

공개토론회 자료

본 자료는 배포시부터 보도해 주시기
바랍니다.

2010~2014년 국가재정운용계획 - 보건·복지 분야 -

일시: 2010. 6. 22(화) 10:00 ~ 12:00
장소: KDI 별관 2층 대회의실

국가재정운용계획 보건·복지분야 작업반

본 자료는 2010~2014년 국가재정운용계획 보건·복지분야 작업반에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기
바랍니다.

프 로 그 램

09:30~10:00

등 록

10:00~11:00

토론 주제 1

- 지속가능한 복지재정 구축방안

사 회 : 최경수 (한국개발연구원 선임연구위원)

발 표 : 박능후 (경기대 사회복지학과 교수)

토 론 : 김규옥 (기획재정부 사회예산심의관)

배병준 (보건복지가족부 사회정책선진화기획관)

류근춘 (보건사회연구원 연구위원)

현진권 (아주대학교 사회과학부 교수)

11:00~12:00

토론 주제 2

- 기초생활보장제도 탈수급 촉진방안

사 회 : 최경수 (한국개발연구원 선임연구위원)

발 표 : 노대명 (보건사회연구원 연구위원)

토 론 : 최상대 (기획재정부 복지예산과장)

권병기 (보건복지부 기초생활보장과장)

홍경준 (성균관대학교 사회복지학과 교수)

구인회 (서울대학교 사회복지학과 교수)

목 차

토론 주제 1 : 지속가능한 복지재정 구축방안

I. 문제제기	3
II. 복지재정 장기전망	6
1. 복지재정의 중장기 전망 필요성	6
2. 중장기 추계결과 : 조세연구원 모형(2009)	7
3. 전망자료의 유용성과 함의	10
III. 복지지출의 증가 원인	12
1. 복지수요의 특성	12
2. 복지비 지출 구조와 정책개입	13
3. 복지비 지출 증가를 유발하는 요인	14
IV. 복지국가 유형별 복지지출수준 변화 비교	16
1. 선진국의 복지지출 추이 및 특성	16
2. 복지국가 유형별 사회복지지출 변화 분석	17
V. 사회복지 재정의 지속가능성 확보를 위한 정책 과제	25
1. 사회복지재정 관리체계 정비 및 재정 확충	25
2. 복지지출 효율화 방안	26
참고문헌	29

토론 주제 2 : 기초생활보장제도 탈수급 촉진방안

I. 문제제기	33
II. 이론적 검토	36
1. 탈빈곤과 탈수급의 경로	36
2. 각국 공공부조제도의 동향과 시사점	39
III. 기초보장제도의 수급 및 탈수급 실태	43
1. 기초보장제도의 수급 실태	43
2. 기초보장제도의 탈수급 실태	48
3. 탈수급 부진의 몇 가지 원인	52
IV. 기초보장제도의 탈수급 촉진 방안	56
1. 제도개편의 기본원칙	56
2. 제도개편에 있어 Push & Pull 전략의 균형	59
3. 기초보장제도의 개편방향	61
V. 맺으며	67
참고문헌	69

토론 주제

지속가능한 복지재정 구축 방안

박능후
(경기대학교)

I. 문제제기

□ 우리나라 복지지출 규모는 선진국에 비해 낮은 수준이나, 최근 복지지출이 급격히 증가하고 있음.

○ 한국의 사회복지에 대해 총괄적으로 평가할 때 우선적으로 지적되는 점은 경제수준 세계 13위에 해당하는 한국이 복지부문에서는 여전히 OECD 국가 중에서 가장 낮은 복지지출을 하고 있다는 점임.

- 2005년 기준 GDP의 6.9%인 공공사회지출비의 비중은 OECD 평균(20.6%)의 1/3 수준

<표 1> OECD 주요국의 GDP 대비 공공사회지출비중(2005년)

(GDP 대비 %)

스웨덴	프랑스	독 일	영 국	일 본	미 국	한 국	OECD 평균
29.4	29.2	26.7	21.3	18.6	15.9	6.9	20.6

출처: OECD Social Expenditure Data Base, 2010.

○ 현재의 낮은 복지지출 수준에도 불구하고 복지재정 팽창에 대한 우려의 목소리도 높음.

- 1998년 국민의 정부 출범 이후 ‘생산적 복지’가 민주주의, 시장경제와 더불어 3대 국가목표의 하나로 대두

- 참여정부의 국가장기발전계획 ‘비전2030’에서 국민의 삶의 질 향상과 성장기반 확충을 위한 선제적 투자의 관점에서 복지분야에 대한 적극적 투자가 강조됨.

⇒ 지난 10년간 복지분야가 차지하는 재정규모가 빠른 속도로

증가하여 국가재정운용에 어려움을 초래하고 있다는 시각이 대두

⇒ 복지지출 규모는 선진국에 비해 낮은 수준이나 고령화율과 재정여건 등을 고려할 때 장기적인 지속가능성에 대한 우려가 존재

○ 참고로 한국의 공공사회지출비 규모는 1997년까지 GDP 대비 3% 대에 머물고 있었으나, 경제위기로 인한 사회안전망 확충 과정에서 일시에 규모가 증가하여 1999년에는 GDP 대비 6.3%로 상승

- 그러나 조속한 경제회복과 더불어 복지수요가 감소하면서 2000년에 공공사회지출비는 GDP의 5.0%로 하락한 바 있음. 이후 복지지출이 지속적으로 증가하여 2007년에 7.4%, 2010년에는 9.0%로 추정됨.

- 지난 15년(1995~2010년)의 시차를 두고 보면 공공사회지출비의 GDP 대비 비중이 173% 증가하였고, 10년(2000~2010년)의 시차는 80% 증가, 5년(2005~2010년)의 시차는 30%의 증가를 보임.

<표 2> 연도별 OECD 기준 공공사회지출(SOCX)의 GDP대비 비율

(단위: %)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2004	2005	2007	2009	2010
비율	3.3	3.5	3.8	5.2	6.3	5.0	5.3	6.3	6.9	7.4	8.8	9.0

출처: 1995~2005년; OECD Social Expenditure, 2010.

2007~2010년: 한국보건사회연구원, 한국조세연구원

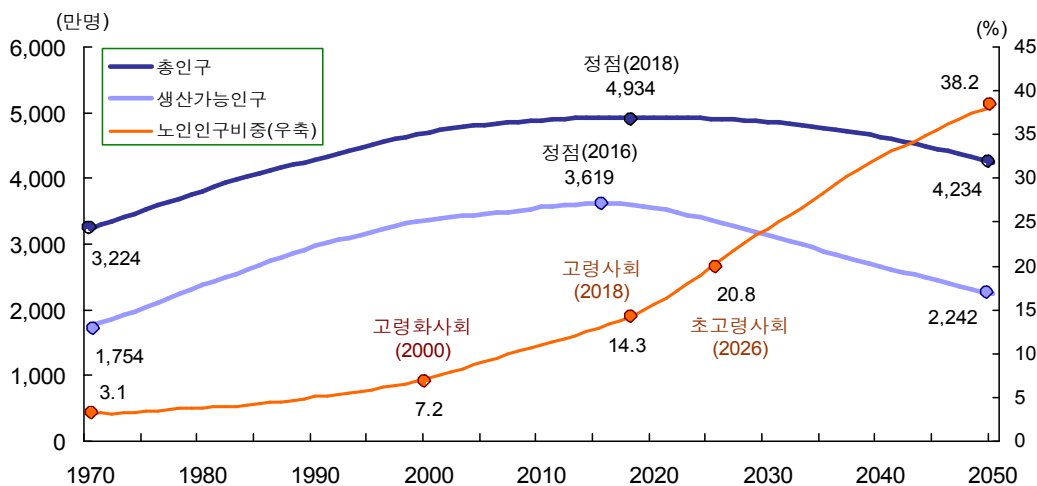
- 현재의 복지지출 수준은 OECD 평균보다 현저히 낮지만, 빠른 속도로 증가하고 있는 복지재정지출에 대하여 다음과 같은 질문이 주어짐.
 - 현재의 증가속도로 복지재정이 확대된다면 일정 기간 후 한국의 복지재정 지출 규모는 어디에 도달할 것인가? 특히 최근 심각한 사회·경제적 문제가 되고 있는 저출산·고령화가 지속될 경우 재정에 미치는 영향은 어느 정도인가?
 - 복지재정이 지속가능하려면 어떤 과제를 해결하여야 하는가? 어떻게 재원을 확보하며 지출 효율화 방안은 무엇인가?
- 이러한 논의를 전개할 수 있는 준거로서 복지재정에 대한 장기 전망 자료를 활용할 수 있음.
 - 특히, 복지지출은 여타 분야 지출과 달리 대부분 법정지출로서 경직적이라는 점, 복지사업은 반복적이며 영속적 사업이라는 점, 초기에는 규모가 작지만 일정 시점부터 급속도로 증가하는 경향이 있다는 점 등의 특성을 가지고 있어 중장기 전망의 필요성이 더욱 요구됨.

II. 복지재정 장기전망

1. 복지재정의 중장기 전망 필요성

- 우리나라의 저출산·고령화 속도가 선진국에 비해 훨씬 빠르므로 복지지출이 급격히 증가하며 재정에 미치는 영향도 클 것으로 예상된다.
- 초저출산 현상이 지속되면서 2050년에는 노인인구 비율(38.2%, 선진국 평균 25.7%)과 중위연령(56.7세, 선진국 평균 45.6세)이 모두 세계 최고인 '최고령 국가'가 될 전망
- 2010년부터는 베이비붐 세대(55~63년생) 은퇴가 시작되고 2016년부터 생산가능인구 감소, 2018년부터는 총인구 감소 시작

[그림 1] 장래인구 추계결과(통계청[2006])



- 세계 최저의 출산율과 최고 속도의 고령화로 인해 생산가능인구 감소, 노동생산성 저하 등 잠재성장률 둔화와 노인인구 부양을 위한 생산가능인구의 부담 증가 등 세대간 갈등 요인이 존재
 - 무엇보다도 고령화에 따라 복지지출은 증가하는 반면 생산가능인구 감소로 재정수입은 감소하여 연금·보험 재정의 지속가능성 문제가 심화될 가능성이 있음.

□ 비전 2030의 복지재정 전망

- 2006년 8월 정부·민간합동작업반에서 발표한 “함께 가는 희망 한국 VISION 2030”에서는 정책의지가 개입된 적극적인 복지재정 확충안이 제시된 바 있음.
 - 동 계획서는 2030년까지 선제적 투자를 통해 공공사회지출 규모를 2001년 OECD 평균인 GDP의 21.2%까지 확대할 것을 제안
 - 이는 저출산·고령화 문제에 대처하여 연금재정 안정, 국민의 기본수요 충족을 위한 의료서비스 확충 등 수요증가에 대응하는 적극적 정책개입이 내포된 복지재정 확충방안임.
 - 다만 늘어난 복지재정 수요를 어떻게 충당할 것인지에 대해서는 국민적 합의 위에서 추진하되 실제적 방안설계는 향후의 과제로 남겨 놓고 있어 실효성이 확보되지 않은 복지재정 확대 방안이란 비판에 직면한 바 있음.

2. 중장기 추계결과 : 조세연구원 모형(2009)

□ 중장기 추계모형 기본 구조

- 향후 복지지출에 대한 새로운 정책도입을 고려하지 않고 현재의 복지제도가 유지된다는 전제하에 중립적으로 중장기 복지재정 전망을 추계한 결과를 한국조세연구원(2009년)이 제시

- 이 추계결과는 사회복지 분야를 건강보험, 노인장기요양보험, 국민연금, 기초노령연금, 기초생보, 취약계층지원, 보육, 고용보험, 산재보험, 특수직역 등 10개 분야로 구분한 후 각 부문별로 추계모형을 설정하고 여기에 별도의 인구추계 및 거시경제변수 전망치를 적용하여 산출된 것임.
 - 건강보험은 현재 국고지원액만 총지출에 포함되나, 국민에 대한 혜택을 감안할 때 급여지출 전액을 기준으로 전망
 - 재원은 사회보장기여금과 국채발행을 통해 조달하는 것으로 설정하였으며 조세부담률은 현재 수준이 유지되는 것으로 가정
- 그 결과 사회복지지출 수준과 재정규모 전망치를 도출에 있어 부문별 정확도와 전체적 일관성을 겸비하였다는 장점을 지님.

□ 연도별 공공사회복지지출 규모 추계 결과

〈표 3〉 공공사회복지지출 장기전망

(단위: GDP 대비, %)

	1.노령 2.유족	3.근로 무능력	4.보건	5.가족	6.적극적 노동시장 프로그램	7.실업	8.주거	9.기타	합 계	
									계	(지방비 추가)
2009	2.21	0.53	3.15	0.44	0.39	0.35	-	0.99	8.06	8.62
2010	2.33	0.53	3.26	0.48	0.37	0.34	-	0.99	8.30	8.85
2015	2.86	0.61	3.73	0.51	0.32	0.32	-	0.98	9.32	9.87
2020	3.55	0.67	4.13	0.60	0.34	0.34	-	0.99	10.62	11.18
2030	5.62	0.84	5.08	0.51	0.37	0.41	-	1.04	13.87	14.43
2040	7.86	1.03	5.90	0.41	0.37	0.39	-	1.15	17.11	17.67
2050	10.17	1.25	6.52	0.37	0.36	0.38	-	1.23	20.28	20.84

자료출처: 박형수·전병목, 『사회복지재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구』, 2009. 한국조세연구원.

- 동 장기 전망자료에 의하면 2050년 한국의 공공사회지출규모는 GDP의 20.84%로서 2005년 현재 OECD 국가의 공공사회지출규모의 평균치(20.6%)에 근접함. 지출면에서 中복지 유형에 속하게 되는 것임.
 - 동일한 추계모형을 사용하면서 최근 실적을 반영하고 일부 가정을 보다 현실화한 경우 2050년 한국의 공공사회지출규모는 GDP의 24.7%로 추정(2010년 모형, 한국조세연구원 내부자료). 이 경우 2050년 한국의 복지지출 수준은 OECD 평균을 훨씬 넘어서게 됨.
 - 두 추계 자료간에 차이나는 3.86%p(= 24.7% - 20.84%)는 대부분 건강보험에 대한 전망 차이 2.78%p(= 9.3% - 6.52%)에 기인
- 2050년 GDP의 20.84%에 이른 공공사회지출비 중 가장 큰 비중은 노령 및 유족(11.1%p)과 보건(9.3%p)으로서 두 항목을 합하면 전체의 80%에 이룸.
 - 즉, 향후 한국의 사회복지지출은 노령 및 유족을 위한 소득보장(공적연금)과 일반국민의 건강보장을 위한 건강보험 비용에 의해 주도될 것임을 전망하고 있음
- 이상과 같이 추계된 사회복지지출 규모를 기초로 2050년까지 중앙정부 재정을 전망할 경우 2050년에는 GDP 대비 국가채무 비율이 116%에 달할 전망(2009년 조세연구원 모형 기준)
 - 2050년 116%라는 장기전망 결과는 EU 국가들의 2050년 국가채무 비율 전망치 116% 또는 125% 수준과 비슷한 수준이며, 이는 우리나라 국가채무 비율이 현 수준에서는 양호하지만 향후 재정악화 속도가 EU 국가들에 비해 빨라 2050년에는 격차가 사라지게 됨을 시사함.

<표 4> 주요 재정지표에 대한 중장기 재정추계 결과

(단위: GDP대비 비율, %)

연도	조세부담률	국민부담률	국가채무 비율
2009	20.45	26.50	38.50
2010	20.04	26.40	36.89
2040	20.76	29.82	64.91
2050	20.76	30.61	115.62

자료출처: 박형수·전병목, 『사회복지재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구』, 2009. 한국조세연구원.

3. 전망자료의 유용성과 합의

- 동 전망자료가 시사하는 바는 현재 복지제도의 기본틀을 유지하더라도 2050년 한국의 공공사회복지지출이 GDP의 20.84%가 되어 2005년 기준 OECD 평균에 도달하게 되며, 만약 확장 속도가 빨라 24.7%가 된다면 고복지 국가로 전환하게 된다는 점임.
- 전망자료는 물가, 성장률 등 거시변수에 대한 전망과 함께 현행 복지제도 유지라는 가정을 전제로 결과를 도출한 것이므로 가정된 변수값에 변화를 주면 결과도 이에 따라 변하게 됨. 제시된 전망치들이 한국의 미래 모습을 정확하게 담고 있다고는 확신할 수 없음.
- 그럼에도 불구하고 조세연의 추계자료는 현재의 복지재정 운용 방식을 되짚어 보는데 유용한 시각을 제공하고 있음.
- 특히, 현행 복지제도를 유지한다는 전제하에 추계된 베이스라인(Base-line)이므로 향후 신규 제도 도입 또는 기존 제도 완화 시 복지지출 규모는 더욱 증가할 수 있음.
- 반면, 정부의 적극적인 대응으로 저출산·고령화 추세가 당초 예상보다 낙관적으로 변화한다면 재정부담은 줄어들 수 있음.

- 또한, 전망결과는 향후 재정여건에 대한 여러 가지 정책적 과제를 제공하고 있음.
 - 복지지출 증가를 위해서는 조세부담률과 국민부담률을 인상하거나 국가채무 증가가 필요
 - 복지지출 비중이 2010년 현재 총지출의 1/4 수준에서 2050년 1/2 수준으로 증가.¹⁾ 의무지출 등 경직성 경비가 대부분인 복지지출 증가에 따라 경제·교육 등 타 분야의 지출 축소가 불가피
- 현재 저수준에 머물고 있지만 향후 한국의 사회복지수준은 저복지 유지, 중복지 혹은 고복지로의 전환 가능성을 모두 가지고 있으며 어느 경로를 따라갈 것인지 예단할 수는 없음.
 - 그러나 가족의 돌봄 기능 약화, 급속한 고령화의 진전, 빈부격차 심화로 인한 불평등과 새로운 빈곤문제의 대두 등으로 복지수요는 예상보다 더 커질 가능성이 높으며, 따라서 지속가능한 복지재정 확보 방안이 본격적으로 논의되어야 할 것임.

1) 최근 6년간 연평균 복지지출 증가율 9.8%를 적용할 경우 2050년 복지지출은 총지출의 3/4 수준까지 증가. 실제로는 총지출의 1/2~3/4 수준에서 결정될 가능성이 높음

Ⅲ. 복지지출의 증가 원인

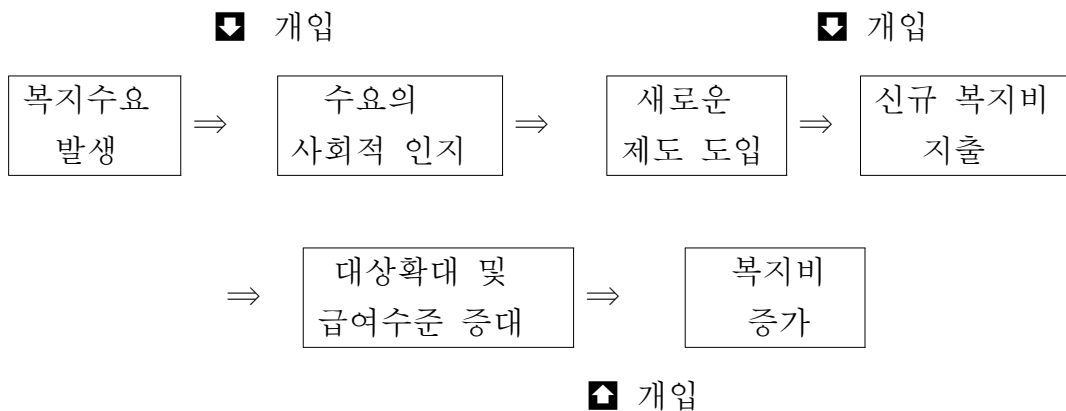
1. 복지수요의 특성

- 복지수요는 경제적 수요(demand)와 구분되는 욕구(needs)임. 욕구는 단순한 바람(desire)과는 달리 삶을 유지하기 위하여 반드시 필요한 어떤 것으로 파악되는데, 기본적인 의식주가 욕구의 대표적인 예임.
 - 그러나 욕구의 범위나 수준이 절대적인 것은 아니며 상대적임. 빈곤개념이 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤으로 전환되어 가듯이 사회적 충족을 필요로 하는 욕구의 범위와 수준도 유동적임.
- 삶을 유지하기 위하여 반드시 필요한 욕구의 범위가 기본적인 의식주에서부터 건강, 교육, 사회적 관계망 형성으로 확대되고 있음. 또한 충족을 요하는 욕구의 수준도 사회경제적 환경에 따라 가변적임.
- 욕구가 충족되지 않은 곳에 복지수요가 발생한 것으로 파악되는데 욕구의 범위가 확대되고, 욕구수준이 높아짐에 따라 복지수요는 계속 증가하고 있음.
 - 일단 발생된 복지수요는 경제적 바람(desire)과 달리 어떤 형태로든 충족되어야만 하며, 원활한 욕구충족 과정이 제도화되어 있지 않을 경우 사회적 갈등과 긴장이 고조되어 부가적인 사회적 비용을 지불하게 됨.

2. 복지비 지출 구조와 정책개입

- 복지지출이 일어나는 구조를 보면 먼저 미충족된 욕구가 존재할 경우 사회적으로 인지하게 되고 이를 해결하기 위한 신규 복지 제도가 도입되면서 신규 복지사업비가 발생함. 도입된 제도에 대해 대상이 확대되거나 급여수준이 증대하게 되면 복지지출이 증가
- 이 과정에서 정책적으로 개입하여 복지지출을 가감할 수 있는 지점은 복지수요발생 시점, 새로운 복지제도 도입 시점, 기존 제도의 대상자와 급여수준을 변동하는 시점임.
 - 정책적 개입에 의해 원천적으로 복지수요가 발생하지 않게 하거나 발생된 복지수요를 줄이면 복지지출을 절약할 수 있음.
 - 새로운 복지제도 도입 관련해서는 제도도입의 시기와 대상자 요건, 급여수준의 기준 등에 의해 복지지출이 영향을 받음.
 - 시행 중인 기존의 복지제도와 관련해서는 대상자의 확대, 급여 수준의 인상 등에 의해 복지지출이 증가하게 됨.

[그림 1] 복지비 지출 구조와 정책 개입 지점



- 장기에 걸쳐 복지비 지출을 줄이거나 증가폭을 억제하고자 할 경우 위에 열거된 정책개입의 3개 지점을 염두에 둘 필요가 있음.
 - 단기적으로는 기존 제도의 대상 확대와 급여수준 증대를 최대한 억제하는 것이 복지비 지출 증대를 제한하는 방법이 됨.
 - 그러나 장기적으로 보면 보다 효과적이고 효율적인 방법은 복지 수요 발생 자체를 최소화하여 새로운 제도 도입 자체를 예방하는 초기 개입임.

3. 복지비 지출 증가를 유발하는 요인

□ 소득수준 증가와 소득격차 심화

- 국민소득 수준의 향상은 그 자체로서 복지비 지출 증가를 초래하는 요인이 되기도 함. 예컨대 가입자의 평균소득에 연동하여 운영되는 국민연금보험급여의 A부분이 이에 해당됨.
- 소득분배의 불균형은 절대적 혹은 상대적 빈곤인구를 증가시켜 사회복지제도에 의한 소득보장 수요를 발생시켜 복지비 지출을 초래함.
- 빈곤선 혹은 공공부조급여기준선의 상향 조정은 이에 기초하여 지급되는 공공부조 예산 증가를 가져오고 그 결과 복지비 지출이 증가하게 됨.

□ 기술진보

- 의료기술발전은 고가의 새로운 치료법을 가능하게 하고 이는 의료비용의 증대를 가져옴.
- 생활속의 급격한 기술진보는 재교육, 평생교육 수요를 증가시켜 복지지출의 증가 요인이 됨.

□ 인구의 노령화와 가족의 돌봄 기능 약화

- 평균수명이 길어짐으로써 발생하는 인구의 노령화는 연금수급기간을 연장시켜 노령소득보장비를 증가시킴. 또한 노령화는 노인 인구의 보건의료수요 증대를 가져옴.
- 노인인구 증가는 돌봄을 요하는 노인인구가 증대되어 돌봄서비스 수요를 증대시키고 이로 인한 비용증대를 초래함.

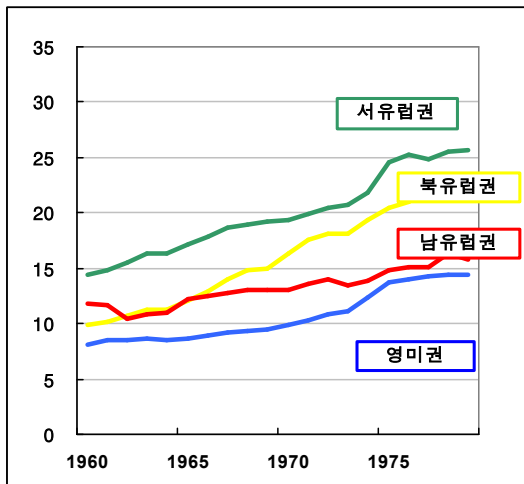
□ 실업인구의 증가

- 실업인구가 늘어나면 이들에 대한 소득보장과 재취업을 위한 사회정책의 확대에 비용이 증가하게 됨.
 - 1980년대 복지국가 위기 이후 실업인구의 증가는 각국의 사회복지비 지출을 증가시킨 주요한 요인이 됨.

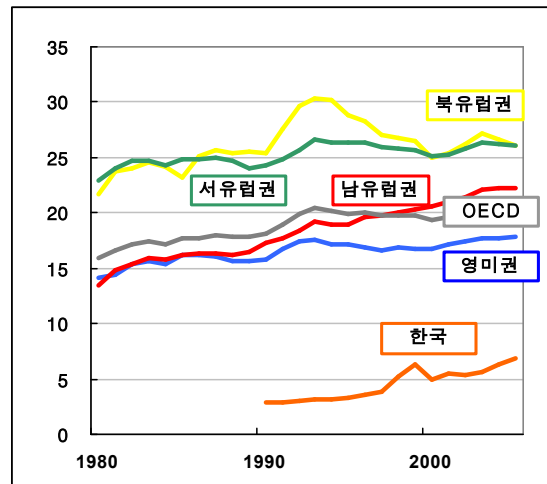
IV. 복지국가 유형별 복지지출수준 변화 비교

1. 선진국의 복지지출 추이 및 특성

- 지난 25년간 각 유형의 복지국가가 보인 사회복지지출 행태를 고찰하는 것은 한국의 미래를 전망하는데 도움이 될 수 있음.
- 선진국은 1960~80년대에 걸쳐 복지지출이 크게 증가했음. 1990년대 중반 부터는 전반적인 재정건전화 기조하에 재정지출 축소와 함께 복지지출도 정체 또는 감소함.



* OECD, Social Expenditure DB('85)



* OECD, Social Expenditure DB('08)

- 복지국가 유형별 복지지출 수준을 비교해 보면, 북유럽·서유럽권 국가는 높은 반면, 영미권은 낮음
 - 남유럽권 국가는 1990년대 후반부터 OECD 평균 수준을 넘어 서고 정체 또는 감소가 없이 지속적으로 증가했다는 점이 특징

2. 복지국가 유형별 사회복지지출 변화 분석

● 스웨덴(북구유럽형)

〈표 5〉 연도별 부문별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율(스웨덴)

(단위: %)

	1980	1985	1987	1990	1992	1993	1995	1998	2000	2002	2004	2005
노 령	7.7	8.2	8.3	8.5	10.4	10.7	9.8	9.7	9.2	9.4	9.8	9.6
유 족	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.7	0.6
비근로	4.8	4.5	4.9	5.5	4.7	5.4	5.0	4.7	5.0	5.7	5.7	5.6
건 강	8.2	7.7	7.4	7.4	7.1	6.7	6.2	6.3	6.3	6.9	6.8	6.8
가 족	3.9	4.1	4.2	4.4	4.8	4.4	3.8	3.1	2.9	3.1	3.2	3.2
적극노동	m	2.1	1.8	1.6	2.8	2.8	2.2	2.5	1.8	1.6	1.2	1.3
실 업	0.4	0.9	0.8	0.9	2.5	2.7	2.3	1.8	1.4	1.1	1.3	1.2
주 거	1.1	0.6	0.7	0.6	0.9	1.2	1.1	0.8	0.6	0.6	0.6	0.5
기 타	0.4	0.6	0.8	0.5	0.7	1.2	1.0	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6
총 계	27.1	29.4	29.5	30.2	34.7	35.8	32.1	30.4	28.5	29.5	29.9	29.4
노령인구	16.3	17.9		17.8			17.8		17.2			17.2

출처: OECD, Social Expenditure Database. 2010.

- 북구유럽형 혹은 사회민주주의형으로 불리는 스웨덴 경우 공공 사회복지지출은 1993년 GDP의 35.8%까지 도달. 이 때 내역별로는 노령지출 10.7%, 건강분야 6.7%, 비근로계층 5.4%, 가족 4.4%, 적극적 노동시장 2.8%, 실업 2.7% 등으로 구성
 - 1980년대 복지국가 위기를 맞이하여 적극적 노동시장정책과 공공부문의 고용확대를 통한 노동수요 진작을 추진(Barr[1993]).
- ⇒ 1990년대 중반 스웨덴은 공공부문 일자리 팽창으로 심각한 재정적자 직면

⇒ 임금의 유연성 확대와 공적연금제도 대대적 축소 개혁

- 위기가 지나간 2005년 현재 공공사회복지지출은 GDP 대비 29.4%로 축소되었는데 각 부문별로는 노령지출 9.6%(1.1%p 감소), 건강분야 6.8%(0.1%p 증가), 비근로계층 5.6%(0.2%p 증가), 가족 3.2%(1.2%p 감소), 적극적 노동시장 1.3%(1.5%p 감소) 등으로 복지재정 지출이 이뤄짐.
- 스웨덴의 경우 노령 및 유족, 그리고 건강부문의 비중이 가장 높으며, 북구유럽형의 특징으로 꼽히는 적극적 노동시장과 가족 부문, 비근로계층의 지출은 그 다음 비중을 차지.

● 독일(유럽대륙형)

<표 6> 연도별 부문별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율(독일)

(단위: %)

	1980	1985	1987	1990	1992	1994	1995	1998	2000	2002	2004	2005
노령	10.0	10.1	10.0	9.6	9.7	10.0	10.4	10.6	10.7	11.1	11.2	11.2
유족	0.9	0.7	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
비근로	2.1	1.9	1.8	1.5	1.7	1.8	1.9	2.1	2.0	2.0	1.9	1.9
건강	6.8	7.0	6.9	6.5	7.8	7.9	8.2	7.7	7.7	7.9	7.6	7.7
가족	2.1	1.5	1.6	1.7	2.0	1.9	1.9	1.8	1.9	1.9	1.9	2.2
적극노동	m	0.5	0.8	0.9	1.5	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.1	1.0
실업	0.5	1.0	0.9	0.9	1.4	1.8	1.7	1.6	1.5	1.7	1.7	1.7
주거	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.6
기타	0.3	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	0.5	0.2
총계	22.7	23.2	23.5	22.3	25.3	26.0	26.5	26.3	26.2	27.0	26.7	26.7
노령인구	15.6	14.6		15.0			15.4		16.4			18.9

출처: OECD, Social Expenditure Database. 2010.

- 유럽대륙형 혹은 조합주의 복지국가 유형을 대표하는 독일은 1980~2005년의 25년에 걸쳐 공공사회복지지출의 GDP 비중이 22.7%~27.1% 사이에 안정적으로 유지. 특히 1994년 이후 10년간 거의 변동이 없음.
- 1980년대 이후 복지국가 위기시에 독일은 조기퇴직 장려를 통한 노동공급 감소를 유도하고 그 빈자리에 젊은 실업층을 취업시키는 전략을 구사. 그 결과 조기퇴직자에 대한 연금부담의 증가로 재정적자 직면하게 되어 연금개혁에 착수하게 됨.
- 독일의 공공사회복지지출 역시 노령과 건강이 대부분을 차지하고, 다음으로 가족 (2.2%), 비근로(1.9%), 실업(1.7%), 적극적 노동시장(1.0%) 등으로 구성됨.

● 미국(앵글로색슨형)

<표 7> 연도별 부문별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율(미국)

(단위: %)

	1980	1985	1987	1990	1992	1994	1995	1998	2000	2002	2004	2005
노령	5.3	5.4	5.2	5.2	5.4	5.4	5.4	5.2	5.1	5.4	5.4	5.3
유족	1.0	1.0	1.0	0.9	1.0	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8
비근로	1.1	1.0	1.0	1.0	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3
건강	3.7	4.0	4.3	4.7	5.5	6.0	6.1	5.8	5.9	6.6	6.9	7.0
가족	0.8	0.6	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6
적극노동	m	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
실업	0.7	0.4	0.5	0.4	0.7	0.4	0.3	0.2	0.2	0.5	0.4	0.3
주거	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
기타	0.5	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6
총계	13.1	13.1	13.0	13.4	15.0	15.3	15.3	14.7	14.5	15.9	16.1	15.9
노령인구	11.2	11.8		12.3			12.5		12.4			12.4

출처: OECD, Social Expenditure Database. 2010.

- 신자유주의, 혹은 앵글로색슨 모형의 전형인 미국은 25년 기간 동안 노령화 진전 속도가 완만하였으며, 그 결과 노령분야 지출은 GDP의 5%대에 계속 머물고 있음. 전체 공공사회복지지출 수준 역시 GDP의 3.1%p (13.0~16.1%) 내에서 변화
- 미국은 1980년대 이후 복지국가 위기 하에서 노동시장의 유연성과 임금의 신축성을 통한 노동수요의 확대로 실업에 대처
 - ⇒ 복지재정적자문제 최소화, 높은 고용증가율 유지
 - ⇒ 근로빈곤문제, 불평등 문제 심화
- 미국의 경우에도 노령과 건강부문에서 대부분의 지출이 이뤄지고 있으며, 다음으로 비근로 분야(1.3%)가 차지하고 있다. 나머지 다른 영역인 가족(0.6%), 적극적 노동시장(0.1%), 실업(0.3%) 등은 모두 1% 미만을 차지

● 일본(준 앵글로색슨형)

<표 8> 연도별 부문별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율(일본) (단위: %)

	1980	1985	1987	1990	1992	1994	1995	1998	2000	2002	2004	2005
노령	3.1	3.9	4.2	4.1	4.4	5.0	5.3	6.0	6.9	7.9	8.4	8.6
유족	1.0	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3
비근로	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7
건강	4.6	4.7	4.8	4.6	4.9	5.3	5.7	5.9	5.9	6.1	6.1	6.3
가족	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	0.8
적극노동	m	m	m	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
실업	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.4	0.3
주거	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
기타	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
총계	10.6	11.4	11.8	11.4	12.2	13.5	14.3	15.5	16.5	17.8	18.2	18.6
노령인구	9.1	10.2		12.0			14.4		17.2			19.9

출처: OECD, Social Expenditure Database. 2010.

- 고령화가 가장 먼저 진척된 일본의 경우 지난 25년간 공공사회 복지지출이 8%p 증가. 이 증가분은 대부분 노령(5.5%p 증가), 건강(1.7%p 증가) 부문에 의해 이뤄짐. 노령, 유족, 건강부문을 제외한 나머지 분야는 지출수준이 모두 1% 미만에 그침.
- 일본은 1980년 공공사회복지지출 비중이 미국(13.1%)보다 낮은 10.6%였지만 2005년에는 미국(15.9%)보다 높은 18.6%에 이르고 있음. 그러나 여전히 OECD 평균(20.6%)보다 낮은 지출 수준

● 그리스(남유럽형)

<표 9> 연도별 부문별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율(그리스)

(단위: %)

	1980	1985	1987	1990	1992	1995	1996	1998	2000	2002	2004	2005
노령	4.6	7.2	7.6	9.3	8.8	9.2	9.4	10.2	10.1	10.5	10.4	10.8
유족	0.8	1.5	1.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8
비근로	1.0	1.8	1.8	1.2	1.0	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9
건강	3.3	4.5	4.0	3.5	3.8	4.5	4.5	4.4	4.7	5.2	5.1	5.6
가족	0.3	0.3	0.3	0.7	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1
적극노동	m	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1
실업	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
주거	0.1	0.2	0.2	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.7	0.5	0.5	0.5
기타	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.4	0.4
총계	10.2	16.0	15.8	16.5	16.1	17.3	17.9	18.6	19.2	20.0	19.9	20.5
노령인구	13.1	13.3		13.7		15.3			16.5			18.0

출처: OECD, Social Expenditure Database. 2010.

- 최근 재정위기에 직면하고 있는 그리스의 경우 1980년 ~ 2005년 간 공공사회복지지출의 GDP 비중이 두 배(10.2% → 20.5%) 증가하여 국가재정압박의 원인이 됨.
- 이 기간동안 인구의 고령화(13.1% → 18.0%)도 빠르게 진행되어 복지수요증가도 있었지만 노령부문 복지지출은 더 빨리 늘어나 (4.6% → 10.8%) 재정악화의 요인이 됨.

□ 국가유형별 복지지출 비교의 함의

- 사회복지 영역별 지출비중을 보면 복지국가 유형에 관계없이 지난 25년간 퇴직후 노령층의 소득보장을 위한 『노령부문』(공적연금)과 국민의 건강보장을 위한 『건강부문』(건강보험)이 가장 큰 비중을 차지하고 있음.
 - 국가별 상이성보다 공통성이 더 강함을 알 수 있으며, 한국의 경우에도 고령화의 진전, 국민소득수준의 향상 등으로 유사한 복지수요에 직면하게 될 것임을 시사
 - 비근로, 가족, 적극적 노동시장 부문의 비중 차이가 복지국가 유형별 차이를 초래하고 있지만 이 부문의 비중 차이는 유형별로 1~2%p 내외
- 공공사회복지지출 규모는 계속 증가만 하는 것이 아니라 상황변화에 따라 다소간 증감이 가능. 즉, 정책적 개입 여하에 따라 지출비용의 상대적 비중 및 절대적 비용 증감이 가능함을 보여줌.
 - 경제위기로 실업대란이 나면 적극적 노동시장 부문의 비중을 늘렸다가 경제가 안정되면 이를 축소
 - 노령계층을 위한 연금제도 역시 재정여건에 따라 급여수준을 증감
 - 그러나 그 변동범위가 제한적이며, 큰 추세적 경향을 역전하기는 힘들.
- 복지지출에 의한 재정위기는 복지지출의 비중 못지 않게보다 이를 조달하는 국민부담율도 중요
 - 고복지국가인 스웨덴과 독일의 경우 국민부담율이 OECD 평균을 넘어선 고부담국가이며, 국가채무는 OECD 평균 이하.

- 저복지국가인 일본은 국민부담율 역시 OECD 평균 이하인 저부담국가이지만 국가채무 비율이 높음.
- 중복지국가인 그리스는 국민부담율은 OECD 평균을 밑도는 저부담국가이어서 장기적으로 복지재정이 불안정할 수 있는 구조를 가지고 있고 국가채무 비율이 높음.

<표 10> 각국의 연도별 국민부담율

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
스웨덴	51.9	50.03	48.21	48.69	49.1	49.89	49.39	48.73
독 일	42.69	40.91	40.65	40.73	39.89	39.86	40.18	40.38
미 국	29.78	28.71	26.34	25.78	26.03	27.47	28.25	28.24
일 본	27.71	28.67	27.32	27.23	26.61	27.65	28.91	29.14
그리스	36.01	34.65	35.28	33.79	33.07	33.7	33.61	34.4
한 국	23.21	23.58	23.74	24.67	24	24.79	25.79	27.23
OECD평균	37.74	37.20	36.97	36.92	36.89	37.45	37.63	37.75

자료: OECD, Factbook 2010.

<표 11> 각국의 GDP 대비 국가채무

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
스웨덴	64.7	63.3	60.8	60.0	60.1	60.7	53.6	47.9	47.1
독 일	60.4	59.7	62.1	65.3	68.7	71.1	69.2	65.3	68.8
미 국	54.4	54.4	56.7	60.1	61.1	61.3	60.8	61.8	70.0
일 본	135.4	143.7	152.3	158.0	165.5	175.3	172.1	167.1	172.1
그리스	114.9	117.7	117.2	112	114.2	114.5	107.9	103.9	102.6
한 국	15.7	16.6	15.8	17.4	21.3	23.1	26.1	25.7	26.8
OECD 평균	68.3	68.5	70.5	72.6	74.3	75.9	74.6	73.1	78.4

자료: OECD, Factbook 2010.

□ 한국에 주는 시사점

- 중립적인 장기전망자료에서 나타나듯이 고령화 진전, 양극화의 심화, 국민소득의 증대 등으로 한국의 경우에도 복지수요 증대와 이에 따른 지출증가는 불가피할 것임. 따라서 복지재정의 지속가능성을 확보하는 방안이 마련되어야 함.

V. 사회복지 재정의 지속가능성 확보를 위한 정책 과제

- 복지재정의 지속성 확보는 먼저 정부재정 측면에서 관리체계 정비 및 국민적 합의에 기초한 복지재정의 확충, 수요측면에서 지출의 효율성 제고, 이 두 방안이 동시에 강구되어야 할 것임. 장기적으로는 복지욕구 발생의 사전 해소방안이 추진되어야 함.

1. 사회복지재정 관리체계 정비 및 재정 확충

- 사회복지재정 관리체계 정비
 - 사회복지지출은 대상의 지속성과 급여수준의 영속성으로 인해 장기간에 걸쳐 재정이 투입되는 특성을 가지고 있어 장기 예측과 대비가 필요한 부문임.
 - 5년 단위의 국가재정운용계획과 별도로 복지지출은 30~50년간 장기 전망을 정기적으로 시행할 필요가 있음을 의미
 - 장기 전망을 토대로 복지제도 도입 및 확대 여부, 정부의 지원 방향 및 재원조달방안을 연계하여 공론화할 필요
 - 향후 가장 빠른 지출증가가 예상되는 건강보험 부문은 정부가 부담하는 재정부담분 뿐만 아니라 국민이 부담하는 보험료 부분까지 복지지출에 포함하여 관리하는 방식을 강구하여야 할 것임.
 - 구체적 방안으로서 건강보험 재정을 정부기금화 하는 방안도 검토할 수 있을 것임.

□ 복지재정 확충

- 복지재정은 조세에 의한 일반재정, 사회보험료로 조달되는 사회 보장부담금, 법률에 의해 기업이 부담하는 복지급여(예: 퇴직급여비) 등으로 구성되는데 향후 복지지출 증가가 불가피하다면 국민적 합의에 기초하여 복지재정 규모 자체를 확충하는 방안이 적극 추진되어야 함.
- 복지재정 확충의 전제가 되는 국민적 합의가 도출되려면 복지지출 증대에는 반드시 부담의 증가가 선행되어야 가능하다는 인식의 확산이 필요
- 지출증대에 소요되는 비용부담의 증액분을 사전에 명확히 밝히고 국민부담율과 복지지출 수준을 연계지어 증대해 나감으로써 복지재정의 지속성을 확보할 수 있도록 함.
- 일차적으로는 수요가 증가하는 영역별로 사회보험료율을 인상하여 재정의 건전성을 확보하여야 하며, 공공부조와 사회서비스의 재원이 되는 조세부담율도 인상을 적극적으로 고려해 보아야 함.

2. 복지지출 효율화 방안

□ 복지영역간 지출 비중 조정

- 현제도의 틀을 유지한다는 전제하에 추계된 장기전망자료에 의하면 2050년 우리의 복지지출은 노령(10.17%)과 건강분야(6.52%)에 지나치게 편중되고, 가족(0.37%), 적극적 노동시장(0.36%) 등은 소홀히 될 전망이다
- 노령인구가 많아지고 이들의 정치참여율이 높아지면서 노령층을 위한 복지지출이 과도하게 늘어날 위험이 있는 반면, 미래

의 근로계층인 아동은 정치적 대변세력이 분명하지 않아 이들에 대한 복지지출은 과소 반영될 위험이 있음.

- 이런 점을 감안하여 아동 보육부문에 대해서는 선제적 투자의 관점에서 정책적으로 복지지출의 우선순위를 높일 필요가 있음.
- 적극적 노동시장 부문도 비중 조정이 필요한 영역임. 노동시장의 유연안정성이 강화되고 있는 추세에 비추어 볼 때, 향후 적극적 노동시장에서의 정부 역할 강화가 요구되며 이를 뒷받침할 수 있는 복지지출의 증대가 필요할 것임.

□ 공적연금제도의 재정건전성 확보

- 국민연금, 공무원·군인·사학연금 등 특수직역연금 등의 공적연금제도는 저부담-고급여 구조로 인하여 장기적인 재정불안 요소를 안고 있어 개혁이 필요함.
- 국민연금의 경우 수차례의 개혁으로 상당 기간 재정안정이 예상되고 있으므로 당분간 재정개혁 논의는 불필요하지만, 정기적인 재정재계산을 통해 지속적으로 재정상태를 모니터링하고 장기전략을 수립할 필요는 여전히 남아 있음.
- 국고지원이 매년 이뤄지고 있는 특수직역연금, 특히 공무원연금제도는 보험원리에 충실하도록 저부담-고급여 구조를 개혁할 필요가 있음.

□ 의료보장 부문의 의료비 지불체계 개편과 수익자 책무성 강화

- 복지재정 장기 전망에서 가장 빠른 지출증대가 예상되는 의료부문은 강도 높은 지출 효율화가 강구되어야 함.
- 지출 효율화를 위해서는 무엇보다 현행의 행위별수가제를 포괄수가제 혹은 총액계약제로 전환하는 의료비 지불체계의 개

편이 필요함.

- 이러한 의료비 지불체계 개편이 현실적으로 실현되려면 새로운 의료비 지불체계를 받아들일 공공의료체계가 일정 수준 이상 확보되어야 하므로 이는 곧 공공의료체계 강화와 연결됨.
- 공공의료체계 강화를 위해 공적자금을 새로 투자해 의료시설을 신설하는 방안과 기존의 민간의료시설을 일정 요건 하에서 공공의료시설로 편입하는 방안을 동시에 추진할 수 있을 것임.
- 또한, 먼저 출시된 복제약을 항구적으로 우대하는 가격구조를 개선하여 복제약 가격거품을 제거하고, 시장형 실거래가제 도입을 통해 가격경쟁을 유도하고 리베이트 관행을 근절할 필요가 있음.

○ 건강보험 재정의 확충

- 지출효율화의 속도보다 의료비 지출 증가 속도가 더 빠른 현실에서 건강보험재정 확충은 긴요한 문제임.
- 건강보험재정의 일부가 국고지원에 의해 충당되고 있지만, 부족한 건강보험 재정을 메우기 위해 일반조세에 재원을 둔 국고지원에 의지하기보다 수익자 책무성의 관점에서 보면 가입자의 보험료율 인상을 통해 건강보험재정의 건전성을 유지하는 것이 더 바람직함.

참고문헌

- 박형수·전병목, 『사회복지재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구』, 한국조세연구원. 2009.
- 고경환 외, 『2006년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD 국가의 가족정책 비교』, 한국보건사회연구원, 2008.
- Barr, Nicholas, *The Economics of the Welfare State*, 2nd ed. Stanford; Stanford University Press. 1993.
- OECD, *Social Expenditure Database*, 2010.
- OECD, *Factbook 2010*, 2010.
- UN, *World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database*, 2009.

토론 주제

기초생활보장제도 탈수급 촉진방안

노 대 명

(한국보건사회연구원)

I. 문제제기

- 기초생활보장제도(이하 기초보장제도)는 빈곤층 소득보장과 관련해서 큰 진전을 이루었으나, 시행과정에서 몇 가지 문제점을 나타내고 있으며, 특히 <탈수급 부진> 문제를 나타내고 있음.
 - 2008년 기초보장제도의 탈수급율은 5%미만으로 추정되며, 그것은 정책개입의 효과가 매우 낮은 상황, 즉 <자연 탈수급>²⁾에 가까운 상황이라고 말할 수 있음.
 - 탈수급 부진 문제는 일선의 행정실무자나 정책결정자 또한 공통적으로 지적하는 문제임. 이는 우리사회에서 <복지의존성 문제>가 심화될 위험성이 있음을 의미하는 것임.
 - 이처럼 기초보장제도의 탈수급 효과가 낮은 것은 기초보장제도 수급자격을 유지해야 기타 복지제도에 대한 접근성이 높다는 점에서 너무도 당연한 결과임.
 - － 이러한 조건에서 수급자는 소득이 온전히 파악되는 공식부문 일자리에 취업하기보다 비공식부문 취업을 통해 소득을 하향 신고함으로써 수급자격을 유지할 개연성이 증가하게 됨.
 - 따라서 탈수급 효과를 제고하기 위해서는 기초보장제도 개편과 기타 공공부조제도 개편 그리고 복지지출 확대를 아우르는 <빈곤정책의 패러다임 전환>이 필요
 - － 기초보장제도에 대한 의존성을 줄이고, 기타 복지제도에 대한 접근성을 높이는 전략이 균형을 이루어야 하는 것임.

2) <자연 탈수급>은 기초보장제도의 개입이 없는 상황에서 발생할 수 있는 탈수급을 지칭하는 것임. 노대명 외, 노대명·김경휘·원일·박은영·이종아, 『근로능력수급자의 탈수급 요인 실태조사』, 한국보건사회연구원, 2009

- 그러나 기초보장제도 개편 논의는 구체적인 결실을 맺지 못하고 있음. 제도개편의 필요성을 강조하는 주장과 그 역효과를 우려하는 비판이 평행선을 달리고 있기 때문임.
 - 한편에는 기초보장제도가 복지의존성을 심화시키고 있어, 이를 개편하는 작업이 선행되어야 한다는 주장이 존재
 - 이 주장은 제도개편 없는 지출확대가 복지의존성을 더 심화시킬 것이라는 비판적 상황인식에 기초하고 있음.
 - 다른 한편에는 추가적 지출확대 없이는 기초보장제도 개편이 보장성 악화를 초래할 것이라는 주장이 존재
 - 이 주장은 제도개편이 복지예산을 절감하기 위한 단기대책에 불과하다는 불신에 기초하고 있음.

- 문제해결의 출발점은 기초보장제도 개편과 기타 복지제도를 위한 지출확대라는 각자의 주장이 갖는 한계점을 인식하는 것임.
 - 기초보장제도 개편 없이 비수급 빈곤층을 대상으로 기타 복지 지원을 확대하는 방안은 <상당기간> 탈수급을 촉진하기 힘들다는 점에 대한 공감대 형성이 필요
 - 비수급 빈곤층 및 차상위층에 대한 지원확대만으로 탈수급을 촉진하기 위해서는 사각지대를 해소할 수 있는 막대한 재정이 필요하며, 그 때까지 문제는 계속 악화될 것임.
 - 기타 복지 지원을 확대함으로써 <기초보장제도 외부에서> 탈수급을 유인하는 힘을 강화하지 않고서는 정책효과를 기대하기 힘들다는 점에 대해서도 공감대 형성이 필요
 - 각종 복지정책의 사각지대를 해소하기 위해서는 지출확대가 불가피하며, 제도개편과 단계적 지출확대를 통해 정책성과를 제고하는 방안을 강구하는 것이 현실적 접근일 것임.

- 현재 상황에서 가능한 타협점은 기초보장제도 수급에 따른 과도한 자원집중 문제를 해결하는 동시에, 기타 복지제도에 대한 지출을 <단계적으로> 확대하여 탈수급 유인효과를 높이는 것임.
 - 먼저 기초보장제도를 욕구별 급여체제로 개편하고, 생계급여 수급자에게만 기타 급여를 자동적으로 수급할 수 있는 권리를 부여함으로써, 자원집중 및 급여과잉 문제를 해결하는 것임.
 - － 참고로 욕구별 급여체제는 빈곤층에 대한 소득보장의 원칙을 훼손하는 것이 아니라 상대적 급여과잉 문제를 시스템을 통해 해결하는데 그 목적이 있다는 점을 지적해야 할 것임.
 - 이어 근로능력자 대상으로 생계급여, 기타 현물급여, 적극적 노동시장정책(ALMP) 그리고 근로장려세제를 연계하는 실질적인 근로연계복지제도를 도입하는 것임.
 - － 취업빈곤층은 일정 수준의 근로소득이 있어 생계급여 수급자 규모가 적을 것임. 자활근로사업 평균 임금에 미달하는 소득자는 소득심사를 강화하여 부정수급을 최소화해야 할 것임.
 - － 반대로 교육급여, 주거급여, 의료급여, 근로장려세제 등에 대한 접근성을 단계적으로 제고하는 것임. 특히 자녀양육에 따른 지출부담을 덜어줄 수 있는 지원을 강화해야 할 것임.
 - － 미취업 근로빈곤층을 대상으로 하는 각종 취업지원 프로그램(자활사업, 기타 취업지원 및 창업지원사업)을 통합하여 지원의 중복을 줄이고 시너지 효과를 제고해야 할 것임.

II. 이론적 검토

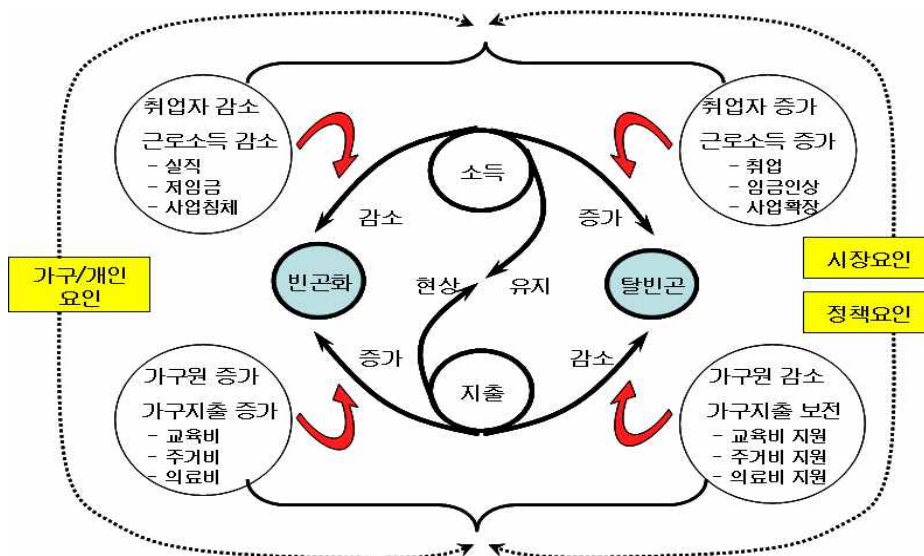
- 기초보장제도의 탈수급 효과를 제고하는 문제와 관련해서는 먼저 탈빈곤 및 탈수급의 경로에 대해 살펴보고, 이어 각국의 빈곤정책, 특히 공공부조제도의 동향을 검토할 필요가 있음.

1. 탈빈곤과 탈수급의 경로

- 탈빈곤은 가구소득이 빈곤선을 넘어서는 이행상태를 의미하며, 그것은 소득요인과 지출요인의 조합에 의해 결정됨.
 - 취업 등 가구소득을 증가시키는 소득요인과 가구규모에 따른 빈곤선을 지칭하는 지출요인이 어떻게 작용하는지가 중요함.
 - 일반적으로 탈빈곤은 소득증가를 통해 발생하게 됨. 그것은 개별가구의 소득증대를 유인하는 것이 중요한 정책목표라는 점을 의미함.
 - 하지만 소득이 증가해도 가구원이 증가해 빈곤선이 높아지면 빈곤층에 머무를 수 있음. 반대로 소득변화가 없어도 가구원이 감소해 빈곤선이 낮아지면 탈빈곤 하게 되는 것임.
 - 빈곤탈출에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 <취업을 통한 근로소득 증가>이지만, 일자리의 질 또한 중요한 고려사항임.
 - 저임금과 고용불안에 노출된 일자리는 탈빈곤이 아니라 반복 빈곤을 초래할 개연성이 높기 때문임. 따라서 탈빈곤의 지속적 유지가 매우 중요한 문제라 말할 수 있음.

- 참고로 2003년~2006년 3년간 우리나라에서 전체 빈곤가구 중 반복적으로 빈곤을 경험하는 가구는 약 16%에 달하고, 이들 중 상당수가 취업상태의 변화보다 일감의 증감으로 인해 이러한 불안을 경험하고 있음(노대명 외[2008]).
- 하지만 표준화된 소득빈곤선이 가구특성별·생애주기별 지출욕구를 정확하게 반영하지 못한다는 점에서 소득기준 탈빈곤으로 모든 문제를 설명하는데 한계가 있다는 점을 지적해야 할 것임.
 - 빈곤가구는 근로소득이 증가해 탈빈곤 하더라도 가구특성 및 생애주기별 지출을 감당하기 힘든 상황이 발생할 수 있음. 중등교육과 고등교육에 집중된 교육비(사교육비) 지출이나 전월세가구의 주거비 지출, 장애 및 질환자 보유가구의 의료비 지출 등이 그것임.
 - 이는 실질적으로 빈곤가구의 주요 욕구별 지출을 보전하는 관련 복지제도의 역할이 매우 중요하다는 점을 말해줌. 이는 욕구별 급여의 확대가 필요한 이유라고 말할 수 있음.

[그림 1] 빈곤진입 및 빈곤탈출의 메커니즘



- 이론적으로는 <탈빈곤 → 탈수급>의 경로를 가정할 수 있지만, 현실에서 탈빈곤이 항상 탈수급으로 이어지는 것은 아님. 탈수급이란 복지급여 수급에서 비수급 상태로 전환하는 것을 지칭함.
 - <탈빈곤 → 탈수급>은 가장 이상적인 형태라고 말할 수 있음. 개별가구의 탈빈곤을 확인하고 탈수급 판정을 하는 것이 가장 자연스러운 방식이기 때문임.
 - － 수급가구가 탈빈곤 하지 않은 상황에서 탈수급을 강제한다면, 제도가 징벌적 성격을 갖거나 제도설계가 잘못되었다는 것을 의미하게 됨.
 - <탈빈곤 ⇄ 탈수급>은 부정수급 상태를 가정하는 것임. 가구소득이 빈곤선을 넘어섰음에도 탈수급이 발생하지 않는 것임. 이것은 주로 수급자에 대한 소득과약 및 수급자격 관리체계가 취약하다는 것을 의미함.
 - － 소득이 빈곤선을 초과한 집단이 수급자격을 유지하는 것은 부정수급의 가장 일반적 형태이며, 그 발생원인은 수급자격 상실의 공적이전소득을 감소시킬 것이라는 수급자의 우려에 기인하는 것임.
 - <수급 ⇄ 탈빈곤 ⇄ 탈수급>은 공공부조제도가 수급자의 취업과 탈빈곤을 촉진하는 기능이 취약하며, 설사 탈빈곤 하더라도 탈수급을 유인하는 행정관리체계가 취약하다는 것을 의미함.
 - － 이는 해당 복지제도 및 그와 관련된 제도가 전반적으로 수급자의 복지의존성을 심화시키는 문제점을 나타내고 있음을 의미하는 것임. 그것은 수급자의 취업과 탈빈곤을 촉진하는 기능이 취약할 뿐 아니라, 소득초과자에 대한 행정적 관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 있음을 의미하는 것임.

- 기초보장제도의 탈빈곤·탈수급 실태를 살펴보면, 한편으로 <수급 → 탈빈곤> 효과가 불안정하고, 다른 한편으로 <탈빈곤 → 탈수급> 효과 또한 저조한 것으로 판단됨.
 - 먼저 취업과 탈빈곤 촉진기능이 취약하다고 말할 수 있음. 참고로 기초보장제도 수급 경제활동인구 중 미취업자의 비중이 지속적으로 증가해 왔다는 점에 주목해야 할 것임.
 - － 취업자라 하더라도 공식부문에서 비공식부문으로 이동하는 양상 또한 나타나고 있음. 이는 사회보험가입으로 소득이 노출될 수 있는 일자리 진입을 기피하고 있음을 의미함.
 - 이어 취업에 따른 소득증가에도 기초보장제도에서 벗어나지 않는 집단이 존재하고 있는 것으로 판단됨. 이는 소득과약 시스템이 갖는 본원적 한계와 수급자의 수급자격 유지요구가 결합되어 나타난 것이라고 말할 수 있음.
 - 결국 현재 기초보장제도의 탈빈곤 및 탈수급 효과가 부진한 원인은 수급자의 취업(특히 공식부문 취업)을 촉진하는 기능이 취약하고, 수급자격 관리시스템 또한 취약하기 때문임.

2. 각국 공공부조제도의 동향과 시사점

- 각국의 빈곤정책, 특히 공공부조제도는 대부분의 경우 욕구별 급여체계(개별급여체계) 형태를 띠고 있고, 근로능력자와 무능력자에 대한 소득보장제도를 구분하여 운영하고 있음.
 - 대부분의 서구 복지국가에서 생계급여와 주거급여, 의료급여 등 주요 욕구별 급여가 독립된 선정기준과 급여방식에 기초해 <분리> 운영되고 있음.

- 참고로 기초소득보장(Minimum Income Security System)은 생계급여제도에 해당되는 것이며, 기타 현물급여는 독립된 공공부조제도를 통해 보장하고 있음.
- 또한 대부분의 서구 복지국가에서는 근로능력자와 노인·장애인에 대한 생계보장을 분리된 제도로 운영하고 있음.³⁾
 - 주요 형태는 ① 근로능력자 대상 제도와 노인·장애인 대상 제도로 이원화 시킨 경우(미국), ② 인구학적 특성에 따라 3개 이상의 제도로 분리한 경우(프랑스), ③ 공공부조제도와 실업부조제도로 역할을 분담시킨 경우(영국) 등임.
 - 노인빈곤층 대상 소득보장은 공공부조제도 외에 보편적 연금제도의 형태로 보장하는 국가들이 다수 존재하고 있음. 덴마크, 핀란드, 오스트리아, 룩셈부르크 등이 그러한 경우임.
- 일부에서는 일본 생활보호제도를 기초보장제도와 유사한 제도로 예시하고 있지만, 그것은 기초보장제도가 생활보호제도에서 완전히 벗어나지 못했음을 의미하는 것이며, 매우 다른 맥락에서 발생한 현상을 비교하는 것임.
 - 생활보호제도는 형식적으로는 모든 빈곤층을 포괄하고 있지만, 실제 근로무능력자 중심의 지원제도로 작동해 왔음. 하지만 최근 수급자가 전체 인구의 1.2%로 증가하고 근로빈곤층 비중이 높아지자, 생활보호제도를 개편하려는 움직임이 나타나고 있음. 참고로 2005년 <자활사업>을 도입하였고, 2010년 현재는 생활보호제도 개편을 위한 논의가 진행 중에 있음(駒村康平[2007]).

3) DREES, "Un panorama des minima sociaux en Europe," 『Etudes et Resultats』, n° 464, fevrier 2006.

- 1990년대 중반이후 각국의 빈곤정책은 근로능력이 있는 수급자의 경제적 자립을 강조하는 경향을 나타내고 있음.
 - 미국은 1990년대 중반이후 수급기간 제한 등 <강한> 징벌적 제도(TANF)와 재정적 인센티브제도(EITC)를 결합하는 방식을 취하고 있음.
 - － 미국이 취했던 평생 수급기간을 5년으로 제한했던 조치는 이미 수급기간을 모두 채운 빈곤층에 대한 보호문제를 야기하고 있으며, 각 주정부가 별도의 프로그램을 통해 보호하고 있음. 이는 이러한 조치가 매우 한시적인 충격요법의 의미를 갖는다는 의미로 이해할 수 있음.
 - 프랑스나 독일 등 유럽국가들은 취업지원 프로그램 참여 등 상대적으로 <약한> 징벌적 조치와 PPE(프랑스 판 EITC) 등의 유인적 조치를 결합하는 방식을 취하고 있음.
 - － 프랑스는 2004년 1월 최소활동수당(RMA)제도를 도입하였음. 이 제도는 근로능력자 대상 생계급여제도(RMI) 수급자 중 1년 이상 경과한 수급자를 대상으로 6개월간 주당 20시간 이상의 시간제 근로계약을 맺는 것을 골자로 하고 있음. 그것은 영세사업체 고용주에게 생계급여에 해당되는 금액을 지원 하는 대신, 실질임금과 지원액의 차액만큼을 부담하게 하는 방식임.
- 빈곤정책의 패러다임과 제도구성은 각국이 처한 제반 여건과 기존 제도에 대한 경로의존성의 관점에서 이해해야 할 것임.
 - 경제적 자립을 강조하더라도 구체적인 제도운영방식은 국가마다 차이가 있음. 그것은 소득보장에 대한 제재(Sanctions), 재정적 인센티브, 취업지원 프로그램을 어떻게 결합시키는가에 따라 다른 형태를 띠게 된다는 것을 의미함.

- 사회보험 또는 보편적 소득보장제도 및 적극적 노동시장정책 (ALMP)의 보장범위(Coverage)는 공공부조제도의 역할과 운영 방식에 큰 영향을 미치게 됨.
 - － 참고로 스웨덴처럼 보편적 소득보장체계가 구축되어 있고, 적극적 노동시장정책이 발달한 국가에서는 공공부조제도가 매우 잔여적인 역할을 하게 됨.
- 반대로 사회보험 등 1차 안전망의 사각지대가 상대적으로 큰 국가는 공공부조제도의 역할이 중요하게 부각되며, 사회보험제도 및 노동시장여건 등을 고려하여 공공부조제도를 설계하게 됨.
 - － 우리나라는 4대 사회보험제도를 도입하고 전 국민을 대상으로 확대하였지만 실제 미가입자 규모가 큰 상황이며, 미가입자 중 상당수가 빈곤층이라는 점에서 공공부조제도가 유일한 소득보장 및 지원제도임. 그리고 이러한 추세는 향후 상당기간 지속될 것으로 전망됨. 이러한 관점에서 보면, 공공부조제도의 효과성과 효율성을 제고하는 문제가 매우 중요함.

Ⅲ. 기초보장제도의 수급 및 탈수급 실태

- 기초보장제도 개편논의에서 가장 큰 장애물은 각종 복지제도의 실태와 문제점을 객관적으로 진단할 수 있는 데이터가 취약하다는 것임. 여기서는 이러한 한계 속에서 기초보장제도의 실태를 주로 <탈수급의 측면에서> 살펴보고자 함.

1. 기초보장제도의 수급 실태

- 기초보장제도 수급자 규모는 2000년 10월 제도시행 이후 큰 변화를 나타내지 않고 있으며, 2008년 현재 약 10만 명가량 증가한 것으로 나타나고 있음.
 - 2008년 말 현재 기초보장제도 수급자는 153만 명(일반수급자는 144만 명)으로 전체 인구의 3.2%를 보호하고 있음. 그 중 근로능력자는 27.6만 명으로 전체 수급자의 18%(일반수급자의 19%)를 차지하고 있음.
 - 하지만 근로능력자가 전체 수급자의 18~19%라는 점에서 탈수급 문제가 기초보장제도에서 크게 중요하지 않은 문제라고 생각하는 경향은 매우 위험한 인식.
 - 2008년 말 자료를 토대로 근로능력가구의 평균 가구원 수를 3인으로 가정하면, 근로능력자 포함된 가구원이 전체 수급자에서 차지하는 비중은 54.1%, 일반수급자에서 차지하는 비중은 57.5%에 달하고 있음. 이는 근로능력자의 탈수급이 기초보장제도에 미치는 영향이 매우 크다는 것을 의미함.

〈표 1〉 기초보장제도의 수급현황

구 분	총수급자		일반수급자		시설수급자
	가구	인원	가구	인원	인원
2001	698,075	1,419,995	698,075	1,345,526	74,469
2002	691,018	1,351,185	691,018	1,275,625	75,560
2003	717,861	1,374,405	717,861	1,292,690	81,715
2004	753,681	1,424,088	753,681	1,337,714	86,374
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

자료: 보건복지부(2009), 내부자료

□ 기초보장제도 수급자 중 근로능력자(가구)의 비중이 감소하고 있다는 주장은 실증적으로 확인되지 않은 것임.

- 수급가구를 유형별로 보면, 노인세대의 비중이 소폭 감소하고, 일반세대의 비중이 소폭 증가한 것을 알 수 있음.

〈표 2〉 기초보장제도의 가구유형별 비중 추이

	총 가구 수	가구유형별 비중							
		합계	노인 세대	소년 소녀 가장 세대	모자 세대	부자 세대	장애인 세대	일반 세대	기 타
2001	698,075	100.0	34.0	2.0	10.0	2.7	14.4	31.2	5.7
2002	691,018	100.0	34.1	2.0	9.4	2.5	15.1	31.4	5.6
2003	717,861	100.0	33.3	1.9	9.3	2.4	15.7	32.2	5.2
2004	753,681	100.0	31.8	1.9	9.4	2.4	16.4	33.1	5.0
2005	809,745	100.0	30.2	1.8	9.6	2.4	16.9	34.1	4.9
2006	831,692	100.0	29.2	1.8	9.8	2.4	17.4	34.7	4.8
2007	852,420	100.0	28.9	1.7	9.7	2.3	18.1	34.6	4.7
2008	854,205	100.0	28.5	1.7	9.7	2.3	19.0	34.1	4.7

자료: 보건복지부(2009), 내부자료

- 수급자의 취업상태를 보면, 일용직 근로자의 비중이 가장 높고, 상용직 근로자 비중이 낮은 것을 알 수 있음. 그리고 추세를 보면, 미취업자 비중이 증가한 것을 알 수 있음.

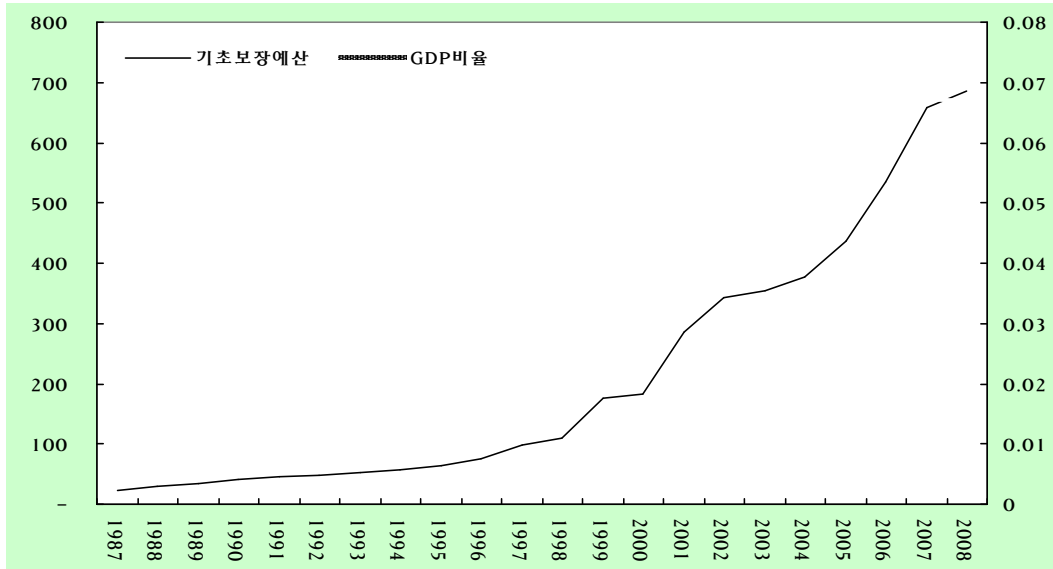
〈표 3〉 기초보장제도 수급자의 취업상태

	명	15세 이상 경제활동인구						
		합계	상시 고용	임시 고용	일일 고용	자영업	농수축 산업	미취업
2001	335,057	100.0	6.3	10.1	43.4	15.5	1.4	23.2
2002	301,202	100.0	5.8	10.0	43.6	15.3	2.5	22.8
2003	297,401	100.0	5.3	9.9	42.9	13.9	3.5	24.4
2004	301,700	100.0	4.7	9.9	42.2	12.5	3.9	26.7
2005	318,637	100.0	4.4	9.9	41.1	11.0	4.1	29.5
2006	320,345	100.0	4.2	10.0	40.4	9.8	4.0	31.6
2007	322,937	100.0	4.0	10.0	39.5	9.0	3.9	33.7
2008	318,500	100.0	3.8	9.9	38.8	8.3	3.7	35.5

자료: 보건복지부(2009), 내부자료

- 지난 10년간 기초보장제도 수급자 규모가 약 10만 명 내외로 소폭 증가하였음에 비해, 투입된 예산은 매우 큰 폭으로 증가해 왔음.
 - 기초보장제도 예산(일반회계+특별회계)을 GDP 대비 비중으로 보면, 2000년 제도도입 이후 빠르게 증가하였음. 2008년의 예산 비율은 1987년의 3.3배, 2001년의 1.5배로 증가하였음.
 - 이에 비해, 2008년 기초생활보장제도 수급자 규모는 2001년 대비 1.08배 증가하였고, 2008년 의료급여 수급자 규모는 2001년 대비 1.23배 증가하였음. 이는 2001년~2008년 예산증가가 일정 부분 수급자 규모 증가에 기인하는 것이지만, 1인당 지원금액의 증가가 더 큰 요인이라는 점을 말해 줌.

[그림 2] 기초생활보장제도 예산 및 GDP 대비 비율의 추이



주: 생활보호제도 및 기초생활보호제도 예산은 특별회계를 포함한 예산임
 자료: 보건복지부, 각 년도 세입세출자료

- 또 한 가지 지적해야 할 점은 기초보장제도 수급자가 다른 복지급여를 수급할 개연성 또한 높다는 것임.
 - 지난 수년간 우리사회는 빈곤층을 대상으로 하는 각종 지원제도를 도입하여 왔음. 이 점에서 지원제도를 확충하려는 시도가 없었다고 말하기 힘들 것임.
 - 하지만 이러한 제도도입이 아무런 지원을 받지 못하고 있는 비수급 빈곤층이나 차상위층을 대상으로 확대되고 있다고 간주하기에는 어려움이 있음.
 - 별도의 선정체계와 조직을 활용할 수 없는 대다수 지원사업은 신청가구의 소득을 파악하기 힘들며, 이러한 제약 속에서 기초보장제도 수급자 등 기존 복지수급자를 우선 지원하는 양상을 나타내고 있기 때문임.

- 실제로 기초보장제도 수급자는 기초보장급여 외에 80여개 이상의 복지지원을 받을 수 있는 자격을 갖고 있음. 그리고 탈수급하게 되면, 이러한 급여 중 상당수를 잃게 됨.
 - 기초보장제도 수급자가 받을 수 있는 기타 공적지원 중 일부는 금액이 매우 크다는 점을 지적해야 할 것임. 대학장학금 지원은 연간 수급가구의 가구총소득과 유사한 수준임.
 - 아래 표는 기초보장제도 수급자격이 있을 때 받았던 공적 지원 중 상당수가 탈수급 이후 중단되었음을 보여주고 있음.⁴⁾

〈표 4〉 수급자와 탈수급자의 기타 복지지원의 계속수급 여부
(단위: %)

영역		기초보장제도	
		수급자	탈수급자
감면	주민세 비과세	68.1	11.9
	TV수신료 감면	62.7	13.4
	전기요금 할인	79.2	14.4
	집 전화 기본요금	73.1	15.3
	인터넷 요금 감면	54.7	5.9
	음식물 쓰레기/	74.7	15.3
주거	영구임대아파트	35.6	22.8
영유아	보육료 지원	7.0	1.0
아동청소년	인터넷 수능방송	3.0	-
	장학금 지원	24.0	1.5
	학자금 대출	6.9	2.0
	신입생 교복지원	7.6	.5
	방과 후 공부방	16.1	3.0
자활사업	자활사업	6.2	1.5
장애수당	장애수당	22.4	5.0
기타	한시생계비 지원	15.6	1.0

주: 위의 표는 약 80개의 지원항목 중 대표적인 지원항목 42개를 대상으로 한 수치
자료: 노대명 외(2009)

4) 물론 탈수급의 상당수가 <자연 탈수급>에 기인한 것이라는 점을 감안할 때, 그것이 해당 욕구의 해소로 인한 것일 수 있음. 하지만 각 지원제도의 선정기준을 보면, 수급지위가 중요한 영향을 미친다는 점을 알 수 있음.

2. 기초보장제도의 탈수급 실태

- 기초보장제도 시행 10년을 맞이하는 시점에 가장 심각한 문제는 수급 및 탈수급 실태를 파악하고, 문제점과 그 원인을 규명할 수 있는 기초자료가 취약하다는 것임.
 - 복지행정전산망에 입력된 정보 중 소득과 재산 그리고 급여 등 수급자격 및 급여관리의 적절성을 판단할 수 있는 핵심정보가 부정확하다는 점은 시급히 개선해야 할 과제임. 또한 수급자(가구)의 수급이력을 시계열적, 행정구역별로 추적할 수 있는 데이터의 구축 또한 필요함.
 - 이러한 한계를 감안하여 행정전산망자료를 토대로 기초보장제도의 탈수급율을 추정하기 위해서는 <탈수급> 개념에 대한 조작적 정의에 주의해야 함.
 - 그것은 <수급이탈> 항목에 포함된 정보 중 수급자의 거주지 이전이나 사망 등 탈수급과 무관한 항목이 있기 때문임.
- 복지행정전산망 자료에 입력된 항목을 기준으로 탈수급율을 추정함에 있어 탈수급 개념을 두 가지로 구분할 필요가 있음.
 - 가구소득 증가에 따른 탈수급은 <탈수급 I>로 규정할 수 있음. 그것은 임금소득과 사업소득 그리고 기타소득의 증가에 따라 발생한다는 점에서 가장 전형적인 탈수급 형태임.
 - 기타 기준에 따른 탈수급은 <탈수급 II>로 규정할 수 있음. 그것은 <재산기준·부양의무자 기준·특례기준>이 수급자격에 영향을 미치는 것을 의미함. 이는 실현된 소득증가에 따른 탈수급이 아니라는 점에서 별도의 범주로 구분해야 할 것임.

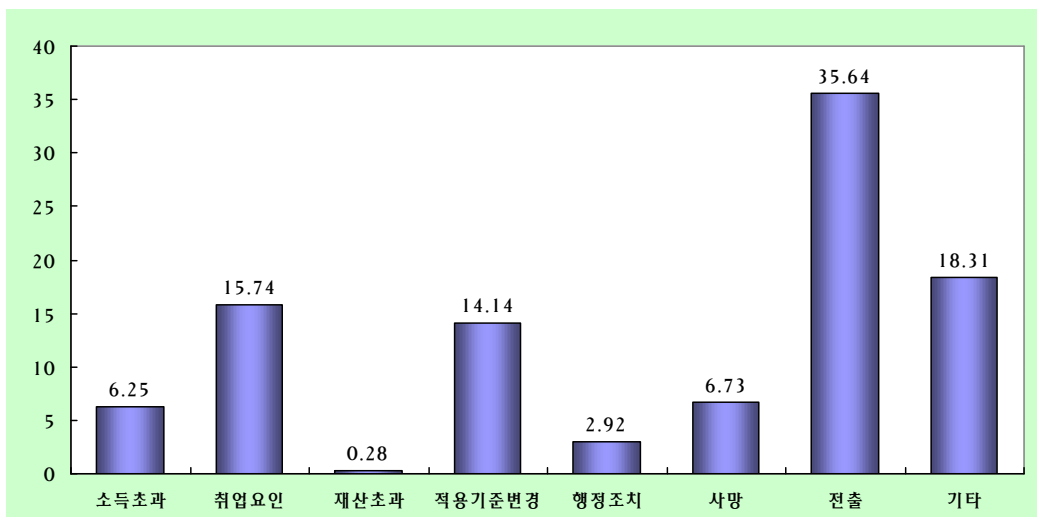
- 탈수급으로 간주할 수 없는 경우가 존재함. 행정적으로 새로운 소득이나 재산이 발견됨에 따라 수급자격을 상실하는 경우는 탈수급이 아니라 <수급자격 박탈>이며, 단순히 주거지가 변동된 경우는 <수급자격 유지>로 규정해야 할 것임.

〈표 5〉 2008년 수급이탈자의 사유의 재구성

구분_1	구분_2	구분_3	원자료 구분
탈 수 급 (Group_1)	<탈수급 I> 소득요인 (Group_11)	소득초과 (Group_111)	소득초과(근로소득)
			소득초과(기타소득)
			소득초과(사업소득)
			소득초과(재산소득)
		자활자립(기타)	
		취업요인 (Group_112)	자금용자
			자녀성장
			질병완치
	창 업 취 업		
	<탈수급 II> 비소득요인 (Group_12)	재산초과 (Group_121)	재산초과(금융재산)
			재산초과(일반재산)
			재산초과(자동차)
		기준변경 (Group_122)	가구원변동(기타)
			부양비부과
			부양의무자부양능력있음
특례요인소멸(교육)			
특례요인소멸(의료)			
특례요인소멸(자활)			
후원자			
비탈수급 (Group_2)	단순변동 (Group_21)	행정조치 (Group_211)	보장시설입소
			세대주변경처리
			일괄자료정비
			조사회수증가
	사망전출 (Group_212)	사 망	
		전 출	
		기 타	
미입력 (Group_3)			
전 체			

- 기존 연구결과에 따르면, 기초보장제도의 실질적 탈수급율은 약 3~5%에 불과한 것으로 추정되고 있음(강신욱 외[2007]).
 - 물론 탈수급율을 10~20%로 표현하는 경우도 있음. 하지만 그것은 수급이탈율을 지칭하는 것으로 판단됨. 각 년도 전체 수급자 중 약 15%~20%가 수급자이탈자로 나타나고 있기 때문임.
- 2008년도 행정전산망 자료를 토대로 위에 언급한 방식으로 <기초보장제도의 탈수급율>을 추정하면, 아래와 같음.
 - 2008년도 전체 수급자 중 수급이탈자 비율은 12.45%로 추정됨.
 - 수급이탈자의 이탈사유를 보면, 소득초과(6.25%)와 취업(15.74%) 등 실질적 탈수급자는 21.99%에 불과하며, 재산기준초과(0.28%) 및 부양의무기준 변경 등(14.14%)을 합하면 36.1%로 추정됨.
 - 그리고 전체 수급이탈자 중 전출(35.64%), 기타(18.31%), 사망(6.73%), 행정조치(2.92%) 등 사실상 탈수급이라 할 수 없는 집단이 63.9%를 차지하고 있음.

[그림 3] 수급이탈사유 응답자의 사유별 분포



자료: 2008년 복지행정전산망 자료

□ 기초보장제도의 2008년 수급이탈자 중 <소득요인 및 취업요인>에 의한 탈수급자(전체 수급이탈자의 21.99%)를 세부 항목별로 살펴보면, 아래와 같음.

- 취업 및 창업을 통해 탈수급한 집단이 84.36%를 차지하고 있음. 여기서 주목해야 할 점은 결과적인 소득증가보다 취업상태 변화라는 명시적 변화를 통해 탈수급 판정이 이루어지고 있을 개연성이 있다는 것임.
- 심층분석이 필요한 또 다른 주제는 자활사업을 통해 탈수급에 이르는 집단의 규모임.
 - 아래 표에서 <자활자립>으로 표시된 항목이 자활사업을 통한 탈수급만을 지칭하는 것인지 명확하지 않음. 하지만 2007년 12월 자활성공자 현황자료를 살펴보면, 자활성공자의 규모는 약 4천명에 이른 것으로 나타나고 있음. 이는 아래 기재된 5,930명이라는 수치가 실제 자활사업을 통한 탈수급자에 근접하는 수치일 개연성이 있음을 의미함.

<표 6> 취업상태 변화 유무에 따른 탈수급자 규모

	탈수급 사유	전체의 %	항목별 비율
취업상태 불변	근로소득	12.82	81.95
	기타소득	1.83	11.70
	사업소득	0.50	3.22
	재산소득	0.49	3.12
	소 계	15.64	100.00
취업상태 변화	자활자립	17.45	20.69
	취업	64.33	76.25
	창업	2.50	2.96
	자금융자	0.09	0.10
	소 계	84.36	100.00
전체		100.00	

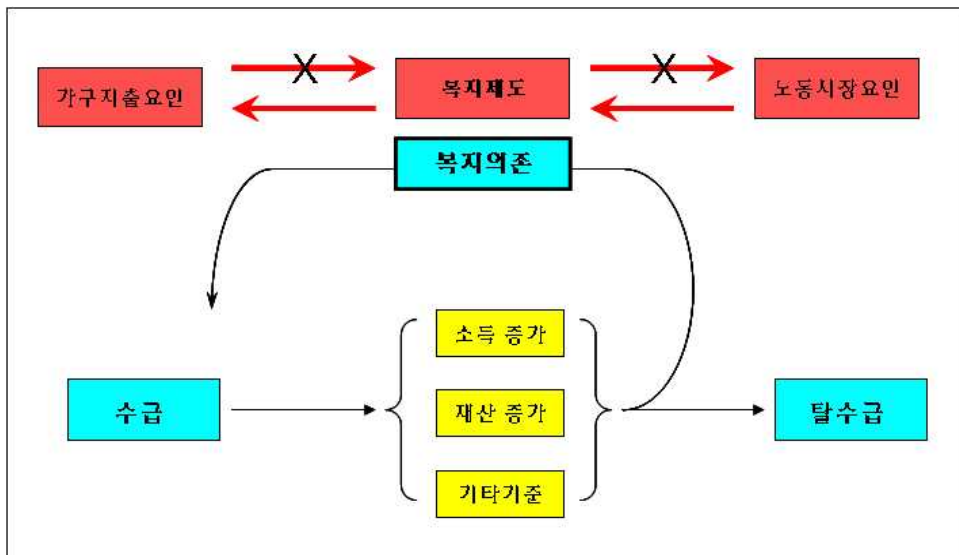
자료: 2008년 복지행정전산망 자료

3. 탈수급 부진의 몇 가지 원인

□ 기초보장제도의 탈수급율이 낮은 원인은 ① 가구지출요인과 ② 노동시장요인, ③ 복지제도요인으로 대별할 수 있음.

- 가구지출요인이란 가구특성 및 생애주기별 지출을 부담하기 힘들며, 이 점에서 기초보장제도에 의존하게 된다는 것을 의미함.
- 노동시장요인이란 근로능력자의 직업능력이 낮고 노동시장에서 적정한 임금과 고용안정을 보장할 일자리에 대한 접근성이 낮아 기초보장제도 의존하게 된다는 것을 의미함.
- 끝으로 복지제도 자체가 수급자의 취업과 탈수급을 촉진하도록 설계되어 있지 않기 때문이라고 말할 수 있음. 여기서는 이 세 번째 요인에 초점을 맞추어 살펴보고자 함.

[그림 4] 기초보장 수급자의 복지의존성 문제



□ 기초보장제도의 탈수급 효과에 영향을 미치는 요인 중 <제도요인>에 주목할 필요가 있음.

○ 그것은 기초보장제도 수급자격이 주는 편익의 크기와 밀접한 관련이 있음. 수급자격 상실로 인해 발생하는 소득감소분을 상쇄시킬 수 있는 소득증가가 있지 않다면, 탈수급을 기대하기 힘들다는 것을 의미함.

○ 기초보장제도 수급자격이 주는 편익이 탈수급을 위한 정책노력에 어떠한 영향을 미치는지는 금년 보건복지부가 추진하고 있는 <희망키움통장> 사업을 통해 확인할 수 있음.

－ <희망키움통장> 사업은 자산형성을 통해 안정적인 탈빈곤을 돕는 것을 목적으로 하고 있음. 하지만 이 사업은 사업참여기간이 종료되는 경우, 탈수급을 해야 한다는 조건을 달고 있음. 그리고 실제 이 사업에 대한 수급자의 참여율은 저조한 것으로 나타나고 있음. 이는 이들이 자산형성을 통해 얻을 수 있는 소득보다 기초보장제도에 잔류함으로써 얻을 수 있는 소득이 크다고 판단하고 있기 때문임.

－ 반대로 별다른 지원을 받지 않고 있는 차상위계층을 대상으로 하는 서울시의 유사 사업은 상대적으로 참여율이 높게 나타나고 있음. 이는 수급자 대상 지원사업이 수급자격에 따른 편익의 크기에 의해 영향을 받고 있음을 의미함.

□ 기초보장제도의 탈수급 효과가 부진한 또 다른 원인으로 소득과약이나 수급자격 관리 등 행정적 관리체계의 취약성을 들 수 있음.

○ 먼저 취업수급자라 하더라도 자영업자나 일용직 비중이 큰 상황에서 소득과약이 힘들며, 그로 인해 탈수급을 강제할 수 있는 <가시적 변화>가 나타나지 않는 이상, 그러한 결정을 내리기 힘

들다는 점을 들 수 있음.

- 일선의 사회복지전담공무원들이 탈수급을 판정함에 있어 소득증가보다 그것을 추정할 수 있는 가시적 변화, 즉 자녀성장이나 취업 등을 근거로 탈수급을 권고하는 경향이 있음.
- 이어 근로능력이 있는 수급자들이 <탈수급에 영향을 미칠 수 있는 가시적 변화>를 기피하고 있다는 것임. 이는 탈수급 판정을 힘들게 하는 요인이 되고 있음.
 - 2009년 면담조사 과정에서 나타났던 특이한 양상은 취업수급자들이 사회보험가입 사업장을 기피하고 있다는 것임. 이는 근로소득이 그대로 파악되어 급여 및 수급자격에 영향을 미칠 것을 우려하고 있기 때문임.
- 끝으로 취업수급자의 탈수급 기피가 다른 수급자의 탈수급 기피에 영향을 미치는 악순환이 발생하고 있다는 것임.
 - 자활사업 참여수급자 중 취업이후에도 수급자로 머무는 비율이 시간이 지날수록 증가하는 추세를 보이고 있음(노대명 외 [2005]). 이는 취업에 따라 근로소득이 증가해도, 그것이 급여와 수급자격 판정에 반영되지 않고 있음을 의미함.
 - 2009년 취업수급자들에 대한 면담조사결과에 따르면, 취업수급자가 탈수급한 뒤 경험하는 급격한 지원감소는 주변의 수급자의 탈수급 결정에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음.

- 앞서 언급한 낮은 탈수급율과 그 원인을 종합적으로 고려할 때, 현재의 탈수급율은 <자연 탈수급율>에 가깝다고 말할 수 있음. 여기서 <자연 탈수급율>은 정책개입이 없는 상황에서 발생하는 탈수급율을 지칭하는 것임.
 - 사회복지전담공무원들이 수급가구의 탈수급을 강제하는 경우 대부분이 자녀가 장성하여 취업하였거나 가구주가 안정된 일자리로 취업한 가구임.
 - 이는 행정적으로 탈수급이 객관적으로 파악할 수 있는 탈수급요건을 충족시킨 특정한 가구에게 적용된다는 것을 의미함. 최근 한 조사결과에서, 20대~30대 가구주 중 정규직 취업자의 탈수급율이 상대적으로 높게 나타나고 있다는 점 또한 이러한 맥락에서 이해할 수 있음(노대명 외[2009]).
 - 달리 표현하면, 높은 소득증가와 낮은 가구지출 부담이라는 두 가지 조건이 우호적으로 결합하는 집단을 중심으로 탈수급이 발생하고 있는 것임.

IV. 기초보장제도의 탈수급 촉진 방안

- 기초보장제도 수급자의 탈수급을 촉진하기 위해서는 제도적으로 다음과 같은 문제에 대해 입장(Position)을 정해야 할 것임.
 - 제도개편의 범위와 수위를 어떻게 정할 것인가. 현상유지를 할 것인지, 기초보장제도를 제외한 기타 복지제도만을 확대할 것인지, 기초보장제도와 관련 복지제도를 전면 개편할 것인가.
 - 탈수급을 촉진하기 위해, 기초보장제도에 안주하는 것을 막는 기능(Push)과 기타 제도를 통해 노동시장으로 끌어당기는 기능(Pull)을 어떻게 조율할 것인가.
 - 기초보장제도를 어떠한 형태의 개별급여체제로 개편할 것인가. 기초생계급여제도를 도입할 것인가. 근로빈곤층 대상 독자적 고용복지연계제도를 구축할 것인가.
 - 근로능력자 대상 근로연계복지제도를 구축할 것인가.

1. 제도개편의 기본원칙

- 기초보장제도 수급자의 탈수급을 촉진하기 위해서는 다음 세 가지 원칙에 주목할 필요가 있음.
 - 탈수급은 근로능력가구를 대상으로 해야 할 것임
 - 물론 근로능력가구에 대한 판정은 많은 시간과 비용이 필요한 사항임. 하지만 이는 공공부조제도의 지출을 합리화하기 위해 반드시 필요한 해결과제임

- 모든 복지제도로부터의 탈수급이라는 환상을 경계해야 함.
 - 근로빈곤층의 증가는 앞으로 상당기간 많은 근로자가 노동을 통해 빈곤에서 벗어나기 쉽지 않다는 점을 말해줌. 이는 문제의 핵심이 제한된 복지자원을 보다 많은 빈곤층에게 배분하면서 제도의 건강성을 유지하는데 있음을 말해줌.
- 기초보장제도 내외부에서 Push & Pull 전략을 강화해야 함.
 - 기초보장제도에 대한 의존성 증가는 기타 복지제도의 취약성과 관련되어 있다는 점에서 이를 해소하기 위해서는 관련 제도를 함께 개편하는 방안이 필요
- 탈수급 촉진을 위한 제도개편은 매우 소극적 방안에서 전면개편방안까지 다양한 선택이 가능함.
 - **현상유지방안**은 기초보장제도의 운영체계를 그대로 유지하고, 빈곤층 대상 복지지출을 확대하는 것임.
 - 이 방안은 향후 상당기간 기타 복지제도의 지출을 확대하더라도 사각지대 해소효과를 나타내기 힘들 것임. 그 이유는 기타 복지제도의 지출증가가 기초보장제도 수급자에게 누적되는 양상이 일정기간 지속될 것이며, 그 수요를 충족시키고 나서야 사각지대 해소효과가 본격화될 것이기 때문
 - **부분수정방안**은 기초보장제도를 그대로 두되, 기타 복지제도의 수급자격을 비수급 빈곤층 또는 저소득층으로 엄격하게 제한하는 방식임.
 - 이 방안은 이론적으로 제도의 전면개편과 유사한 효과를 나타낼 수 있음. 하지만 이 방안은 현실적으로 실현 가능성이 낮을 것으로 판단됨. 그것은 사회복지통합관리망을 통해 급

여수준을 정확하게 파악한다고 가정하더라도, 수급가구의 추가적인 지출수요에 대한 지원을 제한할 명분이 없기 때문임.

- **전면개편방안**은 기초보장제도의 급여를 분리함으로써 기타 복지급여를 자동적으로 수급할 수 있는 모수를 줄이는 방식임.

- 이 방안은 근로빈곤층이 기타 복지지원을 위해 기초보장제도에 안주하는 경향을 상당부분 해소시킬 것임. 물론 기초보장제도 개편은 분명 복지지출 증가를 동반하게 됨. 하지만 그것은 기초보장제도의 지출보다 다른 제도의 지출 증가에 영향을 미칠 것이며, 그것은 복지제도의 지원대상을 수평적으로 확대하는 방식이 될 것임.

□ 탈수급 촉진을 위한 제도개편은 <전면개편방안>을 채택하되, 단계적 접근을 취하는 것이 바람직하다고 판단됨.

- 기초보장제도 중 생계급여 수급자 규모를 통제하고, 교육급여, 주거급여, 의료급여를 분리한 뒤 수급자를 각 급여제도의 특성에 따라 독자적으로 확대하는 방식을 취하는 것임.

- ❖ 참고로 2005년 우리나라의 공공부조제도 관련 지출(SOCX의 기타항목)의 GDP 대비 비중은 0.7%로 OECD 평균 0.5%보다 높게 나타남. 반면에 가족수당은 0.3%로 OECD 평균 2.0%에 크게 미치지 못하고 있음.

- 그리고 현재 기초보장제도가 포괄하지 않고 있는 각종 복지제도는 독자적인 선정기준과 지원방식에 따라 단계적으로 지원을 확대하는 것임.

- 전체적으로 예산확대는 재정제약을 감안하여 단계적으로 지원대상과 사업영역을 넓혀가는 방식을 취해야 할 것임. 그리고 이를 위해서는 지원의 우선순위와 사업성과에 대한 평가를 전제로 해야 할 것임.

2. 제도개편에 있어 Push & Pull 전략의 균형

- 기초보장제도 수급자 대상 탈수급 촉진 정책은 기초보장제도로부터의 Push 기능을 강화하고, 노동시장(또는 기타 복지제도)으로의 Pull기능을 강화해야 할 것임.
- 먼저 기초보장제도는 수급자의 탈수급을 독려하는 기능(Push)을 강화해야 하며, 그것은 Negative Approach와 Positive Approach를 적절히 결합시켜야 할 것임.
- **Negative Approach:** 근로능력가구의 급여수준을 하향조정하거나, 수급기간을 제한하거나, 수급자격 관리체계를 강화하거나, 부정수급에 대한 징벌을 강화하는 방식을 의미함.
 - 수급기간을 제한하는 방식은 일시적인 충격요법 이상으로 과대 해석하지 않아야 할 것임. 그것은 미국을 비롯한 소수의 국가에서만 운영되고 있으며, 복지수급자의 규모가 크고 복지의존성이 장기간 심화된 경우에 일종의 충격요법으로 유용한 것임.
 - 근로능력가구의 급여수준을 하향조정하는 문제는 현재와 같은 급여체계 하에서는 제대로 작동할 수 없으며, 그 정당성을 담보하기도 어려움. 이 점에서 육구별 급여체계를 통해 <급여과잉>을 해결하는 방식이 보다 합리적일 것임.
 - 이는 제도운영체계를 통해 수급자들이 특정 제도에 안주하는데 따른 편익을 제한하는 것임. 그리고 이를 토대로 수급자격에 대한 관리체계를 강화하는 것임.
 - 다만, 급여수준의 조정을 근로의무와 연계시키는 방향으로 제재(Sanctions)를 강화하는 방법을 생각해 볼 수 있을 것임.

□ **Positive Approach:** 근로능력자(가구)에 대해 자립의지를 북돋고, 취업 등을 통해 자립할 수 있는 지원(대표적으로 ALMP)을 강화하는 방식을 의미함. 취업능력에 따라 단기취업알선/창업지원 ⇒ 직업훈련 ⇒ 재정일자리 사업 제공 등으로 차별화할 수 있음.

○ 현재 근로빈곤층 대상 취업 및 창업지원 프로그램은 일종의 부처 간 경합양상을 나타내고 있으며, 취업촉진을 위한 새로운 프로그램들이 개발되고 있으나, 문제의 핵심은 소득보장과 취업지원 프로그램의 연계가 취약하다는 것임.

○ 이는 일정수준의 소득보장이 이루어지지 않는 상황에서는 근로빈곤층의 직업훈련 프로그램 참여가 활성화되기 힘들다는 것을 의미함. 따라서 고용프로그램과 복지프로그램, 즉 복지부의 자활사업과 노동부의 취업패키지사업, 사회적 일자리 사업, 그리고 마이크로-크레디트사업 등을 통합할 필요가 있음.

❖ 현재 취업지원 프로그램 중 가장 큰 비중을 차지하는 재정일자리사업은 단계적으로 성과와 능력에 따른 급여차별화를 시도할 필요가 있음. 이는 일종의 일당방식으로 획일화된 보수체계가 참여자의 근로의지를 약화시키는 문제가 있기 때문임

□ **이어 기타 고용·복지제도는 수급자를 노동시장으로 끌어당기는 기능(Pull), 유인체계를 강화해야 할 것임.**

○ 근로장려세제 확충: 기초보장제도 수급자격을 유지하기 위해 취업을 기피하는 문제를 예방하기 위해서는 기초보장제도 외부에 취업에 따른 재정적 보상을 강화하는 조치를 강화해야 할 것임.

❖ 참고로 근로소득공제와 관련해서 반드시 정률방식만을 채택할 필요는 없음. 특정 제도의 탈수급을 촉진하기 위해 일정 기간 추가적으로 발생한 근로소득을 100% ⇒ 75% ⇒ 50% 수준으로 단계적으로 하향 조정하는 방안도 가능할 것임.

- 현물급여 및 사회서비스 확충: 기초보장제도 수급자격을 유지하지 않더라도 주요 가계지출을 보전해주는 욕구별 급여제도를 확대함으로써 빈곤층의 취업을 촉진하고 기초보장제도로부터의 탈출을 촉진해야 할 것임.
- ❖ 빈곤층의 표준화된 욕구와 추가적 욕구에 대한 차별화된 접근이 필요. 표준화된 욕구는 생계급여 등 공통적으로 필요한 지출요인을 의미하며, 추가적 욕구는 빈곤층이라도 가구특성별·생애주기별로 발생하는 지출요인을 의미함. 참고로 교육비 지출, 주거비 지출, 의료비 지출 등이 추가적 욕구에 해당된다고 말할 수 있음.

3. 기초보장제도의 개편방향

- 지난 수년간의 논의에도 불구하고 기초보장제도의 현 급여체계(통합급여체계)와 욕구별 급여체계(개별급여체계)의 차이점에 대한 인식이 명확하게 각인되지 않고 있음. 이를 간략하게 정리하면,
 - 현재 기초보장제도는 각종 현물급여를 포괄하고 있으며, 단일한 선정기준을 통해 급여하고 있음. 이는 기초보장제도가 하나의 선정기준에 따라 모든 급여를 통제하는 방식을 취하고 있음을 의미함. 이 점에서 통합급여라 불리고 있는 것임.
 - 욕구별 급여체계는 각 급여가 독자적 선정기준과 급여방식에 따라 작동하게 됨. 각 급여의 선정기준과 급여방식을 해당 급여제도의 특성에 맞게 자율적으로 조정한다는 것을 의미함. 이 점에서 개별급여체계라 불리는 것임(노대명 외[2006]).
 - － 욕구별 급여체계 하에서 최저생계비는 상징적 빈곤선으로서의 의미를 갖게 되며, 정책목표에 따라 상이한 선정기준을 설정하게 됨.

- 현 기초보장제도에서 주거급여만 분리하면, 개별급여체계가 된다는 점에서 그 차이점이 모호하다는 지적이 있을 수 있음. 하지만 주거급여의 분리는 매우 큰 변화를 가져오게 됨.
 - 주거급여의 분리는 생계급여와 주거급여를 함께 현금급여로 지급함에 따라 자가가구와 비자가가구의 구분 없이 급여하는 문제를 해결하는 역할을 하게 됨.
 - 주거급여의 분리는 현재의 최저생계비 측정방식과 적용방식의 변화를 가져와 사실상 기초보장제도의 현 통합급여체계를 근본적으로 개편하는 역할을 하게 됨.
 - 주거급여의 분리는 지원대상을 보다 정교하게 구분함으로써 정책목표에 따라 자원배분의 효과성을 제공하는 역할을 하게 됨.
 - － 통합급여체계가 기초보장제도 수급자 모두에게 기타 복지제도를 수급하기 용이한 접근성을 부여하였다면, 개별급여체계는 ‘자동적으로’ 기타 공적지원을 받을 자격을 세분하여 자원배분의 효과성을 높이고 과잉급여 소지를 차단하기 용이함.

- 위에 언급한 것처럼, 기초보장제도를 개별급여체계로 개편하는 방안의 핵심은 아래와 같이 정리할 수 있음(노대명 외, 2008).
 - 기초보장제도를 <기초생계급여제도>와 <기타 욕구별 급여제도>(교육급여, 주거급여, 의료급여 등)로 분리하는 것임. 여기서 분리란 <선정기준과 급여기준 그리고 예산>을 독립적으로 설정하고 편성한다는 것을 의미함.
 - 기초생계급여제도 수급자에게만 ‘필요한’ 다른 모든 현물급여를 수급할 수 있는 자격을 부여하는 것임. 이는 기초보장제도를

수급자격이 다른 복지제도에 미치는 영향을 기초생계급여제도 수급자격으로 하향 조정한다는 것을 의미함.

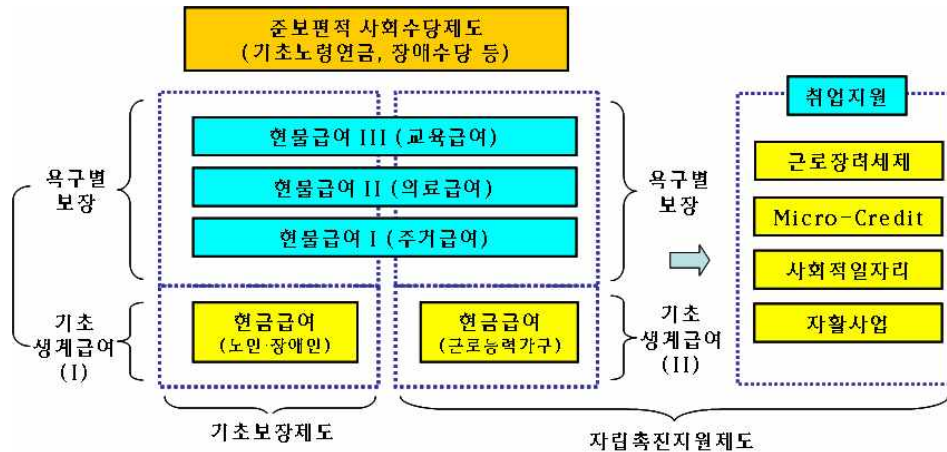
□ 기초생계급여제도와 기타 현물급여제도의 개편방안을 간략하게 설명하면 아래와 같음.

- <기초생계급여제도>는 노인·장애인 대상 제도와 근로능력가 구 대상 제도로 분리할 필요가 있음. 그것은 근로빈곤층 대상 각종 지원제도를 효과적으로 결합시키기 위한 선택이며, 근로능력 판정에는 장애판정체계를 활용할 필요가 있음
 - － 이는 중장기적으로 현재 우리나라 소득보장제도에서 가장 큰 지출부담을 안겨줄 노인 및 장애인 대상 소득보장제도의 정비를 위한 정초작업의 의미 또한 가짐.
 - － 하지만 정책적 우선순위는 욕구별 급여체계로의 개편이 상대적으로 더 시급하다고 말할 수 있음.
- <기타 현물급여제도>는 소득기준에 따라 모든 빈곤층에게 획일적으로 보장하기보다, 소득기준과 욕구기준을 충족시키는 경우에 보장하는 방안을 강구해야 할 것임.⁵⁾
 - － 이는 기초보장제도로부터 분리된 현물급여제도의 경우, 소득기준과 욕구기준이라는 두 가지 조건을 모두 충족시키는 경우에 제공하게 된다는 것을 의미함.
 - － 주거급여는 임대주택이나 집수리사업과 같은 주거복지서비스와 결합시켜야 할 것임.
 - － 교육급여는 학용품비나 교재비 등에 대한 지원은 기초생계보장제도에 유지하더라도 각종 교육비지원은 교육과학기술부의

5) 예를 들면, 빈곤층이라 해도 자가가구에게는 주거급여를 제공하지 않고, 대신 집수리사업 등을 통해 주거환경을 개선하는 방식을 취하는 것임.

교육급여사업과 통합해야 할 것임.

[그림 5] 기초보장제도의 개편방향



자료: 노대명 외(2008)에서 인용

□ 근로빈곤층 대상 지원제도를 기초생계급여제도와 취업지원제도를 묶어 <자립촉진지원제도>(가칭)로 재구성할 필요가 있음.

○ 여기서 제안하는 자립촉진지원제도는 통상적으로 외국의 근로연계복지제도와 가장 유사한 형태의 제도라고 말할 수 있음. 그것은 <근로능력자 대상 공공부조제도와 취업·창업지원제도 그리고 재정적 인센티브제도를 결합시키는 방식>을 의미함.

○ 자립촉진지원제도는 기존의 각종 취업 및 창업지원정책을 통합하여 근로유인효과를 제고할 필요가 있음. 그것은 현재의 자활사업을 해체하여 보다 유기적인 취업 및 창업지원제도로 재구성해야 한다는 것을 의미함(구인회[2005]; 노대명 외[2008]).

— 취업자에게는 근로장려세제(EITC)를 연계함으로써 실질소득을 증가시키고, 사회보험 미가입자에게는 사회보험 가입에 따른 지출부담을 덜어주는 방안을 강구할 필요가 있음.

- 미취업자 대상 취업지원과 관련해서는 프랑스의 RCA처럼 중소기업이나 영세사업체를 대상으로 수급자를 채용하는 경우, 일정기간 생계급여를 임금형태로 지원하고, 고용주로 하여금 그 차액을 지급하게 하는 방식을 강구할 필요가 있음.
- 아울러 공공부문이 중요한 역할을 하는 사회서비스부문의 일자리 창출전략과 수급자의 취업지원전략을 결합하는 방식을 강구할 필요가 있음.

□ 물론 근로빈곤층 대상 고용복지연계제도는 소득과악의 문제와 불성실한 사업참여 문제에 봉착할 수 있음. 이 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 조치를 취할 필요가 있음.

- 근로빈곤층이 소득을 하향 신고하여 수급자격을 취득하는 것을 막는 방법의 하나로 자활근로사업 등 공공일자리 지원사업의 평균임금을 최저기준소득으로 설정하는 방식임. 지나치게 낮은 소득을 신고하는 경우, 자산조사를 강화하는 방식으로 하향 신고 경향을 차단하는 것임.
- 부정수급자나 취업노력을 기피하거나 불성실하게 참여한 수급자에게는 강력한 제재(Sanctions)를 가하는 방안을 마련할 수 있음. 예를 들면, 긴급복지지원 등 일부 지원을 제외한 공적지원의 수급자격을 일정기간 박탈하는 것임.
 - 미국의 TANF처럼 평생수급기간을 5년으로 한정하는 방식보다, 권리에 수반되는 의무를 이행하지 않는 경우에 대해 엄격한 제재를 가하는 방식이 보다 합리적일 것임.
- 하지만 빈곤층에 대한 제재(Sanctions)가 부당하게 결정되는 경우, 그것이 미칠 충격이 매우 크다는 점에서 이는 지역단위의 <심사위원회>를 통한 심사기능을 강화할 필요가 있음.

- 위에 언급한 각종 탈수급 촉진방안이 성과를 거두기 위해서는 전달 체계 구축이 매우 중요한 의미를 가짐. 그것은 탈수급 잠재력이 높은 가구 및 개인을 포착할 수 있는 Gateway를 설치하는 것임.
 - 현재 기초보장제도는 근로능력가구와 근로무능력가구가 혼재되어 있으며, 전자를 대상으로 하는 관리가 이루어지지 않고 있음. 더욱이 근로빈곤층을 대상으로 하는 어떠한 프로그램도 체계적으로 관리하기 힘든 상황임.
 - 근로능력자 판별과 관련한 합리적인 방안은 노인과 장애인 대상 소득보장제도의 수급자를 먼저 판별함으로써 자동적으로 근로능력가구를 걸러내는 것임.
 - ❖ 외국의 공공부조제도는 전체 빈곤층을 하나의 제도로 집중시키기보다 근로능력 유무에 따라 분리하는 방식을 취하고 있음. 이는 주로 장애판정체계를 활용하고 있음. 그리고 최근 일본에서도 근로빈곤층의 증가에 따라 생활보호제도를 전면 개편하는 방안을 강구하고 있음. 최근 우리나라도 장애판정 체계 구축을 준비하고 있음.
 - 근로빈곤층 대상 Gateway는 수급자 선정 및 지원과 관련해서 근로능력 판별과 직업능력 판정 기능을 강화하고, 각종 지원서비스를 연계한 One-Stop Service 조직을 의미함.
 - 이는 사회복지전담공무원과 직업상담원이 유기적으로 업무를 연계할 수 있는 시스템을 전제하고 있음. 참고로 향후 기초보장제도는 적어도 한번은 이 작업을 수행해야 할 것임

V. 맺으며

- 기초보장제도를 개편해야 한다는 주장은 이미 오래전부터 제기되어 왔으며, 그 필요성에 대한 사회적 합의수준은 어느 때보다 높다고 말할 수 있음.
 - 기초보장제도를 <형평성·효율성·효과성·사회적 수용성> 등의 측면에서 평가하면, 높은 점수를 받기 힘든 상황임.
 - 사회복지전담공무원에게도 제도개편이 필요하다는 주장이 광범위하게 확산되어 있는 것을 확인할 수 있음. 이는 기초보장제도 도입 전후의 태도와 확연하게 구분되는 것임.
 - 심지어 수급자에게서도 기초보장제도가 탈수급을 어렵게 하는 제도라는 인식이 확산되어 있다는 점에 주목할 필요가 있음.
 - 2009년 기초보장제도 수급자와의 면담과정에서 탈수급이 주는 불이익이 어떻게 다른 수급자의 복지의식에 영향을 미치는가 하는 점이 잘 파악되었음.
- 기초보장제도의 탈수급 효과가 기타 복지제도만을 확충하거나, 수급자에 대한 통제를 강화함으로써 해결될 수 있다는 주장은 경계해야 할 사항
 - 단순히 소득보장 측면에서만 보면, 기타복지제도에 대한 재원확대를 통해 기초보장제도 수급자가 기타 복지제도로 빠져나갈 경로를 만드는 것이 합리적 방안일 수 있음.
 - 이는 기초보장제도 수급자를 확대하는 전략에 비해 상대적으로 더 바람직한 개편방안처럼 인식될 수 있음. 그리고 비수

급빈곤층 대상으로 기타 복지제도(수당, 현물급여, 및 서비스)를 강화하면 <장기적으로> 효과를 거둘 수 있을 것임.

- 하지만 기초보장제도를 현 상태대로 유지해서는 비수급빈곤층을 넘어 차상위층까지 복지지원이 확대되는데 많은 시간이 걸릴 것이며, 그 동안 기초보장제도의 문제는 더욱 심각한 지경에 이르게 될 것임.
- 기초보장제도 수급자에 대한 제재(Sanctions)를 강화하는 것이 최소한의 재원으로 탈수급을 촉진하는 가장 경제적인 방안처럼 인식될 수 있음.
 - 수급기간 제한과 같은 강력한 제재는 특정 수급자 집단의 탈수급을 촉진하는데 긍정적인 영향을 미칠 수도 있을 것임. 하지만 근로빈곤층의 대다수를 구성하는 취업취약집단의 특성을 감안할 때, <회전문 효과>를 피하기 힘들 것임.
 - 그리고 합리적 근거 없이 제재만을 강화하는 방안은 정치적으로도 수용하기 힘든 사안임. 즉, <권리보장과 의무의 균형>이 사회적으로 수용할 수 있는 제재방안일 것임.

□ 기초보장제도의 건강성을 강화하는 것은 기타 복지지원을 확대하여 빈곤정책의 사각지대를 해소하는 중요한 출발점.

- 구체적인 제도개편방안은 아직 열려있는 해결과제임. 제재와 유인의 균형을 유지하는 방안은 우리사회의 경제사회여건과 근로빈곤층의 특성을 고려해서 구체화시킬 필요가 있음.
- 단기적 성과만을 보고 외국의 복지개혁을 그대로 수입하는 것은 이미 일정 수준 발전한 한국 복지제도에 적절하지 않다는 점 또한 지적해야 할 것임.

참고문헌

- 강신욱 외, 『국민기초생활보장제도 수급자 변동추이 분석』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 곽정숙 의원실, 『국민기초생활보장법 제정 10주년: “기초생활수급자가 말한다”』, 2009년 9월 7일 발표자료.
- 구인회, 「국민기초생활보장제도의 근로유인효과 개선방안: 자활사업을 중심으로」, 『사회보장연구』, 2005, 제21권 제1호.
- 남찬섭, 「한국 복지국가의 위상과 전망: 경제위기 이후 복지개혁에 대한 평가를 중심으로」, 『노동사회』, 2008년 10월.
- 노대명 외, 『국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 노대명 외, 『기초생활보장제도 개편방안 연구: 운영체계 및 생계급여 시행방안 중심』, 한국보건사회연구원, 2008.
- 노대명, 「기초생활보장제도 도입 10년 평가와 발전방향」, 『사회복지정책학회』, 2009년 10월 28일 추계세미나 발표논문.
- 노대명 · 김경휘 · 원일 · 박은영 · 이종아, 『근로능력수급자의 탈수급 요인 실태조사』, 한국보건사회연구원, 2009.
- 보건복지가족부, 『2008년 기초생활보장 수급자 현황』, 2009년.
- 손병돈, 「한국과 미국, 영국의 공공부조제도 급여수준 비교」, 『사회복지연구』, 2006, vol.30.
- 여유진 외, 『2007년 최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 유경준, 『빈곤감소적 성장(Pro-Poor Growth): 정의와 한국에의 적용』, 한국개발연구원, 2008.
- 이병희 외, 『저소득 노동시장 분석』, 한국노동연구원, 2008.
- 이태진 외, 『2008년 기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가: 수급자 및 전담공무원 대상 질적 연구』, 한국보건사회연구원, 2008.

한국보건사회연구원, 『국민기초생활보장법 제정 10년 심포지엄』, 2009년 9월 21일 자료집.

DREES, “Un panorama des minima sociaux en Europe”, 『Etudes et Resultats』, n° 464, fevrier 2006.

Furceri Davide, “Stabilization Effects of Social Spending: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries,” OECD, Economics Department Working Paper No.675, 2009.

Lohmann, Henning, “Welfare States, Labour Market Institutions and the Working Poor: A Comparative Analysis of 20 European Countries”, 『European Sociological Review』, november 2008.

駒村康平, 「ワーキングプア・ボ#ーダーライン層と生活保護制度改革の動向」, 『日本労働研究雑誌』, No. 563, June 2007.