제도들은 그 적용 대상으로 국민기초생활보장제도 수급자와 국민기초생활보장법의 법적 개념인 차상위계층을 포함하였다. 물론 차상위계층이라 하여도 각 제도의 구체적 기준에서 보자면 국민기초생활보장제도의 기준과 동일하지 않은 정책사례도 있다. 어찌되었던 이러한 상황에서는 국민기초생활보장제도의 개편이 특례 및 유사 기준을 적용하는 각종 제도에 영향을 줄 수밖에 없을 것이다. 기존의 국민기초생활보장제도가 욕구별 급여체계로 변화하면서, 개편 이후의 환경을 고려하여 동제도의 각종 특례 조항도 그 유지 가능성 및 개선의 필요성 여부, 개선의 방향 등을 검토하여야 한다. 그리고 국민기초생활보장법 및 제도의 기준을 동일하게 또는 유사하게 준용한 제도들이 참고할 만한 기준 변경 방향에 대하여 논의가 필요하다.

제1절 특례의 보완 및 적용 방향

1. 특례의 적용 변경 방향

현재 국민기초생활보장제도의 운영에서 적용되는 특례는 그 수와 대상의 규모가 작지 않다. 각 특례에 대한 기초보장제도 개편의 영향이나, 개선 또는 변경 필요를 논하기 전에 기존 특례의 현황을 살펴보아야 한다.

2013년 기준, 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준은 초과하였지만 특례수급자로 선정된 대상의 규모는 54,816가구(또는 명)이다. 일반수급가구의 6.8%에 이른다. 절대 규모의 측면에서나 수급자 중 비율에서 보아도 이 규모는 작지 않다. 특례유형 중 수급권자 재산기준특례는 일반 수급자의 2.9%, 23,643가구로 가장 많고, 이행급여특례는 14,370가구, 자활특례는 6,657명으로 이 특례 유형 대상이 상대적으로 큰 비율을 차지한다. 규모의 측면에서 보자면 재산기준특례의 변화가 미칠 영향이 가장 클 것이며 다음이 이행급여특례가 될 것이다. 이행급여특례가 일정 기간의 한시적인 성격을 갖는 것을 고려하면 재산기준특례의 변화가 가장 주의를 요하는 상황에 있다. 기타 특례대상의 규모는 매우 작은 상황으로 이 특례들의 변동이 줄 영향은 작을 것으로 추정된다. 하지만 의료, 교육, 자활특례는 기본적인 욕구에 대응하는 제도적 보완책이었으므로 이 점에서 주목할 필요가 있다. 특히 욕구별 급여체제로 변화되면 의료, 교육의 경우 해당 기초보장제도의 대상 선정 기준이 상향 조정하여 차별화될 것이므로 이 변화에 대응하는 특례의 변경은 불가피할 것이다.

〈표 5-1〉 특례의 규모와 일반수급가구 대비 비율

(단위: 의료, 교육, 자활특례는 명/ 기타는 가구, %)

구분 연도	의료 특례	수급 권자 재산 기준 특례	자활 특례	교육 특례	타법률 수급자	부양 의무자 재산 기준 특례	의료 교육 자활 중복 특례	이행 급여 특례	기타 특례	특례 총계	일반 수급 가구
2013	921 (0.1)	23,643 (2.9)	6,657 (0.8)	181 (0.0)	4,232 (0.5)	373 (0.0)	366 (0.0)	14,370 (1.8)	4,071 (0.5)	54,814 (6.8)	810,544
2012	977 (0.1)	20,654 (2.5)	7,726 (0.9)	339 (0.0)	4,905 (0.6)	427 (0.1)	555 (0.1)	3,588 (0.4)	4,516 (0.5)	43,687 (5.3)	821,879
2011	494 (0.1)	19,088 (2.2)	7,777 (0.9)	527 (0.1)	6,004 (0.7)	321 (0.0)	552 (0.1)	1,093 (0.1)	3,376 (0.4)	39,232 (4.6)	850,689
2010	314 (0.0)	17,420 (2.0)	6,733 (0.8)	457 (0.1)	5,992 (0.7)	235 (0.0)	829 (0.1)	- (0.0)	3,107 (0.4)	35,087 (4.0)	878,799
2009	214 (0.0)	8,524 (1.0)	5,145 (0.6)	42 (0.0)	7,852 (0.9)	366 (0.0)	18 (0.0)	- (0.0)	61 (0.0)	22,222 (2.5)	882,925
2008	205 (0.0)	6,256 (0.7)	4,566 (0.5)	50 (0.0)	6,928 (0.8)	271 (0.0)	25 (0.0)	- (0.0)	61 (0.0)	18,362 (2.1)	854,205
2007	211 (0.0)	5,405 (0.6)	5,143 (0.6)	54 (0.0)	5,750 (0.7)	288 (0.0)	32 (0.0)	- (0.0)	54 (0.0)	16,937 (2.0)	852,420
2006	6,342	3,033	3,599	2,345	5,049	239	2,378	-	863	23,848	831,692

구분 연도	의료 특례	수급 권자 재산 기준 특례	자활 특례	교육 특례	타법물 수급자	부양 외무자 재산 기준 특례	의료 교육 자활 중복 특례	이행 급여 특례	기타 특례	특례 총계	일반 수급 가구
	(0.8)	(0.4)	(0.4)	(0.3)	(0.6)	(0.0)	(0.3)		(0.1)	(2.9)	
2005	8,714 (1.1)	1,535 (0.2)	4,074 (0.5)	2,091 (0.3)	4,217 (0.5)	335 (0.0)	2,540 (0.3)	—	1,316 (0.2)	24,822 (3.1)	809,745
2004	10,136 (1.3)	40 (0.0)	4,639 (0.6)	1,477 (0.2)	3,669 (0.5)	439 (0.1)	2,485 (0.3)	—	1,627 (0.2)	24,512 (3.3)	753,681
2003	9,607 (1.3)	113 (0.0)	3,790 (0.5)	1,530 (0.2)	2,049 (0.3)	618 (0.1)	2,320 (0.3)	—	1,971 (0.3)	21,998 (3.1)	717,861
2002	8,416 (1.2)	5,999 (0.9)	3,365 (0.5)	1,662 (0.2)	1,201 (0.2)	905 (0.1)	911 (0.1)	—	2,624 (0.4)	25,083 (3.6)	691,018
2001	6,971 (1.0)	8,162 (1.2)	3,270 (0.5)	1,797 (0.3)	512 (0.1)	1,312 (0.2)	752 (0.1)	—	3,876 (0.6)	26,652 (3.8)	698,075

자료: 각연도, 「국민기초생활보장제도 수급자 현황」

욕구별 급여체계의로의 개편을 기점으로 특례는 어떻게 변경되어야 하는지에 대하여 각 특례별로 논의하기 전에, 기본적인 변화의 방향이나 원칙에 대한 검토를 하는 것이 체계적 대응에 도움이 될 것이다. 각 특례의 구체적 내용 변화를 우선하여 다루게 되면 논리적 오류에 빠질 위험이 크기 때문이다. 특례의 유형도 적지 않고 그 내용도 복잡하여 이러한 위험을 피하기 어렵다. 특례는 그 근본취지가 제도의 골격에서 발생한 주변적 결함을 보완하는 것으로 사실 예외적 조항 중 하나에 해당한다. 어떠한 제도가 되었던 예외적 조항이 많은 것은 바람직하지 않다. 특히 아래의 조항을 보면 기초보장의 보장범위가 취약하여 제도에서 배제된 빈곤층을 전제로 한 특례 등은 더욱 문제가 될 수 있다. 그리고 제도의 실시에서 특례와 같은 예외적 조항은 일선에 부담이 되고 따라서 잘 작동하기 어렵다. 이러한 점에서 본다면 특례 적용의 가장 큰 원칙 중 하나는 특례의 필요성을 최소화하는 것이다.

<참고> 특례 관련 법 조항

국민기초생활보장법 제14조의2(급여의 특례)

제8조, 제11조, 제12조, 제12조의3, 제13조, 제14조 및 제15조에 따른 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 사람으로서 일정 기간 동안 이 법에서 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관 또는 소관 중앙행정기관의 장이 정하는 사람은 수급권자로 본다. [본조신설 2014.12.30.]

특례는 크게 두 가지로 구분되는데 하나는 자산조사의 한계에 대한 대응으로 재산과 부양의무자 기준에 대한 보완이고 다른 하나는 욕구별 대응의 한계로 의료, 교육, 그리고 근로기회에 대한 욕구를 고려한 보완이다. 물론 탈수급의 단계를 강화하기 위한 이행기 특례도 있지만, 이행기 특례도 모든 욕구에 대응하는 제도였던 국민기초생활보장제도의 수급 기회에서 밀려 어떠한 욕구 충족도 지원받기 어려운 사례를 지원하기 위한 제도라 할 수 있다.

특례의 유형, 구성을 보면 결국 욕구별 급여체제로 변경할 때, 수급자의 각 욕구에 대응하는 제도로 기초보장이 다변화되고 대상자 선정기준도 기존의 현금급여 기준보다 높은 수준으로 차별화되면 특례의 필요성이 상당 수준 반감될 것이라 예상할 수 있다.

욕구별 급여에서는 특례의 의미가 상실, 또는 약화될 것을 고려하여 장기적으로 특례를 폐지하는 것을 원칙으로 하는 것이 바람직하다. 특정 제도에 특례가 많다는 것은 동 제도가 너무 많은 욕구영역이나 문제 현상에 대응하는 것이거나 제도 설계가 취약하여 제도 밖의 예외적 상황이 많아진 것이라 짐작할 수 있다. 실제 제도의 운영에서 특례가 많아지면 제도 이해에 장애가 커지는 부작용도 있다. 단, 욕구별 급여체제로 변경하면서 그 제도들의 선정 기준이 현재의 특례보다 낮은 경우, 일정 기간 관련 특례를 인정할 수밖에 없다. 제도 개편으로 특정 욕구에 대한 제도적 대응력이 저하된다면 이러한 결과는 제도의 개편 취지에 어긋난다고 하겠다. 따라서 중장기적으로 욕구별 지원제도가 정상제도 또는 이상적 수준으로 발전하기 이전에는 제도의 안정화 단계에서 특례를 한시적으로 유지할 수 있다.

원칙과 관련하여 다른 사안은 특정 인구집단을 초점으로 부가적 지원을 목적으로 하는 특례에 대한 개선이다. 한센병환자 등 특정한 상황의 집단에게 적용되는 특례는 향후 지속적으로 이들 집단에 대한 사회정책이 확충, 발전할 것을 전제로 검토되어야 한

다. 기초보장과 해당 집단을 대상으로 하는 각종 지원의 제도 적용 순서를 고려하여야 한다. 특정 집단, 특정 욕구에 대한 각종 지원이 우선하고 그러한 후에도 기초수준의 보장이 이루어지지 않을 경우 최후의 정책수단으로 기초보장이 적용되는 것이 상례이다. 장기적으로는 각 집단을 대상으로 하는 특성화제도로 대응하여야 할 것이다. 예를 들어 한센병 환자에 대한 지원정책이 서고 이후 기초보장이 적용되어야 한다. 즉 특정 집단을 초점으로 하는 좀 더 합리적이고 관대한 제도 설계를 기초보장에 계속 둘 것인지에 대한 검토가 필요하다. 단 이러한 집단에 대한 각종 지원이 기초보장에서 보충적인 방식으로 모두 상쇄되지 않도록 하는 기본 원칙이 인정되는 합의가 필요하다. 예를 들어 생계를 위한 보장성 현금지원이 아니라면 여타의 지원제도의 적용을 중복 적용으로 보지 않는 정책적 고려와 같은, 전체적 제도의 기능과 역할, 적용 순위 등은 준수되어야 할 것이다. 이렇게 합의된 생계형 현금지원 외 여타의 지원은 기초보장의 자산조사에서 소득산정 외 범주에 두어야 한다.

2. 주요 특례의 변경 방향

욕구별 급여체제로 변경할 때, 원론적으로 변화될 것으로 기대되는 의료, 교육, 자활 특례와 그리고 특례 중 그 비중이 큰 재산특례에 주목하여 대안을 검토하여 보고자 한다. 다른 여타의 특례는 앞에서 짧게 정리한 원칙의 수준에서 논의로 대체한다.

의료급여특례는 욕구별 급여로의 개편 이후 바로 폐지하기 어려운 상황에 있다. 욕구에 대한 지원제도가 그 선정기준이 엄격하여 기존의 국민기초생활보장제도의 의료특례 지원 기준을 넘어서지 못하는 경우에 해당한다. 의료 특례를 포함하면 현재의 의료에 대한 기초보장 기준이 욕구별 급여체제로의 개편 이후 의료급여제도보다 포괄범위가 넓고 좀 더 관대하다. 의료급여특례의 현 기준을 보면 실질적으로 개선 후 기준인 중위 40보다 더 높은 사례를 포괄할 가능성이 크다. 의료급여특례에서는 일정수준 의료비를 공제하여 소득을 산정하기 때문이다. 따라서 이러한 의료 특례인정의 필요성을 수용하고 해당 특례적용의 과도기를 두어야 할 것이다.

<참고> 특례의 내용

1. 의료급여특례

(1) 적용대상자

- 실제소득¹⁵⁾에서 6개월 이상 지속적으로 지출되는 의료비를 공제하면 의료급여 수급자 선정기준에 해당하나, 수급자 선정 이후에는 공제 대상 지출이 발생하지 않아 소득인정액이 최저생계비 기준을 초과하는 가구

(2) 급여내용

- 의료급여 : 지속적인 의료비 지출을 요하는 가구원 개인에 대해서만 지급

의료급여 특례의 변경은 향후 의료비 지원에서 본인부담상한제의 변화까지도 검토하여 진행되어야 할 것이다. 예를 들어 중위소득 이하 가구의 본인부담 상한액이 연 500만 원 정도(상한)라면 특례는 향후 삭제도 고려할만하다. 하지만 범주 외 질환의 본인부담이 가중될 위험은 잔존하므로 완전 삭제는 주의가 필요하다. 즉 본인부담 상한제에서 적용 외 질환이나 진료의 경우 저소득층의 부담으로 남아 역시 충족되지 못하는 의료 욕구, 해결되지 못하는 의료 문제가 이슈가 될 수 있다. 재난의료비, 긴급의료비 등의 제도 군에 대해서도 동시 검토가 필요하다. 본인부담금과 비급여 항목에 대하여 2회까지 300만원 지원이 가능한 긴급의료지원을 고려하면 특례의 유지 필요성이 더욱 줄어든다. 요약하면 의료특례에 대해서는 중장기적으로는 긴급의료비나 재산의료비 제도, 그리고 본인부담상한제를 고려하여 폐지를 지향하되, 단기적으로는 이러한 제도들이 빈곤층의 의료욕구를 충분히 충족하지 못할 위험이 있어서 일정기간 의료비 지출이 높은 가구를 대상으로 하는 보완적 제도를 유지하도록 고민해야 한다.

교육급여 특례의 내용은 아래의 참조와 같다. 교육급여특례는 비교적 개편 이후의 변화방향이 복잡하지 않다. 교육비는 의료비와 달리 비교적 그 부담의 수준이 균등하기 때문이다. 더욱이 교육비지원이 현재의 기초생활보장제도 수급의 범위보다 넓어서 그 특례 적용의 필요성이 매우 낮다.

15) 지침 118쪽의 (나) 실제소득 참조

<참고> 교육급여특례의 내용

(1) 적용대상자

- 실제소득¹⁶⁾에서 고등학생 학비(입학금, 수업료)로 지출되는 비용을 공제하면 수급자 선정요건에 해당하나, 수급자 선정 이후에는 공제대상 지출이 발생하지 않아 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 가구

자활급여특례는 수급자가 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등 자활사업 및 취업성공패키지(고용노동부)에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액이 최저생계비를 초과한 경우를 대상으로 한다. 이들에게 자활사업 참여기회를 계속 제공하고 생계와 주거급여는 중지하되 교육급여, 의료급여 등은 유지하는 것이다. 욕구별 급여로 개편이 되어도, 자활급여가 개정안과 같이 수급자와 차상위계층을 대상으로 할 경우, 특례의 존속 필요성이 모호해진다. 수급자에서 탈락한다 하여도 차상위로 참여할 수 있기 때문이며 차등화 된 교육과 의료급여의 지원을 받은 기회는 열려져 있기 때문이다. 단, 제도가 개편되는 이행기에 혼란이 발생할 위험을 방지하기 위하여 기존 특례 수급자를 대상으로 3년의 시한으로 특례적용을 유지하는 것도 대안으로 고려할 수 있다.

이행급여특례의 경우 욕구별 급여체계에서는 그 의미가 약화될 것으로 예상된다. 욕구별급여체계의 취지 중 하나는 각 욕구별 급여제도가 탈수급의 기반이 되는 계단이 되도록 하는 것이었다. 하나의 급여(예를 들어 생계급여)에서 탈락하여도 여타의 급여가 유지될 수 있는 제도가 운영된다면 별도의 이행급여 특례는 큰 의미가 없다. 단, 욕구별 급여가 그 선정 기준을 달리하여 일종의 단계를 이루어야 한다. 따라서 이행급여 특례는 폐지를 고려하여야 할 것이다. 더욱이 특례 적용 기준인 중위 60%를 고려할 때 이행특례의 적용을 유지하면 역전현상도 우려된다. 한시적이지만 비수급자보다 이행급여특례로 수급자의 생활수준이 더 높은 수준으로 유지될 수 있다.

끝으로 수급(권)자의 재산범위 특례(소득환산에서 제외되는 재산의 범위)에 대하여 살펴보고자 한다. 앞서 지적한 바와 같이 현재 특례 중 가장 큰 비율을 차지하고 있는 특례영역이다. 따라서 특례의 변경에 대하여 주목할 필요가 크다. 재산범위특례는 노인, 중증장애인 등 근로무능력자로만 구성된 가구는 소득환산 대상에서 제외(단, 재산

16) 지침 118쪽의 (나) 실제소득 참조

가액이 대도시 8,500만원, 중소도시 6,500만원, 농어촌 6,000만원 이내로, 금융재산이 지역별 기본재산액¹⁷⁾ 이하이고 소득환산율이 100% 적용되는 승용차가 없는 가구에 한함)하는 특례이다. 수급권자의 재산범위 특례는 실질적으로 근로무능력자의 재산기준, 기본재산상한액이 상향조정된 것을 의미한다. 반대로 이 특례를 폐지할 경우 근로능력 수급자 가구의 기존 재산상한액이 하향 조정되는 것을 의미한다. 향후 근로능력자의 상당수가 생계급여에서 제외될 경우 이 특례의 의미는 더 주요 이슈가 될 것으로 전망되는데, 이유는 그러한 상황에서는 이 특례의 유지가 결국 수급자의 재산기준 상향조정이 될 것이기 때문이다. 현재의 특례 적용은 하나의 제도에서 근로능력자와 근로무능력자에게 다른 재산기준을 적용한 것이나 다름없다.

이 특례는 소득인정액의 유지와 관련된 특례로 향후 소득인정액 제도의 운영과 관련하여 논의가 필요하다. 또한 생계급여에 한정하여 유지할 것인지, 전 급여 기준에 적용할 것인지, 재산기준을 수정할 것인지에 대하여 다각적인 검토 및 합의가 필요하다. 원론적으로 대도시 8,500만원, 중소도시 6,500만원, 농어촌 6,000만원 이내에는 재산의 소득환산 적용을 피하는 방식인데, 이는 재산의 소득환산의 타당성에 대한 문제의식이 반영된 것으로 판단된다. 재산의 소득환산은 하지만 환산된 소득이 실제 소득은 아니므로 생계의 문제를 해결할 수 없는 사례들이 적지 않고 특히 근로가 어려운 근로무능력자에게 산정된 소득은 더욱 생계를 압박할 수 있다. 이 사례들에게는 재산의 소득환산을 제도 원칙에 따라 적용하기 어려운 점이 적지 않았던 것이다.

하지만 ‘재산처분의 곤란’을 명확하게 규명하기 어렵다는 점, 향후 근로무능력자의 비중이 높아질 가능성이 있다는 점, 그리고 근로무능력자와 근로능력자를 이렇게 재산에서 구분할 타당성이 취약하다는 점을 감안하여 이 특례에 대해서는 향후 폐지를 제안한다. 물론 동 특례의 폐지는 폐지 이전에, 폐지로 발생할 수 있는 문제를 방비한 후에 추진되어야 한다. 폐지 이후 무엇을 준비하여야 하는지, 동 특례의 폐지로 누가 어느 정도 영향을 받는지에 대하여 이해하여야 안전하게 특례의 폐지를 추진할 수 있다. 해당 특례의 폐지는 두 가지 방향으로 선택할 수 있다. 하나는 특례 미적용 수준으로 재산기준을 하향 조정하는 방안이고 다른 하나는 특례의 기준을 제도의 원 기준으로 수용하는 것이다. 전자는 보장수준의 저하를 초래할 위험이 있고, 후자는 예산의 급증

17) 지역별 기본재산액을 보면 2015년 기준 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원이다.

을 초래할 위험이 있다. 만약 기존 수급자 중 원 기준 이상 특례기준 이하의 재산보유 가구의 수가 매우 작다면 특례 미적용으로 제도를 개편하면서 특례를 폐지하는 것이 안정적으로 진행될 수 있을 것이다. 반면 근로능력자로 특례를 확대할 경우 특례적용을 받을 수급자가 많다면 특례를 생계급여 기반으로 적용하여 재산기준을 상향 조정하는 것이 부담스러울 수 있다.

아래의 표는 기존의 특례를 적용한 경우 추정 수급자 규모와 근로능력자에게도 특례를 적용할 경우의 수급자 규모(‘모두특례’로 표시), 그리고 현재의 근로무능력자에 대한 적용도 없는 것으로 가정한 상태의 수급자 규모(‘비적용’으로 표시)를 비교한 것이다. 생계급여가 제도 추진 일정 상 향후 중위 30%를 기준으로 대상자 선정을 하지만 2015년은 중위소득 28% 수준의 기준에서 출발하기 때문에 두 가지 기준을 적용하여 분석하고 그 결과를 제시하였다.

결과를 보면 중위 30% 기준의 경우 기존 대상에게 특례적용과 비적용의 차이가 전 가구의 .2% 수준이다. 약 40,000가구의 차이이다. 시군구 단위로 그 평균가구수를 가정해도 160가구 정도로 작은 규모는 아니다. 근로능력자를 포함하여 모든 생계급여 가구에 재산특례 수준을 재산기준을 상향하는 경우를 보면 현재 기준 적용과 비교하여 전 가구의 .3% 정도의 차이가 나타난다. 역시 적지 않은 규모이다. 하지만 근로능력자를 포함하는 것으로 변경할 때 그 변경만으로 증가하는 대상규모는 상대적으로 크지 않다. 그리고 근로능력자의 대부분이 일정 수준의 소득이 있고 따라서 실제 현금급여가 그리 크지 않다는 점을 감안하면 예산의 증가폭은 다소 낮을 수 있다.

〈표 5-2〉 재산특례 적용여부에 따른 수급자 변화 추정

(단위: 가구, %)

재산특례 적용여부		빈도	백분율
중위소득30%기준			
기존 대상에만 특례적용	비수급	17,260,880	95.15
	수급	880,351	4.85
모두특례	비수급	17,209,457	94.86
	수급	931,774	5.14
비적용	비수급	17,302,000	95.37
	수급	839,231	4.63
중위소득28%기준			
기존 대상에만 특례적용	비수급	17,420,336	96.03
	수급	720,895	3.97
모두특례	비수급	17,372,047	95.76
	수급	769,184	4.24
비적용	비수급	17,461,785	96.25
	수급	679,446	3.75

자료: 통계청, 가계금융복지조사(2013) 원자료.

이러한 추정에서는 부양의무자 기준이 적용되지 않았다. 이는 활용이 가능한 자료에서 부양의무자의 상황을 대변하는 변수가 없기 때문에 피할 수 없는 추정의 한계이다. 이를 고려하면 추정된 규모 차이는 실제보다 상당히 큰 폭으로 과대 추정되었을 것이다. 비수급빈곤층의 약 절반수준이 부양의무자 기준으로 수급자로 선정될 수 없는 것으로 추정된 과거의 분석결과를 고려하면 이러한 변화의 약 절반 정도가 부양의무자 기준 미적용으로 과대 추정되었을 가능성이 있다. 하지만 절반 수준으로 규모변화를 보아도 실제 시군구 현장에서 근로무능력 수급자의 보장 범위와 수준에 영향을 줄 수 있다고 하겠다. 하지만 보충급여인 현재의 급여 방식을 고려할 때 추가로 소요될 현금 지원을 위한 지출의 수준은 그리 높지 않을 것이다.

중장기적인 재산특례의 대안 모색이 필요하다. 원칙수준에서 보자면 하나의 제도에 서 근로능력자와 무능력자의 재산기준 적용을 차등화 하는 것은 바람직하지 않다. 그리고 재산의 소득환산으로 존재하지 않는 소득을 가정하는 것도 기초보장이라는 면에서 바람직하지 않다. 중장기적으로는 재산의 소득환산이 갖는 취약점을 줄이는 방식으로 소득인정액보다 소득과 재산기준 병행 적용방식으로 안착하도록 설계하는 것도 적극 검토하여야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 동 특례는 재산의 소득환산이 갖는 한계에

서 출발한 것이기 때문이다. 재산기준을 동일하게 근로능력자, 근로무능력자를 구분하지 않고 적용하되 재산기준의 상향조정은 예산 증가를 고려하여 단계적으로 추진하는 것이 적절할 것이다.

제2절 연관 복지제도의 기준 검토

2000년 국민기초생활보장제도가 시행된 이후 각종 사회정책이 국민기초생활보장제도 수급자를 대상으로 시작되었다. 많은 사회정책은 충분한 예산을 확보하지 않은 상태로 소수의 대상에게 지원을 시작하면서 수급자를 가장 빈곤한 집단으로 간주하고 이들에게 지원하기 시작하였다. 뿐만 아니라 제도 준비 기간도 충분하지 않아 제도의 목적에 따라 지원 대상을 선정할 별도의 기준을 마련할 시간도 확보하지 못하였고 기존의 복지제도 중 대표적인 선정기준을 준용하는 제도들이 많았다. 아래의 표를 보면 국민기초생활보장제도 수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 사업의 비율이 전 저소득계층 지원사업 중 41.4%에 이른다.

〈표 5-3〉 급여대상자에 따른 차상위계층 지원사업의 분포

급여대상자	사업수	예산총액
기초수급자+차상위계층	42	36.2%
차상위계층	6	5.2%
기타	68	58.6%
총합계	116	100%

자료: 류정희 외(2014) : 61

사회정책의 확충과정에서 결과적으로 수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 저소득층 지원제도가 너무 많아졌고 결과적으로 지원대상의 편중, 제도의 중복 적용 등의 이슈가 부상하였다. 욕구별 급여체제로 개편되는 과정 중에 있지만 국민기초생활보장제도 수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 각종 연관 복지제도는 각 제도 스스로 충분한 준비시간을 가지고 자체적인 대상 선정기준을 마련하거나 조정하고 있지 못하다. 이러한 연관 복지제도들이 국민기초생활보장제도가 욕구별 급여체제로 개편한 이후 수급자를 어떠한 제도의 수급자로 수정할 것인지, 생계급여수급자로 한정할 것인지,

의료·교육·주거수급자를 포괄하는 수급자를 대상으로 할 것인지, 아니면 별도의 수급자 선정기준을 마련할 것인지에 대한 결정에서 혼란이 초래될 위험이 있다.

앞서 제시된 표에서 볼 수 있듯이 국민기초보장제도 수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 제도의 수가 많아 각 제도의 선정기준에 대한 개별적 대안을 제시하는 것은 사실상 가능하지 않다. 개별 제도에서 대안을 마련하는 것이 답이다. 하지만 어떻게 대안을 마련하는 것이 바람직한 것인지에 대해서는 논의하는 것이 필요하고 도움이 될 것이다. 본 연구에서는 연관 복지제도별 개별적인 기준을 새롭게 제안하기 보다는 원론의 수준에서 가이드를 마련하여 제시하고자 한다.

아래의 표를 보면 국민기초생활보장제도 수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 제도의 군이 매우 다양함을 알 수 있다. 대응하는 욕구의 차원에서 보아도 교육, 돌봄, 문화, 생계, 에너지, 의료, 자활, 주거 등 다양하다. 즉 하나의 단일 대안으로 대상 선정 기준을 제시하기 어렵다.

〈표 5-4〉 기초수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 사업

대상욕구	급여서비스명	개수	비율(%)
교육	(청소년한부모지원)검정고시학습비지원	5	11.90%
	고교 학비 지원		
	방과후학교자유수강권		
	시청각장애인 부모자녀 언어발달지원		
	초·중·고 학생 교육정보화 지원		
	소계		
돌봄	방과후돌봄서비스	4	9.52%
	방과후보육료지원		
	아동통합서비스지원(드림스타트사업)		
	초등돌봄교실		
문화	(통합문화이용권)문화누리카드	2	4.76%
	(통합문화이용권)스포츠강좌이용권		
	소계		
생계	(청소년한부모지원)가구자산형성자금지원		
	결식아동급식지원		
	양곡할인		
	장애수당		
	장애아동수당		
	저소득층자녀학교급식비지원사업		

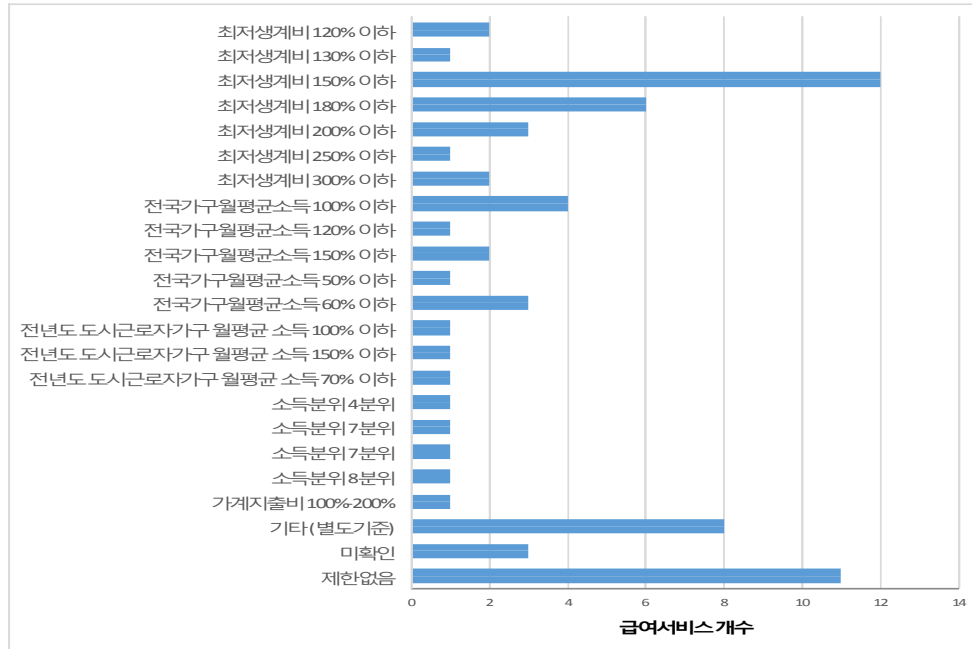
대상욕구	급여서비스명	개수	비율(%)
에너지	학교 우유급식	8	19.05%
	한센인 피해자지원		
	소계		
	사회적배려대상자 도시가스요금 할인	5	11.90%
	저소득층 연탄보조사업(쿠폰보조)		
	저소득층수도요금감면		
	저소득층에너지효율개선사업		
	전기요금할인		
의료	소계	7	16.67%
	(매체활용능력증진 및 역기능해소)		
	청소년인터넷게임중독치료비지원		
	가사간병방문도우미사업		
	노인의치보철		
	발달재활서비스		
	장애인보조기구교부		
	장애인의료비지원		
	장애인진단비및검사비지원		
자활	소계	3	7.14%
	(자활사업)자활근로		
	희망리본사업		
	희망키움통장		
정보통신	소계	7	16.67%
	(방송소외계층방송접근권보장사업)난청노인용수신기		
	(방송소외계층방송접근권보장사업)자막방송수신기		
	(방송소외계층방송접근권보장사업)화면해설방송수신기		
	(정보격차해소지원사업)사랑의그린PC보급		
	(정보격차해소지원사업)정보통신보조기기보급		
	유선전화, 초고속인터넷통신요금감면		
	이동통신 요금 감면		
주거	영구임대주택공급	1	2.38%
	소계		
총합계		42	100%

자료: 류정희 외(2014) : 62-63

소득 기준이 되는 수준으로 보아도 최저생계비의 120% 이하에서 300%까지 다양하고 최저생계비 기준 외 전국 가구 월평균 소득의 일정 비율을 기준으로 활용하는 제도

도 적지 않다. 단순히 수준에 대한 일관된 제안도 쉽지 않다. 결국 원칙의 수준에서 국민기초생활보장제도 개편 이후 연관 제도들의 개선방향을 논의하여야 한다.

[그림 5-1] 저소득층·일반대상 사업들의 선정기준



자료: 류정희 외(2014) : 66

국민기초생활보장제도 수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 지원제도와 최저생계비 등 유관한 소득개념을 기준으로 사용하는 지원제도의 대상자 선정기준의 조정 방향을 정리해 보자면 아래와 같다. 우선 대상자 선정기준을 하향조정하여 급여의 삭감, 기존 대상의 탈락 등의 위험이 발생되지 않도록 하여야 한다. 단순히 기초보장제도의 개편을 이유로 대상탈락과 급여삭감의 위험이 발생하지 않도록 하여야 한다. 둘째, 해당 제도의 목적을 고려하여, 제도별 선정기준으로 적용하는 기준의 선택이 가능하도록 하여야 한다. 그리고 국민기초생활보장제도를 주관하는 부처 또는 조직은 일정 수의 선택지를 제공하여 이러한 선택을 지원하여야 한다. 예를 들어 주거와 관련이 높은 제도의 경우 주거급여 수급자와 주거 차상위(만약 차상위계층이라는 개념을 두게 된다면 각 욕구영역마다 위험집단의 구성과 위치는 다른 것으로 예상되며 주거급여의 경우 중

위 43%를 선정기준으로 하므로 이보다 일정 수준 이상의 수준이 주거 차상위 기준이 될 수 있을 것이다) 계층을 대상으로, 건강과 관련이 높은 제도는 의료급여 수급자와 의료 차상위 계층을 대상으로 해야 할 것이다. 에너지 지원의 경우는 주거, 의료와 관련된 지원제도, 예를 들면 주거급여와 의료급여의 기준을 준거로 기준을 선택할 수 있을 것이고, 학비 등 교육 관련 지원제도는 교육급여 기준을 고려, 그 수준 또는 그보다 다소 높은 수준의 기준을 활용할 수 있을 것이다. 문화는 노인과 학생 등을 대상으로 하는 제도를 고려하는 방향으로 별도의 기준을 마련하는 것을 고려하여 볼 만하다. 각 욕구별 취약집단의 선정기준이 새로 설정되어야 하면 이행기에는 기존의 욕구별 급여들의 기준, 그 기준의 일정 수준 이상의 기준을 활용할 수 있을 것이다. 그리고 최저생계비를 선정기준의 설정에서 활용한 제도들은 기존의 기준(예를 들어 최저생계비의 120%)를 중위소득을 기준으로 유사 수준에서 재설정할 수 있을 것이다.

이러한 조정과정에서 재검토가 필요한 이슈가 있다. ‘차상위계층’이라는 개념과 관련된 것이다. 차상위계층은 국민기초생활보장법 상의 개념이다. 아래의 관련 법조항을 보면 차상위계층에 대한 기존의 법적 개념정의를 이해할 수 있다.

<참고> 관련 법 조항

국민기초생활보장법 개정법 7조 3항

③ 차상위계층에 속하는 사람(이하 "차상위자"라 한다)에 대한 급여는 보장기관이 차상위자의 가구별 생활여건을 고려하여 예산의 범위에서 제1항제2호부터 제4호까지, 제6호 및 제7호에 따른 급여의 전부 또는 일부를 실시할 수 있다. 이 경우 차상위자에 대한 급여의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

입법예고 된 시행령 관련 조항

제3조(차상위계층) 법 제2조제10호에서 “소득인정액이 대통령령이 정하는 기준 이하인 계층”이란 소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 이하인 사람을 말한다.

법·시행령 제개정 이유 중

나. 차상위계층 확대

빈곤정책 대상의 확대 및 예방적 지원을 강화하기 위해 차상위계층의 범위를 현행 최저생계비의 100분의 120 이하에서 기준 중위소득의 100분의 50 이하로 확대함.

차상위층은 생계 등 기초육구의 충족에서 취약한 위험집단을 의미한다. 위험수준이 높은 가구를 칭하며 사전에 위험을 감지하기 위하여, 그리고 필요시 욕구별 지원이나, 긴급지원으로 위기에 대응하기 위하는 마련된 집단 구분이다. 차상위장애수당, 기초연금, 청소년특별지원사업, 생활건강지원 등 인구집단별 각종 수급이 기존의 차상위 기준 이상의 수준에서 적용 중에 있고, 차상위건강보험료경감대상, 저소득층 전세자금지원, 국민임대주택(소득 2~4분위), 국가장학금(소득분위 8분위) 등 욕구별 지원도 기존 차상위 기준 이상으로 기준을 적용 중에 있다. 즉, 인구집단별, 욕구별 각종 지원이 수급자 외 그 이상의 기준을 적용하는 별도의 선정기준을 활용 중이며 전 인구집단, 전 욕구영역에 적용할 보편적 차상위 기준을 유지할 이유가 모호해졌다. 결국 차상위라는 개념의 의의에 대한 검토, 유지 필요성 또는 새로운 개념 재정의, 개념 조작화가 필요하다.

차상위계층은 소득만을 기준으로 할 때, 수급자보다 낮은 수준의 가구도 포함할 수 있다. 개별 가구의 생활수준을 대변하는 지표로 소득인정액의 활용이 매우 넓게 확산되었다. 이 개념은 소득과 재산의 소득환산액이 더하여진 것이다. 차상위계층을 구분하는 것도 개별 가구의 소득인정액을 중위소득 50%와 비교하게 된다. 하지만 특정 차상위 가구의 소득은 전혀 없을 수 있다. 재산의 영향만 존재하는 가구도 있다. 실제 가구의 생활수준을 정확하게 반영하는데 있어 이 개념 역시 한계를 지닌다. 개별가구의 생활수준의 지표로 활용되는 소득인정액, 소득 등에 대해서도 일정 수준의 다양성은 수용하는 것이 바람직하다. 소득인정액만으로 한정하여 정책대상 선정에서 지표로 활용한다면 그 자체로 표적화의 집중, 중첩의 문제를 초래할 수 있다. 모든 제도가 소득인정액 개념을 사용하면 재산이 다소 많지만 소득이 없거나 낮은 가구를 체계적으로 제도 밖으로 배제하는 결과를 초래할 수 있다. 소득인정액이라는 개념에는 ‘생계급여 수급자가 되기 위해서는 일정 수준 이상의 재산은 처분하여 생계에 우선 활용하여야 한다’는 논리가 구현된 것이다. 이 논리를 다른 정책에도 그대로 적용하는 것이 타당한지에 대한 검토도 선행되어야 한다. 재산을 처분하여 해당 소비를 하는 것이 사회적으로 바람직한 경우에만 이러한 개념을 적용하여야 할 것이다.

새로운 제도 운영에서 차상위계층의 개념은 의미가 더 모호해질 수 있다. 욕구별 급여에서 이러한 기준의 사용이 존속될 필요성에 대하여 논의되어야 한다. 그리고 긴급 지원이나 사례 발굴 등을 위한 별도의 법(“사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발

굴에 관한 법률”)이 마련 중에 있음을 고려한다면 그 존속에 대해서는 더 심도가 있는 검토가 필요하다. 관련 법에서는 빈곤한 가구, 생활상의 어려움이 있는 가구를 적극 발굴하도록 관련 규정을 두고 있어 기존 국민기초생활보장법의 차상위계층이라는 개념을 별도로 유지할 필요성을 약화시키고 있다. 국민기초생활보장법 시행령에서는 소득평가액 산정 시 필요한 경비(의료비 등) 지출을 차감하도록 하고 있어 차상위계층이라는 개념정의와 특례의 개념 존속의 의미가 더욱 모호해졌다.

중장기적으로 현재 개정된 법에서 ‘차상위’개념을 삭제하는 방안을 적극 검토하여 불만하다. 한편 소득인정액 중위 50% 수준이 차상위계층을 구분하는데 있어서 적절한가에 대해서도 논의할만하다. 저소득층 학비지원을 포함하여 교육급여는 그 선정 기준이 이보다 높은 수준이다. 이 상황에서 ‘학비·급식비·정보화지원’제도는 기초수급자와 차상위계층을 대상으로 하였던 제도이지만 이 제도의 경우 차상위 집단은 대상에서 사라질 것으로 예상되기도 한다. 만약 차상위계층이라는 개념을 유지하여야 한다면 차상위계층의 기준에 대해서는 영역별, 욕구별 접근도 가능하다. 해당 욕구의 기초보장 또는 유관 프로그램의 기준보다 다소 높은 수준으로 차상위계층에 대한 기준을 각기 상이하게 상향조정하는 것이다. 예를 들어 해당 욕구의 기초보장제도보다 약 10% 높은 수준으로 기준을 설정할 수 있을 것이다. 욕구별로 제도 밖 위험집단을 명시하는 것은 제도의 확대 방향, 위기 대응에 활용될 수도 있기 때문이다.

국민기초생활보장제도의 개편을 둘러싸고 선정 기준이나 예외적 조항의 변경이 필요한 제도의 지형이 매우 복잡하다. 이에 대한 대응은 시기를 구분하여 준비하는 것이 좋을 것이다. 단기로는 욕구별 급여로 이행하는 2015~2016년에 긴급임시 대응이 준비되어야 할 것이다. 중기로는 향후 약 5년간 분석과 기획, 단계적 추진이 준비되어야 할 것이다. 관련된 각 제도가 국민기초생활보장제도와 해당 제도의 관계, 그리고 그 제도의 취지 등을 고려하여 과거와 다른, 보다 본격적인 발전방향을 고민하여야 할 것이다.



제6장 소득과악의 적실성 제고방안 : 추정소득 문제를 중심으로

제1절 들어가며

제2절 수급자 소득과악 체계의 특성과 추정소득에 대한 검토

제3절 외국의 추정소득 관련 현황과 특성

제4절 소득산정의 방향성과 검토 사항

6

소득과악의 적실성 제고방안 : 추정소득 문제를 중심으로

제1절 들어가며

정부정책의 효율적인 운영과 효과성 제고 그리고 안정적이고 지속적인 재원 마련에 있어 정책 대상자에 대한 정확한 특성 파악은 해당 프로그램 시행의 전제조건이라 할 수 있다. 정부 조세정책의 중장기적인 방향인 “과세형평성 제고와 안정적인 세입기반 확보”¹⁸⁾를 위해서는 정확한 소득과악 및 이에 대한 제고 노력이 필요하며, 조세제도의 소득과악과 그 성격은 다르지만 사회보장제도에서도 대상자에 대한 안정적인 급여지급 및 서비스의 공급 그리고 제도의 지속가능성 측면에서 소득과악은 매우 중요하다. 한국 사회보장제도의 큰 축은 사회보험과 공공부조가 담당하고 있다. 개인의 소득과 이에 따른 보험료를 기반으로 급여가 지급되는 연금제도 등의 사회보험제도는 물론, 기여와 상관없이 자산조사 등의 선정기준을 충족한 저소득층에게 현금과 현물을 지원하는 공공부조제도에 있어서 대상자의 정확한 소득과악은 필수적이다. 정확한 소득과악 없이 급여가 지급될 경우 소득이 정확히 파악된 집단과 그렇지 못한 집단 사이의 형평성 문제가 발생할 수밖에 없으며, 이로 인한 사회적 신뢰는 약화되고 만다. 또한 불필요한 예산이 지출되어 재정지출의 효율성이 저해되고 제도의 취지와 선정기준이 맞지 않은 대상자들의 수혜를 통해 제도의 적절성은 물론 제도의 지속가능성을 저해할 위험이 커지게 된다.

앞에서도 언급되었지만 공공부조는 정부가 제시하는 자산조사 기준을 충족한 대상 집단에 대해 정부가 조세를 재원으로 현금 또는 현물을 지원하는 제도라 할 수 있다. 사회보장기본법 제3조 3항은 “공공부조란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도”로 정의하고 있다. 정부는 최저생계비를 기준으로 대상 가구들의 최저생활 충족여부를 판단하고 있는데, 여기서 최저생계비는 “국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하

18) 기획재정부(2015.8.6.), 2015년 세법개정안 보도자료 2p

여 필요한 최소한의 비용”¹⁹⁾을 말한다. 한편, 국민기초생활보장제도에서는 급여 지급에 있어 “보충성”의 원칙이 적용된다. 즉, 최저생계비에서 타법 지원액을 차감한 금액과 소득인정액과의 차이만큼 급여가 지급되기 때문에 보장기관에 의해 파악된 소득은 급여액의 크기와 직결된다. 하지만 정확한 소득 산정은 그 자체로도 매우 어려운 과정인데다 국민기초생활보장제도의 수급자들의 경우 경제적으로 매우 열악하고 종사상의 형태도 일용직 근로자 또는 영세 자영업 종사자의 비중이 높을 수밖에 없기 때문에 이들 소득 파악에는 한계가 따를 수밖에 없다. 따라서 추정소득 또는 보장기관 확인소득의 산출은 정책 대상자의 소득파악률 제고를 위해 고안된 장치로, 파악된 소득 이상의 지출 및 생활수준을 영위하는 것으로 보이는 수급자들에게 그 수준을 유지 할 수 있게 한 추가적인 소득원을 지출실태조사표를 통한 소득확인 및 사실조사²⁰⁾를 통해 밝혀 내는 일련의 과정을 통한 결과를 의미한다. 이러한 기능과 함께 한편으로는 근로능력을 가지고 있는 수급자들에게 조건부수급을 강제하는 수단으로서 기능하고 있다. 즉, 근로능력이 있는 수급자가 수급 조건을 불이행할 경우 본인분의 생계급여의 감소와 함께 소득인정액 산정에 추정소득이 포함되어 급여액의 추가적 감소에 직면하게 된다. 본인분의 생계급여 감소에 추정소득으로 인한 추가적인 급여감소가 이중적으로 부과되기 때문에 추정소득의 부과는 조건부수급자에 대해 노동공급을 강제하는 역할을 수행하게 된다.

추정소득은 현재 ‘보장기관 확인소득’으로 명칭이 변경되어 적용되고 있지만, 근본적인 성격은 유지된 채 적용되고 있다. 보장기관이 지출실태조사 등으로 파악하고 확인한 소득을 실제소득 산정에 넣을 수 있는지에 대한 문제는 매우 민감한 사항이다. 현재, ‘국민기초생활보장사업안내’에서는 보장기관 확인소득에 대해 무리한 적용으로 인한 피해 및 이로 인한 소송을 막기 위해 보장기관 확인소득 부과시에 반드시 소명기회를 부여하고 확인소득을 부과할 근거를 확보하여 부당한 소득부과가 발생하지 않을 것을 환기시키고 있다²¹⁾. 이러한 지침이 있긴 하지만 보장기관 확인소득을 실제소득으로 산정하는 데에는 여전히 상당한 이견이 있다. 이는 앞에서 언급한 보충성의 원리와 관련된 것으로, 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 즉, 통합급여에서 개별급여로

19) 국민기초생활보장법 제1장 제2조의 6

20) 보건복지부, 2015년 국민기초생활보장사업안내. 141p

21) 보건복지부, 2015년 국민기초생활보장사업안내. 144p

전환되지만, 생계급여는 여전히 보충성의 원리가 적용되어 급여기준선과 소득인정액의 차이만큼 지급되기 때문에 보충성의 원리가 적용되는 한, 100%의 한계세율이 적용되어 대상자의 소득에 대한 은폐 및 노동공급 축소현상은 존재할 수밖에 없다. 이러한 문제점을 완화시키기 위해 근로소득에 대한 공제와 함께 추정소득에 대한 부과도 이루어지는 측면이 존재한다. 하지만, 이러한 기능에도 불구하고 추정소득은 실제소득과의 괴리 및 측정방법 및 부과기준으로 인해 논란과 이견이 분분한 제도적 장치이다.

본 연구의 목적은 우리나라의 대표적 공공부조제도인 국민기초생활보장제도 소득과약의 적실성 제고방안을 추정소득 즉, 보장기관 확인소득을 중심으로 살펴보는 데 있다. 이를 위해 먼저, 국민기초생활보장제도 소득과약체계의 현황과 특성을 정책당국이 파악해야 하는 소득들의 유형별 분류를 통해 살펴보고자 한다. 본고에 적용된 유형별 소득분류는 Tesliuc · Pop · Grosh · Yemtsov(2014)의 연구에서 제시된 것으로 정책당국이 평가 또는 산정해야 할 소득을 다음의 네 가지 유형으로 분류하였다. 첫 번째는, 확인하기 쉽고 계산되는(easy-to-verify and counted) 소득, 두 번째는 확인하기 어려우면서 추정되는(hard-to-verify and imputed) 소득, 세 번째는 확인하기 어려우면서 누락되는(hard-to-verify and probably missed) 소득, 네 번째는 공제되는(disregarded) 소득이다. 그 다음으로 국내 추정소득 또는 보장기관 확인소득의 현황과 특성을 살펴본 후 추정소득 관련 해외 적용 사례를 자산조사 유형에 따라 살펴봄으로써 한국에 대해 정책시사점을 줄 수 있는 특성과 시사점을 파악해 보고자 한다. 마지막으로 맞춤형 급여 시행에 있어 보장기관 확인소득 관련 보완 사항을 검토해 보고 해외 사례 연구를 바탕으로 향후 제도개선 방향과 연구추진 방향을 제시하고자 한다. 단, 연구의 목적과 범위가 소득과약에 있으므로 자산조사 중 소득인정액의 재산의 소득환산을 제외한 소득평가액을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

제2절 수급자 소득과약 체계의 특성과 추정소득에 대한 검토

1. 수급자 소득과약의 구조 및 특성

국민기초생활보장제도는 “비기여형 복지제도”, “선별주의에 따른 대상자 선정”, “법

에 근거를 둔 공적 지원제도” 모두를 충족시키는 공공부조제도로(노대명 외 2014), 국민기초생활보장제도에 있어서 소득과 재산의 정확한 파악은 선별성을 특징으로 하는 공공부조제도의 급여 대상 및 수준의 적절성의 근간이 되며, 재원누수를 방지하여 제도의 효율적 운영을 가능케 하는 제도의 기반여건으로 볼 수 있다. 국민기초생활보장제도 신청자 및 수급자의 소득파악을 위한 조사는 수급자 선정에 필요한 조사와 확인을 위한 조사로 구분 할 수 있다. 앞에서 언급했듯이 공공부조제도는 법에 근거를 둔 공적 지원제도로, 국민기초생활보장법은 대상자에 대한 조사와 선정에 관련한 사항을 제시하고 있다. 국민기초생활보장법 22조에 의하면, 국민기초생활보장제도에서 급여 신청이 발생할 경우 해당 지자체의 장은 사회복지 전담공무원으로 하여금 급여의 결정 및 실시를 위한 조사를 수행하게 하는데 여기에는 대상자의 소득과 재산에 대한 조사가 포함된다. 또한 대상자가 선정되고 급여가 지급된 후에는 동법 23조에 따라 확인조사가 실시되는데, 이는 수급자 및 수급자에 대한 급여의 적정성을 확인하기 위한 조사로 매년 1회 이상 정기적으로 실시해야 하는 조사이다. 국민기초생활보장사업안내에 의하면 확인조사는 시군구별 연간조사 계획에 따라 매년 1회이상 실시되며, 부정수급 의심가구 등에 대해서는 수시 조사가 가능하다. 이러한 조사를 통해 신청자들의 소득 및 재산수준을 파악하여 수급자를 선정하고 수급 지속여부를 판단하게 된다²²⁾.

이러한 국민기초생활보장제도에 있어 가장 핵심적인 사항은 소득인정액의 파악이라 할 수 있다. 국민기초생활보장제도는 소득인정액기준과 부양의무자기준을 충족한 경우 급여가 제공되는 공공부조제도로써 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성된다. 소득인정액은 다음과 같이 구성된다.

○ 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

－ 재산의 소득환산액 = (재산 - 기본재산액 - 부채) × 소득환산율

－ 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

• 실제소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 기타소득

• 기타소득 = 사적이전소득 + 부양비 + 공적이전소득 + 보장기관 확인소득

소득평가액의 실제소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 기타소득으로 구성되는데,

22) 이하의 내용은 ‘2015년 국민기초생활보장사업안내’의 내용을 재구성하였다.

각 항목별로 명확하게 실제소득을 산정하는 것은 매우 어려운 작업이다. 근로소득의 경우도 상용근로자의 근로소득은 명확하게 파악될 수 있지만 일용직 근로자의 경우 근로 형태 및 기간의 특성상 그 파악이 쉽지 않다. 기타소득에 있어서도 공적이전소득의 경우를 제외하고는 이것을 명확하게 파악하는 것은 쉽지 않다. 사업소득은 자영업자들의 소득과정이 근로자들의 소득과정보다 더 어렵다는 점에서 그 심각성이 더하다. 자영업의 소득과정이 많이 높아지긴 했지만 공공부조제도의 수급대상이 되는 저소득 자영업자들의 경우 소득과정은 쉽지 않으며, 뒤에서 살펴 볼 외국 사례의 경우를 보아도 추정소득은 자영업자, 임시직 종사자, 농업 종사자들의 소득을 파악하는데 주로 활용되고 있으며, 이는 소득 파악이 다른 국가에서도 쉽지 않음을 보여준다.

자산조사를 수행하는 프로그램의 성공은 정책당국의 급여 신청자들의 소득을 측정하고 확인하는 능력에 의존하게 되며, 소득을 평가해야 하는 정책당국이 당면하는 소득은 앞에서도 언급한 확인하기 쉽고 계산되는(easy-to-verify and counted) 소득, 확인하기 어려우면서 추정되는(hard-to-verify and imputed) 소득, 확인하기 어려우면서 누락되는(hard-to-verify and probably missed) 소득, 공제되는(disregarded) 소득으로 분류할 수 있다(Tesliuc · Pop · Grosh · Yemtsov, 2014). 이러한 소득유형에 따라 국민기초생활보장제도의 소득평가액 중 실제소득을 분류하면 아래 표와 같다.

<표 6-1> 소득 유형별 소득평가액의 분류

유형	종류	소득평가액 구성소득
확인하기 쉽고 계산되는 소득 (easy-to-verify and counted)	공식취업소득, 사회보장급여	상시근로자소득, 자활근로소득, 공공일자리소득, 연금소득, 주택연금 및 농지연금, 임대 및 이자소득, 공적이전소득, 기타사업소득
확인하기 어려우면서 추정되는 소득 (hard-to-verify and imputed)	농업소득, 임시소득	일용근로자소득, 농업소득, 임업소득, 어업소득, 보장기관 확인소득
확인하기 어려우면서 누락되는 소득 (hard-to-verify & probably missed)	사적이전소득, 자산의 비공식적 임대와 대여, 비공식부문의 자영소득	임대 및 이자소득(비공식적), 송금 등 사적이전소득, 기타사업소득(도매업, 소매업, 제조업 등)
공제(disregarded) 되는 소득	일회성 또는 임시적 공부조급여, 장애 및 아동수당(급여), 기부금 등	보훈관련수당, 보육료·학자금·기타유상상품, 지자체의 저소득층이전, 가구특성 지출요인반영금품, 자활장려금 및 근로·사업소득 공제

확인하기 쉬운(easy-to-verify) 소득은, 정책당국의 정보 확인 능력에 의존하며, 국

가별로 공통적인 최소 구성단위는 공식취업에서 발생하는 소득과 사회보장급여로 구성된다. 국민기초생활보장제도의 소득평가액에는 상시근로자소득, 자활근로소득, 공공일자리 소득 등이 포함되는데, 이들 자료는 사회보장정보시스템을 통해 대부분 집계되고 있으며²³⁾ 비교적 정확한 소득파악이 가능하다.

확인하기 어려우면서(hard-to-verify) 추정되는(imputed) 소득은 대개 농업 또는 임시직에서 발생하는 소득이다. 소득평가액 산정에 있어서는 일용근로자소득, 농업소득 등이 포함된다. 일용근로자 소득의 경우 공적자료에 의해 파악되는 부문도 있지만 공적자료가 있다 하더라도 과소 파악되거나 제대로 파악되지 않는 부문이 있어 이러한 경우 대상자가 제출하는 각종 입증자료를 반영하고 지출수준 등을 보아 추가 소득확인이 필요한 경우 지출실태조사표를 활용한 추가확인 작업을 하고 있다. 농업 소득은 농지원부(農地原簿) 등의 공적자료 또는 대상자의 신고를 통해 재배작물을 확인하고 여기에 재배작물별 단가를 곱해 산출하고 있다. 하지만 작물별 종류가 많고 가공품도 다양하고 작황 상황, 재료비, 자가소비규모 등 정확한 소득파악을 위해 고려해야 할 것이 많으며, 이를 파악하는 것도 쉽지 않기 때문에 정확한 농업소득을 산출하는 것이 매우 어려운 작업이다. 이러한 소득파악의 난제는 임업소득과 어업소득에도 유사하게 발생하고 있다. 확인하기 어려우면서(hard-to-verify) 누락되는(missed) 소득은 비공식 부문의 자영업자, 비공식적인 임대료 또는 지대 등이 있는데, 이러한 부분들은 급여신청자들에 의해 신고 되기도 하지만, 확인하기도 측정하기도 어려우며 추정하는 것도 쉽지 않다. 소득평가액에서 기타사업소득에는 영세 자영업자의 소득이 포함된다. 이들의 경우 국세청 종합소득자료로 파악이 곤란하거나 과소 파악되는 경우가 발생할 가능성이 높다. 이러한 경우 지출실태조사를 통해 추가적인 소득을 파악하고 있다. 한편 사적이전소득은 파악하는 것도 어렵지만 이것이 정기적인지 비정기적인 것인지에 대한 판단도 어렵기 때문에 정확한 소득 파악이 어려운 소득이다.

한편, 어떤 소득은 공제되기도(disregarded) 하는데, 이것은 사회부조의 특별한 형태로부터 급여를 받는 그룹들의 배제를 피하기 위한 것으로 주로 활성화 정책을 위해 활용된다. 국민기초생활보장제도에서도 실제소득 산정에서 제외하는 금품으로, 보훈 관련수당과 보육료와 교육비 그리고 이와 유사한 성질의 서비스 이용을 전제로 제공받

23) 현재 사회보장정보시스템을 통해 집계되지 않고 있음(개발추진 중). 따라서 사업 추진부서에 요청하여 소득을 반영하고 있음(보건복지부, 2015 국민기초생활보장사업안내).

은 보육료·학자금 기타 유사 금품이 포함된다. 또한 가구특성별 지출 등이 제외된다. 한편 근로유인 제고를 위해 근로활동 등을 통해 얻은 소득을 공제시키고 있다.

2. 현행 추정소득에 대한 검토²⁴⁾

추정소득과 관련하여 2014년 국민기초생활보장사업안내에 의하면, 취업 및 근로여부가 불분명하여 소득을 조사할 수 없거나 주거 및 생활실태로 보아 소득이 없다고 인정하기 어려운자와 조건부수급자 중 조건불이행자 그리고 조건부과 예외자(주 3일 이상 근로활동 종사 & 소득이 월 60만원을 초과)로서 소득확인이 어려운 경우 추정소득을 부과할 수 있는 것으로 수록되어있다. 하지만 2015년부터 추정소득의 명칭은 ‘보장기관 확인소득’으로 변경되었으며 2015년 국민기초생활보장제도 사업안내에 따르면 보장기관 확인소득이란 보장기관이 수급자의 취업 및 근로여부가 불분명하고 공적자료로는 소득을 확인할 수 없으나 수급자의 주거 및 생활실태로 보아 추가 소득이 있다고 판단하여 지출실태조사서 및 상담 등을 통하여 추가 소득을 확인한 자에게 부과하는 소득으로 정의하고 있다. 기존의 추정소득이 2015년부터 보장기관 확인소득으로 개념이 재정비 되어, 보장기관의 확인 측면이 강해진 것이다. 이에 따라 보장기관이 수급자의 소득을 추가로 확인한 경우 이것을 보장기관 확인소득으로 반영하기 위해서는 이전보다 강화된 근거 확보가 요구되어지고 있다. 반면, 신규 신청자에 대한 조사에서는 근로능력자가 일시적으로 근로활동에 종사하지 않는 경우, 조사 당시 수급권자의 소득 상태를 바탕으로 보장여부를 결정하고 신규신청자에게 보장기관 확인소득 부과를 금지하여 제도 수급의 진입장벽을 완화하였다.

보장기관 확인소득의 부과 대상은 수급자 중 주거 및 생활실태로 보아 추가 소득이 있다고 판단하여 지출실태조사서 및 상담 등을 통하여 추가 소득을 확인한 자들로, 유형별로는 최소 월 15일 이상 추정소득 적용자와 15일 미만 추정소득 적용자로 구분하여 추정소득을 부과 하고 있다. 전자는 주거·생활실태로 보아 소득이 있는 것으로 인정됨에도 불구하고 취업 및 근로여부가 불분명하거나 소득 확인이 곤란한 자와 조건부수급자중 조건 불이행자를 의미하여, 후자는 조건부수급(권)자로 조건이행을 하고 있으나 주거·생활실태로 보아 추가근로(사업)소득이 있는 것으로 인정되는 자와 보장기

24) 이하의 내용은 ‘국민기초생활보장사업안내’(2014년, 2015년)와 ‘국민기초생활보장사업안내: 맞춤형 급여 운영방안’(2015년)의 보장기관 확인소득 부분을 재정리하였음.

관장이 질병 등으로 근로능력이 미약하다고 확인한 수급자로 구분된다. 주거나 생활실태 등으로 보아 파악된 소득 이외의 수입이 있다고 판단되는 경우 추가소득의 확인은 ‘지출실태조사표’ 작성과 상담을 통해 이루어지는데, ‘지출실태조사표’를 작성시켜 항목별로 지출 내역을 파악한 후, 동 지출을 하기 위한 신고하지 않은 소득은 무엇인지를 상담하고 진술하게 하여 이를 근거로 보장기관 확인소득을 부과하게 하고 있다.

2014년 기준으로 추정소득 부과기준은 추정임금을 적용하여 소득을 산정하는데, 일일 추정임금은 대상자의 전직임금을 우선 적용하고 전직임금의 파악이 어려운 경우 ‘유사동종업종의 평균임금’과 ‘최저임금법에 따른 최저임금’의 순서대로 적용하고 있다. 2015년 보장기관 확인소득 부과 순서의 경우도 이와 동일하다. 하지만, ‘이전 종사직종 임금’과 ‘유사 동종업종의 평균임금’의 적용은 수급자들의 낮은 소득수준을 고려할 때 과도한 측면이 있다. 추정소득 대상자의 특성상 일용직근로자 또는 영세자영업자가 많으며 경제적으로 열악한 경우가 많은데 그들의 소득인정액에 전직임금 또는 유사 동종업계의 평균임금을 적용하는 것은 과도한 부담일 수 있다. 즉 일일추정임금의 경우 일용근로자가 상용근로자보다 높을 수 있지만 그 기간은 불안정하고 짧을 수밖에 없다. 그런데 그 일일추정임금을 실제 발생한 소득대로 적용해 버리면 급여감소가 크거나 수급에서 탈락할 가능성이 높아진다. 이러한 상황을 감안하여 2015년 7월부터 적용되는 맞춤형 급여에서는 보장기관 확인소득의 적용을 이전과 다르게 최저임금으로 통일하는 것으로 예정되어 있다.

제3절 외국의 추정소득 관련 현황과 특성

공공부조제도에서 지급되는 급여는 대상자 본인 또는 가구의 소득에 의해 결정되기 때문에 정부는 공공부조 수급대상자들에 대해 자산조사를 실시하여 이를 충족한 대상자들에게 급여 및 서비스를 지급해야 하는데, 자산조사를 실시하는 대상 집단 중 소득 파악이 쉬운 집단이 있는가 하면 그렇지 않는 집단도 존재한다. 특히 자영업자와 임시직 근로자, 농림어업 종사자 그리고 사적이전 등은 파악이 쉽지 않다. 이렇게 소득 파악이 쉽지 않은 집단은 각 국가의 사회적·문화적 배경과 경제적 특성에 따라 다르게 나타날 수도 있고, 공통적으로 나타날 수도 있다. 소득파악률이 높은 선진국과 그렇지 못

한 후진국 모두 정확한 소득 파악을 위해 다각적인 노력을 기울이고 있는데, 본 절에서는 사회보장제도의 대상집단 중 그 소득파악이 쉽지 않은 집단들에 대한 소득과약 방법을 외국의 추정소득 적용 사례를 중심으로 파악해 보고자 한다. 추정소득을 의미하는 단어로 ‘imputed income’, ‘presumptive income’등으로 사용되는데, 이는 정부가 지원대상 가구가 신고한 소득 외에 대상자 또는 대상가구의 생활수준 및 특성을 고려하여 산정하는 소득 즉, 본 연구의 주된 관심사인 추정소득을 의미할 때도 있지만 때로는 우리가 재산의 소득환산으로 간주하는 부문들도 이러한 단어들로 표현되는 경우가 있어 각 국가별로 이에 대한 명확한 구분이 필요하다.²⁵⁾ 하지만 자산을 소득으로 환산하는 것이나 가구의 지출 및 관련 특성으로 실제소득을 파악한다는 것 자체가 100% 정확하거나 명확하다고 단언할 수 없기 때문에 그 구분이 모호한 경우도 발생할 수밖에 없다.

해외 각국에서 추정소득을 산정하는 이유는 중앙 또는 지방정부가 소득과약이 어려운 정책대상자들에 대해 조세를 부과하거나 사회보험료를 징수하기 위해 또는 공공부조 등의 선정과 급여수준을 결정하기 위함이다. 다른 측면에서, 미국이나 캐나다의 경우에는 이혼 또는 별거로 인한 자녀양육비 지급을 위해서는 아동양육비 산정을 위한 추정소득산정이 이루어진다. 본 절에서 살펴보는 각국의 추정소득 관련 내용들은 복지급여 지출과 관련하여 과다한 복지지출을 제어하기 위해 추정소득을 적용하는 경우가 많다. 먼저, 영국, 일본, 독일 등 선진국의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

영국의 경우 소득보조(Income Support), 소득기반 구직자수당(Jobseeker's Allowance), 소득연계 고용지원수당(Employment and Support Allowance), 주거급여(Housing Benefit), 아동세액공제(Child Tax Credit), 근로세액공제(Working Tax Credit)를 하나의 통합형 급여로 제공하는 유니버설크레딧을 도입·시행하고 있다. 자영업자들이 이러한 유니버설크레딧을 수급받기 위해서는 다음의 과정을 거쳐야 한다²⁶⁾. 자영업자가 유니버설크레딧을 신청하기 위해서는 초기상담(gateway interview)을 통해 본인이 제도의 목적에 맞는 충분한 수익을 내는 자영업자인지를 평가받

25) 영국에서 복지관련 급여산정에 ‘Imputed income’이라는 용어가 활용되고 있지만 이것은 일종의 재산의 소득환산액의 개념으로 활용되고 있음. 급여대상자중 6,000~1,6000파운드의 자산을 가진 사람들의 경우 6000파운드에서 250파운드 증가할 때마다 1파운드의 주당소득이 산출되는 것으로 계산하고 있음.

26) <http://www.corby.gov.uk/sites/.../10.%20uc-and-self-employment-quick-guide.pdf> (2015.2월)

아야 하며, 수급 자격을 얻기 위해 충족시켜야 할 조건들과 현재의 환경이 신청자의 유니버설크레딧에 미칠 영향에 대해 상담 받게 된다. 한편, 자영업자가 해당 급여를 지급 받기 위해서는 수익창출을 위한 사업의 구성과 전개 그리고 수행 등에 대해 정기적으로 보고해야 된다. 만약 여기서 대상자 본인이 수익이 발생하는 자영업 상태임을 증명할 수 없다면, 유니버설크레딧을 수급받기 위해서는 다른 일들을 찾아보아야 한다. 이와 관련하여, 취업코치(Work Coach)가 유니버설크레딧 신청자가 적절한 취업목적에 해당된다고 동의한 경우 대상자는 수급자책무(Claimant Commitment)의 이행으로서 임금근로자 또는 자영업자로서 일할 수 있게 된다. 한편, 유니버설크레딧은 수익이 있는 자영자들에게 ‘minimum income floor’를 적용하고 있다. 이것은 영국의 고용연금부(Department for Work and Pensions)가 신청자의 소득이 일정수준 이하인 경우 적용되는 급여액을 계산하기 위해 사용하는 가정된 소득수준이다. ‘minimum income floor’의 수준은 유사한 환경의 비교대상 집단으로부터 기대되는 근로와 소득에 상응하는 수준이 적용된다. 만약 대상자가 일할 수 있는 시간에 제한이 없다면, ‘minimum income floor’는 대상자 연령 집단이 최저임금수준으로 주당 35시간 일한 것으로 가정한다. 즉, 자영소득이 발생하는 유니버설크레딧 대상자들에게 최소 소득을 최저임금을 토대로 임의적으로 설정하여, 정책대상자들이 최소한 이 소득계층에 포함하는 것으로 간주하고 급여에서 산정된 소득을 공제하는 것이다. 영국에서도 영세 자영업자들의 증가가 사회적으로 문제가 되고 있으며, 이들의 소득을 파악하는 것은 매우 어려운 문제이다. 따라서 이들이 유니버설크레딧의 수급자가 되었을 경우 이들을 파악된 소득에 따라 지원해 주는 것이 적정한지 또는 효율적인지에 대해 영국정부는 ‘minimum income floor’라는 일종의 추정소득으로 대응한다고 볼 수 있다. 노대명 외(2014)의 연구는 이러한 자영업자에 대한 유니버설크레딧 수급 조건은 수익이 제대로 발생하지 않는 대상자들로 하여금 자영업 활동 이외에 다른 근로를 알아보도록 할 것이며 이것은 관련 사회복지담당자가 사업 관련 자문의 역할까지도 수행해야 되는 상황과 함께 자영업자들의 수급조건이 더 까다로워진 것으로 파악하고 있다. 자영업자의 소득파악 어려움은 다른 선진국에서도 유사하게 나타나고 있는데, 예를 들어, 독일의 공적연금 보험료 부과에 있어 자영업자의 실제 소득액을 확인하기 어려운 경우 이들에게 연금보험 가입자의 평균소득액을 보험료 부과표준으로 적용하고 있다(최원, 2009).

한국의 국민기초생활보장제도와 유사한 생활보호제도를 운영하고 있는 일본의 경우

를 살펴보면, 일본은 한국과 유사하게 급여지급에 있어 보충성의 원리가 적용되고 있다. 하지만 한국에서 인식되는 보충성의 원칙과는 그 의미가 약간 다른데 일본의 경우 보충성의 원리란 국가로부터 지원을 받고자 하는 사람은 본인이 할 수 있는 최대한 노력을 우선적으로 하고 이를 통해서도 생활이 어려운 경우 국가가 지원을 한다는 원리를 의미한다. 이는 강한 낙인효과를 배경으로 하는 것으로 한국의 국민기초생활보장제도가 최저생계비와 소득인정액의 차이만큼 급여를 지급하는 소득간의 보충을 의미하는 보충성의 원리와는 다소 차이가 있다고 볼 수 있다(김문길 외, 2013).

일본의 공공부조제도는 적정화 정책을 통해 그 팽창을 억제하여 왔다. 적정화 정책은 크게 세 차례 정도 시행되어졌는데, 그 중 3차 적정화정책은 1970년대 중반 이후부터 1990년대 말 IMF 경제위기 때까지 지속되었다. 주요 내용은 부정수급 방지와 생활보호의 수급을 억제하는 것으로, 여기에는 추정소득의 강화가 포함되어 있다. 즉, 소득인정액에서 추정소득의 인정을 강화하고 이를 통해 급여를 감소시킨다는 것이다(노대명 외, 2014). 일본은 제3차 적정화 정책을 통해 추정소득을 강화하였지만, 최근 일본에서는 더 이상 추정소득을 적용하지 않고 있다. 이는 최저생활 보장이라는 일본 생활보호제도의 기본원리와 관련이 있으며, 최근에는 부정수급 억제와 복지대상자에 대한 근로연계에 그 초점을 맞추고 있다²⁷⁾.

한편, 각 국가별로 자산조사를 적용하는 복지프로그램의 성공여부는 정책당국이 급여 신청자들의 소득을 측정하고 확인하는 능력에 의존하게 되며, 소득조사 방법은 각 국가별 특성 및 정부의 소득과약 능력을 반영하게 된다. 대표적인 소득조사 방법에는 (단순)자산조사, 대리자산조사(Proxy Means Test), 혼합(하이브리드)자산조사 등이 있다. 먼저, 자산조사는 “공공부조의 자격조건을 결정하기 위하여 개인 또는 가구의 소득과 재산을 중심으로 재정적 상태를 검증하는 것”(최현수, 2009)을 말하며, 대리자산조사는 “가구 구성, 교육수준, 사회경제적 특성, 주거조건, 기본 서비스 이용, 자산, 재직 상태, 지역 변수를 바탕으로 가구 소득을 예측”(홍석표, 2010)하여 이를 통해 공공부조의 자격요건을 결정하는 것을 말한다. 마지막으로 혼합(하이브리드) 자산조사는 위 두 조사가 결합된 형태를 의미한다. 아래 표는 보건분야 사회보장프로그램에서 자산조사유형에 따른 국가별 분류를 보여주고 있다.

27) 임완섭 외(2015) 일본출장보고서 참조

<표 6-2> 자산조사 유형에 따른 국가분류(health program 적용기준)

자산조사방법	북미	유럽	남미	아시아/태평양	아프리카
자산조사	USA	Ireland Romania Turkey UK	Costa Rica Dominican Republic	Bangladesh India South Korea Thailand Fiji	Burkina Faso Belize South Africa Zimbabwe
대리자산조사		Spain	Colombia Ecuador Nicaragua	Cambodia Indonesia Thailand Vietnam	Congo Kenya Malawi Swaziland Zambia Zimbabwe
혼합자산조사			Chile Honduras Mexico Nicaragua Peru	Thailand	Central African Republic Ethiopia Ghana Mali Niger Senegal Zaire Zimbabwe

자료 : Qingyue, Beibei, Liying(2010), table1 수정

위의 표를 살펴보면 의료관련 공공서비스의 경우 영국과 루마니아 같은 유럽 국가들과 미국과 한국 등에서 자산조사가 수행되고 있고, 대리자산조사와 혼합자산조사의 경우 상당수의 아프리카 국가들과 남미 국가들이 포함되어 있다. 의료서비스를 포함한 전반적인 복지급여에 있어 선진국들의 경우 자산조사가 주로 적용되는 반면, 개발도상국과 아프리카의 여러 국가들은 대리자산조사 및 혼합자산조사가 이루어지는 경우가 많은데 이는 자산조사의 역사가 짧고 정부의 소득과약 능력이 낮기 때문에 조사를 통한 실제적인 소득의 파악보다는 오히려 정교한 방식으로 소득을 추정하는 데에서 그 원인을 찾을 수 있다.

복지대상자 선정에 있어 정책 특성과 대상에 적합한 선정방법이 적용되어야 한다. 자산조사는 이에 대한 효과적인 방법이지만 해당 가구와 가구원의 소득 및 재산에 대한 정확한 정보 및 이것을 확인할 수 있는 행정력이 부족한 국가의 경우 제대로 조사되어야 할 수많은 복지프로그램들이 간접적인 대상자 선정 메커니즘에 의존하고 있다. 필리핀의 경우 대리자산조사를 통해 신고소득을 검증하고 있으며, 멕시코, 콜롬비아, 칠레, 코스타리카와 같은 중간소득수준의 국가에서는 근로자들의 50% 이상이 비정규

부문에서 근로하고 있고 이들의 소득이나 재산을 비교할 만한 자료가 없기 때문에 대리자산조사 방법을 통한 대상 타겟팅을 시도하고 있다. 혼합자산조사도 이와 비슷한 이유로 이루어지며 남미와 아프리카의 여러 국가에서 수행되고 있다(홍석표 외, 2010).

동유럽과 중앙아시아의 저소득층 소득지원에 대한 자격요건 검증에 대한 특성을 살펴보면 아래와 같다.²⁸⁾

〈표 6-3〉 동유럽과 중앙아시아의 저소득층 지원제도 자격요건 관련 평가 구조

소득원 유형		확인 및 측정	추정소득	공제
임금고용 (wage employment)	공식적 임금 (Formal wages)	쉬움(단, 계절성 임금은 어려움)	×	×
	비공식적 임금 (Informal wages)	어려움	알바니아, 루마니아 등의 임시일용직 근로	×
비농업자영업 (nonfarm selfemployment)	공식(formal)	다소 어려움	세법에 따라 부과	×
	비공식(Informal)	어려움	×	×
농업 (farming & agriculture)	농작물	어려움	○ (불가리아 제외)	×
	가공제품(Processed products)			
공공이전 (public transfers)	사회보험, 공공부조급여, 현금 또는 현물급여	쉬움	×	비기여급여, 현금, 또는 현물급여
사적이전 (private transfers)	송금(Remittances) 기부(Charity)	어려움	×	×
지대 또는 임대 (rent or lease of assets)	공식(formal)	쉬움	×	×
	비공식(Informal)	어려움	×	×
자본(capital)	배당금(Dividends), 이자(interest)	다소 어려움	×	×
기타(Other)		어려움	×	×

자료 : Tesliuc · Pop · Grosh · Yemtsov(2014)

동유럽과 중앙아시아의 여러 국가에서는 공식적 소득과 추정소득을 함께 산정하는 방식으로 확인하기 어려운 소득을 파악하려는 시도를 하고 있다. 확인하기 쉬운 소득을 측정함과 동시에 추정소득을 부과하는 것은 앞에서도 언급한 혼합자산조사(또는 하이브리드 자산조사) 방식이다. 이러한 소득과약 방법은 방법론적으로 볼 때에는 더 고도화된 방법으로도 볼 수 있지만, 이는 정확한 자산조사를 수행할 자원 및 역량이 부족한 것에 기인한 경우가 많다. 예를 들어 소득과약 능력이 높은 미국의 경우 사회안전망 관련 급여 지급에 있어 대부분 자산조사방식으로 대상자를 선정하고 있다. 위의 표를

28) Emil Tesliuc, Lucian Pop, Margaret Grosh, and Ruslan Yemtsov(2014)

좀 더 살펴보면, 임금근로자의 비공식 부문 임금의 경우 알바니아와 루마니아 등에서 추정소득이 적용되며, 비농업 자영업자인 경우 해당 국가의 법에 따라 추정소득이 적용되고 있다. 그리고 소득원이 농업인 경우 불가리아를 제외하고 대부분 추정소득을 적용하고 있다. 동유럽과 중앙아시아의 여러 국가들은 추정소득을 통해 급여에서 그 금액만큼을 공제하고 있다. 이들 국가들의 추정소득은 자영업자 및 일용근로자 그리고 농업종사자들에 대해 부과되고 있는데 경제발전의 특성상 농업에 대한 비중이 상대적으로 높게 나타난 국가들이다.

남유럽 국가의 추정소득 사례는 Ferrera(2005) 연구를 통해 살펴볼 수 있는데, 이탈리아와 그리스에서의 복지정책의 효과적인 타겟팅을 위한 급여설계의 기준은 크게 다음과 같은 방향성을 지향하고 있다. 그것은 급여수준의 결정에 있어 급여는 대상자의 소득수준과 역의 관계가 성립되어야 하며, 이 관계가 선형 또는 누진적인 형태로 나타나도록 해야 한다. 또한 감소율은 100%보다 작아야 빈곤함정을 피할 수 있다는 것이다. 급여지급 기관에서 산정된 소득공제 또는 소득산정에 있어 예외 규칙은 급여의 근로에 대한 디스인센티브(disincentive)를 완화시키는 역할을 한다. 그리스의 주요 급여들의 급여형태를 살펴보면 아래와 같다. 그리스의 경우 ‘Unemployment assistance’, ‘3rd child benefit’, ‘Large family benefit’, ‘Pension to mother of many children’에 대한 급여지급 기준에서 자영자와 같은 집단의 경우 그들의 신고소득이 최저 기준보다 낮을 경우 추정소득 개념의 소득을 적용하고 있다.

〈표 6-4〉 그리스 주요 사회보장급여 자격요건 관련 특성

구분	누진적 급여	소득 개념	급여포함여부	소득공제여부	급여 과세여부
Pensioner Solidarity Supplement EKAΣ	○	과세소득	×	×	○
Sociap Pension for non-insured elderly	×	신고소득	×	급여	×
Unemployment assistance	×	추정소득	×	급여	○
3rd child benefit	×	추정소득	○	×	○
Large family benefit	×	추정소득	○	×	○
Pension to mother of many children	×	추정소득	○	×	○
Unprotected child benefit	×	총소득	×	임대료	×
OEK rent subsidy	○	신고소득	×	저축	○

자료 : Ferrera(2005)

이탈리아의 경우 지하경제가 국가경제에서 차지하는 비중이 매우 크며, 특히 남부의 경우 더욱 심하게 나타나고 있다. 급여의 자격을 평가하기 위해서, 많은 지자체들은 지하경제로 인해 누락된 소득들을 파악하고 세금을 부과하는 방법들을 고안하였는데, 일부 지자체들에 있어서는 급여 신청자가 소득이 전혀 없거나 의심스럽게 소득을 낮게 신고한 경우 정액의 소득을 (flat rate income)을 급여신청자에게 부과시키고 있다. 예를 들어, 남부의 카세르타(Caserta)의 경우, 첫 번째 가구원에 대해 하루 2.58유로를, 추가 가구원에 대해 하루 1.29유로를 소득으로 적용시키고 있으며, 다른 지자체의 경우 추정소득을 급여신청자들에게 귀속시키기 위해 전화고지서, 은행계좌잔고상태, 자동차 소유여부 등의 생활수준을 참조하고 있다. 그리고 지하경제에 참여하는 등 급여수급자격이 없는 사람들을 배제시키기 위해 급여수급자들을 특정한 날에 근로사업에 참여시켜 그들이 지하경제에서 다른 일자리에 참여할 수 없도록 하고 있다.

미국과 캐나다는 높은 수준의 소득과악 능력을 가지고 있어 복지급여 대상자 선정과 지급에 있어 추정소득을 부과하지 않는 것으로 파악되고 있지만, 앞에서 살펴본 다른 국가들과는 다른 형태의 추정소득을 관찰할 수 있다. 연방국가인 미국과 캐나다의 경우 주마다 세부적으로는 다르지만 대부분의 주에서 자녀 양육권이 있는 사람의 경우 그렇지 않은 사람으로부터 자녀양육비를 받을 권리를 가지고 있다. 양육의 책임이 있는 부모들이 이혼 등의 사유로 그 책임을 다하지 않으려고 하는 경우가 발생했을 때 자산조사 수행을 통해 경제적 책임을 다하도록 강제하고 있다. 캐나다 온타리오 주의 예를 살펴보면(Flew, 2013), 법원은 양육비 지급자의 소득을 추정할 수 있으며, 이 부과된 소득을 바탕으로 자녀양육비를 결정할 수 있다. 양육비 지원자의 소득수준과 재산은 물론 지원자의 근로능력 등을 판단하여 이들의 경제활동시의 소득을 추정한다. 이러한 양육비 지원을 위한 추정소득(imputed income)은 정확한 소득과악과 함께 근로능력 평가 등의 소득원에 대한 잠재적 측면을 평가한다는 것을 특징으로 한다.

제4절 소득산정의 방향성과 검토 사항

소득과악수준의 제고 및 근로능력이 있는 수급자의 강력한 근로참여 요건설정 그리고 재정효율성 제고 등의 이유로 생활보호제도 시기부터 실제소득 산정에 추정소득이

적용되어져 왔다. 앞서서도 언급된 바와 같이 이러한 추정소득은 2015년부터 보장기관 확인소득으로 변경되어, 보장기관의 책임이 더 커졌으며 이로 인한 행정력의 소요는 더욱 커질 것으로 예상된다. 한편, 신규 신청자에 대한 조사에서는 근로능력이 있음에도 일시적으로 근로활동에 종사하지 않는 경우, 조사 당시 수급권자의 소득 상태를 바탕으로 보장여부를 결정하고 신규신청자에게 보장기관 확인소득 부과를 금지하여 제도 수급의 진입장벽을 완화시켰다. 하지만 보장기관 확인소득은 사회보장정보시스템 조회자료와 급여신청자의 소득관계증빙서류로 확인이 안 되는 부분을 지출실태조사나 상담 등을 통해 추가적인 소득을 확인하는 경우에 부과되기 때문에 이것이 정확한 실제소득의 반영인지를 보증하기는 어렵다. 결국, 보장기관 확인소득 담당자의 소득파악 노력과 재량적 판단이 급여수준을 결정할 가능성이 높다. 보장기관 확인소득의 주요 근거가 되는 지출실태조사표를 살펴보면 지출내역을 가구원별 소득내역과 비교한 후 수입내역이 지출내역보다 부족한 경우 추가 지원 내역을 확인하는 방식으로 구성되어 있다. 이러한 설문조사 방식에서 누락되거나 과소신고 된 소득을 객관적으로 파악하기란 쉽지 않다. 예를 들어, 지출내역이 소득내역보다 높게 나왔다 하더라도 추가지원 내역이 일시적인 것이라고 응답한다면 응답의 진실 여부를 확인하는 것도 결코 쉽지 않은 작업이다. 만약 그것을 추적하여 확인한다 하더라도 이는 과도한 행정력의 소요로 이어질 수 있다. 유한옥(2008)의 연구에서도 지적되었듯이, 국민기초생활보장제도 수급자의 경우 소득이 없거나 아주 낮은 수준이어서 대부분 소득세를 납부하지 않기 때문에 이들에 대한 소득파악은 국세청이 담당하는 납세자들의 소득파악과는 별개의 행정력이 투입되어야 하는데, 보장기관 확인소득은 이것을 더욱 과중시키거나 객관적 근거가 미약한 상태에서 재량적 판단을 크게 할 유인으로 작동할 가능성이 높다.

보장기관 확인소득과 관련, 맞춤형 급여로의 변경 이후 해당 지침들의 향후 개선방안을 살펴보면 다음과 같다. 현재, 유형별 보장기관 확인소득 부과기준에서 적용일수는 15일이 기준이며(15일 이상, 15일 미만), 1일 단위로 산정되고 있다. 수급자들의 경제활동 참여 상태 및 근로능력 등을 감안할 때 추정소득 산정을 1일 단위와 함께 주당 또는 일일 평균근로시간 등 단위시간 개념과 병행하여 적용한다면 보다 탄력적인 운영이 가능할 것으로 예상된다. 이는 상대적으로 근로능력이 떨어지고 취업환경도 좋지 않은 수급자들의 특성을 고려하여 산정기준을 다양화시키는 것으로 유형별 산정기준의 객관성 마련과 직접적으로 연관된다. 이를 위해서는 국민기초생활보장제도 수급

집단의 근로 능력 및 행태에 대한 연구가 수반되어야 한다.

한편, 보장기관 확인소득 부과순서는 2015년 국민기초생활보장제도 사업안내에 따르면, 우선적으로 ‘① 이전 종사 직종 임금’이 적용되고, 이것이 어려운 경우 ‘② 유사 동종업종의 평균임금’, ‘③ 최저임금법에 따른 최저임금’ 순으로 부과되고 있다. 하지만, ①과 ②의 적용은 앞에서 언급한 대로 과도한 측면이 있다고 볼 수 있다. 예를 들어, 산재보험 산정에 적용되는 통상근로계수는 ①과 ②의 적용이 형평성에 어긋남을 보여준다. 통상근로계수는 임시·일용근로자의 과도한 산재급여금을 억제하고 상용근로자와 임시일용근로자의 급여를 균등한 차원에서 지급하기 위한 장치로 활용되고 있는데, 산재보험에서 일용근로자의 평균임금(일당)을 산정할 때 통상일당에 통상근로계수 0.73을 곱해 평균임금을 구하게 된다. 이것은 일용직 임금이 일당으로 환산한 급여액은 크지만 그 고용기간은 짧기 때문에 이를 조정하기 위한 것으로, 이와 반대되는 경우라 할 수 있는 보장기관 확인소득 산정에 일일 추정임금을 전직임금²⁹⁾과 유사 동종업계의 평균임금을 그대로 적용하는 것은 과도하다고 볼 수 있다. 그리고 추정소득은 당사자의 현재 소득이 확인 곤란한 경우에 적용되어지는데, 대상자 전직임금의 파악과 유사 동종업계 평균임금 적용은 수급자 여건과 조사의 객관성이 담보되지 못하기 때문에, 명문화된 절차에 의한 객관적 검토와 사회적 합의과정을 거치는 최저임금의 적용이 앞에서 언급된 것들 보다 합리적인 것으로 여겨진다. 이것은 이미 시민단체 등에서 지적한 사항으로 추가적인 소득이 발생한 것으로 판단되어질 경우 보장기관 확인소득에 있어 순차적인 부과보다는 수급자 부담 즉, 급여 감소가 최소한인 항목인 ‘최저임금법에 따른 최저임금’의 우선 적용이 필요하다고 판단된다. 영국의 경우도 ‘minimum income floor’ 적용 시 최저임금을 적용하고 있다.

하지만 최저임금을 보장기관 확인소득으로 적용하는데 있어 중장기적으로 고려할 사항이 있다. 아래 표는 2008년부터 최저임금과 최저생계비의 인상률을 비교한 표이다. 2011년을 제외하고는 최저임금의 인상률이 최저생계비(4인 가구)의 인상률보다 높은 것으로 나타났다. 이 표를 통해 알 수 있듯이 최저임금의 인상률이 최저생계비 인상률이나 물가상승률보다 높다는 것이다. 보장기관 확인소득 적용에 있어 만약, 당해 연도 최저임금이 매우 높게 책정되면 보장기관 확인소득 증가로 인한 수급액의 감소가

29) 기존의 보장기관 확인소득 부과에 있어 “건설업 임금실태조사”, “중소제조부분 직종별 임금통계”, “고용형태별 실태조사 임금”이 참조됨.

커질 것이다. 2011년 이후 추세를 보았을 때 최저임금의 상승추이가 계속될 가능성이 높으며 만약, 향후 최저임금 결정에 있어 사회적 합의를 통해 최저임금이 대폭 증가하게 된다면 보장기관 확인소득으로 더 이상의 적용이 어렵다. 최저임금이 급격하게 상승하는 경우 최저생계비 상승률 또는 물가 상승률을 기준연도 최저임금에 적용하여 보장기관 확인소득을 적용하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

〈표 6-5〉 적용기간별 최저임금 현황

[단위 : 원, %, 천명]

구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
최저 임금	시간급	3,770	4,000	4,110	4,320	4,580	4,860	5,210	5,580
	일급 (하루8시간)	30,160	32,000	32,880	34,560	36,640	38,880	41,680	44,640
	월급 (주40시간)	787,930	836,000	858,990	902,880	957,220	1,015,740	1,088,890	1,166,220
	인상률	8.3	6.1	2.75	5.1	6	6.1	7.2	7.1
최저 생계비	4인 가구	1,265,848	1,326,609	1,363,091	1,439,413	1,495,550	1,546,399	1,630,820	1,668,329
	인상률	5.0	4.8	2.75	5.6	3.9	3.4	5.5	2.3
소비자물가 상승률		4.7	2.8	3.0	4.0	2.2	1.3	1.3	-

자료 : 노동부 최저임금제도, 복지부 국민기초생활보장사업안내 각 연도, 통계청 주요통계지표(물가상승률)

추정소득의 폐지는 꽤 오래전부터 언급되어 왔지만, 여러 현실적인 측면들에 의해 지금까지 적용되어져 오고 있다. 만약, 보장기관 확인소득을 폐지할 경우 조건부수급자의 경우 노동공급이 축소될 것으로 예상할 수 있다. 향후, 맞춤형 급여제도 하의 보장기관 확인소득의 경우 가구원수별 생계급여에서 조건부 수급 불이행자의 수만큼 제외된 가구원수별 생계급여기준에 소득인정액을 차감하는 방식으로 생계급여 수급액이 결정된다. 여기서 소득인정액의 경우 보장기관 확인소득이 포함된 것이기 때문에 확인소득이 폐지될 경우 생계급여의 차감액이 보장기관 확인소득 만큼 줄어들 것이다. 앞서도 언급되었듯이 추정소득이 존재하는 주요한 이유 중 하나는 조건부 수급을 통한 근로유인 제고기능에 있다. 정부의 근로능력 판정이 정확하다고 가정하면, 근로능력을 보유한 가구원이 없는 가구의 경우 문제해결 방법은 상대적으로 간단하다. 부정수급 모니터링 및 관련 제재를 강화하는 방안으로 그 문제점을 줄여갈 수 있는 것이다. 여기에서는 근로능력 판정여부의 정확성이 핵심이 된다. 하지만 근로능력 가구원이 있는

수급가구의 경우 그 문제가 다르다. 조건부 수급의 경우 제도 불이행시 조건불이행자만큼 급여기준선이 낮아지는 동시에 보장기관 확인소득이 소득인정액에 포함된다. 따라서 이중으로 가해지는 급여의 감소를 통해 자활사업 등의 경제활동에 참여를 제도적으로 강제하고 있는 것이다. 만약 보장기관 확인소득이 없어진다면 수급자 중 근로능력 수급자들의 경제활동참여는 지금보다 낮아질 것으로 예상할 수 있다.

이에 대해 좀 더 살펴보면, 현재 보장기관 확인소득은 근로능력이 없거나 조건부수급자 중 조건이행자의 경우 본인분 생계급여의 감소 없이 보장기관 확인소득만을 실제 소득에 산정하고 있다. 한편 조건부 수급자 중 조건 불이행자의 경우 이중부과가 가능한데, 여기서 최저임금의 적용은 다소 엄격한 제도의 적용으로 볼 수 있다. 이에 대해 좀 더 살펴보면, 2015년 6월까지 보장기관 확인소득 부과기준은 부과 대상자가 이전에 종사하던 전직종의 임금을 우선 적용하였고 그것이 어려운 경우 유사동종업계의 평균임금, 최저임금법에 따른 최저임금이 순서대로 적용되었다. 2015년 7월부터 시행되는 맞춤형 급여에서는 이것이 최저임금으로 단일화되어 확인소득 산정시 대상자의 부담이 어느 정도 경감 되었지만, 조건부수급불이행은 대상자가 자활사업에 참여하지 않은 것에 대한 패널티 성격이기 때문에 이들이 감수하게 될 비용은 자활사업에 참여하지 않음으로서 포기해야 되는 자활급여와 그 금액에 해당하는 생계급여 감소의 합으로 볼 수 있다. 그런데 이러한 생계급여의 감소가 자활급여가 아닌 이보다 시간당 임금이 큰 최저임금을 적용시키는 것은 다소 불합리하다고 볼 수 있다. 즉, 자활사업의 경우 본격적인 일자리를 찾기 위한 훈련적인 성격으로 인해 최저임금이 적용되지 않는다. 이러한 상황에서 자활사업에 참여하지 않은 것에 대한 제재로 보장기관 확인소득을 최저임금으로 적용하는 것은 형평성에 맞지 않는 것으로 판단된다. 물론, 대상자가 자활사업이 아닌 일반 노동시장에 참가하였을 경우 최저임금이 적용 되는 것이 더욱 적절하겠지만 자활사업 참여에 대한 불이행의 경우 거기에 해당하는 자활사업 급여액만큼의 생계급여액이 차감되는 것이 적합하다고 볼 수 있다.

만약 부과기준이 지금의 최저임금에서 자활급여로 바뀐다면 조건부수급자의 경우 본인분의 생계급여 감소가 최저임금 적용시 보다 더 적게 되므로 노동공급을 더욱 감소시킬 가능성이 커지게 된다. 하지만 근로능력 수급자의 노동공급 제고는 이러한 확인소득 산정 등 제재 위주의 방법보다는 근로장려세제 등 다른 근로연계복지제도와 연계강화와 제도 내 근로인센티브 강화 등 보다 능동적이 방법의 적용이 필요하다.

보장기관 확인소득의 객관성이 담보되지 않은 이상, 이와 관련된 문제는 지속적으로 발생할 것이지만, 현재의 지출실태조사표 상으로는 그 한계가 명백하며 담당자의 재량과 판단에 의존할 수밖에 없다. 조세의 영역에서는 추정소득에 의한 과세는 조세공평주의 및 실질 과세원칙을 희생하여서라도 과세를 해야 하는 부득이한 경우 사용하는 방법이다. 공적연금에 있어 독일과 일본의 경우 추정소득에 의한 보험료 산정방식이 일부 사용되고 있으나 이는 적어도 납부액과 급여액이 비례관계를 유지할 수 있거나 또는 특정계층에게 일방적으로 희생을 강요하지 않는 헌법적 한계 내에서 정당화되고 있다(최원 2009).

외국의 추정소득 관련 사례의 경향을 정리해보면, 소득과약이 어려운 자영업자들에게 추정소득을 부과하거나 역시 소득과약이 쉽지 않은 임시·일용직 근로자들에게 추정소득을 부과하고 있다. 이러한 추정소득은 국가별 특성을 감안해야 하는데 동유럽이나 중앙아시아의 경우 농업부문에 대한 추정소득을 대부분 적용하고 있으며 영국의 경우 자영업자들에게 추정소득과 유사한 ‘minimum income floor’를 적용하고 있다. 저하경제가 규모가 큰 이탈리아의 경우 이를 제어하기 위해 추정소득을 적용하고 있으며, 일본의 경우 과거 추정소득을 적용해 오다 현재는 적용하지 않고 있으며 오히려 생활근로자 자립지원정책 등 근로빈곤층에 대한 탈빈곤에 대한 대책들을 강화시키고 있다. 한편, 한국의 기초(노령)연금제도에서도 소득조사 항목 중 기초생활보장사업의 사적이전소득, 추정소득, 무료임대소득을 소득으로 산정하지 않는데 이것은 제도의 형평성 차원에서 검토될 필요가 있다. 이는 기초(노령)연금이 부모 부양의 효 문화 장려, 개 개인의 사생활 전부를 조사해야 하는 행정부담 경감 및 담당자의 자의적 판단에 따른 분쟁을 해소하고자 공적자료 중심의 소득과약에 역점을 두고 있기 때문이다(보건복지백서, 2013).

이러한 내용들을 살펴볼 때 장기적으로는 보장기관 확인소득을 적용하는 것보다는 제도개선(근로인센티브 및 근로연계복지제도와 연계 강화, 부정수급 모니터링 및 관련 제재 강화, 소득과약 강화)을 지향해야 할 것으로 판단된다. 복지 담당자가 보장기관 확인소득을 책정하는 것은 국세청에서도 수행하기 힘든 것을 복지 담당 공무원에게 맡기는 것이다. 또한 소득 확인을 위한 지출실태조사표 작성의 경우 일종의 소득신고서 또는 조사원의 면접조사와 유사하기 때문에 이것 역시 객관성을 담보하기 어렵다. 이미 1991년 생활보호제도 시기의 연구(정복란 외, 1991)에서도 추정소득의 폐지가

제시되었다. 또한 최현수 외(2007)에 따르면, 복지담당자와 수급자와의 갈등요인으로 자산조사 업무수행에 따른 선정 및 급여결정이 작용하고 있으며, 국세청의 소득과악 수준에 따라 궁극적으로는 추정소득을 폐지하는 방향으로 개선되어야 할 것으로 제시하고 있다. 그러나 단기적으로는 객관적이고 과학적인 추정소득 부과기준 마련을 통해 지역별, 담당자별 편차와 민원이 최소화되도록 하여 사회복지전담공무원의 부담과 수급자의 불만을 최소화해야 함을 언급하고 있다.

현재, 보장기관 확인소득은 조건부수급자의 근로참여에 강한 영향력을 미치고 있기 때문에 대안이 없는 상황에서의 갑작스러운 폐지는 대상자들의 노동공급을 급격히 감소시킬 수 있다. 이러한 상황들을 종합해 볼 때 장기적으로는 추정소득을 적용하는 것 보다는 앞에서 언급한 제도개선을 지향해야 할 것이지만, 단기적 또는 중기적 접근으로 현 제도의 문제점을 보완하고 소득과악수준을 제고할 수 있는 방법을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 공공부조제도의 소득과악률 제고를 위한 필수적이고 핵심적인 정보들을 제공할 수 있는 실태조사가 필요하며, 여기에 보장기관 확인소득의 객관성 및 정책방향 마련을 위한 분석이 수행되어야 할 것이다. 수급자 대상의 실태조사를 통해, 실제소득과 보장기관 확인소득과의 괴리 그리고 관련 주요 인구통계학적 변수 및 환경여건을 파악하여 제도의 객관성을 담보할 수 있는 분석결과 및 관련 정책방향을 도출해야 할 것이다. 그리고 현재 한국의 상황 및 외국의 소득과악 관련 제도 설계를 감안하여 소득과악 제고를 위한 정책방안들을 집중적으로 고찰할 필요가 있다.

소득조사 방식에 있어서는 개도국과 저개발국가의 상당수가 대리자산조사와 혼합자산조사를 적용하고 있다. 한국의 경우 소득과악률이 지속적으로 높아지고 있는 상황에서 보장기관 확인소득과 같은 대리자산조사를 강화시키는 것은 바람직한 방향이 아닌 것으로 판단된다. 하지만, 자영자의 소득과악과 관련해서는 보다 효과적인 소득확인 방법을 관련 동향과 이에 대한 집중적인 고찰을 통해 향후 제도 설계의 참고자료로 활용하는 것도 필요할 것으로 보인다. 이와 관련하여 자영자의 최저소득 수준에 대한 접근으로 영국에서 적용되고 있는 유니버셜크레딧의 ‘minimum income floor’ 등에 대해 검토해 볼 수도 있을 것이다. 또한 유니버셜 크레딧의 담당자는 적절한 수익이 나지 않는 대상자의 경우 임금근로자로 변경할 것을 권고하고 있는데, 한국의 경우도 자영자의 소득과악은 매우 어려운 문제이고 이는 국민기초생활보장제도 수급자의 경우도 마찬가지이다. 조건부과 제외자로 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 월 60만원을

초과하는 소득을 얻고 있는 자도 포함되는데, 이들 중 자영업자 역시 주된 보장기관 확인소득의 대상자로 볼 수 있다. 우리나라 자영업자들의 영세성을 고려할 때 현행과 같이 월 60만원 기준을 충족시키지 못하는 경우, 대상자에 대한 적극적인 상담과 권고를 통해 소득수준 개선이 예상되는 임금근로로의 전환을 권고하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 물론 이를 위해서는 관련 담당자의 확보 및 관련 전문성의 강화가 요구된다. 지금까지 살펴본 외국 사례들의 경우 한국 상황에 적용하기 위해서는 보다 상세한 검토와 심층적인 분석이 필요하다. 이러한 외국 사례에 대한 검토 및 심층분석과 함께 학술적 차원에서 실제소득과 행정적 소득의 갭을 줄이기 위한 자료의 수집과 연구 역시 확대되어야 할 것으로 판단된다.



제7장 중앙생활보장위원회의 역할과 조직개편 방안

제1절 들어가며

제2절 중앙생활보장위원회의 조직개편

제3절 중앙생활보장위원회의 역할과 과제

제4절 소결

7

중앙생활보장위원회의 새로운 역할과 조직개편 방안

제1절 들어가며

빈곤층을 대상으로 하는 소득재분배제도인 사회부조제도는 중앙정부나 지방정부의 주도로 제도를 설계하고 개편하는 경우, 빈곤층의 이해관계를 제대로 반영하기 힘들 수 있다. 예산제약이 가해지는 상황에서 빈곤층을 대상으로 하는 정책이 지출확대의 우선순위를 차지하는 것이 간단하지 않기 때문이다. 그 밖에도 빈곤층을 대상으로 하는 각종 정책이 이들에게 낙인을 찍는 조치를 도입하는 경우, 이를 견제하기 힘들다는 문제점을 안고 있다.

이 점에서 사회부조제도의 설계와 집행에 관련해서는 중앙정부 및 지방정부를 직접히 견제할 수 있는 시민사회의 역할 또한 중요하다. 그것은 경제사회여건에 맞게 지원대상을 확대하고 보장수준을 높이는 각종 선택에도 큰 역할을 하고 있다. 이러한 이유에서 서구 복지국가들은 대부분 사회부조제도를 운영함에 있어, 시민사회나 전문가의 다양한 의견을 수렴하는 방식을 채택하고 있다. 그리고 이러한 방식을 채택하기 위한 협의체나 위원회를 운영하고 있다.

기초생활보장제도 또한 선정과 급여 모두 최저생계비에 의존하고 있어, 매년 최저생계비를 결정하는 것이 매우 중요한 일이었다. 그리고 이러한 역할은 중앙생활보장위원회가 담당해 왔다. 보건복지부 장관이 최저생계비를 공표하는 역할을 담당했지만, 중앙생활보장위원회라는 협의 및 의결기구를 통해 많은 사항을 결정해 왔던 것이다. 그리고 중앙생활보장위원회의 역할은 맞춤형 급여체계 하에서 더욱 강화될 필요가 있다.

맞춤형 급여체계 하에서 중앙생활보장위원회는 과거 최저생계비를 결정하는 역할을 계승, 즉 기준중위소득이나 급여별 최저보장수준을 결정하는 역할을 이어가야 할 뿐 아니라, 욕구별 급여마다 선정기준과 급여수준을 결정하는 주체가 달라졌다는 점에서 이를 조율해야 하는 새로운 역할을 담당해야 하기 때문이다. 과거 중앙생활보장위원회는 최저생계비 하나만 결정하면 되었지만, 앞으로는 선정기준 외에도 각 급여별 적정 급여수준을 결정해야 하는 것이다. 내용적으로 각 급여의 최저보장수준을 결정하는 방

식과 그 타당성을 검토하는 일은 더욱 복잡해졌다. 중앙생활보장위원회는 전문성을 강화해야 하는 또 다른 과제를 해결해야 하는 셈이다.

제2절 중앙생활보장위원회의 조직개편

2014년 12월 국민기초생활보장법 개정안이 국회를 통과하면서, 기존의 급여체계가 맞춤형 급여체계 또는 욕구별 급여체제로 개편되었다. 그리고 그 안에는 개편된 급여체계 하에서 가난한 사람들의 사회권을 보장하는데 중심적 역할을 담당할 수 있는 중앙생활보장위원회의 역할에 대한 자세한 규정이 포함되어 있다.

중앙생활보장위원회의 조직과 기능에 관한 사항이 매우 중요한 이유는 맞춤형 급여체계 자체가 갖고 있는 단점에 기인한다. 맞춤형 급여체계 도입 이후 각 급여제도의 소관부처가 분산되게 된다는 점에서 각 급여제도가 수급자 선정기준 및 급여의 적정성을 보장하도록 강제할 수 있는 권한을 가진 조직, 또는 컨트롤타워(Control Tower)가 필요하다. 만일 이 역할을 담당할 기구가 존재하지 않는다면, 각 부처가 예산범위에 따라 선정기준과 급여수준을 임의대로 바꾸는 문제에 개입하기 힘들다.

그리고 개정된 법률은 중앙생활보장위원회(이하 중생보위)에게 컨트롤타워의 역할을 맡기고 있다. 하지만 중앙생활보장위원회의 조직과 역할 등에 대한 세부안은 시행령과 시행규칙 등에 명시되어 있지 못한 상황이다. 이 위원회의 역할이 향후 세부 규정이 어떻게 제정되는가에 따라 크게 달라질 수 있음을 의미한다. 따라서 이 절에서는 개정된 법률에 어떤 내용이 담겨져 있는지 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. 기초생활보장제도 하의 중앙생활보장위원회

우리나라에서 중앙생활보장위원회는 생활보호제도 하에 있었던 중앙생활보호위원회의 후신이라고 말할 수 있다. 생활보호위원회, 특히 중앙생활보호위원회는 생활보호사업법 시행령 제16조에 명시되어 있으며, 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 보사부 차관이 담당하도록 하고 있다. 더 구체적으로 동 시행령 제17조는 중앙생활보장위원회의 기능을 1) 보호사업의 기본방향 및 대

책수립, 2) 보호기준의 결정, 3) 보호기금의 적립·관리·사용에 관한 지침 수립, 4) 기타 보사부 장관이 부의하는 사항의 심의 등으로 규정하고 있다.

1999년 제정된 국민기초생활보장법 제20조는 중앙생활보장위원회의 역할을 다음과 같이 규정하였다: 1) 최저생계비의 결정, 2) 소득인정액 산정방식의 결정, 3) 급여기준의 결정이 그것이다. 이는 중앙생활보장위원회가 기초생활보장제도의 선정기준과 급여수준 그리고 수급가구의 소득에 대한 산정방식 등 제도의 근간이 되는 사항을 결정하는 역할을 담당해 왔음을 의미한다. 물론 최저생계비는 보건복지부 장관이 발표하는 형식을 취하고 있지만, 심의 및 의결기구로서 중앙생활보장위원회의 역할은 매우 중요했던 것이다.

결과적으로 중앙생활보장위원회는 지속적으로 서로 다른 의견을 가진 부처 간 그리고 부처와 시민단체 간 힘겨루기의 공간이 되었다. 그 중에서도 가장 중요한 안건은 다름 아닌 최저생계비의 심의와 의결이었다. 2015년 7월 이전의 기초생활보장제도에서 최저생계비는 선정을 위한 소득기준선이자 최대급여선이었다. 달리 표현하면, 최저생계비를 결정하면 거의 모든 문제가 자동적으로 결정되었던 셈이다. 이러한 이유에서 최저생계비의 인상률을 둘러싼 논의과정에서 첨예한 논쟁이 벌어졌던 것이다.

하지만 중앙생활보장위원회는 매년 최저생계비의 인상률을 어떤 논리적 근거로 어떻게 결정해야 하는지 분명한 입장을 취하기 힘들었다. 계측년도의 조사결과로 발표된 최저생계비 인상률은 부처 간 그리고 부처와 시민단체 간 첨예한 논쟁의 대상이 되었다. 이 과정에서 나타난 가장 큰 문제는 인상률의 근거가 무엇인가 하는 점이었다. 어찌 보면 당연한 일이지만, 최저생계비의 인상수준을 결정하는 문제는 철학적이고 정치적 문제였기 때문이다. 최저생계비와 관련된 논의에서 끝없이 연구자의 자의적 판단 문제가 제기되었지만, 그것은 당연한 일이었다.

이 와중에 최저생계비 인상을 둘러싼 논쟁을 종식시키기 위해 상대기준선 방식을 채택해야 한다는 주장이 끊임없이 제기되었다. 사실 최저생계비 계측조사 또한 계측년도에 국민들의 평균적 소비수준을 반영하는 인상을 하고, 비계측년도에는 소비자 물가상승률을 반영하는 방식으로 국민들의 평균적 소비생활 수준에 근접해 가고 있었다. 그리고 대다수 전문가들은 국민들의 평균적 소비생활 수준에 자동으로 근접하게 하는 상대기준선 방식을 선호하였다. 이러한 이유에서 중앙생활보장위원회 그리고 전문위원

회에서 상대기준선 방식을 도입해야 한다는 논의가 합의를 이루고, 구체적인 실천방안을 모색하기도 했다. 이는 맞춤형 급여체계가 채택한 상대기준선 방식이 중앙생활보장위원회 내부의 논의에서 비롯되었음을 말해준다.³⁰⁾

2. 맞춤형 급여체계 하의 중앙생활보장위원회

2014년 12월 국민기초생활보장법 개정안이 국회를 통과하면서 중앙생활보장위원회에 대한 규정에도 변화가 있었다. 그것은 급여체계가 근본적으로 개편됨에 따라 중앙생활보장위원회가 담당해야 할 역할에 변화가 있었고, 이를 감당하기 위한 조직 구성에서도 변화가 있었음을 의미한다.

첫째, 중앙생활보장위원회의 역할 상의 변화가 있었다. 본래 기초생활보장법에 따른 중앙생활보장위원회의 역할은 <이 법에 따른 생활보장사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결>하는 것이다. 2014년 12월 30일 개정된 법률에서 대폭 수정된 심의·의결사항은 다음과 같다: 1) 제20조의2제3항에 따른 기초생활보장 종합계획의 수립, 2) 소득인정액 산정방식과 기준 중위소득의 결정, 3) 급여의 종류별 수급자 선정 기준과 최저보장수준의 결정, 4) 제20조의2제2항 및 제4항에 따른 급여기준의 적정성 등 평가 및 실태조사에 관한 사항, 5) 급여의 종류별 누락·중복, 차상위계층의 지원 사업 등에 대한 조정, 6) 제18조의3에 따른 자활기금의 적립·관리 및 사용에 관한 지침의 수립, 7) 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항이 그것이다.

둘째, 중앙생활보장위원회의 위원 수가 12명에서 16명으로 증가했다. 구체적으로 살펴보면, 중앙생활보장위원회의 위원은 1) 공공부조 또는 사회복지와 관련된 학문을 전공한 전문가로서 대학의 조교수 이상인 사람 또는 연구기관의 연구원으로 재직 중인 사람 5명 이내, 2) 공익을 대표하는 사람 5명 이내, 3) 관계 행정기관 소속 3급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 5명 이내로 구성된다. 이처럼 위원을 늘린 이유는 맞춤형 급여체계가 4개의 핵심급여의 선정과 급여가 분리되어 운영됨에 따라 이해당사자 수가 그만큼 증가했다는 것을 의미한다.

30) 실제로 2009년~2012년 중앙생활보장위원회 그리고 전문위원회의 회의록은 중앙생활보장위원회 내부에서 상대기준선 방식에 대한 논의가 매우 구체적으로 이루어졌고, 상대기준선 방식 도입방안에 대해서도 상당수준의 합의에 도달했음을 보여주고 있다.

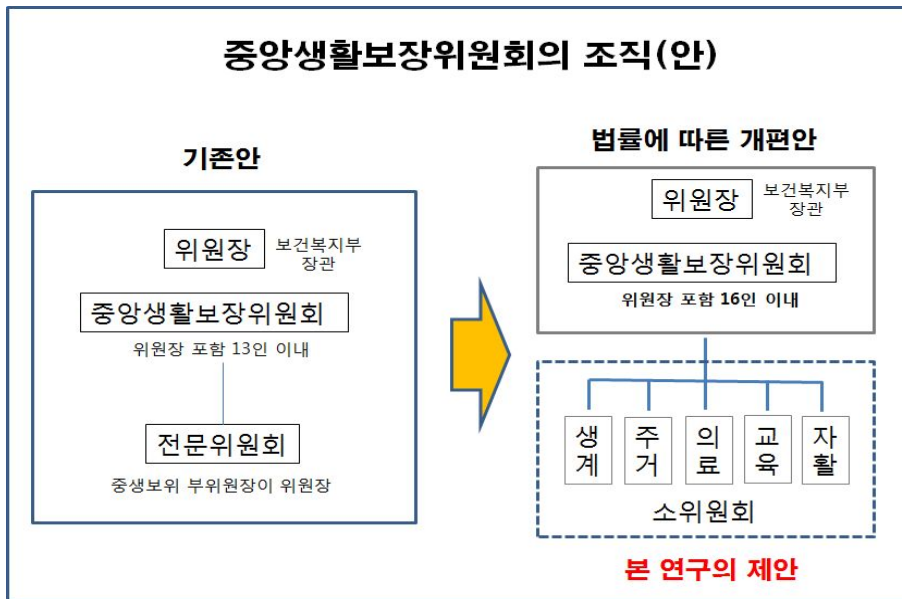
중앙생활보장위원회의 역할이 확대되었다면, 그에 상응하는 조직 개편이 필요하다. 하지만 아직 법률에 규정된 역할을 수행하는데 필요한 구체적인 사업계획이나 조직개편에 대한 논의는 없는 상황이다. 바로 이 점이 시행방안에 대한 연구를 수행하는 이유이기도 하다.

3. 향후 중앙생활보장위원회의 조직개편 방향

맞춤형 급여체계의 제도개편 이전, 중앙생활보장위원회는 몇 가지 기본적인 사항을 결정하기 위한 위원회 조직으로도 제 역할을 할 수 있었을지 모른다. 하지만 맞춤형 급여체계 하에서는 기존의 위원회 구성으로는 제 역할을 기대하기 힘들 것으로 판단된다. 그것은 크게 다음 두 가지 이유에서이다: 첫째, 각 급여별로 최저보장수준을 결정하기 위한 분야별 전문가가 필요하기 때문이다. 둘째, 정책평가기능을 담당하기 위한 보다 전문적인 연구 및 평가기능이 결합되어야 하기 때문이다.

먼저 현재의 중앙생활보장위원회와 전문위원회 체계를 바꾸어, 급여별 소위원회를 구성하는 방안을 검토할 필요가 있다. 여기서 소위원회는 4대 급여와 자활사업을 포함하는 5개의 위원회로 구성하고, 각 부처가 제시하는 선정기준과 최저보장수준 등에 대한 심의와 심의의견 제출의 역할을 하게 할 필요가 있다. 즉 소위원회에서 각 급여제도별로 다음 년도의 계획을 심사하고, 심사결과를 중앙생활보장위원회에 제출하게 하는 것이다. 이를 위해서는 현재 중앙생활보장위원회의 부위원장을 전문위원회 위원장으로 임명하는 방식을 바꾸어, 각 소위원회별로 위원장을 임명하게 해야 할 것이다. 그리고 각 소위원회에도 전문가와 공익집단 그리고 부처공무원이 고르게 배치되도록 규정해야 할 것이다. 예를 들면, 주거급여와 관련해서는 훨씬 많은 전문가와 공익집단이 소위원회에 참여하여 주거급여의 적정성을 담보할 수 있게 해야 하는 것이다. 다만 제도개편 초기라는 점을 감안하면, 각 분야별 전문가집단이 기초생활보장제도가 빈곤층에 대한 사회권 보장을 담당하는 제도라는 특징을 이해할 수 있도록, 그리고 전체 급여제도가 조화를 이룰 수 있도록 중재하는 역할을 담당할 전문가 집단의 배치도 필요하다.

[그림 7-1] 중앙생활보장위원회의 기초생활보장 기본계획 및 종합계획 수립 절차



이러 중앙생활보장위원회는 개정된 법률에 신설된 조항(제20조2)이 규정하고 있는 역할을 담당할 수 있는 지원체계를 구축하는 문제이다. 이 조항은 소관 중앙행정기관의 장이 3년마다 기초생활보장 기본계획을 수립하여 보건복지부장관에게 제출하고, 보건복지부장관은 이를 토대로 기초생활보장 종합계획을 수립하고, 이를 중앙생활보장위원회의 심의를 받게 하고 있다. 그리고 소관 중앙행정기관의 장은 소관 급여에 대한 평가를 효과적으로 수행하기 위하여 전문 기관에 위탁하거나 자료제출을 요구할 수 있게 한 것이다.

사실 각 부처가 각 욕구별 급여를 평가하거나, 중앙생활보장위원회가 이러한 평가기능을 담당하기 위해서는 이를 수행할 수 있는 전문적인 연구기능의 결합이 필요하다. 각 급여별 제도평가를 담당할 수 있는 시스템이 구축되어야 하는 것이다. 그리고 각 급여제도를 관통하는 급여체계 전체에 대한 평가 또한 주목해야 할 부분이다.

제3절 중앙생활보장위원회의 역할과 과제

맞춤형 급여체계 도입이후 중앙생활보장위원회의 역할 변화는 불가피했다. 지금까지 최저생계비를 결정하면 선정기준과 급여수준이 거의 자동적으로 결정되는 방식이었다면, 새로운 제도 하에서는 선정기준과 급여수준의 결정이 각각 독립적으로 이루어지게 된다. 이는 중앙생활보장위원회가 다양한 부처가 만들어내는 선정기준과 급여수준이 빈곤층의 기초생활보장을 위해 적정한 것인지 판단하고 의결해야 하는 책임이 더욱 막중하게 되었음을 의미한다.

1. 맞춤형 급여체계에서 중앙생활보장위원회의 역할

2014년 12월 개정된 법률은 중앙생활보장위원회에게 보다 광범위한 역할과 권한을 부여하였다. 이를 열거하면 다음과 같다: 1) 기초생활보장 종합계획의 수립, 2) 기준중위소득의 결정, 3) 급여 종류별 수급자 선정기준의 결정, 4) 최저보장수준의 결정, 5) 급여기준의 적정성 평가 및 실태조사, 6) 급여의 종류별 누락·중복, 차상위계층 지원사업 등에 대한 조정이 그것이다. 위에 언급된 역할에 대해 구체적으로 설명할 필요가 있다.

첫째, 기초생활보장계획의 수립 및 평가(법률 제20조의2(신설조항))와 관련된 역할이다. 2014년 12월의 개정된 법률은 매3년마다 빈곤층 기초생활보장을 위한 급여별 기본계획과 모든 급여를 포괄하는 종합계획을 수립하도록 규정하고 있으며, 이를 위해 실태조사 및 연구를 통해 선정기준과 급여수준의 적정성을 평가하도록 규정하고 있다. 이 조항이 정하고 있는 계획수립 및 평가는 다음과 같이 정리할 수 있다: 1) 기본계획의 수립주기는 매 3년, 2) 소관부처별로 각 급여에 대한 기본계획을 수립하여 보건복지부 장관에게 제출, 3) 기본계획에 대해서는 실태조사 결과 등을 고려하여 급여 적정성을 평가, 4) 보건복지부 장관은 기본계획에 대한 평가결과를 토대로 종합계획을 수립, 5) 실태조사 및 최저생계비 계측조사는 매3년마다 실시 등이 그것이다. 이 기본계획과 종합계획 수립은 사실상 각 부처와 보건복지부가 수행하는 역할이지만, 중앙생활보장위원회는 수립된 각 계획의 타당성을 평가할 수 있고, 수정을 권고할 수 있다는 점

에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있는 셈이다. 중앙생활보장위원회 차원에서의 구체적인 개입 방안을 마련한다면, 각종 기본계획 및 종합계획 수립이 내실화될 수 있을 것이라는 점을 말해준다.

둘째, 각 욕구별 급여의 선정기준 중 가장 핵심적인 소득기준, 즉 <기준 중위소득>을 결정하는 일이다. 법률개정안에서 각 급여별 선정기준이 되는 중위소득의 값을 구체적으로 명시했다는 점에서 선정기준의 고저를 조정할 여지는 거의 없다. 생계급여는 기준 중위소득의 30%, 의료급여는 40%, 주거급여는 43%, 교육급여는 50%로 법률에 구체적으로 명시되어 있는 것이다. 따라서 선정기준과 관련해서는 개편된 제도의 시행초기에 기준 중위소득을 어떻게 산출할 것인지 그 방식을 결정하는 일이 매우 중요하다. 제도시행 초기에 중위소득의 산출방식과 비계측년도의 중위소득 산출을 위한 소득증가율의 적용은 한번 결정되면 이후에도 지속적으로 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이를 둘러싼 의견 대립이 첨예화 될 수 있는 이유이다.

셋째, 각 욕구별 급여의 선정기준 중 소득기준을 제외한 <기타 선정기준>을 결정하는 일이다. 그것은 내용적으로 다음 몇 가지 기준을 조정할 수 있음을 의미한다. 하나는 소득인정액과 관련된 것이다. <소득평가액 + 재산의 소득환산액>으로 구성된 소득인정액을 어떻게 산출하는지에 따라, 수급자 규모가 변화하게 된다. 다른 하나는 부양의무자 기준에 관한 것이다. 지금까지 부양의무자 기준을 폐지하는 방안에 대해서는 부처 내에서도 적지 않은 저항이 있었다. 하지만 부양의무자의 소득기준을 부분적으로 완화하는 것만으로는 큰 효과를 볼 수 없었다. 이는 부양의무자 기준에 대한 장기대처 방향을 모색하는 일 또한 중앙생활보장위원회의 역할이 될 수 있음을 말해준다. 이는 단순히 이미 범위가 정해진 몇 개의 수치 중 하나를 고르는 것 이상의 역할이 가능하다는 것을 의미한다.

넷째, 각 욕구별 급여의 급여수준을 결정하는 일이다. 각 급여의 선정기준은 법률에 중위소득의 특정 값, 즉 중위소득의 %로 구체적으로 명시되어 있는 반면, 각 급여별 급여수준 또는 최저보장수준에 대해서는 명확하게 규정되어 있지 않은 측면이 있다. 이 점에서 각 급여의 최저보장수준에 개입하는 것이 중앙생활보장위원회의 가장 핵심적인 역할 중 하나로 남게 되었다. 달리 말해서, 최저보장수준을 결정하는 방식에 대해 각 부처에게 상당한 권한이 위임되어 있기 때문이다. 물론 각 부처가 법에 정해진 바에 따라 각 급여의 최저보장수준을 적정한 방식으로 계측하고 결정할 것이다. 하지만 중

양생활보장위원회는 빈곤층에게 최소한의 기초생활을 보장하는 것이 국가의 의무이자 빈곤층의 권리라는 점을 명확하게 인식하고, 이를 보장하는 역할을 담당할 필요가 있다.

다섯째, 중앙생활보장위원회가 위에 언급한 네 번째 역할을 수행하기 위해서는 기존의 욕구별 급여의 급여수준이 적정한 것인지 평가가 필요하다. 하지만 이 문제와 관련해서 우리사회는 아직 충분한 경험을 축적하지 못하고 있다. 그렇다면 어떠한 방식으로 급여수준의 적정성을 평가할 수 있는가. 한 가지 방안은 급여별 최저보장수준을 과거의 최저생계비와 비교하는 것이고, 다른 방안은 국민들의 평균적 소비생활과 비교하는 것이다. 전자는 법률개정안이 명시한 방법이기도 하다. 각 급여별 최저보장수준이 결정되면, 그것을 최저생계비를 구성하는 각 지출항목별 급여와 비교하게 되는 것이다. 그리고 중앙생활보장위원회는 새롭게 제시된 급여별 최저보장수준이 최저생계비의 지출비목별 금액을 초과하게 설정되었는지 확인하는 것이다. 이로써 최저생계비는 맞춤형 급여체계 하에서 각 급여의 최저보장수준을 담보하는 일종의 기본선(基本線)의 역할을 하게 되는 것이다. 하지만 그것이 매년 최저생계비를 새롭게 계측해야 한다는 것을 의미하지 않는다. 최저생계비는 제도개편 원년 각 욕구별 급여의 최저보장수준이 최저생계비의 각 급여별 최대급여수준을 초과하도록 설계되어 있는지 확인하는 역할을 하면, 이후에는 더 이상 필요하지 않게 되기 때문이다.

여섯째, 급여의 종류별 누락·중복, 차상위계층 지원사업 등에 대한 조정 역할이다. 중앙생활보장위원회가 각 급여제도의 사각지대를 파악하여 개선방안을 마련하도록 결정하거나, 급여의 중복 등의 문제를 개선하도록 권고하는 역할은 충분히 수행 가능하다고 판단된다. 따라서 이러한 기능을 수행하기 위해 개편 이후의 각종 선정기준과 급여에 대한 평가를 하고, 개선방안을 제안할 수 있는 기능을 보장해야 한다. 그렇다고 중앙생활보장위원회가 모든 저소득층 지원제도를 조정하거나 개선하도록 권고할 수 있는 것은 아니다. 국민기초생활보장법의 소관이 아닌 차상위계층 지원사업 등에 대해서는 조정 권한을 갖지 못하기 때문이다. 결국 중앙생활보장위원회는 기존의 다른 사회보장제도에 이어 최후의 사회안전망인 사회부조제도의 선정기준과 급여수준을 통해 국민들, 특히 빈곤층의 가처분소득을 현실화하는 역할을 하게 되는 것이다.

2014년 12월 30일 개정된 법률에 신정된 조항

- 제20조의2(기초생활보장 계획의 수립 및 평가)** ① 소관 중앙행정기관의 장은 수급자의 최저생활을 보장하기 위하여 3년마다 소관별로 기초생활보장 기본계획을 수립하여 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.
- ② 보건복지부장관 및 소관 중앙행정기관의 장은 제4항에 따른 실태조사 결과를 고려하여 급여기준의 적정성 등에 대한 평가를 실시할 수 있으며, 이와 관련하여 전문적인 조사·연구 등을 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 또는 민간법인·단체 등에 위탁할 수 있다.
- ③ 보건복지부장관은 제1항에 따른 기초생활보장 기본계획 및 제2항에 따른 평가결과를 종합하여 기초생활보장 종합계획을 수립하여 중앙생활보장위원회의 심의를 받아야 한다.
- ④ 보건복지부장관은 수급권자, 수급자 및 차상위계층 등의 규모·생활실태 파악, 최저생계비 계측 등을 위하여 3년마다 실태조사를 실시·공표하여야 한다.
- ⑤ 보건복지부장관 및 소관 중앙행정기관의 장은 관계 행정기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 등에 대하여 평가에 관한 의견 또는 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관 등은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. [본조신설 2014.12.30.]

2. 중앙생활보장위원회의 정책평가 기능

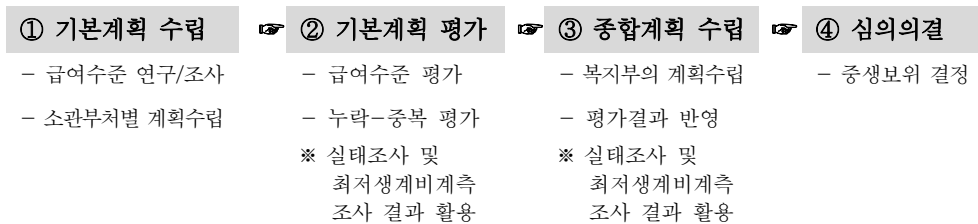
기초생활보장을 위한 기본계획 및 종합계획은 매3년마다 실시되는 것으로 정리되었다. 제도시행을 위해 약 6개월의 준비기간이 필요하고, 2년 내에 계획이 수립되어야 한다는 점을 감안하며, 2017년이 첫 번째 계획수립 시점이며, 2020년이 두 번째 계획수립 시점이 되게 된다(부칙 제6조 참조).

기초생활보장을 위한 기본계획은 급여제도별로 수립되는 것이며, 각 부처가 수립할 권한을 갖게 된다. 소관부처는 급여제도별 기본계획을 수립하는 과정에서 각 급여의 최저보장수준을 결정하기 위한 별도의 조사나 연구를 실시하도록 규정하고 있다. 이는 법률개정안에 명시된 실태조사나 계측조사와는 별개의 조사여야 할 것이다. 기초생활보장을 위한 종합계획은 보건복지부가 수립할 권한을 가지며, 기본계획에 대한 평가를

전제하고 있다. 보건복지부는 생계급여와 의료급여라는 기본계획을 수립해야 하지만, 급여제도별 기본계획을 평가하고 취합한 종합계획 또한 수립해야 하는 것이다.

법률개정안에 명시된 두 개의 조사, 즉 수급자 및 차상위층 대상 실태조사(이하 복지 실태조사)와 최저생계비 계측조사는 이미 수립된 급여별 기본계획에 대한 평가를 위한 것으로 해석할 수 있다. 참고로 이 두 개의 조사는 기본계획을 평가하기 이전까지 완료되어야 한다는 점에서 2016년 초에는 조사가 실시되어야 할 것이다. 아래 그림은 빈곤층 기초생활보장을 위한 기본계획 및 종합계획 수립의 절차에 대해서도 아래와 같이 규정한 것으로 해석할 수 있다.

[그림 7-2] 중앙생활보장위원회의 기초생활보장 기본계획 및 종합계획 수립 절차



중앙생활보장위원회의 기초생활보장 기본계획 및 종합계획에 대한 평가기능은 맞춤형 급여체계 도입 전과 비교할 때, 대폭 강화할 필요가 있다. 그것은 각 부처가 자체적으로 수립하는 기초생활보장 기본계획, 즉 급여별 추진계획을 단순히 취합하고, 이를 중앙생활보장위원회에서 추인하는 형태가 되지 않기 위해서는 이 기본계획을 평가하고, 종합계획의 내용을 조율하는 기능이 내실화되어야 하는 것이다.

3. 기초생활보장제도 평가를 위한 실태조사

2014년 12월 개정된 법률은 중앙생활보장위원회가 빈곤층 기초생활보장을 위한 선정기준 및 급여수준의 적정성을 보장하기 위해 매년 각 부처가 전문위원회를 통해 위원회에 상정하는 기본계획과 종합계획을 평가하고, 이와 관련해서 연구와 조사를 의뢰할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 기초생활보장제도가 맞춤형 급여체계로의 개편 이후에도 각 급여제도가 보장성을 유지하도록 평가기능을 강화한 것이라는 점에서 매우

중요한 의미를 갖는다.

그리고 이러한 평가기능의 전제가 되는 실태조사를 수행하도록 규정하고 있다. 하지만 개정된 법률에 명시된 조문은 해석이 난망한 측면이 있다. 가장 큰 문제는 법률 제 20조2에 명시된 <실태조사>가 어떠한 조사인지 특정하기 힘들다는 점이다. 조문만을 본다면, 이 법률개정안의 실태조사는 ① 빈곤층 실태파악과 ② 최저생계비 계측, 그 밖에도 ③ 정책성과 평가 및 ④ 급여수준(보장성) 평가 등에 활용될 수 있는 조사이다. 서로 다른 목적과 기능을 하나의 조사로 통칭하고 있는 셈이다.

이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다: 1) <빈곤층 실태분석>: 일정 소득기준 미만의 빈곤층 및 차상위층 규모가 얼마나 분포하고 있으며, 개편된 제도에 따른 사각지대 규모를 추정하기 위한 실태조사를 지칭한다. 2) <정책성과 평가>: 맞춤형 급여체계 도입에 따른 빈곤감소 및 소득불평등 완화 효과 평가가 그것이다. 현금급여(생계급여와 주거급여) 및 현물급여의 효과성을 평가하기 위한 실태조사까지 포괄하는 것으로도 해석할 수 있다. 3) <급여수준 평가>: 개편된 맞춤형 급여체계 하의 급여총액이 기존 제도에서의 급여총액과 비교해서 그 이상으로 설정되어 있고, 실제 그렇게 보장되고 있는지 평가하는 실태조사를 뜻한다. 4) <급여별 최저보장수준 계측>: 급여별 최저보장수준(급여수준)을 계측·설정하기 위한 실태조사로 각 급여별로 계측방법과 분석방법을 차별화하는 방식이 전제된다. 이는 최저생계비와는 전혀 다른 방식의 조사인 셈이다.

여기서 특히 문제가 되는 것은 <최저생계비 계측조사>이다. 맞춤형 급여체계 도입으로 최저생계비 개념이 갖는 선정기준이자 급여수준으로서의 역할이 사실상 불필요해졌다. 그리고 이러한 이유에서 최저생계비 계측조사는 사실상 중단되도록 계획되어 있었다. 하지만 2014년 12월 30일의 법률개정안 통과 과정에서 최저생계비 개념을 다시 불러오고, 계측조사를 실시하게 하는 조치가 취해졌다. 더 이상 활용하지 않을 최저생계비를 계측하도록 규정하였던 것이다.

이러한 법률개정의 결과, 상대기준선에 따른 소득기준 설정과 급여별 특성을 반영한 급여산출 방식에 기초한 맞춤형 급여체계 하에서 최저생계비 개념이 어떠한 활용가치가 있는지 검토해 보았다. 하지만 검토결과는 다소 회의적이다. 맞춤형 급여체계 하에서 최저생계비는 각 급여의 선정기준과 급여수준을 결정하는 논거로 활용하기 어렵기 때문이다. 구태여 중위소득의 특정 값을 최저생계비의 일정 비율로 환산해서 사용할

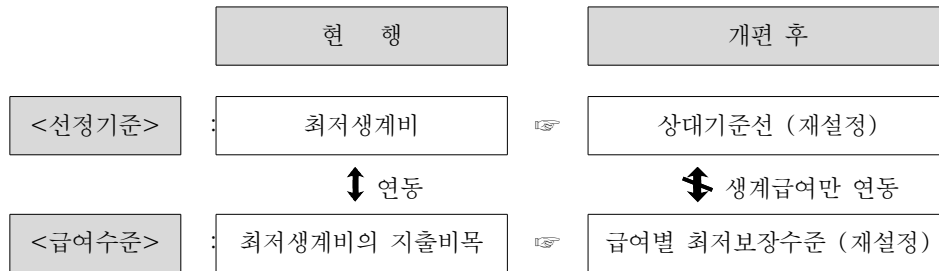
수 없는 것은 아니다. 하지만 왜 중위소득을 다시 최저생계비로 환산해야 하는지 그 필요성을 설득하기 힘들 것이다.

사실 맞춤형 급여체계 하에서 최저생계비 계측조사를 실시한다는 것이 어떠한 의미를 갖는지 생각해 보면, 다음과 같은 두 가지 문제점에 이르게 된다. 먼저 설사 최저생계비 계측조사를 하더라도 기존과 동일한 방식의 계측조사가 바람직한가 하는 점이다. 최저생계비 계측조사를 실시한 지 십 수 년이 지난 시점에 그것이 각 욕구별 최저보장 수준을 결정하는 방식과 관련해서는 많은 개선이 필요하다는 지적이 있다. 그것은 설사 최저생계비 계측조사를 하더라도 상당부분 개선을 전제해야 한다는 것을 의미한다. 그렇다면 이 계측조사는 이미 법조문에서 규정하고 있는 조사와 다른 성격의 조사가 된다. 이어 더 근본적인 문제는 최저생계비를 기존 방식대로 계측하는 경우, 그 결과를 활용하지도 거부하지도 못하는 난처한 상황에 빠지게 될 개연성이 높다는 점이다. 최저생계비가 상대기준선보다 낮거나 높은 경우 모두 비판의 대상이 될 것이기 때문이다. 이는 새로운 제도를 도입하면서, 그것을 작동시키는데 필수적인 개념을 약화시키는 성격을 가질 수 있다는 점에서 문제가 될 수 있다.

일각에서는 최저생계비가 기초생활보장제도 외에 각종 저소득층 지원제도의 선정기준으로 사용되어 왔다는 점에서 이를 유지해야 한다는 주장이 있지만, 이 또한 설득력이 강하지 않다. 최저생계비와 그 120%라는 기준이 상대기준선에 비해 어떤 점에서 사회권 보장을 위해 강력한 힘을 발휘하는지 말하기 힘들다. 다른 복지제도 등이 필요로 하는 기준선으로 상대기준선이 더 효율적이고 효과적일 수도 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

사실 맞춤형 급여체계 하에서 최저생계비 개념이 더 이상 큰 효용이 없다는 점을 분명하게 인식할 필요가 있다. 현재의 최저생계비가 각 욕구별 급여의 최저보장수준을 설정하는 논거로 타당한 것인지 냉정하게 생각해 볼 필요가 있다. 그것은 개념적으로는 최저생계비, 최저주거비 등의 개념을 내포하고 있지만, 그 수준을 결정하는 논리나 안정성 측면에서는 단점이 있었던 것도 사실이다. 이는 기존 최저생계비의 지출비목별 계측과 구성방식을 그대로 유지할 이유가 없음을 의미한다. 각 급여의 최저보장수준을 계측하는 새로운 논리가 필요한 것이다.

[그림 7-3] 기존 제도와 맞춤형 급여체계의 선정기준 및 급여수준 결정방식 비교



결국 제20조2에서 하나의 실태조사에 다양한 조사목적을 달성하도록 규정한 것은 현실에서 제대로 작동하기 힘들다. 구태여 두 조사를 모두 수행해야 한다면, 별개의 두 조사로 수행하는 것이 합리적이다. 하지만 보다 바람직한 선택은 실제 활용도도 낮고, 난감한 결과를 초래할 수 있는 조사를 하지 않는 것이다.

제4절 소결

중앙생활보장위원회가 맞춤형 급여체계 시행방안과 관련해서 중요한 이유는 그것이 부처 중심으로 이루어지는 제도시행방안을 감독하고 조정할 수 있는 사실상 거의 유일한 기구이기 때문이다. 그리고 중앙생활보장위원회가 정부부처에 대한 견제기능을 수행할 수 있는 것은 부처의 3급 이상 공무원 외에도 전문가와 공익집단이 함께 참여하는 형식을 취하고 있기 때문이다.

물론 중앙생활보장위원회가 이러한 위원 구성을 하고 있음에도 현실에서는 견제와 균형이 용이하지 않았던 측면 또한 존재한다. 기초생활보장제도 시행 이후 중앙생활보장위원회와 관련된 각종 언론보도가 최저생계비 결정과정에서 많은 이견이 있었다고 말해주는 것이 단적인 증거이다. 따라서 중앙생활보장위원회가 이러한 견제기능을 제대로 하고 있는가에 대한 의문이 제기되기도 했다.

맞춤형 급여체계 하에서 중앙생활보장위원회의 역할은 새로운 전환점에 들어서 있다. 개정된 법률은 중앙생활보장위원회에게 그 동안의 역할 외에도 기초생활보장의 기본계획과 종합계획을 평가하는 기능을 위임하고 있다. 이는 중앙생활보장위원회가 이

러한 기능을 수행하기 위해서는 크게 두 가지 측면에서의 제도개선이 필요하다는 점을 말해준다.

하나는 중앙생활보장위원회의 조직구성에서 욕구별 급여제도에 대한 전문적인 평가와 심의기능을 담당할 수 있도록 소위원회를 구성하는 방안이 필요하다는 점이다. 생계급여 외에도 주거급여나 의료급여, 그리고 교육급여의 선정기준과 급여수준을 결정하기 위해서는 각 정책영역별 전문가 집단이 참여하는 소위원회를 구성하여 전문적인 논의를 활성화해야 하기 때문이다.

다른 하나는 각 급여별로 전문적인 평가기능을 하기 위해서는 선정기준과 급여수준의 적정성을 평가하는 기초데이터를 구축해야 한다는 점이다. 그것은 각 욕구별 급여의 수준을 측정하는 각각의 계측조사의 합으로 구성된 실태조사가 필요하다는 것을 의미한다. 이것은 기존의 최저생계비 계측조사와 유사한 기능을 수행하는 것이고, 각 분야별로 보다 전문적인 조사가 이루어진다는 것을 의미한다. 따라서 최저생계비 계측조사를 별도로 수행하는 것은 바람직하지 않다. 그것은 앞서 언급한 바와 같이, 계측되더라도 기존의 조사와 동일한 방식으로 이루어지기 힘들고, 조사가 이루어지더라도 각 급여의 선정기준과 급여수준 결정에 활용되기도 힘들며, 그것을 무리하게 활용하는 경우 오히려 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 보다 신중한 조사방안이 마련되어야 하는 이유이다.



제8장 결론

제1절 단기 정책제안

제2절 중장기 정책제안

제1절 단기 정책제안

이 연구 보고서는 제한된 시간 안에 맞춤형 급여체계에 따른 각 급여제도의 시행방안을 마련하는데 도움이 될 수 있는 주요 사항을 검토하고 제안하는데 그 목적이 있었다. 따라서 중장기적으로 검토해야 할 과제에 대해서는 충분히 다루지 못하고 있다. 그럼에도 새로운 제도가 시행되는 과정에서 주의해야 할 사항 그리고 역점을 두고 추진해야 할 사항에 대해 다음과 같이 제안하였다.

1. 기준중위소득 산출방식

기준중위소득을 추정하는 자료는 원칙적으로 기준 <가계동향조사> 자료와 <농어가조사> 자료를 결합한 데이터를 활용해야 한다. 이는 현재 활용할 수 있는 신뢰성 있고 충분한 시계열이 확보된 데이터 중 유일하게 전체 인구를 가장 근접하게 대표하는 데이터이기 때문이다. 데이터의 실측년도와 기준중위소득을 적용한 년도의 차이를 보정하기 위해 적용해야 할 비계측년도의 소득증가율과 관련해서는 위와 동일한 <가계동향조사 + 농어가조사> 자료 중위소득의 과거 3년 평균 증가율을 적용하는 방안을 제안한다. 기준중위소득을 산출하는 시점에 최근 데이터가 공개되었다면 이 데이터를 활용해야 할 것이고, 이 경우에는 최근 데이터를 기준으로 과거 3년 평균 증가율을 적용하는 방안을 채택해야 할 것이다. 예를 들면, 2015년 기준중위소득을 추정하는데 2014년 데이터를 활용할 수 있다면, 2011년~2014년간의 중위소득 평균 증가율을 적용해야 한다는 의미이다. 여기서 기준중위소득 값을 구체적으로 적시하지 않는 이유는 실제 기준중위소득 값을 산출하기 위해 어떤 데이터를 사용하는가에 따라 값이 달라지기 때문이다.

2. 생계급여의 최저보장수준(급여수준) 산출방식

통상적으로 생계급여제도 선정을 위한 소득기준과 생계급여액을 동일하게 설정하고 있다. 이는 해당 가구의 소득인정액이 0원일 때 받을 수 있는 최대급여액이 해당 가구의 선정을 위한 소득기준과 같다는 것을 의미한다. 예를 들어, 3인 가구의 생계급여 수급을 위한 소득기준이 100만원이라면, 이 가구가 받을 수 있는 최대생계급여액 또한 100만원인 것이다. 이 문제와 관련해서는 별다른 쟁점이 없다. 정부차원에서 생계급여의 선정기준을 2015년 기준중위소득의 28%에서 2017년 기준중위소득의 30%까지 단계적으로 상향조정한다고 발표했기 때문이다. 다만 여기서는 제도개편 후의 생계급여 급여수준이 기존 제도하의 그것과 비교할 때, 어떻게 변화했는지 검토하고자 한다. 이는 제도개편에 따라 보장성이 약화되었는지 확인함으로써 실제 급여를 적정수준으로 유지하고자 함이다. 2013년 <가계+농어가>조사자료의 중위소득과 3년간 평균증가율을 적용하여 얻은 중위소득은 1인가구와 4인가구에 대해 각각 1,624,054원과 4,384,947원이었다. 이 값의 27~30% 선에서 생계급여 기준선이 설정될 수 있을 것이다. 참고로 생계급여 기준선이 기준 중위소득값 대비 1%p 높아질수록 약 1만6천원이 인상되는 효과가 있다. 1인 가구 기준중위소득값의 28%에 해당되는 월 454,735원은 2015년 상반기에 시행중인 생계급여 기준선에 비해 약 월 6만5천원이 인상된 금액일 것으로 추정된다.

3. 이행기 급여보전을 위한 시행방안

이행기 보장대책의 일환으로 이행기 급여를 지급하기 위해서는 지원대상, 이행급여 산출방식, 이행급여의 종료 등에 대해 명확하게 시행방안을 마련할 필요가 있다. 첫째, 지원대상과 관련해서는 기본원칙으로 제시된 “생활여건 변화가 없었음에도 제도변화로 현금급여가 감소한 기존 수급자”가 누구인지 명확히 정의해야 한다. 여기서는 소득 변화, 가구원수 변화, 주거변화와 같은 세 가지 요인에 초점을 두고 시행방안을 제시하였다. 둘째, 이행기 보장급여는 생활여건 변화가 없다는 것을 전제로 제도개편 직전(t 시점)의 현금급여 총액이 제도개편 직후(t+1시점)의 금액에 비해 감소한 차액을 지칭한다. 이는 급여감소분을 보전하는데 목적이 있는 급여라는 점에서 그러하다. 시행과

관련해서는 제도개편 직전 월의 소득을 명확하게 파악함으로써 실제 소득변화와 관계 없이 이행기 급여가 증가하지 않도록 하는 방안을 제안하고 있다. 셋째, 이행기 보장대책은 t 시점과 $t+1$ 시점의 급여차액으로 설정된 이행기 급여가 영(zero)이 되는 시점에 종료되며, 이행기 급여는 다시 수급할 수 없는 것으로 규정해야 한다. 이행기 보장대책 시행 초기 지원대상 규모와 급여 총액은 주거급여 적용방식의 영향을 받게 된다. 이는 이행기 보장대책이 주거급여를 분리하는 과정에서 발생하는 수급자의 현금급여 감소분을 완충하는 것이 중요한 목적이라는 점을 말해준다.

4. 저소득층 복지제도의 선정기준 조정에 대해

지금까지 기초생활보장제도에서 사용하던 차상위 개념과 그 기준선(최저생계비의 120%)은 저소득층을 위한 각종 지원제도의 선정기준으로 활용되어 왔다. 하지만 왜 최저생계비의 120%가 차상위층인지 적절한 설명을 할 수 없었다. 따라서 차상위 개념을 삭제하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 개편된 제도에서 차상위층 개념을 그대로 활용하기 힘들다는 것은 분명하다. 최저생계비의 120%를 기준으로 할 수 없을 뿐 아니라, 그와 유사한 중위소득의 50%를 기준으로 하더라도 문제가 있다. 그것은 각 급여의 선정기준이 다층화 되었고, 교육급여의 선정기준이 중위소득의 50%라는 점에서 교육급여 수급자가 차상위층이 되는 모순이 발생하기 때문이다. 다른 대안은 각 급여의 선정기준의 일정 비율, 즉 110%나 120%를 차상위 기준으로 하는 것이다. 하지만 이 경우에는 급여별로 차상위 기준선이 생겨나게 되는 문제가 있다. 가장 근본적인 대책은 차상위 개념을 폐기하는 것이다. 그것은 각 급여의 선정기준을 다층화한 상황에서 특정 제도를 기준으로 하는 차상위 개념을 적용하기 힘들기 때문이다. 그리고 단계적으로 각 급여의 선정기준 중 부양의무자 기준 등을 완화하여 사각지대를 해소하는 것이다. 여기서 한 가지 언급해야 할 점은 지금까지 차상위 개념을 준용해서 지원했던 각종 복지제도로 하여금, 단계적으로 중위소득 또는 기준중위소득의 일정 비율을 선정기준으로 하게 하는 것이다. 이는 행정편의를 위해 기존 수급자를 지원대상으로 했던 제도가 자원의 집중을 초래했다는 문제점을 해결하기 위해서도 필요한 사항으로 판단된다. 그러나 기초생활보장제도 개편 초기단계에서 급격한 충격을 줄이기 위해 단계적으로 수급기준을 개편하는 접근이 필요하다.

5. 수급자의 근로소득에 대한 추정방식에 대해

2014년까지 소득평가액 산정에 포함되던 ‘추정소득’이 2015년부터 ‘보장기관 확인 소득’으로 변경되었다. 그 근본적인 성격은 유지되었지만 추가적인 소득에 대한 보장기관의 확인부문이 강화되었다고 볼 수 있다. 외국의 추정소득 적용사례를 보면 개발도상국가 또는 중간소득국가 등에서 추정소득 관련 개념을 적용하는 경우가 많았다. 선진국의 경우에는 영국에서 자영자들을 대상으로 최저소득수준을 가정하여 ‘유니버설크레딧’을 적용하고 있으며, 일본의 경우 추정소득을 적용하였지만 현재에는 적용하고 있지 않다. 소득과악률이 높은 북미나 유럽의 선진국들은 추정소득 보다는 자산조사 중심의 소득과악체계를 나타내고 있으며 그렇지 못한 국가들의 경우 추정소득과 대리변수(또는 혼합방식) 자산조사를 통해 대상자의 소득을 파악하고 있다. 한편, 보장기관 확인소득은 추가적인 소득과악 기능과 함께 근로능력이 있는 조건부 수급자에 대한 근로를 강제하는 기능을 가지고 있다. 하지만 자활사업 참여와 연계한 조건부수급 불이행시 본인분의 생계급여를 중지시키고 최저임금 수준으로 보장기관 확인소득을 부과하여 다시 급여를 감소시키는 것은 과도한 조치로 볼 수 있다. 대상자가 자활사업이 아닌 노동시장 참여를 통해 획득한 소득을 신고치 않아 보장기관 확인소득이 부과된 것이라면 그것에 대해 최저임금을 적용하는 것이 논리적으로 타당하겠지만 노동시장 참가가 아닌 자활사업에 참여하지 않았다고 자활급여보다 높은 수준의 최저임금을 급여액에서 감액하는 것은 과도한 조치로, 조건부수급 불이행에 대한 제재와 보장기관 확인소득 부과는 별도의 기준이 적용될 필요가 있다. 한편, 단기적으로는 보장기관 확인소득 부과기준에 있어 최저임금을 적용시키되 그 증가율을 주목할 필요가 있으며, 장기적으로는 보장기관 확인소득을 적용하는 것보다는 수급자에 대한 근로인센티브 및 관련 근로연계 복지정책의 강화, 부정수급 모니터링 및 관련 제재 강화 등의 근본적인 제도 개선을 통해 대상자의 소득과악 수준을 제고시켜야 될 것으로 판단된다.

6. 중앙생활보장위원회의 역할에 대해

기초생활보장제도 개편 이후 가장 우려되는 요인으로 지적된 것이 주요 급여에 대한 소관부처가 보건복지부라는 단일 부처에서 세 개의 부처로 분산됨에 따라, 빈곤층의

기초생활을 보장하기 위해 긴밀하게 연계되어야 할 급여제도가 제 각기 선정과 급여를 하게 되어, 상충되는 결과를 초래할 것이라는 점이었다. 따라서 새로운 제도는 시행초기에 중앙생활보장위원회의 역할을 강화하여 이러한 우려를 불식시킬 필요가 있다. 첫째, 선정기준과 관련해서는 법률에 급여 종류별 소득기준이 중위소득의 일정 비율로 명시되어 있다는 점에서 중앙생활보장위원회가 개입할 여지가 거의 없다. 제도 시행초기 기준중위소득을 어떻게 산출할 것인지에 많은 주의를 기울여야 한다. 둘째, 급여와 관련해서는 최저생계비의 일정 비율로 산정된 각 급여액이 고유한 목적에 맞게 재편되는 과정에 있다는 점에서 주의가 필요하다. 즉, 지금까지 최저생계비의 일정 비율로 고착되어 있는 것이 현실에 맞지 않는다는 점에서 빈곤층의 지출욕구를 고려한 급여의 적정화가 필수적이다. 마찬가지로 예산제약을 이유로 임의적으로 보장수준을 이전 제도보다 하향 수정하는 것은 피해야 할 사항 중 하나이다. 문제는 각 부처별로 급여수준을 선정하는 방식에 대한 논의가 진행 중이며, 이 점에 대해 충분한 고려가 필요하다는 점이다. 그리고 이렇게 설정된 급여가 적정한 것인지 객관적이고 전문적으로 평가할 수 있는 조직이 필요하다는 점이다. 중앙생활보장위원회의 역할을 강화해야 하는 이유이다. 특정 급여가 과잉 또는 과소 급여를 하는 경우, 이를 조정해야 할 실질적인 권한을 가진 기구가 있어야 하는 것이다. 실제 2014년 12월의 법률 개정안 제20조2는 기초생활보장 기본계획 및 종합계획 수립 및 평가를 중앙생활보장위원회의 역할로 규정하고 있다. 이는 보건복지부를 비롯한 각 부처가 수립한 계획을 평가하는 기능을 의미하며, 이를 실질화 하기 위해서는 전문성을 가진 지원기구의 설치가 필요하다.

제2절 중장기 정책제안

위의 단기 정책제안이 이 연구보고서의 주요 내용이라면, 향후 맞춤형 급여체계가 보다 안정적으로 발전하기 위해 고려해야 할 후속 과제에 대해 살펴볼 필요가 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 제도개편 방향을 마련함에 있어 시간적 제약과 기존 수급자들이 받게 될 충격의 최소화 등을 감안하여 많은 개편과제를 후속 과제로 미루어 두었다는 점에서 주목해야 할 사항이다. 달리 표현하면, 현재의 제도개편방안은 통합급여 체계를 개별화된 욕구별 급여체제로 분리함으로써 빈곤층의 욕구에 맞는 맞춤형 급여

체제로 작동할 수 있는 기반을 마련하는데 초점을 둔 것이다. 따라서 향후 단계적으로 추진해야 할 후속과제에 대해 언급하면 아래와 같다.

1. 기준중위소득 산출방식의 조정

기준중위소득을 산출하는 기본방식에 대해서는 앞서 단기 정책제안에서 언급한 바와 큰 차이가 없다. 그것은 상대적으로 신뢰할 수 있으며 지속적으로 생산되고 전체 인구를 대표하는 데이터를 활용하여 <기준중위소득>을 산출하고, 실제 제도적용을 위해 실측년도와 적용년도의 차이를 보완하기 위해 지난 3년간의 기준중위소득 평균증가율을 적용하는 방안이다. 하지만 여기서 주목해야 할 점은 개별가구의 소득을 비교 가능한 균등화소득으로 바꾸는 문제와 관련해서, 기존 최저생계비의 가구균등화지수를 사용해 왔다. 하지만 가구균등화 지수를 실제 한국 빈곤층의 욕구와 특성에 맞게 조정해야 한다는 의견이 적지 않았다. 즉 기존의 제공근 방식의 균등화지수나 OECD 수정균등화 지수 외에도 새로운 균등화 지수를 개발할 필요가 있다는 것이다. 더 나아가 생계급여나 주거급여 등에 적용할 균등화 지수를 독자적으로 개발해야 한다는 의견도 있었다. 중요한 것은 충분한 시간적 여유를 두고 제대로 가구균등화 지수를 개발하고, 이에 대한 사회적 합의를 도출하는 것이다. 따라서 제도개편 이후 가구균등화 지수를 조정하는 작업을 시작할 필요가 있다.

2. 급여별 최저보장수준(급여수준) 결정방식 및 수준의 확정

현재와 같이 법률에 생계급여의 선정 소득기준을 명시한 경우에는 이 급여제도가 보장해야 하는 최저보장수준(급여수준)에 대해 이야기할 수 있는 여지가 없다. 생계급여는 선정을 위한 소득기준이 최대급여액이 되기 때문이다. 하지만 이 문제와 관련해서는 거시적 관점에서 외국의 사례를 폭 넓게 살펴 볼 필요가 있다. 가깝게 일본에서도 생활보호제도가 사용하는 최저생활비의 급여수준은 시대에 따라 그 수준과 방식을 달리하여 왔다. 이는 우리사회가 법률로 정한 이 기준 또한 시대적 환경변화에 따라 바뀔 수 있음을 의미한다. 특히 맞춤형 급여체계가 소득을 기준으로 상대기준선을 설정한 방식은 외국에서 찾아보기 힘든 것이다. 대부분의 경우, 소비지출을 기준으로 생계급

여의 선정기준과 급여수준을 설정하는 경향이 있기 때문이다. 이러한 이유에서 향후 생계급여의 최저보장수준이 적정한 지에 대해서는 지속적인 연구가 필요하다.

맞춤형 급여체계 하에서 주목해야 할 또 다른 급여로는 주거급여와 교육급여를 들 수 있다. 물론 의료급여의 보장수준도 중요한 문제이다. 하지만 의료급여는 보장수준 보다는 적용대상과 1종 및 2종으로의 구분방식의 타당성에 문제가 있다. 따라서 여기서는 향후 맞춤형 급여체계가 온전하게 작동하기 위해서는 주거급여의 최저보장수준, 즉 급여수준을 어떻게 책정할 것인지, 그리고 교육급여는 기존 저소득층 교육비지원사업과 통합한 상황에서 급여수준을 어떻게 현실화 할 것인지 후속 연구가 필요하다.

3. 소득인정액 개념 적용의 개선

맞춤형 급여체계가 도입됨에 따라 매우 큰 변화가 발생하고 있으며, 그 중에서도 기존 제도 하에서 활용되어 왔던 소득인정액 개념이 실효성을 잃어가고 있다. 첫 번째 이유는 재산의 소득환산제가 기본공제액을 상향 조정함에 따라 적용대상이 5%미만으로 감소하는 실정에 이르렀기 때문이다. 즉, 재산의 소득환산액이 발생하는 수급가구가 극히 제한적이라는 것이다. 달리 표현하면, 재산의 소득환산제를 적용할 필요성이 사라지고 있음을 의미한다. 지금까지 재산의 환산을 등 그 타당성을 둘러싸고 벌여졌던 각종 논쟁을 생각해 보면, 단계적으로 그 폐지를 검토하고 상응하는 대안을 준비해야 할 시점이다. 두 번째 이유는 소득인정액을 구성하는 소득평가액 개념의 실효성 상실이다. 소득평가액은 의료비나 교육비 등의 지출부담으로 가처분소득이 감소하는 가구를 위해 급여산정을 위한 적용소득 산정에서 이러한 지출을 공제하는 개념이다. 하지만 각 현물급여의 선정기준을 상향 조정함으로써 생계급여를 비롯한 각 급여제도에서 소득평가액을 사용할 필요성이 사라지게 되었다. 역으로 각 급여가 분리된 상황에서 소득평가액 개념을 사용하는 것이 논리적으로 모순되는 상황에 처하게 된 것이다. 이러한 이유에서 소득인정액 개념을 대체할 수 있는 새로운 방식을 모색할 필요가 있다. 단계적으로 소득기준과 재산기준을 분리하는 Cut-off 방식으로 전환하고, 소득평가액 개념을 폐기하는 방안을 검토할 필요가 있다.

4. 근로빈곤층 지원정책의 활성화

맞춤형 급여체계 개편이 남긴 가장 중요한 후속과제 중 하나는 근로빈곤층을 대상으로 하는 제도개선이다. 2013년 국정과제 안에는 <맞춤형 급여체계 개편> 외에도 <일을 통한 빈곤탈출지원>이 포함되어 있었다. 그리고 이 두 개의 개편과제는 서로 밀접한 관련성을 갖고 추진되어야 했다. 하지만 기초생활보장제도의 급여체계를 안정적으로 개편하는 문제에 치중하는 과정에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 <고용·복지 연계정책>은 사실상 개편이 지연되는 문제에 봉착하게 되었다. 그것은 크게 두 가지 관점에서 설명할 수 있다. 장기적 관점에서 보면, 노인 및 장애인과 같이 생활능력이 없는 빈곤층에 대한 소득보장이 강화됨에 따라 공공부조제도 내에 근로빈곤층 중심체계가 될 것이라는 전망이 필요했다. 하지만 이 문제와 관련해서는 시민사회와 정치권에서 합의에 이르지 못했고, 그로 인해 근로빈곤층을 대상으로 하는 독립된 지원제도가 생겨나지 못했다. 단기적 관점에서 보면, 맞춤형 급여체계 개편과정에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 고용과 복지의 연계정책이 제대로 자리 잡지 못했다는 점이다. 그것은 개편과정에서 소득보장 - 사회서비스 연계 - 취업지원 - 근로인센티브라는 종합적인 과제를 묶는 제도화 작업이 이루어지지 않았기 때문이다. 그 결과, 근로빈곤층 문제는 미취업자를 고용센터에 일괄 위탁하는 방안으로 축소되었다. 이는 적절한 소득보장이 이루어지지 않고, 필요한 사회서비스가 적절하게 연계되지도 않는 상황에서 근로빈곤층이 취업이나 탈수급을 하도록 지원하는 방안이라는 점에서 한계를 안고 있는 것이다. 이는 맞춤형 급여체계가 안정화된 시점에 근로빈곤층 지원정책에 대한 개편이 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

참고문헌 <<

- 김문길·김태완·여유진·정재훈·임완섭·정경배·김도형(2013). OECD 주요국의 공공부조 제도 발전과정과 최근 주요 이슈. 기획재정부·한국보건사회연구원(사)한국경제사회발전 연구원.
- 노대명·강신욱·김문길·신현웅·신화연·이현주·손병돈·장덕호·황덕순·홍경준·임완 섭·이주미(2013). 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 노대명·이현주·임완섭·전지현·김근혜·박광준·고이시 노리미치(2014). 각국 공공부조제 도 비교연구: 영국편. 한국보건사회연구원.
- 노대명·이현주·임완섭·전지현·김근혜·박광준·고이시 노리미치(2014). 각국 공공부조제 도 비교연구: 일본편. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부(2014). 2014 국민기초생활보장제도 사업안내
- 보건복지부(2015). 2015 국민기초생활보장제도 사업안내
- 보건복지부(2015). 2015 국민기초생활보장제도 사업안내: 맞춤형급여 운영방안
- 유한옥(2008). 근로장려세제의 최적 설계에 관한 연구, 한국개발연구, 제30권 제1호(통권 제 102호). 한국개발연구원.
- 정복란·이성기·김미곤·허선(1991), 생활보호대상자 선정에 관한 연구, 한국보건사회연구원
- 최원(2009), 국민연금보험료 부과대상에 대한 헌법적 고찰, 사회보장연구 제25권 제3호, 한국 사회보장학회
- 최현수·김태완·김문길·양시현·김효진·방효정·송해욱·유희진·김아름·오정(2007), 국민기초생활보장제도 자산조사체계 효율화 방안 연구, 한국보건사회연구원
- 최현수·김태완·우선희·박은영·박경희(2009), 복지수급자 선정기준 및 자산조사 개선방안 연구, 한국보건사회연구원
- 홍석표·Alicia Bala·Dang Kim Chung·Chang Keun Han·Zulkarnain A. Hatta·Seiichi Inagaki·Somchai Jitsuchon·Yoshihiro Kaneko·Byungcheol Kim·Jen-Der Lue·Asep Suryahadi·Yos Vajragupta(2010), 아시아국가의 사회안전망, 한국보건사회연구원, 74p
- 기획재정부(2015.8.6.), 2015년 세법개정안 보도자료 2p

임완섭 · 이태진 · 이주미 · 최준영 · 김진희(2015). 일본출장보고서:

http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/reform/foreign_report.jsp(2015.2월)

후생노동성 홈페이지:

http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/kijun_3.pdf

Emil Tesliuc, Lucian Pop, Margaret Grosh, and Ruslan Yemtsov(2014), *Income Support for the Poorest: A review of Experience in Eastern Europe and Centreal Asia*, WORLD BANK, Directions in development

Family Law Education for Woman(2013). 온타리오 주 여성을 위한 가정법, 온타리오주 법률재단

Kennedy, S., Crackemell, R., McInnes, R.(2013). *Welfare Benefits Uprating Bill*. House of Commons Library,

McInnes, R.(2014). *2015 Benefit Uprating*. House of Commons Library.

Maurizio Ferrera(2005), *Welfare state reform in southern Europe : Fighting Poverty and Social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge

Meng Qingyue, Yuan Beibei, Jia Liying(2010). *Means Testing for Targeting the People in Health Programs: A Systematic Review*. Center for Health Management and Policy, Shandong University

Paul Gray(2014). *Social Security Advisory Committee Annual Report 2013-2014*. Social Security Advisory Committee.

SSAC(2012). *Universal Credit Report*. Social Security Advisory Committee.

<http://www.corby.gov.uk/sites/..../10.%20uc-and-self-employment-quick-guide.pdf>
(2015.2월)