

국민기초생활보장제도를 포함 한 소득보장제도 개선방향

윤성원 입법조사관(국회입법조사처).

1. 송파 세 모녀 사건(2014년) 이후 복지 사각지대 해소 관련 제도 개선 상황¹⁾

□ 「국민기초생활보장법」 개정

○ (맞춤형 급여체계 개편) 급여별(생계·의료·주거·교육) 다층화(2015년 7월)

- 법 제2조, 제4조, 제4조의2, 제6조, 제8조, 제8조의2, 제11조, 제12조, 제12조의2, 제12조의3, 제18조의5 등
- 맞춤형 급여체계 시행(2015년 7월) 이전까지는 최저생계비라는 한 가지 기준을 정해두고 생계, 의료, 주거, 교육 급여 모두를 지급하는 기준으로 활용. 해당 기준을 넘게 되면 모든 급여가 중단되었음
- 맞춤형 급여체계 시행 이후에는 중위소득을 기준으로 하게 되며, 급여별 지급 기준은 생계급여는 중위소득의 30%, 의료급여는 40%, 주거급여는 46%, 교육급여는 50%
 - 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람 중에서 가구의 소득인정액이 급여 종류별 선정기준 이하인 사람이 지급 대상

<표 1> 2022년 기준중위소득 및 가구 규모별 수급자 선정기준

(단위 : 원)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
2022년 기준중위소득	1,944,812	3,260,085	4,194,701	5,121,080	6,024,515	6,907,004	7,780,592
생계급여 선정기준 (중위소득 30% 이하)	583,444	978,026	1,258,410	1,536,324	1,807,355	2,072,101	2,334,178
의료급여 선정기준 (40% 이하)	777,925	1,304,034	1,677,880	2,048,432	2,409,806	2,762,802	3,112,237
주거급여 선정기준 (46% 이하)	894,614	1,499,639	1,929,562	2,355,697	2,771,277	3,177,222	3,597,072
교육급여 선정기준 (50% 이하)	972,406	1,630,043	2,097,351	2,560,540	3,012,258	3,453,502	3,890,296

1) 보건복지부 제출자료(2022.08.28.)와 정부 안내자료, 통계청 자료 등을 바탕으로 정리.

○(부양의무자 기준 완화) 부양의무자 기준 단계적 폐지(2017년 11월~)
(생계·교육·주거 급여 등 각 지침)

<표 2> 부양의무자 기준 완화 연혁 (2017~)

연도	내용
2017	- 수급자 및 부양의무자 가구에 노인 또는 중증 장애인이 모두 포함된 경우, 부양의무자 기준 폐지 (로드맵 1단계 적용)
2018	- 주거급여 부양의무자 기준 폐지 (로드맵 2단계)
2019	- 부양의무자 가구에 중증 장애인(장애인연금 수급자)이 포함된 경우, 생계/의료급여 부양의무자 기준 폐지 (로드맵 3단계) - 부양의무자 가구에 노인(기초연금수급자)이 포함된 경우 생계급여 부양의무자 기준 폐지 (로드맵 4단계 조기 시행) - 만 30세 미만 한부모가구 및 보호 종결 아동에 대해서도 부양의무자 기준 미적용(생계·의료급여)
2020	- 장애 정도가 심한 장애인 수급권자의 생계급여 부양의무자 기준 적용 제외
2021	- 노인·한 부모 포함 수급권자의 생계급여 부양의무자 기준 적용 제외 - 비노인, 장애인 수급자의 부양의무자 기준 적용 제외(10월)

자료: 보건복지부 제출자료, 2022.08.28.

- 현시점에서 부양의무자는 수급권자의 1촌의 직계혈족과 그 배우자임. 단, 사망한 1촌의 직계혈족의 배우자는 제외됨(아들·딸 사망 시, 며느리·사위는 제외)
- 현재 부양의무자 기준은 의료급여에만 적용되며, 주거, 교육, 생계급여에는 미적용됨. 다만 부양의무자가 연 소득 1억 원, 일반재산 9억 원을 초과하는 경우 생계급여 대상에서 제외됨
- 부양의무자 기준은 다음과 같은 경우에 충족됨
 - 부양의무자가 없는 경우
 - 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없는 경우
 - 부양의무자가 부양 능력이 미약한 경우로 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양 능력이 없는 것으로 인정하는 경우
 - 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우
- 부양의무자 제도의 단계적 완화로 2018년부터 2020년까지 수급 가구가 약 30만 가구 증가하였고 수급자 수도 약 40만 명 가까이 증가하였음<표 3>

<표 3> 기초생활 보장급여 수급자 수 추이

(단위 : 가구, 명)

	2016	2017	2018	2019	2020
수급자 수(가구)	1,035,435	1,032,996	1,165,175	1,281,759	1,459,059
수급자 수(개인)	1,539,539	1,491,650	1,653,781	1,792,012	2,046,213

자료: KOSIS 국가 통계 포털

- (수급권 인정 확대) 가정위탁·아동복지시설 입소 아동 등에 대해 부모의 소득과 별개로 수급권을 인정(2019년 10월, 법 제8조의2③)

□ 「긴급복지지원법」 개정

- (선지급 원칙 강화) ‘48시간 이내’ 지급(2014년 12월) → ‘72시간 이내’ 지급으로 조정(2021년~)
- (지원기준 완화) 법 제2조(정의)에서 ‘위기 상황’ 정의의 인정 범위 확대를 통해 지원 강화
- 실직 및 출소자에 대한 위기 상황 인정기준 완화(2015년 1월~)
 - (실직) 지원요청 기한은 실직한 날부터 3개월 내 → 6개월 내, 실직 전 근로기간은 6개월 이상 → 3개월 이상
 - (출소자) 가구원 중 미성년, 65세 이상자, 장애인이 있는 경우 지원 대상에 포함
 - 실직, 휴·폐업 등 위기 사유를 주소득자 외 ‘부소득자’까지 확대(2017년 11월~)
 - 자연재해로 인해 주거생활을 하지 못하게 된 경우를 위기 상황에 추가(2019년 6월~)
 - 코로나19로 인한 무급휴직 및 특고, 프리랜서 등의 소득감소를 위기 상황에 추가(2020년 4월~)
- (지자체 재량 확대) 위기 상황에 대하여 지방자치단체가 조례로 정할 수 있도록 지방자치단체의 재량 확대(2015년 7월~)
 - 법 제2조 ‘위기 상황’의 정의에 “보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정한 사유가 발생한 경우”를 추가
- (신고 의무자 범위 확대) 법 제7조(지원요청 및 신고)의 긴급복지 신고 의무자의 범위를 지속 확대(2015년 7월~)

□ 「사회보장급여법」 제정 및 개정

- 송파 세 모녀 사건을 계기로 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제정(2014.12.30 제정, 2015.7.1. 시행)
- 공청회(2014.4.15)를 통해 2개 발의안을 병합하기로 합의하여, 상임위 대안으로 국회 본회의 통과(2014.12.9.)
 - 「사회보장급여의 이용 및 제공에 관한 법률」 발의(2013.5.9, 김현숙 의원)
 - 「사회보장수급권자의 발굴 및 지원에 관한 법률」 발의(2014.3.28, 최동익 의원)
- 이후 개정 경과
 - (연계 정보 확대) 위기가구 발굴을 위한 연계 정보 확대
 - 복지 대상자 발굴 확대 및 정확도 제고를 위해 사회보장시스템을 통해 처리할 수 있는 정보(연체정보) 추가(2017년 3월) 제12조제1항제6호 신설 등
 - 위기가구 발굴을 위한 연계 정보에 통신 요금 등 연체정보 추가, 협조 기관으로 공공주택사업자 추가 등(2020년 4월) 제11조, 제12조제1항 개정, 제12조제2항 신설 등
 - 위기가구 발굴을 위한 연계 정보 확대(6개월 이상 보험료 체납 → 3개월)
 - (신고 의무자 범위 확대) 지원 대상자 발견에 따른 신고 의무자(공동주택 관리주체) 추가(2019년 12월) 제12조제1항3호 개정, 제13조제2항22호 신설 등
 - (통합사례관리 근거) 대상자별 맞춤형 서비스를 연계·제공함으로써 복지제도의 효과성·효율성을 제고하기 위해 통합사례관리 및 통합사례관리사에 대한 법적 근거 마련(2017년 3월) 제42조의2 신설 등
 - (발굴 관련) '위기가구' 정의 신설, 구체적인 발굴 의무 부과 및 발굴체계 주기적 점검 등 내용(2018년 12월) 제9조의2, 제12조의2 신설 등
 - (복지 멤버십 근거 등) 급여 신청방식 다양화(전국단위 신청 등), 주기적으로 사회보장급여의 수급 가능성을 확인하여 그 결과를 안내하는 맞춤형 급여 안내(복지 멤버십) 제도 근거 마련(2020년 12월) 제5조 개정, 제22조의2 신설 등
 - 복지 사각지대 발굴을 위한 사회보장정보를 교육감에게도 제공할 수 있는 근거 마련(2021년 7월) 제12조제4항 개정, 제12조제5항~제7항 신설 등

2. 복지 사각지대 발굴 관련 내용²⁾

1) 복지 사각지대 대상자 발굴 및 지원 절차

□ 운영방식

2) 보건복지부 제출자료(2022.08.28.)를 바탕으로 정리.

- ① 위기 징후 정보를 입수·통계 분석하여 조사대상자를 선별하여 지자체에 통보 ② 위기 정보가 입수된 전체 명단을 지자체에 제공해 지자체의 사각지대 발굴 지원 (2020년 5월~)
- 회차별(2개월 주기)로 약 450만 명의 위기 정보 수집 대상자 중 고위험군 18만~20만 명(상위 2~3%)을 지자체에서 조사

□업무절차

- 빅데이터를 수집·분석 ⇒ 복지 사각지대 가구를 예측·선별 ⇒ 지자체를 통해 상담·조사 후 ⇒ 복지급여·서비스 지원·연계
- 지자체에 위기가구로 통보된 대상자는 읍·면·동 찾아가는 보건복지서비스를 통해 가구마다 일일이 확인 및 상담한 후 필요한 서비스를 연계·지원
- 중앙에서 위기가구로 선별하여 통보하는 대상(18~20만 명) 외에도 지자체에서 전체 대상자 명단(450만 명)을 활용하여 자체적으로 발굴 추진

<그림 1> 공공 빅데이터를 활용한 위기가구 사전발굴 방식



자료: 보건복지부 제출자료, 2022.08.28.

1) 복지 사각지대 대상자 관리의무 관련

□ 법적 근거 및 추진내용

- 「사회보장급여법」 제12조의2(발굴조사의 실시 및 실태점검) 및 시행규칙 제1조의3(발굴조사의 실시 등)
- 지자체별로 연도별 복지 위기가구 발굴조사 결과 및 우수 운영사례 등을 점검

□ 지원의 종류 및 비율

- 읍·면·동에서 발굴 대상 가구마다 상담을 통해 받을 수 있는 급여 및 서비스를 지원 및 연계하고 있으며
- 중앙부처와 지자체에서 추진하는 모든 복지 급여·서비스가 지원 대상 사업이 되며,

그 외 지역 내에 가능한 민간자원을 연계

- 복지 사각지대 발굴시스템을 통해 고위험 가구 458만 명을 발굴하여, 지자체 조사를 통해 총 188만 명(기초생활보장 110,869명, 차상위 47,176명, 긴급복지 58,787명, 기타공공서비스 371,935명 등)에게 먼저 찾아가서 공공·민간 복지서비스 지원 (2015년~2022년 7월)

<표 4> 연도별 복지 사각지대 조사대상자 및 지원 내역

발굴 년도	발굴 대상자 (A)	지원율 (B/A)	복지서비스 지원 내역*					
			계 (B)	기초 생활보장	차상위	긴급 복지	기타 공공 서비스*	민간서비스 연계**
계	4,583,673	41.0	1,880,863	110,869	47,176	58,787	371,935	1,291,438
2015년	114,609	16.0	18,318	1,966	961	702	10,367	4,322
2016년	208,653	22.4	46,780	3,064	6,573	719	20,278	16,146
2017년	298,638	25.7	76,638	6,712	8,537	1,109	31,412	28,868
2018년	366,755	36.4	133,490	18,345	6,588	1,663	38,860	68,034
2019년	633,075	36.0	228,009	17,674	3,825	3,276	42,099	161,135
2020년	1,098,134	40.3	442,652	23,723	5,243	25,374	74,019	314,293
2021년	1,339,909	49.5	663,874	28,611	11,180	19,664	105,740	498,216
2022년	1차	162,244	53.2	86,254	4,180	1,571	2,065	24,948
	2차	155,908	50.2	78,231	2,964	1,155	1,700	11,455
	3차	205,748	51.8	106,617	3,630	1,543	2,515	12,757
	계	523,900	51.7	271,102	10,774	4,269	6,280	49,160

* (기타 공공서비스) 장애인연금, 사회서비스이용권(노인 돌봄, 장애인 활동 지원 등), 요금감면 등

** (민간서비스) 공동모금회, 푸드뱅크, 대한적십자사 희망 풍차, 민간기관 결연후원금 등

자료: 보건복지부 제출자료, 2022.08.28.

3. 복지 사각지대 문제 개선방안 논의

1) 국민기초생활보장제도 사각지대 개선방안 논의

□ 현행 기초생활보장제도의 문제 중 하나는 사각지대 문제임

- 통계청 가계금융복지조사 자료를 활용한 보건사회연구원의 연구 결과에 따르면 기준중위소득 30% 이하 소득보장제도 사각지대 규모는 26.3%(2018년 기준)로, 추계인구 기준으로 보면 약 40만 명 정도로 추정됨
- 기준중위소득 30~40% 중에는 15.9%, 40~50% 중 22.6%, 50~60% 중 29.3% 등 기준중위소득 60% 이하에서 인구의 20% 정도가 사회보장 제도 사각지대에 놓여있음
- 기준중위소득 60~75% 중에서는 38.2%가, 기준중위소득 75~100% 이하에서는 절반 정도인 53.4%가 소득보장제도의 지원을 받고 있지 않았음

- 기준중위소득 100% 이하를 기준으로 보면 약 790만 명이 소득보장의 혜택을 받고 있지 못한 것으로 분석
- 전체 4년 중 한 번 이상 소득보장 사각지대를 경험한 대상은 약 383만 명으로 추정. 국민(인구 5,000만 기준)의 7~8%가 소득보장의 위기에 놓여있음³⁾
- 이러한 사각지대의 문제는 대체로 부양의무자 제도 및 소득/재산 기준으로 인한 것임
 - 특히 직계혈족 등이 일정 소득이 있으면 생계급여를 받을 수 없는 부양의무자 제도의 문제가 큼
 - 2017년 이른바 ‘송파 세 모녀 사건’ 이후로 부양의무자 제도는 단계적으로 완화되어 2021년 생계급여의 부양의무자 기준이 폐지되고, 앞에서 언급하였듯이 현재 부양의무자 제도는 의료급여에만 남아 있음⁴⁾
 - 앞서 언급하였듯이 부양의무자 제도의 단계적 폐지로 2018년부터 2021년까지 수급자가 60만 4,000가구, 수급자는 77만 8,000명 증가하였고, 총수급자도 165만 가구 236만 명에 이르게 되었음(2007년 수급자 103만 가구, 158만 명)
 - 새 정부는 현재 30%인 생계급여 선정기준을 35%를 목표로 단계적으로 인상하는 것을 새로운 국정과제로 제시하였음
 - 한편 부양의무자 제도의 완전 폐지는 대통령선거 당시 안철수 후보에 주요 선거공약 중 하나였으나, 현재는 공식적으로 언급되지 않고 있음
 - 의료급여에 대한 부양의무자 제도 폐지는 재정 문제(2020년 기초생활보장제도 관련 예산 13조 6천억 원 중 9조 원가량이 의료급여 비용)로 인해 추가적인 논의가 필요, 전면 폐지하면 연간 최소 3조 원에서 5조 원의 예산이 더 필요할 것으로 추정됨⁵⁾
- 지나치게 엄격한 소득 기준의 문제도 있음
 - 정부는 이에 대해 기준중위소득을 맞춤형 급여 시행(2015년 7월) 이후 최대치인 5.02% 인상(4인 가구 기준)하였고, 생계급여 최대 급여액도 5~6% 인상하였음
- 재산 기준에서 가장 문제가 되는 것은 자동차의 소득환산 문제임
 - 현재 기초보장제도에서의 재산: 일반재산, 주거재산, 금융재산, 자동차
 - 자동차의 소득환산율은 100%로서 가장 큰 영향을 미치는 재산 항목은 자동차와 주거임. 자동차의 환산율이 모든 종류의 재산 중에서 가장 높게 설정되어 있음
 - 자동차의 경우 1999년 기초생활보장제도 도입 시 국민 정서를 반영하여 100% 환산율을 적용하였으나, 전문가들은 자동차가 이제는 사치재가 아닌 필수재로 인식됨에 따라 자동차에 대한 소득 환산율 조정 등을 제안하고 있음
 - 해외에서도 미국은 수급자가 현재 이용하는 차량은 수급자 판정에서 제외하는 경우가 많고, 독일은 차 가격 7,500유로~1만 유로 선에서 보유를 인정. 스웨덴, 일본

3) 보건사회연구원 보도자료, 「소득보장제도 사각지대 규모는 40만 명 …기준중위소득 30% 이하 인구의 26.3%에 달해」, 2021.5.31.

4) 의료급여도 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)이 포함되어 있으면 적용하지 않음.

5) 연합뉴스, 「대선공약에 등장한 '부양의무자 폐지'…언제 실현될까」, 2022.1.6.

은 원칙적으로 보유를 인정하지 않으나 출근, 자녀의 등교, 통원 여부, 거주지(산간벽지, 오지)에 따라 유연하게 규정을 적용하고 있음

- 종합하면 현재 자동차에 관한 제반 상황이 과거에 비해 변화하였으므로 현재와 같이 높은 수준의 자산환산율을 적용하는 것에 대한 재검토가 필요할 것으로 보임. 환산율을 일반재산 혹은 주거용 재산 등과 유사하게 낮추거나, 일정 수준 이상의 고가 차량을 보유하는 경우만 제외하고는 재산에 포함하지 않는 방안 등에 대한 고민이 필요함
 - 다만 한국은 미국과 달리 대중교통체계가 잘 발달해 있고, 탄소 배출량 감소가 중요한 상황에서 자동차 관련 규제를 완화하는 것은 신중해야 할 필요도 있음⁶⁾
 - 탄소 배출량이 낮은 친환경 자동차의 경우 기준을 완화하거나, 농어촌지역, 영업에 자동차가 필요한 직군 등에만 제한적으로 기준을 완화하는 것도 한 방법임
 - 새 정부의 국정과제에서 자산 기준을 완화한다는 내용을 제시하였으므로 앞으로 구체적인 제도 개선 과정에 주목할 필요가 있음

2) 기초연금 수급으로 인한 감액 문제 해결방안 논의

□ 현재 기초생활보장제도 하에서 기초연금액은 이전소득으로 소득인정액에 포함되고 있음(「국민기초생활 보장법 시행령」 제5조)

- 기초생활보장제도는 국민이 최저생활을 유지할 수 없는 경우에, 이에 미달하는 부분을 보충적으로 지원하여 최저생활 유지가 가능하게 하는 제도임
- 이러한 보충 급여의 원칙, 보충성의 원리에 따라서 기초연금액은 수급자의 가구 소득에 포함하는 것이 기본 원칙이며, 따라서 기초연금을 받으면, 가구 소득인정액이 올라가 기초연금 액수만큼 생계급여 지원액이 깎이게 됨⁷⁾
- 제도를 이렇게 설계하게 된 것은, 기초생활보장제도가 최후의 사회안전망으로서 보충성의 원리에 따라서 운영되기 때문이기도 하며, 수급자와 차상위 계층 간의 소득 역전 현상을 막기 위한 측면도 있음

□ 기초생활수급 노인이 기초연금을 받지 못하는 문제에 대해 정부, 전문가, 시민단체 등에서 다양한 대안이 제시되고 있음

- 시민단체 등에서 제시하고 있는 대안은 「기초생활보장법 시행령」을 고쳐서 기초생활보장 수급 노인이 받는 기초연금을 생계급여 산정 시 반영하는 소득인정액에서 제외하는 것임. 기초연금에 대해 보충성의 원리를 유연하게 적용할 것을 요구하는 것임
 - 현재도 일부 제도는 소득 계산에 포함하지 않고 생계급여와 별도로 지급하고 있음⁸⁾

6) 국회입법조사처, 「2022 국정감사 이슈 분석 제9권, 보건복지위원회·여성가족위원회」.

7) 영국, 일본, 스웨덴 등 해외 사례에서도 기초연금 등 여타 복지제도를 우선 적용하고, 기초생활보장제도와 같은 공공부조가 보충적으로 개입하는 것이 일반적 형태임. 보건복지부 「보도 설명자료」, 2021.5.20.

8) 연합뉴스, 「'줬다 뺏는' 기초연금에 우는 저소득노인 50만 명...언제 눈물 씻나」, 2021.10.10.

- 일부 시민단체⁹⁾는 소득인정액 계산 때 기초연금 전액을 빼기 어렵다면, 일정 비율 (30%)만이라도 공제해 기초연금을 일부라도 더 받을 수 있도록 하자고 주장하고 있음
- 정부 출연 연구원인 보건사회연구원은 기존 제도의 미세 조정과 근본적인 제도의 재구조화에 이르기까지 몇 가지 대안을 제시하고 있음¹⁰⁾
 - 첫 번째는 특정 기준을 만족하는 노인들에 대해 기초연금의 일부분을 소득인정액에서 제외하는 방안으로 시민단체에서 제시된 안과 유사함
 - 두 번째는 노인가구에 대한 공공부조 급여 기준선을 상향시키는 방안으로 기초연금이 아닌 기초생활보장제도 선정기준을 높여서 급여 지급액을 증가시키는 방법임. 다만, 이러한 방법을 적용하기 위해서는 노인에 대한 빈곤선이 비노인에 비해 높아야 하는지에 대한 객관적 증거가 필요함
 - 그 외에는 기초연금을 수당화하여 모든 노인에게 자산조사 없이 보편적으로 지급하는 제도로 전환하는 방안과 기초생활보장제도에서 노인 부분을 분리한 다음 기초연금과 통합하여 노인을 위한 별도의 기초생활보장제도를 만드는 방안이 있음

3) 복지서비스 전달체계 개선 및 민간역량 활용

- 정부가 보유한 행정 빅데이터를 활용하여 복지 사각지대를 발굴하고, 복지수요자가 본인들이 받을 수 있는 복지혜택에 대해 온라인으로 쉽게 확인할 수 있는 시스템 구축 및 지자체 단위에서 ‘찾아가는 복지서비스’ 운영 필요
 - 사회보장정보원이 보유한 행정 빅데이터를 활용하여, 복지 사각지대를 효과적인 모델을 구축, 개선하고 지방정부와 연계해야 함. 이러한 과정에 관한 연구 및 개선작업은 현재 사회보장정보원 차원에서 진행 중임¹¹⁾
 - 사회보장정보원이 보유한 데이터 등을 적극적으로 활용하여 복지 관련 서비스에 대한 정보를 수요자 맞춤형으로 제공하고, 이들이 서비스를 온라인으로 쉽게 신청할 수 있도록 할 필요가 있음
 - 현재는 사회보장정보원이 운영하는 ‘복지로’(<https://www.bokjiro.go.kr>)가 있음
 - ‘복지로’ 서비스에 대한 사회보장정보원의 분석¹²⁾에 따르면 이용 편의성이 떨어지는 점, 이용자가 복지서비스를 직접 탐색해야 한다는 점, 정교하지 않은 결과 제공으로 맞춤형 안내에 대한 국민의 체감도가 낮다는 점, 온라인을 통해 신청할 수 있는 복지사업과 관련 정보가 제한적이어서 비대면 서비스 수요 증가에 대응하고

9) 빈곤노인기초연금보장연대 등. 위의 연합뉴스 기사 참고.

10) 보건사회연구원, 「공적 노후소득보장체계 현황 및 개선방안」, 국회 보건복지위원회 제출 보고서, 2017.

11) 이우식 외 5인, 「복지사각지대 발굴체계 재정립 연구」, 사회보장정보원, 2022.

12) 배유진 외 3인, 「복지로 접속데이터 기반 콘텐츠와 서비스 발굴 및 개선방안」, 사회보장정보원, 2022.

있지 못하다는 점 등이 복지로 시스템의 문제로 지적되고 있음. 여전히 방문 신청이 온라인 신청보다 많아 온라인 서비스를 수급자들이 잘 모르는 것도 문제임

- 정보 취약계층도 쉽게 이용할 수 있도록 서비스 이용 편의성을 개선하고, 맞춤형 안내 서비스의 질을 높일 필요가 있음. 한편 대부분의 복지서비스를 복지로를 통해 온라인으로 신청할 수 있도록 하여 복지로를 복지서비스에 대한 통합적인 온라인 플랫폼으로 만들어가야 함

○ 서울시의 ‘찾아가는 동주민센터’ 사업과 같이 지자체 단위에서 빈곤 위기가정을 직접 방문하고 관련된 복지서비스를 안내하는 사업도 필요함¹³⁾

- 특히 고령층을 비롯한 취약계층 중에는 온라인 서비스가 익숙하지 않은 분들도 많아 이러한 찾아가는 서비스가 온라인 서비스의 단점을 보완해줄 수 있음

□ 시행 1년을 맞은 국세청의 ‘실시간 소득 파악’(RTI, Real Time Information) 제도를 활용하여 전 국민의 소득을 실시간으로 파악하고 대응하는 시스템을 구축할 필요 있음

○ 실시간 소득 파악 제도는 문재인 정부 시절 ‘전 국민 고용보험’ 제도 도입을 위해 시작된 제도로, 소득 파악이 어려운 비정형 근로자(일용근로자, 아르바이트, 방문판매원, 쿠키 서비스 기사, 대리운전기사 등)의 소득을 파악하고 고용보험 제도 내로 포용하기 위하여 시작되었음

- 국세청에 따르면 코로나19로 어려운 여건 속에서도 매월 평균 85만 명의 사업자가 고용상태가 일정치 않은 건설 현장 일용근로자, 아르바이트, 방문판매원 등 비정형 근로자 670만 명의 소득자료를 꾸준히 제출하는 등 제도가 조기 정착되었다고 평가됨¹⁴⁾

- 일용근로자 약 300만 명(건설 현장 근로자 등 3개월 이상 계속 고용되어 있지 않은 자), 인적용역 사업자 약 370만 명(방문판매원·대리운전기사·캐디 등 물적 시설 없이 용역을 제공하는 자)

○ 이렇게 수집된 자료는 1차 적으로 이들의 고용보험 가입 지원에 활용되나, 국세청은 건강보험공단, 국민연금공단, 보건복지부 등 다른 복지행정 기관에도 사회보험 가입 지원, 사회보장급여 자격 심사 등을 위해 소득자료를 제공하고 있음

○ 실시간 소득 파악 제도는 국민기초생활보장제도를 비롯한 공공부조제도의 사각지대를 개선하는 데에도 크게 이바지할 것으로 기대되는 만큼 앞으로 이 시스템을 발전시킬 필요 있음

□ 사회복지 공무원이 사각지대에 놓은 사람을 모두 찾아가며 찾는다는 것은 쉽지 않기 때문에 민간의 역량을 활용할 필요도 있음

13) 복지망을 더 촘촘하게...찾아가는 동주민센터 1년, <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1008412>

14) 국세청, 「실시간 소득파악」(RTI) 시행 1년, 복지세정의 한 축으로, 2022.9.20.

- 한국사회복지협의회는 지역사회 차원에서 소외된 이웃을 찾고 지원하는 봉사단을 조직하여 현재 전국 117개 지역에서 활동 중임. 민, 관 협력을 통한 복지 소외계층 상시 발굴시스템으로 작동 중임¹⁵⁾
- 읍·면·동 지역에서 사각지대 발굴을 담당하는 지역사회보장협의체 등이 역할을 할 수 있도록 협의체에의 지원 및 협의체 위원의 역량 강화도 필요함. 특히 지역사회보장협의체의 사각지대 발굴 성과를 높이려면 위원들의 사회복지서비스에 대한 교육적 지원이 중요하다는 연구¹⁶⁾가 있어, 이 부분에 대한 정책적 지원을 해야 함

4. 미래 소득보장제도로의 전환: 기본소득과 안심소득¹⁷⁾

- 최근 정치권과 학계를 중심으로 미래 소득보장제도에 관한 논의가 활발함. 이러한 논의는 사회변화로 새롭게 등장한 사회적 위험에 기존 복지국가가 제대로 대응하지 못하고 있다는 인식에서 시작
 - Gig 경제(gig economy)의 발달과 플랫폼 노동 등 불안정한 일자리의 확대, 근로 빈곤 증가 등의 문제에 사회보험을 중심으로 한 기존의 복지제도가 효과적으로 대처하지 못하고 있다는 것임
 - 이러한 인식 속에서, 새로운 소득보장제도 모델이 제시되고 있다. 경기도에서 촉발된 기본소득(Basic Income)을 둘러싼 논쟁은 한국에서 미래 소득보장제도에 대한 논의를 시작하는 계기가 되었음
 - 최근에는 보수 정치권과 학계를 중심으로 음의소득세(Negative Income Tax) 개념을 활용한 안심 소득이라는 대안을 새롭게 제시하였음
 - 한편 현재 복지국가의 단점을 보완하여(실시간 소득 파악 제도를 활용한 전 국민 고용보험) 개선하는 것이 현 상황에서 최선의 대안이라는 주장 역시 존재함
 - 기본소득, 안심소득 등 미래 소득보장제도는 현 상황에서 직접 도입 논의를 할 대상이라기보다는 장기적인 관점에서 효과에 대해 논의가 필요한 제도들임
 - 기본소득은 정부가 아무런 조건 없이 모든 국민에게 일정한 금액의 현금을 정기적으로 지급하는 제도로, 가구가 아닌 개인을 대상으로, 소득이나 자산 보유에 상관없이, 바우처나 현물이 아닌 '충분한' 금액의 현금을 정기적으로 지급하는 것이 핵심
 - 음의소득세(NIT)는 소득수준이 기준점보다 낮은 가구에는 보조금을 지급하고, 높은 가구에는 세금을 걷는 제도로, 안심소득은 음의소득세 제도를 응용하여 만든 제도임
 - 2022년 7월부터 서울시에서 안심소득 실험이 진행 중임. 실험 대상 가구에 대해 기준소득액과 가구 소득 간 차액의 50%를 급여로 지급하는데, 쉽게 말해 중위소

15) 한국사회복지협의회 좋은 이웃들 소개 페이지. <https://bokji.net/ssn/bin/13.bokji>

16) 정아원 외 3인, 「면·동 지역사회보장협의체 위원의 복지사각지대 발굴 경험에 대한 영향요인 : P를 중심으로」, 『지방행정연구』, 제34권 제2호, 2020.

17) 해당 부분은 윤성원, 「미래 소득보장제도 비교 분석: 기본소득과 안심소득(음의소득세)」, 국회입법조사처 이슈와 논점, 2022를 요약하였음.

- 득 50~85% 이하 가구에 대해, 중위소득의 85%에서 부족한 소득의 50%를 차등적으로 지원하는 것임
- 기본소득과 안심소득은 공유하는 부분도 많은 제도이지만, 효과나 소요 재원 등에서 상당한 차이도 있음
 - 기존 복지제도에 비해 제도가 훨씬 단순하여 사각지대나 발생 가능성이 적다는 공통점이 있음
 - 제도설계 측면에서 둘의 가장 큰 차이는 기본소득은 개인 대상이지만 안심소득은 가구 대상이라는 것임
 - 근로의욕에 대한 영향, 소득 불평등 완화 효과 등에 대해서는 논쟁적인 부분이 있음
 - 핀란드의 기본소득 실험에서 기본소득의 근로의욕에의 효과는 명확하지 않았음
 - 기본소득 혹은 안심소득의 소득격차 완화 효과가 크다는 연구도 있으며, 재정지출 규모의 제약이 있으면 안심소득과 유사한 최저소득보장제의 효과가 크고, 없다면 기본소득의 효과가 크다는 연구도 있음.¹⁸⁾ 예산제약 하에서는 안심소득이나 현 복지제도의 효과가 큰 것으로 추측되나 추가적인 연구가 필요함
 - 대규모 재원이 투입되는 사업인 만큼 거시경제에의 효과도 중요함. 기본소득 도입이 총생산, 총자본, 총노동을 감소하고 사회 전체의 후생 수준을 악화시킨다는 논문이 2021년 발간되었음¹⁹⁾
 - 안심소득에 대해서도 유사한 주장이 있으며, 다만 이 경우 그 부정적 효과가 기본소득이나 현 복지제도에 비해 적다고 주장
- 국민은 기본적으로 기본소득과 같은 새로운 사회보장제도 도입에 찬성하나, 증세가 동반되면 반대가 찬성을 앞서게 되고, 세금은 자신이 아닌 부자와 기업이 내길 바라는 경향이 있음²⁰⁾
- 기본적으로 현 복지제도를 최대한 개선하는 것을 단기적인 목표로 하되, 장기적인 사회변동에 대응하기 위해 새로운 소득보장제도에 대해서도 논의가 필요함
- 이념에 매몰되기보다는 ‘증거 기반 정책(Evidence Based Policy) 결정’이라는 관점에서, 다양한 방식으로 정책 효과에 대해 비교, 분석하는 것이 중요함. 그런 점에서 안심소득에 대한 정책실험 시도는 의미 있는 출발임

18) 박기성, 조경엽, 「안심소득제의 비용과 경제적 효과」, 한국경제연구원, 2021.

최한수, 「각국의 기본소득 실험과 정책적 시사점」, 한국조세재정연구원, 2017.

19) 한종석, 김선빈, 장용성, 「기본소득 도입의 경제적 효과 분석」, 『한국경제의 분석』, 27권 1호, 2021.

20) 양재진, 윤성원, 장우윤, 「한국인의 복지 및 기본소득 관련 증세 태도 연구」, 『예산정책연구』, 제10권 제2호, 2021.

참고문헌

- 국세청, 「실시간 소득파악(RTI) 시행 1년, 복지세정의 한 축으로」, 2022.9.20.
- 국회입법조사처, 「2022 국정감사 이슈 분석 제9권, 보건복지위원회·여성가족위원회」.
- 박기성, 조경엽, 「안심소득제의 비용과 경제적 효과」, 한국경제연구원, 2021.
- 배유진 외 3인, 「복지로 접속데이터 기반 콘텐츠와 서비스 발굴 및 개선방안」, 사회보장정보원, 2022.
- 보건복지부, 「보건복지부 제출자료」, 2022.8.28.
- 보건복지부, 「4년간 기초생활보장 부양의무자 기준 폐지로 빈곤 사각지대 있던 77만 8,000명 신규 혜택」, 보도설명자료, 2022.1.27.
- 보건복지부, 「보건복지부는 기초생활 수급 노인 40만 명은 사실상 기초연금 혜택을 받지 못한다는 보도 내용에 대해 다음과 같이 설명합니다」, 보도설명자료, 2021.05.20.
- 보건복지부, 보건사회연구원, 「국민기초생활보장제도 접근성 강화 방안 연구」, 2021.
- 보건복지부, 「2022 국민기초생활보장 사업안내」, 2022.1.1.
- 보건사회연구원, 「국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선방안 연구」, 2011.
- 보건사회연구원, 「OECD 주요국의 공공부조제도 발전과정과 최근 주요 이슈」, 2013.
- 보건사회연구원, 「각국 공공부조제도 비교연구 : 일본편」, 2014.
- 보건사회연구원, 「각국 공공부조제도 비교연구: 미국편」, 2015.
- 보건사회연구원, 「각국 공공부조제도 비교연구 : 스웨덴편」, 2015.
- 보건사회연구원, 「공적 노후소득보장체계 현황 및 개선방안」, 『국회 보건복지위원회 제출 보고서』, 2017.
- 보건사회연구원, 「국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구」, 2018.
- 보건사회연구원, 「우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안」, 2020.
- 보건사회연구원, 「소득보장제도 사각지대 규모는 40만 명 …기준중위소득 30% 이하 인구의 26.3%에 달해」, 보도자료, 2021.5.31.
- 서울특별시, 「기초보장제도 : 국민기초생활보장제도」, 2022.1.19.
<https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/50031>
- 서울특별시, 「복지망을 더 촘촘하게...찾아가는 동주민센터 1년」, 2016.7.18.
<https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1008412>
- 양재진, 윤성원, 장우윤, 「한국인의 복지 및 기본소득 관련 증세 태도 연구」, 『예산정책연구』, 제10권 제2호, 2021.
- 연합뉴스, 「'줬다 뺏는' 기초연금에 우는 저소득노인 50만 명…언제 눈물 씻나」, 2021.10.10.
- 연합뉴스, 「'대선공약에 등장한 '부양의무자 폐지'…언제 실현될까」, 2022.1.6.
- 윤성원, 「미래 소득보장제도 비교 분석:기본소득과 안심소득(음의소득세)」, 국회입법조사처 이슈와 논점, 2022.
- 이우식 외 5인, 「복지사각지대 발굴체계 재정립 연구」, 사회보장정보원, 2022.
- 정아원 외 3인, 「읍·면·동 지역사회보장협의체 위원들의 복지사각지대 발굴 경험에 대한 영향요인 : P시를 중심으로」,

『지방행정연구』, 제34권 제2호, 2020.

최한수, 「각국의 기본소득 실험과 정책적 시사점」, 한국조세재정연구원, 2017.

한종석, 김선빈, 장용성, 「기본소득 도입의 경제적 효과 분석」, 『한국경제의 분석』, 27권 1호, 2021.