2005
국민기초생활보장제도
시행 5주년 평가 심포지엄 자료집

한국보건사회연구원 국민기초생활보장제도평가센터
보건복지부

순서

[제1주제] 사회안전망으로서의 국민기초생활보장제도의 성과와 과제

7 **사회안전망으로서의 국민기초생활보장제도의 성과와 과제 | 김미곤**
8 Ⅰ. 들어가는 글
10 Ⅱ. 국민기초생활보장법 목적과 주요내용
20 Ⅲ. 국민기초생활보장제도의 성과
32 Ⅳ. 국민기초생활보장제도의 과제
52 Ⅴ. 나가는 글

[제2주제] 탈빈곤정책의 관점에서 본 국민기초생활보장제도 5년의 평가

57 **탈빈곤정책의 관점에서 본 국민기초생활보장제도 5년의 평가 | 노대명**
58 1. 문제제기
60 2. 탈빈곤정책의 시대적 환경 : 어제와 오늘
68 3. 탈빈곤정책과 기초생활보장제도
76 4. 탈빈곤정책의 성과와 한계
92 5. 향후의 사회적 과제
97 **제2주제 토론문 | 홍경준**

[제3주제] 국민기초생활보장제도와 빈곤정책의 과제

103 **국민기초생활보장제도와 빈곤정책의 과제 |구인회**
106 Ⅰ. 국민기초생활보장제도의 의의와 한계
115 Ⅱ. 저소득층을 둘러싼 사회, 경제적 여건의 변화
126 Ⅲ. 사회보장 사각지대 실태
132 Ⅳ. 빈곤정책의 향후 과제
151 **제3주제 토론문 | 남찬섭**

제 1 주 제

사회안전망으로서의 국민기초생활보장제도의 성과와 과제

| **발표** | 김미곤 (한국보건사회연구원)

| **지정토론** | 문진영 (서강대학교 신학대학원)

국민기초생활보장제도평가 2005

사회안전망으로서의 국민기초생활보장제도의 성과와 과제

김 미 곤 ‖ 한국보건사회연구원

목 차

Ⅰ. 들어가는 글

Ⅱ. 국민기초생활보장법 목적과 주요내용
1. 국민기초생활보장법 제정배경
2. 국민기초생활보장법 목적
2. 국민기초생활보장제도의 주요내용

Ⅲ. 국민기초생활보장제도의 성과
1. 수급자 선정의 합리화
2. 급여 적절성
3. 기초보장제도 시행 기반구축

Ⅳ. 국민기초생활보장제도의 과제
1. 국민기초생활보장제도의 문제점
2. 국민기초생활보장제도의 개선방안

Ⅴ. 나가는 글

Ⅰ. 들어가는 글

인류의 역사와 함께 해 온 빈곤의 문제를 해결하고자 하는 노력은 어느 시대, 어느 사회에서나 공공정책의 주요 대상이 되어 왔다. 우리나라의 기초보장사업은 서구의 구빈법(The Poor Law, 1601)이나, 그 이전 중세 교구(parish) 중심의 구빈사업 보다 훨씬 앞선 역사를 지니고 있다. 이미 고구려시대에 가난한 사람에게 무이자로 양곡을 대여해주는 진대법(賑貸法)을 실시하였고, 이보다 앞선 AD 1세기경의 삼국시대 초기부터 홀아비, 과부, 고아, 노인에 대한 구빈사업을 실시하였다는 기록도 있다(이두호 외, 1992: 238).

그러나 근대적 의미의 생활권적 기본권을 법제화 한 것은 1948년의 제헌헌법(제19조)과 이를 구체화한 1961년의 생활보호법[1]이다. 생활보호법은 이후 몇 차례의 개정을 거치면서 부분적으로 개선되었지만 여전히 빈곤의 책임을 개인과 가족[2]에게 돌리는 잔여적, 시혜적 차원에 머물고 있었다. 그 결과 대상의 포괄성, 급여의 적절성, 대상자간의 형평성, 제도의 효율성과 생산성이라는 측면에서 문제점을 노정하고 있었다. 한편 1997년 말에 닥쳐온 IMF 경제위기는 대량실업과 빈곤인구를 양산하였고, 이는 다시 이혼, 아동·노인의 유기, 가출, 노숙, 자살, 결식아동의 증가 등 각종 사회병리현상을 야기 시켜 빈곤문제가 사회적 이슈로 부각되는 계기가 되었다.

이러한 생활보호법의 한계와 시대적 상황 하에서 국민기초생활보장법(이하 '기초보장법')이 1999년 9월 제정되고, 2000년 10월부터 시행되었다. 동 법의 법 정신은 첫째, 최종적인 사회안전망(last social safety net)으로서의 역할을 수행하고 둘째, 생산적

---

1) 생활보호법 이전에는 조선구호령이 1944년 3월 1일 제정·공포되어 과도기적 구호법령으로 존재하다가 생활보호법(1961.12.30. 법률 제913호) 부칙에 의하여 폐지되었다.

2) 생활보호제도에서는 가구원 중 한사람이라도 근로능력이 있으면 자활보호대상자로 분류하여 현금지원(생계급여)을 하지 않았다. 이러한 법의 근저에는 근로능력이 있음에도 불구하고 가난한 것은 게으르기 때문이고 경제가 성장하면 분배는 자연스럽게 이루어진다는 논리(trickling-down effect)가 깔려 있었다.

복지(generative welfare)의 이념을 실현하고자 하는 것이다. 즉, 최저생계비 이하의 모든 국민에게 최저생활을 보장하고, 자립·자활을 도모하는 것이다. 이를 위하여 소득인정액, 근로유인, 자활지원 등의 새로운 개념을 법에 도입하여 포괄성, 형평성, 충분성, 생산성 등을 제고하고자 하였다. 그러므로 법 정신의 현대성과 법 내용의 과학성에서는 높은 평가를 받을 수 있는 법이다.

그러나 문제는 이러한 법 정신과 내용이 어떻게 현실에 접목되었느냐 하는 점이다. 왜냐하면 아무리 좋은 평가를 받는 법이라도 현실성이 떨어진다면 실효를 거두기 힘들기 때문이다. 이러한 관점에서 현행 기초보장제도가 현실과 부합하여 법 목적을 달성하는지에 대한 성찰이 필요하다. 이제 2005년 10월이면 국민기초생활보장제도(이하 '기초보장제도') 시행 5주년이 된다. 시행 5년이면 길지도 짧지도 않은 기간이다. 그러므로 제도에 대한 완벽한 평가는 불가능할지라도 어느 정도의 부분적인 평가는 가능한 시점이다. 과연 기초보장제도는 법 정신과 내용을 현실에 어떻게 접목하였으며, 어떠한 미비점을 안고 있는지를 살펴 향후 우리는 개선방향을 모색하여야 한다. 이러한 관점에서 본고에서는 현행 기초보장제도의 법 목적과 주요내용, 성과, 향후 개선방향에 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 국민기초생활보장법 목적과 주요내용

1. 국민기초생활보장법 제정배경

가. 대량실업과 사회안전망의 사각지대

기초생활보장제도가 필요하다는 주장이 참여연대를 중심으로 논의되던 시기는 IMF 경제위기 이후이다. 경제위기 이후 우리나라의 실업상태는 매우 심각한 수준이었다. 경제위기 이후 우리사회는 부도, 도산, 폐업, 구조조정 등으로 노동시장이 극도로 위축되어 1997년 11월 2.6%(57만명)이던 실업률이 1998년에는 6.8%(146만명)로 높아졌고, 1999년 2월에는 사상 최고 수준인 8.6%(178만명)를 기록하였다. 다행히도 동년 3월부터 실업률이 감소하기 시작하였지만, 문제는 이러한 실업률 하락의 많은 부분이 '통계상의 실업률'[3] 하락이라는 점과 저소득 장기실업자 비율이 높은 수준을 유지하고 있다는 점이었다.

사회보장제도가 미성숙된 상태에서 발생한 대량실업은 '사회안전망의 사각지대에 놓인 실업자'[4]를 양산하였다. '98년 5조 6672억원, '99년 9조 5439억원에 이르는 사회

---

3) 통계상의 실업률은 과소 추정되는 문제를 지니고 있다. 우리나라의 실업자는 지난 1주일간 소득을 목적으로 1시간 미만의 일을 하고 있는 자중 구직활동을 하고 있는 자로 정의하고 있으므로 범위 자체가 협소하여 실질적인 실업자인 소위 실망실업자가 배제된다. 또한 임시 실업대책인 공공근로자는 취업자로, 직업훈련자는 비경제활동인구로 분류되어 통계상의 실업률 산정에서 제외된다. 1999년의 경우 공공근로로 인한 실업률 하락이 약 1.5%, 직업훈련으로 인한 하락률은 약 0.3%로 추정되었다(김미곤, 2001).

4) 사각지대란 대상 포괄성과 급여 적절성을 달성하지 못한 상태를 의미한다. 하지만 여기서는 대상 포괄성만을 고려하되, 다음과 같은 조작적 정의를 바탕으로 규모를 추정한다. 사회안전망 대상 실업자는 실질적인 실업자 중 실업 전 소득이 소득순위 하위 80%에 해당되는 실업자이면서 사회보장제도(고용보험, 공공부조 등)나 임시실업대책(공공근로, 실직자대부사업 등)에 의하여 보호를 받지 못하는 자로 정의한다. 여기서 실질적인 실업자란 통계상의 실업자와 취업자로 분류되고 있는

안전망예산 투입에도 불구하고, '사회안전망에 의한 보호율[5]'은 '98년 약 35.0%, '99년 60.4%에 불과한 수준이었다(김미곤, 2001). 이는 사회안전망의 사각지대 비율이 1998년 약 65.0%, 1999년 39.6%에 이르고 있음을 의미한다. 선진외국의 경우 고용(실업)보험, 실업부조, 공공부조만으로 보호하고 있는 실업자 비율이 캐나다 129%, 핀란드 112%, 프랑스 98%, 뉴질랜드 92%, 독일 89%, 호주 82%이다(OECD, 1994: 188). 그러나 우리의 경우는 임시실업대책을 포함해도 여기에 훨씬 못 미치고 있었다.

〈표 1〉 경제위기이후 실업률 추이

(단위: %, 천명)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
실업률	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1	3.4	3.5
실업자	568	1,490	1,374	913	845	708	776.9	813.2
6개월 이상 실업자	87	214	253	127	107	99	79	95
	(15.3)	(14.4)	(18.4)	(13.9)	(12.7)	(14.0)	(10.2)	(11.7)

자료: 통계청 경제활동인구연보와 통계정보시스템 http://kosis.nso.go.kr 에서 재구성

나. 빈곤인구 및 사회병리현상 증가

대량실업은 사회적으로나 가정적으로 많은 문제점을 야기한다. 실업의 증가는 소득감소로 이어지고 내수위축, 생산축소로 이어져 다시 실업증가라는 악순환을 초래한다. 이 과정에서 일부 저소득층 실업자들은 빈곤인구로 전락하게 된다[6]. 실제로 우리나라

공공근로자의 80%, 직업훈련이수 실업자의 합계이다. 그리고 소득순위 하위 80%를 기준으로 한 것은 당시 자발적 실업자의 비율이 약 20%(노동부)인 점과 실업자의 과거소득이 도시근로자 평균소득 이상이었던 자의 비율이 약 20%(도시가계연보이용 추정)이기 때문이다.

5) 사회안전망 대상 실업자 중 사회안전망 프로그램에 의하여 보장을 받고 있거나 참여하고 있는 실업자 비율을 의미한다.

6) 실업률이 1% 증가할 때 빈곤율은 약 0.89% 증가하는 것으로 나타나고 있었다(김미곤외, 중기 사회안전망 구축방안, 1999).

의 빈곤율은 경제성장에 따라 지속적으로 감소하는 추세를 보이다가, 경제위기 이후 빈곤율이 약 2배 이상 증가한 것으로 추정되고 있다.

가구소비실태조사를 분석한 김미곤 외의 연구(2004)의 의하면, 절대 빈곤인구율(공공부조 전 경상소득기준)은 1996년 3.23%에서 2000년 8.75%로, 빈곤갭 비율은 31.1%에서 36.6%로, 센 지수는 0.0164에서 0.0500으로 증가한 것으로 나타났다. 한편, 중위소득 50% 이하 상대빈곤 지표의 경우는 상대 빈곤인구율을 1996년 8.67%에서 2000년 13.56%로, 빈곤갭 비율은 28.9%에서 34.4%로, 센지수는 0.0393에서 0.0740으로 증가하였다. 상대빈곤의 측면에서나 절대빈곤 측면에서나 모두 2000년의 경우 빈곤층 규모, 빈곤심도, 빈곤층의 소득분배 상태 등 모든 측면에서 1996년보다 나빠졌다.

그리고 특이할만한 사항은 각 연도의 상대빈곤선으로 추정한 빈곤 빈곤갭 비율이 절대빈곤선을 기준으로 한 수치보다는 낮다는 사실이다. 이는 우리 사회에 절대빈곤선 이상, 상대빈곤선 이하 계층들이 비교적 두껍게 분포하고 있고, 이들 잠재적 빈곤층은 경제상황에 따라 절대빈곤층으로 편입될 가능성이 있음을 의미한다.

〈표 2〉 전국 빈곤 추이

구분		절대빈곤		상대빈곤	
		$Y^{1)}$	$Y^{2)}$	$Y^{1)}$	$Y^{2)}$
1996	빈곤율(%)	3.08	3.23	8.57	8.67
	빈곤갭비율(%)	27.6	31.1	27.3	28.9
	센지수	0.0136	0.0164	0.0365	0.0393
2000	빈곤율(%)	7.97	8.75	12.87	13.56
	빈곤갭비율(%)	30.6	36.6	30.3	34.4
	센지수	0.0378	0.0500	0.0615	0.0740

주: 1) Y1: 경상소득 기준, Y2: 공공부조 전 소득(경상소득 - 공공부조성 급여) 기준
자료: 통계청, 가구소비실태조사, 원자료, 각년도.

빈곤에 대한 제도적인 사회안전망이 제대로 구축되지 못한 상태[7]에서 빈곤인구가

7) 공공부조성 급여가 절대 빈곤지표 감소에 미친 영향은 〈표 2〉에서 알 수 있듯이 2000년의 경우

급증함으로써 이들은 생존권을 위협받게 되었다. 그 중에서도 특히 고성장, 저실업 시대, 즉 구인난 시대에는 국가의 현금지원 없이 인력시장을 통하여 그럭저럭 생계를 유지할 수 있었던 과거의 자활보호대상자들이 저성장, 고실업시대의 구직난으로 최소한의 의식주마저 해결할 수 없는 상황에 직면하였다. 근로능력이 있는 실업자도 인력시장을 통하여 일을 하지 못하는 상황에서 근로능력이 미약한 이들이 외면당하는 것은 어쩌면 당연하다고 볼 수 있다.

실업은 빈곤인구를 증가시킬 뿐만 아니라 이혼, 아동·노인유기, 가출, 자살 등의 각종 사회병리현상을 증가시키고, 복지의 기본단위인 가정을 해체시키는 주요한 요인이 된다. IMF경제위기 이후 합의이혼과 자살율이 각각 34%[8], 41%[9] 증가하였고, 거리에는 노숙자들이 헤매고, 학교에는 결식아동이 증가하였다. 이러한 가정해체 현상은 잠재적인 성장력을 저하시키고, 공동체적 연대감을 와해시킨다. 이는 우리사회에서의 실업은 곧 절망으로 이어지기 때문이다. 실업이 삶을 재충전하는 기회까지는 되지 못할 지라도 절망으로 이어지지 않도록 하기 위해서는 최소한의 기댈 언덕 즉, 사회안전망이 확충되어야 했다.

다. 사회안전망으로서의 생활보호법의 한계

사회안전망을 광의로 해석하면 다양한 사회적 위험(노령, 질병, 재해, 노령, 빈곤)으로부터 보호해주는 제도적 장치(사회보험, 공공부조, 사회복지서비스)와 보완적 장치(공공근로, 직업훈련 등)가 사회안전망에 포함된다. 사회안전망의 기본원칙은 모든 사회적 위험에 대한 '포괄성(Comprehensiveness)', 사회 구성원 모두에게 적용되는 '보편성(Universalism)', 그리고 최소한의 생계를 유지할 수 있는 '국민복지기본선(National Minimum)'의 보장이며, 생활보호법은 빈곤한 자에게 최소한의 생활을 보장

빈곤율을 약 0.78%, 빈곤갭을 약 6.00% 감소시키는 정도로 미미하다.

8) '98년 1월부터 10월말까지의 전년 동월 대비

9) '97년 대비 '98년 기준이며, 남자의 경우는 무려 49%에 이르고 있다.

해주기 위한 최종적인 사회안전망(last social safety-net)이다.

그러므로 생활보호법은 사회안전망의 기본원칙과 법 자체의 역할과 기능을 제대로 수행하고 있을 때 법의 生命力을 인정받게 된다. 그러나 생활보호법은 장기 고실업상태가 지속되면 근로능력이 있는 사람들의 빈곤문제가 심각한 사회문제로 발전하게 됨에도 불구하고 인구학적인 조건(18세 미만, 65세 이상)을 바탕으로 한 범주적 공공부조를 기본틀로 하고 있기 때문에 실효성 있게 대처할 수 없었다. 또한 소득과 재산기준의 중복적용으로 소득은 없지만 어느 정도의 재산을 보유한 실직자를 대상자로 책정하지 못하고 있다.

이와 같은 생활보호법에서의 범주적 생활보호는 사회 구성원 모두에게 적용되는 '보편성(Universalism)'의 원칙에 위배되고, 소득과 재산기준의 중복적용으로 인한 요보장대상자의 탈락은 빈곤계층에 대한 '국민복지기본선(National Minimum)' 보장을 어렵게 한다. 이 때문에 생활보호제도가 최종적인 안전망으로서의 역할을 다하지 못하고 있다는 비판과 함께 그 생명력을 잃어가고 있었다.

이에 한국보건사회연구원 및 학계에서는 생활보호법의 문제점을 적시하였고, 참여연대 등의 시민단체는 새로운 법 제정을 요청하였다. 한편 당시 여당인 국민회의는 1998년 초 정책위원회 산하에 정책연구단을 운영하여 「국민기초생활보장법」의 기본적 틀을 만들고 제정을 추진하여 1999년 8월 12일 여야 만장일치로 국회를 통과하였다.

2. 국민기초생활보장법 목적

기초보장법은 생활이 어려운 자에게 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 제정된 법이다. 국민기초생활보장법 제1조에서 "이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다"라고 규정하고 있어 동 법이 기초보장과 자활조성이라는 양대 목적을 지닌 법임을 분명히 하고 있다. 이에 대하여 간단히 살펴보자.

사람은 누구나 일생동안 노령, 질병, 실업, 재해, 빈곤 등의 다양한 사회적 위험에 직면하게 된다. 이러한 사회적 위험은 개인의 힘만으로는 대처하기 곤란한 경우가 많다. 이 경우 사회보험(연금보험, 실업보험 등)과 공공부조(기초보장제도, 보훈 등) 등으로 사회적 위험을 해결하게 된다. 호주를 제외한 대부분의 국가들은 사회보험을 받고도 빈곤한 경우 공공부조로써 소득을 보장받는 사회보장체계를 유지하고 있다. 이 때문에 사회보험을 1차 사회안전망, 공공부조를 2차 사회안전망으로 분류하기도 한다. 그러므로 빈곤한 자가 기초보장제도에서 공공부조의 혜택을 받을 수 없다면 최소한의 인간적인 생활을 유지 할 수 없게 된다. 따라서 기초보장법에서는 최저생활의 보장을 법의 주요한 목적으로 삼고 있다.

한편 자활의 경우, 과거 생활보호법에서도 법의 목적에 수급자의 자활을 조성하는 것이 최저생활보장과 함께 주요한 목적으로 규정되고 있었다. 하지만 현재의 기초보장법 만큼 구체화되지 못하였다. 그 이유는 생활보호제도에서는 빈곤의 책임을 개인에 두어 근로능력이 있는 가구에게 현금지원(생계급여)을 하지 않고, 실제적인 자활을 수급자 개인의 노력에 의존하고 있었기 때문이다. 그러나 기초보장법의 설계에는 빈곤의 책임이 개인뿐만 아니라 사회구조적인 요인에도 있음을 인정하고 있다. 근로능력이 있는 수급자에게 생계급여를 지급하고, 이들에게 보장기관이 제시하는 자활사업에 참여할 것을 요구하고 있다는 것은 이를 반증한다. 즉, 과거 생활보호법에서의 보호대상자 구분을 폐지하고 수급자이면 생계급여를 받을 수 있도록 한 것은 빈곤의 책임이 사회구조적인 요인 때문에 발생할 수 있음을 법적으로 인정하였음을 의미한다. 하지만 기초보장법 제3조 급여의 기본원칙에서 '이 법에 의한 급여는 수급자의 소득・재산・근로능력 등을 최대한 노력하는 것을 전제'로 하고 있다. 또한 동 법 제9조에서는 '근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급할 수 있다'고 규정하고 있다. 이는 빈곤의 원인을 부분적으로 개인에게도 두고 있음을 의미한다. 이와 같이 빈곤이 개인과 사회구조적인 요인으로 나타날 수 있음을 인정한 기초보장법의 정신은 자활의 토대를 제공해 준다.

3. 국민기초생활보장제도의 주요내용

가. 법명칭 변경을 통한 권리성 강화

생활보호법을 「국민기초생활보장법」으로 법의 명칭을 변경한 것은 법의 성격이 바뀌었음을 의미를 지닌다. 이는 시혜적인 차원에 머물고 있던 생활보호를 국가가 책임져야 할 최소한의 의무인 동시에, 국민의 권리로 제자리 매김 한 것이다. 따라서 법의 내용 중 보호, 피보호자 등의 시혜적 성격의 문구를 보장, 수급자 등의 권리적 성격을 지닌 문구로 변경하였다.

〈표 3〉 생활보호법과 국민기초생활보장법의 비교

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
법적 성격	-시혜적인 보호	-국가의 의무이자 국민의 권리
법률용어	-시혜성 용어 • 피보호자 • 보호기관 • 보호대상자	-권리성 용어 • 수급자 • 보장기관 • 급여대상자 -새로운 법률용어 • 소득인정액 • 소득평가액 • 재산의 소득환산액
선정기준 및 방식	-선별적 범주형(4가지 조건) • 부양의무자기준 • 소득기준 • 재산기준 • 인구학적 기준	-일반적 보편성(2가지 조건) • 부양의무자 기준 • 소득인정액이 최저생계비보다 적을 경우
대상자 구분	-대통령령에 위임하여 거택, 시설, 자활보호대상자로 구분(시행령 6조)	-대상자 구분 폐지 ※근로능력이 있는 자는 구분(대통령령)
최저 생계비	-결정권한: 보건복지부장관	-결정권한: 중앙생활보장위원회 의결, 보건복지부장관 결정

(다음 면에 표 계속)

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
급 여	−6종 • 생계보호 • 의료보호 • 자활보호 • 교육보호 • 해산보호 • 장제보호 −자활보호대상자에게는 생계보호 및 장제보호의 혜택이 제외됨	−7종(긴급급여 포함 8종) • 생계급여 • 주거급여(신설) • 의료급여 • 교육급여 • 자활급여 • 해산급여 • 장제급여 −모든 수급자에게 생계급여를 기본으로 하고 필요에 따라 여타 급여하되, −근로능력이 있는 자는 자활에 필요한 사업에 참가하는 조건으로 생계급여 실시(임의조항)
긴급급여	−관련 조항 없음	−관련조항 신설 • 급여실시 여부의 결정전이라도 긴급한 필요가 인정될 때
자활지원계획	−관련 조항 없음	−근로능력자 가구별 자활지원계획 수립 • 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급자의 궁극적인 자활을 촉진
생활보장위원회	−4단계 생활보호위원회 • 중앙생활보호위원회 • 시·도 생활보호위원회 • 시·군·구 생활보호위원회 • 읍·면·동 생활보호위원회	−3단계 생활보장위원회 • 중앙생활보장위원회 • 시·도 생활보장위원회 • 시·군·구 생활보장위원회 −생활보장위원회 위원의 자격기준 구체화
보장비용	−자치단체의 재정자립도에 대한 고려 없음	- 자치단체의 재정자립도를 고려하여 재정분담비율을 차등적용

나. 인구학적 기준 폐지를 통한 법의 근대화

생계보호대상자 선정기준 중의 하나인 인구학적 기준 폐지를 통해 생활보호의 근대화를 추구했다. 고실업·저성장 시대에는 근로능력이 있고 일을 하고 싶어도 일을 할 수 없어 최저생활을 유지할 수 없는 경우가 많이 있다. 그러나 생활보호법 제3조 제1항 및 제2항의 규정에 의하면 아무리 빈곤해도 18세 이상, 65세 미만의 실업자는 생계보호(현금지원)의 대상이 될 수 없는 실정이다. 이와 같은 특정 인구학적 범주에 국한된 예외적 보호로는 대량실업하의 공동체적 생존권을 담보할 수 없게 된다. 따라서 기초보장법에서는 인구학적인 연령기준을 철폐하고 빈곤여부와 부양의무자기준의

충족여부만을 기준으로 수급자를 선정하고 모든 수급자에게 생계보호를 실시한다.

다. 자산기준의 합리화를 통한 과학성 제고

자산기준의 합리화를 통해 제도의 과학성을 제고하였다. 생활보호법 제3조(보호대상자 범위)의 규정에 의하면 생활보호대상자는 보건복지부장관이 정하는 소득기준과 재산기준을 동시에 만족시켜야한다. 1999년 생활보호대상자 선정기준의 경우 소득은 23만원(1인당)이하, 재산은 2900만원(1가구당) 이하이다. 그러나 이러한 기준은 현실적인 형평성 문제를 발생시킨다. 예를 들어, 소득이 없고 재산이 2900만원을 겨우 초과하는 사람은 생활보호대상자로 될 수 없다. 반면에 소득 23만원에 재산이 2900만원인 경우에는 대상자로 선정될 수가 있다. 이 결과 상대적으로 형편이 나은 가구가 생활보호대상자로 선정되고 보다 열악한 가구가 탈락하는 현상이 일어나고 있다. 이러한 불합리성을 제거하기 위해서는 자산기준으로는 소득기준, 즉 최저생계비 하나만을 적용하여 수급자를 선정하도록 하였다[10].

라. 소득인정액 개념도입으로 형평성 제고

기초보장법은 개별가구의 소득인정의 합리화로 형평성을 제고하고 있다. 생활보호법에는 개별 가구의 소득인정에 대한 명시적인 규정이 없었다. 그러나 최저생계비를 선정기준으로 적용할 경우, 최저생계비에는 소득기준과 재산기준이 포함된 개념이므로 소득인정에 있어서도 소득과 재산을 통합 계산한 소득인정이 필요하게 된다. 따라서 소득인정이라는 새로운 개념을 도입하여, 객관적인 최저생계비와 개별가구의 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)을 비교하여 대상자의 선정과 탈락여부를 결정하도록 하고 있다. 급여에서도 최저생계비와 소득인정액의 차액을 지급함으로써 소

10) 국민기초생활보장법에서는 자산기준으로 최저생계비만을 두고 있으나 소득인정액 시범사업이 완료되는 2002년까지 한시적으로 소득기준과 재산기준이 적용되었다(부칙 제5조).

득과 재산의 소유정도에 따른 형평성으로 고려하고 있다.

마. 근로유인과 체계적인 자활지원을 통한 복지의 생산성 제고

기초보장법에서는 근로능력자에 대해서는 근로유인장치를 두어 근로의욕이 유지되도록 하는 한편, 자립지원제도를 체계화하여 빈곤에서 벗어나기 위한 수급자의 노력을 지원하도록 하고 있다. 생활보호법에서는 근로유인과 자활지원계획이라는 개념이 없다. 그러나 기초보장법에서는 근로능력자에 대해서는 자활공동체사업, 직업훈련, 자원봉사 등에 참여하는 것을 조건으로 생계비를 지원하는 한편, 근로활동으로 발생하는 소득의 일부를 공제하는 방안을 강구하여 근로의욕 감퇴를 방지하는 제도적 장치를 두고 있다. 또한 사회복지전담공무원에게 수급자의 근로능력, 가구여건, 자활욕구 등을 감안하여 가구별로 자활지원계획을 수립하도록 하고 있다.

바. 기타

주거급여를 신설하여 도시지역 전·월세 가구들에 대한 최저생계보장을 강화하고, 긴급급여제도를 도입하여 긴급한 사유가 발생하여 생계가 곤란한 가구를 지원할 수 있도록 하였다. 또한 생활보장위원회의 구성과 위원의 자격기준을 명문화하여 민간의 민주적 참여와 전문성을 살리도록 하고, 최저생계비를 결정함에 있어서 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 보건복지부장관이 공표하도록 규정하여 최저생계비 결정과정의 합리성을 제고하도록 하고 있다. 그리고 대상자 변동규모 추계를 할 수 있도록 차상위 계층에 대한 조사를 규정하고, 이를 위한 사회복지전담공무원의 역할과 중요성을 명문화하고 있다.

Ⅲ. 국민기초생활보장제도의 성과

1. 수급자 선정의 합리화

가. 선정기준 개선

생활보호제도의 경우 부양의무자기준, 소득기준, 재산기준을 동시에 만족하는 경우에 수급자로 선정될 수 있었다. 반면 기초보장제도에서는 부양의무자기준과 최저생계비만을 선정기준으로 두고 있고,[11] 각 기준들이 개선되었다. 또한 생계급여(현금급여) 대상을 과거의 근로 무능력자 중심에서 근로능력이 있을지라도 빈곤한 경우 대상이 될 수 있도록 인구학적 기준을 철폐하였다.

먼저 부양의무자기준을 살펴보면 생활보호제도보다 부양의무자 범위가 축소되고(2004. 7) 부양능력 판정기준이 완화되어 이로 인한 기초보장 사각지대가 축소되었다. 비합리적인 부양의무자기준은 어떠한 선정기준보다 최저생활보장이라는 측면에서 심각한 문제를 야기할 수 있다. 왜냐하면 비합리적인 부양의무자기준 때문에 수급 탈락하는 가구들 중에는 소득과 재산이 없는 경우도 있기 때문이다. 이들 가구들은 그야말로 최저생활을 유지할 수 없다. 이러한 의미에서 미흡한 측면이 있지만, 부양의무자기준이 개선되었다는 것은 최저생활보장이라는 측면에서 매우 큰 의미를 지니다.

최저생계비의 경우 과거 생활보호제도에서는 공식적으로 발표하지도 않았고, 비공식적인 최저생계비 조차 제도에 적용되지 못하였다. 최저생계비는 한 사회의 빈곤여부를 가르는 선이며 급여의 기준선이다. 그러므로 최저생계비가 기초보장제도에 적용된다는 것은 당연한 일로 받아들일 수 있다. 하지만, 기초보장제도 시행 전 우리나라나

11) 기초보장제도의 선정기준으로 소득인정액을 들고 있으나, 소득인정액은 개별가구의 능력을 나타내는 지표일 뿐 엄밀한 의미에서 선정기준 아니다. 기초보장제도는 객관적인 선정기준인 최저생계비와 개별가구의 능력을 나타내는 지표인 소득인정액을 비교하여 선정하고 급여하는 제도이다.

지금의 선진 복지국가에서 조차 최저생계비를 공공부조제도의 선정 및 급여에 적용하는 경우는 흔치 않다. 우리의 경우 기초보장제도 시행 전인 1999년 최저생계비를 계측하고 제도 시행과 함께 이를 적용하였다. 이는 빈곤한 자를 기초보장제도의 수급권자로 인정한다는 의미를 담고 있으므로 매우 긍정적으로 평가받아야 하는 사항이다.

한편 수급대상의 포괄성 측면에서 볼 때, 개선으로 평가될 수 있는 부분은 무엇보다도 인구학적 기준과 대상구분의 폐지이다. 이는 기존에 65세 이상 노인, 아동, 폐질자 등 주로 근로무능력자만을 대상으로 생계급여를 실시하고, 일부 근로가능 빈민에게는 공공근로 등을 조건으로 소득보조를 행하던 제도가 전 국민을 대상으로 하는 포괄적 공공부조(general public assistance)로 탈바꿈하였음을 의미하는 것이다. 이는 영국이 1948년 사회부조법 제정을 계기로 근로능력자와 근로무능력자를 구분하여 차별적인 보호와 통제를 행하던 빈민법(poor law)으로부터 완전히 탈피한 것에 비견될 수 있을 것이다(여유진, 2004).

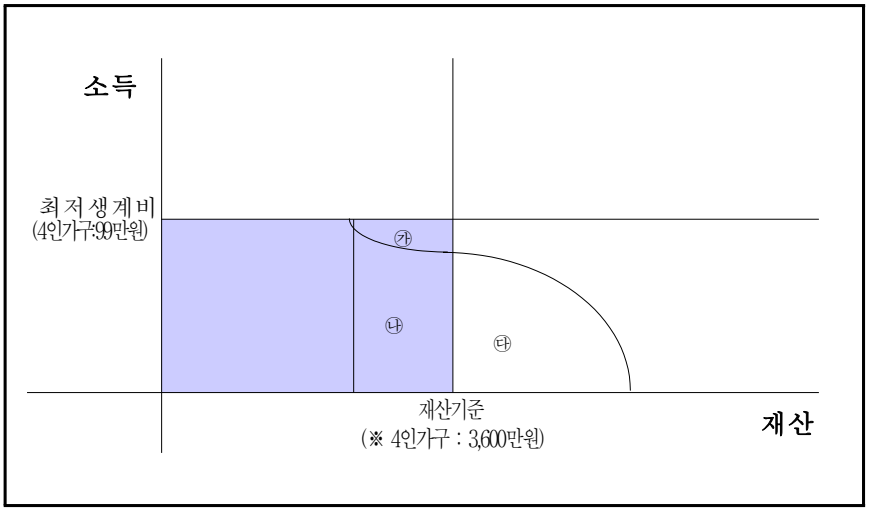
〈표 4〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 선정기준 및 방식 비교

		생활보호제도 (1997년)	국민기초생활보장제도 (1999년 제정 당시)	국민기초생활보장제도 (2005년 현재)
인구학적 기준		-65세이상의 노쇠자 -18세미만의 아동 -임산부 -폐질자, 기타 근로무능력자	-폐지	-폐지
자산 기준		-소득기준 -재산기준	-최저생계비 기준 ※ 재산의 소득환산율과 기초공제액이 결정되지 못하여 2002년까지 소득기준, 재산기준 적용	-최저생계비 기준
부양의무자기준	범위 기준	-직계혈족과 그 배우자 -생계를 같이하는 2촌이내 혈족	-직계혈족과 그 배우자 -생계를 같이하는 2촌이내 혈족	-1촌 직계혈족과 그 배우자 -생계를 같이하는 2촌이내 혈족
	판정 기준	보호대상자와 부양의무자 가구의 가구원 1인당소득과 가구당 재산액이 생활보호 기준에 미치지 못하는 경우	부양의무자의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 120% 미만	부양의무자의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 120% 미만
선정방식		부양의무자기준, 소득기준, 재산기준을 동시에 충족하는 경우	부양의무자기준, 소득기준, 재산기준을 동시에 충족하는 경우	부양의무자기준을 만족하고, 소득인정액이 최저생계비이하인 경우

나. 선정방식의 과학화

기초보장제도의 수급자 선정방식은 매우 독특하고 과학적이다. 대부분의 복지국가들은 과거 우리나라의 생활보호법과 같은 선정방식을 유지하고 있다. 즉, 소득기준과 재산기준을 동시에 만족할 경우 수급자로 선정될 수 있다. 하지만 이러한 체계는 형평성 문제와 과잉급여의 문제를 야기한다.

〔그림 1〕 2002년까지의 선정 급여(금액은 2002년 기준)

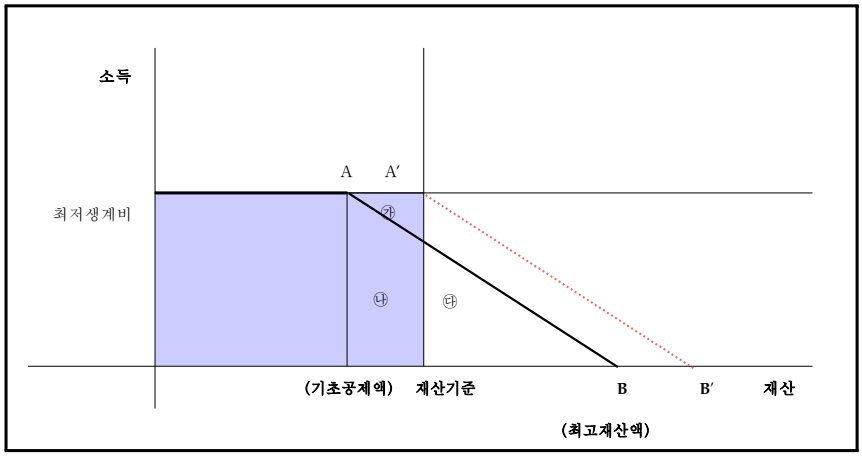


이를 그림으로 살펴보면 〈그림 1〉과 같다. 2002년의 기초보장제도는 소득이 가구규모별 최저생계비 이하이고, 재산이 재산기준(예, 4인가구 3,600만원)이하인 가구들이 수급자로 선정될 수 있다. 이 경우 ㉮의 영역에 있는 가구, 즉 소득과 재산이 최저생계비 수준 및 재산기준에 가까운 가구들은 실질적인 빈곤층이 아님[12]에도 불구하고 선정된다. ㉯의 영역에 있는 가구, 즉 소득수준은 낮으나 재산이 어느 정도 있는 가

12) 이론적인 최저생계비는 재산이 없는 가구가 최저생활을 유지할 수 있는 수준이기 때문이다. 그러므로 일정정도의 재산(예, 자가소유)이 있는 가구는 그 품목만큼 생계비가 줄어들기 때문에 동 가구의 이론적인 최저생계비는 발표되는 최저생계비 이하가 된다.

구들은 과잉급여의 문제가 발생한다. 이들 가구들은 재산이 일정정도 이상(예, 최저거주기준 이상의 자가) 있는 가구들이므로 선정될지라도 최저생계비 구성항목 중 필수재산(예, 주거비)에 해당되는 생계비를 지급하지 않는 것이 이론적으로 타당하다. 그러나 재산을 고려하지 않고 소득만을 고려하여 최저생계비와의 차액을 급여하므로 과잉급여의 문제가 발생한다. ㉰의 영역, 즉 소득이 거의 없고 재산이 기준을 초과한 가구들은 최저생활을 유지할 수 없음에도 선정될 수 없다. 뿐만 아니라 ㉮의 영역에 있는 가구들보다 생활형편이 더 열악함에도 이들은 선정될 수 없다.

〔그림 2〕 소득인정액 적용시 선정 및 급여



이러한 문제를 해결하기 위하여 국민기초생활보장법에서는 소득인정액[13]이라는 개념을 도입하여 2002년부터 시행하였다. 소득인정액 개념을 적용할 경우 선정 및 급여에 미치는 영향은 다음과 같다(그림 2 참조). 재산의 소득환산이 기초공제와 부채를 감한 후 남는 재산에 대하여 환산율을 적용하므로 재산의 소득환산액은 최저생계비와 〈그림 2〉 의 실선간의 차액으로 나타나게 된다. 그러므로 재산이 기초공제수준을 초과하고 소득이 최저생계비에 가까운 ㉮의 영역에 있는 가구들은 탈락하게 된다. 이러

13) 소득인정액= 소득평가액 + 재산의 소득환산액

- 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제
- 재산의 소득환산액 = (재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율

한 결과는 이들 계층은 실질적인 빈곤층이 아니고, 공공부조가 빈곤에 대한 최종적인 사회안전망(last social safety net)이라는 관점에서 바람직한 결과이다. 소득수준은 낮으나 재산이 어느 정도 있는 가구들인 ㉰의 영역에 있는 가구들은 최저생계비와 〈그림 2〉 의 실선간의 차액만큼 급여가 감소하므로 과잉급여의 문제가 해결 된다. 이 결과 수급자간 재산수준별 형평성이 제고된다. 마지막으로 ㉱의 영역, 즉 소득이 거의 없고 재산이 기준을 초과한 가구들은 최저생활을 유지할 수 없음에도 선정될 수 없었던 가구들은 선정될 수 있다. 이 결과 그동안 기초보장의 사각지대에 머물고 있던 가구들이 신규로 기초보장급여를 받게 되므로 기초보장의 사각지대가 줄어들게 된다.

다. 선정기준 합리화로 인한 기초보장 사각지대 축소 효과

기초보장제도 시행과 함께 선정기준 및 방식을 합리화함으로써 기초보장의 사각지대가 축소되었다. 기초보장 수급 총인원은 생활보호제도 하에서와 거의 변화가 없거나 오히려 줄어든 것으로 나타나지만, 생계급여(현금급여) 대상자가 인구학적 기준 철폐로 매우 큰 폭으로 증가하였다. 과거 생활보호제도하의 자활대상자는 비록 생활보호대상자로 분류되기는 하지만 실제로는 자활근로나 대여 등을 받을 수 있을 뿐이며, 직접적인 생계보장을 위한 급여를 받는 대상은 거택보호대상자와 시설수급자로 한정된다. 따라서 생계보장이라는 측면에서 수급자(거택+시설)는 1995년과 1996년 각각 365,110명과 371,768명에 지나지 않는다. 기초보장제도에서 생계급여를 받는 인원을 평균 140만명 내외로 볼 때, 이러한 인원은 생활보호제도에 비해 3.8배 정도 증가한 것이라 할 수 있다. 공공부조제도에서 인구학적 기준을 폐지하고 수급기준을 완화한 것이 바람직한 것인가는 가치관에 따라 평가가 다를 수 있지만, 현대사회의 각종 사회적 위험(social risk)－예컨대, 실업, 도산, 질병, 노령 등 －이 어떠한 개인에게도 닥칠 수 있는 위험이라는 것을 전제할 때 모든 국민의 생존권적 기본권 보장을 목표로 하는 기초보장제도의 노력과 성과는 높이 평가될 수 있는 부분이라 판단된다(여유진, 2005).

〈표 5〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도에서의 수급자 변화 추이

(단위: 가구, 명)

연 도	계		일반수급자				시설수급자
	가구	인원	가구		인원		인원
			거택	자활	거택	자활	
1995	495,104	1,318,352	175,678	319,426	287,439	953,242	77,671
1996	521,739	1,506,010	183,447	338,292	295,767	1,134,242	76,001
2001	698,075	1,419,995	698,075		1,345,526		74,469
2002	691,018	1,351,185	691,018		1,275,625		75,560
2003	717,861	1,374,405	717,861		1,292,690		81,715
2004	753,681	1,424,088	753,681		1,337,714		86,374

자료: 여유진(2005).

2. 급여 적절성[14)]

대상 포괄성과 함께 기초보장에서 가장 중요한 부분은 급여의 적절성 측면이다. 기초보장제도의 급여는 7종 급여가 있으나, 생계급여와 의료급여는 현금급여와 현물급여로서 가장 대표적인 급여이다. 그러므로 여기서는 기초보장제도 시행이후 급여 적절성에 관련되는 사항을 생계급여와 의료급여를 중심으로 살펴보고자 한다.

급여와 관련해서 기초보장제도가 생활보호제도에 비해 결정적으로 변화된 점은 급여와 소득인정액의 합계액이 최저생계비 이상이어야 함을 법적으로 명시하고 있다는 점이다(법 제4조, 법 제7조제2항). 전 국민에게 권리로서 공공부조 수급권을 명시한 것과 함께, 공공부조의 수준이 건강하고 문화적인 최저수준이어야 함을 명시한 것은 생존권적 기본권을 넓이와 깊이에서 이차원적으로 실현한다는 의미로 평가될 수

14) 본 내용은 여유진(2005), 신영석(2005)의 내용을 요약 정리하였다.

있다. 또한 이러한 최저수준을 정부의 일방적인 결정이 아니라 민간위원을 포함한 중앙생활보장위원회 의결을 거쳐 결정하도록 한 것은 절차적 정당성을 확보하고자 하는 노력이라 할 수 있다.

〈표 6〉 생활보호법과 국민기초생활보장법의 급여적절성 비교

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
최저생계비	-결정권한: 보건복지부장관	-결정권한: 중앙생활보장위원회 의결, 보건복지부장관 결정
급여수준의 보장	-구체적인 보장규정 없음	-급여와 소득인정액의 합계액이 최저생계비 이상일 것

자료: 여유진(2005)

따라서, 제도의 본격적인 시행에 앞선 1999년부터 공식적인 최저생계비가 계측 발표되기 시작하였으며, 그 수준은 2000년 4인 표준가구 기준으로 928,398원이었다. 이로부터 현물로 지급되는 의료급여 등을 제외한 현금급여기준선, 즉 소득인정액이 0원인 수급자가 받을 수 있는 최대 현금급여액이 도출되었으며, 그 액수는 2000년 4인 표준가구 기준으로 729,000원이었다. 급여수준에 대한 구체적인 보장규정 없이 매년 보건복지부 장관의 발표에 의해 정해지던 기존의 생활보호제도의 최대급여액이 1999년 4인 가구 기준으로 443,500원이었던 점을 감안하면 급여수준은 64% 이상 큰 폭으로 상승하였음을 알 수 있다. 아래 〈표 8〉에서 보는 바와 같이, 우리나라의 최저생계비 수준은 중위소득의 40% 내외로 서구 복지국가에 비해서는 여전히 낮지만, 생활보호제도 하에서의 보호수준에 비해서는 크게 향상되었다. 이러한 큰 폭의 급여수준 상승에 대해서도 엇갈린 평가가 있을 수 있음에도 불구하고, 공공부조제도가 명실상부하게 실질적인 최후의 안전망으로 기능할 수 있는 기반을 마련하였다는 점에서 높이 평가될 수 있을 것이다[15].

15) 이러한 평가에도 불구하고 간주부양비와 추정소득 문제는 개선되어야 하는 문제로 남아 있다.

〈표 7〉 최저생계비 및 현금급여기준 변화

(단위: 원)

	1997	1998	1999	2000		2001	2002	2003	2004	2005
				1~9	10~12					
4인가구 최저생계비	-	-	940,000	928,398	928,398	956,250	989,719	1,019,411	1,055,090	1,136,332
4인가구 현금급여기준	330,040[1)]	403,320[1)]	443,500[1)]	476,000[1)]	729,000	841,845	871,348	897,489	928,901	972,256

주 : 1) 월소득 4만원 이하 가구의 월 가구별 총급여액임.
자료: 보건복지부, 생활보호사업지침, 국민기초생활보장사업 안내, 각년도

〈표 8〉 중위소득 대비 최저소득보장의 수준

	한국	영국	독일	스웨덴
4인가구	40	50	58	75

주 : 외국의 중위소득은 LIS로부터 계산됨. 균등화지수: 가구주 1.0, 기타 성인 0.5, 아동 0.3("수정된 OECD 스케일")
출처: Behrendt, Christina(2001). 한국은 2000년 가구소비실태조사로부터 계산. 여유진(2005)에서 재인용

한편 의료급여의 경우 기초보장제도 시행과 함께 그리고 시행이후 급여적절성이라는 측면에서 주목할 만한 변화가 있었다. 첫째, 1종 수급자가 급격히 증가했고 2종 수급자는 감소하였다. 생활보호제도에서는 근로능력이 없는 거택보호자와 시설보호자는 의료보호 1종 수급권자이었고 근로능력이 있는 자활보호대상자는 의료보호 2종 수급권의 자격을 갖고 있었다. 기초보장제도에서는 조건부 수급자를 제외한 모든 수급자에게 의료급여 1종 수급권이 부여되었다. 이 결과 2001년 전후 전체수급자의 규모는 큰 변화가 없었지만 1종 수급자는 급격히 증가했고 2종 수급자는 감소하였다.

둘째, 지난 5년 동안 수급자에 대한 서비스 개선을 위하여 여러 가지 제도가 개편되었다. 2001년 중앙의료급여위원회가 신설되어 제도 개선을 위한 논의의 장이 만들어졌다. 요양비가 신설되고 건강검진 규정이 도입되었다. 2002년 5월에는 보건복지부에 의료급여업무를 전담할 의료급여과가 신설되었고 동시에 심사평가원에 의료급여실을 신설하여 업무 개선을 위한 인프라가 구축되었다. 2003년 1월에는 2종 수급자의 부담

능력을 완화해주기 위해 본인부담 보상금제도가 도입되었다. 매 30일간 30만원 이상의 본인부담이 발생하면 초과분의 50%를 보상하도록 하였다. 특히 주목할 만한 변화는 의료급여 관리요원의 신설이다. 수급자 중 독거노인이나 거동이 불편한 계층은 의료욕구는 있지만 의료서비스를 받기가 어려웠다. 의료급여 사례관리사는 이들에게 밀착하여 불편사항을 해결하고 의료서비스를 받을 수 있도록 의료도우미 역할을 하고 있다. 시범사업으로 도입된 이래 성과가 인정되어 매년 의료급여 관리요원을 확대배치하고 있다. 2004년에는 본인부담금보상금제도의 매 30일 상한 기준을 30만원에서 20만원으로 완화하였고 2종 법정 본인부담율을 20%에서 15%로 인하하였다. 또한 만성질환이나 희귀질환을 보유한 차상위 계층(소득인정액 기준 최저생계비 120% 이하)을 의료급여 수급자로 편입하여 Medically needy 계층에 대한 급여가 시작되었다.

〈표 9〉 최근 5년간 의료급여제도 변화 내용

연도	내 용
2001	- 중앙의료급여위원회 신설 - 의료급여 수급기간 폐지 - 요양비 신설 - 건강검진 규정 신설 - 진료비 지급업무를 지자체에서 건강보험공단으로 위탁하고 의료급여증 발급업무를 건강보험공단에서 지자체로 이관
2002	- 보건복지부에 의료급여과 및 심사평가원에 의료급여실 신설 - 혈액투석수가 정액제로 전환(방문일당 136천원)
2003	- 본인부담보상금제 도입(매 30일 마다 30만원 초과금액의 50%) - 의료급여 관리요원 시범사업 실시
2004	- 본인부담보상금 기준 완화(매 30일 30만원에서 20만원으로 인하) - 2종 본인부담율 인하(20%에서 15%로 인하) - 만성질환 및 희귀난치성 질환자에 대한 차상위 의료급여 실시 - 의료급여 본인부담 상한제 실시(180일 기준 120만원 이상에 대하여 국가 예산으로 부담)
2005	- 차상위 계층 12세 미만 아동에 대해서 2종 의료급여 실시 - 국내에 입양된 18세 미만 아동에 대해서 1종 의료급여 실시 - 희귀난치성 질환의 종류 확대(74종에서 98종으로 확대)

자료: 신영석(2005)

180일 기준 120만원을 초과하는 법정급여비에 대해서 본인부담을 면제하는 본인부담금 상한제의 도입은 중질환을 앓고 있는 가계를 재정파탄으로부터 구하게 되었다. 2005년에는 차상위 계층 중 12세 미만 아동에게 2종 급여가 시작되었고 국내에 입양된 18세 미만 아동에 대해서도 의료급여 1종이 실시되고 있다. 이처럼 수급자의 의료보장을 위하여 충분하지는 않지만 점진적으로 급여범위가 확대되거나 열악한 계층이 수급자로 포함되기 시작하였다.

3. 기초보장제도 시행 기반구축

가. 기초보장제도 시행 기반구축

기초보장제도는 과거의 생활보호제도에 비하여 법의 성격이나, 내용 측면에서 패러다임의 전환이라고 표현할 수 있을 정도로 많은 변화가 있었다. 이를 현실에 접목하기 위해서는 기반구축과 예산의 증가가 필연적이었다.

먼저 기반구축을 살펴보자. 기반구축이란 조직과 인력의 문제이나, 조직의 측면에서는 보건복지사무소, 주민문화복지센터 등 다양한 논의들이 아직도 진행 중이다. 하지만, 인력의 측면에서는 전담공무원들의 확충으로 제도의 내실화, 서비스의 전문화를 기할 수 있었다. 전담공무원의 경우 기초보장제도 시행과 함께 늘어난 복지업무는 감당하기 위해서도, 그리고 기초보장제도 외의 일선 사회복지 행정조직에서 담당하는 업무가 크게 증가하였기 때문에 전담공무원의 확충은 필요하였다. 하지만 아직도 부족한 상태이다. 전담공무원의 경우 보건복지부관련 업무뿐만 아니라 여성부, 건설교통부, 교육인적자원부, 청소년보호위원회, 보훈처 등의 업무도 동시에 수행하고 있기 때문이다.

시·군·구 사회복지과 및 읍·면·동에서 사회복지를 담당하고 있는 공무원은 사회복지직과 일반직 12,300명 수준으로 보고되고 있다. 이는 올해 2월 현재 사회복지전담공무원 7,200여명, 사회복지직으로 전환된 여성복지상담원과 아동복지지도원, 시·군·구

사회복지과의 행정직 공무원을 포함한 것이다. 정부는 기초보장(예전 생활보호)업무를 전담하는 공무원을 1987년부터 사회복지전문요원제도를 통해 배치하여 왔다. 1994년 3,000명의 정원을 갖게 된 이후 1999년까지 지속되었고, 기초보장제도 도입을 앞둔 1999년 1,200명의 증원이 이루어졌으며, 2000년 기초보장제도 시행 이후 2002년까지 3,000명의 증원이 있었다. 2004년 8월 현재 사회복지전담공무원 현원은 7,102명으로서, 전담공무원 1인당 담당하는 기초보장수급 가구는 평균 122가구로 나타난다(강혜규, 2005).

〈표 10〉 연도별 사회복지전담공무원 정원 증원 추이

(단위: 명)

구분	1987	1991	1992	1994	1999	2000	2001	2002	2005
신규	49	1,676	481	519	1,200	600	700	1,700	1,830
누계	49	2,000	2,481	3,000	4,200	4,800	5,500	8,000	9,830

주: 1) 2002년에는 여성복지상담원 및 아동복지지도원 800여명이 사회복지직 전환되었으며, 2002년 이후 수치는 이를 포함한 것임.
2) 2005년 수치는 '05년 채용하도록 한 배치 예정인원임.
자료: 강혜규 (2005).

나. 기초보장제도 예산 확충

아무리 좋은 평가를 받는 제도일지라도 뒷받침되지 못한다면 실효를 거두기 힘들다. 대부분의 기초보장예산은 수급자수와 급여수준에 의하여 결정된다. 둘 중에서는 수급자수가 상대적을 큰 영향을 미친다. 1997년 말 IMF경제위기 이후 빈곤층의 급격한 증가에 따른 2000년 9월까지의 한시적 생활보호제도의 운영, 2002년 10월부터의 국민기초생활보장제도의 시행에 따른 생계급여 대상자의 급격한 증가(약 100만명)로 4년간 예산은 연간 약 39%씩 증가하였다. 그러나 2002년과 2003년의 예산은 약 4%전후로 안정적인 증가를 보이고 있다. 이와 같은 이유는 제도 시행에 따라 증가된 예산

을 기준으로 증가율을 산출하기 때문에 나타나는 수리적인 착시현상과 함께, 동기간 동안 빈곤율의 하락 등으로 실보호인원이 줄어들었기 때문이다. 이러한 사실은 향후 기초보장예산의 증가가 분배구조의 개선, 빈곤율의 감소 등 경제적인 요인에 많이 좌우한다는 사실을 시사해 준다. 하지만 2003년부터 우리 사회의 빈곤인구 증가, 양극화 심화 등으로 기초보장 예산은 다시 증가세가 높아지고 있다.

〈표 11〉 기초보장예산추이

(십억원, %)

예산 \ 연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
정부예산: A (일반회계 세출)	67,579	75,583	83,685	88,736	99,180	109,630	118,132	120,139	134,370
복지부 예산: B	2,851	3,113	4,160	5,310	7,458	7,750	8,502	9,232	8,648
비율(B/A*100)	4.22	4.12	4.97	5.98	7.52	7.07	7.20	7.68	6.44
기초보장 예산:C	901	1,090	1,848	2,332	3,242	3,382	3,505	3,828	4,354
비율(C/B*100)	31.60	35.01	44.42	43.92	43.47	43.64	41.23	41.46	50.35
연도별 증가율		20.98	69.54	26.19	39.02	4.32	3.64	9.22	13.74

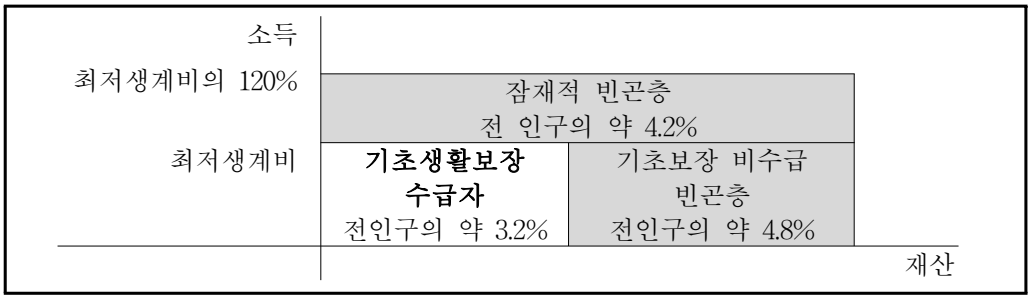
자료: 보건복지부 내부자료를 바탕으로 재계산

Ⅳ. 국민기초생활보장제도의 과제

1. 기초보장제도의 문제점

현행 기초보장제도는 과거의 생활보호제도보다 많이 개선되었음에도 불구하고 아직도 다양한 문제점들이 지적되고 있다. 첫째, 기초보장제도가 최종적인 사회안전망임에도 불구하고, 기초보장의 사각지대(no-care zone)가 존재하고 있다는 점이다. 2000년 전국 절대빈곤율은 7.97%(표 2 참조)이고 동년 기초보장수급자 비율은 약 3.2%이다. 그러므로 빈곤하지만 기초보장을 받지 못하는 비수급 빈곤층이 약 4.8%인 것으로 추정된다. 그리고 소득이 최저생계비의 100~120%에 속하는 잠재적 빈곤층은 약 4.2%로 나타나고 있다. 이러한 차상위 계층(비수급빈곤층+잠재적 빈곤층) 중 일부는 기초보장의 사각지대에 놓여있는 것으로 추정된다.

〔그림 3〕 2000년 저소득가구의 구성(음영으로 처리된 부분이 차상위 계층)



자료: 통계청, 가구소비실태조사, 원자료, 2000년.

둘째, 근로저하, 소득의 하향신고, 탈빈곤 미흡 등의 문제점이 나타나고 있다는 점이다. 이러한 문제점의 근저에는 보충성 원리가 자리 잡고 있다. 보충성의 원리에 따른 보충급여방식은 최저생계보장에 있어서 개별 가구의 능력을 고려하여 차등지원을 하겠다는 법 정신을 담고 있으므로 이론적으로 매우 합리적인 방식이다. 하지만 동

방식은 인간의 이기심과 배치되기 때문에 현실에서는 근로저하, 소득의 하향신고, 탈빈곤 미흡 등의 문제점을 야기한다.

셋째, 현행 기초보장제도의 선정기준이 절대빈곤선이기 때문에 절대빈곤선 이상 상대빈곤선 이하의 계층에 대한 대책은 거의 전무한 실정이다. 하지만 최근 새롭게 등장하고 있는 근로빈곤층(working poor)의 문제, 소득불평등의 문제 등을 감안하면 상대빈곤에 대한 대책이 강구되어야 함은 두말할 나위도 없다.

2. 기초보장제도의 개선방안

가. 기초보장 사각지대 축소방안

기초보장 사각지대는 다음과 같은 두 경우에 의하여 발생된다. 선정기준(최저생계비, 부양의무자 기준)이 불합리하거나, 낮아 발생하는 경우와 개별가구의 능력(소득인정액, 부양정도)을 과대하게 책정하는 경우이다. 여유진 외의 연구(2003)에 따르면 소득이 최저생계비 이하이나, 기초보장제도로 보장받지 못하는 비수급빈곤의 경우 51%가 재산 때문에, 49%가 부양의무자 때문에 수급하지 못하는 밝혀지고 있다. 따라서 기초보장 사각지대 축소를 위해서는 이들을 합리적으로 개선하는 것이 무엇보다도 중요하다[16].

1) 부양의무자 기준의 합리화

16) 이들 외의 개선사항으로서는 최저생계비이다. 현행 기초보장제도에 적용되고 있는 최저생계비는 중소도시 기준 가구규모별 최저생계비이다. 이 결과 지역적으로는 대도시, 가구유형으로는 지출이 일반가구보다 많은 장애인가구, 점유형태별로는 월세가구 등에서 사각지대가 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비가 기초보장제도에 적용되어야 한다.

대부분의 복지 선진국에서는 부양의무자 기준이 없거나 미약한 수준이다. 이러한 이유로 부양의무자기준을 없애자는 주장도 있다. 하지만 단기적인 관점에서는 현행 부양의무자기준을 개선하는 방향으로 접근하고 동 기준의 폐지는 장기적으로 검토하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 왜냐하면 제도의 변경으로 전통적인 미풍양속이 저해되고, 가족기능이 와해되는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 또한 동 기준의 폐지는 노령연금이 본격적으로 개시되는 시점에서 검토하는 것이 사회보장 제도간의 연계성이라는 관점에서 바람직하다. 그러므로 단기에는 부양의식, 부양실태 등을 감안하되, 전통적인 미풍양속과 공공부조제도간의 조화를 모색하는 방향으로 제도를 개선하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

가) 부양의무자 범위 축소 및 부양의무자의 세분화

부양의무자 기준 개선에 있어서는 부양의무자와 수급자간의 촌수, 혈연관계 등에 따라 부양의무 정도가 다르다는 점을 감안하여야 한다. 예컨대, 아들이 죽은 후 며느리와 시부모간의 부양의무는 아들과 부모간의 부양의무보다 약한 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 부양능력 판정기준을 동일하게 적용하는 것은 기초보장의 사각지대를 야기할 수 있다. 따라서 부부간 및 1촌 중 혈연관계는 절대적 부양의무자로 규정하고, 2촌 이상(형제, 손자녀 등), 1촌 중 비혈연관계(사위, 며느리, 서모, 서부 등) 및 직계존속이 결혼한 경우 등은 상대적 부양의무자로 규정하고, 부양의무자 범위를 절대적 부양자로 한정하거나, 부양능력 판별기준을 달리 적용하는 것이 바람직하다.

나) 부양의무자의 부양능력 판정기준 개선

부양의무자의 부양능력 판정기준과 관련하여 고려할 점은 다음과 같다. 첫째, 현행 판정기준은 부양의무자에게도 수급자와 마찬가지로 최저생활유지를 강요하고 있다는 점이다. 수급자에게는 최저생계비 개념을 적용할 수 있으나, 부양의무자에게 최저생계비 개념을 적용하는 것은 논리적인 문제가 있다. 둘째, 부양의무자라도 촌수에 따라 혈연관계여부에 따라 부양의무감 정도가 다르나 동일한 부양능력 판정기준을 적용하

고 있다는 점이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 먼저 부양의무자의 경우 중위생활 수준을 향유한다는 전제를 바탕으로 제도가 설계되어야 한다. 예컨대, 부양의무자의 소득이 수급권자 최저생계비와 부양의무자 가구규모의 중위소득의 합계 이상일 경우 '부양능력 있음'으로 판정하는 것이 논리적이다. 이는 현행 기준(부양의무자와 수급권자의 최저생계비 합의 120%)보다는 높은 수준이 된다[17]. 그리고 부양의무자 가구의 소득이 같은 가구규모의 중위소득 이하일 경우 '부양능력 없음'으로 판정하도록 한다[18]. 이와 같이 되어야 만이 실제적인 부양이 가능할 것으로 판단된다.

다음으로, 부양의무자를 절대적 부양의무자와 상대적 부양의무자로 구분할 경우 절대적 부양의무자에게 적용되는 소득기준은 앞의 논리에 따른 기준을 적용하고, 상대적 부양의무자에게는 절대적 부양의무자 소득기준의 1.5배(또는 평균소득)를 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 재산기준은 재산의 경우 소득보다 유동성이 낮다는 점과 소득이 없는 부양의무자의 경우 재산을 팔아서 수급권자를 부양하여야 하나 이는 현실적으로 매우 힘들다는 점을 감안하여 절대적 부양의무자에게는 현재보다 큰 폭으로 완화하는 것이 바람직하다. 그리고 상대적 부양의무자에게는 재산기준을 적용하지 않는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

2) 재산의 소득환산제 개선

재산의 소득환산제도는 2003년부터 도입된 제도로서 동 제도의 도입으로 과거보다는 기초보장 사각지대가 줄어들었다. 즉, 2002년까지는 소득이 없거나 미약한 가구들

17) 부양의무자 가구와 수급권자 가구가 각각 4인가구라고 가정하면, 현행 '부양능력 있음' 소득기준은 최저생계비의 2.4(=(1+1)×1.2))배이다. 만약 부양의무자에게 중위소득을 적용할 경우 현행 최저생계비가 중위소득의 약 40%이므로 새로운 기준은 최저생계비의 약 3.5(=1+2.5)배가 된다.

18) 현행 '부양능력 없음' 소득기준은 소득이 최저생계비의 1.2(=1×1.2)배 이하일 경우이나, 만약 부양의무자에게 중위소득을 적용할 경우는 현행 최저생계비가 중위소득의 약 40%이므로 새로운 기준은 최저생계비의 약 2.5배 이하일 경우 '없음'으로 판정된다.

도 재산기준을 초과하는 경우 수급자로 선정될 수 없었으나, 동 제도의 도입으로 이들 중 일부는 수급자로 선정되었다. 예컨대, 2002년의 경우 중소도시 4인가구는 소득이 없을 지라도 재산이 3,600만원을 초과하면 선정될 수 없었다. 그러나 동 제도의 도입으로 소득이 없는 중소도시 4인가구의 경우 재산이 5,445만원(2003년 기준)이하이면 선정될 수 있다.

하지만 이러한 개선으로 기초보장의 사각지대가 다 줄었다고는 볼 수 없다. 왜냐하면 재산의 소득환산제 설계시 기초보장이라는 관점보다는 제도의 연착륙에 초점을 두었기 때문이다. 즉, 제도변화로 인한 탈락자와 신규 수급자가 최소화되도록 재산의 범주, 기초공제액, 환산율 등을 설정하였기 때문이다. 그러므로 향후에는 제도의 목적과 정신을 살려나가는 방향으로 개선되어야 한다.

재산의 소득환산제는 재산의 범주를 설정하여 재산가액을 결정한 후 기초공제액을 감(-)한 금액에 재산 종류별 환산율을 곱하는 방식이다. 먼저 재산의 범주에 대하여 살펴보면, 농지(축산 농가의 가축 등, 이하 농지), 임차 해준 주택, 은행예금 등 소득이 창출되는 재산은 소득으로도 파악하고 재산으로도 파악하고 있다. 예를 들면, 농지의 경우 농업소득으로도 파악함과 동시에 재산으로도 파악하고 있다. 이는 재산 등이 있을 경우 자신의 재산 등을 활용하여야 한다는 보충성의 원리와 제도의 연착륙을 감안한 것이나, 2중 계산의 문제, 재산소유형태별 형평성, 근로저하 등의 문제를 야기한다. 즉, 소득이 창출되지 않는 재산은 재산으로만 파악하면서 소득이 창출되는 재산은 소득과 재산으로 이 중 파악한다는 것은 재산형태별 형평성 문제를 야기하고, 토지에 농사를 지을 경우 농업소득으로 파악됨과 동시에 재산의 소득환산도 하고, 나대지는 재산의 소득환산만 한다면, 일부 가구들은 토지를 나대지로 둘 수도 있다. 이는 근로저하의 문제를 야기한다. 따라서 소득이 창출되는 재산의 경우 재산의 범주에 포함시킬 것인가 하는 문제는 매우 중요하다. 제도의 연착륙과 정신을 감안하면, 단기에는 현재와 같이 소득인정액 산출시 재산소득과 재산의 소득산환액 모두를 적용하되 경작하고 있는 농지에 대해서는 추가 기초공제를 하고, 중기에는 재산의 소득환산액과 재산소득 중 많은 것 하나만 적용하며, 그리고 장기에는 재산소득만 적용하되, 이 경우 기초

공제를 적용하지 않아야 한다.

다음으로는 환산율의 하향조정이 필요하다. 환산율은 객관적인 기준인 최저생계비 산정과 개별가구의 능력인 소득인정액이 대칭되는 개념이라는 측면에서 접근되어야 한다. 이러한 관점에서 접근한 김미곤 외의 연구(2004)에 따르면 최저생계비 산정시 적용된 이자율을 적용할 경우 일반재산 환산율은 현행 4.17%에서 약 1%가 되는 것이 바람직하다는 주장이다[19].

3) 욕구별 범주별 급여 도입 및 확충

기초보장의 사각지대는 해소되어야 하지만 기초보장제도만으로 사각지대를 완전히 해소하는 것은 기초보장제도의 제도 원리상 불가능하다. 예컨대, 소득이 최저생계비 이하이면서, 재산이 일정정도 이상인 가구는 빈곤(정확하게는 소득빈곤)하지만 기초보장제도로 보장 받을 수 없다. 기초보장제도와 같은 공공부조의 경우 활용 가능한 재산이 있다면 국가의 도움을 받기 전에 먼저 활용하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문이다. 이러한 이유로 세계 모든 나라의 공공부조제도에는 재산기준을 두고 있다.

또한 부양의무자 기준의 경우 장기적으로는 기준 자체를 없애는 것이 타당하지만, 당장은 폐지하기 어려운 측면이 있다. 부양의무자 기준을 두는 한 재산이 일정정도 이하일 경우에도 부양의무자 기준 때문에 비수급 빈곤층이 될 수 있다. 그리고 부양의무자 기준 때문에 탈락한 가구들이 모두 부양의무자로 부터 소득지원을 받는 것이 아니다. 여유진 외의 연구(2003)에 의하면 부양의무자기준 때문에 탈락한 가구 중 43.8%만이 부양의무자로부터 이전소득이 있는 것으로 나타나고 있다.

결국 재산이 일정정도 이상이거나, 부양의무자기준 때문에 탈락한 비수급 빈곤층에 대한 기초보장제도 외의 대책이 필요하다. 별도의 대책으로는 우리나라의 차상위 계층이 가장 큰 욕구를 보이고 있는 의료, 교육, 주거에 대한 욕구별 급여와 노인, 장애인 등에게 지원하는 범주별 급여이다. 욕구가 필요한 가구에게 해당 욕구만을 제공하

19) 자세한 논의는 김미곤외의 연구(2004) 참조

는 맞춤형 복지 제도가 필요하다는 주장은 새로운 이야기가 아니다. 그러나 필요성에 대한 주장만 무성할 뿐 욕구별 급여를 어떻게 제공하는 것인가에 대한 제도 설계모형은 거의 논의 되지 않고 있다. 따라서 본고에서는 모형에 대하여 살펴보고자한다[20]. 어느 제도이든지 제도의 핵심은 선정과 급여이다.

〈표 12〉 부양의무자기준으로 탈락한 가구1)의 사적이전소득 유무

(단위: %)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	전체
사전이전소득 없음	43.9	53.2	73.4	79.4	85.7	75.0	56.2
사적이전소득 있음	56.1	46.8	26.6	20.6	14.3	25.0	43.8

자료: 여유진(2003).

여기서는 주거급여를 예로 들어 선정기준, 선정방식, 급여에 대하여 살펴보자. 선정기준은 다양한 기준들이 검토되고 있지만, 개별가구의 욕구가 반영된 선이어야 하고, 표준화된 선이어야 한다는 측면에서 '지역별 가구규모별 가구유형별 점유형태별 최저생계비'가 바람직하다. 선정기준 기준이 결정되면 선정기준 이하의 주거욕구가 있는 가구가 주거급여를 받을 수 있어야 사각지대가 해소된다. 기초보장 수급자의 경우는 이미 주거급여를 받고 있으므로 수급자가 아니면서 주거욕구가 있는 가구에게 주거급여를 제공하면 된다. 이들에게 주거급여를 제공하기 위해서는 개별가구의 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 '지역별 가구규모별 가구유형별 점유형태별 최저생계비'이하인 가구를 선정하면 된다. 이들 주거급여만 받는 가구와 기초보장 수급자와 다른 점은 부양의무자 기준을 적용하지 않는 점이다.

다음 급여의 경우 '지역별 가구규모별 가구유형별 점유형태별 최저생계비'에서 개

20) 대부분의 사람들은 욕구별 급여제도를 개별급여라고 인식하고 있다. 그러나 욕구별 급여라고 해서 반드시 개별급여로만 가능한 것은 아니다. 예컨대, 일본의 경우 통합급여 방식을 취하고 있지만 개별가구의 욕구를 반영하여 선정 및 급여를 하는 체계를 유지하고 있다. 따라서 문제의 핵심은 개별급여, 통합급여의 문제가 아니라 어떤 모형이 동일한 예산으로 사각지대 축소효과가 높은가를 살펴보는 것이 중요하다.

별가구의 주거비 부담능력[21]을 감한 금액을 급여하는 것이 바람직하다. 주거비 부담능력을 고려하는 것은 기존 수급자와의 형평성, 재산 소유 정도에 따른 형평성 등을 고려하기 위함이다. 이상의 논리는 차상위 계층의 의료, 교육 급여에도 적용될 수 있고, 노인, 장애인, 한부모 등에 대한 범주별 급여의 제공에 있어서도 기본 논리는 동일하다. 그러나 범주별 급여의 경우 소득인정액 대신 소득평가액을 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

2. 급여체계 개선

가. 급여체계 개선모형

1) 기본 모형

본고에서 제안하고 있는 급여체계는 근로능력이 없거나, 미약한 가구의 경우 현행과 동일하다. 그러므로 여기서는 근로능력 있는 가구에게 적용되는 급여방식을 중심으로 설명한다. 먼저 현물급여(교육, 의료급여)는 현행과 마찬가지로 해당자에게 급여한다. 그리고 급여방식 개선안의 핵심인 현금급여는 아래와 같은 방식으로 지급한다.

아래의 현금급여 산식은 기본적으로 현행 보충급여 방식의 이념에 근로유인 위한 요소(장려금)와 근로의무를 반영한 요소(조건부과금)를 동시에 포함하고 있다. 즉, 현금급여 산정시 소득을 감(-)하고 있으므로 보충성 원리를 내재하고 있다. 그리고 보충급여의 문제점을 해결하기 위한 장려금과 조건부과금이라는 보조적인 장치를 두고 있다. 이러한 개념들이 지니고 있는 함의는 다음과 같다.

---

21) 주거비부담능력 = (거주하는 주택을 제외한 소득인정액 - 주거비 제외 최저생계비 + 주거평가액). 여기서 주거평가액은 월세인 경우 0, 전제 및 자가는 재산의 소득환산액 개념 준용한다. 영구임대 Apt의 주거평가액은 임대료 차액(동일한 규모의 민간 Apt와의 차액)으로 계산한다.

〈현금급여 개선모형〉

- 급여: 현금급여+ 현물급여(※ 현행과 동일)
- 현금급여 = 현금급여기준선 - 소득(근로소득+비근로소득) + 장려금 - 조건부과금 - 재산의 소득환산액
  - ※ 현금급여기준선 = 최저생계비 - 현물급여 - 타법령지원액(※ 현행과 동일)
  - ※ 장려금 = 근로소득×기여율. 근로소득은 노동이라는 투입요소가 들어가는 모든 소득
  - ※ 기여율 = 근로소득/최저생계비
  - ※ 조건부과금 = (최저생계비/2) × (1-기여율m)
  - ※ 기여율m : 근로소득이 최저생계비의 1/2인 가구의 기여율
- 현물급여: 교육, 의료급여는 해당자에게 급여(현행과 동일)

장려금은 근로유인 및 소득신고의 성실화를 위하여 도입한 개념이므로 근로소득이 많고 기여율이 높을 때 급여가 많아지도록 하였다. 기여율이란 근로소득의 증가는 곧 공공부조예산의 절감을 의미하므로 예산절감비율을 의미하며, 동 비율의 범위는 0~1이다. 조건부과금은 장려금과 대칭되는 요소로서 근로의무를 양화(量化)한 금액이다. 이는 현행 제도의 조건부수급제도의 정신을 모형에 반영한 것이다. 즉, 현행 제도에서 조건부수급자가 조건을 불성실하게 이행할 경우 일정정도의 불이익[22]을 받고 있으므로 이를 내생변수화 하여 모형에 포함하였다. 조건부과금은 근로소득이 최저생계비의 1/2인 가구의 장려금 수준과 동일하도록 설계하였다. 그 이유는 동 가구의 새로운 급여체계에서의 급여수준이 현행 보충급여와 동일(장려금과 조정금액을 상쇄시켜)해지도록 하고, 근로소득이 그 이하인 가구는 조건부과금이 장려금보다 많게 하고, 근로소득이 그 이상인 가구는 조건부과금이 장려금보다 적게 되도록 하여 조건부과의 취지와 근로유인을 강하게 살리기 위함이다. 동 개선모형에 따른 근소소득수준별 현금급여액 및 가처분소득은 〈표 13〉과 같다.

22) 현행 제도에서 조건부수급자가 자활사업에 참여하지 않을 경우 두 가지의 불이익을 받게 된다. 하나는 본인의 생계급여를 받을 수 없고, 다른 하나는 자활사업에 참여하지 않고 다른 일을 하고 있는 것으로 간주하여 추정소득이 부과된다. 따라서 현금급여는 본인의 생계급여액과 추정소득의 합계액만큼 줄어들게 된다.

〈표 13〉 근로소득 수준별 급여 및 가처분 소득[1]

(단위: 만원)

근로소득	조건부과금	기여율	현금급여[2]	가처분소득[3]	비고 (보충방식의 급여액[4])
85	23.95[5]	0.89	40.88	135.88	2.8
80		0.84	37.25	127.25	7.0
70		0.73	31.56	111.56	15.4
60		0.63	27.96	97.96	23.9
50		0.52	26.45	86.45	32.2
40		0.42	27.04	77.04	40.6
30		0.31	29.71	67.71	49.0
20		0.21	34.48	64.48	57.4
10		0.10	41.35	61.35	65.8
0		0	50.30	60.30	74.2
합계[6]			3,305.6		3,314

주: 1) 2001년 4인가구 비근로소득이 10만원인 경우
2) 현금급여: 생계급여+주거급여
3) 가처분소득: 현금급여+소득(근로소득+비근로소득)
4) 보충급여에서 소득공제 16%시 급여액
5) 조건부과금: 비근로소득 10만원인 가구의 조건부과금
6) 보충급여와 동 급여체계 개선(안)과 소요예산을 비교하기 위하여 소득수준별로 1가구씩 분포한다고 가정할 경우의 단순 소요예산 합계.

새로운 급여체계의 소득수준별 급여는 "U"자형 급여체계이다. 급여수준은 근로소득이 0인 가구와 최저생계비 수준인 가구가 가장 많고, 중간(최저생계비의 1/2= 급여전환점, 이하 급여전환점)에서 가장 적게 된다. 이러한 이유는 소득이 낮은 계층은 보충성의 원리에 의하여 현금급여를 많이 받고, 소득이 높은 계층은 근로장려금을 많이 받기 때문이다.

2) 기본모형에 대한 조정

동 현금급여 개선모형은 현행 보충급여(소득수준별 우하향 직선) 보다는 여러 가지 측면에서 개선[23]되었으나, 제도의 역동성을 살리기 위해서는 다음과 같은 점들이 추가로 개선되어야 한다. 첫째, 근로소득이 중간(급여전환점) 미만 구간에서 근로소득이 증가할 경우 급여가 감소하는 점을 보완하여야 한다. 이는 동구간에서 하향 소득신고 가능성과 근로저하의 가능성을 내포하고 있기 때문이다. 둘째, 근로소득이 중간(급여전환점) 미만인 가구의 경우 가처분 소득이 최저생계비 이하가 되는 점을 개선하여야 한다. 이는 기초보장제도가 최종적인 안전망(the last safety net)이므로 모든 수급가구들의 가처분 소득이 최소한의 건전하고 문화적인 생활을 유지할 수 있는 수준 이상이 되도록 제도를 설계하는 것이 바람직하기 때문이다. 셋째, 차상위 계층과의 형평성 문제를 고려하여야 한다.

앞에서 언급한 첫째, 둘째의 문제를 해결하기 위하여 현금급여와 자활사업을 연계한 제도 설계가 필요하다. 즉, 근로소득이 최저생계비 1/2(급여 전환점) 미만 가구는 자활사업에 투입함을 원칙으로 한다. 자활사업에 참여할 경우 자활근로소득(약 50만원)을 포함한 가구 전체의 근로소득은 급여 전환점(최저생계비의 1/2) 이상으로 증가하게 된다. 이 경우 근로소득, 비근로소득, 장려금의 합계인 가처분 소득이 최저생계비 이상이 되며, 이 가구는 소득이 증가할수록 급여가 많아지는 구간에 존재하게 된다. 그러므로 자활사업에 전부 참여할 경우 동 급여체계에서 급여전환점 이하의 급여선은 현실적으로 사라지게 된다.

그러나, 여러 가지 사정으로 자활사업에 참여하지 못하는 경우가 나타날 수 있다. 이 경우 참여하지 못하는 사유를 개인 책임과 국가 책임으로 나누고, 국가 책임(직업훈련자, 예산 때문에 자활사업에 참여하지 못하는 경우 등)인 경우 현행과 마찬가지로

---

23) 급여전환점 이상에서는 보충급여와는 달리 근로소득이 많으면 급여가 많아지므로(급여가 U자형의 우측) 동 구간에서는 근로유인과 소득신고가 잘된다. 또한 급여전환점 이하의 경우도 급여수준이 보충급여보다 적으므로 근로유인의 효과가 상대적으로 높게 나타날 수 있다.

보충급여방식에 의한 급여를 제공한다. 그리고 개인 책임인 경우 조건불이행자, 실제소득이 급여전환점 이상이나 신고소득이 이하인 경우, 실제소득과 신고소득이 급여전환점 이하인 경우로 나누어 아래와 같은 급여방식으로 급여를 제공한다.

〈자활사업 비참여자 급여〉

- 조건불이행자(사례 1)
  - 대상: 정상적인 근로를 하지 않으면서 조건을 불이행하는 자
  - 급여수준(현행과 동): 현금급여기준선 - 소득 - 본인의 생계급여 - 추정소득
- 실제소득이 급여전환점 이상이기 때문에 참여하지 않는 자(사례 2)
  - 대상: 영세자영업자, 일용근로자, 파트타임 근무자 등 현재 근로활동참여로 자활사업에 참여하지 않는 자
  - 급여수준: 개선모형 상의 급여 제공
- 실제소득이 급여전환점 이하인 자로서 타당한 이유로 참여하지 못하는 자(사례3)
  - 대상: 가정형편상 자활에 참여하지 않는 자 등
  - 급여수준: 현행 보충급여 방식으로 급여

한편, 차상위 계층과의 소득역전 등의 형평성 문제(notch effect)를 해결하기 위해서는 다음과 같은 조정이 필요하다. 소득역전은 급여가 "U"자형이기 때문에 발생한다. 그러므로 일정정도 이상의 급여부터 급여증가폭을 완화('L'에 가까운 급여체계) 할 수도 있다. "U"자형 급여체계와 'L'자형 급여체계간의 선택의 문제는 정책의지의 문제이다. 그러나 현행 기초보장제도는 물적자본 축적을 통한 탈빈곤의 기회가 없다는 점을 감안하면, "U"자형 급여체계를 그대로 두고, 자립적립금 제도를 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 즉, 가처분 소득이 최저생계비를 초과하는 가구의 초과소득을 자립적립금으로 적립하도록 하고, 동 적립금이 일정정도 이상일 경우 자활시키는 것이 바람직하다.

나. 급여체계 개선모형과 현행 보충급여방식과의 비교

1) 근로의욕 및 소득신고 태도

동 급여체계 개선모형은 현행 보충급여보다 근로의욕이 증가하고, 소득 신고의 정확성이 높아지게 된다. 이를 급여 전환점 미만과 이상으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 신고소득이 급여 전환점 이상인 구간에 있는 가구들의 경우 추가근로 또는 성실한 소득신고가 바로 급여의 증가로 이어지기 때문에 근로의욕이 증가하고 소득신고의 정확성이 높아진다. 여기서 소득의 상향신고 문제가 예상되나, 상향신고의 문제는 하향신고의 해악보다는 문제성이 약할 것으로 판단된다. 왜냐하면 근로장려금을 받기 위해서는 소득원 증명 등의 절차를 강구할 수 있기 때문이다. 또한 초과소득이 자립적립금으로 적립된다는 점도 상방신고의 문제점을 완화하는 요인이 될 것이다.

다음으로 신고소득이 급여 전환점 미만인 가구는 원칙적으로 자활사업에 투입되므로 참여하는 경우 소득이 급여 전환점 이상이 되어 앞의 논리에 따라 소득신고를 성실하게 할 것이다. 또한 실제소득이 최저생계비 1/2 이상이면서 미만이라고 신고한 가구의 경우 자활사업 참여대상이 되므로 소득신고를 투명하게 하여 보다 많은 급여를 받으면서 자활사업에 참여하지 않으려고 할 것이다.

2) 소요예산 비교[24]

동 개선모형은 소득공제 16%[25]를 포함한 보충급여 소요예산보다 절감될 것으로

24) 정확한 소요예산 추정을 위해서는 수급가구들의 소득 분포가 있어야 하고, 새로운 급여체계 도입으로 인한 수급자의 양태변화 등을 감안하여야 한다. 또한 자활영역이 확대되므로 자활투입예산도 아울러 고려되어야 한다. 그러나 본 고에서는 소득분포가 고르게(even)하게 분포하고 있다고 가정하고, 수급자의 양태변화나 자활예산을 고려하지 않고 분석하였다. 이에 대해서는 향후 정밀분석이 필요하다.

25) 소득공제율이 약 10%일 경우 추가 소요예산은 약 1,300억원에 이를 것으로 추정된다.

판단된다. 소득공제제도에 따른 추가 소요예산 규모는 공제수준에 따라 달라진다. 여기서는 급여체계 개선모형과 소득공제 16%를 포함한 보충급여예산을 비교하고자 한다. 소요예산 추정을 위해서는 근로능력 있는 수급가구의 소득분포가 있어야 가능하나 현재로서는 동 가구들에 대한 정확한 소득분포 자료가 없으므로 여기서는 소득구간별로 1가구씩 분포한다고 가정한 단순 소요예산을 제시하였다. 〈표 3〉의 하단의 합계를 보면 급여체계 개선모형의 합계가 3,305.6로 나타나고 보충급여의 합계가 3,314로 나타나고 있다. 이는 동 급여체계 개선모형의 소요예산이 근로소득공제 16%를 실시하는 보충급여보다 적게 들어간다는 점을 시사하나 정확한 소요예산에 대한 비교는 아니다. 왜냐하면 근로능력 있는 수급가구들의 소득분포에 따라 동 개선모형의 소요예산이 달라지고, 급여체계가 바뀌면 수급자의 양태 변화가 발생하나 이를 감안하지 않았기 때문이다.

하지만 소요예산이 절감될 수 있는 요인들은 많이 발견된다. 첫째, 자립적립금으로 적립되는 예산은 순수한 의미에서 추가 소요예산이 아니다. 자립적립금은 탈빈곤을 위한 종자돈(seed money) 역할을 하기 때문이다. 즉, 소요예산 증가의 일정부분이 자립적립금으로 적립되어 탈빈곤으로 이어지므로 중장기적으로는 수급자 수가 감소되기 때문이다. 둘째, 현행 보충급여 방식은 인간의 이기심과 배치되므로 관리비용(조사비용 등)이 많이 수반되나, 새로운 급여방식은 인간의 이기심에 순응하는 제도이므로 관리비용이 적게 든다.

3. 차상위 계층에 대한 근로소득보전세제(이하 EITC) 도입

가. EITC 도입 필요성

EITC(Earned Income Tax Credit) 도입은 소득의 불평등 문제를 완화하고 현행 공공부조가 지니고 있는 몇 가지 문제점들을 완화 수 있다. 즉 빈곤의 함정(poverty trap), 차상위 계층과의 소득역전현상(notch effect), 하향 소득신고, 근로저하 등의 문

제를 어느 정도 해결할 수 있다. EITC의 경우 급여대상이 수급자뿐만 아니라 차상위 계층까지를 대상으로 하므로 빈곤의 함정 문제와 차상위 계층과의 소득역전현상을 완화할 수 있음은 자명하다. 그리고 수급자의 경우 소득을 높게 신고하면 보다 많은 급여를 받기 때문에 근로유인과 소득의 하향신고를 어느 정도 막을 수 있다.

나. EITC 도입 방안

1) EITC 대상자

그동안 제기되었던 일련의 EITC 도입방안들을 기초보장제도와 관계지어 살펴보자. 기초보장제도와의 관계는 결국 EITC의 대상자를 누구로 할 것이며, 급여를 어떻게 할 것인가와 관련된다. 어떤 제도이든지 대상을 누구로 할 것인가를 매우 중요하다. 미국 EITC의 대상자는 근로소득이 0부터 빈곤지침선의 244.6%까지(2002년의 경우 아동 1인 3인가구의 경우)를 대상으로 하고 있다. 우리나라에서 EITC를 도입할 경우 저소득층의 근로유인(work incentive), 빈곤함정(poverty trap) 등을 감안하면 소득이 최저생계비를 초과한 가구에게도 적용되어야 함은 두말할 나위도 없다. 따라서 본고에서는 최저생계비 초과 저소득 계층에게도 EITC를 적용하는 것으로 가정하고 논의를 출발한다.

EITC 적용대상을 근로소득이 0부터 최저생계비 초과 저소득층에게까지 적용할 경우 기초보장제도와의 관계는 다음의 세 가지 정도의 안이 나올 수 있다. 첫째, 기초보장제도를 부분적으로 대체하는 제도[26](이하 '대체 도입안')로 설계하는 경우, 둘째, 미국의 제도와 마찬가지로 현행의 기초보장제도와는 별개의 새로운 EITC를 도입하는 경우(이하 '추가 도입안'), 셋째, 현행의 기초보장 제도는 그대로 두고 차상위 계층[27]

---

26) 언론에 보도된 대통령직인수위원회 초기 논의들은 수급자를 근로능력자와 무능력자로 구분하고, 능력자와 차상위계층에 대해서는 EITC제도를 도입하자는 것이었다.

27) 국민기초생활보장법에서의 차상위 계층은 소득이 최저생계비의 120%미만 자로서 수급자가 아닌

에게만 적용하는 경우(이하 '차상위계층 적용안')이다. '대체 도입안'으로 EITC를 설계한다는 것은 수급자를 근로능력자와 근로무능력자로 나누고 근로능력자는 EITC의 대상자로 하고, 근로무능력자는 현재의 기초생활보장제도의 대상자로 한다는 것을 의미한다. 반면에 '추가 도입안'의 경우 수급자 중 근로능력자와 차상위 계층 중 근로능력자를 EITC의 대상으로 한다는 것이다. 이 경우 수급자 중 근로능력자는 EITC와 기초보장제도의 대상자가 된다. 마지막으로 '차상위계층 적용안'것은 EITC의 대상자를 최저생계비 이상의 저소득층에게 적용한다는 것을 의미한다.

이러한 논의의 핵심적인 차이점은 첫째 안의 경우 근로유인이라는 측면을 우선시하고, 둘째 안의 경우 첫째 안보다 상대적으로 기초보장을 보다 우선시 한다는 점이다. 그리고 셋째 안의 경우 소득계층을 분리한 후 제도간 대상자를 달리하여 빈곤함정 등의 문제를 해결하고자 하는 의미를 담고 있다.

〈표 14〉 EITC 도입방식별 제도별 대상자

구분	부분적인 대체[1]	추가제도 도입[2]	차상위계층 적용[3]
기초보장 제도	- 수급자 중 근로무능력 가구	- 수급자 중 근로무능력 가구 - 수급자 중 근로유능력 가구	- 수급자 중 근로무능력 가구 - 수급자 중 근로유능력 가구
EITC	- 수급자 중 근로유능력자 - 차상위 계층	- 수급자 중 근로유능력자 - 차상위 계층	- 차상위 계층

주: 1) EITC가 국민기초생활보장제도를 부분적으로 대체하는 경우
2) 국민기초생활보장제도와는 별개로 EITC를 도입하는 경우
3) 차상위 계층에게만 EITC를 도입하는 경우

2) EITC 급여방식

EITC와 기초보장제도의 급여방식을 살펴보는 것은 일견 의미가 없는 것으로 보일

자이나, 여기서의 차상위 계층은 최저생계비의 120%라는 상한선은 의미가 없다. 왜냐하면 EITC의 적용대상은 그 이상이 될 수 있기 때문이다. 이하 동

수 있다. 왜냐하면 기초보장제도는 보충급여방식이고, EITC는 근로소득 수준에 따라 점증, 동일, 점감하는 급여체계이기 때문이다. 이와 같은 EITC의 급여체계는 앞에서 논의한 '추가 도입안'이나 '차상위계층 적용안'의 경우 최저생활보장이라는 측면에서 별 문제가 되지 않는다. 하지만 '대체 도입안'의 경우 수급자 중 근로능력가구 중 일부는 최저생활보장이 되지 않는 문제가 발생한다. 즉, 다른 소득이 전혀 없는 상태에서 실업 등으로 근로소득이 없을 경우 이들 가구의 가처분 소득은 zero(0)가 된다. 만약 빈곤의 원인이 전적으로 개인에게만 있다면 이는 큰 문제가 되지 않을 수도 있지만, 빈곤의 원인이 개인에게만 있는 것이 아니라 사회구조적인 요인에도 있기[28] 때문에 이는 바람직하지 않다. 왜냐하면, 제도를 이와 같이 설계할 경우 근로유인은 가능하나, 기초보장을 저해하는 결과를 초래하기 때문이다.

따라서 '대체 도입안'의 경우에도 수급자에게 기초보장을 할 수 있는 제도적인 장치 즉, 급여가 지원되어야 한다. 이 경우 보충급여방식이 아니라 일정정도의 정액급여를 지급하는 방안도 고려해 볼 수 있으나, 정액급여는 수준이 높을 경우 차상위 계층과의 형평성 문제가 심화되고, 낮은 경우 최저생활이 보장되지 않는 가구들이 발생하게 된다. 이러한 점을 감안하면, '대체 도입안'의 경우에도 보충급여를 하는 것이 타당하다. 이는 결국 '대체 도입안'이라는 것은 의미가 없어진다. 즉, '대체 도입'의 경우 최저생활보장의 원칙과 관련지어 고려하면 타당성을 상실하게 된다.

한편 EITC 도입으로 수급자와 차상위 계층사이에서 발생하는 소득역전의 문제(notch effect)를 해결하는 것이 바람직하다. 이 문제를 해결하여야 현행 빈곤 함정(poverty trap) 문제를 해결할 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 차상위 계층에게 근로소득이 최저생계비 수준인 수급가구가 받는 급여수준에서 출발하여 점점 감액되는 EITC급여를 제공하는 것이 바람직하다. 이러한 점감구간(phase-out range) 급여는 기울기(급여감소율)가 매우 중요하다. 만약 근로소득의 증가폭과 EITC급여의 급여감소폭이 동일할 경우 EITC급여를 받는 자들의 가처분 소득은 동일해진다. 가처분 소득이 동일할 경우 일보다는 여가를 더 선호할 것이다. 그러므로 근로유인이 되지 못

28) IMF경제위기 이후 새벽 인력시장을 상상해 보자.

한다. 그러므로 급여감소폭이 근로소득 증가폭보다 적게 되도록 점감구간(phase-out range) 급여를 제공하여야 한다. 이는 점감구간(phase-out range) 급여 기울기가 45° 이하가 되어야 함을 의미한다.

〈표 15〉 EITC 도입방식별 제도별 급여방식

구분	부분적인 대체1)	추가제도 도입2)	차상위계층 적용3)
기초보장제도	보충급여(현재와 동)	보충급여(현재와 동)	보충급여(현재와 동)
EITC	수급자 중 근로유능력자: 보충급여 차상위 계층: 점감체계	점증, 평탄, 점감체계	점감체계

주 1) 2) 3)은 〈표 8〉과 동

3) 바람직한 EITC 모형

대상과 급여라는 관점에서 세 가지의 EITC 모형을 살펴보았다. '대체 도입안'은 근로능력자에게 EITC급여만을 제공할 경우 최저생활 보장을 할 수 없다. 그러므로 이는 선택될 수 있는 모형이 아니다. 따라서 '추가제도 도입안'과 '차상위 계층에게 적용안' 중에서 선택되어야 한다.

이를 살펴보기 위해서는 기초보장제도의 근로소득공제와 EITC와의 관계를 검토하여야 한다. 왜냐하면 EITC는 기본적으로 근로유인을 위한 제도이기 때문이다. 이에 대하여 살펴보자. 필자의 판단으로는 수급자 중 근로능력자에 대한 소득공제는 기초보장제도에서 다루고 차상위 계층에게는 EITC로 근로유인을 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그 이유는 첫째, 기초보장제도에서는 근로 미약자의 미미한 소득도 소득으로 인정되고 있다. 이들 미미한 소득은 기초보장제도의 소득공제방식에서는 혼합공제모형을 채택하여 기초공제(disregard)를 시킬 수 있다. 그러나 EITC에서는 이들 소득은 점증구간에 속하게 되므로 소액의 정률급여를 받겠지만, 이는 제도만 복잡하게 만들뿐 효과는 거의 없다. 실익이 없는 제도는 굳이 둘 필요가 없다. 둘째, 수급자

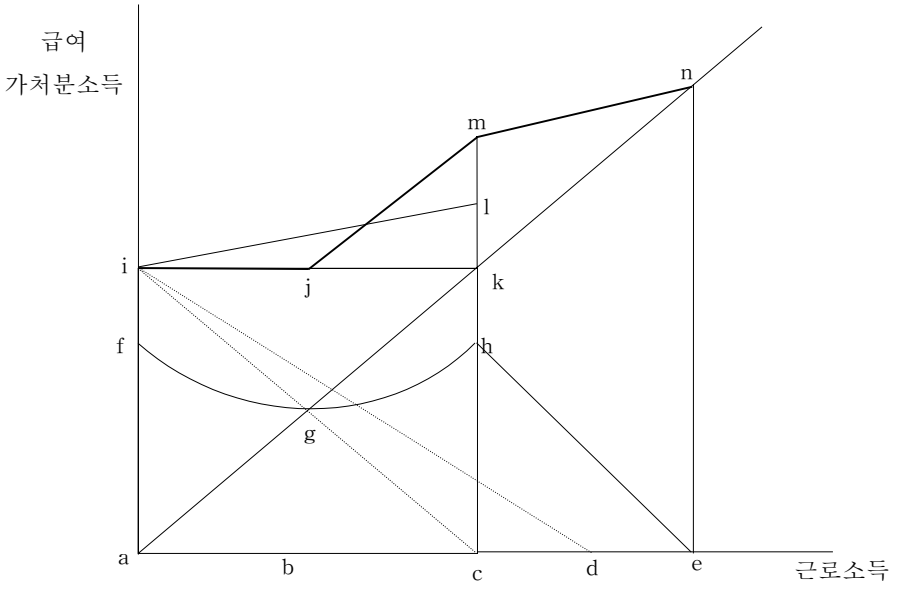
와 차상위 계층간의 소득역전현상을 완화하기 위해서는 양 계층에게 소득공제율 및 방식을 달리 적용하여야 한다. 만약 '추가제도 도입안'을 정책에 채택할 경우 수급자의 합계공제율(기초보장 공제율+EITC의 공제율) 고려하여 차상위 계층에게 적용되는 공제율을 결정하는 방식으로 소득역전의 문제(notch effect)를 해결하여야 한다. 이는 현실적으로 매우 어려울 뿐만 아니라, 굳이 동일 대상자에게 두 개의 제도를 적용하는 복잡성을 야기할 필요도 없다. 따라서 '차상위 계층에게 적용안'이 가장 바람직하다.

4. 급여체계 개선과 EITC의 결합

급여체계 개선방안과 EITC 도입방안에 대하여 각기 살펴보았다. 급여체계 개선방안은 수급자 중 근로능력이 있는 가구에게 적용되고, EITC는 근로능력이 있는 차상위 계층에게 적용된다. 따라서 급여체계 개선과 EITC의 결합이 가능하다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다(그림4 참조).

먼저 수급자 중 가구원의 근로소득의 합계가 최저생계비(c)의 1/2이하인 가구의 근로능력자에게는 자활사업에 투입하여 근로에 참여토록 한다. 현행 자활사업은 근로소득 수준에 관계없이 근로참여시간 등을 고려하여 대상자를 선정한다. 그러나 급여체계 개선안에서는 자활사업 대상자를 근로소득만을 기준으로 선정하도록 제안하고 있다. 이와 같은 체계의 장점은 단순하면서 소득신고의 성실화하고 근로유인을 제고할 수 있다. 그러므로 최저생계비의 1/2이하 영역은 자활사업 영역이 된다(그림의 a~b 영역). 다음으로 근로소득이 최저생계비의 1/2이상~최저생계비까지의 가구들은 열심히 일을 하고 소득신고를 잘하면 급여가 증가하므로 인간의 이기심에 따라 움직일 것이다. 이 영역(b~c)과 자활사업 영역의 합계가 공공부조 영역이 된다. 그리고 소득이 최저생계비를 초과하는 차상위 계층에게는 EITC가 적용되므로 이 영역(c~e)은 EITC 영역이 된다.

〔그림 4〕 소득계층별 급여 및 가처분 소득



〈그림에 대한 설명〉

- ac와 ai: 최저생계비, an: 사회보장제도가 없을 경우의 가처분 소득
- ic: 보충급여선, id: 근로소득공제 하의 보충급여선
- fgh: 새로운 급여선, he: EITC 점감(phase-out)급여
- ik: 근로소득공제가 없는 상태의 수급자의 가처분 소득선, il: 근로소득공제가 있는 상태의 수급자의 가처분 소득,
- ijm: 새로운 급여체계에서의 수급자의 가처분 소득, mn: EITC 수급자의 가처분 소득, ijmn: 새로운 급여체계와 EITC가 도입 후의 가처분 소득선
- △ikl: 근로소득공제로 인한 추가소요예산액, △jkm: 새로운 급여체계로 인한 추가 소요예산, △mkn: EITC 도입으로 인한 추가 소요예산, □jkmn: 총 추가소요예산

여기서 공공부조영역과 EITC 영역간에 소득역전의 문제(notch effect)이 발생하지 않아야 빈곤 함정문제(poverty trap)의 문제가 해결될 수 있다. 소득역전 문제를 해결하기 위해서는 최저생계비 바로 위의 차상위 계층이 받는 EITC급여액(A)이 최저생계비 수준인 수급가구가 받는 급여액(B)보다 많아야 한다. 이는 급여액 B수준에서 출발하여 점점 감액되는 EITC급여를 제공하면 해결될 수 있다. 이 경우 점감구간(phase-out range)에서의 급여 는 기울기(급여감소율, 角ceh)가 매우 중요하다[29]. 기울기가 45°이상일 경우 소득역전 현상 을 해결할 수 없고, 45°일 경우 만약 근로소득

의 증가폭과 EITC급여의 급여 감소폭이 동일해져 동구간(c~e)에서는 근로유인이 되지 못한다. 즉, 가처분 소득이 동일해 지므로 동 구간에 있는 차상위 계층의 경우 근로보다는 여가를 더 선호할 것이다. 그러므로 점감구간(phase-out range) 급여 기울기가 45°이하가 되어야 한다. 따라서 EITC영역의 끝점(e)은 수급자의 최고급여액과 기울기에 의하여 결정되어야 한다.

Ⅴ. 나가는 글

본고에서는 기초보장제도 시행 5년의 성과와 향후 과제를 살펴보았다. 그 결과 동 제도의 시행으로 기초보장의 사각지대가 줄어들었고, 급여의 적절성이라는 측면에서 많은 개선이 된 것으로 나타났다. 하지만, 아직도 기초보장의 사각지대(no-care zone)가 존재하고, 세계 모든 나라 공공부조가 지니고 있는 본질적인 한계인 근로저하, 자산조사(means test)의 부정확성, 탈빈곤 미흡 등의 문제점이 있는 것으로 나타났다.

이러한 문제점을 개선하기 위한 과제로 부양의의무자기준, 재산의 소득환산제, 최저생계비, 급여체계 개선, EITC제도 도입의 필요성을 언급하였다. 급여체계 개선모형 및 EITC 도입모형은 근로를 유인하고, 소득을 보다 정확하게 신고하고, 자활의 최선의 목표인 탈빈곤에 매우 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 하지만, 공공부제도의 모든 문제를 해결하는 것은 아니며, 개선의 단초를 제시한 정도이라는 점을 밝힌다. 왜냐하면 기초보장과 자활사업간에는 기본단위의 차이점이 있으나 본 모형에서는 이를 산술적으로 연계하고 있는 등 보다 정밀한 검토가 필요한 부분이 있기 때문이다. 따라서 향후 심도 있는 후속연구가 필요할 것으로 판단된다.

---

29) 공공부조의 현금지원이 없는 차상위 계층의 경우 근로소득의 증가액은 가처분소득의 증가액과 같으므로 기울기가 45°이다.

《 참고 문헌 》

강혜규, 「국민기초생활보장 전달체계의 현안과 과제」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2005.

김미곤, 「사회안전망으로서의 기초생활보장제도의 확충현황 및 발전방향」, 『社會安全網 擴充에 관한 국제 Workshop 자료집』, 한국보건사회연구원, 2001

김미곤, 「기초보장제도 급여방식 개선방안」, 《보건복지포럼》, 한국보건사회연구원, 2002.

김미곤 외,《소득인정액 시범사업(2차년도): 재산의 소득환산제에 관한 연구》, 한국보건사회연구원, 2003.

김미곤 외,『2004년 최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연구원, 2004.

김승권·이상광 외, 『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구 Ⅱ』, 한국보건사회연구원, 2001

김영순 외, 『저소득층 근로유인을 위한 정책방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.

노대명, 「자활지원사업의 현황과 과제」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2001

문진영, "영국의 사회적 안전망과 실업대책", 「1998년도 한국유럽학회 정기학술발표회 자료집」, 1998.

박능후 외, 『근로소득공제 시범사업』, 한국보건사회연구원, 2003

신영석,「국민기초생활보장제도와 의료급여」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2005.

여유진 외, 『부양의무자기준 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2002

여유진,「국민기초생활보장제도와 생계급여」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2005.

이두호, 외, 『빈곤론』, 나남, 1992

이태진,「국민기초생활보장제도와 주거급여」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2005.

홍경준 외,「재산의 소득환산제에 대한 심층분석」, 2003.

Eissa, Nada and Hilary Williamson Hoynes, 1998, "The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples," NBER Working Paper No.6856,

1998.

Hotz, Joseph V. and John Karl Scholz, 2000, "Not Perfect, But Still Pretty Good: The EITC and Other Policies to Support the US Low-wage Labour Market," OECD Economic Studies No. 31, 2000

Moffitt, Robert. 1992. "Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review". Journal of Economic Literature. Vol. 30, No. 1.

Neumark, David & William Wascher, "Using the EITC to Help Poor Families: New Evidence and a Comparison withe the Minimum Wage," NBER Working Paper No. 7599, 2000 March

OECD, The OECD Jop Study-Part Ⅱ, 1994

제 2주 제

탈빈곤정책의 관점에서 본 국민기초생활보장제도 5년의 평가

| **발표** | 노대명 (한국보건사회연구원)

| **지정토론** | 홍경준 (성균관대학교 사회복지학과)

국민기초생활보장제도평가 2005

탈빈곤정책의 관점에서 본 국민기초생활보장제도 5년의 평가

노 대 명 ‖ 한국보건사회연구원

목 차

1. 문제제기

2. 탈빈곤정책의 시대적 환경 : 어제와 오늘
가. 기초생활보장제도 도입기의 시대상황
나. 제도시행 5년 후의 시대상황

3. 탈빈곤정책과 기초생활보장제도
가. 탈빈곤 개념에 대한 이론적 검토
나. 탈빈곤정책의 구조와 체계
다. 기초생활보장제도에서의 탈빈곤정책

4. 탈빈곤정책의 성과와 한계
가. 근로능력 보유 수급자 및 조건부수급자의 추이
나. 탈빈곤정책을 위한 예산
다. 탈빈곤을 위한 급여체계 및 근로인센티브
라. 자활사업 및 프로그램의 추진현황과 지원체계
마. 탈빈곤정책의 성과

5. 향후의 사회적 과제

1. 문제제기

우리사회에서 기초생활보장제도는 공공부조제도의 발전을 알리는 첫 번째 신호탄이었다. 이 제도는 빈곤층에 대한 소득보장을 명확한 사회적 권리로 정립하였을 뿐 아니라, 다른 많은 복지제도가 성장할 수 있는 토양이 되었다. 기초생활보장제도는 특히 과거 생활보호제도에서 소홀하게 다루어져 왔던 근로능력이 있는 빈곤층(able-bodied poor 또는 workable poor)[1]에 대한 소득보장을 명문화하는 중요한 성과를 거두었다. 그리고 이 제도는 근로빈곤층을 대상으로 하는 탈빈곤정책이라는 새로운 화두를 던짐으로써 사회정책 전반에 매우 중요한 영향을 미쳤다.

물론 기초생활보장제도는 탈빈곤정책의 전부가 아니며, 이러한 이유에서 이 제도를 대상으로 탈빈곤정책 전반에 대한 평가를 하는 것은 불가능하다. 다만 기초생활보장제도가 수급빈곤층의 빈곤탈출을 얼마나 촉진하였는가를 평가할 수 있을 뿐이다. 이는 이 글이 다루고 있는 탈빈곤정책의 범위가 그리 넓지 않다는 것을 의미한다. 그럼에도 이 제도를 탈빈곤정책의 관점에서 평가할 수 있는 이유는 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저 기초생활보장제도는 급여체계를 구성함에 있어 수급자의 근로활동 참여를 촉진함으로서 빈곤에서 벗어나도록 돕는 제도적 장치를 설계·공표하고 있기 때문이다. 이어 기초생활보장제도는 미취업수급자에게 취업 및 훈련의 기회를 제공함으로써 직접적으로 취업을 통한 탈빈곤을 촉진하는 것을 목표로 하는 제도를 도입·시행하였기 때문이다. 가장 대표적인 예가 바로 자활사업이었다.[2] 이는 기초생활보장

---

1) working poor란 원칙적으로 취업빈곤층을 지칭하지만, 그것은 때로 실직빈곤층을 포함한다는 점에서 경활빈곤층(active poor)과 혼용되기도 한다. 하지만 이러한 범주화는 공공부조제도 하의 탈빈곤정책이 천착하는 '취업을 희망하는 비경제활동인구'(hidden labor force)를 포괄하지 못한다. 따라서 이 글에서는 근로빈곤층이라는 개념을 workable and working poor로 사용할 것이다. 이 개념에 대해서는 노대명 외(2004), 『한국 근로빈곤층의 소득·고용실태 연구』, 한국보건사회연구원을 참조.

2) 최근 거론되고 있는 근로소득보전제도나 자산형성지원제도 등도 탈빈곤정책으로 정의할 수 있으나 이러한 정책들은 기초생활보장제도와 직접적인 관련이 없거나 도입을 검토 중인 단계라는 점

제도에 대한 평가가 제도 자체에 대한 평가와 자활사업에 대한 평가로 구분되어야 한다는 것을 의미한다.

그렇다면 탈빈곤정책의 관점에서 본 기초생활보장제도, 특히 탈빈곤을 목표로 하는 자활사업은 어떻게 평가되고 있는가. 다양한 해석이 가능하겠지만, 당초 기대했던 성과를 거두지 못하였다는 평가가 지배적이라고 판단된다. 기초생활보장제도는 빈곤층 소득보장과 관련해서는 몇 가지 중요한 성과를 거두었지만, 탈빈곤정책으로서는 아직 '충분한' 성과를 나타내지 못하고 있다는 것이다. 좀더 설명하면, 탈빈곤정책은 몇 가지 가시적인 성과도 거두었지만, 앞으로 해결해야 할 과제가 많은 전환기적 상황에 놓여 있는 것이다.

이 점에서 사업시행 5주년을 맞아 탈빈곤정책의 관점에서 기초생활보장제도를 평가하는 것은 매우 시의적절한 일이다. 최근 우리사회는 경제양극화라는 새로운 문제에 직면해 있고 그 중심에는 노동양극화 과정에서 실업, 저임금, 고용불안으로 인해 빈곤층으로 전락한 집단, 즉 근로빈곤층의 문제가 자리하고 있다. 이는 점차 증가하는 근로빈곤층을 지원하기 위한 보다 종합적인 대책을 강구해야 하는 시점에 들어서 있음을 말해준다. 그리고 기초생활보장제도를 중심으로 탈빈곤정책으로서의 성과와 한계를 살펴보는 것은 이러한 종합적인 대책마련에 유용한 도움을 줄 것이다.

이 글의 목적은 탈빈곤정책의 관점에서 기초생활보장제도의 성과, 한계, 잠재력 그리고 해결방안을 제시하는데 있다. 따라서 이 글에서는 탈빈곤정책이 탄생한 사회경제적 환경, 탈빈곤정책의 구조와 특징, 기초생활보장제도와 자활사업의 성과와 한계, 그것이 수급자의 빈곤탈출에 미친 영향, 그리고 향후 정책과제 순으로 논의를 풀어가고자 한다.

에서 <기초생활보장제도 시행 5년>에 대한 평가를 목적으로 하는 이 글에서는 본격적으로 다루지 않을 것이다.

2. 탈빈곤정책의 시대적 환경 : 어제와 오늘

모든 제도가 그러하듯, 복지제도는 태어나고 성장하며 소멸하는 생애주기를 갖는다. 정치상황, 경제여건, 노동시장여건, 소득분배상태, 사회세력 간의 힘 관계 등이 어우러져 복지제도에 투영되는 것이다. 이 점에서 복지제도는 그 사회의 경제적 발전단계 뿐 아니라 연대문화의 정도를 가늠하는 중요한 잣대라고 말할 수 있다. 서구의 복지제도가 다른 많은 국가의 복지제도에게 중요한 모델로 인식되는 이유 또한 이것과 무관하지 않다. 하지만 여기서 강조하고자 하는 것은 복지제도가 시간과 공간을 초월한 것이 아니라, 변화하는 시대상황을 반영하고 있다는 점이다.[3)]

우리사회의 복지제도 또한 시간적·공간적 제약 속에서의 사회적 힘 관계를 통해 형성된다. 그리고 여기서 다루고자 하는 기초생활보장제도와 자활사업 또한 그러한 측면이 강하게 나타났던 것으로 판단된다. 이 제도는 한편으로는 도입 당시의 사회경제여건에 의해 영향을 받았고, 다른 한편으로는 도입을 강력하게 주장했던 시민단체의 노력에 의해 영향을 받았던 것이다. 그리고 이러한 힘 관계는 향후 기초생활보장제도와 탈빈곤정책의 변화에도 동일하게 작용할 것이다.

가. 기초생활보장제도 도입기의 시대상황

먼저 기초생활보장제도가 근로능력이 있는 수급자에게 근로의무를 조건으로 하는 규정을 명문화한 것은 근로빈곤층에 대한 사회적 인식과 밀접한 관련이 있다. 근로빈곤층에 대해서는 소득보장을 하더라도 탈빈곤을 강화하여 제도에 대한 의존성을 최소

3) 단적인 예로, 서국 복지국가는 개방된 시장경제, 유연화된 노동시장 그리고 인구 고령화 등의 새로운 시대상황에 처해 있으며, 이는 재정적으로 사회보장체계를 위협하는 요인으로 작용하고 있다. 달리 표현하면, 보장된 성장과 완전고용, 풍요한 재원을 토대로 했던 관대한 복지정책은 시대상황에 따라 변화를 필요로 하고 있는 것이다. 실제로 1980년대 이후 서구 국가들은 자신이 처한 상황에 따라 사회보장체계를 개편하는 노력을 기울이고 있다.

화해야 한다는 사회적 인식이 작용하고 있었던 것이다. 물론 이 사회적 인식 속에는 이들이 빈곤에서 탈출할 수 있게 해야 한다는 긍정적인 생각과 이들이 복지제도로 인해 나태해지지 않게 해야 한다는 부정적인 생각이 모호한 형태로 뒤섞여 있었던 것처럼 보인다. 이는 많은 국민들이 자신은 낮은 임금으로 열심히 일하고 있으며, 국가로부터 별다른 도움을 받지 않고 있다는 생각에 기초한 것이라고 말할 수 있다. 물론 기초생활보장제도가 도입될 당시, 빈곤층의 복지의존성을 논하기는 어려웠던 것으로 보인다. 빈곤층 규모에 비해 수급자의 규모가 많지 않았고, 급여수준 또한 이것에 의존해서 생활을 영위할 정도로 충분하지 않았으며, 근로빈곤층에 대해서는 소득보장이 제대로 이루어지지 않았기 때문이다.

공공부조제도는 전체 공공복지지출에서 차지하는 비중이 크다는 점에서 수급대상을 엄격하게 제한하는 잔여적 성격을 갖는 경향이 있다. 하지만 지출규모와 운영방식에 대한 사회적 관심 또한 결코 낮다고 말할 수 없다. 이 제도가 보호의 사각지대를 해소할 수 있는 충분한 재원을 투입하고 있는가 하는 문제 이상으로, 효율성, 효과성, 형평성 등을 담보하고 있는가 하는 문제에 대한 관심은 매우 큰 것으로 확인되고 있기 때문이다. 물론 최근 들어 아동, 노인, 장애인 등 생계능력이 없거나 취약한 집단을 위한 소득보장을 강화해야 한다는 주장에 대해서는 반대의견이 그리 강하지 않다고 말할 수 있다. 가족의 부양의무 등을 강조하는 정도의 차이는 있지만, 이념의 좌우나 소득의 고저, 정파를 막론하고 이들에 대한 소득보장은 비교적 쉽게 합의할 수 있는 것처럼 보인다. 이는 기초생활보장제도가 거둔 가장 큰 사회적 교육효과 중 하나라고 말할 수 있을 것이다. 하지만 근로빈곤층에 대한 소득보장은 여전히 이들이 자신의 노력으로 빈곤에서 벗어날 수 있도록 제도를 설계해야 한다는 주장이 강하게 나타나고 있다. 이것이 바로 탈빈곤정책과 자활사업이 현재 직면한 상황인 것이다.

그리고 기초생활보장제도와 자활사업의 체계와 운영방식은 법 제정 당시의 시대상황, 즉 경제여건과 복지지출 수준, 행정인프라 등의 요인에 의해 결정되었다고 판단된다. 공공부조제도가 근로능력자의 빈곤탈출을 촉진하는 정책을 취하는 경우, 그 형태는 매우 다양하다. 이 점에서 기초생활보장제도 또한 현재의 모습과 다른 형태를 취할

수 있었을지 모른다. 외국 사례를 보면, 수급자의 근로의무를 강조하고 수급기간을 제한하며 재정적 인센티브를 통해 취업(=노동시장진입)을 촉진하는 미국 모델이 존재하며, 수급자의 근로의무를 강조하되 제재(sanctions)를 강화하지 않고 미취업자의 취업촉진을 위해 노동수요를 창출하는데 주력하는 유럽대륙국가 모델이 존재한다. 하지만 이러한 모델 대부분은 각 국가가 처한 사회경제여건을 반영하는 것이다. 미국은 저임금의 일자리라도 취업이 용이하며 상대적으로 실업률이 낮은 상황에서 수급자의 취업촉진을 목표로 강력한 제재와 재정적 인센티브정책을 도입할 수 있었다. 반면에 유럽대륙국가들은 실업률이 10%를 넘어서고 그 중 상당수가 장기실업자인 상황에서 제재를 강화하거나 인센티브를 제공해도 취업을 기대하기 힘들었던 것이다.

기초생활보장제도와 자활사업 또한 제정당시의 사회경제여건 또는 그것에 대한 정책결정자들의 판단에 의해 지금과 같은 형태를 취하게 된 것으로 여겨진다. 국민기초생활보장법이 제정된 1999년은 대량실업이 진행되어 근로능력이 있는 수급자라도 취업 자체가 힘들어 미국 모델처럼 강력한 제재조치를 취하기는 어려운 상황이었다고 말할 수 있다. 따라서 수급자 본인의 취업을 조건으로 급여를 지급하고 취업에 따른 재정적 인센티브를 강화하는 방식보다, 미취업수급자를 위한 노동수요를 창출하고 이를 조건부과 규정과 결합시키는 방식이 탄생했던 것으로 여겨진다. 그리고 취업수급자를 위해 재정적 인센티브를 강화하는 것과 관련해서는 이를 추진할 수 있는 행정적 인프라가 취약하여 전면적인 도입이 용이하지 않았던 것으로 판단된다. 그 결과, 상대적으로 소득파악이 용이한 자활사업 참여자와 이미 소득공제가 적용되던 장애인과 학생 등으로 적용대상이 국한되었던 것이다. 그 결과 나타난 것이 바로 기초생활보장제도 그리고 자활사업이었던 것이다.

나. 제도시행 5년 후의 시대상황

앞서 기초생활보장제도와 자활사업이 외환위기라는 특수한 상황에서 현재와 같은 형태로 제도화되었음을 살펴보았다. 그렇다면 현재 우리사회는 당시와 비교할 때, 어

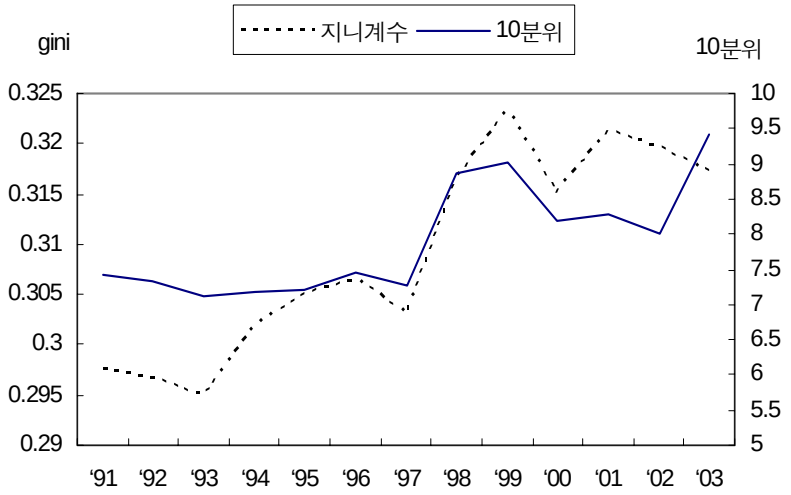
떠한 변화가 나타나고 있는가. 가장 먼저 떠오르는 것은 고도성장이후 나타나고 있는 저성장, 경제양극화의 심화, 빠르게 증가하는 복지욕구, 복지지출 증가에 대한 사회적 압력 등의 단어이다. 하지만 다른 측면에서 보면, 기초생활보장제도와 자활사업이 시행됨에 따라 복지정책에 대한 많은 경험이 축적되어 있음을 알 수 있다. 여전히 부족하다고는 하나 공공부조제도를 운영할 수 있는 최소한의 행정인프라가 구축되었으며, 탈빈곤정책을 추진하는데 필요한 민간의 인프라 또한 전국단위로 설치되었고, 지난 5년간의 시행착오를 거쳐 민·관 모두 탈빈곤정책에 대한 사업경험을 축적했던 것이다.

물론 모든 것이 변화한 것은 아니다. 때로 복지제도를 둘러싼 환경은 보다 부정적으로 변화할 수 있다. 예를 들면, 경제침체 등의 상황이 지속됨에 따라 복지제도를 확충하는데 필요한 사회적 욕구와 사회적 지지기반 사이의 균열이 발생하고 있다는 점이 그것이다. 외환위기 직후는 매우 긴박한 상황이라는 점에서 기초생활보장제도에 대한 사회적 합의를 도출하기가 상대적으로 용이했다면, 현재는 빈곤층에 대한 소득보장의 필요성이 증가하고 있으나, 필요한 재원마련에 있어 사회적 합의를 도출하기 더욱 힘들어진 측면이 있는 것이다. 하지만 아이러니하게도 이러한 상황 속에서 탈빈곤정책의 필요성이 다시 부각되고 있다. 즉, 복지지출이 일자리 창출과 성장에 기여할 수 있는 방향을 모색하고 있는 것이다.

그렇다면 왜 이러한 변화가 나타나고 있는가. 현재 우리사회가 처하고 있는 변화된 시대상황을 노동양극화와 소득양극화에 초점을 두어 설명하기로 하겠다. 이는 최근 논의되고 있는 경제양극화의 문제의식을 공유하고 있다. 즉, 산업양극화 → 노동양극화 → 소득양극화가 하나의 고리를 형성하며, 경제양극화를 심화시키고 있으며, 이는 일시적인 현상이기보다 상당기간 지속될 개연성이 높다는 인식을 전제하고 있다. 좀 더 구체적으로 설명하면, 현재 우리사회의 경제양극화는 시장개방에 따라 산업간 연관관계가 교란됨에 따라 산업간 양극화가 심화되고, 특정 산업을 중심으로 고용감소가 발생하며, 노동시장은 양극화와 유연화라는 이중고에 직면하고, 근로소득의 양극화와 자산불평등의 심화로 인해 전체적인 소득분배구조가 악화되는 현상이 나타나고 있

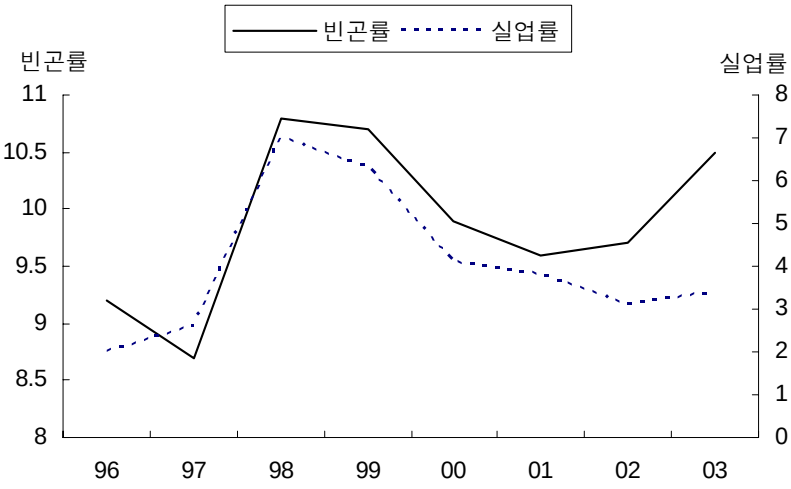
는 것이다.

[그림 1] 외환위기 전후의 소득불평등과 소득격차



주: 지니계수와 10분위 배율 모두 2인 가구 이상 도시임금근로가구의 경상소득 기준임
자료: 통계청, 『도시가계조사』(년간), 각년도 원자료

[그림 2] 외환위기 전후의 실업률과 빈곤률 추이



주: 빈곤률은 경상소득 대상으로 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용
자료: 통계청, 『도시가계조사』(년간) ; 『경제활동인구조사』(년간) 각 년도 원자료

결과적으로 이러한 양상을 잘 보여주는 것이 소득분배구조와 실업·빈곤률의 추이라고 말할 수 있다. 위의 [그림 1]과 [그림 2]는 외환위기 전후의 소득분배구조와 실업률·빈곤률 추이를 나타내고 있다. 먼저 모든 지표가 외환위기를 정점으로 차츰 감소하는 양상을 나타내고 있음을 알 수 있다. 지니계수는 상대적으로 더디게 개선되어 왔으나, 실업률, 빈곤률, 10분위 소득배율은 빠른 속도로 개선되어 왔음을 알 수 있다. 하지만 문제는 빈곤률, 그리고 10분위 소득배율 모두 2003년을 기점으로 반등세로 돌아서고 있다는 것이다. 2003년을 기점으로 상위계층과 하위계층간의 소득격차가 커지고, 빈곤층의 규모가 증가하고 있는 양극화 현상이 나타나고 있는 것이다. 이는 우리 사회가 1980~1990년대 많은 서구국가들이 경험한 경제양극화 양상과 유사한 현상을 체험하고 있는 것으로 이해할 수 있다.[4)]

하지만 위의 지표를 통해 구체적으로 이해할 수 없는 현상이 존재한다. 그것은 실업률이 낮은 수준을 유지하는 상황에서 왜 빈곤률이 증가하고 소득격차가 벌어지는 양상이 나타나고 있는가 하는 점이다. 이는 노동시장이 양극화되는 과정에서 노동으로부터의 배제를 경험하는 미취업빈곤층의 규모가 증가하지만, 이와 동시에 정규직과 비정규직의 양극화가 심화되어 저임금·고용불안계층을 중심으로 취업빈곤층이 증가하는 양상이 나타나기 때문으로 해석할 수 있다.

그렇다면 지난 20여년간 취업자 대비 근로빈곤층 규모는 어떻게 변화해 왔는지 살펴볼 필요가 있다. 하지만 현실적으로 비임금근로자를 포함한 취업빈곤층의 규모변화를 추정할 수 있는 데이터는 존재하지 않는 것으로 판단된다. 따라서 여기서는 1982년 이후 도시가계조사 자료를 활용하여, 도시지역 임금근로가구를 대상으로 소득계층별 취업자 규모변화를 살펴보기로 하겠다.

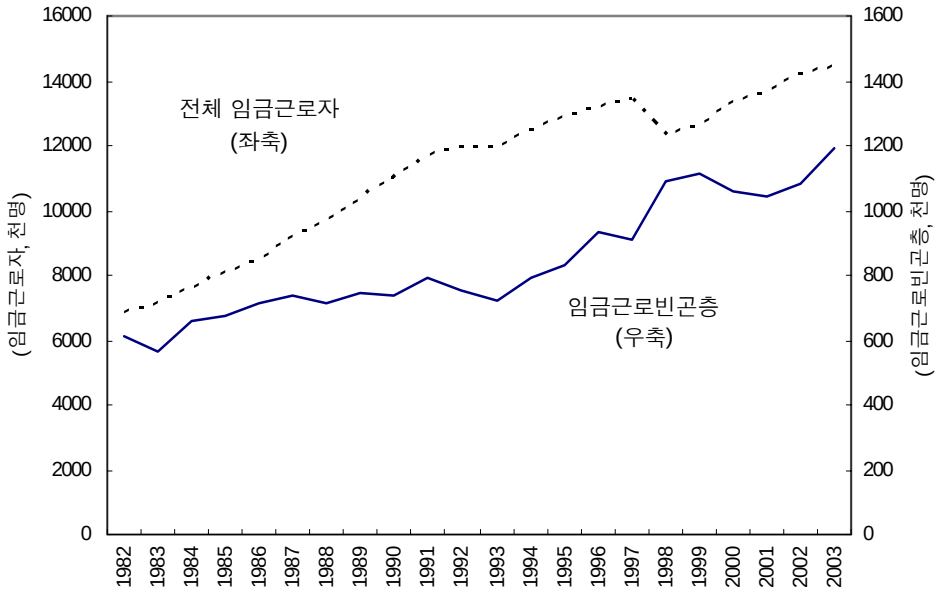
아래 [그림 3]은 통계청 자료(KOSIS)를 활용하여 전체 임금근로자의 추이를 파악

---

4) C. Biancotti(2004)는 70년대 초반부터 90년대 후반까지의 기간동안 세계 67개국의 지니계수 추이를 분석하여, 70년대 초반 존재하던 양극화가 80년까지 완화되는 경향을 보이다 90년대 이후 '다시 양극화가 심화되는 경향'(re-polarization)을 나타내고 있다는 결론을 도출하고 있다. 마찬가지로 이 양극화 추세는 OECD 5개국(미국, 영국, 스웨덴, 독일, 캐나다)을 대상으로 1970년대~1990년대까지의 소득분배구조 변화를 다룬 J. Esteban등의 연구에서도 동일하게 확인되고 있다.

하고, 도시가계조사 자료를 활용하여 중위소득 50%이하 빈곤가구의 취업자 수를 파악하여 이를 전체 취업자 수의 비율로 나타낸 뒤, 그 비율을 전체 임금근로자 수에 적용한 것이다. 아래 그림은 전체 임금근로자 규모와 비교할 때, 빈곤가구에 속한 취업자(임금근로빈곤층)의 규모가 1990년대 중반까지 감소하는 추세를 보여주다, 외환위기직후 급격하게 증가하는 양상을 나타내고, 2000년 이후 다시 감소하는 추세를 보여왔으나, 2003년을 기점으로 다시 그 비중이 증가하고 있음을 보여준다.

[그림 3] 임금근로가구 내 임금근로빈곤층의 추이



주: 1) 빈곤선은 경상소득을 기준으로 중위소득의 50%를 기준선을 적용
2) 임금근로빈곤층의 규모는 도시가계조사 자료의 임금근로가구 중 빈곤가구 취업자가 해당 가구전체 취업자에서 차지하는 비율을 통계청 KOSIS 자료로 파악한 각 년도 임금근로자 규모에 적용하여 산출하였음. 따라서 임금근로빈곤층은 일부 비임금근로자를 포함하고 있다는 점에 주의해야 함

자료: 통계청, 『도시가계조사』, 1982~2003년 년간 원자료 ; 통계청, KOSIS

물론 도시가계조사자료가 1인 가구와 비임금근로자가구, 농어촌가구를 제외하고 있다는 점을 감안해 볼 때, 전체 가구를 대상으로 하는 취업빈곤층의 규모는 더욱 클

것으로 추측해 볼 수 있다. 1인 가구의 높은 빈곤률, 전체 자영업자 중 영세자영업자의 높은 비율, 농어촌가구의 높은 빈곤률을 감안해 보면, 이러한 예상은 나름대로의 합리성을 갖고 있는 것으로 판단된다.

그리고 또 하나 언급해야 할 사항은 현재 대부분의 통계자료에서 감춰져 있는 노동인구(hidden labor force)[5]의 문제이다. 이들은 실망실업자나 비경제활동인구로 분류되어 공식 통계자료를 통해 쉽게 파악되지 않고 있다. 더욱이 이들의 규모변화를 보여줄 수 있는 자료는 존재하지 않는다. 하지만 기초생활보장제도와 자활사업은 근로능력이 있는 수급자의 취업을 촉진하는 제도라는 점에서 이들의 규모와 특성을 이해할 필요가 있다. 아래 <표 1>은 2004년 현재 근로빈곤층(workable & working poor)이 전체 인구의 약 2.6%, 빈곤층의 33.5%로 추정된다는 것을 보여준다. 그 중에서도 미취업빈곤층(빈곤가구 구성원 중 실업자와 18세~65세 사이의 취업을 희망하는 비경제활동인구)의 규모는 취업빈곤층의 61%에 달하고 있음을 알 수 있다. 이는 빈곤층을 대상으로 하는 탈빈곤정책이 취업빈곤층과 미취업빈곤층에 대한 지원정책을 함께 강화하는 균형이 필요하다는 점을 말해준다.

<표 1> 한국사회의 근로빈곤층 규모

(단위 : 명)

	근로빈곤층(Workable & Working Poor)			빈곤가구 가구원		
	소계	취업자	미취업자	소계	근로능력가구	근로무능력가구
빈곤층의 %	33.5%	22.0%	13.5%	100%	61.6%	38.4%
전체인구의 %	2.6%	1.7%	0.9%	7.94%	4.89%	3.05%

주 : 위의 추정치는 2004년 전국가계조사 년간 자료의 빈곤률(9.4%)에 2002년 저소득층 자활사업 실태조사를 통해 파악된 최저생계비 이하 근로빈곤층 구성비율을 적용

5) Holst & Spiess는 2001년과 2004년 두 차례에 걸쳐 발표된 논문을 통해 근로빈곤층 문제와 관련해서 'hidden labour force', 즉 실망실업자나 비경활인구로 분류된 집단 중 근로욕구가 있으며, 취업잠재력이 있는 집단에 주목해야 한다는 점을 강조하고 있다.

3. 탈빈곤정책과 기초생활보장제도

가. 탈빈곤 개념에 대한 이론적 검토

탈빈곤이란 무엇인가. 단도직입적으로 말하면, 최저생계비를 기준으로 가구총소득이 이를 초과하면 빈곤에서 탈출한 것으로 정의할 수 있다. 그리고 가구총소득이 최저생계비를 초과하면 기초생활보장 수급자격을 상실한다는 점에서 탈수급을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 물론 현실에서는 소득이 최저생계비를 초과할지라도 모두 수급자격을 상실하지 않는다. 기초생활보장제도는 소득평가액 산정이나 근로장려금 등을 통해 소득이 최저생계비를 초과해도 계속 수급자로 보호하는 규정을 언급하고 있기 때문이다. 이는 근로활동을 장려하기 위해 탈빈곤상태에서도 수급자에 대한 보호를 지속한다는 것을 의미한다.

물론 이러한 기준적용에 대해 이견이 존재할 수 있다. 최저생계비를 탈빈곤의 기준으로 적용하는 것이 적절한가. 그리고 소득이 어느 수준에 이르러야 빈곤에서 벗어난 것으로 간주할 수 있는가. 최저생계비의 가구규모별 수준이나 비목구성의 적합성에 이견을 제기하는 것은 충분히 납득할 수 있는 지적이다. 실제로 4인 가구를 표준가구로 설정하여 가구균등화 지수를 적용하는 과정에서 1~2인 가구의 균등화 지수가 상대적으로 낮게 설정되어 있다는 지적 또한 주목해야 할 것이다.

또한 자산이 미미한 상황에서 소득이 최저생계비를 초과했다고 빈곤에서 벗어났다고 말할 수 있는가 라는 의문을 제기할 수 있다. 탈빈곤의 개념을 소득빈곤에 국한하기보다 재산수준 등을 고려하여 설정하는 것도 매우 바람직한 접근방식이라고 판단된다. 특히 자산이 빈곤화를 예방 또는 억제하는 쿠션(poverty cushion)이라는 점을 감안할 때, 이를 고려하여 탈빈곤 기준선을 설정하는 방식은 적극적인 검토가 필요한 사항일 것이다.

그리고 일시적으로 빈곤에서 벗어났다고 해서 그것을 탈빈곤으로 간주해야 할 것인가 라는 의문을 제기할 수 있다. 특히 최근의 많은 연구결과가 근로빈곤층의 소득과

취업상태가 매우 급격하게 변화하고 있음을 지적하는 상황에서, 한 시점의 소득초과를 빈곤탈출로 간주해도 무방한가(홍경준, 2004, 구인회, 2005). 『2004년 저소득층 자활사업 실태조사』 결과는 근로빈곤층(workable and working poor)의 35.2%가 반복빈곤층임을 말해주고 있다(노대명 외, 2005).[6] 그렇다면 탈빈곤의 지속성이라는 측면을 고려해야 한다는 지적 또한 타당한 것으로 이해된다. 그리고 그 기간을 어떻게 설정할 것인가는 좀더 심층적인 분석이 필요할 것이다.

하지만 탈빈곤을 최저생계비라는 소득빈곤선을 기준선으로 판단하는 것은 '적어도 현재로서는' 불가피한 일이라고 판단된다. 다만 자산관련 정보의 신뢰성을 높이고, 탈빈곤의 지속성에 대한 추가적인 정보를 마련하는 노력을 통해 탈빈곤에 대한 정의를 정교화해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

나. 탈빈곤정책의 구조와 체계

탈빈곤정책은 조세제도, 적극적 노동시장정책, 사회보험제도, 공공부조제도, 사회서비스 공급정책 등이 유기적으로 연결된 하나의 정책적 구조물이라고 말할 수 있다. 일반적으로 이 각각의 제도는 보장(protection)적 성격과 통합(activation)[7]적 성격을 함께 갖는 것으로 알려져 있다. 하지만 그 중에서도 경제활동 참여를 촉진함으로서 빈곤화를 예방하거나 빈곤탈출을 촉진하는 특성을 가진 일련의 정책을 탈빈곤정책이라고 말할 수 있다. 그리고 이러한 각각의 정책이 근로자 또는 근로능력자의 빈곤화를 예방하고 빈곤탈출을 촉진함에 있어 유기적인 관계를 맺을 때, 하나의 종합적인 탈빈곤정책 또는 패러다임이 구축된 것으로 이해할 수 있을 것이다.

---

6) 2004년 조사결과는 2002년 중위소득의 60%이하 가구를 대상으로 최저생계비를 빈곤선으로 적용하여 1~3차 웨이브의 소득계층간 이동을 살펴보았으며, 그 결과 일시빈곤층이 17.0%, 반복빈곤층이 35.2%, 항상빈곤층이 22.3%로 나타났다.

7) 서구 복지정책에서 activation은 취업촉진 혹은 경제활동참여를 지칭하며, 국가에 따라서는 integration이나 insertion과 같은 용어를 사용하기도 한다. 그리고 여기서는 노동시장으로의 통합과 맥을 같이 한다는 점에서 '통합'이라는 용어를 사용하였다.

조세제도는 자영업자에 대한 소득파악 인프라를 강화하여 조세형평성을 제고하며, 이를 통해 사회보장체계를 지탱하고 효율화하는 역할을 할 수 있다. 하지만 조세제도는 근로빈곤층의 취업을 촉진하기 위해 EITC와 같은 형태의 근로소득보전제도를 도입함으로써 탈빈곤정책의 기제로 작동하기도 한다. 즉, 빈곤가구 근로능력자의 취업을 촉진함으로써 장기적으로 복지제도의 건강성을 보장하는 역할을 할 수 있는 것이다.

적극적 노동시장정책 또한 최저임금을 제시하고 비정규직의 무분별한 확산을 억제하는 보장적 성격 외에도 인적자본개발과 취업알선체계의 강화 등을 통해 빈곤가구 구성원의 탈빈곤을 촉진하는 기제로 작동할 수 있다. 최근 사회적 일자리 창출정책은 노동수요를 창출함으로써 저소득층 미취업자의 경제활동 참여를 촉진하는 정책으로, 이 또한 광의의 탈빈곤정책이라고 말할 수 있다.

사회보험제도 또한 보장적 성격만을 갖는 것은 아니다. 사회보험은 경제활동 참여를 전제로 보험료를 기여하는 방식으로 작동한다는 점에서 그 자체로 사회통합적 성격을 전제하는 보장제도라고 말할 수 있다. 하지만 사회보험제도는 가입자격 등에 대한 통제를 통해 경제활동 참여를 촉진하는 기능을 하기도 한다. 단적인 예로 고용보험에서 구직등록을 의무화하는 것은 실업급여의 보장적 성격에 경제활동 참여를 촉진하는 통합적 성격을 갖고 있음을 의미하는 것이다.

그리고 공공부조제도는 빈곤층에 대한 소득보장을 목적으로 하는 제도라는 점에서 다른 어떤 복지제도보다 보장적 성격이 강하다고 말할 수 있다. 하지만 1990년대 이후 세계적인 흐름은 근로빈곤층에게 소득보장을 하는 대신 이들의 경제활동 참여를 촉진함으로써 복지제도에 대한 의존성을 최소화하는 정책을 도입하고 있다는 점이다. 앞서 언급하였던 것처럼, 기초생활보장제도는 급여체계와 재정적 인센티브체계를 통해 취업수급자의 추가근로와 탈수급을 촉진하도록 설계되어 있었으며, 미취업빈곤층을 대상으로 자활사업을 실시한다는 점에서 탈빈곤정책으로서의 성격이 강하다고 말할 수 있다. 물론 공공부조제도에는 기초생활보장제도만이 존재하는 것은 아니다. 범주적 공공부조제도 중 일부는 근로빈곤층의 탈빈곤과 탈수급을 촉진하는 기능을 하기도 한다.

끝으로 사회서비스 공급정책 또한 현물지원을 통한 보장적 성격 외에 경제활동 참여를 촉진하는 통합적 성격을 가질 수 있다. 먼저 사회서비스란 현금급여는 아니지만 지원받는 가구의 지출을 절감시키는 방식으로 소득보장의 기능을 수행한다. 그리고 서비스 공급과 관련해서 새로운 일자리를 창출·제공하는 기능을 수행한다. 물론 이것이 빈곤층만을 대상으로 일자리를 제공하는 것은 아니다. 하지만 현재 각종 사회서비스 공급정책은 저소득층 미취업자에게 일자리를 제공하는 방식을 통해 이들 가구의 탈빈곤을 촉진하는 기능을 수행하고 있다.[8)]

가장 이상적인 탈빈곤정책이라면, 이 각각의 정책이 자신의 정책영역에서 정책대상 집단의 경제활동 참여를 촉진함으로써 사회체계에 역동성을 불어넣고, 빈곤층에게는 탈빈곤을 촉진하는 기능을 수행해야 할 것이다. 하지만 이 각각의 정책이 경제활동 참여를 촉진하는 기능이 미약한 경우, 탈빈곤정책의 사각지대가 발생하고 그 흐름이 원만하게 진행되지 않는 문제가 발생하게 된다. 그리고 바로 이 점이 현재 우리사회가 탈빈곤정책과 관련해서 주목해야 할 사항이라고 말할 수 있다. 기초생활보장제도와 관련해서도 이러한 지적은 유의미하다고 말할 수 있다. 근로빈곤층의 탈빈곤을 또 하나의 정책목표로 하는 기초생활보장제도 또한 기존의 복지제도와 고용지원제도와의 유기적 연계가 필요한 것이다.

다. 기초생활보장제도에서의 탈빈곤정책

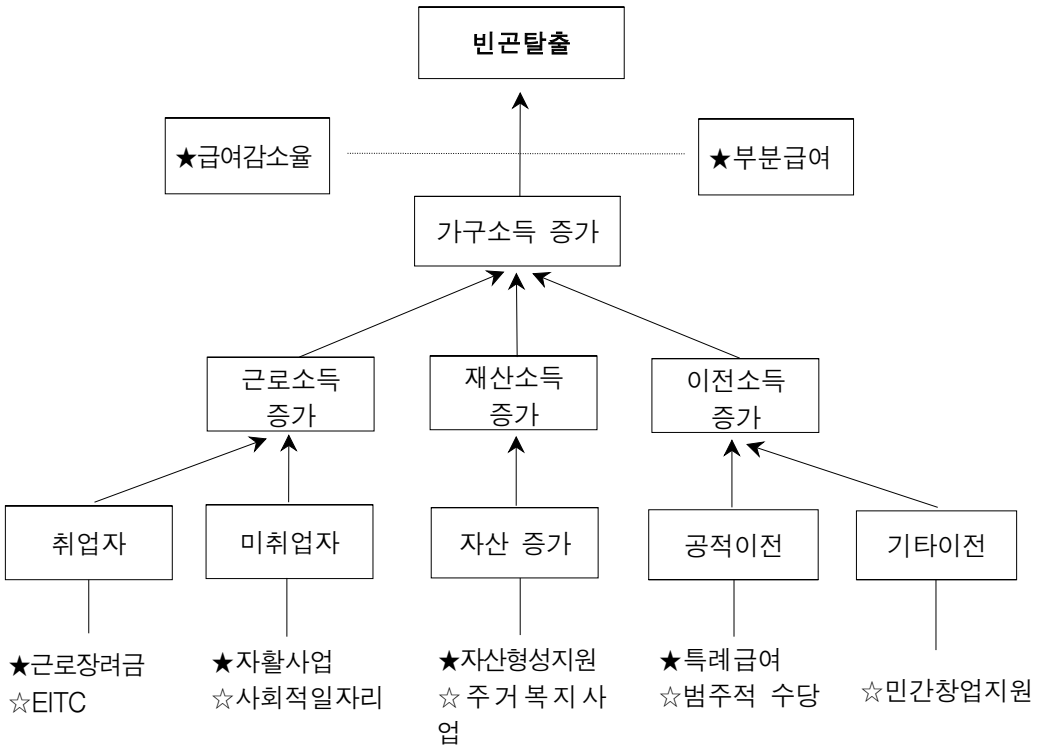
기초생활보장제도와 직접적인 관련이 있는 탈빈곤정책은 개인이 스스로의 노력으로 빈곤에서 벗어날 수 있도록 유인하는 제도와 외부의 지원을 통해 빈곤에서 벗어날 수 있는 의지와 역량을 갖게 하는 제도로 구분할 수 있다. 전자는 기초생활보장제도의

8) 물론 현 단계에서는 국가가 최저임금수준의 인건비를 통해 저소득층 미취업자의 서비스를 일괄 구매하는 방식을 취하고 있는 것으로 이해할 수 있으며, 이는 양질의 일자리 창출을 의미하지 않는다. 다만 이것이 가계의 서비스 구매력을 향상시키는 각종 제도와 맞물려 사회서비스 부문 시장 형성을 촉진하는 기능을 수행할 것으로 기대할 수 있다.

근로장려금이나 특례급여(transitional beneft) 등을 지칭하며, 후자는 자활사업이나 생업자금융자제도 등을 지칭한다.

하지만 빈곤층의 탈빈곤을 촉진하는 제도로는 현재 시행되고 있는 자활사업 외에도 사회적 일자리 창출, 근로소득보전제도, 자산형성지원제도 등을 거론할 수 있다. 이는 기초생활보장제도에 국한하여 탈빈곤 문제를 논의하는 것이 많은 한계를 갖는다는 점을 말해준다. 실제로 기초생활보장제도만을 대상으로 하는 경우, 평가가 왜곡될 소지마저 존재한다. 이는 노동시장의 진입장벽이나 관련 복지제도의 부재 등이 수급자의 탈빈곤에 매우 큰 영향을 미치기 때문이다. 따라서 기초생활보장제도에서의 탈빈곤정책에 대한 평가는 이러한 다양한 측면을 감안해서 이루어져야 할 것이다.

[그림 4] 기초생활보장제도에서의 탈빈곤정책의 흐름도



위의 [그림 4]는 기초생활보장제도와 직·간접적으로 관련된 탈빈곤정책을 근로빈곤층의 빈곤탈출 경로와 결합시킨 것이다. 물론 이 각각의 제도가 아래 가정하고 있는

빈곤탈출 경로를 염두에 두고 설계된 것은 아니다. 이 그림은 다만 각 제도들이 근로빈곤층의 빈곤탈출과 관련해서 어떠한 정책영역에 개입하고 있는가를 보여주는 것이다. 먼저 아래 그림에서 근로장려금제도는 취업수급자의 추가근로를 촉진하는 것을 목적으로 하며, 자활사업은 미취업수급자에 대한 취업기회 제공을 목적으로 하고 있고, 자산형성지원제도(도입검토)는 빈곤탈출을 위한 안정장치(cushion) 마련에 목적이 있으며, 특례급여는 급여수급을 이유로 제도에 안주하는 경향을 막고 차상위층의 제도진입을 억제하는데 그 목적이 있다. 그리고 기초생활보장제도의 급여체계는 소득증가로 인해 급여가 감소하여 수급자의 근로의욕이 약화되는 위험성을 예방하기 위해 근로소득에 대한 급여감소율(benefit reduction rate)을 낮추는 조치를 취하고 있다. 여기서 각종 지원정책이 탈빈곤정책의 본령이라면, 급여감소율과 급여체계는 기초생활보장제도 자체가 갖는 탈빈곤정책적 성격이라고 규정할 수 있다.

그렇다면 기초생활보장제도에서의 탈빈곤정책은 어떻게 현실화되었는가. 그리고 본래 설계했던 제도와 어떠한 차이를 나타내고 있는가. 이는 현재 기초생활보장제도가 직면하고 있는 대부분의 문제점이 어디에서 비롯되었는가를 말해주는 것이다.

그리고 이 질문에 대한 답은 다음과 같이 요약할 수 있다. <기초생활보장제도와 자활사업이 넘어설 수 없었던 것은 현실 그 자체였다>. 대량실업과 높은 빈곤률, 취약한 소득파악 인프라, 부족한 행정인프라, 여전히 낮은 복지예산 등은 기초생활보장제도를 내실화하기 어렵게 만드는 가장 큰 한계였다. 도입 단계에서 논란이 되었던 보충급여 방식은 근로인센티브제도와 결합해야만 제도의 건강성을 담보할 수 있었다. 하지만 취업수급자 또는 자활사업 참여자를 대상으로 하는 근로유인체계는 전혀 현실화되지 못했거나 제한적으로 매우 더디게 도입되었다. 실제로 취업수급자를 위한 근로소득공제제도는 현재까지 도입되지 않고 있으며, 자활사업 또한 보다 현실적인 프로그램별 근로인센티브체계를 갖추지 못하고 있다. 이는 기초생활보장제도가 탈빈곤정책의 가장 핵심적인 가치인 근로의욕을 고취시킬 수 있는 유인체계를 현실화하지 못하였음을 의미하는 것이다.

그리고 자활사업은 제도도입 과정에서 많은 고비를 넘어야 했다. 그것은 새로운 수

급권자인 근로빈곤층의 특성에 대한 정확한 정보가 부재했다는 점과 그들의 욕구에 맞는 급여체계 및 프로그램 운영체계가 설계되지 못했다는 것으로 요약할 수 있다. 제도도입 시점까지도 근로능력을 가진 수급자 중 몇 명이 미취업상태에 있어 자활사업에 참여할 것인지 추정할 수 있는 통계자료는 존재하지 않았던 것처럼 보인다. 실제 30만 명에 달할 것으로 추정되었던 조건부수급자는 2000년 10월 7만 명에도 미치지 못하는 것으로 판명되었다. 그리고 그 마저도 2001년 4/4분기에는 39천 명으로 급격하게 감소하였다. 그 이유는 조건부수급자로 판정된 수급자들이 자활사업에 참여하는 경우 별다른 인센티브가 없다고 인식하였기 때문이다.

이러한 초기의 혼란은 자활사업에 매우 치명적인 영향을 미쳤다. 빈곤탈출을 촉진할 수 있는 제도적 장치는 작동하지 않고, 자활사업 참여자는 근로능력이 미약하거나 취업기회가 제한된 수급자로 채워졌다. 20~30대 미취업수급자를 대상으로 하는 노동부의 프로그램은 사업을 운영할 수 있는 최소한의 인원도 채울 수 없었고, 복지부의 자활사업은 말 그대로 탈빈곤을 기대하기 힘든 근로유지형 사업을 중심으로 실시되게 되었다. 이는 이후 자활사업에 수요부족과 성과부진이라는 악순환을 초래하는 첫 단추였던 셈이다. 그리고 상대적으로 빠르게 인프라를 구축했던 자활후견기간은 취업이나 창업을 위한 전문화된 지원체계가 없는 상황에서 모든 성과의 부담을 지고 악전고투하는 상황에 놓이게 되었다.

하지만 20만 명에 달하는 취업빈곤층 중 상당수는 자활근로사업 평균 참여소득에도 미치지 못하는 소득으로 노동시장에서 일을 하고 있다고 신고하였고, 이들의 소득 및 취업상태 변화를 파악하는 업무는 행정의 사각지대에 놓여 있었다. 반대로 소득이 투명하게 파악되는 자활사업 참여자는 상대적으로 불이익을 받는 것처럼 비춰지게 되었다. 자활사업에 참여하는 것 자체가 낙인효과를 주고, 금전적 이익도 보장되지 않는 상황에서 이는 너무도 당연한 결과였다. 자활사업 시행 5년은 바로 이 불이익을 최소화하기 위해 '우회하는' 노력으로 점철되어 왔던 것으로 평가할 수 있다. 실제로 자활사업 시행초기에 도입된 실비지원이나 자립준비적립금 등은 인센티브 없는 보충급여 방식을 우회하기 위해 고안된 방법이었다.[9)]

요약하면, 탈빈곤정책의 관점에서 본 기초생활보장제도는 조건부과라는 강제적 기제가 갖는 경직성을 해소하고, 수급자의 자발적인 노력을 끌어내는데 필요한 근로유인체계를 갖추지 못하였다. 그리고 인센티브가 없는 만큼, 그에 따른 제재(sanctions)도 형식적이었다. 그 결과, 취업수급자는 자활사업에 참여하기보다 근로활동을 자제(?)하거나, 소득을 하향 신고하는 방식으로 제도에 적응하기 시작하였다. 이는 기초생활보장제도가 탈빈곤정책을 활성화하기보다 그것이 갖는 역동성을 무력화하는 방향으로 현실화되었음을 의미하는 것이다.

9) 한국보건사회연구원(2001), 『자립준비적립제도 도입방안 연구』 참조

4. 탈빈곤정책의 성과와 한계

탈빈곤정책의 관점에서 기초생활보장제도의 추진현황, 성과, 문제점을 정리하기 위해서는 어떠한 측면에서 이를 살펴볼 것인지 정해야 할 것이다. 이 글에서는 크게 다음 네 가지 측면에서 탈빈곤정책을 평가할 것이다 : ① 근로능력을 가진 수급자에 대한 관리가 제대로 이루어지고 있는지, ② 재정적으로 충분한 지원이 이루어지고 있는지, ③ 탈빈곤을 촉진할 수 있는 급여체계와 인센티브체계가 작동하고 있는지, ④ 자활프로그램을 작동할 수 있는 지원체계는 갖추어져 있는지 하는 점이다. 그리고 이를 토대로 탈빈곤정책에 대한 성과를 평가할 것이다. 즉, 기초생활보장제도 수급자와 자활사업 참여자 중 얼마나 많은 사람이 빈곤에서 벗어났거나, 인적자본을 개발했는가 하는 점이 궁극적인 평가대상이 될 것이다.

물론 기초생활보장제도에서 자활사업의 사각지대에 대한 검토, 즉 빈곤층이면서 자활지원 서비스에 대한 욕구가 있음에도 보호를 받지 못하는 계층이 존재한다는 점을 고려해야 한다. 하지만 이 문제는 현재 전체 빈곤층 중 기초생활보장제도가 포괄하는 범위가 약 30~40%에 불과하며, 그 중에서 선정기준을 충족하는 집단과 그렇지 못한 집단으로 구분하면 규모추정이 용이하다는 점에서 별도로 논의하지 않을 것이다.

가. 근로능력 보유 수급자 및 조건부수급자의 추이

기초생활보장제도에서의 탈빈곤정책이 대상으로 하는 집단(근로능력자)은 제도도입 이후 약 30만 명 규모를 유지하여 왔다. 이는 전체 수급자의 규모에 큰 변화가 없었기 때문이라고 말할 수 있다. 이와 관련해서 아래 <표 2>는 근로능력을 가진 수급자, 조건부수급자, 그리고 자활사업 참여자의 추이를 보여주고 있다. 여기서 눈길을 끄는 사항은 다음 두 가지이다. 첫째, 근로능력자 규모는 큰 변화를 보이지 않는 것에 비해, 취업수급자 규모는 계속 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이는 근로능력이 있는 수급자들이 취업을 기피하거나, 기존 취업수급자가 제도에서 탈출하고 미취업자가 제

도로 유입되었기 때문으로 해석해 볼 수 있다. 하지만 현재 활용할 수 있는 자료로 이를 추정하기란 힘든 상황이다. 둘째, 조건부수급자가 2000년 10월 7만 명에서 2001년 10월 56천 명을 거쳐 2004년에는 33천명 규모로 감소한 것으로 나타나고 있다는 점이다. 이는 취업수급자의 증가나 의도적 회피에 의한 것으로 추정해 볼 수 있다. 하지만 취업수급자가 증가하지 않았다는 점을 감안하면, 후자의 개연성이 높은 것으로 추측해 볼 수 있다. 셋째, 자활사업 참여자의 경우, 수급자 규모가 등락을 거듭하나 4만명 규모를 유지하는데 비해, 차상위층의 참여가 빠르게 증가하는 것을 알 수 있다. 이는 차상위층 자활사업 참여자 규모는 예산에 의해 결정되는 성격이 강하고, 수급자 중 참여자는 발굴 자체가 힘든 상황에 처해 있음을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

<표 2> 조건부수급자 및 자활사업 참여자 추이

	전체수급자	근로능력자	취업수급자	조건부 수급자	자활사업 참여자		
					70,591	수급자	차상위층*
2000년 12월	1,488,874	369,863	226,697		-	-	-
2001년 12월	1,419,995	323,000	180,000	56,000	55,000	39,000	16,000
2002년 12월	1,352,473	300,000	179,176	38,339	57,000	45,000	12,000
2003년 12월	1,374,405	300,254	166,285	32,504	59,862	42,907	16,955
2004년 12월	1,402,932	308,482	165,101	33,349	60,946	42,143	18,803

주: 자활사업 참여자 중 수급자는 일반수급자를 포함, 차상위층은 비수급빈곤층과 차상위층을 포함함
자료: 보건복지부 자활지원과 및 생활보장과 내부자료 각 년도

그렇다면 기초생활보장제도 수급자는 어떻게 구성되어 있으며, 그 지역별 분포는 어떠한가 살펴볼 필요가 있다. 특히 기초생활보장제도가 미처 지역특성을 고려한 예산편성 및 지원체계나 탈빈곤정책의 지역특성화에 주목하지 못하였다는 점을 감안할 때, 이 현황은 매우 중요한 의미를 갖는다고 말할 수 있다. 아래 <표 3>에 따르면, 2004년 12월 현재 전체 수급자 중 65세 이상 노인이 차지하는 비율은 27.84%, 18세~65

세미만의 근로능력자가 23.28%로 나타나고 있다. 흥미로운 것은 지역별로 노인수급자의 비중과 근로능력자의 비중이 서로 밀접한 상호작용을 한다는 점이다. 즉, 노인수급자 비율이 높은 지역에서는 근로능력자의 비율이 낮게 나타나는 특성을 보이는 것이다. 그리고 근로능력 수급자 중 취업자와 조건부수급자 또한 동일한 양상을 나타낸다. 이는 지역의 인구분포와 경제여건을 나타내는 것이다.

<표 3> 기초생활보장제도 수급자의 구성

(단위 : 명, %)

	기초보장 수급자			근로능력 수급자		
	전체 수급자 (명)	65세+ 노인 (%)	근로능력자 (%)	근로능력자 (명)	취업자 (%)	조건부수급자 (%)
전체	1,394,919	27.84	23.28	324,806	52.21	10.82
서울	170,111	26.75	23.64	40,219	47.62	14.28
부산	116,230	23.82	24.73	28,746	48.56	12.86
대구	81,588	20.27	26.98	22,014	61.38	11.04
인천	60,246	26.19	21.57	12,997	43.14	16.28
광주	53,169	17.33	31.41	16,701	47.26	18.27
대전	39,424	20.09	26.59	10,483	61.58	8.10
울산	17,785	21.84	21.34	3,796	56.98	7.14
경기	189,785	29.32	20.20	38,341	51.87	8.31
강원	58,616	33.34	25.40	14,886	45.05	9.34
충북	51,880	29.79	21.39	11,098	51.54	9.47
충남	77,159	32.74	21.47	16,564	55.52	7.19
전북	111,171	26.35	25.41	28,250	55.15	10.63
전남	128,179	34.19	23.35	29,933	54.53	9.13
경북	120,768	31.26	22.08	26,663	54.90	9.35
경남	98,990	29.78	19.87	19,673	53.29	7.65
제주	19,818	27.95	22.41	4,442	52.12	9.77

자료: 보건복지부 자활지원과, 내부자료 (2005년 2/4분기)

그리고 이어지는 <표 4>는 2004년 12월 현재 자활사업 참여자를 지역별로 파악한 것이다. 이 자료에 따르면, 전체 자활사업 참여자 중 조건부수급자와 차상위층의 비율이 서로 밀접한 관계를 갖는다는 것을 알 수 있다. 특히 서울과 경상남도의 경우, 차상위층의 비율이 매우 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 여기서 경상남도는 노인인구의 비중이 높고 조건부수급자의 비율이 낮은 것과 밀접한 관련이 있는 것으로 판단되며, 서울은 정책적으로 차상위층에 대한 자활근로사업을 별도로 편성하고 있기 때문으로 판단된다. 이는 자활사업 참여자 중 수급자와 차상위층의 참여가 자치단체의 여건이나 정책추진의지에 따라 지역별로 매우 큰 격차를 나타내고 있음을 말해준다.

<표 4> 자활사업 참여자의 구성

(단위 : 명, %)

	자활사업 참여자						
	합계	조건부수급자		특례 수급자(명)	일반 수급자(명)	차상위층	
		명	%			명	%
전체	64,218	35,148	54.73	5,512	2,861	20,697	32.23
서울	16,877	5,745	34.04	605	588	9,939	58.89
부산	5,125	3,697	72.14	613	132	683	13.33
대구	3,341	2,431	72.76	435	49	426	12.75
인천	2,834	2,116	74.66	355	44	319	11.26
광주	3,891	3,051	78.41	416	44	380	9.77
대전	1,207	849	70.34	75	45	238	19.72
울산	567	271	47.80	53	52	191	33.69
경기	5,374	3,188	59.32	701	270	1,215	22.61
강원	2,623	1,390	52.99	260	172	801	30.54
충북	2,252	1,051	46.67	199	238	764	33.93
충남	1,967	1,191	60.55	240	107	429	21.81
전북	4,514	3,004	66.55	531	153	826	18.30
전남	4,413	2,733	61.93	241	385	1,054	23.88
경북	4,241	2,492	58.76	411	407	931	21.95
경남	4,357	1,505	34.54	307	129	2,416	55.45
제주	635	434	68.35	70	46	85	13.39

자료: 보건복지부 자활지원과, 내부자료 (2005년 2/4분기)

나. 탈빈곤정책을 위한 예산

이제 기초생활보장제도 하에서 탈빈곤정책에 대한 예산투입의 구성과 추이를 살펴볼 필요가 있다. 이는 사업의 성과와 정부의 지원의지를 함께 보여주기 때문이다.

<표 5> 자활사업 및 기타 탈빈곤정책 관련 예산 추이

(단위 : 억원)

구 분		2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
합 계 (①+②)		779	1,900	1,793	1,637	2,194	2,436
보건복지부	소계 ①	779	924	1,481	1,493	2,083	2,334
	자활근로사업	500	600	1,203	1,203	1,775	2,021
	지역봉사	-	177	21	17	12	-
	사회적응프로그램	-	-	16	16	12	10
	재활프로그램	-	3	-	-	-	-
	생업자금융자 이차보전 및 보증보험료지원	-	-	-	20	19.5	13.5
	자활후견기관 운영	29	141	231	231	246	253
	자활지원제도개선 시범사업	-	-	-	-	12	9.5
	자활공동체 창업자금 지원	-	-	-	-	-	20
	기초생활보장기금 조성	250	-	-	-	-	-
	기타 연구용역 및 자활후견기관 협회 지원	-	3	11	6	6.5	6.5
	생업자금융자(재특)	(400)	(400)	(270)	(170)	(153)	(110)
	근로소득공제	-	-	(193)	(382)	(223)	(165)
노동부	소계 ②	-	976	312	144	111	102
	직업적응훈련	-	-	60	33	20	20
	자활직업훈련	-	558	140	77	61	61
	자활취업촉진사업	-	418	112	34	30	20

주: 노동부의 2001년 예산은 구직활동지원 118억원, 자활직업훈련 558억원, 자활인턴 300억원 등 총 976억원으로 편성되었음

자료: 보건복지부 기초생활보장제도 사업안내(자활사업편), 각년도

위의 <표 5>에 따르면, 자활사업의 전체 예산은 제도가 본격적으로 시행된 2001년 1,900억원에서 2005년 현재 2,436억원으로 약 5백억원 가량 증가하였음을 알 수 있다. 이는 자활사업이 대상자에 대한 추가지원을 위한 예산을 확보하지 못하였음을 의미한다. 하지만 이는 자활사업 참여자의 예상 밖의 감소에 기인하는 측면이 강하다. 달리 표현하면, 자활사업이 활성화되지 못하고 수급자가 이를 기피하는 양상이 나타남에 따라, 예산 또한 정체되는 양상을 나타냈던 것이다. 그리고 더 심각한 문제는 노동부 자활사업의 경우, 참여자 감소로 인해 2004년 현재 예산이 2001년 대비 10%수준으로 감소하였다는 점이다.

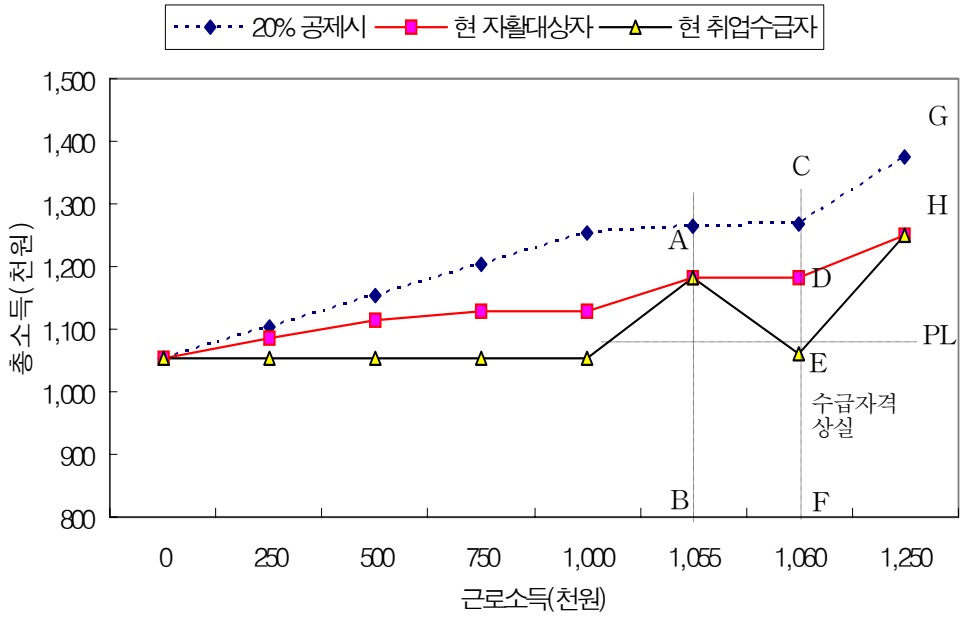
다. 탈빈곤을 위한 급여체계 및 근로인센티브

이제 기초생활보장제도와 관련해서 탈빈곤을 촉진할 수 있는 급여체계가 작동하고 있었는가를 살펴볼 필요가 있다. 이에 대해서는 앞서 언급한 바와 같이, 다음 두 가지 측면에서 검토해 볼 수 있다. 근로소득공제와 특례급여가 그것이다.

먼저 기초생활보장제도는 취업수급자를 위한 근로소득공제제도를 도입하지 못하였다. 이는 취업을 통한 근로소득 증가에 따른 급여감소율이 100%에 달해, 이들의 취업을 촉진하는 기능을 수행할 수 없었다는 점을 말해준다. 참고로 앞서 <표 2>에서 근로능력을 가진 수급자의 규모는 큰 변화가 없었으나 취업수급자의 규모는 지속적으로 감소했다는 것을 통해 확인할 수 있다. 하지만 이는 앞서 언급한 바와 같이 다양한 측면에서 해석이 가능하다는 점을 밝혀두고자 한다.

현재 기초생활보장제도의 근로인센티브제도가 일반 취업자나 자활사업 참여자에게 미치는 영향은 아래 [그림 5]와 같이 나타낼 수 있다. 이 그림에 따르면, 취업수급자에 대한 소득공제가 이루어지지 않는 상황에서 소득이 최저생계비를 초과하는 순간(지점 A), 가구소득이 급격히 감소하는 양상을 나타내고 있음을 알 수 있다. 반대로 근로취업수급자는 과거의 실비공제나 현재의 근로장려금을 통해 가구소득이 완만하게 증가하는 것을 알 수 있다.

[그림 5] 기초생활보장제도하의 재정적 근로인센티브 제도



그리고 2004년 한국보건사회연구원과 한국노동연구원이 발표한 한 보고서는 기초생활보장제도는 노동공급과 관련해서 취업 자체보다 노동시간을 감소시키는 방향에서 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다고 진단하고 있다 즉, 조건부과제도로 인해 미취업은 급여삭감을 초래하고, 완전취업은 금전적 이익이 크지 않고 수급자격을 상실시킬 위험성이 큰 상황에서, “일부 수급자는 근로는 하되 불완전 취업상태를 유지하며 단시간 근로를 선택할 가능성”이 있다는 것이다. 더욱이 행정당국의 소득파악능력 미비로 인해 일정수준까지의 소득은폐가 가능한 현실에서 이 제도는 적지 않은 수의 수급자를 음성적인 소득활동이 가능한 비공식부문의 불완전 취업상태로 유인할 가능성이 있다는 것이다(한국보건사회연구원 · 한국노동연구원, 2004).

그리고 자활사업 참여자를 대상으로 적용되었던 근로인센티브제도에 대해 살펴볼 필요가 있다. 그것은 바로 ‘근로장려금’제도였다. 물론 이 제도가 도입되기 이전까지 자활사업은 실비지원이라는 방식을 통해 우회적으로 보충급여의 영향을 최소화하는 노력을 기울여 왔다. 하지만 이 제도는 자활프로그램의 노동강도와 참여자의 기술수

준 등을 고려하는 차별화된 인센티브를 도입하지 못했다는 한계를 안고 있다. 자활사업 참여자는 보다 높은 소득을 희망하고 있으며, 이를 지원함으로써 빈곤탈출의 토대를 마련하는 것은 매우 중요하다. 하지만 프로그램 참여자 전체에게 획일적인 인센티브가 주어지는 것은 그리 바람직스럽지 못한 것으로 판단된다. 특히 참여자의 인적자본을 개발함으로써 취업가능성을 높여야 하는 자활근로 프로그램은 참여자가 기술훈련에 참여하고 경력을 쌓음에 따라 소득이 증가하는 것을 경험할 수 있도록 해야 할 것이다.

그리고 기초생활보장제도에서의 탈빈곤정책과 특례급여의 관계에 대해 살펴볼 필요가 있다. 기초생활보장제도는 설계단계에서 특례급여를 두어, 수급자가 소득이 증가하여도 이러한 급여를 보장받음으로써 단계적으로 복지제도와 빈곤에서 벗어날 수 있는 체계를 갖추었다. 이는 원론적으로 외국 일부 국가에서 적용하고 있는 과도적 급여(transitional benefits)와 유사한 성격을 갖는 것이다. 하지만 기초생활보장제도에서 특례급여는 적극적으로 활용되지 않았다. 이는 특례급여 수급가구의 규모가 제도시행 이후에 그다지 증가하지 않았다는 점을 통해 쉽게 확인할 수 있다.

하지만 특례급여는 자활사업과 관련해서 부분적인 성과를 거두었다고 말할 수 있다. 즉 자활사업 참여로 인해 소득이 최저생계비를 초과하는 가구에 대해서는 자활급여와 의료급여 등을 중복 수급할 수 있게 허용하였다는 점이다. 이는 근로빈곤층의 상당수가 의료급여에 대한 필요로 인해 수급자로 머물기를 희망한다는 점에서 바람직한 조치였다고 말할 수 있다. 하지만 좀더 전향적으로 생각한다면, 의료급여 외에도 주거급여 등 근로빈곤층의 욕구에 맞는 급여를 보장하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

라. 자활사업 및 프로그램의 추진현황과 지원체계

이제 기초생활보장제도에서의 탈빈곤정책을 대표해 왔던 자활사업에 대해 간략하게 평가하기로 한다. 하지만 자활사업의 영역 자체가 매우 방대하다는 점을 감안하여,

① 프로그램별 참여자 현황, ② 창업지원을 위한 각종 지원제도, ③ 대상자 선정 및 관리체계, ④ 프로그램 운영체계를 중심으로 살펴보기로 하겠다.

먼저 자활사업 프로그램별 참여자 추이는 아래 <표 6>에 잘 나타나 있다. 먼저 전체 참여자 규모와 관련해서는 수급자의 규모가 일정 수준을 유지하는 상황에서 차상위층 참여자가 증가함에 따라 소폭의 증가세가 나타나고 있음을 알 수 있다. 그리고 복지부 자활사업은 자활근로(업그레이드형)와 자활공동체 사업을 중심으로 참여자가 증가하는 추세가 나타나고 있음을 알 수 있다. 더 흥미로운 것은 노동부 프로그램 참여자가 2004년 들어 빠른 증가세를 나타내고 있다는 점이다.

물론 참여자 규모보다 중요한 것은 자활프로그램의 성과라고 말할 수 있다. 하지만 그에 앞서 프로그램별 성과목표가 무엇인지 이해해야 한다. 참여자의 직업능력에 비추어 직접적으로 취업을 목표로 하는 프로그램은 직업훈련이나 자활공동체 등 몇몇 프로그램에 불과하며, 나머지 프로그램은 고용유지나 장기간의 인적자본개발을 목표로 하고 있다. 그렇다면 현재 자활사업을 통해 제도에서 탈출하는 수급자의 규모(2005년 1월~3월말까지 564명)는 결코 낮게 평가할 수 없는 것이다.

<표 6> 자활프로그램 참여자 추이

(단위 : 명)

<table>
<tr><th colspan="4">구 분</th><th>2001년</th><th>2002년</th><th>2003년</th><th>2004년</th></tr>
<tr><td colspan="4">총 계</td><td>54,129</td><td>46,381</td><td>49,846</td><td>57,990</td></tr>
<tr><td rowspan="7">보건복지부</td><td colspan="3">소계</td><td>50,129</td><td>44,391</td><td>47,472</td><td>54,895</td></tr>
<tr><td colspan="3">자활공동체/개인창업</td><td>767</td><td>581</td><td>1,462</td><td>1,992</td></tr>
<tr><td rowspan="3">자활근로</td><td rowspan="2">업그레이드형</td><td>시장진입형</td><td rowspan="2">7,071</td><td rowspan="2">10,157</td><td rowspan="2">11,980</td><td>5,480</td></tr>
<tr><td>사회적일자리형</td><td>14,111</td></tr>
<tr><td>취로형</td><td>근로유지형</td><td>37,330</td><td>28,693</td><td>27,527</td><td>28,611</td></tr>
<tr><td colspan="3">지역봉사 / 사회적응프로그램</td><td>3,384</td><td>4,006</td><td>4,907</td><td>3,230</td></tr>
<tr><td colspan="3">공동작업장 등 기타</td><td>1,577</td><td>954</td><td>1,596</td><td>1,441</td></tr>
<tr><td>노동부</td><td colspan="3">취업알선 / 직업훈련 등</td><td>4,000</td><td>1,990</td><td>2,374</td><td>3,095</td></tr>
</table>

자료 : 보건복지부 자활지원과(2005), 내부자료

자활사업이 직면한 문제는 참여자의 근로의욕을 고취시킬 수 있는 보상체계를 강화하고, 욕구에 따라 다양한 프로그램에 참여할 수 있는 유연한 지원체계를 구축하는 것이다. 그리고 취업·창업을 통해 탈빈곤·탈수급을 촉진할 수 있는 프로그램 참여자를 증가시키는 것이다. 하지만 자활사업은 초기 제도화 과정에서 취업대상자와 비취업대상자로 구분하여 참여프로그램을 제한하는 선택을 하였다. 그리고 이는 자활사업 내부의 역동성을 약화시키고, 프로그램 공급주체간의 선의의 경쟁과 협력을 가로막는 결과를 초래하였던 것으로 판단된다.

프로그램 공급과 관련해서도 다음 세 가지 문제점을 지적할 수 있다.

먼저 지역노동시장의 수요를 고려한 프로그램개발과 관련해서 몇 가지 한계를 지적할 수 있다. 자활사업은 지역특성에 따라 상이한 형태와 방식으로 운영될 수 있다. 하지만 지역특성을 고려한 자활사업 성공모형이나 자치단체의 적극적인 참여를 유인할 수 있는 정책이 마련되지 않았다. 물론 사업초기 5대 표준화사업을 통해 성공잠재력이 있는 사업을 보급하였고, 자치단체로 하여금 조례제정 등을 통해 자활사업에 대한 지원을 강화할 것을 촉구하였으나 이러한 요구는 사업에 반영되지 않았다. 그 결과, 자치단체의 지원여하에 따라 사업성과가 큰 차이를 보이는 현상이 나타나게 되었던 것이다.

이어 자활프로그램의 품질을 개선할 수 있는 지원이 부족했다는 점을 지적할 수 있다. 지난 5년간 자활사업은 양적인 확대에 주력해야 했다. 즉, 지역단위에서 자활프로그램을 공급할 기관을 설치하는 문제가 가장 심각했던 것이다. 따라서 상대적으로 프로그램의 품질을 개선하는 노력은 부진했다고 말할 수 있다. 단적인 예로, 2005년 10월 현재 전국에 걸쳐 약 242개의 자활후견기관이 설치되어 있다. 그리고 이 기관들에게는 초기상담부터 사후지원에 이르기까지 많은 역할이 부여되어 있다. 하지만 이러한 역할을 수행하는데 필요한 지원은 충분하지 못했던 것으로 판단된다. 이는 비단 지원금의 문제만을 의미하는 것이 아니라, 참여자들의 창업이나 훈련을 지원할 수 있는 <전문화된 지원체계>가 존재하지 않았음을 의미한다. 자활사업에 대한 사회적 경험

이 일천한 상황에서 대학을 갓 졸업한 실무자가 창업지원을 위한 많은 기능을 수행한다는 것은 현실적으로 어려움이 따를 수 밖에 없었다. 이 점에 비추어 볼 때, 참여자 외에도 실무자의 업무역량을 향상시킬 수 있는 지속적인 교육체계를 구축하고, 이들을 지원할 전문창업자문조직 등을 구축할 필요가 있는 것이다.

끝으로 자활근로사업 등을 통해 창업을 하는 경우, 그것을 지원할 수 있는 자금이 마땅치 않았다는 점 또한 지적할 수 있다. 실제 자활사업에 대한 창업지원금고의 역할을 수행하고 있는 기초생활보장기금과 생업자금융자사업에 대해 살펴보면, 다음과 같다. 먼저 기초생활보장기금은 정부의 재원투입이 중단된 2002년 이후 재정적 여력이 있는 자치단체 중 일부만이 개금을 확충하여 왔으며, 2005년부터는 자활근로사업에서 발생한 수익금을 기금에 통합시켜 재원을 확충하는 방식을 취하고 있다.

따라서 아래 <표 7>에 나타난 년도별 기초생활보장기금 증가율은 일부 자치단체의 지원과 자활근로사업 수익금 증가에 따른 것이다. 하지만 이 기금은 창업자금으로서의 지원과 관련해서도 기존 공공부문 창업지원사업이 걸어왔던 길을 답습하는 양상을 나타내고 있다. 즉, 일반금융기관을 통해 재원을 조달하기 힘든 계층을 위한 지원기금이 자활사업 참여자에게도 동일한 조건을 요구함으로써 접근성을 낮추고 있는 것이다. 그리고 특별회계를 통해 지원되는 생업자금융자사업의 경우에도 자활사업 참여자들이 창업자금을 조달하는데 한계가 있는 상황이다. 이는 2001년 1,222가구였던 융자가구 규모가 2004년 741가구로 감소한 것에서 확인할 수 있다. 이는 연체와 상환에 따른 손실부담으로 인해 금융기관이 대출조건을 엄격하게 적용하기 때문이며, 정부로서는 이러한 손실을 전부 지원해주기 곤란한 측면이 있기 때문이다. 이 점에서 자활사업을 위한 전문창업지원기관을 설치하여, 대출보증과 창업지원을 강화하는 조치가 마련되어야 할 것이다.

<표 7> 기초생활보장기금 설치 및 운영현황

(단위 : 백만원)

구분	2000년	2001년	2002년		2003년		2004년		2005년 6월말	
	보유총액	보유총액	보유총액	집행액	보유총액	집행액	보유총액	집행액	보유총액	집행액
합계	36,704	59,592	72,822	2,691	83,680	3,152	102,347	4,162	128,802	3,729
(증가율)	-	62%	22%	-	15%	17%	22%	32%	-	-
서울	782	5,994	7,479	185	5,920	176	7,684	575	13,624	1,004
부산	-	1,598	1,742	-	1,934	70	2,026	215	2,333	215
대구	969	1,655	1,746	-	1,891	1	2,203	-	2,266	-
인천	930	3,752	4,031	-	5,453	190	6,561	215	8,169	218
광주	2,403	2,574	2,752	80	2,829	50	2,731	200	2,614	245
대전	755	907	947	-	2,907	21	1,254	50	1,354	-
울산	313	336	357	-	376	-	391	-	308	90
경기	4,074	5,543	11,337	200	16,118	168	23,765	474	34,113	505
강원	1,866	2,051	3,947	-	4,474	1	5,519	134	6,925	211
충북	1,804	1,864	1,993	-	2,102	-	2,139	110	2,206	70
충남	3,564	3,768	4,161	-	5,479	13	6,344	102	7,150	40
전북	6,545	10,203	11,822	1,369	12,107	1,294	14,040	1,093	14,556	532
전남	7,346	9,267	9,862	575	10,994	953	12,151	946	15,058	452
경북	5,193	6,884	7,092	132	6,857	30	7,497	30	8,129	-
경남	160	2,654	2,989	150	3,469	180	6,735	-	8,577	147
제주	-	542	565	-	770	5	1,307	18	1,420	-

자료: 보건복지부 자활지원과 내부자료(2005년 6월말 현재)

<표 8> 저소득층 생업자금 융자현황

(단위 : 백만원)

연도	'01	'02	'03	'04	'05.8월
예산(재특)	40,000	27,000	17,000	15,300	11,000
계획가구수	4,000	2,700	1,700	1,530	1,100
융자금액	12,924	8,620	11,386	8,744	4,351
수혜가구수	1,222	811	1,015	741	346
융자율	32.3%	31.9%	59.7%	57.2%	39.5%

자료 : 보건복지부 자활지원과(2005), 내부자료

마. 탈빈곤정책의 성과

기초생활보장제도에서의 탈빈곤정책은 탈빈곤·탈수급이라는 구체적인 성과를 거두었는가. 이것이 여기서 간략하게 살펴볼 사항이다. 먼저 기초생활보장제도 수급자 중 탈빈곤·탈수급에 성공한 수급자의 규모를 파악할 수 있는지 살펴보고, 이어 자활사업 참여자 중 탈빈곤·탈수급에 성공한 참여자의 규모를 파악할 수 있는지 살펴보기로 한다.

먼저 기초생활보장제도 전체 수급자 중 취업 등을 통해 제도에서 탈출한 수급자의 규모를 정확하게 추정할 수 있는 행정집계자료는 발견할 수 없었다. 또한 이들 가구의 근로소득 증가 및 취업시간 증가와 관련해서도 신뢰할 수 있는 자료를 발견할 수 없었다. 다만, 2001년 7월부터 시작되었던 근로소득공제 시범사업의 분석결과를 인용함으로써 개략적인 윤곽을 이해할 수 있을 뿐이다. 하지만 위 시범사업의 분석결과는 전체 수급자 중 소득증가 등으로 인한 탈수급가구의 규모를 추정할 수 없다. 조사과정에서 나타난 표본탈락가구 중 소득증가로 인한 수급중지 가구의 규모가 전체 탈락가구의 42.1%에 달한다는 점을 지적할 수 있을 뿐이다(박능후 외, 2004).[10] 그러나 이 마저도 부정수급인지 근로소득의 실질적인 증가인지는 확인할 수 없었다.

이어 자활사업을 통해 탈빈곤·탈수급에 성공한 참여자들의 규모에 대해 살펴보기로 하자. 하지만 근로능력 미약자가 상당수 포함되어 있는 자활사업 참여자 전체를 대상으로 취업을 통한 탈빈곤을 성과목표로 제시해서는 않될 것이다. 앞서 언급하였던 것처럼, 프로그램별 성과를 별도로 산출하는 방식을 취해야 할 것이다. 그러나 이 글에서 이러한 자료를 새로이 작성할 수 없었다. 따라서 지금까지 사용되어 왔던 성과지표를 그대로 적용하기로 한다. 아래 <표 9>는 자활사업 참여자의 탈수급률이 점차 감소하고 있음을 나타내고 있다. 이는 먼저 조건부수급자의 규모가 증가하지 않고, 그 중에서 취업을 성과목표로 하는 프로그램(직업훈련 등) 참여자가 한정되어 있기 때문으로 판단된다. 따라서 현재의 자활사업 성공률은 그것이 처한 여건을 감안할 때, 결코 낮은 수준이라고 단정할 수 없다. 좀더 정확하게 표현하면, 이는 자활사업의 성과를 높이기 위해서는 그것을 규정하고 있는 다양한 제약요인을 해결해야 한다는 점을 시사하는 것이다.

<표 9> 자활사업 참여를 통한 탈수급자 현황

	2001년	2002년	2003년	2004년
자활성공자수	7,101	4,990	4,307	4,131
자활 성공률(%)	9.5	6.9	6.8	5.4

자료 : 보건복지부 자활지원과(2005), 내부자료

그렇다면 자활사업은 프로그램별 성과목표를 제대로 달성하고 있는가. 이 문제와 관련해서는 매우 흥미로운 조사결과를 참조할 수 있다. 『2004년 저소득층 자활사업 실태조사』의 부가조사 분석결과에 따르면, 일반 근로빈곤층의 직업기술 보유율에 비해 자활사업 참여자의 직업기술 보유율이 상대적으로 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 근로빈곤층 전체의 직업기술 보유율이 28.8%인 것에 비해, 자활사업 참여자의 직

10) 여기서 인용한 42.1%는 비교모형인 A 모형의 수치이다. 이는 근로소득공제제도가 도입되지 않은 상황을 전제로 그 규모를 추정해야 하기 때문이다.

업기술 보유율은 32.9%로 약 4% 가량 높게 나타나고 있는 것이다. 그리고 직업기술의 질적 측면에서도 자격증을 가진 기능소유자의 비율이 일반 근로빈곤층보다 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 예를 들면, 간병사업 및 청소사업 등에서 지속적인 직업훈련을 하고 있으며, 이를 통해 자격증을 취득하는 비율이 증가하고 있음을 의미한다. 이는 비숙련상태의 실직빈곤층이 자활사업에 참여함에 따라 노동공급측면의 경쟁력을 확보해 가고 있음을 의미하는 것이다(아래 <표 10> 참조).

〈표 10〉 자활사업 참여자의 직업기술

(단위: %)

	근로빈곤층			자활사업 참여자 (2004년)
	2002년	2003년	2004년	
없 음	84.3	74.3	71.2	67.1
기술사	-	0.1	0.5	2.5
기능장	0.3	0.9	1.0	1.3
기 사	0.3	0.9	0.9	0.9
산업기사	-	0.1	0.2	0.4
기능사	2.3	2.8	4.5	6.8
기타공인면허자격증소지	3.7	4.3	5.3	4.4
자격증 없는 기능자	9.0	16.5	16.4	16.6
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2005), 『2004년 저소득층 자활사업 실태조사』, 패널화된 원자료, 『2004년 저소득층 자활사업 실태조사 - 부가조사』, 원자료.

아울러 자활사업 중 수익형사업은 지속적으로 보다 많은 수익을 창출하고 있는 것으로 나타나고 있다. 아래 <표 11>에 따르면, 2002년 38억원에 불과했던 자활근로사업의 수익금 적립액이 2003년에는 100억원으로 약 2.6배가량 증가한 것으로 나타나고 있다.[11] 이는 자활근로사업단의 규모가 증가한 것에도 기인하지만, 전체적으로 수익

11) 2003년과 2004년의 수익금 적립은 퇴직금 적립 등으로 분산됨에 따라 별도로 추정하지 않았다.

형 자활근로사업단의 수익 자체가 빠르게 증가하였음을 의미하는 것이다. 그리고 그 증가율은 울산, 서울 등의 순으로 높게 나타나고 있다.

〈표 11〉 자활근로사업 수익금의 추이

(단위 : 백만원, %)

	2002년 적립금	2003년 사업			비교	
		수익금	사용액	적립금	02~03년 증가율(%)	03년 투입대비 수익금비율(%)
합 계	3,864	12,500	7,200	10,020	259	37.17
서 울	644	2,562	2,053	1,088	490	21.83
부 산	312	696	191	921	324	55.23
대 구	235	871	536	571	305	24.65
인 천	208	434	120	910	186	65.99
광 주	212	596	271	500	236	29.14
대 전	11	133	88	72	243	47.67
울 산	36	421	346	111	677	19.8
경 기	598	2,437	1,695	1,935	295	23.24
강 원	54	303	91	266	169	51.73
충 북	57	215	50	215	309	78.1
충 남	99	364	106	298	438	22.48
전 북	550	869	325	1,094	668	20.24
전 남	57	325	16	377	199	24.27
경 북	640	1,652	1,025	1,189	572	31.81
경 남	145	581	278	441	300	21.49
제 주	6	41	9	32	379	21.55

자료: 자활후견기관 예산 및 사업 운영현황(2004)

하지만 총수익은 2004년 더욱 큰 폭으로 증가한 것으로 나타나고 있다.

5. 향후의 사회적 과제

탈빈곤정책의 관점에서 기초생활보장제도를 평가하면, 이 제도는 그 어떤 비판에도 불구하고 탈빈곤정책을 낳은 산파라는 상징적인 의미를 갖는다. 그리고 탈빈곤정책 5년의 경험은 좌절보다는 새로운 가능성과 잠재력을 보여주고 있다고 판단된다. 그러나 이는 현재 기초생활보장제도와 자활사업이 직면한 문제점을 전향적으로 해결한다는 전제 위에서 가능할 것이다. 따라서 여기서는 탈빈곤정책으로서 기초생활보장제도의 향후 과제를 간략하게 정리하기로 한다.

먼저 탈빈곤정책은 근로의지를 가진 빈곤층이 열심히 일하면 소득이 증가하고 그에 따른 성취감이 주어지는 정당한 보상체계에 기초해야 한다. 이는 탈빈곤정책이 공공부조제도와 연계되어 있다 하더라도 마찬가지이다. 따라서 기초생활보장제도는 노동에 따른 정당한 보상체계를 구축하고, 자활사업은 프로그램별 노동강도에 따라 보상체계를 차별화하는 조치가 필요하다고 판단된다. 이는 현재 기초생활보장제도와 자활사업이 이러한 원칙에 맞게 급여체계와 인센티브체계를 재구성해야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 공공부조제도 하에서 탈빈곤정책이 발전하기 위해서는 먼저 제도의 다원화가 필요하다는 점을 지적하고자 한다. 이는 수급자가 그 제도에서 탈출하여도 다른 많은 제도를 통해 필요한 자원을 공급받을 수 있게 하기 때문이다. 하나의 제도로 그 사회의 다양한 빈곤문제를 해결하기란 불가능할 것이다. 그리고 이러한 시사점은 '역설적으로' 미국의 복지개혁을 통해 확인할 수 있다. AFDC에서 TANF로 전환하는 과정에서 TANF제도의 수급자 규모와 지출은 감소하였지만, 기타 복지제도의 지출이 증가하여, 지출총량이 증가하였다는 점이 그것이다.

셋째, 탈빈곤정책은 한국사회 근로빈곤층의 취업상태별 구성을 고려하여 프로그램별로 자원을 배분해야 할 것이다. 앞서 우리사회의 취업빈곤층과 미취업빈곤층의 비율을 살펴보면, 후자의 비율이 결코 적지 않다는 점을 알 수 있다. 그렇다면 탈빈곤정책은 재정적 인센티브를 통해 노동시장진입을 촉진하는 정책(근로소득보전제도)과 더

불어 자활지원정책(고용・복지 통합지원정책)의 균형을 유지하는 노력을 기울여야 할 것이다. 그리고 각 프로그램간의 유기적 연계성을 높일 수 있는 실질적인 조치(정보공유체계 등)를 취해야 할 것이다.

넷째, 탈빈곤정책은 중점 지원대상을 근로연령계층(25~55세) 중심으로 재조정하는 방안 또한 고려해 볼 필요가 있다. 취업이나 탈수급이 곤란한 계층에게는 조건부과규정을 적용하는 것이 도움이 되기보다 자활사업 전체의 역동성을 떨어뜨리는 결과를 초래하는 경향이 있다. 따라서 지원대상을 비수급빈곤층이나 차상위층으로 확대하고, 근로활동의 의무를 부과할 대상을 25~55세로 제한하며, 근로능력이 미약한 집단에게는 자발적인 참여를 허용하는 방식으로 전환해야 할 필요가 있다.

다섯째, 지역사회 취업알선체계를 강화할 필요가 있다. 현재 근로빈곤층 중 고용안정기관을 통한 취업이나 고용지원서비스 수급경험은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 더욱이 지역 노동시장 내에서 일자리 정보가 부족하다는 점이 많은 조사결과를 통해 확인되었다. 따라서 현재의 고용안정기관이 지역노동시장에 밀착된 서비스를 제공하는 개선방안을 취하거나, 자치단체 차원에서 지역중소기업의 노동수요를 발굴하여 근로빈곤층에게 연계할 수 있는 조직과 인력을 배치하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

여섯째, 자활사업과 사회적 일자리 창출사업의 유기적 연계가 필요하다. 엄밀한 의미에서 두 사업은 국가가 인건비와 사업비 전액을 지원하는 유사한 사업이며, 사업내용에 있어서도 큰 변별력이 나타나지 않고 있다. 가장 큰 차이는 자활사업이 참여자의 가구소득을 차상위층으로 제한하는데 비해, 사회적 일자리 창출사업은 소득계층에 큰 구애를 받지 않는다는 것이다. 그렇다면 자활사업 중 사회적 기업형 자활공동체와 사회적 기업의 유기적 관계를 강화하는 방향에서 두 사업 간의 연계성을 강화하는 조치가 필요할 것이다.

일곱째, 자활사업 참여자에 대한 사례관리체계를 강화하여 초기상담이 정확하게 이루어지고 참여자의 욕구에 따른 프로그램 연계가 이루어지게 해야 한다. 근로빈곤층에 대한 각종 실태조사 분석결과는 자활사업 참여자의 가족적 지지망과 사회적 자본

이 매우 취약하다는 점을 확인시켜 주었다. 따라서 이를 위해 자활사업은 사례관리를 전담할 전문인력을 배치하고, 서비스 공급자로 구성된 프로그램공급자간 '사례관리 회의'(Case Conference)를 제도화해야 할 것이다.

여덟째, 현재 자활사업 중 가장 큰 비중을 차지하는 자활근로사업을 개편해야 할 것이다. 즉, 취로형 자활근로사업의 비중을 점차 줄이고, 업그레이드형(수익형과 사회적 일자리형) 자활근로사업의 비중을 늘리며, 프로그램의 노동강도별로 보상체계를 차별화하고, 사업수익금에 대해서는 일정비율을 참여자에게 배분함으로써 참여자의 성취도를 높이는 조치를 취해야 할 것이다. 이 제안은 자활후견기관사업 참여자가 성취도와 대인관계, 자존감 등의 측면에서 만족도가 높으나, 소득과 관련해서 만족도가 낮다는 점에 기초한 것이다.

끝으로 자활사업에서 창업지원정책을 강화할 필요가 있다. 하지만 성공 가능성이 낮은 집단을 대상으로 획일적인 지원을 하기보다, 창업경험 또는 창업능력이 있는 청장년층을 중심으로 지원을 강화해야 할 것이다. 아울러 사업의 수익성 향상을 위해 창업에 따른 각종 정보와 자금지원체계를 구축해야 할 것이다. 그리고 창업지원기관은 시장의 변화에 탄력적으로 반응할 수 있도록 전문적인 비영리민간단체에 위탁하는 방식을 취할 필요가 있다.

《 참고 문헌 》

구인회(2005), 「외환위기 이후 빈곤의 동태적 양상」, 빈부격차·차별시정위원회, 『빈곤문제 심포지움』 발표논문

김미곤 외(2000),『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구 I』, 한국보건사회연구원

노대명 외(2004),『한국 근로빈곤층의 소득·고용실태 연구』, 한국보건사회연구원

노대명 외(2005),『2004년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원 참조

박능후 외(2004),『근로소득공제 시범사업 연구』, 한국보건사회연구원

한국보건사회연구원·한국노동연구원(2004), 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』

홍경준(2004), 「빈곤에 대한 동태적 분석 : 빈곤주기를 중심으로」, 한국노동연구원, 『노동패널 학술대회 발표논문』

C. Biancotti(2004), 'A polarization of polarization? : The distribution of inequality 1970-1996', Banca d'Italia, march 2004.

Joan Esteban, Carlos Gradín, Debraj Ray(1999), 'Extensions of a Measure of Polarization with an Application to the Income Distribution of Five OECD Countries' Maxwell School of Citizenship and Public Affairs Syracuse University Working Paper, November 1999.

Elke Holst & C. Katharina Spiess(2001), 'Labor Market Attachment of 'Not Economically Active Persons : New Aspects of Hidden Laour Force in Europe', 『EPAG Working Paper』, august 2001

Elke Holst & C. Katharina Spiess(2004), 'The Transition into work? : specialities for the hidden labour force in comparison to other economically inactive persons', 『EPAG Working Paper』, march 2004

“탈빈곤정책의 관점에서 본 국민기초생활보장제도 5년의 평가“에 대한 토론

홍 경 준 ‖ 성균관대학교 사회복지학과

1.

“탈빈곤정책의 관점에서 본 기초생활보장제도 5년의 평가“는 기초생활보장제도의 역사적 위상, 성과 및 과제를 탈빈곤정책의 관점에서 잘 정리하고 있다. 전반적으로 토론자는 발제문의 평가에 동의한다. 따라서 이하에서는 발제문으로 보완하는 의미에서 탈빈곤의 의미와 관련하여 기초생활보장제도의 성과 및 과제를 각각 하나씩 언급하고자 한다.

2.

탈빈곤이란 말 그대로 빈곤을 탈피함을 의미한다. 빈곤이란 기본적 욕구를 충족할 수 있을 정도의 경제적 능력이 결여되었음을 의미하며, 우리 사회에서는 기본적 욕구는 가구규모별 최저생계비로, 경제적 능력은 해당 가구의 소득인정액으로 파악한다. 따라서 해당 가구의 소득인정액이 최저 생계비 미만에 있다가 최저 생계비 이상으로 변화하면 우리는 해당 가구가 빈곤을 벗어났다(탈빈곤)고 말할 수 있다. 물론, 빈곤을 벗어났다고 해도 그 중의 상당수는 다시 빈곤에 빠지기도 한다. 특히 우리나라의 경우 빈곤에의 진입과 이탈이 상당히 활발한 것으로 분석되는데, 어느 정도의 측정오차를 감안한다고 해도 발표문이 지적하듯이 안정적인 탈빈곤(탈빈곤의 지속성)이 사실은 더 중요하다고 볼 수 있을 것이다. 탈빈곤의 지속성이 이처럼 중요하긴 하지만, 어쨌

든 기초생활보장제도는 탈빈곤정책으로서 중요한 기여를 했다고 평가할 수 있다. 이는 보건복지부와 한국보건사회연구원에서 시행한 2004년도 차상위계층실태조사에 대한 다음의 분석을 통해서도 확인할 수 있다.

<표> 소득보장 급여의 빈곤 완화 효과

(단위 : 비율)

	빈곤율		빈곤갭 비율
	가구	개인	가구
이전 전	23.64	17.49	15.94
사적 이전 후	17.44	13.61	8.55
공적 이전 후(소득보장 급여 후)	12.82(7.41)	10.25(5.20)	4.48(2.64)
사회보험급여a	15.43	12.12	7.19
기타정부보조금b	14.73	11.56	6.37
국민기초생활보장제도(현금급여만)	13.46(7.45)	10.66(5.23)	4.77(2.66)
국민기초생활보장제도(현물급여 포함)c	12.82(7.41)	10.25(5.20)	4.48(2.64)

주 1: 개인에 대한 수치는 1차 조사 자료의 가중치x가구원수에 의해 가중화되었음.
2: 괄호 안은 소득인정액 기준을 말함
a. 사회보험급여에는 연금급여, 실업급여,산재보험급여 및 보훈연금급여가 포함되어 있음.
b. 기타정부보조금에는 경로연금 등의 범주적 공공부조와 국가유공자 보조금, 가정위탁금등이 포함되어 있음.
c. 현물급여에는 국민기초생활보장제도 수급자에게 주어지는 의료급여 및 교육급여와 국민연금 기여금, 주민세, 교육세, TV 수신료 등의 타법령 지원액을 포함.

소득보장 급여의 빈곤 완화 효과를 프로그램별로 나누어 살펴보면 빈곤율 감소에 큰 영향을 미치는 프로그램은 국민기초생활보장제도임을 알 수 있다. 사회보험은 개인 빈곤율을 13.6%에서 12.1%로 약 10.9% 감소시키며, 경로연금 등의 범주적 공공부조와 국가 유공자 보조금 등으로 구성된 기타 정부보조금은 개인 빈곤율을 12.1%에서 11.6%로 약 4.6% 감소시키는 것으로 나타났다. 하지만 국민기초생활보장제도(현물급여 포함)는 개인 빈곤율을 11.6%에서 10.3%로 약 11.3% 감소시키는데, 소득인정액 기준으로 산출해보면 국민기초생활보장제도의 빈곤 완화 효과는 약 55%에 달하는 것으로 나타난다. 한편 빈곤율은 소득보장제도의 빈곤 완화 효과를 과소 추정할 수 있기

때문에, <표>의 왼쪽에는 빈곤갭 비율을 통해 소득보장제도의 빈곤 완화 효과를 추정해 보았다. 이 경우에도 국민기초생활보장제도의 빈곤갭 완화 효과가 가장 큰 것으로 나타났다.

3.

결국 기초생활보장제도는 상당한 탈빈곤 효과를 가지게 되었으며, 이는 큰 성과이다. 하지만, 발제문에서 말하는 탈빈곤은 이런 맥락에만 서 있지는 않다. 그것은 공공부조의 의존으로부터 탈피함을 의미하기도 한다. 이 경우 탈빈곤은 해당 가구의 경제적 능력이 공공부조에 의존하지 않더라도 기본적 욕구를 충족하기에 충분할 것을 요구한다. 최근의 시대적 흐름은 특히 일할 능력이 있을 경우엔 일을 통해 근로소득을 획득하고, 그 결과로 빈곤을 탈출할 것을 요구한다. 기초생활보장제도도 그러한 정책목표를 가지고 있으며, 이는 자활급여를 통해 구체화되고 있다. 따라서 발제문에서 말하는 탈빈곤의 또 다른 의미는 자활급여가 이러한 정책목표를 얼마나 달성하고 있는가와 관련된 것이라고 생각한다.

발제자와 마찬가지로 토론자도 자활급여의 탈빈곤 효과가 미흡하다고 생각한다. 사실 탈빈곤을 위해 자활급여가 개선되어야 할 부분들이 무엇인지는 이미 상당히 많이 제시되어 있다. 급여체계의 문제나 급여의 자격조건 문제, 인프라의 문제 등 다양한 영역에서의 과제는 발제문의 27쪽 이하에 잘 정리되어 있다. 이러한 점들에 대해 토론자 역시 동의한다.

다만 추가적으로 언급하고 싶은 것이 있다. 자활급여가 시작될 당시의 시대적 특성 탓이기도 하지만, 토론자는 자활대상자에 대한 프로그램이 사회적(공공) 일자리의 창출에 너무 편중되어 있다고 생각한다. 틀림없이 공공이나 민간비영리 부문에 의해 창출되는 사회적 일자리는 실현 가능성이 높고, 가시적인 효과 또한 매우 크다. 사회적 일자리를 통해 빈곤계층은 경력을 쌓거나 생산기술을 배워 궁극적으로 노동시장에의 취업 가능성도 높일 수 있다. 하지만, 사회적 일자리가 얼마만큼의 고용창출 효과를 가질 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 그것에 대한 지나친 기대는 역풍을 초래

할 수도 있다. 또한 취약계층에 대한 사회적 일자리의 강조는 괜찮은 일자리, 혹은 양질의 일자리로서의 공공부문 일자리에 대한 이미지를 왜곡하기도 한다. 한국에서 절실히 요구되는 공공부문 일자리는 취약계층을 대상으로 하는 일자리가 아니라 양질의 노동력을 흡수할 수 있는 사회서비스 부문의 일자리이기 때문이다.

우리는 흔히 자활대상자들에 대한 노동시장의 진입장벽을 말한다. 하지만, 그 진입장벽이 무엇을 의미하는지는 잘 밝혀져 있지 않다. 사실 시장에서 요구하는 노동력조차도 갖추지 못한 사람들이 자활대상자라면 사실 이들은 근로를 통한 탈빈곤을 말할 표적집단은 아니다. 자활지원 대상자들이 시장에 갈 수 있도록 하는 프로그램들, 또한 이들을 시장이 받을 수 있도록 노동 수요자에게 제공할 수 있는 인센티브들. 통칭해서 취업 촉진 프로그램이라고 부를 수 있는 방안들이 보다 적극적으로 모색될 필요가 있다.

제 3주 제

국민기초생활보장제도와 빈곤정책의 과제

| **발표** | 구인회 (서울대학교 사회복지학과)

| **지정토론** | 남찬섭 (대통령자문 빈부격차·차별시정위원회)

국민기초생활보장제도평가 2005

국민기초생활보장제도와 빈곤정책의 과제*

구 인 회 ‖ 서울대학교 사회복지학과

목 차

Ⅰ. 국민기초생활보장제도의 의의와 한계

Ⅱ. 저소득층을 둘러싼 사회, 경제적 여건의 변화
1. 1990년대 이후 소득분배의 추이
2. 근로연령세대 가족소득 분배와 근로소득 격차
3. 노인가구 빈곤과 근로세대 소득불평등

Ⅲ. 사회보장 사각지대 실태

Ⅳ. 빈곤정책의 향후 과제
1. 근로와 복지의 결합을 통한 근로세대 빈곤층 자립 지원
2. 저소득층으로의 급여 집중(targeted benefits) 원칙에 따른 노후소득보장제도 재편
3. 여성가구주 지원을 위한 적극적 대책 수립

국민기초생활보장제도와 빈곤정책의 과제[1)]

1990년대 중반을 거치며 빈곤문제는 우리 사회의 커다란 주목을 받아왔다. 다수의 사회 구성원이 지속적인 경제성장의 혜택을 누릴 수 있었던 외환위기 이전 시기에는 빈곤문제는 소수 노인이나 장애인 등 일부 취약계층의 문제로 치부되었고 대다수 사회구성원의 삶과는 그다지 관련이 없는 것으로 받아들여졌다. 그러나 1997년 시작된 외환위기는 절박한 처지에 놓인 빈곤층의 급증을 초래하였고 빈곤문제를 한국사회의 우선적인 현안의 하나로 등장시켰다.

빈곤문제의 심화에 대응하여 우리나라 빈곤정책 또한 커다란 변화를 겪었다. 고용보험 등 사회보험 프로그램이나 노동시장정책의 개선이 이루어졌으며, 국민연금의 전국민 적용 등 노후소득보장을 위한 제도 확충이 진행되었다. 그러나 역시 변화된 빈곤정책의 핵심은 과거의 생활보호제도를 대체한 국민기초생활보장제도의 시행에 있다. 국민기초생활보장제도는 근로능력 있는 집단을 포함한 모든 빈곤층에게 최저소득을 보장한다는 점에서 사회안전망의 획기적 변화를 이룬 것으로 보인다.

이렇게 국민기초생활보장제도의 시행 등 1990년대 후반 이래로 사회보장 프로그램은 상당히 강화되었지만, 빈곤문제는 완화되지 않고 있으며 반대로 심화되고 있다는 조짐이 곳곳에서 나타나고 있다. 특히 심대하고 급속하게 진행되고 있는 사회, 경제적 여건의 변화는 빈곤 문제에 대한 낙관을 어렵게 한다. 경제성장의 정체가 지속되고 있으며 상황이 호전되어도 과거와 같은 고성장경제를 기대하기는 어려운 것으로 보인다. 비정규직 확대 등으로 상징되듯이 노동시장의 구조 변화가 급속하게 진행되어 저숙련 근로자를 둘러싼 경제적 여건이 과거에 비해 크게 악화되고 있는 것으로 보인다. 급속한 고령화의 진행으로 대표적인 경제적 취약계층인 노인인구비율이 급증하고 있다. 가족해체로 인한 여성가구주가구의 증대 또한 앞으로 본격화될 것으로 보인다.

우리 사회의 이러한 구조적 변화들을 맞이하여 이제 우리는 빈곤정책이 우리 사회

---

1) 본 연구의 자료 분석을 훌륭하게 수행한 서울대학교 사회복지학과 박사과정 임세희 학생에게 감사드린다.

정책의 주요 영역으로서 등장한 한 역사적 시기의 매듭을 짓고 새로운 발전방향을 모색해야 할 단계에 있다. 1990년대 후반 이래 현재까지 진행된 국민기초생활보장제도 도입 등 사회보장제도의 확충노력을 냉정히 평가해야 할 단계에 놓여 있다. 지금까지의 노력 중 보존할 것을 유지, 보존하고, 변화된 상황에 맞지 않는 낡은 것을 과감히 버려야 한다. 또 변화된 상황이 요구하는 새로운 대응을 적극적으로 취하는 것을 주저하지 말아야 한다. 이제 보다 장기적인 전망에서 빈곤정책의 방향을 재정립하고 이를 토대로 한 기존 사회보장정책의 개혁과 새로운 정책의 도입을 검토할 때가 되었다.

이 글에서는 먼저 2000년부터 실시된 국민기초생활보장제도에 대한 간략한 평가를 내린다. 그리고 1990년대 이래의 소득분배의 추이에 대한 검토를 통해 저소득층의 경제적 여건 악화의 실태와 원인을 짚어본다. 다음으로 1990년대 후반 이래로 이루어진 기초보장제도 도입 등 사회보장제도 확충에도 불구하고 확대되고 있는 사회보장 사각지대 저소득층의 실태를 검토한다.

마지막으로 이러한 상황의 전개 속에서 우리에게 제기되고 있는 빈곤정책의 과제를 검토한다. 우선 증대되고 있는 근로세대 빈곤층에 대한 지원방향으로서 근로와 복지의 결합을 설정하고 구체적인 지원대책으로서 실직 빈곤층을 위한 일자리 제공, 취업 빈곤층을 위한 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit) 도입, 자활사업의 재편 등을 논의한다. 다음으로 노령세대 빈곤층에 대한 지원방향으로서 보편주의적 접근(universalism)에서 저소득층으로의 급여 집중(targeted benefits) 원칙으로의 전환을 설정하고, 구체적인 지원방안으로는 경로연금의 확대, 최저연금제 도입과 소득비례부분의 확정기여방식으로의 전환 등 국민연금의 개혁 등을 검토한다. 마지막으로 증대일로에 있는 취약계층으로서 여성가구 지원을 방안으로 이혼가정 아동양육비지원보장제도 도입, 유족급여의 수준제고 및 이혼자의 분할연금권 강화 등 노인 여성가구의 노후소득보장의 강화를 검토한다.

Ⅰ. 국민기초생활보장제도의 의의와 한계

1961년 법제정으로 도입된 기존의 생활보호제도와 2000년 10월 도입된 국민기초생활보장제도의 중요한 차이 중 하나는 생계급여 자격기준(eligibility determination rule)에서 나타난다. 생활보호제도에서는 정부가 정하는 소득과 재산 기준 및 부양의무자 기준을 고려하여 수급 대상자를 결정하였다(보건사회부, 1991). 그러나 모든 생활보호 대상자가 생계급여에 대한 수급자격을 지니는 것은 아니었다. 생활보호 대상자는 근로능력과 주거능력 유무에 따라 거택보호대상자, 시설보호대상자 및 자활보호대상자로 구분되었고 이러한 구분에 따라 수급자격을 갖는 급여의 내용에 차이가 있었다. 생계급여의 수급자격은 거택보호자와 시설보호자로 분류된 근로능력 없는 가구에게만 제한되었다는 점이다. 18세 이상 65세 미만의 근로능력자를 가진 기타의 생활보호대상자 세대는 자활보호대상자로 선정되어, 의료보호와 교육보호, 자활보호 등의 현물급여만이 제공되었다(보건복지부, 1999). 새로이 도입된 국민기초생활보장제도에서는 거택보호와 자활보호의 구분을 폐지하여 생계급여를 포함한 모든 급여에서 근로능력 유무에 관계없이 동일한 수급자격 기준이 적용되게 되었다. 이렇게 근로능력 있는 가구로 생계급여의 수급자격이 확대된 것은 근로능력 유무에 상관없이 모든 시민에 대해 최저소득을 보장(minimum income guarantee)한다는 획기적인 역사적 의의를 지닌다.

생계급여 수급자격 결정의 주요한 관문인 자산기준에서도 중요한 변화가 이루어졌다. 기존의 생활보호제도에서는 일인당 월소득액의 소득 기준과 가구당 재산기준이 자산기준으로 이용되어 왔다. 90년대 중반 이래 소득 기준은 대체로 최저생계비에 준한 수준이었지만, 재산기준은 예산규모와 급여 대상자의 자산상태에 대한 조사결과에 따라 매년 정부가 정하는 행정적 기준이었다(정복란 외, 1990). 이러한 점에서 생활보호제도는 본질적으로 정부의 예산 사정에 따라 수급권이 제한되는 예산제약(appropriations) 프로그램이었다고 하겠다. 그러나 1997년 생활보호법의 개정으로 소

득기준은 최저생계비를 따르는 것으로 법적으로 규정되었고 이러한 규정은 국민기초생활보장법에서도 유지되었다(김미곤, 1997). 소득기준의 근거가 되는 최저생계비는 매년 정부부처와 함께 민간 전문가들이 참여하는 중앙생활보장위원회의 심의를 거쳐 결정된다. 재산기준은 2003년부터는 소득으로 환산되어 소득기준으로 일원화되었는데, 재산액이나 그 소득환산에 관한 내용 또한 중앙생활보장위원회의 심의를 거쳐 결정되게 되었다. 이러한 법적, 제도적 변화는 생계급여 수급자격의 자산 기준이 행정당국의 자의성에 영향을 받을 소지가 크게 제거하였고, 제도의 성격을 예산제약 프로그램에서 권리성(entitlement) 프로그램으로 근본적으로 변화시켰다.

<표 1> 생활보호제도 생계급여 및 국민기초생활보장제도 수급자수와 지출예산

년	96	97	98	99	00	01	02	03
수급자 수 (만 명)	29.6	29.7	48a	148a	148.8	144.2	135.1	137.4
일인당 예산 (만원, 지방비 포함)				124	195	232	281	301
전체 예산 (억원)			10,901	18,479	23,321	27,923	33,819	35,046
생계급여 등			5,439	10,381	12,998	16,915	16,915	17,429
의료급여			5,462	8,098	10,323	11,397	16,904	17,617

자료: 보건복지백서 2000, 국민기초생활보장사업안내 각 년도. 이태진 외(2003), 문창진(2004)
a: 한시 보호자 포함.

대상자 선정기준에서 인구학적 조건이 폐지되고 자산기준이 개선되는 등 급여자격이 변화한 결과 국민기초생활보장제도 수급자 수는 크게 증대하였다. <표 1>은 1996년부터 2003년까지의 시설보호 대상자를 제외한 생활보호제도 생계급여 대상자와 국민기초생활보장 급여대상자수의 추이를 보여준다.[2] 1997년까지 30만 정도에서 감소추세에 있던 생계급여 수급자의 수는 외환위기 이후인 98년 한시생활보호제도의 도입과 함께 48만으로 증대한다. 1999년에는 112.7만의 자활보호 대상자에게 동절기간(1-3월, 10-12월) 현금급여를 지급하고, 2000년에는 모든 생활보호 대상자에게 현금급여를

2) 1994-2000년간 시설보호 대상자의 수는 8만 정도에서 큰 변화 없이 머물러 있다.

지급함으로써 현금급여 수급자의 수는 150만을 넘는 선으로 급증하였다. 98년 이후의 이러한 수급자 규모의 증대는 주로 외환위기로 인한 빈곤층의 증대와 근로능력 있는 빈곤층으로의 급여 확대를 반영하는 것이다.

그러나 기초보장제도 도입으로 인한 수급자의 증가에도 불구하고 2000년 10월 수급자 규모가 전체국민의 3.2% 정도로 당시 빈곤률을 약 8%로 가정할 경우[3] 전체 빈곤층의 40%에 불과하다. 2000년 이후에도 2001년 3.0%, 2002년 2.8%로 수급자 규모와 전국민 대비 비율이 완만하게 감소하였고, 2003년부터는 다시 수급자 수가 증가세로 반전되어 수급자 규모가 전국민의 2.9% 정도가 되었다. 이러한 수급자 규모는 2000년 이후 1-2%의 빈곤률 하락을 가정하더라도 수급률(take-up rate)이 50%를 넘지 못하는 것이 되어 과반수의 빈곤층에 대해서는 국민기초생활보장제도가 아무런 혜택을 제공하지 못함을 알 수 있다. 이러한 사각지대 빈곤층의 존재는 재산이 기준을 초과하는 경우, 부양의무자 기준을 충족하지 못하는 경우, 정보 부족이나 복잡한 행정절차, 스티그마 때문에 신청을 하지 않는 경우 등으로 나누어 볼 수 있다.

전달체계의 개선, 부양의무기준과 재산 관련 조항의 현실화 등이 모두 중요하지만, 비현실적인 부양의무자 기준 적용과 이로 인한 사각지대 노인빈곤층의 문제는 특히 주요한 관심의 대상이 되었다. 사실 국민기초생활보장제도가 도입된 이래 비교적 최근까지 부양의무자 기준 조항에서는 별 개선이 없었다. 2004년까지는 직계혈족과 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족으로 정의되는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있더라도 부양능력이 없는 경우 등에 부양의무자 기준을 충족한 것으로 보아 수급자격을 얻도록 되어 있었다. 일선 행정현장에서는 부양의무자 조항이 생활보호제도에서보다 더 엄격하게 적용된다는 지적도 있었다. 이러한 부양의무자 기준과 관련하여서는 부양의무자가 부양의사나 능력이 없고, 부양이 이루어지지 않음에도 불구하고 급여 자격을 상실하는 빈곤층이 상당수 존재한다는 문제점이 지적되어왔다. 이러한 문제로 인해 2004년 법개정이 이루어지게 되었고 2005년 7월부터는 부양의무

3) 현재 이용이 가능한 자료 중 전체 국민에 대한 대표성이 가장 높은 통계청의 가구소비실태조사에 따르면 경상소득 기준으로 2000년의 빈곤률이 7.9%로 나타난다.

자의 범위가 직계혈족과 그 배우자에서 1촌 이내의 직계혈족과 그 배우자로 축소되었으나, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족 조항은 그대로 유지되었다. 2006년 7월부터는 부양능력 판정 소득기준을 부양의무자가구 최저생계비의 120%에서 130%로 완화하는 것이 예정되어 있다. 그러나 여전히 부양의무자 기준은 논란의 대상으로 남아있고, 그 적용대상이 주로 노인으로서 기초보장제도가 근로세대 빈곤층에 비해서 노인 빈곤층에 대한 급여 확대에는 큰 기여를 못하게 하는 한 요인이 되었다.

국민기초생활보장제도에서는 현금급여 결정기준(benefit determination rule)에서 중요한 발전이 이루어졌다. 생활보호제도에서는 1990년대 중반 이래로 수급자가 다른 소득이 없을 경우 받게 되는 최대급여액(maximum benefit)을 최저생계비 기준으로 상향시키는 노력이 진행되었다. 국민기초생활보장법에서는 매년 중앙생활보장위원회의 심의를 거쳐 결정되는 최저생계비를 최대급여액의 결정 기준으로 명문화되었다. 최저생계비는 주기적으로(2004년까지는 5년 주기로, 2005년 이후에는 3년 주기로) 계측하도록 되어있고 비계측년도 사이에도 매년 조정되도록 되어있어, 현금급여수준이 소비자 물가수준의 상승, 더 나아가서는 전반적인 생활수준의 상승에 자동으로 연계되도록 되었다. 이러한 급여결정방식의 변화는 <표 1>의 수급자 일인당 예산지출 규모의 지속적인 증가에서도 나타난다. 2000년 이후 전체 기초보장예산의 증가는 수급자 규모의 증가가 아니라 이러한 일인당 지출액 증가 때문에 일어났다.

급여 결정과 관련된 또 하나의 변화는 가구별 급여수준 결정에서 가구의 소득수준을 고려하는 보충급여방식의 도입이다. 생활보호제도에서는 1995년까지 현금급여는 모든 급여 대상자에게 동일액을 지급하는 정액급여방식으로 이루어졌다. 1996년에는 소득을 5등급으로 나누고 소득수준이 높은 등급에서는 급여수준이 낮아지도록 하는 차등급여방식을 도입하여 가구소득의 크기를 일정부분 반영하여 급여가 감소되도록 하였다. 그리고 점차 차등급여의 소득등급을 세분화하였고 국민기초생활보장제도에서는 최대급여액에서 가구소득을 뺀 차액을 생계급여로 지급하는 보충급여 방식이 도입되었다. 이러한 보충급여방식은 빈곤정도가 심한 가족에 대해 더 많은 지원을 한다는 점에서 수급자 사이의 형평성을 제고하는 장점을 가진다. 또 소득수준이 높은 사람에

게는 급여를 삭감하여 한정된 예산으로 가능한 한 다수의 빈곤층에 대해 최저생계를 보장하는 합리적 선택이라 하겠다. 그러나 이러한 변화는 근로소득이 증가(감소)함에 따라 급여액이 100% 감소하는 결과를 초래하여 국민기초생활보장제도가 근로능력 있는 빈곤층의 근로동기에 부정적 효과를 미칠 것이라는 우려를 초래하게 하였다.

국민기초생활보장제도에서는 보충급여방식과 함께 '통합급여체계'가 논란의 대상이 되고 있다. 생활보호제도에서와 마찬가지로 국민기초생활보장제도에서는 자산기준과 부양의무자기준을 충족하여 수급자격을 획득한 경우 생계급여와 함께 의료급여, 교육급여 등의 현물급여를 수급하게 된다. 이러한 다양한 현물의 비생계급여는 수급가구의 다양한 욕구를 충족하는 중요한 역할을 하는 것으로 보인다. 이러한 현물급여의 중요성은 의료급여 지출예산이 생계급여를 포함한 타 예산보다 빠르게 증가하고 2003년부터는 절대액으로도 더 크다는 <표 1>의 결과에서 확인할 수 있다. 2003년 현재 기초보장 예산총액이 3조 5046억원인데, 이 중 50.3%인 1조 7617억이 의료급여로 지출되었고, 45.5%인 1조 5936억이 생계급여로 지출되었다. 그런데 문제는 이러한 현물급여의 수급자격이 생계급여의 수급자격과 연계되어 있어 생계급여의 자격을 잃는 순간 비생계급여의 수급자격도 모두 잃게 된다는 점에 있다. 이렇게 현금급여와 현물급여의 수급자격을 연계하는 '통합급여체계'는 수급자의 탈수급노력과 근로동기를 제약하는 영향을 미치는 것으로 지적되어 왔다(김수현, 2001).

국민기초생활보장제도가 생활보호제도와 다른 점 중 중요한 한 가지는 국민기초생활보장제도에서는 근로능력 있는 수급자에 대한 근로의무(work requirement)가 비취업자의 자활사업참여 조건의 부과라는 형태로 새로이 도입되었다는 점이다. 과거 생활보호제도에서는 80년대 초반 이래 직업훈련과 생업자금융자, 취로사업 등의 자활지원 프로그램이 '자발적' 참여 프로그램으로서 제공되었다. 18세 이상 65세 미만의 근로능력자 세대는 자활보호대상자로 선정되어, 의료보호와 교육보호 등의 현물급여와 함께 이러한 자활급여의 혜택을 받았다(보건복지부, 1998). 국민기초생활보장제도에서는 18세 이상 60세 이하의 비취업(주 18시간 기준) 근로능력자에 대해서는 생계급여의 조건으로 자활지원사업에 참가하는 것을 의무화하고, 이러한 의무가 이행되지 않

을 시에는 당사자의 생계급여를 중지되는 제재를 가하게 되어있다(국민기초생활보장사업 안내, 2000).

이러한 근로의무의 도입은 사회가 모든 빈곤층에 대해 최저생계를 보장해야 한다는 사회적 책임에 대한 인식과 근로능력자는 스스로 빈곤 탈피를 위해 노력해야 한다는 개인 책임에 대한 기대가 타협을 이룬 한 형태라 하겠다. 자활사업에 참여할 것을 급여의 조건으로 부과하는 제도가 도입된 데에는 빈곤층의 자활을 돕는 기존의 자활지원사업을 과거에 비해 크게 발전시키는 근거로서 활용될 수 있다는 기대가 일부 작용한 것으로 보인다. 그러나 이러한 근로의무 부과정책을 도입하는 데에는 근로능력 있는 빈곤층에 대한 생계급여 확대가 근로동기를 저하시킬 수 있다는 사회적 우려가 가장 크게 작용한 것으로 보인다. 이 조건부 수급제도의 도입은 근로연계복지(workfare) 제도를 둘러싼 논쟁을 촉발하였다.

그러나 새로이 출범한 자활사업에 대한 참여도는 애초의 기대보다 훨씬 저조한 상태이다. 우선 예상보다 매우 작은 규모가 조건부 수급자로 선정되고, 또 적지 않은 조건부 수급자가 자활사업 참여를 기피하는 것으로 알려졌다. 자활근로사업에서도 참여자의 대다수는 노동강도가 미약한 사업에 집중되었다. 일정 수준의 참여가 이루어지고 있는 자활지원 프로그램의 경우에도 수급자의 자활에 미치는 긍정적인 효과가 확인되지 않고 있다. 이러한 자활사업의 부진과 함께 국민기초생활보장제도에 의한 근로능력 있는 빈곤층에 대한 급여 제공이 이들의 근로동기를 떨어뜨리고 복지의존성을 키우는 부작용을 초래한다는 우려가 지속되고 있다.

국민기초생활보장제도로 인한 수급자 확대, 급여수준 제고, 자활사업 도입 등은 예산지출의 증가로 이어진다. <표 2>는 사회보장 및 기초보장 관련 예산의 연도별 추이를 보여준다. 외환위기 이전 시기까지 사회보장 예산의 20%를 전후한 비중을 차지했던 공공부조 관련 중앙정부 예산은 위기 이후 크게 증대되어 지난 4-5년간 30%대를 유지하였다(보건복지부, 2003a). 이러한 공공부조에 대한 공적 지출의 확대에서 특히 중요한 역할을 한 것은 과거의 생활보호제도를 대체한 국민기초생활보장제도의 시행이다. 표에 따르면 사회보장예산에 비해 공적부조 예산이 급속히 증대되었고 기초보

장예산이 공적부조 예산의 대부분을 차지하였다. 외환위기가 진행되던 1998년 1조 901억이던 기초생활보장예산은 이후 매년 급속하게 증대되어 2003년 현재 예산총액이 3조 5046억원에 달하게 된다. 그러나 기초보장예산을 포함한 공적부조 예산은 GDP 대비 약 0.6% 수준을 넘어서지 않고 있다.

<표 2> 사회보장 및 기초보장 관련 예산 현황: 1998-2003

(단위: 억원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
사회보장 (GDP 대비 비율/ 정부예산 대비 비율)		61,051 (1.26/7.3)	80,737 (1.55/9.1)	107,460 (1.95/10.8)	106,768 (1.79/9.7)	
공적부조 (GDP 대비 비율/ 정부예산 대비 비율)		19,451 (0.40/2.3)	24,090 (0.46/2.7)	32,696 (0.59/3.3)	34,034 (0.57/3.1)	
기초보장제도	10,901	18,479	23,321	27,923	33,819	35,046

자료: 1998-2001은 보건복지부 생활보호과, 기초생활보장 통계자료(2001), 2002-2003은 보건복지부 세입세출예산(2002; 2003). 국민기초생활보장사업안내(1) 2002-2003. 이태진 외(2003)에서 옮김.

국민기초생활보장제도에서는 이러한 관련 예산의 부담을 중앙정부와 지방정부 사이에 분담하도록 되어 있다. 서울특별시의 자치구의 경우 중앙정부가 50%이하, 서울시가 25%이상, 자치구가 25%이하를 부담하게 되어있고, 다른 자치단체의 시·군·구에서는 중앙정부가 80%이상, 시·도가 10%이상, 시·군·구가 10%이하를 부담하게 되어있다. 실제 부담도 서울의 경우 중앙과 지방이 각각 50%씩, 기타 지역에서는 중앙과 지방이 각각 80%와 20%씩 부담한다. 그러나 수급자의 규모는 크고 재정자립도는 낮은 지방자치단체의 경우 지방자치단체의 예산부담이 과도한 것으로 지적되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 수급자 규모, 재정자립도 등을 고려하여 재정분담률을 다양화할 필요성이 제기되고 있다(이태진 외, 2003). 재정분담의 현실화는 취약

지역에서 수급자 확대 등 사각지대의 축소에 기여할 것이다.

국민기초생활보장제도에서 대부분의 사업집행은 시·군·구청장에게 위임되어 있으며 이들 기관은 읍·면·동사무소의 사회복지전담공무원을 통해 대상자 선정 및 급여를 실시한다. 이렇게 정책을 집행하는 행정적 책임은 지방정부가 가지고 있으나, 최저생계비, 각종 급여기준, 수급권자 범위 등의 제도의 설계와 관련된 중요 정책사항은 중앙정부가 결정한다. 이러한 중앙정부의 적극적 역할은 재정 등 지방정부의 여건에 상관없이 시민의 최저생계보장수준을 전국적으로 균일하게 유지하는 데에 매우 결정적인 기여를 하였다.

이러한 최저생계보장 차원에서의 중앙정부의 적극적 역할은 지속되어야 하겠지만, 자활사업 영역에서는 지방정부의 권한 강화를 검토할 필요가 있다. 자활사업은 그 특성상 경제여건, 노동시장상황 등 지역 여건을 민감하게 반영할 필요가 있고 따라서 사업의 설계와 집행의 권한이 지방정부에 주어져야 한다. 이제 자활사업이 제도 도입의 초기단계를 넘어서는 시점에 있으므로 점차 지방정부로의 권한이행을 위한 준비를 시작하여야 한다. 이러한 점에서 그간 읍·면·동으로 분산되어 있던 집행역량을 시·군·구로 집중하고 지방정부의 기획능력을 강화할 필요가 있겠다.

지금까지 살펴본 국민기초생활보장제도의 실시는 한국 복지국가 발전의 역사에서 중요하게 기억되어야 할 사건의 하나이다. 1990년대 후반 우리 사회의 중요한 전환기를 거치며 등장한 국민기초생활보장제도는 한국 복지국가가 빈곤계층을 지원하고자 한 최초의 진지한 시도라 할 수 있다. 특히 근로능력 유무의 구분 없이 모든 빈곤층을 수혜 대상으로 확장한 점, 최저생계비에 근거한 급여액 결정으로 급여의 적절성을 보장한 점은 매우 중요한 발전으로서 국민기초생활제도는 향후의 시기 우리 사회 최후의 사회안전망으로서 핵심적 역할을 수행할 수 있을 것이다.

그러나 국민기초생활보장제도는 이러한 의의에도 불구하고 재산 기준이나 부양의무자 기준의 문제로 인해 노인을 중심으로 한 과반수의 빈곤층을 사각지대에 남겨두고 있다. 급속한 노인인구, 노인가구의 증가로 인해 사각지대 노인빈곤층 문제는 빈곤정책의 핵심적인 과제로 부상하고 있다. 또 보충급여방식과 통합급여체계 등 급여체

계상의 문제가 근로세대 빈곤층의 근로동기에 부정적인 영향을 미친다는 우려가 커지고 있다. 근로능력자의 근로유인상의 부작용에 대한 대응장치로 도입된 자활사업은 아직 제 기능을 찾지 못하고 있다. 근로유인강화를 위한 보충급여방식과 통합급여체계의 개선, 자활사업의 안정적인 정착은 국민기초생활보장제도가 근로세대 빈곤층에 대한 지원제도로서 해결해야 할 긴요한 과제로 남아있다. 사각지대 해소와 자활사업 정착을 위해서는 재정분담의 현실화와 전달체계의 개선 또한 미룰 수 없는 사안이다.

Ⅱ. 저소득층을 둘러싼 사회, 경제적 여건의 변화

1997년 경제위기로 촉발된 대량실업사태는 진정되었지만 여전히 실업은 적지 않은 수의 근로저소득층의 경제적 안정을 위협하고 있다. 또 비정규직의 증대로 특징으로 하는 저소득층의 고용불안현상이 확산되어 상당수가 취업과 실업을 반복하고 있으며 일을 하면서도 빈곤의 위협을 벗어나지 못하는 가족 또한 광범위하게 존재한다. 문제는 1990년대 후반 이래로 우리 사회는 빈곤문제를 해결하기 위한 나름의 진지한 노력을 하고 있음에도 불구하고 상황이 호전되고 있지 않다는 점이다. 이러한 빈곤 심화와 밀접히 관련되는 근로 저소득층의 경제적 여건 악화는 1990년대를 거치며 심화된 노동시장의 변화와 이로 인한 근로소득 격차의 증대와 밀접한 관련을 갖는 것으로 알려져 있다. 노인의 생활수준 하락 또한 작금의 경제적 구조변화와 무관하지 않은 것으로 보인다. 여기에서는 소득분배의 추이를 살펴보고 근로세대와 노인세대 빈곤 문제 심화의 원인을 검토한다.

1. 1990년대 이후 소득분배의 추이

<표 3>은 1991년에서 2004년까지의 소득분배 추이를 분석한 결과를 보여준다. 우리사회 소득분배의 상황은 1980년대 이래로 꾸준히 개선되어 1990년대 전반기에는 소득불평등도와 빈곤률이 우리 역사상 가장 낮은 상태에 도달했던 것으로 알려져 있다. 2000년 정부의 공식적인 최저생계비 기준으로 본 절대빈곤률은 경제성장의 영향으로 1991년 16.3%에서 1996년 3.8% 수준으로 크게 감소하였다. 그러나 2000년에는 절대빈곤률이 7.9%의 높은 수준을 보였고 2004년에는 9.7%로 더욱 악화되는 모습을 보인다. 2000년대에 나타난 경제성장의 정체, 소득불평등도 악화는 이러한 빈곤 심화의 주요 원인으로 꼽힌다.

<표 3>의 두 번째 패널에서 제시한 중위소득 40% 기준 상대빈곤률은 경제성장이

빈곤에 미치는 영향을 통제한 상태에서의 빈곤 추이를 보여주는 것으로 빈곤 추이의 원인분석에 시사하는 바가 크다. 상대빈곤률은 1991년 5.0%에서 1996년 4.5%로 1990년대 전반기에 별 변화가 없어 이 시기 절대빈곤 감소는 그 대부분이 경제성장 때문에 발생하였음을 시사한다. 반면에 1996년에서 2004년에 이르는 시기의 상대빈곤의 추이는 절대빈곤의 추이와 거의 유사하여 이 시기 빈곤 추이 변화는 많은 부분 소득불평등 악화에 기인함을 시사한다.

표에서 나타나듯이 1991년 전체 가구의 지니계수는 0.306 정도로 낮은 소득불평등도를 보인다. 이러한 낮은 수치는 0.39 정도의 높은 수준이었던 것으로 알려져 있는 1970년대 후반 이래로 소득불평등도가 꾸준히 낮아져 1990년대 전반기에는 산업화 이래 가장 평등한 소득분배 상태에 도달하였음을 반영한 결과이다. 그러나 1990년대 후반, 특히 외환위기를 거치면서 소득불평등도는 크게 악화되는 추세로 반전되었다. 2000년에도 여전히 1970년대 후반과 유사한 수준인 0.393의 높은 지니계수를 보여 외환위기의 진정에도 불구하고 산업화 이래 가장 소득불평등도가 악화된 상황이 개선되지 않고 있음을 알 수 있다. 특히 경기불황에 들어선 2003년 이래로는 소득불평등도가 다시 악화되고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 소득불평등도 추이는 1990년대 후반 이래의 빈곤추이를 설명할 수 있는 주요 요인이다.

<표 3> 빈곤률과 지니계수의 추이, 1991-2004

	1991	1996	2000	2004
절대빈곤률	16.3	3.8	7.9	9.7[b]
상대빈곤률	5.0	4.5	8.1	10.0[b]
지니계수	0.306	0.325	0.393	0.349[b]

자료: 전체가구는 가구소비실태조사 1991, 1996, 2001과 전국가계조사 2004.

주: a. 소득은 경상소득으로 측정되었음.

b. 일인가구 포함되지 않았음.

c. 절대빈곤은 2000년 정부 발표 최저생계비 기준(모든 소득은 소비자물가지수를 이용하여 2000년 기준으로 환산하였음), 상대빈곤은 중위소득 40% 기준 수치임.

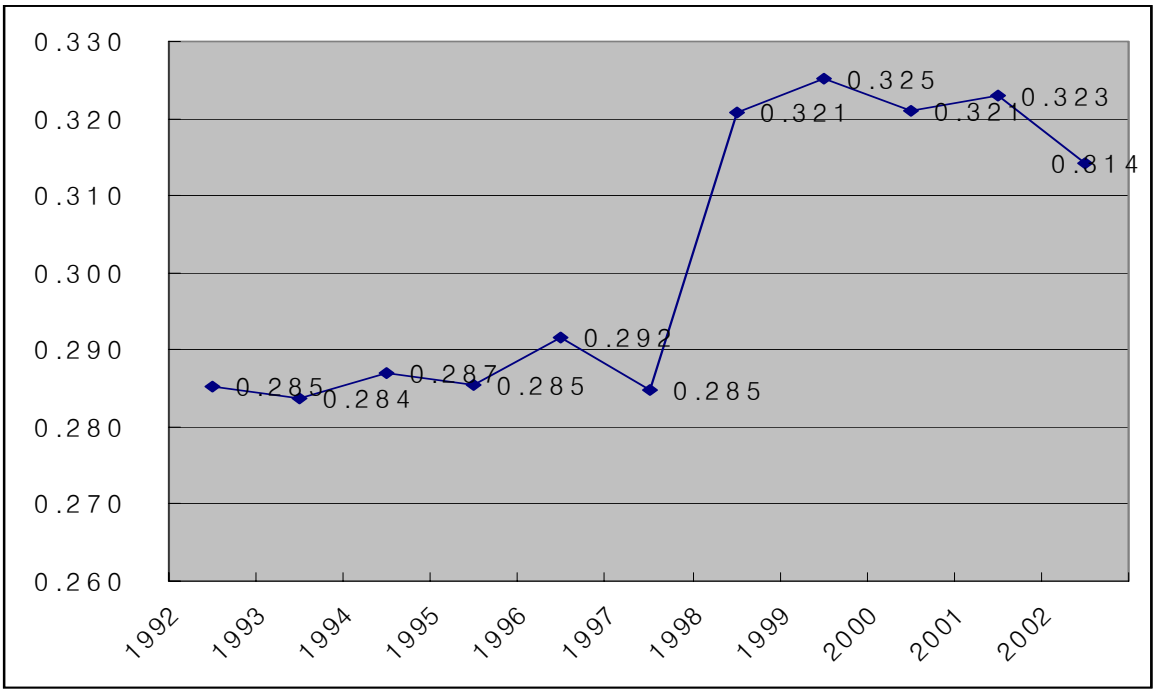
소득원천별로 볼 때 가구소득의 구성에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 근로소득, 그 중에서도 임금근로소득이므로 가구소득의 불평등도 악화의 주요한 요인으로서 근로소득의 분포변화가 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 많은 연구들은 실제 1990년대 중반부터는 임금 불평등도가 악화되는 추세로 반전되었음을 보여준다(유경준, 1998; 최강식・정진호, 2003). 정진호(2002)에 따르면 외환위기를 계기로 한 임금격차의 확대가 가구주 근로소득 불평등 증대의 매우 중요한 요인으로 작용하였다. 근로소득 격차 확대로 인한 가구소득의 분배변화는 근로연령세대의 경우에 특히 중요한 영향을 미칠 것이다.

2. 근로연령세대 가족소득 분배와 근로소득 격차

여기에서는 Burtless(1999)의 방법을 따라 도시근로자가구를 중심으로 근로소득 격차 확대가 가구소득 불평등도에 미친 영향을 검토하기로 한다. 분석의 시기는 1992년에서 2002년으로 한다. <그림 1>은 1992-2002년의 도시 근로자가구의 가구소득 불평등도를 지니계수로 측정하여 그 추이를 나타낸 것이다. 이러한 도시근로자가구 지니계수의 추이는 <표 3>에 제시한 전체가구 지니계수의 추이와 등락의 수준과 폭에서는 차이가 있으나 등락의 양상은 유사한 모습을 보여준다.

1992년과 2002년 사이에 근로소득 불평등도의 증가가 가구소득 불평등도 변화에 미치는 효과를 추정하기 위해서 가구주나 배우자가 25세와 59세 사이의 근로연령대 성인인 가구를 대상으로 소득분배 양상을 분석한다. 25세 미만의 연령대의 젊은 사람들의 근로소득은 대학재학 등 교육성취수준의 차이에 영향을 받을 수 있고 60세 이상의 사람들의 근로소득은 퇴직결정에 의해 민감하게 영향을 받을 수 있으므로 25-59세 사이의 연령대 사람들을 비교하는 것이 근로소득 불평등도의 시간적 변화를 파악하는 데에 적적할 것이다(Burtless, 1999). 가구소득에는 모든 가구원의 근로소득과 비근로소득을 포함하고, 가구규모의 효과를 고려하기 위해 균등화된 가구원 일인당 소득을 기준으로 가구소득의 분포를 분석한다.[4)]

<그림 1> 도시근로자가구 가구소득 지니계수의 추이, 1991-2002



<표 4>는 분석의 결과를 제시하고 있다. 첫 번째 행은 분석대상 가구들의 실제 가족소득 지니계수를 보여주는 것으로 1992년 0.277에서 2002년 0.304로 지니계수가 9.7% 정도 증가하여 가족소득의 불평등도가 악화하였음을 알 수 있다.

두 번째 행에서는 남성의 근로소득 불평등도 증가가 가구소득 불평등 증가에 미친 효과를 추정하기 위해서, 1992년과 2002년 남성 근로소득 불평등도가 1992년과 같다고 가정할 경우의 지니계수를 구한다. 1992년 수치에는 실제 추정된 지니계수를 2002년 수치에는 남성 근로소득의 총액은 2002년의 실제 총액과 동일하지만 근로소득 불평등도는 1992년과 동일한 상태를 유지되었다고 가정할 때의 지니계수를 제시하였다.[5] 이 경우 지니계수는 1992년 0.277에서 2002년 0.290으로 4.7% 정도 증가한 것으

4) 가족규모에 따른 상이한 욕구를 반영하여 가족소득을 조정하기 위해서 균등 가구소득(equivalent family income)으로 가구소득을 측정한다. 본 연구에서는 서구의 연구에서 가장 일반적으로 이용되는 가족규모의 제곱근을 균등화 지수로 사용한다(Smeeding, Rainwater and Burtless, 2001). 가령 4인가족의 가족소득이 100만원일 경우 이 가족의 균등 개인 수는 4의 제곱근이 2이고, 균등개인소득은 100만원을 2로 나눈 50만원이 된다.

로 나타났다. 표의 마지막 열에서 제시하듯이, 이는 남성 근로소득 불평등도가 1992년과 같이 양호한 상태를 그대로 유지하였을 경우 1992년과 2002년 사이 지니계수의 실제 증가분의 48% 정도만이 증가하였을 것임을 보여준다. 즉 양 년도 사이의 지니계수 증가의 52% 정도는 남성의 근로소득 불평등도 악화에서 기인하였음을 시사한다.

다음 행에서는 1992년 남성 근로소득 불평등도를 2002년과 같게 하였을 경우의 지니계수의 가설적 변화를 제시하였다. 이 경우 지니계수는 1994년 0.294에서 0.304로 3.4% 정도 증가하여 전체 증가분 9.7% 중 35% 가량이 그대로 유지되었음을 알 수 있다. 즉 양 년도 사이의 지니계수 증가의 65% 정도가 남성의 근로소득 불평등도 악화에서 기인하였음을 짐작케 한다.

다음 두 행에서는 여성의 근로소득 분포를 동일하게 유지할 경우의 가족소득의 불평등도를 보여준다. 여성 근로소득의 불평등도를 유지하는 경우 가족소득의 불평등도는 실제와 큰 차이를 보이지 않는다. 1992년 소득을 기준으로 하여 여성 근로소득 불평등도를 유지할 경우에는 실제 지니계수 변화분의 96%가 그대로 나타나고 2002년을 기준으로 할 경우에도 92%가 그대로 나타난다. 1992년과 2002년 사이 여성의 근로활동은 많이 증가하였지만 여성의 근로소득 불평등도 변화는 가족소득의 불평등도 변화에 그다지 영향을 미치지 않은 것이다.

---

5) 남성의 근로소득 불평등도를 유지하기 위한 작업은 다음과 같이 이루어졌다. 1992년과 2002년 각 년도 자료에 포함된 남성을 각 해의 근로소득 크기 순으로 순위(rank)를 부여한다. 2002년 남성에 대해서 1992년의 동일 순위에 해당하는 남성의 근로소득 값을 할당하여, 2002년 남성의 근로소득 불평등도를 1992년과 같은 상태로 유지한다. 이러한 과정을 통해 얻은 새로운 남성 근로소득은 1992년과 2002년의 남성 근로소득 불평등도를 동일하게 유지한 것이지만 두 해 사이의 남성 근로소득의 증가를 반영한 값은 아니다. 두 해 사이의 근로소득의 증가를 반영하기 위해서 2002년 남성에게 할당된 가설적 근로소득에 1992년과 2002년의 남성 근로소득 총액의 비율을 곱한다. 결과적으로 얻은 2002년 남성의 근로소득은 2002년의 남성 실제 근로소득과 그 총액은 동일하면서 근로소득 불평등도는 1992년과 동일한 상태를 유지한 것이다. (1992년 남성에 대해서 가설적 근로소득 값을 할당하여 동일한 절차를 적용할 경우에는, 1992년의 남성 실제 근로소득과 그 총액은 동일하면서 근로소득 불평등도는 2002년과 동일한 상태를 유지한 결과를 얻는다.)

<표 4> 근로소득불평등도와 인구학적 변화가 지니계수에 미치는 효과

지니계수	1992	2002	1992-2002 변화(%)	1992-2002 변화에서의 비중(%)
실제 지니 계수	0.277	0.304	9.7	100
남성 근로소득 불평등도 유지				
1992년을 기준	0.277	0.290	4.7	48
20002년을 기준	0.294	0.304	3.4	35
여성 근로소득 불평등도 유지				
1992년을 기준	0.277	0.303	9.4	96
20002년을 기준	0.279	0.304	9.0	92
남성과 여성의 근로소득 불평등도 유지				
1992년을 기준	0.277	0.289	4.3	44
20002년을 기준	0.295	0.304	3.1	31
부부 근로소득 상관관계 유지				
1992년을 기준	0.277	0.302	9.0	93
20002년을 기준	0.284	0.304	7.0	72
가족구조별 인구비율 유지				
1992년을 기준	0.277	0.303	9.4	96
2002년을 기준	0.277	0.304	9.9	101

그 다음 두 행에서는 남성과 여성의 근로소득 불평등도를 모두 그대로 유지하였을 경우의 가족소득 불평등도를 보여준다. 1992년을 기준시점으로 하여 근로소득 불평등도를 고정시킬 경우에는 실제 지니계수 변화분의 44%가 그대로 유지되어 남성과 여성의 근로소득 불평등도 변화가 전체 가족소득 불평등도 증가의 56% 정도를 설명함을 시사한다. 2002년을 기준시점으로 할 경우에는 실제 지니계수 변화분의 31%가 그대로 유지되어 남성과 여성의 근로소득 불평등도 변화가 전체 가족소득 불평등도 증가의 69% 정도를 설명할 정도의 큰 영향을 미침을 시사한다.

남성과 여성 각각의 근로소득 불평등도는 동일하다 하더라도 배우자 사이의 근로

소득 상관관계에 변화가 있다면 가족소득의 불평등도는 달라질 수 있다. 가령, 근로소득 수준이 높은 남성의 여성 배우자의 근로소득 수준이 높아지는 방향으로 변화가 일어난다면 근로소득 불평등도의 변화는 없다하더라도 가구소득 불평등도는 악화될 수 있다.

<표 4>의 다음 두 행에서는 남편과 여성 배우자 사이의 상관계수를 일정하게 유지할 경우의 가족소득 불평등도를 보여준다.[6] 1992년을 기준으로 하여 부부의 근로소득 상관계수를 유지할 경우에는 지니계수 실제 변화분의 93%가 그대로 나타나서 대부분의 가족소득 불평등도가 부부의 근로소득 상관관계 증가 이외의 요인에 의해 설명됨을 시사한다. 2002년을 기준시점으로 할 경우에는 실제 변화분의 72%가 유지된다. 이러한 결과는 부부 근로소득의 상관관계 증가가 가족소득 불평등도 증대에 약간의 영향을 미쳤음을 시사한다.

혼인률은 시간이 흐름에 따라 변화하고, 1992년과 2002년 사이에 혼인한 성인의 비율이 감소하였다. 이러한 변화는 지니계수가 높은 집단인 여성가구의 비율을 증가시킴으로써 가구소득 불평등도에 영향을 미친다. <표 4>의 마지막 두 행에서는 1992년과 2002년 사이에 다른 모든 변화는 실제와 동일하게 일어나지만 부부가구, 남성가구주 가구, 여성가구주 가구 각각의 가족구조에 속한 개인의 비율을 일정하게 유지할 경우의 가족소득 불평등도에 나타나는 효과를 제시하였다. 1992년을 기준으로 인구비율을 고정할 경우 가족소득의 지니계수는 미미한 감소양상을 보이고 2002년을 기준으로 할 경우 지니계수에 거의 변화가 일어나지 않는다. 이러한 결과는 가족구조별 인구비율의 변화, 특히 성인 여성이 독신으로 있는 가구의 인구비율이의 증가가 아직은 높은 수준이 아니어서 나타난 결과로 보인다.

---

6) 2002년 남편과 여성 배우자 근로소득 사이의 상관계수를 1992년 수준으로 유지하기 위해서는 2002년의 근로소득을 조정할 필요가 있다. 우선 각 년도의 남성과 여성에 대해 각각 근로소득의 크기에 따라 순위를 부여한다. 이 작업의 결과 1992년 근로소득분포에서 r 순위를 가진 남성에 대해서 s 순위를 가진 여성을 배우자로 가지고 있는 분포를 얻게 된다. 1992년 근로소득 상관계수를 유지하기 위해서 2002년 자료에서 r 순위를 가진 남성의 근로소득에 대해서 s 순위를 가진 여성 배우자의 근로소득을 할당한다.

이상의 분석의 핵심적 결론은 1990년대 이후 가족소득 불평등도 증가에 가장 중요한 영향을 미친 요인이 근로소득 불평등 악화라는 점이다. 1992년에서 2002년 사이 악화된 근로소득 불평등도가 전체 가구소득 불평등도 증가의 56-69%를 설명한다. 특히 남성 근로소득 불평등도의 증가가 전체 가구소득 불평등도 증가의 52-65%를 설명하여 가족소득 불평등 증가를 초래한 압도적 요인임을 알 수 있다. 앞에서 언급했듯이 근로소득 격차의 확대는 1990년대 중반을 거치며 두드러지게 나타났다. 근로소득 격차 확대의 원인으로는 여러 가지가 작용하였겠으나, 노동시장에서의 숙련편향적(skill-biased) 기술진보가 진척되고 그 결과 노동력 수요가 고숙련 노동 중심으로 확대되는 것이 가장 주요한 것으로 보인다(박성준, 2000; 최강식・정진호, 2003).

저숙련 근로자를 둘러싼 노동시장의 여건 악화와 근로소득 격차 확대의 영향은 근로자가구에 한정된 것이 아니다. 노동시장 악화와 근로소득 격차 확대의 영향을 받은 다른 집단은 자영업자이다. 우리나라에서 자영업자의 비중은 외환위기를 거치면서 급격히 증대하였다가 2000년대에 들어서서는 감소하는 추세를 보인다. 2004년 현재 자영업주의 수는 611만 명으로 취업자의 27.1%를 차지하고 여기에 무급가족 종사자를 더한 비임금근로자의 비중은 34%에 달한다. 이들 자영업주 중 상당수는 영세한 저소득 자영업자로서 빈곤의 위험에 노출되어 있으며 정규직 임금근로자보다 학력수준이 낮으며 대다수가 서비스업에 종사한다(금재호, 2005).

이들 자영업주 중에는 임금근로자로 취업하기 어렵기 때문에 자영업을 시작한 이들이 많다. 근년에는 경제불황과 서비스업종에서의 구조조정으로 사업실패의 위험성이 높음에도 불구하고 자영업자의 수가 증대하고 있는 것은 노동시장에서 제공되는 괜찮은 일자리 등 임금근로자로서의 취업기회가 적다는 데에 있다. 따라서 이들 자영업자의 빈곤 가능성은 임금근로자의 빈곤가능성보다 훨씬 높은 것으로 알려져 있다. 노동시장의 구조변화와 이로 인한 근로소득의 격차확대는 임금근로는 물론 자영업에도 영향을 미쳐 영세 자영업자의 수적 증가와 빈곤화로서 나타나는 것이다(금재호, 2005).

3. 노인가구 빈곤과 근로세대 소득불평등

노인가구의 빈곤률은 1991년 47.9%에서 1996년 30.5%로 떨어졌다가 2000년에는 33.5%로 다시 증가하였다. 1990년대 후반 노인빈곤의 급증은 일차적으로 노인가구 소득수준의 정체 혹은 감소에서 찾을 수 있다. <표 5>에서 나타나듯이 2000년의 노인가구 월소득 평균액은 99.9만원으로 1996년 101만원에 비해 미미하게 감소하였다. 소득원천별 구성의 변화를 살펴본 결과 재산소득의 비중이 약간 감소하고 사적 이전의 비중이 크게 감소하였고 근로소득이나 사업소득, 공적이전소득 등 다른 소득원천의 비중은 모두 증가한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 이 시기 노인가구 소득수준의 정체가 주로 사적 이전소득의 감소에서 기인하였음을 시사한다.

<표 5> 노인가구주 가구의 소득액 및 소득원천별 구성

연도	총소득액	근로/사업소득액	재산 소득액	사적 이전	공적연금	기타사회보장
1996	101.2만1	27.2	18.0	45.5	3.4	6.0
2000	99.9만	32.3	16.8	37.0	5.1	12.3

주: 1) 1996년 소득은 소비자물가지수를 이용하여 2000년 기준 가치로 환산한 금액임.
2) 소득원천별 비중(%)는 총소득 대비 각 원천별 평균소득액의 비중을 나타냄.
자료: 통계청, 가구소비실태조사, 1996, 2001.

<표 6> 노인가구주 가구의 원천별 소득 비중의 소득분위별 비교

	1996		2000	
	하위 20%	상위 20%	하위 20%	상위 20%
소득비중				
근로/사업소득	9.4	47.2	18.8	49.0
재산소득	6.6	31.5	14.5	21.7
사적 이전	62.5	9.6	48.3	14.4
공적연금	.0	10.7	.4	12.5
기타사회보장	21.4	1.1	24.2	2.9
월평균소득액	20.0 만원	282.9 만원	18.5 만원	280.5 만원

자료: 통계청, 가구소비실태조사, 1996, 2001

<표 6>에서 나타나듯이 2000년의 경우 하위 20%의 노인가구에서는 근로소득이나 사업소득, 재산소득은 총소득의 3분의 1에 불과한 반면, 상위 20% 노인가구는 근로소득이나 사업소득, 재산소득이 총소득의 70%를 넘는 비중을 차지한다. 하위 20% 노인가구는 총소득 대비 사적 이전소득의 비중이 48.3%로 거의 절반에 달해 사적 이전소득의 변화가 이들의 빈곤지위에 미치는 영향의 중요성을 실감할 수 있다. 이에 반해 소득이 상위 20%에 속하는 가구의 경우 사적 이전소득은 총소득의 14.4%에 그친다. 공적이전의 경우에는 하위 20% 가구는 공적 연금보다는 생활보호 등의 기타사회보장에 의존하나, 상위 20% 가구는 공적 연금에 의존하는 비중이 높은 것으로 나타났다.

그런데 1996년과 2000년의 소득원천별 비중을 비교하면 상위 20%의 경우 근로/사업소득과 사적이전과 공적이전 등이 증가하였으나 재산소득의 비중이 다소 감소하여 월평균소득이 약간 감소하였고, 하위 20%의 경우는 근로/사업소득과 재산소득, 공적이전은 다소나마 증가하였으나 사적이전은 그 소득비중이 크게 감소하였고 이러한 사적이전의 감소가 월평균소득의 감소로 이어진 것으로 보인다. 이러한 결과는 사적 이전소득의 감소가 주로 저소득층에 집중하여 이루어졌으며 이러한 사적 이전소득의 감소가 노인가구의 빈곤증가를 주도하였음을 시사한다.

이러한 사적 이전의 감소는 제공자의 경제적 능력 감소, 공적 소득이전의 증대, 사회문화적 요인의 변화 등으로 초래될 수 있다. 우선 사회문화적 요인의 영향을 보면, 우리 사회에서 노인부양에 대한 가족의 책임의식이 약화되고 있음은 잘 알려져 있다. 그리고 이러한 가치관 변화가 사적 소득이전의 감소에 영향을 미쳤음을 배제하기는 어렵다. 그러나 이러한 요인의 변화만으로 1990년 후반의 짧은 기간 사적 이전소득이 급속히 감소한 사실을 설명하기는 어렵다(구인회・손병돈, 2005). 특히 이러한 가치관 변화로는 사적 소득이전의 감소가 모든 계층에서 유사하게 나타나기 보다는 저소득층에 집중되어 나타나고 있다는 점을 설명하기가 어렵다.

다음의 가능성은 공적 소득이전의 증대가 사적 이전을 구축했다는 것이다. 그러나 위의 표에서 나타나듯이 상위 20%의 계층에서는 공적 소득이전의 증대와 사적 이전

의 증대가 동시에 발생하고 있어 그 설명력에 의문이 제기된다. 구인회・손병돈(2005)에 따르면 공적 연금의 경우 수혜자가구가 비수혜자가구에 비해 사적 소득이전을 받을 비율이나 사적이전 소득액이 모두 크게 적은 것으로 나타나 공적 연금이 사적 이전을 구축할 가능성이 있다. 그러나 주로 저소득층을 수혜대상으로 하는 생활보호제도나 국민기초생활보장제도 같은 공공부조 급여의 경우 사적 이전을 구축한다는 증거는 발견되지 않았다. 이러한 점들을 종합할 때 일반적으로 공적 소득이전이 사저 소득이전을 구축할 가능성을 배제할 수는 없으나, 1990년대 후반기에 저소득층에 집중되어 발생한 사적이전의 감소를 공적 소득이전의 증대의 탓으로 돌리기는 어렵다.

노인가구의 사적이전 소득의 감소를 설명할 수 있는 마지막 요인으로는 제공자인 자녀세대의 경제적 지원능력 감소를 들 수 있다. 1990년대 후반에 비노인가구의 빈곤률이 크게 증대하는 등 근로세대의 저소득층의 경제적 상황이 악화된 것이 이들 부모세대인 노인가구의 사적이전 소득을 크게 감소시켰을 가능성이 높다. 이러한 근로저소득층의 경제적 상황 악화가 경제성장의 정체는 물론 근로소득 불평등의 증대에 의해 초래되었음은 앞에서 분석된 바이다.

1990년대 후반 경제위기의 도래와 함께 공적 소득이전 제도가 크게 확충되었고 이것은 노인가구의 빈곤 완화에 기여하였지만, 저소득층 노인가구 사이에서는 사적 이전의 감소가 공적 이전의 확대를 압도하는 수준으로 이루어졌다. 그리고 노인의 경우 소득의 분포가 빈곤선 주변에 밀집되어 있어 소득수준의 정체나 약간의 감소만으로도 빈곤이 큰 폭으로 증대될 수 있다는 점에서 이러한 사적이전 소득의 감소는 노인빈곤의 증대에 큰 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 이러한 결과는 노인가구 빈곤의 증대가 노인부양을 위한 사적 이전의 제공자인 근로세대의 소득수준 정체와 소득불평등 악화에서 크게 영향 받았음을 시사한다.

Ⅲ. 사회보장 사각지대 실태

저소득층 중 적지 않은 수는 사회보장제도에 의한 지원에서도 제외되고 있다. 보편주의적 사회보험제도로 정착한 가장 성공적인 사례로 평가되는 건강보험의 경우를 보면 3개월 이상 건강보험료 체납으로 보험혜택이 중지된 가구가 2005년 현재 200만 가구에 육박해 저소득층의 상당수는 건강보험의 사각지대에 있다. 이러한 상황은 근로세대 소득지원의 주요 제도인 고용보험이나 노후소득지원제도인 공적연금의 경우 훨씬 심각하다. 사회보험의 공백을 메워야 할 공공부조제도의 경우 국민기초생활보장제도를 제외하고는 특별한 확충노력이 없었다. 이러한 사회보장제도의 적용실태는 향후 우리나라 빈곤정책의 방향을 설정하기 위해 우선적으로 검토해야 할 사항이다.

<표 7> 실업자와 실업급여 수급자 수, 실업급여 수급률의 추이

(단위: 천명, %)

	월평균 실업자 수(A)	월평균 실업급여 수급자수(B)	B/A
1996	435	2.5	0.6
1997	568	10.2	1.8
1998	1,490	113.3	7.6
1999	1,374	142.5	10.4
2000	913	74.0	8.1
2001	845	112.6	13.3
2002	708	104.5	14.8
2003	777	122.6	15.8
2004	813	174.2	21.4

자료: Hwang(2005)에서 재인용.

1990년 후반을 거치며 이루어진 사회보장제도의 확충은 근로세대를 대상으로도 이루어졌다. <표 7>은 1995년 고용보험 도입 이래로 실업자 중 실업급여 수급자 비율의 추이를 보여주고 있다. 실업급여 수급자 비율은 1996년부터 꾸준히 증가하여 2004년

에는 21%에 이르게 되었다. 그러나 이러한 수치는 다른 선진국가들에 비해 매우 낮은 수준이다. 이렇게 실업급여 혜택을 받는 규모가 작은 이유로는 수급자격 결정기준이 엄격한 점, 수급기간이 짧은 점 등 제도 설계상의 문제를 들 수 있다.

또 다른 중요한 이유로는 많은 저소득 임금근로자들이 고용보험제도에 가입되어 있지 않다는 점이다. 고용보험에 가입자격을 가진 피용 임금근로자가 전체 취업자의 60%대에 불과할 뿐만 아니라 이 임금근로자의 60% 정도만이 고용보험에 가입되어 있는 상태이다. 이들 고용보험 비가입자의 다수는 소기업, 비정규직의 근로자로서 이들을 대상으로 하는 고용보험의 확대는 그다지 용이하지 않다.

근로연령세대에 대해 지원을 하는 주요한 소득보장제도로서는 고용보험의 실업급여제도와 함께 국민기초생활보장제도를 들 수 있다. 앞에서도 논의하였듯이 국민기초생활보장제도의 전신인 생활보호제도의 수급자는 1990년대 중반 30만 명 수준에서 머물렀으나 2000년 국민기초생활보장제도의 도입과 함께 149만 명 수준으로 증가하였다. 그 후 기초보장제도의 수급자 수는 2002년까지 135만 명 수준으로 감소하였다가 2003년부터는 다시 증가하는 추세에 있다. 국민기초생활보장제도의 도입으로 인한 수급자 증대가 근로능력자 중심으로 이루어졌음은 앞에서 언급한 바 있다.

이렇게 근로연령 세대에 대한 소득보장제도 또한 1990년대 후반을 거치며 크게 확대되었으나 현 근로세대의 빈곤은 심화되는 양상으로 진행되었다. 1997년 외환위기의 발발과 함께 발생한 대량실업사태는 위기의 진정과 함께 수그러들었다. 1990년대에 들어서 내내 2%를 넘지 않았던 실업률은 1998년 외환위기 직후 7%대로 치솟았지만 1999년 6.3%, 2000년 4.1%로 점차 떨어져 2001년 이후로는 3%를 유지하고 있다. 실업사태는 다소간 진정된 것으로 보이나 노동시장에서의 일자리는 고숙련 근로자에 대한 수요를 높이는 방향으로 창출되고 있으며 저숙련 근로자에 대한 새로운 수요의 대부분은 임시, 일용직 등 질이 낮은 일자리를 중심으로 발생한다. 이러한 노동시장의 변화는 근로소득 불평등의 확대의 주요한 원인으로 작용하였고 가족소득의 불평등과 빈곤의 증대에 기여하였다.

그러나 새로이 등장하는 근로빈곤층에 대한 정책적 대응은 아직 이루어지지 않고

있다. 근로세대 빈곤층에 대한 대응은 실업급여와 국민기초생활보장제도를 중심으로 하는 실직빈곤층 대상 정책 중심으로 유지되고 있다. 실직빈곤층에 대한 정책은 지속적으로 확충될 필요가 있으나 새로이 등장하는 근로빈곤층에 대한 대책은 더욱 시급하다.

우리 사회의 가장 대표적인 노후 소득보장제도로는 공적연금 제도를 들 수 있다. 공무원연금은 1960년, 군인연금은 1963년, 사립학교교원연금은 1975년부터 실시되어 본격적인 연금수급이 이루어지고 있다. 국민연금제도는 1988년 1월에 10인 이상의 사업장 근로자를 대상으로 처음 실시되었고 1992년에 5인 이상 사업장 근로자, 1995년에 농어촌 지역주민에게 확대되었다. 그리고 1999년 4월에 도시 자영업자, 임시・일용근로자 및 4인 이하 영세사업장 근로자로 적용대상이 확대됨에 따라 우리나라의 공적연금제도는 직업이나 지역에 관계없이 전국민을 대상으로 하는 노후소득보장제도로서 자리매김하게 되었다.

<표 8> 65세 이상 노인의 공적연금 수급률

	2000.12	2001.12	2002.12	2003.12
국민연금	4.7	6.3	7.5	8.7
공무원연금	1.3	1.5	1.7	1.8
사학연금	0.3	0.3	0.3	0.3
군인연금	1.6	1.6	1.6	1.6
총계	7.9	9.7	11.1	12.4

주:1) 국민연금은 노령연금과 장애연금, 유족연금의 65세 이상 수급자.
2) 공무원연금 및 사학연금은 노령연금은 65세 이상 수급자이나 장해연금과 유족연금은 총수급자임.
3) 군인연금은 총수급자임. 2002년과 2003년은 자료가 확보되지 않아 2001년 수치로 가정하였음.
4) 노인인구는 2000년 3,394,896명, 2001년 3,581,272명, 2002년 3,778,928명, 2003년 3,975,338명임.

자료: 국민연금관리공단, 국민연금통계연보, 각년도; 공무원연금관리공단, 공무원연금통계연보, 각년도; 사학연금관리공단, 사학연금통계연보, 각년도; 국방부 홈페이지; 통계청 홈페이지, 인구통계자료.

그러나 본격적 성숙단계에 도달한 공적직역연금제도는 그 대상인구가 작고, 절대다수의 국민을 대상으로 하는 국민연금제도는 제도도입의 역사가 짧아 현 노령계층 중 연금수급자의 규모는 미미한 수준이다. <표 8>에 제시된 공적연금 관련기관이 발간

하는 통계자료에 따르면 2000년 현재 65세 이상 노인의 7.9%정도가 공적연금 수급자로서 이 중 국민연금의 수급률이 4.7%이고 나머지 3.2%는 특수직역연금의 수급률이다. 따라서 2000년 현재 공적연금의 사각지대는 65세 이상 전체 노인의 92.1%에 달한다. 수급자의 수가 크게 변하지 않는 특수직역연금에 비해 국민연금의 수급자 수는 지속적으로 증가하여 수급률이 2003년 현재 65세 이상 노인의 8.7%정도가 되었다. 이러한 증가에 힘입어 공적연금 수급률은 12.4%로 되어 공적연금의 사각지대는 87.6%로 축소되었다.

국민연금의 노후소득보장제도로서의 기능은 향후에 급속히 확대될 것으로 보인다. <표 9>를 보면 현 공적연금 수급률이 연령별로 급속히 증가하고 있음을 알 수 있다. 이러한 증가의 원인이 국민연금의 수혜자 증가에 있음은 두말 할 나위가 없다.

<표 9> 공적연금의 연령별 수급률(2001.12)

60-64세	65-69세	70세 이상	계(60세 이상)
24.4%	17.7%	1.4%	86.7%

자료: 석재은(2003)에서 재인용

이렇듯 공적연금의 기능 확대는 급속히 이루어지고 있지만, 공적연금제도가 완전히 성숙하여 중심적 노후소득보장제도로서 자리 잡는 데에는 앞으로도 상당한 시간이 걸릴 것으로 연금의 확대가 당장의 노인빈곤을 완화하는 데에는 한계가 있다. 특히 공적연금이 공무원이나 안정적인 대기업 근로자집단을 우선 적용하는 방식으로 발전하여 현재 단계에서 취약노인계층의 소득보장기능은 강하지 않다.

이러한 제도의 미성숙 문제에 더하여 공적연금제도가 놓여진 현재의 상황은 장기적인 차원에서도 연금제도의 노후소득보장 기능에 대해 낙관하기를 어렵게 한다. 2004년 6월 현재 경제활동인구 대비 공적연금 가입자 수인 공적연금 명목가입률은 87.3%이나 경제활동인구 대비 공적연금 보험료 납부자 수인 실질가입률(보험료 납부율)은 58.2%에 그치고 있다.[7] 이러한 사정이 크게 개선되지 않는다면 현재 국민연금

가입연령(만 18세 이상 60세 미만)에 해당되나 보험료 체납과 납부예외 등으로 최소 가입기간을 채우지 못해 노후에 연금을 수급하지 못할 인구 규모가 상당할 것으로 예상된다. 이러한 공적연금제도의 현 상황이 크게 개선되지 않는다면 제도가 성숙한 이후에도 저소득층을 중심으로 상당수의 노인들이 공적연금의 혜택을 받지 못하는 상태로 남아있을 가능성이 있다.

공적연금에 의한 소득보장이 충분하지 않아 경제적으로 취약한 노인층은 공공부조 제도에 의한 소득지원 대상이 될 수 있다. <표 10>은 65세 이상 노인의 공공부조 수급현황을 보여준다. 2000년 현재 65세 이상 노인 중 17.3%가 경로연금의 수급자이고 이 중 9.7%는 국민기초생활보장급여와 경로연금을 같이 수급하는 것으로 나타났다. 2003년 현재까지 이러한 수급률은 크게 변하지 않아 경로연금의 수급률은 16% 전후한 수준을 유지하여 전체 노인의 9%가 경로연금과 국민기초생활보장급여를 같이 받고 7%가 경로연금만을 받는다.

<표 10> 65세 이상 노인의 공공부조 수급현황

연도	2000.12	2001.12	2002.12	2003.12
경로연금	259,756	230,856	282,817	274,793
경로연금+국민기초생활보장급여	327,928	334,175	333,526	344,413
계	587,684	565,031	616,343	619,206
전체노인인구 대비 수급률(%)				
경로연금	17.3	15.8	16.3	15.6
국민기초생활보장급여	9.7	9.3	8.8	8.7

자료: 보건복지부 노인복지과 내부자료

이러한 노인의 공공부조 수급현황은 1990년대 후반 이후 국민기초생활보장제도 등

7) 명목가입률은 60세 미만 경제활동인구 21,202천명 대비 공적연금 가입자 수 18,526천명(국민연금 가입자 17,178천명과 특수직역연금 가입자 1,348천명)로 계산되었고, 실질가입률은 60세 미만 경제활동인구 21,202천명 대비 공적연금 보험료 납부자 수 12,330천명(국민연금 사업장가입자 7,170천명과 국민연금 지역가입자 중 소득신고자 5,082천명의 75%인 3,812천명, 특수직역연금 가입자 1,348천명)으로 계산되었음(노후소득보장 사각지대해소대책위원회, 2003).

공공부조의 확충이 노인빈곤을 완화하는 데에 미친 영향이 크지 않음을 시사한다. 빈곤층에 대한 소득지원을 목표로 2000년 10월부터 실시된 국민기초생활보장제도는 빈곤노인에 대해서도 중요한 소득보장제도로서 기능할 것으로 예상되었다. 그러나 부양의무자 기준과 재산관련 조항 등으로 인해 2003년 현재 65세 이상 노인 중 수급율이 8.7%에 그치고 있는 실정이다. 이전 전 소득이 최저생계비에 미치지 못하는 노인 중 생활보호급여를 받은 인구는 20%에 그쳐 기초생활을 보장하는 제도의 역할이 제대로 수행되지 못하고 있음을 알 수 있다.

연령제한으로 공적연금의 가입기회를 가지지 못한 저소득층 노인에 대한 소득지원을 목표로 하는 경로연금제도가 1998년 7월부터 실시되었다.[8] 그러나 경로연금의 경우 그 급여가 3만5천원에서 5만원 정도로 수준이 낮고 수급율이 전체 노인의 15% 정도에 그치고 있으며 이 중 40% 정도(전체 노인의 7%)만이 국민기초생활보장제도 수급자가 아닌 저소득층 노인이다.

요컨대, 주요한 노후소득보장제도인 공적연금은 꾸준히 확대되어 왔지만 당장의 노인빈곤층에 대한 소득보장효과는 크지 않다. 반면에 당장의 노인빈곤을 해소하는 데에 효과적인 것으로 판단되는 공공부조제도의 경우 그 확장이 크게 이루어지지 않았다.

1990년대 후반을 거치며 노인빈곤의 문제가 심화되고 있는 도 하나의 원인은 소득보장제도 외적인 여건의 변화에서 찾아져야 한다. 즉 노후소득보장제도의 확대에도 불구하고 노인빈곤을 악화시키는 다른 요인이 더욱 크게 작용하여 노후소득보장제도

---

8) 1998년 연금법 개정을 통해 전국민 연금 시행 시점인 1999년 4월 현재 60세 이상 65세 미만자에 대해서는 고령자 가입에 대한 특례조치로 2000년 3월까지 지역가입 신청자격을 부여하였다. 그리고 법적으로 국민연금 가입이 배제된 1998년 7월 현재 65세 이상인 노인에 대해서는 저소득층일 경우 경로연금의 지원대상이 되었다. 월급여는 35천원이고 부부가 동시에 수급할 경우 일인에 대해서는 25% 감액한 26,250원이 지급된다. 경로연금은 1991년 1월부터 70세 이상 생활보호대상자에 대해 실시된 노령수당의 기능을 흡수, 통합하여 현재 65세 이상 국민기초생활보장제도 수급자에 대한 부가급여로서의 성격 또한 지닌다. 80세 이상 수급노인에 대해서는 월 50천원, 65-79세 수급노인에 대해서는 월45천원을 지급한다.

의 빈곤완화효과를 압도했다는 데에서 그 원인을 찾아야 한다. 요컨대, 경제성장의 정체와 소득불평등 악화, 저소득층 노인 사이에서의 자녀세대로부터의 사적이전 소득의 감소 등을 노인빈곤의 증대 원인으로 들 수 있다.

증대하는 노인빈곤에 대한 대책은 이러한 원인을 다루는 것이어야 한다. 우선 근로 저소득층에 대한 지원을 통해 자녀세대의 경제적 여건을 개선하는 것을 고려해야 한다. 그러나 근로 저소득층의 경제적 여건 악화가 장기적인 추세로 나타날 가능성이 높고, 또 자녀세대로부터의 사적이전이 노인가구의 소득에서 차지하는 역할이 장기적으로 약화될 수밖에 없다는 점을 고려할 때 사적 이전의 약화에 공적 이전의 강화를 통해서 대응할 필요가 있다. 현재의 노인빈곤의 문제는 노인에 대한 공적 소득이전대책이 급속히 진행되는 사적 이전의 약화추세에 적절하게 대응할 수 있는 수준으로 이루어지지 못하고 있기 때문이라 볼 수 있고 그 대책은 공적 소득이전대책을 획기적으로 강화하는 것에 있다. 특히 당장의 노인빈곤을 완화할 수 있는 저소득층 지원 중심의 노후소득보장제도 개편노력이 필요하다.

Ⅳ. 빈곤정책의 향후 과제

1990년대 후반 이래 사회보장제도의 확충에도 불구하고 소득불평등과 빈곤문제가 악화되고 있다. 특히 노동시장의 구조 변화, 급속한 고령화의 진행, 가족해체 증가 등 과거와는 사뭇 다른 우려스러운 구조적 변화들이 진행되는 현재의 상황은 단기적인 처방 이상의 빈곤대책을 요구하고 있다. 변화된 상황에 맞게 빈곤정책의 방향을 재정립하고, 이를 토대로 한 기존 사회보장정책의 개혁과 새로운 정책의 도입을 검토할 필요가 있다. 여기에서는 빈곤정책의 방향으로 근로와 복지의 결합, 저소득층으로의 급여 집중(targeted benefits), 여성가구 지원 강화의 세 가지를 설정하고 해당되는 구체적 정책을 검토한다.

1. 근로와 복지의 결합을 통한 근로세대 빈곤층 자립 지원

1990년대 후반을 거치며 근로세대 빈곤층의 주요한 구성은 실직빈곤층에서 근로(취업)빈곤층으로 바뀌고 있으나 근로연령세대에 대한 소득보장제도는 이러한 변화에 적절하게 대응하고 있지 못한 것으로 보인다. 그 주요한 이유 중 하나로는 근로세대 빈곤층에 대한 지원에 대해서 우리 사회가 지니고 있는 태도를 들 수 있다. 우리사회의 한편에서는 전통적인 복지국가의 시각에 서서 근로와 연계되지 않은 전통적인 복지급여의 제공을 근로세대 빈곤층에 대한 지원방안으로 선호한다. 이러한 시각은 현재의 근로능력 있는 집단의 빈곤이 노동시장 여건변화와 같은 사회구조적 원인을 가지고 있고 이들에 대한 사회적 지원이 필요하다는 점에서 타당하다. 그러나 이러한 시각은 근로능력자에 대해 전통적인 방식의 복지급여를 제공하는 것이 근로욕구를 떨어드리며 복지에 대한 의존을 촉진하여 근로를 복지로 대체하는 경향이 있다는 점을 고려하지 않는다. 다른 한편에서는 전통적인 복지급여의 대상은 근로무능력 집단으로 한정되어야 하고 근로능력 있는 집단은 자신의 근로를 통해서 자립을 이루어야 한다

는 입장을 고수한다. 이들은 근로빈곤층에 대한 사회적 지원의 필요를 인정하지 않는다는 점에서 문제가 있다. 과거와는 달리 일정한 복지 지원 없이 근로만으로는 자립이 어려운 집단을 양산하고 있는 저숙련 근로자를 둘러싼 우리사회의 노동시장 여건을 고려하지 않는다. 현재 우리는 근로와 복지 중 하나를 선택해야 할 상황이 아니라 근로와 복지를 효과적으로 결합하는 방안을 찾아야 할 상황에 있다.

가. 실직 저소득층에 대한 일자리 제공

우리나라의 실업률은 2005년 8월 현재 3.6%로 OECD 국가의 2004년 평균실업률 6.9%보다 훨씬 낮은 수준이다. 따라서 실업률 수치상으로는 우리의 실업문제가 심각하다 할 수는 없다. 그러나 우리의 경우 비공식부문 근로자의 규모가 크고 사회보장체계나 충분히 발달하지 못하여 상당수의 실업자가 실업통계에 잡히지 않는 것으로 알려져 있다(금재호, 2005). 따라서 실제의 실업상황은 공식 실업률보다 훨씬 심각한 것으로 보아야 할 것이고 실업으로 인한 빈곤에 대해서도 적극적인 대처가 요구된다.

지난 외환위기 직후에는 근로능력 있는 실직빈곤층에 대한 지원체계를 마련하는 것이 주요한 과제였고 그 주요한 대응으로 국민기초생활보장제도의 도입과 실업급여의 확대가 이루어졌다. 현재 실직빈곤층에 대해서는 고용보험의 실업급여 확대와 국민기초생활보장제도의 도입이 일정정도 소득보장을 기능을 수행하고 있으며, 이러한 기능을 확충하고 내실화하는 과제가 향후의 과제로 남아있다.

그러나 이러한 실직빈곤층에 대한 생계지원은 빈곤의 증상을 다루고 있을 뿐 빈곤의 원인을 제거하는 대책은 될 수 없다. 실직이라는 빈곤의 원인에 적절하게 대처하기 위해서는 실직빈곤층에 대해서는 소득이전과 함께 일자리 제공을 위한 적극적인 노력이 이루어져야 한다. 이러한 일자리 제공 노력은 잠재적인 빈곤의 위협에 있는 실직 저소득층에 대해서까지 확장되어야 한다. 현재의 노동시장 여건이 저숙련 근로자를 위한 풍부한 일자리를 제공하고 있지 못하다는 점에서 그 필요성은 더욱 절실하다.

그간 일자리 창출과 관련해서는 사회적 서비스 영역이 주목을 받았다. 우리나라의

사회서비스업 취업자 비율은 OECD 주요국들에 비해서 매우 낮은 수준이며 국민소득 수준이나 부양인구비율, 정부지출비중 등을 고려해도 낮은 것으로 알려져 있다. 따라서 공공부문이 주도하여 사회서비스 영역에서 일자리를 창출하는 전략은 현재의 저숙련 근로자에게 제공되는 안정된 일자리 부족을 완화할 수 있는 방안으로 평가된다. 이러한 전략은 일자리 창출과 부족한 사회서비스 확충과 동시에 해결할 수 있다는 점에서 더욱 긍정적으로 평가된다(전병유, 2005).

공공부문에 의해 창출되는 사회서비스 영역의 일자리 중 일부는 실직 저소득층에 제공될 수 있을 것이다. 이렇게 제공되는 일자리는 다른 일자리를 대체하지 않도록 한시적인 성격을 지녀야 하며, 실직 저소득층의 민간부문 취업을 촉진하기 위해서 최저임금에 준하는 임금을 지불해야 한다(Danziger and Gottschalk, 1995). 따라서 실직저소득층에게 제공되는 일자리는 좋은 일자리가 되기는 어렵다. 이들 일자리는 취업을 원하나 민간부문에서 일자리를 찾을 수 없는 저소득층에게 일시적으로 안전망으로서 제공되는 일자리일 뿐이다. 그러나 이러한 일자리의 제공이 최저임금 수준의 상향조정 노력과 같이 이루어진다면 실직저소득층의 생활안정에 상당한 도움을 줄 수 있다.

나. 근로(취업)빈곤층에 대한 소득지원

또 저숙련 근로(취업)빈곤층에 대한 지원체계를 마련하는 데에 역점을 두어야 할 것이나 현재는 이를 위한 적절한 소득보장기제가 마련되어 있지 못한 상태이다.

우선, 기초보장 수급자로 지원이 집중되어 있는 의료, 교육, 주거 등 현물지원 혜택을 확대하는 것은 근로저소득층의 자립을 지원하는 적절한 방안이다. 의료급여는 아동을 중심으로 차상위 저소득층으로 확대되고 있으며, 교육급여 또한 저소득층으로의 확대가 추진되고 있다. 이러한 의료, 교육급여의 확대가 지속적으로 추진되어야 함은 물론, 임대료지원제도의 도입을 통해 저소득층 주거부담을 완화시켜야 한다. 이러한 임대료 지원제도는 기초보장제도와는 독립적인 제도로서 소득의 일정 비율 이상을 주거비로 지출하는 저소득가구에 대해서 임대료의 전부 혹은 일부를 지원하는 제도가

되어야 한다.

다음으로, 근로빈곤층에 대한 현금소득지원 프로그램을 도입해야 한다. EITC는 일정 수준 이하의 저소득층에 대해서는 근로의 증가와 함께 급여도 증가하는 설계를 갖추고 있어 저숙련 근로빈곤층의 지원에 적합하다. 미국과 영국에서 시행중인 근로지원세액공제(EITC)는 저소득층을 대상으로 소득을 지원하는 정책이다. 근로지원세액공제는 일정한 소득수준까지는 근로가 증가할수록 소득지원 혜택이 증가하도록 되어 있어 전통적인 공공부조와는 달리 저소득층의 근로의욕을 제고하는 정책으로 인기를 끌었다. 또한 일정 수준의 소득부터는 그 혜택을 점차 감소시켜 제도의 혜택이 저소득층으로 집중되도록 설계되어 있다. 예컨대, 미국에서 2001년도에 자녀가 둘 이상인 납세자는 10,020 달러까지는 근로소득의 40%에 해당하는 보조금을 받고, 10,020 달러에서 13,090 달러까지는 10,020 달러의 40%인 4,008 달러의 보조금을 받으며, 그 이상의 근로소득에서는 보조금이 근로소득의 21.06%의 비율로 감소하여 32,121 달러에서 보조금이 0으로 된다(Hotz and Scholz, 2002).

우리나라에서도 근로지원세액공제는 저소득층의 근로의욕에 부정적인 영향을 미치지 않으면서 이들의 소득을 보조하는 효과적인 탈빈곤정책으로서 기능할 수 있다. 더욱이 제도의 도입 초기에는 증대되는 사회보험료 부담을 완화하는 데에 중점을 두어 급여를 제공한다면 사회보험의 제도정착에도 도움이 된다. 최저임금제의 상향조정 노력이 같이 이루어진다면 EITC가 정착된 후에는 일을 하는 근로자라면 빈곤을 벗어날 수 있는 수준으로 근로저소득층의 생활수준을 안정화시킬 것이다.

그러나 근로지원세액공제는 근로하는 빈곤층을 주요 대상으로 소득지원을 한다는 점에서 근로할 수 없어 궁핍한 빈곤층을 주요 대상으로 포괄하는 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도와 다르다. 이러한 점에서 근로지원세액공제를 국민기초생활보장제도를 대체하는 방안으로 보는 것은 옳지 않다. 한편 근로지원세액공제는 근로능력 있는 빈곤층에 대해서 근로의욕을 제고하는 대안적인 소득지원제도로 기능함으로써 이들의 국민기초생활보장제도에 대한 의존을 예방하고 탈수급을 촉진하는 효과를 가질 수 있다. 그런데 근로지원세액공제가 이러한 효과를 내기 위해서는 공공부조

수급자의 근로소득에도 근로지원세액공제가 적용되도록 설계되어야 한다.

이러한 근로지원세액공제의 예상효과가 실현되는 데에는 소득파악수준이 낮은 현실이 큰 장애요인으로 작용한다. 근로 저소득층 중 소득파악이 어려운 불완전취업자와 영세 자영업자가 상당한 비중을 차지하는 현실을 고려할 때 근로지원세액공제를 즉각 전면적으로 도입하는 것은 어렵다. 따라서 소득이 파악되는 피용 근로자 집단부터 근로지원세액공제를 도입하고 이를 단계적으로 확대하는 방안을 모색해야 한다. 이러한 점진적 도입방안은 소득을 성실하게 신고하는 근로자에 혜택을 우선 적용한다는 점에서 형평성 측면에서 바람직하다. 제도의 혜택에서 제외되는 영세 자영업자나 비공식부문 근로자에 대해서는 농어민의 경우처럼 사회보험료를 지원하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

다. 기초보장제도와 자활사업의 재정립

그간 기초보장제도를 근로능력 없는 빈곤층으로 대상을 한정한 제도로 재편해야 한다는 주장이 제기되어왔다. 이러한 제안은 현재의 기초보장제도를 과거의 생활보호제도로 되돌리는 퇴행적 발상으로서 외환위기에서의 뼈아픈 경험을 망각하는 것이다. 이러한 방향으로의 기초보장제도 재편은 근로능력은 있으나 스스로 통제하기 어려운 이유로 생계유지에 곤란을 겪는 집단과 그 피부양자들에 대한 최저생계보장을 어렵게 할 뿐인 것이다.

그러나 기초보장제도를 근로빈곤층 지원제도로 확대하는 방안은 생계지원과 근로지원이라는 두 가지 목표를 동시에 이루기에 적합하지 않다. 근로를 할수록 급여가 삭감되는 기초보장제도는 실직빈곤층을 위한 제도로서는 적절한 기능을 할 수 있으나 근로빈곤층 지원을 위한 효과적인 정책이 되기 어렵다. 기초보장제도는 근로의욕을 희생시켜 생계를 지원하는 제도로 귀착되어 자활과 탈빈곤의 가능성을 억제한다.

이와 비교해 실직빈곤층에 대한 일자리 제공과 EITC를 통한 취업빈곤층 지원은 기초보장 수급자의 탈수급 노력을 지원하는 역할을 하여 기초보장제도를 이행적인 지원

제도 (transitional support)로서 정립하는 데에 기여할 것이다. 기초보장제도는 근로무능력자와 실직빈곤층을 포함하여 어쩔 수 없는 이유로 근로를 통해 자립할 수 없는 모든 빈곤층을 대상으로 생계지원을 하되 다수의 근로능력자들은 일자리 제공과 EITC를 통해 단기간에 기초보장제도를 벗어날 것이다.

자활사업 또한 실직저소득층을 위한 일자리 제공기관으로서 재정립되어야 한다. 현재 자활사업을 기초보장제도 조건부 수급자 대상 사업에서 소득평가액 130% 이항의 보다 폭넓은 근로저소득층 대상 지원사업으로 확대하려는 논의가 진행되고 있다. 이를 실현하기 위해 자활사업을 법적으로나, 예산상으로 기초보장제도와 독립적인 제도로 구축하는 것을 기본방향으로 추진하는 방안도 제안되어 있다. 이러한 방안은 현재의 악화하는 노동시장여건에서 적절한 제안으로 판단된다.

자활사업의 성공적인 확대를 위해서는 제도의 개혁과 재정립이 필요한 것으로 보인다. 자활사업은 기초보장제도 수급자가 자활공동체의 형성이나 취업, 창업을 통해 자활을 이루도록 돕는 것을 내용으로 한다. 그러나 2002년에서 2004년까지 자활사업 참여자 중 취업이나 창업으로 수급을 탈피하거나 자활사업 참여로 소득기준을 초과하여 생계급여를 수급하지 않는 자활특례자의 비율은 5-6% 대로서 매우 낮은 자활성공률을 보이고 있다(보건복지부, 2005a). 그간 자활사업은 보건복지부가 관장하는 자활근로 중심으로 이루어져 실제로는 수급자와 일부 차상위층에게 사회서비스 영역을 중심으로 일자리를 제공하는 역할을 하였다. 보건복지부 자활사업의 직접적인 시행주체인 자활후견기관은 취업, 혹은 창업지원기관이라기보다는 취약계층을 고용한 일종의 사회적 기업과 같은 역할을 한 것이다. 만약 실제의 상황이 이러하다면 자활후견기관은 사회서비스 영역에서 실직저소득층에 일자리를 제공하는 사회적 기업으로서 재정립될 필요가 있다. 자활후견기관에 대한 평가 또한 취업이나 창업성과를 묻는 것이기보다는 사회적 기업으로서의 경영성과와 취약계층 고용성과를 기준으로 이루어져야 한다.

정규시장으로의 취업지원이나 창업지원을 위한 제도는 지방정부 중심으로 새로운 차원에서 모색될 필요가 있다. 지역의 경제적 특성을 알 수 없는 중앙정부 혹은 그 하

부기관에 의한 사업의 추진은 그 성과를 내기 어렵다. 또 사업의 성공을 위해서는 지역의 노동력 수요실태를 정확히 파악하고 있는 민간기업이나 유사전문가가 취업과 창업지원사업에 적극적 관여할 수 있도록 제도가 설계되어야 한다.

2. 저소득층으로의 급여 집중(targeted benefits) 원칙에 따른 노후소득보장제도 재편

현재 노후소득보장제도와 관련해서 가장 큰 쟁점은 공적연금의 재정불안정 문제와 광범위한 사각지대의 존재 두 가지로 요약된다. 그간 우리사회는 서구식의 보편주의적(universal) 사회보험 모델에 근거하여 노후소득보장의 문제를 해결하고자 하였다. 그러나 국민연금 등 사회보험의 적용대상을 비정규 근로자, 영세자영자 등 비공식부문의 저소득계층으로 확대하는 것이 기대만큼 성공을 거두지 못하였다. 더욱이 이러한 취약계층의 규모는 앞으로도 상당기간 크게 감소하지 않을 것으로 보인다. 이러한 여건에서는 고소득층에 대한 급여를 제한하고 저소득층으로 급여를 집중하는 원칙에 따라 노후소득보장제도를 재편하는 것이 재원절감과 사각지대 해소의 두 가지 목표를 실현할 수 있는 현실적인 방향이다. 이러한 방향에서 사각지대 해소를 위한 기초보장제도의 역할 확대, 경로연금의 대폭적 확대, 국민연금의 개혁을 이룰 필요가 있다.

가. 기초보장 사각지대 해소

국민기초생활보장제도가 기대만큼 빈곤층 지원의 역할을 수행하지 못한 데에는 소득기준보다는 부양의무자 기준이나 재산관련 기준이 작용하였고 그 주요한 피해자는 노인빈곤층이다. 따라서 부양의무자 관련 조항과 재산관련 자격기준의 개선을 통해 빈곤 노인가구에 대한 지원 범위를 확대하는 것을 추진해야 한다.

노후소득보장 사각지대에 있는 저소득 노인가구의 경우 재산액이 적어 재산을 소

득 부족을 보완하는 경제적 자원으로 이용할 가능성은 적은 것으로 알려져 있다. 노인가구주가구는 비노인가구주 가구에 비해 재산이 약간 많은 것으로 나타났고 이는 노인가구주 가구가 자가 등의 부동산을 소유하고 있기 때문인 것으로 보인다. 그러나 저소득층 노인가구의 경우 금전적 재산이 매우 미미하고 부동산재산도 주거용 주택이나 전세보증금 등으로 국한된 것으로 보여 재산이 소득의 부족을 보완하는 기능이 매우 약할 것으로 판단된다(구인회 · 손병돈, 2005).

이러한 상태에서 재산을 소득으로 환산하고 이를 기준으로 급여대상자를 선정하고 급여를 산정하는 것은 기초보장 사각지대를 초래하는 한 원인이 될 수 있다. 거주 주택과 같은 주거용 재산을 환금성이 높은 다른 재산과 구분할 필요가 있다. 하나의 방법은 일정 수준까지의 주거용 재산은 소득으로 환산되는 재산에 포함하지 않는 것이다. 만약 자가 없는 빈곤층과의 형평성이 문제가 된다면 주거용 재산의 유무는 주거급여의 산정에서 반영하는 것이 가능할 것이다. 이러한 개선방안은 빈곤가구의 재산을 수급자 선정기준에서가 아니라 급여기준에서 반영하는 효과를 가져 사각지대 노인층에 급여를 확대하는 데에 도움이 될 것이다.

국민기초생활보장제도에서 부양의무자 기준에 따르면, 2004년 현재로는 직계혈족과 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족으로 정의되는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있더라도 부양능력이 없는 경우 등에 부양의무자 기준을 충족한 것으로 보아 수급자격을 얻게 된다.[9] 이러한 부양의무자 기준과 관련하여서는 부양의무자가 부양의사나 능력이 없고, 부양이 이루어지지 않음에도 불구하고 급여 자격을 상실하는 빈곤층이 상당수 존재한다는 문제점이 지적되어왔다. 수급신청 탈락가구의 25.7%가 부양의무자 기준에 탈락하였으나, 이들 중 56.2%는 부양의무자로부터 소득지원을 전혀 받지 못하였다고 한다(보건복지부, 2005b).

2004년 법개정으로 2005년 7월부터는 부양의무자의 범위가 직계혈족과 그 배우자

9) 이외에도 부양의무자가 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정하는 경우, 부양능력이 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우에 부양의무자 기준을 충족한 것으로 인정된다(국민기초생활보장사업안내(1), 2003).

에서 1촌 이내의 직계혈족과 그 배우자로 축소되는 개선이 이루어졌다. 또 2006년 7월부터는 부양능력 판정 소득기준을 부양의무자가구 최저생계비의 120%에서 130%로 완화하여 부양의무자 조항으로 인한 기초보장제도 사각지대는 한층 해소될 것이 예상된다. 특히 현재 노인빈곤 증대의 주요 원인이 자녀세대로부터의 사적이전의 감소임을 고려할 때 부양능력 판정기준은 더욱 현실화될 필요가 있다. 현재 약화되고 있는 가족을 통한 노인의 사적부양 기능을 충분히 보완하면서 사적부양을 구축하지 않는 균형점을 유지하는 것이 과제로 남아있다.

그러나 급속하게 고령화가 진행되는 우리 사회에서 노인빈곤의 문제를 모두 기초보장제도가 감당할 수는 없다. 65세 이상 노인인구 비율과 규모는 1995년 5.9%, 266만 명, 2000년 7.2%, 340만 명에서 2005년에는 9.1%, 438만 명으로 증대되었다. 또 2018년이면 14.3%, 716만 명, 2026년이면 20.8%, 1036만 명에 달할 예정이다. 노인빈곤을 예방하기 위한 별도의 제도적 방안 모색이 필요하다.

나. 경로연금의 대폭 확대[10)]

노인빈곤을 예방하기 위한 기본적 방안으로서는 국민연금 등의 공적연금을 들 수 있다. 그러나 고령으로 인해 가입기회를 가질 수 없었거나 사회보험료 부담능력이 떨어져 국민연금의 수급자격을 획득하지 못하는 저소득층 노인이 상당수 있는 현실에서는 이들에 대한 경제적 지원을 행할 다른 방안의 모색이 시급하다.

사회보험의 수급권을 획득하지 못한 이들에게 노후 소득을 보장할 수 있는 현실적 방안은 조세를 재정으로 한 무기여 연금을 도입하는 것이다. 최근 그 하나의 방안으로 조세 방식의 보편주의적 기초연금 도입논의가 이루어지고 있다. 그러나 소요되는 재원규모를 고려할 때 인구의 급속한 고령화를 맞이하고 있는 우리 사회에서 서구 복지

10) 노인을 대상으로 하는 경로연금의 확대논의는 장애인을 대상으로 하는 장애수당에 대해서도 유사하게 적용될 수 있다. 여기서는 장애수당에 대한 논의를 수행하지 않는다. 관심 있는 독자는 구인회 외(2005)를 참조하라.

국가 전성기의 보편적인 기초연금제도를 도입한다는 것은 불가능하다. 설사 가능하다 하더라도 이러한 제도의 도입은 아동, 여성 등 타 분야에 대한 복지지출의 대폭 희생을 불가피하게 할 것으로 자원의 형평적인 배분이라는 기준에서 볼 때 적절하지 않다. 기초연금 제안은 현재의 사각지대 해소를 위해서는 조세방식의 무갹출 연금이 필요하다는 점을 제기했다는 점에서 타당하나 이를 보편주의적 방식으로 도입하자는 주장에서 현실성을 잃고 있다. 따라서 조세방식의 기초연금을 도입하는 보다 현실적인 방도로서 일정 소득수준 이하의 노인에게 급여를 집중하는 소득조사형 무기여연금을 고려할 필요가 있다. 이는 현재 존재하는 경로연금의 대상을 확대하고 급여수준을 높이는 방법으로 마련될 수 있다.

경로연금제도는 저소득층 노인에 대한 소득지원을 목표로 1998년 7월부터 실시된 일종의 소득조사형 무기여 연금이다.[11] 경로연금은 그 대상을 1998년 전국민 연금 적용을 위해 개정된 연금법상의 연령제한으로 공적연금의 가입기회를 가지지 못한 1998년 7월 현재 65세 이상인 노인(2005년 현재로는 72세 이상 노인이 됨)으로 한정하였다.[12] 따라서 경로연금은 이들 연령대의 노인들이 점차 사망함에 따라 그 대상자가 감소하고 종국에는 대상자 소멸로 제도 자체가 소멸하는 한시적인 제도로서의 성격을 띤다. 이러한 이유로 경로연금은 대상자가 협소할 뿐 아니라 급여수준도 5만원 이하로 매우 낮다.

경로연금이 소득조사형 무기여연금제도로서의 기능을 갖도록 하기 위해서는 우선 기존의 생년월 기준의 대상제한을 폐지하여 일정 연령 이상(65세 혹은 70세 이상)의 전체노인으로 대상을 확대하는 것이다. 이렇게 대상이 확대되면 연금의 수급권을 획

---

11) 경로연금은 1991년 1월부터 70세 이상 생활보호대상자에 대해 실시된 노령수당의 기능을 흡수, 통합하여 현재 65세 이상 국민기초생활보장제도 수급자에 대한 부가급여로서의 성격 또한 지닌다. 80세 이상 수급노인에 대해서는 월 50천원, 65-79세 수급노인에 대해서는 월45천원을 지급한다. 그러나 이러한 부가급여의 제공은 그 이론적 근거가 분명하지 않다. 여기에서는 경로연금의 성격을 소득조사형 무갹출 연금으로 규정하고 논의를 전개한다.

12) 1998년 연금법 개정을 통해 전국민 연금 시행 시점인 1999년 4월 현재 60세 이상 65세 미만자에 대해서는 고령자 가입에 대한 특례조치로 2000년 3월까지 지역가입 신청자격을 부여하였다.

득하지 못하는 빈곤층 노인은 모두 주요한 수혜자로 포괄될 것이다. 급속한 인구고령화에 따라 연금수급 개시연령을 65세로 늦추는 세계적 추세와 재정적 여건을 고려하여 경로연금의 수급개시연령도 70세 정도로 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다음으로 경로연금의 급여수준도 실질적인 생계지원의 의미를 가질 수 있는 수준으로 크게 높여야 할 것이다. 가령 당장에는 1인당 10만원 이상 수준으로 급여를 높이고 장기적으로도 급여의 실질가치를 유지하도록 하여야 할 것이다.

다. 국민연금의 개혁

1990년대를 거치며 우리나라 공적연금의 적용대상은 지속적으로 확대되었다. 그러나 국민의 대다수를 대상자로 하는 국민연금의 경우 보험료 납부예외자 및 미납자가 전체 가입 대상자의 40%로서 여전히 가입자 비율이 낮다. 또 제도 도입기간이 짧아 급여수준도 낮다. 2005년 2월말 현재 가입자 중 20년 가입 시 1인 가족 최저생계비 수준에 미달하는 급여를 받는 수급자의 비율이 46.2%에 달한다(김성숙, 2005). 따라서 2020년 이후 국민연금제도가 본격적인 성숙기로 들어가더라도 연금수급권은 가지지만 적절한 수준의 연금급여를 받지 못하는 저소득 노인층이 광범위하게 존재할 가능성이 크다.

현재의 국민연금의 노후소득보장 기능을 강화하는 핵심은 2008-9년경부터는 최소가입기간 10년 이상을 충족하여 연금 수급권을 얻는 노인 등으로 수급자는 크게 증대되나 가입기간의 부족으로 급여수준이 낮은 문제를 해결하는 데에 있다. 그 하나의 방안은 최저연금제의 도입이다. 만약 도시지역가입자가 가입기간 10년에 도달하게 되는 2009년경을 시점으로 연금가입자에게 일정 최저연금액을 보장하는 제도를 연금수급권자(10년 이상 연금가입자)를 대상으로 도입한다면 새로이 노령에 진입한 노인의 상당수에 대해서는 일정 소득을 보장할 수 있다. 이 제도는 연금가입자를 대상으로 한다는 점에서 연금 가입동기를 높일 수 있다. 또 기존의 연금공단 조직을 통해 급여가 집행되므로 공공부조제도에서의 스티그마를 줄이고 행정적 집행이 용이하여 높은 수급

률(take-up rate)을 이룰 수 있다는 장점이 있다.

현재의 국민연금제도와 같이 제도가 미성숙한 상태에서 최저연금제도를 도입할 때의 가장 큰 문제점은 최저연금 수급이 가능한 가입기간에 미달하는 자나 연금수급권 미획득자에 대한 혜택이 없다는 점이다(김성숙, 2005). 그러나 이 문제는 만약 제도 도입시점을 2009년경으로 할 경우 노인의 과반수가 국민연금의 수급자가 되어 상당히 완화될 것이다. 더욱이 제도를 저소득 노인으로 급여를 집중하는 방향으로 설계한다면 제도의 형평성 문제는 상당히 해결될 수 있다. 가령 연금 급여를 제외한 모든 유형의 가구소득에 대해서 100%의 급여 삭감을 한다면 급여는 저소득 가구로 집중되어 높은 빈곤 감소효과를 거둘 것이다(Smeeding, 1999). 더욱이 재산조사나 부양의무자 기준 없이 소득조사만으로 수급자격 결정이나 급여액 산정을 한다면 행정적 부담을 최소화하면서 수급률을 최대화할 수 있을 것이다.

최저연금의 급여수준은 연금가입의 인센티브를 제공할 수 있도록 연금수급권자가 아닌 노인에게도 주어지는 경로연금의 수준보다는 높아야 한다. 또 연금급여액 증대분의 일부를 소득공제 처리하여 급여감소율을 완화함으로써 최저연금제가 연금기여를 낮추도록 하는 인센티브를 완화하는 방안을 강구하여야 한다(Smeeding, 1999). 시간이 흐를수록 연금 수급권자가 확대됨에 따라 최저연금은 고령노인에 대해 제공되는 경로연금을 대체하는 기능을 할 것이다.

최저연금제도의 도입은 상당한 재원을 필요로 하는 것으로 이는 국민연금 내 타 영역에서의 재정지출의 감소를 전제할 때 실현가능성이 커진다. 이러한 재정지출의 감소는 현 국민연금 급여산식에서의 소득비례부분을 기여에 비례하여 급여를 결정하는 확정기여방식의 소득비례연금으로 전환함으로써 가능하다. 현행 국민연금은 균등부분과 소득비례부분을 통합한 구조를 갖추고 있어 소득재분배에 대한 고려가 필요 없는 소득비례부분에 대해서도 확정기여 방식의 관대한 급여를 제공하고 있다. 현 국민연금을 확정급여방식의 기초연금과 확정기여방식의 소득비례연금으로 재편하는 것은 소득재분배의 효과를 높이면서 재정지출을 줄일 수 있는 효과적인 방안이 될 것이다.

이러한 재편은 사회보험료 부담능력이 떨어지는 영세 자영자나 비정규직 근로자

집단 등 비공식부문 근로자들이 기초연금에 가입할 수 있는 길을 열어주어 현 근로세대 연금사각층의 해소에도 기여할 수 있다. 지금까지의 연금가입자 확대전략은 공식부문 산업노동자 위주의 서구적 사회보험모형을 확대하는 전략을 취했다. 향후의 시기에는 비정규직과 영세자영자 등 비공식부문 근로자 중심의 사각지대 저소득층의 부담능력과 욕구를 반영하는 방향으로 현제도를 개혁함으로써 연금사각지대를 해소하려는 모색이 이루어져야 한다. 현재의 국민연금을 기초연금과 소득비례연금으로 재편하는 방안은 그 하나의 방안이 될 수 있다.

3. 여성가구주 지원을 위한 적극적 대책 수립

근로세대와 노령세대에 대한 일반적인 빈곤정책의 개선과 확대를 추진함과 동시에 상대적으로 경제적으로 매우 취약한 지위에 있는 여성가구주 가구의 지원을 위한 별도의 고려가 필요하다. 근로세대의 이혼여성가구를 위한 아동양육비 보장제도는 이들 가구의 경제적 자립을 위한 현실적 방도를 제공할 것이다. 또 노령세대의 여성가구를 위한 연금수급권 강화와 연금수준 제고는 심화되는 여성노인가구의 빈곤에 대한 효과적인 대책이 될 것이다.

가. 이혼가정 아동양육비 보장제도

우리 사회에서 전체 가구에서 여성가구주가구가 차지하는 비율은 1980년에는 15.1%, 1990년에는 15.7%로 1980년대에는 큰 변화를 보이지 않았다. 그러나 1990년대에는 여성가구주가구는 상당한 증가세를 보여 2000년에는 18.5%에 달하였다. 이들 여성가구주 가구 중 유배우 가구나 사별가구, 미혼가구는 그 비율이 감소하거나 정체상태에 있는 반면 이혼가구의 비율은 1990년 6%에서 2000년 12%로 급증하였다. 현재의 이혼 추세를 볼 때 이혼 여성가구의 비율은 앞으로 급속히 증가할 가능성이 크고 이들 가구는 경제적으로 매우 취약한 지위에 놓일 것이다.

따라서 근로세대 여성가구의 빈곤완화를 위한 중요한 대책으로서 우선 이혼가정 아동양육비 지원의 공적 집행 제도 마련을 고려해야 한다. 아동을 단독으로 양육하는 여성가구주에게 일률적으로 전일제(full-time) 근로를 통한 경제적 자립을 요구하는 것은 과도하다. 특히 어린 아동을 부양하는 여성가구주의 경우 파트타임 근로를 통한 소득과 이혼 남편으로부터의 양육비 지원을 결합하여 경제적 자립을 이룰 수 있도록 기대하는 것이 보다 현실적일 것이다. 이러한 기대가 실현되기 위해서는 현행의 사적인 아동양육비 지급제도(private child support system)에 대한 공적인 개입을 도입하고, 확대하는 방향으로 제도가 마련되어야 한다.

아동양육비 수준 결정과 관련하여 현행 제도의 첫 번째 문제는 아동부양비가 지나치게 낮은 수준으로 결정된다는 점이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 법원이 아동양육비를 결정할 때 이용할 수 있도록 수치화된 아동양육비 산정기준을 정부가 제시하고, 이 산정기준을 우선적으로 적용하도록 법제화하여야 한다. 다음으로 아동양육비 지급의무가 효과적으로 집행되도록 제도적 방안이 마련되어야 한다. 아동양육비 지급을 이행치 않는 부모에 대해서는 임금이나 다른 소득으로부터 아동양육비를 원천징수하는 방안이 검토될 필요가 있다. 그리고 아동양육비 지급의무를 이행치 않는 부모에 대해서는 실효성 있는 벌칙을 검토, 도입할 필요가 있다.

그리고 지급의무자가 아동양육비를 지급하지 않는 경우 아동양육비를 확보하는 대안적인 방안이 검토될 필요가 있다. 이러한 방안으로는 유럽 여러 나라에서 실시되고 있는 선급여제도(advance maintenance benefits)를 들 수 있다. 지급의무자가 지불하지 않는 양육비 액수를 정부가 먼저 지급하고 정부는 지급의무자로부터 지급액을 변제받는 것이다. 스웨덴의 경우 이러한 제도는 1930-40년대부터 시행되었다. 이러한 선급여제도에 정부에 의한 최저 양육비 보장을 결합하는 방안도 적극 검토될 필요가 있다. 만약 지급의무자가 지불하는 아동양육비가 정부가 설정한 최저 양육비 수준에 미치지 못한다면 그 차액을 정부가 지급하는 것이다(Garfinkel, McLanahan, and Robins, 1992).

이와 같이 아동양육비 지원제도에 대한 공적인 개입장치의 마련은 한부모가족의

경제적 안정과 아동보호를 위해서 매우 긴요한 정책과제이다. 이러한 아동양육비 지원이 일정수준의 근로소득과 결합된다면 빈곤여성가구의 경제적 어려움은 상당정도 완화될 것이다.

나. 노인 여성가구의 연금수급권 강화

노인 여성가구의 경우, 국민연금의 전반적인 개혁을 통해 소득지원방안을 확대해야 한다. 앞에서도 언급했듯이 우선 국민연금의 재정적 안정을 이루는 방안의 모색과 함께 사각지대 저소득층을 연금제도로 포괄할 수 있는 현실적인 방안이 마련되어야 한다. 사각지대 해소를 통한 연금수급권자의 확대는 연금의 기대수급기간이 긴 여성노인에게 더욱 큰 혜택을 줄 것이다. 최저연금제의 도입과 경로연금의 확대에서도 노인 여성가구는 그 주요한 수혜자가 될 것이다.

이러한 노후소득보장체제 일반의 개선과 함께 출산 및 육아 크레딧의 도입, 이혼 노인여성가구를 위한 분할연금의 수급권 강화, 유족 노인여성가구를 위한 유족연금의 급여수준 제고 등의 노력을 기울인다면 노인 여성가구의 빈곤은 상당히 완화될 수 있다.

출산 혹은 육아크레딧과 관련해서는 현재 둘째 자녀부터 출산 시 12개월의 크레딧을 인정하고, 셋째 자녀부터는 18개월을 인정하는 법안이 검토되고 있다. 이 경우 인정수준은 국민연금 가입자 평균소득수준으로 하는 것으로 되어있다. 이러한 인정수준은 서구의 경우와 비교해 출산에 대한 인정으로는 높은 수준이고 육아에 대한 인정으로는 낮은 수준으로 알려져 있다. 이러한 크레딧 제도의 도입과 확대는 최소가입기간 10년 충족을 도와 여성의 연금수급권을 확대시킬 수 있고, 가입기간이 증대되어 여성의 급여수준을 높일 수 있다(김수완, 2004).

분할연금은 이혼한 자가 배우자였던 자의 노령연금액 중 혼인기간에 해당하는 연금액을 균분하여 지급받는 연금이다. 이 경우 혼인기간 중 국민연금 보험료 납부기간이 5년 이상이어야 한다. 현재 이러한 분할연금의 수급권을 혼인기간 중 형성된 재산

과 마찬가지로 취급하여 이혼한 여성이 자신의 노령연금을 받을 경우에도 분할연금을 받을 수 있도록 하는 방안이 검토되고 있다. 최저혼인기간 조항을 없애고 재혼과 관계없이 분할연금을 지급하도록 하고, 이혼 즉시 연금분할을 하여 사망 등 배우자 상황변화에 관계없이 수급권을 유지하도록 하는 제도 개선이 추진될 필요가 있다. 혼인기간 중 보험료 납부기간에 비례하여 분할연금을 받을 수 있도록 하고 이를 자신의 노령연금과 결합할 수 있도록 개선하는 노력은 이혼 여성노인의 노후소득보장에 도움이 될 것이다(권문일, 2003; 이정우, 2003).

국민연금의 유족급여는 가입기간 10년 미만자에 대해서는 기본연금액의 40%, 10-20년 가입자에 대해서는 51-60%, 20년 이상 가입자에 대해서는 기본연금액의 60%를 제공하도록 되어있다. 현재 여성의 경제활동참가가 확대되고 있는 상황이기는 하지만 여성노인의 빈곤심화를 고려할 때 유족급여는 더욱 강화하는 것을 개선의 기본방향으로 해야 한다. 그러나 근로세대 여성의 경제활동참가 증대를 고려할 때 유족급여의 강화는 여성노인과 아동을 부양하는 여성가구주에게 그 혜택이 집중되도록 설계될 필요가 있다. 급여 수준은 전반적으로 제고하고 가입기간 10년 미만자에 대한 과도한 기본급여액 삭감률을 줄일 필요가 있다. 그러나 근로연령기의 소득활동기간에는 유족연금 지급을 제한하는 방향으로 개선함으로써 유족급여의 혜택이 노후의 여성에게 주어지도록 해야 한다(김성숙, 2004).

《 참고 문헌 》

구인회・김미곤・노대명・문진영・이현주・홍경준. (2005). 『공공부조 개선을 통한 사회안전망 구축방안』 서울대학교 사회복지연구소.

구인회・손병돈. (2005). “노후소득보장 사각지대의 규모와 특성” 미출판 원고.

권문일. (2003). “분할연금제도의 개선방안” 『연금포럼』 9, 14-21.

금재호. (2005). “성장과 고용의 선순환을 위한 고용전략의 탐색” 한국노동연구원 개원 17주년 기념토론회, 『저성장 저출산 고령화시대의 고용전략』 발표문.

김미곤. (1997). “생활보호대상자 선정기준 개선방안.” 『보건복지포럼』 97.9.

김성숙. (2004). “유족연금 개선방안” 국민연금연구원 Working Paper 2004-03.

김성숙. (2005). “노령연금 수급자의 소득보완대책: 최저연금과 최저소득보장을 중심으로” 『연금포럼』 17, 57-66.

김수완. (2004). “크레딧제도의 도입방안 검토” 『연금포럼』 17, 57-66.

김수현. (2001). “기초생활보장의 쟁점과 과제.” 미출판논문.

박성준. (2000). “금융위기 이후의 소득 불균등에 대한 연구” 『노동경제논집.』 23(2). 61-79.

보건복지부. 2000-2004. 『국민기초생활보장사업 안내.』 보건복지부.

보건복지부. 2005a. 『자활사업안내.』 보건복지부.

보건복지부. 2005b. 『희망한국21: 빈곤걱정 없는 사회를 향한 함께 하는 복지』 관계부처합동.

보건복지부. 각년도. 『보건복지백서.』 보건복지부.

보건복지부. 각년도c. 『국민기초생활보장 수급자현황.』보건복지부.

보건사회부. 1991. 『보건사회백서 1990년.』 보건사회부.

석재은, 「공적 연금의 사각지대: 실태, 원인과 정책방안」, 『한국사회복지학』 53호, 2003.

유경준. (1998). “임금소득불평등도의 분해와 원인분석” 『KDI 정책연구』 20(3/4), 223-268. 한국개발연구원.

이정우. (2003). “연금분할제도의 향후방향” 『연금포럼』 9, 22-26.

이태진 외. (2003). 『2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제.』 한국보건사회연구원.

전병유. (2005). “노동시장 양극화 해결을 위한 고용전략의 모색” 한국노동연구원 개원 17주년 기념토론회, 『저성장 저출산 고령화시대의 고용전략』 발표문.

정복란・이성기・이충섭・김미곤・정병오・허선. (1990). 『생활보호제도 개선방안에 관한 연구.』 한국보건사회연구원.

정진호. (2002). “‘근로자가구 소득분배 및 그 변화” 정진호・황덕순・이병희・최강식 편『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』 36-69. 한국노동연구원.

최강식・정진호. (2003). “한국의 학력간 임금격차 추세 및 요인분해”『국제경제연구』 9(3), 183-208.

Burtless, G. (1999). "Effects of growing wage disparities and changing family composition on the US income distribution" European Economic Review, 43, 853-865.

Danziger, S. and P. Gottschalk. 1995. America Unequal. New York: Russell Sage Foundation.

Garfinkel, I., McLanahan, S., and Robins, P. (1992). Child Support Assurance. MD: University Press of America.

Hotz, V.J. & Scholz, J.K. 2002. "The Earned Income Tax Credit." NBER working paper series.

Hwang, DS. (2005). "The evaluation of Korea's unemployment benefits and the challenges ahead" Paper presented at the International Seminar for Celebrating 10th Anniversary of the Employment Insurance.

Smeeding, T., Rainwater, L., and Burtless, G. (2001). "U.S. poverty in a cross-national context" In S. H. Danziger & R.H. Haveman (eds.) Understanding Poverty. New York: Russell Sage Foundation.

Smeeding, T. (1999). "Social security reform: Improving benefit adequacy and economic security for women" Aging Studies Program Policy Brief. No. 16. Center for Policy Research, Syracuse University.

“국민기초생활보장제도와 빈곤정책의 과제”에 대한 토론

남 찬 섭 ‖ 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회

시행 5주년을 맞이하는 기초보장제도와 관련하여 가장 많이 이루어지는 평가는 아마도 권리성 급여로의 전환일 것이다. 그리고 1999년 기초보장법의 제정과 함께 1997년 생활보호법의 개정시 규정되었던 최저생계비의 계측이 동시에 이루어짐으로써 기초보장법의 권리성 급여로의 전환은 더욱 의미를 갖게 되었다. 만일 대상자 구분 규정이 그대로 남아 있던 상태에서 최저생계비 계측이 이루어졌다면 어떤 결과가 나타났을 것인가를 가정해 볼 때, 1997년 최저생계비의 규정과 1999년 기초보장법 제정 및 법정 최저생계비의 최초 계측이 동시에 일어난 것은 한국 공공부조의 역사에서 매우 의미있는 일이었다고 할 수 있다.

하지만, 이러한 전환은 아무런 비용이 없이 이루어진 것은 아니어서 발제자도 지적하였듯이 부양의무자 기준의 보다 엄격한 적용과 조건부 수급제도의 도입 등을 동반한 것이었다. 과거보다 다소 완화되기는 했지만 여전히 엄격한 부양의무자 기준과 경제적 기준으로 인해 사각지대에 속한 저소득층의 규모는 줄어들지 않고 있다. 또한, 보충급여 방식과 통합급여 방식으로 인한 수급자의 기초보장 탈출유인과 관련된 논란이 계속 제기되고 있다. 경제적 수준이 최저생계비 이하이면서도 기초보장 대상자가 되지 못하는 비수급 빈곤층과 통합급여 방식으로 인해 경제적 수준이 최저생계비를 조금이라도 넘으면 아무런 혜택을 받지 못하는 잠재적 빈곤층의 문제는 오늘날 기초

보장제도가 처한 복잡다단한 현실을 잘 보여주고 있다. 비수급 빈곤층을 만들어내는 주요 원인으로 지목되고 있는 부양의무자 기준은 한국 사회에 오늘날 나타나고 있는 가족구조의 변화와 관련된 문제이고, 잠재적 빈곤층은 경제위기 이후 가속화하고 있는 노동시장 구조 변화와 관련된 문제이며, 이들 문제를 모두 가로지르는 것으로 소득파악 미비의 문제와 빈곤에 대한 사고방식의 문제가 놓여 있다. 그리고, 현재 한국사회가 운영하고 있는 각종 수당제도와 사회복지서비스가 어떤 역할을 할 수 있으며 해야 하는가라는 것 역시 이러한 기초보장제도가 직면하고 있는 다양한 문제와 맞물려 있다. 각종 수당과 사회복지서비스의 역할유무와 그 크기에 따라 기초보장제도가 안고 있는 문제는 증폭될 수도 있고 감소될 수도 있을 것이다. 이러한 사실들은 모두 사회양극화의 현실에서 기초보장제도는 홀로 양극화에 대응할 수 있는 것이 아니라 사회의 다른 여러 부문과의 관계 속에서 양극화에 대응할 수 있음을 보여준다.

최근 정부에서 「사회안전망 계획 2005」의 내용을 확정하여 「희망한국 21」이라는 이름으로 발표한 바 있으며, 그 내용은 부양의무자 부양능력 판정기준 완화를 비롯하여 노인요양보호인프라 확충, 차등보육료 확대, 차상위층 급여 확대 등이 여러 가지가 포함되어 있다. 이 계획이 제대로 시행되기 위해서는 재원확보방안이 보다 확실하게 마련되어야 할 것이며 또 계획의 내용과 관련해서도 향후 각 급여 간 보다 유기적인 관계의 구축방안이 검토될 필요가 있다. 이런 점에서 발제자가 제시한 정책개선과제는 빈곤문제 해결을 위한 대안을 기초보장제도에만 한정하지 않고 보다 넓은 측면에서 접근하고 있어 상당히 시사하는 바가 크다고 본다. 발제자의 분석내용이나 제도개선 주장에 대체로 동의하면서 토론을 위해 몇 가지에 대해 언급하고자 한다.

우선, 정책과제로서 근로와 복지의 결합을 제안하고 있는데, 최근 나타나고 있는 빈곤심화는 노동시장 양극화와 밀접히 연관되어 있다는 점에서 적절한 제안이라고 생각한다. 하지만 사회서비스 부문에서의 일자리 제공을 저소득층을 겨냥한 한시적 일자리로만 한정짓는 것보다는 부족한 사회서비스와 그러한 가운데 더욱 부족한 사회서비

스에서의 공공영역의 역할을 강화하는 것으로 상정하는 것이 좀 더 바람직하다고 본다. 공공부문에서 일자리를 창출한다고 해서 이것이 반드시 질 낮은 일자리일 필요는 없고 그래서도 안 된다. 저소득층 혹은 비단 저소득층이 아니더라도 인구노령화나 가족구조 변화에 대응해야 하는 사회서비스 부문 일자리는 양질의 일자리로 제공되어야 하며 이것이 장기적으로 비용을 절약하고 전반적인 노동시장구조를 안정시키는 길이 될 것이다.

우리가 흔히 말하는 차상위층이나 근로빈곤층은 사실상 노동부문에서 말하는 비정규직 노동자이며 이런 점에서 사회적 일자리의 창출도 또 근로소득지원세제나 자활사업의 재정립이 효과를 거두기 위해서는 노동시장 양극화에 대처할 수 있는 정책이 병행되어야 할 것이다. 국민의 정부 때나 현 정부 때나 복지정책의 전반적인 기조는, 복지와 시장을 분리하여 바라보는 분리주의적 접근에 입각해 있는 것으로 보인다. 이는 비단 정부 차원에서의 한계만은 아니며 우리 사회의 시민들이 가진 일반적인 여론이 주는 제약조건이기도 하다. 시장(특히, 노동시장)에서는 양극화를 촉진하는 기조를 가져가면서, 그로 인한 폐해를 복지제도로 하여금 받아 안게 하는 분리주의적 접근은, 비용부담을 높혀 궁극적으로 복지제도 자체의 효율성과 효과성을 떨어뜨리게 된다. 이런 점에서 노동시장의 양극화를 해소 혹은 완화할 수 있는 보다 적극적인 대책에 대한 방안제시가 있었으면 한다.

자활사업의 재정비와 관련해서 지방정부의 역할이 강화되어야 한다는 제안은 타당한 제안이다. 그보다 좀 더 나아간다면 지방정부의 역할이 강화될 수 있도록 현재와 같이 복지부와 노동부로 분리되어 있는 지방의 전달체계를 연계·통합하는 방안도 검토되어야 할 것으로 본다.

노인빈곤문제의 심각성에 비추어 연금개혁방안을 제시하면서 현행 연금을 최저연금과 소득비례연금으로 이원화하는 방안을 제안하였는데, 현행 연금의 이원화가 필요하다는 점에는 동의하나 소득비례부분을 완전한 확정기여방식으로 전환하는 것과 관

련해서는 예컨대 스웨덴처럼 명목확정기여방식으로의 전환 등 노령화 속도를 고려한 방안도 검토할 여지가 있다고 본다. 소득비례부분을 어떤 방식으로 전환하든 중요한 것은 최저연금의 수준이며 이것이 어떤 수준으로 되어야 하는가는 또 다른 많은 논의와 합의가 필요할 것이다.

현재 최저생계비 계측방식을 상대적 방식으로 전환하는 방안에 대한 논의도 진행중인 것으로 알고 있는데, 계측방식의 전환이 원활히 제도화되기 위해서는 각종 현금급여 및 현물급여와 기초보장의 현금급여 간의 관계를 어떻게 정할 것인가에 관한 합의가 이루어져야 할 것이다. 향후 이에 관련된 보다 활발한 연구를 기대해 본다.

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

2005 **국민기초생활보장제도**

시행 5 주년 평가 심포지엄 자료집

2005년 10월 인쇄

2005년 10월 발행

발 행 인 김용문

발 행 처 한국보건사회연구원 국민기초생활보장제도평가센터

서울시 은평구 불광동 산 42-14

T. 02-380-8000 F. 02-352-9129

H. www.kihasa.re.kr

편집·인쇄 (주)엠디아이 02-2264-9966

사전 승인없이 자료집 내용의 무단복제를 금합니다.