

## 기초생활보장제도의 개편논의와 제언

이훈희 (정책연구실 부연구위원)

본고는 개별급여화 되는 기초생활보장제도의 쟁점사항을 검토하고 제언한다. 제도의 권리성 측면과 제도의 수직적·수평적 확대 논의 그리고 선정기준선에 대한 쟁점들을 검토함으로써, 최후의 사회안전망으로써 기초생활보장제도가 작동할 수 있는 선행 조치와 필요 사항을 제시하였다. 우선 중위소득에 대한 구체적인 정의 및 개념, 계산방식 등을 명시적으로 규정함으로써 제도의 권리성을 보장하고, 공식적 빈곤선을 도입하거나 최저생계비와 중위소득을 연계시키는 방안을 통해 경기변동에 따른 보장성이 훼손되지 않도록 하였다. 동시에 부양의무자 기준을 다층화하고 주거용 재산의 소득환산율이 완화되어야 함을 주장하였다.

### I. 배경

#### □ 기초생활보장제도의 개편 논의

- 2013년 초 정부는 다양한 복지정책을 제시하면서, 그 중의 하나로 기초생활보장제도를 개편하는 방안을 제시하였고, 주요 내용은 다음과 같음
  - 통합체제로 운용되던 기초생활보장제도의 개편 방향은 생계급여제도와 의료급여제도, 주거급여제도 등 개별급여체제로 제도들을 분리
  - 제도의 선정기준선으로 작동하던 최저생계비를 폐지하고 중위소득 대비 백분율로 표시되는 상대기준선을 도입하여 개별급여의 소득기준을 다각화
  - 부양의무자 기준을 완화하고 재산의 소득환산율을 조정하여 제도의 수평적 확대 도모
- 그러나 공개된 관계부처합동의 개편방안(2013.9.10)과 여당제출법안(유재중의원 대표발의)은 부양의무자 기준 및 재산의 소득환산 규정의 개선안은 반영되지 못하였고, 기초생활보장제도를 행정부의 '재량급여'로 전락시킨다는 논쟁을 야기
  - 참여연대, 국민기초생활보장 지키기 연석회의 등 수많은 시민단체 및 학계의 비판과 함께, 새정치민주연합 의원들을 중심으로 비판이 거세지자 현 정부는 기초생활보장제도가 '권리성 급여'로 안착되기 위해 다양한 의견을 검토하고 있는 상황

### II. 쟁점

#### □ 제도의 권리성

- 관계부처합동의 개편방안과 여당 제출법안은 기초생활보장제도를 행정부의 ‘재량급여’로 전락시킨 대표적인 개악이었음
  - 선정기준 및 급여기준에 대한 중위소득의 일정비율을 「국민기초생활 보장법(이하 보장법)」에 명시적으로 규정하지 않고, ‘최저보장수준’이라는 애매한 규정만을 제안함으로써, ‘최저보장수준’의 개념이 무엇이고, 어느 정도의 생활수준이 최저보장수준인지, 구체적으로 어떠한 방식으로 결정할 것인지를 행정부의 재량으로 남김
- 이에 대해 여야 그리고 정부가 중위소득을 법령에 규정하는 것에는 일정부분 동의하였으나, ‘무엇을’ 그리고 ‘어떻게’ 규정하는가에 대해서는 공통된 합의가 없는 상황임

## □ 제도의 수직적 확대: 소득기준의 다각화

- 통합급여를 개별급여화하여 제도의 포괄성을 높이겠다는 것이 정부의 주장
  - 생계급여는 최저생계비에 기초한 현행 급여수준을 단계별로 인상하여 중위소득의 30%로 상향하고, 의료급여는 건강보험의 보장성 강화 및 차상위계층 의료비 지원사업과의 연계 등을 고려하여 현행 소득기준인 최저생계비 수준(중위소득 40%)으로 설정하며, 주거급여와 교육급여 등은 임차가구 및 근로연령가구의 수요가 높고, 중위소득 50% 이하 빈곤가구의 욕구수준이 유사하다는 점에서 소득기준선을 각각 중위소득의 45%와 50%로 상향 조정하는 방안임<sup>1)</sup>

## □ 제도의 수평적 확대: 부양의무자 기준과 재산의 소득환산율

- 국민기초생활보장제도의 수급요건을 강하게 압박하는 기준은 ‘최저생계비 기준’보다는 ‘부양의무자 기준’과 ‘재산 기준’임
  - 보건복지부(2013) 자료에 의하면 기초생활보장제도 수급자는 전체국민의 3%(약 150만 명)이나 부양의무자 기준에 의해 탈락한 비수급 빈곤층은 4.27%(약 213만 명), 재산기준을 초과하여 탈락한 경우는 4.28%(약 214만 명), 최저생계비 기준을 초과하여 탈락한 경우는 0.25%(약 12만 명)로, 수급자의 3배에 해당하는 약 450만 명이 지원을 받지 못함
  - 그럼에도 불구하고 부양의무자 기준완화<sup>2)</sup> 논의는 일부 존재하나 재산 기준 완화방안은 부족하고, 보건복지부를 포함하는 정부도 공식입장을 밝히지 않고 있는 상황

## □ 선정 기준선<sup>3)</sup>

- 상대적 기준선은 중위소득(지출)의 일정비율이라는 점만을 명백하게 할 뿐, 최저생활에

1) 보건사회연구원(2013)은 「가계동향조사」를 분석한 결과, 생계급여의 소득기준(중위 30%)은 개편 후 최저생계비의 66%에서 74%로 증가하고, 의료급여의 소득기준(중위 40%)은 현행 최저생계비를 유지하며, 주거급여(중위 45%)는 최저생계비의 112%로 높아지고, 교육급여(중위 50%)는 최저생계비의 124%로 상향되는 것으로 분석하였음

2) 19대 국회에서 발의된 부양의무자 기준완화 의안은 다음과 같음. 이낙연 대표발의(의안번호 65)와 남인순 대표발의(113) 그리고 유재중 대표발의(2903)는 공통적으로 부양의무자의 범위에서 ‘직계혈족의 배우자를 제외’하는 것이며, 이낙연(65)과 남인순(113) 그리고 강동원 (1464)은 ‘수급권자 선정 요건 중 부양의무자 관련 부분을 삭제’하는 것임

3) 지금까지의 기초생활보장제도는 선정기준을 절대적 기준선인 최저생계비로 판단함. 1973년과 78년은 보건사회부 산하 사회보장심의위원회가 계측하였고, 1988년부터 2013년까지 일곱 차례는 한국보건사회연구원이 전물량 방식으로 계측

필요한 기본욕구의 수준 혹은 물질적 자원의 결핍과 관련한 어떠한 정보나 직관도 제시하지 못함(보건사회연구원, 2013)<sup>4)</sup>

- 최저생계비(절대적 기준선)가 계층자의 자의가 반영될 수밖에 없는 것처럼, 상대적 기준선도 소비지출분포나 소득분포상의 특정지점을 선택하는 일 자체가 자의적임
- 결국 절대기준이나 상대기준 모두 완전하지 못하므로 정치적으로 결정되어야 함
  - 최저생계비는 실질구매력 보전에 치중하는 까닭에 물가상승률을 비교적 잘 반영하지만 경제성장률은 반영하기 어려움. 반면에 중위소득은 경제성장률이 잘 반영되는 구조이므로 국가의 경제수준이 성장하는 기간에는 보장성 측면에서 더욱 우월함

### Ⅲ. 제언

□ 중위소득에 대한 구체적인 정의, 계산방식 등을 「보장법」에 규정하여 권리성 보장

- 중위소득의 일정비율을 반드시 명문화(생계급여의 경우, 보장법에 ‘중위소득의 30% 이상의 범위에서 중앙생활보장위원회에서 결정한다.’ 등으로 규정)
  - 중위소득의 개념을 ‘법률’에 규정하고, 중위소득의 계산방식, 활용자료 등에 대해 ‘시행령’에 구체적으로 명시함으로써 ‘권리성 급여’로서의 안정성을 확보해야 함
  - 기초생활보장제도의 경우 가구를 대상으로 하므로 2인 혹은 4인 가구의 중위소득을 산출해야 할 것이며, 이때 소득분포와 소비지출분포를 고려해야 함. 동시에 가구균등화지수<sup>5)</sup>에 따라 중위소득이 달라지므로 이에 대한 객관적인 검토가 필요함
  - 산출된 중위소득은 중앙생활보장위원회에서 결정되므로, 중생보위 위원 일부(7인)를 국회에서 추천하여 위촉할 수 있어야 함<sup>6)</sup>

□ 수급자의 권리보장을 위해 ‘중위소득 비율의 조정방안’이 규정되어야 함

- 최저생계비 계층과 연계시키는 방안이 요구됨
  - 최저생계비를 매년 계층하여 중위소득과 연동시킴으로써, 중위소득 비율을 조정하는 방안이 필요함. 경기가 급격히 하락할 경우 최저생계비와 중위소득의 역전현상이 발생할 가능성이 존재하기 때문임<sup>7)</sup>
- 또는 국가의 빈곤문제 해소를 위한 공식적 빈곤선을 설정하고 중위소득을 해마다 일정

4) 중위소득 대비 백분율로 표시되는 상대기준선은 중장기의 소비수준 변화 뿐 아니라 단기적 경기변동에 따라 상승하거나 하락할 수 있음. 그때 상대기준선의 증가율이 최저생계비의 증가율보다 적을 경우에는 보장성의 훼손이라는 비판에 직면하게 될 것임

5) 가구균등화지수는 제곱근 균등화지수, 수정된 균등화지수, LIS 척도 등이 존재함. 그리고 중위소득 활용자료에 대해서도 가계동향조사, 가계금융복지조사 등에 대한 정부의 입장 정리가 선행되어야 함. 동시에 가계동향조사의 경우 부유층의 구성 비율이 상대적으로 적어 중위소득이 낮게 측정된다는 비판도 존재하므로, 이에 대한 보완방안도 요구됨

6) 이목회의원 대표발의(의안번호 11226)와 같이 중앙생활보장위원회 위원 일부를 국회에서 구성해야만, 정부의 일방적인 정책집행에 대한 우려를 불식할 수 있을 것임

7) 가령 선정기준선이 중위소득의 일정비율로 환산된 최저생계비보다 최소한 ‘α%’이상이 되도록 하는 방안(이때는 법률에 ‘중위소득의 30% 이상이 되도록’으로 규정)과 최저생계비를 중위소득의 일정비율로 환산하고 그 값을 선정기준선의 ‘기준값 ± α’의 범위내에 위치하도록 하는 방안(이때는 법률에 ‘중위소득의 30%를 고려하여’로 규정) 등이 있을 것임

### 수준 인상하는 방안도 있음

- 기초생활보장 대상자의 최저생활보장 수준을 향상시키기 위해 공식적 빈곤선을 중위소득 60% 수준으로 설정하고, 공식적 빈곤선을 목표로 연  $x\%$  비율로 상승시키는 방안도 있을 것임<sup>8)</sup>

### □ 부양의무자 기준은 급여별로 다층화 되어야 함

#### ○ 급여별로 부양의무자 기준을 설정하고, 전반적으로는 완화하는 방향으로 나가야 함

- 정책대상자의 니즈(needs)를 반영하는 것이 개편 이유 중 하나이므로, **교육급여의 경우는 부양의무자 기준을 폐지하고, 생계급여 등은 부양의무자 기준을 완화해야 함**
- 부양의무자 기준 완화는 민법상의 부양청구권에서 함의를 찾을 수 있음. 즉, ‘부모와 미성년 자녀’와 ‘혼인한 배우자 사이’는 1차적 부양의무(생활유지의 부양)관계로, 부양자와 피부양자의 생활이 분리될 수 없으므로 보충성의 원칙을 철저히 적용하고, ‘성인자녀의 부모 부양의무’는 2차적 부양의무(생활부조의 부양)관계로, 자기책임의 원리를 원칙으로 하되, 보충성의 원칙을 완화하여 적용할 여지가 존재함
- 따라서 부양의무관계에서 ‘직계혈족의 배우자’를 제외하는 것은 합리적임

### □ 주거용 재산의 소득환산기준을 완화해야 함

#### ○ 기초생활보장제도가 최후의 사회안전망으로 작동하기 위해서는 주거용 재산에 대한 기준을 완화할 필요가 있음

- 재산의 소득환산기준은 부양의무자 기준만큼이나 기초생활보장 대상자의 선별에 결정적인 기준으로 작동하므로, 예산추계에 기반한 합리적인 환산기준을 마련해야 함
- 주거용 재산에 한정하여 재산 한도액 초과분에 적용되는 소득환산율의 경우 토지, 상가 등의 소득환산율보다 하향조정하거나, 기본재산액 공제액을 상향하는 방향이 있음<sup>9)</sup>

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

8) 일본의 경우 1965년부터 ‘격차축소방식’을 도입하여 일반근로자가구 지출수준의 60% 수준을 목표로 정하고 최저생활비를 연평균 15%의 비율로 상승시킨 사례가 있음. 다만 1984년 68%로 고정하는 ‘수준균형방식’이 도입된 이후, 지속적인 경기침체로 인해 물가와 임금 수준이 정체되어 최저생활비 기준이 최저임금 및 연금액보다 높아지는 사례가 있었음(한국보건사회연구원, 2013). 따라서 중위소득을 활용할 경우 운영방식에 대한 주의가 요구됨

9) 주거용 재산을 제외한 토지, 상가, 회원권 등은 일반재산 소득환산율인 4.17%를 적용하고 있으며, 주거용 재산의 소득환산율은 월 1.04%가 적용됨(다만 주거용 재산 한도액 초과분에 대해서는 4.17% 적용). 동시에 기본재산액 공제액은 가구규모에 관계없이 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원임