

기초보장정책의 환경 전망과 방향



Minimum Income Protection: A Policy Outlook

여유진 | 한국보건사회연구원 연구위원

최근 내수 부진, 분배 상황 악화, 노인 빈곤의 편재, 청년 실업과 빈곤의 급증 등 기초보장에 영향을 주는 사회·경제적 여건이 급변하고 있는 한편, 국민기초생활보장제도는 맞춤형 급여로의 개편 등을 통해 이러한 상황에 대처하고자 노력하고 있다. 향후 기초보장을 위해 단기적으로 제1차 기초생활보장 기본 계획 및 종합계획의 실행력을 담보하기 위한 중앙생활보장위원회와 소위원회 강화, 보건복지부 혹은 범부처 차원의 추진·점검단 설치, 관련 인프라 정비 작업 등이 요구되며, 장기적으로는 생애주기별 기초보장을 위한 정책 패키지 설계 및 추계, 장기급여의 급여 증액 방식 재정립, 복지급여 간 공제, 병급, 부가 등의 원칙과 소득·재산 산정 원칙 체계화 등이 필요하다.

1. 들어가며

“복지국가의 기능은 무엇이며, 그것이 현실 사회·경제·정치적 기반 위에서 작동 가능한가”는 복지국가를 둘러싼 근본적이고도 오랜 질문이었다. 이러한 논쟁에도 불구하고 ‘모든 시민에게 최소한의 인간다운 생활을 보장(national minimum)’하는 것이 일차적인 국가의 역할

이라는 데 대해서는 적어도 선진 복지국가들에서 일정 정도 동의가 존재한다. 우리나라의 경우 1997년 외환위기 이전까지만 해도 국가의 기능은 안보와 경제개발에 치중되어 있었다. 개인과 가족의 복지는 거의 온전히 (확대)가족과 시장의 몫으로 남겨져 있었다. 하지만 외환위기 이후 구조적 실업과 빈곤이 사회 전체의 안정성을 위협하는 지경에 이르면서 사회안전망의 필요성이

‘발견’되었다.

1999년 법이 제정되고, 2000년부터 본격적으로 실시된 국민기초생활보장제도는 이러한 사회·경제적 배경에서 도입된 우리나라 기초보장의 초석이 되는 제도이다. 국민기초생활보장제도는 자산기준과 부양의무자기준을 만족하는 한에 있어 근로 능력과 무관하게 모든 빈곤한 시민을 대상으로 하고, 국민최저선 보장을 법적으로 천명하고 있다는 점에서 선진적인 공공부조제도와 할 수 있다. 물론 국민기초생활보장제도는 기초보장을 위한 ‘최후의 보루’일 뿐 그 자체로 기초보장을 대표하거나 전담하는 제도는 아니다. 하지만 외환위기를 전후로 다양한 복지제도들이 도입되고 확대되면서 국민기초생활보장제도의 역할은 점차 축소될 것이라는 기대와는 달리 빈곤 노인 인구의 증가와 노동시장의 불안정성 확대로 인해 국민기초생활보장제도를 비롯한 공공부조성 급여의 중요성이 더욱 강조되고 있는 양상이다.

최근 내수 부진, 분배 상황 악화, 노인 빈곤의 편재, 청년 실업과 빈곤의 급증 등 기초보장에 영향을 주는 사회·경제적 여건이 급변하고 있는 한편, 국민기초생활보장제도는 맞춤형 급여로의 개편, 부양의무자기준 완화 등을 통해 이러한 상황에 대처하고자 노력하고 있다. 또한, 정권 교체로 인해 상대적으로 친복지적 성향의 정부가 들어섬에 따라 기초보장을 둘러싼 정치적·정책적 환경에도 큰 변화가 예상된다. 이에 협의의 국민기초생활보장제도뿐만 아니라 광의의 ‘기초보장’을 위한 제도적 구성과 편제를 어떻게 갖추어 나갈 것인가에 대한 새로운 기회와 도전 과제

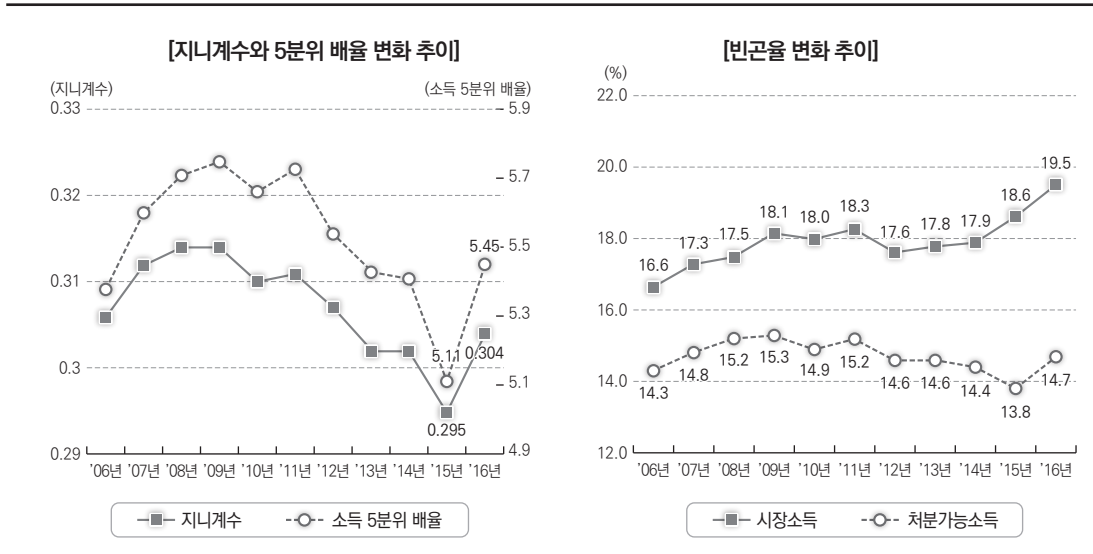
가 우리 앞에 놓여 있다. 제도의 비가역성을 고려한다면 현재의 도전이 복지국가에서 기초보장의 제도적 배열을 재구조화할 몇 번 남지 않은 기회가 될 가능성이 높다. 이에 본문에서는 지금까지 기초보장을 둘러싼 사회적·경제적·정치적 환경 변화를 개괄하고 국민기초생활보장제도를 중심으로 기초보장 관련 제도들의 단기적·중장기적 과제를 논의하고자 한다.

2. 기초보장을 둘러싼 여건 및 정책 변화

가. 빈곤 추이와 특성

2008년 세계적 금융위기를 거치면서 악화되었던 불평등 지표는 2010년을 전후로 차츰 하락하는 추세를 보여 왔으나 2016년 다시 급등한 것으로 나타났다. 2006년 이래로 시장소득 빈곤율의 경우 약간의 등락에도 불구하고 전반적으로 상향하는 양상을 보였다. 이와는 대조적으로 가처분소득의 빈곤율은 2009년 이래로 대체로 감소하는 추세를 보여 왔다. 그 결과, 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율 간의 격차는 2006년 2.3%포인트에서 2016년 4.8%포인트로 크게 증가하였다. 즉, 이 기간 동안 시장의 불안정성 확대와 인구고령화로 인해 높아진 빈곤을 확대된 각종 소득보장정책을 통해 다소나마 줄일 수 있었음을 의미한다.

그림 1. 소득 불평등과 빈곤율 추이



자료: 통계청. (2017.5.25). 2016년 소득분배지표. 보도자료

실제로 이 기간 동안 근로장려세제, 기초연금, 장애연금 등 각종 소득보장제도가 도입되었을 뿐 아니라 국민연금, 국민기초생활보장제도 등이 성숙되거나 기준이 완화되었다.¹⁾ 2016년의 소득분배 지표 악화가 일시적인 것인지 추세적 반등인지는 좀 더 지켜보아야겠지만, 후자 쪽에 무게가 실린다면 현재의 복지제도로 소득분배 지표의 악화를 막거나 완화시키는 것은 한계에 도달했음을 의미한다.

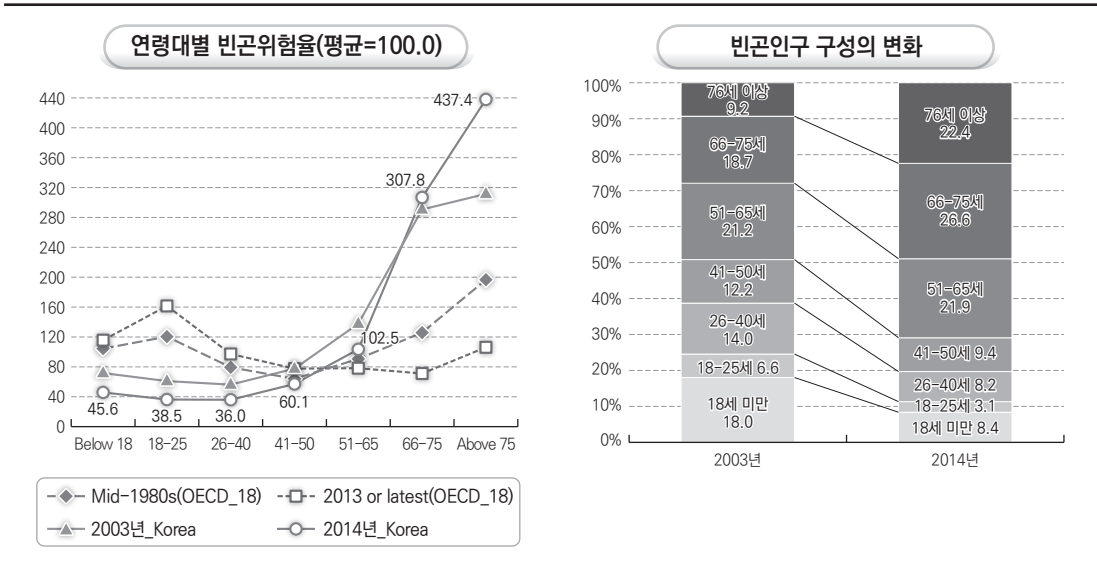
다음으로, 빈곤의 구조와 관련해 무엇보다도 큰 특징은 ‘빈곤의 고령화’라 할 수 있다. 이는 경

제협력개발기구(OECD) 국가 중 우리나라에서 가장 두드러진 특징이다. [그림 2]에서 보는 바와 같이, OECD 국가들은 평균적으로 생애주기별 빈곤 위험의 차이가 크지 않은 데 비해 우리나라의 경우 노년기 빈곤 위험이 급격히 증가할 뿐만 아니라 최근 그 위험이 더욱 높아졌음을 알 수 있다. 예컨대, 2014년 기준으로 우리나라 66~75세 노인의 빈곤 위험은 평균의 3.08배, 76세 이상 노인의 빈곤 위험은 평균의 4.37배에 이른다.²⁾ 이러한 노후 빈곤 위험의 급등과 함께 인구구조의 고령화로 인해 전체 빈곤인구에서 노인이 차지

1) 2006년에 7.0%에 불과하던 국내총생산(GDP) 대비 공적사회지출 수준은 2016년 10.4%로 증가하였다(stats.oecd.org). 여전히 OECD 평균(21.0%)의 절반에도 못 미치지만 증가 속도는 가장 빠른 편에 속한다.

2) 2014년 기준 한국의 66세 이상 노인 빈곤율은 45.7%이다. 한국 다음으로 노인 빈곤율이 높은 나라는 라트비아(26.5%)와 호주(25.7%)로, 이 나라들과의 격차도 20%포인트 내외에 이른다(stats.oecd.org에서 2017. 12. 26. 인출).

그림 2. 생애주기별 빈곤 위험과 빈곤인구 구성의 변화



주: 빈곤 위험은 평균 빈곤율(=100.0) 대비 각 연령대별 빈곤율로 계산.

자료: 1) OECD 자료: OECD. (2015). In It Together: Why Less Inequality Benefits All. p. 25.

2) 한국: 한국보건사회연구원. (2003). 국민생활실태조사. 한국보건사회연구원. (2014). 복지욕구실태조사 원자료.

하는 비중이 급격하게 증가하고 있다. 2003년에 빈곤인구 중 66세 이상 노인이 차지하는 비중은 27.9%였으나, 2014년에는 그 비중이 49.0%에 이르는 것으로 나타났다. 즉, 2013년에는 빈곤한 사람 약 4명 중 1명이 노인이었다면, 2014년에는 약 2명 중 1명이 노인이라는 것이다.

이와 같이 노인 빈곤율이 높고 빈곤인구 중 노인 비중이 급증하고 있는 것은 무엇보다도 공적 노후소득보장체계, 특히 국민연금의 미성숙, 낮은 소득대체율과 광범위한 사각지대에서 일차적 원인을 찾을 수 있다. 이와 더불어, 중년에서 노인으로 넘어가는 중고령기의 일자리 불안정성 증가, 자식 세대에 대한 과잉 투자로 인한 본인과

배우자의 노후 준비 미흡, 국민기초생활보장제도의 엄격한 부양의무자기준으로 인한 수급 제한 등을 추가적인 원인으로 꼽을 수 있다. 문제는 국민연금이 지금보다 성숙하더라도 가입 기간이 짧거나 급여 수준이 낮아 연금 수급 후에도 빈곤을 벗어나지 못하는 노인인구는 여전히 편재할 것으로 예상된다는 점이다. 여기에 OECD 국가들 중 가장 빠른 속도로 인구노령화가 진행되고 있는 만큼, 향후 노인 빈곤 문제는 한국 복지국가가 풀어야 할 큰 숙제 중 하나가 될 것임이 분명하다.

노인 빈곤만큼 심각하게 드러나지는 않지만, 청년 빈곤과 불안정은 지속가능한 사회라는 차

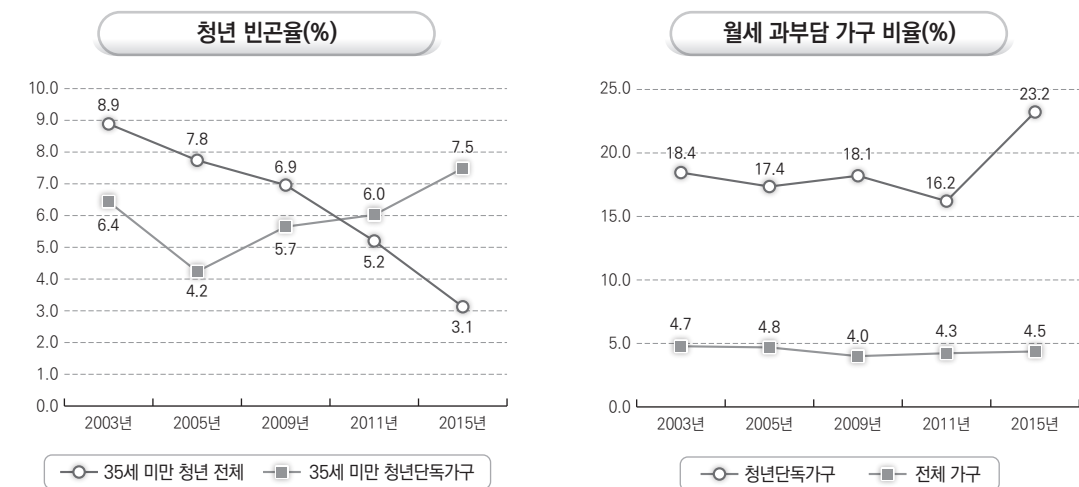
원에서 그 못지않게 중요한 문제이다. 청년 빈곤과 실업 문제는 확대가족의 기능이 유지되고 계층이동이 비교적 활발하게 일어나던 시기에는 잘 드러나지 않았다. 하지만 ‘금수저·흙수저론’과 ‘N포세대’ 같은 자조 섞인 용어들의 등장과 함께 청년 빈곤의 문제도 표면화되기 시작했다. 특히 최근 청년의 고용 상황이 악화되고 있으며 청년단독가구의 빈곤율도 지속적으로 상승하고 있다. 가계에 실질적인 부담으로 작용하는 전세의 월세화로 인한 월세 과부담 가구 비율도 최근 상승한 것으로 나타났다(그림 3). 청년기 빈곤 문제는 근본적으로는 노동시장에서의 일차소득 안정화를 통해 풀어 나가야 할 문제이지만, 더 이상 노동시장에만 맡겨 둘 수만도 없다. 노동시장의 불안정성 문제가 단기간에 해소될 수 있는 성질

의 것도 아닐뿐더러, 이러한 문제가 해결된다 하더라도 주택 문제, 출산과 양육 문제 등 공적·사회적 개입을 통해 함께 풀어 나가야 할 과제가 존재하기 때문이다. 이는 초저출산 등과 맞닿아 있는 문제인 만큼 단순히 청년 빈곤의 문제로 환원될 수 없는 과제이기도 하다.

나. 기초보장 체계 변화와 제1차 종합계획(2018~2020)

1999년 국민기초생활보장제도가 도입된 이래 부양의무자기준, 소득인정액제도, 각종 근로소득 공제제도, 자활사업, 각종 차상위사업의 확대 등 상당한 변화가 있어 왔지만 이는 제도의 개선과 기준 완화를 의미할 뿐 체계의 변화를 의미

그림 3. 청년가구(35세 미만)의 빈곤율과 월세 과부담가구 비율



자료: 여유진, 김미근, 김태완 등. (2017). 제1차 기초생활보장기본계획 및 종합계획 연구. 한국보건사회연구원. pp. 29, 30.

하는 것은 아니었다. 하지만 2015년 7월 국민기초생활보장제도 체계에 근본적인 변화가 일어났다. ‘맞춤형 급여체계’로의 전환이 그것이다. 변화는 크게 몇 가지로 요약된다. 첫째, 기존에 최저생계비를 기준으로 통합되어 있던 급여체계가 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등으로 분리되었다. 아울러 보건복지부로 일원화되어 있던 주관 부처도 급여의 특성에 따라 생계·의료급여는 보건복지부, 주거급여는 국토교통부, 교육급여는 교육부 등으로 분산되어 운용되게 되었다. 둘째, 전물량 방식으로 계측되던 최저생계비기준의 단일한 선정 및 급여 기준이 기준중위소득 방식으로 변경되었으며, 급여의 종류에 따라 선정과 급여 기준도 다원화되었다. 또한, 교육급여의 부양의무자기준이 폐지되는 등 선정과 급여 기준의 자율성과 유연성이 증가하였다. 셋째, 운용 주체가 분산되면서 체계적이고 통합적

인 기초보장의 발전에 어려움이 예상됨에 따라 3년마다 급여별 기본계획과 전체 기초보장에 대한 종합계획을 수립하도록 법으로 명문화하였다(국민기초생활보장법 제20조의 2).

정책 변화의 효과는 즉각적으로 나타났다. 표 1에서 보는 바와 같이 맞춤형 급여 도입 직전인 2015년 6월에 비해 2015년 12월 기준으로 수급자는 33만여 명 증가하였다. 하지만 생계·의료급여 수급자는 12만여 명 증가하는 데 그쳤으며, 부양의무자기준이 폐지되고 선정기준선이 기준중위소득의 50%로 상향 조정된 교육급여 수급자가 크게 증가하였다. 급여가 다원화되었다고는 하나 여전히 수급의 가장 큰 문턱으로 작용하는 부양의무자기준이 교육급여에서만 폐지되고 나머지 급여들의 경우 일부 완화되는 데 그쳤으며, 생계·의료·주거급여의 선정 기준 또한 크게 인상되지 않았기 때문인 것으로 보인다.

표 1. 맞춤형 급여 도입 전후 비교

(단위: 명, %)

구분	2014	2015. 6.	2015. 12.	2016. 6.	2016. 12.
수급자 수(명)	1,328,713	1,315,729	1,646,363	1,662,450	1,630,614
생계급여			1,259,407	1,259,615	1,240,677
의료급여			1,434,898	1,429,441	1,409,548
주거급여			1,428,015	1,412,093	1,387,915
교육급여			389,219	398,748	381,200
수급률	2.64	2.60	3.25	3.24	3.18

자료: 여유진, 김미곤, 김태원 등. (2017). 제1차 기초생활보장기본계획 및 종합계획 연구. 한국보건사회연구원. p. 34 (표 2-2).

개정된 법에 의거하여 2017년에는 제1차 기초생활보장 종합계획이 수립되었다. 1차 종합계획은 새 정부의 출범 시점을 전후해서 수립되었기 때문에 현 정부의 빈곤정책 및 기초보장에 대한 철학과 기초를 반영하고 있다고 해도 과언이 아니다. 종합계획의 주요 내용은 <표 2>에 제시되어 있다. 종합계획은 모든 국민이 인간답게 살 권리를 누릴 수 있도록 ‘국민최저선’을 보장하는 것을 목표로, 5개 분야에서 12개의 주요 과제를 제시하고 있다. 이 중 가장 파급력이 클 것으로 예상되는 과제는 부양의무자기준의 단계적 폐지

안이다. 아래 박스에서 보는 바와 같이 2017년 11월부터 수급자와 부양의무자 가구 모두에 중증 장애인이나 노인이 포함되어 있을 경우 먼저 부양의무자기준을 폐지하고, 이어 2018년 10월부터는 주거급여의 부양의무자기준을 폐지하는 것이 예고되어 있다. 2019년 1월부터는 부양의무자 가구에 장애인연금 수급자가 포함되어 있는 경우 부양의무자기준을 적용하지 않게 되며, 2022년 1월부터는 부양의무자 가구에 기초연금 수급자가 있는 경우 부양의무자기준을 적용하지 않는 것으로 계획되어 있다.

▶ (주거급여) 부양의무자기준 폐지(2018. 10.)

▶ (생계·의료급여)

- (1단계) 수급자 및 부양의무자 가구에 중증 장애인 또는 노인이 모두 포함된 소위 ‘老-老 부양, 障-障 부양’(2017. 11.)

- (2단계) 부양의무자 가구에 중증 장애인(장애인연금 수급자) 포함(2019. 1.)

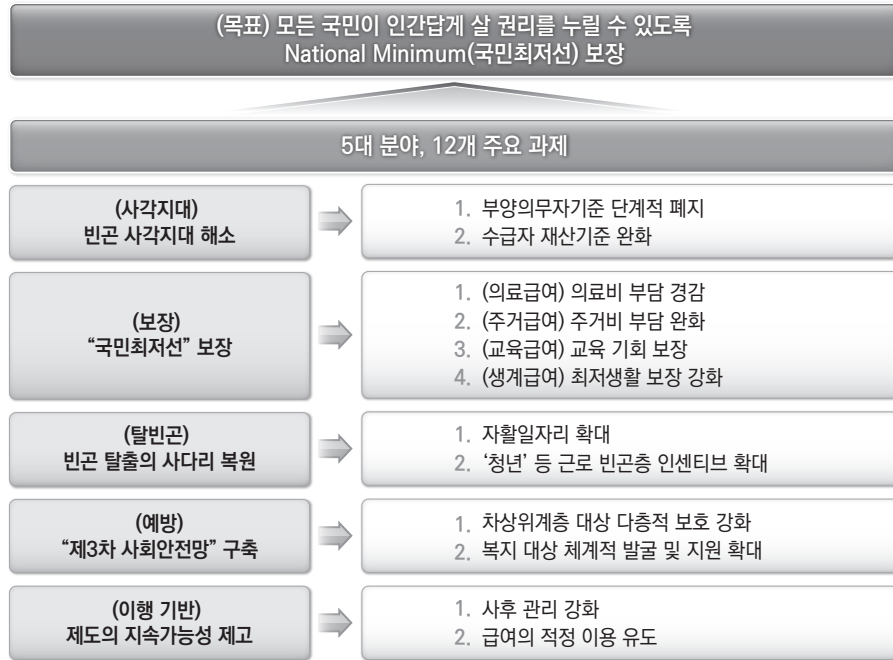
- (3단계) 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)이 포함(2022. 1.)

▶ (재산기준) 부양의무자 재산의 소득환산율 완화: (일반·금융·승용차) 월 4.17 → 월 2.08%(2022. 10.)

이 외에도 재산기준에서 자동차 소득환산율 인하, 차상위 건강보험 본인부담 경감의 단계적 확대, 의료급여 본인부담 상한액 인하(2종 연 120만 원 → 2018년 80만 원), 주거급여 선정기준 상향(기준 중위소득 43% → 2020년 45%), 최저교육비 100%까지 교육급여 단계적 인상(2020년), 자활 일자리 확대(2016년, 4만 5000개 → 2020년, 4만 9500개), 청년 근로소득 공제 확대

및 자산 형성 지원 강화, 차상위계층 통합 지원 제도화 등 1차 종합계획의 실행력을 담보해 줄 구체적인 과제들이 제시되어 있다.

그림 4. 제1차 기초생활보장 종합계획의 목표 및 주요 과제



자료: 관계부처 합동, (2017). 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)(안). p. 21(축약).

요컨대, 제1차 종합계획은 기초보장을 둘러싼 환경, 즉 분배 상황 악화와 편재한 노인 빈곤의 문제 등에 대응하여 현 정부의 복지정책 기조인 ‘포용적 복지’ 실현하는 데 초점이 맞추어져 있는 것으로 보인다. 즉, 부양의무자기준의 대폭 완화와 단계적 폐지 등을 통한 사각지대 해소와 급여별 보장성 강화로 빈곤에 적극적으로 대응하겠다는 것이다. 하지만 이러한 과제의 실현을 위해서는 무엇보다도 기초보장제도의 내적·외적 통합성과 형평성 제고 노력이 수반되어야 한다. 이를 위한 몇 가지 정책적 제언을 하고자 한다.

3. 기초보장의 단기·중장기 과제

주지한 바와 같이 국민기초생활보장제도는 빈곤 문제에 대응하기 위한 최후의 보루이자 핵심적인 기초보장제도 중 하나이다. 다시 말해, 일차적으로는 시장, 가족, 그리고 국민연금, 실업급여, 기초연금과 같은 복지급여를 통해 빈곤을 사전적으로 예방하되 이러한 제도들을 통해서도 빈곤을 벗어날 수 없는 개인과 가구를 대상으로 최소한의 인간다운 생활을 보장하기 위해 급여를 제공하는 안전망 장치이다. 하지만 국민기초

생활보장제도는 외환위기 이후 많은 복지제도의 도입과 확대에도 불구하고 빈곤한 가구의 최저 생활을 보장하는 핵심적 기둥 역할을 해 왔기 때문에 기초보장에서 중심적 위상을 차지하고 있음을 부정할 수 없는 것도 사실이다. 여기에서는 국민기초생활보장제도를 중심으로 하는 ‘협회의 기초보장’ 개선 과제를 중심으로 논의하되, 필요에 따라 ‘광의의 기초보장’ 제도 간 조합과 연계 방안에 대해서도 언급하고자 한다.

가. 단기 과제

기초보장을 위한 단기 과제는 무엇보다도 제 1차 기초생활보장 기본계획 및 종합계획을 내실 있게 추진하기 위한 실천 기반을 확보하는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 2017년에 급여별로 기본계획을 수립함과 아울러 이를 통합한 종합계획을 수립하고, 2018년부터 기본·종합계획을 추진할 예정이다. 기본·종합계획에 포함된 부양의무자기준의 단계적 완화와 폐지, 재산기준 완화, 급여 체계 개편, 기준중위소득·가구균등화지수 개선, 사례관리 강화, 자립 지원 강화 등 많은 추진 과제가 급여 간 유기적 협력을 요하는 것들이다.

통합적이고 체계적인 종합계획의 추진을 위해서는 첫째, 중앙생활보장위원회와 소위원회의 기능이 강화될 필요가 있다. 기존 중앙생활보장위원회가 주요하게 선정과 급여 기준이던 최저생계비를 중심으로 실행 부처인 보건복지부와 재정을 담당하는 기획재정부가 줄다리기를 하는

장(場)이었다면, 급여별 담당 부처가 다원화된 현 중앙생활보장위원회에서는 그 역할과 결정 범위가 좀 더 다양하고 중요해졌다고 할 수 있다. 기준중위소득 결정은 물론이고 기본계획 및 종합계획의 수립과 이행 점검, 평가, 기초생활보장 급여를 둘러싼 부처 간 역할과 갈등 조정 등의 기능이 추가되어야 한다. 특히, 주지한 바와 같이 부처 내·부처 간 유기적 협력을 요하는 과제들이 상당수이기 때문에 이러한 과제들에 대한 심도 있는 논의와 평가를 위해서는 소위원회의 역할도 강화되고 활성화될 필요가 있다.

둘째, 이와 함께 보건복지부 혹은 범부처 차원의 실행기구로 기초생활보장 기본계획 및 종합계획 추진·점검단 설치를 검토해 볼 직하다. 복지부 내 기본계획과 종합계획 실행의 주무 부서는 기초생활보장(전반, 생계급여), 자립지원과(자활사업), 기초의료보장(의료급여) 등이다. 기본계획과 종합계획의 효율적 실행을 위해서는 주무 부서 간에도 유기적인 업무 협력이 이루어져야 할 뿐 아니라 복지정책과, 급여기준과, 보건의료정책과, 지역복지과, 복지정보기획과, 노인정책과 등 관련 사업부서와도 긴밀한 협업이 이루어져야 한다. 하지만 현실적으로 자체 과제가 산적한 상황에서 부서 간 업무 협력이 말처럼 쉬운 일은 아니다. 따라서 기본계획 및 종합계획 추진 점검 및 평가를 위한 태스크포스(TF)팀과 같은 형식을 빌려 주기적으로 추진 현황과 문제점을 함께 점검하고, 연계 작업을 위해 협력해 나갈 필요가 있다. 나아가 국토교통부의 주거복지과 등도 이러한 TF에 포함시킴으로써 부처 간 협

업을 강구할 필요도 있다. 특히, 주거급여의 경우 2018년에 부양의무자기준 폐지가 예고돼 있기 때문에 이와 관련한 준비 사항 점검과 향후 영향도 파악 등을 위해서라도 두 부처 간 긴밀한 협력 체계 구축이 필요할 것으로 보인다.

셋째, 과제별 평가지표와 전체 평가를 개발, 행복이음 데이터 정비, 일선 담당 공무원에 대한 기본계획 및 종합계획 설명회 개최 등 관련 인프라 정비 작업이 필요하다. 법상으로 매 3년 평가와 차기 계획 수립이 명시되어 있으나 사실상 1차 계획 마지막 연도인 2020년에 1차 계획에 대한 평가와 2차 계획 수립이 이루어져야 하기 때문에 평가를 구축과 정보화 작업 등 사전 정비 작업이 선행되어야 한다. 특히, 행복이음 데이터는 국민기초생활보장 수급자 뿐 아니라 차상위계층 등에 대한 많은 정보를 담고 있지만 정보의 접근성과 활용성이 다소 떨어지는 부분이 있다. 예컨대, 탈수급 관련 변수, 개인 특성 변수, 주거급여·자활급여 관련 변수 등에서 정비 작업이 필요할 것으로 보인다. 또한 1차 평가보다 좀 더 정밀하게 평가하기 위해서는 조사 방식에 대한 사전 논의와 예산, 기간 등을 확보할 필요가 있다. 아울러 기본계획과 종합계획의 주요 과제에 대해 일선 공무원의 이해와 협조를 구하고, 관련한 고충이나 문제점 등을 공유하며, 홍보를 강화하기 위한 교육이나 설명회도 필요할 것으로 보인다.

나. 중장기 과제

기초보장 종합계획은 국민기초생활보장제도

를 중심으로 빈곤정책의 향후 3년간 목표와 추진 계획을 수립하고 있다. 하지만 광의의 기초보장은 국민기초생활보장제도와 관련 빈곤정책만으로 달성될 수 없는 목표이다. 오히려 공공부조 중심의 빈곤정책을 통해 전 국민의 최저 생활을 보장하고자 하는 것은 재정적 부담뿐만 아니라 형평성 위기를 초래할 위험을 배제할 수 없다. 따라서 기초보장을 위한 중장기 과제로 다음과 같은 사안을 염두에 둘 것을 제안하고자 한다.

첫째, 무엇보다도 기초보장을 위한 생애주기별 정책 패키지를 구성하고, 이들의 배치, 상호관련성, 우선순위 등 세부적인 구조화 작업이 필요하다. 예를 들면, 노인의 경우 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장제도, 사적연금(기업연금, 주택연금, 개인연금 등) 등이 향후 어떠한 비중으로 노인빈곤을 해소해 나가도록 할 것인지에 대한 구체적인 설계와 추계가 필요하다. 이러한 작업은 특히 부양의무자기준의 단계적 폐지 계획과 맞물려 진행될 필요가 있다. 대부분의 복지국가들에서 노후소득보장과 건강보장은 가장 많은 복지예산이 투입되는 부분이다. 특히 우리나라는 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행되고 있기 때문에 이 두 부분의 예산이 향후 급격히 증가하리라는 것은 명약관화하다. 이보다 더 큰 문제는 제도 간 형평성을 견지하면서 노인 빈곤을 최소화하는 황금률을 찾기가 쉽지 않다는 점이다. 사회보험 방식의 국민연금, 사회수당과 사회부조의 중간 성격을 가진 기초연금, 공공부조 성격의 국민기초생활보장제도의 적절한 조합을 통해 노인의 삶의 질과 존엄성을 유지하면서도 형

평성이 저해되지 않는 최선의 방안을 찾는 것이 향후 기초보장의 가장 어려운 숙제가 될 것이다.

둘째, 이와 관련하여 장기급여의 급여 증액(benefit uprating) 원칙과 방식을 재정립할 필요가 있다. 우리나라의 경우 국민연금, 기초연금, 장애인연금 등 장기급여의 급여액은 대체로 소비자물가지수에 연동해 매년 조정되고 있다. 국민기초생활보장제도는 명확한 장기급여는 아니지만 수급자의 상당수가 고령자라는 점에서 장기수급자의 비중이 상당히 높다. 생계급여의 경우 일반적인 시민이 누리는 생활 수준의 일정 비율을 영위하도록 한다는 취지로 소득에 연동되도록 설계되어 있다. 따라서 전자의 급여들과 후자의 급여는 동일한 금액으로 출발하더라도 시간이 지날수록 급여의 차이가 발생할 가능성이 높다. 이 경우 추가적인 형평성 논란이 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 외국의 경우 장기급여 증액 방식에 있어 사회보험급여와 공공부조급여가 동일하거나, 전자는 소득이나 임금에 연동되고 후자는 소비자물가지수에 연동되어 있는 경우가 더 많은 것으로 나타난다. 따라서 기초보장의 체계적 발전을 위해서는 급여 산정의 원칙과 증액 방식에 대한 좀 더 포괄적인 연구가 필요하다.

셋째, 국민기초생활보장제도의 실제 소득과 재산 산정 시 공제, 병급, 부가 등의 원칙을 정립할 필요가 있다. 국민기초생활보장제도 도입을 전후로 많은 소득보장제도들이 도입됨에 따라 급여 간 관계가 중요한 이슈로 부상하고 있다. 최근 헌법소원이 제기된 기초연금을 포함하여 국민연금, 장애인연금, 한부모양육수당, 아동수당,

근로장려세제에 이르기까지 각종 복지급여와 국민기초생활보장제도 생계급여의 관계 설정과 관련된 문제들은 향후에도 이어질 가능성이 크다. 이뿐만 아니라 각종 시장소득, 부업소득, 자활소득 등에 대한 공제 적용, 주택연금과 농지연금 등 재산의 유동화에 따른 소득, 기업연금과 퇴직일시금 등 소득·재산 산정과 관련된 문제는 매우 복잡하게 얽혀 있다. 복지급여·소득·재산의 성격에 따른 분류와 소득·재산 산정 원칙의 정립 방안도 체계적인 연구가 필요한 과제이다.

4. 나가며

지금까지 논의한 바와 같이 국민기초생활보장제도는 생활의 안정(security)을 보장하고, 빈곤을 완화하기 위한(anti-poverty) 최후의 보루일 뿐, 그 자체가 ‘기초보장’을 전담하는 제도라고 보기는 어렵다. 기초보장을 ‘기초생활보장제도’와 동일시하는 것은 제도명(名)에서 기인하는 오해일 수도 있고, 지나치게 국민기초생활보장제도에 의존하는 우리나라 빈곤정책의 한계에서 기인하는 오해일 수도 있다. 노동시장 안에 있든 밖에 있든 모든 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위해서는 다양한 제도적 조합이 요구된다. 실제로 선진 복지국가에서 노인 빈곤의 대부분은 공적연금과 기초연금 등의 조합을 통해 해소되며, 근로 빈곤층의 대부분은 실업급여나 상병급여를 통해 빈곤으로부터 벗어난다. 따라서 기초보장의 지평을 좀 더 넓혀서 논의할 필요성이 제기된다. 물론 최후의 안전망으로서 국민기초생

활보장제도의 위상과 중요성이 평가절하되어서는 안 되겠지만, 인구(가구) 특성별로 어떠한 제도적 조합을 통해 현실의 빈곤과 박탈을 완화할 수 있는가에 대한 구체적인 대안 모색이 필요한 시점이다 ■

참고문헌

- 관계부처 합동. (2017). 제1차 기초생활보장 중
합계획(2018~2020)(안).
- 국민기초생활보장법, 법률 제15185호 (2017).
- 여유진, 김미곤, 김태완 등. (2017). 제1차 기초
생활보장기본계획 및 종합계획 연구. 한
국보건사회연구원.
- OECD. (2015). In It Together: Why Less
Inequality Benefits All.
- 통계청. (2017.5.25.). 2016년 소득분배지표. 보
도자료
- 한국보건사회연구원. (2003). 국민생활실태조사.
- 한국보건사회연구원. (2014). 복지욕구실태조사.