

발 간 등 록 번 호

11-1352000-001066-01



■ 정책보고서 2013-73

## 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구

A Study of Customized Benefit System for New  
Public Assistance Policy

노대명 · 이현주 · 강신욱 · 김문길 · 신현웅 · 신화연  
황덕순 · 홍경준 · 손병돈 · 장덕호 · 임완섭 · 이주미



보건복지부  
MINISTRY OF HEALTH & WELFARE

KIHASA

한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

**【책임연구자】**

**노대명** 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요저서】**

근로빈곤층을 위한 자립촉진지원제도 도입방안 연구  
한국보건사회연구원, 2009(공저)

기초생활보장제도 개편방안 연구  
한국보건사회연구원, 2008(공저)

**【공동연구진】**

**이현주** 한국보건사회연구원 연구위원  
**강신욱** 한국보건사회연구원 연구위원  
**김문길** 한국보건사회연구원 부연구위원  
**신현웅** 한국보건사회연구원 연구위원  
**신화연** 한국보건사회연구원 부연구위원  
**황덕순** 한국노동연구원 선임연구위원  
**홍경준** 성균관대학교 사회복지학과 교수  
**손병돈** 평택대학교 사회복지학과 교수  
**장덕호** 상명대학교 교육학과 교수  
**임완섭** 한국보건사회연구원 전문연구원  
**이주미** 한국보건사회연구원 연구원

지금 우리사회는 경제사회적 전환기에 접어들고 있다. 특히 저성장·탈산업화·인구 고령화 문제는 경제와 사회 전반에 큰 영향을 미치고 있으며, 그 중에서도 빈곤문제에 결정적인 영향을 미치고 있다. 인구고령화에 따른 노인빈곤층의 증가와 탈산업화 등에 따른 근로빈곤층의 증가가 함께 나타나고 있는 것이다. 그 결과, 2012년 빈곤율은 외환위기의 충격이 절정에 달했던 1999년의 그것보다 높은 수준으로 나타나고 있다.

지난 14년간 기초생활보장제도는 연간 약 140만 명의 빈곤층에게 생계비, 주거비, 의료비, 교육비 등을 지원해 왔다. 이 제도가 갖는 가장 상징적인 의미는 빈곤층에 대한 기초생활보장을 사회권의 지위로 격상시켰다는 점이다. 국민기초생활보장법은 지금까지 정부가 시혜적 또는 자의적으로 결정해 왔던 선정기준과 급여기준을 사회적 합의기구를 통해 결정하도록 법에 명시했던 것이다. 이는 한국 사회보장제도의 발전과정에서 매우 중요한 의미를 갖는 것이다.

하지만 이 제도는 변화하는 경제사회환경 속에서 몇 가지 난관에 직면해 왔다. 첫째, 빈곤층이 계속 증가하는 상황에서 사각지대에 놓인 집단을 제대로 보호하지 못해 왔다. 둘째, 빈곤층이 필요로 하는 생계와 주거 등 다양한 복지욕구를 제대로 충족시키지 못해 왔다. 실제로 기초생활보장제도 도입이후 현재까지도 주거급여 등 주요한 복지급여는 여전히 저발전 단계에 머물러 있는 실정이다. 셋째, 증가하는 근로빈곤층의 취업과 자립을 촉진하는 기능이 취약했다. 이러한 이유에서 기초생활보장제도를 개편해야 한다는 요구는 꾸준히 제기되어 왔다.

현 정부는 국정과제의 하나의 기초생활보장제도를 개편하여 맞춤형 급여체계에 기초한 새로운 공공부조제도를 구축하는 방안을 제시하였다. 제도개편의 목적은 빈곤층 복지 사각지대를 해소하고, 급여를 현실화하며, 근로빈곤층의 자립을 촉진하는 것이다. 그리고 이를 위해 각 급여제도가 수급자를 확대하고 급여를 적정화할 수 있도록 독자적인 선정기준과 급여수준을 가진 제도로 재구성하게 된다. 새로운 공공부조제도가 도입되는 것이다.

물론 기초생활보장제도를 개편함에 있어 중요한 가치로 유지해야 할 사항이 있다.

그것은 바로 빈곤층에 대한 선정기준과 급여수준을 사회적 합의기구를 통해 결정하도록 법에 명시했다는 점이다. 이는 맞춤형 급여체계 하에서도 각 급여가 선정기준과 급여수준 등 핵심사항을 결정함에 있어서는 사회적 합의를 거치도록 하는 것이 중요하다는 점을 말해준다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 노대명 연구위원의 연구책임으로 이루어졌다. 이 연구에는 많은 연구자와 행정실무자들이 참여하였다. 한국보건사회연구원에서는 이현주 연구위원, 강신욱 연구위원, 신현웅 연구위원, 김문길 부연구위원, 신화연 부연구위원, 임완섭 전문연구위원, 이주미 연구위원이 연구에 참여하였고, 외부의 전문가로는 국토연구원의 김혜승 연구위원, 한국노동연구원 황덕순 선임연구위원, 성균관대 홍경준 교수, 평택대 손병돈 교수, 상명대 장덕호 교수가 참여하였다. 그 밖에도 제도개편 기획단과 중앙생활보장위원회 등을 매개로 더 많은 전문가와 행정실무자가 연구에 도움을 주었다. 끝으로 장기간의 연구와 논의 과정에서 보건복지부 기초생활보장과 임호근 과장과 사무관들의 도움이 매우 컸음을 밝혀둔다. 이 기회를 빌려 이 모든 분들께 감사드린다.

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

2013년 11월  
한국보건사회연구원장  
**최 병 호**

# 목 차

요 약 .....	1
제1장 서 론 .....	15
제1절 연구목적 .....	17
제2절 연구방법 .....	21
제3절 연구의 주요 내용과 한계 .....	23
제1부 제도개편의 기본방향 .....	25
제2장 공공부조제도의 개편방향 .....	27
제1절 문제제기 .....	29
제2절 공공부조제도의 진단과 전망 .....	31
제3절 공공부조제도의 개편방향 .....	39
제4절 소결 .....	56
제3장 상대기준선 .....	59
제1절 들어가며 .....	61
제2절 상대기준선의 장점과 단점 .....	64
제3절 보장성과 상대성을 확보한 급여기준선 도출 방안 .....	69
제4절 급여기준선 갱신 방안 .....	91
제5절 소결 .....	93
제4장 부양의무자 기준 완화 .....	95
제1절 들어가며 .....	97
제2절 부양의무자 기준의 쟁점 .....	97
제3절 부양의무자 기준의 개편 방향 .....	102

제4절 세부 개편방안과 그에 따른 효과 추정 .....	108
제5절 소결 .....	116

## 제5장 보장성과 근로유인 ..... 119

제1절 들어가며 .....	121
제2절 고용·복지 연계정책의 개념 .....	123
제3절 자활지원사업의 성과와 함의 .....	129
제4절 맞춤형 급여체계의로의 전환과 근로능력 수급자 구성의 변화 .....	137
제5절 맞춤형 급여체계와 고용·복지 연계정책 개편방향 .....	142

## 제2부 제도개편의 추진전략 ..... 149

## 제6장 법제화 방안 ..... 151

제1절 들어가며 .....	153
제2절 국민기초생활보장법에 대한 검토 .....	154
제3절 제도개편에 따른 법제화의 기본방향 .....	157
제4절 소결 .....	167

## 제7장 전달체계 개편방안 ..... 169

제1절 전달체계의 중요성과 기본 원리 .....	171
제2절 전달체계 관련 쟁점과 개편방안 .....	174
제3절 인력배치의 원칙과 방향 .....	185
제4절 기타 과제 .....	187

<b>제8장 이행기 보장대책</b>	<b>189</b>
제1절 이행기 보장대책의 필요성	191
제2절 외국의 이행기 보장대책: 영국을 중심으로	192
제3절 이행기 보장대책의 원칙과 내용	196
제4절 이행기 보장대책의 지원대상과 소요자원	200
제5절 소결	207
 <b>제9장 제도개편에 따른 후속과제: 소득기준과 재산기준의 개편</b>	 <b>209</b>
제1절 들어가며	211
제2절 이론적 검토	212
제3절 소득기준 및 재산기준의 모델별 추정 결과	230
제4절 소득기준과 재산기준을 결합한 추정 결과 비교	242
제5절 소결	246
 <b>제3부 급여제도별 개편방향</b>	 <b>249</b>
 <b>제10장 생계급여</b>	 <b>251</b>
제1절 생계급여 제도의 구조와 특징	253
제2절 생계급여의 개편방향	254
제3절 제도개편이 기존 수급자에게 미치는 영향	259
제4절 제도개편에 따른 소요예산	268
 <b>제11장 주거급여</b>	 <b>273</b>
제1절 제도개편의 추진배경	275
제2절 주거급여의 개편방향	276
제3절 제도개편에 따른 수급규모 및 소요예산	284

---

<b>제12장 의료급여</b>	<b>291</b>
제1절 현행 의료급여 제도의 특징과 개편방안	293
제2절 의료급여의 개편방향	295
제3절 제도개편에 따른 수급규모 및 소요예산	297
제4절 의료급여 향후 개편안	299
 <b>제13장 교육급여</b>	 <b>307</b>
제1절 현행 교육급여의 현황	309
제2절 선정기준과 급여수준	315
제3절 수급자 규모 추정	324
제4절 교육급여 개편에 따른 소요예산 추정	326
제5절 교육급여 및 교육복지 중장기 발전방향	331
 <b>제14장 결론 및 정책제안</b>	 <b>341</b>
제1절 제도개편에 따른 중장기 재정전망	343
제2절 제도개편에 따른 빈곤감소 효과	351
제3절 정책제안	355
 <b>참고문헌</b>	 <b>361</b>



## 표 목차

〈표 2- 1〉 최저생계비와 맞춤형 급여체계의 선정기준(소득기준) 비교 (2013년, 4인기준) .....	51
〈표 3- 1〉 가구규모별 가구 및 인구의 비중 .....	76
〈표 3- 2〉 다양한 가구 균등화지수 .....	78
〈표 3- 3〉 활용데이터의 유형과 특성 비교 .....	79
〈표 3- 4〉 기본품목에 해당하는 항목들: 가계동향조사 기준 .....	81
〈표 3- 5〉 부가품목에 해당하는 항목들: 가계동향조사 기준 .....	82
〈표 3- 6〉 중위지출액(소득) 대비 백분율로 살펴본 계층별 품목별 지출: 현행 균등화 지수 .....	83
〈표 3- 7〉 각 기준선의 중위소득 대비 비율(2011년 기준) .....	84
〈표 3- 8〉 중위지출액(소득) 대비 백분율로 살펴본 계층별 품목별 지출: OECD 수정균등화 지수 .....	87
〈표 3- 9〉 기본품목에 해당하는 항목들: 가계금융복지조사 기준 .....	88
〈표 3-10〉 부가품목에 해당하는 항목들: 가계금융복지조사 기준 .....	88
〈표 3-11〉 중위지출액(소득) 대비 백분율로 살펴본 계층별 품목별 지출: 현행 균등화지수 .....	89
〈표 3-12〉 중위지출액(소득) 대비 백분율로 살펴본 계층별 품목별 지출: OECD 수정균등화지수 .....	90
〈표 4- 1〉 국민기초생활보장제도의 협의의 사각지대 규모 추정-2010년 기준 .....	103
〈표 4- 2〉 노부모 부양에 대한 견해 .....	104
〈표 4- 3〉 노인의 이상적인 노후 생활비 마련 방법 .....	105
〈표 4- 4〉 부양의무자 범위 개선 모형 .....	109
〈표 4- 5〉 부양의무자 소득기준 개선 분석모형 .....	110
〈표 4- 6〉 표준가구의 중위 및 평균 재산 .....	111
〈표 4- 7〉 부양의무자 재산기준 분석모형 .....	112
〈표 4- 8〉 취약수급가구 부양의무기준 적용 제외 시 추가 보호인원 추정결과 .....	113
〈표 4- 9〉 소득기준 개선시 추가 보호인원 추정결과 .....	114
〈표 4-10〉 재산기준 개선시 추가보호인원 추정결과 .....	115
〈표 5- 1〉 주요국의 급여유형별 생산가능인구 대비 수급자비율(2008, 2000) .....	126
〈표 5- 2〉 유럽 주요국의 최저소득보장제도의 구성과 도입 시기 .....	127
〈표 5- 3〉 국민기초생활보장제도 수급자의 내부 구성비 .....	130
〈표 5- 4〉 자활지원사업 참여자 규모 변화(2002~2011) .....	131
〈표 5- 5〉 자활지원사업의 세부 프로그램별 참여인원 추이(2005~2011) .....	133
〈표 5- 6〉 자활근로유형별 사업배분 규모 및 차상위층 참여비율 .....	136
〈표 5- 7〉 생계급여 해당 여부별 기초보장수급자(생산가능인구)의 근로능력 유형(2011년) .....	138

〈표 5- 8〉 생계급여 해당 여부별 근로능력 수급자의 경제활동 유형(2011.1.1~2011.12.31) .....	139
〈표 5- 9〉 근로능력이 있는 생계급여 해당자와 차상위계층(중위소득 50% 이하)의 세부 경제활동 유형 (2011.1.1~2011.12.31) .....	141
〈표 7- 1〉 전달체계 개편안 비교 .....	181
〈표 8- 1〉 2014년 기초보장제도 개편에 따른 급여별 수급가구의 변화 .....	201
〈표 8- 2〉 생계급여 개편에 따른 수급지위 변화 .....	201
〈표 8- 3〉 주거급여 개편에 따른 수급지위 변화 .....	202
〈표 8- 4〉 제도개편 후 생계급여와 주거급여의 수급여부 추정 .....	202
〈표 8- 5〉 생계급여 수급지위 변화에 따른 급여감소가구 규모 .....	203
〈표 8- 6〉 제도개편 후 생계급여 수급지위 변화에 따른 급여감소 가구 및 평균 감소액 .....	203
〈표 8- 7〉 제도개편 후 생계급여 수급가구의 점유형태별 급여감소 가구 및 평균 감소액 .....	203
〈표 8- 8〉 주거급여 수급지위 변화에 따른 급여감소가구 규모 .....	204
〈표 8- 9〉 제도개편 후 주거급여 수급지위 변화에 따른 급여감소 가구 및 평균 감소액 .....	204
〈표 8-10〉 제도개편 후 주거급여 수급가구의 점유형태별 급여감소 가구 및 평균 감소액 .....	205
〈표 8-11〉 제도개편 후 생계급여와 주거급여의 감소가구 교차분석 결과 .....	205
〈표 8-12〉 제도개편 후 현금급여 감소가구와 평균 감소액 .....	206
〈표 8-13〉 급여감소액의 평균 및 최대값과 급여증가를 통한 해소기간 .....	206
〈표 8-14〉 급여감소액의 분포 .....	207
〈표 9- 1〉 가구 균등화지수 적용방식의 예시(1인 가구 기준) .....	215
〈표 9- 2〉 균등화지수별 소득기준선 비교(가계금융조사 2012, 경상소득 기준) .....	216
〈표 9- 3〉 균등화지수별 가구원수별 소득기준선 비교(경상소득, 중위값 30% 기준) .....	216
〈표 9- 4〉 각 기준선의 중위소득 대비 비율(2011년 기준) .....	219
〈표 9- 5〉 소득구간별 지출부담 비교 .....	220
〈표 9- 6〉 전체가구와 빈곤가구의 부채액 .....	222
〈표 9- 7〉 중위소득 30%선 이하 가구의 가구원수별 평균 부채액 .....	223
〈표 9- 8〉 근로능력유무와 재산의 소득환산 적용 여부의 교차 분포 .....	229
〈표 9- 9〉 재산의 소득환산 적용/제외 가구의 재산보유 실태 비교 .....	229
〈표 9-10〉 제도 개편 전후 소득기준선 변화 비교(현행 균등화지수 적용) .....	232
〈표 9-11〉 제도 개편 전후 소득기준선 변화 비교(OECD 수정균등화지수 적용) .....	233
〈표 9-12〉 가구원수별, 유형별 재산기준선(안)(현행 균등화지수를 이용) .....	236
〈표 9-13〉 가구원수별, 유형별 재산기준선(안)(OECD 수정 균등화지수를 이용) .....	237

〈표 9-14〉 가구원수별, 지역별 재산기준선(안) .....	237
〈표 9-15〉 소득기준 빈곤 가구와 소득·재산기준에 따른 수급 대상 가구의 교차분포(현행 균등화지수 적용) .....	238
〈표 9-16〉 소득기준 빈곤 가구와 소득·재산기준에 따른 수급 대상 가구의 교차분포 (OECD 수정균등화지수 적용) .....	239
〈표 9-17〉 소득기준 빈곤가구와 소득인정액기준 생계급여 수급가구의 교차 분포(현행 균등화지수 적용) .....	240
〈표 9-18〉 소득기준 빈곤가구와 소득인정액기준 생계급여 수급가구의 교차 분포 (OECD 수정균등화지수 적용) .....	240
〈표 9-19〉 소득인정액 방식에서 주요 재산기준선의 수준 .....	241
〈표 9-20〉 생계급여 개편모형별 대상 가구 규모 추정 .....	242
〈표 9-21〉 소득인정액 방식과 재산기준선 방식 적용시 수급대상의 교차 분포(현행 균등화지수 적용) .....	243
〈표 9-22〉 기준선 방식 수급/인정액 방식 비수급 가구의 재산 보유 실태 .....	244
〈표 9-23〉 소득인정액 방식 → 기준선 방식 전환에 따른 생계급여 수급액 변화 추정 .....	246
〈표 10- 1〉 생계급여 수급가구와 주거급여 수급가구의 교차 분포 .....	261
〈표 10- 2〉 기초보장 수급가구의 소득 수준 .....	262
〈표 10- 3〉 기초보장수급가구의 가구원수 분포 .....	262
〈표 10- 4〉 기초보장 수급가구의 주거 유형 분포 .....	262
〈표 10- 5〉 개편에 따른 생계급여 수급기준선 적용안 .....	263
〈표 10- 6〉 현행균등화 - 기준선 방식 하에서의 수급가구 지위 변화 .....	264
〈표 10- 7〉 수정균등화 - 기준선 방식 하에서의 수급가구 지위 변화 .....	265
〈표 10- 8〉 현행균등화 - 인정액 방식 하에서의 수급가구 지위 변화 .....	266
〈표 10- 9〉 수정균등화 - 인정액 방식 하에서의 수급가구 지위 변화 .....	266
〈표 10-10〉 개편에 따른 수급 상태 변화 가구 중 임차가구 비율 .....	267
〈표 10-11〉 개편안 별 월간 평균급여 및 연간 총급여(2013년 기준) .....	270
〈표 10-12〉 개편안 별 월평균 급여액 및 연간 총예산 증감분 비교(2013년 기준) .....	270
〈표 10-13〉 기존 기초보장 비수급 → 개편 후 생계급여 수급 가구의 규모 및 소요 예산 .....	271
〈표 11- 1〉 저소득가구의 월소득대비 임대료 부담비율(평균값 기준) .....	278
〈표 11- 2〉 소득인정액 방식과 소득·자산 분리 방식의 장단점 비교 .....	280
〈표 11- 3〉 최저주거기준 충족 임대료 .....	282
〈표 11- 4〉 전월세 실거래 25분위 값 .....	282
〈표 11- 5〉 주거비를 고려한 가구균등화 지수 .....	283
〈표 11- 6〉 2014년도 기준임대료 .....	283

〈표 11- 7〉 가구원수별 소득기준선(경상소득, 2011기준) .....	285
〈표 11- 8〉 주거급여 대상가구 규모(소득인정액 및 부양의무자 기준 적용시) .....	285
〈표 11- 9〉 2014년 기준임대료 .....	286
〈표 11-10〉 주거급여 수급가구 규모 .....	287
〈표 11-11〉 주거급여 수급가구의 가구원수별 월평균 보조금 .....	288
〈표 11-12〉 주거급여 보조금 크기별 임차 수급가구 비율 .....	288
〈표 11-13〉 가구원수별 소요예산 .....	289
〈표 11-14〉 주거급여 연간 소요예산 추계(2014 기준) .....	290
〈표 12- 1〉 부채사유별 평균 부채비율 (1순위, 2순위) .....	295
〈표 12- 2〉 수급자 종별에 따라 의료기관 이용시 본인부담 .....	297
〈표 12- 3〉 연도별 의료급여 수급권자 소요액 현황 .....	298
〈표 12- 4〉 현행 건강보험 및 의료급여 본인 부담률 .....	302
〈표 12- 5〉 맞춤형 급여체계에 따른 재정소요액(예시) .....	304
〈표 13- 1〉 현행 교육급여 수준과 지급방법 .....	310
〈표 13- 2〉 최저교육비와 교육급여 비교(2013년) .....	312
〈표 13- 3〉 현행 교육비 지원사업 현황 .....	313
〈표 13- 4〉 저소득층 교육비 지원사업 규모 .....	313
〈표 13- 5〉 소득인정액기준 비수급 빈곤가구 가구주 연령분포(2011년) .....	318
〈표 13- 6〉 제도개편에 따른 수급자 규모 비교(2013년 기준) .....	326
〈표 13- 7〉 장래인구추계 상 학령기별 인구 수 및 변화율 .....	327
〈표 13- 8〉 각 대안별 급여구성과 급여수준 .....	328
〈표 13- 9〉 제도개편에 따른 예산추정(2015년, 행복e음 기준) .....	329
〈표 13-10〉 제도개편에 따른 예산추정(2014년, 소득인정액 기준) .....	330
〈표 13-11〉 제도개편에 따른 예산추정(2014년, 재산기준선 기준) .....	331
〈표 13-12〉 서울시 교육비 지원사업의 예 .....	334
〈표 14- 1〉 경제변수 가정(2013 국민연금재정계산) .....	344
〈표 14- 2〉 급여지출 전망을 위한 맞춤형 급여체계 개편내용 .....	345
〈표 14- 3〉 생계급여 대상자 선정 및 급여기준 인상안 .....	346
〈표 14- 4〉 균등화 가구중위소득 추정(2012~2017) .....	347
〈표 14- 5〉 생계급여 대상자 선정기준 및 급여수준(2014~2017) .....	347
〈표 14- 6〉 생계급여 지출추계(2014~2017) .....	347

〈표 14- 7〉 주거급여 개편시 지출추계(2014~2015) .....	348
〈표 14- 8〉 의료급여 개편시 지출추계(2014~2015) .....	348
〈표 14- 9〉 고등학교 무상교육 가정(2015~2017) .....	349
〈표 14-10〉 교육급여 지출추계(2015~2017) .....	350
〈표 14-11〉 기초생활보장 급여지출 전망 .....	350
〈표 14-12〉 상대 빈곤율 감소효과 .....	353
〈표 14-13〉 빈곤율 감소효과 비교 .....	355

## 그림 목차

[그림 2-1] 기초보장제도와 맞춤형 급여체계의 비교 .....	45
[그림 2-2] 기초생활보장제도의 개편방향 .....	47
[그림 2-3] 각 욕구별 급여제도의 개편방안 .....	49
[그림 3-1] 중위소득 증가율의 변화추이: 2000~2012 .....	68
[그림 3-2] 중위소득 증가율과 최저생계비 증가율의 차이 .....	69
[그림 4-1] 부양능력 기본 도해 .....	99
[그림 7-1] 맞춤형 급여체계 전달체계 개편안 마련 과정 개요 .....	174
[그림 7-2] 전달체계 설계의 쟁점 .....	175
[그림 7-3] 개편 전후의 전달체계 비교(1안 기준) .....	179
[그림 9-1] 소득인정액 방식과 재산기준선 방식 사이의 수급지위 변화 도해 .....	227
[그림 9-2] 재산기준선 도출의 도식 .....	235
[그림 9-3] 재산기준선 방식과 소득인정액 방식에서의 생계급여액 결정 비교 .....	244
[그림 9-4] 소득인정액 방식에서 기준선 방식으로의 변화 효과 .....	245
[그림 10-1] 최저생계비의 구성(최저생계비 =100) .....	254
[그림 12-1] 맞춤형 의료급여체계 구상(안) .....	297
[그림 12-2] 향후 맞춤형 의료급여체계 구상(안) .....	301
[그림 12-3] 맞춤형 급여체계에 따른 재정소요액 방식 .....	304
[그림 13-1] 저소득층 교육비 지원 절차 .....	314
[그림 13-2] 교육급여 항목별 포괄 영역과 수직적 확대 영역 .....	321
[그림 13-3] 교육급여 개편안 포괄 영역 .....	323
[그림 13-4] 교육복지 관련 지원사업 현황 .....	337

## 1. 서론

기초생활보장제도를 개편하여 공공부조제도의 새로운 패러다임을 구축하는 방안이 새 정부의 국정과제로 추진 중에 있다. 기초생활보장제도의 급여체계를 욕구별 급여체계, 즉 맞춤형 급여체계로 개편하는 것이다. 기초생활보장제도 개편의 필요성은 오래 전부터 전문가와 행정실무자를 중심으로 계속 제기되어 왔으며, 그 이유는 다음 세 가지로 정리할 수 있다: 1) 빈곤층의 다양한 복지욕구를 적정 수준으로 보장하는데 한계가 있으며, 2) 급여체계 자체가 빈곤층 복지 사각지대 해소에 어려움이 있고, 3) 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하는 기능이 취약하다는 점이다.

위에 언급한 문제점을 감안할 때, 기초생활보장제도의 급여체계는 맞춤형 급여체계로 개편하는 것이 합리적 선택이라고 판단된다. 물론 제도개편에 대해 이견이 있을 수 있다. 하지만 이 제도를 현재 상태로 유지해야 한다는 주장은 현실적이지 않다. 이 제도에서 지켜야 할 가치와 바꾸어야 할 사항을 정확하게 인식할 필요가 있다. 이 제도에서 지켜야 할 가치는 빈곤층 기초생활보장에 사회권적 지위를 부여함으로써 보장성을 강화한 점이고, 바꾸어야 할 것은 현재의 급여체계이다. 앞서 언급했던 기초생활보장제도의 제반 문제가 급여체계의 문제와 무관하지 않기 때문이다.

더불어 기초생활보장제도 개편은 경제사회환경 및 사회보장제도의 전체 흐름을 고려해야 한다. 그것은 기초생활보장제도 개편이 저성장·탈산업화·인구고령화와 같은 경제사회환경 변화를 고려해야 하고, 새롭게 생겨나는 다양한 사회보장제도와의 연계와 협력을 전제로 해야 하며, 각 영역별 복지제도의 발전을 촉진해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 보면, 기초생활보장제도는 노인빈곤층과 근로빈곤층의 특성에 맞는 자원배분 및 지원방안에 대해서도 본격적인 모색과 대책마련이 필요하다.

기초생활보장제도와 같이 빈곤층의 생활과 밀접한 관련이 있는 복지제도를 개편함에 있어 가장 중요한 사항은 다음 세 가지이다. 첫째, 법제화 과정에서 보장성이 약화되지 않도록 해야 한다는 점이다. 특히 하나의 제도가 여러 개의 제도로 분리되는 과정

에서 각 제도 간의 연계와 협력 그리고 조정 기능을 어떻게 강화할 것인지 명확하게 법제화해야 하는 것이다. 둘째, 각 급여제도가 현실에서 제대로 작동할 수 있도록 전달체계를 확충해야 한다는 점이다. 이는 인력충원과 조직확충을 의미할 뿐 아니라, 대상선정과 급여업무의 단순화가 필요하다는 것을 의미한다. 셋째, 제도개편은 기존 수급자에게 불이익이 가지 않도록 개편방안을 마련해야 한다. 그럼에도 기존 수급자에게 급여감소 등의 문제가 발생하는 경우, 이를 보전하는 이행기 보장대책을 강구해야 한다는 점이다.

이 연구는 총 3부로 구성되어 있다. 제1부는 제도개편 방향과 관련된 핵심적인 내용인 제도개편의 필요성과 원칙 그리고 추진전략, 상대기준선 도입에 따른 보장성 강화방안, 사각지대 해소를 위한 부양의무자 기준 개선방안, 소득보장과 근로유인 연계방향을 담고 있다. 제2부에서는 제도 개편과정에서 고려해야 할 핵심적인 추진전략을 제안하고 있다. 여기에는 법제화 방안, 전달체계 개편방안, 이행기 보장대책, 소득기준과 급여수준을 측정하기 위한 기본원칙에 대해 중장기 개편방향과 단기 추진방안을 제안하고 있다. 제3부는 각 급여제도별 세부 개편방안으로 맞춤형 급여제도를 구성하고 있는 생계급여제도, 주거급여제도, 의료급여제도, 교육급여제도를 정리하고 있으며, 결론으로 제도개편에 따른 효과성 및 재정전망 그리고 정책제안을 담고 있다.

## 2. 제도개편의 기본방향

### 가. 공공부조제도의 개편방향

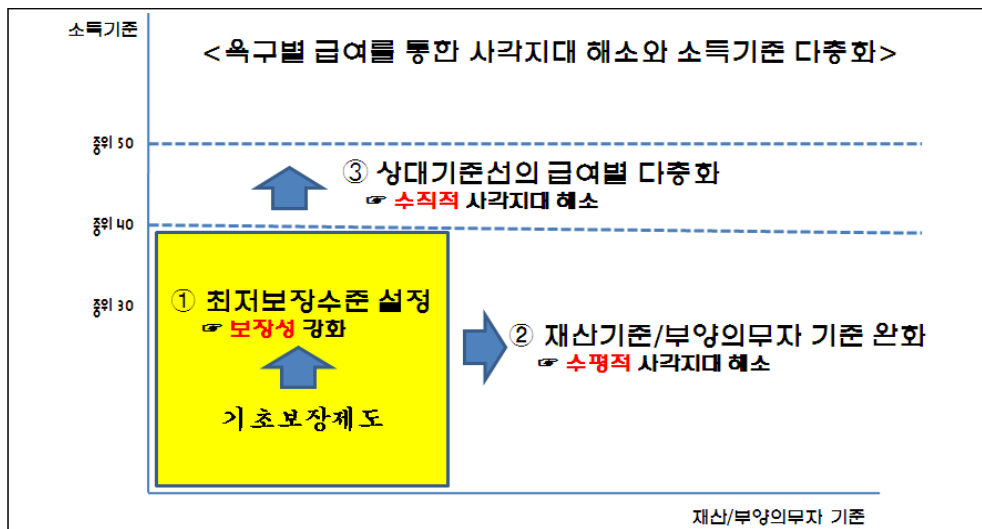
기초생활보장제도 개편이 필요한 이유는 다음 제 가지 측면으로 설명할 수 있다: <보장성·형평성·효과성·효율성>의 문제이다. 첫째, <보장성의 문제>란 최저생계비에 기초한 현재 방식으로는 각 급여를 빈곤가구의 욕구와 특성에 맞게 적정화하는데 한계가 있다는 것이다. 즉, 급여의 적정수준을 보장하는데 어려움이 있음을 의미한다. 둘째, <형평성의 문제>란 각종 복지지원이 기존 수급자에게 집중됨에 따라 비수급 빈곤층과의 형평성 문제가 커지고 있음을 의미한다. 셋째, <효과성 문제>란 현 제도가 근로능력이 있는 수급자의 취업·탈빈곤·탈수급 노력에 부정적인 영향을 미치고 있다는



것이다. 넷째, <효율성의 문제>란 현 제도가 복지재원 투입에 따른 급여 적정성 보장이 나 사각지대 해소에 한계가 있음을 의미한다.

이 점에서 기초생활보장제도 개편방향은 ① 각 급여의 보장성을 강화하고, ② 복지 사각지대를 해소하고, ③ 취업촉진·탈빈곤 등 정책효과를 제고하는 것이다. 그리고 이를 위해서는 다음과 같은 개편이 필요하다. 현 최저생계비로는 각 급여별 적정수준 보장이 힘들어 <최저보장수준> 등 새로운 개념 도입이 불가피하다. 사각지대 해소는 재산기준과 부양의무자 기준을 완화해야 하며, 급여체계 개편에 따른 새로운 사각지대 해소전략을 모색해야 한다. 탈빈곤 등 정책효과를 제고하기 위해서는 각 급여별로 <소득기준을 다층화>할 필요가 있다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림 1] 기초생활보장제도의 개편방향



자료: 한국보건사회연구원·국토연구원(2013). 『국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구』 공청회 자료.

물론 모든 급여를 이러한 방향에서 획일적으로 개편하기보다는 각 급여별로 예산제약과 급여 특성 등을 고려하여 차별화된 개편방안을 마련해야 한다. 예를 들면, 생계급여는 동일 소득집단(빈곤층) 내 사각지대를 해소하는데 강조점을 두고, 의료급여는 소득집단 내 그리고 저소득층 내 사각지대를 해소하는 방향에 강조점을 두고, 주거급여는 급여수준을 적정화하고 사각지대를 해소하는 총체적 개편을 수행하고, 교육급여는

교육복지의 보편화 추세에 맞춰 교육급여의 수급대상을 확대하는데 강조점을 두는 등 차별화된 선택이 필요한 것이다. 사실 이처럼 급여별로 유연한 개편방안은 현행 급여 체계 하에서는 생각하기 힘든 것이다.

## 나. 상대기준선

절대기준선 개념에 기초한 최저생계비 개념은 그 의미와 기여에도 불구하고 다양한 쟁점과 논란의 대상이 되어 왔다. 그리고 공공부조제도에 상대빈곤의 관점을 반영해야 한다는 주장이 중앙생활보장위원회 등에서 계속 제기되어 왔다. 이러한 상황을 감안하면, 각 급여의 선정기준이나 급여수준은 빈곤층 최저생활보장이라는 목적을 달성하는 동시에, 그것에 상대빈곤의 관점을 적용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 참고로 생계급여는 상대기준선 문제가 선정기준과 최대급여에 모두 영향을 미치지만, 다른 모든 급여는 선정기준에만 관련된 사항이다. 따라서 논의의 차별화가 필요하다는 점을 밝혀 둔다.

사실 이 문제와 관련해서는 절대기준선과 상대기준선 방식 중 어느 것도 자의성 논란에서 자유롭지 못하며, 상대성을 완전히 배제할 수 없다는 점을 강조하고자 한다. 이러한 맥락에서, 본 연구는 다음과 같은 상대기준선 설정 방안을 제안하고자 한다: 1) 기준선은 최저생활 보장성의 원칙을 가져야 한다. 2) 기본욕구 충족에 필요한 품목은 기본품목과 부가품목으로 구분하고, 그 각각의 지출수준을 급여 기준선 산출의 기준으로 한다. 3) 기준선은 기본욕구 충족을 위한 품목들에 대한 사람들의 실제 소비지출 행태에 의해 결정한다. 4) 기준선은 기본품목에 대한 중위지출액 대비 백분율로 표시되는 상대기준선 또는 이를 중위소득 대비 백분율로 전환하여 표현한다.

이러한 방식으로 각 급여의 상대기준선을 산출하면 다음과 같은 결과가 나타난다. 먼저 생계급여는 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100%를 기준으로 상하 5% 정도의 범위가 생계급여 상대기준선으로 적절한 것으로 추정된다. 이를 소득으로 환산하면 중위소득의 30% 수준이다. 같은 방식으로 각 급여의 상대기준선을 추정하면, 의료급여는 중위소득대비 37~42%, 교육급여는 중위소득대비 47~52%, 주거급여 기준선은 그 사이의 적당한 값을 택하는 것이 적절하다.

## 다. 부양의무자 기준 완화

기초생활보장제도와 관련해서 사각지대 문제를 해결하기 위해서는 선정기준을 완화해야 하며, 가장 핵심적인 사항이 바로 부양의무자 기준이다. 부양의무자 기준의 문제점 및 쟁점은 부양의무자의 범위, 부양능력 측정 기준, 부양비 등에서 발생하며, 그 개선방안은 다음과 같이 고려될 수 있다.

장기적으로 부양의무자 기준은 폐지되는 것이 적절할 것으로 판단된다. 하지만, 현실에서의 개선방안으로는 먼저, 부양의무자 범위 조정 측면에서 취약계층에 대한 부양의무자 기준을 적용하지 않는 방안을 고려할 수 있다. 이 방안은 사각지대를 줄이는 효과가 매우 크다. 하지만 젊은 사람에게는 부양의무를 면제해 주고, 반면 노인에게는 사적부양을 유지하는 결과를 야기하는 형평성 차원의 논란이 발생할 가능성이 높다. 또한 재정부담이 크다는 문제점을 가지고 있다. 다음으로 소득기준을 개선하는 방안은 현재 다른 어떤 개선 방안보다 현실적 타당성이 크다. 이 방법은 동일한 수준의 부양능력을 기준으로 한다는 점에서 형평성 문제가 발생하지 않는다. 부양의무자 소득기준 개선안에서 쟁점은 부양능력이 있다는 수준, 즉 부양의무자의 소득기준선을 어느 수준까지 인상할 것인가에 대한 선택이다. 부양의무자 재산 기준 개선방안도 실질적인 부양능력이 있는 부양의무자에게만 부양의무를 강제한다는 점에서 타당성이 있지만 부양의무자 재산기준은 2013년도에 상당정도 현실화되었다는 점에서 우선순위가 떨어진다고 볼 수 있다.

이러한 분석결과에 따라, 부양의무자 기준 완화는 부양의무자의 소득기준을 완화하는 방안을 제안하고자 한다. 그것은 부양의무자가 부양의무를 이행하고 나서도 국민들의 평균적인 생활수준을 유지할 수 있게 한다는 원칙을 유지해야 한다는 것이다. 그리고 맞춤형 급여체계로의 개편에 따라 교육급여 등 급여의 특성을 고려하여 부양의무자 기준을 적용하지 않는 방안을 채택할 필요가 있다.

## 라. 보장성과 근로유인

현재의 기초생활보장제도에서 제공하는 자활급여를 포함한 고용서비스도 맞춤형 급여체계로의 개편과 함께 더 폭넓은 대상자에게 제공되는 서비스로 확대될 것이다. 맞

층형 급여체계 도입에 따라 예상되는 변화는 다음과 같다. 첫째, 자활지원사업의 성격 변화이다. 협의의 개념인 근로연계 복지정책이 폭넓은 근로빈곤층을 대상으로 하는 활성화 정책으로 확장되었음을 의미한다. 둘째, 활성화 정책으로의 성격 변화를 통한 사회적 시민권의 확장 가능성이다. 셋째, 중장기적으로 기초보장제도가 근로능력자 중심의 제도로 바뀔 가능성이 커졌다는 점이다.

급여체계 개편에 따른 수급자 규모·구성 변화를 보면, 맞춤형 급여체계 하에서는 조 건부 수급자 규모의 감소가 예상된다. 이는 자활사업 예산 편성방향이 사업별로 특 화되어 있는 자활사업 전달체계도 변화시킬 개연성이 크다. 반면에 자활사업의 지원대 상이 중위소득의 50%까지 확대됨에 따라 이른바 차상위 근로빈곤층을 대상으로 하는 자활·고용서비스는 크게 증가할 개연성이 높다. 여기서 문제는 자활·고용서비스의 확 대가 제도적으로 보장되어 있지 않기 때문에 자활·고용서비스 확대를 통해 근로빈곤층 보호를 강화하고자 한다면, 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 한다는 점이다.

근로빈곤층 지원정책의 개편에서 전달체계 개편문제 또한 매우 중요한데, 맞춤형 급여체계로의 개편에 따른 전달체계 개선방향에 대해서는 이미 큰 그림이 제시되어 있 다. 하지만 역할분담과 관련해서는 명확하게 규정되지 않은 부분이 많아 이에 대한 보 완과 명시가 필요하다. 또 한가지 중요한 고려사항은 향후 자활·고용서비스가 일반노동시장 취업을 중시하는 방향으로 가더라도 전통적인 자활근로사업 및 자활공동체 사업과 이를 담당하던 지역자활센터의 역량이 충분히 존중되어야 한다는 점이다.

### 3. 제도개편의 추진전략

#### 가. 법제화 방안

기초생활보장제도 개편과 관련한 법제화의 핵심과제는 국민기초생활보장법을 통해 생성된 〈사회권적 기본권〉으로서의 가치를 어떻게 담아낼 것인가 하는 점이다. 물론 하나의 제도를 통해 구현되는 사회권 보장방안과 다양한 제도를 통해 구현되는 사회권 보장방안은 기술적으로 차이가 있을 수 밖에 없다. 각 급여제도의 선정기준과 급여수

준을 결정함에 있어 그 방식과 절차를 법에 명시하는 것은 보다 세심한 주의가 필요하다. 공통의 전제가 필요하고, 각 급여별로 자율적인 선택이 존중되어야 한다. 그리고 그 결과로서 보장성은 강화되어야 하는 것이다.

제도개편 이후 사회권을 보장하는 구체적인 방식의 변화는 불가피하다. 지금까지 선정기준이자 급여수준의 역할을 해 왔던 최저생계비는 제도개편 이후 급여 적정성 보장 등의 욕구에 부응하기 힘들다. 따라서 국민기초생활보장법 개정안은 최저생계비를 대신하여 각 급여의 선정기준과 급여수준을 지칭하는 새로운 개념을 제시해야 한다. 여기서는 국민기초생활보장법 개정안이 일종의 기본법의 역할을 담당해야 하며, 최저생계비를 대신하여 각 급여별 최저보장수준이라는 개념을 사용할 것을 제안하고 있다. 이는 각 급여제도가 설정하는 급여수준에 대한 공통의 개념이 되고, 각 급여제도는 이를 결정하기 위한 계측조사와 방법을 명확하게 규정해야 한다. 참고로 지금까지 최저생계비가 담당해 왔던 선정기준의 역할은 상대기준선에 의해 대체된다.

기초생활보장제도가 네 개의 법률로 나뉘게 되는 경우, 국민기초생활보장법은 각 급여제도가 선정기준과 급여수준을 적정하게 설정하였는지 종합적으로 평가하고 조정하는 기능을 담당할 필요가 있다. 구체적으로 언급하면, 현 기초생활보장제도에서 파생되는 모든 급여의 선정기준과 급여수준은 중앙생활보장위원회와 같은 사회적 합의기구를 통해 결정되어야 한다. 그리고 중앙생활보장위원회의 기능과 역할 또한 제도개편 이후의 여건에 맞게 바뀌어야 한다. 더 많은 전문가들이 참여할 수 있도록 위원회를 보강하고, 선정기준과 최저보장수준의 적정성을 평가하고 개선을 권고할 수 있는 실질적인 기능을 담당하도록 규정해야 한다.

## 나. 전달체계 개편방안

맞춤형 급여체계 개편 과정에서 전달체계 개편은 단순히 개별 제도의 전달체계를 구상하는 것보다 중요한 의미를 가진다. 새 제도의 시작 시점에 행정의 지연이나 마비가 발생할 때, 제도개편 자체에 대한 부정적 평가로 이어질 위험이 높기 때문이다. 이 점에서 전달체계 개편은 제도개편 전략의 매우 중요한 부분이다.

현재 상황에서 전달체계 개편방안은 다음 몇 가지 기본 원칙을 준수하여야 한다: 1) 전달체계 설계에서 급여의 성격이 반영되어야 한다. 2) 개별화되는 각 제도에 대한 접

근성을 약화시키지 않고 배제 위험을 해소하는 전달체계가 구축되어야 한다. 3) 전달 체계에서 전문성을 제고하되 정보 공유를 통한 효율화를 도모하여야 한다. 전달체계 개편을 위해 개편안의 선택과 상관없이 공통적으로 추진되어야 할 사항들로는 1) 수급 이력의 공유, 2) 접근성을 높이기 위해 통합신청양식의 강화 및 확대 배치, 3) 각 급여의 단계적 시행방안에 대한 검토, 4) 개편에 앞선 일선 상담인력의 철저한 교육 등을 들 수 있다.

#### 다. 이행기 보장대책

빈곤층 복지제도의 개편은 기존 수급가구의 급여감소나 수급탈락이 발생하는 경우 심각한 사회갈등을 초래할 수 있다. 그렇다고 갈등을 우려하여 제도개편을 본래의 취지에 어긋나게 이끄는 것 또한 바람직하지 않다. 물론 이러한 문제가 발생하지 않도록 제도를 개편하는 것이 먼저다. 하지만 아무리 주의를 기울여도 수백 만 명 또는 수천 만 명을 대상으로 하는 제도개편은 그러한 위험성에 노출되어 있다. 이 점이 이행기 보장대책이 필요한 이유이다. 참고로 영국은 기존 공공부조 제도를 Universal Credit(UC)으로 개편하는 과정에서 기존 수급자의 복지급여가 급격히 감소하는 문제를 해결하기 위해 감소된 급여를 보전하는 한시적 이행기 보장정책(Transitional Protection Policy)을 운영하고 있다.

우리의 경우, 복지제도 개편과정에서 이행기 보장대책을 수립한 바가 거의 없다. 이 점에서 기초생활보장제도 개편에 따른 이행기 보장대책 수립은 매우 상징적인 의미를 갖는다. 그것은 제도개편에 따른 사회갈등을 최소화함으로써 개편을 용이하게 하는 안전장치로서의 역할을 가능하게 하기 때문이다. 오랜 기간 각종 개혁과 개편을 둘러싼 사회갈등으로 시달리고 있는 우리사회에서 주목해야 할 부분이다.

기초생활보장제도 개편에 따른 이행기 보장대책은 기존 수급가구의 생활형편이 변하지 않았음에도 제도개편으로 인해 급여가 감소했거나 급여탈락이 발생하는 경우, 그 원인이 제도개편에 있다는 점에서 그 손실분이 영(零, 제로)이 되는 시점까지 계속 지원을 하는 것이다. 여기서 핵심은 1) 적용대상이 기존 수급가구이고, 2) 생활형편(가구 소득)이 아니라 제도개편으로 인한 급여액 및 수급지위 감소 문제에 대한 대책이며, 3) 감소분이 영이 되는 시점까지의 한시적 지원이라는 점이다.

## 4. 급여제도별 개편방향

### 가. 생계급여

급여체계가 바뀔에 따라, 생계급여 역시 새로운 선정기준이 필요하게 되었다. 현 제도에서 최저생계비는 모든 급여의 선정기준이자 급여기준선의 역할을 담당해 왔지만, 개편된 제도 하에서는 선정기준과 급여수준이 서로 다른 개념이 되며, 그것을 결정하는 논리 또한 바뀌게 된다. 다만, 생계급여는 선정기준과 급여수준이 같다는 점에서 두 가지 문제가 동일한 문제가 된다. 생계급여의 선정기준을 결정함에 있어 급여수준에 대한 고려가 연계되어야 한다는 점을 의미한다.

현재 정부는 맞춤형 급여체계 도입과정에서 중위소득을 기준으로 한 상대기준선 방식을 도입하고자 한다. 상대적 소득기준 방식은 기준선 자체가 소득분배 상태의 변화(중위소득의 변화)에 연동되기 때문에 사회경제적 변화를 반영하기 쉽다는 장점이 있다. 하지만 생계급여는 상대기준선이 대상자의 최저생활수준을 보장하는데 적절한 수준인지에 대한 검토가 전제되어야 한다. 선정기준으로서의 소득기준과 보장할 최대급여액이 같아, 선정기준을 정하는 것이 바로 최대급여액을 정하는 일이기 때문이다.

본 연구에서는 제도개편 이후 생계급여의 선정기준 및 최대급여액이 현 제도, 즉 개편 전의 생계급여 최대급여액 이상이 되어야 한다는 원칙을 제시하고 있다. 이를 구체적인 수치로 나타내면, 중위소득의 30%를 제안하고 있다. 생계급여의 대상자 선정기준 및 최대급여액을 소득인정액이 '중위소득 30% 이하인 가구'로 정하는 것이다. 이 수준은 현행 생계급여의 최대급여액 보다 다소 높은 수준이다.

급여체계 개편의 또 다른 목적이 사각지대 해소였음을 감안하면, 부양의무자 기준의 완화 또한 필수적으로 고려해야 할 과제이다. 생계급여의 경우에는 부양의무자 기준 자체는 유지하되, 부양능력 판정 기준을 완화하는 개선안을 제시하고자 한다. 그리고 제도가 개편된다 하더라도 근로능력여부에 상관없이 급여가 지급되는 원칙과 생계급여 수급자의 급여가 보충급여 방식으로 지급되는 틀은 그대로 유지되어 할 것이다.

## 나. 주거급여

저소득층을 위한 주거지원은 지속되고 있으나 주거지원이 필요한 가구를 모두 포괄하기에는 한계가 있다. 특히 기초생활수급자에 대한 주거급여는 거주형태, 임대료 수준 등과 무관하게 정액 지급되어 주거지원 목적에 부합되지 않는 실정이며 생계와 주거급여(8:2)가 명목상으로 구분되어 있는데 불과하다. 또한 공공의 지원이 불충분한 상황에서 공공지원 없이 민간 임차주택에 거주하는 저소득층은 주거복지의 사각지대로 존재하며, 주택임대차 시장에서 저소득층(중위소득 50% 이하)의 월세(보증부월세 포함) 비중은 64.5%로 매우 높은 수준이다. 이에 대해 기존 주거급여를 점유형태, 임대료 수준 등을 종합 고려하는 주거비 지원제도로 확대하고 발전하고자 한다.

주거급여의 선정기준과 관련해서는 저소득층의 월 소득 대비 임대료 부담비율(RIR) 고려시 중위소득 40%, 45%, 50% 이하 가구의 경우 각각 36.3%, 35.9%, 34.3%로 전체가구 22.6%보다 높게 나타나 임대료 부담이 과도함을 알 수 있었다. 이와 함께 시행 초기 행정·재정적 부담을 고려하여 43%로 설정하되, 제도 정착에 따라 상향 검토하고자 한다. 실제 주거급여의 지급 수준은 주거비 보조의 원칙이 기본적으로 국가가 국민에게 최소한의 주거기준을 만족하는 주택에 거주할 수 있도록 보장한다는 의미를 반영하여 최저주거기준 임대료를 설정하였다. 즉, 기준임대료 설정의 원칙으로 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위해 필요한 최소한의 주거수준을 기본적으로 보장하면서, 주거빈곤층의 주거안정과 주거수준 향상에 기여할 수 있는 수준으로 마련하고자 한다. 즉, 기준임대료는 최저주거기준 임대료를 정책적으로 실현하기 위한 임대료로 시장임대료의 몇 분위 또는 기준값의 몇 %로 설정하였다.

## 다. 의료급여

현행 의료급여제도는 기초생활보장 수급자가 자동으로 의료급여 수급자가 됨에 따라 대상자 선정에 의료필요 욕구가 제대로 반영하고 있지 못하고 있는 실정이다. 특히, 만성질환자, 희귀난치성질환자, 노인, 장애인, 임산부, 아동 등 취약 계층 중 일부는 의료필요가 현저하지만 소득, 재산, 부양의무자 기준 때문에 수급자가 되지 못하여 의료접근성 측면에서 상당한 정도의 제약을 받고 있다. 또한 의료급여 내 형평성 문제 즉,



동일 소득 이하이면서 근로능력이 없는 의료급여 2종(예를 들어, 노인, 아동 등)인 경우 의료급여 1종 대상자와 형평성 문제가 발생한다. 가구원 중 근로능력이 있는 자가 1명만 있어도 1종에서 탈락하여 2종으로 분류되는 문제가 지적되고 있다.

의료급여는 제도개편에 있어 건강보험과의 관계를 고려한 중장기 발전방향의 모색이 필요하며, 이미 개별급여적 성격(의료급여법으로 독립 운영)을 갖고 있기 때문에 획기적인 변화보다는 현행 소득기준을 중심으로 대상자를 선정하되, 부양의무자 기준 완화를 통해 대상자를 확대하는 방향이 고려되어야 할 것이다.

대상자 선정기준은 현행 소득기준인 중위소득 40% 이하 대상자와 부양의무자 기준을 적용하되, 부양의무자의 부양능력 판단기준은 생계급여 개편안 수준으로 확대하는 방안을 제시하고자 한다. 단, 근로·사업소득의 증가, 의료비 지출 변화 등으로 인해 소득기준을 초과하는 경우, 현행과 같이 특례수급자 형태로 한시적 보호를 지원해야 할 것이다. 급여지원 수준은 대상자들의 의료접근성에 제약을 두지 않는 최저보장수준을 유지해야 할 것이다. 또한, 의료급여에서는 의료이용의 제약을 없애기 위해서는 건강보험에서 발생하는 본인부담률보다 낮추어 의료접근성 보장하기 위해, 현행 의료급여 1종, 2종 본인부담 수준 유지해야 할 것이다.

## 라. 교육급여

현재 기초생활보장제도의 교육급여는 부양의무자 기준을 적용하고 있으며, 수급대상이 기초보장수급자로 한정되어 있다. 따라서 비슷한 여건과 욕구를 가진 차상위계층에게는 권리가 보장되지 않는 문제점이 제기되어 왔다. 그리고 교육급여와 유사한 성격을 갖고 있는 교육비 지원사업의 경우에도, 시·도 교육감의 재량사업으로 지역별 재정여건 등을 고려하여 탄력적으로 운영되는 등 급여의 권리성이 약하다는 지적을 받고 있다.

따라서 교육급여의 개편 방향은 지원대상을 차상위층까지 확대하고, 보건복지부의 교육급여와 교육부의 저소득층 교육비 지원사업을 통합하여 보다 포괄적이고 통합된 지원체계를 구축하는 것이다. 구체적으로는 현행 교육급여 선정기준을 상향 조정하고 교육비 지원사업의 재량사업을 의무사업화 하는 것이다.

교육급여의 선정기준은 교육복지 확대라는 원칙에 따라 여타 급여(생계, 주거, 의료)

와 달리 최대한 관대한 기준을 적용하는 방향을 모색하고자 한다. 특히, 현행 교육비 지원사업 수혜자 중 탈락자가 발생하지 않도록 하는 것이 중요할 것이다. 따라서 교육급여의 선정기준은 소득인정액이 '중위소득 50%를 고려하여 중앙생활보장위원회에서 결정한 금액' 이하인 가구를 대상으로 하도록 제안하고자 한다. 중위소득의 50%는 2013년 최저생계비의 약 124%에 해당하므로 현행 법정 차상위 기준(최저생계비의 120%)을 약간 상회하게 된다. 최저생계비와 중위 50% 사이에 분포하는 가구의 경우 기초보장 수급가구에 비해 가구주의 연령대가 낮아 학생이 있는 가구가 많이 분포할 가능성이 크므로 이들을 포괄한다는 측면에서 타당할 것으로 판단된다. 차상위계층 자녀들에 대한 보호를 강화함으로써 빈곤예방 효과도 기대할 수 있다.

생계급여는 중위소득 30% 기준이 선정 및 급여기준이 되지만, 개편 교육급여의 경우 선정기준이 급여 기준이 되지 않는다. 따라서 현행 교육급여 수준이 마켓바스켓 방식으로 측정되는 최저교육비에 미달하는 문제는 교육급여제도의 향후효과가 될 것이다. 그러나 재정적 측면을 고려하여 급격한 조정은 지양하되, 향후 중장기적 관점에서 최저교육비에 부합하는 수준으로 교육급여를 현실화할 필요가 있다.

## 5. 결론 및 정책제안

본 연구에서는 기초생활보장제도 개편을 통해 다음 세 가지 정책목표를 달성해야 한다는 점을 지적하였다: 1) 빈곤층 기초생활보장과 관련한 적정 급여의 보장, 2) 빈곤층 복지 사각지대 해소, 3) 근로빈곤층 자립 촉진이 그것이다. 그리고 구체적인 개편방안으로는 <급여수준의 현실화>(적정화)와 <선정기준의 다층화>를 제안하였다.

구체적인 제안은 다음과 같다. 먼저 각 급여의 급여수준을 현재의 급여수준을 상회하는 수준에서 정하도록 제안하였다. 급여의 보장성이 약화되지 않게 하는데 주의했음을 의미한다. 이어 각 급여의 선정기준 또한 현 기초생활보장제도의 선정기준보다 높게 설정하는 방안을 제안하였다. 이는 현 정부가 인수위를 통해 제시했던 수준과 크게 다르지 않다.

이렇게 보면, 기초생활보장제도를 개편함으로써 나빠지는 것을 찾아보기는 힘들다. 그럼에도 해결해야 할 문제점이 없는 것은 아니다. 사실 욕구별 급여체계는 지난 십여

년 간 논의되어 왔지만, 제도로 적용되는 과정에서 익숙하지 않은 것이 사실이다. 그리고 하나의 제도로 규정한 사회권 보장의 역할을 여러 제도를 통해 보장하는 방안은 충분한 주의가 필요하다. 이 점에서 법제화 방안에 주목할 필요가 있다.

본 연구는 새로운 제도의 법제화와 관련해서 다음과 같이 제안하였다. 국민기초생활보장법 개정안을 통해 각 급여의 선정기준과 급여수준의 변경은 중앙생활보장위원회를 통해 결정하도록 규정하는 것이다. 이는 국민기초생활보장법에 일종의 기본법으로서의 지위를 부여한다는 것을 의미한다. 더불어 기초생활보장제도 및 각 급여제도에겐 급여별 최저보장수준을 설정하는 방식과 결정절차 등에 대한 자세한 내용을 규정하는 것이다. 이는 최저보장수준이 임의적으로 설정되지 않도록 하는 방안을 지칭한다.

그 밖에도 기초생활보장제도 개편과정에서 새로운 제도의 안정적인 도입을 위해 몇 가지 추진전략을 제안하였다: 전달체계를 확충하고, 이행기 보장대책을 수립하는 것이다. 물론 복지전달체계 확충에 대해서는 사회적 합의가 이루어진 것으로 판단된다. 하지만 양적 확충 외에도 기초생활보장제도를 비롯한 각종 제도의 선정과 급여업무의 단순화하는 새로운 대안이 필요하다는 점을 강조하였다. 그리고 이행기 보장대책과 관련해서는 이것이 제도개편의 취지에 걸맞게 개편방안을 선택하는데 필요한 안전장치라는 점을 강조하였다.

그리고 본 연구는 두 가지 후속과제를 제안하고 있다. 하나는 빈곤정책의 사각지대를 해소하는 방안이고, 다른 하나는 근로빈곤층 지원정책을 강화하는 방안이다. 먼저 현 빈곤정책의 사각지대를 해소하기 위해서는 <소득기준·재산기준·부양의무자 기준> 중 부양의무자 기준을 완화하는 문제가 시급하다는 점을 지적하였다. 하지만 이는 현 급여체계 개편과는 직접적인 관련이 없다고 말해도 과언이 아니다. 이 점에서 우리 사회 전체가 지속적인 관심을 갖고 부양의무자 기준을 완화하는 노력을 해야 하고, 이를 가능하게 하는 재원확충방안을 마련해야 한다는 점을 강조하였다. 특히 부양의무자의 소득기준을 완화하는 방안 외에도 급여별로 부양의무자 기준을 적용하지 않는 전략적 선택이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 이어 근로빈곤층 자립촉진과 관련해서 중장기적인 제도개편이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 본 연구는 제도개편 논의에서 근로빈곤층에게 차별적 조치를 도입하는 방안을 지지하지 않고 있다. 또한 근로빈곤층을 대상으로 하는 별도의 생계급여제도를 도입하는 방안 또한 제안하지 않고 있다. 이

#### 14 국민기초생활보장제도의 맞춤형급여체계 개편방안 마련을 위한 연구

는 현재까지의 사회적 합의를 고려한 것이다. 하지만 근로빈곤층이 계속 증가하는 상황에서 이들의 특성을 고려한 효과적인 고용·복지 연계정책은 계속 요구될 것이다. 따라서 이 점에 대한 적극적인 검토가 필요하다.



## 제1장 서론

제1절 연구목적

제2절 연구방법

제3절 연구의 주요 내용과 한계



## 제1절 연구목적

금년(2013년) 초 새 정부는 다양한 복지공약을 제시하였고, 그 중 하나로 기초생활보장제도를 개편하여 새로운 공공부조 패러다임을 구축하는 방안을 국정과제로 제시하였다. 그것은 <생활영역별 맞춤형 급여체계>로 표현되고 있다. 이는 그 동안 많은 연구자들이 주장해 왔던 <욕구별 급여체계>와 궤를 같이하고 있다. 이 점에서 맞춤형 급여체계라는 새로운 용어를 사용하고 있지만, 개편방향 자체는 오랜 논쟁과 협의를 거친 것이라고 말해도 무방할 것이다. 물론 여전히 제도개편을 둘러싼 논쟁이 있지만, 어느 나라의 복지제도 개편 또한 논란이 전혀 없을 수 없다는 점을 이해할 필요가 있다.

기초생활보장제도를 개편해야 할 필요성에 대해서는 이미 오랜 시간에 걸쳐 많은 논의와 연구결과가 있었다. 그리고 많은 전문가들과 정책담당자 그리고 행정일선의 실무자들 사이에서 제도개편이 필요하다는 점에 대해 넓은 공감대가 형성되어 있었다. 제도개편이 필요한 구체적인 이유는 현 제도가 다음 세 가지 문제를 해결하는데 한계가 있었기 때문이다. 첫째, 맞춤형 급여를 적정 수준으로 보장하는데 한계가 있었다는 점이다. 둘째, 급여체계 자체가 빈곤층 복지 사각지대 해소에 어려움을 초래했다는 점이다. 셋째, 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하는 기능이 취약했다는 점이다.

그러나 위에 언급한 모든 문제가 기초생활보장제도 자체로 인해 발생했던 것은 아니다. 더 많은 문제들은 예산제약을 이유로 하는 정책개입, 복지전달체계의 취약성, 사회보험이나 기타 복지제도 등 사회보장제도의 미성숙 등과 관련이 있기 때문이다. 그럼에도 기초생활보장제도를 개편해야 하는 이유는 오랜 시간 위에 언급한 다양한 문제들이 제도의 구조와 집행에 영향을 끼쳐왔으며, 그것이 고착화되어 있다고 여겨지기 때문이다. 달리 표현하면, 현재의 기초생활보장제도가 빈곤층 기초생활보장이라는 본래의 정신을 구현하는데 한계가 있으며, 이 문제를 해결하기 위해서는 제도 자체를 개편할 필요가 있는 것이다.

그렇다면 기초생활보장제도 개편은 어떠한 요인을 고려하여 개편방향을 수립해야

하는가. 이는 크게 네 가지 요인으로 정리할 수 있다. 첫째, 빈곤층의 욕구를 고려한 제도개편이 되어야 한다. 그것은 기존 수급자뿐 아니라 비수급 빈곤층에 대한 보호를 강화하고, 빈곤층의 다양한 복지욕구를 그 특성에 맞게 지원할 수 있는 체계로 개편되어야 한다는 것을 의미한다. 둘째, 경제·사회여건의 중장기 변화를 고려해야 한다. 우리 사회는 지난 십여 년간 노인빈곤율과 근로빈곤층이 모두 증가하는 양상을 보여 왔고, 앞으로는 저성장, 저출산 그리고 인구고령화 문제가 예고되어 있다. 이는 빈곤문제의 장기화를 대비한 제도개편이 필요하다는 점을 의미한다. 노인빈곤층과 근로빈곤층에 대한 자원배분 및 지원전략을 어떻게 수립할 것인지에 대한 고려가 필요한 것이다. 셋째, 사회보장제도의 발전방향에 대한 고려 또한 필요하다. 공공부조제도는 최후의 사회안전망이라는 점에서 그것을 확대하는 것만이 능사는 아니다. 사회보험, 사회수당, 사회서비스 등의 확대정책과 궤를 함께 해야 하는 것이다. 제도적으로는 기초생활보장제도의 주요 급여제도와 기존의 정책영역별 복지제도의 협력체계를 강화하는 방식이 필요하다. 생계급여와 노후소득보장 및 장애인소득보장의 연계, 주거급여와 주거복지정책의 연계, 교육급여와 보편적 교육정책의 연계, 의료급여와 의료보장정책의 연계를 강화하는 것이다. 넷째, 복지정책의 재정여건을 감안해야 한다. 기초생활보장제도 개편과 관련해서 재정폭증을 우려하는 목소리와 기초보장의 축소를 우려하는 목소리가 공존한다는 점은 이 문제의 복잡성을 말해준다. 하지만 분명한 것은 사회보험 중심형 사회보장체계가 성숙하는 시점까지 공공부조제도의 지출증가는 불가피하며, 과제는 이를 얼마나 효과적·효율적으로 지출할 것인가 하는 점이다.

위에 언급한 제반 요인을 감안하면, 기초생활보장제도의 급여체계를 개편하여 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 등 핵심 급여를 독립된 급여제도들로 발전시키는 것이 바람직한 개편방향이라고 여겨진다. 그 이유는 현재 현금급여로 묶여 있는 생계급여와 주거급여를 분리하여 각 급여를 적정 수준으로 지급할 수 있는 기반을 마련하고, 의료급여나 교육급여에 대한 빈곤층의 접근성을 높여 복지 사각지대를 해소하기 용이하기 때문이다. 그리고 맞춤형 급여체계로의 제도개편은 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤 그리고 탈수급에도 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 판단된다.<sup>1)</sup>

1) 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤이 급여체계 개편만으로 성과가 개선되기는 힘들 것이다. 그것은 근로빈곤층에 대한 근로인센티브 강화와 취업지원 프로그램의 내실화 등 근로빈곤층 지원정책의 획기적 개편을 전제로 하기 때문이다.



이렇게 핵심 급여제도를 분리하기 위해서는 다음과 같은 문제를 해결해야 한다. 첫째, 빈곤층의 특성에 맞게 급여수준을 적정하게 보장하기 위해서는 현재의 최저생계비 제측 및 적용방식을 바꾸어야 한다. 가구원수별 최저생계비와 그것을 구성하는 지출비목별(또는 급여별) 금액으로는 각 급여의 특성에 따른 보장수준 적정화가 힘들다. 같은 4인 가구라도 해당 가구의 특성에 따라 각 급여의 최저보장수준(最低保障水準)이 다르고, 각 현금급여의 금액을 더한 총 현금급여액은 더 많은 경우의 수를 가지게 된다. 이는 지출비목별 급여수준과 이를 모두 합한 가구원수별 최저생계비라는 기준을 더 이상 활용하기 힘들다는 것을 의미한다. 둘째, 각 급여 선정기준의 다층화·차별화를 위해서는 최저생계비를 선정기준으로 활용하지 말아야 하며, 모든 급여제도에 동일한 선정기준을 적용하는 방식에 대해서도 개선이 필요하다. 물론 최저생계비의 일정 비율로 각 급여의 선정기준을 활용하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 하지만 최저생계비 자체가 개편되는 상황에서 그것이 용이하지 않다는 점을 고려해야 한다. 그리고 모든 급여제도에 동일한 재산기준 및 부양의무자 기준을 적용하는 것은 논리적으로나 현실적으로나 바람직하지 않다. 이처럼 급여제도별로 다른 선정기준을 적용하려면, 하나의 제도에 이 모든 것을 담는 것은 지나치게 비효율적이다.

결국 기초생활보장제도를 맞춤형 급여체제로 개편하는 작업은 두 가지 방식으로 진행하지 않을 수 없다. 한편으로는 선정기준(소득기준)과 급여수준이 최저생계비 개념을 중심으로 상호참고(相互參考)하는 논리적 고리를 해체하는 것이다. 하지만 다른 한편으로는 최저생계비가 빈곤층 기초생활보장에 대한 사회적 합의선이라는 점에서 제도를 개편하더라도 각 급여의 급여수준을 결정함에 있어 최저생계비와 그 지출비목별 최저보장수준을 참고선 또는 기본선(base line)으로 하지 않을 수 없다는 것이다. 기초생활보장제도를 맞춤형 급여체제로 개편하는 작업은 기초생활보장제도의 성과를 계승하는 일과 그 운영체계를 개선하는 일이 혼재되어 있음을 시사한다. 제도개편이 새로운 제도를 만드는 것보다 더 힘들다고 말하는 이유이기도 하다.

기초생활보장제도를 개편하여 다양한 급여제도를 법제화하게 되면, 새로운 공공부조제도의 체계가 형성된다는 점에 주목해야 한다. 각 급여제도가 빈곤층 기초생활보장에 대한 책임을 지는 공공부조체계는 우리에게 새로운 것일 수 있다. 하지만 이는 서구 복지국가의 공공부조제도를 고려하면, 전혀 새로운 것이 아니다. 지금 우리사회는 한편으로는 각 급여제도 간의 정합성을 유지하는 공공부조제도, 다른 한편으로는 각

급여제도와 해당 영역별 복지정책과의 협력체계를 강화하는 사회보장체계에 익숙해질 필요가 있다. 사회보장정책의 발전을 위해 기꺼이 감수해야 할 수고인 셈이다.

기초생활보장제도의 소득기준을 다층화하고, 기타 선정기준을 차별화하고, 급여수준을 적정화하는 것만으로 기대했던 성과를 얻을 수 있는 것은 아니다. 그것은 크게 세 가지 추가적 조건이 충족되어야하기 때문이다. 첫 번째 조건은 적정한 재원이 투입되어야 한다는 점이다. 현재 기초생활보장제도는 복지 사각지대에 있는 방대한 빈곤층을 뒤로 하고 있다는 점에서 추가적 재원투입이 불가피하다. 두 번째 조건은 제도개편 과정에서 행정공백이나 오류를 최소화할 수 있는 전달체계 확충이 필요하다는 점이다. 물론 단순히 행정인력을 확충하는 것만으로 문제가 해결되지는 않을 것이다. 제도의 특성에 따라 선정과 급여 관련 업무를 최소화하는 근본적인 개편방안이 필요한 것이다. 세 번째 조건은 공공부조제도 개편과정에서 기존 수급자들이 받게 될 충격을 최소화하는 보장대책이 필요하다는 점이다. 이는 기존 수급자들이 제도변화로 인해 급여감소가 발생하는 경우, 그 차액을 보장하는 이행기 보장대책을 말한다.

그리고 앞으로 기초생활보장제도가 해결해야 할 숙제 또한 적지 않다. 그것은 현 제도개편 과정에서 모든 문제를 해결할 수 없다는 현실적인 제약과 무관하지 않다. 연구진들은 개편방안에 대한 분석과 논의과정에서 다양한 대안을 검토하였다. 하지만 모든 개편방안을 담기에는 한계가 있었다. 앞서 언급했던 핵심적인 제도개편과제를 제외한 많은 세부 개편방안을 후속 개편과제로 남겨져 있는 것이다. 그것은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 근로빈곤층을 대상으로 하는 제도개편이다. 근로빈곤층에 대해서는 차별이 아닌 차이를 인정하는 지원제도를 도입하는 문제이다. 이는 많은 우려로 인해 현 개편방안에 반영되지는 않았지만, 중장기적으로 가장 중요한 후속과제가 될 것이다. 둘째, 소득인정액과 재산의 소득환산제도 그리고 가구균등화 지수 등에 대한 개편이다. 제도의 골격을 바꾸는 과정에서 기존에 익숙한 개념들을 모두 바꾸기는 용이하지 않다. 그리고 이러한 개념들이 갖는 효용 또한 간과할 수 없는 일이다. 이 점에서 제도개편이후 신중한 검토를 통해 이러한 세부 사항의 개선이 필요할 것이다. 셋째, 급여제도별로 선정을 위한 소득기준 다층화와 기타 기준 차별화 문제이다. 이는 주로 재정여건과 관련되어 있는 사항이지만, 공공부조제도의 과도기적 역할 강화를 위해서는 분명한 계획수립과 그에 따른 일관성 있는 재정집행이 필요할 것이다. 이 세 가지 과제에 대해서는 결론에서 보다 자세하게 언급할 것이다.

끝으로 빈곤층을 보호하는 최후의 사회안전망을 개편하는 일이 사회적 관심을 받지 못한다 하더라도 얼마나 중요한 일인지 강조하고자 한다. 그것은 한국 사회보장제도의 기본정신을 담는 일이라는 점에서 상징적일 뿐 아니라, 빈곤층의 일상생활에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 실질적이다. 이 점에서 기초생활보장제도의 개편은 신중함과 인내심이 필요하다. 지금까지 우리는 새로운 제도 도입이나 제도개편 문제를 지나치게 빨리 그리고 허술하게 처리해 왔다. 그 결과, 새 제도가 안고 있는 잠재적인 문제들을 포착하지도 못했고, 제도집행 과정에서 문제가 드러나면 이를 임시방편으로 보수하는데 집중해 왔으며, 그로 인해 제도가 안고 있는 문제가 더욱 복잡해지고 뒤틀리게 되었다. 이처럼 제도를 성급하게 제정하거나 개편하는 경우, 더 많은 경제적·사회적 비용을 지불하고 나서야 그 문제를 인식하게 된다. 이는 기초생활보장제도 개편이 주어진 일정을 고려하더라도, 제도실행에 있어 탄력적인 접근을 할 필요가 있다는 점을 의미한다.

## 제2절 연구방법

본 연구는 기초생활보장제도를 각 맞춤형 급여제도로 개편하는 방안, 즉 맞춤형 급여체계 구축방안에 대한 총괄연구라는 점에서 다양한 연구방법을 전제하고 있다. 하지만 본 연구에서 모든 내용을 다 다루고 있지는 않다. 그 이유는 주거급여와 의료급여에 대해서는 별도의 연구용역을 통해 분석이 진행되었기 때문이다. 그리고 근로빈곤층 대상 고용·복지 연계정책 또한 별도의 연구용역으로 진행되었다. 이 점에서 본 연구는 기초생활보장제도에 대한 자체적인 분석과 함께, 각 급여제도에 대한 별도의 분석결과를 수렴하고, 이를 전체 제도개편 방향에 반영하는 방식을 취하고 있다.

이 연구의 특징 중 하나는 연구진들의 분석 작업이 제도개편을 위한 정부부처의 개편논의와 같은 속도로 진행되었다는 점이다. 이는 과거 기초생활보장제도 개편과 관련된 선행연구와 논의 등이 일정 수준 성숙되어 있었기 때문에 가능한 일이었다. 그럼에도 새롭게 제기되는 각종 현안과 쟁점에 대해 의견을 수렴하는데 많은 노력이 필요했다. 그것은 추상적인 제도개편 논의와 실제 집행을 전제로 하는 개편방안에 대한 논의는 성격이 다르기 때문이다. 이 연구의 진행과정에서는 크게 다섯 가지 측면에서 의견

수렴이 이루어졌다. 첫째, 최근의 제도개편방안에 대한 연구성과를 적극적으로 수렴하고자 하였다. 이는 지난 수년간 있었던 제도개편 관련 연구결과와 2011년에 진행되었던 <빈곤정책제도개선기획단>의 연구보고서를 지칭한다. 둘째, 각 분야의 전문가 및 실무자들과의 지속적인 의견수렴이다. 기초생활보장제도 개편과정에서 제기되는 다양한 크고 작은 쟁점을 검토하기 위해서는 다양한 전문가 집단의 참여가 필요했고, 개편된 제도의 실행 가능성을 검토하기 위해서는 행정일선의 실무자들의 도움이 필요했다. 따라서 반복적으로 많은 정책간담회를 통해 이러한 의견을 수렴하였다. 셋째, 정책당국과의 개편방향 조율이다. 본 연구의 연구진들은 정부부처가 합동으로 운영하는 <맞춤형 급여체계 개편 기획단>의 회의에 참석하여, 개편방향과 세부 개편방안을 제안하고 의견을 수렴하였다. 그리고 2013년 수차례에 걸쳐 개최된 중앙생활보장위원회와 사회복지위원회에 참석하여 개편방안을 설명하였고, 다양한 의견을 수렴하였다. 넷째, 제도개편과 관련해서 국회를 비롯한 정치권의 의견을 수렴하는 일이었다. 기초생활보장제도의 제정과 개편은 각 정당의 주요한 복지정책 공약이었다는 점에서 각 정당의 의견을 수렴하는 일 또한 중요한 일이었다. 이 점에서 연구진들은 각 정당의 관계자들의 의견을 수렴하여 개편방안에 반영코자 하였다. 다섯째, 제도개편 방향 및 세부 개편방안에 대한 각계 각층의 의견을 수렴하고, 금년 6월 28일 공청회를 개최하여 연구진의 개편방안을 발표하였다. 이 공청회는 전문가와 부처 관계자 그리고 행정실무자들이 모두 참여하여 제도개편에 대한 다양한 목소리를 들을 수 있도록 기획되었다.

이 연구는 빈곤실태와 제도현황 및 문제점 등을 분석하기 위해 다양한 연구방법을 채택하였다. 그것은 2014년 제도집행을 전제로 하는 개편방안을 만들기 위해서는 각종 실측데이터에 대한 분석과 이를 토대로 한 시뮬레이션이 불가피했기 때문이다. 각 장마다 활용하는 데이터와 연구방법이 다르다. 한 예로 의료급여제도와 주거급여제도 그리고 교육급여제도는 분석데이터와 분석방법이 상이하다. 따라서 여기서는 모든 연구자들이 공통적으로 활용하고 있는 연구방법과 가정에 대해 간략하게 설명하기로 하겠다. 첫째, 본 연구에서 각종 실측데이터를 토대로 소득기준과 급여수준을 분석하고 제안하였다. 이를 위해 사용한 핵심 데이터는 통계청의 가계동향조사와 가계금융복지조사의 원자료(2011년 기준)이다. 둘째, 제도개편 후 현 수급가구의 급여수준 및 수급지위 변화 그리고 제도개편에 따른 이행기 보장대책을 분석하였다. 이를 위해서는 현 기초생활보장제도 수급자 데이터(2013년 3월 기준)를 활용하였다. 이 데이터는 각 수

급가구의 구성과 가구주의 인구학적 특성, 소득과 소득인정액, 재산 그리고 수급하는 현금급여 금액 등에 대한 정보를 담고 있었다. 이를 통해 제도개편이후 급여보장성이 어떻게 변화하는 추정할 수 있었다. 셋째, 각종 복지제도의 실태와 빈곤층의 수급현황 등을 분석하여 급여제도별 정책제안에 반영하였다. 이를 위해서는 한국보건사회연구원이 발표한 빈곤실태조사 원자료(2010년 기준)를 활용하였다.

### 제3절 연구의 주요 내용과 한계

본 연구는 보건복지부로부터 <국민기초생활보장제도의 맞춤형급여체계 개편방안 마련>을 위한 용역의 형태로 진행되었다. 이는 본 연구가 기초생활보장제도 개편을 위한 다양한 의견을 수렴한 연구진의 최종 제안을 담고 있음을 의미한다.

이 연구는 총 3부로 구성되어 있으며, 각 부는 별도의 장으로 구성되어 있다. 각 장에서 다루고 있는 핵심 내용은 다음과 같다. 제1부는 제도개편 방향과 관련된 핵심적인 내용을 다루고 있다. 제2장 제도개편의 기본방향에서는 제도개편이 필요한 이유와 제도개편 과정에서 견지해야 할 원칙과 추진전략을 제안하고 있다. 제3장 상대기준선 도입에 따른 보장성 강화방안에서는 어떻게 소득기준을 다층화해야 하고, 급여수준 계층의 합리성을 제고해야 하는지에 대해 제안하고 있다. 제4장에서는 사각지대 해소를 위한 핵심과제로 부양의무자 기준 개선방안을 제안하고 있다. 제5장 소득보장과 근로유인의 조화에서는 기초생활보장제도 개편이 근로빈곤층 지원정책과의 관계를 어떻게 구축해야 하는지를 제안하고 있다. 제2부는 위에 언급한 개편방향에 따라 제도를 개편하는 과정에서 고려해야 할 핵심적인 추진전략을 제안하고 있다. 제6장 법제화 방안에서는 각 급여별로 제도화가 진행되는 과정에서 빈곤층 기초생활보장의 기본정신을 구현하기 위한 과제를 제안하고 있다. 제7장 전달체계 개편방안에서는 급여체계 개편에 따라 증가하는 행정업무를 효과적으로 처리하기 위해 복지행정전산망과 일선 행정조직을 개편하는 방안을 제안하고 있다. 제8장 이행기 보장대책에서는 제도개편과정에서 발생하는 급여감소 및 급여탈락가구에 대한 지원대책의 방향과 지원대상 규모를 추정하고 있다. 제9장에서는 소득기준과 급여수준을 측정하기 위한 기본원칙에 대해 중장기 개편방향과 단기 추진방안을 제안하고 있다. 제3부는 각 급여제도별 세부 개편방

안을 제안하고 있다. 제10장은 생계급여제도, 제11장은 주거급여제도, 제12장은 의료급여제도, 제13장은 교육급여제도를 정리하고 있으며, 제14장 결론으로 제도개편에 따른 효과성 및 재정전망 그리고 정책제안을 담고 있다.

이 연구는 크게 세 가지 한계를 안고 있다. 첫째, 이 보고서에 담겨 있는 개편방향과 세부 개편방안에 대한 연구진의 제안이 정부부처의 최종 제도개편방안과 다소 차이가 있을 수 있다는 점이다. 이는 연구진이 제안하는 이상적인 제도개편방안을 구현하는 접근방식이 다양할 수 있다는 점에서 자연스러운 일일지 모른다. 그리고 더 현실적인 이유는 연구용역이 마무리되는 시점까지도 정부의 최종 제도개편방안 중 일부가 확정되지 않았다는 점이다. 이는 본 연구의 내용이 정부의 개편방안과 차이가 있을 수 밖에 없는 이유이다. 둘째, 이 연구는 제도개편과 관련된 총괄연구로서 각 급여제도에 대한 개별적인 연구결과를 수렴하고자 하였다. 하지만 모든 급여제도 개편방안을 하나의 분석방법에 따라 진단하고 비교하는 연구를 수행하지는 못했다. 그것은 모든 급여제도의 실태를 진단할 수 있는 단일 데이터도 존재하지 않았지만, 현금급여와 현물급여로 구분되는 각 급여제도를 하나의 틀로 분석할 필요성도 크지 않았기 때문이다. 셋째, 이 연구는 제도개편에 대해 이견을 가진 다양한 목소리를 반영하고자 하였지만, 그 의견을 수렴하기에는 한계가 있었음을 언급해야 할 것이다. 기초생활보장제도 개편을 둘러싼 논쟁은 이미 십년 넘게 계속되어 왔다. 그리고 일부 사안은 수렴 자체가 힘든 문제이기도 했다. 따라서 이 연구결과는 그러한 이견을 수렴하는데 한계가 있었음을 밝혀둔다.



## 제1부 제도개편의 기본방향







## 제2장 공공부조제도의 개편방향

제1절 문제제기

제2절 공공부조제도의 진단과 전망

제3절 공공부조제도의 개편방향

제4절 소결



# 2

## 공공부조제도의 개편방향 <<

### 제1절 문제제기

공공부조제도(public assistance)란 일정한 소득·재산기준을 충족하는 빈곤층을 대상으로 생계급여, 주거급여, 의료급여 등 빈곤층의 필수적 욕구를 충족시키는 다양한 복지제도들을 총칭한다. 그리고 공공부조제도는 수혜자의 기여(contribution)를 전제하지 않는 조세를 통한 복지제도라는 점에 그 특징이 있다. 각 개인의 자구적 노력이나 사회보험제도 등을 통해서도 최소한의 인간다운 삶을 영위하지 못하는 빈곤층을 보호한다는 점에서 <최후의 사회안전망>이라고 불리기도 한다.

우리나라에서 공공부조제도는 다양한 제도로 구성되어 있다. 하지만 그 중에서 기초생활보장제도가 차지하는 비중이 매우 높다. 더욱이 기초생활보장제도는 외국에서 다양한 제도를 통해 관리하는 욕구별 급여들을 포괄하고 있는 커다란 제도이다. 이 점에서 기초생활보장제도는 공공부조제도와 동일시되기도 한다. 하지만 기초생활보장제도를 개편하여 그것을 다양한 급여제도로 분리하게 되면, 그것은 통상적인 의미의 공공부조제도가 된다. 따라서 기초생활보장제도 개편은 공공부조제도의 개편과 밀접한 의미를 갖게 된다. 그것이 이 장의 제목을 공공부조제도의 개편으로 설정한 이유이다.

지금 한국의 공공부조제도는 네 가지 당면 문제를 해결하고, 다가오는 두 가지 변화에 대비할 필요가 있다. 네 가지 당면 문제란 현재 공공부조제도가 직면하고 있는 <보장성·형평성·효과성·효율성>의 부진 문제를 지칭하며, 다가오는 두 가지 변화란 <사회보장제도의 구조변화와 빈곤층의 구성변화>를 지칭한다. 하나의 제도는 특정한 시대적 환경 속에서 태어나고 새로운 문제에 직면하여 다시 변화하는 과정을 경험하게 된다. 이처럼 기초생활보장제도가 중심을 이룬 현재의 한국 공공부조제도 또한 중요한 전환점에 들어서 있는 것이다.

우리나라에서 빈곤층에 대한 기초생활보장을 국가의 의무로 규정하고, 최소한의 보장수준을 법으로 정해 지급하기 시작한 것은 그리 오래 된 일이 아니다. 이 모든 변화는 1999년 국민기초생활보장법 제정을 기점으로 이루어졌다. 이 법은 소득이 최저생

제비에 미치지 못하는 빈곤층에게 최저생계비에 준하는 기초생활을 보장하도록 규정함으로써, 공공부조제도에 사회권의 지위를 부여했던 것이다. 이로써 기초생활보장제도는 한국의 공공부조제도 역사에서 매우 상징적인 의미를 갖게 되었다.

하지만 이처럼 상징적인 기초생활보장제도 또한 개편이 필요하다는 지적을 받아 왔다. 사실 이러한 지적은 2000년 제도시행 직후부터 있어 왔으며, 지금까지 끊이지 않고 제기되고 있다. 그것은 일부 전문가만의 목소리가 아니라, 일선의 행정실무자들의 목소리이기도 했다. 이는 기초생활보장제도가 이론적으로 몇 가지 해결과제를 안고 있을 뿐 아니라, 행정적 운용과정에서도 해결해야 할 몇 가지 문제를 안고 있음을 의미한다. 흥미로운 점은 이러한 지적들이 한 가지 문제로 수렴하는 경향을 보여 왔다는 것이다. 그것은 기초생활보장제도의 급여체계를 개편해야 한다는 주장이었다.

이러한 측면에서 보면, 새 정부가 기초생활보장제도의 급여체계를 <맞춤형 급여체계>, 또는 원래의 표현대로 <욕구별 급여체계>로 개편하는 것은 새삼스러운 일이 아니다. 사실 과거에도 기초생활보장제도를 개별급여체계로 개편하려는 시도가 있었으며, 그것은 여야를 넘어선 일이었다. 이 점에서 기초생활보장제도 급여체계 개편은 정치적 문제로 다루어지기보다 한국 빈곤정책의 구조개혁의 관점에서 다루어져야 할 것이다.

현재 시점에서 기초생활보장제도의 현 체계를 바꿀 것인지 유지할 것인지는 쟁점이라고 말하기 힘들다. 세부 사안별로는 이견이 있지만, 기초생활보장제도가 안고 있는 몇 가지 근본적인 문제점에 대해서는 큰 이견이 없으며, 이를 해결해야 한다는 점에 대해 폭 넓은 합의가 있어 왔기 때문이다. 이 점에서 기초생활보장제도의 급여체계를 맞춤형 급여체계로 바꿀 것인지가 쟁점이 아니라, 어떻게 바꿀 것인지가 더 중요한 것이다. 특히 현재 직면하고 있는 네 가지 문제점을 해결하고, 다가오는 변화에 선제적으로 대응할 수 있는 대안이 무엇인가에 대한 논의가 필요한 것이다.

그리고 이러한 대안을 마련하고 그것에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요하다. 단기간에 중요한 복지제도를 개편하려는 시도는 더 큰 문제를 야기할 수 있기 때문이다. 우리사회가 과거 복지제도를 도입하는 과정에서 범했던 우를 되풀이 하지 말아야 하는 이유이다.

## 제2절 공공부조제도의 진단과 전망

이 절에서는 기초생활보장제도의 네 가지 당면문제와 다가오는 두 가지 변화가 무엇인지 간략하게 설명하고자 한다. 그리고 이 문제들이 서로 어떠한 상관관계를 갖고 있는지 언급하고자 한다. 그것은 기초생활보장제도의 급여체계를 개편하는 문제가 현재 당면한 문제를 해결하는 일 외에도 다가오는 위험에 대비한다는 관점에서도 중요한 함의를 갖고 있다는 점을 설명하는데 그 목적이 있다.

### 1. 네 가지 당면 문제

지난 십여 년간 기초생활보장제도의 강점과 단점에 대한 많은 연구가 있었다. 그 중에서 이 제도의 문제점에 대해서는 많은 연구자들이 지적해 왔다. 하지만 개별 사안별로 문제점을 지적하는 것은 이 장에서 다루어야 할 내용이 아니다. 앞 장에서 언급되기도 하였지만, 이미 많은 연구결과가 발표되어 있어 쉽게 접할 수 있기 때문이다. 따라서 여기서는 기초생활보장제도가 안고 있는 문제점을 <보장성·형평성·효과성·효율성>이라는 네 가지 측면에서 살펴보고자 한다. 기존에 언급된 다양한 지적을 네 가지 문제로 범주화하는 방식이다.

첫째, <보장성의 문제>란 최저생계비를 구성하는 각 급여의 적정성이라는 관점에서 보면, 기초생활보장제도는 과소·과잉 급여의 문제를 안고 있음을 지칭한다. 그것은 현물급여와 현금급여 모두에게서 발견할 수 있지만, 급여체계 문제와 보다 직접적인 관련이 있는 것은 현금급여, 즉 주거급여이다.

둘째, <형평성의 문제>란 기초생활보장제도 수급자에게 각종 복지지원이 집중됨에 따라 같은 빈곤층이라도 매우 작은 지원을 받거나 전혀 지원을 받지 못하는 비수급 빈곤층이 매우 크다는 점을 지칭한다. 비수급 빈곤층이란 별다른 복지지원을 받지 못하고 있다는 점에서 사실상 복지 사각지대에 놓인 빈곤층을 의미한다.

셋째, <효과성 문제>란 현재의 제도 자체가 근로능력이 있는 수급자의 취업·탈빈곤·탈수급 노력에 부정적인 영향을 미치고 있다는 것을 의미한다. 이는 일을 해서 근로소득이 증가하는 것이 수급자격으로 인해 받게 되는 급여에 영향을 미치거나 수급자격을

상실하게 만들 것에 대한 우려로 인해, 수급자가 취업을 통한 탈빈곤·탈수급을 기피하고 있음을 의미한다.

넷째, 〈효율성의 문제〉란 기초생활보장제도에 투입되는 재원이 기존 수급자의 보장성을 높이는 방향으로 작동하고, 더 많은 수급자에게 혜택을 배분하는 기능이 취약했다는 점을 지칭한다. 앞서 언급했던 바와 같이, 기초생활보장제도는 지난 13년간 수급자 규모의 증가는 거의 없이 투입재원이 크게 증가하는 양상을 보여 왔다. 이는 물론 보장성 강화라는 점에서 의미가 있지만, 빈곤층 복지사각지대가 방대한 상황에서 자원 배분이 적절히 이루어지지 못했음을 말해주는 것이다. 이것이 바로 효율성의 문제이다.

## 2. 문제의 복잡성: 난마(亂麻)

주목해야 할 것은 위에 언급한 네 가지 문제들이 서로 밀접한 관련이 있으며, 일정 정도는 기초생활보장제도의 급여체계 문제와 연관되어 있다는 점이다. 그것은 욕구별 급여의 적정성을 보장하기 어렵게 하는 급여체계의 문제가 1) 사각지대 해소와 형평성 강화, 2) 취업과 탈수급 효과 제고, 더 나아가 3) 예산의 효율적 배분에도 영향을 미치고 있음을 의미한다.

빈곤가구의 욕구에 맞게 적정 수준의 급여를 보장하려면, 해당 가구의 욕구정도를 고려한 급여가 가능한 체계가 필요하다. 급여수준의 결정을 위한 계층과 적용과정에서의 논리적 접근이 필요하다. 하지만 현 제도는 빈곤가구의 생계나 주거 등과 관련된 각각의 욕구를 측정하고 급여하는 방식에 있어 독립성이 부족한 측면이 있다. 가구규모별 최저생계비는 모든 가구의 급여별 욕구수준이 동일하며, 급여수준은 소득수준의 차이만을 반영하는 방식이기 때문이다. 따라서 빈곤가구의 욕구에 맞게 급여를 하기 위해서는 현재의 최저생계비의 구성과 계층 그리고 급여에의 적용 방식을 개편할 필요가 있다. 특히 생계급여와 주거급여가 내용적으로 하나의 급여처럼 작동하는 현 체계를 바꿀 필요가 있다.<sup>2)</sup>

2) 현 제도 내에서 생계급여와 주거급여는 욕구별 급여가 아니라, 현금급여를 8 : 2의 비율로 나눈 것에 불과하다. 이런 측면에서 보면, 생계급여와 주거급여가 해당 빈곤가구의 생계와 주거욕구에 부응하는 별개의 욕구별 급여가 아니라, 통합된 하나의 급여인 셈이다.

보장성 문제를 야기하는 현재의 급여체계는 기초생활보장제도 수급자와 비수급 빈곤층 간의 형평성 문제와 사각지대 문제에도 영향을 미치게 된다. 현재 우리나라에서 전체 빈곤층 규모와 증가추세를 감안하면, 빈곤가구의 결핍 정도에 따라 보다 많은 사람을 지원하는 것이 가장 효율적인 자원배분 방식일 것이다. 하지만 기초생활보장제도 수급자에게 대다수 자원을 배분하도록 설계되어 있는 현 제도 하에서는 이러한 자원배분방식이 작동하기 힘들다. 일부에서는 이 문제가 기초생활보장제도밖에 없는 상황, 즉 다른 공공부조제도의 저발전에서 비롯된 문제인 만큼, 비수급 빈곤층을 대상으로 다른 복지제도를 확대하는 것이 해법이라고 주장하기도 하였다. 물론 추가적 복지확대가 필요하다는 주장은 타당하다. 하지만 이 주장은 다음 두 가지 문제를 충분히 고려하지 못했던 것으로 판단된다. 하나는 기초생활보장제도가 생계급여와 의료급여 등을 지급하고 있는 상황에서 비수급 빈곤층을 대상으로 별도의 급여제도를 도입하기 힘들다는 점이다. 그것은 기초생활보장제도가 안고 있는 문제점을 해결함으로써 욕구별 급여제도로 해결해야 하는 문제이지, 동일한 성격의 급여제도를 같은 빈곤층에게 다른 방식으로 적용해야 할 문제가 아니라는 비판에 취약하다. 다른 하나는 에너지 지원 등 기타 욕구를 보장하는 방식으로 비수급 빈곤층을 보호하는 경우에도 기초생활보장제도 수급자로의 자원집중 문제를 피하기 힘들다는 점이다. 이 경우에는 역설적으로 현 기초생활보장제도 수급자를 배제하기 힘들다는 문제에 봉착하게 되는 것이다. 기초생활보장제도가 거의 모든 급여를 지급하고 있다고 하지만, 여전히 많은 결핍이 발생하고 있는 상황에서 기존 수급자를 배제하기 힘든 것이다. 문제는 이처럼 기초생활보장제도 수급자를 지원대상에 포함시키는 경우, 행정적 편의로 인해 기초생활보장제도 수급자가 해당 공공부조제도 수급자의 다수를 차지하게 된다는 점이다. 비수급 빈곤층을 지원하기 위해 시작된 제도들도 기초생활보장제도 수급자에게 편중되는 결과가 나타나는 것이다. 이것이 지난 수년간 기타 복지제도의 확대에도 불구하고 빈곤층 복지사각지대가 방대하게 남아 있고, 정책효과 또한 부진한 이유 중 하나이다.

각종 복지자원이 기초생활보장제도 수급자에게 집중되어 비수급 빈곤층과의 형평성 문제가 제기되면, 그것은 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤 그리고 탈수급 의지를 약화시키는 영향을 미치게 된다. 물론 이 문제와 관련해서는 보다 근본적인 문제제기가 가능하다. 우리사회의 경기침체와 고용불안으로 인해 근로빈곤층의 안정적 취업이나 탈빈곤이 어려운 상황에서, 일방적으로 취업과 탈수급을 강제하는 것은 바람직하지 않다는

지적이다. 이 비판은 기초생활보장제도 그리고 공공부조제도 개편과 관련해서 전문가와 정책결정자들이 경청해야 할 지적이라고 생각된다. 하지만 이 문제 외에도 기초생활보장제도가 근로빈곤층 수급자로 하여금 취업을 기피하고 복지제도에 안주하게 만들고 있다는 점 또한 고려해야 한다. 지금 한국에서 근로빈곤층은 기초생활보장제도와 관련해서 다음 세 가지 중 어느 하나를 선택해야 하는 상황이다. 하나는 실제 근로소득을 축소 신고함으로써 수급자격을 유지하는 것이다. 이는 가처분소득이 다소 증가하는 이득을 얻을 수 있다. 다른 하나는 수급자격을 유지하기 위해 취업을 기피하는 것이다. 가처분소득이 증가하지는 않지만, 여가가 증가하게 된다. 마지막 하나는 실제 근로소득을 신고하고 그에 따라 급여감소나 수급자격 상실을 감수하는 것이다. 일을 하지만 가처분소득이 감소, 심지어 크게 감소하게 된다. 즉 현 제도는 근로빈곤층에게 부당한 선택을 강요하는 측면이 있는 것이다. 정직하게 일하는 근로빈곤층이 가장 불이익을 받게 되는 시스템인 것이다. 이런 상황에서 기초생활보장제도가 근로빈곤층이 취업과 자립이라는 정책효과를 거두기 힘든 것은 당연한 일이다.

이처럼 현 기초생활보장제도의 급여체계는 모든 문제의 원인이라고 말할 수는 없지만, 다양한 문제를 야기하는 영향을 미치고 있다. 보장성을 강화하고, 사각지대를 해소하고, 탈빈곤·탈수급 효과를 제고하고, 예산의 효율적 집행을 도모하기 위해서는 급여체계 개편이 필요한 것이다.

### 3. 다가오는 변화를 고려한 제도개편의 중요성

기초생활보장제도는 한국 빈곤문제의 다가오는 변화라는 관점에서 개편이 필요하다. 그것은 크게 두 가지 측면에서 설명할 수 있다. 사회보장제도의 구조변화와 빈곤층의 구성변화가 그것이다.

첫째, <사회보장제도의 구조변화>는 한국 복지제도가 확장국면에 들어서 있으며, 이러한 변화를 고려하여 공공부조제도 개편을 준비해야 한다는 점을 말해준다. 하나의 거대한 제도로 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 시대는 지났다. 하나의 제도가 더 많은 것을 보장할 수 있다는 생각은 사실 확인된 사실이라기보다 우리가 믿고 싶은 관념일 수 있다. 그리고 다양한 복지제도가 확충되는 상황에서는 빈곤층의 다양한 욕구를 충



죽이기 위해 〈복지제도들 간의 협업체계〉를 구축하는 문제에 주목하는 것이 바람직하다.

앞서 언급한 것처럼, 하나의 거대한 공공부조제도로 빈곤층의 다양한 복지욕구를 보다 적절하게 충족시키거나, 더 많은 사각지대 빈곤층을 지원하는 전략은 한계에 봉착했다. 각 정책영역 또는 욕구별로 적절한 지원을 할 수 있는 시스템을 구축하고, 이를 통해 전체적인 기초생활을 유지할 수 있게 하는 공공부조제도 체계를 구축해야 하는 것이다. 좀 더 직설적으로 표현하면, 하나라도 필요한 지원을 받을 수 있게 하고, 점차 각 복지욕구를 보다 효과적이고 효율적으로 충족시킬 수 있는 체계를 구축해야 하는 것이다. 기초생활보장제도가 포괄하는 다양한 급여 중 핵심급여를 분리하여 개별적인 맞춤형 급여체제로 개편하고, 각 욕구별 급여제도를 해당 분야의 복지정책과 유기적으로 연계하는데 더 많은 노력이 필요하다.

왜 정책영역별 〈협업체계〉 구축이 필요하며 불가피한지 설명할 필요가 있다. 소득보장제도는 노인빈곤층에 대한 보편적 소득보장제도를 구축하는 방향으로 발전할 것으로 예상된다. 그것은 복지정치의 메커니즘이라는 측면에서도 자연스러운 일이다. 실제로 기초연금제도가 도입되는 경우, 그것은 공공부조제도에 매우 큰 영향을 미치게 될 것이다. 지금이야 기초연금제도의 설계를 둘러싸고 갈등이 있지만, 그것은 확대가 불가피할 것이다. 그리고 단기적으로는 노인빈곤 문제를 완전히 해소할 수 없겠지만, 노인빈곤율 감소에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 이는 기초생활보장제도에서 노인수급자 비중이 빠르게 감소하는 방향으로 나타나게 된다. 이 점이 공공부조제도 개편과정에서 기초연금제도가나 공적연금제도의 변화를 고려하고, 향후의 협업을 전제해야 하는 이유이다.

주거복지제도와 관련해서도 발상의 전환이 필요하다. 지금까지 한국의 주거복지정책은 주택정책의 하위부속처럼 인식되어 왔던 측면이 있다. 그리고 영구임대정책을 가장 대표적이고 효과적인 정책처럼 생각하는 경향도 있었다. 하지만 빈곤층 주거복지정책에서 임대료 보조는 기초생활보장제도의 주거급여에 국한되어 있었다. 문제는 이 주거급여가 다른 주거복지정책과 유기적 관련성을 갖고 발전하지 못했다는 점이다. 물론 일각에서는 주거급여는 공공임대 등 기타 주거복지정책과는 다른 성격을 갖는다는 점을 강조하기도 한다. 하지만 빈곤층의 주거점유형태가 비주택거주와 무상임대부터 월세와 전세, 그리고 자가에 이르기 까지 다양한 상황에서 각 정책 간의 연계성을 높이는

종합적인 주거복지정책이 필요한 상황이다. 이 또한 주거급여가 다른 주거복지정책과 협업해야 하는 이유이다.

둘째, 〈빈곤층의 구성변화〉는 향후 전체 빈곤층에서 근로빈곤층이 차지하는 비중이 증가하는 문제에 대비하여, 근로빈곤층의 특성에 맞는 지원제도를 구축해야 한다는 점을 말해준다. 이는 현재 빈곤층의 구성과 분포 그리고 공공부조제도의 적용범위와 보장수준 등을 생각하면 다소 이상하게 여겨질지 모른다. 하지만 이 문제는 우리가 멀리 않아 목도하게 될 문제라고 말할 수 있다.

현재 전체 빈곤층에서 노인 빈곤층이 차지하는 비중은 매우 높다. 경상소득 중위값의 50%를 빈곤선으로 설정하고 빈곤층의 분포를 분석해 보면, 근로능력이 있는 빈곤 가구에 속한 인구와 노인·장애인만으로 구성된 빈곤가구의 인구가 유사한 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 여기에 근로빈곤가구에 속한 노인인구를 더하면, 노인빈곤층 문제가 매우 심각하다는 점을 알 수 있다. 이는 전체 OECD 국가 중 한국의 노인 빈곤율이 가장 높다는 진단과도 궤를 같이 한다. 하지만 노인 빈곤층의 규모는 지속적으로 감소할 것으로 예상된다. 그것은 국민연금 등 공적연금 수급 노인의 비율이 증가하고, 기초연금 등 노인빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도가 빠르게 확대될 것이라는 가정 하에서 이다. 물론 그럼에도 유럽처럼 노인빈곤층 규모가 근로빈곤층 규모보다 월등히 낮은 상황이 발생하지는 않을 것이다. 현재 공적연금의 가입율과 받게 될 연금의 금액을 보면, 쉽게 예상할 수 있는 문제이다. 오히려 일본처럼, 연금을 받는 노인 중에서도 상당수가 공공부조제도의 지원을 받아야 할 것이기 때문이다. 하지만 이 경우에도 노인빈곤층의 규모는 현재보다 감소할 것으로 예상된다.

문제는 현재의 산업구조 변화와 노동시장여건, 청년층과 장년층의 취업상태 등을 고려하면, 멀리 않아 한국사회가 직면하게 될 가장 격렬한 빈곤문제가 바로 근로빈곤층 문제라는 점이다. 어찌 보면, 우리사회가 간과하고 있지만, 향후 파장이 가장 큰 문제가 근로빈곤층 문제일 것이다. 이들은 일할 수 없는 노인과 아동을 보호하며, 납세를 통해 사회보장제도를 지탱한다. 이는 근로빈곤층의 증가가 단순히 빈곤문제의 심화를 넘어 사회시스템의 위기를 상징한다는 점을 말해준다. 그리고 근로빈곤층이 발생하고 확산되는 구조를 바꾸지 못한다면, 현재 근로빈곤 문제는 미래의 노인빈곤문제와 사회보장제도 전체의 문제로 발전할 것이다.

이런 맥락에서 보면, 기초생활보장제도를 개편하여 <근로빈곤층을 대상으로 취업과 탈빈곤을 촉진하는 제도>를 도입할 필요가 있다. 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도(공공부조 또는 실업부조)와 취업지원제도를 결합시킨 고용·복지 연계제도를 도입하여 <보장성>과 <근로유인>이라는 두 가지 목표를 달성할 수 있게 하는 것이다. 이는 다양한 복지급여를 통해 근로빈곤층의 생활안정을 도모하고, 취업을 지원함으로써 자립을 촉진하는 것이다. 하지만 이 문제는 빈곤 문제를 보는 관점에 따라 이견이 있을 수 있다. 근로빈곤층을 대상으로 취업을 촉진하기 위한 일정한 제약이 가능한 정책이 부당하다고 생각하는 사람이 있을 수 있기 때문이다. 그리고 근로빈곤층을 대상으로 하는 복지제도가 확충되지 않은 상황에서 별도의 제도를 도입하는 것이 성급하다고 생각하는 사람도 있을 수 있을 것이다. 따라서 근로빈곤층을 대상으로 하는 공공부조제도의 분리 문제는 합의를 전제로 추진여부를 결정해야 할 것이다.

#### 4. 각국 공공부조제도 개편동향이 주는 시사점

공공부조제도에 대한 종합적인 국제비교 연구는 흔치 않다. OECD 각국의 공공부조제도를 비교한 최초이고 아마도 최후의 종합적 연구가 1996년 Eardley가 발간한 <OECD 각국의 사회부조제도>일 것이다. 하지만 1990년대 중반이후 각국의 공공부조제도는 급격하게 변화하여 왔다. 따라서 여기서는 2005년 프랑스의 DREES가 발간한 <유럽 최저소득보장제도의 파노라마>와 최근 발표된 연구결과물을 토대로 근로빈곤층 대상 공공부조제도의 유형에 대해 간략하게 정리하고자 한다.

DREES의 보고서는 유럽 15개국의 공공부조제도 중 생계급여제도의 도입시점과 최근 개혁시점, 세부 선정기준과 선정방식, 근로의무의 부과여부, 근로인센티브 등의 항목으로 나누어 상세하게 비교하고 있다. 특히 공공부조제도가 인구학적 기준에 따라 어떻게 분리되어 있는지 보여주고 있다. 그 결과를 보면, 거의 대부분의 국가들이 근로빈곤층을 대상으로 하는 별도의 공공부조제도, 즉 생계급여제도를 운영하는 것으로 나타나고 있다. 여기서 주목해야 할 점은 1) 보편적 소득보장제도가 발전한 국가일수록, 노인은 보편적 노후소득보장제도로 보호하고 공공부조제도가 근로빈곤층 중심으로 구성되어 있고, 2) 실업부조가 있는 국가는 근로빈곤층 대상 공공부조제도가 여러 개로 구성되어 있다는 점이다. 그 중 프랑스는 근로빈곤층을 대상으로 하는 공공부조제도가

4개에 이르는 것으로 나타나 있다.

그리고 공공부조제도는 사회보장제도의 발전단계에 따라 그 역할이 변화하는 것을 알 수 있다. 공공부조제도에 포함된 특정한 복지급여가 다른 사회보장제도에 의해 대체되는 경우가 그것이다. 각종 사회서비스가 보편화된 경우에는 공공부조제도를 구성하는 현물급여가 없거나 소규모의 보완적 제도로 운영되는 것을 알 수 있다. 무상교육제도와 보편적 의료보장제도가 뿌리내린 국가에서는 교육급여와 의료급여가 보완적 급여로서의 역할을 하는 것이다. 그리고 가족수당이나 아동수당이 확대되는 경우, 그에 상응하여 생계급여 금액이 조정되는 것을 알 수 있다. 그만큼 급여가 단순화되는 것이다. 이는 공공부조제도가 사회보장제도의 발전단계에 따라 그 역할과 보장범위를 조정하는 최후의 사회안전망이라는 특성을 말해주는 것이다. 이것이 공공부조제도가 다른 사회보장제도와 협업체계를 구축해야 하는 이유이기도 하다.

최근 각국의 공공부조제도는 지속적인 개혁을 단행하고 있으며, 그 중에서도 근로빈곤층 대상 소득보장제도는 핵심 개편대상이 되고 있다. 하지만 그것은 1990년대 중반의 근로연계복지(workfare) 방식을 답습하는 단계에서 벗어나, 소득보장과 근로유인의 조화라는 새로운 접근방식을 모색하고 있다는데 그 특징이 있다. 그것은 빈곤층의 특성을 고려하여 차별화된 접근을 하고 있다는 점이다. 노인 대상 소득보장제도는 지속적으로 강화하여 보편적 보장체계의 틀을 구축하고, 장애인 대상 소득보장제도는 느슨한 관리체계를 정비하여 건강성을 유지하게 하고, 근로빈곤층 대상 소득보장제도, 특히 공공부조성 보장제도는 통합을 하는 경향을 보이고 있다는 점이다. 유럽의 중심 복지국가라 할 수 있는 영국(Universal Credit)과 프랑스(RSA), 독일(Hart IV)은 근로빈곤층 대상 공공부조제도를 지속적으로 개편해 왔으며, 이들의 개혁 실험은 우리 공공부조제도의 개편방향에 큰 시사점을 주고 있다. 소득보장(protection) 기능을 약화시키지 않으면서 근로유인(activation) 기능을 강화하는 다양한 실험을 하고 있다는 점이 그것이다.

한국의 기초생활보장제도, 그리고 공공부조제도 또한 이러한 개편방향에서 중요한 교훈을 얻을 수 있다. 우리나라는 노인을 위한 기초연금제도의 도입, 장애인 연금제도의 도입 등 생활능력이 없는 취약계층에 대한 소득보장제도가 확대되면서, 점차 보편적 소득보장체제로 발전하게 될 가능성을 보이고 있다. 그리고 근로빈곤층이 증가함에 따라 이들이 자녀를 비롯한 부양가족을 안정적으로 보호할 수 있도록 복지정책의 소득

보장기능을 강화하는 동시에 취업과 탈빈곤을 촉진하는 정책을 강화해야 하는 숙제를 안고 있다. 그것이 일을 통한 빈곤탈출 지원정책의 형태로 표출되고 있는 것이다.

### 제3절 공공부조제도의 개편방향

현재 기초생활보장제도의 급여체계를 개편하지 않고 많은 문제를 해결하기 어렵다는 점은 분명해 보인다. 이는 다양한 문제가 뒤얽혀 있는 현 제도의 특징과 무관하지 않다.<sup>3)</sup> 이 점에서 기초생활보장제도를 〈욕구별 급여체계〉 또는 〈생활영역별 맞춤형 급여체계〉<sup>4)</sup>로 개편하는 것이 문제해결의 바른 출발점이라고 판단된다. 하지만 기초생활보장제도 급여체계를 개편하는 문제와 기타 공공부조제도 및 복지정책을 재편·강화하는 문제는 상보적 성격의 문제라는 점에 주목해야 한다. 기초생활보장제도의 급여체계를 개편하는 문제가 복지 사각지대를 해소하기 위해 공공부조제도와 사회서비스 관련 지출을 확대하고, 이를 위한 전달체계를 강화하는 문제와 밀접한 관련이 있는 것이다.

#### 1. 논쟁(論爭)을 넘어

지난 10년간 우리사회에서 공공부조제도 개편을 둘러싸고 많은 논쟁이 있었다. 그 중 가장 큰 쟁점은 기초생활보장제도 급여체계 개편 문제였다. 한편에서는 기초생활보장제도 수급자격이 다양한 욕구별 급여를 통합적으로 보장함에 따라 각 욕구별 급여의 적정성을 보장하기 힘들고, 근로빈곤층의 탈수급에도 부정적인 영향을 미친다고 주장하였다. 따라서 기초생활보장제도를 그것을 구성하는 생계급여제도와 의료급여제도, 주거급여제도 등 욕구별 급여제도들의 체계(욕구별 급여체계 또는 맞춤형 급여체계)로

3) 문제해결의 방식과 관련해서 근본적인 문제를 해결하기는 매우 힘들다. 그보다는 당장의 문제를 수습하는 손쉬운 선택을 하게 될 유혹이 강하기 때문이다. 이는 현재의 정책결정과정과 책임방식 등에 기인하는 문제이다. 그리고 이러한 문제가 기초생활보장제도의 다양한 문제가 서로 중첩되어 해결이 힘든 상태에 이르게 된 원인 중 하나일 것이다.

4) 인수위 보고서의 〈생활영역별 맞춤형 급여체계〉라는 표현은 〈욕구별 급여체계〉 또는 〈개별급여체계〉라는 표현과 동일한 의미를 갖는 것으로 이해된다. 이 글에서는 맞춤형 급여체계라는 표현을 사용하겠다. 하지만 맞춤형 급여체계를 구성하는 개별 욕구별 급여제도는 〈욕구별 급여제도〉로 표현하겠다.

분리해야 한다는 것이다. 다른 한편에서는 현 기초생활보장제도가 통합급여체계가 아니며, 각 급여를 분리하기보다 현 체계를 유지하고 부분급여방식으로 문제를 개선해야 한다고 주장하였다. 이것이 이른바 <통합급여 vs. 개별급여> 논쟁이라고 말할 수 있다. 보다 엄밀한 의미에서는 현재의 기초생활보장제도 급여체계를 부분급여체제로 개선하는 주장과 맞춤형 급여체제로 개편하자는 주장 간의 논쟁이었던 셈이다.

논쟁의 시발점은 통합급여체계가 자활사업의 발전에 장애물이 되고 있다는 비판에서 시작되었다(김수현 외, 2002). 이 논쟁과정에서 개편을 주장했던 논자들은 기초생활보장제도 급여체계를 <전부 또는 전부>(All or Nothing)의 급여체계라고 비판하였고, 이 비판이 외부로 확산되면서 논쟁이 본격화되기에 이르렀다. 물론 이 비판에 대한 반론 또한 있었다. 그것은 기초생활보장제도가 이미 욕구별 급여를 하고 있으며, 특례급여를 활성화하면 맞춤형 급여체계를 도입하지 않고도 지금 나타나고 있는 문제를 해결할 수 있다는 것이었다. 하지만 이러한 논쟁이후 최근까지도 특례급여는 활성화되지 않았다. 그리고 이 두 주장은 지난 십여 년간 팽팽하게 대립하였다.

이 논쟁은 격렬했던 것만큼 이후의 공공부조제도에 큰 영향을 미쳤다. 하지만 그것은 결코 긍정적인 의미에서가 아니다. 논쟁이 과열되면서 적기에 제도개편을 하지 못하고 개편과 관련된 정책결정이 계속 지연되었기 때문이다. 기초생활보장제도는 욕구별 급여체계나 부분급여체계 그 어떠한 방향으로도 개선되지 못하였고, 장기간 문제가 그대로 악화되는 상황에 처하게 되었다. 시간이 지날수록 기초생활보장제도의 문제점이 누적되고, 그에 대한 비판여론이 확산되어, 보다 급진적인 대책이 필요한 상황에 처하게 되었던 것이다.

현재 시점에서 볼 때, 이 논쟁은 지나치게 출발점에서 떨어진 측면이 있다. 결과적으로 현실은 제도개편을 지지하는 논자나 반대하는 논자의 주장 모두와 다른 방향으로 치달았기 때문이다. 사실 이 논쟁은 사실과 무관한 해석을 반복하며 공전하기도 했고, 심지어 정책의 문제와 정치의 문제를 혼동하여 논의하기도 했다.<sup>5)</sup> 제도개편을 지지했

5) 사실 급여체계 개편이 보장성에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 비판이나 복지지출을 급속하게 증가시킬 것이라는 비판은 제대로 된 비판이 아니다. 욕구별 급여체계는 하나로 묶여 있는 급여를 독립된 제도로 분리한 것이다. 따라서 급여체계의 통합과 분리문제는 보장성 문제와 별개의 문제이다. 급여체계를 분리하면 정부가 보장성을 약화시키기 용이할 것이라는 비판도 있었다. 하지만 이는 급여체계의 문제이기보다 정치의 문제라고 말할 수 있다. 달리 표현하면, 급여체계를 분리해서 보장성이 약화되는 것이 아니라, 정치적으로 복지를 확장할 추동력이 부족해서 발생하는 문제인 것이다. 그리고 이는 어떤 급여체계인가의 문제가 아니다. 지난 10년간 현 제도 하에서 빈곤층에 대한 복지확장이 제대로 이루어지지 않은 원인을

던 논자들은 기초생활보장제도를 해체해야 한다는 식의 표현으로 상황을 더욱 격화시킨 측면이 있다. 그리고 제도설계 상의 문제와 정책적 또는 정치적 결정의 문제를 뒤섞어 비판한 측면도 있다. 마찬가지로 급여체계 개편에 반대했던 논자들도 이 문제를 빈곤층의 기초생활보장이라는 대원칙에 찬성하느냐 반대하느냐의 문제로 왜곡한 측면이 있다. 대부분의 서구 복지국가들이 공공부조제도를 욕구별 급여체제로 운영하고 있는 것은 사실이다. 그렇다고 이 급여체계가 급여의 보장성을 약화시키거나 사회권을 해체시킨다는 주장을 하는 사람은 찾아보기 힘들다. 더욱이 최저생계비를 개편하는 것이 빈곤층 기초생활보장이라는 대원칙에 더 충실한 것인지 아닌지에 대한 논의는 객관적으로 진행된 바 없었다.

이제 출발점으로 돌아가 문제를 생각해 볼 필요가 있다. 급여체계 개편 논쟁의 출발점은 <기초생활보장제도가 빈곤층 복지지원의 사각지대를 해소하고, 빈곤층의 다양한 욕구를 적절하게 보장하고, 근로빈곤층의 자립을 촉진하는데 최선인가>라는 질문에 있었다. 그리고 가장 공통적으로 발견되는 원인 중 하나가 바로 급여체계의 문제였다. 사실 이러한 지적은 상당부분 객관적인 논거를 갖고 있었다. 그렇다면 기초생활보장제도를 어떻게 개편하고, 공공부조제도를 어떻게 재구조화할 것인지 논의하는데 더 많은 시간과 노력을 투입해야 할 것이다. 그리고 제도개편이 보장성과 형평성 그리고 효과성을 제고하는데 성과를 거두지 못할 위험성이 있다면, 이 문제를 어떻게 보완할 것인지 논의해야 할 것이다.

## 2. 제도개편을 둘러싼 다양한 주장들: 경계(警戒)

사실 합리적 제도개편을 어렵게 했던 가장 위협적인 주장들에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 그것은 <통합급여 vs. 개별급여 논쟁>과는 다소 궤를 달리하는 주장들을 의미한다. 가장 대표적인 주장은 크게 두 가지이다.

첫째, 현 기초생활보장제도의 최저생계비가 너무 높아 그 수준을 낮추어야 한다는 주장이다. 이는 사실을 왜곡하는 측면이 있으며, 그로 인해 빈곤층의 기초생활을 보장

---

생각해 볼 일이다.

해야 하는 공공부조제도의 기능을 훼손할 수 있다는 점에 매우 위협적이다. 그리고 이러한 주장을 뒷받침할 논거는 매우 취약하다.

이론적으로 기초생활보장제도의 고저를 외국의 공공부조제도와 비교를 통해 논증하기는 힘들다. 외국 공공부조제도에서 모든 급여를 더해 가구규모별 평균 금액으로 공시하는 최저생계비를 찾기 힘들기 때문이다. 구태여 비교를 한다면, 생계급여만을 비교하거나, 생계급여와 주거급여를 더한 현금급여를 비교할 수 있을 것이다. 그나마 이러한 비교가 가능한 국가도 많지 않을 것이다. 이는 현 최저생계비가 높은 수준도 아니지만, 실제 지급금액에 포함시키기 힘든 가상의 현물급여를 포함하고 있어 불필요한 오해를 자초하는 측면도 있는 것이다.

더욱이 실제 지급되는 급여액도 그대로 지급되는 것이 아니다. 한국은 보충급여 방식을 채택하고 있지만 외국에서는 찾아보기 힘든 재산의 소득환산 방식을 운영하고 있다. 그것은 재산을 소득으로 환산하여 급여에 반영함으로써 사실상 급여를 줄이는 역할을 하게 된다. 물론 재산기준이 높아 지원을 받지 못하는 빈곤층에게 다양한 급여를 지급하는 효과는 있지만, 역으로 급여지출을 줄이는 역할을 하고 있는 것이다. 이는 기초생활보장제도의 실제급여가 명목급여보다 더 낮을 개연성이 크다는 점을 말해준다.

최저임금이나 평균 연금급여 그리고 최저 연금급여 등과 비교할 때, 최저생계비가 지나치게 높다는 주장도 제기되고 있다. 사실 3~4인 가구의 최저생계비는 최저임금보다 높은 것이 사실이다. 그리고 가장 낮은 보험료를 20년간 납입하더라도 연금액이 1인 가구 최저생계비에 미치지 못하는 것 또한 사실이다. 1인 가구의 최저생계비와 최저 연금액 사이의 관계는 신중하게 검토할 필요가 있다. 하지만 최저임금과 연금이 개인단위 소득이라면, 최저생계비는 가구단위 소득이라는 점을 감안해야 한다.

둘째, 근로빈곤층의 복지급여 수급에 대해 제재를 강화해야 한다는 주장이다. 사실 이러한 주장은 기초생활보장제도를 제정하는 시점에도 제기되었고, 최근까지도 계속 제기되고 있다. 그것을 구체적으로 구분해 보면, 크게 세 가지로 유형화할 수 있다: 1) 근로빈곤층에 대해서는 급여수준을 하향 조정하거나, 2) 수급기간을 제한하거나, 3) 생계급여 수급에서 제외해야 한다는 것이다.

이러한 주장이 제기되는 저변에는 크게 두 가지 이유가 자리하고 있다. 하나는 근로빈곤층은 취업을 통해 자립해야 하는데 관대한 복지급여가 도덕적 해이를 야기하고 근로



로의욕을 약화시킬 것이라는 이유이다. 다른 하나는 근로빈곤층은 소득파악이 힘들다는 점에서 보충급여 방식으로 급여를 운영하기 힘들다는 이유이다. 사실 이러한 우려가 틀린 것은 아니다. 실제 기초생활보장제도의 급여체계가 근로빈곤층의 취업의욕에 영향을 미치는 것은 사실이며, 소득파악에도 어려움이 있는 것은 사실이다.

하지만 이러한 진단이 급여수준을 하향 조정하거나, 수급기간을 제한하거나, 심지어 수급에서 배제하는 극단적 선택으로 이어지는 것은 바람직하지 않다. 먼저 기초생활보장제도의 상징적 성과 중 하나는 근로빈곤층을 기초생활보장제도의 수급대상으로 포함시켰다는 점이다. 그리고 급여에 있어서도 선제적으로 차별하지 않는다는 점이였다. 물론 미국의 조건부수급을 통해 급여를 일부 제한하고는 있지만, 그것은 선제적인 것이 아니라 결과적인 조치로 취해진다는 점에서 그 의미가 다르다. 그리고 수급기간을 제한하는 것은 미국이 기존의 제도를 개편하여 새로운 공공부조제도(TANF)를 만드는 경우에 채택한 방식이다. 그리고 단기적으로 이 조치는 탈수급 성과를 나타내기도 했다. 이는 당연한 일이다. 일정 기간이 지나고 탈수급을 강제하는 상황에서 그러한 성과가 나타날 수 밖에 없기 때문이다. 하지만 내용적으로 주정부는 다른 공공부조제도를 통해 이들을 보호할 수 밖에 없었다. 그리고 이러한 조치를 취한 국가가 미국 외에는 존재하지 않는다는 점도 주목해야 할 일이다. 그것이 야기하는 갈등비용에 비해 실질적인 성과가 크지 않기 때문이다.

그리고 근로능력이 있다는 이유로 기초생활보장 대상에서 제외하는 것은 최근의 경제사회여건 변화와도 동떨어진 주장이 될 것이다. 현재 세계 각국은 근로빈곤층이 빠르게 증가하는 문제에 직면해 있고, 그에 따라 근로빈곤층 중 공공부조제도 수급자 또한 증가하는 상황을 보이고 있다. 고용불안의 확산과 임금격차의 증가 등으로 인해 복지지원이 필요한 근로빈곤층이 증가하는 상황에서 이들을 대상으로 하는 복지급여를 확대하는 것은 당연하다. 우리나라 또한 근로빈곤층이 증가하는 상황에서 이들을 지원 대상에서 배제하기보다, 자립을 촉진하는 새로운 방식을 고민해야 하는 것이다.

우리나라에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 생계급여제도를 도입하자는 주장은 많은 우려의 대상이었다. 그 이유 중 하나는 근로빈곤층을 대상으로 하는 생계급여제도를 만드는 경우, 이들에 대한 소득보장이 약화되고 심지어 포기되는 것은 아닌가 하는 의구심이 있었기 때문이다. 하지만 고용·복지 연계정책은 복지지원을 받지 않는 근로빈곤층을 대상으로 하기 힘들다. 근로빈곤층에게 생계급여나 복지급여를 주지 않는 상황

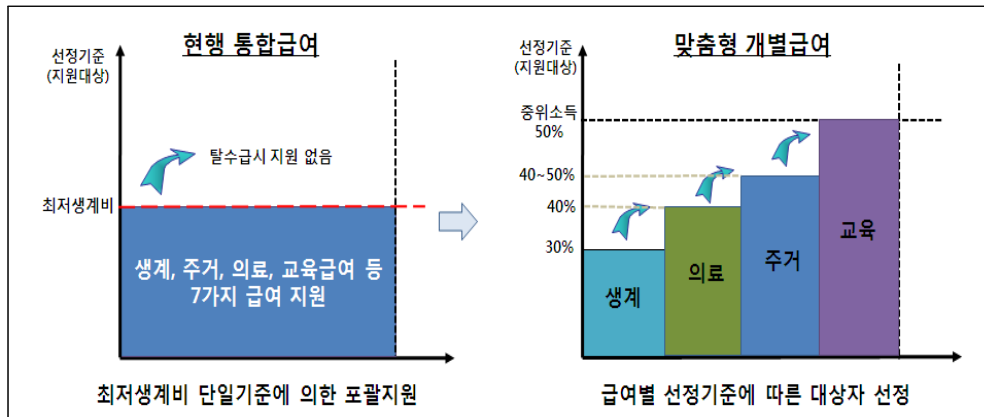
에서, 취업을 촉진하거나 강제하기란 불가능하기 때문이다. 그럼에도 이러한 우려는 근로빈곤층을 대상으로 하는 고용·복지 연계정책의 제도화에 대한 불신으로 이어지고 있다.

이제 우리나라는 극단적 조치를 취하지 않고도 근로빈곤층의 취업과 탈수급을 촉진할 수 있는 제도적 여건을 조성해 주는 방안을 고민해야 한다. 실제로 대다수 서구 복지국가들도 위에 언급한 극단적 조치를 취하지 않고 근로빈곤층의 취업과 탈수급을 촉진하는 지원정책을 실시하고 있다. 지금은 기초생활보장제도의 급여체계를 개편하고, 근로빈곤층을 대상으로 하는 고용·복지 연계정책을 강화하는 것으로도 정책효과를 제고할 수 있을 것으로 판단된다. 생계급여 수급기준의 재설정, 근로빈곤층의 생계급여 의존도를 낮추고, 기타 복지제도의 확대는 탈수급 유인을 강화하게 된다. 취업빈곤층은 근로장려세제 등 기타 복지제도를 통해 생계급여제도에 진입하지 않고도 필요한 지원을 받을 수 있게 된다. 그리고 미취업자에 대해서는 보다 실질적인 취업지원프로그램을 적용해야 한다. 그 밖에도 제재조치 또한 필요할 것이다. 유인체계만으로 근로빈곤층 지원제도가 효과적으로 작동할 것으로 기대하기 힘들기 때문이다. 하지만 수급자의 선택의 결과로 그에 상응하는 책임을 지게 하는 것과 사전적으로 징벌적 조치를 취하는 것은 다른 차원의 문제다. 특정 국가의 정책경험을 무비판적으로 수용하기보다 그것이 가져 올 부정적 효과를 경계(警戒)해야 할 것이다.

### 3. 정부가 발표한 제도개편 방향: 약속(約束)

2013년 초 정부는 <140개 국정과제>를 제안하였고, 그 중에는 기초생활보장제도 및 근로빈곤층 지원제도에 대한 개편방향이 담겨져 있다. 기초생활보장제도를 <생활영역별 맞춤형 급여체계>로 개편하고, 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하기 위해 <빈곤예방 및 탈출을 위한 저소득층 자립지원법>을 제정하는 것이다. 그리고 이 국정과제는 제도개편에 필요한 재원을 확정하여 발표하였다. 정부가 발표한 제도개편 방향은 다음 두 가지 내용을 골자로 하고 있으며, 그것은 아래 그림에 잘 나타나 있다.

[그림 2-1] 기초보장제도와 맞춤형 급여체계의 비교



자료: 제18대 대통령직 인수위원회, 2013년 2월 보도자료

첫째, 기초생활보장제도의 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등을 독자적 <선정기준과 급여기준>을 가진 급여제도로 분리한다는 것이다. 사실상 앞서 언급했던 욕구별 급여체계 또는 개별급여체계를 도입한다는 것이다. 이 개편방안 중 눈길을 끄는 것은 주거급여를 분리하여 국토부로 이관하는 방안이다. 이는 각 급여제도의 소관 부처를 다변화하는 동시에, 각 욕구별 복지제도가 보다 종합적으로 발전할 수 있는 여지를 주는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 각 급여제도의 소득기준을 상대기준선으로 바꾸고 기타 기준을 완화하는 것이다. 소득기준과 관련하여, 생계급여는 중위소득의 30%, 의료급여는 중위소득의 40%, 주거급여는 중위소득의 40~50%, 교육급여는 중위소득의 50%로 차별화하는 방안을 제안하고 있다. 그리고 기타 선정기준과 관련해서는 부양의무자 기준을 완화하고, 재산의 소득환산제를 합리화하는 방안을 제안하고 있다.<sup>6)</sup>

그 밖에 <맞춤형 급여체계> 도입과 밀접한 관련이 있는 몇 가지 개편방향에 대해 언급할 필요가 있다. 하나는 <일을 통한 빈곤탈출 지원>에 대한 국정과제에서 언급된 <저소득층 자립지원법>의 제정이고, 다른 하나는 <복지 일자리 확충 및 처우개선>에 대한 국정과제에서 언급된 전달체계 개편이다. 이 두 국정과제는 기초생활보장제도 개편과

6) 기초생활보장제도 개편과 관련해 가장 중요한 관심사 중 하나인 자원문제는 2014년 이후 4년간 약 6.9조 원의 예산을 추가로 투입할 계획으로 알려져 있다.

직접적인 관계가 있을 뿐 아니라, 제도개편에 따른 정책효과를 제고하는데 매우 중요한 영향을 미치는 사항들이다. 달리 표현하면, 기초생활보장제도 개편은 이 두 가지 유관 개편과제를 어떻게 수행하는가에 의해 큰 영향을 받게 될 것이다.

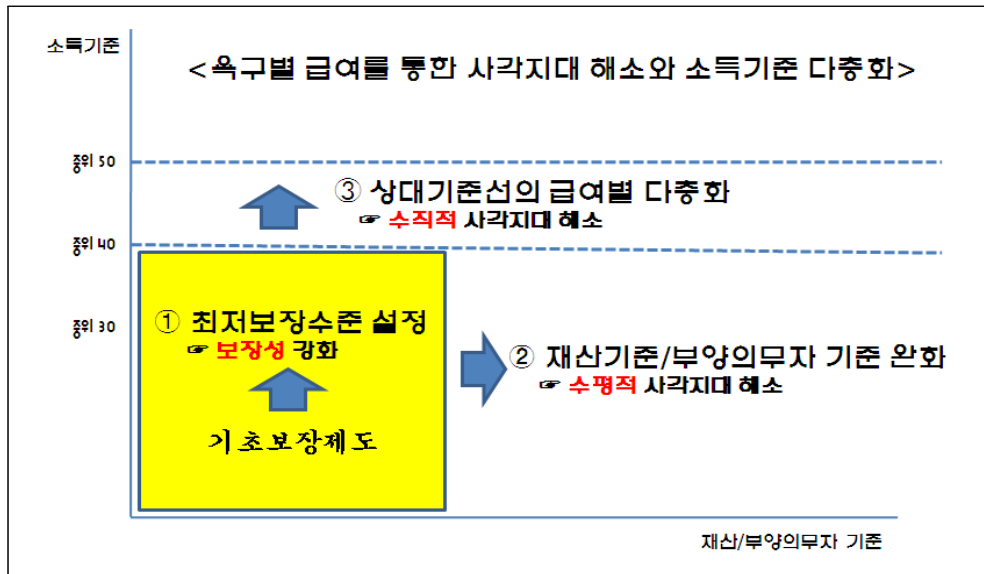
2013년 9월 사회보장위원회에 보고된 정부의 개편안은 정부가 지금까지 어떻게 제도개편을 추진해 왔으며, 향후 어떤 방향으로 진행해 갈 것인지 말해주고 있다. 그 개편방안은 오랜 논쟁과정에서 일정 부분 정리 또는 합의된 내용을 반영하고 있는 것처럼 보인다. 참고로 맞춤형 급여체계로의 개편방향은 과거 민주당도 법안을 제출한 바 있었다는 점에서 그 이견이 심각하다고 말하기 힘들다. 이는 제도개편 과정에서 개편방향과 세부 개편방안에 대한 합의가 가능하다는 점을 말해준다.

다만 정부 차원에서는 제도개편 과정에서 보장성이 약화된거나, 사각지대가 확대된거나, 근로빈곤층을 지원에서 배제한다는 의혹을 적극적으로 해소할 필요가 있다. 그것은 한편으로는 법 개정과 예산확보 그리고 전달체계 보강과 같은 세부 개편내용을 명확하게 결정함으로써 가능한 일이고, 다른 한편으로는 세부 개편내용에 대해 지속적인 협의를 통해 신뢰를 구축함으로써 가능한 일이다.

#### 4. 공공부조제도의 개편방향: 지향(志向)

여기서는 기초생활보장제도 개편방향을 세 가지로 제안하고자 한다: ① 보장성을 강화하고, ② 사각지대를 해소하고, ③ 탈빈곤 등 정책효과를 제고하는 것이다. 그리고 이는 다음과 같은 구체적인 개편과제와 대응된다. 보장성을 강화하기 위해서는 각 급여의 <최저보장수준>을 적정화하는 방안이 필요하다. 사각지대를 해소하기 위해서는 재산기준과 부양의무자 기준을 완화해야 한다. 끝으로 탈빈곤 등 정책효과를 제고하기 위해서는 각 급여별로 <소득기준을 다층화>해야 하는 것이다. 이를 그림으로 나타내면 아래와 같다.

[그림 2-2] 기초생활보장제도의 개편방향



자료: 한국보건사회연구원·국토연구원(2013). 『국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구』 공청회 자료.

첫째, 기초생활보장제도 급여체계는 맞춤형 급여체계로의 개편을 전제로 각 급여의 최저보장수준을 적정화해야 한다. 현재 최저생계비 내에 포함된 급여들을 각 급여의 특성에 맞게 새롭게 계층함으로써 과소·과잉급여의 문제를 해소해야 하는 것이다. 보다 정확하게 표현하면, 각 급여의 보장성을 강화해야 하는 것이다. <급여별 최저보장수준>은 생계, 주거, 의료, 교육 등 빈곤층의 필수 욕구를 충족시키기 위해 국가가 보장해야 할 최소한의 급여수준을 지칭한다: ① 생계급여의 최저보장수준은 가구규모별 급여상한액(=소득기준)을 지칭하며, ② 주거급여는 급지·가구규모별 기준임대료(주거급여상한액)을 지칭하고, ③ 의료급여는 의료급여 1종과 2종의 자부담비율 등을 지칭하며, ④ 교육급여는 초·중·고 학생별 지원내용과 지원금액을 지칭한다.

둘째, 기초생활보장제도는 재산기준 및 부양의무자 기준을 완화함으로써 빈곤층 복지사각지대를 해소해야 한다. 위의 그림에서는 같은 소득집단 중 비수급 빈곤층 보호를 강화한다는 점에서 <수평적 사각지대 해소>로 표현하였다. 수평적 사각지대 해소를 위해서는 크게 두 가지 선택이 가능하다. 하나는 소득인정액 방식을 점진적으로 완화하여 궁극적으로는 재산기준선(cut-off) 방식을 채택하는 것이다. 이는 행정적 제도관

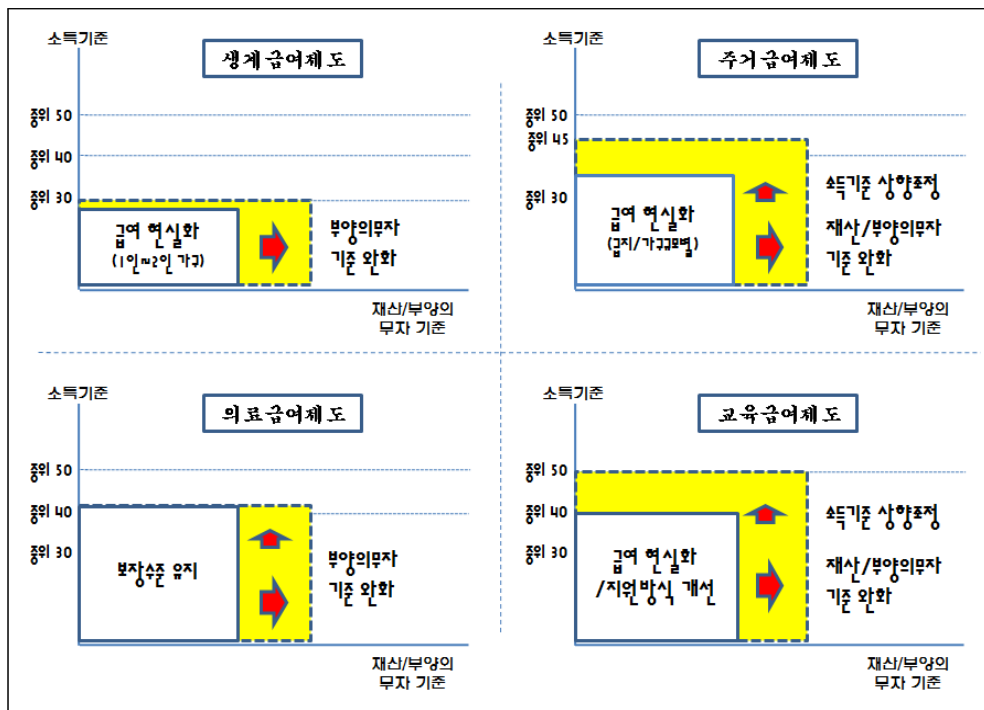
리 부담을 최소화하고 재산의 소득환산방식이 갖는 모순점을 해소한다는 측면에서 장기적으로 검토해야 할 사항이다. 다른 하나는 부양의무자 기준을 완화 또는 폐지하는 것이다. 현재 부양의무자 기준은 부양의무자 범위가 크게 완화되어 있다는 점에서 부양능력 기준을 완화하는 방안이 검토되고 있다. 하지만 현실적으로는 급여체계 개편이라는 변화를 감안하여, 급여별로 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지하는 방안을 제안하고자 한다. 그리고 우선 교육급여에 부양의무자 기준을 적용하지 않는 방안을 제안하고자 한다. 이는 부양능력 기준을 완화하는 방식과 비교할 때, 정책효과를 보다 분명하게 나타내면서도, 기준 완화에 따른 재정부담을 완화할 수 있다는 강점을 갖는다.

셋째, 기초생활보장제도는 소득기준을 상대기준선으로 다층화 함으로써 빈곤층 및 저소득층 복지 사각지대를 해소해야 한다. 이는 최저생계비 이상이라도 사실상 박탈에 노출되어 있는 빈곤층에 대한 보호방안이라는 점에서 <수직적 사각지대 해소방안>이라고 표현하였다. 기초생활보장제도의 선정기준(소득기준)은 단일기준으로 되어 있어 수급자격을 상실하면 모든 급여를 잃는 All or Nothing의 문제와 주거급여 및 교육급여 등을 필요로 하는 빈곤층을 보호하지 못하는 문제가 발생해 왔다. 따라서 각 급여별 소득기준을 상대기준선 방식으로 전환함으로써 빈곤층 복지급여를 전체 국민의 생활수준 향상을 고려한 수준으로 현실화하고, 기준선 설정을 둘러싼 불필요한 논쟁을 최소화할 필요가 있다. 이 문제와 관련해서는 인수위가 발표한 상대기준선 안(案)의 수용을 검토할 필요가 있다. 그 구체적인 제안은 다음과 같다. ① 생계급여는 최저생계비에 기초한 현행 급여수준(중위소득의 27%)을 13% 인상하여 중위소득의 30%로 상향 조정하고, ② 의료급여는 건강보험의 보장성 강화 및 차상위층 의료비 지원사업과의 연계 등을 고려하여 현행 소득기준인 최저생계비 수준(중위소득 40%)으로 설정하며, ③ 주거급여와 교육급여 등은 임차가구 및 근로연령가구의 수요가 높고, 중위소득 50%이하 빈곤가구의 욕구수준이 유사하다는 점에서 소득기준선을 각각 중위소득의 45%와 50%로 상향 조정하는 방안이다.

그렇다고 모든 급여를 위에 언급한 방향으로 개편해야 하는 것은 아니다. 기초생활보장제도 개편은 급여별로 <세 가지 전략의 차별화된 조합>이 필요한 것이다. 예산제약 하에서 각 급여제도의 특성을 고려하여 <보장성 강화>, <재산/부양의무자 기준 완화>, <소득기준 완화>라는 각 개편방안을 전략적으로 선택 또는 조합해야 하는 것이다. 위에 언급한 개편방향은 모든 급여에 동일한 기준을 적용하는 것이 아니라, 그 특

성에 따라 차별화된 선정기준과 급여수준을 결정하도록 제안하고 있다. 그 중에서도 사회서비스의 성격을 가진 현물급여를 중심으로 소득기준을 상대적으로 높게 설정하는 방안을 제안하였다. 참고로 교육급여의 선정기준을 중위소득의 50%로 높게 제안한 이유는 현재 실시되고 있는 교육부의 저소득층 교육비 지원사업을 실시하고 있으며, 그 선정기준이 이보다 높다는 점을 감안한 것이다. 마찬가지로 의료급여나 주거급여 또한 중장기적으로는 소득기준을 완화함으로써 상대적으로 소득이 높더라도 의료서비스나 주거서비스의 박탈을 경험하는 집단을 보호하는 역할을 강화해야 할 것이다. 아래 그림은 각 욕구별 급여제도가 중장기적으로 어떻게 개편되어야 하는지를 제안한 것이다.

[그림 2-3] 각 욕구별 급여제도의 개편방안



자료: 한국보건사회연구원·국토연구원(2013). 『국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구』 공청회 자료.

## 5. 제도개편에 대한 이견과 해명: 조정(調整)

위에 언급한 제도개편 방향은 2013년 6월 28일 공청회를 통해 발표되었다. 그리고 이후 수개월에 걸쳐 전문가와 현장 실무자들의 의견을 수렴하였다. 이 과정에서 다음과 같은 몇 가지 지적 또는 우려가 지속적으로 제기되어 왔다. 그리고 연구진은 이러한 우려에 대해 적극적으로 해명하고자 하였다. 하지만 그 우려가 해소되지 않고 갈등을 야기할 수 있다고 판단되는 경우에는 다수의 의견을 연구진 개편안으로 채택하였다. 따라서 제도개편에 대한 논의과정에서 나타난 우려와 그에 따른 정책조정 내용을 간략하게 설명하기로 하겠다.

첫째, 기초생활보장제도 개편과정에서 생계급여를 비롯한 각 급여의 선정기준이 하향 조정될 것이라는 우려이다. 하지만 위에 제시된 개편안에서의 소득기준은 현 제도의 선정기준이나 급여수준보다 높은 것으로 나타나고 있다. 2013년 현재 4인 가구의 최저생계비와 각 급여별 상대기준선의 추정 금액(만원 단위)을 비교하며, 각 급여의 소득기준은 최저생계비와 유사하거나 높은 수준을 나타내고 있다. 생계급여는 현 최저생계비의 생계비 금액과 개편된 생계급여의 급여상한액을 비교하였는데, 이 경우에도 개편 후 생계급여가 높은 것으로 나타나고 있다.<sup>7)</sup> 아래 표를 토대로 개편 후 각 급여제도의 소득기준이 현 최저생계비와 비교해서 어떻게 변화했는지 살펴보면, 생계급여의 소득기준(중위 30%)은 개편 후 최저생계비의 66%에서 74%로 증가하고, 의료급여의 소득기준(중위 40%)은 현행 최저생계비 수준을 유지하고, 주거급여의 소득기준(중위 45%)은 개편 후 최저생계비의 112%로 높아지고, 교육급여 소득기준(중위 50%)은 개편 후 최저생계비의 124%로 높아지게 된다. 이상의 분석결과는 제도개편 후 각 급여의 선정기준과 급여수준이 현 제도에서보다 개선된다는 점을 말해준다.

7) 참고로 상대기준선의 금액은 가구균등화지수 선택에 따라 큰 차이를 보이며, 현행균등화지수 < 수정균등화지수 < 제1준 균등화지수 순으로 크게 나타난다.



〈표 2-1〉 최저생계비와 맞춤형 급여체계의 선정기준(소득기준) 비교 (2013년, 4인기준)

(단위: 만원)

주요 지표	비교 지표		금 액
	중위소득 기준	최저생계비 기준	
중위소득	100%	248%	384
중위소득 60%	60%	148%	230
중위소득 50%	50%	124%	192
(현) 차상위 기준	48%	120%	186
중위소득 45%	45%	111%	172
중위소득 40%	40%	100%	155
(현) 최저생계비			
(현) 현금급여 기준	33%	82%	127
중위소득 30%	30%	74%	115
(현) 생계급여 기준	27%	66%	102

주: 1) 최저생계비, 현금급여 기준선, 생계급여 상한선은 2013년 발표자료 기준

2) 중위소득은 통계청 가계금융복지조사 자료(2011년 기준)에 현재 최저생계비의 가구균등화 지수를 적용하고, 직전 2개년 중위소득 인상률을 적용하여 산출

3) 2014년 제도시행에 앞서 중위소득의 30%, 중위소득의 40%, 중위소득의 45%, 중위소득의 50%를 중위소득 증가율 등을 고려하여 재산출하여 적용

자료: 한국보건사회연구원·국토연구원(2013). 『국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구』 공청회 자료.

위의 논의와 맞물려 각 급여의 선정기준을 왜 중위소득의 30%~50%로 설정하고 있는지 논거를 제시해 달라는 요청이 많았다. 그것은 이미 인수위 보고서를 통해 발표된 사항이기도 했지만, 생계급여제도의 소득기준이 왜 29%가 아니라 30%인가를 설명하기는 어렵다는 점을 밝혀두어야 할 것이다. 그리고 사후적으로 그것을 합리화하는 논거를 제시하는 것도 바람직하지 않다고 판단된다. 그것은 선후관계가 뒤바뀐 설명에 불과하기 때문이다. 보다 솔직한 설명은 많은 국가들이 절대기준선 방식을 상대기준선 방식으로 바꾸는 시점에는 기존 절대기준선을 참조하여 상대기준선의 수준을 결정하게 된다는 것이다. 그것은 기존 절대기준선이 일종의 사회적 합의수준이기 때문이다. 구체적으로 그 수준을 다소 상회하는 부분에 대한 결정은 정치적 선택이라고 말할 수 있다. 이러한 관점에서 보면, 생계급여제도의 소득기준이 중위소득의 30%로 발표된 이유는 최저생계비에서 생계급여가 차지하는 금액을 중위소득으로 환산한 결과 중위소득의 27%로 추정되었고, 정치적으로 중위소득의 30%로 상향조정하기로 결정했던 것이다. 마찬가지로 의료급여의 소득기준을 중위소득의 40%로 설정한 것도 선정기준을 현상 유지한다고 가정할 때, 최저생계비가 중위소득의 40%였기 때문이다. 마찬가지로

지의 의미에서 교육급여는 이미 저소득층에게 지급되는 교육부의 교육비 지원사업의 선정기준을 고려할 때, 중위소득의 50% 이상으로 설정하는 것이 바람직했다.

둘째, 각 급여의 소득기준을 상대기준선 방식으로 개편하는 경우, 예산폭증이 예상된다는 우려이다. 이러한 우려는 2013년 7월과 8월에 개최된 중앙생활보장위원회에서 표출되었고, 상대기준선 방식을 재검토해야 한다는 주장으로 이어지기도 했다. 사실 정책적 조정의 여지가 없는 완전한 상대기준선을 적용한다는 점에 대해서는 이견의 여지가 있다. 연구진 또한 상대기준선 방식을 채택하더라도 그것을 조정할 여지를 두어야 한다는 점을 지지하고 있다. 예를 들면, 상대기준선 방식을 채택하더라도, <중위소득의 30%를 고려하여 중앙생활보장위원회에서 정한다> 또는 <중위소득의 30% 이상이 되도록 중앙생활보장위원회에서 정한다>와 같이 정책적 조정의 여지를 두어야 한다는 것이다. 그렇다 하더라도 상대기준선 방식이 공공부조제도 예산의 급격한 증가를 가져올 것이라는 비판은 정확하지 않다. 제도개편에 따라 선정기준이 상대기준선으로 개편된다 하더라도, 그것이 바로 급여지출 증가로 이어지지는 않는다. 상대기준선은 선정기준이지 급여기준이 아니기 때문이다. 소득기준의 다소 높아졌다고 수급자가 단기간에 급증하는 것은 아니다. 재산기준이나 부양의무자 기준이 수급자 증가를 통제하고 있기 때문이다. 그리고 소득기준과 급여기준이 동일한 생계급여라 하더라도 그 증가폭은 크지 않다. 지난 10년간 최저생계비의 평균 증가율은 약 4% 수준이었으며, 균등화된 중위소득의 증가율은 약 5%였다.<sup>8)</sup> 이는 상대기준선을 채택하더라도 그것이 예산폭증을 가져온다는 주장이 논거가 취약하다는 점을 말해준다.<sup>9)</sup>

셋째, 제도개편이 근로빈곤층에 대한 소득보장 기능을 약화시키게 될 것이라는 우려이다. 이는 정부의 제도개편 방향에서는 구체적으로 언급된 사항이 아니다. 다만 근로능력자 대상 생계급여제도를 분리해서 독립된 고용·복지 연계정책을 수립해야 한다는 주장을 통해 제기되었던 내용이다. 이러한 주장을 하는 논자들은 근로빈곤층의 취업과

8) 2006년~2012년 최저생계비 증가율은 평균 4.8%이며, 비농어가 가계동향조사 자료에 따른 균등화 중위소득 증가율은 평균 5.2%로 추정되며, 2009년~2012년 가계금융복지조사 자료에 따른 균등화 중위소득 증가율은 5.03%로 추정된다.

9) 보다 현실적으로 저성장이 장기화되는 상황에서 소득증가율이 지속적으로 낮아질 개연성에 대해서도 생각해 볼 필요가 있다.

탈빈곤을 촉진하기 위해서는 생계급여제도를 근로빈곤층 대상 제도로 분리하는 것이 보다 효과적이라고 주장한다. 연구진 내에서 이러한 주장이 있었다. 하지만 그에 대한 반대의견도 있었다. 생계급여제도의 분리 문제에 대해서는 연구진 내부에서도 반대의견이 다수를 차지하고 있었다. 따라서 연구진은 기초생활보장제도 급여체계 개편과정에서 이 문제가 심각한 갈등을 초래할 개연성이 있다고 판단하여, 정책제안에 포함시키지 않는 것으로 정리하였다. 대신 소수의견으로 이러한 주장을 보고서에서 언급하는 선택을 하였다.

넷째, 의료급여제도 개편방안과 관련해서도 근로빈곤층에 대한 보장성을 약화시킬 것이라는 우려이다. 이 우려는 연구진이 제안했던 의료급여제도 개편안에 대한 시민사회와 정치권의 반응을 통해 나타났다. 연구진은 근로능력이 있는 수급자를 2종 의료급여에서 건강보험으로 이관하는 방안을 제안하였다. 골자는 의료급여제도에서 1종과 2종을 구분하기보다 1종으로 단일화하고, 근로능력이 있는 수급자는 건강보험(사회보험)에 가입시키고 기존 2종 급여에 상응하는 지원을 한다는 내용이다. 보험료를 지원하고, 의료급여 2종에 해당되는 지원을 한다는 것이다. 하지만 이 개편방안은 충분한 설명의 기회를 갖지 못한 채, 반대에 직면하였다. 그 결과, 의료급여 개편방안은 사실상 바꾸는 것이 없는 최소개편안을 채택하게 되었다. 따라서 연구진은 의료급여를 통합하고, 근로능력자의 건강보험 가입을 촉진하는 방안을 향후 개편과제이자 중장기 개편방안으로 제시하였다.

## 6. 제도개편 과정에서 준비해야 할 대책

기초생활보장제도가 성공적으로 개편되어 기대했던 성과를 거두기 위해서는 선정기준과 급여수준을 정하는 것 외에도 법제화와 전달체계 개편 그리고 이행기 대책 등 많은 문제에 대비해야 한다. 따라서 여기서는 제도개편이 기본방향과 더불어 몇 가지 대비해해야 할 과제를 간략하게 설명하고자 한다(노대명, 2013).

첫째, 제도개편과정에서 제한된 예산으로 소득재분배 효과를 최적화하기 위해서는 각 욕구별 급여제도의 선정기준과 급여수준을 연계하고 조정할 수 있도록 법제화 방안을 마련해야 한다. 물론 욕구별 급여제도는 자율적으로 선정기준과 급여수준을 결정하

는 것을 원칙으로 한다. 하지만 각 급여제도가 전체 소득재분배에 미치는 효과가 부진하거나 과도한 경우, 이를 통제할 수 있는 기능이 필요하다. 지금까지의 경험을 보면, 각 부처가 자신의 사업을 확대하기 위해 경합하는 경우, 자율적으로 특정 사업의 선정 기준이나 급여수준을 조정하기는 용이하지 않다. 공적지원제도는 다양한 이해관계 당사자가 존재할 뿐 아니라, 부처 간의 칸막이 또한 존재하고 있기 때문이다. 이 점에서 다양한 부처가 욕구별 급여제도를 시행하게 되는 맞춤형 급여체계 하에서는 강력한 조정권한을 지닌 컨트롤 타워(control tower)가 필요하다. 특히 제도개편 초기에는 전체 소득재분배 효과를 고려하여 각 욕구별 급여제도의 수급기준을 조정하는 기능이 더 큰 중요성을 갖는다. 하나의 제도를 통제하는 방식에서 다양한 제도를 연계·조정하는 방식을 개발해야 하는 것이다. 이는 각 욕구별 급여제도를 어떻게 법제화할 것인가의 문제와 관련이 있다. 기초생활보장법을 개정하거나 기본법을 제정하여 각 욕구별 급여제도의 선정기준을 연계·조정하는 내용을 명시할 필요가 있다.

둘째, 〈각 욕구별 급여제도의 급여산정방식〉을 그 특성에 맞게 설계하는 일이다. 이 문제와 관련해서 생계급여와 의료급여는 문제가 그리 복잡하지 않다. 생계급여는 급여수준 결정에서 어떤 가구균등화 지수를 선택할 것인가가 쟁점이 된다. 의료급여는 자부담을 어떻게 조정할 것인지 선택하는 문제가 중요하다. 이 두 급여에 비해 주거급여와 교육급여는 급여수준과 급여산정방식을 보다 정교하게 재설계할 필요가 있다. 주거급여는 처음으로 급지별 기준임대료를 산출하고 급여수준을 결정해야 하는 상황에서 시행착오가 불가피할 것으로 예상된다. 그리고 주거급여는 주거급여를 임대주택정책이나 전세가구지원정책 등 주거복지정책과의 관계, 그리고 저소득층 임대시장에 미칠 영향 등을 종합적으로 고려해야 할 것이다. 이는 주거급여제도 도입을 위해 적절한 준비기간을 두고, 제도시행 일정에 대해서도 탄력적인 접근이 필요하다는 점을 말해준다. 마찬가지로 교육급여 또한 실제 교육비 지출수준을 상쇄시키는데 한계가 있는 것으로 분석되었다. 이 점에서 교육급여의 급여수준을 설정하는 문제에 대한 심도있는 연구가 필요하다.

셋째, 새로운 급여체계에 따라 발생하게 될 행정부담을 감수할 보다 효과적인 전달체계를 구축하는 문제이다.<sup>10)</sup> 이 문제와 관련해서 조직과 인력의 확충은 불가피할 것

10) 사실 복지행정업무의 증가와 관련해서 기초생활보장제도가 미치는 영향을 과대 추정하는 것은 곤란하다. 제도개편에 따라 추가적인 업무부담이 없다는 것은 아니다. 하지만 최근 복지행정 업무부담 증가는 보육

이다. 그리고 전문화된 서비스를 제공하기 위해 별도의 전달체계가 필요할 수도 있다. 하지만 각 부처가 별도의 전달체계를 구축하고, 그것이 제도 간 칸막이를 만들어 전체 급여업무의 연계성을 약화시키고 행정비용의 급격한 증가를 초래할 위험성을 경계해야 한다. 이 점에서 선정 및 급여와 관련된 업무는 자치단체로 일원화하고 해당 조직에 인력을 추가 배치하여 중복투자를 최소화할 필요가 있다. 그렇다고 복지업무를 담당할 행정인력을 추가 배치하는 것이 전부는 아니다. 전체 행정인력에서 사회정책 업무를 담당하는 인력의 비중을 높이는 방안이 함께 추진되어야 할 것이다. 그리고 사회복지 전산망이 발전함에 따라 전체적으로 업무의 정확도가 제고되는 측면이 있지만, 이것이 업무부담을 덜어주지 못하고 있다는 점도 고려되어야 한다. 각종 행정전산망이 발전하면서 관리업무가 증가하고 상담 및 사례관리를 위한 여력이 감소하는 문제는 서구 복지국가에서도 흔히 지적되어 왔던 문제이다. 따라서 다음 두 가지 측면에서 개선이 필요하다고 판단된다. 실제 행정부담을 덜어줄 수 있도록 행정전산망을 개발해야 하고, 선정기준 단순화를 통해 업무의 양을 줄이는 노력이 필요한 것이다. 조사항목 개수가 많다고 선정이 정확해지고 예산이 절감되는 것은 아니다. 선정기준을 단순화하는 경우, 수급의 정확성과 수급자 규모 및 예산의 변화를 면밀하게 분석하여 그에 상응하는 업무 단순화가 필요한 것이다.

넷째, 제도개편 과정에서 기존 수급자의 피해를 최소화하기 위해 이행기보장대책을 마련하는 일이다. 이러한 이행기 대책을 마련하는 이유는 먼저 일선의 행정인력과 수급자는 물론이고 전문가들 또한 기초생활보장제도의 운영방식에 익숙해져 있어 새로운 급여체계에 대한 적응기간이 필요하기 때문이다<sup>11)</sup>. 이어 보다 실질적인 이유는 제도개편과정에서 급여금액의 급격한 변동을 최소화해야 할 필요성 때문이다. 급여체계 개편과정에서는 선정기준과 급여수준 변동 외에도 재산의 소득환산이나 추정소득 그리고 소득파악 방식 등에 따라 급여의 감소나 증가가 발생할 수 있다. 그리고 근로빈곤

료 지원 등 기타 복지제도의 보편화와 관련이 있는 것이다.

- 11) 맞춤형 급여체계의 특징은 각 욕구별 급여제도의 선정·급여 업무를 단순화하는 대신, 선정기준에 대한 연계·조정기능을 강화함으로써 빈곤층에 대한 소득보장을 현실화하는 것이다. 이 급여체계는 사실 중복 수급이나 과잉급여의 우려를 해소한다는 측면에서 강점이 있다. 하지만 욕구별 급여제도의 선정과 급여를 어떤 방식으로 설계하는지에 따라 제도 간 연계나 업무부담에 큰 차이가 있을 수 있다. 특히 선정을 위한 자산조사 정보를 공유하는 방식에 따라 제도개편 과정에서 혼란을 최소화하는 대책이 필요할 것이다. 물론 이를 위해서는 본격적인 제도시행에 앞서, 선정과 급여방식을 적용하는 이행기와 시범사업이 필요할 수 있다

층의 취업상태 및 소득파악의 강화 또한 급여의 감소에 영향을 미칠 수 있다. 이는 전체적으로 급여체계의 합리화 과정이라는 점에서 바람직한 것이기도 하다. 하지만 이 과정에서 급여의 급격한 변동이 가져올 사회적 충격을 최소화해야 한다. 이미 상당기간 정해진 급여로 바듯하게 생활해 왔던 수급가구에게 현금급여의 감소나 현물급여의 탈락 등은 매우 큰 충격이 될 수 있다. 그리고 이러한 충격이 극단적 선택으로 발전할 개연성도 부인하기 힘들다. 이 점에서 단기적으로 제도이행 기간을 두어 급여감소에 따른 충격을 점진적으로 반영하는 이행기 보장대책(Transitional Protection)을 운영해야 하는 것이다.<sup>12)</sup> 그것은 제도개편 전후의 급여감소분을 일종의 이행기 보장급여의 형태로 한시적으로 지원하여, 급여의 자연증가분에 의해 감소분이 상쇄되게 하는 방안을 말한다.

## 제4절 소결

최근의 경제사회환경 변화와 사회보장제도의 변화, 그리고 기초생활보장제도의 당면문제와 다가올 위험 등을 감안하면, 기초생활보장제도를 맞춤형 급여체계에 따른 새로운 제도로 개편하는 것은 바람직한 선택이라고 말할 수 있다. 하지만 제도개편 과정에서 경계해야 할 일이 있다. 그것은 1999년~2000년 기초생활보장제도 도입과정에서 범했던 우, 즉 너무 서둘러 제도를 개편함으로써 그것이 직면하게 될 다양한 문제에 대비하지 못하는 일이다. 그리고 소수의 의견이라도 제도개편 과정에서 제기되는 다양한 목소리에 충분히 귀를 기울이는 일이다.

이러한 맥락에서 제도개편의 일정이 정해져 신속하게 추진해야 할지라도, 제도설계에 더 많은 시간과 노력을 투입할 필요가 있다. 이미 정해진 계획에 따라 시행방안을 마련하는 일이라면, 구태여 연구를 수행할 필요가 없을지 모른다. 제도개편과 관련해서 제기된 다양한 주장의 정합성을 검토하고, 보다 합리적인 개편방안을 모색하는 일이 그 역할이기 때문이다. 이처럼 준비가 제대로 이루어졌다면, 제도실행은 신속하게 추진하는 것이 바람직하다. 제도개편의 이행기가 장기화되는 것 또한 바람직하지 않은

12) 영국은 Universal Credit을 도입하는 과정에서 기존 수급자의 급여를 보장하는 조치를 취하기도 했다. 그리고 이는 Transitional Protection으로 명문화되어 있다.

일이다.

기초생활보장제도 개편은 오랜 기간에 걸쳐 복잡하게 얽혀버린 실타래를 푸는 일과 같다. 그 만큼 제도개편을 위한 인내심이 필요하다. 지난 수개월간 제도개편을 위한 제반 논의를 수렴하는 과정에서 하나의 제도가 사람들의 생각에 어떻게 자리 잡고 있으며, 그것이 제도를 혁신하는데 얼마나 큰 영향을 미치는지 알 수 있었다. 오랜 습관이나 고정관념은 혁신에 가장 큰 장애물이 되기도 한다. 그것은 제도개편을 지지하는 사람과 반대하는 사람 모두에게 발견되기도 한다. 이 문제와 관련해서 연구진들은 본 제도개편 방안에는 포함시키지 않았지만, 중장기적으로 반드시 해결해야 할 정책과제에 대해 간략하게 언급하고자 한다. 그것은 소득인정액 방식을 개선하는 문제<sup>13)</sup>와 새로운 가구균등화지수를 도입하는 문제<sup>14)</sup>이다.

끝으로 아무리 이상적인 제도개편 방안이라도 그것이 빈곤층에게 심각한 충격을 가한다면 그것은 바람직한 제도개편이라고 말할 수 없다. 그것은 빈곤가구의 충격을 최소화하는 방식으로 제도개편이 진행되어야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 제도개편을 위한 법제화 과정에서 이행기 보장대책을 함께 규정함으로써 빈곤층이 입게 될 피해를 최소화해야 한다.

13) 기초생활보장제도 개편과정에서 소득인정액 방식을 개선해야 한다는 주장이 있었다. 이는 연구진 내부에서도 다수의 의견이었다. 현재의 소득인정액 방식은 맞춤형 급여체계 하에서 기초보장의 원칙과 상충될 소지가 있으며, 실용적 편익은 적고 제도에 대한 이해를 어렵게 하는 측면이 있다는 판단 때문이었다. 그리고 재산의 소득환산율 및 기본공제 수준을 완화하더라도 근로빈곤가구를 보호하는데 한계가 있다. 특히 임차가구 및 학령인구를 부양하는 근로연령가구가 주거급여나 교육급여를 수급하는데 제약이 될 수 있다는 점도 고려되었다. 하지만 연구진은 수 차례의 논의를 통해 기초생활보장제도를 개편하는 과정에서 소득인정액 방식을 개편하는 문제는 각종 복지제도 개편이라는 문제를 동반하게 된다는 점에서 제도개편의 안정성을 위협할 수 있다고 결론지었다. 따라서 2014년 제도시행을 위한 개편방향에서는 소득인정액 방식의 폐지를 다루지 않기로 하였다. 다만 제도도입 이후 소득인정액 방식에 대한 개편을 적극적으로 검토할 필요가 있다는 점을 <연구진 검토의견>으로 제안하고자 한다.

14) 소득기준을 산출함에 있어 가구균등화지수로 OECD 수정균등화 지수를 선택해야 한다는 주장이 있었다. 그것은 현행 균등화지수에 비해, 가구규모와 가구원 구성상의 특성을 잘 반영하고 있다는 이유에서 그러하다. 다만 이 균등화지수를 선택하는 경우, 아동이 있는 근로빈곤가구의 경우, 생계급여가 감소하는 문제가 발생하게 된다. 다른 현물급여에서는 이러한 문제가 발생하지 않지만, 생계급여에서는 가구원수가 같더라도 아동수가 많은 경우, 상대적으로 현금급여가 감소하게 된다. 물론 그 자체가 문제가 되는 것은 아니다. 아동으로 인해 추가적으로 지출되는 항목을 다른 복지제도, 즉 보육료 지원이나 교육비 지원 등을 통해 상쇄되는 협업을 거치기 때문이다. 하지만 이 방식 또한 연구진 내부의 오랜 논의를 거쳐 유보되었다. 그 이유는 이 균등화지수의 행렬방식이 제도개편 초기에 혼란을 자초할 개연성이 높기 때문이다. 그것은 실익보다 손실이 클 수 있다는 우려를 말해준다.







## 제3장 상대기준선

제1절 들어가며

제2절 상대기준선의 장점과 단점

제3절 보장성과 상대성을 확보한 급여기준선 도출 방안

제4절 급여기준선 갱신 방안

제5절 소결



## 제1절 들어가며

맞춤형 급여체계는 생계급여를 포함한 국민기초생활보장제도의 여러 급여들을 개별화하여 그 선정기준을 다양하게 함으로서 빈곤층의 특성과 욕구를 반영하고 수급자로부터 탈수급할 유인을 제공하는 것을 목적으로 설계되었다. 국민기초생활보장제도가 이러한 방향으로 개편된다면 생계급여, 의료급여, 주거급여 및 교육급여는 각기 별도의 선정 및 급여기준을 가지게 된다. 문제는 이러한 선정 및 급여기준이 적용될 경우, 그간 국민기초생활보장제도 수급자의 선정과 급여의 기준선으로 역할해온 최저생계비가 더 이상 필요하지 않다는 점이다. 물론 현행의 최저생계비는 전물량 방식에 기초한 절대기준선으로써, 다양한 측면에서 적절성을 둘러싼 쟁점을 가지고 있다. 그러나 그것은 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본적 욕구의 수준을 명확히 함으로서, 국민기초생활보장제도가 국민의 최저생활을 보장하는 최후의 안목임을 명백하게 밝히는데 상당한 기여를 해왔음은 부인할 수 없다.

현행 국민기초생활보장제도가 법 제1조에서 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 함을 명시하고 있기에, 맞춤형 급여체계 역시 이러한 목적을 훼손해서는 안 된다. 즉, 맞춤형 급여체계로의 개편에 따라 각 급여가 제각각의 선정 및 급여기준들을 가지게 된다 할지라도, 그 선정기준과 급여수준은 최저생활의 보장이라는 원칙에 부합해야 하며, 최저생계비가 그러했듯이 명시적으로 그러한 점을 밝힐 필요가 있다. 더 나아가, 제도 개편 이후의 어떤 특정 시점에서 각각의 급여들이 최저생활에 대한 보장성을 유지하고 있는가라는 물음이 제기된다면, 그렇다고 답할 수 있어야 한다. 즉, 맞춤형 급여체계를 구성하는 각각의 급여들은 최저생활에 대한 보장성을 유지하고 있는가를 계속적으로 확인할 수 있는 방식으로 선정기준과 급여수준이 정해져야 한다.

물론 이러한 목적을 달성하기 위해서는 맞춤형 급여체계를 구성하는 급여들의 선정기준과 급여수준이 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본욕구의 수준과 직접적으로 연결되어야 한다. 절대기준선 개념에 기초한 현행 최저생계비 개념은 최저생활을 위해

충족되어야 할 기본욕구의 수준을 직접적으로 측정한다는 점에서 의의를 가질 뿐 아니라 생계, 의료, 주거와 같은 다양한 욕구별로 분해가 가능하다는 점에서 맞춤형 급여체계의 선정기준과 급여수준 결정에도 활용될 수 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 절대빈곤 개념에 기초한 현행 최저생계비 개념에 대해서는 다양한 쟁점과 논란이 지속적으로 제기되어 왔다. 더 중요한 것은 빈곤층에 대한 공공부조 급여의 선정기준으로 상대적 빈곤관점을 적용해야 한다는 인식이 지난 몇 년간 지속적으로 확산되어 왔고, 그 결과 절대적 빈곤관점에 기초한 최저생계비 개념을 다른 것으로 전환해야 한다는 데 일정한 합의가 존재한다는 점이다<sup>15)</sup>.

이러한 상황을 염두에 둔다면, 맞춤형 급여체계를 구성하는 각 급여들의 선정기준이나 급여수준은 다음과 같은 두 가지의 원칙에 기초하여 마련되어야 한다. 첫째, 급여들의 선정기준이나 급여수준은 그것이 최저생활 보장이라는 국민기초생활보장제도의 목적에 부합함을 명백하게 밝힐 수 있어야 한다. 즉 최저생계비 개념이 그러하듯이 새로운 기준선들 또한 이론적으로나 실제로 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본적 욕구의 수준과 직접적으로 관련되어야 한다. 둘째, 급여들의 선정기준이나 급여수준은 최근 우리사회의 합의를 반영하여 상대적 빈곤 관점에 기초하여 설정되어야 한다.

본 연구는 위에 언급한 두 가지 원칙에 따라 맞춤형 급여체계를 구성하는 각 급여들의 선정기준과 급여수준을 정하는 방법을 찾고자 한다. 참고로 본 제도개편 논의에서는 각 급여의 선정기준과 급여수준이 분리된다는 점에 주목해야 한다. 즉 각 급여제도는 선정기준(소득기준)을 다층화 하여 욕구를 가진 빈곤층에 대한 보호를 강화하고, 급여수준과 관련해서는 절대기준선과 상대기준선 방식을 모두 사용한다는 점이다. 다만, 예외적으로 생계급여제도는 선정기준(소득기준)과 급여수준이 같고, 모두 상대기준선 방식을 적용하게 된다. 따라서 여기서는 생계급여의 급여수준(최저보장수준)을 결정함에 있어 상대기준선 방식을 채택하더라도 중장기적으로 그것이 가진 한계점을 보완하기 위한 대책을 제안하기로 하겠다.

생계급여를 포함한 각 급여의 선정기준이 최저생활 보장이라는 국민기초생활보장제

15) 2005년 중앙생활보장위원회에서는 2007년 최저생계비 계측방식에 대하여 기존의 모든 방식으로 최저생계비를 계측한 후 사후적으로 타당한 방식을 결정하는 쪽으로 의견이 집약되었다. 또한 34차 중앙생활보장위원회('09.8.19)에서는 최저생계비 계측방식에 대해, “전물량 방식과 상대빈곤선을 고려하여 중앙생활보장위원회에서 조정한다”고 의결한 바 있다. 박근혜정부 출범 이후에는 빈곤층을 구체화하는 기준으로 상대 빈곤개념의 하나인 중위소득 50%를 사용하겠다는 발표가 있기도 했다.

도의 목적에 부합함과 동시에, 상대적 빈곤관점을 반영하려면 어떤 과정과 절차를 따라 마련되어야 하는지를 검토하는 것이 본 연구의 첫 번째 목적이다. 그리고 각 급여의 급여수준이 어떻게 설정되어야 하는지를 검토하는 것이 두 번째 목적이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구는 우선 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본욕구 수준을 판별하는 방법들과 관련한 쟁점들을 간략하게 살펴보고자 한다. 절대적 빈곤과 상대적 빈곤이라는 빈곤에 대한 상이한 개념정의의 문제와 관련되기도 하는 이러한 쟁점들을 고찰해보면, 결국 최저생활에 대한 절대적 기준과 상대적 기준 모두 완전하지는 않으며, 결국은 정책적 선택의 문제라는 점이 드러난다. 이런 맥락에서 본다면 절대적 기준이 타당한가, 상대적 기준이 타당한가의 문제보다 더 중요한 것은 정책적으로 선택한 기준이 최저생활 보장 혹은 기본욕구 충족이라는 정책목표와 직접적으로 잘 연결되는가의 문제이다.

본 연구는 각 급여의 급여수준과 관련해서 상대기준선 개념의 하나로 널리 사용되는 중위소득 대비 백분율(중위소득의 30%, 중위소득의 40% 등)이 단순하고 간명하기는 하나 그 자체로 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본욕구 수준과 직접적으로 연결되어 지지는 않는다는 점을 지적하고자 한다. 실제로 본 제도개편 방안에서도 급여수준을 설정하는 방식은 다양하며, 주거급여와 교육급여는 엄밀한 의미에서 상대기준선 방식을 사용한다고 말하기 힘들다. 다만 생계급여에는 상대기준선 방식이 적용되고 있다. 따라서 최저생활의 기준과 직접적으로 연결되는 상대기준선을 도출하고, 그에 기초하여 최초의 급여 기준선을 구체화할 수 있는 대안을 제시하고자 한다. 이어 최초 급여기준선 설정 이후, 최저생활 보장을 위해 급여기준선을 갱신하는 방법을 제안하기로 하겠다.

우리나라에서 국민기초생활보장제도 개편과 관련하여 상대적 기준이 선택된 배경에는 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본욕구 수준이 시간에 따라 변화할 수 있음을 인정했기 때문이다. 그러므로 맞춤형 급여체계를 구성하는 급여기준선들은 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본욕구 수준의 변화에 따라 조정되어야 하는데, 이를 위해서는 최저생활 보장성의 충족 여부를 검토할 수 있는 기제가 마련되어야 한다. 현행 제도는 최저생계비 계측조사가 이러한 기제로서 기능하지만, 상대기준선에 기초한 맞춤형 급여체계에서는 별도의 기제가 마련되어야 하기 때문이다.

## 제2절 상대기준선의 장점과 단점

빈곤의 기준선은 흔히 절대적 기준선과 상대적 기준선으로 구분되어 왔다. 절대적 기준선은 빈곤에 대한 절대적 정의에 기초하는데, Rowntree가 1899년 요크(York)시 조사에서 ‘총수입이 육체적 효율성의 유지에만 필요한 최저수준을 획득하기에도 불충분한 가구’를 1차적 빈곤(primary poverty)이라고 정의한 데서 그 유래를 찾을 수 있다. 이러한 맥락에서 절대적 기준선은 최소한 유지되어야 할 최저생활 수준을 상정하고, 이러한 생활수준이 유지되기 위해 충족되어야 할 기본욕구를 특정시점에서 결정하게 된다. 절대적 기준선에 기초하여 최저생활수준을 결정하는 방식은 흔히 전문가 예산 방식(expert budgets)이라고 불린다. 전문가가 객관적 기준과 통계자료 등을 기초로 인간 생활에 필수적인 모든 품목에 대해 최저한의 수준을 정하고 화폐가치로 환산하여 기준선을 결정하는 전물량 방식이나 하나의 물품(가령, 식료품)에 대해 그러한 작업을 수행한 후 일정한 승수(가령 3)를 곱하여 기준선을 결정하는 반물량 방식은 모두 전문가 예산방식으로 최저생활 수준을 결정하는 것이다.

한편, 전체 국민의 소비지출수준 혹은 소득수준과 관련해서 빈곤을 판정하는 상대적 빈곤 개념에 기초한 것이 상대적 기준선이다. Townsend(1979)는 절대적 빈곤 개념을 비판하면서, 상대적 박탈(relative deprivation)이라는 개념을 통해 최저생활 수준을 추정하였다. 박탈을 측정하는 28개의 항목을 선정한 후, 해당 항목들에 대한 보유나 향유가 급격하게 감소하는 소득수준을 빈곤에 대한 상대적 기준선으로 설정한 것이다. 하지만 상대적 기준선을 설정하는 보다 전형적인 방식은 평균소득(지출)이나 중위소득(지출)의 40%, 50%, 60%, 소득분포의 하위 10%, 20% 등과 같이 전체 가구의 소비지출분포나 소득분포상의 특정 지점을 선택하는 방식이다.

상대적 기준선에 대한 비판 중의 하나는 소비지출분포나 소득분포상의 특정지점을 선택하는 일 자체가 자의적이어서, 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본욕구 수준을 객관적으로 반영하지 못한다는 것이다. 또한, 상대기준선의 수준은 소비지출수준이나 소득수준의 변화에 따라 상승하거나 감소하기 때문에, 생활수준 향상을 꾀할 정책적 노력의 대상 집단을 안정적으로 설정하기 어렵다는 점도 문제로 지적된다. 하지만, 실제로는 상대적 기준선에 대한 이러한 비판이 절대적 기준선을 정당화하지는 않는다는 점을 인식할 필요가 있다. 왜냐하면, 절대적 기준선인 ‘최저생활을 위해 충족되어야 할

기본욕구 수준' 역시 전문가에 의해 자의성을 수반하여 결정되기 때문이다. 더 나아가 특정시점에서 결정한 절대적 기준선 자체가 시간의 흐름과는 무관하게 절대적으로 고정(가격변화만을 반영하는 식으로) 되어 있는 경우는 거의 없다. 대부분의 경우에는 낮은 절대기준선을 실질가치의 상승을 동반한 새로운 절대기준선으로 갱신하는 일이 특정 시점에서 이루어지게 된다. 상대빈곤선의 약점으로 언급되는 가변성을 절대기준선 또한 완전히 배제할 수 없다는 것이다.

이러한 점은 절대적 기준선이라고 할 수 있는 우리나라의 최저생계비에서도 잘 드러난다. 국민기초생활보장제도가 시행되면서 최저생계비는 우리나라 복지제도를 운영하는 핵심적 개념의 하나가 되었다. 최저생계비는 국민기초생활보장제도의 대상자 선정과 급여수준의 기준이 되고 있을 뿐만 아니라, 다른 복지제도의 대상자를 선정하는 과정에서 활용되고 있다. 우리나라의 공식적인 최저생계비 계측은, 1970년대 두 차례(1973, 1978)에 걸쳐 당시 보건사회부 산하 사회보장심의위원회가 계측한 결과와 1988년부터 2013년까지 보건복지부의 연구용역으로 한국보건사회연구원이 수행한 일곱 차례(1988, 1994, 1999, 2004, 2007, 2010, 2103)의 계측연구를 포함하여 총 9회이다. 사회보장심의위원회에서 시행한 두 차례의 계측은 모두 앵겔방식에 의한 것이었고, 한국보건사회연구원이 행한 여섯 차례의 계측은 모두 전물량 방식(market basket)이었다.

현재 정부가 공식적으로 발표하고 있는 최저생계비의 계측방법은 한국보건사회연구원에서 수행한 1988년 최저생계비 계측방법으로부터 비롯된다. 그러므로 1988년 최저생계비 계측 방법에 대한 검토를 통해 우리나라 최저생계비가 가진 주요 쟁점들을 살펴볼 수 있다. 당시 연구에서는 전국 5,000가구의 표본을 대상으로 1차 실태조사를 실시한 후 이 가운데 소득기준 하위 30% 이하에 해당하는 950가구를 선정하여 2차 가계지출조사를 실시하였다. 조사결과를 바탕으로 한 최저생계비의 산출은 다음과 같은 방식에 기초하였다. 첫째, 표준가구를 상정하고 해당 표준가구의 최저생활에 필요한 기본욕구 수준을 정하였다. 둘째, 최저생활에 필요한 기본욕구의 수준은 전물량 방식에 기초하여 필요한 모든 소비에 대한 마켓바스켓을 구성하여 산출하였다. 셋째, 최저생계비는 대도시, 중소도시, 농촌으로 구분한 지역별로 산출하였다. 넷째, 각 연도별 최저생계비는 계측 기준연도인 1988년의 최저생계비를 구한 후, 각 년도의 소비자물가 상승률을 적용하여 추정하였다.

이후 정부가 공식적으로 발표한 최저생계비는 각각 1999년, 2004년, 2007년<sup>16)</sup>, 2010년 및 2013년의 최저생계비 계측조사를 바탕으로 중앙생활보장위원회의 심의의 결을 거쳐 확정된 것이다. 물론, 각 시기의 최저생계비 계측조사는 조사 표본수, 표준 가구 구성 및 지역구분의 방식, 가구균등화 지수의 적용 등에 있어 차이를 가지지만, 그 기본적인 방식은 1988년 최저생계비 계측방법과 크게 다르지 않았다. 그 결과 중앙생활보장위원회에서 최저생계비를 둘러싸고 그간 제기되었던 쟁점 또한 큰 틀에서 보면 유사한 것이었다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2010). 표준가구를 어떻게 설정할 것인가의 문제, 서울을 비롯한 수도권을 별도의 지역유형으로 둘 것인가에 관한 지역구분의 문제, 가구규모별 최저생계비를 산출하는데 있어 어떤 가구균등화지수를 사용할 것인가의 문제는 최저생계비를 발표하는 과정에서 언제나 제기되었던 쟁점이다.

그러나 본 글에서 관심을 가지는 절대적 기준의 자의성 문제는 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본욕구 수준을 전물량 방식에 기초하여 정한다는 점에서 두드러지게 나타난다. 전물량 방식은 생활에 필수적인 모든 품목을 나열한 후, 품목 각각의 소비에 대한 최저수준을 정해서 화폐가치로 환산한 후에 합하는 방식으로 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본욕구 수준을 결정하게 된다. 문제는 생활에 필수적인 모든 품목을 나열하는 과정과 각 품목의 소비에 대한 최저수준을 정하는 과정 모두에서 자의적일 수밖에 없다는 데에 있다. 특히 최저생계비 수준을 낮추려는 보수적 시각과 그 수준을 높이려는 진보적 시각이 대립하는 경우 최저생활에 필요한 품목의 목록과 품목별 소비의 최저수준을 객관적 기준에 의해 결정하기란 거의 불가능하다. 실제로 정부에 의해 최종적으로 발표되는 최저생계비에 담겨진 품목의 목록과 품목별 소비의 최저수준은 객관적 근거에 기초한 것이라고 말하기 힘들다. 그리고 품목 선정의 타당성에 대한 논의가 길어지면서 논의 참여자들 간에 객관적인 근거를 찾기가 힘들다는 인식이 공통적으로 생겨나게 되었고 결국 최저생계비 계측을 전물량 방식이 아닌 다른 방식으로 대체할 필요가 있다는 공감대는 점차 확산되었다. 최저생계비 계측방법에 대해 상대빈곤선을 고려하겠다는 중앙생활보장위원회의 의결(34차 중앙생활보장위원회 '09.8.19)은 이러한 공감대를 반영한 것이라고 할 수 있다.

사실 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본욕구 수준을 정하는 모든 방법은 자의성과

16) 제1차 국민기초생활보장법 개정(2004. 3. 5)으로 계측주기가 5년에서 3년으로 단축됨에 따라 2004년 계측에 이어 2007년에도 최저생계비 계측이 이뤄졌다.



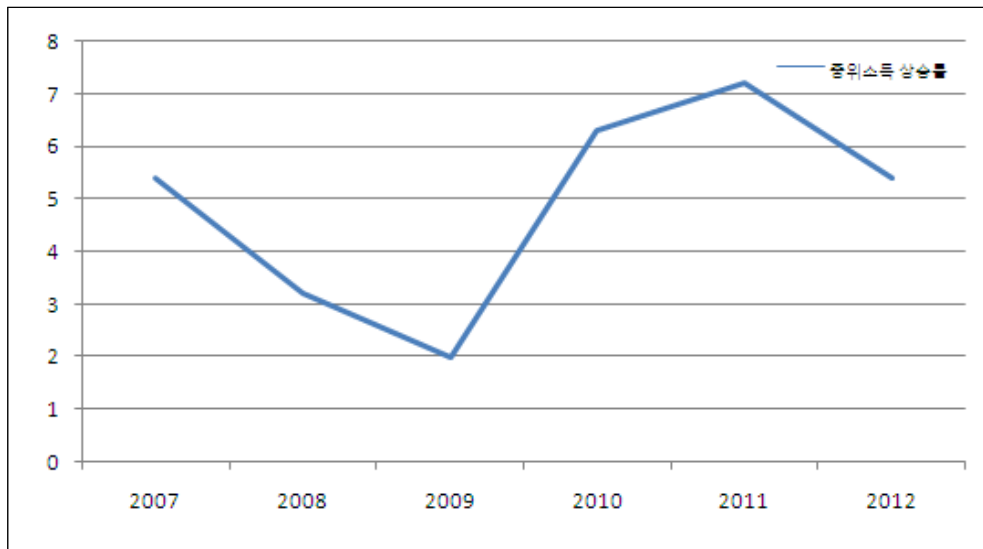
변동성에서 자유로울 수 없다. 그런 면에서 본다면, 중위소득(지출)의 50% 등과 같은 상대기준선은 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본욕구 수준을 결정하는데 따르는 자의성을 명백하게 드러낸다는 점에서 오히려 보다 나은 대안이 될 수 있다. 왜냐하면 절대기준선은 자의성을 상당히 내포함에도 불구하고, 그러한 점이 잘 드러나지 않아 객관적인 것처럼 보이는 문제를 가지기 때문이다. 뿐만 아니라, 상대기준선은 절대기준선과는 달리 실제 소득분포나 소비양태를 직접 반영한다는 점에서 자의적인 판단의 항목 자체를 축소할 수 있다는 장점을 가진다. 또한 중위소득(지출)의 50%라는 기준 자체가 일반적으로 널리 사용되기는 하나 사회의 합의에 따라 30%나 40%, 혹은 60% 등으로 신축적으로 그 기준을 변화시킬 수 있다는 점도 유용할 수 있다. 더 나아가 소비수준의 변화가 발생한다면 새롭게 갱신된 소득지출자료에 기초하여 이러한 기준선은 자동적, 상시적으로 갱신될 수 있다는 장점도 있다.

하지만 상대기준선 방식은 몇 가지 한계를 갖고 있기도 하다. 먼저 중위소득(지출)의 40%, 50%, 60%와 같이 전체 가구의 소비지출분포나 소득분포상의 특정 지점을 아무런 근거 없이 최저생활기준선이나 급여기준선으로 정하는 것은 적절하지 않다고 판단된다. 이러한 기준선은 중위소득(지출)의 일정비율이라는 점만을 명백하게 할 뿐, 최저생활에 필요한 기본욕구의 수준 혹은 물질적 자원의 결핍과 관련한 어떠한 정보나 직관도 제시하지 않는다. 즉, 이러한 기준선은 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본적 욕구의 수준을 명백하게 밝힐 수 없기 때문에, 최저생활을 보장하고 있는지 알 수 없다는 문제를 가진다. 둘째, 실제로 발생한 소비수준의 변화는 최저생활에 필요한 필수재에 대한 소비변화 뿐 아니라 명백히 사치재로 간주할 수 있는 재화에 대한 소비변화에 의해서도 발생한다. 자동적, 상시적으로 갱신되는 상대기준선이 사치재에 대한 소비증가로부터 비롯된 것이라면 이는 빈곤의 기준선으로 수용하기 어렵다. 셋째, 중위소득(지출) 대비 백분율로 표시되는 상대기준선은 중장기의 소비수준 변화 뿐 아니라 단기적 경기변동에 따라 상승하거나 하락할 수 있다.<sup>17)</sup> 물론 기준선의 상승(하락)이 자동적으로 빈곤층의 비율을 증가(감소)시키는 것은 아니지만, 단기적 경기변동에 의해 기준선의 상승이나 하락이 발생하는 것은 바람직하지 않다. 넷째, 중위소득에 기초한 상대기준선의 변화정도는 기본욕구 수준의 변화정도와 일치하지 않는다. 만일 중위소득에 기

17) 사회성원들은 경제위기가 지속되어 재정여건이 상당히 안 좋을 경우 급여 기준선의 하락을, 반대로 지속적인 호황으로 인해 재정여건이 여유로울 때는 급여 기준선의 상승을 용인할 수도 있다.

초한 상대기준선의 증가폭이 기본욕구 수준의 증가폭보다 적을 경우에는 보장성의 훼손이라는 비판에 직면하게 될 것이다. 반대로 중위소득에 기초한 상대기준선의 증가폭이 기본욕구 수준의 증가폭보다 클 경우에는 적정성의 문제가 제기될 것이며, 이는 재정여건상의 어려움과 관련하여 문제가 될 수 있다. 아래 [그림 3-1]은 2000년~2012년 가계동향조사 원자료를 활용하여 중위소득 증감율을 시계열로 구한 결과이다. 현재 우리나라에서는 기본욕구 수준을 최저생계비로 측정하기 때문에 기본욕구 수준의 증가폭은 최저생계비의 증가폭을 통해 판단할 수 있다. 아래 그림이 말해주는 것은 중위소득의 전년 대비 증가율과 최저생계비의 전년 대비 증가율이 매우 큰 차이를 보이고 있다고, 그 증감의 방향도 상이한 경우가 많다는 점이다.

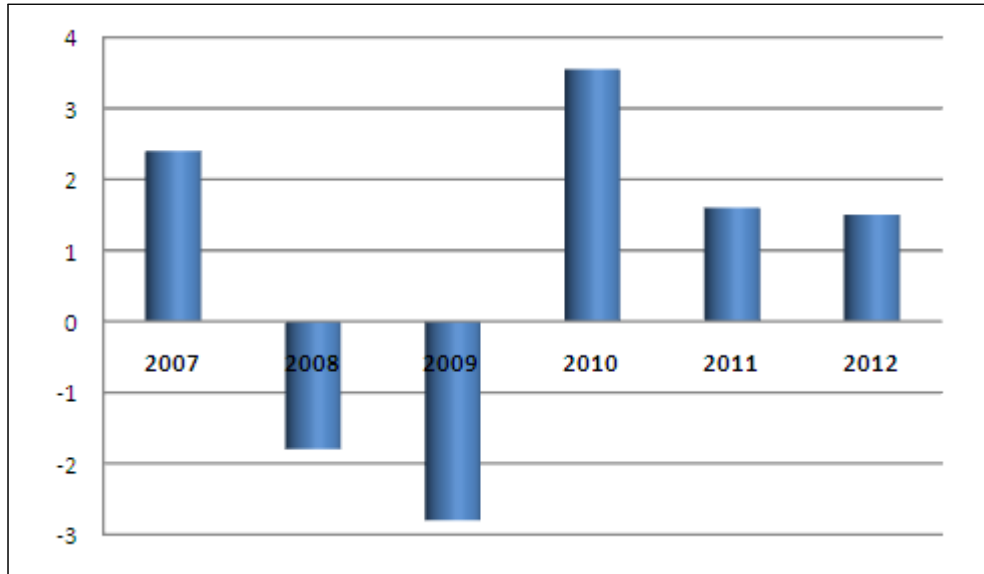
[그림 3-1] 중위소득 증가율의 변화추이: 2000~2012



주: 중위소득은 가구균등화지수(현행)을 적용한 경상소득으로 산출함.  
자료: 통계청(각년도), 『가계동향조사』 원자료.

[그림 3-2] 중위소득 증가율과 최저생계비 증가율의 차이

(단위: %p)



주: 1) 중위소득은 가구균등화지수(현행)을 적용한 4인가구 기준 경상소득으로 산출함.

2) 최저생계비는 4인가구 기준으로 산출함.

자료: 통계청(각년도), 『가계동향조사』 원자료.

### 제3절 보장성과 상대성을 확보한 급여기준선 도출 방안

절대적 기준선과 상대적 기준선을 중심으로 기준선 설정의 쟁점을 살펴본 결과 본 연구가 확인할 수 있는 점은 다음과 같다. 첫째, 어떤 방식으로 기준선을 설정하더라도 가치판단은 불가피하며, 그로부터 제기되는 자의성의 논란을 회피할 수는 없다. 전문가가 객관적 기준과 통계자료 등을 기초로 인간 생활에 필수적인 모든 품목에 대해 최저한의 수준을 정하고 화폐가치로 환산하여 기준선을 결정하는 전물량 방식의 경우 필수적으로 필요한 품목의 목록을 정하는데 있어 가치판단은 불가피하다. 그러한 목록을 정한 이후 각 품목에 대한 소비의 최저수준을 정하는 과정에서도 가치판단의 개입은 해 그러한 작업을 수행한 후 일정한 승수를 곱하여 기준선을 결정하는 반물량 방식은 전물량 방식에 수반하는 가치판단의 정도를 줄일 수는 있지만, 식료품에 대한 최저 소비기준 역시 음식에 대한 사회문화적 취향과 실제소비성향에 대한 가치판단의 결과를

반영한다.

평균소득(지출)이나 중위소득(지출)의 40%, 50%, 60%, 소득분포의 하위 10%, 20% 등과 같이 전체 가구의 소비지출분포나 소득분포상의 특정 지점을 기준선으로 설정하는 상대적 방식 또한 자의적이라는 비판을 회피할 수는 없다.

둘째, 어떤 방식으로 기준선을 설정하더라도 상대성의 요소가 포함되며, 그런 맥락에서 가변성을 가진다. 기준선을 설정하는 과정에서는 언제나 특정 시간과 특정 공간에 놓여있는 생활의 조건들이 준거로 활용된다. 그러므로 상이한 시점에서 계측된 기준선들은 소비수준의 변화를 반영하고, 그 결과로 다를 수밖에 없다. 개념적 특성상, 상대적 기준에서 이러한 점은 명백하다. 하지만, 절대적 기준 역시 상대성의 특성을 가지며, 가변적일 수밖에 없다. 우리나라의 최저생계비는 3년을 주기로 갱신되는데, 이 과정에서 계측시점의 소비수준은 새롭게 갱신하는 최저생계비의 계측과정에 직접적으로 반영된다. 필수적으로 필요한 품목의 목록을 정하는데 있어, 또한 각 품목에 대한 소비의 최저수준을 정하는데 있어 계측시점의 소비수준이 준거가 되기 때문이다. 이처럼 상대성의 요소와 그에 따른 가변성이 최저생활 기준선을 설정하는 모든 방식에서 제기되는 것이라면, 기준선을 상대적 방식으로 정할 것인가, 아니면 절대적 방식으로 정할 것인가의 문제보다는 실제 소비수준의 변화를 얼마나 자주 갱신할 것인가가 더 중요한 문제이다.

본 연구는 몇 년 사이의 간격을 두고 특정 주기별로 갱신하는-우리나라의 최저생계비가 그러하듯이-방법보다는 자동적, 상시적으로 갱신하는 방법이 더 적절하다고 판단한다. 왜냐하면 자동적, 상시적 갱신의 방법이 주기별 갱신의 방법보다는 가변성을 완화시킬 수 있기 때문이다. 우리나라의 최저생계비 변화 추이를 보면 기준이 되는 계측년도 다음해의 최저생계비 증가율과 비계측년도의 최저생계비 증가율의 변동폭이 상당히 큼을 알 수 있다. 이는 주기별 갱신이 가변성을 더 많이 가짐을 보여주는 것이다.

## 1. 급여기준선 도출의 원칙

이상과 같은 두 가지 측면을 감안하여 본 연구는 다음과 같은 네 가지 원칙에 기초하여 급여 기준선을 도출하고자 한다. 이러한 방법은 절대기준선 설정방법과 상대기준선

설정방법을 절충한 것으로, 미국 National Research Council에서 제안(Citro and Michael, 1995)한 방법과 유사한 것이다.

첫째, 급여 기준선은 최저생활 보장성의 원칙을 가져야 한다. 급여기준선은 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본욕구의 수준을 명백하게 밝힐 수 있어야 하며, 그를 위해서는 기본욕구 충족에 필요한 품목과 그에 대한 지출수준을 급여 기준선 설정의 기준으로 삼아야 한다.

기본욕구의 충족에 필요한 품목을 구체화하고, 그것에 필요한 지출수준을 구체화하는 작업은 급여 기준선을 설정하는 과정의 출발점이 되어야 한다. 그래야만 급여기준선이 최저생활의 보장과 직접적으로 관련을 가질 수 있기 때문이다. 한편, 빈곤여부의 판별, 혹은 공공부조 급여의 수급지위 판별은 기본적으로 해당 가구가 가지고 있는 욕구(need)의 크기와 해당 가구가 보유하고 있는 자원(resource)의 양을 비교하는 과정을 통해 이루어진다. 소득(income), 재산(wealth), 근로소득 획득능력(earnings capacity), 부양의무자의 부양능력 등은 가구가 가진 자원이라고 볼 수 있다면, 생존(survival)과 자율(autonomy)을 위해 필요하거나 필수적인 것이 결핍될 때 욕구가 발생한다(Plant 외, 1980). 빈곤과 관련해서는 일반욕구보다는 기본욕구라는 개념이 더 적절한데 기본욕구는 모든 인간에게 공통적이며, 인간성 유지에 필수적이며, 해결을 목적으로 하는 서비스의 양과 질에서 일정한 수준이 정해진다는 특성을 가진다(김상균, 1987). 기본욕구의 수준을 파악하는 데에는 소득지표나 지출지표 모두가 활용 가능하지만, 기존 최저생계비가 비목별 최저지출의 합계로 구해진다는 점을 감안하면 새로운 급여기준선 역시 지출지표를 활용하는 것이 좀 더 바람직하다고 말할 수 있다.

둘째, 기본욕구 충족에 필요한 품목은 관련한 급여의 특성을 고려하여 기본품목과 부가품목으로 구분하고, 그 각각의 지출수준을 급여 기준선 산출의 기준으로 해야 한다.

기본욕구 충족에 필요한 품목을 구체화하고, 그것에 대한 최저지출 수준을 구체화하는 일이 급여 기준선을 도출하는 과정의 출발점이 되어야 하지만, 여기에서의 문제점은 기본욕구 충족에 필요한 품목을 구체화하는 과정이 자의적이라는 것이다. 가능하면 그 과정에서 자의성의 논란과 가치판단의 여지는 최소화될 필요가 있다. Orshansky는 1963년 Social Security Bulletin에 빈곤 측정에 관한 논문을 발표하였는데, 여기에서의 빈곤 공식은 한 개인이 최저 생활수준을 유지할 수 있는 정도로서 1개월 동안

생활하는데 필요한 최소한의 식료품 마켓 바스켓을 구성한 후 여기에 3배를 곱하여 값을 얻는 방식이었다. 이 때 승수로써 '3'을 곱한 이유는 1955년 미국 농무부가 실시한 가구식료품소비조사(Household Food Consumption Survey)에서 미국의 평균가구가 세후소득의 약 1/3을 식료품지출에 사용한다는 사실 때문이다. 이에 기초하여 1/3의 역수인 3을 식료품지출액에 곱해 빈곤선을 도출한 것이다. 기본욕구의 충족과 관련하여 필수불가결할 뿐 아니라, 논란의 여지도 상대적으로 작은 식료품비를 기준으로 한 이러한 방법은 전물량 방식에 비해 자의성의 논란과 가치판단의 여지가 상대적으로 적다고 평가할 수 있다. 더욱이 기본욕구 충족에 필요한 모든 물품의 목록을 나열하는 대신 특정한 승수를 적용함에 따라, 우리나라에서 지난 몇 년간 최저생계비를 계측하는 과정에서 되풀이되었던 마켓바스켓 구성의 타당성을 둘러싼 소모적인 논쟁을 피할 수 있다는 장점을 가진다. 또한 식료품 지출이라는 기본욕구 수준을 근거로 함으로서, 기본욕구의 수준 혹은 물질적 자원의 결핍과 관련한 어떠한 정보나 직관도 제시하지 못하는 상대적 기준선 접근 방법의 한계도 완화한다. 하지만, 반물량 방식이라고 칭해지는 이러한 접근도 사실은 상대적 기준선 접근 방법과 큰 차이를 가지지는 않는다. 표준가구의 전체 소비지출액에서 식료품비가 차지하는 비중을 근거로 승수를 도출하기 때문에, 기본욕구의 충족과는 별로 상관이 없는-가령 유흥비나 오락비 등-품목에 대한 소비지출이 커질수록 해당 승수값도 커지기 때문이다. 실제로 한 연구에 따르면, 미국의 표준적인 가구는 1950년대에는 전체 소비지출의 1/3을 식비로 지출했지만, 1990년대에는 1/6에도 미치지 않는 비용을 식비로 지출한다(Citro and Michael, 1995).

본 연구는 급여 기준선은 생활수준의 변화를 반영해야 하지만, 그러한 생활수준은 전체소비지출 규모보다는 기본욕구 충족에 필요한 소비지출 규모의 변화와 관련되어야 한다고 판단한다. 또한, 최저생활 유지를 위해 필요한 품목 구성 역시 현행 국민기초생활보장제도에서 생계급여 뿐 아니라 의료급여와 주거급여, 교육급여 등을 두는 데서 알 수 있는 바와 같이 식료품 지출액으로만 한정해서는 안 된다고 생각한다. 이러한 관점에서 본 연구는 기본욕구 충족에 필요한 품목을 기본품목과 부가품목으로 구분하고, 각기 다른 방식을 통해 급여 기준선을 도출하는데 활용할 것을 제안한다. 식료품을 포함하여 먹고 자고 생활을 영위하는 것과 관련한 지출은 생계급여와 직접적으로 관련된다. 또한 이러한 지출은 기본욕구의 충족이라는 측면에서도 필수불가결하다. 즉, 기

본욕구 충족과 관련하여 식비와 피복비, 광열비, 교통통신비 등은 상대적으로 자의성의 논란으로부터 자유롭다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 해당 욕구와 관련한 품목은 기본품목으로 직접 그 소비지출수준을 계측하는 것이 적절하다. 물론 이러한 품목에 대한 지출은 생계급여 기준선과 관련될 것이다. 한편, 주거와 보건위생, 교육비 등은 기본욕구와 관련된 것임에는 틀림없지만 관련된 품목의 목록을 정하는 일은 상대적으로 자의성의 논란과 가치판단의 여지가 크다고 할 수 있다. 최저생계비 계측과정에서 방과후 교실 비용 등을 둘러싼 논쟁이 지속적으로 되풀이 되어 왔다는 점은 바로 이러한 측면과 관련된다. 따라서 부가품목에 대해서는 그것과 관련한 재화와 서비스의 목록을 구체적으로 나열하기보다는 기본품목에 대한 지출액 대비 일정비율로 그 지출수준을 나타내는 것이 적절하다고 판단한다. 물론 이러한 부가품목에는 기본욕구의 충족과 관련을 가지는 품목만이 포함되어야 하며, 기본욕구 충족과 관련이 적거나 없는 사치품 등은 배제되어야 한다. 이러한 방법을 요약하면, 비교적 논란 없이 기본욕구의 충족과 관련한 것으로 취급할 수 있는 품목들은 기본품목으로 직접 그 비용을 계측하여 생계급여의 급여기준선으로 삼고, 부가품목에 대한 지출액은 기본품목에 대한 지출액 대비 일정 비율-특정한 값을 가진 승수-로 나타낸 후 이를 합산하여 최저 기준선을 산출하고 의료급여와 주거급여, 그리고 교육급여의 급여기준선으로 삼는 것이다.

셋째, 급여 기준선은 기본욕구 충족을 위해 필요한 품목들에 대한 사람들의 실제 소비지출 행태에 의해 결정한다.

절대적 기준선 설정 방식, 특히 전물량 방식에 제기되는 또 다른 비판은 앞에서 살펴본 것처럼 나열한 품목에 대한 소비의 최저수준을 정하는 과정이 자의적이라는 점이다. 전문가에 의해 각 품목에 대한 소비의 최저수준이 규범적으로 결정되기 때문에 그 결과는 실제 사람들의 소비행태와는 상당히 다를 수 있다는 것이다. 본 연구는 급여 기준선을 기본욕구 충족을 위해 필요한 품목들에 대한 사람들의 실제 소비행태로부터 도출하는 것이 이러한 자의성을 감소시키는 방법이라고 판단한다. 보다 구체적으로 말한다면, 식비, 피복비, 주거광열비와 같은 기본품목의 화폐가치는 물론, 부가품목을 나타내는 승수 역시 전국단위에서 이루어지는 조사자료에서 해당하는 품목에 대한 실제 소비지출액을 통해 구해야 한다. 다만, 1개년도의 조사자료를 이용할 경우 단기적 경기변동에 따라 가계의 소비지출액이 급격하게 변화하는 경우가 발생<sup>18)</sup>할 수 있음을 고려하여, 3~5개년도 자료의 평균지출액을 기준으로 하는 것이 적절할 것이다.

넷째, 급여 기준선은 기본품목에 대한 중위지출액 대비 백분율로 표시되는 상대기준선으로 나타내며, 필요에 따라 중위소득 대비 백분율로 전환하여 표현할 수도 있다.

본 연구에서 기본품목에 대한 기준선, 즉 생계급여 기준선은 기본품목에 대한 실제 소비지출을 기준으로 도출한다. 이는 앞서 언급한 것처럼 자원은 소득을 통해, 욕구는 지출을 통해 측정하는 것이 적절하다는 점 때문이다. 또한 관련된 지출수준을 특정한 범위에 있는 승수값으로 표시한 후 이를 통해 의료급여와 주거급여, 그리고 교육급여의 기준선을 도출한다. 이러한 과정을 거침으로써 급여 기준선이 기본욕구 충족에 필요한 품목들과 직접적으로 관련됨을 보일 수 있고, 해당 품목들을 모두 나열하는 과정에서 제기되는 자의성의 논란도 피할 수 있다. 하지만, 최종적으로 본 연구에서 산출하는 기준선은 기본품목에 대한 중위지출액 대비 백분율이라는 상대기준선이다. 즉, 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본적 욕구의 수준을 직접 반영하는 것으로부터 출발하되, 최종적인 기준선은 최근 우리사회의 합의를 반영하여 상대적 빈곤 관점에 따라 표현한다는 것이다. 물론, 기본품목에 대한 중위지출액의 백분율로 표시한 급여 기준선은 필요하다면 간단한 방법을 통해 중위소득 대비 백분율로 전환하여 표현할 수도 있다.

## 2. 급여 기준선 도출 과정에서 검토해야 할 문제들

이러한 네 가지 원칙을 소비지출에 대한 경험적 자료에 적용함으로써, 급여 기준선들이 도출된다. 하지만 이에 앞서 검토해야할 몇 가지의 문제가 있다. 이러한 문제들은 경험적 자료를 통해 급여 기준선을 산출하는 과정에서 체계적인 차이를 산출할 수 있는 문제들이므로 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

### 가. 표준가구를 어떻게 설정할 것인가

우선 제기될 수 있는 문제는 기본욕구 충족에 필요한 품목을 정하고, 화폐가치로 환산하는 과정에서 준거가 될 가구가 구체화되어야 한다는 것이다. 전 물량방식에 의해

18) 실제로 경제위기시인 1998년 도시 전가구(4인가구) 가계지출은 약 9.6%, 소비지출은 12.0% 하락한 반면, 1999년의 경우 각각 13.9%, 13.8% 증가하였다.



최저생계비를 산출하는 과정에서 우리나라는 1999년 이후 현재까지 4인가구를 표준가구로 설정해왔다. 그리고 그것을 정당화한 논리는 표준가구 또는 준거가구는 그 사회에서 가장 높은 비중을 점하는 가구형태, 즉 최빈가구로 설정되어야 하며, 4인가구가 최빈가구라는 것이었다. 하지만, 2010년 인구주택총조사의 결과 4인 가구는 더 이상 우리나라의 최빈가구형태가 아니다. 조사결과에 따르면 4인가구가 전체 가구에서 차지하는 비중은 22.5%인데 반해 2인가구의 비중은 24.3%인 것으로 나타났다. 더 이상 4인 가구는 최빈가구가 아닌 것이다. 이에 따라 표준가구를 기존의 4인가구로 유지할 것인지, 아니면 새롭게 최빈가구로 등장한 2인가구로 변경할 것인지가 중요한 쟁점으로 제기된바 있다.

한편, 중위소득(지출) 대비 백분율로 표시되는 완전한 의미의 상대기준선에서는 표준가구의 설정 자체가 불필요한 것처럼 보일 수 있으나, 실제로는 이러한 방법에서도 가구규모와 가구원 구성 등의 측면에서 다양한 가구유형들의 소득(지출)을 나열하기 위해서는 표준가구의 개념이 필요하다. 가구균등화지수를 적용하여 가구규모와 가구원 구성 등을 조정하여 균등화한 소득(지출)을 구하는 것이 중위소득(지출)을 산출하는 과정에서 필수적이기 때문이다. 상대기준선 설정방법에서는 대부분의 경우 성인 1인으로 조정한 중위소득(지출)을 산출한다는 점을 생각해보면, 이 경우에는 성인 1인가구를 표준가구로 상정한다고 할 수 있다. 그러므로 상대기준선을 설정하는 과정에서도 사실은 4인가구를 표준가구로 설정하는 과정에 따르는 다양한 쟁점들이 여전히 되풀이 될 수 있다. 1인가구를 표준가구로 설정할 경우, 그것이 우리사회를 대표하는 가구인가의 문제, 1인 가구의 대표연령과 성별을 어떻게 구체화할 것인가의 문제, 가구원 추가에 따른 차이를 어떻게 조정할 것인가의 문제 등은 여전히 제기될 수 있기 때문이다.

본 연구는 성인 2인과 아동 2인으로 구성된 4인 가구를 준거로 급여 기준선을 산출한다. 즉, 가구규모와 가구원 구성 등의 측면에서 우리 사회를 대표할 수 있는 가구형태를 성인 2인과 아동 2인으로 구성된 4인 가구로 본다. 물론 4인 가구가 전체 가구 중 가장 많은 비중을 점하는 것은 아니다. 이러한 점은 2012년 가계금융복지조사와 2010~2012년 가계동향조사자료에 대한 <표 3-1>의 분석결과를 통해서도 드러난다. 2012년 가계금융복지조사자료의 경우에는 4인 가구의 비중이 전체 가구의 27.1%로 여전히 최빈가구이지만, 2010~2012년 가계동향조사자료에서는 2인 가구의 비중이

전체 가구에서 가장 높은 것으로 나타난다. 하지만, 전체 인구를 기준으로 살펴보면, 상이한 결과가 나타난다. <표 3-1>에서 분석한 모든 자료에서 4인 가구에 속한 인구수는 전체 인구수 중에서 가장 많은 비중을 점한다. 2012년 가계금융복지조사자료의 경우에는 전체 인구의 37.86%가 4인 가구에 속하며, 2010~2012년 가계동향조사자료에서는 전체인구의 35.57%~36.43%가 4인 가구에 속한다. 즉, 4인 가구는 가장 많은 인구를 대표하는 가구형태이다. 그러므로 본 연구에서는 성인 2인과 아동 2인으로 구성된 4인 가구를 표준가구로 설정한다.

<표 3-1> 가구규모별 가구 및 인구의 비중

(단위: %)

가구규모	2012 가계금융복지조사		2010 가계동향조사		2011 가계동향조사		2012 가계동향조사	
	가구의 비중	인구의 비중	가구의 비중	인구의 비중	가구의 비중	인구의 비중	가구의 비중	인구의 비중
1인	18.1	6.33	14.2	4.92	15.63	5.49	15.9	5.69
2인	25.5	17.79	26.96	18.68	26.69	18.74	28.51	20.39
3인	20.1	21.07	24.68	25.66	24.09	25.38	23.83	25.58
4인	27.1	37.86	26.02	36.06	25.93	36.43	24.86	35.57
5인	7.27	12.79	6.77	11.72	6.45	11.32	5.88	10.52
6인	1.57	3.28	1.04	2.16	0.98	2.06	0.82	1.75
7인	0.36	0.88	0.32	0.79	0.23	0.58	0.19	0.49

## 나. 어떤 균등화 지수를 적용할 것인가?

성인 2인+아동 2인으로 구성된 4인 가구를 표준가구로 하여 급여 기준선을 도출할 때 제기되는 또 다른 문제는 가구규모와 가구원 구성 등의 측면에서 다양한 가구유형들에 해당 기준선을 어떤 식으로 적용할 것인가, 지역별 차이를 어떤 식으로 반영할 것인가의 문제이다. 이는 어떤 균등화 지수를 적용할 것인가의 문제로 요약할 수 있다. 본 연구에서는 지역별 차이와 관련한 논의는 하지 않고 가구유형별 차이와 관련한 가구균등화 지수에 대해서만 논의하고자 한다. 주어진 가격  $p$ 하에서 서로 다른 두 가구에 동일한 효용수준  $u_0$ 가 주어질 때, 표준가구의 특성을  $s_0$ 라 하고, 비교대상이 되는 가구의 특성을  $s_h$ 라 하면, 가구균등화 지수(household equivalence scale)는 다음과 같다(김미곤 외, 2010).

$$ES = \frac{C(U_h, p, S_h)}{C(U_0, p, S_0)} = \frac{C_h}{C_0}$$

여기서  $C_0$ ,  $C_h$ 는 각 가구의 효용수준  $U_0$ ,  $U_h$ 에 도달할 수 있는 소비함수이며, 일반적으로 표준가구로 설정한 가구의 소비함수를 기준소비함수  $C_0$ 로 고려한다. 가구규모가  $h$ 인 가구가 일정한 삶을 유지하는데 필요한 비용을 표준가구(0)와 비교하여 상대비용으로 나타내면,  $A_h = \frac{C_h - C_0}{C_0}$ 인데, 균등화 지수는 결국  $1 + A_h$ 이다.  $A_h$ 는 자료로부터 추정되며, 이를 위해 삶의 수준을 나타내는 지표와 총 소비지출 및 가구의 특성변수 사이의 관계를 도출해야 한다.

사실, 가구 균등화 지수는 다양한 방법을 통해 산출할 수 있기 때문에 어떤 지수가 가장 적절하다는 식으로의 표현은 가능하지 않다. 우리나라에서도 최저생계비 산출과 정에서 수행한 실태조사에 기반한 균등화 지수와 OECD 기준 균등화지수 중 어떤 것을 적용할 것인가에 관한 논란이 중앙생활보장위원회에서 지속적으로 제기되어 왔다<sup>19)</sup>. 중앙생활보장위원회는 2010년과 2011년 최저생계비에는 OECD 기준 균등화 지수를 적용하되, 향후 좀 더 안정적이면서 OECD 기준 균등화지수가 가지는 단점을 보완할 수 있는 균등화지수를 연구·개발토록 한다는 선에서 의견을 모았고, 그 결과로 2010년과 2011년 가구규모별 최저생계비 산출을 위한 가구균등화지수는 <표 3-2>의 왼쪽 셀과 같이 결정되었다. 본 연구에서는 이 균등화지수를 현행 균등화지수라고 부를 것이다.

19) 제21차 중앙생활보장위원회(2004.12.1.)에서는 2005년부터 OECD기준으로 가구균등화지수를 단계적으로 조정해 나가기로 결정한 바 있다. 이후 OECD 균등화지수를 적용할 경우 5~6인 가구에서 규모의 경제가 미흡하게 반영된다는 문제 제기에 따라 제26차 중앙생활보장위원회(2006.5.1.)에서 실태조사 결과를 바탕으로 가구균등화지수를 재산정기로 의결하였다. 이 결정에 따라 2007년 최저생계비 계속 시 실태조사 결과를 토대로 가구균등화지수를 재산출하였다. 그러나 제28차 중앙생활보장위원회(2007.8.22)에서는 안정성과 일관성을 이유로 OECD기준 균등화지수(단계적조정지수)를 채택하였다. 이상은 김미곤 외(2010)에서 인용함.

〈표 3-2〉 다양한 가구 균등화지수

현행 균등화지수			OECD 수정 균등화지수					
					아동 수			
					0	1	2	3
가구원수	1	0.37	성인수	1	0.48	0.62	0.76	0.90
	2	0.63		2	0.71	0.86	1.00	1.14
	3	0.81		3	0.95	1.10	1.24	1.38
	4	1.00		4	1.19	1.33	1.48	1.62
	5	1.18		5	1.43	1.57	1.71	1.86
	6	1.37		6	1.67	1.81	1.95	2.10
	7	1.55		7	1.90	2.05	2.19	2.33
	8	1.74		8	2.14	2.29	2.43	2.57

주: OECD 수정 균등화지수는 성인 1인을 1로 하나, 본 연구에서는 성인 2인과 아동 2인으로 구성된 4인 가구를 표준 가구로 설정하므로, 해당가구를 1로 하는 방식으로 수정하였음.

어떤 균등화지수를 사용하느냐에 따라 실제 급여 기준선은 달라지기 때문에, 균등화 지수의 선택 문제는 상당히 중요하다. 본 연구는 37차 및 38차 중앙생활보장위원회의 결정에 따라 현재 활용하고 있는 현행 균등화지수를 기준으로 급여 기준선을 정하는 것이 큰 무리는 없다고 판단한다. 그 이유는 OECD 수정균등화 지수가 다소 복잡하게 구성되어 있어 이를 적용하는 부담이 크기도 하지만, 각 급여가 분리됨에 따라 현행 균등화지수를 바꾸어야 할 유인이 감소했기 때문이기도 하다. 하지만, 여기서는 비교를 위해 OECD 수정균등화 지수를 적용하여 산출한 급여 기준선도 함께 제시할 것이다.

## 다. 어떤 자료를 활용할 것인가?

절대적 기준선 설정 방법에서는 기본욕구 충족을 위해 필요한 품목들의 목록은 물론이고, 목록으로 나열한 품목에 대한 소비의 최저수준을 전문가가 결정하게 된다. 이러한 방법을 전문가 예산 방식(expert budgets)이라고 부르는 이유도 여기에 있다. 비록 객관적 기준과 통계자료 등을 기초로 하는 것이지만, 자의성의 논란과 가치판단의 여지가 크다는 비판이 제기되는 것은 사실이다. 본 연구는 기본욕구 충족에 필요한 품목들에 대한 지출수준을 사람들의 실제 소비지출 행태로부터 도출함으로써, 자의성과 가치판단을 축소하고자 한다. 물론 이를 위해서는 실제 소비지출 행태에 대한 자료가 필요하며, 어떤 자료를 활용하여 최저생활 기준선을 도출할 것인가의 문제가 제기된

다. 최저생활 기준선을 도출하는데 사용될 자료는 자료의 신뢰성, 자료의 안정성, 자료의 지속성, 담고 있는 정보, 자료의 공개시점 등의 측면에서 그 적절성을 평가받아야 한다. 이러한 점들을 고려하면, 통계청에서 공식적으로 생성하는 가계동향조사 및 가계금융복지조사가 그러한 자료로 활용될 수 있다. 그러나 <표 3-3>에서 나열한 바와 같이 정보의 충분함 정도, 자료의 공개시점, 적용시점과의 격차 등을 고려하면, 가계동향조사가 비교우위를 갖는 것으로 판단된다. 다만, 가계동향조사는 농어가 가구를 포함하지 않는다는 문제를 가진다. 하지만 이러한 문제는 농가경제조사, 어가경제조사 등을 통해 파악하는 해당정보를 가계동향조사자료에 결합함으로써 해결할 수 있다. 향후 공식적인 데이터 선택과 관련해서는 가계동향조사 외에도 가계금융복지조사 등을 활용하는 방안을 종합적으로 비교 검토할 필요가 있으며, 이는 중앙생활보장위원회를 통해 결정해야 할 것이다.

<표 3-3> 활용데이터의 유형과 특성 비교

	가계동향조사	가계금융복지조사
조사의 방식	- 월간단위 조사결과의 누적	- 연간단위 회고조사(패널조사)
자료의 신뢰성	- 현재 농어가가구 미포함	- 농어가가구 포함
자료의 안정성	- 오랜 생산 및 활용경험 축적	- 구축초기로 다소 불안정
자료의 지속성	- 장기 시계열 자료가 존재	- 2011년 이후 데이터만 존재
정보의 충분성	- 자산조사 데이터 취약	- 소득, 자산, 급여정보가 강점
데이터 공개시기	- 6~7월	- 하반기 (공표시점이 부적합)
적용시점과의 격차	- 2년	- 3년

본 연구에서는 가계동향조사자료를 활용한다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 1개년도의 자료만을 이용할 경우 단기적 경기변동에 따라 가계지출액이 급격하게 변화하는 경우가 발생할 수 있음을 고려하여, 최근 3개년도(2010년~2012년)의 자료를 결합하여 사용한다. 또한, 비교를 위해서 2011년 가계금융복지조사자료에 대한 분석결과도 함께 제시한다.

### 3. 급여 기준선의 도출

#### 가. 2010년~2012년 가계동향조사자료를 통한 급여 기준선의 도출

##### 1) 기본품목에 대한 소비지출액과 생계급여 기준선

가계동향조사에서는 본 연구에서 기본품목에 해당하는 것으로 정의하는 품목들에 대한 소비지출액을 식료품 및 비주류음료, 의류 및 신발, 상하수도 및 폐기물처리, 연료비, 교통비 및 통신비로 구분하여 조사한다. 해당하는 항목들은 <표 3-4>와 같이 나열될 수 있다.

본 연구에서는 이러한 기본품목에 대한 소비지출액과 그것을 반영하는 생계급여 기준선을 절대액수로 나타내는 것보다는 기본품목에 대한 중위지출액 대비 일정 백분율로 나타내는 방법을 사용한다. 중위소득 대비 백분율로 표시되는 상대기준선은 해당 수치만으로는 최저생활에 필요한 기본욕구의 수준 혹은 물질적 자원의 결핍과 관련한 어떠한 정보나 직관도 제시하지 않는다. 그러나 본 연구에서 제시하는 생계급여 기준선, 즉 기본품목에 대한 중위지출액 대비 백분율로 표시되는 생계급여 기준선은 기본욕구의 충족에 필수불가결한 기본품목에 대한 소비지출 수준으로부터 도출하는 것이므로, 최저생활을 위해 충족되어야 할 기본욕구의 수준을 명백하게 밝힐 수 있다. 둘째, 그럼에도 불구하고 이러한 방법은 중위소득 대비 백분율로 표시되는 상대기준선 방법과 유사한 결과를 산출하기 때문에, 최저생활 기준선이 상대적 빈곤 관점에 기초하여 설정되어야 한다는 우리 사회의 합의를 반영할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 급여 기준선에 대한 자동적, 상시적 갱신의 방법은 주기별 갱신의 방법보다 가변성의 폭이 적다<sup>20)</sup>. 기본품목에 대한 중위지출액 대비 일정 백분율로 표시한 생계급여 기준선은 매년마다 생산되는 소비지출자료에 기초하여 자동적, 상시적으로 갱신될 수 있다.

20) 우리나라의 최저생계비 변화 추이를 보면 기준이 되는 계측년도 다음해의 최저생계비 증가율과 비계측년도의 최저생계비 증가율의 변동폭이 상당히 큼을 알 수 있다. 이는 주기별 갱신이 가변성을 더 많이 가짐을 보여주는 것이다.

〈표 3-4〉 기본품목에 해당하는 항목들: 가계동향조사 기준

식료품 및 비주류음료	가구에서 조리과정을 거치거나 또는 바로 섭취할 수 있는 상품에 대한 지출
의류 및 신발	의류 및 신발을 구입하기 위해 지불한 비용 또는 제작하기 위해 구입한 재료비와 제작, 유지, 수선 등을 위한 서비스에 대한 지출
상하수도 및 폐기물처리	상·하수도 폐기물 및 기타주거관련서비스 이용에 대한 지출
연료비	조명, 난방 및 취사 등 일상가사를 영위하기 위해 지출하는 연료관련 비용
교통	승객 및 화물 등의 이동에 필요한 상품 및 서비스의 구입에 대한 지출
통신	의사·지식·정보 등을 격지에서 주고받는 데에 필요한 상품 및 서비스에 대한 지출

## 2) 부가품목에 대한 승수와 의료, 주거, 교육급여 기준선

본 연구에서 의료급여, 주거급여 및 교육급여로 대응되는 품목들은 부가품목으로 정의한다. 또한, 이러한 부가품목에 대한 소비수준은 일정한 범위의 승수로 표현하는 방안을 제안한다. 이러한 승수는 기본품목에 필요한 비용을 기준으로 하여 산출할 수 있다. 기본품목 충족에 필요한 부가품목을 승수로 표시하는 것은 부가품목의 목록과 각 품목의 최소비용을 나열하는 일이 상당한 노력을 필요로 함에도 불구하고 소모적인 논쟁을 유발하는 경우가 다반사라는 현실을 고려한 것이다. 부가품목을 기본품목을 기준으로 한 일정 범위의 승수로 표시하게 되면, 의료급여, 주거급여 및 교육급여 기준선은 생계급여 기준선을 기준으로 한 일정범위의 승수로 나타낼 수 있고, 결국 기본품목에 대한 중위지출액 대비 일정 백분율이나 중위소득 대비 일정 백분율로 전환한 급여기준선으로 전환할 수 있다.

부가품목에 대한 승수는 부가품목의 범위를 어떻게 설정할 것인가에 따라 그 값이 달라질 수 있는데, 본 연구에서는 부가품목의 최소목록과 최대목록을 설정하여 승수를 최솟값과 최대값 사이의 일정한 범위 값으로 표현한다. 이는 어떠한 방식으로 급여 기준선을 정한다 해도 피할 수 없는 자의성의 문제를 오히려 명백하게 드러낸다는 의미를 가진다. 또한 승수를 일정한 범위로 나타냄에 따라 의료급여와 주거급여, 그리고 교육급여의 기준선 설정은 약간의 융통성을 가지게 된다.

〈표 3-5〉는 부가품목에 해당하는 항목들의 범위를 가계동향조사를 기준으로 하여 나열한 것이다. 우선, 부가품목의 최소목록은 보건위생비와 주거비로 구성하였다. 이는 의료급여기준선과 주거급여기준선을 설정하는 기준이 될 수 있다. 또한 부가품목의 최대목록은 최소목록에 교육비와 보육료를 더한 것으로, 교육급여의 기준선을 설정하

는데 활용될 수 있다.

〈표 3-5〉 부가품목에 해당하는 항목들: 가계동향조사 기준

정의	정의 I	실제주거비	주거 시설 임차를 위해 지출하는 비용
		주택유지 및 수선	주거의 유지 및 수선을 위해 지출하는 비용
		기타주거관련서비스	공동주택관리 및 주거를 위한 공동비용 등 주거관련서비스
		보건	사람의 질병 예방, 치료 및 신체의 교정 등에 필요한 상품 및 서비스에 대한 지출
	정의 II	위생 및 이미용품	위생, 이미지와 관련된 상품의 구입비용
		교육	사람이 살아가는 데 필요한 행위를 학습하는데 필요한 서비스를 구입하는데 지출한 비용
		보육료	취학 전 아동의 보육을 위해 지불하는 지출

### 3) 생계급여, 의료급여, 주거급여 및 교육급여 기준선의 산출

기본품목과 부가품목에 대한 소비수준은 어떤 균등화지수를 적용하느냐에 따라 달리 측정된다. 이하에서는 현행 균등화지수와 OECD 수정균등화지수를 각기 적용하여 기본품목에 대한 소비지출액과 부가품목에 대한 승수값을 구하고 이를 통해 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여의 기준선을 도출한다. 기본품목에 대한 소비지출 행태를 파악하기 위해 분석에서는 기본품목에 대한 우리나라 국민들의 소비지출분포 전체를 20분위별로 나타내고, 각 분위에서 기본품목에 대한 소비지출액의 규모가 어떠한지를 분위값을 기준으로 제시하였다. 또한 부가품목에 대한 소비지출액 규모를 기본품목에 대한 소비지출액의 일정비율로 구한 승수값도 분위별로 구해보았다.

먼저 〈표 3-6〉은 현행 균등화지수를 적용하여 기본품목에 대한 소비지출액과 부가품목에 대한 승수값을 기본품목에 대한 소비지출분위별로 살펴본 결과이다. 즉, 성인 2인과 아동 2인으로 구성된 4인가구의 기본품목에 대한 지출액을 기준으로, 상이한 가구규모에 대해 0.37~1.74까지의 균등화지수를 적용하여 기본품목에 대한 지출액으로 조정하였다. 이러한 조정은 부가품목에 대한 승수값을 구하거나, 중위소득을 구하는 과정에서도 마찬가지로 이루어졌다. 한편 중위소득은 경상소득을 이용하여 구하였는데, 이는 공공부조제도인 기초보장제도의 수급자격을 판단할 때에는 가구가 획득한 총소득에 근거해야 하는 것이 원칙임을 고려한 결과이다. 기본품목에 대한 우리나라 국민들의 소비지출분포 전체를 20분위별로 나열해보면, 기본품목에 대한 우리나라 국민들의 월 소비지출액의 중위값(50번째 백분위값)은 2012년 실질가치 기준으로 1,103,541원임



을 알 수 있다. 해당하는 구간 내에 있는 가구가 기본품목에 대해 월 평균 어떻게 지출하는지를 예시적으로 살펴보자. 2012년의 경우를 살펴보면, 해당가구는 식료품 및 비주류음료에 393,800원, 의류 및 신발에 146,600원, 상하수도 및 폐기물처리에 23,200원, 연료비에 149,900원, 교통비로 223,500원, 통신비로 158,400원을 지출한다. 한편 2010년 계측된 중소도시 표준가구(4인가구)의 항목별 최저생계비를 2012년 기준으로 환산해보면, 식료품비는 564,300원, 피복신발비는 61,700원, 광열수도비는 110,400원, 교통통신비는 152,600원이다. 기본품목에 대한 소비지출액의 중위값 구간 내에 있는 표준가구의 실제소비행태와 비교해보면, 식료품비는 실제보다 더 많이 책정되어 있는 반면, 나머지 품목들에 대해서는 실제소비행태보다 훨씬 적게 책정되어 있음을 확인할 수 있다. 전문가 예산 방식의 자의성이 잘 드러난다는 것이다.

〈표 3-6〉 중위지출액(소득) 대비 백분율로 살펴본 계층별 품목별 지출: 현행 균등화 지수

(단위: 원/월, %)

20분위	기본품목			기본품목+부가품목			
	지출액(원)	중위지출액 대비 백분율	중위소득 대비 백분율	승수		중위소득 대비백분율 <sup>1)</sup>	중위소득 대비백분율 <sup>2)</sup>
				정의 I	정의 II		
5th	485,387	43.98	13.18	1.45	1.51	17.13	21.61
10th	607,759	55.07	16.5	1.44	1.61	21.45	27.06
15th	696,202	63.09	18.9	1.44	1.64	24.57	31
20th	767,307	69.53	20.83	1.39	1.63	27.08	34.16
25th	827,034	74.94	22.45	1.39	1.64	29.19	36.82
30th	883,115	80.03	23.97	1.37	1.63	31.17	39.32
35th	938,678	85.06	25.48	1.32	1.58	33.13	41.79
40th	993,329	90.01	26.97	1.31	1.59	35.06	44.23
45th	1,047,978	94.97	28.45	1.3	1.59	36.99	46.66
50th	1,103,541	100	29.96	1.3	1.57	38.95	49.13
55th	1,162,320	105.33	31.55	1.3	1.56	41.02	51.75
60th	1,223,571	110.88	33.22	1.29	1.54	43.18	54.48
65th	1,290,908	116.98	35.05	1.29	1.53	45.56	57.47
70th	1,362,638	123.48	36.99	1.28	1.52	48.09	60.67
75th	1,447,134	131.14	39.29	1.26	1.51	51.07	64.43
80th	1,556,016	141	42.24	1.27	1.49	54.92	69.28
85th	1,699,435	154	46.14	1.25	1.45	59.98	75.66
90th	1,919,450	173.94	52.11	1.22	1.41	67.74	85.46
95th	2,373,002	215.04	64.42	1.14	1.3	83.75	105.65
100th	34,118,744	3091.75	926.25	0.13	0.14	1204.13	1519.05

주: 1) 기본품목에 대한 중위 소비지출액 이하 계층에서 정의 I의 승수값 중 최소값인 1.30을 적용함.

2) 기본품목에 대한 중위 소비지출액 이하 계층에서 정의 II의 승수값 중 최대값인 1.64를 적용함.

3) 중위소득은 경상소득에 가구균등화지수를 적용하여 구함.

4) 2010년~2012년 자료를 2012년 실질가치 기준으로 조정한 후 3개년 평균값을 산출하여 분석함.

자료: 통계청(2010~2012), 『가계동향조사』 원자료.

본 연구는 생계급여 기준선은 기본품목에 대한 실제의 소비지출수준을 반영하는 방식으로 결정되는 것이 적절하다고 판단한다. 그리고 그러한 기준으로 기본품목에 대한 소비지출액의 중위값과 그것을 중심으로 한 일정범위의 값을 제안한다. 즉, 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100%를 기준으로 상하 5% 정도의 범위가 생계급여 기준선으로 적절하다는 제안을 한다. 이를 화폐가치로 환산하면, 기본품목에 대한 중위지출액 대비 95%가 월지출액 1,047,978원에 해당되며, 기본품목에 대한 중위지출액 대비 105%가 월지출액 1,162,320원에 해당된다. 이러한 기준선은 중위소득 대비 백분율의 개념으로도 쉽게 전환될 수 있다. 기본품목에 대한 중위지출액 대비 95% 수준은 중위소득 대비 약 29%이며, 기본품목에 대한 중위지출액 대비 105% 수준은 중위소득 대비 32%이다. 그 중간값인 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100% 수준, 즉 기본품목에 대한 소비지출액의 중위값에 해당하는 수준을 중위소득 대비 백분율의 개념으로 전환하면 중위소득 대비 약 30%가 된다.

물론 이러한 기준선의 도출은 명백하게 가치판단을 내포하는 것인데, 여기에서의 가치판단 근거는 이러한 수준이 현재의 생계급여 선정기준을 약간 상회하는 수준이기 때문에 급여기준의 급격한 변화에 따르는 다양한 문제들을 최소화할 수 있다는 점과 관련된다. 아래의 <표 3-7>은 현재 시행하고 있는 최저생계비 및 생계급여 상한액을 2011년 가계금융복지조사 자료에 적용하여 균등화된 중위소득 대비 비율로 살펴본 결과이다. 이를 보면 중위소득의 30%를 생계급여 선정기준으로 산출하는 경우, 그것은 현재의 생계급여 선정기준보다 약간 높은 수준임을 알 수 있다.

<표 3-7> 각 기준선의 중위소득 대비 비율(2011년 기준)

(단위: 원/월, %)

최저생계비 구성	금액		균등화된 중위소득 및 중위소득 대비 비율				
			현행 균등화지수		OECD 수정균등화지수		
가구원 수	1인	4인	1인	4인	1인	4인 (성인)	4인 (2+2)
중위소득	-	-	1,294,117	3,494,115	1,485,292	3,713,229	3,119,113
최저생계비 (A)	532,583	1,439,413	41.2	41.2	35.9	38.8	46.1
현금급여기준 (C=A-B)	436,044	1,178,496	33.7	33.7	29.4	31.7	37.8
현행생계급여액 (G=C-D)	351,678	950,481	27.2	27.2	23.7	25.6	30.5

자료: 복지부 『국민기초생활보장 사업안내』 각년도, 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료: 한국보건사회연구원·국토연구원(2013), 『국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구』 공청회 자료 일부 수정

다음으로, 기본품목에 대한 소비지출액을 기준으로 하여, 그것의 일정비율로 부가품목을 표시한 승수값에 대해 살펴보자. 생계급여 기준선에 이 승수값을 곱함으로써, 의료급여를 포함한 다른 급여의 급여 기준선을 산출하는 것이 본 연구가 택한 방법이다. 앞서 언급한 바와 같이 본 연구에서는 부가품목의 최소목록과 최대목록을 설정하여 승수를 최솟값과 최댓값 사이의 일정한 범위 값으로 표현한다. 정의 I에 따른 승수값은 보건위생비와 주거비로 구성하였고, 이는 의료급여기준선과 주거급여기준선을 설정하는 기준이 될 수 있다. 한편 정의 II에 따른 승수값은 정의 I에 교육비와 보육료를 더한 것으로, 교육급여의 기준선을 설정하는데 활용될 수 있다. <표 3-6>에는 정의 I과 정의 II에 따라 구한 부가품목에 대한 소비지출액과 기본품목에 대한 소비지출액을 합산한 후 그것을 기본품목에 대한 소비지출액으로 나누어서 20분위 계층별로 구한 승수값이 제시되어 있다. 소비지출수준에 따라 구분한 계층별로 승수값은 다양하게 나타난다. 가령 기본품목에 대한 소비지출 규모가 가장 작은 하위 5%계층의 승수값은 1.45~1.51의 범위에 있지만, 중위계층인 50%계층의 승수값은 1.3~1.57의 범위에 있다. 본 연구에서는 50% 이하 계층의 승수값 중 최소값인 1.30을 정의 I에 따른 승수값으로, 50% 이하 계층의 승수값 중 최대값인 1.64를 정의 II에 따른 승수값으로 하여 의료급여, 주거급여 및 교육급여의 기준선을 도출하였다. <표 3-6>의 오른쪽 셀은 해당하는 급여들의 기준선을 중위소득대비 백분율로 나타낸 결과이다. 앞서, 생계급여 기준선은 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100%를 기준으로 상하 5% 정도의 범위 내에서 설정하는 것이 적절하다고 제안했으므로, 그 연장선에서 생각하면 의료급여, 주거급여 및 교육급여의 기준선 또한 그러한 범위에서 구하는 것이 적절할 것이다. 즉, 의료급여와 주거급여, 교육급여의 기준선은 중위소득 대비 37%~52%의 범위 내에서 도출하는 것이 적절하다는 것이다. 급여의 개별화와 선정기준의 다양화라는 맞춤형급여의 원칙을 감안한다면 의료급여의 기준선은 중위소득대비 37%~42%로, 교육급여 기준선은 중위소득대비 47%~52%로, 주거급여 기준선은 그 사이의 적당한 값을 택하는 것이 적절하다. 가령, 기본품목에 대한 소비지출액의 중위값으로 기준선을 정한다면, 의료급여 기준선은 중위소득 대비 39%, 교육급여 기준선은 중위소득 대비 50%가 될 것이며, 주거급여 기준선은 그 중간값인 45%로 할 수 있다. 지금까지의 분석결과와 그에 따라 구한 급여기준선은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 생계급여 기준선은 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100%를 기준으로 상하

5% 정도의 범위 내에서 설정하는 것이 적절하다.

둘째, 의료급여와 주거급여, 교육급여 기준선은 각 급여에 해당하는 부가품목을 나타내는 승수값을 생계급여기준선에 곱함으로써 구할 수 있다.

셋째, 기본품목에 대한 중위지출액 대비 백분율로 구한 기준선은 중위소득 대비 백분율의 개념으로 전환하여 표시할 수 있다. 가령, 생계급여 기준선을 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100% 수준으로 설정한다면, 이러한 기준선은 중위소득 대비 30%로 표현할 수 있다. 또한 의료급여 기준선은 중위소득 대비 39%로, 교육급여 기준선은 중위소득 대비 50%로 표현할 수 있다. 주거급여 기준선은 의료급여 기준선과 교육급여 기준선 사이의 적당한 값, 가령 중위소득 대비 45%로 정한다.

한편, <표 3-8>은 OECD 수정 균등화지수를 적용하여 앞서 진행했던 분석을 되풀이한 결과를 나타낸다. 약간의 차이는 있지만, 결과는 <표 3-6>과 크게 다르지 않다. OECD 수정 균등화 지수를 적용하고 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100%를 기준으로 상하 5% 정도의 범위에서 생계급여 기준선을 도출하면 월지출액 946,030원~1,045,396원 수준이다. 또한 이를 중위소득 대비 백분율로 전환한다면, 생계급여 기준선은 중위소득 대비 29%~32%의 범위 내에 있다. 만일 앞서와 마찬가지로 생계급여 기준선을 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100% 수준으로 두고 이를 중위소득 대비 백분율로 나타내면 생계급여 기준선은 중위소득 대비 30%임을 알 수 있다. 의료급여와 주거급여, 교육급여 기준선은 각 급여에 해당하는 부가품목을 나타내는 승수값을 생계급여기준선에 곱함으로써 구해지는데, 그 결과도 앞의 분석결과와 대체로 일치한다. OECD 수정 균등화 지수를 적용할 경우 의료급여의 기준선은 중위소득대비 38%~42% 수준에서, 교육급여 기준선은 중위소득대비 47%~51% 수준에서 정해질 수 있다. 만일 기본품목에 대한 소비지출액의 중위값을 기준으로 하여 생계급여 기준선을 중위소득 대비 30%로 한다면, 의료급여 기준선은 중위소득 대비 40%, 교육급여 기준선은 중위소득 대비 49%가 될 것이며, 주거급여 기준선은 그 중간의 45%로 할 수 있다.

〈표 3-8〉 중위지출액(소득) 대비 백분율로 살펴본 계층별 품목별 지출: OECD 수정균등화 지수

(단위: 원/월, %)

20분위	기본품목			기본품목+부가품목			
	지출액(원)	중위지출액 대비 백분율	중위소득 대비 백분율	부가품목 승수		중위소득 대비백분율 <sup>1)</sup>	중위소득 대비백분율 <sup>2)</sup>
				정의 I	정의 II		
5th	410,304	41.2	12.33	1.43	1.47	16.15	19.98
10th	530,767	53.29	15.95	1.46	1.59	20.9	25.84
15th	613,233	61.57	18.43	1.44	1.61	24.14	29.86
20th	680,353	68.31	20.45	1.41	1.62	26.79	33.13
25th	739,973	74.3	22.24	1.35	1.59	29.13	36.03
30th	795,716	79.89	23.92	1.35	1.59	31.33	38.74
35th	844,774	84.82	25.39	1.33	1.59	33.26	41.13
40th	895,251	89.89	26.91	1.32	1.58	35.25	43.59
45th	946,030	94.99	28.43	1.31	1.58	37.25	46.06
50th	995,965	100	29.93	1.31	1.59	39.21	48.49
55th	1,045,396	104.96	31.42	1.3	1.58	41.16	50.9
60th	1,099,571	110.4	33.05	1.28	1.53	43.29	53.54
65th	1,159,968	116.47	34.86	1.29	1.55	45.67	56.48
70th	1,226,628	123.16	36.87	1.27	1.52	48.29	59.72
75th	1,299,635	130.49	39.06	1.26	1.53	51.17	63.28
80th	1,390,370	139.6	41.79	1.25	1.5	54.74	67.7
85th	1,512,249	151.84	45.45	1.25	1.48	59.54	73.63
90th	1,690,739	169.76	50.81	1.22	1.44	66.57	82.32
95th	2,083,204	209.16	62.61	1.15	1.33	82.02	101.43
100th	27,720,544	2783.29	833.14	0.14	0.15	1091.41	1349.68

주: 1) 기본품목에 대한 중위 소비지출액 이하 계층에서 정의 I의 승수값 중 최소값인 1.31을 적용함.

2) 기본품목에 대한 중위 소비지출액 이하 계층에서 정의 II의 승수값 중 최대값인 1.62를 적용함.

3) 2010년~2012년 자료를 2012년 실질가치 기준으로 조정한 후 3개년 평균값을 산출하여 분석함.

자료: 통계청(2010~2012), 『가계동향조사』 원자료

## 나. 2012 가계금융복지조사자료를 통한 급여 기준선의 산출

이하에서는 2012년 가계금융복지조사자료에 대한 분석을 시도하는데, 이는 가계동향조사자료를 통해 도출한 급여 기준선과의 비교를 위한 것이다. 본 연구에서는 최저생활에 필요한 기본품목과 부가품목에 대한 실제소비행태를 관련 자료로부터 추정하는 것을 출발점으로 하는 만큼, 소비실태에 관한 비교적 세부적인 정보를 필요로 한다. 하지만, 가계금융복지조사자료에서는 식료품(외식비 포함), 주거비, 교육비(보육비 포함), 의료비, 교통비, 통신비, 경조비, 기타지출 등 8개의 대분류된 항목만으로 소비지출 항목을 제시하고 있기 때문에 기본품목과 부가품목의 소비지출 실태를 파악하기가 어렵다. 이러한 문제를 극복하기 위해 본 연구는 가계동향조사자료의 소비지출 정보를

기준으로 하여 가계금융복지조사자료에서 해당하는 소비지출 실태를 추정하는 방법을 활용하였다. 예컨대, 현행 균등화 지수를 적용할 때 2011년 가계동향조사자료에서 식료품 및 비주류음료에 대한 소비지출액은 전체 소비지출액의 18.8%인 것으로 나타났다. 따라서 2012년 가계금융복지조사자료에서 제시하고 있는 소비지출액의 18.8%를 식료품 및 비주류음료에 대한 소비지출액으로 추정할 수 있다. 마찬가지로, 2011년 가계동향조사자료에서 연료비 지출액은 주거비의 54.4%에 달하는데, 이 값을 2012년 가계금융복지조사자료의 주거비 지출액에 적용하여 연료비 지출액을 추정한다. 물론 2012년 가계금융복지조사자료에서 제공하는 교통비, 통신비와 같은 항목은 이러한 과정을 거칠 필요가 없다. 부가품목의 소비지출 실태 역시 마찬가지로의 방법으로 추정할 수 있다. <표 3-9>와 <표 3-10>은 기본품목에 대한 소비지출액과 부가품목을 나타내는 승수를 추정하기 위해 가계동향조사자료로부터 구한 수치들을 제시하였다.

<표 3-9> 기본품목에 해당하는 항목들: 가계금융복지조사 기준

항목	추정방법	현행 균등화지수		수정 균등화지수	
		평균값	표준편차	평균값	표준편차
식료품 및 비주류음료	소비지출액대비	0.188	0.018	0.187	0.021
의류및신발	소비지출액 대비	0.043	0.013	0.046	0.014
상하수도 및 폐기물처리	주거비대비	0.097	0.005	0.097	0.005
연료비	주거비대비	0.544	0.023	0.547	0.023
교통	항목 있음	-	-	-	-
통신	항목 있음	-	-	-	-

<표 3-10> 부가품목에 해당하는 항목들: 가계금융복지조사 기준

	항목	추정방법	현행균등화지수		수정균등화지수	
			평균값	표준편차	평균값	표준편차
정의 I	실제주거비	주거비대비	0.166	0.037	0.162	0.038
	주택유지 및 수선	주거비대비	0.051	0.006	0.052	0.005
	기타주거관련서비스	주거비대비	0.141	0.019	0.142	0.020
	보건	항목 있음	-	-	-	-
	위생 및 이마용품	소비지출대비	0.014	0.003	0.015	0.003
정의 II	교육(보육비포함)	항목 있음	-	-	-	-

이상과 같은 방법으로 2012 가계금융복지조사자료로부터 기본품목과 부가품목에 대한 소비지출정보를 구한 후 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여의 기준선을 도출한 결과가 <표 3-11>과 <표 3-12>에 제시되어 있다. 우선 현행 균등화 지수를 적용

하여 분석한 <표 3-11>을 살펴보자. 앞에서 제시한 바와 같이 생계급여 기준선을 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100%를 기준으로 상하 5% 정도의 범위로 설정하고 이를 화폐가치로 환산하면 연간 지출액(2011년 기준) 1,233만원~1,413만원 수준임을 알 수 있다. 이를 다시 중위소득 대비 백분율로 전환한다면, 생계급여 기준선은 중위소득 대비 30%~35%의 범위 내에 있다. 의료급여와 주거급여, 교육급여 기준선은 각 급여에 해당하는 부가품목을 나타내는 승수값<sup>21)</sup>을 생계급여기준선에 곱해서 구할 수 있다. 그 결과, 의료급여의 기준선은 중위소득 대비 39%~45% 수준에서, 교육급여 기준선은 중위소득 대비 49%~56% 수준에서 정해질 수 있다. 또한 주거급여 기준선은 의료급여 기준선과 교육급여 기준선의 중간범위인 중위소득 대비 45%~50% 수준에서 정할 수 있다.

OECD 수정 균등화 지수를 적용하여 분석한 <표 3-12>의 분석결과도 유사하게 나타난다. 생계급여 기준선을 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100%를 기준으로 상하 5% 정도의 범위로 설정하고 이를 화폐가치로 환산하면 연간 지출액(2011년 기준) 1,098만원~1,263만원 수준이다. 이를 중위소득 대비 백분율로 전환한다면, 생계급여 기준선은 중위소득 대비 30%~35%의 범위 내에 있고, 의료급여의 기준선은 중위소득 대비 39%~45% 수준에서, 교육급여 기준선은 중위소득 대비 48%~56% 수준에서 정해질 수 있다. 의료급여 기준선과 교육급여 기준선의 중간범위에서 주거급여 기준선을 정한다면, 그것은 중위소득 대비 45%~50% 수준이다.

<표 3-11> 중위지출액(소득) 대비 백분율로 살펴본 계층별 품목별 지출: 현행 균등화지수

(단위: 만원/년, %)

20분위	지출액 (만원)	기본품목		기본품목+부가품목	
		중위지출액 대비 백분율	중위소득 대비 백분율	중위소득 대비 백분율	중위소득 대비 백분율
5th	419.1	31.83	10.06	13.07	16.49
10th	553.62	42.05	13.28	17.27	21.78
15th	674.96	51.26	16.19	21.05	26.56
20th	781.64	59.36	18.75	24.38	30.76
25th	877.82	66.67	21.06	27.38	34.54
30th	972.86	73.89	23.34	30.34	38.28

21) 가계동향조사자료에 대한 앞의 분석에서 사용했던 방법을 그대로 적용하면, 정의 I에 따른 승수값은 50% 이하 계층의 승수값 중 최소값인 1.31이며 정의 II에 따른 승수값은 50% 이하 계층의 승수값 중 최대값인 1.62이다.

20분위	지출액 (만원)	기본품목		기본품목+부가품목	
		중위지출액 대비 백분율	중위소득 대비 백분율	중위소득 대비 백분율	중위소득 대비 백분율
35th	1059.91	80.5	25.43	33.06	41.71
40th	1148.28	87.21	27.55	35.82	45.18
45th	1233.05	93.65	29.58	38.46	48.52
50th	1316.67	100	31.59	41.07	51.81
55th	1413.44	107.35	33.91	44.09	55.62
60th	1506.63	114.42	36.15	46.99	59.28
65th	1608.23	122.14	38.59	50.16	63.28
70th	1720.58	130.67	41.28	53.67	67.7
75th	1853.52	140.77	44.47	57.81	72.93
80th	2008.62	152.55	48.19	62.65	79.04
85th	2214.2	168.16	53.13	69.06	87.13
90th	2485.16	188.74	59.63	77.52	97.79
95th	3004.76	228.2	72.09	93.72	118.23
100th	16240.5	1233.43	389.66	506.56	639.05

주: 1) 기본품목에 대한 중위 소비지출액 이하 계층에서 정의 I의 승수값 중 최소값인 1.30을 적용함.

2) 기본품목에 대한 중위 소비지출액 이하 계층에서 정의 II의 승수값 중 최대값인 1.64를 적용함

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

〈표 3-12〉 중위지출액(소득) 대비 백분율로 살펴본 계층별 품목별 지출: OECD 수정균등화지수

(단위: 만원/년, %)

20분위	지출액 (만원)	기본품목		기본품목+부가품목	
		중위지출액 대비 백분율	중위소득 대비 백분율	중위소득 대비 백분율	중위소득 대비 백분율
5th	353.26	29.96	9.53	12.48	15.43
10th	472.06	40.04	12.73	16.67	20.62
15th	577.22	48.96	15.56	20.39	25.21
20th	681.27	57.78	18.37	24.06	29.76
25th	772.97	65.56	20.84	27.3	33.76
30th	861.15	73.04	23.22	30.42	37.62
35th	942.93	79.98	25.43	33.31	41.19
40th	1022.11	86.69	27.56	36.1	44.65
45th	1098.36	93.16	29.62	38.8	47.98
50th	1178.67	100	31.78	41.63	51.49
55th	1263.68	107.18	34.07	44.64	55.2
60th	1345.66	114.14	36.28	47.53	58.78
65th	1442.54	122.35	38.9	50.96	63.01
70th	1537.44	130.4	41.46	54.31	67.16
75th	1646.37	139.64	44.39	58.16	71.92
80th	1776.25	150.66	47.9	62.74	77.59
85th	1941.82	164.7	52.36	68.59	84.82
90th	2182.92	185.15	58.86	77.11	95.35
95th	2619.53	222.18	70.63	92.53	114.43
100th	13716.11	1163.38	369.85	484.5	599.15

주: 1) 기본품목에 대한 중위 소비지출액 이하 계층에서 정의 I의 승수값 중 최소값인 1.31을 적용함.

2) 기본품목에 대한 중위 소비지출액 이하 계층에서 정의 II의 승수값 중 최대값인 1.62를 적용함.

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.



## 제4절 급여기준선 갱신 방안

맞춤형 급여체계로의 전환이 이루어지고, 급여체계를 구성하는 생계급여, 의료급여, 추가급여 및 교육급여에 관한 급여기준선이 정해진 후에도 검토해야 할 사항이 있다. 그것은 바로 급여기준선의 갱신과 관련한 문제이다. 최저생활의 보장이라는 원칙을 담기 위해서는 최저생활수준의 변화에 따라 급여기준선 또한 갱신되어야 하기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 어떤 방식으로 최저생활 기준선을 설정하더라도 상대성의 요소가 포함되며, 그런 맥락에서 가변성을 가진다. 기준선을 설정하는 과정에서는 언제나 특정 시간과 특정 공간에 놓여있는 생활의 조건들이 준거로 활용된다. 그러므로 상이한 시점에서 제측된 기준선들은 소비수준의 변화를 반영하고, 그 결과로 다를 수밖에 없다. 개념적 특성상, 상대적 기준에서 이러한 점은 명백하다. 하지만, 절대적 기준 역시 상대성의 특성을 가지며, 가변적일 수밖에 없다. 이처럼 상대성의 요소와 그에 따른 가변성이 최저생활 기준선 혹은 급여 기준선을 설정하는 모든 방식에서 제기되는 것이라면, 문제는 급여기준선을 얼마나 자주 갱신할 것인가, 또한 그러한 갱신은 무엇을 기준으로, 어떤 자료를 활용해서 할 것인가에 있다.

### 1. 얼마나 자주 갱신할 것인가?

본 연구는 몇 년 사이의 간격을 두고 특정 주기별로 갱신하는 방법-우리나라의 최저생계비가 그렇다-보다는 자동적, 상시적으로 갱신하는 방법이 더 적절하다고 판단한다. 왜냐하면 자동적, 상시적 갱신의 방법이 주기별 갱신의 방법보다는 가변성을 완화시킬 수 있기 때문이다.

### 2. 무엇을 기준으로 갱신할 것인가?

생활수준의 변화는 소득지표를 통해 파악할 수도 있고, 지출지표를 통해 파악할 수도 있다. 앞서 언급한 바와 같이 본 연구는 소득지표보다는 지출지표를 통해 생활수준의 변화를 파악하는 것이 적절하다고 본다. 더 나아가 전체 소비지출 규모를 반영하는 지출지표보다는 기본육구 충족에 필요한 소비지출 규모를 반영하는 지출지표가 생활

수준 변화를 반영하는 기준이 되어야 한다고 판단한다.

### 3. 어떤 자료를 통해 갱신할 것인가?

다양한 기관에서 생산하는 통계자료를 통해 사람들의 소비지출 행태를 파악할 수 있지만, 본 연구에서 제안한 급여기준선은 통계청에서 생산한 가계동향조사자료를 통해 구했다. 따라서 급여기준선의 갱신 역시 가계동향조사자료를 통해 이루어지는 것이 적절하다. 가계동향조사는 통계자료가 생산되기 시작한 시점도 빠를 뿐 아니라 매년마다 자료가 생산되기 때문에 급여기준선을 자동적, 상시적으로 갱신하는데 비교적 용이하게 활용될 수 있다. 그러나 가계동향조사자료를 활용하여 급여기준선을 갱신하기 위해서는 두 가지 측면에 대한 고려가 필요하다. 우선, 현재 생산되는 가계동향조사는 농어가 가구를 포함하지 않는다는 문제를 가진다. 그러므로 급여기준선 갱신을 위해서는 농가경제조사, 어가경제조사 등을 통해 파악한 소비관련 정보들이 가계동향조사자료에 결합되어야 한다. 그리고 이러한 결합자료가 통계청을 통해 준비되어야 한다. 둘째는 최근 1개년도의 자료만을 이용할 경우 단기적 경기변동에 따라 가계지출액이 급격하게 변화하는 경우가 발생할 수 있다는 점이다. 이를 해결하기 위해서는 본 연구에서 최초 급여기준선을 산출하는 과정에서 했던 방법과 동일한 방법, 즉 기본육구 충족에 필요한 소비지출지표를 최근 3년간 자료의 평균치를 통해 구하는 방법을 적용하는 것이 적절하다.

급여기준선 갱신과 관련하여 이상에서 언급한 세 가지 점을 고려해보면, 본 연구에서 제안한 급여기준선은 보장성 유지를 위한 갱신이라는 관점에서도 유용함을 확인할 수 있다. 본 연구에서는 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100%를 기준으로 상하 5% 정도의 범위 내에서 생계급여 기준선을 설정하는 방법을 제안하였다. 또한 의료급여와 주거급여, 교육급여 기준선은 각 급여에 해당하는 부가품목을 나타내는 승수값을 생계급여기준선에 곱함으로써 구하는 방법을 제안하였다. 모든 급여기준선이 기본품목에 대한 중위지출액을 기초로 설정된다는 것이다. 그런데 기본품목에 대한 중위지출액은 생활수준의 변화를 직접적으로 반영하게 된다. 즉, 최저생활 유지를 위해 필요한 기본품목에 대한 사람들의 소비행태가 변화한다면, 이는 곧바로 기본품목에 대한 중위지출액에 반영되며, 동시에 다양한 급여들의 급여기준선에도 반영된다. 급여기준선이 생활

수준의 변화에 따라 자동적, 상시적으로 갱신된다는 것이다.

또한 기본품목과 부가품목이라는 개념은 기본욕구 충족에 필요한 소비지출 수준과 관련된 것이므로 급여기준선 갱신의 기준이 최저생활수준의 변화와 관련되어 있음도 명확하다. 매년마다 산출되는 가계동향조사자료로부터 식료품 및 비주류음료, 의류 및 신발, 상하수도 및 폐기물처리, 연료비, 교통비 및 통신비로 구성된 기본품목과 보건위생비, 주거비, 교육비로 구성된 부가품목의 지출액 변화는 쉽게 파악할 수 있다. 생계급여의 기준선을 기본품목에 대한 중위지출액 대비 100%로 고정한다 하더라도, 이러한 지출액 변화는 해당 급여 기준선에 해당하는 화폐액수를 변화시키게 된다. 가계동향조사자료에 가구균등화지수를 적용하여 기본품목과 부가품목에 대한 소비지출수준을 파악하면, 기본품목에 대한 중위지출액 대비 일정 백분율로 표시한 급여 기준선은 손쉽게 자동적, 상시적으로 갱신될 수 있다.

이러한 방식으로 급여기준선을 갱신한다면, 급여기준선은 자동적, 상시적으로 최저생활 보장의 원칙을 충족하게 된다. 즉, 급여기준선이 최저생활 보장성을 충족하는지를 검토하는 별도의 기제는 필요 없다고 할 수도 있다. 하지만, 본 연구는 현재의 최저생계비 계측조사와 같은 절대기준선에 기초한 자료산출은 여전히 필요하다고 판단한다. 전물량 방식으로 할 것인가? 반물량 방식으로 할 것인가? 계측조사의 주기를 3년으로 할 것인가? 5년으로 할 것인가?에 대한 선택은 필요하지만, 절대기준선의 산출과 생활수준의 변화를 반영한 절대 기준선의 갱신은 새로운 급여기준선의 도입 및 시행과 함께 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 지금 시점에서는 우리 사회가 합의한 바가 상대기준선 쪽으로 향해있지만, 그 방향의 변화는 얼마든지 가능하기 때문이다. 본 연구에서 제안한 급여기준선에 대한 지속적인 평가를 위해서도 빈곤층 규모 및 생활실태 등을 종합적으로 조사하고, 절대기준선을 도출하는 (가칭)빈곤실태조사와 같은 기제가 공신력 있는 국책연구기관을 통해 정기적으로 산출될 필요가 있다.

## 제5절 소결

기초생활보장제도 개편방안에서 각 급여의 선정기준(소득기준)과 급여수준(최저보장수준)을 결정하는 방식으로서의 상대기준선 방식은 장점과 단점을 모두 갖고 있다는

점을 언급하였다. 물론 선정기준 중 소득기준을 상대기준선 방식으로 결정하는 문제와 각 급여의 최저보장수준을 상대기준선 방식으로 결정하는 문제는 서로 다른 문제로 이해해야 하는 것이다. 그것은 본 제도개편을 통해 각 급여제도의 선정기준과 급여수준이 분리되기 때문이다. 그리고 주목해야 할 점은 각 급여의 선정기준은 모두 상대기준선 방식에 따라 설정되지만, 각 급여의 급여수준(최저보장수준)은 상대기준선 방식과 절대기준선 방식을 혼용하고 있다는 점이다. 따라서 본 연구는 선정기준과 급여수준에 모두 상대기준선 방식을 적용하는 생계급여에 주목하고 있으며, 생계급여에서 이 두 가지 기준을 적용함에 따라 나타날 수 있는 문제점을 해결 또는 보완하는 방안을 제안하였다.

생계급여의 선정기준을 상대기준선 방식으로 설정함에 따라 급여수준을 결정하는 방식도 자동적으로 상대기준선 방식을 준용하게 된다. 쟁점은 상대기준선 설정방식에서 소득을 기준으로 이 모든 것을 결정하고 있다는 점이다. 물론 소득을 기준으로 선정기준과 급여수준을 정하는 사례가 없는 것은 아니다. 정부가 모든 급여의 선정기준을 상대기준선 방식으로 설정하고, 생계급여의 급여수준 또한 자동적으로 상대기준선 방식을 채택하게 된 것 또한 그것이 갖는 편의를 생각해 보면 이해할 수 있는 일이다. 하지만 선정기준과 급여수준의 설정방식, 특히 급여수준의 설정방식과 관련해서 상대기준선 방식이 갖는 단점에 대해서 경계해야 한다. 그것은 제도개편을 위한 논의과정에서 지속적으로 주목해야 할 사항이다. 중장기적으로 이를 보완하는 후속 개편과제 또한 염두에 두어야 하는 것이다.

앞서 각 급여별로 상대기준선 설정방식과 논리에 대해 설명하였다. 그렇지만 각 급여의 선정기준으로 상대기준선을 설정하는 문제는 각 급여의 특성과 그에 따른 정책목표 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 구체적인 수준을 결정함에 있어서는 객관적 논거와 더불어 정책적 판단이 필요한 것이다. 이와 관련해서는 아래 제3부의 각 장에서 급여제도별로 상대기준선 설정을 위한 고려사항과 제안하는 구체적인 수준 그리고 그 논거를 제시하고 있다.



## 제4장 부양의무자 기준 완화

제1절 들어가며

제2절 부양의무자 기준의 쟁점

제3절 부양의무자 기준의 개편 방향

제4절 세부 개편방안과 그에 따른 효과 추정

제5절 소결



# 4

## 부양의무자 기준 완화<sup>22)</sup> <<

### 제1절 들어가며

국민기초생활보장제도는 우리나라 빈곤정책의 획기적인 전환점을 가져온 제도로 평가된다. 국민기초생활보장제도의 도입은 시혜중심적인 빈곤정책에서 권리 중심적인 빈곤정책으로 빈곤정책에 대한 기본적인 관점을 전환시켰으며, 국민에 대한 국가의 최저생활보장의 원칙을 명시하였다.

이렇게 빈곤정책에서 커다란 의미를 갖는 국민기초생활보장제도는 그 동안 많은 성과를 이룩하였지만, 다른 한편으로 여러 가지 문제점을 내포하고 있는 것으로 평가된다. 탈빈곤 유인책이 약하다는 점, 최저생활보장의 사각지대가 넓게 존재한다는 점, all or nothing 급여구조 등의 문제를 갖고 있는 것으로 지적되어 왔다.

현재 국민기초생활보장제도는 이러한 문제점을 해소하고자 제도의 틀 자체를 수정하는 개혁이 추진되고 있다. 국민기초생활보장제도의 근본적인 제도 개혁이 추진되고 있는 현 시점은 국민기초생활보장제도가 안고 있는 중요한 문제점들을 검토하고, 개선책을 모색할 적절한 시점이라 할 수 있다. 그런 점에서 최저생활보장의 사각지대를 야기하는 가장 큰 제도적 요인인 부양의무자 기준의 개선책 마련 또한 추진될 필요가 있다. 이 장에서는 맞춤형 급여체제로 전환하는 국민기초생활보장제도의 개선안에 조응한 부양의무자 기준의 개선책을 마련하고자 한다.

### 제2절 부양의무자 기준의 쟁점

#### 1. 현 부양의무자 기준에서 쟁점 검토

22) 이 장은 손병돈 외(2013)의 ‘국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안에 관한 연구’를 기초로 하여 작성된 것이다.

국민기초생활보장제도 부양의무자 기준의 쟁점은 부양의무자의 범위, 부양능력 측정의 소득기준 및 재산기준, 부양비로 구분하여 살펴볼 수 있다.

## 가. 부양의무자의 범위

부양의무자의 범위와 관련한 근본적인 쟁점은 부양의무자 기준의 폐지 여부이다. 국민기초생활보장제도가 시행된 이후 줄곧 부양의무자 기준을 완전히 폐지해야 한다는 주장이 제기 되어 왔다. 그러한 주장들은 부양의무자 기준이 위헌의 소지가 있다는 점과 국민들의 현재 생활을 고려할 때, 사적 부양을 강제하는 것은 비현실적이라는 점 등을 근거로 하고 있다. 부양의무자 기준이 현실적인 부양을 근거로 하는 것이 아니라 잠재적 부양 가능성을 근거로 하여, 수급권자에게 국민기초생활보장제도의 급여를 제공하지 않는 것은 위헌이라는 지적을 받는다(김지혜, 2013). 또한 핵가족 중심의 생활양식이 정착되었으며, 높은 주거비용과 사교육비 부담이 가중되는 현실을 고려할 때, 부양의무자 기준을 통해 사적 부양을 강제하는 것이 비현실적이므로, 부양의무자 기준이 폐지되어야 한다는 것이다(여유진 외, 2009).

하지만 부양의무자 기준을 폐지하는 것은 시기상조라는 반론 역시 만만치 않다. 부양의무자 기준 폐지 반대 주장은 가족주의 전통 및 가치관, 정부의 재정부담 가중 등을 근거로 한다(여유진 외, 2009). 부양의무자 기준의 폐지를 반대하는 주장들도 부양의무자 기준을 현재대로 유지하는 것이 아니라 점진적으로 완화하여야 한다는 점은 대체로 수용하고 있다.

부양의무자 기준을 점진적으로 완화할 경우, 부양의무자의 범위와 관련하여 가장 설득력 있게 주장되어 온 안은 취약계층에 대해서는 부양의무자 기준을 제외하자는 것이다. 다시 말하여 노인이나 장애인 또는 한부모 가정과 같이 빈곤에 노출되기 쉬운 집단에 대해서는 부양의무자 기준을 적용하지 말자는 것이다. 이러한 주장은 위의 인구학적 집단이 가장 심각한 빈곤 집단이며, 근로능력이 없으므로 근로능력 있는 빈곤자들보다 더 우선적으로 보호하는 것이 형평하다는 점에서 일정정도 정당성을 갖는다.

하지만, 취약계층에 대한 부양의무자 기준 적용 제외방안은 수급권자가 젊은이이고, 부양의무자가 노인과 같은 취약집단인 경우와 비교할 때 도덕적으로, 사회정의상 바람직한가라는 지적을 받을 수 있다. 다시 말하여 취약계층에 대한 부양의무자 기준을 제



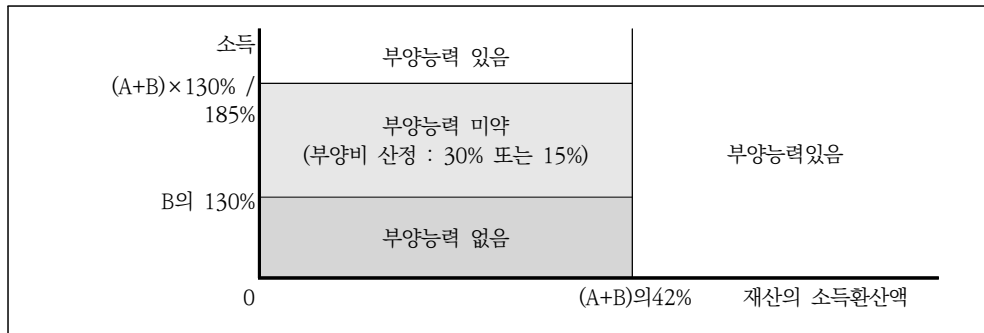
외하자는 주장은 사적 부양의 의무를 노인에게는 강제하고, 젊은이에게는 면제해 주는 것으로서, 사회정의에 부합하지 않는다는 것이다.

결론적으로 취약계층에 대한 부양의무자 기준의 적용 여부는 최저생활 보장의 실현을 더 우선할 것이냐 아니면 형평성 및 사회정의를 더 중시할 것이냐에 관한 정책적 선택의 문제라 하겠다.

## 나. 부양능력기준

부양의무자의 부양능력을 측정하는 기준은 소득기준과 재산기준이 있으며, 이 두 기준을 동시에 충족해야 부양의무자 기준을 충족하게 된다. 다시 말하여 부양의무자의 소득이 소득기준보다 적고 동시에 재산이 재산기준보다 적어야만 부양능력이 없는 것으로 간주된다.

[그림 4-1] 부양능력 기본 도해



※ A: 수급(권)자가구의 최저생계비, B: 부양의무자가구의 최저생계비  
자료: 보건복지부(2013).

이러한 부양능력 기준은 현 국민기초생활보장제도의 사각지대를 발생시키는 가장 주요한 요인으로 지적되어 왔다. 다시 말하여 부양의무자의 부양능력이 있다는 기준선이 너무 엄격하게 설정되어 있어 실제 부양능력이 없는 부양의무자에게도 부양의무를 부과하고 있다는 것이다.

소득기준의 측면에서 보면, 부양의무자 가구의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비와 수급권자 가구 최저생계비 합계의 130% 이상이면, 완전 부양능력이 있다고 판정되어

수급권자는 국민기초생활보장 급여 수급에서 완전 배제된다. 부양의무자 가구의 소득이 이보다는 적지만, 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 이상이면, 부양능력이 미약하게 있는 것으로 간주되어, 수급자는 급여의 일부가 삭감된 채 급여를 받는다. 2013년도의 경우 4인가구 최저생계비는 1,546,399원이며, 4인 가구 최저생계비의 130%은 2,010,319원이며, 4인가구와 1인가구 최저생계비 합의 130%선은 2,754,137원이다.

부양의무자 가구가 4인가구이고 수급권자가 1인가구라 하면, 부양의무자 가구 소득이 2,010,319원 이상이면, 부양능력이 미약하게나마 있으며, 2,754,137원 이상이면 완전한 부양능력이 있는 것으로 간주되어 수급권자는 기초보장제도의 급여를 전혀 받지 못하게 된다. 이처럼 부양의무자의 소득기준은 너무 낮게 설정되어 있다. 따라서 이러한 부양의무자 소득기준의 적용은 많은 빈곤자들로 하여금 사적부양을 받지 못하면서 공적 부양도 받지 못하여 최저생활보장의 사각지대에 노출시키는 주요한 요인으로 지적된다.

부양능력 소득기준은 논리적으로도 문제가 있다는 지적을 받는다(김미곤, 2003). 수급권자의 최저생활보장의 근거가 되는 최저생계비를 부양의무자의 소득기준 설정의 근거로 사용하는 것이 비합리적이라는 지적이다. 다시 말하여 부양의무자의 부양능력을 판정하는 기준이 최저생계비에 근거하고 있어, 부양의무자의 합리적인 지출 규준을 반영하지 못하고 있다는 것이다. 부양의무자 자신의 자녀 부양에 소요되는 경비, 자녀들을 위한 적정 수준의 사교육비, 주택마련 비용, 노후 대비를 위한 저축 등은 보통 사람들이 살아가는데 필요한 현실적이며, 합리적인 지출 경비들이라 할 수 있다. 그렇지만 현재 부양능력 소득기준은 이러한 보통 사람들의 합리적인 지출들을 반영하지 않은 채 산정되어 있다.

부양능력의 재산기준은 2013년도에 크게 개선되었다. 2013년도에 부양의무자의 재산 기본공제액이 크게 인상되었으며, 주거용 재산의 환산율도 크게 낮아졌다. 2012년 대도시 지역 부양의무자의 재산 기본공제액은 13,300만원, 중소도시는 10,850만원, 농어촌은 10,150만원이었는데, 2013년도에는 대도시 부양의무자의 재산 기본공제액은 22,800만원, 중소도시는 13,600만원, 농어촌은 10,150만원으로 대도시와 중소도시 거주 부양의무자의 재산 기본 공제액이 크게 인상되었다. 또한 재산의 소득환산율도 기존에는 모든 일반 재산에 4.17%를 적용하였으나, 2013년부터는 주거용 재산의 환산율은 1.04%, 기타 일반 재산의 환산율은 4.17%로 조정되었다. 이렇게 부양

의무자의 재산 기준은 상당정도 완화되었다.

하지만, 기초보장제도는 부양의무자가 소득이 없어도 재산기준 이상의 재산을 갖고 있으면 부양능력이 있는 것으로 간주된다. 재산으로 부양하기 위해서는 그 재산을 처분하여 소득화하는 것이 필요하다는 점에서 재산기준은 소득기준 보다 더 엄격하게 설정되는 것이 적절하다.

재산기준의 완화는 재산의 기본공제액을 상향 조정하는 것과 재산의 소득환산율을 낮추는 방법이 있을 수 있다. 재산의 기본공제액을 상향 조정하는 방식은 실제 소득이 없는 사람들이 재산만으로 생계를 안정적으로 영위하면서 수급권자 가구를 부양할 수 있도록 하는 수준이어야 할 것이다. 재산의 소득환산율 조정은 재산만으로 최저생활을 유지할 수 있는 합리적인 환산율 개발이 필요하며, 그러한 환산율은 현재의 재산 소득 환산율보다 낮은 수준이 될 것이다.

#### 다. 부양비

부양의무자 기준에서 부양비와 관련하여 가장 큰 쟁점은 부양비 제도 자체이다. 부양비 제도는 부양능력을 있음과 없음으로 구분하여, 부양의무가 강제로 부과된 부양의무자와 면제된 부양의무자간 형평성 문제가 발생하므로 이를 해소하기 위해 도입된 것이다(김수정, 2003). 다시 말하여 부양능력을 있음과 없음으로 2등분 할 경우, 소득이나 재산이 비슷한 부양의무자들이 미세한 소득이나 재산의 차이로 인해 어떤 부양의무자는 부양능력 있는 자로 분류되고, 다른 부양의무자는 부양능력 없는 자로 분류되는 형평성 문제가 발생한다. 이런 형평성 때문에 부양비 제도를 둘 필요성이 있다고 주장된다.

하지만 현 부양비 제도는 부양의무자의 부양비 지급 여부와 무관하게 일정한 부양비를 지급했다는 것을 전제하여, 국민기초생활보장 수급자의 급여를 그 만큼 삭감하고 지급한다는 점에서 문제가 있다는 지적을 받는다(이찬진, 2002). 만약 부양의무자가 실제로 부양비를 제공하지 않았을 경우, 수급자는 최저생활을 누리지 못하는 문제가 발생한다. 실증적인 분석도 부양비 대상 수급자의 94.4%가 책정된 부양비 보다 적은 금액을 부양받는 것으로 제시하고 있다(이승호·구인회, 2010).

부양비 제도의 필요성을 인정할 경우에도, 현재 부양비 부과 방식 또한 형평성의 문

제를 야기한다는 지적도 있다(여유진 외, 2009). 현재 부양비 부과 방식은 부양능력 미약자들에게 아들은 30%, 딸은 15%의 부양비를 일률적으로 부과하고 있다. 이러한 방식은 부양비 부과에서 꺾인 구간이 발생하여, 형평성의 문제가 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 부양비 부과액이 점진적으로 증가하여, 자연스럽게 수급권자의 최저생계비와 일치하는 점을 초과하면서 부양능력 있음 판정구간으로 넘어가는 방식으로 개선하는 것이 필요하다.

### 제3절 부양의무자 기준의 개편 방향

#### 1. 부양의무자 기준의 중장기 개편 방향

앞에서와 같이 부양의무자 기준은 여러 가지 쟁점을 내포하고 있다. 그렇다면, 부양의무자 기준은 어떻게 개선하는 것이 적절할까?

장기적으로 부양의무자 기준은 폐지되는 것이 적절할 것으로 판단된다. 부양의무자 기준은 부양의무자 기준으로 인해 국민기초생활보장 수급에서 탈락한 빈곤자들이 사적 부양을 통해서 실제로 최저생활 보장이 이루어진다면, 타당성을 갖을 수 있다. 그런데 실증적인 분석 결과를 보면, 소득이나 소득인정액이 최저생계비에 미달하지만, 부양의무자 기준으로 인해 기초보장 급여를 수급하지 못하는 빈곤자들의 상당수가 충분한 사적 부양을 받지 못하여, 빈곤한 삶을 살고 있는 것으로 나타난다.

〈표 4-1〉을 보면, 2010년도 전체 가구 중 12.58%가 소득기준으로 가구소득이 최저생계비에 미달하는 빈곤가구이며, 소득인정액 기준으로는 8.0%가 빈곤가구이고, 소득인정액 기준 빈곤가구 중 55.8%(전체 가구 중 4.47%)만 기초보장 급여를 수급하고, 44.2%(전체 가구 중 3.53%)는 기초보장 급여를 수급하지 못하는 것으로 나타난다. 즉 빈곤가구의 44.2%는 소득 및 재산을 모두 고려해도 빈곤하지만, 부양의무자 기준으로 인해 기초보장 수급에서 탈락한 것이다. 이 가구들은 부양의무자로부터 사적 부양을 받은 소득을 포함해도 최종 소득이 최저생계비보다 적은 것이다. 이는 결국 부양의무자 기준으로 인해 기초보장 수급에서 탈락한 빈곤자들의 상당수가 사실상 충분한 사적 부양을 받지 못하여 최저생활보장의 사각지대에 놓여 있음을 의미하는 것이다.

〈표 4-1〉 국민기초생활보장제도의 협의의 사각지대 규모 추정-2010년 기준

(단위: %, 가구)

구분	노인가구	한부모 가구	장애인 가구	일반가구	전체가구
가구비율	33.0 (25.68)	1.47	11.18	60.68	100.0 (17,359,333)
빈곤율1 (소득기준)	24. 66 (29.01)	32.46	27.55	4.69	12.58 (2,183,804)
빈곤율2 (소득인정액기준)	15.62 (18.66)	29.30	19.32	2.63	8.00 (1,388,747)
빈곤가구(빈곤율2) 중 수급가구	7.81 (9.09)	23.01	14.10	1.37	4.47 (815,889)
빈곤가구 중 비수급가구	7.81 (9.57)	6.29	5.22	1.26	3.53 (612,784)

주: 1) 2010년 가구수는 17,359,333가구(www.kosis.co.kr의 장래가구추계)

2) 노인가구: 노인이 1명 이상 있는 가구. ( )는 가구주가 65세 이상 노인인 가구로 노인가구 정의.

3) 한부모가구: 모 + 18세 미만 자녀 또는 부 + 18세 미만 자녀 가구

4) 장애인 가구: 가구원 중 장애인이 1명 이상 있는 가구

5) 일반가구: 노인가구, 장애인가구, 한부모 가구가 아닌 가구.

6) 수급가구는 일반수급, 조건부 수급, 특례가구 모두 포함.

자료: 한국보건사회연구원(2011), 『빈곤정책 선진화를 위한 실태조사』, 원자료

한편, 부양의무자 기준을 유지해야 한다는 주장은 전통적인 가족주의 문화와 가족 부양 우선의 가치관 그리고 정부의 재정부담 등을 근거로 한다(여유진 외, 2009). 그런데 예전과 비교하여 이러한 근거들은 약화되는 경향이 확연하다.

먼저 노부모 부양에 관한 사회의식의 변화 추이를 보면, 가족에 의한 노부모 부양의식이 현저하게 약화되는 추이를 보이고 있다. 〈표 4-2〉를 보면, 2002년도에는 노부모를 가족이 부양해야 한다는 응답이 70.7%였으나, 그 비율은 계속 낮아져 2012년에는 33.2%로, 10년간 37.5%p나 떨어졌다. 반면 가족과 정부사회, 정부사회 또는 노부모 스스로 부양해야 한다는 응답 비율은 계속 높아지는 경향을 보이고 있다. 이렇게 노부모에 대한 가족 우선 부양의식이 현저히 약화되고 있다.

〈표 4-2〉 노부모 부양에 대한 견해

(단위: %)

구분	2002년	2006년	2008년	2010년	2012년
노부모 스스로	9.6	7.8	11.9	12.7	13.9
가족	70.7	63.4	40.7	36.0	33.2
장남/만며느리	21.4	19.5	19.3	13.8	7.0
아들/며느리	19.7	8.1	6.7	7.7	3.9
딸/사위	1.4	0.9	0.9	1.8	0.8
모든 자녀	27.6	49.2	58.6	62.4	74.5
능력 있는 자식	30.0	22.2	16.4	14.3	13.9
가족과 정부·사회	18.2	26.4	43.6	47.4	48.7
정부·사회	1.3	2.3	3.8	3.9	4.2

주: 가족 내 세부 응답에서, 2012년 부모의 노후 생계를 '가족', '가족과 정부, 사회'가 돌보아야 한다고 응답한 사람을 대상으로 함.

자료: 통계청, 사회통계조사(2002-2012)

또한 전통적인 가족주의 문화도 약화되는 경향을 보이고 있다. 우리사회는 전통적으로 부모가 자녀의 양육, 교육, 결혼까지 전적으로 책임지고 재산에 대한 상속도 거의 대부분 자녀에게 이루어 졌다. 그리고 노부모들의 노후는 자녀들의 부양에 의존해 왔다. 하지만 이러한 가족 중심적인 부양 문화도 변화하는 경향을 보이고 있다. 여전히 부모들이 자녀 양육, 교육, 결혼에 대한 전적인 책임을 지고 있지만, 자녀에 대한 재산 상속의 중요성 내지 비중은 앞으로 점차 떨어질 것으로 예상된다. 현재 주택 가치의 하락으로 보통 사람들이 보유하는 재산의 양이 줄어들 것이기 때문이다. 특히 노인들의 노후 생활에 대한 자녀 의존 의식이 급속하게 약화되고, 본인 스스로 해야 한다는 의식이 강화되는 경향이 뚜렷해지고 있다. 〈표 4-3〉은 1998년에서 2011년간 노인들을 대상으로 이상적인 노후 생활비 마련 방법에 대한 설문 조사 결과이다. 이상적인 노후 생활비 마련방법으로 본인 스스로가 해야 한다는 응답비율이 현저히 증가해 왔으며, 반면 자녀가 해야 한다는 응답은 현저하게 약화되는 경향을 보이고 있다. 이렇게 노후 부양에 대한 가족주의 가치가 약화되고, 개인주의 의식이 현저히 강화되는 경향을 보이고 있다.

〈표 4-3〉 노인의 이상적인 노후 생활비 마련 방법

(단위: %)

구분	1998년	2004년	2008년	2011년
본인 스스로	38.8	40.2	53.0	55.0
자녀 <sup>1)</sup>	32.5	18.7	11.8	14.2
국가적 차원 <sup>2)</sup>	25.5	40.9	34.9	30.6
기타	3.2	0.2	0.4	0.3

주: 1), 2) 1998, 2004년 분석결과에는 “자녀 및 가족”, “국가”로 표시되어 있음.  
 자료: 정경희 외(2005, 2012), 전국 노인실태조사

이처럼 부양의무자 기준 유지와 관련한 사회적 기반의 약화 경향이 현저해 지고 있다. 이런 점들을 고려할 때, 장기적으로 부양의무자 기준의 폐지는 불가피할 것으로 보인다.

하지만 지금 당장 부양의무자 기준을 폐지하는 것은 무리한 것으로 판단된다. 그 이유는 앞에서 살펴본 보와 같이 노인 부양과 관련한 국민 의식, 가족주의 문화가 약화되는 경향을 보이고 있지만, 아직까지도 가족우선적인 노인 부양의식과 가족주의 전통이 상당정도 남아 있기 때문이다. 그런 점에서 볼 때, 부양의무자 기준을 갑작스레 폐지하는 것은 많은 국민의 반대를 불러일으킬 가능성도 있다. 더욱이 부양의무자 기준의 완전 폐지는 국민기초생활보장 관련 국가 재정 부담의 급격한 증가를 초래할 수 있다. 부양의무자 기준에 의한 비수급 빈곤층의 규모가 60만 가구, 100여 만명에 이르는 현실을 고려할 때(박정선, 2010), 부양의무자 기준의 완전 폐지는 현재의 국민기초생활보장 예산의 약 2/3 수준의 추가 재정부담을 초래할 수 있다.

이러한 점들을 고려할 때, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준은 점진적으로 축소, 완화하는 방향으로 개혁하는 것이 바람직할 것으로 여겨진다.

## 2. 맞춤형 급여체계에 조응한 부양의무자 기준 마련의 방향성

앞에서 살펴보았듯이 부양의무자 기준은 점진적으로 축소하여, 장기적으로 폐지하는 방향으로 개선 방향을 설정하는 것이 적절하다. 이런 중장기적인 방향성을 기초로 할 때, 국민기초생활보장제도의 급여체계를 맞춤형 급여체제로 전환하는 현 시점에서

부양의무자 기준은 어떻게 개선하는 것이 바람직한가? 여기서는 맞춤형 급여체계에 조응한 부양의무자 기준의 개선 방향성을 논의하고자 한다.

우선 국민기초생활보장제도의 사각지대를 줄이는 방향으로 부양의무자 기준을 개선하는 것이 필요하다. 앞에서 살펴보았듯이 부양의무자 기준은 국민기초생활보장제도의 사각지대를 야기하는 가장 큰 제도적 요인이다. 그런 점에서 부양의무자 기준의 개선없는 국민기초생활보장제도의 사각지대 축소방안은 타당성이 떨어진다.

국민기초생활보장제도의 사각지대 축소라는 방향성을 전제할 때, 맞춤형 급여체계에서 부양의무자 기준의 완화는 두 가지 방향으로 고려할 수 있다. 하나는 현재의 부양의무자 기준을 완화하여 그것을 모든 급여의 선정기준으로 적용하자는 것이다. 다른 하나는 대상자 선정기준으로서 부양의무자 기준을 개별 급여별로 적용여부를 상이하게 설정하는 것이다.

맞춤형 급여체계는 현 국민기초생활보장제도의 급여체계와는 달리 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등 개별 급여별로 대상자 선정기준과 급여기준을 달리 적용한다. 전자는 부양의무자의 범위를 축소한다든지 부양능력의 소득기준을 상향 조정한다든지 등의 방법으로 부양의무자 기준 자체를 완화하고, 이를 모든 개별 급여의 선정기준으로 사용하여, 현 국민기초생활보장제도에서 발생하는 사각지대를 축소하자는 것이다.

후자는 대상자 선정기준으로서 부양의무자 기준을 모든 급여에 적용하지 말고, 급여별로 적용여부를 달리 하자는 것이다. 현 국민기초생활보장제도는 통합급여체계이므로, 선정기준으로서 부양의무자 기준을 개별 급여에 따라 적용여부를 선별적으로 설정할 수 없다. 하지만 맞춤형 급여체계에서는 급여별로 대상자 선정기준이 상이하므로, 부양의무자 기준을 모든 급여의 선정기준으로 적용할 근거는 없다.

특히 교육급여는 대상자 선정기준으로 부양의무자 기준을 적용하는 것은 논리적으로 적합하지 않다. 현재 부양의무자의 범위는 수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자이다. 즉 부모와 자식 및 그 배우자간만 부양의무자로 규정하고 있는 것이다.

교육급여에서 실질적인 수급자는 젊은 수급자 가구의 자녀들이고, 부양의무자는 수급자 가구의 부모 즉 실질적인 수급자인 손자녀의 조부모들이다. 따라서 교육급여에 부양의무자 기준을 적용하는 것은 손자녀에 대한 부양의무를 조부모에게 강제하는 것이 된다. 이는 부양의무자의 범위를 직계혈족의 1촌으로 설정한 현 부양의무자 기준의



원칙을 사실상 위배하는 것이다. 이런 점들을 고려할 때 교육급여의 대상자 선정기준으로 부양의무자 기준을 적용하는 것은 논리적으로 타당하지 않다. 교육급여에 대한 부양의무자 기준의 미적용은 국민기초생활보장제도의 사각지대를 축소하는 효과도 갖는다.

국민기초생활보장제도의 사각지대 축소라는 방향에서 부양의무자 기준은 전자와 같이 현 부양의무자 기준을 완화하는 방안과 함께 후자와 같이 개별 급여별로 대상자 선정 기준에서 부양의무자 기준을 제외하는 방식을 동시에 추진하는 것이 필요하다.

맞춤형 급여체제에서 부양의무자 기준을 적용하는 두 번째 방향은 실질적인 부양능력이 떨어지는 부양의무자들을 우선 제외하는 방향으로 추진함으로써 형평성을 제고해야 한다. 공공부조제도 운용에서 중요한 원칙 중의 하나가 형평성이다. 동일한 위치에 있는 집단을 동일하게 처우할 때 형평성은 확보된다. 기초보장제도의 부양의무자 기준과 관련하여 가장 중요한 형평성은 동일한 부양능력을 가진 부양의무자들을 동일하게 처우하는 것이라 할 수 있다. 이러한 방향성에 근거한다면, 부양능력이 떨어지는 부양의무자들에 대한 사적 부양 부담을 덜어주는 방향으로 부양의무자 기준 개선책을 마련하는 것이 가장 우선한다.

앞에서 살펴 본 대로 부양의무자 기준은 부양의무자의 범위, 부양능력, 부양비라는 세 가지 요소로 구성되어 있다. 부양의무자 기준의 완화도 이러한 세 가지 요소별로 추진될 수 있다. 그런데 부양능력의 형평성이라는 측면에서 보면, 부양능력의 측면에서 부양의무자 기준을 개선하는 것이 가장 우선이며, 적절한 방향이라 할 수 있다.

부양의무자 기준 개선의 세 번째 방향성은 현실적인 수용가능성을 고려해야 한다는 것이다. 아무리 이상적인 정책이라 할지라도 현실적인 수용성이 떨어진다면, 그 정책은 실현되기 어렵다. 사회정책과 관련하여 수용성은 국민 정서적 측면, 재정적 측면, 행정적 측면에서 고려되어야 한다. 부양의무자 기준의 개선은 국민 정서상 수용될 수 있는 방향에서 추진되어야 한다. 이는 부양의무자 기준의 개선이 대다수 국민들의 가치 및 의식에 부합해야 한다는 것을 의미한다. 노후 부양에 관한 사회조사 결과(통계청, 2012)를 보면, 현재 국민들의 지배적인 가치는 가족과 국가가 공동으로 노후부양을 해야 한다는 것이다. 충분한 부양능력이 있는 부양의무자가 있을 경우에는 사적 부양이 우선하고, 부양의무자의 부양능력이 충분하지 않을 때는 공적 부양이 우선되어야 하는 것이 국민들의 일반적인 정서라고 할 수 있다.

부양의무자 기준의 개선은 정부의 재정부담이 수반된다는 점에서 정부의 재정부담에 대한 고려 또한 필요하다. 아울러 정책은 행정적인 실현 가능성에 대한 고려도 중요하다. 아무리 이상적인 정책이라 할지라도 행정적인 측면에서 여러 가지 문제가 야기될 경우, 실현되기 어렵다. 그런 점에서 부양의무자 기준의 개선책은 행정적으로 정책을 집행하는데 별 무리가 없는 방향으로 추진되는 것이 적절하다 하겠다.

## 제4절 세부 개편방안과 그에 따른 효과 추정

여기서는 앞에서 살펴 본 현 부양의무자 기준의 쟁점을 기초로 하여 부양의무자 기준 개선방안들을 설정하고, 그 효과를 추정하고자 한다. 부양의무자 기준 개편방안은 부양의무자의 범위 조정모형, 소득기준 개선 모형, 재산기준 개선 모형으로 구분하여 설정하고자 한다.

### 1. 부양의무자 기준 개편 방안

#### 가. 부양의무자 범위 조정 모형

앞의 부양의무자 범위와 관련한 쟁점 검토에서 살펴보았듯이 부양의무자의 범위에서 가장 큰 쟁점은 부양의무자 기준의 폐지이며, 부양의무자 기준을 유지할 경우, 부양의무자 범위 측면에서 검토될 수 있는 대안은 노인, 장애인, 한부모 가구 등 취약계층에 대한 부양의무자 기준 적용 제외이다. 이러한 부양의무자 범위 관련 쟁점별 부양의무자 기준 개선 모형을 정리하여 표로 제시한 것이 <표 4-4>이다.

〈표 4-4〉 부양의무자 범위 개선 모형

모형		재산기준		소득기준(원)		부양비 (%)
		기본공제액 (만원)	환산율 (%)	없음	있음	
Baseline	2013년 현행기준	대도시: 22,800 중소도시: 13,600 농어촌: 10,150	주택: 1.04 일반: 4.17	1.3B (2,010,319)	1.3(A+B) (2,754,137) 1.85(A+B) (3,919,349)	30/15
R-1	취약가구 모형1	노인 가구 수급가구일 때, 부양의무자 기준 미적용				
R-2	취약가구 모형2	장애인 가구 수급가구일 때, 부양의무자 기준 미적용				
R-3	취약가구 모형2-1	중증장애인 가구(장애1-2급 및 3급 중복장애) 수급가구일 때, 부양의무자 기준 미적용				
R-4	취약가구 모형3	노인, 장애인 가구 수급가구일 때, 부양의무자 기준 미적용				
R-5	취약가구 모형4	노인, 장애인, 한부모가구 수급가구일 때, 부양의무자 기준 미적용				
R-6	부양의무 기준폐지	부양의무자 기준 폐지				

주: A는 수급자 가구 최저생계비, B는 부양의무자 가구 최저생계비임.

## 나. 부양의무자 소득기준 개선 모형

부양의무자 소득기준 개선모형의 핵심은 충분한 부양능력을 나타내는 적절한 소득 수준을 찾는 데 있다. 현재 부양의무자의 소득기준은 가구규모별로 설정되므로, 충분한 부양능력을 나타내는 적절한 소득수준을 찾기 위해서는 먼저 대표적인 부양의무자 가구라 할 수 있는 표준가구의 설정이 필요하다.

표준가구는 부양의무자 가구를 대표할 수 있는 가구로서, 표준가구의 소득기준선을 기준으로 부양의무자 가구의 가구규모별 소득기준선이 조정 산출된다. 표준가구는 대표적인 수급자 가구와 연결되어 설정하는 것이 적절하다. 현재 대표적인 수급자 가구가 노인가구라는 점을 고려할 때, 표준가구는 40-54세 정도의 연령 분포를 갖는 가구주가 남자이고, 18세 이하의 자녀 2명과 부인이 있는 4인 자가(自家) 가구로 설정하는 것이 적절하다<sup>23)</sup>.

23) 수급자인 노부모와 연령 차이를 고려하였으며, 40-54세 남성 가구주 가구의 최빈 가구가 4인 가구이며, 이러한 가구의 가장 중요한 지출요인이 사교육비와 주택 마련 비용이라는 점을 고려하여 표준가구를 설정하였다.

충분한 부양 능력이 있는 표준가구의 소득 수준은 자신의 생활을 훼손하지 않으면서, 부양할 수 있는 소득수준이라 할 수 있다. 그러한 소득수준은 가계수지가 최소한 흑자를 기록할 수 있어야 하며, 대표적인 수급자 가구가 1인 노인 가구라는 점을 고려할 때, 최대 수준은 1인 가구의 최저생계비 정도의 흑자를 기록하는 소득수준으로 설정하는 것이 적절하다.

이런 점들을 고려하여 2011년 가계조사 자료(통계청)를 이용하여 분석할 때, 표준가구의 소득분포에서 가계수지가 흑자가 발생하기 시작하는 분위는 3분위이고, 1인 가구 최저생계비 정도의 흑자를 발생하는 분위는 6분위였다. 3분위의 중위소득은 311.1만원, 6분위의 중위소득은 428만원이다. 2011년도 311.1만원은 4인 가구 최저생계비의 2.2배이고, 428만원은 3배이다. 이는 4인 부양의무자 가구가 충분한 부양능력이 있음을 나타내는 소득기준점이 적게는 최저생계비의 2.2배, 많게는 3배로 설정할 수 있는 근거가 된다고 할 수 있다.

다른 한편 기존 연구 및 보건복지부는 충분한 부양능력 있음의 기준선으로 4인 가구 중위소득 + 1인 가구 최저생계비를 검토해 왔으므로, 이 또한 부양의무자 소득기준선의 목표선으로 고려될 수 있을 것이다. 중위소득은 보통 사람들의 소득수준을 대표하는 값이고, 수급자 가구 중 가장 많은 비중을 차지하는 가구규모가 1인 가구이므로, 4인 가구 중위소득 + 1인 최저생계비 값은 충분한 부양능력을 나타내는 기준점으로서 상당정도 설득력을 갖는다.

〈표 4-5〉 부양의무자 소득기준 개선 분석모형

모형		재산기준		소득기준		부양비 (%)
		기본공제액 (만원)	환산율	없음	있음	
Baseline	2013년 현행기준	대도시: 22,800 중소도시: 13,600 농어촌: 10,150	주택: 1.04 일반: 4.17	1.3B	1.3(A+B) 1.85(A+B)	30/15
I-1	소득 이행모형1	baseline1과 동일		1.3B	1.85(A+B)	30/15
I-2	소득 이행모형2	상동		1.85B	A/0.3+1.85B	30/15
I-3	소득 이행모형3	상동		1.3B	중위소득+A	30/15
I-4	소득 이행모형4	상동		1.85B	중위소득+A	30/15
I-5	소득 목표모형1	상동		2.2B	중위소득+A	30/15
I-6	소득 목표모형2	상동		2.2B	A/0.3+2.2B	30/15
I-7	소득 목표모형3	상동		3B	A/0.3+3B	30/15

주: A는 수급자 가구 최저생계비, B는 부양의무자 가구 최저생계비임.

이러한 부양의무자 소득기준 목표선은 현행 부양의무자 소득기준선과 비교하여, 크게 높은 수준이다. 따라서 이러한 목표선까지 부양의무자 소득기준을 즉각적으로 상향 조정하는 것이 쉽지 않을 수 있으므로, 목표선에 점진적으로 도달할 수 있도록 이행모형들도 고려할 수 있다. <표 4-5>는 부양의무자 소득기준선 개선 목표모형과 이행모형을 정리해 놓은 것이다<sup>24)</sup>.

#### 다. 부양의무자 재산기준 개선모형

부양의무자 재산기준은 2013년도에 크게 인상 조정되었다. 그럼에도 불구하고 재산기준은 보다 상향조정되는 것이 필요하다. 기초보장제도의 부양의무자 조건은 소득기준과 재산기준을 동시에 충족해야만 충족한 것으로 간주된다. 다시 말하여 부양의무자가 소득이 전혀 없어도 재산이 재산기준 보다 높을 경우, 수급권자는 부양의무자 조건을 충족하지 못한 것으로 간주되어, 수급자가 될 수 없기 때문이다.

<표 4-6> 표준가구의 중위 및 평균 재산

(단위: 만원)

구분	지역단위	주거재산	비주거재산	부채	순재산
중위재산	전체	15,000	2,631	2,500	18,855
	대도시	1,6000	2,144	3,000	19,782
	중소도시	16,918	2,664	2,500	19,434
	농어촌	9,000	3,385	1,868	15,420
평균재산	전체	21,152	8,556	4,972	29,709
	대도시	25,509	7,785	5,111	33,294
	중소도시	19,058	9,438	5,164	28,497
	농어촌	13,635	8,095	3,828	21,732

자료: 한국보건사회연구원(2011), 『빈곤정책 선진화를 위한 실태조사』, 원자료

24) <표 4-5>에서 충분한 부양능력 있음을 나타내는 소득기준 있음선은 두 가지 방식으로 설정되어 있다. 하나는  $a(A+B)$ 이고, 다른 하나는  $A/c+D$  방식인데( $a$ ,  $c$ 는 상수,  $A$ 는 수급자 가구 최저생계비,  $B$ 는 부양의무자 가구 최저생계비,  $D$ 는 부양능력 없음 소득선), 전자는 기존 부양의무자 소득 있음선 산출 방식이고, 후자는 기존 부양의무자 소득구간 설정 방식에서 나타나는 꺾임 구간을 없애고, 소득구간을 슬라이드화 한 방식이다.

부양의무자의 재산기준 조정의 목표선 산출은 표준가구의 재산 평균값/중위값이 근거가 될 수 있다. <표 4-6>은 표준가구의 주거재산, 순재산의 중위값과 평균값을 대도시, 중소도시, 농어촌 지역별로 산출한 것이다. 여기서 2013년도 재산기준보다 일정정도 이상 높은 값은 순재산 평균값 뿐이다. 부양의무자가 재산만으로 부양하기 위해서는 재산의 소득화가 필요하다는 점에서 재산기준은 보다 높게 설정될 필요성이 있다. 이 점에서 순재산의 평균값은 재산기준 개선의 목표선으로서 타당성을 갖는다.

부양의무자 재산기준 개선의 또 다른 측면은 환산율이다. 2013년도 환산율은 주거용 재산은 1.04%, 기타 일반 재산의 환산율은 4.17%이다. 주거용 재산의 환산율은 크게 개선되었지만, 일반 재산의 환산율은 여전히 높다. 또한 일반 재산의 환산율 4.17%의 논리적 근거도 불명확하다. 이런 점을 고려하여 일반 재산의 환산율도 주거용 재산과 같이 1.04%로 낮추는 개선도 고려해 볼 수 있다. 이상의 내용을 정리하여, 부양의무자 재산기준 개선모형을 설정하면, <표 4-7>과 같다.

<표 4-7> 부양의무자 재산기준 분석모형

모형		재산기준		소득기준		부양비 (%)
		기본공제액 (만원)	환산율 (%)	없음	있음	
Baseline	2013년 현행기준	대도시: 22,800 중소도시: 13,600 농어촌: 10,150	주택: 1.04 일반: 4.17	1.3B	1.3(A+B) 1.85(A+B)	30/15
M-1	환산율 대안	대도시: 22,800 중소도시: 13,600 농어촌: 10,150	모든 재산 : 1.04	1.3B	1.3(A+B) 1.85(A+B)	30/15
M-2	기본공제 대안	대도시: 33,294 중소도시: 28,497 농어촌: 21,732	주택: 1.04 일반: 4.17	1.3B	1.3(A+B) 1.85(A+B)	30/15
M-3	재산기준 대안	대도시: 33,294 중소도시: 28,497 농어촌: 21,732	모든 재산 : 1.04	1.3B	1.3(A+B) 1.85(A+B)	30/15

주: 1) A는 수급자 가구 최저생계비, B는 부양의무자 가구 최저생계비임.

## 2. 부양의무자 기준 개편 방안별 효과 추정

여기서는 앞에서 설정한 부양의무자 기준 개선 모형별로 부양의무자 기준을 개선할 경우, 새로이 추가로 국민기초생활보장 급여를 수급하는 신규 수급자 규모 및 급

여가 증가하는 부양비 전제 수급자의 규모를 추정<sup>25)</sup>함으로써 개선 모형의 효과를 검토하고자 한다.

〈표 4-8〉은 부양의무자 범위를 조정하는 개선모형의 효과를 추정한 것이다. R-1은 노인 가구에게 현 부양의무자 기준을 적용하지 않는 안이고, R-2는 장애인 가구에게, R-3은 중증장애인 가구에게만, R-4는 노인 및 장애인 수급가구에, R-5는 노인, 장애인 및 한부모 수급가구에 부양의무자 기준을 미적용하는 안이고, R-6는 부양의무자 기준을 폐지하는 경우의 효과를 추정한 것이다.

〈표 4-8〉 취약수급가구 부양의무기준 적용 제외 시 추가 보호인원 추정결과

모형	비수급빈곤층(수급탈락자)		수급자(부양비전제 수급자)		총계
	%	명	%	명	명
R-1	56.66	532,235	47.74	138,820	671,055
R-2	41.48	389,594	29.03	64,131	453,725
R-3	21.68	203,622	9.71	28,240	231,862
R-4	75.20	706,354	62.49	181,731	888,085
R-5	80.48	756,008	75.98	220,936	976,944
R-6	100.00	939,346	100.00	290,794	1,230,140

주: 1) 비율은 전체 비수급빈곤층 규모 대비 수급전환 대상 인원의 규모를 의미함.

2) 인구 규모는 대상인원 수에 take-up rate(66.8%)을 감안하여 실제 수급지위가 전환될 것으로 예상되는 인원임.

〈표 4-8〉에서 보듯이 취약가구에 대해 부양의무자 기준을 적용하지 않으면, 기초보장제도의 사각지대를 줄이는 효과가 매우 크다. 특히 노인 가구에게 부양의무자 기준을 적용하지 않으면, 비수급 빈곤층의 약 57%에게 기초보장 수급권을 추가로 제공하는 효과가 있는 것으로 추정된다. 취약 가구 중 중증 장애인 가구에 대해서만 부양의무자 기준을 적용하지 않아도 현 기초보장 수급 탈락자의 약 21.68%에게 추가로 수급권을 제공하는 효과가 있다. 〈표 4-8〉에서 보는 것처럼 취약가구에 부양의무자 기준을 미적용하면, 수급탈락자가 새로이 수급자로 전환되는 효과뿐만 아니라 현재 부양비를 전제로 하여 수급하는 수급자들의 상당수도 완전 수급자로 전환되는 것으로 나타났다(〈표 4-8〉에서 수급자(부양비전제 수급자)행).

25) 부양의무자 기준 개편 효과 추정방법은 손병돈 외(2013)를 참고하기 바람.

〈표 4-9〉 소득기준 개선시 추가 보호인원 추정결과

모형	비수급빈곤층(수급탈락자)						수급자(부양비전제 수급자)						총계
	완전 수급전환		부양비전제 수급전환		소계		완전 수급전환		부양비전제 수급유지		소계		
	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	
I-1	6.38	59,927	4.08	38,327	10.46	98,255	-	-	-	-	-	-	98,255
I-2	8.16	76,654	19.10	179,387	27.26	256,042	39.55	115,011	9.75	28,343	49.30	143,354	399,396
I-3	6.38	59,927	4.66	43,727	11.03	103,655	-	-	-	-	-	-	103,655
I-4	8.16	76,654	4.63	43,464	12.79	120,118	39.55	115,011	9.75	28,343	49.30	143,354	263,472
I-5	9.66	90,747	4.37	41,093	14.04	131,840	58.62	170,473	8.82	25,636	67.44	196,109	327,949
I-6	9.66	90,747	21.20	199,144	30.86	289,891	58.62	170,473	8.82	25,636	67.44	196,109	486,000
I-7	15.44	145,011	20.42	191,768	35.85	336,779	83.74	243,521	4.36	12,689	88.10	256,210	592,989

다음으로 부양의무자 소득기준 개선모형으로 개편시 추가로 수급자가 늘어나는 효과를 분석한 것이 〈표 4-9〉이다. I-1~I-4는 이행모형이고, I-5~I-7은 목표모형이다.

목표 모형 중 신규 수급자가 가장 늘어나는 것은 I-7모형인데, 이는 부양의무자 소득능력 없음선을 최저생계비의 3배로, 완전한 부양 능력이 있음을 나타내는 소득능력 있음선은 ‘수급자 가구 최저생계비/0.3+3×소득능력 없음선’으로 상향시킨 모형이다. 2013년도를 기준으로 할 경우, 이 모형의 부양능력 없음선은 4,639,197원이고, 부양능력 있음선은 6,331,163원이다. 현재의 부양의무자 소득기준선 보다 부양능력 없음선은 약 2.3배, 부양능력 있음선은 약 1.7배 인상한 안이다. 이렇게 부양의무자 소득기준을 상향 조정할 경우, 현재 비수급 빈곤층의 약 35.8%가 신규 수급자로 전환되고, 현재 부양비를 전제로 한 수급자의 88%가 급여가 인상되어, 총 영향을 받는 사람은 약 59만명에 이른다.

소득기준 개선 모형 중 가장 신규 수급자가 적게 늘어나는 모형은 I-5모형으로 부양능력 없음선은 2.2B(B는 부양의무자 가구 최저생계비)로 상향 조정하고, 부양능력 있음선은 ‘증위소득 + A(A는 수급자 가구 최저생계비)’로 상향 조정하는 안이다. 이 안으로 부양의무자 소득기준선을 변경할 경우, 비수급 빈곤층 중 14.04%가 신규 수급자로 전환되는 것으로 추정된다. 현재 부양비를 전제로 한 수급자의 67.44%도 급여가 인상되어, 총 영향을 받는 사람은 약 33만명으로 추정된다.

소득기준 이행모형 중 신규 수급자가 가장 많이 늘어나는 안은 I-2안(부양능력 없음



선: 1.85B, 부양능력 있음선:  $A/0.3+1.85B-A$ 는 수급자 가구 최저생계비, B는 부양의무자 가구 최저생계비)으로 비수급 빈곤층 중 27.26%가 신규 수급자로 전환된다. 소득기준 이행 모형 중 신규 수급자가 가장 적게 늘어나는 안은 I-1안(부양능력 없음선: 1.3B, 부양능력 있음선:  $1.85(A+B)$ )으로 비수급 빈곤층 중 10.46%가 신규 수급자로 전환된다.

이렇게 수급자 증가에 미치는 소득기준 모형들의 영향은 모형에 따라 크게 차이가 나는데, 그 차이는 얼마나 부양능력 없음선 및 있음선을 상향조정했는가에 의한 것이다. 비수급 빈곤층 중 신규 수급자로의 전환을 늘리려면, 다시 말하여 기초보장 사각지대를 크게 줄이려면, 부양능력 없음선 및 있음선을 높게 설정하면 된다. 이는 곧 정부의 추가적인 재정투자 양을 크게 늘리는 것으로 결과한다. 소득기준 목표모형 중 가장 신규수급자를 증가시키는 안은 부양능력 없음선 및 있음선을 가장 높게 설정한 I-7모형이고, 신규 수급자가 가장 적은 안은 부양능력 없음선을 최저생계비의 2.2배로 인상하고, 있음선을 '중위소득 + 수급자 가구 최저생계비'로 인상하는 안이다.

M-1은 현 재산기준에서 일반 재산의 환산율 4.07%를 주거용 재산의 환산율 1.04%와 동일하게 조정하고, 기본공제액은 현재와 같이 유지하는 안이고, M-2는 환산율은 현재와 동일하게 유지하고, 기본공제액을 순재산 평균값으로 조정한 안이며, M-3은 M-1과 M-2를 결합하여, 환산율과 기본공제액 모두 조정한 안이다.

〈표 4-10〉 재산기준 개선시 추가보호인원 추정결과

모형	비수급빈곤층(수급탈락자)					
	완전 수급전환		부양비전제 수급전환		총계	
	%	명	%	명	%	명
M-1	12.44	116,826	4.63	43,464	17.06	160,289
M-2	17.50	164,372	9.00	84,557	26.50	248,929
M-3	20.22	189,924	11.86	111,426	32.08	301,349

〈표 4-10〉을 보면, 환산율만 조정할 경우 비수급 빈곤층의 17.06%가 수급자로 전환되고, 기본공제액만 조정할 경우 26.05%, 둘다 조정할 경우 32.08%가 신규 수급자로 전환되는 것으로 추정되었다.

## 제5절 소결

앞에서 살펴 본 대로 개별 급여체계에 조응한 부양의무자 기준의 개선은 부양의무자 범위, 부양능력 소득기준, 부양능력 재산기준 별로 추진될 수 있다.

부양의무자 범위 조정이라는 측면에서 고려될 수 있는 대안으로는 취약계층에 대한 부양의무자 기준을 적용하지 않는 방안이 현실적이다. 이 방안들은 기초보장제도의 사각지대를 줄이는 효과가 매우 크다는 점에서 긍정적이다. 하지만 이러한 방안들은 사회정의상 논란이 제기될 수 있다. 여기서 취약계층은 노인, 장애인 등을 가리키는데, 부양의무자는 젊은 사람일 가능성이 높다. 이는 곧 젊은 사람에게는 사적 부양 의무를 면제해 주고, 반면 노인에게는 사적 부양을 유지하는 결과를 야기하여 사회정의상 정당화되기 쉽지 않다.

사각지대를 줄이는 효과가 크다는 것은 재정부담이 늘어난다는 것을 의미한다. 실제로 노인에게만 부양의무자 기준을 미 적용할 경우 추가 재정부담은 약 3조 8천억에 이르며, 장애인에게만 부양의무자 기준을 미 적용할 경우에도, 추가 재정부담은 약 2조 7천억에 이르는 것으로 추정된다(손병돈 외, 2013).

부양의무자 소득기준 개선모형은 부양능력 없음, 있음의 소득기준선을 어떻게 설정하는가에 따라 비수급 빈곤층의 추가 보호 효과가 크게 차이가 난다. 소득기준 개선 목표 모형 중 가장 효과가 큰 것은 부양능력 없음선을 부양의무자 가구의 가계수지가 1인가구의 최저생계비 정도 흑자를 보이는 수준(최저생계비의 3배)으로 인상하는 안(I-7)으로, 비수급 빈곤층의 약 35.8%가 추가 수급자로 들어오게 된다. 소득기준 개선 목표 모형 중 신규 수급자가 가장 적게 늘어나는 안은 부양능력 있음선을 중위소득 + 수급자 가구 최저생계비 수준으로 인상하는 안(I-5)으로, 비수급 빈곤층의 14.04%가 신규 수급자로 전환되는 것으로 분석되었다.

부양의무자 기준 개선에서 소득기준을 개선하는 방안은 현재 다른 어떤 부양의무자 기준 개선 방안보다 현실적인 타당성이 크다. 현재 부양의무자 기준과 관련하여 가장 큰 문제점으로 지적되는 것은 부양의무자의 소득기준이 너무 낮아 실질적인 부양능력이 없는 부양의무자에게도 부양의무를 강제함으로써, 사실상 최저생활보장의 사각지대를 발생시키고 있다는 점이다. 그리고 부양의무자 소득기준의 개선은 부양의무자간 형평성 확보라는 측면에서도 부양의무자의 범위 조정안보다 정당성이 높다. 부양의무

자의 범위 조정안은 부양능력과 관련하여 부양의무자간 형평성 문제를 야기하게 된다. 반면 소득기준선 조정은 동일한 수준의 부양능력을 기준으로 한다는 점에서 형평성 문제가 발생하지 않는다.

부양의무자 소득기준 개선안에서 쟁점은 부양능력이 있다는 수준, 즉 부양의무자의 소득기준선을 어느 수준까지 인상할 것인가이다. 그것은 앞에서 살펴 본 7가지 소득기준 개선안 중에서 정부의 재정부담 능력과 국민들의 정서상 수용가능성 등을 고려하여 결정할 수 있는 사항이다. 그렇지만 사적 부양은 생활부조적 부양이라는 점에서 부양의무자들의 자기 생활이 훼손되지 않으면서 부양할 수 있는 수준으로 정하는 것이 현실적인 타당성을 갖는다고 하겠다.

부양의무자 재산 기준 개선방안도 실질적인 부양능력이 있는 부양의무자에게만 부양의무를 강제한다는 점에서 타당성이 있다. 하지만 부양의무자 재산기준은 2013년도에 상당정도 현실화되었다는 점에서 소득기준의 개선안보다 우선순위에서 떨어진다고 하겠다.





## 제5장 보장성과 근로유인

제1절 들어가며

제2절 고용·복지 연계정책의 개념

제3절 자활지원사업의 성과와 함의

제4절 맞춤형 급여체계로의 전환과 근로능력 수급자 구성의 변화

제5절 맞춤형 급여체계와 고용·복지 연계정책 개편방향



## 제1절 들어가며

이 장의 목표는 현재까지 통합급여 체계로 운영되어 온 국민기초생활보장제도를 맞춤형 급여체계로 개편하는 것을 전제로, 복지급여 수급자에 대한 자활·고용서비스제공 체계를 어떻게 설계하는 것이 바람직한가를 살펴보는 것이다.<sup>26)</sup>

통합급여 체계를 맞춤형 급여체계로 개편하는 것은 통합급여 체계가 갖는 복지급여 탈출에 대한 부정적인 유인을 줄이고, 욕구별 현물급여를 활성화하여 복지에 대한 의존성을 줄이는 것과 함께 국민들에게 필수적인 복지서비스를 확대하는 이중적 목표를 동시에 추구한다.

현재의 기초생활보장제도에서 제공하는 자활급여를 포함한 고용서비스도 근로빈곤층의 욕구에 따라 제공되는 현물서비스로서 맞춤형 급여체계로의 개편과 함께 더 폭넓은 대상자에게 제공되는 서비스로 확대될 것이다. 현 정부의 인수위에서는 자활·고용 서비스 지원대상이 되는 근로빈곤층(현재의 기초생활보장제도에서는 차상위계층에 해당)은 중위소득 50% 이하로 확대할 것이라고 밝힌 바 있다.

맞춤형 급여체계로의 개편과 함께 이 장에서의 논의의 범위와 제도설계 방향을 규정하는 중요한 제도적 전제조건은 생계급여 수급자를 근로능력과 무능력자로 분리하지 않고 통합해서 운영한다는 것이다. 오랫동안 맞춤형 급여체계로의 개편 논의는 근로능력이 있는 빈곤층을 대상으로 한 최저소득보장제도를 근로무능력자와 분리해서 자립지원제도를 획기적으로 강화하는 방안(이하, 근로능력자 분리 보호 방안)과 함께 논의되어 왔다(노대명, 2008). 그러나 이번에 추진되는 맞춤형 급여체계로의 개편은 근로능력과 근로무능력자를 대상으로 한 생계급여를 분리하지 않고 통합해서 운영하는 것을 전제로 추진된다. 이는 맞춤형 급여체계 하에서의 최저소득보장제도의 성격과 고용·복지 연계정책과 관련해서 중요한 함의를 갖는다.

26) 이 장에서는 고용서비스를 지금까지 기초생활보장 수급자와 일부 차상위계층에게 제공하던 자활급여를 포괄한 개념으로 사용한다.

맞춤형 급여체계로의 개편과 함께 보건복지부에서는 2014년에 「(가칭) 빈곤의 예방과 탈빈곤을 위한 자립지원법」(이하, 자립지원법)을 제정하는 것을 추진하고자 한다(보건복지부, 2013). 그러나 근로능력자와 근로무능력자로 생계급여 제도를 분리하지 않은 상황에서 제정하는 자립지원법은 현재보다 크게 줄어든 소수의 조건부수급자와 자발적으로 참여하는 차상위계층을 대상으로 하는 제도를 전제로 하는 것으로서 독자적인 법 제정에 걸 맞는 제도적 기반을 갖추기 어렵다. 이는 근로능력자와 무능력자를 통합해서 생계급여 제도를 유지하는 제도 개편으로부터 귀결되는 중요한 효과의 하나이다. 이와 같이 맞춤형 급여체계로의 전환이 고용·복지 연계정책에 대해서 갖는 함의에 대해서는 본론의 연구에서 더 자세히 살펴볼 것이다.

이 장의 구성은 다음과 같다.

제2절에서는 고용·복지 연계정책과 관련한 개념에 대해서 살펴보고, 맞춤형 급여체계로의 개편이 고용·복지 연계정책과 관련해서 갖는 논리적 함의에 대해서 살펴본다. 또한, 주요국을 대상으로 최저생활보장제도와 생산가능인구를 대상으로 한 복지제도의 실태에 대해서 살펴보고, 우리나라의 제도 개선방안에 대한 함의를 찾아볼 것이다.

제3절에서는 지금까지의 기초생활보장제도에서의 자활지원사업의 성과를 간단히 살펴보고, 이에 대한 평가와 앞으로의 맞춤형 급여체계로의 개편에 따른 자활지원사업의 변화 방향에 대한 함의를 찾아본다.

제4절에서는 현재의 기초보장제도와 새로운 생계급여 제도 아래에서 근로능력자의 규모 및 경제활동상태가 어떻게 달라지는가를 살펴보고 이러한 변화의 정책적 함의를 살펴본다. 이어서 새로운 생계급여 하에서의 조건부수급자와 새로 늘어나는 차상위계층의 규모와 경제활동상태를 비교하여 고용·복지 연계정책을 뒷받침할 자활·고용서비스 수요의 확대 필요성을 제기할 것이다.

마지막으로 제5절에서는 이 장의 연구로부터 정리된 시사점을 요약하고, 이에 기반해서 고용·복지 연계정책을 뒷받침할 통합적인 전달체계의 개선방향에 대해서 살펴한다.



## 제2절 고용·복지 연계정책의 개념

### 1. 고용·복지 연계정책과 관련된 주요 개념

현재 추진되는 제도 개선방향인 고용과 복지서비스 연계와 관련된 주요한 개념들은 근로연계 복지정책(workfare policy)과 활성화 정책(activation policy)이다. 근로연계 복지정책은 일반적으로 1990년대 이후 서구의 복지국가 개혁과정에서 ‘근로능력이 있는 공공부조 수급자를 대상으로 근로와 관련한 활동에 대한 참여를 의무화하는 정책’으로 정의된다(Lødemel, 2002). 나라에 따라서는 workfare policy 대신 welfare-to-work라는 표현이 주로 사용되기도 한다.

한편 2000년대 이후에는 활성화 정책(activation policy)이 여러 나라에서 확대된다. 활성화 정책에 대해서 국제적으로 합의된 개념이 있는 것은 아니지만, Eichhorst et al.(2008)은 근로연계 복지정책을 포함해서 공공부조 수급자 뿐만 아니라 생산가능인구에 해당되는 모든 급여수급자들을 대상으로 취업을 지원하고, 더 나은 일자리로의 이동을 촉진하는 것을 포괄하는 것으로 정의하고 있다. Pascual(2007)은 활성화 정책이 복지국가의 새로운 개입주의 전략으로서 개인의 특성에 맞는 정책을 통해 개인의 행태를 변화시킴으로써 문제를 해결하고자 하는 개인주의적 접근, 취업에 대한 강조, 핵심원리로서의 사회와 개인의 상호의무(mutual obligation)에 기반한 계약주의라는 특징을 갖는다고 주장한다. Pascual(2007)은 복지국가의 정책패러다임 변화에 초점을 맞춘 것이지만, 한국의 경우 서구의 복지국가들과 제도 변화의 경로가 다르기 때문에 정책대상과 정책의 구성에 더 초점을 맞춘 Eichhorst et al.(2008)의 견해를 따르고자 한다.

이에 따르면 활성화 정책의 대상에는 실업보험에 기반한 실업급여 수급자에서부터 ‘근로능력이 없다고 간주되어 온’ 장애급여(incapacity benefit) 및 질병급여(sickness benefit) 수급자들이 포함된다. 또한 나라에 따라서는 근로능력자를 대상으로 한 공공부조보다 장애급여나 질병급여 수급자들이 활성화 정책의 주 대상으로 부각되기도 한다. 이는 각 나라마다 근로연령대의 급여수급자들이 서로 다른 제도에 의해 보호받고 있기 때문이다. 이에 대해서는 나라별로 각종 급여제도의 수급자수를 비교하면서 다시 살펴본다.

정책수단 측면에서도 활성화 정책의 범위는 근로연계복지정책보다 훨씬 더 넓다. 근로연계 복지정책이 급여의 대가로 참여해야 하는 공공부문이나 비영리부문(혹은, 제3섹터)의 직접 일자리 사업이나 직업훈련 등 직접적인 근로관련 활동을 주로 포괄한다면 활성화 정책에는 취업에 따른 유인을 강화하는 정책을 포함한 더 폭넓은 정책들이 포함되기 때문이다.

이러한 개념에 비추어 본다면 국민기초생활보장제도의 조건부수급제도에 기반한 자활지원사업은 전형적인 근로연계 복지정책에 해당된다고 볼 수 있다. 한편, 맞춤형 급여체계로의 전환과 함께 중위소득 50% 이하까지 자활·고용서비스가 확대된다면, 우리나라에서도 근로빈곤층에 대한 지원제도가 기초보장수급자를 대상으로 한 좁은 의미의 근로연계 복지정책으로부터 폭넓은 근로빈곤층을 대상으로 한 활성화 정책으로 확장되는 것으로 이해할 수 있다.

근로연계 복지정책이 전통적인 복지수급자들의 시민권에 대해 갖는 함의에 대해서는 상당한 논란이 제기되어 왔다. 근로연계 복지정책 나아가 이를 확장한 사회적 시민권을 침해하는 것으로 이해하는 견해가 있는가 하면(Esping-Andersen, 1996; Bothfeld and Betzelt, 2011), 제3의 길을 옹호했던 여러 논자들은 근로연계 복지정책이나 활성화 정책이 상호책임성(mutual responsibility)에 기반한 국가와 개인 사이의 새로운 계약이라고 주장한다. 더 적극적으로 Jacobs(1995)는 근로연계 복지정책의 정당화는 민주적 시민권의 확장이라는 관점에서 찾을 수 있다고 주장한다. 능동적인 의미의 시민권은 스스로 자신의 삶을 통제할 수 있는 경우에만 보장되고, 일을 한다는 것은 스스로 자신의 삶을 통제할 수 있는 기반이 된다는 것이다.<sup>27)</sup>

한국의 맥락에서 근로연계 복지정책으로서의 자활지원사업이 시민권과 관련해서 갖는 함의는 서구와는 다르다. 서구의 근로연계 복지정책이 복지수급자에 대한 새로운 의무로 부과된 것이라면 한국의 조건부 수급제도는 국민기초생활보장제도를 통해 근로능력자에게 과거에 없던 현금급여를 신설하면서 부과된 것이기 때문에 사회적 시민권의 확장이라는 차원에서 이해하는 것이 타당하다.

또한 맞춤형 급여체계로의 전환은 과거에 비해 현금급여 및 각종 현금급여가 감소하지 않는 가운데 조건부과 대상이 줄어들면서 자발적으로 참여할 수 있는 고용서비스

27) 이상의 논의는 황덕순 외(2002)와 황덕순 외(2010)에서 관련된 개념들을 정리한 부분을 간략하게 재정리한 것이다.

대상자의 범위를 확대한다는 점에서 근로연계 복지정책이 시민권에 대해 갖는 함의를 어떤 관점에서 이해하는가에 관계없이 사회적 시민권이 확장되는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 이러한 논리적 해석의 타당성은 앞으로 자활지원사업이 실제로 어떻게 운용되는가에 비추어서 검증되어야 한다. 현재에도 자활지원사업에 자발적으로 참여할 수 있는 차상위층이 있고, 제도 개선이 이들에게 어떤 영향을 미칠 것인가에 대해 살펴 보아야하기 때문이다.

## 2. 유럽 주요국의 생산가능인구 대상 복지제도

고용·복지 연계정책은 넓게 보면 고령자와 아동을 제외한 생산가능인구를 대상으로 한다. 유럽의 주요국을 대상으로 우리나라의 기초생활보장제도에 해당되는 사회부조와 생산가능인구를 대상으로 지급되는 실업관련 급여 및 기타 급여의 생산가능인구 대비 수급자 비율을 비교해 보면 우리나라 공공부조 제도의 성격이 단적으로 드러난다.

〈표 5-1〉에서 유럽의 여러 나라에서는 우리의 기초생활보장제도에 해당되는 사회부조에 비해 다른 급여의 수급자 비율이 매우 큰 반면 우리나라는 실업급여 및 기타 급여 수급자에 비해 사회부조 수급자의 비율이 압도적으로 높다. 2000년과 비교해 보면 우리나라도 실업급여와 기타 급여 수급자의 비중이 더 높아지기는 했지만 여전히 사회부조에 비해 절대적으로 작다. 유럽 국가들과 수급자 비율의 절대적인 크기를 비교해 보더라도 2008년 현재 프랑스나 스위스를 제외한 다른 유럽 국가들에 비해 더 높다.<sup>28)</sup>

28) OECD에서 세부 항목별 사회지출의 GDP 대비 비중에 대해서는 매년 자세히 조사해서 국제비교 통계자료로 축적하고 있지만 제도별 수급자수는 정기적으로 자료를 조사해서 축적하지 않고 있다. 따라서 여기에서는 관련 연구 가운데 최근의 수급자수 통계를 모아서 정리한 De Decken and Clasen(2011)을 이용한다.

〈표 5-1〉 주요국의 급여유형별 생산가능인구 대비 수급자비율(2008, 2000)

(단위: %)

	2008			2000		
	실업급여 <sup>1)</sup>	기타 <sup>2)</sup>	사회부조 <sup>3)</sup>	실업급여	기타	사회부조
벨기에	7.4	12.5	1.2	6.4	11.2	1.1
프랑스	5.5	0.9	2.9	5.8	1.4	2.9
독일 <sup>4)</sup>	11.0	9.9	0.7	5.9	12.8	2.7
스위스	3.0	7.3	2.9	2.2	6.4	2.5
스페인	5.7	3.5	-	3.8	4.1	-
덴마크	1.4	14.2	2.0	4.2	15.8	3.3
스웨덴	1.6	10.9	1.3	3.8	13.6	1.7
한국 <sup>5)</sup>	0.7	0.5	2.7	0.2	0.2	2.8

주: 1) 실업급여에는 실업보험에 의한 급여와 실업부조 포함.

2) 기타 급여에는 질병급여와 장애급여, 조기퇴직연금, 안식휴가 포함.

3) 사회부조는 대부분의 나라에서 최저소득보장제도

4) 독일의 2008년 자료는 실업급여II 수급자 포함

5) 한국의 기타 급여 수급자 비율은 국민연금의 조기노령연금과 장애연금수급자를 대상으로 계산. 한국의 사회부조는 생산가능인구 연령에 해당되는 국민기초생활보장제도 수급자수를 이용(한국의 2000년은 제도시행시기를 고려하여 2001년 기준을 적용)

6) 음영은 나라별로 가장 수급자 비율이 높은 항목을 표시

자료: 외국은 Clasen and Clegg eds.(2011), Caseload Annex를 이용하여 작성. 한국은 『고용보험통계연보』와 『국민연금통계연보』, 『국민기초생활보장수급자 현황』을 이용하여 작성.

이는 유럽에서 사회부조가 대부분 잔여적 성격을 갖는 반면에, 우리의 경우는 잔여적 제도 이상의 의미를 갖고 있음을 의미한다. 이는 유럽 국가들의 경우 나라에 따라 차이가 있지만 생산가능인구를 대상으로 하는 실업관련 급여와 질병 및 장애 관련 급여의 수급자 비율이 매우 높아서 국민기초생활보장제도와 같은 보편적인 제도로써 사회부조의 역할이 우리나라에 비해 훨씬 작기 때문이다.

또 한가지 지적할 만한 것은 2000년과 2008년 사이에 일부 나라에서 가장 수급자 비율이 높은 제도가 장애 및 조기퇴직 관련 급여를 포함한 기타에서 실업관련 급여로 바뀌었다는 점이다. 2000년도에는 프랑스와 한국을 제외한 〈표 5-1〉의 모든 나라에서 기타 급여 수급자의 비율이 가장 높았다. 바뀐 나라 가운데 독일의 경우 근로능력이 있는 사회부조 수급자와 과거의 실업부조 수급자를 실업급여 II(실업급여 I은 실업보험에 의한 실업급여)로 통합해서 보호하기 시작했다. 스페인의 경우 제도 변화보다는 실업관련 수급자수의 증가에 기인한 것으로 판단된다. 본 연구에서 집중적으로 다루지는 않지만, 2000년대 이후 유럽에서 근로능력이 있는 집단을 대상으로 한 제도가 통합

되고, 이들의 활성화를 촉진하는 경향이 나타나고 있는데 독일의 제도 변화는 이러한 경향의 주요 사례 가운데 하나이다(Clasen and Clegg, 2011).

유럽 나라들에서 사회부조보다 다른 제도들의 중요성이 더 크다는 점은 유럽 주요국의 최저소득보장제도를 정리한 Bahle et al.(2011)의 연구를 통해서도 확인할 수 있다. <표 5-2>는 이 연구에서 대상별로 최저소득보장제도를 정리한 표를 인용한 것이다.

이 표에는 최저소득보장제도 뿐만 아니라 해당 대상자에게 지급되는 사회보험이나 자산조사 없이 관대하게 지급되는 급여도 포함하고 있다. 대부분의 나라들이 장애를 대상으로 한 최저소득보장제도나 자산조사 없이 지급되는 관대한 급여(<표 5-2>에서 장애 항목의 기타)를 갖고 있고, 장기실업자에 대해서도 다양한 형태의 소득보장제도를 갖고 있다. 또한 <표 5-2>의 모든 나라들이 국민기초생활보장제도에 해당되는 보편적 제도를 갖고 있다.

<표 5-2>는 앞으로 우리나라의 최저소득보장제도의 발전방향과 관련한 시사점도 제공해 준다. 우선 생계급여 대상자 축소와 함께 보편적인 사회부조 수급자의 비율이 줄어들고 앞으로 유럽과 마찬가지로 점차 보호대상별로 범주적 급여가 확산될 것이기 때문이다. 우선 최근의 기초노령연금을 둘러싼 논란에서 드러나듯이 점차 기초생활보장제도의 생계급여를 통해 보호해야 할 고령인구의 규모가 점차 늘어날 것이다. 보육의 확대와 함께 아동양육수당이 늘어나면서 생계급여 기준선 근처의 소득을 얻고 있으면서 아동이 있는 근로능력자들이 생계급여 수급자로 진입할 유인도 점차 약화될 것이다. 아직 장애연금이나 중증장애인을 대상으로 한 장애수당의 사회적 역할은 크지 않지만 앞으로 시간이 흐를수록 복지가 확대되는 과정에서 장애를 대상으로 해서 관대한 급여가 점차 확대될 가능성이 높다.

<표 5-2> 유럽 주요국의 최저소득보장제도의 구성과 도입 시기

구 분	노령	장애	실업	한부모	난민	기타	보편적 제도	개수 <sup>1)</sup>
오스트리아	1955		특별부조	없음	없음	1947	(1971) 2010 <sup>2)</sup>	3
벨기에	1969	1969	무기한 보험	없음	없음	없음	1974	6
덴마크	기초연금	기타	장기보험	없음	1983	없음	1974	4
독일	2003		2005	없음	1993	1950	1961	5

구 분	노령	장애	실업	한부모	난민	기타	보편적 제도	개수 <sup>1)</sup>
프랑스	1956	1957	1984	1976-2009	없음	1980	1988	10
헝가리	1990	없음	1992-2000	없음	없음	없음	1997	2
이탈리아	1969	1971	없음	없음	없음	없음	(2000) <sup>3)</sup>	6
스페인	1962	1962	특별부조	없음	없음	1985	(1989) <sup>4)</sup>	7
포르투갈	1980	1980	특별부조	없음	없음	없음	1996	5
스웨덴	기초연금 <sup>8)</sup>	기타	장기보험	없음	1993	없음	1982	3
영국	1995 <sup>5)</sup>	기타	1996	없음	2000	1988 <sup>6)</sup>	1948	5
아일랜드	주정부연금 <sup>7)</sup>	1995	2006	1973	없음	1984 <sup>6)</sup>	1977	13
슬로바키아	없음	기타	없음	없음	없음	없음	1990	1
체코	기초연금	기타	없음	없음	없음	없음	1991	1
네델란드	기초연금 <sup>8)</sup>	1998	1964-95	없음	없음	1998	1965	6
핀란드	기초연금 <sup>8)</sup>		없음	없음	없음	없음	1984	2
폴란드	1990		없음	없음	없음	없음	1990	2

원문 주: 1) 같은 종류의 다른 제도가 숫자에 포함됨.

2) 팔호는 지역법 제정연도. 국가최저기준은 2010년에 제정.

3) 최저생활기준. 형식적일뿐 지역에서는 강제적이지 않음.

4) 지역수준에서 첫 제정연도.

5) 주차원의 기초연금은 1909년.

6) 취업자에 대한 세금공제.

7) 무기여 주정부 연금. 기초법 제정은 영국과 마찬가지로 1909년.

8) 기초연금 거주조건을 만족시키지 못하는 고령자를 위한 작은 규모 제도도 존재.

필자 주: 장애의 기타는 자산조사 없이 지급되는 급여가 있는 경우. 실업의 특별부조는 실업부조가 최저소득보장제도로서 기능하지 않거나(오스트리아), 기간이 짧거나 수준이 제한적인 경우(스페인과 포르투갈). 실업의 무기한 보험과 장기보험은 실업보험에 의한 급여가 무기한으로 지급되거나, 장기간 지급되는 경우로 Bahle et al.(2011)에서 최저소득보장제도로 다루지 않은 경우.

자료: Bahle et al.(2011), p. 196.

따라서 단기간 내에 이루어질 것이라고 보기는 어렵지만 앞으로 점차 생계급여 수급자에서 근로능력자의 비중이 늘어나고, 근로능력이 없는 수급자들은 점차 다른 제도로 흡수될 것이다. 동시에 우리나라의 평균적인 소득수준에 비해 선정기준의 상대적 수준이 높아지지 않는 한 점차 생계급여 수급자의 절대적인 규모도 줄어들 것으로 전망된다. 이는 시간이 흐르면서 맞춤형 급여 체계 하의 생계급여가 점차 근로능력이 있지만 일정 수준이상의 소득을 얻기 어려운 취약한 근로빈곤층을 중심으로 재편될 것이라는 점을 시사해 준다.

기초생활보장제도가 갖는 보편적인 최저소득보장제도라는 상징적인 가치 때문에 근로능력자를 대상으로 한 생계급여를 분리하는 것이 정치적으로는 어렵지만 근로무능력자를 대상으로 한 복지제도의 점진적인 발전이 실질적으로 이러한 방향으로의 변화로 귀결될 것이다. 다만 생계급여 제도의 이러한 성격 변화가 형식적인 측면에서는 유

사해 보이지만 근로능력자를 분리해서 획기적으로 자립을 위한 지원을 강화하고자 한 ‘근로능력자 분리 보호방안’의 본질적인 문제의식은 희석된다는 점에서 실질적으로는 차이가 크다고 볼 수 있다.

### 제3절 자활지원사업의 성과와 함의

#### 1. 기초생활보장제도 수급자 구성과 자활지원 사업의 성격

우리나라의 자활지원사업은 국민기초생활보장제도가 도입되기 이전부터 생계급여를 보완하는 조치로 운영되어 왔지만 기초생활보장제도의 도입 이후 조건부 수급제도와 긴밀하게 연계되어 시행되어 왔다. 따라서 전체 국민기초생활보장제도 내에서 자활지원사업의 위상과 역할을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

〈표 5-3〉에는 기초생활보장제도 시행초기인 2002년 말과 최근 시점인 2011년 말의 기초생활보장제도 수급자의 근로능력 여부 및 취업 여부, 조건부수급관련 특성을 정리한 것이다. 2002년에 비해 수급자수가 늘어났기 때문에 절대 수보다는 집단별 분포를 살펴보는 것이 더 의미가 있다. 집단별 분포는 전체 수급자수 대비 비중과 근로능력자 수 대비 비중(근로능력자 세부구성의 경우)을 같이 제시하였다.

〈표 5-3〉으로부터 우선 시행 초기와 최근 시점을 비교해 보면 근로무능력자의 비중이 늘어나고, 근로능력자는 줄어들었다는 점을 알 수 있다. 근로무능력자의 비중이 늘어난 것은 고령인구의 증가 등 인구구조의 변화가 반영된 것으로 해석된다. 그렇지만, 2000년대 이후 근로빈곤층 증가가 중요한 사회현상의 하나로 지적되어 왔음에도 기초생활보장제도를 통해 보호하는 근로능력자의 절대 규모가 줄어들었다(29만명 → 26만 4천명)는 점은, 기초생활보장제도가 근로빈곤층 보호의 확대라는 사회적 필요에 충분히 대응하지 못해 왔다고 볼 수 있을 것이다.

〈표 5-3〉 국민기초생활보장제도 수급자의 내부 구성비

(단위: 천명, %)

		2002.12			2011.12		
		숫자	비중1 <sup>2)</sup>	비중2 <sup>2)</sup>	숫자	비중1 <sup>2)</sup>	비중2 <sup>2)</sup>
일반수급자 <sup>1)</sup>		1275	100.0		1,469	100.0	
근로능력자		990	77.6		1,205	82.0	
근로능력자		285	22.4	100.0	264	18.0	100.0
취업자		180	14.1	63.2	121	8.2	45.8
자활특례		3	0.2	1.1	6	0.4	2.3
조건부과제외 등 <sup>3)</sup>		65	5.1	22.8	89	6.1	33.7
조건부 수급자	계	38	3.0	13.3	49	3.3	18.6
	비취업대상	29	2.3	10.2	41	2.8	15.5
	취업대상 <sup>4)</sup>	9	0.7	3.2	8	0.5	3.0

주: 1) 시설수급자 등은 제외

2) 비중1은 전체 수급자수 대비 비중, 비중2는 근로능력자수 대비 비중

3) 거주지역에 따른 조건제시 유예 및 가구여건 및 환경적응 대상자 조건부과 제외자 등 포함(취업자는 제외)

4) 취업대상자 가운데 실제 사업 참여자는 2천여명으로 2002년, 2008년 말 모두 동일

5) 천명 단위로 통계를 발표하면서 세부 수치에 약간의 오차가 있을 수 있음. 특히 2008년 통계의 경우 근로능력자수가 하위범주를 합한 수보다 2만 7천명 많기 때문에 세부 수치에 차이가 더 발생함.

자료: 보건복지가족부, 주요업무참고자료 2003, 2012년도.

두 번째로 근로능력자 내에서 취업자의 비중이 크게 줄고, 조건부과제외자와 조건부 수급자의 비중이 크게 늘었다. 특히 조건부과제외자의 비중이 크게 증가하였다. 이에 대해서는 여러 가지 해석이 있을 수 있다. 첫 번째는 근로능력자에 대한 보호기능이 약화되면서 보호를 필요로 하는 근로능력자 가운데 더 근로능력이 떨어지는 계층이나 근로할 수 있는 여건이 되지 않는 경우를 중심으로 기초생활보장제도의 수급자가 결정되었을 가능성이 있다. 두 번째는 기초생활보장제도가 통합급여 체계로 운영되는 동시에 일반노동시장취업에 대한 금전적 유인이 전혀 제공되지 않기 때문에 일반노동시장 취업보다는 금전적 유인이 제공되는 자활지원사업을 더 선호할 가능성이 있다. 이외에도 취약 계층이 취업할 수 있는 일자리 창출의 부족, 혹은 지역별 일자리 수급의 불균형 등을 들 수 있다. 각 요인의 기여도를 뚜렷이 구분할 방법은 없지만 첫 번째와 두 번째 요인이 중요하게 작용했을 가능성이 크고, 이 둘은 모두 국민기초생활보장제도의 제도적 한계와 관련된다고 볼 수 있다.

다음으로 자활지원사업에 대해서 살펴보자. 우선 참여자 규모와 구성의 변화를 살펴보자. 각 년도말 기준으로 살펴본 〈표 5-3〉과 달리 자활지원사업에 대해 더 구체적으



로 살펴보는 <표 5-4>와 <표 5-5>의 경우 각년도 누계값을 사용하였다.

<표 5-4> 자활지원사업 참여자 규모 변화(2002~2011)

(단위: 명, %)

	계	수급자			차상위계층 (희망참여자)
		소계	조건부수급자 (의무참여자)	자활특례자 및 일반수급자 (희망참여자)	
2002	91,868 (100.0)	72,446 (78.9)	58,714 (63.9)	13,732 (14.9)	19,422 (21.1)
2003	83,981 (100.0)	65,920 (78.5)	49,455 (58.9)	16,465 (19.6)	18,061 (21.5)
2004	112,769 (100.0)	83,344 (73.9)	65,412 (58.0)	7,932 (7.0)	29,425 (26.1)
2005	91,067 (100.0)	63,860 (70.1)	49,725 (54.6)	4,135 (4.5)	27,207 (29.9)
2006	86,796 (100.0)	60,105 (69.2)	47,907 (55.2)	12,198 (14.1)	26,691 (30.8)
2007	60,025 (100.0)	41,080 (68.4)	33,612 (56)	7,468 (12.4)	18,945 (31.6)
2008	49,830 (100.0)	35,213 (70.7)	30,771 (61.8)	4,442 (8.9)	14,617 (29.3)
2009	54,318 (100.0)	38,763 (71.4)	35,169 (64.7)	3,594 (6.6)	15,555 (28.6)
2010	57,877 (100.0)	40,376 (69.8)	35,139 (60.7)	5,237 (9.0)	17,501 (30.2)
2011	64,081 (100.0)	46,085 (71.9)	37,869 (59.1)	8,216 (12.8)	17,996 (28.1)

자료: 보건복지부(각년도), 『보건복지백서』.

우선 첫 번째 특징으로 지적할 것은 좁은 의미의 고용·연계 복지정책인 근로연계 복지정책의 실제 대상인 자활지원사업의 참여인원이 매우 적다는 점이다. 전체적인 자활지원사업 참여인원 추이를 보면 사업 규모가 정점에 이른 2004년에도 11만 2,769명에 불과하다. 이후 자활지원사업 규모는 2008년 4만 9,830명까지 줄어들었다가 이후 다시 조금씩 늘어나서 2011년에 6만 4,081명으로 나타난다. 수급자와 차상위계층의 추이도 전체 자활지원사업 참여자수와 비슷하다. 이는 고용·복지 연계정책(혹은, 고용과 복지의 연계)이 중요한 정책의제로 부각되어 왔음에도 불구하고 실제 정책대상자는 매우 적은 가운데 담론 중심의 논의에 치우쳐 왔다는 점을 보여준다. 다른 각도에서 보

면 이렇게 기초보장제도의 근로빈곤층 보호기능이 취약하고 자활지원사업의 규모도 제한적이라는 점이 앞에서 지적한 근로빈곤층 분리보호 방안(노대명, 2008)이나 한국형 실업부조의 도입(이병희, 2013; 황덕순, 2012) 등 근로빈곤층 보호를 위한 대안적인 정책에 대한 문제제기의 배경이 되어 왔다.

두 번째로 자활지원사업이 갖고 있는 이중적 성격이다. 자활지원사업의 가장 중요한 특징은 기초생활보장제도의 조건부수급자를 위한 좁은 의미의 근로연계 복지정책이라는 점이다. 그런데 자활지원사업에는 조건부수급자 뿐만 아니라 차상위계층도 중요한 참여자로 참여하고 있다. 차상위계층의 비율은 2002년 21.1%에서 2007년 31.6%에 이를 때까지 꾸준히 늘어났고, 이후 조금 줄어들었지만 여전히 기초생활보장제도 시행 초기보다 훨씬 높은 28.1%를 차지한다. 이는 자활지원사업이 규모는 작지만 기초생활보장제도 수급자 이상의 근로빈곤계층 보호 기능을 일부 담당하고 있음을 보여준다. 나아가 생계급여 대상자가 축소되고, 고용연계 복지가 강조되는 새로운 상황 하에서 자활지원사업의 미래는 더 폭넓은 근로빈곤층으로 재정의되는 차상위계층의 참여가 활성화될 수 있는가에 달려 있다.

## 2. 자활지원 사업의 구성 변화와 함의

다음으로 자활지원사업을 구성하는 프로그램의 특징에 대해서 살펴보자. 자활지원사업은 크게 보건복지부 프로그램과 고용노동부 프로그램으로 나뉘는데, 고용노동부 프로그램은 규모도 적고, 취업능력이 상대적으로 높은 집단(취업대상자)을 대상으로 직업훈련과 취업알선 등 일반노동시장 취업을 지원하는 프로그램으로 구성되어 있다. 반면, 보건복지부의 자활지원 프로그램은 오랫동안 일반노동시장 취업이 어려운(혹은, 어렵다고 간주되어 온 비취업대상자) 수급자를 대상으로 자활근로를 통해 취업능력을 배양하고 이를 기반으로 자활공동체를 설립하여 자립시키는 데 초점을 맞추어 운영되어 왔다. 이는 초창기 자활지원사업이 영미형 근로연계 복지정책의 특징인 ‘취업우선 정책(work first policy)’과는 다른 이념적 지향에 기반해 있었다는 점을 의미하는 것이다.

자활지원사업의 세부 프로그램별 참여인원 추이는 이러한 특징을 잘 보여준다(〈표 5-5〉). 참여자수가 가장 많은 자활지원사업과 두 번째로 많은 프로그램을 보면 2007

년까지는 근로유지형 자활근로의 참여자가 가장 많고, 두 번째가 사회적 일자리형이었다가, 2008년 이후부터는 사회적 일자리형의 비중이 가장 높아지고, 근로유지형이 두 번째로 순서가 바뀐다. 전체 자활근로사업의 비중은 2006년 80.5%에서 2011년 72.1%로 줄어들지만 여전히 전체 자활지원사업에서 차지하는 비중은 절대적이다. 자활근로로부터 시작해서 발전한 자활공동체까지 포함하면 자활근로와 자활공동체가 차지하는 비중은 2006년 85.2%에서 2011년 84.2%까지 큰 차이가 없다.

〈표 5-5〉 자활지원사업의 세부 프로그램별 참여인원 추이(2005~2011)

(단위: 명, %)

	총 참여자수	보건복지부								고용 노동부
		소계	자활근로				사회적응 지원, 창업지원	자활 공동체	성과중심 자활사업	
			시장 진입형	사회적일 자리형	인턴형	근로 유지형				
2006	86,796	82,542	9,583	23,639	431	36,244	8,445	4,049	-	4,254
	(100.0)	(95.1)	(11.0)	(27.2)	(0.5)	(41.8)	(9.7)	(4.7)	-	(4.9)
2007	87,282	83,431	10,857	24,961	279	31,810	8,858	6,523	-	3,851
	(100.0)	(95.6)	(12.4)	(28.6)	(0.3)	(36.4)	(10.1)	(7.5)	-	(4.4)
2008	71,067	68,246	10,647	23,900	145	23,292	1,997	8,072	-	2,243
	(100.0)	(96.0)	(15.0)	(33.6)	(0.2)	(32.8)	(2.8)	(11.4)	-	(3.2)
2009	77,532	75,675	14,090	28,097	156	20,061	1,833	9,438	2,000	1,857
	(100.0)	(97.6)	(18.2)	(36.2)	(0.2)	(25.9)	(2.4)	(12.2)	(2.6)	(2.4)
2010	77,639	75,199	13,294	27,178	83	19,607	1,474	9,351	4,212	2,440
	(100.0)	(96.9)	(17.1)	(35.0)	(0.1)	(25.3)	(1.9)	(12.0)	(5.4)	(3.1)
2011	83,710	75,795	13,228	28,276	26	18,855	1,040	10,116	4,254	7,915
	(100.0)	(90.5)	(15.8)	(33.8)	(0.0)	(22.5)	(1.2)	(12.1)	(5.1)	(9.5)

주: 진한 음영과 연한 음영은 참여자 비중이 첫 번째와 두 번째인 프로그램.  
자료: 보건복지부(2012), 『보건복지통계연보』.

자활지원사업 평가에서 중요한 논점 가운데 하나는 자활근로를 중심으로 하는 자활사업이 수급자의 자립을 지원하는 데 성공했는가이다. 자립의 잣대를 무엇으로 삼을 것인가에 대한 논란은 있을 수 있지만 취업, 혹은 창업과 이를 통한 기초보장 수급으로부터 탈출은 가장 중요한 지표의 하나이다. 그런데 지금까지 자활사업이 탈수급에 기

여했는가에 대해서는 부정적인 평가가 일반적이다.

복지패널조사를 이용해 자활사업이 탈수급에 미친 효과를 분석해 보면 자활사업 참여자가 있을 경우 해당 가구의 수급으로부터의 탈출에 부정적인 효과를 갖는 것으로 나타난다(황덕순, 2012). 물론 이로부터 자활사업이 탈수급에 부정적인 효과를 갖는다고 단정하기보다, 해당 가구원이 자활사업에 참여할 만큼 일반노동시장에서 취업하지 못하고 있고, 자활사업에 참여하고 있는 동안 수급으로부터 탈출할 수 있는 기회도 그만큼 적다고 해석하는 것이 타당할 것이다. 그럼에도 불구하고 복지패널조사를 이용한 분석에서 자활근로에 대한 평가가 다른 직접 일자리에 비해 더 부정적이라는 점은 현재의 자활근로 중심 모델의 한계를 보여준다(황덕순, 2012).

이러한 문제의식으로부터 비롯된 것이 2009년부터 시작된 성과중심시범사업(희망리본프로젝트)이다. 이는 보건복지부 프로그램이지만 일반노동시장으로의 취업을 지원하는 사업으로 지역에 따라 사업을 위탁받은 광역 및 지역자활센터, 또는 민간위탁 기관에 의해 수행되고 있다. 이는 보건복지부가 일반노동시장 취업을 우선하는 전략으로의 전환을 받아들이고 이를 자체 사업에 반영하려고 했기 때문이다. 또한, 일반노동시장으로 취업하도록 지원하는 고용노동부 사업으로의 위탁인원을 확대하고자 하였다. 이에 따라 2011년에 고용노동부로의 위탁비율이 9.5%로서 전년도에 3.1%에 비해 크게 늘었다. 희망리본프로젝트까지 포함하면 일반노동시장으로의 취업을 지원하는 사업의 비중은 14.6%까지 늘어난다.

한편 희망리본프로젝트가 시작되면서 전통적인 보건복지부와 고용노동부의 역할분담이 흐려지면서 두 부처 사이에 갈등이 재연되었다. 취업대상자의 일반노동시장 취업 지원은 노동부, 비취업대상자의 자립능력 제고 및 보호된 시장으로의 취업지원(자활공동체 포함)은 보건복지부라는 경계가 무너졌기 때문이다. 지금은 일반노동시장으로의 취업을 지원하지만 복지서비스를 필요로 하는 대상자는 희망리본프로젝트로, 그렇지 않은 경우는 고용노동부 위탁으로 잠정적인 역할 분담이 다시 이루어진 상황이지만, 문제가 해결되었다기보다 미봉된 상황이다. 기초보장제도 개편에 따른 두 부처의 새로운 역할 분담이 아직 명확히 설정되지 않은 상황이기 때문에 두 부처 사이의 역할 분담 문제는 다시 쟁점이 될 수 있다.<sup>29)</sup>

29) 이 문제와 관련해서 2013년 9월부터 근로빈곤층 취업 우선 지원사업 시범사업을 실시 중에 있다. 신규 조건부 수급자들에 대해 우선 고용센터로 의뢰한 후에 상담, 교육 등의 사전단계를 거쳐, 고용센터는 ①

큰 흐름을 보면 자활근로 중심의 자활지원사업이 한계에 부딪혔고, 이에 대응하기 위해 일반노동시장으로의 취업을 우선하는 방향으로 정책이 전환되고 있는 중이지만, 자활근로 사업을 부정적으로만 평가하는 것은 온당하지 않다. 자활근로 사업이 이후에 전개된 각종 정부의 직접 일자리 창출 사업에 모델을 제공해 왔고, 사회적 일자리 및 사회서비스 일자리, 최근의 사회적 기업 지원정책에 이르기까지 정부의 재정지원 일자리 정책의 모태가 되어 왔기 때문이다.

또한 일반노동시장에 취업하기는 매우 어렵지만 일자리 기회가 필요한 집단도 있고, 자활근로라는 보호된 일자리를 통해 자립능력을 키우는 것이 필요한 집단도 있다. 특히 지역별로 일반 노동시장에서의 고용창출 능력에 차이가 있고, 노동시장 수급에 불균형이 있는 경우에 자활근로와 같은 재정지원 일자리 사업이 이러한 수급불균형을 완충하는 역할을 수행하기도 한다. 자활근로 내에서도 이러한 사회적 필요가 반영되어 왔다. <표 5-6>은 자활근로의 유형별 사업배분 규모와 차상위층 참여비율의 변화를 보여준다. 우선 유형별 사업배분에서 낮은 단계에 해당되는 근로유지형의 비중이 줄고 더 높은 단계인 사회적일자리형과 시장진입형의 비율이 확대되어 왔다.

---

일정 기간 취업 훈련 후 취업성공 가능자는 취업성공패키지에 배치하고, ② 복합문제에 대한 복지서비스 연계 등이 필요한 자는 지자체로 재의뢰(자활근로, 희망리본사업 등에 배치)하게 된다. 동 시범사업을 실시하고, 이에 대한 면밀한 성과 분석 등을 통해 취업성공패키지와 희망리본사업의 역할 조정이 이뤄져야 할 것으로 판단된다.

〈표 5-6〉 자활근로유형별 사업배분 규모 및 차상위층 참여비율

구 분	유형별 배분 규모 (전체 자활근로 참여인원 대비)			차상위층참여비율 (자활근로사업단 참여인원 대비)			
	근로 유지형	사회적 일자리형 ·인턴형	시장 진입형	근로 유지형	사회적 일자리형	인턴형 <sup>1)</sup>	시장 진입형
2004	50%미만	30%이상	20%이상	참여불가	50%이하	참여가능	60%이하
2005	50%미만	30%이상	20%이상	50%까지	60%까지	제한없음	70%까지
2006	45%미만	35%이상	20%이상	50%까지	60%까지	제한없음	70%까지
2007	40%미만	40%이상	20%이상	50%까지	60%까지	제한없음	70%까지
2008	35%미만	65%이상		50%이하	60%이하	제한없음	80%이하
2009	30%미만	70%이상		참여불가	60%이하	제한없음	80%이하
2010	35%미만	65%이상		참여불가	60%이하	제한없음	80%이하
2011	30%미만	70%이상		참여불가	60%이하	제한없음	80%이하
					도시형	도·농 복합형	농촌형
2012	20%미만	80%이상		참여불가	20%	25%	35%
2013	20%미만	80%이상		참여불가	30%	40%	50%

주: 1) 인턴형은 차상위계층 참여에 제한은 없으나 조건부수급자와 불완전취업자를 우선적인 대상으로 함  
 자료: 보건복지부(각년도), 『자활사업안내』.

또한 차상위층 참여에서 지역노동시장의 필요에 부응하는 방향으로 정책을 전환해 왔다. 자활근로 사업단에 차상위층이 참여할 수 있는 비율이 시기적으로 계속 조정되면서 근로유지형에 대한 참여는 제한하고 사회적일자리형과 시장진입형을 중심으로 참여를 늘리는 방향으로 정책이 바뀌어 왔다. 특히 2012년 이후에는 지역의 특성을 반영하여 도시형, 도농복합형, 농촌형으로 갈수록 차상위층의 참여비율을 늘리는 방향으로 규칙이 개정되었다.

다음에서 살펴볼 것처럼 맞춤형 급여체계로의 개편과 함께 조건부 수급자 규모는 줄어들고 자발적인 자활·고용서비스 참여는 늘어나는 정책환경이 바뀔 것으로 전망된다. 자활·고용서비스에 대한 근로빈곤층의 자발적인 참여를 이끌어내기 위해서는 지역노동시장의 상황을 어떻게 반영하는가가 매우 중요해 질 것이다. 자활근로도 지금까지의 발전과정의 연장선상에서 이러한 정책적 요구를 충족하기 위한 다양한 정책수단 가운데 하나로 여전히 앞으로도 중요하게 활용되어야 할 것이다.

## 제4절 맞춤형 급여체계로의 전환과 근로능력 수급자 구성의 변화

이 절에서는 다른 장과 마찬가지로 통계청의 가계금융복지조사를 이용해서 맞춤형 급여체계로의 제도개편에 따른 효과를 살펴본다. 가구소득 및 소득인정액, 수급관련 지위 판별은 다른 장과 마찬가지로 금융·복지부문 통합자료, 고용서비스의 대상이 되는 개별 근로능력 가구원의 경제활동상태에 대해서는 복지부문 가구원 조사자료를 이용한다.

이 절의 분석에서 근로능력자는 15세 미만 아동, 65세 이상 노인, 재학생(휴학생 포함), 6개월 이상 지속되는 질환·장애 해당자를 제외한 나머지 가구원으로 정의된다.

새로운 맞춤형 급여체계 하에서 생계급여 수급자는 현행 수급자 가운데 소득인정액 30% 이하인 경우로 설정하였고 생계급여 수급가구에만 조건부수급 규정이 적용되는 것으로 설정하였다. 맞춤형 급여체계로의 개편 과정에서 부양의무 기준 등이 완화되지만, 가계금융복지조사에서 이를 확인할 수는 없기 때문에 반영하지 못하였다. 그렇다 하더라도 생계급여 해당자와 비해당자의 특성을 살펴보는 데는 큰 영향이 없을 것으로 보아도 무리가 없을 것이다. 부양의무자 규정 완화에 따라 수급자수와 근로능력자수는 조금 늘어나겠지만 생계급여대상자 선정기준 하향 조정에 따른 조건부수급자 대상 범위 축소에 따른 효과에는 크게 영향을 미치지 못할 것으로 전망된다.

맞춤형 급여체계로의 개편에 따라 차상위계층은 소득 기준으로 가구소득이 중위소득 50% 이하인 가구로 확대되는 것으로 설정하였다. 아직 세부방안이 확정된 것은 아니지만 인수위에서 자활급여 대상자의 선정기준을 중위소득 50% 이하인 가구로 제시한 바 있고, 고용서비스 대상자 판정에서 재산요건을 굳이 부과할 필요성이 크지 않다고 판단했기 때문이다.<sup>30)</sup>

### 1. 맞춤형 급여체계로의 개편과 근로능력 수급자 구성의 변화

현행 기초보장수급가구의 15세 이상 가구원 가운데 맞춤형 급여체계 하에서 생계급여 해당자와 비해당자의 근로능력 관련 특성을 비교한 것이 <표 5-7>이다.

30) 가구균등화지수는 현행 균등화지수를 적용하였다.

맞춤형 급여체계 아래에서 생계급여 해당자는 현행 기초보장 수급자의 63.7%로 2/3에도 미치지 못할 것으로 추정된다. 그런데, 현재 근로능력자(18세 미만, 65세 이상 노인, 6개월 이상의 질환자 및 장애인, 재학(휴학)자 제외)인 수급자 27만 6천명 가운데 생계급여 해당자는 13만 명으로, 생계급여 비해당자(14만 6천명)가 오히려 더 많다.

제외되는 집단은 18세 미만이거나 65세 이상인 경우가 56만 9천명으로 48.7%, 18세~64세인 수급자 가운데 6개월 이상의 질환이나 장애가 있는 경우가 26만 명으로 22.3%, 나머지 가운데 학교에 재학하고 있거나 휴학 중인 경우가 5.3%로 6만 2천명이다. 규모가 작은 재학(휴학)자를 제외한 아동이나 노인, 6개월 이상의 질환자 및 장애인 가운데 생계급여 해당자가 압도적으로 많기 때문에 근로능력자에서 생계급여 해당자의 비율이 절반에도 미치지 못하는 것이다.

〈표 5-7〉 생계급여 해당 여부별 기초보장수급자(생산가능인구)의 근로능력 유형(2011년)

(단위: 명, %)

	18세 미만 65세 이상	6개월 이상 질환·장애	재학(휴학)	근로능력자	계
생계급여 해당자	396,938 (53.4)	185,990 (25.0)	29,831 (4.0)	130,493 (17.6)	743,252 (63.7)
생계급여 비해당자	171,763 (40.5)	74,632 (17.6)	31,717 (7.5)	145,784 (34.4)	423,897 (36.3)
계	568,701 (48.7)	260,622 (22.3)	61,549 (5.3)	276,276 (23.7)	1,167,148 (100.0)

주: 마지막 칸 계의 괄호는 세로합 100으로 계산한 비율  
자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

자활대상자는 근로능력자 가운데서도 일반노동시장에 취업하지 못했거나 취업하기 어려운 집단을 중심으로 하고 있다. 소득수준이 낮은 가구의 경우 근로할 수 있는 여건에 있지 않은 경우가 더 많을 것이라는 점을 고려한다면, 생계급여 해당자로 줄어드는 조 건부 수급자 규모가 크게 줄어들 것으로 예상할 수 있다. 이를 판별하기 위해 근로능력자를 대상으로 지난 1년간(2011.1.1.~12.31.)의 경제활동상태를 비교해 보았다(〈표 5-8〉).



〈표 5-8〉 생계급여 해당 여부별 근로능력 수급자의 경제활동 유형(2011.1.1~2011.12.31)

(단위: 명, %)

	취업 경험자	구직활동 경험자	취업·구직 비경험자			계
			질병, 사고 심신장애	가사, 육아 통학	취업가능 비경험	
생계급여 해당	59,321 (47.2)	8,263 (6.6)	29,084 (23.1)	19,915 (15.9)	9,101 (7.2)	125,684 (46.8)
생계급여 비해당	107,691 (75.2)	8,282 (5.8)	8,448 (5.9)	4,255 (3.0)	14,476 (10.1)	143,152 (53.3)
계	167,013 (62.1)	16,546 (6.2)	37,532 (14.0)	24,169 (9.0)	23,577 (8.8)	268,836 (100.0)

주: 마지막 칸 계의 괄호는 세로합 100으로 계산한 비율. 근로능력자 가운데 일부가 지난 1년 간의 경제활동상태에 대해 응답하지 않아서, 〈표 5-7〉과 약간 숫자가 다름.

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

실제 근로능력자의 1년간 취업경험 여부를 보면 새로운 제도하에서 생계급여 해당자의 47.2%(5만 9천명)가 취업경험이 있는 반면, 생계급여 비해당자의 75.2%(10만 8천명)가 취업경험이 있었다. 취업경험이 없는 집단 가운데 질병·사고·심신장애, 혹은 가사·육아·통학 때문에 취업이나 구직활동을 하지 못한 집단의 비중을 보면 생계급여 해당자의 39.0%에 이르는 반면, 생계급여 비해당자의 경우 8.9%에 불과하다. 이는 근로능력자로 판별한 집단 가운데서도 일할 수 있거나 일할 수 있는 여건에 있는 집단의 규모가 생계급여 해당 근로능력 가구원의 2/3에도 미치지 못하는 반면, 생계급여 비해당 근로능력가구원의 90%를 넘는다는 것을 의미한다.

다만, 현재의 가계금융복지조사에서 자활사업 참여자(특히, 취업상태에 있는 자활근로참여자와 자활공동체 참여자)가 별도의 경제활동상태로 조사되지 않았기 때문에 생계급여 해당자와 비해당자 사이에 어디에 해당되는지는 정확히 파악할 수 없다. 자활근로참여자는 근로능력이 낮아서 생계급여 해당자에 더 많이 분포하고 있을 가능성이 클 것이다. 그렇다고 해도 생계급여 해당자인 자활사업 대상자(취업자로 조사된 자활사업 참여자, 구직경험자, 〈표 5-8〉에서 근로할 수 있는 여건이 있다고 판별된 구직활동비경험자)가 절반을 넘는다고 보기는 어려울 것이다. 다만, 부양의무자 기준 완화에 따라 추가로 수급자가 늘어나는 효과를 고려하면, 조건부 수급자 규모가 위에서 살펴본 것보다 조금 더 늘어날 수는 있을 것이다.

이러한 조사결과는 앞으로 강제로 자활사업에 참여하는 조건부 수급자의 규모가 현재 기초생활보장제도 하에서의 조건부수급자에 비해 절반 내외로 줄어들 것이라는 점

을 시사해 주는 것이다. 조건부 수급자 규모 감소는 현행 자활사업의 규모와 구성에 큰 영향을 미칠 수 있다. 자발적인 자활사업 참여자가 크게 늘지 않으면 현재의 규모를 유지하기 어려울 수 있고, 자활사업 예산 편성방향이나 자발적인 참여자의 프로그램별 선호도도 바뀔 수 있기 때문이다.<sup>31)</sup> 이와 함께 사업별로 특화되어 있는 현재의 자활사업 전달체계도 바뀌지 않을 수 없는 환경에 놓이게 될 것이다.

## 2. 근로능력 차상위계층 규모와 자활·고용서비스 수요

자활사업에 강제로 참여해야 하는 조건부 수급자수는 큰 폭으로 줄어들겠지만 전반적인 자활·고용서비스 수요와 공급은 큰 폭으로 늘어나야 한다. 차상위계층의 정의가 가구소득 기준 중위소득 50%로 상향조정되면서 자활·고용서비스를 필요로 하는 근로빈곤층이 크게 늘어날 것이기 때문이다. 잠재적인 자활·고용서비스 수요를 판별하기 위해 근로능력자 가운데 생계급여 해당자와 차상위계층(생계급여 비해당자 포함)의 지난 1년간의 세부적인 경제활동상태를 비교해 보았다(〈표 5-9〉).

자활·고용서비스 대상자를 확인하기 위해서는 경제활동상태를 〈표 5-8〉보다 더 자세히 나누어 볼 필요가 있다. 여기에서는 지난 1년간 계속 취업자, 6개월 이상 취업자, 6개월 미만 취업자, 구직활동경험자, 취업과 구직을 모두 경험하지 않은 경우 가운데, 질병·사고·심신장애, 혹은 가사·육아·통학 때문에 취업이나 구직활동을 하지 못한 집단과 나머지 취업가능 비경제활동인구로 구분하였다.

이들 가운데 구직활동경험자 및 취업·구직 비경험자 내 취업가능 비경제활동인구가 가장 우선적인 자활·고용서비스 대상자가 될 것이다. 조건부수급이라는 관점에서는 6개월 미만 취업자도 적극적으로 관리해야 할 대상이 된다. 한편, 가사·육아·통학 때문에 취업이나 구직활동을 하지 못한 집단은 조건부와 제외 대상자가 될 수도 있지만 이들 가운데 적극적으로 취업을 희망하는 집단은 자활·고용서비스 대상이 될 수 있다.<sup>32)</sup>

첫 번째로 조건부수급이라는 관점에서는 우선적인 자활·고용서비스 대상자가 구직

31) 2014년 예산에서는 보건복지부의 자활사업 규모가 2013년보다 4천명(7만 6천명 → 7만 2천명) 줄어들어서 전체 자활사업에서 고용노동부 프로그램의 비중이 늘어날 것으로 예상된다.

32) 통학중인 경우는 원칙적으로 고용서비스 대상자가 아니다. 그러나 여기에서는 학교에 재학중이거나 휴학 중인 자를 제외한 근로능력자 가운데 통학 중이었다고 응답한 경우이기 때문에 직업훈련 등을 받기 위한 것으로 판단된다. 따라서 이들도 잠재적인 고용서비스 대상자로 볼 수 있다.

활동경험자 및 취업가능비경제활동인구를 합한 1만 7천명(근로능력자의 13.8%), 조건부수급자로 관리해야 할 6개월 미만 취업자를 포함하면 3만 7천명(근로능력자의 29.3%)에 이른다.<sup>33)</sup> 여기에서 정확한 숫자를 추계할 수는 없지만 자활근로 등으로 계속 취업 및 6개월 이상 취업자로 분류된 경우를 포함하면 2011년 기준 자활사업참여 자(누계기준 8만 4천여명)의 약 절반 정도가 조건부수급자로 관리될 수 있을 것이다. 나아가 사회복지서비스 및 고용서비스를 통해 가사·육아·통학 등의 사유로 취업이나 구직활동을 하지 못한 경우를 적극적인 취업지원 대상자로 포괄할 경우 수급자인 자활·고용서비스 대상자는 이보다 더 늘어날 수도 있다.

〈표 5-9〉 근로능력이 있는 생계급여 해당자와 차상위계층(중위소득 50% 이하)의 세부 경제활동 유형  
(2011.1.1~2011.12.31)

(단위: 명, %)

	계속 취업	6개월 이상 취업	6개월 미만 취업	구직활동 경험	취업·구직 비경험자			계
					취업가능 비경험	질병,사고 심신장애	가사,육아 통학	
생계 급여 해당자	18,958 (15.1)	20,841 (16.6)	19,523 (15.5)	8,263 (6.6)	9,101 (7.2)	19,915 (15.9)	29,084 (23.1)	125,684 (5.2)
차상위 계층	790,889 (34.4)	378,350 (16.5)	252,262 (11.0)	197,230 (8.6)	226,652 (9.9)	335,045 (14.6)	117,114 (5.1)	2,297,541 (94.8)
계	809,847 (33.4)	399,190 (16.5)	271,785 (11.2)	205,493 (8.5)	235,753 (9.7)	353,960 (14.7)	146,197 (6.0)	2,423,225 (100.0)

주: 마지막 칸 계의 괄호는 세로합 100으로 계산한 비율. 진한 음영은 우선적인 자활·고용서비스 대상자, 연한 음영은 잠재적인 자활·고용서비스 대상자.

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

다음으로 차상위계층을 대상으로 한 자활·고용서비스 대상자라는 관점에서 보면 우선적인 고용서비스 대상자(구직활동경험 및 취업가능비경제활동)는 42만 4천명(차상위계층 근로능력자 229만 8천명의 18.4%)에 이르지만 자발적인 참여를 전제로 할 때는 구직활동 경험이 있는 19만 7천명(차상위계층 근로능력자의 9.6%)의 참여가능성이

33) 현재 수급자인 이들은 조건부 수급제도 하에서 완벽하게 관리되지 않고 있고, 실제 대상자를 추계할 때 앞으로도 행정적인 관리가 완벽하게 이루어지기는 어렵다는 점을 감안해야 한다.

가장 높을 것으로 기대된다. 만일 이들에게 적극적인 고용서비스 참여를 전제로 실업 부조와 같은 형태의 급여를 제공하는 제도를 도입한다면 적극적인 취업의사를 가진 취업가능 비경제활동인구의 일부도 참여가능성이 높아질 것이다. 나아가 정부가 제공하는 자활·고용서비스가 노동시장에서 더 나은 일자리로의 취업을 촉진할 수 있다면 6개월 미만 취업자(25만 2천명, 근로능력 차상위계층의 11.0%)도 일부 자활·고용서비스에 참여할 수 있다. 더 적극적으로 사회복지서비스 및 고용서비스를 제공할 경우 가사·육아·통학으로 분류된 11만 7천명(근로능력차상위계층의 5.1%)도 잠재적인 자활·고용서비스 대상자에 포함된다.<sup>34)</sup>

아직 근로능력자에 대한 자활·고용서비스와 관련된 제도 개선 방안이 완전히 확정되지 않았고, 고용·복지서비스 전달체계 및 한국형 실업부조 도입을 둘러싼 논의 등 제도 개편 관련 정책 환경이 유동적이기 때문에 현재 시점에서 자발적인 자활·고용서비스 참여대상자 규모를 정확히 추계하기는 어렵지만 위에서 살펴본 잠재적인 서비스 대상자 규모가 수요예측 및 소요예산추계의 기준이 될 수 있다. 또한 자발적인 참여는 국가에 의한 참여 여부 결정과 동전의 앞뒷면을 이루기 때문에 잠재적인 서비스 대상자 규모를 기반으로 정부의 정책 의지에 따라 자활·고용서비스의 규모와 내용은 달라질 수 있을 것이다.

## 제5절 맞춤형 급여체계와 고용·복지 연계정책 개편방향

### 1. 맞춤형 급여체계로의 개편과 고용·복지 연계정책에 대한 시사점

지금까지 살펴본 맞춤형 급여체계로의 개편이 갖는 의미와 근로능력 수급자 규모와 구성에 미치는 효과, 현재의 자활지원사업에 대한 평가로부터 앞으로의 고용·복지 연계정책 개선방향과 관련해서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

34) 앞에서의 논의와 마찬가지로 차상위계층에도 현재 자활사업에 참여하여 취업자로 분류된 집단이 일부 포함되어 있지만 자료상의 이유로 여기에서는 고려하지 못하였다.

## 가. 제도 변화의 성격에 대한 시사점

첫 번째는 자활지원사업의 성격 변화이다. 비록 일부 차상위층이 참여하고 있지만 기초생활보장제도의 조건부 수급제도에 기반한 자활지원사업은 전형적인 근로연계 복지정책이다. 그러나 맞춤형 급여체계로의 전환과 함께 중위소득 50% 이하 가구까지 자활·고용서비스가 확대된다면, 우리나라에서도 근로빈곤층에 대한 지원제도가 공공 부조 수급자를 대상으로 한 좁은 의미의 근로연계 복지정책으로부터 폭넓은 근로빈곤층을 대상으로 한 활성화 정책으로 확장되는 것으로 이해할 수 있다.

두 번째는 활성화 정책으로의 성격 변화가 사회적 시민권에 대해서 갖는 함의이다. 맞춤형 급여체계로의 전환과 함께 조건부와 대상이 줄어들면서 자발적으로 참여할 수 있는 자활·고용서비스 대상자가 늘어난다면 근로연계 복지정책의 시민권에 대해 갖는 함의에 대한 논란에도 불구하고 사회적 시민권이 확장되는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 이러한 논리적 해석의 타당성은 앞으로 자활·고용서비스가 실제로 폭넓은 근로빈곤층의 자활·자립을 지원할 수 있는 제도로 운영되는가에 달려 있게 될 것이다.

세 번째는 기초보장제도의 성격 변화에 대한 단기적 전망과 장기적 전망에 대한 시사점이다. 우선 단기적으로는 보편적인 최저소득보장제도로써 기초생활보장제도가 갖는 상징적인 가치 때문에 근로능력자를 대상으로 한 생계급여를 분리하는데 많은 이견이 있었다. 그로 인해 근로능력자를 분리해서 자립을 위한 지원을 강화하고자 한 ‘근로능력자 분리 보호방안’의 본질적인 문제의식을 달성하기는 어렵게 되었다. 다만, 장기적으로는 근로능력자 중심의 제도로 기초보장제도의 성격이 바뀔 가능성이 크다. 거스를 수 없는 추세인 복지 확대에 따라 앞으로 점차 범주적 급여가 늘어나면 생계급여 수급자에서 근로능력자의 상대적 비중이 늘어나고, 근로능력이 없는 수급자들은 점차 다른 제도로 흡수될 것이기 때문이다. 따라서 점차 생계급여 제도는 근로능력자 중심 제도로 전환되어 갈 것이다.

## 나. 기초보장제도와 자활사업 평가와 시사점

첫 번째로 근로빈곤층 보호제도로써 기초보장제도는 한계를 드러냈다. 기초보장 시행 초기와 최근을 비교해 보면 근로무능력자의 비중이 늘어나고, 근로능력자는 절대

규모도 줄어들었다. 고령인구의 증가라는 인구구조의 변화가 반영된 것이라고 하더라도, 2000년대 이후 근로빈곤층 증가에도 불구하고 기초생활보장제도를 통해 보호하는 근로능력자가 줄어들었다는 점은, 기초생활보장제도가 근로빈곤층 보호의 확대라는 사회적 필요에 충분히 대응하지 못했음을 보여준다.

두 번째로 기초보장 제도는 자립 촉진 기능 측면에서 한계를 드러냈다는 점이다. 근로능력자 내에서 취업자의 비중이 크게 줄고, 조건부과제외자와 조건부수급자의 비중이 크게 늘었다. 제도와 직접 관련된 요인만 본다면 근로능력자에 대한 보호기능이 약화되면서 근로능력자 가운데 더 근로능력이 떨어지는 계층이나 근로할 수 있는 여건이 되지 않는 대상자를 중심으로 수급자가 결정되었고, 일반노동시장취업에 대한 금전적 유인이 전혀 제공되지 않은 상황에서 금전적 유인이 일부라도 제공되는 자활지원사업에 대한 선호가 늘었기 때문으로 해석된다.

세 번째로 고용과 복지의 연계가 담론 중심의 논의에 그쳐왔다는 점이다. 그 결과 실제 정책대상자는 매우 적은 데도 불구하고 마치 기초보장제도의 전체적인 성격을 규정하는 것처럼 논의되어 왔다. 다른 각도에서 보면 이렇게 기초보장제도의 근로빈곤층 보호기능이 취약하고 자활지원사업의 규모도 제한적이라는 점이 앞에서 지적한 근로빈곤층 분리보호 방안(노대명, 2008)이나 한국형 실업부조의 도입(이병희, 2013; 황덕순, 2012) 등 근로빈곤층 보호를 위한 대안적인 정책에 대한 문제제기의 배경이 되어 왔다.

네 번째로 자활사업의 성과가 낮을 수밖에 없는 구조적 요인이 있고, 다른 한편으로는 핵심적인 프로그램인 자활근로에 만족도가 낮다는 점이다. 자활사업에 참여할 경우 탈수급 가능성이 낮아지지만 이는 구조적으로 해당 가구원이 노동시장에서 취업하지 못하고 있고, 자활사업에 참여하고 있는 동안 수급으로부터 탈출할 수 있는 기회도 그만큼 적기 때문이다. 그렇지만 자활사업의 핵심을 이루는 자활근로에 대한 평가가 다른 유사 일자리 사업에 비해 더 부정적이라는 점은 분명한 한계이다.

다섯 번째는 자활·고용 프로그램으로서 자활근로가 갖는 의미가 여전히 적지 않다는 점이다. 일반노동시장에 취업하기는 매우 어렵지만 일할 기회가 필요한 집단과 보호된 일자리를 통해 자립능력을 키우는 것이 필요한 집단도 있고, 중소도시와 농어촌 지역을 중심으로 일반 노동시장에서의 고용창출 능력이 낮은 경우 자활근로가 노동시장 수급불균형을 완충하는 역할을 수행하기도 한다는 점은 여전히 중요하다. 자활근로

사업의 발전과정에도 이러한 사회적 필요가 반영되어 왔다. 특히, 자활·고용서비스에 대한 근로빈곤층의 자발적인 참여를 이끌어내기 위해서는 지역노동시장의 상황을 적절히 반영하면서 다양한 대상자 특성에 맞춘 자활·고용서비스가 제공되어야 한다. 자활근로도 지금까지의 발전과정의 연장선상에서 이러한 정책적 요구를 충족하기 위한 다양한 정책수단 가운데 하나로 여전히 앞으로도 중요하게 활용되어야 할 것이다.

#### 다. 맞춤형 급여체계로의 개편과 수급자 규모·구성 변화의 시사점

첫 번째로 근로능력 수급자와 조건부 수급자 규모의 변화를 살펴보자. 맞춤형 급여 체계 아래에서 생계급여 해당자는 현행 기초보장 수급자의 63.7%로 2/3에도 미치지 못할 것으로 추정된다. 그런데, 현재 근로능력자(18세 미만, 65세 이상 노인, 6개월 이상의 질환자 및 장애인, 재학(휴학)자 제외)인 수급자 27만 6천명 가운데 생계급여 해당자는 13만 명으로, 생계급여 비해당자가 오히려 더 많다(14만 6천명). 경제활동상태를 고려해 조건부 수급 대상자의 규모를 추계해 보면 현재의 절반 내외에 불과할 것으로 추정된다.

두 번째로 조건부 수급자 규모 감소가 현행 자활사업의 규모와 구성에 큰 영향을 미칠 수 있다. 자발적인 자활사업 참여자가 크게 늘지 않으면 현재의 규모를 유지하기 어려울 수 있고,<sup>35)</sup> 현재 자활사업 예산 편성방향이 자발적인 참여자의 프로그램별 선호도도 바뀔 수 있기 때문이다. 이와 함께 사업별로 특화되어 있는 현재의 자활사업 전달체계도 바뀌지 않을 수 없는 환경에 놓이게 될 것이다.

세 번째는 자활·고용서비스 수요가 크게 늘 것이라는 점이다. 자활사업에 강제로 참여해야 하는 조건부 수급자수는 큰 폭으로 줄어들더라도 자활·고용서비스의 공급은 큰 폭으로 늘어나야 하기 때문이다. 차상위계층의 정의가 중위소득 50% 이내로 상향조정되면서 자활·고용서비스를 필요로 하는 근로빈곤층이 크게 늘어난다. 잠재적인 자활·고용서비스 수요를 판별해 보면 우선적인 자활·고용서비스 대상자 규모가 20만 명(구직활동경험 미취업자 기준)~40만 명(취업가능한 비경제활동인구 포함)으로 나타난다. 여기에 사회복지·고용서비스를 필요로 하는 대상과 불완전취업자(6개월 미만 취업

35) 이미 2014년 예산에도 자활사업 규모가 2013년보다 4천명 감소(7만 6천명 → 7만 2천명)하는 것으로 계획되어 있다.

자) 등 잠재적 자활·고용서비스 대상자를 포함하면 서비스 대상자 규모는 약 80만 명으로 늘어난다. 따라서 앞으로 차상위 근로빈곤층을 대상으로 한 자활·고용서비스가 크게 늘어나야 할 것이다.

네 번째는 자활·고용서비스의 확대가 제도적으로 보장되어 있지 않다는 점이다. 차상위계층의 자활사업 참여는 자발성에 의존하고 실제 사업규모는 예산에 의해 좌우되기 때문에 적용대상 범위가 늘어났다고 해서 근로빈곤층을 대상으로 한 고용서비스가 바로 늘어날 것이라고 볼 수는 없다. 자활사업, 특히 자활근로사업 축소는 자활근로사업에 대한 수요가 큰 농어촌이나 중소도시 지역으로 자활근로가 적절히 배분되지 않는다면 실질적인 의미를 갖는 고용서비스 위축으로 이어질 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 자활·고용서비스 확대를 통해 근로빈곤층 보호를 강화하고자 한다면, 이를 뒷받침할 제도적 기반이 마련되어야 할 것이다.

## 2. 고용·복지 연계정책을 위한 전달체계 개선방안

### 가. 정책 환경

보건복지부에서는 2014년에 「(가칭) 빈곤의 예방과 탈빈곤을 위한 자립지원법」(이하, 자립지원법)을 제정하는 것을 추진하고자 한다(보건복지부, 2013). 그러나 근로능력자를 대상으로 한 생계급여 제도를 독립시키지 못한 상황에서 자립지원법 제정을 필요로 할만한 사회적 기반이 충분하기 않다. 자활지원사업이 현재보다 크게 줄어드는 조건부수급자와 자발적으로 참여하는 차상위계층을 대상으로 줄어들기 때문이다.

노대명(2013)도 생계급여를 근로능력자 중심으로 개편하지 못하게 되면서 취업지원제도만을 대상으로 저소득층 자립지원법을 제정하기는 어려울 것으로 전망하고 있다. 또 다른 가능성은 ‘한국형 실업부조’로 논의되어 온 새로운 2차 안전망을 새로운 근로빈곤층 보호제도로서 제도화하는 방안이다. 고용노동부와 국회를 중심으로 논의가 시작되고 있으나 아직 제도화까지 이어질 수 있을지는 유동적이다. 단기적으로 가장 가능성이 높은 시나리오는 근로빈곤층을 대상으로 현행 취업성공패키지가 확대되면서 자활지원사업 규모가 줄어드는 것 이상으로 전반적인 자활·고용서비스가 늘어나는 것이다.



어떤 방향으로 근로빈곤층 보호제도가 발전하더라도 앞에서 살펴본 시사점을 기반으로 할 때 객관적인 정책 환경은 ① 조건부 수급자 축소와 차상위계층을 중심으로 한 자발적인 자활·고용서비스 참여자 확대, ② 자활근로를 중심으로 한 전통적인 자활지원사업 축소와 일반노동시장 취업에 초점을 맞춘 고용서비스 확대, ③ 보건복지부와 고용노동부, 지자체 등 전달체계간 연계와 협력 강화 필요성 확대로 요약될 수 있다. 이 글의 마지막 부분은 이러한 정책환경 하에서 고용·복지 연계정책을 뒷받침하기 위한 전달체계의 개선방향이다.

## 나. 전달체계 개선방안

맞춤형 급여체계로의 개편에 따른 전달체계 개선방향에 대해서는 많은 논의가 있어 왔다. 그리고 현 정부는 인수위를 통해 내일행복지원단과 고용센터의 역할을 강화하는 개편방안을 제안하기도 했다. 대체로 공감할 수 있는 내용을 담고 있지만, 가장 중요한 논점인 내일행복지원단과 고용센터의 역할분담을 어떻게 설정하는가는 명확하게 정리되어 있지 않았다. 더 구체적으로는 근로능력자에 대한 취업능력평가와 자활·고용서비스 프로그램으로의 배분을 누가 담당하는가가 명확하지 않았다.

이와 관련해서 고려해야 할 중요한 정책 변화 가운데 하나는 근로능력이 있는 기초보장 수급자에 대한 취업역량 평가와 자활·고용서비스 프로그램 배치가 고용센터에 부여되었다는 점이다. 이에 따라 조건부 수급자를 고용센터로 위탁해서 적절한 고용지원 프로그램으로 위탁하는 방안이 2013년 9월부터 시범적으로 실시되고 있다. 2013년에는 35개소의 고용센터를 대상으로 하지만, 2014년 3월부터는 전체 고용센터(현재, 82개소)로 확대될 예정이다.

다만, 생계급여 비해당자인 차상위계층(가구소득이 중위소득 50% 미만) 가운데 근로능력자를 어떻게 배치할 것인지에 대해서는 아직 명확히 결정되지 않은 상황이다. 그러나, 근로능력이 있는 차상위계층의 경우 조건부수급자보다도 일반노동시장에 참여하도록 우선적으로 지원하기 때문에 차상위계층의 경우에도 고용센터로 위탁해서 적절한 프로그램으로 배분하는 것이 논리적으로 타당하다. 그러나 실제로 이러한 방향으로 제도를 운영할 수 있는가는 각 전달체계가 갖고 있는 현실적인 서비스 제공능력을 고려해서 판단해야 한다.

특히 고용센터의 접근성이 농어촌지역과 일부 중소도시지역에서 매우 낮다는 점, 이들 지역에서 고용센터가 제공할 수 있는 전통적인 구직지원서비스의 적합성이 낮다는 점을 고려해서 지역별로 유연하게 접근하는 것이 필요하다. 고용센터가 설치된 지자체 및 접근성이 높은 지자체의 경우 고용센터를 통한 취업능력평가와 프로그램별 배치라고 하는 원칙에 따라 제도를 운영하되(도시형 모델), 고용센터에 대한 접근성이 떨어지는 지역은 고용센터의 직업상담원과 자립지원상담사가 시군구의 내일행복지원단으로 파견되어 실질적으로 내일행복지원단에서 취업능력평가와 프로그램별 배치를 맡는 방식(농어촌형 모델)으로 전달체계 모델을 이원화하는 것이다. 특히, 고용센터의 증설계획이 아직도 미정이고, 2013년 현재 177명인 자립지원상담사가 내년에도 증원되지 않는다는 점에서 고용지원센터 전문인력의 파견을 통해 지방자치단체와의 협력을 강화할 필요성은 더욱 커졌다.

또 한 가지 중요한 고려사항은 자활·고용서비스의 전반적인 지향이 현재의 자활지원사업보다 일반노동시장 취업을 중시하는 방향으로 가더라도 전통적인 자활근로사업 및 자활공동체 사업과 이를 담당하던 지역자활센터의 역량이 충분히 존중되어야 한다는 점이다. 특히 농어촌지역과 일부 중소도시 지역에서는 자활근로를 중심으로 한 전통적인 자활지원사업의 실질적인 의미를 무시할 수 없다. 지역자활센터도 취업취약계층을 대상으로 한 서비스 제공에서 축적한 경험과 능력을 기반으로 자활근로 뿐만 아니라 일반노동시장으로의 취업을 지원하는 전통적인 고용서비스 제공에도 적극적으로 참여하는 방향으로 서비스 구성을 다양화해야 할 것이다.



## 제2부 제도개편의 추진전략





## 제6장 법제화 방안

제1장 들어가며

제2절 국민기초생활보장법에 대한 검토

제3절 제도개편에 따른 법제화의 기본방향

제4절 소결



## 제1절 들어가며

금년 상반기 이후 기초생활보장제도 급여체계 개편논의는 끊임없이 새로운 논의과제를 드러내고 그것을 쟁점화하고 있다. 이 작업이 기초생활보장제도를 개편하는데 목적이 있다는 점에서 기존 제도의 문제점을 드러내고 그 개선방안을 제안하는 것이 초점이 되는 경향이 있다. 하지만 그것이 전부인 것은 아니다. 기존 제도에서 고수해야 할 중요한 가치 또한 존재하기 때문이다. 그것은 국민기초생활보장법을 통해 생성되고 현실화된 <사회권적 기본권(社會權的 基本權)>의 가치일 것이다.

기초생활보장이 사회권적 기본권이 되었다는 것은 다음과 같은 의미이다. “국민은 최소한의 인간다운 생활을 영위할 권리를 가지며, 국가는 법률이 정한 수급요건을 충족하는 국민에게 급여를 보장해야 할 의무를 진다. 그리고 국민들은 국가의 보호를 요구할 수 있는 법적 청구권을 갖는다”. 이는 기존의 시혜적 복지가 청구권적 기본권에 의거한 보장으로 진화하였음을 말해주는 것이다. 그것은 제도개편 과정에서 훼손되지 않도록 잘 지켜야 하는 가치라 할 것이다.

물론 기초생활보장제도는 기대했던 목표 또는 성과를 달성하지 못했고, 그러한 이유에서 급여체계 자체를 바꾸는 대대적인 개편의 대상이 되었다. 하지만 제도개편의 기본방향은 국민기초생활보장법이 지향했던 원칙, 즉 <보장성·형평성·효과성의 원칙>을 보다 잘 구현하는데 맞추어져야 할 것이다. 이 점에서 기초생활보장제도 개편은 국민기초생활보장법이 지향했던 가치나 원칙과의 단절이 아니라, 그 연장선에 있다고 말할 수 있다.

이처럼 국민기초생활보장법이 지향하는 가치에 동의하더라도, 현실에서 그 가치를 실현하고 원칙을 적용하는 구체적인 방식에 있어서는 적지 않은 차이가 불가피할 것으로 판단된다. 기초생활보장제도의 급여체계 개편은 지금까지 국민기초생활보장법이 총괄해 왔던 내용을 독립된 개별법에 위임하는 방식을 취하게 된다. 이처럼 법체계 전체가 바뀌는 상황에서 국민기초생활보장법의 가치를 고수하는 방안에 대한 구체적인

논의가 필요할 것이다. 그리고 지금까지 기초생활보장제도를 지탱하는 상징적 개념으로 자리 잡아 왔던 최저생계비 개념 또한 변화가 필요한 상황이다. 이는 기초생활보장제도 개편이후 국민기초생활보장법의 법정신 또는 가치를 구현하는 새로운 방식을 강구해야 한다는 점을 말해준다.

## 제2절 국민기초생활보장법에 대한 검토

이 절에서는 국민기초생활보장법이 지향했던 가치와 원칙이 무엇인지 살펴보고, 실제 제도가 시행되는 과정에서 이러한 가치와 원칙이 어떠한 문제에 직면했는지 간략하게 설명하고자 한다.

### 1. 국민기초생활보장법의 법적 성격과 원칙

기초생활보장제도 개편과정에서 제도의 구성과 내용에는 중요한 변화가 발생하지만, 국민기초생활보장법이 담고 있는 원칙과 관련해서는 큰 변화를 전제하지 않고 있다. 참고로 국민기초생활보장법의 법적 성격과 원칙에 대해서는 2000년 발표된 연구보고서 〈國民基礎生活保障法 施行方案에 관한 研究 I〉에 자세하게 기술되어 있다(김미곤 외, 2000). 그 내용을 간략하게 정리하면 아래와 같다.

국민기초생활보장법의 법적 성격은 크게 두 가지로 정리하고 있다. 첫째, 국민기초생활보장법은 사회적 기본권(社會的 基本權)의 성격을 갖는다는 점이다. 이 법은 국가로 하여금 헌법에 명시된 “인간다운 생활을 할 권리”를 보장하는 역할을 담당할 것을 규정하고 있고, 빈곤층과 같은 사회적 취약계층의 경제적 이익을 보호하도록 규정하고 있다는 점에서 그러하다. 둘째, 국민기초생활보장법은 법적 청구권(法的 請求權)을 갖는다는 점이다. 즉, “〈인간다운 생활을 할 권리〉와 〈인간으로서의 존엄과 가치를 가지면, 행복을 추구할 권리〉를 구체화한 것이며, 이를 통하여 국민은 구체적 법적 청구권을 가지게 된 것이다”. 법적 청구권이란 “수급권자의 급여신청에 대해 관리운영주체가 거부하는 경우, 수급권자는 의무이행심판(義務履行審判)을 제기할 수 있으며, 재결정이 거부 또는 부작위하면, 취소소송(取消訴訟) 또는 부작위위법확인소송(不作爲違法確認



訴訟)의 제기가 가능하다”는 것을 의미한다.

국민기초생활보장법의 기본원칙은 다섯 가지로 정리하고 있다. 첫째, 최저생활보장의 원칙이다. 그것은 해석상의 이견이 있을 수 있지만, ‘건강하고 문화적인 최저생활을 유지’할 수 있도록 급여해야 한다는 것을 의미한다. 둘째, 보편성의 원칙이다. 법이 정하고 있는 수급요건을 충족하는 경우, 다른 이유를 근거로 급여지급을 거부할 수 없다는 것이다. 셋째, 형평성의 원칙이다. 하지만 국민기초생활보장법에서 형평성이란 각자의 필요에 따라 다른 수준의 급여와 다른 종류의 급여를 지급한다는 것을 의미한다. 넷째, 보충성의 원칙이다. 수급자는 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 소득·재산·근로능력 등을 최대한 활용해야 한다는 것을 의미한다. 다섯째, 자활지원의 원칙이다. 이는 수급자가 빈곤함정에 빠지지 않고 탈출하도록 돕기 위해, 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 지급하도록 근로의무를 부과하고 있음을 의미한다.

국민기초생활보장법을 적용함에 있어 다음과 같은 여덟 가지 실천원칙을 제시하고 있다. 첫째, 신청주의와 직권주의 원칙이다. 여기서 신청주의란 선정기준 등 수급요건을 충족하고 신청이라는 추가요건을 충족시켜야 급여수급 청구권이 발생하게 된다는 것이다. 하지만 공무원이 수급요건을 충족하는 가구 및 개인을 위해 급여를 신청하는 직권주의 또한 허용하고 있다. 둘째, 자산조사와 실태조사의 원칙이다. 그것은 기초생활보장 신청자의 수급요건 충족여부를 판단하기 위해 자산조사와 실태조사를 수행해야 한다는 것을 의미한다. 셋째, 개별성의 원칙이다. 이는 수급권자의 연령이나 성별, 가정상태나 주거상태 등을 고려하여 가장 적절한 급여를 할 수 있다는 것을 의미한다. 넷째, 차등성의 원칙이다. 각 수급가구에게 지급되는 급여는 해당가구의 소득능력 등을 고려하여 차등 지급된다는 것을 의미한다. 다섯째, 세대단위의 원칙이다. 기초생활보장제도는 기본적으로 가구를 단위로 지급되며, 예외적으로 개인을 단위로 하는 지원도 행할 수 있도록 규정하고 있다. 여섯째, 현금급여의 원칙이다. 이는 주로 생계급여에 대해 현금지급을 원칙으로 규정하고 있음을 의미한다. 일곱째, 재가보장의 원칙이다. 이는 수급자에 대한 급여가 안정적인 거주지를 전제로 집행된다는 것을 의미하며, 다만 보장시설이나 가정위탁 등의 형태로도 집행될 수 있도록 규정하고 있다. 여덟째, 타급여 우선의 원칙이다. 기초생활보장제도의 급여는 최후의 사회보장급여라는 점에서 사회보험 등 다른 급여를 우선적으로 받는 것으로 규정하고 있다.

## 2. 이상과 현실: 기초생활보장제도와 법정신

국민기초생활보장법이 사회권적 기본권을 규정하고 있으며, 청구권을 규정하고 있다는 점에서 한국 사회보장제도의 역사에서 상징적 법률이 되었다. 많은 경우, 사회권적 기본권으로 간주된다 하더라도 법률로 명확하게 규정하지 않는 한, 예산계약에서 자유롭지 못하다. 심지어 사회권적 기본권으로서의 성격과 청구권적 성격을 명확하게 규정하고 있다 하더라도, 그것은 기본적으로 예산계약에서 자유롭지 못하다. 이러한 의미에서 사회권적 기본권은 법률해석을 통해 지켜지는 것이 아니라 정치공간을 통해 지켜지는 것일지 모른다.

기초생활보장제도 13년간의 역사를 반추해 보면, 국민기초생활보장법이 지향했던 법정신과 원칙이 어떻게 관철되고 어떻게 좌절되었는지 쉽게 이해할 수 있다. 그리고 이 경험은 기초생활보장제도 개편방안에 중요한 시사점을 줄 것으로 판단된다. 이제 위에 언급한 국민기초생활보장법의 다섯 가지 원칙을 중심으로 그것이 현재 어떻게 적용되고 있으며, 급여체계를 개편하는 경우 어떠한 문제에 직면할 것인지 간단히 살펴보기로 하겠다.

첫째, 제도가 최저생활을 보장해야 한다는 원칙에는 이견이 있을 수 없다. 그리고 기초생활보장제도가 최저생계비를 통해 최저보장수준에 대한 상징적 의미를 각인시켰다는 점은 중요한 의미를 갖는다. 하지만 현 최저생계비와 그 적용방식이 최저생활을 보장하는 최적의 방안이라고 말하기는 힘들다. 오히려 최저생계비는 각 급여를 적정수준으로 보장하는데 많은 한계를 갖고 있기 때문이다. 이 점에서 욕구별 급여별로 그 특성에 맞게 최저보장수준을 다시 설정하고 급여하는 방안이 필요한 것이다. 그리고 최저생계비가 마치 해당 금액까지를 보장하는 것처럼 해석되는 것도 문제이다. 현실에서 빈곤층에게 보장되는 급여 총액은 최저생계비와는 별 상관이 없기 때문이다. 다만 현 급여액만이 그러한 측정과 평가의 대상이 될 수 있는 것이다.

둘째, 기초생활보장제도가 보편성의 원칙에 따라 수급요건을 충족하는 빈곤가구를 보호하게 되는 것은 당연한 일이다. 문제는 제도시행이후 장기간에 걸쳐 수급자 선정 기준에 별다른 변화가 없었다는 점이다. 그럼에도 이것은 법률이 정한 수급요건을 충족하는 가구를 대상으로 한다는 점에서 여전히 보편성의 원칙을 지키는 것처럼 해석될 수 있다. 현실에서 중요한 문제는 수급요건 또는 수급기준을 구체적으로 어떻게 완

할 것인가 하는 점이다. 역설적으로 거대한 제도의 수급기준을 일괄적으로 완화하는 선택보다, 각각의 제도의 수급기준을 개별적으로 완화하는 유연한 선택이 용이하다는 점에 주목해야 한다. 이는 보편성의 원칙을 구현하는 방식에 대한 발상의 전환이 필요하다는 점을 말해준다.

셋째, 형평성의 원칙과 관련해서, 기초생활보장제도는 기존 생활보호제도보다 진일보한 측면이 있다. 하지만 기초생활보장제도는 빈곤가구의 특성을 고려한 급여라는 측면에서 보면, 가구규모를 제외하고는 다른 특성을 전혀 고려하지 못하고 있다. 국민기초생활보장법이 제시하고 있는 원칙에 보다 충실한 것은 각 빈곤가구의 특성에 맞게 급여수준을 차별화하는 방안이라고 말할 수 있다. 예를 들어, 주거급여 개편과정에서 가구규모별·지역별 기준임대료의 차등화는 이러한 특성을 더 잘 반영하는 것이라고 말해도 무방할 것이다.

넷째, 국민기초생활보장법에서 보충성의 원칙은 해석의 여지가 큰 부분 중 하나이다. 그것은 수급자가 자신의 소득·재산·근로능력 등을 최대한 활용해야 한다는 부분이다. 여기서 주목해야 할 대목은 근로능력을 적시하고 있다는 점이다. 이는 일본의 생활보호법에 명시된 조항이며, 과거 생활보호법을 넘어 국민기초생활보장법에도 그대로 남아 있는 대목이다. 근로빈곤층을 수급대상으로 규정하고 있다는 점에서 별다른 문제가 없지만, 이는 역설적으로 근로능력자를 기초생활보장에서 제외하는 규정으로 쓰일 수 있는 대목이라고도 해석할 수 있다.

다섯째, 자활지원의 원칙은 근로빈곤층에 대한 기초생활보장을 위해 수용할 수 밖에 없었던 불가피한 타협의 산물이라고 말할 수 있다. 물론 법 제1조(목적)에서는 최저생활 보장과 자활 조성을 목적으로 천명하고 있지만, 내용적으로 이 원칙은 근로빈곤층에게 조건을 강제하는 방향으로 작동해 왔다. 그것은 법조문 어딘가에 쓰여 있는 내용이 아니다. 근로빈곤층의 자활과 자립을 위해 적절한 자원을 투입하지 않고, 기초생활보장제도에 의존하게 만드는 시스템을 통해 그러한 방향으로 귀결되어 왔던 것이다.

### 제3절 제도개편에 따른 법제화의 기본방향

기초생활보장제도를 개편하여 욕구별 급여체계 또는 맞춤형 급여체계를 구축한다는

것은 결국 새로운 공공부조체계를 구축하는 것과 마찬가지로의 일이다. 여기서 공공부조 체계라고 표현한 이유는 각 급여제도가 빈곤층 기초생활보장이라는 공동의 목표를 위해 역할을 분담하는 체계, 즉 욕구별 급여제도들의 협력체계를 전제하고 있기 때문이다. 물론 이 협력체계는 법제화와 관련해서 크게 두 가지 과제를 안고 있다. 하나는 국민기초생활보장법을 개정하여 각 급여제도가 공통적으로 참조해야 할 핵심이념과 주요 개념을 규정하는 것이고, 다른 하나는 각 급여제도에 관한 법률에 그 특성을 반영한 세부 내용을 규정하는 것이다. 여기서는 각 급여제도에 담겨져야 할 세부 내용을 언급하기보다, 국민기초생활보장법 개정안에 담겨야 할 내용을 중심으로 설명하기로 하겠다. 그것은 국민기초생활보장법이 각 급여제도를 규정하는 기본법의 역할을 하게 하는 것과 각 급여제도가 공통적으로 준거해야 하는 공통규정을 명시하는 것이다. 즉, 선정 기준과 급여수준에 관한 내용을 담는 것이다.

## 1. 국민기초생활보장법의 새로운 역할: 기본법의 기능

기초생활보장제도가 네 개의 법률로 나뉘게 되는 경우, 현재 국민기초생활보장법에 담겨 있는 내용 중 각 급여에 관한 사항들은 해당 급여제도에 대한 법률에 위임되고, 생계급여에 관한 사항들이 남게 된다. 각 급여제도를 별도의 법률로 규정하는 것은 중장기적으로 부정적으로 평가할 일만은 아니다. 지금까지 저발전 상태에 머물러 있던 욕구별 급여제도가 해당 정책영역에서 다른 보편적 정책과 유기적 관련성을 갖고 발전할 수 있는 길을 열었기 때문이다. 주거급여제도는 공공임대정책이나 전세금대출 등 다양한 주거복지정책과의 관련성 하에서 설계되고 발전할 수 있을 것이다. 교육급여제도 또한 고등학교 무상교육이나 대학등록금 부담경감 등 교육복지정책과의 관련성 하에서 그 역할을 재설정할 수 있을 것이다.

이처럼 맞춤형 급여체계가 갖는 강점을 인정하더라도 그 단점을 보완하는 일 또한 중요하다. 그리고 그것은 국민기초생활보장법이 담당해야 할 역할이기도 하다. 각 급여제도가 선정기준과 급여수준을 적절하게 설정하였는지 종합적으로 평가하고 조정하는 기능을 담당하는 것이다. 물론 각 급여에 관한 법률에 선정기준과 급여수준을 결정하는 절차를 규정할 수 있다. 하지만 문제는 각 급여제도의 선정기준과 급여수준의 상호비교나 조정은 가능하지 않다는 점이다. 결국 국민기초생활보장법에 각 급여의 선정

기준이나 급여수준에 대한 결정절차와 방식을 규정하는 것이 현실적인 대안인 것이다.

중앙생활보장위원회의 역할을 강조하는 것이 각 부처의 자율성을 침해하는 것이라고 생각해서는 곤란하다. 기초생활보장제도 개편으로 인해 분리되는 각 급여제도는 공공부조제도의 핵심적 지원제도로 빈곤층에게 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 적정 급여수준을 보장하는데 그 목적이 있다. 그리고 각 급여의 선정기준과 급여수준은 상대적 비교를 통해 적정성과 형평성을 유지할 수 있다. 제도개편에 따라 보장성 강화와 근로유인 등의 정책효과를 극대화하기 위해서도 각 급여제도의 선정기준과 급여수준에 대한 종합적인 비교와 조정이 필요하다. 그리고 이 조정자의 역할은 사회적 합의기구에게 맡기는 것이 바람직하다. 단일한 기준이라 할 수 있는 최저생계비를 결정함에 있어서도 중앙생활보장위원회라는 합의기구를 거쳤다는 점을 감안하면, 각 급여별로 선정기준과 급여수준을 결정해야 하는 상황에서 합의기구의 역할을 강화하는 것은 당연한 일이다. 그리고 이는 국민기초생활보장법 개정안에 담는 것이 바람직하다.

중앙생활보장위원회와 같은 사회적 합의기구를 통해 결정되어야 할 핵심 내용은 〈선정기준과 급여수준〉이다. 이는 선정기준이자 급여수준인 최저생계비가 사회적 합의절차를 거쳐 결정되어 왔기 때문이기도 하지만, 더 근본적인 이유는 각 급여제도가 개별 부처에 의해 관리되는 과정에서 선정기준 및 급여수준이 과도하게 높거나 낮게 설정되는 문제를 해결해야 하기 때문이다. 이는 복지자원의 효율적인 배분을 위해, 그리고 빈곤을 감소효과 극대화를 위해 반드시 필요한 사항이다. 그리고 각 급여의 선정기준과 급여수준을 조정하는 절차와 권한 또한 법률에 명확하게 규정해야 한다. 이러한 조정권한을 명시하지 않으면, 부처 간 갈등이 발생해도 조정하기 힘들기 때문이다.

기술적으로 중앙생활보장위원회의 기능과 역할은 제도개편 이후의 여건에 맞게 바뀌어야 한다. 국토부와 교육부 등 다양한 부처가 참여하고, 각 정책영역의 더 많은 전문가들이 참여할 수 있도록 위원회를 보강해야 할 것이다. 그리고 중앙생활보장위원회가 각 급여의 선정기준과 급여수준에 대한 평가와 권고 기능을 수행하기 위해서는 이를 뒷받침하는 연구와 분석기능에 대해서도 명확하게 규정할 필요가 있다. 그것은 최저생계비 계측조사 및 빈곤실태조사 등의 조사기능과 각 급여의 적정성을 평가하는 분석기능을 결합시켜야 한다는 것을 의미한다. 물론 이러한 조사와 분석 그리고 평가기능에는 다양한 전문연구기관이 참여하게 해야 할 것이다.

## 2. 각 급여별 선정기준(소득기준)의 재설정

국민기초생활보장법 개정안은 최저생계비 개념을 대체하는 새로운 개념과 적용방안을 명확하게 규정해야 한다. 지금까지 선정기준이자 급여수준의 역할을 해 왔던 최저생계비는 급여체계 개편 이후 그러한 역할을 담당하기 어렵게 된다. 각 급여별로 최저보장수준을 다양화하고 소득기준을 다층화 하는 과정에서 선정기준과 급여수준의 관계가 분리되기 때문이다.<sup>36)</sup> 새로운 급여체계 하에서 최저생계비를 활용하기 힘들다는 것을 의미한다. 따라서 국민기초생활보장법 개정안은 최저생계비를 대신하여 선정기준과 급여수준의 역할을 하는 개념을 각각 규정해야 한다. 이는 모든 급여가 선정기준과 급여수준을 달리 결정하더라도, 그것을 측정하는 방식과 개념은 동일해야 하기 때문이다.

여기서는 각 급여제도의 선정기준 중 소득기준에 관한 사항을 어떻게 규정해야 하는지에 대해 설명하기로 하겠다. 소득기준에 주목하는 이유는 부양의무자 기준에 대해서는 부양능력기준을 완화하는 것 외에 실질적인 변화가 없기 때문이다. 또한 맞춤형 급여체계 하에서 부양의무자 기준 적용은 급여특성에 맞게 단계적으로 기준 적용에서 제외하는 방안을 생각해 볼 필요가 있다. 결국 선정기준과 관련된 핵심쟁점은 소득기준의 설정문제이다.

맞춤형 급여체계 하에서 각 급여제도의 소득기준을 정하는 방식으로는 크게 두 가지를 생각해 볼 수 있다: 1) 현행 최저생계비 개념을 유지하고, 그 일정 비율로 각 급여의 소득기준을 정하는 방식이다. 2) 중위소득의 일정 비율로 각 급여의 소득기준을 정하는 상대기준선 방식이다. 후자는 정부가 금년 초에 발표한 국정과제에서 제안된 사항이기도 하다.

첫째, 최저생계비 개념을 유지하고 그것의 일정 비율로 각 급여의 선정기준을 정하는 방식이다. 이 방식을 채택하는 경우 최저생계비의 계측 및 적용방식의 변경이 불가

36) 물론 생계급여는 제도개편 후에도 선정기준(소득기준)과 급여수준이 동일하게 유지된다. 하지만 이 경우에도 생계급여를 어떻게 계측할 것인가의 문제가 남아 있다. 상대기준선 방식을 채택하면, 생계급여의 최저보장수준을 계측하기 위한 별도의 조사가 필요치 않다. 반면에 마켓바스켓 방식을 취하게 되면, 최저생계비 개념을 유지할 수 있다. 문제는 이 때의 최저생계비는 현재 우리가 사용하고 있는 최저생계비가 아닌 생계급여의 최저보장수준을 지칭하게 된다. 이는 절대방식을 선택한다는 것을 전제로 하는 경우, 상당한 변화를 전제로 최저생계비 개념을 사용할 수 있음을 의미한다.

피하다. 그것은 최저생계비를 각 급여의 선정과 급여에 적용하려면 매우 복잡한 방식으로 계측과 적용을 해야 하고, 현행 방식을 유지하면 선정기준으로는 활용할 수 있지만 생계급여를 제외한 나머지 급여의 급여수준 설정에 활용하기 힘들다. 그리고 선정기준으로만 활용하게 되는 경우, 상대빈곤선 방식에 비해 비교우위를 갖는다고 말하기도 힘들다. 물론 절충방안을 생각해 볼 수 있다. 그것은 최저생계비를 생계급여의 최저보장수준을 지칭하는 개념으로 바꾸고, 그 금액의 일정 비율을 각 급여의 선정기준으로 활용하는 방식이다. 이는 1960년대 미국에서 오션스키가 사용했던 빈곤선(poverty threshold)과 유사한 방식이다. 이는 생계급여의 특성을 고려하면서도 최저생계비 개념을 부분적으로 살릴 수 있다는 강점을 갖는다.

둘째, 중위소득의 일정 비율을 각 급여의 소득기준으로 정하는 상대기준선 방식이다. 이것은 현행 최저생계비와 각 지출비목별 금액을 중위소득의 일정 비율로 환산하여 상대적 기준으로 전환하는 방식이다. 각 급여의 선정기준 중 소득기준을 급여의 특성에 맞게 유연하게 설정할 수 있다는 것이 강점이다. 교육급여 등 현물급여의 소득기준을 상대적으로 관대하게 설정할 수 있는 것이다. 이 상대기준선 방식을 둘러싼 쟁점은 주로 생계급여에 관한 것이다. 한편에서는 빈곤층의 지출을 고려한 마켓바스켓 방식에 따라 생계급여의 최저보장수준을 결정해야 하고, 그것이 바로 선정기준(소득기준)이 되어야 한다고 주장한다. 다른 한편에서는 생계급여 또한 절대기준선 방식에서 상대기준선 방식으로 전환할 수 있고, 그것은 소득이나 지출 등 다양한 지표를 활용하는 경향이 있다.

연구진은 위에 언급한 두 가지 방안이 각자 장단점이 있음을 지적하고자 한다. 현 최저생계비를 그대로 활용하는 것은 선정기준으로서 상대빈곤선을 사용하는 것과 별 차이가 없다. 많은 비용을 투입하여 계측조사를 하고 그것을 선정기준으로만 활용하는 것은 씩 바람직하지 않다. 그 절충안으로 생계급여의 최저보장수준을 계측하고 그 일정 배율을 소득기준으로 정하는 방식은 생계급여의 계측방식을 유지한다는 강점을 갖는다. 하지만 이렇게 산출된 금액(선정기준) 또한 상대기준선과 비교해서 우위를 갖는다고 말하기 어렵다. 그리고 상대기준선 방식에서 통계데이터를 통해 산출된 중위소득의 일정 비율을 그대로 활용하는 문제는 신중한 접근이 필요하다. 정책적인 조정의 여지를 둘 필요가 있기 때문이다.

하지만 현재 어떠한 방식을 택하더라도 논란의 소지는 있는 것처럼 보인다. 구태여 각 급여의 소득기준을 정해야 한다면, 상대기준선 방식을 활용하는 것이 더 합리적이라고 판단된다. 하지만 상대기준선 방식을 채택하더라도 다음과 같은 이중의 비판에 주목해야 한다. 한편에서는 상대기준선 방식이 예산 폭증을 가져올 것이라고 주장하고, 다른 한편에서는 상대기준선 방식을 분명하게 규정하지 않으면 보장성 약화를 초래할 것이라고 주장한다. 이는 상대기준선 방식을 그대로 적용하는 방안이나, 정책적 조정의 여지를 두는 방안 모두가 비판의 대상이 되고 있음을 의미한다.

물론 상대기준선 방식을 채택한다고 해서 예산이 폭증하는 것은 아니다. 생계급여를 제외한 나머지 급여는 소득기준이 급여수준과 동일하지 않다는 점에서 소득기준이 다소 증가한다고 해서 그에 상응한 지출증가가 나타나는 것은 아니기 때문이다. 그렇다면 생계급여를 상대기준선 방식으로 설정함에 따라 예산폭증이 발생할 것인가 하는 점을 고려해야 한다. 이는 상대기준선을 어떻게 설정하고 소득증가율을 어떻게 가정할 것인가에 따라 매우 다른 극단적 주장이 가능하다. 하지만 지난 십 여 년 간 최저생계비의 평균 증가율과 가계동향조사의 균등화된 중위소득 증가율을 비교하면, 그 차이가 불과 1%p미만인 것을 알 수 있다. 상대기준선 방식을 채택함으로써 예산폭증이 발생할 것이라는 주장이 다소 과장된 것임을 말해준다. 더욱이 현재의 생계급여 수준이 중위소득의 27%로 외국에 비해 낮은 수준임을 감안하면, 일정 기간 이를 현실화하는 방안도 의미 있는 선택이다.

문제는 상대기준선 방식을 채택하는 경우, 정책적 조정의 여지를 얼마나 허용할 것인가 하는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이, 상대기준선 방식을 택하더라도 각 급여에 관한 법률에 소득기준을 중위소득의 %로 명시하는 것은 적절하지 않다고 판단된다. 사실 현 기초생활보장제도 또한 법에서는 최저생계비 개념을 규정하고, 세부 사항은 하위 법령에서 정하고 있다. 정부의 기초생활보장 의지에 대한 신뢰가 강하다면, 정책적 조정의 여지를 두는 방안이 바람직할 것이다. 하지만 그러한 신뢰가 강하지 않다면, 좀 더 명확하게 보장수준을 규정하는 방안이 바람직할 것이다. 최근 학계와 시민사회에서 다양한 의견이 개진되고 있다는 점을 감안하여, 다음 세 가지 방안을 제시하고자 한다. 여기서는 생계급여를 예로 들기로 하겠다<sup>37)</sup>.

37) 생계급여의 소득기준은 급여수준이라는 점에서 상대기준선을 제시하는 경우, 그것이 바로 최저보장수준이 된다.



첫 번째 안은 <생계급여의 선정기준(소득기준)은 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 **중위소득의 일정 비율 이하로 정한다**>로 표기하는 것이다. 구체적인 비율은 하위 법령에 명시하는 방안이다. 첫 번째 안에 비해 상대적으로 보장성을 강조하는 방안 또한 생각해 볼 수 있다. 두 번째 안은 <생계급여의 선정기준은 중위소득의 30%를 **기준선으로 고려하여** 중앙생활보장위원회에서 정한다>로 표기하는 것이다. 상대기준선의 형태를 취하면서도 정책적 조정의 여지를 남겨두는 방식이다. 세 번째 안은 <생계급여의 선정기준은 중위소득의 30%**이상이 되도록** 중앙생활보장위원회에서 정한다>로 표기하는 것이다. 상대기준선을 채택하면서도 부처가 자의적으로 소득기준을 하향 조정할 여지를 없앴 것이다.

위에 언급한 어떠한 방식을 채택하더라도 상대기준선을 설정하는 구체적인 방식에 대해서는 시행령이나 시행규칙 등에 명확히 규정해야 한다. 하위 법령에서 규정해야 할 사항은 <1) 활용할 통계자료, 2) 적용소득, 3) 가구균등화지수, 4) 대푯값, 5) 실측년도와 적용년도의 차이를 메우기 위한 소득증가율 추정치> 등이다. 이와 관련해서 연구진은 다음과 같이 제안하고자 한다: 1) 통계청 가계동향조사와 가계금융복지조사(패널)의 원자료 중 하나를 통계자료로 활용하고, 2) 경상소득을 적용소득으로 하며, 3) 현행 가구균등화지수를 적용하며, 4) 균등화된 소득의 중위 값을 대푯값으로 하고, 5) 1인 가구의 균등화 중위소득에 균등화지수를 곱해 가구규모별 소득기준 값을 구하고, 6) 적용년도의 소득기준을 산출하기 위해 지난 3~5년간의 경상소득 증가율을 적용하는 방안이다.

### 3. 각 급여별 최저보장수준의 설정

국민기초생활보장법 개정안은 최저생계비를 대체하는 개념으로 최저보장수준 개념을 명확히 규정해야 한다. 맞춤형 급여체계 하에서 최저생계비를 각 급여의 최대급여액, 즉 <최저보장수준(最低保障水準)>을 정하는 기준으로 활용하기는 힘들다. 현행 최저생계비 안에 포함되어 있는 주거급여와 교육급여 등은 실제 빈곤가구의 욕구를 적정하게 반영하지 못하고 있어 각 욕구별 급여에 그대로 적용할 수 없기 때문이다. 각 급여의 최저보장수준은 가구특성에 따라 많은 경우의 수를 나타내게 된다. 예를 들어, 주거급여는 가구원수별·급지별 기준임대료를 토대로 수 십 개의 최저보장수준을 갖게 된

다. 현 제도개편 안에는 포함되어 있지 않지만, 생계급여의 최저보장수준을 가구원의 연령을 고려하는 방식, 즉 OECD 수정균등화지수 등을 활용하여 생계급여의 최저보장수준을 정하는 경우에도 수 십 개의 경우의 수가 생겨나게 된다. 가구 내 성인과 아동수에 따라 가구유형별로 생계급여의 최저보장수준이 달라지기 때문이다. 각 급여는 가구규모 외에도 가구유형이나 거주지역 등에 따라 최저보장수준을 달리하게 된다는 것을 의미한다.

문제는 이처럼 급여별로 최저보장수준이 다양해지는 상황에서, 모든 급여를 합해 가구원수별로 제시된 최저생계비를 활용하기 어렵다는 점이다. 그렇다고 주거급여와 생계급여 그리고 교육급여 등을 더해 나타나게 되는 수 십 개의 최저생계비를 공표하고 적용하기는 더욱 어렵다. 맞춤형 급여체계는 각 급여의 최저보장수준을 다양하게 설정하여 빈곤가구의 욕구수준에 맞게 급여를 보장하고, 각 급여제도가 빈곤가구의 욕구를 충족시키는 경우 수급하는 급여의 합이 해당 가구의 실제 최저생활비(minimum living standard)가 되는 방식, 소위 bottom-up 방식에 기초해 있다. 이는 현행 최저생계비의 계측과 적용방식이 맞춤형 급여체계에는 적합하지 않다는 것을 의미한다.

따라서 연구진은 최저생계비를 대체하는 개념으로 <최저보장수준> 개념을 제안하고, 그 수준을 설정하는 방식을 다음과 같이 제안하고자 한다: 1) 하나는 마켓바스켓 방식 등 절대기준선 방식이고, 2) 다른 하나는 소득이나 지출의 일정 비율을 활용하는 상대기준선 방식이다. 물론 둘 중 어느 것이 절대적 비교우위에 있다고 말하기는 힘들다. 다만 전자는 빈곤가구의 실제 지출을 반영한다고 하지만, 사실 정책적 조정의 여지가 크다는 점이 특징이다. 후자는 적용하는 방식에 따라 차이가 있지만 정책적 조정의 여지가 작다는 점이 특징이다. 그것은 기준이 되는 소득이나 지출 또는 지수의 일정 비율을 급여수준으로 정하기 때문에, 일단 그 방식을 결정하게 되면 정책적 조정의 여지가 매우 작은 것이다.

외국의 경우에도 국가마다 채택하는 방식이 달라, 어느 것이 보다 나은 방식이라고 말하기 어렵다. 다만 절대기준선 방식에서 상대기준선 방식으로 이행하는 국가는 발견하기 쉽지만, 그 반대의 경우는 찾아보기 힘들다. 그리고 상대기준선 방식을 채택하는 경우, 직전의 절대기준선에 따라 결정된 급여수준을 고려하게 된다는 점이다. 과거의 절대기준선이 일종의 기본선(base line) 역할을 하게 되는 것이다.

본 연구보고서에서 제시하고 있는 급여제도별 최저보장수준 또한 모두 상대기준선

방식을 채택하고 있는 것은 아니다. 생계급여는 중위소득의 일정 비율이 최저보장수준이 된다는 점에서 완전한 상대기준선 방식이라고 말할 수 있다. 주거급여 또한 평균임대료의 일정 비율을 토대로 기준임대료를 설정한다는 점에서 상대기준선 방식에 가깝다고 말할 수 있다. 하지만 기준임대료의 전부를 주거급여로 보장하는 것이 아니라는 점에서 정책적 조정의 여지가 있는 방식이다. 마찬가지로 의료급여와 교육급여 또한 상대기준선 방식이라고 말하기 힘들다. 특히 교육급여는 사실상 절대기준선 방식을 준용하고 있다. 이는 맞춤형 급여체계 하에서 각 급여의 최저보장수준을 결정하는 방식은 급여제도별로 차별화된 방식을 취할 수 있음을 의미한다.

통상적으로 보장성 강화라는 관점에서 보면, 각 급여의 최저보장수준을 상대기준선 방식으로 정하는 것이 더 바람직할 수 있다. 이 경우에는 상대기준선을 설정하는 방식을 소득과 지출 중 어느 것을 기준으로 할 것인지가 쟁점이 된다. 모든 급여의 최저보장수준을 상대기준선 방식으로 설정하는 경우, 각 지출비목의 평균 또는 중위값의 일정 비율을 최저보장수준으로 정하는 것이 합리적일 수 있다. 하지만 이러한 방식 또한 문제가 없는 것은 아니다.<sup>38)</sup> 그리고 보장성 강화라는 관점에서 보면, 소득을 기준으로 하는 것이 더 바람직할 수도 있다. 예를 들어, 생계급여의 최저보장수준이 중위소득의 30%로 설정되는 경우, 그것은 현행 생계급여보다 높은 수준으로 안정적으로 보장된다는 것을 의미하게 된다. 이 경우에도 상대기준선 방식을 규정하는 세부적인 내용에 따라 다른 결과가 나타날 수 있다. 하지만 일단 그 기준이 정해지면, 안정적으로 보장성을 유지할 수 있는 것이다.

그리고 상대기준선 방식을 채택하면, 경기침체기에 보장성이 약화될 위험성이 있다는 주장 또한 정확한 것이 아니다. 상대기준선 방식으로 채택하더라도 다음 년도 최저보장수준에 적용할 소득증가율을 어떻게 가정하는가에 따라 단기적인 경기침체의 영향을 받지 않을 수 있다. 그것은 지난 5년 평균 증가율을 적용하는 방식이다. 이는 상대기준선 방식에 따라 국민들의 소득수준 변화를 반영하면서도 단기 경기변동에 따른 등락을 최소화하기 때문이다. 그리고 장기간 경기침체가 계속되어 국민소득이 하락하는 경우라면, 그래도 최저보장수준을 계속 높게 유지해야 한다고 말하기 힘들다. 이는

38) 저성장이 장기화되어 실질소득이 감소하는 경우, 지출 대비 일정 비율의 상대기준선 방식은 급여수준의 증가에 영향을 미친다. 문제는 이것이 급여수준이 지나치게 높다는 국민적 비판을 야기하게 된다는 점이다. 이것이 최근 일본의 생활보호제도에서 나타나고 있는 문제이다.

최근 일본 정부가 최저생활비와 관련해서 취하고 있는 조치를 보더라도 쉽게 이해할 수 있다.

그리고 국민기초생활보장법 개정안에서 바뀌어야 할 내용 중 하나는 최저생계비 계측조사에 관한 사항이다. 각 급여의 선정기준을 상대기준선 방식으로 설정하게 되고, 각 급여제도가 최저보장수준을 별도의 조사를 통해 설정하는 상황에서 모든 급여를 아우르는 최저생계비 계측조사는 필요치 않을 것으로 판단된다. 생계급여의 최저보장수준을 측정하는 조사로서의 기능을 유지하는 방안을 검토해 볼 필요는 있다. 하지만 생계급여를 상대기준선 방식으로 결정하는 경우, 최저보장수준을 측정하는 별도의 조사가 필요하지 않다. 이 점에서 최저생계비 계측조사는 소득기준이나 급여수준을 제시하는 역할보다 보장수준의 적정성을 평가하고 개선을 권고하는 역할을 하는 조사로 개편하는 것이 바람직하다. 각 급여제도가 제공하는 급여의 합이 현 최저생계비 이상이 되고 있는가를 평가함으로써 보장성이 약화되지 않게 하는 것이다. 이와 관련해서 각 급여별로 전문성을 가진 연구기관들이 함께 참여하는 방식으로 급여별 최저보장수준을 조사하고, 이를 중앙생활보장위원회에 보고하도록 절차를 공식화하는 방안을 마련할 필요가 있다. 그것은 이러한 평가기능이 정부의 편익에 따라 결정되는 경우, 보장성을 권고하는 기능이 마비될 위험성이 있기 때문이다.

#### 4. 기타 후속과제

국민기초생활보장법 개정안이 답아야 할 또 하나의 내용은 이행기 보장대책(transitional protection)에 관한 사항이다. 그것은 해당 수급가구의 생활형편이 개선되지 않았음에도 제도개편의 결과로 급여감소나 수급탈락 등의 문제가 발생한 경우, 이를 보상하는 대책을 규정해야 한다는 점을 의미한다.

그 밖에도 지금까지 익숙하게 사용해 왔던 각종 용어들도 폐기 또는 수정이 불가피할 것이다. 가까운 예로, 기초생활보장제도가 규정하고 있는 수급자와 차상위층 개념 또한 대체 및 보완이 필요하다. 수급권자와 수급자 개념은 유지되지만, 그것은 실질적으로 각 급여제도의 수급권자와 수급자로 정의된다. 물론 논리적으로는 어느 하나라도 기초생활보장제도가 규정하는 급여를 받는다면, 해당 개인 및 가구를 기초생활보장제도 수급자 또는 수급가구라고 간주해야 할 것이다. 하지만 이는 상징적인 의미를 갖는

것이지, 실제 다른 많은 급여에 접근할 수 있는 자격으로서의 기능을 하지 않게 된다.<sup>39)</sup> 그리고 차상위층 개념은 폐기가 필요하다. 이 개념은 본래 최저생계비의 위에 있는 소득계층(next poor)을 지칭하는 것으로, 왜 최저생계비의 120%라는 기준선이 설정되었는지 논거가 명확하지 않다. 그럼에도 관행적으로 계속 사용되어 왔다. 하지만 맞춤형 급여체계 하에서 차상위층 개념은 폐기가 불가피하다. 각 급여의 선정기준(소득기준)이 다층화 된 상황에서 차상위층이 하나의 집단을 지칭할 수 없게 되기 때문이다. 이 점에서 급여를 수급하지 못하는 빈곤층은 비수급 빈곤층으로, 소득기준이 중위소득의 50%를 초과하는 계층에 대해서는 저소득층으로 규정할 필요가 있다.

## 제4절 소결

기초생활보장제도 개편과 관련해서 가장 근본적인 장애물은 신뢰의 문제라고 말할 수 있다. 기초생활보장제도 개편과정에서 법제화를 둘러싼 이견이 계속되고 있다. 많은 갈등은 현재의 개편안이 빈곤층에 대한 기초생활보장의 정신, 즉 사회권적 기본권으로서의 가치를 훼손할 것에 대한 우려에서 비롯된 것처럼 보인다. 그리고 이 우려는 많은 문제점에도 불구하고 최저생계비를 유지하려는 생각으로 이어지고 있다. 그 저변에는 서로의 정책의지에 대한 강한 불신이 전제되어 있다. 이 점에서 현재의 법제화 작업은 정당 간, 그리고 정부와 시민단체 간의 지속적인 대화와 신뢰구축을 필요로 한다. 정부와 여당은 현재의 개편방안이 빈곤층에 대한 기초생활보장을 위협하기보다 강화하고자 한다는 점에 대한 신뢰를 구축해야 한다. 그리고 야당 또한 기초생활보장제도 개편이 빈곤층에게 보다 실질적인 도움이 될 수 있도록 개편방향을 제안해야 할 것이다.

39) 일각에서는 기초생활보장제도 개편이후 수급자가 누구를 지칭하게 되는지에 대한 혼란을 우려하고 있다. 즉, 어느 한 가지 급여를 받는 수급자를 기초생활보장제도 수급자로 간주할 것인지, 모든 급여를 받는 수급자를 기초생활보장제도 수급자로 간주할 것인지 하는 점이다. 하지만 논리적으로 국민기초생활보장법이 기본법의 성격을 갖는다고 가정하면, 하나의 급여만을 받는 수급자라도 기초생활보장 수급자로 규정하는 것이 바람직하다. 하지만 현실에서 기초생활보장 수급자는 상징적 의미를 가질 뿐, 그것이 현재와 같이 모든 급여를 보장하는 자격을 부여하는 것은 아니다. 물론 그것은 행정편의를 위해 기초생활보장제도 수급자로 지원대상을 한정하는 문제가 발생하지 않는다는 전제 하에서 이다.





## 제7장 전달체계 개편방안

제1절 전달체계의 중요성과 기본 원리

제2절 전달체계 관련 쟁점과 개편방안

제3절 인력배치의 원칙과 방향

제4절 기타 과제





## 제1절 전달체계의 중요성과 기본 원리

### 1. 전달체계의 의미와 원리

맞춤형 급여체제로 개편하는 과정에서 새로운 체계를 위한 전달체계 설계는 단순히 개별 제도의 전달체계를 구상하는 것 이상의 의미를 지니게 될 것이다. 2014년 10월, 맞춤형 급여체제가 시작되는 시점에서 행정의 지연이나 마비가 발생할 때, 이 상황은 맞춤형 급여제도 자체에 대한 부정적 평가로 이어질 위험이 높기 때문이다. 급여대상과 급여수준 등 제도의 설계가 아무리 합리적으로 이루어졌다고 하여도 그 제도의 수행이 면밀하게 고려되지 않고서는 제도의 효과를 기대하기 어렵다. 그리고 제도개편으로 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여는 물론이고 그 밖에도 많은 제도가 영향을 받게 된다. 제도의 개편에서 전달체계가 숙고되지 않으면 그 부정적인 영향이 넓게 확산될 가능성이 크다.

국민기초생활보장제도가 생계, 주거, 의료, 교육급여로 개별화되는 과정에서 그 전달체계와 관련하여 검토하여야 하는 핵심 사안을 정리하면 아래와 같다. 첫째, 신청접수와 적격성 심사를 누가 담당할 것인가? 이와 더불어 사례관리 등 일상적 관리는 누가 담당할 것인가와 같은 업무분담의 문제이다. 둘째, 제도의 개편으로 추가 배치되어야 하는 인력의 규모가 어느 수준인가? 인력의 추가 배치수준은 앞의 업무분담, 업무처리과정의 설계와 무관하지 않다. 특히 대상의 증가가 큰 급여와 관련된 업무가 어떻게 분담되는가에 따라 인력 추가 배치의 수준과 배치 위치가 상이해질 것이다.

전달체계의 설계는 몇 가지 점에서 기본 원칙을 준수하여야 한다. 첫째, 전달체계 설계에서 급여의 성격이 반영되어야 한다. 우선 급여액 수준이 높은 제도의 경우에는 적격성 심사를 보다 엄격하게 하는 고비용의 전달체계 운영을 선택하여야 하지만 상대적으로 급여액 수준이 낮은 제도는 행정 비용을 낮추어 상대적으로 간소한 전달체계를 운영하는 것이 적절하다. 급여의 수준 뿐 아니라 급여의 내용도 고려되어야 한다. 현금

급여와 비교하여 현물, 서비스 급여의 전달체계는 상대적으로 행정 비용을 낮추고 엄격성의 수준을 낮추는 것이 바람직하다. 특히 교육이나 보전은 가치재에 속하는 급여이므로 오남용으로 인한 부작용이 상대적으로 작을 것이다. 오히려 엄격한 기준 적용으로 누락의 위험이 심화되지 않도록 하는 것이 중요하다. 둘째, 개별화되는 각 제도에 대한 접근성을 약화시키지 않고 오히려 신청 등에서 배제 위험을 해소하는 전달체계가 구축되도록 하여야 한다. 우선 신청자들이 어디에서나 신청하도록 신청의 창구를 다변화하는 것이 바람직하다. 신청자의 접근성은 적격성 심사를 담당하는 조직의 배치단위에 의하여 한정되기보다 신청이 가능한 다양한 접점을 확보하여 보장되어야 한다. 학교에서도 보건소에서도 그리고 주거관련 준 공공기관 등에서도 각종 급여 신청이 가능하고, 담당기관으로 이 신청이 전달되도록 하여야 한다. 셋째, 전달체계에서 전문성을 제고하되 각 주체들이 중복적으로 필요정보를 수집하고 생산하지 않도록 정보 공유를 통한 효율화를 도모하여야 한다. 소득과 재산 정보의 확인, 생계급여 수급자 여부 확인, 기타 관련 급여의 수급 확인이 전산망에서 가능하도록 설계하여 신청자의 불편과 업무 중복을 최소화하여야 할 것이다. 물론 이 과정에서 각 급여의 신청자 동의를 전제되어야 할 것이다.

## 2. 전달체계 설계의 과정

전달체계 설계는 원론적 수준의 지향과 행정 일선에 대한 분석이 공히 전제되어야 한다. 따라서 시군구 뿐 아니라 의료, 주거와 교육 지원 영역의 현재 전달체계 구조를 이해하고 인력배치 상태 등을 확인하는 과정이 필요하다. 보건소, 국토교통부 산하 지방의 일선 조직, 교육청과 학교 등에서 분담한 업무와 처리절차, 인력배치를 파악하여야 한다. 한편 전산정보의 활용 현황에 대해서도 검토되어야 한다. 예를 들어 전달체계에서 특정 역할을 담당할 것으로 검토된 바 있는 한국토지주택공사의 지역사무소 위치와 구조 등에 대하여 정보를 파악하여야 정확한 논의가 가능해진다.

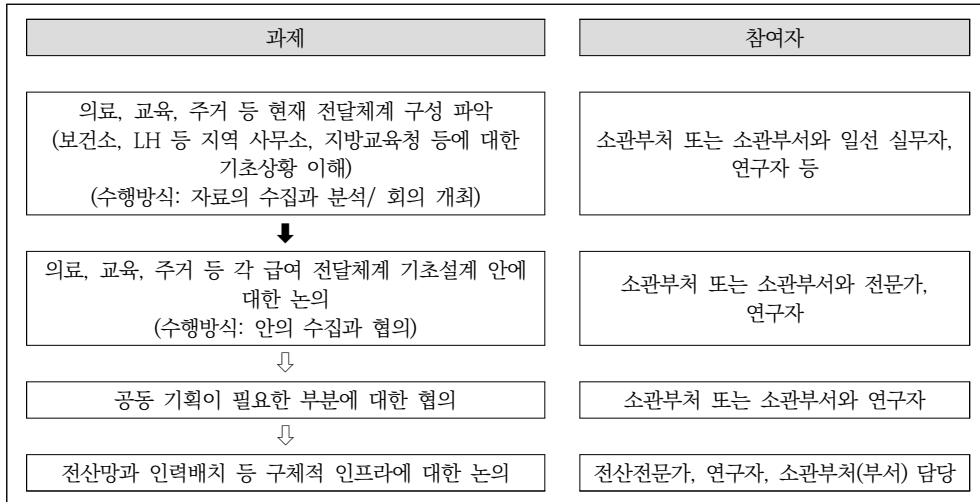
그 뿐 아니다. 전달체계의 설계에서는 일선의 실무자들이 인지하는 현황에 대해서도 확인하는 과정이 필요하다. 이유는 급여나 서비스 제도의 실제 운영은 설계와 상이할 가능성이 높다. 지역의 여건에 따라 각 제도를 운영하는 인력의 배치와 업무처리절차가 상이하고 이로 인하여 겪고 있는 문제와 해결을 위한 방안도 달라질 수 있기 때문이다.

다. 또한 아무리 객관적인 양적 정보가 양호하다고 하여도 일선 실무자의 업무 환경 체감도가 부정적이라면 차후 새로운 업무의 가중을 수용할 여건이 그리 좋다고 보기 어렵다. 실무자가 체감하는 부정적인 환경이 초래된 원인, 그리고 그 해답에 대하여 신중한 조사와 분석이 필요하다. 행정은 이를 수행하는 인력으로부터 큰 영향을 받는다. 결국 각 개별급여를 비롯한 복지정책의 수행은 운영 일선의 상황을 파악하여야 하고 실무자의 의견이 수렴되어야만 안정적인 설계가 가능해진다.

맞춤형 급여체계로의 개편에 필요한 전달체계의 설계는 보건복지부와 지방자치단체와의 협력 외에도 교육, 주거, 의료 지원을 담당하는 소관부처, 소관부서와의 협의를 필요로 한다. 따라서 교육, 주거, 의료 영역의 각 소관부처 또는 소관부서의 전달체계 구상을 기초로 상호 협의하여 구체적이고 현실적인 안이 도출되도록 지속적인 협의가 진행되어야 한다. 부처별로 전달체계의 구상이 별도로 진행되기에는 한계가 있으며 협력이 절실한데 이러한 협의는 대개 상당한 시간을 필요로 한다. 신청의 의뢰, 적격성 정보의 공유, 각 급여 이력의 상호 확인 등이 필요하므로 전달체계도 상당한 수준으로 공동 기획되는 것이 당연하다.

이와 더불어 지방자치단체를 중심으로 한 전달체계(읍면동 기능 개편 등)의 개편 계획들도 함께 고려되어야 할 것이다. 각 개별 급여의 수행이 이루어지는 장(場)은 기존의 전달체계 개편 논의에서 주제가 되었던 장과 다르지 않다. 지역사회를 단위로 전달체계 개편에 대한 논의가 진행되고 있다면 맞춤형 급여체계 전달체계 설계와 이러한 논의를 함께 종합적으로 고려되어야 한다. 앞에서 언급한 제 과정이 진행된 다음에서야 인력배치와 전산망의 확충이나 개선이 기획, 추진될 수 있을 것이다.

〔그림 7-1〕 맞춤형 급여체계 전달체계 개편안 마련 과정 개요



## 제2절 전달체계 관련 쟁점과 개편방안

### 1. 업무분담의 쟁점

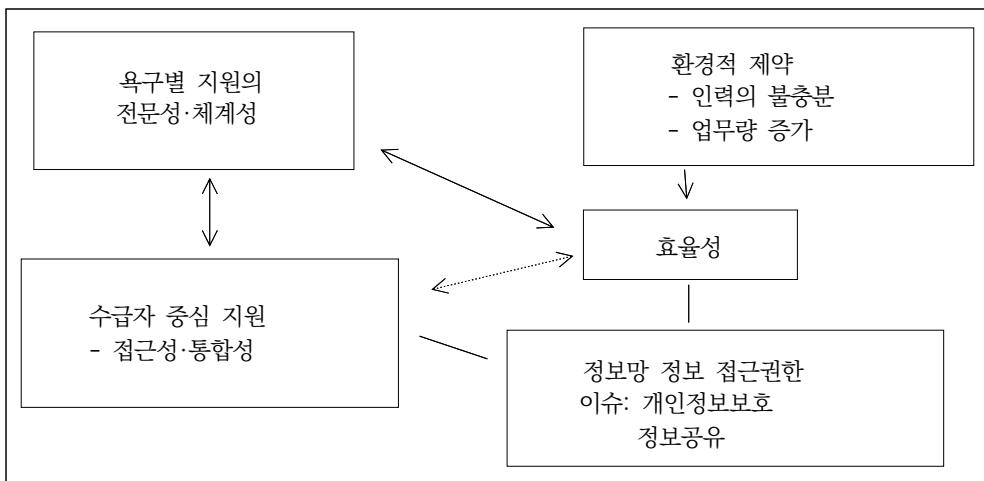
맞춤형 급여체제로 개편하는 과정에서 전달체계의 개편을 어떠한 방향으로 설계하고 추진할 것인가? 이 질문에 대한 답은 관련된 가치들 간의 갈등을 이해하고 그 균형을 모색하는 것이라 하겠다. 관련 가치들을 고려하여 구체적으로 전달체계 설계의 방향을 언급하자면, 첫째, 전문성·급여별 체계화와 수요자 중심의 접근성·통합성의 균형점을 찾아야 한다. 둘째, 전문성·접근성·통합성과 효율성의 균형도 쟁점이 된다. 어쩌면 업무는 증가하는데 충분한 인력을 확보하기 어려운 상황에서 개인정보를 보호하면서 전산 정보망을 잘 활용하는 것도 쟁점이 되는데 이 쟁점은 효율성과 무관하지 않다.

전문성을 높이고 각 욕구별 지원의 체계화 수준을 제고하자면 전달체계도 각 급여별 주체들을 중심으로 분화되는 것이 바람직하다. 욕구영역별 다양한 지원프로그램이 전체 대상의 특성을 고려하여 체계화되고 전문화되기 위해서는 전달체계도 그 욕구별 지원을 총괄하는 방식으로 분화되는 것이 바람직하다. 이 측면에서 보면 각 제도를 기획하는 부처들의 일선 사무소인 특별행정기관 등과 어떻게 업무분담을 할 것인가에 대해

여 보다 적극적으로 검토되어야 한다.

교육의 경우 교육부, 17개 시·도 교육청, 교육복지종합센터(경기도) 등 조직의 역할과 연계가 고려되어야 하는 환경에 있다. 그리고 저소득층 학생 정보화 지원, 사회적 배려대상자 학비지원, 교육복지우선지원사업 등 관련 복지 사업과의 업무분담의 근거 등이 재검토되어야 할 것이다. 보건 및 의료의 경우도 다르지 않다. 예를 들어 희귀난치성질환자 의료비 지원, 암환자 의료비 지원사업, 가정간호의료비 지원사업, 결핵 환자 입원비 및 생계비 지원 등 각종 지원사업이 과연 그 수행 기관을 어떠한 기준으로 구분하여 분담하도록 할 것인가에 대하여 검토되어야 한다. 위에서 언급한 사업들은 시군구의 보건소를 수행조직으로 하고 있다. 주거 지원의 경우도 유사하다. 국민임대, 다가구 매입임대, 주거취약계층 주거지원, 공공임대, 영구임대 등 저소득층을 대상으로 하는 각종 주거지원 제도가 있으며 이 제도들과 주거급여의 관련성을 고려하여야 하고 한편 각 제도의 수행은 어떻게 분담할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

[그림 7-2] 전달체계 설계의 쟁점



최근 각종 주거지원 제도들이 그 운영과정 중 신청과 적격성 심사 등을 시군구청에 의뢰하고 있어서 주거지원 제도의 운영이 시군구청으로 집중되고 있다. 시군구청으로 각종 제도의 집행이 집중되는 경향은 두 가지 이유를 반영하고 있다. 하나는 각종 급여와 서비스를 읍면동과 시군구와 같은 작은 지역단위에서 운영하여 접근성을 높이고 급여 및 서비스 간 통합성을 높일 수 있는 환경을 조성하여야 한다는 것이다. 다른 이유

는 사회보장정보시스템의 소득과 재산 정보에 대한 접근성이 제한된 상황에서 이 방식이 효율적이라는 것이다.

읍면동, 시군구로 각종 지원의 운영이 집중되면 통합성이 높아질 가능성이 있지만 시군구 내에서도 부서별 담당 업무가 상이하고 부서 간 칸막이의 부작용이 작지 않아서 결국 통합성은 전산망에 의존하게 된다. 물론 집중적인 사례관리가 필요한 소수의 사례를 제외하면 말이다. 대부분의 급여와 서비스 대상은 이 집중 사례관리 대상은 아니다. 접근성의 문제는 다른 조직을 활용하는 것보다 유리하지만 신청의 거점을 다변화할 경우보다는 우수하다고 보기 어렵다.

주거지원 제도의 운영이 시군구로 집중 의뢰되는 것은 적격성 심사를 위한 정보의 확인이 이곳에서 가능하기 때문이다. 물론 다른 선택도 있다 예를 들어 소득과 재산을 적격성 심사의 주요 기준으로 하는 것이 아니라 대리변수인 다른 공적 자료를 활용하는 것이다. 예를 들어 보건소의 경우 소득과 재산 정보를 확인할 수 없는 경우 역시 자산조사에서 한계를 지닌다. 현재 보건소에서는 건강보험료 등급을 활용하는 각종 사업이 운영 중인데, 산모신생아도우미 사업의 소득기준은 전국가구 월평균소득 50%이하(건강보험료기준)이며 전월 건강보험료 납부 확인서 또는 근로소득 원천징수부나 월급명세서를 소등증명자료로 제출하도록 하고 있다. 미숙아 의료비 지원도 건강보험자료를 활용하고 있다. 보건소에서 담당하는 제도의 경우에도 소득과 재산을 기준으로 대상을 선정하도록 설계된 제도는 역시 시군구청의 통합조사팀으로 적격성 심사가 의뢰된다. 희귀난치성질환자의료비 지원은 개인정보 제공 동의서를 받아 소득과 재산 조사를 실시하도록 하고 있어서 적격성 확인 과정은 시군구 통합조사팀의 협조를 구한다. 보건소 사업 중 주로 고액의 준 현금지원의 경우는 소득과 재산조사를 엄격하게 적용하는 경향이 있다.

결국 전달체계 설계에서 주요한 쟁점 중 하나인 전산정보에 대한 접근성 제한과 효율성 제고의 문제로 이어진다. 사회정책의 집행에서 정부 간 업무분담의 원칙 중 무엇을 가장 중요한 기준으로 적용할 것인가 하는 선택의 문제이기도 하다. 예를 들어 적격성 심사는 시군구(읍면동)에 한정하는 이유가 전문성 때문인가? 수백 개에 달하는 사회정책 중 무엇을 시군구(읍면동)의 업무로 볼 것인가, 그 근거는 무엇인가? 혹 수백 개에 달하는 사회정책 적격성 심사를 모두 시군구(읍면동)의 업무로 배분할 수 있는가? 그 근거는 무엇인가? 그렇다면 중앙부처와 시도는 집행, 급여 전달에서 무엇을 분담하여

야 하는가에 대하여 고민이 필요하다. 만약 시군구로 적격성 심사가 집중되어야 하는 이유가 정보접근성 제한의 필요성 때문이라면 그 이유는 정당한 것인가에 대한 고민과 선택이 필요하다. 시군구의 업무 하중이 만만하지 않다는 경고는 과거 몇 년간 여러 곳에서 발견된 바 있다. 기초자치단체에 배치된 담당 공무원의 신체적, 정신적 피해가 적지 않은 수준으로 업무 집중과 과부하가 있었다고 지적되어 왔다. 이러한 상황에서 과연 기초자치단체로 어느 범위의 사회정책 운영을 분담시킬 것인가에 대하여 신중한 검토가 필요하다.

소득이나 재산에 대한 정보접근성을 어디로 제한하는 것이 바람직한가? 사실 정보화는 정보의 공유가 핵심 가치 중 하나이다. 물론 개인 정보의 보호를 전제로 한 공유에 한해서이다. 2010년 이후 사회보장정보시스템은 매우 빠른 속도로 발전하여 왔으며 그 과정에서 막대한 정보를 포괄하는 정보망으로 변모하였다. 하지만 사회정책의 발전이라는 요인 이상으로 사회보장정보시스템 이후 정보의 집중이 기초자치단체의 업무 가중을 부채질하였다는 우려도 있다. 적격성 심사를 위한 소득과 재산은 기초자치단체의 담당공무원으로 제한하는 것이 충분한 근거를 갖는 것인가? 만약 소득과 재산을 기준으로 하는 각종 정책은 시군구의 해당 팀으로 모두 집중하는 것이 적절한가? 최근에는 해당 정보망이 범정부 정보망으로 거듭날 준비를 하고 있다. 초기의 기대와 같이 관련 부처, 관련 조직이 이력관리를 공유하고 정보를 공유한다면 위와 같은 문제의식은 더욱 강해질 수 있다.

균형을 찾아야 할 것이다. 각 욕구 영역의 제도들이 체계적으로 그리고 전문적으로 운영될 수 있는 업무분담과, 관련 제도의 운영에서 효율성을 높일 수 있는 업무분담의 균형이 필요하다. 해당 욕구의 충족을 위한 다양한 제도의 선택지를 고려한 지원이 되도록 정책을 설계하고 욕구를 가진 저소득층 개별 사례를 중심으로 여러 선택지에서 적절한 지원을 찾을 수 있도록 운영 조직이 선정되어야 한다. 개인정보 보호를 전제로 하면서 업무의 효율성을 높일 수 있는 정보 접근성 공유가 어떠한 모습이어야 하는지도 함께 고려하여야 한다. 전문적이고 체계적인 지원을 위하여 중앙부처의 특별행정조직, 시도, 시군구의 업무분담을 적절하게 하는 것과 개인정보를 보호하면서 정보 공유로 업무분담이 어느 정도 가능하게 할 것인가 하는 점이 전체적으로 고려되어야 한다. 기초자치단체의 담당자의 규모를 무한정 확대하기는 어려운 실정임을 감안한다면 이러한 균형점을 찾을 나침의 원리가 마련되어야 할 것이다.

## 2. 전달체계 설계 안

전달체계를 절차를 중심으로 요약한다면 신청-조사 및 적격성심사-적격성 및 급여 결정-급여 및 서비스 지급-관리의 과정으로 구분해 볼 수 있다. 전달체계의 구성방안은 위의 과정 중 적격성 심사와 관리가 어느 조직의 책임인가에 따라 구분될 수 있다. 신청은 거의 모든 일선 지원조직에서 접수가 가능하도록 하여야 하는 것이 바람직하다. 따라서 신청의 분담은 설계의 차이를 유발하지 않도록 하여야 한다. 전달체계 모형의 핵심적인 차이는 조사 및 적격성 심사와 적격성 및 급여결정, 그리고 지급과 관리를 누가 담당하고 협력할 것인가에서 나타나게 된다.

본 연구에서 전달체계는 크게 세 가지 안으로 구분하였다. 1안은 맞춤형 급여 체계에서도 각 급여의 적격성 심사의 핵심 조직을 시군구(읍면동)로 설정하는 것이다. 2안은 맞춤형 급여체계에서는 생계급여 외 여타의 급여에 대해서는 별도의 조직에서 적격성 심사와 관리를 담당하도록 하는 안이다. 2안은 그 분담의 수준에 따라서 두 가지 안으로 재구분이 가능하다. 2-1안은 각 개별 급여의 업무를 완전히 분담하는 안이다. 생계급여와 달리 여타의 급여에 대한 적격성 심사와 관리를 분리된 다른 조직이 담당하는 안이다. 예를 들어 의료급여는 보건소에서 담당하는 안이다. 2-2안은 급여별로 행정의 일부를 분담하여 시군구 외 다른 조직에서 수행하는 안이다. 분리안의 경우라 하여도 생계급여 수급자는 여타, 주거, 의료, 교육 급여의 대상이 되므로 각 급여를 담당하는 조직에서 수행하는 적격성 심사는 생계급여 수급자 외로 한정될 것이다. 그리고 적격성 심사의 경우 정보 접근 권한이나 전산망 인프라의 마련이 비교적 장시간의 준비를 필요로 한다면 보건복지정보개발원과 같이 정보 접근성과 정보 처리에 유리한 조직에 적격성 심사를 의뢰하고 그 결과를 전송받는 방식도 고려해볼만하다. 특히 교육급여와 같이 특정 시점에 집중적으로 신청을 접수하고 적격성 심사를 하여야 하는 급여는 그 특성을 고려할 때 이러한 의뢰를 고려해볼 만하다.

1안의 개요와 장단점은 아래와 같다. 1안을 단계별로 보면 신청은 시군구, 읍면동을 중심으로 한다. 하지만 이 경우에도 LH, 보건소, 고용센터, 교육청 등에서도 급여에 대한 신청희망자에 대하여 기록하고 해당 기관으로 의뢰하도록 한다면 누락이나 배제의 위험을 줄일 수 있을 것이다. 적격성 심사는 시군구의 통합조사팀에서 수행한다. 1안의 개편 내용을 업무 처리절차를 중심으로 정리하면 아래와 같을 수 있다.



[그림 7-3] 개편 전후의 전달체계 비교(1안 기준)

현재			개편 후		
구분	업무담당	세부 업무내역	구분	업무담당	세부 업무내역
신 청	읍·면·동	- 급여·서비스 일괄 신청·접수	신 청	읍·면·동	- 급여·서비스 일괄 신청·접수
↓	↓	↓	↓	↓	↓
조 사	통합조사 관리팀	시·군·구 요청 - 소득·재산 및 생활실태 조사	조 사	통합조사 관리팀	시·군·구 요청 - 소득·재산 및 생활실태 조사 - 주거실태조사 의뢰 및 반영 (시군구 주택담당 또는 LH)
↓	↓	↓	↓	↓	↓
보장 결정	사업팀 (기초담당)	- 보장결정 및 결정내용 통지 - 지생보 운영 및 보장비용 징수업무 처리	보장 결정	생 계 (생계담당) 의 료 (의료담당) 주 거 (주택담당) 교 육 (학교)	- 보장결정 및 결정내용 통지 - 보장결정 및 결정내용 통지 - 보장결정 및 결정내용 통지 - 보장결정 및 결정내용 통지
↓	↓	↓	↓	↓	↓
급여·서비스	사업팀 (기초담당)	- 예상급여액 변동확인 및 급여(생계, 주거, 교육)지급 - 주거현물급여계획수립	급여·서비스	생 계 (생계담당) 의 료 (의료담당) 주 거 (주택담당) 교 육 (학교)	- 예상급여액 변동확인 및 생계급여지급 - 의료서비스 지원 - 예상급여액 변동확인 및 주거급여지급 - 주거현물급여계획수립 - 예상급여액 변동확인 및 교육급여 지급
↓	↓	↓	↓	↓	↓
변동 사후 관리	통합조사 관리팀 사업팀 (기초·의료 담당) 읍·면·동	- 인적 & 자산변동 확인 조사 - 각종 공제사항 변동 확인 - 의료급여 종별 변동처리 - 주거공제 변동사항 확인 - 학생 학적변동 확인 - 사례관리 및 서비스연계	변동 사후 관리	통합조사 관리팀 시군구 (생계담당) 시군구 (의료담당) 시군구 (주택담당) 교육청 (학교) 읍·면·동	- 인적 & 자산변동 확인조사 - 각종 공제사항 변동 확인 - 의료급여 종별 변동처리 - 주거공제 변동사항 확인 - 학생 학적변동 확인 통지 - 사례관리 및 서비스연계
↓	↓	↓	↓	↓	↓
보장 중지 (이의 신청)	사업팀 (기초담당)	- 확인조사 결과 적용 결정통지 - 보장비용 징수 및 반환 처리 - 이의신청 접수 처리	보장 중지 (이의 신청)	생 계 (생계담당) 의 료 (의료담당) 주 거 (주택담당) 교 육 (학교)	- 확인조사결과 적용 결정통지 - 보장비용 징수 및 반환 처리 - 이의신청 접수 처리

주거급여는 주거실태 조사 등에 대하여 이를 담당하는 조직과 협력할 수 있다. 하지만 이 협력은 적격성 심사 등을 포괄하는 완전한 의미의 분화가 아니라 현장의 주거실태 파악을 의뢰하는 수준의 협력으로 한정된 것이다. 급여결정은 적격성 심사결과를 받은 시군구의 해당 부서와 교육청에서 실시하고 사례 관리는 급여를 지급한 곳에서 담당한다.

1안에서도 주거급여는 전세, 월세 및 임대료 확인 등 주거관련 현장 확인은 국토교통부의 일선 조직과 협력하고 관리도 이와 유사하게 진행될 개연성이 높다. 교육급여의 경우에도 급여의 결정과 지급은 교육청에서 담당하여야 하므로 협력이 필요하고 신청의 경우에도 학교에서 교사의 역할 수행이 가능하도록 하고 있어 학교와의 연계성을 반드시 고려하여야 한다. 학교의 교사 추천도 급여 신청의 경로가 되고 있기 때문이다.

1안은 현재의 전달체계 구성과 매우 유사하다는 이점을 가진다. 따라서 적격성 심사 등에서 업무 숙련도가 높은 곳에서 이를 담당하고 결과적으로 업무의 초기 혼란이 최소화될 수 있을 것이다. 단점은 행정업무가 집중되는 현재의 문제가 가중될 위험이 높다는 것이다. 인력의 추가 배치가 이 단점의 완화에 관건이 될 것이지만 늘 그랬듯이 업무의 증가를 넘어서는 증원은 쉽지 않다. 대개 제도 개편이나 신설에 필요한 소요인력추계는 단순히 대상의 확대에 의한 추가 소요만 추정하는 경향이 있고 그마저도 실제 필요인력을 과소평가하기 일쑤다. 하지만 실제 현장에서는 이와 함께 유관 상담의 증가, 민원 증가, 그리고 유관사업의 새로운 책정업무 등이 가중되면서 대상 확대에서 초래되는 업무의 증가가 적지 않다. 따라서 단순히 추계된 인력 이상의 업무 증가를 경험하게 된다. 소득이나 재산을 확인하는 적격성 심사가 시군구로 집중되면서 이러한 업무의 집중이 가속화되는 경향을 보이므로 인력추계는 부수적인 업무의 증가와 개편으로 동반되는 새로운 제도적 변화에 의한 업무의 증가를 공히 고려하는 적극적이고 정교한 것이 되어야 한다. 만약 인력의 추가 배치가 모호할 경우 시군구의 업무 처리에서 장애가 발생할 것이며 제도의 순조로운 개편에 큰 차질이 빚어질 우려가 있다.

또 다른 단점은 이 모델이 각 급여와 서비스 담당 부처와 조직에서 관련 욕구별 지원 제도의 체계화를 도모하기에는 취약한 전달체계라는 점이다. 의료급여는 시군구에서 운영되지만, 여타의 의료지원은 보건소를 찾아야 한다. 또 임대료 지원 외 전세 지원 등은 동 조직에서 충분하게 검토되기 어렵다.

제2안의 개요와 장단점은 아래와 같다. 2안의 경우 특정 조직으로 업무집중을 줄이면서 각 급여의 전문성을 존중하고 각 욕구에 대응하는 전문화된 선택지를 고려할 수 있다는 장점을 지닌다. 급여 전문성의 이점을 예를 들어 언급한다면 의료욕구에 대한 지원의 경우 미숙·선천성이상아 의료비지원, 암환자 의료비 지원, 희귀난치성질환자의 의료비지원 등 보건소에서 담당하는 각종 의료비 지원과 의료급여를 총체적으로 고려하여 지원을 설계할 수 있다. 주거지원의 경우에도 주거문제를 경험하는 저소득가구가 지원을 신청하면 주거 급여의 자격자가 아니라 하여도 주거급여 외 여타의 다른 주거 지원을 함께 고려하여 필요하고 가능한 지원을 모색해 볼 수 있다.

〈표 7-1〉 전달체계 개편안 비교

개편안	개요	강점	단점
제1안	심사 및 관리 통합형 기존과 유사하게 시군구에서 적격성심사 심사결과를 교육청과 국토부로 송부	기존 조직에서 적격성심사를 담당하여 초기 혼란이 줄 수 있음.	급여별 기획 및 종합적 지원에서 한계를 가질 위험 업무의 집중이 가속화되어 업무 지체가 발생할 위험 인력확충의 한계가 부정적으로 작동할 위험이 높음
제2안	2-1안 심사와 관리를 분담하는 안으로 적격성심사와 관리를 급여별로 완전 분리하는 안 예를 들어 의료급여는 보건소에서 심사와 지급, 관리를 담당 * 2안의 경우 적격성 심사는 생계급여 수급자 외로 한정됨.	업무집중 위험을 완화 급여별 전문화와 계층별 지원 선택지 확대 가능성 제고	급여 간 통합에 대한 안전망 마련이 관건 위의 조건이 전산망으로 보장되지 않을 때 업무 중복이 발생할 위험
	2-2안 심사와 관리를 분담하는 안으로 적격성심사와 관리 중 일부를 분담하는 안 중앙에 적격성 심사를 의뢰한 조직을 두어 운영하는 것이 2-1과 상이점 중앙의 정보개발원 협조로 적격성심사하는 것과 유사 교육과 같이 특정 시기 적격성 심사가 집중될 경우 더욱 적절 주거는 주거복지팀에 배치된 국토부 인력 등에 많은 업무 분담 역시 생계급여 수급자의 심사는 중복하지 않고 정보를 공유	업무집중 위험을 완화 급여별 전문화와 계층별 지원 선택지 확대 가능성 제고	업무중복의 위험이 다소 있음. 일상적으로 계속 발생하는 신청에 대한 처리에 어려움이 있을 수 있음.

제2안은 누가 각 급여의 결정과 지급, 관리를 담당할 것인가에 대한 고민을 필요로 한다. 의료급여의 경우 보건소와 건보공단을 공히 주관 조직으로 검토할 수 있다. 보건소의 경우 정보접근 권한을 부여받지 않아서 소득, 자산조사를 시군구 통합조사팀에 의뢰하는 상황이지만 건보등급과 같이 일부 정보는 직접 확인할 수 있는 권한을 부여 받은 상태이다. 그리고 일부 보건소의 경우 소득과 재산을 확인할 접근 권한을 부여 받기도 하였다. 보건소의 경우 정부조직이므로 정보 접근권한의 확대에서 유리한 기반을 갖고 있다. 주거급여의 경우 현재는 시군구의 주거담당이 상당 부분의 주거복지업무를 수행하고 있다. 국토부의 지원이 LH로, 그리고 LH의 주거복지업무를 시군구로 의뢰된 상황으로 이해된다. 단기간 안에 주거급여가 별도의 조직으로 전문화되기에는 상대적으로 어려운 여건이라 판단되지만 주거지원정책의 체계적 설계에서 주거급여에 대한 정보는 기초정보에 해당된다. 또한 맞춤형 급여체계 하에서 생계 외 여타의 급여가 부양의무자 기준을 적용하지 않고 예외조항 등 적격성 심사의 기준이 복잡하지 않다면 개별화된 전달체계로의 개편은 더 용이할 것이다.

제2안 중 제2-1안의 개요는 아래와 같다. 신청과 접수를 보면 신청은 모든 조직에서 가능하다. 예를 들어 시군구와 읍면동, 보건소, 국토부 지역 사무소 등에 통합신청양식을 비치하고 이를 활용하여 접수를 하도록 한다. 신청된 내용은 적격성 심사기관으로 전산망을 통하여 입력과 함께 자동 의뢰되도록 한다. 예를 들어 주거의 일선사무소나 보건소 등에서 신청된 생계급여 신청자도 시군구로 의뢰되는 구조를 마련하여야 한다. 학교의 경우도 낙인에 대한 우려가 있어 학교를 단일 접점으로 설계하는 것은 쉽지 않으나 학교 행정실 등을 접점으로 고려할 수 있을 것이다. 교사의 추천을 완전 배제하는 것은 적절하지 않으므로 학교를 신청의 거점으로 유지하여야 한다. 적격성 심사는 전산정보를 공유하는 경우 생계와 주거는 시군구 통합조사팀(주거의 경우 주거복지팀도 가능), 의료는 보건소, 교육은 교육청이 담당할 수 있다. 이 때, 생계급여의 적격성 심사결과는 주거, 의료, 교육 부문에서 공유되어야 한다. 이는 생계급여 수급자의 경우 각 급여의 자동 수급으로 이어지기 때문이다.

주거는 비교적 급여수준이 높은 준 현금성 급여로 엄격한 기준적용과 심사과정이 필요하다. 현재의 설계로는 대상 가구의 증가가 크지 않으므로 시군구에서 적격성 심사를 담당하는 구상이 조금 더 현실성을 갖게 되었다. 주거급여의 경우 적격성 심사 후 현장에서 주거상태를 파악하고 주거급여를 결정하는 조직으로 그 결과를 전송하여 공

유하는 것이 바람직할 것이다. 의료와 교육은 현물, 서비스 급여로서 적격성 심사를 비교적 덜 엄격하게 진행하는 것도 가능하고 교육은 그 대상의 수가 적지 않아 교육청에서 담당하는 것이 적절하다고 본다. 의료의 경우에는 의료급여 대상이 보건소의 각종 서비스와 무관하지 않아 급여의 체계화를 위해서도 보건소에서 적격성 심사부터 관리까지 담당하는 것이 바람직하다는 판단도 하게 된다. 급여의 결정과 지급에서 생계는 시군구, 주거는 주거급여 소관부처의 일선 사무소, 의료는 보건소, 교육은 교육청이 담당하도록 한다.

예를 들어 주거급여와 관련하여 주거실태 관리 및 주거복지계획 수립, 주택바우처 상담, 서류심사, 신청지원, 임차인임대인 등록 및 운영관리, 주거급여 재조사 및 재지급 여부 판정, 주택바우처 효과 모니터링, 지역별 임대료 체계 구축 및 임대료 정보화, 보장기관 내 주택조사, 임대료 조사 등 현장에서 확인이 필요한 사안과 이를 기초로 한 전체적인 기획은 주거급여 담당 조직에서 수행하도록 분담하는 안을 생각해볼 수 있다. 이 밖에도 임대차관계·부동산 권리관계 확인, 주택바우처 계약관리, 주거비 변동사항 및 임대료 연체 현황, 재계약 업무 관리는 주거급여 관련 수탁기관으로 업무를 분담할 수 있다. 의료급여의 경우도 의료급여 카드의 발급과 전달은 보건소에서 수행하면서 각종 관련 서비스에 대한 정보제공을 병행하는 것이 효율적이며 효과적이다. 관리는 급여 결정과 지급을 담당한 조직에서 담당한다.

이 안의 단점은 정보 접근성이 확보되지 않을 경우 현실화의 어려움이 있으며 초기에는 새로 적격성 심사 업무를 수행하여야 하는 조직의 담당들이 적격성 심사과정에 익숙하지 않아 업무 부담에 대한 호소가 있을 것이라는 점이다. 이러한 새로운 업무분담은 업무 미숙으로 초기 개편에서 빚어지는 혼란을 가중시킬 위험도 적지 않다. 전산으로 자동 적격성 심사과정이 이루어지도록 전산을 보완하고 사전 교육이 충분히 진행되어야 할 것이다.

제2-2안은 중앙의 적격성 심사 기구를 운영하는 것이다. 중앙에 위치한 정보개발원 등에서 주거와 교육급여 등에 대한 적격성 심사를 담당하도록 업무를 분담하는 것이 2-2안의 요지이다. 신청은 역시 모든 조직에서 접수하되 적격성 심사 단계에서는 이 업무를 정보개발원 등 중앙의 적격성 심사조직으로 의뢰하고, 그 결과는 2-1안의 각 급여결정 담당 조직으로 전송하는 것이다. 2-2안은 초기의 업무 부담을 줄이는 장점이 있다. 이 안의 경우 중앙의 적격성 심사가 가능하다고 하면 업무의 효율성을 높이고,

지역의 업무 부담을 줄이는 장점을 갖게 되는 것이다. 하지만 이 안의 경우 상시로 신청이 이루어지는 급여에는 적절성이 떨어질 것이다. 상시로 소득과 자산조사를 의뢰하기에는 업무 효율성을 높이 유지하기 어려울 것이다. 반면 년 초에 신청이 집중되는 교육급여, 동절기 전에 신청이 집중될 것으로 예상되는 에너지 지원과 같이 일정 시점에 집중되는 급여신청에 대해서는 강점을 가질 수 있을 것이다.

그리고 2-2안은 현장 실사를 필요로 하는 급여의 경우 그 적용이 어려울 것이다. 즉, 생계의 경우 이러한 적용은 쉽지 않을 것이지만 공적 자료에 근거하여 적격성 심사를 할 경우에는 적용을 고려할 수 있다. 현장 실사를 필요로 하는 급여에 대해서는 이 안이 현장 가까이에서 적격성 심사를 정교하게 할 수 있는 모델이 아니라는 한계를 갖는다. 중앙의 한 조직이 전국의 현장을 찾아다니면서 필요 사항을 확인하는 것을 불가능하고 효율적이지도 않다.

제2안에 대한 우려 중 공통적인 또 다른 측면은 적격성 심사에 대한 업무 중복위험이다. 예를 들어 생계급여에서 적격성 심사를 하고 다시 주거급여에서 적격성 심사를 한다는 문제가 제기되고 있지만 이는 특정 급여에서 심사한 정보를 이후 다른 급여의 심사에서 준용할 수 있도록 공유하는 것이 전제되면 그리 심각한 장애요인은 아니라고 하겠다. 제1안과 2안 모두 생계급여와 같이 핵심 제도의 수급자에 대해서는 이력을 공유하는 것이 반드시 전제되어야 한다. 이미 확인된 소득, 재산 정보는 다른 급여 담당 사무소에서 정보 제공 의뢰가 올 때 사회복지 전산망에서 바로 확인이 가능하도록 하는 것이 가능하도록 인프라를 정비하면 위의 장애는 크게 완화될 것이다. 이러한 방비는 원 자료원 접속과 그 결과 대기 등 의 업무가 중복이 되는 것을 줄이는 방법이다. 단, 사한을 두어 최근 3개월 이내 확인된 소득과 재산은 바로 확인 가능하도록 설계하는 것도 대안이 될 수 있다.

결론적으로 개별화된 급여들의 집행 조직을 개별화하는 안은 급여별로 다양한 선택이 될 가능성도 있다. 예를 들어 교육과 에너지는 중앙의 정보원이 지원하면서 주관부처와 해당 부처의 일선 사무소에서 행정을 담당하고 주거와 의료는 상시 신청이 예상되므로 별도의 안정적 사무소를 활용하면서 정보접근 권한을 부여하는 방식을 우선 검토할 수 있다.

단계적인 적용을 고려한다면 단기적으로, 적어도 2014년 10월 개편 시에는 1안을 우선으로 적용하되 2안에 대하여 중장기적으로 적용하는 안도 검토할 수 있다. 맞춤형

급여체제로의 개편 과정에서 전달체계도 분화하는 경우 그 혼란이 가중될 것에 대하여 우려한다면 이를 중장기과제로 설정하고 초기에는 1안을 우선 수용하는 것이다. 하지만 이 경우 반드시 시군구(읍면동) 인력의 추가 배치에 대하여 적극적인 노력이 필요하다. 역으로 시군구에 인력의 추가 배치가 어려운 상황에서는 2안이 더 큰 비교우위를 가질 수도 있다. 중장기적으로는 무엇을 시군구 업무로 할 것인지 원칙을 마련하고 이에 따라 단계적으로 분담을 조정하는 것이 이상적이다. 전산망의 재구조화, 그리고 정보 접근 권한의 부여 범위에 대한 검토 등도 단기로 해결할 수 없는 과제라는 점을 감안할 때, 중장기 계획은 그 강점이 크다.

### 제3절 인력배치의 원칙과 방향

인력의 배치를 위한 소요인력 추계작업은 전달체계에서 주요 관심사가 되어왔다. 지방정부 단위로 각종 사회정책의 집행이 의뢰된 우리나라의 상황에서 지방정부 일선 사무소에 필요한 인력을 정확하게 배치하는 것은 중요한 과제였다. 하지만 가장 어려운 과제가 소요인력에 대한 정확한 추계치를 마련하는 것이다. 과거 각종 추계 작업이 필요한 인력의 규모를 추계하면서도 실현 가능한 인력 추가 범위를 염두에 두어야만 하였고 짧은 기간 동안 불충분한 자료에 근거하여 작업을 하면서 그 정확성을 추구하기에는 어려움이 많았다. 맞춤형 급여체제로의 개편을 위하여 필요한 추가 인력을 추계하는 것도 이러한 어려움으로부터 자유롭지 않다. 구체적인 인력추계는 욕구별 급여의 대상 선정 기준과 급여의 지급 안에 따라서 달라질 것이다. 대상의 규모가 크고 선정기준이 까다롭고 엄격하다면 필요한 인력의 규모는 커지게 된다. 현재로서는 여러 가지 인력추계 방식 중 각 급여 별 업무의 구성과 각 업무의 비중을 고려하여 추가로 필요한 인력의 수를 추정해볼 수 있다. 하지만 이러한 추계도 그 정확성에서는 관련 환경 요인들을 충분히 고려하지 못하는 한계와, 당장의 개편만 고려하고 미래의 사회정책의 변화를 고려하지 못하는 상황이어서, 사전 예비보다 대응의 성격이라는 한계를 여전히 벗어나지 못할 것이다.

현재 진행 중인 논의를 고려한다면 가정할 수 있는 인력추계의 여건이 여전히 불투명하다. 따라서 인력추계의 원칙과 방향에 대하여 논의하는 수준으로 인력배치에 대하

여 언급하고자 한다.

인력추계에서 맞춤형 급여로 개편되는 생계, 의료, 주거, 교육급여에 대해서만 고려하는 것은 충분하지 않다. 맞춤형 급여로의 개편으로 인하여 주거, 의료, 교육급여 외 여타의 급여들이 대상 선정의 기준을 변경하게 될 개연성을 대비하여야 한다. 또한 신청자를 대상으로 하는 초기 상담과 관련 민원이 이미 수행하고 있는 제도에 대한 관리와 비교하여 상대적으로 더 많은 시간을 소요하도록 할 것이다. 과거 행정 일선에서 반복되었던 경험을 보면 급여 지급과 관리의 업무가 타 기관의 것이고 단지 적격성 심사를 시군구에서 담당하는 제도의 경우, 즉 적격성 관련 대상자 정보를 시군구에 두게 되면 이 사례에 대한 각종 서비스 업무도 시군구로 이전되는 경향을 보이며 관련 문의와 이의제기도 이곳으로 모이게 된다. 만약 주거, 의료, 교육급여를 수행하기 위한 인력추계에만 한정하여 소극적으로 추계가 이루어진다면 여타의 급여변동으로 인한 업무의 부담이 예상을 크게 초과하여 행정마비, 행정지연을 초래할 위험이 매우 크다.

중장기적인 인력 추가 배치의 설계에서 2014년을 주요 기점으로 고려하여야 한다. 중장기적인 추가 소요인력이 산출되는 과정은 종합적으로 논의되어야 하고 이 중 많은 인력의 추가가 2014년 전환기 전에 우선 확정되고 배치되도록 일정을 조정하여야 한다. 인력배치를 위한 각종 계획에서는 제도의 급변기를 고려하여 일정 조정을 시도하는 것이 바람직할 것이다.

공무원의 추가 확대가 충분하지 않아 보조 인력의 배치를 차선으로 선택할 경우, 전체적인 보조인력 필요에 대한 종합설계가 추진되어야 한다. 2014년에는 보조 인력의 배치를 고려 중인 각종 제도들이 필요한 보조 인력의 수를 공동으로 종합 추계하고 동일 보조 인력을 시차를 두어 공히 활용하는 방안을 적극적으로 마련하고 추진하여야 한다. 이런 방식은 보조 인력의 업무 숙련도와 책임성을 높여서 인력활용의 효과성과 효율성에서 긍정적인 영향을 줄 것이다. 그렇다고 하여도 보조 인력의 업무 효율성은 공무원과 비교하여 상당히 낮은 상황을 잊어서는 안 된다. 보조 인력을 필요로 하는 교육 등 각종 급여 소관부처와 복지부 내 관련 사업 담당부서들은 중장기적인 업무에 대해서는 안정적인 인력의 확충을 위한 인력 활용 계획이 공동으로 수립하여야 할 것이다. 이러한 공동 계획이 가능하라면 계획을 주도하고 조정할 중심 매개체가 결정되어야 하며 비교적 중립성을 인정받고 인력 배치에서 영향력을 가질 수 있도록 조직화되어야 한다.



## 제4절 기타 과제

어떠한 설계안이 선택, 적용된다고 하여도 공히 추진되는 것이 바람직한 내용들을 중심으로 기타의 과제를 정리하면 아래와 같다.

첫 번째, 수급이력의 공유가 개편된 제도의 운영기반이 되도록 하여야 한다. 맞춤형 급여체계로의 개편에서 수급이력의 공유는 가장 중요한 기반이다. 만약 전달체계에서 욕구별 급여 운영 과정 상, 업무들 중 일부 또는 전체가 개별화, 분화되어 분담된다면 복지수급이력의 공유는 업무의 효율성 제고에서 관건이 된다. 심지어 시군구가 통합 신청, 관리한다고 하여도 수급이력을 개별 급여의 주관 부처나 조직들이 확인할 수 있는 기반은 필요하다. 각 부처 등 사회정책 관련 주체들이 정책기획을 할 때 일정 수준 이상의 관련 정보의 공유하는 것이 필요하다.

둘째, 접근성을 높이기 위해서 통합신청서를 통하여 신청이 가능한 제도의 포괄성을 높이고 통합신청서를 배치하는 조직을 확대하여야 한다. 대상의 누락을 방지하기 위한 적극적 대비 중 하나로 통합신청양식의 강화, 확대 배치가 필요한 것이다. 적어도 통합 신청양식에는 생계, 고용, 주거, 의료, 교육급여에 대한 신청이 포괄되도록 하되, 이와 더불어 국정과제에서 맞춤형 급여체계로의 개편과 함께 논의되었던 에너지 바우처와 문화지원에 대한 신청도 가능하도록 포괄성을 높여야 한다. 통합신청양식을 배치하는 곳도 고용, 의료, 교육 등 관련 일선 조직 모두로 확대하여야 한다. 그리고 이러한 통합 신청양식으로 접수된 신청은 신청이 이루어진 각 조직에서 담당 조직으로 빠르고 쉽게 의뢰할 수 있도록 하여야 한다. 이때 의뢰는 전산으로 가능하도록 설계되는 것이 당연하다. 단, 이 경우 신청은 각종 서류 등을 구비한 완전한 의미의 신청이라기 보다 급여 및 서비스 욕구 유무 및 그 신청 희망자의 신상에 대한 간단한 초기 신청 기록을 의미한다.

셋째, 각 급여를 단계적으로 시차들 두어 시행하는 방안도 적극적으로 검토하여야 한다. 2014년 맞춤형 급여체계로의 개편 시점에서 급여신청과 심사관련 업무는 일상적인 신청과 접수, 적격성 심사의 업무 규모와 상이한 수준으로 크게 증가할 것이다. 따라서 2014년 7월을 시작으로 각 욕구별 급여 집행의 시점을 다단계로 구분하고 설계하는 것이 무리를 피하는 길이다. 그 구분은 급여별로 제도 실시, 신청시점을 구분할 수도 있지만 대상별로 기존 수급자와 추가 대상으로 구분할 수도 있을 것이다. 또 다른

하나의 방안은 개별화된 주거, 의료급여로부터 시작하여 확대된 급여의 혜택을 전제로 하고 신규 수급신청에 대하여 우선 진행하고, 기존 수급자에 대한 재심사와 생계급여의 실시 순으로 시점을 구분해볼 수도 있다. 이 구상은 기존 수급에서 탈락, 생계급여에서 탈락되는 대상에게 여타의 급여가 이미 확정된 상태로 민원을 줄이는 이점이 있을 것으로 기대된다. 즉, 주거, 의료, 생계, 교육급여 순으로 신청과 적격성 심사의 일정을 달리 하는 방안을 고려할 수 있다는 것이다. 물론 이 과정은 초기에 한하여 적합하다. 그리고 교육급여가 2015년 초부터 실시한다고 볼 때, 순서는 주거, 의료, 생계, 그리고 교육 순으로 시점을 달리하는 것이 가능하다.

넷째, 제도 개편에 앞서 일선에서 상담을 담당하는 인력에 대하여 교육을 철저하게 제공하여야 한다. 욕구별 급여로 지원이 개별화되는 체계에서는 개별 급여 수급자의 누락 위험이 종종 예상되는 문제로 지적되곤 하였다. 각 급여에 대한 수급권이 보장되어야 하는데 과연 그러한 보장이 가능한 전달체계인가는 매우 중요한 이슈이다. 수급권자의 누락을 방지하는데 있어서 일선 담당의 적절한 상담이 매우 중요하다. 시군구, 읍면동, 보건소, 고용센터, 건보공단, LH, 학교와 교육청 등 각종 일선 사무소의 담당자를 대상으로 각 지원제도, 유관 급여 및 서비스, 그리고 초기 상담의 기본원리 등에 대하여 사전 교육이 이루어져야 한다. 이 교육에서는 각 급여의 적격성 심사 기준과 관련 급여의 내용, 그리고 수급권을 갖지 못한 어려운 사례에 대한 대안모색의 방안 등이 심도가 깊게 다루어져야 한다. 시군구와 읍면동과 같이 과거부터 빈곤층과 저소득층 지원업무를 수행하였던 조직과 달리 새롭게 지원업무를 담당하는 조직의 인력은 관련 지원제도에 대한 정보도 부족하고 또한 지원 대상 계층에 대한 이해도를 낮을 수 있다. 즉 급여지원에서 충분한 이해를 기반으로 지원을 하지 못할 위험이 적지 않다. 관련 조직들에 있는 실무자와 책임자들이 사회정책의 대상과 구체적 제도 운영 등에 익숙해질 수 있을 때까지 교육은 제도 성과에 중요한 영향을 줄 것이다. 심지어 사회정책을 수행하여 온 기존 인력의 경우에도 정기적인 교육은 중요하다. 인간서비스 조직에서 일선 담당자의 인식은 여타의 조직에서 인력이 주는 영향과 비교하기 어렵다.



## 제8장 이행기 보장대책

제1절 이행기 보장대책의 필요성

제2절 외국의 이행기 보장대책: 영국을 중심으로

제3절 이행기 보장대책의 원칙과 내용

제4절 이행기 보장대책의 지원대상과 소요재원

제5절 소결



## 제1절 이행기 보장대책의 필요성

기초생활보장제도 급여체계를 개편하는 가장 큰 이유는 빈곤층에게 보다 합리적이고 적절한 소득보장을 하고, 자립을 촉진하는데 있다. 하지만 제도개편이란 기존 제도가 안고 있는 문제점을 개선하는 과정에서 일부 수급가구에게 불이익을 줄 수도 있다. 제도 자체가 합리화되는 과정에서 일부 수급가구의 현금급여가 감소하거나 현물급여에서 탈락하는 등의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 물론 제도를 합리적으로 개편하는 것은 바람직한 일이다. 하지만 기존 수급가구에게 불이익이 발생하는 문제는 보완이 필요하다.

소액이라도 현금급여의 감소는 일정 금액의 복지급여로 가계지출을 계획해 왔던 수급가구 입장에서 적지 않은 문제를 야기할 수 있다. 최근 각종 언론보도를 통해 알려진 것처럼, 일부 수급자들은 수급탈락 결과를 통보받고 극단적인 선택을 하는 경우가 발생하고 있다. 빈곤층의 빠듯한 생활에서 급여의 변화는 매우 중요한 영향을 미치고 있는 것이다. 이 점을 고려할 때, 바람직한 제도개편이라도 큰 충격 없이 새로운 제도를 정착시키기 위해서는 기존 수급가구의 급여감소나 수급탈락이 초래할 사회갈등을 예방하는 이행기 보장대책이 필요하다.

그렇다고 제도개편의 취지와 어긋나게 선정기준을 조정하는 것은 위험한 일이다. 제도개편의 목적과 지향점이 타당함에도 갈등을 우려하여 제도개편의 근간을 흔들어서는 곤란한 것이다. 기초보장제도 급여체계를 개편하여 맞춤형 급여체계를 구축하는 것은 기본 원칙에 따라 합리적으로 진행해야 한다. 그리고 제도정착기까지 과도적으로 발생하는 급여감소 등의 문제에 대해서는 수급가구의 충격과 사회갈등을 흡수할 수 있는 이행기 보장대책을 <한시적으로> 적용하는 것이 바람직하다.

외국에서도 공공부조제도 개편과정에서 이러한 이행기보장정책을 채택하는 경우를 확인할 수 있다. 가장 최근의 사례로는 영국을 들 수 있다. 영국정부는 2012년 이후 현재까지 기존 공공부조제도를 새로운 제도, 즉 Universal Credit(UC)으로 개편하는 과

정에 있다. 그것은 근로빈곤층 중 공공부조제도 수급자의 취업과 탈수급을 촉진하기 위해 각종 급여제도와 취업지원제도를 포괄적으로 개편하는데 초점을 맞추고 있다. 하지만 이 과정에서 기존 수급자의 복지급여가 급격히 감소하는 문제를 해결하기 위해 단계적으로 급여를 감소시키는 대책, 즉 이행기보장정책(Transitional Protection Policy)을 운영하고 있다. 그 핵심내용은 기존 복지급여 총액과 신규 복지급여 총액 사이의 차액을 추가 현금급여(extra amount) 형태로 보장하는 것이다. 그리고 추가 현금급여 최대액은 제도개편 시점에 결정된 신·구 급여총액의 차액으로 고정하고, 추가 현금급여 금액은 새로운 복지제도(UC)의 급여금액이 증가하는 만큼 삭감하여 그것이 영(zero)되는 시점까지 적용하게 된다.

## 제2절 외국의 이행기 보장대책: 영국을 중심으로

영국은 공공부조제도 등 일부 복지제도를 개편하는 과정에서 수급가구의 급여감소에 따른 사회갈등을 완화하기 위해 이행기 보장대책을 운영하여 왔다. 영국 정부는 과거 장애수당(Incapacity Benefit)과 생계급여(Income Support)를 <취업·지원 수당>(Employment & Support Allowance)으로 개편하는 과정에서도 유사한 이행기 보장대책을 취한 바 있었다. 최근에는 근로빈곤층을 대상으로 하는 새로운 지원제도(Universal Credit: UC) 도입과정에서 이행기 보장대책(Transitional Protection Policy)을 발표하였다.

영국 정부는 UC 제도를 도입하기로 결정한 이후, 두 차례에 걸쳐 이행기보장대책의 기본원칙과 주요내용에 대한 공식자료를 발표하였다. 그 중에서도 2012년 7월 4일에 발표된 Transitional Protection in <Universal Credit Policy Briefing Note>는 이행기 보장대책의 목표와 기본원칙 그리고 주요내용을 명확하게 규정하고 있다. 여기서는 이 자료에 명시된 내용을 토대로 영국의 이행기 보장대책을 설명하기로 하겠다.

### 1. 이행기 보장대책의 목표

왜 복지제도 개편과정에서 이행기 보장대책을 마련하는가. 각국의 정부들은 기존 제

도의 문제점을 개선하는 정당한 법 집행이라 하더라도, 이 과정에서 특정집단이 입게 되는 손해를 보상하는 조치를 취하는 경우가 많다. 특히 손해의 정도가 매우 심하거나, 형평성 문제를 야기하는 경우에는 사회갈등을 초래하게 된다는 점에서 그러한 조치를 취하는 것이 불가피하기도 하다. 복지제도를 개편하는 경우에도 급여감소 등의 문제가 발생하지 않도록 신중하게 접근하는 것이 보통이다. 하지만 그럼에도 불구하고 특정 집단에게서 급여감소 등의 문제가 발생하게 되면, 이를 보상하는 조치를 취하게 된다. 특히 빈곤층을 대상으로 하는 공공부조제도를 개편함에 있어 이 문제는 매우 민감하다고 말할 수 있다.

대다수 복지수급가구는 생활을 영위함에 있어 매월 지급되는 현금급여를 기준으로 생활을 계획하게 된다는 점에서 급여에 대한 의존도가 큰 것이 사실이다. 이는 갑작스러운 급여감소가 해당 수급가구의 생활에 큰 충격을 가할 수 있다는 점을 말해준다. 그리고 이러한 충격은 노인이나 장애인 등 생활능력이 취약한 빈곤층에 국한된 문제가 아니다. 근로빈곤층의 경우에도 갑작스러운 급여감소가 많은 충격을 가할 수 있는 것이다. 실제로 영국의 이행기 보장대책은 근로빈곤층 대상 공공부조제도 개편에 적용되고 있다. 결국 복지제도 개편에 있어서는 기존 수급가구가 새로운 급여제도에 적응할 수 있는 이행기적 조치가 매우 중요하다. 특히 급여감소의 충격을 점진적으로 흡수하게 하는 조치가 필요하다.

이행기 보장대책을 강구하는 또 다른 이유는 기존 수급가구를 중심으로 심각한 갈등이 야기된다면, 아무리 바람직한 복지개혁이라도 그 취지를 잃게 될 개연성이 크기 때문이다. 실제로 급여감소가 발생하여 정치 쟁점이 된다면, 제도개혁 자체가 위협받을 수 있는 것이다. 이러한 이유에서 새로운 제도를 큰 사회적 갈등 없이 성공적으로 정착시키기 위해서는 이행기 보장대책이라는 안전판이 필요한 것이다.

## 2. 이행기 보장대책의 지원대상

영국정부는 Universal Credit 도입과정에서, 개편방안 자체가 더 많은 빈곤층에게 더 나은 급여를 보장한다는 점을 강조하고 있다. 그것은 제도 자체의 보장성을 약화시키고, 그 충격을 이행기 보장대책으로 메우려 한다는 외부의 비난에 적극적으로 대처하려는 의도와 관련이 있다고 여겨진다. 이 점에서 기존 공공부조제도를 Universal

Credit으로 개편하는 경우, 대다수 신청자들이 기존 급여와 동일하거나 더 높은 수준의 급여를 받게 되며, 그 가구규모가 약 280만 가구에 이를 것이라는 점을 강조하고 있다.

그럼에도 제도개편 과정에서 현금급여가 감소하는 가구는 발생할 수 있다. 그것은 제도의 합리적 과정의 자연스러운 결과일수도 있으며, 개편방안이 안고 있는 문제로 인한 결과일수도 있다. 여기서 쟁점은 누가 이행기 보장대책의 지원대상인가 하는 점이다. 영국의 이행기 보장대책은 “생활형편이 개선되지 않았음에도 제도개편의 결과로 현금급여가 감소한 수급가구를 대상으로 급여 감소분을 단계적으로 보장하는 조치”이다. 그리고 현재의 제도개편과 관련해서는 “Universal Credit을 통해 받는 급여가 기존의 급여보다 낮은 수급가구를 대상으로” 감소한 현금급여를 보장하는 방안이다.

여기서 주목해야 할 점은 ① “제도개편의 결과”, ② 기존 수급가구의 급여가 감소한 경우에만 그 감소분을 보장한다는 점이다. 먼저 신규 수급가구는 기존의 급여가 없다는 점에서 이행기 보장대책의 지원대상이 아니다. 이어 기존 수급가구 중에서도 근로소득 등이 증가해서 급여가 감소한 가구 또한 지원대상이 아니다. 이들은 제도개편으로 인해 급여가 감소한 것이 아니라, 생활형편이 나아져 급여가 감소한 경우에 해당되기 때문이다.

### 3. 이행기 보장급여의 산정

이행기 보장대책의 급여는 어떻게 산정하는가. 이행기 보장대책은 수급가구가 제도개편 이후 받게 될 “급여 및 세액공제 총액”이 기존의 급여 및 세액공제 총액보다 낮은 경우, 그 차액을 보장하는 추가급여(extra amount, cash top up)를 지급하게 된다. 그리고 그 총액은 월간단위로 계산된다. 여기서 주목해야 할 점은 급여산정에서 고려되는 항목이 <기존 현금급여에 세액공제를 더한 총액>의 변화, 즉 총액의 감소분이라는 것이다. 이는 Universal Credit이 생계급여와 주거급여 외에도 근로장려세제를 묶어 근로빈곤층의 취업을 촉진할 수 있도록 설계된 <고용·복지 연계제도>이기 때문이다. 제도개편에 따라 기존에 받고 있는 현금급여의 범위가 상대적으로 넓다는 점을 말해준다.

이행기 보장급여는 최저소득 상한선(Minimum Income Floor)을 초과하는 자영업



수급자에게는 지급되지 않는다. 이 경우, 이행기보장급여는 최저소득 상한선을 적용하기 전까지 지급된다. 그리고 최저소득 상한선이 적용되면, 기존의 이행기보장급여는 그대로 유지하지만, 이후 추가적인 보장은 제공되지 않는다. 소득변화가 아닌 다른 상황변화의 영향을 받지 않는 것이다.

#### 4. 이행기 보장 급여의 생성과 운영

이행기 보장 급여의 산출: 기존의 〈급여 + 세액공제의 총액〉과 신규의 〈급여 + 세액공제의 총액〉 사이의 변화는 어느 시점을 기준으로 측정하는가. 그리고 이행기 보장대책의 급여는 보장할 최대급여액을 어떻게 규정하고 있는가. 먼저 이행기 보장대책에 따른 급여 금액은 제도시행 직후에 결정되게 된다. 그것은 기존 급여가 제도개편 직전 월의 급여이기 때문이다. 이어 이행기 보장대책에 따른 급여가 보장할 최대급여액 또한 제도시행 시점에 정하도록 규정하고 있다. 끝으로 이행기 보장대책에 따라 지급되는 급여는 새로운 제도, 즉 Universal Credit의 급여 인상률을 적용하지 않는다.<sup>40)</sup>

이행기 보장급여의 변화: 이행기 보장급여는 UC 급여의 증감에 따라 변화하게 되며, 그것은 다음 두 가지 경우가 가능하다. 먼저 UC 급여가 증가하는 경우이다. 수급자가 20파운드의 현금급여를 받는 상황에서 소득감소나 UC 급여 인상으로 급여 총액이 증가하면, 전체 급여는 현금급여 보장액이 소진되는 시점까지 증가하지 않게 된다. 이 방식은 수급자가 현금급여 감소 없이 새로운 급여율의 적용을 받는 체계로 이동하게 하는 것이다. 이어 UC 급여가 감소하는 경우이다. 소득증가 등으로 인해 수급자의 UC 급여가 감소하는 경우, 제도개편 시점에 결정된 현금급여보장의 급여 총액은 영향을 받지 않는다. 이는 근로인센티브 기능을 위해서 필요한 조치이다.

이행기 보장 급여의 종료: 이행기 보장대책의 종료시점은 “새로운 제도에 따른 급여가 기존 급여수준에 이르는 시점”이다. 이는 사실상 급여감소분이 상쇄되는 시점까지

40) 이처럼 이행기 보장대책의 적용대상과 급여 최대액 등이 제도개편 이후에야 구체적으로 확인되는 것은 불가피한 일이다. 제도도입 과정에서 급여수준이 변화할 뿐 아니라, 수급가구의 소득과 재산 또한 계속 변화하기 때문이다.

제도가 운영된다는 점을 의미한다. 물론 급여감소분이 제로(zero)가 되는 것은 여러 가지 경우의 수가 있을 수 있다. 먼저 해당 수급가구의 생활형편이 개선되어 Universal Credit의 급여가 중단되는 경우, 이행기 보장대책을 통한 급여보장이 중단된다. 이어 급여의 자연증가로 인해 급여감소분이 제로가 되어 중단되는 경우이다. 실제로 많은 경우, 새로운 급여의 자연 증가분으로 인해 급여감소분이 상쇄되는 방식의 적용을 받게 된다.

이행기 보장급여의 종료 사례: 앞서 언급한 바와 같이, 이행기보장은 수급자의 생활여건이 상당 수준 변화한 경우 종료된다. 상당 수준의 생활여건 변화란 다음과 같이 정의된다: ① 배우자의 가구합류 또는 이탈, ② 지속적인(3개월) 근로소득 감소: 수급신청시 제시했던 노동수준 이하로 감소, ③ 지속적인(3개월) 근로소득 증가: 자산조사형 UC 지원으로부터의 탈수급, ④ UC 급여의 종료, ⑤ UC 급여를 구성하는 요소 중 일부의 상실 또는 취득 (보육, 주거 등)

이행기 보장 급여의 재적용 금지: 한번 이행기 급여가 종료된 수급가구는 다시 급여를 신청하는 경우에도 이행기 보장대책의 적용을 받지 않는다. 이는 새로운 제도에 따른 급여대상이며, 기존 급여수준을 고려한 보장이 이루어지지 않게 된다는 것을 의미한다.

### 제3절 이행기 보장대책의 원칙과 내용

우리나라는 복지제도의 개편과정에서 이행기 보장대책을 수립한 바가 거의 없다. 앞서 생활보호제도를 기초생활보장제도로 개편하였지만, 이행기 보장대책이 운영되지는 않았다. 이 점에서 기초생활보장제도 개편과정에서의 이행기 보장대책이 최초의 이행기 보장대책일 것으로 판단된다. 이는 역설적으로 국내 사례에서 시사점을 도출하기 힘들다는 점을 말해준다. 따라서 여기서는 영국의 이행기 보장대책을 참조하고, 기초생활보장제도 개편에 따른 제반 조건을 감안하여 이행기 대책을 제안하고자 한다.

## 1. 이행기 보장대책의 두 가지 기본원칙

이행기 보장대책은 기초생활보장제도 개편과정에서 새로운 급여체계를 연착륙시키는 것을 목적으로 하는 〈한시적〉 충격흡수 장치이다. 따라서 이행기 보장대책에 따라 지급되는 현금급여는 본 제도개편 방안에 대한 보완책이며, 〈한시적〉으로 운영되는 대책이며, 일반적인 급여제도와 다른 〈고유한 급여방식〉에 따라 지급되게 된다. 이것은 이행기 보장대책에서 주목해야 할 기본원칙을 거의 모두 포괄하고 있는 것이다. 이를 보다 자세하게 언급하면 아래와 같다.

첫째, 이행기 보장대책은 기초생활보장제도 개편방안을 보완하는 대책이라는 점이다. 이는 새로운 제도를 설계하는 단계에서 기존 수급가구의 급여감소 및 수급탈락을 최소화하는 방향에서 대책을 마련해야 한다는 점을 의미한다. 제도개편 작업이 진행되는 과정에서 예산부담이 증가하는 경우, 그 부담을 이행기 보장대책으로 미루려는 유혹이 있을 수 있다. 하지만 그것은 이행기 보장대책이 가정한 재원규모를 고려하면, 비현실적이다. 설사 이행기 보장대책에 필요한 예산을 추가로 투입하더라도 이 대책이 비대화되는 것은 바람직하지 않다. 그만큼 제도개편이 매우 불안정하게 이루어진다는 것을 의미하기 때문이다.

둘째, 이행기 보장대책은 한시적으로 적용되는 정책이다. 달리 표현하면, 이행기 보장대책이 보장하는 급여가 무한정 지급되도록 제도를 설계해서는 않된다는 것이다. 예를 들어, 이행기 급여는 제도개편이후 급여의 자연증가율의 적용을 받지 않는다. 만일 그렇게 되면, 이행기 보장급여가 항구화될 위험성이 있기 때문이다. 이 점에서 이행기 보장급여는 단계적으로 감소하도록 설계되어야 하는 것이다.

## 2. 이행기 보장대책의 주요 내용

첫째, 이행기 보장대책의 지원대상은 제도개편 이전 시점의 기초생활보장제도 수급자로 한정된다. 그리고 기존 수급가구 중에서도 “생활여건(소득상태)이 변화하지 않았음에도 제도변화로 인해 급여감소가 발생하는 가구”를 지원대상으로 하게 된다. 그것은 소득의 증가나 새로운 소득발견 등으로 급여가 감소한 경우에는 이행기 보장대책에

다른 보상을 받지 못한다는 것을 의미한다.

둘째, 이행기 보장대책에 따른 급여수준은 새로운 제도시행 직전과 직후의 급여총액을 비교하여, 그 차액의 전부 또는 일부를 추가 현금급여(extra amount)로 지급해야 한다. 이 과정에서 추가 현금급여의 최대급여액을 설정하여 기존 수급가구에 대한 이행기보장이 신규 수급가구에 비해 과도하게 이루어지지 않도록 조치해야 하며, 추가 현금급여의 최대급여액은 새로운 제도시행 전월까지 가구규모별 현금급여 상한액의 일정 비율로 설정하는 방안을 채택할 필요가 있다.

셋째, 추가 현금급여의 변동은 다음과 같은 방식으로 증감하게 된다. 제도개편 이후 해당 급여제도가 인상되면, 그 증가분만큼의 급여가 추가현금급여에서 감소하게 된다. 하지만 근로소득이 증가해서 급여가 감소하는 경우에는 추가 현금급여의 금액에는 변동이 발생하지 않는다. 즉 증가하지 않는 것이다. 이는 근로소득 증가에 따른 급여감소라는 점에서 근로유인을 위해 필요한 조치이다.

넷째, 이행기 보장대책의 적용기간과 종료시점은 다음과 같이 제안할 수 있다. 첫 번째 방안은 제도개편 직후부터 해당 급여의 자연증가분에 의해 추가 현금급여액이 해소되는 시점, 즉 제로(zero)가 되는 시점까지로 하는 것이다. 이는 이행기 보장대책이 각 수급가구별로 다르게 적용되게 된다는 것을 의미한다. 두 번째 방안은 일정한 이행기간을 설정하여 보다 적극적으로 급여차액을 해소하는 방안이다. 예를 들면, 급여의 자연증가를 통해 전체 지원대상의 90%가 해소되는 시점을 추정한 뒤, 이를 이행기간으로 적용하는 것이다. 이 경우에 해당 시점까지 급여감소분이 해소되지 못한 가구에 대해서는 별도의 보상을 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

다섯째, 이행기 보장급여는 재적용되지 않는다. 예를 들면, 근로소득 증가로 인해 해당 급여제도의 수급자격을 상실하는 경우, 이행기보장에 따른 급여 또한 중단되게 된다. 그리고 이 수급가구가 다시 해당 급여를 수급하더라도 이행기 보장급여는 지급되지 않는다.

### 3. 우리 이행기 보장대책의 몇 가지 특징

외국의 이행기 보장대책은 대개 하나의 급여제도를 대상으로 하게 된다. 그리고 대부분은 생계급여제도를 대상으로 하고 있다. 하지만 기초생활보장제도는 여러 개의 현

금급여와 현물급여를 포함하고 있다. 이 점에서 우리 이행기 보장대책은 최소한 네 개의 이행기 보장급여가 필요하다고 말할 수 있다. 하지만 실제로는 더욱 복잡한 문제가 도사리고 있다.

그것은 현 제도 하에서 사실 상 일체화되어 있는 생계급여와 주거급여는 이행기 보장대책 또한 분리해서 다루는 것이 불가능하다는 점이다. 현 제도 하에서 생계급여와 주거급여의 금액을 정확하게 분리해 내기는 사실상 불가능하다. 그로 인해 새로운 급여제도 도입에 따른 급여감소분을 추정하기도 힘들다. 이행기 보장급여를 산출할 수 없는 것이다. 물론 현재 수급자 데이터에 입력되어 있는 생계급여와 주거급여 금액이 있어, 이를 활용하면 된다. 하지만 그것은 실질적인 생계급여나 주거급여가 아니다. 현 금급여를 8:2의 비율로 나누어 생계급여와 주거급여로 분산시킨 것에 불과하기 때문이다. 따라서 기초생활보장제도의 이행기 보장대책 중 생계급여제도와 주거급여제도의 이행기 보장대책은 함께 묶어 현금급여의 감소분을 보장하는 방식으로 운영하지 않을 수 없다. 이는 새로운 문제를 야기하게 된다. 즉, 누가 이행기 보장대책에 따른 예산을 확보하고 집행할 것인가 하는 점이다. 이 문제와 관련해서는 한 부서에서 통합적으로 이행기 보장급여를 관리하게 하는 방안이 보다 효율적일 것으로 판단된다.<sup>41)</sup>

둘째, 현물급여는 수급탈락가구에 대한 이행기 보장대책을 강구해야 한다. 현재의 제도개편 방안에 따르면, 현물급여 수급가구 중 선정기준 등 제도적 기준이 바뀌어 수급탈락을 경험하는 가구가 발생할 개연성은 매우 낮다. 모든 선정기준이 상향조정 되었기 때문이다. 이러한 이유에서 현물급여의 이행기 보장대책은 실제 적용될 개연성이 거의 없다. 그럼에도 이 집단이 발생하는 경우를 대비하여, 이행기 보장대책을 마련할 필요가 있다. 그것은 한시적으로 특례가구형태로 현물급여 수급자격을 유지하는 것이다.

41) 이행기 보장대책에 따른 급여를 지급함에 있어 생계급여와 주거급여의 이행기 보장급여를 구분할 수 없는 상황에서, 보건복지부와 국토부 중 누가 어떻게 이행기 보장급여를 나누어 지급할 것인가 결정해야 한다. 이와 관련해서는 주거급여가 감소하는 모든 가구는 국토부가 이행기 급여를 보장하고, 나머지 모든 가구에 대해서는 보건복지부가 이행기 급여를 담당하는 것이 현실적인 방안이라고 판단된다.

## 제4절 이행기 보장대책의 지원대상과 소요재원

여기서는 금년 9월 시점에서 정해진 각 급여의 개편방안을 기준으로 이행기 보장대책이 지원해야 할 수급가구의 규모와 소요되는 예산을 추정하였다. 물론 각 급여의 선정기준과 급여수준을 어떻게 설정하는가에 따라 이행기 보장대책의 지원대상과 소요재원이 달라질 수 있다. 하지만 연구종료시점까지도 각 급여의 선정기준과 급여수준이 확정되지 않았다는 점에서 생계급여와 주거급여를 각각 중위소득의 30%와 45% 수준으로 설정하여 분석한 결과를 담고 있다. 따라서 본 분석결과는 제도개편 과정에서 정부가 준비해야 할 이행기 보장대책의 잠재적 지원대상을 추정한다는 의미를 갖는다. 실제 지원대상과 소요재원은 최종 제도개편방안을 기준으로 제도개편 직전 월에 다시 추정되어야 할 것이다.

### 1. 분석방법

이행기 보장대책 분석에 활용한 데이터는 2013년 3월 기준 기초생활보장제도 수급가구 전체에 대한 전수 데이터이며, 이 데이터는 각 가구의 구성과 소득 및 급여 등에 대한 정보를 담고 있다. 하지만 이 데이터에 담겨진 정보 중 상당수는 보정이 필요했다. 먼저 소득인정액과 현금급여액의 합이 소득인정액을 초과하는 수급가구가 발견되어, 다음과 같은 방식으로 현금급여액, 생계급여액, 주거급여액을 보정하였다: 1) 현금급여액 = 현금급여선 - 소득인정액, 2) 생계급여액 = 현금급여액  $\times$  0.77968, 3) 주거급여액 = 현금급여액  $\times$  0.22032이 그것이다. 이어 소득인정액과 현금급여액의 합이 소득인정액에 미달하는 수급가구 또한 발견되어, 다음과 같은 방식으로 현금급여액, 생계급여액, 주거급여액을 보정하였다. 2013년 각 급여액에 소득기준선에 적용하는 소득증가율(56.03%)을 적용하여 2014년의 생계급여와 주거급여액을 산출하는 방식이었다.

이행기 보장대책에 따른 추가 현금급여는 다음과 같은 방식으로 추정하였다. 먼저 제도개편 이전의 각종 기준선은 2014년 기준 최저생계비, 현금급여선, 생계급여선을 적용하였다. 이어 제도개편 이후의 기준선은 가계금융복지조사의 균등화 경상소득 중 위값의 30%와 45%를 기준으로 연간 소득증가율 5.03%를 적용하여 기준선을 산출하.

였다. 그리고 2014년 수급가구의 추정 소득인정액은 2013년 현재 금액에서 변동이 없는 것으로 가정하였다. 그 이유는 2012년과 2013년 소득인정액 증가율이 음의 값으로 산출되었기 때문이다. 달리 표현하면, 기초생활보장제도 수급가구의 소득인정액은 계속 감소하고 있는 것이다.

## 2. 제도개편 전후의 수급가구 규모 변화

제도개편에 따른 욕구별 급여의 수급가구 변화를 보면, 2013년 현재 현금급여를 수급하는 기초보장 수급가구 733,977가구 중 65가구를 제외한 대부분 수급가구가 현금급여를 받게 되는 것으로 나타나고 있다. 하지만 각 급여별로 보면, 생계급여 수급가구는 3,943가구 감소하고, 주거급여는 자가(인정)가구에 대한 급여를 포함하면, 26,152가구가 증가하는 것으로 나타난다.

〈표 8-1〉 2014년 기초보장제도 개편에 따른 급여별 수급가구의 변화

	현금급여 수급가구	생계급여 수급가구	주거급여 수급가구
개편 전	733,977	730,365	698,449
개편 후	733,912	726,422	724,601

주: 분석대상 수급가구 규모는 822,706가구.  
자료: 사회복지통합전산망. 2013년 3월 기준

제도개편 전후의 생계급여 수급가구의 지위변화를 보면, 제도개편 이후에도 계속 생계급여를 받는 가구는 723,654가구(99.1%), 생계급여 탈락가구는 6,711가구이며, 생계급여 신규 수급가구는 2,768가구로 추정된다.

〈표 8-2〉 생계급여 개편에 따른 수급지위 변화

		13년 생계급여 수급여부		
		비수급가구	수급가구	전 체
14년 생계급여 수급여부 (제도개편 후)	비수급가구	844	6,711	7,555
	수급가구	2,768	723,654	726,422
	전 체	3,612	730,365	733,977

제도개편 전후의 주거급여 수급가구의 지위변화를 보면, 제도개편 이후에도 계속 주거급여를 받는 가구는 691,265가구(99.0%), 주거급여 탈락가구는 7,184가구이며, 주거급여 신규 수급가구는 33,336가구로 추정된다.

〈표 8-3〉 주거급여 개편에 따른 수급지위 변화

		13년 주거급여 수급여부		
		비수급가구	수급가구	전 체
14년 주거급여 수급여부 (제도개편 후)	비수급가구	2,192	7,184	9,376
	수급가구	33,336	691,265	724,601
	전 체	35,528	698,449	733,977

주: 자가가구는 임차가구의 가구규모별 평균 주거급여액의 50%를 지급하는 것으로 가정

제도개편이후 생계급여와 주거급여 수급가구의 수급지위를 교차 분석해 보면, 생계 및 주거급여의 기준선 상향이동으로 비수급가구 규모가 매우 적은 것을 알 수 있다. 2013년 기준 현금급여 수급가구 중 1) 아무런 급여도 받지 못하는 가구는 65가구, 2) 생계급여만 받는 가구는 9,311가구, 3) 주거급여만 받는 가구는 7,490가구, 4) 생계급여와 주거급여(감액된 급여 포함)를 모두 받는 가구는 717,111가구로 추정된다.

〈표 8-4〉 제도개편 후 생계급여와 주거급여의 수급여부 추정

		14년 주거급여 수급여부 (제도개편 후)		
		비수급가구	수급가구	전 체
14년 생계급여 수급여부 (제도개편 후)	비수급가구	65	7,490	7,555
	수급가구	9,311	717,111	726,422
	전 체	9,376	724,601	733,977

### 3. 생계급여 수급가구 중 급여감소 가구

제도개편 후 생계급여 수급가구 중 급여감소 가구를 보면, 급여감소가구는 수급탈락 가구(6,711가구)와 기존 생계급여 수급가구 중 소득이 상대적으로 높은 가구(45,111가구)에서 발생하며, 전체 규모는 51,822가구로 추정된다.



〈표 8-5〉 생계급여 수급지위 변화에 따른 급여감소가구 규모

	개편전 → 개편후	생계급여 감소여부		
		유지/증가가구	감소가구	전 체
생계급여 변화유형	비수급 → 비수급	844	-	844
	비수급 → 수 급	2,768	-	2,768
	수 급 → 비수급	-	6,711	6,711
	수 급 → 수 급	678,543	45,111	723,654
	전 체	682,155	51,822	733,977

생계급여의 평균 감소액은 22,767원이며, 생계급여 감소액을 보전하는데 따른 이행기 보장대책의 예산은 연간 약 142억원으로 추정된다.

〈표 8-6〉 제도개편 후 생계급여 수급지위 변화에 따른 급여감소 가구 및 평균 감소액

생계급여 변화유형	평균 급여감소분	감소가구	소요예산 (억원/연)
수 급 → 비수급	32,618	6,711	26
수 급 → 수 급	21,301	45,111	115
합계	22,767	51,822	142

생계급여의 급여감소가 발생하는 가구를 점유형태별로 보면, 민간임대가구와 무료임차가구가 상대적으로 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 8-7〉 제도개편 후 생계급여 수급가구의 점유형태별 급여감소 가구 및 평균 감소액

점유형태	평균 급여감소분	감소가구	소요예산 (억원/연)
자 가	22,969	6,460	18
민간임대	23,511	22,499	63
공공임대	23,914	9,024	26
시 설	13,303	108	0
비주택	21,321	486	1
무 료	20,754	13,245	33
합 계	22,767	51,822	142

#### 4. 주거급여 수급가구 중 급여감소 가구

제도개편 후 주거급여 수급가구 중 급여감소 가구는 수급탈락가구(7,184가구)와 공공임대 및 자가가구 등(261,866가구)에서 발생하며, 전체 규모는 269,050가구로 추정된다.

〈표 8-8〉 주거급여 수급지위 변화에 따른 급여감소가구 규모

	개편전 → 개편후	주거급여 감소여부		
		유지/증가가구	감소가구	전 체
주거급여 변화유형	비수급 → 비수급	2,192	-	2,192
	비수급 → 수 급	33,336	-	33,336
	수 급 → 비수급	-	7,184	7,184
	수 급 → 수 급	429,399	261,866	691,265
	전 체	464,927	269,050	733,977

주거급여 평균 감소액은 42,193원이며, 주거급여 감소액을 보전하는데 따른 이행기 보장대책의 예산은 연간 약 1,362억원으로 추정되었다.

〈표 8-9〉 제도개편 후 주거급여 수급지위 변화에 따른 급여감소 가구 및 평균 감소액

주거급여 변화유형	평균 급여감소분	감소가구	소요예산 (억원/연)
수 급 → 비수급	74,719	7,184	64
수 급 → 수 급	41,300	261,866	1,298
합계	42,193	269,050	1,362

주거급여의 급여감소가 발생하는 가구를 점유형태별로 보면, 공공임대가구와 자가가구 순으로 큰 비중을 차지하며, 비주택가구와 공공임대가구의 감소폭이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 공공임대가구의 제도개편 후 주거급여 산정에서 실질 임대료를 적용하였기 때문으로 판단된다.

〈표 8-10〉 제도개편 후 주거급여 수급가구의 점유형태별 급여감소 가구 및 평균 감소액

점유형태	평균 급여감소분	감소가구	소요예산 (억원/년)
자 가	35,099	45,738	193
민간임대	32,450	39,777	155
공공임대	58,136	101,869	711
시 설	27,806	1,065	4
비주택	74,700	7,186	64
무 료	26,794	73,415	236
합 계	42,193	269,050	1,362

## 5. 생계·주거급여를 결합한 현금급여 감소 가구

현재의 제도개편에서 급여감소 가구에 대한 이행기 보장대책은 개별 급여 차원보다 전체 현금급여 차원의 대책마련이 필요하다. 그 이유는 생계급여 및 주거급여의 감소가구가 서로 감소분을 상쇄시키기 때문이다. 아래 표는 제도개편 후 생계급여 감소가구가 주거급여 증가가구이며, 주거급여 감소가구 또한 생계급여 증가가구라는 점을 말해주고 있다. 그 결과, 생계급여와 주거급여가 모두 감소하는 가구는 약 1,999가구로 추정된다.

〈표 8-11〉 제도개편 후 생계급여와 주거급여의 감소가구 교차분석 결과

		14년 생계급여 감소가구 여부		
		유지/증가가구	감소가구	전 체
14년 주거급여 감소가구 여부	유지/증가가구	415,104	49,823	464,927
	감소가구	267,051	1,999	269,050
	전 체	682,155	51,822	733,977

생계급여와 주거급여의 상보적 기능으로 인해 전체 현금급여 감소분을 보전하는데 소요되는 이행기 보장대책의 예산은 69억원으로 추정된다. 이는 생계급여의 142억원과 주거급여의 1,362억원을 거의 상쇄시키는 것이다.

〈표 8-12〉 제도개편 후 현금급여 감소가구와 평균 감소액

유형구분	평균 감소액	급여감소가구	소요예산(억원/연간)
생계 증가 - 주거 감소	20,335	21,431	52
생계 감소 - 주거 증가	17,309	4,176	9
생계 - 주거 모두 감소	35,098	1,999	8
합 계	20,946	27,606	69

## 6. 이행기 보장대책의 운영기간

이행기 보장대책이란 한시적 대책이라는 점에서 급여감소분을 상쇄하는데 소요되는 기간을 고려할 필요가 있다. 전체 급여감소액이 크지 않고, 급여감소액의 최대구간에 해당되는 수급가구가 많지 않다면, 각 급여의 자연증가를 통해 급여감소분을 해소하는 방안이 가장 이상적이다.

현금급여의 평균 감소액과 최대 감소액을 기준으로 급여감소분이 해소되는 기간을 추정하면 아래와 같다. 1인 가구와 4인 가구의 연간 급여증가액(5.3%)에 따라 급여감소분이 해소되는 기간을 구분하였다. 먼저 급여의 자연증가로 평균 급여감소액을 해소하는데 소요되는 기간은 1인 가구는 0.9년, 4인 가구는 0.5년으로 추정된다. 이어 최대 급여감소액을 해소하는데 소요되는 기간은 1인 가구는 8.3년, 4인 가구는 4.4년으로 추정된다.

〈표 8-13〉 급여감소액의 평균 및 최대값과 급여증가를 통한 해소기간

	평균	최대값	N	급여감소분 해소기간(년)			
				1인		4인	
				평균	최대	평균	최대
생계 증가 - 주거 감소	20,335	158,824	21,431	0.9	7.2	0.5	3.8
생계 감소 - 주거 증가	17,309	123,558	4,176	0.8	5.6	0.4	3.0
생계 - 주거 모두 감소	35,098	182,414	1,999	1.6	8.3	0.8	4.4
합 계	20,946	182,414	27,606	0.9	8.3	0.5	4.4

급여감소액의 분포를 보면, 대부분의 가구가 2년 내에 급여감소분을 해소할 수 있는 것으로 추정되고 있다. 1인 가구 급여증가액 기준으로는 급여감소가구의 90.5%가 2년 내 급여감소분이 해소되는 것으로 나타나고, 4인 가구 급여증가액 기준으로는 급여

감소가구의 99.2%가 2년 내 급여감소분이 해소되는 것으로 나타나고 있다. 아래 표에서 급여감소액이 6만원을 초과하는 786가구에 대해서는 별도의 대책을 마련할 필요가 있을 것으로 판단된다.

〈표 8-14〉 급여감소액의 분포

급여감소액	가구수	%	누적%
1만원 이하	7,529	27.3	27.3
2만원 이하	10,364	37.54	64.82
3만원 이하	4,277	10.15	74.96
4만원 이하	1,216	15.49	90.45
5만원 이하	920	3.33	93.79
6만원 이하	929	3.37	97.15
6만원 초과	786	2.85	100.00

## 제5절 소결

이행기 보장대책의 적용대상 규모 및 급여감액 추정결과는 적용하는 가정과 시점에 따라 매우 가변적이다. 첫째, 2014년 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 1741억원 가량 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 기초생활보장제도의 개편방안 자체가 이행기 대책에 필요한 재원추정에 결정적인 영향을 미치게 된다는 점을 의미한다. 둘째, 주거급여와 관련해서 제도집행 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 제

도가 시행되기 직전인 2014년 9월을 기준으로 추정되어야 한다. 그리고 이행기 보장급여는 2014년 10월부터 집행되어야 할 것이다. 물론 이를 위해서는 수개월 전부터 규모추정과 급여를 위한 연구와 분석이 준비되어야 할 것이다.



## 제9장 제도개편에 따른 후속과제: 소득기준과 재산기준의 개편

제1절 들어가며

제2절 이론적 검토

제3절 소득기준 및 재산기준의 모델별 추정 결과

제4절 소득기준과 재산기준을 결합한 추정 결과 비교

제5절 소결





# 9

## 제도개편에 따른 후속과제: << 소득기준과 재산기준의 개편

### 제1절 들어가며

기초생활보장제도의 급여체계를 개편하는 방안은 한국의 공공부조제도 전체를 재구조화하는 방안이라고 말해도 과언이 아니다. 이는 제도의 구성체계를 바꾸어 새로운 패러다임을 제시하는 일 외에도 매우 구체적이고 중요한 다양한 개편과제가 기다리고 있음을 의미한다. 하지만 제도개편 과정에서 간과하기 쉬운 것이 개혁의 피로감이다. 그것은 많은 사람에게 익숙해진 제도와 개념 그리고 운영체계를 바꾸는 경우 쉽게 발생할 수 있는 현상이다. 기초생활보장제도 개편이 그러하다.

기초생활보장제도는 제도가 매우 복잡할 뿐 아니라, 근간을 이루는 주요 개념들이 우리사회 전반에 광범위하게 확산되어 있다는 점에서 이를 바꾸기 위해서는 꾸준한 노력과 인내가 필요하다. 하지만 보다 현실적인 전략은 제도를 개편함에 있어 가장 핵심적인 사항을 개편하고, 기타 논란의 소지가 있는 사항들은 사회적 합의를 도출하여 단계적으로 개편하는 것이다.

실제로 본 제도개편방안에서 각 욕구별 급여제도를 분리하기 위해서는 제도의 수급기준과 선정기준을 바꾸어야 하며, 이 과정에서 지금까지 익숙해져 있는 최저생계비와는 다른 개념과 방식을 적용해야 한다. 문제는 전문가와 행정실무자에게 익숙해 있는 개념을 모두 바꾸는 경우, 개편된 제도에 적용하는데 매우 큰 어려움이 발생할 수 있다는 점이다. 따라서 본 연구에서는 제도개편의 핵심이 되는 사항들을 선 개편하고, 세부적인 사항들에 대해서는 단계적으로 개편하는 방안을 제안하고자 한다.

여기서는 각 급여제도가 공통적으로 준거해야 하는 소득기준과 급여수준을 산출함에 있어 공통적으로 전제하는 몇 가지 핵심개념과 관련해서 단계적으로 개편하는 방안을 제안하고, 그것이 중장기적으로 어떻게 개편되어야 하는지에 대해 간략히 언급하기로 하겠다.

## 제2절 이론적 검토

여기서는 각 급여제도에 공통적으로 적용되는 소득기준과 급여수준을 어떻게 정의하고, 산출해야 하는지에 대해 다양한 대안을 비교 분석하고자 한다. 그것은 설사 단기적으로 안정적 제도개편을 위한 절충안을 채택하더라도 중장기적으로 추진해야 할 과제가 무엇인지 말해주는 것이다.

### 1. 소득기준 설정을 위한 검토사항

#### 가. 기준 소득범주

생계급여의 수급자 선정기준에서 부양의무자 조건을 논외로 한다면 소득 및 재산기준이 주요 기준 요건이 된다. 현행 제도는 재산을 소득으로 환산한 후 그 금액을 소득평가액에 더하는 소득인정액을 기준 소득범주로 채택하고 있다. 그러나 이후에 다시 언급하겠으나, 소득인정액 방식 자체는 통합급여체계와 밀접한 관련성을 갖고 있다. 따라서 급여체계의 개편에 따라 기준 소득범주를 무엇으로 해야할지는 근본적으로 재검토되어야 할 쟁점이다.

생계급여의 소득기준선을 구체적으로 어떤 수준으로 결정할 것인가에 앞서 우선적으로 검토해야 할 것이 어디까지를 수급대상 가구의 소득으로 간주해야 할 것인가 하는 것이다. 즉 생계급여의 선정시 고려의 대상이 되는 소득범주는 무엇인가를 논의하는 일이다.

일반적으로 가구의 소득은 가구원이 획득한 근로소득과 사업소득 등 노동소득에다 재산소득과 각종 이전소득을 합한 금액으로 구성된다. 이 가운데 공적이전소득을 제외하고 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득 만을 합한 것을 통상 시장소득(market income)이라고 지칭한다. 공적이전 소득이 제외되었다는 것은 국가(state)의 개입이 가구소득에 미친 영향은 고려하지 않고 오직 민간부문, 즉 시장에서 발생한 소득만을 고려한다는 의미이다.

이 시장소득에다 공적이전소득을 더하면 이것이 가구의 경상소득이 된다. 엄밀히 말해 경상소득은 가구가 획득할 수 있는 소득범주의 총액에 해당한다는 의미에서 총소득

(total income)이란 표현이 적절할 수 있으나, 경상적 경제활동에서 획득한 소득의 총액이란 의미에서 경상소득(current income)이란 용어가 보편적으로 사용되고 있음을 감안하여 이하에서도 경상소득이란 명칭을 사용하기로 한다.

이 경상소득에서 직접세와 사회보장 부담금(연금보험료, 건강보험료, 고용보험료 등)을 제외한 것이 가처분소득(disposable income)이다. 가처분소득은 가구소득에서 각 가구가 의무적으로 납부해야 할 금액을 제외한 액수, 즉 말 그대로 가구 단위에서 임의로 처분 가능한 소득액을 의미한다. 각 소득범주는 다음과 같이 요약된다.

- 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적 이전소득
- 경상소득(총소득) = 시장소득 + 공적이전소득
- 가처분소득 = 경상소득 - 직접세 - 사회보장부담금

공공부조제도는 원칙적으로 각 가구의 자기 구제 노력에도 불구하고 기본적 생활을 영위하는 데 부족한 소득 부분을 국가가 보조하는 제도이다. 따라서 가구가 획득한 소득의 최대치를 표현하는 범주, 즉 경상소득을 공공부조 제도의 기준 소득범주로 삼는 것이 타당할 것이며, 개편된 생계급여제도 역시 여기서 예외일 수 없다.

공적이전소득은 가구가 중앙 및 지방정부로부터 지원받은 각종 현금 및 현물이 포함된다. 기초생활보장제도 상의 급여는 대표적인 공적이전소득 항목이므로 위의 생계급여 산정식에는 기초보장 급여액이 포함될 수밖에 없다. 그러나 생계급여 수급 여부를 결정할 때 이미 받은 기초보장 급여를 포함시키는 것은 논리적으로 모순이다. 따라서 생계급여 제도와 관련하여 소득기준을 결정할 때에는 위의 경상소득에서 기초보장급여를 제외한 경상소득 개념을 사용하여야 할 것이다. 이를 요약하면 다음과 같이 표현된다.

- 생계급여의 기준 소득범주 = 경상소득 - 기초생활보장 급여액

## 나. 가구균등화지수

상대적 소득기준선을 설정할 때에는 일차적으로 각 가구의 소득이 전체 소득분포에

서 어떤 상대적 지위를 차지하는지를 파악해야 한다. 이때 가구소득의 크기를 객관적으로 비교하기 위해서는 가구원수의 차이를 고려해 주어야 한다. 이 가구소득의 크기에 가구원수의 차이를 반영하는 방법이 가구균등화지수를 적용하는 것이다. 가구소득의 크기를 비교할 때 가구소득의 절대액 자체를 비교하는 것이 아니라 가구균등화지수를 적용하여 소득을 보정한 후, 이 보정된 소득을 비교하는 것이 객관적 방법일 것이다. 따라서 생계급여의 소득기준선을 상대적 방식으로 결정하기 위해서는 가구소득에 어떠한 균등화지수를 적용할지를 먼저 결정해야 한다. 특정 균등화지수를 선택한 후, 그것을 적용하여 계산한 가구소득을 이용하여 상대기준선을 찾아야 하기 때문이다.

가구균등화지수는 가구소득에 가구원수와 가구구성을 어떻게 반영하여 줄 것인가에 따라 다양한 방식이 존재할 수 있다. 가구원수의 차이를 반영하는 문제는 가구원수의 증가가 어느 정도의 규모의 경제 효과를 초래할 것인가에 대한 판단과 밀접히 연관된다. 또한 가구구성의 문제란 가구원 가운데 성인과 아동이 있을 경우 성인 가구원과 아동 가구원을 어떠한 비중으로 고려할 것인가, 성인 가구원 사이에 동일한 비중을 부여할 것인가 등의 문제를 의미한다. 가구원수와 가구 구성에 관한 정보를 어떻게 반영할 것인가에 따라 다음과 같은 세 가지 균등화지수를 검토해 볼 수 있다.

첫 번째 방식은 옥스퍼드 방식 또는 구 OECD방식으로 지칭되는 것으로, 가구주(또는 첫번째 성인)에 대해서는 1의 가중치를, 가구주 이외에 추가되는 성인에 대해서는 0.7의 가중치를, 그리고 14세 이하의 아동에 대해서는 0.5의 가중치를 부여하는 방식이다.

두 번째는 이 방식을 수정하여 추가되는 성인에 대해서는 0.5, 아동에 대해서는 0.3의 가중치를 부여하는 방식이다. 이를 수정된 OECD방식의 균등화지수라고 한다.

마지막 세 번째는 가구소득을 가구원수의 제곱근으로 나누는 방식으로 균등화지수를 적용하는 방법이다. 즉 첫 번째 성인과 추가되는 성인의 가중치를 차등화하지 않고 성인과 아동의 가중치도 차등화하지 않는 방식이다. 이 세 가지 균등화지수를 요약하면 아래와 같다.

Oxford 방식(구 OECD방식):  $1(\text{가구주}) + 0.7 \times \text{성인수} + 0.5 \times \text{아동수}$

수정된 OECD방식:  $1(\text{가구주}) + 0.5 \times \text{성인수} + 0.3 \times \text{아동수}$

제곱근 방식:  $\sqrt{\text{가구원수}}$

현행 기초보장제도는 옥스퍼드방식의 변형된 형태를 적용하고 있다. 즉 옥스퍼드 방식을 준용하되 성인수와 아동수에 따라 균등화지수를 세분하지 않고 사용하는 것으로 1인가구는 성인 1명, 2인 가구는 성인 2명, 3인은 성인 2명과 아동 1명, 4인은 성인 2명과 아동 2명으로 구성된 것으로 간주하여 균등화지수를 가구원수별로만 차등화하는 방식이다. 이때 현행 방식은 2명의 성인과 2명의 아동으로 구성된 4인 가구를 표준가구로 삼고 있는데, 이 방식이 1, 2인 가구의 최저생계비를 다소 낮게 평가한다는 비판이 존재하여 왔다.

아래의 <표 9-1>은 세 가지 균등화지수, 즉 제공근방식과 OECD수정균등화 방식, 그리고 현행 균등화지수 적용 방식을 비교하고 있다. 이 표는 성인 1명으로만 구성된 가구에 적용되는 균등화지수를 1로 보았을 때 각 방식은 서로 다른 가구 규모와 구성에 대해 어느 정도의 균등화지수를 부여하고 있는가를 보여준다.

<표 9-1> 가구 균등화지수 적용방식의 예시(1인 가구 기준)

가구원수		1	2	3	4	5	6	7	8
현행 방식		1.00	1.70	2.20	2.70	3.20	3.70	4.20	4.70
OECD수정 균등화	0	1.00	1.50	2.00	2.50	3.00	3.50	4.00	4.50
	1	1.30	1.80	2.30	2.80	3.30	3.80	4.30	4.80
	2	1.60	2.10	2.60	3.10	3.60	4.10	4.60	5.10
	3	1.90	2.40	2.90	3.40	3.90	4.40	4.90	5.40
	4	2.20	2.70	3.20	3.70	4.20	4.70	5.20	5.70
제공근 방식		1.00	1.41	1.73	2.00	2.24	2.45	2.65	2.83

주: OECD 수정균등화 지수 적용시 가구원수는 성인 가구원수를 의미.

어떤 균등화지수를 적용하는가에 따라 중위소득의 수준이 달라질 수밖에 없다. 아래의 <표 9-2>는 통계청의 <가계금융복지조사(2012)>자료를 이용하여 각 균등화지수별로 추정한 중위소득의 값을 비교하고 있다. 중위소득은 제공근방식(월 165만원) > 수정 OECD 방식(월 149만원) > 현행 최저생계비 방식(월 129만원)의 순으로 나타난다. 중위값의 30 ~ 50%선을 적용하였을 때에도 동일한 순서를 보인다.

하지만 소득기준선의 절대액이 크다고 해서 해당 가구의 비율이 높아지는 것은 아닌데, 그 이유는 가구의 소득을 평가하는 방식에 따라 중위소득의 수준이 결정되기 때문

이다. 균등화지수의 차이는 가구구성에 따라 다른 소득평가방식을 적용하기 때문에 특정 소득기준선 아래 속하는 가구구성의 분포도 달라질 수 있는 것이다. 예컨대 중위소득 30%선의 경우 기준선의 절대적 수준은 제공근 방식이 49만원으로 OECD수정균등화방식의 45만원에 비해 더 높지만, 해당 기준선 이하의 가구비율은 수정균등화방식이 8.8%로 제공근 방식의 7.0%보다 더 높다.

〈표 9-2〉 균등화지수별 소득기준선 비교(가계금융조사 2012, 경상소득 기준)

(단위: 만원/월, %)

	중위값		중위 30%		중위 40%		중위 50%	
	절대액	상대수준	절대액	상대수준	절대액	상대수준	절대액	상대수준
현행 방식	129	368	39 (7.5)	110	52 (13.8)	147	65 (19.6)	184
OECD 수정균등화	149	422	45 (8.8)	127	59 (14.7)	169	74 (20.3)	211
제공근 방식	165	469	49 (7.0)	141	66 (11.8)	188	82 (16.4)	235

주: 상대수준은 현행 제도의 생계급여 상한액 대비 비율을 의미함. 괄호 안의 수치는 소득이 해당 소득기준선 미만인 가구의 비율

한편 〈표 9-3〉은 세 가지 균등화지수를 적용했을 때 중위소득의 30%값을 각 가구원수별로 비교하고 있다. 상대적 소득기준선을 가구원수별로 환산할 경우 2인가구까지는 제공근 방식 > 수정 OECD 방식 > 현행 방식의 순이지만, 3인 이상가구부터는 현행 방식 > 수정 OECD 방식 > 제공근방식의 순으로 나타난다.

〈표 9-3〉 균등화지수별 가구원수별 소득기준선 비교(경상소득, 중위값 30% 기준)

(단위: 만원/월)

균등화지수		가구원수							
		1	2	3	4	5	6	7	8인
현행 방식		39	66	86	105	124	144	163	183
OECD 수정균등화	성인	45	67	89	111	134	156	178	201
	성인+아동	45	67	80	94	116	138	160	183
제공근 방식		49	70	86	99	111	121	131	140

주: OECD 수정균등화방식에서 성인+아동 가구는 3인가구는 아동 1인, 그 이상은 아동 2인으로 간주

이 세 가지 균등화 지수 가운데 우선 제곱근 방식을 분석의 대상에서 제외하고자 한다. 그 이유는 가구의 규모만 균등화지수에 반영하고 있고 가구구성에 대한 정보는 반영하지 못하기 때문이다. 가구 구성에 대한 추가적 정보가 주어지는 한 이를 이용하는 것이 타당할 것이다.

OECD수정균등화지수는 가구구성을 성인수와 아동수의 조합으로 적용하고 있어서 실제로 적용하기 다소 번거롭다는 단점이 있을 수 있다. 이를 현행 방식처럼 특정 가구 원수에 대해서는 일괄적으로 성인수와 아동수를 적용해 주는 방식으로 변용시켜 적용할 수도 있을 것이다. 그런데 이때, 성인 대비 아동의 생계비 산정 비율이 현행보다 낮아 급여기준이 현재보다 하락하는 경우가 다수 발생할 수 있다. OECD 수정균등화지수 하에서는 중위소득의 값이 높아지므로 수급가구의 급여액이 증가하는 효과는 기대할 수 있으나, 수급가구의 대부분을 차지하는 1~2인 가구의 급여액 증가 효과는 현행 균등화지수를 도입하더라도 나타날 수 있다.

한편 현행 균등화지수에 대해서는 그동안 저소득층의 생활욕구를 반영하지 못한다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 그런데, 맞춤형 급여체제로의 전환에 따라 현행 가구균등화지수를 조정해야 할 필요성이 존재하지만, 그 근거는 상반된 방향으로 나타난다. 우선 주거와 같이 규모의 경제 효과가 큰 영역이 생계급여에서 분리됨에 따라 현행 제도에 비해 규모의 경제 효과를 감소시키는 방향으로 균등화지수를 조정해야 하는 유인이 존재한다. 하지만 동시에 교육·의료 등 규모의 경제 효과가 거의 없었던 영역도 별개의 급여로 분리됨에 따라 규모의 경제 효과를 높이는 방향으로 조정해야 할 필요성 역시 존재한다. 이와 같이 양 방향의 효과를 동시에 감안한다면, 현행 균등화지수를 수정해야 할 필요성은 완화된다고 볼 수 있다. 더불어 제도 개편에 따른 변화를 최소화한다는 의미에서 본 연구에서의 소득기준선 설정에서는 현행 균등화지수를 주로 적용하되, 다만 보완적으로 수정 OECD균등화지수를 병행하여 검토할 것이다.

## 다. 소득기준선의 수준

개편된 생계급여의 소득기준선을 어느 수준에서 설정할 것인가는 생계급여의 보장성이 제도 개편에 따라 얼마나 강화될 것인가를 결정하는 첫 번째 요인이라고 할 수 있다. 따라서 개편된 제도의 생계 급여기준이 현행 생계급여에 비해 높아지도록 하는 것

이 개편 이후 소득기준선 설정의 중요한 원칙이 될 것이다. 이를 위해서는 현행 기초보장제도의 구성을 자세히 살펴봄으로써 개편 이후의 생계급여가 어느 선을 준거선으로 삼을 수 있는지 검토해 볼 필요가 있다.

아래의 <표 9-4>는 2011년의 최저생계비를 기준으로 현행 최저생계비의 구성을 보여주고 있다.<sup>42)</sup> 현행 최저생계비(A)는 현금급여기준선(C)과 타법지원액(B)의 합으로 이루어진다. 그리고 현금급여 기준선은 다시 생계급여액(G)과 주거급여액(D)의 합으로 구성된다. 그런데 이 주거급여액에는 임대료 지원 명목분(E)과 주택관리비, 이사비 등 주거유지비 명목분(F)이 모두 포함되어 있다. 맞춤형 급여체계로의 개편에 따라 주거급여제도가 본격적인 임대료지원제도의 내용을 갖추게 된다면, 현행 최저생계비 부분 가운데 주거유지비 명목분은 생계급여로 흡수되도록 할 수 있다. 현행 생계급여 상한액에 이 F부분을 더한 것을 잠정적으로 개편 이후의 생계급여기준 1(H)이라고 지칭하자. 한편 급여체계의 개편에 따라 타법지원제도는 크게 두 부분으로 구분하여 전환시킬 수 있는데, 하나는 개편되는 욕구별 급여로 흡수할 부분이다. 예컨대 건강보험료 감면액 등은 의료급여액의 선정기준을 정할 때 고려되도록 할 수 있다. 다른 하나는 특정 욕구별 급여의 틀 안으로 포함시키기 어려운 항목들인데, 예를 들어 전기료 할인, 쓰레기봉투 지원, TV 수신료, 전화요금 할인 등이 그 예에 해당한다. 타법지원액의 약 12%에 해당하는 이들 금액을 생계급여로 흡수하는 방안을 고려할 수 있는데, 이 경우 조정된 생계급여액2(I)는 위의 H에다 타법지원액의 12%를 더한 금액에 해당된다.

42) 2012년이나 2013년의 수치를 제시하지 않은 이유는 본 분석에서 활용하는 <가계금융복지조사(2012)> 자료상의 소득이 2011년을 기준으로 조사된 소득이어서 비교의 시점을 일치시키기 위해서이다. 하지만 <표 9-4>에서 최저생계비를 구성하는 각 항목간의 상대적 크기는 2011년 이후 2013년까지 동일하게 유지되고 있다.



〈표 9-4〉 각 기준선의 중위소득 대비 비율(2011년 기준)

(단위: 원/월, %)

최저생계비 구성		금액		중위소득대비 비율				
				현행 균등화지수		OECD 수정균등화지수		
	가구원 수	1인	4인	1인	4인	1인	4인 (성인)	4인 (2+2)
	중위소득	-	-	1,294,117	3,494,115	1,485,292	3,713,229	3,119,113
현행	최저생계비(A)	532,583	1,439,413	41.2	41.2	35.9	38.8	46.1
	타법지원액(B)	96,539	260,917	7.5	7.5	6.5	7.0	8.4
	현금급여기준 (C=A-B)	436,044	1,178,496	33.7	33.7	29.4	31.7	37.8
	주거급여액(D)	84,366	228,015	6.5	6.5	5.7	6.1	7.3
	임대료(E)	63,535	171,717	4.9	4.9	4.3	4.6	5.5
	주거유지비 (F=D-E)	20,831	56,298	1.6	1.6	1.4	1.5	1.8
	생계급여상한액 (G=C-D)	351,678	950,481	27.2	27.2	23.7	25.6	30.5
조정	생계급여1 (H=G+F)	372,509	1,006,779	28.8	28.8	25.1	27.1	32.3
	생계급여2 (I=H+12%*B)	381,198	1,030,262	29.5	29.5	25.7	27.7	33.0

주: 조정생계급여1은 현행 생계급여 상한액에 현행 주거급여 중 주거유지비 부분을 더한 선이며, 조정 생계급여2는 조정생계급여1에 현행 타법지원액 중 일부 항목(타법지원액의 약 12%에 해당)을 더한 선임.  
 자료: 복지부(각년도), 『국민기초생활보장 사업안내』, 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

〈표 9-4〉의 우측에는 개편 이후의 생계급여1과 2가 각각 중위소득의 몇 %에 해당되는지가 나타나 있다. 중위소득을 도출할 때 어떤 균등화지수를 적용하는가에 따라 다른 값이 산출될 수 있음은 위에서 언급한 바와 같다. 〈표 9-4〉는 두 방식의 균등화지수를 적용했을 때의 결과를 보여준다. 이에 따르면 개편 이후의 생계급여 기준선이 현행 생계급여상한선(G)이나 가상적인 생계급여기준 1(H)과 생계급여기준 2(I)보다 높은 수준이 되려면 중위소득의 30%선 이상의 수준을 유지해야 한다는 점을 확인할 수 있다. 물론 OECD수정균등화지수를 적용한 경우 일부 가구구성에서처럼(예, 성인 2+아동2) 중위소득 30% 선이 G, H, I에 미치지 못하는 경우가 있을 수 있다. 이 경우를 제외한다면 중위소득의 30%선을 상대적 소득기준선으로 삼을 경우 기존의 생계급여 보호 수준을 유지하는 효과가 있을 것으로 예상할 수 있다.

중위소득의 30%선은 가구별 지출의 분포를 분석할 때에도 유의미한 지점임을 확인

할 수 있다. 아래의 <표 9-5>는 각 소득구간별로 가구 평균소득과 지출액을 비교하고 있다. 가계지출이 경상소득에 비해 어느 정도의 비중을 차지하는지 비교하기 위해 지출을 세 범주로 구분하였는데, 첫째는 총지출이고 둘째는 소비지출, 셋째는 소비지출에 조세 및 사회보장부담금 등 필수적 지출항목을 더한 것이다.

<표 9-5>에 따르면 중위소득의 35% 이하에 해당되는 가구에서 가구 총지출이 경상소득을 초과하고 있다. 중위소득의 30% 이하 가구에서는 소비지출이 가구소득을 초과하고, 필수적 지출의 경우 중위소득 35% 이하의 가구에서 경상소득을 초과하고 있다. 물론 이들 지출항목 가운데에는 생계육구 이외의 의료, 교육, 주거와 관련된 지출이 포함되어 있을 수 있다. 이러한 점을 고려하더라도 평균적으로 가계지출이 적자를 보이는 가구가 중위소득의 35% 선까지 분포되어 있음을 고려할 때, 중위소득의 30%선은 생계급여 기준선으로 결코 높은 수준이라고 하기 어려울 것이다.<sup>43)</sup>

<표 9-5> 소득구간별 지출부담 비교

(원/월, %)

	평균	중위소득 20%미만	~25%	~30%	~35%	~40%	~45%	~50%
가구 비율(%)	100.0	3.2	2.9	2.9	2.8	2.8	3.0	2.6
누적비율(%)	100.0	4.1	7.0	9.9	12.7	15.5	18.5	21.0
A.경상소득	3,527,133	270,105	462,970	581,908	745,565	872,042	1,014,725	1,215,275
B.가처분소득	2,895,050	215,968	420,724	523,324	680,188	787,116	898,508	1,061,425
C.지출	2,527,900	531,819	523,391	667,072	796,486	827,276	1,010,217	1,133,367
D.소비지출	1,922,992	468,381	486,296	609,617	726,343	752,820	896,383	980,183
경상소득대비 비중(%)								
C. 지출	71.7	196.9	113.1	114.6	106.8	94.9	99.6	93.3
D. 소비	54.5	173.4	105.0	104.8	97.4	86.3	88.3	80.7

주: 색칠된 부분이 평균 지출이 경상소득을 초과하는 가구(적자가구)가 발생하는 구간임.  
자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

43) 이 분석결과와 관련해서는 중위소득 10%미만의 가구에 대한 소득 및 지출자료 중 결측치가 많다는 점에서 해석에 유의할 필요가 있다.

## 2. 재산기준 설정을 위한 검토사항

### 가. 기준 재산범주

공공부조제도의 대상자 선정에는 소득기준과 함께 재산기준이 적용된다. 즉 소득이 일정 수준 이하이더라도 기본적인 생활을 유지하기에 충분한 재산을 보유하고 있다고 판단되는 가구는 공공부조의 수급대상이 될 수 없다. 현행 기초생활보장제도와 마찬가지로 개편 이후의 생계급여제도 역시 이러한 재산기준선이 적용되는 것이 당연하다.

그런데, 수급대상 가구를 판정하는 재산기준을 적용할 때 어떤 재산을 이용하여 수급여부를 판정할지가 문제가 된다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 재산기준선 도출시 총재산과 순재산(=총재산 - 총부채) 중 어느 범주를 사용할 것인가가 쟁점이 될 수 있다.

현행 제도에서는 의료비, 학비, 주거비 및 사업자금 등을 마련하기 위해 조달된 부채(금융기관, 법원에 의해 확인된 사채 포함)에 대해 전액을 공제한 이후의 재산을 기준 재산범주로 채택하고 있다. 공제가 되는 부채의 용도를 제한하고 있을 뿐, 공제의 한도는 별도로 두지 않고 있다. 따라서 현행 제도는 실질적으로 순재산을 기준 재산범주로 이용하고 사용하고 있는 셈이다.

그런데 총재산과 순재산 중 어느 것을 적용하는가에 따른 효과는 각 급여의 설계방안에 따라 상이하게 나타난다. 예컨대 생계급여에서 재산의 소득환산 방식(소득인정액)을 유지할 경우 순재산 기준은 총재산 기준에 비해 급여 대상자를 증가시키고 급여액을 증가시킨다. 생계급여에서 재산기준선 방식을 적용할 경우 순재산 기준은 수급자의 규모에만 영향을 미치게 된다. 따라서 재산기준 범주의 결정은 소득기준범주의 결정과 마찬가지로 수급대상 및 급여예산에 영향을 미치는 중요한 요인이다.

통상적으로 저소득층의 부채액 규모는 다른 계층에 비해 크지 않다. 그러나 부채 보유 수준이 자격 여부 뿐 아니라 급여액과 밀접하게 연결될 경우에는 수급 대상층에서 부채의 규모를 변동시킬 유인이 발생하게 된다. 이와같이 부채의 증가가 직접적으로 급여액의 변동을 연결되는 것을 방지하기 위해서는 순재산보다 총재산 기준을 적용하는 것이 타당할 것이다. 그렇지만 저소득층 가구에서 갑작스런 생계 관련 지출 요인이 발생했을 때 어느 정도의 부채가 발생하는 것은 불가피하다고 보아야 할 것이다. 따라서 총재산 기준을 적용하되 일정 한도 내의 부채액을 공제할 필요가 있다. 이 경우 부

채의 공제 범위를 어느 수준으로 설정할 것인지가 결정되어야 할 것이다.

## 나. 부채 공제 범위의 설정

부채의 공제범위를 어느 선으로 설정하는 것이 적절할지를 살펴보기에 앞서, 공제의 대상이 되는 부채의 용도 역시 검토되어야 할 것이다. 본 연구에서는 부채의 용도 및 대출원에 따른 공제 범위는 현행 제도와 동일하게 유지하는 것을 가정하고자 한다. 즉, 부채의 용도 측면에서는 현행 제도와 같이 의료, 주거, 교육, 생계 및 사업자금 마련 등을 위해 조달된 부채가 공제 대상에 포함된다. 또한 전월세 보증금 마련, 결혼자금 마련 등을 위한 부채 역시 공제 대상에 포함된다. 거주주택 이외의 부동산 마련, 증권투자자금 마련, 부채상환자금 부채 등은 제외된다. 부채를 어떤 기관으로부터 얻었는지에 대해서는 현행 제도와 같이 금융기관과 사채(법원에 의해 확인된 것에 한하여)를 모두 공제 대상으로 간주할 것이다.

공제대상 부채의 상한액을 검토하기 위해 경상소득이 중위값 50% 이하인 빈곤층의 부채 분포를 살펴보면 아래의 <표 9-6>과 같이 나타난다. 빈곤층 내에서는 부채액의 편포가 심해 부채 총액이나 용도별 부채 모두 중위값 이나 75/100분위수가 0으로 나타난다. 공제대상 부채액은 빈곤층 뿐만 아니라 전체 가구의 중위값도 0인 것으로 나타나고 있다. 이러한 점을 고려하여, 이에 따라 상한액으로서 의미를 지니도록 하기 위해 분위수보다 평균값을 이용하여 공제 부채액의 한도를 설정하는 데 참고하는 것이 적절할 것이다.

<표 9-6> 전체가구와 빈곤가구의 부채액

(단위: 만원)

	전체 가구			중위소득 50% 이하 빈곤가구		
	평균	중위수	75분위수	평균	중위수	75분위수
부채총액	5,291	630	5,000	1,243	0	500
공제대상 부채	2,684	0	2,100	631	0	0
주거부채	1,413	0	0	256	0	0
의료부채	13	0	0	12	0	0
교육부채	64	0	0	26	0	0
생계부채	204	0	0	151	0	0
사업부채	991	0	0	185	0	0

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

이하에서는 위의 <표 9-6>의 공제대상 부채액 평균값을 부채공제 상한액으로 삼되, 적용 편의를 위해 100만원 단위에서 올림한 값을 이용하여 700만원으로 설정하는 것으로 가정한다. 또한 현행 제도의 기본재산 공제액에 가구원수별 차이를 두지 않는 것과 마찬가지로 부채 공제 한도에도 가구원수별 차이를 두지 않을 것이다.

부채 공제한도 700만원은 빈곤층 1~2인 가구의 공제 대상 부채액 평균값을 상회하는 수준이며 1~5인 가구의 중위값을 상회하는 수준인 바(<표 9-7>), 상한액에 가구원수별 차이를 두지 않는 것이 생계급여의 보장성 정도에는 크게 영향을 미치지 않을 것으로 예상할 수 있다.

한편, 부채의 공제 순서는 유동성이 높은(재산의 소득환산율이 높은) 금융재산, 일반 재산의 순으로 적용하며, 주거 재산에는 적용하지 않는 방안을 전제로 할 것이다.

<표 9-7> 중위소득 30%선 이하 가구의 가구원수별 평균 부채액

(단위: 만원)

	1인		2인		3인		4인		5인		6인	
	평균	중위 수	평균	중위 수	평균	중위 수	평균	중위 수	평균	중위 수	평균	중위 수
부채총액	382	0	1,282	-	2,219	200	3,312	800	3,626	1,000	2,204	1,531
공제대상 부채	210	0	545	0	1,242	0	1,845	240	1,821	396	1,737	785
주거부채	90	0	191	0	561	0	723	0	899	0	821	0
의료부채	6	0	15	0	22	0	14	0	5	0	12	0
교육부채	4	0	14	0	44	0	113	0	175	0	167	0
생계부채	45	0	143	0	310	0	452	0	303	0	142	0
사업부채	64	0	181	0	304	0	543	0	439	0	594	0

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

### 3. 재산기준의 적용방식

#### 가. 재산 기준 적용방식의 재검토 필요성

현행 기초생활보장제도는 수급자의 소득과 재산 기준을 적용할 때 재산을 소득으로 환산하여 재산의 소득환산 방식을 적용하고 있다. 즉 일정한 규모 이상의 재산을 보유하고 있다면 이 재산으로부터 소득이 발생하는 것으로 임의로 간주하고, 그렇게 간주

된 소득(환산된 소득)을 가구의 소득에 더하여 가구의 소득으로 간주한다. 본래의 가구 소득에다 환산된 소득을 합한 금액을 소득인정액이라고 하기 때문에 현행 방식을 달리 표현하여 소득인정액 방식이라고도 한다.

그런데 이러한 소득인정액 방식의 적절성에 대해서는 끊임없이 문제제기가 이뤄져 왔다. 실제로 발생하지도 않은 소득이 마치 존재하는 것으로 간주하여 수급자의 급여를 삭감함으로써 기초보장의 원칙을 훼손한다는 것이 그 대표적인 예이다. 반면 소득이 없으나 재산은 다소 보유하고 있는 계층까지도 수급대상으로 삼을 수 있다는 점이 소득인정액 방식의 장점으로 거론되곤 했다.

그런데 소득인정액 방식에 대한 이러한 기존 논의와는 별도로 급여체계의 개편으로 인해 재산 기준 적용 방식을 근본적으로 검토해야할 필요성이 생기게 되었다. 개편된 제도 하에서도 소득인정액의 장단점이 그대로 유지될 것인가를 살펴볼 필요가 있고, 그렇지 않다면 어떤 대안을 선택할 수 있을지를 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

주지하다시피 소득기준의 결정 못지 않게 재산기준의 결정은 수급자의 규모와 수급액을 결정하는 매우 핵심적인 요소이다. 따라서 어떠한 재산기준 적용방식을 선택하는 지는 생계급여 개편에 있어서 중요한 쟁점이 아닐 수 없다. 이하에서는 대표적인 재산기준 적용 방식인 현행 재산의 소득환산 방식(소득인정액 방식)과 소득과 재산에 각각의 기준을 적용하는 방식(재산기준선 방식)을 비교하고 적절한 방안을 제시하고자 한다.

## 나. 현행 재산의 소득환산 방식의 개요

재산의 소득환산 방식은 시행된 이후에 크고 작은 변화를 거쳐왔고 그 가운데에는 2013년부터 변경된 사항도 있다. 이하에서는 2013년의 기초생활보장제도를 기준으로 현행 제도에서 소득인정액의 계산 방식의 골자를 소개하고자 한다.

소득인정액 방식을 계산하기 위해서는 우선 수급(대상)가구의 소득과 재산을 구분한다. 재산은 다시 주거용 재산, 일반재산, 금융재산, 자동차로 구분되는데, 이때 주거용 재산에는 자가의 가격이나 전월세 임대보증금이 포함된다. 일반재산은 통상의 실물자산 중 주거용 자산과 자동차를 제외한 것을 의미한다.

수급가구의 금융재산 규모를 추정할 때에는 생활자금 공제(300만원)를 적용하고, 만일 공제 후 금융재산이 (-)인 경우 금융재산은 0으로 간주한다. 한편, 주거용 자산에

대해서는 지역별로 인정 한도액을 둔다. 즉, 자가나 임대보증금 전액을 주거용 자산으로 인정하지 않고 일정한 한도액 이내에서 인정하는데 그 한도는 지역별로 차등화하는 것이다. 대도시/중소도시/농어촌 별로 주거용 재산 인정의 한도액은 각각 1억/6800만원/3800만원이다. 주거용 자산 인정 한도액을 두는 이유는 '13년부터 주거용 재산의 환산율이 일반재산 환산율에 비해 낮아진 것(월 4.17% → 1.04%)과 직접적인 관련이 있다. 즉 주거용 재산에서 발생하는 소득은 동일액의 여타 실물재산에서 발생하는 소득보다 작을 것으로 간주하는 대신 그 한도를 두는 것이다.

재산의 소득환산 방식에서는 수급 가구가 보유한 모든 재산이 환산의 대상이 되는 것은 아니다. 재산의 소득환산에서 제외되는 금액, 즉 기본재산 공제액이 적용되는데 그 크기는 지역별로 다르다. 기본재산 공제액은 대도시, 중소도시, 농어촌에서 각각 5400, 3400, 2900만원이다. 재산을 공제하는 방식은 재산 구성부분별 크기에 따라 다르며, 그 구체적 방법은 다음과 같다.

먼저 주거용 재산이 공제한도를 초과하는 경우에는 주거용 재산에서 공제액을 제한 금액에 대해 주거재산의 소득환산율(1.04%/월)을 적용한다. 그리고 나머지 일반재산(월 4.17%), 금융재산(월 6.26%), 자동차(월 100%)에 대해서 각각의 환산율을 적용한다.

둘째, 만일 주거용 재산은 공제한도 미만이나 주거용 재산과 일반 재산의 합이 공제한도를 초과하는 경우에는 (기본공제액 - 주거재산)에 해당하는 일반재산에 대해서만 일반 환산율을 적용한다. 나머지 금융재산과 자동차에 대해서는 각각의 환산율을 적용한다.

셋째, 위의 두 경우에 속하지 못하고 주거, 일반, 금융 재산의 합이 공제한도를 초과하는 경우에는 (공제액 - 주거 - 일반재산)에 해당하는 금융재산에 대해서만 금융재산 환산율을 적용한다. 자동차에 대해서는 여전히 100%의 환산율을 적용한다.

마지막으로 주거, 일반, 금융재산의 합이 기본재산 공제액에 미치지 못하는 경우에는 자동차에 대해서만 환산율을 적용한다. 만일 자동차를 보유하지 않은 가구라면 그 가구의 재산의 소득 환산액은 0이 된다.

이와 같이 재산의 소득환산은 매우 복잡한 체계로 이루어져 있다. 그런데 이러한 환산 방식과는 별도로 재산의 환산 자체가 적용되지 않는 경우가, 즉 재산 환산의 예외 조건이 존재한다. 수급 대상 가구가 근로무능력자로만 구성되어 있으면서도 주거+일반+금융재산이 별도의 기준액(대도시, 중소도시, 농어촌별로 각각 8500/6500/6000

만원) 미만인 경우, 그리고 그와 동시에 금융재산이 기본공제액 미만이면서 자동차를 보유하지 않은 가구는 재산의 소득환산이 적용되지 않는다.

이와 같은 방식에 따라 재산으로부터 환산된 소득액을 각 가구의 소득(소득평가액)에 더하면 그것이 소득인정액으로 간주된다.

#### 다. 재산기준선 방식

앞서 소개한 현행 소득인정액 방식은 소득과 재산을 하나의 범주, 즉 소득인정액 범주로 치환한 후 이에 대해 단일한 기준선을 적용하는 것이다. 이와 달리 재산 기준선 방식은 소득에 대해서는 소득기준선을, 재산에 대해서는 재산기준선을 적용하여 소득과 재산이 각각의 기준선(cut-off line)에 미치지 못하는 가구를 수급대상으로 삼는 방식이다. 요컨대 두 개의 기준선을 적용하는 방식인데, 이하에서는 이를 소득인정액 방식과 구분하기 위하여 재산기준선 방식으로 지칭하기로 한다.

재산 기준선 방식에 내재된 기본적인 원리는 소득이 일정한 수준 이하인 빈곤층에 대해 그들이 보유해야 할 최소한의 기본적 재산수준을 보호해 주되, 그 이상의 재산에 대해서는 보호해 주지 않는 것이다. 재산 기준선 이상의 재산을 보유한 빈곤층이라면 공공부조의 수급대상이 되기 이전에 자신의 재산을 이용하여 스스로 생계를 유지하기 위해 노력해야 한다는 것이다.

#### 라. 두 방식 간의 특성 비교

소득인정액 방식과 재산기준선 방식 가운데 어느 방식에 따를 경우 수급 대상자 규모가 더 커질 것인지는 각 방식에서 사용되는 구체적인 기준선 금액이나 재산의 소득환산율에 따라 달라질 것이다. 따라서 여기서는 수급 규모의 구체적 추정치보다 각 방식의 구조적 특성을 중심으로 비교하는 것이 적절할 것이다.

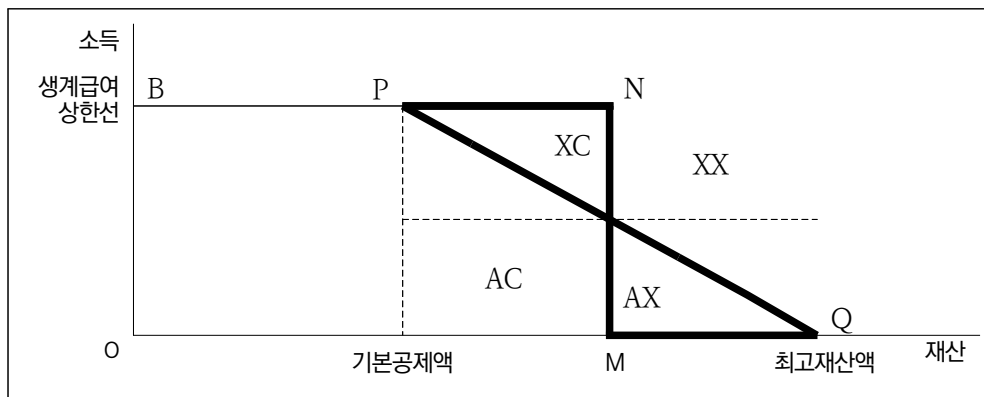
소득인정액 방식과 재산기준선 방식에 따른 수급 대상 가구의 편재는 다음의 [그림 9-1]과 같이 도해할 수 있다. 이 그림을 통해 볼 때, 현행 소득인정액 방식은 사각형 □ OBPQ 내의 가구를 수급 대상으로 한다. 이때 기본공제액과 (재산의 소득환산율을 적용하여 구한) 최고재산액의 중점을 M이라고 하자. 이 점은 재산이 기본재산 공제액 수



준부터 최고재산액 사이인 구간에서 소득분포 재산과 독립적이라고 가정했을 때 가장 소득-재산 공간을 분할하는 중립적인 선인 셈이다. 그리고 이 M을 재산기준선으로 가정하자. 그렇다면 재산 기준선 방식은 사각형 □OBNM 내의 가구를 수급대상으로 하게 된다.

만일 이 M이 공공부조 제도 하에서 빈곤층의 자기 구제노력을 요구하면서 적절한 자산 보유를 허용할 수 있는 가상적인 선이라고 상정한다면, 소득인정액 방식은 재산이 M 이상인 가구(AX구역)에 대해서는 과잉 보호를, M 미만이면서 재산의 소득환산 적용을 받는 가구(AC구역)에 대해서는 과소보호를 하는 셈이다.

[그림 9-1] 소득인정액 방식과 재산기준선 방식 사이의 수급지위 변화 도해



이러한 한계에도 불구하고 소득인정액 방식이 현실적 설득력을 얻을 수 있었던 데에는 몇 가지 이유가 있었다. 그 첫째는 현행 기초보장급여가 주거 욕구에 대한 충분한 보호를 하지 못하고 있다는 사실과 무관하지 않다. 현행 제도의 주거급여는 수급가구의 실제 주거욕구를 보호하기에 충분하지 못하다는 비판을 지속적으로 받아 왔다. 이러한 상태에서 기본재산 공제액과 주거용 재산에 대한 관대한 환산율을 결합함으로써 수급가구의 주거용 자산 보유 한도를 높일 수 있었고, 이를 통해 수급가구의 주거욕구를 보호하는 데 기여할 수 있을 것으로 보았던 것이다.

둘째로, 소득인정액 방식의 또 한 가지 특징은 수급대상자를 늘이는 대신 급여액을 줄이는 것이다. 재산이 M 이상이면서 수급을 받는 가구([그림 9-1]에서 AX)를 급여대상자로 포함시키되, 이들 가구에 대해서 실제로 발생하지 않은 소득이 존재하는 것

으로 간주함으로써 급여액을 삭감할 수 있었던 것이다. 그런데 이 과정에서 발생하지 않은 소득을 전제로 한 급여의 삭감은 재산이 M 이하인 AC집단에 대해서도 이루어지게 된다. 보충급여체계 하에서 급여의 삭감은 기초생활보장의 원칙과 소요 예산의 절감을 맞바꾸는 역할을 하게 되는 셈이다.

셋째, 현행 제도에서 수급지위부여와 급여 삭감을 맞바꾸는 방식이 수용될 수 있었던 현실적 이유는 수급자의 입장에서 수급지위를 얻게 되면 (재산의 소득환산에 의해) 생계(현금)급여를 받지 못하는 경우가 생기더라도 의료, 교육 등 타 (현물)급여의 수급 자격을 얻을 수 있었기 때문이다. 한 가지 예로 [그림 9-1]에서 재산보유액이 Q에 가까운 AX집단의 생계급여 수급액은 0에 수렴한다. 현금급여를 받지 않는 기초보장 수급자가 되는 것이다. 이들 가구는 생계, 주거 급여를 받지 않는 대신 의료나 교육급여를 받을 수 있을 뿐만 아니라 기초보장 수급자를 대상으로 각 부처나 지방자치단체가 제공하는 각종 부가적 혜택을 받을 수 있었다.

그러나 기초보장제도의 개편에 따라 이러한 장점들은 해소될 것으로 전망할 수 있다. 우선 맞춤형 급여체제로의 전환에 따라 주거급여의 주거요구에 대한 보호 기능이 강화된다면 위에서 언급한 첫 번째 이유는 설득력이 약해진다. 또한 그러나 맞춤형 급여로의 전환에 따라 의료 및 교육 급여는 별개의 기준선을 운영하게 될 것인 만큼, 따라서 생계급여액이 0이면서 생계급여 수급자로서의 지위만 획득하는 것은 더 이상 아무 의미가 없어지게 된다.

그렇다면 남게 되는 이유는 두 번째, 즉 기초생활의 보호 원칙을 부분적으로 훼손하면서도 소요 예산을 절감할 수 있다는 점이다. 그런데 실제로 소득인정액 방식이 생계급여 예산을 절감하는 효과가 있는지는 확인하기 위해서는 재산의 소득환산액이 발생하는 가구가 수급 가구 가운데 얼마나 되는지를 검토할 필요가 있다. 아래의 <표 9-8>은 소득인정액이 중위소득의 30%선 이하인 가구에 대해서 근로능력 여부와 재산의 소득환산이 적용되는지 여부가 어떻게 분포되어 있는지를 추정한 결과이다. 이 표에서 확인할 수 있듯이 소득인정액 조건을 충족하는 가구 가운데 70.3%가 근로무능력자로만 구성되어 있고, 나머지 29.7%가 근로능력자를 포함한 것으로 나타났다. 또한 근로무능력자로만 구성된 가구의 전체가 환산 제외 조건에 해당되는 것으로 나타났다. 따라서 일차적으로 재산의 소득환산 적용이 되는 가구는 소득인정액이 중위소득 30% 이하인 가구의 29.7%이다. 하지만 이하에서 보듯이 최종적으로 재산의 소득환산 대상이

되는 것은 이 가구들 중에서도 극히 일부이다.

〈표 9-8〉 근로능력유무와 재산의 소득환산 적용 여부의 교차 분포

(단위: %)

	환산적용	환산제외	합계
근로능력	37.3	0.0	37.3
	100.0	0.0	
	100.0	0.0	
무능력	0.0	62.7	62.7
	0.0	100.0	
	0.0	100.0	
합계	37.3	62.7	100.0

주: 각 셀의 첫행은 전체 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중, 셋째 행은 열내 비중을 의미함.  
자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

아래의 〈표 9-9〉는 소득인정액이 중위소득 30%선 이하인 가구에서 실제로 재산의 소득환산액이 발생하는 가구가 어느 정도인지를 보여준다. 앞서 언급한 바와같이 근로 무능력자로만 구성된 가구는 전체가 재산-소득 환산의 적용을 받지 않는다. 환산적용을 받는 가구(수급 가구의 35.7%)의 95.5%가 가구의 보유재산이 기본재산 공제액 미만이어서 재산의 소득환산액이 0이다. 재산의 소득환산 적용을 받는 가구 가운데 4.1%이 주거용 재산이 기본재산 공제액을 초과하고, 0.4%가 주거+일반+금융재산이 기본재산 공제액을 초과하여 재산의 소득환산액을 보유하게 된다. 이는 소득인정액이 중위소득의 30% 이하인 가구의 1.7%에 불과한 수치이다. 이러한 추정 결과는 소득인정액 방식이 급여 예산을 절감하는 효과는 매우 작다는 사실을 시사한다.

〈표 9-9〉 재산의 소득환산 적용/제외 가구의 재산보유 실태 비교

(단위: %)

	주거 >기본재산공제	주거+일반 >기본재산공제	주거+일반+금융 >기본재산공제	환산기준 미달	합계
환산 적용	1.5	0.0	0.2	35.7	37.3
	4.1	0.0	0.4	95.5	
환산 제외	0.0	0.0	0.0	62.7	62.7
	0.0	0.0	0.0	100.0	
합계	1.5	0.0	0.2	98.3	100.0

주: 색칠된 부분이 재산의 소득환산액이 0보다 큰 가구의 비율을 보여줌.  
각 셀의 첫행은 전체 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중, 셋째 행은 열내 비중을 의미함.  
자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

환산소득이 발생하는 수급대상 가구의 비중이 극히 일부에 불과한 것으로 나타나는 이유는 빈곤층의 재산 분포에 비해 각종 공제액의 수준이나 재산의 소득환산을 면제받는 기준선이 이미 충분히 높아졌기 때문이다. 이는 이미 현실적으로 소득인정액 제도가 재산기준선 제도와 동일하게 작동하고 있을 가능성이 높다는 것을 의미한다. 실제로는 재산기준선 방식과 거의 유사하게 작동하면서도 소득인정액 제도는 복잡한 구조로 인해 제도에 대한 이해도와 접근도를 떨어뜨리고 있다. 잠재적인 생계급여 신청자가 자신의 재산이 얼마로 평가될 수 있을지 쉽게 알 수 없고 따라서 수급자가 될 수 있을지를 쉽게 파악하기 어려운 것이다.

이와 같이 소득인정액 방식을 적용하는 대표적인 설계상 장점이 이미 해소되었거나 급여체계의 개편에 따라 해소될 것으로 예상되는 반면 단점은 여전히 남게 된다. 하지만 이후의 분석, 특히 제도 개편에 따른 수급대상 가구의 규모 추정 등에서는 재산기준선 방식과 소득인정액 방식을 함께 적용할 것이다.

### 제3절 소득기준 및 재산기준의 모델별 추정 결과

여기서는 앞서 언급했던 소득기준과 재산기준을 산출하는 다양한 방식을 적용하는 경우, 제도개편 이후 수급가구 규모가 어떻게 변화하는지 살펴보고자 한다. 그것은 소득기준과 관련해서는 가구균등화지수를 어떻게 설정하는가에 따라 수급대상 가구의 규모에 큰 차이가 나타나고, 재산기준과 관련해서는 소득인정액 방식과 재산기준선(cut-off) 방식 중 어느 것을 적용하는 가구에 따라 수급대상 가구의 규모가 어떻게 달라지게 되는지 살펴보는 것이다. 그것은 제도개편 과정에서 새로운 소득기준과 재산기준 방식의 적용 타당성을 검토하는데 목적이 있다. 참고로 실제 분석에서는 생계급여를 중심으로 논의할 것이다.

#### 1. 소득기준 설정방식에 따른 수급가구 규모추정

개편된 생계급여는 보충급여 방식을 유지하되, 현행 제도와 달리 선정기준선과 급여기준선을 일치하도록 한다는 점을 앞서 언급한 바 있다. 즉 개편된 제도 하에서의 생계

급여액은 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$\text{생계급여액} = \text{가구원수별 선정기준(=급여 기준)} - \text{가구소득(인정액)}$$

선정기준과 급여기준을 일치시키기 위해 선정기준선 책정 시 현행 최저생계비 하의 주거급여 일부(주거 유지비)와 타법지원 금액 일부를 흡수할 수 있도록 고려하도록 하여야 할 것이고, 중위소득의 30%선은 대체로 이러한 요건을 만족시키는 수준이라는 점은 앞서 살펴본 바와 같다.

그런데, 소득기준선인 중위소득 30%선은 현행 제도의 각 급여 관련 기준선과 정확히 일치하지는 않는다. 균등화지수 적용방식, 가구원수 및 가구구성(성인 수 및 아동 수), 비교 기준(현행 제도의 어느 기준선과 비교할 것인가) 등에 따라 중위소득 30%선과 현행 제도하에서의 각 기준선들 중 어느 것이 높은지가 달라질 수 있는 것이다. 제도 개편 과정에서 선정기준의 하락 또는 급여의 감소 가능성을 최소화하기 위해서는 이와 같은 기준선 변화 효과에 대해 파악할 필요가 있다.

아래 <표 9-10>은 현행 균등화지수를 적용한 소득기준선이 현행 제도의 각 기준선에 비해 어떻게 달라지는지를 보여준다. 개편에 따른 소득기준선은 가구원수와 상관없이 모든 가구에서 현행 생계급여 상한액에 비해 높다. 중위소득의 30%선을 <표 9-4>의 조정된 생계급여기준 2와 비교하여 보면, 7인 이상의 가구에서 개편 후 소득기준이 낮아지는 것으로 나타나는데, 7인 가구는 소득이 중위소득의 30% 이하인 가구의 약 0.1%로 추정된다. 하지만 중위소득의 30%선을 현행 제도의 현금급여 기준선과 비교하면 모든 가구에서 전자가 후자보다 낮게 나타나는 것을 알 수 있다.

〈표 9-10〉 제도 개편 전후 소득기준선 변화 비교(현행 균등화지수 적용)

(단위: %, 원/월)

가구 원수	가구 비율	중위 30%선(A)	현행 생계급여 상한액		조정 생계급여상한 2		현행 현금급여기준선	
			금액(B)	차이 (=A-B)	금액(C)	차이 (=A-C)	금액(D)	차이 (=D-A)
1	42.7	388,235	351,678	36,557	381,198	7,038	436,044	-47,809
2	39.5	660,000	598,803	61,197	649,065	10,935	742,453	-82,453
3	9.7	854,118	774,642	79,476	839,664	14,454	960,475	-106,357
4	5.6	1,048,235	950,481	97,754	1,030,262	17,974	1,178,496	-130,261
5	2.3	1,242,353	1,126,320	116,033	1,220,860	21,493	1,396,518	-154,165
6	0.2	1,436,471	1,302,159	134,312	1,411,459	25,012	1,614,540	-178,069
7	0.1	1,630,588	1,477,998	152,590	1,694,005	-63,416	1,832,562	-201,974

주: 2011년 시점을 기준으로 비교한 것임.

가구비율은 중위소득 30%선 이하 가구 중 비율을 의미함.

조정 생계급여 상한 2는 앞의 〈표 9-4〉 참조.

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

복지부(2011), 『국민기초생활보장제도 사업안내』

아래 〈표 9-11〉은 OECD 수정균등화지수를 적용한 경우 가구구성별 기준선 변화를 보여준다. 이 표에는 중위소득의 30%선이 각 가구구성별로 얼마에 해당되는지와 현행 제도의 주요 기준선이 제시되어 있다. 또한 중위소득 30%선이 현행 기준선들보다 낮아지는 가구구성에 색칠이 되어 있다. 이에 따르면 개편 후 기준선이 현행 생계급여 상한액보다 낮아지는 가구는 모두 2.6%, 조정 생계급여선2보다 낮아지는 가구는 5.7%, 현행 현금급여기준선보다 낮아지는 가구는 49.1%일 것으로 추정된다.

〈표 9-11〉 제도 개편 전후 소득기준선 변화 비교(OECD 수정균등화지수 적용)

(단위: %, 원/월)

아동수 성인수		0	1	2	3
1	가구비율	50.9	0.5	0.5	0.0
	중위 30%(A)	445,588	579,265	712,941	846,618
	생계급여상한(B)	351,678	598,803	774,642	950,481
	A-B	93,910	- 19,538	- 61,701	- 103,863
	조정생계급여2(C)	381,198	649,065	839,664	1,030,262
	A-C	64,390	- 69,800	- 126,723	- 183,644
	현금급여기준(D)	436,044	742,453	960,475	1,178,496
	A-D	9,544	- 163,188	- 247,534	- 331,878
2	가구비율	34.1	1.7	1.2	0.4
	중위 30%(A)	668,382	802,059	935,735	1,069,412
	생계급여상한(B)	598,803	774,642	950,481	1,126,320
	A-B	69,579	27,417	- 14,746	-56,908
	조정생계급여2(C)	649,065	839,664	1,030,262	1,220,860
	A-C	19,317	- 37,605	- 94,527	- 151,448
	현금급여기준(D)	742,453	960,475	1,178,496	1,396,518
	A-D	-74,071	- 158,416	- 242,761	- 327,106
3	가구비율	5.9	0.8	0.5	0.0
	중위 30%(A)	891,176	1,024,853	1,158,529	1,292,206
	생계급여상한(B)	774,642	950,481	1,126,320	1,302,159
	A-B	116,534	74,372	32,209	-9,953
	조정생계급여2(C)	839,664	1,030,262	1,220,860	1,411,459
	A-C	51,512	-5,409	- 62,331	- 119,253
	현금급여기준(D)	960,475	1,178,496	1,396,518	1,614,540
	A-D	-69,299	- 153,643	- 237,989	- 322,334
4	가구비율	2.3	0.5	0.1	0.0
	중위 30%(A)	1,113,971	1,247,647	1,381,324	1,515,000
	생계급여상한(B)	950,481	1,126,320	1,302,159	1,477,998
	A-B	163,490	121,327	79,165	37,002
	조정생계급여2(C)	1,030,262	1,220,860	1,411,459	1,694,005
	A-C	83,709	26,787	- 30,135	- 179,005
	현금급여기준(D)	1,178,496	1,396,518	1,614,540	1,832,562
	A-D	-64,525	- 148,871	- 233,216	- 317,562

주: 2011년 시점을 기준으로 비교한 것임.

가구비율은 중위소득 30%선 이하 가구 중 비율을 의미함.

조정 생계급여 상한 2는 앞의 〈표 9-4〉 참조.

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

복지부(2011), 『국민기초생활보장제도 사업안내』

현행 제도에서 생계급여 수급여부를 결정하는 것은 현금급여 기준선이므로 개편 후 선정기준이 현행 제도의 생계급여 상한액보다 높더라도 기존 수급가구 가운데에서 생

급여액이 감소하는 가구가 발생할 수 있다. 따라서 기존 수급자 중 제도 개편과정에서 생계급여액이 하락할 수 있는 가구에 대해서는 급여의 하락이 발생하지 않도록 과도기적 지원방안이 모색되어야 할 것이다. 위의 표에서 색칠된 영역에 해당하는 가구가 급여의 하락 여부를 파악할 필요가 있는 가구이다.

기존 제도의 현금급여 기준선에 비해 개편된 생계급여제도의 소득기준선이 낮더라도 개편된 주거급여제도에 따라 실제 (생계+주거)급여액은 높아질 수 있다. 따라서 개편된 제도에 따른 생계 + 주거급여액이 기존 제도 하에서의 현금급여액보다 낮은 가구가 우선적으로 과도기 지원정책의 대상이 될 수 있을 것이다.

## 2. 재산기준선(cut-off) 적용에 따른 수급가구 규모 추정

### 가. 재산기준선에 대한 가정

재산기준선 방식을 전제로한 생계급여 개편안에서 수급 대상가구는 가구 소득이 기준선(경상소득 중위값의 30%) 이하이면서 재산이 기준선 이하인 가구가 된다. 이때 재산기준선은 재산의 유형과 무관하게 재산의 합계액에 대해 기준선을 적용하는 방식과 재산을 몇 가지 유형으로 구분한 후 각 유형별로 기준선을 적용하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 유형별 기준선의 상정하는 경우, 주거용 재산을 특별히 보호할 필요성, 그리고 재산 유형별로 유동성에 차이가 있다는 점을 감안하여 재산을 주거용 재산과 비주거용 재산으로 구분한 후 각각 별도의 재산기준선을 적용하도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 유형별로 재산기준선을 각기 두지 않더라도 전체 재산의 기준선을 정할 때 이러한 유형별 재산 기준선이 주요한 준거 자료가 될 수도 있을 것이다. 따라서 당분간 재산기준을 주거용과 비주거용 재산에 대해 별도로 두는 방안을 상정하여 보자.

주거용 재산에는 현행 소득인정액 제도에서와 같이 자가의 주택가격, 임차가구의 보증금이 포함된다. 비주거용 재산은 주거용 재산을 제외한 모든 재산이 해당된다. 재산 기준선 방식 하에서는 주거용 재산기준과 비주거용 재산기준을 동시에 충족할 경우 재산기준 충족으로 간주한다.

두 가지 기준을 모두 만족해야 하는 것은 단일한 재산기준선을 적용 적용하는 방안(예컨대 주거용 및 비주거용 기준선의 합을 기준선으로 사용하는 경우)에 비해 수급에

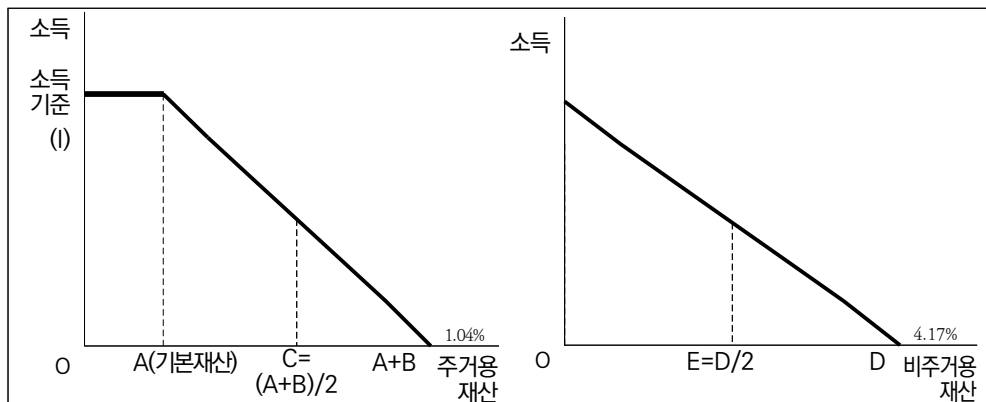


서 제외될 확률을 높이게 된다. 그러나 주거용 재산의 기준을 상대적으로 높게 설정한다면 수급에서 제외될 확률을 크게 낮추지 않고도 주거용 자산 보유를 보호하는 효과도 기대할 수 있을 것이다. 이 경우 주거용 재산기준의 수준은 주거급여에서의 재산기준선과 연계될 수도 있으나, 이하에서는 다음과 같은 방법에 따라 가상적인 기준선(안)을 도출하도록 한다.

적정 자산기준을 설정하기 위한 다양한 접근방법이 존재할 수 있으나, 우선 현행 제도의 주요 기준선들을 준거로 검토하여 보자. 주거용 재산기준선 도출을 위해 개편된 제도의 가구원수별 생계급여 소득기준액(중위소득의 30%선, 아래 [그림 9-2]의 (I)과 현행 제도 하에서 주거용 재산의 환산율(1.04%/월)을 이용한다. 가구원수별로 생계급여 소득기준선에 주거용 재산의 환산율의 역수를 곱하여 생계급여 상한액에 해당하는 최대 재산액을 계산할 수 있다(<표 9-12>의 B). 재산의 소득환산방식과 중립적인 재산기준선을 선택하기 위해 B를 2로 나눈 값을 구한 후, 이를 지역별 기본재산 공제액에 더하여 주거용 재산기준선 안([그림 9-2]의 C)이 도출된다.

비주거용 재산기준선 역시 마찬가지로 방법으로 도출하되 생계급여 소득기준선([그림 9-2]의 I)에 현행 제도의 일반재산 환산율(4.17%/월)을 적용하여 비주거용 재산 최대액을 도출한 후(<표 9-12>의 D), 그 값의 절반을 비주거용 재산기준선([그림 9-2]의 E)으로 이용한다. 비주거용 자산에 대해서는 기본재산 공제액을 합산하지 않는다.

[그림 9-2] 재산기준선 도출의 도식



이와 같은 방식으로 도출된 지역별, 가구원수별 재산기준선(안)이 아래의 <표 9-12>에 제시되어 있다. 이때 주거용 재산기준선은 지역별 차이를 두었으나 비주거용 재산기준은 지역별 차이를 두지 않았다. 이 추정결과에 따르면 중소도시 거주 1인가구의 경우 주거용 재산기준선은 약 5,300만원, 비주거용 재산기준선은 약 470만원이며, 같은 중소도시 4인 가구의 경우 각각 약 8,400만원, 1,300만원 수준으로 나타났다. 재산기준선을 실제로 적용하는 과정에서는 백만 단위에서 절삭하고 가구원수별 차이를 단순화 하는 등의 조정이 가능할 것이다. 예를 들어, 가구원수 구분을 1~2인, 3~4인, 5인 이상 등으로 단순화가 가능할 것이다.

<표 9-12> 가구원수별, 유형별 재산기준선(안)(현행 균등화지수를 이용)

(단위: 만원/월, 만원)

가구 원수	소득 기준 (A)	주거용재산 최대액 (B=A/0.0104)	주거용 재산기준 (C=B/2 + 기본재산공제액)			비주거용재산 최대액 (D=A/0.0417)	비주거용 재산기준 (E=D/2)
			대도시	중소도시	농어촌		
1	39	3,733	7,267	5,267	4,767	931	466
2	66	6,356	8,578	6,578	6,078	1,585	793
3	86	8,223	9,511	7,511	7,011	2,051	1,025
4	105	10,089	10,445	8,445	7,945	2,516	1,258
5	124	11,956	11,378	9,378	8,878	2,982	1,491
6	144	13,822	12,311	10,311	9,811	3,447	1,724
7	163	15,689	13,244	11,244	10,744	3,913	1,956
8	183	17,555	14,178	12,178	11,678	4,378	2,189

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

위 <표 9-12>의 재산기준선 값들은 생계급여의 소득기준선(A) 값에 의존하며, 이는 다시 균등화지수에 의존한다. 따라서 균등화지수를 달리 적용하면 재산기준선 역시 변하게 된다. OECD 수정균등화지수를 적용하여 주거 및 비주거용 재산기준선을 동일한 방식으로 도출하면 아래의 <표 9-13>과 같이 나타난다. 현행 균등화지수를 적용한 소득기준선을 근거로 도출된 <표 9-12>의 기준선들과 <표 9-13>의 기준선들은 다소 차이가 난다. 어느 쪽이 기준선 수준이 높은지는 기준선 수준은 가구 구성에 따라 달라지게 되는데, 성인 1인 가구의 경우 OECD 수정균등화 방식으로부터 도출된 기준선이 <표 9-12>의 기준선에 비해 주거용 재산은 약 276만원, 비주거용 재산은 약 69만원 더 높은 것을 알 수 있다. 반면 아동이 포함된 3인 이상 가구의 경우 현행 균등화방식

으로부터 도출된 재산기준선이 더 높은 것으로 나타난다.

〈표 9-13〉 가구원수별, 유형별 재산기준선(안)(OECD 수정 균등화지수를 이용)

(단위: 만원/월, 만원)

가구 원수	소득 기준 (A)	주거용재산 최대액 (B=A/0.0104)	주거용 재산기준 (C=B/2 + 기본재산공제액)			비주거용재산 최대액 (D=A/0.0417)	비주거용 재산기준 (E=D/2)
			대도시	중소도시	농어촌		
1	45	4,284	7,542	5,542	5,042	1,069	534
2	67	6,427	8,613	6,613	6,113	1,603	801
3	80	7,712	9,256	7,256	6,756	1,923	962
4	94	8,997	9,899	7,899	7,399	2,244	1,122
5	116	11,140	10,970	8,970	8,470	2,778	1,389
6	138	13,282	12,041	10,041	9,541	3,313	1,656
7	160	15,424	13,112	11,112	10,612	3,847	1,923
8	183	17,566	14,183	12,183	11,683	4,381	2,191

주: 3인 가구에서는 아동 1인, 그 이상 가구원수에서는 아동 2인으로 간주  
자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

이상과 같이 도출된 가구원수별, 유형별 재산기준을 이용하여, 재산을 유형별로 구분하지 않았을 경우의 기준선을 도출할 수 있다. 즉 위의 〈표 9-12〉와 〈표 9-13〉에서 C+ E의 값을 재산기준선으로 간주하는 것이다. 이때 당초 주거용 재산기준에 지역별 차이가 있었기 때문에 유형을 구분하지 않은 재산기준선 역시 지역별 차이가 존재하게 된다. 현행 균등화 방식과 OECD 수정균등화방식에 따른 지역별 재산기준선은 다음의 〈표 9-14〉와 같다.

〈표 9-14〉 가구원수별, 지역별 재산기준선(안)

(단위: 만원)

가구원수	현행 균등화지수 적용			OECD 수정균등화지수 적용		
	대도시	중소도시	농어촌	대도시	중소도시	농어촌
1	7,732	5,732	5,232	8,077	6,077	5,577
2	9,371	7,371	6,871	9,415	7,415	6,915
3	10,537	8,537	8,037	10,218	8,218	7,718
4	11,703	9,703	9,203	11,021	9,021	8,521
5	12,869	10,869	10,369	12,359	10,359	9,859
6	14,035	12,035	11,535	13,697	11,697	11,197
7	15,201	13,201	12,701	15,035	13,035	12,535
8	16,367	14,367	13,867	16,374	14,374	13,874

주: OECD수정균등화지수에서 3인 가구에서는 아동 1인, 그 이상 가구원수에서는 아동 2인으로 간주  
자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

## 나. 수급대상 가구의 규모

현행 균등화지수와 OECD 수정균등화지수의 중위소득 30%선과 위의 <표 9-14>의 지역별 재산기준선을 이용하여 재산기준선 방식의 수급대상 가구 규모를 추정하면 아래의 <표 9-15> 및 <표 9-16>과 같다.

먼저 <표 9-15>는 현행 균등화지수 방식에 따른 소득기준과, 그로부터 도출된 재산기준(<표 9-14>의 왼쪽)을 동시에 만족시키는 가구의 규모 및 구성을 보여준다. 이에 따르면 전체 가구 가운데 약 6.9%가 소득 및 재산기준을 만족시키는 수급대상가구로 추정되는데, 이는 2011년을 기준으로 보았을 때 약 123만 가구에 해당되는 수치이다. 소득이 중위소득의 30% 미만인 가구는 전체의 약 9.3%이지만, 이 가운데 전체의 2.4%(소득 빈곤가구 중 25.9%)에 해당되는 가구가 재산 기준을 초과하여 수급대상에서 제외되는 것으로 추정되었다.

<표 9-15> 소득기준 빈곤 가구와 소득·재산기준에 따른 수급 대상 가구의 교차분포(현행 균등화지수 적용)

(단위: 만원/월, 만원)

소득·재산기준 소득기준	비수급	수급	합계
비빈곤 (소득≥중위소득30%)	90.7	0.0	90.7
	100.0	0.0	
	97.4	0.0	
빈곤 (소득<중위소득 30%)	2.4	6.9	9.3
	25.9	74.1	
	2.6	100.0	
계	93.1	6.9	100.0

주: 각 셀의 첫행은 전체 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중, 셋째 행은 열내 비중을 의미함.  
자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

한편 OECD 수정균등화지수를 적용하였을 경우 소득 및 재산기준을 모두 충족시키는 가구는 아래 <표 9-16>에서 보듯이 전체 가구의 약 7.5%로 추정된다. 이는 2011년을 기준으로 약 134만 가구에 해당되는 수치이다. 현행 균등화지수를 적용한 경우보다 수급대상 가구가 약 0.6%p 많은 것으로 추정된다. 수정균등화지수를 적용한 경우 소득이 중위소득 30%선에 못 미치는 가구는 전체 가구의 10.2%이고 이 가운데 26.3%

인 전체 가구의 2.7%가 재산기준을 초과하여 수급대상에 제외되는 것으로 나타났다.

〈표 9-16〉 소득기준 빈곤 가구와 소득·재산기준에 따른 수급 대상 가구의 교차분포  
(OECD 수정균등화지수 적용)

(단위: 만원/월, 만원)

소득·재산기준 소득기준	비수급	수급	합계
비빈곤 (소득≥중위소득30%)	89.8	0.0	89.8
	100.0	0.0	
	97.1	0.0	
빈곤 (소득<중위소득 30%)	2.7	7.5	10.2
	26.3	73.7	
	2.9	100.0	
계	92.5	7.5	100.0

주: 각 셀의 첫행은 전체 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중, 셋째 행은 열내 비중을 의미함.  
자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

### 3. 소득인정액 방식에 따른 수급가구 규모 추정

#### 가. 수급대상가구의 규모

생계급여의 재산기준 적용방식으로 현행과 같은 소득인정액 방식을 채택할 경우에는 가구의 소득인정액이 중위소득의 30% 이하인 가구가 생계급여 수급대상이 된다. 다만 중위소득의 30%선에 해당되는 금액이 얼마인지가 균등화지수의 선택에 따라 달라지는 점은 앞서와 같다.

아래의 〈표 9-17〉은 현행 균등화지수를 적용한 경우 소득인정액이 중위소득의 30% 이하인 가구의 분포를 보여준다. 생계급여의 대상이 되는 가구는 전체 가구의 약 5.9%에 해당되는데, 이는 2011년 시점을 기준으로 하였을 때 약 106만 가구에 해당되는 수치이다. 소득이 중위소득의 30%선에 미치지 못하는 가구는 〈표 9-15〉에서와 같이 전체 가구의 9.3%이나, 재산의 소득환산액까지 소득에 더하였을 때는 이 가운데 약 35.9%(전체 가구의 약 3.3%)가 수급대상에서 제외된다.

〈표 9-17〉 소득기준 빈곤가구와 소득인정액기준 생계급여 수급가구의 교차 분포(현행 균등화지수 적용)

(단위: %)

소득인정액 기준 소득기준	비수급 (소득인정액 ≥ 중위소득 30%)	수급 (소득인정액 < 중위소득 30%)	계
비빈곤 (소득 ≥ 중위소득 30%)	90.7	0.0	90.7
	100.0	0.0	
	96.5	0.0	
빈곤 (소득 < 중위소득 30%)	3.3	5.9	9.3
	35.9	64.1	
	3.5	100.0	
계	94.1	5.9	100.0

주: 각 셀의 첫행은 전체 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중, 셋째 행은 열내 비중을 의미함.  
 자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

〈표 9-18〉은 OECD 수정균등화지수를 적용한 경우 소득인정액이 중위소득의 30% 이하인 가구의 분포를 보여준다. 생계급여의 대상이 되는 가구는 전체 가구의 약 6.6%로써, 이는 2011년 시점의 추정 가구수를 적용하였을 때 약 119만 가구에 해당되는 수치이다. 소득이 중위소득의 30%선에 미치지 못하는 가구는 〈표 9-16〉에서와 같이 전체 가구의 10.2%이나, 재산의 소득환산액까지 소득에 더하였을 때는 이 가운데 약 35.0%(전체 가구의 약 3.6%)가 수급대상에서 제외된다.

〈표 9-18〉 소득기준 빈곤가구와 소득인정액기준 생계급여 수급가구의 교차 분포(OECD 수정균등화지수 적용)

(단위: %)

소득인정액 기준 소득기준	비수급 (소득인정액 ≥ 중위소득 30%)	수급 (소득인정액 < 중위소득 30%)	계
비빈곤 (소득 ≥ 중위소득 30%)	89.8	0.0	89.8
	100.0	0.0	
	96.2	0.0	
빈곤 (소득 < 중위소득 30%)	3.6	6.6	10.2
	35.0	65.0	
	3.82	100	
계	93.4	6.6	100.0

주: 각 셀의 첫행은 전체 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중, 셋째 행은 열내 비중을 의미함.  
 자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

참고로 아래의 <표 9-19>는 소득인정액 방식에서 주요 재산기준선들이 소득 빈곤층(소득이 중위소득의 30% 미만 가구) 보유 재산에 대비하여 어느 정도의 수준인지를 비교하여 준다. 이 표로부터 소득인정액 방식에서 근로무능력자로만 구성된 가구에게 적용되는 재산의 소득환산 제외 기준선의 수준이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 대도시의 경우 소득환산 제외 기준선(8500만원)은 수도권 지역 소득빈곤가구의 주거용 재산 중위값의 170%선에 해당된다. 중소도시의 소득환산 제외 기준선은 비수도권 소득 빈곤가구의 주거용 재산 중위값의 무려 433%에 달하는 것으로 나타났다. 근로능력이 포함된 가구에서도 기본공제선은 주거용 재산 중위값의 170~180%에 이르고 있다.

<표 9-19> 소득인정액 방식에서 주요 재산기준선의 수준

(단위: 만원, %)

지역	근로 능력 유무	재산범위	소득<중위소득 30% 가구			소득환산제외선		기본재산공제	
			평균	중위수	최댓값	기준선	중위값 대비 (%)	기준선	중위값 대비 (%)
수도권 (대도시)	능력	주거	4,824	3,000	10,000	해당없음		5,400	180.0
		주거+일반	14,475	4,000	228,533	해당없음		5,400	135.0
		주거+일반+금융	15,588	4,000	228,533	해당없음		5,400	135.0
	무능력	주거	5,380	5,000	10,000	8,500	170.0	5,400	108.0
		주거+일반	11,743	6,030	280,000	8,500	141.0	5,400	89.6
		주거+일반+금융	12,708	6,500	280,000	8,500	130.8	5,400	83.1
비수도권 (중소도시)	능력	주거	2,956	2,000	6,800	해당없음		3,400	170.0
		주거+일반	7,927	3,000	263,010	해당없음		3,400	113.3
		주거+일반+금융	9,067	3,700	263,010	해당없음		3,400	91.9
	무능력	주거	2,476	1,500	6,800	6,500	433.3	3,400	226.7
		주거+일반	5,164	2,400	71,000	6,500	270.8	3,400	141.7
		주거+일반+금융	5,574	2,500	81,000	6,500	260.0	3,400	136.0

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

## 제4절 소득기준과 재산기준을 결합한 추정 결과 비교

여기서는 위의 절에서 분석한 소득기준과 관련된 두 가지 모델과 재산기준과 관련된 두 가지 모델을 결합하여, 모두 네 가지 모델을 산출하였다. 그리고 각 모델을 적용하는 경우, 수급대상 가구의 규모가 어떻게 변화하는지, 그리고 급여액은 어떻게 변화하는지 비교 분석하였다. 이 절에서도 생계급여를 대상으로 분석하였음을 밝혀둔다.

### 1. 수급대상 가구의 규모 비교

재산기준을 적용하는 두 가지 방식과 균등화지수를 적용하는 두 가지 방식을 조합하면 모두 4 종류의 소득 및 재산기준선이 존재할 수 있다. 아래의 <표 9-20>은 위에서 제시된 <표 9-15>부터 <표 9-18>까지의 주요 결과들을 다시 요약하여 비교하고 있다.

편의상 현행 균등화지수에 재산기준선 방식을 적용한 것을 모형 1, OECD 수정균등화지수에 재산기준선 방식을 적용한 것을 모형 2, 현행 균등화지수에 소득인정액 방식을 적용한 것을 모형 3, 그리고 마지막으로 OECD 수정균등화지수에 소득인정액 방식을 적용한 것을 모형 4라고 하자. <표 9-20>은 각 모형별로 생계급여 수급대상 가구의 비율을 그 규모(2011년 및 2014년 추정 가구 수 기준)를 보여준다.

<표 9-20> 생계급여 개편모형별 대상 가구 규모 추정

(단위: %, 가구)

	전국 가구 중 비율(%)	소득 중위30%이하 가구 중 비율(%)	가구수('11)	가구수('14)
1.현행+기준선	6.9	74.1	1,227,663	1,266,193
2.수정+기준선	7.5	73.7	1,344,042	1,388,014
3.현행+인정액	5.9	64.1	1,060,943	1,094,537
4.수정+인정액	6.6	65.0	1,185,089	1,223,741

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

수급 규모는 현행 균등화지수보다는 수정균등화지수에서, 소득인정액 방식보다는 기준선 방식을 적용했을 때 더 큰 것으로 나타난다. OECD 수정균등화지수를 적용할 경우에는 현행 균등화지수에 비해 2014년 추정치를 기준으로 수급 대상을 약 12만~13만 가구 증가시키는 효과가 있다. 마찬가지로 방식으로 비교하여 재산 기준선을 적



용하게 되면 소득인정액 방식을 적용할 때보다 수급대상을 약 16~17만 증가시키는 효과가 있는 것으로 추정된다.

한편 재산 기준을 적용하는 방식에 따라 수급지위가 변동하는 가구가 발생할 수 있는데, 아래의 <표 9-21>이 그 분포를 보여준다. 현행 균등화지수를 적용하는 경우에 국한하여 비교하여 본다면, 소득인정액 방식에서는 수급가구이나 재산 기준선 방식에서는 수급 대상이 되지 않는 가구는 전체 가구의 약 0.05%일 것으로 추정되며, 이는 소득인정액 방식에 따른 수급가구의 약 0.8%에 해당되는 수치이다. 반대로 소득인정액 방식에서는 수급 대상이 아니지만 기준선 방식에서 수급가구가 되는 경우는 전체의 1.0%일 것으로 추정되는데, 이는 기준선 방식 수급가구의 약 14.3%에 해당하는 규모이다.

<표 9-21> 소득인정액 방식과 재산기준선 방식 적용시 수급대상의 교차 분포(현행 균등화지수 적용)

(단위: %)

소득·재산 기준선 방식 소득인정액 방식	소득·재산 기준선 방식		
	비수급	수급	합계
비수급	93.1	1.0	94.1
	99.0	1.0	
	100.0	14.3	
수급	0.05	5.9	5.9
	0.8	99.2	
	0.1	85.7	
합계	93.1	6.9	100.0

주: 각 셀의 첫행은 전체 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중, 셋째 행은 열내 비중을 의미함.

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

재산기준선 방식에서는 수급대상이지만 소득인정액 방식에서는 수급대상이 되지 못하는 가구의 구성을 살펴보면, <표 9-22>에서 나타난 바와 같이 주거용 재산과 자동차가 상대적으로 강한 제약으로 작용하고 있는 것으로 나타난다. 기준선 방식에서는 수급 대상이지만 인정액 방식에서 비수급인 가구 가운데 약 45.3%가 주거용 재산이 기본재산 공제액을 초과하는 것으로 추정되었다. 또한 주거, 일반, 금융재산의 합계액이 기본재산 공제액에 못 미치거나 자동차를 보유하고 있는 가구가 약 39.8%에 이르는 것으로 나타났다.

〈표 9-22〉 기준선 방식 수급/인정액 방식 비수급 가구의 재산 보유 실태

(단위: %)

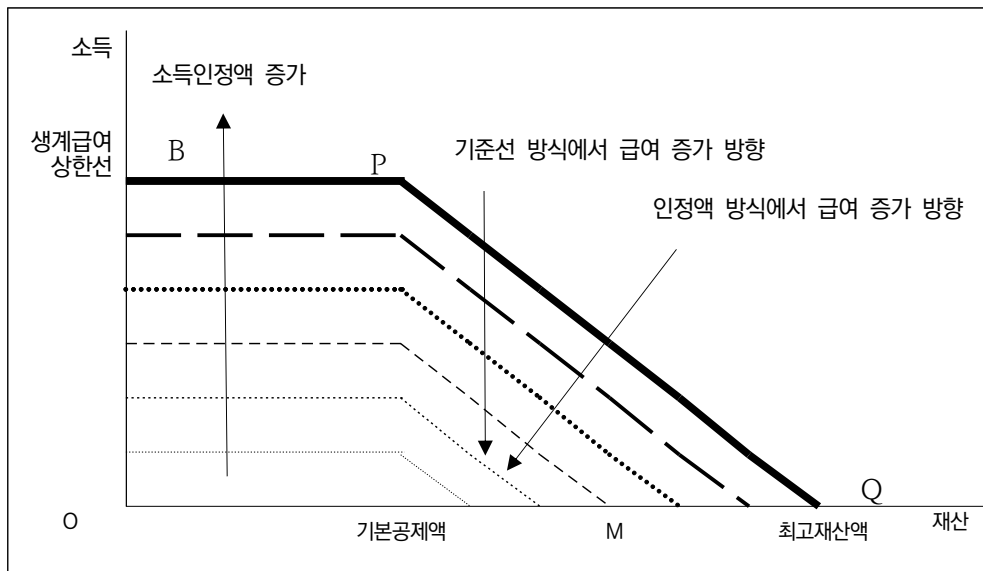
	주거 >기본재산	주거+일반 >기본재산	주거+일반 +금융 >기본재산	주거+일반 +금융+자 동차 >기본재산	환산액 ≤기본재산	합계
전체 가구 중 비중	0.4	0.1	0.1	0.4	0.0	1.0
기준선 방식에서만 수급하는 가구 중 비중	45.3	7.0	8.0	39.8	0.0	100.0

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

## 2. 급여액의 비교

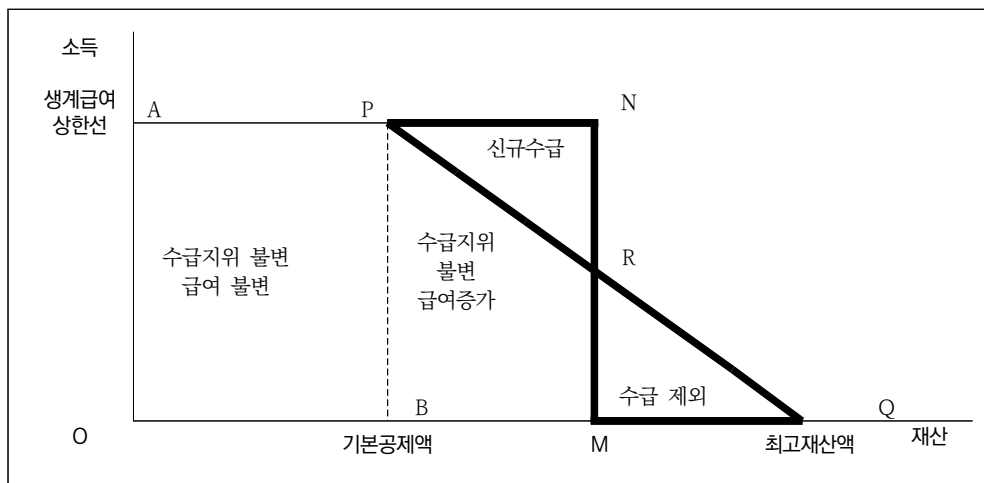
소득인정액 방식에서는 급여액이 기준선과 소득인정액의 차액인 반면, 재산 기준선 방식에서는 급여액이 소득 기준선과 소득의 차액이 된다. 따라서 재산 기준의 적용 방식 차이는 수급가구의 규모 뿐만 아니라 가구별 급여액(따라서 급여 예산 총액)의 차이를 발생시키게 된다. 아래의 [그림 9-3]은 소득 기준선이 동일한 상황에서도 두 가지 재산기준 적용 방식 사이에 급여액의 차이가 발생하게 되는 이유를 보여준다.

[그림 9-3] 재산기준선 방식과 소득인정액 방식에서의 생계급여액 결정 비교



또한 아래의 [그림 9-4]는 현행 소득인정액 방식에서 재산 기준선 방식으로 전환하였을 때 수급지위 및 급여액에 어떤 변화가 생길지를 도식화하고 있다. 현행 보유재산이 현행 제도의 기본재산 공제액 이하인 가구(□OAPB 내의 가구)는 어떤 방식을 채택하던지 수급지위나 급여액에 변화가 없다. 삼각형 △PNR의 구역에 해당되는 가구는 재산 기준선 방식으로 전환함에 따라 새롭게 수급지위를 얻게 되는 가구이다. 반대로 삼각형 △RMQ의 구역에 해당하는 가구는 소득인정액 방식에서는 수급대상이 되지만 재산 기준선 방식에서는 대상에서 제외되는 가구이다. 마지막으로 사다리꼴 □BPRM 구역에 해당하는 가구는 두 방식 모두에서 수급자격을 갖는 점은 동일하지만, 재산 기준선 방식으로 전환함에 따라 급여액이 증가하는 가구이다.

[그림 9-4] 소득인정액 방식에서 기준선 방식으로의 변화 효과



아래의 <표 9-23>은 위의 [그림 9-4]의 구간 구분을 준용하여 기준선 방식으로 전환하는 데 따라 급여액의 증감을 경험하게 될 가구의 분포를 보여준다. 두 방식 모두에서 수급자격을 갖는 가구는 전체 가구의 5.9%이다. 이 가운데 대다수를 차지하는 98.4%는 급여가 변하지 않지만 1.6%의 가구에서는 급여가 증가할 것으로 기대된다. 급여가 감소하는 가구는 존재하지 않는다. 한편 기준선 방식에서만 수급하는 가구는 당연히 모두가 전환에 따라 급여가 증가하는 가구이고, 인정액 방식에서만 수급하는 가구는 당연히 전환에 따라 모든 가구에서 급여가 감소한다.

〈표 9-23〉 소득인정액 방식 → 기준선 방식 전환에 따른 생계급여 수급액 변화 추정

(단위: %)

	급여증가	급여불변	급여감소	합계
두 방식 모두 수급	0.1	5.8	0.0	5.9
	1.6	98.4	0.0	
기준선방식만 수급	1.0	0.0	0.0	1.0
	100.0	0.0	0.0	
인정액방식만 수급	0.0	0.0	0.1	0.1
	0.0	0.0	100.0	
모두 미수급	0.0	93.1	0.0	93.1
	0.0	100.0	0.0	

주: 각 셀의 첫행은 전체 중 비중, 둘째 행은 행 내 비중을 의미함.  
 자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

이러한 비교에는 두 가지 점을 염두에 두어야 한다. 첫째는 재산기준선 방식으로 전환함에 따라 신규수급가구와 수급에서 제외되는 가구의 상대적인 규모가 재산기준선 M의 구체적인 수준과 소득빈곤가구의 재산분포에 따라 달라질 것이다. 이상의 분석에서는 현행 인정액 방식과의 비교를 위해 M의 수준을 현행 기본재산 공제액과 최대 재산액의 평균값으로 간주하였으나, 실제로 M은 정책적 판단에 달라지는 변수가 될 것이다.

둘째로는 위의 비교들은 실제 수급가구의 재산 및 소득분포에 근거한 것이 아니라 미시자료를 통한 추정 결과라는 점이다. 실제로 수급지위의 변동과 특히 급여액의 변동이 어떻게 나타날지는 실제 수급여부 및 수급액에 따라 결정될 것이고, 이는 위의 추정결과들과 다소 차이가 날 수 있다. 이는 다음 장에서 실제 수급자에 대한 전산자료, 즉 사회복지통합전산망 상의 기초보장 수급자 관련 자료를 분석함으로써 보완될 것이다.

## 제5절 소결

기초생활보장제도 개편과정에서 소득기준과 급여수준을 결정하기 위해서는 다양한 방안 중 최적의 방안을 선택해야 한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 소득기준과 관련해서 선택해야 할 문제는 어떤 가구균등화 지수를 사용하여 소득기준을 산출할 것인가 하는 점이다. 그리고 재산기준과 관련해서는 현재의 소득인정액 방식을 유지할 것인지 재산

기준선 방식을 선택할 것인지 결정해야 한다.

소득기준 또는 생계급여의 최대급여선 설정 문제와 관련해서 연구진들은 현행 가구 균등화 지수보다 OECD 수정균등화지수가 각 가구의 실제 욕구를 잘 반영한다고 판단하였다. 그것은 위의 분석결과가 말해주는 바와 같이 가구규모별 최저생계비에 비해 가구구성상의 변화에 탄력적으로 반응하기 때문이다. 다만, 수정균등화지수는 각 가구별로 성인과 아동의 수를 행렬방식으로 표현하고 있어, 적용과정에서 혼란이 클 것이라는 우려가 있었다. 그리고 최저생계비에서 생계급여 금액이 분리됨에 따라 가구특성을 고려해야 할 필요성이 다소 감소했다는 점 또한 고려하였다. 이러한 이유에서 소득기준선 산출 및 생계급여 급여수준 산출에 적용되는 가구균등화지수는 현행 균등화지수를 그대로 유지하는 방안을 제안하였다. 하지만 이것이 현행 균등화지수를 계속 사용해야 한다는 의미는 아니다. 중장기적으로는 OECD 수정균등화 지수를 넘어서, 우리사회에 적합한 가구균등화 지수를 산출하는 방안이 필요하기 때문이다. 이는 시간제약 등 다양한 문제로 인해 본 연구방안에서는 다루지 못했다. 이것이 제도개편의 첫 번째 후속과제인 셈이다.

재산기준과 관련해서는 이미 오래전부터 많은 논쟁이 있어 왔다. 이 문제와 관련해서도 연구진들은 현행 소득인정액 방식보다 재산기준선 방식(cut-off)이 비교우위에 있다고 판단해 왔다. 그것은 이론적으로 소득인정액 방식이 다양한 논리적 문제를 안고 있기 때문이다. 그리고 소득인정액 방식이 지속적으로 재산기준선 방식과 유사한 방향으로 변해 왔다는 점을 확인할 수 있다. 실증분석결과도 재산기준선 방식을 취하더라도 그에 따른 개편의 충격이 크지 않다는 점을 보여주고 있다. 이러한 의견은 2013년 6월 28일 개최된 공청회 발표자료에서도 분명하게 언급되었다. 하지만 소득인정액 방식은 기초생활보장제도가 시행된 십 여 년의 기간 동안, 행정실무자와 수급자 모두에게 익숙한 개념이며, 많은 복지제도가 이 방식을 준용하고 있다는 점에서 단기間に 개편하는데 많은 어려움이 예상되었다. 물론 다양한 복지제도가 소득인정액 방식을 준용하는 것은 바람직하지 않다고 말할 수 있다. 더욱이 소득인정액 개념과 최저생계비가 연동되어 지원대상을 특정 소득계층 이하로 한정하는 경향은 더욱 큰 문제라고 말할 수 있다. 하지만 제도개편 과정에서 새로운 재산기준을 적용하는 데 따른 혼란을 최소화하기 위해 이 또한 후속과제로 남겨두게 되었다. 이것이 바로 제도개편의 두 번째 후속과제인 셈이다.





## 제3부 급여제도별 개편방향







## 제10장 생계급여

제1절 생계급여 제도의 구조와 특징

제2절 생계급여의 개편방향

제3절 제도개편이 기존 수급자에게 미치는 영향

제4절 제도개편에 따른 소요예산



## 제1절 생계급여 제도의 구조와 특징

현행 기초보장제도 하에서 생계급여를 수급하기 위해서는 가구의 소득인정액이 가구원수별 최저생계비 이하여야 한다는 조건과 부양의무자가 없거나 부양의무자의 부양능력이 미약하다는 기준을 충족해야 한다. 이 가운데 부양의무자 기준을 논외로 한다면, 소득인정액이 최저생계비 이하여야 한다는 조건을 충족해야 한다.

그런데 이 조건을 충족한다고 해서 실제로 생계급여를 받게 되는 것은 아니다. 생계급여는 기초보장 수급자격을 갖춘 가구 가운데 소득인정액이 현금급여기준선 이하인 가구에 대해서만 지급되기 때문이다. 요컨대 현행 기초보장제도 하에서 생계급여는 선정기준선과 급여기준선이 분리되어 있다는 특징을 갖고 있다. 생계급여 수급을 위한 선정기준과 급여기준을 요약하면 아래와 같다.

생계급여 수급가구 선정기준: 소득인정액  $\leq$  최저생계비

생계급여액 산정 기준: 소득인정액  $\leq$  현금급여기준선

생계급여의 선정기준선과 급여기준선이 다른 이유는 현행 기초보장제도가 갖고 있는 통합급여체제로서의 특징 때문이다. 현행 통합급여 체계 하에서 기초보장 수급 대상으로 선정된 가구에 대해서는 생계, 의료, 주거, 교육 등 급여가 주어지는데, 이때 생계급여와 주거급여는 현금급여의 형태로 주어지고 여타 급여는 현물급여의 형태로 주어진다. 현물의 형태로 주어지는 급여의 상한액이 타법지원액이란 명칭으로 최저생계비의 일부를 구성하게 되고 따라서 최저생계비에서 타법지원액을 차감한 액수만큼이 현금급여의 기준선이 된다.

한편 이 현금급여는 다시 생계급여와 주거급여로 구분된다. 현금으로 제공되는 급여 가운데 약 81.2%가 생계급여이고 나머지 18.8%에 해당하는 급여가 주거급여의 몫이다.

아래의 [그림 10-1]은 2011년의 최저생계비를 기준으로 최저생계비의 구성부분을 보여주고 있다. 최저생계비를 100으로 간주한다면 현금급여 기준선(현금급여의 상한액)이 최저생계비의 약 81.9%에 해당하는 금액이고 나머지 18.1%는 타법지원액이 차지한다. 현금급여 기준선에 해당되는 금액은 다시 생계급여(최저생계비의 약 66.5%)와 주거급여액(최저생계비의 15.8%)로 구성된다. 물론 이와 같은 비율은 각 구성 요소별 상한액을 기준으로 했을 때 적용되는 것이다. 요컨대 소득인정액이 0인 가구는 최저생계비의 81.9%에 해당되는 현금급여를 받게 되지만 만일 가구의 소득인정액이 현금급여기준선을 초과한다면 이 가구는 의료, 교육 등의 급여는 받을 수 있으나 현금 급여(생계 및 주거급여)를 받지 못하게 된다.

[그림 10-1] 최저생계비의 구성(최저생계비 =100)

최저생계비(100.0)	
현금급여 기준선(81.9)	타법지원액 (18.1)
생계급여 기준(66.5%)	주거급여 (15.8%)

## 제2절 생계급여의 개편방향

통합급여에서 욕구별 맞춤형 급여체제로 개편됨에 따라 생계급여 역시 타 급여와 독립된 선정기준이 필요하게 되었다. 현재 전물량 방식으로 확정된 최저생계비가 수급대상의 선정 및 급여기준선이었다면, 개편된 생계급여 제도에서는 중위소득을 기준으로 한 상대적 소득기준 방식을 도입하고자 한다. 이때, 상대적 기준방식이 실제로 한 사회 내에서 생활수준을 보장하는 데 적절한 수준인지에 대해서는 검토가 필요할 것이다. 따라서 생계급여 개편안에서는 개편 이후 적어도 현행 제도 하에서의 생계급여 최대액 이상이 되도록 하는 것을 원칙으로 하고자 한다.

## 1. 생계급여 고유의 선정기준 마련

기초보장 급여체계가 현행 통합급여 체계에서 맞춤형 급여체계로 전환됨에 따라 생계급여제도 역시 타 급여와 독립된 고유한 선정기준이 필요하게 된다. 즉 생계급여는 생계급여만의 선정기준과 급여기준을 갖게 되는 것이다. 그런데, 현행 제도에서 생계급여의 선정기준과 급여기준이 분리하게 되었던 이유가 타법지원액의 존재 때문이었음을 고려한다면, 각 급여의 선정기준이 독립됨에 따라 생계급여의 선정기준과 급여기준이 불일치하는 현상도 자연스럽게 해소될 것이다.

## 2. 상대적 소득기준선의 도입

현행 생계급여제도의 선정 및 급여기준선은 전물량 방식으로 조사된 최저생계비에 그 근거를 두고 있었다. 2명의 성인과 2명의 아동으로 구성된 가구를 표준가구로 설정하고, 이 표준가구가 기본적 욕구를 충족시키기 위해 한 달 동안 소비해야 할 소비재의 양과 금액을 추정함으로써 최저생계비를 정하고, 그 가운데 의료, 주거, 교육 등의 욕구에 소요되는 금액을 제외한 부분을 생계급여의 상한액으로 삼았던 것이다.

그런데 각 급여가 독자적인 선정기준을 설정하게 되는 맞춤형 급여체계 하에서는 최저생계비 자체가 현행 제도 하에서와 같은 기능을 갖지 않게 된다. 최저생계비가 더 이상 모든 급여의 단일한 선정기준으로 기능하지 않게 됨에 따라 절대적 선정기준을 사용해야 할 필연성이 없어진다. 따라서 개편된 생계급여 제도에서는 중위소득을 준거로 한 상대적 소득기준 방식 도입을 도입하고자 한다.

맞춤형 급여체계로의 전환이 필연적으로 상대기준선의 도입을 요구하는 것은 아니다. 별도의 생계급여기준선을 절대적 방식으로 설정하는 것도 가능한 방식이다. 물론 각 기준선 방식은 각각의 장단점을 갖고 있다. 상대적 소득기준 방식은 기준선 자체가 소득분배상태의 변화(중위소득의 변화)에 연동되기 때문에 사회경제적 변화를 반영하기 쉽다는 장점이 있다. 공공부조 제도의 급여기준선 결정에 대한 논의가 하나의 지점으로 집중되어 논의될 수 있다는 장점이 있다. 예컨대 생계급여의 선정기준은 중위소득의 몇% 선이 되어야 할 것인가로 사회적, 정책적 논의가 집중되고 그 기준선이 분명한 형태로 표현될 수 있다는 것이다.

한편 상대적 기준선 방식은 그 기준선이 실제로 한 사회 내에서의 기본적 생활수준을 보장하는 수준인가 여부를 별도의 기준을 통해 검증해야 한다는 문제점을 안고 있다. 예컨대 생계급여의 기준선이 중위소득의 50% 선이라고 하자. 하지만 이 소득수준이 실제로 한 사회의 최저생활을 보장하는 수준인가 여부를 확인하는 것은 별개의 문제라는 것이다.

이러한 각 방식의 장단점이 있겠으나, 기존의 절대적 기준선 설정 방식이 다양한 비판에 노출되어 왔던 점과, 그에 대한 대안으로 상대적 기준선 방식의 도입이 필요하다는 주장이 지속적으로 존재해 왔던 점을 고려한다면 급여체계의 전환 시점에 상대적 기준선을 도입하는 것이 자연스러운 선택일 수 있다.

### 3. 생계급여 선정기준을 현행 생계급여 최대액 이상으로 조정

앞서 언급한 바와 같이 생계급여의 소득기준을 상대적 방식으로 전환하는 과정에서 실질적인 생계보장의 선이 유지될 수 있을 것인가는 매우 중요한 문제이다. 그런데 이 문제는 개편 이후에 생계급여의 선정기준선을 어느 수준으로 설정할 것인가의 문제와 직접적으로 연관된다. 본 생계급여 개편안에서는 개편 이후 생계급여 소득기준선이 적어도 현행 제도 하에서의 생계급여 최대액 이상이 되도록 하는 것을 원칙으로 함으로써 실질적으로 급여체계 개편에 따라 생계급여의 보장성이 강화되도록 할 것이다. 이 문제와 관련해서 생계급여의 대상자 선정기준은 소득인정액이 ‘중위소득 30% 이하인 가구’로 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그것은 현행 생계급여 최대액 보다 다소 높은 수준이다.

생계급여의 소득기준을 중위소득의 30%이하로 설정해야 하는 이유는 기존 생계급여의 소득기준이 중위소득의 27% 수준이며, 소비지출액이 경상소득을 초과하는 적자 가구가 주로 중위소득의 30%이하에 분포하고 있다는 점을 고려한 것이다. 기존 생계급여가 마켓바스켓 방식으로 계측되었으며, 중앙생활보장위원회라는 사회적 합의기구를 통해 결정되었다는 점은 이것이 상대적 소득기준선으로 개편함에 있어 기본선(base line)으로 간주되어야 함을 의미한다. 그리고 가구소득으로 기본적인 소비지출을 감당하지 못하는 집단이 중위소득의 30%이하에 분포하고 있다는 점은 생계급여 선정을 위한 상대적 소득기준선을 중위소득의 30% 수준으로 설정하는 것이 바람직하다

는 점을 말해준다.<sup>44)</sup>

상대적 소득기준의 도입으로 급여액은 증가할 것으로 기대하며, 이러한 상대적 소득 기준 방식은 저소득층에 대한 지원 기준에 사회 전체적인 생활수준의 변화를 용이하게 반영한다고 볼 수 있다. 즉, 저소득층 생활보장수준 현실화를 위해 국민 전반적인 생활 수준을 고려한 상대적 빈곤 관점을 반영하여 최저보장수준을 설정해야 할 것이며, 급여별로 선정기준과 급여수준을 각각 마련하는 제도 개편 취지와 적자가구 분포 등을 고려하여 최저보장수준은 선정기준선과 일치시킬 필요가 있을 것이다.

급여 방식으로는 생계급여의 가구별 최저보장수준에서 수급자 가구의 소득인정액을 제외한 차액을 보충급여 방식으로 지급하도록 하며, 이는 기타 근로능력과 무관하게 수급대상으로 삼는 점, 보충급여 방식으로 급여를 지급하는 것은 현행 제도와 동일하다고 볼 수 있다.

#### 4. 부양능력 판정기준을 완화

부양능력기준의 완화는 기초보장 급여체계의 변화와는 직접적으로 관련이 없는 점이다. 그러나 급여체계의 개편이 요구되었던 기본적 맥락이 빈곤층에 기초보장제도의 보장성 강화와 사각지대 해소였음을 감안하면, 급여체계 개편과 동시에 부양의무자 기준의 완화는 동시에 고려되어야 할 과제일 것이다. 더구나 개편 이후에 생계, 의료, 교육, 주거 등의 급여가 각각의 선정기준을 갖게 되는데 이 모든 급여들에 대해 이전과 동일한 부양의무자 기준을 적용하는 것이 타당한가 하는 질문이 곧바로 제기될 수 있다. 예컨대 의무교육 및 무상교육의 범위가 점차 확대되고 있는 교육서비스의 경우 부양의무자 기준을 여전히 두는 것이 적절한가 하는 비판이 제기될 수 있는 것이다.

따라서 급여체계의 개편과 동시에 모든 급여들이 기존의 부양의무자 기준 적용 여부에 대해 재검토해야 할 필요성에 직면하게 된다. 생계급여의 경우 이하에서는 부양의무자 기준 자체는 유지하되, 부양능력 판정 기준을 완화하는 방향의 개선안을 제시하고자 한다.<sup>45)</sup>

44) 생계급여 선정을 위한 상대적 소득기준선 설정의 논거로 적자가구의 소득분포에 대한 분석결과는 위의 <표 9-5>를 참조.

45) 구체적인 부양능력 판정기준 완화에 대해서는 이 보고서의 부양의무자 기준 개편방안을 참조.

## 5. 기존 수급자에 대한 이행기 보호방안을 마련

생계급여의 개편은 원칙적으로 생계욕구에 대한 보장성의 강화와 보호대상의 확대를 목표로 하지만, 제도의 변화 과정에서 기존 수급지위에 변동이 생기는 경우가 불가피하게 발생할 수 있다. 특히 문제가 되는 수급지위의 변동은 수급지위를 잃게 되는 경우나 급여액이 감소하는 경우이다. 이러한 수급지위의 변동이 존재하는 경우 그 빈도가 높지 않더라도 제도 변화에 대한 수용성을 떨어뜨리고 결과적으로 개편된 제도의 성공적 정착을 어렵게 하는 요인이 될 수 있다.

따라서 생계급여의 개편과정에서는 이와 같이 수급지위가 악화되는 기존 수급가구에 대한 보호 대책, 즉 이행기 보호대책이 한시적으로 강구되어야 할 것이다. 이행기 보호의 기본 원칙은 다음과 같이 요약될 수 있다. 기존 생계급여 수급가구가 가구 자체의 소득이나 재산 등이 변화하지 않은 상태에서 오직 제도 변화에 의해 급여액이 감소하게 되는 경우, 개편된 제도 하에서도 기존의 수급액이 유지되도록 하여야 한다는 것이다. 이 제도가 한시적인 것은 인위적으로 이행기 보호의 시한을 설정한다는 의미에서가 아니다. 장기적으로 생계급여의 명목 기준은 상승하고 기존 수급자의 소득이 상승하지 않는 경우 이행기 보호 대상이던 기존 수급자들도 자연스럽게 개편된 제도 하의 수급대상으로 전환될 것이다. 이러한 의미에서 이행기 보호 조치는 한시적인 조치의 성격을 갖게 될 것이다.

## 6. 기타 조건의 현행 유지

생계급여가 개편되더라도 위에서 언급한 내용 이외에 기존의 제도에 유지되던 다른 조건들은 그대로 유지되는 것이 바람직하다. 대표적으로 생계급여의 수급조건에 근로능력 여부를 고려하지 않는 기존의 원칙은 그대로 유지되어야 할 것이다. 아울러 모든 생계급여 수급자에게 급여를 보충급여 방식으로, 현금급여 방식으로 지급하는 기본적인 틀은 지속적으로 유지되어야 할 것이다.



### 제3절 제도개편이 기존 수급자에게 미치는 영향

#### 1. 기존 생계급여 수급자의 실태

##### 가. 기존 수급가구 분석의 필요성 및 자료

생계급여의 개편이 급여 대상자를 확대하고 수급자에 대한 보호를 강화하는 것을 목적으로 하지만 제도 개편의 과정에서 기존 수급자의 지위에 큰 변동을 수반하게 된다면 이는 성공적인 제도 개편에 걸림돌이 될 것이다. 따라서 제도 개편의 과정에서 기존의 생계급여 수급 가구에게 발생하는 변화에 대해 정확히 예측하고 그에 대한 대책을 마련하는 것은 매우 중요한 작업일 것이다. 특히 일부일지라도 기존 수급자 가운데 수급자격을 상실하거나 급여가 감소하는 가구가 생길 가능성이 있을 경우에는 별도의 대책이 필요하다. 그런 만큼 제도 개편이 기존 생계급여 수급자에 미치는 영향을 면밀하게 분석할 필요가 있다.

앞 절까지의 분석이 주로 제도 개편이 미칠 영향에 대한 미시 표본자료를 이용한 분석이었다면, 기존 수급자에게 미치는 영향에 대해서는 다른 자료를 이용한 다른 접근이 필요하다. 가장 큰 이유는 앞 절까지의 분석에서 사용된 통계청의 <가계금융복지조사>가 기초보장수급자를 충분히 대표하지 못할 가능성이 높으며, 기초보장 수급자로 간주할 수 있는 가구가 표본에 일부 포함되어 있더라도 그것이 본 연구에서 집중적으로 분석하고자 하는 생계급여 수급가구와 정확히 일치하지 않기 때문이다. 다른 하나의 이유는 실제 기초보장 수급자의 자격 및 급여 지급에 관한 정보를 제공하는 행정자료가 존재하는 만큼, 이를 이용한 분석이 불가피하다는 점이다.

따라서 이 장의 분석에서는 사회복지 통합전산망 상의 수급가구 자료를 이용하여 분석을 진행할 것이다. 이 자료는 개별 수급가구의 현황이 수시로 반영되어 수정되는 만큼, 분석을 위해서는 특정 시점의 현황 자료를 이용할 수밖에 없다. 이하의 분석에서는 2013. 3월말 기준 사회복지통합전산망 상의 기초보장 수급자 자료할 것이다.

수급자 행정자료는 가구, 가구원, 부양의무자 가구, 부양의무자 가구원 등 데이터셋으로 구분되어 있는데, 이 가운데에서 우선 가구원 데이터셋의 자료를 가구데이터와 결합하였다. 그 다음 부양의무자 가구 데이터의 정보를 수급가구 데이터에 결합하였

다. 이 때, 수급가구 - 부양의무자의 관계가 다중 대응일 수 있는 만큼(즉 복수의 수급가구가 복수의 부양의무자 가구와 대응할 수 있는 만큼) 분석의 편의를 위해서 수급가구당 부양의무자 가구는 3개로 한정하여 분석하였다. 이렇게 구축된 데이터 셋은 약 82만3천 가구에 대한 정보 수록하고 있었는데, 분석 목적에 따라 일부 수급가구자료를 제외하고 분석(전체의 0.1% 미만)하였다.

행정자료를 이용한 분석에 앞서 몇 가지 유의하여야 할 사항이 있다. 첫째는 수급가구에 대한 행정자료는 기본적으로 전수 조사 자료라는 특징이 있다. 더욱 중요한 것은 이것이 급여의 제공에 관한 실제 기록을 제공하고 있다는 것이다. 따라서 데이터 상에 나타난 내용을 우선 사실로 간주할 수밖에 없다. 경우에 따라서는 수급자격이나 급여지급 등의 내용이 제도 설계의 일반적인 구조와 불일치하는 것으로 보이는 사례도 발견되지만, 예외적 사례라고 판단할 수 있는 극단적인 경우를 제외하고는 분석에 포함시켰다. 그러나 그러한 불일치가 발생하는 현실적 이유에 대해서 판단하는 것은 또 다른 문제일 수 있음을 전제할 필요가 있다.

다른 하나는 표본자료를 이용한 앞 절의 분석과 일관성을 유지하기 어려운 경우가 있다는 것이다. 주지하다시피 앞 절까지 통계청 자료를 이용한 분석은 실제 수급가구가 표본 안에 포함되었을 가능성을 배제하지 않은 것이었다. 이런 상태에서 본 장에서 수급자 행정자료를 이용한 분석이 이루어질 경우 두 자료를 이용한 분석을 어떻게 결합 또는 연결시킬 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 구체적으로 다음 장에서 다룰 제도 개편에 따른 소요 재정을 추계하는 일에서 이 문제에 부딪칠 수 있다. 소요재정 추계는 기존 수급자에게 소요되는 재정과 신규 수급자에게 소요되는 재정으로 구분할 수 있다. 이때 전자는 행정데이터를 사용한 분석에 근거하게 된다. 반면 후자는 통계청 자료를 이용한 분석에 근거하게 된다. 이때 통계청 자료를 이용한 분석에서 기존 수급자에 해당되는 부분을 어떻게 고려할 것인가가 문제가 될 수 밖에 없다. 본 연구에서는 몇 가지 가정을 통해 이러한 문제를 해결하고자 할 것이나, 그것이 두 데이터를 사용하는 데서 발생하는 문제를 근본적으로 해결하는 것은 아님을 염두에 두어야 할 것이다.

## 나. 기존 수급가구의 현황

2013년 3월 말 현재 기초보장 수급가구 중 분석에 포함된 가구는 총 822,841가구이다. 이 가운데 93.2%에 해당하는 766,943 가구가 현금급여(생계급여 또는 주거급여)를 수급하고 있다. 전체 수급가구의 92.7%인 762,900 가구가 생계급여를, 88.7%에 해당하는 730,022가구가 주거급여 수급하고 있다. 생계급여와 주거급여의 결합분포는 다음 <표 10-1>과 같다.

<표 10-1> 생계급여 수급가구와 주거급여 수급가구의 교차 분포

(단위: 가구, %)

생계급여	주거급여		합계
	비수급	수급	
비수급	55,898	4,043	59,941
	6.8	0.5	7.3
	93.3	6.7	
	60.2	0.6	
수급	36,921	725,979	762,900
	4.5	88.2	92.7
	4.8	95.2	
	39.8	99.5	
합계	92,819	730,022	822,841
	11.3	88.7	100.0

주: 각 셀의 첫 행은 해당 가구수, 둘째 행은 전체 수급가구 중 비중, 셋째 행은 행내 비중, 넷째 행은 열내 비중을 의미함.

자료: 사회복지통합전산망. 2013년 3월 기준

아래의 <표 10-2>는 기초보장 현금급여 수급가구의 소득인정액 분포를 보여준다. 전체 수급가구 중 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구가 98.3%, 현금급여기준선 이하인 가구가 94.6%, 생계급여 상한액 이하가 89.5%에 이르렀다. 1인가구의 경우, 평균 소득인정액은 현금급여 기준의 27.3%, 생계급여 상한액의 33.9%에 불과하였다. 2013년 최저생계비 대비 현금급여기준과 생계급여 상한액이 각각 84.7%와 68.3%임을 고려하면, 기초보장 수급가구의 소득인정액은 하향 분포되어 있음을 알 수 있다. 특히 전체 기초보장 가구의 93.6%, 현금급여 수급가구의 99.0%에서 재산의 소득환산액이 0으로 나타나, 현행 소득인정액 방식이 실질적으로는 재산기준선 방식처럼 작동하고 있다는 앞 절의 분석을 다시한번 확인시켜준다.

〈표 10-2〉 기초보장 수급가구의 소득 수준

(단위: 원/월, %)

	전체 평균	1인			4인		
		평균	현금급여 기준 대비	생계급여 상한 대비	평균	현금급여 기준 대비	생계급여 상한 대비
소득인정액	242,565	127,906	27.3	33.9	697,513	55.1	68.3
소득평가액	234,922	125,372	26.8	33.2	665,729	52.6	65.2
재산의 소득환산액	7,857	2,610	0.6	0.7	32,040	2.5	3.1
소득총액	284,134	161,375	34.4	42.7	762,782	60.2	74.7

자료: 사회복지통합전산망. 2013년 3월 기준

참고로, 수급가구의 가구원수 및 주거유형별 분포는 〈표 10-3〉 및 〈표 10-4〉과 같았다.

〈표 10-3〉 기초보장수급가구의 가구원수 분포

(단위: 가구, %)

가구원수	빈도	백분율	누적빈도	누적백분율
1	543,751	66.1	543,751	66.1
2	147,413	17.9	691,164	84.0
3	79,988	9.7	771,152	93.7
4	35,913	4.4	807,065	98.1
5	11,109	1.4	818,174	99.5
6	3,173	0.4	821,347	99.8
7	866	0.1	822,213	99.9
8	321	0.0	822,534	100.0
9	123	0.0	822,657	100.0
10	49	0.0	822,706	100.0

주: 11인 이상 가구는 제외

자료: 사회복지통합전산망. 2013년 3월 기준

〈표 10-4〉 기초보장 수급가구의 주거 유형 분포

(단위: 가구, %)

주거유형	빈도	백분율	누적빈도	누적백분율
자가	99,026	12.1	99,026	12.1
임차가구	703,863	86.2	802,889	98.3
시설	13,479	1.7	816,368	99.9
비주택	682	0.1	817,050	100.0

주: 자가 - 자가, 미등기 무허가주택, 기타 자가인정

임차가구 - 전세(전세, 전세임대), 월세, 보증부월세(보증부월세, 영구임대, 매입임대, 국민임대), 부분무료임차, 전체 무료임차

시설 - 가정위탁, 보장기간제공 거주자, 그룹홈거주자, 시설입소, 노숙자쉼터

비주택 - 오피스, 비닐하우스, 노숙자, 쪽방

자료: 사회복지통합전산망. 2013년 3월 기준

## 2. 제도개편에 따른 효과

### 가. 생계급여 제도개편 효과를 위한 가정

이 절에서는 생계급여 제도 개편안에 대한 다음과 같이 가정하기로 한다. 먼저 맞춤형 급여체계의 개편에 따른 생계급여의 기준선을 중위소득의 30%선으로 설정하되, 상대적 소득기준 도출방법과 재산기준 적용 방법에 따라 앞 장의 <표 9-20>에서와 같이 4가지 안으로 구분기로 한다. 즉, 균등화지수의 적용 방식에 따라 현행 방식과 OECD수정균등화 방식으로 구분하고(이하 현행, 수정 균등화로 약칭), 재산 기준의 적용 방식에 따라 현행과 같은 재산의 소득환산액 방식(=소득인정액 방식)과 소득 및 재산기준선 방식으로 구분(이하 인정액 방식, 기준선 방식으로 약칭)한다.

각 중 기준선을 적용하기 위해 다음과 같이 가정하도록 한다. 먼저 소득기준선은 통계청 <가계금융복지조사>를 이용하여 도출한 2011년 기준 중위소득의 30%값을 이용한다. 이 값은 현행 균등화지수를 적용할 경우 월 388,235원, 수정균등화지수를 적용한 경우 월 445,588원이다. 이 값을 2013년 시점에 적용하기 위하여 통계청 <가계동향조사>자료의 2006~2012년 사이의 6년간 연평균 중위소득 증가율을 적용하였다. 이와 같이 적용된 가구원수별 소득기준선은 아래의 <표 10-5>와 같다.

<표 10-5> 개편에 따른 생계급여 수급기준선 적용안

(단위: 원/월)

가구 원수	현행('13)		현행 균등화지수 적용('13)			수정 균등화지수 적용('13)		
	현금급여 기준액(A)	생계급여 상한액(B)	선정 기준선 (C)	현금급여 기준 대비 (=C-A)	생계급여 상한 대비 (=C-B)	선정 기준선 (D)	현금급여 기준 대비 (=D-A)	생계급여 상한 대비 (=D-B)
1	468,453	377,817	425,912	-42,541	48,095	487,468	19,015	109,651
2	797,636	643,309	724,050	-73,586	80,741	716,738	-80,898	73,429
3	1,031,862	832,217	937,006	-94,856	104,789	927,116	-104,746	94,899
4	1,266,089	1,021,126	1,149,962	-116,127	128,836	1,132,065	-134,024	110,939
5	1,500,315	1,210,034	1,362,918	-137,397	152,884	1,311,439	-188,876	101,405
6	1,734,541	1,398,942	1,575,874	-158,667	176,932	1,479,191	-255,350	80,249
7	1,968,767	1,587,850	1,788,830	-179,937	200,980	1,641,478	-327,289	53,628

주: 수정균등화방식의 선정기준선은 각 가구원수별 평균값을 제시한 것임  
자료: 사회복지통합전산망. 2013년 3월 기준

재산기준선에 대해서는 상승률을 적용하지 않고 '11년 기준 값을 적용하였다. 그리고 소득인정액 방식 하에서의 개편효과를 분석할 때에는 사통망 데이터상의 소득인정액을, 기준선 방식으로 개편효과를 분석할 때에는 소득평가액과 유형별 재산액 자료를 이용하였다. 단, 주거용 자산이 별도로 구분되어 있지 않아 일반재산으로 처리하였고, 마찬가지로 이유로 기준선 방식에서도 주거용 자산기준과 비주거용 자산기준을 합산하여 전체 자산규모와 비교하였다. 기타 다른 가정(균등화지수, 기본 재산 및 부채 공제 등)은 앞 절의 분석 모형과 동일하다.

## 나. 개편안 별 수급가구 규모 및 지위 변화

생계급여 개편 안에 따라 기존 생계급여 수급자의 수급지위가 어떻게 변하는지를 추정한 결과가 <표 10-6>~<표 10-9>에 제시되어 있다.

현행균등화 지수와 재산의 기준선 방식을 채택할 경우 개편 이후 생계급여 수급가구는 약 76만 가구가 될 것으로 추정된다. 이는 현행 생계급여 수급가구보다 약 2천 가구 감소한 수치이다. 기존 수급가구 중 2.3%에 해당하는 약 1만 9천 가구가 수급지위를 상실하며 약 1만 7천 가구가 신규로 수급가구가 된다. 계속 수급지위를 유지하는 가구 가운데 87.5%는 생계급여 수급액이 증가하거나 불변이고, 15.5%는 감소할 것으로 예상된다.

<표 10-6> 현행균등화 - 기준선 방식 하에서의 수급가구 지위 변화

(단위: 가구, %)

개편 후 현재 생계급여	비수급	수급	합계
비수급	43,218	16,701	59,919
	5.3	2.0	7.3
	72.1	27.9	
	69.7	2.2	
수급	18,805	744,030	762,835
	2.3	90.4	92.7
	2.5	97.5	
	30.3	97.8	
합계	62,023	760,731	822,754
	7.5	92.5	100.0

주: 각 셀의 첫 행은 해당 가구수, 둘째 행은 전체 수급가구 중 비중, 셋째 행은 행내 비중, 넷째 행은 열내 비중을 의미함.

자료: 사회복지통합전산망. 2013년 3월 기준

수정균등화지수와 재산의 기준선 방식으로 개편될 경우, 개편 이후 생계급여 수급가구는 약 77만 가구로 현행 생계급여 수급가구에 비해 약 6천8백 가구 증가하게 된다. 기존 수급가구 중 1.8%에 해당하는 약 1만 5천 가구가 수급지위를 상실하며 약 2만2천 가구가 신규로 수급지위를 얻게 된다. 계속 수급가구 가운데 87%는 생계급여 수급액이 증가하거나 불변이고, 13%는 급여가 감소하게 된다.

〈표 10-7〉 수정균등화 - 기준선 방식 하에서의 수급가구 지위 변화

(단위: 가구, %)

개편 후 현재 생계급여	비수급	수급	합계
비수급	38,411	21,508	59,919
	4.7	2.6	7.3
	64.1	35.9	
	72.4	2.8	
수급	14,634	748,201	762,835
	1.8	90.9	92.7
	1.9	98.1	
	27.6	97.2	
합계	53,045	769,709	822,754
	6.5	93.6	100.0

주: 각 셀의 첫 행은 해당 가구수, 둘째 행은 전체 수급가구 중 비중, 셋째 행은 행내 비중, 넷째 행은 열내 비중을 의미함.

자료: 사회복지통합전산망. 2013년 3월 기준

현행균등화 지수와 인정액 방식으로 개편될 경우, 생계급여 수급가구는 약 76만 가구로 현행 생계급여 수급가구에 비해 약 2천6백 가구가 감소하게 된다. 기존 수급가구 중 2.2%에 해당하는 약 1만6천 가구가 수급지위를 상실하며 약 1만4천 가구가 새로 수급 지위를 얻게 된다.<sup>46)</sup> 계속 수급가구 가운데 87.6%는 생계급여 수급액이 증가하거나 불변이고, 12.4%는 수급액이 감소할 것으로 전망된다.

46) 동일한 기준을 적용함에도 기존 수급가구 중 생계급여를 새롭게 받게 되는 경우가 발생하는 이유는 신규 수급이나 주소지 변경 등 다양한 이유로 데이터 상에 기록된 소득인정액과 지급된 급여가 일치하지 않는 경우를 중심으로 발생한 것으로 판단된다. 하지만 이와 관련한 구체적인 정보를 확인하기 힘든 상황이다. 따라서 이 수치에 대해서는 신중한 해석이 필요하다.

〈표 10-8〉 현행균등화 - 인정액 방식 하에서의 수급가구 지위 변화

(단위: 가구, %)

개편 후 현재 생계급여	비수급	수급	합계
비수급	46,004	13,915	59,919
	5.6	1.7	7.3
	76.8	23.2	
	73.6	1.8	
수급	16,499	746,336	762,835
	2.0	90.7	92.7
	2.2	97.8	
	26.4	98.2	
합계	62,503	760,251	822,754
	7.6	92.4	100.0

주: 각 셀의 첫 행은 해당 가구수, 둘째 행은 전체 수급가구 중 비중, 셋째 행은 행내 비중, 넷째 행은 열내 비중을 의미함.

자료: 사회복지통합전산망. 2013년 3월 기준

마지막으로 수정균등화지수와 인정액 방식을 채택할 경우, 개편 이후 생계급여 수급 가구는 약 77만 가구로 현행 생계급여 수급가구에 비해 약 6천7백 가구 증가할 것으로 예상된다. 기존 수급가구 중 1.6%에 해당하는 약 1만2천 가구가 수급지위를 상실하며 약 1만9천 가구가 신규로 수급하게 된다. 계속 수급가구 가운데 90.2%는 생계급여 수급액이 증가하거나 불변이고, 9.8%는 급여가 감소할 것으로 전망된다.

〈표 10-9〉 수정균등화 - 인정액 방식 하에서의 수급가구 지위 변화

(단위: 가구, %)

개편 후 현재 생계급여	비수급	수급	합계
비수급	41,050	18,869	59,919
	5.0	2.3	7.3
	68.5	31.5	
	77.1	2.5	
수급	12,165	750,670	762,835
	1.5	91.2	92.7
	1.6	98.4	
	22.9	97.6	
합계	53,215	769,539	822,754
	6.5	93.5	100.0

주: 각 셀의 첫 행은 해당 가구수, 둘째 행은 전체 수급가구 중 비중, 셋째 행은 행내 비중, 넷째 행은 열내 비중을 의미함.

자료: 사회복지통합전산망. 2013년 3월 기준



제도 개편에 따라 수급지위를 상실하게 되는 주된 요인은 위에서 보듯이 개편안에 따른 소득기준선이 일부를 제외하고는 현행 현금급여 기준보다 높기 때문인 것으로 추정된다. 현행 제도 하에서는 소득인정액이 현금급여 기준 이하인 가구에 대해 현금급여를 생계급여와 주거급여로 구분하여 지급하기 때문에 소득인정액이 현금급여기준선과 생계급여 상한액 사이인 가구의 경우 제도 개편에 따라 생계급여를 받지 못하게 되는 경우가 발생하게 된다<sup>47)</sup>.

그러나 수급지위를 잃게 되거나 생계급여액이 줄게 되는 가구의 대부분이 임차가구인 점을 감안할 때, 생계급여를 수급하지 못하게 되는 가구더라도 개편되는 주거급여를 수급할 가능성이 높을 것으로 추정된다. 아래의 <표 10-10>에 따르면 수급지위 상실가구 중 80% 이상이 임차가구이며, 급여액 하락 가구(수급지위 상실가구 포함) 중 대략 90%가 임차가구인 것으로 나타난다. 따라서 생계급여 수급지위 변화나 급여액 하락 효과는 주거급여에 의해 상쇄될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

<표 10-10> 개편에 따른 수급 상태 변화 가구 중 임차가구 비율

(단위:가구,%)

개편안	수급지위 상실가구 중 임차가구		급여액 하락 가구 중 임차가구	
	가구 수	비율	가구수	비율
현행+기준선	15,330	81.7	97,749	89.1
수정+기준선	12,461	85.3	78,442	90.8
현행+인정액	13,798	83.8	97,272	89.2
수정+인정액	10,834	89.3	78,045	91.2

주: 급여액 하락 가구는 수급지위 상실가구 포함  
자료: 사회복지통합전산망. 2013년 3월 기준

위의 네 가지 방식에 따른 주요 변화를 요약하여 비교하면, 인정액 방식보다는 기준선 방식이, 그리고 현행 균등화보다는 수정균등화지수가 수급자 규모 및 급여액을 증

47) 이밖에도 행정자료 상으로도 현재 수급기준을 충족하지 못하는 가구가 포함되어 있는 경우도 있다. 이러한 가구가 존재하는 이유는 소득변동과 자격변동이 행정전산망에 반영되는 시차가 있기 때문인 것으로 추정되지만, 자세한 이유에 대해서는 좀 더 면밀한 분석이 필요할 것이다. 이 장의 분석에서는 이러한 가구들도 수급지위를 상실하는 가구로 분류하였다. 제도 개편에 따른 기준선 변화로 수급지위를 잃게 되는 가구를 순수 탈락 가구라고 한다면, 현재 자료상으로도 수급지위를 상실하게 되는 가구를 자연탈락 가구로 구분할 수 있다.

가시키는 효과가 큰 것으로 추정된다. 그러나 이러한 추정은 행정데이터를 이용하여 현행 기초보장(생계급여) 수급자를 모집단으로 한 것으로, 이에 따른 한계를 감안할 필요가 있을 것이다.

결국 선정기준의 결정에 있어서는 위에 제시한 기존 수급자 중의 생계급여 수급 및 탈락 외에도 비수급 빈곤층의 신규 수급 등의 요인을 함께 고려하여 결정하는 것이 바람직하다.

## 제4절 제도개편에 따른 소요예산

### 1. 예산 추정을 위한 가정

이 장에서는 생계급여 제도의 개편에 따라 어느 정도의 재원이 소요될지를 추정하고자 한다. 이를 위해 우선 제도 개편에 따른 수급대상 가구를 다음과 같은 네 집단으로 구분하여 추정하기로 한다. 첫째, 현행 제도 하에서 기초보장 수급가구이면서 동시에 생계급여 수급 가구였으며 개편 이후에도 계속하여 생계급여를 받게 되는 가구이다. 이 집단을 편의상 A 집단이라고 하자. 둘째는 현행 제도하에서 기초보장 수급가구이지만 생계급여를 수급하지는 못하는 가구였다가 개편 이후 생계급여를 받게 되는 가구이다. 이 집단을 B집단이라고 지칭할 것이다. 셋째는 현행 제도 하에서 생계급여는 물론 기초보장 수급대상이 아니었으나 제도 개편 이후 생계급여 수급 대상자가 되는 가구(C)이다. 마지막으로 위의 A, B, C에도 속하지 못하나 부양의무자 기준이 완화될 경우 수급 자격을 얻게 되는 가구(D)이다.

제도 개편이 A 및 B 집단에 미치는 영향에 대해서는 사회복지통합전산망의 행정자료를 이용하여 추정하여 추정할 것이다. 이때 부양의무자 기준의 변화가 없는 한 소득 인정액이 최저생계비 이하이면서 부양의무자 조건을 충족하는 가구는 현행 수급 가구와 일치할 것으로 가정하기로 한다. 한편 C 및 D 집단의 가구의 수급 지위 및 수급액에 대한 분석은 통계청 <가계금융복지조사(2012)>자료를 이용할 것이다. <가계금융복지조사>자료상 소득인정액이 최저생계비의 100% 이하인 것으로 추정되는 가구 중 현행 부양의무자 기준 해당 가구는 B집단에 대한 추정으로 대체한다.

C 및 D 집단에 대해서는 통계청 자료를 이용하여 2011년 기준 생계급여 수급대상 가구 및 급여액을 추정한 후, 2013년 추정치에 대해서는 가구규모 추정비율과 물가상승률 적용할 것이다. 통계청이 추계하는 2013년의 가구 수는 18,206,328가구이고 2014년은 18,457,628가구이다. 소비자물가지수의 '06~'12년간 연평균 상승률은 3.19%이다.

한편, 신규 수급가구 중 현행 부양의무자 기준 충족 가구에 대해서는 '11년 기준 소득인정액이 최저생계비의 100% 이하인 가구(전체 가구의 8.8%, 약 157만 가구)대비 실제 수급가구(85만 가구)의 비율(약 54.2%)을 적용한다.

마지막으로 부양의무자 기준 변화에 따른 효과는 기존 연구결과를 토대로 비수급 빈곤층의 16.36%가 수급대상에 추가로 포함되는 것으로 가정하기로 한다.<sup>48)</sup>

## 2. 집단별 소요 재정 추정

### 가. 기존 기초보장 수급가구 대상 소요 재정

먼저, A, B 집단에 대한 소요 재정 추계 결과가 아래의 <표 10-11>에는 4가지 개편안 별로 제시되어 있다. 이 수치는 2013년 소요 예산액 추정치를 기준으로 2014년 예산을 추정하기 위해 물가상승률 약 3.19%('06~'12년간 연평균 물가상승률)을 적용한 것이다. 개편안에 따라 연간 총 예산은 약 3조 1천억~ 약 4조 가량 소요될 것으로 예상된다. 수급 가구의 가구당 월평균 급여는 3안 <1안 < 4안 < 2안의 순서이며, 연간 총 소요예산도 이와 같은 순서일 것으로 예상된다.

48) 부양의무자 기준 완화에 따라 소득기준을 충족하는 비수급 빈곤층 중 수급이 가능할 것으로 판단되는 가구 및 개인의 규모에 대해서는 추후 보다 체계적인 추정작업이 필요할 것으로 여겨진다.

〈표 10-11〉 개편안 별 월간 평균급여 및 연간 총급여(2013년 기준)

(단위: 원, 백만원)

	계속+상승불변		계속+하락		신규		계		
	월평균 급여	연간예산 (백만)	월평균 급여	연간예산 (백만)	월평균 급여	연간예산 (백만)	월평균 급여	연간예산 (백만)	'14연간 예산 (백만)
기존 수급	328,319	3,005,436			-	-	328,319	3,005,436	3,101,309
1현행+기준선	419,769	3,278,715	189,438	211,715	300,583	60,240	388,954	3,550,671	3,663,937
2수정+기준선	460,164	3,593,720	202,771	236,991	57,225	66,389	421,924	3,897,100	4,021,417
3현행+인정액	418,966	3,285,321	175,803	195,937	266,593	44,516	386,470	3,525,774	3,638,246
4수정+인정액	435,011	3,534,090	326,709	288,781	221,757	50,212	419,416	3,873,082	3,996,634

주: '13~'14년간 물가상승률 3.19% 적용  
 자료: 사회복지통합전산망. 2013년 3월 기준

한편 월평균 급여의 증가분과 총 예산의 증가분을 비교하면 〈표 10-12〉와 같다.

총예산의 증가분은 개편안에 따라 연간 약 5천2백억~8천9백억원 선이다. 수급 가구의 월평균 급여 증가분은 3안 <1안 < 4안 < 2안의 순서이며, 연간 총 소요예산 증가분도 같은 순서이다. 계속 수급자 중 급여 하락이 발생하는 가구의 급여 하락분은 개편안에 따라 약 1만7천원 ~9만2천원 수준이 될 것으로 추정되었다.

〈표 10-12〉 개편안 별 월평균 급여액 및 연간 총예산 증감분 비교(2013년 기준)

(단위: 가구, 원, 백만원, %)

	계속+상승불변		계속+하락		신규		계	
	월평균 급여	연간예산 (백만)	월평균 급여	연간예산 (백만)	월평균 급여	연간예산 (백만)	월평균 급여	연간예산 (백만)
1현행+기준선	71,319	557,056	-43,588	-48,713	300,583	60,240	60,635	545,235
2수정+기준선	111,689	872,254	-17,028	-19,902	257,225	66,389	93,605	891,664
3현행+인정액	70,355	551,689	-58,405	-65,094	266,593	44,516	58,152	520,338
4수정+인정액	112,451	913,564	-92,228	-81,521	221,757	50,212	91,097	867,646

#### 나. 기초보장 비수급 가구 중 신규 수급가구 대상 소요 재정(부양의무자 기준 불변시)

기존 기초보장 비수급 가구 중 제도 개편에 따라 새롭게 수급지위를 획득하는 가구(C 집단)에 대한 소요 재정은 다음과 같은 식에 근거하여 추정하도록 한다. 아래의 〈표

10-13)은 소득인정액이 개편안 별 신규수급 가구의 규모 및 소요 예산 추정 결과를 보여준다.

$$\begin{aligned}
 & \text{'14년 신규수급가구} \\
 &= \text{'11년 소득·재산기준 충족 신규수급가구비율(전국 가구 대비)} \times \text{'14년 추계 가구수} \\
 & \text{'14년 신규수급가구 월평균 급여} \\
 &= \text{'11년 신규수급가구 월평균 급여} \times \text{물가상승률(3년간 약 9.9\%)} \\
 & \text{신규수급가구 연간 총 급여액} \\
 &= \text{신규수급 가구수} \times \text{월평균급여} \times 12
 \end{aligned}$$

〈표 10-13〉 기존 기초보장 비수급 → 개편 후 생계급여 수급 가구의 규모 및 소요 예산

개편안	2011	2013년			2014년		
	신규수급가구 비율 (%)	신규수급가구 (가구)	신규수급가구 월평균 급여(원)	신규수급가구 연간총급여 (백만원)	신규수급가구 (가구)	신규수급가구 월평균 급여(원)	신규수급가구 연간총급여 (백만원)
1.현행+기준선	0.37	68,076	163,311	133,411	69,016	168,521	139,567
2.수정+기준선	0.37	68,076	166,317	135,867	69,016	171,622	142,136
3.현행+인정액	0	0	0	0	0	0	0
4.수정+인정액	0	0	0	0	0	0(4)	0

주: 신규수급가구 비율은 기존 기초보장 비수급 가구 중 소득, 재산, 부양의무자 기준을 만족하는 가구의 전국 가구 대비 비율을 의미함.

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

소득인정액이 최저생계비 100% 이상인 가구에 대해 제도 개편에 따른 소요예산 추정결과 기준선 제도로 전환할 경우에는 기존 기초보장 비수급 가운데 신규수급가구가 발생하게 된다. 기준선 도입에 따른 재산기준 완화 효과로 기존 비수급 가운데 일부가 신규 수급대상이 되며, 이는 전국 가구 기준 0.37%에 해당하는 규모이다. 현행균등화+기준선 방식(1 방식)의 경우 '14년 총 6만9천 가구에 대해 약 1,400억원의 예산이 소요될 것으로 추정되고, 수정균등화+기준선 방식(2 방식)의 경우 '14년 총 6만9천 가구에 대해 약 1,432억원의 예산이 소요될 것으로 추정된다.

반면 현행 균등화지수+인정액 방식(3)과 수정균등화지수+인정액 방식 하에서는 신규 수급자가 발생하지 않는다. 이는 현행 소득인정액 방식을 유지하는 한 기존 비수급 가구가 수급자로 전환될 요인이 발생하지 않기 때문이다.





## 제11장 주거급여

제1절 제도개편의 추진배경

제2절 주거급여의 개편방향

제3절 제도개편에 따른 수급규모 및 소요예산





## 제1절 제도개편의 추진배경

그동안 정부는 저소득·서민의 주거복지 향상을 위해 장기공공임대주택 공급 및 전세자금대출지원 등 다양한 노력을 기울여 왔다. 이를 살펴보면 장기공공임대주택(영구, 50년임대, 국민임대 등) 재고는 약 93만호(2012, 전체 주택재고의 6.1%), 전세자금대출지원실적도 12조원(잔액기준, 약43만 가구, 2012) 수준이다, 그럼에도 불구하고 현행의 주거지원 프로그램 하에서는 수혜를 받지 못하는 사각지대, 즉 저소득 무주택가구(중위소득 45~50%인 가구) 중 공공임대 등 공급측면의 지원 또는 주거급여 및 전세자금대출지원 등 수요측면의 지원을 받지 못하고 있는 가구는 약 28만~43만 가구로 나타나고 있다.

또한, 최근 주택시장의 침체로 인한 전세가격의 상승과 전세의 월세전환 증가 등으로 월세가구 비중이 점차 높아지고 있으며, 특히 저소득층의 경우에는 월세가구 비중<sup>50)</sup> 및 소득대비 임대료부담 비율(RIR)도 상당히 높게 나타난다. 2012년도 주거실태 조사에 따르면 중위소득 45% 이하인 저소득가구 중 월세가구 비중은 32.4%로 전체 월세가구 비중(21.9%)보다 상당히 높은 수준이다. 또 중위소득 45% 이하인 저소득가구 중 민간셋집에 거주하는 임차가구의 월소득 대비 임대료부담 비율은 46.2%로, 동일소득계층이면서 공공임대주택에 거주하는 임차가구의 경우(21.2%)의 2배 이상으로 부담이 높으며 이에 전세자금지원 뿐 아니라 월세지원 등 다양한 주거지원 프로그램이 필요하다.

한편, 기초생활수급자에 대한 주거급여는 거주형태·임대료 수준 등과 무관하게 정액 지급되어 주거지원 목적에 부합되지 않는 실정이며 생계와 주거급여(8:2)가 명목상으로 구분되어 주거급여가 주거이외 타 용도로 사용될 가능성이 높을 것이며, 이에 대해 최근 정부는 기초생활보장제도를 맞춤형 급여체제로 개편하면서 기초급여내 주거

49) 본 장은 『주택바우처 사업설계 연구』, 김혜승 외(2014)에서 발췌함. 추후 국토연구원에서 별도발간 예정임.

50) 월세가구 비중 추이(인구주택총조사): 14.8%(2000) → 19.0%(2005) → 21.4%(2010)

급여(복지부)를 분리, 소득 및 임대료 부담수준 등을 종합적으로 고려하여 지급할 수 있도록 주택바우처(이하 주거급여)로 통합 시행(국토부)하기로 협의하였다<sup>51)</sup>.

따라서 여기에서는 2014년 주택바우처 시범사업 및 본격적 시행에 필요한 세부적 요건들 즉, 기준임대료 설정, 지급대상, 지급액 산정모형, 소요예산 등을 체계적으로 검토하여 구체적인 주거급여 사업추진방안을 마련하였다. 특히 기존연구 결과를 토대로 하되 미비점을 보완하고 기초보장제도 급여체계 개편방안과 정합성을 지니는 주거급여 사업추진방안을 마련하고자 하였다.

## 제2절 주거급여의 개편방향

### 1. 주거급여 개편의 목적

주택정책의 기본적인 목적은 국민의 주거문제 해결을 통한 주거안정이며, 이러한 주거안정은 주로 주거비 부담 완화 및 주거수준 향상을 통해 실현된다고 할 수 있다. 따라서 대표적인 수요측면의 주거지원 수단이라 할 수 있는 주거비보조(주택바우처)의 주된 목적도 주거비 부담 완화 및 주거수준 향상에 있다고 할 수 있으며, 이 때 주거수준 향상은 일정 수준의 주거보장 및 주거상향 유도를 포괄하는 내용이라 할 수 있겠다.

이러한 주거비 부담 완화 및 주거수준 향상은 공급측면의 지원인 공공임대주택 공급을 통해서도 이룰 수 있겠으나 공공임대주택은 입지가 고정되어 있고 집단적으로 거주하는 경우가 많아 주거지를 선택할 자유가 제한된다는 점, 사회적 낙인 문제가 발생할 수도 있다는 점 등의 한계를 지닌다. 그러나 주거비보조 제도는 수혜자가 원하는 곳에서 주거비를 지원받아 거주할 수 있고, 주거비를 보조 받는 저소득층이 집단화될 가능성이 공공임대주택보다는 상대적으로 낮아 사회통합에도 기여할 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

또한 호웬스틴(Howenstine, 1986)에 따르면 주거비보조 방식은 공공임대주택 공급 방식보다 임대료 부담완화, 주거비용 최소화, 가구간 형평성 확보, 주거지 선택의 자유 증진 및 기존주택 재고의 효율적 이용이라는 5가지 측면에서 우위를 보이고 있다

51) '저소득층을 위한 생활영역별 맞춤형 급여체계 구축'은 현 정부 국정과제 중 하나이며, 이 중 주거급여가 개편(주택바우처)되어 2014년에 시범사업 후, 10월부터 본격적으로 시행될 예정임

고 분석한 바 있다<sup>52)</sup>(서종균, 2011, p.179에서 재인용). 이 중 주거비보조제도가 기존 주택 재고를 효율적으로 이용할 수 있다는 장점을 살리기 위해서는 일정 수준 이상의 주택상태를 유지하는 주택에 대해 주거비보조를 시행하는 등의 프로그램<sup>53)</sup> 설계 및 추진이 필요할 것이다.

이상의 논의를 토대로 할 때 주거비보조(주택바우처)의 목적은 정책대상 계층의 임대료 부담 완화, 주거수준 향상(일정 수준의 주거보장 및 주거상향 유도), 그리고 자유로운 주거지 선택권 증대로 요약할 수 있으며, 일정 수준의 주택상태를 유지하도록 정교한 프로그램 설계를 전제한다면 기존주택 재고의 효율적 이용이라는 목적도 추가할 수 있을 것이다.

## 2. 소득 및 자산 기준

### 가. 절대소득 기준 혹은 상대소득 기준

기존 국민기초생활보장제도의 선정기준(소득기준)은 최저생계비라는 단일기준으로 되어 있어 수급자격을 상실하면 모든 급여를 잃는 All or Nothing의 문제와 주거급여 및 교육급여 등을 필요로 하는 빈곤층을 보호하지 못하는 문제가 발생하게 된다(한국보건사회연구원·국토연구원, 2013, p.6). 이에 현 정부도 국정과제 중 하나로 기존의 통합급여에서 벗어나 빈곤층의 특성과 욕구를 고려하여 중위소득 기준으로 급여별 선정기준을 다층화하는 ‘맞춤형 급여체계 개편’을 추진하고자 한다.

이러한 상대기준선 방식으로의 전환은 최저생계비라는 단일 기준선 설정을 둘러싼 불필요한 논쟁을 최소화하고, 저소득층에 대한 지원기준에 사회 전체적 생활수준의 변

52) 호웬스틴(Howenstine, 1986)은 9가지 기준을 토대로 소비자 보조방식과 생산자 보조방식을 비교했는데, 생산자 보조방식은 물리적 주거환경 개선, 지원금의 실제가치 보존 및 행정적 단순성이라는 3가지 측면에서 우위를 보였고, 정치적 활력과 관련해서는 두 방식의 우열을 가리기 어렵다고 함(서종균, 2011, p.179에서 재인용)

53) 미국의 Housing Choice Voucher Program의 경우는 주택바우처를 받는 임차인에게 주택을 제공하는 집주인은 해당지역의 Public Housing Agency(PHA)에서 인정하는 주택기준 이상을 유지해야 함(김혜승 외, 2004, p.163). 또한 프랑스 임대료보조제도의 하나인 APL의 혜택을 받기 위해서는 거주하는 주택의 소유주와 국가간에 협약이 체결되어 있어야 하는데, 이는 주택을 건축하거나 개량할 때 주택소유주가 국가의 재정적 지원을 받는 대신 일정한 의무를 부담한다는 협약임. 이러한 협약이 체결되면 임대료 상한선이 설정되며 임대료 조정 등에 제약이 발생함. 또한 협약체결대상 주택은 부동산 대장 등에 그 내용이 기재되어 임차인이 이 사실을 인식할 수 있음(김혜승 외, 2004, p.185)

화를 반영할 수 있다는 장점을 지니며(한국보건사회연구원·국토연구원, 2013, p.18), 따라서 기존의 주거급여를 통합하여 추진하게 되는 주택바우처(주거급여) 사업의 소득 기준도 여타 급여와의 정합성을 위해 중위소득이라는 상대소득 기준을 선택하였다.

## 나. 주거급여의 소득기준

전통적으로 어느 정도를 주거비로 지불해야 하는가에 대해 대출기관, 부동산업자 등이 적용하여 온 몇 가지 원칙은 다음과 같다(김혜승, 2007. pp.73~74에서 재인용). 주택가격은 연소득의 2~2.5배를 넘지 않을 것, 한달 간의 주거비용은 일주일치 급여 혹은 월소득의 20~25%를 초과하지 않을 것, 일주일치의 급여는 주택가격의 1%와 동일할 것 등이며, 세금, 유틸리티비용, 이자율의 증대를 감안하면 이러한 원칙은 적절치 않을 수도 있지만 자주 인용되고 있다. 또 Morris와 Winter(1996)는 적절한 소득대비 주거비용의 비율을 25%로 설정하고 있다(김혜승, 2004에서 재인용), 또한 HUD는 주거를 위해 가구소득의 30% 보다 많이 지출하는 경우를 "과도한 주거비부담"(excess cost burden)으로 정의하며, 주거를 위해 가구소득의 50% 보다 많이 지출하는 경우를 "심각한 주거비부담"(severe cost burden)으로 정의하고 있으며(오동훈, 1997), 유럽 각국의 주거수당을 비교 분석한 기존연구에 따르면 가구소득 중 임대료로 부담할 수 있는 적정비율은 소득의 15%~30%의 범위에 있는 것으로 정리하고 있다(Kemp, 1997; 128).

저소득층의 월소득 대비 임대료 부담비율(RIR)을 살펴보면 중위소득 40%, 45%, 50% 이하가구의 경우 각각 36.3%, 35.9%, 34.3%로 전체가구 22.6%보다 높게 나타나 임대료부담이 과도함을 알 수 있다.

〈표 11-1〉 저소득가구의 월소득대비 임대료 부담비율(평균값 기준)

(단위: %)

	중위소득 40% 이하	중위소득 45% 이하	중위소득 50% 이하	전체가구
RIR	36.3	35.9	34.3	22.6

주: 1) 2012년 월세전환율 8.7%를 적용

2) 2012년 주거실태조사에서 수급가구라고 응답한 가구는 40%, 45%, 50% 이하 가구에 포함하여 분석

자료: 국토해양부·한국주택도시연구원(2012), 2012년도 주거실태조사.

또한, 신정부 국정과제(5.28) ‘맞춤형 급여체계 구축방안’ 중 주거급여 대상자 선정 기준은 중위소득의 40~50%로 발표되었다, 그러나 주거급여를 개별급여로 전환하는 초기 시행 단계에서 중위소득의 50%를 수급자 선정기준으로 설정하기에는 행·재정 측면에서 부담이 크다고 판단하였다. 또한 중위소득 40% 기준은 의료급여의 선정기준과 동일하여, 급여별 선정기준을 차별화함으로써 생계급여로부터 탈수급 이후에도 육구별 급여를 수급할 수 있도록 선정기준을 다층화하고자 한 제도 도입 본연의 목적과 상충되었다. 따라서 상대적으로 월소득 대비 임대료 부담 수준이 높은 중위소득 40~45% 이하를 지원하되, 시행초기 행정·재정적 부담을 고려하여 43%로 설정하고, 제도 정착에 따라 상향 검토할 예정이다.

#### 다. 소득인정액 기준 혹은 소득·자산 분리 기준

가구의 경제력 수준을 평가하기 위해서는 가구의 소득 이외에 부동산, 저축 등 가구가 보유하고 있는 자산도 고려할 필요가 있으며, 이 때 재산을 소득으로 환산할 것인지 혹은 소득 및 재산기준을 분리하여 설정 것인지에 대한 검토가 필요하다. 기존 주거급여는 재산의 소득환산액을 포함한 소득인정액을 적용하고 있으며, 이는 앞서 언급했듯이 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 금액이다. 재산의 소득환산액 산정시에는 재산에서 기초공제액과 부채를 제한 금액에 소득환산율을 적용하고 있다.

소득인정액 방식은 재산 보유 수준에 따라 급여액이 달라지므로 형평성이 높고, 현행 제도이므로 급여체계 개편에 따른 혼란을 최소화할 수 있는 장점이 있는 반면, 재산에서 소득이 발생하는 것으로 간주하므로 재산형성을 저해하고, 재산의 환산율에 대한 이견이 존재한다. 반면 소득·자산 분리 방식은 재산형성을 저해하지 않으나, 소득이 동일할 경우 재산이 많아도 급여액에 차이가 없어 형평성 저해하며, 기준선 경계에서 급여액이 과다하게 차이가 발생할 우려가 있다.

〈표 11-2〉 소득인정액 방식과 소득·자산 분리 방식의 장단점 비교

	소득인정액	소득·자산 분리 방식
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재산 보유 수준에 따라 급여액이 달라지므로 형평성이 높음</li> <li>■ 현행 제도이므로 혼란 최소화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기준선까지 재산형성을 저해하지 않음</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재산(stock)을 소득(flow)이 발생하는 것으로 간주, 재산형성 저해</li> <li>■ 환산율에 대한 이견 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 소득이 동일할 경우 재산이 많아도 급여액에 차이가 없어 형평성 저해</li> <li>■ 기준선 경계에서 급여액 과다 차이</li> </ul>

따라서 이러한 두 가지 방식과 관련해서는 다음과 같은 3가지 대안을 검토할 수 있는데, 첫째, 현행 소득인정액 방식 유지 (복지부와 동일 적용)하는 방안, 둘째, 소득인정액 방식을 유지하되, 재산의 소득환산에서 제외되는 기본재산을 현재보다 상향 (최저주거기준 수준 주택의 전세가격 혹은 매매가격)하는 방안, 마지막으로 소득 및 재산 기준을 각각 설정하는 방안(예: 소득은 중위소득 45%, 재산은 최저주거기준 주택의 전세가격 혹은 매매가격 이하)이다.

개편 초기 단계에서 주거급여제도의 확대개편을 원만하게 정착시킬 필요가 있으므로 우선은 ‘제1안’을 선택하고, 제도가 정착된 후에는 ‘제2안’ 혹은 ‘제3안’을 추가 검토하는 방안이 바람직하다고 판단된다. 즉, ① 재산수준에 따라 보조금을 차등 지급하므로 합리적이고 ② 대상자간 급여액이 완만하게 변동되므로 갈등 소지가 적음 ③ 제도 도입 초기 행정적 수용성·안정화에 기여하므로 단기적으로는 이 방안이 가장 무리가 없다고 판단하였다.

### 3. 기준임대료

#### 가. 기준임대료의 의미 및 필요성

주거급여 제도를 통하여 실현하고자 하는 주거비보조의 원칙은 기본적으로 국가가 국민에게 최소한의 주거기준을 만족하는 주택에 거주할 수 있도록 보장한다는 의미가 담겨있다. 즉, 최저주거기준 임대료란 국가가 보장하는 주거수준에 상응하는 임대료라고 할 수 있다.

기준임대료 설정의 원칙으로는 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위해 필

요한 최소한의 주거수준을 기본적으로 보장하면서, 주거빈곤층의 주거안정과 주거수준 향상에 기여할 수 있는 수준이다. 따라서 기준임대료 설정을 위한 최저주거기준 임대료 추정이 필수적이며 본 연구는 통계적 방법을 통한 최저주거기준 충족임대료를 추정한 후 기존 실거래가격과의 비교 등 다각적 검토를 통해 정책적으로 실행가능한 기준임대료를 설정하고자 하는 것이 필요하다. 즉, 기준임대료는 최저주거기준 임대료를 정책적으로 실현하기 위한 임대료로, 시장임대료의 몇 분위 또는 기준값(평균, 중위)의 몇 %로 설정한다.

## 나. 기준임대료 설정

먼저 기준임대료를 설정하기 위해 시도별 지역구분/시군구별 지역구분에 대한 검토하였다. 시도 또는 시군구는 행정구역이라는 장점이 있으나, 시도의 경우 행정구역 내 임대료간 변이가 너무 커서 평균임대료를 동일 행정구역내에 적용하는 것은 무리이고, 시군구의 경우에는 너무 많은 권역 구분에 따른 문제가 발생하였다. 따라서 시군구별 임대료 설정도 실질적으로 한계로 행정구역 기준보다는 기존 연구결과를 토대로 한 5개 급지 추정 후 4개 급지로 변경하였다. 즉, 지역구분에 대해 국토부(2010)에서 기존 연구를 모두 검토한 후 장단점을 파악하고 지역구분의 통계적 유의성을 검증하였기에 이를 준용하는 것에 큰 무리가 없는 것으로 판단하여 기존의 5개 급지를 준용하였으며, 최근 주거실태조사 자료를 토대로 추후 검토결과 이러한 5개 급지 중 3급지와 4급지간 최저주거기준 충족 임대료간 차이가 미미하게 나타나, 최종적으로는 4개 급지(1급지 서울, 2급지 인천·경기, 3급지 광역시, 4급지 도지역)의 지역구분으로 변경하였다.

먼저 최저주거수준을 충족하는 임대료를 추정하기 위해 2010년 주거실태조사의 특성감안 가격합수 추정을 바탕으로 최저주거기준 만족 임대료를 급지별/가구원수별로 추정하였으며 최저주거기준을 충족하는 임대료 추정결과는 다음의 표와 같다.

〈표 11-3〉 최저주거기준 충족 임대료

(단위: 만원/월)

구 분	1급지	2급지	3급지	4급지
1인	23.36	15.79	13.41	12.51
2인	25.07	16.94	14.39	13.42
3인	27.64	18.68	15.87	14.80
4인	29.94	20.23	17.19	16.03
5인	30.47	20.59	17.50	16.31
6인 이상	33.40	22.57	19.18	17.88

자료: 국토해양부(2010), 2010년도 주거실태조사

다음으로 주거실태조사 자료와 실거래가격의 임대료 수준 비교한 결과 주거실태조사를 통해 추정한 3인 기준 최저주거기준 임대료는 2010~2011년도 전월세 실거래가격의 25분위 수준이었다.

〈표 11-4〉 전월세 실거래 25분위 값

(단위: 만원/월)

구 분	1급지	2급지	3급지	4급지
3인	30.00	<b>20.66</b>	16.67	13.33

자료: 2011-2012 전월세 실거래가격자료

또한 주거비를 고려한 가구균등화 지수 산출이 필요하다. 일반적으로 가구원수가 증가할수록 주택소비량(면적, 방수 등)이 증가하게 되고 적정 주거수준을 유지하기 위해 필요한 임대료 수준도 상승하게 된다. 최저주거기준 역시 가구원수별로 설정되어 있어 지원대상가구의 형평성 유지를 위해서는 가구원수별 주택소비량을 반영하여 기준임대료를 조정할 필요가 있다. 이에 가구원수별 최저주거기준 충족 임대료 수준을 감안하여 3인가구를 기준으로 가구균등화 지수를 재추정하였다.

여기에서 3인을 기준으로 한 것은 2010년 인구주택총조사 기준 가구당 평균 가구원수를 2.69인 반영한 결과이며, 2006~2012년 주거실태조사를 이용한 헤도닉함수 추정치를 기준으로 재추정하여 평균값을 도출<sup>54)</sup>하였다. 이는 한국보건사회연구원·복지부(2008) 연구의 주거비 가구균등화 지수와 국토부(2010)에서 추정한 균등화지수 사이에 위치하는 수준으로 나타난다.

54) 2006, 2008, 2010, 2012년 주거실태조사의 임차가구를 대상으로 헤도닉함수를 추정하여 각 가구원수별로 추정된 최저주거수준의 임대료값을 도출하고 이의 각 년도별 도출값을 평균하여 3인가구 기준 계수값을 도출함



〈표 11-5〉 주거비를 고려한 가구균등화 지수

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인이상
최저생계비 가구균등화	0.45	0.76	1.00	1.23	1.45	1.67
보사연·복지부(2008)	0.77	0.88	1.00	1.12	1.19	1.34
국토해양부(2010)	0.75	0.81	1.00	1.25	1.31	1.63
기재부·보사연(2009)	0.83	0.83	1.00	1.12	1.12	1.29
재추정결과	0.75	0.84	1.00	1.16	1.20	1.42

따라서 최저주거기준을 고려하여 지역별·가구원수별로 최종적으로 산정한 임대료는 아래의 표와 같으며, 이는 최근년도 주거실태조사 자료를 이용하여 최저주거기준 임대료를 추정하고, 가장 최근 2개년도 전월세 실거래가격 자료(2011-2012)에 적용하여 분위값을 결정한 값이다.

〈표 11-6〉 2014년도 기준임대료

(단위: 만원/월)

가구균등화 지수	가구원수	1급지	2급지	3급지	4급지
0.75	1인	17	15	12	10
0.84	2인	20	17	14	11
1.00	3인	24	21	17	13
1.16	4인	28	24	19	15
1.20	5인	29	25	20	16
1.42	6인	34	29	24	19

- 주: 1) 급지 - 1급지(서울), 2급지(인천, 경기), 3급지(광역시), 4급지(도지역)  
 2) 주거실태조사(2010)를 이용하여 추정한 최저주거기준 임대료(3인 기준)에 전세가격 상승률을 적용하여 전월세 실거래가 자료(2011~2012년)에 적용하면 25분위값에 해당  
 3) 이에 주거비 가구균등화지수를 적용하여 지역별·가구원수별 기준임대료를 산정하고 2012년도 소비자물가상승률을 적용후 내림값. 단, 정책적 고려를 통해 1급지 임대료를 산정된 값의 80%로 조정  
 4) 가구균등화지수 - 2006~2012년 주거실태조사 자료를 통한 헤도닉 추정치 평균값 적용  
 5) 7인 이상은 2인 증가시마다 10% 상승, 내림값 적용  
 6) 음영 - 기존 주거급여 상한 이하를 의미

향후 기준임대료 업데이트 방안으로는 이를 토대로 짝수년도(2014) 사업집행을 위한 기준임대료를 홀수년도(2013) 말에 공표(국토부)하고 다음 홀수년도(2015) 사업의 경우에는 이 기준임대료에 소비자 물가지수 상승률이나 월세상승률 등을 고려한 증가율을 적용하여 공표하는 것으로 한다. 이는 주거실태조사가 격년으로 이루어짐에 따른 자료 구득 시점의 차이를 반영하기 위함으로 주거실태조사를 활용한 임대료 추정은 격

년으로 이루어지고 이를 토대로 전월세실거래가격과의 비교를 통하여 기준임대료의 적정성을 중앙정부차원에서 검토하여야 할 것이다.

기준임대료 추정 결과 요약
① 주거실태조사를 활용하여 최저주거수준에 상응하는 임대료를 추정한 후 이를 전월세 실거래 가격과 비교함 ② 최저주거수준에 해당하는 급지별 임대료는 급지별 전월세 실거래 가격의 25분위 수준(3인 기준)에 해당 ③ 이를 토대로 급지별 전월세 실거래가격의 25분위값(3인)에 주거비를 고려한 가구균등화지수*를 적용하여 급지별 가구원수별 기준임대료를 도출함 ④ 그리고 1급지의 기준임대료는 지역별 형평성을 고려하여 산정값의 80%로 조정함(정책적 고려) ⑤ 마지막으로, 중앙생활보장위원회의 논의를 거쳐 일부 기준임대료값이 조정됨(1급지, 4인과 5인 28만원 동일 ⇨ 5인 29만원으로 조정)
* 가구균등화 지수 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (반영사유) 일반적으로 가구원수가 증가할수록 주택소비량(면적, 방수 등)이 증가하게 되고 적정 주거수준을 유지하기 위해 필요한 임대료 수준도 상승하므로, 지원대상가구의 형평성 유지를 위해 가구원수별 주택소비량을 반영하여 기준임대료를 조정</li> <li>▪ (반영방법) 주거실태조사의 가구원수별 최저주거기준 충족임대료 수준을 감안하여 3인가구를 기준으로 가구균등화 지수를 재추정, 가구원수별 기준임대료 산정에 적용</li> </ul>

### 제3절 제도개편에 따른 수급규모 및 소요예산

#### 1. 대상자 선정기준

주거급여 대상자 선정기준선의 소득수준은 경상소득<sup>55)</sup> 중위소득의 43%으로 이 때 가구원수의 차이를 반영하기 위한 가구균등화지수는 현재 가구원수별 최저생계비를 도출할 때 적용하는 균등화지수(현행 균등화지수)<sup>56)</sup>를 적용하기로 한다.

55) 공공부조제도인 기초보장제도의 수급자격을 판단할 때에는 가구가 획득한 총소득에 근거해야 하는 것이 원칙임을 고려하여 경상소득을 이용(한국보건사회연구원·국토연구원, 2013, p.19)

〈표 11-7〉 가구원수별 소득기준선(경상소득, 2011기준)

(단위: 원/월)

가구원수 소득선	1	2	3	4	5	6	7	8
중위소득43%	555,800	946,361	1,224,261	1,502,160	1,780,060	2,057,960	2,335,860	2,613,760

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

자산기준으로는 국민기초생활보장제도에서 적용하고 있는 자산의 소득환산방식을 그대로 유지(소득인정액 방식)한다. 소득인정액이 중위소득 43% 이하인 가구는 전체 가구 대비 비율은 9.27%이며, 이는 2014년 기준 약 171만 가구로 나타났다. 이에 부양의무자 기준을 적용<sup>57)</sup>한 결과 소득인정액이 중위소득 43% 이하인 가구 중에서 완화된 부양의무자 기준으로 인한 탈락률 42.4%<sup>58)</sup>를 적용한 주거급여 대상가구 규모는 98.5만가구로 나타났다.

〈표 11-8〉 주거급여 대상가구 규모(소득인정액 및 부양의무자 기준 적용시)

(단위: 가구)

(소득인정액이 중위소득43%이하) and (부양의무자 기준) 적용			
	전체 대상가구수	자가	임차
전국	985,430	118,252	867,179

주: 자가가구 비율 12.0% 적용 (2011년 국민기초생활보장 수급자의 주거유형별 현황 참조, 복지부, p24)  
자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

56) 〈현행 가구균등화지수(1인가구 기준)〉

가구원수	1	2	3	4	5	6	7
현행 균등화지수	1.00	1.70	2.20	2.70	3.20	3.70	4.20

자료: 한국보건사회연구원·국토연구원, 2013, p.19

57) 주택관련 전문가, 국토부 공무원, 복지부 공무원 등으로 구성된 '주거급여 사업설계 TFT' 회의(총 7차례 개최, 2013.3.28., 2013.4.1., 2013.4.4., 2013.4.12., 2013.5.22., 2013.5.30., 2013.7.26.)에서 주택바우처(주거급여)의 경우에는 부양의무자 기준을 적용하지 않는 방안이 바람직하다는데 여러 전문가들이 공감대를 가짐. 그러나 기존 제도와의 연계성 유지 및 예산제약 등을 고려하여 주거급여 개편에서도 생계급여의 경우와 동일하게 부양의무자 기준 자체는 유지하되, 부양능력 판정을 완화함으로써 기존의 기초수급 사각지대를 축소하는 방향으로 결정됨

58) 〈부양 의무자 기준(완화된 기준)으로 인한 탈락률 추정방법〉

- '13년 일반가구 추계치(1,820.6만 가구)에 소득인정액이 중위소득 40% 이하인 가구비율(8.58%, 통계청 2012 가계금융복지조사 적용)을 적용하면 156.2만 가구로 산출
  - \* 1,820.6만 가구×8.58%=156.2만 가구
- 완화된 부양의무자 기준을 적용한 '13년 최저생계비 이하 일반 수급자 가구 규모는 90만 가구
  - \* '13.3월 최저생계비 이하 일반수급자 가구 823,348가구 + 완화된 부양의무자 적용시 추가분(76,999가구, 평균 가구원수 1.56명, 120,118명, 복지부 연구용역 결과)
- 즉, 완화된 부양의무자 기준 적용시 42.4%가 탈락된다고 추정 가능
  - \* 90만 가구/156.2만 가구 = 57.6%, 탈락률 42.4%

## 2. 보조금 산정방식

보조금 산정식은 기준임대료(혹은 실질임대료)를 토대로 자기부담분을 공제하나, 생계급여액에서 임대료를 부담하지 않도록 설정하였다.

- ▶ (소득인정액 ≤ 생계급여기준금액) “기준(또는 실질)임대료” 전액 지원
  - ▶ (소득인정액 > 생계급여기준금액) “기준(또는 실질)임대료 - 자기부담분<sup>59)</sup>” 지원
- \* 자기부담분 =  $K(\text{자기부담율 } 0.5) \times Y(\text{소득인정액} - \text{생계급여기준금액})$

기준임대료를 상한으로 하되, 수급자가 실제 지불하는 실질임대료가 기준임대료보다 적은 경우 실질임대료를 기준으로 지급. 이러한 방식은 실질임대료가 기준임대료보다 낮은 수급자가 기준임대료 수준의 주택으로 주거상향 이동할 수 있는 유인을 제공할 수 있도록 하며, 단, 여기에서는 모든 수급가구가 **기준임대료를 기준으로 보조금을 받는다는 전제하에 수급가구 규모 및 예산을 추계하였다**<sup>59)</sup>.

앞에서 언급하였던 기준임대료를 기준으로 보조금 상한액은 가구원수별 급지별 기준임대료이며, 보조금 하한액은 월 1만원으로 설정하였다,

〈표 11-9〉 2014년 기준임대료

(단위: 만원/월)

	1급지	2급지	3급지	4급지	2014 주거급여 상한
1인	17	15	12	10	10.8
2인	20	17	14	11	18.3
3인	24	21	17	13	23.7
4인	28	24	19	15	29.1
5인	29	25	20	16	34.4
6인	34	29	24	19	39.8

59) 본 연구에서는 통계청의 가계금융복지조사(2012)를 이용하여 주거급여 수급가구 규모를 추계함. 이 조사 자료의 총 표본수는 19,744개이나, 실제임대료를 파악할 수 있는 표본수는 9,892개(금융부문 표본)이고, 9,852개(복지부문 표본)의 표본은 보증금 정보만 알 수 있으며 월세정보는 알 수 없음. 따라서 모든 주거급여 수급가구가 기준임대료를 기준으로 보조금을 받게 됨을 전제로 수급가구 규모를 추계하였음

### 3. 주거급여 수급가구 규모 추계

주거급여 대상가구 규모를 추계할 때 사용한 자료는 통계청의 2012년 가계금융복지조사(조사기준 2011년) 자료이며, 2014년 기준으로 수급가구를 추계하고, 보조금액을 산정할 경우에는 소득기준선(중위소득 43%) 및 개개가구의 소득인정액을 동일시점으로 맞추었다. 따라서 다음과 같은 가정을 전제로 2014년 기준의 수급가구 규모 및 보조금액을 산정하였다.

주거급여 수급가구 규모를 살펴보면 소득인정액이 중위소득 43% 이하인 가구 중에서 완화된 부양의무자 기준으로 인한 탈락률 42.4%를 적용한 주거급여 대상가구(98.5만 가구) 중 주거급여 수급가구는 97.4만가구로 나타났다. 이는 대상가구 중에서 자기부담금이 높아 보조금을 받지 못하는 가구가 제외되었기 때문에 수급가구 중 임차가구는 85.5만 가구, 자가가구는 11.8만가구로 나타났다.

〈표 11-10〉 주거급여 수급가구 규모

(단위: 가구)

(소득인정액이 중위소득43%이하) and (부양의무자 기준) 적용			
	전체 대상가구수	임차가구	자가가구
전국	973,600	855,348	118,252

주: 자가가구 비율 12.0% 적용 (2011년 국민기초생활보장 수급자의 주거유형별 현황 참조, 복지부, p24)  
 자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

### 4. 월평균 보조금

임차 수급가구의 월평균 보조금의 전체 평균은 13.1만원으로 나타났으며, 가구원수별로 보면 1인가구 11.8만원, 2인가구 13.5만원, 3인가구 15.3만원, 4인 이상 가구 16.8만원으로 가구원수가 많을수록 보조금액도 증가하였다.

〈표 11-11〉 주거급여 수급가구의 가구원수별 월평균 보조금

(단위: 원)

구분		(소득인정액이 중위소득43%이하) and (부양의무자 기준) 적용
전체		131,311
가구원수	1인	118,351
	2인	135,200
	3인	153,361
	4인 이상	167,763

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

보조금 크기별로 임차 수급가구 분포를 살펴보면, 10-15만원을 받는 가구가 39.8%로 가장 많고, 다음으로 5-10만원을 받는 가구가 26.1%, 15-20만원 받는 가구가 23.2%로 나타났다.

〈표 11-12〉 주거급여 보조금 크기별 임차 수급가구 비율

구분	(소득인정액이 중위소득43%이하) and (부양의무자 기준) 적용	
	비율	가구수
전체	100.0	855,348
1만원	0.3	2,471
1~5만원이하	4.7	39,855
5~10만원이하	26.1	223,066
10~15만원이하	39.8	340,630
15~20만원이하	23.2	198,750
20만원 이상	5.9	50,576

주: 보조금 최대금액은 37만원임

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

## 5. 예산 추계<sup>60)</sup>

주거급여 수급가구에 대한 예산 추계 절차는 다음과 같다. ① 보조금액 산정은 임차

60) 본 연구의 주된 분석대상은 임차 수급가구임. 그러나 기존 보건복지부에서 담당하였던 국민기초생활보장제도 상의 주거급여제도가 국토교통부로 이관됨과 함께 제도가 개편됨에 따라 임차가구 뿐 아니라 자가 가구의 예산도 함께 추계할 필요가 있음. 따라서 자가가구에 대한 주거급여의 대상자 선정, 지원내용, 지원체계 등에 대해서는 본 연구에서 다루지 않으나 자가가구에게도 임차 수급가구의 보조금과 유사한 수준으로 지원(현금급여는 임차가구 보조금액의 50%, 나머지는 현물급여)한다는 가정 하에서 자가가구 예산도 함께 추계함

가구만을 대상으로 분석이 가능하므로 우선 임차 수급가구의 월평균 보조금액에 임차 수급가구수를 곱하였으며 이렇게 계산된 임차 수급가구에 대한 총 소요예산은 연간 1조 3,478억원(a)으로 나타났다.

〈표 11-13〉 가구원수별 소요예산

(단위: 천원/년)

구분		(소득인정액이 중위소득43%이하) and (부양의무자 기준) 적용
전체		1,347,800,083
가구원수	1인	648,699,536
	2인	358,292,730
	3인	181,213,273
	4인 이상	159,594,554

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

다음으로 ② 2014년부터 노인가구에 기초노령연금이 추가로 지원되기 때문에 이러한 지원액이 소득인정액에 추가됨에 따른 예산감소분을 추계하였으며, 이렇게 계산된 임차 수급가구에 대한 총 소요예산(연간 1조 3,478억원) 중 기초노령연금 추가지원에 따른 예산감소분은 631.4억원(b)으로 나타났다. 따라서 기초노령연금 추가지원에 따른 예산감소분을 반영한 임차 수급가구에 대한 소요예산은 1조 2,847억원(A=a-b)으로 추계하였다.

다음으로 ③ 공공임대주택 거주가구 및 무료임차가구에 대한 예산감소분을 반영하여 임차 수급가구의 최종예산을 추계하였는데 이는 시장임대료보조 저렴한 임대료를 지불하고 있는 공공임대주택 거주가구의 경우는 실질임대료를 기준으로 보조금이 산정될 것이고, 무료임차가구는 기준임대료의 70%를 기준으로 보조금을 산정하기 때문이다. 공공임대주택 거주가구에 대한 예산감소분은 기준임대료를 토대로 산정된 임차가구의 월평균 보조금(13.1만원)과 실질임대료를 토대로 산정된 기존 수급가구 중 공공임대주택 거주가구의 월평균 보조금(7.1만원)의 금액차이(6.0만원)에 공공임대주택에 거주하고 있는 수급가구수(139,291가구)를 곱한 금액으로 1,002.8억원(B)으로 추계되었다. 무료임차가구에 대한 예산감소분은 기준임대료를 토대로 산정된 임차가구의 월평균 보조금(13.1만원)과 무료임차가구에 대한 기준임대료(기준임대료의 70%)를 토대로 산정된 기존 수급가구 중 무료임차가구의 월평균 보조금(8.9만원)의 금액차이(4.2만원)에 무료임차로 거주하고 있는 수급가구수(213,750)를 곱한 금액의 50%를

가정하여 536.5억원(C)으로 추계되었다.

①, ②, ③을 토대로 임차 수급가구의 최종 소요예산은 1조 1,307억원( $D=A-B-C$ )으로 나타났으며, 자가가구 소요예산은 임차 수급가구의 최종 월평균 보조금(11.0만원)을 자가 수급가구수(118,252)에 곱한 금액으로 1,563.2억원(E)로 추계되었다.

최종적인 총 소요예산을 임차 수급가구에 대한 최종예산(D)과 자가 수급가구에 대한 예산(E)를 합한 1조 2,870억원( $D+E$ )으로 추계되었으며, 국비 부담비율(0.7978)을 고려하면 이렇게 산출된 최종 총 소요예산 중 국비기준 소요예산은 1조 268억원으로 추계되었다.

〈표 11-14〉 주거급여 연간 소요예산 추계(2014 기준)

구분		(소득인정액이 중위소득43%이하) and (부양의무자 기준) 적용
기초노령연금 추가지원감안 임차 가구 소요 예산 (A)	소요예산 (a)	1,347,800,083 천원 (131,311원*855,348가구*12월)
	기초노령연금 추가지원으로 인한 예산 감소분 (b)	63,141,232 천원
	수정예산 (a-b)	1,284,658,852 천원
공공임대주택 거주가구에 대한 예산감소분 <sup>1)</sup> (B)		100,284,238 천원 (59,997원*139,291가구*12월)
무료임차가구에 대한 예산감소분 <sup>2)</sup> (C)		53,653,285 천원 (41,835원*213,750가구*12월)*50%
최종 임차대상가구 소요예산 ( $D=A-B-C$ )		1,130,721,329 천원
최종 임차대상가구 월평균 보조금 자가가구 소요예산 <sup>3)</sup> (E)		110,162 원 156,321,855 천원 (110,162원*118,252가구*12월)
총소요예산(국비기준) [( $D+E$ )*0.7978]		1,026,803,052 천원

주: 1) 공공임대주택 거주가구에 대한 예산감소분은 기준임대료를 토대로 산정된 임차가구의 월평균 보조금(131,311원, 중위43%)과 실질임대료를 토대로 산정된 기존 수급가구 중 공공임대주택 거주가구의 월평균 보조금(71,314원)의 금액차이(59,997원)에 공공임대주택에 거주하고 있는 수급가구수(139,291가구)를 곱한 금액임

2) 무료임차가구에 대한 예산감소분은 기준임대료를 토대로 산정된 임차가구의 월평균 보조금(131,311원, 중위43%)과 무료임차가구에 대한 기준임대료(기준임대료의 70%)를 토대로 산정된 기존 수급가구 중 무료임차가구의 월평균 보조금(89,476원)의 금액차이(41,835원)에 무료임차로 거주하고 있는 수급가구수(213,750)를 곱한 금액의 50%를 가정

3) 자가가구 소요예산은 임차 수급가구의 최종 월평균 보조금(110,162원)을 자가가구수(118,252)에 곱한 금액임  
자료: 『주택바우처 사업설계 연구』에서 발췌함(김혜승 외, 2014 발간예정). 추후 국토연구원에서 별도발간 예정이므로 최종보고서 내용과 다를 수 있음.





## 제12장 의료급여

제1절 현행 의료급여 제도의 특징과 개편방안

제2절 의료급여의 개편방향

제3절 제도개편에 따른 수급규모 및 소요예산

제4절 의료급여 향후 개편안



## 제1절 현행 의료급여 제도의 특징과 개편방안

### 1. 의료급여제도의 구조와 특징

현행 의료급여는 통합급여체계 내에서 소득기준만을 따른 기초생활수급자와 타법 수급자에게 실시하고 있으며, 근로능력 유무에 따라 종별 자격 부여(1종 또는 2종)하고 있다. 의료급여 제도는 1977년 의료보호법을 시작으로 의료보험제도와 같이 시행되어 지난 30여 년간 우리사회 극빈층에게 최소한의 의료보장을 제공하는 데 절대적인 역할을 수행하여 왔다(신현웅, 2012). 의료급여 제도는 도입 당시부터 의료보험제도와 별도의 관리운영체계를 유지하면서 발전해왔고(장동민, 2001), 2000년 국민기초생활보장법이 시행된 이후 저소득계층의 의료욕구를 감당해왔던 제도가 더 이상 정부의 시혜가 아닌 수급권자의 권리로서의 제도가 실시되었다(신영석, 2010). 2001년 10월 의료급여법 개정이후 지금의 의료급여 제도로 이어지고 있다.

「의료급여법」 제 1조(목적) 이 법은 생활이 어려운 자에게 의료급여를 실시함으로써 국민보건의 향상과 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

의료급여 제도는 사회안전망으로서의 한 축으로써 역할하고 있으나, 건강보험료 장기체납자, 주민등록 말소자 등 의료사각지대가 존재함으로써 의료급여 대상자 선정 기준의 적절성에 대한 논의가 계속되고 있다. 또한 의료수급자 중에서도 희귀난치성 질환이나 만성질환을 보유한 대상자에게 적절한 서비스를 제공하지 못하는 문제 등이 잔재하고 있다(신영석, 2004; 신영석 2005; 신영석, 2010; 신현웅, 2007; 김진구, 2008; 조경애, 2009). 이에 현행 의료급여제도의 문제점에 따른 맞춤형 급여체계로의 구체적인 개편 필요성은 다음과 같다.

현행 의료급여 제도는 의료필요를 반영하지 못한 대상자가 선정되고 있는 문제가 발

생되고 있는데, 이에 따라 소득(소득인정액 기준)이 최저생계비 이하인 기초생활보장 수급자가 자동으로 의료급여 수급자가 된다. 즉, 대상자 선정에 소득 기준만 반영될 뿐 의료필요를 반영하고 있지 못하고 있다. 또한 만성질환자, 희귀난치성질환자, 노인, 장애인, 임산부, 아동 등 취약 계층 중 일부는 의료필요가 현저하지만 소득, 재산, 부양의 무자 기준 때문에 수급자가 되지 못하여 의료 접근성 측면에서 상당한 정도의 제약을 받고 있다.

동일 소득 이하이면서 근로능력이 없는 의료급여 2종(예시: 노인, 아동 등) 대상자인 경우 의료급여 1종 대상자와 형평성 문제의 문제가 발생된다. 가구원 중 근로능력이 있는 자가 1명만 있어도 의료급여 2종으로 분류되는 문제에 따라 상당수의 대상자가 의료급여 1종에서 탈락되고 있다.

의료급여 개편에 있어 건강보험과의 관계를 고려한 중장기 발전방향 모색 필요하다. 의료급여와 건강보험의 관계를 고려한 중장기적으로 발전방향 설정과 이에 부합한 방안이 마련되어야 할 것이다.

맞춤형 급여체계에 대한 정부의 공약 이행 차원에서의 개편이 이루어져야 할 것이다. 통합 급여체계에서 제시된 문제점들을 해소할 수 있는 방안으로 맞춤형 급여체계가 꾸준히 논의되어 왔다. 개별욕구의 특성을 반영한 급여별 수급의 자격기준 및 보장수준으로 기초생활권 보장성의 합리화를 확보하는 방향으로 개편되어야 할 것이다. 이러한 정부의 방향은 새정부 공약사항에서도 ‘기초생활보장제도 급여체계 개편’에서 수급자 중심의 통합급여체계를 ‘맞춤형 급여체계’로 확대 개편 공약되었으며, 또한, 국정과제 ‘맞춤형 급여체계 도입’에서도 의료급여의 맞춤형 급여체계 도입이 제시되었다.

#### 공약 : 기초생활보장제도 급여체계 개편

- 수급자 중심의 통합 급여체계를 ‘맞춤형 급여체계’로 확대 개편
- 생활영역별로 다양한 정책대상별 맞춤형 급여 및 서비스 제공
  - 의료, 교육, 주거급여는 부처 간 칸막이를 해소하고 관련 정책 간 연계 및 통합을 통해 각 생활영역별 맞춤형 급여체계로 재설계

#### <국정과제 42>

- (저소득층을 위한 생활영역별 맞춤형 급여체계 구축) 생계, 주거, 교육, 의료급여별 선정기준 및 지원내용 차별화, 분야별 지원프로그램과 연계·조정·통합

2. 의료급여 개편 기본 원칙

의료급여는 의료급여법으로 독립하여 운영되고 있어, 이미 개별적으로 급여를 하고 있다. 따라서 현행 소득기준을 중심으로 대상자를 선정하되, 부양의무자 기준 완화를 통한 대상자를 확대하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

제2절 의료급여의 개편방향

1. 소득기준

제도의 안정적 정착을 위해 기존 의료급여 제도의 의료급여 대상자와 보장수준을 최대한 유지하는 방안을 모색하고자 한다.

부채가 있는 수급가구(전체의 43.3%)의 16.6%가 의료비로 인해 부채를 지는 것으로 나타났다. 이는 부채가 있는 차상위가구(전체의 25~30%)의 약 6%, 부채가 있는 전체가구(전체의 52.30%)의 3.70%가 의료비로 인해 부채를 지게 되는 비율보다 월등히 높아 의료지원 욕구가 높은 현행 수급가구 수준(중위소득 40%)을 우선 지원 필요함을 시사한다(이태진 외, 2011).

〈표 12-1〉 부채사유별 평균 부채비율 (1순위, 2순위)

(단위: %)

구분 (부채비율)	수급 (43.3%)	소득인정액 120% 미만 (25.2%) (31.2%)		소득인정액 120%이상~ 소득 120%미만 (39.3%)	소득 120%~ 150% (42.2%)	소득 150%~ 180% (49.4%)	소득 180% 이상 (57.6%)	계 (52.3%)
	1	2	3	4	5	6	7	
교육비	1.16	6.90	10.89	5.26	8.48	8.57	6.55	6.48
의료비	16.46	6.37	0.46	7.63	7.76	0.92	2.38	3.70
생활비	52.73	31.84	43.82	29.07	33.48	27.35	13.18	18.97
주택관련 자금	13.15	12.83	-	30.21	19.11	40.07	51.71	44.63
자동차, 기타	0.38	-	-	0.21	2.36	3.96	5.75	4.69

구분 (부채비율)	수급 (43.3%)	소득인정액 120% 미만 (25.2%) (31.2%)		소득인정액 120%이상~ 소득 120%미만 (39.3%)	소득 120%~ 150% (42.2%)	소득 150%~ 180% (49.4%)	소득 180% 이상 (57.6%)	계 (52.3%)
	1	2	3	4	5	6	7	
내구재 구입								
관혼상제	1.16	11.15	-	-	0.15	1.54	1.62	1.56
사업자금 마련	10.36	22.63	18.77	14.30	15.73	14.45	12.87	13.30
빛 값음	4.12	3.30	26.06	8.92	4.93	2.29	4.55	4.76
기타	0.49	4.98	-	4.39	8.01	0.83	1.39	1.91
합계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 이태진 외(2011), 『빈곤정책 선진화를 위한 실태조사』,

## 2. 대상자 선정기준

현행 소득기준인 중위소득 40% 이하 대상자와 부양의무자 기준을 적용하되, 부양의무자의 부양능력 판단기준은 생계급여 개편안 수준으로 확대하는 방안을 제시한다. 단, 근로·사업소득의 증가, 의료비 지출 변화 등으로 인해 소득기준을 초과하는 경우, 현행과 같이 특례수급자 형태로 한시적 보호를 지원해야할 것이다.

## 3. 급여지원 수준

의료급여의 급여지원 수준은 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 의료문 제(개인의 질병, 부상, 출산)에 대해 기본적인 필수적인 의료서비스(진찰·검사, 치료 등)를 제공함으로써 의료접근성에 제약을 주지 않는 최저보장수준을 유지해야할 것이다. 급여내용은 국민건강보험법 제41조 및 의료급여법 제 7조에 명시된 바와 같이 진찰·검사, 약재·치료재료의 지급, 처치·수술, 예방·재활, 입원, 간호, 이송 등을 지원해야할 것이다. 또한, 의료급여에서는 의료이용의 제약을 없애기 위해서는 건강보험에서 발생하는 본인부담률보다 낮추어 의료접근성 보장하기 위해, 현행 의료급여 1종, 2종 본인부담 수준 유지해야할 것이다.

〈표 12-2〉 수급자 종별에 따라 의료기관 이용시 본인부담

구분		1차(의원)	2차(병원, 종합병원)	3차(지정병원)	약국
1종	입원	없음	없음	없음	-
	외래	1,000원	1,500원	2,000원	500원
2종	입원	10%	10%	10%	-
	외래	1,000원	15%	15%	500원
건강 보험	입원	20%	20%	20%	-
	외래	30%	40% / 50%	진찰료+60%	30%

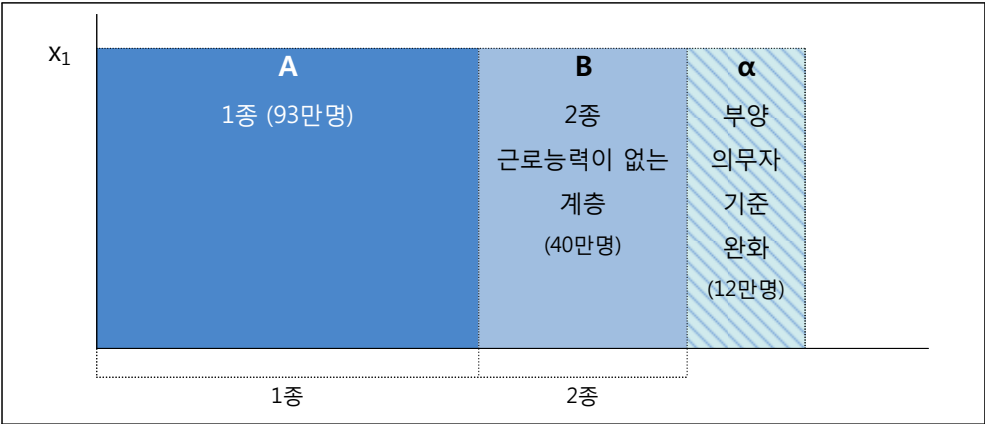
제3절 제도개편에 따른 수급규모 및 소요예산

1. 수급대상자 추계

의료급여 수급대상자는 현행기준을 유지하면서 완화된 부양의무자 기준에 따른 증가된 수급대상자 기준을 적용하는 방안을 제시하고자 한다. 즉, 타법 수급자를 제외한 현재 수급대상자 133만명과 부양의무자 기준완화에 따른 수급자 증가분 12만명이 추가되어 총 145만명으로 수급대상자가 증가하게 된다.

〔그림 12-1〕 맞춤형 의료급여체계 구성(안)

(단위: 명)



※ A = 의료급여 1종 수준 본인부담금  
※ B = 의료급여 2종 수준 본인부담금  
※ α = 부양의무자 기준 완화

## 2. 소요예산 추정

아래는 2008 ~ 2013년 의료급여 수급권자의 소요액 현황으로 연평균 증가율은 3.68%이다. 의료급여 소요액의 연평균 증가율을 적용하여 2014년 의료급여 소요액을 추정하면 54,133억원으로 산출된다.

〈표 12-3〉 연도별 의료급여 수급권자 소요액 현황

(단위: 억원)

년도	의료급여 수급권자 기관부담금(소요액)
2008	43,578억원
2009	46,452억원
2010	48,656억원
2011	50,542억원
2012	51,118억원
2013	52,212억원

자료: 의료급여통계연보, 국민건강보험공단

개편된 맞춤형 의료급여체계에 따른 재정소요액은 추정된 2014년 의료급여 소요액(54,133억원)에 2014년 10월부터 시행되는 부양의무자 기준 완화에 따른 추가소요액(806억원)이 더해져 의료급여 재정소요액은 총 54,939억원으로 예상된다.

2014년 의료급여 1종, 2종 수급자 지원액(54,133억원)  
+ 부양의무자 기준 완화에 따른 추가 소요액(806억원) = 총 54,939억원

위의 부양의무자 기준완화에 따른 추가소요액은 3개월 동안의 소요액(806억원)이므로 2014년 1년간의 재정소요액을 가정하면, 2014년 의료급여 소요액(54,133억원)에 부양의무자 기준완화에 따른 추가소요액의 1년으로 산출한 소요액(3,224억)을 더하여 계산한 결과 2014년 1년간 의료급여 재정소요액은 총 57,357억원으로 추정할 수 있다.

2014년 의료급여 1종, 2종 수급자 지원액(54,133억원)  
+ 부양의무자 기준 완화에 따른 추가 소요액(3,224억원) = 총 57,357억원



위의 산출 방법에 따라 2015년 1년간 재정소요액을 추계하면 의료급여 수급자 지원액 56,125억원에 부양의무자 기준완화에 따른 추가소요액 3,343억원이 더해져 59,468억원으로 추정된다.

2015년 의료급여 1종, 2종 수급자 지원액(56,125억원)  
+ 부양의무자 기준 완화에 따른 추가 소요액(3,343억원) = 총 59,468억원

## 제4절 의료급여 향후 개편안

현행 의료급여를 맞춤형 의료급여 체계로 전환하기 위해서는 지속적인 대상자 확대와 적정 수급을 위한 단계적 제도 이행이 필요하다. 앞서 제시한 기본방향의 경우 부양의무자 기준 완화로 인해 대상자는 확대될 수 있지만 의료 수요가 반드시 필요하지만 실질적인 의료이용에 제약이 있는 대상자를 보장하기에는 한계가 존재한다. 이에 본 연구에서는 향후 중·장기적으로 우리나라 의료급여체계가 발전해나가야 할 방향을 제시하고자 한다.

### 1. 맞춤형 의료급여 향후 개편방안

#### 가. 향후 개편 기본방향

현행 의료급여 제도를 맞춤형 급여체계로 안정적으로 안착하기 위해서는 적정 대상자를 발굴하고 의료욕구를 충족시키는 것이 가장 큰 숙제일 것이다. 개편의 방향은 외국 제도에서 저소득층 급여대상 선정 기준으로 주로 적용하는 소득기준 및 의료필요 기준을 도입하여 대상자를 선정하는 방안을 고려할 수 있다.

의료필요 기준은 인구학적 요인 및 질환별 요인으로 인해 의료필요가 높은 대상자를 선정하는 것으로 인구학적 요인에는 노인, 아동, 장애인, 임산부 등 근로무능력자가 포함되고, 질환별 요인에는 만성질환자, 희귀난치성질환자, 중증질환자 등이 포함된다. 미국의 경우 Medicaid 제도 내 의료필요대상자에 대한 연방정부 및 51개 주의 기준을

〈참고자료〉와 같이 마련하여 지원하고 있으며, 우리나라에서도 의료필요 대상자를 선별할 수 있는 기준이 필요할 것이다.

건강보험체계 내에 있는 저소득층의 의료보장을 강화하고, 근로능력이 있는 빈곤층의 취업과 탈수급을 도모할 수 있도록 건강보험과의 관계를 고려한 의료지원 방안도 모색되어야 할 것이다. 즉, 저소득층 보장 문제를 의료급여 내에서만 해결할 것이 아니라 건강보험 내에서 의료급여 2종 수준으로 본인부담을 경감해 주는 방안에 대한 긍정적인 고려가 이루어져야 할 것이다.

#### 〈참고자료〉 Medicaid 의료필요대상

##### □ Medicaid의 의료필요대상자 기준

###### ○ 소득과 자산 기준

- 빈곤가정일시부조(Temporary Assistance for Needy families: TANF) 제도와 보충적 사회보장제도(supplemental security income: SSI) 수혜자

[예시] Medicaid 적용

- 6세 이하의 아동이 있는 가족의 소득이 빈곤선의 133%인 경우(3인 가족 기준 \$25,390 2012년 기준)
- 6~9세 아동이 있는 가족의 소득이 빈곤선의 100%인 경우(3인 가족 기준 \$19,090 2012년 기준)
- 임신부가 있는 가족의 소득이 빈곤선의 133%인 경우

###### ○ 인구집단 기준

- 아동(위탁·입양아동, 장애아동, 부모나 보호자가 없는 아동 등), 임산부, 노인, 장애인

###### ○ 질병 기준

- 유방암이나 자궁경부암 여성
- 결핵감염자(단, 결핵 치료에 대한 급여로, SSI 소득을 넘게 된 경우에 한함)

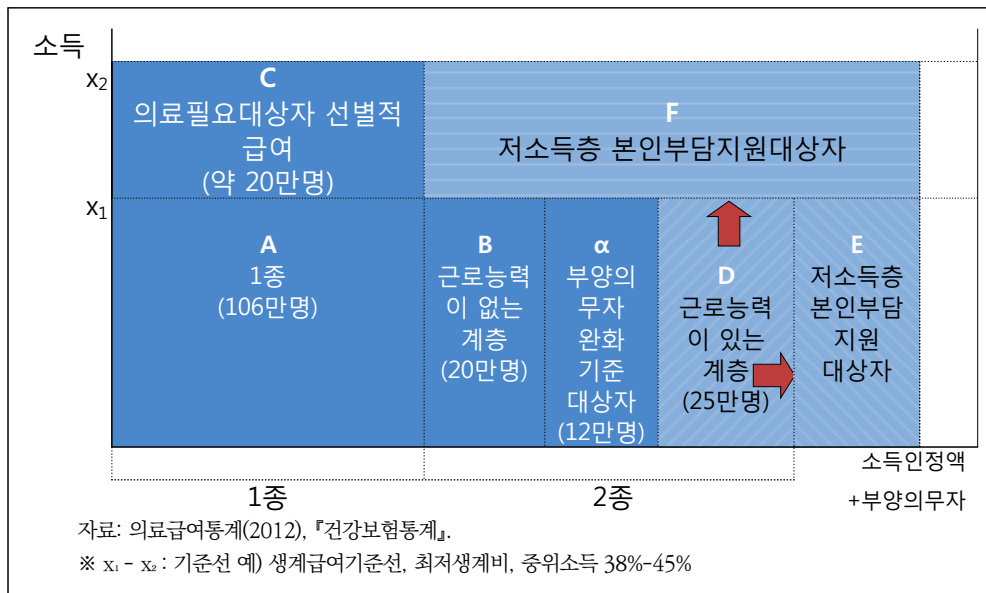
자료: <http://www.medicaid.gov>,  
<http://www.advocacyoncall.org/health>, <http://www.nd.gov>

## 나. 의료필요 기준 도입에 따른 대상자 추계

대상자의 선정기준은 소득기준(재산 및 부양의무자 기준 포함)과 의료필요를 반영하여 대상자를 선정할 수 있다. 먼저, 기본급여 대상자는 소득이 일정수준 이하이면서 의료필요가 있는 대상자이다. 예를 들면, 노인, 아동, 장애인, 임산부 등(중위소득 40% 이하) 근로무능력자가 해당된다. 다음으로, 기준소득 이상이지만 의료필요가 있는 저소득 계층은 추가적으로 선별적 의료급여 시행해야 할 것이다. 예를 들면, 희귀난치성질환자, 아동에게 개인별 급여를 제공하고, 단계적으로 만성질환자, 장애인, 임산부, 노인 등으로 확대하는 방안을 고려해볼 수 있다.

급여수준은 의료급여 내 모든 수급자에게 1종 수준의 의료급여가 제공되어야 할 것이다. 현행 의료급여 제도의 1, 2종 구분은 없어지고, 장기적으로 2종은 폐지하는 방향으로 나아가야 할 것이며, 특히, 2종 대상자 중 의료필요가 있는 취약계층(만성질환자, 희귀난치성질환자, 노인, 장애인, 임산부, 아동 등)은 개인별로 1종과 동일한 수준의 의료급여 제공하는 방향이 모색되어야 할 것이다.

[그림 12-2] 향후 맞춤형 의료급여체계 구상(안)



의료급여에서 탈락한 대상자(D)와 재산 및 부양의무자 기준으로 탈락된 계층(E or F) 약 170만 명에 대해 건강보험 법정본인부담의 50%를 지원하는 방안을 모색해볼 수 있다. 단, 2종 수급자 중 의료급여 대상자에 탈락할 경우 3년간 2종 수준의 본인부담 유지하도록 완충작용을 할 수 있는 제도를 시행할 수 있어야 할 것이다.

맞춤형 의료급여체계의 중기개편방안의 대상자 규모는 의료급여 1종 수준 대상자가 158만 명으로 증가하고, 현행 의료급여 수준의 대상자는 328만명으로 증가할 것으로 판단된다.

□ 향후 개편 방안의 의료급여 대상자 추계

- 의료급여 대상자 151만명 → 158만명 ( $A+B+C+\alpha$ )
  - 부양의무자기준 완화 대상자( $\alpha$ ) 12만명 포함
  - 의료급여 1종 수준 대상자 106만명 → 158만명
- 건강보험 본인부담 경감(의료급여 2종 수준) 대상자 170만명 ( $D+E$ )
  - 현행 의료급여 수준 대상자 151만명 → 328만명 ( $A+B+C+D+E+\alpha$ )
- 의료급여 1종 수준 대상자 52만명 증가
- 의료급여 2종 수준 대상자 125만명 증가

향후 개편방안에 따라 의료급여 대상자가 건강보험으로 전환되는(E, F) 계층의 경우 현행 건강보험 및 의료급여 본인부담률을 동일하게 적용하는 것이 아닌 (표 12-4)와 같이 본인부담 비율을 조정하여 적용하는 방안을 제시할 수 있다.

〈표 12-4〉 현행 건강보험 및 의료급여 본인 부담률

구분		1종	2종	건강보험	건강보험의 50%부담 (E, F)
외 래	의원	1,000원	1,000원	30%	15%
	병원	1,500원	15%	40%	20%
	종합병원	1,500원	15%	50%	25%
	상급종합병원	2,000원	15%	진찰료+60%	$\frac{\text{진찰료}}{2} + 30\%$
입원		무료	10%	20%	10%
약국		500원	500원	30%	15%

주: 1) 요양기관 종별로 대표적인 본인부담률만 제시하였음.

2) 단 65세 이상 노인 의원 외래방문 시 15,000원이하 1,500원은 경감이 그대로 부담

의료급여 제도가 개편되면 각 주체별로 입장의 차이가 나타날 수 있다. 먼저, 수급자 및 대상자의 경우 본인부담률(보장성)은 동일하게 혜택을 누리면서도 의료급여라는 낙인도 없어 대상자 입장에서 더 나은 혜택이 될 수 있다. 다음으로 정부의 입장에서는 료급여 대상자를 확대하면 대상자 전체 진료비를 국가 세금으로 지원해야하지만, 건강보험에서 본인부담을 경감해주면, 본인부담의 차액(입원 10%, 외래 15%, 약국 15%)만 지원해주면 되므로 재정 절감의 효과를 가져올 수 있으며, 이와 더불어 더 많은 대상자에게 혜택을 줄 수 있으므로 대상자 확대에 용이하다. 마지막으로 보험자(공단) 입장에서는 일부 의료급여에서 책임져야할 대상자를 건강보험으로 떠넘기는 문제가 발생할 것으로 우려가 될 수 있으나, 건강보험 내 저소득층의 보장정책에 대해서 건강보험 역할을 강화하는 긍정적인 측면이 도출될 수 있다. 또한 국민건강보험공단에서도 2010년 국민건강보험공단채신위원회 활동보고서(안)을 통해 보험료 분위 하위 10% 세대에 대해 법정본인부담률 경감(안)을 제시함으로써 저소득층의 건강보험 내 지원방안에 대해 개괄적인 검토가 되었음을 시사하고 있다.

〈참고자료〉 국민건강보험공단채신위원회 활동보고서(안)

□ 소득계층 1분위 세대에 대해 법정본인부담률 경감

○ 적용대상 인구 규모(2010): 약 3,450천명(보험료 분위 하위 10% 세대)

○ 본인부담률 경감 내용: 입원 10%, 외래 15%, 약국 15%로 경감

○ 재정소요 연 3,884억원

※ 2010년 기준 저소득층(보험료 분위 하위 5%)의 입내원 1일당 진료비 규모와 법정본인부담률 기준으로 추계

○ 전체 보장율, 0.7%p 증가효과, 직접적인 혜택을 보는 저소득층(1분위)의 보장률은 10.5%p 상승 예상

<저소득층 본인부담률 경감(안)>

(단위: %)

구분	현재	경감 후
입원	20	10
외래	30~60	15
약국	30~50	15

자료: 국민건강보험공단채신위원회 활동보고서, 2012

※ 의료급여 2종의 건강 법정본인부담률은 입원 10%, 외래 15%, 약국 정액 500원

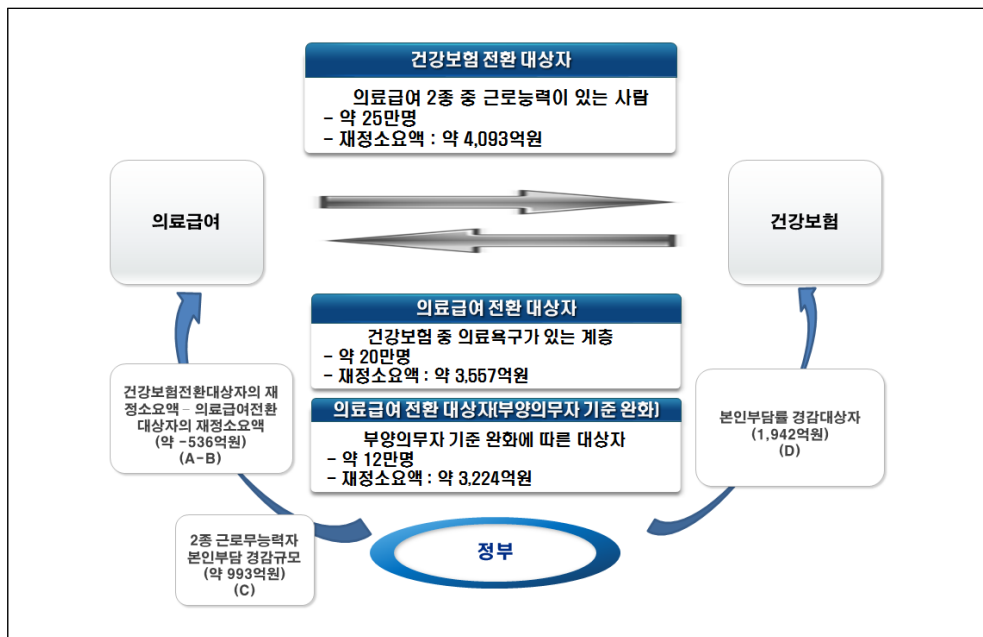
#### 다. 향후 개편방안 소요재정 추계

맞춤형 급여 향후 개편 시 13,809억원이 소요될 것으로 전망되며, 추가적인 국가지원액은 5,623억원으로 예상된다.

〈표 12-5〉 맞춤형 급여체계에 따른 재정소요액(예시)

	의료급여	건강보험
사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>건강보험 중 의료욕구 있는 계층으로 의료급여로 전환될 대상자 (약 20만명)</li> <li>- 재정소요액: 약 3,557억원 (A)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의료급여 2종 중 근로능력이 있는 사람으로 건강보험으로 전환될 대상자 (약 25만명)</li> <li>- 재정소요액: 약 4,093억원 (B)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>의료급여 2종에서 근로능력이 없어 1종으로 변경된 대상자의 본인부담경감액</li> <li>- 재정소요액: 약 993억원 (C)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>본인부담을 경감대상자 재정소요액</li> <li>- 재정소요액: 1,942억원(D)</li> </ul>
추가국가 지원액	$(3,557\text{억원} - 4,093\text{억원}) + 993\text{억원} + 1,942\text{억원} + 3,224\text{억원} = 5,623\text{억원}$ $(A - B) + C + D + \alpha$	

〔그림 12-3〕 맞춤형 급여체계에 따른 재정소요액 방식



의료급여제도는 생활유지의 능력이 없거나 일정 수준이하의 저소득층에게 생활보호의 일환으로 국가가 의료수요를 보장해 주는 제도이지만 의료급여제도가 질병의 발생에 따른 경제적 위험에 대하여 사회가 공동으로 책임을 진다는 면에서는 건강보험과 같은 맥락에서 접근하여 볼 수 있다. 즉, 의료급여와 건강보험의 차이는 건강보험은 보험료를 본인이 부담하지만 의료급여는 국가가 책임을 진다는 것과 진료비 본인부담의 일정부분을 더 급여해준다는 것 이외는 없다. 이러한 취지에서 건강보험과 의료급여의 관계를 정립해 보면 원칙적으로 건강보험과 의료급여는 하나의 테두리에서 운영되어야 한다. 이는 질병이라는 특수한 위험에 대하여 사회적 연대를 이루는 것으로 동일한 목표를 추구하고 있고, 질병의 위험은 의학적인 접근이나 판단 등 전문성을 필요로 하기 때문에 두 제도를 분리하여 운영하는 것은 범국가적 차원에서 비효율을 초래하는 것이다. 독일, 네덜란드 및 프랑스 등 선진국에서도 건강보험과 통합되어 운영하고 있는 경우가 많으며 이런 경우 단지 보험료를 정부차원에서 보조하는 형식을 취하고 있다. 이러한 나라들에서는 저소득층에 대한 의료보장 지원으로 보험료 및 본인부담금을 경감 또는 면제해 주는 형태로 혜택을 주고 있다. 그러나 현재 우리나라 의료보장의 보장률 수준이나 시기적절성, 정책의 용이성과 실현가능성 등을 검토해 볼 때는 독립된 법으로 운영되고 있는 개별급여적 성격의 현행 의료급여체계에서 본인부담을 완화하는 방향으로 나아가는 것이 적절할 것으로 판단된다.







## 제13장 교육급여

제1절 현행 교육급여의 현황

제2절 선정기준과 급여수준

제3절 수급자 규모 추정

제4절 교육급여 개편에 따른 소요예산 추정

제5절 교육급여 및 교육복지 중장기 발전방향



## 제1절 현행 교육급여의 현황

저소득층에 대한 교육비 지원 사업은 크게 기초생활보장제도의 교육급여와 시도교육청에서 실시하는 ‘저소득층 학생 교육비지원사업’(이하 ‘교육비지원사업’)으로 구분되어 있다. 본 절에서는 두 가지 사업 각각의 현황과 문제점을 살펴보고 두 제도의 통합의 관점에서 개편방향을 정리하고자 한다.

### 1. 현행 교육급여의 현황과 문제점

#### 가. 교육급여 현황

교육급여는 기초생활보장제도 수급(권)자에 대해 적절한 교육기회를 제공하여 자립능력을 배양함과 동시에 빈곤의 세대전승 차단을 목적으로 지급된다. ‘초·중등교육법’에 의거한 초·중·고등학교 재학생 및 각급학교 학생, ‘평생교육법’에 따른 학교형태의 평생교육시설 재학생, 그리고 ‘대안학교의 설립·운영에 관한 규정’에 의거한 설립인가를 받은 초·중·고등학교 재학생을 지원대상으로 하고 있다.

지원내용과 지원대상을 살펴보면, 먼저 입학금·수업료는 특수목적고와 자율형사립고를 포함한 고등학생을 대상으로 하며, 연도별·급지별 학교장이 고지한 금액 전액을 지원한다. 교과서대(부교재비 포함)는 고등학생 1인당 125.9천원(13년 기준)씩 지원한다. 특수학교의 경우는 2010년 이후 의무교육으로 변경됨에 따라 교과서대를 지원받고 있기 때문에 부교재비만 지원한다. 부교재비는 초등학생과 중학생을 대상으로 1인당 37.5천원(13년 기준)씩 지원한다. 그리고 학용품비는 중·고등학교에 재학중인 수급(권)자 전원에 대해 1인당 51천원(13년 기준)씩 지급한다.

〈표 13-1〉 현행 교육급여 수준과 지급방법

구분	급여액(2013년)	급여방법
고교 입학금·수업료	연도별·급지별로 학교장이 고지한 금액 전액 (1인당 평균 1,311천원)	시군구청장이 학교로 지급
고교 교과서대·부교재비	1인당 125.9천원	현금(연1회)
초·중 부교재비	1인당 37.5천원	현금(연1회)
중·고 학용품비	1인당 51천원	현금(연2회)

이처럼 교육급여는 수급자격을 갖춘 모든 가구에 지급하는 생계급여와 주거급여와 달리 초·중·고등학생이 있는 가구, 즉 교육 욕구가 있는 가구에게만 지급된다는 점에서 이미 맞춤형 개별 급여의 성격을 가진다고 볼 수 있다.

입학금 및 수업료는 시장·군수·구청장이 학교로 직접 지급하고, 그 외의 급여는 지원대상자의 계좌로 입금된다. 따라서 입학금 및 수업료는 현물급여의 성격을 갖게 되고, 나머지 급여는 현금급여의 성격을 갖는다.

## 나. 교육급여의 문제점

첫째, 교육급여도 생계·주거급여와 같은 선정기준이 적용되고 있어서 비슷한 여건에서 비슷한 교육에의 욕구가 있는 차상위계층은 교육급여를 지원받지 못하는 문제가 있다. 공공부조제도에서 선정기준을 상당히 엄격히 하는 것은 도덕적 해이나 근로유인 등의 고려에 따라 복지선진국도 마찬가지다. 그러나 교육비의 경우는 생계급여와 달리 현물로 지급되기 때문에 남용이나 오용의 여지가 거의 없고, 생계급여 만큼 수급자의 근로유인에 영향을 미치지 않기 때문에 지급과 같은 엄격한 기준을 적용할 필요성은 크지 않다고 볼 수 있다. 그럼에도 비슷한 욕구를 가진 차상위 계층은 수급하지 못하는 문제는 개선될 필요가 있다.

둘째, 교육비에 있어서도 생계급여와 동일하게 부양의무자 기준을 적용하고 있다는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 교육은 공공재로써 국가의 책임이 강하게 부여되는 영역이다. 그런데 저소득층의 교육비 지원에 있어서 부모 외의 사적부양을 강제하게 되면 국가의 책임에 대한 방기라는 비판에 직면할 수 있다. 그리고 생계급여에서도 빈곤 사각지대 축소를 위한 부양의무자 기준을 완화하는 쪽으로 정책방향이 향하고 있다

는 점을 고려할 때 교육급여에서 부양의무자 기준을 고수하는 것은 정당성을 얻기 어렵다. 또한 현행 교육급여와 비슷한 성격의 사업, 예컨대 금번 맞춤형 급여체계 개편방안에서 교육급여와의 통합을 고려하고 있는 교육비 지원사업의 경우 부양의무자 기준을 적용하지 않고 있다.

셋째, 급여수준의 문제다. 현행 기초보장 급여(생계급여·주거급여)는 보충성의 원칙에 따라 마켓바스켓 방식으로 계측된 최저생계비에서 현물급여와 타법지원액을 차감한 후 가구의 소득인정액과의 차액을 지급하고 있다. 교육급여는 교육급여 지급대상이 있는 가구에 한해서 현물급여 형태로 별도로 지급하기 때문에 현금급여에서는 제외시키고 있는 것이다. 따라서 최저생계비 중 최저교육비는 현금급여에서 차감해서 별도로 현물급여 형태로 지원을 하게 된다. 그런데 실제 차감하는 금액과 실제 지급되는 금액에 상당한 차이가 발생하고 있다.

2013년 최저생계비 중 최저교육비는 연 872,172원(월 72,681원)으로 이 금액만큼 최저급여기준액에서 제외시키고 있는데, 실제 교육급여로 지급되는 금액은 이에 한참 못 미친다. 이 금액은 초등학생 2명에 대한 금액<sup>61)</sup>으로 초등학생 1인당 연 436,086원(월 36,341원)이 된다. 그런데 2013년에 초등학생에게 지급되는 교육급여는 연간 37.5천원으로 월 3,125원에 불과하다. 실제 지급되어야 할 금액의 10분의 1에도 미치지 못하는 금액이다.

최저교육비는 크게 부교재비, 보충교육비, 문방구비로 구성된다. 이 중 가정학습지, 수련회, 기타교육비(야외학습 및 특별활동)로 구성되는 보충교육비는 시도교육청, 지자체, 학교별로 지원이 있는 경우가 많아 제외한다고 하더라도 부교재비와 학용품비의 차이는 문제가 된다. 특히, 초등학생에 대한 학용품비는 현금급여에는 차감을 하면서 현물급여로 지급하지 않고 있다. 이 같은 문제는 2010년 최저생계비 계측 당시 전문위원회에서 문제제기가 있었지만(김미곤 외, 2010: 415), 예산상의 고려 등을 이유로 향후 논의과제로 남겨지면서 해결이 되지 못했다. 2013년 최저생계비 계측에 있어서도 같은 이유로 여전히 해결이 되지 못하고 있다. 부교재비와 학용품비의 최저기준과 실제 지급되는 교육급여의 차액은 10,709원이다. 현물급여로 지급하는 것을 전제로 현금급여에서 차감을 했지만, 이 금액만큼을 과소지급하고 있다는 것을 의미한다.

61) 최저생계비는 표준가구를 기준으로 측정되는데, 2013년 최저생계비는 초등학생 2명(11세 남아, 9세 여아)을 기준으로 측정된 2010년 최저생계비 계측을 기반으로 하고 있다.

〈표 13-2〉 최저교육비와 교육급여 비교(2013년)

(단위: 원/월)

최저교육비(마켓바스켓)		교육급여		차이 (A-B)
항목	단가(A)	항목	급여액(B)	
부교재비	9,037	부교재비	3,125	5,912
보충교육비	22,677	-	0	22,677
학용품비	4,797	-	0	4,797
계	36,341	계	3,125	33,216

주: 최저교육비 항목별 단가는 2013년 행정자료 기준 금액에 2010년 마켓바스켓 최저교육비의 항목비율을 적용하여 산출

자료: 최저교육비는 김태완 외(2013), 교육급여는 보건복지부(2013)

## 2. 교육비 지원사업의 현황과 문제점

### 가. 교육비 지원사업 현황

전국 17개 시·도교육청이 지방비로 편성하여 시행하고 있는 교육비 지원사업은 「초·중등교육법」 제60조의 4(교육비지원), 제60조의 5(교육비지원의 신청), 제60조의 6(금융정보의 제공), 제60조의 7(조사·질문), 제60조의 8(교육비지원업무의 전자화), 제60조의 9(교육비지원을 위한 자료 등의 수집 등)에 각각 근거하고 있다. 교육부는 또한 「초·중등교육법시행령」을 개정(2013.2.15.)하여 제104조의 2에서 제104조의 7에 걸쳐 구체적인 시행방법을 규정하고 있다. 종래에는 교육비 지원사업이 각 시·도 교육감의 재량사업의 성격으로, 해당 지역별 재정여건 등을 고려하여 탄력적으로 운영되어 권리성이 약하다는 문제가 지적되어 왔으나, 이러한 법령적 근거의 마련을 통해 이러한 우려는 어느 정도 해소되었다고 할 수 있다.

이러한 법적 근거에 의하여 각 시·도교육청이 추진하고 교육비지원사업의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 지원내용은 고교 학교운영지원비, 초·중·고 급식비, 방과후 수강권, 초·중·고 교육정보화지원이다. 보다 구체적으로 학비는 고교 입학금, 수업료, 학교운영지원비 전액을 지원한다. 급식비는 초·중고 중식비 전액(연간 180식 기준, 무상급식 지역은 제외)을 지원한다. 초·중고 방과후 수강권의 경우 연 60만원의 범위 내에서 지원한다. 인터넷 사용료의 경우 월 17,600원 내에서 지원하고, 저소득층 가구당 PC 1대를 지원한다.

〈표 13-3〉 현행 교육비 지원사업 현황

구분	급여액	급여방법
고교 입학금·수업료	전액(1인당 평균 1,311천원)	학교로 지급
고교 학교운영지원비	전액	"
초·중·고 급식비	학기중 평일 중식비	"
방과후학교 자유수강권	1인당 연간 60만원 이내(교재비 포함)	"
교육정보화 지원	가구당 컴퓨터 1대, 인터넷 통신비 월 17천원, 유해차단 서비스 월 1.7천원 이내	"

2013년을 기준으로 할 때, 전국 각 시도교육청은 약 105만여명의 학생에 대해 총 1조 760억원을 지원한 바 있다. 급식비 항목이 대폭적으로 반영된 2011년에 총 1조원 수준을 돌파한 이후 2012년에 정점을 이루었다가 2013년에 다소 감소하였다. 최근 5년간 이러한 교육비지원액의 급속한 증가를 이끈 대표적인 지원항목이 바로 급식비(전체 교육비 지원액의 30.5%)와 방과후학교 자유수강권(전체 교육비 지원액의 23.4%)이다. 급식비는 2010년~2011년에 걸친 이른바 ‘무상급식 파동’에 따라 보편적으로 전국 각 지역에 걸쳐 시행되면서 2011년에 무려 4,787억원이 지출되어 정점을 이루었고, 최근 지자체의 급식비 분담 정책에 따라 감소하고 있는 추세이다. 방과후수강권 확대는 이명박 정부가 적극적으로 추진한 사교육비 경감 및 단위학교 중심의 학력 향상 시책에 따라 2012년에 급격한 증가를 이룬 이후 계속 증가 상태를 유지하고 있다.

〈표 13-4〉 저소득층 교육비 지원사업 규모

(단위: 천명, 억원)

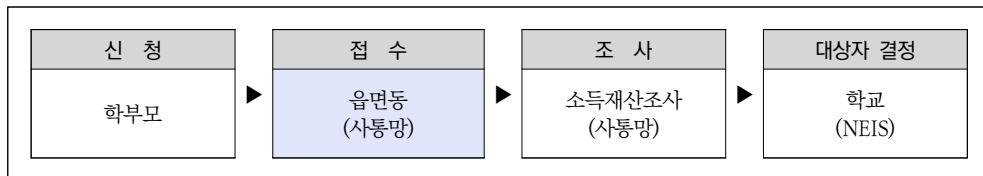
사업명	2009년		2010년		2011년		2012년		2013년	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
고교학비	388	3,808	430	4,379	420	3,867	447	4,460	386	4,284
급식비	730	2,769	902	3,453	1,090	4,787	791	3,566	620	3,287
방과후 수강권	541	1,047	560	1,212	670	1,463	743	2,246	796	2,518
교육정보화	165	462	180	476	225	615	253	647	242	671
합계	-	8,086	-	9,520	-	10,732	1,034	10,919	1,058	10,760

자료: 교육과학기술부(2013a).

또한, 전달체계는 2012년~2013년에 걸친 ‘저소득층 학생교육비 지원 절차 개선’ 작업에 의하여 대단히 효율성이 높아졌다고 할 수 있다<sup>62)</sup>. 즉, 학부모가 읍면동 사무

소(또는 온라인)에 신청하면 읍·면·동 사무소는 사회복지통합관리망을 통해 조사하여 초기 결정 후 학교에 통보하고, 최종적으로 학교(교육행정정보시스템, NEIS)에서 대상자를 최종 결정하는 방식을 도입한 것이다.

[그림 13-1] 저소득층 교육비 지원 절차



## 나. 교육비 지원사업의 문제점

그러나 동 교육비 지원사업은 다음의 측면에서 문제가 있다.

첫째, 교육비지원사업의 권리 보장의 문제이다. 「초·중등교육법」 개정 등을 통해 법령적 근거를 마련하였다고 하겠으나, 어디까지나 이는 정책의 시행을 위한 행정상의 처리에 관한 것이지 저소득층의 권리 보장의 관점에서 보았을 때에는 여전히 미약하다고 할 수 있다. 무상급식을 예를 들어 보았을 때, 여전히 전면적 무상급식이냐, 아니면 저소득층·농어촌 학생 무상급식이냐를 놓고 논란을 거듭하고 있는데, 대체로 재원의 여력 내지 교육감과 자치단체장의 협력 정도에 그 범위와 수준이 결정되고 있다.

둘째, 교육비 지원사업의 실효성 문제이다. 우선, 가장 큰 교육비 지원사업인 방과후 수강권 제도는 학교에서 소질과 적성을 개발하기 위해 운영하는 방과후학교 프로그램에 저소득층 학생이 참여할 수 있도록 하는데 목적이 있다. 그러나 실제로 경제적 여건상 사교육이라는 부가적인 보충수업의 기회에서 소외당한 학생들에게 교육 기회를 확대하는, 즉 사교육비 경감도 중요한 목적이라 할 수 있다. 그러나 방과후 프로그램의 학업성취에 미치는 효과에 대해서는 상반된 연구결과가 나오고 있다. 학업성취에 긍정

62) 과거에는 학부모가 온라인으로 교육비를 신청하면, 학교에서 가족관계, 저소득층 자격(기초수급자, 한부모가족 등), 건강보험료 자료 등을 조회(오프라인)하여 지원 대상자를 선정하는 방식을 채택하였다. 이는 교육비의 매년 반복적 신청을 필요로 하였고, 신청을 누락한 경우 학부모가 학교 직접 방문하여 신청(서류 제출)하는 번거로움과 함께, 소득과 재산 현황의 정확한 반영 곤란으로 민원 빈발하게 되고, 저소득층 학생에 대한 통합 정보 관리 부족 등의 문제를 낳았다.



적인 영향을 미친다는 연구결과(정혜경, 2013; 김성식, 2012; 김경희 외, 2012)과 있는 반면, 저소득층이 밀집될 개연성이 높은 ‘기초학력미달’ 수준인 학교의 유의미한 개선에는 별반 큰 효과가 없는 것으로 보고하는 연구결과도 있다<sup>63)</sup>(이준호·박현정, 2012). 관련 실증연구를 종합해보면 방과후학교 프로그램이 학업성취에 미치는 영향은 학년이나 교과목에 따라 차이가 있는 것으로 요약할 수 있다(정혜경, 2013). 질적인 연구에서는 저소득층 학생들의 누적적 교육격차에 대한 고려 부족, 저소득층 학생들의 실질적인 수준과 필요에 대한 고려가 부족한 형식적 지원 등의 문제가 나타나고 있다(박지연·김병찬, 2010). 또한 저소득층 인터넷통신비 지원사업의 경우, 계층간 정보격차의 해소와 저소득 학생의 학업성취에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되고 있지만, 대다수의 학생들이 인터넷을 게임 등의 유희적 목적으로 활용하고 있는 것으로 보고되고 있어(허진옥, 2010), 이를 어떻게 학습의 흥미를 높이는 등 교육적 관점으로 활용할 수 있을 것인지에 관한 대책이 필요하다.

## 제2절 선정기준과 급여수준

### 1. 선정기준

기본적으로 선정기준은 교육복지 확대라는 원칙에 따라 다소 엄격한 선정기준을 적용하게 될 여타급여(생계, 주거, 의료)와 달리 최대한 관대한 기준을 적용하는 방향을 모색하고자 한다. 특히, 현행 교육비 지원사업 수혜자 중 탈락자가 발생하지 않도록 하는 것이 중요할 것이다.

이를 위해 선정기준을 중위소득 50%로 할 필요가 있다. 구체적으로는 소득인정액이 ‘중위소득 50%를 고려하여 중앙생활보장위원회에서 결정한 금액’ 이하인 가구를 대상으

63) 이준호·박현정(2012:80)은 이에 대한 해석을 다음과 같이 하고 있다. 첫째, 방과후학교에 참여하는 저소득층 학생의 출석률이 저조하여 기초학력미달인 학생에게 방과후학교 프로그램의 효과가 나타나지 않는 경우일 수 있고, 둘째는 1인당 연간 33만원 수준(2009년의 경우: 필자주)으로 제한된 방과후학교 자유수강권 지원금이 보충수업을 통해 기초학력미달인 학생들의 학력을 끌어올리기에는 부족한 수준일 가능성이 있다. 방과후학교 프로그램의 체계적인 관리도 일종의 자원 투입으로 본다면, 결과적으로 기초학력미달 학생들에 대한 방과후학교 프로그램 지원 투입이 충분 혹은 적정하지 않다는 것을 의미한다.

로 하게 될 것이다. 중위소득의 50%는 2013년 최저생계비의 약 124%에 해당하므로 현행 법정 차상위 기준(최저생계비의 120%)을 약간 상회하게 된다. 최저생계비와 중위50% 사이에 분포하는 가구의 경우 기초보장 수급가구에 비해 가구주의 연령대가 낮아 학생이 있는 가구가 많이 분포할 가능성이 크므로 이들을 포괄한다는 측면에서 타당할 것으로 판단된다. 차상위계층 자녀들에 대한 보호를 강화함으로써 빈곤예방 효과도 기대할 수 있다.

다만, 현재 시도교육청별로 재량적으로 적용되고 있는 교육비 지원사업의 차상위 기준을 하나의 기준으로 정하게 될 경우 시도별로 수급 탈락자와 신규 수급자가 발생할 수 있다. 시도별로 지원종류별로 수급 기준을 달리하고 있는데, 차상위 기준을 중심으로 높게는 최저생계비 140%까지 적용되고 있다. 따라서 중위소득 50%로 기준이 설정된다면 신규로 편입되는 경우는 문제가 되지 않겠지만 개편에 따라 수급자격을 상실하게 되는 경우는 문제가 될 수 있다. 이 경우는 앞서 개편의 원칙에서 밝혔듯이 기존의 교육비 지원사업에서 계속 보호할 필요가 있다.

그리고 소득인정액을 산정 할 때는 생계급여와 달리 재산의 소득환산율을 보다 관대하게 적용할 필요가 있다. 현행 교육비 지원사업의 경우 기초생활보장제도 환산율의 1/3을 적용하고 있는 것을 따르면 될 것이다. 즉, 일반재산 월 4.17%/3, 금융재산 월 6.26%/3, 자동차 월 100%/3을 각각 적용하게 될 것이다.

## 2. 부양의무자 기준 적용여부

저소득층에게 교육비를 지원하는 데에 있어서 부양의무자에게 부양의무를 부과하는 것은 교육이라는 공공재에 대한 국가의 책임을 방기한다는 비판에 직면할 수 있다. 더구나 현행 기초보장제도의 광범위한 사각지대 해소를 위한 정책방향을 고려할 때 교육급여에 있어서는 부양의무자 기준을 완전히 폐지할 필요가 있다.

교육급여에서 부양의무자 기준을 폐지해야 할 논거는 다음의 몇 가지 관점에서 살펴볼 수 있다.

### 가. 기술적 측면

통합대상인 교육부의 교육비 지원사업에서는 선정대상을 정할 때 부양의무자 기준

을 적용하지 않고 있다. 이 같은 상황에서 두 제도를 통합시 기존 교육급여 대상자에게는 부양의무자 기준을 적용하고, 기존 교육비지원사업 대상자에게는 부양의무자 기준을 미적용할 경우 제도운영에 있어서 어려움이 예상된다. 한 제도 내에서 수급자격을 구분해야 하는 상황이 발생하게 된다.

제도 개편 전 후의 증가하는 교육급여 수급대상자는 대부분 기존 교육비지원사업 대상자가 될 것이다. 기존에 부양의무자 기준을 적용하지 않았던 대상자에게 추가적으로 부양의무자기준을 적용함으로써 부양의무자 확인, 소득·재산 기준 파악을 위해 효과에 차이 없이 추가적인 행정비용이 들어 불필요한 지자체 업무부담이 증가하게 될 것이다. 또한 대상자 입장에서도 지원 혜택의 실질적인 변화없이 부양의무자 소득·재산 파악을 위한 추가적인 자료 제출 요구, 개인정보 요구 등으로 개편에 대한 반발을 살 수 있다.

특히, 교육비지원사업의 경우 선정기준도 높고(소득은 최저생계비 100% vs 130%, 재산기준 현행환산율 vs 현행환산율의 1/3), 급여액도 훨씬 큼에도 부양의무자 기준을 미적용하고 있는데, 소득 및 재산기준이 상대적으로 엄격하고 급여액이 훨씬 작은 부분에서 부양의무자 기준을 고수할 경우 형평성의 문제도 제기될 수 있어, 두 제도의 통합이라는 큰 방향성에 제약이 될 수 있다.

## 나. 실용적 측면

먼저, 근로능력가구의 탈수급 유인 제고라는 제도의 중요한 목적에 상충될 수 있다. 학령기 자녀가 있는 근로연령층이 생계급여를 받지 못하더라도 교육급여를 수급함으로써 탈수급에 의한 충격을 완화하여 수급자로 잔류할 유인을 제거할 수 있게 된다. 이는 맞춤형 급여체계 개편에서 소득기준을 계단식으로 설정한 주된 이유이다.

그리고 사전적 분배(predistribution) 수단으로써의 교육에 대한 투자는 가장 효율적이고 효과적인 사회정책이라는 헤크만(J. Heckman)의 주장도 참고할 수 있다. 사후적 소득재분배는 불평등을 일시적으로 개선시키는 효과는 있지만 장기적으로 사회이동성과 사회통합에는 기여하지 못한다. 그러나 열악한 환경에 처한 학생에 대한 투자는 사회통합, 경제적 효율성, 노동생산성 증진에 재분배 정책보다 훨씬 효과적이고, 공정성과 효율성 측면에서도 비교우위를 가질 수 있다는 것이다(Heckman, 2013).

## 다. 현실적 근거

부양의무자 기준을 폐지할 경우 수급범위에 들어오게 되는 가구의 규모가 그리 크지 않고, 부양의무자 기준이 적용되는 현행 교육급여의 급여수준도 소액에 불과해 부양의무자 기준 폐지에 따른 추가 재정소요는 미약한 수준일 것이다.

“가계금융·복지조사” 자료를 이용하여 비수급빈곤 가구의 가구주 연령분포를 살펴보면, 학령기 아동이 있을 가능성이 큰 가구주 연령대(35~54세)의 비율은 약 17%에 불과하다. 같은 자료를 이용하여 소득인정액 기준으로 추정된 절대적 가구빈곤율은 10.1%이다. 그러나 소득인정액이 최저생계비에 미치지 못하지만 수급을 받지 못하는 비수급빈곤가구는 7.6%로 추정된다.

비수급 빈곤가구의 연령분포는 아래 표와 같다. 학령기 아동이 있을 가능성이 큰 가구주 연령대를 35~44세와 45~54세로 본다면, 여기에 해당하는 비수급 빈곤가구는 17.2%로 전체 가구 50.2%에 비해 크게 낮은 수준이다. 참고로 68.5%가 65세 이상 노인가구로, 부양의무자 기준을 폐지하더라도 교육급여 수급범위의 확대폭은 크지 않을 것으로 예상된다.

〈표 13-5〉 소득인정액기준 비수급 빈곤가구 가구주 연령분포(2011년)

(단위: %)

구분	빈곤	비수급 빈곤	전체
전체 빈곤율	10.1	7.6	-
18~34세	3.3	3.8	11.6
35~44세	8.3	7.0	23.6
45~54세	11.8	10.2	26.3
55~64세	11.7	10.5	17.8
65~74세	28.9	29.7	13.1
75세 이상	36.1	38.8	7.6
계	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

또한, 기초보장제도에서 부양의무자 기준에 의한 비수급가구는 전부 현행 교육비지원사업의 대상으로 볼 수 있기 때문에 부양의무자 기준 폐지에 따라 수급자가 확대된다고 하더라도 학용품비, 교재비 등 소액의 급여만 추가되는 것이기 때문에 재정적으로도 거의 부담이 없다고 할 수 있다.

## 라. 이념적 근거

공공재인 교육을 공급할 책임이 국가에게 있다는 이념적인 근거를 들 수 있다. 교육에 대한 책임은 부모와 국가에 있다고 볼 수 있다. 공공부조에서 사적부양의 책임을 일정정도 부여하는 것은 불가피하다 할 수 있지만 부모가 아닌 제3자에게 교육 책임을 부과하는 타당성이 부족하다.

정의론적 관점에서 기회의 균등은 중요하며 교육은 균등한 기회를 제공하는데 가장 효과적인 정책수단으로 인식되고 있다. 정의론의 관점에서 개인의 노력의 차이에 기인하는 불평등은 정당한 것으로 받아들여지지만, 개인이 통제할 수 없는 요소(가족배경, 인종 등)에 기인하는 불평등은 정당하지 않은 것으로 받아들여진다. 이 같은 부정의를 교정하는 수단으로 교육이 가장 효과적이고 중요한 것으로 인식되고 있으며, 이는 이념의 좌우를 막론하고 공히 인정되는 관념이라 할 수 있다.

특히, 교육성취에 있어서 사교육의 역할이 상당한 것으로 알려져 있는 우리나라의 경우 공교육의 정상화가 큰 시대적 과제이다. 사교육이 학업성취도에 결정적인 영향을 미치고, 학업성취는 성장 후 경제적 성과를 좌우하며, 학업성취도의 차이는 전체적인 소득불평등을 악화시키고,<sup>64)</sup> 소득이동성을 저해하는 요인으로 작동하는 것으로 알려져 있다(소득불평등과 소득이동성간 역의 상관관계). 이 같은 논의에 입각, 사교육비 지출이 곤란한 저소득 가정 학생들의 균등한 기회를 보장하기 위해서는 1차적으로 공교육에 대해서만큼은 균등한 접근이 보장될 필요가 있다는 논지를 펼칠 수 있다.

공공부조에서 부양의 역사적 전개에 대한 일반론과 방향성과 관련지어 설명할 수 있다(여유진, 2009). 서구 사회의 역사에서 핵가족화, 산업화는 빈곤을 집단 단위가 아닌 개인 단위로 보는 ‘빈곤의 개인화’ 현상을 촉발하였고, 개인의 빈곤해소를 국가가 책임진다는 ‘공적 부양론’은 복지국가론의 핵심원리로 자리 잡았다. 우리나라는 고속성장 과정에서 빈곤문제의 시장주의적 해결방식이 선호되고 ‘효’를 중시하는 유교적 가치가 존중되면서 ‘사적 부양론’이 더욱 강조되는 특징이 있었다. 그러나 최근 급속한 산업화와 탈가족화 현상에 따라 가족의 부양의식이 약화하고 있음에도 불구하고 사적부양의 무(부양의무자 기준)를 법에 규정함으로써 빈곤의 사각지대를 유발하고, 부양의무자

64) 아들세대의 학력불평등 중 16~59%, 임금과 소득불평등의 약 2~12%가 아버지의 학력의 불평등에 기인(고제이·이우진, 2012)

규정을 엄격하게 적용하는데 따르는 행정비용도 지불하고 있다. 즉, 부양의무자 기준은 사회환경 변화에 조응하지 못하면서 사각지대와 행정비용을 유발하고 있다고 할 수 있다. 더구나 공공재인 교육에 있어서 부모 외의 사적부양을 강조하는 것은 설득력을 얻기 힘들다.

## 마. 교육비 부담에 대한 국가책임 강화의 필요성

우리나라 정부부담 공교육비는 OECD 평균에 미치지 못하고 있다. OECD 교육통계에 따르면 우리나라의 GDP 대비 공교육비 비율은 7.6%로 OECD 평균보다 1.3%p 높지만, 정부부담 공교육비 비율은 4.8%로 OECD 평균보다 0.6%p 낮다. 그러나 민간 부담 공교육비 비율은 2.8%로 OECD 평균보다 1.9%p나 높다(OECD, 2013). 이처럼 정부부담 공교육비 비율이 상대적으로 낮은 우리나라에서 교육급여에 대해 부양의무자 기준을 적용하는 것은 민간부담을 더 높이는 결과를 초래하게 될 것이다.

가계 교육비 부담 증가의 시사점도 되새겨 볼 필요가 있다. 가계소득에서 교육비 비중이 1990년 5.8%에서 2011년 7.8%로, 소비지출에서의 비중은 같은 기간 8.3%에서 12.6%로 증가하면서 '에듀푸어'라는 신조어를 탄생시킬 정도로 우리나라 가계는 상당한 교육비 지출을 감내하고 있다. 에듀푸어의 대부분은 대졸 중산층(73.3%)이고, 고소득층(21.5%)이 그 뒤를 잇고 있는 것으로 알려져 있다(조호정 외, 2011). 이는 중산층 이상의 부모들은 교육이 자녀세대의 미래를 결정짓는 중요한 수단이라는 점을 강하게 인식하고 다른 지출을 줄이더라도 교육비 지출을 기꺼이 감수하고 있다는 것을 보여준다. 나아가 교육에 대한 투자를 충분히 할 수 없는 저소득가구의 빈곤세대전승을 차단하기 위해서는 이들에 대한 교육비 지원이 더욱 필요하다는 것을 시사한다.

## 3. 급여의 범위와 수준

### 가. 급여의 범위

아래 그림은 학교급별 급여항목별 지원내역을 표시해주고 있다. 여기서 급여항목은 현행 기초보장 교육급여에서 포괄하는 항목을 의미한다. 먼저, 옅은 음영부분은 무상

교육에 의한 지원영역을 표시한다. 초·중학교의 입학금·수업료와 교과서대가 여기에 포함된다. 그리고 짙은 음영표시 부분 중 ‘기초’는 기초보장제도의 교육급여의 지원범위를, ‘교육’은 저소득층 교육비 지원사업의 지원범위를 각각 나타내준다.

무상교육에 따른 혜택 범위 밖에 있는 영역들 중 일부는 교육급여와 교육비 지원사업을 통해 지원이 이루어진다. 초등학교 부교재비, 중·고등학교 부교재비와 학용품비, 고등학교의 입학금·수업료가 해당된다. 그러나 아래 그림에서 보듯이 수급자임에도, 혹은 차상위자임에도 지원을 받지 못하는 영역들이 존재한다. 그림의 빗금 부분이다. 학용품비는 중·고등학교의 경우는 수급자에게 지원이 되지만 초등학교의 경우는 수급자임에도 지원이 되지 않는다. 이는 전술한 바와 같이 최저생계비 계층의 사회적 합의 과정에서 제외된 부분이다. 그리고 차상위의 경우 중·고등학교 부교재비와 학용품비, 고등학교 교과서대를 지원받지 못하고 있다.

따라서 전술한 교육급여 개편의 첫 번째 방향(지원대상을 차상위계층까지 확대)을 따르고자 하면 개편 교육급여에서는 아래 그림의 빗금 영역을 포괄할 필요가 있다. 이와 같은 개편 방향은 초등학교 학용품비를 제외하면 기존의 기초보장 교육급여의 선정 기준을 상향조정함으로써 교육급여의 수직적 확대를 꾀하는 것이다.

[그림 13-2] 교육급여 항목별 포괄 영역과 수직적 확대 영역

구분	초등학교				중학교				고등학교			
(최저생계비 120% 초과)	무상교육				무상교육				교육			
차상위 (최저생계비 120%)												
수급자 (최저생계비 100%)												
	입학 금· 수업 료	교과 서	부교 재	학용 품	입학 금· 수업 료	교과 서	부교 재	학용 품	입학 금· 수업 료	교과 서	부교 재	학용 품

주: 음영부분 중 ‘기초’는 기초생활보장제도의 교육급여 영역, ‘교육’은 교육비 지원사업의 지원영역

전술한 개편의 두 번째 방향(교육비 지원사업과의 통합)은 급여항목 추가를 통한 교육급여의 수평적 확대방향이랄 수 있다. 이 같은 수평적 확대는 교육비 지원사업의

지원영역인 고교 학교운영지원비, 초·중·고등학교 급식비, 방과후 수강권, 정보화 지원 중 어느 항목까지 교육급여에 포함시킬 것인지를 결정하는 것과 관련된다. 완전한 통합을 위해서는 기존 교육비 지원사업의 모든 항목이 포함되어야 할 것이지만 최저교육비의 관점과 교육비 지원사업과의 관계를 고려할 때 선별이 필요하다.

가장 우선적으로 생각할 수 있는 항목은 초·중·고 방과후 수강권이다. 방과후 수강권이 포함되어야 하는 이유는 전술한 마켓바스켓 상 최저교육비의 구성항목에 보충교육비가 포함되어 있는 것과 관련이 있다. 마켓바스켓은 초등학생을 기준으로 한 것이지만 보충교육비에는 가정학습지, 수련회, 야외학습 및 특별활동비가 포함되어 있어 보충교육의 성격을 가지는 방과후 수강권과 유사성을 지닌다. 그리고 초·중학교의 경우 무상교육으로 인해 면제되고 있는 운영지원비도 우선적으로 포함을 고려할 수 있다. 또한 초·중·고 급식비도 가계 교육비 지출의 중요한 항목으로써 포함하는 것을 고려할 수 있다. 다만, 컴퓨터와 인터넷 통신비(유해차단 서비스 포함)를 지급하는 교육 정보화 지원의 경우는 최저교양·오락비에 컴퓨터가, 최저교통·통신비에 인터넷 통신비가 포함되어 생계급여에서 지급이 되고 있기 때문에 교육급여 항목에 포함하는 것은 우선적으로 고려하지 않아도 될 것으로 보인다.

이상의 내용을 종합해서 본 연구에서는 세 가지의 대안을 제시하고자 한다.

(대안 1) 교육급여의 수직적 확대와 수평적 확대를 동시에 꾀하는 방안이다. 수직적 확대는 위 그림의 빗금 부분을 모두 교육급여에 포괄하고, 수평적 확대는 교육비 지원사업 항목 중 고교 학교운영지원비, 초·중·고 방과후 수강권, 초·중·고 급식비를 포함시키는 방안이다. 아래 그림에서 A, B1, B2, B3, C, D 영역으로 표시할 수 있다.

(대안 2) 수직적 확대는 대안 1과 동일하게 하되, 수평적 확대를 초·중·고 방과후 수강권으로 한정하는 안이다. 아래 그림에서 A, B1, B2, C, D 영역으로 표시할 수 있다. 현행 교육비 지원사업이 지방교육재정교부금으로 운영되는 일종의 시도교육청의 재량사업의 성격을 가지고 있기 때문에 동 제도의 상당부분을 권리성 급여로 전환하게 될 경우 발생할 수 있는 문제를 다소간 회피할 수 있는 방안으로 볼 수 있다.

(대안 3) 대안 2에서 초등학교 학용품비를 제외하는 안이다. 이것은 지난 9월 10일 사회보장위원회에 보고된 정부안이다. 아래 그림에서 A, B1, C 영역으로 표시할 수 있다. 대안 2보다 시도교육청의 재량권을 보다 광범위하게 인정하는 안으로 볼 수 있다. 초등학교 학용품비의 경우 교육비 지원사업에서 포괄하고 있지는 않지만 시도교육청



이나 지자체 또는 학교별로 지원하는 경우가 많다는 점과 현행 교육급여에서도 중장기적 과제로 미루어지고 있었다는 점을 고려할 때 당장 교육급여 항목으로 포괄하기에 부담이 될 수 있다는 점이 감안 되었다.

그러나 이 같은 정부안은 현재 교육급여의 선정기준을 차상위를 조금 상회하는 수준으로 상향조정하는 것에 지나지 않게 된다. 기존의 급여항목의 변경 없이 선정기준을 상향조정하면서 사업의 운영주체를 보건복지부에서 교육부로 이관하는 모양새를 갖게 되는 것이다. 본 연구에서 제시하고자 하는 개편방향 중 두 번째 방향, 즉 교육비 지원 사업과의 통합이라는 방향성에는 부합되지 않는 안으로 볼 수도 있다.

[그림 13-3] 교육급여 개편안 포괄 영역

중위52% (최·생130%)	B4								
중위50% (최·생124%)									C
최·생100%	A								
	고교 교과서대 부교재비	중·고 학용품 비	초·중 부교재 비	고교 입학금, 수업료	고교 운영 지원비	초·중· 고 급식비	초·중· 고 방과후 수강권	초·중·고 교육정보 화 지원	초교 학용품 비

주: A는 현행 교육급여, B는 현행 교육비 지원사업, C와 D는 두 사업에서 포괄하지 않고 있는 영역을 각각 표시함.

## 나. 급여수준

생계급여는 중위소득 30% 기준이 선정기준인 동시에 급여기준이 되지만, 개별급여화하는 교육급여의 경우는 선정기준이 급여의 기준이 되지 않는다. 현행 교육급여액도 마켓바스켓 방식으로 계측된 최저교육비 수준을 고려하여 결정되기 때문에 급여기준이 선정기준과 무관하게 정해지고 있다. 또한 교육비 지원사업의 급여수준은 실비를 기준으로 책정되고 있기 때문에 선정기준과 아무런 연관성을 가지지 않는다.

따라서 개편 교육급여에 있어서도 별도의 급여기준선이 마련될 필요가 있다. 현행 교육비 지원사업의 급여수준은 개편을 하더라도 별도로 수정할 필요는 없어보인다. 다만, 현행 교육급여의 경우 전술했듯이 교육비의 최저보장 수준을 충족할 수 있도록 상향조정될 필요가 있다.

현행 기초보장제도에서 교육급여는 “적정한 교육기회를 제공하여 자립능력을 배양함과 동시에 빈곤의 세대전승 차단”(보건복지부, 2013)하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 구체적인 보장수준은 ‘최저 교육비’의 개념을 기초로 해야 할 필요가 있을 것이다. 즉, ‘사회구성원으로서 자아를 실현하고 정상적으로 사회생활을 수행할 수 있는 수준의 교육을 위해 지출되어야 하는 최소한의 비용’(김미곤 외, 2010)이 되어야 할 것이다.

그러나 단기간 내 급격한 급여인상은 재정여건상 불가능하므로 당분간 현 수준을 유지하되, 단계적인 인상방안을 수립하는 것이 보다 적절할 것으로 판단된다. 향후 급여수준의 현실화는 잔존하게 될 교육비 지원사업과의 적절한 연계를 고려하여 추진할 필요가 있다. 따라서 결론적으로, 본 연구에서는 현행 기초보장 교육급여 수준과 교육비 지원사업의 보장수준을 유지하는 것으로 제안하기로 한다. 최저교육비 보장수준에 대한 논의, 즉 앞서 지적했던 급여수준의 현실화에 관한 것은 좀 더 장기적인 관점에서 검토할 필요성이 있다는 정도로 정리하고자 한다.

### 제3절 수급자 규모 추정

수급자 규모는 현행 제도와 마찬가지로 선정기준에 소득인정액을 적용하는 것을 전제로 추정할 수 있다. 현재 소득인정액 방식을 통해서 두 가지의 추정방식이 존재하는데, 추정에 활용할 수 있는 자료가 두 가지가 존재하기 때문이다. 하나는 행정자료인 ‘행복e음’ 자료를 이용하는 방법이고, 다른 하나는 서베이데이터인 통계청의 가계금융·복지조사 원자료를 이용하는 방법이다. 후자는 생계급여 수급규모를 추정하는데 활용되기 때문에 분석의 일관성을 유지한다는 차원에서 장점이 있다. 한편, 전자는 분석의 일관성을 기하지 못한다는 단점에도 불구하고, 실제 신청자와 수급자의 정보를 담고 있는 행정자료이기 때문에 추정의 정확성 차원에서 비교할 수 없는 장점이 있다. 전

자의 경우 현행 소득인정액 방식을 전제로 할 경우와 재산기준선 방식(cut-off)으로 할 경우를 구분해서 추정할 수 있다.

### 1. 행정자료를 이용한 추정 결과

2013년 6월 현재 기초보장 수급자와 교육비 지원사업 신청자 정보를 행복e음을 통해 파악할 수 있다. 2013년 2월~4월간 초·중·고 교육비 지원사업 신청자 중 소득인정액이 중위소득의 50% 미만에 해당하는 대상자를 선별하였다. 여기서 소득인정액은 현행 교육비 지원사업의 재산의 소득환산율(기초보장제도의 1/3)을 적용하여 산출된 금액이다.

이에 따르면 수급자 수는 초등학생 275천명, 중학생 214천명, 고등학생 315천명으로 총 804천명으로 추정이 된다. 동일 시점 기준 현행 교육급여 수급자 216천명에 비해 총 588천명이 증가하게 된다. 그러나 선정기준을 완화함에 따라 기존의 교육급여 수급자 중 탈락자는 없다. 이처럼 증가하는 588천명은 부양의무자 기준 폐지와 선정기준 상향조정의 두 가지 효과에 따른 결과이다.

### 2. 소득인정액 방식 추정결과

소득인정액 방식을 유지하는 것을 전제로 가계금융·복지조사 원자료를 이용하여 추정된 결과는 다음과 같다. 추정에는 현행 기초보장제도의 가구균등화 지수를 사용하였다. 수급자 수는 초등학생 138천명, 중학생 132천명, 고등학생 133천명으로 총 403천명으로 추정된다. 현행 기초보장 교육급여 수급자 수에 비해 187천명이 증가하게 된다.

### 3. 재산기준선 방식 추정결과

한편, 소득인정액 방식이 아닌 재산기준선 방식을 전제로 동일한 자료를 이용하여 추정한 결과는 다음과 같다. 역시 현행 가구균등화 지수를 사용하였다. 이에 따르면 초등학생 291천명, 중학생 247천명, 고등학생 240천명으로 총 778천명으로 추정된다.

현행 기초보장 교육급여 수급자 수에 비해 562천명이 증가하게 된다.

소득인정액 기준 추정결과에 비해 수급자 수가 크게 증가한 것은 다음과 같이 설명할 수 있다. 중위소득 50% 미만에 속하는 가구 중 하위소득 구간에는 노인가구가 많이 분포할 가능성이 크고, 상위소득 구간에는 자녀가 있는 근로능력자가 많이 분포할 가능성이 크다는 것과 관련이 있을 것으로 보인다. 교육급여의 경우는 욕구가 있는 대상을 보다 많이 포괄한다는 측면에서 학령기 아동이 많이 분포되어 있는 소득 및 재산 구간을 선택하는 것이 바람직 할 것이다. 따라서 여타 급여와 달리 교육급여의 경우는 소득인정액 방식보다 재산기준선 방식에 의한 선정이 보다 바람직 할 것으로 보인다.

〈표 13-6〉 제도개편에 따른 수급자 규모 비교(2013년 기준)

(단위: 천명, %)

구 분	현행 교육급여	행복e음(증감)	소득인정액 추정 (증감)	재산기준선 추정 (증감)
초등학생	64	275(211)	138(74)	291(227)
중학생	62	214(152)	132(70)	247(185)
고등학생	90	315(225)	133(43)	240(150)
계	216	804(588)	403(187)	778(562)

주: 현행 교육급여, 행복e음은 2013년 6월 기준. 나머지 추정은 2011년 추정결과에 장래인구추계상 2011~2013년 인구변화를 적용  
자료: 복지부, 행복e음; 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

## 제4절 교육급여 개편에 따른 소요예산 추정

### 1. 추정을 위한 기본 가정<sup>65)</sup>

현재 맞춤형 급여체계의 시행은 2014년 10월로 예정이 되어 있다. 따라서 개편될 생계, 주거, 의료급여는 추정 기준을 2014년으로 할 필요가 있다. 그러나 교육급여의 경우는 학기단위로 지급되는 점을 고려하여 2015년부터 시행될 예정이어서 2014년

65) 본 추정에서는 급여단가의 상승률을 3%로 가정하였기 때문에 경제성장률이나 여타 다른 인덱스를 사용한 추정결과와 상이할 수 있다는 점을 지적하고자 한다. 또한 학생수 추정에 있어서도 현 시점에서의 학령별 수급률을 총 장래인구추계상 인구에 적용하는 방법과 현 시점에서의 학령별 수급자 수에 장래인구추계상 인구변화율을 적용하는 방법이 있을 수 있어, 채용되는 방법에 따라 다소간의 차이가 발생할 수 있다. 본 추정에서는 후자를 이용하였다.

의 추정치는 의미가 없다. 따라서 교육급여의 경우 개편 후 2015년의 소요예산을 추정하기로 하고, 2014년 소요예산은 현행 교육급여 제도의 정부 예산안을 제시하기로 한다. 2015년 예산의 경우는 교육급여 개편 대안별로 추정을 시도하고자 한다. 고등학교 무상교육 실시 계획에 따르면 2015년에 입학하는 학생들부터 무상교육이 실시될 예정이기 때문에 추정에 있어서 이 부분을 고려해야 한다.

학생수의 감소 추세를 반영하기 위해서 장래인구추계상의 학령기별(초·중·고 연령) 인구수의 감소율을 적용하기로 한다. 행정자료에 의한 추정에서는 2013년 현황 자료에서 2013-2015년 감소율을 적용하고, 서베이데이터를 이용한 추정에서는 기준시점인 2011년 학생수에서 2011년-2015년 감소율을 적용한다. 1학년부터 적용되는 무상교육을 반영하기 위해서 이와 같이 추정된 2015년 고등학생 수의 3분의 2를 예산추정에 반영하기로 한다. 장래인구추계상 학령기별 인구 수와 변화율은 아래 표와 같다.

〈표 13-7〉 장래인구추계 상 학령기별 인구 수 및 변화율

(단위: 천명, %)

구분	2011	2012	2013	2015	증감률 (‘11~’15)	증감률 (‘13~’15)
초등학교 (6-11세)	3,098	2,923	2,788	2,736	-0.117	-0.019
중학교 (12-14세)	1,913	1,859	1,808	1,563	-0.183	-0.136
고등학교 (15-17세)	2,064	2,019	1,962	1,846	-0.106	-0.059
계	7,075	6,801	6,558	6,145	-0.131	-0.063

자료: 통계청(2010). 장래인구추계

급여 단가는 2013년 기준 각 급여항목에서 매년 물가상승률 3%를 적용해서 추정하고자 한다. 방과후 자유수강권의 경우 2013년 단가 600천원은 2013년도의 수강률이 약 50%(교육부 내부자료)인 점을 감안하여 300천원으로 조정하였다. 급식비의 경우 총액은 초등학교 594천원, 중·고등학교 630천원인데, 학교급별 유상급식 비율(초등학교 약 20%, 중학교 약 70%, 고등학교 100%)을 적용하여 단가를 조정하였다. 이에 따르면 초등학교 118.8천원, 중학교 441천원, 고등학교 630천원이 된다.

2015년 소요예산 추정을 위한 학교급별 급여단가는 아래 표와 같다. (대안 1)의 경우 초등학생 538천원, 중학생 880천원, 고등학생 2,989천원이 된다. (대안 2)의 경우

초등학생과 중학생 412천원, 고등학생 1,896천원이 된다. 그리고 (대안 3)의 경우 초등학생 40천원, 중학생 94천원, 고등학생 1,578천원이 된다.

그러나 2015년부터 적용될 고등학교 무상교육에 따르면 급여항목 중 교과서대, 입학금 및 수업료, 그리고 학교운영지원비는 빠지게 된다. 따라서 2015년의 급여수준은 고등학교 1학년의 경우는 위 항목을 제외한 항목으로 구성해야 한다. 따라서 고등학교 1학년의 경우는 (대안1) 1,081천원, (대안2) 412천원, (대안3) 94천원으로 급여단가가 각각 책정된다.

〈표 13-8〉 각 대안별 급여구성과 급여수준

(단위: 원)

구분		'13년	'15년		
			대안 1	대안 2	대안 3
초등학생	학용품비	-	54,106	54,106	
	부교재비	37,500	39,784	39,784	39,784
	방과후 자유수강권	300,000	318,270	318,270	
	급식비	118,800	126,035		
	소계	931,500	538,195	412,160	39,784
중학생	학용품비	51,000	54,106	54,106	54,106
	부교재비	37,500	39,784	39,784	39,784
	방과후 자유수강권	300,000	318,270	318,270	
	급식비	441,000	467,857		
	소계	1,018,500	880,017	412,160	93,890
고등학생 (2,3학년)	학용품비	51,000	54,106	54,106	54,106
	교과서비	88,400	93,784	93,784	93,784
	부교재비	37,500	39,784	39,784	39,784
	방과후 자유수강권	300,000	318,270	318,270	
	급식비	630,000	668,367		
	입학금 및 수업료	1,310,600	1,390,416	1,390,416	1,390,416
	학교운영지원비	400,000	424,360		
	소계	2,817,500	2,989,086	1,896,359	1,578,089
고등학생 (1학년)	학용품비	51,000	54,106	54,106	54,106
	교과서비	88,400			
	부교재비	37,500	39,784	39,784	39,784
	방과후 자유수강권	300,000	318,270	318,270	
	급식비	630,000	668,367		
	입학금 및 수업료	1,310,600			
	학교운영지원비	400,000			
	소계	2,817,500	1,080,527	412,160	93,890

주: '15년은 '13년 단가에 매년 물가상승률 3%를 적용  
 자료: 보건복지부(2013); 교육부(2013)

## 2. 소요예산 추정 결과

교육급여의 경우 전술했듯이 2015년부터 시행됨에 따라 2015년도 소요예산을 추정할 필요가 있다. 2014년 소요예산의 경우 현행 교육급여체계가 그대로 유지되기 때문에 현 체계에서 수급자 수와 급여 단가만을 조정하여 추정할 수 있다. 정부의 2014년 교육급여 예산안은 약 1,111억원으로 국고보조율 79.78%를 적용하면 총 약 1,417억원이 된다(보건복지부 내부자료).

이하에서는 각 추정방법별로 2015년도 교육급여 예산의 추정결과를 제시하고자 한다.

### 가. 행복e음 자료 기준

행복e음 자료를 토대로 추정한 수급자 수에 각 대안별 단가를 적용해 추정한 소요예산은 아래 표와 같다. (대안 1)의 경우 총 소요예산은 약 1조 59억원으로 2014년 기초보장 교육급여 예산 약 1,626억원<sup>66)</sup>에 비해 약 8,433억원이 증가하는 것으로 추정된다. (대안 2)의 경우 총 소요예산은 약 6,029억원으로 2014년 기초보장 교육급여 예산에 비해 약 4,403억원이 증가하는 것으로 추정된다. (대안 3)의 경우 총 소요예산은 약 3,492억원으로 2014년 기초보장 교육급여 예산에 비해 약 1,866억원이 증가하는 것으로 추정된다.

〈표 13-9〉 제도개편에 따른 예산추정(2015년, 행복e음 기준)

구분	수급자수 (천명)	단가(원)			소요예산(백만원)		
		대안 1	대안 2	대안 3	대안 1	대안 2	대안 3
초	270	544,496	412,160	39,784	146,944	111,230	10,736
중	185	873,333	412,160	93,890	161,568	76,250	17,370
고2,3	198	2,989,086	1,896,359	1,578,089	590,596	374,690	311,805
고1	99	1,080,527	412,160	93,890	106,747	40,718	9,276
계(A)	751				1,005,854	602,888	349,187

주: 수급자 수는 장애인구추계상 2013~2015년 학생수 변화를 적용  
자료: 보건복지부, 행복e음.

66) 2013년 추정포함 예산 129,481백만원에 국고보조율 79.63% 적용

## 나. 소득인정액 기준

가계동향·복지조사 원자료를 토대로 소득인정액 기준으로 추정된 소요예산은 아래 표와 같다. (대안 1)의 경우 총 소요예산은 약 4,681억원으로 2013년 기초보장 교육급여 예산 1,626억원에 비해 약 3,055억원이 증가하는 것으로 추정된다. (대안 2)의 경우 총 소요예산은 약 2,784억원으로 2013년 기초보장 교육급여 예산에 비해 약 1,158억원이 증가하는 것으로 추정된다. (대안 3)의 경우 총 소요예산은 약 1,518억원으로 2013년 기초보장 교육급여 예산에 비해 약 108억원이 감소하는 것으로 추정된다.

〈표 13-10〉 제도개편에 따른 예산추정(2014년, 소득인정액 기준)

구분	수급자수 (천명)	단가(원)			소요예산(백만원)		
		대안 1	대안 2	대안 3	대안 1	대안 2	대안 3
초	135	544,496	412,160	39,784	73,695	55,784	5,385
중	114	873,333	412,160	93,890	99,849	47,123	10,735
고2,3	83	2,989,086	1,896,359	1,578,089	249,481	158,278	131,714
고1	42	1,080,527	412,160	93,890	45,093	17,200	3,918
계(A)	375				468,118	278,385	151,751

주: 수급자 수는 장래인구추계상 2011~2015년 학생수 변화율 적용  
자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

## 다. 재산기준선 기준

가계동향·복지조사 원자료를 토대로 재산기준선 기준으로 추정된 소요예산은 아래 표와 같다. (대안 1)의 경우 총 소요예산은 약 8,743억원으로 2013년 기초보장 교육급여 예산 1,626억원에 비해 약 7,117억원이 증가하는 것으로 추정된다. (대안 2)의 경우 총 소요예산은 약 5,229억원으로 2013년 기초보장 교육급여 예산에 비해 약 3,603억원이 증가하는 것으로 추정된다. (대안 3)의 경우 총 소요예산은 약 2,765억원으로 2013년 기초보장 교육급여 예산에 비해 약 1,139억원이 증가하는 것으로 추정된다.



〈표 13-11〉 제도개편에 따른 예산추정(2014년. 재산기준선 기준)

구분	수급자수 (천명)	단가(원)			소요예산(백만원)		
		대안 1	대안 2	대안 3	대안 1	대안 2	대안 3
초	286	544,496	412,160	39,784	155,652	117,821	11,373
중	213	873,333	412,160	93,890	186,230	87,889	20,021
고2,3	151	2,989,086	1,896,359	1,578,089	450,894	286,060	238,050
고1	75	1,080,527	412,160	93,890	81,497	31,087	7,081
계(A)	725				874,273	522,857	276,525

주: 수급자 수는 장애인구추계상 2011~2015년 학생수 변화를 적용  
 자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

## 제5절 교육급여 및 교육복지 중장기 발전방향

저소득층 가정 학생에 대한 체계적이면서도 충분한 교육기회의 제공과 해당 학부모의 실질적인 교육비 부담 경감을 위해서는 교육비 지원사업의 지속적인 추진은 필요하다. 또한 동 사업의 운영과정에 각 시도교육청, 교육지원청, 단위학교가 일반지방자치단체 등과 유기적으로 협력함으로써 저소득층 학생들의 교육적 요구를 면밀히 파악하고 이를 관련 시책에 반영하는 등 지역차원의 교육적 책무성 확보를 위해서도 교육비 지원사업의 계속적인 추진이 필요하다. 이러한 교육비 지원 사업의 추진과정에서 당연히 재원 투입의 효율성 및 효과성 역시 담보되어야 할 가치이며, 이를 위해 교육급여의 제공 및 교육비 지원사업의 추진 과정에서 무엇보다 전달체계의 정비 또는 부서간 유기적인 협조체계의 구축이 필요하다. 또한 이러한 교육비 지원 사업 역시 정책 환경의 변화에 따라 충분히 변화할 수 있게 추진되어야 할 것이다. 얼마나 교육격차 해소를 통한 실질적인 교육기회 균등의 실현을 위한 교육복지시책으로서의 그 논리적 정당성을 갖추고, 교육정책적 관점에서 그 효과성을 높일 수 있느냐도 중요한 이슈이다.

### 1. 교육급여와의 연계 및 조정 방안

우리 헌법 제31조 제1항에서 규정된 ‘교육에서의 기회균등의 실현’은 교육급여정책은 물론 교육정책, 특히, 교육복지 정책을 지도하는 기본적 원리라고 할 수 있다. 최근

현재 교육급여 업무의 부처간의 소관을 둘러싸고 다소간의 이견이 있었다. 복지부와 기재부는 교육급여의 교육부로의 이관을 바라고 있는 반면, 교육부는 국고와 지방비의 지원 없이는 교육급여의 이관이 불가하다는 입장이었다. 교육부는 고교 무상교육의 단계적 추진, 만 5세 누리과정 등으로 시도교육청의 재정압박이 가중되고 있으며, 교육급여가 이관되더라도 수혜자 입장에서 수급내용에는 큰 차이가 없다라는 점을 논거로 들었다(교육부, 2013b). 이에 대해 제4차 사회보장위원회에서는 제도운영은 교육부로 이관 하되, 소요재원은 국고와 지방비에서 계속 부담하는 것으로 최종적으로 조정되었다.

그러나, 동일 대상에 대해 서로 다른 부처와 기관이 지원하면서 관리적 비효율성의 문제도 나타나고 있고, 정책적 효과를 제대로 검증할 수 있는 제도적 기반이 미약한 현실을 고려할 때 교육급여와 교육비지원사업의 통합은 언젠가는 반드시 이루어야 할 과제라고 할 수 있다. 특히, 헌법이 규정하고 있는 교육기회 균등의 원리의 체계적인 구현을 위해서는 일원화된 부처에서 보다 통일된 전달체계를 통해 효과적으로 적격수급자에게 전달하는 노력이 중요하다.

이러한 교육급여와 교육비 지원사업의 통합의 과정에 가장 뜨거운 이슈는 바로 고교 무상 교육의 단계적 실현 정책이라고 할 수 있다. 즉, 어쩌면 현재 복지부 주도의 교육급여와 교육부 주도의 교육비 지원사업의 변화를 가져올 중요한 정책요인 중의 하나가 바로 고교 무상교육의 단계적 추진이라는 점이다.

2014년부터 시작하여 2017년에 걸쳐 단계적으로 추진될 고교 무상교육 정책의 시행은 기존 교육급여 중 일부인 고교 교과서대, 고교입학금과 수업료의 무상과 교육비 지원사업의 일부인 고교 학교운영지원비의 무상을 골자로 한다. 고교 무상 교육이 완성되면 재원 측면에서 고교 학비 지원이 교육급여의 대부분(76%)을 차지하고 있다는 점을 고려하고, 또 실제적으로 교육급여의 항목으로 남게되는 것은 중·고학용품비와 부교재비만 남게 되어 교육급여와 교육비지원사업의 통합은 불가피하다.

그렇다면 고교 무상 교육이 완성되는 2017년까지 중기적으로 교육급여와 교육비 지원사업과의 연계는 어떻게 가져가는 것이 바람직한가? 현재 정부안(2013년 9월, 기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안)대로라면 무상교육이 완성되는 2017년까지는 현행 급여항목을 유지할 계획이다. 교육급여의 재원 역시 현행 방식대로 국고(보건복지부 일반재원)와 지방비(시·도 및 시군구 일반회계)로 구분하여 추진될 전망이다. 그렇다면 중기적으로 선택할 수 있는 대안으로는 우선 교육급여의 재원이 되는 국

고 및 지방비의 지원을 조건으로 교육부 및 시·도교육청으로 이관하는 방안을 상정할 수 있을 것이다. 이는 교육부가 희망하는 방안으로 누리과정 및 급식비 증가로 인한 시·도교육재정의 열악함을 고려할 때 충분히 재정당국으로서도 고려할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 또 다른 방안으로 교육계가 최근 교육재정의 압박을 받으면서 지속적으로 요구하고 있는 지방교육재정교부금 법정교부율을 일정 부분 인상하고(현행 내국세의 20.27%를 가령 25% 수준으로 인상), 교육급여를 교육부 및 시·도교육청으로 완전 이관하는 방안이다. 이는 고교 무상교육의 추진에 따른 교부율의 단계적인 인상이 불가피한 상황에서 이를 통합적으로 개편함으로써 제도운영의 효율을 높이자는 것이다.

또한 교육비 지원사업 항목도 질적인 재구조화가 불가피할 것으로 전망된다. 특히, 고교무상교육이 실현되는 2018년 이후부터는 실질적으로 교육비지원사업의 항목(교육급여와의 통합시)이 중고생 학용품비, 부교재비, 급식비, 방과후수강권지원, 정보화지원만이 남게되는데, 이 중에서 학용품비, 부교재비는 문화바우처처럼 저소득층학생들이 자유롭게 카드형태로 이용할 수 있도록 수혜자 편의성을 높일 필요가 있고, 저소득층 급식비는 유지되어야 할 것이며 방과후 수강권 지원은 그 질적 수월성을 높이는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 다만, 여전히 교육부 차원의 각종 특별교부금 시책사업 및 시·도교육청 차원의 교육격차 해소사업의 상당부분이 방과후학교 형태를 통해서 추진되고 있다는 점에서 방과후 수강권 지원사업이 자칫 저소득층 학생들에게 더 이상 ‘빛좋은 개살구’로 여겨질 개연성이 있다. 방과후학교에 저소득층이 다수 참여한다는 사실은 그만큼 일반 학생보다 더욱 양질의 교육이 전문성있는 교·강사에 의해 뒷받침되어야 한다는 것을 의미한다. 방과후 학교 사업이 실질적인 학력격차 해소 사업으로 자리 잡을 수 있도록 교육부 및 시·도교육청, 단위학교가 정책적 노력을 기울여 나갈 필요가 있다.

## 2. 지역차원의 협조와 조정

현재 교육급여는 국고와 시·도 및 시군구의 일반회계 예산을 통해 개별 수급자에게 직접 지급되고 있으며, 교육비 지원사업은 각 시·도교육청이 교육비 특별회계 재원을 바탕으로 지원하고 있다. 문제는 광역 및 기초지방자치단체 역시 ‘교육경비보조’를 통해 저소득층에 대한 교육비 보조사업을 추진하고 있다는 점이다. 형식적으로 본다면

시·도교육청 교육비특별회계 재원을 통한 교육비 지원사업을 통해 일차적인 지원을 하고나면, 이에 부족한 부분 또는 일반지자체에서 정책적으로 추진해야할 부분(예: 공약 이행 등)에 대해서 추가적으로 지원하는 구조라고 할 수 있다(물론 아래 표에서 보듯이 서울특별시의 초등돌봄교실사업의 경우 신규 설치는 서울시가, 운영비 지원은 교육청이 분담하는 등 시청과 교육청과 부분적으로 협력 및 분담하는 경우도 있다).

예를 들어 서울의 경우 서울특별시교육청이 편성한 7개 교육복지지원사업<sup>67)</sup>을 바탕으로 서울특별시청은 2013년에 13개 사업, 총 1,912억여원을 교육경비보조사업으로 집행하였다. 서울특별시청이 집행한 사업예산의 상당부분이 저소득층 대상 직접적 교육비 지원사업 또는 관련 교육복지사업들로 구성되어 있음을 알 수 있다. 저소득층을 겨냥한 방과후학교 사업지원(52억원), 저소득층 무상급식지원(146억원), 학습준비물지원(73억원) 등 급여성 교육비 지원이 이루어졌으며, 그밖에도 초등돌봄교실 설치(11억원), 중학교 방과후 공부방 지원(15억원) 등도 사실상 교육비 지원사업이라고 할 수 있다.

〈표 13-12〉 서울시 교육비 지원사업의 예

(단위: 백만원, 개교)

분 야	사 업 명	*13.지원계획(안)			추진 내용
		예산	지원 대상	지원 목표	
총 계		191,237			총 13개 사업
학교 시설 개선	학교시설개선사업	33,954			
	화장실 리모델링	11,500	초·중고	64	개보수 미실시학교 개보수 지원(市 전담)
	노후 책걸상 교체	4,243	초·중고	93	2002년 이전 노후 책걸상 전량 해소(市 전담)
	창호 안전시설 설치	4,070	초·중·특수	237	추락사고 예방 등을 위한 창호 안전바 설치(市 전담)
	위험난간 계단 등 안전시설	3,030	초·중고	118	위험 난간, 계단 등 안전시설, 담장, 축대·지붕·진입로 등 위험시설 개선(市 전담)
	초등학교 석면 실태조사	205	초	410	초등학교 석면지도 작성(市 전담)
	노후 급식시설 개보수	5,000	초·중고	83	교육청과 매칭, 노후화된 급식시설 개보수
	초등돌봄교실 설치	1,170	초	28	초등돌봄교실 신규설치비 지원(교육청: 운영비 지원)

67) 학비지원(945억원), 방과후수강권지원(518억원), 급식지원(495억원), 정보화지원(77억원), 교육복지우선지원사업(491억원), 누리과정지원(4,782억원), 교과서지원(650억원) 등 7개 세부 정책사업에 걸쳐 총 7,960억원이 집행되었고, 이는 서울특별시교육청 2013년 전체 예산(7조 3,688억원)의 약 10.8%에 해당하는 비율이다(서울특별시교육청, 2013).

분 야	사 업 명	'13.지원계획(안)			추진 내용
		예산	지원 대상	지원 목표	
	자기주도학습실 설치	1,360	중,고	35	방과후 자기주도학습을 위한 공간 설치비 지원(市 전담)
	기 타	3,376			교육청과 협의하여 학교시설개선사업 등 지원
학습 프로 그램	소 계	22,648			
	방과후학교 사업 지원	5,215	중고	655	중(교육청 매칭), 고(우리시 전담) 방과후학교 운영 지원, 자기주도 교사연수 지원
	중학교 방과후 공부방 지원	1,500	중	50	50개 중학교 방과후 공부방 운영비 지원
	서울형 혁신학교 지원	670	초·중고	67	교육청 지정 혁신학교 교육개선을 위한 연구컨설팅 및 프로그램 개발 등 지원
	학교 내 문화예술교육 지원	1,100	중	61	중학교 음악교육지원을 위한 악기 등 지원
	원어민 영어보조교사 배치	4,180	초	95	인건비, 체재비 지원(1교당 44백만원)
	학습준비물비 지원	7,350	초	490천명	공립초교생(490천명) 1인당 연 3.5만원 지원 (市: 1.5만원, 교육청: 2만원) (12년)市 1만원 → (13년)市 1.5만원
	유아교육 지원	1,183	유치원	119	온종일돌봄 5개소 및 에듀케어 유치원 114개소 지원
	서울영어마을 참가 지원	1,450	초	45천명	· 학교단체입소하는 초등학교 참가비 일부 지원 (4박5일:3만원, 2박3일:2만원) · 초등학교 3~6학년 사회적 배려계층 학생 (참가비 전액 지원)
우수 인재 양성	소 계	1,388			
	초·중등 디자인 교육 지원	400	초·중·고		초·중등 디자인교과서 및 교원 연수 지원, 디자인 체험교육 지원
	특성화고 인재육성 지원	988	특성화고	78	경진대회, 창의캠프, 커리어워크, 국내우수기업 탐방, 기능경기대회 우수 기능인 배출학교 지원
학교 급식 지원	소 계	133,247			
	친환경 무상급식 지원	118,587	초·중	670천명	공립초교생(465천명), 중1·2학년생(205천명)('12년)587천명→('13년) 670천명
	중·고교 저소득층 무상급식 지원 확대	14,660	중고	23천명	중3학년, 고교 저소득층 학생 추가 5% ('12. 저소득층 29천명→'13. 23천명)

자료: 서울특별시청(2013).

이는 우리나라 지방교육자치제의 특수성, 즉, 광역자치단체장과 교육감이 사실상 병렬적으로 교육사업을 추진할 수 있게 한 구조에서 비롯된다고 할 수 있다. 물론 위 서울특별시의 교육비 지원사업의 예를 보더라도 초등돌봄교실, 방과후학교사업 등의 추진과정에서 「지방교육자치에 관한 법률」이 규정한 교육학예에 관한 주무 관할 관청인 서울특별시교육청과 어느 정도 협의는 이루어지고 있는 것으로 보이나, 예산운용의 효

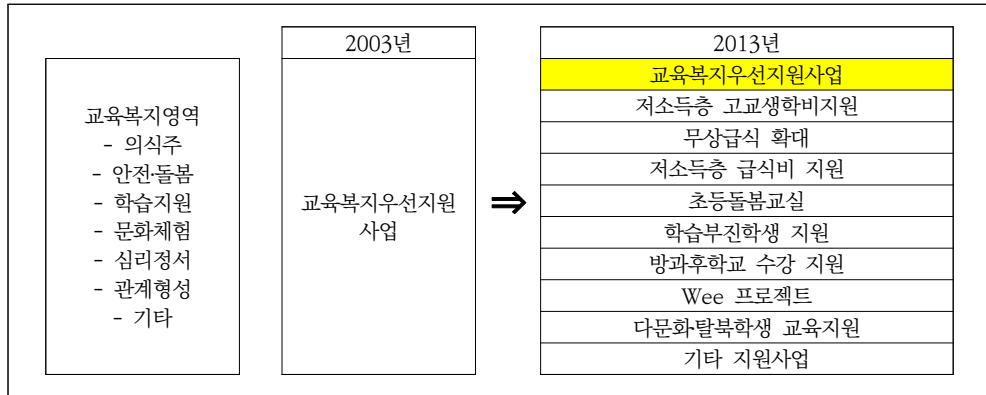
울성 측면에서는 여전히 문제라고 할 수 있다. 특히, 이러한 교육경비지원이 의무조항이 아니라 교육감을 포함한 지방자치단체의 재량사항이고, 따라서 단체장의 성향 내지 의지에 좌우되는 경우도 다수 나타나고 있다는 점도 큰 문제점 중의 하나이다. 또한 자치단체의 재정력에 따라 교육지원사업의 규모가 달라지는 등 저소득층에 대한 전국에 걸친 통일적인 지원에 차이가 발생하고 있다는 점도 큰 문제라고 할 수 있다.

따라서 시·도교육감과 일반자치단체와의 유기적인 협력을 유도할 수 있는 제도적 장치(지방교육행정협의회 등)의 활성화가 이루어지는 가운데, 저소득층에 대한 교육기회 균등의 실현 측면에서 교육비지원사업의 최소 수준에 관한 전국적 기준 및 운영 프로토콜을 만들어 광역 및 기초지자체와 각 시·도교육청이 공유할 필요가 있다. 그리고 장기적으로는 지방교육자치제도에 대한 전면적인 재검토를 통하여 지역교육의 자주성과 특수성을 훼손하지 않는 범위 내에서 일반자치와 교육자치를 통합할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

### 3. 교육비 지원사업과 교육복지의 발전 방향

교육복지를 누구를 대상으로 하여(대상), 누구에 의하여(시행주체), 어떠한 범위와 내용으로(범위와 내용) 시행할 것인지는 중요한 정책적 이슈이다. 그동안 교육부는 2003년부터 아래와 같이 교육복지사업을 추진하여 왔다. 교육부는 앞서 논의한 저소득층대상 교육비 지원사업을 교육복지사업의 주요한 사업들로 포함하여 교육복지 정책을 추진하고 있다.

[그림 13-4] 교육복지 관련 지원사업 현황



자료: 교육부(2013c)

그중에서도 교육부가 제시하고 있는 교육복지영역(의식주, 안전·돌봄, 학습지원, 문화·체험, 심리·정서, 관계형성, 기타)의 구현을 위한 핵심적인 교육복지사업으로서 교육복지우선지원사업을 2003년부터 추진하고 있다. 이는 교육비지원사업과는 별개로 저소득층이 밀집한 학교를 이른바 ‘교육복지 우선지원학교’로 지정하여 집중 지원함으로써 학생의 교육·문화·복지 수준을 제고하는 동시에 교육격차를 해소하는 사업이다.

동 사업은 2003년에 79개교로 출발하여 2013년에 1,901교, 약 125만여명의 학생들이 참여하는 거대 프로젝트로 성장하였다. 특히, 상당수 시도교육감들이 공약사업 구현을 위한 수단(예: 서울행복교육센터, 경기교육비전전략 등)으로 동 사업을 활용하면서 정책적 중요성이 점점 증가하고 있는 상황이다. 또한, 동 사업의 효과를 종단 분석 결과, 비사업학교의 유사한 여건의 학생에 비해 사업학교 우선지원 학생은 교사의 관심과 지지 등에 의해 자존감, 사회성, 학교 적응 등 개선 효과가 있는 것으로 나타났으며(학생의 변화), 교사들의 학생 지도 효능감 증가, 교사들의 학생의 이해와 관심 증가, 학교 풍토 역시 개선되고 있는 것으로 나타났다(학교의 변화). 또한 학부모와의 교류 활성화, 학부모의 신뢰도 역시 사업 전보다 증가한 것으로 나타났다(류방란 외, 2013).

그러나 교육비 지원사업의 증가 및 유사 교육복지 지원사업들이 속속 나타나면서 사업시행 초기에 비하여 교육복지우선지원사업의 고유한 특성이 감소하고, 여타 사업과의 중복의 문제도 발생하고 있다. 특히 사업학교에서는 예산집행의 용이성, 행정감사

부담, 일반학생과의 형평성 등을 감안하여 백화점식 프로그램 개설 위주의 경직적 사업 운영 사례도 나타나고 있는 등 그 효과성 측면에서 의문도 제기되고 있다(교육부, 2013b). 특히, 기존의 긍정적 성과를 내린 학계의 연구 역시 실질적으로 긍정과 부정 사이에 다양한 스펙트럼이 존재한다는 점이다. 물론 성과의 범위, 수준, 영역 등이 혼재되어 있어 단일한 비교를 하기가 곤란하다는 점도 있다. 예를 들어 학생의 성과인지, 학교의 성과인지, 아니면 지역의 성과인지를 종합적이고도 체계적으로 연구한 연구물은 드물다. 그러나 대체적으로 전반적 성과는 인정되고 있으나, 그 성과의 정도가 크지 않고, 성과가 크게 향상되고 있지 못하는 상황으로 판단된다(김광혁, 2013).

앞으로의 교육복지는 공급자의 선택적 판단에 의한 범용형 프로그램의 실행, 사전에 짜여진 프로젝트의 이행에 초점을 맞춘 하향식 운영보다는 필요에 처한 학생(child in need)에 대한 통합적, 집중적 서비스 제공 형태로 이루어져야 할 것이다. 그동안 교육복지사업의 한계는 여러 차원에서의 혼선에서 비롯되었다고 하여도 과언이 아니다. 즉, 교육복지 개념의 혼란(보편적 복지 vs. 선별적 복지), 교육복지 범위의 혼란(일반학생 vs. 집중지원학생), 사업영역의 혼란(집중지원학생에 대한 케어 vs. 일반학생의 광범위한 참여) 등이 그 주요한 원인이라고 볼 수 있다. 그러나 향후의 교육복지는 보다 더 학생중심으로 다가갈 필요가 있고, 무엇보다 필요한 학생들에게 충분한 교육 기회와 서비스를 제공해주는 것이 급선무라고 할 수 있다. 이러한 방향성 아래 교육급여의 제공 역시 재구성될 필요가 있을 것이다. 저소득층 학생들의 대상으로 한 교육복지의 체계적 지원과 효과적 재정 투입을 전제로 한 교육복지의 발전적 변화는 다음의 관점에서 모색될 수 있을 것이다.

첫째, 교육급여 내지 교육비 지원항목의 교육적 재구성 내지 교육적 관여가 필요하다. 중고 학용품비와 부교재비, 정보화지원항목은 실질적으로 교사와 학생의 상호작용에 기반한 교육적 지도 과정의 일환으로 이해되고 운용되어야 함에도 불구하고, 단순한 복지 시책의 시혜자와 수혜자의 관계로 치부되어 그 정책의 효과를 반감시키는 일은 없도록 해야 할 것이다. 가능하다면 교육복지우선지원사업의 대상학교에서 담임 교사 또는 교육복지담당자에 의해서 예산이 집행되도록 함으로써 교육복지 서비스 전달의 과정에 교육적 활동이 개입될 수 있도록 유도함으로써 그 정책 효과를 제고할 필요가 있을 것이다. 물론 문화바우처처럼 학생 개개인 수월하게 구입할 수 있도록 하는 노력도 중요하나, 반드시 담임교사 및 교육복지담당자의 관여가 이루어질 수 있게 해



야 할 것이다.

둘째, 저소득층 학생들에게 누락되는 복지혜택이 없도록 종합적 교육복지 추진 방안이 마련될 필요가 있다. 여기 종합적 교육복지라 함은 학생들의 의식주(교육급여 및 주거급여)가 기본적으로 제공되는 상황에서 학생들의 실질적인 교육격차를 줄일 수 있는 특별 프로그램을 제공하는 것이다. 현재 제공되고 있는 방과후 수강권 지원제도가 보다 더 저소득층 학생들에게 실질적인 교육적 성취의 장으로 작동할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 방과후자유수강권 지원 사업은 전국 저소득학생 79만6천명, 관련 예산 2,518억의 초대형 국책 프로젝트라고 할 수 있다. 최근 학생 참여율도 높아지고, 프로그램의 수도 급격히 증가하는 등 질적인 변화의 모습이 나타나고 있다. 그러나 여전히 수요자의 요구에 부응하는 수준 높고 다양한 프로그램이 부족하고, 우수한 지도 강사의 양성과 지속적 질관리 체제 확보가 미흡하며, 방과후학교 운영을 위한 지원·관리체제가 미비하다는 문제점이 지적되고 있다(김홍원, 2012). 따라서 보다 더 제도의 수혜자 대응성을 높여 나갈 필요가 있는데 그 방향은 개별성에 기초한 학생 맞춤형이라고 할 수 있다. 저소득층 학생들의 사회문화적 자본의 부족함은 방과후학교 수업을 통해 체계적으로 메꿔져 나갈 필요가 있으며, 보다 현장 교원 및 관리자들의 관심과 지원 노력이 필요하다고 하겠다.

셋째, 교육비지원사업과 이와 연관된 교육복지사업의 추진과정에서 무엇보다 중요한 과업은 교육복지 인프라를 구축하는 것이다. 교육복지 인프라는 안정적 사업 추진을 위한 전문인력 확보 및 배치, 사업 참여 이해관계자 및 전문가들 간 명확한 역할과 책임(Roles & Responsibilities) 부여를 통해 필수적으로 요청되는 과업이라고 할 수 있다. 이러한 제도적 인프라를 바탕으로 교육부 특별교부금사업, 시·도교육청 교육복지사업, 지방자치단체(기초/광역) 학교사회복지사업 등을 관리할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 따라서, 가급적 모든 학교에 최소한 1명 이상의 교육복지 전문가가 배치되어 단위학교 내의 저소득 학생들의 교육비지원은 물론 교육 프로그램의 기획과 운영에의 참여를 보장할 수 있어야 할 것이다. 미래의 교육복지는 인간이 주도하는 휴먼서비스에 기반한 교육복지의 보편화 및 개별화라고 할 수 있으며, 이러한 보편성 및 개별성의 확대 차원에서 1교 1인 교육복지전문가 배치 원칙 기준 적용은 반드시 이루어져야 할 것이다. 특히, 최근 학교 내외의 폭력문제, 급식 등 먹거리의 안전 문제, 맞벌이부부의 증가로 인한 학교의 학생들에 대한 보호적 기능이 강화되고 있다. 이러한 상황에서

교원들의 업무 경감에 대한 요구가 쉽사리 사그라지지 않는 여건에서는 교육복지를 전담하기 위한 요원 내지 전문가의 배치가 필수적이라고 할 수 있다. 단위학교에 배치된 교육복지전문가는 교육급여 및 교육비지원사업의 관리는 물론 위기학생에 대한 통합 사례관리 및 교내외 교육복지 프로그램 연계 및 운영을 위한 핵심적 역할을 수행할 수 있어야 한다. 이미 시도교육청 차원에서 다양한 교육격차해소 및 교수-학습활동지원을 위한 사업들을 추진하고 있으므로 기존의 학교별 교육복지 프로그램 운영비는 시도교육청 자체적으로 확보하여 단위학교별로 또는 교육지원청별로 채용하여 배치할 수 있을 것이다. 만약 필요하다면 「지방교육재정교부금 법」상의 법정교부율을 인상해서라도 이러한 전문인력을 배치하는 것은 중요한 사안이라고 할 수 있다. 또한 전문인력의 확보에 못지않게 중요한 일이 이들 교육복지전문가의 법적 지위의 확보라고 할 수 있다. 최소한 그 법적 지위를 최소한 각 시도 조례에 확보할 필요가 있으며, 조례로부터 위임 받은 시도규칙으로서 명확한 직무범위를 설정하고, 관련 과업수행의무를 부과하며, 근무평가를 통해 계속 근무 및 성과급 지원 여부 결정할 수 있을 것이다. 이들의 직무범위를 예시한다면 저소득층학생들의 교육급여 지급과 관리, 저소득층 교육비지원 업무, 학교차원의 문제행동 예방, 교육적 부적응아 상담 및 처치, 아동 및 청소년 관련 지역서비스 기관과 협력 증진 등이라고 할 수 있다.

넷째, 저소득층이 밀집한 도시와 교육복지 자원이 열악한 농산어촌 지역은 명확히 구분하여 각각의 교육복지모델을 만들 필요가 있다. 도시형의 경우 도시지역이 가진 특성 내지 장점, 예를 들어 지역차원의 교육적 자원이 상대적으로 농산어촌지역보다 풍부하다는 점을 살려 지역을 기반으로 한 교육복지사업유형을 서둘러 추진할 필요가 있다. 대체로 교육지원청(지역교육복지센터)를 중심으로 교육복지협의체 등 지역교육복지거버넌스를 구축하고, 각 단위학교가 실질적인 사업의 추진 주체가 되는 모델을 운영할 필요가 있다. 이 과정에서 지역교육복지기관, 청소년단체, 시민단체, 종교기관 등의 다양한 교육적 자원을 활용할 수 있을 것이다.



## 제14장 결론 및 정책제안

제1절 제도개편에 따른 중장기 재정전망

제2절 제도개편에 따른 빈곤감소 효과

제3절 정책제안



## 제1절 제도개편에 따른 중장기 재정전망

### 1. 중장기 소요재정 추계를 위한 전제

#### 가. 분석 개요

본 절의 제도개편에 따른 급여지출 전망은 ‘사회보장재정추계소위원회’에서 논의 중인 기초생활보장 급여지출 추계방법을 적용하여 분석하고자 한다. 사회보장재정추계소위는 2013년 1월 27일 시행된 사회보장기본법에 의해 구성된 사회보장위원회의 소위원회로, 2013년 5월부터 운영하여 2014년 3월 사회보장지출추계결과를 발표할 예정이다.

사회보장추계소위에서는 인구고령화 및 경제저성장 등 사회경제적 여건변화와 공적연금제도 성숙 등으로 인해 사회보장지출 수준과 구성 등의 전망결과를 토대로 제도개선방향을 제시하기 위해 사회보장지출의 범주 및 추계방법과 가정 등에 대해 논의하고 있다. 재정추계소위는 2012년 개정된 사회보장기본법 제5조제4항 및 시행령 제2조에 따라 2년마다 재정추계를 시행하도록 되어 있다. 현행제도를 그대로 유지할 경우를 기본안으로 하여 2014년 상반기 재정전망결과를 발표할 예정이다.

재정추계시 반영한 현행제도는 2013년 예산에 반영된 제도로 바탕으로 추계하는 방안을 검토하고 있다. 단, 2014년 도입이 확정되어 2014년 예산안에 반영된 기초생활보장제도의 경우 맞춤형 급여체제로 개편할 경우를 반영하여 기본안을 추계할 예정이다. 2014년 10월 시행예정인 기초생활보장급여 개편안을 반영하도록 하고 있으나, 구체적인 제도개편안이 확정되지 않아 2014년 정부예산안 및 제4회 사회보장위원회 ‘기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안’을 토대로 한 지출전망을 검토하고 있다.

## 나. 사회보장재정추계소위의 재정추계를 위한 전제

사회보장재정추계소위에서는 중장기 재정추계를 통해 인구고령화 및 연금제도 성숙 등의 변화로 미래 사회보장지출의 수준 및 제도적 재정적 지속가능성 등의 검토를 통해 복지정책방향을 검토하고자 한다. 격년마다 실시하는 재정추계에서 재정추계기간은 소위에서 결정하도록 되어 있는데 이번 소위에서는 재정추계기간을 2060년까지로 향후 47년으로 심의하였다.

재정추계소위에서는 장기재정전망을 위한 인구수는 2011년 통계청의 장래인구추계<sup>68)</sup>를, 경제변수의 경우 2013년 국민연금재정 계산시 적용한 가정변수<sup>69)</sup>를 각각 반영하였다.

〈표 14-1〉 경제변수 가정(2013 국민연금재정계산)<sup>1)</sup>

(단위: %)

구 분	2013 ~ 2020	2021 ~ 2030	2031 ~ 2040	2041 ~ 2050	2051 ~ 2060
(명목)경제성장률	4.3~6.5	6.2~4.4	4.3~3.4	3.3~3.1	3.0~2.7
(명목)임금상승률	2.7~6.8	6.5~5.4	5.2~4.1	4.1~4.0	4.0
물가상승률	2.3~3.4	3.2~2.5	2.4~2.0	2.0	2.0

주: 1) 경제변수가정 매년 변동시 연도구간값으로 표기  
 자료: 국민연금재정추계위원회(2013), 『2013 국민연금장기재정추계』

## 다. 분석을 위한 맞춤형 급여체계 개편안

재정추계소위에서 2014년 10월 시행예정인 맞춤형 급여체계를 반영하기로 심의는 하였으나, 현재 개편안이 확정되지 않은 상태이므로 중장기 지출전망을 위해 9월 10일 제4차 사회보장위원회 보고안을 반영하는 것으로 결정하였다. 중장기 급여지출 추계를 위해 가정한 제도내용은 제4차 사회보장위원회에서 논의한 맞춤형 급여체계 개편방안 보고안을 반영하여 향후에도 그대로 유지하는 것으로 가정하여 분석하였다.

68) 통계청(2011), 『장래인구추계:2010년~2060년』

69) 국민연금재정추계위원회(2013), 『2013 국민연금장기재정추계』

〈표 14-2〉 급여지출 전망을 위한 맞춤형 급여체계 개편내용

구분	대상자 선정기준	부양의무자기준	비고
생계급여	가구중위소득의 30% 이하	기준 완화	· 가구중위소득의 30%로 급여 수준 인상시점(미확정) <sup>1)</sup> · 분석을 위한 가정 2014년 27%, 2015년 28%, 2015년 29%, 2017년 30%
의료급여	가구중위소득의 40% 이하	기준 완화	
주거급여 *개편후 국토교통부로 이관	가구중위소득의 43% 이하	기준 완화	
교육급여 *2015년부터 시행	가구중위소득의 50% 이하	적용하지 않음 <sup>1)</sup> (미확정)	· 고등학교 무상교육 시행계획 반영(미확정) <sup>1)</sup> : 2015년부터 단계적으로 시행하여 2017년 고등학교 무상교육 반영

주: 1) 제4차 사회보장위원회에서 합의되지 않았으나, 중장기 급여지출추계를 위해 가정함.

한편 2014년 예산안은 맞춤형 급여체계 반영 전후로 2014년 9월과 10월 이후로 구분하여 작성하였다. 재정추계소위에서는 현재 맞춤형 급여체계 개편에 따른 수급자 및 급여수준 변화 등을 분석할 수 있는 자료가 거의 없다고 판단하여 2014년 예산안의 10월~12월 3개월간 증가분을 1년치로 연장하고 경제성장 등을 반영하여 급여지출을 전망하였다. 향후 급여지출 증가율 가정은 경제성장률로 가정하여 기본안을 분석하였다. 즉 제도개편시 수급대상자 선정기준이 인상됨에 따라 일시적으로 수급대상가구수는 증가하나, 향후 인구변동과 상관없이 수급자수 규모는 그대로 유지하는 것으로 가정하고 소득 및 경제성장에 따른 급여지출 증가분을 반영하여 급여지출을 전망하였다. 따라서 기초생활보장 급여지출 전망은 생계급여 급여수준 인상계획 등 제도변화를 반영한 이후에는 GDP 대비 일정수준을 유지하는 것으로 가정했다고 볼 수 있다.

## 2. 급여지출 추계를 위한 가정 및 전망결과<sup>70)</sup>

### 가. 생계급여

2014년 예산안은 10월 이후 제도개편에 따른 생계급여 수급대상자 선정기준은 가구중위소득의 30%<sup>71)</sup>로 가정하였고 급여수준은 현행 급여수준을 보전하기 위해 가구중위소득의 27%로 가정하였다. 제4차 사회보장위원회에서는 급여수준을 가구중위소득 30%로 검토한 바 있으나 인상계획이 확정되지 않았다. 중장기 급여지출 추계를 위해 급여수준을 30%로 인상하는 방안을 반영할 필요가 있으므로 2015년부터 매년 1%p씩 인상하여 2017년 가구중위소득 30%로 인상하는 것으로 가정한다.

〈표 14-3〉 생계급여 대상자 선정 및 급여기준 인상안

	2014년 10월~12월	2015년	2016년	2017년
생계급여 대상자 선정 및 급여기준	가구중위소득의 27%	가구중위소득의 28%	가구중위소득의 29%	가구중위소득의 30%

생계급여 지출전망을 위해 가구중위소득을 추정할 필요가 있는데, 2011년 균등화 중위소득 실적치 129만원을 기준으로 소득증가율 가정은 2009~2011년 가계금융복지조사 데이터를 활용하였다. 2014년 까지는 본 보고서의 균등화 중위소득기준과 동일한 데이터 및 증가율 가정을 반영하였고 이후에도 증가율 수준이 그대로 유지되는 것으로 가정하여 2017년까지 중위소득을 추정한다. 즉 2009~2011년 균등화 중위소득 연평균 증가율인 5.03%를 2012~2014년 중위소득을 추정하고 가구중위소득의 30%로 인상하는 2017년까지 5.03%를 반영하였다. 이후에는 앞서 설명한 바와 같이 경제성장률을 반영하여 매년 증가하는 것으로 가정한다.

70) 앞서 언급한 바와 같이 맞춤형 급여체계 개편시 지출추계를 위한 제도관련 가정 및 전망결과는 재정추계 소위에서 현재 검토 중으로, 본절의 전망결과(시산)는 2014년 상반기 재정추계소위 발표자료와 다를 수 있음.

71) 2013년 기준 통합급여체계의 생계급여 기준이 가구중위소득 27% 수준



〈표 14-4〉 균등화 가구중위소득 추정(2012~2017)

	2011년 (실측)	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
균등화 중위소득 2012~2014년 추정	129만원	136만원	143만원	150만원	157만원	165만원	174만원
(균등화 가구중위소득 증가율 가정)		(5.03%)					

주: 2009~2011「가계금융복지조사」를 활용하여 균등화 중위소득(경상소득기준) 증가율 5.03%를 적용하여 2017년 까지 유지하는 것으로 가정

수급대상자수는 2014년 제도개편에 따라 일반수급자 가구수는 73만(소득재산변동 반영)으로 2011년~2013년 최근 수급자 가구수 감소추세를 반영하였고, 부양의무자 기준완화로 인해 7만 가구가 증가하여 80만가구가 수급하는 것으로 가정하였다. 이후 인구구조변화와 관계없이 대상자 규모는 유지하는 것으로 가정하여 급여지출규모를 추계하였다.

생계급여 급여수준은 2014년에는 가구중위소득의 27%를 기준으로 산정하고 2015년부터는 매년 급여수준을 인상하여 2017년에 가구중위소득의 30%를 반영하고 이후에는 동일한 수준을 유지하는 것으로 가정하였다.

〈표 14-5〉 생계급여 대상자 선정기준 및 급여수준(2014~2017)

	2014년 10월부터 시행(예정)	2015년	2016년	2017년
생계급여 대상자 선정기준	가구중위소득의 27%	가구중위소득의 28%	가구중위소득의 29%	가구중위소득의 30%
생계급여수준 (최대, 월액)	40만원	44만원	48만원	52만원
(전년대비 증가율)		(8.9%)	(8.8%)	(8.7%)

주: 위 표의 금액은 1인 가구 기준이며, 월 최대급여액을 말함  
자료: 저자계산(시산)

〈표 14-6〉 생계급여 지출추계(2014~2017)

	2014년 10월부터 시행(예정)	2015년	2016년	2017년
생계급여 지출추계 (중앙+지방정부)	3.5 조원	4.1 조원	4.4 조원	4.8 조원
(전년 대비 증가율)		(16.7%)	(8.8%)	(8.7%)

자료: 저자계산(시산)

## 나. 주거급여

2014년 예산안을 반영하여 주거급여 개편시 증가된 94만 가구를 기준으로 향후 인구구조변화 및 가구원수 변동과 관계없이 94만 가구를 그대로 유지하는 것으로 가정한다. 2014년 예산안에 반영되지 않은 2015년 시행예정인 집수리사업대상 가구<sup>72)</sup> 3만을 추가로 반영하여 주거급여 지출규모를 전망하였다.

〈표 14-7〉 주거급여 개편시 지출추계(2014~2015)

	2014년	2015년
주거급여 지출추계 (중앙+지방정부)	0.9 조원	1.3 조원
(전년 대비 증가율)		(34.7%)

자료: 저자계산(시산)

## 다. 의료급여

의료급여의 경우 대상자 선정기준 및 급여수준은 현행수준을 유지하되 부양의무자 기준을 완화하는 방향으로 개선방향을 검토하고 있다. 따라서 2014년 예산안에 반영된 기존 수급자 133만 명에 부양의무자 기준 완화로 인해 증가된 12만 명이 추가된 145만 명을 향후에도 그대로 유지하는 것으로 가정하였다.

〈표 14-8〉 의료급여 개편시 지출추계(2014~2015)

	2014년	2015년
의료급여 지출추계 (중앙+지방정부)	5.6 조원	6.1 조원
(전년 대비 증가율)		(8.5%)

자료: 저자계산(시산)

72) 3년 주기로 집수리 비용을 지원받는 자가가구

## 라. 교육급여

교육급여 개편에 대해서도 현재 확정된 바는 없으나 중장기 급여지출 분석을 위해 제4차 사회보장위원회 검토안을 반영하였다.

2015년부터 개정법을 적용하는 것으로 하고 교육급여 수급대상자 선정기준은 중위 소득 50%로 하고 부양의무자 기준은 적용하지 않을 경우 소요재원을 분석한다. 행복e음 자료를 활용할 경우 교육급여 개편시 현행 21만명에서 44만명이 증가하여 65만명이 수급할 것으로 추정된다.<sup>73)</sup>

한편 교육급여의 경우 고등학교 무상교육을 시행하는 것으로 가정하였다. 제4차 사회보장위원회 논의당시에는 고등학교 무상교육이 2014년부터 단계적으로 시행할 계획이었으나 이후 2015년으로 연기되었다. 본 연구에서는 중장기적 관점에서의 교육급여지출 추계를 위해 2015년 신입생부터 단계적으로 확대하여 2017년부터 무상교육을 시행하는 것으로 가정하였다. 즉 고등학교 무상교육 시<sup>74)</sup> 고등학생은 부교재비 및 학용품비만 지원하는 것으로 가정하였다.<sup>75)</sup>

〈표 14-9〉 고등학교 무상교육 가정(2015~2017)

	2015년	2016년	2017년
고등학교 무상교육 단계적 확대	고등학교 신입생	고등학교 신입생	고등학교 무상교육 시행

주: 중장기 분석을 위해 고등학교 무상교육을 단계적으로 시행하는 것으로 가정 (2014년부터 고등학교 무상교육을 도 서지역을 중심으로 단계적으로 확대시행할 계획이었으나 2015년으로 연기되었음)

교육급여 수급자수는 향후 저출산현상으로 인한 학령인구수 감소를 반영하여 점차 감소하는 것으로 전망되었고 지원단가 증가율은 경제성장률로 가정하였다.

73) 본 보고서 '제3부 급여제도별 개편방향' 중 '교육급여' 부분을 참고하여 2015년 기준 수급자수 추정

74) 입학금 및 수업료, 교과서대는 교육부소관 교육예산으로 분류하여 복지지출에서 제외

75) 현재는 입학금과 수업료, 교과서대도 지원하고 있음.

〈표 14-10〉 교육급여 지출추계(2015~2017)

(단위: 십억원)

	2014년 (예산안 반영)	2015년	2016년	2017년
교육급여 지출추계 (중앙+지방정부)	139	203	132	55
비고		부양의무자기준 완화로 인한 대상자 확대		
		고등학교 무상교육으로 입학금 및 수업료 면제		

자료: 저자계산(시산)

## 마. 급여지출 전망결과

기초생활보장제도를 맞춤형 급여로 개편될 경우 생계급여와 의료급여, 주거급여, 교육급여 각각의 대상자 선정기준과 급여수준에 따라 급여를 지출되므로 각각의 경우에 대해 전망방법을 앞에서 살펴보았다.

지출전망을 위한 분석가정에서 언급한 바와 같이 향후 저출산 고령화 등 인구구조변화와 상관없이 수급자수 규모를 그대로 유지하는 것으로 가정하였고 소득 및 경제성장에 따른 급여지출 증가분을 경제성장률로 하여 급여지출을 전망하였다. 따라서 생계급여 등 제도개편 시행단계 이후 중장기 기초생활보장 전체급여지출<sup>76)</sup>은 GDP 대비 0.8% 수준을 유지하는 것으로 전망된다.

〈표 14-11〉 기초생활보장 급여지출 전망

연도	기초생활보장급여 지출 (십억원, 2013년 불변가격)					GDP 대비
	합계	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여	
2013	9,658	3,261	5,517	717	163	0.7%
2014	9,917	3,409	5,462	911	136	0.7%
2015	11,010	3,867	5,758	1,192	193	0.8%
2016	11,421	4,072	5,988	1,240	122	0.8%
2017	11,818	4,275	6,209	1,285	49	0.8%

주: 불변가격은 물가상승률로 할인  
자료: 저자계산(시산)

76) 생계급여, 의료급여, 교육급여, 주거급여 이외 재산장제, 양곡할인 등의 급여는 분석에서 제외함.

## 제2절 제도개편에 따른 빈곤감소 효과

빈곤율은 국가 또는 어떤 집단 전체의 빈곤 수준을 파악하는데 주로 활용되는 지표로 최저생계비를 기준선으로 적용하여 산출하는 절대빈곤율과 빈곤여부를 파악하는 기준선을 해당 소득 자체에서 산출하는 상대빈곤율이 주로 활용되고 있다. 한편, 급여체계 개편으로 급여기준선이 최저생계비의 현금급여기준에서 기준소득의 중위 30%, 중위 40%, 중위 43%, 중위 50% 등으로 다양해 졌는데, 이중 현물급여의 성격인 의료급여를 제외한 현금급여의 기준선은 기준소득의 중위 30%, 중위 43%, 중위 50%가 적용될 예정이다. 이렇게 개편된 제도의 빈곤감소 효과 분석을 실시하기 위해서는 먼저, 빈곤여부를 파악하는 기준이 되는 소득을 정하는 것이 가장 중요한데 이는 소득 정의별로 빈곤감소 효과가 다르게 나타나기 때문이다. 보통 시장소득을 중심으로 최저생계비 또는 시장소득 중위값에 일정비율을 적용하여 구한 금액을 기준선으로 적용한 후, 시장소득에 공적이전을 더한 소득과 공적이전 이전의 시장소득과의 차이로 빈곤감소 효과를 파악하는 작업들이 많이 이루어지고 있다. 본 절의 목적은 상대기준선 방식인 맞춤형 급여체계에서의 개편된 생계급여와 주거급여(바우처)의 빈곤감소 효과를 측정하는 것이므로 기준이 되는 소득은 현재의 국민기초생활보장제도급여를 제외한 경상소득으로 정의하고자 한다. 이 소득을 기준소득으로 삼을 경우 경상소득은 그 자체가 현 국민기초생활보장제도의 생계급여와 주거급여의 빈곤완화 효과를 의미하게 된다.

- 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득
- 경상소득 = 시장소득 + 공적이전소득(기존 국민기초생활보장급여 포함)
- 기준소득 = 경상소득 - 기존 국민기초생활보장급여
- 제도개편이후 경상소득 = 기준소득 + 개편생계급여 + 개편주거급여(바우처)

앞에서도 언급되었듯이 현행 제도에서 수행된 빈곤감소효과에 대한 분석은 최저생계비 중심의 절대빈곤율 감소효과와 국제비교 등을 위해 제시된 상대빈곤 감소효과 중심으로 이루어져 왔는데, 보통 국제비교에 사용되는 빈곤 기준선은 기준소득의 중위 40%, 50%, 60%가 널리 활용되어 지고 있다. 현재 이루어지고 있는 공공부조 급여체

계 개편이후 급여지급 기준선은 상대적 방식에 의해 책정되기 때문에 본 분석에서는 생계급여 기준선인 중위소득의 30%와 주거급여 기준선인 중위소득 43%보다 다소 낮은 수준의 기준인 중위소득 40% 그리고 가장 보편적으로 쓰이고 있는 중위소득 50%를 빈곤 여부를 판단하는 기준선으로 설정하여 빈곤감소효과를 제시하고자 한다.<sup>77)</sup> OECD와 LIS(Luxembourg Income Study) 등 주요기관과 연구자들에 의해 가장 널리 제시되고 있는 중위소득 40%와 50% 기준과 함께, 급여개편 이후 지급될 급여에서 가장 보장수준이 낮은 선정기준이 중위소득 30%이기 때문에 중위소득 30% 기준은 가장 엄격한 수준의 빈곤 기준선으로 빈곤감소 효과 파악에 필요하다. 한편, 생계급여와 주거급여(바우처)의 기준선이 각각 중위소득 30%와 43%이므로 중위소득 50%를 기준선으로 삼을 경우 높은 기준선으로 인해 별다른 빈곤감소효과가 나타나지 않을 수 있다. 하지만 개편된 생계급여와 주거급여(바우처)를 동시에 받는 경우 소수이지만 중위소득 50%기준을 넘는 대상자들이 발생하기 때문에 중위소득 50%도 기준선에 포함시켰다. 분석절차는 다음과 같다.

- ① 기준소득구하기: 기준소득 = 경상소득 - 기존 생계 및 주거급여
- ② '기준소득' 기준 빈곤율 도출(현국민기초생활보장 적용 전의 빈곤율)
- ③ '경상소득' 기준 빈곤율 도출(현국민기초생활보장 적용 시 빈곤율)
- ④ '③-②' = 현국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과
- ⑤ 제도개편(생계급여, 주거급여)시 급여 계산
- ⑥ 개편된 제도 적용 시 경상소득 = 기준소득 + 제도개편시 이전소득
- ⑦ '⑥' 기준 빈곤율 계산
- ⑧ '⑦ - ②' = 제도개선 시 빈곤감소효과
- ⑨ 이중차이 효과 = ⑧ - ④

빈곤감소 효과에 있어서 개편 생계급여와 주거급여(바우처)의 합이 기존 국민기초생활보장제도 현금급여(생계급여+주거급여)보다 큰 경우 이행기 대책에 대한 고려 없이 빈곤감소 효과를 도출할 수 있지만, 개편된 제도에서 급여의 합이 기존 국민기초생활보

77) 중위소득 43% 기준선의 경우 관련된 선행연구 사례가 없지만 제도 적용과 수행에 필요한 정책적 기준선의 성격임. 해당 기준선을 통한 빈곤감소효과는 다음 각주에서 표로 제시하였음.

장제도의 현금급여의 합보다 작은 경우에는 ‘기존현금급여 - 개편현금급여’의 차액에 해당하는 이행기 급여지원을 생계급여에서 충당할지 주거급여(바우처)에서 충당할지에 따라 급여별 빈곤감소 효과는 다르게 나타난다. 이러한 경우, 다음과 같이 가정하였다. 먼저, 개편 생계급여를 받을 경우 개편 주거급여(바우처)의 수급액에 상관없이 제도 개편시 발생하는 급여감소액은 생계급여에서 충당하며, 이에 해당하지 않는 경우 즉, 개편 주거급여(바우처)만 받을 경우에는 주거급여(바우처)에서 급여감소액을 충당하는 이행기 방식을 가정하여 빈곤감소 효과를 도출하였다.

〈표 14-12〉 상대 빈곤율 감소효과

(단위: %)

	급여지급 이전(A)	급여지급 이후(B)	감소효과(C=B-A)	감소효과(D): (B-A)/A
한국민기초생활보장제도 생계 및 주거급여 적용시				
중위 30%	5.88	4.31	-1.57%p	-26.7
중위 40%	8.38	7.74	-0.63%p	-7.6
중위 50%	10.58	10.22	-0.36%p	-3.38
개편된 생계급여 적용시				
중위 30%	5.88	3.01	-2.87%p	-48.8
중위 40%	8.38	8.03	-0.35%p	-4.1
중위 50%	10.58	10.33	-0.24%p	-2.29
개편된 주거급여(바우처) 적용시				
중위 30%	5.88	5.17	-0.71%p	-12.1
중위 40%	8.38	7.90	-0.48%p	-5.7
중위 50%	10.58	10.51	-0.07%p	-0.66
개편된 생계급여 및 주거급여(바우처) 적용시				
중위 30%	5.88	2.51	-3.37%p	-57.4
중위 40%	8.38	7.07	-1.31%p	-15.6
중위 50%	10.58	10.22	-0.36%p	-3.41

자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

경상소득에서 현 국민기초생활보장제도 현금급여를 제외한 소득을 기준으로 상대빈곤율을 측정한 결과 즉, 가구의 소득인정액을 경상소득 기준 중위소득의 30%, 40% 그리고 50%와 비교했을 때의 상대빈곤율을 살펴보면 다음과 같다. 중위 소득 30%기준

의 상대 빈곤율을 살펴보면 급여 이전이 이루어지지 않은 경우 상대빈곤율은 약 5.9%이며 중위 소득 40%와 50% 기준의 경우 상대빈곤율은 각각 약 8.4%, 10.6% 수준으로 나타났다. 다음으로 현 국민기초생활보장제도의 생계 및 주거급여를 포함시킬 경우 중위 소득 30% 기준으로 상대빈곤율은 약 4.3%, 중위 40%와 50% 기준으로 상대빈곤율은 각각 약 7.7%, 10.2% 수준인 것으로 나타났다. 급여이전이 이루어지지 않은 상태보다 빈곤율이 중위 30% 기준으로는 약 26.7%, 중위소득 40%와 50%의 경우 각각 7.6%, 3.4% 감소한 것으로 나타났다.

제도개편의 빈곤감소 효과를 살펴보면 다음과 같다<sup>78)</sup>. 먼저 개편된 생계급여만을 적용한 경우 중위소득 30% 기준의 상대 빈곤율은 약 3.0%이며 중위소득 40%와 50% 기준의 경우 상대빈곤율은 각각 약 8.0%, 10.3% 수준인 것으로 나타났다. 다음으로 개편된 주거급여만을 적용한 경우 중위소득 30% 기준으로 상대빈곤율은 약 5.2%, 중위소득 40%와 50% 기준으로 상대빈곤율은 각각 약 7.9%, 10.5% 수준인 것으로 나타났다. 생계급여만 적용했을 경우 빈곤감소 효과는 중위소득 30%기준으로 48.8%, 중위 40%와 중위소득 50%의 기준으로 각각 4.1%, 2.3% 감소한 것으로 나타났다. 개편 생계급여의 기준선이 중위소득 30%이고 개편전과 마찬가지로 보충성의 원칙이 적용되기 때문에 중위 소득 30%기준 상대빈곤율은 무척 완화된 것으로 나타난 반면, 중위소득 40%와 중위소득 50% 기준의 경우 급여기준선을 초과하는 대상자 즉, 소득인정액이 중위소득 30%를 초과하는 기존 수급자들에 있어서는 제도 이행기에 있어 기존 급여의 감소액 만큼을 보충해 주는 이행기 대책이 이루어진다고 가정했기 때문에 적은 규모지만 빈곤감소 효과가 발생하였다. 개편된 주거급여(바우처)를 적용한 경우 중위소득 30% 기준 빈곤감소효과는 약 12.1%, 중위소득 40%와 50%의 경우 빈곤감소효과는 각각 5.8%와 0.7% 수준인 것으로 나타났다. 개편 주거급여(바우처) 경우 기준소득이 중위 43%이기 때문에 빈곤감소 효과는 중위소득 40% 기준의 경우 개

78) 중위 43%기준 상대빈곤율 감소효과는 아래와 같음.

	급여지급이전(A)	급여지급이후(B)	감소효과(C=B-A)	감소효과(D=(B-A)/A)
현재제도적용	9.04%	8.55%	-0.49%p	-5.5%
개편생계급여적용	9.04%	8.78%	-0.27%p	-3.0%
개편 주거급여(바우처) 적용	9.04%	8.70%	-0.35%p	-3.9%
개편 생계·주거급여(바우처) 적용	9.04%	8.30%	-0.74%p	-8.2%



편 생계급여보다도 더 높은 것으로 나타났다. 하지만 급여수준이 대체적으로 생계급여보다 낮기 때문에 중위소득 30%기준의 경우 약 12.1%의 빈곤감소 효과가 나타났다.

마지막으로 개편된 생계급여와 주거급여(바우처)를 합친 빈곤감소 효과를 살펴보면, 중위소득 30% 기준의 경우 상대빈곤율 감소효과는 57.4%이며 중위소득 40%와 50% 기준의 경우 상대빈곤율 감소효과는 각각 약 15.6%, 3.4% 수준인 것으로 나타났다. 현 국민기초생활보장제도와 개편 생계 및 주거급여의 빈곤감소 효과를 비교한 결과는 아래 표와 같다. 제도개편시의 빈곤율 감소효과가 현제도의 빈곤율 감소효과보다 중위 30%기준으로 1.81%p, 중위 40%기준으로 0.67%p 그리고 중위소득 50% 기준의 경우 0.004%p 더 큰 것으로 나타났다. 예상대로 중위소득 30%와 40% 기준의 경우 개편된 생계 및 주거(바우처) 급여에서 기존 생계 및 주거 급여보다 높은 빈곤율 감소효과가 나타났지만 중위소득 50%의 경우 그 효과가 미미하게 나타났다.

〈표 14-13〉 빈곤율 감소효과 비교

(단위: %p)

	중위 30%	중위 40%	중위 50%
감소효과 (C'-C)	-1.806	-0.673	-0.004

주: C'는 제도개편 이후를 나타내며, '가 없는 경우는 현 국민기초생활보장제도를 나타냄.  
자료: 통계청(2012), 『가계금융복지조사』 원자료.

### 제3절 정책제안

본 연구보고서는 기초생활보장제도 개편의 기본방향과 주요 추진전략 그리고 각 급여제도별 세부 개편방안을 제안하였다. 따라서 여기서는 앞서 언급한 다양한 정책제안 중 핵심적인 제안을 중심으로 설명하고자 한다. 핵심 정책제안이란 제도개편이 표방하는 정책목표를 달성하는데 밀접한 관련이 있는 제안들을 지칭한다. 기초생활보장제도를 개편하여 맞춤형 급여체계를 구축하는 것은 다음 세 가지 정책목표를 달성하는데 그 목적이 있다고 말할 수 있다: 1) 빈곤층 기초생활보장과 관련해서 적정 급여를 보장하는 것이고, 2) 빈곤층 복지 사각지대를 해소하는 것이고, 3) 근로빈곤층의 자립을 촉진하는 것이다. 그리고 핵심 정책제안은 이 세 가지 정책목표를 달성하는데 근간이 되

는 개편방안을 지칭하게 된다. 예를 들면, 독립된 각 급여제도로 하여금 최저보장수준을 명확하게 규정하게 하는 법제화 방안, 소득기준과 기타 선정기준을 완화하여 사각지대를 해소하기 위한 소득기준 및 기타 선정기준 완화방안, 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진할 수 있는 고용·복지 연계방안이 핵심 정책제안인 셈이다.

## 1. 각 급여제도의 보장성 강화 또는 적정화에 대해

제도개편의 목적 중 하나는 빈곤층의 기초생활보장을 위해 각 급여를 적정수준으로 보장하는 것이다. 그리고 본 연구보고서에서는 각 급여의 최저보장수준을 현 제도의 그것보다 높은 수준으로 제안하였다. 생계급여의 최저보장수준은 중위소득의 30%로 제안하였고, 주거급여는 가구규모별·지역별 기준임대료를 상대적으로 높게 설정하여 보장성을 강화하는 방안을 제안하였으며, 교육급여 또한 학령기 아동을 보육하는 가구의 교육비 지출을 보전할 수 있도록 현실화하는 방안을 제안하였다. 다만 의료급여제도만이 보장성이 개선되지 않고 현재와 동일한 수준을 유지하고 있다. 이는 현 제도개편방안이 각 급여제도의 보장성을 악화시키지 않는다는 점을 말해준다. 하지만 욕구별 급여제도로 분리되는 과정에서 현 제도보다 보장성이 악화될 수 있다는 우려가 제기되고 있는 것 또한 사실이다. 이 점에서 새로운 공공부조제도 하에서 각 급여의 보장성을 강화하는 개편방안은 사회적 합의도출을 위해서도 매우 중요한 사항이다. 물론 제도개편 직후에는 각 급여의 최저보장수준을 현 제도의 보장수준보다 월등하게 높게 설정하기는 힘들 것으로 판단된다. 그것은 사각지대 해소를 위해서도 일정 규모의 추가재원을 배분해야 하기 때문이다.

문제는 각 급여의 보장성이 단번에 크게 높아지지 않는다는 점이 아니다. 현재 정부가 불식시켜야 하는 우려는 크게 두 가지이며, 이를 위한 정책방안은 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 각 급여의 최저보장수준을 법에 명확하게 규정하고, 그것을 행정부처가 자의적으로 하향 조정하지 못하도록 최저보장수준의 결정절차와 방식을 규정하는 법제화 방안이다. 물론 법령에 각 급여의 최저보장수준을 구체적인 수치를 명시하기는 어려울 것이다. 따라서 각 급여의 최저보장수준은 하위법령을 통해 제측방법과 공표절차 등을 명확하게 정할 필요가 있다. 국민기초생활보장법을 개정하여 모든 급여의 선정기준과 최저보장수준에 관한 사항은 중앙생활보장위원회에서 심의·의결하게

하는 것이다. 둘째, 각 급여의 최저보장수준을 설정함에 있어 단계적으로 보장수준을 현실화하는 전략을 생각해 볼 수 있다. 예를 들면, 매년 보장수준을 높여 국정과제에서 제시된 수준에 점진적으로 도달하는 방안이 그것이다. 하지만 이 경우에도 2014년 제도개편 직후 각 급여의 보장수준이 현 제도의 보장수준에 미달되지 않게 해야 한다. 그리고 이 문제와 관련해서 개편된 제도 하에서는 각 급여의 최저보장수준의 합이 현 최저생계비 이상이 되는지 평가하고 개선을 권고하는 조치가 필요하다.

## 2. 선정기준 완화를 통한 사각지대 해소에 대해

제도개편을 통해 복지 사각지대 해소하려면 다음 세 가지 선정기준을 완화해야 한다. 소득기준, 재산기준 그리고 부양의무자 기준이 그것이다. 이 문제와 관련해서도 본 연구는 의료급여를 제외한 나머지 모든 급여는 소득기준을 현 제도에서보다 상향 조정하는 방안을 제안하였다. 이는 빈곤층 중 잠재적 수급대상의 범위를 확대하는 방향으로 제도개편이 이루어졌음을 의미한다. 하지만 사각지대 해소를 위한 선정기준 완화에 서 더욱 중요한 문제는 부양의무자 기준이다. 그것은 소득기준을 완화하더라도 이들 중 상당수가 부양의무자 기준으로 인해 수급이 힘들기 때문이다. 실제로 시민사회단체들이 우려하는 점 또한 부양의무자 기준을 완화하더라도 그것이 수급자 증가로 이어지지 않을 수 있다는 것이다.

이 점에서 정부는 실제 복지 사각지대를 해소할 수 있는 〈실질적인〉 선정기준 완화 방안을 제안함으로써 시민사회의 우려를 불식시킬 필요가 있다. 그것은 다음 두 가지로 제안할 수 있다. 첫째, 부양의무자 기준을 완화하는 보다 실질적인 개편방안을 제시하는 것이다. 지금까지 부양의무자 기준 완화방안은 부양의무자의 범위를 축소하고, 부양의무자의 소득능력 기준을 완화하는데 초점을 맞추어 왔다. 그 중에서 부양의무자의 범위를 직계 1촌으로 한정했던 것은 일본가 비교해도 크게 완화한 것이다. 따라서 현재 개편방안은 부양능력 기준을 완화하는 방안이 주를 이루고 있다. 즉, 부양의무자가구가 수급자 또는 수급가구를 부양하더라도 중산층의 삶을 영위할 수 있을 때, 부양능력이 있는 것으로 간주하는 방안이다. 하지만 이 또한 비수급 빈곤층에 대한 보호를 강화하는데 효과가 클 것으로 예상되지는 않는다. 실질적인 사각지대 해소방안은 각 급여제도 중 선정기준 완화가 필요한 급여부터 부양의무자 기준을 적용하지 않는 것이

다. 이는 부양의무자 기준으로 인한 사각지대를 해소하면서도, 그에 따른 지출부담을 최소화하는 강점을 갖게 된다. 저소득층 대상 교육비 지원사업이 이미 부양의무자 기준을 적용하지 않고 있다는 점은 교육급여를 분리하더라도 지출이 급격히 증가하거나 행정부담이 증가할 개연성은 낮다는 점을 말해준다. 이것이 연구진들이 교육급여부터 부양의무자 기준을 적용하지 않는 방안을 제안한 이유이다. 둘째, 빈곤층 복지 사각지대 해소를 위해 적정한 규모의 추가적 재원을 책정하는 것이다. 기초생활보장제도는 조세에 기초한 비기여형 복지제도라는 점에서 보장성 강화나 사각지대 해소를 위해서는 재정확충이 불가피하다. 예산낭비를 줄여 더 많은 빈곤층을 지원할 수도 있겠지만, 현재 빈곤층 규모를 감안하면 추가적 재원투입은 불가피하다. 이 문제와 관련해서 정부는 금년 초 일정 규모의 추가적 재원투입을 약속한 바 있다. 그리고 이 재원이 투입되면, 충분하지는 않더라도 사각지대 해소에 크게 기여할 것으로 예상된다. 이는 정부가 제도개편을 위해 어느 정도의 추가 재원을 어떻게 배분할 것인지 명확히 알릴 필요가 있음을 의미한다.

### 3. 공공부조제도의 건강성 강화에 대해

기초생활보장제도 개편의 세 번째 목표는 근로빈곤층의 자립을 촉진하는 것이다. 이는 빈곤층이 공공부조제도에 안주하는 복지의존성 문제를 최소화하는 방향으로 제도가 개편되어야 한다는 것을 의미한다. 이 문제와 관련해서는 <일을 통한 빈곤탈출 지원 정책>이라는 별도의 연구가 진행되고 있으며, 그 연구결과를 통해 구체적인 개편방안이 수립될 것으로 판단된다. 하지만 그 개편방안 또한 기초생활보장제도가 어떻게 바뀌는가에 의해 영향을 받게 된다. 기초생활보장제도를 구성하는 각 급여제도를 어떻게 개편하는가에 따라, 근로빈곤층 지원정책의 개편방향이 달라질 수 있기 때문이다. 소득보장제도, 특히 생계급여제도를 근로능력에 따라 두 개의 제도로 분리한다면, 근로빈곤층을 대상으로 하는 고용·복지 연계정책을 수립하기 용이할 것이다. 반면에 생계급여제도를 인구학적 특성을 고려하지 않는 단일 제도로 유지하는 경우에는 근로빈곤층 지원정책의 특성화가 힘들 것이다. 현 제도개편방안은 이 문제와 관련해서 후자의 전략을 선택하였다. 그것은 근로빈곤층 관련 제도개편이 사회적 갈등을 초래할 수 있는 쟁점사안이라는 현실적인 인식에 기초한 것이다.

우리사회는 근로빈곤층 지원정책의 개편문제와 관련해서 사회적 합의를 도출하는데 더 많은 노력을 기울여야 한다. 한편에서는 근로빈곤층에 대해 더 강력한 취업촉진정책을 취해야 하며, 심지어 수급기간 제한 등의 조치를 취해야 한다는 주장마저 하고 있다. 다른 한편에서는 기초생활보장제도가 근로빈곤층에 대한 소득보장에 있어 다른 빈곤층과 차별하지 않아야 한다고 주장하고 있다. 그리고 기초생활보장제도 개편이 근로빈곤층에 대한 보장성을 약화시키게 될 것으로 우려하고 있다. 이는 많은 전문가가 근로빈곤층의 특성을 고려한 차별화된 정책이 필요하다는 점을 공감하고 있으면서도, 보장성이 약화될 것에 대한 우려로 인해 제도개편에 반대하고 있음을 의미한다. 이 점에서 정부는 이러한 우려를 불식시킬 수 있는 정책방안을 제시할 필요가 있다. 그것은 향후 제도개편에서 근로빈곤층에 대한 차별적 조치를 취하지 않는다는 점을 명확히 밝히는 것이다. 예를 들면, 근로빈곤층에 대한 각 급여의 최저보장수준을 하향 조정하거나, 수급기간을 제한하는 등의 극단적 조치를 전제하고 있지 않다는 점을 천명하는 것이다. 이는 제도개편에 대한 사회적 합의와 지지를 이끌어 내는데 중요한 역할을 할 것으로 판단된다. 이러한 조건이 갖추어 질 때, 근로빈곤층의 자립지원을 촉진할 효과적인 고용·복지 연계정책을 수립할 수 있을 것이다.



## 참고문헌 <<

- 강신욱(2013). 생계급여 개편방안 연구공유. 한국보건사회연구원 내부자료.
- 강신욱·정은희·김수현·황덕순·박은경(2012). 국민기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층 소득지원제도 발전방향. 한국보건사회연구원. pp. 105-138.
- 고재이·이우진(2012). 아버지의 학력과 아들의 성취. 재정학연구. 제4권 제2호. 47-87
- 교육부(2013a). 2014년도 초·중·고 학생 교육비 지원사업계획(안). 교육부 학생복지정책과 내부자료(2013.10.)
- \_\_\_\_\_ (2013b). 중생보 논의 안건(교육급여 이관) 관련 교육부 입장. 교육부 학생복지정책과 내부자료(2013.8.)
- \_\_\_\_\_ (2013c). 교육복지우선지원사업 개선 추진. 교육부 학생복지정책과 내부자료(2013.11.)
- 관계부처 합동(2013). 박근혜 정부 국정과제(2013.5.28.)
- 국민연금관리공단(2000). 국민연금통계연보. 국민연금관리공단.
- \_\_\_\_\_ (2008). 국민연금통계연보. 국민연금관리공단.
- 국토해양부(2010). 주택바우처 모델구축 연구.
- \_\_\_\_\_ (2012). 2011년도 주거실태조사: 임대주택거주가구 요약보고서
- 기획재정부·한국보건사회연구원(2009). 주거급여와 주택바우처 지원의 연계를 통한 주거정책 개선방안 연구.
- 김광혁(2013). 교육복지우선지원사업 재구조화 방안: 교육복지 혁신 프로젝트(안)에 대한 토론회. 한국교육개발원 주최 교육복지우선지원사업 재구조화방안 탐색 토론회(2013.9.16.).
- 김경희·박인용·신진아·송미영·김완수·최인봉·김종훈·김준엽·김성식(2012). 2011년 국가수준 학업성취도 평가 결과: 학력의 상향평준화 현상과 교육정책 효과 분석. 한국교육과정평가원 연구보고 RRE-2012-4.
- 김미곤(2003). 기초보장 사각지대 해소 방안. 보건복지포럼. 84: 26-35. 한국보건사회연구원.
- 김미곤·여유진·김태완·손창균·최현수·이선우·김계연·송치호·오지현·이서현·신재동(2010). 2010년 최저생계비 계측조사 연구. 한국보건사회연구원.
- 김상균(1987). 현대사회와 사회정책. 서울: 서울대학교 출판부.
- 김성식(2012). 학업성취도에 대한 방과후학교 효과 분석. 제16회 KICE 교육과정평가 정책 포럼 ‘국가 수준 학업성취도 평가 결과에 기반한 학력향상 지원 방안 탐색’ 연구자료 ORM

2012-61.

김수정(2003). 한국의 빈곤정책에서 부양의무자 기준의 변화와 쟁점. *경제와 사회*. 59: 193-223.

김수현 외(2002). 자활지원제도 체계정립방안 연구. 보건복지부

김지혜(2013). 국민기초생활 보장법 부양의무자 기준의 위헌성. *공법연구*. 41(3): 111-135.

김태완·최현수·김미곤·여유진·김문길·손창균·이선우·우선희·김성아·신재동·이주미·정희선·

송치호(2013). 2013년 최저생계비 계속조사 연구. 한국보건사회연구원.

김혜승(2004). 주거비지불능력 개념에 기초한 주거비보조에 관한 연구. 경희대학교 대학원 박사 학위 논문.

\_\_\_\_\_(2007). 최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지 소요추정 연구. 경기: 국토연구원.

김혜승 외(2014 발간예정). 주택바우처 사업설계 연구. 국토연구원·국토교통부

김홍원(2012). 방과후 학교의 사교육비 경감 효과의 과제. 한국교육개발원 포지션페이퍼제9권 제20-10호(통권 제178호).

노대명(2008). 자활지원정책의 쟁점과 과제. 『보건복지포럼』. 2008년 10월호. pp. 7-20. 한국 보건사회연구원.

\_\_\_\_\_(2013). 일을 통한 빈곤탈출 지원정책과 지역자활센터 개편방안. 한국사회적경제연구회 2013년 9월 월례포럼 발표자료.

류방란 외(2013). 2012년 교육복지우선지원사업 모니터링 조사 보고서. 한국교육개발원 기술 보고 TR 2013-15-1.

박용수(2013). 기초법의 개편에 대응하는 지역자활센터의 역할과 프로그램(안). 한국사회적경제 연구회 2013년 9월 월례포럼 발표자료.

박정선(2010). 부양의무에 대한 법적 성격 고찰: 민법과 국민기초생활보장법을 중심으로. 한국사회복지조사연구. 25: 25-81.

박지연·김병찬(2010). 방과후 자유수강권제도 운영과정에 대한 질적 사례연구: 희망초등학교 사례를 중심으로. *교육행정학연구*, 제28권 제2호, 103-129.

보건복지부·한국보건사회연구원(2010). 국민기초생활보장제도 10년사. 서울: 보건복지부·한국 보건사회연구원.

보건복지부(2003). 주요업무참고자료.

\_\_\_\_\_(2012). 주요업무참고자료.

\_\_\_\_\_(2012). 보건복지통계연보.

\_\_\_\_\_(2013). 2013 종합자활지원계획.

\_\_\_\_\_(각년도). 보건복지백서.



- \_\_\_\_\_ (각년도). 국민기초생활보장제도 사업안내.
- \_\_\_\_\_ (각년도). 자활사업안내.
- \_\_\_\_\_ (각년도) 국민기초생활보장 수급자 현황
- 서울특별시청(2013). 교육격차해소와 우수인재양성을 위한 2013년 교육비 지원계획  
(<http://opengov.seoul.go.kr/section/348347?from=settlement&start=0>).
- 서울특별시교육청(2013). 2013년 세출예산서.  
([http://budget.sen.go.kr/mfin/m2\\_s04.jsp?yy=2013&cate=B020402](http://budget.sen.go.kr/mfin/m2_s04.jsp?yy=2013&cate=B020402)).
- 서종균(2011). 주거비 보조 제도의 쟁점. 주거복지의 새로운 패러다임. 사회평론. pp.171-211.  
한국도시연구소 기획.
- 손병돈·이소정·이승호·변금선·전영호(2013). 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안에 관한 연구. 평택대학교 산학협력단·보건복지부.
- 손운석(2012). 국민기초생활보장법상 부양능력미약제도에 관한 법적 고찰. 사회보장연구. 28(2): 1-21.
- 여유진·김미곤·김문길·정재훈·홍경준·송치호(2011). 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선방안 연구. 한국보건사회연구원
- 여유진·김미곤·김상균·구인화·오지현·송치호(2009). 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 관한 연구. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 오동훈(1997). *Housing Affordability and Urban Renters' Characteristics: A Budget Share Approach*. 국토계획. 제32권 제5호(1997.10).
- 이병희(2013). 한국형 실업부조 도입의 쟁점과 과제. 한국사회정책. 제20집 제1호. pp. 123-144.
- 이승호·구인화(2010). 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 적절성 평가. 보건사회연구. 30(1). 29-61.
- 이준호·박현정(2012). 방과후학교 자유수강권 지원금은 교육 기회 및 결과의 평등에 기여하였는가? - 서울 지역 고등학생의 경우. 교육재정경제연구, 21권 제2호, 53-85.
- 이찬진(2002). 법원의 판례로 살펴 본 부양의무자 기준. 기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방향 모색을 위한 토론회 자료집. 참여연대 사회복지위원회.
- 이태진 외(2011). 빈곤정책 선진화를 위한 실태조사. 한국보건사회연구원
- 임완섭·노대명(2013). 2013 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 정경희 외(2005). 2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사. 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_ (2012). 전국노인실태조사.
- 정혜경(2013). 방과후학교 프로그램이 '기초학력미달' 고등학교 학생의 학업성취도에 미치는

- 효과 연구. 한국교육. 제40권 제3호. pp 49-69.
- 조호정 외(2011). 국내 가구의 교육비 지출 구조 분석. 현대경제연구원.
- 통계청(2002-2012). 사회통계조사  
 \_\_\_\_\_. 사회조사. <http://www.kosis.kr>.  
 \_\_\_\_\_. 장래가구추계. <http://www.kosis.ko.kr>  
 \_\_\_\_\_. 가계동향조사. 각년도  
 \_\_\_\_\_. 2012 가계금융복지조사. 원자료.
- 한국고용정보원(2008). 고용보험통계연보. 한국고용정보원.  
 \_\_\_\_\_. (2010). 고용보험통계연보. 한국고용정보원.
- 한국보건사회연구원·국토연구원(2013). 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구 공청회자료.
- 한국보건사회연구원·보건복지가족부(2008). 기초보장제도 개편방안: 주거급여 시행방안을 중심으로.
- 황덕순(2012). 자활 및 고용지원서비스 발전방향.
- 황덕순 외(2010). 근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구. 한국노동연구원. pp. 3-49.
- 허진옥(2010). 저소득층 교육정보와지원사업 수혜자 정보활용 실태조사 연구-대전광역시초·중·고생들을 중심으로-, 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위 논문.
- Lødemel, I.(2002), 유럽과 미국의 근로연계 복지정책 비교, 황덕순·이바르 뢰드멜, 히더 트릭 키, 『근로연계 복지정책의 국제비교』, 한국노동연구원. pp. 26-67.
- Bahle. T., Hubl. V. and Pfeifer. M.(2011). *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*. The Policy Press.
- Bothfeld. S. and Betzelt. S.(2011). *Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship - Introduction*. in Betzelt. S. and Bothfeld eds.. *Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship*. Palgrave Macmillan. pp. 3-14.
- Citro. C.. and R. Michael. eds.(1995). *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington D.C.:National Academy Press.
- Clasen. J. and Clegg. D. (2011). *The Transformation of Unemployment Protection in Europe*. in Clasen. J. and Clegg. D. eds.. *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-industrial Labour Market in*

- Europe. Oxford University Press. pp. 333-345.
- De Decken, J. and Clasen, J.(2011). *Tracking Caseloads: the Changing Composition of Working-age Benefit Receipt in Europe*. in Clasen, J. and Clegg, D. eds. *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-industrial Labour Market in Europe*, Oxford University Press. pp. 297-317.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O, Konle-Seidl, and Reinhard, H.J.(2008). *Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies*. Eichhorst, W., Kaufmann, O, Konle-Seidl eds., *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Springer. pp. 1-16.
- Esping-Andersen, G.(1996). *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*. in Esping-Andersen. G. ed. *Welfare State in Transition - National Adaptations in Global Economies*. Sage Publications. pp. 1-31.
- Howenstine, E. Jay.(1986). *The consumer housing subsidy approach versus producer housing subsidies: International Experience*. *Cities*. Vol.3. pp.24-40.
- Jacobs, L.A.(1995). *What are the Normative Foundations of Workfare?*. in Sayeed. A. ed., *Workfare: Does it Work? Is It Fair?*. Institute for Research on Public Policy. pp. 13-37.
- Kemp, P. A.(1997). *A Comparative Study of Housing Allowances*. London : The Stationery Office.
- OECD(2013). *Education at a Glance*
- Pascual, A.S.(2007). *Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe*. Pascual, A.S. and Magnusson, L. eds., *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. P.I.E. Peter Lang. pp. 11-34.
- Plant, R., H. Lesser, and P. Taylor-Gooby.(1980). *Political Philosophy and Social Welfare: Essays on the Normative basis of welfare provision*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Townsend, P.(1979). *Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and living standards*, London: Allen Lane and Penguin Books.