

# 한국 공공부조제도의 패러다임 전환 필요성에 대한 고찰

- 제도구성체계의 개편을 중심으로 -

노 대 명\*

## 【 요약 】

본 논문은 한국 공공부조제도의 개편 필요성을 지적하고, 개편방향에 대한 의견을 개진하고 있다. 지금까지 공공부조제도와 관련된 논의는 기초생활보장제도를 중심으로 진행되어 왔다. 그리고 이 과정에서 세 가지 논리가 지속적으로 충돌하는 양상을 보여 왔다. 공공부조제도를 확대하자는 논리와 근로빈곤층의 자립을 지원하자는 논리, 그리고 제도의 비효율을 해소하자는 논리가 그것이다. 하지만 이것은 택일의 문제가 아니다. 지난 10년간의 경험은 이러한 논리 중 어느 하나만을 선택할 수 없었음을 말해준다. 문제는 이 과정에서 공공부조제도가 갖추어야 할 기본적인 조건, 즉 제도구성체계와 관리체계의 합리성을 갖추는 문제도 함께 소홀히 대해 왔다는 점이다. 본 논문에서는 각국의 공공부조제도가 제도구성체계의 개편, 자원배분전략의 정교화, 현금급여와 현물급여의 차별화 등을 시도하고 있음을 설명하고자 하였다. 그리고 서구 일부 국가에서 나타났던 공공부조제도와 관련된 개혁의 실

\* 한국보건사회연구원 연구위원(dmno@kihasa.re.kr)

패사레를 통해 그것이 우리사회에 주는 시사점을 도출하고자 하였다. 또한 우리 공공부조 제도가 직면하고 있는 문제점에 대한 공론화를 제안하고 있다. 지금까지 터부시 되었던 부정수급의 문제나, 취약한 수급자 관리체계 문제, 낮은 탈수급 성과 문제에 대한 연구가 필요하다는 것을 의미한다. 그리고 결론적으로 우리 공공부조제도의 패러다임을 전환해야 한다는 점을 지적하고 있다. 특히 기초보장제도로부터의 탈수급은 모든 복지로부터의 탈출이라는 과도한 목표를 설정하고 있다는 점에서 인식의 전환이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

주제어: 공공부조제도, 기초생활보장제도, 근로빈곤층(working poor)

## 1. 문제제기

한국 사회보장제도는 지속적으로 변화하고 있다. 그것은 20년 전 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)이 제시했던 세 가지 복지체제 중 어느 하나라고 규정할 수 없으며, 그 중 특정 복지체제로 수렴해 가고 있다고 말하기도 힘들다. 전체 사회보장제도에서 사회보험이 차지하는 비중이 증가할 개연성이 높은 것은 사실이다. 하지만 사회보험의 적용 범위나 전체 사회보장 재정에서 차지하는 비중이 유럽 조합주의 복지국가와 같은 수준에 이르기에는 상당 기간이 소요될 것이다. 이 과정에서 우리 사회보장제도는 다양한 선택을 할 수 있을 것이다.

하지만 분명한 것은 향후 상당기간 우리 사회보장제도에서 공공부조제도<sup>1)</sup>, 특히 기초생활보장제도(이하 기초보장제도)의 역할이 매우 중요하다는 점이다. 사회서비스 공급은 초기단계에 있으며, 사회보험의 확대 또한 단기간에 공공부조제도의 지출부담을 덜어주기 힘들 것으로 예상된다. ‘과도적으로’ 공공부조제도의 확대가 불가피한 것이다. 그렇다고 공공부조제도의 확대가 모든 문제를 해결할 수 있다고 말하는 것은 아니다. 오히려 빈곤층의 기초육구 중 상당수는 공공부조제도 보다 사회정책 차원에서 거

<sup>1)</sup> 여기서 공공부조제도는 ‘자산조사를 통한 저소득층 지원제도’를 지칭하며, 그것은 급여성격에 따라 현금급여와 현물급여로 구분된다. 그리고 그것이 포괄하는 욕구형태에 따라 생계급여, 주거급여, 의료급여 등으로 구분된다. 끝으로 기존의 중심적 복지제도를 보완하는 보충적 성격의 소득보장제도가 존재한다. 우리나라의 경우에는, 전체 공공부조제도에서 기초생활보장제도가 차지하는 비중이 매우 크다.

시적으로 다루어져야 할 문제이기 때문이다.

특히 공공부조제도의 발전방향에 대한 합의가 매우 중요하다. 복지확대 자체가 정치적 힘겨루기 과정에서 좌절되는 문제도 있지만, 발전방향을 둘러싼 이론적 논쟁이 복지확대의 동력을 분산시키고 있기 때문이다. 지난 10년간 한국 공공부조제도를 둘러싼 논쟁은 다음 세 가지 관점 간의 경합이라고 말할 수 있다. 첫째, 복지 사각지대를 우선적으로 해소하자는 주장이다. 이는 <보장성 강화의 논리>에 기반하고 있으며, 다른 주장에 비해 도덕적 우위에 있다고 말할 수 있다. 둘째, 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하자는 주장이다. 이는 <자립 촉진의 논리>에 기반하고 있으며, 국민정서에 깊게 각인되어 있는 문제이다. 셋째, 재정지출의 효율성을 제고해야 한다는 주장이다. 이는 <재정 효율화의 논리>에 기반하고 있으며, 복지제도의 <편중·부정수급> 등의 문제를 해결하는데 강조점을 두고 있다. 하지만 지난 10년간 세 가지 주장 중 어느 하나도 제대로 정책에 반영되지 않았다. 오히려 논쟁 과정에서 공공부조제도 자체가 일종의 교착상태에 빠져 들었던 것이다.

따라서 이 글에서는 한국 공공부조제도의 패러다임 전환의 필요성을 논증하고, 그 발전방향에 대한 의견을 개진하고자 한다. 그 핵심은 공공부조제도의 구성체계를 개편하고 합리적 관리체계를 강화하는 것이 치열한 이론적 논쟁의 대상이 아니라는 것이다. 이를 설명하기 위해 본 논문은 다음과 같이 내용을 구성하였다. 먼저 한국 공공부조제도 개편을 둘러싼 논의를 간략하게 정리하고자 한다. 그러나 지금까지 많이 다루어져 왔던 기초보장제도 개편 관련 논의에 초점을 맞추기보다, 공공부조제도의 각 분야별 연 구성과가 얼마나 균형 있게 다루어져 왔는지 살펴보고자 한다. 이어 국제비교를 통해 전체 사회보장제도 구성체계가 공공부조제도의 구성체계에 어떠한 영향을 미치고 있는지, 그리고 그것이 한국 공공부조제도에 주는 시사점이 무엇인지 살펴보고자 한다. 더불어 한국 공공부조제도가 직면하고 있는 문제점 중 지금까지 다분히 터부시 되어 왔던 몇 가지 문제점을 중심으로 설명하고자 한다. 끝으로 이러한 논의를 토대로 공공부조제도의 발전방향에 대해 몇 가지 제안을 하고자 한다.

## 2. 한국 공공부조제도 개편논의의 쟁점과 한계

### 1) 공공부조제도 발전방향에 대한 연구의 부진

지난 10년간 우리사회의 빈곤문제 연구는 매우 활발하게 이루어져 왔다. 그것은 일정 수준 공공부조제도의 발전과 궤를 같이 해 왔던 것으로 판단된다. 2000년대 초반 연구자들은 빈곤실태에 대한 연구에 주력하는 경향을 보여 왔으며, 빈곤층 및 차상위층 규모파악에서 근로빈곤층에 대한 연구, 빈곤동태성에 대한 연구로 발전하는 양상을 보여 왔다(홍경준, 2002a; 이병희, 2008; 이현주 외, 2008; 최옥금, 2008; 백학영·구인회, 2010). 기초보장제도 수급자의 실태에 대한 연구도 중요한 연구주제 중 하나였다. 그것은 초기의 실태분석에서 동태적 변화에 대한 연구 및 탈수급에 대한 연구, 그리고 수급자의 심리적 상태에 대한 연구로 발전하는 양상을 보였다(강신욱 외, 2006; 노대명 외, 2009b; 이원진, 2010a; 이원진, 2010b). 하지만 기초보장제도 수급자 실태에 대한 연구는 그다지 활성화되지 못하였다. 이는 외국의 공공부조제도 수급자 연구가 행정데이터를 기반으로 활성화된 점과 비교할 때, 우리사회의 관련 행정데이터가 취약하다는 점과 관련이 있다.

정책연구 차원에서는 기초생활보장제도를 비롯한 공공부조제도의 효과성에 대한 연구가 주를 이루어 왔다. 가장 활발하게 다루어진 주제는 공공부조제도, 특히 기초보장제도의 빈곤감소효과 및 근로유인효과에 대한 것이었다(김교성, 2002; 김진욱, 2004; 손병돈, 2004; 박기백 외, 2006; 김을식, 2008; 여유진, 2009; 구인회 외, 2010). 물론 정책 효과에 대한 해석에는 이견이 있지만, 상대적으로 높은 합의를 이루었던 것은 기초보장제도의 근로유인효과가 저조하다는 것이었다. 그 밖에 공공부조제도를 비롯한 빈곤정책에 대한 연구도 언급할 수 있다. 이는 주로 근로빈곤층 지원정책이나 빈곤레짐 등에 초점을 맞추어 왔다(홍경준, 2002b; 김영란, 2005; 문진영, 2005; 유경준, 2008). 정책연구 중 상대적으로 연구가 부진했던 것은 복지재정 문제였다. 이 주제는 최근에 와서야 많은 연구자들의 주목을 받고 있으며, 다양한 논쟁점을 제공하고 있다(이재원, 2005; 박인화·이덕만, 2008; 안중석 외, 2010; 박형수·전병목, 2010). 특히 박형수와 전병목의 연구

보고서는 사회보장제도의 장기재정추계를 시도하였다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 끝으로 가장 뜨거운 쟁점이 되었던 주제는 공공부조제도의 발전방향 또는 더 구체적으로 기초보장제도의 급여체계 개편에 관한 것이었다(김수현 외, 2002; 이태진 외, 2003; 김미곤 외, 2008; 노대명 외, 2008; 강신욱 외, 2008; 여유진 외, 2009; 홍경준, 2010).

하지만 이처럼 많은 연구가 진행되는 상황에서도 공공부조제도의 발전방향에 대한 연구는 그다지 축적되지 않았다. 그 이유는 한편에서는 기초보장제도의 수급대상을 확대하고 급여수준을 높이는 문제에 초점을 두고, 다른 한편에서는 기초보장제도를 욕구별 급여체계로 개편하는 문제에 초점을 두면서, 논의가 기초보장제도의 고수와 개편이라는 다소 극단적인 형태로 진행되었다는 점과 관련이 있다고 여겨진다. 그리고 보다 현실적인 문제는 공공부조제도의 발전방향에 대한 국제비교 연구가 취약했다는 점이다. 1990년대 미국과 영국의 복지개혁에 대한 연구가 활발하게 진행된 반면, 2000년대 이후 각국의 복지개혁에 대해서는 체계적인 연구가 거의 이루어지지 않았던 것이다. 이는 지난 수년간 서구 각국에서 진행되고 있는 복지개혁에 대한 논의가 부재한 상태로, 제도의 미시적 보완이나 기술적 제도개편 논의가 확대되어 왔음을 의미한다.

## 2) 공공부조제도 개편논의 몇 가지 쟁점

공공부조제도와 관련된 논의에서 합의점이 없었던 것은 아니다. 예를 들면, 공공부조제도의 지출을 확대해야 한다는 점에 대해서는 거의 이견이 없었다고 말할 수 있다. 공공부조제도의 사각지대가 매우 방대하다는 점에서 당연한 일이다. 이 문제에 대해서는 이미 구체적인 연구결과가 발표되어 있다(이현주 외, 2008). 더불어 공공부조제도를 효율적으로 운영하기 위해 전달체계를 강화해야 한다는 점이나, 공공부조제도의 재정문제와 관련해 중앙정부의 책임성을 강화해야 한다는 점에 대해서도 별다른 이견이 없다고 판단된다(이현주, 2003; 이태진 외, 2003; 이재원, 2005). 물론 전달체계 개편방향이나 복지재정의 분권화 문제를 둘러싸고 이견이 없었던 것은 아니다. 하지만 원론적으로 전달체계를 강화해야 한다거나, 중앙정부의 재정책임을 강화해야 한다는 것은 중론을 이루고 있는 것으로 판단된다.

공공부조제도와 관련된 가장 큰 쟁점은 기초보장제도 개편 문제였다. 그것은 기초 보장제도가 차지하는 상징적 지위와 실제 지출비중을 고려할 때, 자연스러운 일이다. 그리고 논의는 지금까지도 접점을 찾지 못하고 있다. 따라서 여기서는 기초보장제도 개편과 관련된 논점 중 상대적으로 중요하다고 판단되는 두 가지 문제를 중심으로 간략하게 언급하고자 한다.<sup>2)</sup>

먼저 <통합급여체계 vs. 욕구별 급여체계> 논쟁은 기초보장제도 수급자격이 다양한 욕구별 급여를 통합적으로 보장함에 따라, 각 욕구별 급여의 적정성을 보장하기 힘들다는 비판에서 시작되었다. 그리고 욕구별 급여체계는 기초보장제도를 구성하는 생계급여와 현물급여를 독립된 제도로 분리해야 한다는 주장으로 요약할 수 있다. 논쟁의 시발점은 이러한 급여체계가 자활사업이 발전하는 데 장애물이 되고 있다는 비판에서 찾을 수 있다(김수현 외, 2002). 이 논쟁은 현 기초보장제도 급여체계를 <All or Nothing>의 제도라고 비판하면서 본격화되었다. 이 비판에 대한 반론 또한 제기되었다. 그것은 기초보장제도가 이미 욕구별 급여를 하고 있으며, 특례급여를 활성화하면 욕구별 급여체계를 도입하지 않고도 지금 나타나고 있는 문제를 해결할 수 있다는 것이었다.

지금 시점에서 볼 때, 이 논쟁은 출발점에서 지나치게 벗어난 측면이 있다. 그것은 부정확한 해석이 논쟁을 지배해 왔음을 의미한다. 급여체계 개편이 보장성에 부정적인 영향을 미친다거나, 그것이 복지지출을 증가시킬 것이라는 주장이 그것이다. 사실 급여체계 개편이 보장성에 영향을 미칠 것이라는 주장은 다소 왜곡된 측면이 있다. 욕구별 급여체계는 하나로 묶여 있는 급여를 독립된 제도로 분리하는 것이다. 따라서 급여체계의 통합과 분리문제는 급여수준 문제와 관련해서 중립적이다. 보장수준에 영향을 미치는 것은 각 급여수준을 욕구에 맞게 재조정하는 단계에서 제기될 수 있는 문제이다. 그리고 각 욕구별 급여의 수준을 조정하더라도 그것이 보장수준에 부정적인 영향을 미친다고 말하기 힘들다. 주거급여를 예를 들면, 그것은 현재의 기초보장제도보다 빈곤가구의 주거욕구를 보다 정교하게 충족시켜야 하기 때문이다. 그리고 욕구별 급여체계로의 개편이 더 많은 재원을 필요로 한다는 주장도 정확한 것이 아니다. 통합급여체계나 욕구별 급여체계는 이론적으로 동일한 재원을 배분하는 상이한 접근방식이다. 지출이 증가하는 것은 수급자를 확대하거나 급여수준을 상향조정하는 경우에 나타나기 때문이

<sup>2)</sup> 기초보장제도 개편을 둘러싼 구체적인 쟁점에 대해서는 김미곤 외(2008)과 노대명 외(2008, 2009a)를 참조.

다. 욕구별 급여체계의로의 개편은 빈곤층을 위한 복지확대에 있어 정책의 효율성과 효과성을 높이는 데 목적이 있다. 이 점에서 보면, 사각지대에 놓인 빈곤층에 대해 지원을 확대하면, 자연스럽게 지출이 증가하게 된다. 하지만 그것이 급여체계의 문제라고 말할 수는 없는 것이다.

이러한 인구학적 기준에 따라 제도를 분리하는 문제를 둘러싼 논쟁 또한 객관적이라고 말하기 힘들다. 인구학적 기준에 따른 분리 주장은 기초보장제도를 생활능력이 없는 노인·장애인 대상 제도와 근로빈곤층 대상 제도로 분리하자는 것이다. 이 문제와 관련해서는 기초보장제도가 근로빈곤층에 대한 소득보장이라는 성과를 이루었다는 점에서, 그리고 기초보장제도가 사실상 근로능력이 미약한 근로빈곤층을 보호하고 있어 분리가 적절하지 않다는 반론도 제기되었다(허선, 2010). 물론 이러한 반론이 제기되는 데는 그만한 이유가 있다. 우리사회가 근로빈곤층에 대한 소득보장과 관련해서 힘들게 합의를 이루었으며, 이러한 분리를 통해 근로빈곤층에 대한 소득보장이 약화될 위험성이 있다는 것이다. 하지만 이 문제와 관련해서도 보다 전향적인 접근이 필요하다고 판단된다. 근로빈곤층 대상 지원제도를 도입하는 것이 소득보장의 원칙을 저버리는 것이 아니라는 점이다. 물론 근로빈곤층에 대한 생계급여를 축소하거나 수급기간을 제한하는 경우에는 이러한 문제가 발생할 수 있다. 그렇다면 근로빈곤층 지원제도를 어떠한 형태로 도입하는지가 더 중요한 쟁점이 된다. 단순히 제도를 분리하는 것만으로 보장성이 약화되는 것은 아니다. 그리고 문제점을 예방하는 방식으로 제도설계가 불가능한 것도 아니다.

### 3) 공공부조제도 개편논의의 몇 가지 전제

현재 공공부조제도, 특히 기초보장제도 개편논의가 안고 있는 가장 근본적인 문제점 중 하나는 제도의 발전방향에 대한 논의와 사회적 합의의 부재에 있다. 그리고 그것은 복지제도의 확대 문제와 관련된 정치권에 대한 뿌리 깊은 불신과 관련이 있다. 즉, 빈곤층에 대한 소득보장을 확대해야 하는 상황에서 지출확대에 미온적인 태도를 보여 왔던 정부에 대한 불신이 공공부조제도 개편방향에 대한 논의를 경직시키는 요인으로 작용해 왔던 것이다. 기초보장제도를 욕구별 급여체계의로 개편하는 방안이나 근로빈곤층에 대한 독립된 지원제도를 도입하는 방안이 빈곤층 소득보장의 원칙을 훼손할 것이라는 우

려로 이어졌던 것이다. 하지만 정치적 고려에 따라 복지제도의 발전방향에 대한 논의와 합의를 이루는 것은 바람직하지 않다고 여겨진다. 공공부조제도가 어떠한 방향으로 발전해야 하며, 어떠한 개편전략을 수립해야 하는지에 대한 강력한 합의도출이야말로 ‘상대적으로’ 정치적 고려에서 자유로운 정책설계를 가능하게 할 수 있기 때문이다.

그 밖에도 현재 공공부조제도 개편논의에서 언급되지 않고 있는 몇 가지 문제점에 대한 보다 적극적인 연구와 논의가 필요하다. 그것은 기초보장제도 개편논의에서 현재 제도가 안고 있는 문제점에 대한 중립적인 접근이 필요하다는 것을 의미한다. 최근 기초보장제도 수급자에게서 발견되는 복지의존성의 문제나 부정수급의 문제, 탈수급 기피 등의 문제는 심각하다. 이 문제는 보장성에 대한 논의와 별도로 다루어져야 한다. 물론 소득보장의 사각지대가 큰 상황에서 기존 복지제도의 문제점을 거론하는 것이 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려가 있을 수 있다. 하지만 현재 나타나고 있는 문제점에 대한 객관적인 진단이 올바른 제도개편을 가능하게 할 것이라는 점에 주목해야 할 것이다. 현재 더 많은 노력을 기울여야 하는 문제는 빈곤층의 다양한 욕구를 보다 효과적으로 충족시키고, 근로빈곤층의 자립을 촉진하는 지원제도를 마련하는 일일 것이다.

### 3. 공공부조제도의 구성체계와 자원배분

#### 1) 공공부조제도 구성체계의 개편

공공부조제도는 국제비교가 매우 힘든 복지제도 중 하나이다. 국가에 따라 제도구성체계가 달라 비교표를 작성하기 힘들고, 최근 자료에 대한 접근성 또한 낮기 때문이다. 공공부조제도에 대한 국제비교 연구가 흔치 않은 이유이다. OECD 각국의 공공부조제도를 비교한 최초의 종합적 연구는 1996년 Eardley가 발간한 <OECD 각국의 사회복지제도>이다. 하지만 새로운 연구결과는 발표되지 않고 있다. 이는 1990년대 중반이후 각국의 공공부조제도가 급격하게 변화하고 있어 비교연구가 용이하지 않다는 점과도 관련이 있다. 그리고 공공부조제도 국제비교는 주로 현금급여에 초점을 맞추는 경향이 있다. 그것은 다른 제도의 경우, 보장수준을 비교하기 힘들기 때문이다. 그나마 최근에 발표된 연구로는 2003년 Standing이 발간한 <유럽의 최저소득보장제도>와 2005년 프랑스의



DREES가 발간한 <유럽 최저소득보장제도의 파노라마>를 들 수 있다.

DREES의 보고서는 유럽 15개국의 공공부조제도 중 소득보장제도(주로 생계급여 제도)를 도입시점과 최근 개혁시점, 세부 선정기준과 선정방식, 근로의무의 부과여부, 근로인센티브 등의 항목으로 나누어 상세하게 비교하고 있다. 특히 공공부조제도가 인구학적 기준에 따라 어떻게 구성되어 있고, 노인과 장애인 대상 소득보장제도가 존재하는지, 근로능력자 대상 소득보장제도가 별도로 존재하는지를 보여주고 있다. 이를 토대로 각국의 공공부조제도 개수를 보면, 1개의 공공부조제도를 가진 나라는 핀란드와 덴마크이며, 2개를 가진 나라는 오스트리아, 스웨덴, 룩셈부르크이며, 나머지 국가들은 3~5개의 제도를 갖고 있으며, 프랑스는 모두 9개의 제도를 갖고 있다. 프랑스는 매우 예외적인 경우라고 말할 수 있다. 이처럼 저소득층을 위한 소득보장제도가 여러 개로 분리된 이유는 보편적 노후소득보장제도가나 실업부조의 존재유무와 밀접한 관련이 있다. 노인이나 장애인을 위한 보편적 소득보장제도가 발달한 국가는 상대적으로 소득보장제도의 개수가 적은 것으로 나타나고 있다. 핀란드나 스웨덴 등 북유럽 국가에서 소득보장제도가 1~2개에 불과하다는 점이 이를 말해준다. 이들 국가는 공공부조제도를 인구학적 기준에 따라 분리하지 않아도 근로빈곤층이 다수를 차지하기 때문이다. 반면 보편적 노후소득보장제도가 구축되지 않은 국가들은 주로 노인 및 장애인 대상 소득보장제도와 근로능력자 대상 소득보장제도를 중심으로 3~5개의 제도로 분리 운영하는 것으로 나타나고 있다. 그 중 우리나라와 유사한 여건을 가진<sup>3)</sup> 남유럽 국가들은 3~4개의 제도로 분리 운영하는 것을 알 수 있다. 그리고 영국의 경우는 인구학적 구분이 없는 소득보장제도(Income Support)를 운영하고 있지만, 내용적으로는 실업부조제도에 해당하는 JSA-income based를 통해 근로빈곤층에 대한 소득보장과 활성화 정책을 추진하고 있다.

비유럽국가를 보면, 미국은 인구학적 기준에 따라 저소득층 소득보장제도를 SSI와 TANF로 분리하는 경우이고, 일본은 생활보호제도를 통해 빈곤층에 대한 통합적인 보호를 하는 경우이다. 하지만 일본 생활보호제도는 사실상 근로능력자보다 노인이나 장애인과 같이 생활능력이 없는 집단을 보호해 왔다. 더욱이 전체 인구 중 생활보호제도

<sup>3)</sup> 남부 유럽국가들은 경제사회적 여건과 사회보장제도의 구성 측면에서 한국과 몇 가지 유사점을 갖는다. 첫째, 경제부분에서 비공식경제(informal economy)의 비중이 크다는 점이다. 이는 소득과약과 조세형평성의 문제가 잠복해 있음을 의미한다. 둘째, 소득재분배와 관련해서 가족의 역할이 매우 중요하다는 점이다. 셋째, 공공부조제도의 전반적 저발전과 근로빈곤층 지원제도 도입을 둘러싼 개혁의 지체 또한 유사한 특성을 보이고 있다. 이 문제와 관련해서는 Ferrera(1996), European Centre for Social Welfare Policy and Research에서 2006년 발간한 <Rescaling Social Welfare Policies> 중 이탈리아와 스페인 등 남유럽 국가의 보고서를 참조.

수급자 비율이 1.2%에 불과하다는 점도 주목할 필요가 있다. 그럼에도 최근 수급자 규모가 0.9%에서 1.2%로 증가한 원인이 화제가 되고 있다. 근로빈곤층 수급자가 증가함에 따라 제도개편을 검토하고 있다는 점 또한 고려해야 할 사항이다. 끝으로 한국의 저소득층 소득보장제도는 일본과 마찬가지로 인구학적 특성과 무관하게 빈곤층을 포괄적으로 보호하는 경우이다. 여기서 기초노령연금과 중증장애연금을 어떻게 해석하는가에 따라 문제가 달라질 수 있다. 그것은 기초노령연금을 공공부조제도로 간주하면, 두 개의 제도가 존재하는 셈이고, 여기에 중증장애연금을 더하면 세 개의 제도가 존재하는 셈이다. 하지만 이 제도들은 기존 중심적 소득보장제도를 ‘보완하는’ 역할을 하고 있다는 점에서 여기에 포함시키기 곤란하다.<sup>4)</sup>

[표 1] 인구학적 특성에 따른 각국 공공부조제도의 구성체계

	통합적 소득보장제도	노인 대상 소득보장제도	장애인 대상 소득보장제도	근로능력자 대상 소득보장제도	
				존재여부	법적위상
벨기에	N	Y	Y	Y	Y
덴마크	Y	N	N	N	N
독일	Y	N	N	N	N
스페인	N	Y	Y	Y	Y
프랑스	N	Y	Y	Y	Y
핀란드	Y	N	N	N	N
아일랜드	N	Y	Y	Y	Y
이탈리아	N	Y	Y	Y	Y
룩셈부르크	N	N	Y	Y	Y
네덜란드	N	N	Y	Y	Y
오스트리아	Y	N	N	N	N
포르투갈	N	Y	Y	Y	Y
스웨덴	N	Y	N	Y	Y
영국	N	Y	Y	Y	Y
미국	N	Y	Y	Y	Y
일본	Y	N	N	N	N
한국	Y	N	N	N	N

주: 근로능력자 대상 소득보장제도와 관련해서는 생계보장과 관련된 명시된 제도가 발견되지 않는 경우, 법적 위상을 없는 것(N)으로 처리하였음.

자료: Horusitzky et al.(2005), 비유럽국가는 필자가 추가

<sup>4)</sup> 기초노령연금제도 등이 보편적 소득보장제도로 발전하게 된다면, 기존의 기초생활보장제도는 사실상 근로능력자를 주요 대상으로 하는 소득보장제도가 될 것이다. 하지만 이는 또 다른 차원의 문제이다.

결국 각국의 공공부조제도는 다른 사회보장제도의 발전정도와 구성체계에 따라 다양한 형태로 존재하게 된다. 그것은 공공부조제도를 구성하는 특정한 제도가 다른 사회보장제도에 의해 대체되거나, 다른 경제사회적 이유로 특정한 제도가 애당초 도입되지 않은 경우가 있기 때문이다. 첫째, 각종 사회서비스가 보편화된 경우에는 공공부조제도를 구성하는 현물급여가 없거나 소규모의 보완적 제도로 운영된다는 점이다. 참고로 무상교육제도가 자리 잡은 국가에서는 별도의 교육급여제도가 없는 것이 보통이다. 이는 대부분의 유럽대륙국가의 경우이다. 둘째, 보편적 의료보장제도가 뿌리내린 국가 또한 별도의 의료급여제도를 운영하지 않는다. 특이한 경우로, 이탈리아는 보편적 의료보장제도를 구축함에 따라 저소득층 대상 별도의 의료보장제도를 운영하지 않고 있다. 의료급여는 건강보험제도를 채택한 국가에서 건강보험에 가입하지 못한 빈곤층을 대상으로 운영되기 때문이다. 셋째, 사회수당(주로 아동수당)이 발달한 국가에서는 그것이 가구특성별 지출을 충족시키는 역할을 한다는 점에서 생계급여의 수준을 단순하게 설정하는 경향이 있다. 가구원의 연령과 한부모가구 등을 고려하여 개인단위에서 급여수준을 단순화하는 것이다.

이러한 내용은 한국의 공공부조제도가 전체 사회보장제도의 발전방향과 궤를 같이 하여 어떻게 구성되어야 하는지에 대한 시사점을 안겨준다. 한편으로는 노인과 장애인을 대상으로 하는 보편적 소득보장제도 구축을 염두에 두고, 다른 한편으로는 근로빈곤층에 대한 지원정책의 강화를 위한 제도개편이 필요한 것이다.

## 2) 공공부조제도에 대한 자원배분전략

각국은 공공부조제도에 어느 정도의 재원을 투입하고 있는가. 이를 확인할 수 있는 가장 쉬운 방법은 OECD의 사회지출 데이터(OECD Social Expenditure Data)에서 기타(Others) 항목에 투입된 지출 총량을 보는 것이다.<sup>5)</sup> 하지만 이 방법은 다른 기능별 지출에 포함되어 있는 주거급여나 가족수당 등을 고려하지 못하고, 보편적 소득보장제도나

<sup>5)</sup> OECD Social Expenditure Data는 사회보장의 기능을 모두 9가지 항목으로 대별하고 있다. 그것은 ①노후, ②유족, ③장애, ④의료, ⑤가족, ⑥적극적노동시장정책, ⑦실업급여, ⑧주거, ⑨기타가 그것이다. 물론 이 9개의 항목은 다시 세분되어 있다. 이와 관련해서는 OECD(2007), 『The Social Expenditure database: An Interpretative Guide: SOCX 1980-2003』를 참조.

의료보장제도에 포함된 지출을 파악할 수 없다는 근본적인 한계를 갖고 있다. 결국 보편적 복지제도가 발달한 국가에서 사회보장정책 전반의 영향력이 과소평가될 수 있는 것이다. 따라서 여기서는 몇 가지 보완적 방식으로 공공부조제도 관련 지출 규모를 파악하고, 그것이 전체 사회지출의 기능별 배분방식과 어떠한 관련성을 갖는지 간략하게 살펴보고자 한다.

OECD SOCX 데이터를 토대로 각국 공공부조제도의 지출수준을 살펴보면, 2007년 가장 많은 지출을 하고 있는 국가는 자유주의 복지체제국가(0.701%), 사민주의 복지체제국가(0.62%), 한국이 포함된 기타 국가(0.609%) 순이다. 그리고 개별국가 중 가장 많은 재원을 투입하는 국가는 캐나다(2.561%)와 네덜란드(1.098%)이며, 한국은 0.774%를 투입하고 있다. 물론 이는 다른 사회보장제도에 분산되어 있는 지출을 포함하지 않는다는 점에서 실제 지출규모를 설명하지 못한다. 대안적으로, 전체 현금급여 지출 중 자산조사형 현금급여의 비중을 볼 수 있다. 아래 표는 2005년 현재 OECD 공적사회지출 중 현금급여 지출의 비중과 자산조사형 현금급여 지출의 비중을 나타낸 것이다. 그에 따르면, 노후소득보장제도가 발달하지 않은 국가일수록, 현금급여에서 자산조사형 현금급여(공공부조제도) 지출 비중이 높은 것을 알 수 있다. 자유주의 복지체제국가들은 현금급여 중 자산조사형 현금급여가 차지하는 비중이 40.5%에 이르며, 기타 국가들은 17.3%이다. 그리고 한국은 전체 현금급여 중 자산조사형 급여가 24.1%로 나타나고 있다.

[표 2] OECD 각국의 복지체제 유형별 공적사회지출 중 자산조사형 급여의 비중

	공적사회지출	현금급여		자산조사형급여	
	GDP의 %(A)	GDP의 %(B)	(B/A)	GDP의 %(C)	(C/B)
사민주의	26.1	13.6	52.2	1.3	9.7
보수주의	24.8	15.0	59.9	1.2	7.8
남부유럽	22.4	14.3	63.7	1.3	9.6
자유주의	17.9	8.6	47.9	3.4	40.5
이행국가	19.9	12.7	63.8	1.0	7.8
기타국가	13.4	6.3	45.6	1.0	17.3
OECD 평균	20.6	11.6	56.3	1.5	12.9
한국	6.9	2.9	42.0	0.7	24.1

주: 1) OECD 34개 국가의 복지체제 유형은 사민주의, 보수주의, 자유주의 복지체제에 대해서는 Esping-Andersen의 복지체제 유형을 수용하였지만, 남부유럽국가(스페인, 이탈리아, 포르투갈, 그리스)를 분리하였고, 이행국가(헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아), 기타국가(한국, 일본, 이스라엘, 멕시코, 터키)를 추가하였음  
 2) 위의 분류항목 중 기타 항목이 공공부조제도 지출이 포함된 항목임  
 자료: OECD, SOCX, 2005년 기준 데이터

위의 방식을 보완하는 차원에서, 공공부조제도 지출을 다른 사회보장제도 지출과 비교하는 방식을 취할 수 있다. 아래 표의 상단은 OECD 평균을 100으로 하여, 복지체제유형의 기능별 지출을 상대규모로 나타낸 것이며, 하단은 각 복지체제의 공적사회지출을 100으로 기능별 지출 비중을 나타낸 것이다. 공공부조제도를 보완 또는 대체하는 노후소득보장, 장애인소득보장, 주거급여 등에 대한 검토는 단일 항목(기타 항목)에 대한 단순비교가 갖는 한계를 보완해 줄 수 있다. 아래 표에 따르면, 첫째, 사민주의 복지체제국가들은 공적사회지출 규모가 OECD 평균 대비 가장 높고, 전체 사회보장제도에 고르게 높은 지출을 하는 경우이며, 공공부조제도 관련 지출규모도 큰 국가이다. 그리고 특징적인 것은 적극적 노동시장정책(ALMP)에 대한 지출수준이 높다는 점이다. 둘째, 보수주의 복지체제국가들은 사민주의 복지체제와 크게 다르지 않다. 전체 공적사회지출 규모도 비슷하고, 노인이나 장애인 대상 소득보장을 위한 지출도 OECD 평균을 넘어서며, 적극적 노동시장정책에 대한 투자도 높은 수준을 나타내고 있다. 셋째, 자유주의 복지체제국가들은 공적사회지출 규모가 OECD 평균에 비해 다소 낮고, 노인이나 장애인 대상 소득보장 지출이 낮고, 적극적 노동시장정책을 위한 투자도 크지 않다. 이들 국가는 공공부조제도 관련 지출만이 다른 국가군에 비해 상대적으로 높은 수준을 보이고 있다. 넷째, 남부 유럽국가들은 공적사회지출 규모는 OECD 평균에 비해 높은 수준을 보이지만, 자원배분이 특정 제도에 편중되어 있는 경우이다. 사회보장제도의 지출이 다른 국가들에 비해 노인·유족 대상 소득보장이나 소극적 노동시장정책인 실업급여 등에 집중되어 있고, 근로연령층을 대상으로 하는 가족수당, 적극적 노동시장정책 등이 상대적으로 낮은 것이다.<sup>6)</sup> 다섯째, 동유럽의 이행국가들은 공적사회지출이 OECD 평균에 비해 다소 낮으며, 노인 대상 소득보장정책과 가족수당 등에 대한 지출이 다소 높으나, 적극적 노동시장정책이 공공부조제도 관련 지출은 매우 낮은 특성을

<sup>6)</sup> 남부유럽국가들 중 이탈리아와 그리스 등은 공공부조제도가 자치단체별로 관리되고 있으며, 그 정보가 정확하게 파악되지 않고 있다. 이 점에서 OECD 사회지출 데이터에서 공공부조제도의 지출은 과소평가되었을 개연성이 있다.

보이고 있다. 끝으로 한국과 일본 등을 포함하는 기타 국가들은 그 내부의 이질성이 매우 커서 경향을 이야기하는 데 한계가 있다. 다만, 일본은 노인·장애인 대상 소득보장 및 의료보장 수준은 높은 반면, 나머지 지출수준은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 사회보장제도, 특히 공공부조제도가 근로연령세대에 대한 투자가 소홀한 측면이 있음을 말해주는 것이다.

[표 3] OECD 각국의 복지체제 유형별 공적사회지출의 구성비

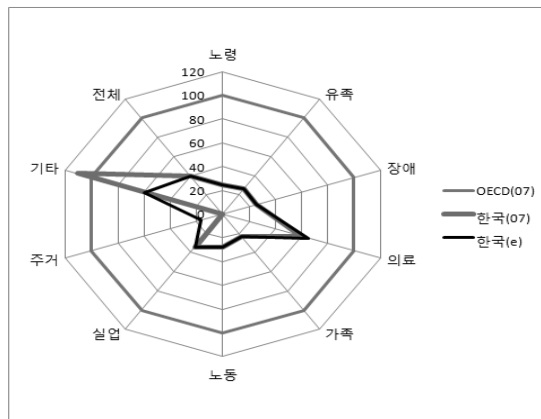
		OECD 평균	사민주의 복지체제	보수주의 복지체제	자유주의 복지체제	남유럽 국가	동유럽 이행국가	기타 국가	한국
GDP의 %	총지출	19,534	24,784	23,654	17,600	22,572	18,473	12,613	7,525
	기타	0.487	0.620	0.520	0.701	0.234	0.247	0.609	0.774
OECD의 영역별 평균 = 100	전체	100	127	121	90	116	95	65	39
	노령	100	118	117	71	143	108	59	25
	유족	100	42	146	32	203	112	67	26
	장애	100	197	111	86	83	97	52	25
	의료	100	106	115	116	107	86	77	60
	가족	100	155	118	105	62	101	66	23
	노동	100	203	171	58	99	54	37	28
	실업	100	147	181	47	136	55	39	34
	주거	100	106	89	197	46	50	147	0
	기타	100	127	107	144	48	51	125	159
복지체제별 공적 사회지출 = 100	전체	100	100	100	100	100	100	100	100
	노령	33.6	31.1	32.6	26.5	41.6	38.5	30.5	21.4
	유족	5.0	1.6	6.0	1.7	8.8	5.9	5.2	3.4
	장애	11.2	17.4	10.3	10.6	8.1	11.5	9.0	7.3
	의료	30.0	25.1	28.6	38.5	27.9	27.3	35.8	46.5
	가족	10.1	12.4	9.9	11.8	5.4	10.9	10.4	6.1
	노동	2.4	3.9	3.4	1.6	2.1	1.4	1.4	1.7
	실업	3.8	4.4	5.7	2.0	4.4	2.2	2.3	3.3
	주거	1.9	1.6	1.4	4.1	0.7	1.0	4.2	0.0
기타	2.5	2.5	2.2	4.0	1.0	1.3	4.8	10.3	

주: 복지체제 분류방식은 위의 [표 2]와 동일  
 자료: OECD(2010), SOCX, 2007년 기준 자료

2007년 한국 사회지출의 기능별 지출은 공공부조제도 관련 지출을 제외하고는 거의 모두 OECD 평균에 크게 미달하고 있다. 이는 향후 복지지출의 확대가 거의 전 영역에 걸쳐 필요하다는 점을 말해준다. 하지만 그 이상으로 중요한 문제는 영역별로 자원배분이 편향되어 있다는 점이다. 아래 그림은 사회지출의 기능별 배분이 의료보장과 공공부

조제도에 다소 편향되어 있음을 말해준다. 이는 우리나라가 전통적으로 선별적 복지확장 전략을 취해 왔다는 점과도 밀접한 관련이 있다. 즉, 발전주의국가의 특징이라 할 수 있는 교육, 의료, 빈곤문제에 대한 자원의 선별적 투자경향이 유지되고 있음을 의미한다.<sup>7)</sup> 물론 여기서 한 가지 오해를 바로잡을 필요가 있다. 그것은 공공부조제도 관련 지출이 OECD 평균보다 높다는 것도 정확한 표현이 아니라는 점이다. 현재 기초보장제도에 서 주거급여 등 각종 현물급여를 다른 기능별 항목으로 이전하면, 기타 지출 또한 OECD 평균에 미달되기 때문이다. 아래 그림에서 <한국(e)>로 표기된 선이 이를 보정한 결과이다. 이는 현재 공공부조제도 지출이 적정하거나 과도하다는 생각이 기초보장제도에 지출이 집중되어 있어 나타나는 착시효과임을 말해준다.

[그림 1] 2007년 우리나라 사회지출의 구성과 향후 전망



자료: OECD(2010), SOCX, 2007년 기준 자료

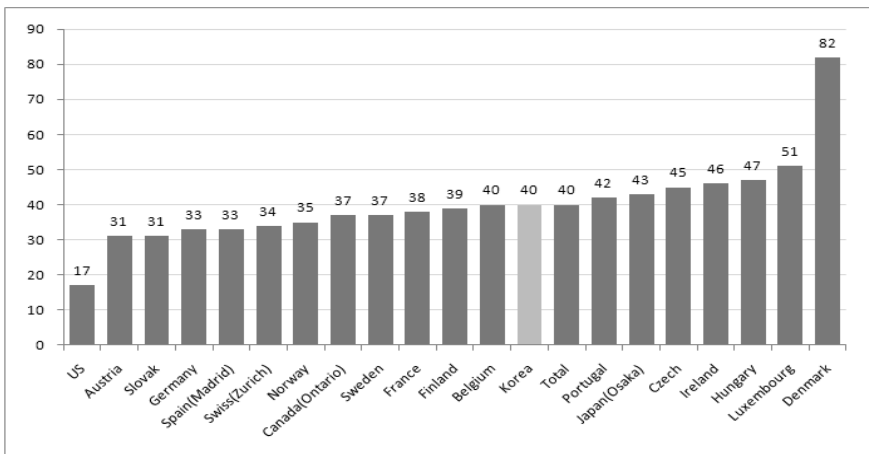
우리나라는 인구고령화에 따라 관련 사회보장제도(노령, 유족, 장애, 의료) 지출증가가 이미 예고되고 있다. 그리고 이러한 요인을 감안할 때, 지출확대에 신중해야 한다는 주장도 제기되고 있다(박형수 & 전병목, 2010). 복지지출 증가를 통제하기 힘들다는 점에서 이해할 수 있는 주장이지만, 사회지출의 빠른 확대가 필요하다는 것을 부인하는 논리가 될 수는 없다. 지금 필요한 것은 사회지출을 어떻게 더 효과적이고 효율적으로 확대할 것인가를 논의하는 일일 것이다.

<sup>7)</sup> 2007년 한국의 전체 교육비 지출은 OECD 국가 중 상위권에 속하지만, 공적지출만을 보면 57.6%로 최하위이고, 사적지출은 42.4%로 최상위이다. 결국 현재 교육비 지출은 가계의 사적지출을 통해 유지되고 있는 것이다.

### 3) 현금급여와 현물급여의 다른 활용가치

공공부조제도는 급여형태 측면에서 현금급여와 현물급여로 구분된다. 그리고 이 두 가지 형태의 급여가 결합하여 빈곤층의 욕구를 보다 정확하게 충족시키게 된다. 하지만 급여수준의 국제비교는 사실상 현금급여, 특히 생계급여를 중심으로 이루지는 것이 불가피하다. 국제비교는 일종의 표준화가 필요한데, 생계급여와 주거급여를 제외한 나머지 현물급여는 표준화가 힘들기 때문이다. 아래 그림은 2007년 현재 OECD 주요 국가의 최저소득보장제도(주로 생계급여)가 평균 임금 대비 어느 수준으로 급여를 보장하는지 보여주고 있다. 그에 따르면, 덴마크를 제외한 북구 사민주의 복지체제 국가의 생계급여는 분석대상 국가의 평균(40)보다 다소 낮은 수준이다. 전체적으로 사회복지제도가 저발전된 국가에서 생계급여 수준이 상대적으로 높게 나타나는 경향을 알 수 있다. 한국의 생계급여 수준은 분석대상 국가의 평균치에 근접한 것으로 나타나고 있다.

[그림 2] OECD 주요 국가의 평균 임금 대비 공공부조 급여수준 (4인 가구 기준)



주: 1) 이 그림은 OECD 국가 중 아동에 대한 급여수준이 별도로 표기되지 않은 국가를 제외하였음

2) 그림의 수치는 평균임금(AW) 대비 %임

자료: [www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives), 2007년 기준

앞서 언급한 바와 같이, ‘국제비교의 대상이 되는’ 공공부조제도 급여는 한국의 최저생계비가 아니라 생계급여에 가깝다. 물론 다른 나라에 주거급여와 기타 현물급여가 없는 것은 아니다. 다만 독립된 제도로 운영되고 있거나, 아예 없는 경우가 있어 이



를 포함한 전체 공공부조제도 급여를 비교하기 어려운 것이다. 그렇다면 왜 많은 국가들은 생계급여와 다른 현물급여를 별도의 제도로 운영하고 있는가. 가장 큰 이유는 각 욕구별 급여제도를 하나의 제도로 묶는 것이 빈곤가구의 욕구를 보다 정확하게 충족시키는데 한계가 있기 때문이다. 실제로 생계급여를 제외한 나머지 현물급여는 급여상한액(maximal amount)의 설정(표준화)이 용이하지 않다. 주거급여는 표준화를 하더라도 생계급여와는 <다른 방식의 보다 정교한> 표준화가 필요하다. 나머지 현물급여는 급여상한액의 표준화 자체가 큰 의미가 없다. 빈곤가구의 특성에 따른 편차가 매우 크다는 점에서 표준화된 급여액을 설정하더라도 적용할 수 없기 때문이다. 현물급여의 경우, 수급 자체가 더 중요한 의미를 갖는 것이다. 이 점에서 급여수준의 적정성 문제는 생계급여 수준의 적정성과 현물급여의 적용범위라는 두 가지 측면에서 접근할 필요가 있다.

빈곤층에 대한 소득보장과 관련해서 모든 욕구를 표준화하여 적정성을 논쟁하는 것은 논의의 초점을 흐리게 하는 측면이 있다. 이와 관련해 한 가지 예를 들 수 있다. 지난 수년간 우리사회는 최저생계비 수준의 적정성을 둘러싼 논란이 있어 왔다(참여연대, 2010). 그리고 이 주장은 <최저생계비로 한 달 나기> 등의 체험을 통해 설득력을 얻고 있다. 실제로 그것이 틀린 주장은 아니다. 다만, 최저생계비의 인상이 문제의 해결책인가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 한 가구가 최저생계비로 기초생활을 영위하기 힘든 것은 사실이지만, 문제의 핵심은 생계급여보다 다른 현물급여에 있다고 여겨지기 때문이다. 물론 생계급여의 경우에도 4인 가구의 생계급여에 비해 1~2인 가구의 생계급여 수준이 낮다. 이는 우리나라의 평균 임금 대비 4인 가구 생계급여 수준이 40으로 분석대상 국가의 평균과 동일한 반면, 1인 가구의 생계급여 수준은 14로 분석대상 국가의 16보다 2%p 낮은 것이다.

최저생계비가 낮다고 여겨지는 더 근본적인 문제는 빈곤가구의 특성별 지출을 보전하는 현물급여가 제 기능을 못하고 있기 때문이다. 가장 대표적인 것이 주거급여이다. 주거급여는 월세가구의 실제 주거비 지출을 제대로 반영하지 못하고 있어, 생계급여보다 정교한 표준화, 즉 지역과 가구특성을 고려한 표준화가 필요한 것이다. 그 밖의 현물급여들도 각각의 특성에 따라 다른 문제점을 안고 있다. 교육급여는 공교육비에 대한 지원측면에서 급여수준의 적정성을 논하는데 어려움이 있다. 그것은 사교육비 경쟁

에서의 상대적 박탈감이 더 큰 문제이기 때문이다. 상대적으로 급여수준 문제가 제기되지 않는 것은 실질 의료비 지출을 보전하는 의료급여라고 말할 수 있을 것이다. 그렇다면 현재 공공부조제도는 최저생계비의 일괄적인 인상이 아니라, 각종 현물급여의 보장 수준을 높이는 것이 더 시급한 문제라고 말할 수 있다.<sup>8)</sup>

#### 4) 외국의 공공부조제도 개혁실패가 주는 시사점

각국의 공공부조제도가 개편되는 이유는 다양하다. 그리고 복지개혁의 성공요인 또한 다양하다. 하지만 여기서는 공공부조제도 개혁의 실패사례에 대해 살펴보고자 한다. 복지개혁의 형태와 정도에 영향을 미치는 요인은 다음 세 가지로 정리할 수 있다: ①재정적자 규모, ②행정적 소득파악 인프라, ③정치적 메커니즘이 그것이다. 여기서 강조하고자 하는 것은 뒤의 두 가지 요인이다. 먼저 행정적 소득파악 인프라 문제는 비공식경제(informal economy)라는 관점에서 설명할 수 있다.<sup>9)</sup> 비공식경제는 사회보장제도에 중요한 영향을 미치는 경향이 있다. ①공평한 과세가 이루어지지 않아 복지확대를 위한 조세부담과 관련해서 사회적 합의를 도출하기 힘들다. ②비공식경제가 빈곤층의 규모 또는 복지수요의 증가에 영향을 미친다. ③소득파악이 용이하지 않아 복지급여를 제대로 지급하기 힘들다. 공공부조제도가 가구소득에 따른 보충급여방식을 채택하는 경우, 현실적으로 작동하기 힘든 것이다. 이어 정치권에서 나타나는 책임회피의 문제이다. 복지제도 개편은 정치적으로 그다지 인기 있는 주제가 아니다. 그리고 개편해야 할 복지제도가 다양한 이해관계에 얽혀 있다면, 그것은 더욱 선택하기 힘든 문제이다. 이런 경우, 전형적으로 나타나는 방식이 바로 미봉책이다. 종합적 관점에서 복지제도를 개편하는 것이 아니라, 편향된 지출확대 방식을 취하는 것이다. 그리고 또 다른 방식은 제도개

<sup>8)</sup> 물론 현물급여가 발달하지 않은 상황에서 최저생계비를 통해 그나마 보장하는 것이 중요하다는 생각을 할 수도 있다. 하지만 이는 두 가지 문제점을 안고 있다. 하나는 단기적으로 비수급 빈곤층에 대한 지원확대에 긍정적인 영향을 미치지 힘들다는 점이다. 다른 하나는 장기적으로 빈곤층의 다양한 복지욕구를 충족시킬 수 있는 욕구별 급여제도의 발전을 저해한다는 점이다. 그리고 지난 10년간 공공부조제도의 지출이 엄격하게 통제되어 왔다는 점에서 이러한 방향으로의 개편이 초래할 부작용을 우려하는 것도 무리는 아니다. 하지만 이것이 빈곤층 지원문제를 해결하기보다 지연시킬 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

<sup>9)</sup> 비공식경제란 과세되지 않은 경제활동부문을 지칭하며, 그것은 비임금부문 취업자나 비정규직 근로자의 규모 그리고 과세인프라의 발달정도에 의해 영향을 받게 된다(Carr & Chen, 2001; Portes & Haller, 2005).

편을 지연시킴으로써 복지제도를 파국으로 몰아넣는 것이다.

이 문제와 관련해, 이탈리아의 공공부조제도 개혁사례는 매우 흥미롭다. 1990년 대 중반 프로디(Romano Prodi) 정부는 노인연금 중심으로 편향된 이탈리아 복지제도를 개편하고, 가족정책과 근로빈곤층 지원정책(RMI)을 도입하는 시도를 하였다. 하지만 이 개혁은 크게 두 가지 문제에서 자유롭지 못했다. 하나는 정치권에 만연한 부패와 책임회피의 문제이고, 다른 하나는 취약한 과세인프라의 문제이다. 이 두 가지는 서로 맞물려 공공부조제도의 발전을 저해하는 중요한 장애물로 작용하였다(Kazepov et al., 2006; Regini & Colombo, 2009; Roth, 2009). 결국 프로디 정부의 복지개혁은 2005년 베를루스코니(Silvio Berlusconi)의 집권과 더불어 무력화되기에 이른다. 베를루스코니는 공공부조제도의 운영을 지방정부로 이관하는 중요한 제도개혁을 단행하였다. 하지만 지방정부는 이를 집행할 수 있는 행정적 소득파악능력이나 재정능력을 갖추지 못하고 있었고, 중앙정부는 최저소득보장을 위한 기준선 제시 등의 후속조치를 취하지 않았다. 그 결과, 이탈리아 공공부조제도는 지방정부차원의 파편화된 제도로 머물러 있는 실정이다.

유사한 사례로 그리스의 공공부조제도 개혁실패를 들 수 있다. 그리스는 노인 중심의 각종 범주적 소득보장제도를 확대하는 조치가 근로빈곤 문제 해결에 긍정적인 영향을 미치지 못한 경우이다. 이탈리아나 포르투갈처럼 최소적응수당(RMI) 도입을 추진하였지만, 이는 다음 세 가지 문제에 봉착하게 된다. 첫째, 유럽연합이 부과하는 재정건전성 기준을 충족시키기 위해서는 새로운 공공부조제도를 도입할 재정적 여력이 없었다. 둘째, 비공식경제의 규모가 크고 부정수급의 우려로 인해 제도도입을 추진하기 힘들었다. 제도도입을 지지했던 집단이 없었던 것은 아니지만, 전반적인 여론은 그 위험성에 대한 우려가 더 크게 작용했던 것이다. 셋째, RMI 도입방안 자체도 기존 사회보장제도, 노인 중심의 공공부조제도 전반에 대한 개혁을 고려하지 않은 편의적 개혁이었다는 점이다. 이 문제에는 정치권의 소극적인 태도가 큰 영향을 미친 것으로 알려져 있다. 제도개편에 따른 종합적 고려의 부재가 새로운 제도 도입의 동력을 약화시켰음을 의미한다. 이는 기존 제도에 대한 개편 없이 사각지대를 메우는 개혁이 갖는 한계를 보여주는 것이다(Saraceno, 2006).

우리나라 또한 이탈리아나 그리스가 갖고 있던 그러한 위험인자를 갖고 있지 않다

고 말하기 힘들다. 첫째, 빈곤층에 대한 소득파악이 힘들고, 이것이 복지제도의 정교화와 복지확대에 부정적인 영향을 미치고 있다는 점이다. 그것은 특히 근로빈곤층에 대한 소득파악과 보충급여를 제약하는 요인으로 나타나고 있으며, 저소득층에 대한 복지확대에 있어서도 걸림돌로 작용하고 있다. 그리고 이는 높은 비임금 근로자의 비중 또는 비공식경제의 규모와 밀접한 관련이 있다. 특히 감소하고는 있지만 비공식경제 비중은 여전히 높은 수준이다(안중석 외, 2010). 둘째, 공공부조제도의 개편이 기초보장제도 개편과 맞물려 있다는 점이다. 최근 다양한 저소득층 지원제도가 도입되고 있지만, 육구별 급여제도의 확대나 근로빈곤층 지원제도의 도입 문제는 기초보장제도 개편이라는 문제를 피해갈 수 없는 것이다. 셋째, 정치권이 이 같은 제도개혁의 부담을 감수할 것인지에 대해서도 의문을 제기할 수 있다. 복지문제가 선거경합에서 중요한 쟁점이 되는 경우, 선거에 부정적인 영향을 미칠 수도 있는 제도개편을 기피할 개연성이 높기 때문이다.

## 4. 한국 공공부조제도의 개편방안

### 1) 공공부조제도의 당면문제

우리 공공부조제도는 빠른 지출확대가 필요하지만, 지원대상을 선정하고 급여하는데 매우 큰 어려움에 처해 있다. 또한 자원이 기초보장제도 수급자로 집중되어 제도의 건강성이 약화되는 문제를 경험하고 있다. 그중 급여체계, 근로유인효과, 탈수급성과 등의 문제는 많은 연구가 발표되어 왔다(김수현 외, 2002; 노대명 외, 2008; 이태진 외, 2009; 노대명 외, 2009). 따라서 여기서는 근로능력 수급자의 관리체계 문제를 중심으로 설명하기로 하겠다.

첫째, 현 기초보장제도는 수급지위를 유지함으로써 얻게 되는 편익이 매우 커서 수급자의 경제활동참여나 탈수급을 저해하고 있다. 기초보장제도 수급자가 받을 수 있는 각종 지원은 기초보장제도의 주요 급여 외에도 수십 개에 이른다. 그리고 수급자격을 상실하면, 이러한 급여 중 대부분은 받지 못할 개연성이 크다. 문제는 기초보장제도 수급

자격에 따라 거의 자동적으로 받을 수 있는 일부 지원은 그 금액이 매우 크다는 점이다. 대학생 장학금지원은 연간 1000만 원 가량의 지출을 절감시켜주며, 전세임대아파트 또한 그 이상의 지출을 절감시켜준다. 이는 기초보장제도 수급자가 받는 연간 현금급여 총액을 훨씬 초과하는 것이며, 탈수급을 하더라도 근로소득으로 충당하기 힘든 수준이다. 따라서 기초보장제도 수급자들은 탈수급을 기피하는 경향을 보이고, 이를 위해 경제활동을 기피하거나 소득을 축소 신고하게 만든다. 참고로 2008년 기초보장제도의 탈수급율이 약 4.5% 수준이며, 그중에서도 근로소득 증가로 인한 탈수급율이 2.41%~2.74%에 불과하다. 이는 기초보장제도가 정상적으로 작동하지 못하고 있음을 말해주는 것이다.

[표 4] 2008년 기초보장제도의 탈수급율 추정치

(단위: 전체 수급자의 %)

	탈수급			행정요인	단순변동	미입력	전체
	소득요인	비소득요인	소계				
Model_1	2.41	1.58	3.99	0.32	6.65	1.48	12.45
Model_2	2.74	1.79	4.53	0.36	7.55		12.45

주: <Model\_1>은 결측치를 제외하고 분석한 결과이며, <Model\_2>는 결측치를 보정하여 분석한 결과임  
 자료: 보건복지부, 내부자료

둘째, 기초보장제도로의 자원집중 문제는 수급자와 비수급자 간의 형평성 문제를 야기하고 있다. 이 문제는 저소득층으로 하여금 기초보장제도로 집중하도록 유인하고 탈출을 저해할 뿐 아니라, 제도에 대한 사회적 지지기반을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 아래 표는 기초보장제도 수급가구의 소득 중 기초보장 급여와 기타 정부보조금을 보면, 기타정부보조금에 있어서도 차상위가구와 현저한 차이가 나타난다는 점을 보여주고 있다. 물론 여기에는 지난 수년간 도입된 큰 금액의 각종 지원이 빠져 있을 개연성이 높다. 이를 감안하더라도 조건부수급가구와 차상위가구를 비교해 보면, 기타 정부보조금에 있어서도 약 2.5배의 차이를 보이는 것을 알 수 있다. 이는 기초보장제도 수급이 각종 지원에 있어서의 형평성 문제에 영향을 미치고 있음을 의미한다.

[표 5] 기초보장제도 수급가구와 비수급가구의 소득구성별 비교

	기초보장수급가구		차상위가구	비빈곤가구
	일반수급	조건부수급		
경상소득	1,275	1,478	1,525	3,948
근로사업소득	502	646	1,173	3,561
자산소득	3	0	23	139
사적이전소득	140	283	210	162
사회보험소득	14	0	56	106
기초보장급여	467	371	0	0
기타정부보조금	187	232	97	23
기타소득	178	0	120	333

자료: 이현주 외(2008), 『2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원, 2007년 기준

셋째, 기초보장제도는 수급자 관리체계가 취약하여 복지의존이나 도덕적 해이 문제를 야기하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 기초보장제도가 주는 편익이 큰 상황에서 복지의존 발생하는 것은 당연한 일이다. 하지만 이는 단순히 편익의 문제만은 아니다. 현 제도는 근로능력 수급자의 취업상태 및 소득변화에 대한 주기적인 점검이나 체계적인 사례관리가 이루어지지 않아, 취업하여 소득이 초과한 상황에서도 수급지위와 급여를 누릴 수 있는 허점이 있다. 일용직이나 영세자영업자에 대한 소득파악이 힘들기 때문이기도 하다. 하지만 근로능력 수급자에 대한 관리체계가 지나치게 소득보장 중심으로 구성되어 있고, 취업촉진에 대한 전달체계 상의 책임소재가 불분명하기 때문이기도 하다. 이 문제와 관련해서 최근 취업수급자들이 공식부문에서 비공식부문으로 이동하는 경향이 목격되고 있다. 사회보험 가입이 의무화되고 있는 공식부문에 취업하여 근로소득이 투명하게 드러나는 것보다 상대적으로 소득이 적더라도 축소신고하기 용이한 일자리를 선호하고 있음을 의미한다. 사실상 부정수급을 하더라도 수급지위를 유지하려는 경향이 확산되고 있는 것이다. 이는 근로능력이 있는 수급자의 취업과 탈수급을 촉진하기 위해서는 취업에 따른 근로유인체계 및 소득파악 인프라를 강화하는 한편, 이러한 장치가 작동될 수 있도록 근로능력 수급자에 대한 관리체계를 재구성해야 할 필요성을 말해준다.

## 2) 문제발생의 원인에 대한 몇 가지 해석과 반론

여기서는 기초보장제도 수급자의 탈수급효과 부진과 복지의존성 증가 문제에 대한 기존의 해석 중 몇 가지를 중심으로 간략하게 살펴보고자 한다.

첫째, 기초보장제도 수급자로 자원이 집중되는 문제는 소득파악을 할 수 있는 전달체계가 취약하기 때문이라는 해석이다. 이는 각종 저소득층 지원프로그램 신청자에 대한 자산조사를 할 수 있는 전달체계와 사회복지통합관리망이 구축되면, 기초보장제도 수급자로의 자원집중 문제가 해결될 수 있다는 주장과도 궤를 같이 하고 있다. 하지만 취약한 공식 행정망을 통해 파악되는 소득으로 급여를 하고 있는 상황에서는 급여의 정확성도 근로유인정책의 성과도 기대하기 힘들다. 오히려 읍면동과 시군구 간의 정보단절과 책임소재 실종으로 부정수급과 급여과잉 그리고 현금급여 지출증가 등의 위험이 증가할 개연성이 있다. 소득파악과 사례관리에 있어 읍면동 담당자의 역할을 강화하고, 근로능력자에 대한 상담 및 조건부과체계를 개편해야 하는 필요성이 제기되고 있는 것이다.

둘째, 탈수급이 부진한 이유가 기초보장제도 외에 저소득층을 지원하는 복지제도가 미미하기 때문이라는 해석이다. 저소득층 일반을 대상으로 복지제도를 확장하면 문제가 자연스럽게 해결될 것이라는 주장과 궤를 같이하는 것이다. 물론 기초보장제도 수급자가 아니어도 받을 수 있는 지원프로그램이 충분하다면 이 제도에 안주하지 않을 개연성이 있다. 하지만 이 논리는 현실적으로 다음 문제를 피해가기 힘들다. 기초보장제도가 빈곤층의 1/3만을 지원하고 있는 상황에서 소득이 최저생계비를 넘어선 탈수급자까지 각종 복지 지원을 확대한다는 것이 얼마나 실현 가능한가 하는 점이다. 각종 복지 급여를 비수급 빈곤층을 넘어 차상위층에게까지 확대하여 탈수급 문제를 해결하지는 것은 상당기간, 즉 저소득층 복지급여가 차상위층까지 확대되기 전에는 불가능하다는 주장과 별반 다르지 않다. 그리고 탈수급이 부진한 원인이 비단 기초보장제도 이외의 복지제도가 저발전 했기 때문만은 아니다. 현 제도의 구성체계와 운영전략, 그리고 수급자 관리체계에도 심각한 허점이 존재하고 있는 것이다.

셋째, 탈수급이 부진한 이유가 근로능력자로 분류된 수급자의 취약한 근로능력 때문이라는 해석이다. 하지만 이 문제에 대해서도 신중한 접근이 필요하다. 2009년 현재

기초보장제도 수급자 중 근로능력자는 28만 명이며, 취업자는 약 13만 명으로 추정된다. 그리고 약 12만 명 이상이 조건제시 유예자로 추정되고 있다. 이들 중 근로능력 미약자가 많은 것은 사실이지만, 정상적인 근로능력을 가진 수급자도 상당수 분포하고 있다. 그리고 이들과 유사한 근로능력을 가진 근로빈곤층 중 상당수가 비수급상태에 있다는 점도 고려해야 할 것이다. 최근 일선에서 확인되는 변화는 농어촌을 제외한 대부분의 시군구에서 근로능력이 있는 수급자가 증가하고 있으며, 그 연령도 낮아지고 있다는 점이다(노대명 외, 2009b). 더욱이 이 해석은 근로빈곤층을 대상으로 하는 제도가 필요하지 않다는 논거가 될 수 없다. 향후 빈곤정책은 근로능력이 있는 집단의 자립을 촉진하는데도 역점을 두어야 하며, 근로능력 미약자만을 선발하는 방향으로 발전해서는 곤란하기 때문이다. 우리사회에서 근로빈곤층 문제가 심화되고 있다는 점은 근로소득만으로 기초생활을 영위하지 못하는 집단이 증가하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 근로빈곤층 지원정책은 소득보장과 근로유인 중 어느 하나만을 선택하기는 힘들다. 지금 논의해야 할 문제는 어떠한 방식으로 소득보장제도를 설계해야 취업과 자립에 긍정적인 성과를 거둘 수 있는가 하는 점일 것이다.

### 3) 공공부조제도의 패러다임 전환

공공부조제도 개편논의에서 가장 빈번하게 출현하는 용어 중 하나는 근로능력 수급자의 <탈수급> 문제이다. 하지만 여기에는 중요한 함정이 있다. 기초보장제도 자체가 그러한 정책목표를 달성하기 힘들게 설계되어 있다는 점이다. 근로빈곤층은 현재 취업하고 있어도 빈곤에서 벗어나지 못하는 집단을 지칭하다. 이들의 존재는 복지급여와 근로소득의 결합을 통한 기초생활보장이 불가피하다는 것을 의미한다. 하지만 기초보장제도는 사실상 거의 대부분의 복지급여를 포함하고 있다는 점에서 탈수급이 용이하지 않다. 모든 복지로부터의 탈출을 요구하는 것이기 때문이다. 이것이 기초보장제도의 탈수급 성과가 저조한 이유 중 하나이다.

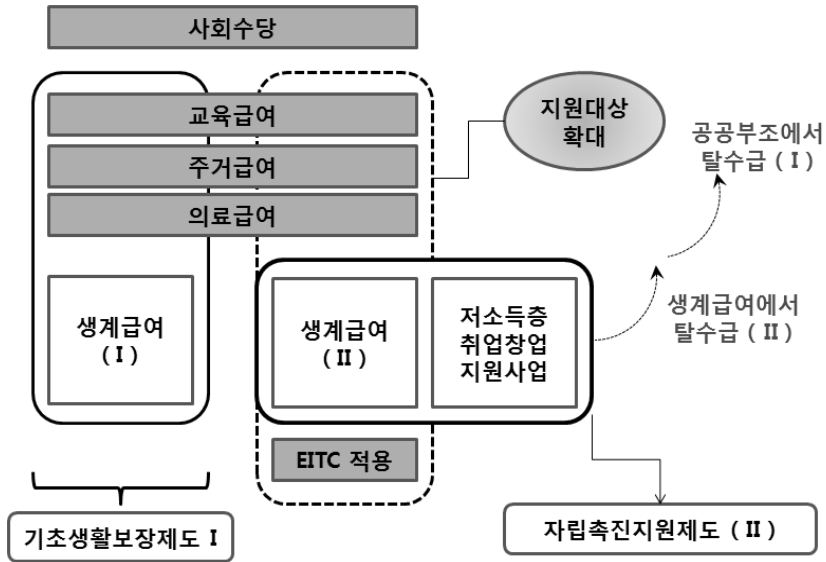
복지제도를 확대하는 방안도 필요하다. 하지만 보다 현실적으로 공공부조제도가 전제하고 있는 기존 패러다임을 바꿀 필요가 있다. 그것은 기초보장제도로부터의 탈수급 문제를 <생계급여로부터의 탈수급> 문제로 규정하는 것이다. 현재 수급자가 기초보장



제도로부터 탈수급하기 위해서는 근로소득이 큰 폭으로 증가해야 하고, 소득의 안정성 또한 보장되어야 한다. 하지만 현실적으로 수급자가 고임금의 일자리에 취업함으로써 탈수급하기를 기대하는 것은 무리이다. 그리고 외국의 공공부조제도 또한 이러한 방식으로 탈수급을 촉진하지 않는다. 대부분의 국가는 수급자들의 의존성 문제가 크고, 부정수급 등의 위험성도 큰 생계급여로부터의 탈수급을 정책목표로 제시하고 있는 것이다.

따라서 기초보장제도로부터의 탈수급이라는 정책목표를 생계급여로부터의 탈수급으로 바꾸어야 한다. 물론 이는 기초보장제도에서 생계급여제도를 분리하여 독립된 제도로 운영하는 것을 전제하게 된다. 그리고 각종 현물급여는 선정기준을 완화하여 빈곤층이 필요로 하는 지원을 유지하는 방향으로 운영할 필요가 있다. 이는 근로빈곤층이 생계급여제도 → 공공부조제도에서 단계적으로 벗어날 수 있는 경로를 설정해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 근로능력이 미약한 수급자들이 취업을 통해 안정적인 근로소득을 확보할 수 있도록 자활지원사업을 강화할 필요가 있다. 아래 그림은 이를 나타낸 것이다.

[그림 3] 공공부조제도의 패러다임 전환



#### 4) 공공부조제도의 개편방안

향후 공공부조제도의 개편방향을 어떻게 설정할 수 있는가. 여기서는 기초보장제도 개편을 중심으로 <사각지대 해소>와 <탈수급 제고>라는 양방향에서 동시에 접근해야 한다는 점을 강조하고자 한다. 한편으로는 지출을 확대하고 다른 한편으로는 자원집중을 해소하는 방안을 동시에 추진해야 하는 것이다. 이와 관련해서 몇 가지 개편방안을 제안하면 아래와 같다.

첫째, 공공부조제도를 위한 중장기 지출확대 계획이 수립되어야 한다. 우리나라는 사회보험제도와 사회서비스 등이 충분히 발전되지 못한 상황에서 빈곤층 증가에 따른 보장책임이 공공부조제도에 집중되어 있다. 따라서 사회보험 가입률을 제고하는 것은 중요한 정책목표가 되어야 한다. 하지만 사회보험제도는 지난 10년간의 빠른 성장세로 인해 일종의 피로감을 경험하고 있다. 당분간 사회보험 가입률이 극적으로 제고되기는 어려울 것이다. 이는 앞으로 상당기간 공공부조제도가 사회보장 사각지대를 해소하는 역할을 강화해야 한다는 것을 의미한다. 더욱이 사각지대가 존재하는 상황에서 공공부조제도 지출확대에 대한 정치적 압력은 계속될 개연성이 높다. 또한 기초보장제도는 이미 각종 복지지원이 누적되고 있으며, 차상위층과 소득역전 현상마저 나타내고 있다. 이를 감안하면, 비수급 빈곤층과 차상위층으로 지원을 확대함으로써 복지제도의 형평성을 제고할 필요가 있다.

둘째, 공공부조제도 수급자에 대한 초기상담 및 모니터링시스템을 강화해야 한다. 앞서 언급하였던 것처럼, 기초보장제도는 근로능력이 있는 수급자 관리에 있어 많은 한계를 드러내고 있다. 그것은 비단 소득과약의 문제만이 아니다. 근로능력자에 대한 초기상담과 지속적인 모니터링시스템이 취약하다는 문제점 또한 안고 있는 것이다. 그중에 소득과약의 문제는 단기간에 해결하기 힘든 과제이다. 하지만 수급자에 대한 초기상담체계를 강화하는 것은 단기적으로 추진할 수 있는 과제이다. 특히 수급자에 대한 근로능력판정 이후, 조건부과 판정과정에서 많은 문제가 발생하고 있다는 점에서, 조건부과 판정을 별도의 조직과 인력이 담당하게 할 필요가 있다. 그것은 전문적인 초기상담과 지속적인 모니터링시스템을 구축하여, 취업수급자에 대한 지나치게 느슨한 관리체계를 강화하고, 실제로는 취업해 있지만 미취업수급자로 관리의 사각지대에 머물러 있는

빈곤층에 대한 심사를 강화해야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 기초보장제도 급여체계를 욕구별 급여체제로 개편해야 한다. 현재 우리 공공부조제도는 빈곤층의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 종합적인 제도적 청사진이 명확하지 않다. 그것은 소득보장과 관련해서는 어떠한 제도를 중심으로 어떠한 보충적 소득보장제도를 연계시킬 것인지, 다양한 서비스 욕구에 대해서는 어떠한 제도를 어느 집단까지 확대할 것인지, 그리고 각각의 제도설계 과정에서 지원의 과잉·과소문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 종합적인 계획이 없음을 의미한다. 이는 빈곤층에 대한 자원 집중이나 급여의 과잉·과소문제를 야기함으로써 제도의 확대를 어렵게 한다. 이 점에서 향후 공공부조제도는 빈곤층의 다양한 욕구를 보다 정교하게 충족시킬 수 있는 종합적인 제도개편이 필요하다. 특히 기초보장제도에 포함되어 있는 주거급여를 단계적으로 분리할 필요가 있다. 이는 외국의 공공부조제도의 구성체계를 고려할 때, 그다지 새로운 것도 복잡한 것도 아니다. 그리고 그것이 보장성을 약화시킨다는 것도 타당한 주장이 아니다.

넷째, 노인·장애인과 근로빈곤층을 대상으로 생계급여제도를 분리할 필요가 있다. 지금 우리 사회보장제도가 주목야 할 문제는 노인빈곤층과 근로빈곤층 문제이다. 노인빈곤층이나 장애인빈곤층을 대상으로 어떠한 소득보장체계를 구축할 것인가 하는 점은 매우 중요한 의미를 갖는다. 기초노령연금이나 중증장애연금 등은 보편적 소득보장제도로의 길을 가르는 중요한 분기점이 될 수 있다. 그것은 보충적 소득보장제도로 후퇴할 수도 있고, 보편적 소득보장제도로 발전할 수도 있기 때문이다. 이 과정에서 기본소득(Basic Income)부터 데모그란트(Demogrant)까지 다양한 선택이 가능하다. 그렇다면 기초보장제도는 다가오는 문제에 유연하게 대응할 수 있도록 노인과 장애인 대상 소득보장제도와 근로빈곤층 대상 소득보장제도를 분리할 필요가 있다. 그리고 근로빈곤층에 대한 지원을 확대하기 위해서도 제도분리를 검토할 필요가 있다. 근로빈곤층 지원정책은 소득보장 성과이상으로 근로유인 성과가 중요하다. 하지만 현재의 기초보장제도는 근로능력이 있는 수급자에 대한 체계적인 관리가 용이하지 않은 상황이다. 이 점에서 근로빈곤층 대상 소득보장 및 취업지원제도를 강화할 수 있는 계기를 마련할 필요가 있다.

## 5. 맺으며

공공부조제도 하나만으로 빈곤층에 대한 기초생활보장이 가능한 것은 아니다. 더욱이 기초보장제도로 빈곤층의 다양한 욕구를 충족시키기는 힘든 일이다. 그것은 사회보장제도 전반에 걸친 종합적인 정책노력이 뒷받침될 때 가능한 것이다. 하지만 지금 우리 사회는 공공부조제도의 역할이 매우 중요한 시점에 놓여있다. 사회보장제도의 사각지대가 매우 큰 상황에서 그것을 채우는 역할을 담당하고 있기 때문이다. 그것이 안고 있는 일차적인 과제는 사각지대에 놓인 빈곤층에 대한 지원을 지속적으로 확대하는 것이다. 하지만 그것이 안고 있는 또 다른 과제는 근로빈곤층의 자립을 얼마나 효과적으로 지원할 것인가 하는 문제와 기존 제도에서 나타나고 있는 비효율을 어떻게 해결할 것인가 하는 문제이다. 그리고 사회보장제도의 중장기 개편방향과의 정합성도 고려해야 할 것이다.

지금까지 공공부조제도 개편과 관련해 세 가지 논리가 충돌해 왔지만, 공공부조제도를 확대하는 문제와 근로빈곤층의 자립을 지원하는 문제, 그리고 제도의 비효율을 해소하는 문제는 택일의 문제가 아니다. 더 나아가 급여체계를 개편하거나, 인구학적 특성에 따라 생계급여제도를 분리하거나, 복지제도의 효율성을 제고하는 방안이 보장성을 약화시킨다고 단언할 수 있는 근거는 없다. 지난 10년간 이러한 논리 중 어느 하나를 선택하는 것은 가능하지 않았다. 각자 분명한 사실에 기반하고 있으며, 어느 하나도 소홀하게 다룰 수 없는 주장이었기 때문이다. 복지정책의 사각지대를 해소하고, 빈곤층의 자립을 촉진하고, 제도를 합리적으로 관리하는 것은 택일의 문제가 아니다. 더욱이 어느 한 문제를 해결한다고 나머지 문제가 자동적으로 해결되는 것도 아니다.

하지만 논쟁에 앞서 고려해야 할 사항이 있다. 그것은 우리 공공부조제도가 경제사회적 환경변화에 따라 그리고 복지제도의 정교화라는 발전방향에 따라 제도를 개편해야 한다는 점이다. 그리고 공공부조제도의 구성체계를 개편하고, 수급자 관리체계를 정비하는 문제는 이토록 치열한 논쟁의 대상이 아니라는 점이다. 그것은 빈곤층의 다양한 욕구를 충족시키고, 제도를 합리적으로 관리해야 하는 복지제도가 갖추어야 할 최소한의 덕목이기 때문이다. 급여수준과 근로인센티브 등 논쟁의 여지가 있는 개편과제와 우

선적으로 합의해야 할 개편과제를 구분해야 할 시점인 것이다.

이 연구는 각국의 공공부조제도가 제도구성체계의 개편, 자원배분전략의 정교화, 현금급여와 현물급여의 차별화 등을 시도하고 있음을 강조하고자 하였다. 그리고 서구 일부 국가에서 나타났던 공공부조제도와 관련된 개혁의 실패사례를 통해 그것이 우리 사회에 주는 시사점을 도출하고자 하였다. 이는 지난 10년간 우리사회가 경험했던 문제와도 밀접한 관련이 있다. 더불어 우리 공공부조제도가 안고 있는 문제점에 대한 공론화를 제안하고 있다. 지금까지 터부시되었던 부정수급의 문제나, 취약한 수급자 관리체계 문제, 그리고 낮은 탈수급 성과 문제에 대한 학문적 접근이 필요한 것이다. 끝으로 공공부조제도의 패러다임을 전환해야 한다는 점을 지적하였다. 현재 기초보장제도로부터의 탈수급은 잘못 설정된 정책목표이며, 그것은 일정 정도 기초보장제도의 급여체계와 관련이 있다. 모든 복지로부터의 탈출이라는 과도한 목표를 설정하게 만들기 때문이다. 따라서 공공부조제도에 보다 현실적인 정책목표와 그것을 달성할 수단을 제공해야 하는 것이다.

## ■ 참고문헌 □

### 1. 국내문헌

- 강병구, 김미곤, 노대명(2006). 자활대상자 선정·분류체계 개선방안 연구: 자활대상자에 대한 Work-Test를 중심으로. 보건복지부.
- 강신욱, 성명재, 이철인(2008). 저소득층 생계비 지원정책의 개선방향 연구. 한국보건사회연구원·한국조세연구원.
- 강신욱, 이현주, 신영전, 구인회, 임완섭 (2006). 기초생활보장제도 수급자 동태 및 관련요인 분석. 한국보건사회연구원.
- 구인회, 양난주, 이원진(2009). 참여정부 복지분권화에 대한 비판적 고찰. 한국사회복지학. 61(2), pp.61-84.
- 구인회, 임세희, 문혜진(2010). 국민기초생활보장제도가 근로, 소득, 빈곤에 미친 영향. 한국사회학. 44(1), pp.123~148.
- 국회 예산정책처(2009). 2009년도 대한민국 재정.
- 김교성(2002). 소득이전의 빈곤완화 및 빈곤이행 효과에 관한 연구. 한국사회복지학. 48, pp.119-149.
- 김미곤, 여유진, 김태완, 송치호, 오지현, 임미진 (2008). 근로능력 수급자의 탈수급에 관한연구. 한국보건사회연구원.
- 김수현, 노대명, 홍경준 (2002). 자활지원제도 체계 정립방안. 한국자활후견기관협회.
- 김영란(2005). 한국의 신빈곤현상과 탈빈곤정책에 관한 연구: 근로빈곤층(the working poor)의 실태를 중심으로. 한국사회복지학. 57(2), pp.41-69
- 김을식(2008). 공공부조제도의 사중손실과 빈곤감소 효과. 제1회 한국복지패널 학술대회 자료집.
- 김진욱(2004). 한국 소득이전 제도의 소득불평등 및 빈곤감소 효과에 관한 연구. 사회복지정책. 20, pp.171-195.
- 노대명, 이현주, 강신욱, 김안나, 최성은, 김태완, 구인회 외(2008). 기초생활보장제도 개편방안 연구: 운영체계 및 생계급여 시행방안을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 노대명, 강신욱, 최현수, 류만희, 이병희, 이상은, 전지현(2009a). 근로빈곤층을 위한 자립촉진원제도 도입방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 노대명, 김경휘, 원 일, 박은영, 이종아(2009b). 근로능력수급자의 탈빈곤요인 실태조사. 한국보건사회연구원.
- 노대명(2009). 기초생활보장제도 도입 10년 평가와 발전방향. 사회복지정책학회. 2009년 10월 28일 추계세미나 발표논문.
- 노대명(2010). 자활사업 10년의 평가 및 전망. 보건복지포럼. 통권 167, 2010. 9, pp.14~27.

- 문진영(2005). 빈곤 레짐에 관한 비교연구: 유럽연합 회원국과 한국을 중심으로. 한국사회복지학. 57(1), pp.245~269.
- 박기백, 성명재, 김종면, 김진(2006). 사회분야 지출의 소득재분배 효과: 현물급여 및 간접세 포함. 한국조세연구원.
- 박인화, 이덕만(2008). 복지재정의 효율성 제고를 위한 정책과제. 사회보장연구. 24(4), pp.33-63
- 박찬용, 강석훈, 김태완(2002). 소득분배와 빈곤동향 및 변화요인 분석. 한국보건사회연구원.
- 박형수, 전병목(2010). 사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구. 한국조세연구원.
- 백학영, 구인회(2010). 비정규 노동과 근로빈곤의 관계. 노동정책연구. 10(3), 2010. 9, pp.87~117.
- 변용찬, 윤상용, 김성희, 강민희, 이민경, 권선진, 박종현 외(2009). 2008년 장애인 복지인프라 개선 방안 연구 I, II. 한국보건사회연구원.
- 성재민(2006). 한국노동패널조사에서 나타난 사적이전. 월간 노동리뷰. 15, pp.75-83.
- 손병돈(2004). 국민기초생활보장제도의 빈곤완화 효과 분석: 생활보호제도와의 비교를 중심으로. 사회복지연구. 25, pp.91-116.
- 손병돈(2010). 빈곤심도별 빈곤 결정요인 비교. 보건사회연구. 30(1), 2010. 6, pp.3~28.
- 안종석, 성명재, 전병목, 정재호, 박명호, 우석진, 반기범(2010). 지하경제 규모의 측정과 정책시사점, 한국조세연구원.
- 여유진, 김미곤, 임완섭, 김민희(2009). 저소득층 지원제도의 유형 및 특성 연구. 한국보건사회연구원.
- 여유진(2009). 공적이전 및 조세의 소득재분배효과. 사회보장연구. 25(1), pp.45-68.
- 유경준(2008). 빈곤감소적 성장(Pro-Poor Growth): 정의와 한국에의 적용. 한국개발연구원.
- 이병희, 홍경준, 이상은, 강병구, 윤자영(2008). 저소득 노동시장 분석. 한국노동연구원.
- 이원진(2010a). 국민기초생활보장제도 수급지위 변화와 우울의 관계. 한국사회복지학. 62(4), pp.249~274.
- 이원진(2010b). 국민기초생활보장제도 수급동태의 특성 및 수급탈출의 결정요인 분석. 한국사회복지학. 62(3), 2010.8, pp.5~29.
- 이재원(2005). 참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로. 한국사회와 행정연구. 16(1), pp.325-346.
- 이태진(2003). 2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 이태진, 김태완, 최현수, 김문길, 우선희, 박경희, 박은영 외(2008). 2008년 기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가: 수급자 및 전담공무원 대상 질적 연구. 한국보건사회연구원.
- 이현주(2003). 공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안. 한국보건사회연구원.
- 이현주, 강신욱, 김태완, 노대명, 박세경, 손창균, 신현웅 외(2008). 2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안. 한국보건사회연구원.

- 참여연대(2010). 2011년 최저생계비 5.6% 인상결정에 관한 성명. 2010년 8월 25일.
- 최옥금(2008). 근로빈곤층의 직업력 분석: 비빈곤층과의 비교를 중심으로. *한국사회복지학*, 60(4), pp.55-77.
- 허선(2010). 국민기초생활보장제도에서 근로능력자 분리 주장에 대한 비판적 고찰. *상황과 복지*, 30, pp. 197-229.
- 홍경준(2002a.). 공적 이전과 사적 이전의 빈곤 감소 효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로. *한국사회복지학*, 50, pp.61-85.
- 홍경준(2002b). 한국빈곤정책의 변화와 향후과제: 자활지원사업을 중심으로. *사회보장연구*, 18(1), pp.105-127.
- 홍경준(2010). 근로빈곤층 지원정책의 현황과 대책. *보건복지포럼*, 160, pp.5~18.

## 2. 외국문헌

- Adema, Willem(2006). *Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries*. OECD DELSAELSAWDSEM(2006)7.
- Carr, Marilyn and Martha A. Chen.(2001). *Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor*. Background paper commissioned by the ILO Task Force on the Informal Economy. ILO.
- Castles, Francis G.(2008). What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach, *Journal of Social Policies*, 38(1), pp.45-62.
- Cox, Robert Henry(1998). The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing. *Journal of Social Policy*, 27(1), pp.1~16.
- Crettaz, Eric & Giuliano Bonoli(2010). *Why Are Some Workers Poor?: The Mechanisms that produce Working Poverty in a Comparative Perspective, Reconciling Work and Welfare in Europe*. Working Papers REC-WP 122010.
- Eardley, T. et al.(1996). *Social Assistance in OECD countries: Synthesis Report*. OECD/HMSO
- Ferrera, Maurizio(1996). The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, February 1996, 6, pp.17-37.
- Foster, Greer and Thorbecke(1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, 52(3), 761-766.
- Horusitzky et al.(2005). Un panorama des minima sociaux en Europe. *Etudes et Resultats*, 464
- Immervoll, Herwig(2009). *Minimum-income benefits in OECD countries: Policy design, effectiveness and challenges*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers



No.100.

- Kazepov, Yuri & Marco Arlotti, Eduardo Barberis, Barbara da Roit, Stefania Sabatinelli(2006). *Rescaling Social Welfare Policies in Italy*. European Centre for Social Welfare Policy and Research. February 2006.
- Khamis, Melanie(2009). *Is Informal Sector Work an Alternative to Workfare Benefits? The Case of Pre-Program Expansion and Economic Crisis*. IZA Discussion Paper No.4614. December 2009.
- OECD(2007). *The Social Expenditure database: An Interpretative Guide* (SOCX 1980-2003)
- OECD(2008). *Growing Unequal?: income distribution and poverty in OECD countries*.
- Paugam, Serge ed. (1998). *Europe face à la Pauvreté: les expériences nationales de revenu minimum*. Paris: La Documentation Française.
- Portes, Alejandro and William Haller(2005). The Informal Economy. In N. Smelser and R. Swedberg(eds.). *Handbook of Economic Sociology*. 2nd edition, Russell Sage Foundation.
- Ragini, Marino & Sabrina Colombo(2009). *Italy: the uneasy co-existence of different social models*. Center for European Studies Working Paper #169.
- Roth, Felix(2009). *The Effects of the Financial Crisis on Systemic Trust*. Center For European Policy Studies Working Document No.316. July 2009.
- Saraceno, Chiara(ed.)(2002). *Social Assistance Dynamics in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Saraceno, Chiara(2006). Social Assistance Policies and Decentralization in the Countries of Southern Europe. *Revue française des Affaires Sociales*. 1, pp.97-117.
- Standing, Guy, ed.(2003). *Minimum Income Schemes in Europe*. Geneve: ILO Socio-economic Security Programme.

## A Look at the Need for a Paradigm Shift in Public Assistance Programs in Korea

NO, DaeMyung\*

This study analyses the problems of Korean public assistances programs(PAP) and propose reform options. In recent years, the PAP has played a very important role in protecting the poor who were left out of social safety net. It means that the first objective of PAP is the expansion of social expenditure to cover the excluded poor. There is also two other objectives : support for the self-reliance of the working poor, and reform of inefficient benefits systems. With these objectives, the reform of PAP should be taken in line with the actual and coming reform direction of social protection system. The debate on the reform of PAP has been focused on the benefit system of National Basic Livelihood Security Program(NBLSP). There are three line of arguments which have been conflicting with one another. In fine, each of these arguments champions : 1) the expansion of PAP expenditure, 2) the activation of working poor, or 3) the efficiency of welfare programs. However, it is next to impossible to choose one among the three. Also, the propositions for the reforms (reform of benefit system, separation of cash benefit program in accordance with demographic sub-groups) should not be thought of as independent of income protection for the poor. The choice proved to be impossible, after a long debate. But a more comprehensive reform plan for the PAP should be crafted. This study underlines that the OECD countries have reformed the institutional structure of PAP, the allocation strategy of public resources, the share of cash benefit and in-kind benefit in the past twenty years. The reform's failure in some European countries was also an important research subject. This study proposes an open discussion about the actual problems of PAP : welfare

---

\* Ph. D. Research Fellow, Korea Institute for Health and Social Affairs (KIHSAS) (dmno@khasa.re.kr)

fraud, delivery system, and low policy outcome. Finally, this study proposes a paradigm shift in PAP. Helping the working poor exit from NBLSP is not the feasible policy objective, because that it means an exit from all welfare programs.

**key words:** Public Assistance Programs, National Basic Livelihood Security Program, Working Poor

◆ 2011.2.28. 접수 / 2013.3.7. 1차 수정 / 2011.3.18. 게재 확정