

기초생활보장제도 개편방안에

대한 연구

(운영체계 및 생계급여 시행방안을 중심으로)

한국보건사회연구원

보 건 복 지 가 족 부

머 리 말

우리사회는 최근 수 년 간 경제·사회환경의 급격한 변화 속에서 많은 시민들이 다양한 경제, 사회적 위험에 노출되는 문제를 경험하고 있다. 특히 지난 수년간 지속적으로 나타나고 있는 빈곤층의 증가는 보다 체계적이고 중장기적인 대책마련을 요구하고 있다. 하지만 빈곤층의 다양한 특성과 그에 따른 차별화된 요구에 부응하기에는 현 제도가 많은 한계를 갖고 있다는 지적이 제기되고 있다.

이 연구는 기초생활보장제도의 급여체계 개편방안을 통해 이러한 문제에 접근하고 있다. 좀 더 구체적으로는 기초생활보장제도를 욕구별 급여체계(이하 개별급여체계)로 개편하기 위한 시행방안 중 생계급여제도 시행방안을 검토하고 있는 것이다. 물론 개별급여체계 도입 및 시행방안은 공공부조제도와 사회보장제도 전반에 매우 큰 영향을 미친다는 점에서 이론적 정교화와 사회적 합의도출이라는 관문을 거쳐야 한다.

물론 급여체계 개편논의는 기초생활보장제도의 발전이라는 맥락에서 이해되어야 할 것이다. 이 제도는 기초생활보장을 하나의 사회적 권리로 정립하고, 빈곤층의 욕구를 보다 체계적으로 측정하는 체계를 구축하였고, 근로빈곤층에게도 생계급여를 보장함으로써 공공부조제도를 한 단계 발전시키는 역할을 하였다.

하지만 기초생활보장제도는 ‘욕구에 따른 소득보장’ 및 ‘근로유인의 강화’라는 두 가지 목표를 달성하는 데 한계를 나타내고 있으며, 이를 해결하는 것은 제도개편의 중요한 과제이다. 이는 기초생활보장제도에 대한 신뢰성이 약화되고 있으며, 현 제도를 개편하여 합리성과 효율성을 제고

하지 않고서는 지출확대에 어려움이 있음을 의미하기도 한다. 하지만 기초보장제도 급여체계 개편이 갖는 효과에 대해서는 현실적인 판단이 필요하다. 그 이유는 급여체계 개편은 모든 문제점을 일거에 해결하는 방법이 아니라, 많은 문제점을 해결하는 출발점 또는 토대를 어떻게 구축할 것인가를 선택하는 문제이기 때문이다.

이 연구는 기초생활보장제도 급여체계 개편방안을 제안하는 것 외에도 새로운 문제점을 제기하고 있다. 그것은 이 연구가 제도개편에 대한 논의를 보다 체계적으로 정리하고, 향후 정책과제를 구체화 하는 계기가 될 것이라는 점을 의미한다. 이 연구는 결론을 통해 향후 급여체계 개편논의가 어떠한 방향에서 전개되어야 할 것인가에 대해 자세하게 기술하고 있다. 이 점에서 이 보고서가 향후 기초생활보장제도 및 공공부조제도 개편을 위한 정책논의에서 유용한 자료로 활용되기를 기대해 본다.

본 연구는 노대명 연구위원의 책임 하에 원내에서는 이현주 부연구위원, 강신욱 연구위원, 김안나 연구위원, 최성은 연구위원, 김태완 부연구위원, 원일 연구원, 이은혜 연구원이 참여하였고, 원외에서는 구인회 교수, 손병돈 교수, 이상은 교수, 이재원 교수의 참여로 이루어졌다. 하지만 그 밖에도 많은 분들이 이 연구과정에서 소중한 의견을 주었다. 먼저 연구보고서에 중요한 의견을 개진해 주신 김미곤 연구위원과 이태건 연구위원에게 감사드린다. 그리고 정책토론회 과정에서 이 연구의 목적과 효과를 되돌아 볼 수 있는 많은 의견을 주신 분들께도 깊은 감사의 마음을 표현하고자 한다. 본 연구에 들인 많은 노력에도 불구하고 한계가 있다면, 그것은 전적으로 연구진의 능력 탓이다.

2008년 6월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

목 차

요 약	1
제1장 서 론	21
제1절 연구목적	21
제2절 연구방법	23
제3절 연구내용	25
제 1 부 경제·사회적 환경변화와 기초보장제도 개편방향	27
제2장 경제·사회 환경의 진단	29
제1절 문제제기	29
제2절 세 가지 핵심적 환경변화	30
제3절 소득불평등과 빈곤실태	40
제4절 근로빈곤층 문제의 심화	45
제5절 재산불평등과 자산형성	50
제6절 소결	55
제3장 사회보장제도의 발전방향	57
제1절 문제제기	57
제2절 개념에 대한 검토	58
제3절 복지체제 개편기의 과제	63
제4절 사회보장제도의 발전방향	68
제5절 소결	74
제4장 공공부조제도의 발전방향	75
제1절 문제제기	75
제2절 기초보장제도 외 공공부조제도 급여의 현황 및 발전방향	77
제3절 기초보장제도와 타 급여의 관계 구축	84
제4절 제도개편의 기대효과와 장기과제	90
제5장 기초생활보장제도의 개편방향	93
제1절 문제제기	93
제2절 기초생활보장제도의 현행 구조	95
제3절 기초생활보장제도의 현황과 문제점	109
제4절 기초생활보장제도의 개편방향	124
제5장의 불일치	131
제 II 부 생계급여제도 및 교육급여제도 개편방안	135
제6장 생계급여제도 개편방안	137
제1절 문제제기	137
제2절 생계급여제도의 현황과 문제점	138
제3절 생계급여제도 개편 방안	141
제7장 생계급여 개편방안별 수급자 규모 추정	175
제1절 문제제기	175

제2절 연구방법 및 자료	176
제3절 생계급여 개편방안별 수급자 규모 추정	178
제4절 소결	197

제8장 근로소득공제제도와 EITC	199
제1절 현황과 문제점	199
제2절 외국의 근로소득공제제도	202
제3절 개편방향	207
제4절 세부개편방안	209

제9장 교육급여제도 개편방안	227
제1절 문제제기	227
제2절 교육급여제도의 현황과 문제점	228
제3절 외국의 교육복지제도	234
제4절 교육급여 개편방안	257

제 III 부 제도개편에 따른 인프라 구축 및 소요재원 추정	265
--	------------

제10장 공공부조제도의 재정분권화	267
제1절 문제제기	267
제2절 기초생활보장급여의 재원구성과 정부간 복지재정의 쟁점	270
제3절 공공부조 관련 재정분권화 과제	283

제11장 전달체계 개편방안	307
제1절 문제제기: 전달체계 개편의 필요성	307

제2절 전달체계 구조 개편	311
제3절 기타 관련 사안	339

제12장 생계급여제도 개편에 따른 소요재원	355
제1절 모형설계와 분석방법	355
제2절 현 제도 유지에 따른 급여액 전망	359
제3절 개별급여 제도개편 시 소요재원 전망	366
제12장의 붙임자료	369

제13장 결론 및 정책제안	373
제1절 연구결과와 그 함의	373
제2절 정책제안	378

참고문헌	385
------------	-----

부 록	389
------------------	------------

[부록 1] 생계급여제도 개편에 따른 수급규모 및 소요재원 추정	391
제1절 분석목적	391
제2절 모형 및 분석방법	391
제3절 생계급여 모형별 수급자 규모	398
제4절 생계급여 모형별 급여수준의 비교 추정	405
제5절 생계급여 모형별 소요재원	419
제6절 소결	435

[부록 2] 복지행정DB를 활용한 수급자 규모 추정	437
제1절 문제제기	437
제2절 생계급여제도 개편에 따른 수급자 지위변동	438
제3절 제도개편에 따른 소요재원	442
제4절 현 제도의 소득공제와 재산의 소득환산	443
제5절 수급가구의 소득분포	445

표 목 차

<표 2- 1> 산업간 취업자 비중의 변화	35
<표 2- 2> 2006년 소득유형별·빈곤선 수준별 빈곤율	43
<표 2- 3> 2003년~2005년 빈곤경험가구의 유형별 분포	44
<표 2- 4> 취업기간 따른 근로빈곤층 규모	48
<표 2- 5> 근로능력 빈곤층의 규모(2003년 시점)	49
<표 2- 6> 한국사회의 재산 불평등(2006년)	52
<표 2- 7> 2002년과 2005년의 재산유형별 지니계수	53
<표 5- 1> 기초보장제도 수급자 및 예산 추이	110
<표 5- 2> 기초보장제도 수급자의 가구특성	113
<표 5- 3> 기초보장제도 수급가구의 취업특성	114
<표 5- 4> 기초보장제도 수급가구에 대한 지원	115
<표 5- 5> 지역별·가구규모별 소득 및 급여평균	117
<표 5- 6> 기초보장제도 수급자 중 탈수급자의 비율과 특성	120
<표 5- 7> 지역별·가구규모별 소득 및 급여평균	131
<표 5- 8> 지역별·수급유형별 소득 및 급여평균	132
<표 5- 9> 지역별·점유형태별 소득 및 급여평균	133
<표 5-10> 지역별·가구주 취업상태별 소득 및 급여평균	133
<표 6- 1> 생계급여액의 결정	140
<표 6- 2> OECD 수정공동화지수	167
<표 6- 3> 현 국기법과 개편안의 생계급여액 비교	168
<표 7- 1> 2005년 기준 최저생계비 및 구성	179
<표 7- 2> 국기법과 개별급여 개편안의 수급기준선 비교	180

<표 7- 3> 기초법과 개별급여 모형 1의 생계급여 수급율/수급자수	180
<표 7- 4> 기초법과 개별급여 모형 1의 수급자 평균 생계급여액 비교	181
<표 7- 5> 국민기초생활보장법과 개별급여 모형 2의 수급기준 비교	183
<표 7- 6> 국민기초생활보장법과 개별급여 모형2의 생계급여 수급율	185
<표 7- 7> 국민기초생활보장법과 개별급여 모형2의 가구당 생계급여액	185
<표 7- 8> 국민기초생활보장법과 개별급여 모형 3의 수급기준 비교	187
<표 7- 9> 국민기초생활보장법과 개별급여 모형 3의 생계급여 수급율	188
<표 7-10> 국민기초생활보장법과 개별급여 모형3의 가구당 생계급여액	189
<표 7-11> 전용면적 11.2평의 시장가격(2005년 5월 기준)	190
<표 7-12> 지역별 점유형태별 재산기준(2005년 5월 기준)	191
<표 7-13> 개별급여 모형 1에 재산기준 적용 시 생계급여 수급율	192
<표 7-14> 개별급여 모형 1에 재산기준 적용 시 가구당 생계급여액	193
<표 7-15> 개별급여 모형 2에 재산기준 적용 시 생계급여 수급율	194
<표 7-16> 개별급여 모형 2에 재산기준 적용 시 가구당 생계급여액	195
<표 7-17> 개별급여 모형 3에 재산기준 적용 시 생계급여 수급율	196
<표 7-18> 개별급여 모형 3에 재산기준 적용 시 가구당 생계급여액	196
<표 8- 1> 소득조사 시 공제범위	203
<표 8- 2> 미국 TANF에서의 각 주들의 근로소득공제 현황(2007)	204
<표 8- 3> 근로소득공제 시 급여액과 가처분소득의 시뮬레이션 결과	219
<표 9- 1> 교육급여 수급현황	229
<표 9- 2> 교육급여 예산 집행 현황	230
<표 9- 3> 저소득층 급식 및 학비지원 현황	232
<표 9- 4> 취학 전 교육활동에 참여하는 아동의 수	239
<표 9- 5> 2006년 영국 교육부의 집행예산	252
<표 9- 6> 교육복지 사각지대 현황	258
<표 9- 7> 교육급여 대상 추정치	263

<표 9- 8> 교육급여 예산 추정치	263
<표 10- 1> 주요 국가의 세수구조와 정부간 공공부조 재정분담	270
<표 10- 2> 지방재정에서 사회복지 및 사회복지 예산 추이	273
<표 10- 3> 사회복지분야 국고보조 규모(2006)	274
<표 10- 4> 자치구간 사회복지수요의 편중 예시(2007)	275
<표 10- 5> 기초자치단체 유형별 사회복지 예산 비율	276
<표 10- 6> 차등보조에 따른 기초생활급여의 재원 구조	279
<표 10- 7> 지방자치단체 유형별 규모 비교	290
<표 10- 8> 지방재정 및 정책지표 간 상관관계	294
<표 11- 1> 주거복지 프로그램 전달체계 현황	317
<표 11- 2> 부처별 중·고생 학비지원사업 비교	322
<표 11- 3> 기초보장 모니터링 담당 부서의 위치 비교	348
<표 11- 4> 모니터링의 대상과 모니터링 내용	350
<표 12- 1> 현행 기초보장제도 수급자 수 추이	356
<표 12- 2> 전체가구수 대비 기초생활보장 수급율(%)	356
<표 12- 3> 현행 기초생활보장수급자 급여지출 추이 (백만원)	356
<표 12- 4> 최저생계비이하 소득계층 비중전망 (%)	357
<표 12- 5> 최저생계비전망 (원)	357
<표 12- 6> 장래가구수 전망	358
<표 12- 7> 장래도시가구추계	358
<표 12- 8> 실질 GDP 성장률	359
<표 12- 9> 국민기초생활급여액 기준선전망	360
<표 12- 9> 국민기초생활급여액 기준선전망(계속)	361
<표 12-10> GDP대비 국민기초생활급여액전망	362
<표 12-11> 국민기초생활급여 수급노인현황	364
<표 12-12> A값 전망	364

<표 12-13> 기초노령연금을 지급받는 수급자 노인 수	364
<표 12-14> 기초노령연금 수급고려 급여액 기준선 전망	365
<표 12-15> 생계급여액 전망	367
<표 12-16> 기초노령연금수급 고려 생계급여액 전망 (백만원, %)	368
<표 12-17> 국민기초생활 급여액전망 (2005-2030)	369
<표 12-18> GDP대비국민기초생활급여액전망	370
<표 12-19> 총생계급여액 전망 (2005-2030)	371
<표 12-20> GDP대비 총생계급여액 전망 (2005-2030)	372

<부표 1- 1> '05년 생계급여 상한액	393
<부표 1- 2> CM-2 모델의 생계급여 중 가구공통경비 금액	394
<부표 1- 3> AM-2 모델의 재산기준	396
<부표 1- 4> 시뮬레이션 모델(SM)	397
<부표 1- 5> 기초생활보장제도의 수급가구 및 수급자	399
<부표 1- 6> 기초생활보장 수급자 중 현금급여 수급자	399
<부표 1- 7> 소득기준을 적용한 생계급여 수급자 규모추정 결과	400
<부표 1- 8> 소득+재산기준을 적용한 생계급여 수급자 규모추정	400
<부표 1- 9> 재산기준 추가에 따른 모형별 수급자 규모 변동	401
<부표 1-10> 기존의 수급지위와 관련한 수급자격 변동(가구)	402
<부표 1-11> 기존의 수급지위와 관련한 수급자격 변동(개인)	402
<부표 1-12> 생계급여 개편모형에 따른 수급지위 변동 총괄표	404
<부표 1-13> 생계급여 개편모형에 따른 기존 수급자의 지위변동	404
<부표 1-14> 생계급여 개편모형에 따른 개편 후 수급자의 구성	405
<부표 1-15> 생계급여 모형별 급여상한액	406
<부표 1-16> 생계급여 모형별 급여상한액_금액의 비교	407
<부표 1-17> 가구특성에 따른 생계급여 평균 금액(추정)	409

<부표 1-18> 가구특성에 따른 생계급여 평균 금액(추정)_모형간 비교	410
<부표 1-19> 가구특성에 따른 생계급여 평균 금액(추정)_모형내 비교	411
<부표 1-20> 지역별/가구특성에 따른 생계급여 평균 금액(추정)	413
<부표 1-21> 지역별/가구특성별 생계급여 평균금액(추정)_모형간 비교	414
<부표 1-22> 지역별/점유형태별 각 모형의 생계급여 평균 금액(추정)	415
<부표 1-23> 지역별/점유형태별 각 모형의 생계급여 수준 비교	416
<부표 1-24> 가구구성별 평균 급여	417
<부표 1-25> 가구구성별 평균 급여_모형간 비교	418
<부표 1-26> 모형별 가구유형별 가구 비중	420
<부표 1-27> 모형별 가구유형별 가구원 비중	421
<부표 1-28> 생계급여 개편모형에 따른 추정가구 및 소요재원	422
<부표 1-29> CM-1 & AM-1 모형의 소요재원	423
<부표 1-30> CM-2 & AM-2 모형의 소요재원	424
<부표 1-31> CM-3 & AM-3 모형의 소요재원	425
<부표 1-32> 생계급여 개편모형에 따른 추정가구 및 소요재원	426
<부표 1-33> CM-1 & AM-1 모형 중 기존 및 신규 수급가구	427
<부표 1-34> CM-1 & AM-1 모형 중 소요예산	428
<부표 1-35> CM-2 & AM-2 모형 중 기존 및 신규 수급가구	429
<부표 1-36> CM-2 & AM-2 모형 중 소요예산	430
<부표 1-37> CM-3 & AM-3 모형 중 기존 및 신규 수급가구	431
<부표 1-38> CM-3 & AM-3 모형 중 소요예산	432
<부표 1-39> 부양의무자 부양능력 판정 결과	433
<부표 1-40> 부양의무 판정결과를 고려한 수급규모와 소요재원	434
<부표 1-41> 부양의무 판정결과를 고려한 수급규모와 소요재원	435
<부표 1-42> 최종 소요재원 추정결과	436
<부표 2- 1> 소득평가액 기준 수급지위 변동: 전체 수급자	439

<부표 2- 2> 소득평가액 기준 수급지위 변동: 일반수급가구	439
<부표 2- 3> 소득평가액 기준 수급지위 변동: 근로능력가구	439
<부표 2- 4> 추정경상소득 기준 수급지위 변동: 일반수급가구	440
<부표 2- 5> 추정경상소득 기준 수급지위 변동: 근로능력가구	441
<부표 2- 6> 소득유형에 따른 수급자격 상실가구의 규모 비교	442
<부표 2- 7> 생계급여 개편에 따른 소요재원	443
<부표 2- 8> 현 수급가구 중 급여공제 적용가구 비중: 세대별	444
<부표 2- 9> 현 수급가구 중 급여공제 적용가구 비중: 근로능력별	444
<부표 2-10> 현 수급가구 중 재산의 소득환산 적용가구: 세대별	445
<부표 2-11> 현 수급가구 중 재산의 소득환산 적용가구: 근로능력별 ..	445

그림 목 차

[그림 2- 1] 한국의 경제성장률 추이	30
[그림 2- 2] 한국의 생산성 증감률 추이	31
[그림 2- 3] 1982년 이후 고용률 및 실업률 추이	34
[그림 2- 4] 임금근로자의 종사상지위별 비중 변화	36
[그림 2- 5] 한국과 OECD의 Old Age Ratio 추이	37
[그림 2- 6] 합계출산율과 이혼율 추이	39
[그림 2- 7] 1982년 이후 한국사회의 소득불평등 추이	41
[그림 2- 8] 1982년 이후 한국사회의 빈곤율 추이	42
[그림 2- 9] 경제활동인구의 소득계층별 · 종사지위별 분포	46

[그림 2-10] 소득 및 재산 중위 50% 기준 소득빈곤과 자산빈곤	54
[그림 5- 1] 선정과 관련한 재산의 소득환산의 두 모형	103
[그림 5- 2] 급여와 관련한 재산의 소득환산 모형	103
[그림 5- 3] 1인 평균 생계급여 및 누적증가율 추이	111
[그림 5- 4] 전체 수급경험가구의 기초보장 수급진입 시점	118
[그림 5- 5] 2005년 12월 현재 기초보장 수급가구의 진입시점	119
[그림 5- 6] 기초보장제도 개편 후의 구성도	128
[그림 5- 7] 개별급여체제의 기본구성	130
[그림 8- 1] 기본급여와 근로소득공제 도입 논의	211
[그림 8- 2] 근로소득공제의 주요 네 가지 도입안	213
[그림 10- 1] 지방재정 총예산에서 부문별 점유비중 추이	273
[그림 10- 2] 정규분포를 이용한 차등화 구간 설정 안	298
[그림 11- 1] 생계급여 전달과정	313
[그림 11- 2] 급여별 전달체계 개편 전후 비교	335
[그림 11- 3] 개편 후 전달체계 개요	337
[그림 11- 4] 기초보장 모니터링 구조도 예시	351
[부그림 2- 1] 근로능력 유무에 따른 소득평가액 분포	446

요 약

제1장 서 론

□ 연구목적

- 개별급여체계는 현 기초생활보장제도(이하 ‘기초보장제도’라고도 칭함)가 포괄하고 있는 다양한 급여를 독립된 선정기준과 급여방식에 기초한 제도로 분리하는 방식을 의미
- 개별급여체계는 현 기초보장제도에서 자활지원사업을 분리, 생계급여와 주거급여, 교육급여 등을 분리하여 독립된 급여제도를 통해 빈곤층의 욕구를 충족시키는 체계를 의미
- 소득보장의 형평성 부족, 사각지대 해소효과 부족, 근로유인 및 탈수급 효과 부족이라는 세 가지 문제를 해결하기 위해 보다 종합적인 제도개편과 지출확대가 필요함.

□ 연구방법

- 현 기초생활보장제도 수급자에 대한 실태분석 및 빈곤층 일반에 대한 실태분석을 위해 다양한 데이터를 활용
- 빈곤층 및 수급자에 대한 가구현황, 고용실태, 소득실태 등을 분석하기 위해서 통계청의 전국가계조사와 한국보건사회연구원이 실시한 국민생활실태조사(2005년 기준) 자료를 활용

제 I 부 경제·사회적 환경변화와 기초보장제도 개편방향

제2장 경제·사회 환경의 진단

□ 세 가지 핵심적 환경변화

- 거시경제여건의 변화
- 노동시장구조의 변화
- 인구가족구조의 변화

□ 소득불평등과 빈곤실태

- 소득불평등은 정부의 재정지원을 통해 완화되는 크기보다 조세 등을 통해 완화되는 크기가 훨씬 높게 나타나고 있음.
- 빈곤문제에 대한 정책효과와 관련해서는 시장소득 빈곤율과 경상소득 빈곤율을 비교함으로써 추정이 가능

□ 근로빈곤층 문제의 심화

- 1997년 외환위기 이후 우리사회에서 빈곤을 증가에 가장 큰 영향을 미치고 있는 요인은 저임금과 고용불안임. 따라서 우리사회가 주목해야 할 집단은 취업과 실업을 반복하는 집단이라 할 수 있음.
- 경제활동인구를 소득계층에 따라 빈곤층과 비빈곤층으로 구분한 뒤 각 소득계층의 중사상지위를 살펴보면, 상용직 임금근로자는 빈곤층이 될 확률이 매우 낮고, 일용직 근로자와 자영업자는 빈곤층으로 전락할 개연성이 매우 높은 것을 알 수 있음.

- 취업기간별 집단의 소득분포를 보면, 취업기간이 길어질수록 빈곤층의 비중이 감소하는 것을 알 수 있으며, 이는 우리사회의 근로빈곤층은 고용불안과 밀접한 관련이 있음을 말해주는 것임.
 - 근로빈곤층 중 가장 규모가 크고 주목해야 할 집단은 47.2%의 비경제활동동인구이고 이는 취업잠재력이 높은 여성 비경제활동동인구가 크게 증가함에 따라 전체 비중이 변화한 것으로, 향후 근로빈곤층 지원정책에서 이들 집단에 초점을 둔 정책개발이 필요하다는 점을 시사
- 재산불평등과 자산형성
- 총재산이란 부채를 포함하는 재산이며, 순재산이란 총재산에서 부채를 제외한 재산을 지칭함.
 - 전체 빈곤가구를 13.2%로 간주하는 경우, 그 중 6.0%가 자산빈곤가구이며, 소득기준으로는 빈곤하지 않지만 자산이 중위 값의 50%이하인 가구의 비율은 전체 가구의 23.3%를 차지
 - 이는 자산빈곤층 중 상당수가 소득은 일정 수준을 유지하나, 자산기반이 취약하여 장기간 실업상태에 빠질 경우, 신속하게 빈곤에 노출될 위험성이 크다는 것을 말해줌.

제3장 사회보장제도의 발전방향

- 복지체제 개편기의 과제
- 한국사회는 대내적으로 서구 복지국가와 상이한 정치체제, 경제체제, 고용체제, 복지체제에 기반하고 있음.
 - 복지체제 개편의 두 가지 쟁점으로는,
 - 첫째, 잔여적 복지에서 보편적 복지로의 패러다임 전환

- 둘째, 공공부문 시장 제3섹터 개인의 역할분담에 대한 재조정이 필요

- 사회보장제도와 공공부조제도
- 우리 사회보장제도는 저성장 노동유연화, 저출산 인구고령화, 복지수요의 증가라는 환경변화에 대응하기 위해 전략적으로 자원을 배분할 필요가 있으며, 이를 위해서는 보장(Protection) 중심으로 설계된 제도를 활성화(Activation)에 초점을 두어 보완할 필요가 있음.
 - 사회보장제도와 공공부조제도의 관계를 아래와 같이 크게 두 가지 문제에 초점을 맞추어 언급한다면,
 - 첫째, 정책적 기조는 사회보험제도의 가입률을 제고하는 방향에서 이루어져야 함. 공공부조제도 수급자의 사회보험 가입률은 매우 낮으며, 이는 본래 사회보험제도가 포괄하기 힘든 취업취약계층으로 구성되어 있기 때문
 - 둘째, 정책영역별로 사회보험제도와 공공부조제도 간의 유기적 관련성을 제고하는 차원에서 공공부조제도를 육구별 급여체제로 개편하는 것임. 이는 소득보장의 기능과 의료보장, 주거보장, 고용지원의 기능을 담당하는 제도 간의 유기적 관계를 강화할 수 있도록 공공부조제도, 특히 기초생활보장제도를 개편해야 함을 의미

제4장 공공부조제도의 발전방향

- 기초보장제도 외 공공부조제도 급여의 현황 및 발전방향
- 기초보장제도 외 공공부조 현금급여는 노인, 장애인, 아동 등 특정 인구집단을 대상으로 제공
 - 노인의 경우, 이전까지의 경로연금이나 2008년부터 기초노령연금

있으며, 장애인의 경우는 장애수당이나 장애아동부양수당이 있으며, 아동의 경우는 모부자가구를 대상으로 지급되는 모부자가구 아동양육비와 아동 전체를 대상으로 하는 아동수당 등의 도입이 검토

- 인구집단별 현금급여의 가장 큰 문제점은 기초보장 비수급 저소득층에 대한 급여가 미흡하다는 점과 기초보장 수급자에 대한 파잉급여임.
- 인구집단별 현금급여에서 기초보장급여의 부가급여로서의 성격이 강한 점은 급여대상을 사회보장의 사각지대에 있는 비수급 저소득층으로 확대하는 정책방향과 충돌하는 것임.
 - 때문에 기초노령연금이나 장애수당 등 인구집단별 현금급여의 주요 목적을 최저생계상의 추가비용 보전으로 잡고 부가급여로서의 기능을 강조하는 것은 부적절
- 인구집단별 현금급여는 취약 인구집단(노인, 장애인 등)의 상실·감소된 소득을 보전하는 수단으로서 기능하도록 재정립되어야 함.
- 기초보장 수급자 중 취약 인구집단에 대해서 지급해 온 가구특성별 추가비용 해당분은 부가급여가 아닌 기초보장급여에서 급여를 제공 하는 방향으로 개선되어야 함.
- 인구집단별 현금급여는 기초보장제도와는 별개의 독자 기준에 따라 대상자를 선정하고 급여액을 결정하여야 함.
- 주거급여의 경우, 기초보장제도 수급자 중에서 자가 소유자에 대해 유지수선비를 지원하고 기초보장제도 외에 제공되는 주거관련 현물급여로는 도시근로자 평균소득의 일정 % 이하 가구에 대해 공급되는 임대주택이나 전세자금 및 임대보증금 융자 등이 있음.
- 교육지원 현물급여인 기초보장 교육급여는 최저생계비의 교육비 중 등록금, 입학금에 해당하는 지원을 함.
- 육구별 현물급여제도는 의료, 주거, 교육 등 저소득층의 필수적 욕

구에 대해서 최저수준의 충족을 보장하는 것을 목적으로 해야 함.

□ 기초보장제도와 타 급여의 관계 구축

- 기초보장제도와 인구집단별 현금급여, 육구별 현물급여 간의 원활한 관계를 정립하기 위해서 현재의 기초보장제도는 기초생계급여제도로 축소하고, 부가급여나 현물급여는 독립적인 급여제도로 분리
- 기초생계급여제도의 소득기준으로는 최저생계비를 이용하거나 최저생계비 중 육구별 현물급여 해당 항목을 제외한 비용을 새로운 기준선(최저생계비 상의 의료비, 주거비, 교육비 중 육구별 현물급여의 지원 항목이 아닌 비용이 포함)으로 이용하는 것이 가능
- 기초생계급여제도에서는 일정 수준 이하의 주거용 재산은 재산의 소득환산에서 제외하는 것이 적절
- 비주거용 재산에 대해서는 기초생계급여제도 자산평가에서 반영하는 것이 필요

□ 공공부조제도 개편의 기대효과와 장기과제

- 타 공공부조의 확대는 자산기준과 부양의무자 기준 등의 엄격한 선정기준으로 배제되어 있는 기초보장 비수급자들에게 급여를 확대하는 매우 효과적인 방안이 될 것으로 기대
- 타 공공부조의 확대는 현재 기초보장제도도만 과도하게 집중되어 있는 빈곤층에 대한 지원부담을 분산하는 효과

제5장 기초생활보장제도의 개편방향

□ 기초생활보장제도의 현행 구조

- 여기서 기초생활보장이란 생계보장 외에도 의료보장·주거보장·교

육보장 등의 제반 육구에 대한 보장을 포괄하는 것

- 이 제도는 선정과 급여라는 두 가지 항목을 중심에 두는 것이 일 반적인데, 먼저 선정이란 위에 언급한 지원을 받을 수 있는 자격 에 대한 규정을 의미하며, 급여란 수급자격이 있는 가구 및 개인 에게 지원의 수준과 방식을 결정하는 규정을 의미
- 기초생활보장제도는 선정기준과 급여에 직접적인 두 개념, 즉 최저 생계비와 소득인정액 개념에 기초하여 작동
 - 최저생계비는 선정을 위한 소득기준이자 급여상한액이라는 의미
 - 소득인정액은 개별가구의 급여를 결정하는 데 매우 중요한 역할을 하는 개념이며, 소득평가액(가구의 지출과 소득에 대해 공제한 금 액)과 재산의 소득환산액(개별가구의 순자산을 기준으로 일반재산 과 금융재산, 자동차를 대상으로 적용)의 합으로 구성
- 기초생활보장제도가 채택하고 있는 흥미로운 개념 중 하나는 소득 인정액 개념으로, 이는 개별가구의 총소득을 기초생활보장제도의 급 여산정에 필요한 소득 또는 소득능력으로 전환하는 역할을 함.
 - 소득인정액을 구성하는 개념 중 가장 논란이 있는 개념은 재산의 소득환산제도임.

□ 기초생활보장제도의 현황과 문제점

- 수급가구의 평균가구원수는 1.74명, 1인 가구가 차지하는 비중은 가 구 59.7%, 개인 34.6%를 차지, 2인 가구의 비중은 가구 19.4%, 개인 22.4%로 나타남. 이는 기초생활보장제도가 현재 보호하고 있는 빈 곤층은 1~2인 가구 중심이라는 점을 말해줌.
- 점유형태와 관련해서는 자가가가가 17.4%로 나타나며, 자가에 거주 하는 가구원수가 17.6%라는 것은 대부분 1인 가구로 구성되어 있고 이들이 노인단독가구라는 점을 말해줌. 전세가가가 21.9%를 차지,

상대적으로 가구원수가 많은 근로능력자 가구로 구성되어 있다는 점을 알 수 있음.

- 수급가구의 경제적 능력을 알 수 있는 가구주의 취업상태별 분포를 보면, 취업가구주의 60.4%가 일용직근로자임을 알 수 있음. 이는 근 로빈곤층 수급가가가 저임금과 고용불안으로 반복적인 빈곤을 경험 하는 집단이라는 점을 시사
- 기초보장제도의 문제점으로는 아래와 같음.
 - 첫째, 기초보장제도는 모든 국민의 최저생활보장을 표방함에도 불 구하고, 빈곤하지만 최저생활을 영위하지 못하는 기초생활보장의 사각지대를 발생시키고 있음.
 - 둘째, 기초보장제도는 근로능력이 있는 빈곤층의 기초소득보장이 라는 측면에서 큰 의의가 있으나, 이들의 근로활동을 촉진하는 기 능이 취약하다는 문제점을 안고 있음.
 - 셋째, 육구 충족을 위한 급여의 형평성이라는 측면에서 볼 때, 기 초보장제도의 급여 방식은 형평성 또한 담보하지 못하고 있음.
 - 넷째, 기초보장제도는 개별 현물급여 또는 서비스를 받는 경우, 기 초보장제도로 진입하지 않을 수 있는 빈곤층을 모두 포괄함으로써 외형을 비대화한 측면이 있음.
 - 다섯째, 예산의 효율적 집행이라는 측면에서 기초보장제도의 급여 체계와 급여방식은 효율적으로 운영하기 힘들도록 설계되어 있음.

□ 기초생활보장제도의 개편방향

- 공공부조제도를 개편함에서 있어 취해야 할 세 가지 원칙으로는,
 - 첫째, 공공부조제도는 <先 개편 後 확대> 개편원칙을 고수해야 함.
 - 둘째, <현물급여 및 서비스 공급확대> 전략을 채택함으로써 대상 선정의 정확성과 정책효과를 높이는 방향으로 개편해야 함.

- 셋째, 빈곤층의 특성을 고려한 <특성화된 지원> 전략을 채택함으로써 생활능력이 없는 빈곤층은 관대하게 보호하고, 근로빈곤층에게는 고용친화적 정책을 강화하는 차별화를 시도해야 함.
- 기초보장제도 급여체계를 개편하는 방안으로는,
 - 제1안 : 최저생계비의 지출비목(급여별 급여상한액)만을 부분 조정하고, 욕구별 급여제도들을 분리하는 방안
 - 제2안 : 각 급여의 선정기준과 급여상한액을 조정하고, 주요 욕구별 제도를 분리하는 방안
 -

제Ⅱ부 생계급여제도 및 교육급여제도 개편방안

제6장 생계급여제도 개편방안

□ 현행 생계급여의 현황과 문제점

- 현행 생계급여의 자격조건으로서 소득인정액 기준의 문제점은,
 - 소득인정액 기준선이 생계급여 욕구보다 더 높게 되는 것
 - 재산의 소득환산제와 관련하여, 현 재산의 소득환산제는 다양한 욕구의 완전대체재 관계를 전제하고 그 원칙을 지나치게 엄격하게 적용
- 생계급여액 결정방식의 문제점은,
 - 첫째, 생계급여 수급자로 선정되었음에도 불구하고, 생계급여를 전혀 받지 않은 대상자가 존재한다는 점

- 수급자 가구의 생계욕구 차이를 가구규모별로만 인정. 이로 인해 욕구의 형평성 실현에서 문제점을 안고 있음.

□ 생계급여의 개편방안

- 욕구별 급여체제로의 생계급여제도를 개편할 때, 다음과 같은 방향성을 고려하는 것이 필요
 - 첫째, 최저생활보장의 원칙
 - 둘째, 욕구 층층에서 개별화의 원칙
 - 셋째, 자립지원의 원칙
 - 넷째, 욕구 층층에 있어서 형평성의 원칙
 - 다섯째, 효율적인 행정 운영의 원칙

제7장 생계급여 개편방안별 수급자 규모 추정

□ 연구방법 및 자료

- 생계급여를 위한 자격기준을 다음의 세 가지 방향으로 살펴보면,
 - 첫째, 현행 최저생계비에서 주거비와 교육비를 제외한 생계비를 상한으로 하여 가구원수별로 선정기준을 설정하는 방식
 - 둘째, 첫 번째 방식에서 구한 생계비를 다시 가구공통경비와 개인경비로 나누어, 가구유형별 생계급여 선정기준을 설정하는 방식
 - 셋째, 첫 번째 방식의 생계비를 기초로 OECD기준의 가구균등화 방법을 적용하여 성인 1인은 “1”의 가중치를, 두 번째 성인에 대해서는 “0.7”, 아동에 대해서는 “0.5”를 가산하는 방식으로 가구유형별로 선정기준을 설정하는 방식
- 본 연구에서 사용한 세 가지 재산 적용방식으로는,

- 첫째, 현 기초보장제도에서 재산의 소득환산방식을 동일하게 적용
- 둘째, 재산에 대해 구분 없이 일정한 재산기준선을 설정하는 방식
- 셋째, 재산을 주거용과 비주거용 재산으로 나누어, 주거용에는 환산세도를 적용하지 않고 비주거용 재산에만 환산율을 적용하여 소득에 합산하는 방식

제8장 근로소득공제제도와 EITC

□ 저소득층 소득보장체계상의 근로유인 현황과 문제점

- 기초보장수급자들에 대해 근로소득공제제도가 시행되지 못하고 있어 제기된 문제점으로는,
 - 첫째, 수급자들의 근로의욕저하
 - 둘째, 수급자들로 하여금 근로를 하더라도 소득신고를 회피하도록 하는 문제
 - 셋째, 일반 노동시장 참여보다는 자활사업에 참여할 것을 유도
 - 넷째, 근로소득공제제도의 비시행 또는 부분시행의 결과 수급자들의 탈수급을 저해하고 차상위층들을 수급자로 유인

□ 개편방향

- 국민기초생활보장제도 내에서 근로소득공제 체계를 구축함에 있어 고려되어야 할 원칙으로는,
 - 첫째, 근로증가에 따라 가처분소득이 증가할 수 있도록 설계
 - 둘째, 국민기초생활보장제도의 수급지위를 유지하면서 그 내에서 근로유인체계가 형성되도록 설계
 - 셋째, 국민기초생활보장제도 수급지위를 유지하는 데에만 근로유

인체계가 형성되는 것이 아니라 궁극적으로 탈수급을 통한 자립이 가능하도록 탈수급 유인 형성

- 넷째, 국민기초생활보장제도에서 근로유인체계를 형성하면서 고려해야 할 주요한 측면 중의 하나로, 최저생활유지가 가능하도록 해야 한다는 것
- 다섯째, 국민기초생활보장제도가 개별급여체제로 전환되는 것을 전제로 근로소득공제제도를 설계
- 여섯째, 실현가능성으로, 단기간 안에 현실적으로 적용하는 것을 염두에 두고 설계

제9장 교육급여제도 개편방안

□ 현 교육급여의 현황과 문제점

- 교육급여는 국민기초생활보장제도의 수급자 중, 중·고등학생 및 이와 동등한 학력이 인정되는 각종 학교 및 평생교육시설에 재학 중인 학생들 및 교육급여 특례 대상자들에게 지급
- 국민기초생활보장제도의 교육급여제도는 대상자 선정과 연동되어 수급자 자녀에 한하여 교육급여가 지급되고 있는 실정이라, 생계급여를 중심으로 하는 수급자 선정기준에 적합하지 않을 경우에는 교육급여를 받을 수 없어 일반 저소득층의 교육지원에 많은 한계점
- 저소득층의 중·고생 자녀 교육비 지원에 집중되어 있는 다양한 교육복지제도가 교육인적자원부와 보건복지부 등 관할 기관에서 소관하여 집행하고 있어, 지급방법의 불합리성 또한 제기

□ 개편방안

- 전체적으로 공교육의 경우는 계층별 교육의 수요가 상대적으로 적

은 반면, 사교육의 경우에는 상당한 차이를 보이고 있음.

- 교육급여 수급 대상자 계층 대부분이 가장 높은 욕구를 보이는 것은 학원이나 과외 등 사교육에 대한 욕구
- 교육급여 대상자의 경우, 수급자뿐만이 아니라 교육복지 수요잠재층까지 그 대상 범위가 확대되어야 할 필요가 있음.
- 방과 후 학교를 중심으로 지역사회의 자원을 결집하여 저소득층 자녀에게 제반 교육서비스를 집중 지원할 필요가 있음.
- 대학생 멘토링 사업 및 중·고생을 위한 공부방 확대 등을 통해 개인별 수업을 통한 저소득층 자녀들의 교육격차를 해소할 수 있음.
- 교육인적자원부에서 실시되고 있는 저소득층 학비지원사업 대상을 수급자를 포함하여, 교육복지 수요잠재층(가구소득이 최저생계비의 140%미만)까지 확대하는 것이 필요
- 저소득가정에 지원되던 교육급여 제정의 일부를 학교에 지원하는 방안 또한 고려
 - 이들의 교육기회 보장을 위해 방과 후 교실 강사료 보조 등 교육급여 재정 일부에 대한 학교지원을 고려
 -

제Ⅲ부 제도개편에 따른 인프라 구축 및 소요재원 추정

제10장 공공부조제도의 재정 분권화

□ 공공부조정책에서 지방재정의 의의

- 공공부조를 비롯한 기초적인 사회복지 정책들은 중앙정부의 재정적

역할과 책임이 절대적으로 중요

- 지자체 입장에서는 생계급여와 같이 소수의 취약계층에 집중되는 잔여적 복지서비스보다는 체육공원이나 도로 등의 일반 주민 다수가 혜택을 받을 수 있는 보편적인 공공서비스에 대한 지출을 선호
- 사회복지분야에서 보조금체계에 대한 설계는 관련 사업 자체의 정치 경제적 특성뿐 아니라, 중앙정부와 지방정부 간 세입구조 특성을 동시에 고려해야 함.

□ 기초생활보장급여의 재원구성과 정부간 복지재정 관계의 쟁점

- 공공부조정책에서 정부 간 재정관계의 쟁점들은 정책결정(중앙정부)과 집행(지방자치단체), 재원부담(중앙과 지방 공동) 주체에 대한 법률 규정에서 출발

□ 공공부조 관련 재정분권화 과제

- 지방교부세의 재원은 내국세의 일정 비율로 고정되어 있기 때문에, 기준재정수요와 기준재정수입의 차액인 재정부족분이 교부세의 재원 총액을 상회하면 각 지자체에 대해 일괄적으로 조정률을 곱하여 총 재원 규모를 맞추는 방식으로 교부
- 기준재정수요는 국가가 표준재정수요로 인정하는 항목으로, 조정비율을 높일 수 있도록 보통교부세 재원을 지속적으로 확보해야 함.
- 자치단체 유형별로 구조적인 격차가 있는 상황에서, 표준적인 관점에서 분권재정을 운영하면 재정관리 수준의 하향평준화 혹은 과잉분권의 병리적 현상이 발생할 가능성이 높음.
- 사회투자자를 위한 재정지출로 국가 재정의 우선순위가 전환되는 시점에서 대도시의 재정적 역할이 보다 강조되지만 이에 대한 재정대응을 보조금 특례로 접근하는 방안에 대한 실증적인 논의로는,
 - 첫째, 기본적으로는 지방자치 실시 이후 세입에서 재정분권화가

전혀 건전되지 않고 있는 현실을 인식할 필요

- 둘째, 중앙집권형 지방자치구조를 지속한다면 지방교부세를 통해서 지방의 복지재정수요에 능동적으로 대응할 수 있게 해야 함.
- 셋째, 2007년도부터 도와 시군에 대한 복지재정수요는 지방교부세를 통해 조정 지원하였지만 자치구에 대한 고려는 미흡
- 넷째, 자치구는 우리나라 지방자치 특성상 주민일상생활과 관련된 사회복지서비스에 주력하도록 설계되어 있다는 사실에 유의

제11장 전달체계구조 개편과 인프라 구축

□ 전달체계 개편의 필요성

- 전달체계 개편 안은 전달체계 구조를 중심으로 논하며, 이를 둘러싼 정보기반과 모니터링 체계 등을 함께 아우르는 범위에서 다루어짐.
- 급여체계를 개별급여체제로 개편하는 것을 전제로 할 때, 전달체계의 개편은 개별급여체제로의 개편 취지를 살리고 행정의 현실성, 합리성을 높이는 방향으로 이루어져야 할 것임.
- 전달체계는 개별급여 체계 하에서 각 급여의 전문성을 강화하는 것이어야 함.
- 전달체계 개편의 또 다른 지향은 개별급여로의 전환에서 우려되는 행정의 복잡성을 극복하는 것이어야 한다는 점임.
- 급여체계의 분화 과정을 단계로 상정하고 단계적 전달체계의 개편안으로 정리하는 것이 바람직함.

□ 전달체계 구조 개편

- 생계급여 전달체계

- 주거급여 전달체계
- 의료급여 전달체계
- 교육급여 전달체계

□ 기타 관련 사안

- 전산망의 구축 및 연계는 각종 전산망을 정책 집행과정에서 활용할 수 있도록 내용 구성이나 전산망 사이의 연계를 강화하는 방식으로 검토
- 구축된 전산정보에 대하여 각 서비스 및 급여 제공자들이 효율적으로 접근할 수 있도록 각자의 수준에 맞는 권한을 보장하여 주는 것 필요
- 전산망 안에서 생산된 각종 수급자 정보들이 개별 급여 제공의 특성을 제대로 담고 있지 못하고 있다는 점에 주목할 필요
- 모니터링과 평가체계의 정비
 - 모니터링은 제도 집행의 정확성을 점검하는 것으로 과정에 주목, 과정상의 문제를 밝혀 사업의 목표달성에 장애가 된 부분을 확인할 수 있도록 할 뿐 아니라 제도가 본래의 취지와 같이 운영될 수 있도록 하는 작업
 - 평가는 제도가 의도한 목적, 목표를 달성하고 있는지를 초점으로 하며 제도의 중단, 축소, 확대를 위한 기초자료로 활용

제12장 생계급여제도 개편에 따른 소요재원

□ 현행 기초보장제도의 소요재원 전망

- 기초보장제도가 현행의 제도대로 유지된다는 가정하의 재정소요전

망을 위하여 몇 가지 가정을 해보면,

- 첫째, 전체가구대비 수급가구수를 나타내는 수급율은 최저생계비 이하 소득계층 비중의 연간 변동률에 연동하여 변화
- 둘째, 총급여액 추정과 전망을 위한 수급가구수는 통계청의 가구원수별 장애가구수 전망을 활용
- 셋째, 총급여액은 수급율에 수급가구당 평균 급여액을 곱한 값으로서 수급가구당 평균급여액은 최저생계비의 상승률과 동일하게 상승하는 것으로 가정
- 넷째, 국민기초생활급여의 총급여액이 전체 GDP에서 차지하는 비중을 보여주기 위한 GDP전망은 김종면의(2004)가 활용한 GDP전망을 따랐음(자세한 내용은 본문 참조).

□ 개별급여 제도개편 시 소요재원 전망

- 생계급여액 전망은 기존전망과 같은 모형을 활용
- 2006년 국민생활실태조사를 토대로 예측된 2005년도 수급가구수와 생계급여액 추정액을 기초로 하여, 앞에서 제시한 최저생계비이하 소득집단의 비중전망과 최저생계비전망을 활용하여 전망(자세한 내용은 본문 참조).

제13장 결론 및 정책제언

□ 급여체계 개편에 대한 인식제고

- 기초보장제도 급여체계 개편을 통해 달성하고자 하는 목적을 명확하게 인식할 필요가 있음. 그것은 기초보장제도가 수급자의 급여 형평성 제고, 근로유인, 탈수급 촉진 중 어느 목표를 우선적으로 달성해야 하며, 각각의 목표를 달성하기 위해 어떻게 접근해야 하는지

인식해야 한다는 것을 의미.

- 기초보장제도가 선정기준 및 급여방식의 세분화와 그에 따른 전문화를 필요로 하는 단계라는 점을 인식할 필요가 있음. 이는 과거 생활보호제도에서 진일보한 기초보장제도가 급여의 형평성과 적정성을 제고하기 위한 제도개편을 필요로 한다는 것을 의미.
- 기초보장제도 급여체계 개편논의에서 급여체계의 문제와 그 밖의 문제를 구분할 필요가 있음. 이는 개별급여체제로의 개편논의의 외연을 확대하는 것이 불가피하다라도, 그것을 통제하는 작업이 선행되어야 한다는 것을 의미.
- 개별급여체계의 도입이 근로유인 및 탈수급 촉진에 미치는 영향에 대해서도 명확한 인식이 필요. 개별급여체계의 근로유인 효과 및 탈수급 효과란 급여제도를 분산시킴에 따라 나타날 수 있는 효과이며, 자활지원이나 근로소득공제 등의 전형적인 근로유인정책을 필요로 하고 있음.
- 개별급여체계 도입이 사각지대 해소에 미치는 영향에 대해서도 확대해석을 경계할 필요가 있음. 사각지대 해소란 본질적으로는 기초보장제도 또는 공공부조제도에 대한 지출을 확대해야만 해결되는 문제이기 때문임.
- 현재 급여체계 개편방안을 둘러싸고 다양한 이견이 표출되고 있다는 점을 감안하여, 각 급여제도의 선정기준과 급여방식에 대한 이론적 정교화에 주목할 필요가 있음.

□ 몇 가지 정책제언

- 기초보장제도 급여체계에 대한 개편논의는 기초보장제도 전반 그리고 더 나아가 공공부조제도 전반에 대한 개편논의라는 보다 거시적 맥락에서 이해해야 할 것임.

- 현재 기초보장제도를 개별급여체제로 개편하는 작업은 시행방안의 정교화와 사회적 합의도출이라는 두 가지 문제를 해결해야 할 것임. 이 점에서 무리하게 개별급여체제로의 개편을 추진해서는 곤란할 것임. 물론 이것이 개별급여체제로의 개편이 필요하지 않다는 것을 의미하지는 않음.
- 개별급여체계 시행방안과 관련해서 다음과 같은 기초연구를 축적할 필요가 있음: 기초보장제도 수급자의 시장소득 및 재산에 대한 실태 분석 및 저축동기에 대한 결정요인 분석, 기초보장제도 수급자의 탈수급 실태 및 결정요인에 대한 분석, 재산의 소득환산방식과 재산 Cut-Off 방식의 장단점 비교 분석, 표준임대로 설정에 대한 연구 등이 그것임.
- 기초보장제도 개편논의에서 중요한 과제로 지적되었던 근로유인 및 탈수급 효과 제고방안과 관련해서 근로소득공제 및 자활지원사업의 개편문제는 우선적으로 해결할 필요가 있음. 그것은 비교적 제도개편에 따른 이점이 적고, 급여체계 개편과 무관하게 각 제도의 효과성 및 효율성을 제고해야 하는 숙제를 안고 있기 때문임.

제1장 서론

제1절 연구목적

현재 우리사회는 경제·사회적으로 매우 급격한 변화에 노출되어 있으며, 이 변화는 점점 많은 사람들의 고용과 소득에 영향을 미치고 있다. 그리고 이는 소득불평등의 증가, 빈곤문제의 심화, 사회적 불안정성의 확대, 사회적 위험의 증가 등으로 표현할 수 있을 것이다. 물론 이러한 현상은 비단 우리사회만의 문제는 아니라, 21세기 세계 각국이 직면하고 있는 문제이다.

이러한 문제를 해결하는 데 있어 사회보장제도의 역할은 과거 어느 때보다 초미의 관심사가 되고 있다. 급격하게 변화하는 경제·사회 환경에 대처할 수 있는 보다 효과적이고 지속가능한 사회보장제도를 모색하는 것이 각국 정부의 중요한 정책현안으로 자리하고 있는 것이다. 구체적으로 보면, 고용보장, 노후소득보장, 의료보장, 빈곤층에 대한 기초보장 등의 문제가 대표적인 정책현안으로 논의되고 있다.

위에 언급한 다양한 정책현안 중 빈곤층에 대한 기초생활보장제도(이하 기초보장제도)의 개편 문제는 많은 연구자들에 의해 언급되어 왔다. 특히 제도개편의 필요성을 강조하는 연구자들은 기초보장제도가 변화하는 경제·사회 환경에 맞게 효과성을 제고하고, 제도의 지속가능성을 제고할 수 있도록 개편되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 그리고 그러한 개편방안 중 하나로 많은 관심을 모으고 있는 것이 ‘개별급여체계’로의 개편방안이다.

개별급여체계는 현 기초보장제도가 포괄하고 있는 다양한 급여를 독립

된 선정기준과 급여방식에 기초한 제도로 분리하는 방식을 의미하며, 현 기초보장제도의 급여체계를 지칭하는 통합급여체계와 대비되고 있다. 좀더 구체적으로 설명하면, 개별급여체계는 현 기초보장제도에서 자활지원 사업을 분리하고, 생계급여와 주거급여 그리고 교육급여 등을 분리하여 독립된 급여제도를 통해 빈곤층의 욕구를 충족시키는 체계를 의미한다.

이 연구는 기초보장제도 개편방안의 전체 구조와 생계급여 개편방안, 그리고 교육급여 개편방안에 초점을 맞추고 있다. 참고로 이 연구와 관련되어 주거급여 개편방안 및 의료급여 개편방안이 별도로 진행되고 있다는 점을 언급하고자 한다. 그리고 이 연구가 다루고 있는 내용이 기초보장제도의 개편방안, 생계급여제도 및 교육급여제도의 시행방안(施行方案)이라는 점 또한 언급해야 할 것이다. 즉, 보다 구체적으로 각 급여제도를 시행하는 데 필요한 세부적인 기준과 논거를 제시하는 데 초점을 맞추고 있는 것이다.

그렇다면 왜 이 연구가 시작되었는지 간단히 설명할 필요가 있다. 그것은 변화하는 경제·사회 환경에 맞게 사회보장제도, 특히 기초보장제도가 <소득보장·근로유인·재정절감>이라는 목표를 달성해야 한다는 사회적 요구에 의한 것이다. 현재 기초보장제도와 관련해서 많은 전문가들이 공통적으로 지적하고 있는 문제점은 크게 세 가지로 압축할 수 있다. ① 소득보장의 형평성(적정성) 부족, ② 사각지대 해소효과 부족, ③ 근로유인 및 탈수급 효과 부족이 그것이다.

위에 언급한 세 가지 문제를 해결하기 위해서는 보다 종합적인 제도개편과 지출확대가 필요하다. 먼저 소득보장제도의 형평성을 제고하기 위해서는 선정기준과 급여상한액을 빈곤가구의 특성에 맞게 세분화시키는 과정이 불가피하다. 하지만 그것은 욕구충족의 형평성 제고와 행정적 부담이라는 상반된 요구를 절충하여야 한다. 이어 사각지대 해소란 기초보장제도에 대한 지출을 확대해야 하는 문제이다. 즉, 개별급여체계란 급여 간

관계를 변화시키는 것이라는 점에서 주어진 자원을 내부적으로 조정하는 성격을 갖는 것이지, 공급총량을 확대하는 것이 아니기 때문이다. 끝으로 근로유인효과를 제고하기 위해서는 기초보장제도의 급여체계를 바꾸는 것만으로 충분하지 않다. 그것은 근로장려세제(EITC)를 통한 재정적 인센티브를 강화하고, 자활지원사업을 통한 고용지원사업을 활성화해야 한다는 것을 의미하기 때문이다.

그렇다면 급여체계를 개별급여체제로 개편한다는 것은 어떠한 효과를 얻기 위한인가. 그것은 빈곤층의 다양한 욕구를 충족시키기 용이한 제도 운영체계를 구축하고, 빈곤층의 집중화를 억제할 수 있는 제도분산을 이루고, 자활사업을 활성화하여 근로유인효과를 제고하고, 근로빈곤층의 탈수급 및 탈빈곤을 촉진할 수 있는 토대를 마련하는 데 목적이 있다고 말할 수 있다. 달리 표현하면, 개별급여체제를 도입함으로써 많은 문제를 해결할 수 있는 첫 단추를 끼우는 데 그 목적이 있는 것이다. 그리고 이후의 추가적인 제도보완을 통해 빈곤층의 다양한 욕구를 적절하게 보장하여 형평성 문제를 해소하고, 근로유인을 촉진하고, 탈수급을 촉진하게 된다면, 기초보장의 사각지대를 해소하기도 보다 용이할 것이다.¹⁾

제2절 연구방법

이 연구는 기초보장제도 개편방안 및 세부 시행방안을 마련하기 위해 다음과 같은 연구방법을 활용하였다.

먼저 이 연구는 기존의 연구결과에 대한 문헌검토 및 이론적 검토부문을 포함하지 않고 있지 않으나, 그 연구결과에 대한 검토를 토대로 이루

1) 이 연구는 위에 언급한 문제의식에 따라 기초보장제도 개편방안 및 생계급여제도 개편방안을 다루고 있다. 하지만 이 개편방안에 대해서는 이견이 존재하고 있음을 언급해야 할 것이다. 즉, 이 개편방안을 통해 앞서 언급했던 정책목표를 달성할 수 있는가 하는 점을 둘러싸고 이견이 존재한다는 점을 의미한다.

어졌다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 앞서 이루어진 기초연구(개별급여체계 도입방안 연구)에서 이 문제에 대한 연구가 상당부분 이루어졌기 때문이다.

또한 이 연구는 현 기초보장제도 수급자에 대한 실태분석 및 빈곤층 일반에 대한 실태분석을 위해 다양한 데이터를 활용하였다. 먼저 기초보장제도 수급자에 대해서는 복지행정전산망을 통해 취합된 데이터를 활용하였다. 주로 2006년과 2007년 12월 기준시점의 데이터, 그리고 2008년 4월 시점의 데이터를 활용하였다. 하지만 수급자에 대한 행정데이터는 몇몇 항목과 관련해서 정보를 활용하는 데 한계가 있었다는 점을 언급해야 할 것이다. 그것은 현재 시점까지는 기초보장수급자의 소득(시장소득)에 대한 정확한 정보를 얻는 데 어려움이 있다는 것을 의미한다. 이어 빈곤층 및 수급자에 대한 가구현황, 고용실태, 소득실태 등을 분석하기 위해서는 크게 두 가지 자료를 활용하였다. 통계청의 전국가계조사와 한국보건사회연구원이 실시한 국민생활실태조사(2005년 기준) 자료가 그것이다. 하지만 전국가계조사자료의 경우 농어가를 포함하고 있지 않다는 점에서, 주요한 분석에서는 한국보건사회연구원이 생산한 국민생활실태조사 자료를 활용하였다.

이 연구는 생계급여 시행방안을 제안하기 위해 소득과 자산에 대한 몇 가지 모형을 설계하고, 이를 토대로 제도시행에 따른 수급자 규모변동과 재정소요를 추정하는 작업을 수행하였다. 좀 더 구체적으로 언급하면, 소득기준과 재산기준을 어떻게 적용하는가에 따라, 제도개편의 결과가 어떻게 나타날 것인지를 추정하는 것이다.

끝으로 이 연구는 2007년 하반기이후 제도개편을 위한 TFI를 통해 전문가와 행정실무자 그리고 일선의 사회복지전담공무원 등으로부터 다양한 의견을 수렴하는 방식을 취하였다. 이 과정에서 다양한 전문가로부터 제도개편과 관련된 핵심사안에 대한 논의를 하였고, 해당 문제를 해결하기

위한 개편방향에 대한 합의를 도출하는 데 주력하였다. 이 과정에서 도출된 합의사항의 대부분이 이 연구에 반영되었음을 밝혀둔다.

제3절 연구내용

이 연구는 연구주제에 따라 총 4부 14장으로 구성되어 있다. 연구보고서의 구성을 4부로 나눈 이유는 이 보고서가 기초보장제도 개편과 관련한 총괄보고서로서의 기능과 생계급여제도 시행방안에 대한 세부보고서로서의 기능, 그리고 그 밖에도 교육급여 및 재정적 인센티브 방안 등에 대한 내용을 포괄하고 있기 때문이다.

제Ⅰ부는 기초생활보장제도의 개편방향이라는 제목 하에서, 제도개편이 요구되는 경제사회적 환경을 진단하고, 사회보장제도 전반에 걸쳐 제기되는 과제와 발전방향을 살펴보고, 공공부보제도 및 기초보장제도의 개편방향을 포괄적으로 기술하고 있다. 여기서 공공부보제도의 발전방향을 기술한 이유는 기초보장제도 개편논의가 공공부보제도 전반에 미칠 수 있는 파급효과를 고려하고, 두 제도간의 연관성을 고려하여 제도개편방안을 제안하기 위함이다.

제Ⅱ부는 생계급여 및 교육급여 개편방안을 다루고 있다. 이는 생계급여제도 시행방안에 초점을 맞추고 있으며, 생계급여제도 개편을 위해 주요한 모형을 구축하고, 이 모형에 따른 추정결과 - 수급자 규모추정 -를 제시하고 있다. 그 밖에도 다른 두 가지 주제를 함께 다루고 있는데, 하나는 근로유인제도 구축방안이며, 다른 하나는 교육급여제도 개편방안이다. 여기서 근로유인제도는 개별급여체제와 직접적인 관련성을 갖는다고 말하기 힘들다. 다만, 이러한 근로유인장치가 마련되지 않고서는 제도개편에 따른 효과가 제한적일 것이라는 점을 지적해야 할 것이다.

제Ⅲ부는 제도개편에 따른 인프라 구축방안을 크게 두 가지 주제에 초

점을 맞추어 언급하고 있다. 하나는 개별급여체제로 전환함에 따라 전달체계를 어떻게 개편할 것인지를 제안하는 것이다. 그리고 다른 하나는 급여체제와 직접적인 관련성은 없으나, 기초보장제도가 지역차원에서 보장성을 확대하기 위해서는 재정분권화에 대한 논의가 전제되어야 한다는 점을 지적하는 것이다.

제Ⅳ부는 제도개편에 따른 결과와 재정소요를 추정하는 것이다. 이는 생계급여에 초점을 맞추어, 제도개편에 따라 수급자의 규모가 어떻게 변화하는가를 보여주고 있다. 좀 더 구체적으로는 기존 수급자의 지위변동과 현 비수급 빈곤층에 대한 신규보호 규모를 추정하는 데 초점을 두고 있다. 그리고 이처럼 제도를 개편함에 따라 소요되는 재원에 대해 추정결과를 제시하고 있다.

제 1 부

경제·사회적 환경변화와 기초보장제도 개편방향

제2장 경제·사회환경의 진단

제3장 사회보장제도의 발전방향

제4장 공공부조제도의 발전방향

제5장 기초보장제도의 개편방향

제2장 경제·사회 환경의 진단

제1절 문제제기

본론에 들어가기에 앞서, 최근 우리사회가 직면하고 있는 중요한 환경 변화를 살펴보고자 한다. 하지만 통상적으로 말하는 경제, 사회적 여건을 정리하는 데 목적이 있지 않다는 점을 밝혀두고자 한다. 향후 사회보장제도가 주목해야 할 경제·사회적 환경에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 물론 여기서 언급하지 않았지만 그에 못지않게 중요한 환경이 존재할 수 있다. 그럼에도 최근 기초보장제도 개편논의에서 쟁점이 되고 있는 사안을 중심으로 그 환경을 다음과 같이 네 가지로 정리했음을 밝혀둔다.

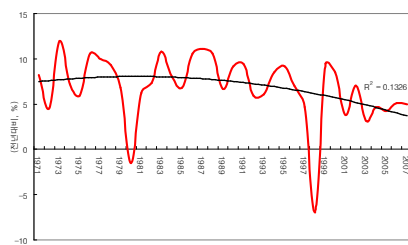
첫째, 우리사회가 직면하고 있는 핵심적인 환경변화로 세계화로 인해 촉발되고 있는 저성장, 저임금·고용불안 그리고 고령화의 문제에 초점을 두고 살펴보고자 한다. 이는 장기적 관점에서 기초보장제도가 경제정책 및 고용정책 등과 어떠한 관계를 가져야 하는가에 대한 시사점을 제공해 준다. 둘째, 빈곤을 경험하는 집단의 규모와 추이라고 말할 수 있다. 이는 지난 10년간 빈곤율의 추이를 살펴보고 미래를 전망한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 셋째, 빈곤층의 특성 변화이다. 그것은 1997년 경제위기 이후 우리사회 빈곤층에서 근로빈곤층이 차지하는 비중이 증가하고 있으며, 이들의 특성이 기존 노인 및 장애인 빈곤층과는 다른 특성을 보이고 있다는 점이다. 넷째, 재산불평등과 재산빈곤의 문제이다. 이는 현재 우리사회에서 재산문제를 바라보는 시각과 관련해서 중요한 함의를 갖는다. 즉, 사회정책 차원에서 재산불평등과 재산형성이란 어떠한 관점에서 이해해야 하는가를 말해주기 때문이다.

제2절 세 가지 핵심적 환경변화

1. 거시경제여건의 변화

외환위기 이후 우리사회가 직면한 가장 중요한 문제 중 하나는 과거 수십 년간 경험해왔던 -또는 이루어왔던- 고도성장이 끝나고 저성장의 국면이 장기화되고 있다는 점이다. 아래 그림은 우리사회의 경제성장률이 점진적으로 감소하는 추세를 나타내고 있음을 시사한다. 물론 향후 전망과 관련해서는 여전히 논쟁이 진행 중이라는 점에서 우리사회가 완전히 저성장국면으로 진입하였다고 속단하기는 힘들다. 이는 경제성장에 영향을 미치는 요인이 매우 다양하며, 외부환경 외에도 일국차원의 전략적 선택이 중요한 영향을 미치기 때문이다.

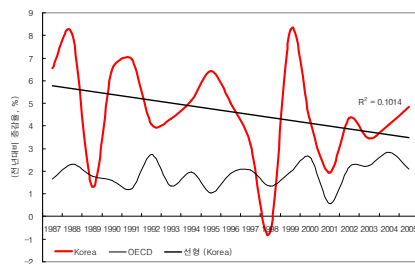
[그림 2- 1] 한국의 경제성장률 추이



자료: 통계청, KOSIS

이 문제와 관련해서 우리사회가 향후 잠재성장률을 제고할 수 있는 전략적 선택에 대해 고민해야 한다는 것은 분명하다. 아래 그림은 한국이 OECD 평균에 비해 생산성 증가율이 높지만, 그 증가추세가 둔화되고 있음을 보여주는 것이다. 이는 우리사회가 산업, 금융, 노동, 교육 정책 전반에 있어 총요소생산성을 제고할 수 있는 정책을 필요로 한다는 점을 말해준다. 그리고 이러한 맥락에서 복지정책의 설계와 관련해서도 그것이 우리사회의 총요소생산성에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 고려가 필요하다는 점을 지적할 수 있을 것이다(강석훈, 2006).

[그림 2-2] 한국의 생산성 증감률 추이



자료: OECD(2006)

불과 수년 전까지만 해도 우리사회는 복지제도가 경제성장에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대해 별다른 관심이 없었다. 다만 복지지출의 증가가

생산부문에 대한 투자를 저해하고, 관련한 복지급여가 노동공급을 위축시킴으로써 경제성장에 부정적인 효과를 미칠 것이라는 생각이 지배적이었다. 이는 복지제도의 역할에 대한 편향된 인식이 지배적이었음을 의미하는 것이다. 따라서 향후 복지제도의 설계와 관련해서, 한편으로는 경제성장을 위한 종합적이고 장기적 전략을 고민해야 하고, 다른 한편으로는 복지제도에 대한 편향된 인식에서 벗어나는 노력이 필요한 것이다.

복지제도란 사회체계의 재생산에 매우 중요한 영향을 미치며, 경제성장을 위한 장기적 투자라는 관점에서 이해할 필요가 있다. 이것이 복지제도가 경제와 사회 전반에 미칠 영향을 종합적으로 파악하는 노력이 필요한 이유이다. 하지만 복지제도와 경제성장의 관계에 대해 지나치게 집착하는 것 또한 바람직하지 않다. 모든 복지정책이 직접적으로 경제성장 또는 총요소생산성에 기여할 수 있는 것은 아니며, 경제성장과 효율성의 관점에서만 복지제도를 통제하려 하면, 복지제도의 본연의 역할을 크게 위축시킬 수 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 보면, 현재 우리사회는 다음 두 가지 관점을 경계해야 할 것이다.

첫째, 경제성장이 복지문제를 근원적으로 해결할 것이라는 인식에 과도하게 집착해서는 안 될 것이다. 물론 경제성장은 일자리를 통해 빈곤문제를 해결하는 데 중요한 영향을 미치며, 한국현대사는 이와 관련한 중요한 경험을 담고 있다. 하지만 과거 고도성장기의 전략이 현재에도 동일한 성과를 가져올 것이라고 단정하기는 힘들다. 최근의 경제사회여건은 고도성장을 재현하기 용이하지 않으며, 경제성장을 통해 대량의 일자리를 창출하는 것 또한 용이하지 않으며, 일자리 창출로 복지정책 또는 빈곤정책의 역할을 대신하기도 힘들기 때문이다. 우리사회에서 빈곤문제는 차츰 절대빈곤에서 상대빈곤의 문제로 변화하고 있다. 국민들의 욕구는 점차 다양해지고 있으며, 복지정책은 이러한 욕구에 부응하기 위해 다양화와 전문

화의 길을 걷고 있다. 그리고 현재 빈곤과 소득불평등 심화의 근본적인 이유는 단지 일자리가 없는 것이 아니라 양질의 일자리(Decent Jobs)가 없기 때문이다. 이는 우리사회가 발전하는 추세에 맞추어 성장의 질과 삶의 질의 균형을 유지해야 하는 상황이며, 정책은 이러한 변화에 부응해야 한다는 것을 말해준다.

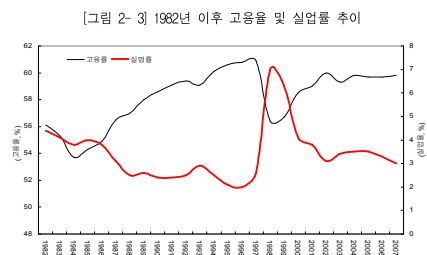
둘째, 복지정책의 설계와 관련해서 제도의 효과성과 효율성을 높이기 위한 노력은 여전히 강화되어야 한다는 점이다. 현재 우리사회의 복지지출 수준은 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮다. 이 점에서 국민들의 복지욕구에 부응하기 위해서는 사회복지출을 확대하는 것은 불가피할 것이다. 하지만 이는 어떠한 부문에 어떠한 집단을 대상으로 어떠한 방식으로 확대할 것인가에 대한 구체적인 고민을 필요로 한다. 이는 복지지출의 확대가 필요한 국민이기 때문에, 다소의 비효율을 감수해도 무방하다는 인식을 경계해야 한다는 것을 의미한다. 복지제도란 본래 정치적 성격을 갖고 있으며, 제도의 비효율성에 대한 비판은 지출의 확대를 억제하는 경향을 나타낸다. 이는 지난 10년간 우리사회가 도입했던 복지정책 전반과 관련해서 매우 중요한 의미를 갖는다.

2. 노동시장구조의 변화

소득불평등 및 빈곤율 증가의 가장 큰 원인 중 하나는 고용문제에서 찾을 수 있다. 이 문제를 설명하기 위해서는 고용율과 실업률의 변화, 산업구조의 급격한 변화와 노동이동의 증가, 중상상지위의 변화를 중심으로 살펴보기로 한다.

먼저 1982년 이후 우리사회의 고용율 및 실업률 추이를 보면, 고용율은 외환위기 이후 최고점에 달한 후 급격히 감소하여 아직 외환위기 이전 수준을 회복하지 못하였음을 알 수 있다. 그리고 실업률은 2000년 이후 급

격히 감소하여 외환위기 이전수준을 회복한 것처럼 보인다. 여기서 우리사회는 크게 두 가지 유형의 고용문제에 직면하였음을 알 수 있다. 하나는 노동수요가 충분하지 않다는 점이며, 낮은 실업률의 이면에 저임금과 고용불안의 일자리가 증가하는 현상들이다.



자료: 통계청, KOSIS

먼저 노동수요와 관련해서는 산업에 따라 상이한 경향이 나타남을 알 수 있다. 아래 표는 2000년~2007년까지의 기간 중, 산업부문별로 일자리가 감소한 부문과 증가한 부문을 보여주고 있다. 해당 기간 중 일자리 비율이 감소한 부문은 농업→제조업→도소매업 순이고, 일자리 비율이 증가한 부문은 사업서비스업과 개인서비스업 그리고 보건복지서비스사업 순으로 나타나고 있다. 사업서비스분야에서 약 83만5천개, 교육서비스 분야에 496천개, 개인서비스분야에서 467천개의 일자리가 창출된 것이다. 이는 탈산업화가 진행되고 있음을 말해주는 것이다.

<표 2- 1> 산업간 취업자 비중의 변화

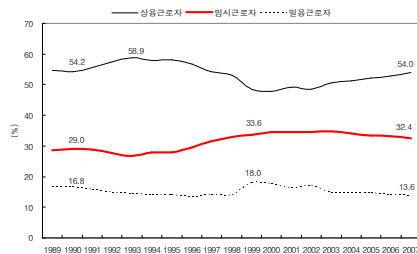
	2000(A)	2007(B)	A → B	
			변화(%)	증감(천명)
A.농업 및 임업	10.2	7.1	-3.1	-492
B.어업	0.4	0.2	-0.1	-25
C.광업	0.1	0.1	0.0	1
D.제조업	20.3	17.6	-2.7	-174
E.전기가스수도사업	0.3	0.4	0.1	22
F.건설업	7.5	7.9	0.4	270
G.도소매업	18.1	15.7	-2.4	-156
H.숙박음식점업	9.1	8.7	-0.3	130
I.운수업	5.0	5.2	0.1	146
J.통신업	0.9	1.2	0.3	92
K.금융보험업	3.6	3.5	-0.1	57
L.부동산/임대업	1.7	2.2	0.5	154
M.사업서비스업	4.8	7.9	3.1	835
N.행정/국방/사회보장	3.6	3.4	-0.2	39
O.교육서비스업	5.6	7.2	1.6	496
P.보건복지사업	2.0	3.2	1.2	317
Q.오락/문화/운동	1.7	2.1	0.4	128
R.수리/개인서비스	4.2	5.8	1.6	467
S.가사서비스업	0.9	0.7	-0.2	-25
T.국제 및 외국기관	0.1	0.1	0.0	-4

자료: 통계청, KOSIS

우리사회는 현재 심각한 수준의 ‘저임금·고용불안’ 문제에 직면하고 있다. 그리고 이러한 문제가 나타나는 원인은 구조적인 측면과 정책적인 측면으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 구조적 원인으로는 에스핑-앤더슨(G. Esping-Andersen)이나 이버슨(I. Iversen)이 지적하는 것처럼, 서비스부문 취업자가 증가함에 따라 저임금과 고용불안, 소득불평등과 빈곤율 등이 증가하는 경향을 나타내고 있다는 점이다. 정책적으로는 노동유연화에 우호적인 정책이 실시되고 있는 것이다. 물론 이는 엄밀한 의미에서 노동시장의 이원화 경향을 나타내는 것으로 해석되기도 한다. 즉, 대규모 사업장

의 상용직 근로자들은 상대적으로 높은 임금과 고용안정을 누리는 반면, 영세사업장의 근로자들은 낮은 임금 그리고/또는 고용불안에 노출되어 있기 때문이다. 아래 그림은 1989년 이후 상용직, 임시직, 일용직 근로자의 비중변화를 보여주고 있다.

[그림 2- 4] 임금근로자의 종사상지위별 비중 변화

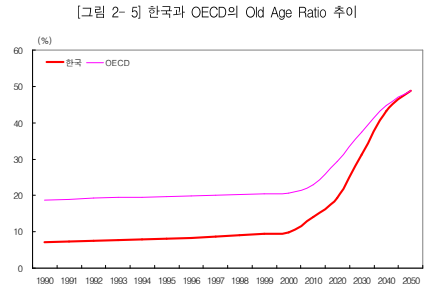


자료: 통계청, KOSIS

위에 언급한 산업구조의 변화(서비스업 중심의 일자리 창출)와 고용불안의 심화는 현재 우리사회의 핵심적인 고용문제라고 말할 수 있다. 그리고 이것은 본 연구에서 주목하고 있는, 근로빈곤층을 야기하는 근본적인 원인이라고 말할 수 있다. 양질의 일자리가 창출되지 않으며, 고용지위의 불안정성 증가는 점차 많은 취업자를 빈곤층으로 내 모는 경향이 있는 것이다.

3. 인구가족구조의 변화

여기서는 빈곤율의 증감에 영향을 미치는 요인으로, 고령화 추세에 대해 살펴보고자 한다. 아래 그림은 우리사회에서 고령화가 매우 빠르게 진행되고 있다는 점을 보여준다. 통계청은 2006년 11월 과거에 발표한 인구 추계치를 재개정하였으며, 이에 따르면 한국은 2018년부터 인구가 감소하고, 2018년부터 65세 이상 노인인구의 비중이 14%를 넘는 고령사회에 진입하며, 2026년에는 노인인구의 비중이 20%를 넘는 초고령사회에 진입할 것으로 예상된다.



자료: 통계청, KOSIS

그리고 인구고령화는 향후 지속적으로 빈곤율 증가에 영향을 미치게 될 것이다. 물론 국민연금금을 받는 노인인구의 비중이 증가함에 따라 그 영향은 적어지게 되겠지만, 현재 국민연금 가입률이 낮고, 향후 급여를 받더라도

도 급여수준이 낮아 빈곤상태에 놓이게 될 노인인구가 존재한다는 점을 감안하면, 빈곤율 증가에 미치는 영향은 상당기간 지속될 것으로 예상된다. 이는 노인의 빈곤문제를 해결하기 위한 정책적 접근이 필요하다는 것을 의미한다.

서구 복지국가는 연금제도가 성숙되어 있어 노인인구 중 빈곤문제를 경험하는 집단의 규모가 작다. 그리고 노인빈곤층의 규모가 작다는 것은 이들을 공공부조제도로 보호하는 데 재정적 부담이 크지 않다는 것을 의미한다. 이 점에서 노인빈곤층에 대한 소득보장이 보편적 소득보장제도로 발전하는 데 큰 어려움이 없었던 것이다. 하지만 현재 우리사회가 처한 상황은 이와 다르다. 현재 노인인구 중 연금급여를 받는 인구가 적고, 그만큼 노인빈곤층의 규모가 커서 그에 따른 지출부담이 크기 때문이다.

이는 우리사회의 경우, 고령화 추세에 따라 빠르게 증가하는 노인빈곤문제를 해결하기 위한 정책설계에 신중해야 한다는 것을 의미한다. 달리 표현하면, 노인인구 전체에 대한 보편적 수당이나 연금을 구상하는 것은 재정적으로 매우 큰 부담을 동반한다는 점에서 점진적으로 대상을 확대하는 접근방식을 취할 필요가 있는 것이다. 재정여건을 감안하여 저소득층 노인부터 단계적으로 소득보장을 내실화 해야 하는 것이다.

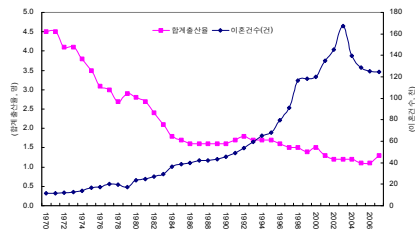
최근 도입된 기초노령연금제도는 우리 사회보장제도 전반에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 판단된다. 노후소득보장과 관련하여 단기적으로는 노인빈곤층의 규모를 축소하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것이고, 장기적으로는 보편적 노후소득보장제도를 구축하는 초석이 될 수 있을 것이다. 그리고 빈곤정책 일반과 관련해서 현재 기초보장제도에 집중되어 있는 소득보장정책의 외연을 확대하는 중요한 기능을 하게 될 것이다.

또한 우리사회에서 빈곤율 증가에 영향을 미치는 또 다른 사회적 요인 중 하나는 가족구조의 변화이다. 이와 관련해서, 최근 우리사회에 1~2인 가구의 비중이 빠르게 증가하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 1인 가

구는 1990년 전체 가구의 9.0%에서 2005년에는 20%로 증가하였으며, 2인 가구 또한 13.8%에서 22.0%로 증가하였다. 이러한 추세를 반영하듯, 평균 가구원수는 1990년 3.8인에서 2005년 2.9인으로 급격하게 감소하였다.

그리고 출산율이 저하되고 이혼율이 증가하고 있다는 점 또한 주목해야 할 점이다. 이는 앞서 언급한 가족규모의 변화와 맞물려 전통적으로 우리 사회를 지탱해왔던 사적 안전망이 약화되고 있음을 시사하는 것으로 이해할 수 있다. 달리 표현하면, 1인 가구의 빠른 증가추세와 전통적 가족관계의 약화는 사적안전망에 의존하는 과거의 정책에서 벗어나, 공적 사회보장체계를 강화하는 전략을 모색해야 한다는 것을 의미한다.

[그림 2- 6] 합계출산율과 이혼율 추이



자료: 통계청, Kosis

앞서 언급했던 노인빈곤층의 증가와 가족구조의 변화 그리고 전통적 가족관계의 약화 등은 향후 사회정책이 과거의 문화적 전통만을 강조하는 단계에서 벗어나 전향적으로 공적 사회보장체계를 확충하는 노력을 기울여야 한다는 것을 의미한다. 좀더 구체적으로 언급하면, 이러한 인구가족

구조의 변화는 크게 두 가지 측면에서 복지정책의 변화를 요구하는 것으로 해석할 수 있다. 첫째, 고령화 문제에 대응하기 위해 일차적으로 개편해야 할 것은 소득보장체계의 구축문제이다. 그것은 연금제도나 보편적 수당을 확대하기 힘든 상황에서 기존 공공부조제도의 수급기준을 완화하는 조치가 필요하다는 것을 의미한다. 부양의무자 기준의 점진적 폐지를 검토해야 하는 것도 이러한 맥락에서이다. 그리고 기초노령연금제도는 기초보장제도의 한계를 보완하는 중요한 역할을 하는 것으로 이해할 수 있다. 둘째, 고령화와 저출산 문제에 대응하는 차원에서 사회서비스의 확대가 필요하다는 점을 시사한다. 그것은 돌봄서비스(Care Services)의 확대를 의미한다. 그리고 이는 빈곤층에 대해서도 사회서비스의 공급확대가 필요하다는 것을 의미한다.

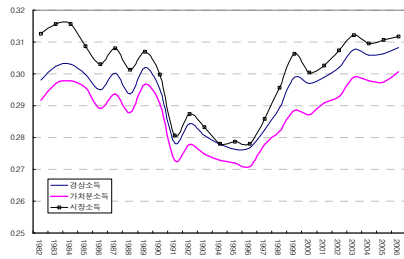
제3절 소득불평등과 빈곤실태

1. 소득불평등의 심화

우리사회는 1980년대 중반 이후 각종 경제지표가 크게 개선되면서 소득불평등이 완화되는 경향을 나타내었다. 그리고 이러한 추세는 1997년 경제위기에 직면할 때까지 지속되었다. 하지만 경제위기를 기점으로 소득불평등이 심화되는 현상이 나타나고 있으며, 그 정도는 최근 들어 더욱 악화되는 것으로 나타나고 있다.

아래 그림에서 시장소득 기준으로 매우 높은 소득불평등도는 2000년 이후 정부의 재정지원 등을 통해 부분적으로 완화되는 경향을 보여주었다. 하지만 그것은 조세 등을 통해 상대적으로 큰 폭으로 개선되는 것을 알 수 있다. 달리 표현하면, 소득불평등은 정부의 재정지원을 통해 완화되는 크기보다 조세 등을 통해 완화되는 크기가 훨씬 큰 것이다.

[그림 2- 7] 1982년 이후 한국사회의 소득불평등 추이



자료: 통계청, 도시가계 및 전국가계조사자료 각년도 원자료

2. 빈곤율의 추이와 전망

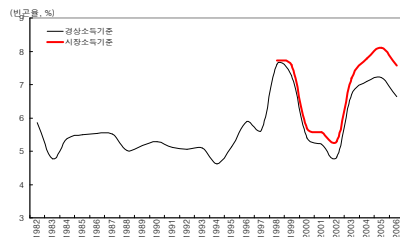
이제 중위소득의 40%를 빈곤선으로 활용하여 빈곤층의 규모가 어떻게 변화하였는지 살펴보기로 한다. 아래 그림은 1997년과 2003년이라는 두 시점에 빈곤율이 큰 폭으로 증가하는 추세가 나타났음을 보여준다. 여기서 주목해야 할 점은 1997년과 2003년의 빈곤율 증가가 각기 어떠한 원인에 의해 나타났는가 하는 점이다. 특히 2003년의 빈곤율 증가는 2000년~2002년까지 빈곤율이 급격하게 감소한 이후에 나타난 것이라는 점에서 그 원인이 무엇인지 분석이 필요할 것이다.²⁾

2) 아래 그림은 도시지역 2인 가구 이상의 임금근로자 가구를 대상으로 빈곤율을 추정한 것이라는 점에서 매우 제한적인 자료를 언급해두고자 한다. 달리 표현하면,

선행연구 결과에 따르면, 1997년 직후의 빈곤율 증가는 금리인상, 기업 부도, 정리해고에 따른 대량실업에 기인한 것으로 판단되며, 2003년 이후의 빈곤율 증가는 ‘저임금·고용불안’ 심화, 경기침체 그리고 신용대란 등에 따른 것으로 판단된다. 그 밖에도 가족구조의 변화로 1인 가구의 비중이 증가하고 있다는 점 또한 주목해야 할 점이다. 여기서 흥미로운 것은 2003년 이후 빈곤율 증가는 실업문제보다 저임금과 고용불안에 의존하고 있다는 점이다.

빈곤문제에 대한 정책효과와 관련해서는 시장소득 빈곤율과 경상소득 빈곤율을 비교함으로써 추정이 가능할 것이다. 아래 그림은 2003년 이후 정부의 빈곤층 대상 복지지출 확대 등이 빈곤율 감소에 일정 정도의 영향을 미쳤다는 것을 말해준다.

[그림 2- 8] 1982년 이후 한국사회의 빈곤율 추이



주: 각 소득 중위 값의 40%를 빈곤선으로 활용하여 추정
자료: 통계청, 도시가계 및 전국가계조사자료 각년도 원자료

자영업자가구 및 미취업자가구는 분석에서 제외되었으며, 이들에게서 발생한 충격을 반영하지 않고 있는 것이다.

위의 그림은 빈곤율의 시계열적 변화를 보여주는 반면에 전체 인구집단을 대상으로 빈곤율을 나타낸 것이 아니라는 한계가 있다. 따라서 전체 인구를 대상으로 추정된 빈곤율을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 최저생계비와 유사한 수준의 소득인 중위 값의 40%를 활용하면, 시장소득 기준으로는 빈곤율이 약 11.82%에 이르며, 경상소득 기준으로는 약 10.85%, 가처분소득 기준으로는 약 10.69%로 나타나는 것을 알 수 있다. 여기서 시장소득이 기초보장제도가 활용하는 실제소득과 유사하다는 점을 감안하면, 약 550만 명이 소득기준을 충족시키는 것으로 해석할 수 있다. 물론 현 기초보장제도는 재산의 소득환산을 통해 실제소득을 다소 높여 잡는다는 점을 감안하면, 실제 소득기준을 충족시키는 빈곤층의 규모는 소폭 감소할 것이다.

아래 표는 2006년 통계청 데이터를 토대로 소득유형별·빈곤수준별 빈곤율을 보여주고 있다. 이 표에서 A-B는 공공부조제도를 통한 소득이전의 빈곤감소효과를 나타내며, B-C는 조세 등에 의한 빈곤감소효과를 나타내는 것이며, A-C는 사회보장제도에 의한 총 빈곤감소효과를 나타낸다. 이 표가 의미하는 것은 적어도 2006년 시점에서 빈곤율 감소에 큰 영향을 미치는 것은 공공부조의 각종 소득이전이라는 점이다. 이는 정책수단의 선택이 빈곤감소라는 정책목표를 달성함에 있어 매우 중요하다는 점을 의미하는 것이다.

<표 2- 2> 2006년 소득유형별·빈곤선 수준별 빈곤율

	시장소득 (A)	경상소득 (B)	가처분소득 (C)	A-B	B-C	A-C
중위40	11.82	10.85	10.69	0.97	0.16	1.13
중위50	16.41	15.44	15.3	0.97	0.14	1.11
중위60	22.07	21.26	21.2	0.81	0.06	0.87

자료: 통계청, 2006년 전국가계조사자료 원자료

3. 빈곤의 동태적 특성

지난 수년간 국내 빈곤연구에서 가장 주목받는 주제는 빈곤의 동태성에 관한 것이었다. 이는 정책적 관점에서 빈곤층의 연간규모와 특성을 파악하는 방식에서 일정 기간 중 빈곤을 경험하는 가구의 특성과 빈곤원인을 파악하는 방식으로 관심이 진화하고 있음을 말해준다. 그리고 이러한 방식에 따른 분석결과는 빈곤정책을 개편하거나 보완하는 데 매우 중요한 의미를 갖는다.

이러한 방식에 따라 진행된 최근의 연구결과에 따르면, 2003년~2005년 3년간 1분기 이상 빈곤을 경험한 적이 있는 가구의 규모는 전체 가구의 35.1%에 이르는 것으로 추정된다(한국보건사회연구원, 2007). 그리고 전체 빈곤경험가구를 빈곤경험 횟수를 중심으로 유형화하면, 계속빈곤층(4.1%)보다 반복빈곤층(16.1%)과 일시빈곤층(14.9%)의 비중이 크다는 점을 알 수 있다. 물론 이 분석결과는 1인 가구를 제외한 분석결과라는 점에서 계속빈곤층의 규모가 파소 추정된 것으로 해석해야 한다. 그럼에도 불구하고 이러한 분석결과는 빈곤문제에 대한 정책적 접근에 있어 반복적으로 빈곤선을 넘나드는 계층에 대한 관심이 필요하다는 것을 말해준다.

<표 2- 3> 2003년~2005년 빈곤경험가구의 유형별 분포

	빈곤무경험 가구	일시빈곤 가구	반복빈곤 가구	계속빈곤 가구	계
빈곤율	64.9%	14.9%	16.1%	4.1%	100.0%

주: 이 분석결과는 2003년~2005년 전국가계조사자료의 패널화된 데이터를 토대로 추정되었으며, 경상소득 중위 값의 50%를 빈곤선으로 활용하였음.
자료: 한국보건사회연구원(2007), 「빈곤의 동태적 특성 연구

현재 기초보장제도는 설계과정에서 근로빈곤층의 근로유인방안을 설계하였으나, 이는 소득과약과 재원 등의 이유로 적용되지 않고 있다. 더욱이 반복빈곤층의 취업기회 확대를 위한 고용지원 프로그램에 대한 투자 또한 미미한 상황이다. 이 점을 감안하면, 향후 기초보장제도는 이들 반복빈곤층을 고려한 제도설계와 근로유인을 촉진할 수 있는 정책 프로그램 설계에 주력할 필요가 있다 하겠다.

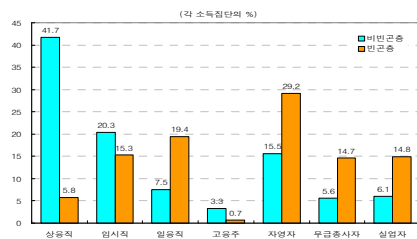
제4절 근로빈곤층 문제의 심화

1. 빈곤층의 고용실태

1997년 외환위기 이후 우리사회에서 빈곤을 증가에 가장 큰 영향을 미치고 있는 요인은 저임금과 고용불안이라고 말해도 무방할 것이다. 물론 장기실업 또한 빈곤을 증가에 중요한 영향을 미치고 있지만, 그 규모는 취업빈곤층에 비해 적은 규모이다. 그리고 이들은 경기변동이나 노동수요 증가에 대한 민감도가 떨어진다. 이 점에서 최근 우리사회가 주목해야 할 집단은 취업과 실업을 반복하는 집단이라고 이해해야 할 것이다.

전체 경제활동인구를 소득계층에 따라 빈곤층과 비빈곤층으로 구분한 뒤 각 소득계층의 종사상지위를 살펴보면, 아래 표와 같은 결과를 얻을 수 있다. 이 표에 따르면, 임금근로자 비중은 빈곤층과 비빈곤층 간에 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 즉, 상용직 임금근로자는 빈곤층이 될 확률이 매우 낮고, 일용직 근로자는 빈곤층으로 전락할 개연성이 매우 높은 것이다. 그리고 자영업자의 경우에도 빈곤층으로 전락할 개연성이 매우 높다는 점을 알 수 있다. 이는 고령의 영세자영업자가 상당수 분포하고 있음을 반영하는 것이다. 따라서 취업빈곤층의 연령을 통제하면, 근로연령집단 중 자영업자의 비중은 크게 감소하는 경향을 나타내게 된다.

[그림 2-9] 경제활동인구의 소득계층별·종사지위별 분포



하지만 현재 취업하고 있는 빈곤층이라고 해서 모두 근로활동을 장려해야 할 집단이라고 말할 수는 없다. 예를 들어, 정부로부터 지원을 받을 수 없어 근로에 임하고 있는 노인 취업자나 장애인 취업자에 대해서는 단순히 취업을 장려하기 힘든 것이다. 이들에 대해서는 별도의 보호된 시장을 형성하고 근로활동을 통한 수익증대보다 사회참여를 촉진하는 방안을 강구해야 하는 것이다.

이러한 맥락에서 취업빈곤층에 대한 정의는 근로능력을 가진 빈곤층으로 범주를 바꿀 필요가 있다(노대명 외, 2004). 그 이유는 정작 취업하고 있지만 취업을 장려하기 힘든 집단이 존재하는 한편, 현재 취업하고 있지 않지만 취업을 장려해야 할 집단이 존재하기 때문이다. 그리고 그것은 취업가능성 또는 취업잠재력을 기준으로 판단해야 할 문제이다. 취업잠재력은 근로능력 유무를 기준으로 판단할 수 있을 것이다. 이 점에서 취업빈곤층을 의미하는 근로빈곤층 개념은 근로능력이 있는 빈곤층, 즉 근로능

력빈곤층(Workable Poor) 개념에 의해 보완되어야 하는 것이다.

2. 취업기간에 따른 근로빈곤층의 규모

여기서는 빈곤층이 연간 취업한 기간을 근거로 근로빈곤층을 유형화하고 각 집단의 분포를 살펴보고자 한다. 이는 실제로 빈곤층 중 얼마나 많은 집단이 노동시장에서 안정적으로 취업하고 있는가를 전체로 정책지원 대상을 포착하는 데 목적이 있다. 이 분석에는 각 개인의 연령이나 근로능력정도에 대한 고려가 포함되지 않는다. 다만, 노동시장에 대한 참여라는 결과를 토대로 빈곤층의 노동시장 밀착도를 파악하고자 하는 것이다.

이 분석에 활용된 데이터는 전국가계조사와 경제활동인구조사의 패널화된 데이터이다.³⁾ 여기서 빈곤선은 경상소득을 가구원수의 계급근으로 균등화한 뒤, 중위 값의 50%를 사용하였다. 그리고 취업기간에 따라 각 집단을 다음과 같이 정의하였다. 지난 1년간 1개월도 일하지 못한 집단을 완전배제집단, 1~6개월을 일한 집단을 부분배제집단, 7~11개월을 일한 집단을 불안정집단, 12개월을 일한 집단을 안정집단으로 구분하였다. 그리고 미국 노동통계청(BLS)의 정의에 따라 근로빈곤층을 지난 1년간의 총 취업기간이 6개월을 초과하는 집단으로 간주하고 그 규모를 추정하였다. 그 결과, 우리사회에서는 전체 빈곤층의 37.1%가 근로빈곤층으로 추정되는 것을 알 수 있다. 그리고 부분배제집단이 15.3%이며, 완전배제집단 47.7%로 나타나고 있다.

그리고 취업기간별 집단의 소득분포를 보면, 취업기간이 길어질수록 빈곤층의 비중이 감소하는 것을 알 수 있다. 1년간 1개월도 일하지 않은 집단 중 빈곤층의 비중이 16.9%로 나타나는 데 비해, 12개월을 일한 집단

3) Cross-sectional Data 용으로 조사된 상이한 두 데이터를 패널데이터로 Matching 하는 경우, 기존 가중치를 적용할 수 없다는 점에서 각 데이터의 추정모수의 신뢰도가 매우 낮아진다는 점을 밝혀둔다.

중 빈곤층의 비중은 불과 4.8%에 불과한 것으로 나타나기 때문이다. 이는 우리사회의 근로빈곤층은 고용불안과 밀접한 관련이 있음을 말해주는 것이다.

<표 2- 4> 취업기간 따른 근로빈곤층 규모

(단위: 개인의 %)

취업 개월 수	유형구분	취업기간별 유형의 분포			소득계층별 유형의 분포		
		전체	비빈곤층	빈곤층	전체	비빈곤층	빈곤층
0월	완전배제 집단	100.0	83.1	16.9	28.9	26.8	47.7
1~6월	부분배제 집단	100.0	85.2	14.8	10.5	10.1	15.3
7~11월	불안정 집단	100.0	88.4	11.6	12.6	12.5	14.6
12월	안정집단	100.0	95.2	4.8	47.8	50.6	22.5
합계	-	100.0	89.8	10.2	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2006), 2005년 자활사업 실태조사 보고서에서 인용

3. 근로능력 빈곤층 또는 정책지원의 대상

‘근로능력이 있는 일정 연령대의 빈곤층’이란, ①장애나 만성질환이 없는, ②18세~64세의, ③경제활동인구 및 취업을 희망하는 비경제활동인구라고 조작적으로 정의할 수 있다. 참고로 여기서 빈곤층은 중위소득의 50%로 정의하였다. 그리고 이 개념은 엄밀히 말해서 근로능력 유무만을 고려하는 것이 아니라, 취업가능성을 고려한 개념이다. 현재 본인이 경제활동참여가 힘들어 비경제활동인구로 분류되어 있으나, 몇 가지 서비스를 제공하면 취업이 가능하며 취업의사를 가진 집단을 포함하고 있기 때문이다. 특히 이 개념은 ‘감춰진 노동인구’(Hidden Labor Forces), 즉 비경제활동상태에 있는 여성 미취업인구를 포괄하고 있다.

아래 표는 이러한 조작적 정의에 따라 근로능력 빈곤층의 규모를 추정
한 것이다. 2003년 기준으로 근로능력 빈곤층 규모는 전체 근로능력자의
10.1%로 추정된다.4) 그리고 근로빈곤층 중 임금근로자는 32.4%, 비임금근
로자는 10.6%에 불과하며, 실업자가 9.8%를 차지하고, 비경제활동인구가
47.2%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이 표를 보면, 근로빈곤층 중
가장 규모가 크고 주목해야 할 집단이 47.2%에 달하는 비경제활동인구라
는 점을 알 수 있다. 이는 취업잠재력이 높은 여성 비경제활동인구가 크
게 증가함에 따라 전체 비중이 변화한 것으로, 향후 근로빈곤층 지원정책
에서 이들 집단에 초점을 둔 정책개발이 필요하다는 점을 시사한다.

<표 2- 5> 근로능력 빈곤층의 규모(2003년 시점)
(단위: 전체 인구의 %)

		취업상태별 빈곤층의 %			소득계층별 총사집단의 %		
		비빈곤	빈곤	전 체	비빈곤	빈곤	전 체
임금 근로자	소 계	92.7	7.3	100.0	46.1	32.4	44.7
	상용직	98.1	1.9	100.0	29.9	5.2	27.4
	임시직	88.4	11.6	100.0	9.4	10.9	9.5
	일용직	78.9	21.1	100.0	6.8	16.2	7.8
비임금 근로자	소 계	92.3	7.7	100.0	14.3	10.6	13.9
	고용주	97.1	2.9	100.0	1.9	0.5	1.8
	자영자	91.9	8.1	100.0	9.5	7.5	9.3
	무급종사 자	90.8	9.2	100.0	2.9	2.6	2.8
미취업자	소 계	86.1	13.9	100.0	39.6	57.1	41.3
	실업자	68.1	31.9	100.0	2.4	9.8	3.1
	비경제활 인구	87.5	12.5	100.0	37.2	47.2	38.2
전 체		89.9	10.1	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 『국민생활실태조사』, 2004년; 한국보건사회연구원
(2006), 2005년 자활사업 실태조사 보고서에서 인용

4) 근로능력빈곤층이 전체 빈곤층에서 차지하는 비중은 약 30%에 이르는 것으로 추
정된다(노태명 외, 2004).

그리고 국민생활실태조사 원자료를 토대로 추정한 근로능력 빈곤층 규
모는 2005년 자활조사 데이터를 토대로 추정된 규모와 비교해도 큰 차이
를 보이지 않는다. 자활조사 데이터에 따르면, 전체 근로능력자의 9.9%가
근로빈곤층으로 추정된다는 것을 알 수 있다. 이는 위의 국민생활실태조
사에 근거한 추정치와 매우 유사한 수준이라고 말할 수 있다. 이는 두 데
이터가 거의 동일한 표본구성 및 조사방식에 따라 이루어졌다는 점에서
쉽게 이해할 수 있다. 달리 표현하면, 서로 다른 시점에 실시된 조사를 통
해서도 근로능력 기준 근로빈곤층의 규모는 거의 유사하게 추정된다는 것
은 이 수치의 안정성을 의미하는 것이다.

제5절 재산불평등과 자산형성

1. 왜 재산문제인가

이론적으로 재산은 소득의 축적된 형태이며, 빈곤문제와 관련해서는 빈
곤의 위험을 예방하는 안전장치로서의 역할을 한다. 즉, 재산이 일정 수준
축적된 가구의 경우, 소득의 일시적 감소에도 큰 충격을 받지 않을 수 있
기 때문이다. 이러한 의미에서 재산이란 빈곤쿠션(Poverty Cushion)으로
불리기도 한다. 이것이 왜 재산형성 문제가 중요한 쟁점인가를 말해주는
것이다.

하지만 재산은 그 목적에 따라 다른 역할이 강조되기도 한다. 가장 대
표적인 것이 점유하고 있는 주거재산이다. 주거재산은 재산 일반과 마한
가지로 소득의 축적된 형태이며, 다시 소득으로 전환되기도 한다. 그리고
그것은 부를 축적하는 유력한 수단이기도 하다. 하지만 주거란 인간에게
필수적인 사적공간을 의미한다는 점에서 단순히 금전으로 환원되기 힘든

가치를 갖기도 한다. 바슐라르(G. Bachelard)의 표현처럼, 주거란 존재의 거처인 것이다. 이는 최근처럼 주택을 부의 증식수단으로 간주하는 세대 속에서 공허한 이야기처럼 들릴 수 있다. 하지만 주거재산은 사회체계의 생산과 재생산을 위해, 그리고 개인과 가구의 안정적 삶을 위해 매우 중요하며, 금전적 가치가 아닌 다른 가치를 달아야 하는 어떤 것이다.

사회정책의 차원에서는 왜 사람들이 재산을 형성하는지 구체적으로 고민할 필요가 있다. 재산형성은 또 다른 재산을 형성하는 수단이기도 하지만, 궁극적으로는 안정적 삶을 마련하는 데 그 목적이 있다. 빈곤의 위험에서 자신을 지키고, 가족에게 안정된 주거를 마련하는 토대가 되기 때문이다. 이러한 의미에서 '금융정책'이 아닌 '복지정책' 차원에서의 재산형성이란 가치적인 것이라는 점을 강조해야 할 것이다.

2. 재산불평등 문제의 심각성

여기서는 2006년 전국자산조사 데이터를 토대로 그 실태를 살펴보기로 한다. 먼저 재산의 유형과 관련해서 언급하면, 총재산이란 부채를 포함하는 재산이며, 순재산이란 총재산에서 부채를 제외한 재산을 지칭한다. 물론 부채를 포함한 총재산이 각 개인의 능력 또는 잠재력(부채상환능력)을 포함한 것으로 해석할 수도 있을 것이다.⁵⁾ 하지만 빈곤층에 대한 소득보장 및 자산형성이라는 관점에서 지원을 하는 경우에는 순재산 개념을 활용하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

먼저 총재산과 순재산을 기준으로 재산불평등의 정도를 추정해 보면, 아래 표와 같다. 먼저 총재산 기준 전체가구의 지니계수는 0.6041로 추정된다. 이를 근로자가구와 비임금가구, 기타가구(비취업가구)로 구분하여

5) 재산문제와 관련하여 부채 또한 재산이라고 인식할 수 있는 이유는 부동산이나 유가증권처럼 시장가격이 지속적으로 변화하고, 부채가 있다 하더라도 가격상승을 통해 부채를 상쇄할 수 있는 투자의 기능을 하기 때문일 것이다.

살펴보면, 기타가구의 지니계수가 가장 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 그리고 이러한 경향성은 순재산을 기준으로 하더라도 크게 다르지 않다. 각 집단의 소득기준 지니계수를 보면, 그것은 대략 재산기준 지니계수의 절반에 해당하는 수준임을 알 수 있다. 하지만 이 수치와 관련해서 해석에 주의할 필요가 있다. 그것은 대부분의 국가에서 재산기준 지니계수가 소득기준 지니계수보다 높게 나타나고 있다는 점을 감안해야 한다는 것을 의미한다. 달리 표현하면, 이것이 우리사회만의 고유한 문제가 아니라는 점을 의미하는 것이다.

<표 2- 6> 한국사회의 재산 불평등(2006년)

	재산불평등		소득불평등
	총재산	순재산	
▲ 지니계수	.6041	.6368	.3204
근로자가구	.5686	.6065	.2761
비임금가구	.5923	.6248	.3455
기타가구	.6786	.6938	.3960

자료: 통계청(2007), 전국자산조사 원자료; 한국보건사회연구원(2006), 2005년 저소득층 생활실태조사 보고서에서 인용

하지만 지난 수년간 재산불평등이 확대된 원인으로는 흔히 부동산가격 급등에 따라 이미 일정규모의 재산을 보유한 집단과 그렇지 않은 집단간의 격차가 더욱 확대되었을 개연성을 고민할 필요가 있다. 이러한 해석은 최근의 경험을 통해 보더라도 쉽게 이해할 수 있다. 그렇다면 재산불평등의 추이와 관련해서는 어떻게 설명할 수 있는가. 아래 표는 2002년과 2005년 두 시점에 걸쳐 재산불평등의 변화를 나타낸 것이다. 이 자료에 따르면, 총재산과 순재산을 기준으로 전반적으로 재산불평등이 확대되고 있음을 알 수 있다.

<표 2- 7> 2002년과 2005년의 재산유형별 지니계수

	2002년	2005년	격 차
총 재 산	0.5727	0.6230	0.0503
순 재 산	0.5732	0.6375	0.0643
주거재산	0.4924	0.5312	0.0388

자료: 한국보건사회연구원(2006), 2005년 저소득층 자활사업 실태조사 보고서에서 인용

3. 재산빈곤과 재산형성

학술적으로 재산빈곤이라는 표현이 성립할 수 있는가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 그것은 빈곤이라는 표현자체가 소득빈곤이라는 의미를 강하게 띠고 있으며, 재산은 소득의 누적된 형태라는 점에서 충분히 이해할 수 있는 이견인 것이다. 하지만 재산빈곤(Asset Poverty)이라는 표현은 소득기준 빈곤개념이나 소득으로 환산하는 방식을 통한 빈곤개념이 포괄하지 못하는 중요한 의미를 가질 수 있다.

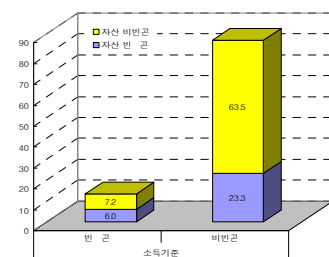
재산 중 어떤 재산은 주로 소득을 산출하는 역할을 하며, 어떤 재산은 주로 삶을 부양하는 역할을 한다. 그리고 각 재산의 크기는 해당 가구의 소득과 삶에 중요한 영향을 미친다. 이는 재산의 구성에 대한 개인의 선택을 지나치게 강조한 나머지, 각각의 재산이 갖는 의미와 그로 인한 삶의 불균형 문제를 소홀히 하는 것은 바람직하지 않다는 점을 말해준다.

이러한 의미에서 여기서는 재산의 상대적 크기를 나타내는 재산빈곤 문제를 살펴보고자 한다. 아래 그림은 중위 값의 50%를 빈곤선으로 설정한 뒤, 자산빈곤과 소득빈곤이 어떻게 중첩되는가를 나타낸 것이다. 전체 빈곤가구를 13.2%로 간주하는 경우, 그 중 절반이 넘는 6.0%만이 자산빈곤가구임을 알 수 있다. 그리고 소득기준으로는 빈곤하지 않지만, 자산이 중위 값의 50%이하인 가구의 비율은 전체 가구의 23.3%를 차지하고 있다.

이는 자산빈곤층 중 상당수는 소득은 일정 수준을 유지하고 있으나, 자산 기반이 취약하여 정기간 실업상태에 빠질 경우, 신속하게 빈곤에 노출될 위험성이 크다는 것을 말해준다.

이러한 분석결과를 빈곤층에 대한 재산형성 지원정책이 어떠한 방향으로 이루어져야 하는가에 대한 중요한 시사점을 안겨준다. 먼저 소득빈곤과 재산빈곤이 중첩된 집단에 대해서는 주거복지정책이 우선되어야 할 것이다. 물론 이들 집단을 대상으로 재산형성지원정책을 추진할 수 있다. 하지만 그것은 최소한의 주거안정을 전제로 이루어져야 할 것이다. 이어 소득이 빈곤하지 않지만 재산이 충분히 형성되지 않은 집단이야말로 재산형성지원정책의 target 집단이라고 말할 수 있다. 이들은 물리적으로도 재산형성이 가능하며, 복지정책이 아닌 조세정책과 금융정책을 통해서도 지원이 용이하기 때문이다.

[그림 2-10] 소득 및 재산 중위 50% 기준 소득빈곤과 자산빈곤



자료: 한국보건사회연구원(2006), 「2005년 저소득층 자활사업 실태조사」

제6절 소결

2008년 우리사회가 직면하고 있는 문제는 세계화로 인해 개방된 경제환경 속에서 충분한 성장이 이루어지지 않고, 그나마 양질의 일자리 창출에 대한 전망 또한 불투명하다는 점이다. 그리고 인구가족구조의 변화는 우리사회가 향후 부담해야 할 중요한 문제를 예고하고 있다. 이러한 상황에서 경제정책, 고용정책, 복지정책 차원에서 새로운 균형을 찾을 수 있는 전략을 모색하는 일은 매우 중요하다.

그리고 기초보장제도 또한 이러한 전반적 변화에 맞게 증장기적인 변화를 모색할 필요가 있다. 특히 고용문제와 관련성 하에서 그 역할을 재설계해야 할 것이다. 산업구조변화에 따라 노동이동이 증가하고 이 과정에서 저임금과 고용불안문제가 확산되며, 이것이 소득불평등 심화와 빈곤을 증가로 나타나는 상황에서 그 역할을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제를 고민해야 하는 것이다.

물론 기초보장제도는 적극적 노동시장정책, 사회보형제도, 공공부조제도, 사회서비스 공급정책 등 제반 정책과의 관련성 하에서 그 역할을 설정해야 한다. 하지만 뒤에 언급하게 될 것처럼, 충분한 노동수요가 없는 상황에서 저임금·고용불안 문제가 지속되고, 사회보형제도가 가입대상을 확대하는 데 한계가 있는 상황에서 공공부조제도의 역할은 매우 중요하다고 할 것이다. 이는 공공부조제도의 역할 재구성이라는 맥락에서 기초보장제도의 개편논의가 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

제3장 사회보장제도의 발전방향

제1절 문제제기

여기서는 21세기 경제·사회적 환경변화에 따라 한국 사회보장제도 또는 복지체제가 어떠한 문제에 직면해 있으며, 어떠한 대응방향을 모색해야 하는지, 그리고 이러한 종합적인 대응전략 속에서 기초보장제도의 개편방향을 어떠한 관련성을 가져야 하는지 언급하기로 한다.

이 장은 크게 네 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 한국 복지국가체제의 성격을 논하는 것이다. 지금까지 한국 복지국가의 성격에 대해서는 다양한 논의가 존재하였으나, 지금까지 논의되어 왔던 복지체제 유형과 관련지어 특정한 형태로 해석하는 문제와 관련해서는 합의를 도출할 수 없었다. 따라서 여기서는 이 문제와 관련해서 한국 복지국가의 성격에 대한 논의를 간단히 정리하고자 한다. 둘째, 최근의 경제·사회적 환경변화와 관련해서 복지체제가 어떠한 압력을 받고 있으며, 이에 대응하는 정책적 기조는 어떠한가 하는가의 문제를 살펴보고자 한다. 이는 복지축소의 압력이 존재하는 상황에서 우리사회가 처한 특수성과 그에 따른 전략적 함의를 모색하는 데 목적이 있다. 셋째, 한국 사회보장제도는 구체적으로 어떠한 정책에 초점을 두는 선택과 집중을 해야 하는가에 대해 언급하고자 한다. 이는 지난 수년간 사회보장제도를 강화함에 있어 어떠한 관점에서 어떠한 정책을 강화할 것인가에 대한 충분한 성찰이 부족했음을 전제한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 끝으로 사회보장제도 개편전략과 관련해서 기초보장제도의 역할에 대해 간략하게 언급하고자 한다.

제2절 개념에 대한 검토

1. 복지체제에 대한 유형화

복지체제 유형화에 대한 최초의 논의는 Wilensky & Lebeaux의 연구(1958)를 들 수 있다. 이들은 복지국가 유형화와 관련해서 잔여적 모델(residual model)과 제도적 모델(institutional model)로의 구분을 시도하였으며, 이후 복지체제 연구에서 많이 회자되는 이론적 근거를 제시한 것으로 평가받고 있다. 그리고 좀더 구체화된 연구로는 Titmuss의 연구(1974)를 들 수 있다. 그는 복지체제의 이념형(ideal type)을 세 가지로 구분하고 있다. 그것은 잔여적 복지모델(residual welfare model), 산업적 성과·효율성 모델(industrial achievement - performance model), 그리고 제도적 재분배 모델(institutional - redistributive model)이다.

하지만 1990년대 초반 복지체제 유형화 작업과 관련해서 가장 영향력 있는 연구는 에스핑-앤더슨(G. Esping-Andersen)의 1990년 저작이라고 말할 수 있다. 특히 탈상품화(de-commodification)를 복지체제 유형화의 새로운 기준으로 끌어들이겠다는 점은 매우 신선하게 받아들여졌다. 그는 서구 국가들의 복지체제 또는 복지국가체제를 크게 세 가지 유형으로 구분하였다 : 보수주의체제(conservative regime), 자유주의체제(liberal regime), 사회민주주의체제(social democratic regime). 그리고 이러한 유형 구분에 사용한 지표는 탈상품화, 계층화, 국가와 시장의 역할, 후기산업사회 고용 등을 들 수 있다(Esping-Andersen, 1990). 이 연구는 복지체제를 정의함에 있어 다양한 요인을 종합적으로 고려하고 있으며, 그 요인에 대한 계량화 작업의 토대를 제공하고 있다는 점에서 이론적으로 매우 중요한 의미를 갖는다.

그리고 각 복지체제는 다음과 같은 특성을 갖고 있는 것으로 설명된다. 먼저 자유주의적 복지체제는 시장의 역할이 중심적이며, 가족과 국가의

역할을 주변적이다. 그리고 복지국가에서 연대의 방식은 개별적이며, 그것은 시장을 통해 이루어진다. 자연 탈상품화의 정도는 미약하다는 특징을 보인다. 이를 대표하는 국가로 미국을 들 수 있다. 이어 사회민주주의 복지체제는 국가의 역할이 중심적이며, 복지국가의 연대방식은 보편적이고 그것은 국가를 통해 이루어지며 탈상품화의 정도 또한 크다. 이러한 복지체제를 대표하는 국가로는 스웨덴을 들 수 있다. 끝으로 보수적 복지체제는 가족의 역할이 중심적이며, 시장과 국가의 역할은 보조적인 경향을 보인다. 그리고 연대방식에 있어서도 연(緣)조합주의가 강하게 나타나며, 가족을 단위로 연대가 이루어지고 역설적으로 탈상품화의 정도 또한 높게 나타난다. 이러한 복지체제를 대표하는 국가로는 독일과 이탈리아 등을 들 수 있다.

하지만 에스핑-앤더슨의 유형화가 다양한 복지체제가 갖는 특성을 충분히 반영하고 있는가에 대해서는 이견이 존재하고 있다. 그리고 이러한 이견은 1999년 에스핑-앤더슨의 논리적 방어에도 불구하고 지속적으로 제기되고 있다. 물론 그의 유형화론을 지지하는 연구자들은 복지체제의 세 가지 유형이 다양한 혼합형 복지체제(hybrid regime)를 포괄 또는 관통하고 있다는 점을 강조하고, 이를 비판하는 연구자들은 그가 정의하는 복지체제의 세 가지 유형이 이론적, 실천적으로 많은 한계를 갖고 있다는 점에서 이를 보완해야 한다고 주장한다.

Art & Gellissen(2002)은 에스핑-앤더슨의 복지체제 유형화가 갖는 한계를 지적하고 새로운 복지체제 유형화를 제안하는 다양한 연구자들의 주장을 정리하고 있다. 두 저자가 지적하는 에스핑-앤더슨의 복지체제 유형화가 갖는 문제점은 지중해형 복지체제를 저성숙된 대륙형 복지체제로 단순화하고 있다는 점, 호주를 자유주의 복지체제로 분류하고 있다는 점, 사회정책에서의 성(gender)의 문제를 간과하고 있다는 점 등이다. 혼합형 복지체제로서 네덜란드와 스위스의 사례 또한 좀더 세밀한 분석이 필요한 부

분이며, 동아시아국가의 복지체제에 대해서도 적절한 유형화를 제안하지 못하고 있다는 점을 들 수 있다(A. Croissant, 2004; H.-J. Kwon, 2005).

실제로 에스핑-앤더슨의 복지체제 군(群)에 배치된 국가들은 다른 연구자에 의해 상이한 복지체제로 분류되는 경우를 발견할 수 있다. 이는 복지체제 유형화 작업이 이론화 작업으로서 개별 국가의 복지체제를 명확하게 규정하고 그에 따라 발전방향을 모색하는 데 그리 유용하지 않을 수 있다는 것을 암시한다.⁶⁾ 수 십 개의 지표의 값을 더해 나타난 총량을 기준으로 복지체제를 정의하는 작업은 복지기능의 양적 수준이 동일하더라도 목적이나 실질적인 함의가 다른 국가를 동일 복지체제로 분류하는 문제점을 나타내기 때문이다.

2. 한국 복지체제의 성격

한국 복지국가의 성격에 대해서는 지금까지 다양한 주장이 대립하고 있다. 한편에서는 우리 복지국가의 성격을 자유주의 복지체제로 규정하고, 다른 한편에서는 조합주의 복지체제에 가까운 것으로 정의하고 있는 것이다(김연명, 편, 2005). 물론 일각에서는 한국 복지국가를 <혼합형 복지체제>, <동아시아복지체제>, <연(緣)복지> 등으로 규정하기도 하였다. 하지만 그것은 서구 복지체제 유형론으로 설명할 수 없는 국가들을 지칭하는 하나의 가설적 성격을 갖고 있는 것으로 판단된다.

결국 한국 복지국가의 성격을 규정함에 있어 서구 복지체제 유형론이 많은 한계를 갖는다는 점을 지적하지 않을 수 없을 것이다. 많은 연구자들이 차용해 왔던 에스핑-앤더슨(G. Esping-Andersen)의 복지체제 유형론

6) 복지체제 유형화 작업이 경험적 분석에 있어 견고한 것인지에 대해서도 이견이 제시될 수 있을 것이다. 연구자에 따라 사용하는 지표와 자료 그리고 분석방법이 다르다는 것은 복지체제 유형화 논의가 갖는 한계를 잘 말해준다. 특히 분석방법과 관련해서 연구자에 따라 Cluster analysis, Factor analysis, Principal component analysis 등 상이한 방법을 사용하고 있는 것도 고려해야 할 부분이다.

은 탈상품화와 계층화 등의 개념을 통해 복지체제의 발전방향을 시사하는 중요한 기여를 하였으며, 이후의 많은 연구에 중요한 영감을 제공하였지만, 실제로 한국 복지국가의 성격을 규정하는 데는 큰 도움을 주지 못했다고 말할 수 있는 것이다.

이는 크게 두 가지 측면에서 그러하다. 첫째, 현 복지국가 성격을 규정함에 있어 이러한 유형화는 몸에 맞지 않는 옷을 빌려 입은 듯한 느낌을 준다는 점이다. 그것은 서구 복지국가를 대상으로 설정한 유형화 작업을 전혀 성격이 다른 국가들에게 적용할 때, 나타나는 자연스러운 현상인 것이다. 둘째, 앞의 문제와 관련해서 현 복지체제의 성격이 명확하게 규정되지 않음에 따라 향후 어떠한 방향으로 발전전략을 모색해야 하는지에 대해서도 답하기 힘들다는 문제점이 나타나는 것이다.

첫 번째 문제와 관련해서는 다음과 같이 설명할 수 있다. 한국을 비롯한 많은 개발도상국의 연구자들은 에스핑-앤더슨의 복지체제 분류방식을 활용하여 복지국가의 성격을 규정하고자 시도하여 왔으며, 서구 복지체제 유형별 장단점을 고려한 이상적인 복지체제를 ‘구상’할 수 있었다. 하지만 정작 대부분의 국가가 처한 현실은 이러한 유형화를 허용하지 않거나 왜곡시키는 결과를 초래하였다. 달리 표현하면, 개발도상국 대부분은 에스핑-앤더슨의 복지체제 유형이라는 지도상에 위치하지 않았기 때문이다.

이러한 어려움이 강조되는 것은 그럴만한 이유가 있다. 한국의 예를 들더라도 서구 복지체제와 한국을 비교하기에는 많은 어려움이 있다. 1인당 GDP 약 2만불, 수출의존도가 높은 산업구조, OECD 평균에 비해 낮은 사회지출, 유례없이 빠르게 진행되는 고령화, 높은 자영업자 비중, 취약한 정당정치를 특징으로 하는 한국 복지국가는 서구의 복지체제와 비교하는 데 한계가 있기 때문이다.

우리 복지국가의 성격을 규정하는 가장 일반적인 논의는 아래와 같이 정리할 수 있다. ①복지공급의 역활분담과 관련해서 민간부문(가계) 지출

비중이 매우 높다. 이는 OECD 국가 대부분이 공공지출이 전체 사회지출의 80%를 초과하는 것에 비해, 한국은 공공지출 비중이 58.1%에 불과한 것을 통해 확인할 수 있다. ②사회보장제도에서 사회보험제도가 차지하는 비중은 매우 크지만, 사회보험의 가입률 등을 감안하면, 사회보험 중심국가라고 말하기 힘들다. ③복지제도를 통한 탈상품화와 관련해서는 노동시장에서 차지하는 위치에 따라 기초적인 욕구의 결핍을 채워하고 있다는 점에서 높게 평가하기 힘들 것이다. 이러한 기초적인 정보를 토대로 조심스럽게 성격을 규정한다면, 우리 복지국가는 시장소득에 대한 의존도가 크고 공공부조제도 중심이라는 점에서 자유주의적 특성이 상대적으로 강하고, 가족에 대한 의존도가 높고 국가의 책임성이 약하다는 점에서 제한적으로 보수주의적 특성이 가미된 <혼합형 복지국가> 또는 <혼합형 복지체제>라고 정의할 수 있을지 모른다(노대명, 2006).

두 번째 문제와 관련해서, 한국을 비롯한 대부분의 개발도상국들은 현재의 낮은 사회지출 수준과 취약한 사회보장체제를 서구 수준 또는 독자적인 목표에 근접시키기 위한 전략을 어떻게 모색해야 할 것인지 답을 찾기 힘들다는 점을 지적해야 할 것이다. 실제로 한국의 사회지출 수준은 서구 복지국가와 비교할 때 매우 낮아 어떻게 그러한 복지체제에 도달할 것인지에 대한 해답을 찾기는 용이하지 않다.

단적인 예로 지난 수년간 우리사회는 스웨덴의 복지체제나 네덜란드의 복지개혁에 많은 관심을 표명하여 왔다. 하지만 그것은 사회지출 수준의 현격한 격차 외에도 그것을 가능하게 했던 정치적, 경제적, 사회적 환경 측면에서 한계를 노정하는 것이었다. 이는 서구 복지체제가 우리사회가 지향해야 할 목표인가 하는 근본적인 질문부터, 지금 우리가 처한 경제사회적 환경이 서구 복지국가의 형성기의 환경과 동일한가 하는 질문, 그리고 그 목표에 도달하기 위해 현재 어떠한 전략적 선택을 해야 하는가에 이르는 다양한 질문을 제기하는 것이었다.

분명한 것은 서구의 복지체제나 전략적 선택을 그대로 답습할 수 없다는 점이다. 목표 자체에 대해서는 가치의 문제라는 점에서 쟁점화 할 필요가 없을 것이다. 인간이 지향하는 행복한 삶을 실현하기 위한 다양한 제도적 장치란 보편적 가치를 갖는 것이기 때문이다. 하지만 그러한 목표를 달성하기 위해서는 환경과 전략의 문제가 남는다. 스웨덴은 전체 인구의 상당수가 이민을 해야 했던 고유한 역사적 경험과 전쟁특수라는 경제 환경을 토대로 복지국가의 기반을 구축 수 있었다. 그리고 이러한 역사적 경험 속에서 노동의 연대적 가치와 전략이 복지국가 형성에 기여할 수 있었다. 네덜란드는 노동의 유연안정성 개념을 통해 경제성장에 필요한 노동의 유연성과 복지제도의 보장성을 결합시키는 새로운 모델을 개발할 수 있었다. 하지만 이 모델의 수입과 관련해서는 유럽 국가 내부에서도 다양한 이견이 제시되고 있다는 점에 주목해야 한다. 그것은 이 모델이 이른바 강소국의 모델이며, 경제와 인구가 일정 수준이상인 국가에서는 적용하기 용이하지 않다는 점이 그것이다.

제3절 복지체제 개편기의 과제

1. 서구 복지개혁의 시사점

앞서 언급한 바와 같이, 한국사회는 서구 복지국가와 다른 역사적 전통에 기반하고 있으며, 향후 발전경로 또한 이들 국가와 다를 개연성이 높다. 그렇다면 서구 복지국가가 1990년대 중반이후 주력해 왔던 각종 복지개혁으로부터 시사점을 도출할 수 없는가.

이 문제에 대해서는 다음과 같은 점을 언급하고자 한다. 한국사회는 대내적으로 서구 복지국가와 상이한 정치체제, 경제체제, 고용체제, 복지체제에 기반하고 있다. 특정한 체제는 서구 복지국가 중 특정국가와 유사할

수 있지만, 이러한 각각의 체제들이 조합되어 나타나는 사회체제는 매우 다른 것이다. 하지만 외부적으로 우리사회가 직면하고 있는 환경은 서구 국가와 크게 다르지 않다고 말할 수 있을 것이다. 따라서 여기서는 서구 복지국가가 직면하고 있는 외부환경과 그에 대응하기 위한 복지개혁이 갖는 함의를 정리하고, 우리사회의 특수성에 기초한 대응전략의 문제를 살펴해보기로 하였다.

먼저 최근 서구 복지국가에서 나타나고 있는 복지개혁이 어떠한 의미를 갖는가에 대해 개괄적으로 설명할 필요가 있다. 그것은 경제영역의 세계화가 진행됨에 따라 개별 국민국가가 직면하고 있는 외부의 압력을 의미하는 것이다. 서구 복지국가들이 고민하는 가장 큰 현안문제는 양질의 일자리 창출이라고 말할 수 있다. 하지만 이는 기업간 국제경쟁이 가속화되는 상황에서 기업의 경쟁력 강화와 밀접한 관련이 있다. 그리고 기업의 경쟁력을 강화한다는 것은 단순히 기업차원의 문제만은 아니다. 금융정책과 산업정책, 그리고 교육훈련정책과 노동정책, 끝으로는 복지정책에 이르기까지 다양한 정책들이 기업의 경쟁력에 영향을 미치기 때문이다.

그리고 이를 복지체제와 관련시켜 생각해 보면, 앞서 언급한 바와 같이 총요소생산성을 제고하기 위한 중장기적 계획 외에도 단기적으로 기업의 생산비용을 절감하는 방안이 있을 수 있다. 실제로 사회보장제도와 관련해서는 전자에 대한 관심보다 후자에 대한 관심이 즉각적이며 정치적 파장이 크다는 점을 고려해야 할 것이다. 이것이 왜 대부분의 복지개혁에 있어 복지지출의 문제가 전면에 부각되는가 하는 점을 말해준다. 그것은 기업의 사회보장 부담금을 감면함으로써 비용을 절감하게 하는 정책과 고용보호제도를 완화함으로써 기업이 새로운 인력을 충원하게 하는 정책을 골자로 한다. 하지만 이 문제는 기업차원에서 비용을 절감하는 노력만을 필요로 하는 것은 아니다. 사회보장제도의 재정적자를 최소화하기 위해 제도를 효율화하는 노력, 부족한 재원을 근로자와 고용주가 아닌 국민전

제로부터 마련하는 방안 등이 종합적으로 고려되어야 하는 것이다.

프랑스가 지난 20년간 취했던 복지개혁의 여정은 이것이 얼마나 힘든 것인지 잘 말해준다. 높은 실업률과 고령인구 비중은 세수감소와 지출증가라는 상반된 방향으로 복지국가를 압박한다. 달리 표현하면, 세계화가 진행되면 될 수록 사회적 위험은 증가하고, 이 문제를 해결하기 위해서는 복지지출을 큰 폭으로 삭감할 수 없는 모순이 발생한다. 더욱이 고령화는 복지수요 증가에 영향을 미침으로써 복지재정 절감이라는 정책목표에 부정적인 영향을 미치게 된다. 하지만 국민들의 복지수요를 충족시키지 못하는 국가는 정치적으로 불안정성을 피하기 힘들다. 이는 프랑스가 1990년대 초반부터 좌파정권과 우파정권으로의 정권교체를 반복하고 있다는 점을 통해 확인할 수 있다. 특히 국민연금과 건강보험을 둘러싼 복지개혁은 많은 진통을 수반하게 되며, 이를 개혁하는 작업은 끊임없이 '정치적 책임회피'라는 난관에 봉착하기 쉽다.

결과적으로 최근 대외적인 경제여건은 단기적으로 사회복지출을 축소하라는 압력으로 작용하는 양상을 보이며, 경제적 불확실성은 사회적 위험을 증가시켜 사회복지출 축소에 대한 정치적 저항으로 나타나는 경향을 보인다. 이는 어느 사회에나 적용할 수 있는 중요한 시사점을 던져준다. 즉, 성장잠재력을 극대화하기 위한 각종 경제개혁과 노동개혁은 사회적 위험을 가중시키며, 이 문제를 해결할 수 있는 사회보장제도를 구축하지 못하는 한, 개혁의 추동력을 확보하기 힘들다는 것을 말해주는 것이다.

2. 복지확장기 한국 복지국가의 전략적 선택

우리사회는 지난 10년간 복지지출을 확대하는 이른바 복지확장(Welfare Expansion)을 정책적 기조로 삼아왔던 것처럼 보인다. 물론 보는 시각에 따라서는 복지지출의 확대가 충분하지 않았으며, 그것이 정치적 동기에서

비롯된 것이라는 점에서 이견이 있을 수 있다. 하지만 지난 10년간 질적·양적으로 늘어난 성장을 거듭했던 것은 분명하다.

그러나 최근 우리사회에는 복지지출을 동결하거나 이른바 예비타당성 검토를 강화하려는 움직임이 확산되고 있다. 달리 표현하면, 10년간의 복지확장기에 이어, 복지축소기가 도래한 것처럼 해석할 수 있는 것이다. 하지만 이는 현실에서 가능하지 않은 전략적 선택이라고 말할 수 있다. 그것은 우리사회가 여전히 복지축소가 아니라 복지확장기에 놓여 있으며, 다만 단기적 복지확장에 따른 제도 효율화 측면에 진입한 것으로 해석해야 한다는 것을 의미한다.

현실에서 복지지출의 축소는 복지확장기에 폭발적으로 증가하는 복지수요를 충족시키지 못한다는 점에서 안정적인 정책적 선택이 되기 힘들다. 보다 실용적인 선택은 사회보장제도의 효율화라는 관점에서 선별적으로 제도의 확장과 축소를 하는 '조정작업'을 충실히 수행하는 것이다. 그리고 단계적으로 사회보장제도의 재구성을 통해 복지체제의 개편작업을 추진하는 것이다. 이는 선언적 복지체제 논쟁이 아니라 구체적인 사회보장제도의 재구성에 대한 논의가 본격화되어야 한다는 것을 의미한다. 여기서 말하는 사회보장제도의 재구성이란 추상화된 이념을 구체적인 제도를 통해 현실화하고, 각 제도간의 정합성을 높이는 것을 의미한다.

3. 복지체제 개편의 두 가지 쟁점

복지축소의 압력이 가해지는 상황에서 복지확장을 해야 하는 한국 복지국가의 전략적 선택이란 사회보장제도의 재구성에 있음을 언급하였다. 그렇다면 이는 어떠한 방향에서 진행되어야 할 것인가. 이 문제에 대해서는 기존 연구결과를 토대로 아래와 같이 정리하고자 한다.7)

7) 노태영 외(2006), 『사회보장 중장기 개편방안 연구』, 한국보건사회연구원

첫째, 잔여적 복지에서 <보편적 복지>로의 패러다임 전환이다. 사회보장제도의 지속가능성을 담보하기 위해서는 재정적 부담을 지는 계층과 혜택을 받는 계층이 분리된 제도를 지양(止揚)하는 전략이 필요하다. 현재 사회보장제도에서 중산층이 결코 소외되어 있는 것은 아니다. 왜냐하면 현재의 사회보장제도는 안정된 일자리와 소득을 가진 계층에게 보다 유리하도록 설계되어 있기 때문이다. 오히려 빈곤층에게 투입되는 예산은 빈곤층 규모 등을 고려할 때 여전히 낮은 수준이다. 그럼에도 우리사회에서는 중산층의 복지제도에 대한 소외감이 자리하고 있다. 이는 일상생활에서 각 시민들이 필요로 하는 복지수요를 어떻게 충족시킬 것인가 하는 고민이 필요하다는 점을 말해준다. 하지만 이 문제와 관련해서 보편적 복지가 전적으로 국가제정에 의해 이루어진다고 단정할 필요는 없다. 그것은 소득수준을 고려하여 전 국민이 서비스로부터 소외되지 않는 보장체계를 지칭하기 때문이다.

둘째, <공공부문 시장 제3섹터 개인>의 역할분담에 대한 재조정이 필요하다. 우리 사회보장제도는 다양한 담론 속에서 때로는 시장(기업)의 책임강화를, 때로는 국가의 역할강화를, 때로는 가족의 책임을 중시하는 상반된 입장을 대변하고 있다. 이는 어떠한 사회적 위험에 대해서는 누가 어떠한 방식으로 책임질 것인가에 대한 사회적 합의가 도출되어 있지 않은 상황을 의미한다. 그 결과, 사회보장체계를 구성하는 다양한 제도는 매우 불균등하게 발전하는 기형적 모습을 보이고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 문제에 대한 신중한 판단이 필요하다. 사회보장제도의 강화에서 공공부문의 지출확대는 ‘정치적으로’ 가장 손쉬운 방법이나 그것이 갖는 비효율성을 경계할 필요가 있다. 아울러 모든 사회보장제도에 대한 지출부담을 가계에 전가하는 방식 또한 결코 합리적 선택이 아니다. 현재 우리사회의 교육체계 등 비정상적인 부문은 가계의 지출에 매우 큰 압박요인으로 작용하고 있으며, 사회보장을 위한 지출이 우선순위를

차지하지 못하고 있다는 점을 감안해야 한다. 그것은 사회보험제도가 합리적 선택이라 할지라도 그것을 수용하는 집단의 가치 속에서는 결코 우선순위를 차지하지 못하는 역설을 고려해야 한다는 것을 의미한다. 이 점에서 사회보장제도의 지불과 수혜에 있어 각 주체의 책임을 보다 정교하게 설계하는 데 주목해야 한다.

제4절 사회보장제도의 발전방향

1. 패러다임의 변화

우리 사회보장제도는 저성장 노동유연화, 저출산 인구고령화, 복지수요의 증가라는 환경변화에 대응하기 위해 전략적으로 자원을 배분할 필요가 있다. 그리고 이를 위해서는 지금까지 보장(Protection) 중심으로 설계된 제도를 활성화(Activation)에 초점을 두어 보완할 필요가 있다. 이는 보편적 보장정책과 예방적 개입정책의 균형을 유지해야 한다는 것을 의미한다.

먼저 보편주의적 접근과 관련해서는 취약계층에 대한 소득보장 및 의료보장정책의 재편을 언급할 수 있다. 그것은 노인에 대한 보장정책 이상으로 장애인이나 아동 등에 대한 정책의 추가적 강화가 필요하다는 것을 의미한다. 지난 수년간 노인에 대한 소득보장정책(기초노령연금)과 의료보장정책(장기요양보장제도)에 대한 정책적 관심이 지대했다면, 향후 제기될 문제는 장애인 등 기타 취약계층에 대한 소득보장과 의료보장의 문제가 될 것이다. 그리고 이는 보편주의를 지향해야 할 것이다.

하지만 현실적으로 재정여건을 감안하면, 취약빈곤층에 대한 소득보장과 의료보장 정책은 수급기준선을 완화하는 점진적 방식에서 출발할 필요가 있다. 그리고 이러한 점진적 접근을 통해 보편적 보장체계를 구축하는

것이다. 여기서 보편주의의 원칙은 조금 다르게 해석될 필요가 있다. 즉 모든 인구집단에게 동일한 급여를 보장하는 것이 아니라, 해당 집단의 소득능력을 감안한 지원을 통해 모두가 생활에 필요한 동일한 지원을 받을 수 있게 한다는 점에 주목해야 하는 것이다.

이러 예방적 접근과 관련해서는 근로연령집단에 대한 지원문제를 언급할 수 있다. 생산연령집단의 고용불안과 저임금은 사회보장제도의 지속가능성을 위협할 뿐 아니라, 국가와 시장 그리고 가족간의 사회보장을 둘러싼 책임의 분담 또한 힘들게 한다. 이는 현재 사회보장제도의 미래를 진단함에 있어 국가의 책임강화가 기초를 이루고 있을지라도 가족의 책임이 쉽게 덜어질 수 없는 현실을 고려해야 한다는 것을 의미한다.

우리 사회보장제도는 가족에 비해 국가의 책임성이 강하다고 말하기 힘들다. 그리고 인구 가족구조의 변화에 따라 사회적안전망이 약화되는 것은 불가피하며, 이 공백은 공적안전망을 통해 보완되는 것이 불가피하다. 하지만 이것이 급격하게 붕괴된다면, 사회보장제도의 강화와 지속가능성에 부정적인 영향을 미칠 개연성이 존재한다. 이 점에서 현 단계의 사회보장제도는 생산연령집단에 대한 지원을 강화하는 데 초점을 두어야 할 것이다. 실제로 서구 복지국가는 지난 10년간 각종 복지정책에서 근로빈곤층의 수급자 비율이 빠르게 증가하는 양상을 경험하여 왔으며, 이들에 대한 지원체계를 강화하기 위해 공공부조제도나 고용정책을 개편하여 왔다.

현재 고용문제와 소득분배 그리고 취약계층에 대한 부양, 그리고 생산에 대한 기여 등을 종합적으로 고려할 때, 이들 집단에 대한 지원이 다른 문제를 해결하는 출발점이라고 여겨진다. 따라서 결과적으로 발생한 모든 문제에 대응하기보다 사전적으로 그러한 문제발생을 최소화하는 예방적 접근을 중시해야 하는 것이다. 그리고 이러한 관점에 따라 사회보장제도 자체에 사각지대가 발생하지 않게 하는 데 주력해야 하는 것이다.

2. 사회보장재정의 확충

한국 사회보장제도는 복지확장을 해야 하는 국면에 들어서 있지만, 재정적으로는 복지축소의 압박이 가해지는 내·외적 환경에 직면해 있다. 먼저 기업의 경제활동을 촉진하기 위해서는 사회보장 분담금을 낮추어야 한다는 압력과 국민연금이나 건강보험제도가 경험하는 재정고갈 및 재정적자 문제를 해결하기 위해 보험료를 인상해야 한다는 압력이 공존하고 있기 때문이다. 이어 정부 재정정책의 자율성이 약화되는 상황에서 증가하는 복지수요에 대처하기 위해서는 재정지출을 확대해야 한다는 압력이 존재하고 있기 때문이다. 이는 현재 사회보장제도의 재정구조를 불안정하게 만드는 요인이 되고 있다.

역사적으로 많은 서구 복지국가가 선택해 왔던 가장 손쉬운 해결방법은 사회보험료를 인상하는 것이다. 급여를 낮추는 것에 대한 수혜자의 저항이 크다는 점에서 보험료 인상이 상대적으로 용이했던 것이다. 그리고 경제성장국면에서 노동자와 자본가의 역사적 타협은 가능할 수 있었다. 하지만 그 결과, 많은 유럽 복지국가는 사회보장재정 중 사회보험료가 차지하는 비중이 70~80%에 이르는 사회보험 중심체계를 갖게 되었다. 그리고 역시 지속적인 경제성장기에 사회보험재정은 가족수당이나 공공부조제도의 역할을 대신하는 기능 또한 수행할 수 있었다.

하지만 최근 경제상황이 악화되면서 이러한 재정구조의 지속가능성에 의문이 제기되고 있으며, 이를 개편하기 위한 정책적 실험이 뒤따르고 있다. 그리고 그 핵심내용은 사회보험제도의 연대적 기능을 약화시키는 것이다. 사회보험제도에서 고용주의 분담금을 감면하는 조치가 취해지고, 사회보험제도의 재원을 다른 목적의 제도로 투입하는 것을 통제하는 방식이 그것이다. 이는 사회보험 중심 제도가 경제활동에 과도한 재정적 부담을 주고 있다는 판단 외에도, 그것이 보험료를 부담하는 집단과 혜택을 받는

집단이 다르다는 점이 부각되는 정치적 상황과 밀접한 관련이 있다.

그렇다면 외국의 경험에 비추어 볼 때, 우리사회는 사회보장제도의 재정구조를 어떻게 설계하고 어떻게 개편해 나가야 하는가. 이는 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 사회보험제도의 재정안정성을 확보할 수 있는 노력이 필요하다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 재정적자가 발생하는 근본원인을 해결하는 합리적 선택이 필요하다는 것을 의미한다. 연금제도는 보험료를 인상하는 방식과 급여를 낮추는 방식에 대한 고려가 필요하며, 각종 공적연금제도는 국민연금제도와 형평성을 고려한 개편이 필요하다. 더 나아가 사회보험제도에 대한 재정투입을 최소화할 필요가 있다. 물론 우리 사회보험제도의 지출부담이 외국에 비해 심각한 수준이라고 말할 수는 없다. 근로자와 고용주의 사회보장 부담금 또는 사회보험료는 서구 복지국가에 비해 상대적으로 낮은 수준이다. 이 점에서 사회보험료 인상은 여전히 여력이 있다고 말할 수 있을지 모른다. 하지만 최근 수년간의 증가폭을 본다면 그에 대한 제감도는 매우 높을 수 있다. 그리고 경제적 환경변화에 따른 고용불안 심화추세를 감안할 때, 사회보험료 인상에 대한 사회적 지지도는 높지 않을 것이다.

이어 사회보장재정에서 소득과 재산에 대한 사회보장재 도입을 신중하게 검토할 필요가 있다. 지금 우리사회가 처한 상황은 강력한 사회보험제도를 토대로 사회보장제도의 재정적 기반을 확보할 수 있었던 유럽 조합주의 복지국가와 다르다. 연금제도, 건강보험제도, 고용보험제도와 관련해서 가입률(Coverage)은 낮고, 향후에도 크게 증가할 개연성이 낮다. 하물며 사회보험제도의 재정을 다른 보편적 수당이나 공공부조제도에 투입하기는 기대하기 힘든 상황이다. 그렇다면, 사회보험제도의 재정안정화를 전제로 광범위한 사회보장 사각지대를 해소하기 위한 재원확보방안을 강구할 필요가 있는 것이다. 참고로 사회보험 중심체계 국가로 분류되었던 프

랑스 또한 사회보험제도의 사각지대 증가와 재정안정화에 대한 고민으로, 사회보장재라 할 수 있는 일반사회보장분담금(CSG)의 비중을 확대하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

3. 사회보장제도와 공공부조제도의 관계

대부분의 서구 복지국가에서 사회보장제도에서 정책적 우선순위와 비중을 따진다면, 공공부조제도가 차지하는 비중은 그리 크지 않을 것이다. 하지만 우리사회는 사회보험제도가 성숙되는 일정 시점까지 공공부조제도 또는 그와 유사한 제도의 역할을 강화하지 않을 수 없다. 여기서 복지제도만을 언급하지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다. 빈곤층이나 취약계층을 대상으로 자산조사를 통해 재정을 투입하는 각종 정책이 반드시 복지제도를 통해 추진될 필요는 없는 것이다. 그렇다면 사회보장제도와 공공부조제도의 관계를 어떻게 설정할 것인가. 여기서는 크게 두 가지 문제에 초점을 맞추어 언급하고자 한다.

먼저 정책적 기초는 사회보험제도의 가입률을 제고하는 방향에서 이루어져야 한다. 공공부조제도 수급자의 사회보험 가입률은 매우 낮으며, 이는 본래 사회보험제도가 포괄하기 힘든 취약취약계층으로 구성되어 있기 때문이다. 따라서 공공부조제도는 수급자의 사회보험 가입을 촉진할 수 있는 정책적 수단을 강구할 필요가 있다. 물론 이것이 정부가 사회보험료를 지원하는 정책만을 말하는 것은 아니다. 실제로 많은 정책은 직접적인 재정지원을 통하지 않고서도 해결할 수 있는 것으로 판단된다.

이 문제와 관련해서 두 가지 예를 들 수 있다. 첫 번째 사례는 의료급여와 관련되어 있다. 현재 생계급여 수급자라고 해서 모두에게 의료급여를 제공하는 방안은 근본적인 재검토가 필요하다. 오히려 수급자는 아니지만 높은 의료비 지출로 고통 받는 집단이 의료급여를 받을 수 있도록

설계하는 것이 형평성에 맞다고 판단되기 때문이다. 두 번째 사례는 정부가 실시하는 각종 일자리 창출 프로그램 참여자의 사회보험 가입을 촉진하는 것이다. 이는 자활사업에서 문제를 야기한 바 있는데, 그것은 공공부조제도를 통해 급여를 받는 사람에게 사회보험료를 지원하는 것이 타당한가 하는 문제였다. 하지만 이 문제를 다른 각도에서 본다면, 해결의 여지가 있다고 말할 수 있다. 그것은 일자리 프로그램을 통해 근로소득이 지원되는 경우에는 사회보험에 가입하게 하는 것이고, 그 소득을 기준으로 급여를 지급하는 방식을 취하는 것이다. 이른바 <先 노동 後 보장>의 원칙이 필요한 것이다.

이어 정책영역별로 사회보험제도와 공공부조제도 간의 유기적 관련성을 제고하는 차원에서 공공부조제도를 육구별 급여체계로 개편하는 것이다. 이는 소득보장의 기능을 담당하는 제도, 의료보장을 담당하는 제도, 주거보장을 담당하는 제도, 고용지원의 기능을 담당하는 제도 간의 유기적 관계를 강화할 수 있도록, 공공부조제도, 특히 기초보장제도를 개편해야 한다는 것을 의미한다. 최근 기초노령연금제도 도입을 통해 촉발되고 있는 것처럼, 노후소득보장제도가 연금과 공공부조제도의 유기적 관계를 통해 재구성되는 기회를 제공할 수 있을 것이다. 그리고 한 걸음 더 나아가 보면, 건강보험제도와 의료급여제도의 중장기적 통합, 임대주택정책 등과 임대료 보조정책 간의 유기적 연계 강화, 고용보험을 통한 고용지원정책과 자활지원정책간의 연계 강화 등을 가능하게 할 것이다.

이러한 개편노력은 사회보험과 공공부조제도 간(間)에 존재하는 사각지대를 해소하는 방식으로 사회보험과 공공부조제도의 쌍방향적 접근이 필요하다라는 견제에 따른 것이다.

제5절 소결

이 장에서 강조하고자 했던 사항은 경제·사회적 환경변화에 따라 각종 복지체제가 빠르게 변화하고 있으며, 이는 사회보장제도의 제도적 재구성을 통해 구체화되고 있다는 점이다. 그리고 이는 우리사회가 현재 직면하고 있는 과제이기도 하다. 특히 사회보장제도의 재구성이 필요한 이유는 경제적 불확실성으로 인한 복지수요의 증가와 재정적 안정성의 위기에서 찾을 수 있을 것이다. 서구 복지국가들은 지난 20여 년간 복지개혁 문제로 많은 진통을 경험하여 왔다. 그것은 복지수요가 증가하는 상황에서 복지지출을 통제하는 정책이 대중적 인기를 얻기 힘들었기 때문이다.

하지만 우리사회는 서구 복지국가와 달리, 복지축소의 압력이 가해지고 있지만 기본적으로 복지확장 국면에 있다. 따라서 복지제도의 효율화라 하더라도 각 사회보장제도의 정책적 우선순위를 고려한 선별적 접근이 필요한 것이다. 그리고 이러한 상황에서 주목해야 할 점은 전략적으로 어떠한 정책영역 또는 집단을 선택하고, 그것을 위한 재원을 어떻게 조성할 것인가 하는 점이다.

이 문제와 관련해서 우리사회는 취약계층에 대한 소득보장과 의료보장을 위한 보편주의적 접근, 근로연령집단에 대한 예방적 복지지원을 강화할 필요가 있다. 그리고 이를 뒷받침하는 중요한 정책수단으로 재정과 사회보험/공공부조제도의 관계 정비를 제안하고자 한다. 그것은 사회보험으로 보장하기 힘든 집단을 지원할 수 있는 별도의 재원을 조성해야 하며, 정책영역별로 사회보험과 공공부조제도의 유기적 관계를 강화할 수 있는 선택을 해야 한다는 것을 의미한다. 이는 본 연구가 제안하고 있는 기초보장제도의 육구별 급여체계로의 개편과 맥을 같이 하는 것이다.

제4장 공공부조제도의 발전방향

제1절 문제제기

1990년대 후반을 거치며 한국사회도 사회보장제도의 기틀이 갖추어지게 되었다. 1999년에는 국민연금의 적용이 도시자영자로 확대되어 전국민연금시대가 시작되었다. 지난 10여년의 시기에는 고용보험과 산재보험의 적용도 급속히 확대되어 사회보험의 적용대상에서 법적으로 제외되어 있는 집단은 대폭 축소되었다. 또 2000년에는 건강보험이 단일의 보험공단 조식으로 통합되었고, 최근 몇 년간에는 건강보험의 보장성을 강화하기 위한 노력이 기울여졌다.

이러한 사회보험제도의 발전, 정착과 함께 공공부조제도도 크게 개선되었다. 2000년에는 과거의 생활보호제도를 대체하고 기초보장제도가 도입되어 빈곤층에 대한 생계지원이 크게 강화되었다. 2008년부터는 기초노령연금제도가 실시되어 노인에 대한 현금지원이 획기적으로 강화되었고, 장애수당도 지속적으로 확대되고 있다.

그러나 이러한 사회보장제도의 발전에도 불구하고 공공부조제도의 발전과 관련하여 고려하여야 할 문제들이 다양하게 존재하고 있다. 우선, 사회보장의 사각지대는 여전히 광범위하게 존재하는 것으로 알려져 있고, 사각지대에 존재하는 취약계층에 대한 지원대책의 마련은 아직도 가장 중요한 사회보장의 과제로 남아 있다. 이러한 사회보장의 사각지대는 장기적으로는 사회보험의 정착과 함께 해결될 부분이 많으나, 단기적으로는 공공부조제도의 확충을 통해 대처해야 할 부분이 적지 않다. 또 빈곤층을 대상으로 하는 공공부조제도의 경우, 당장의 빈곤을 완화하기 위한 소득

지원의 확대에서 더 나아가서 교육, 훈련과 고용 지원을 통해 저소득층의 생활안정과 빈곤층의 탈빈곤을 촉진하는 방안을 마련해야 할 과제에 부딪치고 있다. 기초보장제도의 경우는 다른 보완적 혹은 대안적 제도의 부재로 빈곤층 지원의 부담을 과도하게 지고 있고, 일단 수급자가 될 경우에 제도를 벗어나지 않는 경향이 심화되고 있다. 또한 기초보장제도의 경우, 지원 대상이 되고 있는 수급자들의 탈수급과 자립을 촉진하기 위한 대책을 적극적으로 강구하는 것도 미룰 수 없는 상태이다.

이와 함께 공공부조제도의 상황도 크게 변화하고 있다. 2005년부터는 긴급지원제도가 도입되어 위기에 부딪친 취약계층에 대한 지원대책이 마련되었다. 노인의 60~70%를 대상으로 하는 기초노령연금이 도입되었으며, 장애수당이 확대되고 있다. 뿐만 아니라, 2009년부터는 근로빈곤층을 대상으로 하여 근로장려제도가 실시될 예정에 있으며, 아동수당의 도입 또한 검토의 대상이 되고 있다. 이외에도 다양한 욕구에 대응하는 현물급여제도가 확대되고 있다. 의료급여제도가 일부 차상위층으로 확대되었고, 보육료지원제도가 급속하고 대폭적으로 확대되었으며, 자활지원제도의 확대 또한 추진되고 있다.

이와 같은 새로운 상황 전개에 맞추어 공공부조제도의 발전방향을 재정립하고 그간 공공부조의 중심을 차지하였던 기초보장제도와 타 공공부조급여제도들과의 관계를 새롭게 수립하는 방안을 수립하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 인구집단별 현금급여의 확충과 기초보장제도의 기초생계급여제도로의 개편, 욕구별 현물급여의 도입과 확대를 통해 공공부조체계를 구축하는 것을 기본 방향으로 잡아 공공부조제도의 발전방향을 구체화하고자 한다. 또한 근로소득 증가 시 단계적 탈수급이 가능하도록 다층적 소득보장체계를 구축하는 방향으로 욕구별, 인구집단별 급여와 기초보장급여를 체계화하는 방안을 모색해보고자 한다.

제2절 기초보장제도 외 공공부조제도 급여의 현황 및 발전방향

1. 인구집단별 현금급여

(1) 인구집단별 현금급여의 성격과 현황

기초보장제도 외의 공공부조 현금급여는 노인, 장애인, 아동 등 특정 인구집단을 대상으로 제공되고 있다. 노인의 경우, 2007년까지 존재했던 경로연금이나 2008년부터 이를 대체하는 기초노령연금이 있으며, 장애인의 경우는 장애수당이나 장애아동부양수당이 있다. 또한 아동의 경우, 모부자가구를 대상으로 지급되는 모부자가구 아동양육비를 들 수 있고, 아동 전체를 대상으로 하는 아동수당 등의 도입이 검토되고 있다.

그간 이러한 인구집단별 현금급여들은 그 대상이 기초보장수급자 중심으로 되어 있었다. 또한 최저생계비상의 가구특성별 추가비용을 보전하는 공공부조 부가급여로서의 성격을 강하게 띠고 있었다. 즉 기초보장제도의 소득산정방식에 따르면 이들 급여는 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품으로 분류되어 소득산정에서 제외되며, 가구특성에 따른 추가적 최저생계비를 제공하는 급여로서 규정되고 있다.

소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
소득평가액 = 실제소득 - 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품 - 근로소득공제
가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품에 경로연금, 장애수당, 장애아동부양수당 및 보호수당, 모부자복지법의 아동양육비, 소년소녀가정지원금 등 포함.

그러나 이들 인구집단별 현금급여의 대상이 비수급 저소득층이나 그 이상의 소득계층으로 확대되는 추세에 있다. 1999년 도입된 경로연금은 수

급자로 대상이 제한되었던 과거의 노령수당과는 달리 국민연금의 가입기회를 갖지 못한 노인 저소득층을 대상으로 포함하였으며, 기초노령연금은 소득분포 상 60~70%에 해당하는 중간소득층 노인까지 대상을 확대하였다. 장애수당은 그간 급여가 기초수급자로 제한되어 있었으나, 최근 차상위층으로 확대되고 있다. 이러한 변화에 따라 이들 인구집단별 현금급여는 노령이나 장애로 인한 근로능력 상실이나 제약에 따른 소득 감소를 보전하는 급여로서의 성격을 지니게 되었다. 결국, 수급자를 대상으로 가구특성별 추가생계비를 지급하는 기능과 인구집단 일반을 대상으로 하는 소득보전적 기능의 두 가지 성격이 병존하게 되어 혼선이 빚어지고 있다.

이를 인구집단별로 구분하여 보다 구체적인 현황을 살펴보자. 노인의 경우, 1999년 도입된 경로연금은 국민연금에 대한 가입 기회를 가지지 못한 저소득 노인층에 대해 소득보전제로로서의 한시적 역할과 과거 노령수당의 공공부조 부가급여적 성격이 혼재하였다. 경로연금을 대신하게 된 기초노령연금은 연금 사각지대에 따른 대책으로서 도입되었으며, 주어진 예산 여건을 고려하여 대상소득계층을 소득 기준으로 제한하였다. 따라서 기초노령연금은 국민연금과 기능적 보완관계에 있는 것으로 볼 수 있으며, 노령에 따른 근로능력 상실로 인한 소득감소에 대응하여 소득을 보전하는 급여의 성격을 가지게 되었다.

장애수당의 경우는 비교적 최근까지 수급자 장애인을 중심으로 지원하는 부가급여적 성격을 강하게 띠고 있었다. 그러나 2007년을 전후한 시기부터 차상위층 장애인에 대해서도 지원을 시작하였다. 그리고 기초노령연금제도의 도입으로 유사한 형태의 기초장애연금 도입 압력이 증대함에 따라 장애인의 근로능력 상실로 인한 소득감소에 대한 소득보전적 급여로서의 성격이 더욱 강화될 것으로 보인다.

노인, 장애인 등에 대한 현금급여 외에도 근로저소득층을 대상으로 하는 근로장려제도를 인구집단별 급여로 분류할 수 있다. 2009년부터 실시

될 근로장려세제는 저소득층에 대한 근로유인과 소득보전을 목적으로 하고 있다. 그러나 다른 인구집단별 급여와는 달리 제도의 도입이 기초보장 제도와 독립적으로 이루어졌으며, 기초보장수급자는 대상에서 제외되어 있고 이러한 상황은 당분간 지속될 것으로 예상된다.

따라서 근로장려세제의 경우, 다른 인구집단별 현금급여와는 달리 성격 상의 혼선이 존재하지 않는다. 근로장려세제는 현재의 제도설계상 그 대상과 지원액이 매우 한정되어 있으나, 그간 수급자로 제한된 근로유인과 생계지원을 비수급 근로저소득층으로 확대하는 의미가 있다. 장기적으로는 근로능력이 있는 기초보장수급자에 대해 근로를 유인하고 취업과 탈수급을 촉진하는 제도 개선방안과 함께 EITC 적용방안 모색이 필요하다.

(2) 인구집단별 현금급여의 문제점

인구집단별 현금급여의 가장 큰 문제점으로는 기초보장 비수급 저소득층에 대한 급여가 미흡하다는 점을 들 수 있다. 앞에서 지적하였듯이 인구집단별 현금급여 중 많은 제도에서 기초보장급여의 부가급여 기능이 강조되어 기초보장 수급자로 급여가 집중되고, 비수급 저소득층에 대해서는 적절한 지원이 이루어지지 않고 있는 실정이다.

다음의 문제점으로는 기초보장 수급자에 대한 과잉 급여의 문제를 들 수 있다. 우선, 노인과 모자가구의 경우는 추가생계비용 증가가 미약하지만 수급자에 대해 부가급여가 지급되어 과잉 급여가 이루어지고 있다. 노인가구의 경우, 일반적으로 추가생계비용이 있다는 증거가 미약하다. 질환과 장애의 경우가 문제가 될 수 있는데, 의료비의 경우에는 소득평가액에서 제외하고 의료급여로 추가비용이 충당될 수 있다. 장애노인의 경우는 추가비용이 발생하나, 이는 장애인관련 추가비용으로 분류하여 처리하는 것이 타당한 방향이다. 따라서 경로수당 등을 기초보장급여에 더하는 부가

급여로서 노인수급자에 대해 지급하는 것은 과잉급여이다.

모자가구의 경우에는 아동보육비용 이외에 추가적 생계비용이 발생한다는 증거가 미약하다. 모부자가구는 모나 부가 근로하는 경우에 가구원 내에 아동을 돌볼 다른 가구원이 없어 아동보육 지출요인이 발생할 수 있다. 그러나 이러한 아동보육 지출요인은 맞벌이 가구에도 발생한다. 따라서 모자가구 여부에 상관없이 근로로 발생하는 아동보육 지출비용에 대해 소득평가액에서 제외하는 방식으로 제도를 개선하는 것이 적절하다. 결국, 모자가구에 대해서 모나 부의 근로에 상관없이 아동보육비용을 지급하는 것은 과잉 급여가 된다.

장애인의 경우에는 최저생계비상의 추가비용이 있는 것으로 인정된다. 의료, 보호, 교통 등의 지출항목에서 추가비용이 발생하는 것으로 볼 수 있다. 의료비(보장구 포함)의 경우는 의료급여를 통해 현재의 기초보장제도의 틀 내에서 보전 가능하나, 보호, 교통비 등은 장애 관련 추가적 지출비용으로서 기초보장급여에 더하여 부가급여가 지급될 필요가 있는 부분이다. 그러나 장애수당의 경우에도 현금급여가 추가비용 보전을 목적으로 하는 급여로서는 부적절한 면이 있다. 가령 장애로 인한 추가육구의 중요 부분은 의료·보장구, 보호, 이동 등 현물 서비스가 부가급여로서 보다 적절한 형태일 수 있다.

이렇게 인구집단별 현금급여가 기초보장급여의 부가급여로서의 성격이 강한 점은 급여대상을 사회보장의 사각지대에 있는 비수급 저소득층으로 확대하는 정책방향과 충돌하기도 한다. 현재의 정책발전방향에 부합하는 것은 인구집단별 수당으로서 소득감소를 보전하는 성격을 강화하는 것이다. 이러한 점에서 기초노령연금이나 장애수당 등 인구집단별 현금급여의 주요 목적을 최저생계상의 추가비용 보전으로 잡고 부가급여로서의 기능을 강조하는 것은 부적절하다.

(3) 인구집단별 현금급여의 발전 방향

인구집단별 현금급여는 취약 인구집단(노인, 장애인 등)의 상실 혹은 감소된 소득을 보전하는 수단으로서 기능하도록 제정되어야 한다. 기초노령연금과 장애수당은 노령이나 장애로 인한 소득 감소를 보전하는 기능을 중심으로 발전하여야 한다. 이러한 점에서 기초노령연금은 공적연금의 노령연금과 동일한 성격을 지니고, 장애수당은 공적연금의 장애연금과 동일한 성격을 지닌다.

기초보장 수급자 중 취약 인구집단에 대해서 지급해온 가구특성별 추가비용 해당분은 부가급여가 아닌 기초보장급여에서 급여를 제공하는 방향으로 개선되어야 한다. 이에 해당하는 경우는 추가비용이 인정되는 장애인 수급자이다. 그러나 장애로 인한 추가비용을 총당하는 급여의 확대를 장애수당 중심으로 할지, 기초생계급여 중심으로 할지에 대해서 조금 더 고려할 필요가 있다. 사각지대 해소와 기초보장 과부담 완화를 강조할 경우, 당장에는 기초보장급여를 확대하기보다는 장애수당 확대를 통해 장애인의 가구특성별 추가비용을 총당하는 방안을 채택할 수 있다. 그리고 중장기적으로 장애수당의 정착과 함께 기초보장급여에서 장애로 인한 추가비용을 총당하도록 조정하는 것이 적절할 수 있다.

인구집단별 현금급여는 기초보장제도와는 별개의 독자 기준에 따라 대상자를 선정하고 급여액을 결정하여야 한다. 인구집단별 수당의 경우, 소득에 상관없이 전체 인구를 대상으로 하는 보편적 프로그램을 설정할 수 있으나, 해당 인구집단의 소득분포, 예산조건, 관련 사회보장제도의 발전상태와 발전방향 등을 고려하여 제도를 달리 설계할 수 있다. 가령, 노인의 경우는 그 소득분포상태와 소요예산을 고려하여 저소득층 중심의 대상으로 급여수준을 결정할 수 있다. 또한 사각지대의 해소 등 기능적 보완관계에 있는 국민연금의 정착 정도에 따라 대상과 급여를 조정할 수 있

다. 조정의 방향은 공적연금의 장기 발전 전망과 그에 따른 국민연금과 기초노령연금의 관계 설정에 따라 결정되어야 할 것이다. 이러한 제도 설계 시에는 기초생계급여와 인구집단별 현금급여의 선정기준을 다층화하여 단계적인 탈수급이 가능하도록 하는 것이 중요하다.

2. 욕구별 현물급여의 현황과 발전방향

(1) 현물급여의 성격과 현황

현재의 의료, 주거, 교육급여는 대체로 기초보장제도의 틀 내에서 운영되어 왔으며, 최저생계비상의 의료, 주거, 교육비를 총당하는 것을 목적으로 하였다. 따라서 대상이 기초보장 수급자 중심으로 되어 있으며, 해당욕구가 있는 경우라도 수급자가 되지 못한 저소득층은 대부분 지원대상에서 제외되었다.

현물급여의 제도별 현황을 살펴보면, 의료급여는 기초보장수급자와 특별재자를 대상으로 하였으나, 최근 차상위층으로 급여 대상을 일부 확대하였다. 부양의무자 기준을 충족하고, 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 가구 중에서 회귀성 질환 또는 만성질환 등으로 6개월 이상 치료를 받고 있거나 6월 이상 치료를 요하는 자 또는 18세 미만의 아동 등의 욕구기준을 충족하는 경우에는 의료급여별 상의 의료급여 1종 및 2종의 수급자가 될 수 있다.

주거급여의 경우는 기초보장제도 수급자 중에서 자가 소유자에 대해서는 유지수선비를 지원하고 있다. 이외에 기초보장제도 외에서 제공되는 주거관련 현물급여로는 도시근로자 평균소득의 일정 % 이하 가구에 대해 공급되는 임대주택이나 전세자금 및 임대보증금 융자 등이 있다.

교육지원 현물급여인 기초보장 교육급여는 최저생계비의 교육비 중 등록금, 입학금에 해당하는 지원을 한다. 또 소수 가구에 대해서 약 8만8천

원에 해당하는 학비를 소득에서 공제처리 한다. 이외에 교육인적자원부의 저소득층 학비지원사업에서는 수급자 자녀와 농어업인 자녀에 대해서 학교운영지원비를 지급하고, 차상위층 자녀에 대해서 입학금, 수업료, 학교운영지원비를 지원한다.

(2) 현 육구별 현물급여제도의 문제점

기초보장제도의 소득 중심 선정기준만으로 현물급여의 수급자격을 획득하므로, 현물급여 대상 선정에서 해당 육구 정도가 반영되지 않는다. 결과적으로 해당육구는 강하지만 소득이 최저생계비 이상인 저소득층은 혜택에서 제외된다. 또 생계급여와 현물급여의 선정기준이 일원화된 통합급여 체계로, 수급자 여부에 따라서 전부 아니면 전무식의 급여 제공이 이루어져 수급자의 탈수급 노력을 억제하는 경향이 강하다.

(3) 현물급여의 발전방향

육구별 현물급여제도는 의료, 주거, 교육 등 저소득층의 필수적 육구에 대해서 최저수준의 충족을 보장하는 것을 목적으로 해야 한다. 이러한 목적을 실현하기 위해서 현물급여제도는 기초보장제도와 독립적인 제도로 분리하여 운영되는 것이 타당하다. 해당육구를 중심으로 한 독자 기준에 따라 대상자 선정과 급여가 결정되어야 한다. 또한 필수 영역의 소비를 지원하는 급여의 성격을 고려하여 부양의무자 기준을 폐지하는 것을 일반적 원칙으로 하는 것이 바람직하다. 독자의 소득 및 재산 기준이 설정되어야 하며, 생계급여와 각 현물급여별 선정기준을 다층화하여 단계적 탈수급이 가능하도록 설계되어야 할 것이다.

제3절 기초보장제도와 타 급여의 관계 구축

1. 기초보장제도의 기초생계급여제도로의 개편

기초보장제도와 인구집단별 현금급여, 육구별 현물급여 간의 원활한 관계를 정립하기 위해서는 기초보장제도의 개편이 요구된다. 이러한 개편의 기본방향은 현재의 기초보장제도는 기초생계급여제도로 축소하고, 부가급여나 현물급여는 독립적인 급여제도로 분리하는 것이다. 그 핵심은 최저생계비로 일원화되어 있는 선정기준을 각각의 급여별 독자 기준으로 전환하는 것이다.

(1) 기초생계급여의 소득 기준

기초생계급여제도의 소득기준으로는 최저생계비를 이용하거나 최저생계비 중 육구별 현물급여 해당 항목을 제외한 비용을 새로운 기준선으로 이용하는 것이 가능하다. 새로운 기준선에는 최저생계비 상의 의료비, 주거비, 교육비 중 육구별 현물급여의 지원 항목이 아닌 비용이 포함된다. 새로운 기준선은 제도를 단순화한다는 점에서 장점이 있다. 새로운 기준선에서 기초생계급여 대상자로 선정되는 경우에는 현물급여나 해당되는 부가급여의 수급자격을 자동으로 부여한다면 기존제도의 급여수준을 유지할 수 있다. 최저생계비와 새로운 기준선 사이에 있는 가구의 경우, 과거에는 기초보장수급자가 되었으나 새로운 기준으로는 기초생계수급자가 되지 못한다. 그러나 해당육구가 존재하는 경우는 현물급여를 수급하게 되어 기존제도의 보장수준을 유지할 수 있다.

이러한 기초생계급여 기준선에는 가구특성별 추가비용 부분은 포함되지

않는다. 당면에는 기초생계급여보다는 인구집단별 수당 중심으로 현금급여를 확대하는 방향으로 설정한다. 이러한 수당이 정착되면 가구특성별 추가비용을 기초생계급여에서 제공하는 방안으로 검토하는 것이 필요할 것이다. 최저생계상의 추가비용 지급이 필요한 장애인의 경우를 구체적으로 보면, 장애수당의 대상과 급여 확대, 장기보호, 이동서비스 등 장애 관련 현물서비스 확충이 이루어지고 장애판정체계가 정비되게 되면, 기초생계급여 차원에서 장애관련 추가비용에 해당하는 급여를 제공하는 방향으로 전환하는 것은 큰 어려움 없이 이루어질 수 있을 것이다.

(2) 기초생계급여에서의 재산 평가

기초생계급여제도의 재산 평가 방식은 기초보장제도와는 다소 차이가 있다. 현 기초보장제도에서는 재산을 소득 환산하는 방식으로 선정 및 급여기준에 반영하고 있다. 그리고 소득 환산되는 재산에는 주거용 재산도 포함되고 있다. 기초생계급여제도에서는 일정 수준 이하의 주거용 재산은 재산의 소득환산에서 제외하는 것이 적절하다. 기초생계급여의 선정 및 급여 기준에서 주거급여에 해당하는 항목이 제외되기 때문에 자산 기준에서도 주거용 재산을 제외하는 것이 일관성을 갖는다. 주거용 재산은 기초보장제도와 독립적으로 운영될 새로운 주거급여제도의 선정 및 급여 결정에서 고려되게 된다.

비주거용 재산에 대해서는 기초생계급여제도 자산평가에서 반영하는 것이 필요하다. 재산이 생계육구의 충족에 충당될 수 있는 주요한 경제적 자원 중 하나이기 때문이다. 비주거용 재산을 선정 및 급여에 반영하는 방식을 현재의 기초보장제도와 같이 재산의 소득환산방식으로 적용할지, 혹은 초기의 기초보장제도에서와 같이 소득기준과는 별도로 재산기준으로 둘지에 대해서도 검토가 필요하다. 기초생계급여제도에서 자산 평가 시에

재산에서 주거용 재산을 제외한다면, 재산의 소득환산제 적용 필요성은 약화된다. 재산의 소득환산제는 재산액 기준을 조금만 초과하여도 선정에서 제외되어 급여를 전부 상실하게 되는 재산기준의 문제를 급여액의 조정으로 완화하는 장점을 가지고 있었다. 그러나 재산의 소득환산제는 주거용 재산과 같이 실제로는 환급성이 낮아, 소득으로 전환하기 어려운 재산에 대해서 과도한 환산율을 적용한다는 비판을 받기도 하였다. 만약 재산액 산정 시에 주거용 재산을 공제한다면, 재산 기준을 그대로 적용할 때의 부작용을 크게 줄이면서 재산의 소득환산이라는 논란의 소지가 많은 방식을 피할 수 있는 장점이 있다.

2. 기초생계급여제도와 타 공공부조제도의 중복급여

(1) 기초생계급여와 현물급여의 중복급여

현재의 기초보장제도의 생계급여는 기초생계급여제도로 재편하고 기초보장제도의 타 급여는 독립적인 욕구별 현물급여제도로 대체하는 개편이 이루어진다면 기초생계급여와 현물급여의 중복문제는 발생하지 않는다. 특히 기초생계급여에 대해서는 새로운 생계급여 기준선을 설정하고, 타 현물급여들도 해당되는 욕구와 자산만으로 새로운 급여 기준선을 설정하는 완전분리 방식을 택한다면, 중복급여의 소지는 원칙적으로 제거된다. 각각의 급여는 상응하는 욕구만을 대상으로 급여를 제공하고, 급여 제공으로 인한 지출보전이나 소득증가는 각각 급여의 선정 및 급여기준에서 고려될 것이기 때문이다.

여기서 문제가 발생할 수 있는 경우는 주거급여의 경우인데, 새로운 기초생계급여에서 현 기초보장제도의 자산평가방식이 유지된다면, 주거급여 선정 및 급여 결정에서 고려하게 될 주거용 재산을 생계급여의 선정 및 급여 결정 시에도 반영하게 되기 때문이다. 따라서 앞장에서도 언급하였

듯이, 기초생계급여 시의 자산평가에서 주거용 재산을 공제하는 방식으로
의 제도 개선이 필요하다.

(2) 기초생계급여와 현금급여의 중복급여

인구집단별 현금급여는 일반적으로 대상자 선정 시의 자산기준이 기초
생계급여보다 더 관대한 수준에서 결정될 것이다. 그리고 인구집단별 급
여가 대상자의 폭넓은 제도이기 때문에 기초생계급여 수급자는 해당하는
인구집단별 현금급여의 수급자에 포함되는 것이 타당할 것이다. 그러나
이러한 경우에는 기초생계급여 수급자는 두 가지의 유사한 목적의 급여를
이중으로 수급하는 중복급여 문제가 발생할 소지가 있으므로 이에 대한
대책이 마련되어야 한다.

기초생계급여제도에서 현 기초보장제도의 생계급여와 같이 가구특성별
추가비용을 급여에 포함하지 않는다면, 추가비용 보전에 충당될 수 있는
급여와 기초생계급여 외 중복문제는 발생하지 않는다. 가령 기존의 기초
보장제도의 생계급여에서 추가비용에 해당하는 급여를 제공하지 않았으
로, 장애수당을 통해 장애로 인한 추가비용에 해당되는 부가급여를 제공
하는 것이 중복급여를 발생시키지 않았다. 따라서 기존 기초보장제도에서
는 장애수당을 가구특성에 따른 지출요인을 반영하는 금품으로 산정에서
공제하였다. 현 장애수당의 경우, 새로운 기초생계급여제도에서도 가구특
성별 추가비용을 지원하지 않는다면 중복급여의 문제는 발생하지 않는다.

인구집단별 현금급여가 가구특성별 추가비용 보전에 해당되지 않는 급
여를 제공하는 경우에, 기초생계급여 수급자는 중복급여를 받게 되는 결
과가 발생한다. 기존의 기초보장제도에서는 노인, 모부자가구에 대해 가구
특성에 따른 추가비용을 인정하고, 경로수당이나 모부자가구 아동양육비
를 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품으로 처리하여 산장소득에서

공제 처리하였다. 그러나 앞장에서도 논의하였듯이, 노인과 모부자가구의
경우에 기초보장 생계급여에서 충족되지 않는 추가비용이 발생한다는 증
거가 분명하지 않아, 실질적으로는 생계급여와 수당간의 중복급여가 발생
하였다.

(3) 기초생계급여와 현물급여의 중복급여 대책

중복급여가 발생하는 경우, 단기적으로는 비수급자에 대한 사회보장혜
택이 미약하고 기초보장제도의 최후 안전망으로서의 성격을 강조하여 기
초보장 수급자의 타 급여나 중복급여를 배제하는 것이 바람직하다. 그러
나 중장기적으로는 수급자의 근로유인강화 등 기초보장제도의 다른 목적
이나 사회보장제도의 발전상태를 고려하여, 중복급여를 전체 혹은 일부
인정하는 것도 가능할 것이다. 가령, 근로유인을 목적으로 근로장려세제를
수급자에게 적용하는 경우가 이에 해당할 수 있다.

중복급여를 배제하는 것을 원칙으로 한다면, 그 구체적인 방안을 마련
할 필요가 있다. 그 방안으로는 기초생계수급자에 대해서 타 급여 수급자
격을 부여하지 않는 중복참여 배제방안과, 기초생계수급자의 타 급여 중
복참여를 인정하되 중복급여에 해당되는 급여를 기초생계급여제도 선정
및 급여 결정 시의 산정 소득에 포함하여 생계급여를 감액하는 중복참여
인정 후 중복급여 배제방안을 생각할 수 있다.

일반적으로 인구집단별 수당이 보다 폭넓은 대상층을 포괄하는 제도이
고 기초생계제도는 최후의 사회안전망으로서의 성격을 지닌다는 점을 고
려할 때, 수급자에 대해서도 해당 인구집단에 속하면 해당 현금급여 수급
자격을 부여하고 기초생계급여에서 이를 공제하는 중복참여 인정 후 중복
급여 배제가 일반적인 접근이 되어야 할 것이다.

중복참여 인정 후 중복급여 배제 방안은 수급자에 대해 타 현금급여 수

급자격 자체를 배제하는 중복참여 배제방안과 차이가 있다. 단기적으로 보면, 전자의 방안은 후자의 방안에 비해 예산 총액에서는 동일하나 세부 예산 구성상 또는 행정상에서 기초보장제도의 부담을 분산시키는 효과가 있다. 이는 납세자의 인식과 수급자 태도에 영향을 미쳐 탈수급 노력에도 차이를 낳을 수 있다. 장기적으로는 여건과 목적의 변화에 따라 기초생계급여의 선정 및 급여기준을 조정하여 타 급여의 중복급여를 부분적 또는 전체적으로 허용하는 등 정책의 유연한 변화를 이룰 수 있다. 중복참여로 발생하는 중복급여의 경우, 노인에 대한 기초노령연금과 모부자가구의 아동보육비는 추가비용 보전에 해당되는 급여가 아니므로 기초생계급여 선정 및 급여에서 전액 소득으로 산정하여 중복급여를 배제하는 것이 타당하다.

장애수당의 경우는 새로운 기초생계급여제도에서 가구특성별 추가비용을 지원하지 않는 한, 중복참여가 중복급여를 초래하지 않는다. 그러나 향후 장애수당이 현재 검토되고 있는 개편안대로 기본급여(추가비용 보전 목적)와 생활급여(소득보전 목적)로 구분되어 제공될 경우에 기본급여는 기초생계급여와 중복되지 않지만, 생활급여는 중복급여로 구분될 수 있다. 이러한 경우에는 생활급여 지급액은 기초생계급여의 선정 및 급여 결정 시에 산정소득에 포함되게 되어 선정 여부에 영향을 미치거나 해당 액수만큼 기초생계급여액이 감소되게 된다. 따라서 장애수당의 개편 시에 이 점을 고려하여 급여의 구분 방식이나 급여 간 비중을 결정할 필요가 있다.

제4절 제도개편의 기대효과와 장기과제

1. 제도 개편의 기대효과

기초노령연금, 장애수당, 근로장려세제, 아동수당 등 인구집단별 현금급여의 확대는 현재의 기초보장 비수급자의 자립을 지원함으로써 사회보장 사각지대의 해소에 크게 기여할 것이다. 욕구별 현물급여제도의 도입은 특정 욕구가 강하여 과도한 지출부담을 지지만 소득이 최저생계비 이상인 비수급 저소득층으로 욕구별 최저수준의 소비를 보장하여 사각지대 해소에 기여할 것이다.

최근에는 타 공공부조의 확대와 함께 각각의 공공부조제도의 선정 및 급여기준이 차별화되는 추세가 나타나고 있다. 기초노령연금과 근로장려세제의 경우는 부양의무자 기준이 삭제되었다. 기초노령연금과 같이 재산의 소득환산을 선정기준에 포함하고 있는 경우가 있다가 하면, 근로장려세제와 같이 재산을 소득환산하지 않는 별도의 재산기준을 선정기준으로 채택하는 경우도 있다. 또한 보육지원제도의 경우는 재산기준이 삭제되었다. 소득기준의 경우에는 기초보장제도와 같이 최저생계비를 기준으로 하는 제도들이 있다가 하면, 보육료 지원제도와 같이 도시근로자 평균소득을 기준으로 이용하는 제도들도 있다. 많은 제도들에서 전국적으로 균일하게 적용하는 선정 기준을 중앙정부가 결정하는가 하면, 교육인적자원부의 저소득층 학비지원사업 등 일부 제도에서는 선정 기준을 지자체나 유사기관에 위임하는 경우가 있다.

이러한 추세에 비추어 볼 때, 타 공공부조의 확대는 자산기준과 부양의무자 기준 등의 엄격한 선정기준으로 배제되어 있는 기초보장 비수급자들에 급여를 확대하는 매우 효과적인 방안이 될 것으로 기대된다. 또한 타

공공부조의 확대는 현재 기초보장제도뿐만 과도하게 집중되어 있는 빈곤층에 대한 지원부담을 분산하는 효과를 가진다. 비수급 저소득층 중 해당수당 지원이나 육구별 급여의 지원만으로 자립을 이룰 수 있는 가구에 대해서는 기초보장제도로의 진입을 예방하는 효과를 가질 것이다. 기존 수급자 중에서, 타 공공부조의 급여를 받아 실제소득이 기초생계급여 선정기준 소득을 초과하는 가구들은 기초보장제도로부터 벗어나게 될 것이다. 나머지 수급자에 대해서도 타 공공부조의 확대는 탈수급 이후의 자립을 지원하는 안전판의 역할을 하여 근로를 통한 탈수급을 촉진할 수 있다. 이러한 점에서 공공부조의 확대는 당장에는 소요재원의 확대를 초래하지만 장기적으로는 재원의 효율적 사용을 기할 수 있다. 타 공공부조의 확대와 동시에 기초생계급여와 타 현금급여의 중복급여를 배제하는 제도 개선을 추진한다면, 기초생계 수급자에 대해서는 육구수준에 상응하는 적정급여를 제공하고 비수급자에 대한 급여제공을 위한 재원을 확대하는 효과를 기대할 수 있다.

2. 공공부조제도의 종장기 발전과제

현재 우리의 공공부조제도는 그간 기초보장제도로 과도하게 집중되어 있는 여러 기능을 타 공공부조제도의 확충을 통해 분화시키는 초기단계에 있다. 기초노령연금 및 장애수당 등 기초보장제도 외부에서의 근로능력 없는 빈곤층 지원 기능이 강화되어 기초보장제도의 부담이 완화될 것이다. 또한 근로장려세제나 의료급여, 주거비지원제도, 보육지원, 자활지원제도 등 현물급여제도가 확대되어 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 기초보장제도의 지원부담도 완화될 것으로 보인다.

앞으로도 상당기간은 기초보장제도의 분화를 촉진하는 방향으로 공공부조를 확충하는 정책적 노력을 지속할 필요가 있다. 이를 통해 기초생계급

여-기초노령연금·장애수당-국민연금 등 소득보장제도 간 관계, 의료급여-건강보험 등 의료보장제도 간 관계, 임대주택 지원-전세자금융자-임대료지원제도 등 주거보장제도 간의 유기적 관계를 구축하여야 한다. 또한 교육·훈련과 고용지원 서비스, 일자리의 확충을 통해 고용보장대책을 이루는 노력이 절실하다.

제5장 기초생활보장제도의 개편방향

제1절 문제제기

앞서 우리사회가 직면하고 있는 경제·사회적 환경을 살펴보고, 이러한 환경변화 속에서 사회보장제도의 개편방향에 대해 언급하였다. 그렇다면 이제 기초보장제도가 이러한 환경변화와 대응전략의 맥락에서 어떻게 개편방향을 모색해야 하는지 살펴보기로 한다. 앞의 내용을 요약하면 다음과 같은 두 과제가 제기되고 있음을 알 수 있다.

첫째, 사회보장제도의 사각지대와 빈곤층의 규모를 감안할 때, 공공부조제도의 역할 강화가 요구되며, 특히 기초보장제도와 타 공공부조제도 간의 역할분담 문제를 재설정해야 한다는 점이다. 이와 관련해서는 다음 두 가지 선택이 가능한 것으로 판단된다. 먼저 현 기초보장제도를 그대로 둔 채, 기타 공공부조제도를 확충함으로써 사각지대를 해소하는 것이다. 물론 이것은 현 기초보장제도를 그대로 두고 기타 복지제도를 확장해도 제도의 원칙과 운영에 별다른 문제가 없다는 것을 전제로 한다. 이어 기초보장제도 급여체제를 개편하고 기타 사회보장제도(특히 공공부조제도)와의 관계를 재설정하는 것이다. 이는 개편방안의 효과성과 효율성이 기존 제도에 비해 높다는 것을 전제로 할 때, 가능할 것이다. 이것이 본 연구를 통해 확인하고자 하는 것이다.

둘째, 기초보장제도의 지출규모와 정책적 파급력을 감안할 때, 제도의 활성화(Activation) 기능을 강화해야 한다는 것이다. 물론 현 제도는 근로능력이 있는 집단과 없는 집단을 포괄하고 있다는 점에서, 획일적으로 활성화 정책을 적용하기 곤란한 측면이 있다. 그리고 이 문제를 근본적으로

해결하기 위해서는 근로능력 유무를 고려한 급여제도의 분리를 고민할 필요가 있다. 이는 대부분의 국가에서 채택하는 방식이기도 하다.⁸⁾ 이는 활성화 정책을 효율적으로 운영하는 데 필요한 전제조건과 같은 것이기 때문이다. 그렇다고 단순히 급여체제를 육구별 급여체제로 개편함으로써 문제가 해결되는 것은 아니다. 활성화를 위해서는 수급자와 빈곤층 일반의 경제활동 참여를 촉진하는 종합적인 대책이 필요하다. 사회서비스를 공급함으로써 취업여건을 마련하는 정책, 실질적인 취업기회를 제공하는 정책, 고용유지에 우호적인 재정적 인센티브를 강화하는 정책이 종합적으로 설계되어야 한다는 것을 의미한다. 이것이 바로 활성화 정책의 기본구조인 것이다.

본 장에서는 이 두 가지 과제를 풀어나가는 전략으로서 기초보장제도의 급여체제를 개편하는 방안⁹⁾에 대해 포괄적으로 언급하기로 하겠다. 이 글은 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 기초보장제도의 구조를 분석함으로써 최근 제기되고 있는 다양한 쟁점이 어디서 비롯되는지 살펴보고자 한다. 그것은 모든 논쟁의 뿌리에 자리하고 있는 최저생계비와 재산의 소득환산 문제를 중심으로 언급할 것이다. 둘째, 제도의 현황과 문제점을 살펴보고, 이것이 앞서 언급한 구조와 어떠한 관련성이 있는지 분석할 것이다. 이는 개편방안이 제기된 문제점에 올바르게 접근하고 있는지 판단할 수 있는 근거가 될 것이다. 셋째, 기초보장제도의 개편방향을 포괄적으로 언급하고, 이후에 논의될 각 개편방안을 요약할 것이다.

8) 현재 대부분의 국가는 빈곤층에 대한 생계급여와 관련하여 근로능력이 없는 집단(노인, 장애인 등)과 근로능력이 있는 집단을 구분하여 제도를 운영하고 있다. 이는 두 집단이 소득빈곤층이라는 공통점을 제외하고는 더 많은 차이점을 갖고 있으며, 이들을 대상으로 하는 정책의 목표와 추진방식이 상이하기 때문이다. 두 집단을 포괄하고 있는 드문 국가 중 하나인 일본의 경우에는 생활보호제도가 전체 인구의 1% 가량을 보호하고 있으며, 수급자 대부분이 근로능력이 없는 집단으로 구성되어 있다. 그리고 최근 근로능력이 있는 수급자가 증가함에 따라 생활보호제도를 개편하는 방안을 강구하고 있는 것으로 알려져 있다.

제2절 기초생활보장제도의 현행 구조

1. 제도의 전체구조

기초보장제도는 사회보장제도 중 빈곤층에 대한 기초생활보장과 자립지원을 종합적으로 규정하고 있는 공공부조제도이다. 달리 표현하면, 다양한 공공부조제도 중 하나인 것이다. 여기서 기초생활보장이란 생계보장 외에도 의료보장·주거보장·교육보장 등의 제반 욕구에 대한 보장을 포괄하는 것이다. 외국의 공공부조도가 생계보장을 위한 제도와 각 욕구별 보장제도를 별도로 운영하는 것과 비교할 때, 기초보장제도는 포괄적인 보장제도라고 말할 수 있다. 또한 자립지원이란 빈곤층이 경제적으로 자립할 수 있는 제반 조치를 취한다는 것을 의미한다. 이는 현 제도 하에서는 주로 자활사업을 통한 고용기회 제공을 수단으로 하지만, 보다 포괄적인 의미의 자활지원을 규정하는 것으로 해석할 수 있다.

기초보장제도는 가구의 소득인정액이 최저생계비 미만인 가구에 지원받을 수 있는 권리를 명시하고 있다는 점에서 일종의 사회권적 성격을 갖는다. 달리 표현하면, 이러한 조건을 가진 가구에 국가를 상대로 한 청권을 인정하고 있는 것이다. 과거 생활보호법이 수급을 하나의 권리로 인정하지 않았다는 점을 감안할 때, 이는 기초보장제도 제정이 갖는 매우 중요한 상징적 의의라고 말할 수 있다.

이 제도를 설명함에 있어서는 선정과 급여라는 두 가지 항목을 중심에 두는 것이 일반적이다. 먼저 선정이란 위에 언급한 지원을 받을 수 있는 자격에 대한 규정을 의미하며, 급여란 수급자격이 있는 가구 및 개인에게 지원의 수준과 방식을 결정하는 규정을 의미한다. 선정기준은 소득기준과 부양의무자 기준⁹⁾으로 구성되어 있는데, 소득기준은 가구규모별 최저생계

9) 참고로 부양의무자 기준은 제외하였다. 그것은 현재 기초보장제도의 수급에 영향을 미치는 매우 중요한 원인 중 하나이다. 하지만 이는 급여제개 개선논의와 직접적인

비를 지칭하며, 부양의무자 기준은 직계 1촌 이내의 가족의 소득인정액이 일정 수준이하 이어야 한다는 것을 의미한다. 이어 기초보장제도의 급여는 가구의 소득인정액이 최저생계비에 미달하는 경우, 그 차액을 현금 및 현물급여로 지급하는 보충급여방식을 취하고 있다. 현 제도는 소득인정액이 최저생계비 미만인 가구에겐 모두 현물급여를 제공하고, 소득인정액이 현금급여 상한선 미만인 가구에겐 그 차액을 현금급여로 지급하는 방식을 취하고 있다.

결국 기초보장제도는 선정기준과 급여에 직접적인 두 개념, 즉 최저생계비와 소득인정액 개념에 기초하여 작동하고 있다.

먼저 최저생계비는 선정을 위한 소득기준이자 급여상한액이라는 의미를 갖는다. 최저생계비는 중소도시 4인 가구를 표준가구로 마켓바스켓 방식의 전물량조사를 통해 3년 주기로 제정되고 있다. 그리고 이렇게 제정된 조사결과를 토대로 중앙생활보장위원회에서 심의를 거쳐 가구규모별 최저생계비를 결정하고 있다. 그리고 비제정년도에는 불가상승률 등을 고려하여 최저생계비를 공표하고 있다.

이어 소득인정액은 개별가구의 급여를 결정하는 데 매우 중요한 역할을 하는 개념이다. 그 이유는 소득인정액이 개별가구의 소득능력을 판정하여 급여에 반영하는 방식을 취하기 때문이다. 이 개념은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 구성되는데, 여기서 소득평가액이란 가구의 지출과 소득에 대해 공제한 금액을 의미한다. 지출공제란 의료비나 주택대출에 대한 이자부담 등을 의미하며, 소득공제란 근로소득에 대해 일정 비율을 공제하여 소득으로 간주하는 것을 의미한다. 현재는 자활공동체 참여자, 장애인, 학생 등에 대해 근로소득의 30%를 공제하고 있다. 그리고 재산의 소득환산액은 개별가구의 순자산에 기준으로 일반재산과 금융재산 그리고 자동차를 대상으로 적용된다. 여기서 일반재산은 점유하고 있는

관련이 없다는 점에서 제외하였다.

주거재산과 기타 부동산 및 동산을 포괄하고 있으며, 환산율은 4.17%이며, 금융재산은 6.12%, 자동차에 대해서는 100%를 적용하고 있다.

선정	소득기준	= 최저생계비 \geq 소득인정액
	부양의무자 기준	= 최저생계비*K \geq 소득인정액
급여	총 급여	= 최저생계비 - 소득인정액
	현물급여	= 모든 수급자에게 동일 적용
	현금급여	= 현금급여상한액 - 소득인정액(보충급여)
주요 개념	현물급여상한액	= 최저생계비 - (현물급여 + 기타지원액)
	소득인정액	= 소득평가액 + 재산의 소득환산액
	소득평가액	= 시장소득 - (지출공제액 + 소득공제액)
	재산의 소득환산액	= (순재산 - 기본공제액)*재산유형별 환산율

앞서 언급하였던 것처럼, 기초보장제도의 작동에 중요한 영향을 미치는 개념, 특히 외국의 관련제도와 비교할 때, 특이성을 갖는 개념은 최저생계비 개념과 소득인정액 개념이다. 그것은 많은 연구문헌을 통해서도 우리의 최저생계비와 같은 방식으로 계측되고 급여에 적용되는 경우를 발견하기 힘들기 때문이고, 소득인정액은 재산의 소득환산이라는 특이한 개념을 포함하고 있기 때문이다. 따라서 여기서는 이 두 개념을 둘러싼 최근의 논의를 정리하는 방식을 취하고자 한다. 그리고 추가적으로 급여체계의 문제와 근로유인의 문제의 관련성에 대해 살펴볼 것이다.

2. 최저생계비의 계측과 적용

기초보장제도에 대한 논의과정에서 반복적으로 출현하는 주제 중 하나

가 최저생계비 문제이다. 그것은 이 개념이 갖는 상징적 의미에 못지 않게, 그것이 초래하는 쟁점이 많기 때문이다. 물론 이 개념은 그리 복잡한 것이 아니다. 그러나 정작 반복되는 논의과정에서 이 개념을 어떻게 처리할 것인지에 대해 쉽사리 합의를 도출하지 못하는 양상이 나타나고 있다. 따라서 여기서는 가치는쟁과 같은 추상적인 논의보다 상대적으로 합의가 도출된 사항을 먼저 설명하고, 여전히 남아있는 쟁점사항을 검토해 보기로 하겠다.

최저생계비는 어떠한 기능을 하도록 설계된 개념인가. 그것은 빈곤선이자 공공부조 수급기준선이자 급여상한액을 의미하는 것으로 간주할 수 있다.¹⁰⁾ 하지만 이처럼 최저생계비가 다양한 개념을 포괄하는 사례는 거의 찾아 볼 수 없다. 물론 전례가 없다는 것이 문제일 수는 없다. 논의의 핵심은 최저생계비가 이처럼 다양한 역할을 수행하는 데 문제가 없는가 하는 점에 있다. 특히 기초보장제도의 소득기준선과 급여상한액을 일치시켜야 한다는 생각이 과도한 것은 아닌지 반문해 볼 필요가 있다.

이러한 문제와 관련해서, 최저생계비는 규범적 빈곤선 또는 경험적 빈곤선으로서는 상대빈곤선과의 변별력이나 강점이 거의 없다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 계속년도마다 최저생계비가 조정되는 과정에서 빈곤선으로서 가져야 할 원칙의 일관성이 깨어지는 문제가 발생하게 된다. 이 점에서 최저생계비를 빈곤선으로 간주하기는 곤란할 것이다. 흔히 최저생계비를 절대빈곤선으로 규정하는 것도 정확한 것은 아니다. 그것은 3년 주기로 끊임없이 현실화되는 과정을 경유한다는 점에서 절대빈곤선이 아니기 때문이다. 그리고 매우 낮은 빈곤선이라는 통념적 의미로 사용하기도 한계가 있는 것이다.

그렇다면 최저생계비는 공공부조제도 수급을 위한 소득기준선의 역할을

10) “규범적 혹은 경험적 빈곤선 \times 최저소득기준(MBS) \times 공공부조기준선 \times 최저소득보장(MIP)”으로 정의될 수 있는 것이다(김미근, 2007).

다하고 있는가. 최저생계비는 현재 기초보장제도 수급을 위한 소득기준선으로 활용되고 있다. 하지만 다른 공공부조제도에 적용되는 소득기준선이 라고 말하기는 힘들다. 최저생계비는 단지 상징적 참조선의 역할을 하고 있기 때문이다. 이는 미국의 연방빈곤선이 다양한 공공부조제도에 그대로 적용되는 사례가 거의 없다는 점과 유사한 것이다. 더욱이 기초보장제도와 같은 TANF와 SSI마저도 소득기준을 설정할 때, 연방빈곤선을 참조는 하나 그대로 적용하는 경우가 거의 없다는 점을 감안해야 할 것이다(노대명, 2007). 이는 향후 최저생계비는 각종 공공부조제도의 수급기준선으로 적용될 개연성이 희박하다는 것을 의미한다. 더욱이 기초보장제도 내에서도 소득기준으로서의 기능은 특례규정으로 인해 온전히 적용되기 힘들다는 점을 지적해야 할 것이다.

끝으로 최저생계비는 본연의 기능이라 할 수 있는 급여상한액을 충실히 반영하고 있는가. 이와 관련해서 이미 많은 연구결과는 최저생계비가 각 욕구별 급여의 상한액을 설정함에 있어 지나치게 단순화하고 있다는 점을 지적하고 있다. 그것은 최저생계비의 수준에 대한 것이 아니다. 이는 과학적인 계측의 영역임과 동시에 정치적인 영역의 문제이기 때문이다. 논의의 핵심은 생계욕구와 주거욕구 등 개별적인 욕구를 하나의 가구균등화 지수를 통해 획일화함으로써 욕구의 다양화에 따른 제도의 발전이라는 문제에 답하지 못하고 있다는 점이다. 뒤에 자주 언급하게 될 사항이지만, 생계급여와 주거급여는 가구규모에 따른 지출의 기울기가 동일하다고 가정할 수 없다. 하지만 현 최저생계비는 선정기준으로서의 단순화 기능에 치우쳐, 정작 급여의 다양화라는 핵심적인 문제를 간과하고 있는 것이다.

이처럼 최저생계비의 정체가 불분명한 이유는 정확히 설명하기 힘들다. 기초보장제도의 급여체계가 최저생계비로 하여금 소득기준선이자 욕구별

11) 최저생계비는 기초보장제도 도입에 따라 각 욕구별 급여의 상한액을 설정하는 데 목적이 있었던 것으로 판단된다. 특히 개념이 적절히 사용될 것이라면, 생계급여 상한액을 설정하는 데 그 목적이 있었던 것이다.

급여상한액의 총액을 동일시하게 했을 개연성이 있고, 정반대로 기초보장제도의 개별급여체계의 작동 개연성을 최저생계비의 현 구조가 차단했을 개연성 또한 존재하기 때문이다.¹²⁾ 물론 이러한 문제에 대해 선후를 가리는 것은 중요한 일이 아니다. 논의의 핵심은 왜 이러한 일체화된 구조가 가능했는가 하는 점이다. 이 문제와 관련해서 외국 생계급여제도에 적용되는 방식이 기초보장제도에 그대로 이식되었을 개연성을 언급할 수 있다.

공공부조제도의 특정 급여는 소득기준과 급여상한액이 동일할 수 있다. 실제로 서구 공공부조제도에서 대부분의 생계급여제도는 이러한 방식으로 운영되는 것을 알 수 있다. 가구별 생계급여 상한액이 해당가구의 선정기준이 되는 것이다. 그리고 생계급여 상한액에서 해당가구의 소득을 제외한 금액을 보충급여방식에 따라 제공하는 것이다. 하지만 이는 주로 생계급여에 적용되는 방식이지, 모든 급여에 포괄적으로 적용할 수 있는 방식은 아니다. 그것은 하나의 소득기준으로 가구규모와 다양한 욕구를 획일화함으로써 빈곤층의 욕구를 충실하게 보장하기 힘들기 때문이다. 달리 표현하면, 행정적 운용의 편의를 위해 빈곤층의 복지욕구에 대한 충분한 보장이라는 본연의 역할을 포기하게 될 위험성이 있기 때문이다.

그렇다면 최저생계비는 빈곤가구의 욕구를 보다 정확하게 계측하기 위해 <지역별·가구규모별·가구유형별·점유형태별로> 그리고 또 하나 핵심적인 것으로 <급여별로> 급여상한액을 계측하면 되는 것인가(김미곤, 2007). 물론 이러한 방식으로 각 급여의 급여상한액을 별도로 계측하여 발표한다면, 현재 최저생계비 계측과정에서 나타난 문제점 중 상당수는 해결될 것이다. 하지만 이 경우에는 선정기준으로서 최저생계비의 역할이 위협받게 된다. 급여의 다양한 조합으로 인해 수급기준으로서의 소득기준이 다양해지기 때문이다. 물론 이처럼 다양한 소득기준을 적용하는 수고

12) 이 문제와 관련해서는 박능후(2006)을 참조.

를 감수할 수는 있다. 하지만 그것은 급여에 따라 소득기준선과 급여상한액 간의 불일치를 현실화하는 방식(육구별 급여체계)에 비해 복잡하다는 문제점을 안게 된다.

3. 소득인정액의 구조와 기능

기초보장제도가 채택하고 있는 홀미로운 개념 중 하나가 소득인정액 개념이다. 이는 개별가구의 총소득을 기초보장제도의 급여산정에 필요한 소득 또는 소득능력으로 전환하는 역할을 하는 개념이다. 이 개념과 관련해서도 많은 논란이 있었는데, 그 중에서도 재산의 소득환산방식이 가장 큰 쟁점이 되었다. 하지만 이 개념을 구성하는 소득평가액에 대해서도 주목할 필요가 있다. 그것은 소득공제와 지출공제를 통해 실제소득을 급여를 위한 소득으로 전환하는 핵심적인 역할을 담당하고 있기 때문이다.

소득평가액에 대해서는 논리적으로 폐기가 필요하다는 점을 지적하고자 한다(노대명 외, 2006). 그것은 소득평가액을 구성하는 두 개의 중요한 요소 중 지출공제와 관련되어 있다. 통상적으로 지출공제는 의료비나 교육비 등 필수재적 성격을 가진 지출로 인한 소득감소를 보전하는 데 목적이 있다. 이 경우, 기초보장제도 수급자는 각종 현물급여를 보장받음으로써 과도한 지출부담이 해소되게 된다. 이는 급여산정과 관련해서 지출공제의 이유가 사라지게 된다는 것을 의미한다. 그렇다면 소득평가액을 구성하는 지출공제는 현물급여로 포괄할 수 없는 추가적인 지출이나 투자로서의 성격을 가진 지출을 담게 된다. 하지만 이와 관련해서는 기초보장제도에 그 내용을 모두 담을 것인지 다른 제도를 통해 지원할 것인지 선택이 가능하다는 점을 언급해 두고자 한다. 특히 지출공제의 주요한 대상이 되는 의료비와 교육비 지출은 의료보장제도나 교육복지제도를 통해 해결하는 방안이 있을 수 있다. 그리고 주거마련에 따른 지출부담은 투자로서의 의미

를 갖는다는 점을 감안해야 할 것이다. 소득평가액 중 (근로)소득공제제도는 별도로 운용이 필요하다고 판단된다. 그리고 이 문제와 관련해서는 특별한 이견이 없다고 판단된다. 다만, 현재 진행 중인 근로장려금제도(EITC)가 수급자에게 적용되지 않고 있으며, 취업수급자를 위한 별도의 공제제도 또한 운영되지 않고 있다는 점에서 적용을 서둘러야 하는 문제라고 말할 수 있는 것이다.

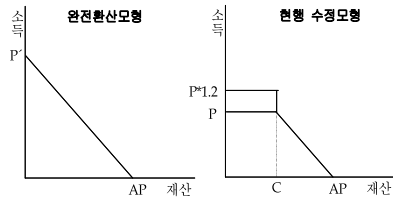
소득인정액을 구성하는 개념 중 가장 논란이 있는 개념은 재산의 소득환산제도이다. 하지만 이 개념과 관련해서도 애당초 그것에 주어진 역할과 향후 확대된 역할을 구분할 필요가 있다. 먼저 재산의 소득환산방식이 적용된 이유는 소득기준과 재산기준을 별개로 적용함에 따라 소득이 전혀 없음에도 재산기준으로 인해 지원을 받지 못하는 빈곤층이 존재했기 때문이다. 그리고 보다 근본적인 이유는 재산기준이 매우 낮아 현실성이 없었기 때문이다. 이어 재산의 소득환산방식이 적용된 또 하나의 이유는 이를 도입하게 되는 경우, 재산기준을 Cut-Off 방식으로 상황 조정하는 것에 비해 수급자 규모를 줄여 예산을 절감할 수 있기 때문이다.

하지만 제도의 발전과정에서 재산의 소득환산제도는 낮은 재산기준으로 인한 탈락을 최소화하는 본연의 역할이 끝나자, 수급자 규모를 통제하고 급여를 삭감하는 역할이 부각되고 있는 것처럼 보인다. 이는 재산의 소득환산방식이 선정기준에 적용되는 데 그치지 않고, 급여에 반영되었기 때문이다. 물론 재산은 소득의 축적된 형태이며 소득으로 환원될 수 있다는 점에서 그것을 급여에 반영하는 문제와 관련해서는 쉽게 단정할 수 없다. 하지만 현재 이것이 급여삭감에 영향을 미치고 있다는 점은 명확하다.

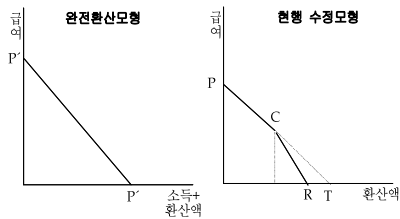
아래 그림에서 재산의 소득환산방식이 선정기준으로 활용되는 경우에는 재산기준이 초과되는 C-AP 구간의 가구를 기초보장제도 수급자로 선정할 수 있다. 그리고 재산의 소득환산제처럼 일체화되어 있지는 않지만, 차상위층에 대한 지원제도나 특례제도의 형태로 소득기준 초과자를 보호하고

있다. 하지만 두 번째 그림의 급여와 관련해서 재산의 소득환산방식은 재산에 대한 기초공제액(C)을 초과하는 재산을 가진 가구의 경우, 급여가 환산액만큼 감소하게 된다.

[그림 5- 1] 선정과 관련한 재산의 소득환산의 두 모형



[그림 5- 2] 급여와 관련한 재산의 소득환산 모형



여기서 주목해야 할 점은 급여와 관련해서 재산을 소득으로 환산하는 노력이 왜 필요한가 하는 점이다. 이론적으로 대부분의 동산과 부동산은 소득으로 전환될 수 있다. 하지만 그것을 소득으로 전환하는 것이 타당한가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 현실에서 점유하고 있는 점유하고 있는 주거재산은 소득능력으로 간주하는 데 어려움이 있다. 점유하는 주거재산을 매각함으로써 소득을 얻는다 할지라도 그것이 다른 주거를 마련할 수준의 재산이 아니라면 주거상실이라는 심각한 문제를 야기할 수 있기 때문이다. 따라서 점유하고 있는 주거재산을 소득으로 환산하는 방식은 그 타당성이 낮다. 반면에 점유하지 않고 있는 재산은 그것을 매각하더라도 적어도 주거상실이라는 위험과 직접적인 관련은 없다. 하지만 그것은 직·간접적으로 그리고 장·단기적으로 수익이나 소득과 연결된다는 점에서 소득능력에 영향을 미칠 수 있다. 이 점에서 왜 재산을 소득으로 환산해야 하는가에 대한 의문을 제기할 수 있다.

그리고 과연 무엇을 위해 재산을 소득으로 환산하는가 하는 점이다. 그것이 단순히 선정기준을 위한 것인지 급여에 반영하기 위한 것인지 하는 점에 답할 필요가 있다. 만일 선정기준을 위해서라면 앞서 언급한 이론적인 문제점에도 불구하고 일정정도 그 현실적 필요성을 이해할 수 있다. 하지만 그것이 급여에 반영하기 위한 것이라면 심각한 문제가 발생하게 된다. 첫째, 점유하는 주거재산은 소득으로 환산하는 것이 바람직하지 않다. 그것은 현실에서 소득으로 환산될 개연성이 크지 않다는 점에서 그것을 소득으로 환산하여 생계급여에 반영하는 것은 이론적으로 타당하지 않은 것이다. 더 나아가 빈곤가구의 재산형성을 촉진하기 위해서라도 재산의 소득환산을 급여에 적용하는 방식은 잘못된 것이다. 둘째, 점유하지 않고 있는 재산은 대부분 소득에 반영된다는 점이다. 부동산이나 토지 그리고 동산은 어떠한 형태로든 재산소득이나 사업소득과 관련되어 있기 때문이다. 이 점에서 재산을 소득으로 환산하여 급여에 반영하는 경우, 이미

반영된 소득을 이종으로 공제하는 문제점을 야기하는 것이다.

이러한 맥락에서 보면, 재산의 소득환산이란 수급자의 선정에 있어 소득이 없고 재산이 조금 있어 탈락하는 사람을 보호하기 위한 방식에 충실할 필요가 있다. 달리 표현하면, 재산의 소득환산제도는 빈곤층의 자산형성과 급여의 보장성 확대를 위해 폐지하는 것이 바람직하며, 유지하는 경우라도 선정기준으로 활용하는 데 그쳐야 할 것이다.

4. 통합급여체계와 탈수급의 문제

기초보장제도 급여체계 개편방안에 대한 논의과정에서 통합급여체계가 수급자의 경제활동에 어떠한 영향을 미치는가 하는 문제가 쟁점으로 제기되고 있다. 보다 명확하게 표현하면, 수급자의 근로유인 문제는 급여체계 개편방안과 별 관계가 없다는 것이다. 하지만 이는 기초보장제도 급여체계 개편논의의 흐름을 살펴보면 쉽게 이해될 수 있다.

본래 기초보장제도를 개별급여체계로 개편해야 한다는 논의의 출발점은 자활지원제도 개편방안에 대한 모색과정에서 찾을 수 있다. 자활지원제도 개편논의의 핵심은 근로능력이 있는 수급자가 경제활동에 참여함으로써 근로소득이 수급기준선을 초과하는 경우, 수급자격을 잃고 모든 급여가 중단된다는 점에서 이른바 All or Nothing의 문제가 자리하고 있었다. 이는 적어도 이러한 논의가 있었던 2002년과 2003년의 기초보장제도가 안고 있는 중요한 문제를 제기하였던 것이다.

하지만 이후 기초보장제도는 다양한 특례기준을 신설함으로써 이러한 문제에 대처하기 시작하였다. 이 점에서 보면, All or Nothing의 문제는 일정 부분 해소된 것으로 이해할 수 있다. 하지만 이러한 소극적인 대처방식이 수급자의 행위를 근본적으로 변화시키지는 못하고 있다. 특례제도는 종류는 많지만 정작 혜택을 보는 집단의 규모는 크지 않다. 그리고 지

난 7년간 특례수급자의 규모는 별로 증가하지 않았다. 이는 기초보장의 사각지대가 매우 크다는 점을 감안할 때, 매우 흥미로운 현상이다. 그 원인을 살펴보면, 자치단체 차원에서 특례수급자 지정에 무관심한 측면도 있지만, 그것이 기존 수급방식에 비해 여전히 불안정하다는 수급자들의 인식을 반영하고 있는 것이다.

그리고 자활지원제도 분리를 둘러싼 개별급여 논의는 취업수급자에 대한 관심으로 이어졌다. 그것은 자활사업 참여자에 비해 재정적 인센티브를 받지 못함으로써 ‘이론적으로는’ 불평등한 급여를 받고 있는 취업수급자의 복지외존성 문제가 쟁점으로 부각되었음을 의미한다. 문제의 핵심은 현 급여체계가 취업수급자가 제도에 안주하려는 유인을 강화시킨다는 점이었다. 이는 수급자들이 취업을 기피하거나 근로소득을 하향 신고하는 방식으로 제도에 안주하려는 경향이 확산되고 있음을 의미한다.

이처럼 취업수급자가 제도에 안주할 수 있는 환경은 다른 수급자들에게도 중요한 영향을 미치고 있다. 이는 자활사업을 통해 취업한 수급자의 선택을 통해 여실히 확인되었다. 2003년 자활사업을 통해 취업한 수급자 중 60% 이상이 취업이후에도 수급자로 남아있는 선택을 하였던 것이다(노대명 외, 2006). 이는 현 기초보장제도가 단순히 취업기회를 제공하거나 재정적 인센티브를 강화하는 것만으로 탈수급을 촉진할 충분조건을 갖춘 것이 아니라는 점을 의미한다. 달리 표현하면, 급여체계라는 시스템을 개편함으로써 복지외존의 정도와 확률을 최소화하는 방식이 필요하다는 점이 인식되고 있는 것이다.

물론 전체 지출측면에서 보면, 개별급여체계를 도입하는 것은 소득기준이 최저생계비를 초과한 집단을 대상으로 계속 급여를 한다는 점에서 재정절감 효과를 기대하기 힘든 측면이 있다. 하지만 이것은 현 제도 하에서 소득의 하향신고를 통해 급여를 받고 있다는 점을 감안할 때, 추가적인 지출이 발생하는 것이 아니다. 만일 추가적인 지출이 발생하게 된다면,

그것은 빈곤층에 대한 추가적 보호에 따라 비용이 증가한다는 것을 의미하는 것이다.

그리고 설사 추가적인 재원이 소요된다 하더라도, 이 방안은 다음 두 가지 측면에서 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 공공부조제도의 지출증가가 불가피한 상황에서 제정의 효율적 확대를 위한 전제조건이 된다는 점이다. 현재와 같이 기초보장제도 수급자로 선정하는 방식을 통해 많은 빈곤층, 특히 근로빈곤층을 보호하는 방식은 결코 효율적이지 않다. 오히려 개별급여를 확대함으로써 개별 빈곤가구의 욕구를 충족시키며 제정의 효율성을 기하는 방안이 합리적인 것이다. 둘째, 개별급여체계의 도입은 이후의 추가적 개편작업의 전제조건이 된다는 점이다. 앞서 언급하였던 것처럼, 생계급여와 다른 급여를 분리하는 것은 욕구별 보장체계를 구축하는 차원에서 공공부조제도 및 사회보장제도와의 관계를 강화하기 위한 전제조건인 것이다. 특히 근로능력이 있는 수급자를 대상으로 하는 생계급여의 분리는 기초노령연금제도의 도입에 따라 그 개연성이 더욱 크다고 말할 수 있다.

5. 요약

기초보장제도는 빈곤층에 대한 모든 지원을 하나의 제도 안에 담아내려는 의욕에 의해 지배되고 있는 것처럼 보인다. 물론 이는 빈곤층의 기초생활을 보다 완벽하게 보장하려는 선의에 기초한 것으로 이해될 수 있다. 더욱이 최저생계비와 재산의 소득환산방식이 제도 도입과정에서 수행했던 역할을 고려하면, 이러한 선의는 더욱 분명하다. 하지만 제도의 발전과정에서 이러한 역할은 보다 정교하고 다원화된 장치에 넘겨져야 한다. 그것은 현재 기초보장제도가 해결하지 못하고 있는 보장수준의 현실화, 사각지대의 해소, 탈수급을 위한 시스템의 구축이라는 과제를 해결할 수 있도

록 개편해야 한다는 것을 의미한다.

또한 기초보장제도의 현행 체계가 다른 공공부조제도 및 지원제도의 성장을 가로막는 역할을 할 수 있다는 점에 주목해야 한다. 긍정적으로 해석하면, 기초보장제도에서 담당하는 중요한 보장기능이 그 필요성을 인정받아 확대되는 순기능을 보일 수 있다. 하지만 부정적으로 보면, 기초보장제도가 보장하고 있다는 점에서 다른 제도가 그러한 역할을 수행하는 데 장애가 될 수도 있는 것이다.

이러한 맥락에서 기초보장제도의 개편논의에서 언급된 최저생계비와 재산의 소득환산액 개념의 활용방안을 생각해 볼 수 있다. 먼저 최저생계비는 다음 두 가지 역할 중 어느 하나에 충실할 필요가 있다. 그것은 생계급여의 상한액을 설정하는 본연의 임무에 충실하거나, 사회보장제도가 지향할 사회보장의 최저선을 제시하는 상징적 참조선의 역할을 하는 것이다. 이 두 가지 모두 한국 사회보장제도의 발전을 위해 중요한 역할이라고 말할 수 있다. 하지만 여기서는 최저생계비가 생계급여의 상한액을 계측하는 기능에 보다 충실해야 한다는 점을 강조하고자 한다. 물론 계속방식을 달리한다면, 주거급여를 비롯한 일부 급여의 상한액을 설정하는 역할 또한 담당할 수 있을 것이다. 하지만 모든 급여상한액을 합쳐 통합된 급여상한선을 설정하고 그것을 모든 급여의 선정과 급여에 반영하는 방식은 경계해야 할 것이다. 이어 재산의 소득환산방식은 기본적으로 폐지하는 것이 바람직하다고 판단된다. 그리고 이 방식을 유지하는 경우라 하더라도 선정기준에 국한하여 운영하는 것이 바람직하다는 점을 지적하고자 한다.

제3절 기초생활보장제도의 현황과 문제점

1. 수급자 규모와 예산

기초보장제도의 현황에 대해서는 여전히 많은 정보가 정확하게 확보되지 않고 있다. 특히 수급자에 대한 급여와 관련해서는 정확하게 적정성을 추정하는 데 어려움이 있는 상황이다. 따라서 여기서는 이러한 한계를 감안하여, 주어진 데이터를 토대로 몇 가지 기초적인 정보를 제공하는 것으로 만족하고자 한다.

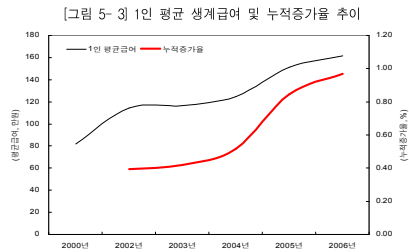
아래 표는 제도도입 이후 수급자의 규모와 소요예산의 추이를 나타낸 것이다. 이 표에 따르면, 생계급여 수급자는 그 규모가 크게 증가하지 않았음을 알 수 있다. 2003년 이후 수급자 규모가 다시 증가하는 추세를 나타내고는 있지만, 그 규모는 제도도입 직후의 규모에 근접하고 있다. 달리 표현하면, 기초보장제도는 빈곤층에 대한 지원을 확대함에 있어 매우 소극적인 역할을 해 왔다는 것을 말해주는 것이다. 하지만 예산은 상대적으로 빠른 속도로 증가하여 왔음을 알 수 있다. 이는 주로 급여의 현실화 또는 급여의 증가에 기인한 것으로 해석할 수 있다.

<표 5- 1> 기초보장제도 수급자 및 예산 추이

	예산(억원)			
	계	기초보장	의료급여	자활지원
2000년	23,321	12,219	10,323	779
2002년	33,819	15,439	16,904	1,476
2003년	35,228	15,959	17,617	1,652
2004년	39,126	17,424	18,810	2,892
2005년	46,149	21,645	22,148	2,356
2006년	53,338	23,412	26,623	3,303
2007년	65,835	26,697	35,778	3,360

	수급자(만명)				
	기초보장	의료급여			자활지원
		계	1종	2종	
2000년	149	157	81	76	-
2002년	135	142	83	59	6
2003년	137	145	86	59	6
2004년	140	153	92	61	6
2005년	143	176	100	76	6
2006년	145				6
2007년					

주: 수급자는 시설수급자를 제외한 일반수급자 규모임
 자료: 보건복지부, 예산안 자료 및 수급현황 자료 참조



2. 기초보장제도 수급가구 및 수급자의 특성

여기서는 기초보장제도 수급가구 및 개인의 특성을 살펴보기로 한다. 이미 기본 현황에 대해서는 공식자료가 발표되고 있다는 점에서 본 연구의 논의에 필요한 정보를 중심으로 정리하고자 한다.

먼저 수급가구의 평균가구원수는 1.74명으로 나타나고 있으며, 1인 가구가 차지하는 비중은 가구로는 59.7%, 개인으로는 34.6%를 차지하고 있다. 그리고 2인 가구의 비중은 가구로는 19.4%이며 개인으로는 22.4%로 나타나고 있다. 이는 기초보장제도가 현재 보호하고 있는 빈곤층은 1~2인 가구 중심이라는 점을 말해준다. 이는 가구구성에서 단독가구의 비중이 매우 높다는 점을 통해 확인할 수 있다. 하지만 3~4인 가구가 차지하는 비중 또한 결코 무시할 수 없다는 점을 지적해야 할 것이다.

이러 점유형태와 관련해서는 자가가가 17.4%로 나타나고 있는데, 자가에 거주하는 가구원수가 17.6%라는 것은 대부분이 1인 가구로 구성되

어 있으며, 이들이 노인단독가구라는 점을 말해준다. 그리고 전세가구는 21.9%를 차지하며 상대적으로 가구원수가 많은 근로능력자 가구로 구성되어 있다는 점을 알 수 있다. 보증부 월세 가구를 포함한 월세가구는 40.3%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 평균 가구원수는 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이는 월세가구의 가구원 구성과 관련해서 매우 다양한 집단이 혼재되어 있음을 시사하는 것으로 판단된다.

끝으로 수급가구의 경제적 능력을 평가할 수 있는 지표 중 하나로 가구의 취업상태별 분포를 보면, 취업가구의 60.4%가 일용직근로자임을 알 수 있다. 이는 근로빈곤층 수급가구가 저임금과 고용불안으로 반복적으로 빈곤을 경험하는 집단이라는 점을 시사하는 것이다. 더욱이 이들의 근로소득이 계절적으로 큰 변동을 보일 것이라는 점 또한 추정할 수 있을 것이다. 그 밖에 취업가구 중 상용직 임금근로자의 비중은 5.8%로 나타나고 있으며, 임시직이 15.0%를 차지하고 있다. 그리고 자영업자가 13.5%, 농업과 축산업에 종사하는 가구가 5.2%로 나타나고 있다.

<표 5- 2> 기초보장제도 수급자의 가구특성			
가구원수 (평균: 1.74명)		가구	개인
	1	59.7	34.6
	2	19.4	22.4
	3	12.5	21.6
	4	6.1	14.0
	5	1.8	5.2
	6	0.5	1.7
	7	0.1	0.5
점유형태	자가	17.4	17.6
	전세	21.9	25.3
	월세	40.3	36.3
	무상	20.4	20.9
가구주 성별	남성	-	43.9
	여성	-	56.1
가구주 취업상태 (총 163,434명)	상시고용	-	5.8
	임시고용	-	15.0
	일일고용	-	60.4
	자영업	-	13.5
	농업종사	-	4.8
	어업종사	-	0.2
	축산종사	-	0.2
가구주 평균연령		56.8세	
합 계		100.0	100.0

자료: 보건복지가족부, 행정DB, 2007년 12월 기준 자료

기초보장제도 수급자 중 경제활동에 참여하는 사람들의 규모와 가구당 평균 인원을 살펴보면, 경제활동인구는 가구당 1.14명이며, 전체 인원은 약 31만 5천명에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이 수치는 자활사업과 관련하여 시군구로부터 취합된 수치와 유사하다. 그리고 이를 취업자와 실업자로 나누어 보면, 취업자가 약 21만 명, 실업자가 약 10만 6천명으로 나타나고 있다. 이를 전체 수급자 대비 비중으로 나타내면, 경제활동인구는 22.41%, 취업자는 14.9%, 실업자는 7.5%에 해당되는 것이다.

<표 5- 3> 기초보장제도 수급가구의 취업특성		
	가구당 평균인원	해당 인원
경제활동인구수	1.14	315,894
취업자 수	1.08	209,978
실업자 수	1.08	105,916
임금근로자수	1.05	169,357
자영업자 수	1.09	28,411

자료: 보건복지가족부, 행정DB, 2007년 12월 기준 자료

아래 표는 기초보장제도의 급여수급과 관련한 현황을 나타내고 있다. 먼저 수급유형과 관련해서는 일반수급가구가 93.9%로 대부분을 차지하고, 조건부수급가구가 5.4%, 차상위층 수급가구가 0.7% 순으로 나타나고 있다. 이는 자활사업 참여가구를 제외한 취업가구가 일반수급가구로 분류되어 관리되고 있음을 의미한다. 이어 의료급여와 관련해서는 1종 의료급여를 받는 수급가구가 70.4%이며 수급자로는 57.1%에 해당된다. 그리고 의료급여 2종을 받는 가구는 28.4%이며, 수급자로는 약 41.6%에 해당된다. 이는 근로능력이자 포함된 가구 대부분이 2종 의료급여를 받고 있음을 의미하는 것이다. 그리고 건강보험에 가입된 수급자는 전체 수급자의 1.1%(16천명)이고, 그 중 일반수급자가 14천명을 차지하고 있다. 하지만 종사상지위별로 보면, 비경제활동인구 → 일용직 근로자 → 미취업자 → 자영업자 순이다. 또한 주거지원과 관련해서는 정액으로 지급되는 임차료 지원과 유지수선비를 받는 가구의 비율이 각각 53.4%와 38.8%로 나타나고 있다. 그리고 특례급여 수급자는 16천 가구, 27천명으로 전체 수급자의 1.9%를 차지하고 있다. 끝으로 장애인복지 및 노인복지 관련 수당을 받는 수급자는 전체 수급자의 37.1%와 33.2%로 나타나고 있다.

<표 5- 4> 기초보장제도 수급가구에 대한 지원

		가구	개인
수급유형	일반수급자	93.9	91.4
	조진부수급자	5.4	7.9
	차상위수급자	0.7	0.7
	기 타	0.0	0.0
의료급여종별	의료급여1종	70.4	57.1
	의료급여2종	28.4	41.6
	국민건강보험	1.1	1.1
	차상위의료급여특례1종	0.0	0.1
	차상위의료급여특례2종	0.1	0.1
	차상위의료급여12제미만	0.0	0.0
	입차료 지원	53.4	57.8
주거지원	주거안정지원비	5.4	4.3
	전세자금대여	0.2	0.2
	유지수선비(현금급여)	35.9	33.3
	유지수선비(침집수선)	2.9	2.8
	주거급여제외	2.1	1.6
특례수급 (16,273가구, 27,460명)	재산특례	33.1	33.1
	의료급여특례	0.8	0.8
	교육급여특례	0.0	0.1
	자활급여특례	30.8	33.3
	특수계층	33.9	31.2
	농어촌특례	0.7	1.0
	한시특례	0.1	0.1
	중복특례	0.2	0.3
	기 타	0.3	0.3
	수급(=323,080명)	35.6	37.1
장애인복지	비수급	64.4	62.9
	수급(=371,892명)	40.8	33.2
노인복지	비수급	59.2	66.8
	합 계	100.0	100.0

자료: 보건복지가족부, 행정DB, 2007년 12월 기준 자료

3. 급여수준과 형평성

기초보장제도 수급자에 대한 소득과 급여는 매우 중요한 정보이며, 이를 체계적으로 관리하는 것은 제도의 효율적 운영을 위해 필수적인 사항이다. 하지만 현재 가용할 수 있는 데이터를 토대로 소득과 재산 그리고 급여를 정확하게 파악하는 것은 용이하지 않은 것으로 판단된다. 이러한 한계를 전제로 전체 수급자의 소득평가액, 소득인정액, 공공부조 현금급여총액, 기초보장제도 현금급여총액, 기타공공부조급여액을 살펴볼 것이다. 자세한 내용은 이 장의 말미에 첨부된 부표를 참조.

여기서는 수급가구의 평균소득과 급여에 대한 다양한 내용 중 지역별 가구규모별 평균소득과 급여에 대해 살펴보기로 하겠다. 하지만 급여수준의 형평성 문제를 좀더 쉽게 파악하기 위해, 아래 표는 중소도시를 1로 설정하였을 경우, 서울과 광역시 그리고 군지역의 가구가 중소도시의 동일가구에 비해 급여수준이 어떠한가를 나타낸 것이다.

이 표에 따르면, 소득평가액은 대도시가 가장 낮은 수준을 보이는 것을 알 수 있으며, 특히 대도시지역에 거주하는 1~2인 가구의 소득평가액이 낮은 것으로 나타나고 있다. 소득인정액은 재산의 소득환산액을 더한 금액이라는 점에서 재산의 규모를 가늠할 수 있는 것이다. 이 수치를 보면, 도시지역은 주거용 재산의 가격이 높다는 통념에도 불구하고 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 이는 대도시지역 수급자의 경우, 재산의 소득환산을 통해 소득에 반영되는 금액이 크지 않다는 것을 의미한다.

이처럼 소득평가액과 소득인정액이 지역과 가구규모에 따라 큰 차이를 보이는 것은 급여에 중요한 영향을 미치게 된다. 아래 표에서 공공부조급여의 현금급여총액과 기초보장제도의 현금급여총액을 보면, 대도시지역의 수급자의 급여가 크다는 점을 확인할 수 있다.

<표 5- 5> 지역별·가구규모별 소득 및 급여평균

	가구원수	소득 평가액	소득 인상액	공공부조급 액중액	기초보장 원금급여	기타공공 부조급여
서울	1	0.72	0.72	1.11	1.11	1.07
	2	0.82	0.80	1.13	1.13	1.04
	3	0.95	0.95	1.07	1.06	1.09
	4	0.97	0.97	1.06	1.04	1.12
	5	0.96	0.95	1.07	1.06	0.97
	6	0.96	0.95	1.08	1.07	1.02
	7	0.94	0.93	1.02	1.10	0.65
	합계	0.84	0.84	1.10	1.09	1.06
광역시	1	0.93	0.92	1.02	1.03	0.95
	2	1.01	0.99	0.98	1.00	0.86
	3	1.04	1.03	0.96	0.97	0.84
	4	1.03	1.02	0.98	0.98	0.90
	5	1.04	1.03	0.95	0.96	0.89
	6	1.00	0.99	1.00	1.01	0.79
	7	1.00	1.00	1.01	1.02	1.03
	합계	1.06	1.05	1.01	1.03	0.91
일반시	1	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	2	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	3	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	4	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	5	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	6	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	7	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	합계	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
군	1	1.17	1.26	0.96	0.93	1.07
	2	1.13	1.12	0.97	0.92	1.22
	3	0.99	1.00	1.08	1.01	1.54
	4	1.01	1.01	1.03	0.99	1.34
	5	1.03	1.04	0.99	0.95	1.24
	6	1.01	1.02	1.00	0.96	1.21
	7	0.97	0.98	1.05	1.03	1.21
	합계	0.99	1.02	0.96	0.92	1.16

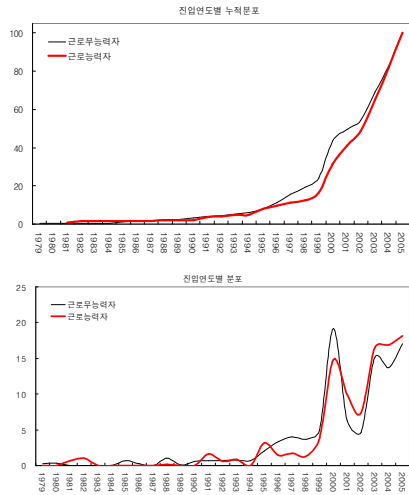
4. 수급가구의 진입과 탈출

여기서는 빈곤층을 대상으로 지원되는 공공부조제도가 이들 빈곤층을 얼마나 보호하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 하지만 그 규모는 행정집계 자료를 통해 명확하게 파악되고 있다는 점에서 조사 자료를 분석한 결과를 제시할 필요성이 크지 않다. 따라서 여기서는 행정집계자료를 통해 확인하기 힘든 문제를 살펴보고자 한다. 아래 그림은 2005년 기초보장제도 수급경험이 있는 집단을 대상으로 생활보호제도 또는 기초보장제도에 진입한 시점에 따라 분포를 나타낸 것이다. 아래 표에 따르면, 현 기초보장제도 수급자 중 상당수는 2000년 제도도입 초기에 가장 큰 규모로 유입되었으며, 일정기간 유입이 감소하는 경향을 보이다, 2003년 이후 다시 큰 규모로 유입되고 있다. 그리고 이러한 연도별 유입추세는 근로능력과 무능력자 간 큰 차이가 나타나지 않고 있는 것을 알 수 있다.

[그림 5- 4] 전체 수급경험가구의 기초보장 수급진입 시점



[그림 5- 5] 2005년 12월 현재 기초보장 수급가구의 진입시점



이제 동일한 데이터를 통해 수급탈피에 관한 사항을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 행정집계자료에 따르면, 제도시행이후 현재에 이르기까지 기초보장제도 수급자 규모는 큰 변화를 보이지 않고 있다. 2004년을 기점으로

소폭 증가하여 2007년 현재 약 156만 명가량의 빈곤층을 보호하고 있지만, 이는 2000년 제도도입기의 규모와 유사한 것이다. 만일 그렇다면 복지패널 데이터에서 각 시점별로 상당수의 빈곤층이 제도에 유입되었다는 것은 그만큼의 수급자가 제도에서 탈출 또는 탈락하였음을 의미하게 된다. 물론 탈수급자의 비율은 케이스의 규모가 작아 신뢰성이 낮다고 말할 수 있을 것이다.

이러한 한계를 전제하더라도, 수급탈출은 활발하게 나타나고 있는 것처럼 보이지 않는다. 이 데이터를 통해 2005년 기초보장제도 수급자의 수급탈출율을 살펴보면, 약 4.87%로 추정된다. 이는 2005년도에 수급자로 유입된 인구가 전체 수급자의 17.8%라는 점을 감안할 때, 비교적 낮은 수준이라고 말할 수 있다. 그리고 수급탈출자의 평균 수급 개월은 34.4개월로 수급자격을 유지하고 있는 집단의 52.3개월에 비해 낮은 것을 알 수 있다. 그리고 그 이유는 탈수급자에서 근로가능자가 차지하는 비중을 통해 확인할 수 있다. 아래 표의 우측에 표시된 근로능력 정도에 따른 탈수급자 비중을 보면, 근로가능자가 약 62.5%를 차지하는 것을 알 수 있다. 그리고 기초보장제도에서 탈출한 15세 미만아동 또한 이들 근로능력자 가구에 속한 피부양자일 가능성이 높다는 점을 고려해야 할 것이다. 이는 전체 탈수급자의 약 80% 이상이 근로빈곤층이라는 점을 말해준다.

<표 5- 6> 기초보장제도 수급자 중 탈수급자의 비율과 특성

	%	평균 수급 개월	근로능력 정도(row %)					
			15세 미만	근로 가능자	단순근로 가능자	근로 미약자	근로 불능자	전체
수급유지	95.1	52.3	20.5	37.0	9.1	24.4	8.9	100.0
수급탈출	4.9	34.4	14.6	62.5	2.1	16.7	4.2	100.0
전 체	100.0	51.4	20.2	38.2	8.8	24.1	8.7	100.0

5. 제도의 문제점

기초보장제도는 한국 공공부조제도의 발전에 크게 기여하였지만, 우리 공공부조제도가 더 발전된 체계로 나아가기에는 중요한 몇 가지 한계를 갖고 있는 것으로 판단된다. 기초보장제도가 직면한 문제 중 근로능력자에 대한 조건부거나 부양의무기준 적용 등은 사회적 가치의 문제라는 점에서 점진적 합의도출이 중요한 사항이나, 욕구수준별 급여, 근로유인체계, 최저생계비의 계속과 적용 등의 문제는 기초보장제도 개편을 통해 해결해야 할 과제로 말할 수 있다. 기초보장제도가 직면한 중요한 문제점 또는 해결과제는 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 기초보장제도는 모든 국민의 최저생활보장을 표방함에도 불구하고, 사실 빈곤하지만, 최저생활을 영위하지 못하는 기초생활보장의 사각지대를 발생시키고 있다. 기초생활보장의 광범위한 사각지대는 예산상의 제약 등 제도의적인 문제에 의해 영향을 받는 것으로 판단된다. 하지만 이러한 측면을 인정할지라도 기초보장제도의 생계보장 방식이 갖는 문제점이 사각지대 해소를 어렵게 하는 측면 또한 존재하는 것이다. 지난 수년간의 분석을 통해 확인된 사실은 기초보장제도의 빈곤감소효과나 노동공급효과 등의 성과가 미미하거나 부정적이라는 것이다. 이처럼 정책효과를 기대하기 힘든 상황에서 지출을 확대하기는 곤란한 상황이다.

둘째, 기초보장제도는 근로능력이 있는 빈곤층의 기초소득보장이라는 측면에서 매우 큰 의의가 있으나, 이들의 근로활동을 촉진하는 기능이 취약하다는 문제점을 안고 있다. 기초보장제도는 상징적으로 미취업상태의 근로능력자에게 조건부파라는 제재를 가함으로써 제도의 건강성을 지키는 것처럼 인식되었지만, 결과적으로 20만 명이 넘는 취업수급자에 대한 관리를 방치함으로써 이들의 복지존성을 심화시키는 결과를 초래하고 있

다. 현 기초보장제도는 소득이 최저생계비를 초과하면, 모든 급여를 중지하는 체계로 구성되어 있어 수급자로 하여금 복지제도에서 탈출하려는 의욕을 갖지 못하도록 억제하는 기능이 있다. 이는 기초보장제도를 통해 복지지원에 접근할 수 있는 현 상황에서는 당연한 일이다. 더구나 근로활동에 따른 인센티브가 전혀 없어 성실한 소득신고로 수급자격을 박탈당하기보다, 소득을 축소 신고하여 제도에 잔류하려는 경향이 더욱 강하게 나타나고 있다. 그리고 이는 취약한 관리체제로 인해 가능한 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 자활사업 참여자가 취업 후에도 수급자로 남아있을 수 있는 것 또한 취약한 취업수급자 관리체제로 인해 가능한 것이다.

셋째, 욕구 충족을 위한 급여의 형평성이라는 측면에서 볼 때, 기초보장제도의 급여 방식은 형평성 또한 담보하지 못하고 있다. 현 기초보장제도의 수급자 선정 방식 및 급여 선정 방식은 소득측면에서의 형평성을 가장 우선적인 기준으로 고려하고, 부분적으로 욕구의 형평성을 고려하고 있다. 기초보장제도가 가장 중요한 원리로 표방하는 최저생활보장의 원칙은 개별가구의 다양한 욕구에 맞게 급여를 지급하는 적정성을 전제하고 있다. 하지만 현 기초보장제도는 욕구 충족의 형평성 측면에서 문제를 안고 있다. 동일한 가구원수의 빈곤가구라도 대도시 지역과 농어촌 지역, 장애인과 비장애인, 아동과 성인 등 거주지역과 가구특성에 따라 욕구수준의 차이가 발생하게 된다. 그러나 현 기초보장제도는 이러한 차이를 해소하지 못하고 있다. 또한 기초보장제도 수급자 중 자가가구에게도 월세보조에 해당되는 주거급여가 지급되고 있다는 점은 급여의 형평성이 유지되지 못하고 있음을 말해준다.

넷째, 기초보장제도는 개별 현물급여 또는 서비스를 받는 경우, 기초보장제도로 진입하지 않을 수 있는 빈곤층을 모두 포괄함으로써 외형을 비대한 측면이 있다. 기초보장제도는 최저생계비를 모든 급여를 수급할 수 있는 소득기준이자 급여상한액으로 설정함으로써, 가구소득이 생계급

여 상한액보다 높지만 최저생계비보다 낮은 가구를 상당규모 보호하고 있다. 실제로 현 제도 하에서도 생계급여를 받지 않는 가구가 약 12%로 추정되며, 주거급여를 독립시킬 경우, 생계급여를 받지 않는 가구는 약 20%~30%에 이를 것으로 추정된다. 이는 근로소득이 있는 근로빈곤가구가 생계급여를 보장하는 제도에 진입하지 않을 수 있다는 점을 시사한다. 그럼에도 불구하고, 현 기초보장제도는 모든 빈곤층을 포괄함으로써 스스로 비대해지는 문제를 야기하고 있다¹³⁾. 이는 기초보장제도의 효율적 관리를 어렵게 하며, 욕구별 급여제도의 성장을 억제하는 결과를 초래한다.

다섯째, 예산의 효율적 집행이라는 측면에서도 현 기초보장제도의 급여 체계와 급여방식은 효율적으로 운영하기 힘들도록 설계되어 있다. 기초보장제도가 수급자의 욕구수준에 맞게 급여를 하기 힘든 것은 표준화된 최저생계비를 기초로 하는 수급자 선정방식과 급여 제공방식에 기인한다. 이것이 선정기준과 급여의 확립화를 초래하고 통합급여체계를 구축하게 된 근본원인이라고 말할 수 있다. 그리고 이러한 문제는 가구규모별로 표준화된 최저생계비에 지역별 최저생계비 개념을 도입함으로써 일정정도 해결이 가능할 수 있다. 그리고 부분급여체계를 통해 사각지대의 빈곤층을 보호하는 것 또한 이론적으로 가능하다. 하지만 현 기초보장제도가 빈곤가구의 다양한 욕구구성과 욕구수준에 부응하기 위해 최저생계비를 다양화하고, 선정기준을 다양화하는 경우, 최저생계비가 지나치게 복잡해져 일선 실무자들이 이를 적용하는 데 어려움이 급증하게 된다.

현재 기초보장제도가 안고 있는 문제점은 아래와 같이 정리할 수 있다. 먼저 모든 문제는 최저생계비의 계측에서부터 비롯된 것이다. 최저생계비

13) 물론 기초보장제도는 국민기초생활보장 수급자 중에서 특례수급자(의료, 교육, 주거, 자활급여의 특례 수급자)는 생계급여 수급자에서 제외하도록 규정하고 있음(보건복지부, 『국민기초생활보장제도 안내』, 2006). 하지만 일반수급자는 실제로 특정 현물급여만으로 욕구가 충족되더라도 다른 복지지원을 받도록 설계되어 있는 것임.

를 계속함에 있어 4인 가구를 표준가구로 지출비목별 비용을 산출한 후, 각 급여의 특성을 고려하지 않고 획일적으로 가구균등화 지수를 적용하여 가구규모별 최저생계비를 산출한 것이 문제이다. 또한 이렇게 산출된 최저생계비를 모든 급여를 수급하는 기준선이자 급여상한액으로 설정한 것 또한 문제이다. 이는 소득이 최저생계비 이하여서 수급자로 선정되면 욕구와 관계없이 모든 급여를 받도록 통합급여체계를 만들었던 것이다. 끝으로 제도운영을 더욱 힘들게 한 것은 재산의 소득환산제도이다. 이는 본질적으로 수급자의 자산형성을 어렵게 하는 특성을 가지며, 주거급여 등 개별적인 욕구별 급여의 성장을 힘들게 하는 결과를 초래한다.

제4절 기초생활보장제도의 개편방향

1. 개편의 원칙

공공부조제도를 개편함에 있어 취해야 할 원칙은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 공공부조제도는 <先 개편 後 확대>의 개편원칙을 고수해야 한다. 이는 잘못 설계된 제도를 확대하는 경우, 이후의 개편이 더욱 힘들다는 점을 감안해서, 제도를 효율화하는 작업에 주력해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 맥락에서, 먼저 현 급여체계에서 과잉·과소급여의 문제를 해결함으로써 절감된 예산으로 비수급 빈곤층에 대한 추가적인 보호가 가능하도록 조치를 취해야 할 것이다. 이어 욕구별 급여체계를 통해 지원이 필요한 집단을 보호하는 지원체계를 마련함으로써 공공부조제도의 지출확대에 따른 비효율성의 우려를 불식시켜야 할 것이다.

둘째, 공공부조제도는 <현물급여 및 서비스 공급확대> 전략을 채택함으로써 대상선정의 정확성과 정책효과를 높이는 방향으로 개편해야 한다. 수급자의 효용극대화라는 관점에서 보면, 현금급여가 바람직하나 대상선

정의 정확성과 정책효과의 측면에서는 현물급여나 서비스 공급확대가 바람직하다. 그리고 복지확장 과정에서 제도의 효율성에 대한 국민적 관심을 고려할 때, 사회적 합의도출을 위해서도 전략적 판단이 필요하다. 이 점에서 기초보장제도에서 생계급여를 독립시켜 슬립화하고, 현물급여 및 서비스를 강화하여 제도의 건강성을 높이고, 급여의 정확성과 정책효과를 제고하는 방안을 채택해야 할 것으로 판단된다.

셋째, 공공부조제도는 빈곤층의 특성을 고려한 <특성화된 지원> 전략을 채택함으로써 생활능력이 없는 빈곤층은 관대하게 보호하고, 근로빈곤층에게는 고용친화적 정책을 강화하는 차별화를 시도해야 한다. 빈곤층은 다양한 특성을 가진 집단으로 구성되어 있으며, 최소한 근로능력 또는 취업능력이 있는 집단과 그렇지 않은 집단으로 대별할 수 있다. 그렇다면 이 집단에 대해서는 그 특성을 고려한 지원정책을 적용해야 할 것이다. 노인, 장애인, 아동에 대해서는 상대적으로 관대한 보장정책(protection policies)을 적용해야 할 것이며, 근로빈곤층에 대해서는 취업을 촉진하는 활성화정책(activation policies)을 내실화해야 할 것이다. 가장 이상적인 방법은 생계급여(개별된 기초보장제도)는 근로능력이 있는 빈곤층과 근로능력이 없는 빈곤층(노인·장애인 등)에 대해 독립된 제도로 운영하고, 기타 현물급여는 그러한 구분을 적용하지 않는 것이다.

2. 개편 안에 대한 전략적 선택

현 단계에서 기초보장제도 급여체계를 개편하는 방안은 다양하게 고려해 볼 수 있다. 제1안은 최저생계비의 지출비목(급여별 급여상한액)만을 부분 조정하고, 욕구별 급여제도들을 분리하는 방안이고, 제2안은 각 급여의 선정기준과 급여상한액을 조정하고, 주요 욕구별 제도를 분리하는 방안이다.

먼저 제1안은 2008년 기초보장제도 지침에 반영된 주거급여의 분리를 실질화 하는 수준에서의 최소개편을 의미한다. 이 안은 현재 문제가 되는 자가자구의 주거급여 수급문제를 해소하고, 주거급여가 독립적으로 성장할 수 있는 토대를 마련한다는 데 의미를 부여할 수 있다. 이 안의 강점은 현 제도를 개편하는 데 따른 행정적 부담을 최소화할 수 있고 이론적으로 추가적인 재원소요가 없다는 것이며, 단점은 급여의 형평성 문제를 완전히 해결하지 못한다는 점이다.

이어 제2안의 특징은 기초보장제도의 선정기준과 급여를 개편함으로써 완전히 독립된 욕구별 급여체계를 구축하는 것이다. 이 안은 최저생계비와 소득인정액 체계를 개편하여, 각 욕구별 급여가 독립된 선정기준과 급여액을 설정할 수 있게 함으로써 독립된 욕구별 복지정책과 결합할 수 있는 근거를 마련한다는 데 의미를 부여할 수 있다. 이 안의 강점은 중장기적으로 급여의 형평성과 효과성을 제고할 수 있다는 것이며, 단점은 단기적으로 제도개편에 따른 행정적 부담과 추가재원이 소요된다는 것이다.

욕구별 급여체계를 구축하는 것은 현재 기초보장제도와 기타 사회보장제도의 중장기 발전을 위해 필요한 사항이다. 더욱이 욕구별 급여제도를 단순 독립시키는 것만으로도 각 정책영역별 자원의 중복투자를 최소화하고, 욕구를 가진 다양한 집단을 보호할 수 있는 토대를 갖춘다는 점에서 의미가 있다. 더 나아가 최근 도입된 기초노령연금제도 등 소득보장제도와 기타 복지제도의 개편을 감안할 때, 향후 정책영역별로 제도정비를 용이하게 한다는 측면 또한 감안해야 할 것이다.

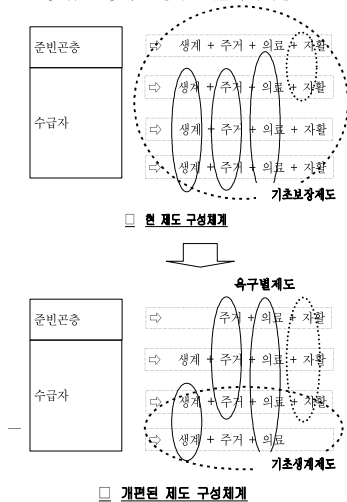
연구진은 기초보장제도 급여체계 개편과 관련해서 제2안이 보다 바람직한 대안이라는 의견을 제시하고자 한다. 그 논거는 첫째, 급여의 형평성을 제고하기 위해서는 최저생계비의 급여상한액을 조정할 필요가 있다는 점이다. 이는 생계급여와 주거급여를 각 급여의 고유목적에 맞게 가구특성을 고려한 방식으로 개선해야 한다는 것을 의미한다. 둘째, 각 급여의 선

정기준을 차별화하여 욕구가 있는 빈곤층 및 저소득층에 대한 보호를 강화할 필요가 있다. 생계급여를 제외한 기타 급여의 경우, 소득기준선 외에도 <욕구의 존재>라는 부가적 기준을 적용한다는 점에서 파소·과잉급여의 문제를 본원적으로 해결할 수 있는 것이다. 아울러 제2안을 선택하는 경우, 선정기준 및 급여상한액의 조정으로 추가예산이 소요되지만, 장기적으로는 소득보장 및 근로유인효과를 제고하면서 사각지대를 해소할 수 있다는 측면에서 바람직하다고 말할 수 있다.

개편안의 기본구조는 기초보장제도에 통합되어 있는 <주거·의료·교육·자활> 등 개별 급여는 독립된 선정기준과 급여를 가진 제도로 분리하는 것이다. 물론 기초보장제도의 명칭을 유지하고, 이 제도를 빈곤층에게 생계급여를 지급하는 기능을 담당하게 해야 한다. 다만 이 제도는 다른 욕구별 급여와 달리, 욕구가 있는 경우 모든 현물급여를 수급할 수 있는 자격을 부여해야 한다. 그것은 이 급여를 수급하는 가구는 매우 소득이 낮은 절대빈곤가구에 해당된다는 점에서 자동적으로 다른 급여를 필요로 하는 것으로 이해되기 때문이다.

다만 이 문제와 관련해서 언급해야 할 쟁점사항이 존재한다. 그것은 생계급여를 지급하는 기초보장제도를 인구학적 특성에 따라 I과 II로 분리할 것인가 하는 점이다. 달리 표현하면, 근로능력이 없는 노인과 장애인 빈곤층을 보호하는 제도와 근로능력을 가진 빈곤층을 보호하는 제도로 이원화하는 문제인 것이다. 이 개편 안은 한국보건사회연구원의 제안(2006)에서 유보적으로 다루어진 생계급여의 분리를 보다 구체화한 것이다. 그리고 근로능력과 대상 기초보장제도(II)는 조건부급여와 같은 제제와 근로소득 공제와 같은 인센티브를 부여하는 특성을 갖게 된다. 자활지원제도는 근로능력과 대상 기초보장제도(II)와 결합하여 고용지원 서비스를 연계하는 기능을 수행하게 된다. 이는 생계급여제도가 근로능력을 별도의 대상으로 집중 관리하는 체계를 구축한다는 것을 의미한다.

[그림 5- 6] 기초보장제도 개편 후의 구성도



3. 급여체계 개편 안의 주요 내용

위와 같은 방향에 따라, 개별급여체계를 도입하는 경우, 각 급여제도의 수급기준선과 급여상한액은 아래와 같이 변화하게 된다.

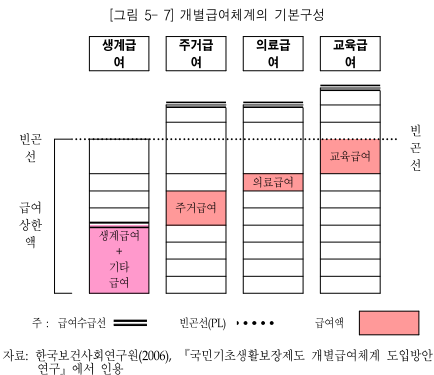
첫째, 생계급여는 생계급여 상한액을 수급기준선으로 하며, 가구소득과 가구구성(개별화된 생계육구)을 고려하여 상한액을 설정하게 된다. 즉, 현재는 4인 표준가구를 중심으로 균등화지수를 적용하고 있다면, 개편 안에서는 가구원 특성을 고려한 생계비의 총합으로 급여를 지급하는 방식으로 변화하는 것이다.

둘째, 주거급여는 가구소득(지불능력)과 주거상대(주거육구)를 기준으로 주거급여 상한액을 설정하고, 선정기준은 자치단체가 자율적으로 결정하게 된다. 다만, 중앙정부가 가이드라인을 제시해야 할 것이다. 좀더 구체적으로 표현하면, 현재 획일화된 표준주거비와 생계급여와의 통합으로 급여지급의 형평성 문제와 적정성 문제가 발생하고 있다면, 이를 개편하여 전·월세가구를 대상으로 지역별 표준임대료를 산출하여 급여상한액을 설정하여 지원해야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 의료급여와 교육급여 등 현물급여는 급여상한액이 별다른 의미를 갖지 않는다. 그 이유는 실제 지출되는 비용과 급여상한액이 일치하지 않기 때문이다. 따라서 이들 제도는 수급기준선보다 급여를 효과적으로 관리할 수 있는 관리체계 구축이 관건이라고 말할 수 있다. 최근 의료급여 제도의 사례에서 나타난 것처럼, 현물급여제도는 지출에 대한 체계적인 관리가 필요하며, 이를 위해서는 책임주체가 명확해야 한다. 또한 필요이상으로 수급자 규모를 늘리기보다 단계적으로 근로빈곤층을 중심으로 건강보험 보험료 지원방식으로 전환하여 소수의 수급자에 대한 집중적 관리체계 구축이 필요하다.

각 급여의 선정기준과 관련해서 공통적으로 적용되는 사항으로 재산기

준과 부양의무자기준은 좀 더 폭 넓은 논의를 통해 합의점을 찾아야 할 것이다. 재산의 소득환산방식과 관련해서는 모든 재산에 재산의 소득환산 방식을 적용하는 것이 아니라 주거용 재산에 대해서는 상한선을 설정하고, 기타 재산에 대해서는 소득환산 또는 별도의 산정방식을 적용해야 할 것이다. 그리고 부양의무자 기준은 생계급여제도에 대해서는 그대로 존속 하더라도 다른 현물급여에 대해서는 수급기준을 완화할 필요가 있다.



제5장의 붙임자료

<표 5- 7> 지역별·가구규모별 소득 및 급여평균

	가구원수	소득 평가액	소득 인정액	공공부조급 여충액	기초보장 연금급여	기타공공 부조급여
서울	1	79,256	80,418	347,446	296,013	53,242
	2	211,293	214,338	498,009	419,855	80,776
	3	413,855	418,886	478,589	421,968	59,600
	4	547,629	555,089	561,556	489,770	76,784
	5	662,464	672,083	617,030	546,976	74,746
	6	788,227	796,976	666,575	593,878	85,224
	7	881,619	882,516	700,645	682,191	54,678
	합계	187,123	189,668	411,063	351,980	61,057
광역시	1	101,785	102,928	320,128	274,683	47,490
	2	261,606	264,757	432,956	371,646	66,194
	3	450,835	455,389	429,757	389,075	46,194
	4	577,077	584,537	517,811	462,011	61,362
	5	717,968	728,370	548,217	493,526	69,160
	6	823,027	830,275	616,358	562,030	66,336
	7	929,440	942,639	693,970	628,334	87,031
	합계	235,928	238,650	379,413	330,295	52,530
일반시	1	109,637	111,718	313,634	265,662	49,746
	2	258,721	266,599	441,060	371,708	77,329
	3	434,626	442,247	447,733	399,672	54,710
	4	562,894	574,986	527,623	469,241	68,255
	5	689,445	703,971	575,362	513,702	77,342
	6	819,101	838,429	619,382	555,728	83,783
	7	933,722	946,041	690,076	618,404	84,562
	합계	221,708	226,533	374,996	321,638	57,558
군	1	127,962	141,128	300,350	247,807	53,453
	2	291,375	297,872	427,439	340,128	94,076
	3	431,436	443,902	481,562	403,318	84,066
	4	567,671	582,368	544,916	462,992	91,157
	5	710,312	730,699	569,478	487,274	95,767
	6	829,010	854,607	616,872	533,956	101,178
	7	904,024	929,404	721,660	637,853	102,157
	합계	219,607	231,672	358,393	294,612	66,802

<표 5- 8> 지역별·수급유형별 소득 및 급여평균

	소득 평가액	소득 인정액	공공부조급 여충액	기초보장 연금급여	기타공공 부조급여	
서울	일반수급	169740	171759	415473	354845	63455
	조건수급	366743	370836	359776	335250	30830
	차상위층	474826	519675	349031	193774	67244
	기 타	467361	467361	-	248942	-
	합 계	187123	189668	411063	351980	61057
광역시	일반수급	215911	218354	382842	333763	54517
	조건수급	443737	447327	338068	309110	29969
	차상위층	644725	674699	275673	103247	72763
	기 타	522295	522295	165000	182747	0
	합 계	235928	238650	379413	330295	52530
일반시	일반수급	210022	213757	376795	32406	58646
	조건수급	448513	457085	336479	306773	29546
	차상위층	493191	627029	313846	165124	73583
	기 타	446894	458362	75000	258998	50000
	합 계	221708	226533	374996	321638	57558
군	일반수급	206627	218332	361488	297659	67675
	조건수급	504145	514955	283231	238646	41821
	차상위층	527778	612437	267394	146811	83891
	기 타	254331	254331	35000	281790	-
	합 계	219607	231672	358393	294612	66802

<표 5- 9> 지역별·점유형태별 소득 및 급여평균

		소득 평균액	소득 인정액	공공부조금 연금액	기초보장 연금액	기타공공 부조금액
서울	자가	213413	259105	454671	368530	79879
	전세	207817	211469	406331	351568	56248
	월세	164063	165343	373869	324724	53610
	무상	192752	193512	490959	406702	83829
	합계	187123	189668	411063	351980	61057
광역시	자가	271154	287707	401380	334708	75699
	전세	265314	288148	377730	333252	49195
	월세	207220	208561	349613	308067	45921
	무상	215871	217015	425156	363123	61206
	합계	235928	238650	379413	330295	52530
일반시	자가	242163	258453	380522	310351	75848
	전세	273549	278691	393265	344456	52823
	월세	198355	199993	354794	308407	50311
	무상	204904	206691	397046	338127	62503
	합계	221708	226533	374996	321638	57558
군	자가	239321	259431	359372	286771	75779
	전세	279934	285067	386528	332491	58058
	월세	182132	185005	359205	304518	57081
	무상	217426	226202	345839	286915	62083
	합계	219607	231672	358393	294612	66802

<표 5-10> 지역별·가구주 취업상태별 소득 및 급여평균

	가구주 취업상태	소득 평균액	소득 인정액	공공부조금 연금액	기초보장 연금액	기타공공 부조금액
서울	상시고용	619,985	624,229	289,857	246,977	44,197
	임시고용	497,195	499,483	311,725	279,205	34,475
	일일고용	416,646	420,632	332,975	295,628	38,721
	자영업자	393,300	397,159	376,654	310,667	68,531
	실직 미취업	193,945	196,891	416,774	379,290	36,855
	농업종사자	273,538	273,538	358,403	301,983	72,754
	축산업종사자	142,982	142,982	401,558	332,153	95,000
	비경제활동인구	111,548	113,523	438,075	367,515	72,795
	합 계	191,068	193,515	413,198	353,376	61,486

	가구주 취업상태	소득 평균액	소득 인정액	공공부조금 연금액	기초보장 연금액	기타공공 부조금액
광역시	상시고용	657,052	661,373	278,241	238,463	40,455
	임시고용	551,244	555,814	283,248	255,022	26,972
	일일고용	465,375	468,966	303,744	274,323	30,111
	자영업	423,920	427,753	335,227	289,223	49,047
	실직 미취업	269,468	272,124	374,620	341,178	31,653
	농업종사자	419,450	427,712	298,110	240,785	62,539
	어업종사자	324,035	342,797	325,381	279,884	66,958
	축산업종사자	291,081	316,101	292,112	301,337	34,393
	비경제활동인구	143,025	145,366	407,372	349,444	63,270
	합 계	239,738	242,475	378,848	329,864	52,169
일반시	상시고용	642,024	657,540	280,539	242,108	38,998
	임시고용	536,808	543,489	294,011	264,777	28,849
	일일고용	430,944	435,415	315,964	282,671	35,176
	자영업	391,405	397,984	349,456	293,965	59,049
	실직 미취업	237,378	241,722	382,193	349,016	34,615
	농업종사자	407,307	418,957	339,529	270,569	73,091
	어업종사자	405,634	407,909	327,505	275,875	53,461
	축산업종사자	312,176	318,087	433,000	347,294	91,741
	비경제활동인구	147,671	151,900	393,772	332,677	66,365
	합 계	224,327	228,973	375,543	322,272	57,324
군	상시고용	638,451	648,672	280,351	231,111	51,348
	임시고용	525,768	533,173	301,846	261,351	38,886
	일일고용	383,662	387,983	309,615	262,973	47,618
	자영업	351,655	361,303	341,625	289,664	74,150
	실직 미취업	244,722	252,253	357,914	315,090	42,675
	농업종사자	388,544	399,553	318,736	249,341	72,218
	어업종사자	445,291	456,757	372,918	307,439	71,124
	축산업종사자	377,764	386,256	350,529	314,808	51,910
	비경제활동인구	162,739	178,049	371,974	303,672	71,856
	합 계	221,436	234,431	358,695	294,482	67,040

제 II 부

생계급여제도 및 교육급여제도 개편방안

제6장 생계급여제도 개편방안

제7장 생계급여 개편방안별 수급자 규모 추정

제8장 근로소득공제제도와 EITC

제9장 교육급여제도 개편방안

제6장 생계급여제도 개편방안

제1절 문제제기

기초보장제도가 시행된 지 8년여가 지난 현 시점에서 이 제도에 대한 다양한 평가가 이루어지고 있다. 그러한 평가들은 기초보장제도가 우리나라 공공부조제도 체계의 정립과 발전에 기여한 바를 인정하면서도 현 시점에서 우리나라 공공부조체계로서 기초보장제도의 틀이 유효한가에 대한 새로운 문제제기들 또한 이루어지고 있다(노대명 외, 2006).

전근대적인 생활보호제도 중심의 공공부조제도에서 모든 국민에 대한 최저생활보장원칙을 확고히 한 기초보장제도는 우리나라 공공부조제도의 역사에서 커다란 전환점을 마련하였다는 평가를 받는다(김태성, 손병돈, 2007; 박병현, 2003). 하지만 빈곤인구가 전체 인구의 10%를 상회하고 있으며, 그에 따라 공공부조제도의 역할과 중요성이 더욱 커지고 있고, 사회 복지를 둘러싼 경제사회적 환경이 효율을 강조하는 현 상황에서 기초보장제도의 틀이 유효하고, 바람직한가에 대한 의문이 제기되고 있다.

이러한 맥락에서 몇 년 전부터 기초보장제도의 틀을 욕구별 급여체계 중심으로 전환하는 방향으로의 개편에 대한 논의가 이루어져 왔다. 욕구별 급여체계 중심으로 기초보장제도를 개편하자는 주장은 최저생활과 관련한 모든 욕구에 대해 기초보장제도라는 하나의 제도를 통해 대응하고 있는 현재의 방식을 의료욕구, 주거욕구, 생계욕구 등 개별 욕구 중심으로 제도를 구분하여, 대응하는 방향으로 기초보장제도를 개편하자는 것이다. 이러한 방식으로의 기초보장제도를 개편할 경우, 이 제도의 자격조건, 급여방식, 급여 범위 등 기초보장제도의 내적 구성이 거의 모두 달라지는

커다란 변화라고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 배경 하에서 기초보장제도의 생계급여의 개편방안을 논하고자 한다. 다시 말하여, 기초보장제도를 욕구별 급여체계 중심으로 개편할 때, 생계급여는 어떠한 방식으로 그 내용과 구성이 마련되는 것이 적절하며, 세부적인 방안은 어떻게 제시될 수 있는지를 검토하는 것이 본 연구의 목적이다.

제2절 생계급여제도의 현황과 문제점

1. 자격조건

현행 기초보장제도에서 생계급여의 자격조건은 기초보장제도의 자격조건과 같다. 즉 부양의무자 기준과 소득인정액 기준이고, 이 두 가지 자격조건을 충족하면, 생계급여 수급자가 된다.

생계급여의 자격조건 중 부양의무자 기준은 1촌 이내의 직계혈족 및 배우자가 없거나 부양능력이 없는 부양의무자가 있을 경우, 부양의무자 자격조건을 충족한 것으로 간주한다. 이러한 부양의무자 기준에서 현재 문제가 되는 것은 부양의무자의 부양능력 기준이 너무 높아 실질적인 부양능력이 없어도 부양능력이 있는 부양의무자로 인정되어, 부양의무자가 실제 부양을 하지 않을지라도 부양의무자가 기준을 충족하지 못함으로써 많은 생계급여 수급권자가 생계급여를 수급하지 못한다는 점이다.

생계급여의 또 다른 자격조건인 소득인정액 기준은 소득평가액 + 재산의 소득환산액으로 구성되어 있다. 소득평가액은 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득 공제로 구성되어 있으며, 재산의 소득환산액은 (재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율로 구성되어 있다. 소득평가액에서 실제소득은 대상 가구의 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적 이전소득 등 모

든 소득을 망라하며, 가구특성별 지출비용은 경로연금, 장애수당 등 대상 가구의 특별 욕구와 관련하여, 다른 공공부조제도를 통해 지급되는 급여들을 말한다. 근로소득 공제는 수급자가 직업재활이나 자활공동체 등에 참여하여 받는 근로소득의 30%를 공제해 주는 것을 말한다.

재산의 소득환산액에서 재산은 주거용 주택을 포함하여 일반 재산 및 금융재산 등 일체의 재산을 포함한다. 기초공제액은 금융재산은 가구당 300만원, 장기금융 저축공제로 연간 300만원, 일반재산의 경우 대도시 3800만원, 중소도시 3100만원, 농어촌은 2900만원이며, 재산의 소득환산율은 일반 재산의 경우 월 4.17%, 금융재산은 월 6.26%, 자동차는 월 100%가 적용된다.

현행 생계급여의 자격조건으로서 소득인정액 기준은 몇 가지 문제점을 갖고 있다. 먼저 지적할 수 있는 것은 소득인정액 기준선이 생계급여 욕구보다 더 높게 되는 문제점을 안고 있다. 2006년도의 경우를 보면, 1인 가구의 소득인정액 기준은 418,309원이고, 생계급여 상한액은 324,909원으로 생계급여 욕구 상한보다 소득인정액 기준이 약 9만원 정도 더 높다(보건복지부, 2006). 따라서 최저생계급여 욕구가 충족된 사람들도 제도상으로는 생계급여 대상자로 선정되는 문제가 있다. 이러한 수급자들은 실제 생계급여는 전혀 받지 못한다. 그럼에도 불구하고, 제도상으로 이들도 생계급여의 수급자로 간주되는 문제가 발생한다. 이러한 문제는 현행 기초보장제도가 생계욕구, 교육욕구, 주거욕구, 의료욕구 등 모든 욕구를 기초보장제도라는 하나의 제도로 통합한 단일체계라는 데에서 기인하는 것이다.

소득인정액 기준과 관련하여 제기되는 두 번째 문제점은 재산의 소득환산제와 관련하여 제기된다. 현 재산의 소득환산제는 다양한 욕구의 완전대체제 관계를 전제하고, 그 원칙을 지나치게 엄격하게 적용하고 있다. 그리하여 소득이 전혀 없으나 일정 수준 이상의 주거용 집을 소유하거나,

전세를 살 경우, 그 주거용 재산으로부터 소득이 전혀 발생하지 않을지라도 그 가구는 생계급여가 크게 삭감되거나, 또는 전혀 받지 못하게 되는 문제를 야기하고 있다. 예를 들어, 대도시 지역에 거주하는 4인가구의 일반 재산 최고상한액이 약 6,690만원이므로, 6690만원이 넘는 집을 전세로 살고 있는 4인 가구의 경우 소득이 전혀 없을지라도 생계급여를 받지 못하게 되는 문제가 발생한다.

이러한 문제 역시 통합급여 중심의 현 기초보장제도의 이론적 오류에 기인한 것이라 할 수 있다.

2. 급여체계

현 기초보장제도에서 생계급여액은 아래 표와 같은 방식으로 결정된다.

<표 6- 1> 생계급여액의 결정

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

최저생계비는 가구규모별 차등을 두므로, 소득인정액이 0인 수급자 가구의 생계급여액은 그 가구의 최저생계비에서 타지원액과 주거급여액을 뺀 값이 된다. 이러한 생계급여액 결정방식은 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 우선 생계급여 수급자로 선정되었음에도 불구하고, 생계급여를 전혀 받지 않은 대상자가 존재한다는 점이다. 현 기초보장제도는 가구의 소득인정액이 최저생계비보다 적으면, 국민기초생활보장 수급자가 될 수 있고, 수급자가 될 경우 생계급여를 포함한 주거급여, 교육급여, 의료급여를 모두 받는 것으로 간주된다. 앞의 표에서 보는 바와 같이 생계급여액(소득인정액이 0인 가구가 받을 수 있는 최대생계급여액)은 최저생계비 보다

일정 정도 낮다. 2008년의 경우 4인 가구 최저생계비는 1,265,848원이고, 소득인정액이 0인 경우 생계급여액은 841,312원이다. 따라서 4인 가구로 소득인정액이 841,312원보다 많고, 1,265,848원보다 적은 가구는 생계급여를 전혀 받지 못함에도 불구하고, 생계급여 수급자로 산정되는 결과를 초래한다. 따라서 현 기초보장제도는 실제보다 생계급여와 관련한 부담이 과대 포장되어 발표되고 있다. 이러한 문제는 생계육구와 자격기준이 불일치 한때 기인한 것이다.

다른 한편으로 기초보장제도는 수급자 가구의 생계육구 차이를 가구규모별로만 인정하고 있다. 현 기초보장제도는 수급자 가구의 최저 생활보장 육구로 인정하는 최저생계비를 가구규모별로만 발표함으로써 생계육구의 차이를 가구규모별 차이만 인정한다. 그 결과 가구원 구성에 따른 생계육구의 차이는 생계급여에 반영하지 못하고 있다. 예컨대, 장애인이 있는 가구와 장애인이 없는 가구 간 생계육구의 차이, 성인으로만 구성된 가구와 성인, 아동으로 구성된 가구 간 생계육구의 차이 등 가구원 구성에 따른 생계육구의 차이를 생계급여에 반영하지 못한다. 그로 인해 육구의 형평성 실현에서 문제점을 안고 있다.

제3절 생계급여제도 개편 방안

1. 개편의 기본 방향

육구별 급여체계로의 생계급여제도를 개편할 때, 다음과 같은 방향성을 고려하는 것이 필요하다고 생각된다.

첫째, 최저생활보장의 원칙이다. 최저생활보장의 원리는 공공부조제도의 가장 중요한 원리라고 할 수 있으며, 이는 헌법 제 34조에도 명시되어 있다. 또한 현 국민기초생활보장법의 1조에도 “이 법이 생활이 어려운 자에

게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고.”라고 규정하고 있다.

이러한 최저생활보장의 원리와 관련하여 쟁점이 되는 것은 최저생활보장의 의미를 어떻게 규정할 것인가이다. 현 기초보장제도는 최저생계비를 표준화된 가구규모별로만 규정함으로써 실질적인 의미에서의 최저생활보장을 실현하지 못하고 있다. 다시 말하여, 개별 가구가 가진 생계육구의 다양성과 상이성을 단지 가구규모로만 구별함으로써 개별 가구의 다양한 가구구성 차이에 따른 생계육구의 차이를 반영하지 못하고 있다.

육구별 급여체계로 생계급여를 개편할 때, 최저생활보장의 원칙이란 개별 가구의 개별적 특성에 따라 생계육구가 측정되고, 그렇게 측정된 생계육구의 최저수준 보장을 말하는 것이다. 물론 개별 가구의 생계육구가 매우 다양하고, 복잡함으로 이를 정확하게 측정하고 보장하는 것은 현실적인 제도운영이라는 측면에서 매우 어려운 측면이 있다. 하지만, 육구별 급여체계로 생계급여체계를 전환할 경우, 앞에서 언급한 최저생활보장의 원칙이 최대한 반영하려는 노력이 필요하다 하겠다.

두 번째는 육구 총족에서 개별화의 원칙이다. 생계 관련 최저 육구를 구성하는 항목은 개인, 가구에 공통적이지만, 그러한 육구가 총족되지 않은 정도는 개인, 가구에 따라 다를 수밖에 없다. 생계 관련 최저 육구 수준은 소득수준에 따라 다르고, 가구규모에 따라 다르며, 가구 구성에 따라 다를 것이다. 이처럼 대상 가구, 개인의 육구의 상이성을 인정하고, 그에 대응하여 생계급여를 제공해야 한다는 육구 총족에서의 개별화 원칙이다. 육구별 급여체계는 이러한 육구의 개별성을 인정하고, 그에 상응하여, 급여 역시 개별적으로 이루어져야 할 것이다. 통합급여체계에서는 육구의 표준화, 규격화를 전제한다면, 육구별 급여체계는 육구의 개별성을 최대한 인정하고, 그에 따라 급여를 제공해야 한다는 것이 중요한 차이 중의 하나라고 할 수 있다. 따라서 육구별 급여체계에서 생계급여의 구성원리와

제공방식도 이러한 욕구 충족의 개별화의 원칙을 최대한 반영할 수 있도록 설계되어야 할 것이다.

세 번째는 자립지원의 원칙이다. 어떻게 보면, 복지의 가장 이상적인 상태는 모든 사람이 자립하여 스스로 삶을 영위해 나가는 것이라고 할 수 있을 것이다. 현 국민기초생활보장법의 제1조에도 제도의 목적을 최저생활보장과 자립지원으로 설정하고 있다. 자본주의 사회에서 공공부조제도는 빈곤의 합정, 근로동기의 저하, 복지 의존 등 자립과 배치되는 역기능이 발생할 가능성을 내포하고 있다. 그런 점에서 공공부조제도는 이러한 제도의 역기능을 최소화하고, 대상자의 자립을 지원할 수 있도록 제도를 설계하여야 한다.

네 번째는 욕구 충족에 있어서 형평성의 원칙이다. 공공부조제도는 최저생활을 영위하지 못하는 사람들을 대상으로 급여를 제공함으로써 최저생활을 보장하는 것을 목적으로 한다. 여기서 최저생활 보장이란 대상자에 따라 최저 욕구 미충족 상태가 상이한 정도에 따라 상이한 수준으로 급여를 제공함으로써 최저 욕구 충족 상태를 동일하게 보장하는 것을 말한다. 그런 점에서 공공부조 제도에서 형평성의 원칙이란 동일한 욕구수준일 때, 동일한 급여 수준을 제공하는 것을 의미한다.

이처럼 공공부조제도에서 형평성의 원칙은 소득수준에 근거하기 보다는 욕구수준에 근거하는 것이다. 따라서 소득수준이 동일할지라도 욕구수준이 상이하다면, 급여가 상이한 수준으로 제공되어, 최저 욕구 충족 상태를 동일하게 하는 것이 형평의 원칙을 실현하는 것이라 할 수 있다.

형평성의 원칙은 가구의 규모의 차이, 가구구성의 차이, 소득수준의 차이 등을 고려하여, 가구별 또는 개인별 욕구의 미충족 상태에 조응하여 생계급여를 제공할 때 실현될 수 있다.

다섯째 효율적인 행정 운영의 원칙이다. 아무리 이상적인 정책일지라도 행정적으로 실현 불가능하다면, 그 정책은 성공할 수 없다. 이런 점은 욕

구별 급여체제로 생계급여제도를 변화시킬 때도 여전히 중요하다. 욕구별 급여체제로의 전환을 지나치게 이상주의적으로 접근하여, 그 제도의 집행이 행정적으로 불가능하거나 용이하지 않다면, 그러한 제도 개혁의 목표 달성은 불가능할 것이다. 효율적인 행정운영이 되기 위해서는 가능한 한 제도의 내용이 단순하고, 명료해야 한다. 또한 욕구별 급여체제로 전환된 제도의 내적, 외적인 환경들을 고려하여, 제도가 구성되어야 할 것이다.

2. 세부 개편방안

(1) 자격조건

욕구별 급여체제로 생계급여를 개편하는 것은 그 초점이 자격조건보다는 급여체계이다. 그런 점에서 자격조건의 개편은 급여체계의 개편과 직접적으로 연관되는 측면에서만 개편방안을 논의하고자 한다. 다시 말하여, 현 국민기초생활보장법에서 주요 자격기준 중 하나인 부양의무자 기준은 논외로 할 것이다. 부양의무자 기준을 제외할 때, 생계급여와 관련한 가격 기준은 소득인정액 기준이다. 현 제도에서 소득인정액 기준은 소득평가액 + 재산의 소득환산액으로 구성되어 있다. 욕구별 급여체제로 개편할 때, 논란이 되는 사항은 자산의 범위에 주거용 재산을 포함할 것인가와 재산의 소득환산 방식의 유지 여부이다.

1) 재산의 범위에 주거용 재산 포함 여부

욕구별 급여체제로 전환하는 상황에서 생계욕구 충족에 전혀 관련성이 없는 주거용 재산을 재산의 범위에서 제외해야한다는 것은 일반적으로 수용된다. 사회복지가 발달한 서구 복지국가의 대부분도 생계급여와 관련된 공공부조에서 주거용 재산은 재산의 범주에서 제외하고 있다. 하지만 우

리사회의 독특한 측면, 주거용 재산조차 투자의 수단으로 이용되고 있고, 주거용 재산의 가격이 큰 격차를 보이고 있는 현실에서 모든 주거용 재산을 재산의 범주에서 제외하는 것에 대한 사회적 수용가능성은 의문시 된다. 특히 공공부조 급여에 대한 권리 의식 내지 국가 책임이라는 인식이 약한 우리 사회의 현실을 고려할 때, 제도의 논리적 정합성을 떠나 극소수일지라도 고가 주택 점유자가 기초생계급여 수급자일 경우, 기초생계급여제도에 대한 비판이 확대되어, 제도의 안정성을 해칠 수 있다.

이런 점을 고려할 때, 이 쟁점과 관련한 현실적인 대안은 주거용 재산은 원칙적으로 재산의 범위에서 제외하지만, 주거용 재산의 가격에 일정한 상한선을 두어, 그보다 높은 주거용 재산의 경우, 상한선을 초과하는 부분을 재산의 범위에 포함시키는 것이다.

그 상한선은 현재 재산의 기초공제액보다 훨씬 높은 수준으로 설정되는 것이 바람직할 것이다. 지역별 주택 가격의 차이 등을 고려하여, 서울, 광역시, 중소도시, 농어촌 지역 등과 같이 지역별로 구분하여, 지역별 평균 주택 가격 등이 상한선으로 이용될 수 있을 것이다. 이처럼 주거용 재산을 자격기준에서 상당정도 제외할 경우, 수급자 가구의 자립 내지 저축동기 등을 강화하는 효과도 있을 것으로 기대된다.

2) 자격조건으로서 재산기준 설정방법: cut off 방식 vs 소득환산방식

거의 모든 선진국들의 공공부조제도에서 수급자 선정 시 소득과 재산기준을 모두 이용하고 있지만, 이용하는 방식은 국가마다 다르다. 대부분의 경우 재산기준의 적용방식은 cut off 방식을 사용하고 있고, 영국과 벨기에 같은 국가들은 재산의 소득환산 방식을 사용하여, 우리나라와 같이 소득인정액 방식을 이용한다(홍경준, 이상은, 2004).

cut off 방식은 제도가 단순하여, 적용이 쉬움으로 행정 효율을 높일 수

있다는 점과 재산은 효율이지 소득이 아니므로, 재산의 소득환산 방식은 논리적 정당성이 약하다는 점이 강점이다. 반면 이 방식의 단점은 재산이 많은 가구와 재산이 적은 가구 간 형평성 문제가 야기된다는 점이다.

기초생계보장제도의 재산 범주에서 주거용 재산을 제외(주거용 재산의 상한선을 설정하고, 그 기준을 상당히 높게 설정할 경우 포함하여)하고, 비주거용 재산에 일정한 상한선을 설정하면, 그 기준보다 높은 수급자는 극히 일부에 불과할 것이다. 실제로 2002년 재산의 소득환산 시범사업을 실시할 때, 기존 수급가구와 신규신청가구를 대상으로 조사한 자료에 의하면, 주거용 재산을 포함하여 재산이 2500만원 이상인 가구는 약 10%에 불과하고, 재산이 5000만원 이상인 가구는 25%에 불과하였다(홍경준, 이상은, 김미곤, 2003).

이런 현실을 고려할 때, 주거용 재산을 재산의 범주에서 제외하고, 비주거용 재산에 일정한 상한선을 설정하는 cut off 방식을 사용한다 할지라도, 실제 수급자와 비수급자 간 재산의 다소에 따른 형평성 문제는 그다지 크지 않을 것으로 생각된다.

반면, 재산의 소득환산제 방식은 수급자 간, 수급자와 비수급자 간 재산의 파소에 따른 형평성 문제를 최소화할 수 있다는 점이 강점이다. 하지만 재산조사와 관련한 행정적 복잡성이 증가하여, 행정비용이 많이 든다는 단점이 있다. 또한 효율인 재산을 소득으로 환산하는 것을 이론적으로 정당화하는 것도 쉽지 않다. 더욱이 재산을 임대하여 소득이 발생하는 경우, 그 재산을 소득으로 환산하면, 이중계산하는 문제도 발생한다.

3) 기초생계보장제도의 자격기준안

앞에서 욕구별 급여체제로 전환 시 자격기준과 관련한 쟁점들을 검토해 보았는데, 이를 토대로 자격기준안을 제시하면 다음과 같다. 현실적으로

검토될 수 있는 안은 다음과 같은 2가지 안이 제시될 수 있다.

□ 1안: 소득기준, 재산기준 2개의 분리된 자산기준 설정

이 안은 소득기준, 재산기준 각각을 분리하여, 각각에 대해 일정한 상한선을 설정하는 방식이다. 따라서 수급자 또는 수급가구가 되기 위해서는 소득기준과 재산기준을 동시에 충족해야 된다.

소득기준은 대상 가구의 모든 소득을 총합하여, 가구의 월 총소득이 그 가구의 생계급여 상한액(월)과 일치하게 되고, 그 가구의 월 총소득이 생계급여 상한액보다 적으면, 소득기준을 통과한 것으로 간주된다. 여기서 소득은 대상 가구의 모든 소득이 소득의 범주에 포함된다. 다만 현재 가구특성별 지출경비와 근로소득 공제와 같은 소득들은 소득 공제의 대상이 되는 소득으로 간주하여, 소득산정 시 제외한다.

현 기초보장제도와 비교하여 소득평가액이란 개념은 소득 개념으로 바꾸는 것이 바람직하다. 현 국기법의 경우 소득평가액은 소득 - 가구특성별 지출경비- 근로소득 공제로 구성되어 있다. 이를 소득기준으로 변경하는 것이 적절하다고 생각된다. 왜냐하면, 대상자 및 담당 공무원의 제도에 대한 이해를 높이고, 제도의 복잡성을 줄이기 위해서는 일반인들이 사용하는 개념을 그대로 사용하는 것이 바람직하기 때문이다.

이런 소득기준은 기초생계급여제도의 대상이 되는 가구별로 산출된다. 왜냐하면, 생계급여 상한액은 뒤에서 살펴보듯이 대상 가구의 가구규모, 가구원의 구성 등에 따라 다르기 때문이다.

재산기준은 모든 가구에 대해 일정한 상한선을 설정하고, 대상 가구의 재산 총액이 그 상한선보다 적으면, 재산기준을 통과한 것으로 간주한다. 여기서 재산은 원칙적으로 비주거용 재산의 총액을 말하고, 주거용 재산의 경우, 일정한 상한선을 설정하여, 그 상한선을 초과하는 부분만 재산의

범주에 포함시키는 것이다.

주거용 재산의 상한선은 실증적인 연구를 통해, 구체화되어야겠지만, 주거급여제도(안)에서 제시한 바와 같이 서울 및 수도권(1권역), 1권역 외 수도권지역 및 광역시, 도청소재지(2권역), 그 외 지역(3권역)으로 구분하여, 각 권역별 주택가격의 평균값으로 설정할 수도 있을 것이다(이태진 외, 2008). 그리고 재산 기준의 상한선 설정은 대상 가구의 재산 수준 등에 대한 실증적인 연구를 통해 제시될 수 있을 것이다.

앞의 자격기준에 관한 쟁점 검토에서 논의했듯이 이 안이 가장 적절하다고 생각된다. 욕구별 급여체계에서 주거급여가 분리됨에 따라 주거용 재산은 재산의 범주에서 제외시키는 것이 논리적으로 타당하며, 또한 과도한 주거용 재산에 따른 형평성 문제는 주거용 재산의 상한선을 들으로써 해소할 수 있고, 재산의 소득환산에 따른 이론적, 논리적 차원의 문제들을 해소할 수 있다는 점에서 바람직하다. 이러한 재산기준의 cut off 방식이 갖는 형평성 문제는 주거용 재산이 재산의 범주에서 제외되고, 총 재산에 대한 일정한 상한선을 들었어서 크게 문제되지 않을 것으로 판단된다. 또한 이런 방식은 수급자 가구로 하여금 자산 증식에 대한 동기를 강화하여, 수급자 가구의 자립을 촉진하는 효과도 있을 것으로 기대된다. 그리고 제도를 단순화함으로써 행정 효율을 높일 수 있을 것이다.

□ 2안: 재산의 소득환산제 방식으로 소득기준과 재산기준을 통합한 단일 자산 기준 설정

이 안은 1안이 갖는 문제점인 재산의 파다에 따른 형평성 문제를 해소하기 위하여, 1안에서 재산을 cut off 방식이 아닌 재산의 소득환산 방식으로 전환하여, 소득기준과 재산기준을 통합한 단일의 자산기준을 마련하는 것이다. 즉 1안과 동일하지만 단지 차이는 재산기준 상한선보다 적은

재산에 대해 일정한 환산율을 적용하여, 이를 소득화 하는 것이다.

이러한 방식은 현 기초보장제도의 소득인정액 기준과 동일한 방식이다. 차이는 주거용 재산의 기초공제액을 크게 상향조정하고, 환산율이 변화된다는 것이다. 앞에서 설명했듯이 주거용 재산은 주거급여가 분리된다는 점에서 원칙적으로 재산의 범주에서 제외하는 것이 타당하지만, 과도한 주거용 재산 소유자에게 공공부조를 제공하는 것에 대한 사회적 반감 등을 고려하여, 일정 상한선 이상의 주거용 재산은 재산에 포함시킨다는 것이다.

재산의 소득환산율은 최저생활보장 원리와 저소득층의 자립을 촉진하는 정책 목표를 강조할 경우는 낮게 설정하는 것이 바람직하고, 보충성의 원리와 예산절감을 강조할 경우는 높게 설정하는 것이 바람직할 것이다.

이 안은 재산의 파다에 따른 형평성 문제를 해소하고, 예산 절감 효과 등은 기대되지만, 제도의 복잡성 증대에 따른 행정적 비효율의 문제를 발생시키고, 효율인 재산을 소득으로 이용한다는 논리적 모순 등의 문제를 안고 있다.

(2) 급여

여기서는 한국의 공공부조제도를 욕구별 급여체제로 개편한다는 방향을 전제하고, 그러한 방향 하에서 생계급여의 개편방안을 제시하고자 한다. 욕구별 급여체제로 생계급여를 전환할 때, 제기될 수 있는 몇 가지 쟁점을 검토하고, 최종적으로 생계급여 구조를 제시하는 식으로 전개될 것이다.

1) 생계급여의 범위

욕구별 급여체계 하에서 생계급여는 수급자 가구 또는 개인이 인간다운

최저생활을 유지하는 데 필요한 일상생활과 관련된 생활경비 일체를 말한다. 구체적으로 말하면, 현 기초보장제도의 최저생계비 구성 항목 중 주거급여, 교육급여, 의료급여 그리고 타법 지원액을 제외한 일체를 포함하는 것이다. 물론 현 기초보장제도를 욕구별 급여체제로 전환할 때, 주거급여, 교육급여, 의료급여의 내용이 현재와 다를 경우, 그에 따라 생계급여의 구체적인 내용은 부분적으로 변화될 수 있다.

생계급여의 범위를 보다 구체적으로 살펴보기 위하여, 현 최저생계비의 구성항목을 검토해 보자. 현재 최저생계비는 식료품비, 주거비, 수도광열비, 가구집기비, 피복신발비, 보건의료비, 교육비, 교양오락비, 교통통신비, 기타소비지출, 비소비지출 등 11개의 항목으로 구성되어 있다. 이러한 11개의 구성항목 중 식료품비, 수도광열비, 가구집기비, 피복신발비, 교양오락비, 교통통신비, 기타소비지출 항목은 모두 생계급여에 포함된다. 주거비, 보건의료비, 교육비, 비소비지출 항목은 주거급여, 의료급여, 교육급여, 타법지원액이 어떻게 구성되는가에 따라 그러한 항목의 일부는 생계급여의 범주에 포함될 수 있다. 현 최저생계비 구성항목의 주거비, 보건의료비, 교육비, 비소비지출의 항목 중에서 주거급여, 의료급여, 교육급여, 타법지원액으로 대응되지 않는 비목의 경우, 모두 생계급여에 포함되어야 한다.

현 최저생계비를 구성하는 주거비의 경우 관리비, 이사비, 복비, 도배비, 수리비, 구입자금, 보증금 등으로 구성되어 있고, 이는 모두 주거급여에 포함되는 것으로 되어 있다¹⁴⁾. 욕구별 급여체제로 전환되는 경우, 기초주거급여제도의 주거급여 내용이 현 최저생계비의 주거비 항목 모두를 주거급여의 범주로 설정한다면, 생계급여의 범위에 주거 관련 항목은 모두 제

14) 기초보장제도가 시행된 이후 최저생계비의 주거비 항목은 일부는 생계급여로, 나머지는 주거급여로 대응하는 것으로 되어 있었다. 하지만, 2008년부터 주거비 항목 모두를 주거급여가 대응하는 것으로 논리 전개를 하고 있다(자세한 내용은 2008 국민기초생활보장사업 안내 참조)

외되는 것이 타당하다. 하지만, 주거급여제도가 있는 대부분의 국가와 같이 주거급여가 임대료 보조로 한정된다면, 현 최저생계비의 주거비 항목에서 임대료를 제외한 나머지 비목은 모두 생계급여에 포함되어야 한다.

현 최저생계비에서 보건의료비 항목은 대부분의 비목은 의료급여에 포함되지만, 보건의료용품기구 비목은 생계급여에 포함된다. 육구별 급여체계에서도 의료급여가 보건의료서비스에만 대응한 급여로 한정될 경우, 현재와 같이 보건의료용품기구 비목은 모두 생계급여의 범주에 포함되어야 한다. 교육비의 항목의 경우도 교육급여의 내용에 따라 일부 비목은 생계급여에 포함될 수 있다. 즉 교육비의 항목 중 교육급여가 수업료 등 교육비의 일부에만 대응할 경우, 나머지 비목은 생계급여에 포함되어야 한다. 하지만 교육급여의 확대 추세 또한 현물 형태의 학교복지서비스가 계속 발전되는 추세라는 점을 고려하면, 교육비 항목의 경우 교육급여의 확대로 대응하는 것이 바람직할 것이다.

비소비지출 항목의 경우는 각종 조세와 사회보장 기여금 등으로 구성되는데, 현재 주민세, 교육세와 건강보험, 국민연금의 기여금은 다른 법을 통해 지원되고 있다. 따라서 비소비지출 항목 중 다른 법을 통해 지원되지 않는 비목의 경우 모두 생계급여의 범위에 포함되어야 한다.

이처럼 육구별 급여체계에서 생계급여의 범주는 최저생활을 영위하는데 필요한 일체의 생활경비 중 의료급여, 교육급여, 주거급여 및 타법 지원액 등에 의해 대응되지 않는 일체의 비용을 포함하여야 한다. 따라서 구체적인 생계급여의 범위는 의료급여, 교육급여, 주거급여, 다른 법을 통한 지원 등의 내용이 어떻게 구성되는가에 따라 결정될 수 있다.

2) 생계급여의 구성방식

육구별 급여체제로 전환할 때, 생계급여의 구성에서 가장 중요한 측면

은 대상자 개인, 가구별 생계육구의 차이를 제도에 어떻게 반영할 것인가이다. 현 기초보장제도와 관련하여, 이 측면에서 가장 크게 제기되는 쟁점은 지역별 생계비의 차이 문제와 가구특성별 생계비의 차이를 생계급여 구조에 반영하지 못하고 있다는 점이다. 여기서는 이러한 측면을 중심으로 생계급여의 구성과 관련한 쟁점을 검토하고 이를 토대로 몇 가지 생계급여 구조(안)를 제시하고자 한다.

① 생계급여 구성과 관련한 쟁점

앞에서 언급한 바와 같이 생계급여의 구성과 관련하여 제기되는 주요한 쟁점은 지역별 생계비의 차이 문제와 가구특성에 따른 생계비의 차이 문제라고 할 수 있다.

□ 지역별 생계비의 차이 반영 문제

현 기초보장제도와 관련하여, 제기된 문제점 중 하나는 거주지역의 차이에 따른 최저생계비의 차이를 급여에 반영하지 못한다는 것이었다. 그 결과 서울이나 대도시 거주 저소득층의 경우, 실제 최저생활 이하의 소득을 가지고 있을지라도 기초보장제도의 수급자가 되지 못하며, 같은 지역에 거주하는 수급자의 경우, 국기법의 급여를 받는다 할지라도 실질적인 최저생활을 영위하지 못하는 반면, 농어촌 지역의 경우 실질적인 최저생활 이상의 소득을 가진 사람들도 수급자가 되며, 수급자의 경우 급여가 과잉 지급되고 있다는 비판을 받아왔다.

이처럼 지역별 생계비의 차이를 생계급여 구조에 반영할 것인지 여부가 생계급여 체계 개편에서 논란의 대상이 될 수 있다. 이와 관련한 외국의 사례를 보면, 영국의 경우 소득지원(income support)제도나 소득기초구직자 수당(income based job seeker's allowance) 등 공공부조제도의 경우

지역별 생계급여의 차이를 두지 않고 있으며, 미국의 대표적인 공공부조 제도인 food stamp나 SSI도 지역별 차이를 두지 않는다(손병돈, 2006). 반면 스웨덴이나 일본의 경우는 공공부조의 생계급여에서 지역별 차이를 두고 있다. 스웨덴의 경우 공공부조의 급여가 가구공통경비와 개인경비로 구성되어 있는데, 가구공통경비에 한하여 중소도시간 지역간 차이를 두고 있다(노대명 외, 2006). 일본의 경우도 가구공통경비, 개인경비, 부가금, 주택부조 각각의 급여수준에 지역별 차이를 두고 있다(엄기욱, 2004).

생계급여 구조에 지역별 생계비의 차이를 반영할 것인지 여부를 검토하는 데 있어서 가장 중요한 것은 실제 지역별 생계비의 차이가 있는가이다. 2007년도 한국보건사회연구원이 실제 계측한 표준가구의 지역별 월 최저생계비(전세기준)를 비교해 보면 대도시의 최저생계비는 1,348,569원, 중소도시는 1,249,187원, 농어촌은 1,101,284원으로, 대도시와 중소도시 간 약 10만원, 대도시와 농어촌간 약 25만원의 차이가 있다(여유진 외, 2007). 그런데 이러한 차이의 대부분은 주거비의 차이에 기인하는 것이다. 이 세 지역의 월 최저주거비를 비교해 보면, 대都市는 308,658원, 중소도시는 213,135원, 농어촌은 95,378원으로, 대도시와 중소도시 간 약 9만원, 대도시와 농어촌간 약 21만원의 차이가 나타난다. 주거비를 제외한 최저생계비는 대도시가 1,039,911원, 중소도시가 1,036,052원, 농어촌이 1,005,906원으로, 대도시와 중소도시 간에는 약 1만원, 대도시와 농어촌간은 약 3만원 정도밖에 차이가 나지 않는다. 주거급여가 임대료만 보조한다고 가정하여, 최저생계비에서 임대료에 해당하는 비목만 제외하고, 지역별 최저생계비를 비교해 보면, 대都市는 1,108,813원, 중소도시는 1,104,128원, 농어촌은 1,019,377원으로, 대도시가 농어촌지역보다 약 9만원 정도 더 높다. 이처럼 대도시 지역과 농어촌간 생계비 격차는 월 9만원 정도로 그다지 크지 않다.

더욱이 우리 사회에서 지역별 생계비에 대한 통계자료가 존재하지 않는

다는 현실을 고려할 때, 지역별 생계비의 차이를 생계급여 구조에 반영할 수 있는 여건도 마련되어 있지 않은 상황이다. 그리고 욕구별 급여체제로 전환하여 저소득층의 임대료 보조제도로 주거급여제도가 도입될 경우, 농어촌 지역 생계급여 수급자는 현재보다 주거급여의 일정정도 삭감이 불가피하다. 이런 현실을 고려할 때, 지역별 생계비의 차이를 생계급여 구조에 반영하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다.

여기서 논의되는 기초생계급여제도는 중앙정부 차원에서 운용되는 제도이다. 많은 서구 국가들과 같이 공공부조제도의 운용을 지방정부의 자율에 맡기는 경우는 지역별 특성을 고려하여, 일정한 범위 내에서 자격요건, 급여수준 등에서 지역별 차이를 가질 수 있다. 하지만 중앙정부 차원에서 운용하는 공공부조제도에서 자격요건, 급여수준 등 제도의 골간에서 지역별 차이를 두는 것이 바람직한지도 의문이다.

☐ 가구특성에 따른 생계비의 차이

현 기초보장제도의 생계급여와 관련하여 제기되는 쟁점 중 하나는 대상 가구별 욕구의 차이를 제대로 반영하지 못한다는 것이다. 실제로 현 기초보장제도는 표준 4인가구를 기준으로 단지 가구규모의 차이만 고려할 뿐, 가구유형이나 가구특성의 차이를 생계급여 구조에 제대로 반영하지 못하고 있다. 그 결과 욕구의 개별화 원칙이나 욕구의 형평성 원칙을 거의 실현하지 못하고 있다.

욕구별 급여체제로 생계급여를 전환할 때, 가구특성에 따른 생계비의 차이를 생계급여 구조에 반영하는 것은 다음과 같은 2가지의 쟁점이 존재한다.

첫 번째 쟁점은 장애, 노인, 한부모가구 등 가구 특성에 따른 욕구의 차이를 반영할 것인가이다. 장애, 노인, 한부모가구 등 가구특성에 따른 주

가적인 욕구를 고려할 것인지 여부의 가장 큰 관건은 이들 가구가 일반가구와 비교하여 추가적인 욕구가 있는가 여부이다.

먼저 장애에 따른 추가적 욕구의 존재 여부에 대해 검토해 보자. 외국의 경우를 보면, 영국의 경우는 장애인에 대해 다양한 사회수당제도를 통해 추가적인 급여를 제공하고 있고, 또한 공공부조제도인 소득지원제도의 경우도 장애정도에 따라 부가급여를 통해 대응하고 있다(CPAC, 2006). 프랑스의 경우도 성인장애수당(AAH)이라는 범주적 공공부조를 통해 대응하며, 이 급여의 상한액은 일반 근로계층을 대상으로 하는 공공부조제도보다 높게 설정함으로써 장애에 따른 추가적인 지출을 반영하고 있다(노대명 외, 2006). 일본의 생활보호제도도 장애자 가산, 중증장애자 가산 등의 형태로 장애에 따른 추가적인 지출을 생계급여에 반영하고 있다(엄기옥, 2004).

우리나라의 경우를 보면 최저생계비를 실제 계측한 한국보건사회연구원의 연구들(김미곤 외, 2004; 여유진 외, 2007)은 비장애인과 비교하여 장애인이 추가적인 욕구가 있음을 보여 주고 있다. 한국보건사회연구원의 연구(2007)에 의하면, 장애종류 및 장애정도에 따라 추가비용이 다른데, 최소 7만 5천원에서 최대 약 23만원 정도 까지 편차를 보이고 있다. 이처럼 장애에 따른 추가적인 지출이 존재한다는 점은 우리나라에서도 대체로 인정되고 있다. 따라서 욕구별 급여체제로 생계급여를 전환할 때 이에 대한 고려가 필요하다.

이처럼 장애에 따른 추가적인 욕구가 인정될 지라도, 이를 생계급여 구조에 반영할지 여부에 대한 판단은 다음과 같은 두 가지 측면에 대한 고려가 필요하다. 하나는 우리 사회의 장애 관련 소득보장제도의 전체적인 발전 맥락이라는 측면에서 검토가 필요하다. 다시 말하여, 현 시점에서 장애 관련 추가적인 욕구를 생계급여 구조에 반영하는 것이 바람직한지 아니면, 장애 관련 사회수당제도의 확대 및 장애연금 도입 등으로 반영하는

것이 바람직한지에 대한 검토가 필요하다. 장애인 관련 소득보장제도의 발전 방안과 관련하여, 일각에서는 저소득층 장애인 중심으로 발전시켜야 한다는 주장이 있는가 하면, 보편적인 사회수당제도를 중심으로 발전시켜야 하는 주장도 존재한다. 사회복지에 대한 국민들의 인식, 재정여건 등을 고려할 때, 장애 관련 소득보장제도가 저소득 장애인에 대한 최저생활보장을 중심으로 설계된다면, 장애 관련 보편적인 사회수당제도의 발전은 당분간 기대하기 어려울 것이다. 반대로 장애 관련 보편적인 사회수당제도가 도입되고, 그것을 중심으로 장애 관련 소득보장제도가 발전하면, 장애인에 대한 공공부조 강화는 현실적으로 쉽지 않을 것이다. 이런 점들을 고려할 때, 장애에 따른 추가적인 지출을 생계급여 구조에 반영하기 위해서는 이와 관련한 사회적 합의가 선행되어야 할 것으로 생각된다.

다른 하나는 장애 관련 추가적인 욕구를 생계급여 구조에 반영할 수 있는 현실적인 준비 정도에 대한 검토가 필요하다. 장애 관련 추가적인 욕구를 생계급여 구조에 반영하기 위해서는 장애 종류 및 장애 정도에 대한 판정체계 그리고 장애 종류별, 장애정도별 추가적 욕구에 대한 객관적 측정 등이 필요하다. 이런 부분에 대한 충분한 준비가 될 때, 장애 관련 추가적인 욕구를 생계급여 구조에 반영할 수 있을 것이다.

다음으로 노인 관련 추가적인 욕구를 생계급여 구조에 반영하는 문제를 검토해 보자. 외국 공공부조제도를 보면, 대부분의 국가에서 노인의 추가적인 지출을 인정하여 더 많은 생계급여를 지급하고 있다. 영국의 경우를 보면, 영국은 노인 대상 공공부조 제도인 연금공제급여의 독신 노인 대상 급여액은 2006년 현재 114.05파운드로 비노인 대상 공공부조제도인 소득지원제도의 독신자에 대한 57.45파운드 보다 거의 2배 이상 급여가 높다(CPAC, 2006). 프랑스의 경우도 노인 공공부조 제도인 노령보충수당(ASV)의 노인 1인 급여 상한액은 599.5유로로 근로빈곤층 대상 공공부조(RMI)의 1인 급여상한액 440.86유로 보다 높게 책정되어 있다(노대명 외,

2006). 일본의 경우는 조금 특이하다. 노령가산이라는 형태로 70세 이상 노인들의 특별한 욕구에 대응하고 있지만, 연령별 개인경비는 20-40세보다 60-69세 노인이 약 4천엔(월), 70세 이상 노인은 8천엔(월) 정도 적다(여유진 외, 2007). 이처럼 외국 공공부조의 경우 대체로 노인에게 보다 높은 생계급여를 제공하여, 노령에 따른 추가적 욕구 또는 특별한 욕구에 대응하고 있다.

비노인에 비해 노인의 생계비가 더 많은지와 관련한 국내의 논의는 상반되게 나타나고 있다. 2004년 한국 보건사회연구원의 최저생계비 계측 조사는 노인가구가 비노인가구보다 월 5만원 정도의 생계비가 더 많이 든다고 제시하고 있고(김미곤 외, 2004), 2007년 한국보건사회연구원의 최저생계비 계측 조사 연구는 건강한 노인가구는 비노인가구보다 17,001원 정도 생계비가 적지만, 건강하지 못한 노인은 107,247원 정도 추가 생계비가 필요하다고 주장하고 있다(여유진 외, 2007). 하지만 같은 연구에서 전국 가계조사 자료나 국민생활실태조사 자료를 이용하여, 노인 포함 4인가구는 노인 포함하지 않은 4인 가구보다 생활비가 적은 것으로 나타나고 있다. 또한 2004년도 최저생계비 전문위원회에서도 노인에 대한 추가적 지출을 인정하지 않고 있다(김미곤 외, 2004). 이처럼 노인 가구가 비노인가구와 비교하여 추가적인 생계비 욕구가 있는지는 논란이 된다.

이처럼 노인에 대한 추가적 지출의 인정 여부는 우리사회에서 논란의 대상이 되고 있다. 그런 점에서 노인 관련 추가적 생계욕구를 생계급여 구조에 반영하기 위해서는 더 많은 연구와 조사 그리고 사회적 합의의 과정이 필요할 것으로 판단된다.

끝으로 한부모에 대한 추가적인 욕구를 생계급여 구조에 반영할지 여부를 검토해 보자. 먼저 검토되어야 할 것은 편부모 가구가 유배우자 가구와 비교하여 추가적인 지출이 발생하는가 여부이다. 외국의 사례를 보면, 영국의 경우는 일반 가구와 비교하여 한부모가구에 대한 추가적인 부가금

을 제공하지 않고 있다(CPAC, 2006; 손병돈, 2006). 하지만, 프랑스나 일본의 경우는 한부모가구의 추가적인 욕구를 인정하고 있다. 프랑스의 경우 일반 근로계층 대상 공공부조인 RMI는 성인 2인의 급여상한액이 661.29유로인데 반해, 편부모 대상 공공부조인 API는 편모1 + 아동 1인의 급여상한액은 748.24유로로 편부모 가구에 대해 더 많은 급여를 제공하고 있다(노대명 외, 2006). 일본의 경우도 한부모가구에 대해 모자 가산금의 형태로 더 많은 급여를 제공하고 있다(여유진, 2007). 이처럼 외국의 경우, 영국을 제외하고는 대체로 한부모가구의 추가적 욕구를 인정하여, 생계급여에 반영하고 있다.

우리나라에서 한부모가구의 추가적인 생계욕구와 관련하여, 한국보건사회연구원의 최저생계비 계측 조사 연구(2004, 2007)에서 검토되었다. 이들 연구에 따르면, 한부모가구는 양부모 가구에 비해, 자녀 보호 및 보육 관련 비용, 교육 관련 비용이 더 많이 드는 것으로 나타난다. 2007년도 한국 보건사회연구원의 최저생계비 계측 조사 연구는 한부모 3인 가구는 추가 비용이 약 17만원 정도 더 되는 것으로 추정하고 있다(여유진 외, 2007). 그렇지만, 2004년도 최저생계비 전문위원회에서도 논의되었듯이 맞벌이 부부 가구와 비교하여, 한부모가구가 자녀 보호 및 보육 관련 비용, 교육 관련 비용이 더 많이 발생하는지는 논란이 될 수 있다(김미곤 외, 2004). 2004년도 최저생계비 전문위원회는 이런 근거로 한부모가구의 추가적 생계 욕구를 인정하지 않았다(김미곤 외, 2004). 이렇듯 우리 사회에서 한부모가구의 추가적 생계 욕구와 관련하여서는 아직까지 논란이 된다. 또한 한부모가구에서 추가적 지출이 발생하는 요인들인 자녀보육, 교육 관련 부분은 현물서비스 형태로 최근 크게 확대되고 있기도 하다.

이런 점들을 고려할 때, 한부모가구에 대한 추가적 생계욕구를 생계급여 구조에 반영할지 여부는 더 많은 검토가 필요하다. 또한 한부모가구의 추가적 생계욕구를 기초생계급여제도의 생계급여 형태로 반영할지 또는

현물서비스의 형태로 반영하는 것이 적절한지도 검토가 필요하다고 생각된다.

이상에서 살펴 본 바와 같이, 가구특성에 따른 추가적인 욕구는 장애와 같이 추가적인 욕구의 존재가 명확하게 인정되는 경우와 노인, 한부모와 같이 추가적인 욕구의 존재 여부가 논란이 되는 경우가 있다. 추가적인 욕구가 존재하는 경우 그러한 욕구의 차이를 생계급여제도의 급여구조에 반영하는 것이 욕구의 형평성 원리, 개별화의 원리에 부합한다고 할 수 있다. 그러나 그것을 제도로 구체화하기 위해서는 추가적인 욕구의 객관적 측정 가능성 등 제도 실행과 관련한 현실적 여건에 대한 고려가 필요하고 또한 추가적인 욕구가 있는 집단에 대한 소득보장제도의 미래 청사진 등에 대한 고려도 필요하다. 이런 점을 고려할 때, 욕구별 급여체계로 생계급여구조를 개편하려는 현 시점에서 장애, 노인, 한부모가구의 추가적인 욕구를 생계급여제도의 급여구조에 반영하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다.

두 번째 쟁점은 성인, 아동 간 생계욕구의 차이를 생계급여제도에 반영하는 문제를 검토해 보자. 이 문제가 검토의 대상이 되기 위해서는 먼저 성인, 아동 간 생계욕구의 차이가 존재해야 한다. 2004년 보건사회연구원의 연구에 의하면, 우리나라에서 40세의 생활비를 1로 할 때, 1세는 0.3375, 12세는 0.5082 등으로 연령 간 큰 편차가 존재하는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 연령에 따라 생계 욕구가 차이가 난다는 점은 외국의 경우도 대체로 인정하고 있다. 영국 소득지원제도의 경우 연령에 따라 급여 수준을 달리하고 있고, 스웨덴의 공공부조제도는 연령별 범주를 성인과 아동의 연령에 따라 7개의 범주로 구분하여 생계급여를 달리 정하고 있다(노대명 외, 2006). 프랑스의 경우도 성인에 대해서는 0.5, 아동에 대해서는 0.3의 가계균등화지수를 부여하여, 아동과 성인 간 생계욕구의 차이를 급여에 반영하고 있다. 일본의 생활보호제도도 연령에 따라 급여수준을

상이하게 설정하고 있다(여유진 외, 2007). 이처럼 연령에 따른 생계욕구의 차이는 일반적으로 인정되고 있으며, 이를 생계급여 구조에 반영하고 있다.

이처럼 생계급여 대상자의 연령별 생계욕구가 차이가 있다는 점은 대체로 인정되고 있다. 그런 점에서 생계급여 대상자의 연령에 따른 생계욕구의 차이를 생계급여 구조에 반영하는 것이 필요하다. 그렇다면, 연령별 생계욕구의 차이를 어떤 수준으로 반영할 것인가 논란이 될 수 있다. 스웨덴이나 일본과 같이 연령별 생계욕구의 차이를 아주 세분하여 반영할 것인가 아니면, 프랑스와 같이 아동과 성인으로 단순화할 것인가가 쟁점이 될 수 있다. 아직까지 우리나라에서 연령별 생계욕구의 차이에 대한 실증적인 연구가 많이 축적되어 있지 않다는 점, 그리고 제도의 단순화를 통한 행정적 효율성을 꾀한다는 점 등 현실적 측면을 고려할 때, 현 시점은 아동과 성인 간 생계욕구의 차이만 반영하는 것이 적절한 것으로 판단된다.

□ 생계급여 구조와 관련한 쟁점: 가구공통경비 + 개인경비 결합구조 vs 가구별 단일 생계급여 구조

주요 국가 공공부조제도의 생계급여 구조를 보면, 생계급여 가구의 전체 생계 욕구를 단일의 생계비로 생계급여 구조를 설정하는 형태가 있는가 하면, 가구 공통경비 + 개인경비의 결합구조로 생계급여 구조를 설정하는 경우가 있다.

생계급여 구조가 단일 생계비로 설정되어 있다는 것은 수급자 가구의 생계비가 가구원 공통비용과 가구원 개인별 비용이 구분되지 않고, 모든 생계비를 가구단위로 통합적으로만 산출한다는 것이다. 가구 공통경비 + 개인 경비 결합구조로 된 생계급여 구조는 난방비, 가구집기와 같이 가구

원이 공통으로 사용하는 비용과 음식물비, 피복비와 같이 개인단위로 지출되는 비용으로 구분하여 이러한 두 가지 요소를 결합하여 가구 전체의 생계비를 산출하는 구조를 말한다.

단일 생계비 형태의 생계급여 구조는 가구균등화 지수를 가구의 생계비 전체에 대해 적용하는 데 반해, 가구공통경비 + 개인경비 결합구조의 생계급여제도는 일반적으로 가구 공통경비에 대해서만 가구 균등화 지수를 적용한다. 또한 단일 생계비 형태의 생계급여 구조는 생계급여의 차이를 가구규모와 가구구성에서 아동, 성인과 같이 비교적 단순한 구별로 반영한다. 반면, 가구공통경비 + 개인 경비 결합구조의 생계급여 구조는 가구 공통경비의 차이는 가구규모의 차이로만 반영하고, 개인경비의 차이는 개인의 연령별 분포를 비교적 세분화하여 반영하고 있다.

이러한 점을 고려할 때, 단일 생계비 구조는 가구 구성에 따른 육구의 차이를 비교적 단순화하여 반영하여, 가구별 육구의 차이 반영 정도는 떨어지지만, 제도를 단순화함으로써 정책 집행은 비교적 용이할 것으로 판단된다. 반면 가구공통경비 + 개인 경비 결합구조는 생계급여에 가구별 육구의 차이를 비교적 잘 반영한다는 장점이 있지만, 제도의 복잡성이 증가함으로써 제도 운영에서 행정적 어려움은 클 것으로 판단된다.

② 생계급여 구조 개편 대안들에 대한 검토

생계급여 구조와 관련하여 앞에서 검토한 쟁점을 조합하면, 다음과 같은 4가지의 생계급여 구조(안)가 제시될 수 있다. 여기서는 이러한 4가지 안의 특징을 검토하고, 현 단계에서 가장 적절한 안을 제시하고자 한다.

□ A안

가구별 생계급여액	=	가구공통경비	+	개인경비	+	부가금
		1인		1세 미만		장애종류별
		2인		1-3세		장애정도별
		3인		3-6세		노인
		:		7-15세		한부모
		6인		16-18세		
				19세 이상		

A안에서 가구별 생계급여액은 가구공통경비와 개인경비 그리고 부가금의 합으로 산출된다. 가구공통경비는 광열수도비, 가구집기 및 가사용품비, 비소비지출비, 임대료를 제외한 주거비, 의료급여를 제외한 보건의료비 등이 포함된다. 가구공통경비는 1인 가구, 2인 가구, 3인 가구와 같이 가구규모별로 상이하게 산출되며, 가구균등화 지수가 적용된다.

개인경비는 음식물비, 피복신발비, 교통통신비, 교육급여를 제외한 교육비, 기타소비지출비가 포함되며, 개인경비는 가구원별로 산출하여, 합산함으로써 가구 전체 개인경비가 도출된다. 또한 개인경비는 연령별 지출비용의 차이를 고려하여, 비교적 세분화하여 산출되는 것이 이 생계급여 구조의 특성에 부합하는 것이라 할 수 있다. 예컨대, 스웨덴과 같이 1세 미만, 1-2세, 3-5세, 6-11세, 12-18세, 19세 이상과 같이 연령에 따라 개인경비 지출 수준의 차이를 비교적 충실히 반영할 수 있도록 연령별 개인경비가 산출되는 것이 바람직하다. 물론 아동과 성인으로 두 가지 범주로 구분하여, 산출할 수도 있지만, 그것은 이 생계급여 구조의 특성을 충실히 반영하지 못하는 것이다.

부가금은 가구특성별 추가적 생계육구를 어느 정도 인정하느냐에 따라 달라지는데, 많게는 장애 종류별, 장애정도별 부가금과 노인 부가금, 한부모 부가금 등을 설계할 수 있고, 적게는 장애 종류, 정도를 고려한 장애

관련 부가금으로 한정하여 설정할 수도 있다.

앞에서 살펴 본 바와 같이 이러한 생계급여 구조안은 육구의 형평성 원리, 육구의 개별화 원리는 비교적 충실히 반영하는 장점이 있다. 하지만 생계급여 구조의 복잡성을 증가시켜, 제도를 집행하는 데 있어 행정적 어려움이 증가될 가능성이 있다. 또한 부가금의 경우, 앞에서 논의했듯이 현 단계에서 추가적 육구의 존재 여부가 논란이 되는 경우도 있고, 발전전략상 기초생계급여제도에 포함하는 것이 적절한지 아니면, 다른 사회수당제도로 발전시키는 것이 적절한지 논란이 되고 있다. 또한 제정의 급격한 증대에 따른 부담도 존재한다. 이런 생계급여 구조는 이상적이기는 하지만, 우리나라의 현재 여건을 고려할 때, 실현가능성이 낮은 것으로 평가된다.

□ B안

가구별 생계급여액	=	가구공통경비	+	개인경비
		1인		1세 미만
		2인		1-3세
		3인		3-6세
		⋮		7-15세
		6인		16-18세
				19세 이상

B안은 A안에서 부가금만 제외한 형태이다. 생계급여 구조와 관련한 점에서 논의했듯이 장애, 노인, 한부모 관련 부가금을 현 단계에서 생계급여 구조에 반영하는 것이 적절하지 않을 수 있다는 점을 고려하여, 생계급여 구조에 부가금을 제외한 것이다.

이 안의 장점은 가구공통경비와 개인경비로 구분하여, 개인경비를 연령별로 세분화함으로써 연령에 따른 생계육구의 차이를 비교적 충실히 반영

하여 육구의 형평성 원리를 비교적 잘 실현할 수 있다는 점이다. 또한 현재 논란이 되는 부가금을 반영하지 않음으로서 생계급여 구조를 비교적 단순화하였다는 점과 제도 개편에 따른 급격한 재정 증가를 피했다는 점도 장점이랄 할 수 있다.

하지만 개인경비를 연령별로 세분화하는 것이 현재 준비 여건상 가능한지는 논란이 될 수 있다. 다시 말하여, 연령에 따른 생계육구의 차이를 나눌 때, 그 기준을 어떻게 설정할 것인지와 관련한 충분한 사전 연구가 되어 있지 않다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 또한 개인경비를 연령별로 세분화함으로써 가구별 생계육구의 추정 및 대상자 선정과정이 복잡함으로서 제도 운영에서 어려움이 발생할 수도 있다. 그리고 개인경비의 경우도 규모의 경제 효과가 발생할 수 있는데, 이를 고려하지 않았다는 점도 논란이 될 수 있다.

□ C안

가구별 생계급여액	=	가구 생계비		+	부가금
		1인	성인		장애종류별
			아동		
		2인	성인 ○ 명		장애정도별
			아동 ○ 명		
		3인	성인 ○ 명		노인
			아동 ○ 명		
		⋮			
		6인	성인 ○ 명 아동 ○ 명		한부모

가구별 생계비를 가구공통경비와 개인경비로 구분하지 않고, 생계비 일체를 가구단위로 단순히 산출하고, 여기에 가구특성별 부가금을 결합한 구조이다. 가구 생계비는 19세 이상의 성인과 19세 미만의 아동 간 생계

육구의 차이만 반영하여, 가구원의 구성에 따라 조합하여 산출한다. 다시 말하여 OECD의 수정 균등화 지수를 적용하여, 가구생계비를 산출하는 것이다. OECD의 수정균등화 지수는 첫 번째 성인을 1로 하고, 두 번째 가구원부터는 성인은 0.7, 아동은 0.5를 부여한다. 예컨대, 40세(남편), 37세(아내), 7세(아동), 3세(아동)로 구성된 가구의 가구생계비는 $1+0.7+0.5+0.5=2.7$ 로, 성인 1인 가구의 2.7배가 된다. 이렇게 산출된 가구생계비에 장애나, 노인, 한부모에 따른 추가적 생계육구를 부가금의 형태로 제공함으로써, 가구별 최종생계급여액이 결정되게 된다.

이 안은 성인과 아동 간 생계육구의 차이를 반영하였다는 점 그리고 가구특성에 따른 추가적 육구를 반영하였다는 점에서 현 기초보장제도보다 육구의 형평성 원리를 보다 잘 구현하였다는 평가를 받을 수 있다. 또한 생계급여 구조를 비교적 단순하게 설계함으로써 제도 운영 과정이 비교적 용이할 수 있다. 하지만 연령에 따른 생계육구의 차이를 충실히 반영하지 못하였다는 점과 부가금과 관련한 쟁점들이 제기될 수 있다.

□ D안

가구별 생계급여액	=	가구 생계비	
		1인	성인
			아동
		2인	성인 ○ 명
			아동 ○ 명
		3인	성인 ○ 명
			아동 ○ 명
		⋮	
		6인	성인 ○ 명
			아동 ○ 명

이 안은 C안에서 부가금을 제외한 것이다. 따라서 대상 가구의 생계육구를 가구규모에 따른 차이, 성인과 아동 간 차이만 반영한 것이다.

이 안은 지금까지 검토된 안 중에서 가장 단순한 구조를 갖는다. 생계급여의 구조가 단순 명료하여, 제도에 대한 이해와 행정 집행이 비교적 용이하다는 장점이 있다. 또한 아동과 성인 간 생계육구의 차이를 반영하였다는 점에서 육구의 형평성 원리 실현의 측면에서 현 생계급여보다 진일보하였다는 평가를 받을 수 있다. 그리고 현 기초보장제도의 생계급여 구조에 가장 적게 변화를 두었다는 점에서 제도 변화에 대한 반발을 최소화하고, 급격한 재정 증가가 발생하지 않을 것으로 평가된다. 하지만 연령별 생계육구의 차이, 장애 등 가구특성에 따른 추가적 생계육구를 고려하지 않음으로써 육구의 형평성 원리 실현에 한계가 있다는 지적을 받을 수 있다.

이상에서 살펴보았듯이, 검토 가능한 생계급여 구조 안들은 각각의 장, 단점을 가지고 있다. 각 안의 장단점은 절대적이라기보다는 상대적인 것이다. 앞에서 생계급여구조 개편과 관련한 쟁점에서 검토했듯이, 생계육구의 차이를 어느 정도 반영할 것인가의 문제와 행정적 실현 가능성을 어느 정도 고려할 것인가의 문제가 될 수 있다.

본 연구에서 제안하고 있는 육구별 급여체계로의 기초보장제도의 개편은 생계급여에만 적용되는 것이 아니다. 현 기초보장제도의 통합급여 구조를 주거급여제도, 의료급여제도, 교육급여제도, 생계급여제도로 완전히 개별화하는 과정이다. 이와 같은 기초보장제도의 개편과정 전체를 고려할 때, 생계급여 구조 설계에서 육구의 형평성 원리 실현도 중요하지만, 행정적 실현 가능성에 대한 고려가 더 중요하다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 앞의 4가지 생계급여 구조 개편안 중 4번째 안인 D안이 현 단계에서 실현가능성이 가장 높은 안으로 판단된다. 따라서 다음에서 D안을 중심으로 생계급여 구조의 세부적인 안을 제시할 것이다.

③ 생계급여 구조의 세부적인 개편안

□ 가구별 최대 생계급여액

가구별 최대 생계급여액이란 기초생계급여 수급 대상 가구가 소득이 전혀 없을 때, 그 가구가 받을 수 있는 생계급여액을 말한다. 최대 생계급여액은 수급 대상 가구의 생계육구에 의해 결정되며, 가구의 생계육구는 가구원의 구성이 어떻게 이루어졌는가에 따라 달라진다. 가구원별 생계비의 차이는 OECD의 수정가구균등화지수를 적용한다. OECD의 수정가구균등화지수는 아래의 표와 같다.

<표 6- 2> OECD 수정균등화지수

$S = (1 + 0.7(N - 1) + 0.5C)$	
S =	가구규모. 가구주의 생활비를 1로 할 때, 가구주 이외 성인의 생활비는 가구주의 70%, 아동의 생활비는 가구주의 50%로 조정

가구원이 1인인 단독 가구의 경우 계측된 가구주의 생계비가 그 가구의 최대생계급여액이 되고, 성인 2인으로 구성된 가구의 경우, 최대 생계급여액은 단독가구 최대 생계비의 1.7배가 된다.

2008년 현재 기초보장제도의 생계급여 수준을 그대로 유지한다는 전체 하에서 개편안의 최대 생계급여액을 산출해 보자. 아래의 표에는 2008년도 기초보장제도의 가구별 최저생계비, 현금급여기준선, 주거급여, 생계급여액이 제시되어 있다. 현 기초보장제도에서 최저생계비= 현금급여기준액 + 타지원액인데, 현금급여기준액은 생계급여액과 주거급여액의 합이고, 타지원액은 현물형태로 지원되는 의료비, 교육비 및 타법지원액을 말한다.

이전과 달리 2008년도 가구규모별 현금급여기준액(100%)은 생계급여액(79.35%) + 주거급여액(20.65%)로 구성되어 있다. 이는 최저생계비에서 주거비에 해당하는 부분 모두를 주거급여로 포괄한다는 것을 의미한다. 그런데 주거비에는 임대료뿐만 아니라 관리비, 이사비 등 주거 이용과 관련한 다른 비용들도 포함되어 있다. 육구별 급여체계에서 주거급여는 임대료 보조로 한정한다는 점에서 현 국기법의 주거급여 중 임대료가 아닌 부분은 모두 생계급여의 일부가 되어야 한다. 그래서 주거급여에서 임대료를 제외한 부분을 생계급여로 전환하는 것이 필요하며, 그것이 아래 표에서 생계급여액 2가 된다.

생계급여 개편안의 급여수준이 현 국기법과 동일한 수준으로 유지한다는 전체 하에서 가구별 최대 생계급여액을 산출한 것이 아래 개편안의 가구구성별 생계급여액이다. 1인 가구의 최대생계급여액은 339,412원으로 현 국기법의 생계급여액 335,223원보다 약 4,000원 정도 증가한다. 4인가구의 경우 가구원의 구성에 따라 다른데, 성인2, 아동 2명으로 구성되었을 경우는 916,512원으로 거의 동일하고, 성인 1, 아동 3명으로 구성된 가구의 경우는 848,530원으로 현 국기법의 생계급여액보다 약 7만원 정도 감소한다.

<표 6- 3> 현 국기법과 개편안의 생계급여액 비교

가구규모		1	2	3	4	5	6
현 국기법	최저생계비	463,047	784,319	1,026,603	1,265,584	1,487,878	1,712,186
	현금급여기준	387,611	656,544	859,357	1,059,626	1,245,484	1,433,250
	주거급여액	79,859	135,268	177,053	218,314	256,607	295,292
	주거급여액(임대료 제외)	27,471	46,532	60,906	75,100	88,273	101,580
	생계급여액1	307,752	521,276	682,304	841,312	988,877	1,137,958
	생계급여액2	335,223	567,808	743,210	916,412	1,077,150	1,239,538
개편안							
가구원수	가구구성						
1인	성인	339,412					
	아동	339,412					

2인	성인2 성인1 아동1		577,000 407,294				
3인	성인2 아동1 성인1 아동2			746,806 678,824			
4인	성인2 아동2 성인1 아동3				916,512 848,530		
5인	성인3 아동2 성인2 아동3 성인1 아동4					1,154,100 1,086,218 1,018,242	
6인	성인3 아동3 성인2 아동4 성인1 아동5						1,391,688 1,255,924 1,187,948

* 생계급여액1은 현금급여 기준에서 주거급여액을 전액 제외한 값.

**생계급여액2는 개편될 주거급여제도가 임대료 보조로 한정될 것을 가정하여, 최저생계비의 주거비 항목에서 임대료를 제외한 다른 주거비는 생계급여에 포함하여 산출한 것임.

*** 개편안의 생계급여액은 현 국기법의 4인 표준가구의 생계급여액2를 OECD 수렴금등화 계수로 분해하여 산출한 것임.

☐ 가구별 생계급여액의 결정

수급 가구의 생계급여액은 그 가구의 최대 생계급여액에서 가구소득을 감한 값으로 결정된다. 예를 들어, 성인 2명, 아동 2명으로 구성된 가구로, 가구소득이 전혀 없다면, 이 가구의 생계급여액은 최대 생계급여액인 916,512원이 되고, 동일 가구로 가구소득이 30만원일 경우, 생계급여액은 최대 생계급여액에서 30만원을 감한 616,512원이 된다.

☐ 대상자의 선정 방식

개편안에서 대상자의 자격조건은 부양의무자 기준, 소득기준 그리고 재산기준이 된다. 이 세 가지 자격조건을 모두 충족하면, 대상자가 된다. 부양의무자 기준은 현재와 같이 1촌 이내의 직계혈족 및 그 배우자가 부양

능력이 없을 경우, 부양의무자 조건을 충족한 것으로 간주한다.

소득기준은 기초생계급여 신청 가구의 소득이 그 가구의 최대 생계급여액보다 적으면 충족한 것으로 간주한다. 따라서 소득기준은 그 가구의 가구원으로 성인과 아동 구성이 어떻게 되는가에 따라 다르게 산출된다.

재산기준은 앞에서 논의한 바와 같이 주거용 재산(엄밀히 말하면, 주거용 재산의 상한액)을 제외한 비주거용 재산의 상한선보다 낮으면, 재산기준을 충족한 것으로 간주한다.

3. 생계급여 개편 관련 기타 쟁점

1) 최초 생계급여액의 계측방식

육구별 급여체제로 전환할 때, 생계급여액의 산출을 어떻게 할 것인가도 논의가 필요한 사항이다. 현 기초보장제도에서의 최저생계비 계측과 같이 전물량 방식으로 계측하는 안과 통계청의 가계조사 등 기존 조사 자료를 활용하는 안이 있을 수 있다.

육구별 급여체계는 현 기초보장제도의 틀을 완전히 바꾸는 우리나라 공공부조체계의 커다란 전환이라 할 수 있다. 즉 새로운 공공부조제도가 탄생한다는 점에서 그러한 제도 원리에 적합한 자료를 생산하여, 그 자료에 기초하여 제도를 설계할 때, 그 제도에 대한 사회적 합의 형성도 보다 용이할 것으로 판단된다. 또한 새로운 제도를 구체화하는 과정에서 지금까지 고려되지 못한 세세한 쟁점들도 제기될 수 있다. 그러한 쟁점들을 구체적으로 검토할 수 있도록, 새로운 자료의 생성이 필요할 것이다. 그런 점에서 육구별 급여체계에서 설정한 생계급여의 구체적인 항목들을 새로이 전물량 방식으로 조사하여, 그에 근거한 생계급여액의 산출이 바람직하다 하겠다. 이러한 방안의 실행은 물리적 시간과 약간의 예산 소요가

발생한다는 점 외에 직접적인 장애요인은 없을 것이다.

2) 생계급여액의 차후 조정방식

육구별 급여체제로 기초생계급여제도가 전환된 후 제기되는 쟁점은 생계급여액의 차후 조정방식을 어떻게 할 것인가의 문제이다. 다시 말하여 현재 기초보장제도 하에서 최저생계비는 3년 단위로 실제측되고, 비계측 연도의 최저생계비는 중앙생활보장위원회의 논의를 통해 조정되고 있다. 이처럼 차후 생계급여액의 조정을 어떻게 할 것인가가 쟁점으로 제기된다. 이와 관련된 대안은 ①현재와 같이 일정한 주기로 조사하는 방식(비계측년도는 물가상승률 중심으로 조정)과 ② 상대적 균형 방식으로 조정하는 안이 있을 수 있다.

현재 최저생계비의 매년도 조정 과정은 중앙생활보장위원회 및 그 산하의 전문위원회를 구성하여, 논의를 통해 조정하여 왔다. 지금까지의 조정 과정은 비계측연도의 경우 주로 물가상승률을 고려하여 조정하였고, 계측연도의 경우 실제측된 최저생계비와 물가상승률을 고려한 기존 최저생계비간 갭을 일정정도 보전하는 방식으로 이루어져 왔다.

이러한 조정방식은 조정연도별로 새로운 쟁점 없이 비슷한 논의의 연속으로 소모적이며, 조정된 결과도 매년 비슷하였다. 매년 사회적 합의를 구하는 현 조정방식은 소모적이고, 불필요한 논란만 매년 되풀이되는 것으로 평가된다.

따라서 육구별 급여체제로 전환하면서 사회적 합의를 통해 고정된 조정방식의 도입을 통해 소모적이고, 불필요한 논란을 되풀이 하지 않는 것이 바람직하다고 생각된다. 지금까지 최저생계비 조정 논의 속에서 상대적 균형방식 도입의 필요성은 여러해 전부터 제기되어 왔다. 그런 점에서 육구별 급여체제로 전환하면서 매년도 생계급여 수준의 조정방식으로 상대

적 균형방식의 도입을 검토할 필요가 있다.

상대적 균형방식의 도입은 육구별 급여체제로 전환하면서, 최초 실제측된 생계급여액 수준을 전국 가구 평균 또는 중위수준의 생계비 수준과 비교하여, 추후 생계급여액 수준도 그 수준을 유지하는 방향으로 조정하는 것을 말한다.

IMF 이후 우리사회에서 양극화가 심화되고 있는 현실을 고려할 때, 이러한 조정방식은 생계비의 양극화에 대한 최저선을 마련하는 것파도 같은 의미를 갖는다. 그런 점에서 볼 때, 충분한 사회적 합의의 과정이 필요하다고 생각된다.

3) 최저생계비의 위상과 역할

기초보장제도에서 최저생계비는 대상자 선정의 주요 기준이자 동시에 급여수준의 기준으로서의 위상을 가졌다. 또한 정책적 빈곤선이자 절대빈곤선의 역할을 수행하여 왔다.

육구별 급여체제로 전환 시 이러한 최저생계비의 위상과 역할은 크게 변모하게 된다. 우선 대상자 선정의 자격기준으로서의 위상과 급여수준의 기준점으로서의 역할은 사라지게 된다. 기초생계급여제도에서 소득 관련 자격기준은 가구별 생계유구가 그 역할을 대신하게 되고, 생계급여액도 생계급여의 범위에 들어가는 생계비의 측정을 통해 산출된 기준을 근거로 하여, 생계급여의 기준점으로서의 역할도 상실하게 된다. 기초주거급여나 의료급여의 경우도 대상자 선정의 자격기준이나 급여기준으로서 최저생계비를 고려할 필요성은 약하다. 이처럼 육구별 급여체제로 전환 시 최저생계비는 공공부조제도의 구성 내지 운영에서의 관련성은 사라진다.

하지만 절대빈곤선으로서의 최저생계비 필요성은 논란이 될 수 있다. 2000년 이후 최저생계비가 우리 사회 절대빈곤선으로서의 위상을 가져왔

고, 우리사회의 빈곤수준 측정 및 빈곤 연구에서 중요한 역할을 하여 왔다는 점이 인정되어 왔다는 점을 고려하면, 새로운 공공부조제도의 도입과 함께 그러한 절대빈곤선의 기능과 역할이 사라지는 것은 아니다. 그런 측면에서 최저생계비 계측의 필요성은 논란이 될 수 있다. 또한 장애수당이나 기초노령연금과 같이 빈곤계층 이상의 사람들을 포괄하는 사회수당 성격의 범주적 공공부조제도에서도 대상자 선정기준 선정 시 최저생계비를 하나의 기준으로 이용할 수도 있다.

이런 점을 고려할 때, 육구별 급여체제로 전환 시 최저생계비의 위상과 역할은 크게 약화되는 것이 사실이지만, 최저생계비 제도 자체의 폐지 여부는 충분한 논의를 통해 검토되어야 할 사항이라 하겠다.

제7장 생계급여 개편방안별 수급자 규모 추정

제1절 문제제기

6장에서는 욕구별 급여체계 변경에 따른 생계급여의 개편방안을 대안과 향후 쟁점들 중심으로 살펴보았다. 본 장에서는 6장에서 논의된 사항 중 생계급여 모형으로 제시된 대안별로 개별급여 전환 시 나타날 수 있는 수급자, 급여액 등에 대해 살펴보고자 한다. 먼저 욕구별로 생계급여 개편 시 생계급여에 적용될 선정기준과 급여상한선을 대안별로 나누어 살펴보고자 한다. 본 분석에서 다룰 수 있는 내용과 결과는 선정기준 및 급여상한선을 어떻게 두느냐에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 본 장에서 다루고자 하는 모형들은 현재의 기초보장제도를 토대로 급여기준을 일부 수정할 경우와 새로운 급여기준선을 제시할 경우로 나누어 살펴보고자 한다. 이를 통해 개별급여 개편으로 인한 수급자들이 받을 수 있는 충격을 완화할 수 있는 방안이 무엇인지 함께 고려할 수 있을 것이다.

본 장에서 분석하고자 하는 내용은 자료와 분석의 기준 년도를 어디에 두느냐에 따라라도 변할 수 있으며, 결과에 대해서도 다양한 해석이 가능하다는 점을 미리 밝혀두고자 한다. 다른 연구자들에 의해, 본 연구에서 제시하는 대안과 추정결과와는 다른 방안 또는 추정안이 도출될 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 논의의 시발점이 되는 연구로 여러 연구자들 간의 논의의 장을 넓히고자 한다.

제2절 연구방법 및 자료

1. 연구방법

가. 자격조건 관련 가정

현재 기초보장제도의 경우에서 자격조건, 즉 선정기준은 크게 두 가지로 소득인정액과 부양의무자 기준을 들 수 있다. 소득인정액은 다시 소득평가액과 재산의 소득환산으로 구분되어진다. 본 연구에서의 자격조건 역시 기존 제도의 기준을 원용하되, 그 적용기준을 다르게 하여 분석하고자 한다. 단 자료의 한계로 인해 부양의무자 기준에 대한 적용은 본 연구에서 적용할 수 없는 단점을 지니고 있다.

생계급여를 위한 자격기준은 6장에서 언급한 바와 같이 크게 세 가지 방향으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 현행 최저생계비에서 주거비와 교육비를 제외한 생계비를 상한으로 하여 가구원수별로 선정기준을 설정하는 방식이다. 이 경우에 가구균등화지수는 현행 방식을 그대로 적용하게 된다. 두 번째는 첫 번째 방식에서 구한 생계비를 다시 가구공통경비와 개인경비로 나누어, 가구유형별 생계급여 선정기준을 설정하는 방식이다. 세 번째 방식은 역시 첫 번째 방식의 생계비를 기초로 OECD기준의 가구균등화 방법을 적용하여 성인 1인은 “1”의 가중치를, 두 번째 성인에 대해서는 “0.7”, 아동에 대해서는 “0.5”를 가산하는 방식으로 가구유형별로 선정기준을 설정하는 방식이다.

위와 같이 세 가지 대안에 대해 선정기준이 마련될 경우, 실제 선정을 위해서는 소득과 재산을 어떻게 적용할 것인지의 문제가 대두된다. 소득의 경우는 현행 기초보장제도에서 적용되는 방식을 그대로 원용한다고 가정할 경우, 다음으로 재산을 어떻게 처리하느냐의 문제에 직면하게 된다. 현행 기초보장제도에서는 재산을 일반재산, 금융재산, 자동차로 나누고 있

으며, 여기에 별도의 환산율을 적용하여 소득으로 전환한 후 소득평가액에 포함하는 방식(재산의 소득환산제도)을 사용하고 있다. 본 연구에서는 세 가지의 재산 적용방식을 사용하여 분석하고자 한다. 첫 번째는 현행 기초보장제도에서 재산의 소득환산방식을 동일하게 적용하는 것이며, 두 번째는 재산에 대해 구분 없이 일정한 재산기준선을 설정하는 방식이다. 세 번째는 재산을 주거용과 비주거용 재산으로 나누어, 주거용에는 환산제도를 적용하지 않으며, 비주거용 재산에만 환산율을 적용하여 소득에 합산하는 방식을 적용하고자 한다.

나. 급여구조 관련 가정

개별급여 중 생계급여 모형에 대한 급여구조는 현행 기초보장제도에서 적용되고 있는 주요 원칙인 최저생활보장의 원칙과 보충성의 원칙을 동일하게 적용하고자 한다. 최저생활보장 원칙과 보충성의 원칙은 기초보장제도 수급자들이 최소한의 생계를 유지하기 위한 가장 중요한 원칙이라 할 수 있다. 따라서 개별급여인 생계급여로 제도가 바뀌어도 동 원칙은 그대로 유지될 필요가 있을 것이다.

최저생활보장 원칙은 급여 대상자로 선정된 수급자의 경우에는 최소한의 생계유지를 위하여 필요한 급여를 제공하도록 한다는 것이다. 따라서 생계급여 기준에서는 최소한의 생계유지에 필요한 급여 상한선까지는 보장하여야 한다는 것을 의미한다. 두 번째 보충급여의 원칙은 수급자에게 최소한의 생계유지가 가능하도록 급여를 지급하되 급여수준은 생계급여 기준선 이상이 되도록 하여야 한다는 원칙이다. 따라서 수급대상으로 선정된 경우, 생계급여 기준선과 수급자의 소득(혹은 소득인정액)을 비교하여 그 차액을 생계급여로 지급해야 한다는 원칙이다.

2. 분석자료

개별급여 생계급여의 각 모형별 대상자 수준 및 급여액을 추정하기 위해 사용된 자료는 한국보건사회연구원의 2007년 최저생계비 계측을 위한 1차 「국민생활실태조사」의 24,711가구의 실태조사에 나타난 소득 및 재산자료를 기초로 하여 분석하고자 한다. 조사시점은 2006년이며, 따라서 소득 및 재산의 기준이 되는 시점은 2005년 말을 기준으로 조사하였다. 소득자료의 경우, 통계청의 전국가계조사 자료를 이용할 수 있지만 동 자료의 경우는 농어가가구가 제외되어 있으며, 재산에 대한 자료가 부족하므로 가장 최근에 전국조사를 실시한 본 연구원의 자료를 이용하고자 한다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 본 추정에서는 자료의 한계 상 부양의무자기준을 적용할 수 없음에 따라 추정과 실제 간에 차이가 발생할 수 있다.

제3절 생계급여 개편방안별 수급자 규모 추정

1. 소득기준만을 적용한 추정

가. 현 기초보장법 하에서의 생계급여 대상자 추정: 개별급여 생계급여모형 1

생계급여 대상자를 추정하기 위해서는 먼저 생계급여 기준선의 도출이 필요하다. 분석자료의 기준시점이 2005년임에 따라 기준이 되는 최저생계비의 적용시점은 2005년도 최저생계비와 이를 기준으로 하는 생계급여액을 기초로 하여 분석에 기초가 되는 생계급여 기준선을 도출하고자 한다. 먼저 아래 표를 살펴보면 4인가구 기준 최저생계비는 1,136,332원이며, 동 금액에서 타법지원액을 제외한 현금급여 기준은 972,256원으로 나타나고

있다. 현금급여기준에서 다시 주거급여액을 제외할 경우 최종 4인가구의 생계급여 기준액은 930,256원이다.

본 연구에서는 현재 적용되고 있는 생계급여액 930,256원에서 주거관련 임대료(107,980원)와 교육비(0원)를 제외한 822,276원을 생계급여의 기준액으로 산출하였다¹⁵⁾. 위와 같이 산출된 822,276원은 향후 소득기준 산정에 적용되는 기준선으로 적용될 것이기에 가장 중요한 금액이라 할 수 있다.

〈표 7- 1〉 2005년 기준 최저생계비 및 구성

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(A)	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800
타 지원액(B)	57,968	96,526	131,096	164,076	188,129	213,381
현금급여기준 (C=A-B)	343,498	571,978	776,833	972,256	1,114,789	1,264,419
주거급여액(D)	33,000		42,000		55,000	
생계급여액 (E=C-D)	310,498	538,978	734,833	930,256	1,059,789	1,209,419

자료: 보건복지부, 「국민기초생활보장사업안내」, 2005

위에서 도출된 기준액을 기초로 현재 기초보장법 상의 가구규모별 생계급여 차이만을 반영하여 개별급여 모형 1에 대한 급여대상자 수와 급여액을 추정해 보았다. 먼저 가구원수별 수급기준선을 아래와 같이 도출될 수 있다.

15) 생계급여에 포함된 주거 관련 임대료는 2004년 최저생계비중 최저주거비에 포함되는 구립자금과 보증금에서 주거급여를 제외한 금액을 의미한다(※149,980원(구입자금+보증금)-42,000원(주거급여)). 교육비 항목은 2004년 최저생계비 계속 당시 중앙생활보장위원회 결정에 의해 전액 교육급여로 제공되는 것으로 간주함으로써 이를 “0원”으로 처리하였다.

〈표 7- 2〉 현 국기법과 개별급여 개편안의 수급자격 기준선 비교

(단위: 원/월)

가구규모		1	2	3	4	5	6
현 기초법	최저생계비	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800
	현금급여기준	34,948	571,978	776,833	972,256	1,114,789	1,264,419
	생계급여액	310,498	538,978	734,833	930,256	1,059,789	1,209,419
	개별급여 모형 1	290,510	483,745	656,999	822,276	942,822	1,069,370

주: 1) 현 기초법의 생계급여 기준선(가구규모별 최저생계비)

2) 개별급여 생계급여 모형 1의 가구규모별 생계급여 자격 기준선

이미 앞에서 살펴본 바와 같이, 개별급여 모형 1에서 4인가구의 생계급여 기준선은 월 822,276원으로 산정되었다. 가구 균등화지수는 현행 기초법과 동일한 기준을 사용함에 따라 1인가구의 급여기준선은 290,510원으로 나타났으며, 6인가구의 기준선은 1,069,370원으로 추정되었다.

2006년 실태조사 자료와 위에서 도출된 가구원수별 생계급여 기준선을 이용하여 개별급여 모형 1에서의 생계급여 대상자와 1인당 급여액을 추정해 보았다. 먼저 수급율의 경우, 현재 기초법 하에서는 가구기준 수급율이 15.0%, 현재 생계급여액 기준 이하인 가구의 비율은 11.1%로 나타나고 있다. 반면에 개별급여의 수급율은 9.4%로, 현행 기준에 비해 수급가구율이 1.7% 포인트 감소한 것을 볼 수 있다. 수급가구에 있어서는 현재도 하에서 수급가구는 809,745가구, 수급자는 1,437,714명으로 나타나고 있지만 개별급여 모형 1을 적용 시 수급가구는 507,467가구, 수급자는 877,868명으로 각각 37.3% 및 38.9%가 감소하는 것으로 추정되었다.

〈표 7- 3〉 현 기초법과 개별급여 모형 1의 생계급여 수급율 및 수급자수

(단위: %, 가구, 명)

구분	수급율(가구)	수급율(개인)	수급가구수	수급자 수
현 기초법	15.0(11.1)	11.3	809,745	1,437,714
개별급여 모형 1	9.4	6.9	507,467	877,868

주: 1) 전체 인구 중 가구소득이 현 기초법의 생계급여액 이하인 가구의 비율임.
 2) 수급율은 자격기준으로 소득기준만 고려하여 산출한 것임.
 3) 현 기초법의 수급 가구 수 및 수급자 수는 2005년 실제 값이고, 개별급여 모형 1의 수급자 수 = 현 기초법 수급자 수 + {현 기초법 수급자 수 x (6.9-11.3)/(11.3) }

현재 제도와 개별급여 모형 1의 생계급여액 수준을 비교해보면, 먼저 가구기준으로 현 제도에 외할 경우 월평균 27.66만원, 중위급여액은 23.03만원으로 추정되었다. 개별급여 모형 1의 경우에는 평균 32.26만원, 중위급여는 27.36만원으로 현 제도에 비해, 오히려 평균은 4.6만원, 중위는 4.3만원 증가하는 것으로 나타났다. 개인으로 살펴보면 현제도에 비해 개별급여 모형이 평균은 2.35만원, 중위는 3.2만원 높은 것으로 나타났다.

전체적으로 개별급여 모형 1에 외할 경우, 수급가구수와 수급자 수는 줄어들지만 가구 및 개인당 급여액은 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 7- 4〉 현 기초법과 개별급여 모형 1의 수급자 평균 생계급여액 비교
(단위: 만원/ 월)

구분	수급 가구당 평균생계급여액		수급 개인당 평균 생계급여액	
	평균	중위	평균	중위
현 기초법	27.66	23.03	13.84	11.71
개별급여모형 1	32.26	27.36	16.19	14.91

나. 개별급여 생계급여 모형 2 생계급여를 가구공통경비 + 개인경비로 설정하는 경우

앞에서는 현행 기초보장법을 기초로 한 개별급여 모형을 살펴보았다. 두 번째 개별급여 모형은 우선 설정된 생계급여 상한액을 다시 가구공통경비와 개인경비로 분리하여 이를 기초로 가구유형별 급여기준선을 설정하게 된다. 먼저, 개별급여 모형 1에서 산출된 생계급여 상한액(822,276원/월)을 기준으로 하여 가구공통경비(170,427원/월)를 산출하게 된다. 최저

생계비 항목 중 가구공통경비에 포함되는 비목은 광열수도비, 가구집기 및 가사용품비, 생계급여에 포함된 주거비, 생계급여에 포함된 보건의료비와 비소비지출 중 감면액 제외부분이 포함 된다¹⁶⁾. 위와 같이 4인가구 가구공통경비를 산출한 후에는 현재 기초보장법에서 적용하고 있는 가구균등화지수를 적용하여 가구규모별 가구공통경비를 계산하게 된다.

개인경비의 경우에는 다음과 같이 산정하게 된다. 먼저, 개별급여 모형 1의 생계급여액의 가구구성은 성인 2명과 아동 2인으로 구성된 가구이다. 따라서 이를 기초로 성인의 개인경비와 아동의 개인경비를 산출하게 할 수 있다. 우선 모형 1의 생계급여액 상한선에서 가구공통경비를 제외한 금액(651,849원/월)을 기초로 하여 성인은 0.7, 아동은 0.5의 가중치를 이용하여 개인경비를 산출하게 된다.

- 모형 1에서 산출한 4인 가구 생계급여액 - 4인 가구 가구공통 경비액 = 651,849 (원/월)
- 성인과 아동의 개인 경비 산출
 - 4인 가구 개인경비총액 / (0.7*2 +0.5*2)* X 식으로 X 값 산출: 271,604 원
 - 성인 1인 개인경비액 0.7X = 190,123 원
 - 아동 1인 개인경비액 0.5X = 135,802 원

최종적인 개인경비는 성인 1인은 190,123원, 아동 1인은 135,802원으로

16) 가구공통경비는 광열수도비(6,6164원) + 가구집기 및 가사용품비(36,863원) + 생계급여에 포함된 주거비(51,741원)+ 생계급여에 포함된 보건의료비(15,659원) + 비소비지출항목 중 감면액 제외부분(0원)=170,427(원/월)과 같다.
 여기서 생계급여에 포함되는 주거비는 관리비, 이사비, 복비, 도배비, 수리비의 합이며, 생계급여에 포함되는 보건의료비는 보건의료 항목중 보건의료서비스 제외한 값이다. 비소비지출항목 중 감면액은 "0원이다"(감면액이 비소비지출항목보다 더 많음).

산정할 수 있다. 앞에서 산출한 가구규모별 공통경비와 성인, 아동의 개인 경비의 조합을 통해 가구 구성별 생계급여 기준선을 산출할 수 있으며, 이를 통한 수급자격 기준선을 살펴보면 아래 표와 같다. 추정된 생계급여 기준선과 현 국민기초생활보장법상의 현금급여기준선과 비교할 경우, 개별급여 모형 2의 급여기준선이 현금급여기준선에 비해 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 개별급여 모형 2의 급여기준선의 기준이 되는 기준액 산출 시 주거관련 임대료를 제외함에 따른 영향으로 보인다.

전체적으로 살펴볼 경우, 성인 1인의 생계급여 기준선은 360,550원, 아동 1인의 기준선은 306,229원으로 추정되었다. 4인가구의 경우에는 가구구성에 따라 기준선의 차이가 발생한다. 4인가구가 모두 성인 4인 혹은 아동 4인으로 구성 시 각각 기준선은 930,919원과 713,635원으로 산정되는 반면에, 최저생계비 표준가구인 성인 2인과 아동 2인으로 구성 시 기준선은 822,277원으로 나타나고 있다.

〈표 7- 5〉 현 국민기초생활보장법과 개별급여 모형 2의 수급자격 기준선 비교
(단위: 원/월)

가구규모		1	2	3	4	5	6
현 국기법	최저생계비	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800
	현금급여기준	343,498	571,978	776,833	972,256	1,114,789	1,264,419
	생계급여액	310,498	538,978	734,833	930,256	1,059,789	1,209,419
개별급여 모형 2							
가구원수	가구구성						
1인	성인	360,550					
	아동	306,229					
2인	성인2		550,673				
	아동2		442,031				
	성인1 아동1		496,352				
3인	성인3			740,796			

	아동3			577,833			
	성인2 아동1			686,475			
	성인1 아동2			632,154			
4인	성인4				930,919		
	아동4				713,635		
	성인3 아동1				876,598		
	성인2 아동2				822,277		
5인	성인1 아동3				767,956		
	성인5					1,121,042	
	아동5					849,437	
	성인4 아동1					1,066,721	
	성인3 아동2					1,012,400	
6인	성인2 아동3					958,079	
	성인1 아동4					903,758	
	성인6					1,311,165	
	아동6					985,239	
	성인5 아동1					1,256,844	
	성인4 아동2					1,202,523	
	성인3 아동3					1,148,202	
	성인2 아동4					1,093,881	
	성인1 아동5					1,039,560	

주: 1) 현 국기법의 생계급여 기준선(가구규모별 최저생계비)
2) 개별급여 생계급여 모형 2의 가구규모 및 구성별 생계급여 자격 기준선

소득기준만을 적용하여 개별급여 모형 2의 수급율 및 수급자수를 추정해보면, 전체 가구기준으로 개별급여 모형 2를 기준한 빈곤율은 11.4%이며, 개인의 빈곤율은 8.1%로 추정되었다. 이를 기초로 기존 수급자가구와 수급자에 대입하여 간접적으로 추정된 수급가구는 615,406가구, 개인은 1,030,574명으로 추정되었다. 추정된 것을 기초로 살펴볼 경우, 수급가구는 194,339가구(△24%)가 감소하였으며, 수급자수는 407,140명(△28%)이 감소한 것이다.

〈표 7- 6〉 현 국민기초생활보장법과 개별급여 모형2의 생계급여 수급률 및 수급자수

(단위: %, 가구, 명)

구분	수급률(가구)	수급률(개인)	수급가구수	수급자 수
현 기초법	15.0	11.3	809,745	1,437,714
개별급여 모형 2	11.4	8.1	615,406	1,030,574

주: 1) 수급률은 자격기준으로 소득기준만 고려하여 산출한 것임.
자료: 한국보건사회연구원, 「국민생활실태조사」, 2006

개별급여 모형 2의 생계급여 기준선을 기준으로, 실제 소득과의 차액을 보전한다는 보충급여 원칙에 따른 수급가구 당 생계급여 수준을 살펴보면, 개별급여 모형 2를 기준을 할 경우에는 가구당 월평균 35.67만원, 중위기준으로 할 경우는 23.55만원이 소요되는 것으로 추정되었다. 이를 연간으로 환산하면, 가구당 월평균 428.05만원, 중위기준으로 282.6만원이 소요되는 것으로 계산된다. 개인기준으로 살펴볼 경우는 월평균 17.82만원, 중위기준으로 12.22만원으로 추정되었다.

〈표 7- 7〉 국민기초생활보장법과 개별급여 모형2의 가구당 생계급여액 수준 (단위: 만원/ 월)

구분	수급 가구당	평균생계급여액	수급 개인당	평균생계급여액
	평균	중위	평균	중위
현 기초법	27.66	23.03	13.84	11.71
개별급여 모형 2	35.67	23.55	17.82	12.22

자료: 한국보건사회연구원, 「국민생활실태조사」, 2006

다. 개별급여 생계급여 모형 3: OECD 수정 균등화 방식을 이용한 생계급여 기준선

개별급여 생계급여 모형 중 마지막 세 번째는 OECD 수정 균등화 방식

을 이용하여 급여기준선을 산정하는 것이다. 역시 기준이 되는 생계급여 상한액은 개별급여 모형 1에서 산출된 생계급여액(822,276원/월)이다.

생계급여 모형에서는 성인은 0.7, 아동은 0.5의 가중치를 이용해 가구유형별 생계급여 기준선을 산출하였다면, OECD 수정 균등화방식에서는 첫 번째 성인과 아동은 “1”, 추가되는 두 번째 성인은 “0.7”, 추가되는 두 번째 아동은 “0.5”의 가중치를 통해 급여기준선을 산출하게 된다. 따라서 기준이 되는 모형이 4인가구이므로 이를 OECD 수정균등화 방식에 의할 경우 4인가구 생계급여액은 $(1+0.7+0.5\times2)\times X$ 와 같이 된다. 여기서 X값을 도출하게 되면, 첫 번째 성인의 생계급여액은 304,547원으로 나타날 수 있다. 동일하게 추가 성인 1인의 생계급여액($0.7\times x$)은 213,183원, 추가 아동 1인의 생계급여액($0.5\times x$)은 152,274원으로 계산된다.

OECD 수정 균등화 방식에 의해 가구구성별 생계급여 기준액을 산출 시에는 ① 모든 가구의 첫 번째 사람의 생계급여액은 X 값으로 함, ② 추가된 성인 및 아동은 x를 통해 구한 값으로 함, ③ 이것의 조합으로 가구구성별 생계급여 기준액을 산출하게 된다¹⁷⁾.

위와 같이 산출된 금액을 기초로 개별급여 모형 3의 수급자격 기준선을 살펴보면 아래 표와 같다. 추정된 생계급여 기준선과 현 국민기초생활보장법상의 현금급여기준선과 비교할 경우, 개별급여 모형 3의 급여기준선이 현금급여기준선이나 모형 2의 기준선에 비해 낮은 것으로 나타나고 있다. 구체적으로 살펴볼 경우, 성인 1인 혹은 아동 1인의 생계급여 기준선은 공히 304,547원으로 나타났다. 2인가구의 경우 가구구성에 따라 기준선이 차이가 발생하고 있다. 2인가구가 모두 성인 2인 혹은 성인 1인과 아동 1인으로 구성 시 기준선은 517,730원으로 산정된다. 반면에 아동 2인만으로 구성 시 기준선은 456,821원으로 추정된다. 4인가구의 경우도 가구구성에 따라 기준선이 차이가 발생하고 있다. 4인가구가 모두 성인 4인으로

17) 여기서 성인은 만 19세 이상으로 정의, 아동은 만 18세 이하로 정의한다.

구성 시 기준선은 944,096원으로 산정될 수 있다. 반면, 아동 4인 및 성인 1인과 아동 3인으로 구성 시 기준선은 761,369원으로 나타난다. 최저생계비 표준가구인 성인 2인과 아동 2인으로 구성된 경우, 기준선은 822,278원으로 나타남을 볼 수 있다.

〈표 7- 8〉 현 국민기초생활보장법과 개별급여 모형 3의 수급자격 기준선 비교
(단위: 원/월)

가구규모		1	2	3	4	5	6
현 국기법	최저생계비	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800
	현금급여기준	343,498	571,978	776,833	972,256	1,114,789	1,264,419
	생계급여액	310,498	538,978	734,833	930,256	1,059,789	1,209,419

모형3

가구원수	가구구성						
1인		304,547					
2인	성인2·성인1·아동1 아동2	517,730 456,821					
3인	성인3 아동3·성인1·아동2 성인2·아동1		730,913 609,095 670,004				
4인	성인4 아동4·성인1·아동3 성인3·아동1 성인2·아동2			944,096 761,369 883,187 822,278			
5인	성인5 아동5·성인1·아동4 성인4·아동1 성인3·아동2 성인2·아동3				1,157,279 913,643 1,096,370 1,035,461 974,552		
6인	성인6 아동6·성인1·아동5 성인5·아동1 성인4·아동2 성인3·아동3 성인2·아동4					1,370,462 1,065,917 1,309,553 1,248,644 1,187,735 1,126,826	

주: 1) 현 기초법의 생계급여 기준선(가구규모별 최저생계비)
2) 개별급여 생계급여 모형 2의 가구규모 및 구성별 생계급여 자격 기준선

소득기준만을 적용하여 개별급여 모형 3의 수급을 및 수급자수를 추정해보면, 전체 가구기준으로 개별급여 모형 3을 기준한 빈곤율은 10.4%이며, 개인의 빈곤율은 7.6%로 추정되었다. 이를 기초로 기존 수급자가구와 수급자에 대입하여 간접적으로 추정된 수급가구는 561,423가구, 개인은 966,958명으로 추정되었다. 추정된 것을 기초로 살펴볼 경우, 수급가구는 248,322가구(△30.7%)가 감소하였으며, 수급자수는 470,756명(△32.7%)이 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 7- 9〉 현 국민기초생활보장법과 개별급여 모형 3의 생계급여 수급률 및 수급자 수
(단위: %, 가구, 명)

구분	수급률(가구)	수급률(개인)	수급가구수	수급자 수
현 기초법	15.0	11.3	809,745	1,437,714
개별급여 모형 3	10.4	7.6	561,423	966,958

주: 1) 수급률은 자격기준으로 소득기준만 고려하여 산출한 것임.
자료: 한국보건사회연구원, '국민생활실태조사', 2006

개별급여 모형 3의 생계급여 기준선을 기준으로 수급가구 당 생계급여 수준을 살펴보면, 가구당 월평균 35,52만원, 중위기준으로 할 경우 21,77만원이 소요되는 것으로 추정되었다. 이를 연간으로 환산하면, 가구당 월평균 426,24만원, 중위기준으로 261,24만원이 소요되는 것으로 추정된다. 개인기준으로 살펴볼 경우, 월평균 16.63만원, 중위기준으로는 11.29만원으로 나타났다. 현재기준에 비해 평균은 월 기준 약 2.8만원 증가, 중위는 0.4만원이 감소한 것임을 알 수 있다.

〈표 7-10〉국민기초생활보장법과 개별급여 모형3의 가구당 생계급여액 수준
(단위: 만원/ 월)

구분	수급가구당 평균생계급여액		수급개인당 평균생계급여액	
	평균	중위	평균	중위
현 기초법	27.66	23.03	13.84	11.71
개별급여 모형 3	35.52	21.77	16.63	11.29

자료: 한국보건사회연구원, 「국민생활실태조사」, 2006

2. 소득 및 재산기준을 동시에 적용한 추정

지금까지의 분석은 단순히 생계급여 기준선으로 소득기준만을 변경하였을 경우를 가정하여 추정한 것이다. 그러나 이미 앞에서 설명하였듯이 현 기초생활보장법의 소득인정액에는 소득평가액과 더불어 재산의 소득환산이라는 제도를 함께 가지고 운용되고 있다. 따라서 단순히 소득기준만을 가지고 제도전환에 따른 효과를 측정하는 것은 한계를 지닐 수밖에 없다. 지금부터는 개별급여 생계급여 모형 세 가지에 재산기준을 추가할 경우를 산정하여 생계급여 전환에 따른 효과를 파악하고자 한다.

재산기준은 이미 6장에서 제시한 것을 기초로 분석하고자 한다. 비교를 위해 첫 번째는 현행 재산의 소득환산방식을 사용할 경우, 두 번째는 재산의 소득환산이 아닌 재산에 대한 기준선을 설정하는 방법, 세 번째는 재산을 주거용과 비주거용으로 구분하여, 주거용 재산에는 기준선을 적용하고 비주거용 재산에는 환산제도를 적용하는 방안을 고려하고자 한다.

재산기준을 새로이 추가하여 분석하기 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다. 우선 두 번째와 세 번째 방식의 기준선을 이용한 방식을 사용할 경우에는 전국을 대도시, 중소도시, 농어촌의 세 권역으로 구분하여 기준선 적용방식을 사용하고자 한다. 두 번째는 기준이 되는 권역별 재산기준의 상한선을 설정하여야 한다. 본 연구원에서는 2004년 최저생계비 중 주거비 산정을 위해 최저주거면적을 기준으로 하는 지역별, 주택유형별, 점유형태

별 시장가격을 조사한 기초 자료가 있다. 현행 기초보장제도 역시 시장가격을 중심으로 재산의 소득환산을 적용하고 있으므로 본 연구에서는 2004년 조사된 시장조사 자료에 2004년과 2005년간 부동산 가격 상승률을 적용하여 추정된 재산기준선을 사용하고자 한다¹⁸⁾.

〈표 7-11〉전용면적 11.2평의 시장가격(2005년 5월 기준)
(단위: 만원)

구분	대도시		중소도시		농어촌	
	자가	전세	자가	전세	자가	전세
아파트	5,864.40	3,669.61	3,769.80	2,240.59	2,225.14	1,249.15
단독주택	5,838.47	2,547.88	4,035.41	1,896.23	2,188.51	1,053.93
연립 다세대 다가구	4,071.26	2,499.82	2,996.84	1,929.58	1,867.91	1,179.49

자료: 한국보건사회연구원, 시장가격조사, 2004

분석에 적용된 최종적인 재산기준선은 위 표의 시장가격조사를 기초로 하여 우선 지역별 점유형태별 재산기준을 설정한 후, 기초공제액을 추가하는 형태를 취하였다. 단순 시장조사만을 기준으로 재산기준을 설정할 경우, 기존 수급자 중에서 재산기준의 변경으로 인해 탈락하는 수급자가 증가할 수 있으므로 기초공제액을 추가하는 형태로 재산기준선을 상향조정하였다¹⁹⁾.

18) 국민은행의 주택유형, 점유형태별, 주택규모별(소형) 주택매매 및 전세가격지수를 기준으로 수정함.

19) 재산의 환산제도 도입 시 기초공제액을 도입한 이유도 기존 생활보호제도의 변화로 인한 수급탈락자를 최소화하기 위해 동 제도를 도입한 것으로 알려져 있음(김미곤).

〈표 7-12〉 지역별 점유형태별 재산기준(2005년 5월 기준)

(단위: 만원)

구분	대도시		중소도시		농어촌	
	자가	전세	자가	전세	자가	전세
재산기준	6,000	4,000	4,000	2,500	2,500	1,300
기초공제액	3,800		3,100		2,900	
최종 재산기준	9,800	7,800	7,100	5,600	5,400	4,200

주: 1) 보증부월세의 경우 전세보증금 기준적용

세 번째는 비주거용 자산에 대한 재산의 소득환산율 및 기초공제액을 어떻게 설정하느냐이다. 본 연구에서는 제도변경에 따른 충격을 완화한다는 의미에서 환산율 및 기초공제액은 현 기초보장제도에서 적용되고 있는 방식을 그대로 사용하고자 한다.

가. 개별급여 모형 1에서의 재산기준 적용

개별급여 모형 1에 재산기준을 적용한 분석결과는 아래 표에 나타나 있다. 먼저, 현행 재산의 소득환산방식을 적용할 경우에 소득기준만을 적용한 분석결과와는 수급가구수와 수급자수에 큰 변화를 보이지 않고 있다. 이와 같이 재산기준을 적용함에도 수급자가 크게 변하지 않은 사유는 개별모형 하의 생계급여 기준선이 이미 기존의 최저생계비에 비해 낮게 책정되고 있으며, 이들 급여기준선 이하에 있는 수급자들의 대부분이 재산보유실태가 크지 않기 때문인 것으로 보인다. 이 경우 개별가구나 개인이 받게 되는 생계급여액에는 변화가 있을 수 있다. 즉 재산이 소득으로 환산됨에 따라 추가적인 소득의 감소분이 발생하여 소득기준만을 적용한 것에 비해 급여수준은 줄어들 수 있다는 점이다.

반면에 특정 재산 기준선을 적용할 경우, 수급가구가 급격히 감소하고 있음을 볼 수 있다. 즉 앞에서 설정한 지역별 점유형태별 기준을 적용 시

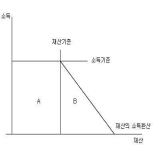
수급가구수는 323,898가구로 기존 가구에 비해 약 60%정도 감소하는 것으로 분석되었다. 단순히 소득기준만을 적용했을 경우에 대비해 빈곤율도 3.3% 포인트 감소하는 것으로 나타나고 있다²⁰⁾. 수급자만을 기준으로 할 경우에는 521,648명으로, 현행 제도에 비해 약 64%가 감소하는 것으로 나타났다. 세 번째로, 주거용 자산에는 기준선을 적용하고 비주거용 자산에 대해서는 재산의 소득환산제를 적용 시 수급자 규모는 단순히 기준선만을 적용하는 것에 비해 다소 증가하는 것으로 나타났다. 수급가구의 경우에는 388,678가구, 수급자수는 648,880명으로 각각 현 제도에 비해 약 52%, 약 55% 감소하는 것으로 분석되었다.

〈표 7-13〉 개별급여 모형 1에 재산기준 적용 시 생계급여 수급률 및 수급자 수
(단위: %, 가구, 명)

구분		수급률(가구)	수급률(개인)	수급가구수	수급자 수
개별급여 모형1	현 기초법	15.0	11.3	809,745	1,437,714
	현 재산환산방식	9.3	6.7	502,042	852,450
	기준선 설정	6.0	4.1	323,898	521,648
	주거 및 비주거용자산	7.2	5.1	388,678	648,880

자료: 한국보건사회연구원, '국민생활실태조사', 2006

20) 이와 같이 재산의 소득환산을 이용하는 것에 비해 재산기준을 사용시 대상자수가 급격히 감소하는 이유는 현행 재산의 소득환산제도의 특징때문인 것으로 보임. 즉, 열 그림을 통해 보듯이 소득 및 재산기준을 동시에 고려 시 소득기준이하에 재산기준을 어떻게 사용하느냐에 따라 수급자의 변동이 크게 나타난다. 재산의 소득환산제를 그대로 적용 시 수급자는 (A+B)영역이지만, 재산기준을 사용 시 수급자는 A영역만을 포함하게 됨. 만약 충분한 수급자를 보호하고자 한다면, 재산기준을 현행의 (가구원수별) 최고재산수준까지 상향조정하거나 일정수준 이상의 재산기준을 적용할 필요가 있음. 이 경우 추가적으로 수급자들이 증가할 수 있는 단점이 있음.



개별급여 모형1에 대해 세 가지 재산기준을 적용 시, 수급자들이 받게 되는 가구당 평균 생계급여액과 개인당 평균생계급여액 수준을 살펴보았다. 재산기준 세 가지에 대한 급여액 수준은 가구와 개인 모두 크게 차이를 보이고 있지 않은 것으로 분석되었다. 가구의 경우, 평균 생계급여액은 약 25.67만원에서 26.7천원 정도의 월 만원정도 차이를 보이고 있으며, 개인의 평균급여액은 약 13.8천원에서 14.4천원 정도인 것으로 나타나고 있다.

〈표 7-14〉 개별급여 모형 1에 재산기준 적용 시 가구당 생계급여액 수준
(단위: 만원/ 월)

구분		수급가구당		수급개인당	
		평균생계급여액		평균생계급여액	
		평균	중위	평균	중위
개별급여 모형 1	현 기초법	27.66	23.03	13.84	11.71
	현 재산환산방식	26.73	22.91	13.75	12.55
	기준선 설정	25.62	23.37	14.36	13.65
	주거 및 비주거용자산	25.88	22.38	13.82	12.38

자료: 한국보건사회연구원, '국민생활실태조사', 2006

나. 개별급여 모형 2(가구와 개인경비)에서의 재산기준 적용

두 번째로 개별급여 모형 2에 대해 소득과 재산기준을 동시에 적용하여 분석한 결과는 아래 표와 같다. 개별급여 모형 1에 비해서는 수급가구와 수급자수가 다소 높게 나타나고 있음을 살펴볼 수 있다. 먼저, 현행대로 재산의 소득환산제를 기준으로 분석 시 수급가구수는 615,406가구로 나타났다으며, 수급자수는 1,030,574명으로 분석되었다. 현재의 기준에 비해 각각 24%, 28%가 감소한 것으로 분석되었다. 이는 앞의 소득기준만을 적용한 것과 동일한 결과이다. 두 번째로 재산기준선을 사용해 분석 시, 수급가구

수는 394,076가구, 수급자수는 610,710명으로 현행 수급자에 비해 각각 51%, 58%로 매우 크게 감소하는 것으로 분석되었다. 개별급여 모형 1에 비해서는 다소 완화되었지만 역시 높은 수준의 감소라 할 수 있다. 세 번째 방안을 이용해 분석 시, 수급자가구와 수급자수는 다소 증가하는 것으로 나타나지만 역시 현재 기준에 비해 41%와 47%가 감소된 수치임을 알 수 있다.

〈표 7-15〉 개별급여 모형 2에 재산기준 적용 시 생계급여 수급률 및 수급자 수
(단위: %, 가구, 명)

	구분	수급률(가구)	수급률(개인)	수급가구수	수급자 수
개별급여 모형2	현 기초법	15.0	11.3	809,745	1,437,714
	현 재산환산방식	11.4	8.1	615,406	1,030,574
	기준선 설정	7.3	4.8	394,076	610,710
	주거 및 비주거용자산	8.8	6.0	475,050	763,388

자료: 한국보건사회연구원, '국민생활실태조사', 2006

개별급여 모형 2의 생계급여 평균 수급액을 살펴보면, 수급가구 당 평균생계급여액은 현 수준에 비해 다소 감소하는 것으로 분석되었지만, 그 수준은 매우 미미한 것을 볼 수 있다. 즉 현재 기준 하에서 평균 생계급여액이 약 27.6만원에서 재산기준을 적용 시, 평균 생계급여액은 약 26.2만원에서 약 27.4만원 수준으로 큰 차이를 보이고 있지 않다. 반면에 개인당 수급급여액은 현 수준에 비해 소폭 증가하고 있음을 볼 수 있다. 재산기준을 적용 시, 평균생계급여액은 작게는 약 15만원에서 약 15.7만원 수준으로 나타나고 있다. 모형 2에서 평균 생계급여 수준은 모형 1에 비해서는 다소 높은 수준임을 볼 수 있다.

〈표 7-16〉 개별급여 모형 2에 재산기준 적용 시 가구당 생계급여액 수준
(단위: 만원/ 월)

구분		수급가구당 평균생계급여액		수급개인당 평균생계급여액	
		평균	중위	평균	중위
현 기초법		27.66	23.03	13.84	11.71
개별급여 모형 2	현 재산환산방식	27.40	23.55	14.98	12.72
	기준선 설정	26.19	23.05	15.70	13.57
	주거 및 비주거용자산	26.57	22.72	15.12	12.81

자료: 한국보건사회연구원, '국민생활실태조사', 2006

다. 개별급여 모형 3(OECD 수정균등화 방식)에서의 재산기준 적용

마지막으로, 개별급여 모형 3인 OECD 수정균등화 방식에 대해 소득기준과 재산기준을 동시에 적용한 결과는 아래와 같다. 현 재산의 소득환산방식을 적용 시, 앞에서 분석한 결과와 같이 수급가구수와 수급자수는 차이를 보이고 있지 않음을 볼 수 있다. 재산기준선을 사용해 분석 시, 기존 수급가구와 수급자수에 비해 각각 55%와 60% 감소한 361,686가구와 572,541명인 것으로 분석되었다. 다음으로 주거용 자산에는 기준선을, 비주거용 자산에는 재산의 소득환산제도를 적용 시 수급자는 431,864가구, 수급자수는 712,495명으로 기존 수급가구와 수급자수에 비해 47%와 50% 감소하는 것으로 나타났다. 개별급여 모형 1에 비해서는 수급가구와 수급자수가 많지만 개별급여 모형 2에 비해서는 감소한 수준임을 볼 수 있다.

〈표 7-17〉 개별급여 모형 3에 재산기준 적용 시 생계급여 수급률 및 수급자 수
(단위: %, 가구, 명)

구분		수급률(가구)	수급률(개인)	수급가구수	수급자 수
현 기초법		15.0	11.3	809,745	1,437,714
개별급여 모형3	현 재산환산방식	10.4	7.6	561,423	966,958
	기준선 설정	6.7	4.5	361,686	572,541
	주거 및 비주거용자산	8.0	5.6	431,864	712,495

자료: 한국보건사회연구원, '국민생활실태조사', 2006

개별급여 모형 3에 의한 수급가구와 수급자의 평균 생계급여액 수준은 가구의 경우, 평균 24.8만원에서 약 26.5만원 수준으로 분석되었다. 수급개인의 경우에는 평균 13.5만원에서 13.9만원으로 큰 차이를 보이고 있지는 않은 것으로 나타났다. 개별급여 모형 3의 경우 모형 2에 비해서는 급여수준은 작지만 모형 1과는 큰 차이를 보이고 있지 않은 것으로 나타났다.

〈표 7-18〉 개별급여 모형 3에 재산기준 적용 시 가구당 생계급여액 수준
(단위: 만원/ 월)

구분		수급가구당 평균생계급여액		수급개인당 평균생계급여액	
		평균	중위	평균	중위
현 기초법		27.66	23.03	13.84	11.71
개별급여 모형 3	현 재산환산방식	26.46	21.77	13.51	11.29
	기준선 설정	24.85	21.77	13.94	11.89
	주거 및 비주거용자산	25.48	21.77	13.55	11.14

자료: 한국보건사회연구원, '국민생활실태조사', 2006

제4절 소결

본 장에서는 생계급여 개편 대안에 따른 생계급여 수급자 수와 급여 수준에 대해서 살펴보았다. 현금급여 기준선과 재산의 소득환산 방식을 어떻게 적용하느냐에 따라 수급자와 급여수준에 많은 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 즉 모형에 따라서는 수급자가 30~40만명 수준까지 감소하는 것으로 분석되었다. 추정된 자료를 기초로 살펴볼 경우 개별모형 2와 개별모형 3이 큰 차이를 보이고 있지는 않은 것으로 보인다. 따라서 최종적인 모형선정시 기존 수급자에 미칠 영향과 재정적 부담을 고려하여 합리적인 모형이 선택될 필요가 있을 것이다. 또한 동 분석은 실태조사자료를 기초로 분석됨에 자료 한계로 인한 현실적으로 오차가 발생할 수 있으므로, 복지부의 수급자 DB 등을 통한 추가적인 분석이 이루어질 필요가 있을 것이다.

본 분석을 통해 중요하게 고려되어야 할 점은 개편을 통해 많은 수의 수급가구와 수급자가 생계급여 수급대상자에서 제외된다는 점이다. 물론 현 제도하에서도 최저생계비와 현금급여 기준선 사이의 가구들은 현금급여를 지급받고 있지는 않지만, 제도개선이 이루어질 경우 현금급여를 지급하지 못하는 가구수는 더 증가할 것으로 예상된다. 따라서 현금급여에서 제외될 수급가구나 수급자들에 대한 지원책도 함께 보완될 필요가 있다. 지금까지의 연구를 통해 살펴볼 때, 수급자들이 가장 중요하게 여기는 급여로는 의료급여라 할 수 있다. 이외에도 주거, 교육급여 등에서도 충분한 고려와 후속방안들이 마련될 필요가 있을 것이다.

제8장 근로소득공제제도와 EITC

제1절 현황과 문제점

우리나라의 저소득층에 대한 소득보장체계는 기초보장제도를 중심으로 형성되어 있다. 기초보장제도에서는 기본적으로 최저생계비 기준에 따라 수급대상자를 선정하고, 개별 가구의 소득을 최저생계비에 비교하여 그 부족분을 급여로 제공하는 보충급여 방식에 따라 급여를 제공하고 있다. 이와 같은 보충급여제에 의한 급여산정 방식은 저소득층들의 선택과 행위에 부정적인 영향을 미칠 것으로 우려되고 있다.

이러한 문제와 관련하여 장애인과 학생들의 근로의욕저하 문제 등을 완화하기 위해, 기초보장제도 시행 초기부터 장애인이 직업재활사업에 참여하여 얻은 소득과 학생이 근로를 통하여 획득한 근로소득 및 사업소득에 대해서는 급여산정에 있어서 그 소득의 30%를 공제하는 근로소득공제제도가 시행되었다. 그러나 장애인과 학생은 기초보장제도 수급자 중 특수한 일부 계층으로 제한되어 일반 근로능력자들을 대상으로 한 근로소득공제제도에는 해당되지 않았다.

일반 근로능력자들에 대한 문제로서 우리나라의 경우는 국민기초생활보장수급자 중 자활사업 참여자들의 근로의욕 저하문제가 일찍부터 제기되어 왔다. 기초보장수급자들 중 자활사업에 참여하고 있는 사람들이 그들의 노력 여부에 따라 급여액에 차이가 없으므로 자활사업이 성공적으로 이루어지지 못하는 문제가 제기되었던 것이다. 이에 자활사업 참여자들의 참여 소득에 대하여 30%의 근로소득공제제도를 두게 되었다. 그러나 아직도 자활사업 참여자들의 비자활사업 소득과 자활사업 비참여자들의 소

득에 대해서는 근로소득공제제도가 시행되지 못하고 있는 상황이다. 즉 우리나라 기초보장제도에서는 근로소득공제제도가 부분적으로 시행되고 있으나 이는 장애인, 학생, 그리고 자활사업 참여자들의 자활사업을 통한 소득으로 그 대상이 제한되고 있어, 대부분의 기초보장수급자들에 대해서는 근로소득공제제도가 시행되지 못하고 있다. 그 결과, 다음과 같은 문제점들이 제기되고 있다.

첫째, 수급자들의 근로의욕저하 문제가 제기된다. 수급자들이 근로를 통하여 추가소득을 획득할 경우에 근로소득공제제도가 없는 현 제도 하에서는 근로를 통해 획득된 추가소득만큼 급여가 감소하여, 결과적으로 일을 한 후 아무런 추가 소득이 발생하지 않는다. 수급자 개인의 측면에서 보면, 일을 하나 하지 않으나 소득이 동일하므로 근로의욕이 저하된다. 또한 수급자들 간에도 일을 하는 사람과 일을 하지 않는 사람 간에 소득이 동일하므로 수급자들 사이의 근로의욕저하와 형평성의 문제가 제기된다.

둘째, 수급자들로 하여금 근로를 하더라도 소득신고를 회피하도록 하는 문제를 야기한다. 어떤 수급자가 일을 할 때 소득을 신고하지 않는 경우는 급여에 더하여 일을 통한 소득을 추가적으로 획득할 수 있지만, 소득을 신고하는 경우에는 일을 통한 추가적 소득이 전혀 없다. 그러므로 수급자들은 일을 하더라도 소득 신고를 회피하거나 소득이 포착되지 않게 하기 위하여 정규직보다는 지하경제에서 비정규직으로 일하는 것을 선호하게 된다. 이러한 근로패턴을 가지는 경우에 근로는 수급자들에게 추가적 용돈을 버는 수단이 될 뿐, 자립을 위한 발판이 되기는 어렵다. 또한 근로하는 수급자들 간에도 소득을 신고하지 않는 수급자가 소득을 제대로 신고하는(또는 소득이 포착되는) 수급자 보다 경제적으로 이익을 보게 되는 불합리한 문제가 발생한다.

그러므로 현 보충급여 체계는 수급자들로 하여금 근로하지 않도록 하고, 만일 근로한다면 발생된 소득을 숨기도록 한다. 달리 표현하자면, 수

급자 중 근로하지 않는 수급자에게 혹은 근로하는 수급자 중에서는 소득을 숨기는 수급자를 오히려 장려하고 이들에게 이익을 제공하는 체계이다.

셋째, 일반 노동시장 참여보다는 자활사업에 참여할 것을 유도한다. 수급자들이 자활사업에 참여할 경우에는 근로소득의 30%를 급여에서 삭감하지 않고 가질 수 있도록 하는 반면, 일반 노동시장에서 일하여 소득을 획득한 경우에는 전액 급여에서 삭감한다. 이는 수급자 한 개인의 입장에서 자활사업에 참여하는 것이 더 유리하도록 하여 일반노동시장보다는 자활사업에 참여하도록 하고, 일단 자활사업에 참여하면 이를 떠나지 않고 자활사업에 머무르도록 하는 유인체계를 구축하고 있다.

넷째, 이러한 근로소득공제제도의 비시행 또는 부분시행의 결과 수급자들의 탈수급을 저해하고 차상위층들을 수급자로 유인한다. 수급자들로 하여금 근로하지 않거나 근로하더라도 지하경제 또는 자활사업에 머무르도록 하고 일반노동시장에서의 정규직 근로를 회피하도록 한다. 또한 차상위층들로 하여금 안정적인 기초생활보장급여와 여가시간(또는 지하경제에서의 추가소득)을 향유하도록 기초보장제도로의 진입을 증가시킨다.

한편, 차상위층 등 일반 저소득층들에 대한 지원을 강화하여 기초생활보장 수급자들의 탈수급을 촉진하고 저소득층들의 기초보장제도로의 진입을 억제하며, 더불어 안정적 생활을 지원하기 위하여 근로장려세제가 도입되어 2009년부터 급여를 제공할 예정에 있다. 그러나 근로장려세제는 적용범위가 지나치게 좁고 급여수준도 아주 낮은 수준으로 설정되어 저소득층에 대한 지원에 있어서는 그 역할과 효과가 미약할 것으로 평가되고 있다. 적용대상이 근로자 가구로 제한되었으며, 그중에서도 아동 2인 이상 부양가구, 무주택 가구, 재산 1억원 미만 가구, 소득 1,700만원 미만 가구로 제한하였다. 그 결과, 저소득층들 중 근로장려세제의 적용을 받는 가구들은 매우 일부분에 불과할 것으로 예측되고 있다. 또한 급여수준을 최대

연80만원으로 제한하였다. 그 결과, 최대급여를 받더라도 급여가 월 6만7천원에 불과하여 실질적인 근로유인이나 소득보장의 효과가 거의 없을 것으로 평가되고 있다. 더욱이 근로장려세제는 국민기초생활보장 수급자들에게 대해서는 적용 제외하고 있어, 국민기초생활보장 수급자들의 경우에는 기초보장 내에서의 근로소득공제도도 제대로 적용받지 못하고, 또한 근로장려세제의 적용도 받지 못하여 일종의 근로인센티브 체계의 사각지대에 놓여있다고 할 수 있다.

제2절 외국의 근로소득공제 제도

서구 선진국들의 경우 사회부조에 있어서 국가에 따라 근로소득공제제도의 실시 여부와 범위는 다양하게 나타나고 있다. Eardley et al.(1996)에 따르면, 근로소득 중에서 소득조사에 포함되지 않는, 즉 공제되는 범위를 계산하여 4가지의 경우 - 근로소득 중 공제가 없는 경우, 낮은 공제(15% 이내)를 하는 경우, 중간정도의 공제(16-40%)를 하는 경우, 그리고 높은 공제(40% 이상)를 하는 경우 - 로 구분하였다. 그 결과, 사회부조에 있어서 근로소득공제가 없는 국가로는 남부유럽 국가들(이탈리, 포르투갈, 스페인, 터키)과 오스트리아, 아이슬랜드, 스웨덴, 스위스가 포함되었다. 낮은 공제(15%이내)를 적용하는 국가로는 네덜란드, 노르웨이, 영국 등이 포함되었다. 중간정도의 공제(16-40%)를 하는 국가로는 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 룩셈부르크, 미국(AFDC)이 포함되었다. 그리고 높은 공제(40% 이상)를 적용하는 국가로는 호주, 벨기에, 덴마크, 뉴질랜드, 미국(FS, SSI) 등이 포함되었다.

<표 8- 1> 소득조사 시 공제범위

소득조사 시 소득공제 범위	해당 국가
공제가 없는 국가	오스트리아, 스웨덴, 스위스, 아이스랜드, 이태리, 포르투갈, 스페인, 터키
낮은 공제(표준적 사람의 15%까지) 적용하는 국가	네덜란드, 노르웨이, 영국
중간정도의 공제(16-40%) 적용하는 국가	캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 룩셈부르크, 미국(AFDC)
높은 공제(40%이상) 적용하는 국가	호주, 벨기에, 덴마크, 뉴질랜드, 미국(FS, SSI)

자료: Eardley et al. (1996). Table 3.2로부터 수정

미국의 경우를 중심으로 사회부조에서의 근로소득공제제도를 좀 더 자세히 살펴보자. 미국의 경우, 사회부조는 단일의 제도가 아니라 AFDC/TANF, SSI, Food Stamp 등의 다양한 제도로 구성되어 있다. AFDC제도의 경우, 1966년까지는 근로소득공제제도를 적용하지 않다가 1967년부터 월 \$120를 정액공제하고 나머지 근로소득의 1/3을 정률공제하였다. 그러다가 1980년대 초반이후에는 정액공제(첫1년 \$120, 그리고 1년 이후 \$90)는 적용하되, 정률공제(첫4개월 동안만 1/3정률공제 적용하고 그 이후에는 비적용)를 기본적으로 폐지하였다. 이후 1990년대 중반 이후 AFDC제도가 TANF로 전환되면서 각 주정부는 자율적으로 근로소득공제와 관련하여 다양한 체계를 운영하고 있다. SSI에서는 정액공제로 \$85를 공제하고, 나머지 근로소득의 50%를 정률공제하고 있다. 그리고 Food Stamp에서는 \$134를 정액공제하고 나머지 근로소득의 20%를 정률공제하고 있다.

한편, 미국의 TANF제도 하에서 각 주정부들은 근로소득공제제도와 관련하여 다양한 체계를 구축 운영하고 있다. 아래 표는 각 주정부들에서의 근로소득공제제도를 정리하여 제시하고 있다. TANF제도에서 근로소득공제제도와 관련하여 다음과 같은 특징들이 나타남을 볼 수 있다.

첫째, 모든 주들이 일련의 근로소득공제제도를 운영하고 있다. 위스콘신

주의 경우는 유일하게 근로소득공제제도를 운영하고 있지 않다. 그러나 위스콘신주의 경우, 근로소득공제제도를 도입하지 않는 대신 주정부 자체적으로 연방정부의 EITC제도에 더하여 주정부EITC제도를 운영함으로써 근로소득공제와 유사한 체계를 별도로 운영하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 거의 모든 주들이 근로소득공제를 급여계산 시 뿐만 아니라 수급자격 결정에 있어서도 적용하고 있다는 것이다. 전체 주들 중에서 수급자격 결정시 근로소득공제를 적용하지 않는 주는 뉴저지와 위스콘신의 2개 주에 불과하다.

셋째, 수급자격 결정시의 근로소득공제는 급여계산 시 근로소득공제에 비하여 정액공제 중심이고, 또한 정률인 경우에도 대체로 공제율이 급여계산 시보다 낮게 설정되어 있다는 것이다.

넷째, 급여계산 시 근로소득공제는 정액공제와 정률공제를 혼합하여 적용하고 있다는 것이다. 대부분의 주들에서 정액공제를 실시하고 정액공제 후 나머지 소득에 대하여 정률공제로 하는 체계를 가지고 있다.

다섯째, 급여계산 시 근로소득공제에서 기간에 따라 일정기간 후에는 정률공제를 적용하지 않거나 공제율을 낮추는 경우가 많다는 것이다.

<표 8- 2> 미국 TANF에서의 각 주들의 근로소득공제 현황(2007)

주	수급자격 결정시 근로소득 공제	급여 산정시 근로소득 공제
Alabama	20%	3개월간 100% 이후 20%
Alaska1	\$90	1년차 \$150 and 33% 2년차 \$150 and 25% 3년차 \$150 and 20% 4년차 \$150 and 15% 5년차 \$150 and 10%
Arizona	\$90 and 30%	\$90 and 30%
Arkansas	20%	20% and 60%
California	\$90	\$225 and 50%

Colorado	\$90	1년동안 66.7% for 12 months 이후 4개월 \$120 + 33.3%, 이후 8개월 \$120 이후 \$90
Connecticut	\$90	100% (근로소득이 연방빈곤선 수준넘어설 때 까지)
Delaware	\$90	4개월간 \$120 and 33.3% 8개월간 \$120 이후 \$90
District of Columbia	\$160	\$160 and 66.7%
Florida	\$90	\$200 and 50%
Georgia	\$90	4개월간 \$120 and 33.3% 8개월간 \$120 이후 \$90
Guam	4개월간 \$90+\$30 and 1/3 ; 8개월간 \$90+\$30 ; 이후 \$90	4개월간 \$90+\$30 and 1/3; 8개월간 \$90+\$30; 이후 \$90
Hawaii	20%	20%, then \$200, then 36% of the remainder
Idaho	40%	40%
Illinois	\$90	67%
Indiana	\$90	75%
Iowa	20%	20% and 50%
Kansas	\$90	\$90 and 40%
Kentucky	\$90	2개월간 100% 4개월간 \$120 and 33.3% 8개월간 \$120 이후 \$90
Louisiana	\$120	6개월간 \$120 plus \$900 이후 \$120
Maine	\$108 and 50%	\$108 and 50%
Maryland	20%	40%
Massachusetts	\$90	\$120 and 50%(또는 33%)
Michigan	\$200 and 20%	\$200 and 20%
Minnesota	18%	38%
Mississippi	\$90	3개월간 100% 이후 \$90
Missouri	\$90	수급자 선정시 위임중이었다면 \$90, plus 33.3% 12개월간 67% and \$90

		이후 \$90
Montana	\$200 and 25%	\$200 and 25%
Nebraska	20%	20%
Nevada	\$90 or 20% 중 큰 것	3개월간 100% 9개월간 50% 이후 \$90 or 20% 중 큰 것
New Hampshire	20%	50%
New Jersey	None	취업 첫달 100% 이후 50%
New Mexico	\$125 and 50% (편부모가구) \$225(부모1인당) and 50% (양부모가구)	\$125 and 50% (편부모가구) \$225(부모1인당) and 50% (양부모가구)
New York	\$90	\$90 and 51%
North Carolina	27.5%	3개월간 100% 이후 27.5%
North Dakota	6개월간 \$180 or 27% 중 큰 것 그리고 주취업유인가중선의 50% 3개월간 \$180 or 27% 중 큰 것 그리고 주취업유인가중선의 35% 4개월간 \$180 or 27% 중 큰 것 그리고 주취업유인가중선의 25% 이후 \$180 or 27% 중 큰 것	6개월간 \$180 or 27% 중 큰 것 그리고 주취업유인가중선의 50% 3개월간 \$180 or 27% 중 큰 것 그리고 주취업유인가중선의 35% 4개월간 \$180 or 27% 중 큰 것 그리고 주취업유인가중선의 25% 이후 \$180 or 27% 중 큰 것
Ohio	\$250 & 50%	\$250 and 50%
Oklahoma	\$120 and 50%	\$120 and 50%
Oregon	50%	50%
Pennsylvania	\$90/50%	50%
Puerto Rico	\$30+1/3	\$30+1/3
Rhode Island	\$170 and 50%	\$170 and 50%
South Carolina	50%	4개월간 50% 이후 \$100
South Dakota	\$90 and 20%	\$90 and 20%
Tennessee	\$150	\$150
Texas	\$120 and 33.3%	4개월간 \$120 and 90% 이후 \$120
Utah	\$100	\$100 and 50%
Vermont	\$90	\$150 and 25%

Virginia ⁹	\$90	4개월간 \$120 and 33.3% 8개월간 \$120 for the 이후 \$90
Virgin Islands	주육구기준선 185%	주육구기준선의 185%
Washington	50%	50%
West Virginia	40%	40%
Wisconsin	None	None
Wyoming	\$200	\$200

자료: Administration for Children and Families(2006), 101-103.

제3절 개편방향

현재 우리나라의 기초보장제도에서는 자활사업 참여를 통한 근로소득에 대해서 30%의 소득공제를 실시하고 있는 반면, 일반 노동시장에의 참여를 통한 근로소득에 대해서는 소득공제가 없다. 그 결과, 오히려 일반 노동시장에의 참여와 이를 통한 자립을 저해하고 복지의존을 조장하고 있다. 이러한 문제에 대응하여 기초수급자들의 자활사업 참여에 대비한 일반 노동시장 진입에의 비유인을 제거하기 위하여 기존에 자활사업 참여 소득에 대해 적용하던 근로소득공제 30%를 제거하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이 경우, 최소한 자활사업참여에 대비한 일반 노동시장 참여에의 비유인(disincentive)을 제거할 수 있을 것이다. 그러나 자활사업 참여자에게 있어, 자활사업에서의 근로의욕을 저해하여 근로유인시스템의 확대라기보다는 근로비유인시스템의 확대가 이루어질 것이다. 그러므로 국민기초생활보장 내에서의 근로유인체계는 근로소득공제 체계를 일반 노동시장을 통한 근로소득으로 확대하는 방향에서 설계되어야 할 것이다. 기초보장제도 내에서 근로소득공제 체계를 구축함에 있어서는 다음과 같은 원칙들이 고려되어야 할 것으로 생각된다.

첫째, 근로증가에 따라 가처분소득이 부드럽게 증가할 수 있도록 설계되어야 한다. 기본적으로 취업과 근로시간의 증가에 따라 가처분소득이

증가하도록 설계되어야 한다. 근로에 따른 소득증가가 있어야 근로의욕이 형성될 수 있을 것이다. 일을 해도 아무런 소득상의 보상이 없다면 누구도 일을 하지 않을 것이기 때문이다. 여기에 더하여 근로시간이 증가함에 따라 가처분소득이 부드럽게 증가할 수 있도록 설계되어야 한다. 근로시간 증가 시 어떤 지점에서 갑자기 가처분 소득의 변화가 있을 때, 일반적으로 사람들은 그 지점을 선택하여 물리는 경향이 있다. 그러므로 근로시간 증가에 따른 일부지점에서의 급격한 소득변화보다는 근로시간 증가에 따라 소득이 부드럽게 증가하는 것이 바람직하다.

둘째, 기초보장제도의 수급지위를 유지하면서 그 내에서 근로유인체계가 형성되도록 설계되어야 한다. 현재 우리나라 저소득층에 대한 지원체계에 있어서 기초보장제도 수급자들은 일종의 근로유인체계의 사각지대에 놓여있다. 이들에 대해 직접적인 근로유인을 제공할 수 있는 체계가 형성되어야 할 것이다.

셋째, 기초보장제도 수급지위를 유지하는 데에서만 근로유인체계가 형성되어야 하는 것이 아니라 궁극적으로 탈수급을 통한 자립이 가능하도록 탈수급 유인이 형성되어야 한다. 기존의 사회부조에서의 근로소득공제에 대한 비판 중의 하나는, 수급지위를 유지하는 동안에는 근로유인체계가 형성되지만 동시에 탈수급에 대한 유인이 약하다는 것이다. 저소득층 지원의 궁극적인 목적이 자립에 있다면, 수급지위를 유지하는 데에서의 근로유인체계도 중요하지만 그만큼 탈수급 유인체계 형성도 중요한 것이다.

넷째, 기초보장제도에서 근로유인체계를 형성하면서 고려해야 할 주요한 측면 중의 하나는 최저생활유지가 가능하도록 해야 한다는 것이다. 사실 근로유인은 빈곤가구에 대한 정부지원이 없을 때 가장 크다. 근로유인만을 생각했다면 빈곤가구에 대한 정부지원제도 자체가 필요 없을 것이다. 근로유인만큼 또는 근로유인보다도 더 중요한 문제는 빈곤가구에

최저생활이 가능하도록 지원해야 한다는 것이다. 그러나 최저생활을 지원한다는 것이 빈곤가구의 어떤 행위에 무관하게 무조건적인 최저생활보장을 의미하는 것은 아니다. 오히려 빈곤가구의 적절한 행위를 유도하면서 동시에 최저생활이 가능하도록 지원해야 한다는 것이다. 달리 말하면 빈곤가구들에게 최저생활유지의 기회를 보장해야 한다는 것이다.

다섯째, 기초보장제도가 개별급여체제로 전환되는 것을 전제로 근로소득공제제도를 설계하고자 한다. 기초보장제도가 개별급여로 전환될 경우 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 등의 별도의 제도들이 형성되게 된다. 본 연구에서는 생계급여에 있어서의 근로소득공제제도를 설계하고 타 급여들과의 관계를 논의하고자 한다.

여섯째, 실현가능성이다. 기초보장제도에서의 근로소득공제체계 설계는 단기간 안에 현실적으로 적용하는 것을 염두에 두고 설계하고자 한다. 이상적으로는 근로소득공제체계를 다양하게 설계해볼 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서는 단기간, 즉 다음 5년 동안 이명박 정부 하에서의 실시를 그 목표로 근로소득공제제도를 설계해 보고자 한다.

제4절 세부개편방안

1. 생계급여상의 근로소득공제제도 설계

생계급여제도에서 근로소득공제제도를 설계함에 있어서 기본적으로 두 가지 측면에서의 고려가 필요하다. 하나는 근로소득공제를 급여계산 시에만 적용할 것인가 아니면 수급자격결정과 급여계산 모두에 적용할 것인가 하는 문제이다. 다른 하나는 근로소득공제를 적용함에 있어서 최저생활(여기에서는 생계급여 기준급여액)을 무조건적으로 보장할 것인가, 아니면 최저생활의 기회를 보장하고 기본적으로는 생계급여 기본급여액을 부분적

으로 감소시킬 것인가의 문제이다.

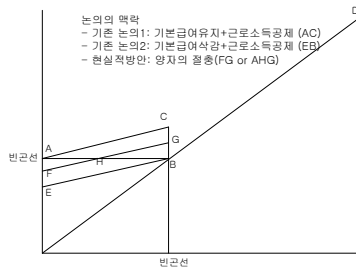
먼저 근로소득공제를 급여계산 시에만 적용할 것인지 아니면 수급자격과 급여계산 모두에 적용할 것인지의 문제에 대하여 검토해 보자. 근로소득공제를 수급자격 결정 시에는 적용하지 않고 급여계산 시에만 적용할 경우에 기본적으로 수급자들 사이에서는, 즉 수급지위를 유지하는 동안에는 근로소득 증가에 따라 가처분소득이 증가하게 되어 근로의욕을 제고하는 유인체계가 형성된다. 그러나 수급자가 수급지위를 벗어나게 되면 가처분소득이 갑자기 감소하게 되는, 소위 **notch effect**가 발생하게 되어 기초보장제도로부터의 탈피를 저해하고 복지의존을 조장하게 되는 문제가 있다.

그래서 근로소득공제를 급여계산 뿐만 아니라 수급자격 결정 시에도 적용하는 것이 탈수급에 따른 가처분소득의 감소를 방지하여 전반적으로 근로소득이 증가함에 따라 가처분소득이 부드럽게 상승하도록 한다. 그러나 수급대상자 선정 시에도 근로소득공제제도를 적용하게 되면 자동적으로 수급자 선정기준이 공제율만큼 인상되는 효과가 발생한다. 즉 수급자가 증가하고 정부예산 부담이 커지는 문제가 제기된다.

다음으로, 근로소득공제를 적용함에 있어서 기본급여액을 무조건적으로 보장할 것인가 아니면 기본급여액을 감소시키고 근로소득공제를 적용할 것인가의 문제가 있다. 아래 그림은 이 문제를 잘 보여준다. 기본급여를 유지하면서 근로소득공제를 도입하고자 하는 입장에서는 그림에서 AC로 표시되는 근로소득공제를 도입하고자 하였다. 그러나 이 경우는 급여수준이 너무 높아지고 정부예산이 증가되며 탈수급 시에 급격한 **notch** 문제가 제기되었다. 반면, 기본급여 삭감을 전제로 근로소득공제를 도입하고자 하는 입장에서는 그림에서 EB로 표시된 근로소득공제를 도입하고자 하였다. 그러나 이 경우에는 빈곤가구의 최저생활보장 저해에 대한 우려의 문제가 제기되었다. 그동안 우리나라에서는 이 두 입장이 팽팽히 대치하며 근로

소득공제제도의 도입의 실마리를 풀지 못해 왔다.

[그림 8- 1] 기본급여와 근로소득공제 도입 논의



이러한 상황에서 근로소득공제를 도입하기 위해서는 일정한 절충이 필요할 것으로 생각된다. 현실적인 절충 방식의 하나는 FG와 같이 기본급여액을 부분적으로만 삭감하면서 근로소득공제를 도입하여 과도한 최저생계비의 지혜 문제나 과도한 급여상승 및 정부예산증가의 문제를 완화시킬 수 있는 것이다. 이 방식(FGBD)의 경우 탈수급자의 notch를 상대적으로 감소시키므로써(AC에 비해) 탈수급을 용이하게 하고 일반 저소득층에 대한 지원에 있어서의 수급자나 예산의 측면에서 부담을 적게 준다. 최저생활보장의 측면에서도 자활사업에의 참여 기회를 제공함으로써 빈곤선 이상의 소득 획득을 가능하도록 보장한다. 현재 급여 본인인 자활사업에 참여하지 않은 경우, 현재는 조건부수급자에 대해 급여감소를 시켜 본인 생계비 부담을 경감한다. 그러나 이 제에서는 기본적으로 수급자가

자활사업에 참여하지 않으면 자동적으로 감액된 기본급여가 제공되므로 따로 벌칙을 부과하지 않아도 된다. 근로능력자들은 자활사업을 통해 근로소득을 획득할 수 있으므로 근로소득증제 없는 현재와 유사한 소득을 가질 것이다. 따라서 노동시장에서 노출되지 않는 근로소득을 가지는 일부의 자활사업 비수용자들을 제외하고는 실질적 소득수준에서의 변화는 없을 것이다. 그러나 형식적 측면에서 최저생활보장인칙과 상응하여 정치 적 지 지 획득에 어려움이 있을 수 있다. 또한 이러한 기본급여감액은 근로능력자에 대해서만 적용되어야 할 것이다. 이때 근로능력기준의 설정과 구분의 문제가 제기될 것이다. 특히 근로능력 미약자들에 대한 판단의 문제가 제기된다.

또 다른 절충의 방식으로는 AHG와 같이 기본급여액(예를 들어 최저생계비)의 약 절반 정도까지의 근로소득에 대해서는 기본급여액을 보장하고 그보다 많은 근로소득에 대해서는 근로소득증세를 적용하는 것이다. 이 경우는 최저생활보장 원칙의 유지에 보다 초점을 두면서 근로유인을 부분적으로 무시하는 형태이다. 이 방식의 경우, 최저생활보장의 원칙에 보다 충실하다는 장점이 있다²⁾. 또한 근로소득증세를 급여계산 시에만 적용할 경우에도 탈수급 시의 notch가 AC에 비해 그렇게 크지 않을 수 있다. 그리고 AC의 경우에 비해 예상유성도 높다. 그러나 근로에 따른 소득증가가 제한되어서 근로유인 효과도 제한적으로 발생될 것이다. 특히 전향 근로하지 않는 A나 HG구간에 몰릴 것으로 예상된다. 즉 HG구간에서 전향 부분적 근로유인효과가 발생될 것이다.

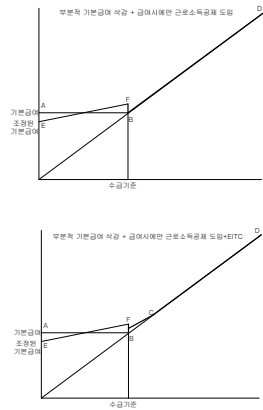
이와 같이 근로소득공제제도의 설계에 있어서 수급자격결정 및 급여계산 모두에 근로소득공제를 적용할 것인지, 그리고 기본급여액의 부분적 삭감을 허용할 것인지의 문제를 둘러싸고 네 가지의 주요한 대안들이 제

21) 그러나 조건부수급자가 비순응시 벌칙 적용되면 최저생활보장 원칙은 준수되지 않는다.

시될 수 있다. 아래 그림은 이 네 가지 대안들을 도식적으로 보여준다.

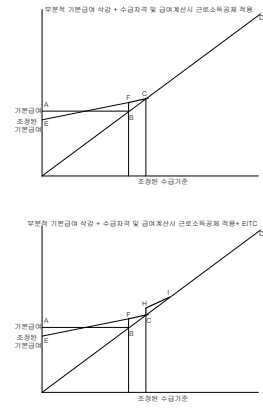
[그림 8- 2] 근로소득공제의 주요 네 가지 도입안

(a) 부분적 기본급여 삭감 + 급여 시에만 근로소득공제 도입



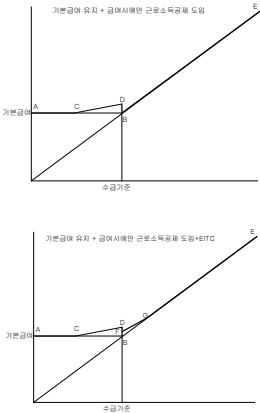
$$\text{급여액} = [\text{조정된 기본급여액} + \text{공제율} \times \text{가구소득}] \cdot [\text{가구소득}],$$
$$\text{if } \text{가구소득} < \text{수급기준액}$$

(b) 부분적 기본급여 삭감 + 수급자격 및 급여계산 시 근로소득공제 도입



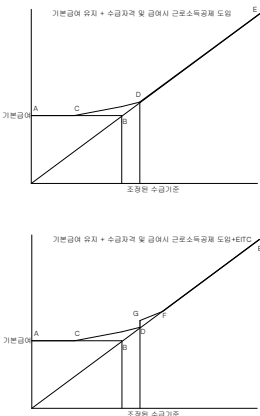
$$\text{급여액} = [\text{조정된 기본급여액} + \text{공제율} \times \text{가구소득}] \cdot [\text{가구소득}],$$
$$\text{if } \text{가구소득} < \text{조정된 수급기준액}$$

(c) 기본급여 유지 + 급여 시에만 근로소득공제 도입



$$\begin{aligned} \text{급여액} &= \text{기본급여액} - \text{가구소득}, \text{ if } \text{가구소득} \leq C \\ \text{급여액} &= [\text{조정된 기본급여액} + \text{공제율} \cdot \text{가구소득}] - [\text{가구소득}], \\ &\text{if } C < \text{가구소득} < \text{수급기준액} \end{aligned}$$

(d) 기본급여 유지 + 수급자격 및 급여계산 시 근로소득공제 도입



$$\begin{aligned} \text{급여액} &= \text{기본급여액} - \text{가구소득}, \text{ if } \text{가구소득} \leq C \\ \text{급여액} &= [\text{조정된 기본급여액} + \text{공제율} \cdot \text{가구소득}] - [\text{가구소득}], \\ &\text{if } C < \text{가구소득} < \text{조정된수급기준액} \end{aligned}$$

이와 같은 근로소득공제도의 네 가지 도입방안 중 현시점에서의 도입 가능성을 고려하면 근로소득공제도를 급여 시에만 적용하고 기본급여를

유지하는 안이 가장 실현가능성이 있는 것으로 생각된다. 수급자격 결정 시에도 근로소득공제제도를 적용하게 되면, 수급자 확대와 정부예산부담 증가가 상당히 발생할 것으로 예상되기 때문이다. 기본급여의 경우에도 기본급여 삭감에 대해서는 최저생활보장 원칙에 어긋난다는 점에서 상당한 반대가 예상된다. 그러므로 현실점에 있어서는 기본급여를 유지하면서 근로소득공제제도를 급여 시에만 적용하는, 그림에서의 (c)안이 가장 유력한 것으로 생각된다.

그러나 중장기적으로는 근로소득공제제도를 수급자격 결정에 있어서는 적용하고 근로능력가구에 대해서는 기본급여액을 삭감하는 방안, 즉 그림에서의 (b)안을 고려해 볼 수 있다. 근로소득공제를 수급자격 결정 시에 적용하게 되면 수급지위 탈피에 따른 가처분 소득의 삭감 문제, 소위 notch 문제를 해결할 수 있다. 또한 근로능력가구에 대하여 기본급여액을 삭감하는 것도 근로능력자에 대해 자활사업에의 참여기회를 정부가 제공할 수 있다면, 자활사업에서의 근로를 통하여 최저임금수준 이상의 근로소득을 획득할 수 있으므로 실질적으로는 최저생활보장의 원칙을 유지할 수 있을 것이기 때문이다.

2. EITC의 확대

기초보장 수급자에 대한 근로인센티브 체계를 형성함에 있어서 EITC를 기초수급자에게도 적용할 것인가의 문제가 있다. 기본적으로 EITC와 관련하여 기초 수급자에 대해서는 근로장려세제를 적용하지 않는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 기초수급자에 대해서는 근로소득공제에 의해 근로유인을 제공하고, 근로장려세제(EITC)는 기초수급자들의 기초보장 탈수급에 따른 인센티브로서 남겨두는 것이 전체적인 근로유인체계의 측면에서 바람직할 것으로 생각된다. 즉 기본적으로 생계급여에서의 근로소득공제

도의 도입과 근로장려세제(EITC)는 서로 분리된 제도로 설정하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

또한 만일 현재의 근로장려세제를 기초수급자에 적용한다고 하더라도 현행 적용대상이 지나치게 제한되어(예를 들어, 자영자 및 농어민 제외됨) 기초수급자 중 소수만이 그 대상이 될 것이다. 따라서 현재의 근로장려세제를 통해 기초보장 수급자 전체에 대한 근로유인효과를 기대하기도 어려운 실정이다. 또한 근로장려세제 자체의 발전 측면에서도 기초수급자에의 적용은 이중수혜 또는 파다급여 논란에 휩싸여 오히려 부담으로 작용할 가능성이 크다.

따라서 현재 근로장려세제(EITC)는 기초보장 수급자들을 근로장려세제의 적용대상에서 제외하는 것이 바람직하다. 대신 EITC 급여는 기초생활보장 수급자들의 탈수급 시 발생하는 가처분소득의 감소를 보충해 주거나 탈수급에 따른 추가적인 경제적 인센티브를 부여할 수 있어야 한다. 특히 생계급여에서 근로소득공제를 급여산정 시에만 적용하는 경우, 근로장려세제(EITC)는 수급지위 탈피 시 발생하게 되는 가처분소득의 하락(notch)을 보상하는 기능을 담당하여야 할 것이다. 생계급여에서 근로소득공제를 급여산정 시 뿐만 아니라 수급자선정 시에도 적용하는 경우, 근로장려세제(EITC)는 수급지위 탈피에 따른 추가적인 근로인센티브를 부여하는 기능을 담당할 수 있을 것이다.

한편, 기초보장제도가 개별급여체계로 구축되는 경우 근로소득공제와 근로장려세제(EITC)가 생계급여 이외의 추가급여 등 다른 제도에도 적용되어야 하는가의 문제가 있다. 기본적으로 근로소득공제는 생계급여에만 적용하고, 근로장려세제(EITC)는 다른 급여수급자에 대해서도 적용하는 것이 적절할 것으로 생각된다.

3. 근로소득공제에 따른 소득변화 시뮬레이션

개별급여체계의 전환 시 생계급여에 근로소득공제도를 도입하는 경우 실제 급여와 가처분소득의 변화가 어떻게 되는지를 살펴보기 위하여 근로소득공제에 도입에 따른 시뮬레이션을 실시해 보았다. 시뮬레이션을 위하여 다음과 같은 가정이 설정되었다.

첫째, 가구형태에 있어서는 4인가구로서 근로소득이 유일한 소득원인 가구로 설정하였다. 둘째, 이러한 가구에 대한 생계급여의 선정 및 급여기준을 2005년도를 기준으로 다음과 같이 설정하였다. 개별급여체계의 전환에 따라 생계급여의 수급자 선정기준 및 기본급여액을 최저생계비에서 타법지원액과 주거급여액을 제외한 나머지 비용으로 산정하였다. 그래서 2005년 현재 4인가구의 생계급여 수급자 선정기준은 82만2천원(= 최저생계비 1,136천원 - 타법지원액 164천원 - 주거급여액 및 주거관련임대료 150천원)으로 낮아지게 되었다. 셋째, 근로소득공제율을 30%로 설정하였다. 한편, 기본급여를 삭감하는 경우에는 생계급여액 82만원의 85% 수준인 69만7천원(=82*0.85)을 조정된 기본급여액으로 설정하였다. 그리고 근로소득공제를 수급자격 결정 시에도 적용할 경우, 수급자선정기준은 $y=x$ 와 $y=69.7+0.3x$ (=조정된기본급여액+근로소득공제율*가구소득)의 두 식으로 구성되는 연립방정식으로부터 도출되는 $x=107$ 만원으로 산정되었다.

<표 8- 3> 근로소득공제제도 도입 시 급여액과 가처분소득의 시뮬레이션 결과

가구 근로소득	근로소득공제 비적용시		기본급여 삭감				기본급여 유지			
			급여시만 공제(a)		수급자격 및 급여시 공제(b)		급여시만 공제(c)		수급자격 및 급여시 공제(d)	
	급여액	가처분 소득	급여액	가처분 소득	급여액	가처분 소득	급여액	가처분 소득	급여액	가처분 소득
0	82	82	69.7	69.7	69.7	69.7	82	82	82	82
1	81	82	69	70	69	70	81	82	81	82
2	80	82	68.3	70.3	68.3	70.3	80	82	80	82

3	79	82	67.6	70.6	67.6	70.6	79	82	79	82
4	78	82	66.9	70.9	66.9	70.9	78	82	78	82
5	77	82	66.2	71.2	66.2	71.2	77	82	77	82
6	76	82	65.5	71.5	65.5	71.5	76	82	76	82
7	75	82	64.8	71.8	64.8	71.8	75	82	75	82
8	74	82	64.1	72.1	64.1	72.1	74	82	74	82
9	73	82	63.4	72.4	63.4	72.4	73	82	73	82
10	72	82	62.7	72.7	62.7	72.7	72	82	72	82
11	71	82	62	73	62	73	71	82	71	82
12	70	82	61.3	73.3	61.3	73.3	70	82	70	82
13	69	82	60.6	73.6	60.6	73.6	69	82	69	82
14	68	82	59.9	73.9	59.9	73.9	68	82	68	82
15	67	82	59.2	74.2	59.2	74.2	67	82	67	82
16	66	82	58.5	74.5	58.5	74.5	66	82	66	82
17	65	82	57.8	74.8	57.8	74.8	65	82	65	82
18	64	82	57.1	75.1	57.1	75.1	64	82	64	82
19	63	82	56.4	75.4	56.4	75.4	63	82	63	82
20	62	82	55.7	75.7	55.7	75.7	62	82	62	82
21	61	82	55	76	55	76	61	82	61	82
22	60	82	54.3	76.3	54.3	76.3	60	82	60	82
23	59	82	53.6	76.6	53.6	76.6	59	82	59	82
24	58	82	52.9	76.9	52.9	76.9	58	82	58	82
25	57	82	52.2	77.2	52.2	77.2	57	82	57	82
26	56	82	51.5	77.5	51.5	77.5	56	82	56	82
27	55	82	50.8	77.8	50.8	77.8	55	82	55	82
28	54	82	50.1	78.1	50.1	78.1	54	82	54	82
29	53	82	49.4	78.4	49.4	78.4	53	82	53	82
30	52	82	48.7	78.7	48.7	78.7	52	82	52	82
31	51	82	48	79	48	79	51	82	51	82
32	50	82	47.3	79.3	47.3	79.3	50	82	50	82
33	49	82	46.6	79.6	46.6	79.6	49	82	49	82
34	48	82	45.9	79.9	45.9	79.9	48	82	48	82
35	47	82	45.2	80.2	45.2	80.2	47	82	47	82
36	46	82	44.5	80.5	44.5	80.5	46	82	46	82
37	45	82	43.8	80.8	43.8	80.8	45	82	45	82
38	44	82	43.1	81.1	43.1	81.1	44	82	44	82
39	43	82	42.4	81.4	42.4	81.4	43	82	43	82
40	42	82	41.7	81.7	41.7	81.7	42	82	42	82
41	41	82	41	82	41	82	41	82	41	82
42	40	82	40.3	82.3	40.3	82.3	40.3	82.3	40.3	82.3

43	39	82	39.6	82.6	39.6	82.6	39.6	82.6	39.6	82.6
44	38	82	38.9	82.9	38.9	82.9	38.9	82.9	38.9	82.9
45	37	82	38.2	83.2	38.2	83.2	38.2	83.2	38.2	83.2
46	36	82	37.5	83.5	37.5	83.5	37.5	83.5	37.5	83.5
47	35	82	36.8	83.8	36.8	83.8	36.8	83.8	36.8	83.8
48	34	82	36.1	84.1	36.1	84.1	36.1	84.1	36.1	84.1
49	33	82	35.4	84.4	35.4	84.4	35.4	84.4	35.4	84.4
50	32	82	34.7	84.7	34.7	84.7	34.7	84.7	34.7	84.7
51	31	82	34	85	34	85	34	85	34	85
52	30	82	33.3	85.3	33.3	85.3	33.3	85.3	33.3	85.3
53	29	82	32.6	85.6	32.6	85.6	32.6	85.6	32.6	85.6
54	28	82	31.9	85.9	31.9	85.9	31.9	85.9	31.9	85.9
55	27	82	31.2	86.2	31.2	86.2	31.2	86.2	31.2	86.2
56	26	82	30.5	86.5	30.5	86.5	30.5	86.5	30.5	86.5
57	25	82	29.8	86.8	29.8	86.8	29.8	86.8	29.8	86.8
58	24	82	29.1	87.1	29.1	87.1	29.1	87.1	29.1	87.1
59	23	82	28.4	87.4	28.4	87.4	28.4	87.4	28.4	87.4
60	22	82	27.7	87.7	27.7	87.7	27.7	87.7	27.7	87.7
61	21	82	27	88	27	88	27	88	27	88
62	20	82	26.3	88.3	26.3	88.3	26.3	88.3	26.3	88.3
63	19	82	25.6	88.6	25.6	88.6	25.6	88.6	25.6	88.6
64	18	82	24.9	88.9	24.9	88.9	24.9	88.9	24.9	88.9
65	17	82	24.2	89.2	24.2	89.2	24.2	89.2	24.2	89.2
66	16	82	23.5	89.5	23.5	89.5	23.5	89.5	23.5	89.5
67	15	82	22.8	89.8	22.8	89.8	22.8	89.8	22.8	89.8
68	14	82	22.1	90.1	22.1	90.1	22.1	90.1	22.1	90.1
69	13	82	21.4	90.4	21.4	90.4	21.4	90.4	21.4	90.4
70	12	82	20.7	90.7	20.7	90.7	20.7	90.7	20.7	90.7
71	11	82	20	91	20	91	20	91	20	91
72	10	82	19.3	91.3	19.3	91.3	19.3	91.3	19.3	91.3
73	9	82	18.6	91.6	18.6	91.6	18.6	91.6	18.6	91.6
74	8	82	17.9	91.9	17.9	91.9	17.9	91.9	17.9	91.9
75	7	82	17.2	92.2	17.2	92.2	17.2	92.2	17.2	92.2
76	6	82	16.5	92.5	16.5	92.5	16.5	92.5	16.5	92.5
77	5	82	15.8	92.8	15.8	92.8	15.8	92.8	15.8	92.8
78	4	82	15.1	93.1	15.1	93.1	15.1	93.1	15.1	93.1
79	3	82	14.4	93.4	14.4	93.4	14.4	93.4	14.4	93.4
80	2	82	13.7	93.7	13.7	93.7	13.7	93.7	13.7	93.7
81	1	82	13	94	13	94	13	94	13	94
82	0	82	12.3	94.3	12.3	94.3	12.3	94.3	12.3	94.3

83	0	83	0	83	11.6	94.6	0	83	11.6	94.6
84	0	84	0	84	10.9	94.9	0	84	10.9	94.9
85	0	85	0	85	10.2	95.2	0	85	10.2	95.2
86	0	86	0	86	9.5	95.5	0	86	9.5	95.5
87	0	87	0	87	8.8	95.8	0	87	8.8	95.8
88	0	88	0	88	8.1	96.1	0	88	8.1	96.1
89	0	89	0	89	7.4	96.4	0	89	7.4	96.4
90	0	90	0	90	6.7	96.7	0	90	6.7	96.7
91	0	91	0	91	6	97	0	91	6	97
92	0	92	0	92	5.3	97.3	0	92	5.3	97.3
93	0	93	0	93	4.6	97.6	0	93	4.6	97.6
94	0	94	0	94	3.9	97.9	0	94	3.9	97.9
95	0	95	0	95	3.2	98.2	0	95	3.2	98.2
96	0	96	0	96	2.5	98.5	0	96	2.5	98.5
97	0	97	0	97	1.8	98.8	0	97	1.8	98.8
98	0	98	0	98	1.1	99.1	0	98	1.1	99.1
99	0	99	0	99	0.4	99.4	0	99	0.4	99.4
100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100
101	0	101	0	101	0	101	0	101	0	101
102	0	102	0	102	0	102	0	102	0	102
103	0	103	0	103	0	103	0	103	0	103
104	0	104	0	104	0	104	0	104	0	104
105	0	105	0	105	0	105	0	105	0	105
106	0	106	0	106	0	106	0	106	0	106
107	0	107	0	107	0	107	0	107	0	107
108	0	108	0	108	0	108	0	108	0	108
109	0	109	0	109	0	109	0	109	0	109
110	0	110	0	110	0	110	0	110	0	110
111	0	111	0	111	0	111	0	111	0	111
112	0	112	0	112	0	112	0	112	0	112
113	0	113	0	113	0	113	0	113	0	113
114	0	114	0	114	0	114	0	114	0	114
115	0	115	0	115	0	115	0	115	0	115

주) a), b), c), d) 는 앞의 그림에서의 모형과 동일.

시뮬레이션 결과에서 보이는 것처럼 기본급여액의 삭감하는 경우와 기본급여액을 유지하는 경우, 생계급여 선정기준액(82만원)의 절반인 41만원 이후부터는 급여와 가처분소득이 동일하다. 그러나 41만원 이전까지에 있

어서는 기본급여액을 삭감하는 경우에 삭감된 기본급여액인 69만7천원부터 가처분소득이 점진적으로 상승하는 반면, 기본급여액을 유지하는 경우에는 82만원의 급여액이 유지된다는 차이가 있다. 또한 근로소득공제를 급여 시에만 적용하는 경우와 수급자격 및 급여 시 모두 공제하는 경우 간에는 급여 시에만 적용하는 경우, 수급자선정기준인 82만원을 넘어서 갑자기 급여가 단절되어 가처분소득이 감소하게 된다. 반면, 수급자격 선정 시에도 공제하는 경우에는 82만원을 넘어서도 급여가 완만하게 감소하여 가처분소득이 부드럽게 감소하는 모습을 보이고 있다.

현재 시점에서 가장 실현가능성이 높은 제도인, 기본급여를 유지하면서 급여 시에만 근로소득공제를 적용하는 (c)안의 경우에 82만원 근로소득자는 근로소득공제로 인하여 12만3천원의 급여를 받게 되어 94만3천원의 가처분소득을 획득하게 된다. 그러나 83만원 근로소득자의 경우에는 생계급여 제도를 탈피하여 생계급여를 못 받게 되어 가처분소득이 83만원으로 감소하게 된다. 이와 같은 생계급여 제도 탈피에 따른 월 11만원의 갑작스런 가처분소득의 하락분에 대해서는 최소한 근로장려세제(EITC)가 이를 보충해줄 수 있어야 할 것이다.

4. 기타 근로유인방안

근로소득공제를 도입하거나 EITC를 강화하는 방안은 기본적으로 수급자들에게 근로에 대해 경제적 인센티브를 제공하는 것이다. 다른 한편, 수급자들로 하여금 근로하도록 요구하거나 근로하지 않는 것에 대해 불이익을 제공하는 등의 방법들이 있을 수 있다. 여기에서는 이러한 조건부 수급제의 강화를 중심으로 이러한 근로유인 방안들에 대하여 검토해 본다.

현재 기초보장제도에서는 조건부수급제도를 두어 근로능력이 있는 사람들이 근로하지 않고 있을 때, 정부에서 제공하는 자활사업에 참여할 것을

조건으로 하고 있다. 그래서 조건부 수급자가 근로요구에 비순응 할 경우, 현재 자신의 생계급여분을 삭제하도록 하고 있다. 그러나 조건부 수급자 선정기준 자체가 약하고 비순응에 대한 기준과 벌칙 정도가 약한 상황이다. 조건부 수급제를 보다 강화하여 근로능력이 있는 수급자들의 근로의욕을 제고할 필요가 있다.

첫째, 조건부수급자의 선정기준을 강화할 필요가 있다. 현재 조건부수급자의 선정기준은 근로능력자 중 주3일 이상 근로에 종사하거나 또는 주당 평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상 근로하는 경우는 근로에 종사하고 있는 것으로 간주하여 조건부수급 대상에서 제외하고 있다. 이러한 현재의 기준을 강화하여 주 4일 이상 근로 시, 또는 주당 평균 30시간 이상 근로하는 경우로서 조건부 수급자 선정기준을 강화할 필요가 있다.

또한 강화된 근로기준을 통과하여 조건부가 제외된 근로능력자에 대해서도 이들이 자활사업 평균소득보다 낮은 소득을 신고하는 경우 이들을 조건부 수급자로 지정하여 관리하도록 하는 것이 필요하다. 만일 실제 근로소득이 자활사업 평균소득보다 더 높은 데도 이를 속여 소득을 낮게 신고한 경우에는 소득신고율을 높이는 효과가 있을 것이다. 그리고 실제로 근로소득이 자활사업 평균소득보다 낮은 경우라면, 이는 거의 근로하지 않는 것이므로 자활사업에 참여하여 근로하도록 요구하는 것이 필요한 것이다. 이 경우, 이들의 일반노동시장에서의 근로를 높이거나 최소한 자활사업을 통한 근로를 높여 전체적으로 근로 정도를 높이는 효과가 있을 것이다.

둘째, 조건부 수급자가 근로 요구를 충족시키고 있는지를 판단하는 비순응 기준을 강화할 필요가 있다. 자활근로의 경우에서 현행 비순응기준은 주 5일 중 2일 이하 참여(주5일 중 3일만 참여하면 순응한 것으로 봄)하는 경우, 2일 이상 연속불참이 3회 이상 반복되는 경우, 그리고 월 조건부과일수의 1/3 이상 불참하는 경우로 설정하고 있다. 이 기준을 강화하

여 비순응 기준을 5일 중 3일 이하로 나오는 경우(주5일 중 한번 초과 결근 시 비순응으로 간주), 2일 이상 연속 불참이 3회 이상 반복되는 경우, 월 조건부과일수의 1/5 이상 불참하는 경우로 하여 보다 엄격하게 설정하는 것이 필요하다. 또한 자활사업 참여자에 대한 근무태도를 평가하여 근무태도 불량 시 제재(3개월 본인 생계급여 중지)를 가하는 방법 등도 고려되어야 한다.

셋째, 조건부 수급자가 근로 요구에 비순응하는 경우는 이에 대한 제재 조치를 강화하여야 한다. 현행 비순응시 제재 조치는 조건불이행자에 대해 근로유지형 자활근로사업 기본임금에 해당하는 추정소득 부과하거나 3개월간(3개월 후에도 조건불이행 시 조건 이행 시까지) 본인의 생계급여액을 중지하는 것이다. 이러한 제재 조치를 강화하여 제재 회수 1회 증가 시마다 생계급여 중지기간을 2개월씩 증가(예: 2회제재시 5개월 생계급여 중지, 3회 7개월, 4회 9개월 등)시키고 제재강도도 연간 2회 이상 비순응 시 본인뿐만 아니라 전체 생계급여액을 중지시키는 등의 보다 엄격한 조치가 필요할 것이다.

넷째, 자활사업 참여자들이 자활사업에 머무르지 않고 자립하도록 지원하기 위하여 자활사업 참여 소득에 대한 근로소득공제를 제한할 필요가 있다. 자활사업 참여자에 대해서는 일반노동시장으로의 진입을 유도하기 위하여 근로소득공제의 수준과 기간에 차등을 두는 것이 필요하다. 근로소득공제의 수준과 관련하여 자활사업 참여 소득에 대해서는 일반노동시장을 통한 근로소득에 비하여 근로소득 공제율을 자동화해 낮게 설정하는 것이 필요하다. 또한 자활사업 참여 소득에 대한 근로소득공제 부여기간을 제한하여 그 이후에는 근로소득공제를 적용하지 않도록 하는 방안을 고려할 수 있다.

다섯째, 조건부 수급자의 근로의무 이행에 대한 보다 엄격한 관리가 필요하다. 자활사업의 경우, 일반노동시장에서의 근로에 비하여 근로강도가

약할 것으로 예상된다. 그러므로 조건부 수급제를 통하여 일반 노동시장에서의 근로와 유사한 수준의 근로시간과 근로강도가 적용될 수 있도록 노력하여야 한다. 이러한 노력이 이루어져야 일반 노동시장에서의 근로와 비교하여, 자활사업에의 참여를 통한 이익이 감소되어 일반 노동시장 진입에 대한 인센티브가 형성될 수 있을 것이다.

한편, 근로능력자에 대해 수급기간 제한을 설정하는 방안에 대하여 생각할 수 있다. 그러나 현재 시점에서는 근로능력가구에 대한 수급기간제한의 도입은 추진하지 않는 것이 적절할 것으로 생각된다. 생애수급기간 제한을 도입하는 것은 근로유인 효과는 계고할 수 있을 것으로 예상되나, 수급자들의 최저생활보장을 심각하게 저해할 것으로 우려된다.

제9장 교육급여제도 개편방안

제1절 문제제기

국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며, 이를 위해 국가는 사회보장과 사회복지에 증진할 의무가 있는 것처럼 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가지고 있다. 이에 국가는 국민들에게 일정 기간의 학교교육을 의무로 부과하며, 국민들의 최소한의 지식과 기술은 곧 국가의 존속과 발전에 기여하게 된다. 따라서 본 장에서는 이러한 취약계층을 위한 교육급여 개편방안의 이념적 기반구축을 위해 교육의 기본적인 개념과 교육복지와의 관계를 우선적으로 살펴보고 이를 바탕으로 교육복지의 개념을 제시하고자 한다.

교육과 교육복지의 관계 설정에는 크게 두 가지의 입장이 있다. 먼저, 교육은 인간다운 삶의 조건을 구현하기 위한 국민의 권리를 강조한다는 점에서 그 자체가 복지와 같은 목적을 가지는 것으로 이해하는 입장이다(이기범 1996). 이 관점에서는 교육과 복지를 상·하위의 개념으로 보지 않고, 교육은 교육의 내재적인 가치를 충실히 실현함으로써 개인의 삶의 질 향상이라는 복지의 목적도 동시에 실현하는 것으로 이해한다. 반면, 교육복지를 복지의 한 영역, 혹은 복지를 교육의 상위개념으로 이해하는 입장은 교육을 통해 복지를 구현할 수 있다고 본다(한만길 외 2000, 홍봉선 2004). 한만길 등(2000)은 교육을 사회복지의 한 영역으로, 교육복지는 사회복지 활동의 한 영역으로 교육보장의 차원으로 이해한다. 또한 홍봉선(2004)은 학습 받을 권리, 학생지도 관련 부분 등 사회복지 공공정책 관련 분야를 교육복지의 영역으로 이해하며, 교육복지를 교육의 영역으로부터

분리하고 있다. 그러나 교육을 복지의 한 부분, 혹은 하위개념으로 이해하는 것은 교육복지라는 개념을 교육과 별개로 간주하는 것으로서 이 경우, 교육은 그 자체로 의미를 지니기 보다는 복지를 위한 수단으로 그칠 수 있음을 지적한다(이혜영 2002). 또한 김인희(2004) 역시 교육의 문제를 사회복지의 개념적 틀과 기준에 의해 설정하고 판단하는 것은 교육 본래의 가치 실현이라는 교육적 관심과는 괴리가 있음을 주장한다.

이에 본 고에서는 위의 관점들 중 첫 번째 관점에 기초하여, 교육복지란 “개인의 삶의 질 향상을 위해 교육의 기회균등을 보장함으로써 국민이 인간다운 삶을 누리고 자아실현을 이루 수 있도록 하는 사회적 지원활동”이라 정의한다. 교육복지의 대상은 평생교육지원 등 모든 국민일 수도 있고 교육 소외계층을 위한 교육보장을 강조한다는 의미에서 취약계층이 중점대상이 될 수도 있다. 본 고에서는 보고서의 취지에 맞춰 취약계층을 중심으로 국가의 의무교육 대상자들을 포함한 취약연령층인 고등학교 교육대상자들까지를 취약계층을 위한 교육복지의 중점 실행대상으로 선정하고자 한다.

제2절 교육급여제도의 현황과 문제점

1. 대표적 교육복지제도의 개요 및 현황

가. 보건복지부의 교육급여제도

현행 기초보장제도 하에서 실시되고 있는 교육급여제도는 우리사회에서 취약계층에게 적절한 교육기회를 제공함으로써 자립능력을 배양하고, 빈곤의 대물림을 차단하기 위해 시행되고 있는 대표적인 교육복지제도 중의 하나로 이해될 수 있다. 교육급여는 기초보장제도의 수급자 중 중·고등학생 및 이와 동등한 학력이 인정되는 각종 학교 및 평생교육시설에 재학

중인 학생들 및 교육급여 특례²²⁾ 대상자들에게 지급된다. 지원내용²³⁾은 입학금과 수업료를 포함한 학비 및 부교재비를 포함하여 1인 당 연 106천원을 지원하고 있다. 2004년부터 중학생 전체에게 실시된 의무교육의 확대로 중학생은 학비 및 교과서 지급대상에서 제외되고 있다. 중·고등학교에 재학 중인 수급자 전원에게 학용품비로 학기당 22천원씩 연 44천원을 지원하고 있으며, 의무교육 대상자인 중학생에 한해 1인당 32천원씩 부교재비가 지원되고 있다. 교육급여의 수급현황은 2006년 말 현재 195천명에 대해 지원하고 있으며, 중학생이 96천명, 고등학생이 약 99천명으로 나타나고 있다.

<표 9- 1> 교육급여 수급현황

(단위: 명)

	합계	중학생	고등학생		
			소계	비실업계	실업계
2003	150,483	67,395	83,088	41,784	41,304
2004	158,143	73,431	84,712	41,638	43,074
2005	184,375	87,737	96,638	46,972	49,666
2006	195,357	96,113	99,244	51,278	47,966

자료: 보건복지부 업무보고자료(2003~2006)

교육급여로 지급되는 현황을 살펴보면, 2001년 기초보장제도가 실시된 이래 년도 마다 변동은 있으나 매년 약 950억원에 해당하는 예산이 집행되고 있음을 볼 수 있다. 이는 고등학생에게 지급되는 수업료 및 입학금, 교과서비와 중·고등학생에게 지급되는 부교재비, 학용품비를 모두 포함

22) 교육급여 특례 제도에 실제 소득에서 고등학생 학비(입학금, 수업료)로 지출되는 비용을 공제하면 수급자 선정요건에 해당하나, 수급자 선정 이후에는 공제대상 지출이 발생하지 않아 소득 인정액이 최저생계비를 초과하는 가구에 대하여 해당 학생 개인에게 교육급여를 제공하는 것을 의미함(보건복지부 2008).

23) 이하 2008년 국민기초생활보장사업안내 중 교육급여 부분 참조 (보건복지부 2008).

한 액수이다.

<표 9- 2> 교육급여 예산 집행 현황

(단위: 백만원)

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
최종 예산액	95,977	94,042	93,450	91,055	96,408	96,461	80,200
실집행액	95,977	94,042	93,450	91,055	96,408	93,452	

자료: 보건복지부 내부자료(2006)

보건복지부의 기초보장제도 하의 교육급여 외 취약계층에 대한 교육지원제도는 대상에 따라 교육인적자원부, 보건복지부, 농림부, 국가보훈처, 통일부 등에서 행해지고 있으며 지원내용도 차이가 있다. 소득계층 간 교육격차 해소에 중점을 두고 실시되고 있는 교육인적자원부의 경우, 저소득층 유아교육지원, 저소득층 중·고생 자녀 학비지원, 저소득층 자녀 학교급식지원, 저소득층 자녀 정보화 지원, 방과 후 학교 운영 활성화, 정부보증 학자금 대출 제도, 전문대학 국가근로장학제도 등을 들 수 있다²⁴⁾. 또한 수업료 및 학용품비를 지원하는 농림부의 농업인자녀학비지원, 국가보훈처의 국가유공자 교육비지원, 통일부의 북한이탈주민 교육비 지원 역시 취약계층을 위한 교육지원제도도 제시될 수 있다. 이 중 취약계층을 위한 대표적 교육지원사업을 실시하고 있는 교육인적자원부의 교육복지정책 중 저소득층 중·고생 자녀 학비 지원은 보건복지부의 교육급여와 그 양태를 같이 한다.

나. 교육인적자원부의 취약계층 교육지원제도 개요

저소득층 자녀에게 교육비를 지원하고 실질적인 교육기회 균등을 보장

24) 교육인적자원부 보도자료 참조(2006.9.5)

함으로써 소득 격차에 따른 교육기회 불평등 현상의 해소에 기여하고자 하는 저소득층 중·고생 자녀 학비 지원은 국민기초생활보장 수급권자의 차상위 저소득층 자녀에 대한 수업료 및 국민기초생활보장 수급권자 자녀의 학교운영비를 지원하고 있다. 지원 방식은 교육청이 공립 및 사립 중·고등학교에 저소득층학비지원대상자의 입학금, 수업료, 학교운영지원비(육성회비)를 지원하면 공립학교의 경우는 지원대상자에 따라 수업료, 학교운영지원비 등을 자체 감면 조치하고 감면한 입학금 및 수업료는 교육청에서 받은 지원액으로 보전하여 금고에 불입하는 것이다. 사립학교의 경우, 지원대상자에 따라 수업료와 학교운영지원비 등을 자체 감면조치 처리한다. 또한 다양한 교육수요를 학교 안으로 흡수하고 저소득층에게 교육·보육 기회를 제공하기 위해 방과 후 학교를 본격적으로 시행하여 저소득층 학생을 포용하고 있다. 한편, 국민기초생활보장 수급자 자녀, 복지시설 수용학생, 자치단체(읍면동)에서 선정된 결식학생, 차상위 저소득층 자녀, 기타 긴급지원이 필요한 학생 등에게 지원되는 저소득층 자녀 학교 급식비 지원제도가 있다. 초등학교 결식아동 급식지원을 시작으로 현재 연 180일에 대해 학기 중에 급식비를 지원하고 있으며, 2005년부터 저소득층 자녀 급식비 지원 국고보조사업이 지방으로 이양됨에 따라 소요 예산을 시·도교육청에서 확보하여 지원사업이 추진되고 있다. 교육인적자원부에서 지원하는 학교 내 급식지원 외에 학교 밖 가정에서 급식을 지원하는 아동급식 지원사업은 보건복지부가 담당하도록 조정되어 전체학생의 6.8%(전국 공·사립 평균)수준으로 저소득층 자녀 급식비가 지원되고 있다(교육인적자원부 2006). 방과 후 학교는 전체 학생을 대상으로 하고 있으나 교육복지의 지향이라는 목표 아래 저소득층 지원에 보다 높은 관심을 보여, 방과 후 학교 프로그램에 참여하는 저소득층은 전체 저소득층의 46.5%정도로 지원학생 수는 21만 7백여 명에 달한다(류방란 2006).

<표 9- 3> 저소득층 급식 및 학비지원 현황

	2004년	2005년	2006년	2007년
급식지원	408천명	450천명	490천명	550천명
	-	1448억	1564억	1835억
학비지원	293천명	140천명	158천명	175천명
	-	1680억	1896억	2100억

자료: 교육인적자원부(2007)

2. 교육급여제도 등 현행 취약계층 교육복지제도의 문제점

이상에서 살펴 본 바와 같이, 현행 교육복지제도는 그 대상의 폭을 전 반적으로 넓혀왔지만 여전히 학비(공교육비 일부) 지원 중심에 머물러 있는 실정이다. 학교교육에 들어가는 필수비용 역시 저소득 가정에는 부담이 되는데, 기초생활수급자에 한해 부교재비(중학생 한정) 및 학용품비(중·고생)로 월 평균 4천원 지급에 그치고 있다. 특히 사교육비에 대한 비중이 점차 높아지고 있는 현 상황에서 공교육비 지급 중심의 지원으로는 계층간 교육격차 문제를 근본적으로 해결하기에는 많은 어려움이 노정되어 있다.

대표적 교육복지제도인 기초보장제도의 교육급여제도는 기초보장제도의 대상자 선정과 연동되어 수급자 자녀에 한하여 교육급여가 지급되고 있는 실정이라, 생계급여를 중심으로 하는 수급자 선정기준에 적합하지 않을 경우에는 교육급여를 받을 수 없어 일반 저소득층의 교육지원에 많은 한계점이 노정되어 있다. 저소득층의 중·고생 자녀 교육비 지원에 집중되어 있는 다양한 교육복지제도가 교육인적자원부와 보건복지부 등 관할 기관에서 소관하여 집행하고 있어, 지급방법의 불합리성 또한 제기되고 있다. 예를 들어, 보건복지부와 교육인적자원부에서 기초보장제도 수급자 등 저소득층 중·고생 자녀의 교육비를 지급하면서 동일한 조건의 지원대상

자에 대해 입학금과 수업료는 보건복지부에서, 학교운영지원비는 교육인적자원부 소관 예산으로 별도로 지급하고 있어 지원 대상자들이 입학금 및 수업료는 유·면·동에 신청하고 학교운영지원비는 해당학교에 신청해야 한다. 또한 일선학교의 대상자 조사시기는 학교가 시작된 3월 이후인 반면, 학비 납부기한은 3월 이전이어서 수급자가 먼저 학교운영지원비를 자비로 납부한 다음 학교로부터 환급 받게 되는 불편이 따른다.

한편, 1997년 교육복지 종합대책 추진 이후 4대 소외계층(특수교육, 학교교육중도탈락자, 학습부진아, 귀국학생)에 대한 지원확대, 저소득층 학생에 대한 교육비(1998) 및 급식비(1999) 지원 등 지속적인 교육기회 확대 정책의 추진에도 불구하고 유아, 저소득층, 장애인, 만성질환자 등 교육복지의 사각지대가 여전히 존재하고 있다(이혜영 2006). 이에 더하여 외국인 근로자 자녀, 국제결혼가정 자녀 등 새로운 교육복지 수요가 꾸준히 창출되고 있는 실정이다. 또한 저소득층 자녀에 대해 급식비나 교육비 지급 등 소극적인 정책 확대를 추진한 결과, 저소득 가정에서 필요한 가정 내 교육기능의 개선이나 교육의 질적 측면에서 저소득층 학생의 교육격차 해소 등에는 많은 노력을 기울이지 못하고 있다. 특히 실업계 고등학교나 전문대학 등에 재학하고 있는 상대적으로 노동시장으로의 유입이 빠른 저소득층 자녀를 위해 교육과 고용의 원활한 연계를 위한 국가적 지원이 미흡한 실정이다.

제3절 외국의 교육복지제도

1. 미국

가. 교육제도

미국의 기본교육과정은 철저한 지방분권화와 주민의 적극적 참여, 다양성 존중을 기반으로 하여 모든 학습자들에게 동등한 학습 기회를 제공함을 기본 목표로 한다. 교육제도의 기본 구조는 연방-주-지방으로, 연방단위의 교육행정제도는 교육정책을 지원하고 연구하는 활동으로 공교육 예산의 8% 수준에 대해 지원하고 있다. 주단위 교육행정제도의 경우는 법제상 교육에 관한 대부분의 권한 귀속되어 있으나 많은 부분이 교육지구에 위임되어 있다. 또한 지방단위 교육행정제도는 실질적인 대부분의 권한 행사하고 각 주나 지역구마다 다른 교육정책이 실시되고 있다. 그러나 철저한 지방분권을 바탕으로 한 교육제도 시행 결과 지역간, 계층간 교육수준의 격차가 매우 크게 나타나고 있는 실정이다.

나. 취약계층을 위한 교육지원 정책 개요

교육복지와 관련하여 대표적인 법과 정책으로는 우선 초중등교육법(Elementary and Secondary Education Act: ESEA)을 소개할 수 있는데, 1965년 제정되어 저소득층을 대상으로 학업성취도를 향상하기 위한 지원을 제공하고 있다. 이는 단순 가계소득 기준에서 orshansky지표(1974개정 당시 도입)로의 이행을 의미하며, 단순 가계수입으로 빈곤 여부를 결정하는 것이 아니라 가족규모, 자녀의 수, 농촌지역과 도시지역의 거주여부, 식량소비 등의 요소들을 고려하여 지표를 산정하여 수혜자수를 증가하였

다. 또한 혜택 받지 못한 아동들의 교육을 위한 국가자문기구(National council on the Education for disadvantaged Children: NACEDC)를 1978년 설립하여 연방정부의 재정이 실질적으로 어떻게 쓰이는지 검토하고 평가하여, 국회 및 대통령에게 보고함으로써 교육재정 운영의 효율성을 제고하고 있다.

전체학교 프로그램(Schoolwide program)은 1990년대 ESEA 개정 당시 시행된 정책으로, 1996년 이후 등록학생 혹은 학교 출석 지역에 거주하는 학생들의 50%이상이 저소득 계층의 자녀들이면 해당 학교는 이 프로그램의 지원을 받을 수 있다. 주요내용으로는 각 지역의 학교들이 모든 학생들의 학업 성취를 고양시키기 위해 재정과 자원뿐 아니라 다른 연방정부의 교육프로그램 재정과 중복 사용가능한데, 이를 통해 단편적이고 부가적인 서비스 제공을 위한 재정지원이 아닌, 전체 학교의 개혁을 위한 전략이라고 볼 수 있다. 또한 재정을 보다 유연하게 사용할 수 있도록 빈곤 계층 뿐 아니라 모든 학생을 위한 교육의 질 확산 목표로 하고 있으며, 유연한 재정사용을 통한 학생들의 전반적인 학업성취도 증가라는 목표를 천명하고 있다. 최근에는 저소득가정에 재정을 지원하는 것보다 학교에 재정을 지원하는 방향으로 변화하고 있다. 학교의 질 향상을 통해 저소득 계층의 학생들 뿐 아니라 문화적으로 소외된 학생들을 포함한 모든 학생들에게 교육기회를 보장해 주어야 하며, 그 결과는 학업성취도의 증가로 나타나야 한다는 입장이다.

전원성취법(No Child Left Behind: NCLB)은 ESEA의 2002년 개정 결과로, 1965년 이래 ESEA에 의해 연방정부가 2조 달러 이상의 예산을 소요했음에도 불구하고 학생들의 학업성취도가 향상되지 않고 저소득계층 학생의 빈곤악순환이 개선되지 않은 결과로 인해 제정된 법안이다. 이는 정책과 재정적 지원의 초점을 공립학교에 두고, 저소득 계층의 학생들이나 다양한 인종들로 구성된 학교부터 우선권을 부여하기로 한 것으로서 그

기본 원칙은 다음과 같다. 책무성(accountability)은 교육지역구와 학교가 책무성 강화시스템 참여 및 실행의무를 진다. 3-8학년 학생이 국가가 제시하는 읽기 및 수학 과목에서 기준에 도달해야 하며, 초과달성 시 보상이 주어지나 5년 동안 지속적으로 기준에 도달하지 못할 경우에는 구조조정이 이루어진다. 다음은 선택(choice)으로 학부모와 학생은 학교가 위의 기준에 도달하지 못하면 같은 지역구 내의 더 나은 학교로 옮길 수 있고, 교육지역구에서는 이를 위해 교직원의를 제공해야 한다. 4년간 3번 기준달성을 실패한 학교의 저소득층 계층의 학생은 부가적인 교육서비스를 받을 수 있도록 재정적인 지원을 받을 수 있다. 자율성(Flexibility)은 책무성을 위한 자율성으로 주정부는 4개의 주요 교육프로그램들(Teacher Quality State Grants, Educational Technology, Innovative programs, Safe and Drug-Free School)로부터 확보한 재정의 50%를 NCBL을 위한 프로그램으로 이월사용 가능한 재정의 자율성을 부과 받는다. 읽기능력강화 원칙은 연방정부는 읽기능력 우선지원프로그램(New Reading First Grant Program)에 따라 주정부에 6년간 재정적인 지원을 하도록 되어 있으며, 주정부는 이를 각 지역 학교에 다시 지원해야 한다. 이 지원을 받은 학교들은 3학년 학생 중 읽기능력이 떨어지는 학생을 선별해 교수방안을 제공해야 하며, 저소득층 아동의 읽기능력 개발 등의 프로그램을 제공하면 이 재정적 지원의 혜택을 받을 수 있다. 그러나 반면, 실제 사례(무스벨트 고등학교)에서는 NCLB의 실행으로 학생 유치 및 교육 환경 향상에 더욱 어려움을 겪고 있는 것 또한 나타나고 있다.

다. 시사점

이상 미국의 취약계층을 위한 교육지원 정책을 살펴보면, 기존의 ESEA이 빈곤문제와 학생의 수행 정도에 초점이 맞추어져 있던 것에 비해

NCLB는 교육 정책에 있어서의 표준화된 교육과 시험제도, 책무성의 실현 등과 같이 모든 학생을 위한 학교의 수행 향상 쪽으로 무게중심이 옮겨 갔다. 이 법안은 저소득 계층, 소수민족, 장애학생들이 속한 학교들에게 자율권을 부여하기보다는 표준화된 시험이라는 장치를 통해 고도의 제한과 통제를 가하고 있다(한국교육개발원 2007). 이 법안을 통해 혜택을 받게 된 계층은 사실 시험기관과 사실 교육센터라는 비판이 제기되고 있으며, 저소득 계층과 고소득 계층 간 학교 지역구 사이의 격차가 더 커지고 있다는 것이다(Meier&Wood, 2004). 자율권 부여라는 NCLB의 기본 취지와는 다르게, 모든 결정이 위로부터 내려올 수밖에 없는 구조로 되어 있음으로 연방정부가 재정지원금 사용에 있어서 어느 정도 자율권을 보장해 주기는 했지만, 학업성취도를 충족하지 못하면 강경한 제재를 하도록 규정함으로써 모든 학교가 학업성취도라는 단일 목표에 따라 학교를 운영할 수밖에 없게 되었다. 따라서 이에 도달하지 못한 학교에 대한 엄격한 행정적·물질적 제재는 학교의 실정을 제대로 파악하지 못하고 달성된 제재라는 문제점이 노정되어 있다.

2. 스웨덴

가. 교육체제

중앙 교육연구부(the Ministry of Education and Research)에서는 조례와 전반적인 가이드라인을 공포하고 의무학교에 대한 교육과정과 수업개요를 마련한다. 교육청에서는 상급중등학교와 성인교육의 수업개요를 제공, 정부와는 독립적인 기관으로 정부가 세운 교육정책이 지방에서 어떻게 실천되고 있는지를 모니터링하고 보고서를 출판하여 그 결과를 중앙 및 지방 정부에 제출하도록 하고 있다. 학교개척청은 교육과 훈련을 위한 국가적 목표 수행을 위한 노력을 지원하고 있는데, 주로 취약지역의 학교

에 대한 지원을 하고 있다. 취약지역에서 교육적 목적을 달성하기 위해 일반교사나 학교장 등의 연수를 통해 취약지역 학교에서 리더십 향상을 지원하고 취학 전 학교, 취학 전 학급, 방과 후 센터를 지원하는 등의 활동을 한다(Sweden Ministry of Education & Science, 2004).

고등교육청에서는 대학과 초급대학의 활동을 모니터링하고 감독한다. 지방에서는 실제로 고등교육을 제외한 모든 공교육은 기초지자체인 포문에 의해 조직되고 있는데 포문 협의회(Municipal Council)의 위원회는 지역의 교육활동이 국가 규정과 가이드라인에 따르고 있는지 실행과 환경 조성에 관한 확인을 하고 포문 내 학교의 전반적인 목표인 학교계획(School plan)을 제시하고, 이를 모니터링 하여 질리티 보고서(quality reports)를 제출하고 있다.

나. 취약계층을 위한 교육안전망

스웨덴은 광범위한 무상교육 시스템을 잘 갖추고 있어 교육제도 자체가 교육안전망으로서의 역할을 하고 있다. 초등교육의 경우는 취학 전 교육 활동을 제공하는데, 무상교육 이전 시기인 1-6세의 유아들에게 다양한 취학 전 교육 활동에 참여토록 함으로써(교육법에 명시) 소득에 의한 계층적 차이가 교육 성취도의 불평등으로 연결되지 않도록 하여, 가정 배경의 영향을 축소시킬 수 있는 교육기회에서의 안전망을 구축하는 데 투자하고 있다.

취학 전 학교(pre-schools)의 경우는 부모가 취업한 1-5세 아동, 1-5세의 아동 중 부모가 실직 상태이거나 다른 자녀를 위해 부모휴가를 받고 있는 상태일 경우에 해당되며, 모든 4-5세 아동은 부모의 실직상태와 무관하게 연간 적어도 525시간, 하루 평균 3시간 동안은 취학 전 학교에 무상으로 참여 가능하다. 무상이 아닐 때의 비용은 부모의 소득과 학교에 등록된

자녀수에 따라 차등적이며, 교육비 상한제(2002)로 인해 교육비는 가계 소득의 1~3% 이내로 규정되어 있다. 취학 전 학급(preschool class): 6세 아동이 의무교육을 시작하기 1년 전에 해당하는 학교 시스템으로 교문은 의무적으로 취학 전 학급을 제공해야 하지만, 학생의 참여는 자발적이고 1년에 525시간까지는 무상(한주에 15시간)으로 제공된다.

<표 9- 4> 취학 전 교육활동에 참여하는 아동의 수

	1-3세	4-5세	6세(취학 전 학급)
취학 전 교육활동 참여아동의 비율	74.4%	96.1%	94.6%

자료: Eurydice(2006). National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms: Sweden. Europe Commission.

취학 전 교육과 의무교육 외에 이들을 보조적으로 지원하거나 이들 교육기관으로부터 적절한 지원을 받지 못하는 취약계층의 아동을 위한 대안적 프로그램으로는 가정교육과 여가센터 등이 있다. 가정교육은 교문에 등록된 부모가 집에서 아동들을 돌보면서 교육한다. 소규모의 돌봄을 필요로 하거나 취학 전 학교시설이 멀리 있는 지역에 거주하는 아동일 경우에 제공되며, 농촌지역이나 소도시 지역에서 주로 이용되고 있다. 여가센터는 부모가 직업을 갖거나 공부하는 경우, 그들의 자녀에 대해 학교 외의 시간에 아동을 돌보는 기관으로 6~9세 아동의 경우에는 여가센터에 등록된 아동 비율이 74%가 넘고 있다.

상급중등교육은 의무는 아니지만 무상으로 제공된다. 일반교육과 직업교육을 통합하여 제공되고 있는데, 20세 이전까지 입학이 가능하다. 그 이후에는 성인을 위한 상급중등학교에 다닌다. 모든 공립교육은 무상으로 제공되며, 수업료를 내지 않는 것은 물론 대학교육 및 기타 고등교육과정에 진학하는 학생들(16~18세)의 경우에는 교육부조(Study Assistance)를 받을 수 있다. 이는 진학기간동안 4주마다 지급되며, 보조금(상환없음)과

대출금(상환필요)으로 구성된다.

영 아웃사이더를 위한 지원체제는 의무교육 이후에 학교교육을 받지 못하고 직업도 없으며, 적극적으로 구직할 의사도 없는, 체제 밖에 있는 청소년을 대상으로 한 지원체제이다. 이러한 계층의 대부분은 상급중등학교의 직업계열 프로그램에 있다가 중도 탈락한 경우인데, 대부분 노동자 계급의 자녀이거나 이민자들의 자녀들이라는 점에서 불평등의 재생산을 막기 위해 스웨덴 정부의 우선 해결과제로 삼게 되었다. 이의 법적 근거는 결정할 능력과 복지권리 법안(the power to decide-the right to welfare, 2004)으로 교문은 의무교육을 받은 20세 이하의 청소년들의 고용실태에 관한 정보를 보유해야 함을 명시함으로써 영 아웃사이더들에게 적절한 개인 프로그램을 제공할 수 있도록 발판을 만들었다.

한편, 교문은 각 교문 별로 개인 프로그램을 다양하게 제공하고 있는데, 청소년 프로그램(KUP)의 경우 청소년들이 참여할 수 있는 고용 프로그램으로서 학업과 직업으로 계속 이끌어가는 교육 경험이나 직업체험을 제공하는 것이 목표로, 실직된 지 100일 이내의 실업 청소년들이 참여할 수 있는 고용프로그램이다. 청소년은 KUP에 고용된 지위를 갖게 되기에 참여에 따른 보상(임금)을 받게 되고, KUP에서 획득한 지식과 기술에 대해서 교문이 증명서를 발행해 준다. 스웨덴의 거의 모든 교문인 286개의 교문이 KUP 협약을 갖고 있으며, 2005년에 17,600명의 청소년이 KUP를 시작하였다.

다. 시사점

스웨덴의 교육체계의 경우 다양한 제2의 기회가 제공되는데, 평생교육과 평생학습을 지원함으로써 교육체제 자체가 안전망으로서의 성격을 가진다. 공교육이 지배적으로 광범위하게, 또한 무상으로 제공됨으로써 정부

주도의 교육안전망 구축이 핵심이다. 이를 위해 지방 예산의 45%가 교육 관련 예산으로 편성되고 세수에 대한 지역적 편차 극복을 위해 중앙 정부에서 보조금을 제공하며(인구규모, 연령구조, 인구밀도, 사회구조 및 이민자 수 등에 의해), 지속적인 모니터링을 수행(교육청과 학교개선팀)하고 있다. 취약집단에 대한 실질적인 정보 보유를 위해 교육시스템 밖에 있는 청소년들의 실태까지 정확히 파악해 적합한 조치를 취하고 있다.

유아교육에서부터 구축되는 교육안전망은 취약집단의 아동들의 취학 전 교육 참가가 가능하도록 교육비 상한선제를 두고 있으며, 실직자의 자녀들도 참여 가능토록 함으로써 가정환경의 영향이 교육성취도의 불평등으로 이어지지 못하도록 차단하고 있다. 또한 교육-고용-복지 연계체계로서의 교육안전망은 학교시스템 뿐 아니라 다양한 지원서비스 영역 간 협력체계를 형성하고 있다. 그러나 지역불균형에 의한 교육 격차 역시 존재하여 지방정부 분권화로 인해 지역 간 불균형이 초래된 결과, 재정 불균형으로 인한 교육환경의 격차가 발생하고 있어 빈곤한 교문에서 제공되는 학교교육의 부실이 문제화 되고 있다. 또한 상급중등학교에서 직업 지향적 프로그램에 있는 학생들의 중도탈락률이 높게 나타나고 있어, 이에 대한 대안으로 직업지향 프로그램에서의 교육 수준을 낮추는 문제에 대한 논쟁이 진행 중이다.

3. 독일

가. 교육제도

독일 교육제도 정책의 가장 큰 특징은 사회적 취약집단의 교육기회 향상으로, 실질적으로 또는 경제적으로 취약한 집단의 아동들에게 보다 더 많은 기회를 제공하기 위하여 1950년대부터 시작해 70년대에 이르기까지 교육제도 개선정책을 실시하였다. 독일 교육제도는 주 정부의 소관으로

교육법과 교육제도의 결정권 역시 주 정부에 있다. 따라서 독일 전국에 일괄적으로 적용되는 제도는 연방정부 교육법이 정한 몇 가지 사항에 그치며, 각 주의 특성을 고려한 연대기관과 연대정책들이 마련되어 전국적인 조화와 협력에 기여하는 장치로 작동하고 있다(교육개발원 2007). 독일의 교육제도는 크게 4단계로 구분되는데, 유치원과 독일교육법이 정하는 영아·유아교육기관인 취학 이전단계와 초등교육단계, 이차교육단계, 삼차교육단계로 나뉘어 진다. 4학년까지 이루어지는 초등교육단계 이후 학생들은 개인의 적성과 학업능력에 따라 세 분야로 구분되는 이차교육단계, 즉 학업수준이 낮은 주요학교(Hauptschule), 직업교육과 연결되는 실업학교(Realschule), 독일의 전통적인 인문계 고등학교인 김나지움(Gymnasium)으로 진학하게 된다. 이후 삼차교육 단계인 전문대학이나 대학으로 진학하여 학업을 계속하게 된다.

나. 취약집단에 대한 교육지원정책

독일의 취약집단에 대한 교육지원정책의 주요 대상은 저소득층과 이민 가정으로, 이 중 특히 취약청소년 집단에 대한 직업교육에 가장 큰 관심을 기울이고 있다. 교육안전망 구축의 연대구조가 탄탄하게 자리잡게 된 것은 연방정부로 구성된 독일의 정치체제가 뒷받침하고 있기 때문으로, 황적 연대구조의 구축은 혁신적 프로그램의 개발과 지역특성을 살리는 데 기본 초석으로 작용하고 있다. 독일 취약계층의 가장 기본적인 운영방식은 프로젝트를 통한 공동협업이다. 한 사업이나 한 정책이 모든 주의 협의에 의해 결의되면, 이에 따른 신청공고가 발표되고 각 주 혹은 지역사회의 특성을 살리는 프로젝트 안이 수집된다. 그러나 이러한 방식은 사업들의 산발적 진행을 초래할 수 있고, 그 효과가 단기에 그칠 수 있다는 단점이 있다. 주요 정책으로는 전일학교제(Canztagsschule)로, 기존의 독일

교육이 오전학교에 국한되어 있었던 것에서 탈피하여 오후까지 학교에서 아동의 교육을 가능케 하는 것이다. 오전학교 수업에서 충분한 학업성취를 보이지 못한 아동에 대한 보충적 수업과 부모의 낮은 교육수준, 또는 이민가정의 자녀들이 가정에서 받지 못하는 교육적 도움을 제공 할 수 있게 되었다. 또한 연방교육촉진법(Bundesausbildungsförderungsgesetz, BAföG)은 저소득층의 교육기회 확대를 위한 대표적인 정책으로, 어려운 상황에 처한 학생들과 대학생들에게 나중에 상환하지 않아도 되는 지원금인 ‘완전보조’의 형태로 생활비 전액을 지급하도록 규정하고 있다. 대학생은 완전보조금+국가대여금(원금상환)의 형태로 지원하고 있다. 특별한 성과나 탁월한 능력의 소유자를 양성하는 것이 목적이 아니기 때문에 보조금 신청 자격은 까다롭지 않으며, 2005년 현재 부모와 동거하는 대학생은 377유로, 독거 시 466유로를 지급하고 있다. 사회도시정책(Soziale Stadt)은 특수 개발을 필요로 하는 도시구역(사회도시) 정책으로 취약계층의 교육을 도시개발의 주요 안건으로 내걸고 취약지역의 생활조건을 개선하고자 하는 종합적 사업이다. 취약지역의 학교들이 지역사회 개발의 핵심 공간으로 등장하고 학교와 지역의 연대를 확인하는 장으로 발전하게 된다. 구역매니지먼트(Quartiermanagement)를 구역 매니저가 책임지도록 하며, 사회도시 후원구역에는 대부분 구역사무소(Quartiersbüro)가 설치되어 구역매니지먼트 행정을 위한 제반 활동이 이루어진다. 구역매니저는 구역후원금의 관리와 분배, 개발 아이디어 연구 등의 일을 한다. 구역 후원금은 지역담당장 정화, 구역축제, 어린이 놀이터 마련 등 단기적인 프로젝트로 사용되며, 후원금 사용 내역에 대한 결정은 구역매니저와 구역주민으로 구성된 구역심판관이 담당한다. 히피프로그래밍(Home Instruction for preschool Youngsters)은 사회적으로 취약한 집단의 아동과 그 가족을 위한 취학장려 프로그램으로 1년에 30주를 기본으로 2년 동안 진행되며, 1회 방문 당 15분이 소요된다. 히피교육원이 방문해 학습용 놀이기구와 교

육자료를 제공하고 부모와 아이가 함께 참여하는데, 히피가 개발한 그림책과 그리기 자료, 연구책자, 놀이기구 등을 가지고 부모가 먼저 내용을 습득한 뒤에 그 내용을 자녀들에게 전달함으로써 부모와 자녀 간 친밀감 형성, 아동의 학습동기 증가, 부모의 언어능력 향상, 이로 인한 아동들의 취학 후 학교생활에의 긍정적인 영향 등의 효과를 가진다.

다. 취약계층을 위한 직업교육

독일에서는 직업교육이 차지하는 사회적 비중이 매우 높고 취약집단의 교육망 확보를 위한 연계·지원 체계에서 중심적인 위치를 차지하고 있으며, 각 지방정부 하에서 여러 기관들의 연대를 통한 방식으로 지원이 이루어지고 있다. “연방과 주정부 교육기획·연구추진위원회(BLK)”는 교육 전반과 연구분야에서 발생하는 제반 문제에 관한 상담과 조언을 제공하고, 그에 따른 운영과 행동지침을 규정하기 위해 연방정부와 주정부가 공동으로 설립한 공동 위원회로서 이 위원회 소속의 ‘직업교육과 연장교육(Berufliche Aus- und Weiterbildung) 분과에서 취약집단 장려를 위한 기관 연대 중 큰 공헌을 한 연대 모델을 제시하고 있다. 예를 들면, 주정부 또는 지역 차원에서 촉진연합(Das Förderband), 학습소연대, 스파르타쿠스, 모델형식 자격증 획득 방식 등이 있다.

연방정부의 교육·연구부(BMBF)에서는 특별지원사업으로 직업교육과 구직을 위한 준비과정을 개선하는 프로젝트를 수행하는 한편, 대상그룹에 맞는 활동을 개발 중이다. 또한 지역연대와 연방지원의 정보교환을 강화하여 직업교육과정에서 나타날 수 있는 문제점을 조기에 예방하기 위해 노력하고 있다. 교육연구부의 대표적 정책으로는 특별지원을 필요로 하는 집단의 직업능력향상(BQF)이 있는데, 이는 취약계층 직업교육의 질적 향상과 구조적 현대화, 이민가정 출신 청소년의 구직문제 해결방안을 모색

하기 위한 정책으로서 10개 지역사회를 선정해 그들의 직업교육망 형성과 증축을 장려하고 있다. 또한 JOBSTARTER는 기업체에 더 많은 직업교육의 자리를 마련하고 중소기업의 참여도를 높여 지역사회의 직업교육 구조를 개선하기 위한 정책으로, 이민자 기업의 직업교육 참여 증대 사업인 KAUSA 정책이 여기에 편입되면서 이민자 지원의 역할이 증가되고 있다.

STARregio는 특수지역의 직업교육구조개선 정책으로 직업교육에 참여할 이민기업 발굴에 중점을 두고 있다. BMBF연구 프로젝트는 아동의 언어수준평가기준법 개발, 직업교육 현장에서 나타나는 이민가정 출신 청소년의 사회적응능력 연구, 취약계층 장려정책의 조직화를 위한 평가와 감정을 목적으로 한 연구 프로젝트 등을 수행하고 있다. SWA-학교-경제-직장 생활은 청소년들의 직업의식 향상을 돕기 위한 정책으로, 5-9학년(10-14세) 사이에 직업에 대한 의식을 일정 정도 기르고 일련의 경험을 쌓을 수 있는 기회를 제공한다. 그 외 지역 단위에서도 BQF의 지원으로 Komp-Net, KONEKT, 시골직업교육, 이민가정 직업교육, KVPP, MOSAKI 등의 프로젝트가 진행되고 있다.

라. 시사점

독일 교육정책의 핵심은 출신 성분이나 계층에 의해 교육의 기회가 제한되어서는 안 된다는 교육기회 평등 정책에 그 기초를 둔다. 이와 더불어, 독일 교육의 이중구조(dual system)체계를 바탕으로 일반적인 인문교육과 기술교육을 공히 중요하게 사회적으로 인식하고, 대학을 가기 위한 인문교육뿐만이 아니라 취업을 위한 직업교육에 대해서도 체계적으로 준비하고 교육하는 특징이 있다. 이를 위해 주정부, 연방정부에서 수많은 정책을 제안하고 있으며, 교육불평등 해소를 위해 계속적으로 노력하고 있다. 그러나 독일은 지금까지 너무 많은 장려사업과 정책이 산발적으로 진

행되고 있었다는 문제점을 가진다. 교육이 주체인 주정부에서 제안되는 수많은 취약계층 지원정책들에 대해 중앙에서 정리되어 다시 재구조화되기보다는 산발적으로 주정부 차원에서 이루어지고 있는 것이다. 따라서 독일 현 취약계층 정책의 핵심은 산발적으로 존재하는 장려정책들을 묶어주는 구조개선과 이를 통한 정책 효과의 최대화를 모색하고 있는 데에 있다.

4. 영국

가. 교육제도

영국의 학제는 취학 전 교육, 초등교육, 중등교육, 고등교육으로 나뉘어지고, 시도 교육청에 따라 약간의 차이가 있다. 의무교육은 6세에서 16세로 초등6년, 중등5년으로 이루어져 있다. 대치정부 이후 학교는 단위학교 책임경영체제로 전환하고 학부모의 선택권을 주어 학교 간 경쟁시스템을 만든 결과, 학교 간의 양극화가 심화되고 있다. 취학 전 교육(Under 5)은 6세 이하의 교육으로 의무교육은 아니지만 5세 아동의 98%가 참여하고, 4세 이하의 보육과정으로 제공된다. 초등교육은 6년간 의무교육이고 중등교육은 12-18세로 초기 5년은 의무교육(secondary 교육과정)이고, 후기 2년(post 16)은 의무교육이 아니다.

후기 중등교육과정은 고등교육 준비과정으로서 진학할 대학의 전공에 대한 선행학습을 하게 되는데, 이에선 스쿨(school)과 칼리지(college)의 두 과정이 있다. 스쿨은 대학진학 준비 코스를 제공하나 칼리지는 그 외에도 직업교육 코스를 제공하기도 한다. Further education college(FE college)의 경우에는 2006년 400여개의 FE college가 있으며, 16세 이상의 학생이나 그 이상의 성인 입학생이 주류를 이루고 있다. 재교육이 필요한 성인에게 요구되는 교육프로그램을 제공하는데, 기초학력 코스와 취약지구 수

강자, 주거부정자, 장애인, 집시, 의무교육 미이수자, 강제수용시설 출소자, 장기실업자, 한부모, 시골 거주자 등이 그 대상이다. 세대별 연간 수입 15,050파운드 이하는 수업료가 전액 면제되며, 30,180파운드까지는 수입에 따라 일부 면제가 된다. 고등교육은 만19세에 진학하며 총 3년 과정이다.

중등학교 진학과정에서 민감하게 작용하는 학교선택권과 단위학교 책임경영제는 취약지구 교육력 약화의 주된 원인이 되고 있다. 학교선택권의 경우는 공립학교들 중에서 기피대상의 학교에 남는 학생은 대체로 이사를 갈 수 없는 시영주택에 묶이는 생활보호 대상자 가족, 경제적 궁핍으로 인해 집값이 싼 그 동네를 벗어날 수 없는 가정의 아이들뿐으로, 결국 이런 지역은 경제적, 문화적, 사회시서 면에서 게토화 되고, 빈곤의 악순환이 이어지고 있다. 또한 단위학교 책임경영체제는 영국의 학교들은 학교운영위원회에 의해 운영되고, 교사의 해고결정권과 교직원의 임금조정권, 예산편성권, 정책수립권, 필수교과 이외의 교과 편성권 등 학교 운영 전반에 대한 권한을 가지게 된다. 학생 수에 따라 예산이 지급되기 때문에 학생 수가 줄게 되면 예산에 직접적으로 반영되고, 이는 시설 등의 투자에 대한 소홀로 연결되며, 이는 다시 학생 수가 감소하게 되는 악순환을 만든다. 이러한 사태가 생기면 4~5년 내에 학교는 폐교하게 되는 경우가 많다.

나. 취약계층을 위한 교육지원정책

1997년 노동당 정부 이후 교육안전망 정책을 실시하였는데, 교육부에서는 2003년 아동가족부(Children and Family)를 교육부 산하로 신설하면서 지역교육청(LEA)을 아동청소년국(Children and Young People)으로 개편하여, '교육'에서 '교육복지'로 새로운 역할을 부여하였다. 이에 따라, 흩어져 있던 청소년 보호기관과 경찰, 병원, 사회보장제도, 사회복지사 등이

모두 학교를 중심으로 통합되고 있는 추세이다.

취약계층을 위한 22개 특별사업을 통해 학교영역 예산의 약 10%에 이르는 4조5600억원을 지원하고 있다. 대표적인 지원사업으로는 영유아지원사업(Sure Start), 인근학교의 취약학교 지원사업(Federation), 취약지구에서 실패한 학교를 새롭게 개설하도록 지원하는 취약학교 재건사업(Academy), 정퇴학자 수용시설 지원사업(PRU), 대학진학 장려책(Aim-higher), 장애아 지원책(SEN) 등이 있다. 이외에도 취약지구 학력저하 현상에 대처하기 위해 EAZ와 Eic를 실시하고 있다. 90년대 후반부터 사회저소득층 지역이나 가족, 학교, 아동들에 대한 지원이 대폭 확대되고 있으나, 지원시스템이 매우 복잡하고 표준이 없어 각종 사업들이 현장에서 중복되거나 충돌하여 비효율적으로 운영된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 관련문서를 통합하는 한편, 지역교육청에 이들 사업에 대한 운영 권한을 양도하고 있다. 또한 일반행정과 교육행정이 분리되어 있지만, 지방정부의 수장에게 교육서비스의 책임을 부여하여 지역단위에 내려오는 중앙부처의 각종 사업들이 지역의 사정에 맞추어 재구성되고 통합되도록 하여 사업의 효율성을 높이고 있다.

취약집단을 위한 교육지원체제는 아동청소년국(Children and young people)으로 교육행정 담당 부서이다. 영국의 교육행정은 일반행정부의 한 부서에 편제되어 있으며, 교육행정의 책임과 아동복지의 책임은 모두 지역단체장(시장, 군수, 구청장)이 지고 있다. 지원사업의 종류로는 2006년 현재 22가지의 특별 사업을 실시하고 있다. 영유아 지원사업(Sure start)은 2002년부터 실시되고 있는 영유아 보호육아를 위한 종합대책으로 지역사회에 하나의 센터를 만들고, 여기에 어머니들이 모여서 전문가들로부터 육아기술을 배우며, 정보를 나눈다. 또한 보건소 간호사가 파견 나와 예방접종을 하고, 복지사들이 각종 수레 신청서 접수 받고, 경찰이 가정폭력 상담도 하는 등 흩어져있는 복지 서비스를 효과적으로 집행하는 것을 목

적으로 한다.

인근학교의 취약학교 지원사업(Federation)은 영국의 교육제도 상 교사들은 한 학교에 정년까지 근무하게 되기 때문에 학교의 고질적인 문제들을 제대로 시정하지 못하는 경우가 종종 발생하게 되는데, 이를 효과적으로 시정하기 위해 학교 연합을 만들어 취약학교들의 문제점을 개선하는 사업이다. 형태에는 잘 하는 학교의 운영자(학교위원회나 교장)를 취약학교의 운영에 참가시키는 것과, 잘하는 학교의 학교운영위원회가 어려운 학교를 통합하는 형태가 있다. 취약학교 재건사업(Academy)은 취약지구에서 실패한 학교를 폐교하고, 약 400억을 투자하여 새롭게 학교를 개설하는 것이다. 취약지구에서 하나의 학교가 요주의 학교로 지적되면(Special measurement) 다양한 형태의 학교 되살리기 사업이 투입된다. 1차로 학생들을 위한 지원 사업을 실시하고, 2차로 교직원 대상으로 지원한다. 여기서 재생이 되지 않으면 교장을 교체하고, 그래도 안 되는 경우에는 교육부 장관의 명령으로 학교운영위원회를 해체하고 학교를 폐교한 후 새로운 학교를 재건하게 된다. 이 과정에서 민간 재원이 25%정도 투입되고, 정부는 300억원 정도를 지원해 준다. 2000년부터 2006년 9월까지 57개가 개교했고, 2010년까지 200개교로 확대할 예정이다. 이는 교육부 예산이 아닌 재정부 장관의 승인으로 예산처에서 직접 지불하고 있다.

정 퇴학자 수용시설(pupils Referral unit, PRU)은 영국의 의무교육 과정에서 내의 퇴학 및 정학되는 학생들이 1만명 정도 되는 것으로 추산되는데, 영국의 학교는 단위학교 책임경영체제이기 때문에 교육청은 학교가 거부하는 학생을 강제로 맡길 수 없어 퇴학을 당한 아이들이 방치되는 제도적 허점을 보완하기 위해 설립된 것이다. 2004년 현재 424개소 정도 있으며, 이 센터는 구정 단위에 초등과 중등 대상으로 2개가 있게 된다. 대학진학 장려책(Aim-higher)은 고등교육의 수혜를 받지 못한 가정의 자녀들이 대학에 진학할 수 있도록 장려·격려하는 사업으로 사업비가 학교에 지불되

어 학교가 학생을 장려하는 형태도 있고, 대학에 지불되어 대학이 학교를 찾아가 학생들의 진학을 장려하는 형태도 있다. 예를 들면, 일부 대학들이 공립학교에 방문해 일제간지 진학을 포기한 저소득층 학생들을 고무하고, 대학진학 관련 진로 상담을 해주거나 대학 문화를 경험할 1일 대학 프로그램 등을 제공한다.

도심지 취약지구에서는 선택이나 경쟁 시스템이 제대로 작동하지 않고 있으며, 영국 교육개혁의 수혜에서 소외되고 있는 것이 현실이다. 이에 1998년 이래로 취약지구 학교 개선을 위한 모델을 개발·보급하고 있는데, 이가 Education Action Zone(EAZ)사업이다. 취약지구 종합평가(2000)인 Improving City Schools 평가 결과, 취약지구의 문제점은 질 낮은 수업, 경영진들의 학교개선을 위한 자기평가 결여, 학교가 만들어 내는 각종 데이터를 생산적으로 이용하지 못 하고 있다는 데 있다. 학생 학부모에 대한 존중과 지원 부족, 학교가 목적 달성을 위해 필요한 것이 무엇인지, 어떻게 해서 조달을 할지 상황 파악이 부족하다. 지원방식은 3년 단위를 '1라운드'로 잡았다가 사업 실효성에 의문이 제기되자 2년을 1라운드로 잡았다. Eic와는 달리 EAZ는 지역사회에서 민간영역의 투자를 유도(25% 정도)하고 있으며, EAZ의 사업주체인 액선포럼은 지역사회에서 25만 파운드의 현금, 물품 서비스를 만들었고, 교육부는 75만 파운드를 지급하고 있다. 지원금은 교육청이나 학교가 아닌 EAZ 액선포럼으로 지급된다. 사업 추진체제는 교육부 내의 EAZ사업추진팀이고 교육청 단위에서는 EAZ 액선포럼이 구성되었다. 액선포럼은 민간영역에서 발기된 법인기구이며, 30여명으로 구성되어 일반 공채되고, 이들은 전반적인 정책방향을 결정한다. 참여 규모는 15-25개의 학교를 포함하고 있는 1개 지역을 단위로 2001년 73개 단위가 참여하고 있다.

교육급여는 소득지원과 소득기초형 구직급여, 주거급여, WTC, CTC 수급가구의 아동을 대상으로 하고 있으며, 관리주체는 지방교육청이고 재정

은 중앙정부에서 충당한다. 교육급여의 내용은 무료학교급식(지방교육청에서 해당가구의 19세 이하 학생들에게 무료급식을 제공)과 교복비용지원(일부 지방교육청이 소득지원이나 소득기초형 구직자 급여 등 저소득 가구에 있는 학생들의 교복 비용에 대해 지원)으로 구성되어 있다. 교육유지급여(Educational Maintenance benefit)의 경우, 학교졸업연령에 도달한 16-19세의 아동 대상으로 더 이상의 교육이나 직업연결이 가능한 교육을 받고자 하는 저소득 가구의 학생에 대한 지원을 의미한다. 가구소득 3000 파운드 이내인 가구만을 대상으로 하며, 교통비나 책값과 같은 일상적인 비용을 보조하는 것으로서의 현금급여이며, 소득에 따라 지원액이 차등적이고 3년까지만 지원한다.

고등교육에 대한 지원은 정규과정(full-time course), 중간과정(sandwich course), 초기교습과정(initial teacher training), 시간제 과정에 참여한 학생에 대한 수업료 지원이 있다. 이들은 지방교육당국으로부터 수업료 지원을 받는데, 지원액은 소득에 따라 지불했던 수업료의 전부 혹은 일부를 받게 된다. 생활비 지원은 대부(loan), 보조금(grants), 교육기금활용(Access to Learning Fund), 교육보조금(Higher Education Grant, 2004년 이후) 등이 있다.

다. 시사점

영국의 취약계층에 대한 교육지원 정책은 특히, 노동당이 정치적으로 강세를 보였던 90년대 후반부터 사회 저소득층의 지역이나 가족, 학교, 아동들에 대한 지원이 대폭 확대되었다. 그러나 10년 가까이 경과하면서 시스템의 복잡성이 문제가 되고 있는 것 또한 사실이다. 지난 15년간 교육부가 펴낸 정책은 재정분배권을 중앙으로 가져가면서 지방교육청을 무력화시키는 작업을 해왔다. 그러나 실무상에 수많은 학생정보들을 중앙에서

효율적으로 처리할 기술적 방법이 없는 상황에서 다시 교육청에 사업 운영 권한을 양도하게 되었다. 지방교육청에서 각종 사업을 맡게 됨으로써 ‘아동청소년국(Children and Young people)’으로 이름이 바뀌고 ‘교육’에서 ‘아동복지’로 전환되는 계기가 되었다. 교육과 아동 청소년 복지가 교육부를 중심으로 통합되면서 비행정소년, 저소득층 지역, 사회보장제도 테이더 등이 통합되면서 문제아동을 총합적으로 다루는 시스템을 개발할 수 있는 통합성이 강조되었다. 또한 교육청과 구청의 관계에서 한국은 일반행정과 교육행정이 분리되어 있는 반면, 영국은 국민에 대한 교육서비스 책임은 지방정부에 있고, 교육감은 지방정부의 수장이 임명하는 등 교육을 정부에서 제공하는 교육복지의 개념으로 해석하고 있다.

<표 9- 5> 2006년 영국 교육부의 집행예산

	파운드(백만)	원화
정부예산	550,000	1,100조원
교육부예산	72,000	144조원
학교영역 일반예산	26,573	51조 3450억
학교영역 특별예산	2,283	4조 5670억

자료: 2005-6 교육부 연간보고서, teachermet03, teachermet04; 류방관 외 (2007) 인용

5. 일본

가. 교육제도

일본의 교육제도는 초등학교 6학년에서 중학교 3년까지는 의무교육으로, 고등학교 진학률은 95%이상, 전문대를 포함한 대학진학률은 70.5% 정도로 높은 편이다. 다만, 유치원 취학률이 58.4%로 유치원 교육 확대를 위해 노력 중이다. 기본적인 교육과정은 우리나라와 유사하여 초등학교 6

학년, 중등학교 3학년, 고등학교 3학년, 대학 4년으로 구성되어 있다. 고등학교의 경우, 진학을 희망하는 학생을 위한 보통과와 취업을 희망하는 학생을 위한 직업과로 구분된다. 전문학교의 경우는 한국의 전문대학과 유사한 등급의 학교로서 수업연한은 대부분 2년제로 운영되고 있으며, 졸업과 동시에 해당학과의 전문사 자격증을 취득하게 된다. 특이한 점은 단기대학으로, 가정·보건 등 단기간 내 전문분야의 기초지식을 습득하는 것으로서 준학사 학위를 취득하게 되며, 대학으로의 편입이 가능하다. 일본의 많은 여학생들이 단기대학에 진학하고 있는 반면, 남학생들의 경우 일반대학인 국립대학, 공립대학, 사립대학 등 4년제 대학에 진학하고 있는 실정이다.

나. 취약계층을 위한 교육지원정책

일본의 취약집단 교육지원 정책은 유아교육진흥 프로그램, 지역아동교실, 방과 후 아동클럽, SSN(schooling support network) 시스템을 통한 부등교 학생 문제 해결, JSL(Japanese as a second language) 교육과정 통한 이민자 학생 교육과정 등이 있다. 취약집단 지원은 국가, 지방공공단체 차원에서 이루어지고 있는데, 국가는 후생노동성을 중심으로 지원활동과 관련법을 마련하고 지방공공단체는 시와 특별구에 의무적으로 복지사무소를 설치하고 사회복지사, 지적 장애인복지사, 아동복지사, 신체장애자복지사 등을 배치한다. 이 외에 도도부현의 지정도시에 이등상담소를 의무적으로 설치하고 있다. 일본의 교육복지 체계는 후생노동성을 중심으로 각 부처, 중앙과 지방, 정부와 민간 등이 긴밀한 연계체제를 구성하고 있으며, 수혜 대상 취약 계층의 범주가 매우 광범위하다는 점과 지원 방안이 다양하다는 점, 교육복지를 위한 재정구조가 확립되어 있다는 점, 복지체제가 법제화 되어 있다는 점 등을 특징으로 한다.

일본 교육의 취약집단은 1991년 이래 외국인 학생에 대한 조사를 실시하면서 외국인 학생과 장애학생, 부등교 및 중도탈락자 등이 그 대상이 된다. 부등교는 의무교육 단계에서 심리적, 정서적, 신체적, 사회적 요인으로 인해 30일 이상 학생이 등교하지 않는 것을 일컫는 것으로, 중도탈락이나 히키코모리로 이어지고, 노동시장의 프리터(free-arbeiter) 잠재군이 되면서 교육적, 사회적으로 문제가 되고 있다. 현재 그 수는 12만 3천명으로 감소추세이긴 하나 전체의 1.13%를 차지할 정도이다.

취약집단을 위한 교육지원 정책으로는 먼저, 유아교육 지원프로그램을 들 수 있다. 일본은 후생노동성이 지원하고 있는 보육소와 연계해 2005년부터 유아교육진흥프로그램을 실시하고 있는데, 유치원의 교육활동 교육환경의 충실, 유치원을 통한 양육지원, 초등학교와 보육원의 연계를 내용으로 한다. 유치원 교원의 자질 향상을 위한 시책 시행(유치원교사의 자질 향상에 관한 조사연구 협력자 회의), 취약계층의 경제적 부담을 경감하고 교사간의 유치원비 부담 격차 시정을 위해 입원료와 보육료 감면 조치를 시행하며, 2명 이상의 유아가 동시에 취원하는 경우에는 2인 이후에 대해 보조금을 지급하는 등 유치원의 교육활동과 교육환경에 중점을 둔다. 또한 유치원에서의 육아 지원은 유치원을 지역의 유아교육센터로 하여 유치원 상담활동과 육아네트워크를 형성하고, 교육시간 전후의 연장 보육을 통해 유치원 교육을 지원하고 있으며, 초등학교와 보육원의 연계를 통해 취학 전 교육과 초등학교의 연계를 강화하고 유치원과 보육원의 연계를 위해 노력하고 있다.

초등학교 육아 지원의 경우, 방과 후 아동클럽은 맞벌이 세대의 10세 미만 아동을 위해 아동관, 학교의 여유교실, 공민관 등에서 방과 후에 적절한 놀이나 생활의 장을 제공한다. 문무과학성의 '지역아동교실' 추진 사업과의 연계를 통해 초등학교 보호자가 취업 등으로 부재하는 낮 시간에 방과 후의 건강 관리, 안전확보, 정서 안정을 통해 건전한 놀이 환경을 지

원하고 있다. 아동복지법에 의거해 취약집단의 요보호 아동에 대한 보호 활동의 차원에서 전임 지도원을 배치하여 실시하고 있으며, 우리나라의 방과 후 학교와는 달리 기본적으로는 아동, 학생들의 생활 보호를 위한 정책이라 할 수 있다.

2005년 현재 15,184개의 방과 후 아동 클럽이 운영되고 있으며, 이용학생은 654,823명에 이른다. 또한 부등교의 사전예방 및 학교 복귀를 위해 학생의 조기발견, 또한 조기 대응 지원을 위해 학교, 가정, 지역, 관계기관이 연계하고 정부차원에서 문무과학생 뿐 아니라 후생성, 경찰청 등이 협력하는 연계 시스템을 강조한다. 학생 개인에게 적절하게 대응하기 위해 전국 47도도부현에 4개씩 학생지도 종합연계 추진지역을 지정하고 학교, 가정, 지역주민, 기업, 민간단체, 관계기관이 일체가 되어 지역의 부등교 문제에 종합적으로 대처 가능케 하고 있다.

장애학생을 위한 특별지원교육은 기존 분류된 장애 유형에 추가해 LD(learning disabilities), ADHD(Attention-Deficit Hyperactivity Disorder)를 장애로 규정하고 2006년부터 특별지원교육을 시행하고 있다. 특별지원교육이란 장애정도에 따라 특별하게 운영되는 ‘특수교육’의 형태에서 장애학생 개인의 교육적 요구에 부응하여 적절한 교육적 지원을 행하는 교육방식으로의 전환으로서 맹학교, 농학교, 양호 학교 등 장애 중별의 기존의 제도를 학교제도(특별지원학교)로 전환하고, 이를 지역의 초·중학교 교육을 지원하는 특별지원교육센터로 확장하고자 한다. 외국인학생을 위한 학습지원은 일본어를 모국어로 하지 못하는 학생들을 위해 학교교육에서의 JSL교육과정을 제공하는 것으로, 일상적인 회화는 가능하나 학습활동 참가가 어려운 학생들에게 학습능력을 육성하기 위한 것으로서 일본어와 교과 지도를 통합하여 교사가 학생 개별의 특성에 맞게 유연한 커리큘럼을 구성할 수 있도록 지원하는 것이다.

한편 경제적으로 수석이 곤란한 학생을 위해 일본학생지원기구를 통해

장학금 제도가 실시되고 있는데, 무이자 장학금(제1종 장학금)과 유이자 장학금(제2종 장학금), 가계 지지자의 실업 등 긴급하게 장학금을 필요로 하는 학생을 위해 ‘긴급채용장학금제도’를 만들어 무이자 용자의 장학금을 지급하고 있다.

일본의 취약집단을 위한 지원체제는 국가·후생노동성 중심으로 일원화된 행정체제를 갖추고, 교육에 관련된 복지뿐 아니라 사회복지 전반에 걸쳐 지원하고 있는데, 사회 원호국과 노년국, 고용균등 아동가정국 등이 이에 해당된다. 지방공공단체·도도부현에서 지사의 사무부국으로 보건복지부, 민생부, 민생노동부, 생활복지부 등의 사회복지관계 부국 설치와 그 밑으로 사회과, 아동복지과 등을 두고 있다. 도지사 직속 전문 행정기관으로는 복지사무소, 신체장애자 경쟁 상담소, 부인상담소, 아동상담소, 지적장애자 경쟁 상담소 등이 있으며, 일반 시정촌에서는 시정촌장의 사무부국으로 필요한 부서가 설치되고 시와 특별구는 의무적으로 복지사무소를 설치해야 한다.

다. 시사점

일본 교육복지 체제의 가장 큰 특징은 후생노동성을 중심으로 각 부처, 중앙과 지방, 정부와 민간 등이 긴밀한 연계체제를 구성해 통합적으로 실시되고 있다는 것이다. 문무과학생에서는 교육차원에서 취약계층의 교육 복지를 위해 프로그램 등을 개발하고 있으나, 기본적으로 후생노동성을 중심으로 일원화된 행정체제를 갖추고 교육에 관련된 복지뿐 아니라 사회복지 전반에 걸쳐 지원하고 있다. 교육복지 혜택을 받는 취약계층의 범주가 광범위한데, 학업중단 청소년과 장애 학생은 물론, 유아부터 취업자와 고령자에 이르기까지 다양한 프로그램 제공을 통해 생애주기 전반에 걸쳐 취약계층을 지원하고 있다. 지원 방법의 다양화는 후생 노동성(생활부조,

주택부조, 교육부조, 의료부조, 개호부조, 문무과학성(외국인 학생 위한 프로그램 개발, 교육과정 운영의 통합화, 전문 인재 양성 통한 취약계층 지원), 지역 사무소 등의 상담과 방문을 통해 공동체 차원에서 다양한 수요자의 요구에 대응하는 방법으로 취약계층을 지원하고 있다.

일본은 국가 예산의 26.3%에 이르는 액수를 복지를 위해 투자하는 등 복지를 위한 재정구조의 확립에 노력하고 있다. 또한 고령자 개호와 아동 보호, 장애인 지원 등 필요한 경우 법률 신설하거나 개정해 시정촌을 중심으로 복지행정이 계획적이고 신속하게 전개가 가능하도록 복지제도의 법제화에 중점을 두고 있다.

제4절 교육급여 개편방안

교육급여 대상자 선정을 위해 한국보건사회연구원에서 실시한 2004 국민생활실태조사(이현주 외 2005)의 원자료를 분석하고자 한다. 본 자료는 전국표본조사자료로 공교육뿐만 아니라 사교육에 대한 가구별 현황을 간략하게 볼 수 있어, 취약계층의 교육욕구를 측정하는 데 적합하리라 사료된다. 교육부분과 관련하여 국민생활실태조사를 바탕으로 교육부분 잠재수요층을 측정한 연구에서는 가구소득이 최저생계비의 140%에 미치지 못하는 가구를 잠재수요층으로 제시하고 있다(이현주 외 2005:388). 본 연구와 동일한 자료를 사용한 선행 연구의 결과를 기초로, 본 연구에서도 잠재적 교육급여 대상자를 최저생계비의 140%로 규정하고자 한다.

따라서 교육욕구 및 소외현황 비교를 위한 교육급여 대상은 먼저, 기초보장제도의 수급가구와 수급자는 아니지만 가구 소득이 국가가 매년 발표하는 최저생계비에 미치지 못하는 빈곤계층, 가구소득이 최저생계비보다는 많지만 최저생계비의 120%에 미치지 못하는 차상위계층 및 가구소득이 최저생계비의 120% 이상이지만 이의 140% 미만에 이르는 교육복지

수요잠재계층으로 나누어 살펴보고자 한다.

1. 교육급여 대상자 선정

교육복지의 사각지대를 살펴보기 위하여 수급, 빈곤, 차상위, 교육복지수요잠재계층에 대해 교육욕구와 현황을 중심으로 먼저 살펴보고자 한다. 교육에 대한 욕구 및 현황 분석의 신뢰도를 높이기 위해 가구 중에 재학 중인 자녀, 즉 초·중·고에 재학 중인 자녀가 한 명이라도 있는 가구만을 분석대상으로 삼았으며, 그 규모는 총 8,089가구에 이른다.

<표 9- 6> 교육복지 사각지대 현황

	수급	빈곤 계층	차상위 계층	교육복지 수요잠재층	일반	전체
돈이 없어 자녀의 공교육비를 한 달 이상 주지 못한 경우1)	4.53	13.49	9.02	10.53	1.84	3.32
자녀에게 고등학교까지 교육을 시키는 것2)	2.26	1.66	1.22	1.11	0.37	0.58
자녀가 원하는 경우 학원이나 과외를 시키는 것2)	56.98	38.45	31.43	28.25	8.40	13.59
자녀에게 필요한 기본참고서나 도서를 사주는 것2)	27.17	17.56	7.76	9.42	2.26	4.59
전체 문항 평균(0-4)	0.91	0.71	0.49	0.49	0.13	0.22

1) 해당 항목에 대해 그런 경험이 '있다'라고 응답한 가구
2) 해당 항목에 대해 '하고 있지만 현재 여건이 안 되어 못하고 있다'라고 응답한 가구
주: 수급은 조사 당시 기초보장제도의 수급가구에 해당됨을 말하고 빈곤 계층은 가구의 경상소득이 국가에서 발표한 최저생계비에 미치지 못하는 가구를 의미한다. 차상위계층은 가구 소득이 최저생계비보다는 많지만 최저생계비의 120%미만의 가구를, 교육복지 수요잠재층은 가구소득이 최저생계비의 140%미만의 가구를 의미한다. 일반은 그 외 즉 가구소득이 최저생계비의 140%이상에 속하는 가구를 말하며 전체는 총 가구를 의미한다.

교육에 관한 수요 및 욕구에 관한 네 가지 문항 중 공교육과 관련된 문

항은 앞의 2문항으로, “돈이 없어 자녀의 공교육비를 한 달 이상 주지 못한 경우”와 “자녀에게 고등학교까지 교육을 시키는 것”으로 볼 수 있다. 한편, 사교육과 연관된 부분은 “자녀가 원하는 경우 학원이나 과외를 시키는” 문항과 “자녀에게 필요한 기본 참고서나 도서를 사주는 것”으로 볼 수 있다. 표에 제시된 비율은 해당 내용에 대해 그런 경험이 있거나, 혹은 하고 싶지만 현재 여건이 안 되어 못하고 있는 경우를 나타낸 것으로서 각 계층에 따라 차별적인 응답을 보여주고 있다.

전체적으로 공교육의 경우는 계층별 교육의 수요가 상대적으로 적은 반면, 사교육의 경우에는 상당한 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 먼저 “돈이 없어 자녀의 공교육비를 한 달 이상 주지 못한 경우”를 살펴보면, 기초보장제도 수급자의 경우에는 학비와 교과서대 등 교육급여를 통해 지불되고 있는 상황이라 수급자의 경우, 이에 대한 욕구가 상대적으로 다른 계층에 비해 낮게 나타나고 있다. 반면, 빈곤계층, 차상위계층, 교육복지 수요감제층 등이 10%에 가까운 비율로 공교육비를 한 달 이상 주지 못한 경우가 있다고 응답하여 이들 계층에게 공교육비의 부담이 유사하게 나타나고 있음을 알 수 있다. “자녀에게 고등학교까지 교육을 시키는 것”에 대한 욕구는 상당부분 충족되고 있는 것으로 나타나고 있으나, 수급자의 경우는 상대적으로 가장 높게 어려움을 호소하고 있다.

교육급여 수급 대상자 계층 대부분이 가장 높은 욕구를 보이는 것은 학원이나 과외 등 사교육에 대한 욕구이다. 수급자 가구 중 자녀가 있는 가구의 57%가량이 자녀를 학원이나 과외를 시켜주고 싶으나 여건이 되지 못해 못하고 있다고 응답하고 있으며, 교육복지 수요감제층의 1/3가량도 같은 응답을 하고 있어 교육급여 대상자 집단의 사교육에 대한 높은 수요를 알 수 있다. 자녀에게 필요한 기본참고서나 도서를 사주는 것에 대한 욕구는 학원이나 과외를 시키는 것보다는 낮으나 수급자 집단의 경우 1/3가량이 이에 해당되어 열악한 수급자 가구의 자녀교육 여건을 알 수

있다.

전체적으로 교육에 대한 수요는 수급계층에서 가장 많이 나타나고 있으나 차상위계층 혹은 교육복지 수요감제층의 경우, 교육에 대한 욕구는 유사하게 나타나고 있어 현 수급자 중심의 교육급여 확대의 필요성이 제기된다. 이는 교육에 대한 욕구를 전체 0-4까지로 두고 살펴 본 평균에서도 드러나는데, 예상할 수 있는 것처럼 수급자의 경우는 그 평균값이 가장 높게 나타나고 있으며, 차상위계층과 교육복지 수요감제층은 동일한 교육 부문에 대한 욕구를 드러내고 있다. 이는 교육인적자원부의 저소득층 학비지원 사업의 지원대상자인 차상위계층, 혹은 이에 해당되지는 않으나 동일한 욕구를 보여주는 교육복지의 수요감제층의 경우에 교육복지의 사각지대에 속해 있음을 보여주는 것으로서 교육급여 대상자의 경우, 수급자뿐만이 아니라 교육복지 수요감제층까지 그 대상 범위가 확대되어야 할 필요가 있음을 알 수 있다.

2. 교육급여의 내용

가. 교육급여의 범위

기초보장제도 수급자에게 한하여 지급되고 있는 교육급여의 경우에 학비와 교과서대, 학용품비, 부교재비 등 공교육비 중심의 지원이 이루어지고 있다. 그러나 위의 분석에서 살펴본 바와 같이 사교육에 대한 욕구는 전 계층에서 매우 높게 나타나고 있다. 2007년 현재 전체 초·중·고 학생의 77%가 사교육을 받고 있는 상황(통계청 2008)을 고려한다면, 교육급여의 내용은 공교육비를 포함한 교육을 위한 기초교재 및 학용품비의 확보와 더불어 현 우리사회에서 학습지원의 상당한 역할을 담보하고 있는 사교육 기회에 확대 역시 고려되어야 한다. 이는 현 우리사회 교육성위의 상당부분이 공교육과 더불어 사교육에서 이루어지는 부문을 포괄할 수

있는 현실을 보여주는 것으로, 저소득층 자녀의 학습능력 부족과도 직접적으로 연관될 수 있는 부분이다.

그러나 세금으로 충당되는 공적 재원을 바탕으로 사교육을 지원하는 것은 교육복지의 철학과 상충되는 부분이 있다. 따라서 우선적으로 방과 후 학교를 중심으로 지역사회의 자원을 결집하여 저소득층 자녀에게 제반 교육서비스를 집중 지원할 필요가 있다. 이를 위해 농어촌 및 저소득층 방과 후 학교 교육비 지원과 초등학교 방과 후 학교 보육지원의 확대가 고려되어야 한다. 또한 대학생 멘토링 사업 및 중·고생을 위한 공부방 확대 등을 통해 개인별 수업을 통한 저소득층 자녀들의 교육격차 해소를 꾀할 수 있다.

나. 교육급여의 대상

앞서 살펴 본 교육복지의 개념에서, 본고는 교육복지를 “개인의 삶의 질 향상을 위해 교육의 기회균등을 보장함으로써 국민이 인간다운 삶을 누리고 자아실현을 이룰 수 있도록 하는 사회적 지원활동”이라 규정함으로써 개인이 인간다운 삶을 누리기 위한 교육보장에 그 중점을 두었다. 교육급여 또한 교육보장의 한 방편에 해당된다. 현재 취약계층을 위한 교육복지는 해당 대상자 및 사업에 따라 보건복지부와 교육인적자원부 등에서 주도적으로 이루어지고 있다. 보건복지부의 기초보장제도 하의 교육급여제도와 교육인적자원부의 저소득층 교육 불평등 해소를 위한 교육안전망 정책 등이 대표적인 사업이다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 현행 복지제도는 각 소관부처별 대상 선정과 급여 내용이 다르고 교육 및 기타의 지원이 연계되기 어려워 종합적인 교육지원으로서 체계를 갖추고 있지 못한 실정이다. 따라서 교육보장의 한 방편으로의 교육급여는 교육인적자원부의 저소득층 교육안전망

정책과 통합하는 것이 바람직하리라 사료된다. 즉 교육인적자원부에서 실시되고 있는 저소득층 학비지원사업 대상을 수급자를 포함하여, 앞서 제시한 교육복지 수요집계층(가구소득이 최저생계비의 140%미만)까지 확대하는 것이 필요하다. 대상 연령층은 국가의 의무교육 대상자들을 포함한 취학연령층인 고등학교 교육대상자들까지를 교육급여의 중점 실행 대상연령층으로 제시한다.

또한 이제까지 저소득가정에 지원되던 교육급여 제정의 일부를 학교에 지원하는 방안 또한 고려해 보아야 할 것이다. 즉 학교가 방과 후 교실이 나 저소득계층을 위한 특별수업 등 저소득층의 교육성취 향상을 위해 노력할 경우, 이들의 교육기회 보장을 위해 방과 후 교실 강사료 보조 등 교육급여 재정 일부에 대한 학교지원을 고려해 볼 수 있다. 이는 학교의 질 향상을 통한 저소득 계층 학생들뿐만 아니라 이민자 가족 학생 등 일부 문화적 소외 학생들을 포함한 모든 학생들에게 교육기회의 보장 및 학업 성취도의 증가 또한 꾀할 수 있으리라 사료된다.

다. 교육급여 예산 추계

가구소득이 최저생계비의 140%에 해당하는 교육급여 확대 대상 가구의 학생 규모 및 지원예산을 추정해 보면 아래와 같다.

교육급여 통합 방안의 대상인 가구소득이 최저생계비의 140%에 미치지 못하는 가구의 자녀를 중심으로 기초보장제도의 교육급여, 교육인적자원부의 저소득층 자녀지원, 농어촌 교육비지원 사업 등이 포함되는 교육급여 지원 대상은 초등생의 경우에 1,481천명, 중등생의 경우 901천명, 고등학생의 경우 853천명으로 총 대상인원은 약 324만 명에 달한다. 소요 예산은 초등학생의 경우는 현장학급비로 학기당 1만원으로, 수학여행은 5학년 1학기에 한해 61,000원으로 산정하여 현장학습비의 경우 총 247억,

수학여행비의 경우 150억으로 총 397억을 예측할 수 있다. 중등학생의 경우 중학생 부교재비로 31,000원, 학용품비로 42,000원을 책정하여 부교재비는 279억, 학용품비는 378억으로 총 658억의 소요가 예상된다. 고등학생은 고교생 수업료를 인문계 기준 1,048,000원, 교재비는 103,000원, 학용품비는 42,000원으로 산출하여 수업료로 8941억, 교재비로 879억, 학용품비로는 358억의 지분이 예상되어, 저소득층 고교생 자녀 지원을 위해 총 1조원에 가까운 예산이 필요하리라 사료된다.

<표 9- 7> 교육급여 대상 추정치

	단위	초등생	중등생	고등생
최저생계비 120%	%	2.16	1.35	1.16
	명	1,035,288	647,055	555,988
최저생계비 140%	%	3.09	1.88	1.78
	명	1,481,037	901,084	853,154

주) 한국보건사회연구원 국민실태조사(2004년) 자료 추정치

<표 9- 8> 교육급여 예산 추정치

1) 최저생계비 120% (단위: 천)

	현장 학습비	수학 여행비	(부) 교재비	학용품비	수업료	합계
초등학생	17,254,800	10,525,428	-	-	-	27,780,288
중등학생	-	-	20,058,705	23,251,496	-	43,410,201
고등학생	-	-	57,266,764	23,351,496	582,675,424	663,293,684
총 합계						734,484,113

2) 최저생계비 140% (단위: 천)

	현장 학습비	수학 여행비	(부) 교재비	학용품비	수업료	합계
초등학생	24,683,950	15,057,209	-	-	-	39,741,159

중등학생	-	-	27,933,604	37,845,528	-	65,779,132
고등학생	-	-	87,874,862	35,832,468	894,105,392	1,017,812,722
총 합계						1,123,333,013

제 III 부

제도개편에 따른 인프라 구축 및 소요자원 추정

제10장 공공부조제도의 재정 분권화

제11장 전담체계 개편방안

제12장 생계급여제도 개편에 따른 소요자원

제10장 공공부조제도의 재정분권화

제1절 문제제기

공공부조정책의 내용들은 중앙정부가 결정하지만 실제 수급자들에게 최 종적으로 복지서비스를 전달하는 기능들은 지방자치단체가 담당한다. 우 리나라의 복지전달체계에서는 별도의 현장 기구를 설치하지 않고 기초자 치단체가 중앙정부의 일선 행정 기능을 대행하는 것으로 설계되어 있다. 따라서 공공부조 정책에서 합리적인 정부 간 행정 및 재정관계는 중앙정 부가 설계하는 공공부조 정책이 현장에 원활하게 집행되기 위해 중요한 전제 조건이 된다.

민선단체장 체제 출범으로 지자체가 자율적인 조직, 인력 그리고 재정 권한을 행사하고 있지만 복지전달체계에서는 지난 십수년동안 과거의 관 행이 그대로 지속되고 있다. 사회복지 정책과 재정규모가 상대적으로 크 지 않았던 과거에는 지방재정에서 공공부조와 관련된 쟁점들이 부각되지 않았다. 하지만 최근 복지정책이 지속적으로 확대되면서 정부 간 재정관 계에서 적지 않은 갈등 문제가 발생하고 있다. 공공부조서비스의 최종 전 달 단계에서 문제가 발생하면, 중앙정부 차원에서 합리적으로 공공부조제 도를 개편해도 기대만큼 정책효과들이 창출되지 못할 가능성이 크다. 이 에 따라 최근 공공부조를 비롯한 복지분야 보조금 정책에서 지방재정과 의 합리적인 관계 재설정이 필요하다는 주장이 강하게 부각되고 있다.

공공부조를 비롯한 기초적인 사회복지 정책들은 중앙정부의 재정적 역 할과 책임이 절대적으로 중요하다. 차등보조율제도가 시행되기 이전인 2007년까지 기초생활급여제도에서 중앙정부의 실효보조율은 75% 정도였

다.²⁵⁾ 전통적으로 사회복지에 대한 지출은 지방자치단체의 관할구역을 넘 어서는 재정외부성 문제가 있어 지자체가 적극적으로 자체재원을 투입하 지 않기 때문이다. 그러나 중앙정부의 보조율이 높아도 사회복지보조금을 중심으로 지자체의 재량의 여지가 없이 의무적으로 지출해야 하는 보조금 이 최근 몇 년 동안 급증하면서 재정력이 취약한 대도시 자치구를 중심으 로 추가적인 사회복지서비스를 적극적으로 수용하지 않는 복지 기피현상 이 발생하고 있다.

지자체 입장에서선 생계급여와 같이 소수의 취약계층에 집중되는 전여 적 복지서비스 보다는 체육공원이나 도로 등과 같이 일반 주민 다수가 혜택을 받을 수 있는 보편적인 공공서비스에 대한 지출을 선호할 수 있다. 하지만 중앙정부가 일방적으로 결정하는 공공부조정책을 위한 의무적 지 방비 부담 비중이 증대되면서 지자체의 자율적인 결정이라기보다는 외부 환경요인으로 인해 재정우선순위가 바뀌고 있다. 또한 사회복지서비스 부 문 내에서도 지자체의 재량적 지출을 통해 공급되는 사회서비스 공급이 위축될 수 있어 하위부분별 자원배분 왜곡 현상이 우려된다.

다른 한편으로, 중앙정부의 입장에서선 사회적 정의에 따라 기초적인 공공부조서비스들은 지자체의 재정여건에 상관없이 동등하게 수급자들에 게 공급되어야 한다. 하지만 재정력이 취약한 지자체에 거주하는 취약계 층들은 다른 지역과 비교하여 상대적으로 복지서비스 수혜 수준이 현저히 낮을 수 있다. 사회 경제 환경 변화에 따라 지자체의 재정 여건이 다양해 지고 있으며, 사회복지서비스에 대한 수요 역시 지역별로 다양하고 복잡 하게 등장하고 있다. 이에 따라, 국가 최저 수준의 공공부조서비스가 보장 되는 동시에 지역의 다양한 사회서비스 욕구들이 맞춤형으로 충족될 수 있기 위해서는 정부 간 복지재정관계에 대한 체계적인 재검토가 요구되고 있다.

25) 생계급여의 경우 서울특별시시는 50%, 나머지 지자체는 80% 보조율이 적용되었다.

지방자치가 실시된 이후, 지금까지 지방재정 정책에 대한 체계적인 논의는 여전히 미흡하다. 재정자립도와 정부 간 세원배분 구조 등에서 자치 이전의 집권체계를 그대로 유지하고 있다. 지난 노무현 정부에서 지방분권을 국정과제로 설정하고 본격적으로 추진하였지만, 보충성 원칙을 전제로 하는 기초자치단체 중심의 지방사무 및 기능 이양에 집중하였으며, 분권재정 구조를 어떠한 수준으로 설계할 것인지에 대한 체계적인 논의와 실천은 부족하였다.

사회복지분야에서 보조금제도에 대한 설계는 관련 사업 자체의 정치경제적 특성뿐 아니라 중앙정부와 지방정부 간 세입구조의 특성을 동시에 고려해야 한다. 국가별로 다양한 특성이 있어 사회적 합의가 형성되지 않은 가운데, 주요 국가의 특정 측면들만 고려하면 합리적인 대안 설계가 용이하지 않게 된다. 대부분의 재정제도와 마찬가지로 공공부조에서 정부 간 재정분담구조 역시 역사적인 산물이기 때문에 국가별로 다양하게 형성되어 있어, 형식적인 재원배분 구조만으로서 보편적인 특성을 확인하는데 한계가 있다.

아래 표에서 확인할 수 있듯이, 스웨덴이나 독일처럼 조세수입에서 국세의 비중이 높아도 공공부조 예산의 100%를 지자체가 부담하는 반면, 일본은 지방세의 비중이 25.7%로 나타나 상대적으로 높지만 우리나라와 동일한 분담구조를 가지고 있다. 다만, 대체적으로 국세의 비중이 높은 국가는 공공부조에서 중앙정부의 재정부담 비중 역시 높다는 점을 감안하면, 현재 우리나라의 공공부조 정책에서 정부 간 재정분담 비중 구조는 큰 골격에서 특별한 문제가 제기되지는 않는다. 대신 증범위 수준의 정부 간 재정관계의 쟁점들 때문에 현장에서 복지서비스 전달에서 발생하고 있는 미시적인 정부 간 갈등 현상에 주목할 필요가 있다.

<표 10- 1> 주요 국가의 세수구조와 공공부조에 대한 정부간 재정분담 구조

		한국	미국	일본	영국	스웨덴	독일
세 수 구 조 (2003)	국세	62.4	38.8	35.8	75.5	55.0	30.2
	지방세 ¹⁾	18.0	34.9	25.7	4.8	32.7	28.4
	사회보장 기여금	19.5	26.4	38.5	18.5	11.6	40.5
	기타 ²⁾				1.2	0.7	0.9
재정 분담률(%) (1998년)		중앙 80 (50)	지방 20 (50)	중앙 50 (50)	지방 20 (50)	중앙 100 (0)	지방 0 (100)

주 : 1) 연방제 국가의 지방세에서는 주 및 지방정부 비율.
 2) EU 등과 같은 초국가정부(supernational) 세입
 자료 : 이현주, '외국의 정부간 공공부조 재원분담 방식과 그 배경', 한국보건사회연구원, 내부자료.
 이현주, '공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안', 한국보건사회연구원, 2003.
 이현주, '외국의 정부간 공공부조 재원분담 방식과 그 배경', 한국보건사회연구원, 내부자료.
 일본후생성 사이트(<http://www.mhlw.go.jp>) ; OECD(2006), Revenue Statistics.

제2절 기초생활보장급여의 재원구성과 정부간 복지재정관계의 쟁점

1. 현행 기초생활보장급여의 재원구성과 특징

공공부조정책에서 정부 간 재정관계의 쟁점들은 정책결정(중앙정부)과 집행(지방자치단체), 그리고 재원분담(중앙과 지방 공동) 주체에 대한 법률 규정에서 출발한다. 국민기초생활보장법 제20조에 따르면, 재정부담이 수반되는 기초생활급여 수준은 “중앙생활보장위원회”에서 결정하는 데, 동 위원회는 보건복지가족부에 설치되고 위원장을 포함하여 13인 이내의

위원은 보건복지가족부장관이 위촉·지명한다. 기초급여는 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사나 시장·군수·구청장이 수행한다(국민기초생활보장법 제19조). 현재 중앙생활보장위원회에서 지자체의 공식적인 참여는 없으며, 결정된 사항을 집행하는 의무만 부여받고 있다.

기초생활급여와 관련된 재원부담은 중앙정부와 지방자치단체가 공동 부담하는데, 2008년도부터는 지자체의 차등분담 제도를 운용하고 있다. 시·군·구가 행하는 보장업무에 드는 비용은 시·군·구의 재정여건, 사회보장비 지출 등을 고려하여 국가, 시·도 및 시·군·구는 차등 분담한다(국민기초생활보장법 제43조). 즉 국가는 시·군·구 보장비용의 총액 중 40%~90% 사이에서 부담하며, 시·도는 시·군·구 보장비용의 총액에서 국가부담분을 차감한 금액 중 30%~70%를, 시·군·구는 시·군·구 보장비용의 총액 중에서 국가와 시·도가 부담하는 금액을 차감한 금액을 각각 부담한다.

중앙정부는 매년 국민기초생활보장법에 의한 보장비용 중 국가부담예정 합계액을 각각 보조금으로 교부하고, 그 과부족은 정산에 의하여 추가로 교부하거나 반납하게 한다. 또한 시·도는 매년 시·군·구에 대해 국비보조금과 시·도의 부담예정액을 합하여 보조금으로 교부하고 과부족은 정산에 의해 추가 교부 및 반납하게 한다. 이에 따라 세대분리, 전출입, 출생 및 사망 등의 개인별 사유에 따라 지자체의 과부족 정산 관련 행정 업무가 지속적으로 발생하게 된다.

도로 등 SOC시설과 같은 집합적 소비(collective service) 지출이라고 할 수 있는 물리적 투자 예산과 달리, 개인서비스(personal service)인 공공부조 정책에서는 보조금의 지급뿐 아니라 정산과 관련된 재정관리 업무들이 상대적으로 복잡하고 업무량도 많기 때문에 지자체 입장에서는 관련 재원 규모 및 대상자가 증대할 때는 적지 않은 재정관리 부담을 가지게 된다. 지방자치단체의 조례에 의하여 이 법에 의한 급여범위 및 수준을 초과하

여 급여를 실시하는 경우, 그 초과 보장비용은 당해 지방자치단체가 부담하도록 규정하고 있다. 하지만 국가가 정한 기준 미만으로 급여를 제공할 수 있는 근거규정이 없어 지자체는 재정여건에 상관없이 수급자들에 대해 전국에 걸쳐 동일한 수준의 서비스를 제공해야 한다.

2. 지방자치단체의 공공부조 재원 부담에 대한 재정 쟁점 일반

1) 지방재정에서 사회복지분야 국고보조금의 급증

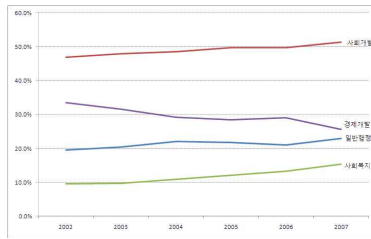
최근 십수년동안 공공부조를 포함한 사회복지 확충은 단위 사업별로 중앙정부의 국비와 지방비를 매칭하는 개별 보조사업 형태로 추진되었다. 지자체 입장에서는 지방교부세와 같은 일반 포괄보조나 지방세를 중심으로 하는 자주재원 확충을 통한 추가적인 재정지원과 담당 행정인력의 증원을 요구하였지만, 새로운 정부 간 재정 및 행정 관계를 설계하는 작업들은 논의 수준 이상을 벗어나지 못하고 전통적인 보조금 중심의 재정지원 관행이 지속되었다.

복지보조사업에서는 지방자치단체가 자율적으로 선택할 수 없는 의무적 부담 규정이 많아 세입 증가율 이상으로 복지지출이 증대되면 지방재정의 세출부문 균형 변화가 불가피하게 전개되고 있다. 사회복지비용(부담)은 상대적인 관점에서 이해해야 한다. 국가와 지방이 성장하면서, 재정수입과 지출이 증대되면서 지자체의 세출이 증대되는 것은 자연스러운 현상이다. 하지만 문제는 개별 지출 부문이 균형을 유지해야 하는데, 지방자치 실시 이후 지난 10여년동안 그렇지 못하였다는 데 있다.

지방자치단체의 일반회계 세출 규모는 순계로 1996년도 45조원에서 2005년도 84조원으로 1.9배 증대되었다. 중앙정부 재정도 비슷하게 증가하여 96년도에 58조에서 2005년에는 135조로 2.3배 증대되었다. 그러나 지방자치단체의 사회보장비는 96년 3조 5천억원에서 2005년도 15조원으로 4.4

배 증가하였다. 지방재정 규모와 비교하면, 2배 이상 높은 증가추세를 보이고 있다.

[그림 10- 1] 지방재정 총예산에서 부문별 점유비중 추이



자료 : 이회봉(2007).

<표 10- 2> 지방재정에서 사회개발 및 사회복지 예산 추이
(단위 : 억원, %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	증가율
합계	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,119,864	6.1%
일반행정	178,688	198,691	218,587	232,220	243,270	256,240	8.0%
사회개발	427,345	468,106	480,976	533,616	575,202	575,321	7.7%
사회복지	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825	15.5%
경제개발	305,121	308,459	289,361	304,789	336,250	288,303	2.6%
총 예산 대비 비율							
일반행정	19.6%	20.4%	22.1%	21.7%	21.1%	22.9%	
사회개발	46.9%	48.0%	48.6%	49.8%	49.8%	51.4%	
사회복지	9.5%	9.7%	10.8%	12.0%	13.3%	15.4%	
경제개발	33.5%	31.6%	29.3%	28.5%	29.1%	25.7%	

주 : 1) 일반회계 및 특별회계 최종예산 순계규모(2007년도는 당초예산)

2) 일반행정 : 일반행정 + 민방위 + 지원 및 기타 경비
자료 : 이회봉(2007).

보건복지부에서 지출하는 생계급여 및 의료보호와 같은 기초생활보장 지출은 1996년에 7천억원에서 2005년도에는 5조 3천억원으로, 무려 7.6배 급증하였다. 2007년도까지 기초생활보장 분야에서 서울은 5대 5, 다른 지방은 8대 2의 비율로 지방비를 부담하였다. 이로 인해 기초생활보장부문에서 지방비 부담도 7.6배가 증가하게 되었다. 좀더 구체적으로 살펴보면, 최근 5년간 지자체의 총예산 규모는 평균 6.1% 증가하였으나, 사회개발 예산은 7.7% 증가하였고 사회복지 예산은 평균 15.5% 증가하였다. 이에 따라 사회복지 예산 비율은 2002년 9.5%에서 2007년 15.4%로 증가한 반면, 지자체의 가용재원²⁶⁾의 증가율은 11.5%로서 상대적으로 낮았다.

<표 10- 3> 사회복지분야 국고보조 규모(2006)
(단위 : 조원)

	합계(A)	기초생활(B)	영유아 보육(C)	(B+C)/A
합계	11.5	7.0	1.8	76.5
국고보조금	7.1	5.3	0.8	85.9
지방비 부담분	4.4	1.7	1.0	61.4

자료 : 윤종진(2007).

지방재정 전체에서 복지분야 국고보조사업 예산의 비율은 2002년 7.7%에서 2007년 12.1%로 매년 지속적으로 증가하고 있다. 최근 5년간 복지분야 국고보조사업 예산은 매년 13.3%씩 증가하였는데, 보조금의 경우 국고보조금은 12.3% 증가하였으나, 지방부담금은 15.5%로 상대적으로 더 많은 비율로 증가하였다. 이는 서울특별시의 보조율이 낮게 설정되어 있기 때문이기도 하다.²⁷⁾

26) 가용재원은 일반재원에서 경직성 지출을 제외한 예산

2) 자치구의 복지재정 부담 급증

2006년 기준으로, 전국 자치구의 재정자립도는 평균 40% 정도이고 서울을 제외한 광역시는 30% 정도이다. 광주광역시도 특히 낮아 22.7%이며, 전국 69개 자치구 가운데 86%인 59개 자치구가 지방세 수입으로 공무원 인건비도 해결하지 못하는 상황이다. 이는 지방재정 수요가 최근 급속히 변하고 있는데, 지방재정 구조는 과거 20여년동안 별다른 변화가 없었기 때문이다.

사회복지비 비율의 급증 효과는 자치단체 유형별로 차별적인데, 최근 자치구의 재정부담이 상대적으로 높아지고 있다. 자치구의 사회복지 예산 비율은 2007년 33.4%(광역시 자치구는 40.3%)로, 시(14.5%)와 군(13.2%)보다 높다. 이러한 추세는 대도시 인구 집중 경향과 맞물려 앞으로도 지속될 것으로 전망되고 있다.²⁸⁾ 대도시 내에서도 소득에 따른 주거지 분화현상이 급진전되어 기초생활수급자와 영유아가 밀집한 일부 광역시의 자치구는 사회복지 관련 예산 비율이 50%를 초과하고 있다(예, 광주 북구 54%, 부산 북구 53.8%).

<표 10- 4> 자치구간 사회복지수요의 편중 예시 (2007)

	노원구	서초구
부담비율(%)	33.2	6.2
기초생보자(비율)	21,977명(3.6%)	2,772명(0.7)
영유아(비율)	6,013명(1.0)	790명(0.2)

자료 : 이노근(2007).

- 27) 예, 영유아보육에서 서울에 대한 보조율은 20%, 다른 지방자치단체는 50%이다.
28) 2007년 기준으로 지자체별로 평균 기초생보 수급자 숫자를 보면, 군 31백명, 시 79백명, 구 83백명으로 자치구가 가장 많다.

지자체 사회복지 예산의 2/3 정도는 국고보조사업이다. 지자체가 자율적으로 보조사업을 선택할 수는 있지만 대부분 지자체는 중앙정부가 설계하는 보조사업들을 그대로 수용하는 것이 관례였다. 자치구의 사회복지관련 국고보조사업 예산의 비율은 2007년 22.7%이며, 시와 군은 각각 9.0%와 8.1%이다. 2007년 예산기준으로, 일부 자치구의 경우는 사회복지 관련 국고보조사업의 예산비율이 40%를 초과하기도 하였다(예, 대구 달서구 45.9%, 광주 북구 44.1%, 부산 북구 42.5%). 이에 따라 지자체의 자체 사업 예산이 지속 감소하여 지방자치단체의 재정자율성이 상당히 약화되고 있다. 자체 사업의 예산의 비중은 2005년 30.5%였는데, 2007년에는 26.6%로 하락하였다. 자치구의 경우는 2004년 24.0%에서 2007년 17.4%로 낮아졌다.

<표 10- 5> 기초자치단체 유형별 사회복지 예산 비율
(단위 : %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
전체(광역+기초)	9.5	9.7	10.8	12.0	13.3	15.4
기초자치단체	10.3	10.4	12.0	13.4	14.6	17.6
시(77)	8.4	8.4	9.7	11.0	12.2	14.5
군(88)	8.0	8.2	9.9	10.3	10.5	13.2
자치구(69)	21.0	20.0	21.9	26.2	29.5	33.4
특별시 자치구(25)	18.3	16.5	17.7	20.8	23.1	25.6
광역시 자치구(44)	23.4	23.3	26.2	31.6	35.4	40.3

주와 자료 : <표 10- 2>와 동일

3) 사회복지분야 의무적 부담 경비의 급증과 재정 누출 구조

지방재정에서 사회복지장비는 지방의 자율적인 선택을 통해 증대되기 보다는 국가의 복지보조금과 지자체의 의무적인 지방비 부담(매칭)을 통해

이루어진 경우가 많았다. 지자체가 자율적으로 지출할 수 있는 지방세는 1996년도 17조원에서 2005년도 35조원으로, 재정규모 증대와 비슷하게 2배 증대한 반면에 사회복지비는 이 보다 훨씬 높은 비율로 증대되면서 지자체의 재정지출 균형이 바뀌게 되었다.

더욱이 최근 10여년동안 의무적 지출경비가 높은 사회복지비가 급증하면서 지방자치단체 입장에서는 재정적으로 자율 선택 여지가 점점 줄어들고 있다. 이에 따라 주민의 참여와 지방의 자율 결정이라는 지방자치의 가치를 실현하기가 점점 힘들어지고 있으며, 사회복지에 비판적인 관점을 가지고 있는 일부 자치단체장 입장에서는 이런 상태에서 지방자치체가 과연 의미가 있는지 의문을 제기하기도 한다. 지자체가 복지지출을 선호하지 않는다는 정서적인 비판 보다는 기존의 지출균형 변화에 따른 지자체의 정치 경제적 부담이 적지 않다는 점이 인정되어야 한다. 즉 사회복지비의 급증으로 인해 지역사회 내의 충분한 공감대가 형성되지 않은 가운데 중앙정부로부터 수직적으로 강요된 재정지출 균형 변화가 발생하게 되었으며, 이에 따라 재정우선순위 전환기에 정부 간 재정 갈등이 발생하는 것은 자연스러운 현상으로 해석할 수 있다.

경제개발에 대한 정부지출에서 지방재정의 부담은 상대적으로 많지 않았다. 고속도로, 항만, 공항, 철도 같은 대규모 투자는 지방비 부담 없이 국가가 직접 사업을 수행하는 경우가 많으며, 지역개발 효과가 있어서 지방비를 부담해도 지방세수기반이 확충되어 지자체 입장에서는 큰 손해를 보지 않았다. 사회개발의 재정적 특성은 이와는 뚜렷이 구분된다. 사람에 대한 투자는 재정적 혹은 지리적 외부효과(혹은 재정누출효과)가 발생하기 때문에 관련 재정수입이 그 지자체로 귀속되는 비중이 높지 않을 수 있다.

과거에는 사회개발 지출이 많지 않았고 적정 수준에서 억제되었던 경향이 있었다. 하지만 사회 경제적 환경 변화와 함께 사회 기반에 대한 투자

로서 적극적인 사회복지 지출의 필요성이 부각되면서 적정 수준의 수요관리지출을 넘어선 전라목표 달성을 위한 획적 투자 접근이 요구되고 있다. 그러나 사회복지 재정의 경제적 특성 상 지출에 따른 관련 재정수입이 자기 지역에 남지 않으면 심각한 재정누출과 재정손해가 발생하게 된다. 사람이 경제활동을 통해 창출하는 세금인 소득세와 부가가치세(소비세)는 모두 중앙정부의 수입원이다. 따라서 지방세수 구조나 재정지원구조가 개편되지 않으면, 이와 같은 재정누출 현상은 지속될 수밖에 없게 된다.

이러한 국면에서 대도시 자치구 재정이 특히 문제가 되는 것은 사회복지비의 최종 지출단위가 대부분 시본청이 아닌 자치구이기 때문이다. 물론 시본청도 사회복지비 지출이 과다한 것은 사실이다. 자치구의 재정기능에서는 도시시설 기반 투자보다는 사회복지 기능이 많고, 현재 지방재정 지출 분담 구조가 그렇게 설계되어 있다. 그러나 보편적인 복지를 위해 사회투자를 늘여야 한다는 사회적 필요성이 강조되고 있다. 이 경우, 차상위나 차차상위 계층의 아동, 노인, 여성, 근로빈곤층에 대한 사회투자 지출도 상당히 증대되어야 한다. 이와 같은 재정지출 증대 부분을 보다 직접적으로 감당해야 하는 것이 “자치구”이기 때문에 자치구 여건은 갈수록 나빠질 가능성이 높다.

3. 2008년도 차등보조율 구조의 쟁점: 자치구에 국한된 일방적 혜택

1) 행자부/기획예산처 지방재정T/F의 차등보조 방안²⁹⁾

지방자치단체의 복지재정 부담이 급증하였지만 보조금 운영의 틀은 기존의 간여적 복지정책의 틀을 그대로 유지하였기 때문에 지방재정구조에 균형 변화가 급속히 진행되었다. 기초자치단체(특히 자치구)에서는 중앙정

29) 2008년도부터 도입되는 차등보조제도에 대한 설명은 윤종진(2007)의 내용을 요약 정리하였다.

부가 일방적으로 계획하는 추가적인 복지서비스에 대해 비판적인 입장을 가지게 되었고, 일선 현장에서 복지업무 자체를 기피하는 부작용도 창출되었다. 이에 따라 행정자치부와 기획예산처는 지방재정T/F를 구성하여 2008년도부터 기초생활보장 및 영유아 보육 등 2개 사업에 대해 차등보조 시행하고, 이후 전체 복지보조금의 76.5%까지 확대한다는 방침을 설정하였다. 차등기준으로 세출예산 기준으로 사회보장비 비율, 재정자주도(전전년도)의 두 가지 지표를 사용하고, 인상보조와 인하보조의 차등보조를 구조를 설계하였다. 사회보장비율은 일반회계 세출 기능별 분류에서 사회보장비의 비중이며, 재정자주도는 일반회계 세입에서 자주재원(지방세와 세외수입)과 교부재원(지방교부세, 재정보전금, 조정교부금)의 비중이다.

<표 10- 6> 차등보조에 따른 기초생활급여의 재원 구조

	현행		개편 안					
	서울	지방	서울			지방		
			인하	유지	인상	인하	유지	인상
중앙	50	80	40	50	60	70	80	90
광역	25	10	18	25	28	9	10	7
기초	25	10	42	25	12	21	10	3

자료 : 윤종진(2007:53).

정부안에 따르면 인상보조율을 적용하는 기초 지자체는 사회보장비 지수 25 이상, 재정자주도 80 미만인 경우로 10%의 보조율을 추가로 더 받는다. 또한 이 경우에는 광역과 기초자치단체 간 분담비율은 현재 5.5에서 7.3으로 광역자치단체가 더 많이 부담하도록 하였다. 반면, 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%의 보조율을 덜 받는 인하보조율을 적용받게 된다. 광역과 기초 간 부담 비율에서도 현행 5.5에서 3.7로 기초자치단체의 부담이 더 증대되었다.

행정자치부에 따르면, 2006년 예산 기준으로 기초생활보장과 영유아 보

육비에서 1,200억원 국고보조가 추가적으로 지출되는 것으로 추산되었다. 광역자치단체의 경우는 대부분 재정부담이 감소하였지만 재정력이 우수한 서울특별시 본청의 부담은 증가되었다. 기초자치단체의 경우는 전국 41개 자치구의 부담이 감소한 반면, 수도권 8개 보통교부세 불교부단체³⁰⁾의 부담은 증가하였다. 구체적인 사례를 보면, 2006년도 예산기준으로 인상보조율을 적용받는 서울특별시 노원구는 70억원 그리고 부산광역시 북구는 26억원의 추가 보조금이 지급되는 것으로 추계되었다.

2) 차등보조 조치에서 제기되는 쟁점

자치단체의 재정여건을 고려하여 기초복지서비스 분야의 보조금에 차등적인 보조율을 적용한다는 정부의 취지는 설득력이 있었지만, 실천방식에 대해 충분한 고려와 공론화 과정을 생략하고 다소 행정편의적인 방식으로 서둘러 제도를 설계하면서 적지 않은 쟁점들을 창출하고 있다.

첫째, 재정여건 지표의 타당성 문제가 있다. 재정자주도는 상대적 지표로서 사후적인 재정분석에서는 유용하지만 사전적인 정책설계를 위한 절대적 지표로 활용하는 데는 한계가 있다. 재정자립도와 마찬가지로 특정 시기에 대규모 국고보조사업이 시행되면 현실의 재정여건은 별다른 변화가 없어도 재정자주도가 대폭 낮아질 가능성이 있기 때문이다. 그러한 사례가 많은 것은 아니지만 논리적으로 재정자주도는 안정적이고 절대적인 정책지표로서 활용하기에는 적합하지 않은 지표이다. 재정자주도 보다는 지자체의 절대적 재정여건을 보다 정확히 반영할 수 있는 객관적인 지표 개발 혹은 선정이 필요하였다.

둘째, 사회복지비 지출 수요 지표의 타당성 역시 쟁점이 된다. 일반회계 세출기능별 분류에 제시되어 있는 사회보장비 항목이 지자체의 재정여건

30) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제10조에서 인하보조율은 보통교부세 불교부단체에 대해서만 적용하도록 규정하고 있음.

을 힘들게 하는 복지비 지출 조건을 객관적으로 설명할 수 있는지 여부가 우선 검증되어야 한다. 사회보장비 지수 역시 상대적이고 임의적인 지표이다. 일반회계 세출 분류 기준 자체가 안정적이지 못하고 지금까지 추세를 고려하면 주기적으로 개편되기 때문에 지금의 지표 선정은 객관성이 검증되지 못한 것이며, 다소 편의적인 선택일 수 있다. 대신 지자체의 선택 여지가 없이 중앙정부의 법률에 따라 의무적으로 부담해야 하는 사회 복지 사업에서 지방비 부담 비중이 타당할 수도 있다.

셋째, 특별 광역시와 도, 그리고 시군과 자치구를 동일 맥락에서 차등화 하면서 지방재정의 다양성을 충분히 고려하지 못하였다. 재정구조에서 광역시와 도, 그리고 도분청과 시군의 관계와 시분청과 자치구의 관계는 세입과 세출에서 재정적 맥락이 다르다. 특히 자치구는 지방세가 3개뿐이며, 주요한 도시개발 기능을 시분청에서 담당하기 때문에 주어진 자치 기능에서 사회복지비 지출이 당연히 높은 비중을 차지하게 된다. 따라서 시군구에 대해 동일한 지수 기준을 적용하는 것은 현실을 고려하지 못하는 행정 편의적인 접근이다. 광역과 기초자치단체 간 분담비율 역시 도와 특별·광역시의 재정구조 차이를 고려하지 않는 가운데 획일적으로 적용하고 있다.

넷째, 기초적인 공공부조정책에서 인하보조율을 적용하는 것이 타당한지 여부에 대한 검토가 필요하다. 인하보조율은 재정여건이 상대적으로 우수한 지자체에 대해 일종의 징벌적인 보조금 추가 부담이라는 성격이 강하기 때문이다. 이러한 조치 역시 지방재정의 다양성을 고려하지 못한 결과이다. 국민기초생활보장법에서 보장하는 기본적인 국가의 의무사항을 실천하기 위한 재원구성에서 인하보조율을 적용하는 것은 중앙정부의 재정책임을 축소시킬 수 있다는 비판이 제기될 수 있다. 중앙정부가 정한 기준에 따라 (세출 측면은 고려하지 않고) 재정 수입 여건이 양호하다는 이유만으로 해당 지자체와의 합의 없이 국가의 법률로 운영되는 공공부조

에서 다른 지자체보다 지방비를 더 많이 부담하도록 수직적으로 강제하는 것은 지방의 재정자치를 훼손시킬 우려가 있는 조치이다. 특히 인하보조율이 적용되는 기초자치단체의 경우는 지방비 부담도 시분청보다 더 높은 70%를 적용하도록 규정하여 부담을 더 가중시켰는데, 기초생활보장의 재정 외부성을 고려하면 이는 합리적이지 못한 조치이다. 이와 같은 재정적인 불이익이 가중되면 해당 지역에 거주하는 취약계층들의 사회적 배제 문제가 악화될 가능성도 있다.

다섯째, 농어촌 지역이 아닌 대도시 자치구에만 유리하게 나타난 시물레이션 결과는 더욱 설득력을 가지기 힘들 수 있다. 대도시 자치구에 대한 1,200억원 국고보조 증가가 보건복지부의 다른 보조사업 축소와 연계되어 있다면 (상대적 관점에서) 제도개편의 결과, 대도시 자치구의 재정지원을 위해 낙후지역의 사회복지 재원이 재배치되었다는 비판이 가능하다. 대도시 지역과 여타 지역 간에 주민 1인당 사회복지서비스의 편차가 어느 정도인지 분석하고, 지역 간 복지편차가 적정 수준에서 유지(향상)될 수 있도록 관련 제도(정책)가 병행될 필요가 있었다.

여섯째, 수도권 지자체의 재정여건 변화를 고려하지 못하고 20년 넘게 서울만 보조율에서 불리하게 차등 받았던 기존의 골격을 유지하고 있다. 1984년도에 제정된 기존보조율 관련 규정이 아직까지도 그대로 존치되면서 수도권 지자체들 간의 복지 보조금에서 형평성 쟁점이 지속되고 있다. 서울특별시는 기초적 복지서비스에서 다른 지자체와는 달리 50%의 보조율이 적용되고 있다. 하지만 재정여건이 비슷하다고 할 수 있는 경기도와 인천은 과거와 동일하게 80%를 보조받았다. 이와 같은 과거의 기존보조율 구조를 그대로 인정하면서 인하와 인상보조를 구간을 설계하였다.

제3절 공공부조 관련 재정분권화 과제

1. 공공부조 관련 정부간 재정관계의 재설계

1) 공공부조와 정부간 재정관계 재설계의 기본 방향

공공부조정책의 재정부담과 관련하여 지자체의 선택 재량 여지를 인정하지 않는 현행 기조를 유지한다면, 원칙적으로 관련 재원은 중앙정부가 전적으로 부담하는 것이 타당하다. 이는 취약계층에 대한 공공부조 기능은 중앙정부가 담당해야 한다는 전제가 설정된 것이다. 이를 추진하기 위해서는 정부 간 관련 재정 기능 분담에 대한 사회적 합의가 선행될 필요가 있으며, 장기적인 정책과제에 해당한다.

그러나 공공부조에서 중앙정부의 비중을 대폭 증대시킬 경우, 한정된 국가 예산 규모를 고려하면 이에 상응하는 수준에서 지자체의 재량 여지가 많은 선택형 사회복지서비스 분야에서는 지자체의 지방비 부담이 대폭 증대되어야 한다. 보조금 비율 구조가 논리적 영역에서 도출되기보다는 역사적인 산물로서 관례로 지속되고 있다는 점을 감안하면 기존의 제도를 전면적으로 대폭 개편하는 것은 현실적으로 용이하지 않으며, 또한 바람직하지 않을 수 있다. 따라서 대부분의 경우와 마찬가지로 보조금을 둘러싼 정부 간 재정관계의 재설계 과정은 중범위 수준에서 차선의 방안을 도출하는 방식으로 추진되는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

2) 공공부조 정책결정과정에 지자체 대표 참여

중앙과 지방자치단체 간의 재정조정에서 자치단체의 의견 반영을 위해 행정자치부(개편, 행정안전부)에 지방비부담심의위원회와 기획예산처

(개편, 기획재정부)에 보조금심의위원회를 운영하고 있으나, 지방자치단체의 다양한 의견이 실질적으로 반영되지 않고 있다. 그리고 광역과 기초자치단체 간에는 재원조정과 관련된 협의체는 아직 구성되어 있지 않다.

일반적인 지방비 부담이 지시되고 있는 현행 공공부조 정책의 운영과정을 개편하여 기초보장급여 수준 결정과정에 지자체가 공식적으로 참여할 필요가 있다. 지자체 입장에서는 중앙정부가 일방적으로 결정하는 공공부조 관련 정책 내용과 수준, 그리고 지방비 부담에 대해 충분히 납득하지 못한 가운데, 복지비 부담 증대에 따른 재정압박을 호소하고 있다. 따라서 중앙생활보장위원회 등과 같은 공공부조의 정책결정과정에 지자체 대표가 공식적으로 참여하여 지자체의 재정여건을 관련 정책에 반영하고 공공부조의 정책 내용과 수준에 충분히 공감할 수 있도록 협력적인 재정 거버넌스를 구축해야 한다.

3) 공공부조 재원의 포괄보조금 전환 검토

공공부조 사업들은 국가가 국민들의 “권리”요구에 대응하는 서비스를 공급하기 때문에 기본적으로 중앙정부의 직접 개입정도가 크다. 따라서 원칙적으로 현행과 같은 개별보조 방식이 바람직할 수 있다. 다만, 공공부조 제도에서 보장하는 수급권자의 개인 권리를 인정하면서도 지자체의 재정관리 효율성을 제고할 수 있는 대안적인 방안으로서 “포괄보조”방식을 검토할 수도 있다.

공공부조 사업들은 지자체를 통해 집행되는 개인별 서비스에 해당하며, 집행과정에서 비효율성과 재정낭비 쟁점들이 제기되고 있어 적절한 대응이 필요하다. 재원의 40%에서 90%(실효보조율은 75% 내외)를 국비로 지원하기 때문에 지자체의 입장에서는 무자격자가 수혜를 받는 부정수급 사례를 사전에 억제해야 한다는 예산절약의 유인이 적어 일종의 도덕적 해

이 현상이 창출될 가능성이 높다. 이러한 상황에서는 공공부조 재원 지출에서 지방자치단체에 관련 재정운영의 재량을 확대하면 효율적인 재정관리 효과를 기대할 수 있다.

또한 기초급여 부문과 같은 개인서비스에서는 대상자들이 주거지를 이동하는 경우가 적지 않다. 이와 관련한 각종 보조금 정산관련 행정업무 때문에 자금배정 시기가 지연되어 복지급여 수급에서 정시성 확보가 곤란하다는 쟁점이 있다. 각종 급여 지원시점 기준으로, 중앙으로부터 국고보조금이 배정되는 시기가 촉박하여 지방에서는 정시배정에 애로를 겪을 수도 있다. 이러한 문제들은 관련 개별 보조금들을 묶어서 이른바 “기초생활급여포괄보조”의 형식으로 포괄보조로 운영하면 정산과 관련된 번잡한 재정관리 업무를 대폭적으로 간소화시킬 수 있다.

다만 국민기초생활급여, 의료급여, 경로연금, 저소득층 아동보육료지원, 만5세아 보육료지원 등과 같은 개인별 복지서비스의 보조 규모는 법정화되어 있기 때문에 수급자의 지리적 이동이나 추가 지정 및 해제에 따라 소요 재원의 과부족현상이 발생할 수 있다. 포괄보조제제에서는 부족한 재원에 대해 연간 1회 혹은 2회 정도의 사후정산을 통해 지자체에 추가 지원하는 방안을 마련해야 한다.

한편, 포괄보조에서 당초 예산 산정은 기존과 동일하며 지방비 부담은 개별 매칭하지 않고 사후적으로 총액 매칭하는 방식을 적용하는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있다. 이를 통해 개별 보조에 따른 번거로운 정산 절차를 간소화할 수 있다. 공공부조가 의무적 지출 경비인 만큼 지자체별로 당초 예산을 초과하는 재정수요는 중앙정부로부터 사후적으로 보전을 받지만, 자체적인 재정 효율성 노력(예, 부정수급 방지와 자활지원을 통한 빈곤 극복)에 의해 절감된 예산은 지자체가 자율적으로 공공부조 분야에 추가 지출할 수 있도록 허용하는 재정인센티브 수단들도 포괄보조 규정 내에서 설계할 수 있다.

이와 같은 방식을 통해 지자체의 복지재정 운영에서 혁신효과를 창출할 수 있다. 하지만 지자체가 수행해야 할 적극적인 수급권자 확인 및 지원 노력이 소홀히 된다면 재량확대에 따른 복지사각지대가 발생할 우려도 있다. 지자체에서는 포괄보조에서 이용할 수 있는 인센티브를 위해 수급자격 판정을 필요 이상으로 엄격하게 운영할 가능성도 있다. 이를 방지하기 위해서는 중앙정부와 지자체 간 성과계약방식을 도입하고, 사후적인 모니터링을 체계적으로 수행하는 방안을 동시에 병행해야 한다.

2. 공공부조 관련 지방비 규모의 보통교부세 기준재정수요 반영 강화

1) 기초적 공공서비스 지원을 위한 보통교부세 성격 강화

공공부조는 국민기초생활 보장을 위한 국가의 의무적 지출경비이기 때문에 지자체의 관련 재정부담 규모가 보다 체계적으로 지방재정조정제도에 반영되어야 한다. 이를 위해 우선적으로 보통교부세 배분 산식에서 사용되는 기준재정수요를 국가가 보장해야 하는 공공서비스 최소수준으로 인식하고, 지역별, 지방자치단체별 적정 기준재정수요에 대한 제정됨이 필요하다.

최근에 행정자치부가 조치를 취한 바와 같이 지방자치단체의 개별적인 요구가 있을 때, 보정수요에서 부분적으로 반영하는 현재의 임시적이고 분절적인 접근 보다는 자치계층별이 아닌, 지역(공간) 특성별로 재정수요를 분리 산정하는 종합적인 거시구조 접근이 필요하다. 무엇보다 중장기적 과제로서, 기준재정수요에 대한 접근방식을 지방공공서비스(혹은 사회 및 지역개발수요) 중심으로 전환할 필요가 있다. 이와 관련하여 중앙-광역-기초자치단체 간의 재정기능배분구조를 전면 개편하고 서비스 기능에 따른 기준재정수요 산정이 이루어져야 한다.

2) 지방정부 세출 기능 추이와 기준재정수요 연계 강화

보통교부세의 기준재정수요는 세출항목별로 과거 3년 평균 재정지출 규모를 고려한 회귀방정식으로 산정된다. 따라서 현행 제도에서도 지방의 재정환경 변화를 반영하는 방식으로 운용될 수 있다. 그러나 최근 사회복지분야 국고보조사업의 종류와 규모가 급증하면서, 이를 효과적으로 시기에 맞게 재정수요에 반영하지 못하였다. 3년 평균지출 수위를 기준으로 산정하기 때문에 시차적으로 재정수요가 늦게 반영되었던 것이다. 이는 제도 자체의 특성에 따른 불가피한 한계일 수도 있다.

2007년도 보통교부세 배분과정에서는 사회복지수요 증가 요인들을 대폭 반영하여 기존의 문제점에 적극적으로 대응하였다. 하지만 제도화된 산식에 따라 배분 결과가 도출되었다기보다는 당시 상황에서 인위적인 계수 조정을 통한 일회성 조치에 그쳤다. 따라서 사회복지분야 국고보조사업들은 의무적으로 지출해야하는 법정 경비라는 점, 그리고 복지사각지대 해소와 복지서비스 향상을 위해 지속적으로 새로운 사업들이 적극적으로 진행되고 있다는 점을 고려하여 지방재정의 지출 수위를 과거 기준으로만 고려하기보다는 미래 재정수요를 앞서 체계적으로 반영할 수 있는 안정화된 산식 보완이 필요하다.

3) 의무적 지출 경비에 대한 기준재정수요 반영 강화

사회복지분야는 지자체의 선택 여지없이 의무적으로 지방비를 부담해야 하는 사업이 많다. 이는 국가가 지역의 재정여건에 상관없이 보편적으로 표준적인 공공서비스를 제공해야 한다는 전제가 설정된 것이다. 따라서 관련 재정수요가 보통교부세의 기준재정수요에 보다 직접적으로 반영될 필요가 있다. 현행 산정 방식에서는 인구와 수급자 수 등과 같은 재정수요를 유발하는 요소들에 대한 간접적인 측정지표를 사용하고 있다. 동 측

정치표에 따라 산정된 재정수요가 실제 의무적인 지방비 부담규모를 어느 정도 반영하고 있는지를 객관적으로 측정하여, 사회복지분야의 기준재정수요 반영 비율을 적정화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

행정안전부에서는 지방재정법 시행령 개정을 통해 '지방비부담심의회를 운영하면서 사회복지관련 지방재정 부담 완화 방안들을 제도적으로 접근한다. 이러한 제도 기구를 통해 사회복지비의 지방비 부담을 지방교부세 제도와 연계하는 방안들을 마련하여 재정조정제도를 간의 유기적인 정책 연계체계를 구축해야 한다.

4) 재정부족분에 대한 조정을 제고

지방교부세의 재원은 내국세의 일정 비율로 고정되어 있기 때문에, 기준재정수요와 기준재정수입의 차액인 재정부족분이 교부세의 재원 총액을 상회하면 각 지자체에 대해 일괄적으로 조정률을 곱하여 총 재원 규모를 맞추는 방식으로 교부된다. 재정부족분에 대한 조정률은 법정교부율을 13.27%에서 15%로 인상하였던 2000년도에는 0.92였지만, 이후에는 예년과 비슷하게 2001년 0.777, 2002년 0.775, 2003년 0.763, 2004년 0.788로 80% 이하 수준이었다. 참여정부에서는 88.4%(2007년)로 대폭 상승하여 과거보다는 조정률이 높아지기는 하였지만, 여전히 지역 입지와 자치단체의 재정여건에 관계없이 균등하게 국가가 보장해야 하는 기본적인 재정수요를 충분히 지원하지 못하고 있다.

기준재정수요는 국가가 표준재정수요로 인정하는 항목인 만큼, 가능한 조정비율을 높일 수 있도록 보통교부세 재원을 지속적으로 확보해야 한다. 현실적인 지방예산 재원배분관행을 고려하면, 재정 조과분에 대해 일률적으로 삭감 조정할 경우에 재정누출효과가 큰 사회복지수요에 대한 재정지출은 다른 부문에 비하여 예산자원 우선순위가 높지 않아 지방의 현

장에서는 더 많이 삭감되는 효과가 발생할 수 있다.

현실 제도상으로 재정부족분 모두를 충당할 수 있을 정도로 충분한 재원을 확보하지 못한다면, 최소한 지리적 정의(territorial justice) 관점에서 재정력이 극단적으로 취약한 예외적인 지자체에 대해서는 산정된 보통교부세의 재정부족분에 대해 조정을 적용 없이 우선 지원하는 방안에 대해 적극적으로 검토할 필요가 있다.

3. 공공부조에서 차등보조를 적용방안의 합리적 재설계

1) 지자체 유형별 분리 접근

국고보조비율을 지자체의 재정여건과 복지재정 수요를 감안하여 차등적으로 지원하기 위해서는 모든 지자체를 동일한 기준에서 나열하기보다는 지자체의 구조적 특성별로 구분하여 분류하고 동일한 집단 내에서 차등비율 구조를 설계하는 전략적인 접근이 필요하다. 최근 십수 년간 전개되었던 사회 경제적 전환기 상황을 고려하면 지역의 재정환경(여건) 다양성은 보다 확대되고 있으며, 동일한 자치단체 유형 간에도 구조적 격차 확대에 따른 계층 분리 현상(예를 들어, 서울시의 자치구와 광역시의 자치구; 수도권외의 군과 다른 지역의 군)도 발생하고 있다. 따라서 모든 자치단체를 표준적인 기준으로 재정관리제도를 적용하는 방안은 현실적인 설득력이 높지 않다.

아래 표를 보면, 군 자치단체는 숫자상으로는 많지만 재정과 인구규모가 전국 10% 미만이다. 자치구의 경우, 숫자는 적지만 인구수가 많고 재정비중은 44%에 불과하다. 재정의 세출 기능구조에서도 특별 광역시와도, 그리고 시 군 구별로 특성이 차별적이다. 따라서 지방자치단체 유형별로 행정 및 재정기능의 다양성을 고려한 차등보조 장치를 설계하는 것이 바람직하다.

<표 10- 7> 지방자치단체 유형별 규모 비교
(단위 : 개, 억원, 천명, %)

	자치단체수		재정규모(2007)		인구수(2007.10)	
	개수	구성비	당초예산	구성비	규모	구성비
시·도·문경	16	6.5	699,785	62.5	-	-
시	75	30.5	260,128	23.2	22,026	44.8
군	86	35.0	111,188	9.9	4,754	9.7
자치구	69	28.0	48,763	4.4	22,414	45.6
합계	246	100.0	1,119,864	100.0	49,194	100.0

자료 : 행정자치부 홈페이지

자치단체 유형별로 구조적인 격차가 있는 상황에서, 표준적인 관점에서 분권재정을 운영하면 재정관리 수준의 하향평준화 혹은 과잉분권의 병리적 현상이 발생할 가능성이 높다. 현실적으로는 낮은 수준의 재정관리 관행이 지속되어 고차 관리 기능이 요구되는 지자체(예, 수도권 대도시 지자체)에 대해서는 행정안전부가 체계적으로 대응하지 못하는 경향도 있다.

노무현 정부에서는 지역균형 개발을 위해 5단계 등급으로 구분한바 있으며, 3년마다 정기적으로 지역낙후도에 따라 신흥력지역을 선정하고 특별재정지원을 실시한바 있다. 하지만 아직은 임의적인 지역구분이며 재정분권의 단위로 이용하는 데는 한계가 있다. 따라서 지방재정에서의 “구조적 다양성과 격차”를 유형화할 수 있는 객관적인 기준을 마련하여 차등적인 재정분권 정책이 추진될 필요가 있다.

2) 기존 실효보조를 유지와 불이익 배제원칙 전제

차등보조율체계를 설계할 때, 기존의 실효보조율은 유지하거나 혹은 확대할 수 있는 총량적인 지방재정의 관점에서 “불이익배제원칙”이 전제되어야 한다.³¹⁾ 차등보조율은 지자체의 재정과 정책여건을 고려하여 동일

사업에 대해 다양한 보조율을 적용하는 것이다. 이러한 조정과정에서 중앙정부가 지원하는 보조금의 총액이 축소되는 부작용이 발생해서는 곤란할 수 있다. 차등보조나 포괄보조와 같이 새로운 이전재정수단을 도입할 때, 재정총량에서 중앙정부의 재정 지원 규모가 기존보다 축소되는 방향으로 설계될 수도 있다.³²⁾ 이러한 현상이 발생하면 제도 자체의 합리성 여부를 떠나 재정분권의 관점에서 정당화되기가 쉽지 않을 수 있다. 따라서 그러한 부작용이 발생하지 않도록 보조금 총량과 개별 지자체에 대한 지방비 부담에 대한 전제가 설계되어야 한다.

3) 광역과 기초자치단체의 재정여건 분리 고려

차등보조를 설계에서는 시도분청과 시군구청의 재정여건을 분리해서 고려해야 한다. 동일한 시도권역 내에 있어도 지역사회의 인구 및 소득계층 구조의 특징이 차별화되어 있어 지방재정에서 복지재정의 비중은 다양하

31) 이는 다른 정책분야와는 달리 사회복지보조사업의 특수한 상황으로 인식된다. 즉 사회복지보조금에서는 서울특별시에 대해서는 예외적으로 보조비율을 낮게 설정한 경우가 많다. 2007년까지 생계급여의 경우 기본보조율은 80%이지만 서울은 50%였다. 이에 따라 특정 보조사업에서 매년 정부가 지원하는 실질적인 보조비율은 서울특별시와 다른 지자체에서의 관련 재정 수요에 따라 달리 계산되었으며, 동상 생계급여의 실효보조율은 75% 내외였다. 현행 차등보조방안들을 설계하면서, 기획예산처에서는 과거의 실효보조율 수준을 유지되는 범위내에서 제도개편을 추진하였다. 이는 중앙정부로서는 추가적인 재정지출을 최소화하겠다는 방침으로 해석된다. 하지만 인허보조율을 장치를 도입하면서 일부 지자체에 대해서는 기존 보다 추가적인 재정부담을 강제하는 이중적인 잣대를 적용하였다.

32) 미국의 레이건행정부 시절에 연방정부 재정적자 감축을 위해 주 및 지방정부에 대한 보조금을 포괄보조로 전환하면서 전체 재원 총량은 축소하였다. 주요 국가의 정부재정 지출에서 사회복지분야의 비중이 절대적으로 높기 때문에 재정총량 축소는 곧 복지보조금 축소를 의미하였다. 이에 따라 중앙정부의 보조금 개혁 조치들은 (현실적으로) 사회복지비 지원 축소를 의미한다는 부정적 인식들이 매우 강하게 학습되어 있다. 우리나라의 경우도 분권교부세 제도에서 이러한 경향이 발생하고 있다. 따라서 사회복지분야의 보조금제도 개편에서는 선의의 의도를 가지고 시작해도 결과와 현상의 인식에서는 많은 차이가 있다는 점을 의미있게 고려해야 한다.

게 분포되어 있다. 따라서 시도분청과 기초자치단체의 여건이 동시에 고려되어야 한다.

대도시 자치구에서 재정력 격차는 최근 보다 확대되고 있다. 부동산개발이 활성화되면서 대도시 내 주거 공간 분화가 가속화되기 때문이다. 이에 따라 저소득층에게 부담 가능한 주택(affordable housing)이 집중적으로 입지되어 있는 특정 공간으로 집중 이주하고, 관련하여 해당 지역에 각종 사회복지시설이 상대적으로 많이 설치된다. 이와 같은 현상들이 누적되면 해당 자치구의 재정누출 현상도 가속화되어, 동일 대도시 행정구역 내에서도 자치구들 간 재정격차는 지속적으로 증대하게 된다. 이는 일시적인 현상이 아닌 구조적 현상이며, 복지수요가 많은 자치구는 시분청의 재정조정기능이 효과적으로 작동하지 않으면 사회복지 재정을 확대할수록 재정적인 손해를 더 많이 입게 되는 불합리한 재정상황이 지속될 수 있다.

기초자치단체별로 국고보조율을 차등화하면, 이를 통해 산정된 보조금은 총액으로 광역자치단체 배분하고 광역자치단체는 해당 관할구역 내 기초자치단체에 대해 자율적으로 광역-기초 간 재정분담 비율을 설정·운영할 수 있도록 하여 보조금 관리에서 효율성과 재정분권을 제고할 수 있다. 따라서 광역과 기초자치단체 간의 지방비 분담비율을 중앙정부가 표준적인 지침으로 제시할 필요성은 높지 않다. 광역과 기초 간의 재원분담 비율 설계는 해당 시도가 자율적으로 결정할 사안으로 광역자치단체의 재정조정기능을 확대할 필요가 있다.

4) 재정여건과 복지수요를 반영하는 차등화 재정지표의 선택

사회복지서비스에 대한 지방비 부담 비율 및 차등비율 구조에서는 공간적 요소(예, 지방재정력)와 인적 요소(예, 복지수요, 수급자 수 등)가 균형

있게 반영되어야 한다. 행정자치부의 지방재정조정제도(지방교부세)는 지역 및 공간적 요소를 중심으로 운용되지만 차등보조에서는 공간요소보다 관련 정책 수요를 직접적으로 반영할 수 있는 변수를 강화할 필요가 있다.

차등화를 위한 변수로 제시된 “재정여건”을 보다 적절히 반영하기 위한 재정지표는 절대적 수준의 재정여건이 측정될 수 있는 안정적인 지표를 이용해야 한다. 재정자립도와 재정력지수의 상관계수는 0.871로 높아, 두 변수 중 하나를 사용해도 특별한 결과의 차이를 보이지는 않을 것으로 예상된다. 하지만 재정력지수와 재정자립도의 경우는 상관계수가 0.514에 불과하여 어느 변수를 사용하는지에 따라 차등비용의 결과가 달라질 수 있다. 따라서 관련 지자체에 대한 보조비용과 보조금액의 차등 정도가 의미 있는 수준에서 적용된다면 객관적인 지표 선정에 보다 신중한 접근이 필요하다.³³⁾

33) 재정력지수와 재정자립도 지표를 둘러싼 지자체간 이해관계는 서울특별시와 인천 및 경기도의 경우에 특히 복잡하게 얽힐 수 있다. 경기도는 농어촌 지역이 있고 상대적으로 많은 정책분야에서 넓은 면적을 관리하기 때문에 중앙 각 부처의 보조금 사업이 많다. 시도본청에 대한 차등보조방안도 고려한다면, 경기도는 도본청의 재정력은 우수하여도 (물론 다른 도본청과는 비교가 안 될 정도로 높지만) 서울특별시와 비교하면 구조적으로 일반재원 비율인 재정자립도는 낮게 측정된다. 하지만 재정력지수에서는 서울특별시 본청과 경기도 본청 모두 1 이상으로 보통교부세 불교부단체에 속할 정도로 재정여건은 우수한 지자체로 분류된다. 따라서 재정력지수를 사용하면 서울특별시와 경기도의 시도본청은 동일 유형에 속하지만 재정자립도에서는 서로 여건이 다른 지자체로 분류될 수 있다. 두 자치단체의 관할구역 내 인구가 전국 인구의 절반을 차지하기 때문에 차등화 산식에 고려되는 지표의 선택은 정책실제에서 지속적인 쟁점으로 제기될 가능성이 많다.

<표 10- 8> 지방재정 및 정책지표간 상관관계

	재정자립도 (2003)	재정자립도 (2003)	재정력지수 (2003)	사회보장비 비율(2005)	고령화율 (2005)
재정자립도	1.000				
재정자립도	0.622*	1.000			
재정력지수	0.514*	0.871*	1.000		
사회보장비 비율	- 0.101	0.215*	0.109	1.000	
고령화율	- 0.280*	- 0.712*	- 0.591*	- 0.526*	1.000

주 : * 유의수준 0.001에서 유의미.

자료 : 행정자치부 재정고.

흔히 재정여건을 분석할 때 사용하는 지표로서 재정자립도, 재정자립도, 재정력지수, 그리고 지역내총생산(GRDP) 등을 고려할 수 있다. 이 가운데 재정자립도는 사후적인 재정여건 분석 지표로서는 의미가 있지만 사전적인 정책설계 지표로서는 한계가 있다는 비판이 많았다. 즉 재정자립도는 상대적 지표이며, 지자체의 지방세나 보조금 확충 노력 여부에 따라 가변적인 지표이다. GRDP는 지자체의 잠재적인 세입 재정역량을 확인할 수 있는 좋은 지표로 평가되고 있다. 하지만 아직까지 객관적인 측정 방법에 대해 논의가 충분히 진전되지 않았기 때문에 정책설계 지표로서는 활용하기 곤란한 현실적인 문제가 있다.

재정자립도는 지자체 일반회계에서 자체수입과 지방교부세의 비율을 나타내는 지표이다. 이는 일반재원비율로 알려져 있으며, 지자체의 실질적인 재정자율성을 확인할 수 있는 지표이다. 하지만 정책설계지표로서는 재정자립도와 마찬가지로 문제를 안고 있기 때문에 지자체와 충분한 의견교류 및 관계 전문가 집단들과의 합리적 논의 등을 통해 동 지표의 선택 여부에 대해 객관적인 검증을 거칠 필요가 있다.

재정력지수는 기준재정수입 대비 기준재정수요의 비율로서, 국가가 인정하는 표준적인 경비를 충당할 수 있는 자체적인 세입역량을 대표하는

절대적 지표라는 점에서 재정여건을 분석할 때 많이 활용된다. 하지만 자치구의 경우에는 보통교부세가 배분되지 않기 때문에 재정력지수가 측정되지 않고 있어 당장 사용할 수 없다는 현실적인 한계가 있다. 행정안전부에서는 2003년도까지 시범적으로 자치구의 재정력지수를 발표하였으나, 대도시 재정수요의 특성에 대한 표준화 작업이 뒷받침되지 못하여 이후 추가적인 지수 산정 작업은 이루어지지 않고 있다. 따라서 동 지표를 사용하기 위해서는 최소한 최근 3년 동안 자치구의 재정력지수를 산정해야 하는 등 시행 초기단계에서의 행정부담이 있다.

한편, 지자체의 복지재정수요를 반영하는 재정지표로서는 형식적인 측면만 고려하면 지방재정연감에서 제공하는 일반회계 세출 기능별 분류에서 보건 및 사회복지비 항목이 적합할 수 있다. 하지만 구체적인 세항 내역들이 복지재정 지출 규모를 제대로 반영하고 있는지는 좀더 깊게 분석해야 한다. 다른 한편으로, 복지지출 수요를 고려할 때 단순히 재정연감에 제시되어 있는 사회복지장비 지수만 반영하기보다는 보조사업별로 재정수요와 연관성이 높은 정책면수(예를 들어, 고령화율, 기초생활보장 수급자 수, 사회복지시설 규모 및 종사자 등)들도 병행하여 고려할 수 있다. 어떠한 요소들이 보다 적절한지 객관적인 검증을 받을 수 있도록 공론화 과정이 필요하다.

다른 한편으로, 2008년부터 시행하고 있는 차등보조방안에서 사용하는 재정자주도지수와 사회복지비 비율은 지자체의 재정여건에 따라 매년 불규칙적으로 변할 가능성이 있다. 주민들의 일상생활 서비스와 밀접히 관련되어 있는 복지분야의 보조율이 연도별로 불안정하게 설정된다면 해당 서비스 수준 역시 불안정하게 운영될 수 있는 가능성이 있다. 따라서 차등보조율을 특정 시점에서 표준화하거나 매년 기준을 달리 설계하기보다는 일정 기간동안(예를 들어, 3년) 고정으로 운영하고 정기적으로 재설정할 수 있도록 운영하는 방안도 검토할 필요가 있다.

5) 합리적인 차등화 구간 설정방안 모색

현행 차등보조율 적용 방안에서 설정되어 있는 차등화 유형은 다소 행정 편의적인 방식으로 설계된 경향이 있어, 객관적인 타당성을 높일 수 있는 대안을 모색할 필요가 있다. 통상적으로 일반행정관리 관행에 따라 차등보조율을 설계한다면, 광역자치단체의 재정 혹은 사회복지 여건을 감안하여 순서에 따라 3~4 등급으로 구분하여 차등화 할 수 있다. 광역자치단체가 16개에 불과하기 때문에 시도별단위로 차등보조율을 설계한다면, 통계적인 기준에 따른 분류의 적용 필요성이 높지 않을 수 있다.

그러나 이러한 방식에서는 상대적 수준과 격차 요소를 반영하지 못하고 순서만 고려하기 때문에 수치에서 근소한 차이에도 등급이 달리 적용되어 상대적으로 불이익을 받는 자치단체에서 이의를 제기할 수 있다. 또한 여러 가지 기준 변수를 합산하여 보조율을 차등화 할 때, 변수의 단위가 다르고 분포에서 동질성을 확보하기 곤란할 경우에는 합리적인 합산 방식을 개발하는 것이 용이하지 않을 수 있다.³⁴⁾

따라서 기준지표에서 차등구간 설정은 절대적 기준(예, 30% 이하 등)으로 설정하기보다는 지자체 평균 대비 편차의 기준으로 상대적인 관점에서 운용하는 것이 합리적일 수 있다.³⁵⁾ 이를 위해 정규분포의 논리를 적용할

34) 지자체별로 차등화 단계를 결정할 때, 관련 측정변수들의 단위가 달라 합산이 불가능할 수 있다. 이러한 경우 행정 편의를 위해서는 변수별로 배분 비중을 별도로 구분하여 개별적으로 차등화 하는 방안도 생각할 수 있다. 예를 들어 전체 배분대상 총액중 50%는 재정여건 지표로 배분하고 나머지 50%는 복지수요지표로 배분하면 지표들 간의 합리적 합산 문제는 발생하지 않는다. 다만, 분야별로 비중 배분 설계가 합리적인 지 여부에 대한 논란이 있을 수 있다.

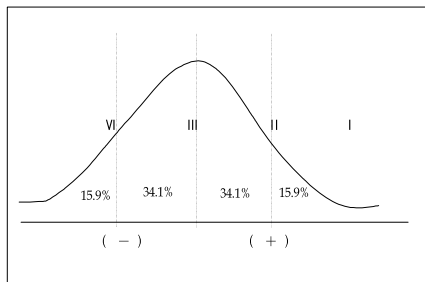
35) 변수의 단위와 분포가 다르면 이를 평균에서 떨어진 정도로 환산하는 표준화 계수(Z Score, $z = \frac{X - \bar{X}}{S}$)를 활용하여 표준화시킬 수 있다. 또한 변수의 값들을 Z 값으로 환산한 일정 수준의 편차를 기준으로 3~4 단계의 차등등급을 설정할 수 있다. 표준화 방식은 표본 숫자가 충분히 크고 정규분포를 가질 때 통계적 의미가 높다.

수 있다. 즉 아래 그림을 보면, 평균에서 1표준편차 이상 떨어진 표본의 비중은 (I) 영역인 15.9%이다(예를 들어, 100개 중 약 16개). 따라서 “-1 표준편차” 이하의 지자체에 대해 인상보조율을 적용하면, 논리상으로는 전국 지자체 중 16%가 혜택을 받는다. 정규분포를 가정한다면, 보조비율을 대폭 상승 조정 받는 지자체를 선정하는 기준을 1 표준편차로 할 것인지, 아니면 좀더 크게 설정한 것인지는 제정여건 등을 고려하여 결정하면 된다.

지표를 통한 특례 지자체 선정 방식은 객관적으로 합의 가능한 지표를 확보하기가 쉽지 않고, 새로운 지표를 개발할 경우에 관련 제정 및 정책 자료가 대표성을 가질 수 있을 정도로, 누적되기에는 상당한 시간이 소요된다. 따라서 지표 방식보다 행정안전부, 보건복지가족부, 그리고 기획재정부들 중심으로 하는 지자체 재정진단기구를 통해 특례 지자체를 선정하고 정기적으로 (예를 들어, 3년 주기) 특례 일몰 규정을 적용하는 방안을 검토할 수 있다. 특례 지정 기준으로는 지자체의 자주재원 확보노력과 잠재세입역량 등과 같은 요소도 포함하여, 도덕적 해이를 최소화할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

따라서 전국의 기초자치단체를 개별적으로 고려하여 차등보조율을 설계할 때 보다 의미가 있는 방식이다.

[그림 10- 2] 정규분포를 이용한 차등화 구간 설정 안



6) 차등화 기준과 추계 결과에 대한 타당성 확보

지자체의 제정여건에 따라 공공부조 관련 국고보조를 차등 지원하는 것은 바람직하지만, 당초 구상한 차등화 방안들이 창출하는 추계의 결과들이 전국 지자체에 충분히 납득될 수 있어야 한다. 일부 특정 지자체에게만 일방적으로 유리하거나 혹은 불리한 결과가 만들어지면 차등화 구조의 합리성이 정당화되지 않을 수 있기 때문이다.

2008년도부터 시행하는 차등보조 방안들은 대도시 자치구에 대해서만 인상보조율이 적용되었다. 추계의 결과만 고려한다면, 전체 지자체를 모두 대상으로 하기보다는 최근 복지재정수요가 급증한 대도시 자치구에 대한 특별재정지원 방안을 별도로 설계하는 것이 합리적일 수 있다.

한편, 차등화에 따라 추가적인 국고부담이 예상될 때에는 관련 재원이 공공부조에 대한 순증인지 혹은 보건복지가족부 내의 재원배분 조정인지

에 대한 고려도 필요하다. 현실적으로 특정 부처의 의무적 재정지출 수요가 증대될 경우, 예산당국에서는 순증 부분을 모두 인정하지 않고 일정 부분은 부처의 예산총액 한도 내에서 자체적인 구조조정 노력을 요구하는 경향이 있다. 만약 자치구에 대한 차등 지원으로 농어촌 사회복지비가 감소된다면, 지리적 경의 관점에서 정당성 논란이 발생할 수 있다. 현재의 차등보조 결과만을 전제로 하면, 국가의 한정된 재원이 상대적으로 재정여건과 재정기반이 양호한 대도시 지역에 더 많이 배분되고 생활여건이 열악한 농어촌의 군지역이 불리하게 되는 상황이 된다. 이는 지역간 재정 불균등을 악화시킬 수 있다는 점에서 논리적 혹은 정서적으로 정당화되기 힘들 수 있다.

4. 자치구의 사회복지재정 부담 적정성에 대한 종합진단 필요

1) 자치구에 대한 복지보조금 특례의 타당성 진단

각종 재정지표를 분석할 때, 최근 대도시 자치구의 재정여건이 열악해진 것은 사실이다. 사회복지자를 위한 재정지출로 국가재정의 우선순위가 전환되는 시점에서 대도시의 재정적 역할이 보다 강조되지만 이에 대한 재정대응을 보조금 특례로 접근하는 방안에 대해서는 좀더 심층적인 논의가 필요하다.

첫째, 기본적으로는 지방자치 실시 이후 세입에서 재정분권화가 전혀 진전되지 않고 있는 현실을 인식할 필요가 있다. (지방소비세와 지방소득세 등과 같이) 국세의 지방세 이양을 통해 지방의 자주재원이 확충되고 지자체 스스로 자체 재원확충을 위해 노력할 수 있게, 세입 재정분권정책을 추진해야 근본적인 재정대응이 가능하다. 추가적인 지방세 확충이 추진된다면 지방세원이 풍부한 대도시 자치단체의 재정확충 효과가 상대적으로 부각될 수 있다.

둘째, 현재와 같이 중앙집권형 지방자치구조를 지속한다면 지방교부세를 통해서 지방의 복지재정수요에 능동적으로 대응할 수 있게 해야 한다. 2007년도 보통교부세에서는 많이 개선되었지만 그동안의 지방교부세 배분과정에서 재정적으로 대응했어야 할 시차를 맞추지 못하였다. 즉 복지재정수요는 매년 급증하는 추세였는데, 지방교부세는 과거 재정수요에 맞추어 배분하였기 때문에 복지정책과 재정지원 간 시차가 발생한 것이다.

셋째, 2007년도부터 도와 시군에 대한 복지재정수요는 지방교부세를 통해 조정 지원하였지만 자치구에 대한 고려는 미흡하였다. 특별·광역시 자치구는 보통교부세 지원 대상이 아니며, 시본청의 지방교부세 산정시 관련 사항이 반영되고, 시본청에서는 조정교부금을 통해 관할구역 내 자치구의 재정력을 균등화하고 있다. 그런데 현재까지 대부분의 경우는 조정교부금제도가 자치구의 재정수요 변화를 제대로 반영하지 못하고 있다. 이는 시본청의 개선 노력이 미흡하였기 때문이다. 중앙정부 차원에서의 자치구에 대한 추가적인 재정지원은 시본청의 조정교부금 제도 개선 이후에도 지속적으로 발생할 경우에 고려해야 할 후순위 정책이다.

따라서 보조금 특례를 통한 복지재정 지원은 국세와 지방세의 조정(국세의 지방세 이전), 시세와 구세의 세목 조정, 지방교부세 개편(보통교부세 총량과 배분방식), 조정교부금(조정교부금 총량 확대와 배분방식) 개편 이후의 마지막 수단으로 고려되어야 할 것이다. 관련 대안들이 동시적으로 고려되면(개편되면), 재정이 취약한 지자체에 대한 과잉 지원 문제가 발생할 가능성도 있다.

넷째, 자치구는 우리나라 지방자치 특성상 주민일상생활과 관련된 사회복지서비스에 주력하도록 설계되어 있다는 사실에 유의할 필요가 있다. 이는 자치구의 재정을 시군과는 달리 접근해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 자치구의 사회복지장비 비율이 높은 것은 제도상 당연한 현상으로 인식할 필요가 있다. 도본청과 시군의 구조는 시본청과 자치구 간의 재정기

능 관계와는 달리 설계되어 있다. 시군은 사회복지뿐 아니라 각종 지역개발사업들도 수행하고 있기 때문에 자치구와 비교하면 시군의 사회복지비 비율은 상대적으로 낮게 나타난다. 이는 재정기능 특성에 따른 것이며, 사회복지비 지출 규모가 적기 때문에 그러한 것은 아닐 수 있다.

2) 차등보조 특례 이후 예상되는 재정 부작용 쟁점: 지자체의 도덕적 해이 우려

복지보조금에서 특례를 인정하기 위해서는 전제조건으로 해당 지자체가 현재 주어진 상황에서 건전하고 효율적인 재정관리를 위해 최선을 다하고 있으며, 특히 복지사업을 적극 수행한다는 사전 진단과 재정분석이 필요하다. 자치구의 재정력이 취약하다고는 하지만 지역개발 관련 사업들에 필요 이상으로 재원의 우선순위가 부여되어 있으며, 사회개발 수요를 의미 있게 고려하지 않는다면 사회복지보조금을 증대시켜도 사회복지서비스의 확대로 이어지지 않을 수 있다. 따라서 특례 지자체로 선정되면 사회복지분야의 예산 운영에 보다 우선순위를 부여한다는 계약조건이 부과될 필요가 있다. 사회복지분야의 담당인력을 확충하고 전문성을 높일 수 있는 지자체의 정책의지와 행정조치가 전제될 필요도 있다.

무엇보다 해당 지자체가 재정관리를 효율적으로 한다는 사실이 객관적으로 입증되어야 한다. 연도 말 과도한 불용액 집행을 하거나, 시민단체로부터 예산낭비에 따른 밀 빠진 독상을 받는 등 방만한 재정운영 비판이 제기되거나, 보조사업의 미집행률이 높아 만성적으로 사업비를 이월하는 문제가 없어야 할 것이다. 이러한 사실을 확인하기 위해 특례 지자체에 대해서는 사전에 감사원으로부터 회계감사를 받는 조건이 부여될 필요가 있다. 또한 인상보조율을 적용받는 특례 지자체로 지정되기 위해서는 자체 세입 확보 노력이 입증되어야 한다. 재산세 과표현실화율이 적정 수준

을 유지해야 하고 체납세 징수실적도 양호해야 하며, 각종 수수료나 벌칙금 등과 같은 세외수입 징수실적도 양호하다는 조건이 필요하다. 그렇지 않을 경우, 자체 세입 확보 노력 없이 중앙정부의 재정지원만 요구하는 도덕적 해이 문제가 발생할 수 있다.

이상의 쟁점들을 고려하면, 자치구 재정은 자치구 단일 주제로 접근하기보다는 대도시 재정의 큰 틀에서 접근해야 한다. 첫째, 자치구와 시본청의 재정기능을 어떻게 분담할 것인지 논의가 우선 필요하며, 여기에 따라서 시본청과 자치구의 세원배분이 논의되어야 한다. 자치구가 자체 재원이 부족해서 하지 못하는 예상 사업을 분석하고, 지역개발이나 중소기업 육성을 위해 투자재원이 부족하다면 자치구가 그것을 하는 것이 바람직한 것인지, 아니면 시본청에서 담당하는 것이 합리적인 것인지 여부를 논의해야 한다. 만약 현재 재정 수요를 감당하지 못한다면, 그것은 시본청의 지방교부세 확충이나 자주재원 확충 정책으로 접근해야 한다.

둘째, 시본청의 조정교부금제도가 합리적으로 설계되어 있는지, 그리고 재원은 충분한지를 분석해야 한다. 일차적으로 자치구의 재정 문제는 시본청이 해결해야 하며, 중앙정부나 행정자치부가 과도하게 개입할 필요성은 적다. 이에 광역자치단체의 재정조정 기능에 대한 종합적인 제검토가 요구된다. 행정기능은 보충성원칙에 따라 기초자치단체 중심으로 운영되어도, 재정지원기능은 재정적인 외부성을 고려할 수 있는 별도의 관점으로 접근되어야 한다.

5. 낙후지역에 대한 지방비 부담 특례 운영

1) 낙후지역에 대해서는 재정수요 중심의 100% 보조율 적용

사회복지서비스 가운데 전국적 차원에서 표준화된 서비스가 공급되어야 하는 경우에는, 재정여건이 취약한 지자체에 대해서는 예외적으로 100%

보조율을 적용할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 관련 개별 법령에서 특정 지역에 대한 100% 보조율 설정 조항을 신설(예를 들어, 초고령화 농촌지역의 사회투자정책 중 ○○○사업의 기준보조율은 100% 적용)하는 방안이 검토되어야 한다.

현행 기준보조율 구조를 살펴보면, 농업정책에서 100% 보조율 적용 사례가 많이 있다. 지리적 정의나 사회적 환경정의(social environmental justice) 관점에서 낙후된 농촌지역에서의 사회복지 재정은 농업정책의 재정지원과 같은 맥락·수준에서 접근할 필요가 있다. 다른 대안으로, 보통교부세에서 조정률을 적용하지 않고 산식에서 산출되는 재정부족분의 100%를 별도로 충당할 수 있도록 조치하는 방안도 동일한 효과를 창출할 수 있다.

100% 보조율이 되면, 지자체의 보조사업 집행과정에서 도덕적 해이와 관련된 비효율성 문제가 발생할 가능성이 높다. 또한 낙후지역에 복지서비스가 과다하게 제공되어 지역 간 수평적 형평성 쟁점도 제기될 수 있다. 하지만 관점을 달리 하면, 추가적인 재정부담이 많지 않은 상황에서 낙후지역에 사회복지서비스가 상대적으로 양호하게 제공되어 지역(인구)사회 구조의 정체 및 침체 문제를 해결할 수 있으면 국가균형발전의 측면에서 바람직한 효과를 창출할 수 있다.

2) 현물을 통한 지방비 부담 인정

현행 국고보조사업의 재원 구성은 [국비-지방비-자부담-수익금-기타] 등으로 구분된다. 따라서 지역에서 자원봉사자를 활용하여 (인건비 관련) 지방비 부담을 대체하고자 해도 “지방비”가 아닌 “자부담이나 기타”항목에 반영된다. 따라서 재정여건이 취약한 일부 지방자치단체에 대해서는 예외적으로 실질적인 비용이 수반되지 않거나, 혹은 상대적으로 낮은 비용으

로 충당 가능한 현물부담(예, 자원봉사)을 지방비 부담분으로 인정하여 상응하는 국고보조금을 배정할 수 있는 방안에 대해서도 적극 검토할 필요가 있다.

지자체의 재량 여지가 많은 사회서비스 사업에서 지방비 부담을 현물로 대체할 수 있도록 유연하게 허용한다면, 현금 부담이 반드시 수반되어야 하는 공공부조 사업에서 지방재정 부담이 상당 정도 완화될 수 있을 것이다. 다만 지자체의 도덕적 해이와 재정 및 행정관리의 쟁점이 발생할 가능성이 많은 등 부작용도 예상할 수 있어, 재정력이 낙후되어 있고 지방비 부담 여력이 매우 낮지만 사회적 환경 정의 차원에서 적정(최소) 수준의 관련 사회투자서비스가 공급될 필요가 있는 지역에 대해서는 한정적으로 허용해야 한다.

6. 지방자치단체 간 재정격차 조정을 통한 복지재정 수요 대응

국가가 인정하는 보통교부세 기준재정수요에서 사회복지비의 비중을 증대시킬 경우, 충분히 고려하지 못하였던 새로운 쟁점이 발생할 가능성이 있다. 사회복지 재정수요는 주로 대도시에서 집중적으로 증대되고 있는데, 이를 고려하면 재정력이 상대적으로 우수한 대도시에 중앙정부의 재정지원이 보다 강화되는 방향으로 제도가 설계될 수 있다.

조기원(2007:18)에 따르면, 2007년도에 보통교부세 기준재정수요에서 사회복지와 문화분야 수요 비중을 36%로 확대한 결과, 사회보장비가 기초수요에서 차지하는 비중이 13%에서 17.9%로 대폭 증대되었다. 여기에서 추가적으로 5%를 더 상향 조정하면, 서울특별시와 보통교부세 교부단체로 전환되면서 도(道)에 대한 보통교부세 교부액이 축소될 수 있다고 분석되었다. 따라서 대도시의 복지재정 확충과 자치단체 간 재정격차 완화 및 형평성 확보라는 두 가지 정책 지향에 상충성이 발생한다. 사회복지

재정 부담의 문제는 전체 지방재정의 문제라기보다는 특정 지자체에 국한된 한정적인 문제일 수 있다. 이에 따라 재정 격차 조정을 통한 복지재정 수요 대응이 오히려 현실적인 정책방안이 될 수 있다.

지난 10여년동안 자치단체 간 재정격차는 기대만큼 축소되지 않았다. 집권형 자치제를 실시하면서도 지자체 간 재정격차 조정에 대해서는 획적, 혹은 적정 수준에서의 사회적 합의 도출과 체계적인 대안들을 설계하지 못하였던 것이다. 지방교부세의 경우, 지자체의 도덕적 해이를 경계하고 재정효율성을 높이기 위해 재정인센티브와 불이익 장치들에 대한 논의와 설계에 많은 비중을 부여하였다. 하지만 다른 한편으로는 복지 재정 수요 변화와 전국 지방자치단체가 균등하게 재정적인 대응이 가능할 수 있게 하는 격차 조정에 대한 의미 있는 논의와 조치는 미흡하였다.

특별시와 광역시 자치구 간 재정격차를 조정하는 조정교부금제도 역시 격차 조정이나 정책지원 기능에 대한 체계적인 대응이 부족하였다. 이에 따라 (특히 대도시 자치구에서) 동일 유형의 복지사업에서 자치단체들 간에 재정지출(공공서비스) 수준에서 현격한 격차가 발생하고 있다.³⁶⁾ 특히 대도시 자치구의 문제는 좀더 신중하게 검토해야 한다. 대도시의 주거공간 분화로 인해 지역경제력의 격차는 점차 구조적으로 커지고 복지재정지출 수요의 양극화와 차별화가 심화되고 있다. 재정누출 효과가 큰 사회복지비를 낙후된 지자체에 전달시키는 것은 바람직하지 않다. 이러한 관점에서 서울특별시의 재산세 공동세원화 방안은 의미 있는 정책개편 수단이

36) 예를 들어, 각급 학교에 지원하는 교육경비 보조금의 경우 노원구는 인구에 비해 하여 서울시 자치구 중에서 가장 많은 95개 초·중·고등학교가 소재하고 있으나 예산부족으로 14억원만 지원하는 반면, 서초구 강남구는 학교 수에 있어 각각 노원구의 절반수준임에도 예산은 2.64배, 5.5배 이상을 지원하고 있다. 2007년도의 경우 학교당 평균 14,747천원을 지원하는 노원구에 비해 서초구는 5.3배(78,723천원), 강남구는 무려 11.1배(163,830천원)나 많은 교육경비를 보조하고 있어 교육경비 보조금이 적은 자치구의 학교는 자연히 학습 분위기가 열악하게 되고 그에 따라 학력편차가 벌어질 수밖에 없는 현실 때문에 학부모라면 당연히 강남지역을 선호하는 이유가 되기도 한다는 주장도 있었다(이노근, 2007:57).

될 수 있다. 또한 자치구 간 재정격차 완화를 위해서는 조정교부금의 제원을 확충하고, 기준재정수요 산정과정에서 사회복지 수요들에 대해서는 현실여건을 보다 적극적으로 반영해야 한다.

특히 자치구의 재정적 실태 여지가 없는 의무적인 법정 부담 경비는 조정교부금에서 100% 교부받을 수 있는 방안도 적극적인 검토가 필요하다. 이러한 조치들은 사회복지정책에서 행정기능과 재정기능의 분리 접근을 시도하는 것이다. 즉 기초 지자체의 재정 부담은 대폭 경감시키고 행정관리와 관련된 복지사업 관리 업무를 위탁 수행하는 성격으로 전환하는 것이다.

제11장 전달체계 개편방안

제1절 문제제기: 전달체계 개편의 필요성

1. 급여체계 개편과 전달체계의 정합성

개별급여체제로 급여체계를 개편하게 된다면 선정 기준이나 각종 유관 제도와의 관계 정리 등 해결하여야 하는 과제가 적지 않다. 급여체계개편과 정합성을 가지는 전달체계를 구상하고 준비하는 것도 중요한 과제 중 하나이다. 급여체계 개편을 논의하는 과정에서 개편으로 전달체계가 복잡하여지지 않을까, 또는 행정부담이 가중되고 이로써 수급자들이나 신청자에게 불편을 주거나, 더 심한 경우에는 급여의 누락이 발생하지 않을까 하는 우려가 있었다. 급여체계의 변화는 기존 전달체계의 적용성에 문제를 유발하게 될 것이라는 우려가 있음을 고려할 때, 당면 전달체계의 개편을 병행하여 모델 간 정합성을 높여야 한다. 하지만 좀 더 면밀하게 고민하여 본다면 기존의 통합급여체계를 전제로 하는 경우에도 전달체계의 문제가 지적될 수 있고 이러한 문제들은 급여체계의 개편 뒤에도 역시 문제로 지적될 가능성이 높아 개편과의 연관성만을 기준으로 관련된 문제들을 구분하기 쉽지 않은 상황이다. 결국 급여체계의 개편으로 유발되는 정합성의 악화 뿐 아니라 기존의 전달체계 문제들이 복합적으로 다뤄지게 되는 데 가능한 한 급여체계와 유관성이 높은 문제를 중심으로 논의를 견지하고 개선방안의 모색은 개별급여체제와 정합성이 높은 구조를 지향하는 것이 되도록 하였다.

본 장에서는 전달체계의 개편 필요성이 과연 어느 부분에서, 얼마나 대

폭적인 수준으로 필요한 것인지를 검토하고 개편이 필요한 부분에 대하여 구조적 개선안과 개별 급여별로 전달체계의 구체적 개선안을 제안하여 보고자 한다. 기존의 개별 전달체계는 이미 각각 상이한 구조를 갖고 있다. 이러한 상황에서 전체적인 구조와 함께 급여별 구조를 개편 전후로 비교하여야 했다.

개별급여체제를 생계급여와 주거, 의료, 교육급여의 분리로 한정하여 그 성격을 전제한 상태에서 전달체계의 정합성을 높이는 방안을 고려할 것임을 밝힌다. 그리고 생계급여수급자는 만약 주거, 의료, 교육급여의 욕구를 가진 경우 당면 해당 급여 수급자로 포함된다. 또한 개편에서 각 급여의 대상 규모는 현재와 비슷한 수준으로 유지되는 것을 전제로 하였다. 즉 생계급여자 및 교육, 주거, 의료급여자의 수가 급격하게 증가하거나 감소하는 변화는 없는 것으로 가정하고 전달체계를 논한다. 급여대상 규모의 변화는 자격기준에 의존하여 결정되는 것이지 개별급여로의 개편으로 좌우되는 것은 아니기 때문이다.

전달체계 개편 안은 전달체계의 구조를 중심으로 논하되 이를 둘러싼 정보기반과 모니터링 체계 등을 함께 아우르는 범위에서 다루어졌다. 급여가 개별화되는 구조에서는 정보기반을 강화하여 이로써 행정 복잡성을 극복하여야 한다는 지적도 있다. 개별급여체제로의 전환이 아니라도 현재 우리나라는 사회정책의 확충기로서 여러 가지 정책이 새로 도입되고 대상 범위를 확대 변경하는 등 각 제도 간 정보교환이 없이는 제도들의 효율적 운영이 어려워지는 상황이다. 관련 정보를 교차 확인하여야 하는 제도에 생계와 주거, 의료, 교육급여 만이 존재하는 것은 아니며 기초보장 및 저소득 주거 지원, 저소득학비 지원, 기타 의료서비스, 노령소득보장, 보육서비스, 사회서비스 등 유관 제도의 수급 이력이 입력, 교차 활용될 수 있는 정보기반이 강화되어야 할 것이다. 따라서 현행 정보기반을 비판적으로 검토하고 새로운 체제에서 필요한 정보기반의 개선 내용을 간략하게라

도 함께 검토하고자 한다. 정보기반에서는 개편으로 수정되어야 하는 구조적 문제, 즉 입력 및 활용 등 정보 흐름과 정보구성 내용- 입력된 변수와 선택지 등으로 구분하여 문제와 개선방향이 약속하고자 한다.

마지막으로 개별급여와 직접 관련된 사안은 아니지만 제도 모니터링 등에 대해서도 간략하게 논의하여 보고자 한다. 위의 두 가지 사안은 급여 체계에 따라 그 필요성이나 내용이 크게 달라지는 것은 아니고 개별급여 체계로의 개편이 이러한 사안에 대하여 새로운 강화를 필요로 하는 계기가 되는 것도 아니다. 하지만 개별급여체계의 전환은 이후 각 급여 대상범위의 변화로 이어질 것으로 전망되기도 하고, 그 변화의 내용은 대상범위의 확대 및 다변화로 요약된다. 개별화된 급여제도에서 대상의 규모가 증가하거나 복잡화되면 필수로 각 제도의 건강성을 보증할 모니터링기제를 강화하여야 한다는 또 다른 측면의 사회적 요구도 강조될 것이기 때문에 이러한 환경에 조응하는 전달체계의 단면으로 모니터링에 대한 검토가 필요하다.

이하의 논의에서 특정 부분은 매우 개괄적인 수준에서 방향성만 언급하게 되는데, 이러한 부분들은 개별급여의 준비과정에서 좀 더 구체적인 안으로 발전되어야 할 것들이다. 전달체계의 각 영역에 너무 많은 쟁점들이 담겨져 있으므로 이 모든 사안은 각 사안별 쟁점의 해결을 필요로 할 것이다. 구체화된 안의 마련을 더 이상 진행, 담아내지 않는 또 다른 이유는, 이러한 쟁점들은 대개 급여체계의 변화보다는 전달체계의 각 영역이 본질적으로 갖고 있던 것으로 개별급여체계로의 개편과 연관되어 논의가 흐려지는 것을 예방하기 위함이기도 하다.

2. 개별급여체계의 의미와 전달체계 개편배경

급여체계를 개별급여체제로 개편하는 것을 전제로 할 때, 전달체계의

개편은 개별급여체계로의 개편 취지를 살리고 행정의 현실성, 그리고 합리성을 높이는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 개별급여체계로의 개편이 갖는 의미를 여러 측면에서 구분하여 볼 수 있겠으나 행정의 측면에서 보자면 각 급여가 유관 사업들과 함께 검토되고 기획됨으로써 전문적으로 체계화되는 기회라는 의미를 갖는다. 따라서 전달체계는 개별급여 체계 하에서 각 급여의 전문성을 강화하는 것이어야 한다. 급여의 성격에 따라 관련 정책과의 전체적인 통일성(전 소득계층의 욕구별 대응을 감안한 제도설계와 전달)을 확보할 수 있도록 하여야 한다. 기초보장제도 수급자라는 이유만으로 유사한 다른 정책들로 분리되어 별도의 서비스 영역으로 분화되는 것은 수급자에 개별 가구 또는 개인의 욕구에 따른 서비스 개별화에도 제한을 두게 할 것이다. 예를 들어 주거의 경우만 하더라도 수급자가 거주하는 지역이나 주거형태 등에 따라 다양한 여러 가지 서비스지원이 고려될 수 있지만 수급자만을 때어 생각한다면 제한된 자원으로 일부의 서비스만을 선택하게 제한하게 될 수 있을 것이다. 지역별 월세와 전세 지원, 공공임대, 그리고 주택개량 등 다양한 저소득층 주거지원의 틀 안에서 적합한 서비스를 제공하는 데 초점을 두어 서비스가 제공될 수 있는 보다 넓은 틀이 더 효과적일 수 있다고 본다.

전달체계 개편의 또 다른 지향은 개별급여로의 전환에서 우려되는 행정의 복잡성을 극복하는 것이어야 한다는 점이다. 전달체계가 최대 단순화, 효율화될 수 있도록 하여야 한다. 전달체계의 개편은 개별화된 급여 제공에서 발생할 가능성이 있는 행정의 복잡성에 대한 적절한 해법을 찾는 과정이 되어야 할 것이다. 자원의 투입을 확충하기 어려운 최근 상황을 고려한다면 선정 등 일부 업무의 중복이나 집중을 방지하여야 하고 전달체계 상 업무 부하를 분산시켜야 할 것이다. 전달체계를 단순화, 효율화하는 방향은 열악한 현재의 전달체계 환경에서 제한적일 수 있지만 향후 개별화된 급여가 선정기준을 다변화, 또는 확대의 방향으로 발전하여 간다면

또는 개별급여로의 개편과 무관하게라도 각종 급여 및 서비스가 확대, 신설되는 상황을 고려한다면 반드시 검토되어야 하는 부분이기도 하다.

끝으로 전달체계 개편을 논함에 있어서 급여체계의 분화 과정을 단계로 설정하고 단계적 전달체계의 개편 안으로 정리하는 것이 바람직하다. 이상적 모델을 제안한다 하어도 단계적으로 해당 모델을 개별급여제도 자체의 개편이나 또는 이와 연관된 전달체계의 개편으로 단기간에 전폭적인 적용을 한다는 것이 불가능할 수 있으며 이상적 구조를 목표로 단계적인 로드맵을 제안하는 것이 보다 현실적일 것으로 판단된다. 따라서 일부의 전달체계 개편에서는 단계적 안을 제시할 수 있다.

제2절 전달체계 구조 개편

1. 급여별 전달체계의 현황과 급여체계 개편 시 문제점

전달체계의 구조를 어떠한 방식으로 개편할 것인가를 다루기 전에 우선 현재의 전달체계가 어떠한 모습인지, 개별급여 체계로 변화됨을 전제로 무엇이 문제가 될지를 살펴보기로 한다. 일부의 문제는 개별급여 전 통합 급여체계에서도 문제로 언급되는 것이라는 점을 미리 밝힌다.

현재 기초보장제도는 통합급여의 형태를 취하고 있으므로 급여별로 전달체계를 정리하여 보는 것이 별 의미가 없다고 생각할 수 있겠으나 이미 전달체계는 급여별로 상당한 수준에서 별개의 다른 경로를 밟기도 하므로 현황을 급여별로 구분하여 이해하는 것도 도움이 될 듯 하다. 현재의 급여전달체계에서 주거와 생계는 유사하다. 하지만 통합급여체계라 하더라도 의료나 교육급여 등은 상당부분 다른 전달체계를 따르고 있다. 이러한 이유에서 일부 설명의 중복이 발생할지라도 급여별 전달체계 현황을 살펴보고록 하겠다. 그리고 이후 개편 안도 급여별 전달체계를 구분 제안하게

될 것이므로 개편안과의 내용 연결을 위해서라도 급여별로 현황을 구분하여 살펴보고자 한다. 전달체계 현황은 저소득층을 대상으로 하는 유관 급여들도 일부 포함하여 비교를 함으로써 전달체계의 개선안을 이해하기 쉽도록 하였다. 전달체계의 개선은 개별급여 시 유관급여의 전달체계와 관련을 가지며 논의되고 설계되어야 한다고 보기 때문이다.

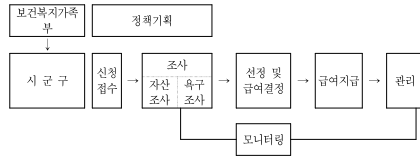
가. 생계급여 전달체계 현황

생계급여는 보건복지가족부가 정책 기획업무를 담당하고 일상적인 집행은 지방자치단체를 활용하여 제공된다. 2006년 이후 공공복지행정이 주민생활지원서비스 체제로 개편되었지만 이러한 골격이 변화된 것은 아니며 기초자치단체 조직 내 업무분담이나 인력배치만이 변화되었다.

2006년 이후 변화된 체계에서 기초보장제도 전달체계는 아래와 같이 분담된다.

- ① 신청접수: 읍·면·동 및 시·군·구(통합조사팀)
- ② 조사: 신규신청은 시·군·구 통합조사팀, 기존 수급자 변경내용 조사는 읍·면·동
- ③ 선정 및 급여결정: 시·군·구 통합조사팀
- ④ 급여지급: 시·군·구 생활보장팀
- ⑤ 관리: 읍·면·동 전달공무원

[그림 11- 1] 생계급여 전달과정



* 시·도 단계는 생략

생계급여만으로 한정하여 본다면 급여체계 변경 시 특별히 수정을 필요로 하는 부분은 없을 듯하다. 개별급여체계에서도 생계급여 신청에서 급여지급, 관리에 이르는 과정은 위와 특별하게 다르지 않을 수 있다. 단지, 현재 체계에서 문제로 지적할 수 있는 점들이 역시 그대로 문제로 지적될 가능성은 있다. 위 과정에서 문제로 지적할 수 있는 것은, 우선 읍면동 복지직의 조사에 대한 부담을 다소 경감하고 조사의 형평성과 신속성을 제고하고자 새로 설치한 통합조사팀의 운영과 관련된다. 조사를 통합조사팀에서 진행하면서 조사의 속도가 조금 빨라지고 지역단위로 수급결정의 형평성이 개선된 것은 사실이지만 조사와 관리가 분리되면서 읍면동에서 관리 대상 수급자에 대한 상세한 정보를 갖기 어려워졌다는 점, 따라서 정확한 사례관리, 민감한 서비스 제공이 과거에 비하여 쉽지 않아졌다. 특히 실사를 병행하여야 하는 각종 제도의 조사업무가 일선 기초지방자치단체 조직의 통합조사팀이나 읍면동사무소 인력의 업무로 부과되면서 이러한 문제는 더욱 심화되고 있다. 또 다른 문제로는 일선 읍면동에서 주민생활 지원서비스 전달체제로 변화한 이후 사례관리나 찾아가는 서비스 등을 위한 여유의 시간을 확보하지 못하여 수급자 관리가 사실상 진행되지 못한

다는 점이다. 최근 보육서비스 등 서비스의 확대와 신설 등이 겹치면서 지방자치단체에서는 업무의 부담이 과거보다 더 가중된다는 지적이 적지 않다. 이러한 상황에서 정보의 부족을 만회할 가능성은 낮아지고 결국 부실한 수급자 사례 관리를 벗어나기 어렵게 된다.

나. 주거급여 전달체계 현황

현재 주거급여는 대체로 생계급여와 유사한 전달체계를 따른다. 생계와 주거급여 모두 보건복지부가 정책 기획 업무를 담당하고 일상적인 집행은 지방자치단체를 활용하여 진행된다. 기초지방자치단체 수준에서 구체적인 전달은 위에서 언급한 생계급여 구조와 유사하다. 단, 주거복지팀을 구성한 일부 기초지방자치단체에서는 급여지급이 주거복지팀(주거복지팀이 구성되지 않은 경우 생활보장팀 내 주거급여담당 또는 담당자)의 업무로 분담된다. 하지만 주거복지팀을 별도로 구성한 지역사회는 그리 많지 않다.

주거급여는 비자가가구를 대상으로 하는 현금급여와 자가를 대상으로 하는 현물급여로 구분된다. 현금급여는 위에서 언급한 바와 같이 생계급여의 제공과 거의 유사한 체계를 따른다. 단, 자가를 대상으로 하는 현물급여는 현물의 제공을 위한 다소 상이한 과정을 덧붙이게 된다. 신청과 접수, 결정은 위 과정과 동일하지만 주거환경 개선을 위한 현물급여 제공에서는 시·군·구에서 관할 지역 내 자활후견기관 내지 자활공동체에 의뢰하여 서비스를 제공하기도 한다. 현재의 주거급여는 그 내용이 단순, 획일적인 것이어서 가구별 적정 급여 및 서비스를 제공하지 못하고 있으며 전달체제도 단순, 획일적 서비스 제공을 전제로 구성되어 있다. 만약 개별 가구, 그 가구가 소재한 지역의 개발성을 고려하여 다양한 지원 중 적절한 급여 또는 서비스를 제공하는 전달체계가 되자면 지금의 전달체계는 필요한 정보 또는 조사, 관리 등의 업무를 수행하기 어려울 것이다. 각종 주거

지원에 대한 접근성도 취약할뿐더러 지원에 대한 정보를 가지고 있다 하여도 급여를 기획하고 결정하기에는 업무량이 만만치 않을 것이기 때문이다.

기초보장제도 주거급여 외 기타 주거복지 서비스 관련 업무를 담당하고 있는 주체는 기초자치단체, 주택공사, 지방개발공사, 비영리민간부문, 금융기관 등으로 제도마다 다채롭다. 제도에 따라서는 지방자치단체의 자체적인 기획 및 예산으로 운영되는 프로그램이나 민간 비영리단체에 의하여 운영되는 프로그램도 있어 프로그램의 성격과 전달체계는 더욱 다양할 수밖에 없다. 중앙정부의 지원프로그램만 하여도 건설지원 프로그램·영구임대주택, 공공임대주택, 국민임대주택, 기성 시가지 임대주택 공급, 재개발이나 재건축에 의한 임대주택 등과 저소득층 집수리사업, 농어촌 주택개발사업 등·과 가구지원 프로그램·저소득영세민 전세자금지원, 근로자 서민주택전세자금융자, 근로자 서민주택 구입자금 융자 등으로 그 종류가 매우 많다. 제도마다 대상 선정 기준도 다양하다. 다가구 매입임대, 전세임대는 수급자, 모부자가정, 장애인 등이 대상이지만 전세자금융자나 기타의 제도는 또 다르다. 전자의 제도는 시군구청장이 임주자를 선정하여 주택공사(지방공사포함)에 통보하고, 주택공사가 제공하지만 다른 기준을 적용하는 제도들의 운영, 전달체계는 이와 다르다. 다양한 주거지원 프로그램들의 구체적인 대상선정 기준은 상이하지만 경제적인 어려움을 겪는 가구들을 주 목적으로 한다는 공통점을 갖는다. 어떤 제도의 경우 기초보장수급자 선정기준과 실질적인 소득 기준의 차이가 거의 없다고 볼 수 있을 정도이다. 하지만 기초보장제도의 주거급여는 대부분의 주거지원프로그램의 전달과 분리되어 별도의 제도로 기획되고 관리된다.

개별급여와 관련하여 주거급여 전달체계에서의 문제를 언급한다면, 우선 저소득층을 대상으로 하는 각종 제도의 설계와 집행에서 분절이 있어 전체 소득계층이나 또는 공통적 표적인 저소득계층의 주거상태를 일목요

연하게 고려하는 정책설계가 어려울 수 있다는 점이다. 주거지원의 상당부분을 담당하는 국토해양부의 경우 현재의 전달체계에서는 지원 대상 저소득층에서 수급자는 일단 배제하는 경향이 나타날 소지가 크다. 또한 공공주택의 건설이나 분배 등에서도 전체적 고려가 제한될 수 있을 것이다. 하지만 이러한 제도 설계와 집행의 분절에도 불구하고 대상자 선정에서는 시군구의 협조를 요정하는 사례가 적지 않아서 일선 기초자치단체의 업무 부담은 여전히 크다. 관건은 저소득층 주거지원을 위한 전달체계가 보다 전문화, 단순화되고 선정 등의 업무가 가중되지 않도록 하여야 한다.

주거급여가 독립되고 소관부처가 여타의 저소득층 주거지원을 담당하는 부처로 변화된다면 주거지원의 설계를 보다 합리적으로 체계화할 수 있겠다. 이 경우에도 선정 기준에서 일선 시군구의 사실확인³⁷⁾을 전제로 한다면 기초자치단체의 업무 부담을 크게 감소하지 않을 수 있다. 해법은 생계급여 수급자에 대해서는 당연 여타 급여의 지원대상으로 포함하되 그 대상 선정을 각 소관부처가 보다 간소화할 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 물론 이러한 과정에서 정보의 공유가 어느 정도로 가능할 것인가에 대한 고민, 정보 공유가 원활하게 이루어지도록 인프라를 개선하는 노력이 반드시 병행하여야만 행정의 간소화와 수급자의 편의성, 수급과정에서 우려되는 누락방지나 연계강화가 이루어질 것이며 소기의 시너지 효과를 기대하여 볼 수 있을 것이다.

37) 사실확인이란 수급자 선정에서 전산 자료 및 제출된 서류 검토 외 실제 가구를 방문하고 면담하는 등의 방법을 통하여 수급자 선정에 필요한 재산이나 소득 관련 자료를 수집, 확인하는 과정을 의미한다.

<표 11- 1> 주거복지 프로그램 전달체계 현황

구분		정책결정	신청	심사·추천	최종결정·실행
주거지원	영구임대주택	국토해양부	지자체	자치구	대한주택공사/지방공사
	공공 및 국민임대주택	국토해양부	대한주택공사/지방공사/민간업체	대한주택공사/지방공사	대한주택공사/지방공사
	기존주택배임임대	국토해양부	지자체	지자체	대한주택공사/지방공사
	기존주택전세임대	국토해양부	지자체	지자체	대한주택공사/지방공사
	맞춤형 임대주택	국토해양부	지자체	지자체	대한주택공사/지방공사
주거비지원	소년소녀가정및교통유치부	국토해양부	지자체/교통안전공단	지자체/교통안전공단	대한주택공사/지방공사/해당 은행
	가정전세주택지원	국토해양부	지자체	지자체	대한주택공사/지방공사
	주거급여(현금)	보건복지부	지자체	동사무소	동사무소
주택개량지원	저소득영세민전세자금융자	국토해양부	지자체	자치구	해당 은행
	근로자·서민전세자금융자	국토해양부	해당 은행	해당 은행	해당 은행
	주거급여(현물)	보건복지부	지자체	동사무소	동사무소/지하후견기관 및 민간기관
주거환경개선자금융자	주거환경개선자금융자	국토해양부	지자체	지자체	해당은행
	농어촌주택개량자금융자	행정자치부	지자체	지자체	해당은행

참조: 강영희·박은철(2005), 「가구특성별 주거복지정책 연계체계 구축방안 연구」, 서울시경제발전연구원.

다. 의료급여 전달체계 현황

수급자를 대상으로 하는 의료급여 전달체계는 생계급여 수급자 선정과 동일한 선정과정을 거치고 수급자로 선정되면 기초지방자치단체에서 자격

증을 발급한다. 수급자들은 자격증을 발급받은 후 의료기관의 치료를 받게 되며 치료를 받아 발생한 비용에 대해서는 지방자치단체를 거쳐 심의, 지급하게 된다. 의료급여의 적정 급여를 관리하기 위하여 시군구 단위로 의료급여관리사를 배치, 활용하고 있다. 의료급여관리사들은 의료급여 과다 이용 또는 부정수급이 발생할 수 있는 수급자를 중심으로 이들의 의료급여 이용에 대한 조사 등을 실시한다. 하지만 실제 의료급여관리사들의 모니터링 기능은 여타의 행정 업무 지원 등으로 충분하게 진행되지 못한다는 비판을 받고 있다. 해당 인력의 배치 전과 비교하여 부분적으로는 수급자의 과잉급여 등을 견제하는 기능을 하고 일부 성과를 내고 있지만 여전히 그 성과의 수준은 충분하지 않다는 것이다. 의료급여관리사들은 사회복지사도 있지만 대개 간호사들인데, 실제 이들의 활동은 심평원의 자료, 그리고 보건소의 방문이나 전문적 의견이 필요로 하는 것이어서 이들과의 유기적 협력이 중요하다. 그러나 보건소와의 협력은 활발하지 못하여 보건소와 의료급여관리사의 역할 중복이나 협력 부족으로 인한 성과 제한 또한 함께 문제로 지적되기도 한다.

참고로 의료급여 외 기타 의료지원은 대체로 보건소를 일선 기관으로 하여 전달된다. 보건소에서 담당하는 저소득층 대상 사업(각종 의료비 지원 사업)의 예로 방문건강관리, 간병비 간병인 지원, 저소득층 성인건강지원, 노인복지 보철지원, 백내장 수술, 미숙아 이상아 의료비지원, 산모신생아도우미지원, 치매상담 등이 있는데, 위의 사업들은 대상 선정 방식에 따라 전달체계가 다소 상이하다. 건강보험등급 등 건강보험자료 만으로 대상을 선정하는 사업들은 대개 보건소의 선정과 서비스 제공으로 마무리되지만 수급자 선정과 유사하게 사실확인용 거쳐 대상을 선정하여야 하는 사업은 기초자치단체 관리부서의 수급자 선정 협조를 구하게 된다. 즉, 이 경우³⁸⁾ 등록신청(보건소) → 생활실태조사 의뢰(거주지 동사무소) 또는 시

38) 방문건강관리의 대상은 수급자와 저소득계층으로 그 선정기준은 기초보장제도 수

군구의 통합조사업 → 의료비 지원(보건소)의 과정을 거친다. 하지만 최근 의료분야의 저소득층 대상 서비스제공은 그 대상 선정과정에서 건강보험 납부자료를 주로 이용하는 경향을 보이고 있다.

건강보험자료를 필요로 하는 경우 신청자는 건강보험공단에서 발급하는 보험납부 증명을 보건소로 제출하여야 한다. 현재 보건소에서는 온라인 행정전산망으로 건강보험자료를 확인할 수 없는 경우가 적지 않기 때문이다. 기초지자체라는 공공조직 소속이지만 이러한 정보 공유 체계가 갖추어져 있지 않으며 당연 주민의 행정불편과 수급자 관리의 어려움을 초래하는 상황에 있다. 건강보험자료 외 소득 및 자산의 실사가 필요한 경우에도 전산망의 취약함이 원인이 되어 기초지자체의 업무부담을 가중하는 경향이 있다. 예를 들어 회귀난치성질환자 지원은 신청이 오면, 구청으로 신청을 위하여 필요한 자료의 조사를 공문으로 의뢰하게 된다.

각종 의료 지원서비스의 대상자로 선정이 되면 보건소에서는 그 명단을 질병관리본부 또는 공단으로 제출(사업에 따라 다소 상이)하고 공단에서는 보건소로 지원을 하게 된다. 보건소는 공단에 예치한 채원으로 대상자에게 의료비를 지원하거나, 병원으로 지급해왔다. 올 4월부터는 공단에서 병원으로 지원비를 바로 보내는 방식으로 변화가 있을 예정이다. 병원은 발급된 증(회귀난치성질환자 대상 등)을 가지고 오는 환자를 진료하고 이를 기초로 공단에 비용을 청구하여 받는 구조가 되는 것이다. 수급자 입장에서 보면 병원에서 감면받는 방식으로 변화되는 것이다. 건강보험의 이용자의 경우 병원에서 진료를 받고 난 후 그 진료비에 대해서 심사평가원의 심사, 건보공단의 진료비 지급, 그리고 건보공단의 모니터링의 업무로 전달체계가 구성된다. 심평원의 경우 주로 제공자 모니터링의 역할을

급자 선정기준과 유사하다. 소아·아동, 알환자 의료비 지원의 대상선정 기준도 “악성신생물(C00~C97), 상피내의 신생물(D00~D09), 행동양식 및 미상의 신생물(D37~D48) 중 15종 질환자 중 의료급여1종,2종수급자, 건강보험가입자로서 소득·재산 기준을 동시에 만족하는 자”로 사실확인을 필요로 하는 유사성을 지닌다.

수행하고 있는데 의료기관에서 진료 후 청구된 진료비의 적정성을 심사하고 진료가 적정하게 이루어졌는지를 평가한다. 심사평가원의 이 같은 기능은 주로 공급자 모니터링으로 국한되는 것으로 수요자 모니터링은 건강보험공단에서 별도의 부서를 구성하고 수행한다.

의료급여 전달체계를 보아도 저소득층 의료지원이 기초지방자치단체의 주민생활지원업무 담당부서와 보건소로 이분되어 있고, 보건소의 경우 온라인 전산망 활용에서 배제되어 각종 제도 대상자 선정과정에서 신청자에게 번거로운 과정을 요구하거나 지자체로 협조를 구하여야 하는 상황에 있다. 의료지원서비스의 종류와 대상이 증가하고 있으며 이러한 서비스들은 보다 종합적으로 운영, 관리되는 것이 효율적이고 효과적인 것이라 판단된다. 또한 정보 인프라의 미흡함과 의료지원서비스의 분절을 극복하는 새로운 체계가 필요한 상황이다.

라. 교육급여 전달체계 현황

기초보장제도 수급자에 대한 교육급여의 전달과정은 보건복지부, 광역 및 기초지방자치단체의 참여로 구성된다. 그러나 기초보장제도 교육급여에 포함되지 않은 학교운영지원비는 교육과학부의 사업으로 지방교육청을 통하여 지급된다. 수급자의 수급 신청에서 수급자 선정까지의 과정은 앞에서 언급한 수급자 선정과정과 동일하다. 수급자 선정이후 교육급여 중 학비지원은 기초지방자치단체가 수급자 계좌로 입금한다. 지급과정에서 지방자치단체는 수급자 자녀의 재학여부를 확인하기 위하여 해당 학교로 재학의뢰를 하게 된다. 학교에서 수급자 여부를 알게 되는 경우 휴식이나 인이라는 부작용이 있을까 우려하여 수급자 계좌로 학비를 입금하는 방식을 취하고 있지만 지방자치단체에서 학교로 재학여부를 확인하는 협력을 요청하면서 해당 학교들은 수급자 여부를 확인하게 되기도 한다. 간혹 입

금원 학비를 해당 학교로 납입하지 않을 것으로 의심되는 위험군의 수급자에게는 영수증을 제출할 것을 요구하기도 하지만 일반적인 것은 아니다. 이 과정은 학비지원에만 해당된다.

학교로 지불되는 학교운영지원비는 보건복지부 소관사항이 아니고 교육과 학부 소관사업으로 위에서 설명한 과정과 조금 다른 절차를 거치게 된다. 지방교육청을 통하여 수행하는 ‘학비감면 및 저소득층 중·고생자녀 학비지원’사업의 경우 저소득층 고등학생 자녀에게는 수업료 감면을, 국민기초생활보장수급권자, 「모자복지법」에 의한 모·부자가정 자녀, 보장시설수급권자 중·고생에게는 학교운영지원비를 지원하는 사업이다. 이 사업은 지방교육청이 담당하고 지방정부 조례에 근거한다. 대체로 예산의 범위 내(감면포함)에서 지원하며 대상자 선정에서는 건강보험료(지역 및 직장)를 우선 고려하고 있다.

지방교육청은 수급자 외 저소득층에게 학비만을 지원하고 학교운영지원비는 지급하지 않는다. 단, 수급자와 모부자 등에 한하여 학교운영지원비를 지원하며 그 금액은 해당학교로 직접 지급한다. 학교운영지원비 지원 대상은 각 학교에서 수급자 여부를 확인하여 해당 학생의 수를 지방교육청으로 보고하도록 되어 있는데 각 학교는 학생들에게 가정통신문을 통하여 해당 학생인지, 그 증명을 제출할 것을 요청하기도 하고 일부 학교는 재학의뢰 과정에서 확인된 사항을 기초로 수급자 자녀의 수를 파악, 교육청으로 보고하기도 한다.

참고로 지방교육청의 저소득층 학비지원은 역시 해당학교 단위로 학생들에게 신청서를 제출할 것을 가정통신문으로 알리고 취합한 후 담임교사 추천서에 의거, 각급 학교 “학생복지심사위원회”에서 최종 선정하게 된다. 학비지원대상의 수가 지방교육청으로 보고되면 지방교육청은 학비를 지급하는 것이 아니라 해당 학생의 수만큼 학비를 감면하여 준다. 저소득층 학비지원의 기준은 건강보험 등급 자료를 주로 사용하는 데 그 기준은 대

개 월 납부액 25,000원에서 35,000원 이하로 적용된다. 많은 지방교육청에서 건강보험자료를 직장파 지역으로 구분하여 지역가입자의 기준을 보다 관대하게 적용하고 있다. 어찌되었건 저소득층 학비 지원의 기준을 그대로 적용한다 하여도 현재 수급자의 대부분은 포괄될 수 있는 수준이다.

기초지방자치단체는 수급자의 학비를 그리고 지방교육청은 수급자의 학교운영지원비와 기타 저소득층의 학비를 지원하는 체계를 종합적으로 살펴보면, 거의 유사한 계층을 대상으로 하지만 학비지원과정이 구분되고 있고 급여 관리 주체 간 정보의 의뢰 및 확인보다는 학교를 중심으로 대상자가 직접 기준에 부합한다는 사실을 증명하는 데 필요한 각종 서류를 제출하도록 하고 있음을 알 수 있다. 결국 이 과정에서 수급자 여부를 학교가 확인하게 됨으로써 수급자 낙인을 피하고자 하는 기초지자체의 조심스러움도 성과를 얻기 힘들고 수급자는 학교운영지원비를 받기 위하여 수급자 증명을 제출하여야 하는 번거로움을 경험하게 된다. 좀 더 확대하여 본다면 저소득 학생에 대한 제반 서비스, 예를 들면 방과 후 학교의 이용이나 또는 학습지원 서비스 등의 경우 중앙의 소관부처가 다르고 일선에서 이 대상을 선정하는 과정이 분리됨으로써 계속 반복적으로 선정을 위한 별도의 과정을 진행하여야 하는 불편함이 누적되는 양상도 주목할 필요가 있다.

<표 11- 2> 부처별 중·고생 학비지원사업 비교

소관부처	도교육청	보건복지부	농림부
사업명	저소득층 중·고생 자녀 학비 지원	국민기초생활수급권자 및 모·부자 가정자녀 교육급여	농어업인 자녀 학자금 지원
담당부서	도교육청 재무과 (중·고등학교)	도청 사회복지과 (읍·면·동)	도청 농업정책과 (농업기술센터, 읍·면·동)
지원대상	중·고생	고등학생	고등학생
지원유형	저소득층·수업료 지원 보건복지부 지원대상 : 학교운영지원비 지원	입학금·수업료	입학금·수업료

마. 현 전달체계의 문제

현재 수급자에게 지원되는 제 급여의 전달에는 기초자치단체의 역할이 매우 크다. 수급자 선정이 시군구의 사실확인에 의존하여 이루어지기 때문에 나타나는 당연한 현상이라 할 수 있다. 하지만 수급자의 급여 지급 과정에서 보면 지방자치단체와 지방교육청, 그리고 주택공사 지사, 건보공단, 심평원 등 유관기관들의 참여가 필요한 것도 사실이다. 저소득층 지원으로 확대하여 본다면 교육비 지원이나 의료서비스지원, 그리고 주거서비스 지원에서 유관기관의 참여가 더 커진다. 하지만 유사급여의 분리는 당연 주체의 분리, 그리고 전달체계의 복잡함과 얽혀 있다. 각 급여의 특성상 여러 기관이 주체로 참여하는 것은 당연한 것이고 피할 수 없는 것이다. 하지만 유사한 급여 안에서도 주관부처와 일선 서비스 제공주체가 분화되면서 전달과정의 가치 상충이나 정보의 단절이라는 문제를 노정하고 있다. 예를 들어 교육급여 수급자의 낙인을 막기 위한 노력도 유관기관과의 정보교환이 제대로 이루어지지 않는 상황에서 지켜지지 못하고 오히려 수급자의 번거로움만 가중시킨다. 의료나 주거급여의 경우도 필요정보가 전산망을 통하여 상호 교환, 확인되기 보다는 수급자 또는 신청자의 수고에 의존하게 됨으로써 행정적 편의, 주민의 불편을 빚어 오히려 수급신청이나 급여수급에서 누락이 발생하지 않을까 하는 우려를 낳게 된다.

위에서 언급한 전달체계의 문제는 앞서 지적한 바와 같이 개별급여체계의 개편으로 발생하는 것들은 아니다. 현재의 급여체계에서도 효율적이지 못한 전달체계이다. 하지만 이러한 문제들이 개별급여체계에서는 더 큰 문제로 지적될 가능성이 있다. 그나마 수급자에게는 분절화 된 급여주체의 문제를 피할 수 있었다는 인식이 이러한 문제를 강조하게 할 것이기 때문이다. 하지만 기존의 전달체계 구조나 그 구조에서 벗어난 문제들을

볼 때, 개별급여로 전환되는 상황을 전제로 한다고 현재의 문제가 크게 달라질 것이라는 예상을 하기 어렵다. 앞서 언급한 바와 같이 전달체계의 문제는 급여형태의 개편으로 발생하는 것보다는 급여형태와 무관한 것으로 보여 진다. 주거와 의료, 그리고 교육급여가 생계급여와 분리되는 상태를 전제로 할 경우 저소득층 지원을 수행하는 각 주체들의 지원 전달의 구조에서 크게 달라질 것이 아니기 때문이다. 제 급여가 생계급여 수급자를 당연 급여 대상으로 포괄하고 개별화된 제 급여의 기준이 현재의 기초보장기준을 상회하는 것을 전제로 할 때, 특히 그렇다. 의료지원을 수행하는 보건소, 학비지원을 담당하는 지방교육청, 그리고 주거지원을 담당하는 주택공사 지사 등의 역할이 기초보장 수급자를 대상으로 하는 급여를 포괄하는 수준으로 다소 변화될 뿐이라고 판단된다. 오히려 현재 문제의 핵심은 유사한 대상을 표적으로 하는 유사 사업들이 분절화되어 전달체계의 효율성이나 효과성에도 부정적인 영향을 준다는 데 있다. 결국 제 급여의 전달체계를 어떻게 완성된 체계로 구성하고 정보의 공유를 강화할 것인가가 급여체계 개편 전후의 공통 해법이 될 것이다.

정보의 전산화가 주로 지방자치단체의 일부 공무원으로 한정됨으로써 당연 복지업무를 담당하는 부서의 공무원으로 업무가 집중되는 현상을 보이게 된다. 기초지방자치단체의 조사, 관리담당 인력은 많은 제 급여-교육이나 의료, 그리고 주거에 이르기까지의 수급자 선정과정에 협력하여야 하고 이러한 업무 과정은 수급자에게 필요한 적정 수준의 관리업무를 수행하기 어렵게 한다. 업무의 파종을 예방하고 각 급여의대상자 선정과정을 효율화하는 방안에서 정보전산망의 구축은 매우 중요하다. 정보전산망의 구축은 단지 필요로 하는 정보전산망의 완비로 끝나는 것은 아니며 각 급여의 주체들이 이 전산망에 접근하여 적절하게 활용할 수 있는가를 포괄하는 것이다.

2. 전달체계 구조개편 안

가. 전체적인 구조 개편의 지향

1) 급여주체의 다변화·전문화

전달체계의 구조를 개편함에 있어 우선 다루어야 할 부분은 각 급여 주체를 급여별로 다변화하고 각 주체의 전문화를 강화하는 것이다. 향후 기초적인 생계와 학비, 의료비, 주거급여 외 각종 유관 서비스의 확충이 진행될 것을 고려한다면 급여주체의 다변화, 전문화는 반드시 필요할 것으로 예상된다. 급여영역별로 저소득층을 표적으로 하는 제 급여 및 서비스를 체계적으로 통합 기획하고 관리하는 방식이 주민들의 기초욕구를 효과적으로 충족하는 방식이 될 것이기 때문이다. 단, 생계급여 수급자는 개별 급여화 된 이후에도 해당 욕구를 가진 경우에는 각종 급여의 수급대상이 되므로 생계급여 수급자 정보는 별도의 조사과정을 거치지 않고 관련 급여의 관리주체로 해당 정보를 이관하여 활용할 수 있도록 함으로써 수급자의 누락이 발생하지 않도록 해야 한다. 이는 중복된 조사를 방지함으로써 업무수행의 효율화를 꾀하는 동시에 수급자의 편의를 도모하는 것이다.

2) 정보의 공유: 자산 및 수급이력의 전산화 및 공유

공급 및 관리 주체간의 정보의 공유를 강화하여 전산망을 통하여 주체들이 자산 및 수급 이력을 확인할 수 있도록 하여야 한다. 현재로는 국민 기초생활보장 수급자 신청을 담당하는 기초자치단체의 담당부서 인력만이 행정전산망에 접근할 수 있고 따라서 기타의 급여주체들은 기초자치단체의 해당 인력의 협조에 의존하여야 한다. 정보공유의 한계로 인하여 결국

이들의 업무 부담이 가중되고 수급자는 각 주체들이 요구하는 자산 및 해당 기준에 부합하는지를 증명하기 위한 각종 서류를 개별 기관에서 발급받아 제출하여야 한다.

전산정보의 공유를 위해서는 어느 수준의 정보를 관련 기관에 개방할 것인지, 관련 기관의 정보 접근성은 어떠한 방식으로 확보할 것인지에 대한 실험과 합의가 필요하다. 자치단체의 소속기관인 보건소에서조차 신청자의 자산이나 건강보험료 등급 등을 확인할 수 없는 현재의 구조는 반드시 시정되어야 할 것이며 기타 준 공공 기관 지역사무소들의 정보 접근성도 합당한 수준에서 확보되어야 할 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 각 급여 대상의 선정에 필요한 자산 등 정보 뿐 아니라 각 급여의 수급이력이 전산정보를 통하여 확인될 수 있도록 하여 생계급여자에게는 여타의 급여가 별도의 조사 없이 제공될 수 있도록 하고 제 급여 선정에서도 다른 급여의 수급여부가 고려될 수 있도록 하여야 한다. 만약 학비 지원이 필요한 경우라면 학비 지원과 함께 여타의 교육서비스가 함께 지원될 욕구를 가진 대상이 쉽다. 중복의 방지도 이러한 수급이력의 공유로 보증될 수 있어야 한다. 예를 들어 방과 후 교육의 경우 소관부처로 교육과학부와 보건복지부가족부 등 관여하고 있으며 일선 전달주체들도 상이하다. 급여이력의 공유와 확인을 통하여 좀 더 효과적이고 효율적으로 급여가 분배될 수 있을 것이다.

3) 접근성 보장 및 강화

전산정보의 공유를 바탕으로 수급 신청 및 서비스 요구에 대한 접근성을 높일 수 있는 방안이 함께 강구되어야 한다. 현재로서는 접근성을 높은 수준으로 유지할 수 있는 방안으로 각종 창구를 함께 열어두는 정도를 고려하여 볼 수 있다. 즉, 시군구, 읍면동과 함께 각 주체들의 지역사무소

인 보건소, 보건지소 및 진료소, 주택공사 지사, 건보공단 지사, 지방교육청 및 학교 등 각 주체들의 일선 기관에 제 급여의 신청서를 비치하고 안내하며 신청이나 기타의 급여 관련 변경사항을 접수하도록 한다. 지방자치단체에서 접수된 주거급여 신청은 주택공사 지사로 의뢰 처리될 수 있도록 하고, 학교에서 접수된 의료비 지원은 해당 보건소로 의뢰 처리될 수 있도록 업무 연계를 강화하여야 한다. 이 의뢰 과정은 전산망을 통하여 보다 쉽게 처리될 수 있도록 인프라가 구축되어야 한다. 중요한 것은 접수의 창구는 넓게 열어두고 주체들 간의 의뢰 체계를 강화하고 정보공유로 효율적인 업무 처리가 이루어지도록 하여야 한다.

4) 사례관리 환경 조성

기존의 전달체계에서 부과된 업무 중 가장 준수하기 어려운 것은 사례관리, 급여 수급 관리이다. 신청을 위한 각종 조사업무의 과중으로 선정 이후 변화를 지속적으로 확인하고 욕구의 변화에 따라 급여를 변화시키기 위한 관리업무를 수행할 여력을 확보하지 못하고 있기 때문이다. 관리의 미흡함은 결국 부정수급이나 과다 급여 뿐 아니라 추가적으로 필요한 제 급여를 확인하고 연결하는 노력을 어렵게 한다.

각 급여영역별로 선정을 분화하고 관리하는 주체들 간의 조정기계를 완비하고 필요한 정보는 전산정보의 공유로 빠르게 입수할 수 있도록 함으로써 일정 업무 여력을 확보하고 사례관리 업무의 환경을 조성하여야 할 것이다. 주거, 교육급여 대상자와 비교한다면 생계 및 의료급여 수급자가 좀 더 긴밀한 관리를 필요로 할 것이다. 생계급여를 분리함으로써 생계급여자의 규모가 줄고, 여타의 급여수급자는 해당 주체들이 담당하게 되면, 그리고 의료급여를 보건소에서 관리하고 지방자치단체의 의료급여관리사가 함께 참여하여 업무분담을 하게 되면 과거보다는 생계 및 의료급여 수

급자에 대한 사례관리가 다소 용이하여질 수 있을 것이다. 특히 의료급여의 경우는 사례관리의 주체를 단일화함으로써 보다 체계적인 관리가 가능하여질 것이다. 한편 생계급여 업무를 수행하는 부서와 보건소 모두 기초지방자치단체의 소속이므로 기초지방자치단체에 구성된 각종 협의구조를 통하여 이들 간의 협력을 강화함으로써 관리 사례의 분담이나 조정, 그리고 공동사례관리 등을 보다 효율적으로 시도하여 볼 수 있을 것이다.

5) 생계급여 외 제 급여의 선정기준 단순화

만약 기초욕구의 충족을 보장하는 제 급여 수급 대상자 선정기준이 상향조정되어 수급자의 규모가 커진다면 지방자치단체에서 모두 조사를 수행하기에는 역부족일 가능성이 크다. 대상 규모의 증가를 가정하지 않더라도 현재 각 제도의 수급자 선정, 특히 사실확인을 병행하여야 하는 선정을 수행하는 것은 매우 어려운 상황에 있다. 더욱이 저소득층을 대상으로 하는 제 지원의 대상의 선정을 현행 방식과 같이 대부분 지방자치단체의 해당부서에서 담당하도록 한다면 시간이나 기존의 정확한 준수를 기대하기 어려울 것이다. 지방자치단체의 업무에 의존하는 가장 주요한 이유는 앞서 지적한 바와 같이 대상자 선정이 사실확인을 기초로 한다는 점에 있다. 대안은 생계급여 수급자 외 기타 개별급여 수급자 선정에서는 생계급여수급자와 같은 방식의 선정을 최소화하고 사실확인을 두지 않고 전산자료의 실시간 활용을 통한 선정이 가능하도록 선정기준을 차별화하여 개선하는 것이다.

기존의 일부 저소득층 지원사업의 경우 일선 지자체의 사실확인 협조 없이 전산자료의 활용만으로 수급자를 선정하고 있다. 예를 들어 교육과 학부의 저소득층 학비 지원에서는 대부분의 지방교육청에서 건강보험 등 급자료를 활용하고 있으며 보건의료 분야의 의료비 지원에서도 회귀난치

성 질환자 지원 외에는 건강보험 등급자료를 활용하고 있다. 이와 같이 저소득층을 대상으로 하는 제 급여에서는 선정과정에서 실사를 거쳐야 하는 기준을 지양하고 전산정보의 활용으로 선정이 마무리될 수 있도록 노력하여야 한다. 전산정보에는 건강보험 등급 외에도 자산에 대한 정보 등이 담겨 관리되므로 이러한 자료를 적절하게 활용할 수 있는 대안적 기준을 적극적으로 발굴, 활용하여야 할 것이다. 물론 전산정보의 정확성을 높이는 노력도 병행되어야 할 것이다. 당장 건강보험등급 자료만 보더라도 지역건강보험과 직장건강보험의 동일 등급이 과연 동일 수준의 자산수준을 대변하는지에 대한 의문이 계속 제기되고 있으며 저소득층의 소득을 확인할 수 있는 공적 자료가 부실하다는 지적도 끊이지 않고 있다.

단기간에 전산정보의 정확성을 높이는 것이 쉽지는 않을 것이지만 가능한 수준에서 전산정보의 정확성을 높여가고 이러한 정확성의 수준을 고려하면서 지속적으로 선정기준을 단순화하고 신청자의 번거로움이나 노력을 줄여나가야 할 것이다. 한편 제 급여의 대상 선정에서는 생계급여에서 적용하는 부양의무자 기준과 같은 복잡한 기준을 배제하여갈 필요가 있다. 사실 현금으로 지급되는 생계급여와 달리 여타의 원물급여는 수급자 선정에서 일부 보편성을 수용할 가능성이 높기 때문에 선정기준의 엄격성 수준도 달리할 수 있을 것이라고 기대된다.

3. 제 급여 전달체계 개편 구조

위에서 제안한 바와 같이 제 급여의 전달체계를 개편한다고 전제할 때, 전달체계는 어떻게 변화되는지, 전반적인 구조를 살펴보겠다. 제 급여의 전달과정은 신청-조사-선정 및 급여결정-관리의 순으로 이루어지므로 이 과정에서 각 주체의 역할을 기술하고, 이와 함께 소관부처와 정보 공유과정도 함께 기술하겠다.

생계급여는 현재와 크게 달라지지 않는다. 즉 현재와 같이 시군구, 읍면 등에서 신청을 받고 시군구에서 조사를 실시하고 선정 및 급여의 결정도 시군구 단위로 이루어진다. 관리는 읍면동의 복지직이 담당하며 전체적인 정책기획이나 기준의 조정 및 전달은 보건복지가족부의 소관사항이 된다.

주거급여의 경우 전달체계 구조 변경 필요하다. 하지만 주거급여의 전달체계 변화는 단계적으로 접근하는 것이 바람직할 것이다. 단기 안으로는 영국과 유사하게 주거급여가 분리되어도 수급자에 대한 주거급여는 보건복지가족부에서 담당하고 집행을 위해서 일선 시 군 구 조직을 활용하는 체계를 유지한다. 현재는 수급자 외 저소득층을 대상으로 하는 임대료 지원 등의 프로그램을 국토해양부 주관으로 정교하게 개발되지 못한 상태로 국토해양부의 저소득층 지원프로그램이 차상위층 이상의 계층으로 한정되어 있으며 극빈층 대상 프로그램이 부재하므로 이를 고려하는 안이다.

하지만 중장기적으로는 만약 국토해양부에서 주거비 계속 및 산출 기제를 더 정교하게 개발하게 된다면 주거급여를 국토해양부로 이전하고 전산 자료의 공유로 수급자 확인이 가능하도록 하여 수급자에 대한 주거급여 제공도 국토해양부의 전체적인 저소득층 주거지원정책 안에서 관리·관할하도록 하는 것이 바람직하다. 중장기적으로 주거급여가 국토해양부로 이전되는 경우에도 선정기준에서 사실확인을 전제로 할 것인지 그 여부에 따라 전달체계에 참여하는 각 기관의 역할을 다소 상이할 것이다. 사실확인을 필요로 하는 선정 기준이 유지된다면 신청은 시군구, 읍면동, 주택공사 지사·조사는 시군구(통합조사팀)-선정 및 급여결정은, 시군구의 주거복지팀 또는 주거담당자³⁹⁾ 관리는 시군구 주거복지팀 또는 주거담당이 담당한다. 선정기준이 변화되어 사실확인 없이 전산자료의 활용과 제출된

39) 주거복지팀에서는 경구임대주택, 매입임대주택, 전세자금 및 생활안정자금 융자, 취약계층 주거지원 방안 정보제공, 불량주거지역 생활환경 개선사업 노숙자와 부랑인 업무 및 관련 시설관리, 주거관련 민간단체 연계 등의 업무를 수행한다.

서류만으로 선정이 가능하여진다면 신청은 시군구, 읍면동, 주택공사 지사 - 조사는 주택공사 지사-선정 및 급여결정은 주택공사 지사- 관리도 주택공사 지사가 담당할 수 있을 것이다. 어떠한 상황에서도 생계급여 수급자 정보는 주택공사 지사에서 확인할 수 있어야 한다. 사실확인이 필요하여 시군구의 담당부서 역할이 크게 유지된다 하여도 기타의 주거지원프로그램과의 연계를 위해서는 이러한 연계, 협력이 필요하기 때문이다. 결국 주택공사 지사의 담당 인력이 행정전산망에 접근하기 어렵다는 점이 개선되어야 한다.

의료급여 전달체계는 현재와 크게 다르지 않을 듯하다. 단, 보건소에서 전체적인 일선 업무를 관할하도록 일원화하는 방식을 고려해볼 수 있다. 여타의 급여와 마찬가지로 신청 접수는 보건소와 시군구, 읍면동 등에서 함께 담당한다. 이후의 과정은 선정 기준을 어떻게 설정하는가에 따라 다를 수 있다. 만약 건보등급으로 선정과정을 대체하는 경우⁴⁰⁾에는 조사는 보건소(건보공단)의 전산정보를 행정전산망으로 공유할 수 있는 인프라를 전제로 함>선정과 급여의 결정도 보건소- 관리도 보건소에서 담당하게 된다. 사실확인 또는 건보 외 여타의 자료 협조가 필요한 경우에는 두 가지 방식을 고려할 수 있다. 보건소에 행정직을 배치할 경우 별도의 조사 및 선정이 가능할 것이다. 또는 시군구로 조사 및 선정을 의뢰하는 경우로, 조사는 시군구 통합조사팀에서 실시하고 이 자료를 보건소로 송부 - 선정 및 급여의 결정은 보건소 - 관리도 보건소에서 담당하되 자산의 변화 등을 확인하는 것은 시군구 해당 부서와 협력을 유지하는 것이다.

만약 의료지원서비스의 규모가 커지고 많은 프로그램이 사실확인을 전제로 하게 된다면 시군구 주민생활지원서비스 부서의 조사부서에 추가 인

40) 미숙아·이상이 의료비지원의 경우 대상선정 기준은 도시근로자가구 월평균가득소득 130%이하의 가구, 셋째아 이상 출생아가 미숙아 및 선천성 이상아인 경우 (소득수준 관계없이 지원), 예산의 범위 내에서 시, 도지사 또는 시,군,구청장(보건소장)이 추가지원이 필요하다고 인정하는 경우이다.

력이 배치되어야 할 가능성도 있다. 현재로도 보건소의 자산조사 의뢰에 대하여 시군구의 담당인력은 업무과중을 이유로 난색을 표명하는 사례가 적지 않다. 의료급여 수급자 관리에는 사회복지과의 의료급여 담당, 보건소의 방문보건 담당, 읍면동사무소의 기초의료(생활) 담당 등이 관여하지만 이후로는 의료급여 수급권자에 대한 사례관리 책임자(case manager)를 명확하게 할 필요가 있으며 생계급여 수급자의 경우에는 생계급여 담당과 의료급여 담당 사이에 관리 대상 사례의 분담 등을 명확하게 하여 중복 관리의 비효율 문제를 극복하여야 할 것이다. 사례분담의 원칙은 특정 사례의 주 문제가 의료적인 것인가 아니면 기타 생활상의 것인가를 기준으로 하는 것이 적절할 것이다. 사례관리를 위한 업무 분담이 이루어지는 경우에도 생계급여 수급자에 대한 수급이력은 보건소의 인력과 공유되어야 함은 물론이다.

의료급여의 수급자 선정 및 방문서비스 제공, 그리고 관리의 효율화를 위하여 장기적으로는 조직적 기능 조정 및 조직통합에 대한 고려도 필요하다. 일본의 보건복지센터와 같은 수준으로 통합이 어렵다고 하더라도 우리 현실에 맞는 보건과 복지의 유기적 연계 강화 모델이 개발되어야 할 것이다. 주민생활지원서비스를 제공하는 주민생활지원국이나 과와, 보건소의 일부 관련 기능(건강관리서비스)을 조직적으로 통합하고 일선 집행 기능을 중심으로 보건과 복지를 읍면동사무소에서 조직적, 물리적으로 통합하는 것을 적극적으로 고려하여 볼 수 있다. 가장 쉬운 방안으로는 인력의 파견배치, 물리적 공간의 공유 등도 검토하여 볼 수 있을 것이다. 특히, 농촌의 경우 읍면사무소와 보건지소의 통합은 일선 집행기관의 역할이 크다는 점, 그리고 이로써 규모의 경제를 노릴 수 있는 수준의 조직을 작은 지역단위로 운영할 수 있다는 점에서 매우 적극적으로 검토하여 보아야 한다.

교육급여는 교육을 주관하는 부처로 소관부처를 통일하고 교육급여와

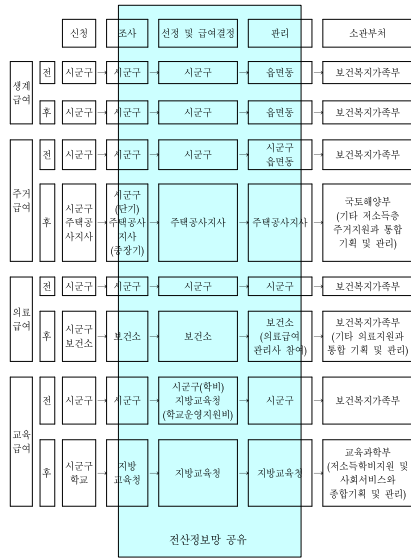
저소득층 학비지원을 단일 프로그램으로 기획, 관리하는 체계로 개편하는 것이 바람직하다. 신청은 학교, 시군구, 읍면동 - 조사는 지방교육청(건강보험 전산자료 접근 가능성을 확보하는 경우) - 선정 및 급여 결정은 지방교육청 - 관리도 지방교육청과 학교가 담당하는 것이 적절하다. 이 경우에도 생계급여 수급자 및 모부자의 경우 지방자치단체와 협업하여 필요 정보를 확인할 수 있어야 하는데 전산정보로 수급이력을 확인하게 된다면 오프라인 상의 협력의뢰는 필요하지 않게 된다. 그리고 시군구 교육청에서 전산자료를 접근 활용할 수 있게 된다면 각 학교에서 신청 시 신청자에게 수급자 증명서를 발급받아오도록 하는 등의 번거로움과 수급자의 누락을 막을 수 있을 것이다.

일선의 교육급여 및 저소득층 학비 지원이 어떠한 방식으로 전달되더라도 학교에서 수급자의 정보를 모르고 진행되는 것은 거의 불가능하다. 만약 학비지원이 수급자의 계좌로 직접 입금되는 체계를 따른다고 하여도 해당 자녀의 재학여부를 확인하지 않을 수 없고 결국 이 과정에서 수급자 여부를 노출하게 될 것이기 때문이다. 또한 해당 교육청에서 각 학교로 학비를 감면하여 줄 학생의 수만 통보한다 하여도 해당 학생을 모르고서는 각 학교에서 학비 납부의 현황을 관리할 수 없기 때문이다. 결국 어떠한 방식의 전달체계를 선택하여도 학교에서 수급자를 모르고 지나기 어렵다. 또한 일선 학교의 교육인력이 학생의 생활수준을 이해하고 필요한 지원을 동원할 수 있도록 하는 적극적 의미에서 보면 과연 학생들의 가정상황을 모르는 것이 바람직한가 하는 의문이 있다. 요는 수급여부를 확인하게 된다고 하여도 교육인력이 학생들에게 낙인을 주기보다 적극적으로 이들의 생활을 고려하고 배려하는 수준을 견지할 수 있어야 하는 것이다. 결국 교육현장의 인력이 감당하여야 하는 가치, 윤리의 문제에 해당된다.

생계급여와 주거, 의료, 교육급여의 전달체계 변화를 전후로 비교하여 약술한다면 아래와 같을 것이다. 신청, 조사, 선정 및 급여결정, 관리의 순

으로, 그리고 소관부처를 전달체계 개편 전후로 비교하여 두었다. 조사-선정 및 급여결정-관리의 단계에서는 정보전산망의 공유가 필요하므로 이 또한 표시해 두었다. 앞서 반복하여 언급하였지만 다시 한번 확인한다면 생계급여수급자의 경우에는 전산정보망을 통하여 제 급여영역에서 주체들이 수급이력을 공유하고 확인할 수 있도록 하여야 한다. 신규 생계급여 수급자의 경우에는 보다 적극적으로 시군구에서 정보를 보내고 확인하도록 하는 보완기제도 유지하여야 할 것이다. 제 급여의 선정 기준이 여러 차원으로 차별화되고 단계적인 방식으로 구성된다면 생계급여 수급자로 편입되기 전에 이미 상당한 정보가 공유되어 있을 가능성이 높으며 이는 생계급여 수급자로의 편입을 각 급여 주체들이 보다 쉽게 확인하도록 하는 계기가 될 것이다. 만약 이러한 체계로 제도의 선정 기준이 구성된다면 각 급여 수급자의 정보가 수급자가 더 열악한 상태로 전락하는 것을 예방하는 보다 적극적인 지원을 가능하게 할지도 모른다. 이러한 점은 개별급여체제로 개편이 갖는 중요한 의미 중 하나이기도 하다.

[그림 11- 2] 급여별 전달체계 개편 전후 비교



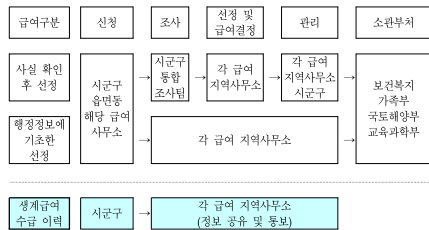
* 생계급여자는 모든 급여 주체들과 정보 공유로 확인 및 연 중 신규에 대해서 시군구에서 정보 제공 및 확인

위에서 약속한 전달체계의 개편 안을 개편 후의 모습으로 재정리하면 아래의 그림과 같다. 전체적으로 개별화된 급여는 그 선정방식을 중심으로 두개의 범주로 구분하여 볼 수 있다. 하나는 소득이나 재산, 특히 소득에 대한 사실확인을 거쳐 대상을 선정하는 급여이고 다른 하나는 사실확인 없이 행정전산망에 있는 정보를 활용하여 대상자를 선정하는 급여이다. 앞서 급여별 전달체계 현황에서 기술한 바와 같이 현재 기초보장제도의 대상자 선정은 사실확인을 거쳐 이루어지고 일부의 저소득층 급여도 사실확인을 기초로 대상을 선정한다. 하지만 저소득층 급여의 많은 경우 건보등급 등의 자료를 활용하여 일선의 사실확인 없이 대상을 선정하기도 한다. 사실확인을 필요로 하는 경우 시군구의 통합조사팀을 중심으로 사실확인을 수행하지만 대부분 신청 후 신규대상에 대한 선정만을 통합조사팀에서 담당하고 정기적인 관리 차원의 사실확인 시 시군구 해당 부서가 아니라 읍면동에서 수행하도록 전달체계가 설계되어 있다. 향후에도 사실확인을 통하여 대상자 선정을 위한 자료를 수집하는 급여는 시군구의 해당부서의 협조를 구하여야 할 것이다. 하지만 만약 제 급여의 대상규모가 자격기준의 변동으로 증가한다면 현재 통합조사팀의 인력 규모로는 감당하기 어려운 것으로 우려된다. 현재의 대상자 선정업무만으로도 통합조사팀의 업무부담은 매우 크기 때문이다. 즉 별도의 인력배치가 고려되지 않는다면 제 급여의 사실확인을 적용하는 것은 현실적으로 어려움이 클 것이다. 따라서 단기적으로 개별급여화 된 상태에서 일선 시군구의 협조를 얻어 사실확인을 진행하는 것이 가능할 것이다.

행정전산망의 정보 수집과 확인만으로 대상을 선정하는 급여의 경우, 특히 개별급여화 이후 대상 선정 기준이 이러한 방식으로 변화되는 급여는 시군구의 통합조사팀의 협조를 구하기보다는 각 급여를 담당하는 사무소에서 직접 조사와 선정 및 급여결정, 그리고 관리를 하는 것이 바람직하다. 현재의 체제에서 각 급여 지역사무소는 지방교육청/학교, 보건소,

그리고 주택공사지사 등이 예가 된다. 기존의 급여 중 의료급여와 교육급여는 이러한 방식으로 전달체계를 변경할 수 있을 것으로 판단된다. 주거급여의 경우는 당장은 통합조사팀의 사실확인 협조를 구하여야 할 듯 하며 이후 장기적으로 수급자 선정기준의 변화에 따라 각 급여 사무소의 선정 기능이 강화될 것으로 기대된다. 주거급여의 특성 상 현장의 상황을 확인하여 불 사안이 많고 그 내용도 복잡하여 다른 제 급여와 비교하면 사실확인의 필요성이 좀 더 크다. 따라서 주거급여는 시군구의 협조를 일부 유지할 가능성도 있지만 그 대상의 규모가 일정 수준 이상으로 변화되면 자체적인 사실확인 인력 및 기법을 개발하여야 할 수 있다.

[그림 11- 3] 개편 후 전달체계 개요



행정정보에 기초하여 수급자를 선정하는 급여의 경우 앞서 지적한 바와 같이 전산망의 활용에서 일부 변화가 필요하다. 보건소에서든 일부 인력은 행정정보에 접근한 권한을 부여받아야 하고, 기타 제 급여 사무소에서든 전산망에 접근할 수 있는 체계를 구축하여야 할 것이다. 이러한 인프

라의 구축을 전제로 한다면 각 급여사무소에서 사실확인과 동일한 것은 아니지만 행정정보를 수집하고 수급자 선정을 담당하는 인력이 약식의 확인과정을 거쳐 수급자 선정업무를 수행할 수 있을 것으로 예상된다.

일선에서 이루어지는 사실확인이라고 하는 과정을 조목조목 따지고 보면 소득확인과 재산확인으로 구성되는데 가구방문, 면담, 그리고 제 증명요청을 통하여 진행된다. 소득확인의 경우 가구방문으로 소득활동을 알아보고 소득을 증명할 수 있는 월급여명세서나 사업주가 발급하는 고용임금확인서를 받아 제출하도록 한다. 제출된 자료에 기재된 소득이 너무 낮아 객관성이 의문시될 때에는 사업장에 연락하여 확인과정을 거치기도 하지만 중요한 과정은 이러한 증명자료의 제출을 요구하는 것이다. 재산확인의 경우도 행정전산망인 새울프로그램을 통하여 자산조회를 하고 그 결과 소유한 재산이 나타나면 해당 재산에 대하여 각종 부동산 관련 사이트를 통하여 시가를 확인하거나 또는 부동산 시가확인 의뢰 및 통보서를 지역의 부동산중개업소로부터 받아 활용한다. 전월세는 자산조회를 통하여 확인하기 어려우므로 전월세 계약서를 우선 확인하고 역시 객관성에서 의문이 발생할 때, 임대주로부터 사실확인을 하게 된다. 하지만 고용임금확인서나 전월세 계약서의 객관성에 의문이 있다하여도 사업주나 임대주의 확인이 제출된 서류와 일치한다면 더 이상의 확인은 어렵다. 정확하지 않은 확인이 처벌을 받을 수 있다는 점을 공지하는 수준에서 멈추게 된다.

사실확인에서 행정전산망의 자료가 시점 차이를 갖는 경우가 다반사이므로 가구단위로 사실확인을 하여야 하지만 사실확인은 가구방문 외 필요서류를 제출받는 것이 대부분이다. 요는 사실확인이라는 것이 시군구의 전문직의 전문성을 필요로 하는 것이 아니라는 점, 그리고 시군구에서만 가능한 업무가 아니라는 점, 그리고 사실확인의 경우에도 그 정확성을 완벽하게 보증하기에는 한계가 있다는 점이다. 따라서 생계급여와 같이 사실확인으로 엄격한 조사를 하여야 하는 경우 외에는 행정정보의 활용과

확인으로 대상을 선정하는 것도 크게 기피할 일만은 아니다.

이미 수급자로 선정된 기존 수급자에 대한 정기적 사실확인인 규정상 일정 기간마다 수행하여야 하는 업무임에도 불구하고 100% 규정을 준수하여 사실확인을 반복하는 지역은 거의 드물다. 수급자 관리의 차원에서 정기적으로 수행하여야 하는 사실확인 규정을 준수하기에는 일선 읍면동의 인력규모는 작고 업무는 과도하기 때문이다. 이러한 상황에서 사실확인을 전제로 하는 제반급여의 정기적 사실확인, 수급자 관리를 기대하기 어렵다. 결론적으로 각 급여에서 사실확인을 전제로 하는 선정을 유지하는 것은 현실성이 낮고 효율적이지 못하다. 이러한 상황에서도 사실확인을 유지한다면 형식적 사실확인, 정확하지 않은 사실확인에 머물게 될 위험이 크다.

관리과정은 결국 각 급여 지역사무소의 업무가 되어야 한다. 단지 사실확인을 필요로 하는 급여의 경우 일선 시군구 또는 읍면동의 협조를 일부 유지하여야 할 것이다. 앞서 지적하였듯이 현재의 업무량만으로도 관리를 위한 사실확인은 취약하다. 따라서 각 급여의 선정기준을 단순화하고 해당 급여의 일선 사무소에서 관리를 담당하는 것을 골간으로 개편하여야 될 것이다.

제3절 기타 관련 사안

가. 전산인프라의 구축과 정보관리

전달체계의 구조 개편 안을 논의하는 앞의 내용에서 매번 강조한 것은 전달체계를 효율화하기 위하여 반드시 전산정보망을 합리적으로 구축하여야 한다는 점이었다. 급여들이 증가, 다변화되고 따라서 수급자의 규모도 증가하며 분화, 다양화되는 상황에서 전산정보체계의 합리화는 절실한 것

이다. 이는 단순히 개별급여로 급여체계가 개편된다는 상황에 의해서만 유발되는 필요라기보다 사회정책 전반의 변화경향과 부합하는 전달체계를 갖추기 위한 전제라 할 수 있다. 전산정보체계의 합리화는 이미 매우 복잡다기하여진 전산정보망의 특성을 계집토하고 미래의 환경에 조응하는 체계를 재설계하는 어려운 작업이며 단기간에 달성할 수 있는 목표도 아니다. 하지만 방향을 설정하고 단계적으로 준비, 추진하여야 하는 중요한 과제라는 점에서 대강의 방향을 논하는 것은 의미가 있을 것이다.

전산인프라의 정비는 ① 전산망 구축 및 연계, ② 접근성 보장을 위한 권한부여 확대, ③ 관리 정보의 재구성이라는 측면에서 논의하겠다. 전산망의 구축 및 연계는 각종 전산망을 정책 집행과정에서 활용할 수 있도록 내용 구성이나 전산망 사이의 연계를 강화하는 방식으로 검토하여 볼 일이다. 또한 구축된 전산정보에 대하여 각 서비스 및 급여 제공자들이 효율적으로 접근할 수 있도록 각자의 수준에 맞는 권한을 보장하여 주는 것도 필요하다. 현재 완벽한 수준은 아니지만 이미 구축된 전산망이 있어도 제 급여 및 서비스 제공과정에 참여하는 일부 주체들은 이 전체 정보에 대한 접근성이 제한되거나 또는 일부 관련 정보를 자유롭게 활용할 수 없어 중간 매개, 타 조직이나 부서의 협조를 필요로 하는 등 비효율적인 방식으로 업무를 수행하기도 한다. 끝으로 전산망 안에서 생산된 각종 수급자 정보들이 개별 급여 제공의 특성을 제대로 담고 있지 못하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 통합급여방식의 기초보장제도의 제 개념들을 중심으로 정보를 생산, 관리하고 있어 개별 급여 체계에 적합한 방식으로 유관 정보로 정치하게 재구성하고 이를 다른 급여 제공자들이 충분히 감안할 수 있도록 하여야 할 것이다.

개별급여체계로의 개편과 조응하는 전산정보 인프라의 구축을 위하여 검토하여야 하는 기존 체계는 시군구의 복지행정시스템과 복지급여통합시스템, 그리고 민간에서 주로 활용하는 국가복지정보시스템, 복지서비스포

털 또는 주민생활통합정보시스템을 포함하는 광범위한 것이다. 이 밖에도 관련기관인 건보공단이나 연금공단 등도 별도의 전산정보체계를 갖추고 있으며 이 체계들과의 연계를 고민하여 보아야 한다. 따라서 각 체계의 현황이나 문제, 그리고 이러한 체계들의 개선을 상세하게 언급하는 것은 이 지면에서 충분하게 이루어지기 어렵다. 따라서 개별급여체계 하에서 작동하여야 하는 전달과정에 국한하여 개선 방향만을 제안하는 것으로 논의를 한정하고 구체적인 내용은 각 체계 담당과 체계 간 연계를 고민하는 별도의 작업에서 다루어야 할 것이다.

위에서 언급한 주요 정보체계의 목적이나 특성과 그 활용에서 지적된 한계를 약속하면 아래와 같다. 우선 일선의 대상자 선정과정에서 주로 활용하는 전산정보체계는 시군구 복지행정시스템이다. 최근 시군구 복지행정시스템은 “서울행정시스템”이라는 명칭으로 새롭게 변화되었다. 이 시스템은 소득 및 재산정보를 실시간 조회하고 중앙의 복지정보를 실시간 갱신하기 위하여, 그리고 개인별 서비스 파악이 가능하도록 구축, 운영되는 시스템이다. 현재 새롭게 개통된 서울행정시스템의 불안정성에 대한 일선의 우려가 적지 않지만 수급자 선정을 위한 각종 정보의 원천으로서 중요한 기능을 수행하고 있다. 전국의 복지대상자 소득이나 재산조회는 주로 시군구복지행정시스템을 통하여 생산적복지공동이용시스템으로의 연결로 진행된다. 생산적복지공동이용시스템은 국세청, 국민연금공단, 국민건강보험, 공무원 연금공단, 사학학교교직원연금관리공단, 국방부, 국가보훈처, 행정안전부, 근로복지공단, 그리고 노동부의 각종 정보와 연계되어 있다.

보건복지가족부 소관 정보망으로는 주민서비스 통합시스템, 국가복지정보포털, 보육행정정보시스템, 노인일자리사업, 민간복지표준정보시스템, 전자바우처시스템 뿐 아니라 건강보험자료, 연금자료 등 다양하게 구성된다. 우선 주민서비스 통합시스템은 서비스 신청이나 이력을 관리하는 정보망

이고, 국가복지정보시스템은 복지시설의 회계, 급여, 인사 등 통합정보 및 서비스 이력을 관리하기 위한 지원시스템이다. 그리고 국가복지정책시스템은 시군구로부터 복지관련 정보를 취합하여 통합 관리하는 정보시스템으로, 이로부터 복지DB가 구축 관리된다. 그리고 국가복지정보포털은 복지정보서비스를 제공하기 위한 복지정보포털로 보건복지가족부가 구축부서이고 주민서비스 포털은 8대 서비스 분야에 대한 대민서비스를 위한 포털 시스템으로 행정안전부가 구축한 것이다. 마지막으로 언급한 두 가지 정보망은 유사한 영역이 중첩되지만 관리부처가 달라 관리는 유지하는 수준에서 별도 구축, 운영되는 양상을 보인다.

정보망이 개별서비스 및 공급자 중심으로 분산 운영, 관리됨으로써 수혜자의 개인별 상황을 종합적으로 파악하는 것이 어렵고 당면 서비스 및 제 급여의 중복이나 과잉급여, 또는 누락을 확인하기에는 한계를 갖는다. 이에 더하여 보건복지 행정시스템과 연계되어 있는 각종 전산망의 자료가 불확실하거나 변동 상황을 적시에 반영하지 못한다는 한계도 갖고 있다. 특히 생산적복지공동이용시스템과 같이 자산이나 소득변동을 파악하기 위하여 활용되는 정보망의 경우 시차를 어떻게 줄일 것인가 등의 불안마련이 절실하다.

위에서 언급한 현재의 정보망에 대한 일선의 서비스 제공자 및 대상자 선정을 위한 요원들의 정보망 접근성은 상당히 분화, 폐쇄되어 있다. 즉, 공공의 인력이라 하여도 각자 접근할 수 있는 정보망은 다르다. 이는 정보보호차원에서 당연히 지켜져야 할 일이다. 하지만 문제는 대상자 선정 업무를 수행하는 공공 인력이라 하여도 접근성을 모두 보장받지 못하여 업무 효율성을 저해하고 있다는 점이다. 일례로 보건소의 의료지원이나 방문간호 등 일정 서비스 대상 선정과정에서도 자체적인 정보망 접근과 대상 선정이 어렵고 시군구 또는 건강보험공단 등으로부터 자료를 요청하여야 한다. 일부 시군구의 경우는 건강보험자료에 대한 접근이 잘 이루어

지지 않아 별도의 자료 요청을 하기도 한다. 물론 정보망에 대한 접근을 보장하는 권한부여의 상황은 지역별로 다소의 편차를 보이고 있어 일률적으로 그 문제를 적시하기는 어렵다. 하지만 필요한 수급자 선정 및 관리에 관여하는 공공인력에게 적절한 권한을 부여하는 것은 전산망 구축의 의미를 살리기 위한 것이기도 하다.

상황이 이러하다 보니 준공공이나 민간에게 전산망에 접근할 수 있도록 개방하는 것은 더욱 어렵다. 민간에게 공공의 정보망을 개방하는 것은 정보보호 관련 규정이나 또는 기술적으로 정보망을 관리하는 등 민감한 사안들이 얽혀있어 개선이 쉽지 않다는 점에 일정 정도 동의한다. 그러나 준공공의 경우 공공을 대신하여 상당한 규모의 급여를 지급하며 서비스 대상을 선정하는 역할을 수행하고 있음에도 불구하고 정보망에 접근할 수 있는 권한 부여가 제한되는 경우가 적지 않다. 신청자의 행정적 불편을 최소화하고 담당자의 업무부담을 줄여 행정 효율성을 높일 수 있도록 준공공부문에 가능한 수준에서 권한부여가 일부 이루어져야 할 것으로 판단된다. 예를 들어 향후 준공공기관에서 주거지원 대상자 선정 및 급여제공, 수급자 관리 등의 업무를 담당하게 된다면 이 기관에서 해당 업무를 수행하는 인력에게는 정보망에 접근할 수 있는 적정 수준의 권한을 주어야 할 것으로 판단된다. 정보망에 대한 접근을 보장하는 권한부여는 해당 시군구의 업무로 설정되어 있다. 하지만 적정 수준의 권한부여가 지켜질 수 있도록 일정 권고가 필요할 것이며 또한 준공공에 대한 권한부여에 대해서는 좀 더 면밀한 검토와 해법찾기가 필요할 것이다.

2008년 현재 공공지원 대상 규모를 보면 기초보장제도 수급자 147만명, 자활지원 33만명, 복지바우처 38만명, 기초노령연금 197만명이고 이에 더하여 기초노령연금법에 따라 '08년 6월 이후에는 그 수급자의 규모가 396만명으로 증가할 것이라 예상되고 있다. 그 외 의료급여, 장애수당, 무상보육료지원, 복지서비스 일자리, 노인장기요양보험 대상자만하여도 2008년

기준 약 314만 7천명에 이르고 2012년에는 약 509만 2천명에 이를 것으로 추산되고 있다. 즉, 공공에서 대상을 선정하고 급여를 제공하며, 수급자를 관리하여야 하는 대상규모가 매우 크게 증가하였으며 이러한 수준의 대상 관리는 시군구 한개 조직에서만 감당하기에는 역부족이다. 결국 각 급여 및 서비스에 대한 정보를 정보망을 통하여 적절하게 얻을 수 있도록 구조화하고 제 급여 및 서비스 제공자를 전문화, 분화할 수 밖에 없을 것이다.

끝으로 현재의 복지 수급자의 상황을 파악할 수 있는 정보DB의 내용구성에 대하여 언급하고자 한다. 일명 복지DB로 알려진 수급자DB는 각 급여대상의 기초정보-개인 일반상황, 가구 일반상황, 가계-소득 및 재산 상세자료-, 개별급여 관련 자료-대상기준 자료 및 급여 등의 순서로 기초보장 외 기타의 개별급여 정보를 포괄하는 내용으로 재구성되어야 할 필요가 있다. 즉 복지DB의 내용구성에서 변수구성과 선택지 구성이 변화될 필요가 있다. 현재 복지DB의 내용은 기초보장제도(통합급여방식)를 중심으로 구성되어 있다. 예를 들어 진입과 탈출도 기초생활보장 외 의료(의료는 건보자료에서 진입과 탈출을 구별하여 볼 수 있으나 ID공유의 문제가 남음), 주거, 교육의 진입과 탈출을 분리하여 보기 어려운 상황이고 만약 수급자에서 탈피할 경우 이 급여들만 별도로 저장 확인하기 어려운 구조에 있다. 보장사유도 기초보장제도 중심으로 선택지가 구성되어 있다. 소득 및 재산에 관한 정보는 주로 기초보장의 대상 선정을 위한 개념(예를 들면 소득인정액과 같은)에 근거하여 수집, 축적되고 있으나 기타의 급여적격성을 이해하자면, 소득과 재산의 원시자료, 즉 소득평가액이나 소득인정액으로 전환되기 이전의 각 원천별-다양한 공적이전을 포함하는-액수가 좀 더 세밀하게 수집, 입력, 관리될 필요가 있다. 덧붙이자면 학비지원이 공제기 아니라 소득의 범주로 재분류 되어야 할 것이며 향후 기초노령연금 정보가 붙어야 할 것이다.

복지DB에는 기초보장 외 기타의 급여는 주로 인구학적 기준에 의한 노

인, 장애인, 아동 관련 각종 제 급여에 대한 정보를 담고 있다. 이들은 어느 정도 분리 확인이 가능하다. 반면 욕구별, 주거, 의료, 교육은 분리하여 그 대상에 대한 정보를 별로 관리하는 양식이라 보기 어렵다. 인구집단별 급여에서도 급여내용이 세분되지 않고 있다. 노인이나 장애인급여도 급여 내용별로 세분하여 관리될 필요가 있으며 이는 각종 기초보장에서 소득에 대한 처리 시 검토가 필요한 자료가 될 것이기 때문이다.

나. 모니터링과 평가체계의 정비

모니터링과 평가는 목적이 일부 중첩되는 경향이 있지만 주 목표와 운영은 다소 다르다. 모니터링은 제도 집행의 정확성을 점검하는 것으로 과정에 주목하고 과정상의 문제를 밝혀 사업의 목표달성에 장애가 된 부분을 확인할 수 있도록 할 뿐 아니라 제도가 본래의 취지와 같이 운영될 수 있도록 하는 작업이다. 반면 평가는 제도가 의도한 목적, 목표를 달성하고 있는지를 초점으로 하며 제도의 중단, 축소, 확대를 위한 기초자료로 활용된다. 또한 모니터링은 대개 제도의 정확한 집행을 제도 운영 주체 스스로 확인하고 운영의 개선을 도모하는 계기로 활용되지만 평가는 주로 담당 부서나 부처 외부에서 담당하면서 단순한 제도 개선에 그 활용이 국한되지 않는다.

개별급여체제로 개편됨을 전제로 하는 경우, 모니터링과 평가의 중요성이 변화되는 것은 아니며 그 운영의 골격도 크게 변화되지 않을 듯 하다. 단지, 급여전달의 주체들이 변화되면서 모니터링의 경우 담당 부처 또는 부서 등에 새로운 보완이 고려되어야 할 것으로 판단된다.

(1) 모니터링 체계의 분화 및 강화

제도 집행 모니터링은 제도의 규모가 커질수록, 즉 예산 투입규모가 커

질수록 강조된다. 특히 해당 제도가 일반 세입을 자원으로 운영될 경우, 일부 인구집단에게 한정하는 선별적인 제도일 경우에 모니터링에 대한 사회적 요청은 더 강하다. 기초보장제도에 대한 모니터링은 위의 두 가지 측면에서 볼 때, 어떠한 다른 제도보다도 강조될 수 밖에 없다. 개별급여로의 급여체계가 변경되는 것과 무관하게 모니터링에 대한 요구는 계속 커지고 있었다. 단, 개별급여체제로의 개편은 급여의 분화로 모니터링의 간소화가 더욱 어려워지는 것 아닌가하는 우려를 동반하고 있다. 하지만 모니터링도 각 급여의 주체들의 책무이며 급여체계가 개편화된다고 하여도 약화 등을 걱정하는 것은 적절하지 않다. 개별급여체계에 적합한 모니터링의 구조를 갖추면 되는 것이다. 외국의 경우도 각기 개편화된 제도에 대한 모니터링이 제도를 집행하는 주체별로 분화, 운영하고 있다.

급여별 모니터링의 강화방안을 이 연구보고서 지면에 모두 담는 것은 가능하지도 적절하지도 않다. 따라서 기초보장제도의 개별급여화 이후에도 가장 주요한 급여의 위상을 유지할 생계급여를 중심으로 모니터링 체계를 다루고자 한다. 더불어 개편화된 급여별 모니터링 체계를 구상할 때 고려하여야 하는 제 측면들에 대하여 간략하게 언급하는 정도에서 모니터링 체계에 대한 논의를 마무리할 것이다.

일상적으로 공공부조 모니터링이라고 명명할 때에는 주로 프로그램 집행모니터링을 의미한다. 프로그램 집행모니터링은 프로그램 투입 또는 프로그램 활동들을 측정하고, 이들을 사전에 결정되었거나 기대되었던 어떤 기준값과 비교함으로써 프로그램이 구체적으로 지정된 대상모집단 또는 지역에 도달되고 있는지, 그리고 프로그램 활동은 프로그램 설계에 구체적으로 명시된 대로 수행되고 있는지를 평가하는 데 중점이 두어진다(이현주 외, 2003). 한 가지 유의할 사항은 기초보장 모니터링이 제도 집행의 정확성을 중심으로 예산의 증가 요인만을 초점으로 하는 것이 아니라 잠재적 수급자의 발굴과 누락의 방지를 포함하는 것이어야 한다는 점이다.

제도의 낭비적 요소에 대한 점검은 국민의 수급권 보장과 병행하여 진행되어야 한다. 제도의 건강성은 단순히 예산의 절감으로 보증되는 것이 아니며 제도의 목적이 제대로 달성되고 있는가에 더 크게 의존한다.

지금까지 기초보장 모니터링은 기초보장을 주관하는 보건복지가족부에 의하여 주관되어 왔다. 보건복지가족부 기초생활보장팀에 “적정급여조사 기획단”을 설치, 운영하였으며 이 기획단은 지방자치단체, 국민건강보험공단, 국민연금공단 등과 연계하여 진행되었다. 이 조직의 활동은 기초보장의 사각지대 해소를 위해 취약계층을 지속적으로 발굴하고, 부정적 수급을 방지하는 것을 목적으로 하였다. 필요한 기관과의 정보교환과 일제조사 및 그 처리, 그리고 향상된 자산조사기법 개발 및 매뉴얼화 등을 추진한 바 있다. 한편 적정급여조사기획단과 함께 “중앙현장조사지원팀”을 구성, 운영하고 있는데 이 팀은 실사 팀을 구성하고 일선 지역을 방문하여 자산조사가 적정하였는지, 급여는 제대로 지급되었는지를 판단한다.

하지만 지금까지 기초보장 모니터링은 소극적이라는 지적을 면하기 어려웠다. 해당 부서의 노력에도 불구하고 모니터링의 목표치가 부재하고 성과는 가시화되지 않았으며 그 결과 모니터링을 통하여 제도 수행의 정확성이 얼마나 향상되었는지도 공유되지 못하였다. 결과적으로 모니터링의 강화에 대한 요구는 상존하고 있는 상태이다.

모니터링 모형을 설계할 때는 항상 모니터링의 전문성과 객관성 사이의 적정 지점을 찾는 것이 관건이다. 전문성은 집행부서와 가까울수록 강해지고 객관성은 집행부서와 가까울수록 약해진다. 모니터링은 평가와 달라서 외부로 모니터링 주체로 하고 객관성을 확보하는 것만이 능사는 아니다. 해당제도 집행의 정확성을 평가하고 과정 중의 문제를 확인하여 이를 빨리 개선하는 것이 가장 중요한 목표이다. 따라서 제도에 대한 전문적 이해, 정확한 파악과 빠른 피이드백도 중요하다. 하지만 제도 집행 주체와 모니터링 주체가 너무 지나치게 일치할 경우 제도집행의 정확성을 높은

수준으로 증명해내고자 하는 유혹에서 자유로울 수 없고 결과적으로 정확한 파악에 장애가 될 위험성을 갖게 된다. 이러한 이유로 대부분의 국가들에서 해당 부처의 경계 내에 모니터링 담당 부서를 두지만 집행 부서와는 분리하여 설치하고 객관성과 전문성을 보강하기 위한 협력을 모색하는 방식을 택하고 있다.

기초보장 중 생계급여는 현재 중앙정부, 보건복지가족부의 업무이다. 따라서 모니터링도 해당부처인 보건복지가족부가 담당하는 것이 적절하다. 하지만 객관성을 높이기 위하여 해당 부처에 별도의 부서를 설치하고 이 부서를 정보관리 부서 및 집행부서와 긴밀하게 협력하는 구조를 갖추도록 하여야 한다.

해당부서는 각종 유관 자료를 수집하고 분석하여 사례를 의뢰하고 정보를 제공하는 팀, 실제 조사를 실시하고 조사결과에 따른 조치를 하는 팀, 각종 결과를 수집하여 보고 등 관리를 지원하는 팀으로 하위 부서를 구성할 수 있다. 조사를 실시하는 팀에는 일정한 지역(예를 들면 광역자치단체 수준)단위로 담당 인력을 두어 이들을 파견하고 해당 지역의 조사대상을 선별하고 조사를 실시하도록 구조화할 수 있다. 이러한 실사를 지휘하고 인력을 파견하는 업무의 책임은 중앙부처 해당부서에 있다는 것은 유지된다.

〈표 11- 3〉 기초보장 모니터링 담당 부서의 위치 비교

	기초보장담당과	별도의 팀
담당부서	<ul style="list-style-type: none"> • 강점: <ul style="list-style-type: none"> - 정책에 대한 이해 높음. 기초자료에 대한 접근도 높음. - 조사의 통일성 높음. - 결과활용가능성 높음. • 단점: <ul style="list-style-type: none"> - 객관성, 신뢰성확보 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 강점: <ul style="list-style-type: none"> - 객관성과 신뢰성 확보 가장 좋음. - 조사의 통일성 높음. • 단점: <ul style="list-style-type: none"> - 정책에 대한 이해, 기초자료에 대한 접근성 중간. - 결과활용가능성 다소 낮음.

자료: 이현주 외, 2007

그리고 민간의 전문가와 협력체계를 구축하여 시너지 효과를 기대해 보는 것도 바람직하다. 민간의 기초보장 전문가 집단과 협력하여 모니터링의 기획단계에서 그 대상과 방식, 그리고 내용을 설계하고 조사 이후 조사 자료의 분석을 통하여 결과를 산출하고 그 정책적 함의를 해당 부처에 제공함으로써 모니터링의 객관성과 효과성을 높일 수 있다. 즉, 민간과 공공의 적절한 협력이 모니터링의 시너지효과를 가져올 수 있다. 공공과 민간의 역할 분담에서 공공의 전산자료 및 관련 자료가 민간이 연구부문으로 전달된다면 그 자료들은 모니터링의 대상이나 방식, 그리고 핵심적 내용 등 기획에 중요한 기반이 될 수 있다. 외국의 경우에도 전산자료의 활용은 수급자의 정확한 조사 및 선정 뿐 아니라 모니터링의 방향을 정하는데 있어 유용하게 활용되고 있다. 또한 민간에게 조사권한이 부여되지는 않았으나 사례조사나 설문조사 등 모니터링의 방향모색이나 운영의 전환에 필요한 정보 수집 활동은 가능하다. 민간은 분석한 전 결과를 공공부문에 제공하고 해당 제도와 모니터링의 개선에 기여하여야 할 것이다.

모니터링에서 실사를 하게 되는 경우 그 대상은 신청자와 수급자 뿐 아니라 일선의 담당 인력도 포함하여야 한다. 제도 집행의 정확성은 대상으로부터의 정보 수집 뿐 아니라 제공 인력의 업무 수행에 대한 정보도 필요로 하기 때문이다. 수급자와 신청탈락자, 전담공무원 등 대상별로 모니터링의 내용이 상이할 뿐이다.

〈표 11- 4〉 모니터링의 대상과 모니터링 내용

대상		모니터링의 내용
수요자	수급자	○ 선정과 급여의 정확성 - 부정수급여부 - 과소급여, 과잉급여 여부와 수준
	신청탈락자	○ 탈락사유의 타당성 - 신청 시 생활실태 자료와 행정조치의 적합 여부
	수급탈피자	○ 탈피근거의 타당성 - 탈락 시 생활실태 자료와 행정조치의 적합 여부 - 수급탈피 후의 생활실태와 수급자격 비교
	차상위계층	○ 수급가능성 - 생활실태와 수급자격의 비교 - 필요한 그리고 자격기준을 갖춘 급여에 해나 검토
공급자	전담공무원	○ 제도 수행의 정확성 - 지침의 준수 여부 - 제도 수행상의 애로점

자료: 김미곤 외, 2002: 280

결과적으로 모니터링은 아래의 그림과 같은 체계로 운영하는 것은 가능해 볼 수 있다. 즉, 생계는 보건복지가족부 내 모니터링 부서를 별도 설치하되, 정보관리부서와 연계하고 일선의 파견 공무원조직, 연구기관과 연계하여 정기, 수시 모니터링을 실시하는 구조를 공고화하는 것이다.

[그림 11- 4] 기초보장 모니터링 구조도 예시



자료: 이현주 외(2007)

모니터링을 전담하는 부서가 구성되는 경우 이 부서에서 기초보장제도 외 기타 자산조사에 근거한 중앙정부의 기타 기초보장제도의 모니터링도 담당할 것인가에 대해서는 검토가 필요하지만 가능한 방식이라고 본다. 하지만 영국의 경우 각 제도별 모니터링 부서 및 체계를 별도로 운영하는 경향이 있는데 이는 각 제도의 전문성을 인정하면서 비롯된 선택이라고 판단된다. 대표적인 예로 우리나라 의료급여의 경우 신설되는 부서보다는 의료서비스의 성격과 제공조직의 생리에 대하여 잘 이해하고, 보다 전문화되어있는 건강보험공단이나 심평원 등이 모니터링을 수행할 수 있는 적정 조직일 수 있다. 영국에서도 NHS에 대한 모니터링도 저소득층 현금지원과는 별도의 조직을 두고 있다.

의료급여도 생계급여와 함께 중앙의 사업이라는 유사점을 가지며 투입

되는 예산의 측면에서 볼 때 모니터링의 강화가 요청되는 영역이다. 의료급여 수급자 중 고액의 장기 이용자를 중심으로 과다 수급 여부를 파악하기 위하여 일선 지방자치단체에 의료급여관리사를 배치하기도 하였으며 일부 그 효과가 인정되기도 하였다. 하지만 의료급여관리사는 모니터링 전의 사례관리 수준에서 기능하는 것으로 이해하는 것이 더 타당하다. 건강보험 과다 이용여부를 판별하기 위하여 심사평가원에서 일부 기능을 수행하기도 하지만 심사평가원은 대체로 공급자인 의료기관을 대상으로 적정성을 평가하고 있으므로 그 기능의 확장 가능성에 대해서도 좀 더 고민이 필요하다.

의료급여 모니터링은 의료전문지식을 필요로 한다는 점에서 전문적 지식을 겸비한 인력의 배치나 활용이 검토되어야 한다. 이러한 측면을 감안한다면 건강보험공단이나 심평원, 그리고 일선 보건소의 모니터링 참여를 적극적으로 고려하여 보아야 한다. 장기적으로는 관련 중앙조직에 의료급여 모니터링을 전담하는 부서를 신설하여 운영하는 방안이 바람직할 것이다. 심사평가원이나 건보공단은 각종 자료에 대한 접근성을 가지고 있으므로 정보의 수집과 이를 기초로 하는 모니터링의 수행이 보다 수월할 것으로 예상된다. 하지만 구체적인 모니터링의 수행에서는 건보공단의 각 지사와 협력할 필요도 있을 것이다. 한편 모니터링 인력의 파견이나 배치, 그리고 실사를 통한 확인 과정에서 지방자치단체와 협의도 필요할 것이다.

주거급여의 경우 현재와 같이 보건복지가족부에서 담당하는 경우 생계급여와 유사한 구조로 모니터링을 운영할 수 있다. 하지만 주거급여가 여타의 저소득층 주거지원과 함께 체계화되어 국토해양부가 담당하게 되면 모니터링의 주체도 달라져야 할 것이다. 이 경우 모니터링 역시 국토해양부가 담당하는 것이 적절하다고 판단된다. 생계급여와 유사하게 국토해양부 내에 해당 제도의 담당 부서와 별도의 독립된 모니터링 담당 부서를

신설하고 일선 각 사무소에서 집행된 제도의 내용을 모니터링 하도록 업무를 부과하여야 할 것이다. 물론 이 부서는 주거지원사업과 관련된 여타의 정보를 관리하는 부처 내 부서와 유기적인 협력이 가능하도록 부서의 위치를 잡는 것이 효과적이다. 교육급여는 별도의 모니터링 필요성이 비교적 약하다. 교육은 교육인적자원부의 모니터링 담당 부서와 일선 학교의 협업체계로 모니터링 구조도를 그려볼 수 있을 듯 하다. 위의 두 가지 모니터링 기제에서 일선 담당자인 지방교육청과 대한주택공사 지방공사 등은 제외하는 것이 모니터링의 독립성 확보에 전제가 될 수 있을 것이다. 협업은 필요하지만 모니터링의 주관조직으로서는 부적절하다고 보인다.

각 급여주체들의 모니터링에서 생계급여 수급자는 대상에서 제외한다. 생계급여 수급자에 대한 모니터링은 생계급여에 대한 모니터링을 담당하는 보건복지가족부에서 전적으로 일괄 수행하는 것이기 때문이다. 생계급여수급자에 대한 제 급여 영역별 모니터링은 업무 중복으로 비효율적이다. 단, 생계급여 수급에 대한 모니터링의 결과는 제 급여 주체들과 공유하는 기제를 갖추어야 할 것이다.

정책평가는 기초보장제도가 개별급여체제로 전환된다하여도 거의 변화가 없을 것으로 판단된다. 기초보장제도와 연관하여 고려하여 볼 수 있는 정책평가는 총리실, 행정안전부와 보건복지가족부의 평가라고 할 수 있지만 평가방식이나 주체가 개별급여로의 전환으로 크게 달라질 것이 아니기 때문이다.

한 가지 고려해 볼 사안이 있다면 그 것은 평가지표의 구성에서 과연 현행 기초보장 중심의 투입지표들을 그대로 유지하는 것이 적절한가 하는 점이다. 당장 기초지자체 평가지표를 예로 보아도 기초보장제도, 자활, 의료급여 외에는 인구집단별 서비스를 중심으로 지표가 개발되어 있다. 반면 기초보장제도 내 주거급여와 교육급여의 적절성에 대한 검토는 제외되

어있고, 노인이나 장애인, 근로빈곤층이나 아동을 대상으로 하는 각종 현금급여에 대한 평가지표는 크게 반영되고 있지 않다. 전반적으로 기초보장제도의 수급여부를 중심으로 지표를 세분한 반면 향후 발전, 또는 보강이 필요한 분야에 대한 평가지표의 구성은 취약하다. 더욱이 지방자치단체 자체적인 수당제 신설 등이 이루어지고 있는 상황을 고려한다면 전체적인 제도 분화와 다변화를 반영하기 어려운 것으로 판단된다.

급여가 분화하여 다양화된다고 할 때 각종 제도의 효과를 평가지표로 모두 담아내는 것은 어렵다. 지금처럼 주로 투입을 기준으로 평가지표를 개발하는 방식은 각 제도별 지표구성을 탈피하기 어렵게 할 것이다. 따라서 향후에는 투입보다는 산출을 중심으로 평가지표의 중심을 변화시키고 각 제도의 효과가 측정될 수 있도록 하는 평가가 되어야 할 것이다. 또한 제급여가 분화될 경우 지금과 같이 보건복지가족부의 담당 영역은 일부 축소되고 여러 부처의 제도가 종합적으로 평가되어야 할 것이다. 따라서 부처별 평가보다는 범 부처의 정책효과를 평가하는 방식이 적절하다고 판단된다.

제12장 생계급여제도 개편에 따른 소요재원

제1절 모형설계와 분석방법

현행 기초보장제도의 수급가구 수는 2006년 기준 831,692가구로 이는 전체가구의 5.14%에 해당한다. 총 가구 수 대비 수급가구 비율은 <표 12- 2>에서 볼 수 있듯이 2001년 4.7%에서 2002년에는 4.55%로 감소하였다가 2005년에 5%대로 증가하였다. 가구규모별로는 3인 가구까지는 가구규모가 작을수록 수급율이 높고, 4인 가구에서 가장 수급율이 낮으며, 5인 이상 가구는 4인 가구에 비해 수급율이 높은 양상을 보이고 있다.

기초보장제도가 현행대로 유지된다는 가정 하에 재정전망을 하기 위해 김종면 외 (2004)의 소득분포전망과 최저생계비이하 가구비중전망을 활용하였다. 김종면 외 (2004)는 도시가계조사를 활용하여 가구원수별 소득분포를 전망하고, 상대적 빈곤선의 개념을 적용하여 최저생계비를 전망하였다.⁴¹⁾ 최저생계비전망과 가구규모별 소득분포전망으로부터 최저생계비하 가구비중을 전망하였다. 이 전망치는 <표 12- 4>와 <표 12- 5>와 같다.

41) 김종면 외(2004)는 도시가계조사의 소득분포를 이용하여 가구소득의 표준편차를 추정하였다. 이를 위하여 소득분포의 지니계수가 향후 어떻게 변화할 것인가에 대한 시나리오를 설정하고, 지니계수와 소득분포의 표준편차가 일대일의 관계에 있으므로 주어진 지니계수로부터 전체 가구의 소득분포의 표준편차를 추정하였다. 이렇게 추정된 전가구의 소득분포를 가구규모 균등화치수 가정에 따라 가구원수별로 분할하여 가구원수별 소득분포를 전망하였다. 한편 2005년도 가구규모별 최저생계비에 기초하여 2005년도 가구규모별 중위소득에 대한 최저생계비의 비율을 가중평균하여 최저생계비를 전망하였다.

<표 12- 1> 현행 기초보장제도 수급자 수 추이

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
총가구	698,075	691,018	717,861	753,681	809,745	831,692
1인가구	353,437	371,166	399,220	426,701	463,181	482,842
2인가구	149,106	144,295	146,655	152,454	161,044	163,478
3인가구	105,980	98,189	98,532	101,200	108,067	108,631
4인가구	62,126	54,151	51,997	52,094	55,050	54,510
5인가구	19,966	16,865	15,636	15,516	16,444	16,269
6인이상가구	7,460	6,352	5,821	5,716	5,959	5,962

출처: 보건복지통계연보, 각년도

<표 12- 2> 전체가구수 대비 기초생활보장 수급율(%)

수급률	2001	2002	2003	2004	2005	2006
총가구	4.70	4.56	4.64	4.79	5.07	5.15
1인가구	14.44	14.10	14.17	14.21	14.53	14.91
2인가구	5.09	4.68	4.53	4.50	4.55	4.53
3인가구	3.42	3.09	3.04	3.07	3.23	3.21
4인가구	1.38	1.21	1.17	1.19	1.28	1.25
5인가구	1.41	1.23	1.18	1.21	1.34	1.33
6인이상가구	1.63	1.47	1.42	1.49	1.65	1.69

주: 통계청의 가구구성 가구원수별 장애가구추계를 활용하여 계산함

<표 12- 3> 현행 기초생활보장수급자 급여지출 추이 (백만원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
총수급자-계	1,967,818	1,951,646	2,109,153	2,366,116	2,818,411	3,175,667
총수급자-국비	1,498,816	1,485,349	1,604,121	1,797,823	2,139,727	2,406,967
총수급자-지방비	469,002	466,297	505,032	568,293	678,684	768,700
일반수급자-계	1,883,729	1,862,719	2,016,513	2,270,378	2,710,673	3,058,829
일반수급자-국비	1,435,500	1,418,405	1,534,371	1,725,626	2,058,402	2,318,618
일반수급자-지방비	448,229	444,314	482,142	544,752	652,271	740,211
시설수급자-계	84,089	88,928	92,640	95,738	107,739	116,838
시설수급자-국비	63,316	66,946	69,750	72,197	81,326	88,349
시설수급자-지방비	20,773	21,983	22,890	23,541	26,413	28,489

출처: 보건복지통계연보, 각년도

<표 12- 4> 최저생계비이하 소득계층 비중전망 (%)						
4인가구소득	2005	2010	2015	2020	2025	2030
2인	4.96	6.24	6.61	7.45	8.29	9.13
3인	6.98	7.38	8.03	8.93	9.82	10.71
4인	8.96	8.83	9.17	10.11	11.03	11.95
5인	9.65	10.40	10.13	11.10	12.04	12.97
6인	10.68	12.02	10.97	11.96	12.91	13.85

출처: 김종면 외, 2004

<표 12- 5> 최저생계비전망 (원)						
최저생계비	2005	2010	2015	2020	2025	2030
1인	668,504	984,234	1,417,402	2,191,687	3,175,501	4,864,543
2인	668,504	984,234	1,417,402	2,191,687	3,175,501	4,864,543
3인	907,929	1,273,255	1,857,322	2,871,922	4,161,083	6,374,355
4인	1,136,322	1,562,276	2,249,985	3,479,085	5,040,793	7,721,981
5인	1,302,918	1,851,297	2,610,876	4,037,121	5,849,322	8,960,565
6인	1,477,800	2,140,318	2,948,314	4,558,892	6,605,308	10,118,657

출처: 김종면 외, 2004

기초보장제도가 현행의 제도대로 유지된다는 가정하의 재정소요전망을 위하여서 몇 가지 가정 (simplifying assumption)을 하였다. 첫째, 전체가 구대비 수급가구수를 나타내는 수급율은 최저생계비이하 소득계층 비중의 연간 변동률에 연동하여 변화한다. 최저생계비이하 소득계층비중의 전망을 위하여서는 <표 12- 7>의 김종면외 (2004)의 도시가구추계를 활용하였다.⁴²⁾ 둘째, 총급여액 추정과 전망을 위한 수급가구수는 통계청의 가구원

42) 최저생계비이하 소득계층의 비중전망과 최저생계비전망은 도시가계조사를 기초로 전망되었기 때문에 2인이상 도시가구를 기초로 생산된 통계인 반면, 통계청의 장래가구수 전망은 일인가구를 포함한 전국가구라는 점에서 최저생계비이하 소득계층 비중이 1인가구 포함 전국가구보다는 작게 나타날 수 있다. 본고에서는 총급여액의 추정을 위해서는 전국가구를 대상으로 하되, 최저생계비이하 소득계층 비중과 최저생계비전망을 위하여서는 김종면외 (2004)의 도시가구추계를 활용하였으며, 최저생계비이하 소득계층 비중을 연간 변동률을 수급율 성장에 반영하여 절대적 비중의 오차부분을 다소나마 완화하였다.

수별 장래가구수 전망을 활용하였다. 다음의 <표 12- 6>은 통계청의 장래가구수 전망을 보여주고 있다. 셋째, 총급여액은 수급율에 수급가구당 평균 급여액을 곱한 값으로 수급가구당 평균급여액은 최저생계비의 상승률과 동일하게 상승하는 것으로 가정하였다. 최저생계비전망은 김종면외 (2004)의 전망치를 활용하였으며, 이는 위의 <표 12- 5>와 같다. 넷째, 국민기초생활급여의 총급여액이 전체 GDP에서 차지하는 비중을 보여주기 위한 GDP전망은 김종면외(2004)가 활용한 GDP전망을 따랐다. 이는 <표 12- 8>과 같다.

<표 12- 6> 장래가구수 전망						
	2005	2010	2015	2020	2025	2030
계	15,971,010	17,152,277	18,191,663	19,011,815	19,593,767	19,871,144
1인	3,187,151	3,473,415	3,773,408	4,109,276	4,421,560	4,713,083
2인	3,536,232	3,957,526	4,380,250	4,844,469	5,284,978	5,582,531
3인	3,344,044	3,595,201	3,784,945	3,866,466	3,864,126	3,796,791
4인	4,314,495	4,564,481	4,733,212	4,745,714	4,662,256	4,518,920
5인	1,228,251	1,241,105	1,236,470	1,196,322	1,142,052	1,075,478
6인	267,881	243,715	222,512	203,053	186,095	166,289
7인 이상	92,956	76,834	60,866	46,515	32,700	18,052

자료: 통계청 장래가구수 추계

<표 12- 7> 장래도시가구추계				
장래도시가구수추계	2005	2,010	2,015	2020
합계	15,156,000	17,171,000	19,164,000	20,696,000
1인	2,323,000	2,785,000	3,347,000	3,785,000
2인	2,621,000	3,084,000	3,627,000	4,223,000
3인	3,258,000	3,723,000	4,152,000	4,457,000
4인	5,022,000	5,569,000	6,020,000	6,140,000
5인	1,717,000	1,851,000	1,914,000	1,997,000
6인	198,000	154,000	101,000	92,000
7인이상	17,000	5,000	3,000	2,000

출처: 김종면 외, 2004

<div> <div><표 12- 8> 실질 GDP 성장률</div> </div>	
기 간	GDP 성장률(%)
2005~2010	4.56
2011~2020	4.19
2021~2030	2.88

주: 중요소생산성 증가율 1.5%, 2035년 합계출산율 1.40의 가정하에서 추정,
출처: 김종면 외, 2004

제2절 현 제도 유지에 따른 급여액 전망

1. 기초보장제도의 급여액 전망

현행 기초보장제도가 유지된다고 하였을 때 국민기초생활 급여액전망은 <표 12- 9>와 같다. 국민기초생활급여액 중 주거비를 제외한 순생계급여가 차지하는 비중은 2005년의 경우 약 67.9% 이며 주거비와 주거급여를 합한 최저주거비는 약 17.7%를 차지하고 있다.⁴³⁾ 이를 활용하여 순생계급여와 최저주거비를 전망하였다. 가구당 급여액전망은 해당 가구원수 가구당 수급자 가구원수 가구의 비율로, 예를 들면 전체 2인가구당 수급 2인가구의 비율이다. 순생계급여액은 2005년 현재 약 1조 9천억원에서 2010년에는 약 3조, 2015년에는 약 4조6천억원 정도로 증가할 것으로 전망된다. 이는 2005년도의 GDP대비 약 0.23% 수준에서 2015년에는 약 0.36%수준으로 증가하는 것이다. (<표 12-10>)

43) 임병현외, 국민기초생활급여 재정지출전망, 국회예산정책처, 예산환산분석 제12호, 2007.7.

<div> <div><표 12- 9> 국민기초생활급여액 기준선전망</div> </div>						
연도		수급률 전망(%)	수급가구전 망(백만원)	급여액전망 (백만원)	순생계급여 전망(백만원)	최저주거비 전망(백만원)
2005	총가구/총액	5.07%	809,745	2,818,411	1,913,701	498,859
	1인가구	14.53%	463,181	562,438	381,895	99,552
	2인가구	4.55%	161,044	624,040	423,723	110,455
	3인가구	3.23%	108,067	590,125	400,695	104,452
	4인가구	1.28%	55,050	761,381	516,978	134,764
	5인가구	1.34%	16,444	216,750	147,173	38,365
	6인가구이상	1.65%	5,959	63,677	43,237	11,271
2010	총가구/총액	5.27%	903,302	4,335,402	2,943,738	767,366
	1인가구	13.59%	472,021	877,939	596,120	155,395
	2인가구	5.74%	227,121	1,000,303	679,205	177,054
	3인가구	3.42%	122,917	908,721	617,022	160,844
	4인가구	1.26%	57,393	1,153,716	783,373	204,208
	5인가구	1.44%	17,892	313,701	213,003	55,525
	6인가구이상	1.86%	5,958	81,022	55,014	14,341
2015	총가구/총액	5.36%	975,184	6,563,987	4,456,947	1,161,826
	1인가구	12.84%	484,356	1,361,536	924,483	240,992
	2인가구	6.07%	266,095	1,580,499	1,073,159	279,748
	3인가구	3.72%	140,726	1,365,699	927,309	241,729
	4인가구	1.31%	61,826	1,707,856	1,159,634	302,291
	5인가구	1.41%	17,373	446,148	302,934	78,968
	6인가구이상	1.70%	4,807	102,250	69,427	18,098
2020	총가구/총액	5.85%	1,111,302	11,346,141	7,704,030	2,008,267
	1인가구	12.86%	528,418	2,452,392	1,665,174	434,073
	2인가구	6.85%	331,622	2,891,151	1,963,091	511,734
	3인가구	4.14%	159,892	2,307,484	1,566,782	408,425
	4인가구	1.44%	68,344	2,832,215	1,923,074	501,302
	5인가구	1.54%	18,411	713,958	484,777	126,371
	6인가구이상	1.85%	4,613	148,941	101,131	26,363

<표 12- 9> 국민기초생활급여액 기준선전망(계속)

연도		수급률 전망(%)	수급가구전 망(백만원)	급여액전망 (백만원)	순생계급여 전망(백만원)	최저주거비 전망(백만원)
2025	총가구/총액	5.91%	1,157,081	15,504,897	10,527,825	2,744,367
	1인가구	10.90%	482,049	3,498,859	2,375,725	619,298
	2인가구	7.62%	402,554	4,182,097	2,839,644	740,231
	3인가구	4.55%	175,762	3,057,752	2,076,214	541,222
	4인가구	1.57%	73,277	3,689,326	2,505,053	653,011
	5인가구	1.67%	19,071	903,726	613,630	159,960
	6인가구이상	2.00%	4,368	173,136	117,560	30,645
2030	총가구/총액	6.30%	1,252,816	25,092,781	17,037,999	4,441,422
	1인가구	10.52%	495,634	5,951,563	4,041,111	1,053,427
	2인가구	8.39%	468,612	7,049,480	4,786,597	1,247,758
	3인가구	4.96%	188,356	4,794,492	3,255,460	848,625
	4인가구	1.70%	76,919	5,706,379	3,874,631	1,010,029
	5인가구	1.80%	19,347	1,358,087	922,141	240,381
	6인가구이상	2.14%	3,948	232,781	158,058	41,202

<표 12-10> GDP대비 국민기초생활급여액전망

연도		총급여액전망(%)	순생계급여전망(%)	최저주거비전망(%)
2005	총가구/총액	0.35	0.23	0.06
	1인가구	0.07	0.05	0.01
	2인가구	0.08	0.05	0.01
	3인가구	0.07	0.05	0.01
	4인가구	0.09	0.06	0.02
	5인가구	0.03	0.02	0.00
	6인가구이상	0.01	0.01	0.00
2010	총가구/총액	0.43	0.29	0.08
	1인가구	0.09	0.06	0.02
	2인가구	0.10	0.07	0.02
	3인가구	0.09	0.06	0.02
	4인가구	0.11	0.08	0.02
	5인가구	0.03	0.02	0.01
	6인가구이상	0.01	0.01	0.00
2015	총가구/총액	0.52	0.36	0.09
	1인가구	0.11	0.07	0.02
	2인가구	0.13	0.09	0.02
	3인가구	0.11	0.07	0.02
	4인가구	0.14	0.09	0.02
	5인가구	0.04	0.02	0.01
	6인가구이상	0.01	0.01	0.00
2020	총가구/총액	0.74	0.50	0.13
	1인가구	0.16	0.11	0.03
	2인가구	0.19	0.13	0.03
	3인가구	0.15	0.10	0.03
	4인가구	0.18	0.13	0.03
	5인가구	0.05	0.03	0.01
	6인가구이상	0.01	0.01	0.00

<표 12-10> GDP대비 국민기초생활급여액전망(계속)				
연도		총급여액전망(%)	순생계급여전망(%)	최저주거비전망(%)
2025	총가구/총액	0.88	0.59	0.15
	1인가구	0.20	0.13	0.03
	2인가구	0.24	0.16	0.04
	3인가구	0.17	0.12	0.03
	4인가구	0.21	0.14	0.04
	5인가구	0.05	0.03	0.01
	6인가구이상	0.01	0.01	0.00
2030	총가구/총액	1.23	0.83	0.22
	1인가구	0.29	0.20	0.05
	2인가구	0.35	0.23	0.06
	3인가구	0.23	0.16	0.04
	4인가구	0.28	0.19	0.05
	5인가구	0.07	0.05	0.01
	6인가구이상	0.01	0.01	0.00

2. 기초노령연금 수급을 고려한 급여액 전망

2008년부터 시행되는 기초노령연금수령에 따라 기초생활보장수급 노인 은 전원 기초노령연금을 수급 받게 되었다. 2007년의 경우 65세 이상 기초생활보장급여 수급자는 377,804천명으로 전체 수급자의 25.8%를 차지하고 있다. 기초노령연금액은 국민연금 전체 가입자 평균 소득월액(A)의 5%를 지급하고 2028년까지 단계적으로 20%까지 인상하도록 하였다. 기초노령연금액 수령 시 경로연금과의 차액만큼 가구소득이 증가하고 그만큼 생계급여분이 감소된다고 가정할 수 있다. 이처럼 생계급여액 감소분을 반영하여 국민기초생활급여액을 전망하기 위하여 몇 가지 가정을 하였다. 첫째, 생계급여수급자 중 기초노령연금 수급자 비중은 2007년도의 25.8%

와 동일한 것으로 가정하였다. 둘째, 경로연금 수령기준인 80세 미만 노령연금 수급자와 80세 이상 노령연금 수급자의 비중도 동일하게 유지되는 것으로 가정하였다. 셋째, 월평균소득월액(A)는 국민연금관리공단의 중기 재정전망상의 수치를 활용하였다. 중기재정전망이 제시되지 않은 2013년부터는 연평균 2.04%의 성장률로 변동하는 것으로 가정하였다. 넷째, 보험료율은 5%로 유지되는 것으로 가정하였다. 기초노령연금수급을 고려한 급여액 전망은 <표 12-14>와 같다.

<표 12-11> 국민기초생활급여 수급노인현황								
구분	계	64세이하	소계	65-69	70-74	75-79	80-84	85세이상
인원	1,462,654	1,084,850	377,804	104,243	106,077	82,273	52,018	33,193
비율	100%	74.1%	25.8%	7.1%	7.3%	5.6%	3.6%	2.3%

자료: 복지부 내부자료

<표 12-12> A값 전망			
연도	평균소득월액(원)	A값(원)	적용연도
2007*	1,692,766	1,676,837	2008
2008	1,723,022	1,735,288	2009
2009	1,749,816	1,775,786	2010
2010	1,771,920	1,798,378	2011
2011	1,788,455	1,819,722	2012
2012	1,803,179	1,836,879	2013

자료: 국민연금 중기재정전망

*2007년은 실적치임

<표 12-13> 기초노령연금을 지급받는 수급자 노인 수					
	2008	2009	2010	2011	2012
80세 미만	294,527	303,934	313,606	323,284	332,846
80세 이상	104,561	107,901	111,334	114,770	118,165
합 계	399,088	411,835	424,940	438,054	451,011

자료: 국회예산정책처, 재정기준선 전망, 2008

<표 12-14> 기초노령연금 수급고려 급여액 기준선 전망				
연도	기초노령연금제외 총급여(백만원)	기초노령연금제외 순생계급여(백만원)	GDP비중기초노령 연금제외총급여	GDP비중기초노령 연금제외순생계급여
2008	3,635,859	0.39%	2,507,111	0.27%
2009	3,964,105	0.41%	2,749,317	0.28%
2010	4,319,311	0.42%	3,013,163	0.30%
2011	4,700,246	0.44%	3,294,575	0.31%
2012	5,110,786	0.46%	3,599,467	0.33%
2013	5,552,977	0.48%	3,929,461	0.34%
2014	6,029,691	0.50%	4,287,048	0.36%
2015	6,543,576	0.52%	4,674,487	0.37%
2016	7,309,759	0.56%	5,219,075	0.40%
2017	8,160,995	0.60%	5,823,776	0.43%
2018	9,106,414	0.64%	6,495,003	0.46%
2019	10,155,455	0.69%	7,239,375	0.49%
2020	11,318,194	0.74%	8,063,950	0.52%
2021	12,060,751	0.76%	8,838,546	0.56%
2022	12,845,833	0.79%	9,682,821	0.60%
2023	13,674,975	0.82%	10,602,217	0.63%
2024	14,549,412	0.84%	11,602,286	0.67%
2025	15,470,401	0.87%	12,688,936	0.72%
2026	17,059,573	0.94%	13,992,705	0.77%
2027	18,798,413	1.00%	15,419,284	0.82%
2028	20,700,070	1.07%	16,979,463	0.88%
2029	22,778,991	1.15%	18,685,099	0.94%
2030	25,048,965	1.23%	20,547,504	1.01%

제3절 개별급여 제도개편 시 소요재원 전망

1. 개별급여하의 생계급여액 전망

생계급여액 전망은 기준선전망과 같은 모형을 활용하였다. 2006년 국민생활실태조사를 토대로 예측된 2005년도 수급가구수와 생계급여액 추정액을 기초로 하여, 앞 절에서 제시한 최저생계비이하 소득집단의 비중전망과 최저생계비전망을 활용하여 전망하였다. 2005년 생계급여액은 모형에 따라 약 2조9천8백억원~ 4조4천억원으로 GDP 대비 약 0.37%~0.54%에 해당하며, 2015년에는 약 6조 9천억원에서 약 10조원 (GDP 대비 약 0.56%~0.83%)으로 전망되었다 (<표 12-15>). 기초노령연금수령을 감안한 급여액 전망은 <표 12-16>과 같다.

<표 12-15> 세계급여액 전망

연도		수급율 전망(%)	수급가구전망 (백만원)	세계급여액 전망(백만원)	GDP대비세계급여액 비중전망(%)
2005	CM1+AM1	5.41	859,494	2,984,985	0.37
	CM2+AM2	7.19	1,142,285	4,442,584	0.54
	CM3+AM3	6.13	973,881	4,442,796	0.54
2010	CM1+AM1	5.62	963,861	4,615,874	0.45
	CM2+AM2	7.47	1,280,990	6,869,854	0.67
	CM3+AM3	6.37	1,092,138	6,870,184	0.67
2015	CM1+AM1	5.72	1,040,562	6,988,635	0.56
	CM2+AM2	7.60	1,382,928	10,401,257	0.83
	CM3+AM3	6.48	1,179,047	10,401,757	0.83
2020	CM1+AM1	6.24	1,185,805	12,080,163	0.79
	CM2+AM2	8.29	1,575,959	17,979,031	1.17
	CM3+AM3	7.07	1,343,620	17,979,896	1.17
2025	CM1+AM1	6.30	1,234,654	16,507,964	0.93
	CM2+AM2	8.37	1,640,880	24,568,974	1.39
	CM3+AM3	7.14	1,398,970	24,570,156	1.39
2030	CM1+AM1	6.73	1,336,807	26,716,123	1.31
	CM2+AM2	8.94	1,776,644	39,761,881	1.95
	CM3+AM3	7.62	1,514,719	39,763,794	1.95

<표 12-16> 기초노령연금수급 고려 세계급여액 전망 (백만원, %)

연도	급여액전망 CM1+AM1	GDP비중 전망 CM1+AM1	급여액전망 CM2+AM2	GDP비중 전망 CM2+AM2	급여액전망 CM3+AM3	GDP비중 전망 CM3+AM3
2008	3,864,463	0.41%	5,754,998	0.62%	5,759,554	0.62%
2009	4,213,455	0.43%	6,274,662	0.64%	6,279,558	0.65%
2010	4,591,292	0.45%	6,837,183	0.67%	6,842,330	0.67%
2011	4,996,559	0.47%	7,440,510	0.70%	7,445,887	0.70%
2012	5,433,381	0.49%	8,090,781	0.73%	8,096,368	0.73%
2013	5,903,716	0.51%	8,791,028	0.76%	8,796,945	0.76%
2014	6,410,795	0.53%	9,545,966	0.79%	9,552,225	0.80%
2015	6,957,435	0.56%	10,359,792	0.83%	10,366,405	0.83%
2016	7,772,542	0.60%	11,573,260	0.89%	11,580,345	0.89%
2017	8,678,175	0.64%	12,921,475	0.95%	12,929,057	0.95%
2018	9,684,053	0.68%	14,418,900	1.02%	14,427,007	1.02%
2019	10,800,226	0.73%	16,080,496	1.09%	16,089,154	1.09%
2020	12,037,420	0.78%	17,922,225	1.17%	17,931,464	1.17%
2021	12,827,425	0.81%	19,098,306	1.21%	19,107,980	1.21%
2022	13,662,695	0.84%	20,341,761	1.25%	20,351,882	1.25%
2023	14,544,862	0.87%	21,655,020	1.29%	21,665,599	1.29%
2024	15,475,245	0.90%	23,040,044	1.34%	23,051,090	1.34%
2025	16,455,181	0.93%	24,498,824	1.38%	24,510,348	1.38%
2026	18,146,335	1.00%	27,016,217	1.48%	27,028,393	1.48%
2027	19,996,816	1.07%	29,770,751	1.59%	29,783,605	1.59%
2028	22,020,626	1.14%	32,783,263	1.70%	32,796,822	1.70%
2029	24,233,145	1.22%	36,076,646	1.82%	36,090,938	1.82%
2030	26,649,055	1.31%	39,672,747	1.94%	39,687,800	1.94%

<제12장의 불임자료>

<표 12-17> 국민기초생활 급여액전망 (2005-2030)

연도	수급율전망(%)	수급가구전망 (백만원)	급여액전망 (백만원)	순생계급여 전망(백만원)	최저주거비 전망(백만원)
2005	5.07	809,745	2,818,411	1,913,701	498,859
2006	5.11	825,489	3,063,908	2,080,393	542,312
2007	5.15	845,121	3,344,962	2,271,229	592,058
2008	5.19	864,831	3,650,155	2,478,455	646,077
2009	5.23	884,168	3,979,449	2,702,046	704,362
2010	5.27	903,302	4,335,402	2,943,738	767,366
2011	5.29	918,530	4,717,008	3,202,848	834,910
2012	5.30	933,275	5,128,142	3,482,009	907,681
2013	5.32	947,613	5,571,322	3,782,927	986,124
2014	5.34	961,575	6,049,054	4,107,308	1,070,683
2015	5.36	975,184	6,563,987	4,456,947	1,161,826
2016	5.45	1,002,138	7,331,545	4,978,119	1,297,684
2017	5.55	1,029,253	8,184,221	5,557,086	1,448,607
2018	5.65	1,056,533	9,131,146	6,200,048	1,616,213
2019	5.74	1,083,911	10,181,761	6,913,416	1,802,172
2020	5.85	1,111,302	11,346,141	7,704,030	2,008,267
2021	5.86	1,121,478	12,089,958	8,209,081	2,139,923
2022	5.87	1,131,202	12,876,328	8,743,027	2,279,110
2023	5.88	1,140,423	13,706,782	9,306,905	2,426,100
2024	5.89	1,149,069	14,582,554	9,901,554	2,581,112
2025	5.91	1,157,081	15,504,897	10,527,825	2,744,367
2026	5.98	1,177,264	17,095,838	11,608,074	3,025,963
2027	6.06	1,196,940	18,836,494	12,789,979	3,334,059
2028	6.14	1,216,102	20,740,015	14,082,470	3,670,983
2029	6.22	1,234,757	22,820,850	15,495,357	4,039,290
2030	6.30	1,252,816	25,092,781	17,037,999	4,441,422

<표 12-18> GDP대비국민기초생활급여액전망

연도	총급여액전망(%)	순생계급여전망(%)	최저주거비전망(%)
2005	0.35%	0.23%	0.06%
2006	0.36%	0.24%	0.06%
2007	0.38%	0.25%	0.07%
2008	0.39%	0.27%	0.07%
2009	0.41%	0.28%	0.07%
2010	0.43%	0.29%	0.08%
2011	0.44%	0.30%	0.08%
2012	0.46%	0.31%	0.08%
2013	0.48%	0.33%	0.09%
2014	0.50%	0.34%	0.09%
2015	0.52%	0.36%	0.09%
2016	0.56%	0.38%	0.10%
2017	0.60%	0.41%	0.11%
2018	0.64%	0.44%	0.11%
2019	0.69%	0.47%	0.12%
2020	0.74%	0.50%	0.13%
2021	0.76%	0.52%	0.14%
2022	0.79%	0.54%	0.14%
2023	0.82%	0.56%	0.14%
2024	0.85%	0.58%	0.15%
2025	0.88%	0.59%	0.15%
2026	0.94%	0.64%	0.17%
2027	1.00%	0.68%	0.18%
2028	1.08%	0.73%	0.19%
2029	1.15%	0.78%	0.20%
2030	1.23%	0.83%	0.22%

<표 12-19> 총생계급여액 전망 (2005-2030)

연도	CM1+AM1 (백만원)	CM2+AM2 (백만원)	CM3+AM3 (백만원)
2005	2,984,985	4,442,584	4,442,796
2006	3,262,123	4,855,051	4,855,284
2007	3,561,359	5,300,408	5,300,663
2008	3,886,296	5,784,015	5,784,293
2009	4,236,894	6,305,812	6,306,116
2010	4,615,874	6,869,854	6,870,184
2011	5,022,168	7,474,544	7,474,903
2012	5,459,900	8,126,025	8,126,416
2013	5,931,750	8,828,285	8,828,710
2014	6,440,389	9,585,297	9,585,758
2015	6,988,635	10,401,257	10,401,757
2016	7,805,849	11,617,526	11,618,084
2017	8,713,688	12,968,671	12,969,295
2018	9,721,873	14,469,164	14,469,860
2019	10,840,456	16,133,962	16,134,738
2020	12,080,163	17,979,031	17,979,896
2021	12,872,100	19,157,680	19,158,601
2022	13,709,343	20,403,757	20,404,739
2023	14,593,523	21,719,690	21,720,735
2024	15,525,951	23,107,433	23,108,545
2025	16,507,964	24,568,974	24,570,156
2026	18,201,828	27,089,969	27,091,272
2027	20,055,094	29,848,203	29,849,638
2028	22,081,761	32,864,513	32,866,093
2029	24,297,212	36,161,791	36,163,531
2030	26,716,123	39,761,881	39,763,794

<표 12-20> GDP대비 총생계급여액 전망 (2005-2030)

연도	CM1+AM1(%)	CM2+AM2(%)	CM3+AM3(%)
2005	0.37	0.54%	0.54
2006	0.38	0.57%	0.57
2007	0.40	0.59%	0.59
2008	0.42	0.62%	0.62
2009	0.43	0.65%	0.65
2010	0.45	0.67%	0.67
2011	0.47	0.70%	0.70
2012	0.49	0.73%	0.73
2013	0.51	0.77%	0.77
2014	0.54	0.80%	0.80
2015	0.56	0.83%	0.83
2016	0.60	0.89%	0.89
2017	0.64	0.95%	0.95
2018	0.69	1.02%	1.02
2019	0.73	1.09%	1.09
2020	0.79	1.17%	1.17
2021	0.81	1.21%	1.21
2022	0.84	1.25%	1.25
2023	0.87	1.30%	1.30
2024	0.90	1.34%	1.34
2025	0.93	1.39%	1.39
2026	1.00	1.49%	1.49
2027	1.07	1.59%	1.59
2028	1.14	1.70%	1.70
2029	1.22	1.82%	1.82
2030	1.31	1.95%	1.95

제13장 결론 및 정책제안

제1절 연구결과와 그 함의

본 절에서는 앞서 기술한 연구내용 중 주요 분석결과 및 그 정책적 함의를 간략하게 정리하고자 한다. 참고로 이 보고서의 구성과 연동하여, 각 부와 장의 주요 분석결과와 시사점을 중심으로 정리할 것이다.

1. 경제·사회적, 제도적 환경 분석결과와 함의

먼저 경제·사회적 환경에 대한 분석결과, 향후 성장과 고용창출 측면에서 소득불평등과 빈곤문제의 심화가 우려되며, 인구 및 가족구조의 변화가 빈곤문제에 주는 충격 또한 주목해야 한다는 점을 지적할 수 있다. 그리고 이 문제를 해결하기 위해서는 경제정책, 고용정책, 복지정책 차원에서 새로운 균형을 찾을 수 있는 전략을 모색해야 할 것이다. 특히 기초보장제도 또한 이러한 맥락에서 중장기 발전방향을 마련해야 할 것이다. 저임금·고용불안 문제가 지속되고, 사회보장제도가 가입대상을 확대하는데 한계가 있는 상황에서 <공공부조제도의 역할 재구성>이라는 관점에서 기초보장제도의 개편논의가 이루어져야 하는 것이다.

이어 사회보장제도의 발전방향과 관련해서 우리사회는 서구 복지국가와 달리 복지확장 국면에 들어서 있는 것으로 판단된다. 하지만 주목해야 할 점은 복지확장 국면이라 해도 제도의 효율화에 대한 압력으로부터 자유로울 수 없다는 것이다. 여기서 복지제도의 효율화는 모든 제도에 하나의 잣대를 적용하는 것이 아니라, 각 사회보장제도의 정책적 우선순위를 고

려한 선별적 접근에 기초해야 한다. 어떠한 정책영역 또는 집단을 선택하고, 그것을 위한 재원을 어떻게 조성할 것인가 하는 점에 주목해야 하는 것이다.

또한 공공부조제도는 현재 기초보장제도로 과도하게 집중되어 있는 다양한 기능을 분산시키는 차원에서 방향에서 틀을 취할 필요가 있다. 실제로 우리 공공부조제도는 인구대상별 접근을 통해 빈곤층에 대한 보호를 강화하는 양태를 보이고 있다. 이처럼 근로능력 없는 비수급 빈곤층에 대한 소득보장을 강화하는 경우, 기초보장제도에 대한 지출부담이 완화될 것이다. 이는 근로빈곤층에 대한 예방적 대책마련이 중요한 정책현안이 될 것이라는 것을 의미한다. 그 중에서도 근로장려세제 의료급여, 주거비지원제도, 보육지원, 자활지원제도 등 현물급여 및 서비스의 도입 및 확대가 요구된다고 말할 수 있다.

끝으로 기초보장제도는 빈곤가구의 다양한 욕구에 보다 정확하고 형평성에 맞게 대처할 수 있도록 선정기준과 급여방식을 보다 정교화 시킬 필요가 있다. 그리고 운영과정에서 각각의 개별화된 급여제도를 통해 빈곤가구의 다양한 욕구에 대처할 수 있게 해야 한다. 이는 그 자체로 제도가 분화되고 전문화되는 발전적 과정이라고 말할 수 있다. 이미 의료급여처럼 독립적으로 작동하는 체계를 구축해야 한다는 것을 의미한다. 물론 이처럼 제도를 정교화 하는 방식은 다양하며, 그 중 형평성, 효과성, 효율성 등의 측면에서 강점이 있는 방식을 취해야 할 것이다.

2. 생계급여 및 교육급여 개편방안 분석결과와 함의

먼저 생계급여제도 개편방안을 논의하기 위해서는 최저생계비에 대한 재검토가 필요하다. 이는 현재 가구규모별로 설정된 최저생계비에서 생계급여 금액을 산출하고, 이를 선정기준과 급여상한액으로 설정하는 방안

도입을 검토해야 한다는 것을 의미한다. 이 과정에서 최저생계비는 사회 보장제도와 관련해서 상징적 빈곤선 혹은 소득보장 최저선을 의미하는 것으로 간주되어야 할 것이다. 이는 하나의 기준선이 모든 급여의 선정을 위한 소득기준이자 급여상한액으로 작동하지 않도록 해야 한다는 것을 의미한다.

이어 생계급여의 선정기준 그리고 급여상한액을 설정하는 방식과 관련해서는 빈곤가구의 욕구를 보다 정확하게 충족시킬 수 있는 대안을 모색해야 한다. 그것은 현재 현재의 가구규모별 선정기준에 가구의 특성을 고려한 선정기준을 추가하는 방식으로 개편해야 한다는 것을 의미한다. 물론 구체적으로 선정기준 및 그 수준을 결정하는 방식은 다양한 선택이 가능하며, 이미 서구 복지국가에서 많이 활용하고 있는 가구원 연령에 따른 생계급여 상한액 조합방식을 정교화 시킬 필요가 있다.

그리고 생계급여를 분리하는 경우, 많은 기초보장 수급자(30~40만 명)가 생계급여를 받지 못하게 될 개연성이 있다는 점에 주목해야 한다. 물론 이는 자연스러운 결과이며, 동일한 탈락가구는 현 기초보장제도 하에서도 생계급여를 받지 못한다. 그럼에도 생계급여제도에서 제외됨에 따라 여타 지원을 받지 못하는 데 따른 반발의 문제가 존재할 수 있는 것이다. 따라서 이러한 문제에 대한 대책마련이 필요할 것이다. 참고로 수급가구의 시장소득에 대한 정확한 정보가 없는 상황에서 상대적으로 케이스가 적은 Survey Data를 활용하였다는 점에서 추정규모에 대한 신뢰도는 상대적으로 낮다는 점을 지적해야 할 것이다.

또한 기초보장제도 개편논의에 있어 수급자의 근로유인과 탈수급 촉진을 위해서는 재정적 인센티브와 적절한 제재를 강화해야 한다. 특히 재정적 인센티브(근로소득공제제도)는 급여 시 적용하는 방안을 선택할 필요가 있다. 선정과정에서 근로소득공제를 하게 되면, 실제로 선정기준을 상향 이동시키는 효과가 발생하여 예산부담이 증가하기 때문이다. 그리고

근로하지 않는 수급자에게 불이익을 주는 기본급여 삭감은 최저생활보장 원칙에 어긋난다는 점에서 상당한 반대가 예상된다.

끝으로 교육급여는 가구소득이 최저생계비의 140%에 해당하는 가구의 학생을 대상으로 적용하는 원칙을 수립해야 한다. 이는 교육급여를 일종의 보편적 서비스 공급이라는 관점에서 접근해야 한다는 것을 의미한다. 이 경우, 고등학생까지 총 수급자 수는 약 324만 명으로 추정된다. 그리고 그에 따른 소요재원은 약 1조원이 소요되는 것으로 추정된다. 하지만 현재 보건복지가족부 외에도 교육부나 농림부 등에서 지출되는 교육급여 관련 지출을 제외하면, 그 규모가 상당 규모 감소할 것으로 예상된다.

3. 인프라 구축방안에 대한 논의 및 분석결과의 함의

먼저 전달체계 개편방안은 업무의 증가에 따른 행정인력의 증가 외에도 선정 및 급여업무의 단순화와 정보공유체계의 강화를 축으로 하는 전달체계의 구조개편에 주목해야 한다. 이는 선정과 급여 관련 업무 중 불필요한 사항을 과감하게 제거함으로써 업무 자체에 대한 부하와 복잡성을 제거하는 데 초점을 두어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 방향에서 전달체계를 효율화하기 위해서는 업무공유체계를 강화하는 방향에서 전산 인프라를 개편해야 할 것이다.

이어 기초보장제도에 대한 평가체계의 강화 또한 중요한 개선과제이다. 지금까지 기초보장제도는 투입지표 중심의 평가체계라는 특성을 보여 왔다. 이는 얼마나 많은 빈곤층에게 얼마나 많은 지원을 하고 있는가에 초점을 맞추어 왔다는 점을 의미한다. 하지만 향후 과정은 산출 중심의 평가체계를 강화하는 것이다. 그것은 각 제도가 소득보장, 근로유인, 탈수급 등과 관련해서 어떠한 성과를 보이고 있는지 파악할 수 있도록 해야 한다는 것을 의미한다.

끝으로 기초보장제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 재정분권화 문제를 고민해야 한다. 그것은 재정자립도가 낮은 자치단체에 빈곤층 및 기초보장수급자가 집중됨에 따라 발생하는 재정적인 문제를 해소할 수 있는 체계를 마련해야 한다는 것을 의미한다. 특히 법정지출경비에 대한 기준 재정수요 반영을 강화하고, 지자체의 재정여건 및 복지수요 등을 감안하여 차등 보조율을 적용하는 방안을 도입할 필요가 있다. 그리고 낙후지역에 대해서는 지방비 부담과 관련해서 특례제도를 운영하는 것도 검토할 필요가 있다.

4. 제도개편 결과 및 재정소요에 대한 추정결과의 함의

먼저 생계급여제도를 세 가지 모형에 따라 개편하는 경우, 모형별로 기존 기초보장 수급자 중 생계급여를 수급하는 집단의 규모와 현재 비수급 빈곤층 중 신규로 수급하는 집단의 규모가 큰 변화를 보이는 것으로 나타나고 있다. 그것은 생계급여 산출방식을 현행 방식, 가구공동 및 개인경비 방식, OECD 수정균등화 방식 순으로 기존 수급자 중 생계급여 수급율 및 빈곤층 중 생계급여 수급율이 높은 것으로 나타나고 있다.

이어 재산기준 적용에 따른 수급자 규모 변화는 재산기준을 어떻게 설정하는가의 문제라는 점을 지적해야 할 것이다. 즉, 재산기준을 상향조정함에 따라 수급자 규모가 증가한다는 점에서 재산기준의 설정은 수급자 및 빈곤층의 재산수준을 고려해야 하는 것이다. 그리고 보다 구체적으로는 주거용 재산과 비주거용 재산을 구분함으로써 재산에 따른 탈락 문제를 최소화하고, 신규 수급자의 증가를 통제할 수 있을 것이다.

그리고 비수급 빈곤가구의 생계급여 수급에 영향을 미치는 요인으로는 소득기준과 재산기준 외에도 부양의무자 기준을 들 수 있다. 본 연구에서의 추정결과에 따르면, 수급가구 규모가 크게 감소하는 것으로 나타나고

있다. 이는 현재 부양의무자 기준이 비수급 빈곤층의 기초보장제도 진입을 억제하고 있는 중요한 선정기준이라는 점을 의미한다.

끝으로 생계급여제도를 위의 모형에 따라 개편하는 경우, 2005년 기준 총 생계급여액은 약 2조9천8백억 원에서 4조4천억 원까지 큰 차이를 보이는 것으로 나타나고 있다. 이는 현행 선정기준을 유지하는 방식이 가장 적은 예산이 소요되고, 가구공동 및 개인경비 방식과 OECD 수정균등화 방식은 동일한 규모의 재원이 소요되는 것으로 추정된다. 그리고 각 모형별 소요재원은 GDP 대비 약 0.37%~0.54%에 해당된다. 그리고 2015년에는 약 6조 9천억 원에서 약 10조 원(GDP 대비 약 0.56%~0.83%)으로 증가하는 것으로 추정되었다.

제2절 정책제안

이 연구를 통해 기초보장제도 중 생계급여제도 및 교육급여제도를 개편하는 경우, 그것은 많은 추가적 재원을 필요로 하는 것으로 나타나고 있다. 물론 그것은 현재 기초보장제도의 보호를 받지 못하고 있는 비수급 빈곤층에 대한 추가적 보호에 따른 지출 증가라는 점에서 개별급여체제 자체의 효과라고 말할 수 없다. 그럼에도 개별급여체제를 통해 선정기준을 바꾸는 경우, 그것이 추가적인 재원투입을 필요로 한다는 점은 이론의 여지가 없다고 보아야 할 것이다. 더욱이 생계급여나 교육급여 외에도 주거급여 도입에 따른 추가적 지출을 감안하면, 재정적 부담이 매우 클 수 있다는 점을 고려해야 하는 것이다.

이는 개별급여체제 중 생계급여 시행방안에 대한 연구가 좀더 진척된 형태로 이루어져야 한다는 숙제를 안겨주고 있다. 따라서 여기서는 급여체제 개편논의에서 향후 전제해야 할 사항을 정리하고, 이러한 고민을 토대로 몇 가지 정책제안을 하고자 한다.

1. 급여체계 개편에 대한 인식제고

첫째, 기초보장제도 급여체계 개편을 통해 달성하고자 하는 목적을 명확하게 인식할 필요가 있다. 그것은 기초보장제도가 수급자의 급여 형평성 제고, 근로유인, 탈수급 촉진 중 어느 목표를 우선적으로 달성해야 하며, 각각의 목표를 달성하기 위해 어떻게 접근해야 하는지 인식해야 한다는 것을 의미한다. 급여체계 개편만으로는 위에 언급한 다양한 목표를 모두 달성할 수 없다. 그것은 급여체계 개편이 이러한 구체적인 정책목표를 달성하기 위한 전제조건과도 같은 것이기 때문이다. 달리 표현하면, 급여의 형평성을 제고하기 위해 선정기준 및 급여를 세분화하고, 근로유인을 촉진하기 위해 재정적 인센티브와 제재를 강화하고, 탈수급을 촉진하기 위해 제도에 대한 의존성을 해소하기 위해, 어떠한 급여체계를 선택하는 것이 바람직할 것인지 판단해야 한다는 것을 의미한다. 현재의 통합적 보호체계(통합급여체계)와 분산 보호체계(개별급여체계) 중 어느 것이 위에 언급한 정책목표를 달성하는 데 효과적이며 효율적인지 판단해야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 기초보장제도가 선정기준 및 급여방식의 세분화와 그에 따른 전 문화를 필요로 하는 단계라는 점을 인식할 필요가 있다. 빈곤층은 규모 측면에서 증가하고 있을 뿐 아니라, 욕구측면에서도 다양화되고 있다. 이는 과거 생활보호제도에서 진일보한 기초보장제도가 급여의 형평성과 적정성을 제고하기 위한 제도개편을 필요로 한다는 것을 의미한다. 물론 제도의 정교화란 복잡성이 증가할 개연성을 의미한다는 점에서 행정적 운용가능성을 감안한 절충이 불가피하다. 하지만 현 기초보장제도의 선정기준과 급여방식은 빈곤층의 욕구에 대한 적정보장과 형평보장의 원칙을 강화하는 차원에서 세분화 시킬 필요가 있다. 그리고 이는 한 제도에 이러한 세

분화의 요구를 모두 반영하는 방식보다 개별제도로의 분산을 통해 ‘상대적으로’ 기준을 단순화하는 작업과 병행할 필요가 있는 것이다. 달리 표현하면, 기초보장제도가 주거급여를 통합하고 있는 상황에서 급여를 빈곤층의 욕구에 맞게 세분화하기 위해서는 선정기준과 급여방식에 있어 복잡함이 과도하게 집중되는 문제가 발생한다. 반면에 주거급여를 분리하게 되면, 세분화에 따른 행정적 부담이 분산되는 측면이 있다.

셋째, 기초보장제도 급여체계 개편논의에서 급여체계의 문제와 그 밖의 문제를 구분할 필요가 있다. 이는 본 연구를 수행하는 과정에서 일관되게 지켜지지 않았던 문제점이기도 한데, 그것은 개별급여체계로의 개편논의의 외연을 지나치게 확대함으로써 효율적인 토론을 어렵게 했던 측면이 있다. 예를 들면, 현재 기초보장제도의 근간을 이루고 있는 최저생계비와 소득인정액은 개별급여체계 자체와 직접적인 관련이 없다. 그럼에도 개별급여체계 모형구축 과정에서 이 두 개념을 어떻게 처리할 것인가에 대한 선택의 문제가 지속적으로 제기되었고, 그 결과 필요 이상으로 개별급여체계에 대한 논의와 기타 문제가 뒤섞여 전개되는 문제점이 나타났던 것이다. 물론 이처럼 최저생계비와 소득인정액을 함께 언급하는 개편방안이 이미 개별급여체계에 대한 논의에 내재되어 있었다고 해석할 수도 있을 것이다. 특히 주거급여를 산출하는 방식은 현 최저생계비를 전제로 하기 힘들기 때문이다. 마찬가지로 소득인정액 개념 또한 개별급여체계에 대한 논의과정에서 다양한 쟁점을 형성하게 된다. 하지만 현행 최저생계비와 소득인정액이 개별급여체계 하에서 작동하지 못하는 것은 아니다. 이는 논의의 외연이 지나치게 확산되는 것이 불가피하다라도, 그것을 통제하는 작업이 선행되어야 한다는 것을 의미한다.

넷째, 개별급여체계의 도입이 근로유인 및 탈수급 촉진에 미치는 영향에 대해서도 명확한 인식이 필요할 것이다. 본 연구에서 몇 차례 언급했던 개별급여체계의 근로유인 효과 및 탈수급 효과란 급여제도를 분산시킬

에 따라 나타날 수 있는 효과라는 점에 주목해야 한다. 달리 표현하면, 선정기준을 독립적으로 설정하는 경우, 생계급여를 수급하지 않아도 의료급여나 주거급여를 수급할 수 있다는 점에서 특정 제도로의 집중현상을 억제하고 생계급여로부터의 탈수급을 촉진할 수 있다는 것이다. 그렇다고 개별급여체계만으로 근로유인 및 탈수급 효과를 촉진할 수 있는 것은 아니다. 이는 자활지원이나 근로소득공제 등의 전형적인 근로유인정책을 필요로 하기 때문이다. 하지만 여기서 이러한 문제를 모두 다루지는 않고 있다. 그것은 급여체계를 개편하는 문제와 무관하게 내실화해야 하는 사안이기 때문이다.

다섯째, 개별급여체계 도입이 사각지대 해소에 미치는 영향에 대해서도 확대해석을 경계할 필요가 있다. 물론 급여체계를 개편하는 경우, 일부 자가가구에게 지급되는 주거급여 해당분이 절감되는 효과를 가질 수 있으며, 이를 비수급 빈곤층에 대한 추가적인 보조재원으로 활용한다면 사각지대 해소에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 하지만 사각지대 해소란 본질적으로는 기초보장제도 또는 공공부조제도에 대한 지출을 확대해야만 해결되는 문제라는 점에 주목할 필요가 있다. 그럼에도 개별급여체계가 사각지대 해소에 미치는 영향은 설사 이론적으로는 통합급여체계와 별 차이가 없는 것처럼 보일지라도, 사각지대에 존재하는 비수급 빈곤층에 대해 육구별 지원방식을 취함으로써 향후 전략적으로 선택과 집중이 가능하다는 강점을 갖는 것으로 이해할 수 있다. 특히 기초노령연금 도입되고, 장애인에 대한 소득보장체계가 강화되는 최근 추세에 비추어 볼 때, 사각지대 빈곤층 중 상당수가 근로빈곤층이라는 점을 감안하면, 이러한 분산보장방식이 더 효과적이라는 것이다.

끝으로, 현재 급여체계 개편방안을 둘러싸고 다양한 이견이 표출되고 있다는 점을 감안하여, 각 급여제도의 선정기준과 급여방식에 대한 이론적 정교화에 주목할 필요가 있다. 본 연구과정 그리고 정책토론회에서 지

적되었던 많은 사람들은 개별급여체제로의 이행과정에서 이론적 정교화가 필요하며, 그와 더불어 논의의 확산을 통해 사회적 합의도출에 주목해야 한다는 점을 보여주었다. 이는 본 연구에서 제시되고 있는 분석결과가 당장 제도화하거나 현실에 적용하는 데 한계가 있음을 의미하며, 이러한 문제점을 해결하지 않고서는 사회적 합의를 도출하는 데 어려움이 있음을 의미하는 것이다. 하지만 이론적 정교화와 그에 따른 추정결과의 신뢰성을 보장하기 위해서는 몇 가지 장애요인을 해결할 필요가 있다. 그것은 기초보장제도 수급자의 소득 및 재산, 그리고 고용실태에 대한 데이터를 보다 합리적으로 구축하는 것이다. 이는 현 기초보장제도가 어떠한 집단에게 어느 정도의 급여를 제공하고 있는지, 그리고 그것이 이론적으로 타당한 것인지를 파악하는 데 중요한 기초자료가 되기 때문이다.

2. 몇 가지 정책제안

첫째, 기초보장제도 급여체계에 대한 개편논의는 기초보장제도 전반 그리고 더 나아가 공공부조제도 전반에 대한 개편논의라는 보다 거시적 맥락에서 이해해야 한다. 지금까지 기초보장제도 개편논의는 항상 모든 문제를 포괄하는 블랙홀과 같은 양상을 띠어 왔다. 그것은 제도개편을 둘러싼 각각의 이해당사자가 증시하는 기능과 목표가 다르기 때문이다. 특히 기초보장제도 개편논의에서 근로유인 및 탈수급의 문제는 매우 중요한 합의를 갖는다. 따라서 개별급여체계가 근로유인과 탈수급에 어떠한 구체적인 영향을 미친다는 결과가 관심의 대상이 된다. 물론 개별급여체계만으로 이러한 요구 모두에 만족할만한 답변을 주기 힘들다. 하지만 급여체계가 이러한 문제와 밀접한 관련을 갖는 것 또한 사실이다. 이러한 맥락에서 보면, 보다 거시적으로 공공부조제도 전반에 대한 종합적 검토가 필요할 것이다. 그것은 각 제도의 고유한 역할과 상호작용을 감안한 인식이

전제되어야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 현재 기초보장제도를 개별급여체제로 개편하는 작업은 시행방안의 정교화와 사회적 합의도출이라는 두 가지 문제를 해결해야 하는 상황에서 본격적으로 추진하는 데 어려움이 있다. 달리 표현하면, 무리하게 개별급여체제로의 개편을 추진해서는 곤란하다는 것을 의미한다. 물론 이것이 개별급여체제로의 개편이 필요하지 않다는 것을 의미하지는 않는다. 다만 개별급여체제에 대한 보다 신뢰성 있는 분석결과와 그에 대한 합의 도출을 위해 일정한 시간이 필요하다는 것을 의미하는 것이다. 이러한 관점에서 보면, 기초보장제도가 안고 있는 문제점과 그것을 해결하는 정책간의 연결고리를 분명히 하고, 개별급여체제로의 개편논의를 보다 정교화하는 선택을 할 필요가 있다.

셋째, 개별급여체제 시행방안과 관련해서 다음 사항에 대한 기초연구를 축적할 필요가 있다. 물론 이는 연구기관의 역할이라는 점에서 향후 연구자들의 책임이 무겁다는 것을 의미한다. 하지만 그와 동시에 이러한 연구들을 가능하게 하는 환경을 조성해야 한다는 것을 의미한다. 기초연구가 필요한 사항을 구체적으로 열거하면 다음과 같다. 기초보장제도 수급자의 시장소득 및 재산에 대한 실태분석 및 저축동기에 대한 결정요인 분석, 기초보장제도 수급자의 탈수급 실태 및 결정요인에 대한 분석, 재산의 소득환산방식과 재산 Cut-Off 방식의 장단점 비교 분석, 표준임대로 설정에 대한 연구 등이 그것이다. 그리고 1990년대 후반이후 급격하게 변화하고 있는 외국 공공부조제도에 대한 비교연구 또한 강화되어야 할 사항이다. 이는 외국의 공공부조제도가 향후 제도개편논의에서 중요한 시사점을 제공하거나 준거점으로 활용될 개연성이 높다는 점에서 그에 대한 보다 신뢰성 있는 연구가 요구된다는 것을 의미한다.

끝으로 기초보장제도 개편논의에서 중요한 과제로 지적되었던 근로유인 및 탈수급 효과 제고방안과 관련해서 근로소득공제 및 자활지원사업의 개

편문제는 우선적으로 해결할 필요가 있다. 그것은 비교적 제도개편에 따른 이점이 적고, 급여체제 개편과 무관하게 각 제도의 효과성 및 효율성을 제고해야 하는 숙제를 안고 있기 때문이다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 『재정 기준선 전망』, 2008.
- 김미곤 외, 2004년 최저생계비 계측조사 연구, 한국보건사회연구원, 2004.
- 김인회 2006, 교육복지의 개념에 관한 고찰, 교육행정학연구, Vol. 24(3): 289-314
- 김종면·성명재, 『사회보장정책의 장기 재정지출 소요 추정과 정책방향』, 한국조세연구원, 2004
- 김태성, 손병돈, 빈곤과 사회복지정책, 창목, 2007.
- 노대명 외, 국민기초생활보장제도 급여체계 도입방안, 보건복지부 한국보건사회연구원, 2006.
- 류방란 2006, 교육격차 해소와 교육안전망, 한국교육개발원
- 박병현, 사회복지정책론, 현암사, 2003.
- 박성민·신경혜·박무환·한정림, 『국민연금 중기재정전망』, NPS 국민연금연구원,
- 보건복지부, 2006 국민기초생활보장사업 안내, 2006.
- 보건복지부, 2008 국민기초생활보장사업 안내, 2008.
- 보건복지부. 생활보장사업안내. 각년도.
- 손병돈, “한국과 미국, 영국의 공공부조제도 급여수준 비교”, 사회복지연구 30, 2006: 243-277.
- 엄기옥, “일본의 빈곤정책”, 외국의 빈곤정책 동향 및 비교분석, 보건복지부, 서울대 사회복지연구소, 2004.
- 여유진 외, 2007년 최저생계비 계측조사 연구, 한국보건사회연구원,

- 2007.
- 윤종진. 2007. 국고보조사업 자치단체별 차등보조 시행방안. 『지방재정』, 3호.
- 이기범 1996, 복지사회와 교육: 자유, 평등, 공동체를 위한 교육복지, 교육학연구, Vol. 34(2): 21-39
- 이노근. 2007. 일선에서 본 사회복지 재정운용현황. 『사회투자과 지방재정』. 한국지방재정학회 특별세미나 발표논문집.
- 이재원. 2007. 사회투자정책과 국가재정운영 과제. 『한국지방재정논집』, 12(2).
- 이혜영 2005, 교육 소외계층의 교육복지 실태와 대책, 한국교육개발원
- 이혜영 2006, 사회양극화 교육격차 해소로 극복, 한국교육개발원
- 이희봉. 2007. 지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 주요전망. 『지방재정』, 2호.
- 임명현·이재윤, 2007.7.“국민기초생활보장급여 재정지출 전망”, 『예산현안분석 제12호』 국회예산정책처.
- 조기현. 2007. 지방교부세·조정교부금 운용체계와 정책적 시사점. 보건복지부 재정포럼 발표원고.
- 통계청 2008, 2007년 사교육비 실태조사 보고서, 통계청
- 한만길 외 2000, 21세기 교육복지 발전방안연구, 한국교육개발원
- 홍경준, 이상은, 2004.
- 홍경준, 이상은, 김미곤, 재산의 소득환산제 적용분석 및 개선방안, 보건복지부, TCG 사회복지연구소, 2003.
- 홍봉선 2004, 우리나라 교육복지의 방향과 과제. 한국사회복지학, Vol.56(1):253-282

CPAG, Welfare Benefits and Tax Credits Handbook, 2006.

Eardley, Tony, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Ian Gough, and Peter Whiteford(1997). Social assistance in OECD countries. Vol.I. Synthesis Report. Department of Social Security, Research Report 46. London: HMSO.

U.S. Department of Health and Human Services(2006). Temporary Assistance to Needy Families Program(TANF) Annual Report to Congress.

부 록

부록 1 생계급여제도 개편에 따른 수급규모 및
소요자원 추정

부록 2 복지행정DB를 활용한 생계급여제도 개
편에 따른 수급자 규모 추정

[부록 1] 생계급여제도 개편에 따른 수급규모 및 소요재원 추정

제1절 분석목적

- 본 시뮬레이션의 목적은 각 생계급여 모형을 도입하는 경우, 다음 문제와 관련해서 어떠한 결과를 나타낼 것인지를 추정하는 데 있음.
 - 그것이 수급가구 및 수급자의 규모변화에 어떠한 영향을 미치고,
 - 수급가구의 급여에는 어떠한 변화를 미치고,
 - 이를 위해 소요되는 예산은 어느 정도인지 추정하는 것임

제2절 모형 및 분석방법

- 생계급여제도를 개편하는 경우, 주된 변화는 선정기준과 급여상한액의 변화라고 말할 수 있음.
 - 급여방식은 기존과 동일하게 보충급여방식을 취하는 것임. 하지만 급여상한액이 소득기준이 된다는 점에서 실질적인 변화는 바로 선정기준이 됨.
 - 선정기준은 크게 소득기준, 재산기준 그리고 부양의무자 기준으로 구분할 수 있음.
- 각 생계급여 모형을 적용하여 결과를 추정하기에 앞서, 각 모형의 특징을 간략하게 설명하면 아래와 같음.

- 소득기준을 설정하는 모델은
 - ①(CM-1) 가구규모별 모델(현 방식),
 - ②(CM-2) 가구·개인복합모델: 가구공동 및 개인경비의 합산방식,
 - ③(CM-3) 개인환산모델(또는 OECD 수정균등화 모델)
- 재산기준을 설정하는 모델은
 - ①(AM-1) 재산의 소득환산모델(현 방식),
 - ②(AM-2) Cut-Off/ 재산의 소득환산 복합모델,
 - ③ (AM-3) Cut-Off 모델: 지역별 재산유형별 Cut-Off 모델

1. 생계급여 상한액 설정 모델 :

① (CM-1)가구규모별 모델(현행 방식) :

- 이 모델은 현재 기초보장제도가 채택하고 있는 방식을 전제로, 기초보장제도 수급자에게 지급되는 현금급여 중 생계급여에 해당되는 금액만을 분리하여 소득기준으로 삼는 방식을 의미함.
 - 이는 이후에 재산의 소득환산액과 합쳐져 소득인정액이라는 새로운 소득개념으로 변화함.
 - 하지만 여기서는 아래와 같은 식을 이용하여, 4인 가구의 생계급여 상한액을 추출할 것임.

$$\bigcirc \text{ 소득기준(생계급여상한액)} = \text{현금급여상한액} - \text{주거급여액(유지수선비(32\%) - 교육비(생계급여 내))}^{44)}$$

44) 주거유지 및 수선비에 해당하는 금액(68,024원)은 생계급여 형태로 지급하는 것

□ 위와 같은 방식으로 '05년 현재 4인 가구 소득기준을 추출하면, 그것은 최저생계비의 72.36%에 해당되며, 금액으로는 822,276원임.

- '05년 최저생계비는 1,136,332원이며, 현금급여상한액은 930,256원임.
- 4인 가구의 생계급여상한액(=소득기준)에 가구균등화 지수를 적용하여 가구규모별 생계급여상한액을 추출하면, 아래 표와 같음. 여기서 생계급여상한액이 가구규모별 생계급여 선정 소득기준이 됨.

<부표 1- 1> '05년 생계급여 상한액							
구 분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
최저생계비	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800	1,652,682
생계급여 상한액	290,510	483,745	656,998	822,276	942,821	1,069,370	1,195,919

② (CM-2)가구·개인복합모델: 가구공통경비와 개인경비의 합산방식

- 이 모델은 생계급여를 위한 소득기준 산출의 새로운 방식을 의미함.
- 소득기준이 생계급여상한액과 동일하다는 점을 고려하여, 개별가구의 지출을 가구공통경비와 개인경비로 구분하고, 이를 합산하여 가구규모와 특성을 고려한 생계급여를 산출하는 모델임.
 - 이 모델의 강점은 현행 모델에 비해, 욕구수준을 보다 충실하게 반영하고 있다는 것임.
- 먼저 가구공통경비는 앞서 산출한 4인 가구 기준 생계급여상한액 중 가구차원의 지출비목⁴⁵⁾에 해당되는 지출금액을 합산하여 추출.

으로 가정하였지만, 집수리와 같은 현물급여가 존재하는 경우에는 분리가 가능
45) 가구공통경비는 생활수도비 + 가구집기 및 가사용품비 + 생계급여에 포함된 주거비+ 생계급여에 포함된 보건의료비 + 교육비

- '05년 생계급여 중 가구공통경비는 170,427원으로 추정됨. 그리고 가구규모별 가구공통경비는 가구균등화 지수를 적용함.
- 여기서는 최저생계비의 가구균등화 지수를 그대로 사용하였음. 그 결과는 아래 표와 같음.

<부표 1- 2> CM-2 모델의 생계급여 중 가구공통경비의 가구규모별 금액							
구 분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
계속최저생계비	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800	1,652,682
균등화 지수	0.3533	0.5883	0.7990	1	1.1466	1.3005	1.4544
가구공통경비	60212	100262	136171	170427	195412	221640	247869

- 이어 개인경비는 생계급여상한액에서 가구공통경비를 제하고 남은 금액을 4인 표준가구의 가구원 구성에 성인 0.7, 아동 0.5이라는 균등화 수치를 부여한 뒤, 성인과 아동의 1인당 개인성격의 지출금액을 추출하는 방식을 취하였음.
- 이러한 방식으로 추출된 개인경비는 성인 1인은 190,123원, 아동 1인은 135,802원으로 나타남.

③ (CM-3)개인판산모델: 가구원 연령에 따른 개별화 방식

- 이 모델은 생계급여 선정기준 중 소득기준(또는 생계급여 상한액)을 산출하는 방식으로 OECD의 수정균등화지수(Modified OCED Equivalence Scale)를 활용하는 모델임.
- OECD 수정균등화 지수는 첫 번째 성인은 1, 두 번째 성인은 0.7, 아동은 0.5의 값을 부여하는 방식.
 - 실제 이 모델은 일부 유럽국가에서 공공부조제도의 생계급여상한액

을 설정하는 방식으로 활용되고 있음.

- 이 모델의 강점은 운용이 매우 간편하며, 균등화지수를 조정하는 방식을 통해 현행 제도보다 개별가구의 욕구수준을 보다 효과적으로 충족시킬 수 있다는 점임.

□ 여기서 각 개인의 고유한 생계급여 금액을 산출하기 위해서는 크게 두 가지 방식이 있음.

- 기존 가구지출 데이터를 토대로 각 개인의 생계급여 지출금액을 추정하는 것임. 이는 별도의 연구를 필요로 함.
- 다소 문제는 있으나 현 최저생계비의 4인 표준가구의 생계급여상한액을 그대로 활용하는 방식이 있을 수 있음. 이는 4인 가구의 생계급여상한액을 다음과 같은 방식을 통해 첫 번째 성인, 두 번째 성인 그리고 아동의 고유한 생계급여 금액으로 분해하는 것임.

2. 재산기준 설정 모델

① (AM-1)재산의 소득환산모델(현행 방식)

- 기본공제액은 대도시 3800만원, 중소도시 3100만원, 농어촌 2900만원
- 일반재산과 금융재산의 환산율은 각각 4.17%와 6.26%, 자동차는 100% ('07년 기준)
- 재산의 소득환산액 = ((일반재산 * 4.17) + (금융재산*6.26) + (자동차*100))/12
- 실질적인 재산기준선은 약 6600만원(??)

② (AM-2)Cut-Off/환산 복합모델: 주거재산에는 Cut-Off기준을 비주거

재산에는 환산모델을 적용

- 주거용 재산에는 지역별 Cut-Off 기준을 적용하며, 기초공제액 + α로 설정하며, 여기서는 '05년 기준을 그대로 적용.
- 비주거용재산에 대해서는 현행 방식인 기초공제와 환산율을 적용:
 - 기본공제액은 대도시 3800만원, 중소도시 3100만원, 농어촌 2900만원으로 하고, 환산율은 4.17%를 적용

<부표 1- 3> AM-2 모델의 재산기준

구분	대도시		중소도시		농어촌	
	자가	전세	자가	전세	자가	전세
재산기준	6,000	4,000	4,000	2,500	2,500	1,300
기초공제액	3,800		3,100		2,900	
최종 재산기준	9,800	7,800	7,100	5,600	5,400	4,200

주: 1) 보증부월세의 경우 전세보증금 기준적용

③ (AM-3)Cut-Off 모델: 주거재산과 비주거재산 모두에 Cut-Off 방식을 적용

- 재산은 주거재산과 비주거재산, 동산 및 금융재산 등으로 구분 (*순재산을 기준으로)
- 지역별·점유형태별·재산유형별 재산분포를 파악한 뒤, 이를 근거로 기준을 설정
- 재산기준을 설정하는 방식은 현재 수급자의 탈락을 최소화하고 - 단 일정부분 탈락은 불가피 - 자산형성을 촉진할 수 있는 ‘합의된’ 기준을 정하는 데 초점을 두어야 할 것임.

□ 재산기준과 관련된 논의는 크게 두 가지 방향에서 해답을 모색해

아 할 것임.

- 현행 방식에서 기본공제액을 상향조정하는 방식이 더 점진적이지 않는가
 - 소득인정액 방식을 적용하는 경우, 그것이 과연 어떠한 실익이 있는가
 - Cut-Off 방식을 적용하는 경우에는 누가 탈락하는가
- 위의 소득기준과 재산기준을 적용하면, ‘이론적으로’ 9개의 생계급여 모형이 산출된다는 것을 알 수 있음.
- 하지만 재산의 소득환산방식으로 인해 소득기준과 재산기준을 교차시켜 모형을 구축하는 것은 곤란함.
 - 따라서 아래 표에 음영처리된 것처럼, 서로 조합이 맞는 3개의 모형을 중심으로 분석할 것임.
 - 소득기준과 재산기준에 대해서는 제7장에서 언급된 2005년도 시점의 최저생계비를 근거로 설정하였음.

<부표 1~ 4> 시뮬레이션 모델(SM)

	(CM-1)	(CM-2)	(CM-3)
(AM-1)	SM-11	SM-21	SM-31
(AM-2)	SM-12	SM-22	SM-32
(AM-3)	SM-13	SM-23	SM-33

- 분석에 활용된 데이터는 크게 두 가지로 구분할 수 있음.
- 2007년 12월 말 시점에 취합된 복지행정전산DB의 수급자 전수데이

터를 활용하였음.

- 비수급빈곤층의 신규수급 규모를 추정하기 위해, 한국보건사회연구원의 2006년 국민생활실태조사 원자료를 활용하였음.
- ※ 국민생활실태조사 원자료는 기초생활보장제도 수급자 규모를 3.82%로 추정하고 있으며, 이는 행정DB의 3.12%보다 수급자 규모가 다소 과대 추정될 수 있음을 밝혀 둠.

제3절 생계급여 모형별 수급자 규모

1. 기초생활보장제도 수급자 규모

- 복지행정DB를 토대로 기초보장 수급자 규모를 추정하면 아래와 같음.
- 2007년 12월말 기준으로 153만명
 - 시설수급자를 제외한 일반수급자는 146만명(전체 인구의 약 3.1%)
- 여기서는 국민생활실태조사(‘06)를 토대로 수급자 규모를 추정.
- 수급가구 및 수급자는 전체 가구 및 인구의 4.9%와 3.82%
 - 현금급여를 받는 가구 및 개인은 각각 4.81%와 3.75%

<부표 1- 5> 기초생활보장제도의 수급가구 및 수급자			
		가구	개인
비수급		95.1	96.18
기초보장 수급자	수 급	4.1	2.88
	기타수급	0.8	0.94
	소 계	4.9	3.82
합 계		100.0	100.00

자료: 한국보건사회연구원(2006), 국민생활실태조사 원자료

<부표 1- 6> 기초생활보장 수급자 중 현금급여 수급자			
		가구	개인
비수급		95.19	96.25
수 급		4.81	3.75
합 계		100.00	100.00

자료: 한국보건사회연구원(2006), 국민생활실태조사 원자료

2. 생계급여 모형 중 소득기준과 재산기준 적용에 따른 규모변동

☐ 소득기준만을 적용한 생계급여 모형별 수급자 규모

- CM-1 : 전체 가구의 8.4%(개인 6.3%)
- CM-2 : 전체 가구의 8.2%(개인 6.4%)
- CM-3 : 전체 가구의 9.3%(개인 7.0%)

<부표 1- 7> 소득기준만을 적용한 생계급여 모형의 수급자 규모추정 결과

(단위: %)

		가구	개인
CM-1	수 급	8.4	6.3
	비수급	91.6	93.7
CM-2	수 급	8.2	6.4
	비수급	91.8	93.6
CM-3	수 급	9.3	7.0
	비수급	90.7	93.0
합 계		100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2006), 국민생활실태조사 원자료

☐ 소득기준+재산기준을 적용한 생계급여 모형별 수급자 규모

- CM-1 + AM-1 : 전체 가구의 5.41%(개인 3.65%)
- CM-2 + AM-2 : 전체 가구의 7.19%(개인 5.65%)
- CM-3 + AM-3 : 전체 가구의 6.13%(개인 4.40%)

<부표 1- 8> 소득+재산기준을 적용한 생계급여 모형의 수급자 규모추정 (단위: %)

		가구		개인	
		%	가구수	%	명
CM-1 + AM-1	수 급	5.41	859,494	3.65	1,717,012
	비수급	94.59	15,027,634	96.35	45,324,422
CM-2 + AM-2	수 급	7.19	1,142,285	5.65	2,657,841
	비수급	92.81	14,744,843	94.35	44,383,593
CM-3 + AM-3	수 급	6.13	973,881	4.40	2,069,823
	비수급	93.87	14,913,247	95.60	44,971,611
합 계		100.00	15,887,128	100.00	47,041,434

주: 통계청(2007) 장래 인구 및 가계주계자료의 가구 및 인구수를 토대로 산출

자료: 한국보건사회연구원(2006), 국민생활실태조사 원자료

- ☐ 소득기준에 재산기준을 추가하는 경우의 모형별 규모변동.
- 재산의 소득환산모형인 AM-1은 가구와 개인의 규모를 각각 2.99%와 2.65% 감소시키는 결과를 나타내고 있음.
 - Cut-Off과 환산의 복합모형인 AM-2는 각각 1.01%와 0.75%를 감소시키는 결과를 나타내고 있음.
 - 순재산 기준 Cut-Off 모형인 AM-3는 각각 3.17%와 2.60%를 감소시키는 결과를 나타내고 있음.

<부표 1- 9> 재산기준 추가에 따른 모형별 수급자 규모 변동

	수급가구 규모 변동	수급자 규모 변동
CM1 → + AM-1	△2.99	△2.65
CM3 → + AM-2	△1.01	△0.75
CM3 → + AM-3	△3.17	△2.60

3. 생계급여 모형에 따른 신규진입과 탈락

- ☐ 아래 분석결과는 생계급여의 세 모형을 적용하는 경우, 기존 기초생활보장제도 수급자 규모에 어떠한 영향을 미치며, 신규로 보호를 받게 되는 집단의 규모는 어떠한지를 말해주는 것임.

<부표 1-10> 기존의 수급지위와 관련한 수급자격 변동(가구)
(단위: %)

적용모형	신규지위	기존 수급지위(기초보장제도)			
		비수급	수 급	차상위수급	전 체
CM-1 + AM-1	수 급	2.43	2.74	0.24	5.41
	비수급	92.68	1.37	0.53	94.59
CM-2 + AM-2	수 급	4.03	2.85	0.31	7.19
	비수급	91.08	1.26	0.46	92.81
CM-3 + AM-3	수 급	3.48	2.39	0.26	6.13
	비수급	91.63	1.72	0.52	93.87
합 계		95.11	4.11	0.78	100.00

자료: 한국보건사회연구원(2006), 국민생활실태조사 원자료

<부표 1-11> 기존의 수급지위와 관련한 수급자격 변동(개인)
(단위: %)

적용모형	신규지위	기존 수급지위(기초보장제도)			
		비수급	수 급	차상위수급	전 체
CM-1 + AM-1	수 급	1.65	1.76	0.25	3.65
	비수급	94.53	1.12	0.70	96.35
CM-2 + AM-2	수 급	3.42	1.88	0.35	5.65
	비수급	92.76	1.00	0.60	94.35
CM-3 + AM-3	수 급	2.55	1.58	0.28	4.40
	비수급	93.63	1.31	0.67	95.60
합 계		96.18	2.88	0.94	100.00

자료: 한국보건사회연구원(2006), 국민생활실태조사 원자료

4. 결과에 대한 해석

◎ 기존 수급자의 지위변동(아래 <부표 1-12>를 참조)

- 모델 <CM-1 + AM-1>(=현행 선정기준)을 적용하면, 생계급여를 받게 되는 가구는 현 수급가구 및 개인의 61.1%(가구)와 52.5%(개인)
 - 모델 <CM-2 + AM-2>을 적용하는 경우, 생계급여를 받게 되는 가구는 현 수급가구 및 개인의 64.8%(가구)와 58.2%(개인)
 - 모델 <CM-3 + AM-3>을 적용하는 경우, 생계급여를 받게 되는 가구는 현 수급가구 및 개인의 54.2%(가구)와 48.4%(개인)
- ※ 위의 분석결과를 해석하면, 기존 수급자 중 현행 모델보다 많은 수급자를 포괄하는 것은 모델 <CM-2 + AM-2>

◎ 빈곤층의 신규진입(아래 <부표 1-13>을 참조)

- 모델 <CM-1 + AM-1>(=현행 선정기준)을 적용하면, 전체 가구의 2.43%(개인의 1.65%)가 신규로 보호를 받게 되며, 이는 개편 후 전체 수급자의 44.9%(45.1%)를 차지.
- 모델 <CM-2 + AM-2>을 적용하는 경우, 전체 가구의 4.03%(개인의 3.42%)가 신규로 보호를 받게 되며, 이는 개편 후 전체 수급자의 56.1%(60.5%)를 차지.
- 모델 <CM-3 + AM-3>을 적용하는 경우, 전체 가구의 3.48%(개인의 2.55%)가 신규로 보호를 받게 되며, 이는 개편 후 전체 수급자의 56.8%(57.8%)를 차지.

<부표 1-12> 생계급여 개편모형에 따른 수급지위 변동 총괄표
(단위: 전체 인구의 %)

		유지	신규	탈락	구합계	신합계
CM-1 + AM-1	개인	2.01	1.65	1.82	3.83	3.66
	가구	2.98	2.43	1.9	4.88	5.41
CM-2 + AM-2	개인	2.23	3.42	1.6	3.83	5.65
	가구	3.16	4.03	1.72	4.88	7.19
CM-3 + AM-3	개인	1.86	2.55	1.98	3.84	4.41
	가구	2.65	3.48	2.24	4.89	6.13

자료: 한국보건사회연구원(2006), 국민생활실태조사 원자료

<부표 1-13> 생계급여 개편모형에 따른 기존 수급자의 지위변동
(단위: 기존 수급자의 %)

		유지	탈락	합계
CM-1 + AM-1	개인	52.5	47.5	100.0
	가구	61.1	38.9	100.0
CM-2 + AM-2	개인	58.2	41.8	100.0
	가구	64.8	35.2	100.0
CM-3 + AM-3	개인	48.4	51.6	100.0
	가구	54.2	45.8	100.0

<부표 1-14> 생계급여 개원모형에 따른 개원 후 수급자의 구성
(단위: 개원후 수급자의 %)

		기존수급자	신규수급자	합계
CM-1 + AM-1	개인	54.9	45.1	100.0
	가구	55.1	44.9	100.0
CM-2 + AM-2	개인	39.5	60.5	100.0
	가구	43.9	56.1	100.0
CM-3 + AM-3	개인	42.2	57.8	100.0
	가구	43.2	56.8	100.0

제4절 생계급여 모형별 급여수준의 비교 추정

1. 몇 가지 전제

- ☐ 생계급여 모형별 급여수준을 비교하면 아래와 같음.
- 현행 모델인 CM-1을 기준으로 나머지 두 모형을 비교하면, CM-2는 아동이 포함된 가구의 급여상한액이 낮고, 5인 이상 가구는 높게 나타남. CM-3는 아동이 포함된 가구의 급여상한액이 CM-1에 비해 낮고, 나머지 가구는 다소 높은 것으로 나타남.

<부표 1-15> 생계급여 모형별 급여상한액

가구원수	성인	아동	CM-1	CM-2	CM-3
1	0	1	290,510	196,014	304,547
	1	0	290,510	250,335	304,547
2	0	2	483,745	371,866	456,821
	1	1	483,745	426,187	517,730
	2	0	483,745	480,508	517,730
3	1	2	656,998	597,898	609,095
	2	1	656,998	652,219	670,004
	3	0	656,998	706,540	730,913
4	1	3	822,276	767,956	761,369
	2	2	822,276	822,277	822,278
	3	1	822,276	876,598	883,187
	4	0	822,276	930,919	944,096
5	1	4	942,821	928,743	913,643
	2	3	942,821	983,064	974,552
	3	2	942,821	1,037,385	1,035,461
	4	1	942,821	1,091,706	1,096,370
	5	0	942,821	1,146,027	1,157,279
6	2	4	1069,370	1,145,094	1,126,826
	3	3	1069,370	1,199,415	1,187,735
	4	2	1069,370	1,253,736	1,248,644
	5	1	1069,370	1,308,057	1,309,553
	6	0	1069,370	1,362,378	1,370,462

<부표 1~16> 생계급여 모형별 급여상한액_금액의 비교

가구원수	성인	아동	CM-1	CM-2	CM-3
1	0	1	1	0.67	1.05
	1	0	1	0.86	1.05
2	0	2	1	0.77	0.94
	1	1	1	0.88	1.07
	2	0	1	0.99	1.07
3	1	2	1	0.91	0.93
	2	1	1	0.99	1.02
	3	0	1	1.08	1.11
4	1	3	1	0.93	0.93
	2	2	1	1.00	1.00
	3	1	1	1.07	1.07
	4	0	1	1.13	1.15
5	1	4	1	0.99	0.97
	2	3	1	1.04	1.03
	3	2	1	1.10	1.10
	4	1	1	1.16	1.16
	5	0	1	1.22	1.23
6	2	4	1	1.07	1.05
	3	3	1	1.12	1.11
	4	2	1	1.17	1.17
	5	1	1	1.22	1.22
	6	0	1	1.27	1.28

2. 모형별 · 가구특성별 평균 급여

- ☐ 국민생활실태조사 자료를 토대로 위의 세 생계급여 모형을 적용하는 경우, 데이터에 입력된 가구소득(각 모형에 따른 산출원)을 토대로 급여수준을 추정할 수 있음.

- ☐ 아래 결과는 다음과 같은 사항에 주목하게 함

- 위의 급여상한액에서 급여의 평균수준은 동일한 가구규모라도 가구성에 따라 다소 차이를 보이고 있음. 하지만 그 규모는 크다고 말할 수 없음.
- 하지만 아래 표들은 일부 가구에서 급여금액이 큰 차이를 보이는 것을 알 수 있음. 특히 4인 가구에서 급여가 큰 차이를 보이고 있음.

- ☐ 위에 언급한 문제와 관련해서 다음과 같이 해석할 수 있음.

- 첫째, 데이터의 신뢰성에 대한 문제를 제기할 수 있을 것임. 이는 수급가구를 대상으로 가구유형을 세분하는 과정에서 해당 Cell의 케이스가 적어 발생하는 문제일 수 있다는 것임.
- 둘째, 보다 근본적인 이유는 재산의 소득환산이란 어떠한 형태로든 급여산정에 사용되는 소득을 증가시켜, 급여감소를 가져올 수 있다는 것을 의미함.
- ※ 아래 표에서 재산의 소득환산을 적용하여 급여를 하는 AM-1과 AM-2 모델이 환산을 하지 않는 AM-3에 비해 평균 급여가 큰 차이를 보이고 있기 때문임.

<부표 1-17> 가구특성에 따른 생계급여 평균 금액(추정)

		CM-1/AM-1	CM-2/AM-2	CM-3/AM-3
지역	대도시	275,988	286,990	336,385
	중소도시	236,852	251,590	300,504
	농어촌	199,683	238,510	238,511
가구원수	1	169,072	148,845	190,519
	2	238,252	223,451	256,643
	3	302,266	338,857	395,313
	4	414,872	453,024	612,708
	5	543,156	473,593	665,758
	6	374,342	453,713	432,491
	7	290,462	551,967	468,405
점유형태	자가	199,495	256,694	242,333
	전세	233,528	248,520	259,475
	월세및기타	268,777	273,556	394,170
가구주 취업상태	상용직	160,944	140,636	173,844
	임시직	230,435	209,519	428,847
	일용직	169,547	183,974	202,163
	자영업자	237,302	327,265	346,807
	무급종사자	51,343	122,200	221,897
	실업자	272,919	370,915	523,555
	비경활인구	244,189	241,369	261,210
가구주 취업상태 (Recoding)	임금근로자	187,093	184,604	270,981
	비임금근로자	257,568	355,088	431,580
	실업자	272,919	370,915	523,555
	비경활인구	244,189	241,369	261,210
합 계		240,691	262,209	302,360

<부표 1-18> 가구특성에 따른 생계급여 평균 금액(추정)_모형간 비교

		CM-1/AM-1	CM-2/AM-2	CM-3/AM-3
지역	대도시	1.00	1.04	1.22
	중소도시	1.00	1.06	1.27
	농어촌	1.00	1.19	1.19
가구원수	1	1.00	0.88	1.13
	2	1.00	0.94	1.08
	3	1.00	1.12	1.31
	4	1.00	1.09	1.48
	5	1.00	0.87	1.23
	6	1.00	1.21	1.16
	7	1.00	1.90	1.61
점유형태	자가	1.00	1.29	1.21
	전세	1.00	1.06	1.11
	월세및기타	1.00	1.02	1.47
가구주 취업상태	상용직	1.00	0.87	1.08
	임시직	1.00	0.91	1.86
	일용직	1.00	1.09	1.19
	자영업자	1.00	1.38	1.46
	무급종사자	1.00	2.38	4.32
	실업자	1.00	1.36	1.92
	비경활인구	1.00	0.99	1.07
가구주 취업상태 (Recoding)	임금근로자	1.00	0.99	1.45
	비임금근로자	1.00	1.38	1.68
	실업자	1.00	1.36	1.92
	비경활인구	1.00	0.99	1.07

<부표 1-19> 가구특성에 따른 생계급여 평균 금액(추정) 모형내 비교

		CM-1/AM-1	CM-2/AM-2	CM-3/AM-3
지역	대도시	1.00	1.00	1.00
	중소도시	0.86	0.88	0.89
	농어촌	0.72	0.83	0.71
가구원수	1	1.00	1.00	1.00
	2	1.41	1.50	1.35
	3	1.79	2.28	2.07
	4	2.45	3.04	3.22
	5	3.21	3.18	3.49
	6	2.21	3.05	2.27
	7	1.72	3.71	2.46
점유형태	자가	1.00	1.00	1.00
	전세	1.17	0.97	1.07
	월세및기타	1.35	1.07	1.63
가구주 취업상태	상용직	1.00	1.00	1.00
	임시직	1.43	1.49	2.47
	일용직	1.05	1.31	1.16
	자영업자	1.47	2.33	1.99
	무급종사자	0.32	0.87	1.28
	실업자	1.70	2.64	3.01
	비경활인구	1.52	1.72	1.50
가구주 취업상태 (Recoding)	임금근로자	1.00	1.00	1.00
	비임금근로자	1.38	1.92	1.59
	실업자	1.46	2.01	1.93
	비경활인구	1.31	1.31	0.96

3. 각 모형의 지역별·가구특성별 평균 급여

- ☐ 위에 언급하였던, 재산의 소득환산 모형과 이를 급여에 반영하지 않는 모형 간에는 실제 가구에게 지급하는 급여수준이 현저한 차이가 나타나고 있으며, 이는 지역별로도 4인 이상 가구에게서 공통적으로 발견되는 현상으로 판단됨.
- ☐ 위의 분석결과를 현재 재산의 소득환산모형이 개별가구의 급여에 큰 영향을 미치고 있다는 것을 의미하며, 이 문제에 대해서는 재산의 소득환산이 다음과 같은 질문에 답해야 한다는 점을 시사함.
- 먼저 재산 중 소득창출과 관련되어 있어, 이미 실제 소득산정과정에서 포함된 소득에 환산액을 덧붙이는 것은 이중 재산이라는 비판에 답해야 할 것임.
 - 이어 재산의 소득환산방식을 유지하며 기본공제액을 높이는 방안을 강구해 볼 수 있으며, 이는 현실적인 대안이 될 수 있을 것임. 하지만 이 경우에도 위에 제기된 문제는 여전히 남게 됨.

<부표 1-20> 지역별/가구특성에 따른 생계급여 평균 금액(추정)

지 역	가구원수	CM-1/AM-1	CM-2/AM-2	CM-3/AM-3
대도시	1	186,684	168,644	229,442
	2	284,377	245,147	289,292
	3	300,007	341,390	343,087
	4	446,127	482,760	624,964
	5	653,401	502,872	896,656
	6	300,981	392,230	417,625
	7	341,569	677,455	537,807
	소 계	275,988	286,990	336,385
중소도시	1	168,704	139,507	178,351
	2	225,391	225,540	239,883
	3	328,729	350,301	482,735
	4	387,901	386,395	629,978
	5	481,942	336,504	301,685
	6	319,370	338,710	178,008
	7	215,101	391,053	-
	소 계	236,852	251,590	300,504
농어촌	1	150,199	132,081	132,841
	2	202,707	199,842	218,074
	3	290,119	321,324	470,217
	4	358,830	483,777	531,784
	5	414,038	601,907	496,569
	6	479,045	626,654	720,049
	7	-	313,267	298,418
	소 계	199,683	238,510	238,511
전 체	1	169,072	148,845	190,519
	2	238,252	223,451	256,643
	3	302,266	338,857	395,313
	4	414,872	453,024	612,708
	5	543,156	473,593	665,758
	6	374,342	453,713	432,491
	7	290,462	551,967	468,405
	소 계	240,691	262,209	302,360

<부표 1-21> 지역별/가구특성에 따른 생계급여 평균 금액(추정) 모형간 비교

지 역	가구원수	CM-1/AM-1	CM-2/AM-2	CM-3/AM-3
대도시	1	1.00	0.90	1.23
	2	1.00	0.86	1.02
	3	1.00	1.14	1.14
	4	1.00	1.08	1.40
	5	1.00	0.77	1.37
	6	1.00	1.30	1.39
	7	1.00	1.98	1.57
	소 계	1.00	1.04	1.22
중소도시	1	1.00	0.83	1.06
	2	1.00	1.00	1.06
	3	1.00	1.07	1.47
	4	1.00	1.00	1.62
	5	1.00	0.70	0.63
	6	1.00	1.06	0.56
	7	1.00	1.82	0.00
	소 계	1.00	1.06	1.27
농어촌	1	1.00	0.88	0.88
	2	1.00	0.99	1.08
	3	1.00	1.11	1.62
	4	1.00	1.35	1.48
	5	1.00	1.45	1.20
	6	1.00	1.31	1.50
	7	1.00	-	-
	소 계	1.00	1.19	1.19
전 체	1	1.00	0.88	1.13
	2	1.00	0.94	1.08
	3	1.00	1.12	1.31
	4	1.00	1.09	1.48
	5	1.00	0.87	1.23
	6	1.00	1.21	1.16
	7	1.00	1.90	1.61
	소 계	1.00	1.09	1.26

<부표 1-22> 지역별/점유형태별 각 모형의 생계급여 평균 금액(추정)

지 역	점유형태	CM-1/AM-1	CM-2/AM-2	CM-3/AM-3
대도시	자 가	211,261	279,502	256,654
	전 세	248,262	266,372	271,187
	월세 및 기타	297,826	299,740	389,873
	소 계	275,988	286,990	336,385
중소도시	자 가	228,392	275,334	257,633
	전 세	207,023	195,107	222,853
	월세 및 기타	253,624	261,680	436,684
	소 계	236,852	251,590	300,504
농어촌	자 가	188,585	236,365	231,263
	전 세	223,584	336,729	318,057
	월세 및 기타	216,345	224,833	254,986
	소 계	199,683	238,510	238,511
전 체	자 가	199,495	256,694	242,333
	전 세	233,528	248,520	259,475
	월세 및 기타	268,777	273,556	394,170
	소 계	240,691	262,209	302,360

<부표 1-23> 지역별/점유형태별 각 모형의 생계급여 수준 비교

지 역	점유형태	CM-1/AM-1	CM-2/AM-2	CM-3/AM-3
대도시	자 가	1.00	1.32	1.21
	전 세	1.00	1.07	1.09
	월세 및 기타	1.00	1.01	1.31
	소 계	1.00	1.04	1.22
중소도시	자 가	1.00	1.21	1.13
	전 세	1.00	0.94	1.08
	월세 및 기타	1.00	1.03	1.72
	소 계	1.00	1.06	1.27
농어촌	자 가	1.00	1.25	1.23
	전 세	1.00	1.51	1.42
	월세 및 기타	1.00	1.04	1.18
	소 계	1.00	1.19	1.19
전 체	자 가	1.00	1.29	1.21
	전 세	1.00	1.06	1.11
	월세 및 기타	1.00	1.02	1.47
	소 계	1.00	1.09	1.26

<부표 1-24> 가구구성별 평균 급여

가구원 구성			생계급여 모형		
가구원수	성인	아동	CM-1/AM-1	CM-2/AM-2	CM-3/AM-3
1	0	1	157,896	151,674	212,878
	1	0	169,098	148,832	190,429
2	0	2	227,776	130,168	348,488
	1	1	303,738	263,680	398,245
	2	0	228,555	219,056	239,458
3	1	2	273,899	258,769	264,606
	2	1	356,241	360,546	398,261
	3	0	281,875	356,200	462,111
4	1	3	358,148	341,041	336,906
	2	2	410,037	444,462	552,963
	3	1	369,715	434,225	699,379
	4	0	534,356	535,427	896,221
5	1	4	774,468	760,390	748,177
	2	3	663,389	597,766	1,079,809
	3	2	309,250	424,102	333,128
	4	1	478,525	387,017	535,203
	5	0	569,426	313,282	282,752
6	2	4	471,076	494,327	555,280
	3	3	411,547	449,598	389,279
	4	2	289,002	568,277	480,377
	5	1	-	279,817	304,220
	6	0	106,037	230,549	407,129
합계			240,691	262,209	302,360

<부표 1-25> 가구구성별 평균 급여 모형간 비교

가구원 구성			생계급여 모형		
가구원수	성인	아동	CM-1/AM-1	CM-2/AM-2	CM-3/AM-3
1	0	1	1.00	0.96	1.35
	1	0	1.00	0.88	1.13
2	0	2	1.00	0.57	1.53
	1	1	1.00	0.87	1.31
	2	0	1.00	0.96	1.05
3	1	2	1.00	0.94	0.97
	2	1	1.00	1.01	1.12
	3	0	1.00	1.26	1.64
4	1	3	1.00	0.95	0.94
	2	2	1.00	1.08	1.35
	3	1	1.00	1.17	1.89
	4	0	1.00	1.00	1.68
5	1	4	1.00	0.98	0.97
	2	3	1.00	0.90	1.63
	3	2	1.00	1.37	1.08
	4	1	1.00	0.81	1.12
	5	0	1.00	0.55	0.50
6	2	4	1.00	1.05	1.18
	3	3	1.00	1.09	0.95
	4	2	1.00	1.97	1.66
	5	1	1.00	-	-
	6	0	1.00	2.17	3.84
합계			1.00	1.09	1.26

제5절 생계급여 모형별 소요재원

1. 소요재원 추정을 위한 모형별 가구 및 가구원 수 추정

- 아래 표는 소요재원을 추정하기 위해 국민생활실태조사를 토대로 각 생계급여 모형별 수급가구의 규모, 그리고 가구유형별 수급가구의 비중을 살펴본 것임.
- 수급가구 중 가장 큰 비중을 차지하는 가구는 성인 1인 가구이며, 다음으로는 성인 2인 가구임. 이 두 가구는 전 모형에서 가장 큰 비중을 차지하며, 이들은 독거노인 및 부부노인가구가 가장 큰 혜택을 받게 된다는 것을 의미함.
- 3인 이상 가구는 노인가구가기보다 자녀를 부양하는 근로능력가구가 균등하게 분포하는 양상을 보이고 있음.

<부표 1-26> 모형별 가구유형별 가구 비중
(단위: 가구의 %)

가구원 구성			모델 내 가구구성별 비중			
가구원수	성인	아동	전체 가구	모델-1	모델-2	모델-3
1	0	1	0.01	0.10	0.15	0.16
	1	0	17.04	43.26	31.58	38.33
2	0	2	0.01	0.12	0.09	0.05
	1	1	1.29	4.14	3.55	3.61
	2	0	21.98	27.81	30.65	30.01
3	1	2	1.11	3.65	2.82	2.87
	2	1	8.97	3.64	4.65	4.13
	3	0	10.90	4.55	7.22	5.43
4	1	3	0.19	1.32	0.90	0.87
	2	2	17.61	5.50	7.32	6.51
	3	1	3.94	1.31	2.05	1.80
	4	0	7.00	1.34	2.45	1.66
5	1	4	0.01	0.13	0.10	0.12
	2	3	2.51	1.12	1.43	1.16
	3	2	2.31	0.62	1.44	0.86
	4	1	1.23	0.35	0.69	0.64
	5	0	1.61	0.07	0.47	0.32
6	2	4	0.17	0.16	0.34	0.19
	3	3	0.44	0.40	0.98	0.52
	4	2	0.75	0.15	0.48	0.34
	5	1	0.24	-	0.16	0.12
	6	0	0.25	0.07	0.17	0.06
7인 이상			0.44	0.21	0.32	0.24
합계			100.00	100.00	100.00	100.00

<부표 1-27> 모형별 가구유형별 가구원 비중
(단위: 가구원의 %)

가구원 구성			모델 내 가구구성별 비중			
가구원수	성인	아동	전체 가구	모델-1	모델-2	모델-3
1	0	1	0.00	0.05	0.07	0.07
	1	0	5.80	21.80	13.68	18.17
2	0	2	0.00	0.12	0.08	0.05
	1	1	0.88	4.17	3.08	3.42
	2	0	14.95	28.02	26.55	28.45
3	1	2	1.13	5.52	3.67	4.08
	2	1	9.16	5.50	6.04	5.87
	3	0	11.12	6.88	9.37	7.72
4	1	3	0.26	2.65	1.55	1.64
	2	2	23.96	11.09	12.68	12.34
	3	1	5.36	2.63	3.55	3.42
	4	0	9.53	2.70	4.24	3.15
5	1	4	0.01	0.34	0.22	0.28
	2	3	4.27	2.81	3.10	2.75
	3	2	3.93	1.56	3.13	2.04
	4	1	2.09	0.88	1.50	1.52
	5	0	2.74	0.16	1.02	0.75
6	2	4	0.36	0.49	0.87	0.54
	3	3	0.90	1.22	2.55	1.48
	4	2	1.54	0.46	1.24	0.96
	5	1	0.49	-	0.41	0.34
	6	0	0.51	0.20	0.43	0.17
7인 이상			1.04	0.75	0.98	0.81
합계			100.00	100.00	100.00	100.00

2. 총 소요재원의 추정

□ 생계급여 모형별로 소요재원을 추정하면 아래와 같음.

- 현 기초생활보장제도의 선정기준과 급여방식을 그대로 유지하되, 생계급여상한액을 선정기준으로 적용한 모형(CM-1 & AM-1)
 - 수급대상: 약 86만 가구 (172만 명)
 - 소요재원: 월 2,488억원, 연간 2조 9,850억원
- 생계급여를 가구공통경비와 개인경비의 합산방식으로 적용한 모형(CM-2 & AM-2)
 - 수급대상: 약 114만 가구(266만 명)
 - 소요재원: 월 3702억원, 연간 4조 4,426억원
- 생계급여를 가구균등회지수 방식으로 적용한 모형(CM-2 & AM-2)
 - 수급대상: 약 97만 가구(207만 명)
 - 소요재원: 월 3,702억원, 연간 4조 4,428억원

<부표 1-28> 생계급여 개편모형에 따른 추정가구 및 소요재원

생계급여 모형	추정가구	추정가구원	재원		
			월평균 (원)	월총급여 (백만원)	연총급여 (백만원)
CM-1 & AM-1	859,494	1,717,012	240,691	248,786	2,984,985
CM-2 & AM-2	1,142,285	2,657,841	262,209	370,214	4,442,584
CM-3 & AM-3	973,881	2,069,823	302,360	370,231	4,442,796

<부표 1-29> CM-1 & AM-1 모형의 소요자원
(단위: 원, 백만원)

가구원 구성			추정가구	재원		
가구원수	성인	아동		월평균 (원)	월총급여 (백만원)	연총급여 (백만원)
1	0	1	430	157,896	68	814
	1	0	187,370	169,098	31,684	380,206
2	0	2	1,031	227,776	235	2,819
	1	1	35,841	303,738	10,886	130,635
	2	0	240,830	228,555	55,043	660,515
3	1	2	47,444	273,899	12,995	155,939
	2	1	47,272	356,241	16,840	202,083
	3	0	59,133	281,875	16,668	200,018
4	1	3	22,777	358,148	8,157	97,889
	2	2	95,318	410,037	39,084	469,006
	3	1	22,605	369,715	8,357	100,288
	4	0	23,206	534,356	12,400	148,805
5	1	4	2,922	774,468	2,263	27,159
	2	3	24,152	663,389	16,022	192,264
	3	2	13,408	309,250	4,146	49,757
	4	1	7,564	478,525	3,619	43,432
	5	0	1,375	569,426	783	9,397
6	2	4	4,212	471,076	1,984	23,807
	3	3	10,486	411,547	4,315	51,785
	4	2	3,954	289,002	1,143	13,711
	5	1	-	-	-	-
	6	0	1,719	106,037	182	2,187
7인 이상			6,446	290,462	1,872	22,469
합계			859,494	240,691	248,786	2,984,985

<부표 1-30> CM-2 & AM-2 모형의 소요자원
(단위: 원, 백만원)

가구원 구성			추정가구	재원		
가구원수	성인	아동		월평균 (원)	월총급여 (백만원)	연총급여 (백만원)
1	0	1	800	151,674	121	1,455
	1	0	156,265	148,832	23,257	279,086
2	0	2	914	130,168	119	1,427
	1	1	35,182	263,680	9,277	111,323
	2	0	303,277	219,056	66,435	797,215
3	1	2	41,922	258,769	10,848	130,177
	2	1	68,994	360,546	24,876	298,506
	3	0	107,032	356,200	38,125	457,498
4	1	3	17,705	341,041	6,038	72,459
	2	2	144,842	444,462	64,377	772,520
	3	1	40,551	434,225	17,608	211,300
	4	0	48,433	535,427	25,932	311,187
5	1	4	2,513	760,390	1,911	22,931
	2	3	35,411	597,766	21,167	254,009
	3	2	35,754	424,102	15,163	181,958
	4	1	17,134	387,017	6,631	79,575
	5	0	11,651	313,282	3,650	43,802
6	2	4	9,938	494,327	4,913	58,951
	3	3	29,128	449,598	13,096	157,152
	4	2	14,164	568,277	8,049	96,591
	5	1	4,683	279,817	1,310	15,726
	6	0	4,912	230,549	1,132	13,589
7인 이상			11,194	551,967	6,179	74,147
합계			1,142,285	262,209	370,214	4,442,584

<부표 1-31> CM-3 & AM-3 모형의 소요재원

(단위: 원, 백만원)

가구원 구성			추정가구	재원		
가구원수	성인	아동		월평균 (원)	월총급여 (백만원)	연총급여 (백만원)
1	0	1	682	212,878	145	1,741
	1	0	176,954	190,429	33,697	404,366
2	0	2	487	348,488	170	2,036
	1	1	33,307	398,245	13,264	159,171
	2	0	277,069	239,458	66,346	796,157
3	1	2	39,734	264,606	10,514	126,167
	2	1	57,167	398,261	22,767	273,208
	3	0	75,184	462,111	34,743	416,918
4	1	3	15,972	336,906	5,381	64,571
	2	2	120,177	552,963	66,453	797,441
	3	1	33,307	699,379	23,294	279,528
	4	0	30,677	896,221	27,494	329,923
5	1	4	2,727	748,177	2,040	24,482
	2	3	26,782	1,079,809	28,919	347,030
	3	2	19,867	333,128	6,618	79,420
	4	1	14,803	535,203	7,923	95,071
	5	0	7,304	282,752	2,065	24,783
6	2	4	5,259	555,280	2,920	35,042
	3	3	14,413	389,279	5,611	67,330
	4	2	9,349	480,377	4,491	53,894
	5	1	3,311	304,220	1,007	12,088
	6	0	1,656	407,129	674	8,089
7인 이상			7,888	468,405	3,695	44,340
합계			973,881	302,360	370,231	4,442,796

3. 기존 수급자 및 신규수급자 보호에 따른 소요재원 추정

☐ 각 생계급여 모형을 적용하는 경우, 기존 수급자와 신규수급자의 규모 및 그에 따른 연간 총 소요예산을 추정해 볼 수 있음.

- 이는 제도개선 과정에서 신규수급자 보호에 따른 소요예산이 얼마나 투입되는가를 말해주며, 제도 개편에 따라 신규수급자 확대 속도를 어떻게 조절해야 하는가를 시사함.
- 참고로 아래 <부표 1-32>는 기존 수급자에 대한 생계급여 예산의 경우, 각 모형에 따른 편차가 크지 않으며, 신규 수급자에 대한 소요예산이 모형에 따라 큰 차이를 보인다는 점을 말해줌.

<부표 1-32> 생계급여 개편모형에 따른 추정가구 및 소요재원

생계급여 모형	신규수급가구	기존수급가구	총수급가구
CM-1 & AM-1	412,560	446,935	859,495
CM-2 & AM-2	382,712	759,687	1,142,399
CM-3 & AM-3	347,681	626,395	974,076

생계급여 모형	기존 수급가구 보장 예산	신규 수급가구 보장 예산	총 보장예산
CM-1 & AM-1	1,404,071	1,580,914	2,984,985
CM-2 & AM-2	1,326,229	3,116,355	4,442,584
CM-3 & AM-3	1,473,714	2,969,082	4,442,796

<부표 1-33> CM-1 & AM-1 모형 중 기존 및 신규 수급가구

가구원수	가구원 구성		신규수급가구	기존수급가구	합 계
	성인	아동			
1	0	1	-	430	430
	1	0	78,597	108,773	187,370
2	0	2	-	1,031	1,031
	1	1	14,514	21,327	35,841
	2	0	149,707	91,123	240,830
3	1	2	12,601	34,843	47,444
	2	1	18,080	29,192	47,272
	3	0	38,805	20,328	59,133
4	1	3	6,579	16,198	22,777
	2	2	52,759	42,559	95,318
	3	1	9,932	12,673	22,605
	4	0	16,353	6,853	23,206
5	1	4	2,922	-	2,922
	2	3	13,458	10,694	24,152
	3	2	10,591	2,817	13,408
	4	1	2,310	5,254	7,564
	5	0	1,375	-	1,375
6	2	4	2,446	1,766	4,212
	3	3	6,555	3,931	10,486
	4	2	3,954	-	3,954
	5	1	-	-	-
	6	0	1,719	-	1,719
7인 이상			3,680	2,766	6,446
합계			446,935	412,560	859,495

<부표 1-34> CM-1 & AM-1 모형 중 기존 및 신규 수급가구의 소요예산

가구원수	가구원 구성		신규수급가구	기존수급가구	합 계
	성인	아동			
1	0	1	-	814	814
	1	0	159,488	220,718	380,206
2	0	2	-	2,819	2,819
	1	1	52,900	77,735	130,635
	2	0	410,596	249,919	660,515
3	1	2	41,416	114,523	155,939
	2	1	77,290	124,793	202,083
	3	0	131,257	68,761	200,018
4	1	3	28,273	69,616	97,889
	2	2	259,597	209,409	469,006
	3	1	44,064	56,224	100,288
	4	0	104,862	43,943	148,805
5	1	4	27,159	-	27,159
	2	3	107,130	85,134	192,264
	3	2	39,301	10,456	49,757
	4	1	13,262	30,170	43,432
	5	0	9,397	-	9,397
6	2	4	13,828	9,979	23,807
	3	3	32,370	19,415	51,785
	4	2	13,711	-	13,711
	5	1	-	-	-
	6	0	2,187	-	2,187
7인 이상			12,826	9,643	22,469
합계			1,580,914	1,404,071	2,984,985

<부표 1-35> CM-2 & AM-2 모형 중 기존 및 신규 수급가구

가구원수	가구원 구성		신규수급가구	기존수급가구	합 계
	성인	아동			
1	0	1	-	800	800
	1	0	64,250	92,015	156,265
2	0	2	-	914	914
	1	1	15,440	19,742	35,182
	2	0	219,308	83,969	303,277
3	1	2	10,748	31,174	41,922
	2	1	40,248	28,746	68,994
	3	0	86,850	20,182	107,032
4	1	3	4,726	12,979	17,705
	2	2	100,927	43,915	144,842
	3	1	26,495	14,056	40,551
	4	0	42,526	5,907	48,433
5	1	4	2,513	-	2,513
	2	3	26,207	9,204	35,411
	3	2	33,333	2,421	35,754
	4	1	10,145	6,989	17,134
	5	0	11,651	-	11,651
6	2	4	8,429	1,509	9,938
	3	3	25,742	3,386	29,128
	4	2	14,164	-	14,164
	5	1	4,683	-	4,683
	6	0	4,912	-	4,912
7인 이상			6,390	4,804	11,194
합계			759,687	382,712	1,142,399

<부표 1-36> CM-2 & AM-2 모형 중 기존 및 신규 수급가구의 소요예산

가구원수	가구원 구성		신규수급가구	기존수급가구	합 계
	성인	아동			
1	0	1	-	1,455	1,455
	1	0	114,749	164,337	279,086
2	0	2	-	1,427	1,427
	1	1	48,855	62,468	111,323
	2	0	576,489	220,726	797,215
3	1	2	33,376	96,801	130,177
	2	1	174,134	124,372	298,506
	3	0	371,231	86,267	457,498
4	1	3	19,342	53,117	72,459
	2	2	538,296	234,224	772,520
	3	1	138,057	73,243	211,300
	4	0	273,236	37,951	311,187
5	1	4	22,931	-	22,931
	2	3	187,985	66,024	254,009
	3	2	169,638	12,320	181,958
	4	1	47,118	32,457	79,575
	5	0	43,802	-	43,802
6	2	4	49,999	8,952	58,951
	3	3	138,886	18,266	157,152
	4	2	96,591	-	96,591
	5	1	15,726	-	15,726
	6	0	13,589	-	13,589
7인 이상			42,327	31,820	74,147
합계			3,116,355	1,326,229	4,442,584

<부표 1-37> CM-3 & AM-3 모형 중 기존 및 신규 수급가구

가구원 구성			신규수급가구	기존수급가구	합 계
가구원수	성인	아동			
1	0	1	682	-	682
	1	0	92,614	84,340	176,954
	0	2	-	487	487
2	1	1	14,692	18,615	33,307
	2	0	200,077	76,992	277,069
	1	2	10,646	29,088	39,734
3	2	1	27,912	29,255	57,167
	3	0	55,718	19,466	75,184
	1	3	5,175	10,797	15,972
4	2	2	82,164	38,013	120,177
	3	1	19,872	13,435	33,307
	4	0	27,375	3,302	30,677
5	1	4	2,727	-	2,727
	2	3	20,071	6,711	26,782
	3	2	17,215	2,652	19,867
	4	1	7,645	7,158	14,803
	5	0	7,304	-	7,304
6	2	4	3,597	1,662	5,259
	3	3	12,089	2,324	14,413
	4	2	9,349	-	9,349
	5	1	3,311	-	3,311
	6	0	1,656	-	1,656
	7인 이상		4,503	3,385	7,888
합계			626,395	347,681	974,076

<부표 1-38> CM-3 & AM-3 모형 중 기존 및 신규 수급가구의 소요예산

가구원 구성			신규수급가구	기존수급가구	합 계
가구원수	성인	아동			
1	0	1	1,741	-	1,741
	1	0	211,637	192,729	404,366
	0	2	-	2,036	2,036
2	1	1	70,213	88,958	159,171
	2	0	574,920	221,237	796,157
	1	2	33,805	92,362	126,167
3	2	1	133,395	139,813	273,208
	3	0	308,976	107,942	416,918
	1	3	20,922	43,649	64,571
4	2	2	545,205	252,236	797,441
	3	1	166,772	112,756	279,528
	4	0	294,414	35,509	329,923
	1	4	24,482	-	24,482
5	2	3	260,077	86,953	347,030
	3	2	68,817	10,603	79,420
	4	1	49,102	45,969	95,071
	5	0	24,783	-	24,783
	2	4	23,966	11,076	35,042
6	3	3	56,474	10,856	67,330
	4	2	53,894	-	53,894
	5	1	12,088	-	12,088
	6	0	8,089	-	8,089
	7인 이상		25,311	19,029	44,340
합계			2,969,082	1,473,714	4,442,796

4. 부양의무자 기준을 고려한 수급자 규모 및 예산 추정

- 위의 표에서 추정한 규모 중 신규수급자에 대해서는 부양의무자 기준을 고려하지 않았음. 따라서 이와 관련해서는 다음과 같은 가정에 따라 실제 수급자 규모 및 소요예산을 추정하고자 함.
- 2005년 한국보건사회연구원이 발표한 <차상위계층 실태분석 및 정책제언>에서는 실태조사와 행정조사를 통해 차상위계층 중 부양의무자 기준으로 인해 보호를 받지 못하는 집단의 규모를 추정하고 있음.
 - 아래 <부표 1-39>에서 부양의무자가 없거나 부양능력이 없는 가구만을 포함한 것을 <모델 I>, 부양능력 미약자를 포함한 것을 <모델 II>로 하여 그 규모를 추정하고자 함.

<부표 1-39> 부양의무자 부양능력 판정 결과

	부양의무자 없음	부양능력 없음	부양능력 미약	부양능력 있음	전체
실태조사	5.9	34.9	10.2	48.9	100.0
행정조사	5.7	22.0	17.7	54.8	100.0

주: 차상위층 1의 수치를 활용하였음.

- 아래 <부표 1-40>과 <부표 1-41>은 부양의무자 판정결과에 대한 실태조사와 행정조사의 수치를 적용하고, 부양의무능력이 없는 경우를 <Model I>로 하고, 부양능력 미약을 포함한 경우를 <Model II>로 하여 수급가구 규모와 소요예산을 추정한 것임.

○ 실태조사 추정치를 통한 가정

- CM-1 & AM-1 급여모델은
 - ✓ Model I의 경우, 59만 가구, 2조 491억원
 - ✓ Model II의 경우, 64만 가구, 2조 21034억원
- CM-2 & AM-2 급여모델은
 - ✓ Model I의 경우, 69만 가구, 2조 5977억원
 - ✓ Model II의 경우, 77만 가구, 2조 9156억원
- CM-3 & AM-3 급여모델은
 - ✓ Model I의 경우, 60만 가구, 2조 6851억원
 - ✓ Model II의 경우, 67만 가구, 2조 9879억원

<부표 1-40> 부양의무 판정결과를 고려한 수급규모와 소요재원

(단위: 가구, 백만원)

생계급여 모형		기존수급	신규 수급가구		합 계	
			모델 I	모델 II	기존수급 + 모델 I	기존수급 + 모델 II
CM-1 & AM-1	가구	412,560	182,349	227,937	594,909	640,497
	예산	1,404,071	645,013	806,266	2,049,084	2,210,337
CM-2 & AM-2	가구	382,712	309,952	387,440	692,664	770,152
	예산	1,326,229	1,271,473	1,589,341	2,597,702	2,915,570
CM-3 & AM-3	가구	347,681	255,569	319,461	603,250	667,142
	예산	1,473,714	1,211,385	1,514,232	2,685,099	2,987,946

□ 아래 <부표 1-41>은 위와 동일하게 해석할 수 있음.

<부표 1-41> 행정조사의 부양의무 판정결과를 고려한 수급규모와
소요자원

(단위: 가구, 백만원)

생계급여 모형		기존수급	신규 수급가구		합 계	
			모델 I	모델 II	기존수급 + 모델 I	기존수급 + 모델 II
CM-1 & AM-1	가구	412,560	123,801	202,908	536,361	615,468
	예산	1,404,071	437,913	717,735	1,841,984	2,121,806
CM-2 & AM-2	가구	382,712	210,433	344,898	593,145	727,610
	예산	1,326,229	863,230	1,414,825	2,189,459	2,741,054
CM-3 & AM-3	가구	347,681	173,511	284,383	521,192	632,064
	예산	1,473,714	822,436	1,347,963	2,296,150	2,821,677

제6절 소결

□ 생계급여 개편방안과 관련해서 주요한 세 가지 모형을 토대로 수급자 규모와 소요재원에 대해 추정하였음. 그 결과, 몇 가지 흥미로운 시사점이 도출되었음.

□ 분석결과 확인할 수 있었던 점은 현행 재산의 소득환산제도는 특정한 가구집단의 생계급여의 감소에 큰 영향을 미치고 있다는 점이었음.

- 그것은 각 생계급여 모형의 생계급여상한액에는 큰 차이가 없었으나, 급여에 있어 주목할 만한 차이가 나타났기 때문임.

- 이는 재산의 소득환산방식이 실제 개별 가구의 생계급여를 삭감하고

있다는 점에서 논리적으로 그 타당성이 있는지 검토가 필요하다는 점을 시사하고 있음.

□ 추정결과와 관련해서 부양의무자 기준을 적용하는 경우, 수급규모와 소요재원에 큰 변화가 나타나는 것을 확인할 수 있음.

□ 각 생계급여 모형을 적용하여 수급자 규모와 소요재원을 비교할 결과, 생계급여 개편에 따라 소요되는 재원은 아래 표와 같음.

<부표 1-42> 최종 소요자원 추정결과

(단위: 억원)

생계급여 모형		합 계	
		기존수급 + 모델 I	기존수급 + 모델 II
CM-1 & AM-1	실태조사	20,491	22,103
	행정조사	18,420	21,218
CM-2 & AM-2	실태조사	25,977	29,156
	행정조사	21,895	27,411
CM-3 & AM-3	실태조사	26,851	29,879
	행정조사	22,962	28,217

□ 한 가지 주목해야 할 점은 이처럼 생계급여제도를 개편하더라도 실질적인 예산증가는 크지 않을 것으로 판단된다는 점임.

- 그 이유는 기초노령연금제도를 도입함에 따라 소득분포가 하방으로 집중되어 있는 노인빈곤층 대부분이 일정한 급여를 받게 됨에 따라 생계급여는 장애인 및 근로능력자 가구를 대상으로 지원을 확대하는 결과를 나타내게 될 것임.

[부록 2] 복지행정DB를 활용한 생계급여제도 개편에 따른 수급자 규모 추정

제1절 문제제기

- 생계급여 개편에 따른 수급자 규모추정 작업에 있어 난점은 현 기초보장제도 수급자의 수급지위 변동에 대한 추정이 힘들다는 점임.
 - 가장 근본적인 이유는 분석결과와 신뢰성을 높이는데 필요한 최소한의 표본을 확보하기 힘들기 때문임.
 - 따라서 본 분석은 2008년 4월 시점의 복지행정 DB를 활용하여, 생계급여제도를 개편하는 경우, 기존 수급자의 지위가 어떻게 변화할 것인지 추정해 보았음.
- 하지만 작업과정에서 아래와 같은 문제점이 나타났으며, 이 문제를 해결하기 위해 다시 몇 가지 가정을 토대로 데이터를 보정하지 않을 수 없었음.
 - 복지행정 DB에 기재된 수급가구의 경상소득에 대한 정보가 취약하여, 수급규모 추정에 어려움이 있었음.
 - 본 분석에서는 소득평가액을 기준으로 추정 기타공공부조급여를 더하는 방식으로 기초보장 급여를 제외한 경상소득을 추정하였음.
 - 그리고 분석에 있어 소득평가액과 추정경상소득을 활용하여 제도개편에 따른 수급자의 지위변동을 살펴보았음.

제2절 생계급여제도 개편에 따른 수급자 지위변동

- 생계급여제도 개편모형 - 위의 [부록 1]에서 활용한 개편모형 - 을 적용하여 기존 수급자의 수급지위 변화를 살펴본 결과,
 - 급여체계 개편에 따른 수급자 규모의 감소 폭은 Survey Data를 활용한 추정결과와 비교할 때, 매우 낮은 것으로 나타나고 있음.
 - 소득기준을 소득평가액과 추정경상소득을 적용하는 경우, 후자에 적용할 때, 수급자 규모가 좀더 감소하는 것을 확인할 수 있음.

1. 소득평가액을 활용한 수급자 지위변동 규모 추정

- 아래 이어지는 세 개의 표는 소득평가액을 선정기준 소득으로 활용하여 각 급여체계 모형을 적용한 것임. 이를 적용한 결과, 모형에 따라 수급가구 및 수급자 수가 감소하는 폭이 크게 줄어들었음.
 - 전체 수급가구를 대상으로 생계급여 개편모형을 적용하면, 모형 1에서 모형 3으로 갈수록, 기존 수급자 중 탈락가구 규모가 14.2% → 9.4% → 8.3%로 감소하며, 개인 감소분은 18.9% → 12.1% → 10.8%로 감소하는 것으로 나타나고 있음.
 - 일반수급가구 및 조건부수급가구로 집단을 통제하여 분석하는 경우, 그 규모는 전체가구를 대상으로 할 때에 비해 수급자격 상실가구의 비중이 더 감소하는 것으로 나타나고 있음. 이는 상대적으로 소득이 큰 특례수급자 등이 제외되는데 기인한 것으로 판단됨.
 - 근로능력가구로 대상을 통제하는 경우, 근로능력가구에서 수급자격 상실가구의 비중이 무능력가구에 비해 다소 높게 나타나고 있음.

<부표 2- 1> 소득평가액 기준 수급지위 변동: 전체 수급자

		가구		개인	
		가구 수	%	명 수	%
CM1-AM1	수급자격유지	732522	85.8	1167921	81.1
	수급자격상실	121226	14.2	272021	18.9
CM2-AM2	수급자격유지	773596	90.6	1265892	87.9
	수급자격상실	80152	9.4	174050	12.1
CM3-AM3	수급자격유지	782947	91.7	1284461	89.2
	수급자격상실	70801	8.3	155481	10.8
전 체		853748	100.0	1439942	100.0

<부표 2- 2> 소득평가액 기준 수급지위 변동: 일반수급 및 조건부수급가구

		가구		개인	
		가구 수	%	명 수	%
CM1-AM1	수급자격유지	716266	86.1	1148721	81.3
	수급자격상실	115900	13.9	264188	18.7
CM2-AM2	수급자격유지	756833	90.9	1245957	88.2
	수급자격상실	75333	9.1	166952	11.8
CM3-AM3	수급자격유지	765919	92.0	1264107	89.5
	수급자격상실	66247	8.0	148802	10.5
전 체		832166	100.0	1412909	100.0

<부표 2- 3> 소득평가액 기준 수급지위 변동: 근로능력가구

		근로능력가구	근로무능력가구	전체
CM1-AM1	수급자격유지	73.7	88.8	86.1
	수급자격상실	26.3	11.2	13.9
CM2-AM2	수급자격유지	79.2	93.5	90.9
	수급자격상실	20.8	6.5	9.1
CM3-AM3	수급자격유지	81.5	94.4	92.0
	수급자격상실	18.5	5.6	8.0
전 체		100.0	100.0	100.0
		151101	681065	832166
		(18.2)	(81.8)	(100.0)

2. 추정경상소득을 활용한 수급자 지위변동 규모 추정

- ☐ 현 기초보장제도에서 소득평가액은 시장소득에서 각종 급여공제, 지출 공제 및 소득공제 금액을 제외한 금액을 지칭하는 것임.
- 따라서 그 자체로 완전한 시장소득이라고 말하기 힘든 측면이 있음.
 - 따라서 여기서는 각종 공공부조 급여를 공제하지 않은 추정경상소득을 산출하고, 여기에 생계급여 개편모형을 적용하였음.
- ☐ 이어지는 두 개의 표는 일반수급가구와 조건부수급가구, 근로능력가구에 집단을 통제한 뒤, 추정경상소득에 생계급여 선정기준의 세 모형을 적용한 결과임.
- 추정결과는 소득평가액을 활용하는 경우보다 수급자격을 상실하는 가구 및 개인의 규모가 크게 나타나고 있음.
 - 근로능력자 유무에 따라 수급자격 상실가구의 비율을 살펴보면, 근로능력가구의 수급자격 상실 규모가 23.7%~30.8%로 나타남.

<부표 2- 4> 추정경상소득 기준 수급지위 변동: 일반수급 및 조건부수급가구

		가구	개인
CM1-AM1	수급자격유지	82.5	77.6
	수급자격상실	17.5	22.4
CM2-AM2	수급자격유지	87.1	84.0
	수급자격상실	12.9	16.0
CM3-AM3	수급자격유지	88.4	85.5
	수급자격상실	11.6	14.5
전 체		100.0	100.0

<부표 2- 5> 추정경상소득 기준 수급지위 변동: 근로능력가구				
		근로능력가구	근로무능력가구	전체
CM1-AM1	수급자격유지	69.2	85.5	82.5
	수급자격상실	30.8	14.5	17.5
CM2-AM2	수급자격유지	74.0	90.0	87.1
	수급자격상실	26.0	10.0	12.9
CM3-AM3	수급자격유지	76.3	91.1	88.4
	수급자격상실	23.7	8.9	11.6
전 체		100.0	100.0	100.0
		151101	681065	832166
		(18.2)	(81.8)	(100.0)

3. 소득평가액과 추정경상소득에 따른 결과 비교

- ☐ 소득평가액과 추정경상소득에 각 개편모형을 적용한 결과 중 수급상실 가구의 비중을 세대특성에 따라 비교해 보았음.
- 추정경상소득을 적용하는 경우 수급상실가구의 비중은 소득평가액을 적용하는 경우와 비교할 때, 노인가구 및 장애인 가구에서 수급자격 상실집단의 규모가 증가하는 것으로 나타나고 있음. 이는 모든 모형에서 공통적으로 나타나는 현상임.
 - 이러한 결과가 나타나는 이유는 다른 가구에 비해, 노인 및 장애인 가구가 기타 공공부조제도 급여를 받고 있을 개연성이 높기 때문으로 추정할 수 있음.
 - 이 문제와 관련하여 노인가구의 경우, 최저생계비 이상의 추가지출 요인이 존재하는가에 따라 급여공제의 타당성에 대한 해석이 달라질 수 있음.

<부표 2- 6> 소득유형에 따른 수급자격 상실가구의 규모 비교			
	CMAM1	CMAM2	CMAM3
세대구분	수급	수급	수급
노인세대	4.4	4.5	4.0
소년소녀가장	0.6	0.9	0.7
모자세대	3.4	3.9	3.9
부자세대	2.0	2.4	2.3
장애인세대	4.2	4.9	4.5
일반세대	3.0	3.3	3.2
기 타	1.6	1.8	1.6
전 체	3.5	3.9	3.6

제3절 제도개편에 따른 소요재원

- ☐ 아래 표는 생계급여 개편모형을 위해 언급한 두 가지 소득에 적용하는 경우, 그에 따른 소요재원의 규모를 보여주는 것임.
- 가구규모별로 보면, 1인 가구가 가장 큰 재원이 소요되고, 가구규모가 증가할 수록 급여재원의 규모가 감소하는 것으로 나타나고 있음.
 - 추정경상소득에 기준을 적용하는 경우, 수급자 규모가 감소하게 되어 소요재원 또한 감소하는 것으로 나타나고 있음.
 - 생계급여제도 개편 결과, 기존 수급자에 대한 생계급여 예산의 총액은 모형 간 차이가 크지 않다는 것을 보여줌.
 - 반면에 추정경상소득을 적용하는 경우, 총예산이 약 4천억원 가량 감소하는 것으로 나타나고 있음.

<부표 2- 7> 생계급여 개편에 따른 소요재원						
가구원수	소득평가액 기준			추정경상소득 기준		
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 1	모형 2	모형 3
1	1045	1091	1093	874	912	914
2	437	410	411	364	333	333
3	276	291	292	242	251	253
4	141	177	178	123	154	156
5	43	62	63	38	55	55
6	13	19	19	11	17	17
합계	1955	2049	2057	1652	1722	1728
월예산(억원)	1955	2049	2057	1652	1722	1728
연예산(억원)	23464	24591	24682	19824	20660	20731

제4절 현 제도의 소득공제와 재산의 소득환산

- 현 기초보장제도 하에서 기타 공공부조제도의 수당이나 급여를 받고 있는 가구의 비중은 아래 <부표 2- 8>과 같이 나타남.
- 현재 전체 수급가구의 56.2%가 기타 공공부조제도를 통한 급여를 받고 있으며, 세대별로 보면, 노인세대가 93.8%로 대부분 기타 급여를 수급하고 있으며, 장애인세대가 65.6%로 다음으로 큰 비중을 차지하고 있음.
 - 가구 내 근로능력자의 유무를 기준으로 근로능력가구와 근로무능력가구로 구분하여, 급여공제를 받는 가구의 비중을 보면, 근로능력이 있는 가구는 36.1%가 급여공제의 혜택을 받고, 근로능력이 없는 가구는 약 60.7%가 혜택을 받는 것으로 나타나고 있음.

<부표 2- 8> 현 수급가구 중 급여공제 적용가구 비중: 세대별

세대구분	평균	표준편차	급여공제 수혜가구 비중
노인세대	60251	41313	93.8
소년소녀가장	112767	132873	16.2
모자세대	142492	269546	21.1
부자세대	105180	240492	25.1
장애인세대	111040	91981	65.6
일반세대	93803	131347	36.0
기 타	80065	88837	31.4
합 계	82774	102698	56.2

<부표 2- 9> 현 수급가구 중 급여공제 적용가구 비중: 근로능력 유무별

근로능력 구분	평균	표준편차	급여공제 수혜가구 비중
있 음	114498	191792	36.1
없 음	78586	83264	60.7
합 계	82779	102717	56.2

- 기초보장제도는 소득인정액 개념을 통해 재산의 소득환산방식을 취하고 있음. 따라서 이 방식의 적용을 받는 수급가구의 규모를 추정함으로써 대안적 재산기준 적용의 타당성을 검토해 볼 필요가 있음.
- 아래 표의 분석결과를 전체 수급가구의 1.1%가 재산의 소득환산제도의 적용결과, 소득환산액이 발생하는 것으로 나타나고 있음. 이는 수급가구 대부분이 재산의 기본공제선을 초과하지 못한다는 것을 의미함.
 - 세대별로 보면, 노인세대에 비해 일반세대와 모부자세대 중 소득환산액이 발생하는 비율이 높게 나타나며, 근로능력가구에게서 소득환산액이 발생하는 비율이 높게 나타나고 있음.

<부표 2-10> 현 수급가구 중 재산의 소득환산 적용가구 비중: 세대별

세대구분	평균	표준편차	환산적용가구 비중
노인세대	273703	701118	0.7
소년소녀가장	386290	69909	0.3
모자세대	278502	796078	1.4
부자세대	260740	299568	1.3
장애인세대	289809	753922	1.3
일반세대	356837	1412405	1.4
기 타	257778	540561	0.6
합 계	313541	1077999	1.1

<부표 2-11> 현 수급가구 중 재산의 소득 환산 적용가구 비중: 근로능력별

근로능력 구분	평균	표준편차	환산적용가구 비중
있 음	319739	1151635	1.8
없 음	310996	1046343	1.0
합 계	313541	1077999	1.1

제5절 수급가구의 소득분포

□ 아래 이어지는 두 개의 그림은 분석대상가구를 근로능력과 무능력 가구로 구분한 뒤, 각 집단의 소득분포를 나타낸 것임.

- 소득을 균등화된 소득평가액을 기준으로 하는 경우, 근로능력이가의 소득평가액은 근로무능력가구에 비해, 상대적으로 높은 소득구간에 많이 분포한 것으로 나타나고 있음.
- 이는 현 기초보장제도 수급자 중 근로능력이가는 생계급여 개편에 따라 수급자격을 상실할 개연성이 높다는 것을 의미함.

