

경제위기 대응을 위한 정책수단으로서 국민기초생활보장제도
도입의 적절성 평가

강신욱 (한국보건사회연구원 연구위원)

pdf 간지 파일로 교체

I. 서론

1960년대 이래 빠른 속도로 성장하여 온 한국경제에게 1997년의 위기는 매우 큰 충격이었다. 경제위기의 여파가 본격적으로 나타난 1998년의 경우 실질경제성장률이 -6.8%였는데, 이는 1970년부터 1997년까지의 평균 경제성장률이 약 7.8%였던 사실을 보면 당시의 경제위기가 어느 정도의 파장을 불러일으켰을지 쉽게 짐작할 수 있다.

위기의 국면을 지나면서 우리나라의 사회경제에는 많은 변화가 있었다. 정부가 바뀌고 많은 기업과 은행들이 사라졌으며 시장은 훨씬 더 유연하고 개방된 체제로 변모하였다. 물론 이 과정은 많은 고통과 비용을 동반하는 것이었다. 특히 구조조정 과정에서 대규모 실업자가 생겨나고 빈곤층이 늘어난 것이 대표적인 현상이었다. 외형상 경제위기에서 벗어난 것처럼 보였던 2002년 이후에도 다수의 비정규직 근로자들이 존재하고 소득불평등이 해소되지 않는 것은 경제위기의 그늘이 그만큼 길게 드리워져 있음을 보여준다.

위기의 경험은 개인과 사회에게 부정적 영향과 동시에 긍정적인 학습효과를 가져다준다. 사회정책의 영역에 국한하여 볼 때 사회적으로 얻게 된 긍정적 교훈과 유산을 꼽자면 사회안전망 확충의 중요성에 대해 사회적 동의가 이루어진 점을 들 수 있다. 그리고 그러한 합의가 제도적 성과로 나타난 것 가운데 대표적인 것이 국민기초생활보장제도이다.

주지하다시피 국민기초생활보장제도는 1997년 경제위기, 속칭 IMF 경제위기의 부산물이다. 당시 경제위기로 인해 발생한 대량실업사태와 이를 해결하라는 사회적 목소리가 없었던 이 법의 제정을 위한 정부나 국회의 움직임을 기대하기 어려웠을 것이다. 국민기초생활보장법이 제정되기까지의 과정을 보면 전례 없는 대규모 경제위기를 맞이하여 늘어나는 실업자와 빈곤층을 그대로 방치해 둘 수 없다는 인식이 각계 각층에서 표출되었고¹⁾, 법 제정에 미온적이었던 측에게도 이러한 현실 변화는 외면할 수 없는 객관적 압박요인으로 작용하였다(박능후(2002), 홍경준(2002)). 요컨대 경제위기와 기초생활보장법 제정은 불가분의 관계에 있다고 볼 수 있다.

기초법 제정 10년이 지난 지금까지 기초생활보장제도의 성과와 문제점을 지적하는 많은 연구들이 있었다. 그런데 이 연구들은 제도의 성과를 전반적으로 평가하는 경우이든(김미곤

1) 기초보장법의 제정을 촉구하는 당시의 많은 문헌들이 경제위기에 따른 실업과 빈곤의 만연을 법 제정이 필요한 근거로 들고 있다. 조홍식(1998), 문진영·조홍식·김연명(2000), 허선(2000)등 을 참조할 것.

(2005); 노대명(2005) 등) 아니면 제도의 효과를 특정 측면에서 평가하는 경우이든(윤홍식(2003); 홍경준(2002), 변금선(2005), 김태일(2004) 등) 공통적으로 제도가 형성된 역사적 맥락 속에서 제도의 성과를 평가한다기보다 제도만을 독립적으로 떼어 놓고 평가하고 있다는 특징을 보이고 있다. 기초보장제도는 경제위기를 계기로 탄생할 수 있었지만, 정작 이 제도가 경제위기 에 대한 대응책으로서 어떻게, 얼마나 작용했는지에 대한 평가는 충분하다고 할 수 없다. 경제위기의 충격을 얼마나 완화했는가를 보여주는 연구들은 일부 있으나, 이는 제도가 시행된 2000년 이후의 상황에 대해 분석을 집중하고 있다. 만일 1997년 말 경제위기 발생 이후부터 기초법의 제정과 제도의 시행에 이르는 기간까지 경제위기의 일차적 충격이 완화된 다음이라면 2000년 이후에 나타나는 기초보장제도의 빈곤완화효과는 (적어도 위기 대응이란 관점에서) 적절한 평가라고 보기 힘들다.

물론 기초보장제도의 일차적 목표가 경제위기의 극복 또는 대응에 있는 것은 아니다. 경제 위기는 최종적 사회안전망으로서 공공부조제도가 확충되어야 할 필요성이 있다는 사실을 환기시켜주었을 뿐 그 자체가 위기 극복을 일차적 목적으로 설계된 것이 아니라 볼 수 있다. 그렇다고 하더라도 이 제도의 성과를 평가하는 데 위기와의 관련성을 전혀 논외로 할 수는 없다. 첫 번째 이유는 법 제정 당시의 경제위기 상황이 제도의 내용을 규정한 측면이 있기 때문이다. 예컨대 노대명(2005)은 기초법 제정 당시의 상황(대량실업의 발생)이 동 법의 자활지원제도 관련 내용을 어떻게 규정하게 되었는지(취업을 위한 재정적 인센티브 제공보다는 미취업 수급자를 위한 노동수요를 창출하고 이를 조건부과 규정과 결합하는 방식을 선택)를 지적하고 있다. 이처럼 당시의 상황이 제도의 내용에 영향을 미쳤다면 이 제도가 위기 상황에서 벗어나는 데 어떤 역할을 했는지 평가하는 것이 자연스러운 일일 것이다. 다른 하나의 이유는 현재 진행 중인 경제위기에 대응하여, 또는 앞으로 언젠가 닥칠지 모르는 심각한 경기 침체 시에 기초생활보장제도가 국민들의 생활을 보호하기 위해 적절히 기능할 것인지를 예측해보기 위해서라도 이 제도의 위기 대응성을 평가해보는 작업이 필요하다. 이 글은 경제위기를 전후로 한 주요 경제·사회지표의 변화와 기초보장 수급자(경우에 따라서는 기초보장제도 제정 이전의 생활보호제도 대상자)의 규모 및 구성변화를 이용하여 경제위기 국면에서 새롭게 발생한 빈곤층의 보호에 기여하였는지를 평가하는 것을 목적으로 한다.

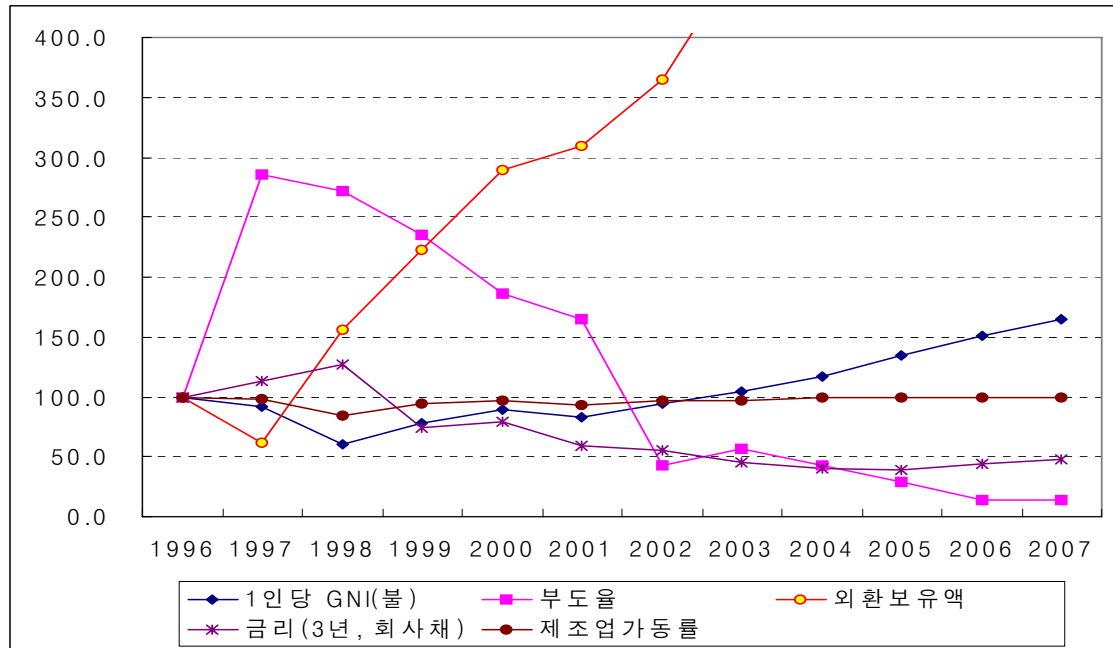
이 글은 다음과 같은 순서로 이루어진다. 먼저 2장에서는 ‘위기에 대한 대응’이라고 할 때 위기를 어떻게 규정할 것인지에 대해 논의할 것이다. 경제 위기를 이론적으로 어떻게 정의할 것인가 하는 문제는 이 글의 범위와 수준을 훨씬 넘어서는 일일 것이다. 따라서 여기서는 경제위기의 시기를 언제부터 언제까지로 볼 것이고 위기의 충격을 어떻게 이해할 것인가와 관련하여 조작적 정의를 내리고자 한다. 다음 3장에서는 기초생활보장제도가 경제위기 에 어떻게 대응하였는지를 각종 관련 지표의 분석을 통해서 분석하고자 한다. 4장에서는 현 기초보장제도의 구조가 현재 진행 중인 경제위기에 대처하는데, 또는 향후 다시 도래할지 모르는 경제위기에 대응하는 데 어떤 한계를 갖고 있는지 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 1997년 경제위기 국면과 기초생활보장제도

국민기초생활보장제도가 1997년 위기에 어떻게 대응하였는지를 평가하기 위해서는 우선 언제부터 언제까지를 위기로 볼 것인가에 대한 설명이 필요하다. 즉 위기의 시간적 범위를 확정하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 1997년의 위기가 외환위기로부터 촉발되었고 외환 위기를 상징적으로 표현하는 사건은 IMF로부터 긴급구제금융을 지원받은 일이다. 그러나 외환부족사태가 표면화되기까지는 일련의 사건들이 연속하여 발생하였다. 예를 들어 1997년의 한보철강 부도로부터 이어지는 대기업들의 연쇄 도산은 위기의 징후로 볼 수도 있지만 그 자체를 위기의 시작으로 볼 수도 있다. 외환부족사태의 종언을 알리는 상징적 사건은 2000년 12월 당시 김대중 대통령이 “국제통화기금의 모든 차관을 상환하였고 우리나라가 IMF 위기에서 완전히 벗어났다”고 공식발표한 것이지만, 넓게 보아 위기 극복과정에서 이루어진 노동시장 구조조정의 결과 비정규직과 근로빈곤층이 늘어나고 소득불평등이 확대된 것을 고려한다면 위기의 끝은 대통령의 발표라는 사건보다 훨씬 늦추어 잡아야 할 것이다.

주요 경제·사회지표를 통해 위기의 시작과 끝을 가늠하는 것도 한 방법일 것이다. 그런데 아래 [그림 1]에서 확인되듯이 어떤 지표가 경제위기가 발발하였던 1997년 이전(즉 1996년)의 수준을 회복하는 데 걸리는 기간에는 지표마다 차이가 나타난다. 경제위기의 촉발원인이었던 외환보유고의 부족사태는 1998년에 이미 1996년 수준을 회복함으로써 해결되었고, 시중금리는 1999년, 부도율은 2002년, 그리고 달러표시 일인당 국민소득의 경우에는 2003년에 1996년의 수준을 회복하였다.

[그림 1] 경제위기 전후의 주요 거시경제 지표 비교(1996년=100)



자료: 통계청

이와 같이 경제위기의 국면이 언제 시작되어 언제 끝났는지를 단언하기는 쉽지 않다. 따라서 이 글에서는 사건 중심의 조작적 정의 방식을 채택하기로 한다. 즉 정부가 IMF에 구제금융 신청을 공식적으로 발표한 1997년 말부터 IMF 부채 상환을 공표한 2000년 말까지의 기간을 경제위기 국면으로 간주하고자한다.

그런데 경제위기의 국면을 어떻게 설정하는가 하는 문제는 위기 대응책으로서의 기초생활보장제도에 대한 평가와 밀접한 관련을 지닐 수밖에 없다. 왜냐하면 경제위기 국면의 종료시점을 앞당길수록 기초생활보장법의 제정은 뒤늦은 대응으로 간주될 수밖에 없고 반대로 경제위기 국면의 종료시점을 늦추어 잡을수록 기초법 제정은 (적어도 시기적으로는) 적절한 것으로 평가되기 쉽기 때문이다. 이러한 문제는 기초보장제도의 제도적 대응을 평가할 때 준거가 되는 주요 지표들을 위의 [그림 1]에서 제시된 경제지표가 아니라 실업률과 빈곤율 등 사회지표로 삼음으로써 어느 정도 피할 수 있을 것으로 판단한다. 또한 경제위기 국면이 종료되었다고 하더라도 위기의 여파가 남아 있고 이것이 기초보장 수급자의 규모와 구성에 반영되어 있을 것으로 본다면, 기초보장제도가 위기의 사회적 비용을 어떻게 완화하였는지 사후적으로 평가하는 것도 가능할 것이다.

Ⅲ. 기초보장제도의 위기대응에 대한 평가

위기 대응정책으로서의 기초생활보장제도의 시기적 적절성을 평가할 수 있는 하나의 방법은 당시 주요 고용 및 빈곤관련 지표와 기초보장 수급자의 규모 변동추이를 비교해 보는 것이다. 기초생활보장제도의 시행에 따라 수급자의 규모는 약 149만명 68만8천가구로 증가하였다. 1999년 생활보호제도 하에서 거택보호 대상자가 약 31만명, 20만 가구였던 것에 비하면 대상자 수로는 약 4.8배 증가한 것이었다. 이러한 수급자 규모의 증가가 전체 빈곤인구 가운데 어느 정도를 보호하였는지를 보여주는 것이 아래의 <표 1>이다. 통계청 <가구소비실태조사> 자료에 의해 추정된 절대빈곤인구 비율은 1996년 약 3.1%였는데, 1996년의 생활보장제도 하의 거택보호를 받는 인구 비율은 전인구의 약 0.6%에 불과했다. 즉 빈곤인구의 약 19.3%만이 보호를 받고 있었던 셈이다. 반면 2000년 기초보장제도의 시행에 따라 보호를 받는 인구의 비율은 전체 빈곤인구 가운데에서 약 39%로 증가하였다. 공공부조제도에 의한 빈곤층 보호 범위는 획기적으로 증가한 셈이다. 그러나 반면 여전히 빈곤층의 절반 이상이 공공부조에 의한 보호를 받지 못하였던 것이다.

〈표 1〉 절대빈곤율과 수급자 비율 비교

연도	A. 절대빈곤율(경상소득기준)	B. 인구대비 보호/수급 대상자 비율	B/A
1996	3.1%	0.6%	19.3%
2000	7.9%	3.1%	39.2%

자료: 통계청, 가구소비실태조사원자료(1996, 2000)

복지부: 생활보호대상자 현황분석(1996), 국민기초생활보장 수급자현황(2000-2001)

그런데 한 가지 흥미로운 점은 1996년 절대빈곤율의 크기와 2000년 수급인구의 크기가 비슷하다는 점이다. 이는 기초생활보장제도가 경제위기 국면에서 신규로 빈곤층으로 진입한 인구를 보호하기보다는 기존의 빈곤층을 보호했을 가능성이 높음을 의심케 한다. 실제로 2000년 10월 제도 시행 초기 대상자 선정 결과 기존의 생활보호대상자(거택보호 및 자활, 시설, 한시보호 포함)가 차지하는 비율이 84%를 차지했다. 기초법 제정 이전에 일시적으로 실시되었던 한시보호제도의 수혜인구를 제외하더라도 약 51.4%가 기존의 생활보호대상자였

었다.

한편, 아래 [그림 2]는 기초생활보장제도 수급가구 및 인원의 변화추이와 당시 빈곤율과 실업률의 변화 추이를 비교하고 있다. 기초법 시행 이전인 1999년까지의 수급가구는 당시 존재하였던 생활보호제도 상의 거택보호 대상자 가구수 및 인원수를 의미한다. 이 그림에서 보듯이 국민기초생활보장제도가 시행된 2000년에는 실업률과 시장소득 빈곤율이 이미 하향세로 접어들었다. 실업률과 도시근로자의 빈곤율(시장소득기준, 중위소득의 50%를 기준으로 한 상대빈곤율)은 1998년을 정점으로 하여 감소하였던 것이다. 증가하는 실업자와 빈곤층을 보호한다는 관점에서 본다면 기초보장제도의 시행은 다소 늦은 감이 있다.

실제로 경제위기가 심화됨에 따라 공공부조 대상자의 구성이 변화하는 징후는 이전부터 나타나고 있었다. 아래의 <표 2>에서 보듯이 1999년에는 신규 생활보호(거택보호)대상자의 보호사유 가운데 실직과 파산을 이유로 하는 대상자의 비율이 전년에 비하여 급격히 증가하였다. 즉 인구학적 특성에 따라 특정 연령 계층에 대해서만 생활비를 보조했던 생활보호제도 하에서도 경제위기의 여파가 나타나고 있었다.

<표 2> 신규 생활보호대상자의 보호사유현황(가구기준)

(단위: %)

	질병, 장애	노쇠, 연소	부양의무자 사망, 행불	실직, 사업실패	부양기피	기타	계
1996	23.1	25.9	7.0	0.6	42.1*	1.2	100.0
1997	35.6	39.5	10.2	0.8	5.8	8.1	100.0
1998	38.8	39.8	10.5	0.8	7.1	2.9	100.0
1999	38.2	39.7	10.2	3.2	5.1	3.6	100.0

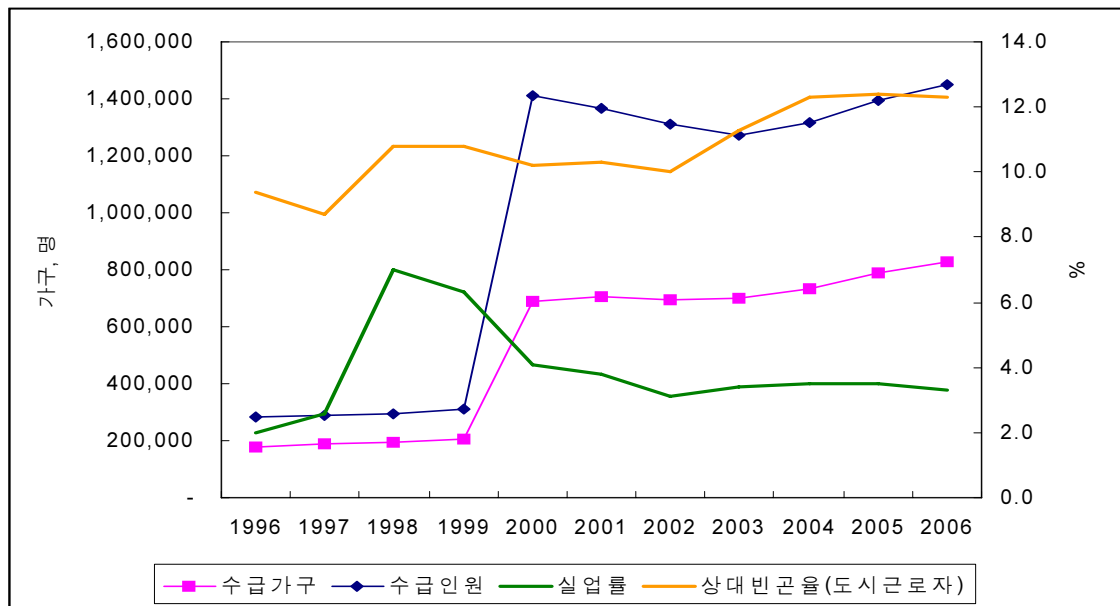
주: 1996년의 경우 보호변동과 전입에 의한 신규 보호 비율임.

자료: 보건복지부, 「생활보호대상자 현황분석」 각년도

물론 위의 [그림 1]을 국민기초생활보장제도를 통한 위기 대응 시점의 적절성에 대한 평가의 근거로 삼기에는 일정한 한계가 있다. 상대빈곤율이 도시근로자에게만 국한된 수치여서(2000년 기준 도시근로자 가구는 전국 가구의 약 35%에 해당함) 비도시근로자 가구소득의 변화 상황을 보여주지 못하기도 하지만, 무엇보다 제도의 시행이 정부 내부에서 결정되고 국민기초생활보장법이 제정된 시기는 1999년 6월~9월의 시기였으며²⁾ 이 시기는 여전히 실업과 빈곤율이 충분히 높았던 시기였었기 때문이다. 즉 기초법 시행과 실업률 및 빈곤율 변동의 시차는 정책적 대응과정에서 인지시차였다기보다 정책결정의 지체에 따른 시차였다고 보아야 할 것이다.

2) 물론 시민사회에서 기초법 제정을 위한 조직적인 움직임이 시작된 것은 이보다 훨씬 앞선 1998년 상반기부터였다.

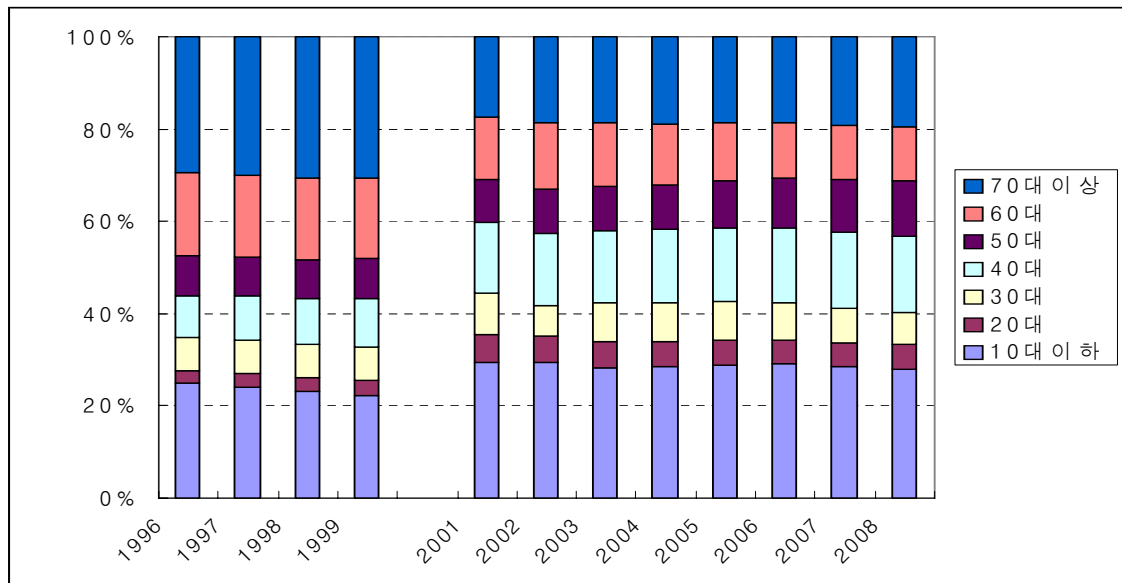
[그림 2] 기초보장 수급가구와 실업률 및 빈곤율 변동 추이



자료: 통계청, 보건복지가족부.

이러한 시차의 문제와는 별개로, 기초생활보장제도가 경제위기 이후 급증한 실업자 가구의 소득 지원 기능을 수행하였는지를 사후적으로 평가하는 것은 가능한 일일 것이다. 이를 위해 우선 수급자 가구의 인적 구성 변화를 살펴보면 아래 [그림 3] 및 [그림 4]와 같다. [그림 3]은 기초보장 수급가구의 연령분포를 세분화하여 보여준다. 1999년 이전의 생활보호제도가 대상자 선정에 인구학적 기준을 부여한 것과 달리 기초보장제도는 수급조건에 연령대 제한을 두지 않음으로 인해 상대적으로 50대 이하의 근로가능연령대와 10대 이하의 비중이 늘어난 것을 볼 수 있다. 반대로 60대 이상 노인인구의 비율은 줄어들고 있다. 이러한 사정은 연령구간대를 넓게 잡아 구분한 [그림 4]에서 좀 더 분명히 나타난다. 유소년(19세 이하), 청년층(20~39세), 장년층(40~64세)의 비중이 기초보장제 이전에 비해 늘어나고 반대로 노년층(65세 이상)의 비중이 이전에 비해 크게 줄어들었다.

[그림 3] 기초보장 수급가구의 연령분포 변화(1)

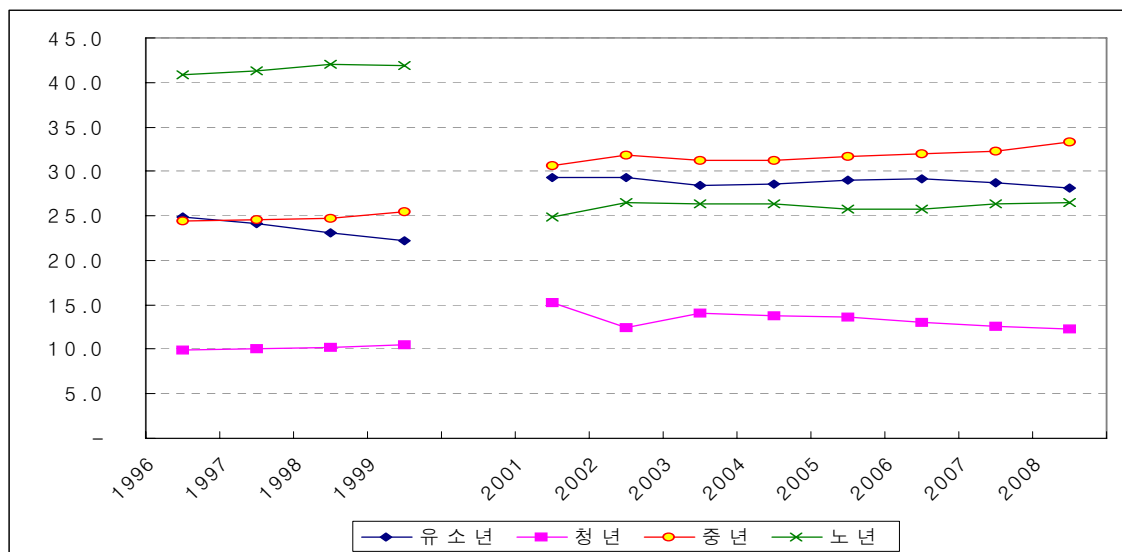


주: 생활보호대상자는 거택보호대상자만을, 기초보장수급자는 일반수급자만을 포함.

2000년은 해당 자료가 제공되지 않음.

자료: 보건복지가족부

[그림 4] 기초보장 수급가구의 연령분포 변화(2)



주: 생활보호대상자는 거택보호대상자만을, 기초보장수급자는 일반수급자만을 포함.

2000년은 해당 자료가 제공되지 않음.

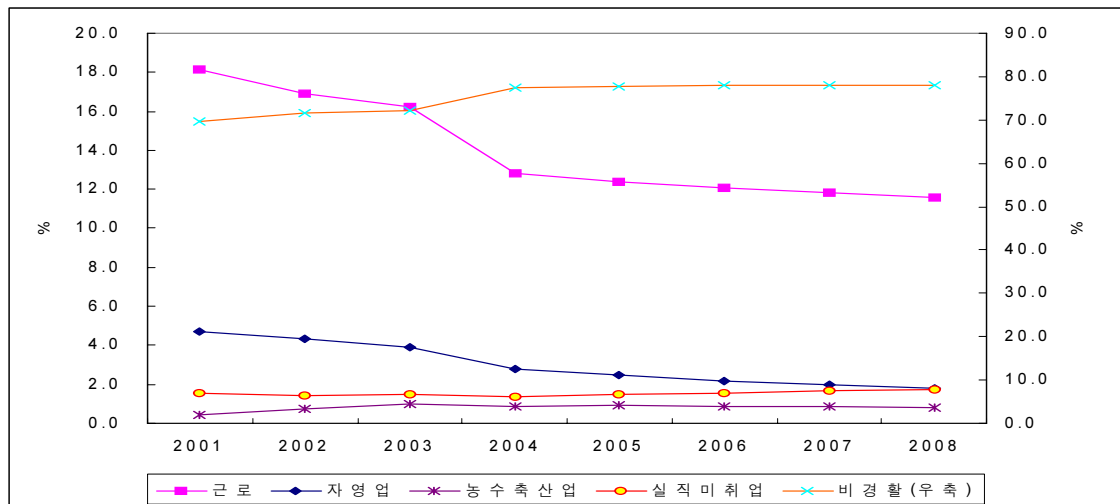
자료: 보건복지가족부

적어도 수급자의 연령구성면에서 본다면 기초보장제도는 경제위기로 인한 실직빈곤층을 일시적으로 보호하는 데 어느 정도 효과가 있었음을 알 수 있다. 물론 정확한 분석은 2000년 기초법 시행당시 신규진입자의 연령분포와 기존 생활보호대상자(자활 및 한시보호 포함)

의 연령분포를 비교해야만 가능할 것이나 아쉽게도 2000년 신규 수급자의 연령분포에 대한 자료가 제공되지 않고 있어 이러한 비교는 불가능 하였다.

한편 일반수급자의 취업현황 분포 변화를 보면 제도 시행초기에 근로능력이 있는 실업자가구의 빈곤을 보호해주는 기능이 있었는지를 유추할 수 있다. 아래의 [그림 5]는 일반수급자의 취업상태 분포가 어떻게 변화하였는지를 보여준다. 제도 시행 초기에 비해 근로자의 비율과 자영업자의 비율은 점차 줄어드는 반면 비경활인구의 증가하는 추이를 보인다. 또한 실직 및 미취업자의 비율은 2004년까지는 점차 감소하다가 이후 다소 증가하는 경향을 보인다. 전년 대비 수급자 규모가 줄어든 2002년의 경우 주로 수급자의 감소가 주로 경제활동인구에서 일어났고 특히 근로자와 실직 및 미취업자의 감소율이 높았다는 점에서, 그리고 연령대 측면에서는 청년층의 비율이 눈에 띄게 줄었다는 점에서 이 기간의 탈락자 가운데 다수가 경제위기 국면에서 빈곤층으로 진입한 인구였음을 추론할 수 있다.

[그림 5] 일반수급자의 취업현황 분포 변화



마지막으로 수급가구의 수급지위 획득(수급 진입)연도별로 수급탈출률을 비교하여보면 기초생활보장제도 시행 초기 수급자의 특성을 파악할 수 있다. 아래의 <표 3>은 각 해마다 관측된 수급탈출가구가 몇 년도에 수급에 진입했는지를 비교하고 있다. 예를 들어 2002년의 경우 1997년에 생활보호대상자가 되었던 가구의 6.0%가, 그리고 1998년에 생활보호 대상자가 되었던 가구의 12.2%가 수급지위에서 벗어났다. 2000년도에 기초생활수급자의 지위를 획득한 가구의 경우 2002년에는 11.1%가, 2003년에는 9.5%가 수급상태에서 벗어났다. 2001년 진입가구의 경우 2002년에는 9.8%가, 그리고 2003년에는 10.4%가 수급에서 탈피하였다. 아쉽게도 2001년의 수급탈피 상황에 대한 자료가 제공되지 않아 정확한 비교는 어렵지만, 대체로 2000년 진입자와 2001년 진입자의 연차별 수급탈출률은 비슷한 패턴을 보이고 있는 반면, 2002년 이후 신규진입가구의 경우 그 이전에 진입한 가구에 비해 연차별 수급탈출률은 낮게 나타난다. 이러한 자료 역시 기초생활보장제도 시행 초기에 수급지위를 획득했던

가구 가운데에서 수급탈출이 상대적으로 높게 나타난 사실을 보임으로써 기초보장제도가 경제위기시 일시적으로 빈곤층으로 추락한 가구에 대한 보호기능을 일정정도 수행했음을 유추하게 하는 것이라 할 수 있다.

〈표 3〉 수급가구의 진입연도별 수급탈출률

진입연도 관측연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
2002	6.0	12.2(12.2)	13.8(13.8)	11.1(11.1)	9.8(9.8)			
2003	n.a	10.2(21.2)	19.1(30.3)	9.5(19.6)	10.4(19.2)	5.3(5.3)		
2004	n.a	n.a	8.9(36.5)	8.6(26.4)	9.2(26.6)	7.0(12.0)	8.7(8.7)	
2005	n.a	n.a	n.a	8.1(32.4)	8.6(32.9)	6.7(17.9)	7.8(15.8)	6.9(6.9)

주: 괄호 안은 누적탈출률을 의미함.
 2001년은 수급탈출가구수가 보고되지 않음.
 n.a.는 해당 시점의 자료들이 2년 단위로 제공되어 연도별 탈출률을 계산하는 것이 불가능한 경우임.
 자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 각년도

이상의 논의를 요약하면 다음과 같다. 기초생활보장제도는 경제위기에 따른 실업자 및 빈곤층이 급증하던 시기에 그 필요성이 활발히 논의되었음에도 불구하고 실제 시행 시점은 신규 실업자와 빈곤층을 보호하기에 다소 늦었었다는 점에서 경제위기 대응정책으로서의 한계를 가질 수밖에 없었다. 그러나 제도 시행 초기의 수급자 구성변화를 보면 근로능력이 있는 빈곤층을 이전에 비해 상대적으로 더 보호할 수 있었고, 이러한 사실은 수급 진입연도 별 수급탈출률의 변화에서도 확인된다고 할수 있다.

IV. 위기대응 기능에 대한 전망

2000년 제정 당시의 기초생활보장제도가 수행했던 이러한 기능이 현재 진행되고 있는 경제위기에서도 적절히 수행될 수 있을까? 우선 1999년~2000년 사이에 법의 제정과 시행을 둘러싸고 소요되었던 시간 낭비가 필요 없다는 점에서 제도적 대응면의 지체요인은 사라진 셈이다. 새로운 제도의 마련과 정비 없이 대규모 실업이 예견되는 시점에서 재정투입을 늘리는 방식으로 대응하면 될 것이고, 실제로 올해 초 추경편성을 통해 기초생활보장제도 예산이 크게 증가한 바 있다.

그러나 다른 한편으로는 제도 시행의 역사가 만들어 낸 경직적 요인도 존재하는 것으로 보인다. 아래의 <표 4>는 2005년 현재 관측된 기초보장 가구의 진입연도별 비중을 보여주는데, 2006년 현재에도 전체 일반수급가구의 약 절반가구를 2000년도 진입가구가 차지한다는 사실을 확인할 수 있다. 이는 수급기간이 5년 이상인 장기수급자들의 비중이 커서 만일 추경편성과 같은 사전적 대응이 없다면 경기변동에 따라 새롭게 발생하는 일시 빈곤가구를 보호하는 데 자동적이고 신축적으로 대처할 능력이 떨어지게 될 것임을 시사하는 것이다.

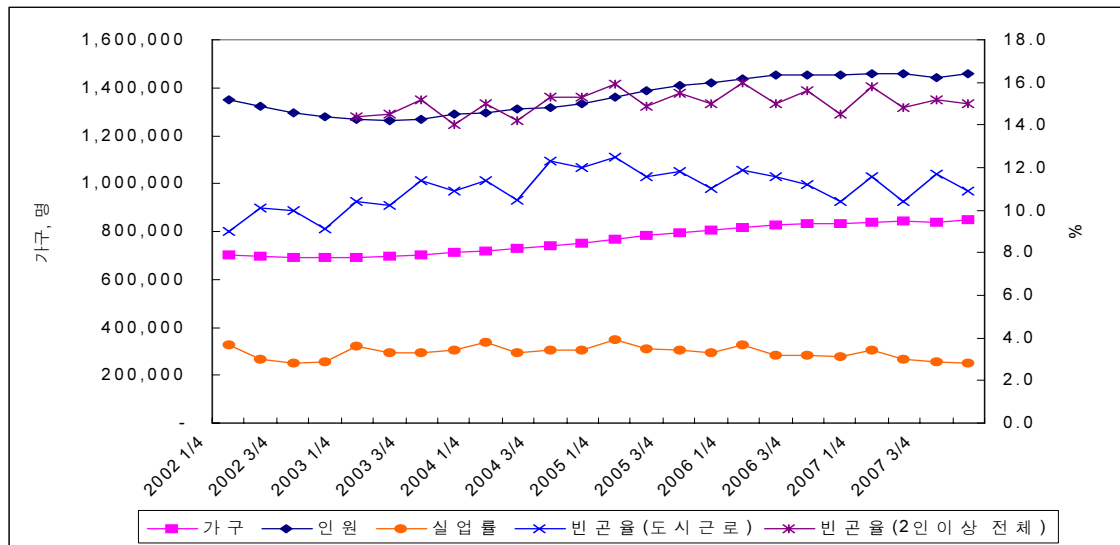
<표 4> 기초보장가구(일반수급)의 진입연도 분포

(단위: %)

진입연도 관측연도	1995 이전	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
2001	0.3	0.1	0.2	0.6	2.4	84.0	12.3				
2002	0.3	0.1	0.2	0.6	2.1	75.5	11.2	10.0			
2003	0.2	0.1	0.2	0.5	1.6	65.7	9.7	9.1	12.8		
2004	0.2	0.1	0.0	0.5	1.4	57.2	8.4	8.1	11.2	12.8	
2005	0.2	0.0	0.2	0.0	1.7	48.9	7.1	7.0	9.6	11.1	14.1

자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 각년도

[그림 6] 분기별 수급자 비율 및 빈곤율, 실업률의 변동 추이



앞의 [그림 2]를 통해서 보면 2002년 이후에는 수급인원의 증가율이 실업률이나 빈곤율의 변화와 반대방향으로 움직이는 것을 확인할 수 있다. 이는 수급자 규모의 변화와 실업률 및 빈곤율의 변화를 분기단위로 보여주고 있는 위의 [그림 6]에서도 확인된다. 빈곤율 뿐만 아니라 각종 분배지표가 악화되었던 2003년 1/2~3/4분기의 경우 수급자의 규모는 오히려 줄어드는 추세를 보인 반면, 상대적으로 빈곤율과 실업률이 다소 완화된 2006년 1/4~4/4분기의 경우 수급자의 비율은 증가추이를 보이고 있다.³⁾

경기변동에 대한 기초보장제도의 경직적 대응 가능성은 수급자의 연령 및 취업상태 구성에서도 확인할 수 있다. 절대적 인구수로 본다면 실직 및 미취업자와 비경활인구 모두 2003년 이후 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 특히 2004년 이후 중년층 및 노년층의 비중증가와 비경활의 비중 증가를 수급자 수의 증가와 연관시켜 본다면 이 시기의 신규 수급자들 가운데 다수가 고연령층과 비경활층에서 유입되었을 것으로 유추할 수 있다.

이와 같은 사실들은 기초보장 수급자가 장기빈곤층과 고령 및 비경활층으로 고착되어 가고 있음을 의미하는 것이다. 물론 이 계층에 대한 보호 자체가 문제인 것은 아니다. 문제는 1999~2000년 간에 발생하였던 수급층의 대규모 확대조치가 수반되지 않는 한 경기변동에 따라 급증한 실직빈곤층을 보호할 여지가 현재의 상태에서는 존재하지 않는다는 것이다. 정부의 2010년 복지예산 편성에서 기초보장 수급대상자의 수가 줄어든 것이 이미 논란의 대상이 되고 있다. 2008년 말이나 2009년 초에 예상했던 것보다 경기회복에 대한 전망이 다소 낙관적으로 전환되면서 2009년에 재량적으로 확대되었던 기초보장예산이 신속하게 축소되게 되었다. 그러나 1997년 경제위기시의 경험을 토대로 볼 때 주요 거시경제지표의 회복속도에 비해 사회지표의 회복속도는 훨씬 더디게 이루어진다. 이러한 사실을 감안한다면 예산

3) 강신욱·임완섭(2006)은 수급자의 규모변화가 경기적 요인보다는 제도변화의 요인에 따라 크게 변동한다는 점을 보이고 있다.

의 재량적 확대 편성에 의존하지 않는 기초보장제도 자체의 신축적 대응능력을 높이는 것이 필요할 것이다.

참고 문헌

- 강신욱·이현주·구인회·신영전·임완섭(2006) 『기초생활보장제도 수급자 동태 및 관련요인 분석』, 한국보건사회연구원.
- 강신욱·임완섭(2006) 『국민기초생활보장제도 수급자 변동추이 분석』, 한국보건사회연구원.
- 구인회(2005) 「국민기초생활보장제도의 근로유인효과 개선방안」 『사회보장연구』 21권 1호 pp.1-29.
- 김미곤(2005) 「사회안전망으로서의 국민기초생활보장제도의 성과와 과제」 『국민기초생활보장제도 시행5주년 평가 심포지움 자료집』, 한국보건사회연구원.
- 김태일(2004) 「사회보장제도의 평가: 국민기초생활보장제도의 소득, 소비증대효과 분석」 『정부학연구』 10권 2호 pp.33-59.
- 노대명(2005) 「탈빈곤정책의 관점에서 본 국민기초생활보장제도 5년의 평가」 『국민기초생활보장제도 시행5주년 평가 심포지움 자료집』, 한국보건사회연구원.
- 문진영·조홍식·김연명(1999) 「기초생활보장과 생산적복지: 기초생활보장과 복지국가」 『한국사회보장학회 정책토론회 자료집』.
- 박능후(2002) 「국민기초생활보장제도의 시행과정과 발전과제」 『보건복지포럼』 통권 74호, pp. 56.
- 박능후(2005) 「국민기초생활보장제도 수급자의 근로동기 강화요인 연구」 『사회보장연구』 21권 4호 pp.227-254.
- 변금선(2005) 「국민기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 효과」 『노동정책연구』 5권 2호.
- 윤홍식(2003) 「저소득 모자가구에 대한 기초생활보장제도의 빈곤감소효과」 『상황과 복지』 16권. pp.131-172.
- 이현주·강신욱(2008) 「경기침체기 사회보장제도의 대응방안 모색」 『경제위기에 대비한 사회정책 핵심과제』 한국보건사회연구원·한국사회복지정책학회 정책토론회 자료집.
- 조홍식(1998) 「기초생활보장의 필요성」, 『월간 복지동향』 참여연대사회복지위원회.
- 허선(2000) 「국민기초생활보장제도의 기대와 과제」 『월간 복지동향』 25권. pp.6-12.
- 허선(2005) 「국민기초생활보장제도 시행 5년의 평가」 『월간복지동향』 84권. pp.21-27.
- 홍경준(2002a) 「한국 빈곤정책의 변화와 향후 과제: 자활지원사업을 중심으로」 『사회보장연구』 18권 1

호, pp.77-104.

홍경준(2002b) 공적이전과 사적이전의 빈곤감소효과 분석 - 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로』『한국사회복지학』 50호, pp.61-85.

국민기초생활보장제도 도입과정에서의 쟁점에 대한 회고와 평가:
빈곤대책으로서의 실효성을 중심으로

안종범 (성균관대학교 경제학부)

pdf 간지 파일로 교체

I. 서론: 회고와 반성

2000년 10월 ‘저소득층의 최저 생활을 보장하고 자활 지원’을 목적으로 도입된 국민기초생활보장제도가 빈곤대책으로서의 기능을 얼마나 잘 수행하고 있는가에 대한 연구는 그동안 꾸준히 이루어져 왔다. 최근에는 2008년부터 시작된 글로벌 경제위기로 빈곤문제가 더욱 심화될 것이라는 점에서, 현행 국민기초생활보장제도가 과연 앞으로의 빈곤문제 해소에 적합한 제도인지에 대해 관심이 집중되고 있다. 특히, 여성가구주의 비중이 높아짐과 동시에 여성가구주의 빈곤율도 높아지고 있고, 나아가 세계에서 가장 빠르게 진행되는 고령화로 노인빈곤문제가 더욱 심각해질 것이라는 점에서, 국민기초생활보장제도에 대한 기대와 관심은 더욱 더 커지고 있다. 그런데 문제는 법정정 10년이 되었지만 국민기초생활보장제도가 여전히 핵심 빈곤대책으로서 제 역할을 하지 못하고 있다는 불만이 커지고 있다는 것이다. 아직도 예산이 부족하므로 더 늘여야 한다는 주장과 함께 새로운 빈곤대책수단을 도입하자는 주장도 나오고 있을 정도이다.

그러나 재정투입을 더 하고 새로운 빈곤대책을 모색하기 전에 국민기초생활보장제도에 대한 과학적인 사후평가는 반드시 이루어져야 할 것이다. 지난 10년을 철저히 반성하면서 제대로 된 진단과 처방을 해야 한다는 것이다. 특히 제도 도입당시 쟁점이 되었던 것들에 대한 철저한 사후검증작업이 필요하다. 도입당시 제기되었던 쟁점별로 그 주장들의 옳고 그름을 따져보고 그 이유를 분석하는 것이 중요한 것도 이 때문이다. 필자는 1999년 국민기초생활보장법 제정을 위해 개최된 한 공청회에서 두 가지 문제제기를 했었다. 첫째, 근로능력 유무와 상관없이 도입하면 근로능력자의 근로의욕 저하로 예산이 늘어나거나 그렇지 않으면 능력이 없는 사람들이 피해를 보고, 둘째, 당시 상황에 소득파악이 제대로 안되고 또 전달체계가 갖추어 지지 않아서 결국 ‘밑빠진 독’이 될 것이라고 주장했다.

따라서 본 논문은 국민기초생활보장제도 도입 10년을 맞이하여 도입과정에서 부각된 쟁점에 대한 사후 평가를 기초로 국민기초생활보장제도가 갖고 있는 문제를 파악하고 이를 기초로 해결방안을 모색하고자 한다. 특히 도입과정에서 제기된 쟁점을 비용효과성(cost-effectiveness)을 기초로 재평가함으로써 빈곤대책으로서의 국민기초생활보장제도의 실효성을 높일 수 있는 정책방향을 제시하는 근거를 마련하고자 한다. 이를 위해 II장에서는

도입과정에서의 쟁점을 정리하고, III장에서는 그동안 이루어진 국민기초생활보장제도에 대한 사후평가결과를 정리한다. IV장에서는 도입 전에 제기된 쟁점들에 대한 사후평가를 기초로 국민기초생활보장제도의 발전방향에 대한 논의를 시도한다.

Ⅱ. 국민기초생활보장제도 도입과정에서의 쟁점

1. 법제정당시 경제사회여건

외환위기는 이후 실업률과 빈곤율을 단기간에 급등시키는 결과를 가져왔다. 1997년 2.6%의 실업률은 일년만에 7%로 급상승하는 과정에서 청년실업과 고령실업의 문제가 더욱 심각해졌다. 특히, 60세 이상의 실업률은 1997년 0.8%에서 1998년 2.4%, 그리고 1999년에 2.3%로 약 3배정도 높아진 수준이었다.

〈표 1〉 국민기초생활보장제도 도입당시(1996-1999) 실업률추이

(단위: %)

	1996	1997	1998	1999
계	2	2.6	7	6.3
15 ~ 19세	7.4	9.8	20.8	19.5
20 ~ 29세	4.4	5.3	11.4	10.1
30 ~ 39세	1.4	1.9	5.7	5.3
50 ~ 59세	0.9	1.2	5.3	5.1
60세 이상	0.4	0.8	2.4	2.3

자료 : 통계청, <http://kosis.nso.go.kr>

실업률의 급상승은 결국 빈곤율을 높이는 결과를 초래하였다. <표 2>에서 보듯이, 도시근로자 가구의 빈곤율은 『도시가계조사』에 따르면 1988년 12.1%를 기록한 이후 점차 하락하여 경제위기 직전인 1997년에는 6%선까지 하락하였다가 외환위기 직후 13.5%로 급상승했다. 한편, 외환위기의 극복과정에서 절대빈곤율은 낮아지는 듯하였으나 2003년 이후 다시 완만한 상승추세를 보이고 있다. 『노동패널』자료를 이용한 빈곤율은 『도시가계조사』에서 보다 높기는 하지만 거의 유사한 추세를 보이고 있다. 1998년 13.95%에서 2002년까지 6%선까지 감소하다가 2003년 7.2%로 다시 소폭 상승하는 추세를 보이고 있다.

이처럼 높은 실업률과 함께 빈곤이 심화되면서 외환위기 이후에는 빈곤문제, 그리고 분배 구조의 악화를 해소하는데 요구되는 복지수요가 새롭게 등장하게 되면서 복지관련 제도와 예산을 급속히 확대시켰다. 1998년 10월부터 고용보험 적용대상을 4인이하 사업장 근로자에게 확대했고, 1999년 4월부터 국민연금을 자영자에게 확대했으며, 2000년 7월부터는 의약분업, 의료보험통합 그리고 산재보험적용대상자의 4인이하 사업장확대를 실시했다. 또한 2000년 10월 저소득층의 최저 생활을 보장하고 자활을 지원하기 위해 국민기초생활보장제도를 도입하였으며 근로복지기본법제정을 통한 선택적 근로자복지제도를 신설했다.

〈표 2〉 1988~2004년의 빈곤율 추이

(단위:%)

	성장률		빈곤율	
	생산측면 증가율1)	가계소득 증가율2)	가계조사	노동패널
1988	10.87	9.21	12.10	-
1989	7.44	15.65	9.78	-
1990	10.45	7.42	9.53	-
1991	9.91	11.54	9.12	-
1992	5.65	10.51	8.35	-
1993	6.95	4.95	7.71	-
1994	9.02	7.29	7.25	-
1995	9.38	8.44	7.29	-
1996	7.25	6.99	7.32	-
1997	4.65	1.07	6.73	-
1998	-6.88	-13.03	13.45	13.95
1999	9.67	2.89	9.32	11.22
2000	8.84	4.56	5.16	10.78
2001	3.96	5.87	4.39	6.67
2002	7.43	4.87	3.72	6.26
2003	3.43	3.21	4.31	7.20
2004	4.57	1.60	5.08	-

주: 1) 생산측면의 성장지표인 비농가 실질국내총생산의 변화율을 의미함.

2) 가계소득의 성장지표인 『도시가계조사』의 평균소득의 변화율을 의미

3) 음영부분은 경기 수축국면을 나타냄.

자료: 안종범·임병인·석상훈(2006)에서 인용

2. 주요 쟁점

가. 쟁점 1: 근로의욕저하문제

국민기초생활보장제도는 근로능력여부에 관계없이 최저생계비에 미달하는 모든 가구에 대하여 생계비의 부족분을 지급하는 보충급여 형식이다. 근로능력여부 및 연령 등에 관계없이 최저생계비에 미달하는 모든 가구에 대하여 생계비를 지급하기 때문에 근로의욕 저하가 발생하고 이는 생산적 복지의 기본 취지에 맞지 않으며 바람직한 빈곤대책이라 할 수 없다. 이에 정부는 공적부조의 지급액 산정시 근로소득을 비롯한 각종 소득의 일정부분을 소득인정액에서 공제해 주는 정률공제방식을 도입하였으나 낮은 공제율로 인해 근로유인을 촉발시키는 역할을 충분히 수행할 수 없었다. 더구나 “우리 나라의 복지예산의 수준은 저소득자의 근로의욕을 감퇴시킬 정도로 높은 수준은 결코 아니다”(문진영(1999))라는 주장과 달리 결과는 상당한 근로의욕의 저하를 가져왔으며 이는 다음의 연구결과들을 통해 확인할 수 있다.

구인회(2005)는 기초생활보장제도의 보충급여와 통합급여 방식이 수급자의 근로의욕을 저하시킬 수 있는 구조적인 문제라고 지적했다. 따라서 그 해결방안으로 현재 제한적으로 시행하고 있는 근로소득공제의 대상을 확대하는 방안 등을 제시하고, 아울러 현물급여들의 개별급여화, 자활사업 프로그램별 노동강도 수준에 따라 급여의 차별화 및 성실참여자와 불성실참여자에 대한 금전적 보상의 격차를 확대하는 등의 정책대안을 공통적으로 제시하고 있다. 이와 유사한 연구로서 박능후(2005)는 역시 보충급여의 문제점을 지적하며 근로소득공제 모형중 30%의 정률공제가 주어지는 모형이 비교집단에 비해 수급자의 근로소득을 유의미하게 증가시킨다는 결과를 도출하였다.

안중범·송재창(2000)은 이와같은 근로능력자의 근로의욕저하를 억제하기 위해 근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)의 도입을 검토해야 한다고 주장했다. 근로장려세제는 국민기초생활보장을 흡수할 경우 소득과악문제도 해결될 수 있으며 나아가 근로자의 근로의욕저하효과도 방지할 수 있는 장점이 있다. 하지만 전영준(2008a)에 따르면, 2008년 도입된 근로장려세제가 저소득층 근로자의 노동공급에 미치는 효과는 매우 제한적이라고 주장한다. 비록 저임금 근로자의 취업률을 높이는 효과가 있지만, 그 규모는 미미한 수준이라고 주장했다. 이는 현행 기초생활보장제도와 실업보험은 높은 수준의 급여를 보장하고 있어서 근로 활동기와 실업기간 동안의 소비평탄화를 통해 후생복리를 증진하는 효과가 있으나, 실업보험과 기초생활보장제도 운영의 비효율성 문제로 저소득 근로자의 도덕적 해이에 완전히 대응하지 못하기 때문이라고 주장한다.

나. 쟁점 2: 최저생계비수준의 과다책정

국민기초생활보장제도의 두 번째 문제점으로는 생계비수준을 최저임금수준과 비교할 때 지나치게 높게 책정되었다는 점이다. 2000년 최저임금수준은 시간당 1,865원으로 이를 월정액 급여기준으로 환산할 경우 4인가족 기준으로 약 42만원 수준이 된다. 당시 4인가족 기준 최저생계비수준인 약 93만원으로 이 최저임금의 2배가 넘는 셈이다. 미국의 경우 생계지원액이 최저임금수준을 초과하지 못하도록 규정하고 있다는 점을 상기할 때 우리의 최저생계비수준은 너무 높고 근로의욕을 저하시키는 주요요인이 될 것이다. 하지만 당시, “국민기초생활보장법에서 보장하고 있는 급여의 수준은 결코 근로의욕을 감퇴할 정도로 넉넉한 정도가 아니라, 그야말로 최저생계만을 보장하는 최소한의 수준이며 따라서 이 정도의 급여수준 때문에 근로할 능력과 의사가 있는 사람이 근로를 포기한다는 것은 지나친 기우일 뿐”이라고 주장했다(문진영(1999)). 또한, “정부가 저소득자의 기초생활을 보장할 경우, 근로의욕을 감퇴할 수 있다는 가정은 노동시장의 진입이 상대적으로 자유로웠던 고성장 저실업 사회에서는 부분적으로 타당할 수도 있으나, 현재와 같이 일할 의사와 능력이 있어도 일자리가 없어서 일하지 못하는 저성장 고실업의 현실에서는 전혀 설득력이 없다”라는 주장이 있었다.

하지만 박진희(2006)는 직업훈련을 이수한 자활대상자가 취업할 확률이 37%, 임금이 상승할 확률이 11%에 지나지 않는다는 것을 확인하였으며, 유태균 외(2008)는 자활사업 참여자 중 차상위 참여자에 비해 조건부 수급자의 중도이탈가능성이 높다는 결과를 도출하였다. 이는 자활참여자들은 자활사업에 참여해야만 생계급여를 받을 수 있는 조건부 수급자로서 취업이 목적이 아니라 생계급여를 받기 위한 하나의 방편으로 직업훈련을 선택할 수 있기 때문이다. 결국 높은 생계급여에 따른 근로의욕저하는 자활사업을 통한 수급자의 근로의욕고취라는 국민기초생활보장제도의 본래 목적을 달성하지 못하는 것으로 볼 수 있다.

따라서 제도 도입 당시에 최저생계비의 100% 수준으로 정하는 것이 과연 적절했는가와 점진적으로 60% 수준을 정한 후 최저임금 수준과 맞춰 가면서 올려가는 방식이 더욱 적절하지 않았나 생각해 볼 필요가 있다. 즉, 비용효과성이라는 측면에서 본다면 최저생계비를 그 당시 100% 급여수준으로 책정하는 것이 적절했는지 아니면 당시에 60%부터 점진적으로 상향, 나중에 120%까지 확대해서 차상위계층까지 포함하는 방식을 택하는 것이 적절하지 않았는지를 점검할 필요가 있다.

다. 쟁점 3: 소득파악문제

국민연금 자영자확대과정에서 논란이 되었던 소득파악문제는 국민기초생활보장제도에서는 더욱 심각해 진다고 할 수 있다. 이는 국민연금은 사회보험이라는 점에서 지금 소득을 속여서 신고하더라도 문제는 연금이 지급되는 미래에 발생하지만, 국민기초생활보장에서 소득파악이 제대로 안되면 혼란은 곧바로 생기기 때문이다. 보호대상자가 실제소득보다 줄어

서 신고하여 생계비지원을 필요이상으로 많이 받게 되거나 심지어 보호대상이 아닌데도 속여 신고하면, 일정한 예산으로 운영되는 제도에서 제대로 신고한 진짜 빈곤층은 희생될 수밖에 없다. 문제는 시간이 갈수록 하향신고에 따른 대상자의 확대와 그에 따른 지원금액의 증대가 불가피하다는 점이다. 이는 상당한 규모의 재정적자와 국가채무를 안고 있는 우리 재정여건에서 감당하기 힘든 것이다. 더구나 하향신고나 위장신고로 인한 사회갈등과 정부 불신은 의약분업 못지 않게 커질 수 있다.

하지만 결과적으로 보건복지부 예산 중 기초생활보장지원 예산은 2005년 4조 6225억원에서 2009년 8조 2,146억원으로 연평균 15.6% 증가하였다. 또한 국민기초생활보장제도의 급여 수급가구수는 2002~2008년 기간 중 연평균 3.60% 증가하였으며, 수급자수는 같은 기간 동안 연평균 2.09% 증가하였다. 이처럼 예산보다 낮은 예산증가율과 수급자 증가율은 복지에 산의 확대에 제한이 있기 때문이다. 즉, 국민기초생활급여를 받을 빈곤층이 늘어 난다고 해서 그만큼 예산이 확보가 되지 못하기 때문에 일정한 예산으로 운영되는 국민기초생활보장제도의 예산은 낮은 증가율을 보이고 그에 따른 낮은 수급자증가율을 보인 것이다. 따라서 비록 국민기초생활보장제도의 예산 증가율이 우려보다는 낮고 또 수급자 증가율 역시 낮게 나타났다고 해서 도입당시 우려가 빚나갔다고는 할 수 없다. 오히려 제도를 통해 수급지원을 필요로 하는 대상자들의 일부에만 혜택이 가는 국민기초생활보장제도의 사각지대가 발생하는 불평등성이 발생하고 있다는 증거가 될 수도 있다는 것이다.

라. 쟁점 4: 전달체계문제

제도 도입당시, 정부는 소득파악을 위해서 사회복지전문요원의 수가 4,800명으로 적정선인 7,200명보다 적다고 하고, 보조요원 12,000명을 투입하고 있어 소득파악이 상당수준 가능한 것으로 주장했다. 그리고 동원할 수 있는 모든 자산조사수단을 총동원하고 있어서 문제가 없다고 자신했다. 하지만 이는 현실적으로 불가능한 것이다. 복지부는 소득 파악을 할 능력도 없고 그러한 권한도 갖지 못한 기관이기 때문이다. 특히 사회복지 전문요원은 그 동안 생활보호대상자에 대한 적절한 보호를 위하여 교육된 전문인력이지만 소득파악과는 무관한 인력이라는 것이다. 사회복지전문요원은 사회적 서비스를 필요로 하는 사람들을 직접 찾아가서 그들의 실태를 확인하고 그들에게 맞는 적절한 사회복지서비스를 연결해 주는 전문적인 사회복지서비스 전달자이다. 그런데 이들을 비전문적인 소득파악에 이용함으로써 업무가 가중되고 그에 따른 본연의 복지전달업무의 효율성이 떨어져 결국 국민기초생활보장제도의 사각지대를 발생시키게 되었다.

구인회·백학영(2008)에 따르면, 『한국복지패널조사』 1차년도 자료 이용하여 국민기초생활보장제도의 실태를 조사해본 결과 소득, 재산, 부양의무자 등 수급자격을 통과한 자 중 실제국민기초생활급여를 수급한 자의 비율이 50% 상회하는 정도였다. 이는 근로빈곤층, 노인빈곤층의 상당수가 혜택에서 제외되고 있었기 때문이라고 주장한다. 이는 도입당시 국민기초생활보장제도는 보호대상자가 누구이고 그들의 소득이 얼마인가를 파악하는 기본 인플

라가 구축되지 않았기 때문이다.

박능후(2008)는 국민기초생활보장제도 수급권 배제 원인에 대한 분석에서 기초보장수급으로부터 배제된 이른바 「제도적 배제」가 발생하는 원인이 행정적 요인과 대상자 개인의 주관적 인식 요인으로 양분할 수 있음을 보여주었다. 제도적 배제를 야기하는 행정적 요인은 소득조사가 정확하게 이뤄지기 힘든 사회경제적 배경 속에서 발생하는데, 일선 행정기관의 과도한 업무량으로 인해 담당 실무자가 자산조사를 면밀히 진행할 시간적 여유가 없는 경우가 많고 저소득층의 소득형태가 복잡다기하여 소득규모를 정확하게 파악하기가 매우 힘들다는 것이다. 개인의 주관적 인식 또한 제도적 배제를 야기하는 요인으로 지적할 수 있는데, 제도 자체에 대한 인지도가 낮을 경우 급여신청을 하지 않음으로써 비수급진단으로 남을 가능성이 발생한다. 이는 구인회·백학영(2008)의 결과처럼 근로빈곤층, 노인빈곤층의 상당수가 혜택에서 제외되는 것과 일맥상통한다.

Ⅲ. 제도도입 이후 전개과정과 평가

1. 전개과정: 대상자, 재정, 전달체계

이처럼 1999년 국민기초생활보장법이 제정되기 전 주요쟁점이라고 할 수 있는 대상자 선정상 사각지대, 근로의욕감퇴, 그리고 전달체계의 문제가 대한 도입이후 어떻게 전개되었는지를 평가하여 문제발생의 원인분석 및 해결방안도출을 시도하고자 한다. 이에 따라 빈곤대책의 실효성을 증대한다는 차원에서 국민기초생활보장제도의 비용효과성 증대 방안을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

가. 대상자

국민기초생활보장제도의 급여 수급가구수는 2002~2008년 기간 중 연평균 3.60% 증가하였으며, 수급자수는 같은 기간 동안 연평균 2.09% 증가하였다. 일반수급자수는 2002년 127만 5,625명에서 2008년 144만 4,010명으로 연평균 2.09% 증가하였으며, 시설수급자수는 2002년 7만 5,560명에서 2008년 8만 5,928명으로 연평균 2.17%가 증가하였다.

〈표 3〉 수급자 현황: 수급자 종류별

(단위: 가구, 명, %)

시도	계		일반수급자		시설수급자
	가구	인원	가구	인원	인원
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
2005	809,745	1,513,352	809,745	1,425,684	87,668
2006	831,692	1,534,950	831,692	1,449,832	85,118
2007	852,420	1,549,848	852,420	1,463,140	86,708
2008	854,205	1,529,939	854,205	1,444,010	85,929
연평균증가율	3.60	2.09	3.60	2.09	2.17

자료: 보건가족복지부, '보건복지가족통계연보', 2008

보건가족복지부, '2008 국민기초생활보장 수급자 현황', 2008

기초생활보장제도의 급여액은 2001년 2조 881억원에서 2007년 3조 4,378억원으로 연평균 8.66% 증가하였으며, 일반수급자의 급여액은 연평균 8.74%, 시설수급자의 급여는 연평균 6.84% 증가하였다.

〈표 4〉 기초생활보장수급자 급여 집행 실적

(단위 : 백만원, %)

구분	총수급자	일반수급자	시설수급자
2001	2,088,073	2,003,984	84,089
2002	2,058,561	1,969,633	88,928
2003	2,109,153	2,016,513	92,640
2004	2,366,116	2,270,378	95,738
2005	2,818,411	2,710,673	107,739
2006	3,175,667	3,058,829	116,838
2007	3,437,763	3,312,681	125,082
연평균증가율	8.66	8.74	6.84

자료: 보건가족복지부, ‘보건복지가족통계연보’, 2008

문제는 2007년 가계조사의 1인 이상 가구를 대상으로 측정한 빈곤율이 12%를 상회한다는 점에서 실제 빈곤층이나 국민기초생활보장제도 수급자에 포함되지 않는 가구의 비중이 상당한 수준일 것으로 예상된다는 것이다. 즉, 우리나라 전체 가구수를 1,500만가구로 가정하더라도 빈곤가구 수는 180만 가구를 넘어서야 함에도 실제 수급가구와 수급자 수는 그에 미치지 못하는 실정이다. 이는 실제 지원이 필요함에도 불구하고 지원을 받지 못하는 가구가 광범위하게 존재하고 있음을 의미한다. 또한 재산기준 및 부양가구 기준을 충족하는 가구 중에도 실제로는 생계급여 지원이 필요한 가구가 상당수 존재할 가능성이 있다는 것이다. 따라서 국민기초생활제도의 지원이 필요한 가구에 대한 정확한 실태파악과 그에 근거한 현실적인 지원 대책 마련이 시급한 과제이다.

나. 재정

사회보장제도가 확대되어 가면서 정부 재정에서 복지재정이 차지하는 비중은 크게 증가하고 있다. 2009년 기준 복지재정은 약 81조원으로 중앙정부 총지출의 약 26.9%를 차지한다. 2005~2009년 기간 중 복지재정은 연평균 21.9% 증가하였으며, 이는 같은 기간 동안 중앙정부 총지출의 연평균 증가율 9.7%의 약 2배내지 3배에 해당하는 높은 증가율이다.

〈표 5〉 분야별 복지재정 규모

(단위: 억원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
복지재정	378,887	560,261	613,848	700,805	813,477	21.9
(총지출대비)	(18.2)	(25.0)	(25.7)	(26.6)	(26.9)	
사회복지	328,626	505,153	560,956	617,056	744,469	23.8
국민기초생활보장	46,225	53,438	65,831	72,716	82,146	15.6
취약계층지원 등	11,685	14,634	19,329	35,072	70,243	59.8
공적연금	160,582	172,025	189,955	224,185	238,197	10.5
보육 가족 여성	6,786	9,426	12,173	16,700	19,534	30.6
노동	78,341	93,186	104,294	109,752	146,768	17.5
보훈	25,006	26,985	29,710	31,470	33,597	7.7
주택	-	135,459	139,664	141,762	153,986	3.3
보건	50,261	55,108	52,891	59,421	69,008	8.5
보건의료	8,686	10,605	9,888	11,824	14,889	15.2
건강보험지원	40,375	42,962	41,350	45,539	52,040	6.8
식품의약 안전	1,200	1,541	1,654	1,785	2,080	15.0
정부총지출(조원)	208.7	224.1	238.4	262.8	301.8	9.7
보건복지가족부예산(조원)	8.91	9.71	11.53	15.85	19.27	21.7

주: 1) 2009년은 제1회 추경예산기준

2) 취약계층 지원 등에는 취약계층 지원 부문, 노인·청소년 부문 및 사회복지일반 부문이 포함

자료: 기획재정부“나라살림, 예산개요”, 각년도

국회예산정책처 “대한민국재정, 2009”

보건복지부 예산 중 기초생활보장지원 예산은 2005년 4조 6,225억원에서 2009년 8조 2,146억원으로 연평균 15.6% 증가하였다. 이와 함께 저소득층에 대한 의료급여 지원은 2005년 2조 2,148억원에서 2009년 3조 5,106억원으로 연평균 13.3% 증가했다. 이처럼 빈곤관련 재정지출이 급증함에 따라, 낭비적인 지출 방지를 위한 평가가 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 즉, 빈곤관련 재정지출의 추이, 재정지출의 효과성 평가가 이루어져야 한다. 또한 이와 함께 기초생활보장 및 의료급여의 부정수급 실태 등에 대한 파악이 이루어져야 한다.

〈표 6〉 부문별 복지예산: 2005~2009

(단위: 억원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
정부의 복지분야예산(A)	146,729	172,516	168,185	206,391	263,980	16.4
보건복지부 일반회계(B)	89,067	97,063	115,292	158,578	192,706	21.7
복지분야 예산대비 복지부예산 비중(B/A)	(60.7)	(56.3)	(68.6)	(76.8)	(78.4)	
가격급여예산: 복지부(C)	49,363	56,830	71,475	100,346	120,433	25.3
기초생활보장급여	46,225	53,438	65,759	72,644	79,731	14.7
생계급여 등	24,077	26,815	29,988	34,736	44,625	16.9
의료급여	22,148	26,623	35,771	37,908	35,106	13.3
기초노령연금(구 경로연금)	(2,126)	(2,155)	(2,177)	15,960	24,700	84.6
장애 수당 등	1,012	1,237	3,539	3,663	3,180	49.7
보육지원	(2,671)	(4,386)	(5,936)	8,079	12,822	48.6
자격급여예산비중						
복지예산 대비시(C/A)	33.6	32.9	42.5	48.6	45.6	
복지부 예산 대비시(C/B)	55.4	58.5	62.0	63.3	62.5	

주: 1) 2009년은 제1회 추경예산기준

2) 정부의 복지분야예산은 6개 부처의 일반회계 및 5개 특별회계 기분이며 기금은 미포함

3) 자격급여의 합계는 구 경로연금은 포함하며, 보육료지원은 복지부로 이관된 2008, 2009년만 포함

4) 장애수당, 장애아동 부양수당, 장애아동 보육지원 및 장애인 의료비지원포함

5) 보육시설 운영지원은 미포함

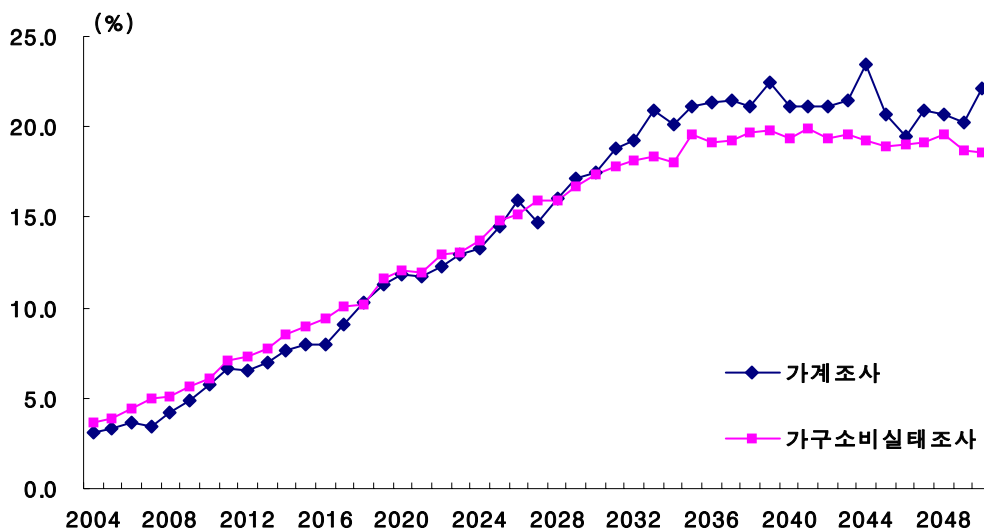
자료: 국회예산정책처 “대한민국재정, 2009”

한편 향후 우리나라의 복지재정은 지속적으로 증가할 가능성이 높은 것으로 전망된다. 우선 고령화가 빠른 속도로 진행되고, 국민연금의 급여지급이 본격적으로 진행됨에 따라 공적연금 관련 재정지출이 급속도로 증가할 것이다. 전영준(2008b)의 재정추계결과 향후 기초생활보장급여 지출액의 GDP 대비 비율이 상당 수준 상승할 것으로 전망된다. 현행제도를 유지하고, 기초생계비 상승률이 3.9% 수준을 유지할 경우, 급여의 GDP대비 비중이 2050년도에는 0.68%로서 현시점의 수준과 비슷한 수준일 것으로 전망되나 기초생계비 상승률을 4.2%로 상향 조정할 경우 2050년도에는 0.80% 수준을 상승할 것으로 예상된다.

또한 기초생활보장급여 지출액의 상승폭은 기초생보 급여지급 대상자가 확대될 경우 더욱 커질 것으로 전망했다. 현물급여 지급 대상자를 소득인정액이 기초생계비의 120%(130%) 수준으로 확대할 경우, 2050년도의 급여지출액이 1.15%(1.63%)로 증가할 것으로 전망되며, 생계급여와 현물급여 지급대상자를 소득인정액이 기초생계비의 120%(130%) 수준으로 확대할 경우, 2050년도의 급여지출액이 1.31%(1.94%)로 증가할 것으로 전망된다. 특히, 의료급여 수준은 생계급여보다 빠른 속도로 증가할 것으로 전망된다. 이는 의료급여 수급자의 노인인구 비중이 생계급여자 보다 높으며, 향후 고령화가 진행됨에 따라 의료급여 수급자 수가 보다 빨리 증가할 것이기 때문이다.

향후 빈곤율의 변화 추이 역시 복지지출을 크게 증가시킬 것으로 보인다. 빈곤율 변화추이에 대한 추세분석을 통해 2050년 기간까지의 빈곤율을 전망한 성명재(2005)에 따르면 2050년 경 절대빈곤율은 가계조사자료를 기준으로 할 경우 22.1%, 가계소비실태조사를 기준으로 할 경우 18.6%로 증가할 것으로 전망된다.

[그림 1] 빈곤율 전망



한국의 복지재정 구조 역시 향후 복지지출 증가를 촉진할 것으로 보인다. 박인화 이덕만(2008)에 따르면 복지정책의 주무 부서인 보건복지가족부의 2008년 예산 중 의무지출이 차지하는 비중이 약 88.9%를 차지한다. 이처럼 의무지출의 비중이 높은 것은 국민기초생활보장제도 하의 생계급여 등 법적인 자격요건에 의해 지급되는 의무적 자격급여의 비중이 높기 때문이다. 이처럼 의무적 자격 급여의 비중이 높을 경우 복지지출은 거의 매년 자동적으로 확대되면서도, 또한 의무지출 부담이 과다한 복지재정은 이러한 지출이 특정 대상이나 사업 부문에 편중되어 있어 경기침체 등의 대내외적 여건변화나 저출산 고령화 사회의 진전에 따라 발생하는 새로운 복지수요에 대한 대응력이 취약하여 경직성을 띠게 된다.

다. 전달체계

국민기초생활보장제도에 대한 행정적인 전달체계인 보건복지가족부 — 광역시·도 — 시·군·구 — 읍·면·동사무소로 이루어지고 있다. 보건복지가족부 장관은 최저생계비, 소득인정액 산정방식의 결정, 급여기준의 결정, 수급권자 범위의 특례, 자활후견기관 지정 등 기초생활보장제도의 중요 정책사항을 결정한다. 지방정부인 시·도지사 및 시·군·구청장은 법령에 위임된 구체적인 기초생활보장사업을 집행하고 그 결과를 보건복지가족부장관

에게 보고한다. 그러나 시·도는 중앙정부의 지침을 전달하고 평가를 수집하는 중간매개 역할을 하지만 직접적인 집행에 관여하는 것으로 볼 수 없기 때문에 기초생활보장사업의 최일선 집행단위는 읍·면·동 사무소로 지급, 업무보고, 사후관리, 신청 상담 등의 업무를 수행하고 있다. 이외에도 전화상담, 유관기관의 요구자료 준비 외에도 주민등록 정리 등 공통 업무도 수행하고 있다. 집행조직은 시군구마다 다양한 형태이나, 최근에는 행정안전부의 조직개편에 따라 주민생활지원과 등의 형태로 조직이 구성되어 있고, 동 조직 내에서 기초생활보장사업 업무를 수행하고 있다. 기초생활보장제도 관련 재원분담은 2007년까지는 국비:시·도비:시·군·구비 = 50: 25: 25 였으나 2008년부터는 지방자주도, 대상자수 등을 감안하여 60: 28: 12의 비율로 배정되고 있다.

그러나 여전히 최종일선 담당공무원들의 가구방문 및 찾아가는 서비스 등의 사후관리가 취약한 상황이다. 이는 인력부족에 따른 업무부담의 가중에서 원인을 찾을 수 있다. 이러한 문제점은 증가하는 사회복지서비스 수요에 대한 관련기관의 공적 대응성 취약과 복지서비스 수요자들의 needs파악을 가로 막고 있다. 하지만 무엇보다도 담당공무원들의 부정부패로 인한 복지서비스 자원의 낭비심화를 가장 큰 문제로 들 수 있다. 자유재량적인 행정기구의 증식으로 인하여 복지서비스의 자원이 효율적으로 배분되지 못하고 있으며, 관료적 특성이 복지서비스의 제공과 관련한 의사결정에 대한 방해로 작용하고 있다. 이는 수요자들에게 정부정책에 대한 불확실성을 가중시키고 국가행정기관에 대한 뿌리 깊은 불신을 발생시켜, 궁극적으로는 전체 행정체계를 오염시켜 부정부패와 관련된 인식을 마비시킨다. 이와 함께 국민기초생활급여 지급의 판정에 있어 일선 행정기관의 과도한 업무량으로 인해 담당 실무자가 자산조사를 면밀히 진행할 시간적 여유가 없이 임의적으로 처리를 함으로써 담당자의 편의에 따라 수급이 결정되는 부당함이 발생한다.

2. 실효성 및 비용효과성 평가

가. 소득이동성의 추이

만일 어떤 사회에서 한사람의 소득의 상대적 위치가 낮다하더라도, 그 사회 내에서 비교적 쉽게 미래에 소득의 상대적 위치가 높아질 가능성이 있다면, 미래에 소득의 상대적 위치가 높아질 수 있는 가능성이 거의 없는 사회보다 개인이 느끼는 “체감적인” 불평등은 더 낮을 것이다. 따라서 지니로 측정되는 소득분포 상태가 매년 같게 나타나더라도 이동성이 큰 사회가 보다 평등한 사회라고 볼 수 있을 것이다.⁴⁾ 그러므로, 이러한 소득분포의 상태 변화를 측정하는 것은 한 사회내에서 경제주체들이 직면한 영구적인 소득의 불평등이 어떠한지를 보

4) Fields(2009), “Does income mobility equalize longer-term incomes? New measures of an old concept.”, *Journal of Economic Inequality*. Online published.에서 인용된 A Theory of the consumption function(Princeton), Friedman(1962)의 내용을 재인용하였다.

다 정확히 알려 줄 수 있으며, 이를 나타내는 지표를 소득의 이동성이라 할 수 있다.

국민기초생활보장제도가 도입된 2000년 이후 소득이동성을 분석하기 위해 『노동패널』을 이용하여 절대 빈곤계층에 포함되는 가구만을 따로 추출하여 이동의 비율을 측정하였으며 결과는 다음과 같다(이서현, 2009).

〈표 7〉 절대빈곤계층을 대상으로 한 이동의 비율

(단위: %)

구분	2001 ~2002	2002 ~2003	2003 ~2004	2004 ~2005	2005 ~2006	2006 ~2007
전체가구대상	28.4	31.2	32.3	34.2	35.9	37.5
빈곤가구대상	35.42	40.37	39.75	41.12	45.23	50.81

분석결과 같은 분위 내에 남아있는 비율이 2002-2003년의 경우 보다 2003-2004년의 경우 소폭 하락한 것을 제외하면 계속해서 증가하고 있는 추이이며, 이는 이동성이 점차 감소하고 빈곤이 고착되는 것을 의미한다. 또한 전체 가구를 대상으로 한 이동의 비율과 비교해 보면, 절대빈곤계층의 이동의 비율이 평균적으로 10% 포인트 이상 낮음을 확인할 수 있었다. 특히 측정의 마지막 년도인 2006-2007년의 경우 절반 이상의 빈곤계층이 동일한 소득 분위에 남아 있음을 볼 수 있으며, 이는 위의 전체가구를 대상으로 한 이동성과 비교해 볼 때 빈곤계층의 경우 소득의 이동이 전체가구들의 비율보다 낮음을 알 수 있다. 결국, 시간이 지남에 따라 전체가구를 대상으로 한 경우의 동일한 분위에 남아있는 비율의 증가폭 보다 절대빈곤계층의 동일 분위에 남아있는 비율의 증가가 더 큰 폭이라는 점에서 절대빈곤계층의 이동성의 감소는 가구 전체의 이동성의 감소보다 더욱 심해지고 있음을 알 수 있다. 이는 빈곤계층이 빈곤에 빠지면 비 빈곤계층으로 벗어날 수 있는 확률이 점점 줄어든다는 것을 의미하며 국민기초생활보장제도가 빈곤계층의 빈곤탈출에 효과적인 도움을 주지 못했음을 간접적으로 보여준다.

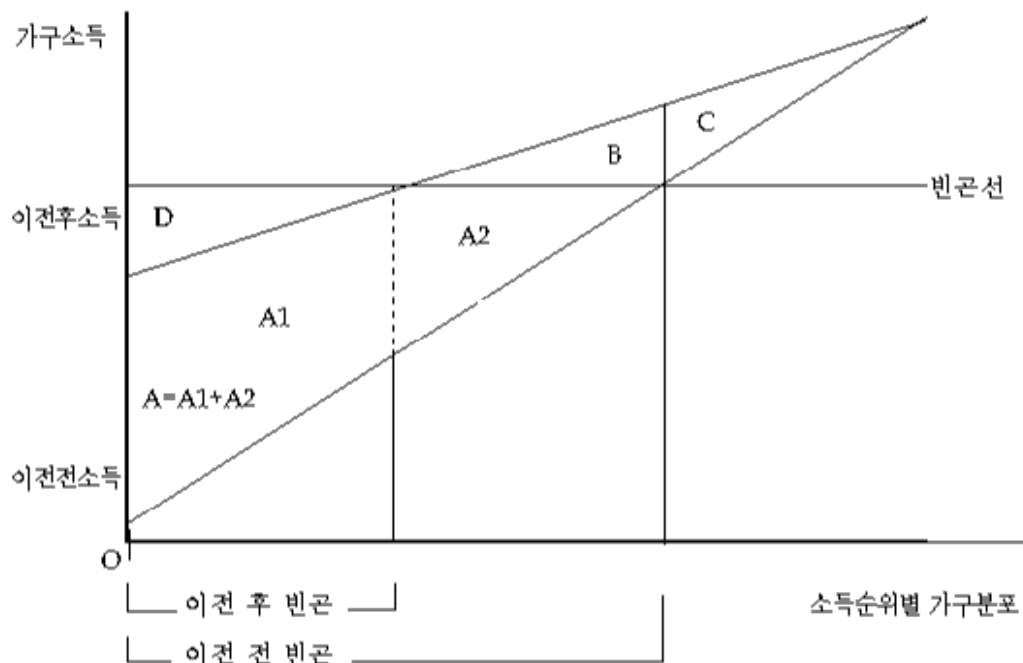
나. 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효율성

국민기초생활보장제도의 빈곤감소의 효율성을 Beckerman(1979)이 제시한 효율성모형과 Weisbrod(1970)의 목표 효율성(target efficiency) 개념을 사용하여 분석한다.⁵⁾ 그림의 수평축은 소득순위별 가구분포를, 수직축은 가구소득을 의미한다. A1 영역은 소득이전 이후에도 빈곤층에 속해 있는 계층에 투입된 이전소득의 총액을 의미하고 A2+B는 이전 전에는 빈곤층이었으나 이전 후에는 비빈곤계층에게 투입된 국민기초생활보장제도 급여의 총액을 의미하는데, 이중 A2는 이전 전 소득과 빈곤선과의 차이를 보충해 주는 급여의 총액을 의미하

5) Weisbrod, (1970)과 Beckerman(1979) 참조

고, B는 빈곤선을 초과하여 지급된 급여의 총액을 의미한다. C는 이전 전에 이미 비빈곤 상태에 있는 계층에게 지급된 국민기초생활보장제도 급여를, D는 이전 후에도 여전히 남아있는 빈곤갭을 의미한다.

[그림 2] 빈곤감소 효율성 모델



국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효율성 지표들은 다음과 같이 구해진다. 수직적 지출효율성은 국민기초생활보장제도 급여 총액 중에서 빈곤가구에 제공된 급여의 총액이 차지하는 비율로 구한다. 이는 이전소득이 빈곤가구에 얼마나 집중적으로 분포되어 있는가를 보여준다.

$$\text{수직적 지출효율성} = \frac{(A1 + A2 + B)}{(A1 + A2 + B + C)} \times 100$$

과잉지출비율은 빈곤가구에 지출된 급여 총액 중에서 빈곤선을 초과하여 지출된 부분의 비율로 구해진다.

$$\text{과잉지출비율} = \frac{B}{(A1 + A2 + B)} \times 100$$

빈곤감소 효율성은 국민기초생활보장제도 급여 총액가운데에서 빈곤갭을 감소시킬 목적으로 사용된 부분이 차지하는 비율로 구해진다.

$$\text{빈곤감소 효율성} = \frac{(A1 + A2)}{(A1 + A2 + B + C)} \times 100$$

분석결과, 기타사회보장급여의 수직적 효율성은 2006년 0.5430, 2007년 0.5078으로 측정되었다. 기타사회보장급여 총액 중 빈곤가구에 지급된 기타사회보장급여의 비중은 50%를 약간 상회하는 수준이었다. 기타사회보장급여의 과잉지출비율은 2006년 0.1738, 2007년 0.1977으로 측정되어 빈곤가구에 지출된 급여 총액 중에서 빈곤선을 초과하여 지출된 부분의 비중은 20%를 약간 하회하는 수준으로 나타났다. 기타사회보장급여의 빈곤감소효율성은 2006년 0.4486, 2007년 0.4074으로 측정되어 이전소득 총액가운데에서 빈곤갭을 감소시킬 목적으로 사용된 부분의 비중은 40%를 약간 상회하는 수준으로 분석되었다. 2006년과 2007년의 비교만을 기준으로 할 경우 빈곤대책의 효율성은 떨어지는 것으로 나타난다.

국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효율성은 본 보고서에서 측정된 것보다는 다소 높은 수준일 것으로 추정된다. 그 이유는 기타사회보장급여는 국민기초생활보장 대상자에 대한 급여 이외에도 교통비보조금 등 빈곤층이 아닌 가구에 지급되는 급여도 포함되기 때문이다. 이에 따라 기타사회보장급여의 빈곤감소 효율성은 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효율정보다 다소 낮게 측정될 수 있다.

국민기초생활보장제도 급여 중 빈곤층에게 지급되는 급여의 비중이 50%를 약간 상회하는 수준이라는 것은 50% 가까운 급여가 비빈곤층에게 지급되고 있음을 의미한다. 빈곤율이 10%가 넘는 상황에서 정부의 사회보장급여 중 상당액의 절반 가량이 비빈곤층에게 지급되는 것은 문제가 있다. 따라서 국민기초생활보장제도 지원금의 빈곤감소 효율성을 높이려는 노력이 요구된다.

〈표 8〉 기타사회보장급여의 빈곤감소 효율성

구 분	2006	2007
수직적 지출효율성	0.5430	0.5078
과잉지출비율	0.1738	0.1977
빈곤감소효율성	0.4486	0.4074

목표효율성(target efficiency)은 정책 수립 시 설정했던 목표 집단에게 정책의 효과가 집중되고 있는지를 살펴보는 개념으로 목표 집단 중 정책의 수혜를 받는 집단의 비율을 통해 살펴볼 수 있다.

$$\text{목표 효율성} = \frac{\text{빈곤층(혹은 차상위계층) 중 공적부조급여 수급 가구의 수}}{\text{빈곤층(혹은 차상위계층) 가구수}}$$

전국의 1인 이상 가구를 대상으로 조사가 이루어진 가계조사 2006년과 2007년 자료를 사용하여 가장 단순한 형태의 기타사회보장급여의 목표효율성을 측정하였다. 2006년과 2007년의 기타사회보장급여 수급자의 비중은 32.52%와 34.38%였으며 빈곤가구 중 기타 사회보장급여 수급자의 비중은 67.82%와 72.48%였다. 빈곤가구 중 기타사회보장급여 수급자의 비중은 26.35%와 27.75%였고 전체 기타사회보장급여 수급자 중 빈곤가구의 비중은 31.23%였다.

〈표 9〉 기타사회보장급여의 목표효율성 측정결과

구 분	2006	2007
전체가구 중 수급가구비중	0.3252	0.3438
빈곤가구 중 수급가구 비중	0.6782	0.7248
비빈곤 가구 중 수급가구 비중	0.2635	0.2775
수급가구 중 빈곤가구 비중	0.3100	0.3123

상기 목표효율성 수치에 근거하여 국민기초생활보장제도의 목표효율성을 평가하는 것은 일정정도 한계가 있다. 기타사회보장급여에 목표 집단이 다른 여러 가지 정책이 혼재되어 있기 때문이다. 기타사회보장급여에 포함되어 있는 교통비 보조 등은 빈곤층을 목표집단으로 하는 정책이 아니다.

다. 빈곤대책의 비용효과성 평가

국민기초생활보장제도에 대한 평가는 제도가 그 목적을 달성했는가에 초점을 두고 이루어져야 한다. 즉, 기초보장제도가 주어진 재원으로 효과적으로 그 목적을 달성하고 있는가에 대한 비용효과성(cost effectiveness) 평가가 이루어져야 한다. 그러나 행정부의 현행 평가는 효과성에 대한 평가라기보다는 투입 및 과정에 대한 점검(monitoring) 위주로 이루어지고 있다. 목적 달성 여부에 대한 평가가 이루어지는 경우에도 사업 이외의 성과에 대해 영향을 미치는 교란요인(confounding factor)에 대한 고려가 없이 이루어지고 있다. 과학적인 정책(사업) 평가가 이루어지기 위해서는 사회실험(social experiment)이 가장 바람직하나, 현재 우리나라에서는 활용하고 있지 않다. 사회실험의 대안으로 조사(survey) 자료를 이용하는 준실험적 방법(quasi-experimental method)이 많이 사용되고 있다.

국민기초생활보장제도의 목적은 저소득층 수급자들의 빈곤을 감소시키고, 빈곤으로부터의 탈출을 돕는 것이다. 즉, 일시적으로 현금이전이나 현물이전을 제공하여 생활상의 어려움을

제거하고(빈곤감소), 이후 소득활동에 다시 전력할 수 있도록 하는 것이다(빈곤탈출). 빈곤탈출을 돕는 방법은 생활상의 어려움을 제거하는 소극적인 방법과 적극적으로 자활을 돕는 방법이 사용되고 있다. 그러나 현행 국민기초생활보장제도는 빈곤감소와 빈곤탈출에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 근로능력유무와 무관한 수급자 선정, 한계세율이 100%인 보충급여 방식, 전부 아니면 전무인 통합급여 방식은 서로 결합하여 소득활동에 부정적이다. 소득활동의 축소 즉, 제도의 사중손실(dead-weight loss)은 결국 빈곤감소와 빈곤탈출이라는 제도의 목적 달성에 부정적으로 작용한다. 사중손실의 추정을 통해 제도의 부적절한 설계가 야기한 낭비의 규모를 추계할 수 있으며, 빈곤탈출에의 부정적 영향의 정도를 알 수 있다. 또한, 사중손실을 감안한 기회비용(opportunity cost) 관점의 과학적인 빈곤감소효과를 추계할 수 있다.

김을식(2008)은 성향점수매칭(propensity score matching) 이중차이(difference in differences)이라는 준실험적 방법을 사용하여 국민기초생활보장제도의 사중손실과 이를 반영한 빈곤감소효과를 추계하였다. 추계결과 사중손실규모는 가구당 97.92만원으로 가구당 급여액 334.38만원의 29.28%를 차지하였으며 이를 기초보장예산에 적용하면 2005년의 경우 1조 3,267억 원의 낭비가 발생한 것이다. 즉, 많은 수급자들이 일시적인 어려움을 해결하여 빈곤을 탈출하기 보다는 오히려 소득활동을 축소하는 행태를 보이고 있음을 의미한다. 또한 국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과는 총빈곤갭을 이용하여 측정하는 경우 26.25%로 나타났다으며, 사중손실을 감안할 경우에는 15.04%로 감소하는 것으로 나타났다. 따라서 현행 기초생활보장제도의 부적절한 유인을 주는 설계로 인하여 제도의 목적인 빈곤감소와 빈곤탈출을 달성하는데 실패하고 있다고 할 수 있다.

〈표 10〉 사중손실 규모 추계 (2005년)

가구당 급여액 (만 원)	사중손실 (만 원)	사중손실비율 (%)	기초보장예산 (억 원)	사중손실 예산 (억 원)
334.38	97.92	29.28	45,304	13,267

자료: 김을식(2008)

〈표 11〉 빈곤 감소 효과

	기초보장 이전 (사중손실 미반영)	기초보장 이전 (사중손실 반영)	기초보장 이후	빈곤감소효과 (사중손실 미반영)	빈곤감소효과 (사중손실 반영)	사중손실 (%)
빈곤가구수	1855	1847	1647	11.21	10.83	3.4
빈곤율	28.49	28.37	25.30	11.21	10.83	3.4
총 빈곤갭	649,206.16	563,569.23	478,781.96	26.25	15.04	42.7
가구당 빈곤갭	349.98	305.13	290.70	16.94	4.73	72.1

주 : 총 빈곤갭과 가구당 빈곤갭의 단위는 만 원임.

자료: 김을식(2008)

IV. 쟁점의 재평가를 통한 정책방향 도출

1. 쟁점의 재평가와 반성

빈곤층 지원을 위한 국민기초생활보장제도는 입법 당시 취지와 달리 다음과 같은 몇 가지 문제점이 유발되었다. 첫째, 근로능력자에 대해서는 근로유인장치를 두어 근로의욕 감퇴를 방지한다고 주장하였으나, 실제 집행과정에서 근로능력자와 무능력자를 구분하지 않아 근로능력 저하 현상이 그대로 노정되고 있었다. 둘째, 국민기초생활 급여 체계가 7개 급여 항목을 최저생계비를 넘는 순간 하나도 받지 못하는 all or nothing 문제와 같은 통합급여 체계로 이루어짐에 따라, 생활급여를 받기 위해 근로를 기피하거나 자활지원프로그램에 참여하는 등 저조한 빈곤탈출효과와 자활지원 프로그램의 실효성 문제 등도 제기되었다. 셋째, 국민기초생활보장제도는 보호대상자가 누구이고 그들의 소득이 얼마인가를 파악하는 기본 인플라가 구축되지 않았다. 따라서 보호대상자가 실제소득보다 줄여서 신고하여 생계비 지원을 필요이상으로 많이 받게 되면 결국 제대로 신고한 진짜 빈곤층은 희생될 수 밖에 없었다. 이는 국세청의 조직과 know-how를 이용하지 않는 한 쉽게 해결될 수 없는 사항이었지만 정부는 소득파악을 위해서 4,800명의 사회복지전문요원외에 12,000명의 보조요원을 투입하고 있어 소득파악이 상당수준 가능한 것으로 주장했다.

2. 정책과제

가. 국민기초생활보장제도의 개별급여체제로의 전환 검토

현재 국민기초생활보장제도는 최저생계비 이하 소득자에게는 7개 급여를 모두 받을 수 있지만(통합급여), 소득이 최저생계비를 초과하는 순간 모든 급여를 받을 수 없게 된다. 이로 인해 수급자가 소득을 하향 신고하고자 하는 유인이 불가피하게 유발된다. 따라서 탈빈곤 지향적 급여체제로의 개편이 필요하다. 근로활동을 통해 소득이 일정 수준까지 증가할지

라도 개별가구의 상황이나 욕구에 따라 의료, 주거, 교육 등의 다양한 급여를 받을 수 있는 개별급여체제로 전환하여 선정 및 급여기준을 차등 적용하는 것을 검토할 필요가 있다. 단지 개별급여체제로 개편되면, 수급대상자들의 만족도는 크게 변하지 않겠지만, 사회복지전담 공무원의 업무는 몇 배로 증가할 것이라는 우려가 있을 수 있다. 따라서 개별급여로의 전환을 위해서는 전달체계의 개선이 선행되어야 할 것이다. 아울러 재정당국은 개별급여로의 전환은 재정소요의 증대를 야기 할 것으로 우려하고 있다. 이 또한 빈곤가구의 행태변화 추정을 기초로하는 비용효과성 연구를 통하여 재정소요를 파악하는 것이 필요할 것이다.

나. 근로장려세제와의 정책조화 (안종범·송재창, 2006)

국민기초생활보장제도는 근로무능력자에게 한정시키고, 근로능력자에 대해서는 근로장려세제를 적용하는 것을 원칙으로 해야 한다. 근로활동에 참여하고 있지만 불안정한 일자리와 낮은 임금으로 인해 빈곤 또는 차상위 빈곤위험계층에 머무르는 근로빈곤층에 대해서는 근로활동을 유지하도록 소득지원 및 근로유인 시스템 구축해야 할 것이다. 즉, 근로장려세제와 연계하고 사회보험료 지원 등 근로유인 시스템을 구축할 필요가 있다. 여기에서 가장 중요한 것은 근로능력 판정체계를 구축하는 것이다. 공신력 있는 의료기관을 통한 근로능력 판정체계 구축으로 진단서 발급으로 인한 저소득층의 부담 및 사회적 비용 절감할 필요가 있다. 근로능력의 실질적인 판정을 통해 근로능력자 가구를 대상으로 한 다양한 정책수단의 실효성 강화할 필요가 있다.

다만, 현행 조세정책은 자체적으로 문제를 안고 있다는 점에서 지금 상태에서 국민기초생활보장제도와 단순히 결합시키는 것은 바람직하지 않다. 이는 면세점이 지나치게 높아서 과세미달자가 많기 때문이다. 즉, 현행 소득세제 하에서는 인적공제와 근로소득공제 등에 의해 결정되는 면세점이 지나치게 높아서 전체 근로자의 반 정도가 세금을 내지 않고 있는 실정이다. 따라서 국민기초생활보장제도하에서의 근로능력자를 근로장려세제 체제로 흡수함과 동시에 소득세제도 하에서 면세점을 인하하고 과표구간과 세율체계의 조정을 통하여 재원을 조달하는 방안을 마련하는 것이 중요하다. 이는 국민기초생활보장제도가 가지는 근로의욕 저하문제를 해결하는 동시에 면세점을 인하함으로써 과세자 비율을 높여 제도시행에 따른 비용부담을 보전할 수 있다는 이점이 있다.

소득세가 적용되기 시작하는 과표구간의 조정을 통하여 빈곤 차상위계층의 세부담 증대를 완화시키는 것도 검토할 필요가 있다. 이는 빈곤계층에는 속하지 않지만 다른 복지제도의 혜택을 받을 수 없는 차상위계층을 장기적으로 겨냥한 복지정책이 조세정책 내에서 새로 도입된다는 점에서 바람직하다.

저소득층의 소득파악은 초기에는 기존의 과세자료를 충분히 활용하되 새로운 소득관련 자료를 체계적으로 축적해 가는 과정이 필요하다. 이를 위해 국세청에서 구축하여 활용하기 시작한 국세통합전산망(TIS)을 기본 축으로 하여 새롭게 수집되는 각종 자료를 DB화하여 소득파악자료로 활용해야 할 것이다. 저소득층의 경우 대부분 비정규근로자라는 점에서 근로소득 원천징수자료를 활용할 필요가 있다. 소규모 사업장에 고용된 근로자, 특히 비정규직 근로자에 대한 원천징수관리를 국세행정의 개선노력을 통해 개선할 경우 저소득층 소득파악의 상당 부분이 해결될 수 있다. 특히, 외환위기 이후 국민연금, 고용보험, 그리고 산재보험의 적용대상자를 4인 이하 사업장으로 확대하였고 이를 관리하기 위해 보건복지가족부와 노동부에서 상당한 노력을 기울여 왔다는 점에서 이들 부처가 구축하고 관리하고 있는 4인 이하 사업장 근로자, 비정규직 근로자의 실태자료를 국세청에서 활용할 경우 EITC제도 뿐만 아니라 국세행정 전반에 걸친 행정비용을 줄이는 효과가 발생할 것이다. 이점에서 사회보험부과징수를 건강보험관리공단으로 일원화하기로 한 것은 소득파악 문제해결에는 도움이 되지 않는다는 점에서 앞으로 상당한 부작용이 예상된다.

라. 전달체계 개선방안

현재 사회복지 전달체계는 경직성과 비효율성으로 인해 복지환경의 변화에 유연하게 대응하지 못하고 있다. 복지관련 정보시스템이 사업별·지역별로 분산·구축되어 있으며 주민별로 서비스·급여수혜의 일목요연한 파악이 어렵고 이에 따라 부정정수급은 최근 3년간 3.7배가 증가하는 등 급증경향을 보이고 있다. 따라서 전달체계의 개선은 근본적으로 사회복지 전달 행정기관을 설치하여 해결하는 것이 최선이라고 판단된다.

현재 일선 행정단위인 읍·면·동 사무소에서 집행하고 있는 기초생활보장제도 뿐만 아니라 기타 일반복지 등도 필요한 행정업무이기 때문에 이를 통합하여 관리, 집행하는 것이 다른 행정업무에서 벗어나 전담할 수 있는 여건으로 작용할 것이다. 이를 위해 중앙정부는 부처간 행정전산망을 조기에 구축하여 행정업무의 감소를 통해 소득파악의 정확성 및 가정방문을 통한 충분한 상담과 실태파악을 위한 물리적인 시간을 확보할 수 있고 지방정부는 조사·행정중심의 지방행정을 서비스중심(service-oriented)으로 전환하고, 공공의 책임성을 향상시킬 수 있어 이를 통해 지방정부는 욕구에 맞는 급여·서비스 제공 및 체계적인 사후관리로 문제예방, 사회통합에 기여할 수 있을 것이다.

마. 빈곤복지정책의 평가필요성과 평가체제 구축

기초생활보장제도로 인한 수급대상자의 빈곤탈출효과, 자활프로그램의 빈곤탈출에의 기여도 등과 같은 각종 효과를 측정하기 위해서는 실제로 수급대상자의 Database 구축이 필요

하다. 이는 기초생활보장제도가 정책의 체감효과를 얻기까지 세심한 점검 및 관리, 그리고 일정한 시간이 소요될 것이기 때문이다. 또한 농어촌과 도시지역, 도시 중에서도 실업율이 전국평균 이하인 지역과 이상인 지역, 서울, 부산, 인천, 대구 등과 같은 대도시에 거주하는 기초생활 수급자들의 특성이나 성향 등이 차이가 있을 것인 바, 이에 대한 심층조사도 요구된다. 위와 같은 평가를 위해서는 정기적인 평가 체제를 구축하고, 평가를 정확하게 할 수 있는 행정전산 시스템 구축 등의 근본적인 기반이 구축되어야 할 것이다.

최근 사회복지 영역이 보건복지가족부 소관으로만 볼 수 없다. 여러 중앙부처가 복지업무를 수행하고 있다. 이에 대한 중복여부, 중복에 따른 예산낭비 가능성 점검 등을 상시 평가하는 체제를 구축함으로써 장기적으로 사회복지 관련 예산의 효율적인 집행을 살펴볼 수 있을 것이다. 아울러 중앙부처들이 최일선 집행기관이 읍·면·동사무소에 지속적으로 업무를 부과하는데 따른 직무분석 차원의 평가도 주기적으로 이루어져야 할 것이다. 이는 적정 인력 확충, 업무생산성 제고 등을 위해 상당히 중요한 과제 중의 하나가 될 것이다.

V. 결론

글로벌 경제위기와 고령화 그리고 여성가구주 증대 등의 경제사회적 변화는 앞으로 빈곤 문제가 더욱 심각해질 수 있다는 점을 보여주는 것이다. 그만큼 사회안전망에 대한 필요성이 점차 증가하고 있다. 특히, 기초보장에 대한 요구는 시간이 갈수록 커지고 있다. 2007년 도입한 기초노령연금에 이어 기초장애연금의 도입도 추진되고 있을 정도이다. 그만큼 국민 기초생활보장제도가 충분한 기초보장의 기능을 하지 못하고 있다는 것을 반증하는 것이다.

2000년 10월 국민기초생활보장제도의 도입은 도입자체로 상당한 역사성을 확보하였다고 할 수 있다. 그러나 이러한 역사성이 진정한 가치를 구현하려면 실효성이 담보되어야 한다. 따라서 이제는 빈곤대책을 중심으로 하는 복지를 이념이 아닌 과학으로 접근하는 노력이 필요하다. 특히 비용효과성을 기초로, 투입된 재정대비 효과를 파악하는 노력이 절실히 요구된다. 이와 함께 목표효율성의 개념을 도입하여 정책목표인구를 정확히 조준하는 타겟팅(targeting)노력의 강화와 취약근로계층을 위한 「복지-노동-교육」의 연계체계 구축 역시 중요한 과제이다. 바로 이점에서 본 국민기초생활보장제도 도입과정에서의 쟁점을 10년이 지난 지금 회고하고 반성하는 것이 의미가 있다고 하겠다.

이러한 반성을 통해 제시할 수 있는 빈곤대책은 우선 근로능력자와 무능력자를 구분하는 것이다. 근로능력자는 근로장려세제가 맞고 무능력자는 국민기초생활보장제도가 맞도록 하자는 것이다. 빈곤탈출을 위한 적극적이고 효과적인 자활 내지 직업훈련 프로그램을 개발하고 제공해야 한다. 복지부, 노동부, 교육부가 중복적이고도 실효성이 저조한 프로그램을 따로 갖기 보다는 통합해서 개발하고 적용하고 또 관리해야 할 것이다.

아울러 공공과 민간의 역할분담도 필요하다. 최근에는 복지제공을 공공부문이 전담하는 '복지국가'에서 참여주체가 다양화되는 '복지사회'로 전환되는 것이 범세계적 추세이다. 필요한 복지수요를 공공부문이 전적으로 전담하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 공공부문은 필수적인 기초 서비스를 담당하고 그 이상의 부가적 서비스는 민간부문이 담당하거나 개인의 선택에 일임하는 방향으로 전환시켜 나가야 할 것이다.

비용효과성을 강조하는 또다른 이유는 앞으로의 우리 재정여건이 상당히 좋지 않기 때문이다. 외환위기와 글로벌 경제위기 극복과정에서 투입된 재정자금은 국가부채의 급증을 야

기했고 이는 앞으로 재정의 압박요인이 됨과 동시에 복지재원의 확충에 큰 걸림돌로 작용할 것이다. 따라서 이러한 재정여건에 걸맞는 복지프로그램을 개발하고 나아가 기존의 프로그램들의 실효성을 극대화하는 노력을 해야 할 것이다. 국민기초생활보장제도의 새로운 10년은 실효성 극대화를 위한 노력이 뒷받침될 때 비로소 성공의 역사로 기록될 것이다.

참고 문헌

- 구인회(2005), 「국민기초생활보장제도의 근로유인효과 개선방안: 자활사업을 중심으로」, 사회보장연구, 21(1), 1~29.
- 구인회·백학영(2008), 「사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인」, 사회보장연구, 제24권 제2호 175~204.
- 김을식(2008), 「공공부조제도의 사증손실과 빈곤감소 효과」, 한국보건사회연구원, 제1차 한국복지패널 학술대회.
- 문진영(1999), 「국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망」, 국민기초생활기본법 제정 추진연대회의 주최 공청회자료, 1999.3.17.
- 박능후(2005), 「국민기초생활보장제도 수급자의 근로동기 강화요인 연구」, 사회보장연구, 제21권 제4호 227~254.
- 박능후(2008), 「국민기초생활보장제도 수급권 배제 원인분석」, 사회복지정책, vol.35. 271~295.
- 박능후·송미영(2008), 「국민기초생활보장제도 수급자격 적격성 연구」, 사회복지연구, vol. 39, 287~314.
- 박진희(2006), 「탈빈곤을 위한 자활직업훈련성과 결정요인 분석」, 사회보장연구, 22(2), 209~226.
- 성명재(2005), 『우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향: 소득분도 특성 고찰과 가상패널 구축을 통해 살펴본 빈곤추이와 정책시사점』, 한국조세연구원.
- 안종범, 송재창, “저소득세액공제제도 도입의 타당성 분석: 재분배효과와 재정소요를 중심으로”, 『재정논집』, 제15권 제1호, 2000.11.
- 안종범, 송재창, “한국형 EITC 제도의 도입의 파급효과와 추진방안”, 『재정논집』, 제20권, 제2호, 2006.2.
- 안종범·임병인·석상훈(2006), 「경기변동과 분배 및 빈곤간 동태적 관계」, 경제학연구, 제54집 4호, 5~31.
- 유태균·김경휘(2008), 「자활사업 참여자의 중도이탈 가능성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 사회보장연구, 제24권 제1호, 283~306.

- 이서현(2009), 『한국의 소득이동성 연구』, 석사학위청구논문, 성균관대학교, 2009.8.
- 임병인(2008), “빈곤대책의 실효성 증대방안”, 국회예산결산특별위원회, 2008.11.
- 전영준(2008a), 「근로장려세제의 근로의욕 증진효과: 일반균형모형을 이용한 접근」, 재정학연구, 제1권 제4호(통권 제59호), 1~43.
- 전영준(2008b), 「국민기초생활보장제도 개편의 재정지출소요액 추계」, 경제연구, 제29권 제1호, 79~108.
- 국회예산정책처, 『대한민국재정』, 2009”.
- 기획재정부, 『나라살림, 예산개요』, 각년도
- 보건가족복지부, 『보건복지가족통계연보』, 2008.
- 보건가족복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 2008.
- 통계청, <http://kosis.nso.go.kr>
- Fields(2009), “Does income mobility equalize longer-term incomes? New measures of an old concept.”, Journal of Economic Inequality.

국민기초생활보장법 상 최저생계비 계측 및 활용과 관련된 쟁점에
관한 논의

문진영(서강대학교 공공정책대학원)

pdf 간지 파일로 교체

I. 서론

구호가 필요한 가난한 사람들의 문제는 바로 사회진보의 문제이다
칼 폴라니, 『위대한 전환』 제9장.

1. 연구의 필요성 및 목적

빈곤의 문제는 인류의 문명세계 건설을 방해하는 가장 큰 걸림돌이자, 반드시 극복해야 할 사회적 악으로 존재해왔다. 그러나 빈곤의 문제가 개인의 운명적인 조건을 넘어서서 사회 구성원의 집합적인 노력으로 해결할 수 있는 사회문제로 인식하게 된 것은 근대 시민사회의 성립 이후라고 할 수 있다. 즉 시민의 사회경제적 권리가 신장되면서, 빈곤을 사회 공동체의 연대적 책임이라고 인식하게 되었는데, 그 근저에는 빈곤의 원인이 개인의 무능력이나 나태가 아니라 사회구조적인 산물이라는 사회인식의 변화가 있었다.

이렇듯 빈곤 인식에 새로운 지평을 연 사람들은 영국의 페이비언 사회주의자(the Fabians)들이었다. 진보적인 사상을 공유하고 있던 이들은 빅토리아 시대의 완고한 도덕주의적 사회관에 반기를 들고, 사회현상에 대한 실체적 사실⁶⁾을 중시하는 경험주의적 연구방법으로 기존의 관습적이고 보수적인 사회인식에 도전하였다. 다시 말해서, 영국 제국의 최전성기를 구가하고 있던 빅토리아 시대가 저물어가던 19세기 말에 등장한 이들 페이비언 사회주의자들은 제국의 번영에 따른 경제적인 풍요에도 불구하고 영국 내에 상존하고 있었던 절대빈곤과 하급 노동자의 비참한 생활을 목격하면서, 빈곤을 더 이상 개인적인 무능과 나태로 볼 것이 아니라 사회구조적 산물이라는 인식을 가지게 되었다. 이 페이비언 협회의 정신적 지주라고 할 수 있는 베아트리스 웹(B. Webb)은 왕립구빈위원회에 참여하여 이러한 진보주의자들의 사상을 적극적으로 개진하게 된다. 이러한 페이비언 사회주의자들의 새로운 사회인식과 사회개혁의 의지, 특히 이들의 특장(特長)이라고 할 수 있는 사회문제에 대한

6) 페이비언 협회는 시드니 웹(Sidney Webb)이 1887년 '사회주의자를 위한 사실(Facts for Socialists)'을 발간하면서 일반 대중의 관심을 끌게 되었다. 이 책의 제목에서 알 수 있듯이, 페이비언 사회주의자들은 빅토리아 시대의 도덕주의자들과 다른 한편으로, 대륙의 관념적 마르크시스트와도 달리, 경험적 사실을 중시하는 사회주의를 천명하고 있다.

경험주의적인 방법론은 이후 20세기 사회개혁의 논리적 토대를 제공하였다.

즉 패이비언 협회가 주축이 돼서 이끌었던 빈곤에 대한 사회인식을 기초로 전(全)국민의 기초생활을 보장하고, 소득불평등을 완화하는 복지국가가 탄생하였다고 할 수 있다. 이러한 점에서 복지국가의 역사는 바로 빈곤에 대한 투쟁의 역사라고 할 수 있다. 따라서 빈곤을 어떻게 이해하고, 어떠한 정책적 지향과 프로그램을 가지고 빈곤을 극복할 것인가는 복지국가의 성격을 규정하고 미래의 발전을 조망하는데 있어서 가장 중요한 핵심적인 이슈라고 할 수 있다.

한편 1999년 제정된 국민기초생활보장제도는 한국의 완고한 보수주의 이데올로기를 뛰어넘어서 복지국가로 나아가는 하나의 시금석이 되었다고 평가할 수 있다(안병영, 2000; 문진영, 2001; 박윤영, 2002). 즉 농경사회에나 어울릴 듯한 단색(單色) 이데올로기를 가진 우리나라에서 빈곤하다는 이유만으로 근로능력자에게도 현금급여를 제공한다는 것은 분명 기존 보수주의 이데올로기의 틀을 벗어나 복지국가로 나아가는 커다란 진전인 것은 사실이다. 하지만 국민기초생활보장제도가 가지고 있는 역사적 중요성에도 불구하고, 아직까지 제도의 근간을 이루고 있는 주요 구성요소에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않고 있는데, 그 대표적인 예가 바로 최저생계비 제도이다.

한국에서 최저생계비는 헌법에서 규정한 인간다운 생활을 할 권리를 향유하기 위해 소요되는 최소한의 비용을 말한다. 즉 대한민국 국민이라면 건강하고 문화적인 삶을 유지할 권리가 있으며, 정부는 국민기초생활보장제도와 같은 제도적 장치를 마련하여 이러한 국민의 사회적 권리를 보장하여야 하는데, 그 보장의 기준이 바로 최저생계비라고 할 수 있다. 보다 구체적으로 말하자면, 최저생계비란 한 사회에서 최저수준의 삶을 유지하기 위해 반드시 지출해야 하는 비용을 말하며, 대개 가구 단위의 지출액으로 표시되고 기간은 보통 한 달이 기준이 된다. 다시 말해서, 어떤 가구의 자산(소득과 재산)이 최저생계비로 표시된 금액보다 적다면 그 가구의 구성원들은 그들이 가진 자산을 아무리 합리적으로 사용해도 최저수준의 삶을 유지할 수 없다. 따라서 이 가구의 가구원들은 가난한 것이고, 헌법에서 부여한 ‘인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조)’가 심대하게 침해된 것이다.

이런 점에서 최저생계비는 한 사회에서 빈곤한 가구와 빈곤하지 않은 가구를 공식적으로 결정하는 기준, 즉 국민기초생활보장제도의 수급자 선정기준과 급여수준을 결정하는 기준이 된다. 이외에도 최저생계비가 가지고 있는 사회적 중요성은 다른 사회정책의 기본 자료로 사용된다는 사실이다. 예를 들어서 정부가 공식적으로 발표하는 최저생계비는 각종 사회수당의 수준을 결정하고, 조세제도에서의 면세점과 노동시장에서의 최저임금을 결정하는데 유용하게 사용된다. 더욱이 노사간의 임금단체협상의 과정에서도 기본 자료로 사용되는 등 상당한 권위를 가지고 매우 폭넓게 사용된다. 따라서 최저생계비가 가지고 있는 이러한 사회적 의미를 고려하여, 국민기초생활보장법(이하 법)에서는 정부 관료와 시민단체 대표 그리고 전문가가 참여하는 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐서 보건복지부장관이 매년 결정하도록 하고 있다(법 제6조).

하지만 국민기초생활보장제도가 제정된 1999년부터 최저생계비에 대한 논란이 끊이지 않

고 있다. 특히 이 법이 제정되기 전부터 집요하게 공격을 가했던 보수주의자들은 이 제도가 근로능력이 있는 수급자들에게 지나치게 높은 최저생계를 보장함으로써 근로의욕을 감퇴시켜서 복지병을 유발한다고 공격하고 있다. 이들은 특히 평균임금 근로자의 연금급여의 수준을 비교하면서 최저생계비를 하향조정할 것을 주장하고 있다. 그런 한편으로 사회 일각에서는 최저생계비가 지나치게 낮게 책정되어, 실제로 수급자들이 건강하고 문화적인 생활을 할 수 없다고 주장하여, 최저생계비의 대폭적인 인상을 요구하고 있다. 이러한 최저생계비의 수준 이외에도, (1) 상대적 개념의 최저생계비 도입 논란, (2) 최저생계비와 급여수준의 연계 문제, (3) 표준가구 설정 등 최저생계비 계측방법의 문제, (4) 비계측연도 최저생계비의 결정문제, (5) 부양의무 기준의 문제, (5) 지역별 최저생계비의 문제, (6) 가구유형별 최저생계비의 문제 등 열거하자면 끝이 없을 정도이다. 더욱이 국민기초생활보장제도의 시행 당시와는 상당히 다른 시대적인 변화가 있어 왔다. 예를 들자면, 비정규근로자의 급증으로 인하여 근로빈곤층이 늘어나고, 소득격차의 확대를 넘어서 소득수준의 양극화가 심각하게 진행되고 있으며, 그리고 빈곤이 단순한 수입의 결핍이 아니라 사회적 박탈의 악순환 구조 속에서 양산되고 있다.

이러한 점에서 최저생계비에 대한 합리적이고 객관적인 분석을 토대로, 위에서 열거한 최저생계비를 둘러싸고 나타나는 쟁점에 대하여 입장의 정리가 절실하게 필요하다고 판단한다. 따라서 본 연구는 국민기초생활보장제도의 최저생계비를 둘러싸고 나타나는 쟁점을 분석하고, 이에 대한 입장을 정리하는 목적을 가지고 있다.

Ⅱ. 최저생계비의 연혁과 결정 과정

1. 국민기초생활보장법 이전 생활보호제도의 최저생계비

1999년 9월 국민기초생활보장법이 제정되자 가장 먼저 시급하게 정비하여야 할 제도의 구성요소가 바로 최저생계비였다. 물론 국민기초생활보장제도 이전의 생활보호제도에도 최저생계비라는 개념이 있었고, 원칙적으로는 생활보호대상자의 수급자격과 급여수준의 기준이 되었다. 하지만 1997년 8월 22일 생활보호법의 개정[법률 제5360호, 1997. 8.22, 일부개정] 이전의 생활보호법에는 최저생계비에 대한 구체적인 조항이 없었다. 대신 관례적으로 매년 9월에 전국적으로 저소득층에 대한 일제조사를 실시하여 그 해의 경제성장률, 일반물가수준 상승률, 가계비 지출 상승률 등을 고려하여 보건사회부 장관이 생활보호대상자 책정기준을 결정하게 되어 있었다.

생활보호법 [시행 1983. 7. 1] [법률 제3623호, 1982.12.31, 전부개정]

- 제5조 (보호의 기준 등) ① 이 법에 의한 보호의 수준은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.
- ② 이 법에 의한 보호의 기준은 보건사회부장관이 보호대상자의 연령·세대구성·거주지역 기타 생활여건 등을 고려하여 보호의 종류별로 정한다.
- ③ 보호기관은 이 법에 의한 보호를 세대를 단위로 하여 행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 행할 수 있다

생활보호법 [시행 1998. 7. 1] [법률 제5360호, 1997. 8.22, 일부개정]

- 제5조의2 (최저생계비의 결정) ① 보건복지부장관은 일반국민의 소득·지출수준과 보호대상자의 생활실태, 물가상승률등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다.
- ② 보건복지부장관은 매년 12월 1일까지 제16조제2항의 규정에 의한 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 결정하여 공표하여야 한다.
- ③ 보건복지부장관은 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 5년마다 실시하며, 이에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

위의 법조항에서 알 수 있듯이, 한국의 공공부조제도는 1997년 최저생계비 조항(제5조의 2)이 신설됨으로써 비로소 근대적인 제도의 틀을 갖추게 되었다. 하지만 생활보호법이 개정(1997년 8월)되고 시행(1998년 7월)된 이후에도, 생활보호제도에서 최저생계비는 생활보호대상자의 선정기준선으로도 그리고 보호기준선으로도 제대로 기능하지 못하였다. 아래의 표에서 알 수 있듯이, 생활보호사업의 선정기준선은 객관적인 근거를 갖춘 최저생계비가 사용되지 않은 행정편의주의로 결정되었는데, 그 이유를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 생활보호제도의 보호자 선정기준(최저생계비)

(단위: 만원)

		1인당 소득		가구당 재산	
		거택	자활	거택	자활
1982*	대도시	2.6		200	
	중소도시	2.3		175	
	농어촌	2.0		150(전답 3정보)	
1985*	대도시	3.8		290	
	중소도시	3.4		260	
	농어촌	3.0		230(전답 3정보)	
1990		4.8	4.8	340	340
1995		19	20	2500	
1997		21	22	2600	2800
1998		22	23	2800	2900
1999		23	23	2900	2900

주: 1987년 이전에는 대도시, 중소도시, 농어촌으로 소득과 재산이 구분되었다.

자료: (1990년 이전 자료) 보건사회부(1989), 『보건사회 1989』 <표 113>; (1990년 이후 자료) 보건복지부(1999), 『보건복지백서 1999』 <표2-1-18>.

첫째, 당시 생활보호제도의 보호대상자를 선정하는 기준선(최저생계비)은 ‘가구균등화 지수’를 사용하지 않고, 대신에 가구구성원의 수가 늘어나면 그 숫자대로 단순 곱하여 선정기준을 정할 정도로 원시적이었다. 예를 들어서 1995년 거택보호대상자의 선정기준선이 1인 기준으로 19만원이기 때문에, 4인 가구일 경우에는 76만원(19만원×4인)이 기준선이 되는 셈이다. 둘째, 당시의 보호대상자 선정기준선은 재산의 소득환산제도가 없기 때문에, 소득 기준과 재산 기준 중에서 어느 하나의 기준만 넘으면 수급자로 선정될 수 없는 불합리한 형태로 운영되었다. 이러한 문제는 소득인정액제도가 본격적으로 시행된 2003년이 되어서야 해결되었다. 셋째, 생활보호제도는 1997년 생활보호법 일부개정(1997년 8월 22일 개정, 1998년 7월 1일 시행)에 이르러서야 보장기관의 한 종류로서 중앙생활보호위원회(현 중앙생활보장위원회)에 대한 조항(법 제16조 제2항)이 신설되었다. 즉 그 이전에는 보호대상자의 선정기준인 최저생계비를 정할 때에도 중앙생활보호위원회와 같은 형태의 심의기관의 심의 없

이, 보건복지부 장관의 자의적인 판단에 의해서 결정하였다. 넷째, 1997년 법 개정으로 인하여 최저생계비(법 제5조의 2)와 중앙생활보호위원회(법 제16조 제2항)의 조항이 신설되었음에도 불구하고, 당시 보건복지부는 이를 준수하려는 의지가 매우 미약했다고 할 수 있다. 예를 들자면 1997년 개정 생활보호법 제5조의 2 제2항에 따르면 보건복지부 장관은 매년 12월 1일까지 다음 연도의 최저생계비를 결정하여 공표하여야 하는데, 이를 준수하지 않아서 참여연대에 직무유기로 고발을 당하였다. 참여연대는 보건복지부 장관이 1999년도 최저생계비를 1998년 12월 1일까지 계측·공표하여야 했는데, 이보다 한 달 정도가 경과한 1998년 12월 29일이 되어서야 언론사에 보건복지부가 자체 결정한 최저생계비를 반영한 '생활보호대상자 선정기준'을 보도자료로 배포하는데 그쳤으며, 이는 명백한 직무유기라는 이유로 고발하였다. 이러한 시민단체의 고발은 당시 정부, 특히 보건복지부가 생활보호제도와 최저생계비를 연결시켜서 제도를 운영하려는 인식이 박약하다는 것을 상징적으로 보여주고 있다.

2. 국민기초생활보장법의 시행과 최저생계비

한국에서 근대적 빈곤대책은 국민기초생활보장법의 제정(1999년 9월)으로부터 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 그리고 이러한 빈곤대책의 가장 중요한 구성요소는 최저생계비라고 할 수 있다.

제2조(정의)

6. “최저생계비”라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 제6조의 규정에 의하여 보건복지가족부장관이 공표하는 금액을 말한다.

제5조 (수급권자의 범위)

- ① 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한다.

제6조 (최저생계비의 결정)

- ① 보건복지가족부장관은 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다.
- ② 보건복지가족부장관은 매년 9월 1일까지 제20조제2항의 규정에 의한 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 공표하여야 한다.
- ③ 보건복지가족부장관은 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 3년마다 실시하며, 이에 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다.

그러면 이러한 의미를 지니고 있는 국민기초생활보장제도의 최저생계비는 어떻게 측정되는지를 살펴보고자 한다. 법 조항(제6조)에 따르면 보건복지부 장관은 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 두루 고려하여 결정하여야 하는데, 이를 위하여 매 3년마다 계측조사를 실시하도록 되어 있다. 최저생계비의 결정이 중앙생활보장위원회라는 협의기구의 심의·의결을 거쳐서 결정되고, 더욱이 법에 최저생계비의 계측 주기까지 구체적으로 명시된 예는 다른 선진 복지국가에서도 찾아보기 힘들다는 점을 고려할 때, 한국 공공부조제도의 투명성과 일관성을 확인할 수 있다.

지금까지 한국에서 공식적인 최저생계비는 모두 7번 계측되었다. 1973년과 1978년 당시 보건사회부 소속이었던 사회보장심의위원회에서 계측하였으며, 이어 보건사회연구원에서 연구역의 형식으로 1988년부터 2007년까지 5차례 계측되었다. 1970년대 두 차례의 계측은 반물량방식⁸⁾으로 계측되었으며, 1988년 이후에는 전물량방식⁹⁾으로 계측되었다. 1988년 이후 보건사회연구원에서 실시하고 있는 최저생계비는 표준가구(2007년의 경우, 40세와 37세의 부부와 11세의 아들과 9세의 딸로 이루어진 4인 가구)를 설정하고, 이 가구를 기준으로 시장바구니(market basket)를 구성하여 최저생계비를 산출한 이후에 가구균등화 지수를 적용하여 1~7인 가구의 최저생계비를 산출하는 방식으로 이루어지고 있다.

보다 구체적인 방식을 2007년의 경우를 들어서 설명하면 다음과 같다.¹⁰⁾ 2007년도 최저생계비 계측은 1차 조사(기초조사)와 2차 조사(가계부조사, 생활실태조사, 가격조사, 가구유형별 조사)로 나누어 실시되었다. 1차 조사는 2005년 인구주택 총 조사의 90% 조사구 자료에서 517개 조사구를 2단계 확률비례 층화집락 추출을 거쳐서 30,000가구를 표본 추출하여, 가구 일반현황, 비목별 지출 및 소득, 자산, 주관적 최저생계비 등 생활실태의 내용을 조사하였다(24,711가구 조사, 82.4% 조사완료). 이어 2차 조사에서는 가계부 조사(1,011가구)와 생활실태조사(1,500가구), 가격조사, 그리고 가구유형(장애인, 노인, 한부모)별 조사(1,000가구)하여, 다음과 같은 결과를 얻었다.

8) 오산스키(Orshansky) 방식으로 불리는 이 방식은 저소득층의 최소한의 식료품지출비에 앵겔계수의 역을 곱하여 추정한다.

9) 이 방식은 인간 생활에 필수적인 모든 품목에 대해서 최저한도의 수준을 정하고 화폐가치로 환산하여 추정한다.

10) 2007년 최저생계비 계측에 관해서는 여유진, 김미곤 외(2007)의 자료를 참고하였다.

〈표 2〉 2007년도 표준가구 최저생계비 추정 결과

(단위: 원)

		연구진 계측	중앙생활보장위원회 결정*
2007년	식료품비	456,991	463,164
	주거비	213,135	212,575
	광열·수도비	80,220	82,350
	가구집기·가사용품비	37,269	36,727
	피복·신발비	48,773	48,773
	보건의료비	53,894	53,894
	교육비	56,136	55,302
	교양오락비	30,131	24,062
	교통통신비	141,559	129,275
	기타소비지출	77,292	75,260
	비소비지출	53,887	51,187
	합계	1,249,187	1,232,569
2008년*			1,265,848

주: 1) 연구진이 계측한 최저생계비와 중앙생활보장위원회에서 결정한 최저생계비는 약간의 차이가 나는데, 식료품비의 예를 들자면, 연구진에서 계측한 최저 식료품비(456,991원)에서 친지 방문 시 가정식 절감비용은 삭감하고 외식비는 증가시켜서, 결과적으로 약 4000원 정도 증가된 금액으로 최종 결정되었다.

2) 2007년도 중생보위 결정 최저생계비(1,232,569원)에 물가상승률 2.7% 적용하여 산출하였음.

자료: 여유진, 김미곤 외(2007).

Ⅲ. 2000년 최저생계비 결정의 쟁점

1. 1999년 중앙생활보호위원회의 의의

1999년 9월 국민기초생활보장법이 제정되고 그 이듬해 시행이 결정되자, 가장 우선적으로 결정하여야 할 구성요소가 최저생계비였다. 이에 따라서 중앙생활보호위원회(현 중앙생활보
자위원회)¹¹⁾가 구성되어 최저생계비를 본격적으로 심의하였다. 당시 위원회는 보건복지부
차관을 위원장으로 관계공무원과 전문가 대표 그리고 이해당사자(경총, 노총, 농민대표 및
수급자대표) 등 모두 19명으로 구성되었다. 또한 위원회 산하에 특별소위원회를 두어 최저
생계비에 대하여 보다 전문적인 차원에서 심도 깊은 논의를 진행시켰다. 이 위원회에서 심
의된 최저생계비는 이후 국민기초생활보장제도의 근간을 이루는 가장 중요한 구성요소로
자리잡고 있다. 이렇듯 이 위원회는 국민기초생활보장제도 뿐만 아니라 한국의 빈곤문제에
대해서 중요한 획기를 긋는 역할을 하였다고 평가할 수 있는데, 그 이유를 정리하면 다음과
같다.

첫째, 이 위원회의 회의를 통해서 ‘빈곤’이라는 사회문제가 비로소 공식적이고 구체적인
대책을 염두에 둔 아젠다(agenda)가 되었다. 물론 국민기초생활보장법 제정 이전의 생활보
호법에도 보호기관으로서 생활보호위원회(중앙, 지자체별)가 있었고, 중앙생활보호위원회는
①보호사업의 기본방향 및 대책수립, ②보호기준의 결정, ③보호기금의 적립·관리 및 사용
에 관한 지침의 수립, ④기타 보건사회부장관이 부의하는 사항을 심의하게 되어 있었으나
(생활보호법 시행령 16조), 행정부의 결정을 의례적으로 통과시키는 역할만을 하였다.

둘째, 국민기초생활보장법 제정에 역할을 하였던 시민단체의 의견이 대폭 수용된 형태로
위원회가 구성되었다. 이 위원회에서는 관계공무원과 전문가와 더불어 이해당사자인 경총,
노총, 농민대표는 물론이고 수급자 대표가 위원으로 참가하였다. 수급자 대표가 중앙생활보
호위원회에 위원으로 참가한 경우는 매우 드문 경우로, 그 이후에 중앙생활보장위원회가 인
원이 축소되어 구성되면서 참가하지 못하게 되었다.

11) 국민기초생활보장법은 1999년 9월에 제정되었으나, 당시는 중앙생활보장위원회 구성에 관한 시행령이 통과
되지 않은 상태였기에 구(舊) 생활보호법 시행령에서 규정한 중앙생활보호위원회가 기능을 대체하였다. 따라
서 엄격하게 말해서 1999년 이 위원회는 심의기능만 있을 뿐, 의결기능은 갖추지 못하였다.

셋째, 당시 위원회 제3차 회의(1999년 11월 27일)에서 심의된 최저생계비의 계측 방식과 구성 그리고 내용은 최근까지 골격을 그대로 유지하면서 미세조정만 한 채로 국민기초생활보장제도의 근간을 이루고 있다. 만약 당시 위원회에서 일부 위원들의 주장대로 최저생계비를 한국보건사회연구원의 연구결과보다 지나치게 낮게 책정하거나 그 이후에도 계측방식을 바꾸게 되면, 현재 국민기초생활보장제도의 모습은 매우 왜곡된 형태로 바뀌었을 것이다.

한국에서 최초로 사회적 의제로서 빈곤을 다루었던 이 위원회는 마치 영국에서 1905년 구성된 왕립구빈법 위원회(Royal Commission on the Poor Law and the Unemployed, 1905-1909)를 연상시킬 정도로 매우 심각한 의견대립을 보였다. 당시 왕립구빈위원회에서 이루어진 갈등구조, 즉 빈곤을 둘러싸고 나타난 보수와 진보 양대 진영의 현격한 인식차이와 이에 따른 갈등구조는 비단 100년 전 영국 사회에 국한된 것이 아니라는 사실이 이 위원회를 통해서 입증되었다. 즉 이 위원회의 회의에서 나타난 빈곤에 대한 인식차이와 이에 따른 갈등구조, 그리고 최저생계비가 결정되는 과정을 유심히 살펴보면, 지역적 차이와 100여년이라는 시차를 넘어서서, 영국의 왕립위원회와 상당한 유사성이 발견된다. 따라서 한 사회가 빈곤을 어떻게 이해하고 어떠한 정책적 수단을 가지고 빈곤의 문제에 대응하는가는 결국 그 사회의 이념적 지형과 밀접한 관계가 있다는 보편적인 원리가 다시 한번 확인되는 셈이다(문진영, 2005).

2. 1999년 최저생계비 결정의 쟁점

국민기초생활보장제도 실시 원년이 되는 2000년도 최저생계비는 법에 따라서 1999년 12월 1일에 공표하게 되었다. 이를 위하여 주무부서인 보건복지부는 중앙생활보호위원회를 구성하여 1999년 11월 네 차례에 걸쳐서 회의를 진행하였는데, 특히 중요한 회의는 11월 27일에 있는 제 3차 회의였다. 오후 2시에 개최된 제 3차 회의는 위원들 간의 심각한 의견대립으로 인하여 12시간이 넘는 마라톤 회의가 되어 그 다음날 새벽이 되어서야 종료되었다. 이 회의에 앞서 주무부서인 보건복지부는 이 회의의 중요성을 감안하여 위원들에게 의견서 제출을 요구하였는데, 모두 4명이 의견서를 제출하였다¹²⁾. 이 의견서들을 면밀하게 살펴보면 알 수 있지만, 당시 최저생계비를 둘러싸고 나타난 논쟁의 쟁점은 10년 전에 완료된 것이 아니라 2009년 현재까지 여전히 진행형의 이슈이다. 이 의견서를 중심으로 주요한 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

12) 의견서 1은 당시 재정부와 예산처 소속 공무원이었던 이용희 위원과 변양균 위원이 경제부처의 이해관계를 반영하여 제출한 의견서이고, 의견서 2와 의견서 3은 조우현 위원과 문진영 위원이 각각 개인적으로 작성하여 위원회 회의에 제출한 의견서이다. 의견서를 제출한 위원 중에서 세 명의 위원(이용희, 변양균, 조우현)은 1999년 보사연에서 계측한 최저생계비가 너무 높기 때문에 낮추어야 한다는 입장이었고, 한 명의 위원(문진영)은 보사연의 계측결과를 지지하고 있다. 이들의 의견이 대립하였던 내용은 2000년대 이후 매년 최저생계비 결정할 때에 반복적으로 나타난다. 이 글에서는 이러한 논쟁의 지형을 명확하게 하기 위해서 실명을 거론하고자 한다.

가. 항목별 의견

〈표 3〉 최저생계비 항목에 대한 의견서 제출 위원들의 입장 비교

구분	이용희*	변양균*	조우현**	문진영***	결과****
사회보험료	최저생계비 이하의 계층 대부분은 납부예외 자이기에 제외	생활보호자는 사회 보험가입자가 아니므로 제외		최저생계비를 생활보 호가구의 생활실태에 맞추어 조정하는 것 은 타당하지 않고, 표준가구를 기준으로 도 사회보험료를 지 불하여야 하기 때문 에 존속	14,220원 삭감 (고용보험 제 외, 국민연금보 험료 삭감, 의 료보험료 증가)
주거비	아파트 12평은 실평수가 7.8평 정도이므로 7평 미만으로 조정 하여 산출	주택수준을 10평 수준으로 낮추어 재 산정		하위 40%가구의 최빈 값이 12평이고, 국토 개발원도 12.2평을 제 사하기에 12평 존속	
외식비		3000원에서 2000 원으로 낮추어야 함	최 저 생 계 비 의 항목에서 제외 하여야 함	정식 외식을 할 경 우 최소한 3000원 소요	
교육비		생보지의 자녀는 보 육료 및 유치원 학 비를 지원하기에 25,000원 삭감		최저생계비는 공공 부조의 급여체계와 상관 없이 계속되어 야 하기에 교육비는 그대로 존속	
일간신문		일간신문은 제외하 여야 함(9,000원 삭감)	적정함	1995년 한국노총조 사의 근로자가구 구 독률(84%), 통계청 의 자료(72.2%)에 의거 존속	
교통비		특별한 소득활동이 없는 저소득 가장 이 매일 출퇴근하 는 것으로 가정하 는 것은 무리이므 로 20일 정도 출퇴 근 비용으로 삭감		도시지역 남성가구 주의 경우, 근로자 의 80%는 정기적 으로 출퇴근을 하 기 에 교통비(26일)와 외출(2일)은 적정함	
담배		흡연 감소추세와 정부정책의지 표명 차원에서 10갑에 서 5갑으로 축소	건강에 나쁘고 불 합 리 하 기 에 제외	남성흡연을 73%에 이르고 탄력성도 0.2로 나타나기에 존속이 필요함.	제외

자료: * 의견서 1; ** 의견서 2, *** 의견서 3; ****보건복지부, 2000년도 최저생계비, 1999년 12월 1일.

나. 방법론에 관한 쟁점

1. 최저생계비 계측방식 (상대빈곤 vs 절대빈곤)

당시 중앙생활보호위원회 중에서 조우현은 전물량방식의 최저생계비 추정방식에 강력하게 의문을 제기하면서, OECD가 제시하고 있는 중위소득의 40%, 50%, 60% 중에서 최하인 40%를 채택하자고 주장하였다(1999년 11월 23일 제2차 중앙생활보호위원회 회의록; <의견서 2> 참조). 하지만 문진영은 상대적 빈곤 방식으로 전환하면, ① 사회적 합의의 부재, ② 88년과 94년 최저생계비 계측결과의 연속성 결여, ③ 가구유형별 추가비용 산출의 문제, ④ IMF 경제위기에 따른 소득감소, ⑤ 한국의 소득분포 실정에 맞지 않는다는 이유로 이를 정면에서 반대하였다(<의견서 4> 참조). 이후 위원회에서는 상대빈곤방식의 추정방식에 대해서는 본격적으로 심의하지 않았다.

2. 가구균등화 지수

변양균은 균등화 지수를 1994년 기준으로 그대로 사용하고, 가구균등화 지수의 기준을 현행 4인에서 2.4인으로 수정하자는 의견을 제시하였다(<의견서 1> 참조). 이러한 주장에 대해서 문진영은 1999년 계측조사에서 1999년 균등화지수를 사용하는 것이 너무나 당연하고, 균등화지수 기준가구를 2.4인으로 하는 실익이 분명하지 않다는 의견을 제시하였다(<의견서 3> 참조).

3. 비계측연도 추정방식 (소비자 물가지수 vs 수준균형방식)

문진영은 최저생계비 계측에 있어서 가장 중요한 점은 생활실태의 변화를 가장 잘 반영하는 방식을 채택하는 주장을 하면서, 수준균형방식을 주장하였다(<의견서 3> 참조). 하지만 이용희는 수준균형방식을 채택할 경우에는 보사연의 추정방식에 따라 2000년 평균지출 증가율 예측치가 달라지는 문제점이 있고, 도시가계자료만을 이용하여 산출한 예측치를 농어촌, 1인가구 등 전체가구에 적용하는 모순이 있어 채택하기 부적절하다는 의견을 제시하였다. 따라서 현재와 같이 소비자물가를 적용하는 방식이 논란가능성이 적어 향후에도 동방식을 계속 적용하는 것이 바람직하다고 주장하였다(<의견서 1> 참조). 이러한 비계측연도 추정방식에 대한 논란은 2000년대 이후 매년 개최되는 최저생계비 전문위원회에서 반복적으로 나타나고 있는 문제로서 아직까지도 접점을 찾지 못하고 있다.

4. 2차 표본조사의 문제

변양균은 최저생계비 조사는 1994년도에도 하위 30%수준으로 가정하였다는 점을 들어서, 소득기준으로 볼 때 하위 30% 정도를 가정함이 바람직하다고 주장하였는데(<의견서 1> 참조), 문진영은 이론적으로 샘플링은 30%에서 하건 40%에서 하건 최저생계비의 양은 변함이 없다는 점을 들어서 40% 유지를 주장하였다.

다. 사회경제적 영향

1. 최저생계비의 수준

조우현은 보사연의 1999년 최저생계비 연구결과가 지나치게 높다는 주장을 하였는데 그 근거를 다음과 같이 제시하고 있다(<의견서 2> 참조). 첫째, 연구결과 최저생계비는 99년도 1/2분기 전국가구의 23.8%, 2/4분기 전국가구의 22.7%가 빈곤가구로 분류되는데, 이와 같이 4가구 중 1가구가 빈곤가구로 분류되는 것은 보사연의 최저생계비가 지나치게 높기 때문이다. 또한 개인단위의 빈곤률도 1999년 1/4분기는 15.2%, 1999년 2/4분기는 14.5%수준으로 국민 4천 5백만 중 약 7백만명이 빈곤인구로 분류되는데 이는 연구결과 최저생계비가 너무 높다는 것이다. 둘째, 상대적 빈곤방식으로 중위값의 40%수준을 최저수준의 생계비로 간주하면 4인가구의 경우 77만 2천원 수준이 되는데 이는 보사연의 연구결과(92만 7천원)가 너무 높다는 것을 반증한다고 주장한다. 셋째, 보사연은 소득분포상 하위 40%에 속하는 1500가구에 대한 주관적 생계비 조사에 의거한 추정결과로 근근히 생활하는데 필요한 생계비를 78만 9천원으로 제시하고 있으며 따라서 보사연의 92만7천원 수준은 너무 높다고 주장하고 있다.

하지만 이러한 견해에 대해서 중앙생활보호위원회에 참여하였던 대다수의 위원들이 최저생계비 계측 방식에 문제가 없다면 빈곤가구 규모가 높게 추정된다고 해서 바꾸는 것은 논리적으로 타당하지 않고, 더욱이 당시 생활보호제도의 4인 가구 최저생계비(선정기준)는 1999년도 계측결과보다 높기 때문에 보사연의 연구결과는 받아들일 수 있는 수준이라고 주장하였다(<의견서 3> 참조)

2. 저임금 근로자의 임금과의 관계

보사연의 최저생계비 연구결과가 발표되자 이 법의 시행을 반대하는 보수층에서는 예산증가에 대한 우려뿐만 아니라, 저소득 근로자의 임금문제, 특히 상징적으로 하위직 공무원의 임금문제와 연결하여 우려를 표명하고 있다. 예를 들어서 1999년 당시 사회경력 1년 미만 최하위직 공무원의 경우 4인 가구 최저생계비보다 낮은 임금을 받을 수 있다는 우려가

제기되었다. 하지만 이는 1인 근로자의 근로소득과 가구 전체의 총수입은 전혀 별개이고, 전체 가구의 총수입 중에서 근로수입은 약 70%에 머무른다는 점을 고려할 때, 연구진의 최저생계비 수준은 전혀 문제가 될 것이 없다는 의견이 있었다.<의견서 3> 참조).

IV. 2009년 현재 최저생계비의 쟁점

위에서 언급한 바와 같이, 1999년 중앙생활보호위원회에서 최저생계비의 성격과 내용을 둘러싸고 나타났던 위원들간의 의견 대립은 완료된 것이 아니라, 10년이 지난 현재에도 여전히 풀리지 않은 채 대립을 지속하고 있다. 물론 최저생계비에 정답이 있을 수는 없고, 또 자신이 선호하는 최저생계비란 어느 정도 이념적인 성격을 반영하고 있기 때문에, 다른 이념을 가진 사람들 간에는 타협이 어렵다고 할 수 있다. 하지만 최저생계비 전문위원회에서 10년째 동어반복적인 논쟁이 지속되는 현상 역시 생산적이지 않다. 따라서 이 글에서는 지금까지 최저생계비를 둘러싸고 나타난 논쟁을 살펴보고 이에 대해서 논의하고자 한다.

1. 절대적 빈곤 방식 vs 상대적 빈곤 방식

최저생계비에 대한 법 조항만을 본다면, 한국의 최저생계비는 절대적 개념보다는 상대적 개념이 강하다는 것을 알 수 있다. 이러한 법 조항의 특성을 가지고 일부에서는 상대적 개념의 빈곤측정 방식을 주장하고 있으나, 사실 빈곤을 절대적 개념과 상대적 개념으로 분리한다는 것 자체가 모호하다. 어느 시대, 어느 지역에서건 빈곤이라 자신에게는 절박한 '절대성'을 가지고 있으면서도 동시에 필연적으로 주위 사람들과 비교되는 '상대성'을 가지고 있기 때문이다. UN(1995: 57)의 규정에 따르면 절대적 빈곤이란 "음식물과 위생적인 물, 상하수도 시설, 건강, 주거, 교육과 정보의 획득 등과 같은 인간의 기본 욕구(basic needs)가 심각하게 박탈된 상태로, 이러한 상태는 수입(income)의 부족뿐만 아니라, 서비스에 대한 접근이 자유롭지 못하기 때문에 발생한다"고 한다. 이러한 UN의 절대적 빈곤에 대한 규정은 최소한의 생존적 조건(minimum subsistence)을 넘어서고 있다는 것을 알 수 있다.

여기에서 중요한 쟁점은 기본 욕구(basic needs)를 어떻게 인식하느냐에 달려있다고 할 수 있는데, 빈곤을 연구하는 대부분의 학자들은 기본 욕구가 단순히 의식주와 같은 신체적인 조건(physical terms)만을 의미하지 않는다고 주장한다(예를 들자면, Townsend, 1979, Ch.6; Sen, 1983). 그런데 문제는 어느 정도 수준의 기본욕구를 사회적으로 용인하는 수준으

로 인정하여야 하는가 하는 점이다. 이러한 문제의식은 완벽한 의미에서 '절대적인 개념'의 빈곤이란 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 어느 빈곤선이건 모두 상대적인 내용을 포함하고 있는데, 이러한 점에서 우리가 통상적으로 절대적 빈곤이라고 부르는 것은, 불평등 지수를 사용하는 전통적인 의미에서의 상대적 빈곤측정 방식에 비하여 덜 상대적(less relative)하다는 것을 의미한다(Bradshaw, 2001).

한편 1999년도 중앙생활보장위원회에서 조우현은 중위소득 40%를 주장하였는데, 홍미륵 계도 조우현 위원과 대척점에서 서있던 2007년 이후에는 시민사회단체에서도 중위소득 40%로 최저생계비를 정하자는 같은 주장을 하고 있다. 이러한 양 진영의 주장을 냉정하게 파악하자면, 결국 최저생계비의 수준과 밀접하게 연결되어 있다. 즉 1999년 조우현이 상대빈곤선을 주장한 것은 계측된 최저생계비가 너무 높기 때문에 낮추려는 의도가 있었다면, 7-8년이 흐른 이후에 시민단체에서 상대적 빈곤을 주장하는 것은 상대적으로 낮아진 최저생계비를 얼마라도 높이려는 의도가 있다고 파악한다.

이러한 점에서 볼 때, <의견서 4: 중위소득의 40%선을 최저생계비로 정하자는 견해의 문제점에 대하여>에서 지적한 문제점(① 사회적 합의의 부재, ② 88년과 94년 최저생계비 계측결과의 연속성 결여, ③ 가구유형별 추가비용 산출의 문제, ④ 경제위기에 따른 소득감소의 우려, ⑤ 한국의 소득분포 실정에 맞지 않는다는 이유)은 아직까지 어느 하나도 제대로 해결되지 않았기 때문에 당장 실시하는 것은 무리라고 판단한다.

2. 최저생계비의 개념

박능후(2009)는 빈곤선과 최저생계비의 개념을 등치시키는 것에 문제가 있다고 보고, 빈곤선과 최저생계비는 동일한 개념이 아니라고 주장한다. 그런데 여기에서 우리가 주의해야 할 것은 정부의 정책을 염두에 둔 공식적인 빈곤선(최저생계비)과 일반적으로 학계나 연구자들이 사용하는 빈곤선(최저생계비)과 구분하여 살펴보아야 한다는 것이다. 즉 일반 연구자들의 경우에는 연구의 목적에 따라서 혹은 개인적인 선호도에 따라서 중위소득의 일정수준(예; 40%, 50%, 60%), 혹은 평균소득의 일정 수준(예; 50%), 혹은 주관적인 방식에 빈곤선을 사용할 수도 있고, 또 정부의 공식적인 최저생계비를 사용할 수도 있다. 이것은 그야말로 연구자의 개별적인 선호도나 연구의 성격에 기인하는 것이기 때문에 여기에서 논의할 이유가 없다.

문제는 정부가 정책을 염두에 두고 있는 공식적인 최저생계비의 경우이다. 이 경우에도 두 가지로 나누어지는데, 정부가 전반적인 정책을 구상하고 실행하기 위해서 빈곤의 동향이나 흐름을 보기 위해서 사용하는 빈곤선이 있을 수 있고, 또한 구체적으로 사회보장제도의 수급기준을 제시하기 위해서 사용하는 빈곤기준선이 있다.

예를 들어서, 미국 정부는 1965년 이후로 두 개의 공식적인 빈곤선을 가지고 있는데, 하나는 poverty thresholds(빈곤율)이고 다른 하나는 poverty guidelines(빈곤 지침선)이다. 이

중에서 poverty thresholds는 미국 연방정부 인구센서스국(The Census Bureau)에서 계측하고 발표하는데 주로 통계적인 목적을 위해서 사용되고 있다. 예를 들자면 전국적으로 빈곤한 사람들의 비율을 구하거나, 더 나아가서 빈곤한 사람들을 연령이나 인종, 거주형태 등 다양한 사회경제적 형태별로 분류하고 분석하는데 사용된다. 즉 미국 사회의 빈곤의 흐름을 통계적으로 파악하는데 목적이 있다. 한편, poverty guidelines는 poverty thresholds를 약간 조정한 것으로, 미국 보건·인간서비스부(The Department of Health and Human Services)에서 주로 행정적인 목적을 가지고 사용한다. 예를 들자면 연방정부가 운영하는 공공부조 프로그램에 받을 수 있는지 여부를 결정하는 선정기준선으로서 기능한다.¹³⁾ 인구센서스국(poverty thresholds)과 보건·인간서비스부(poverty guidelines)는 각각의 빈곤선에 소비자물가지수(consumer price index)를 사용하여 매년 갱신하여 공표한다.

〈표 4〉 미국의 poverty thresholds와 poverty guidelines 비교(4인 가구 기준)

(단위: \$)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
poverty thresholds	17,463	17,960	18,244	18,660	19,157	19,806	20,444	21,203	21,834	n.a
poverty guidelines	17,050	17,650	18,100	18,400	18,850	19,350	20,000	20,650	21,200	22,050
1인당 추가액	2,900	3,020	3,080	3,140	3,180	3,260	3,400	3,480	3,600	3,740

자료: poverty thresholds; U.S Census Bureau, <http://census.gov.hhes/www/poverty/threshold/>
poverty guidelines; Federal Register, each vols 65(2000)-74(2009), each year.

위의 표에서 알 수 있듯이, poverty thresholds와 poverty guidelines 약간의 차이가 있는데, 이는 계측방식이나 갱신방법의 차이에서 오는 것이 아니라 대상인구의 차이에서 온다고 할 수 있다. 즉 인구센서스국에서는 가족형태와 가족구성원의 연령 그리고 아동의 수를 고려하여 48개 유형의 poverty thresholds를 공표하는데, 위의 표에서 나오는 4인 가구 poverty thresholds는 18세 미만의 아동 2인과 부부로 이루어진 가구를 기준으로 하고 있다. 한편 poverty guidelines는 일반적으로 가구원 수를 기준으로 발표하고 있다.¹⁴⁾

이러한 점에서 한국의 일부 학자의 경우, 빈곤선과 공공부조 기준선을 분리해서 운영하자는 주장을 하고 있으나, 이는 정부가 빈곤의 동향을 파악하기 위해서 다른 공식적인 빈곤선을 가지자는 의도라면 반대할 이유는 없다. 하지만 어차피 빈곤이란 개념이 상대적이고 또 주관적인 성격이 있는 만큼 조사주체에 따라서 다양한 방법과 형태로 빈곤의 동향을 파악

13) 관례적으로 poverty guidelines를 ‘연방정부 빈곤수준(federal poverty level)’, 혹은 단순히 ‘빈곤선(poverty line)’으로 지칭하기도 하고, 또한 poverty thresholds를 공식빈곤선이라고 하기도 하는데, 용어사용에 합의가 이루어지고 있지 않다. 따라서 두 개의 기준 모두 공식 빈곤선이라고 해도 무방할 것이다. 이러한 poverty thresholds와 poverty guidelines에 대한 자세한 설명은 <http://www.irp.wisc.edu/faqs/faq1.htm> 을 참조하시오.

14) 두 빈곤선은 발표시점의 차이도 있다. poverty thresholds가 8월에 발표되는 반면에 poverty guidelines는 1월에 발표되기 때문에, 그 전 해의 poverty thresholds와 비슷한 수준을 보인다.
<http://aspe.hhs.gov/poverty/faq.shtml#differences> 참조.

하는 것은 얼마든지 가능하다. 따라서 공공부조 기준선으로서 최저생계비는 국민기초생활보장제도의 운영을 위해서 필수적이기 때문에 존치만 된다면, 사용주체에 따라서 다른 방법과 성격을 가진 빈곤선을 측정하는 것은 아무런 문제가 되지 않는다. 따라서 박능후(2009)의 주장대로 “빈곤선과 최저생계비는 동일한 개념은 아니다”는 말은 “한국 정부가 공식적으로 공표하고 있는 최저생계비는 빈곤선의 한 종류로 이해하여야 한다”로 수정되어야 한다.

또한 박능후(2009)는 한국 최저생계비의 표현 중에서 “건강하고 문화적인” 측면이 고려되는 것을 비판하고 있다. 하지만 어느 나라나 마찬가지로 최저생계비는 그 나라에서 시민으로서 어느 정도의 수준을 보장하겠다는 정책적 의지의 표현이다. 따라서 발제문에서와 같이, 건강하고 문화적인 생활이 어느 정도 수준인지 법에 나타나 있지 않다고 비판하는 것은 온당하지 않다. 이렇게 따지고 들어간다면, 인간다운 생활을 할 권리도 마찬가지이고, 또 민주주의라는 개념도 마찬가지이다. 법에 일일이 다 규정하기도 힘들기 때문에, 하위법령체계에서 현실을 반영하여 구체적으로 규정하고 제도로써 정착시키는 것이다. 따라서 한국의 최저생계비도 법에 어느 정도 수준인지 명시되어 있지 않다고 해서, 그리고 예전의 생활보호법에도 이 조문이 있다고 해서 비판받아야 할 일은 아니다. 예를 들자면 신문의 경우, 최저생계비가 그야말로 생물학적 생존비만을 의미하는 것이 아니라면, 문화적인 측면은 신문을 구독하는 행위로 표현되는 것이다. 따라서 한국 최저생계비의 “건강하고 문화적인 생활”이라는 표현에 모호함을 자꾸 부각시키는 것은 최저생계비를 그야말로 최저생존비로 낮추어야 한다는 주장에 다름이 아니다.

3. 최저생계비의 용어

빈곤선의 일종으로서 공공부조제도의 수급기준선으로서 최저생계비라는 용어는 서구에서는 다양하게 사용되고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이, 미국에서는 poverty guidelines라는 표현을 사용하고 있으며, 영국에서는 minimum income standards(MIS)라는 용어를 사용하고 있다. 하지만 영국의 빈곤연구자들은 공공부조의 수급기준선으로서 budget standards를 세 가지 정도의 기준점을 제시하고 있다. 예를 들자면, Family Budget Unit에서는 Low Cost but Acceptable(LCA)와 Modest but Adequate(MBA)를 제시하고 있으며, LSHTM에서는 한국의 최저생계비라는 개념과 유사한 minimum income for healthy living(MIHL)을 제시하고 있다. 한편, CRSP에서는 합의를 강조한 consensual budget standards(CBS)를 제안하고 있다. 각각의 최저생계비를 산출하는 방법과 기준은 약간씩 다른데, 이는 너무나 당연하다. 따라서 budget standards를 사용하는 경우에도 이렇게 용어와 개념상의 차이가 있을 수 있다. 그러므로 박능후(2009)의 주장대로 “최저생계비는 ‘최저’, ‘생계’라는 상대적으로 특정한 의미를 가진 용어이다”는 모호한 표현이다. 빈곤선을 의미할 때, 최저라는 개념에서 자유로울 수 없고 또한 생계라는 현실에서 벗어날 수가 없다는 점을 고려할 때, 발제문의 표현이 무슨 의미인지 명확하지 않다.

4. 최저생계비의 수준

1999년도 중앙생활보호위원회에서 제기된 계층조사결과에 대한 일부의 우려는 국민기초생활보장제도의 예산문제 뿐만 아니라, 최저생계비 공표에 따라서 하위직 공무원의 임금문제와 특히 저소득 근로자의 임금협상(내년도의 임단협)에서 정부와 재계가 일방적으로 몰릴 가능성이 있다는 점에 근거하고 있었다. 그런데 이러한 저소득 임금근로자와의 형평성의 문제는 아직까지 해결되지 않은채 지루한 공방이 지속되고 있다. 특히 최저연금소득과 최저임금제도와 비교하여 최저생계비의 수준이 너무 높다는 논리를 펴고 있는데, 이는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 1인 근로자의 근로소득과 가구전체의 총수입과는 별개라는 점이다. 최저생계비의 개념은 한 가구를 구성하는 전체 가구원의 전체소득(근로소득, 재산소득, 사업소득)을 의미하는 반면에, 근로자의 임금, 혹은 연금소득은 가구원 중 한 명의 소득에 불과하므로, 이를 그대로 최저생계비의 수준과 비교할 수는 없다. 게다가 전체 가구는 근로소득 혹은 연금소득 이외에 금리소득, 임대소득, 이전소득 등 다양한 소득의 출처가 있기 때문에 한 가구의 총소득을 계층하여 산출되는 최저생계비와 단순 비교할 수 없다.

둘째, 최저생계비에 문제가 있는 것이 아니라, 저임금구조에 문제가 있다. 특히 최근들어서 비정규직을 포함한 근로빈곤의 인구가 급증하고 있는 현실, 그리고 무엇보다도 소득분배의 구조가 날로 악화되는 실정을 고려하면, 최저생계비의 수준이 높은 것이 아니라, 임금시장에서 저소득 근로자의 임금수준이 지나치게 낮은 것이다. 예를 들어서 유럽연합 회원국들의 최저생계비와 비교해볼 때, 한국의 최저생계비는 결코 높은 수준이 아님을 알 수 있다.

〈표 5〉 Guarantee of Sufficient Resources from Eurostat, MISSOC(2007)

국가	최저생계비 결정 원칙	최저생계비 수준(4인 가구 기준)
덴마크	최대 실업급여의 80% (부부) 최대 실업급여의 60% (단신)	€3,414(부부+8세,12세)
벨기에	2002년 법제정 당시의 minimum subsistence resources에서 매년 4%를 증액하여 결정함	€1,339(부부+8세,12세)+아동수당
영국	Set by Gov.	€1,784(부부+8세,12세)
독일	The overall need for necessary subsistence resources is granted in the form of standard rates and the full coverage of cost of accomodation and heating	€1036+€573=€1,609
스웨덴	For some items of expenditure the Gov. and Parliament decide the amount yearly.	€1,148(부부+8세,12세)
프랑스	By decree	€925.81+(925.81*0.165)= €1078.56
아일랜드	Fixed by Gov.	€1,830

주: 2007년 1월 1일 현재 기준

또한 아래의 표에서 알 수 있듯이, 미국의 경우에도 2009년 현재 연방정부의 공식적인 최저임금은 최저생계비의 60.3%에 불과하다.

〈표 6〉 미국의 최저생계비와 최저임금의 비교

구분	금액	비고
poverty guidelines(A)	\$22,050	4인가구 기준
최저임금(B)	\$13,290	시간당 \$7.25 기준
B/A	60.3%	

5. 최저생계비 구성항목과 급여의 연계

박능후(2009)는 현재 국민기초생활보장제도가 안고 있는 여러 가지의 문제점의 근원을 최저생계비의 계측방식과 그 수준에 있다고 주장하고 있으나, 이러한 주장에는 최저생계비 구성항목과 공공부조제도의 급여내용이 1:1로 등치되어야 한다는 인식이 깔려있다. 그는 비일상적 소비지출에 대응하는 해산급여와 장제급여는 최저생계비를 구성하는 11개 비목과 직접적인 관련이 없는 것으로 구성되어 있으며, 최저생계비 구성 내역의 하나로 자활급여를 지적하고 있으나, 실제 계측과정에서 자활급여는 고려되지 않다고 주장하고 있다. 이러한 주장은 다음과 같은 문제가 있다.

첫째, 최저생계비의 계측은 표준가구의 소득을 기준으로 계측되는 것이지, 이 가구가 공공부조 수급자가 된다는 것을 전제로 계측되는 것은 아니다. 이렇듯 최저생계비와 공공부조의 혼란은 1999년 중앙생활보호위원회에서 최저생계비 수준이 높다는 점을 강조한 변양균의 주장에서도 드러난다(<의견서 1> 참조).

둘째, 현대 복지국가 체제 하에서 살아가는 개별 가구는 공공부조 급여를 포함하여 다양한 형태의 국가 급여를 받는다. 그리고 공공부조 급여도 단순한 생계급여 이외에 voucher를 포함한 다양한 형태의 사회복지 서비스가 있는데, 이렇듯 개별가구의 급여수령을 염두에 두고 최저생계비를 계측한다는 것은 기술적으로 불가능할 뿐만 아니라, 자칫 가구 수만큼 다양하고 천차만별인 최저생계비가 필요하게 된다.

V. 결론

1999년 9월에 제정되고 이듬해인 2000년 10월에 시행된 국민기초생활보장법은 한국 복지 국가의 역사를 한 단계 도약시킨 매우 중요한 사회입법이라고 평가받고 있다. 하지만 국민기초생활보장제도가 가지고 있는 이러한 의의와 지난 10년간의 성과에도 불구하고, 아직까지 개선해야 할 사항이 적지 않게 남아있다. 몇 가지 예를 들자면, 광범위한 사각지대의 존재, 보충급여에 따른 급여형평성의 문제, 자활제도의 비효율성(비효과성), 주변 제도와의 비정합성, 그리고 근로능력자의 근로의욕의 문제(복지의존성)가 상존하고 있다. 따라서 제정 10주년을 맞이하여 지난 10년간 국민기초생활보장제도의 성과를 평가하고 개선방안을 모색할 필요성이 대두되고 있다.

이러한 점에서 국민기초생활보장제도에 대한 비판과 이에 따른 발전방향의 모색은 제도의 건설적 발전을 위해서 매우 필요하다고 할 수 있다. 하지만 국민기초생활보장제도 시행 초기부터 제기된 일부의 비판은 분명 이데올로기적인 차원에서 이루어졌다. 소위 시장 자유주의 진영에서는 국민기초생활보장제도의 최저생계비가 너무 높고 급여체계가 너무 관대하기 때문에 수급자들로 하여금 근로의욕을 감퇴시켜서 복지병을 유발한다는 공격을 집요하게 시도하고 있는 한편으로, 좌파라기보다는 제도원리주의에 가까운 세력에서는 이 제도가 국민들의 기초적인 생계를 보장하기보다는 부정수급자 색출에 보다 비중을 둔 '부정수급자 색출법'이고, 주민등록표 때문에 가정해체가 촉진되는 '가정해체촉진법'이며 조건부 수급자에게는 근로를 강제하는 '근로강제법'이며, 결국 요보호자가 탈락되는 구조를 가진 '요보호자방치법'이라고 맹렬한 공격을 가하게 되었다.

이러한 이념에 바탕을 둔 제도에 대한 비판은 우리의 생산적인 제도건설에 걸림돌이 되는 데, 특히 최저생계비 논란에서 특히 두드러지게 나타난다. 예를 들자면, 박능후(2009)는 현재 국민기초생활보장제도가 안고 있는 다양한 문제의 근원을 최저생계비에서 찾고 있다. 하지만 현재 국민기초생활보장제도가 안고 있는 문제는 예산상의 제약, 저소득층 소득파악의 문제, 사회복지직 공무원의 전문성의 문제, 수급자의 도덕적 해이 등이 복합되어 나타난 것이지, 최저생계비의 구성 및 수준의 탓만은 아니다. 이러한 점에서 볼 때, 국민기초생활보장제도의 제정 10년을 맞이하여, 최저생계비에 관련된 여러 논란들에 대해서 관계 전문가가 모여서 충분한 시간을 가지고 연구하고 평가하여 개혁방안을 모색하는 사회적 기구가 필요하다고 생각한다.

참고 문헌

- 문진영. 2001. “사회복지와 NGO.” 『NGO 가이드』 서울: 한겨레 신문사: 220-241.
- 문진영. 2005. “빈곤레짐에 관한 비교연구.” 『한국사회복지학』 57(1): 245-269.
- 박능후, 2009. “국민기초생활보장제도 시행 10년의 평가와 향후 발전방향”, 경기보건복지포럼, 2009년 9월 4일 발표.
- 박윤영. 2002. “국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구.” 『한국사회복지학』 49: 264~295.
- 보건복지부, 2000년도 최저생계비, 1999년 12월 1일 공표.
- 안병영. 2000. “국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구.” 『행정논총』 38(1): 1~50.
- 여유진, 김미곤 외, 2007. 2007년 최저생계비 계측조사 연구. 한국보건사회연구원.
- <의견서 1> 이용희, 변양균, 제3차 중앙생활보호위원회 회의 의견서, 1999년 11월 23일 제출
- <의견서 2> 조우현, 최저생계비 수준에 대한 검토의견서, 1999년 11월 25일 제출
- <의견서 3> 문진영, 제3차 중앙생활보호위원회 회의 의견서, 1999년 11월 27일 제출
- <의견서 4> 문진영, 중위소득의 40%선을 최저생계비로 정하지는 견해의 문제점에 대하여, 1999년 11월 22일 보건복지부에 제출.
- Bradshaw, J. 2001. "Methodologies to Measure Poverty: More than One is Best," Univ. of York, SPRU, mimeo.
- Deeming, C. 2005. Minimum Income Standards: How Might Budget Standards be set for the UK?, Journal of Social Policy, 34(4), 619-636.
- Sen, A. 1983. "Poor, Relatively Speaking," Oxford Economic Papers, 35(2), pp. 153-169.
- Townsend, P. 1979. Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living, Berkeley: Univ. of California Press.
- United Nations, 1995. The Copenhagen Declaration and Programme of Action: World Summit for Social Development, March 1995, New York: UN Dept. of Publications.
- U.S Census Bureau, <http://census.gov.hhes/www.poverty/threshold/>
- U.S. Government, Federal Register, each year.

국민기초생활보장제도의 효율적 운영과 발전을 위한
전달체계의 조건과 개선과제

강혜규(한국보건사회연구원 연구위원)

pdf 간지 파일로 교체

I. 사회복지 환경의 변화와 공공 복지전달체계 논의의 부상

- 국민기초생활보장제도가 시행된 2000년 이후 지난 10년간 한국의 사회복지 부문에는 사회복지 수요의 규모와 성격, 제도와 정책 방향, 공급 환경의 측면 모두에서 괄목할만한 변화가 있었다. 2000년대 이전 40여년간, 공공부조제도와 사회보험의 기반을 마련하였다면, 급속한 고령화, 심각한 저출산 현상, 탈산업사회적 위험, 경제위기의 장기적 여파에 따른 장기실업 및 근로빈곤층의 확대를 배경으로, 이후 10년간은 사회복지서비스 수요에 대응하는 다양한 제도들이 도입되었고, 공공정책의 양적 확대와 범위 확장에 따른 재정 및 전달체계의 문제가 함께 주목받게 된 기간이었다.
- 그러나 공공부조의 진보된 기반을 마련한 국민기초생활보장제도의 출범과 함께 맞이한 새로운 2000년대는, 본격적으로 국민의 체감도, 제도의 목적과 취지 실현, 이와 관련된 제도의 집행과 전달체계가 주요 이슈로 부상한 시기였다.
- 실제로 국민기초생활보장제도는 공공정책에 대한 국민의 신뢰도, 공공 자원에 대한 효율적 관리 가능, 자립, 자활, 탈빈곤에 이르는 공공 복지정책의 목표 달성을 가늠하는 핵심적인 제도로 자리잡고 있으나, 복지수요의 팽창에 대응하지 못하는 물리적인 전달체계의 한계로 인하여, 제도의 취지를 반영하기 어려운 집행상의 현실적 한계에도 봉착하고 있다. 이에 더해 확대된 근로빈곤층에 대한 복지-고용의 통합적 정책 요구가 증대되어 왔다. 또한 사회복지서비스는 새로운 제도의 도입과 서비스 이용대상의 확대를 통해 독자적 제도로 기반을 형성해가기 시작했다.
- 우리나라는 70년대부터 사회복지 전달체계의 정비와 확충을 병행해온 선진복지국가들과는 달리 이에 대한 고민과 준비가 미진했다. 그간 공공 복지 전달체계는 공공부조 및 사회복지서비스정책의 집행을 지방자치단체에 위임하는 구조로 정착되었고, 2000년대 이후 복지 수요, 제도 패러다임, 업무성격의 변화와 지방화·분권화라는 환경적 변화에 조응하지 못하면서, 다양한 문제가 야기

되고 있다. 이는 다음과 같은 몇가지 현상으로 구분해 볼 수 있다.

- 첫째, 1987년 “사회복지전문요원제도” 도입 이후, 일선 읍·면·동의 복지업무는 대부분 사회복지직이 담당하게 되었고(일부 사회복지직이 배치되지 않은 읍면동에서는 일반행정직이 담당), 시·군·구 복지부문 기획관리 부서에는 일반행정직이 대다수 근무하는 기형적 구조로 정착되었다.
- 둘째, 공공 사회복지 전달체계로 기능해 온 지방자치단체 복지부서는 국민기초생활보장제도 등 중앙정부에서 기획된 공공부조(현금급여 중심)를 단순 집행하는 기관으로 자리매김해왔다. 최근 현금급여와는 전달방식이 다른 서비스 제도들이 확대되는 등 업무수행 방식의 변화가 요청되고 있으나, 이에 적절한 조직구조, 인력배치, 업무분담 방식 등의 개선이 이루어지지 않고, 공공부문에서 담당해야 할 기획 및 서비스 수요·공급 관리의 역할은 취약한 실정이다.
- 셋째, 다양한 복지제도가 신규 도입되는 과정에서 제도간 정합성에 대한 고려가 없이 다양한 선정기준으로 유사 대상 및 기능의 제도가 단시간에 확대되었고, 사회복지서비스 제도의 경우 공공의 책임범위에 대한 명확한 규정이 없었으며, 중앙정부와 지방자치단체의 권한 이양과 관련한 역할관계도 모호했다는 점 등도 현재 전달체계 난맥상에 크게 작용하고 있는 요인이다.
- 넷째, 정책 전달체계에 대한 관리기능과 관련하여, 통합적인 정보관리에 기반한 모니터링과 정책평가체계가 미흡하고, 이를 반영(feed back)하는 근거기반의 정책 설계, 제도개선의 절차도 취약하다.
- 다섯째, 사회복지서비스를 공급하는 부처별, 사업별 공급자위주의 사업수행 방식은 수혜자중심의 통합적인 복지서비스 제공에 한계로 작용하고 있으며, 전달과정상의 비효율성을 확대하고 있는 것으로 파악된다.

Ⅱ. 기초보장 전달체계의 변화 내용과 시사점

1. 공공복지행정의 변천과 시기별 특성

- 한국 공공복지행정의 발전단계를 구분해보면 다음과 같은 분기점을 설정할 수 있을 것이다.
 - 첫째, 사회복지전문요원제도 도입(1987년), 둘째, 사회복지전문요원의 일반직 전환 및 기초생활보장제도 도입(1999, 2000년), 셋째, 주민생활지원서비스 행정 개편(2006년) 등이다. 이에 따라 시기별로 구분해보면 다음과 같이 제시할 수 있다.
- 공공복지행정의 발아기: 1960~1987, 사회복지전문요원제도 도입 이전
 - 생활보호제도가 시행되고 지자체가 집행을 담당해 오면서 사실상 공공복지행정, 서비스 전달체계의 전문화에 대한 정책적 시도가 전무했다 해도 과언이 아닌 시기였다. 다만 다음과 같은 사실은 내부적으로 전문화에 대한 필요성이 제기되고 있었음을 시사하는 단서가 될 수 있다.
 - 1980년대부터 사회복지를 전담하는 행정기구 필요성에 대한 문제제기가 지속되었고, 제5차 경제사회발전 5개년 계획('82~'86), 제6차 경제사회발전 5개년 계획('87~'91)안에 사회복지사무소 설치가 제안된 바 있으며, 1986년 보건사회부의 대책에서는 사회복지사무소 설치 제안이 실현되지 못하고, 대안으로 사회복지전문요원제도의 도입이 제안되었다는 사실이다.
- 공공복지행정의 성숙기: 1988~1999, 사회복지전문요원 증원 및 일반직 전환
 - 사회복지전문요원제도가 도입·시행된 이후 12년간 4,200명의 전문직 정원을 갖게 된 기간이다. 2000년 국민기초생활보장제도가 시행되기 이전까지, 사회복지전문요원들을 통해 생활보호제도를 중심으로 공공복지행정의 전문화를 가능하게 한 시기이다.
 - 사회복지서비스 부문의 노인복지, 장애인복지 등은 현금급여중심의 수당 지급, 생활보호시설 입소, 일부 이용시설 서비스 연계 등이 이루어졌고, 생활보호대상가구 중심의 업무가 주를

이루었지만, 경제위기를 겪게 된 1998년 이후 실업자의 증가는 공적 사회안전망에 대한 사회적 관심을 집중시켰고, 기존 공공부조수급계층을 넓혀 실업자, 근로빈곤층, 차상위계층 등 정책적 대응영역을 확대시키는 계기를 촉발하였다.

- 전달체계의 전문화와 관련된 제도적 근거마련도 진행되었다. 1992년에는 사회복지사업법 개정으로 복지전담행정기구 설치 근거가 마련되었고, 1995년에는 사회보장기본법 제정으로 사회보장전달체계 규정이 제시되었다.
- 또한 정부는 1995년 7월부터 보건복지사무소 시범사업을 실시하여 복지행정체계 개편 및 지역복지 전달체계 개선을 위한 정책 추진의 단초를 마련한 바 있다. 『제1차 사회보장발전 5개년 계획(’99~’03)』에도 지방 공공복지행정체계 개편을 위해 보건복지사무소 설치확대(1999-2000년)안이 제시된 바 있으나, 시범사업 결과는 정책안으로 반영되지 않고 종료되었다.
- 다만, 1999년 하반기에는 지방별정직의 사회복지전문요원이 일반직으로 전환되어 지방사회복지직의 신분변화가 있었으며, 이는 사회복지전문요원제도의 위상을 공고히 함과 동시에, 중앙부처 소관 전달체계가 아닌 “지방” 중심 전달체제로 방향을 잡게 한 결정적 계기가 되었다고 할 수 있다.

□ 공공복지행정의 도약기: 2000~2005, 기초생활보장제도 도입·정착

- 2000년 국민기초생활보장제도가 도입된 이후 사회복지업무 담당 인력이 대폭 확충되었고 일선 행정기관으로의 배치가 이루어졌다.
- 이 기간은 90년대 말 경제위기가 초래한 사회복지 수요와 함께 급속한 고령화와 예측 못한 최저 출산시대가 도래함에 따라 다양한 사회복지정책이 급팽창하였다. 이에 따라 사회복지직 공무원도 2배로 확충되었으나, 기초생활보장제도에 도입된 보충급여방식, 조건부수급자 관리 등은 생활보호제도 집행과는 다른 차원의 업무 부담과 접근방식을 필요로 하였고, 급증한 보육업무, 부처별로 확산된 복지업무 등 급증한 업무량으로 인해 늘어난 예산만큼 국민들의 복지체감도가 높아지지 않는다는 사회적 비판이 제기되기에 이르렀다.
- 또한, 2003년 집권한 참여정부는 분권화와 지방화를 강력히 추진하며 지방정부의 혁신을 꾀하였고, 2005년 사회복지사업 및 재정의 대폭 지방이양이 추진되며, 지자체 중심의 공공 공공복지행정 개편 방향과 필요성이 부각되었다. 2004년 시행된 사회복지사무소 시범사업이나 이후의 전달체계 개편을 위한 정책적 모색은 이러한 맥락에서 해석될 수 있을 것이다.

□ 공공복지행정의 전환기: 2006~ 현재, 주민생활지원서비스 행정 개편

- 생활보호제도 도입 이후 처음으로 전국적인 전달체계 개편이 이루어진 2006년을 기점으로 공공복지행정은 전환기를 맞고 있다고 할 수 있다. 이는 2005년 이루어진 본격적인 사회복지

으며, 경제 위기 이후 급속하게 증가한 가족해체등 가족주의의 약화는 부양의무자 조사의 어려움을 가중시켰다. 또한 근로연계급여의 도입을 통한 조건부수급자 관리, 자활사업 참여 지원의 업무는 다양한 범위로 확대되는 새로운 대상자 발굴, 선정 업무에 밀려 우선순위에 서 뒤쳐져 온지 오래이다. 특히 제도시행 초기에 주의를 기울였던 조건부수급자의 선정은 근로능력판정 기법의 개발이 뒷받침되지 못하고 있고 일선 공무원의 선행적 판단에 의존함으로 인해 자의성을 높일 수 밖에 없는 환경에 노출되어 있다.

- 기초생활보장을 비롯한 공공부조의 집행은 지방자치단체의 행정기관에서 지방직 공무원인 사회복지직과 일반행정직이 담당한다. 공공부조 전달체제로 특별행정기관 형태의 중앙정부 별도 전달체제를 마련하지 않고 지방자치단체(시·도-시·군·구-읍·면·동)의 조직을 활용해 왔다.
- 정부는 기초생활보장(예전 생활보호)업무를 전담하는 공무원을 1987년부터 사회복지전문요원제도¹⁵⁾를 통해 배치하여 왔다. 1994년 3,000명의 정원을 갖게 된 이후 1999년까지 지속되었고, 기초생활보장제도 도입을 앞둔 1999년 1,200명의 증원이 이루어졌으며, 2000년 기초생활보장제도 시행 이후 2002년까지 3,000명의 증원이 있었다.
- 그 이후 “작은 정부”라는 정책기조로 인하여 현실적인 증원 필요에도 불구하고 늘어나지 못했고, 2005년 긴급지원제도의 도입과 함께 1830명의 증원(정원 확보)가¹⁶⁾ 추진되었다.

〈표 1〉 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.

- 제도적 변화를 보면, 별정직의 신분이 1999년 말 일반직으로 전환되었고, 2004년까지는 중앙정부의 예산 보조(서울 50%, 지방 80%)를 통해 사회복지직 인건비가 마련되었으나, 2005년부터는 지방이양사업에 포함되어 전액 지방자치단체가 부담하게 되었다.

15) 사회복지전담공무원은 생활보호대상자, 노인, 장애인 등 저소득 사회취약층에게 전문적인 복지서비스를 제공하기 위하여 1987년부터 저소득 밀집지역 읍·면·동사무소에 별정직 사회복지전문요원으로 배치된 전문인력이다. 1999년 9월부터는 사회복지직(지방직)으로 직렬이 변경되었다(지역별로 시행시기는 상이함). 사회복지전담공무원은 사회복지사 자격증 소지자들 중에서 지방 사회복지직 7급, 8급 또는 9급으로 시·군·구청장이 임용하였으며, 최일선에서 생활보호대상자 조사·선정 등의 공공부조와 노인, 장애인, 소년·소녀가장, 편부모가정 등에 대한 각종 사회복지서비스를 담당하고 있다(보건복지부, 1999).

16) 2005년 2월22일 대통령 보고된 「사회복지 전달체계 개선방안」에서는 ‘시·군·구의 복지기획 능력 및 현장성 강화 측면에서 234개 시·군·구당 평균 8명씩의 인력을 충원하여, 지역복지정책의 기획, 서비스 연계, 민간자원의 발굴, 긴급지원 등 읍·면·동에서 행하기 어렵거나 집중화가 필요한 업무에 배치’하도록 제안되었음(대통령자문 빈부격차차별시정위원회, 2005년 보고자료)

○ 일선 국민기초생활보장 업무를 담당하는 사회복지직 공무원은 당초 사회복지전문요원제도 시행 당시에는 생활보호업무만이 그 직무로 규정되었으나, 1995년부터는 이와 함께 다양한 사회복지서비스업무를 수행하도록 직무규정이 개정되었다.

— 즉, 생활보호법에 의한 생활보호업무를 우선적으로 수행하되, 아동복지법에 의한 아동복지업무, 노인복지법에 의한 노인복지업무, 장애인복지법에 의한 장애인복지업무, 모자복지법에 의한 모자복지업무 등을 수행하도록 되어있다. 1997년에는 생활보호업무 외에 생활보호대상자를 위한 후원금품의 모집 및 후원자의 알선을 추가하여 사회복지전담공무원의 직무를 규정하고 있다.¹⁷⁾

□ 기초보장제도 시행 이후 다양한 신규 사회복지서비스 제도가 도입되면서, 일선 복지담당의 사회복지업무 범위는 크게 확대되었다. 국민기초생활보장제도의 근간인 보충급여 방식과 조건부수급자 선정의 두가지 요소는 자산조사와 자활지원의 강화라는 부담을 수반하였다. 특히 2000년대 전반기 이후 지속적으로 확대되고 있는 보육료지원업무, 기초노령연금업무, 차상위계층지원업무, 긴급지원업무, 최근의 사회복지서비스지원 업무 등은 국민기초생활보장제도 도입과는 무관한 제도 변화이지만, 일선 읍·면·동 사회복지직의 기초보장업무 수행에도 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

○ 다음 <표 1>에 제시된 바와 같이 보사연에서 실시한 두 가지 조사의 결과를 보면, 일선 사회복지담당의 기초보장 업무비중이 1999년의 경우 48.4%(생활보호업무)에서, 2005년 41.9%로 크게 줄어든 것으로 나타났다.

○ 그러나, 읍면동에 근무하는 사회복지담당 1인당 평균 기초보장수급(생활보호) 담당 가구 수의 변화를 살펴보면, 1999년 조사에서는 178가구에서 2005년 2월기준 122가주로 감소하였으나, 2007년 조사에서는 242가구(이 중 조건부수급자는 69.5가구이며, 신규수급가구는 33.2가구)로 증가한 것으로 나타나고 있다(각 년도 한국보건사회연구원 조사결과이며, 2005년에는 파악되지 않았음). 이와 같은 결과를 감안하면, 실제 일선 사회복지담당이 기초보장 업무에 투입하는 시간은 절대적으로 크게 축소되었으며, 업무의 복잡성을 감안할 때, 그 정도는 심각할 것임을 어렵지 않게 예측할 수 있다.

17) 구체적인 업무규정은 1998년까지는 보건복지부 훈시 제39호 「사회복지전문요원의 직무 및 관리운영에 관한 규정」에 근거했으나, 이후 사회복지직 직렬 변경과 관련하여 행정자치부에 속하게 되었으며 따라서 업무 관련 규정은 사·군·구 조례에서 정하도록 되어있다.

〈표 2〉 사회복지 담당의 기초보장업무 비중 변화

(단위: %)

	1999년	2005년	
		시군구와 읍면동 복지담당	읍면동 복지담당
국민기초생활보장업무	48.4	19.0	33.2
자활지원업무		6.9	8.7
장애인, 노인, 모부자가정, 아동·보육, 여성, 청소년 복지, 의료급여, 장모 업무 등	21.2	49.1	39.8
사회복지서비스 업무	9.2	6.3	6.2
사회복지행정	6.2	8.9	6.2
일반행정업무(사회복지업무 이외)	15.0	9.9	6.2
계	100.0	100.0	100.0

주: 1) 1999년 자료는 읍면동 사회복지담당 1,491명의 직무분석 연구(『공공·민간 지역복지 전문인력의 직무분석을 통한 사회복지전달체계 효율화방안 연구, 한국보건사회연구원, 2000)의 과정에서 파악된 결과로서, 국민기초생활보장업무와 자활지원업무는 당시 ‘생활보호업무’로 조사됨.

2) 2005년 조사는 「사회복지사무소 시범사업 평가」(「사회복지사무소 시범사업 1차년도 평가연구, 한국보건사회연구원, 2005)를 위하여 시범사업을 실시하지 않는 비교지역 대도시(4개), 중소도시(3개), 군(2개) 지역 사회복지담당(복지직, 일반직)의 응답결과임. 시군구 및 읍면동 총 528명, 읍면동 257명이 응답함.

Ⅲ. 기초보장 전달체계의 조건과 제약

1. 기초보장 업무의 수행 절차와 기본 조건

□ 대표적인 공공부조로서 기초생활보장 업무는 자산조사에 의한 대상자 선정, 급여, 관리라는 연속 선상의 절차가 요구되며, 이를 위해서는 다음과 같은 업무가 충실히 이루어져야 한다.

〈표 3〉 공공부조 업무의 주요 절차 및 내용

절차	주요 내용
접근 (access and intake)	○ 홍보 ○ 정보 제공 ○ 초기 상담: 창구의 설치, 긴급전화 시스템
진입 (means test)	○ 자산조사 및 생활실태 조사 ○ 근로능력 사정(유형화) ○ 보장부적합자 처리: 서비스 의뢰 및 연계
급여 및 서비스 (benefit and services)	○ 현금 급여 ○ 관련서비스: 복지, 보건, 주거, 교육, 문화 등 ○ 자금융자 ○ 직업훈련, 취업연계, 자활근로·공동체 사업, 창업지원 등 ○ 지역봉사, 재활프로그램 ○ 정보제공, 기관간 의뢰
보호·탈빈곤·자활	○ 관리: 확인조사, 급여변경·중지 ○ 사례관리 ○ 사후관리

○ 첫째, 수요자의 ‘접근(access and intake)’이 용이하도록 하는 것이다. 전달체계에 대한 평가에서 가장 중요한 가치 중 하나로서, 물리적, 심리적으로 접근이 신속하고 편안하게 이루어

- 둘째, ‘진입’ 여부를 판단하는 조사(means test)의 단계이다. 이는 당사자와 부양의무자의 소득과 재산, 상세한 생활실태 및 복지욕구에 대한 파악이 이루어지게 된다. 이 과정에서는 행정전산망의 구비를 통한 행정업무의 감소 및 소득 파악의 정확성 제고, 가정방문을 통한 충분한 상담과 실태 파악의 여건 조성이 필요하다. 또한 담당자간 의견 교환, 전문직의 수퍼비전을 통해 대상자 선정기준의 일관성과 공정성을 제고하는 일이 이루어지도록 해야 한다. 특히 이 과정에서는 조건부수급, 즉, 자활사업 참여 여부를 결정짓는 근로능력이 있는 가구원 여부를 판단하는 매우 중요한 과정이 진행된다.
- 셋째, ‘급여 및 서비스’(benefit and services)의 단계이다. 공공부조에는 현금으로 지급되는 급여(benefit)와 관련 서비스가 병행된다. 각종 공공서비스 및 민간기관의 지원은 기초생활보장대상자에게 집중되어 ‘all or nothing’의 문제가 제기되기도 한다. 이 과정에서는 특히 행정기관에서 감당할 수 없는 지원, 보다 전문적인 서비스가 이루어지도록 관련기관간 정보 공유, 의뢰, 연계, 자원 동원 등이 필수적이며, 이는 통합적 서비스의 실시를 가능하게 하는 과정이다. 기초생활보장제도에서 도입하고 있는 근로연계복지의 활성화를 위해서는, 특히 조건부수급자 관리에 집중할 수 있는 업무분담체계, 고용안정기관과의 연계, 지역사회 자활사업 추진기반 마련의 업무를 전담할 수 있는 시·군·구단위의 팀, 전담자의 배치가 필요하다.
 - 또한, 진입단계에서 탈락한 보장부적합자와 함께, 법정 서비스로는 지원이 어려운 서비스 욕구에 대한 대처가 필요하다. 이러한 과정이 진정한 보호와 자활을 가능하게 하는 단계이다. 이는 보건소, 민간복지시설과의 협력이 필수적이다. 현재도 담당공무원 및 민간사회복지사의 의지와 관심에 따라 이와 같은 지원과 연계가 이루어지고 있으나, 이는 개별적인 노력에 의지하지 않고 공식적인 경로마련을 통해 가능하도록 하는 시·군·구 차원의 모색이 필요한 부분이다.
- 넷째, ‘보호·탈빈곤·자활(수급 탈피)’의 단계이다. 이는 세번째 단계에서 어떠한 지원과 보호를 받는가에 따라 크게 영향을 받으며, 지속적인 사례관리가 수반되어야 하는 부분이다. 행정적 차원에서는 철저한 확인조사를 통해 급여변경, 보호중지, 부정수급의 발견등이 수반되어야 하는 부분이다. 또한, 수급 탈피 후에도 사후관리를 통해 빈곤 예방이 가능하도록 한다면서 이상적인 대처가 될 수 있을 것이다.

- 현행 국민기초생활보장제도는 보다 포괄적이고도 구체화된 보장의 내용을 갖추게 됨에 따라, 대상자 선정·급여·관리의 기본 절차에 따르는 업무는 상세한 지침의 숙지와 다양한 접근을 요구하고 있다. 보충급여방식의 강화는 더욱 정교한 자산조사를 요구하고, 수급자의 자활·자립을 강조함에 따라 근로연계 및 사례관리가 새로운 업무로 부과되기도 하였다. 조건부수급을 위한 근로능력판정, 자활지원을 위한 욕구파악·지원계획·사업참여를 위한 기반 마련 등이 그것이다.
- 그러나, 공공부조는 자산조사에 의해 수급자격(eligibility)을 얻게 되는 지점에서 출발하게 되므로, 실제 이에 대한 업무 비중이 크며, 실질적인 자활, 서비스 지원에 할애할 시간을 마련하기 어려운 실정이다.
- 최근 각 부처에서 요구하고 있는 대상자 발굴·선정의 업무는 확인조사를 통한 수급자 관리, 자활지원, 사례관리 업무에 대한 시간 투입을 더욱 어렵게 하고 있다. 이는 결국 공공부조의 궁극적 목적으로서 탈빈곤, 자활의 목표 달성을 지체하게 하는 요인이 된다.

2. 전달체계의 역할과 한계

- 사회복지부문에서는 처음으로 전국적인 공공 전달체계 개편이 추진된 것은 2006년 7월부터의 개편이다. 기초자치단체인 시·군·구(읍·면·동)를 중심으로, ‘주민생활지원’의 개념으로 협의의 사회복지를 넘어서는 통합적 공공서비스중심의 지방행정 기능 재편이 시도된 것이다.¹⁸⁾ 그러나, 이러한 개편은 정착과정에서 다음과 같은 어려움에 직면하였고, 이는 다양한 근원을 두고 있는 문제라는 점에서, 무엇보다 기초보장 업무 수행 구조의 변화를 가져왔다는 점에서 보다 세부적으로 검토해 볼 필요가 있다.
- 첫째, 개편 방안 자체가 갖고 있는 근본적 제한점에 따른 문제이다. 대부분의 지자체는 급격하게 확대된 복지재정, 사회복지분야 업무 확대에 대응하는 자체적인 혁신 노력 없이 중앙

18) 개편안을 인력 및 업무 재배치를 통한 조직 개편 방안을 중심으로 살펴보면, 다음과 같다(『주민생활지원 업무운영매뉴얼』, 2006.7).

첫째, 시·군·구에 주민생활지원 전담부서로서 평생교육, 문화, 복지, 고용, 여성·보육지원, 주거복지, 청소년 등 주민생활지원관련 업무를 하나의 부서(국단위)로 통합하도록 하였으며, 주민생활지원 기획, 서비스연계·조정, 통합조사, 주거복지, 자활·고용, 교육·문화 영역 중 주민생활지원을 위한 업무담당 부서(팀)를 신설하고 기능을 강화하도록 하였다.

둘째, 읍·면·동에 주민생활지원팀을 설치하도록 하였다. 읍·면·동 행정직을 주민생활지원업무로 조정 배치하여 찾아가는 서비스, 정보제공·의뢰·연계 등 주민생활지원 서비스 강화에 기여하도록 하였다. 이를 위하여, 주민생활지원팀은 6급 담당을 신설하고, 기존 사회복지직과 행정직이 협업하여 주민생활지원 업무를 처리하도록 하였다.

셋째, 사회복지직 및 행정직의 배치를 조정하도록 하였다. 시군구 주민생활지원부서의 ‘서비스조정·연계팀’, ‘통합조사팀’에는 사회복지직을 집중 배치하고, 경력있는 복지직을 담당팀장으로 배치하도록 권장하였으며, 이를 위하여 시군구 주민생활지원부서에 배치할(서비스조정·연계, 통합조사팀 등) 인력을 감안하여 기존 읍면동의 사회복지직 인력을 이관하도록 하였다. 기타 필요한 인력은 본청의 쇠퇴되는 기능에 배치된 인력을 주민생활지원국(과)로 재배치하도록 하였다.

정부 정책방향에 따라 개편을 추진하였으나, 단기간에 추진된 개편은 지역별 여건을 감안한 설계 및 준비가 미흡하여, 지자체가 기본적인 개편 목적에 대한 동의나 인식의 전환이 뒷받침되지 않은 상태에서 형식적인 조직 재구조화에 치중하게 되었다. 또한 개편과정에서는 신규 인력을 확충하지 않고, 기존 인력의 전환배치를 통해 조직편제상의 효율화를 추구하였다. 이에 따라, 과중한 업무부담의 감소가 단기간 내에 나타나기 어려웠고, 업무 부담 감소에 따른 사회복지직의 여력 확보로 가능한 서비스의 질적 개선은 미흡한 것으로 평가되었다. 또한 지역 특성을 고려한 개편 모형의 설계가 미흡했다는 점이 지적될 수 있다. 즉, 도시지역에서 나타나는 복지-고용연계 수요를 반영하거나, 농촌지역의 보편적인 복지-보건연계 수요를 고려한 조직모형의 설계가 이루어지지 않았다.

- 둘째, 지방행정의 관행으로 인하여 개편실행 과정에서 당초의 취지가 반영되지 않아 발생하게 된 문제점들이다. 그동안 대다수 사회복지분야의 집행업무가 읍·면·동에 집중된다는 점에서 이른바 “깎때기현상”으로 불리운 읍·면·동 복지직의 업무부담 문제는 핵심 개선과제가 되었다. 주민생활지원 개편에서는, 중앙정부에서도 사회복지 비중이 확대되었고 지자체의 업무분야에서도 이를 반영할 인력배치의 구조조정이 필요하니, 사회복지직을 충원하지 않은 상태에서 일반행정직이 수행가능한 복지업무에 투입되도록 하는 지자체 업무수행구조의 조정을 요체로 하는 정책적 선택이 이루어졌다. 이는 전산화의 진전으로 인한 일반행정업무가 대폭 감소함에 따라 특히 도시지역 동사무소에서는 실현가능했던 방안으로 판단되었던 것이다(2006년 4월 행정자치부가 지자체에 설명한 개편안 자료). 이에 따라 읍·면·동사무소에 신규로 6급 담당(팀장) 보직을 확보하고 “주민생활지원팀”을 두어, 복지직 뿐만 아니라 일반직(행정직)도 주민생활지원업무를 담당하게 한 것이다. 그러나, 개편 추진과정에서는 전문직으로서 복지직의 6급 배치 인원은 매우 적었고, 그동안 보직을 받지 못하던 일반직 6급을 위한 잔치라는 비판이 만연하였다. 주민생활지원 업무 수행에 적합하고 이를 희망하는 일반직의 배치가 이루어지지 않았고, 사회복지업무를 기피하는 행정직의 일반적인 정서를 극복할 수 있는 별도의 대책이 이루어지지 않은 상태에서, 일선 복지업무에 배치된 행정직은 기대된 역할 수행이 미흡하다는 현장의 문제제기가 보편적이었다. 따라서 동주민센터의 경우 일반행정직의 사회복지업무 배치를 통해 기존 복지직의 업무가 감소되고, 그 여력이 주민 서비스 및 사후관리업무 강화에 투입될 것이라는 기대와 크게 어긋나는 상황이 되었다. 따라서 여전히, 새롭게 요구되고 있는 정책대상자 발굴, 선정, 기존 복지대상자 자산조사, 급여지급 등의 행정처리에 집중하고 있으며, 자활, 보호, 교육 등의 통합적 사례관리는 미흡한 실정이다.
- 셋째, 현행 지방행정체계(시·군·구·읍·면·동)가 복지행정 일선단위로서의 한계를 갖고 있다는 점이다. 즉, 복지수요자를 고려할 때, 시·군·구(232개)는 관할범위가 너무 크고, 읍·면·동

(3,600여개)은 너무 작아서, 읍·면·동에 적정규모의 인력을 배치하려면 매우 많은 인력이 필요하고(규모의경제 측면에서 비효율적), 시·군·구를 중심으로 하기엔 접근성이 문제가 된다. 주민생활지원 개편에 따라 행정직이 보강된 읍·면·동 주민생활지원팀의 평균 인력도, 동 주민센터 3.2명, 읍사무소 4.6명, 면사무소 2.8명에 불과(배치 현원, '08년 7월현재 보건복지가족부 취합자료)하고, 이 중 사회복지직은 동 주민센터 1.9명, 읍사무소 2.7명, 면사무소 1.4명만이 배치된 실정이다.

□ 다음은 현행 공공 복지 수행체계를 통해 나타나고 있는 기능상의 문제점과 이를 발생시키고 있는 구조상의 문제점을 정리해 본 결과이다.

〈표 4〉 현행 공공 복지 수행체계의 주요 문제점

	문제점	실태
기능	• 기초보장 사후관리 취약	• 읍면동 복지직이 가구방문등 관리업무 수행 곤란
	• 확대되는 서비스 수요에 대한 공적 대응 취약 • 서비스 기획, 수요자 욕구사정, 민간과의 협력을 통한 맞춤형 서비스 제공 여건 취약	• 기초보장(현금급여/자산조사) 중심의 업무가 우선되고, 서비스관련 욕구파악, 서비스연계 미흡
	• 복지 서비스간 연계제공 미진	• 대상자별, 서비스간, 공공 민간기관간 협력기반으로서의 전산시스템 미비
	• 복지 급여 통합처리 어려움	• 행정전산시스템 고도화과정에서 통합적 업무수행 지원기반이 마련되지 않음
	• “8대서비스”의 실질적 제공 미흡	• “8대 서비스”에 대한 인식은 넓혔으나, 실제 서비스 프로그램이 담보되지 않음
	• 민간서비스 기관에 대한 모니터링 기제 부재	• 복지“시설”에 대한 감독 중심, “사업, 서비스”에 대한 모니터링은 불가
	• 확대된 서비스사업에 대한 기획력, 수행체계 부재	• 시군구단위 사업 기획의 필요성은 높아가나, 재정력·기획 경험의 부재로 중앙정부 정책변화에 조응하기 어려움
구조	• 주민생활지원국 내 과간, 팀간 업무 협력 어려움	• 기능별(통합조사, 서비스연계), 대상별(노인, 장애인....) 팀간 업무연계가 유기적이지 않음(대상별 사업팀의 대상자 관리기능 취약)
	• 읍·면·동을 최일선 사무소로 활용하여 적정규모의 인력 배치 및 활용 곤란	• 복지직의 찾아가는 서비스, 사례관리 등 전문서비스 수행 곤란
	• 읍면동 주민생활담당(6급)의 역할 취약	• 사회복지업무에 대한 행정직의 헌신·몰입, 업무이해가 미흡하여, 복지직 1인과 동일 역할 어려움 (교육 절실)
	• 유관 공공기관, 민간기관과의 “협력업무” 취약	• 지역사회복지협의체가 운영되고 있으나, 고용지원기관, 보건소, 민간복지기관 등과의 구속력을 가진(재정이 결합되거나 규제가 따르는) 업무협력이 어려움

자료: 강혜규 외, 『사회복지서비스 공공 전달체계 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원·보건복지가족부, 2008.

IV. 제도 발전을 위한 전달체계 개선 과제

- 상당 기간 동안 지체되고 있는 공공 복지전달체계 개선의 문제는 올해 초 불거진 복지급여횡령 사건과 함께 당면정책과제가 된 바 있다. 복지수급과 관련된 “사건” 발생은 늘 전달체계의 문제로 귀결되어 오곤 했으나, 근본적이고 강력한 해결 방안을 찾기가 쉽지 않다.
- 이는 무엇보다, 정책 소관부처와 지자체, 행정안전부, 사회정책 관련 각 부처의 상이한 관점과 문제의식, 해결의지의 차이에 기인한다고 할 수 있다. 목적과 취지에 따른 수단의 활용과 실행이 불가능하기 때문이다. 이는 지방화·분권화와 함께, 재정 및 역할범위를 아우르는 근본적인 “중앙정부와 지방자치단체간의 새로운 관계 형성”의 문제와 강하게 결부되어 있다.
- 사회복지담당 인력 확보의 필요성에 대한 공감은 보편적이다. 그러나, 작은정부에 대한 신화적 믿음과 사회정책·복지부문으로의 예산확대와 정책비중 변화를 구조적으로 반영하지 않는 중앙과 지방정부의 관행적 행정문화에서는 이를 해결할 적절한 방법을 찾기 어렵다.
- 이러한 배경 속에서, “사회복지직렬”을 별도로 둔 취지를 되새겨 볼 필요가 있다. 복지대상자의 수요 파악, 상담, 자활지원, 서비스연계 등 전문직만이 할 수 있는 공공행정의 업무들은 역설적으로, 각종 조사업무에 밀려 남겨져있다. 이러한 전문적 영역에 집중할 수 있도록 사회복지직의 업무 여건을 개선하는 일이 무엇보다 시급하다.

1. 개선방향

가. 공공 복지 전달체계로서의 책임관리 기능 강화

- 첫째, 공공정책의 책임성을 담보할 대상자선정, 급여행정, 사후관리의 각 기능을 충실히 수행하도록 하는 것이 핵심 과제가 될 것이다.
- 이는 먼저 “통합적 정보관리시스템의 재구축”를 통하여 행정 효율화가 가능하도록 하는 것

이다(현재 보건복지가족부를 중심으로 ‘사회복지통합관리망’ 구축 추진중), 또한 지자체 및 소관부처의 관리가 강화되도록 별도의 기제가 마련되어야 할 것이다. 이와 관련하여 중앙정부와 지방자치단체가 사회복지분야에 합의된 성과목표를 설정하고, 이를 중심으로 중앙정부와 지자체간 협약에 근거한 지자체 성과평가를 실시하며, 이에 따라 인센티브가 연계되도록 하는 전면적인 중장기적 혁신 방안이 검토되어야 할 것이다. 이는 현재 공공 복지 전달체계의 문제가 단지, ‘사회복지’ 내부의 문제가 아니라 보다 거시적인 차원으로서 중앙정부와 지방자치단체간의 분권화와 협력방식의 문제와 깊이 결부되어 있기 때문이다.

- 둘째, 자활·자립·보호(care) 등 복지서비스 지원을 위한 사례관리 및 서비스연계 제공과 관련된 공공 역할이 강화되어야 한다.
 - 이를 위해서는 자산조사가 업무의 중심이 되고 있는 사회복지직 업무수행 구조를 “서비스중심”으로 전환하는 개편이 필요하며, 공공 전달체계에서 민간의 자원 연계를 확대하여 서비스가 양적으로 풍부해지고 질적 수준이 향상될 수 있는 새로운 방안을 마련하는 것이 중요한 과제이다.
- 셋째, 공공 전달체계에서 대응성(responsiveness), 신속성의 향상이 가능하도록 이용자의 접근 경로를 다원화해야 한다.
 - 이는 최근 강조되어 온 ‘희망복지 129 콜센터’ 기능의 강화를 비롯하여, 웹기반의 상담, 정보제공·연계(Information & Referrals) 서비스가 강화되도록 하는 것이다.
- 넷째, 지자체의 복지사업 기획, 관리 능력의 향상이 필수적이다.
 - 이는 2000년대 중반이후 지속되고 있는 지방화, 분권화의 추세에 따라 사회복지사업 운영의 단위로 규정되고 있는 시·군·구 기초자치단체 복지부서 인력의 역량과 리더십을 강화하도록 하는 것이다.

나. 지방행정체계 개편과 조응하는 복지-고용 통합서비스 기능 강화

- 첫째, 시·군·구-읍·면·동 기초자치단체에서 증가하는 업무량과 업무범위를 소화할 적정규모의 인력과 업무분담 체계를 갖추는 일이 무엇보다 우선되어야 한다.
 - 이는 전문직렬인 사회복지직과 일반직렬이 함께하는 적절한 업무 배치와 수행 구조를 만드는 것이다.
- 둘째, 규모의 경제를 감안한 최일선창구(사무소)의 범위를 설정하는 일이다.
 - 이는 앞서 논의한 바와 같이 현행 시·군·구 단위와 읍·면·동 단위가 너무 크거나 너무 작아서 적절하지 않기 때문이다. 따라서 최근 추진중인 지방행정체계 개편에 연동하여 고려하거나 혹은 복지권역의 별도 설정도 검토될 필요가 있다.

- 첫째, 복지업무담당 일반직의 역량 강화가 중요한 과제이다.
 - 일반행정직의 복지업무담당 기간이 일정정도(2년) 유지될 수 있도록 전보제한을 강화하는 등의 적극적인 조치가 요청된다. 또한 읍면동 일선창구에서 일반직이 일하게 될 때, 인사고과 가점 부여나 복지수당 지급이 가능하도록 하는 인센티브 제도가 조속히 마련되어야 한다. 현재는 복지직에게만 3만원이 지급되고 있는데, 이를 복지업무를 담당하는 일반직에게도 지급하고 그 수준도 세무직등 수준으로 인상할 필요가 있다. 뿐만 아니라, 일반직이 수행해야 할 복지지원 업무에 대한 명확한 규정 및 부여와 이를 좀더 용이하게 수행할 수 있는 ‘간략 매뉴얼’, ‘동영상 교육자료’ 배포가 이루어져야 할 것이다.
- 둘째, 사회복지직이 전문업무에 집중하여 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.
 - 사회복지의 전문직이 담당해야 할 업무와 비교적 단순한 행정업무를 구분하여, 복지직의 업무를 전문적 대인서비스(human services) 기술, 복지 전문 기획능력이 필요한 업무에 집중 배치하도록 해야 할 것이다.
- 셋째, 적정규모 충원을 모색하여, 최일선 사무소에 부문별 담당 적정 수의 복지직 배치가 가능하도록 해야 할 것이다.
 - 최일선 사무소(현재 읍·면사무소 및 동주민센터와 같은)에는 점차 기초수급업무, 차상위계층, 비수급빈곤층(일자리지원 중심) 업무, 노인복지업무, 장애인복지업무, 아동복지업무 등은 별도의 담당자가 배치되도록 하는 것이 바람직하다. 향후 동사무소의 통합이 이루어질 경우에는, 복지직간의 업무분담이 가능하며, 충원필요 인원이 경감될 수 있을 것이다. 현재 다양한 인턴형 행정인력들이 지자체 사회복지인력으로 활용되고 있으나, 근무기간이 짧고 불안정하며 사전 교육이나 명확한 업무부여가 이루어지지 않고, 업무에 대한 책임성도 미흡하여, 정규인력 업무분담에 기여하지 못하고 인력관리 부담이 가중되고 있는 실정이므로 이는 가급적 지양해야 할 방안으로 판단된다.

2. 주요 세부 과제

- 공공 사회복지 전달체계는 사회복지 제도의 특성 및 제도간 관계, 분권화의 수준, 지방행정 및 재정제도의 틀과 연동되지 않을 수 없다. 따라서, 국민체감도를 높이되 효율성도 높은 전달체계 구축을 위해서는 다음과 같은 다차원적인 고려를 통한 로드맵의 설정이 필요하다.
 - 복지담당 최일선 사무소의 재구성: 통합 주민복지·고용센터 설치
 - 복지담당 인력 운용의 효율성·전문성 강화 및 적정규모 확충
 - 정보인프라에 기반한 사회복지정책 통합관리·모니터링 시스템 구축
 - 지방자치단체의 주도적 사회복지 수행력 향상을 위한 재정·성과평가제도 개선

가. 복지담당 최일선 사무소의 재구성: 통합 주민복지·고용센터 설치

- 다음은 공공 사회복지 전달체계로서 기능하고 있는 지방자치단체 담당 조직의 재구조화를 통해 업무수행 환경을 개선하기 위한 방안을 논의하고자 한다.
- 앞서 제시된 문제점들과 「사회복지사무소 시범사업」, 2006년 「주민생활지원 개편」 등에서 시사하고 있는 제한점을 극복하기 위해서는 복지담당 최일선 사무소의 재구성을 통해 "통합 주민복지·고용센터"를 설치하는 것이 적절한 대안으로 판단된다.
 - 공공 사회복지 전달체계 개선을 위해 시도된 대표적인 정책이 지냈던 제한점이 시사하고 있는 바를 살펴보면, 사회복지사무소 시범사업에서는 최일선 단위를 시·군·구로 조정하고 통합 조사팀, 서비스연계팀을 설치하여 핵심 업무(대상자 선정·급여·관리)를 분담할 수 있는 체계를 도입하였으며, 이와 함께 읍·면·동에 있던 모든 사회복지직을 시·군·구로 집중 배치하였다. 그러나 업무수행 과정의 효율성과 전문성 향상의 효과에도 불구하고, 실질적인 이용자의 접근성 저하가 문제점으로 나타났고, 읍·면·동사무소가 존치된 상태에서 복지업무만 이관됨에 따라 주민들의 민원이 제기되는등 사업에 대한 부정적 평가를 야기하는 핵심 원인이 되었다. 시·군·구 주민생활지원 개편에서는 시·군·구 주민생활지원국을 8대 영역 중심으로 재구조화하고 사회복지사무소 시범사업에서 실험중이던 통합조사팀과 서비스연계팀 설치가 이루어졌으며, 시범사업의 제한점을 보완하기 위한 읍·면·동 주민생활지원팀 설치(6급담당 신설)가 이루어졌다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 읍·면·동 일반직의 복지업무 기피로 읍·면·동 주민생활지원팀 신설취지가 약화(찾아가는서비스, 사례관리 등 곤란)되었고, 실질적 프로그램 및 연계기반이 미비한 상태에서 “8대 영역” 강조로 인한 개선 체감효과가 반감되는 등 문제점이 지적된 바 있다.

〈표 5〉 지난 공공 복지전달체계 개편안의 특성과 제한점

	사회복지사무소 시범사업 (' 04. 7 ~ ' 06. 6)	시군구 주민생활지원 개편 (' 06. 7 ~ ' 07. 12)
특징	• 최일선단위를 시군구로 조정(모든 복지직 시군구집중) • 통합조사팀, 서비스연계팀 설치로 핵심업무(대상자 선정·급여관리) 분담체계 도입	• 시군구 주민생활지원국을 8대영역 중심으로 재구조화 • 통합조사팀, 서비스연계팀 설치 • 읍면동 주민생활지원팀 설치(6급담당 신설)
제한점	• 실질적인 접근성 저하 (특히 군지역) • 읍면동사무소 존치된 상태에서 주민 불만 야기	• 읍면동 일반직의 복지업무 기피로 읍면동 주민생활지원팀 신설취지 약화(찾아가는서비스, 사례관리 등 곤란) • 실질적 프로그램 및 연계기반이 미비한 상태에서 “8대 영역” 강조로 인한 개선 체감효과 반감 • 전산시스템 고도화가 진행중이어서, 통합적 대상자관리, 업무연계 곤란

○ 현재 각종 사회복지정책의 일선창구는 지자체의 동 주민센터 및 읍·면사무소가, 고용서비스는 고용지원센터가 각각 담당하고 있으나, 서비스인력이 매우 취약하여, 적절한 대민서비스가 곤란한 실정이다.

- － 동 주민센터 및 읍·면사무소의 평균 담당인력은 복지직 1.78명, 행정직 1.41명에 불과하다.
- － 동·읍·면에 배치된 복지직 현원은 6,264명으로서, 복지직 공무원 정원 10,515명 중 시도에 292명, 시군구에 3,988명이 배치됨. 시군구 배치 복지직 평균인원은 17명으로서, 읍면동에 이전 배치가 불가능한 실정이다.

〈표 6〉 시군구·읍면동의 기본 현황

	행정구역 현황 (개소)					평균 면적(km ²)	평균인구 (천명)	전체인구 (천명)	평균공무원 (명)	복지직정원 (명)
	전체	5천미만	5천~1만	1만~2만	2만이상					
자치구	69	-	-	-		49	324	22,383	697	3,988
시	75	-	-	-		513	294	21,287	519	(평균
군	86	-	-	-		664	56	4,763	287	17명)
동	2145	136	398	751	860	자료없음	18	39,608	12	6,235
읍	212	-	62	72	79	68	20	4,162	27	(평균
면	1205	902	231	66	6	62	4	5,221	16	1.7명)

주: 1) 일반시 2개, 일반군 26개는 제외한 수치임.

2) 복지직 공무원 정원 10,515명 중, 시도 292명이 제외한 수치임.

자료: 강혜규 외(2008); 2008년 1월 현재, 행정안전부, 2008 『행정자치통계연보』에서 재구성.

〈표 7〉 동·읍·면의 사회복지직 현원 현황

	계	복지직 0명	복지직 1명	복지직 2명	복지직 3명	복지직 4명	복지직 5~6명	복지직 7~13명
동	2109	42개	967개	780개	191개	71개	37개	21개
읍	211	-	26개	76개	63개	27개	17개	2개
면	1196	15개	712개	399개	64개	5개	1개	-

주: 1) 복지직 인원 수별 동, 읍, 면 각각의 개수임.

2) 5개 출장소를 제외함(복지직 0명 1개소, 1명 2개소, 2명 1개소, 3명 1개소)

자료: 강혜규 외(2008); 복지부 지역복지과 취합자료(2008년 7월 현재)

－ 노동부 고용지원센터는 전국 82개소가 운영중이며, 인력은 총 2,795명으로서 2008년 현재, 이 중 상당직공무원은 1,398명이며, 취업취약계층과 일반구직자 취업지원 업무를 담당하는 인력은 약 15%(400여명)에 불과한 것으로 보고되고 있다. 2006년 노동부의 100여명 규모 종합고용지원센터 조직모형에서 고령자·장애인·여성가장·자활대상자 등 취약계층 및 일반구직자 취업지원 인력은 10~15명, 실업인정·실업급여지급·재취업지원 인력은 10~20명으로 제시된 바 있다(한국노동연구원, 박찬임 외, 2007)

○ 따라서, 향후 다양한 복지 지원과 구직을 함께 필요로 하는 차상위, 취업취약계층의 증가가 예상되고, 현행 고용지원센터는 접근성이 매우 떨어지므로, 동(읍면) 주민센터를 중심으로 하여 주민접근성을 높일 필요가 있다.

－ 콜센터와 정보시스템의 결합, 사회복지통합관리망과 노동부 워크넷의 연계로, 통합적 서비스를 위한 공공, 민간의 관련 서비스주체 간 정보 연계가 실현되어야 할 것이고, 국민들이 가장 친근하고 가까운 거리에서 접근할 수 있는 동 주민센터와 읍·면사무소를 복지·고용을 비롯한 종합적인 서비스의 최일선 접점(Gate way)으로 기능할 수 있도록 하는 것이다.

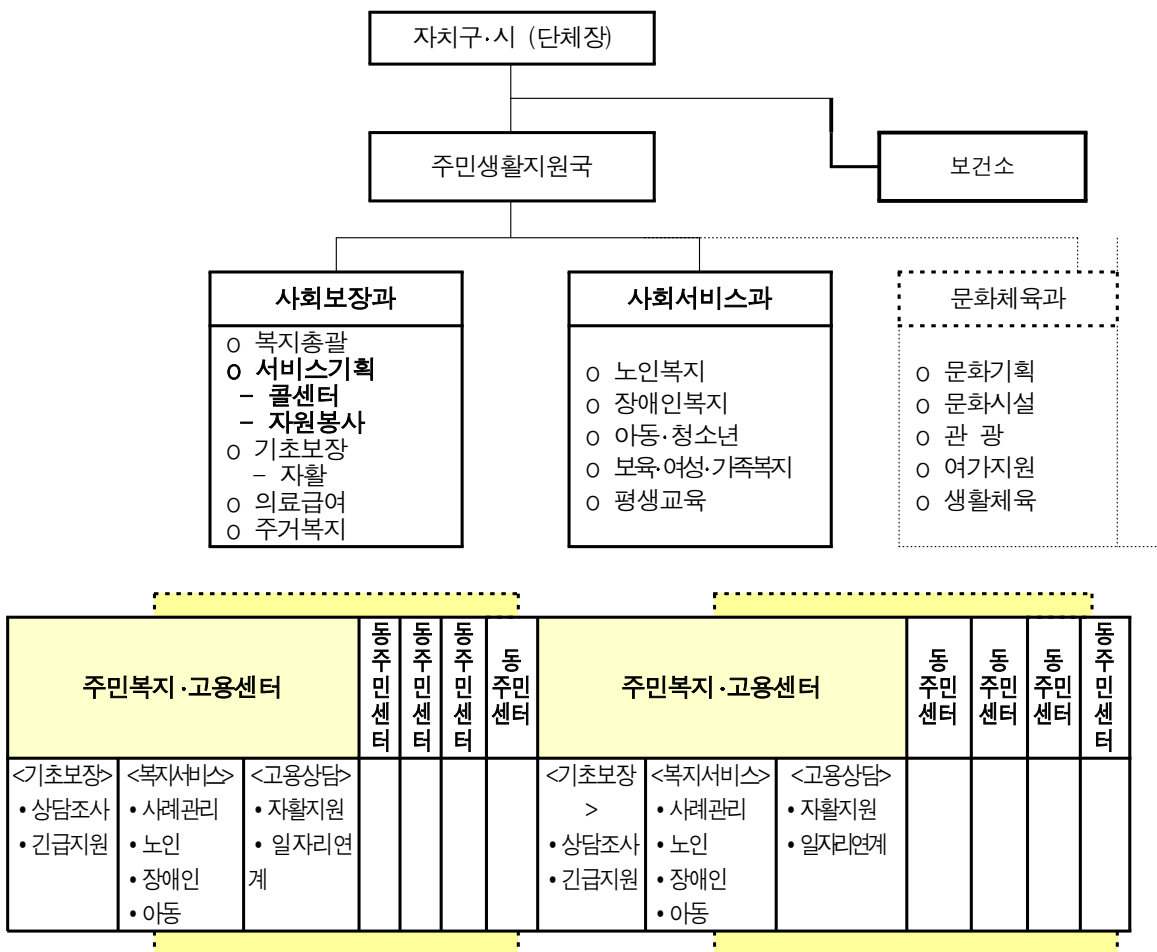
○ 이를 위해서는 복지·고용상담인력의 확대 배치도 요청된다. 수요 확대가 예상되는 구직지원, 위기가정에 대한 기초상담을 비롯하여 최일선창구에서 대면서비스를 담당할 인력을 확보하는 것이다.

－ 일자리지원, 자영업자생활지원, 실직자지원, 저소득층생계지원, 교육·보육지원, 주거지원 등 다양하고 폭넓은 제도 이해와 판단력을 필요로 하는 업무와 관련한 초기 상담 실시 정보제공, 의뢰, 연계 업무를 충실히 수행하도록 하는 인력이다.

□ 최근 진행중인 “지방행정체계 개편”등 지자체의 광역화 추세와 인구와 면적 등 적정 관할범위를 감안하여, 복지담당 일선사무소를 재구성하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 통하여 시·군·구는 기획·관리업무 중심, 일선사무소는 대면서비스업무 중심으로 명확하게 재편되도록 하는 것이다.

- 이를 위해서, 동은 관할 인구 5만~10만을 기준으로 복지담당일선사무소가 약 800개(현행 동의 1/3수준)~400개(현행 동의 1/5수준)로 설치되도록 할 필요가 있다. 이러한 경우 1개 일선사무소에는 추가 인력을 확보하지 않고 복지직 인력이 평균 6~9명 근무 가능하여, 추가 확보 필요한 복지인력의 감소 효과가 나타난다.
- 지방행정체제 개편안(시·군 통합)이 추진될 경우, 이와 함께 동통합 사무소 모형을 제시할 필요가 있다. 이 때, 통합 동 주민센터를 복지담당일선사무소로 활용하는 방안(현행 주민생활지원팀 기능을 유지)과 동 주민센터와 별개로 복지직중심의 복지센터를 별도로 운영하는 방안은 그 장단점과 실현 가능성이 검토되어야 한다(후자의 경우 행정직이 함께 근무하는 방안과 복지직만 근무하는 방안이 검토될 수 있으나, 향후 사회복지업무는 일반행정직과 함께 수행하는 구조가 바람직할 것으로 판단된다. 점차 사회복지의 범위가 넓어지고, 일반직이 수행가능한 지원업무의 영역이 존재하며, 기존 행정인력 활용의 필요성고 크기 때문이다)
- 이 때 읍·면의 경우는 관할인구는 적으나 면적을 고려하여 구역 변경을 추진하기보다는, 보건부문과 강력하게 연계하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

[그림 1] (가칭) 통합 주민복지·고용센터 조직도(안)



나. 복지담당 인력 운용의 효율성·전문성 강화 및 적정규모 확충

- 복지업무를 담당하는 일반행정직의 역량 강화를 위한 다양한 방안이 마련되어야 한다.
 - 일반행정직의 복지업무담당 일정기간(2년)의 전보제한 강화에 대한 보다 강력한 기제가 요청되고, 읍면동 일선창구 배치시 인사고과 가점부여나 복지수당 지급이 검토될 필요가 있다.
 - － 현재는 복지직에게만 3만원 지급 (세무직등 수준으로 인상 필요)
 - 일반행정직에 대한 명확한 업무 부여와 함께 보다 쉽게 업무 수행이 가능하도록 간략매뉴얼, 동영상교육자료의 배포 등 세부적인 고려가 필요하다.
- 사회복지직의 전문업무 수행 확대 및 적정규모 충원
 - 사회복지의 전문직이 담당해야 할 업무와 비교적 단순한 행정업무를 구분하여, 복지직의 업무를 전문적 대인서비스(human services) 기술, 복지 전문기획능력이 필요한 업무에 집중 배치하도록 해야 한다.
 - 최일선 사무소에 부문별담당 적정 수의 복지직 배치가 이루어지도록 지속적인 모색이 필요하다.
 - － 기초수급업무, 차상위계층·비수급빈곤층(일자리지원 중심) 업무, 노인복지업무, 장애인복지업무, 아동복지업무 등 크게 5개 영역의 업무는 별도의 담당자가 배치되도록 하는 것이 바람직하다.
 - － 동사무소의 통합이 이루어질 경우, 복지직간 업무분담이 가능하며, 일부 충원도 필요하다.
 - 다양한 인턴형 행정인력들이 지자체 사회복지인력으로 활용되고 있으나, 근무기간이 짧고 불안정하며 사전 교육이나 명확한 업무부여가 이루어지지 않고, 업무에 대한 책임성도 미흡하여, 정규인력 업무분담에 기여하지 못하고 인력관리 부담이 가중되고 있는 실정

다. 정보인프라에 기반한 사회복지정책 통합관리·모니터링 시스템 구축

- 수요자중심의 행정프로세스, 사후관리·성과평가·제도개선으로 제정효율성을 높이는 통합적 정보시스템이 마련되어야 할 것이다.
 - 이는 다양한 사회복지제도의 급여 적정성, 제도별 서비스 중복 및 부정수급, 복지제도의 효과성, 재정 효율성 평가가 가능한 정보의 취합·가공 관리가 가능하고, 국민기초생활보장제도를 비롯, 다양한 공공급여, 복지서비스 제도를 망라하는 모니터링 및 평가 방안 설계 및 실시를 통해 제도 개선안을 마련하는 시스템이 유기적으로 연계되도록 하는 것이다.

□ 이는 현재 정부가 추진중인 사회복지통합관리망의 주요 내용 및 효과(2009. 6. 15. 복지부 보도 자료)를 기대해 볼 수 있을 것이다.

- 사회복지통합관리망의 구축사업은 2009년 6월 공포된 사회복지사업법(통합관리망 근거 및 개인정보보호 규정) 개정안을 근거로 하여, 2008년부터 2010년까지 총 550억원을 투입하여 진행되고 있다.
- 주요 개선 내용은 복지부가 추진하는 119개 서비스를 개인별·가구별로 통합(복지서비스 105개, 보건서비스 14개)하고, 복지대상자의 정확한 선정을 위해 27개 기관 183종의 소득 재산 자료를 연계하며(소득·자산자료 19개 기관 35종, 서비스 및 자격관리자료 14개 기관 148종·6개 기관 중복), 대상자별 부정·누락·중복 모니터링 등 사후관리시스템을 도입(공무원 횡령방지 장치, 서비스 내역 분석 등으로 급여 사후관리)하게 된다는 것이다.
 - － 개인별·가구별, 전국 통합형 DB를 통한 부정·중복 및 누락 방지
 - 개인별 급여·서비스 이력 통합관리를 통한 부정·중복 수급 차단, 누락서비스 발굴
 - － 표준화, 공적자료를 최대한 활용으로 간소화, 시군구 업무부담 경감, 본연의 복지서비스 제공역량 강화
 - 중앙에서 공적자료 기관에 1회 조회하여 232개 시군구에 제공
 - 개인별·가구별 1회 자산조사로 모든 복지사업에서 이용
 - － 수요자 위주 맞춤형 서비스로 복지체감도 향상
 - 서비스 신청시, 신청자의 욕구를 정확히 파악하여 필요한 서비스를 맞춤형으로 설계하여 제공
 - 개인별·가구별 급여 관리로 복지서비스의 중복, 누락 방지
 - － 자동으로 급여를 생성·지급하여, 보조금 횡령 등 부정소지 차단
 - 실명인증, 급여액 결정 후 입금액 변경 불가능, 수정이력 로그 관리 등
- 이를 통하여 다음과 같은 기대효과가 나타날 것으로 제시되고 있다.
 - － 개인별·가구별 관리로 중복·부정수급방지와 복지체감도 제고
 - 수급자의 자격변동 파악이 용이하고 끌고루 복지서비스를 제공
 - － 복지대상자 선정 간편화로 일선 공무원 업무부담 완화
 - 소득·자산조사 표준화로 대상자 선정 간소화·자동화
 - － 급여생성시 공무원 개입최소화로 횡령 등 부정행위 사전 차단

참고 문헌

※ 본 고는 그동안 필자가 집필한 아래의 원고들을 기초로 재구조화, 보완하였음을 밝혀둡니다.

- 강혜규, 『사회복지 공공 전달체계 개선 대안: 지자체 일선조직 재구조화 방안』, 『KDI 중기재정계획(미 발표)』원고, 2009. 5.
- 강혜규, 『국민기초생활보장 전달체계의 현안과 과제』, 『보건복지포럼』, 2005년 10월호.
- 강혜규·이현주·최균·안혜영·김영중 외, 『사회복지서비스 공공 전달체계 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원(정책보고서 2008-76), 2008.
- 이태수·강혜규, 『사회복지공무원 20년의 평가와 향후 역할에 대한 도전적 모색』, 『사회복지전담공무원 20주년 기념 세미나 발표자료』, 2007. 9.
- 강혜규·이현주·김영중·박경숙·백종만·심재호 외, 『사회복지사무소 시범사업 1차년도 평가연구』, 한국보건사회연구원(정책보고서 2005-27), 2005.
- 강혜규, 『공공부조 전달체계 개편의 쟁점과 과제』, 『한국사회보장학회 춘계정책토론회: 사회보장전달체계의 평가와 발전방안』, 한국사회보장학회, 2005. 5.
- 강혜규, 『행정 환경의 변화와 지방 사회복지 행정체계 개편의 과제』, 『한국사회복지행정학회 추계학술대회 자료집』, 한국사회복지행정학회, 2004. 11.
- 변재관·강혜규 외, 『공공·민간지역복지전문인력의 직무분석을 통한 사회복지전달체계 효율화 방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 이현주·강혜규·노대명·신영석·정경희·유진영·김용득·민소영·이주열·한익희, 『주민생활지원서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 박찬임·박성재·김화순·김종일, 『취약계층 고용서비스 이용 실태 및 서비스 강화 방안』, 한국노동연구원, 2007.