

정책보고서 2006-86

국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안

노대명 박능후
손병돈 신영석
이태진 이현주
최승아 원 일

한국보건사회연구원
보건복지부

머 리 말

우리사회에서 경제·사회 환경의 급격한 변화는 보다 많은 국민들을 실업과 빈곤 같은 사회적 위협에 노출시키고 있다. 그리고 이러한 사회적 위협은 계층간 소득격차의 확대와 빈곤율의 증가로 나타나고 있다. 외환위기이후 빈곤율은 일시적 감소세를 나타내다 다시 증가하고 있으며, 2005년 시점의 빈곤율은 매우 심각한 것으로 나타나고 있다.

여기서 빈곤층의 증가라는 문제 이상으로 중요한 또 다른 문제에 주목해야 한다. 그것은 빈곤층 중 반복적으로 빈곤을 경험하는 집단이 증가하고 있다는 점이다. 이는 빈곤층에 대한 지원을 담당하는 공공부조제도의 역할강화가 필요하지만, 지원방식에 있어 빈곤층의 역동성을 감안한 개편이 필요하다는 것을 의미한다. 하지만 현 공공부조제도, 특히 기초생활보장제도는 빈곤층을 지원함에 있어 선정·급여의 적정성을 보장하거나, 근로능력이 있는 수급자의 경제활동참여를 촉진하는 기능이 취약하다는 문제점을 안고 있다. 이는 현 제도를 그대로 유지하고 지출을 확대하는 것은 바람직하지 않다는 것을 의미한다.

빈곤층의 특성변화를 고려하여 공공부조제도의 역할을 강화하기 위해서는 기초생활보장제도의 개편이 필요한 것이다. 그리고 최근 주목받고 있는 욕구별 급여체계(또는 개별급여체계) 도입방안은 적극적인 검토가 필요한 대안이다. 그것은 서구 복지국가들이 취하고 있는 가장 일반화된 공공부조제도의 형태를 전제로 하고 있기 때문이다. 따라서 이 연구는 기초생활보장제도 급여체계를 욕구별 급여체제로 개편하는 방안의 타당성을 검토하고, 이를 토대로 장단기 개편방향을 제시하는데 초점을 두고 있다.

이 연구는 기초생활보장제도 개편과 관련해서 크게 세 가지를 제안하고 있다. 첫째, 현 기초생활보장제도를 개편하여 생계비를 지원하는 생계급여, 임대가구의 주거비를 지원하는 주거급여, 의료서비스를 제공하는 의료급여 등을 독

립된 선정기준과 급여상한액을 가진 육구별 급여제도로 독립시켜야 한다는 것이다. 둘째, 육구별 급여제도를 정착시키기 위해서는 현 최저생계비의 계측과 적용방식에 대한 근본적인 개편이 필요하다는 것이다. 이는 이미 많은 연구결과를 통해 제안되었던 상대적 빈곤선을 활용하는 방안으로의 개편을 강구해야 한다는 것이다. 끝으로 공공부조제도와 관련된 각종 제도를 유기적으로 연계함으로써 근로능력이 있는 수급자의 탈빈곤을 촉진할 수 있는 제도를 설계해야 한다는 것이다. 이는 취업수급자에 대한 재정적 인센티브, 미취업수급자에 대한 적극적 노동시장정책, 각종 사회서비스 제공 등을 결합시킨 정책개발이 필요하다는 것을 의미한다.

본 연구는 노대명 연구위원의 책임 하에 원내에서는 신영석 연구위원, 이현주 연구위원, 이태진 연구위원, 최승아 연구원, 원일 연구원이 참여하고, 원외에서는 박능후 교수와 손병돈 교수의 참여로 이루어졌다. 하지만 그 밖에도 많은 분들이 이 연구과정에서 많은 의견을 주심으로써 연구결과를 보다 내실있게 할 수 있었다. 아울러 연구보고서에 중요한 의견을 개진해 주신 김미곤 연구위원과 김안나 연구위원에게도 감사드린다. 본 연구에 들인 많은 노력에도 불구하고 한계가 있다면, 그것은 전적으로 연구진의 능력 탓이다.

본 보고서가 향후 한국 공공부조제도의 발전을 앞당기는데 기여할 수 있는 정책자료로 널리 활용되기를 기대한다.

2006년 12월
한국보건사회연구원
원 장 김 용 문

목 차

요 약	1
제1장 서 론	8
제1절 연구목적	8
제2절 연구방법	10
제3절 연구의 한계	12
제2장 기초생활보장제도의 현황과 문제점	13
제1절 기초생활보장제도의 기본구조	13
제2절 수급자의 욕구와 급여	16
제3절 기초생활보장제도의 문제점	37
제4절 경제사회적 환경변화와 새로운 과제	41
제3장 외국의 공공부조제도와 급여체계	57
제1절 미국 공공부조제도와 급여체계	57
제2절 영국 공공부조제도와 급여체계	75
제3절 스웨덴 공공부조제도와 급여체계	88
제4절 프랑스 공공부조제도와 급여체계	103
제5절 각국 공공부조제도 비교 및 시사점	126
제4장 기초생활보장제도 급여체계에 대한 검토	137
제1절 급여체계 관련 규정	137
제2절 최저생계비 개념 및 계층상의 문제점	140

제3절 최저생계비 개편방안	151
제5장 개별급여체계 도입의 기본원칙	154
제1절 개별급여체계 도입의 필요성	154
제2절 개별급여체계의 기본구조	157
제3절 개별급여체계와 기타 복지제도	169
제4절 개별급여체계와 타 개편방안의 비교	173
제6장 주요 개별급여의 세부 개편방안	177
제1절 생계급여 개편방안	177
제2절 의료급여 개편방안	211
제3절 주거급여 개편방안	225
제4절 교육급여 개편방안	258
제7장 정책제언	266
제1절 연구결과의 함의	266
제2절 정책제언	269
참고문헌	270

표 목 차

〈표 2- 1〉 생계급여수준별 수급가구비율	17
〈표 2- 2〉 특례범주별 수급가구	19
〈표 2- 3〉 현물급여 관련 공제현황	20
〈표 2- 4〉 주거유형	21
〈표 2- 5〉 주거유형별 주거급여종류	22
〈표 2- 6〉 주거형태별 주거급여종류	22
〈표 2- 7〉 주거형태별 주거급여액	23
〈표 2- 8〉 주거급여액 평균	24
〈표 2- 9〉 주거급여액 ANOVA 결과	24
〈표 2-10〉 주거유형별 주거급여액에 대한 Multiple Comparisons 결과	25
〈표 2-11〉 월세액과 주거급여부족액	26
〈표 2-12〉 가구규모별 주거급여액 평균	27
〈표 2-13〉 가구규모별 주거급여액 ANOVA 결과	27
〈표 2-14〉 최저생계비 중 주거비와 수급가구 실질임대료의 비교('06년 기준) 29	
〈표 2-15〉 근로능력 여부	30
〈표 2-16〉 수급자 구분(개인)	30
〈표 2-17〉 수급자가구별 근로능력자 비율	30
〈표 2-18〉 근로능력유무에 따른 취업상태	31
〈표 2-19〉 근로능력유무별 제외사유	32
〈표 2-20〉 근로능력유무별 조건부수급자 유형	33
〈표 2-21〉 자활사업의 취업 및 창업 성공률 추이(보정 I)	34
〈표 2-22〉 수급자의 연령별 건강상태	35

〈표 2-23〉 의료급여의 수급자 및 지출 추이	36
〈표 2-24〉 2006년 전체가구 대상 빈곤율 현황	48
〈표 2-25〉 근로빈곤층의 인구학적 특성	52
〈표 2-26〉 근로빈곤층의 성별 취업상태	53
〈표 2-27〉 취업빈곤층의 종사업종(가구소비)	54
〈표 3- 1〉 2004년 미국의 빈곤분계선(Poverty Thresholds)	61
〈표 3- 2〉 미국의 연도별 빈곤지침선(Poverty Guideline): 1995~2006	62
〈표 3- 3〉 빈곤지침(Poverty Guidelines) 적용 프로그램	63
〈표 3- 4〉 미국 각 주의 TANF 현금급여 수준	68
〈표 3- 5〉 New Jersey와 Nevada 주의 TANF 선정기준과 급여	68
〈표 3- 6〉 Food Stamp의 가구규모별 급여상한액	70
〈표 3- 7〉 EITC 급여 산정 기준 및 방식	73
〈표 3- 8〉 Income Support의 급여액(2006년 4월 현재)	81
〈표 3- 9〉 부가급여	82
〈표 3-10〉 주거비용	82
〈표 3-11〉 소득기초형 구직자 수당의 요율(2006년 현재)	84
〈표 3-12〉 Housing Benefit의 급여체계(2006년 4월 현재)	86
〈표 3-13〉 아동 및 청소년/ 성인의 개인생계비	93
〈표 3-14〉 가구원수에 따른 가구 공동생계비	93
〈표 3-15〉 아동수에 따른 월 급여액(2006년 현재)	95
〈표 3-16〉 가구구성별 급여신청 가능한 연간 소득상한선	98
〈표 3-17〉 주택수당 지출 추이: 1991-2002년	99
〈표 3-18〉 전체 주택수당 수급자 추이: 1991-2002년	99
〈표 3-19〉 프랑스의 사회적 미니멈	105
〈표 3-20〉 프랑스 최소사회수당(Minima Sociaux) 수급자 규모(2003년 12월 31일) ..	118
〈표 3-21〉 프랑스 주거급여 수급자 규모(2003년 12월 31일 현재)	121
〈표 3-22〉 프랑스 취약계층 의료보장제도 수급자 규모(2003년 12월 31일 현재) ..	121
〈표 3-23〉 최소사회수당의 지급단위와 급여상한액(2005년 기준)	123

〈표 3-24〉	최소사회수당 선정시 사용되는 기준소득과 산정기간	124
〈표 3-25〉	RMI의 급여상한액과 균등화 지수	125
〈표 3-26〉	최소사회수당의 급여상한액(Montant)과 소득기준	126
〈표 3-27〉	각국의 노인, 장애인 대상 공공부조제도	128
〈표 3-28〉	유럽 각국의 근로빈곤층 대상 생계급여제도의 특징	130
〈표 4-1〉	최저생계비 비목과 기초보장법의 급여 종류와의 관계	143
〈표 4-2〉	가구규모별 최저생계비와 현금급여기준선(2006년)	144
〈표 4-3〉	연도별 가구규모별 가구균등화지수	148
〈표 5-1〉	급여체계 개편방안의 비교	174
〈표 5-2〉	급여체계 개편방안의 기대효과 비교	176
〈표 6-1〉	소득인정액 기준의 구성	179
〈표 6-2〉	2006년 현재 가구규모별 최저생계비와 생계급여 상한액	180
〈표 6-3〉	생계급여의 결정방식	181
〈표 6-4〉	가구별 생계급여액의 결정	182
〈표 6-5〉	빈곤율 및 국민기초생활보장수급율(가구기준)	183
〈표 6-6〉	생계급여기준선 이하 가구의 비율 및 평균 생계급여 수급액	185
〈표 6-7〉	지역별 최저생계비 적용시 빈곤율 및 국민기초생활보장 급여 수급율	186
〈표 6-8〉	생계급여상한액의 결정 방식	198
〈표 6-9〉	생계급여의 구성 및 항목별 급여액의 예	199
〈표 6-10〉	의료급여수급자의 자격 구분	212
〈표 6-11〉	의료급여 수급자 종별 법정 본인부담금 현황	217
〈표 6-12〉	의료급여 수가 기준 현황	217
〈표 6-13〉	국민기초생활보장제도의 주거지원 시행규칙	231
〈표 6-14〉	2006년도 최저주거비 보장 현황	232
〈표 6-15〉	2004년 4인 가구 최저주거비(중소도시 전세기준)	233
〈표 6-16〉	면적기준에 따른 최저주거기준	240
〈표 6-17〉	가구구성별 필요 방수의 예	241
〈표 6-18〉	지역별 주택유형 비율	242

〈표 6-19〉 지역별 임대료	243
〈표 6-20〉 영국 St. Helens 지역의 주택규모별 표준임대료(2005. 12. 31)	244
〈표 6-21〉 실질임대료 기준 주거비 과부담 가구 비율(주로 처리)	245
〈표 6-22〉 최저주거비 기준 주거비 과부담 가구 비율	246
〈표 6-21〉 주거급여 개편에 따른 예산 변동 추이(수급자 대상)	253
〈표 6-22〉 차상위 주거급여 대상 규모	254
〈표 6-23〉 차상위 주거급여 확대에 따른 추가 예산	254
〈표 6-24〉 교육부문에서 박탈가구 비율	262
〈표 6-25〉 소득구간별 교육부문 박탈을 활용한 판별분석결과 Wilks' Lambda	263
〈표 6-26〉 교육 소외 계층의 범주	265
〈부표 1〉 미국 각주의 TANF 수급기준 및 급여상한액	275

그림목차

[그림 2- 1] 각국의 최저임금 수준과 저임금일자리	42
[그림 2- 2] 각국의 실업률과 빈곤율	43
[그림 2- 3] 각국의 고령화 추이와 전망	44
[그림 2- 4] 한국사회의 소득분배구조 추이(2인 이상 도시근로자가구)	46
[그림 2- 5] 한국사회의 빈곤율 추이	47
[그림 2- 6] 2006년 빈곤가구의 구성	48
[그림 2- 7] 빈곤동태성에 따른 빈곤층의 소득분포와 정책지원 방향	49
[그림 2- 8] 각국의 실업률과 근로빈곤층 비율	51
[그림 2- 9] 최저생계비 대비 소득수준별 욕구결핍 정도	56
[그림 3- 1] 미국의 공공부조 구성체계	59
[그림 3- 2] 영국의 공공부조 구성체계	78
[그림 3- 3] 스웨덴의 공공부조제도 구성체계	91
[그림 3- 4] 사회부조 수급권리 체계	100
[그림 3- 5] 하위 10% 가구 가처분소득 중 공적이전소득의 급여유형별 비중	107
[그림 3- 6] 프랑스의 공공부조제도 구성체계	110
[그림 3- 7] 프랑스 공공부조제도의 수급자 수 추이	119
[그림 3- 8] 프랑스 장기실업자 및 실업부조 수급자 추이	120
[그림 5- 1] 개별급여체계 도입에 따른 욕구대응성 강화	157
[그림 5- 2] 기초생활보장제도 개편을 통한 공공부조제도 재구성(제1안)	163
[그림 5- 3] 기초생활보장제도 개편을 통한 공공부조제도 재구성(제2안)	164
[그림 5- 4] 개별급여체계의 기본구성	168
[그림 6- 1] 생계급여의 구성	197
[그림 6- 2] 자산 규모별 급여수준	249

[그림 6-3] 주거급여만 받는 가구	252
[그림 6-4] 소득분위별 주거지원정책의 기본방향	256

요 약

1. 연구의 필요성

- 본 연구는 기초생활보장제도를 사회경제여건의 변화에 맞게 한 단계 발전시키는데 목적이 있음.
 - 이를 위해 주요 급여의 개별화, 즉 개별급여체계의 도입이 필요한지, 그리고 타당성이 있는지, 전체 구성체계는 어떻게 구축해야 하는지를 제안하고자 함.

2. 기초생활보장제도의 구조와 현황

- 기초생활보장제도의 기본구조는 아래와 같음.
 - 수급자 선정기준은 가구규모별 최저생계비를 기준으로 가구소득(=가구별 소득인정액)과 부양의무자 기준으로 이루어져 있음.
 - 급여체계는 최저생계비를 통해 모든 급여의 수급기준과 급여상한액을 통제하고 있다는 점에서 통합급여체계라고 정의할 수 있음.
 - 급여방식과 관련해서 최저생계비와 가구소득의 차액을 지원하는 보충급여 방식을 채택하고 있음. 그리고 이것이 갖는 한계를 보완하기 위해 근로소득공제를 실시할 것을 규정하고 있음.
 - 근로능력이 있는 수급자 중 실직자에게 자활사업 참여를 조건으로 급여하는 조건부급여 규정을 적용하고 있음.

- 기존 급여체계에서 현물 급여 중심의 개별화된 급여로 전환 될 경우 급여체계의 변화를 체험하게 될 가능성이 높은 집단은 특례수급자임.
 - 특례가구는 전 수급가구 중 241,179가구로 2.9%임. 특례가구 중 의료, 교육, 자활 등 현물급여 관련 특례에 해당하는 가구는 64.2%나 됨. 의료급여특례 및 의료급여를 포함한 급여특례가 약 38.7%에 이룸.

3. 외국의 공공부조제도와 급여체계

- 각국의 공공부조제도는 역사적 발전단계에 따라 상이한 형태로 제도화되고 정착되어 왔다는 점을 알 수 있음. 하지만 대부분의 국가에서 개별급여체계를 채택하고 있다는 점에 주목해야 함.
 - 미국의 사회보장제도는 크게 공공부조제도와 사회보험으로 구성되어 있으며, 공공부조제도(SSI, TANF, Food Stamp, Medicaid, GA 등)의 경우 특정집단에 대한 범주별 부조제도를 특징으로 하고 있음.
 - 영국의 사회보장제도는 크게 기여형 급여(Contributory Benefit)와 비기여형 급여(Non-contributory Benefit)로 나뉘고, 비기여형 급여는 다시 자산조사급여(Means-tested Benefit)와 비자산조사급여(Non-means-tested Benefit)로 구분
 - 스웨덴의 사회보장제도는 실업보험급여·질병급여·연금급여 등의 사회보험, 의료·교육·아동수당 등의 보편적 서비스, 주택수당, 그리고 사회부조로 구성되어 있음. 이중 주택수당과 사회부조는 자산조사를 통해 대상가구를 선정함.
 - 프랑스의 사회보장제도에는 매우 높은 가입율의 사회보험제도와 매우 독특한 가족수당제도(인구학적 조건을 충족시키면 받을 수 있는 보편적 수당과 소득기준을 충족시켜야 하는 자산조사형 수당으로 구분), 보편적 교육·주거·의료서비스 지원제도 등으로 구성됨. 따라서 프랑스의 공공부

조제도는 인구학적 특성에 따른 생계급여제도와 욕구별 급여제도가 결합하는 형태를 취하고 있음.

- 이처럼 개별급여체계를 채택하는 것은 각각의 급여제도를 독립된 선정기준과 급여상한액에 따라 운영하는 것이 사각지대 해소, 욕구충족성 등의 측면에서 보다 효율적이기 때문으로 판단할 수 있음.

□ 또한 서구 복지국가에서 가구규모별 최저생계비를 모든 급여의 수급자격을 결정하는 기준으로 사용하는 경우를 발견하기 어려움.

- 미국과 프랑스는 물론, 기초생활보장제도와 가장 유사한 형태를 갖추고 있는 것으로 알려진 일본의 공공부조제도 또한 생계급여와 주거급여의 상한액을 선정하는 방식을 보면, 사실상 급여의 개별화의 원칙을 따르고 있음.

4. 국민기초생활보장제도 급여체계에 대한 이론적 검토

(1) 급여체계 관련 규정

□ 현행 국민기초생활보장법의 급여체계는 이른바 통합급여체계로 인식되고 있음.

- 그러나 엄밀히 따져보면 통합급여체계는 법적 논거를 가진 급여체계가 아니며, 제도를 운용하는 실무적인 차원에서 생겨난 급여체계로 판단됨.

□ 최저생계비와 직접 관련되는 규정은 법 제7조제2항 후단인데, 이에 대한 어떤 해석이 올바른 것이냐에 대해서는 논란이 있을 수 있음. 그러나 명백한 기준은 법 제7조제2항 전단과 후단이 논리적으로 상호 일관되게 해석되어야 한다는 점임.

- 다시 말해 법 제7조제2항에 의한 최저생계비는 「생계급여 + 주거급여 + 의료급여 + 교육급여」의 합계액으로 구성되어서는 안되며, 「생계급여 +

가구특성별 필요급여」로 구성되어야 하는 것임.

(2) 최저생계비 개념 및 계측상의 문제점

- 현행 최저생계비는 빈곤선이면서 곧 공공부조급여기준선이 되고 있음.
 - 이로 인해 시행되는 최저생계비 수준이 건강하고 문화적인 최저생활을 의미하는 빈곤선으로서는 너무 낮다는 주장과 공공부조급여기준선으로서는 너무 높다는 의견이 매번 부딪히고 있는 것임.
- 실제 최저생계비 계측과정은 표준가구의 일상적 소비생활을 11개 영역으로 구분하여 각 영역에서의 욕구를 “규범적”으로 설정한 다음 소요되는 비용을 산출하고 이 모두를 다시 결합함.
 - 이 과정에서 <표준가구 설정에 따른 괴리 현상>, <욕구간 완전대체재 관계 가정의 오류>, <일률적인 가구균등화지수 적용의 오류> 등의 논리적 오류가 발견됨.
- 공공부조 급여기준으로서 최저생계비 혹은 최저생활비를 사용하는 외국의 예는 일본 외에 찾아보기 어려움.
 - 일본의 경우 최저생활비는 가구 특성별로 최저생활에 필요한 금액만을 담고 있으므로 이것이 곧 공공부조급여기준선이 될 수 있는 것임. 반면 최저생활비를 빈곤선으로 사용하지는 않음. 따라서 최저생활비를 기준으로 빈곤율을 구하지 않음.

(3) 최저생계비 개편방안

- 최저생계비와 관련하여 가장 먼저 이루어져야 할 정책적 사항은 최저생계비를 빈곤선 개념과 공공부조급여기준선 개념으로 양분하여 개념을 재정립하

는 것임.

- 현재 시행 중인 통합급여체계는 법에 기초한 것이 아니므로 굳이 법을 개정하지 않아도 욕구별 분리급여체계의 운용이 가능함.
 - 욕구별 분리급여체제로 가려면 먼저 최저생계비를 「생계급여 + 가구특성별 필요급여」로 재정의하고, 이에 기초하여 각 욕구별로 최저보장액을 계층하여야 함.
- 최저생계비를 「생계급여 + 가구특성별 필요급여」로 재구조화하게 되면 각 급여별 계층방식을 달리하여야 함.
 - 이 경우 매년 전국적으로 실시되고 있는 가계조사 자료 등을 활용하여 실제 소비수준의 일정 비율을 최저수준으로 설정하는 방식을 채택할 수도 있을 것임.

5. 개별급여체계 도입의 원칙과 개편방안

- 개별급여체계의 원칙은 <최저생활보장의 원칙, 욕구충족에서 개별화의 원칙, 자립지원의 원칙, 욕구충족에 있어서 형평성의 원칙>이라 할 수 있음.
- 개별급여체계 도입에 따라 기초생활보장제도를 비롯한 공공부조제도는 다음과 같은 방향에서 제도를 운영해야 할 것임.
 - 기초생활보장제도 수급자는 생계급여 및 제반 급여의 수급자격을 규정한다는 점에서 상대적으로 엄격하게 관리하는 것이 필요하며, 근로능력자의 경우에는 조건부과규정을 유지하는 것이 필요
 - 기타 개별급여는 수급선을 빈곤선보다 높게 설정하되, 욕구의 존재를 부가적 수급기준으로 부여함으로써 <빈곤층에 대한 보편적 욕구보장>과 <준빈곤층에 대한 선별적 욕구보장>이라는 두 가지 목표를 달성
- 개별급여제도(주거급여, 의료급여, 교육급여, 자활급여)는 독립된 법적 근거

에 따라 수급자 선정기준과 급여상한액을 독자적으로 결정하게 되며, 각 제도의 개편방향은 아래와 같이 설정

- 주거급여는 월세 및 전세가구에 대한 임대료 지원을 담당하는 제도로 발전하고, 주거복지정책 전반과의 관계를 고려하여 개편되어야 할 것임
- 의료급여는 의료욕구가 있는 저소득층에게 의료서비스를 제공하는 제도이며, 적절한 의료보장과 관리의 효율화 측면에서 개편되어야 할 것임.
- 교육급여는 교육부가 지원하는 급여와 통합하는 방안을 포함하여, 욕구때 따른 급여지원방안을 강구해야 할 것임.
- 자활급여는 고용관련 서비스를 제공하는 제도로 독립시키고, 생계급여 수급자에 대한 조건부과 규정은 유지하여 참여를 허용. 이는 생계급여 수급자 중 조건부수급자에 대해서는 직권주의를 적용하고, 나머지 자활사업 참여자는 신청주의를 적용하는 이중의 자격제도를 근간으로 하게 됨.

□ 각 급여별로 급여상한액을 설정하는 방식은 아래와 같이 추진

- 생계급여는 표준가구로 통합된 가구원 특성별 지출금액을 분리 계측하여 급여에 적용
- 주거급여는 지역단위의 표준임대료를 설정하고 지불능력을 감안하여 급여
- 기타 의료급여와 교육급여 등은 급여상한액을 설정하는 것이 큰 의미가 없음.

□ 현재 기초보장제도 급여체계 개편방안과 관련하여 부분급여체계와 개별급여체계가 존재하며, 개별급여체계는 아래와 같은 비교우위를 갖는 것으로 판단됨.

- 급여의 욕구충족성과 욕구대응성을 높이며, 기초생활보장 수급자 간 외에도 수급자와 비수급자 간의 형평성 문제를 해결한다는 강점을 가짐.
- ‘중장기적으로’ 공공부조제도 예산의 효율적이고 효과적인 관리를 가능하

게 한다는 점에서 경제성 측면의 강점을 가짐.

- 급여수급기준을 다양화함으로써 빈곤층이 기초생활보장제도에 집중되고 그것이 전체 급여예산의 증가를 가져오는 동반효과를 최소화하고, 복지의 존성을 해소하는 강점을 가짐.
- 개별급여제도가 안고 있는 단점으로 지적되어 왔던 행정적 운용과정에서의 어려움은 개별적인 업무담당자의 관점에서 본다면 보다 효율화될 것임을 시사. 또한 최근 주민생활서비스지원체계의 구축은 개별급여의 도입을 용이하게 할 기제로 해석할 수 있을 것임.

6. 정책제안

□ 개별급여체계 도입을 위해서는 단계적 접근이 필요

- 2007년은 개별급여체계 도입에 필요한 급여 상한액과 수급기준을 정할 수 있도록 기초연구 및 세부추진방안 마련에 주력
- 2008년은 개별급여체계의 작동 가능성을 검증하기 위해 일부지역을 대상으로 선정·급여에 관한 시범사업을 실시

제1장 서론

제1절 연구목적

- 공공부조제도는 그 형태와 성격 속에 그 사회의 중심적 가치를 반영하고 있다는 점에서 복지제도의 얼굴과 같은 의미를 가짐.
 - 공공부조제도는 직접적 이해관계집단간의 갈등을 축으로 형성되거나 개편되는 경우가 드물고, 정책결정과정에 참여하는 다양한 사회집단의 가치가 중요한 역할을 하는 특징을 보이기 때문임.
 - 국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도) 또한 1999년 법제정 당시의 사회경제여건, 다양한 사회집단의 가치가 반영되었음을 의미함. 이 점에서 수급권의 제도적 보장, 근로능력자를 포함한 소득보장제도의 도입, 조건부과와 부양의무자 규정 등은 사회집단 간의 가치경합을 통해 이루어진 것으로 이해해야 할 것임.
 - 공공부조제도에 영향을 미치는 사회집단의 가치체계가 최근 들어 급격하게 변화했다거나, 그 힘 관계가 바뀌었다고 판단할 수 있는 근거는 없음. 그리고 이 글은 공공부조제도와 관련한 새로운 가치 또는 이념적 좌표를 제공하는데 목적이 있지 않음.
- 기초생활보장제도는 우리 공공부조제도의 역사에서 중요한 발전을 이루었으며, 본 연구는 이 제도를 사회경제여건의 변화에 맞게 한 단계 발전시키는데 목적이 있음.
 - 이 글에서는 기초생활보장제도의 발전을 위해 주요 급여의 개별화, 즉 개별급여체계의 도입이 필요한지, 그리고 타당성이 있는지, 전체 구성체계는

어떻게 구축해야 하는지를 제안하고자 함.

- 이 글은 개별급여체계의 도입을 빈곤가구의 다양한 욕구수준을 고려한 급여수준의 정교화라는 발전선상에서 이해하고 있음. 즉, 생활보호제도에서 기초생활보장제도로 이어져 온 급여수준의 정교화 및 합리화의 연장선에 있는 것으로 간주하는 것임.
 - 하지만 본 연구는 각 개별급여의 수급기준과 급여상한액 등을 제안하지 않고 있음. 그것은 별도의 방대한 전문적 연구를 통해 이루어져야 할 성격의 과제이기 때문임. 따라서 이러한 작업은 본 연구에 대한 후속연구를 통해 이루어져야 할 것임.
- 기초생활보장제도와 관련해서 개별급여체계의 도입 타당성을 검토하게 된 배경에는 경제양극화와 근로빈곤층 증가 등 경제사회여건 전반의 변화가 자리하고 있음.
- 경제양극화 등 경제사회환경의 급격한 변화로 빈곤과 배제가 심화되고 있으며, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지원확대가 필요하나, 현 제도운영체계로는 이러한 문제에 효과적으로 대처하기 힘들다는 점
 - 기초생활보장제도가 마련한 근로능력자에 대한 소득보장이라는 성과를 계승하되, 이들의 취업상태가 매우 불안정한 점과 취업유인의 목표를 달성하기 위해 지원체계와 지원방식을 보다 정교화 할 필요가 있다는 점
 - 지난 6년간 기초생활보장제도의 운영과정에서 제기된 다양한 문제점을 보다 전향적으로 해결할 필요성이 있다는 점. 특히 공공부조제도의 확대를 위해서는 그 합리성을 강화하는 것이 최선의 방법이라는 점
- 이 글에서는 기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안과 관련해서 아래와 같은 사항을 규명하는데 초점을 두고자 함.
- 수급자에 대한 현황분석을 바탕으로 현 제도의 당면문제를 파악
 - 외국 공공부조제도의 비교분석을 통해 제도의 구성체계와 보장수준을 검토

- 개별급여체계 도입을 위한 <기본원칙, 구성체계, 추진전략>을 종합적으로 제안
- <생계·주거·의료·교육급여>의 세부 개편방안과 추진전략을 제시
 - ※ 자활급여는 지출비목에 기초한 급여이기보다 하나의 서비스라는 점에서 기초생활보장제도에서 독립된 제도로 발전시키는 방안을 제안함. 따라서 본 연구에서는 자활지원제도 개편방안을 언급하지 않을 것임.
- 기초생활보장제도의 급여체계 개편이 150만 수급자의 삶과 사회복지전담공무원의 업무, 그리고 서비스를 제공하는 다양한 민간단체에게 매우 큰 영향을 미친다는 점에서 전체 연구진은 체계적인 연구와 신중한 추진방안을 마련해야 한다는 점을 강조하고자 함.
 - 개별급여체계의 이론적 모형이 구축되더라도 그 타당성과 적용가능성을 검증하고, 사회적 합의를 도출하기 위한 지속적인 노력이 필요
 - 개별급여체계를 도입하기 위해서는 이를 운영할 수 있는 전달체계의 개편과 확충이 필요하며, 주민생활서비스 지원체계 개편 등의 인프라 확충과 함께 논의되어야 할 것임.

제2절 연구방법

- 본 연구는 지난 수년간 기초생활보장제도와 관련해서 이루어진 주요한 연구 성과를 적극적으로 활용하는데 초점을 두었음.
 - 기초생활보장제도에 대한 평가와 해석에 있어 ‘관점의 문제’에 천착하기보다, 각 분야에서 제시되었던 합리적 결론으로부터 개편방안에 대한 단서(Motives)를 발견하고자 노력하였음.
 - 이는 본 연구가 기초생활보장제도 개편 그 자체를 목적으로 하기보다, 실

제 문제점으로 지적되는 사항에 대한 종합적 검토를 통해 제도 전체에 대한 개편방안을 모색하는 방법을 채택하고자 하였음.

□ 먼저 각국의 공공부조제도 및 기초생활보장제도의 원칙과 제도구성에 관한 문헌연구에 천착하였음.

- 지난 수년간 국내에서 발간된 수 백편의 기초생활보장제도 관련 논문을 검색하여, 각 연구결과가 지적한 문제점과 개편방안을 검토하였음.
- 외국에서 발간된 공공부조제도의 구성체계와 운영실태, 그리고 성과에 관한 연구문건을 분석함으로써 본 연구에 필요한 시사점을 도출하고자 하였음.

□ 이어 각종 실태분석에 필요한 원자료를 활용하여 수급실태와 급여수준 등을 분석하였음.

- '06년 8월 행정전산망에서 추출한 전체 기초생활보장제도 수급자 관련 자료를 분석하여 개별 가구의 특성에 따라 어떻게 급여가 이루어지고 있는지 분석하였음.

※ 그러나 수급자 데이터는 규모가 방대하고 행정일선에서 입력된다는 점에 부분적으로 신뢰하기 힘든 항목에 대해서는 분석결과를 수용하지 않았음.

- 빈곤층의 생활실태에 대해서는 2004년 발표된 차상위층 실태조사 자료를 활용하였음. 이는 현 시점에 존재하는 가장 큰 규모의 데이터이며, 빈곤율 등의 계측결과 측면에서도 신뢰도가 높다는 점을 고려하였음.
- 그럼에도 각 급여별 개편방안을 제안하는데 필요한 데이터는 매우 취약한 것으로 확인되었음. 특히 주거급여는 현황을 정확하게 파악하여 개편방안을 제시하는데 필요한 데이터가 존재하지 않아, 그러한 한계 속에서 작업이 이루어졌음.

□ 끝으로 개별급여체계 개편에 따른 기본방향을 제안하기 위해 연구진 내부의

지속적인 회의와 외부전문가의 의견수렴을 거치고자 노력하였음.

- 개별급여체계는 지금까지 많은 연구자들이 직접·간접으로 제안했던 사항이나, 그에 대한 통일된 의견이 존재했던 것이 아님.
- 이 점에서 본 연구에 참여했던 연구진 내부의 인식공유를 위해 기초생활보장제도의 구성체계를 단계적으로 검토하고, 합의를 도출하였음.

제3절 연구의 한계

□ 이 연구는 개별급여체계에 대한 국내 최초의 연구였다는 점에서, 이를 뒷받침할 수 있는 기초연구가 절대적으로 부족한 상황에서 이루어졌다는 점을 지적하지 않을 수 없음.

- 개별급여의 수급기준과 급여상한액에 대한 전문적인 연구가 부족한 상황에서 그에 대한 구체적인 제안을 하는데 한계가 있었던 것임.
- 수급자 현황을 정확하게 파악하는데 많은 한계가 있었음. 현재 수급가구의 욕구수준이 다양하다는 점을 감안하여, 현행 급여체계가 이를 어떻게 보장하고 있는가에 대해 보다 정교한 분석을 시도하고자 하였으나, 데이터의 한계에 직면하였음.

제2장 기초생활보장제도의 현황과 문제점

제1절 기초생활보장제도의 기본구조

- “공공부조제도는 국가와 자치단체가 빈곤층을 대상으로 기초생활을 보장하는 최후의 사회안전망”이며, 그 사회가 갖는 제반 역량이 반영된 결과물이라고 할 수 있음.
 - 먼저 공공부조제도는 국가가 사회에 대해 갖는 중요한 의무사항 중 하나임. 국가는 자연재해나 시장의 실패 등의 이유로 사회체계가 심각한 충격을 받는 경우, 이로부터 시민을 보호해야 하는 의무를 기반으로 권력을 위임받고 있음.
 - 이어 공공부조제도는 역사적으로 빈곤층의 생계를 보장함에 있어 보장범위와 보장수준을 확대하는 방식으로 발전하여 왔음. 하지만 보장방법에 대해서는 국가에 따라 큰 차이를 보이고 있음.
 - 끝으로 공공부조제도는 ‘최후의’ 사회안전망으로 자력으로 생활할 수 있는 사람을 배제하는 선별의 원칙에 근거하고 있음. 하지만 이 또한 국가에 따라 수급기준이 관대한 경우와 엄격한 경우로 다양한 모습을 보이고 있음.
- ※ 이는 일차 또는 이차 사회안전망을 강화함으로써 공공부조제도에 지나친 하중이 가해지지 않도록 설계하는 것이 중요하다는 점을 시사
- 특히 근로빈곤층에 대한 소득보장은 그 방식에 있어 대부분의 국가가 새로운 대안을 모색하고 있다는 점에 주목해야 함.

- 공공부조제도의 가장 바람직한 형태가 근로빈곤층에 대한 관대한 소득보장을 하는 것인가, 반대로 엄격한 소득보장을 하는 것인가에 대해서는 어느 정책결정자 또는 어느 연구자도 쉽게 단정할 수 없다는 점에 주목해야 함.
- 근로빈곤층에 대한 소득보장의 방식과 수준은 사회적 여론과 정책결정에 참여하는 각 집단의 가치관에 따라 결정된다는 점에 주목해야 함. 그리고 이는 국민에 대한 계몽의 문제로 간주하기 힘든 측면이 있음.
- 이는 공공부조제도의 설계와 운영에 있어 그 지속가능성을 담보하기 위해서는 사회세력간의 가치경합이라는 관문을 경유하는 것이 불가피하다는 것을 의미함.
 - ※ 우리사회는 근로빈곤층에 대한 소득보장이 필요하다는 점에 대해 사회적 합의에 도달하였으며, 그것은 조건부급여라는 단서조항을 갖고 있음. 그리고 이것은 1999년 우리사회가 합의했던 사항으로 이해해야 함.
- 기초생활보장제도는 그것을 구성하는 핵심사항에 대한 사회적 합의과정을 경유하였다는 점에서 주요한 가치를 대변하는 것으로 간주해야 함.
 - 기초생활보장제도가 급여수급을 하나의 사회권으로 규정하고, 근로능력자에게도 생계급여를 지급하고, 최저생계비를 활용하여 급여수준을 현실화한 것은 보장대상의 범위와 지원수준에 대한 사회적 합의가 도출된 것으로 이해할 수 있음.
 - ※ 현 기초생활보장제도의 보장범위와 지원수준은 이미 법률을 통해 확보된 것이라는 점에서 새로운 논의사항이라고 말하기 힘들 것임. 이 글에서 이 두 가지 사항에 대해서는 쟁점화하지 않을 것임.
 - 다만, 최저생계비를 선정과 급여에 적용하고, 급여체계를 특정한 형태로 구조화하는 것은 사회적 가치판단의 문제라기보다 공공부조제도를 운영하는 기술상의 문제라고 말할 수 있음.

※ 이 글은 공공부조제도를 운영하는 기술적인 문제에 천착하고 있으며, 이를 어떻게 합리화할 것인지 개편방안을 제안하는데 목적이 있는 것임.

□ 기초생활보장제도의 기본구조를 선정기준과 급여체계를 중심으로 설명하면 아래와 같음.

- 선정기준 : 수급자 선정기준은 가구규모별 최저생계비를 기준으로 가구소득(=가구별 소득인정액)과 부양의무자 기준으로 이루어져 있음. 재산기준은 '03년 재산의 소득환산방식을 적용함에 따라 소득기준으로 통일되었음.

※ 수급을 위한 소득기준을 가구규모별로 단순화하고, 재산을 소득으로 환산하는 방식은 제도 도입이후 쟁점을 이루어 왔던 사항임.

- 급여체계 : 기초생활보장제도는 최저생계비를 통해 모든 급여의 수급기준과 급여상한액을 통제하고 있다는 점에서 통합급여체계라고 정의할 수 있음.

※ 기초생활보장제도의 '급여체계'(Benefit System)란 그것을 구성하는 각 욕구별 급여(하위체계)간의 관계와 구조를 지칭하며, '통합급여체계'란 각 급여를 하나의 기준으로 통합하여 규정하는 집중화된 방식을 의미하고, '개별급여체계'는 각 급여를 독자적인 기준에 따라 선정하고 급여하는 개별화된 방식을 의미

- 급여방식 : 기초생활보장제도는 급여를 지급하는 원칙과 관련해서 최저생계비와 가구소득의 차액을 지원하는 보충급여방식을 채택하고 있음. 그리고 이것이 갖는 한계를 보완하기 위해 근로소득공제를 실시할 것을 규정하고 있음.

- 조건부과 : 기초생활보장제도는 근로능력이 있는 수급자 중 실직자에게 자활사업 참여를 조건으로 급여하는 조건부급여 규정을 적용하고 있으며, 이는 조건불이행의 경우, 급여제한 등의 제재를 가하도록 하고 있음.

□ 기초생활보장제도는 설계과정에서 근로빈곤층의 근로활동을 유인하는 인센

티브제도를 포함하고 있음.

- 먼저 기초생활보장제도는 소득인정액 중 소득평가액에 소득공제 개념을 담고 있다는 점에서 근로인센티브 장치가 없는 것은 아님. 다만, 이러한 인센티브는 소득과약 등의 현실적인 문제로 인해 적용이 지연되고 있음.
- 또한 장애인, 자활공동체 참여자 등에 대해서도 약 30%의 근로소득공제가 이루어지고 있음. 이는 현 기초생활보장제도에서 실제로 시행되었던 조치임.
- 문제는 전체 수급자 중 20만명 이상인 취업수급자에 대한 근로인센티브제도가 작동되지 않음에 따라 기초보장제도의 탈수급 및 근로유인기능이 심각하게 저해되고, 보다 확대된 EITC가 도입되기 이르렀음.

제2절 수급자의 욕구와 급여

- 수급자의 급여실태를 분석하고 이를 통하여 개별급여로의 전환이 갖는 타당성과 당위성, 효율성 등에 대한 시사점을 찾아보았음.
 - 기초생활보장제도 급여체계를 개편하는 경우, 그에 따라 가장 큰 변화를 경험할 수 있는 수급자는 근로소득이 높아 현금급여를 받지 못할 개연성이 큰 근로능력자와 특례급여 수급자임.
 - 따라서 기초생활보장제도 수급자에 대한 개별급여 수급현황을 욕구에 따라 파악하고, 특례수급가구의 수급현황 등을 분석할 필요가 있음.
- 본 절에서는 2006년 8월 시점에 복지행정 DB를 통해 취업된 수급현황을 분석함으로써 욕구별 급여가 어떻게 이루어지고 있으며, 개별급여로의 전환이 가져올 효과, 또는 발전 과제 등에 대하여 논하고자 함.
 - 수급자의 인구학적 구성을 보면 18세 미만의 아동은 25.4%, 65세 이상의 노인은 25.8%, 비노인성인은 48.2%에 이룸.

- 이는 최저생계비 계측 및 적용과정에서 가정하고 있는 표준가구 중심의 급여가 현실에서는 매우 큰 차이를 나타낼 수 있음을 시사. 달리 표현하면, 실제 급여액이 필요 지출액과 차이가 발생할 가능성을 말해줌.

1. 생계지원 실태

□ 생계급여 수급현황은 현재 생계급여 수급금액이 0이거나, 주거급여 금액 수준인 월세가구를 감안하면, 개별급여체계로 전환하는 경우, 생계급여 수급자 규모가 어떻게 변화할 것인지 예측할 수 있는 근거자료가 됨.

- 아래 <표 2-1>에서 생계급여가 0인 가구와 좀 넓게는 1만원 이하의 가구는 기타 급여만으로 기초생활이 보장되는 가구라 이해할 수 있음. 즉 수급가구의 12.1% 정도는 생계급여의 의미가 약하고 현물급여를 중심으로 한 개별급여로 대체가 가능한 가구규모임.
- 좀더 적극적으로 주거급여 및 기타 급여를 제외하는 경우, 보다 많은 수급가구가 생계급여를 받지 않고도 욕구를 충족할 수 있을 것으로 판단됨. 현금급여가 0인 가구 비율은 6.1, 10만원 이하 가구는 15.6%로 약 21.7%의 수급가구는 생계급여 의존도 낮고, 개별급여체계로 전환하는 경우 생계급여를 받지 않아도 되는 집단임.

<표 2-1> 생계급여수준별 수급가구비율

생계급여(원)	전가구	
	가구수	비율
0	97,166	11.7
1만원 이하	3,629	0.4
1만원 초과-10만원 이하	54,458	6.5
10만원 초과-30만원 이하	403,656	48.5
30만원 초과-60만원 이하	235,792	28.3
60만원 초과-100만원 이하	35,832	4.3
100만원 초과	1,605	0.2
계	832,138	100.0

2. 특례급여와 지출공제

□ 특례급여로는 재산특례, 부양의무자특례, 의료급여특례와 교육급여특례, 그리고 자활급여특례 등이 존재함. 이 중에서 의료, 교육, 자활특례 수급자는 현물급여로서 개별급여체제로 전환하는 경우, 개별 욕구별 급여만을 수급해도 되는 집단임. 이는 개별급여체제로의 개편이 있는 경우, 수급자 규모에서 감소하게 되는 규모를 나타냄.

- 특례가구는 실제소득에서 해당 지출을 공제하면 수급자 선정요건이 되지만 수급자 선정이후 공제대상 지출이 발생하지 않아 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 가구, 또는 자활사업으로 발생한 소득으로 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 가구임.

- 따라서 특례가구는 해당지출을 보전받기 위하여 서비스급여를 제공받는 순간, 소득이 그대로 보전됨으로써 기타 급여를 받지 않아도 되는 집단임.

□ 특례가구는 전 수급가구 중 241,179가구이며, 의료, 교육, 자활 등 현물급여 관련 특례급여를 받는 가구는 전체 특례가구의 64.2%에 이룸.

- 전체 특례급여에서 의료급여특례 및 의료급여를 포함한 급여특례가 약 38.7%에 이르고 있음. 이는 현 특례급여 중 의료급여의 중요한 역할을 보여줄 뿐 아니라, 개별급여체제로 전환하는 경우 의료급여에 대한 잠재적 수요가 증가할 개연성이 있음을 말해줌.

- 주목해야 할 점은 아래 표에서 주거급여가 제외되어 있으나, 주거급여가 독립되어 있다고 가정하면, 그 잠재적 수요가 매우 클 것임. 이는 주거급여를 도입한 대부분의 국가에서 주거급여에 대한 지출이 생계급여에 대한 지출과 유사하거나 큰 수준이라는 점을 감안할 때, 개연성이 높음.

※ 현 기초생활보장제도에서 주거급여의 통합적 관리는 주거복지에 대한 빈곤층의 높은 욕구를 실현하는데 장애요인으로 작용.

〈표 2-2〉 특례범주별 수급가구

특례구분	가구수	비율		전가구중 비율	
재산기준	2,621	10.8		0.3	
부양의무자재산기준	264	1.1		0.0	
특수계층	5,680	23.4		0.6	
의료급여	7,025	29.1	64.2	0.8	1.7
교육급여	2,324	9.6		0.3	
자활급여	3,705	15.3		0.4	
의료+교육	273	1.1		0.0	
의료+자활	1,862	7.6		0.2	
교육+자활	47	0.2		0.0	
의료+교육+자활	241	1.0		0.0	
한시 및 부양의무자 의료, 교육, 자활 등	88	0.3	0.0		
기타	145	0.4		0.0	
계					

□ 공제는 통합급여 상태에서 기초육구에 대한 서비스 지원을 인정하는 방식임. 실제 소득에서 공제액을 뺀 후 그 금액을 최저생계비와 비교하여 수급자 선정을 하게 되며 특례도 그러함.

- 의료비공제를 받는 가구는 8,210가구, 약 10%로 그 비중이 가장 크고 학비공제를 받는 가구는 2,100가구임. 개별급여로 전환되면 해당가구는 타급여 후 기초보장의 순서를 밟게 되므로 공제가 아니라 현물급여로 해당육구를 충족하며, 기초보장은 소득 등에 대한 재평가로 수급가능성이 결정됨.
- 자활공제의 경우에는 자활로 인한 소득으로 생활이 가능한 여부를 자활급여 후 평가받게 됨.
- 전체적으로 현물급여 및 자활 등 근로지원 후 기초생활보장대상 선정의 과정을 거치게 될 때, 행정적인 간소화가 가능하며 여타의 급여를 위한 수급자로의 진입은 감소할 가능성이 높음.

〈표 2-3〉 현물급여 관련 공제현황

공제영역	해당 가구	가구원			금액(원)		
		최소	최대	평균	최소	최대	평균
의료비공제	8,210	1	3	1.0	0	28,809,113	189,884.2
학비	2,100	1	2	1.0	1	914,640	87,517.6
자활공동체	841	1	2	1.0	0	1,918,000	537,012
자활공공근로	29,251	1	2	1.0	0	3,230,000	385,589

3. 주거지원 실태

- 현재 기초생활보장제도에서 주거급여는 엄밀한 의미에서 주거급여가 아니라, 주거급여의 일부임.
 - 최저생계비 또는 가구지출에서 주거비가 차지하는 비중이 4인 가구 기준으로 17%에 달하고 있으나, 실제 지급되는 주거급여는 그 중 20~30%미만이며, 나머지는 생계급여에 통합되어 지급되고 있음.
 - 물론 생계급여에 통합되어 지급되는 것 자체가 문제는 아님. 다만 주거급여가 분리되어 있지 않음에 따라, 자가가구 등 주거급여가 필요하지 않은 가구에 대해서도 주거급여가 지급되고 있다는 점임.
- 수급자의 주거유형으로는 부분무료임차가 가장 혼잡. 누군가의 집 일부를 무료로 공유하는 형식일 것임. 다음이 자가, 월세, 영구임대의 순임.
 - 주거유형이 월세가 38.7%, 무료임차가 30.4%, 자가가 19.4%, 전세가 11.0%, 그리고 기타가 0.5%임. 이를 감안하면 주거급여를 개별급여로 재편할 경우, 월세중심의 전세자 보완구조를 선택하는 것이 가능할 것으로 판단됨.
 - 자가와 미등기무허가주택소유, 기타 자가인정을 자가로, 전체 무료임차, 부분무료임차, 가정위탁, 그룹홈 등을 무료임차로, 전세는 전세로, 월세와 보증부월세, 영구임대를 월세로, 기타는 기타로 구분하였음.

〈표 2-4〉 주거유형

주거유형	빈도	%
자가	148,857	18.0
미등기_무허가주택소유	6,647	0.8
전체무료임차	55,729	6.7
기타자가인정	5,761	0.7
전세	91,078	11.0
월세	149,740	18.1
보증부월세	75,362	9.1
영구임대주택	94,229	11.4
부분무료임차	186,461	22.6
가정위탁	2,467	0.3
보장기관제공거주자	4,963	0.6
그룹홈거주자	1,193	0.1
기타(음막)	3,895	0.5
계	826,382	100.0

- 주거유형의 차이는 주거급여에 대한 욕구를 달리할 것이 분명함. 자가의 경우에는 주거관리비를 필요로 하는 반면 월세의 경우에는 주거확보를 위한 비용의 부담이 큼.
 - 결국 주거급여는 수급자의 주거유형에 따라 달리 지급되어야 마땅함. 주거급여의 종류로는 임차료지원, 주거안정지원비, 전세자금대여, 유지수선비, 유지수선이 있음.
 - 가장 비중이 높은 지원의 형태는 임차료 지원임. 다음이 유지수선비의 지급임. 월세와 보증부월세, 그리고 전세의 비중을 고려한다면 임차료 지원의 비중이 높은 것은 당연함.
- 주거형태를 자가(준자가포함), 무료임차, 전세, 월세, 기타로 단순화하여 주거급여유형을 분석한 결과 대체로 자가의 경우는 유지비 지원으로, 전월세의 경우는 임차료 지원으로 가닥이 잡혀있음.
 - 참고로 복지행정 DB는 주거유형과 주거급여 유형이 어긋나는 문제점을

- 통계적으로 유의미한 주거유형별 주거급여의 차이를 규명하기 위하여 one-way anova 분석과 사후분석을 실시하였으며, 동질적 하위집단 분석을 병행하였음.
- 결과적으로 월세, 전세, 자가의 순으로 주거급여평균액이 높았으며, 기타 주거유형과 무료임차는 주거급여가 다소 낮았음. 주거유형별 주거급여액의 차이는 유의미한 것이었지만, 사후분석 결과 자가와 전세는 유의미한 차이가 발견되지 않았음.
 - 동질적 하위집단의 구분에서는 3개 집단으로 구분되었는데, ① 기타, ② 무료임차, ③ 자가, 전세, 월세였음. 즉, 자가와 전세, 월세는 주거급여액을 기초로 할 때, 하나의 집단으로 동질성을 갖고 있었음.
 - 주거급여는 주거유형에 따라 주거급여의 내용 뿐 아니라 주거급여액에서도 좀 더 차별화가 시도될 필요가 있는 것으로 보임.

〈표 2-8〉 주거급여액 평균

주거유형	N	Mean	Std. Deviation
자가	161,265	33,743.73	9,265.69
무료임차	250,813	30,838.06	11,998.29
전세	91,078	33,814.14	10,668.18
월세	319,331	33,983.88	10,515.29
기타	3,895	24,058.62	16,372.29
계	326,382	32,916.75	10,923.51

〈표 2-9〉 주거급여액 ANOVA 결과

	df	F	Sig.
Between Groups	4	4138.853	.000
Within Groups	826,377		
계	826,381		

〈표 2-10〉 주거유형별 주거급여액에 대한 Multiple Comparisons 결과

(I)주거구분	(J)주거구분	Mean difference (I-J)	Std.Error	Sig.	95% Confidence Interval	
					Lower Bound	Upper Bound
1.00	2.00	2905.6686	34.52237	.000	2799.3322	3012.0051
	3.00	-70.4024	44.83063	.651	-208.4905	67.6857
	4.00	-240.1517	33.04118	.000	-341.9257	-138.3777
	5.00	9658.1092	175.38185	.000	9144.8948	10225.3236
2.00	1.00	-2905.6686	34.52237	.000	-3012.0051	-2799.3322
	3.00	-2976.0710	41.84254	.000	-3104.9552	-2847.1869
	4.00	-3145.8203	28.85710	.000	-3234.7065	-3056.9342
	5.00	6779.4406	174.64194	.000	6241.5053	7317.3759
3.00	1.00	70.4024	44.83063	.651	-67.6857	208.4905
	2.00	2976.0710	41.84254	.000	2847.1869	3104.9552
	4.00	-169.7493	40.62910	.002	-294.8958	-44.6028
	5.00	9755.5116	174.35519	.000	9210.4105	10300.6128
4.00	1.00	240.1517	33.04118	.000	138.3777	341.9257
	2.00	3145.8203	28.85710	.000	3056.9342	3234.7065
	3.00	169.7493	40.62910	.002	44.6028	294.8958
	5.00	9925.2609	174.35519	.000	9388.2089	10462.3130
5.00	1.00	-9685.1092	175.38185	.000	-10225.3236	-9144.8948
	2.00	-6779.4406	174.64194	.000	-7317.3759	-6241.5053
	3.00	-9755.5116	176.96836	.000	-10300.6128	-9210.4105
	4.00	-9925.2609	174.35519	.000	-10462.3130	-9388.2089

Scheffe^{ab}

주거구분	N	Subset for alpha = .05		
		1	2	3
5.00	3,895	4058.6239	0838.0644	3743.7331
2.00	250,813			
1.00	161,265			3814.1355
3.00	91,078			3983.8848
4.00	319,331			
Sig.		1.000	1.000	.356

□ 월세가구의 경우 월세액에 비하여 임차료 지원이 크게 부족하다면 주거급여의 기초주거를 위한 충분성이 확보되지 못함.

- 149,740가구에 달하는 월세가구의 경우, 월세금액은 평균 146,059원이었지만, 주거급여는 부족하여 주거급여부족액(월세액-주거급여액의 절대값)은 평균 122,434원이었음.
- 부족액이 10만원을 초과하는 가구의 비중도 월세가구 중 약 40%에 달하는 것으로 나타났음.

〈표 2-11〉 월세액과 주거급여부족액

	월세액	급여부족 (월세-주거급여 절대값)
0	9.7	12.4
5만원 이하	12.2	19.2
5만 초과 10만원 이하	31.1	28.9
10만 초과 20만원 이하	34.4	28.7
20만원 초과	12.6	10.7
계	100.0	100.0

주: 주거급여액은 33,000원 76.6%, 42,000원 15.5%, 55,000원 2.8%로 제도설계를 반영하여 특정 값에 몰려있음.

□ 가구규모별 주거급여(현금급여-생계급여)액

- 주거급여에서 고려하여야 하는 또 하나는 주거급여가 가구규모에 따라 차등화될 필요성임. 가구규모가 클수록 좀 더 넓은 주거공간을 필요로 하고 결국 주거확보비 및 유지비에 영향을 줄 것이기 때문임.
- 가구규모별 주거급여액을 one-way anova 분석한 결과 가구규모가 커질수록 주거급여액이 다소 증가하는 양상을 보였음. 가구규모별 주거급여 평균액의 차이는 통계적으로 유의미한 것이었지만 사후분석을 한 결과 5인가구와 6인가구에서는 유의미한 차이가 없었음.

〈표 2-12〉 가구규모별 주거급여액 평균

가구규모	N	Mean	Std. Deviation	최대값
1	483,694	30,230.02	9,866.36	1,155,000
2	164,411	31,390.03	8,062.00	507,160.0
3	108,177	39,694.94	10,178.29	302,400.0
4	53,933	39,349.30	11,380.80	688,830.0
5	16,053	51,442.28	14,911.74	457,850.0
6	4,257	51,691.97	14,213.29	192,500.0
7	1,143	61,246.11	13,735.71	128,340.0
8	323	68,905.09	18,050.79	119,155.0
9	115	79,829.65	15,795.54	123,750.0
계	832,106	32,864.26	10,985.21	1,155,000

〈표 2-13〉 가구규모별 주거급여액 ANOVA 결과

	df	F	Sig.
Between Groups	8	25342.884	.000
Within Groups	832,097		
계	832,105		

Scheffe^{ab}

가구규모	N	Subset for alpha = .05					
		1	2	3	4	5	6
1	483,694	30230.02					
2	164,411	31390.03					
4	53,933		39349.30				
3	108,177		39694.94				
5	16,053			51442.28			
6	4,257			51691.97			
7	1,143				61246.11		
8	323					68905.09	
9	115						79829.65
Sig.		.779	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

□ 결론적으로 주거급여는 주거유형에 따라 주거급여의 내용 뿐 아니라 주거급여 금액에 있어서도 좀 더 차별화가 필요한 것으로 판단됨.

- 단적인 예로, 월세가구의 경우 월세액에 비하여 임차료 지원이 크게 부족하다면 주거급여의 기초주거를 위한 충분성이 확보되지 못함.
- ※ 아래 표에 나타나 있는 바와 같이, 실제로 149,740가구에 달하는 월세가구의 경우, 월세 지출금액은 평균 146,059원이었지만, 주거급여는 그에 미치지 못하고 있음. 그 결과, 주거급여 부족액(월세액 - 주거급여액의 절대값)은 평균 122,434원이었음. 그리고 부족액이 10만원을 초과하는 가구의 비중도 월세가구 중 약 40%에 달하고 있음
- 기초생활보장제도 수급가구 중 월세가구의 실질 임대료를 최저생계비에 포함된 주거비 지출금액 중 임대료(실제 주거급여 금액과 유사한 금액)와 비교하면, 흥미로운 결과를 확인할 수 있음. 기초생활보장제도를 개별급여체제로 전환하는 경우, 최저생계비 하의 주거비와 실제 주거비 지출금액을 비교함으로써 제도 개선에 따른 효과를 예측할 수 있기 때문임.
 - 최저생계비의 주거비 중 임대료는 실질임대료의 44.19%~100.24%로 매우 큰 폭의 격차를 보이며, 가구규모가 커질수록 그 격차가 감소하는 양상을 나타냄. 이는 1~2인 가구 중심의 현 기초생활보장제도에서 정작 1~2인 가구의 주거급여 금액 자체가 낮게 설정되어 있음을 시사함.
 - 실제 기초생활보장제도에서 지급되는 것으로 가정할 수 있는 주거급여 금액(생계급여의 해당 금액과 별도의 주거급여액을 모두 합한 금액)과 주거비지출(실질임대료)를 비교해도, 1인 가구는 59.35%로 가장 낮고, 4인 가구 이상에서는 100%를 초과하는 것으로 나타나고 있음.
- 이상의 분석결과는 현 기초생활보장제도 하에서 빈곤층에 대한 주거급여는 개별가구의 주거비 지출을 상쇄할 수 없도록 설정되어 있을 뿐 아니라, 가구규모에 따라 과소·과대급여의 문제를 야기하고 있다는 것을 보여줌.
- ※ 이 점에서 주거급여제도의 개선은 1~2인 가구 주거급여의 현실화를 전제해야 할 것임.

〈표 2-14〉 최저생계비 중 주거비와 수급가구 실질임대료의 비교('06년 기준)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비 ('06년)	418309	700849	939849	1170422	1353242	1542382
최저생계비 중 임대료(A)	55,033	92,204	123,647	153,981	178,033	202,916
지급되는 것으로 가정된 주거급여(B)	73,913	128,837	166,067	206,808	239,111	272,532
'06년 수급가구 실제 임대료(C)	124,533	151,746	179,672	188,545	196,400	202,424
A/C	44.19	60.76	68.82	81.67	90.65	100.24
B/C	59.35	84.90	92.43	109.69	121.75	134.63

- 주: 1) 2003년 4인 가구 주거비(최저생계비의 18.47%)에서 임대료가 차지하는 비율은 13.156%
 2) 실제임대료는 수급자 DB에서 파악된 월세가구의 임대료의 가구규모별 평균 값
 3) <지급되는 것으로 가정된 주거급여>는 생계급여 중 주거급여 분과 별도의 주거급여를 합한 금액임

4. 근로지원 실태

□ 공공부조제도에서 근로빈곤층에 대한 지원강화는 전 세계적으로 확산되고 있는 추세임. 그것은 미국식 근로연계복지제도(workfare)의 형태를 취하지 않더라도 근로빈곤층에 대한 소득보장과 고용지원을 유기적으로 연계한 제도가 모색되고 있음을 시사.

- 그렇다면 현 기초생활보장제도가 근로빈곤층의 취업실태 등을 고려하여 적절한 지원을 하고 있는가를 살펴보는 것이 중요.
- 아울러 근로빈곤층의 취업을 촉진하는 직접적 지원사업인 자활사업이 어떻게 실시되고 있는가에 대해서도 진단이 필요.

□ 수급자 중 근로능력자는 21%로 추정되고 있음. 하지만 근로능력자에 대한

정보가 입력된 경우가 145만명 중 129만명으로 약 26만명이 입력되지 않았다는 점을 감안하면, 데이터 입력상태에 문제가 있음을 알 수 있음.

- 그러나 21%는 150만명을 대상으로 하면 약 30만명에 육박하는 수준임. 이는 결측된 정보가 특정 집단에 편중되어 분포하지 않았음을 의미함.
- 복지행정 DB에 따르면, 조건부수급자 가구는 7.9%이며, 나머지 13%는 취업한 일반수급자로 추정됨.

〈표 2-15〉 근로능력 여부

	빈도	%
근로능력 있음	270,901	21.0
근로능력 없음(희망참여)	2,368	0.2
근로능력 없음	1,016,991	78.8
계	1,290,260	100.0

〈표 2-16〉 수급자 구분(개인)

	빈도	%
일반수급자 가구	1,336,531	91.7
조건부수급자 가구	115,689	7.98
기타	4,728	0.3
계	1,456,948	100.0

〈표 2-17〉 수급자가구별 근로능력자 비율

		일반수급자 가구	조건부수급자 가구	기타	계
근로능력자 유무	없음	빈도 650,307	19,369	2,681	672,357
		% 83.1	42.2	79.6	80.8
	있음	빈도 132,602	26,521	686	159,809
		% 16.9	57.8	20.4	19.2
계	빈도	782,909	45,890	3,367	832,166
	%	100.0	100.0	100.0	100.0

- 근로능력유무와 취업상태를 비교한 결과를 보면, 근로능력자 자 중 미취업자 및 취업자 비중과 관련해서 복지행정 DB와 읍면동 단위 집계데이터 간에 다소 차이가 있음.
- 복지행정 DB에 따르면, 근로능력이 있지만 실직 및 미취업상태에 있거나 비경제활동상태에 있는 자의 비중이 42.4%에 이룸. 하지만 읍면동 단위 집계자료는 근로능력자 중 약 50%가 실직 및 미취업상태에 있는 것으로 보고하고 있음.

〈표 2-18〉 근로능력유무에 따른 취업상태

		근로능력있음	근로능력없음 (희망참여)	근로능력없음	계	
취업 상태	상시고용	빈도	10,309	39	1,758	12,106
		%	4.2	1.9	0.2	1.1
	임시고용	빈도	24,141	118	4,713	28,972
		%	9.9	5.9	0.5	2.6
	일일고용	빈도	85,623	567	33,584	119,774
		%	35.1	28.2	3.9	10.8
	자영업	빈도	14,797	66	15,652	30,515
		%	6.1	3.3	1.8	2.8
	실직 및 미취업	빈도	49,143	308	38,075	87,526
		%	20.2	15.3	4.4	7.9
	농업	빈도	4,927	36	6,044	11,007
		%	2.0	1.8	0.7	1.0
	어업	빈도	337	1	259	597
		%	0.1	0.0	0.0	0.1
	축산	빈도	187	1	293	481
		%	0.1	0.0	0.0	0.0
	비경제활동인구	빈도	54,138	876	762,022	817,036
		%	22.2	43.5	88.4	73.7
계		빈도	243,602	2,012	862,400	1,108,014
		%	100.0	100.0	100.0	100.0

- 조건부수급자 제외사유를 보면 근로빈곤층 지원정책이 강화해야 할 서비스

가 무엇인지 이해할 수 있음.

- 먼저 일반수급자로 진입한 근로능력자 중 취업자의 비중이 78.4%로 가장 높게 나타나고 있는 것을 알 수 있음.
- 이어 질병이나 장애발생으로 근로능력이 일시적으로 상실된 경우가 8.1%에 달한다는 점을 알 수 있음. 이는 수급자가 아닌 근로빈곤층에 대한 의료지원의 중요성을 말해줌.
- 끝으로 가구여건으로 인해 근로활동에 참여하지 못하는 집단의 규모가 6.4%에 이른다는 점에 주목해야 함. 특히 여성이 주요 구성집단임.

〈표 2-19〉 근로능력유무별 제외사유

			근로능력 있음	근로능력 없음 (희망참여)	근로능력 없음	계
제외 사유	취업	% within 제외사유	99.4	0.0	0.6	100.0
		% within 근로능력유무	78.4	12.8	1.6	60.6
		% within of Total	60.3	0.0	0.4	60.6
	질병 장애	% within 제외사유	71.4	0.1	28.5	100.0
		% within 근로능력유무	8.1	44.7	10.7	8.7
		% within of Total	6.2	0.0	2.5	8.7
	교육훈련	% within 제외사유	21.1	0.0	78.9	100.0
		% within 근로능력유무	5.2	6.4	64.3	18.8
		% within of Total	4.0	0.0	14.9	18.8
가구여건	% within 제외사유	58.1	0.0	41.9	100.0	
	% within 근로능력유무	6.4	19.1	15.2	8.4	
	% within of Total	4.9	0.0	3.5	8.4	
환경변화	% within 제외사유	41.8	0.1	58.2	100.0	
	% within 근로능력유무	1.7	17.0	8.0	3.2	
	% within of Total	1.3	0.0	1.8	3.2	
기타	% within 제외사유	80.6		19.4	100.0	
	% within 근로능력유무	0.3		0.2	0.3	
	% within of Total	0.2		0.1	0.3	
계	% within 제외사유	76.9	0.0	23.1	100.0	
	% within 근로능력유무	100.0	100.0	100.0	100.0	
	% within of Total	76.9	0.0	23.1	100.0	

□ 조건부수급자 유형을 보면 취업지원은 근로능력자의 10%도 안되는 낮은 수준으로 조건부수급자 지원방식에 대한 재검토가 필요함.

〈표 2-20〉 근로능력유무별 조건부수급자 유형

			근로능력 있음	근로능력 없음 (희망참여)	근로능력 없음	계
조건부 수급자 유형	조건부수급자 (노동부 취업지원)	% within 수급자유형	98.6		1.4	100.0
		% within 근로능력유무	9.1		1.2	7.9
		% within of Total	7.8		0.1	7.9
	조건부수급자 (복지부 비취업지원)	% within 수급자유형	90.0		10.0	100.0
		% within 근로능력유무	83.4		87.1	79.7
		% within of Total	71.8		7.9	79.7
	일반수급자 (노동부 취업지원)	% within 수급자유형	60.7	34.1	5.2	100.0
		% within 근로능력유무	0.3	3.1	0.2	0.4
		% within of Total	0.3	0.1	0.0	0.4
	일반수급자 (복지부 비취업지원)	% within 수급자유형	33.5	60.2	6.3	100.0
		% within 근로능력유무	3.0	96.7	5.4	7.8
		% within of Total	2.6	4.7	0.5	7.8
	자활특례자 (노동부 취업지원)	% within 수급자유형	99.0		1.0	100.0
		% within 근로능력유무	0.1		0.0	0.1
		% within of Total	0.1		0.0	0.1
	자활특례자 (복지부 비취업지원)	% within 수급자유형	85.7		14.3	100.0
		% within 근로능력유무	3.8		6.0	3.8
		% within of Total	3.3		0.5	3.8
	차상위자활사업참여자 (노동부 취업지원)	% within 수급자유형	100.0			100.0
		% within 근로능력유무	0.0			0.0
		% within of Total	0.0			0.0
	차상위자활사업참여자 (복지부 비취업지원)	% within 수급자유형	91.6	8.4		100.0
		% within 근로능력유무	0.1	0.2		0.1
		% within of Total	0.1	0.0		0.1
	가시건병도우미사업 참여자	% within 수급자유형	100.0			100.0
		% within 근로능력유무	0.1			0.1
		% within of Total	0.0			0.1
계			86.0	4.9	9.1	100.0
			100.0	100.0	100.0	100.0
			86.0	4.9	9.1	100.0

□ 근로능력자에 대한 자활지원과 관련해서는 사업참여 현황 이상으로 사업의 성과에 대한 지적을 살펴볼 필요가 있음.

- 최근 발표된 자활지원 법률체계 개편방안의 한 연구결과는 자활사업 자체의 취업성공 및 탈수급성공이 원활하게 이루어지고 있지 않는 것과, 그 주요한 원인이 무엇인지 잘 말해주고 있음.
- 먼저 자활사업은 대상선정과 프로그램 연계, 사업수행을 위한 지원체계라는 측면에서 많은 한계를 가진 것을 알 수 있음.
- 이어 자활사업의 한계는 기초생활보장제도의 과도한 집중성 또는 복지의 존성 강화로 인해 심화되고 있음을 알 수 있음.

※ 아래 표는 2003년~2005년 자활근로사업 참여자를 대상으로 취업률과 탈수급률을 파악한 것임. 이 표에 따르면, 자활사업을 통해 취업하더라도 수급자격을 유지하는 비율이 해가 갈수록 누적되고 있음을 말해 줌. 이는 취업하더라도 수급자격 상실에 따른 손실을 우려하여, 근로활동 자체나 근로소득 하향신고와 같은 방식으로 기초생활보장제도에 체류하는 경향이 심화되고 있음을 시사함. 그리고 그 저변에는 취업수급자에 대한 허술할 관리체계가 문제점으로 존재하고 있음.

〈표 2-21〉 자활사업의 취업 및 창업 성공률 추이 (보정)

	2003년		2004년		2005년	
	명	%	명	%	명	%
자활사업 참여	3,817	93.2	2,929	86.5	3,517	83.3
취업 및 창업	278	6.8	178	5.3	176	4.2
취업/창업 지속	-	-	199	5.9	395	9.4
자활사업 재참여	-	-	24	0.7	25	0.6
탈 수 급	-	-	55	1.6	111	2.6
전 체	4,095	100.0	3,385	100.0	4,224	100.0

주: 2003~2005년까지 개별수급자의 취업 및 창업에 관한 정보를 취합한 10,183 케이스의 데이터를 활용

자료: 노대명(2006), 『자활후견기관 지원체계 개편방안』, 내부자료

5. 의료지원 실태

□ 수급자의 연령별 건강상태를 보면, 이들에 대한 의료보장이 매우 중요한 기능을 수행하고 있다는 점을 말해줌.

- 수급자의 건강상태를 보면 약 절반 이상이 질병과 장애를 겪고 있음. 55세 미만의 건강하지 못한 인구의 구성비가 높아 연령보다도 질병이 빈곤, 수급에 미치는 영향이 적지 않음을 알 수 있음. 빈곤예방이라는 차원에서도 좀 더 적극적인 기초의료보장이 필요함.
- 그러나 이는 역설적으로 수급자가 아닌 근로빈곤층의 경우, 근로능력 상실위험 등 다양한 위험에 노출되어 있다는 점을 시사함.

〈표 2-22〉 수급자의 연령별 건강상태

연령 구분		빈도	건강	장애	질병	허약	장애	계
			빈도	%	빈도	%	빈도	
18세 미만	빈도	315,992	7,820	8,876	3,395	265	336,348	
	%	53.1	3.7	2.1	2.8	1.8	24.6	
25세 미만	빈도	84,126	6,210	5,638	1,075	211	97,260	
	%	14.1	3.0	1.3	0.9	1.5	7.1	
45세 미만	빈도	88,788	65,851	71,462	10,869	3,416	240,386	
	%	14.9	31.3	16.7	8.9	23.6	17.6	
55세 미만	빈도	37,033	61,368	89,945	10,787	4,387	203,520	
	%	6.2	29.2	21.1	8.8	30.3	14.9	
65세 미만	빈도	14,328	33,787	74,451	9,857	3,007	135,430	
	%	2.4	16.1	17.4	8.0	20.8	9.9	
65세 이상	빈도	54,758	35,254	176,903	86,471	3,171	356,557	
	%	9.2	16.8	41.4	70.6	21.9	26.0	
계	빈도	595,025	210,290	427,275	122,454	14,457	1369,501	
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

□ 빈곤층에 대한 의료지원은 확대가 절실하나, 급여지출을 효과적으로 관리하지 못하는 경우, 효과에 비해 지출부담이 매우 클 수 있는 사업 중 하나임.

- 2006년 하반기에 쟁점화 되었던 의료급여의 오남용 실태는 의료급여 재정 부담을 심화시키는 중요한 요인 중 하나임. 이는 차상위층에 대한 의료급여 확대가 관리체계의 강화 없이 진행되었음을 시사함.
- 아래 표는 의료급여 수급자 수가 빠르게 증가하고 있으며, 이들의 지출금액이 1종 수급자를 중심으로 더 빠르게 증가하여 부족분 또는 국고지원을 늘려야 하는 상황임을 말해줌.

〈표 2-23〉 의료급여의 수급자 및 지출 추이

구 분	의료급여 수급자 수 (천명)	의료급여 지출		
		금액(억원)	증가율	부족분(억원)
2004년	1,483	24,651	7.7	1,069
2005년	1,653	29,057	17.9	4,256
2006년	1,820	-	-	-

자료: 건강보험 통계, 각년도, 보건복지부 내부자료

6. 기타지원 실태

□ 기초생활보장제도 수급자 중 학령기의 아동의 수는 아래와 같이 파악됨. 그리고 이들 학령기 아동 중 고등학생까지는 해당 가구가 원하는 경우 거의 모두 교육비 지원을 받는 것으로 이해할 수 있음.

- 학령기로 보면 초등학교 연령은 9.8%, 142,000명, 중학교 연령은 6.9%, 100,270명, 그리고 고등학교 연령은 6.7%, 98,464명임.
- 초등학교 재학은 7.4% 99,434명, 중학교 재학은 7.6% 101,498명, 고등학교 재학은 8.6% 115,421명, 대학교 재학은 1.7%, 23,125명임.
- 학비공제가구는 2,100가구이며 사례수로는 2,111사례, 즉 2,100가구에서

2,111명의 학생이 교육급여를 제공받는 것으로 이해됨. 이는 수급가구의 약 0.2%에 해당함.

- 위의 현황은 학령기 아동에 대한 교육지원이 매우 중요하다는 것을 말해줌. 하지만 지원내용과 지원방식에 있어서는 좀 더 깊이 있는 고민이 필요.
 - 교육급여는 공교육비를 지원한다는 점에서 빈곤가구의 교재비 등 기타 교육에 필요한 비용을 지원하는 기능을 강화해야 할 것임.
 - 그리고 빈곤가구 가구주 대부분이 자녀의 사교육비 지원에 큰 어려움을 겪고 있다는 점을 감안할 때, 이 문제에 대해서도 해법이 필요.
 - ※ 정부가 정책적으로 사교육비 확산을 저지하고자 하나, 현실에서 사교육이 더욱 비대해지고 있음을 감안하면, 동일한 출발점을 담보하기 위해서라도 보다 현실적인 대책이 필요.
 - 중장기적으로는 교육서비스는 보편적 서비스로 발전할 필요가 있으며, 교육급여는 일부 부가적 지출을 보전하는 방식을 취해야 할 것임.

제3절 기초생활보장제도의 문제점

- 기초생활보장제도는 한국 공공부조제도의 발전에 크게 기여하였지만, 우리나라 공공부조제도가 더 발전된 체계로 나아가기에는 중요한 몇 가지 한계를 갖고 있는 것 또한 사실임. 따라서 여기서는 그 한계를 중심으로 살펴보고자 함
- 물론 기초생활보장제도가 직면하고 있는 문제는 크게 외부적 요인과 내부적 요인으로 구분하여 살펴볼 필요가 있음. 이는 이 글에서 다루고자 하는 개편방안이 외부적 요인을 내부적 요인으로 간주하는 오류를 최소화 하고자 하는 것임

- 외부적 요인으로 인한 문제 : 소득과약, 예산확보, 조건부과규정, 부양의무자 기준 등 현 제도로서는 해결할 수 없는 문제
- 내부적 요인으로 인한 문제 : 욕구수준별 급여, 근로유인 등 기초생활보장제도의 적용과정에서 활용되는 각종 기준과 적용방법 등은 제도 내적으로 통제가 가능한 사항

□ 여기서는 기초생활보장제도의 내부적 요인과 관련해서 문제점을 정리하고자 함

□ 첫째, 국민기초생활보장제도는 모든 국민의 최저생활보장을 표방함에도 불구하고, 사실 빈곤하지만, 최저생활을 영위하지 못하는 광범위한 최저생활보장의 사각지대를 발생시키고 있다는 점임.

- 물론 이러한 최저생활보장의 광범위한 사각지대의 존재는 국민기초생활보장제도의 제도 내적 원리보다는 예산상의 제한, 사회적 수용 가능성 등 정책적 차원의 문제에 기인하는 측면이 훨씬 큼.
- 하지만 이러한 측면을 인정할지라도 현 국민기초생활보장제도의 생계보장 방식이 갖는 내적 한계로 인해 최저생계보장이 이루어지지 못하는 측면 또한 존재함.

- 국민기초생활보장제도의 생계급여 선정의 주요한 기준인 최저생계비는 중소도시 기준 가구규모별 최저생계비라는 표준화된 기준을 사용함으로써 실제 대도시 지역 거주자의 경우 실제 소득이 대도시 기준 최저생계비에 미달하여 최저생활을 누리지 못하지만 국민기초생활보장제도의 수급자로 인정되지 못함으로써 생계급여를 전혀 받지 못하고 있음.

- 또한 장애인이나 편부모 가족과 같이 추가적 욕구가 있는 가구들도 표준화된 최저생계비를 기준으로 소득인정액 기준과 급여수준을 결정함으로써 실질적인 최저생활을 영위하지 못하지만 국민기초생활보장제도의

수급자로 선정되지 못하고 있음.

- 장애인이나 편부모 가구로 생계급여를 수급하는 가구들도 생계급여수준 결정시 이들 가구의 추가적 욕구를 고려하지 않음으로써 실질적인 최저생활보장을 하지 못하고 있음
- 이러한 문제로 인해 실제로 대도시 거주 차상위계층이나 차상위계층에 속하는 장애인 가구, 편부모 가구의 경우도 최저 생계욕구를 근거로 할 때, 생계급여 수급자가 될 수 있지만, 실제에서는 전혀 생계급여를 받지 못하고 있음.

□ 둘째, 국민기초생활보장제도는 실제와 달리 과도한 생계급여 관련 부담을 지고 있음.

- 국민기초생활보장제도는 최저생계비를 생계급여 수급의 소득인정액기준으로 사용함으로써 제도의 원리상 소득인정액기준과 생계급여 상한액간 갭을 발생시키고 있음.
- 그 결과 생계급여 상한액보다 가구소득이 많지만 최저생계비보다 적은 소득인정액을 갖는 가구들도 국민기초생활보장제도의 생계급여 대상자로 포괄하고 있음. 이들 가구의 경우 전혀 생계급여를 받지 않으며, 따라서 생계급여 수급가구가 아닌 셈임.
- 그럼에도 불구하고, 현 국민기초생활보장제도는 제도의 원리상 국민기초생활보장 수급자는 곧 생계급여 수급자로 등치되는 문제¹⁾가 있음.
- 이런 점을 고려할 때, 실제 생계급여 수급자는 국민기초생활보장제도의 수급자보다 일정 수준 적을 것으로 추정됨.
- 그럼에도 불구하고 현 제도의 원리는 마치 국민기초생활보장제도의 수급자는 곧 생계급여 수급자로 인식되게 함으로써 실제 생계급여가 안고 있는

1) 물론 국민기초생활보장 수급자 중에서 의료, 교육, 주거, 자활급여의 특례 수급자는 생계급여 수급자에서 제외되는 것으로 국민기초생활보장제도는 규정하고 있음(보건복지부, 2006).

부담보다 더 많은 부담을 지고 있는 것으로 오도하는 문제를 낳고 있음.

□ 셋째, 욕구 충족에 있어서 형평성이라는 측면에서 볼 때, 국민기초생활보장제도의 급여 방식은 형평성을 담보하지 못하고 있음

- 현 국민기초생활보장제도의 수급자 선정 방식 및 급여 선정 방식은 소득 측면에서의 형평성을 가장 우선적인 기준으로 고려하고, 부분적으로 욕구의 형평성을 고려하고 있음.
- 국민기초생활보장제도가 가장 중요한 원리로 표방하는 최저생활보장의 원칙이 실질적으로 의미하는 바는 욕구의 측면에서 최저생활보장을 하는 것임. 이런 점에서 볼 때, 현 국민기초생활보장제도는 욕구 충족에서 형평하지 못함.
- 대도시 지역과 농어촌 지역간 최저 생계 욕구의 수준이 다르고, 장애인과 비장애인간, 아동과 성인간 최저 생계 욕구의 수준이 다름. 즉 동일 가구 규모라 할지라도 대도시 지역 거주자의 최저 생계 욕구 수준이 농어촌 지역 거주자보다 더 높고, 장애인이 비장애인보다 최저생계 욕구 수준이 더 높음에도 불구하고, 현 국민기초생활보장제도의 생계급여 제공방식은 이러한 욕구의 차이를 무시하고, 단지 소득수준의 차이만 고려하고 있음.

□ 넷째, 예산의 효율적 집행이라는 측면에서도 현 국민기초생활보장제도의 급여방식은 효율적이지 못함.

- 효율적으로 예산을 사용하기 위해서는 꼭 필요한 대상자에게 필요한 만큼의 급여를 제공해야 함.
- 국민기초생활보장제도의 생계급여 제공 방식은 농어촌 거주자에게는 최저생계욕구보다 더 많은 급여를 제공하고, 대도시 거주자에게는 더 적은 급여를 제공하고 있음. 따라서 농어촌 거주 수급자에게는 생계급여를 과잉 지급하고, 대도시 거주 수급자에게는 생계급여를 과소지급하는 등 예산을 비효율적으로 집행하고 있음.

- 이러한 문제 역시 표준화된 최저생계비를 기초로 하는 수급자 선정방식과 급여 제공방식에 기인함. 물론 이러한 문제는 가구규모별로 표준화된 최저생계비에 지역별 최저생계비 개념을 도입함으로써 일정정도 해결이 가능함.
 - 하지만 통합급여 방식에서 최저생계비의 기능 및 제도 내에서의 위상 자체가 대상자 욕구의 개별성 보다는 표준화, 규격화라는 원리에 기초하고 있다는 점에서 기본적인 접근방식에서 상이하다고 할 수 있음.
- 이상의 논의를 통해, 기초생활보장제도 하에서 개별가구의 욕구수준을 고려한 급여가 제대로 이루어지지 않는 이유로 최저생계비의 계측과 적용방식의 문제점이 지적되었음. 이는 개별급여체계 도입과정에서 최우선적으로 다루어져야 할 사항임

제4절 경제사회적 환경변화와 새로운 과제

1. 경제·사회 환경의 변화

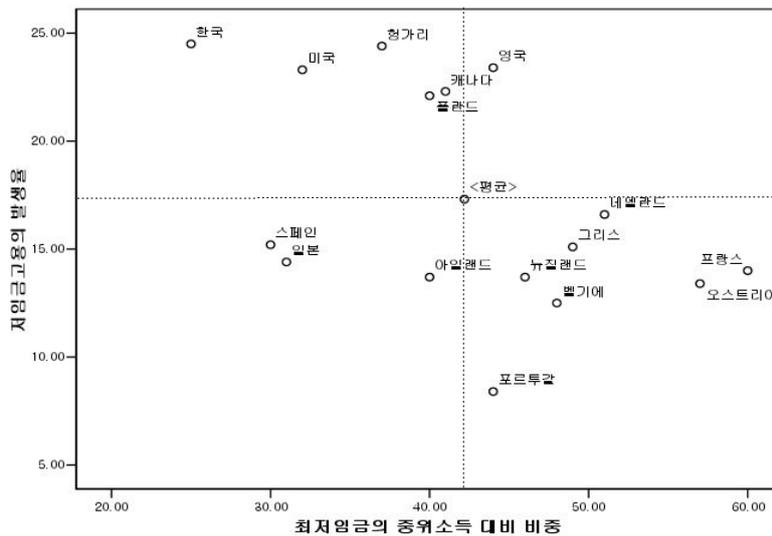
- 21세기 세계 각국이 직면하고 있는 가장 핵심적인 문제는 경제적 불안정성의 심화와 그에 따른 사회시스템 전반의 교란이며, 사회보장체계는 이 과정에서 재정적으로 심각한 어려움에 직면해 있음
- 위에 언급한 성장의 문제를 해결하기 위해서는 제조업부문을 중심으로 일자리가 빠르게 감소하는 상황에서 서비스업부문을 중심으로 양질의 일자리를 창출할 수 있는가가 관건
 - 각국의 생산성은 1인당 GDP와 밀접한 관련을 갖는다는 것을 알 수 있으며, 이는 각국의 산업구조에 따른 차이를 보이니, 21세기 경제성장과 고용의 문제는 서비스업의 생산성 제고와 일자리 창출이라고 말할 수 있음

- 한국은 제조업부문의 일자리가 감소하는 상황에서 서비스부문에서 양질의 일자리가 창출되지 않고, 기존 서비스부문에 영세자영자가 과잉 공급되어 오히려 생산성이 낮아지는 문제가 존재하며, 제조업과 관련성이 큰 사업 서비스업부문이 느리게 성장

□ 산업구조변화에 따라 임금측면에서 일자의 양극화가 심해지고 있다는 것은 한국사회가 해결해야 할 심각한 문제 중 하나

- OECD 각국의 저임금근로자 발생비율을 보면, 한국은 매우 높은 수준이라는 점을 알 수 있음. 이는 OECD 추정치가 과대추정되었다 하더라도 큰 변화를 보이지 않을 것임
- 한국은 저임금일자리 발생율이 높다는 점에서 저임금과 고용불안이라는 두 가지 요인이 경제적 양극화를 심화시킨다는 점에 착안해야 함.

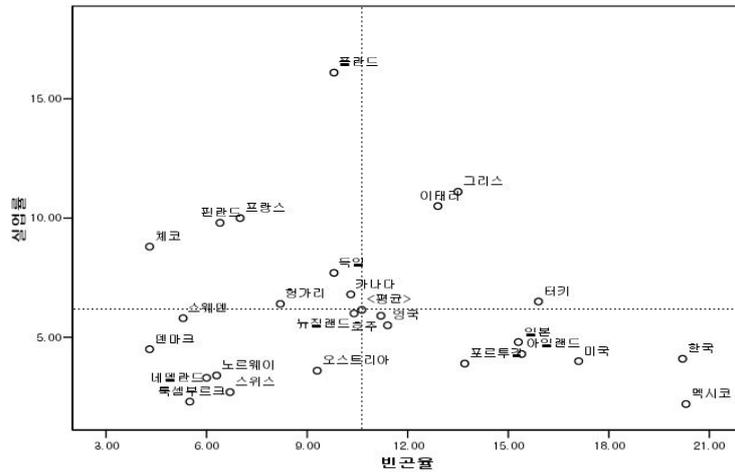
[그림 2-1] 각국의 최저임금 수준과 저임금일자리



자료: OECD Economy Outlook, 2006

- 한국의 실업률과 빈곤율의 관계를 보면, 한국사회는 일하고 있음에도 가난한 인구집단(Working Poor)가 심각한 수준에 있다는 점을 알 수 있음.
 - OECD각국의 실업률과 빈곤율의 관계를 보면, 유럽대륙국가처럼 실업률이 높고 빈곤율이 낮은 국가가 존재하며, 미국처럼 실업률이 낮으나 빈곤율이 높은 국가가 존재
 - 한국은 실업률은 매우 낮은 수준이나 빈곤율이 높다는 점에서 미국이나 멕시코 등과 유사한 형태를 취하고 있으며, 이는 일을 하면서도 가난한 근로빈곤층(working poor) 문제가 심각한 경우임을 시사

[그림 2-2] 각국의 실업률과 빈곤율

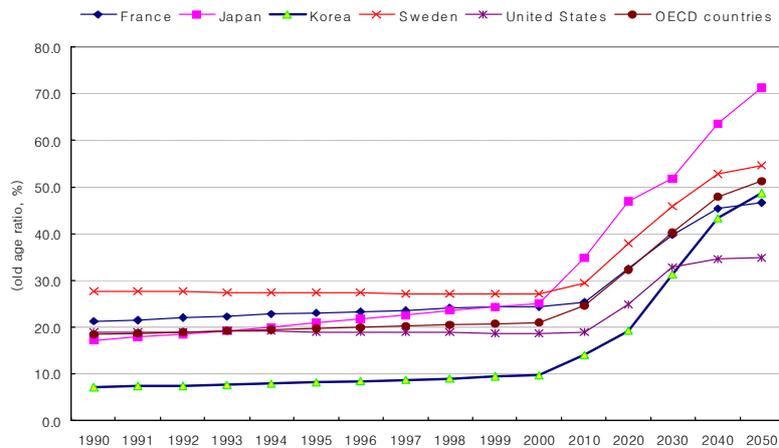


주: 1) 빈곤선은 가처분소득의 중위 50%, 2) 실업률과 빈곤율은 모두 2000년 기준
 자료: 빈곤율은 Forster et Mira D'Ercole (2005), "Distribution de revenus et pauvrete dans les pays de l'OCDE", Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations," , OECD, Paris; 한국은 통계청(2001), 2000년 가구소비실태조사.

- 위에 언급한 경제환경의 변화에 따른 노동과 소득분배구조의 변화 외에 우리사회가 대비해야 하는 중요한 사회적 변화로 저출산과 고령화의 문제를

들 수 있음

[그림 2-3] 각국의 고령화 추이와 전망



주: Old age ratio: Population aged over 65 / population in working age (15-64)

자료: United Nations (2001), World Population Prospects: The 2000 Revisions, New York.

2. 소득불평등과 빈곤문제의 심화

□ 기초생활보장제도 개편을 둘러싼 보다 직접적인 환경과 관련해서는 다음 몇 가지 사항에 주목해야 할 것임.

- 먼저 최근의 소득분배구조와 빈곤율 추이는 기초생활보장제도가 지원해야 할 빈곤층 및 취약계층이 증가하고 있다는 점을 시사.
- 이어 빈곤층 규모와 보장범위의 격차를 볼 때, 제한된 재원으로 광범위한 사각지대를 해소하기 위해서는 선택과 집중이 중요.
- 끝으로 반복빈곤의 특성을 나타내는 근로빈곤층 증가에 대처하기 위해서는 공공부조제도의 유연화와 고용지원의 강화가 필요.

□ 취약계층의 소득분배구조에 대한 각종 수치가 상이하게 나타나는 이유에 대해 간략하게 언급할 필요가 있음.

- 2003년 이전의 도시가계조사자료는 대부분의 경우, 2인 이상 도시근로자 가구를 모집단으로 한다는 점에서 전체 가구 및 인구의 30~40%만을 포괄한다는 점을 유의해야 함. 2003년과 2006년 표본이 확대되는 경우, 소득분배구조 및 빈곤율은 모두 악화되는 경향이 나타나게 됨.
- 1991년, 1996년, 2000년 가구소비실태조사가 상대적으로 전체 가구 및 인구를 대상으로 조사된 자료임. 그리고 이를 보완하는 의미에서 각종 국책연구기관의 단년도 조사자료가 존재함. 다만 도시가계조사자료와 달리 가계부 기장방식이 아니라는 점에서 소득항목에 대한 조사결과와 신뢰도가 낮다는 문제점이 존재.
- 보다 구체적으로 월간 데이터를 결합하여 연간 데이터로 생성한 도시가계조사자료의 경우에도 빈곤율이 소폭 과대 추정되는 문제점이 존재. 이는 빈곤을 월간단위보다 연간단위로 추정하는 것이 타당하기 때문.

□ 소득분배구조의 변화 (아래 [그림 2-4])

- 소득불평등 정도를 나타내는 지니계수는 1980년대 말부터 1990년대 중반까지 빠르게 감소하는 추세를 나타내었으며, 외환위기를 계기로 급격하게 증가하다 2001년부터 감소하는 추세를 나타냈음. 하지만 2003년 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있음.
 - ※ 하지만 이 추이는 2인 이상 도시근로자 가구를 대상으로 추정한 것이라는 점에서 지니계수가 과소 추정되었을 개연성이 높음. 2005년 현재 2인 이상 도시근로자가구 대상 지니계수는 0.31이나, 전체가구 대상 지니계수는 0.35로 추정됨.
- 소득계층의 상·하위 20% 가구의 평균소득을 비교한 5분위 배율을 살펴보면, 1999년 5.49배로 정점에 도달한 후, 차츰 감소하여 2002년 5.18배까지 감소하였으나, 배율은 다시 증가하여 2005년 5.43배에 이르게 되었음.

하지만 2006년에는 소득배율이 5.38배로 소폭 감소한 것으로 나타났음.

[그림 2-4] 한국사회의 소득분배구조 추이 (2인 이상 도시근로자가구)



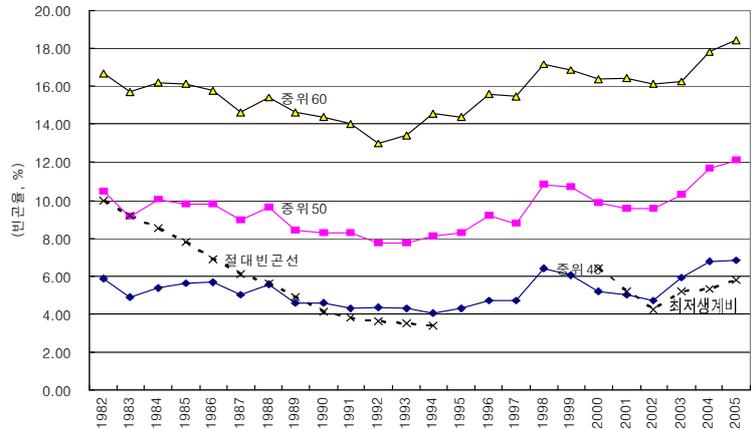
자료: 통계청, 도시가계조사자료 및 전국가계조사자료, 각년도

□ 상대빈곤율의 증가 (아래 [그림 2-5] 참조)

- 빈곤율을 경상소득 기준으로 중위40%, 중위50%, 중위60%를 활용하여 추정하면, 아래와 같은 추이를 나타내게 됨. 물론 이 경우에도 빈곤율은 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 추정하였다는 점에서 과소추정된 것으로 이해할 수 있음.
 - ※ 참고로 최저생계비와 유사한 수준이라고 볼 수 있는 중위40%를 기준으로 하는 경우, 빈곤율은 그 수준이 절정에 달했던 1999년이나 2005년에도 7%에 불과한 것으로 나타나고 있음.
- 최저생계비를 빈곤선으로 활용하여 빈곤율을 추정하는 것은 부적절. 그것은 절대적 빈곤선이나 근본적으로 상대빈곤선의 성격을 띠고 있으며, 최저생계비를 상향조정하는 경우, 빈곤율이 실제 이상으로 급등하는 문제가 발생하기 때문. 2005년의 최저생계비 기준 빈곤율 증가는 상당부분 최저

생계비의 인상에 기인.

[그림 2-5] 한국사회의 빈곤율 추이



주: 1) 빈곤률은 경상소득 대상으로 중위소득의 40%~60%를 빈곤선으로 적용
 2) 조사표본은 도시지역에 거주하는 2인 이상 임금근로가구
 자료: 통계청, 『도시가계조사』(년간), 각년도 원자료

□ 2006년 현재 전체 가구²⁾를 대상으로 다양한 빈곤선을 활용하여 빈곤율을 추정해 보면, 아래와 같은 특성을 알 수 있음(아래 <표 2-24> 참조).

- 지난 수십년간 추정된 빈곤율은 도시근로가구를 대상으로 추정된 빈곤율로 전체가구에 비해 약 4~5%가량 낮게 추정된 것을 알 수 있음.
- 상대빈곤선 중 중위소득의 40%를 활용하면, 전체가구 대상 빈곤율은 11.9%임에 비해, 도시근로자가구의 빈곤율은 6.9%로 약 5%가량 낮게 추정되는 것을 알 수 있음. 그리고 이러한 차이는 중위50%와 중위60%를 빈곤선으로 활용해도 큰 차이가 없음.
- 최저생계비를 빈곤선으로 활용하여 빈곤율을 추정하면 - 이렇게 하는 것이

2) 그림에도 여전히 농어촌지역에 거주하는 농어가는 제외되어 있는 수치임.

이론적으로는 그리 타당하지 않지만 - 전체가구 대상 빈곤율은 12.7%로 추정되나 도시근로자가구 빈곤율은 약 6.4%로 무려 6.3%의 차이를 나타내는 것을 알 수 있음.

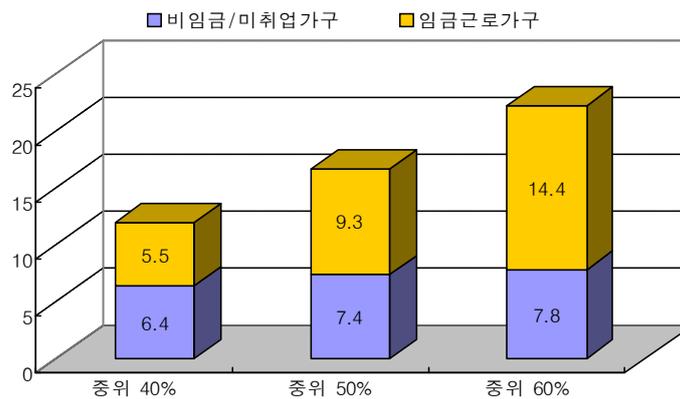
〈표 2-24〉 2006년 전체가구 대상 빈곤율 현황

기준소득	빈곤선	전체가구		도시근로자가구	
		1인 이상	2인 이상	1인 이상	2인 이상
경상소득	중위 40%	11.9	10.3	6.9	6.5
	중위 50%	16.7	15.0	11.8	11.4
	중위 60%	22.2	20.4	18.1	17.6
	최저생계비	11.1	10.0	5.3	5.1
공공부조전 소득	최저생계비	12.7	11.4	6.4	6.2

자료 : 통계청(2006), 전국가계조사자료 원자료

□ 아래 [그림 2-6]에 따르면, 비임금 및 미취업가구의 빈곤율은 중위 40%이하 계층에 집중되어 있는 것으로 추정되며, 중위50%와 중위60%로 갈수록 임금 근로자가구 중 빈곤층의 비중이 증가하는 것을 확인할 수 있음.

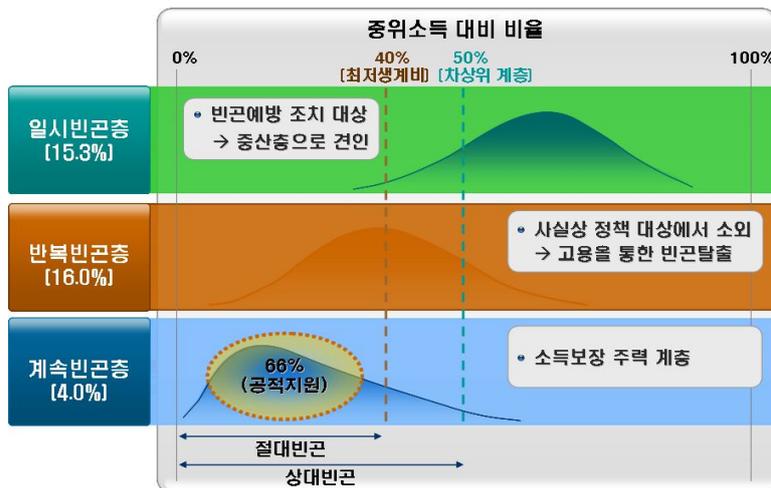
[그림 2-6] 2006년 빈곤가구의 구성



□ 빈곤동태성의 심화 (아래 [그림 2-7] 참조)

- 위에 언급한 빈곤율은 특정 시점의 소득을 기준으로 추정된 빈곤층의 규모이며, 이들이 연중 또는 연간에 어떠한 변화를 경험하는가를 설명하지 못함. 따라서 빈곤층을 동태성의 관점에서 파악할 필요가 있음.
- 빈곤층을 분석대상 기간(2003~2005년) 중 빈곤경험 횟수 및 진입·탈출양태에 따라, <계속빈곤층·반복빈곤층·일시빈곤층>으로 구분하면, 각각 4.0%, 16.0%, 15.3%로 나타남. 이는 전체 가구의 35.3%에 해당됨.
 - ※ 위의 분석결과는 2인 이상 전국가구를 대상으로 한 것이라는 점에서 1인 가구를 포함하는 경우, 노인빈곤가구의 비증가로 계속빈곤층이 증가할 개연성이 있음. 하지만 전체 빈곤율에 약 1% 남짓.
- 위의 기준에 따른 빈곤층 분석은 일시빈곤층 15.3%를 제외하더라도 약 20%가 심각한 수준의 빈곤을 경험하고 있음을 의미하며, 특히 16.0%에 달하는 반복빈곤층이 중요한 집단임을 알 수 있음.

[그림 2-7] 빈곤동태성에 따른 빈곤층의 소득분포와 정책지원 방향

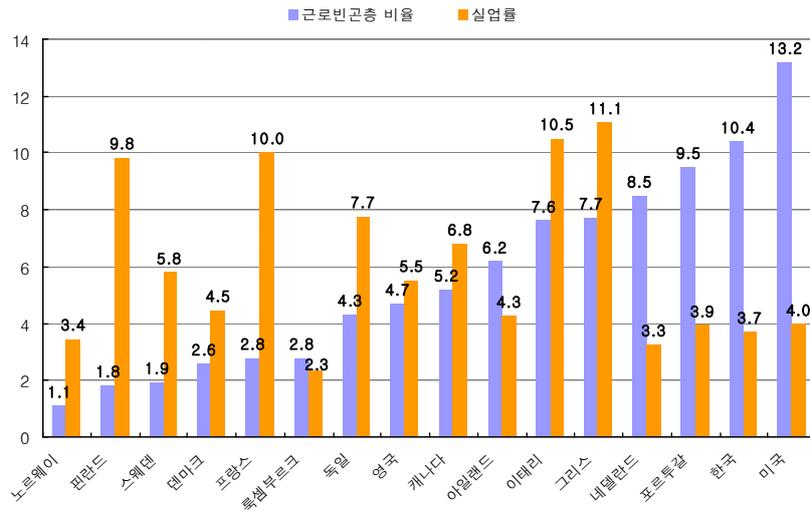


자료: 사람입국일자리위원회, 빈곤의 동태적 분석 및 정책과제, 내부자료

□ 근로빈곤층의 증가 (아래 [그림 2-8] 참조)

- 1990년대 서구 복지국가 대부분은 근로빈곤층의 문제에 주목하고 있음. 특히 유럽의 복지국가들은 노동시장에 대한 강한 규제를 통해 저임금근로의 확산을 억제함으로써 근로빈곤층의 문제가 심각하지 않다고 판단해 왔음. 하지만 1990년대 후반부터 각국에서 근로빈곤층이 증가하는 현상이 나타남에 따라 실업문제를 보완할 수 있는 새로운 정책개발에 주력하고 있음(L'Horty, 2000; Strengmann-Kuhn, 2002; EFILWC, 2004).
- 아래 국가들을 몇 가지 형태로 유형화하면, 미국과 네덜란드 등 일부 국가는 실업률이 낮으나 근로빈곤층 비율은 매우 높고, 프랑스, 독일과 핀란드 등의 국가는 실업률은 높으나 근로빈곤층 비율이 매우 낮게 나타나고 있음. 이들 국가군 사이에는 실업률과 근로빈곤층 비율이 모두 높은 국가들과 실업률과 근로빈곤층 비율이 모두 낮은 국가들이 존재.
- 가장 이상적인 형태는 실업률도 낮고 근로빈곤층 비율도 낮은 국가들. 5%미만의 실업률과 3%미만의 근로빈곤율을 나타내고 있는 룩셈부르크, 노르웨이, 덴마크 등이 그러한 경우에 해당. 이들 국가의 2004년 현재 GDP대비 부채비율을 살펴보면, 각각 6.6%, 51.2%, 52.8% 등으로 OECD 평균 76.3%를 밑돌고 있음(OECD Factbook 2006). 그 밖의 사회지출 비중 등을 보더라도 이들 국가는 재정건전성을 악화시키지 않으며, 실업과 빈곤문제에 비교적 잘 대처하고 있는 것으로 해석할 수 있음.
- 하지만 이버슨(T. Iversen)의 표현처럼 <재정건전화·고용창출·소득분배 구조 개선>이라는 목표를 동시에 달성하고 있는지, 그리고 이들이 인구규모가 작은 소국이라는 점을 감안해도 그 경험을 일반화할 수 있는지 등에 대해서는 좀 더 면밀한 검토가 필요(Iversen & Waren, 1998).

[그림 2-8] 각국의 실업률과 근로빈곤층 비율



주: 1) 빈곤선은 가처분소득의 중위 50%
 2) 근로빈곤층은 취업자가 1인 이상 있는 가구 구성원이 전체 인구에서 차지하는 비율
 3) 외국은 1999년~2001년 기준, 한국은 2005년 기준
 자료: OECD Economy Outlook, 2006; 한국은 통계청(2005), 전국가계조사에서 추출

□ 근로빈곤층의 인구학적 특성

- 전체 경제활동인구를 보면 남성의 비율이 여성보다 높게 나타나는 반면, 경활빈곤층과 근로빈곤층에게서는 여성의 비율이 남성에 비해 상대적으로 높게 나타남
- 빈곤층과 경활빈곤층·근로빈곤층의 연령분포를 비교해 보면, 빈곤층은 61세 이상의 인구가 가장 큰 비중을 차지하고, 경활빈곤층 및 근로빈곤층은 31~60세의 인구가 약 60%를 차지
- 전체 빈곤층, 경활빈곤층, 근로빈곤층의 교육수준은 저학력자(초졸이하)가 가장 큰 비중을 차지하지만, 각 집단별로 전체 빈곤층에 비해 근로빈곤층

에서 저학력자의 비중이 상대적으로 작음.

- 전체 빈곤층은 노인인구 등이 많아 미취업자의 비중이 높고, 임금근로자보다 비임금근로자의 비중이 크고, 임금근로자 중에서도 임시직과 일용직이 큰 비중을 차지
- 빈곤층, 경활빈곤층, 근로빈곤층에게서 장애율과 만성질환 보유비율이 상대적으로 높게 나타난다는 점

〈표 2-25〉 근로빈곤층의 인구학적 특성

(단위 : 개인의 %)

		전체인구		경활인구		근로빈곤층
			빈곤층		경활빈곤층	
성별	남	48.8	43.4	58.4	48.8	46.2
	여	51.2	56.6	41.6	51.2	53.8
연령	평균 연령	35.19	48.3	42.0	50.5	50.1
교육수준	미 취 학	8.4	4.9	-	-	-
	초졸이하	30.9	59.3	19.0	49.5	48.9
	중 졸	13.0	14.7	12.8	15.2	15.0
	고 졸	26.5	15.5	38.9	27.2	27.9
	전문대졸	8.3	2.7	8.5	3.6	3.5
	대졸이상	12.9	2.9	20.8	4.5	4.7
주된활동	비 해 당	39.4	58.0	-	-	-
	상용직근로자	13.6	0.6	27.8	4.3	3.9
	임시직근로자	9.2	2.7	18.8	12.5	11.3
	일용직근로자	7.1	7.8	14.4	24.3	22.0
	고 용 주	2.0	0.3	4.1	0.7	0.6
	자영업자	9.8	10.1	20.0	27.5	25.0
	무급가족종사자	4.2	4.8	8.5	12.4	11.2
	실 업 자	3.1	7.6	6.4	18.3	16.6
만성질환	비경제활동인구	11.6	8.1	-	-	9.4
	있 다	12.0	38.8	10.5	32.0	31.0
	없 다	88.0	61.2	89.5	68.0	69.0
합 계 (명)		100.0 (27,718)	100.0 (3,417)	100.0 (13,799)	100.0 (2,098)	100.0 (2,292)

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

□ 근로빈곤층의 성별 종사상지위를 살펴보면

- 경활빈곤층 중에서는 남성에 비해 여성 임금근로자가 큰 비중을 차지하나, 상용직과 임시직 임금근로자 그리고 자영업자는 남성이 여성보다 높은 비율을 차지하고, 일용직과 무급가족종사자의 비중은 여성이 상대적으로 높은 것으로 나타남
- 실업자는 여성에 비해 남성인구의 비율이 높게 나타나고 있음. 그 이유는 여성실업자의 경우 비경제활동인구로 전환하는 비율이 높기 때문

〈표 2-26〉 근로빈곤층의 성별 취업상태

(단위 : %)

	경활빈곤층			근로빈곤층		
	남	여	전체	남	여	전체
상용직	5.6	3.1	4.3	5.4	2.6	3.9
임시직	13.6	11.4	12.5	13.0	9.8	11.3
일용직	21.2	27.3	24.3	20.3	23.5	22.0
고용주	1.2	0.1	0.7	1.2	0.1	0.6
자영자	36.0	19.5	27.6	34.5	16.8	25.0
무급종사자	1.2	23.0	12.4	1.2	19.8	11.2
실업자	21.1	15.6	18.3	20.2	13.4	16.6
비경제활동인구	-	-	-	4.2	13.9	9.4
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

□ 근로빈곤층이 주로 어떠한 산업에 종사하고 있는지 살펴보면,

- 취업빈곤층을 어떻게 정의하더라도 전체적으로 도소매업, 제조업, 건설업, 숙박·음식업 등 4개 업종에 종사하는 인구의 비중이 매우 높음. <취업빈곤층 I>이 66.4%, <취업빈곤층 II>이 69.3%, <취업빈곤층 III>이 58.1%

- 특정 업종을 중심으로 빈곤층 비율이 높게 나타나는 것은 이들 업종이 실제로 저임금근로자가 광범위하게 분포한 업종이기 때문.

〈표 2-27〉 취업빈곤층의 종사업종(가구소비)

(단위 : 개인의 %)

		전체 취업자	취업빈곤층 I (16~65세)	취업빈곤층 II (25~55세)	취업빈곤층 III (56~65세)
종사상지 위	상용직	36.9	8.5	9.9	1.7
	임시/일용직	31.2	51.5	49.4	60.2
	고용주	7.4	5.6	6.9	3.1
	자영자	17.4	24.9	23.7	27.8
	무급가족종사자	7.0	9.5	10.2	7.2
업종	농업	0.6	3.6	1.6	9.9
	어업	0.2	0.3	0.4	-
	광업	0.1	-	-	-
	제조업	23.0	19.1	20.4	12.5
	전기/가스/수도	0.4	-	-	-
	건설업	9.2	12.4	14.0	10.2
	도소매업	18.1	22.5	21.0	24.0
	숙박/음식점업	8.4	12.4	13.9	11.4
	운수업	6.4	4.9	6.0	1.4
	통신업	1.1	0.3	0.4	-
	금융/보험업	4.2	1.8	2.0	-
	부동산/임대업	2.1	2.3	1.6	5.1
	사업서비스업	6.0	3.1	2.7	3.7
	행정/국방/사회보장	4.2	4.1	3.4	8.0
	교육서비스업	6.1	2.3	2.6	-
	보건/사회복지사업	2.5	0.9	0.6	1.0
	오락/문화/운동산업	1.7	2.1	2.3	2.5
	기타개인서비스업	5.0	6.1	6.0	2.6
	가사 서비스업	0.7	2.0	1.1	7.7
	국제/외국기관	0.1	-	-	-
	전 체	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) <취업빈곤층 I>은 최저생계비 이하인 가구 취업자, <취업빈곤층 II>는 25~55세 취업자, <취업빈곤층 III>은 56세 이상 취업자

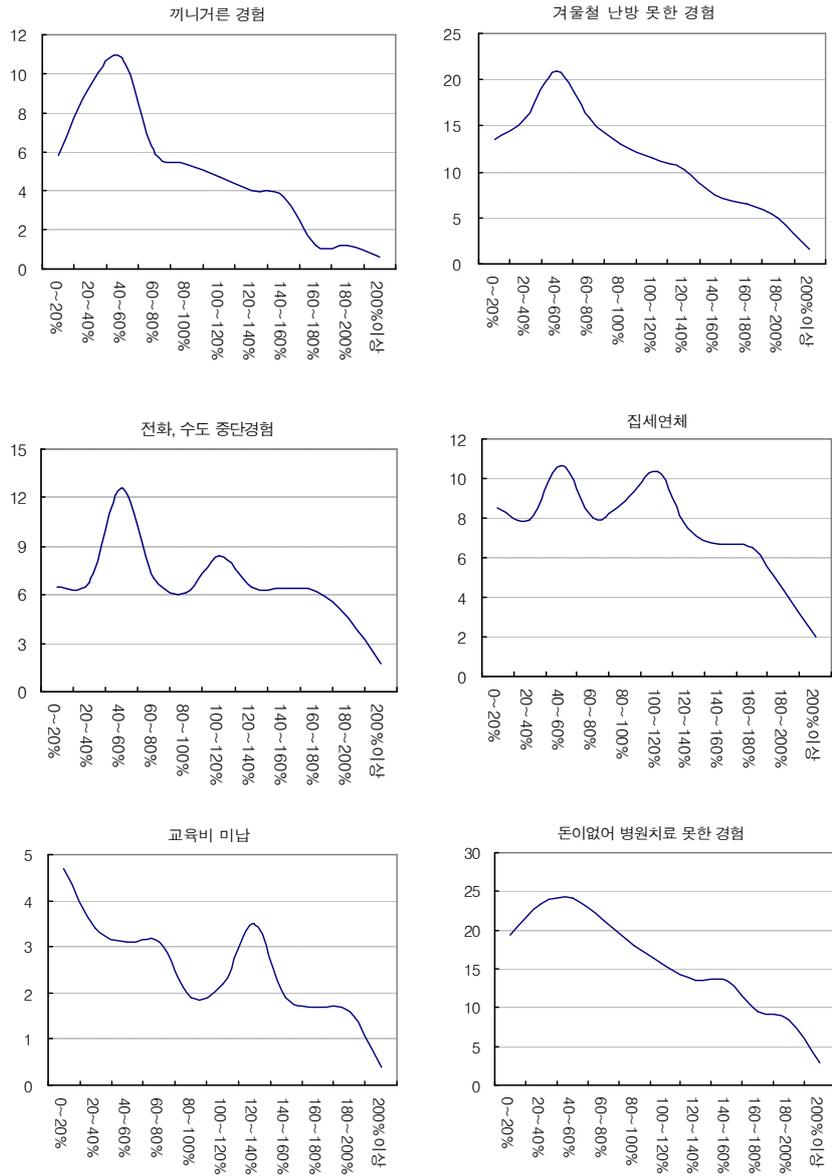
2) 가구소비실태조사의 가구단위 자료를 개인단위 자료로 변환하였음.

자료: 통계청, 『2002년 가구소비실태조사』 원자료

3. 소득계층별 복지욕구

- 소득수준과 취업상태는 그 자체로서 중요한 복지욕구의 존재를 전제하고 있음. 따라서 위에 언급한 복지욕구 외에 이들 집단이 일상생활에서 경험하는 복지욕구를 파악할 필요가 있음.
- 아래 그림들은 2004년 발표된 국민생활실태조사 원자료를 토대로 개별가구를 가구소득(경상소득)을 최저생계비 대비 집단으로 구분하고, 이들 가구 중 특정한 서비스를 결핍한 가구의 비율을 파악한 것임.
 - 먼저 식료품비에 해당하는 생계비가 없어 끼니를 거른 경험이 있는 가구의 비율을 살펴보면, 최저생계비의 20%~60% 구간에 있는 가구의 경험율이 상대적으로 높게 나타나는 것을 알 수 있음. 이는 생계비에 대한 지원이 빈곤가구를 중심으로 강화되어야 한다는 것을 시사.
 - 이어 주거와 관련된 각종 욕구(난방, 전기, 수도, 월세 등)의 결핍을 경험하는 가구의 비율은 최저생계비의 20%~60% 구간에 있는 가구와 최저생계비의 100~120%구간에 있는 가구에게서 높게 나타나는 것을 알 수 있음. 이는 차상위층 가구의 경우, 상대적으로 공공부조제도에 의한 지원을 받을 개연성이 낮다는 것을 시사.
 - 또한 교육비(공납금을 제외한 교육비)에 대한 지출욕구를 충족시키지 못한 가구의 비율은 그 절대수준에 있어 상대적으로 낮게 나타나지만, 최저생계비의 거의 전 구간 그리고 차상위층에게서 높게 나타나고 있음을 알 수 있음.
 - 끝으로 돈이 없어 필요한 의료서비스를 받지 못한 가구의 비율을 살펴보면, 최저생계비의 80%구간까지의 가구에게서 경험율이 매우 높은 것을 알 수 있음. 그리고 의료서비스를 이용하지 못하는 가구의 절대규모를 보면, 다른 욕구에 비해 매우 큰 비중을 차지하고 있음.

[그림 2-9] 최저생계비 대비 소득수준별 욕구결핍 정도



제3장 외국의 공공부조제도와 급여체계

제1절 미국 공공부조제도와 급여체계

1. 공공부조제도의 발전배경

□ 1930년대 대공황 이후 한 동안 빈곤문제에 큰 관심을 보이지 않던 미국사회는 1960년대 들어서며 큰 변화를 맞이함.

- 1960년 케네디 대통령 당시 대통령 경제자문단에 빈곤문제를 연구하도록 지시한 것을 시작으로, 존슨 대통령은 1964년 '빈곤과의 전쟁'을 선포하게 되고, 빈곤퇴치를 통한 다양한 프로그램을 발표.

□ 1964년 '빈곤과의 전쟁' 선포 이후 미국의 빈곤정책은 크게 네 시기로 나누어 그 변화를 살펴볼 수 있음.

① 1960년대 : 빈곤정책의 황금기

- 새로운 프로그램들과 정책이 입안·시행되고, 기존 프로그램들이 확대되고, 연방정부의 지출 증대, 지속적인 경제성장과 함께 빈곤이 퇴치될 것이라는 낙관론이 팽배

② 1970년대 : 부분적 후퇴기

- 60년대 탈빈곤 정책 프로그램의 효과성에 대한 의문이 제기되었으나, 본격적인 정책개혁이 이루어지지 않음

③ 1980~1990년대 초 : '작은 정부'의 시기

- 빈곤에 대한 정부의 개입을 최소화하고 민간의 역할을 강조. 70년대에 확대된 빈곤 프로그램들의 축소 또는 폐지를 주장

④ 1990~현재 : ‘복지개혁’의 시기

- 1996년에 미 의회에서 PROWRA법안이 통과됨에 따라 공공부조제도에 대한 전면적인 개혁이 시작됨.
- 연방정부 프로그램으로 각 주에서 실시되던 AFDC가 TANF로 개편되며 재정과 행정권이 주정부를 포함한 지방자치단체로 이양됨.
- 연방정부의 TANF 현금지원 프로그램에 대한 지원이 총괄예산제(block grant)로 바뀌고, 총괄예산의 운영권을 지방자치단체에게 이양함. 단, 수급기간 제한 등 규정을 고려하여 연방정부의 지원이 증감.
- 복지에서 근로(Welfare to Work)를 강조하며 강력한 근로유인책을 실시함. 이는 근로소득공제와 교육·훈련 프로그램의 강화 및 근로조건 불이행시 행정제재 강화 등의 양상으로 나타남.

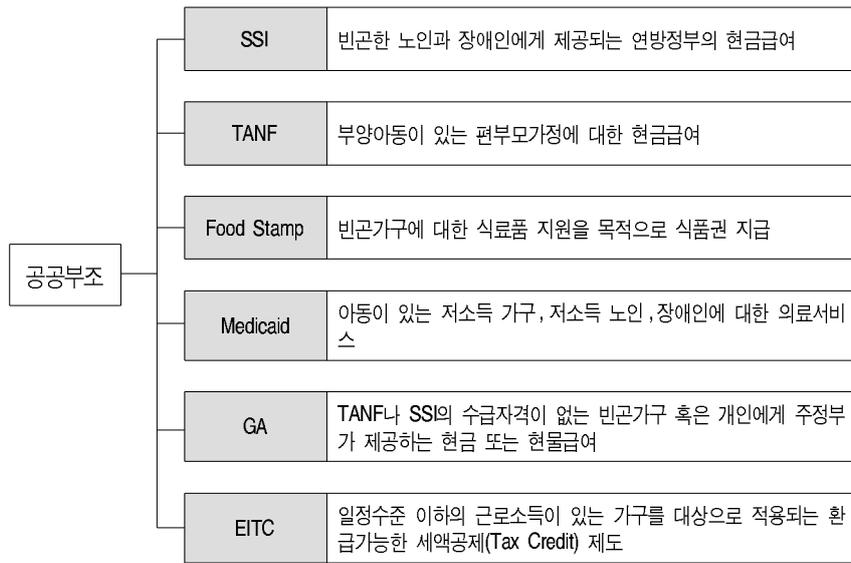
2. 공공부조제도의 구성

1) 공공부조제도의 구성체계

- 미국의 사회보장제도는 크게 공공부조제도와 사회보험으로 구성되어 있음.
- 사회보험은 노령, 유족, 장애·건강연금제도, 건강보험(Medicare), 실업보험, 산재보험 및 기타 특수직역 연금제도 등으로 구성되어 있음.
 - 미국의 공공부조제도는 SSI(Supplement Security Income), TANF, Food Stamp, Medicaid, GA(General Assistance) 등으로 구성되어 있으며, TANF를 중심으로 근로활동참여와 수급기간제한을 골자로 하는 근로연계복지(Workfare)를 제도화([그림 3-1] 참조)
 - 공공부조제도와 유사한 기능을 하는 제도로는 조세제도를 통해 저소득 근로자의 소득을 보장하고 근로활동 참여를 촉진하기 위한 EITC를 들

수 있음.

[그림 3-1] 미국의 공공부조 구성체계



자료: 박능후 외(2000), 「외국의 공공부조제도 비교연구」, 한국보건사회연구원, 재구성.

□ 미국 공공부조제도는 <인구학적 특성과 욕구내용>을 고려한 공공부조제도들로 구성되어 있으며, 각 급여의 선정기준과 급여상한액은 하나의 기준선에 의해 통일적으로 규정되지 않음.

- 많은 공공부조 프로그램이 수급기준을 정함에 있어 빈곤지침선(Poverty Guideline)을 활용하고 있으나, 그것은 주로 엄격한 자산조사를 필요로 하지 않는 지원에 활용되는 경향을 보임.
- 또한 빈곤지침선(=수급을 위한 소득기준)을 활용하는 경우에도 급여상한액과 일치하지 않으며, 급여를 통해 빈곤지침선을 충족시킨다는 명확한 이론적 정합성을 발견하기도 힘들.

- 대표적 자산조사형 공공부조제도인 SSI와 TANF는 노인과 장애인가구, 아동보유가구 등 인구학적 특성에 따른 제도를 분리 운영하고 있음.
 - SSI가 고령자와 장애인 등 노동시장 참여에 장애가 있는 집단을 보호하고 있다면, TANF는 아동을 부양하고 있는 가구를 중심으로 보호
 - 이 두 집단은 삶의 여건과 전망 등에서 차별성을 갖고 있기 때문에 급여의 내용, 수준, 기간, 조건 등에서 지원제도가 별개로 설계될 수 있었던 것임(이현주 외, 2003).
 - 이 두 제도는 생계급여를 지급하는 것 외에도 기타 필요한 현물급여를 공급할 수 있는 자격을 부여하는 기능을 수행함. 달리 표현하면, SSI와 TANF가 내부적으로 모든 급여를 관리하는 것은 아님.
- 미국 공공부조제도는 빈곤층의 다양한 욕구를 충족시키는 독립적인 욕구별 공공부조제도를 통해 보완되고 있음.
 - Medicaid와 Food Stamp는 의료서비스와 식품권 지급을 위해 별도의 선정기준과 지원체계를 갖추고 있음.
 - 그 밖에 빈곤가구의 주거지원을 위해 주거급여와 유사한 형태의 지원제도를 운영하고 있음

2) 공공부조제도의 기준선

- 미국 통계청(U.S. Census Bureau)은 순수 통계적인 목적에서 빈곤분계선(Poverty Thresholds)을 매년 발표하고, 미국 보건복지부(Department of Health and Human Services, HHS)는 각종 공공부조제도의 수급자격을 규정하는 최소한의 준거선으로 빈곤지침선(Poverty Guidelines)을 매년 발표하고 있음.
- 빈곤분계선(Poverty Thresholds)은 1969년부터 매년 미 통계청에서 발표하

고 있으며, 행정적으로 급여를 지급하는 수급기준선으로 직접 활용되는 것이 아니라 이를 위한 참고자료로서의 의미를 가짐

- 빈곤분계선은 오션스키(M. Orshansky)가 저소득층 식료품비에 3을 곱해 빈곤선을 설정했던 방식에 기초하고 있으며, 매년 도시소비자물가지수 (Consumer Price Index-Urban area: CPI-U)를 반영하여 조정하고 있음.
- 하지만 빈곤분계선은 지난 수 십년 간 물가상승률만을 반영하는 과정에서 중위소득과의 격차가 더욱 벌어지는 문제점을 나타냈다는 비판을 받고 있기도 함.
- 빈곤분계선은 가구주의 연령과 18세 미만의 아동 수에 따라 기준액이 달라지며, 2004년 미국 통계청이 발표한 빈곤선은 그 조합을 상세하게 보여주고 있음(아래 <표 3-1> 참조).

<표 3-1> 2004년 미국의 빈곤분계선(Poverty Thresholds)

가구규모	가중 평균	18세미만 아동								
		0	1	2	3	4	5	6	7	8 이상
1인	9,393									
65세이하	9,573	9,573								
65세이상	8,825	8,825								
2인	12,015									
65세이하	12,384	12,321	12,682							
65세이상	11,133	11,122	12,634							
3인	14,680	14,393	14,810	14,824						
4인	18,810	18,979	19,289	18,660	18,725					
5인	22,245	22,887	23,220	22,509	21,959	21,623				
6인	25,122	26,324	26,429	25,884	25,362	24,586	24,126			
7인	28,544	30,289	30,479	29,827	29,372	28,526	27,538	26,454		
8인	31,589	33,876	34,175	33,560	33,021	32,256	31,286	30,275	30,019	
9인 이상	37,656	40,751	40,948	40,404	39,947	39,196	38,163	37,229	36,998	35,572

출처: U.S. Census Bureau.

□ 빈곤지침선(Poverty Guidelines)은 빈곤분계선을 단순화한 것으로, 1인의 빈

곤선을 정하고 가구원 1인이 추가될 때마다 그 특성을 고려하여 금액을 더하는 방식을 취하고 있음. 이는 연방정부의 일부 복지프로그램의 수급자격을 결정하는 기준선으로 활용되고 있음(<표 3-2> 참조).

- 빈곤지침선이 모든 프로그램에 적용되는 것은 아님. 그것은 주로 식품권(Food Stamp), 학교급식, 저소득가구 연료비 등의 복지프로그램 수급자격을 정하는 기준선으로 활용되고 있음(<표 3-3> 참조).
- 빈곤지침선은 말 그대로 지침선으로 대부분의 복지프로그램과 고용프로그램의 수급자격을 규정하는 권고선으로 급여상한액과는 직접적인 관련성이 약하다고 말할 수 있음.

<표 3-2> 미국의 연도별 빈곤지침선(Poverty Guideline): 1995~2006

연도	첫 번째 가구원	가구원 1인당 증가분	4인가구
2006	\$9,800	\$3,400	\$20,000
2005	9,570	3,260	19,350
2004	9,310	3,180	18,850
2003	8,980	3,140	18,400
2002	8,860	3,080	18,100
2001	8,590	3,020	17,650
2000 ¹⁾	8,350	2,900	17,050
1999 ¹⁾	8,240	2,820	16,700
1998	8,050	2,800	16,450
1997	7,890	2,720	16,050
1996	7,740	2,620	15,600
1995	7,470	2,560	15,150

출처: <http://aspe.hhs.gov/poverty/figures-fed-reg.shtml>

□ 주목해야 할 점은 자산조사가 중요한 생계급여제도에 빈곤지침선을 그대로 적용하지 않고 있다는 점.

- TANF나 AFDC, EITC 등 대표적인 자산조사형 복지프로그램 혹은 공공부조제도는 연방정부가 제시한 빈곤지침선을 사용하지 않고, 주정부가 별도로 정한 욕구기준선(Need Standard)을 활용하고 있음.

〈표 3-3〉 빈곤지침(Poverty Guidelines) 적용 프로그램

보건복지부(Department of Health and Human Services):

- 지역사회서비스 정액교부금
- 취학 전 아동 교육사업(Head Start)
- 저소득층 난방지원 프로그램(LIHEAP)
- 지역영양 프로그램
- 의료부조 일부(Medicaid): 2003 회계년도 기준 적격자의 28%
- 무료·실비 의료서비스를 조건으로 병원설립·확장에 대한 재정지원 프로그램
(Hill-Burton Uncompensated Services Program)
- 에이즈환자 약품지원 프로그램
- 주정부 아동보건 프로그램
- 의약품 처방보조
- 지역사회 보건센터
- 이주민 보건센터
- 가족계획 서비스
- 장애학생을 위한 대부
- 보건경력자 구직 프로그램(HCOP)
- 불우 보건분야 학생을 위한 장학금
- 저소득층을 위한 일자리 제공
- 저소득층을 위한 독립자산프로그램(AFI)

농업부(Department of Agriculture):

- 식료권 프로그램(Food Stamp)
- 여성, 유아, 아동을 위한 특별영양보충 프로그램
- 학교점심급식 프로그램
- 아침급식 프로그램
- 아동과 성인 보호 식료품 프로그램
- 음식과 영양에 대한 교육 프로그램

에너지부(Department of Energy):

- 저소득층을 위한 단열보조
-

〈표 3-3〉 계속

노동부(Department of Labor):

- 직업공단
- 전국 농업인 일자리 프로그램
- 노인 지역사회 고용 프로그램
- 인력투자개발촉진법(WIA)

재무부(Department of the Treasury):

- 저소득 납세자 상담

국가지역사회봉사 공단(Corporation for National and Community Service):

- 양조부모 프로그램
- 노인도우미/임시보호 프로그램

법률서비스 공단(Legal Services Corporation):

- 저소득층 법률 서비스

□ 단, 아래 프로그램들은 적용 제외

- 빈곤가구를 위한 한시적 지원제도(TANF)
- 저소득층 소득부조(SSI)
- 근로소득지원세제(EITC)
- 주/지방정부 재원의 일반부조(GA)
- 의료부조제도의 상당부분(Medicaid): 2003 회계년도 기준 적격자의 72%
- 저소득층 대상 월세보조제도(Section 8 low-income housing assistance)
- 공공주택

출처: <http://aspe.hhs.gov/poverty/faq.shtml#programs>

□ 자산조사형 공공부조제도인 SSI와 TANF 등의 수급자격과 급여상한액을 결정하는 욕구기준선(Need Standard)은 주 정부가 결정하며, 아래와 같은 특성을 갖고 있음.

- 이 욕구기준선은 수급자격(eligibility)을 결정하는 기준소득이자 가구소득과의 차액으로 지급되는 최대급여액(Payment Amount)을 결정하는 기준선으로 활용됨

- 하지만 이 욕구기준선은 식료품비, 의료비, 여가비, 잡비, 연료비(난방, 요리 등), 전기료, 의료기기, 가구단위 내구재 구입비 등의 항목(지출비용)을 중심으로 구성되어 있어 사실상 생계급여라는 것을 알 수 있음.
- 여기서 주목해야 할 점은 이 욕구기준선은 주거비와 의료비 등을 포함하지 않고 있으며, 이러한 욕구는 개별적인 욕구별 공공부조제도를 통해 충족시키도록 설계되어 있다는 것임.

□ 위와 같은 내용에서 주목해야 할 점은

- 미국의 공공부조제도는 욕구별 급여제도로 구축되어 있으며, 대표적 제도인 SSI나 TANF 또한 인구학적 집단에 따라 대별되고 있다는 점.
- 최저생계비와 유사한 빈곤지침선은 정작 자산조사의 중요성이 상대적으로 적은 프로그램의 수급자격을 규정하는 기준으로 활용된다는 점.
- SSI와 TANF는 욕구기준선을 통해 별도로 수급자격을 정하며, 이 경우에는 욕구기준선과 소득의 차액을 급여로 지급하지만, 이 욕구기준선은 생계급여에 해당되는 지출을 보장하고, 기타 지출욕구는 별도의 제도를 통해 보장된다는 점.

3) 공공부조제도의 수급기준과 급여

- 미국의 대표적인 공공부조제도인 SSI, TANF, Food Stamps, Medicaid, GA, EITC 및 주거급여제도를 중심으로 살펴보고자 함.

(1) SSI(Supplement Security Income)

- SSI는 빈곤한 노인과 장애인에게 제공되는 연방정부의 현금급여로서 1972년에 설립되고 1974년부터 실행된 소득지원 프로그램임.

- 연방 규정에 따라 모든 주에서 동일한 자격기준과 급여기준을 적용하며 재원은 연방정부의 일반재정에 의해 조달되고, 독립기관인 사회보장청 (Social Security Administration)이 관리.

□ 수급자격 및 급여체계

- 수급자격 : 65세 이상 노인과 시각장애인, 또는 \$500 이상의 소득을 올릴 수 있는 생산적 활동이 불가능한 장애인
- 자산기준 : 개인 \$2,000, 부부 \$3,000 이하여야 함.
 - 장례비용 및 생명보험에 적립된 자산은 \$1,500까지 공제
 - 자동차에 대해서는 의료적 목적, 장애인, 지역적 제한이 있는 경우 100% 공제하고 이외의 경우 시장가치 중 \$4,500 공제
- 소득기준 : 공제 후 소득이 SSI 급여액 이하
 - 1차 공제 : 근로소득과 비근로소득이 모두 있는 경우, 비근로소득에 대해 우선적으로 \$20를 공제(정액공제)
 - 2차 공제 : 근로소득 중 \$65를 소득공제(정액공제)한 후, 잔여소득의 50%를 공제(정률공제)
- 급여방식 : 매월 현금으로 지급
 - 수급자 단독가구는 \$603, 부부 \$904 (다른 수입이 없는 경우)
 - 수급자가 가구주와 거주하면서 부양받고 있다면, 급여수준의 1/3 감액하여 개인 \$402, 부부 \$602.67가 됨.

(2) TANF(Temporary Assistance for Needy Families)

- TANF는 부양아동이 있는 한부모가구에 대한 현금급여로서, 근로활동 참여를 강조하는 노동중심적 공공부조제도를 표방하고 있음.

- 전국적으로 동일한 기준을 지니고 있는 SSI와는 달리, TANF는 주정부가 자산기준 및 급여수준, 자격요건 등 제도운영에 대한 자율권을 지님.
- 프로그램 운영에 대한 관리는 연방정부의 보건복지부(DHHS) 산하 ACF(Administration for Children and Families)에서 담당하며, 각 주정부의 OFA(Office of Family Assistance)에서 실질적인 운영을 담당

□ 수급자격 및 급여체계

- 수급자격 : 부모의 사망, 가출, 정신적 또는 신체적 무능력, 실업 등에 의하여 부모로부터 부양받을 수 없는 18세 미만의 아동이 있는 가구 중 소득과 자산기준에 따라 선정
- 소득기준 : 소득기준은 해당 주의 욕구기준선이 상이하여 획일적으로 정할 수 없으나, 51개주의 평균 욕구기준선은 년 9,240달러.
- 자산기준 : 재산상한액을 현재 거주하고 있는 주택과 자동차 1대, 장례비용을 제외한 나머지 재산을 기준으로 하며, 재산기준을 적용하지 않는 오하이오(Ohio) 주를 제외한 50개주의 재산상한액 평균값은 2,580달러.
- 급여방식 : 매월 현금으로 지원
 - 급여수준은 수급가정의 욕구평가, 즉 소득·자산 및 가족규모에 따라 달라지며, 주정부가 자율적으로 결정.
- 기간제한 : 연속해서 3년 이상 급여를 받을 수 없으며, 생애 총 수급가능기간은 5년으로 제한.

□ TANF는 주에 따라 욕구기준선과 급여상한액이 다르다는 점에서 지역간 편차가 어떻게 나타나고 있는지 살펴볼 필요가 있음.

- 수급자 중 아동이 차지하는 비중을 보면, 평균적으로 전체 수급자의 74%를 차지하며, 편차는 상대적으로 낮은 것을 알 수 있음.
- 하지만 급여상한액이 욕구기준선의 몇 %를 차지하는지 살펴보면, 그 비

중(C/A)은 평균 57.97%로 나타나고, 그 편차는 18.37로 비교적 높음.

〈표 3-4〉 미국 각 주의 TANF 현금급여 수준

(단위: 달러, %)

	주	최소값	최대값	평균값	표준편차
욕구기준선(A)	51	2460.00	19692.00	9240.00	3809.42
재산기준	50	1000.00	10000.00	2580.00	1645.53
급여상한액(C)	51	1968.00	11076.00	4971.53	1865.89
1인당 급여지출	51	463.00	8342.00	2067.18	1252.74
수급아동비율(%)	51	64.00	88.00	74.04	5.02
C/A	51	17.98	87.29	57.97	18.37

주: 위의 기준은 한부모 3인 가구

자료: National Center for Children in Poverty(2003)의 통계를 가공

□ TANF의 수급기준과 급여는 주별로 상이하기 때문에 미국의 50개 주 중 중간³⁾에 해당하는 New Jersey 주의 사례를 보면 아래와 같음.

〈표 3-5〉 New Jersey와 Nevada 주의 TANF 선정기준과 급여

(단위: \$/월)

가구원수	욕구기준선(A)	4인 기준 비율	최대급여(B)	B/A
1	243	0.33	162	66.67
2	483	0.66	322	66.67
3	636	0.87	424	66.67
4	732	1.00	488	66.67
5	828	1.13	552	66.67
6	924	1.26	616	66.67
7	1,015	1.39	677	66.70
8	1,092	1.49	728	66.67

자료: New Jersey State Plan for TANF FFY 2003~2005(2003).

3) 2003년 1월 현재 4인가구 기준 TANF의 주별 최대급여액을 보면, Mississippi 주의 \$194(월)을 최하위로 하고, 최상위인 Alaska \$1,025(월)까지 다양하며, New Jersey의 \$488(월)은 28번째에 해당됨(U.S. House Committee on Ways and Means, 2004; 이상은 외(2005) 재인용).

(3) Food Stamps

- Food Stamps는 빈곤가구에 대한 식료품 지원을 목적으로 식품권을 지급하는 프로그램으로서 1964년부터 연방정부에 의해 시행되었음.
 - Food Stamp는 농림부의 식품영양국(Food and Nutrition Service)에서 관리하며, 각 주정부에서 운영함.
- 수급자격 및 급여체계
 - 수급자격 : 소득기준과 자산기준을 충족하면 누구나 수급권한이 주어지며, 노동능력이 있는 특정 가구원의 경우 구직등록 및 정해진 일을 하여야 하고, 교육·훈련을 받아야 함.
 - 자산기준 : 노인 없는 가구 \$2,000, 노인(60세 이상) 있는 가구 \$3,000
 - 소득기준
 - 노인과 장애인이 없는 경우 : 가구 월 총소득이 연방 빈곤선(Poverty Guideline)의 130% 이하
 - 노인과 장애인이 있는 경우 : 가구 월 총소득이 연방 빈곤선(Poverty Guideline) 이하
 - 급여방식 : 급여수준은 가구원 수와 가구의 월 순소득에 따라 월 최대급여액 한도 내에서 결정됨.
 - 수급자격을 가진 가구의 월 순소득과 가구원 수에 따라 최대급여액 한도가 먼저 결정되고, 월 순소득의 30%를 월 최대급여액에서 제외한 결과가 Food Stamp 급여수준
 - * Food Stamp 급여 = 월 최대급여액 - (월 순소득 × 0.3)
 - 소득이 0인 경우, 가구 규모별로 다음과 같이 최대급여액을 수급할 수 있음.

〈표 3-6〉 Food Stamp의 가구규모별 급여상한액

가구규모	최대급여액
1인	\$152
2인	\$278
3인	\$399
4인	\$506
5인	\$601
6인	\$722
7인	\$798
8인	\$912
9인	\$1,026
10인	\$1,140
그외 1인 추가	+114

(4) Medicaid

□ Medicaid는 아동이 있는 저소득 가구, 저소득 노인, 장애인 등을 대상으로 하는 의료부조(의료급여) 프로그램으로, 1965년부터 시작된 연방정부의 공공부조 프로그램 중 가장 규모가 큰 프로그램임.

- Medicaid의 재원은 각 주의 1인당 평균 소득수준에 따라 전체 재정의 50~83%를 연방정부가 지원할 수 있으며, 연방정부의 지침 내에서 각 주 정부는 자율적으로 자격조건, 서비스의 형태, 수준, 기간, 범위 및 행정 체계를 결정하여 운영할 수 있음.
- 관리운영주체는 보건복지부의 의료보험 및 의료부조센터(CMS: Center for Medicare and Medicaid Service)에서 관리하며, 각 주의 지방의료부 조사사무소(local Medicaid office)에서 신청 및 수급과 관련된 업무를 진행함.

□ 수급자격 및 급여체계

- 수급자격 : Medicaid의 수급대상자는 연방정부의 지침에 의해 ‘범주적 욕구집단(the categorically needy groups)’과 ‘의료적 욕구집단(the medically needy groups)’으로 구분하며, 주정부는 이러한 구분에 따라 특정집단에 대해서는 의무적으로 의료서비스를 제공해야 함. 하지만, 일부 집단에 대해서는 선정기준을 자율적으로 결정하여 선택적으로 서비스를 제공함. 단, SSI, TANF 수급자, 소득이 공식 빈곤지침선의 133% 미만인 임신부 및 18세 이하의 아동에게는 반드시 지급되어야 함.
- 소득기준
 - 임신부와 6세 미만의 아동 : 빈곤지침선의 133% 이하
 - 5세 이상 19세 미만의 아동 : 빈곤지침선 100%
 - 임신부와 1세 미만의 아동 : 빈곤지침선의 185% 미만
 - 1997년부터 시행된 주 아동건강보험 프로그램(State Children’s Health Insurance Program)에 의해 아동의 경우 빈곤지침선의 200% 까지 수급가능
- 급여방식 : 연방정부의 지침에 따라 각 주에서는 의무적인 서비스 (mandatory service)를 제공해야 하며, 주정부의 재량에 따라 33가지의 선택적인 서비스(optional service)를 제공할 수 있음.

(5) GA(General Assistance)

- GA는 TANF나 SSI의 수급자격이 없는 빈곤가구나 개인에 대해 현물 또는 현금급여를 제공하는 주정부 또는 지방정부의 공공부조제도로써, 연방정부의 다양한 공공부조제도의 자격기준을 충족시키지 못하거나, 긴급한 원조를 필요로 하는 등 사각지대에 있는 대상자를 위한 보완적 성격의 프로그램임.

- 이 제도를 통해 지원하는 내용은 현금급여, 식료품 바우처, 긴급상황에서 이용할 수 있는 거주공간(shelter) 등임.
- 재원은 연방정부와 관계없이 주정부나 지방정부의 일반재정에서 조달되며, 주정부나 지방정부가 자율적으로 프로그램을 관리·운영함.

□ 수급자격 및 급여체계

- 수급대상자 선정기준 및 급여수준과 서비스 형태 및 양은 각 주에 따라 다르며, 동일한 주에서도 지방(county)마다 다름.

(6) EITC(Earned Income Tax Credit)

□ EITC는 저소득 근로자의 근로의욕을 고취하기 위해 1975년에 도입된 제도로써, 조세제도를 통하여 직접적으로 소득보장을 위한 급여를 제공할 수 있는 대표적인 프로그램임.

- 일정수준 이하의 근로소득이 있는 가구에 대해 아동의 수와 근로소득 수준에 의해 결정된 급여를 소득세 체계를 통해 환급하는 형태임.
- 재원은 연방정부의 일반재정으로 구성되며, IRS(Internal Revenue Service)에서 관리함.

□ 수급자격 및 급여체계

- 수급자격 : 자국민 또는 1년 이상 지속적으로 거주한 외국인이고, social security number를 소유하고 있어야 함. 또한 아동수에 따라 일정수준 이하의 근로소득이 있어야 하며, 자산소득은 \$2,800 미만이어야 함.
- 급여체계 : 급여수준은 자녀의 수와 구간별 세율에 따라 변화됨. 점증 및 점감 구간의 급여는 근로소득의 균일 비율로 결정되며, 평탄 구간에는 최대 급여를 받음. 또한 자녀가 없는 가구도 신청이 가능하고 자녀의 수가 늘어남에 따라 해당 급여 산정 폭은 넓어지나 한계 세율은 더 가파르게

절감함.

- 2006년 기준으로 아동이 2인 이상이고 소득 \$36,348 미만일 때 \$4,536 까지 받을 수 있음.
- 아동이 1명이고 소득이 \$34,001 보다 적을 때, \$2,747까지 받을 수 있음.
- 아동이 없고 소득이 \$12,120 미만일 때, \$412까지 받을 수 있음.

〈표 3-7〉 EITC 급여 산정 기준 및 방식

	2명 이상의 아동	1명의 아동	아동이 없는 경우
점증 구간(Phased-in)	\$0~\$10,750	\$0~\$7,660	\$0~\$5,100
평탄구간(Flat)	\$10,750~\$14,040	\$7,660~\$14,040	\$5,100~\$6,390
점감구간(Phased-out)	\$14,040~\$34,458	\$14,040~\$30,338	\$6,390~\$11,490
점증 구간 급여율	40.0%	34.0%	7.65%
점감 구간 급여율	21.06%	15.98%	7.65%
최대 급여	\$4,300	\$2,604	\$390

출처: Hilary W. Hoynes(2005), 『The Earned Income Tax Credit』 (<http://www.hri.co.kr/>, 재인용).

(7) 주거부조(Housing Assistance)

- 미국은 1930년대 이래로 다양한 연방정부 프로그램들은 아파트 및 주택의 건축, 임대, 구입, 관리에 대한 보조금을 제공함으로써 저소득 세대의 주택 문제를 완화해왔음. 또한 1937년 주택법(Housing)이 제정됨에 따라 일반국민을 대상으로 하는 연방주택프로그램이 본격적으로 시작되었음.
- 미국의 주거부조는 크게 공공주택 프로그램, <Section 8> 프로그램, 그리고 특별 요보호자 주택부조 등의 주택부조 프로그램으로 구성되어 있음.
 - **공공주택 프로그램(Public Housing)** : 저소득층을 위한 공공임대주택을 건설하여 저소득층에게 주택을 보급하는 프로그램임. 공공주택 프로그램

을 위해 연방정부가 제공하는 지원금은 주택 및 도시개발성(Housing and Urban Development: HUD)의 책임 아래 각 주의 공공주택사무소로 교부됨.

- <Section 8 프로그램> : 1960년대 주택선택권을 늘리기 위한 새로운 접근을 시도함. 공공주택 프로그램과 달리 공공주택 건설 및 개발을 통해 저소득층에게 주택을 보급하는 것이 아니라 저소득층으로 하여금 시장을 통해 민간소유의 주택을 임대할 수 있도록 하는 프로그램임. 따라서 임대할 수 있는 주택의 종류 및 거주 지역을 제한하지 않음.

□ 수급자격 및 급여체계

- 수급자격

- 1) 공공주택 프로그램(Public Housing) : 신청자(가구)의 연간 총소득이 신청자(가구)의 거주지 중위소득의 80% 미만이며, 시민권 또는 합법적 거주자격이 있는 노인, 장애인, 가구로서, 지역별로 수급자격 유무가 달라질 수 있음.
- 2) <Section 8> 프로그램 : 연간 가구총소득이 거주하고자 하는 거주지의 중위소득의 50% 미만이어야 하며, 시민권 또는 합법적 거주자격이 있어야 함.

- 급여체계

- 1) 공공주택 프로그램(Public Housing) :
 - 공공주택임대료(Total Tenant Payment : TTP)는 수혜자의 연간 총 가구 소득에서 공제액을 제하고 남은 금액을 바탕으로 결정됨.
 - 소득공제 : 피부양자 1인당 \$480, 노인 또는 장애인 1인당 \$400, 가구가 노인 또는 장애인 가구인 경우 의료비 가운데 일부
 - TTP 급여액은 지방 PHA에 의해서 공제액을 제한 연간 가구총소득을 바탕으로 결정되는데, 다음 기준 가운데 가장 높은 기준을 적용하

여 결정함; 조정 월 소득(adjusted monthly income)의 30%, 월 소득의 10%, 주택부조 임대료, 25~50달러 범위 내에서 PHA가 정한 임대보조금

2) <Section 8 프로그램>

- 수혜자는 월 소득의 30~40%를 임대료로 지불하고 차액을 정부에서 지원함.

제2절 영국 공공부조제도와 급여체계

1. 공공부조제도의 발전배경

□ 영국의 공공부조제도는 1942년 베버리지 보고서에 기초하고 있으며, 사회보험, 자발적 보험과 함께 사회보장의 한 방법으로 처음 범주화됨.

- 1948년 국민부조법(The National Assistance Act)은 생존수단의 상실 및 부족상태에 빠진 국민들의 생존권 요구에 대한 사회적 책임을 규정함으로써 350여 년간 지속된 구빈법(Poor Law)을 폐지시켰으며, 국민부조에 필요한 재원을 지방세가 아닌 국세로 전환시켜 조달하도록 규정
 - 국민부조법에서는 공공부조의 기본 원칙으로 국민적 최소한(national minimum)의 원칙을 채택함으로써, 국민부조가 공공부조로서 최후의 사회적 안전망(Social Safety net) 역할을 수행하는데 기여
- 국민부조는 1966년 보충급여(Supplementary Benefits)로 바뀌었으며, 1970년에는 가족수당(Family Allowance)이 가족소득보조금(Family Income Supplements)체도로 바뀌었으며, 1974년 아동급여(Child Benefit)가 생김.

- 이 외에도 40여개의 자산조사, 공적급여제도를 도입·시행함으로써 수급자의 요구에 적극적으로 대처해 나감.

□ 1980년대 대처 총리의 등장과 함께 전개된 신자유주의적 정책에 따라 대처 정부는 사회보장제도의 체계적인 개혁을 단행하게 됨.

- 대처 정부의 사회보장제에 대한 기본 정책은 국가개입의 축소와 근로의 강조, 시장중심의 문제해결 방식으로 바뀌게 되었고, 1986년 사회보장법(Social Security Act)을 제정함.

- 이에 따라 1980년부터는 보충급여(Supplementary Benefits)를 소득지원(Income Support)으로 대체함으로써 자산조사를 더욱 엄격히 강화함.

- 또한 이사비용, 주택수리비, 출산비, 장례비 등 단일목적급여를 사회기금(Social Fund)으로 대체하였으며, 가족소득보조금(Family Income Supplements)은 가족공제(Family Credit), 임대료 보조나 재산세 할인 등의 주택보조금은 주택급여(Housing Benefits)로 대체

- 사회부조에 의한 혜택을 더욱 선별적으로 제공하고자 신청자의 연령은 물론 가족의 부양관계까지 엄격히 조사하게 됨.

□ 이렇듯 자조와 개인책임을 강조하는 자유주의적 복지원칙은 1990년대 보수당 정권 뿐 아니라 1997년 토니 블레어 노동당 정권에서도 계속 이어져 왔는데, 복지에 대한 권리와 의무의 균형을 강조하는 입장이라는 점이 특징적이라 할 수 있음(이정관, 2004 재인용).

2. 공공부조제도의 구성

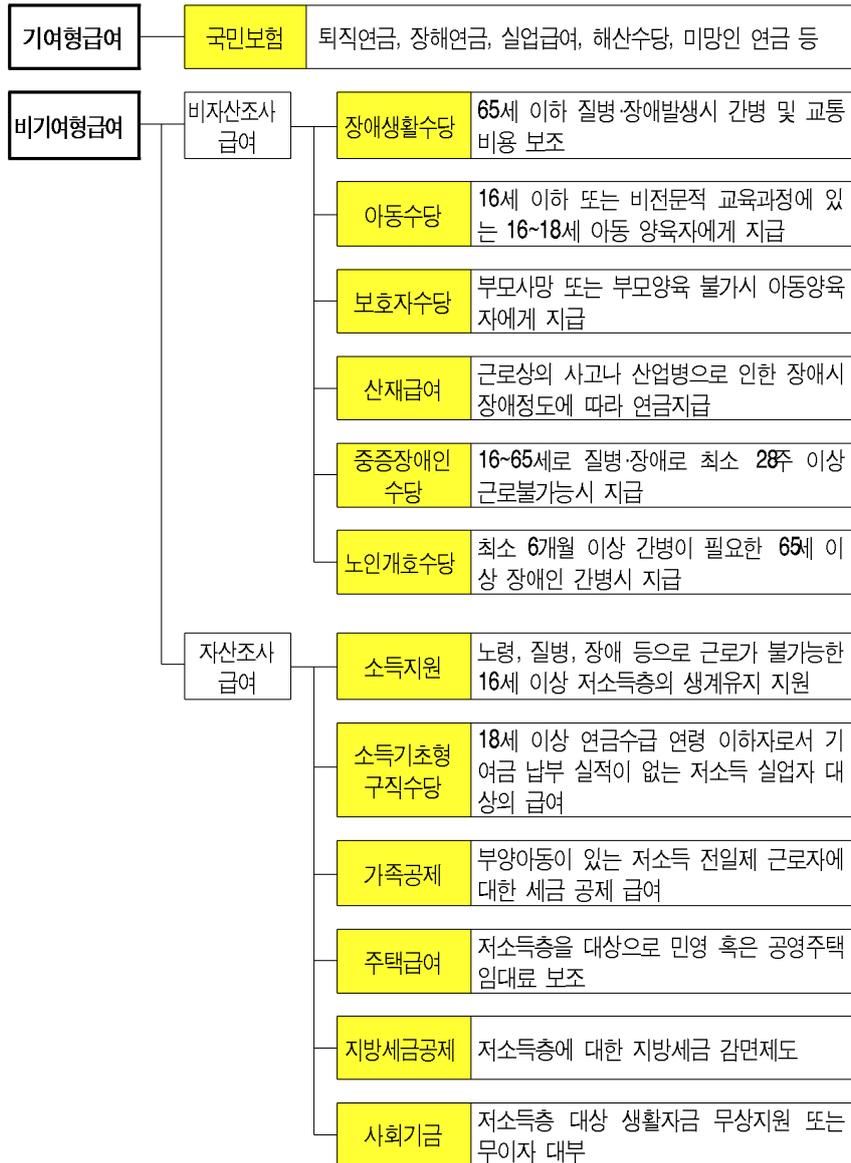
1) 공공부조제도의 구성체계

□ 영국의 사회보장제도는 크게 기여형 급여(Contributory Benefit)와 비기여형

급여(Non-contributory Benefit)로 나뉘고, 비기여형 급여는 다시 자산조사 급여(Means-tested Benefit)와 비자산조사급여(Non-means-tested Benefit)로 구분

- 기여형 급여로는 국민보험(National Insurance)가 대표적이며, 이 속에서 노령·장애·사망·출산·실업·산재 등에 대해 모두 국가가 일괄 관리하도록 하고 있음.
 - 국민보험의 종류로는 퇴직연금(State Retirement Pension), 장해연금(Incapacity Benefit), 실업급여(Contribution-based Jobseeker's Allowance), 해산수당(Maternity Allowance), 미망인 연금(Widow's Pension)등이 있음.
- 비기여형 급여로는 국민건강서비스(National Health Service, NHS), 장애생활수당(Disability Living Allowance), 아동수당(Child benefit), 보호자수당(Guardian's Allowance), 산재급여(Industrial Injuries Scheme Benefit), 중증장애인수당(Severe Disablement Allowance), 노인개호수당(Attendance Allowance), 장애인 보호수당(Invalid Care Allowance), 고용주가 지급하는 법정상병급여(Statutory Sick Pay) 및 법정해산수당(Statutory Maternity Pay)등이 있음.
 - 자산조사급여는 자산조사(means-test)를 거쳐 수혜대상자를 선별하는 급여로서 소득지원(Income Support), 소득기초형 구직수당(Income-based-Jobseeker's Allowance), 가족공제(Family Credit), 지방세금 공제(Council Tax Benefit), 사회기금(The Social Fund), 주택급여(Housing Benefit)등이 포함됨.

[그림 3-2] 영국의 공공부조 구성체계



자료: 박능후 외(2002), 「기초보장체계 비교연구」, 한국보건사회연구원, 재구성.

2) 공공부조제도의 기준선

□ 영국은 미국과 같은 공식적인 빈곤선은 없음.

- 그러나 영국 사회보장청이 저소득층에 대한 공식통계자료로 발간하고 있는 '평균소득 미만 세대'는 「가계자원조사(Family Resource Survey)」의 자료를 기초로 최하위 10분위에 속해 있는 가구들에 대한 자세한 정보를 제공함. 여기서 가장 낮은 평균소득(주택비 지불 이후)의 50%가 빈곤선으로 간주되어 빈곤율을 측정하는데 이용되곤 했으나 이 기준은 단순히 통계적 차원에서 선택된 기준일 뿐임(박찬용 외, 1998).

- 한편 영국정부의 식품영양성(Department of Nutrition and Dietetics: DND)의 Family Budget Unit(FBU)에서는 영국의 생활수준과 생계비 조사를 실시하는데, 조사결과 적정생계비(Moderate but Accurate: MBA)와 저수준 생계비(Low Cost but Accurate: LCA) 두 가지를 공표함⁴⁾. FBU의 MBA와 LCA는 생활에 필요한 재화와 서비스 품목을 구성하고 가격을 고려하여 책정되며, 이들은 자산조사 급여 프로그램의 지원수준 평가에 많이 활용됨(이정관, 2004).

□ 영국의 DWP(Department for Work and Pension)는 매년 4월 소득지원(Income Support)를 지원할 수 있는 신청한도액(Applicable Amount)을 공시해오고 있으며, 이 기준선 미만의 저소득가구가 IS를 신청할 수 있는데, 이 기준선은 LCA를 근거로 가구구성에 따라 계산됨.

- 즉, 배우자, 아동, 장애인 부양 여부 등을 감안하여 가구별 주당 최저생계비를 발표하는데, 이 기준선은 1988년부터 사실상 공식적인 빈곤선의 역할을 하고 있으며, 가구소득이 이 기준보다 낮은 경우 소득지원 신청

4) MBA는 빈곤을 넘어섰지만, 사치스럽지 않은 합당한 수준의 생계비로서 대부분의 가족들이 희망하는 생활수준을 반영함. LCA는 보건과 사회적 통합, 아동의 만족스러운 발달이 위협에서 벗어날 수 있는 최저소득 수준을 대표함.

이 가능함.

- 국민보험(National Insurance)에서 기여의 기준으로 사용하는 소득하한선(Labor Earnings Limit: LEL)은 재무장관이 보험재정 상황이나 물가변동을 고려하여 결정하는데, 통상 남자노동자 평균임금의 20~25% 수준으로서, 이는 근로자의 소득기준선으로 이해됨.
- 이처럼 영국에서는 공식적인 빈곤선이 설정되어 있지 않고 빈곤개념이 다양한데, 이는 최근 영국의 빈곤선에 최저생계 이상의 상대적 개념이 포함되어 있으며, 관대한 수준을 보여주고 있기 때문임.

3) 주요 공공부조제도의 내용

(1) 소득지원(Income Support: IS)

- Income support는 저소득층에게 급여를 제공함으로써 최소한도의 생계를 유지할 수 있도록 하는 안전망(safety net)의 역할을 함.
 - 관리운영주체는 중앙정부와 지방사무소이며, 각 역할은 다음과 같음.
 - 중앙정부 : 사회보장성(DSS)이 사회부조의 급여정책을 담당하며 지역사무소(Regional Office)와 지방사무소(Local Office)에 관한 전반적인 통제와 모든 공공부조의 급여행정을 담당함.
 - 지방사무소 : IS를 실제적으로 집행하며, 지방사회보장위원회(LSSC)를 두어 모든 사회보장급여에 관계된 정책과 행정에 관한 사항을 다룸.
- 수급자격 및 급여체계
 - 수급자격 : 저임금이며 16~59세(60세 이상은 Pension Credit로 받음)인 자이면서 자산이 £16,000 미만인 자, 일할 수 없거나 주당 16시간 이내의 근로만 가능한 자가 그 대상이며, 학생일 경우에는 Job center plus에서의 협의를 거쳐 Income Support를 수급 받을 수 있음.

- 근로능력이 있는 IS 대상자의 경우에는 소득기초형 구직자 급여 제도 (Income-based Jobseeker's Allowance)를 수혜
- 급여체계 : 급여액은 결혼여부, 연령, 부양아동의 수 및 연령, 거주지역에 따라 개인수당(Personal Allowance)을 지급하며, 개인수당 외에 욕구에 따라 부가급여(Premiums)⁵⁾를 지급하거나 주거비용(Housing Costs)을 보조⁶⁾
 - 급여는 대체제도(Giro)나 급여수표(Benefit Payment Book)로 받게 되며, 특별한 경우 현금으로 받음.
 - 세부 사항은 아래의 표와 같음.

〈표 3-8〉 Income Support의 급여액(2006년 4월 현재)

	급여액(주당)
1인가구일 경우	
16~17세	£34.60
상황에 따라	£45.50
18~24세	£45.50
25세 이상	£57.45
부부가구일 경우	
둘다 18세 이상	£90.10
* 둘 또는 한명이 18세 이하라면 위의 표에서 상황에 따른 급여를 지급받음	
한부모가구일 경우	
16~17세	£34.60
상황에 따라	£45.50
18세 이상	£57.45
자녀가 있을 경우	
자녀 출생일부터 20세 생일 전까지	£45.58

5) 특수집단의 특별욕구에 대한 급여의 총액으로, 예를 들면 대상자가 노령, 장애, 혹은 아동이 있거나 편부모이면 혜택을 받게 됨.

6) 공공부조 수급권자가 집을 사거나 임대계약을 하는 경우, 매주 주거비용을 보조함. 그러나, 임대주택, 기숙사, 하숙, 셋방 등에 거주하는 경우 주택급여(Housing Benefits)의 대상이 됨.

〈표 3-9〉 부가급여

가족	£16.25
가족(보호받아야 할 권리를 가진 한부모가구)	£16.25
아동을 양도했을 때	2006년 10월 이후로 지급하지 않음
장애아동	£45.08
보육인	£26.35
장애인-각 성인들마다 지급함	£46.75
연금수령자(부부)	£83.95 (couple)
75~79세의 연금수령자 (couple)에게 더 부가	£83.95 (couple)
80세 이상의 연금수령자 더 부가	£83.95 (couple)
장애인	£24.50 (single)£34.95 (couple)
장애정도가 심했을 때 더 부가	£11.95 (single)£17.25 (couple)
파업(striker)으로 인한 급여 감소일때	£31.00

〈표 3-10〉 주거비용

의지하지 않는 자들의 공제(deductions for non-dependants)		
18세 이하		혜택없음
Income Support 또는 income-based Jobseeker's Allowance ^① 수혜를 받는 25세 이하		혜택없음
18세 이상이며 급여를 받는 일을 하거나 Pension credit ^② 수급을 안받는 경우	총 주급이 £338.00이상	£47.75
	총 주급이 £271.00 ~ £337.99	£43.50
	총 주급이 £204.00 ~ £270.99	£38.20
	총 주급이 £157.00 ~ £203.99	£23.35
	총 주급이 £106.00 ~ £156.99	£17.00
	총 주급이 최소 £106.00	£7.40
그 밖의 경우		£7.40

(2) 소득기초형 구직수당(Income-Based Jobseeker's Allowance)

□ 소득기초형 구직수당은 적극적인 구직활동을 하고 있고, 근로가능한 실업자를 대상으로 하는 자산조사형 급여로서 수급자의 소득 정도 및 저축 또는 자산소득의 양에 의해 수당이 결정됨.

□ 수급자격 및 급여체계

- 수급자격 : 18세 이상 연금수급 연령 이하(남성 65세, 여성 60세 이하)인 사람을 대상으로 하며, 근로를 하고 있지 않거나 평균 근로시간이 주당 16시간 이하인 근로능력자를 대상으로 함.

- 급여체계 : 국민보험 기여금 납부실적이 있는 실업자는 국민보험 급여에 따른 기여기초형 급여를, 기여금 납부실적이 없는 실업자는 소득기초형 급여를 받게 됨. 급여기준과 방식은 IS와 동일하나 반드시 구직활동을 하고 있어야 함.

· 수당은 연령과 가구원의 수입과 구성에 영향을 받음. 한 가구일 경우 주당 £34.60에서 £57.45를 지급 받음. 수당은 신청 후 3일이 지난 후 26주까지 지급받을 수 있음.

· 자세한 주당 급여요율(2006년 현재)은 아래 표와 같음.

〈표 3-11〉 소득기초형 구직자 수당의 요율(2006년 현재)

구분	연령기준	요율
single parent	16~17세	£ 34.60
	18~24세	£ 45.50
	25세이상	£ 57.45
couple	둘다 16~17세	£ 34.60
	둘다 16~17세, 한명은 장애일 때	£ 45.50
	16~17세, 한명 이상에게 아동부양 책임이 있을 때	£ 68.65
	한명은 16~17세, 다른 한명은 18~24세	£ 45.50
	한명은 16~17세, 다른 한명은 25세 이상	£ 57.45
	둘다 18세 이상	£ 90.10
lone parent	16~17세	£ 34.60
	상황에 따라	£ 45.50
	18세 이상	£ 57.45
Dependent children	출생후부터 20세 생일 전까지	£ 45.58

출처: <http://www.jobcentreplus.gov.uk/>**(3) 주거급여(Housing Benefit)**

주거급여는 IS(Income support)를 받고 있거나, IS 수혜자는 아니지만 저소득층인 사람들에게 민영 혹은 공영 주택의 임대료를 보조하는 정책으로서 지방자치단체가 운영하고 있음.

- 이는 전국적 단위의 급여이며, 관련 규칙이 사회보장청(DSS)에 의해 제공되지만 지방정부가 급여를 제공함.

수급자격 및 급여체계

- 수급자격 : 급여신청 유무, 상시고용 여부, 기타 사회보장급여 수급 여부와 관계없이 제공되지만, 지원액은 소득액, 가족규모, 저축액, 집세 등을 고려하여 결정

- 자산에 대한 선정기준은 IS에 비해 두 배가 높으며, 자산이 £16,000 이상인 경우 수혜자격이 없어짐. £3,000(동거인 또는 신청자 자신이

60세 이상인 경우엔 £6,000까지 허용) 이상의 자산에 따라 감면된 금액을 지급(2006년부터는 기준이 £6,000로 상승함)

- 급여체계 : 일반적으로 IS대상자나 FC대상자는 최고액(Maximum Housing Benefit)을 수급할 수 있으며, 연령이 16~17세 및 18~24세인 수혜자의 급여 수준이 같다는 점과 편부모의 경우 급여율이 더 높다는 점(25세 이하에게는 더 나은 혜택이 있음)을 제외하고는 IS와 급여율 체계는 동일
 - 한 부모에게는 특별 수당으로 £22.20을 제공하며, 세부 사항은 다음의 표와 같음.

〈표 3-12〉 Housing Benefit의 급여체계(2006년 4월 현재)

Pension Credit의 혜택을 받는 사람	혜택 없음	
25세 이상이며 Income Support의 혜택을 받는 자 또는 자산에 기반한 구직자수당이나 18세 이하이면서 직업이 없는 사람	£7.40	
18세 이상이면서 다음의 소득을 얻는 자		
£106.00 이하	£7.40	
£106.00 ~ £156.99	£17.00	
£157.00 ~ £203.99	£23.35	
£204.00 ~ £270.99	£38.20	
£271.00 ~ £337.99	£43.50	
£338.00 이상	£47.75	
임대료에 포함된 식사비에 대한 차감		
	성인	16세 이하 아동
하루 세끼 초과	£20.50	£10.35
적어도 하루에 세끼	£13.65	£6.85
아침 식사만	£2.50	£2.50
임대료에 포함된 연료비에 대한 차감		
방 하나 초과	난방	£11.95
	온수	£1.40
	전등	£0.95
	조리용	£1.40
	모든 연료비	£15.70
One room	난방비 일체(조리비 제외)	£7.15
	조리비	£1.40

출처: http://www.dwp.gov.uk/lifeevent/benefits/housing_benefit.asp**(4) 지방세금공제(Council Tax Benefit)**

□ 자산조사를 통한 급여 중 가장 최근에 도입된 것으로 지방자치단체에서 운영하고 있으며, 지방의회에서는 세금을 통해 집을 소유하거나 rent할 수 있게 도와주는 제도임.

- 감면액은 소득과 자산, 부과된 지방세액, 개인적 상황(personal circumstance)에 따라 차등지급하며, 최대 100%까지 감면 가능

□ 수급자격 및 급여체계

- 수급자격 : 저소득층으로 18세 이상 60세 이하, Pension credit과 같은 다른 기존의 연금의 혜택을 받고 있지 않는 자여야 하며, 자산이 £16,000이하인 자에게 지급하도록 함.
- 그 외 영국에 온지 2년이 안된 자 및 전일제 학생은 혜택을 받을 수 없음. 그러나 자신의 동거인이 학생이더라도 혜택은 받을 수 있음.

(5) 아동수당(Child Benefit)

□ 아동수당은 소득이나 국민보험 기여금 납부 여부에 관계없이 16세 이하 또는 비전문적 교육과정에 있는 16~18세의 아동을 양육하는 자에게 지급되는 것으로서, 1945년에 처음 입법되었음.

- 재원은 정부에서 전액 부담(조세)하며, Inland Revenue(세무청)에서 관리

□ 수급자격 및 급여체계

- 수급자격 : 16세 이하의 아동을 원칙으로 하며(단, 전일제 교육은 수료했지만 주 24시간 이상의 노동을 하지 않는 17세까지), 전일제 교육을 받는 19세까지 해당됨. 수급자는 꼭 영국에 거주하여야 하며, 거주하고 있다는 것을 증명할 수 있어야 함.
- 급여체계 : 첫째에게는 주당 £17.0, 둘째 이후에는 £11.40이 추가되어 지급

(6) 보호자수당(Gurdian's allowance)

□ 보호자수당은 부모가 사망한 고아나 부모가 양육할 수 없는 상황에 있는 아동을 양육하는 사람에게 지급하는 것으로서 재원은 국민보험 기금에서 제공하며, Inland Revenue(세무청)에서 관리함.

□ 수급자격 및 급여체계

- 수급자격 : 정식으로 아동을 양육하는 후견자(양부모) 또는 생존하는 1명의 부모
- 급여체계 : 아동 1인당 £12.20 지급 원칙. 하지만 child benefit을 많이 받으면 £9.70까지 감액할 수 있음.

제3절 스웨덴 공공부조제도⁷⁾와 급여체계

1. 공공부조제도의 발전배경

- 1930년대에 본격적으로 도입되기 시작한 스웨덴의 각종 사회서비스 제도와 수당제도들은 1960년대 이후로 적지 않은 변화의 움직임이 감지되었음. 특히, 기존의 여러 복지제도들 간에 유기적인 연계성이 부족했다는 점이 문제로 제기되었고, 특수한 집단이 아니라 사회구성원 전체를 사회서비스 대상으로 삼아야 한다는 점이 주장되었음.
- 이에 따라 마침내 1980년대에는 사회부조제도와 사회복지서비스를 하나의 법체계로 통합한 사회서비스법(Socialtjänstlag, Social Services Act)이 제정되었음(이현주 외, 2003: 178).
- 1982년부터 시행된 사회서비스법의 가장 두드러진 특징은 개인의 자발적 역할을 강조하는 한편, 총체적 관점에서 기관의 개입을 추구한다는 점임. 세계

7) 스웨덴의 공공부조를 일컫는 용어로는 'ekonomiskt bistånd'와 'socialbidrag' 등이 사용됨. 2001년 이후로 사회보장급여(social bidrag; social security benefit) 개념 대신에 사회서비스법에서 사용되는 'ekonomiskt bistånd'가 사용되면서 공식적으로 'ekonomiskt bistånd'가 채택되고 있음(ebs 2006). 'ekonomiskt bistånd'는 문자적으로 '경제적 지원'이라는 의미가 있지만 영어로는 이를 'social assistance'로 번역하고 있기에 여기서는 '공공부조'보다는 '사회부조'로 옮기도록 함.

한 부분까지 규정하고 강력하게 규제하던 기존의 법령과는 달리, 이 사회서비스법은 개개인의 자발적 행위와 자기결정을 중요한 원칙으로 삼았음.

- 또한, 총체적 관점(helhetssyn)에서의 개입은 이전에 서로 다른 법적용을 받던 분리된 영역의 사회복지서비스들이 단일한 체계에서의 법적용을 받고, 개인 및 집단에 대한 개입에서도 총체적 상황 속에서 모아진 해결책을 찾으려 하는 것이었음(Socialstyrelsen 2003).
- 1982년 사회서비스법의 제정으로 인해 오늘날 스웨덴 사회서비스(Socialtjänst)는 사회부조(ekonomiskt bistånd)와 대인 및 범주별 사회서비스를 포괄하게 되었음.
- 또한 사회서비스 제공의 궁극적인 책임이 중앙정부에서 각 지방자치단체인 코뮌(kommun)으로 이관되었음. 이로써, 국가수준에서 가이드라인은 주어지는 한편, 사회서비스의 수준과 규모는 전국 290개 코뮌에서 자율적으로 결정할 수 있게 되었음.

- 이후 개정된 1998년 사회서비스법에서는 사회부조수급권리가 분명하게 명시되고, 사회부조수급에 대한 행정소송권이 삭제되었음. 또한 소득지원은 국가 기준 생계비(riksnorm)와 그 외의 합리적 비용을 위한 지원으로 나뉘어졌음. 소득지원이 아닌 사회부조는 코뮌이 자체적으로 결정할 수 있게 되었음.
- 2002년 1월 1일에는 새로운 사회서비스법이 다시 개정, 발효되었음. 이로써 어떤 형태의 부조이든 모든 사회부조는 자산조사를 수반하게 되었고 사회부조는 소득지원 항목 또는 기타 항목으로 나누어 수급할 수 있게 되었음.
 - 또한 그에 따른 결정에 대해 행정법에 따라 항소할 수 있게 되었는데, 이는 원칙적으로 1998년 이전의 항소권이 복귀된 것이라 할 수 있음.

2. 공공부조제도의 구성

1) 공공부조제도의 구성체계

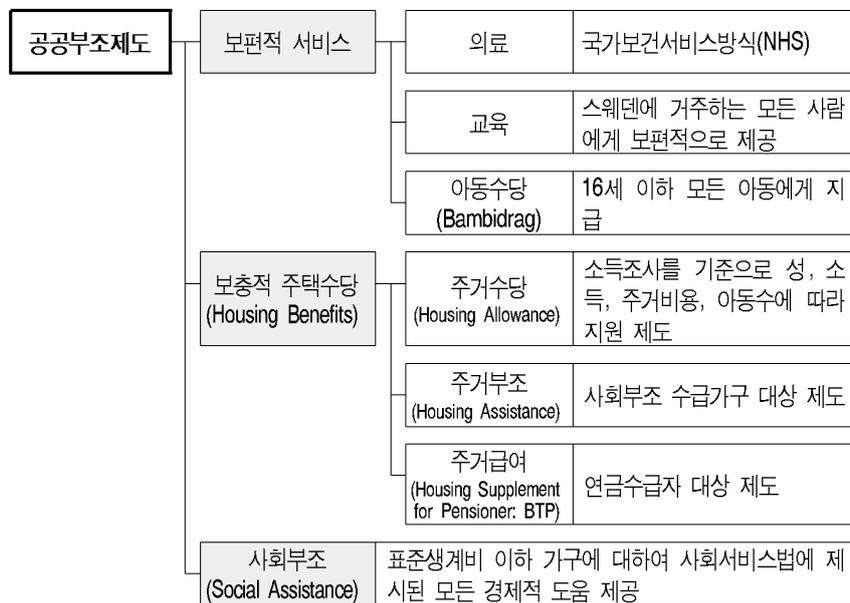
- 스웨덴의 빈곤정책은 스웨덴 전체 사회보장시스템 내에서 매우 다양한 통로를 통해 이루어짐.
 - 소위 스웨덴 모델은 완전고용을 중심축으로 하여 설계된 것이었고, 노동을 강조하는 원칙에 따라 사회정책 및 노동시장정책이 마련되었기 때문에 빈곤정책 역시 완전고용이라는 맥락에서 추진되었음. 그리하여 스웨덴의 빈곤정책은 일차적으로 사회보험을 중심으로 하여 그 기틀이 마련되어 있음.
- 사회보험의 대상이 아닌 자들의 경우, 노동경력이 급여수급조건을 충족시키지 못하는 경우나 노동시장에의 기여가 없는 경우라도 스웨덴에서의 거주 여부를 수급자격조건으로 하는 보편적인 급여를 제공받을 수 있음.
 - 실업보험 비대상자는 실업급여, 질병보험과 부모수당에서 받을 수 있는 무각출 정액급여와 연금의 기초보장부분을 받을 수 있음.
- 또한 데모그란트 형식으로 지급되는 아동수당 제도나 NHS⁸⁾로 국가가 제공하는 보건 및 의료서비스 그리고 교육서비스 등 다양한 프로그램이 갖추어져 있음. 그리고 거기에 보태어 특징적인 주택수당 제도가 마련되어 있음.
- 그럼에도 불구하고 사회보험과 각종수당이 포괄하지 못하는 부분이 있을 경우, 사회부조(ekonomiskt bistånd; social assistance)는 사회복지시스템의 최후의 안전망으로 기능하게 되는 것임(Socialstyrelsen 2003). 따라서 상대적으로 사회부조 수급자의 전 인구 대비 비율은 상당히 낮은 수준에 머무를 가능성

8) 대부분의 모든 사회서비스가 코뮌에서 제공되는 것과는 달리, 보건 의료 분야는 주정부 랜(Län: county council) 책임하에 주정부의 재정으로 운영됨. 보건중심적인 의료체계에서 치료비용이나 입원비는 매우 낮은 편이나, 치과치료비용은 상대적으로 매우 높음.

이 큼. 즉, 스웨덴의 사회부조는 기능상 그 잔여적 성격이 더 두드러진다고 할 수 있음.

□ 위에서 살펴본 스웨덴의 공공부조제도는 [그림 3-3]과 같이 정리될 수 있음.

[그림 3-3] 스웨덴의 공공부조제도 구성체계



2) 공공부조제도의 기준선

- 스웨덴은 사회서비스법 4조 3항에 의하면 매년 정부가 최저생계비(riksnorm)를 공표하게 되어 있으며, 이는 공공부조의 수급권 여부를 판별하고 급여액을 산정하는 기준으로 이용됨.
- 최저생계비는 전국기준에서 설정되지만, 지역적·개인적 특성을 고려하여 기초지자체별 최저생계비로 공표됨.
 - 따라서 기초지자체에서 공공부조 수급액을 결정할 때에는 전국기준에서 설정되는 항목들은 정부의 공표액을 기준으로 하고, 그 외 지역적·개인적 특성에 따라 계산되는 항목의 내용 및 액수는 해당 기초지자체별로 증감이 있을 수 있음.
- 다음에 제시된 <표 3-13>과 <표 3-14>는 2006년도 국가기준 생계비의 개인비용 부문과 가구공동비용 부문을 각각 정리해 놓은 것임(Socialstyrelsen, 2006).

〈표 3-13〉 아동 및 청소년/ 성인의 개인생계비⁹⁾

		아동 및 청소년						성인		
연령별		1세미만	1~2세	3세	4~6세	7~10세	11~14세	15~18세	독신	부부동거
식품비	(점심불포함)	550	600	600	770	-	-	-	-	-
식품비	(점심포함)	680	760	760	980	1,050	1,190	1,390	1,510	2,450
의복비		280	370	370	400	430	450	490	480	970
여가비		40	130	130	230	330	400	400	370	740
위생비		490	430	120	80	90	140	180	240	530
보험료		50	50	50	50	50	50	50	-	-
총액 (크로 나/월)	점심 불포함	1,410	1,580	1,270	1,530	-	-	-	-	-
	점심 포함	1,540	1,740	1,430	1,740	1,950	2,230	2,510	2,600	4,690

* 1크로나 = 133원(2006. 12 기준)

〈표 3-14〉 가구원수에 따른 가구 공동생계비

	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
총액 (크로나/월)	820	920	1,140	1,320	1,510	1,710	1,880

* 1크로나 = 133원(2006. 12 기준)

주: 7인 이상 가구에서는 1인 증가시마다 170크로나(7인가구에서 6인가구의 비용을 뺀 금액)씩 더함. 가령, 8인 가구의 경우 2,050크로나임.

3) 주요 공공부조제도의 내용

(1) 보편적 서비스

9) 가령, 주 5일간 코문의 아동보호시설과 같은 곳에서 점심이 제공될 경우에는 국가기준에서 <점심 불포함>에 해당하는 비용으로 계산함. 1인 가구의 독신자를 위한 개인 비용이나 다가구의 독신자를 위한 개인비용은 차이가 없음.

가. 의료

- 스웨덴의 보건 및 의료시스템은 국가보건서비스방식(NHS)으로 운영됨. 그러나 예외적으로 치과치료는 완전한 NHS를 따르지 않는데, 20세 미만에 한해서만 무상치료를 하고 20세 이상의 경우는 사회보험방식으로 운영됨.
- 보건서비스 공급과 재정은 공공부분의 책임으로서, 21개 광역자치단체의 주요 책임사항임. 보건복지청의 감독하에 21개의 광역자치단체가 보건 및 의료서비스를 운영, 담당하고 있음.
 - 주정부는 보건 의료와 관련한 자체 과세권을 갖고 있으며, 이를 통해 주정부는 병원을 운영하고 보건서비스를 제공할 수 있음.
 - 광역자치단체는 가정의, 물리치료사, 산부인과, 종합병원과 같은 민간의료기관의 서비스를 구매하여 그것을 지역주민에게 제공함¹⁰⁾.
 - 의료급여의 지출추이는 2003년 40,523,000,000크로나, 2004년 35,944,000,000크로나, 2005년 32,479,000,000크로나로 다소 감소하고 있음(Försäkringskassan, 2005).

나. 교육

- 스웨덴은 누구나 교육받을 수 있는 권리를 사회적으로 실현하고 있으며, 이에 따라 평생교육이 발달하였음.
- 교육과정은 유치원, 입학전학급, 의무교육과정인 기초학교(9년), 고등학교(3년), 고등교육과정인 대학교 학부 및 그 이상의 교육과정으로 구성되어 있음. 그 외에도 다양한 성인교육 프로그램이 전국적으로 개설되어 있음.
 - 교육관련 정책은 대학교육 이전의 교육은 학교청(skolverket)이, 대학교육은 고등교육청(Hogskoleverket)에서 담당함. 대학교육을 제외한 모든 교육은 각

10) http://www.sweden.se/templates/cs/BasicFactsheet___6856.aspx

지방자치단체의 소관이며, 각 지자체는 이를 위한 과세권을 지님. 대학의 경우, 중앙정부의 재정과 기타 대학의 연구수익으로 재정을 충당함.

- 유치원을 제외하면 스웨덴에서의 교육은 스웨덴에 거주하는 누구에게나 보편적으로 받을 수 있음. 유치원을 제외한 전 교육과정에서 학비, 교재비, 점심이 무료로 제공되며, 대학교육 역시 학비는 무료임. 유치원에서는 부모의 소득에 따라 차등적으로 교육비를 부과하고 있음.

다. 아동수당(Barnbidrag)

□ 아동수당은 스웨덴에 거주하는 16세 이하 모든 아동에게 지급되는 급여임. 그러나 16세 이후에도 의무교육기관인 9년제 기초학교(*grundskola*)에 다니는 아동의 경우 아동수당을 연장 지급받을 수 있음.

- 아동수가 많은 다자녀가족 보충수당(*large family supplement*)은 아동이 둘 이상 있는 가족에게 지급됨. 16세 이상인 자녀가 의무교육을 받고 있을 경우 아동 수에 포함함(아동수에 따른 급여액에 대해서는 아래 <표 3-15> 참조).
- 아동수당은 가족정책의 일환으로, 아동 보유 가구의 소득을 지원해줌. 아동수당과 관련한 제반 사항은 지역사회보험사무소에서 담당함.

<표 3-15> 아동수에 따른 월 급여액(2006년 현재)

(단위: 크로나*)

아동수	아동수당	다자녀가족 보충수당	수당 총액
1	1,050	-	1,050
2	2,100	100	2,200
3	3,150	454	3,604
4	4,200	1,314	5,514
5	5,250	2,363	7,613

* 1크로나 = 133원(2006. 12 기준)

(2) 보충적 주택수당

- 주택수당의 근본적인 목적은 경제적으로 취약한 가구에 수당을 지급함으로써 편안하고 충분히 넉넉한 주거지에서 생활하도록 하는 데에 있음.
- 스웨덴에서 주거와 관련한 급여의 성격은 고용에 기반한 급여가 아니라 거주를 기반으로 하여 지급하는 것이라는 점에서 보편적 성격이 있다고 볼 수 있음. 즉, 신청자는 급여를 신청하려는 코문에 거주하면서 주민등록이 되어있으면 됨.
 - 한편 주택수당이 주택보유형태(임대, 조합주택, 자기주택)와는 상관없이, 일정소득 이하의 아동 보유 가구와 새로 분가한 청년 가구를 지원한다는 점과 이를 위해 자산조사를 수반한다는 점은 주택수당이 지닌 사회부조의 성격을 보게 함. 즉, 스웨덴의 주택수당은 보편적 서비스의 성격과 사회부조의 성격을 동시에 지니고 있다고 이해할 수 있음.
 - 뿐만 아니라, 주택수당 급여의 성격은 사회부조의 측면을 지니는 반면, 그것을 관리 운영하는 기관은 여타의 사회부조를 관장하는 보건복지청이 아니라 사회보험청이라는 사실은 스웨덴 주택수당의 보충적이고 양면적 성격을 드러내고 있다고 하겠음.
- 특히 주택수당의 특징은 급여 기준선이나 급여액의 운영이 소득대비 합리적인 주거비의 부족분을 보충하는 방식으로 이루어진다는 점에 있음.
- 수급자격 및 급여체계
 - 수급자격 : 아동이 있는 일정소득 이하의 가구와 새로 분가한 18세 이상 29세 미만의 청년가구에 주어지는데, 주택보유형태(임대, 조합주택, 자기주택)와는 상관없음. 단, 신청자는 급여를 신청하려는 코문에 거주해야 하고, 주민등록이 되어 있어야 함.
 - 급여체계 : 수당의 크기는 가구의 가족 수, 가구의 소득과 자산, 주거비용

과 주거면적에 따라 달라짐. 주택수당은 크게 주거비 보조금(bidrag till bostadskostnad)과 집에 있는 아동을 위한 특별보조금(Särskilt bidrag)으로 구성됨.

- 아동과 함께 거주하는 가구의 경우 주거비 보조와 특별보조를 둘 다 받을 수 있는데, 특별보조금은 아동 수에 따라 달라짐. 함께 거주하지는 않고 다른 지역 주소지에 등록되어 있는 아동이 이따금씩 같이 머무는 가구의 경우는 주거비 보조만 받을 수 있음. 이것은 아동을 보육하지 않는 18~29세의 청년 가구에도 똑같이 적용됨.
- 청년가구의 경우, 주거비용 구간에 따라 별도의 비율로 마련된 산정 기준이 있음(75% 적용구간 보조금 + 50% 적용구간 보조금).
- 덧붙여 2006년에 새롭게 도입된 주택수당으로서 방문보조금(umgängesbidrag)이 있음. 방문보조금이란 아동과 함께 동일 주소에 거주하지는 않지만 이따금씩 아동이 찾아와 머무는 경우에 지급되는 보조금임. 이 방문보조금과 앞서 말한 특별보조금은 최대 세 명의 아동에 대하여 받을 수 있음. 방문보조금을 받기 위해서는 신청자가 임대권이나 거주권을 소유하고 있는 거주지에서 살아야 함¹¹⁾.
- 주택수당의 급여수준은 다음과 같은 공식을 따라서 산정됨.

$$\frac{(\text{방문보조금 or 특별보조금}) + (\text{주거비 보조금}) - (\text{기초소득초과분 } 20\%/12)}{(\text{최대 보조금 총액}) - (\text{기초소득초과분}/3) / 12}$$

□ 앞서 언급한 바와 같이, 주택수당은 사회부조로서의 성격이 있음에도 그것을 관리 운영하는 기관은 사회보험청임. 사회보험청은 주택수당을 신청할 수 있는 기준이 되는 소득상한선을 제시하고 있음(<표 3-16> 참조).

- 가구의 연간소득이 이 기준선 미만일 경우에만 소득조사를 통해 차등적인 급여를 받을 수 있음. 소득상한선은 BI(Bidraggrundande Imkomst: 급여지

11) <http://www.forsakringskassen.se/omfk/analys/barnfamilj/bob>

급의 근거가 되는 연간소득)의 상한선인데, 이는 실제소득이 아닌 예상소득으로서 주택수당 신청 당시 예상할 수 있는 한 해 동안의 소득총액임.

- 신청자가 예상소득을 바탕으로 신청한 주택수당은 조사를 거친 후 빠르면 신청한 그 달에 바로 지급이 시작되며, 최대 12개월간 받을 수 있음. 1년이 지나면 국세청은 개인의 연간소득을 고지하는데, 예상소득보다 소득이 많았을 경우 이전에 받았던 주택수당초과분을 사회보험사무소에 반환하고, 소득이 적었을 경우 수당을 더 지급받음.

〈표 3-16〉 가구구성별 급여신청 가능한 연간 소득상한선

연간 최고 소득	아동 있는 가구						아동 없는 가구 (18~29세)	
	그룹1			그룹2			독신	동거
	아동1	아동2	아동3	아동1	아동2	아동3		
	267,000kr	307,500kr	354,000kr	208,500kr	249,000kr	295,500kr	77,000kr	94,000kr

출처: Bostadsbidrag allmän information(http://www.forsakringskassan.se/fakta/bostadsbidrag_allm)

□ 수급규모 및 수급추이

- 주택수당 수급자 비율은 2002년 기준으로 전체 스웨덴 가구주의 15.3%(524천명)이며, 특히 한부모 가구주의 약 60%가 혜택을 받았음. 연도간 수급자 추이는 1994년을 기점으로 점차 감소하고 있음.
- 전체 주택수당지출은 146억 SEK(2002년)이며, GDP 대비 0.64%를 차지하였으며, 주택수당 수급자 추이와 마찬가지로 지출 추이 역시 1994년을 정점으로 줄고 있는 양상을 보임.

〈표 3-17〉 주택수당 지출 추이: 1991-2002년

(단위: 백만 SEK)

연도	가구 대상 주택수당	연금수급자 및 장애인 대상 주택수당	총 주택수당	GDP 대비 비율(%)
1991	5065	7702	12767	.72
1992	5928	8137	14065	.80
1993	7164	9750	16914	.98
1994	8669	10929	19598	1.09
1995	9220	10440	19660	1.05
1996	8373	9923	18296	.97
1997	6195	9544	15739	.81
1998	5749	9591	15340	.76
1999	4936	9970	14906	.71
2000	4283	9643	13924	.63
2001	4069	10420	14489	.65
2002	3892	10514	14406	.64

출처: Yearbook of Housing and Building Statistics 2004(Bostads och byggnadsstatistisk årsbok 2004)

〈표 3-18〉 전체 주택수당 수급자 추이: 1991-2002년

(단위: 천명)

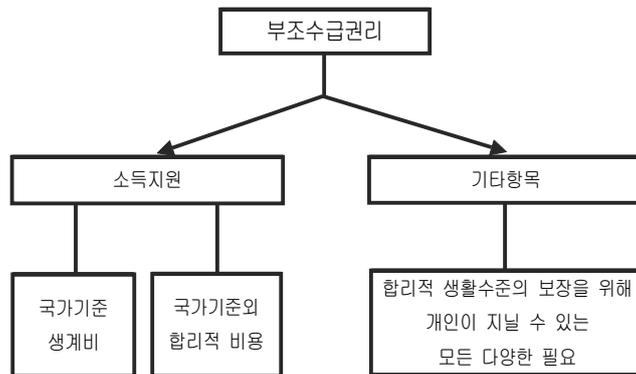
연도	아동이 있는 가구주	아동이 없는 가구주	연금수급자	전체
1991	285	43	559	887
1992	306	61	549	916
1993	346	95	593	1034
1994	406	132	608	1146
1995	428	148	563	1139
1996	403	68	538	1009
1997	309	45	503	868
1998	283	55	490	828
1999	255	49	474	778
2000	227	41	458	726
2001	204	34	456	694
2002	191	33	455	524

출처: Yearbook of Housing and Building Statistics 2004(Bostads och byggnadsstatistisk årsbok 2004)

(3) 사회부조

- 사회부조는 사회서비스법에 제시된 모든 경제적 도움을 포괄하는 개념임. 2002년 사회서비스법은 사회부조를 수급할 수 있는 권리를 ‘소득지원’과 ‘기타 항목’으로 나누어 명시하고 있고, ‘소득지원’을 다시 ‘국가기준 생계비’와 ‘국가기준 외 합리적 비용’으로 구분하고 있음([그림 3-4] 참조).

[그림 3-4] 사회부조 수급권리 체계



출처: Socialstyrelsen 2003, p.35에서 인용

가. 소득지원(Försörjningsstöd; income support)¹²⁾

- 소득지원은 합리적인 생활수준을 영위할 수 있도록 앞서 언급한 ‘국가기준 생계비’와 ‘국가기준외 합리적 비용’에 근거하여 지급되는 현금급여임. 합리적인 생활수준은 최소한의 소비나 과도한 소비가 아니라, 가계가 일상생활에서 필요로 하는 재화와 서비스를 포함하는 어떤 수준을 의미함.
- 수급자격 및 급여체계

12) eb 2003 pp.39-60.

- 수급자격 : 스웨덴에 거주하며, 보험의 보호를 받지 못하는 자, 소득지원을 신청하기 전에 주택수당이나 아동수당과 같은 급여신청이 선행되어야 함. 이러한 대상은 소비자청(Konsumentverket)이 최근의 가격조사 및 소비 실태를 가계별, 연령별로 조사, 산출한 것을 근거로 매년 의회에서 결정함. 보건복지청은 매년 국가기준의 액수와 분배방법에 관한 정보를 각 코문에 공지함.
- 급여체계 : 국가기준생계비 지원의 경우 가구구성원, 연령, 지역차이에 따른 비용이 국가기준으로 매년 제시되며, 국가기준의 비용 지원의 경우 코문 지침(kommunala riktlinjer)에 따라 각 지자체가 자체적으로 결정함.
 - 소득지원은 다음의 9가지 항목을 포함함. ① 식품, ② 의복과 신발, ③ 여가활동과 놀이, ④ 보건과 위생, ⑤ 아동보험 및 청소년보험, ⑥ 소비재, ⑦ 신문, 전화, TV-수신료, ⑧ 가구 및 가전제품, ⑨ 주택보험으로 구성됨¹³⁾. ①~⑤의 항목은 개인을 위한 비용으로, ⑥~⑨의 항목은 가구전체를 위한 공동비용으로 산정되는데, 이때 지역규모에 따라 중소대도시 각각의 가구공동비용이 산정됨.
 - 소득지원 중에서 ①~⑦의 항목은 국가기준으로 제시되는데, 국가기준은 연령별, 가구형태별로 매달 필요한 개인 생활비와 가구 공동경비의 합산금액임. 국가기준은 코문에 공통 적용되는 기준으로 코문별 급여액 차이가 나지 않지만, 코문에 따라서 7세 미만 아동의 급식여부에 따라 국가기준 지급액이 달라질 수 있음.

13) 각 항목의 내용을 자세히 살펴보면, ② 의복과 신발은 드라이클리닝비용, 가방, 시계, 우산을 포함하며, ③ 여가활동과 놀이는 스포츠 클럽, 극장, 비디오대여, 음악감상, 독서, 싸이클, 수영, 스키, 스케이트 등을 포함하는 실내외 여가활동을 커버하는 비용으로 산정됨. ④ 보건과 위생은 세면도구와 같은 개인 위생품, 헤어컷 비용, 면도기구 포함함. 3세까지 유아용냅킨을 포함함. 그러나 보건의약품, 의사진료 및 치과치료, 처방약은 포함되어 있지 않음. ⑤ 아동보험 및 청소년보험은 질병 및 상해를 보상하는 집단보험이고, ⑥ 소비재는 집안, 의복, 구두 관리에 필요한 물품들, 전구, 구두광택약, 화장지, 키친타올, 테이프 등을 포함함. ⑦ 신문, 전화, TV 수신요금은 휴대용 전화 사용료가 포함되어 있고, 종이, 편지봉투, 우표를 포함함. 케이블TV요금, 인터넷, 컴퓨터는 포함되지 않음.

- 합리적 생활수준을 영위하기 위해 국가기준외에 지급될 수 있는 급여로는 주거, 가구의 전기요금, 출장비용, 주택보험(hemförsäkring), 조합원비, 실업부조기금(arbetslöshetskassa)을 위한 비용이 포함됨. 이들 비용은 국가기준이 없기 때문에, 각 코문에서 개개인에 대한 자산조사¹⁴⁾를 통해 각 개인의 상황에 따라 수급가능한 급여액의 수준을 결정하게 됨.
- 가구가 필요로 하는 소득지원금액은 가구의 **[(개인비용 + 가구공동비용 + 합리적 비용) - 소득]**으로 산정하며, 각 지자체규정에 따라 급여수준이 달라짐.

나. 기타 항목(Livsföring | övrigt)

- 사회부조를 구성하는 또 다른 축으로서 ‘기타 항목’은 소득지원 항목에는 해당되지 않지만, 합리적 생활수준에 이르기 위해서 개인이 필요로 하는 모든 것이 해당됨. 소득지원 항목이 매달 소요되는 정기적인 비용을 포괄한다면, ‘기타 항목’은 임시적이고 드물게 발생하는 미래적 욕구를 위한 것임.
- 기타 항목에는 보건 및 질병치료, 치과치료¹⁵⁾, 안경, 집안 장비, 이사, 아동용 장비, 자녀와 만나기 위한 여행비¹⁶⁾, 지방자치단체에서 제공하는 사회복지서비스, 수수료, 휴양, 장례 등에 필요한 비용이 해당됨. 그리고 특별한 사유가 있다면 예외적이지만 부채에 대한 지원도 받을 수 있음.

14) 부조수급신청자는 자산조사에 필요한 주민등록증, (토지, 가옥 등의)차용증서, 임대료 송장 또는 거주지와 주거비용이 기재된 여타 서류를 제출해야 함. 신청자의 재산상태를 증명하기 위해서 최근의 세금환급서를 첨부하기도 함. 만일 다른 소득이 있다면 신청자는 임금명세서를 지참해야 하고, 지난 2~3개월 동안 연금, 질병급여(sickness benefit), 부모수당, 주택수당(housing benefit) 등을 통해 받았던 급여를 고지해야 함.

(<http://www.socialstyrelsen.se/Publicerat/2006/9132/2006-114-2.htm>)

15) 치과치료비용은 위급한 경우를 제외하고 통상 치료를 시작하기 전에 사회복지사무소의 승인을 받아야 함.

16) 이혼 등으로 한 가족이 함께 살고 있지 않은 경우에 부모와 자녀가 정기적인 만남을 위해 지출하는 비용을 의미함.

□ 기타 항목의 급여 기준과 급여액은 각 지방자치단체에서 정함.

제4절 프랑스 공공부조제도와 급여체계

1. 공공부조제도의 발전배경

□ 프랑스 공공부조제도는 1940년대 장애수당 등을 중심으로 취약계층에 대한 보호를 시작하였고, 1970년대 편부모수당 등 다른 취약계층에 대한 보호를 강화하였으며, 1990년대 초반에 이르러 근로빈곤층에 대한 다양한 수당제도를 도입.

- 주목해야 할 점은 1990년대 중반이후 근로빈곤층을 대상으로 하는 생계급여제도가 강화되기 시작하였다는 것. 이는 최소통합수당(RMI)이 근로빈곤층 증가와 밀접한 관련이 있음을 시사.

※ 프랑스에서 근로빈곤층 수급자의 규모가 증가하였다는 것은 2004년 유럽연합에서 발간한 『유럽의 근로빈곤층』 보고서가 같은 시기 유럽 각국에서 근로빈곤층이 증가하였다고 보고한 것과도 맥을 같이 함.

- 하지만 정권이 교체되는 경우 생계급여제도에 대한 개혁방향이 다양한 또는 상반되게 나타나기도 하였음.

※ 참고로 1997년 집권한 사회당은 반소외법을 제정함으로써 복지정책 전반에 대한 확대 지향적 개혁을 시도하였다면, 2002년 집권한 우파정당은 수급자의 취업을 촉진하는데 목적을 둔 근로소득세 환급제도(PPE)와 단기고용계약(RMA)을 강력하게 추진하는 등의 개혁을 시도하였음. 하지만 정권의 교체가 복지지출의 가시적 축소로 나타나지 않았음.

- 프랑스는 최근 서구 복지국가들을 중심으로 나타나고 있는 ‘복지축소’ 경

향과 관련해서 아직 강력한 조치를 취하지 않고 있는 상황. 이는 영국의 “제3의 길” 노선에 대한 좌우 모두의 비판적 태도와 무관하지 않음.

- 프랑스 공공부조제도를 이해하기 위해서는 먼저 강력한 사회보험제도와 매우 독특한 가족수당제도의 역할을 이해해야 할 것임.
 - 사회보험은 전체적으로 가입율이 90%를 넘어섬으로써 조합주의 복지국가의 전형적인 모습을 나타내고 있으며, 자영업자와 농민들은 별도의 보험 제도로 관리. 이 제도는 공공부조제도의 정책수요를 최소화하는 장치로 작동.
 - 가족수당제도(Prestations Familiales)는 프랑스 복지제도를 특징짓는 가장 강력한 지원제도임. 이는 크게 인구학적 조건을 충족시키면 받을 수 있는 보편적 수당과 소득기준을 충족시켜야 하는 자산조사형 수당으로 구분됨. 후자는 공공부조제도 또는 인구학적 집단에 대한 생계급여제도를 의미함.
 - ※ 중요한 사항은 공공부조제도 수급자가 가족수당을 받는 경우, 이것을 급여산정을 위한 소득에 포함시키지 않는다는 점.
- 또한 공공부조제도로 분류되어 있지 않으나, 보편적 교육·주거·의료서비스 지원제도의 역할을 이해해야 할 것임. 이 서비스는 인구학적 조건과 소득기준을 적용하는 준(準) 보편적 수당제도가 지배적인 형태를 취하고 있음.
 - 교육은 전 교육과정이 무상교육으로 전형적인 보편적 서비스 형태이며, 저소득가구에 대해서는 기타 교육비용에 대한 지원금이 집행되고 있음. 그리고 보육서비스는 서구 복지국가 중 가장 강력한 보장체계를 취하고 있는 것으로 알려져 있음.
 - 주거수당은 주택 자체에 결부되어 있는 주거수당(ALF)과 저소득가구에 지급되는 주거수당(APL), 기타 특수한 취약계층 대상 주거수당 등 4 가지로 구분되며, 그 밖에 주거연대기금(FLS) 등이 있음. 특히 프랑스 주거 복지정책은 적절한 주거에서 생활하도록 지원하는 매우 전향적인 체계를

구축하고 있음.

- 사회서비스 중 저소득 중증장애노인 대상 개인자립수당(Allocation personnalisée d'autonomie : APA)을 들 수 있음. 이 제도는 2002년 1월 시행되었으며, 60세 이상의 노인 중 생활수행능력(AGGIR)이 전체 6등급 중 의존도가 심한 상위 4등급 이상이며, 소득이 선정기준 이하인 노인을 대상으로 재가 또는 시설에서 보호를 받는데 필요한 일정금액을 지원하는 장기요양보험제도임. 2004년 말 현재 약 86만5천명이 보호를 받고, 75세 이상 노인인구의 17.2%가 보호를 받고 있음.

□ 프랑스 공공부조제도는 인구학적 특성에 따른 생계급여제도 - 최소사회수당 (Minima Sociaux) -와 욕구별 급여제도가 결합하는 형태를 취하고 있음. 여타 서구 복지국가와 비교할 때, 생계급여가 인구학적 특성에 따라 약 8개로 구분된 것이 특징적임.

- 빈곤층 대상 소득보장체계가 생계급여(최소사회수당), 의료지원, 주거수당 등의 욕구별 개별급여형태로 구성된 것은 일반적인 형태.
- 프랑스의 생계급여제도는 상대적으로 매우 복잡한 형태를 취하고 있음. 따라서 이 제도를 효율화해야 한다는 의견이 없는 것은 아님. 하지만 다양한 욕구를 가진 빈곤층이 복지제도에서 소외되지 않도록 중층적으로 제도를 설계하는 것이 보다 효과적이라는 주장이 지배적.

〈표 3-19〉 프랑스의 사회적 미니멈

종류	자활수당 (AI)	미망인 수당 (AV)	장애보충 수당 (ASI)	한부모 수당 (API)	특별연대 수당 (ASS)	성인장애 수당 (AAH)	노령보충 수당 (FSV)	최저생활 보장급여 (RMI)
실시연도	1979	1980	1930	1976	1984	1975	1941, 1956	1989
관장기구	고용촉진 협의회	노령보험 공단	건강보험 공단	가족부양 급여공단	고용촉진 협의회	가족부양 급여공단	노령보험 공단	가족부양 급여공단
급여비율 (% 월기준)	32.8	58.4	65.7	59.8	46.5	65.7	65.7	46.5

* 급여비율 기준시점: 1999년 1월 1일

** 최저임금: 5,386프랑(1999년, 1인 기준)

출처: 심창학(2004), 「프랑스의 빈곤정책」, 『외국의 빈곤정책 : 동향 및 비교분석』, 보건복지부·서울대 사회복지연구소(2004) p.188-189 재구성.

2. 공공부조제도의 구성

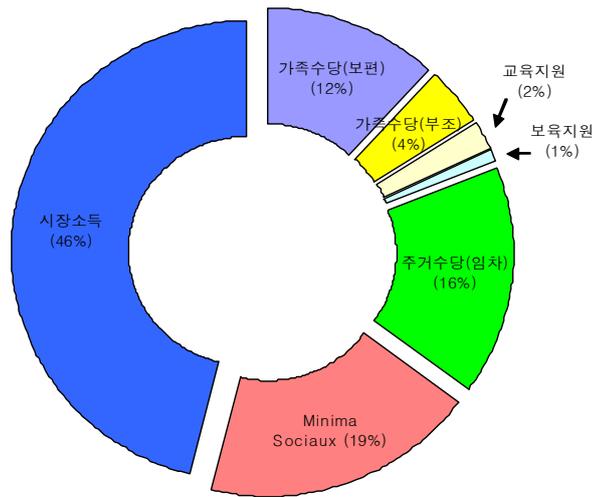
1) 프랑스 공공부조제도의 특징

- 프랑스의 공공부조제도는 생계보장, 주거보장, 의료보장 등 크게 세 가지로 구분하여 설명할 수 있음. 이는 최소사회수당 만을 공공부조제도로 간주하는 것이 적절하지 않다는 점을 의미함. 그리고 생계급여 외의 각종 지원이 빈곤가구 또는 저소득가구의 소득에서 차지하는 비중을 보더라도 이러한 구분의 필요성을 확인할 수 있음.
- 생계급여: 최소사회수당(Minima Sociaux)은 저소득층(가구 또는 개인)에 대한 생계급여로 규정할 수 있음. 그것은 인구학적 집단에 따라 대략 8가지로 구분할 수 있으며, 실업부조(ASS), 자산조사형 가족수당(API) 등이 포함되어 있음.
 - 아래 [그림 3-5]은 하위 10% 가구의 소득구성을 나타내며, 생계급여 외에도 주거급여나 가족수당, 교육 및 보육지원 등이 큰 비중을 차지하고 있음을 보여줌.
- 주거급여: 최소사회수당에 포함되지 않으나 저소득층을 대상으로 하는 자산조사형 주거수당(APL, ALS)은 전형적인 공공부조제도라고 말할 수 있음.
 - 주목해야 할 것은 주거수당 수급자 규모가 생계급여 수급자의 2.5배에 달하며, 그 중에서도 저소득층을 대상으로 하는 주거수당 수급자는 2003년 말 현재 약 500만 명에 달함.

□ 의료급여: 프랑스는 보편적 의료보장체계를 갖추고 있으며, 대부분의 취약계층을 건강보험체제로 편입시키는 정책을 취하고 있음. 그럼에도 빈곤층에 대한 의료보장은 보험료를 부과할 수 없다는 점에서 특수한 체계를 구축하고 있음.

- 보충적인 보편적 의료보장제도(CMU Complementary) 수급자 규모는 2003년 말 현재 약 400만 명에 이르고 있음.

[그림 3-5] 하위 10% 가구 가처분소득 중 공적이전소득의 급여유형별 비중(1999년)



- (1) 가족수당(보편): Allocations familiales, Allocation parentale d'éducation(APE), Allocation d'éducation speciale (AES), Allocation de soutien familial(ASF).
- (2) 가족수당(부조): Complement familial, Allocation parentale pour jeune enfant(APJE), Allocation des Parents Isoles(API).
- (3) 교육지원: Allocation de rentrée scolaire, Bourses du secondaire.
- (4) 보육지원: Allocation de garde d'enfant a domicile(AGED), Aide a la famille pour l'emploi

d'une assistante maternelle agreee(AFEAMA), Complement d'AFEAMA, Subventions creches.

(5) Minima Sociaux: AAH, Complement d'AAH, Minimum invalidite, RMI, Minimum vieillesse.

자료: INSEE-DGI(2002)의 자료, Letard(2005) 21쪽의 표를 재구성

2) 공공부조제도의 구조

□ 아래 [그림 3-6]은 프랑스 공공부조제도를 설명함에 있어 최소사회수당 (Minima Sociaux)과 주거수당 및 의료지원을 모두 포괄하여 설명하고 있음.

□ 최소사회수당은 개별가구의 지출항목 중 주로 생계비와 관련한 항목을 지원 하도록 설계되어 있다는 점에서 생계급여로 해석하여도 무방할 것임.

- 먼저 실업부조인 특별연대수당(Allocation de solidarite specifique: ASS) 과 가족수당인 편부모수당(Allocation de parent isole: API)이 포함되어 있음.
- 이어 인구학적 또는 가구특성에 따라 장애인, 노인, 미망인, 편부모 등을 대상으로 하는 생계급여제도가 도입되어 있음.
 - 노령보충수당(Allocation supplementaire vieillesse: ASV)
 - 성인장애수당(Allocation aux adultes handicapes: AAH)
 - 장애보충수당(Allocation supplementaire d'invalidite: ASI)
 - 미망인수당(Allocation veuvage: AV)
 - 일시대기수당(Allocation temporaire d'Attente: ATA = 전 Allocation d'insertion)
 - 퇴직수당(Allocation equivalent retraite: AER)
- 끝으로 근로빈곤층 대상 최소통합수당(Revenu minimum d'insertion:

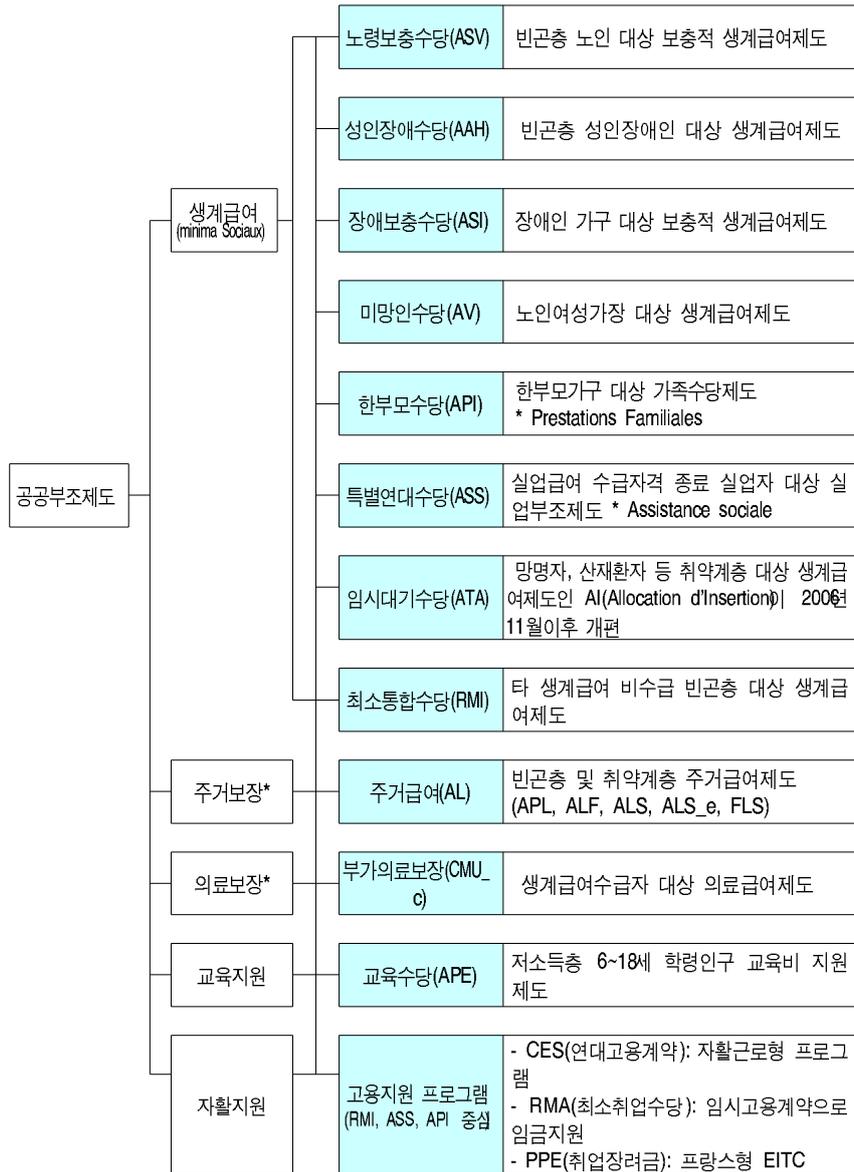
RMI)이 있으며, 이는 위에 언급한 각종 보장제도의 지원을 받지 못하는 집단을 대상으로 설계된 생계급여제도임. 이는 근로빈곤층 대상 제도로 1990년대 중반이후 급성장 중임.

※ 근로빈곤층은 최소통합수당(RMI), 특별연대수당(ASS), 편부모수당(API) 수급자에 집중되어 있으며, 자활사업 등 고용촉진정책도 이것에 초점을 두고 있음.

□ 그 밖의 공공부조제도로 주거수당, 의료지원, 교육지원, 자활지원을 담당하는 제도가 포함되어 있음.

- 주거수당은 개별주거수당(Allocation personalise de Logement: APL), 가족주거수당(Allocation de Logement Familial: ALF), 사회주거수당(Allocation de Logement Social: ALS), 학생사회주거수당(Allocation de Logement Social: ALS_e)으로 구성
- 의료지원은 보편적 의료보장체계(CMU) 내에서 빈곤층 및 취약계층에 대한 부가적 의료보장체계(CMU complementaire)를 구분하여 운영하고 있음. 운영방식과 체계에 있어서는 보편적 의료보장체계와 동일하고, 정부 재정에 의존한다는 점에서 의료급여와 동일하다고 볼 수 있음.
- 자활지원과 관해서는 가장 오랜 역사를 가진 고용창출프로그램(CES, CEC)이 운영되고 있으며, 최근들어 근로소득세 환급제도(Prime Pour l'Emploi: PPE)와 단기고용계약제도(Revenu Minimum d'Activité: RMA)이 도입되었음.

[그림 3-6] 프랑스의 공공부조제도 구성체계



3) 주요 공공부조제도의 내용

(1) 가족수당제도와 공공부조제도

- 프랑스 공공부조제도의 특수성을 이해하기 위해서는 그 사회보장제도의 특징적 제도인 가족수당제도를 이해해야 함. 이 제도는 전체 인구를 대상으로 정책적 지원이 필요한 집단을 지원하는 보편적 보장체계이며, 다른 많은 복지제도의 토대가 되고 있음.
 - 프랑스가 가족수당제도에 천착하는 이유는 아래와 같이 설명할 수 있음. 전체 가구 중 3명 이상의 아동을 부양하는 가구는 약 20%에 불과하나, 이들 가구가 전체 아동의 43%를 양육하고 있으며, 이를 위한 지출부담을 경험하고 있음. 따라서 사회보장체계는 이들 가구를 대상으로 전체 급여지출(주거급여 포함)의 46%를 투입하고 있음(ADECRI, 2005).
 - 가족수당은 기본수당(Allocations Familiales)과 보충수당(Complement Familial)로 구분되는데, 전자는 2명 이상의 아동을 보육하는 가구에게 지급하는 기본수당이며, 후자는 3명 이상의 아동을 보육하는 가구에 대한 추가수당임. 따라서 1명의 아동을 보육하는 가구는 가족수당이 아닌 기타수당, 즉 주거수당 등을 지원받게 됨.
 - 가족수당이 갖는 특성은 아동의 연령이 증가함에 따라 수당이 증가하는 형태를 취함으로써 가족의 실질적인 지출부담을 덜어주는 체계를 갖추고 있으며, 보충수당은 소득기준을 적용함으로써 저소득층 가구에게 보다 많은 급여가 돌아가도록 설계되어 있다는 점임.
- 편부모지원제도: 이 제도는 혼자 아동을 보육하는 여성가장의 평균소득이 전체가구의 평균소득에 크게 밀도는 반면, 아동부양에 따른 지출 부담이 크다는 점에서 이들 가구의 소득보장을 위해 도입되었음. 제도는 지속적으로 급여를 보장하는 보편적 소득보장제도와 일시적 소득보장제도로 구성되어

있음.

- 가족부양수당(Allocation de Soutien Familial): 이 수당은 편부모에게 ‘장기간에 걸쳐’ 급여를 지원하는 제도이며, 자산조사 없이 아동을 홀로 부양하는 성인가구원에게 지급됨. 그리고 이 급여는 다른 급여와 중복하여 지급할 수 있도록 설계되어 있음.
 - 편부모수당(Allocations de Parents Isolés): 이 수당은 1976년 도입되었으며, 가족수당기구(CAF)가 관리하는 최초의 사회최소수당제도(le Minimum Social)임. 이는 아동이 3살이 되는 시점까지 최소 1년 이상 급여를 지급함. 한 아이를 부양하는 편부모에게 월 지급급여는 약 723유로임. 이는 공공부조형 가족수당제도로 간주되고 있음.
- 상황별 지원제도: 이 제도는 장애나 질병 등의 위험에 노출된 가구에 대한 소득보장제도로 장애아동이나 질환아동에 대한 보호에 목적을 두고 있음.
- 특별교육수당(Allocation d'Education Specifique): 이 제도는 장애정도가 80%이상인 아동을 보육하는 가구에 보편적으로 제공되는 수당으로 해당 아동의 교육비 지원을 목적으로 하고 있음. 기본급여는 116유로이나, 총 급여는 장애정도나 경제활동참여에 따른 지출규모에 따라 87~967유로까지 매우 큰 차이를 나타내게 됨.
 - 자녀간병수당(Parent Assistance Allocation): 이 제도는 아동이 장애나 질환 등을 앓고 있어 부모의 경제활동이 곤란한 경우, 해당 가구의 소득을 보조하는데 목적이 있음. 이 제도는 4~12개월 가량 지원하는 일시적 급여 제도이며, 부모의 경제활동이 제약되는 정도에 따라 급여가 차등 지급됨.
 - 자산조사형 교육수당(Allocation Parentale d'Education): 이 제도는 자산조사에 따라 일정 기준선 이하인 저소득가구를 대상으로 6세~18세의 학령기 아동을 가진 가구에 지원되며, 2005년말 현재 약 100만 가구에 지원되고 있음.
- 성인장애수당(Allocation d'Adulte Handicapé): 이 제도는 소득이 낮은 장애

인에 대한 소득보조제도이며, 기존의 기타소득을 보충하는 보충급여제도로 운영됨.

- 수급자격은 20~60세까지의 성인장애인이며, 장애정도가 80%이상이어야 함. 다만 50~80%의 장애를 가진 경우는 자치단체 산하의 별도 장애판정 기구(COTOREP)에 의한 인증서를 받아야 급여를 수급할 수 있음.

(2) 경제활동인구에 대한 소득보장

□ 특별연대수당(Allocation de solidarite spécifique: ASS): 이 제도는 실업부조 제도로 분류되며, 실업급여 수급기간이 만료된 장기실업자를 대상으로 하는 소득보장제도임. 일반적으로 실업부조는 최소사회수당(Minima Sociaux)의 하나로 분류됨.

- 이 수당은 실업급여 수급자격이 소멸된 장기실업자로서 구직활동노력이 입증되어야 하며, 가구소득이 일정 기준 이하이어야 하고, 실직 전 10년 중 적어도 5년은 봉급생활자로서 직업활동을 수행했음이 증명되어야 함. 따라서 비임금근로자나 단기취업자 등은 접근이 힘들다는 한계를 안고 있음.
- 이 제도를 통해 지급되는 급여는 실업자 당사자에게 일일 일정금액을 합산하여 지급하는 방식으로 취하고 있으며, 장기근속후 실직자에게는 가산금을 지급하고 있음.

□ 최소통합수당(Revenu minimum d'insertion): 이 제도는 1989년 도입되었으며 프랑스 사회보장체계에서 명실상부한 최후의 사회안전망이라고 말할 수 있음. 달리 표현하면, 가족수당제도나 기타 보장제도를 통해 보호받지 못하는 다양한 인구집단 - 주로 근로빈곤층 -을 보호하고 있음.

- 이 제도는 다른 수당제도에 비해 엄격한 자산조사를 통해 지원되며, 수급 이전 3개월간의 평균소득이 급여상한액을 초과하지 않아야 함. 수급자는

25세 이상이어야 하나, 25세 미만이라도 아이를 임신하였거나 부양하는 경우는 지원을 받을 수 있음.

※ 2003년 말 현재 약 121만명(가구원을 포함하면 약 200만명)을 지원하고 있음.

- 이 제도는 시장소득과 기타 공적이전소득의 합이 급여상한액에 미달하는 금액만큼을 급여로 제공하는 보충급여방식을 취하고 있음. 단 일부 주거급여는 부가적으로 수급할 수 있음.
- 이 급여를 받는 수급자는 자활프로그램 참여계약을 작성해야 함. 이는 한국의 자활사업과 유사한 프로그램으로 수급자의 경제적 통합을 촉진하는데 목적이 있음.
- 특징적인 것은 최소통합수당을 받는 수급자가 경제활동에 참여하는 경우, 최소 1년간 급여를 삭감 없이 전액 지원받을 수 있게 함으로써 근로유인을 촉진하는 장치를 두고 있다는 점임.

(3) 주거수당과 공공부조제도

□ 주거수당제도(Allocations de Logement)는 임대료를 부담하고 있거나, 주택대출금을 상환하고 있는 가구에 대한 주거비 지원제도로 적절한 주거환경을 유지하기 힘든 가구를 주요 지원대상으로 하고 있음.

- 주거수당은 개별주거수당(APL), 가족주거수당(ALF), 사회주거수당(ALS), 학생사회주거수당(ALS_e) 등 네 가지가 존재하고 있음.
- 주거수당의 수급자격은 가구소득과 가구규모에 의해 결정되며, 일반적으로 소득이 낮고 가구원수가 많을 경우 수급에 유리하도록 설계되어 있음. 하지만 모든 주거수당이 자산조사를 전제로 지급되는 것은 아님.

※ 주거수당은 가족수당 수급 10가구 중 6가구가 지원을 받고 있으며, 두

임대가구 중 한 가구, 다섯 자가가구 중 한 가구가 지원을 받고 있음.

- 프랑스 주거수당제도의 특징은 주거급여 지원에 따른 조건으로 주거면적, 청결정도 등 일정한 기준, 최저주거기준을 충족시키도록 지도하고 있다는 점임. 흥미로운 것은 빈곤층 대상 주거수당 또한 이러한 조건을 충족시켜 이들의 주거환경 개선에 큰 기여를 하고 있다는 점임.
- 주로 빈곤층을 지원하는 주거수당으로는 개별주거수당과 사회주거수당을 들 수 있음. 이 두 급여는 저소득 임대가구를 위한 자산조사형 주거급여로 이해할 수 있으며, 전체 주거수당 수급자의 2/3가량을 차지하고 있음.
 - ※ 그 밖에도 주거연대기금(FLS)이 존재하는데, 이 기금은 RMI 수급자 등 생계급여 수급자에 대한 주거지원 기능을 보완하는 역할을 하고 있음.

(4) 자활지원 또한 고용지원제도

□ 빈곤층 또는 공공부조제도 수급자를 대상으로 지원되는 프로그램 중 가장 먼저 도입되었고 가장 전형적인 프로그램은 두 가지로 구분할 수 있음.

- 프랑스 사회는 실업률이 매우 높다는 점에서 저임금노동시장으로의 진입을 촉진하는 정책보다 공공부문이 재정을 투입하여 일자리를 창출하는 프로그램 - 한국의 자활근로 - 을 선호하는 양상을 보여 왔음. 이는 공공근로(Travaux d'Utilité Collective: TUC)를 보완한 연대고용계약(Contrat d'Emploi Solidarité) 등임.
 - ※ 자활프로그램 참여자는 RMI, ASS, API 수급자가 절대다수를 점하고 있음. 이는 이 세 급여제도가 근로빈곤층을 대상으로 하는 생계급여제 도이기 때문임.
- 그 밖에는 자활지원기업(Entreprise d'Insertion)과 사회적 기업(Entreprise

Sociale)을 설립하여 실직빈곤층의 취업을 촉진하는 이른바 ‘제3섹터형’ 프로그램을 강조하여 왔음. 이는 1990년대 후반이후 유럽연합을 통해서도 강조되었던 프로그램임.

□ 고용장려금(Prime Pour l'Emploi: PPE): 이 제도는 2001년 우파정부에 의해 도입되었으나 사회당 정부에 의해 그 이전에 개략적인 윤곽을 갖추었던 제도임. 기본 골격은 미국의 EITC와 유사한 형태를 취하고 있음.

- PPE는 최저임금대비 근로소득 증가에 따라 장려금 지급금액을 상향조정하는 방식을 취하고, 일정 소득이후부터는 공제율을 하향 조정하는 방식을 취하고 있다는 점에서 미국의 EITC와 유사한 형태를 취하는 것으로 이해할 수 있음
- 다만, 가구형태와 부양가족 등에 따라 공제율이 다르나, 초기에는 2인 근로자가, 후기에는 아동을 부양하는 모부자가구에게 유리한 형태를 보임

□ 최소활동수당(Revenu Minimum d'Activité : RMA): 이 제도는 기존 최소통합수당을 보완하기 위해 2004년 1월 도입된 제도로 국가와 수급자가 6개월간 주당 20시간 이상의 시간제 근로계약을 맺는 것을 골자로 함.

- 이 제도를 도입한 가장 근본적인 이유는 공공부조제도를 탈출하는 수급자들이 저임금근로로 인해 소득이 급감함에 따라 복지제도에서 벗어나지 않으려는 경향을 최소화하는데 목적이 있음.

※ 최소활동수당은 지난 12개월 이상 최소통합수당(RMI)를 받은 수급자를 대상으로 지원하도록 규정하고 있음.

- 이 제도는 수급자에게 최저임금(SMIC)에 기초한 최소한의 임금을 보장하는 근로계약체결을 주요 내용으로 하고 있음. 물론 그에 따른 근로소득은 근로시간에 따라 차등화 되도록 설계되어 있으며, 두 차례 연장하여 총 18개월간 지원받을 수 있음.

- 이 계약제도는 공공부문과 소매업부문의 고용주들이 수급자를 채용하도록 유인하는데 주력하고 있음. 고용주들은 자치단체로부터 최소통합수당에 준하는 보조금을 지원받는 대신, 실질임금과 수당과의 차액을 지급하도록 규정하고 있음.
- 이 수당을 받는 최소통합수당 수급자는 기존 급여를 그대로 보장받도록 설계되어 있음. 그것은 의료보장과 주거세 면제 등의 혜택을 계속 받는다는 것을 의미.

4) 공공부조제도의 수급현황

- 프랑스 최소사회수당은 앞서 언급한 바와 같이 빈곤층의 생계비 지원을 주요한 기능으로 하고 있으며, 2003년 말 현재 약 302만 가구¹⁷⁾를 보호하고 있음.
 - 최소사회수당 중 가장 큰 규모를 차지하고 있는 수당은 최소통합수당(RMI)이며, 그 수급자 규모는 약 100만 가구이며, 이들이 부양하는 가구원을 포함하면 약 200만명으로 추정됨.
 - 인구학적 집단으로 보면, 노령보충수당과 성인장애수당은 각각 56만명과 74만명에게 지급되고 있음.

17) 엄밀하게 말해서, 아래 표의 각 수당 중 일부는 가구단위가 아니라 개인단위로 지급되고 있다는 점에서 그 규모를 가구로 표현하는 것이 정확하지 않음. 하지만 이들 수당이 가구소득에 대한 자산조사를 통해 급여를 지급하고 있다는 점에서 가구수로 통일하였음.

〈표 3-20〉 프랑스 최소사회수당(Minima Sociaux) 수급자 규모(2003년 12월 31일)

급여명칭	가구 수(만가구)
사회통합수당(AI) = 현 ATA	5
미망인수당(AV)	1
장애보충수당(ASI)	11
편부모수당(API)	17
성인장애수당(AAH)	74
노령보충수당(ASV)	56
최소통합수당(RMI)	100
특별연대수당(ASS)	35
퇴직수당(Allocation equivalent retraite: AER)	3
전 체	302

자료 : DREES, Etudes et Resultats, n° 354, novembre 2004

□ 1990년 이후 최소사회부조수당 수급자의 규모추이를 보면, 공공부조제도가 어떠한 집단에 대한 보호를 강화하는 선택을 하여 왔는지 알 수 있음.

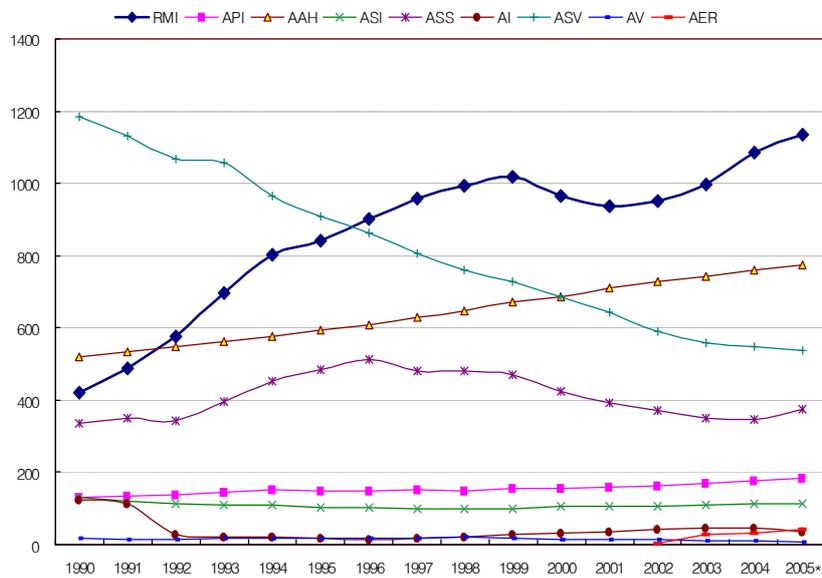
- 극적인 대비를 이루는 것이 노령보충수당과 최소통합수당임. 노인빈곤층을 지원하는 노령보충수당은 지속적으로 수급자 규모가 감소하여 2005년에는 1990년의 절반 수준에 이른 반면, 최소통합수당은 1990년 대비 약 3배가량 수급자 규모가 증가하였음.

※ 이는 노인 중증질환자에 대한 개인자립수당(APA) 등 부가적인 제도가 도입됨에 따라 노령보충수당에 대한 수요가 감소하였음을 의미하는 것으로 해석됨.

- 그 밖에 성인장애수당(AAH)이 점진적인 증가세를 보일 뿐, 나머지 수당의 수급자 규모는 큰 변화를 나타내지 않는 것으로 해석할 수 있음.

※ 다만, 실업부조라 할 수 있는 특별연대수당(ASS)의 수급자 규모는 1996년을 정점으로 소폭 감소한 것으로 나타나고 있음.

[그림 3-7] 프랑스 공공부조제도의 수급자 수 추이

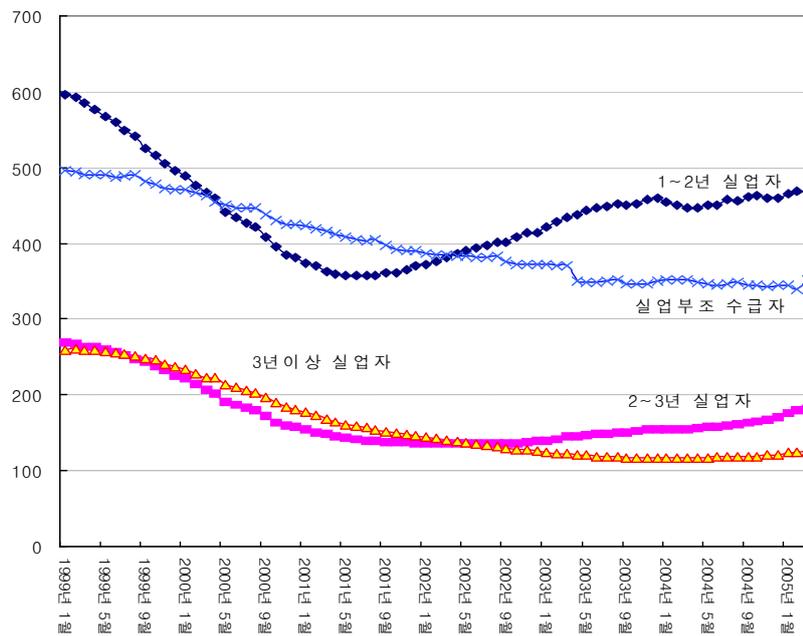


□ 최소사회수당 수급자 추이와 관련해서 한 가지 흥미로운 사실은 특별연대수당(ASS) 수급자가 감소하고 최소통합수당(RMI) 수급자가 증가하는 현상임.

- 아래 [그림 3-8]은 프랑스 사회가 1990년대 중반까지 만성화된 장기실업자 중심구조가 ‘상대적으로’ 실업기간이 짧은 실업자 중심으로 변화하는 움직임을 나타냄. 이에 따라 실업부조인 특별연대수당 수급자 규모는 소폭 감소.
- 반면 청년신규실업자나 자영업자 등 실업보험이나 실업부조제도로 보호하기 힘든 집단에서의 고용단절과 소득단절이 증가함에 따라, 근로빈곤층이

증가하는 문제에 대응하기 위해 이들을 대상으로 하는 공공부조제도를 강화한 것을 알 수 있음.

[그림 3-8] 프랑스 장기실업자 및 실업부조 수급자 추이



- 최소사회수당을 통한 생계급여 외에 주요한 지원제도로 주거수당을 들 수 있음. 2003년 현재 4개의 주거수당(APL, ALF, ALS, ALS_e)으로 보호하는 가구가 667만 가구에 이르는 것으로 나타나고 있음. 그 중에서도 저소득층이 밀집된 주거수당(APL, ALS) 수급가구가 약 486만 가구에 달함.

〈표 3-21〉 프랑스 주거급여 수급자 규모(2003년 12월 31일 현재)

급여명칭	가구수
개별주거수당(APL)	264
가족주거수당(ALF)	123
사회주거수당(ALS)	222
학생사회주거수당(ALS_e)	58
주거연대기금(FSL)	39
- API 수급자 중 수혜자	2
- AAH 수급자 중 수혜자	4
- RMI 수급자 중 수혜자	30
- ASS 수급자 중 수혜자	3
전 체	706

자료 : DREES, Etudes et Resultats, n° 544, decembre 2006; Letard(2005)자료에서 주거연대기금의 2003년 수치를 발췌

□ 프랑스 공공부조제도에서 독립된 제도로 간주되지 않으나, 빈곤층과 취약계층에 대한 의료보장제도 또한 매우 중요한 역할을 담당하는 것을 알 수 있음. 빈곤층에 대한 의료보장을 담당하는 보편적 의료보장제도의 부가제도(CMU Complementaire)는 2003년 말 현재 약 403만 가구를 보호하고 있는 것으로 나타나고 있음.

〈표 3-22〉 프랑스 취약계층 의료보장제도 수급자 규모(2003년 12월 31일 현재)

급여명칭	수급가구 수
부가의료보장(CMU complementaire)	403

자료 : DREES, Etudes et Resultats, n° 512, aout 2006, 2003년 자료를 발췌

3. 공공부조제도의 수급기준선

1) 제도의 수급자격 비교

□ 프랑스 소득보장정책, 특히 공공부조정책이 수급자격을 판정하기 위해 소득 기준을 적용하는 경우, 기준선이 되는 소득은 가구규모에 따라 균등화된 소득(Revenu par Unité de Consommation: RUC)이며, 각 제도의 수급기준 및 급여총액은 이를 근거로 산출됨.

- RUC를 산출하기 위해 사용하는 소득은 ‘세전(稅前) 가치분소득’(= 시장소득에 공적이전소득을 합한 금액)이며, 통계청(INSEE)이 5년마다 실시하는 가계소득지출조사를 토대로 발표됨.

- RUC는 ‘세전 가치분소득’에 가구균등화지수를 적용하여 산출됨. 이 때, 가구균등화 지수는 OECD의 수정균등화지수와 유사하나, 한부모가구에 대해 별도의 가중치를 부여하는 형태를 취하고 있는 것이 특징적임.

※ 첫 번째 성인(=1), 두 번째 성인 또는 14세이상 아동(=0.5), 14세미만 아동(=0.3), 한부모가구(=0.2)

- 빈곤선(Le Seuil de Pauvreté)은 ‘세전 가치분소득’을 균등화한 소득을 기준으로 중위소득의 50%를 발표하고 있으나, 이 빈곤선을 공공부조제도의 선정기준이나 급여상한액을 결정하는데 사용하고 있지 않음.

□ 프랑스 공공부조제도, 특히 생계급여제도는 인구학적 특성에 따라 다원화되어 있으며, 지원단위 또한 개인과 가구로 차별화되어 있음.

- 아래 표에 나타나 있는 바와 같이, 인구학적 집단별 생계급여 중 대부분은 개인단위로 지급되고 있음. 예외적으로 두 생계급여만이 가구단위로 지원되고 있는데, 그것은 근로빈곤층을 대상으로 하는 API와 RMI에 국

한되어 있음.

- 이처럼 지원단위가 상이한 이유는 근로빈곤층을 제외한 나머지 집단은 노인, 장애인 등 취약집단으로 가족수당 등 기타 보편적 소득보장체계가 보호하지 못하는 잔여적 집단을 보호하는 부차적 기능을 수행하기 때문임.

〈표 3-23〉 최소사회수당의 지급단위와 급여상한액(2005년 기준)

제도명	지원단위	성인 1인 및 한부모가구		부부가구	
		아동 없음	아동 있음	아동 없음	아동 있음
AV	개인	529,8			
ASV	개인	599,5	-	1075,4	
AAH	개인	599,5			
AER	개인	919,0			
ATA(AI)	개인	299,9			
API	가구	542,1 (임신부)	722,8 (아동1) 903,4 (아동2) 1.084,1 (아동3)	-	-
RMI	가구	425,4	638,1 (아동1) 765,7 (아동2) 935,9 (아동3)	638,1	765,7 (아동1) 893,3 (아동2) 1.063,5 (아동3)
ASS	개인	425,8			

자료: Letard(2005), 『Rapport sur les Minima Sociaux』

□ 각 생계급여제도는 개인 및 가구로 지원단위가 다르다는 점에서 소득기준을 적용할 때 사용하는 소득의 범위와 소득산정기간이 상이하다는 점 또한 주목해야 할 것임.

- 아래 표에 나타나 있는 바와 같이 적용소득 범위는 생계급여의 특성에 따라 신청자의 개인소득만을 고려하는 경우와 가구소득 전체를 반영하는 경우로 대별할 수 있음.
- 또한 생계급여를 지급함에 있어 근로빈곤층을 제외한 취약계층에게는 가

족수당과 주거수당 등을 소득으로 간주하지 않고 있다는 점에 주목해야 함. 이는 취약계층에 대해서는 생계급여의 선정기준이 상대적으로 관대하게 책정되어 있으나, 근로빈곤층에 대해서는 엄격하게 적용되고 있음을 시사.

- 그리고 소득기준을 적용함에 있어서도 소득을 지난 12개월간 적용하는 경우와 3개월간 적용하는 경우로 대별된다는 점을 알 수 있음. 이는 근로소득의 변화가 적은 노인이나 장애인 등에 대해서는 12개월을, 근로소득의 변화가 심한 근로빈곤층에 대해서는 3개월을 적용하고 있음을 시사.

※ 공공부조제도의 자산조사 및 주기적 관리체계를 구축함에 있어 상대적으로 그 필요성이 큰 집단이 근로빈곤층이라는 점은 제도의 효율화를 위해 고려해야 할 사항.

〈표 3-24〉 최소사회수당 선정시 사용되는 기준소득과 산정기간

	적용소득의 범위	배제되는 소득	적용기간
AV	신청자의 개인소득	- 가족수당 - 주거수당 - 보훈유족연금	12개월
ASV	신청자와 배우자의 공제 전 가구소득	- 가족수당 - 주거수당 - 보훈유족연금	3개월
AAH	전 가구원과 자녀의 공제 전 가구소득	- 가족수당 - 주거수당 - 보훈유족연금 - 근로소득 일부 공제	12개월
AER	신청자와 배우자의 공제 전 가구소득	- 가족수당 - 주거수당 - 배우자 소득 30% 공제	12개월
ATA(AI)	신청자와 배우자의 공제 전 가구소득	- 가족수당	12개월
API	전 가구원의 가구소득 (가족수당, 주거수당 포함)	- AES, PAJE, ARS - 취업후 12월간 전액 공제	3개월
RMI	전 가구원의 가구소득 (실업급여, 가족수당, 주거수당 포함)	- AES, PAJE, ARS - 취업후 12월간 전액 공제	3개월
ASS	신청자와 배우자의 공제 전 가구소득	- 가족수당 - 주거수당 - 취업후 12월간 일부 공제	12개월

자료: Letard(2005), 『Rapport sur les Minimam Sociaux』

- 프랑스 생계급여제도는 인구학적 집단별로 급여상한액이 다르게 설정되어 있다는 점에서 하나의 논리로 설명하는데 한계가 있음. 다만, 근로빈곤층 대상 생계급여제도는 급여지급과 관련해서 다음과 같은 단순한 형태를 취하고 있음.
 - 먼저 급여상한액은 OECD의 수정균등화 지수를 적용한 것과 유사한 방식임. 성인 1인을 1로 할 때, 두 번째 성인을 0.5, 아동은 0.3을 추가하는 방식임.
 - 근로빈곤층 대상 생계급여제도인 RMI의 경우, 급여상한액을 성인 1인의 비율로 환산해 보면, OECD 수정균등화 지수를 그대로 옮겨 놓은 형태임을 알 수 있음.

〈표 3-25〉 RMI의 급여상한액과 균등화 지수

아동 수	급여상한액		급여의 균등화 지수	
	1인	부부	1인	부부
0	440,86€	661,29€	1.0	1.5
1	661,29€	793,55€	1.5	1.8
2	793,55€	925,81€	1.8	2.1
아동 1명 추가시	176,34€	176,34€	0.4	0.4

- 아래 표는 각 생계급여 제도 중 가구단위로 급여를 지급하는 RMI와 API의 경우, 생계급여 상한액이 해당 가구의 소득기준이 된다는 것을 시사함.

〈표 3-26〉 최소사회수당의 급여상한액(Montant)과 소득기준(2007년 1월 기준)

	지원단위	최대급여액	소득기준(가구소득 기준)
AV	개인	· 1인: 610,28€(월간) · 부부: 1,094,81€(월간)	· 2,059,01€(연간) ※ 예외적으로 개인소득 기준
ASV	개인	· 1인: 539,37€(월간) ※ 52세 미만 재혼하지 않은 과부	
AAH	개인	· AAH: 621,27€(월간) · 자립생활지원: 103,63€(월간) · AAH 추가지원: 179,31€(월간)	· 1인: 7455,24€(연간) · 부부: 14910,48€(연간)
ATA (舊 AI)	개인	· 1인: 10,22€(일간) ※ 지급기간 6개월 (구 AI)	· 성인 1인: 872,10€(월간) · 부부: 1,744,20€ (※'04년)
API	가구	· 임산부 1인: 561,18€(월간) · 편모+아동 1인: 748,24€(월간) ※ 아동 1인 추가 시 187,06€(월간)	· 해당가구 급여총액
RMI	가구	· 성인 1인: 440,86€(월간) · 성인1+아동1/ 성인2: 661,29€(월간) · 성인1+아동2/ 성인2+아동1: 793,55€	· 해당가구 급여총액
ASS	개인	· 1인: 14,51€(일간) ※ 55세 이상 보조금은 제외	· 성인 1인: 550,40€(월간) · 부부: 1,100,80€ (※ '04년)
CMU_C		해당없음	· 성인 1인: 598,23€ · 성인 2인: 1,076€ · 성인 2 + 아동 2: 1,507,55€
PPE		· 최고금액 948€ ※ 소득의 %를 환급하는 제도	
SMIC		· 시간 Smic: 8,27€ · 월 Smic: 1,254,28€ (35시간 근무) · 연간 Smic: 986€ (시간당 6,50€)	

제5절 각국 공공부조제도 비교 및 시사점

1. 공공부조제도의 구성체계

- 각국의 공공부조제도는 역사적 발전단계에 따라 상이한 형태로 제도화되고 정착되어 왔음. 따라서 공공부조제도의 정형화된 형태나 가장 효과적인 제

도를 제시하기는 한계가 있음.

- 이러한 한계를 감안하더라도, 각국의 공공부조제도가 일반적으로 보여주는 특징은 한국 공공부조제도 개편에 있어 중요한 시사점을 안겨줄 것임.
 - 첫째, 빈곤층 지원제도의 다양성을 들 수 있음. 빈곤층에 대한 소득보장 및 욕구별 서비스 보장과 관련해서 노인과 장애인 등 취약계층에 대해서는 공공부조제도를 활용하는 경우와 연금제도를 활용하는 경우로 대별할 수 있음.
 - ※ 유럽국가 중 독일계의 국가들은 연금제도와 포괄적 사회부조제도를 통한 보호에 중심을 두고, 라틴계 국가들은 최소노인수당이나 최소장애수당 등의 제도를 운영하고 있는 것을 알 수 있음. 하지만 이 두 경우 모두, 노인과 장애인에 대해서는 빈곤층에 국한하지 않는 선정기준이 관대한 제도를 운영하고 있음.
 - 둘째, 욕구별 지원제도의 분리운영을 들 수 있음. 전체 공공부조제도의 구성체계를 볼 때, 하나의 제도를 통해 생계욕구, 주거욕구, 의료욕구 등을 포괄적으로 지원하는 사례는 거의 없다는 것을 알 수 있음. 대부분의 국가가 주거보장, 의료보장, 교육보장을 보편적 서비스의 형태로 발전시키거나, 별도의 제도로 독립시켜 운영하는 것을 알 수 있음.
 - ※ 특히 주거보장과 의료보장은 생계급여이상으로 빈곤가구의 삶에 중요한 영향을 미친다는 점에서 별도의 정책으로 지원하고 있으며, 수급자 규모 또한 매우 큼.
 - 끝으로 근로빈곤층 중심 공공부조제도의 강화임. 1990년대 이후 서구 각국의 공공부조제도는 근로빈곤층에 초점을 두고 있음. 이는 경제사회여건 변화로 수급자 규모가 증가함에 따라 이들에 대한 근로유인형 체계를 도입해야 할 필요성과 무관하지 않음.
- 아래 표는 공공부조제도의 발전과정에서 취약계층에 대한 보호가 보편적으로 확대되거나 사회보험으로 편입하는 경향을 보여주고 있음.

〈표 3-27〉 각국의 노인, 장애인 대상 공공부조제도

	벨기에	덴마크	독일	스페인	프랑스
노인최소수당	있음	없음	없음	있음	있음
- 대체제도		보편연금	사회부조		
도입시기	1976	1984		1990	1956
연령기준	60세(09년 65)	65세	65세	65세	60세 또는 65세
장애최소수당	있음	없음	없음	있음	있음
- 대체제도		실업수당	사회부조		
도입시기	1987	1984		1990	1975
연령기준	21-65세	18-65세	18세	18-65세	20-65세
기타제도		보충수당	망명신청자		6개 수당

	핀란드	아일랜드	이태리	룩셈부르크	네델란드
노인최소수당	없음	있음	있음	없음	없음
- 대체제도	- 사회부조 - 보편연금			- 사회부조 - 보편연금	
도입시기	1956	1993	1969	1987	
연령기준	65세	66세	65세	65세	65세
장애최소수당	없음	있음	있음	있음	있음
- 대체제도	- 사회부조 - 보편연금				
도입시기	1956	1993		2003	
연령기준	16-65세	16-66세		18-65세	21세
기타제도		- 한부모수당	- 이민자 - 학생부조		- 부가수당 - 자영업자수당

	오스트리아	포르투갈	스웨덴	영국
노인최소수당	없음	있음	있음	있음
- 대체제도	보편연금			
도입시기		1980	2003	2003
연령기준		65세	65세	60세
장애최소수당	없음	있음	없음	있음
- 대체제도	사회부조		사회부조	
도입시기		1980	2003	1984
연령기준		18세	65세	21세
기타제도	- 고령실업자부조	- 미망인연금 - 고아연금		

자료 : DREES, Etudes et Resultats, n° 464, fevrier 2006

□ 각국의 공공부조제도와 관련하여 주목해야 할 또 다른 중요한 경향은 노인이나 장애인 등 취약계층에 대한 보편적 지원 및 관대한 지원과 비교할 때, 근로빈곤층에 대한 지원이 보다 엄격하게 변화하고 있다는 점임.

- 제도적 형태와 관련해서는 기존 제도에 대한 경로의존성이 강하게 작용하고 있는 것으로 판단됨.
 - 생계급여제도 중 근로빈곤층 대상 제도가 독립되어 있는 나라들은 이 제도를 중심으로 근로조건을 강화하고 재정적 인센티브를 도입하는 조치를 취하는 경우가 증가하고 있음.
 - 생계급여제도가 독립되지 않은 국가들은 근로빈곤층을 실업부조 중심으로 이관하거나(영국), 이들을 대상으로 근로의무를 강화하는 경향이 나타나고 있음(독일).
- 흥미로운 것은 대부분의 국가가 근로빈곤층 대상 생계급여제도를 도입하거나 개편한 시점이 1990년대 중반이라는 점임.

- 공공부조제도의 재정과 관련해서는 중앙정부가 부담하는 경우와 자치단체가 부담하는 경우, 그리고 그 혼합형 등 세 가지 형태가 나타나고 있음.

〈표 3-28〉 유럽 각국의 근로빈곤층 대상 생계급여제도의 특징

	벨기에	덴마크	독일	스페인	프랑스
도입	1974	1974	1961	1989	1988
명칭	Minimex, revenu d'integration	kontanthjoelp	sozialhilfe	Renta minima	Revenu minimum d'insertion
법적위상	있음	있음	연방법	없음	있음
수급연령	18세 이상	없음	없음	25세 이상	25세 이상
최저소득기준	있음	있음	있음	없음	없음
최저소득유형	최소금액	최소금액	소비지출	최소금액	최소금액
수급자격	거주/국적	거주(7~8년)	거주(승인)	거주(3~5년)	거주
취업 요구	요구	요구	요구	의무사항	요구
권리의 형태	개인	개인	가구	가구	가구
재정	혼합	혼합	국가	자치단체	자치단체(03)
수급기간	제한없음	제한없음	제한없음	연단위 갱신	연단위 갱신
과세	비과세	과세(1994이후)	비과세	비과세	비과세
최근 개혁시점	1991-2002	1994	2001	1996-2001	2003
급여산정기준	건강지수	복지수준	복지수준	-	소비자 물가
전체인구 대비	0.8	3	3.4	0,61*	2
경활인구 대비	1.1	4.6	4.8	-	2.9

〈표 3-28〉 계속

	핀란드	아일랜드	이태리	룩셈부르크	네델란드
도입	1957	1977	1998	1986	1963
명칭	toimeentulotuki	Supplementary Welfare Allowance	Reddito Minimo di Inserimento	Revenu minimum garanti	Allgemeine Bijstandwet
법적위상	있음	있음	있음	있음	있음
수급연령	없음	18세 이상	없음	25세 이상	18세 이상
최저소득기준	있음(지역 II)	없음	없음	없음	있음
최저소득유형	소비지출	최소금액		최소금액	최소금액
수급자격	거주	거주	거주	거주	거주
취업 요구	요구	없음	요구	의무사항	요구
권리의 형태	개인	가구	가구	가구	개인
제정	혼합	국가	국가	국가	국가
수급기간	제한없음	제한없음	연단위 갱신	제한없음	제한없음
과세	비과세	비과세	비과세	과세	비과세
최근 개혁시점	2002	1993-1998	2003	1999 - 2003	2004
급여산정기준	연금 대비	적정선	소비자 물가	총 최저임금	순 최저임금
전체인구 대비	6	1.2	0.2	2.3	-
경활인구 대비	8.6	1.8	0.2	3.4	-

	오스트리아	포르투갈	스웨덴	영국
도입	주별로 상이	1997	1957	1948
명칭	Socialhilfe	Revenu social d'insertion	Ekonomiskt bistand	Income support
법적위상	없음	있음	있음	있음
수급연령	없음	18세 이상	없음	16세 이상
최저소득기준	외국인 장애인	없음	없음	18-24세만 적용
최저소득유형	소비지출	최소금액	소비지출	최소금액
수급자격	주별로 상이	거주	거주	거주
취업요구	요구	요구	요구	없음
권리의 형태	가구	개인	개인	가구
제정	자치단체	국가	자치단체	국가
수급기간	제한없음	12월	제한없음	제한없음
과세	비과세	비과세	비과세	비과세
최근 개혁시점		2003	1998 - 2000	1988 - 2001
급여산정기준	복지수준	적정선	소비자 조사	Rossi 인덱스
전체인구 대비	0.7	3.1	3.2	3.7
경활인구 대비	1	4.6	4.6	5.6

자료 : DREES, Etudes et Resultats, n° 464, fevrier 2006

- 각국 공공부조제도의 구성체계가 왜 단일한 제도로 설계되지 않고, 다양한 제도로 분산되어 있는가 하는 점은 설명이 필요한 사항임.
 - 일차적으로 공공부조제도의 발전과정에서 다양한 급여제도가 시기적으로 달리 도입됨에 따라 제도의 분산화가 발생한 측면이 있음. 하지만 이러한 제도구성체계가 현재까지도 유지되는 이유에 주목할 필요가 있음.
 - 그것은 공공부조제도의 단일화가 바람직함에도 불구하고 제도의 경로의존성으로 인해 도입되지 못하는 것이 아니라, 제도 단일화가 빈곤층의 다양한 욕구를 지원하는데 한계가 있기 때문으로 판단됨.
 - ※ 서구 복지국가 중 가장 복잡한 공공부조제도를 보유하고 있는 프랑스는 2005년 생계급여제도에 대한 개혁법안을 통과시켰음. 이 과정에서 제도 효율화에 대한 논의가 있었으나, 생계급여제도의 다양성과 주거급여의 독립성 등은 그 보장성 측면에서 필수적인 것으로 지적되었음.
 - 각각의 욕구별 급여제도를 운영하는 경우에 기대할 수 있는 성과는 독립된 선정기준과 급여상한액을 적용함으로써 사각지대 해소와 욕구충족수준 제고 등의 측면에서 보다 효율적이기 때문.

2. 공공부조 수급기준과 급여상한액

- 서구 복지국가에서 가구규모별 최저생계비를 모든 급여의 수급자격을 결정하는 기준으로 사용하는 경우는 발견할 수 없었음.
 - 미국은 빈곤분계선(Poverty Threshold) 및 빈곤지침선(Poverty Guideline)을 사용하고 있음. 그러나 이것이 모든 급여의 수급자격을 규정하는 기준선이 되는 것은 아니며, 더욱이 각 급여의 상한액을 결정하는데 영향을 미치지 않음.
 - 프랑스의 경우에도 인구학적 범주에 따른 다양한 공공부조제도를 운영하

고 있으나, 하나의 공공부조수급선 또는 급여상한액 선정기준을 두고 있지 않음.

- 일본의 경우, 기초생활보장제도와 가장 유사한 형태를 갖추고 있는 것으로 알려져 있으나, 생계급여와 주거급여의 상한액을 선정하는 방식은 보면, 사실상 급여 개별화의 원칙을 따르고 있음.

※ 생계급여는 가구공통경비와 개인경비로 구분하여, 가구특성에 따른 상이한 욕구수준에 부응할 수 있도록 설계되어 있음. 주거급여 또한 지역과 가구규모, 가구특성 등을 고려하여 금액의 다원화가 이루어져 있음. 그리고 각 급여의 합으로서 개별가구의 최저생계비가 산출되는 것임.

□ 그리고 가구규모별 최저생계비를 토대로 빈곤율을 계측하여 발표하는 것은 그것이 ‘엄밀한 의미에서 절대적 빈곤선’인 미국의 경우를 제외하고는 거의 없는 것으로 이해해야 함.

- 한국처럼 최저생계비가 절대적 빈곤선이자 상대적 빈곤선으로 특성을 지닌 국가에서 이를 빈곤선으로 활용하여 규모를 추정하는 경우, ‘제도에 의한 왜곡’이 발생한다는 점을 경계해야 함. 이는 향후 최저생계비를 빈곤선으로 활용하여 빈곤율을 추정하는 작업을 중단해야 한다는 점을 시사함.
- 유럽국가 대부분이 빈곤율을 발표하는 경우, 세전 가처분소득을 기준으로 균등화된 소득의 중위 50%나 60%를 빈곤선으로 사용하고 있으며, 이 때 활용하는 균등화 지수는 OECD의 수정균등화지수임.

□ 서구 복지국가에서 공공부조제도를 관통하는 표준화된 최저생계비를 계측하고, 각 제도에 적용하는 방식을 채택하지 않는 이유에 주목할 필요가 있음. 앞서 언급했던 ‘빈곤층 지원제도의 다양성’의 관점에서 보면, 아래와 같은 해석이 가능할 것임.

- 먼저 생활능력이 없는 노인이나 장애인 등에 대해서는 엄격한 자산조사와 보충성에 따른 급여보다 ‘관대한 소득보장’과 ‘비용의 사회화’ 정신이 강하게 작용하고 있는 것으로 판단됨. 이는 빈곤층 대상 별도의 생계비를 수

급기준이나 급여금액으로 정할 필요성이 없거나 약하다는 것을 시사함.

- 이어 생활능력이 있는 근로빈곤층에 대해서도 별도의 생계비를 계측하는 방식을 취하는 것이 아니라, 가구소득·지출조사 결과를 활용하여, 분위별 소득계층의 지출을 감안하여 급여금액을 결정하는 방식을 취하는 것을 알 수 있음.
- ※ 위의 표에 나타나 있는 바와 같이, 근로빈곤층 대상 생계급여제도를 보면, 급여산정을 위한 기준으로 연금, 최저임금, 중위소득 등 다양한 지표를 사용하고 있는 것에 주목해야 할 것임.
- 참고로 각국의 공공부조제도와 관련해서 생계급여제도를 공공부조제도와 동일시하는 것은 제도에 대한 이해를 왜곡시키는 결과를 초래함.
 - 미국의 SSI와 TANF, 영국의 Income Support, 프랑스의 RMI 등 거의 모든 제도가 생계비를 지원하는 생계급여이기 때문임.
 - 그리고 주거지원과 의료보장 등 생계급여 이상으로 중요한 공공부조제도가 생계급여제도와 일체화되어 있다는 오해를 불러일으키기 때문임.

3. 시사점

- 공공부조제도의 확대가 그 국가의 복지제도가 발전하고 있음을 의미하지 않는다는 점에 대해서도 주목할 필요가 있음.
- 공공부조제도를 확대하는 것은 각국이 처한 제반 상황을 고려해서 이루어져야 할 것임. 사회보험과 적극적 노동시장정책 등 1차 사회안전망이 어떻게 작동하고 있으며, 전체 빈곤층 중 공공부조제도를 통한 수급률이 어떠한가를 평가해야 할 것임.
- ※ 공공부조제도 수급자 규모가 많은 영국과 그 규모가 작은 일본을 보면, 복지제도의 건강성이 공공부조제도를 통해 가늠하기 어렵다는 것을 알

수 있음.

- 연금제도의 성숙에 따른 노인빈곤층의 규모, 주거정책의 강화를 통한 부동산 가격안정, 전 국민을 대상으로 하는 의료보장체계 유무는 생계급여, 주거급여, 의료급여의 규모와 운영방식을 결정하는데 중요한 영향을 미치게 되며, 이는 우리사회가 주목해야 할 시사점임.

※ 스웨덴의 사회부조제도는 <사회보험 + 보편적서비스(교육, 의료) + 보충적 주택수당 + 잔여적 부조>라는 사회보장제도 전체의 맥락에서 이해할 때, 그 잔여적 성격이 갖는 함의를 이해할 수 있음.

- 하지만 1990년대 이후 서구 복지국가에서 공공부조제도가 복지개편의 주요한 대상이 되고 있다는 점에 주목해야 할 것임. 그것은 경제산업구조가 변화하는 과정에서 근로빈곤층이 증가하고 있으며, 이들에 대한 별도의 관리체계가 필요하다는 것을 시사

※ 이 개편과정에서 중요한 변화는 근로능력이 있는 수급자에 대한 관리를 강화하는 것임. 그리고 그것은 복지축소(welfare retrenchment)의 경향성을 띠고 있는 것으로 판단됨.

□ 우리사회와 외국의 공공부조제도는 다른 경제사회환경 속에 위치하고 있다는 점에서 우리사회가 취해야 할 전략적 판단은 상이할 수밖에 없음.

- 우리 사회보장제도는 뒤늦게 복지확장 과정에 들어서 있으며, 복지확장에 따른 정교한 전략이 필요한 상황임. 이러한 판단의 저변에는 다음과 같은 현실진단이 전제되어 있음.

- 사회보험제도의 강화가 가입률 제고를 통해 이루어지기 힘들 것임. 이는 취업상태에 의해 결정되는 사회보험 가입 및 자격유지가 최근 경제여건을 고려할 때, 개선이 용이하지 않다는 판단에 의거하고 있음.
- 앞으로 상당기간 공공부조제도나 기타 복지제도의 역할이 상대적으로 매우 중요할 수밖에 없음. 예를 들면, 재정을 통한 복지지원과 사회적

비스의 확충은 필수적인 정책적 수단이 될 것임.

- 하지만 우리 사회보장제도가 처한 상황이 매우 복잡적이라는 점에 주목하여 공공부조제도의 정교화와 효율화에 주목해야 할 것임.
 - 장기요양보장제도와 기초노령연금제도의 도입은 노인, 장애인 등 취약계층에 대한 보편적 복지제도가 급성장하고 있으며, 이들을 대상으로 하는 생계급여제도와와의 관계정리가 필요.
 - ※ 이는 모든 급여를 통합하고 있는 기초보장제도를 소득보장과 기타 육구별 보장제도로 분리함으로써 향후 노인, 장애인 빈곤층에 대한 대안적 제도도입을 용이하게 해야 한다는 것을 시사함.
 - 그리고 제한된 재정을 투입하여 빈곤층 및 취약계층을 효과적으로 보호하기 위해서는 빈곤위험을 야기하고 빈곤탈출을 촉진하는 핵심적인 육구별 급여제도를 강화하는 전략적 선택이 필요함.
 - 끝으로 공공부조제도의 중심축이 근로빈곤층으로 이동하게 되는 상황에 대비해야 할 것임. 공공부조제도의 지원대상인 근로빈곤층의 증가는 세계화라는 경제사회환경의 변화에 기인하며, 증가를 통제하기 용이하지 않음. 따라서 이들에 대해서는 고용과 소득측면의 집중화된 지원이 필요한 상황임.
 - ※ 문제의 핵심은 근로빈곤층의 소득변화와 고용단절이 매우 역동적으로 발생하고 있어, 공공부조제도의 유연한 대처가 필요하다는 점. 이를 위해서는 이러한 역동성에 대처할 수 있는 유연한 소득보장체계 및 복지지원체계를 구축하고, 이들을 대상으로 재정적 인센티브와 고용지원(자활지원)을 강화해야 할 것임.

제4장 기초생활보장제도 급여체계에 대한 검토

제1절 급여체계 관련 규정

1. 급여체계에 대한 혼란

□ 현행 국민기초생활보장법의 급여체계는 이른바 통합급여체제로 인식되고 있음.

- 지금까지 통합급여체계는 국민기초생활보장제도의 실제적 운용방식이었고, 당연히 법적근거를 가진 급여체제로 받아들여져 왔음.

- 통합급여체계는 법규상의 용어가 아니지만 통상 그 의미가 「수급자로 선정되면 수급자의 개별 욕구 여부에 관계없이 일괄적으로 제반 급여가 주어지고, 수급자로 선정되지 않으면 개별 욕구가 있어도 일체의 급여가 주어지지 않는 급여체계」(박능후, 2006)를 의미함.

- 그러나 엄밀히 따져보면 통합급여체계는 법적 논거를 가진 급여체계가 아니며, 제도를 운용하는 실무적인 차원에서 생겨난 급여체제로 판단됨.

□ 국민기초생활보장법의 급여관련 규정을 보면 동법에 의한 급여는 생계급여·주거급여·의료급여·교육급여·해산급여·장제급여·자활급여 등 7개 종류가 있음(법 제7조제1항).

- 이 중에서 생계급여는 모든 수급자에게 기본적으로 주어지지만 나머지 급여는 수급자의 필요에 따라 주어짐(법 제7조제2항 전단¹⁸⁾). 이 규정만을

18) 국민기초생활보장법 제7조 제2항을 그대로 옮기면 다음과 같음. 「②이 법에 의한 급여는 제1항제1호의 규정에 의한 생계급여와 수급자의 필요에 따라 동항 제2호 내지 제7호의 급여(주거, 의료, 교육, 해산, 장제, 자활급여)를 함께 행하는 것으로 한다. 이 경우 급여의 수준은 제1항제1호(생계급여) 내지 제4호 및 제7호의 급여(생계, 주거, 의료, 교육, 자활급여)와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다.」 주: ()안의 내

놓고 보면 기초법에 규정된 급여체계는 이른바 *all or nothing*의 통합급여 체계가 아니라 생계급여는 기본적으로 지급하되 나머지 급여는 수급자의 필요에 따라 지급하는 욕구별 분리급여, 즉 개별급여체계임.

- 그럼에도 불구하고 제도 운용은 통합급여체제로 시행되는 기현상이 발생하고 있음.

□ 2000년 10월 국민기초생활보장제도가 시행에 들어간 이후 급여체계에 대한 논란은 제도시행 초기부터 끊임없이 제기되어 왔음.

- 그러나 기존 논의는 통합급여체계와 개별급여체계간의 효율성에 초점이 주어져 있었고, 법규정과 관련하여 급여체계의 타당성을 논한 예는 찾아보기 어려움. 좀 더 세심한 주의와 연구가 필요하였음을 알게 됨.
- 법에는 개별급여체계를 규정하고 있으나, 실행과정에서 통합급여체제로 전환된 원인은 단적으로 말해 최저생계비를 계측하는 과정에서 발생한 오류에 기인하는 것으로 분석됨. 따라서 기초법의 급여체계를 논하려면 먼저 최저생계비 개념과 계측과정에 대한 분석이 필요함.

2. 최저생계비 관련 규정과 해석상의 논쟁

□ 국민기초생활보장법은 최저생계비와 관련하여 여러 곳에서 그 적용방식을 규정하고 있음¹⁹⁾.

- 이 중에서 논의되고 있는 급여체계와 직접 관련되는 규정은 법 제7조제2항 후단임. 즉, 동 조항은 「이 경우 급여의 수준은 제1항제1호 내지 제4호(생계급여·주거급여·의료급여·교육급여) 및 제7호(자활급여)의 급여

용은 이해를 돕기 위해 저자가 첨가한 내용임.

19) 국민기초생활보장법에 나타나는 최저생계비 관련 규정은 다음과 같음.

1. 최저생계비 정의: 제2조 제6호
2. 급여기준 등: 제4조 제1항, 제7조 제2항 후단
3. 최저생계비 결정: 제6조

와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다」고 규정하고 있음.

- 이 규정 자체는 통합급여체계 혹은 개별급여체계 어느 쪽으로도 해석이 가능함. 관건은 최저생계비 구조를 어떻게 설계하느냐에 따라 통합급여체계 혹은 개별급여체계가 결정되는 것임.

□ 개별가구의 특성에 관계없이 생계급여·주거급여·의료급여·교육급여 등을 모두 포함시킨 일률적인 최저생계비를 설정하게 되면 역으로 이 모든 급여를 제공하여야 최저생활이 보장되는 것이 되므로 국민기초생활보장제도는 자연스럽게 통합급여체제로 운영되게 됨.

- 그렇지 않고 생계급여는 기본으로 하되 가구별 필요에 따라 추가되는 급여으로써 최저생계비를 구성하게 되면 개별급여체계가 도출됨.

□ 어떤 해석이 올바른 것이냐에 대해서는 논란이 있을 수 있음. 그러나 명백한 기준은 법 제7조제2항 전단과 후단이 논리적으로 상호 일관되게 해석되어야 한다는 점임.

- 앞서 언급한 바와 같이 법 제7조제2항 전단은 「이 법에 의한 급여는 제1항제1호의 규정에 의한 생계급여와 수급자의 필요에 따라 동항제2호 내지 제7호(주거급여·의료급여·교육급여·재산급여·장제급여·자활급여)의 급여를 함께 행하는 것으로 한다」고 하여 개별급여를 분명하게 명시하고 있음.

- 따라서 후단의 급여수준도 개별급여를 전제로 논의되어야 한다고 하겠음. 즉, 개별급여를 행할 때 그 급여수준이 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 하는데, 소득인정액이 0인 가구는 「생계급여 + 필요에 따라 지급되는 급여」만으로도 최저생계비 이상이 되어야 하는 것임. 이것은 역으로 「생계급여 + 필요에 따라 지급되는 급여」로 최저생계비가 구성되어야 함을 의미하며 개별급여체계가 타당함을 뜻함.

- 다시 말해 법 제7조제2항에 의한 최저생계비는 「생계급여 + 주거급여 + 의료급여 + 교육급여」의 합계액으로 구성되어서는 안되며, 「생계급여 + 가구특성별 필요급여」로 구성되어야 하는 것임.
- 따라서 지금까지 최저생계비를 「생계급여 + 주거급여 + 의료급여 + 교육급여」의 합계액으로 구성하여 사용한 것은 오류라 하겠음.

제2절 최저생계비 개념 및 계측상의 문제점

1. 개념상의 문제점

- 현행 최저생계비는 법규정에 의해 「국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용」(법 제2조 6호)을 의미하면서 동시에 국민기초생활보장제도 급여수준의 기준(법 제7조제2항)이 되고 있음. 즉, 최저생계비는 빈곤선이면서 곧 공공부조급여기준선이 되고 있는 것임.
- 빈곤선과 공공부조급여기준선의 혼용은 최저생계비를 계측하거나 매년 갱신할 때마다 많은 논란과 사회적 갈등을 유발하는 원인이 되고 있음. 시행되는 최저생계비 수준이 건강하고 문화적인 최저생활을 의미하는 빈곤선으로서는 너무 낮다는 주장과 공공부조급여기준선으로서는 너무 높다는 의견이 매년 부딪히고 있는 것임.
- 2005년 4인 기준 최저생계비 1,136,332원은 2005년 3/4분기 전국 4인가구 평균경상소득(3,220,245원)의 35.3% 수준이며, 도시근로자 4인가구 평균경상소득(3,482,290원)의 32.6% 수준임.
- 이것은 세계은행에서 제시하는 선진국의 상대빈곤선인 평균소득의 50%에 비해 현저히 낮은 수준으로서 현재 사용되고 있는 최저생계비 수준이 빈곤선으로서 우리나라 경제수준에 비추어 결코 높지 않음을 의미함.

- 다시 말해 표준가구의 건강하고 문화적인 생활을 유지하는데 필요한 최소한의 비용이란 측면에서 보면 현재의 최저생계비는 지나치게 낮은 수준이란 비판을 면하기 힘든 것임.
- 다른 한편으로 현재의 최저생계비는 공공부조 급여기준선으로는 지나치게 높다는 반대의 비판도 면하기 어려움. 무엇보다도 공공부조급여수준이 건강하고 문화적인 생활을 유지하는 것을 기준으로 삼을 수 있는가 하는 근본적인 문제제기가 항상 존재해 왔음.
- 영국의 구빈법에서 시작된 공공부조제도는 재원을 전액 일반조세에서 조달하므로 담세자들로부터 끊임없이 규모 축소를 요구받게 되어 급여수준은 항상 일정한 한계 내에 머물기 마련임.
- 사회보장의 역사적 발전과정을 살펴보아도 취업 중인 근로자를 우선적으로 보호하였고, 그 다음 우선순위가 근로경력이 있는 은퇴자이며, 근로경력이 없는 취약계층은 사회보장의 우선순위가 가장 뒤떨어짐. 여기서 우선순위가 낮다함은 제도출현의 시기가 늦고, 급여수급의 편의성이 낮으며, 급여수준이 상대적으로 낮음을 의미함²⁰⁾.
- 다시 말해 보면 근로능력이 없는 노인과 장애인, 아동이 다수를 이루는 기초보장수급권자들은 사회보장에서 우선순위가 뒤떨어지는 계층이라 할 수 있음. 이것은 국민기초생활보장제도가 현실적으로 제공할 수 있는 급여수준은 근로경력이 있는 은퇴자들이 누리는 급여수준(즉, 연금보험수준)이 최대한이 될 것이며, 그 이상은 될 수 없음을 의미하기도 함.
- 그러나 우리의 경우 이러한 일반적인 원칙과 어긋나 있음.
 - 2005년 7월 전산업평균임금(월 2,496,925원)을 받는 근로자가 20년간 연금보험료를 납부하고 받게 되는 완전노령연금액의 2005년 현재가치는 월 605,660원으로 추정되고 있음. 이 연금액은 2005년 2인가구 최저생계비

20) 보다 자세한 논의는 기초보장제도의 발전과정을 논하고 있는 박능후, “기초보장제도의 역사적 발전과정과 함의”, 보건사회연구, 제20권 제2호, 2000.을 참고하길 바람.

668,504원보다 낮고, 현금급여기준선 571,978원보다는 조금 높은 수준임.

- 20년간 평균임금으로 근로를 하고, 소득의 일부를 연금보험료로 납부한 퇴직근로자가 받는 연금액이 아무런 근로를 하지 않고 소득이 전혀 없는 빈곤층이 수령하는 공공부조급여액보다 낮다는 것은 사회보장제도를 설계함에 있어 어딘가에 잘못이 있음을 뜻함.
- 이처럼 빈곤선으로서의 최저생계비 개념과 공공부조급여기준선으로서의 최저생계비 개념을 혼용함으로써 공공부조제도 자체의 발전을 저해할 뿐만 아니라 사회보장제도의 체계성을 확립하는데도 지장을 받고 있음.
- 따라서 빈곤선의 개념과 공공부조급여기준선의 개념에 부합하는 각각 다른 이름의 용어를 사용할 필요가 있는 것임.

2. 최저생계비 구성 및 계측상의 문제점

- 최저생계비는 1989~2004년까지 매 5년마다 한국보건사회연구원에 의하여 계측되어 왔으며, 향후에는 매 3년마다 재계측될 예정임.
- 가장 최근 계측은 2004년에 전물량방식에 의하여 이뤄졌음. 총 4회 한국보건사회연구원에 의하여 생성된 최저생계비는 일상적 소비지출을 11개 비목으로 구분하고 각 비목별로 마켓바스켓을 구성하여 계측됨.
- 11개 비목 중 식료품, 광열수도, 가구가사용품, 피복신발, 교양오락, 교통통신, 기타소비, 비소비지출 등 8개 비목의 합은 생계급여의 기준이 되고, 주거비는 주거급여, 보건의료비는 의료급여, 교육비는 교육급여의 기준이 됨.
- 비일상적 소비지출에 대응하는 해산급여와 장제급여는 최저생계비를 구성하는 11개 비목과 직접적인 관련이 없음.
- 이처럼 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 등 4개 급여를 구성하는 11개 비목을 모두 합한 것이 최저생계비가 되도록 구성되어 있는 것인데 앞서 언급한 바와 같이 이러한 최저생계비 구성은 잘못된 것이다²¹⁾.

〈표 4-1〉 최저생계비 비목과 기초보장법의 급여 종류와의 관계

구분	최저생계비 11대 비목	급여종류		
		공통급여	욕구별 개별급여	
일상적 소비지출	식료품	생계급여		
	광열수도			
	가구가사용품			
	피복신발			
	교양오락			
	교통통신			
	기타소비			
	비소비지출			
	주거비			주거급여
	보건의료			의료급여
비일상적 소비지출	교육		교육급여	
	출생		해산급여	
	사망		장제급여	

□ 4개 급여를 모두 합하여 하나의 단일한 최저생계비가 도출되도록 구조가 짜여진 상태에서 실제 최저생계비가 계측되는 과정은 다음과 같음.

- 먼저 표준가구를 설정하고 일상적 소비생활을 11개 영역으로 구분하여 각 영역에서 표준가구가 「건강하고 문화적인 최저 생활」을 누리는데 필요한 각각의 욕구를 “규범적”으로 설정함.
- 규범적으로 설정된 각각의 욕구수준을 충족하는데 소요되는 비용을 산출한 다음 이 모두를 다시 결합하여 하나의 화폐단위로 표시한 값이 현행의 최저생계비임.

□ 제반 급여를 결합한 값이 최저생계비가 되므로, 최저생계비를 보장하기 위

21) 여기에 더하여 자활급여의 기초가 되는 자활욕구를 계측하는 비목이 현행 최저생계비 구성 내역에는 없음. 법규정은 생계급여·주거급여·의료급여·교육급여·자활급여와 수급자의 소득인정액을 합한 금액이 최저생계비 이상이 되어야 한다(법 제7조 제2항)고 하여 최저생계비 구성 내역과 법규정간에 틈새가 있음.

해서는 역으로 모든 급여를 제공하여야 하는 통합급여체계가 성립됨. 이 과정에서 몇 가지 논리적 오류가 발견됨.

1) 표준가구 설정에 따른 괴리 현상

□ 표준가구의 규범적 욕구수준을 전가구에 일괄 적용함으로써 부분적으로 현물급여를 필요로 하지 않는 가구의 경우에는 최저생계비가 과도하게 설정되는 결과를 야기하고 있음.

- 예컨대, 자가를 가진 가구, 학생이 없는 가구에게도 주거욕구 및 교육비가 포함되어 있는 최저생계비가 적용되고 있는 것임.
- 이러한 오류를 완화하기 위해 실무적으로 실제 교육욕구가 존재하지 않는 가구의 경우 교육비 액수만큼 줄여 현금급여를 지급하고 있음. 그러나 동일한 성격의 현물급여인 주거급여는 자가의 경우에도 여전히 지급되고 있는 혼란상을 보임.
- 또한 교육비를 삭감한 후 현금급여를 지급한다 하여 문제가 근본적으로 해결되는 것은 아님. 기초보장 수급대상자 선정에 사용되는 기준선은 현금급여기준선이 아니라 이 모든 급여가 포함되어 있는 최저생계비이어서 가구소득이 현금급여기준선과 최저생계비 사이에 위치하는 수급자 중 일부는 원래 수급자로 선정되지 않아야 하는데 선정되고 있는 셈임.

〈표 4-2〉 가구규모별 최저생계비와 현금급여기준선(2006년)

(단위: 원)

가구규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비	418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382
현금급여기준	357,909	566,653	804,143	1,001,424	1,157,846	1,319,677

자료: 보건복지부, 「2006년 국민기초생활보장사업 안내」, 2006.

2) 욕구 간 완전대체제 관계 가정의 오류

- 현행 최저생계비 계측방식과 통합급여체계는 수급자의 제반 욕구를 화폐단위로 환원할 수 있으며, 더 나아가 다양한 욕구 간에 완전대체제 관계를 전제로 하고 있는 오류를 범하고 있음.
 - 여러 종류의 욕구를 충족함에 있어 대체제 관계가 성립한다는 것은 최저생계비를 구성하는 각 영역의 개별 욕구는 굳이 특정 영역의 욕구를 충족하지 않더라도 다른 영역의 욕구를 보다 많이 충족하면 동일한 효능을 얻을 수 있다는 의미임.
 - 대체관계 중에서 완전대체제 관계란 대체 정도가 항상 일정한 비율로 유지된다는 뜻임. 완전대체제 관계가 성립하면 개별 욕구의 충족정도는 문제시 되지 않고 총량적 수준만 충족되면 무방하다는 뜻이 됨. 이러한 욕구간 대체충족성을 극단적으로 표출한 것이 재산의 소득환산제임.
- 2006년 현재 대도시에 살고 있는 4인가구의 수급자가 6,000만원의 전셋집에 거주하고 있으면 실제 가구소득은 전혀 없더라도 재산의 소득환산제에 의해 이 가구는 전세금으로부터 매월 91.7만원의 소득이 발생하는 것으로 간주됨. 그 결과 이 가구가 받는 현금급여액은 84,024원에 그침. 이것은 기본재산(대도시 3,800만원) 이상의 주거여건에 살고 있으므로 다른 욕구를 그만큼 대체하여 줄여도 무방하다는 논리임.
 - 이러한 방식의 재산의 소득환산제는 앞서 언급한 바와 같이 욕구간 완전대체제 관계를 전제로 하고 있음. 완전대체제란 생계욕구 충족에 사용되는 1원의 효용과 주거욕구 충족에 사용되는 1원의 효용이 언제나 동일하다는 것을 의미함.
 - 그 결과 현금소득이 없어 생계욕구를 전혀 충족할 수 없으나 6,600만원의 전셋집에 살고 있는 가구의 경우 주거 시설에서 117만원 상당의 주거욕구

를 충족하고 있으므로 이 가구는 최저생활을 보장받고 있는 것으로 간주됨. 현실과 동떨어진 정책결과가 나타나고 있는 것임.

□ 욕구 간 완전대체재 전제는 잘못된 가정임.

- 예컨대 주거욕구가 최저수준 이상으로 충족되었다하여 의료나 생계욕구가 그 만큼 줄어드는 것은 아님. 의료와 생계욕구는 그 자체로서 충족되어야 하는 것임. 따라서 개별 욕구는 그 자체로서 충족되어야 하며, 욕구 간 대체 충족성을 전제로 한 통합급여체계는 근본적으로 결함을 가지고 있음²²⁾.
- 물론 상대적으로 재산을 많이 가진 수급자가 적게 가진 수급자에 비해 재산에서 누리는 효용이 상대적으로 큰 것은 사실임. 그러나 직접적으로 소득을 발생시키지 않는 재산이 수급자에게 주는 효용의 최대치는 주거욕구를 충족시켜 주는 선이 될 것임.
- 따라서 수급자의 재산차등에 따른 소득의 차이, 즉 재산의 소득환산액의 차이는 최저생계비에서 주거비가 차지하는 비율(1999년은 19.4%, 2004년은 16.9%)이 최대치여야 하는 것임.

□ 여기에서 최저생계비를 구성하는 각 영역의 욕구 간에 어떤 관계가 성립하느냐 하는 이론적 검토가 필요함을 알 수 있음.

- 1차적으로 상정해 볼 수 있는 것은 최저생계비를 구성하는 각 영역의 욕구수준은 정의상 생존에 필요한 최소한의 수준이므로 이것이 충족될 때까지 다른 영역의 욕구충족과는 대체할 수 없는 관계에 있다는 것임.
 - 그러나 이 경우 대체는 할 수 없지만 욕구 영역간에 충족의 우선순위는 성립할 수 있음. 만약 생계욕구충족이 주거욕구충족에 우선하며,

22) 여기서 필자의 주장은 일반적인 욕구의 대체충족성 가능성을 부인하는 것은 아님. 기초욕구를 상회하는 일반적인 욕구, 더 정확히 표현하면 수요는 대체충족이 가능한 경우가 대부분임. 그러나 최저생계비에 포함된 욕구는 생존에 필수적인 기본욕구를 의미하므로 개념적으로 대체충족이 불가능하다는 것임.

생계육구의 최소수준이 충족할 때까지 주거육구 충족이 미뤄진다면 이 범위 내에서 생계육구충족과 주거육구충족 간에는 사전적 선호관계(lexicographic preference)가 성립하게 됨.

- 생계육구충족과 주거육구충족 간에 사전적 선호관계가 존재한다면 주거시설의 정도에 따라 생계육구충족수준을 달리하게 하는 재산의 소득환산제는 논리적으로 잘못된 가정위에 서있음을 의미함.
- 2차적으로 상정해 볼 수 있는 것은 최저생계비를 구성하는 각 영역의 육구충족이 일상적인 대체재 관계에 있는 경우임.
 - 일상적인 대체재 관계는 재화 간 대체는 가능하되, 한계대체율이 체감하는 것임. 이것은 주거육구충족(x1)과 생계육구충족(x2)을 놓고 볼 때, 일정한 효용을 얻기 위해서는 주거육구충족도가 점차 높아질수록 삭감되는 생계육구 충족비에 비해 증가하여야 하는 주거육구충족비가 더 커진다는 것임.
 - 생계육구충족과 주거육구충족 간에 한계대체율이 언제나 동일한 완전 대체재 관계가 아니라 한계대체율이 체감하는 일상적인 대체재 관계가 성립한다면 현행의 재산의 소득환산제는 소득환산율을 재산구간마다 달리 적용하여야 할 것임.
- 어느 경우이건 완전대체재 관계를 전제로 한 현행 재산의 소득환산제, 그리고 재산의 소득환산제가 가능하도록 하는 이론적 기반인 통합급여체제는 현실과 동떨어진 정책결과를 초래하고 있다고 하겠음.

3) 일률적인 가구균등화지수 적용의 오류

- 한국보건사회연구원에서 산정한 최저생계비는 4인 표준가구를 기준으로 market basket 방식에 의해 계측된 것이므로 4인가구 외 다른 규모 가구의 최저생계비 도출에 적용될 가구균등화지수를 무엇으로 할 것인가 항상

논란이 되어 왔음.

- 2004년 12월에 개최된 제21차 중앙생활보장위원회는 당시 사용되던 가구 균등화지수가 OECD에서 적용하고 있는 가구균등화지수에 비해 1~3인 가구에 대해 불이익을 초래하고 있다고 지적하고, 소규모가구에 대해 유리한 가구균등화지수를 연차적으로 확대 적용하여 2009년에 이르면 OECD와 동일하게 만들 것을 의결하였음.
- 이 의결에 의하여 2004년에 4인 가구 최저생계비의 34.9%이던 1인가구의 최저생계비 수준은 2009년에 37.0%에 이르게 됨(<표 4-3>참조).

〈표 4-3〉 연도별 가구규모별 가구균등화지수

연도	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
2004년	0.349	0.578	0.795	1.000	1.137	1.283
2005년	0.353	0.588	0.799	1.000	1.147	1.302
2006년	0.357	0.599	0.803	1.000	1.156	1.318
2007년	0.362	0.609	0.807	1.000	1.166	1.335
2008년	0.366	0.620	0.811	1.000	1.175	1.353
2009년(OECD기준)	0.370	0.630	0.815	1.000	1.185	1.370

출처: 한국보건사회연구원(2005), 2004년 최저생계비 계측조사 연구.

□ 가구규모별 가구균등화지수를 OECD 수준으로 적용한다고 해서 가구균등화지수가 가진 문제점이 모두 해결되는 것은 아님.

- 욕구 간 완전대체 충족성을 전제로 하고 있는 현행 최저생계비는 4인가구를 표준가구로 설정하여 4개 욕구 충족에 소요되는 비용을 통합하여 하나의 수치를 도출한 후 여기에 일률적인 가구균등화지수를 적용하여 가구규모별 최저생계비를 설정하고 있음.
 - 즉, 4인 표준가구에서 도출된 생계급여액, 주거급여액, 의료급여액, 교육급여액에 모두 동일한 가구균등화지수를 적용하여 1~3인 가구 및 5

인 이상 가구의 최저생계비를 도출하고 있는 것임.

- 가구균등화 지수는 기본적으로 생계욕구에만 적용될 수 있는 것이어서 다른 욕구에도 동일한 가구균등화지수를 적용하는 것은 타당하지 않음.

- 예컨대 가구원 구성원이 4인에서 2인 이하로 바뀌면 욕구 자체가 완전히 없어지는 교육욕구에 생계욕구의 가구균등화지수를 적용하는 것은 타당하지 않으며, 자녀의 연령과 성비에 따라 최저주거기준이 달라지는 주거욕구에도 생계욕구에 적용되는 동일한 가구균등화지수를 적용해서는 안될 것임.

- 가구균등화지수를 무리하게 모든 급여에 적용하게 된 원인도 통합체로 짜여진 최저생계비 구조에서 비롯된 것임은 두말할 필요가 없음.

□ 가구규모별 주거비는 주거욕구의 특성에 맞게 균등화지수를 적용하거나 아니면 표준가구의 주거비를 산정하는 대신 각 가구규모별 최저주거비를 개별적으로 산정하는 것이 더 바람직할 것임.

- 교육비의 경우에도 가구균등화지수는 의미가 없음. 교육이 필요한 아동이 있으면 교육비가 산정되어야 하고, 교육을 필요로 하는 아동이 가구내에 없으면 교육비는 0이 되어야 하는 것임.

3. 적용상의 문제점

□ 공공부조 급여기준으로서 최저생계비 혹은 최저생활비를 사용하는 외국의 예는 일본 외에 찾아보기 어려움.

- 일본의 경우 한국과 유사하게 최저생활비와 공공부조급여 기준을 일치시켜 놓고 있음. 그러나 일본의 경우에도 내용을 자세히 들여다보면 한국과는 근본적으로 다름.

- 일본의 생활보호제도에서 사용하는 최저생활비는 「생활부조 + 주택부조 + 가구특성별 부조」로 구성되어 있으며 이를 한국의 기초생활

보장제도와 비교하면 「생계급여 + 주거급여 + 가구별 필요급여」에 해당함.

- 여기서 주거급여는 주택을 임차한 가구에만 적용되며, 가구별 필요급여는 필요한 가구에만 적용됨. 따라서 자가에 살고 있는 67세 노인부가구의 경우 이 가구의 최저생활비는 생활부조액에 해당하는 금액만으로 이뤄짐.
 - 따라서 일본의 최저생활비는 가구 특성별로 최저생활에 필요한 금액만을 담고 있으므로 이것이 곧 공공부조급여기준선이 될 수 있는 것임.
- 일본에서는 최저생활비를 빈곤선으로 사용하지는 않음. 따라서 최저생활비를 기준으로 빈곤율을 구하지 않음. 다만 전체 인구 중 생활보호를 받는 수급자의 비율을 지칭하는 보호율의 개념을 사용하고 있음.
- 2003년 현재 수급자수는 134만명이며, 이는 전인구의 1.05%에 해당함. 이처럼 외형적으로는 관대한 수급조건과 급여수준을 설정해 놓았지만 실제적으로는 전 인구의 1.05%²³⁾만을 수급대상자로 포함하는 일본의 공공부조제도는 외형과 실체가 괴리되어 있음.
- 미국의 경우 공공부조급여기준선과 최저생계비는 별개로 존재함. 다른 OECD 국가들의 경우 국가가 공식적으로 발표하는 최저생계비는 존재하지 않으며, 학자들 수준에서 상대빈곤선이 다양하게 제시되고 있을 뿐임.
- 우리나라의 경우에도 최저생계비의 개념을 건강하고 문화적인 최저생활을 의미하는 빈곤선 개념과 공공부조급여기준선 개념으로 양분하여 각각 이에 상응하는 수준이 계측되어야 할 것임.

23) 후생통계협회, 국민의 복지의 동향, 2005.

제3절 최저생계비 개편방안

1. 개념의 재정립 - 빈곤선과 공공부조급여기준선의 구분

- 최저생계비와 관련하여 가장 먼저 이루어져야 할 정책적 사항은 최저생계비를 빈곤선 개념과 공공부조급여기준선 개념으로 양분하여 개념을 재정립하는 것임.
 - 두 개의 상이한 개념이 최저생계비에 하나로 묶여 있는 한 최저생계비 개념은 일관된 체계를 갖출 수가 없음.
- 건강하고 문화적인 최저생활을 의미하는 빈곤선 개념으로서의 최저생계비는 대부분의 OECD 국가에서 행하는 바와 같이 상대빈곤개념을 채택하는 것이 바람직함.
 - 굳이 국가가 공식적인 빈곤선을 제시할 필요가 없지만, 우선적으로 중위소득의 50% 수준을 빈곤선으로 설정하여 사용하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것임.
- 빈곤선 개념을 이처럼 정의하고 나면 국민기초생활보장법에 제시되어 있는 최저생계비는 공공부조급여기준선의 개념으로 한정하여 발전시켜 나가는 것이 옳다고 할 수 있음.
 - 공공부조급여기준선으로의 최저생계비는 추상적 개념인 「건강하고 문화적인 최저생활보장」에 방점을 두기보다 사회적 합의가 가능하며, 다른 사회보장제도와의 조화를 이룰 수 있는 급여수준설정에 초점을 맞추어야 할 것임.

2. 최저생계비 구조의 재구조화: 「생계급여 + 가구특성별 필요급여」

□ 현재 시행 중인 통합급여체계는 법에 기초한 것이 아니며, 최저생계비를 설계·계측하는 과정에서 발생한 실무적 급여체계이므로 굳이 법을 개정하지 않아도 통합급여체계 대신 욕구별 분리급여체계의 운용이 가능함.

- 욕구별 분리급여체계로 가려면 먼저 최저생계비를 「생계급여 + 가구특성별 필요급여」로 재정의하고, 이에 기초하여 각 욕구별로 최저보장액을 계측하여야 함.
- 생계급여의 경우 현재와 같이 단일 표준가구를 설정하여 과도하게 단순화한 생계급여를 산정하는 우를 범해서는 안됨. 개인별 특성에 따른 생계욕구와 가구인원수별 생계욕구로 구분하여 계측하는 일본의 1류비와 2류비 및 가산금 계측은 좋은 벤치마킹이 될 수 있음.
- 가구특성별 필요급여는 주거급여, 의료급여, 교육급여, 자활급여가 이에 해당됨. 각 욕구영역별로 최저보장수준을 설정하되 급여욕구가 발생한 가구에 대해서만 최저생계비에 포함됨. 이 중에서 의료급여는 전액 현물급여형태로 주어지므로 굳이 최저생계비에 포함할 필요가 없을 것임.

3. 욕구영역별 최저생계비 계측 방식

□ 최저생계비를 「생계급여 + 가구특성별 필요급여」로 재구조화하게 되면 각 급여별 계측방식을 달리하여야 함.

- 이 경우 각 욕구 영역별 최저수준을 설정하기 위해서 현행과 같이 마켓바스켓 방식을 사용할 수도 있지만 매년 전국적으로 실시되고 있는 가계조사 자료 등을 활용하여 실제 소비수준의 일정 비율을 최저수준으로 설정하는 방식을 채택할 수도 있을 것임.
- 생계급여의 경우 현재 시행되고 있는 market basket은 품목선택과 내구연

수 설정, 가격설정에 있어 자의성을 면할 수 없어 객관성이 보장되지 않음. 이 보다는 가계조사자료에서 밝혀진 저소득층의 실제 생계지출수준을 파악하여, 여기에 연동하는 방식으로 생계급여수준을 정할 수 있을 것임.

- 가구특성별 필요 급여 중 주거급여는 가구규모 및 가구원구성별 최소주거 기준에 상응하는 지역별 임대료를 기준으로 산정하면 됨.
 - 굳이 표준가구를 설정하고 여기에서 산정된 주거비에 가구균등화지수를 적용하여 다른 규모의 가구의 주거비를 산정하기보다 직접적으로 각 가구 규모별 지역별 표준임대료를 조사하여 파악하는 것이 더 바람직할 것임.
- 교육급여, 자활급여는 정책변수이며, 정책적으로 보장하고자 하는 수준에서 급여수준이 정해지게 됨.
 - 고등학교까지 공교육은 의무교육화 되고 있는 상황에서 교육급여를 따로 논하는 것은 실익이 적음.
 - 자활급여의 경우 자활제도가 기초생활보장제도와 별개의 제도로 독립될 가능성이 높으므로 굳이 최저생계비를 구성하는 하나의 구성요소로 남을 필요가 없을 것임.

제5장 개별급여체계 도입의 기본원칙

제1절 개별급여체계 도입의 필요성

1. 세 가지 필요성

- 기초생활보장제도 급여체계가 직면한 제반 문제 중 일차적으로는 개별가구의 욕구수준에 맞는 지원을 하기 힘들다는 문제를 해결해야 함. 이어 사각지대를 해소하고 복지의존성을 최소화하는 부수적인 효과를 거둘 수 있도록 제도를 설계해야 할 것임.
 - 이러한 맥락에서 보면, 기초생활보장제도를 개별급여체제로 개편하는 것이 가장 바람직한 대안이라고 말할 수 있음.
- 첫째, 다양한 복지욕구에 대한 효율적 대처방안의 필요성 : 빈곤가구의 구성형태에 따라 필요로 하는 급여(욕구)와 급여수준이 다르다는 점을 감안하면, 필요한 욕구에 '정확하게' 대처하기 위해서는 선정기준과 급여수준을 달리 하는 욕구별 급여체계 구축과 그에 상응하는 행정인프라 구축이 필요.
 - 앞서 확인하였던 것처럼, 수급실태에 대한 분석결과는 현 기초생활보장제도가 개별가구의 다양한 욕구를 충족시키지 못하고 있다는 것을 말해주고 있음. 그리고 그 원인은 제도 외부뿐 아니라 내부에도 존재한다는 점을 고려해야 할 것임.
 - 공공부조제도의 균형발전을 위해서는 다양한 복지욕구에 효율적으로 대처할 수 있는 선정기준과 급여기준이 마련되어야 하며, 각 급여의 체계적 관리를 위해서는 전달체계를 강화해야 할 것임.
- 둘째, 공공부조제도 사각지대 해소전략으로서의 필요성 : 소득분배구조가 악

화되는 상황에서 기초생활보장제도 수급대상을 확대해야 할 필요성이 제기되고 있으나 이를 위해서는 급여의 적정성과 효율성을 강화하는 조치가 필요

- '05년 현재 빈곤층의 규모가 전체 인구의 약 10%(5백만명) 수준이라면 기초생활보장제도 수급자(3%)를 제외한 7%의 비수급빈곤층이 존재하며, 차상위층 중에서도 기초생활보장제도가 보호해야 할 집단이 존재
 - 현행 방식으로 사각지대를 해소하는 것은 제도의 지속가능성과 재정적 부담의 측면에서 한계가 있으며, 부분급여이던 개별급여이던 개별 빈곤가구가 원하는 특정 급여만을 지원할 수 있도록 제도를 개편하는 것이 불가피
- 셋째, 수급자의 복지의존성을 최소화할 수 있는 급여체계의 필요성 : 기초보장제도가 갖는 유일성(唯一性)으로 인해 진입하려는 유인이 증폭되고 탈출 유인이 감소하는 문제를 해소하기 위해서는 급여체계를 분산시켜 특정제도로의 집중화 경향을 차단해야 함.
- 현 기초생활보장제도는 보충급여방식이 제대로 작동하지 않는다는 이유 외에도 수급과 동시에 모든 급여를 받는 통합급여체제로 인해서도 복지의존성을 강화시키고 탈수급 의지를 약화시키고 있음.
 - 이 점에서 급여의 개별화는 조건부과를 강화하거나 재정적 인센티브를 부여하는 방식에 앞서, 급여체계를 개편함으로써 '구조적으로' 복지의존성 문제를 해소하는 방안이라는 의미를 가짐.

2. 욕구충족성과 욕구대응성

- 개별급여체계는 위에 언급한 다양한 필요성 중에서 빈곤가구의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있어야 한다는 필요성에 부응한다고 말할 수 있음.
- 욕구충족성의 강화 : 표준가구의 최저생계비를 모든 급여를 포함한 총액으로 산출하는 것은 상징적 기능으로 국한하고, 개별 급여 상한액을 산출하는 방식을 정교화 함으로써 각 급여가 해당 기초욕구를 충족시키는 기

능을 강화해야 한다는 것을 의미

☞ 이를 위해 각 급여별로 지역특성, 가구특성, 가구여건을 고려하여 급여 상한액을 설정하고, 적용에 있어서도 표준가구 방식이 아닌 개별화된 방식을 마련해야 함.

- 욕구대응성의 강화 : 급여별 수급기준을 설정하여 각 급여의 설치목적에 맞게 욕구를 가진 가구가 지원을 받을 수 있도록 함. 기초생활보장제도 수급가구 중 해당 욕구를 가진 가구는 자동적으로 급여를 수급할 수 있도록 함.

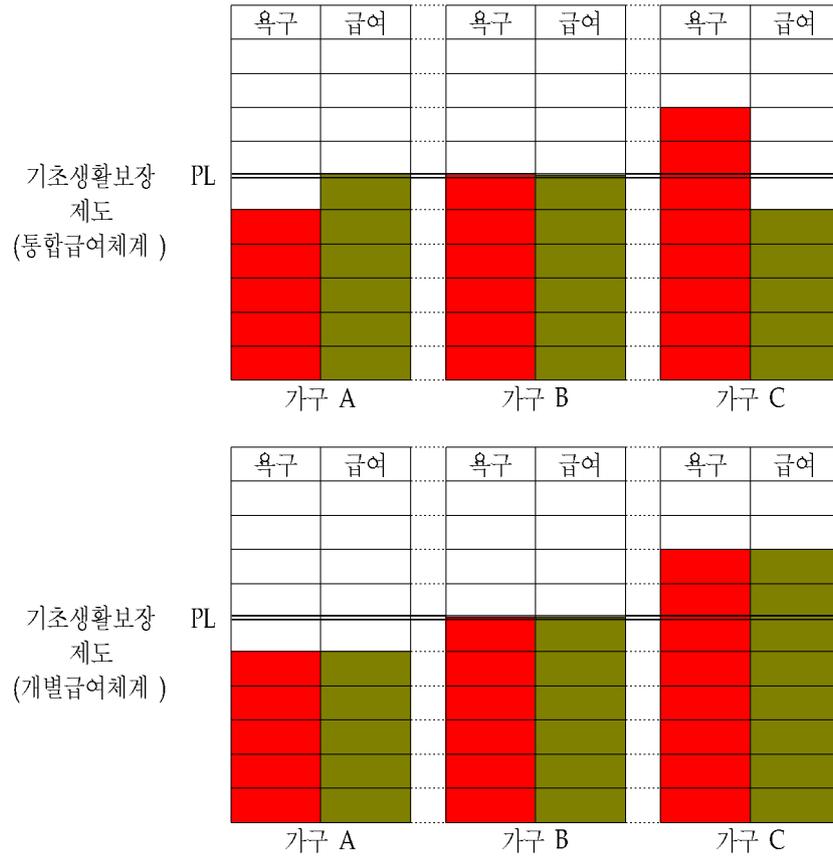
☞ 광범위한 사각지대에 놓인 빈곤층이 공공부조제도의 급여를 수급할 수 있도록 제도의 대응성을 강화하기 위해서는 급여별로 수급기준을 차별화하는 것이 출발점.

□ 아래 [그림 5-1]은 개별급여체계가 개별가구의 욕구를 보다 정확하게 충족시킬 수 있다는 점을 강조하기 위해 작성된 것임.

- 현 기초생활보장제도의 급여체계는 개별가구의 실질적 욕구수준과 보장수준의 편차가 커서 과소급여와 과잉급여와 관련된 형평성 논쟁을 피하기 어려움.

- 이에 비해 개별급여체계는 개별가구의 복지욕구를 그 수준에 따라 보다 정확하게 지원할 수 있다는 강점을 가짐. 이는 최저생계비를 통한 급여수준의 표준화가 갖는 단점을 보완하는 의미를 갖는 것임.

[그림 5-1] 개별급여체계 도입에 따른 욕구대응성 강화



제2절 개별급여체계의 기본구조

1. 네 가지 원칙

- 기초생활보장제도를 개별급여체제로 개편하기 위해서는 그것이 어떠한 원칙

에 입각해 있는지 명확하게 정리할 필요가 있음.

- 이는 향후 기초생활보장제도 개편과정에서 개별급여체계로의 방향성을 유지하기 위한 원칙을 정한다는 의미를 갖고 있음.
- 그 원칙은 크게 <최저생활보장의 원칙, 욕구충족에서 개별화의 원칙, 자립지원의 원칙, 욕구충족에 있어서 형평성의 원칙>으로 요약할 수 있음.

□ 첫째, 최저생활보장의 원칙

- 공공부조제도는 생활이 곤란한 자의 최후의 안전망으로서 최저생활을 보장하는데 일차적인 목적이 있음. 이러한 최저생활보장은 헌법 제34조에도 명시되어 있음(이인재 외, 1999). 또한 이러한 최저생활 보장의 원리는 현 국민기초생활보장법 제1조에도 “이 법이 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고, 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다”고 규정함으로써 명시하고 있음.
- 문제는 최저생활 보장의 의미를 어떻게 규정할 것인가라는 점임. 현 기초생활보장제도의 경우 가구규모별 최저생계비를 규정하고, 가구소득이 가구규모별 최저생계비에 미달하는 경우 이를 보충하여 가구소득을 가구규모별 최저생계비 이상으로 끌어올리는 것을 최저생활보장으로 정의함.
- 기초생활보장제도를 개별급여체계로 개편하는데 있어서 최저생활보장이란 가구의 개별적 특성에 따라 개별 가구별로 상이하게 측정되는 욕구를 충족하지 못하는 경우, 그 부족분을 개별 급여들을 통해 충족시킴으로써 최저욕구를 충족할 수 있도록 하는 것을 의미함.
- 결국 최저생활 보장은 가구규모별로 표준화할 수 없을 뿐 아니라 개별 가구마다 상이하게 최저생활의 수준이 정의됨.

□ 둘째, 욕구충족에서 개별화의 원칙

- 개별가구의 욕구수준은 거주지역, 가구규모, 가구특성, 가구원특성, 소득수준 등에 따라 상이할 수밖에 없으며, 이러한 상이한 욕구를 충족시키기

위해서는 개별화의 원칙을 고수할 필요가 있음.

- 예를 들면, 생계 관련 최저욕구를 구성하는 항목은 모든 개인, 가구에 공통적이지만, 그러한 욕구가 충족되지 않은 정도는 개인별, 가구별로 상이할 수밖에 없음. 왜냐하면, 생계 관련 최저욕구 충족 수준은 개인이나 가구의 소득수준에 따라 상이할 수밖에 없으며, 소득수준이 동일할지라도 대도시 지역에 사는가 농어촌 지역에 사는가에 따라 최저생계 욕구 충족에 드는 비용이 상이하며, 장애가 있는가 없는가에 따라, 아동인가 성인인가, 유배우자 가구인가 편부모 가구인가 등 인구학적 특성, 가구구성특성에 따라 최저생계욕구의 미충족 상태가 다르기 때문임.
- 이처럼 욕구의 개별성과 욕구 미충족 상태의 상이성을 고려할 때 욕구 충족의 방법도 개별화라는 방향성에서 모색되어야 할 것임. 특히 생계급여의 구성원리와 제공방식은 이러한 욕구충족의 개별화 원칙을 최대한 반영할 수 있도록 설계되어야 할 것임.

□ 셋째, 자립지원의 원칙

- 현 국민기초생활보장법에도 명시된 바와 같이 공공부조제도의 중요한 목적 중의 하나는 자립조성이라고 할 수 있음. 복지의 가장 바람직한 상태가 타인에 의존하지 않고 자기 스스로 자립하여 독립적으로 살아갈 수 있는 상태라는 점을 고려하면, 모든 사회복지제도의 지향은 대상자의 자립이라고 할 수 있을 것임.
- 공공부조제도의 경우 급여를 지급하기 위해서는 소득이 일정 수준 이하여야 한다는 점에서 빈곤의 함정 등 자립과 배치되는 역기능이 발생할 가능성을 내포하고 있음. 그런 점에서 모든 공공부조제도는 근로동기 저하, 빈곤의 함정 등 역기능을 최소화하고, 자립을 도모할 수 있는 방향으로 설계되어야 함.
- 기초생활보장제도는 수급자의 제도에 대한 의존성과 집중성을 최소화하고, 개별욕구에 대한 충족성을 높여 빈곤예방 및 빈곤탈출에 기여하도록

설계되어야 하며, 이는 급여체계 측면에서 개별화가 유리하다는 점을 말해줌.

- 각 개별급여 또한 수급자들의 근로유인을 강화하고, 자립의지를 북돋울 수 있는 방향으로 설계되어야 할 것임. 예를 들면, 생계급여는 재정적 인센티브를 통해 근로활동을 촉진하도록, 의료급여는 건강보험 가입을 촉진하도록, 주거급여는 자산형성을 통해 전세 및 자가로의 이행을 촉진하도록 설계되어야 하는 것임.

□ 넷째, 욕구충족에 있어서 형평성의 원칙

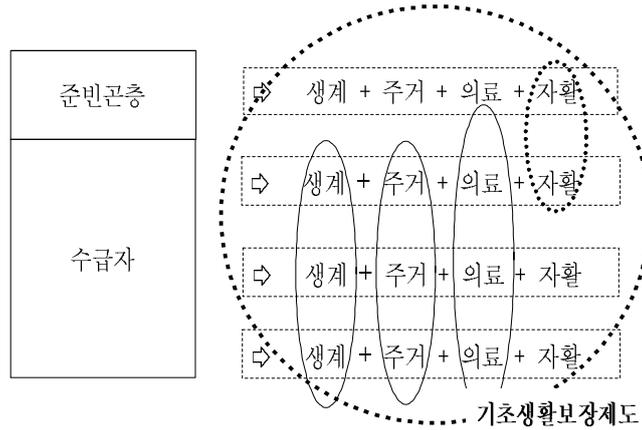
- 공공부조제도는 최저생활을 영위하지 못하는 사람들을 대상으로 급여를 제공함으로써 최저생활을 보장하는 것을 목적으로 함. 앞에서 언급한 바와 같이 최저생활 보장이란 기본적 욕구의 최저보장임. 그런 점에서 공공부조제도에서 형평하다는 것은 동일한 욕구수준일 때 동일한 급여수준을 제공하는 것을 의미함.
- 이처럼 공공부조제도에서 형평성의 원칙은 소득수준에 근거하기보다는 욕구수준에 근거하는 것임. 이러한 관점에서 볼 때, 소득수준이 동일할지라도 욕구수준이 상이하면, 급여가 상이한 수준으로 제공되어야 형평하다고 할 수 있음. 결국 공평한 최저생활 보장이란 욕구의 동질성에 기초하여 이루어 질 수 있는 것임.
- 따라서 최저생활 보장에서 형평성의 원칙은 동일한 욕구수준에 동일한 수준으로 급여를 제공하며, 욕구 수준이 상이할 때, 급여수준을 상이하게 제공하는 것을 말함. 예컨대 장애인 가구와 비장애인 가구 간 소득수준이 동일할지라도 생계 욕구 수준이 상이하다는 점에서 생계급여의 제공 수준도 상이하게 제공될 때 형평성의 원칙이 실현되었다고 할 수 있음.

2. 개편방향

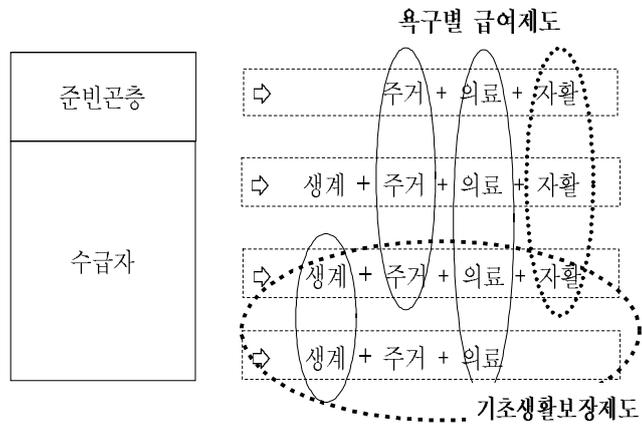
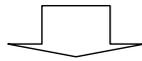
- 기초생활보장제도를 개별급여체계로 전환한다는 것은 기초생활보장제도의 내부적 개편이 아니라, 공공부조제도의 재구성을 의미함.
 - 개별급여체계는 기초생활보장제 내에 모든 급여를 독립시켜 포괄 관리하는 것이 아니라 각 급여를 법적으로 독립시키고 그 관계를 조율하는 원칙을 집중성이 아니라 자율성에 둔다는 것을 의미
 - 여기서 기초생활보장제도는 다른 모든 급여를 규정하는 기준을 제시하는 것이 아니라, 생계급여 수급자를 중심으로 해당 가구 및 개인에게 ‘욕구가 있는 모든 급여’를 수급할 수 있는 자격을 부여하는 제도로 개편.
 - ※ 또한 기초생활보장제도는 생계급여와 관련급여 수급자격을 규정하는 제도이자 생계급여를 관리하는 제도로 정착시킨다는 것을 의미
 - 개별급여체계 도입은 급여에 대한 업무를 단순화함으로써 제도를 관리하는 주체나 그 혜택을 보는 수급자 모두가 이해하기 쉽게 설계·운영될 수 있도록 개편한다는 것을 의미
 - 각 급여의 수급기준과 급여상한액을 차별화한다는 것은 외형적으로 매우 복잡해 보이나, 현재처럼 한 명의 전담공무원이 모든 급여를 관리할 수밖에 없는 제도에 비해 개인 담당자의 업무는 단순해지며, 그에 따른 관리의 효율성도 증가할 것임.
 - 이 점에서 개별급여체계는 각 급여에 대한 책임주체를 명확하게 한다는 의미 또한 갖는 것으로 판단됨.
- 개별급여체계 도입을 통한 기초생활보장제도 개편방안에 있어 핵심사항은 생계급여제도를 어떻게 재구성할 것인가 하는 점. 아래의 두 그림은 생계급여 개편방안을 중심으로 어떠한 대안이 가능한가를 나타낸 것임.

- 전제해야 할 사항으로는 생계급여제도를 어떻게 개편하던, 기초생활보장제도 수급자는 생계급여 및 제반 급여의 수급자격을 규정한다는 점에서 상대적으로 엄격하게 관리하는 것이 필요. 그리고 근로능력자의 경우에는 조건부과규정을 유지.
 - ※ 자활지원법 도입방안은 생계급여 수급자 중 근로능력자에 대해서는 조건부과규정을 도입하는 안을 제안
 - 기타 개별급여는 수급선을 빈곤선보다 높게 설정하되, 욕구의 존재를 부가적 수급기준으로 부여함으로써 <빈곤층에 대한 보편적 욕구보장>과 <준빈곤층에 대한 선별적 욕구보장>이라는 두 가지 목표를 달성
 - ※ 수급기준 설정과 관련해서 소득기준을 제외하면 명확한 논거를 발견하기 힘들. 이는 수급기준은 재정여건 등을 고려한 정치적 또는 정책적 판단에 기초하기 때문. 따라서 각 급여의 수급기준은 <소득기준·욕구유무·기타 조건>으로 구성되게 됨. 하지만 급여별로 그 구성은 자율적으로 결정
- 쟁점사항은 생계급여제도를 근로능력유무와 무관하게 단일제도로 유지할 것인지, 인구학적 특성 - 근로능력 유무 -에 따라 이원화할 것인지 하는 점.
- <제1안>은 생계급여제도를 단순 분리하고, 그 중 미취업상태의 근로능력자는 자활사업에 참여시키는 방안.
 - <제2안>은 생계급여를 근로능력 유무에 따라 분리하고, 근로능력자에 대한 별도의 지원체계를 구축하는 방안
- ※ 이 두 안(案)에 대한 선택은 정책적 판단이 필요. 근로빈곤층에 대한 소득보장의 원칙이 흔들리지 않는다는 것을 전제하면, 최근 노인빈곤층에 대한 정책 패러다임의 변화와 근로빈곤층에 대한 지원강화라는 최근의 경향에 부합하는 것은 <제2안>이 될 것임.

[그림 5-2] 기초생활보장제도 개편을 통한 공공부조제도 재구성 (제1안)

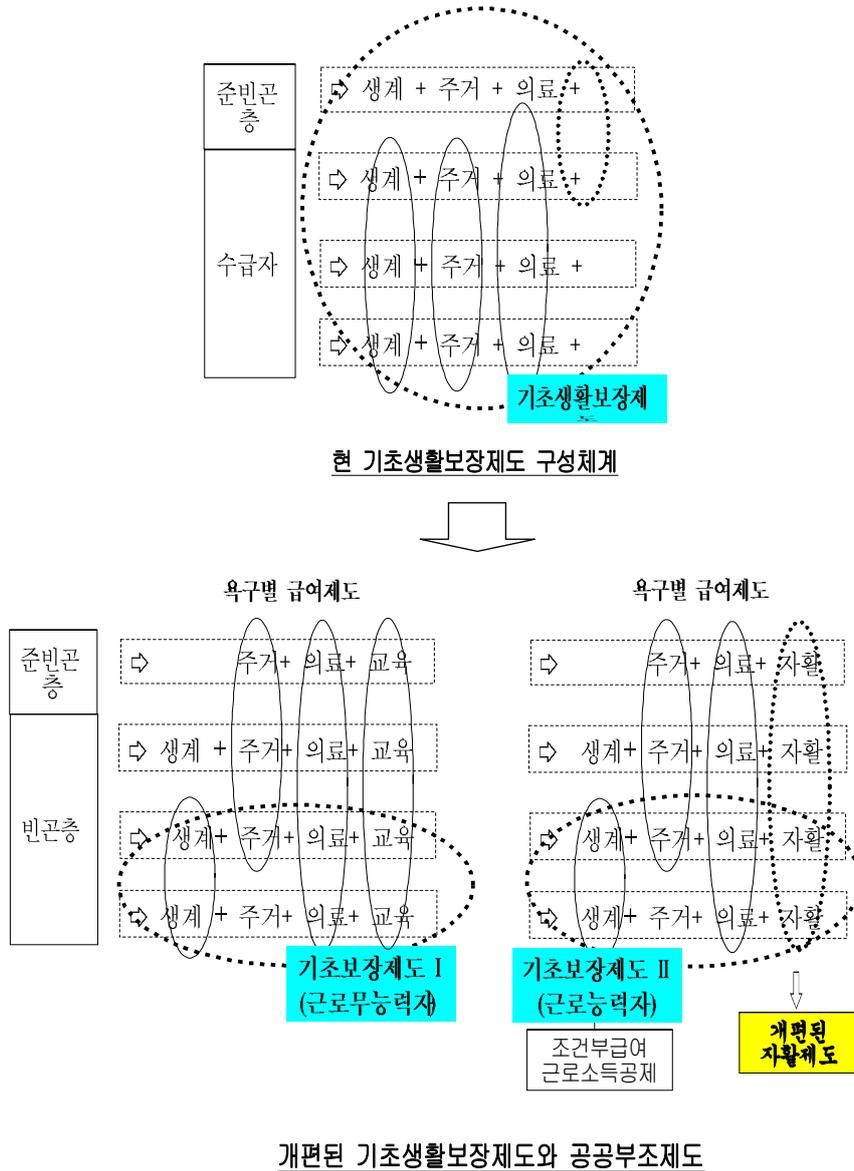


현 기초생활보장제도 구성체계



개편된 기초생활보장제도와 공공부조제도

[그림 5-3] 기초생활보장제도 개편을 통한 공공부조제도 재구성 (제2안)



3. 욕구별 급여의 개편방향

□ 개별급여제도(주거급여, 의료급여, 교육급여, 자활급여)는 독립된 법적 근거에 따라 수급자 선정기준과 급여상한액을 독자적으로 결정하게 되며, 각 제도의 개편방향은 아래와 같이 설정

- 주거급여는 월세 및 전세가구에 대한 임대료 지원을 담당하는 제도로 발전하고, 주거복지정책 전반과의 관계를 고려하여 개편되어야 할 것임
- 의료급여는 의료욕구가 있는 저소득층에게 의료서비스를 제공하는 제도이며, 적절한 의료보장과 관리의 효율화 측면에서 개편되어야 할 것임.
- ※ 단계적으로 건강보험과 통합하는 중장기 플랜을 설계하는 방안도 검토가 필요

- 교육급여는 교육부가 지원하는 급여와 통합하는 방안을 포함하여, 욕구별에 따른 급여지원방안을 강구해야 할 것임.
- 자활급여는 고용관련 서비스를 제공하는 제도로 독립시키고, 생계급여 수급자에 대한 조건부과 규정은 유지하여 참여를 허용. 이는 생계급여 수급자 중 조건부수급자에 대해서는 직권주의를 적용하고, 나머지 자활사업 참여자는 신청주의를 적용하는 이중의 자격제도를 근간으로 하게 됨.
- ※ 자활지원법은 '자활'이라는 용어가 주는 낙인효과를 넘어서기 위해 법안의 명칭을 자활이 아닌 다른 용어로 바꾸는 방안을 강구

□ 각 급여별로 급여상한액을 설정하는 방식은 아래와 같이 추진

- 생계비(생계급여 상한액)와 주거비(주거급여 상한액)는 급여특성에 맞는 조건을 고려하여 별도의 방식으로 계측.
- ※ 일본을 포함한 대부분의 국가가 생계비와 주거비를 별도의 방식에 따라 계측하고 있으며, 이는 생계급여와 주거급여를 합쳐 현금급여로 지급하

는 것과 차원이 다른 문제임.

- 기타 의료급여와 교육급여 등은 급여상한액을 설정하는 것이 큰 의미가 없다는 점을 감안할 때, 중장기 정책방향과 제도효율성을 중심으로 개편.

※ 통합급여체계 하에서는 생계급여 또는 현금급여액을 산출하기 위해 현 물급여의 상한액을 설정하였으나, 이들 급여는 서비스의 성격을 갖고 있어 급여상한액과 예산상의 지출액이 일치하지 않는다는 점을 감안해야 할 것임.

□ 생계급여는 표준가구로 통합된 기존체계를 가구원 특성을 고려한 차별화된 체계로 계측하고 적용.

- 생계급여는 성인과 아동, 장애인 등 가구원의 특성별로 급여상한액을 설정하고 이를 합산하여 다양한 가구의 생계욕구를 충족시키는 방식을 채택

※ 현행 : 4인 표준가구를 중심으로 균등화지수를 적용 ==> 개선 : 가구원 특성을 고려한 생계비의 총합으로 급여를 지급

- 실제로 서구 복지국가 중 상당수는 생계급여를 지급함에 있어 가구원을 연령에 따라 구분한 뒤, 성인에게 1을 지급한다면, 두 번째 성인에게는 0.7, 아동에게는 0.5 또는 0.3에 해당하는 급여를 지급하고 이를 가구단위에서 합산하는 방식을 취하고 있음.

※ 참고로 위에 언급한 균등화지수를 적용하더라도 추가적 지원이 필요한 가구에 대해서는 가중치를 부여. 예를 들면, 프랑스의 RMI처럼 한부모 가구에 대해서는 1인 생계비의 20%를 추가로 지원할 수 있을 것임.

□ 주거급여는 가구규모와 가구특성을 고려하여 지역단위의 표준임대료를 설정하고 지불능력에 따라 급여수준을 결정.

- 주거급여는 지역별, 가구규모별로 산출하고, 가구원 중 취약가구원이 있는 경우에 가산급여를 지급하는 방식을 강구. 특히 현실적으로 표준임대료를 산출하는 방법과 관련해서 아파트 임대료를 기준으로 해야 할 것임.

- 표준임대료 산출의 기준이 되는 주거형태와 관련해서 현 최저주거기준을 적용하면, 현실에서 그에 해당하는 주거를 찾을 수 없다는 점을 감안하여, 방수를 기준으로 표준임대료를 산출하는 방안을 강구
- 하지만 주거급여의 상한액을 설정하기 위한 기초자료가 전무한 상황에서 주거급여 상한액을 산출하는 것은 불가능. 따라서 이를 계측하기 위한 별도의 조사와 분석이 후속 과제임.

4. 개별급여체계의 수급기준 및 급여상한액

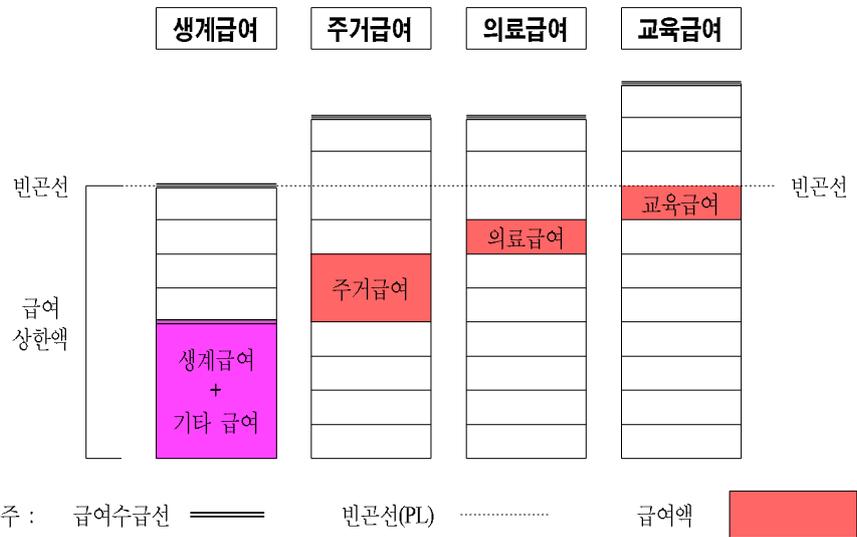
□ 아래 [그림 5-4]는 개별급여체계 하에서 각 욕구별 급여의 수급기준과 급여상한액의 기본모형 또는 개념도를 나타낸 것임. 먼저 이 그림에서 사용된 각 기호에 대해 설명하면 아래와 같음.

- 최저생계비(...)는 총 급여의 상한액을 결정하는데 참고해야 할 일종의 기준선으로 활용하며, 급여수급기준을 규정하지 않음.
- 급여수급선(=)은 자산 외에도 욕구의 존재를 감안하여 자율적으로 설정 하되, 생계급여의 수급기준선은 상대적으로 낮게 설정하고, 현물급여는 상대적으로 높게 설정
- 급여상한액(□)은 개별 급여제도가 지급해야 할 급여상한액을 의미하며, 이는 주기적으로 가구소득지출조사를 하고, 그 결과를 고려하여 금액을 결정하는 방식을 취해야 할 것임.
 - 생계급여와 주거급여는 소득을 고려한 보충급여방식을 적용하며, 엄밀한 보충방식을 취할 것인지 구간별 보충방식을 취할 것인지는 추후 검토
 - 나머지 모든 현물급여는 서비스형태로 지원함에 따라 보충방식을 취하기 힘들으나, 소득수준에 따라 자부담을 설치하는 방안을 검토

□ 이 기본모형에서 주목해야 할 사항은 다음 두 가지로 정리할 수 있음

- 생계급여는 가구소득과 가구원 특성(개별화된 생계욕구)을 기준으로 선정과 급여가 이루어짐. 이 경우에 생계급여는 수급자격을 결정하는 소득기준이 생계급여의 상한액이 된다는 점에서 기존 수급자 중 생계급여 수급자 규모가 감소할 것으로 예상됨.
- 주거급여는 지역별 차등화를 전제로 할 때, 주거상태와 가구규모, 가구원 특성, 그리고 가구소득(지불능력)을 기준으로 선정과 급여가 이루어짐. 이 경우, 정책적 의지에 따라 주거급여 수급자 규모는 증가.
- ※ 현행 : 획일화된 표준주거비와 생계급여와의 통합으로 급여지급의 형평성 문제와 적정성 문제가 발생 ==> 개선 : 월세가구를 대상으로 지역별 표준임대료를 산출하여 급여상한액을 설정하고, 생계급여로부터 분리

[그림 5-4] 개별급여체계의 기본구성



5. 개별급여체계 도입에 따른 선결과제

□ 개별급여체계를 도입하기 위해서는 가장 먼저 최저생계비의 계측과 활용방식의 변화가 필요하다고 판단됨. 따라서 이와 관련해서 몇 가지 제안을 정리하면 아래와 같음.

- 최저생계비를 표준가구 방식으로 산출하는 것은 상징적 빈곤선으로서의 의미가 있으나, 급여수급선으로 적용하기에는 많은 한계를 내포하고 있음. 따라서 현 최저생계비는 상징적 빈곤선으로 활용해야 할 것임.
- 개별가구의 지출비목별로 지출비용을 계측하여 각 급여의 상한액을 결정하고, 가구의 소득수준과 욕구 유무를 고려하여 급여별 수급기준을 설정함으로써 가구의 다양한 욕구수준에 맞게 급여를 해야 할 것임.
- 이를 위해서는 기존 최저생계비를 통해 급여상한액을 설정하고 급여를 하는 방식을 개편할 필요가 있음.
 - 생계급여는 계측과정에서 가구원의 연령 등을 고려하여 지출금액을 산출하고, 이를 합산하여 급여를 지급해야 함.
 - 주거급여는 새롭게 계측방식을 개발하여 지역여건과 가구특성과 가구 규모를 고려하여 지출금액을 산출하여 급여를 지급해야 함.

제3절 개별급여체계와 기타 복지제도

□ 개별급여체계를 도입하는 경우, 공공부조제도의 급여 간 그리고 기타 복지제도와의 중복수급의 문제를 해결하는 원칙을 수립해야 할 것임.

- 먼저 소득수준에 따라 다양한 복지욕구 중 어떠한 욕구를 우선적으로 충족시킬 것인지에 대해, 수급자의 자발적 선택이나 정책적 우선순위 중 어

떠한 방식을 취할 것인지 판단이 필요.

- 이어 개편된 욕구별 급여제도와 기타 복지제도로부터의 지원 간의 중복문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 원칙의 설정이 필요.

1. 개별 욕구별 급여제도 간의 중복수급

□ 생계급여와 현물급여의 중복수급에 따른 원칙의 설정

- 이론적으로 가구소득이 최저생계비에 미달하고 보충성의 원칙에 따라 급여를 하게 되면, 가구에 따라 다음과 같은 두 가지 상황이 발생하게 됨.
 - 생계급여를 수급함에 따라 욕구가 있는 모든 급여를 수급하는 경우
 - 개별 현물급여만을 수급하는 경우

□ 현물급여 간의 중복수급에 따른 원칙의 설정

- 개별 현물급여만을 수급하더라도 다음과 같은 두 가지 경우가 발생.
 - 특정 현물급여(주거급여, 교육급여)를 수급함에 따라 가구의 실제소득이 증가하여 타 현물급여를 수급할 수 없는 경우:
 - 특정 현물급여를 수급하더라도 여전히 가구의 실제소득이 타 현물급여 수급기준을 충족시켜 수급할 수 있는 경우:

□ 개별급여체계 하에서 생계급여와 현물급여의 수급에 적용되는 소득기준(선정기준)이 차별화됨에 따라 중복급여(과잉급여)의 문제가 발생할 수 있음.

- 중복급여 문제를 해결하기 위해서는 복지전산망을 통한 급여관리체계의 강화가 필요.
- 빈곤가구가 현물급여를 선택하는 경우, 그 가구는 자신이 필요로 하는 급여를 우선적으로 선택할 수 있는 기회를 제공해야 함.

2. 생계급여제도와 기타복지제도

- 생계급여는 최후의 사회안전망이라는 점에서 여타 급여와의 관계를 어떻게 설정할 것인지 결정해야 하는 숙제를 안고 있음.
- 현재 기초생활보장제도가 적용하고 있는 소득평가액 개념은 개별급여체계 하에서 생계급여와 기타 급여와의 관계를 정리하는 출발점.
 - 현재 기초생활보장제도는 수급자 선정과 급여 시 실제소득에서 ‘가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품’과 ‘소득공제액’을 제한 <소득평가액>을 활용하고 있음. <가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품>에는
 - 먼저 범주적 공공부조제도의 급여 등을 선정과 급여에 활용되는 소득산정에서 제외하고 있음. 경로연금, 장애아 보호수당, 모부자복지법에 의한 아동보육비, 소년소녀가정 지원금 등이 그것임.
 - 이어 의료비 및 교육비 지출비용을 소득에서 제외하고 있음. 하지만 이는 기초생활보장제도 수급자로 선정과 급여에 있어 구분이 필요한 사항임. 소득평가액이 급여에 적용되는 경우, 의료급여 등을 받아 실제소득이 복원된 것을 감안하지 못하고 급여를 하게 되기 때문임.
- 기초생활보장제도를 개별급여체계로 개편하는 경우, 후자의 문제(지출비용 제외)는 자연스럽게 해결되게 됨.
 - 지출비용을 제외한 소득산정은 현 기초생활보장제도의 운영에서 혼란을 야기하게 되며, 욕구가 있는 현물급여를 지급하면 실제소득이 복원되어 타 급여를 지급할 필요가 없는 것임.
 - 문제는 전자(범주적 공공부조제도의 급여)와 생계급여의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 점.
 - 생계급여로 이 모든 부가적 욕구를 충족시키는 통합적 방식을 취할 것인지, 기타 복지제도를 부가급여 형태로 발전시킬 것인지 결정해야 함.

3. 생계급여제도와 기초노령연금제도의 관계

□ 생계급여와 기초노령연금의 관계는 우선적으로 해결해야 할 사항.

- 일차적으로 경로연금의 발전된 형태인 기초노령연금은 생계급여의 수급자격과 급여를 결정함에 있어 소득으로 간주해야 할 것임.
 - 기초노령연금 금액이 경로연금에 비해 상향 조정되면, 부가급여로서의 기능을 하기 힘들기 때문임.
 - 보다 원론적으로는 노인빈곤층에게 추가적 지출요인이 존재하는지 또한 부가급여가 필요한지에 대한 사회적 합의가 필요.
- 이차적으로 기초노령연금이 생계급여에 미칠 수 있는 영향을 고려하여 생계급여제도의 개편을 준비해야 할 것임.
 - 기초노령연금제도는 공공부조제도 중 노인빈곤층 대상 생계급여제도의 기능을 현저히 약화시킬 개연성이 존재.
 - 이는 노인빈곤층 대상 생계급여제도를 부가급여제도로 유지할 것인지, 기초노령연금제도를 강화할 것인지 결정해야 한다는 것을 의미.

4. 생계급여제도와 장애수당의 관계

□ 생계급여와 장애수당의 관계는 체계적인 준비가 필요한 사항임.

- 현재 장애수당은 기초생활보장제도 수급 장애인과 일부 차상위층 장애인을 대상으로 제한적으로 운영되고 있음.
- 하지만 기초노령연금제도의 강화는 근로능력이 없는 장애인에 대한 소득 보장을 강화하도록 압력을 행사할 개연성이 있음.
- 장애인 대상 지원제도를 연금형태로 발전시킬 것인지, 공공부조제도나 수

당 형태로 발전시킬 것인지, 결정이 필요하다라는 것을 의미.

- 빈곤층 장애인에게 생계급여 및 현물급여를 지원하기 위해서는 장애판정 체계 또는 근로능력판정체계의 도입이 필요.

※ 장애인에 대한 장애판정체계가 강화되는 경우, 근로능력자는 별도의 집단으로 남게 되며, 생계급여제도는 자동적으로 분리될 것임.

제4절 개별급여체계와 타 개편방안의 비교

□ 현재 기초보장제도 급여체계 개편방안은 부분급여체계와 개별급여체계가 존재하며, 각각의 제도에 대해서는 아래와 같이 정의하고자 함.

- 부분급여체계는 현 기초생활보장제도의 골격을 유지한 채 특정 급여에 대해 차상위층의 수급을 허용하는 방안이며, 내용적으로는 수급기준의 급여별 차별화를 의미
- 개별급여체계는 기초생활보장제도의 ‘급여 간 관계’(급여체계), 급여수급기준, 급여상한액을 개편하고, 욕구별 급여제도의 법적 근거를 마련하는 방안을 의미

□ 아래 <표 5-1>은 최근 제기되는 급여체계 개편방안의 골자를 비교한 것임.

- **비교의 핵심**은 급여수급기준과 급여상한액 설정으로
 - 부분급여체계는 급여수급기준을 상향조정하는 대신 급여상한액은 기존 금액을 적용
 - 개별급여체계는 급여수급기준을 급여별로 차등화(=상향조정+선정요건 변경)하고, 급여상한액은 지출비목별로 계측되고 별도의 균등화지수를 적용한 급여상한액을 활용

〈표 5-1〉 급여체계 개편방안의 비교

	현 급여체계(통합체계)	부분급여체계	개별급여체계
최저생계비	- 표준화된 최저생계비	- 표준화된 최저생계비	- 지출비목별 균등화 지수 - 최저생계비 구성방식 변경
소득인정액	- 소득평가 + 재산소득환산	- 소득평가 + 재산소득환산	- 재산의 소득환산 폐지 - 근로인센티브 유지
급여수급 기준	- 최저생계비로 획일화	- 급여별 상향조정	- 급여별 자율조정 - 소득기준 + 욕구로 선정
급여상한액	- 최저생계비 비목 적용	- 최저생계비 비목 적용	- 개편된 지출비목 적용
주거급여	- 생계급여로 부분 통합	- 주거급여 비목 분리	- 주거급여제도 분리
자활지원	- 기초보장제도 급여체계와 인센티브제도에 중속	- 제안 없음	- 자활지원제도 분리
법적 형태	- 기초보장법, 의료급여법	- 기초보장법, 의료급여법	- 기초보장법, 의료급여법, 주거급여법, 교육급여법, 자활지원법

□ 급여체계 개편방안별로 기대효과를 비교하면, 아래 <표 5-2>와 같음.

- 부분급여체계로 개편하여 개별가구의 다양한 욕구를 규정하기 위해 최저생계비 기준선을 그만큼 다양화한다는 것은 다원화된 욕구에 여전히 획일적으로 대응하려는 시도
- 먼저 사회복지전담공무원이라는 하나의 관리주체에 너무도 복잡한 제도를 맡김으로써 제도의 비효율성을 증가시킬 위험성이 있음.
- 또한 하나의 제도로 빈곤과 관련된 사회적 위험을 통합적으로 관리하는 방식은 사각지대 해소에 소극적으로 작용하는 제도적 기제를 제공할 위

협성이 큼.

□ 개별급여체계는 아래와 같은 비교우위를 갖는 것으로 판단됨.

- 급여의 욕구충족성과 욕구대응성을 높이며, 기초생활보장 수급자 간 외에도 수급자와 비수급자 간의 형평성 문제를 해결한다는 강점을 가짐.
- ‘중장기적으로’ 공공부조제도 예산의 효율적이고 효과적인 관리를 가능하게 한다는 점에서 경제성 측면의 강점을 가짐.
 - ※ 단기적으로 공공부조제도 지출이 증가할 것으로 예상되나, 이는 개별급여체계 도입에 따른 문제가 아니라 급여현실화와 사각지대 해소에 기인한 것임. 따라서 지출증가 문제는 현 급여체계나 개별급여체계나 본질적인 차이가 없음.
- 급여수급기준을 다양화함으로써 빈곤층이 기초생활보장제도에 집중되고 그것이 전체 급여예산의 증가를 가져오는 동반효과를 최소화하고, 복지의 존성을 해소하는 강점을 가짐.
- 개별급여제도가 안고 있는 단점으로 지적되어 왔던 행정적 운용과정에서의 어려움은 개별적인 업무담당자의 관점에서 본다면 보다 효율화될 것임을 시사. 또한 최근 주민생활서비스지원체계의 구축은 개별급여의 도입을 용이하게 할 기제로 해석할 수 있을 것임.

〈표 5-2〉 급여체계 개편방안의 기대효과 비교

	현 급여체계(통합체계)	부분급여체계	개별급여체계
사각 지대 해소력	- 제도효율화 문제로 예산을 확대하기 곤란	- 개별 급여를 확대하는 방식으로 해소가 용이	- 개별 급여를 확대하는 방식으로 해소가 용이
수급 기준의 적절성	- 수급기준 획일화로 욕구별 대응이 곤란	- 수급기준 차별화로 욕구별 대응이 가능	- 수급기준 차별화로 욕구별 대응이 가능
급여 수준의 적정성	- 1~2인 가구 과소급여 - 주거급여의 적정성 미흡	- 1~2인 가구 과소급여 - 주거급여의 적정성 미흡	- 1~2인 가구 적정급여 - 주거급여 적정 보장
근로 유인의 효과성	- 수급탈락우려로 근로활동을 자제(?)하는 문제 야기 ※ 소득공제 미도입이 주원인	- 각 급여를 차상위층에 지원함으로써 부분적 효과	- 각 급여를 분산시킴으로써 부분적 효과 + a
복지 의존의 억제력	- 근로빈곤층 중심으로 복지의존문제 발생	- 부분적으로 해소 - 기초수급자는 해소 불투명	- 생계급여의 경량화로 복지의존성 감소 - 현물급여는 실수요자 중심
행정 관리의 용이성	- 상대적으로 용이	- 각 급여별 수급기준을 한 제도, 한 실무자가 적용하여 관리가 매우 복잡	- 각 급여별 수급기준을 적용함으로 상대적으로 용이 ※ 인력과 행정인프라가 관건
재원 관리의 효율성	- 과잉급여가 존재 - 전반적으로 비효율적	- 과잉급여는 해소 - 비효율성은 잔존	- 과잉급여는 해소 - 재원관리의 책임소재 명확
법적 근거의 독립성	- 국민기초생활보장법 중심 - 의료급여법 제한적 독립	- 국민기초생활보장법 중심 - 의료급여법 제한적 독립	- 국민기초생활보장법은 욕구가 있는 모든 급여에 대한 수급자격을 규정 - 각 급여는 독립법에 따라 급여를 집행

제6장 주요 개별급여의 세부 개편방안

제1절 생계급여 개편방안

1. 서론

- 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도는 기존 생활보호제도와 비교하여 공공부조제도의 일대 혁신이라 할 만큼 큰 변화를 가져왔음.
 - 주요한 변화는 근로능력 유무를 떠나 빈곤 가구라면, 동일하게 공공부조 급여 수급권리를 인정한다는 점과 정부의 예산이나 자의적 판단이 아닌 객관적으로 계측된 최저생계비에 기초하여 급여 수준을 정하고, 가구별 최저생계비와 소득간 갭 만큼 급여를 제공함으로써 최저생활보장의 원칙을 실현하려 하였다는 점이라고 할 수 있음.
- 이러한 국민기초생활보장제도의 의의에도 불구하고, 국민기초생활보장제도가 시행된 이후 광범위한 사각지대의 존재, 수급가구간 욕구의 차이를 반영하지 못함에 따른 형평성 문제 등이 지적되어 왔음.
- 따라서 전 국민의 최저생활보장이라는 원칙을 제시하고 추구해 왔음에도 불구하고, 현실에서는 최저생활보장의 광범위한 사각지대를 발생시키는 딜레마에 처해 있음.
 - 물론 이러한 문제의 가장 주요한 원인은 너무 엄격한 부양의무자 조건, 재산의 소득환산제도의 문제 등 자격조건과 관련한 규정에 기인한다고 할 수 있음. 이러한 문제는 제도에 내재한 문제라기보다는 사회적 가치, 예산 등과 결부되어 있는 정책적 결정의 문제라고 할 수 있음.
- 이러한 정책적 결정의 문제 외에 제도 자체에 내재한 원리라는 측면에서 현

국민기초생활보장제도는 최저생활보장의 원칙을 실현하고 있는가?

- 이러한 질문과 관련하여 국민기초생활보장제도가 시행된 이후 줄곧 제기된 문제 중의 하나는 국민기초생활보장제도는 지역별로 상이한 생계육구의 차이를 반영하지 못하고 있다는 지적과 가구구성별 생계육구의 차이를 생계급여의 제공에서 반영하지 못하고 있다는 점을 지적받아 왔음.
- 실제로 이러한 문제로 인해 어떤 수급가구들은 과잉 생계급여를 받고 있고, 어떤 수급가구들은 과소 생계급여를 받는 등 형평성의 문제와 제도 내적 원리에 의해 또 다른 최저생활보장 사각지대를 야기하고 있음.
- 본 연구는 이러한 문제의식에서 현 국민기초생활보장제도의 생계급여와 관련한 현황을 검토하며 문제점을 규명하고, 그에 대한 개선방안을 개별급여라는 방향성에 기초하여 제시하고자 함.

2. 급여의 구조와 현황

1) 급여의 운영체계

(1) 생계급여의 자격조건

- 생계급여의 자격조건은 국민기초생활보장제도의 자격조건과 같이 부양의무자 조건, 소득인정액 조건 두 가지이고, 이 두 가지 조건을 충족하면 생계급여를 수급하게 됨.
- 부양의무자 기준은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없으면 부양의무자 기준을 충족한 것으로 간주함.
- 소득인정액 기준은 다음과 같이 구성되어 있으며, 소득인정액 기준의 충족 여부는 가구의 소득인정액이 가구의 최저생계비보다 적으면, 소득인정액 기준을 충족한 것으로 간주함.

<표 6-1> 소득인정액 기준의 구성

소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

* 재산의 소득환산액 = (재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율

* 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

- <표 6-1>에서 소득평가액은 가구의 실제소득에서 가구특성별 지출비용과 근로소득공제액을 뺀 값으로 결정되며, 여기서 실제소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 부양비, 공적이전소득을 합산한 것을 말하며, 가구특성별 지출비용은 가구특성에 따른 부가적 지출에 대응한다는 명목으로 제공되는 경로연금, 장애수당, 장애아동부양수당 등의 범주적 공부조 소득 일체를 말함.
- 근로소득공제는 수급자가 직업재활, 자활공동체 등에 참여하여 얻는 근로소득의 30%를 공제하는 것을 말함.
- 재산의 소득환산액은 <표 6-1>과 같이 구성되는데, 여기서 재산은 실제 주거용으로 이용하는 주택을 포함한 일반 재산 및 금융재산 등 일체의 재산을 포함함.
 - 기초공제액은 금융재산의 경우 생활준비금으로 가구당 300만원, 장기금융저축 공제로 연간 300만원까지 공제되며, 일반재산의 경우 대도시 3800, 중소도시 3100, 농어촌 2,900만원까지 공제됨. 재산의 소득환산율은 일반재산의 경우 월 4.17%, 금융재산의 경우 월 6.26%, 자동차의 경우 월 100%가 적용됨.
 - 소득이 전혀 없는 가구라 할지라도 대도시 거주 1인 가구의 경우 총 재산이 48,031,391원, 4인 가구의 경우 66,067,674원을 넘을 경우 생계급여의 수급자격을 취득할 수 없음.

- 대도시 거주 4인 가구로서 소득이 전혀 없고 현재 살고 있는 주택의 전세 가격이 6,600만원을 넘을 경우, 그 주택으로부터 소득이 전혀 발생하지 않지만, 전혀 생계급여를 받지 못하게 됨.
- 생계급여의 소득인정액 기준인 최저생계비는 중소도시 기준으로 가구규모별 최저생계비로 표준화되어 제시되며, 2006년 가구규모별 최저생계비는 <표 6-2>와 같음.

<표 6-2> 2006년 현재 가구규모별 최저생계비와 생계급여 상한액

(단위: 월/원)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
최저생계비	418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,343,242	1,542,382	1,731,522
생계급여 상한액	324,909	566,653	762,143	959,424	1,102,846	1264,677	1,453,817

- <표 6-2>에서 보는 바와 같이 가구규모별 최저생계비와 생계급여 상한액과 일정한 갭이 존재하며, 이러한 갭은 의료급여, 교육급여, 주거급여 및 타법 지원액을 통해 메워지는 것으로 현 국민기초생활보장제도는 논리적으로 정당화하고 있음.
- 현 제도의 이러한 방식은 가구의 소득인정액이 생계급여 상한액보다 많으나 최저생계비보다 적은 수급가구의 경우 실제 생계급여를 전혀 수급하지 않지만, 국민기초생활보장제도의 수급가구로 포함하고 있음.
- 그리하여 생계급여의 수급자격인 소득인정액 기준이 생계급여의 상한액보다 높은 가구규모별 최저생계비와 일치하도록 되어 있어 생계급여를 전혀 수급하지 않는 국민기초생활보장제도의 수급가구들도 생계급여 수급자로 인정되고 있음.
- 현재의 소득인정액 기준은 가구규모별로 표준화되어 제시됨으로써 지역별

생계비의 차이를 반영하지 못할 뿐 아니라 가구구성의 다양함에 따른 가구별 생계육구의 차이를 제대로 반영하지 못하는 등 생계육구와 생계급여간 갭을 발생시키고 있음.

(2) 생계급여의 구성과 제공 방식

□ 현 국민기초생활보장법의 제 8조에 의하면, 생계급여는 수급자에게 의복, 음식물 및 연료비, 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하는 것으로 되어 있음(보건복지부, 2006).

- 최저생계비와 생계급여액간 관계를 보면, <표 6-3>과 같음.

<표 6-3> 생계급여의 결정방식

<p>생계급여액=최저생계비-타지원액 - 주거급여액 * 타지원액=의료급여, 교육급여, 국민연금료, 의료보험료, TV시청료, 주민세, 교육세 등</p>

- <표 6-3>을 보면, 생계급여는 최저생계비의 항목들 중 주거급여, 의료급여, 교육급여 등 국민기초생활보장제도의 다른 급여를 통해 제공되는 부분과 비소비지출의 항목 중 타법을 통해 지원되는 금액을 제외한 모든 비용이 생계급여를 구성한다고 할 수 있음.

- 최저생계비를 구성하는 항목 중 식료품비, 피복신발비, 교양오락비, 교통통신비, 광열수도비, 가구집기 및 가사용품비, 기타소비지출 항목이 모두 포함되며, 주거비, 보건의료비, 교육비, 비소비지출의 일부를 포함하고 있음.

□ 이러한 생계급여는 국민기초생활보장 수급자 중 각종 특례 수급자를 제외한 모든 가구가 수급하며, 근로능력이 없는 사람들은 아무 조건없이 생계급여를 수급할 수 있지만, 근로능력이 있는 사람들은 자활사업에 참여하는 것을

조건으로 생계급여를 제공하고 있음.

- 가구별 생계급여액의 결정방식은 <표 6-4>와 같음.

<표 6-4> 가구별 생계급여액의 결정

$\text{가구별 생계급여액} = \text{현금급여기준액} - \text{가구의 소득인정액} - \text{주거급여액}$ $* \text{현금급여기준액} = \text{최저생계비} - \text{타지원액}$

- <표 6-4>에서 보는 바와 같이 가구별 생계급여액 수준을 결정하는 기준은 가구규모별 현금급여기준액과 가구의 소득인정액임.
 - 가구규모별 현금급여기준액은 가구규모별 최저생계비로부터 도출됨.
 - 가구의 소득인정액은 가구의 실제 소득 및 경로연금, 장애수당 등 범주적 공공부조 수급액, 근로소득 공제, 재산의 소득환산액에 의해 결정됨.
 - 그러므로 가구의 생계급여 수준은 가구규모의 차이와 가구의 소득, 재산 수준에 의해 실질적으로 결정되며, 부분적으로, 장애, 노인 등 가구구성의 특성에 의해 영향을 받음.
- 따라서 지역별 생계비의 차이나 장애정도, 편부모, 아동 등 가구구성의 다양한 특성의 차이에 따른 생계욕구의 차이는 거의 고려되지 않고 있음.
- 생계급여액은 매년도 최저생계비의 변동을 반영하여 조정되고 있으며, 일반적으로 각 년도 최저생계비의 조정은 물가인상율을 주로 반영하여, 결정되어 왔음.

2) 생계급여의 현황²⁴⁾

- <표 6-5>는 2003년 현재 가구규모별 빈곤율 및 국민기초생활보장수급율 등

24) 여기서의 분석은 한국보건사회연구원의 차상위실태조사 원자료(2003)에 기초하여 이루어진 것임.

을 정리한 것임. 여기서 빈곤선은 2003년 가구규모별 최저생계비를 이용하였고, 빈곤율 1은 시장소득 기준으로 하여 산출한 것이며, 빈곤율 2는 시장소득에 국민기초생활보장급여소득을 제외한 사회복지 소득을 합산한 소득을 기준으로 산출한 것이며, 빈곤율 3은 국민기초생활보장급여 소득을 포함한 경상소득을 기준으로 빈곤율을 산출한 것임. 빈곤율 4는 국민기초생활보장 수급가구 중 국민기초생활보장 소득을 포함한 경상소득을 기준으로 빈곤율을 산출한 것임.

〈표 6-5〉 빈곤율 및 국민기초생활보장수급율(가구기준)

(단위: %, 원/ 월)

	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인 이상	전체
빈곤율1*	33.1	26.7	13.4	8.1	8.1	12.8	15.6	17.4
빈곤율2*	29.3	20.6	11.5	7.2	7.5	10.8	12.0	14.7
빈곤율3*	26.0	19.3	10.4	6.8	7.1	9.8	12.0	13.5
빈곤율4*	61.8	57	45.3	51.7	41.3	26.9	35.2	54.9
수급율**	12.2	5.7	4.0	1.8	2.6	3.6	5.6	4.9
평균급여액***	185,893	246,378	260,116	328,289	238,001	295,016	380,444	235,427

* 빈곤율 1: 시장소득 기준; 빈곤율 2: 시장소득+국기제의 사회보장소득 기준
빈곤율 3: 경상소득 기준; 빈곤율 4: 국민기초생활보장 수급가구를 대상으로 경상소득 기준으로 산출한 것임.

** 수급율은 국기급여 소득있는 가구/ 전체 가구수

*** 평균급여액은 국민기초생활보장 수급자 가구만을 대상으로 산출한 것임.

- 2003년 현재 시장소득을 기준으로 할 때, 전체 가구 빈곤율은 17.4%이고, 국민기초생활보장 수급자 선정의 기준이 되는 소득인 시장소득 + 국기제 외 사회보장 소득을 기준으로 할 때 빈곤율은 14.7%이며, 여기에 국민기초생활보장 소득을 포함하면, 빈곤율은 13.5%로 낮아짐.
- 결국 국민기초생활보장제도에 의한 빈곤 완화 효과는 1.2% 포인트에 불과함.

- 이처럼 국민기초생활보장제도가 빈곤완화 효과가 적은 것은 그만큼 최저생활보장의 사각지대가 크다는 것을 의미함.
 - 최저생활보장의 사각지대는 빈곤하지만 급여를 수급하지 못하는 경우와, 수급하지만 급여수준이 낮아 최저생활보장이 안되는 경우로 나누어 살펴 볼 수 있음. 전자에 의한 사각지대는 <표 6-5>에서 빈곤율 2와 수급율간의 차이를 말하며, 그러한 사각지대는 무려 전체 가구의 9.8%에 달함.
 - 국민기초생활보장 선정 기준 소득인 국민기초생활보장소득을 제외한 사회보장소득과 시장소득을 합산한 소득을 기준으로 할 때, 월 가구소득이 최저생계비에 미달하는 가구는 전체 가구의 14.7%인데 반해, 국민기초생활보장의 급여를 받는 가구는 4.9%에 불과해, 가구소득이 최저생계비에 미달하지만, 국민기초생활보장의 급여를 전혀 받지 못하는 가구가 전체가구의 9.8%에 달함.
 - 후자에 의한 사각지대, 즉 가구소득이 최저생계비 이하이며 국민기초생활보장 급여를 받음에도 불구하고, 빈곤한 가구의 규모는 <표 6-5>에서 빈곤율 4가 나타내고 있는데, 그 규모는 무려 54.9%로 수급자 가구의 절반 이상이 국민기초생활보장제도의 급여를 수급함에도 빈곤에서 벗어나지 못하는 것으로 분석됨.
- <표 6-6>은 가구규모별 생계급여 상한선을 기준으로 빈곤율을 산출한 것임. 따라서 빈곤가구란 가구소득이 그 가구의 생계급여상한액보다 적은 가구를 말함.
- 빈곤율 1은 시장소득을 기준으로 산출한 것이고, 빈곤율 2는 시장소득에 국민기초생활보장 소득을 제외한 사회보장소득을 합산한 소득을 기준으로 산출한 것이며, 빈곤율 3은 국민기초생활보장 소득을 포함한 소득, 즉 경상소득을 기준으로 빈곤율을 산출한 것임.
 - 가구규모별 생계급여 상한선을 기준으로 하면, 최저생계비를 기준으로 할 때보다 빈곤율이 일정정도 낮아짐을 알 수 있음. 시장소득을 기준으로 할

때, 빈곤율은 13.1%로 최저생계비를 빈곤선으로 사용할 때 보다, 4.3% 포인트 적으며, 국기소득을 제외한 사회보장 소득을 기준으로 산출한 빈곤율 2는 10.6%으로, 최저생계비를 빈곤선으로 사용할 때보다 4.1% 포인트 낮음. 빈곤율 2가 의미하는 것은 생계급여만을 고려할 경우, 실제 최저생계육구가 미충족됨으로써 최저생계보장을 위해 공공부조 급여가 필요한 가구의 규모를 말하는 것임. 따라서 이 가구가 생계급여제도의 목표집단이라 할 수 있음.

〈표 6-6〉 생계급여기준선 이하 가구의 비율 및 평균 생계급여 수금액

(단위: %, 원/ 월)

	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인 이상	전체
빈곤율1*	24.5	20.5	10.2	6.1	5.6	8.7	10.2	13.1
빈곤율2*	20.8	14.8	8.3	5.4	5.3	7.0	9.4	10.6
빈곤율3*	15.2	13.0	7.1	4.9	5.0	6.5	9.4	8.8
빈곤율4*	34.4	39.5	32.5	36.4	33.7	20.6	35.2	35.3
생계급여 수급율**	11.5	5.3	3.7	1.6	2.3	3.6	5.6	4.5
평균생계급여액***	154,300	214,887	220,157	288,692	186,030	241,048	314,258	199,990

* 빈곤율 1: 시장소득 기준으로 가구소득이 생계급여기준선 이하인 가구의 비율
 빈곤율 2: 시장소득+ 국기법 제외 사회보장소득 기준 가구소득이 생계급여기준선 이하인 가구의 비율
 빈곤율 3: 경상소득 기준 가구소득이 생계급여 기준선 이하인 가구의 비율
 빈곤율 4: 생계급여 수급 가구 대상 경상소득이 생계급여 기준선 이하인 가구의 비율
 ** 생계급여 수급율: 전체 가구 중 생계급여를 받는 가구의 비율(생계급여액은 국민기초생활보장 총급여액 중 가구규모별 주거급여액을 뺀 값).
 *** 평균생계급여액은 국민기초생활보장 수급자 가구만을 대상으로 산출한 것임.

□ 이처럼 생계급여의 실제 대상이 되는 가구규모는 최저생계비를 기준으로 하여 산출한 빈곤가구 규모의 거의 1/3 정도 수준으로 적은 규모임.

- 빈곤율 3은 국민기초생활보장제도의 소득을 포함한 경상소득을 기준으로 가구소득이 생계급여 상한선보다 미달하는 가구의 비율을 산출한 것으로 8.8%임. 빈곤율 2와 빈곤율 3간 차이는 최저생계육구가 충족되지 않은 가

구 중 국민기초생활보장제도에 의해 최저생계보장이 달성된 가구의 비율을 말해 주며, 그 규모는 1.6%포인트임.

- 빈곤율 2와 생계급여수급율간 차이는 생계보장이 필요한 가구 중 생계급여 보장을 받지 못하는 가구의 비율을 나타내는 것으로 그 규모는 6.1%임. 가구소득이 최저생계비에 미달하지만, 국민기초생활보장 급여를 전혀 받지 못하는 가구의 비율이 9.8%였다는 점을 고려하면, 그 규모는 1/3 정도 적은 것임.
- 이러한 사실은 생계급여를 국민기초생활보장제도와 분리할 경우, 생계급여제도의 부담이 그 만큼 줄어들 수 있음을 보여주는 것임.

<표 6-7> 지역별 최저생계비 적용시 빈곤율 및 국민기초생활보장 급여 수급율

	공표 최저생계비 적용			지역별 최저생계비 적용		
	빈곤율	급여수급율		빈곤율	급여수급율	
		총급여	생계급여		총급여	생계급여
서울	9.7	20.2	18.9	13.3	15.4	14.5
대도시	12.6	25.9	24.6	13.3	25.1	23.9
중소도시	12.7	34.6	33.4	12.7	34.6	33.4
농어촌	24.9	23.7	22.5	19.0	28.3	27.2

* 빈곤율은 시장소득+국민기초생활보장 소득을 제외한 사회보장소득을 기준으로 산출한 것임.

** 급여수급율: 빈곤선 이하 가구중 급여 받는 가구의 비율

□ <표 6-7>은 2004년도 최저생계비 계측조사 연구(김미곤 외, 2005)를 토대로 지역별 최저생계비²⁵⁾ 개념을 도입하여, 현 가구규모별 최저생계비를 적용할 경우와 지역별 최저생계비를 적용할 경우 빈곤율 및 급여수급율 등을 지역 수준별로 비교한 것임.

- <표 6-7>을 보면, 현 국민기초생활보장제도의 빈곤선이라 할 수 있는 중소도시 기준 최저생계비를 적용하여 빈곤율을 산출하는 경우와 지역별

25) 2003년도 지역별 최저생계비는 2004년도 중소도시 기준 최저생계비와 서울, 대도시, 농어촌 간 최저생계비 비율을 2003년 공표 최저생계비에 적용하여 산출한 것임.

최저생계비를 적용하여 빈곤율을 산출하는 경우간 빈곤율이 크게 차이가 남을 알 수 있음. 서울지역의 경우 현 공표 최저생계비를 적용하여 빈곤율을 산출할 경우, 9.7%이지만 서울지역 최저생계비를 적용할 경우 빈곤율은 13.3%로 무려 3.6% 포인트나 증가함. 대도시 지역의 경우도 12.6%에서 13.3%로 0.7% 포인트가 증가함. 반면에 농어촌 지역의 경우 공표 최저생계비를 이용할 경우 빈곤율은 24.9%이지만, 농어촌 지역 최저생계비를 기준으로 산출할 경우 빈곤율은 19.0%로 4.9% 포인트가 감소함.

- 이러한 사실은 지역별로 최저 생활 욕구가 이렇게 크게 차이가 있음을 의미하는 것이며, 현 국민기초생활보장제도는 서울을 포함한 대도시 지역 거주자에 대해서는 과소급여가 이루어져, 이 지역 수급자의 경우 실제 최저생활보장이 이루어지지 않고 있고, 농어촌 지역 수급자에게는 과잉 급여가 이루어짐으로서 예산 집행이 비효율적이며, 수급자간 형평성의 문제를 야기하고 있음을 보여주는 것임.

3) 성과와 한계

- 생계급여의 측면에서 국민기초생활보장제도는 이전 생활보호제도와 비교하여 여러 가지로 많은 성과가 있었음.
 - 국민기초생활보장제도의 성과로 우선적으로 지적되는 사항은 근로능력과 관계없이 소득수준만으로 생계급여 자격 여부를 판단함으로써 근로능력 있는 많은 빈곤가구가 생계급여를 수급할 수 있게 되었다는 점임. 그리하여 많은 근로능력있는 빈자의 최저생활 보장이 이루어졌다는 점은 국민기초생활보장제도의 가장 큰 성과라 할 수 있음.
 - 이러한 국민기초생활보장제도의 기여로 인해 우리 사회에서 근로빈곤을 인정하고, 그들에 대한 국가의 최저생활보장 필요성을 사회적으로 수용할 수 있는 기반을 마련하였다는 점은 국민기초생활보장제도의 커다란 성과라 할 수 있음.

- 또한 과학적이고, 객관적으로 계측된 최저생계비 개념을 도입함으로써 빈곤가구의 최저생활을 과학적이고, 객관적인 방법으로 보장하려 하였다는 점 역시 국민기초생활보장제도의 중요한 성과라 할 수 있음. 기존 생활보호제도의 생계급여가 예산과 자의적 기준에 근거하여 제공되었다는 점과 비교하면, 국민기초생활보장제도의 생계급여 제공방식은 획기적인 진전이라 할 수 있음.
- 국민기초생활보장제도는 이러한 커다란 성과를 이룩하였지만, 국민기초생활보장제도의 생계급여 보장 방식은 우리나라 공공부조제도의 더 발전된 체계로 나아가는데 중요한 몇 가지 한계를 갖고 있는 것 또한 사실임.
- 생계급여의 측면에서 국민기초생활보장제도가 갖고 있는 한계를 살펴보면, 다음과 같음.
- 첫째 국민기초생활보장제도는 모든 국민의 최저생활보장을 표방함에도 불구하고, 사실 빈곤하지만, 최저생활을 영위하지 못하는 광범위한 최저생활보장의 사각지대를 발생시키고 있다는 점임.
 - 물론 이러한 최저생활보장의 광범위한 사각지대의 존재는 국민기초생활보장제도의 제도 내적 원리보다는 예산상의 제한, 사회적 수용 가능성 등 정책적 차원의 문제에 기인하는 측면이 훨씬 큼. 다시 말하여 현재 빈곤하지만 생계급여를 제공받지 못하는 생계급여 사각지대 빈곤층의 다수는 엄격한 부양의무자 조건과 재산의 소득환산제 등에 기인하며, 이는 국민기초생활보장제도의 내적 원리의 문제라기보다는 정책적 차원의 문제임.
 - 이러한 측면을 인정할지라도 현 국민기초생활보장제도의 생계보장 방식이 갖는 내적 한계로 인해 최저생계보장이 이루어지지 못하는 측면 또한 존재함.
 - 국민기초생활보장제도의 생계급여 선정의 주요한 기준인 최저생계비는 중소도시 기준 가구규모별 최저생계비라는 표준화된 기준을 사용함으로써 실제 대도시 지역 거주자의 경우 실제 소득이 대도시 기준 최저생계비에

미달하여 최저생활을 누리지 못하지만 국민기초생활보장제도의 수급자로 인정되지 못함으로써 생계급여를 전혀 받지 못하고 있음.

- 또한 장애인이나 편부모 가족과 같이 추가적 욕구가 있는 가구들도 표준화된 최저생계비를 기준으로 소득인정액 기준과 급여수준을 결정함으로써 실질적인 최저생활을 영위하지 못하지만 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되지 못하고 있음.
- 장애인이나 편부모 가구로 생계급여를 수급하는 가구들도 생계급여 수준 결정시 이들 가구의 추가적 욕구를 고려하지 않음으로써 실질적인 최저생활보장이 안되고 있음.
- 이러한 문제로 인해 실제로 대도시 거주 차상위계층이나 차상위계층에 속하는 장애인 가구, 편부모 가구의 경우도 최저 생계욕구를 근거로 할 때, 생계급여 수급자가 될 수 있지만, 실제에서는 전혀 생계급여를 받지 못하고 있음.

□ 둘째로 국민기초생활보장제도는 실제와 달리 과도한 생계급여 관련 부담을 지고 있음.

- 국민기초생활보장제도는 최저생계비를 생계급여 수급의 소득인정액기준으로 사용함으로써 제도의 원리상 소득인정액기준과 생계급여 상한액간 갭을 발생시키고 있음.
- 그 결과 생계급여 상한액보다 가구소득이 많지만 최저생계비보다 적은 소득인정액을 갖는 가구들도 국민기초생활보장제도의 생계급여 대상자로 포괄하고 있음. 이들 가구의 경우 전혀 생계급여를 받지 않으며, 따라서 생계급여 수급가구가 아닌 셈임.
- 그럼에도 불구하고, 현 국민기초생활보장제도는 제도의 원리상 국민기초생활보장 수급자는 곧 생계급여 수급자로 등치되는 문제²⁶⁾가 있음.

26) 물론 국민기초생활보장 수급자 중에서 의료, 교육, 주거, 자활급여의 특례 수급자는 생계급여 수급자에서 제외되는 것으로 국민기초생활보장제도는 규정하고 있음(보건복지부, 2006).

- 이런 점을 고려할 때, 실제 생계급여 수급자는 국민기초생활보장제도의 수급자보다 일정 수준 적을 것으로 추정됨.
 - 그럼에도 불구하고 현 제도의 원리는 마치 국민기초생활보장제도의 수급자는 곧 생계급여 수급자로 인식되게 함으로써 실제 생계급여가 안고 있는 부담보다 더 많은 부담을 지고 있는 것으로 오도하는 문제를 낳고 있음.
- 셋째 욕구 충족에 있어서 형평성이라는 측면에서 볼 때, 국민기초생활보장제도의 생계급여 방식은 형평하지 못함.
- 현 국민기초생활보장제도의 생계급여 수급자 선정 방식 및 급여 선정 방식은 소득측면에서의 형평성을 가장 우선적인 기준으로 고려하고, 부분적으로 욕구의 형평성을 고려하고 있음.
 - 국민기초생활보장제도가 가장 중요한 원리로 표방하는 최저생활보장의 원칙이 실질적으로 의미하는 바는 욕구의 측면에서 최저생활보장을 하는 것임.
 - 그런 점에서 볼 때, 현 국민기초생활보장제도는 욕구 충족에서 형평하지 못함.
 - 대도시 지역과 농어촌 지역간 최저 생계 욕구의 수준이 다르고, 장애인과 비장애인간, 아동과 성인간 최저 생계 욕구의 수준이 다름. 즉 동일 가구 규모라 할지라도 대도시 지역 거주자의 최저 생계 욕구 수준이 농어촌 지역 거주자보다 더 높고, 장애인이 비장애인보다 최저생계 욕구 수준이 더 높음에도 불구하고, 현 국민기초생활보장제도의 생계급여 제공방식은 이러한 욕구의 차이를 무시하고, 단지 소득수준의 차이만 고려하고 있음.
- 넷째, 예산의 효율적 집행이라는 측면에서도 현 국민기초생활보장제도의 생계급여 방식은 효율적이지 못함.
- 효율적으로 예산을 사용하기 위해서는 꼭 필요한 대상자에게 필요한 만큼의 급여를 제공해야 함.
 - 국민기초생활보장제도의 생계급여 제공 방식은 농어촌 거주자에게는 최저

생계육구보다 더 많은 급여를 제공하고, 대도시 거주자에게는 더 적은 급여를 제공하고 있음. 따라서 농어촌 거주 수급자에게는 생계급여를 과잉 지급하고, 대도시 거주 수급자에게는 생계급여를 과소지급하는 등 예산을 비효율적으로 집행하고 있음.

- 이러한 문제 역시 표준화된 최저생계비를 기초로 하는 수급자 선정방식과 급여 제공방식에 기인함. 물론 이러한 문제는 가구규모별로 표준화된 최저생계비에 지역별 최저생계비 개념을 도입함으로써 일정정도 해결이 가능함.
- 하지만 통합급여 방식에서 최저생계비의 기능 및 제도 내에서의 위상 자체가 대상자 육구의 개별성 보다는 표준화, 규격화라는 원리에 기초하고 있다는 점에서 기본적인 접근방식에서 상이하다고 할 수 있음.

3. 개편의 기본방향과 생계급여 모형

1) 개편의 기본방향

□ 개별급여체계로의 생계급여를 개편하기 위한 기본방향은 다음과 같음.

□ 첫째는 최저생활보장의 원칙임.

- 공공부조제도는 생활이 곤란한 자의 최후의 안전망으로서 최저생활을 보장하는데 일차적인 목적이 있음. 이러한 최저생활보장은 헌법 제34조에도 명시되어 있음(이인재 외, 1999). 또한 이러한 최저생활 보장의 원리는 현 국민기초생활보장법 제1조에도 “이 법이 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고, 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다”고 규정함으로써 명시하고 있음.
- 이처럼 최저생활보장의 원리는 공공부조제도의 가장 중요한 원리라고 할 수 있음.

- 그런데 문제는 여기서 최저생활 보장의 의미를 어떻게 규정할 것인가라는 점임. 현 국민기초생활보장제도의 경우 가구규모별 최저생계비를 규정하고, 가구소득이 가구규모별 최저생계비에 미달하는 경우 이를 보충하여 가구소득을 가구규모별 최저생계비 이상으로 끌어올리는 것을 최저생활보장으로 정의함.
- 앞에서 살펴 본 바와 같이 이러한 최저생활보장은 실질적인 의미에서 최저생활을 보장하지 못하는 한계가 있음.
- 개별급여체제로 생계급여를 개편하는데 있어서 최저생활보장이란 가구의 개별적 특성에 따라 개별 가구별로 상이하게 측정되는 생계 관련 기본적 욕구를 충족하지 못하는 경우 그 부족분을 생계급여를 통해 메워줌으로써 생계 관련 최저욕구를 충족할 수 있게 하는 것을 말함.
 - 이러한 최저생활 보장은 가구규모별로 표준화할 수 없을 뿐 아니라 개별 가구마다 상이하게 최저생활의 수준이 정의되며, 그러한 개별가구별 최저생계 수준을 생계급여를 통해 보충해 줌으로서 모든 개인, 가구의 최저생활 욕구가 충족될 수 있도록 하여야 함.
- 둘째, 욕구충족에서 개별화의 원칙임.
 - 생계 관련 최저욕구를 구성하는 항목은 모든 개인, 가구에 공통적이지만, 그러한 욕구가 충족되지 않은 정도는 개인별, 가구별로 상이할 수밖에 없음. 왜냐하면, 생계 관련 최저욕구 충족 수준은 개인이나 가구의 소득수준에 따라 상이할 수밖에 없으며, 소득수준이 동일할지라도 대도시 지역에 사는가 농어촌 지역에 사는가에 따라 최저생계 욕구 충족에 드는 비용이 상이하며, 장애가 있는가 없는가에 따라, 아동인가 성인인가, 유배우자 가구인가 편부모 가구인가 등 인구학적 특성, 가구구성의 특성에 따라 최저생계욕구의 미충족 상태가 다르기 때문임.
 - 이처럼 욕구의 개별성과 욕구 미충족 상태의 상이성을 고려할 때 욕구 충족의 방법도 개별화라는 방향성에서 모색되어야 할 것임.

- 따라서 생계급여의 구성원리와 제공방식도 이러한 욕구충족의 개별화의 원칙을 최대한 반영할 수 있도록 설계되어야 할 것임.

□ 셋째, 자립지원의 원칙임.

- 현 국민기초생활보장법에도 명시된 바와 같이 공공부조제도의 중요한 목적 중의 하나는 자립조성이라고 할 수 있음.
- 복지의 가장 바람직한 상태가 타인에 의존하지 않고 자기 스스로 자립하여 독립적으로 살아갈 수 있는 상태라는 점을 고려하면, 모든 사회복지제도의 지향은 대상자의 자립이라고 할 수 있을 것임.
- 공공부조제도의 경우 급여를 지급하기 위해서는 소득이 일정 수준 이하여야 한다는 점에서 빈곤의 함정 등 자립과 배치되는 역기능이 발생할 가능성을 내포하고 있음. 그런 점에서 모든 공공부조제도는 근로동기 저하, 빈곤의 함정 등 역기능을 최소화하고, 자립을 도모할 수 있는 방향으로 설계되어야 함.
- 생계급여체계를 개별급여 체계로 전환하는데 있어서도 수급자들의 근로유인을 강화하고, 자립의지를 북돋울 수 있는 방향으로 설계되어야 할 것임.

□ 넷째, 욕구충족에 있어서 형평성의 원칙임.

- 공공부조제도는 최저생활을 영위하지 못하는 사람들을 대상으로 급여를 제공함으로써 최저생활을 보장하는 것을 목적으로 함. 앞에서 언급한 바와 같이 최저생활 보장이란 기본적 욕구의 최저보장임.
- 그런 점에서 공공부조제도에서 형평하다는 것은 동일한 욕구수준일 때 동일한 급여수준을 제공하는 것을 의미함.
- 이처럼 공공부조제도에서 형평성의 원칙은 소득수준에 근거하기보다는 욕구수준에 근거하는 것임. 이러한 관점에서 볼 때, 소득수준이 동일할지라도 욕구수준이 상이하면, 급여가 상이한 수준으로 제공되어야 형평하다고 할 수 있음. 결국 공평한 최저생활 보장이란 욕구의 동질성에 기초하여

이루어 질 수 있는 것임.

- 따라서 최저생활 보장에서 형평성의 원칙은 동일한 욕구수준에 동일한 수준으로 급여를 제공하며, 욕구 수준이 상이할 때, 급여수준을 상이하게 제공하는 것을 말함. 예컨대 장애인 가구와 비장애인 가구간 소득수준이 동일할지라도 생계 욕구 수준이 상이하다는 점에서 생계급여의 제공 수준도 상이하게 제공될 때 형평성의 원칙이 실현되었다고 할 수 있음.
- 생계급여제도의 구성 및 제공 방식도 이러한 욕구충족의 형평성에 기초하여 이루어져야 함.

2) 생계급여 모형

(1) 생계급여의 범위와 구성

① 생계급여의 범위

□ 생계급여는 수급자 가구 또는 개인이 인간다운 최저생활을 유지하는데 필요한 일상생활과 관련된 생활경비 일체를 말함. 구체적으로 말하면 현 국민기초생활보장제도의 최저생계비를 구성하는 모든 항목 중 주거급여, 교육급여, 의료급여 그리고 타법 지원액을 제외한 일체를 포함함.

- 따라서 현 최저생계비를 구성하는 항목에서 식료품비, 피복신발비, 교양오락비, 교통통신비, 광열수도비, 가구집기 및 가사용품비, 기타소비지출의 모든 항목이 포함되며, 주거비, 교육비, 보건의료, 비소비지출 항목은 주거급여, 의료급여, 교육급여, 타법 지원액이 어떻게 구성되는가에 따라 달라질 수 있음. 주거비의 경우 주거급여가 임대료 지원으로 한정될 경우, 이사비, 아파트관리비, 수리비 등의 항목은 생계급여에 포함되어야 함. 교육비의 항목의 경우도 교육급여의 내용이 어떻게 결정되는가에 따라 달라질 수 있는데, 교육급여가 입학금과 수업료 지원으로 한정될 경우, 현 최저생계비를 구성하는 교육비 항목 중 나머지 부분은 생계급여에 포함되어야

하고, 의료급여의 경우도 마찬가지임.

- 비소비지출 항목의 경우는 주요 구성부분이 사회보장분담금과 세금 관련 내용이라는 점에서 생계급여보다는 관련 법을 통해 충족되는 것이 바람직할 것임.

② 생계급여의 구성

- 생계급여의 기본구조는 가구공통경비와 개인경비 그리고 각종 부가금으로 구성됨.
- 가구 공통경비는 앞의 생계급여 범위에 포함되는 항목들 중 가구의 공동 생활과 관련된 지출항목들로 구성되며, 이에는 광열수도비, 가구집기 및 가사용품비가 주 항목을 구성함.
 - 이러한 가구 공통경비는 일단 가구규모별로 차등화하여 설정하는 것이 필요함. 왜냐하면, 가구 공통경비의 차이를 가져오는 주요한 요인이 가구규모의 차이이기 때문임.
 - 따라서 가구공통경비는 1인가구, 2인가구, 3인가구, 4인가구 등 가구규모에 따라 상이하게 설정되어야 할 것임.
- 개인경비는 생계급여의 범위에 들어가는 항목들 중 개인단위로 소비가 이루어지는 생계급여 항목들로 구성되며, 이에는 식료품비²⁷⁾, 피복신발비, 교양 오락비, 교통통신비, 기타 소비지출항목이 주로 포함됨.
 - 개인경비는 1인 단위로 설정됨.
 - 이러한 개인적 경비는 연령에 따른 개인적 소비의 차이를 반영할 수 있도록 세분화되어 설계될 필요가 있음. 예컨대, 미성년인 18세 이하와 성년인

27) 식료품비의 경우 개인적 소비가 이루어지는 측면과 가구공통의 소비가 이루어지는 측면을 함께 갖고 있음. 이를 개인경비 항목으로 포함할지 또는 가구공통경비로 포함할지 혹은 각각의 항목에 일정 비율로 배분할 지는 추후 연구를 통해 검토되어야 할 사항임.

19세 이상간 개인경비항목들과 관련한 욕구의 차이가 있을 수 있고, 그럴 경우 18세 이하와 19세 이상으로 개인경비의 급여 수준을 차등화하여 설정할 수 있음. 물론 개인경비는 연령에 따른 욕구의 차이에 따라 더 세분화되어 설정될 수도 있음²⁸⁾.

- 부가금은 가구를 구성하는 개인들의 특별한 욕구에 대응할 수 있도록 설정된 생계급여 구성의 한 부분임.
 - 예컨대 장애인의 경우 앞에서 설정한 비장애인의 일반적인 개인경비 항목 외에 추가적인 지출이 필요한 생계급여 욕구가 있음.
 - 이처럼 부가금의 종류로는 장애인, 아동, 노인, 편부모, 임산부 등으로 세분화하여 설정할 수 있고, 장애인의 경우에도 장애종류, 장애정도 등에 따라 더 세분화될 수 있음.
 - 아동의 경우도 연령에 따라 추가적인 생계욕구가 상이할 경우, 연령별로 세분화하여 부가금을 설정할 수 있을 것임.
 - 이러한 부가금의 기본 단위도 개인별로 설정됨.
 - 부가금은 개인경비 외에 부가적으로 지원되는 것임. 예를 들어 장애가 있는 가구원이 있을 경우 그 장애인은 개인경비와 장애 관련 부가금을 동시에 수급하게 됨.
- 생계급여의 기본적인 구성은 가구공통경비, 개인경비, 부가금으로 구성되고, 이러한 생계급여를 구성하는 각각의 구성요소들은 지역별 생계비의 차이를 반영할 수 있도록 지역별로 차등화하여 설정되어야 할 것임.
 - 예컨대 서울과 농어촌 간에는 동일한 1인 가구라 할지라도 가구 공통경비의 수준이 상이할 수 있음. 이러한 지역적 차이를 반영할 수 있도록 가구별로 설정된 가구공통경비는 지역별로 차등화하여 더 세분화되어야 할 것임.

28) 연령별 개인경비의 차이를 어떻게 범주화할 것인가는 추후 연구를 통해 객관적이고 과학적인 근거에 근거하여 이루어져야 할 것임.

- 개인경비나 부가금의 경우도 마찬가지임. 동일 연령이라 할지라도 서울과 농어촌 거주자간에는 개인적 생계욕구를 충족시키기 위한 비용 수준이 상이할 수 있으며, 이를 반영하여 개인경비의 급여 수준 역시 지역별로 차등화하여 설정되어야 함.
- 동일한 논리로 부가금의 경우도 지역별 차이를 반영할 수 있도록 설계되어야 할 것임.

□ 이러한 생계급여의 구조를 그림으로 표시하면 [그림 6-1]과 같음.

[그림 6-1] 생계급여의 구성

대도시		중소도시		농어촌	
가구공동 경비	가구규모 1인	가구공동 경비	가구규모 1인	가구공동 경비	가구규모 1인
	2인		2인		2인
	3인		3인		3인
	:		:		:
	6인		6인		6인
개인경비	연령1: 19세미만	개인경비	연령1: 19세미만	개인경비	연령1: 19세미만
	연령2: 19세이상		연령2: 19세이상		연령2: 19세이상
	:		:		:
부가금	노인	부가금	노인	부가금	노인
	장애인		장애인		장애인
	아동		아동		아동
	편부모		편부모		편부모
	임산부		임산부		임산부

2) 가구별 생계급여액의 결정

□ 특정 가구의 생계급여액을 결정하기 위해서는 우선 가구별 생계급여 상한액을 산출하여야 함.

- 생계급여 상한액이란 특정 가구의 소득인정액이 0일 때 그 가구가 받을 수 있는 생계급여액으로 특정 가구의 생계급여 최대액을 말함.

□ 이러한 생계급여 상한액은 <표 6-8>과 같이 결정되며, 가구의 거주지역, 가구규모, 가구 구성원의 인구학적 구성에 따라, [그림 6-1]의 생계급여 구성 항목간 다양한 조합에 의해 개별 가구별로 설정됨.

<표 6-8> 생계급여상한액의 결정 방식

$$\text{생계급여상한액} = \text{거주지역} \cdot (\text{가구공통경비} + \text{개인경비 합} + \text{부가금 합})$$

- 예를 들어 서울에 거주하는 가구이고, 가구원이 35세 부, 30세 여, 10세 장애아이일 경우, 그 가구의 생계급여상한액은 서울(3인가구 공통경비) + 서울(35세 성인 개인경비 + 30세 성인 개인경비 + 10세 아동 개인경비) + 서울(장애아 부가금)으로 결정됨.
- 동일한 가구규모라 할지라도 생계급여상한액은 그 가구가 어느 지역에 사는가에 따라 달라질 수 있고, 또한 동일 가구규모, 동일 지역에 거주한다 할지라도 가구원의 연령 구성 및 가구원의 부가적인 인구학적 특성의 차이에 따라 상이할 수 있음.
- 그렇기 때문에 생계급여 상한액은 일정한 유형으로 표준화하는 것이 사실상 거의 불가능함.
- 생계급여 수급가구에게 제공되는 생계급여액은 수급가구의 가구소득이 전혀 없는 경우 그 가구의 생계급여상한액이 곧 그 가구에게 지급되는 생계급여액이 됨.
- 소득이 있는 가구의 생계급여액은 가구의 소득인정액 수준에 따라 결정됨.
- 가구소득이 있는 가구의 생계급여액은 “생계급여 상한액 - 가구 소득인정

액"으로 결정됨.

□ 가구별로 생계급여액이 결정되므로 생계급여 신청가구가 생계급여 수급가구가 되는지 여부는 그 가구의 생계급여 상한액 보다 소득인정액이 적으면, 생계급여 수급가구가 되고, 생계급여 상한액보다 소득인정액이 같거나 많으면, 생계급여를 수급하지 못하게 됨.

- 이러한 생계급여액 결정방식을 생계급여의 구성항목별 급여액을 예를 들어 표시해 놓은 <표 6-9>를 이용하여 산출해 보면 다음과 같음.

<표 6-9> 생계급여의 구성 및 항목별 급여액의 예

대도시		중소도시		농어촌	
가구공동 경비	1인: 20	가구공동 경비	1인: 17	가구공동 경비	1인: 15
	2인: 30		2인: 25		2인: 20
	3인: 40		3인: 35		3인: 30
	:		:		:
	6인: 55		6인: 50		6인: 45
개인경비	19세미만: 10	개인경비	19세미만: 9	개인경비	19세미만: 7
	19세이상: 12		19세이상: 10		19세이상: 9
	:		:		:
부가금	노인: 3	부가금	노인: 2	부가금	노인: 1
	장애인: 10		장애인: 8		장애인: 6
	아동: 4		아동: 3		아동: 2
	편부모: 5		편부모: 4		편부모: 3
	임산부: 5		임산부: 4		임산부: 3

□ 예 1) 65세 부, 60세 모, 25세 자로 구성된 서울 거주 3인 가구로 소득인정액이 30만원인 경우(A)와 동일한 가구구성과 동일 수준의 소득인정액을 가진 농어촌 거주 가구(B)의 생계급여액 산출 비교

A. 서울 거주 3인 가구의 생계급여액

- 생계급여 상한액 = 79만원

서울 3인 가구 공통경비: 40만원

+ 서울 개인 경비 합: 12만원 X 3인 = 36만원

+ 서울 노인 부가금: 3만원 X 1인 = 3만원

- 소득인정액 = 30만원

- 이 가구의 생계급여액 = 생계급여상한액(79만원) - 소득인정액(30만원)
= 49만원

- 이 가구의 생계급여액을 산출하기 위해서는 이 가구가 소득이 전혀 없을 때 받을 수 있는 생계급여 상한액을 산출하는 것이 필요함. 이 가구의 생계급여상한액은 서울지역 3인 가구 공통경비(40만원)와 가구원이 모두 19세 이상이므로, 서울지역 19세 이상 개인경비 x 3인 = 36만원과 가구주가 65세 이므로 서울 지역 노인부가금 1인(3만원)을 합산한 79만원임.
- 이 가구의 소득인정액이 30만원이므로, 이 가구가 받을 수 있는 생계급여액은 생계급여상한액(79만원)에서 소득인정액(30만원)을 빼 값인 49만원임.

B. 농어촌 거주 3인 가구의 생계급여액

- 생계급여 상한액 = 58만원

농어촌 3인 가구 공통경비: 30만원

+ 농어촌 개인 경비 합: 9만원 X 3인 = 27만원

+ 농어촌 노인 부가금: 1만원 X 1인 = 1만원

- 소득인정액 = 30만원

- 이 가구의 생계급여액 = 생계급여상한액(58만원) - 소득인정액(30만원)
= 28만원

- 이 가구의 생계급여상한액은 농어촌 지역 3인 가구 공통경비(30만원)와 가구원이 모두 19세 이상이므로, 농어촌 지역 19세 이상 개인경비(9만원) x 3인 = 27만원과 가구주가 65세이므로, 농어촌 지역 노인부가금 1인(2만원)을 합산한 58만원임.
- 이 가구의 소득인정액이 30만원이므로 이 가구가 받을 수 있는 생계급여액은 생계급여상한액(58만원)에서 소득인정액(30만원)을 뺀 값인 28만원임.
- 이처럼 가구규모, 가구원 구성 및 소득인정액이 동일할지라도 거주 지역의 차이에 따라 지급하는 생계급여액은 상이한 수준으로 결정되게 됨.

4. 개편의 세부전략

1) 최저생계비 및 생계급여액의 산출

- 개별급여체제로 생계급여제도를 개편할 경우, 최저생계비의 위상은 크게 달라짐.
 - 현 국민기초생활보장제도에서 최저생계비는 생계급여 및 다른 급여의 주요한 자격조건이자 생계급여 산정의 기준이 됨. 하지만 개별급여체제에서 최저생계비는 생계급여 자격조건 및 급여 산정의 기준이라는 위상을 상실하게 됨.
- 개별급여체제에서 생계급여의 주요한 자격조건인 소득인정액 기준은 가구의 욕구에 따라 개별적으로 결정되는 가구별 생계급여 상한액이 되고, 해당 가구에 지급되는 생계급여 수준은 이러한 생계급여 상한액과 가구의 소득인정액의 차이로 결정됨.
- 개별급여체제에서 최저생계비는 연구 및 공공부조 정책 결정에 간접적으로 활용할 수 있는 정도의 위상을 가질 뿐임. 따라서 현재와 같이 정부가 가구규모별 최저생계비를 공표할 경우, 이는 단지 우리 사회의 절대빈곤의 규모

가 어떻게 변모하는지, 그리고 공공부조제도의 빈곤제거 효과 분석 등 정책 판단의 자료 및 학술적인 연구에 활용하는 정도의 의미를 가질 뿐임.

□ 개별급여체계에서 보다 중요한 것은 앞에서 제시한 생계급여를 구성하는 항목들의 급여액을 결정하는 것(그림 1) 참조임.

- 생계급여 구성항목별 급여액은 객관적인 최저생계 욕구에 근거하여 설정되어야 한다는 점에서 최저 생계 욕구에 대한 전국적인 조사와 이를 기초로 생계급여의 항목을 구성하는 것이 필요하며, 그에 근거하여 구성항목별 급여액을 결정하는 것이 필요함.
- 그런 점에서 현 국민기초생활보장제도에서와 같이 3년 단위 또는 5년 단위로 전국적인 최저생계 욕구를 조사하고, 이를 기초로 생계급여의 구성항목과 급여액을 결정하는 것이 필요할 것임.
- 비조사년도의 생계급여액은 물가상승률 등을 고려하고, 조정하도록 하는 객관적이고, 과학적인 조정방식을 산출하여, 그에 근거하여 조정하면 될 것임.

2) 생계급여 자격기준

□ 개별급여체제로 전환할 경우에도 생계급여의 주요한 자격기준은 부양의무자 기준과 소득인정액 기준이 됨.

- 현재 최저생활보장의 사각지대가 발생하는 주요한 요인이 부양의무자 기준이 과도하게 엄격하다는 점에 기인하므로, 최저생활보장의 원칙을 실현하기 위해서는 부양의무자 기준을 현실적인 부양이 이루어질 수 있는 수준으로의 완화가 필요한 것은 당연함.
- 하지만 이러한 부양의무자 기준의 개선문제는 개별급여체제로의 전환과는 무관한 다른 차원의 정책문제라는 점에서 여기서는 논외로 함.

□ 생계급여 수급자격은 부양의무자 기준과 소득인정액 기준을 동시에 충족할

경우 주어짐.

- 부양의무자 기준의 충족 여부는 현재와 같이 부양의무자가 없거나 부양의무자의 부양능력이 없을 경우 부양의무자 기준을 충족한 것으로 판단하고, 소득인정액 기준의 충족 여부는 신청 가구의 소득인정액이 개별 가구별로 산출되는 생계급여상한액보다 적을 경우 충족한 것으로 간주함.

□ 개별급여체계로 전환할 때, 생계급여의 수급자격으로 소득인정액 기준은 일정 정도 개선이 필요함.

- 앞에서 살펴 본 바와 같이 현 소득인정액 기준은 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성되어 있으며, 소득평가액은 실제소득과 가구특성별 지출, 근로소득 공제로 구성되어 있고, 재산의 소득환산액은 재산의 일정부분에 대한 공제와 재산의 소득환산율을 적용하는 것이 주요 내용임.
- 개별급여체계로 전환할 때, 소득평가액을 구성하는 가구특성별 지출은 폐지하는 것이 필요함. 가구특성별 지출은 장애, 노인, 편부모 가족 등 부가적 욕구가 있는 가구에게 지급되는 범주적 공공부조 급여액을 말하는데, 개별급여체계로 전환된 생계급여제도에서 생계급여 수급자 중 장애, 노인, 편부모 등 가구특성에 따른 추가적 욕구는 부가금이라는 형태로 생계급여를 구성하는 주요 항목으로 설정되어 있음.
- 이러한 추가적 욕구는 생계급여 상한액 결정에 모두 반영되어 있음.
- 따라서 현 소득인정액을 구성하는 가구특성별 지출 관련 사항은 소득인정액에 반영할 필요가 사라지게 됨.
- 가구특성별 지출을 구성하는 항목 중 개편된 생계급여의 부가금에 포함되지 않는 항목의 경우 소득인정액의 소득 범위에서 제외하면 됨.

□ 다음으로 재산 소득환산제도의 개편도 필요함.

- 현 재산 소득환산제는 주거로 이용하는 주택을 포함하여, 모든 재산을 재산의 범주에 포함하고, 금융재산 및 일반 재산에 대해 일정정도의 공제액

을 설정하며, 나머지 재산에 대해 일반재산은 월 4.17%, 금융재산은 월 6.26%, 자동차는 월 100%의 소득환산율을 적용하고 있음.

- 이러한 재산의 소득환산제는 재산의 차이에 따른 형평성을 실현한다는 점에서 정당화될 수 있지만, 수급자 가구의 자립을 저해하고, 욕구의 대체성을 전제한다는 점에서 문제가 있음.
- 특히 현재 주거용으로 사용하고 있는 주택에 대해 재산의 소득환산제를 엄격하게 적용하는 것은 이러한 문제를 야기시키는 핵심적인 사항임.
- 수급자 가구가 자립하기 위해서는 재산을 축적하려는 노력이 필요함. 또한 수급자 가구가 살고 있는 주택은 크든, 적든 그 주택의 일부를 임대하지 않는 등 그 주택으로부터 생계욕구 충족과 관련한 소득이 발생하지 않음.
- 이처럼 개별급여체제로 전환할 경우 현 재산의 소득환산제에 포함되는 주거로 이용하는 주택에 대한 재산의 소득환산율 적용은 논리적 모순이 더 명확하게 드러나게 됨.
- 개별급여로 생계급여를 전환할 경우, 주거욕구 관련 생계비는 생계급여의 범위에 포함하지 않음.
- 따라서 주거용 재산의 소득환산제 적용은 그 재산으로부터 생계 욕구 실현에 필요한 소득이 발생하지 않는데도 생계급여를 삭감한다는 것은 논리상 맞지 않음.
- 이런 문제에도 불구하고, 우리 사회는 주택이 주거공간으로서의 의미 뿐만 아니라 주요한 투자재로 인식되고 활용된다는 점에서 일정정도 과도한 주거용 재산에 대한 자격제한은 현실적으로 필요함.
- 이처럼 논리적 모순과 현실간 타협을 고려할 때, 재산의 소득환산제 적용시 주거공간으로 이용하는 주택에 대해서는 최저 주거기준 수준까지 재산의 소득환산제 적용에 제외시키는 것이 적절할 것임.

3) 다른 종류의 개별급여와 생계급여와의 관계

- 개별급여체계로 전환할 경우, 현 국민기초생활보장제도의 급여들인 의료급여, 교육급여, 주택급여 등은 각각 독립적인 제도들로 위상을 갖게 됨.
 - 현재 국민기초생활보장제도에서는 국민기초생활보장수급자가 될 경우, 특별 수급자를 제외한 다른 수급자들은 생계급여, 의료급여, 교육급여, 주거급여의 수급자로서의 지위를 동시에 갖게 되며, 수급자가 되지 못할 경우 국민기초생활보장제도의 모든 급여들에 대한 수급자격을 얻지 못하게 됨.
- 개별급여체계에서는 생계급여, 의료급여, 교육급여, 주거급여가 각각 독립적인 수급자격과 급여가 주어지게 됨. 이럴 경우 생계급여와 다른 급여간 관계는 일단 생계급여 수급자가 되면, 의료급여, 교육급여, 주거급여의 수급자격이 자동적으로 주어지게 됨.
 - 개별급여로 전환시 의료, 교육, 주거급여의 자격 기준은 생계급여의 수급기준보다 높게 설정되므로, 생계급여의 수급자격을 획득할 경우 다른 급여의 수급자격은 자동적으로 주어지게 되는 것임.
 - 물론 생계급여 수급자가 의료, 교육, 주거급여를 수급하게 되는 것은 그러한 급여와 관련한 욕구가 있을 경우에만 이루어지게 되며, 그러한 급여의 급여수준도 각 급여의 욕구수준에 따라 결정되게 됨.

4) 다른 사회보장(범주적 공공부조) 급여와 생계급여간 관계

- 개별급여 체계로 전환시 생계급여와 다른 사회보장급여와의 관계에서 크게 쟁점이 될 수 있는 사항은 경로연금, 장애수당, 장애아동 부양 수당, 저소득 편부모 가정 지원비 등 범주적 공공부조 급여와의 관계임.
 - 이러한 범주적 공공부조제도외의 다른 사회보장제도, 예컨대 국민연금, 고용보험, 산재보험 등 사회보험제도와는 현 국민기초생활제도에서

설정된 관계와 크게 다르지 않음.

- 국민연금 등의 사회보험 급여 소득은 생계급여 수급자격 결정시 소득의 범주에 포함되어, 생계급여 수급자격 판정시 소득인정액의 계산에 반영되게 됨. 따라서 그러한 사회보험 소득을 포함한 소득인정액이 가구의 생계급여 상한액을 초과할 경우, 그 가구는 생계급여 수급자격을 취득하지 못하게 되며, 초과하지 않는 경우는 생계급여 수급자격을 취득하고, 그 가구의 생계급여액은 생계급여 상한액과 사회보험 소득을 포함한 소득인정액간의 차액으로 결정됨.
- 경로연금, 장애수당 등의 범주적 공공부조제도와 생계급여간 관계는 현 국민기초생활보장제도를 개별급여체제로 전환할 때, 이들 범주적 공공부조제도의 위상을 어떻게 설정하는가에 따라 달라질 수 있음.
 - 경로연금 등의 범주적 공공부조제도의 수급자격을 생계급여 수급자격과 일치시킬 경우, 경로연금, 장애수당 등의 범주적 공공부조제도의 존재가치는 사라지게 됨. 왜냐하면, 이러한 범주적 공공부조제도의 급여는 생계급여의 부가금이라는 형태로 생계급여를 구성하는 하나의 항목으로 설정되어, 생계급여제도에 반영되기 때문임.
- 하지만, 이들 범주적 공공부조제도가 명칭에서 의미하는 바와 같이 또한 이들 제도가 현재 수급자격 및 급여수준을 확대하는 방향으로 발전하고 있다는 점을 고려하면, 생계급여제도에서 이러한 범주적 공공부조 관련 욕구를 부가금이라는 형태로 반영할 경우에도 범주적 공공부조제도들은 유지 시키는 것이 바람직할 것임.
 - 이 경우 경로연금, 장애수당 등의 범주적 공공부조제도는 생계급여제도와 별개로 급여 수급자격 및 급여가 제공되게 됨.
 - 이럴 경우에도, 이러한 범주적 공공부조의 급여와 관련한 욕구가 있는 생계급여 수급자에 대해 경로연금, 장애수당 등 범주적 공공부조의 수급자격을 부여할 것인가가 쟁점이 됨. 왜냐하면, 생계급여 수급자는 우리 사회

에서 가장 빈곤한 계층이라는 점에서 생계급여 수급자는 그러한 범주적 공공부조제도의 수급자격을 충족할 것이기 때문임.

□ 이 문제에 관한 대안은 두 가지 형태가 있을 수 있음.

- 1안은 생계급여 수급자는 경로연금, 장애수당 등의 범주적 공공부조 수급에서 제외시키고, 범주적 공공부조 제도는 생계급여 수급자보다 소득이 높은 저소득층 중 그러한 욕구가 있는 사람을 대상으로 하는 제도로서의 위상을 부여하는 것임.
 - 이러한 방식은 현재 일본에서 채택되어 실행하고 있음. 일본의 공공부조제도는 생활보호제도의 생계급여에 장애, 임산부 등 부가적 욕구와 관련하여 가산금 급여를 돕으로서 그러한 욕구를 해결하고 있고, 생활보호제도의 대상이 아닌 저소득 장애인, 아동 등을 대상으로 범주적 공공부조제도를 독립적으로 운영함으로써 저소득층의 부가적 욕구에 대응하고 있음. 그러한 욕구가 있는 생활보호대상자는 범주적 공공부조의 수급자격에서 배제하고 있음.
 - 이처럼 생계급여제도와 범주적 공공부조제도의 관계를 설정할 경우, 범주적 공공부조제도는 현재와 같이 정액급여 형태로 급여를 제공하는 등 사회수당적 성격을 유지하며, 생활보호제도로부터 어느 정도 자유로워져서 앞으로 사회수당으로서의 발전의 길을 모색할 수 있음.
- 2안은 생계급여 수급자도 범주적 공공부조제도의 수급자격을 부여하는 것임.
 - 이는 현재 영국의 아동수당과 아동세액공제(Child Tax Credits)제도와 관계임.
 - 영국은 사회수당제도로 아동수당제도를 갖고 있으며, 또한 아동 관련 추가적 욕구에 대해 공공부조제도인 아동세액공제제도를 운영하며, 아동세액공제제도의 수급자격 결정시 아동수당 제도의 급여는 소득으로 산정하지 않음.

- 이러한 방식으로 생계급여 제도와 범주적 공공부조제도의 관계를 설정할 경우, 동일 욕구에 대해 이중으로 급여를 제공하는 중복수혜의 문제가 발생할 수 있음.
 - 우리사회에서 범주적 공공부조제도의 성격이 사회수당적 성격보다는 공공부조제도로서의 성격이 훨씬 크다는 점에서 이러한 문제는 더욱 크게 제기될 수 있음.
 - 이러한 문제를 해결하기 위해서는 생계급여제도의 부가금 수준을 범주적 공공부조제도의 급여를 고려하여 낮추든가 또는 범주적 공공부조제도의 급여수준을 낮추는 방법이 고려될 수 있음.
 - 전자의 방법은 생계급여의 부가금이 장애 등의 추가적 지출 욕구를 전면 반영하여 급여액을 결정할 경우, 그 수준이 상당히 높을 수 있다는 점을 고려할 때, 범주적 공공부조의 급여수준이 현재보다 크게 높아짐으로써 재정상의 문제가 발생할 수 있음.
 - 후자의 방법은 범주적 공공부조제도의 급여수준을 아무리 낮게 할지라도 중복수혜라는 성격은 벗어날 수 없으며, 또한 범주적 공공부조의 급여수준이 너무 낮을 경우, 공공부조제도로서의 의미를 거의 잃게 되며, 이들 범주적 공공부조제도가 사회수당제도로 발전하는데 걸림돌로 작용할 가능성이 큼.
- 이런 점을 고려할 때, 장애, 노인, 아동 등의 부가적 욕구가 있는 생계급여 수급자는 생계급여의 부가금을 통해 대응하고, 경로연금, 장애수당 등의 범주적 공공부조제도들은 생계급여 수급자를 제외하고, 그러한 부가적 욕구가 있는 저소득층을 대상으로 하는 제도로 위치지우는 것이 바람직할 것임.

5. 기대효과

- 생계급여제도의 체계를 개별급여체계로 전환할 경우, 다음과 같은 효과가 기대됨.
- 첫째 최저 생계 욕구 보장의 사각지대를 축소하는 효과가 있을 것임.
 - 현재 최저생계보장의 사각지대를 발생시키는 주요한 요인은 제도 구성원리의 외적인 요인과 내적인 요인으로 구분할 수 있음.
 - 제도 구성원리의 외적 요인은 부양의무자 기준과 재산의 소득환산제 등 현 국민기초생활보장제도의 주요 자격조건과 관련되며, 이는 국민기초생활보장제도의 원리에 기인하기 보다는 예산 및 사회적 수용 가능성 등 정책적 차원의 문제라 할 수 있음. 이러한 요인에 의해 발생하는 최저생계보장의 사각지대는 생계급여를 개별급여체계로 전환할 경우에도 부양의무자 기준과 재산의 소득환산제를 획기적으로 개선하지 않는 한 개선될 수 없음.
 - 하지만 제도 구성원리의 내적 요인과 관련된 최저생계보장의 사각지대는 개별급여체계로 전환할 경우 해결될 수 있을 것임.
 - 그러한 사각지대는 대도시 지역 차상위 계층 중 실제 소득이 최저생계욕구에 미달하지만, 현재 생계급여를 수급하지 못하는 집단과 차상위계층에 속하는 장애, 노인, 편부모 가구 등이 해당됨.
 - 현재 수급자격 및 생계급여 산정의 기준으로 가구규모별 최저생계비를 이용함으로써 실제 최저생계 욕구 보장에 미달하는 생계급여를 받는 수급가구들 또한 개별급여체계로 전환할 경우, 최저생계보장을 받을 수 있을 것임.
- 둘째, 생계급여제도가 깊어진 부담을 현실화함으로써 생계급여제도의 슬림화에도 기여할 수 있을 것임.
 - 앞에서 언급한 대로 현재 생계급여는 실제와 달리 생계급여 수급자 수나

급여수준에 있어서 과도하게 부담을 지고 있는 것으로 평가받고 있음.

- 개별급여체제로 전환시 대체로 현 국민기초생활보장제도하에서의 소득인정액 기준보다 하향 조정됨으로써 실제 생계급여를 수급하는 가구들만 수급가구로 산정되고, 급여도 생계급여에 해당하는 급여만 산정된다는 점에서 현재와 같이 실질적인 생계급여의 부담만 지게 됨.
- 그럴 경우 생계급여의 부담은 현재보다 축소될 것이며, 따라서 생계급여제도의 부담부분이 일정정도 축소될 수 있을 것임.

□ 셋째, 욕구충족에 있어서 형평성이 획기적으로 개선될 수 있을 것임.

- 현 국민기초생활보장제도의 생계급여는 생계급여 욕구를 과도하게 표준화하고, 이를 통해 소득을 기준으로 형평성을 실현하고 있음.
- 따라서 욕구의 측면에서 평가할 때, 형평성의 원리가 실현되지 못하고 있음. 그러한 예로는 지역간 생계욕구의 차이, 장애, 편부모, 아동, 연령 등 인구학적 구성의 차이에 따른 생계욕구의 차이 등이 거의 고려되지 않고 있다는 점을 들 수 있음.
- 그 결과 최저생계 욕구를 기준으로 할 때, 생계급여 후 가구총소득의 역전현상이 발생하며, 동일한 수준의 최저생계 욕구에 상이한 수준의 생계급여가 제공되는 등 제도 운용에서 비형평적인 현상을 크게 발생시키고 있음.
- 생계급여를 개별급여체제로 전환하는 것은 욕구의 동질성을 가장 우선적인 제도 작동의 원리로 설정함으로써 현 제도가 갖는 욕구충족에 있어서의 비형평성 문제를 거의 완벽하게 해소하는 효과가 있을 것임.

□ 넷째, 생계급여제도를 개별급여체제로 전환할 때, 예산의 효율적 집행에도 기여할 것으로 기대됨.

- 공공부조제도에서 예산의 효율적 집행은 최저 생계욕구가 미충족된 집단을 목표집단으로 설정하고, 그러한 집단만을 급여 수급가구로 설정하여,

최저생계 욕구에 미달하는 소득을 급여를 통해 보충해 줌으로서 최저 생계 보장을 실현하는 것임.

- 현 제도는 주요한 자격조건인 소득인정액 기준이 지역별 차이나 인구학적 구성의 차이 등을 거의 고려하지 않음으로써 최저 생계욕구의 측면에서 볼 때, 비 대상자를 수급자로 선정하기도 하고, 실제 대상자이지만 수급자로 선정되지 못할 뿐 아니라 어떤 수급자는 과잉 생계급여를 제공하고, 어떤 집단은 생계급여가 과소 지급되는 등 예산의 효율적 집행에서 문제를 발생시키고 있음.
- 이러한 점들은 개별급여체제로 전환할 경우, 거의 해소될 수 있을 것임.

제2절 의료급여 개편방안

1. 현행 의료급여제도의 현황 및 문제점(개별급여 관련 쟁점 중심으로)

1) 자격 관련

□ 의료급여 수급자

- 국민기초생활보장법에 의한 수급권자(근로능력이 있는 계층은 2종, 근로능력이 없는 계층은 1종으로 구분)와 타법에 의한 기타 대상자(국가유공자, 인간문화재, 이재민, 북한이탈주민 등 - 전원 의료급여 1종) 그리고 최근 확대된 차상위계층(최저생계비 100% 이상 120% 이하)중 일부(만성질환자, 희귀난치성질환자, 18세 미만 아동)

〈표 6-10〉 의료급여수급자의 자격 구분

구분	보호 대상
1종	국민기초생활보장법에 의한 수급자중, ○ 근로능력이 있는 수급자에 해당하지 아니하는 자(국민기초생활보장법시행령 제8조 제1호 가목에 해당하는 자 포함)만으로 구성된 세대의 구성원 · 18세 미만 61세 이상의 수급자 · 18세 이상 60세 이하 수급자 중 중증장애인, 임산부, 공익근무요원, 기타 보건복지부 장관이 정하는 자 · 미취학자녀 또는 질병 등으로 보호가 필요한 가구원의 양육·간병(1인에 한함)
	○ 국민기초생활보장법시행령 제38조의 규정에 의한 보장시설에서 급여를 받고 있는 자
	○ 보건복지부 장관이 정하는 희귀난치성 질환(107개)으로 6월 이상 치료를 받고 있거나 6월 이상의 치료를 요하는 자가 속한 세대의 구성원
	○ 재해구호법에 의한 이재민
	○ 의사상자예우에 관한 법률에 의한 의사자 및 의사자의 유족
	○ 독립유공자예우에 관한 법률 및 국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률의 적용을 받고 있는 자와 그 가족으로서 국가보훈처장이 의료급여가 필요하다고 요청한 자 중 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 자
	○ 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 적용을 받고 있는 자와 그 가족으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 자
	○ 광주민주화운동관련자 보상 등에 관한 법률 제8조의 규정에 의하여 보상금 등을 받은 자와 그 가족으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정하는 자
2종	○ 차상위 계층 중 희귀질환 보유자
	○ 국민기초생활보장법상 수급자중 1종 수급권자에 해당하지 않는 자 ○ 차상위 계층 중 만성질환 보유자 및 18세 미만 아동

가. 국민기초생활보장법상 수급자 선정기준

(1) 소득 및 재산기준(최저생계비)

□ 부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자

－ 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합

- 소득평가액은 실제소득에서 가구별 특성비용과 근로소득을 공제한 것이고 재산의 소득환산액은 재산에서 기초공제와 부채를 제외한 후 소득환산율을 곱하면 구해짐.
- 재산의 기초공제는 지역별 전세가격(최저주거면적 전세가격) 등의 차이를 감안하되, 가구규모와 관계없이 대도시는 3,800만원, 중소도시는 3,100만원, 농어촌은 2,900만원 적용
- 재산의 종류별 소득환산율은 일반재산의 경우 4.17%, 금융재산은 6.26%, 승용차는 월 100% 적용

(2) 부양의무자기준²⁹⁾

- 부양의무자 기준은 부양의무자 범위 이내의 자가 있는지 여부, 있을 경우 부양능력을 지니고 있는지, 부양능력을 지니고 있다면 실제로 부양을 하는지 여부로 구분
- 소득 또는 재산이 「수급권자 및 당해 부양의무자가구 최저생계비 또는 재산 기준의 합 1.2배 이상」인 부양의무자는 ‘부양능력이 있는 자’로 판정

나. 의료급여 특례 기준

(1) 의료급여특례 1

- 소득인정액에서 6개월 이상 지속적으로 지출되는 의료비를 공제하면수급자 선정요건에 해당하나, 수급자 선정 이후에는 공제 대상 지출이 발생하지 않아 소득인정액 기준을 초과하는 가구

(2) 의료급여특례 2

29) 일본과 오스트리아를 제외한 대부분의 나라에는 부양의무자기준이 없음. 우리나라는 정서상으로 부양의무자기준을 선정기준으로 적용하는 것이 타당하나, 복지이념, 외국의 동향, 핵가족 형태의 가족구조의 변화 등을 감안할 때 부양의무자기준은 장기적으로 재검토되어야 함.

- 부양의무자 기준은 충족하지만 소득인정액이 최저생계비를 초과하여 수급자로 선정되지 못하는 가구 중에서 소득평가액이 최저생계비 이하이고 재산가액이 7천만원 이하이며, 소득환산율이 100% 적용되는 승용차를 보유하고 있지 않은 가구로서 만성희귀질환 등으로 6개월 이상 치료를 요하는 자가 있는 가구

(3) 부양의무자기준 관련 의료급여 특례

- 개별가구의 소득인정액이 최저생계비 이하이면서 부양의무자의 실제소득이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 120% 미만에 해당하고, 부양의무자의 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 42% 이상 100% 미만에 해당하는 경우 그리고 부양의무자의 실제소득이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 120% 이상 및 150% 미만에 해당하고, 부양의무자의 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 100% 미만에 해당하는 경우로 만성·희귀질환 등으로 6개월 이상 치료를 요한다고 시장·군수·구청장이 인정하는 자

(4) 자활급여 특례자 의료급여 특례

- 수급자가 자활근로, 자활공동체, 자활 인턴 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액이 최저생계비를 초과한 경우

(5) 의료급여법에 의한 차상위 의료급여

- 부양의무자 기준은 충족하지만 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 가구 중에서 소득평가액이 최저생계비의 100% 초과 120% 이하이고 희귀난치성 질환 또는 만성질환 등으로 6개월 이상 치료를 받고 있거나 6월 이상 치료를 요하는 자 또는 18세 미만의 아동

다. 의료급여 자격 관련 문제점

(1) 국민기초생활보장법의 수급자격 기준

- 국민기초생활보장법하의 수급자가 그대로 의료급여 수급자가 되기 때문에 현행 의료급여 수급 자격은 의료욕구가 반영되지 못하고 있음.
- 최저생계비 산정시 4인 가구 1달 의료비 지출항목으로 약 4만 9천원(2005년 기준)이 계상되어 있지만 실질적으로는 약 80만원이 지출되고 있어 한계 계층에 심각한 소득 역진 현상 발생
- 2000년 10월 국민기초생활보장법 시행시 의료급여 수급자 2대 선정원칙으로 건강위험으로부터 최저생계 보호 그리고 수급자와 비수급자간 형평성 유지 기준 적용
 - 현행 기준은 두 가지 원칙을 모두 위배하고 있음.
 - 첫째 건강위험 때문에 최저생계가 위협을 받고 있거나, 금전적인 문제로 진료를 받지 못하는 사각지대가 존재
 - 둘째, All or Nothing 급여 방식 때문에 두 계층간 심각한 소득 역진 문제가 발생하고 있어 형평성 유지가 위협받고 있음.

(2) 의료급여 특례 수급자격 기준

- 의료급여특례는 서로간 수급자격의 중복을 가져오는 경우도 있고, 급여의 방식도 일관성이 결여되어 있음.
 - 특례 1과 특례 2는 수급자격에 있어 중복되고 있음.
 - 소득인정액 기준 최저생계비는 초과하지만 소득평가액 기준으로는 최저생계비 기준을 밑돌면서 만성 또는 희귀질환 등으로 6개월 이상 치료비를 공제하면 소득인정액 기준 최저생계비 이하로 떨어지는 계층은 두 가지 특례에 모두 해당됨.

- 특례 1과 차상위 대상 의료급여 특례도 서로간 중복의 가능성이 있음.
 - 소득인정액 기준 최저생계비 이상의 계층 중 6개월 이상 지속적으로 의료비가 지출되어 이를 공제하면 수급 요건에 해당되는 경우와 소득평가액이 최저생계비의 100% 초과 120% 이하이면서 6개월 이상의 만성질환 혹은 희귀난치성 질환을 보유하고 있는 계층은 중복될 수 있음.

□ 특례 제도간 급여내용에 있어서 일관성 부족

- 만성과 희귀질환자의 경우 부양의무자 특례에서는 동일하게 2종 급여를 받고 있으나 다른 특례에서는 희귀질환자의 경우 1종, 만성질환자의 경우 2종 급여를 제공 받고 있음.
- 특례 1 수급자의 경우 가구원 전체가 1종 또는 2종 급여를 받고 있으나, 타 특례는 개인 단위의 급여를 제공하고 있음.

2. 급여범위 및 수가체계의 현황과 문제점

가. 급여범위 및 본인부담

- 의료급여의 급여 범위는 ‘국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙’의 해당규정을 준용하여 부상, 질병, 출산시 진찰·검사, 약제·치료재료의 지급, 처치·수술과 그 밖의 치료, 예방·재활, 입원, 간호 등 포함
 - 연간 의료급여일수를 365일로 제한하고 특정 질병의 경우만 30일 연장이 가능하며 추가적인 연장이 필요할 경우는 시·군·구 의료급여심의위원회의 승인 필요

〈표 6-11〉 의료급여 수급자 종별 법정 본인부담금 현황

종별 진료기관			1종 수급권자	2종 수급권자	
				일반인	장애인
1차 의료기관 (외래)	의원	의약분업 적용	무 료	1,000원	250원
		의약분업 예외		1,500원	750원
	보건 기관	의약분업 적용	무 료	무 료	무 료
		의약분업 예외		무 료	무 료
	약국	처방조제	무 료	500원	좌 동
		직접조제		900원	
보건기관처방조제		무 료			
1차 의료기관(입원), 2차, 3차 의료기관(외래, 입원)			무 료	총진료비의 15%	무 료 (장애인의료비에서 부담)

자료: 보건복지부 “의료수가의 기준 및 일반 기준”, 2004.12.31.

〈표 6-12〉 의료급여 수가 기준 현황

		수가기준
외래	일반	건강보험진료수가 기준에 의함(단, 의료기관별 가산율은 의료보호 3차 진료기관 22%, 종합병원 18%, 병원 15%, 의원급 11% 적용) 의료급여 별도 적용수가 <ul style="list-style-type: none"> • 혈액투석수가 1회당 136,000원 • 사회복지법인 개설 의료급여기관(의·치과의원, 한의원) 외래수가 : 내원1일당 8,380원
	정신 질환	내원 및 투약 1일당 정액수가 2,520원 예시) 1월3일 내원하여 15일분 투약받은 경우 : 40,320원 {2,520원 x 1(내원일수)} + {2,520원 x 15(투약일수)}

〈표 6-12〉 계속

		수가기준
입원	일반	건강보험진료수가기준에 의함(단, 의료기관별 가산율은 의료보호 3차 진료기관 22%, 종합병원 18%, 병원15%, 의원급 11% 적용) * 급식비 10,170원(1일3식 기준), 영안실 안치료 3,750원(3일만 산정)
	정신질환	낮병동: 국공립 5,570원, 지방공사 사립정신요양병원 13,880원, 민간위탁 공립정신병원 15,800원, 사립진료기관 16,450원 외박수가 : 국공립 1,460원, 지방공사 사립정신요양병원 4,200원, 민간위탁 공립정신병원 5,000원, 사립진료기관 5,270원 • 국·공립병원 8,560원 • 지방공사의료기관 및 사립정신요양병원 26,820원 ~ 25,080원 • 민간위탁 공립정신병원 29,800원 ~ 27,720원 • 사립정신병원 30,800원 ~ 28,610원

자료: 보건복지부 “의료수가의 기준 및 일반 기준”, 2004.12.31.

나. 문제점

- 의료급여제도의 급여범위 및 본인부담과 관련된 문제는 크게 두 가지 부분에서 제기됨.
 - 첫째는 급여일수의 제한 문제를 포함한 급여범위 문제와 비급여부문을 포함한 실질 본인부담금의 문제임.
 - 급여일수를 365일로 제한하는 경우 여러 가지 질병을 갖고 있어 여러 진료기관을 방문할 수밖에 없는 노인질환의 경우 불이익을 감수해야 하는 문제가 발생하고 동시에 장기입원환자 등에 대해 급여기간 제한제를 부활하자는 의견 존재
- 법정급여 범위내에서도 15%를 본인이 부담해야하는 2종 입원의 경우 20% 본인부담인 건강보험과 비교하여 과도하게 높음.
 - 반면 1종 수급자의 경우 법정 본인부담금이 없고, 식대도 급여에 포함되어 있어 의료남용을 불러일으키는 도덕적 해이 현상이 나타난다는 시각

도 있음.

- 건강보험권에서 입원의 경우 비급여 포함 본인부담이 약 38.6%(최병호 외, 2000) 정도로 추정되고, 이중 15.7%는 법정본인부담이고 나머지 22.9%는 비급여 본인부담임.
 - 의료급여 1종 대상자의 비급여 본인부담은 건강보험 적용대상자와 똑같은 정도의 치료를 받는다고 가정할 때 약 16%
 - 2종 입원의 경우 법정급여내에서 본인부담률이 15%이기 때문에 병실료차액, 지정 진료료, 식대 등의 서비스가 의료급여 환자에게는 해당되지 않는다고 가정하면 본인부담률은 약 25.0%
- 의료급여의 경우는 진료비의 80% 이상이 비용조장적인 행위별수가제로 지출되고 있어 의료공급자의 '유인수요' 가능성이 있고 1종 수급자의 경우 법정급여 범위내에서 본인부담이 없기 때문에 의료남용 가능성이 있음 : 이는 중장기적으로 진료비 통제에 매우 취약할 수 있음.
 - 사회복지 전담 공무원의 인식에 의존하면 상대적인 과잉진료 및 입원 유도, 부당청구, 고가약 처방 등의 도덕적 해이가 많은 것으로 인식되고 있는데 특히 농어촌에 근무하는 전담공무원 일수록 과잉진료나 불필요한 입원을 지적하는 비율이 높았음.
 - 건강보험 환자와 의료급여 환자의 부적절 입원율을 비교한 결과 의료급여 환자의 입원이 부적절한 경우가 유의하게 많은 것으로 나타났음.

2. 미국 Medicaid의 급여체계

1) 수급자격

- 메디케이드 수혜 자격은 SSI(Supplemental Security Income), AFDC(Aid to Families with Dependent Children)와 같은 현금부조(cash assistance)의 대상자

자격과 연계되어 있음.

- 최근에는 소득 수준이 낮음에도 불구하고 이러한 대상자가 아닌 어린이와 임산부를 중심으로 메디케이드 적용 대상을 확대하고 주정부들은 메디케이드 프로그램의 적용 대상 선정과 선정에 따른 재정기준에 대하여 폭넓은 자유 재량권을 갖고 있음.
- 메디케이드의 수급대상자는 ‘범주적 필요 집단(categorically needy groups)’, ‘범주적 관련 집단(categorically related groups)’ 그리고 ‘의료적 필요 집단’(medically needy groups)으로 구분

가. 범주적 필요 집단(categorically needy groups)

- 주정부는 특정집단에 대해서는 의무적으로 메디케이드 의료서비스를 제공해야 하며, 이런 의미에서 이들을 ‘mandatory group’이라고 함.
 - SSI 수급자
 - AFDC/TANF 수급가구
 - 임산부 및 아동

나. 범주적 관련 집단(categorically related group)

- 주정부에 따라 완화된 소득 및 자산기준에 의해 수급자격을 가지게 되는 집단(categorically related group)
 - 빈곤선의 185% 이하의(이 이하에서 주정부가 정할 수 있음) 소득을 가진 가구의 임산부 및 1세 미만의 유아
 - AFDC 소득 및 자산 기준을 충족시키는 21세 미만의 아동
 - 시설에 입원하고 있고, 일정소득(SSI 급여수준의 300%이라는 연방급여기준 미만에서 주정부가 정함) 미만인 자

- 앞의 시설입원기준을 충족시키지만, 재가 또는 지역사회 장기요양보호 서비스를 받고 있는 자
- 노인, 맹인 또는 장애인. 단, 당연적용 조건 이상의 소득이 있지만 FPL 미만인 경우

다. 의료적 필요 집단(MN: Medically Needy Eligibility Group)

- 의료적 필요집단(MN) 규정에 따라 진료비 지출로 인해 주정부가 정한 기준 밑으로 떨어질(spend down) 가능성이 있는 자

2) 급여서비스

가. 기본 필수서비스(mandatory services/ basic services)

- 사회보장법 규정상으로는 주별 메디케이드 플랜에 따른 융통성이 광범위하게 인정되고 있지만, 연방정부의 기금을 받기 위한 필수 이행사항

나. 선택서비스(optional services)

- 주정부는 연방정부로부터 기금을 받을 수 있는 선택서비스를 제공할 수 있음.

다. 급여서비스의 총량 및 기간에 대한 제한

- 주정부는 필수서비스의 제공에 총량(amount) 및 기간(duration)을 둘 수 있는데 이러한 제한은 부적절한 지급 경비나 불필요한 의료 서비스를 삭감하기 위해 고안되었지만 주정부는 대부분 단순히 비용을 조절하기 위해서 사용하고 있음.

- 메디케이드 적용을 받을 수 있는 연간 입원기간, 한 달에 받을 수 있는

처방수, 한 달에 약처방에 지불하는 돈, 일정기간 동안 의사를 방문할 수 있는 횟수 등을 규제

3) 메디케어의 저소득 취약계층에 대한 추가 지원

- 메디케어 수급자 중에서 소득이나 자산이 낮은 사람들은 메디케이드 프로그램으로부터 추가적인 지원을 받을 수 있는 데 양쪽 모두에서 지원을 받는 경우를 이중자격수급자(dually eligible beneficiary)라고 함.

4) 시사점

- 미국의 Medicaid는 우리나라에 비해 빈곤 기준선이 높아 전 인구의 약 15%가 수급권자이고 급여범위 또한 대부분의 치료질환을 포함하고 있으며 본인부담도 50\$ 이하로 질환 발생으로 인한 의료접근성을 충분히 보장하고 있음.

3. 개별 급여하의 의료급여제도

- 현행 의료급여제도는 국민기초생활보장법하의 수급자가 의료급여제도의 수급자가 되고 부분적으로 의료욕구 등을 반영하여 차상위 계층 중 일부가 수급자격을 갖는 부분급여체계를 갖고 있음.
- 또한 독자적인 의료급여법을 갖고 있어 현행 7개 급여(생계, 의료, 주거, 교육, 자활, 장애, 해산) 중 개별급여에 가장 근접한 형태로 운영되고 있음.
- 그러나 의료욕구가 우선이 아닌 최저생계비 이하의 계층 중심으로 수급자격이 결정됨으로써 실질적인 의료욕구가 있는 계층 중 상당수가 소외되는 사각지대 문제가 지속되고 있음.
- 따라서 의료욕구 중심의 개별적 의료급여제도의 모색이 필요함.

1) 개별급여 하 의료급여제도의 수급 자격 개편 방안

□ 개편 원칙

- 의료사각지대 해소
- 계층간 형평성 유지
- 재원의 효율적 활용

□ 수급 자격 기준

○ 소득, 재산 기준에 의한 의료급여 수급권자(생계비 수급권자) - 유형 1

- 소득 기준 : 개별급여하 생계급여 기준(현행 최저생계비에서 주거, 의료, 교육 등 생계목적이 아닌 급여를 공제한 금액) 이하의 소득자
- 재산 기준 : 재산의 기초공제액을 현행기준에서(지역에 따라 다소 차이가 있으나 평균 3000만원) 1억원(도시가계 조사에서 재산 1억은 하위 27%에 해당함)으로 높이고 환산율도 현행 대비 50% 이하로 인하
- 부양의무자 기준 : 1촌 이내의 생계를 같이하는 자로, 부양의무자의 부양 능력 판정기준과 관련하여 부양의무자의 경우 중위생활 또는 평균생활 수준을 향유한다는 전제를 바탕으로 부양의무자의 소득이 수급권자 최저 생계비와 부양의무자 가구규모의 중위소득이나 평균소득의 합계 이상일 경우 부양능력 있음으로 판정

○ 소득, 재산 기준에 의한 의료급여 수급권자 - 유형 2

- 소득 기준 : 개별 급여하 생계급여 기준 소득의 100% 이상 120% 이하인 자
- 재산 기준 : 재산의 기초공제액을 현행기준에서(지역에 따라 다소 차이가 있으나 평균 3,000만원) 1억원(도시가계 조사에서 재산 1억은 하위 27%에 해당함)으로 높이고 환산율도 현행 대비 50% 이하로 인하

- 부양의무자 기준 : 1촌 이내의 생계를 같이하는 자로, 부양의무자의 부양 능력 판정기준과 관련하여 부양의무자의 경우 중위생활 또는 평균생활 수준을 향유한다는 전제를 바탕으로 부양의무자의 소득이 수급권자 최저 생계비와 부양의무자 가구규모의 중위소득이나 평균소득의 합계 이상일 경우 부양능력 있음으로 판정

○ 의료욕구에 의한 의료급여 수급권자 - 유형 3

- 희귀난치성 질환자, 만성질환자, 정신질환자 중 소득, 재산 기준을 만족하는 자(질환에 대한 정의는 별도의 연구 필요)
- 상병별 의료비용을 감안하여 의료욕구에 의한 소득 및 재산 기준 별도 산정 (의료욕구에 의한 수급기준 중 소득 및 재산 기준은 별도의 연구 필요)
 - 소득 기준 : 개별 급여하 생계급여 기준 소득 150% 이하인 자
 - 재산 기준 : 재산의 기초공제액을 1억원으로 조정

2) 수급자격에 따른 유형 분류, 급여 범위, 본인부담, 의료공급체계

자격 구분	급여 범위	본인부담	의료공급 체계	관리운영
유형 1	국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙의 해당 규정을 준용하여 부상, 질병, 출산시 진찰·검사, 약제·치료재료의 지급, 처치·수술과 그 밖의 치료, 예방·재활, 입원, 간호 등	외래, 입원 모두 없음	주치의제	수급자 선정은 지방자치단체에서 하되 그외 모든 것은 건강보험공단이 관리
유형 2		외래 : 진료비의 5%, 입원 : 진료비의 10%	건강보험에 준함	
유형 3		외래, 입원 모두 없음	주치의제	

제3절 주거급여 개편방안

1. 문제제기

- 우리나라는 국민주거생활의 안정과 주거수준 향상을 위해 지속적인 공급확대정책을 추진해 왔음. 그 결과 전국의 주택보급률이 2001년 98.3%, 2002년 100.6%, 2003년 101.2%, 2005년 102.2%로 2002년을 기점으로 100%를 상회하기 시작하여 절대적인 주택부족문제는 상당히 완화되었다고 할 수 있음.
- 그러나 공공임대주택재고 부족 및 지역·유형·규모에 따른 불균형적인 주택공급과 지속적인 주택가격의 상승(특히 대도시권)은 저소득층의 주거수준 개선 및 주거안정을 저해하고 있음.
 - 2005년 현재 전체가구(1,431만)의 23%(330만 가구)*가 최저주거기준 이하 주택에 거주하고 있으며, 112만 가구(8%)는 단칸방에 거주하는 등 취약한 주거환경에 거주하는 가구도 여전히 상당 수 존재함(건설교통부, 05 주택업무편람).
 - 미달가구의 46%(152만 가구)가 수도권에 집중(서울 73만 가구)되어 있음.
 - 전국의 자가점유율은 1995년 53.3%에서 2005년 55.6%³⁰⁾로 지속적으로 상승하고 있으나, 소득이 낮을수록 자가점유율은 낮아져 소득 하위 1~4분위에 속하는 가구의 25~35%³¹⁾만이 자가에 거주하고 있는 것으로 나타남. 다시 말해, 저소득층은 임차가구의 비율이 높아 상대적으로 높은 주거 불안 상태에 놓여있음.
 - 최근 주택매매가격의 상승뿐만 아니라 매매가격대비 전세가격의 비율이 60%대를 넘고 있고, 월세이율수준도 정기예금금리의 2~3배 정도로 높아

30) 통계청, 인구주택총조사 각년도.

31) 국토연구원, 2002 도시거주가구 주거실태조사.

저소득층 주거비부담이 과중한 실정임(국민은행, 2004).

- 주거비부담을 나타내는 지표인 RIR(Rent/Income Ratio, 월소득대비임대료)이 소득 하위 1분위 가구는 42.3%, 2분위 가구는 23.9%, 3분위 가구는 19.9%로 소득이 낮아질수록 주거비부담이 과중한 것으로 나타남(건설교통부, 2004).
- 특히, 2005년도의 주택자산의 지니계수는 0.56으로 소득의 지니계수 0.43보다 높은 수준으로 주택자산의 불평등이 소득불평등보다 더욱 심각한 상태이며, 주택자산 지니계수는 1993년 0.49였던 것이 2002년 0.51, 2005년 0.56으로 지속적으로 불평등이 증가하고 있음을 보여줌.

□ 이에 정부는 현재 저소득층의 주거복지정책으로 공공임대주택공급과 주거비 보조, 그리고 주택개량사업을 시행하고 있음.

- 소득계층별 대상을 살펴보면, 소득 하위 1분위 최저소득계층은 영구임대주택, 다가구임대주택 또는 저소득·영세민 전세자금융자프로그램의 수행 대상이며, 소득 하위 2~4분위 저소득계층은 국민임대주택과 저소득영세민 전세자금융자, 소득 하위 5~6분위 중산화 가능계층은 10년 장기임대주택, 근로자·서민전세자금융자 또는 근로자·서민 주택구입자금융자 프로그램의 지원을 받을 수 있음.

□ 그러나 주거복지정책은 그 대상과 혜택의 범위가 매우 낮아 많은 저소득층 가구들이 주거복지지원의 사각지대에 놓여 있음.

- 2003년 현재 장기공공임대주택 2.4%, 전세자금지원가구 1.4%, 주택개량지원가구 1%미만의 가구만이 지원받고 있음.
- 공공임대주택의 공급도 꾸준히 확대되어 총 주택 재고에 대한 공공임대주택 재고율이 2000년 6.6%에서 2003년 8.3%로 점차 증가하고 있으나, 10년 이상 장기 공공임대주택의 재고는 2.4%에 불과하여 공공임대주택을 통한 주택시장 조절과 저소득·서민층의 주거안정을 달성하기에는 역부족임.

- 선진국의 총 주택 재고 중 임대주택 비율은 네덜란드 36%, 영국 22%, 독일 20% , 프랑스 17%에 이릅니다.
 - 또한 공공임대주택은 대부분 도시외곽에 건설되어 이동능력에 제한이 있고 장시간 노동을 해야 하는 저소득층이 입주하기에는 어려움이 있으며, 임대료가 높아 실제 욕구가 있는 가구의 입주가 어려움.
 - 국민임대주택의 보증금은 1,000~1,200만원, 임대료는 월 13만원, 관리비는 월 3만원 수준임.
 - 특히 주거비지원제도라 할 수 있는 국민기초생활보장제도 주거급여와 전세자금지원대출제도는 주거지원정책의 실효성을 거두지 못하고 있는 실정임.
 - 영세민 전세금대출지원의 경우 2%의 이자부담으로 인해 저소득층은 용자를 받기 어려운 실정이며, 주거급여제도의 경우도 명목상으로도 지급되어 주거비 경감효과를 기대하기 어려움.
 - 선진국의 임대보조가구 비율은 영국 18%, 네덜란드 14%, 프랑스 24%, 덴마크 21%, 미국 12%에 이릅니다.
- 현재 서구 자본주의국가들의 주거지원정책은 각 나라마다 차이가 있지만 보편적으로 주거급여를 받고 있는 가구의 비율이 증가하는 경향을 보임.
- 이는 심각한 주택부족 문제가 해결되면서 신규주택의 건설보다는 주택재고의 질을 개선할 필요성이 제기되었고 1970년대~1980년대 인플레이션을 억제하기위한 축소재정정책은 정부가 주택의 생산이나 배분에 덜 개입하면서도 저소득층의 주택에 대한 접근가능성(affordability)을 제고할 수 있는 수단으로 주거급여의 확대를 인식하였기 때문임.
 - 즉, 주거안정을 위해 어떤 형태의 지원방식을 취하는 것이 보다 효과적이고 정책목표 달성에 합당한가에 대한 오랜 논의 끝에 주거지원은 주택공급의 생산자지원 방식에서 주거급여 형태의 소비자지원 방식으로

로 이행하고 있다고 볼 수 있음.

- 선진국의 선례에서도 알 수 있듯이 저소득층의 주거복지를 위해서는 지속적인 공공임대주택의 공급도 중요하지만 임차가구의 임대료 부담을 경감할 수 있는 주거비지원정책이 요구됨.
 - 특히 일반가구 중 임차가구의 비율이 40%를 웃돌고 있는 상황은 주거비 지원이 보다 시급함을 보여줌.
 - 최근 주택 매매·전세값의 상승 및 불안정이 심화되는 상황에서 저소득 주거비부담가구등의 지원수단으로서 주거급여제도가 부각되고 있고 향후에는 주거급여의 비중이 매우 커질 것으로 판단됨.
- 실제 국민기초생활보장법 도입과 함께 수급자의 주거실태에 따른 적정한 급여가 이루어지도록 하고, 수급자가 보가 더 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위해 주거급여를 분리·신설(법 제7조)하였음. 또한 수급자의 주거유형에 따라 지급방식 및 금액을 다양화하여 월세임차료와 전세자금대여, 유지수선비 등으로 구분하여 지급하도록 규정(법 제11조, 시행규칙)한 바 있음.
 - 이러한 주거급여의 신설·도입은 수급자의 주거형태에 따라 현금 및 현물 급여를 지원함으로써 수급자의 주거복지를 향상시킬 수 있는 정책수단을 마련하였다는 점에서 의의를 지님.
- 그러나 주거급여의 유형 간 경계의 불분명 등으로 인해 현재의 주거급여는 명목상으로는 분리되어 있지만, 실제로는 생계급여와 연동되어 있으며 임차가구의 경우 가구원수에 따라 일괄 지급됨에 따라 주거안정 수단으로서의 제 역할을 다하지 못하여 주거급여를 별도로 분리·신설한 법령상의 취지를 제대로 구현하지 못하고 있는 실정임.
- 따라서 주거비지원능력 제고를 통한 저소득층의 주거안정 및 주거수준향상을 위해 현재 국민기초생활보장법상에서 통합 운영되고 있는 주거급여의 개별화가 요구됨.

- 개별화를 통해 현행 주거급여의 문제점을 개선한다면 임대료보조제도로서의 역할을 다할 수 있을 것임.

2. 주거급여의 구조와 현황

1) 주거급여의 내용

□ 국민기초생활보장법 제11조 시행규칙 제 8조~제11조에 따라 수급자³²⁾에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 지급하고 있음.

- 임차료 지원은 월세임차료를 지급하거나 전세자금(임차보증금을 포함)을 대여하는 것으로 규정되어 있음.
 - 월세임차료지원은 주택을 소유하지 않은 수급자로서 타인의 주택을 유료로 임차하여 거주하는 수급자(전세자금을 대여 받는 자는 제외)에게 지급됨.
 - 이 때 월세임차료는 보건복지부장관이 매년 정하는 상한액 및 하한액 범위 안에서 수급자가 매월 주택 임차의 대가로 지불하는 금액의 100분의 50을 지급하도록 하고 있음.
 - 이 경우 월세임차료의 상한액 및 하한액은 수급자 및 차상위계층의 주거실태, 최저생계비 중 주거비의 비중 및 기타 수급자의 주거안정 등을 고려하여 정하도록 하고 있음.
 - 수급자가 매월 주택 임차의 대가로 지불하는 금액이란, 전세로 주택을 임차한 경우에는 전세금에 소득환산율³³⁾을 곱한 금액, 보증부 월세로

32) 기초생활보장제도 수급자는 소득인정액(소득 및 자산 포함)기준 및 부양의무자 기준에 의해 선정되며, 주거급여가 불필요하거나, 타 법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 경우로 의료·교육·자활급여 특례수급자, 보장시설에 거주하는 수급자, 국가 및 지방자치단체가 운영비를 지원하는 '노숙자 쉼터' 및 '법무부 산하 한국更生보호공단시설'에 거주하는 수급자, 의료기관에 3개월 이상 입원한 1인 가구로서 무료 임차자 및 주거가 없는 자는 주거급여대상에서 제외됨.

주택을 임차한 경우에는 임차보증금에 소득환산율을 곱한 금액과 월세를 합한 금액, 그리고 월세로 주택을 임차한 경우에는 월세에 해당하는 금액을 의미함.

- 한편 수급자는 월세임차료를 지원받는 대신 전세자금(임차보증금을 포함)을 신청할 수 있도록 하고 있음. 그러나 현행 주거급여제도는 임차가구인 수급자가 월세임차료지원과 전세자금지원 중 하나의 방식을 선택하도록 운영되지 않음. 즉, 기초보장제도 수급자로 선정되면 가구원수에 따라 정액의 주거급여를 현금으로 받고 있으며, 수급자이면서 대출조건이 되는 경우에는 저소득 영세민전세자금대출지원도 동시에 받을 수 있음.
 - 전세자금의 대여를 받고자 하는 자는 관할 시장·군수·구청장에게 신청하여야 하며 이들은 신청에 따라 전세자금의 대여를 결정하고 이를 수급자에게 통지함.
 - 전세자금 대여대상자의 선정기준 및 대여조건 기타 전세자금의 대여에 관한 것은 주택법 제60조의 규정에 의한 국민주택기금의 운용에 관한 계획에 따름.
- 주택을 소유하고 그 주택에서 거주하는 수급자와 타인 소유의 주택에 무료로 거주하는 수급자에게 유지수선비를 지급함.
 - 주택의 유지에 필요한 점검은 3개월에 한번 실시하되, 주택의 상태 등에 따라 점검주기를 달리 할 수 있으며, 수선은 점검결과에 따라 신청을 받음.
 - 수선의 범위 및 신청방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관이 정하고, 시장·군수·구청장은 점검 및 수선을 공공 또는 민간기관·단체에 의뢰하여 실시할 수 있으며 자활후견기관 또는 자활공동체에 우선적으로 의뢰할 수 있음.

33) 소득환산율은 이자율, 물가상승률, 부동산 및 전세가격상승률 등을 고려하여 보건복지부장관이 정하여 고시함(국민기초생활보장법 시행규칙 제4조 제2항).

〈표 6-13〉 국민기초생활보장제도의 주거지원 시행규칙

종 류	대상자	급 여	지급절차
임차료	월세 임차료	- 주택 미소유자로서 유료임차자 · 매월 주택 임차의 대가로 지불하는 금액의 100분의 50 지급 · 전세: 전세금×소득환산율 · 보증부월세:(임차보증금×소득환산율)+월세 · 월세: 월세금액	- 생계급여의 지급방법 준용
	전세자금 대여	- 주택법 제60조의 규정에 의한 국민주택기금의 운용에 관한 계획	
유지수선비	- 주택소유자로서 그 주택 거주자 - 타인의 주택 무료임차자	- 수급자가 거주하는 주택의 유지에 필요한 점검 또는 수선을 실시하는 것 - 이것이 불가하거나 적당하지 않는 경우 점검 또는 수선에 필요한 금품 지급	- 점검은 3월마다 실시하되, 주택상태에 따라 점검주기 변경가능, 점검결과에 따라 신청을 받아 실시 - 수선의 범위 및 신청방법 등에 관하여 필요한 사항은 복지부장관이 정함 - 점검 및 수선을 공공 또는 민간기관, 단체에 의뢰하여 실시할 수 있음(자활후견기관 또는 자활공동체에 우선적으로 의뢰)

2) 주거급여의 기본 운영체계

□ 주거급여의 기본적인 운영방식

- 보충급여의 원리(생계 및 주거급여=현금급여기준-개별가구의 소득인정액)에 의하여 최저주거비를 보장함.
- 그러나 실질적으로 최저주거비는 주거급여에 의해 지급되지 않고 있으며, 가구규모에 따라 일정금액으로 지급되는 주거급여 이외의 부분은 생계급

여에 포함되어 지급되고 있음.

〈표 6-14〉 2006년도 최저주거비 보장 현황

(단위: 원, 월)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여에 포함된 주거비	40,913	90,837	124,067	164,808	184,111	217,532
주거급여	33,000		42,000		55,000	
자가가구 등(현물급여)	23,100(9,900)		29,400(12,600)		38,500(16,500)	
계(최저주거비)	73,913	128,837	166,067	206,808	239,111	272,532

주: 1) 최저주거비는 가구별 최저생계비의 17.7%임. 7인가구 이상의 경우, 6인가구의 1인당 급여액에 당해 가구원수를 곱하고 반올림하여 산출함.

2) 2006년 최저주거비는 2004년 최저생계비 계측을 바탕으로 소비자 물가상승률을 적용한 것임.

자료: 보건복지부, 2006년도 국민기초생활보장사업안내.

□ 주거급여 기준선: 최저주거비

- 주거급여 기준선은 최저주거비로서 이는 최저주거기준의 기본적인 시설이 갖추어진 주거에서 살아가는 데 필요한 최소한의 비용을 의미함.
- 2004년도 최저주거비는 ‘어떤 일정한 생활수준을 영위하기 위하여 어느 정도의 소비재 및 서비스가 필요한가를 물량으로 나타내는 방법’인 전물량 방식으로 계측되었는데, 구성은 (전가)임대료, 관리비, 이사비, 복비, 수리비, 도배비 등이며 최저주거비 산정은 규범적인 기준인 최저주거기준과 실태조사를 바탕으로 함.

$$\text{최저주거비} = (\text{전가})\text{임대료} + \text{관리비} + \text{이사비} + \text{복비} + \text{수리비} + \text{도배비}$$

- 임대료 환산은 최저주거기준에 부합한 주택의 시장조사결과를 토대로 전세 및 자가 임대료에 대한 이자를 적용하는 방식을 사용함.

- 이 방식은 저소득층 가구가 재산이 전혀 없다는 전제 하에 자가 구입 자금 및 전세금을 은행에서 융자받는다고 가정하고 산출하는 것임.
- 국민기초생활보장제도 최저생계비에 포함된 최저주거비는 4인 가구 최저주거기준의 중소도시 아파트 전세가격기준으로 산정하고, 이를 가구균등화 하여 가구규모별 최저주거비를 산출함. 2004년 최저생계비 계측연구에 따른 4인 가구 최저주거비는 다음과 같음.

〈표 6-15〉 2004년 4인 가구 최저주거비(중소도시 전세기준)

(단위: 원)

구성항목	주거비
(전가)임대료	138,810
보증보험	6,802
관리비	34,706
이사비	8,362
복비	2,709
도배비	3,547
수리비	-
계	194,936

□ 주거급여의 유형별 지급방식

- 현금급여

- 수급자의 계좌에 생계급여와 같은 방법으로 매월 20일에 입금하며 원칙적으로는 부동산 중개인의 서명·날인이 있는 표준임대차계약서에 의해서 지급대상자와 금액을 확인하되 임대차와 임차인간의 임대차계약서를 제시하는 경우 그 내용의 사실여부를 확인함.
- 특히, ‘자가가구 등’의 경우 주거현금급여 가운데 70%를 현금급여로 지급하고, 30%는 현물급여로 지급함.

- 여기서 '자가가구 등'에는 수급자 본인 소유 주택에 거주하는 자, 주택 무료 임차자(주택소유자로 타인 주택전체를 무료 임차한 자 포함), 미등기주택 소유거주자, 무허가주택 소유거주자(기존 무허가 관리대장에 등재된 경우), 기타 시장·군수·구청장이 자가 거주자로 인정하는 자 등이 해당됨.

- 현물급여

- 저렴한 비용으로 자가가구 등의 주거환경을 개선하기 위해 자가가구에게 지급(다만, 자가가구 등에 해당하지 않으나 수선 및 점검 서비스가 필요한 가구에 대해서도 지급 가능)
- 현물주거급여의 예산 및 집행은 자가가구 등의 주거현금급여액 중 공제된 30%를 재원으로 함.
- 3년에 1회 기준으로 수선수요가 발생하는 것으로 간주하여, 3년 동안 지급될 현물급여를 근거로 유지수선 서비스를 받을 수 있는데, 가구원수에 따른 공사 상한액을 책정해 두고 있음.
 - 집수리서비스의 상한액은 1~2인 가구는 80만원, 3~4인 가구는 100만원, 그리고 5인 이상 가구는 120만원임.

3) 주거급여제도의 성과 및 문제점

(1) 주거급여의 성과

- 소득이 최저생계비 이하인 빈곤가구는 적절한 주거를 위한 비용을 부담할 능력이 없어 기본적인 주거 수준 이하에서 생활하거나 과도한 주거비 부담을 안고 있음. 그러나 국민기초생활보장법이 제정되면서 도입된 주거급여의 시행 이전에는 이에 대한 정책적 대응이 거의 없었음.
- 국민기초생활보장제도에 의한 주거급여는 미약하지만 저소득층의 주거복지

를 위한 정책적 노력의 시작이라는 점과 모든 국민이 적절한 수준의 주택과 주거환경을 향유할 수 있는 권리를 갖고, 그것을 실현하는 것이 국가의 임무라는 점을 분명히 하는 최초의 정책이라는 점에서 그 의의가 크다 할 것임.

- 또한 비록 급여가 생계비에 포함된 주거비와 주거급여로 분리되어 있지만, 최저주거비-최저주거기준에 기본적인 시설이 갖추어진 주거에서 살아가는데 필요한 최소한의 비용-개념을 통해 주거에 관련한 총 비용을 보장하고 있다는 점도 큰 성과라 하겠음.

(2) 주거급여의 문제점

□ 법령 규정과 운영 현황간의 괴리

- 제1항에서 월세임차료의 상한액 및 하한액은 수급자 및 차상위계층의 주거실태, 최저생계비중 주거비의 비중과 기타 수급자의 주거안정 등을 고려하여 수급자가 매월 주택 임차의 대가로 지불하는 금액의 100분의 50으로 규정하고 있으나 실제로는 중소도시 전세기준의 정액급여로 운영하고 있음.
- 임차의 대가는 임차한 금액의 기회비용(시장이자율)을 감안하여야하나 제2항에서 전세금(임차보증금)에 소득환산율(제4조제2항의 규정)을 곱한 금액으로 산정하도록 되어 있어 주거비 부담능력 제고라는 주거급여 목적에 부합하지 않음.
- 제1항의 규정에 의한 월세임차료의 지급방법이 생계급여의 지급방법을 준용하도록 되어 있어 주거급여제도의 목적인 주거개선에 사용하기가 어려움.

□ 선정기준의 한계

- 소득인정액 기준 수급자 선정기준 때문에 주거조건을 향상할 기대하기 어려움.

- 주거목적의 재산까지도 소득으로 환산되기 때문에 주거의 향상(재산의 증가)은 소득인정액의 증가로 생계급여의 감소를 초래함. 예로 현재 3천만원의 전세에 거주하는 수급자가 생계급여액 등을 저축하여 4천만원 전세로 옮겼을 경우 약 41만 6천원의 생계급여가 감소함.

- 비현실적 재산 및 부양의무자 기준

- 약 6천만원(기초공제액 포함) 이상의 재산보유자는 원칙적으로 수급자격이 없게 됨. 따라서 소득이 없으면 재산을 감소시켜(주거수준을 낮추어) 생계를 유지해야하는 상태임.
- 주거향상은 일시에 많은 자금이 소요됨으로 현행 부양의무자 기준은 너무 광범위하고 부양의무자들의 소득과 재산기준 또한 너무 낮아 피부양인들의 주거향상을 도모할 수 없고 오히려 부양의무자까지 빈곤층으로 동반 전락시킬 우려가 있음.

- 현행 수급자 선정방식은 주거 여건과 상관없이 소득인정액 기준이기 때문에 주거빈곤에 놓여있는 가구(비수급 빈곤층 및 차상위 계층 중 주거빈곤 가구)가 계속 사각지대로 남게 됨.

- 최저주거면적 이상에 살고 있는 가구는 주거급여를 수급하나, 주거빈곤 상태에 있는 비수급 빈곤가구나 차상위 가구는 급여수급에서 소외되는 형평성 문제가 발생하고 있음.

- 즉, 현행 선정기준은 주거향상을 위한 유인이 없을 뿐 아니라 오히려 주거향상을 저해하고 있음.

□ 급여체계의 한계

- 주거급여가 생계급여에 포함되어 있고 현금으로 지급되고 있어 주거급여가 주거보장 성격을 갖지 못하고 소득보장적인 성격을 갖게 됨.

- 주거급여가 최저주거기준 이하 가구들의 주거수준 향상을 위해 운용되지 못하고 개별가구의 주거욕구는 개별 가구가 임의로 결정할 수

있는 체계로 방치됨으로써 주거향상을 기대하기 어려움.

- 주거급여 중 일부는 생계비에 포함되어 보충급여 형식의 현금으로 지급되고 일부는 별도의 정액으로 지급되는 등 주거급여가 본래의 취지에 맞게 운영되고 있지 못함.

- 최저주거비의 형평성에 대한 고려 부족

- 중소도시 전세 아파트 4인가구가 최저주거비의 기준으로서, 이로 인해 지역별, 점유형태별, 주택 유형별, 가구특성별 형평성이 저해됨.
 - 가구규모별 차이는 최저생계비 가구균등화를 적용함으로 인하여 가구규모별 주거기준 즉, 시설과 환경 등이 고려된 주거비 차등은 반영되고 있지 못함.
 - 지역별 형평성 : 대도시, 중소도시, 농어촌간 주거비의 차이가 현격하나 지역별 차등이 반영되고 있지 못함.
 - 주택 유형별 형평성 : 아파트, 단독주택, 연립주택 등 주택 유형의 차이가 반영되고 있지 못함.
 - 가구 특성별 형평성 : 노인가구, 장애인 가구 등 가구 특성별 욕구가 반영되고 있지 못함.

3. 개편의 기본방향과 주거급여 모형

1) 개편의 기본방향

□ 첫째, 임차가구 대상의 임대료 보조제도

- 주거급여는 임대료 보조제도로서 임차가구의 주거비경감을 목적으로 함.
 - 이에 현행 생계급여에 포함된 임대료(보증보험료 포함) 부분은 주거급여로 지급하고, 나머지 부분은 생계급여에 포함하도록 함.

□ 둘째, 주거비 지불능력을 고려한 대상자 선정

- 주거급여의 대상자는 단순히 소득기준에 의해 선정되기보다는 소득기준과 주거기준이 복합된 개념인 주거비 지불능력(housing affordability)에 근거하여 선정하도록 함.
 - 지금까지 주택가격에 대한 지불능력의 문제는 소득의 문제로 인식하여 주거복지정책 대상을 저소득층에 국한시켜 왔음.
 - 그러나 최근 지불능력의 문제는 저소득층뿐만 아니라 중산층에도 나타나고 있어 지불능력의 문제는 이제 낮은 소득뿐만 아니라 높은 주택가격에 영향을 받고 있음을 시사함.
 - 주거비 지불능력은 일반적으로 소득 대비 임대료 비율(RIR; Rent to Income Ratio)로 나타냄.
 - 임대료는 주거수준이 통제되지 않은 실제지불임대료를 사용하면 특정 가구의 주거비 지불능력을 반영한다고 보기 어려우므로, 해당 가구특성에 맞는 적정주택의 임대료로 치환하여 가구의 지불능력을 반영한 임대료를 설정하는 것이 타당함.
- 재산의 소득환산과 부양의무자 기준은 적용하지 않음.

□ 셋째, 형평성 제고

- 주거비 지불능력, 지역, 가구규모 및 특성에 따른 주거욕구가 반영되도록 해당 가구의 적정한 주택 선정을 바탕으로 적정임대료를 산출하도록 함.

□ 넷째, 예산의 효율적 배분

- 현행 통합운영체계에서 발생하고 있는 과잉·과소급여 부분의 조정을 통해 월세가구의 임대료지원 중심으로 운영하여 자원을 효율적으로 배분하도록 함.

2) 주거급여 모형

(1) 주거급여범위

- 주거급여는 임대료 보조를 통한 저소득층의 주택 접근성 제고를 목적으로 임차가구인 전세와 월세가구만을 그 대상으로 함.
 - 자가 가구의 경우, 유지수선에 필요한 비용은 생계급여에서 충당함.

(2) 주거급여의 구성 및 가구별 급여의 결정

- 개별화된 주거급여는 임차가구(전, 월세)의 주택마련에 드는 비용으로 급여는 임대료(보증보험료 포함)만으로 구성함.

주거급여 = 임대료 (보증보험료 포함)

- 현행 임대료와 함께 최저주거비를 구성하고 있는 관리비, 이사비, 복비, 도배비, 수리비는 모두 생계급여에 포함시키도록 함.
- 임대료는 지역, 가구규모 및 구성, 주택유형 등에 따라 욕구가 상이하기 때문에 이를 반영한 **적정임대료**를 산출하도록 함.
 - 2004년 최저생계비 계측조사 연구(한국보건사회연구원, 2005)에서는 지역, 주택유형, 점유형태, 가구규모별로 최저주거비를 산출하였는데, 주거급여의 결정 또한 적정한 임대료에 대한 이론적 검토 및 실태조사가 전제되어야 함.
- 적정임대료는 최저주거기준의 시장적용가능성 검토를 통해 가구원수 및 그 구성에 따른 적정 방수 및 면적의 주택을 선정하고, 이들 주택의 급지를 고려하여 산출하도록 함.

① 적정 주택의 선정

□ 적정 주택은 건설교통부에서 고시하고 있는 최저주거기준을 바탕으로 가구원의 수 및 그 구성에 따라 선정하도록 함.

－ 최저주거기준(주택법 제5조의2 및 동법시행령 제17조)

- 면적기준에서는 가구원수 1인의 경우 침실은 1개, 총 주거면적은 3.6평이며, 가구원수가 증가할수록 침실수와 면적이 증가함.
- 시설기준에서는 부부침실이 확보될 것, 만 6세 이상자녀는 부부와 침실 분리, 만 8세 이상자녀는 침실 분리, 노부모 침실은 부부침실과 분리, 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용 부엌 및 전용화장실 확보 등임.
- 구조·성능·환경기준에서는 영구건물로서 내열·방화·방열·방습에 양호한 재질확보 할 것, 적절한 방음·환기·채광·난방 설비를 갖출 것, 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합할 것, 홍수·산사태·해일 등 자연재해의 위험이 현저하지 않을 것임.

〈표 6-16〉 면적기준에 따른 최저주거기준

가구원수(인)	표준 가구구성	실(방) 구성	총주거면적(m ²)
1	1인 가구	1 K	12 (3.6평)
2	부부	1 DK	20 (6.1평)
3	부부+자녀1	2 DK	29 (8.8평)
4	부부+자녀2	3 DK	37 (11.2평)
5	부부+자녀3	3 DK	41 (12.4평)
6	노부모+부부+자녀2	4 DK	49 (14.8평)

주: 1) K-부엌, DK-식사실 겸 부엌. 숫자는 침실 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수

2) 3인 가구의 자녀 1인은 6세 이상 기준

3) 4인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준

4) 5인 가구의 자녀 3인은 8세 이상 자녀(남2, 여1 또는 남1, 여2) 기준

5) 6인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준

자료: 건설교통부, 2005 주택업무편람.

- 현행 주거급여는 최저생계비 가구균등화를 통해 가구규모별 차이를 일정 정도 반영하고 있으나, 주거욕구는 최저주거기준에서와 같이 가구규모뿐만 아니라 가구원의 구성에 따라 상이하기 때문에 적정주택 선정 시 이에 대한 반영이 필요함.
 - 예를 들어, 부부와 만 6세 이하의 자녀로 구성된 가구와 부부와 만 6세 초과 자녀로 구성된 가구는 필요한 방수에서도 차이가 발생함. 만 6세 초과 아동은 건교부에서 발표하고 있는 최저주거기준에서 부모와 별개의 방을 사용하도록 정하고 있음. 따라서 가구원의 수뿐만 아니라 구성원의 나이, 성별 등이 반영되어야 함.

〈표 6-17〉 가구구성별 필요 방수의 예

구분	A가구	B가구
가구원 수	4인	4인
구성	부부+여아(7세)+남아(10세)	부부+여아(2세)+남아(10세)
필요 방수	4개	3개

- 또한 주거욕구는 가구특성(노인, 장애인 가구)에 따라 상이하나, 이들 가구에서 발생하는 욕구는 주거의 유지수선을 통해 해결 가능한 것이므로 생계급여(생계급여의 부가금 산출 시, 이에 대한 고려가 필요함)에서 보장하도록 하거나, 건설교통부의 주택개량사업에 연계되도록 함. 따라서 적정주택의 선정에는 이에 대한 반영을 하지 않도록 함.

② 적정임대료 산출

□ 적정임대료는 아파트 전세를 기준으로 산출하도록 함. 이는 다음과 같은 실태를 반영한 것임.

- 대도시, 중소도시, 농어촌 모두를 대표하는 임차가구(전, 월세)의 주택유형

이 아파트로 나타나고, 신규주택공급의 대부분이 아파트로 이루어지고 있으므로 아파트를 기준으로 급여를 결정하는 것이 타당함.

- 또한 주택유형 중 아파트는 시장 평당 임대료가 비교적 안정적이며 접근이 용이하고 저소득층의 주거수준 향상이동을 유도하기에 효과적임.
- 전·월세간 점유형태의 차등화 반영에 있어서는 전세를 기준으로 산출하되, 월세가구의 급여는 월세의 시장가격 불안정을 감안하여 전세가격의 이론적인 이자율을 적용하여 산출함. 이는 월세로의 주거수준 하향이동을 방지하는데 바람직함.

〈표 6-18〉 지역별 주택유형 비율

	단독주택	아파트	연립 및 다세대	기타
대도시	29.5	42.8	24.0	3.7
중소도시	39.3	41.7	12.4	6.5
농어촌	79.1	11.9	3.5	5.6

자료: 한국보건사회연구원, 2004년 최저생계비 계측 실태조사

□ 또한 지역별 임대료 차이를 반영하기 위해 4~6등급 정도의 급지로 구분하여 적정임대료를 산출하도록 함.

- 기존 최저주거비 계측에서는 지역구분을 대도시는 특별시 및 광역시, 중소도시는 시 또는 도의 동, 농어촌은 각 시도의 읍면으로 하였으나, 대도시 간, 중소도시 간에 주거비 차이가 크게 나타남.
- 따라서 편의상 행정구역으로 나눈 지역구분은 임대료 사정에 따라 급지로 새롭게 나누는 것이 바람직하며 이를 위한 실태조사가 선행되어야 함.

〈표 6-19〉 지역별 임대료

지역		임대료(원/평)
대도시	서울 강남	68,290
	서울 도봉	26,553
	대구 달서	25,420
	부산 북구	17,928
	광주 광산	16,430
중소도시	경기 성남	45,156
	경기 고양	28,382
	경기 동두천	13,197
농어촌	경기 가평	12,897
	충북 옥천	8,984
	전북 완주	8,348

자료: 국민은행(2006), 전국주택가격동향조사

□ 정리하자면, 적정임대료는 최저주거기준에 따른 특정가구의 해당 방 개수 및 면적을 기준으로 급지를 고려하여 산출되는데, 이는 앞에서 검토된 바에 따라 아파트 전세 가격을 기준으로 하되 임차유형별 차등화된 임대료를 산출하도록 함.

□ 예) 영국의 표준임대료 산출 과정

- 적정임대료는 주택이 임대되기 전에 주거급여의 목적을 위해 임대료사정관(rent officer)이 결정한 적절한 수준의 시장임대료임.
- 임대료사정관은 임대료가 시장가격보다 높은지 여부, 임대료가 시장에서 가장 최고의 주택이라는 관점에서 예외적으로 높은지 여부, 가구의 규모나 구성을 고려할 때 주택이 부적절하게 크지에 대한 여부를 결정함.
- 만일 임대료가 시장가격보다 높으면 임대료사정관은 적정한 시장임대료가 얼마인지를 결정함.
- 적정한 시장임대료는 주거급여를 받지 않는 자가 그 주택에 거주할 경우

지불해야 하는 임대료로 정의됨.

- 만일 임대료가 과도하게 높다고 판단될 경우 임대료사정관은 어떤 주택에 대해 과도하게 높지 않은 최대의 적정임대료가 얼마인지를 결정함. 주택이 특정한 규모기준을 초과할 경우 임대료사정관은 수혜자의 욕구를 넘지 않는 유사한 주택의 개념적 시장임대료를 결정함.
- 그러나 1996년 1월 이후 신규 주거급부 수혜자 혹은 이 시점 이후 이사한 기존수혜자는 변화된 방식으로 보조금을 받게 됨. 새로운 제도 하에서 자율화된 주택에 거주하는 민간임차인에 대한 보조금액을 계산할 때 고려되는 임대료는 다양한 주택유형과 규모에 대한 지역기준임대료(local reference rents; LRRs)임(Kemp, 1997).

〈표 6-20〉 영국 St. Helens 지역의 주택규모별 표준임대료(2005. 12. 31)

(단위: 주, 파운드)

방의 수	Shared	방 2개	방 3개	방 4개	방 5개	방 6개
표준임대료	61	84	98	106	118	132

자료 : http://www.sthelens.gov.uk/website/publications.nsf/Lookup/LHA_Rates_December_05.pdf

4. 개편의 세부전략

1) 주거급여 자격기준

- 주거급여의 자격기준은 소득, 자산, 그리고 주거수준을 고려하도록 함.

□ 소득

- 소득기준은 가구의 주거비 지불능력을 고려하여 설정해야 하는데, 선진 외국의 경우 대체로 소득 대비 임대료 비율은 25~30%가 적정하다고 보고 있으며, 국내의 경우, 박상국(1987)과 배순영(1991)은 25%를 적정비율로 보고 있고, 국토연구원(1994)은 저소득층이 임차가능한 주택규모 산출을

위해 적정비율을 15%로 가정하고 있음. 또한 이태진(2005)은 최저주거기준미달가구 중 주거비 과부담 가구를 ‘주거빈곤가구’로 보고 소득 대비 임대료 비율을 20%로 보았음.

- 과부담 기준 즉, 소득 대비 임대료 비율을 20%, 25%, 30%로 각각 적용하여 주거비 과부담 가구 비율을 살펴보면 다음과 같음.
 - 소득 대비 임대료 비율이 높아질수록 주거비 과부담 가구비율이 감소하고 있으나, 중위소득 10~60% 이하의 가구 모두에서 주거비 과부담 가구의 비율이 상당히 높음을 알 수 있음.

〈표 6-21〉 실질임대료 기준 주거비 과부담 가구 비율(주로 처리)

구분		중위소득					
		10%	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%
RIR	20%	96	88	72	67	57	52
	25%	95	83	64	52	43	35
	30%	94	75	52	43	32	23

주: 주거비 과부담 가구는 RIR이 20%, 25%, 30% 이상인 가구를 의미하며, RIR은 경상소득 대비 실제임대료

자료: 한국보건사회연구원, 2004년 국민생활실태조사

- 그러나 실질임대료는 특정가구의 주택번호에 따라 상이하기 때문에 정확한 주거상태를 판단하기에 한계가 있음. 즉, 소득대비 임대료 비율(RIR)이 낮을 경우, 열악한 주거수준 때문인지, 소득 수준이 높기 때문인지를 파악하기 어려움.
- 따라서 정확한 주거비 부담 수준을 알기 위해서는 실질임대료가 아닌 특정가구의 주택번호를 통제할 수 있는 임대료를 적용해야 함. 이는 개별급여체계에서 산출하게 될 적정임대료 산출을 통해 가능함.
- 『2004년 최저생계비 연구』에서 계측된 최저주거비는 ‘최저주거기준에 기본적인 시설이 갖추어진 주거에서 살아가는데 필요한 최소한의 비용’으

로서 특정 가구의 주택선호가 통제 되어 적정임대료 수준을 일정부분 반영한다고 할 수 있음. 따라서 최저주거비를 적용한 소득 대비 임대료 비율 20%, 25%, 30%를 기준으로 주거비 과부담 가구를 살펴보면 다음과 같음.

- 주거비 과부담 기준을 20%로 적용하면 중위소득의 40% 이하까지 주거비 과부담 가구가 나타나는 반면, 과부담 기준을 25%, 30%로 적용하면 중위소득 30% 이하까지만 주거비 과부담 가구가 나타남.

〈표 6-22〉 최저주거비 기준 주거비 과부담 가구 비율

구분		중위소득					
		10%	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%
RIR	20%	44	36	18	5	-	-
	25%	44	33	9	-	-	-
	30%	44	28	2	-	-	-

주: 주거비 과부담 가구는 RIR이 20%, 25%, 30% 이상인 가구를 의미하며, RIR은 경상소득 대비 지역별 점유형태별 가구원수별 최저주거비임.

자료: 한국보건사회연구원, 2004년 국민생활실태조사

- 저소득층의 주거비 경감을 위해서는 과부담 기준을 소득 대비 임대료 25~30%로 설정하기 보다는 20%로 하여 보다 많은 저소득층을 포괄하도록 하는 것이 바람직할 것임.
- 또한 이는 특정 가구의 선호가 통제된 상태의 임대료로서 현재 이용 가능한 값이 최저주거비이기 때문에 이를 적용하여 산출된 소득기준으로서 이후 적정임대료의 산출을 통해 보다 적정한 소득 기준이 설정되어야 할 것임.

□ 자산

- 특정 가구에 해당하는 적정주택의 가격 이하의 자산을 갖고 있는 임차가구
 - 주거급여의 목적은 저소득층의 주거비 경감을 목적으로 하고 있지만, 궁극적으로 저소득층의 자가 소유를 목적으로 한다고 할 수 있음.
 - 따라서 특정 가구에 해당하는 적정주택의 가격 이하의 자산을 소유한 가구까지 주거급여 자격을 가짐.

□ 주거수준

- 최저주거기준 이상에 거주하는 가구에만 지급하며, 최저주거기준 이하 가구의 경우 최저주거기준 이상으로 유도한 후 지급하도록 함(예: 미국).
 - 공공임대주택의 임대료가 저소득층의 낮은 지불능력을 반영하지 못하였기 때문에 공공임대주택 입주자도 급여 대상에 포함하도록 함. 단 입주자와 비입주자간의 형평성을 위하여 별도의 주거급여 규정필요
- 최저주거기준 이상 가구로의 유도는 또 다른 제도적 마련이 필요할 것임
 - 이는 주택개량사업을 통해 집주인에게 주택개보수를 하도록 하여 이를 수 있으며, 임차인에게 최저주거기준 이상의 다른 주택으로 이사하도록 하여 이를 수도 있음. 다른 주택으로의 이사는 사회복지서비스적 접근을 통해 가능할 것임.
 - 최저주거기준 이하의 주택개량지원 사업은 건교부에서 담당하도록 하는 것이 바람직함. 단 유지수선을 위한 비용은 최저주거기준 이상의 주택에서 거주하는 사람들의 최저생활을 위한 비용으로써 최저생활보장제도의 생계급여에서 충당하도록 함.

2) 적정임대료 산출

- 보충급여 방식으로 적정(실질)임대료와 가구소득의 20%의 차액을 지급함.

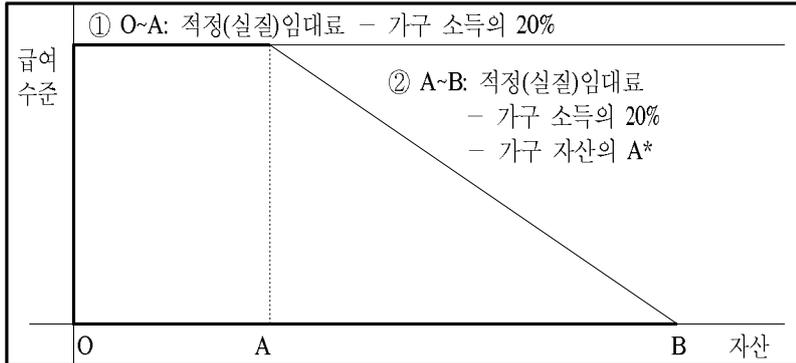
- 실질임대료가 적정임대료 이상인 가구에는 적정임대료를 기준으로 주거급여액을 산출하며, 적정임대료보다 실질임대료가 낮은 가구의 경우에는 실질임대료를 기준으로 산출함.
 - 이때 적정임대료란 적정주택의 선정을 통해 산출된 임대료이며, 실질임대료란 적정주택에 거주하나 실제로 적정임대료보다 낮게 지출되는 경우의 임대료를 의미함.
- 주거급여의 상한액은 적정임대료로서 특정가구에 적합한 적정주택의 전세가격을 월세로 환산한 값임.
- 주거급여액은 자산의 정도에 따라 2가지 산식으로 나뉘게 됨.
 - ① 산식에 해당하는 가구는 적정주택의 전세가격(적정임대료×12) 이하의 자산을 가진 가구의 경우이며, ② 산식에 해당하는 가구는 적정주택의 전세가격(적정임대료×12) 이상의 자산을 가진 가구의 경우임
 - 이는 주거급여가 자가 소유를 궁극적인 목적으로 하고 있으나, 주거급여 상한액 즉, 적정임대료인 적정주택의 전세가격 이상의 자산을 가진 가구와 그렇지 못한 가구 사이의 형평성을 기하기 위한 것임.

① 주거급여액 = 적정(실질)임대료 - 가구 소득의 20%

② 주거급여액 = 적정(실질)임대료 - 가구 소득의 20% - 가구 자산의 A*

• A*는 해당 년(월)의 주택담보대출금리

[그림 6-2] 자산 규모별 급여수준



주: A-적정주택 전세 값, B-적정주택 값, A*-해당 년(월)의 주택담보대출금리

- 예) 영국과 미국의 주거급여액 산정공식

· 영국

- $HB = R - 0.65(Y-IS)$

*HB : 임대료보조금액

*R : 적정임대료(eligible rent)/ 독립적인 동거인에 대해서는 공제

*Y : 순소득

*IS : 적정생활비(기초생활급여)

· 미국

- 주거급여 = 적정임대료(또는 실질임대료) - 조정된 월소득의 30%

* 급여는 적정임대료와 실질임대료 적용 시 적은 경우로 함.

* 적정임대료는 PHA(Public Housing Agency)가 지역시장에서 지불기준으로 설정한 값임.

3) 급여 지급 방식

- 기본방침: 주거급여의 목적으로 사용을 제한하며, 이를 위한 장치로서 주거급여를 임대인에게 직접 지급하거나 바우처 형태로 지급하도록 함.
 - 월세: 매달 지급
 - 전세: 전세가구는 매달 임대료를 지출하지 않기 때문에 임대료의 '적립'을 기본으로 하고, 주거의 이동 및 전세자금대출 등의 주거비 욕구가 있을 시 지급하도록 함.

4) 주거급여 개별화를 위한 통합급여 체계 내 개편 방안

□ 기본방향

- 주거급여의 개별화는 단계적으로 추진하며, 개별화에 앞서 단기적으로 통합운영체계 내에서 수급가구(자가, 전세, 월세)와 차상위 임차가구(전세, 월세)에게 지급하도록 함.
 - 임차가구에게는 최저주거비 전체를 지원하는 반면, 자가가구에게는 최저주거비 항목 중 임대료(보증보험료 포함)를 제외한 주거유지(관리비, 이사비, 복비, 도배비, 수리비)를 위한 부분만 지원하도록 함.
- 현행 통합운영체계에서 발생하고 있는 과잉·과소급여 부분의 조정을 통해 한정된 자원을 효율적으로 배분하여 주거점유 형태별 차등지원을 하도록 하고, 차상위층으로의 확대에 따른 예산은 추가 확보하도록 함.
- 지역별 차등화는 생계급여와 분리되어 주거급여제도가 독립적으로 운영될 때 적용하도록 함.

(1) 수급자 대상 주거급여 개선

□ 주거급여 수급자 유형별 현실화

－ 월세가구

- 급여가 과소 지급되고 있는 월세가구에 중소도시 기준 전세주거비와 월세주거비의 차액을 보전해주도록 함. 이는 1~2인가구의 주거급여 현실화를 부분적으로 가능

$$\text{월세가구 주거급여액} = \text{현금급여기준선} - \text{소득인정액} + \text{월세가구 추가인상분}$$

- 중소도시 기준 전세가구 주거비와 월세가구 주거비 차이를 단계적으로 인상하여 현실화시킴.
 - 개편 이후 5년간에 걸쳐 현실화 시킬 경우, 주거비와 월세가구 주거비 차이는 개편 1년째 30%, 2년째 50%, 3년째 70%, 4년째 90%, 5년째 100% 반영할 수 있음.
- 농어촌 지역의 월세가구, 영구임대주택 거주자는 현행과 같이 중소도시 전세기준으로 급여를 지급함.

－ 자가가구

- 급여가 과잉 지급되고 있는 자가가구에게 임대료를 제외한 주거유지비만을 지급하도록 함.
- 유지수선비를 단계적으로 조정하여 최저주거비 중 주거유지비 부분으로 조정하되, 조정폭은 매년 현금급여 상승분을 고려하여 조정하도록 함.

－ 주거급여만 받는 가구

- 최저생계비 이하 현금기준선 이상가구(그림 a)와 현금급여가 가구별

주거급여에 미치지 못하는 가구(그림 b)는 가구는 현재 주거급여만 지급되고 있음. 이들 가구는 과잉급여를 받고 있다고 할 수 있는데, 이들에 대한 급여를 조정하도록 함.

- 현금기준선 이상의 수급가구 : 원칙적으로 현금급여는 지급하지 않되, 월세가구인 경우에는 전세-월세 차액 조정분 지급
- 현금급여가 가구규모별 주거급여에 미치지 못하는 가구 : 현금기준선과 소득인정액의 차액만 지급

[그림 6-3] 주거급여만 받는 가구



□ 예산 변동 추이

- 현행 주거비에서 추가적인 재원 부담을 최소화하면서 5년여에 걸쳐 단계적으로 조정한다고 가정한 예산 변동 추이는 다음과 같음.

〈표 6-21〉 주거급여 개편에 따른 예산 변동 추이(수급자 대상)

(억원/년)

구 분		개편 1년	개편 2년	개편 3년	개편 4년	개편 5년	계
추가예산	월세가구(①)	253	889	1,312	1,777	2,060	6,291
절감예산	자가가구(②)	215	740	1,222	1,638	2,412	6,227
	주거급여만 받는가구(③)	60	119	119	119	119	536
추가예산		△21	30	△29	20	-471	

(2) 차상위 계층에 주거급여 확대

□ 확대 배경

- 비수급 및 차상위 계층의 주거실태는 국민기초생활보장제도의 수급자와 유사한 주거빈곤 상태에 놓여 있으나 현행 주거지원제도의 사각지대임.

□ 선정기준

- 소득인정액이 가구별 최저생계비의 120%미만인 가구 중 주거비 부담이 가구소득의 20%를 초과하는 가구
- 부양의무자 기준 미적용
 - 정책우선순위를 고려할 때 비수급빈곤층이 최우선순위가 되어야 할 것이므로 부양의무자기준은 적용하지 않도록 함.

□ 대상

- 월세 및 전세의 임차가구
 - 차상위 계층에 대한 주거급여 확대는 임차가구만을 대상으로 하는데, 이는 임대료보조제도로서의 개별화된 주거급여와 맥을 같이 하기 위

합임.

〈표 6-22〉 차상위 주거급여 대상 규모

(단위: 천가구)

구 분	월세가구	전세가구	계
소득인정액이 최저생계비의 120% 미만인 가구 중 주거비 과부담(소득의 20%이상) 가구	210 (100%)	120 (69.6%)	330
계	302	154	456

주: 주거비 과부담은 소득의 20%가 점유형태별 최저주거비를 넘는 가구를 말함.

□ 급여수준

- 보충급여방식으로서 상한액은 가구규모별 점유형태별 최저주거비이며,

$$\text{차상위 주거급여액} = \text{가구규모별 점유형태별 최저주거비} - \text{소득의 20\%}$$

□ 소요예산

- 주거비 과부담 가구인 차상위 임차가구에게 주거급여를 지급할 시, 연간 2,772억원의 추가 예산이 필요함.

〈표 6-23〉 차상위 주거급여 확대에 따른 추가 예산

(단위: 연간, 억원)

선정기준	급여수준	보충급여
차상위 주거비 과부담 가구		$330 \times 12 \times 7 = 2,772$

5) 다른 주거지원 프로그램과 주거급여 간 관계

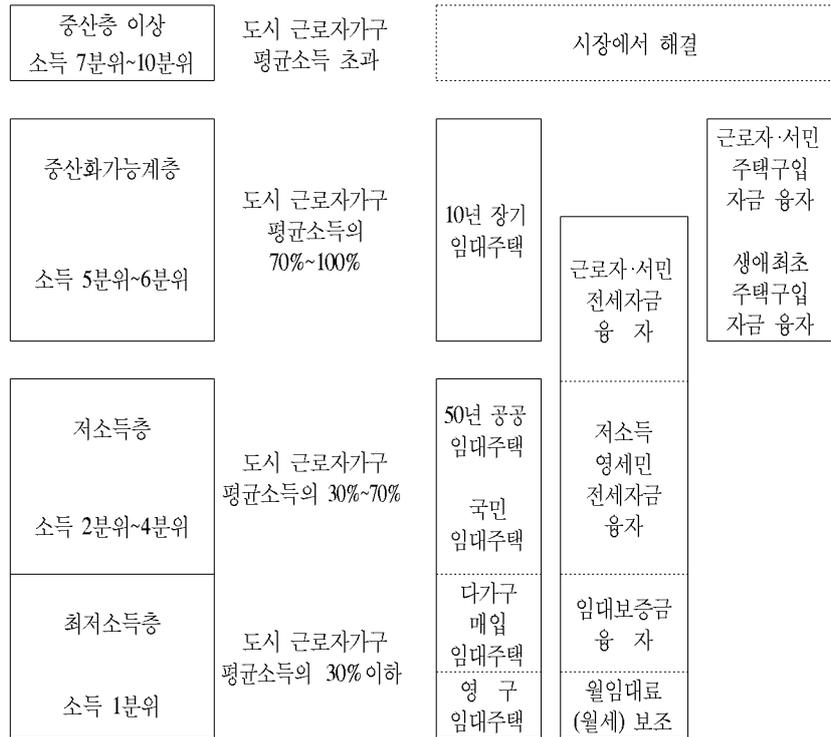
□ 주거지원 프로그램의 일관된 대상자 선정기준의 설정

- 주거급여와 같은 수요측면의 주거지원정책과 함께 주거지원 대상자의 누락과 중복을 피하기 위해 공급측면의 주거지원정책과의 연계가 필요한데, 이를 위해서는 현재 각 주거지원 프로그램별로 차별화되어 있는 대상자 선정기준을 통일할 필요가 있음.
- 가구의 경제적 여건을 반영하는 소득기준(자산 포함)과 가구의 주거비부담능력을 일관되게 적용하는 것이 필요함.

□ 주거복지정책의 틀 속에서 주거급여의 위상 정립

- 국민임대주택 입주를 하지 못한 저소득계층의 주거문제, 국민임대주택 입주가구와 저소득 영세민 전세가구, 그리고 주거복지 비수혜가구간의 형평성의 문제, 국민임대주택 100만호 공급이후의 주거복지정책에 대한 정책비전 등이 필요하며, 보다 근본적인 정책방향을 제시하고 정책의 효과와 형평성을 제고하는 방향으로 주거복지정책의 틀을 보다 세밀하게 구축할 필요가 있음.
- 주거급여는 이러한 주거복지정책의 틀 속에서 그 위상을 정립할 필요가 있음.

[그림 6-4] 소득분위별 주거지원정책의 기본방향



5. 기대효과

실질적인 주거보장

- 소득 수준이 아닌 주거비 지불 능력을 대상자 선정기준으로 하여 주거욕구가 긴요한 저소득층이 수급자격을 얻게 되고, 주거목적에 그 용도를 제한함으로써 소득보장이 아닌 실질적으로 주거보장을 하게 됨.

주거비 지불능력 신장을 통한 주거안정

- 주택공급이 지속적으로 증가하고 있지만 저소득층에는 여전히 임차가구 거주자가 많고, 주택가격의 상승으로 저소득층은 주거비 부담이 과도한 현실에서 주거급여는 저소득층의 주거비 지불능력을 신장시켜 주거안정에 크게 기여할 것임.

□ 정책수단의 다양화

- 현금급여와 현물급여의 배합이나 수급자에게 지급하는 방안 외에 임대인에게 지급하는 방식 등 다양한 정책수단의 사용이 가능함.

6. 향후 과제

□ 개별화된 주거급여의 일반 조건들을 결정하기 위해서는 부동산 시장조사 및 비닐하우스 등 주거취약가구의 주거욕구실태조사가 선행되어야 함.

- 적정(최저)주거비 산출을 위한 이론적 접근
- 지역별 차등적용을 위한 급지유형화
- 저소득층 주거지원 관련 인프라 구축

제4절 교육급여 개편방안

1. 교육급여의 목적과 현황

- 우리나라 교육복지의 목표는 국민 기초교육수준(national minimum in education)에 미달하는 교육소외계층에게 실질적인 교육기회보장과 기초학력달성을 보장해 주는 것임(교육인적자원부, 2004). 모든 사람이 신체적, 사회·경제적, 제도적 요인으로 인해 교육기회를 제한받거나 부모의 사회·경제적 지위로 인해 자녀의 교육성취(educational attainment)의 불평등이 발생할 때 이에 대한 정부의 적절한 개입이 요구됨.
- 교육의 중요성 및 의의는 점점 더 강조되는 분위기임. 한국개발연구원의 한 연구 결과(김대일, 2004)는 계층에 따른 교육비 지출 격차와 이것이 사회계층 이동에 미치는 영향을 보여주고 있음. 이 연구에 의하면 빈곤층 가구가 빈곤에서 실질적으로 벗어날 확률은 6%에 불과한 것으로 분석된 바, 그 주된 이유는 빈곤층의 교육비 지출이 적은 데 있다는 것임.
- 저소득층의 교육지원과 관련하여 교육기본법 제28조는 국가의 장학제도 등의 실시 의무를 규정하고 있음. 국가 및 지방자치단체가 경제적 이유로 인하여 교육을 받기 곤란한 자를 위한 장학제도 및 학비보조제도 등을 수립·실시하도록 의무화 하고 있음.
- 이에 따라 국가의 장학사업과 관련하여 장학금 규정이 제정되어 있으며, 재능이 있으면서 경제적 이유로 중학교 이상의 각급학교 교육을 받기 곤란한 자 등에 대하여 장학금을 지급할 수 있도록 하고 있음. 또한, 학교수업료 및 입학금에 관한 규칙은 경제적 사정 곤란자 및 근로 청소년 특별학급 등에 대한 수업료 및 입학금의 면제와 감액에 관한 규정을 두고 있음.

- 기초생활보장법 제12조는 교육급여를 규정하고 있는바, 교육급여는 수급자에게 입학금·수업료·학용품비, 기타 수급품을 지원하는 것으로 하고 있으며, 동법시행령 제16조는 교육급여는 ①초·중등교육법 제2조 제3호의 규정에 의한 중학교·고등공민학교 ②초·중등교육법 제2조 제4호의 규정에 의한 고등학교·고등기술학교 ③초·중등교육법 제2조 제5호의 규정에 의한 특수학교(중학교 및 고등학교 과정에 한함) ④초·중등교육법 제2조 제6호의 규정에 의한 각종학교로서 제1호 내지 제3호와 유사한 학교 ⑤평생교육법 제20조의 규정에 의한 학교 형태의 평생교육시설(중학교·고등학교의 학력이 인정되는 시설에 한한다) 중 하나의 학교 또는 시설에 입학 또는 재학하는 자에게 입학금·수업료(제5호의 경우에는 학습비를 말함) 및 학용품비 기타 수급품(이하 "학비"라 함)을 지급하는 것으로 규정하고 있음.
- 모·부자복지법은 복지급여 중 하나로 아동교육지원비를 규정하고 있으며, 장애인복지법에서 장애인 복지 실시 기관은 경제적 부담 능력 등을 감안하여 장애인이 부양하는 자녀 또는 장애인인 자녀의 교육비를 지급할 수 있도록 하고 있고, 근로자복지기본법은 국가가 근로자 및 그 자녀의 교육기회를 확대하기 위하여 장학금의 지급 또는 학자금의 융자 등 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있음. 청소년복지지원법은 특별 지원 청소년에 대한 지원의 하나로 학업 지원을 규정하면서 동법시행령 제6조 제1항 제3호는 학원의설립·운영및과외교습에관한법률 제2조 제1호의 규정에 의한 학원에서 계속적인 학업을 수행하기 위하여 필요한 학습비도 그 대상으로 포함하고 있음.
- 결론적으로 국민의 기초교육보장을 위하여 저소득층 교육지원을 규정하는 다양한 법적 규정을 갖고 있음.
- 법에 근거한 대표적인 교육지원으로는 역시 국민기초생활보장제도 내 교육급여와 교육인적자원부의 저소득층 학비지원사업이 있음.
- 국민기초생활보장 수급가구 내 교육급여는 등록금, 입학금, 학교운영지원비

를 지원하면서 교재비 등을 포함한 지출을 보전하기 위하여 일부 현금급여로 지급되고 있음.

- 하지만 수급자로 선정되자면 단지 소득의 부족만을 기준으로 하기보다는 부양의무자 기준 등도 함께 충족하여야 하므로 저소득층의 교육욕구를 충족하기에는 사각지대가 넓을 것으로 판단됨.
 - 교육특례의 적용이 가능하지만 특례는 예외규정으로 소극적으로 적용될 가능성이 높음.
- 교육인적자원부의 학비지원은 국민기초생활보장제도 수급자와 차상위층을 대상으로 하는데, 교육인적자원부에서는 학비지원 대상자 선정기준을 제시하고, 이 기준을 지역실정에 맞게 변경하여 사용하도록 하고 있음. 대상자 선정기준 예시로 통계청 근로자가구의 소득계층별 구성비, 국민건강보험공단의 지역건강보험료 구간별 현황, 국민건강보험공단의 직장가입자의 등급별 표준보수월액, 보건복지부 국민기초생활보장수급자 선정기준, 보건복지부의 저소득 모·부자가정 지원대상자 선정기준을 제시함.
- 급여내용을 보면 국민기초생활보장제도 수급자 자녀에게 학교운영지원비, 차상위층 자녀에 대해서는 입학금, 수업료, 학교운영지원비³⁴⁾, 농어업인의 자녀에게는 학교운영지원비를 제공함.
 - 2006년에는 전 고등학생의 약 9%를 지원할 예정이며, 구체적인 선정은 지방자치단체에 일임함.
- 교육인적자원부에서는 개인 및 사회 경제적 요인으로 인해 발생하는 교육소외·부적응·불평등 현상을 해소하여 모든 국민이 각자의 교육적 요구에 맞는 교육을 받을 수 있도록 2004년 10월 교육복지 5개년 계획을 수립, 교육복지지원법 제정을 추진 중(?)임.

34) 입학금, 수업료는 고등학생에게만 지급되고, 의무교육대상자인 중학생에게는 학교운영지원비가 지급됨.

2. 교육급여의 현황 및 욕구

- 수급자 중 초등학교 재학은 7.4% 99,434명, 중학교 재학은 7.6% 101,498명, 고등학교 재학은 8.6% 115,421명, 대학교 재학은 1.7%, 23,125명임.
- 학비공제가구는 2,100가구이며 사례수로는 2,111사례, 즉 2,100가구에서 2,111명의 학생이 교육급여를 제공받는 것으로 이해된다. 이는 수급가구의 약 0.2%에 해당함(고등학교 재학생의 규모와 학비공제가구의 수에 대해서는 확인 필요).
- 교육인적자원부의 2006년 학비지원대상을 고등학생의 9%정도로 추진한다면, 공립학교를 포함하여 고등학생의 수가 약 250만명을 넘어서고 있는 상황에서 약 20만명 정도의 고등학생이 대상이 될 것으로 추산됨.
- 고등학교의 경우 월 공교육비 지출은 학부모 부담기준으로 약 80만원, 공립학교에 한정하면 약 66만원 수준이다(자료: 교육통계연보, 한국교육개발원 기초로 추정). 수급자 학비 공제가 약 8만8천원인 것과 비교한다면 교육급여의 수준도 조정이 필요하다는 점을 알 수 있음.

3. 교육급여의 대상 선정

- 교육인적자원부의 학비지원대상을 고려할 때, 소득/최저생계비 110%정도에서 기준이 설정될 가능성이 높음.
 - 고등학생이 있는 가구만(중학교까지는 의무교육으로 공교육비 지원대상이 아니므로)을 대상으로 하여 하위 10%의 가구소득을 분석한 결과 중위소득의 48.1%, 소득/최저생계비가 1.08%였음(2003년 국민생활실태조사 원자료 분석).
 - 학비지원대상 선정기준을 지방자치단체에서 자율적으로 정하는데 재산을 고려하기도 하여 위의 수준과는 차이를 보이면서 다양함.

- 하지만 교육박탈을 경험하는 가구는 교육급여의 대상을 확대한다면 대상의 기준은 다소 높아질 가능성이 있음.
- 교육박탈을 경험하는 가구는 수급자로 한정되지 않으며 오히려 수급층 이상의 소득계층으로 비교적 넓게 포진됨. 이현주 외(2005)의 차상위계층 실태와 관련된 연구결과에 따르면 고등학교 교육기회 제한, 그리고 공교육비 납부 어려움 경험에서 차상위계층의 심각성이 수급가구에 비해서도 높았음. 단, 사교육기회와 교재구입 등에서는 수급층도 단지 공교육지원만으로 지원이 제한되어 수급층과 차상위계층 공히 박탈의 경험이 높았음.

〈표 6-24〉 교육부문에서 박탈가구 비율

(단위: %)

구간	수급	차상위계층 ¹⁾		교육복지수요 잠재층 ²⁾		차차상 위 ⁷⁾	일반 ⁸⁾	전체
		I ³⁾	II ⁴⁾	I ⁵⁾	II ⁶⁾			
자녀에게 고등학교까지 교육을 시키는 것 ⁹⁾	2.8	2.0	0.7	1.8	0.8	0.6	0.3	0.5
돈이 없어서 자녀의 공교육비를 한 달 이상 주지 못한 적이 있는가 ¹⁰⁾	4.7	15.3	6.6	14.8	6.6	5.3	1.2	3.3
자녀가 원하는 경우 학원이나 과외를 시키는 것 ⁹⁾	59.9	48.4	27.4	45.9	25.7	21.7	6.1	14.5
자녀가 필요한 기본참고서나 도서를 사주는 것 ⁹⁾	26.8	22.3	8.8	20.5	8.1	6.9	1.4	5.0

주: 1) 소득이 최저생계비의 120% 미만이면 비수급

2) 소득이 최저생계비의 140% 미만이면 비수급

3) 차상위계층 중 소득인정액이 최저생계비의 120% 미만

4) 차상위계층 중 소득인정액이 최저생계비의 120% 이상

5) 교육복지수요잠재층 중 소득인정액이 최저생계비의 140% 미만

6) 교육복지수요잠재층 중 소득인정액이 최저생계비의 140% 이상

7) 소득이 최저생계비의 140% 이상이면 180% 미만

8) 소득이 최저생계비의 180% 이상

9) 해당항목에 대해 '하고 싶지만 현재 여건이 안되어 못하고 있다'라고 응답한 가구

10) 해당항목에 대해 그런 경험이 '있다'라고 응답한 가구

11) 위 모든 항목에서 집단간 유의미한 차이를 보임.

- 국민생활실태조사(2003년 기준) 원자료를 분석한 결과, 고등학생이 있는 가구만을 대상으로 교육박탈을 중심으로 판별분석을 실시하여 어느 소득구간에서 판별점수의 값이 가장 낮은지 파악하였음.
 - 균등화된 중위소득 대비 경상소득비율을 기준으로 교육박탈지표에 대한 판별분석을 활용하였음. 즉, 판별분석의 통계량인 Wilk's Lambda 값이 최소가 되는 소득구간을 교육복지수요잠재층을 구분하는 기준으로 삼았음.
 - 교육부문 복지수요잠재층의 판별은 교육과 관련된 총 4개 박탈지표 항목³⁵⁾과 균등화된 소득(소득/중위소득)을 적용하여, 판별분석 통계량(Wilk's Lambda)이 최저점인 소득구간을 파악한 결과, 중위소득의 70%구간이었음.
 - 중위소득의 70%구간에서 Wilk's Lambda 값이 0.837로 최저가 되는 것으로 나타났음.

〈표 6-25〉 소득구간별 교육부문 박탈을 활용한 판별분석결과 Wilks' Lambda

소득/최저생계비	Wilks' Lambda	소득/최저생계비	Wilks' Lambda
0.1	0.994	1.4	0.926
0.2	0.981	1.5	0.934
0.3	0.949	1.6	0.945
0.4	0.912	1.7	0.951
0.5	0.872	1.8	0.958
0.6	0.849	1.9	0.965
0.7	0.837	2	0.970
0.8	0.842	2.1	0.975
0.9	0.852	2.2	0.977
1	0.867	2.3	0.981
1.1	0.878	2.4	0.983
1.2	0.898	2.5	0.986
1.3	0.910		

35) 교육부문 박탈점수에는 총 4개의 문항이 사용되었음.
 · 자녀에게 고등학교까지는 교육을 시키고 있는 지 여부
 · 자녀가 원하는 경우, 학원이나 과외를 시키고 있는지 여부
 · 자녀에게 필요한 기본 참고서나 도서를 사주고 있는지 여부
 · 돈이 없어 자녀의 공교육비를 한 달 이상 주지 못한 적이 있는지 여부

4. 교육급여의 내용

- 공교육비와 기타 교육환경 조성을 위한 지원을 포괄하는 방식으로 변화가 필요함. 차상위계층 실태조사 결과에서 저소득층의 교육문제는 단지 공교육의 유지 여부로 국한되기 보다는 교육을 위한 기초교재의 확보와 학습지원의 실질적인 역할을 하고 있는 사교육기회까지 확대되어 있음.
- 결국 저소득층의 교육여건 취약성을 극복할 수 있는 제반 교육서비스와 결합할 필요성이 높음. 예를 들어 학습능력부진아동에 대한 학습지원서비스 등도 적극적인 기초교육보장 차원에서 고려될 수 있을 것임.

5. 교육급여의 개별화방안

- 교육인적자원부의 저소득층 교육불평등 해소 정책과 통합하는 것이 바람직함.
- 저소득층 교육지원은 수급자를 대상으로 하는 교육급여와 저소득층 학비지원사업을 통합하여 운영하도록 함. 결국 교육인적자원부의 학비지원사업 대상 수급층을 포괄하여 전 저소득가구를 대상으로 확대 운영하는 것임. 이는 현 체계를 크게 변화시키지 않는 상태에서도 가능한 선택으로 판단됨. 이유는 교육인적자원부의 학비지원대상 선정 기준이 수급자 선정기준을 상회하기 때문임.
- 국민기초생활보장제도 급여에서는 교육급여를 분리하고 당연 학비공제는 필요하지 않게 됨. 이는 최저생계비에서 소득의 비교과정, 즉 수급자 선정을 위한 기준선 변화에서도 고려가 필요함. 수급자 선정 기준에서 교육비를 제외하는 변경이 전제되어야 할 것임. 또한 현재 지급되고 있는 공교육비 외 교재비 등의 현금급여에 대한 고민이 추가적으로 필요한데, 이는 단일화된 저소득층 교육지원에서 공교육비 외 기초교육비에 대한 고려를 필요하게 함.
- 저소득층 교육지원을 하나의 체계로 단일화하게 될 경우 몇 가지 강점을 가

질 것이라 기대됨.

- 교육급여의 체계화가 가능함. 교육복지의 정의에 입각하면 교육복지 정책은 모든 국민의 기초 교육 수준 보장, 개인적 장애, 사회 경제적 취약 집단, 문화적 소수자 등에 대한 교육 불평등 해소, 교육환경의 개선 등을 포괄함.
- 따라서 욕구가 있는 대상 선정 방식이 단지 소득만을 중심으로 하는 한계를 극복하고 다양한 접근을 시도할 수 있게 됨. 예를 들어 교육복지법 시안에서 내놓은 교육소외계층의 범주를 보면 이러한 변화 가능성을 볼 수 있음.

〈표 6-26〉 교육 소외 계층의 범주

소외 계층		취약 조건	교육 문제
장애인	장애인	신체적·정신적 장애	교육기회의 제한 학습 부진 학교부적응 중도탈락
사회경제적 취약계층	저소득 계층 농어산촌 거주자	가정의 빈곤 결손 가정 지역사회의 취약성	
문화적 소수자	탈북자 외국인 근로자	주류 문화에서 배제	

- 교육급여의 폭이 확장될 수 있다. 궁극적으로 교육 기회, 학습 환경과 수단, 교육 결과의 면에서 교육 평등을 실현하는 것을 지향할 수 있을 것임. 전반적으로 교육여건불평등 해소차원에서 접근하게 되면 단지 교육기회로 제한된 평등이 아니라 교육과정, 교육결과 등 여러 차원에서 교육불평등 문제에 접근할 수 있을 것임.

제7장 정책제언

제1절 연구결과의 함의

- 기초생활보장제도가 한국 공공부조제도에서 중요한 진전을 이루었다면, 현 단계에서는 빈곤가구 욕구충족의 정교화와 제도의 합리화라는 새로운 도약을 위한 개편이 필요한 상황.
 - 이와 관련해 개별급여체계 도입방안은 개별가구의 다양한 욕구에 맞는 지원을 가능하게 한다는 점에서 타당성을 갖고 있는 것으로 판단됨.
 - 특히 기초생활보장제도가 직면하고 있는 다양한 문제점 중 몇 가지 문제점에 대해 효과적인 해결책이 될 수 있을 것으로 판단됨.
 - 먼저 기초생활보장제도의 사각지대를 해소하는 효율적인 방안이 될 수 있을 것임. 즉, 급여의 적정성을 확보함으로써 제한된 예산으로 보다 많은 수급자를 보호할 수 있을 것임.
 - 이어 욕구별 급여의 선정기준을 다양화함으로써 보다 효과적으로 빈곤예방 기능을 할 수 있을 것임. 이는 현금급여에 대한 의존성을 최소화하면서도 욕구를 충족시키는 해결책이 될 수 있을 것임.
 - 끝으로 제도 내부적인 조치나 외부적 인센티브를 통해 수급자의 경제활동을 촉진하는 전략을 촉진한다는 의미에서, 급여체계가 근로유인의 기능을 담보할 수 있을 것임.
- 이를 위해서는 개별급여체계를 도입하는 과정에서 기본원칙에 대한 명확한 합의와 그에 기반한 합리적 개편전략이 필요함.
 - 개별급여체계의 기본원칙은 앞서 언급하였던 것처럼 <①최저생활보장의

원칙, ②개별화의 원칙, ③자립지원의 원칙, ④형평성의 원칙> 중 <개별화의 원칙>로 정리할 수 있음.

- 개별가구의 상이한 욕구에 대한 충족성을 높이고, 제도로 하여금 그러한 욕구에 대한 대응성을 높이는 개편이 필요한 것임.

□ 현 기초생활보장제도를 개별급여체제로 개편한다는 것은 공공부조제도 전반에 걸친 재구조화를 의미한다는 점에서 아래와 같은 점에 주목해야 함.

- 개별급여체제는 기초생활보장제 내에 모든 급여를 독립시켜 포괄 관리하는 것이 아니라 각 급여를 법적으로 독립시키고 그 관계를 조율하는 원칙을 집중성이 아니라 자율성에 둔다는 것을 의미
- 기초생활보장제도는 다른 모든 급여를 규정하는 기준을 제시하는 것이 아니라, 생계급여 수급자를 중심으로 해당 가구 및 개인에게 ‘욕구가 있는 모든 급여’를 수급할 수 있는 자격을 부여하는 제도로 개편된다는 것을 의미함.

□ 개별급여체제를 도입하기 위해서는 현 최저생계비의 계측과 적용방식을 개선할 필요성이 제기되었음.

- 현 최저생계비가 택하고 있는 표준가구방식과 모든 급여에 동일한 균등화 지수를 적용하는 방식은 개선이 필요하다고 판단됨.
- 최저생계비를 수급기준선이자 급여상한액을 결정하는 기준으로 사용하는 방식은 중단되어야 할 것이며, 개별급여 상한액은 급여의 특성을 고려한 독립된 기준에 따라 이루어져야 할 것임.
- 아울러 소득인정액 개념의 수정, 재산의 소득환산제도의 제한적 활용, 소득평가액의 폐지 등의 조치가 취해져야 할 것임.

□ 각 개별급여의 개편방안은 아래와 같이 정리할 수 있음.

- 생계급여는 가구공통경비와 개인경비로 구분하여 가구특성에 따른 욕구수준을 충족할 수 있는 방식으로 개편

- 주거급여는 한국사회 실정에 맞게 최저주거기준을 개선한 방식으로 표준 임대료를 설정하고, 지불능력을 고려하여 급여할 수 있도록 개편
 - 의료급여와 교육급여는 기초생활보장제도에서 분리하여도 큰 문제가 없다는 점에서 욕구충족성을 높이고 관리체계를 효율화하는 방안에 초점을 두고 개편
 - 자활급여는 서비스지원에 관한 제도로 규정하고, 직권주의와 신청주의에 입각한 이중자격제도로 운영하며, 실직빈곤층 및 불안정취업자를 대상으로 하는 고용복지연계 지원제도로 개편
- 개별급여체계는 부분급여체계와의 관계에서도 비교 우위에 있는 것으로 판단됨.
- 개별급여체계와 부분급여체계에 대한 비교분석 결과, 전반적으로 개별급여체계가 욕구충족성, 욕구대응성, 사각지대 해소 등의 측면에서 상대적으로 나은 개편방안이라는 결론을 도출할 수 있었음.
 - 부분급여체계는 현 기초생활보장제도가 안고 있는 근본적인 문제를 해결하지 못하며, 하나의 제도를 비대화한다는 점에서 바람직한 개편방안으로 간주하기 곤란함.
- 기초생활보장제도를 개별급여체제로 개편함으로써 기대할 수 있는 그 밖의 효과는 아래와 같이 정리할 수 있을 것임.
- 생계급여 수급대상이 감소하게 되어, 기초생활보장제도의 부담이 현저하게 감소할 것으로 예상됨. 그리고 이는 중장기적으로 노인빈곤층에 대한 소득보장제도의 좀 더 용이한 개편을 가능하게 할 것임.
 - 기타 범주적 공공부조제도와 관련해서 정치적 이유로 도입했던 제도의 정돈이 좀 더 용이할 수 있을 것임. 반대로 중장기적으로 수당제도의 발전을 촉진한다는 관점에서 보더라도 개별급여체계는 이러한 개편을 용이하게 할 것임.

제2절 정책제언

- 개별급여체계 도입을 위해서는 단계적 접근이 필요
 - 2007년은 개별급여체계 도입에 필요한 급여 상한액과 수급기준을 정할 수 있도록 기초연구 및 세부추진방안 마련에 주력
 - 2008년은 개별급여체계의 작동 가능성을 검증하기 위해 일부지역을 대상으로 선정·급여에 관한 시범사업을 실시
- 2007년의 중점추진과제를 정리하면 아래와 같음.
 - 급여별 급여상한액의 추정
 - 최저생계비 개편방안을 구체화하여 급여별 급여상한액을 별도로 추정
 - 급여상한액이 보다 객관적인 근거를 갖기 위해서는 후속연구 및 조사작업이 필요
 - 급여별 수급기준선의 설정
 - 급여별 수급기준은 후속 작업을 통해 결정하며, 현 수급기준을 고려
 - 그 밖에도 각 급여별로 욕구의 존재와 지불능력 등을 고려한 기준을 추가
 - 급여관리 및 전달체계 개편방안 마련
 - 급여의 제한 및 중지에 관한 규정을 마련
 - 개별급여체계 운영을 위한 전달체계 개편(인력충원 및 조직개편) 방안을 마련

참고문헌

1. 국내문헌

- 건설교통부(2005), 『주택업무편람』, 건설교통부 홈페이지.
- 고철 외(2002), 『주거정책과 복지정책의 연계방안 연구』, 국토연구원.
- 교육인적자원부(2004), 교육복지종합계획, 교육인적자원부 홈페이지.
- 구인회 외(2005), 『공공부조 개선을 통한 사회안전망 구축방안』, 한국보건사회연구원
- 국민은행(2006), 전국주택가격동향조사, 국민은행 홈페이지.
- 김대일(2004), '빈곤의 정의와 규모', 유경춘·심상달 편, 『취약계층 보호정책의 방향과 과제』, 한국개발연구원
- 김미곤 외(1999), 『최저생계비 계측조사연구』, 한국보건사회연구원.
- 김미곤 외(2005), 『2004년 최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연구원.
- 김수현(2001), '국민기초생활보장제도의 쟁점과 과제', 자활후견기관협회 홈페이지.
- 김창엽(2005), 『미국의 의료보장』, 한울아카데미.
- 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료.
- 노대명 외(2004), 『저소득층 현물급여 확대방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 노대명 외, (2004), 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 노대명(2006), 『자활후견기관 지원체계 개편방안』, 발간예정
- 박능후 외(2000), 『외국의 공공부조제도 비교연구』, 한국보건사회연구원
- 박능후(2000), '기초보장제도의 역사적 발전과정과 함의', 『보건사회연구』, 제 20권 제2호
- 박능후(2006), '양극화 해소를 위한 취약계층 보호의 방향과 제도개선', 『200

- 6~2010년 국가재정운용계획-사회복지-보건분야- 공개토론회 자료』, 국가재정운용계획 사회복지-보건분야 작업반.
- 박상국(1987), '임대주택공급활성화에 관한 연구: 적정임대료를 중심으로', 동국대학교 석사학위논문.
- 박찬임 외(2003), 『주요국의 산재보험 적용·징수체계』, 한국노동연구원.
- 배순영(1991), '서울시 임차가계의 임대료부담과 가계경제문제지각', 대한가정학회 제29권 제2호
- 보건복지부(2004), '의료수가의 기준 및 일반 기준', 보건복지부 홈페이지.
- 보건복지부(2006), 『2006년 국민기초생활보장사업 안내』.
- 보건복지부, 건강보험통계 각년도, 보건복지부 내부자료.
- 사람입국일자리위원회, 『빈곤의 동태적 분석 및 정책과제』, 발간예정.
- 서울대학교 사회복지연구소(2004), 『외국의 빈곤정책 동향 및 비교분석』, 보건복지부.
- 안상훈(2003), '스웨덴 탈빈곤 정책의 동향과 쟁점', 2003년도 한국사회복지연구회 학술대회자료집.
- 이병렬(2002), 『스웨덴·영국·미국의 빈곤정책』, 양지.
- 이상은 외(2005), 『근로빈곤층에 대한 지원제도 및 급여수준 국제비교』, 숭실대학교.
- 이정관(2004), '국민기초생활보장제도의 운영체계 개선방안에 관한 연구', 동국대학교 행정학과 박사학위논문.
- 이태수 외(2005), 『공공부조제도 개선방안 연구』, 정책기획위원회.
- 이태진 외(2005), 『저소득층 주거실태 및 주거급여 현실화 방안』, 한국보건사회연구원.
- 이현주 외(2003), 『공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안』, 한국보건사회연구원.
- 이현주 외(2005), 『차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원.
- 통계청(2002), 『2002년 가구소비실태조사』 원자료.
- 통계청, 도시가계조사자료 및 전국가계조사 원자료, 각년도

2. 국외문헌

Senat ADECRI(2005), 『The French Social Protection System』

DREES, Etudes et Resultats, n° 354, novembre 2004

DREES, Etudes et Resultats, n° 464, fevrier 2006

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(2004). 『Working Poor in the European Union』, Office for Official Publications of the European Communities.

Forster et Mira D'Ercole(2005), 'Distribution de revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE', Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, OECD, Paris.

Hilary W. Hoynes(2005), 『The Earned Income Tax Credit』 (<http://www.hri.co.kr/>)

Kemp, Peter A.(1997), 『A Comparative Study of Housing Allowance』, London, The Stationary Office.

Laurent, T. et Y. L'Horty(2000), 『Soutien aux bas revenus, réforme du Rmi et incitations à l'emploi: une mise en perspective』, Center for Economic Policy Studies (EPEE), University Paris-Evry, working paper n° 00-04 march.

National Center for Children in Poverty(2003)의 통계(<http://www.npc.umich.edu/poverty/>)

New Jersey Department of Human Services Division of Family Development(2003), 'New Jersey State Plan for TANF FFY 2003~2005', Treton, New Jersey

OECD Economic Outlook, November 2006

OECD Factbook 2006, 'Economic, Environmental and Social Statistics'

Socialstyrelsen(2003), 'Ekonomiskt bistånd : Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten, 2003'.

Socialstyrelsen(2006), 'Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2005: Utbetalda belopp samt antal biståndsmottagare och antal biståndshushåll,

- 2006'.
- T. Iversen & A. Wren(1998), 'Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy', *World Politics*, 50(4), pp.507-546, The Johns Hopkins University Press
- U.S. House Committee on Ways and Means(2004), 'Background Material and Data on Major Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means(2004 Green Book)'. Washington, D.C : U.S Government Printing Office.
- United Nations(2001), 'World Population Prospects: The 2000 Revisions', New York.
- Valerie Letard(2005), 『Rapport sur les Minimum Sociaux』, Commission des Affaires Sociales.
- Wolfgang Strengmann-Kuhn(2002). 'Working Poor in Europe : A Partial Basic Income for Workers?', Basic Income European Network, 9th International Congress.
- Yearbook of Housing and Building Statistics 2004(Bostads och byggnadsstatistisk årsbok 2004)
- 후생통계협회(일본)(2005), 『국민의 복지의 동향』 .

3. 홈페이지

- <http://adecri.dns2-alteaconseils.info>
- <http://aspe.hhs.gov/poverty>
- <http://www.cms.hhs.gov>
- <http://www.dh.gov.uk/PolicyAndGuidance/fs/en>
- <http://www.dwp.gov.uk>
- <http://www.forsakringskassan.se> (사회보험청)

<http://www.hri.co.kr>

<http://www.irs.gov/individuals/article>

<http://www.jobcentreplus.gov.uk>

<http://www.jobcentreplus.gov.uk>

<http://www.kisi.org>

<http://www.konsumentverket.se> (소비자청)

<http://www.nhs.uk>

<http://www.nlihc.org/advocates/eitc.htm>

<http://www.seniorlaw.com/medicare.htm>

<http://www.socialstyrelsen.se> (보건복지청)

<http://www.ssa.gov>

<http://www.sthelens.gov.uk/website>

<http://www.thepensionservie.gov.uk/atoz/atozdetailed/retirement.asp>

<http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/aboutui.asp>

〈부표 1〉 미국 각주의 TANF 수급기준 및 급여상한액

	소득기준 A	재산상한	최대급여 C	지출(개인)	C/A	수급아동 비율
Alabama	2,460	2,000	1,968	988	80	78
Alaska	15,504	2,000	11,076	3,149	71	68
Arizona	7,032	2,000	4,164	1,587	59	73
Arkansas	3,348	3,000	2,448	753	73	75
California	11,772	2,000	8,448	2,978	72	82
Colorado	6,132	2,000	4,272	1,713	70	73
Connecticut	10,020	3,000	6,516	2,950	65	71
Delaware	5,136	1,000	4,056	1,605	79	76
Columbia	6,468	2,000	4,548	1,597	70	75
Florida	4,716	2,000	3,636	2,061	77	81
Georgia	6,168	1,000	3,360	1,307	54	78
Hawaii	19,692	5,000	6,840	3,810	35	71
Idaho	7,776	2,000	3,708	2,124	48	80
Illinois	5,832	3,000	4,752	1,241	81	82
Indiana	4,536	1,500	3,456	930	76	77
Iowa	12,732	5,000	5,112	1,784	40	69
Kansas	6,228	2,000	5,148	1,397	83	69
Kentucky	10,908	2,000	3,144	1,357	29	74
Louisiana	4,320	2,000	2,880	1,422	67	82
Maine	12,276	2,000	5,820	2,875	47	68
Maryland	7,092	2,000	5,676	1,850	80	76
Massachusetts	8,496	2,500	7,416	3,166	87	70
Michigan	9,288	3,000	5,508	1,889	59	73
Minnesota	12,348	5,000	6,384	1,897	52	72
Mississippi	5,496	2,000	2,040	756	37	74
Missouri	6,696	5,000	3,504	1,384	52	71
Montana	10,512	3,000	6,084	1,467	58	67

〈부표 1〉 계속

	소득기준 A	재산상한	최대급여 C	지출(개인)	C/A	수급아동 비율
Nebraska	8,784	6,000	4,368	2,407	50	72
Nevada	13,440	2,000	4,176	1,545	31	77
New Hampshire	9,372	2,000	7,500	2,451	80	69
New Jersey	7,632	2,000	5,088	2,483	67	75
New Mexico	12,672	3,500	4,668	1,596	37	71
New York	8,004	2,000	6,924	4,717	87	72
North Carolina	9,000	3,000	3,264	1,544	36	78
North Dakota	15,024	6,000	5,724	1,581	38	70
Ohio	11,760		4,476	1,720	38	75
Oklahoma	8,448	1,000	3,504	1,242	41	77
Oregon	7,392	10,000	6,036	2,005	82	74
Pennsylvania	8,124	1,000	4,836	1,665	60	72
Rhode Island	15,336	1,000	6,648	2,462	43	70
South Carolina	7,500	2,500	2,460	463	33	76
South Dakota	8,316	2,000	5,796	1,875	70	84
Tennessee	12,348	2,000	2,220	629	18	71
Texas	4,812	2,000	2,556	853	53	80
Utah	6,876	2,000	5,688	1,975	83	72
Vermont	12,012	1,000	7,668	2,883	64	64
Virginia	15,264	1,000	3,840	4,160	25	64
Washington	13,080	1,000	6,552	2,351	50	70
West Virginia	9,036	2,000	5,436	1,941	60	71
Wisconsin	17,544	2,500	8,076	2,499	46	79
Wyoming	6,480	2,500	4,080	8,342	63	88

주: 위의 기준은 한부모 3인 가구

자료: National Center for Children in Poverty(2003)의 통계를 가공