

# 기초생활보장 개편의 효과: 선정기준 변화를 중심으로



The Effect of NBLS Reform:  
Focusing on Eligibility Conditions

강신욱 | 한국보건사회연구원 연구위원

국민기초생활보장제도가 욕구별 급여체계로 개편되면서 생계, 의료, 주거, 교육급여 등 각 급여의 선정기준선이 높아졌고, 그 결과 수급 가구의 수가 증가한 것으로 나타나고 있다. 아울러 선정기준선이 상대기준선 방식으로 바뀌면서 국민들의 평균적인 생활수준 변화를 반영하기 쉽게 되었다. 생계급여의 경우 선정기준선과 급여기준선이 일치하는 간명한 구조로 전환되었다. 하지만 기준선 증가의 효과가 수급자 증가에 충분히 반영되었는지, 급여별 기준선 차등화로 인해 탈수급을 촉진하는 효과가 강화될지 등은 더 시간을 두고 지켜보아야 할 문제이다. 각 급여 기준의 적정성을 평가하기 위한 작업, 부양의무자 기준의 타당성을 지속적으로 검토하는 작업, 자산기준의 적용 방식을 개선하는 작업 등은 여전히 남아 있는 과제이다.

## 1. 들어가며

국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)가 욕구별 급여체계로 개편된 지 만 1년이 넘었다. 2015년 7월부터 개편된 제도가 시행되었으니 정확히 말해 1년 3개월이 지난 것이다. 개편

된 제도가 얼마나 효과를 거두고 있을지 궁금증이 생기는 것이 당연하다. 이 질문에 대해 결론부터 말하자면 아직은 답하기 이른 시점이란 것이다. 가장 큰 이유는 제도 변화의 효과를 검토하기에 적절하고도 충분한 자료가 제공되지 않았다는 것이다. 하지만 더 근본적인 이유는 제도 변화

의 효과를 살펴볼 수 있을 만큼 충분한 시간이 흘렀다고 보기도 어렵다는 것이다.

제도 변화의 결과를 보여 주는 자료가 전혀 없는 것은 아니다. 행정 데이터를 이용하여 분석한 노대명 외(2016)<sup>1)</sup>에 따르면 기초보장제도가 개편되기 전후 6개월간 수급 가구는 약 10만 가구, 수급자는 약 36만 명 증가한 것으로 나타났다. 그러나 수급자의 규모 증가는 제도 개편의 유일한 목적이 아니었고, 어떠한 제도적 변화로 인해 수급자가 증가했는지도 불확실하다. 제도 개편 과정에서 급여체계가 변한 것 이외에도 소득기준이 변하였고 부양의무자 조건도 완화되었다. 따라서 이러한 수급자 증가 효과가 주로 무엇 때문에 나타났는지를 살펴보기 위해서도 더 많은 시간과 자료가 필요하다. 하물며 다른 효과들, 예를 들어 제도 개편이 수급 탈출을 도와주는 효과나 근로의욕을 강화하는 효과 등은 더 오랜 시간을 두고 꼼꼼히 관찰해 보아야 파악할 수 있을 것이다.

따라서 이 글에서는 이러한 직간접적 효과를 깊이 분석하는 대신 제도의 외형적 틀이 변화함으로써 발생한 일차적 변화의 의미와 효과를 살펴보고자 한다. 우선 생계, 의료, 주거, 교육 등 각 급여의 선정기준이 어떻게 변화했는지, 그 변화의 의미는 무엇인지를 짚어 볼 것이다. 또한 급여별 선정기준선이 변함으로써 결과적으로 얼마나 더 많은 빈곤층을 포괄하게 되었는지를 추정해 볼 것이다. 그리고 마지막으로, 여전히 남아 있는 쟁점은 무엇인지를 언급하고자 한다.

## 2. 급여기준선의 변화를 통해 본 기초보장 제도의 변화

### 가. 기준선의 수준 변화

〈표 1〉은 기초보장제도가 개편되어 시행된 2015년 7월을 전후로 각 급여의 선정(또는 급여) 기준선이 어떻게 변화하였는지를 보여 준다. 개편 전후의 가장 큰 차이는 급여별로 기준선이 차별화되었다는 것이다. 이것이 맞춤형 급여로의 전환을 특징짓는 가장 큰 외형상 차이이다. 이전에는 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구에 생계, 의료, 주거, 교육급여를 지급할 수 있었다면 개편 이후에는 각각의 급여를 받기 위한 기준선이 서로 달라진 것이다. 예를 들어 4인 가구의 경우 의료와 주거급여를 수급하기 위한 기준(월 약 167만 원)이 같았던 것이<sup>2)</sup> 의료급여는 월 약 169만 원, 주거급여는 월 약 182만 원 등으로 차등화된 것이다.

형식상으로 눈에 띄는 두 번째 변화는 최저생계비라는 기준선 대신 기준중위소득이라는 기준선이 사용된 것이다. 절대적 기준선 방식에서 상대적 기준선 방식으로의 전환, 이것이 중요한 변화이다. 이 변화가 갖는 의미에 대해서는 뒤에 다시 언급하기로 한다.

세 번째 변화는 기초보장급여의 기준선 구조가 단순화되었다는 것이다. 이전의 기준선 구조를 보면 최저생계비는 타 지원액과 현금급여기

1) 노대명 외(2016), 맞춤형 급여체계 도입에 따른 빈곤층 기초생활보장 평가모형 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

2) 생계와 주거급여의 기준 변화에 대한 설명은 이후에 상세히 제시할 것이다.

준선의 합으로 이뤄지고(즉 현금급여기준선은 최저생계비에서 타 지원액을 뺀 값으로 규정되고), 현금급여기준선은 다시 생계급여액 상한액과 주거급여 상한액으로 나뉜다. 이렇게 단일한

제도 안에서 다양한 기준선들이 사용되던 방식에서 급여별로 기준선이 다르나 개별 급여 내의 기준선은 단순한 방식으로 전환되었다.

표 1. 기초보장제도 개편 전후의 주요 기준선 비교(2015년)

(단위: 원/월)

개편 전 주요 기준선(2015년 1~6월)			개편 후 급여별 선정 기준선(2015년 7~12월)		
주요 기준선	1인 가구	4인 가구	급여명 (기준중위소득 대비 %)	1인 가구	4인 가구
최저생계비 (A)	617,281	1,668,329	생계급여(28%)	437,454	1,182,309
타 지원액 (B)	117,993	318,901	의료급여(40%)	624,935	1,689,013
현금급여 기준 (C=A-B)	499,288	1,349,428	주거급여(43%)	671,805	1,815,689
주거급여 상한 (D)	110,003	297,306	교육급여(50%)	781,169	2,111,267
생계급여 상한 (E=C-D)	389,285	1,052,122			

자료: 보건복지부(2015), 2015년 국민기초생활보장 수급자 현황.  
보건복지부(2015), 2015년 국민기초생활보장사업안내-맞춤형급여 운영방안.

그렇다면 이렇게 기준선이 변한 결과 더 많은 사람이 기초보장제도의 대상자가 될 수 있게 바뀌었을까? 이 문제를 살펴보기에 앞서 기준선의 외형적 변화가 갖는 의미를 하나씩 되짚어 보기로 한다.

나. 절대기준선에서 상대기준선으로의 변화

앞서 언급했듯이 기초보장제도의 기준선 변화가 보여 준 특징 가운데 하나가 절대적 기준선에서 상대적 기준선으로의 변화이다. 이때 ‘상대적’이라는 의미는 기준선이 소득 분포상에서의 상

대적 위치와 연동되어 있다는 뜻이다. 반면 절대적 기준은 소득 분포상의 위치와 무관한 외생적 수치(절대적 금액, 최저생계비)에 의해 기준선이 결정되기 때문에 생긴 이름이다.

절대적 기준선 방식과 상대적 기준선 방식은 각각 나름대로의 장점이 있다. 절대적 기준선 방식은 기준선 설정 과정에서 규범적 성격이 분명히 반영된다. 예를 들어 최저생계비를 계측하고 그것을 기초보장급여의 기준선으로 삼는다면 ‘우리 사회의 최저 생활을 유지하는 데 필요한 금액은 이 정도이고 소득이 이보다 아래인 가구는

정부의 지원을 받게 된다'는 점을 분명히 드러낼 수 있다. 그러나 그 규범적 수준에 대해 사회적 합의 혹은 정책 당국 간의 합의가 항상 쉽게 이루어지는 것은 아니다. 반대로 상대적 기준선 방식은 절대적 방식에서 규범적 수준에 해당되는 지점을 소득 분포상의 상대적 위치로 대체한 것이다. 소득 분포상의 정확히 중간에 해당되는 지점을 각 기준선을 정하는 출발점으로 삼자는 것이다. 이렇게 되면 '최저생계비를 구성하는 물품에 담배가 포함되어야 하는가'를 둘러싼 소모적 논쟁을 피할 수 있다. 반면 경제위기와 같은 예외적 상황이 닥쳐 국민 전체의 소득 수준이 떨어지면 기초보장의 기준선도 떨어질 수 있다는 우려

가 생겨나게 된다.<sup>3)</sup>

이러한 이론적 측면의 장단점과는 별개로 절대적 기준과 상대적 기준은 어떻게 변동했는지를 살펴보자. 먼저 아래의 <그림 1>은 가구 경상 소득의 증위값에 비해 최저생계비가 어느 정도 수준이었던지를 보여 준다. 최저생계비와 비교하는 대상이 도시에 거주하는 2인 이상 가구인지 농어촌과 1인 가구를 포함하는지에 따라 비율이 달리 나타난다. 2인 이상 도시 가구의 증위소득과 비교할 경우 최저생계비의 상대적 수준은 기초보장제도 시행 초기인 2000년에 비해 낮아졌으며 2009년 이후에는 감소 추세를 지속하고 있음을 알 수 있다.

그림 1. 중위소득 대비 최저생계비의 비율 변화



주: 균등화지수를 적용한 중위소득과 1인 가구 최저생계비를 비교한 것임.  
 자료: 복지부, 국민기초생활보장사업안내, 각 연도; 통계청, 가계동향조사, 원자료.

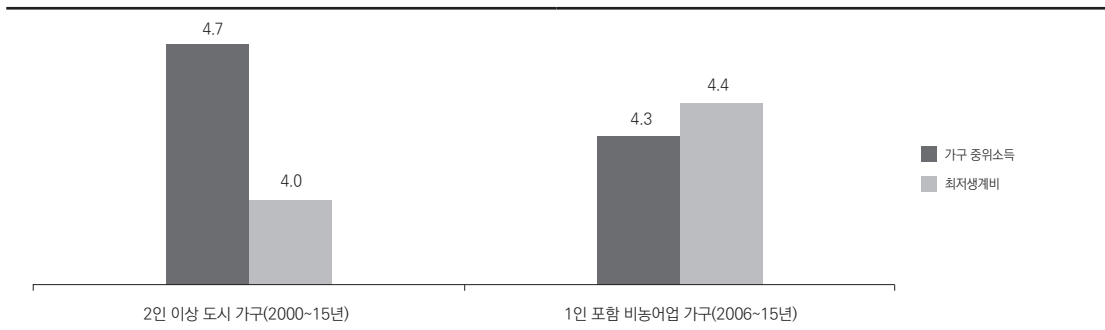
3) 실제로 기초보장제도 개편 과정에서 이러한 상황에 대한 안전장치가 논의됐었다. 예컨대 국민소득이 큰 폭으로 하락한 예외적인 해에 연평균 소득증가율을 조정하여 적용한다든가 주기적으로 급여별 기준선의 적정성을 파악하기 위한 조사를 시행한다든가 하는 것이다.

〈그림 2〉는 2000년 이래 2015년까지의 최저생계비와 가구 중위소득(명목치)의 연평균 증가율을 보여 준다. 통계청 ‘가계동향조사’가 1인 가구의 소득까지 조사한 것은 2006년부터였으므로 그 이전 시기를 포괄하려면 2인 이상 도시 거주 가구에 국한하여 살펴볼 수밖에 없다. 2인 이상 도시 가구의 중위소득은 지난 15년간 매년 4.7%의 비율로 증가한 데 비해 최저생계비는 연평균 4.0% 증가했다. 이러한 차이로 인해 최저생계비가 생활수준 변화를 적절히 반영하고 있는가 하는 문제가 제기되어 왔다. 2006년부터 1인

가구까지 포함한 가구 소득 조사 자료가 발표되면서 최저생계비와 중위소득 증가의 격차와 관련된 논란은 다소 사그라들었다. 1인 가구와 농어촌 거주 가구까지를 포함하여 비교하면 2006년 이래 최저생계비는 연평균 4.4%, 가구 중위소득은 4.3% 증가한 것으로 나타나 최저생계비의 증가율이 다소 높았음을 알 수 있다. 그러나 전체 가구의 평균적 생활수준 변화를 탄력적으로 반영하기 위해서는 기초보장제도의 선정기준선에 상대기준선 방식을 적용해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다.

그림 2. 중위소득과 최저생계비의 연평균 증가율 비교

(단위: %)



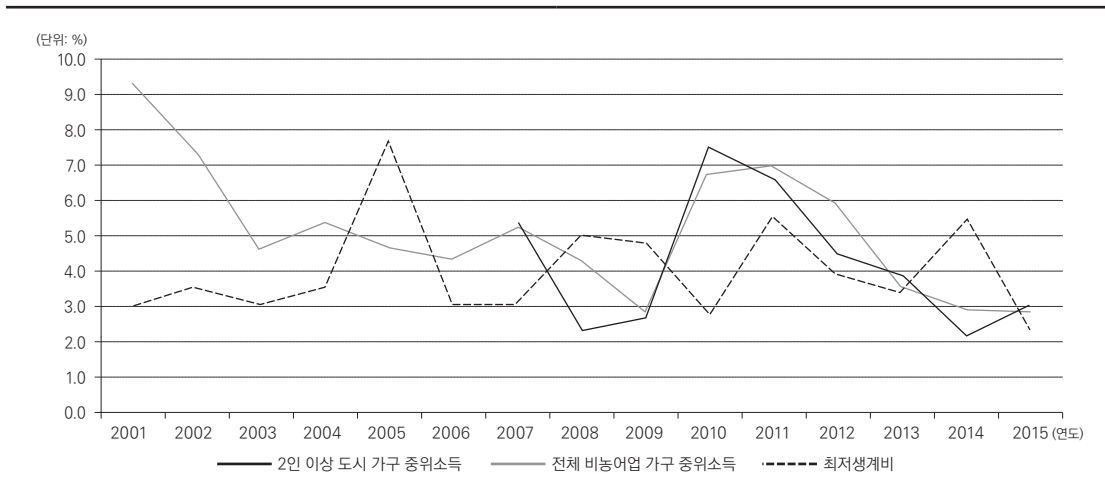
주: 균등화지수를 적용한 중위소득과 1인 가구 최저생계비를 비교한 것임.  
 자료: 복지부, 국민기초생활보장사업안내, 각 연도: 통계청, 가계동향조사, 원자료.

한편, 〈그림 3〉에서는 최저생계비의 연도별 증가율이 주기적으로 큰 폭으로 상승하고 있음을 확인할 수 있다. 2005년, 2008년, 2011년, 2014년 최저생계비의 전년 대비 증가율이 다른 해에 비해 확연히 높은 것이다. 이 연도들은 최저생계비를 계측조사에 근거하여 설정한 해이다.

단순히 전년도 최저생계비에 물가상승분만 반영한 해와 달리 계측조사에 근거한 해의 최저생계비 증가율이 높아지면 최저생계비를 매년 조사해야 하는 것 아닌가 하는 문제가 제기될 수밖에 없었다. 이와 같이 가구 생활수준의 변화를 신속하게 반영해야 할 필요성과 상대기준선을 채택

하는 데 따른 장점들을 고려한 결과 기왕에 통계청이 매년 수행하는 가구 단위 조사 자료를 기초로 보장급여의 기준선을 정하는 기초 자료로 삼자는 방안이 채택되게 되었다.

그림 3. 중위소득과 최저생계비의 연도별 증가율 변화



자료: 복지부, 국민기초생활보장사업안내, 각 연도; 통계청, 가계동향조사, 원자료.

### 다. 기준중위소득의 의미와 특징

개편된 기초보장제도의 급여별 기준선은 ‘기준중위소득’을 따른다. 그냥 중위소득이 아니라 ‘기준중위소득’이다. 이 명칭은 일반명사가 아닌 고유명사이다. 소득 분포의 특정 통계량(중위값·median)을 의미하는 것이 아니라 특정한 방식으로 결정되고 공표되는 값을 의미하는 것이다. 그 특정한 방식이란 크게 다음 두 가지를 의미한다.

첫째, 기준중위소득을 산출할 때는 고유한 균등화지수를 사용한다. 가구 간 소득을 비교할 때

는 가구원수의 차이를 고려해 준다. 가구원수가 많으면 소득이 많아질 가능성도 높고 반대로 소비해야 할 액수도 늘어날 수밖에 없기 때문이다. 이 차이를 감안하기 위해 적용하는 개념이 (가구) 균등화지수인데, 통상적으로 소득분배에 관한 연구에서 가장 흔히 사용되는 방식은 가구 소득을 가구원수의 제곱근으로 나누는 방식이다. 4인 가구의 소득과 1인 가구의 소득을 비교할 때는 4인 가구의 소득을 2로 나누는 것이다. 예를 들어 경제협력개발기구(OECD)가 국가 간 분배지표를 비교할 때나 통계청이 국가통계포털에 한국의 분배 상황을 알리기 위해 지표를 제시할 때 사

용하는 것이 모두 이 제공근 방식이다. 만일 이 방식을 기초보장기준선에 적용하면 4인 가구의 기준선은 1인 가구 기준선의 2배가 된다.

그런데 <표 1>과 같이 과거의 최저생계비를 보면 4인 가구의 최저생계비는 1인 가구 최저생계비의 2.7배임을 알 수 있는데, 개편된 기초보장제도에서도 이전 최저생계비의 균등화지수는 그대로 사용되고 있다. 따라서 통계청에서 발표하는 중위소득과 보건복지부가 발표하는 기준중위소득은 다를 수밖에 없다. 균등화지수를 달리 적용하고 있기 때문이다.<sup>4)</sup>

둘째, 기준중위소득은 예측치이다. 현행 「국민기초생활보장법」은 복지부 장관이 다음 연도의 기준중위소득을 미리 공표하도록 규정하고 있다. 이는 법 개정 이전에도 마찬가지였다. 2017년의 기준중위소득을 2016년에 발표해야 하는 것이다. 2017년의 중위소득을 추정하려면 2017년의 가구 소득 분포를 알아야 하는데, 2017년은 물론 2016년의 소득조차 아직 온전히 발생하지 않았다. 따라서 2015년 이전의 중위소득 자료를 가지고 2017년의 소득을 '예측'해야 한다. 이 과정에서 예측에 사용할 소득증가율을 어떻게 산출해야 할지를 둘러싸고 논란이 빚어질 여지가 있다. 즉 어떤 자료를 이용하여, 어떤 소득 범주의, 몇 년간 증가율을 사용할 것인가 등이 모

두 쟁점이 될 수 있다.<sup>5)</sup>

## 라. 선정기준과 급여기준의 일치

기초보장제도의 개편을 통해 또 한 가지 변한 점은 급여별로 선정기준과 급여기준의 관계가 재편되었다는 사실이다. 여기서 급여의 선정기준이란 대상자의 자격을 판정하기 위한 기준을 의미한다. 기초보장제도에서는 소득, 자산(재산), 부양의무자(유무 및 부양 능력 기준)에 대해 선정기준을 두고 있다. 급여기준이란 선정된 수급자가 받는 급여의 크기를 결정하는 기준이다.

생계급여의 경우 선정기준과 급여기준의 관점에서 보면 개편 이전의 기초보장제도는 선정기준과 급여기준이 일치하지 않았다. 즉 가구 소득 인정액이 최저생계비 이하여서 기초보장 수급자가 되었다더라도 현금급여기준선을 초과하면 생계급여를 받을 수 없었다. 그러나 개편된 급여에서는 생계급여의 선정기준과 급여기준이 일치하도록 바뀌었다. 가구 소득인정액이 생계급여기준선 이하이면 수급 자격을 얻음과 동시에 기준선과 소득인정액의 차액만큼을 급여로 받게 되는 것이다.<sup>6)</sup> 기준선의 구조가 이렇게 단순화되었다는 것은 적어도 기준선의 적절성을 논하기 효율적인 구조로 바뀌었다는 점에서 개선이라고 평가할 수 있을 것이다.

4) 어떤 균등화지수를 적용하는 것이 바람직한가 하는 문제에서 이론적인 정답이 있는 것은 물론 아닐 것이다. 그러나 그것이 복지급여의 선정기준에 적용될 때는 어떤 방식을 선택하는가에 따라 급여의 증감 정도가 달라질 수 있다. 만일 제공근 방식의 균등화지수를 채택하였다면 현재의 기준중위소득보다 1인 가구 선정기준선이 높아졌을 것이다.

5) 실제로 2015년의 기준중위소득을 결정할 때는 이러한 쟁점들이 모두 제기된 바 있다.

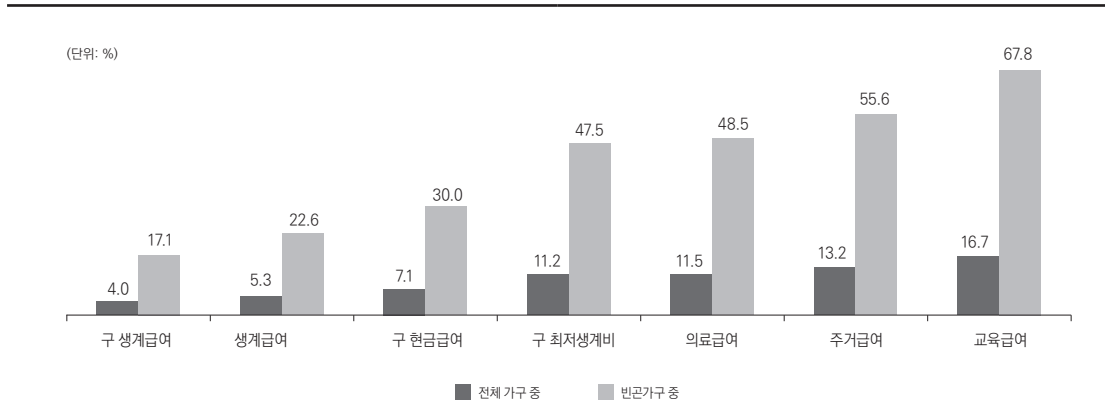
6) 선정기준과 급여기준이 일치하지 않았던 또 하나의 급여인 주거급여의 경우 개편 이후에도 여전히 두 기준선이 일치하지 않는 구조를 띠고 있다.

### 3. 기준선 변화의 효과 - 소득기준선을 중심으로

이상과 같은 기준선의 변화로 인해 어떠한 효과가 나타날 것인가? 이는 크게 두 가지 방향으로 다시 의문을 제기할 수 있다. 첫째는 전체 기초보장급여에 대한 것이다. 즉 급여별로 기준선이 차별화된 효과가 어떻게 나타날 것인가 하는 점이다. 논리적으로 급여별 기준선이 차별화된다면 단일 기준선을 취하던 이전의 방식에 비해 수급자의 탈수급 유인이 강화되고 비수급자에 대해서는 빈곤 예방 효과가 강화되는 것을 상정해 볼 수 있다. 실제로 이러한 효과가 나타났는지를 알아보기 위해서는 빈곤층이 기초보장 수급으로 진입하고 빠져나가는 구체적인 실태를 살펴보아야 하는 만큼 일정한 시간이 필요하다.

둘째는 각 급여에 대해 제기되는 질문이다. 즉 각 급여의 선정기준선이 변한 만큼 실제 제도의 수혜를 받는 집단이 늘어났고 급여액도 증가하였는가 하는 것이다. 이 역시 정확한 결론을 얻기 위해서는 행정 자료에 대한 면밀한 분석이 필요한데, 이는 이 글의 범위를 넘어서는 일일 것이다. 특히 제도 개편 과정에서 급여별 기준선은 물론 부양의무자 기준도 변했기 때문에 수급 가구에 대한 행정 자료가 공개된다 하더라도 수급자 변화의 원인을 요인별로 구분하는 것과 관련해서는 엄밀한 분석이 필요하다. 따라서 이 글에서는 통계청 ‘가계동향조사’ 2015년 자료를 이용하여 같은 해에 이루어진 기초보장제도 기준선의 변화가 얼마나 많은 가구를 포괄하게 되었는지 간략히 살펴보려고 한다.<sup>7)</sup>

그림 4. 소득이 각 기준선 미만인 가구의 비율(2015년)



주: 빈곤가구는 균등화된 가구 시장 소득이 중위값의 50% 미만인 가구를 의미함.  
 자료: 복지부, 국민기초생활보장사업안내, 각 연도; 통계청, 가계동향조사, 원자료.

7) 주의할 것은 <그림 4>에 제시된 가구의 비율이 실제 수급 가구의 비율을 의미하지는 않는다는 점이다. 실제 수급 자격을 판정하기 위해서는 자산이나 부양의무자 조건을 고려해야 하기 때문이다.

〈그림 4〉는 기초보장제도가 개편되기 전후의 주요 기준선별로 소득이 그 기준선 미만인 가구의 비율을 추정해 놓은 것이다. 왼쪽에서부터 기준선의 절대 금액이 낮은 순서로 배열되어 있다(각 기준선의 절대적 수준은 〈표 1〉 참조). 가구 경상소득이 개편 이전의 생계급여 상한선 미만인 가구는 전체 가구의 약 4.0%, 빈곤층 가구의 약 17.1%인 것으로 추정된다. 욕구별 급여체계하에서는 소득이 생계급여 기준선 미만인 가구의 비율이 전체 가구의 5.3%, 빈곤층 가구의 22.6%인 것으로 추정된다. 개편 이전에 주거급여를 수급할 수 있었던 기준선은 현금급여기준선이었는데, 소득이 이 기준 미만인 가구는 전체의 7.1%, 빈곤층의 30.0%였다. 개편 이후에는 소득이 주거급여 선정기준선 미만인 가구의 비율이 전체의 13.2%, 빈곤층의 55.6%로 늘어났다. 개편 이전에 의료 및 교육급여를 받을 수 있는 기준은 최저생계비였는데, 소득이 최저생계비 미만인 가구의 비율과 개편 이후 의료 및 주거 기준선 이하인 가구를 비교해 보더라도 해당 가구 비율이 늘어난 것을 확인할 수 있다. 기준선의 절대적 수준이 향상되면서 각 급여의 소득기준을 충족하는 가구의 비중이 증가하였다.

물론 이와 같이 소득기준을 충족하는 가구 수의 증가가 그대로 수급 가구의 증가로 이어지는 않았을 수 있다. 이들 가구의 재산이나 부양의 무자 분포를 따져 봐야 하고, 특히 주거급여의 경

우 자가에 거주하지 않는 가구와 임대료의 분포 등이 영향을 미쳤을 수 있기 때문이다.

다음의 〈표 2〉는 급여별로 2015년 6월과 12월의 실제 수급 가구 자료를 이용하여 수급 가구의 증가율과 소득기준 충족 가구의 증가율을 비교하고 있다. 행정 자료에 따르면 제도 개편을 전후한 6개월 사이에 실제로 생계급여 수급 가구는 5.9%, 주거급여 수급 가구는 3.0% 증가하였다. 의료와 교육급여 수급 가구는 각각 12.7%, 9.4% 증가한 것으로 나타났다.

이를 소득기준을 충족하는 가구의 비율 변화와 비교해 볼 수 있다. 생계급여는 비교의 기준이 두 가지인데, 하나는 개편 이전에 실제로 생계급여를 받을 수 있는 선정기준이었던 현금급여기준선을 이용하여 비교하는 방법이고, 다른 하나는 실제 생계급여액의 최대치를 규정했던 급여기준선인 생계급여 상한선과 비교하는 방법이다.<sup>8)</sup> 〈표 2〉의 생계급여란에서 괄호 밖의 수치는 전자의 방법에 따른 비율 변화를, 괄호 안의 수치는 후자의 방법에 따른 비율 변화를 보여 준다. 구 제도의 급여기준선을 이용할 경우 소득기준선 미만 가구의 비율은 약 32.5% 증가할 것으로 추정되지만, 구 제도의 선정기준선을 이용할 경우 소득기준 충족 가구 비율은 약 25.5% 감소할 것으로 추정된다. 생계급여 이외에 다른 급여의 경우 모두 소득기준을 충족하는 가구의 비율이 증가한 것으로 추정된다.

8) 이렇게 복잡한 이유는 개편 이전의 제도에서 생계급여의 선정기준과 급여기준이 상이했기 때문이다.

표 2. 수급 가구 증가율과 소득기준 충족 가구 증가율 비교

(단위: 가구, %)

	생계	주거	의료	교육
A. 수급 가구 수(2015년 6월)	718,374	683,742	834,558	32,952
B. 수급 가구 수(2015년 12월)	760,676	704,201	940,262	36,041
C. A→B 증가율	5.9	3.0	12.7	9.4
D. 소득(급여별 기준선 가구 비율(개편 이전 기준))	7.1(4.0)	7.1	11.2	11.2
E. 소득(급여별 기준선 가구 비율(개편 이후 기준))	5.3(5.3)	13.2	11.5	16.7
F. D→E 증가율	-25.4(32.5)	85.9	2.7	49.1

주: 생계급여의 경우 괄호 밖은 개편 이전 현금급여기준선을, 괄호 안은 구 생계급여 상한선을 이용하여 추정된 수치임.

자료: A와 B의 수급 가구 수는 노대명 외(2016)에서 인용함. D와 E의 소득기준 충족 가구의 비율은 '통계청(2015), 가계동향조사' 원자료를 이용하여 필자가 추정함.

이 표에서 보듯이 실제 수급 가구의 증가율(C)과 소득이 급여별 기준선에 못 미치는 가구의 증가율(F) 사이에는 큰 차이가 있다. 이러한 차이가 논리적으로 불가능한 것은 아니다. 예를 들어 교육급여의 경우 소득기준선을 만족하는 가구의 비율은 49.1% 증가했으나 이 49.1%에 해당하는 가구 가운데 자산이 많은 가구나 중고생이 없는 가구가 다수 분포되어 있다면 실제 수급 가구는 훨씬 낮은 비율로 증가할 것이다.<sup>9)</sup>

그럼에도 불구하고 의료급여 수급 가구의 증가율은 특이한 양상을 보인다. 다른 급여에서는 F의 비율보다 C의 비율이 높게 나타나는 데 반해 의료급여는 반대의 모습을 보인다. 소득기준을 충족하는 가구 비율 증가율이 2.3%에 불과했는데도 불구하고 실제 수급 가구 증가율은 그보다 훨씬 높은 12.7%인 것이다. 적어도 소득기준만

으로 볼 때 대상자 증가 요인이 가장 적은 급여에서 실제로는 수급자 증가율이 가장 높았던 이유에 대해서는 이후 면밀한 분석이 필요할 것이다.

#### 4. 나가며

이상에서는 기초보장제도 개편의 의의를 주로 기준선 변화의 효과에 초점을 두고 논의하였다. 누차 언급하였듯이 제도 개편의 효과에 대한 정확한 판단은 더 많은 자료와 시간을 필요로 하는 일이다. 하지만 이러한 평가와는 별개로 제도 개편의 과정에서 제기된 몇 가지 쟁점을 확인하고 이를 해결하기 위한 논의를 이어 나가는 일 역시 중요하다. 그 쟁점들 가운데 몇 가지를 짚어 보면 다음과 같다.

9) 물론 실제로 가구의 분포가 그러한 양상을 띠는지는 엄밀하게 분석해 봐야 한다. 특히 주거급여의 경우 엄밀한 분석의 필요성이 더 높다고 할 수 있다.

기초보장급여의 기준선을 설정하는 방식이 상대기준선 방식으로 변화되었으나 절대적 기준선 방식이 지닌 장점을 흡수하는 방안을 모색할 필요가 있다. 즉 급여별 (선정기준이 아닌) 급여기준선이 우리 사회의 각 욕구 분포를 고려할 때 어느 정도까지를 지지하고 있는지 파악하는 작업이 별도로 필요하다. 과거 최저생계비는 이를 비교적 단순화된 방식으로, 즉 표준가구에 대해 모든 욕구를 통합하여 생계비를 추정하는 방식으로 제시하고자 했기 때문에 여러 비판을 피할 수 없었다.<sup>10)</sup> 개편된 체제하에서는 욕구별로 급여기준선이 상이한 만큼 이 기준선들이 소득계층이나 인구집단에 따른 실제 욕구를 얼마나 보호하고 있는지 주기적으로 확인하여야 할 것이다.

기초보장제도가 갖는 문제점을 지적할 때 빠지지 않고 등장하는 쟁점이 있다면 부양의무자 기준이다. 이번 개편 과정에서 교육급여의 선정 기준에서는 부양의무자 기준이 없어졌고, 다른 급여에서는 부양 능력 판정 기준이 완화되는 정도로 개선이 이뤄졌다. 그런데 부양의무자 기준 자체의 정당성과 적절성 문제는 차치하더라도 이 기준은 제도 변화의 영향을 평가하고 해석하는 데 엄청난 방해 요인이 된다. 가구의 소득, 자산, 가구 구성 등을 파악할 수 있는 통계 자료가 다수 있는 만큼 이들 자료를 이용하여 각 급여의 기준선을 조정했을 때 수급자 규모가 어느 정도 증감할지를 대략적으로 예측하는 일은 어렵지 않다. 그러나 부양의무자 기준까지를 고려한

다면 제도 변화에 따른 수급자 변화, 소요 예산의 변화 등을 예측하기란 도저히 불가능하다. 저소득층의 부양의무자가 어떻게 분포하고 있는지, 그들의 소득과 재산은 대체로 어느 수준인지를 알려 주는 통계자료는 존재하지도 않는다. 경제 및 사회적 여건이 변화하고 다른 소득보장제도가 발전하면 기초보장제도도 변화하고 발전해 나가야 할 것이다. 그러한 변화의 효과를 예측하는 데 부양의무자 요건이라는 걸림돌을 어떻게 해결할 것인지 모색해야 한다.

또 다른 쟁점은 자산(재산)의 소득 환산 방식이다. 이 글에서는 주로 소득기준 위주로 논의했으나 기초보장제도의 자산기준 역시 개선의 여지를 남겨 두고 있다. 그 가운데 대표적인 것이 일정 규모 이상의 자산을 갖고 있다면 그로부터 소득이 발생하는 것으로 간주하여 소득에 합산하는 것이다. 생계급여처럼 선정기준과 급여기준이 일치하는 경우 이러한 방식은 급여액의 삭감으로 직결될 수 있다. 따라서 이 방식에 대한 정당성 여부를 재고해 보아야 할 필요가 높아졌다. 만일 어떤 자산(예컨대 은행 예금)으로부터 소득이 발생하여 재산소득(이자)으로 포착되었고 그로 인해 급여가 삭감되었는데도 불구하고 또 재산의 소득 환산 방식을 적용하여 급여를 삭감하는 것은 이중의 급여 삭감인 셈이다. 이러한 방식은 수급 가구에 대한 보장성을 약화시킬 뿐만 아니라 논리적 정당성도 확보하기 어려우므로 개선이 필요하다.

10) 자세한 내용은 박능후(2007), 최저생계비 개념과 계측에 관한 고찰, 사회복지정책, 28권, pp.298-314. 참조.

기초보장제도가 욕구별 급여체계로 바뀌는 과정에서 선정 및 급여기준선에 다양한 변화가 있었다. 물론 기초보장급여의 각종 기준선은 제도가 효과적으로 작동하고 있는지를 결정하는 일부 요인에 불과하다. 그러나 이 기준선들은 전체 소득보장제도에서 기초보장제가 담당해야 할 역할

의 범위를 스스로 어떻게 규정하고 있는지, 나아가 정부가 빈곤층을 지원하는 데 어느 정도의 책임 범위를 설정하고 있는지를 간명하게 보여 준다. 기초보장제도가 빈곤층을 더 많이, 더 충분하게 지원할 수 있도록 기준선 변화의 실질적 효과를 검토하는 작업이 지속되어야 할 것이다. ■