

공공부조체제와 국민기초생활보장제도

허 선(순천향대 교수)

1. 서 론

□ 현재 국민기초생활보장법을 둘러싸고 제기되는 문제들

○ 기초보장제도를 축소·후퇴시켜야 한다는 입장

- 애초부터 설계가 잘못되어 있다. 충분히 논의되지 않은 채 시행되었다.
- ‘늘고 먹는 복지’를 조장하기 때문에 근로능력자의 경우 생계급여를 지급하지 않거나 현 수준 보다 축소하여야 한다.
- 근로능력자의 경우는 소액의 정액급여를 지급하여야 한다.
- 한정된 예산 여력 하에서 수급자를 확충하기가 어려운 실정이다. 따라서, 최저생계비와는 다른 개념의 다소 낮은 선을 지급기준으로 설정하여 수급자수를 확대하는 것이 바람직하다(KDI, 2002).

○ 기초보장제도를 더 확충해야 한다는 입장

- ‘무늬만 기초생활보장법’: 무늬만 바뀌었을 뿐 예전보다 더 나아진 것이 별로 없다.
- ‘요보호자방치법’: 수급자 자격요건이 (여전히) 까다로워 상당수의 요보호자들이 방치되고 있다.
- ‘가족해체촉진법’: 자격요건이 까다로워 수급자 선정되기 위해서 어쩔 수 없이 가구를 분리하는 사례가 늘고 있다.

- 수급자수를 대폭 늘려야 한다.
- 장애인수당과 같은 부가급여를 현실화하여야 한다.

○ 기타 다양한 의견

- 기초보장제도(공공부조제도)로 빈곤문제를 다 해결할 수는 없다. 다 해결하려고 해도 안 된다.
- All or Nothing인 급여체계는 빈곤합정을 유발하기 때문에 기초보장제도의 각 급여(특히, 자활급여)를 분리해야 한다.(김수현, 2001)
- 공공부조(기초보장제도)의 확대는 신자유주의적(혹은 우파적)인 제도이고, 스티그마를 유발하며, 복지동맹 형성을 저해하기 때문에 바람직하지 못하다.
- 근로능력자들의 근로유인을 위해 예산은 늘리지 않으면서 근로의욕을 제고하는 급여체계의 변화가 필요하다.(김미곤, 2002)
- 기초보장제도 확충은 이제 그만. 사회보험과 수당제도의 정착에 눈을 돌려야 한다.
- 배제된 집단에 대한 적절한 보호방법은 수급권자의 범위 확대를 통해 수급자로 편입하는 방안보다는¹⁾“고용전략에 기초한 빈곤정책”을 우선 실시하고 그래도 빈곤선에 미달하는 경우에 국민기초생활보장제도가 작동하도록 하는 것이다.(홍경준, 2001)

□ 연구목적

- 현행 제도는 어떻게 만들어 졌는가?
- 국민기초보장제도는 법 제정 목적에 맞게 설계되었는가?
- 국민기초생활보장제도는 어디를 향해 가야하는가?
- 우리나라 공공부조(사회보장)체계에서 기초보장제도의 위치와 역할은 어떠해야 하는가?

1) 홍경준 교수는 빈곤선을 둘러싼 논란, 행정 인프라와 정책집행능력과 같은 실천적 쟁점 때문에 수급자의 범위 확대가 적절한 방법이라고 보기가 곤란하다는 입장.

2. 현행 제도는 어떻게 해서 만들어 졌는가?

- 근로능력자 가구에 대한 생계급여, 보충급여 방식의 생계급여: 국민 모두의 최저생활 보장의 목적. 빈곤에 대한 사회적 책임 강화
- 근로를 조건으로 하는 생계급여: 타협의 산물
- 자활지원사업: 동상이몽

□ 법 제정 및 제도 시행 과정

○ 기초법 제정 운동 이전의 주요 변화

- 생계보호기준 헌법소원 --> 노령수당 미지급 관련소송 --> 생활보호법 개정 청원(1996년 11월) --> 생활보호법의 개정(1997년 8월) --> 생활보호법 전면개정 입법청원(1998년 4월) --> 생활보호법 개정(1998.9) --> 국민기초생활보장법의 입법청원(1998년 7월),
- 보건복지부장관 직무유기 고발 --> 2000년 4인 가구 최저생계비 93만원이라는 복지부 장관의 발표(1999. 12.1)

○ 기초법 제정 운동 이후의 변화

- 참여연대를 비롯한 시민단체의 청원 --> 정부의 반대 --> 법 제정운동 --> 정치권의 수용 --> 일부 내용의 타협(조건부 수급) --> 법 제정(99.9.12) --> 세부적인 제도설계(보사연 연구, 정부 주도 시행방안 마련) --> 수급자 자격요건 발표 --> 일부 시민단체의 반발(수급권찾기 운동 시작) --> 일부 자격요건 완화 --> 제도시행(2000.10)

1) 기초보장제도의 기본 설계

- 생활보호법의 문제를 개선하도록 구상함²⁾
- 생활보호제도의 가장 큰 문제점은 대상자가 되기가 어렵게 되어 있고, 대상자가 되어도 별로 받을 것이 없는 제도이기 때문에 최후의 사회적 안전망 기능을 할 수

2) 기초보장법안을 마련하는데 여러 사람이 참여하였는데, 주로 1990년대 초반에 발간된 한국보건사회연구원의 생활보호제도 관련 정책보고서에서 아이디어를 많이 구하였음. 실제 기초보장법상의 많은 개념들이 보사연의 보고서에 실려 있다.

없다고 판단.

- 최저생활을 하지 못하는 사람들 모두를 수급자로 선정될 수 있도록 하고
- 최저생활을 영위하지 못하는 사람들에게 노동능력과 상관없이 최저생활을 보장할 수 있도록 설계.
- 그러한 것들을 국민의 권리이자 국가의 의무로 명시

2) 법 제정 과정의 주요 쟁점

□ 정부(기획예산처)의 법제정 반대 사유

기초법을 제정하는데 있어서 많은 학자나 관료들이 이 법의 제정에 반대했고, 정부 부처 중에서도 특히 예산관련 부처의 심한 반대가 있었다. 따라서 현행 기초법은 법제정을 추진했던 측과 법제정을 반대했던 측간의 타협물이기도 하다. 국민기초생활보장법이 제정하는데 많은 사람들의 반대가 있었는데, 특히 경제부처 공무원을 중심으로 극렬한 반대가 있었다. 그들의 주요 논리는 국민기초생활보장법은 근로의욕을 저하시킬 수 있다는데 있다. 그들은 국민기초생활보장법이 제정되면 노동능력이 있는 사람들의 근로의욕을 감퇴시켜 국가 경제에 어려움을 안겨줄 것이라고 우려하였다. 처음에 국회에 제출된 국민기초생활보장법(안)에 노동능력 유무와 상관없이 최저생계비 이하의 소득이 있는 가구에게는 생계보호를 실시하자는 내용을 포함하고 있는데, 소득이 최저생계비에 못 미치는 사람들이 일을 하나 안 하나 최저생계비를 보장받을 수 있다고 한다면 누가 일을 하려고 하겠느냐는 것이 그들의 주장이었다. 이러한 주장은 기획예산처의 한 자료³⁾를 살펴보면 알 수 있다. 기획예산처는 그 문서에서 “일할 능력이 있는 자까지 공적부조를 지급하는 것은 근로의욕을 저하시키게 되므로 근로능력이 있는 자는 직업훈련과 일자리 제공에 역점을 두어야 하며 공적부조는 꼭 필요한 자에게만 적정수준이 지급되어야 한다”고 제안하고 있다. 이러한 시각과 맞서서 시민단체에서 제기한 주장은 다음과 같다. 즉, 일을 해도 가난한 사람이 존재할 수 있고, 설령 한 가구 내에 유일한 노동능력자가 일을 하지 않으려고 하는 경우에도 그 사람에게 일을 시키기 위해서 그 가족구성원(아동, 노인 등) 모두의 비참한 생활을 국가가 방치해서는 안되며, 노동능력자가 포함되어 있는 가구에게 공공부조를 제한하는 것은 고 실업 상황에서는 설득력이 없다는 것이다. 그리고 노동능력자가 포함되어 있는 가구를 공공부조 대상 가구로 책정한다

3) 기획예산처 복지노동예산과, 「주요 국가의 사회복지 개편동향」, 1999. 4. 30.

고 해도 노동을 유인할 수 있는 방안이 있다. 그것은 유인요법과 처벌요법으로 유인 요법은 일을 하는 사람에게는 급여를 더 주자는 것이고, 처벌 요법은 근로명령을 거부한 자에게는 생계급여를 제한하는 것으로 바람직한 방법이 아니다(허선, 1999). 결국 국민기초생활보장법에는 유인요법(근로소득공제제도)과 처벌 요법(조건부 수급제도)이 동시에 법 내용에 포함되게 되었고 현재는 조건부 수급제도만 운영되고 근로소득공제제도는 부분적으로 시행중이다.

□ 기초법 제정 반대·축소·연기론의 주요내용

현행법이 타협물임에도 불구하고 이 법에 대해 극렬히 반대하던 사람들은 법 제정 이후 시행 전까지 여전히 이 법이 폐지되어야 한다, 축소조정 되어야 한다, 혹은 연기되어야 한다고 주장해 왔다.

○ 축소조정하자는 주장

- 국민기초생활보장법을 시행하는데 있어서 가장 우려가 되는 것은 근로의욕이 감퇴된다는 것이고, 따라서 근로의욕을 유지시키기 위해서는 노동능력자가 있는 가구에 대해서는 생계비를 최저생계비와 가구소득의 차액 전부가 아니라 차액의 40%정도만 지급하자.4)(박동운 교수)

○ 연기·재검토하자는 주장의 근거(허선, 2000c)

기초법이 시행되면

- ① 근로의욕을 감퇴(도덕적 해이 유발)시킬 것이고,
- ② 선진국의 경우 최저생활을 보장해 주는 나라가 별로 없고,
- ③ 소득조사능력 부족으로 재정 낭비를 초래할 것이고,
- ④ 보장수준이 너무 높아서 도덕적 해이를 유발하고, 국가 재정의 부담으로 작용,
- ⑤ 수급자수가 예상 인원보다 초과되어(500만 명 예상) 국가재정을 압박할 것이고,
- ⑥ 많은 사람들이 빈곤함정에 빠질 것이고,
- ⑦ 미혼모와 사생아가 증가될 것이다

4) 박동운 교수의 글은 자유기업원 홈페이지(<http://www.cfe.org/newdb/old/board.asp?name=old>) 번호 2000-08, 제목 '빈곤퇴치정책의 어두운 그림자'임.

○ 시민단체의 재 비판 :

“결국 기초법 시행을 반대하거나 축소하자는 주장은 지금 밥을 못 먹고 있는 아동과 노인으로 하여금 계속해서 굶도록 하자는 것이고, 노동능력자에게 일을 하도록 하게 하기 위해서는 그의 피부양자를 굶겨도 좋다는 발상이다”

□ 2000년 10월 시행의 배경

- 시민단체의 7월 시행 요구
- 복지부 2001년 1월 시행 요구
- 2001년 시행할 경우 무기한 연기될 지도 모른다는 우려와 기초생활보장이 매우 시급한 상황이라는 상황인식으로 2001년 10월 시행으로 결정(이성재 의원 중재)

□ 준비 기간이 부족하였는가? 정부의 의지가 부족했는가?

- 준비기간이 부족한 것이 아니라 관련부처의 비협조(행자부·지자체의 전담공무원 확대 배치 및 전산망 구축에 비 협조적, 예산처의 기초보장 관련 예산 삭감)가 문제이고, 정부의 의지가 부족했다.

3) 세부적 시행방안 설계상의 주요 쟁점

2000년 2월 17일 국민기초생활보장법 시행령, 시행규칙이 입법 예고되었고, 2000년 8월에 제정되었는데, 결정된 시행방안을 보면 시민단체(기초연대회의)의 요구는 대부분 반영되지 못하였고, 타 정부기관의 요구안이 대폭 수용되어 있다.⁵⁾

먼저 차상위계층 선정기준과 부양의무자 부양능력 판별기준을 둘러싼 주장이 서로 달랐다. 입법예고안을 보면 부양능력자와 차상위계층에 대한 판별기준으로 소득이 최저생계비의 120%(단, 출가한 .딸은 150%) 미만인자로 설정(제2조)되어 있고, 부양의무자에 관한 규정에서 수급자와 차상위계층에 속하는자는 부양능력이 없는 것으로 판정(제 7 조)하도록 되어 있다. 이에 대해 기획예산처의 요구는 재산기준을 도입(수급자 재산기준의 1.2배)하자는 것이고, 소득기준 120%에 맞추어 재산기준도 1.2배로 설정하자고 주장하였다. 결국 기획예산처의 요구대로 재산기준을 첨가하여 재산기준의 120% 미만(2003년 이후에는 재산의 소득환산액이 최저생계비의 35%미만)을 설정하였다.

5) 복지부, 내부자료

둘째, 대학생 등록금 특별공제에 관한 쟁점으로 입법예고안에서는 대학생인 수급자의 입학금과 수업료를 공제하도록 되어 있었다. 그러나 서울시, 경기도, 예산처에서 그 규정을 삭제할 것을 요구하였는데, 삭제사유는 다른 수급자와의 공평성 문제(불만 제기 우려), 사회통념상 의무교육의 범위를 벗어난다는 것이었다.

셋째, 근로소득 공제율제도를 둘러싼 이견이 존재하였다. 입법예고안에서는 공제대상 소득 및 공제율을 1) 공공근로 및 자활공동체 참가로 인한 소득(100분의 50), 2) 장애인 직업재활시설에의 참여에 의한 소득(100분의 50), 3) 학생의 근로소득(100분의 50), 4) 제1호 내지 제3호를 제외한 영 제5조제1항제1호 및 제2호의 소득(100분의 15)로 되어 있었으나 기획예산처는 100분의 10의 범위 내에서 보건복지부장관이 정하는 비율(2002년 시행)로 하자고 주장하였고, 그 근거로 수혜대상자수 확대 및 막대한 재정소요를 유발하는 반면 근로유인효과 미미하다는 점을 들고 있다(시행과정에서 확대 여부 검토). 그리고 추가예산 규모를 파악하기 어렵다는 이유를 들어, 어느 정도 소득이 파악된 이후인 2002년부터 소득공제율제도를 실시하자는 의견을 제시하였다. 이에 대해 재정경제부는 100분의 20 범위 안이 바람직하다는 의견을 제시하였는데, 그 사유로 '소득공제율이 높을 경우 차상위계층과의 소득 역진현상이 심화되고, 최저생계비 이상을 다수 보호하여 재정부담이 증가'된다는 점을 들었다. 결국 최종적으로 수급자수 확대 및 재정소요 등을 감안하여 근로소득공제는 2002년부터 시행하되 그 공제율을 10%로 하는 것을 원칙으로 하고, 공공근로 등의 공제율은 수급자가 취업에서 공공근로 등으로 옮기는 것을 방지하되 근로활동을 전제로 하므로 10%의 격차를 두며(20%), 장애인, 학생 등의 공제율은 수급자가 공제율 차이로 장애인, 학생으로 될 가능성이 없으므로 30% 적용하는 등 제도운영 과정에서 시범사업 등을 통해 공제율을 조정하는 것으로 정리되었다.

넷째, 차상위계층에 대한 급여를 둘러싼 이견이 존재하는데, 원래 입법예고안에는 차상위계층에게 자활급여와 의료급여를 제공할 수 있는 근거가 마련되어 있었으나 기획예산처의 의견대로 의료급여가 삭제된 것으로 결정되었다.

3. 기초보장법 시행 전후의 주요 변화(무엇이 달라졌는가?)

- 제도의 합리성, 체계성, 대상자간의 형평성은 예전보다 나아짐.⁶⁾

6) 부정수급자나 보호 불필요자를 탈락시키고, 그동안 보호받지 못했던 요보호자를 수급자로 선정하는 것이 가능해 졌고, 그동안의 주먹구구식 행정에서 비교적 체계적인 행정으로 전환됨으로서 국가 재정의

- 예산상의 배정인원은 줄어들었고, 실제 수급자수는 변화가 거의 없다.
- 1999년의 총 예산(의료보호 예산 포함)이 1조 8,479억원이던 것이 2001년 2조 7,923 억원으로 증액되었다. 1인당 예산이 1999년의 경우 연 124만원에서 2001년에는 232 만원으로 증액되었다. --> 기초보장제도를 도입하였기 때문에 추가로 늘어난 예산 이 얼마인가를 파악하는 것이 중요 기초보장제도가 도입되었기에 추가로 늘어난 예산은 생계급여예산에 국한됨. 예산 증가율의 가장 큰 부분을 차지 하는 것은 의 료비 상승으로 인한 의료급여예산임.
- 생계급여 수급 대상자수는 1999년과 2001년의 차이가 거의 없다. 알려진 바와 달리 기초법 시행(법 제정) 이전에 이미 한시 생보자와 자활보호대상자에게도 생계비를 지급하고 있었다.

<표-1> 최근 5년간 생활보호 및 기초생활보장제도 변화

구 분		연 도						
		'97년	'98년	'99년	'00년	'01년	'02년	
예산 (억원)	전체 (국고기준)	9,008	10,901	18,479	23,321	27,923 ²⁾	33,834	
	자활예산	-	-	-	779	924	1,476	
수급자 (만명)	수급자 (만명)	배정인원	141	147	192	154	155	155
		실제보호인원	105	129	148	149	151	
	생계급여 수급자	37	44	148 ¹⁾	149	151		
	자활사업참가자	-	-	-	3.3	8.3	11	
1인당 기초생활보장예산 (만원) ※지방비 포함		82	96	124	195	232	281	
현금급여기준 (무소득 2인가구, 단위 : 만원)		195	243	267	433	482	-	
인 프 라 구 축	사회복지 전담공무원	3,000	3,000	4,200	4,800	5,500 (예정)	(7,200)	
	복지행정전산망	-	-	-	복지행정 시스템	복지 D/B	연계망 확대	
	자활후견기관	10	17	20	70	200	(242)	

(자료) 복지부, 국민기초생활보장제도 시행 1년 성과와 향후과제, 2001. 9. 자료를 수정하였음.

(참고) 1) '99년도 자활보호자(한시생보자 포함) 생계비는 동절기(1~3월, 10~12월)에만 지급하였고, 가구원 수에 따라 차등을 두었는데, 1인 가구 7만 9천원, 4인 가구 26만원을 지급하였다. 공공근로, 취로사업에

효율적 사용이 가능해 졌으며, 각종 전산자료를 이용하고, 가정방문 등을 통해 자산조사를 실시함으로써 자산조사의 정확도가 예전보다는 높아진 것은 사실임.

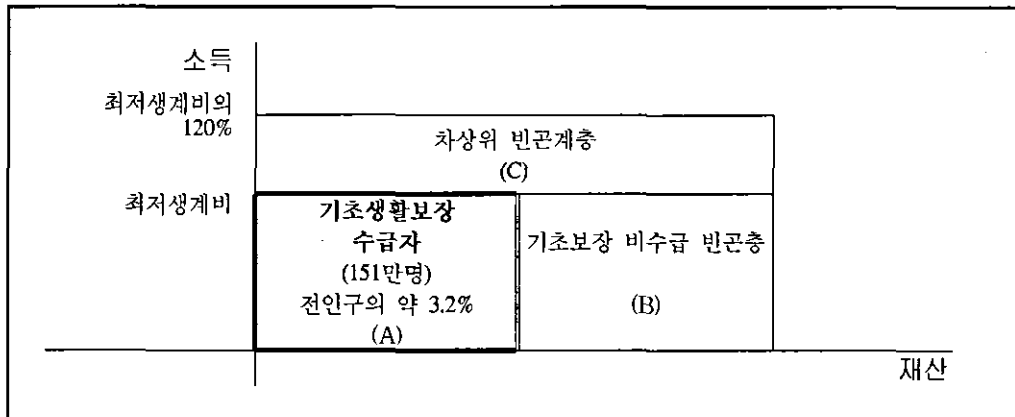
참여하거나, 실업급여를 받고 있거나 취업을 유지하고 있는 22%를 제외한 나머지 자활보호자가 급여를 받고 있었다. 2000년의 경우 기초법 시행전에 자활보호자에 대한 연중 생계급여 실시.

2) 2001년 추경예산 미포함(추경포함하면 3조 2,695 억원이고, 추경예산의 대부분은 체불된 의료비(4,500억원)를 정산하기 위한 것이다)

- “이 제도는 아무런 효과도 없는 기만극도 아니며, 대중 인기영합적인 정책도 아니다. 다만, 성장의 신화가 끝난 개발도상국 자본주의가 당연히 채택해야 하는 필수 안전망이다”(김수현, 2002).

4. 기초보장제도에 대한 평가

1) 수급자 규모는 적정인가?



<그림-1> 수급자와 차상위 빈곤계층의 분포

- 그림상의 B 그룹에 속해 있는 층(최저생계비 이하의 소득을 보이나 수급자로 선정되지 못한 계층)이 상당수 존재한다.
- 빈곤인구에 대한 추계는 많게는 1,000만명 적게는 300만명으로 그 추계방법에 따라 다양하다.
- 가장 보수적인 통계 중의 하나 : 김미곤(보사연)은 B에 속하는 기초보장 비수급 빈곤층 약 189만명(전인구의 약 4.0%)으로 추계하고 있다.7)

□ 국민기초생활보장제도평가단의 조사결과

○ B그룹이 존재하는 이유?

- 부양의무자기준 45.3%, 소득기준 17.1%, 재산 13.2% 순으로 나타났고, 특히 부양의 무자로 인한 탈락 사유에 대해 73.8%가 부당하다고 응답하였음.

<표 -2> 수급신청 탈락사유(차상위계층)

(단위 : %)

	자활사업 참여자	탈락자	전체
소득이 기준보다 많아서	18.4	16.6	17.1
재산(부동산, 전세보증금, 금융재산)이 기준보다 많아서	11.8	13.7	13.2
자동차가 있어서	5.3	12.3	10.5
살고 있는 집이 넓어서		.9	.7
부양의무자의 소득이 발생 혹은 증대되어서	46.1	45.0	45.3
기 타	18.4	11.4	13.2
전 체	100.0	100.0	100.0

(자료) 국민기초생활보장제도평가단 조사, 2001.

○ B그룹에 속한 사람들의 규모를 추계하는데 참고할 만한 자료(평가단 조사)

- 전담공무원 조사 결과 추가로 더 보호해야 할 규모로 평균 현수급자수 대비 5.0%로 응답함.
- 수급탈락가구의 소득조사 결과 77.3%의 가구가 최저생계비이하의 소득상태를 보이고 있고, 특히 부양의무자 기준에 대해 불만이 높은 상황.
- 또한 탈락가구 중 최저생계비 50% 미만의 소득상태를 보이는 가구도 23.9%나 되고, 생활이 매우 어렵다는 응답이 54.0%로 나타남.

∴ 최저생활을 하고 있지 못한 계층, 특히 노동무능력자들의 상당수가 방치되어 있는 현실. 방치된 수급권자, 혹은 추가로 보호해야 할 계층이 상당수 존재.

7) 참고로 김미곤은 C에 속하는 차상위 빈곤계층은 약 250 만명(전인구의 약 5.33%)으로 추계하고 있다. 김미곤, 2002

2) 의도된 방치인가? 아니면 미처 보호하지 못한 사각지대인가?

복지부에서 마련한 사각지대 예방장치(?)

○ 부양의무자의 부양기피로 최저생활 유지가 어려운 가구도 수급자로 선정보호 가능케 함

- 부양기피 등 사유에 따른 보호현황 : 5,572가구 8,077명 (2001. 7. 20현재)
- 부양능력이 있는 경우는 사후 보장비용 청구 (9월 현재 482가구 관리 중)

○ 소득·재산 등 초과자라도 가구특성상 교육, 질병치료 및 재산이 주택에 한정된 경우 등 사실상 생계유지가 어려운 경우 특례를 적용하도록 되어 있음.

- 가구특성이나 생활실태로 보아 보호가 필요한 경우는 시·군·구 생활보장위원회 심의를 거쳐 보호하도록 되어 있음

※ 재산 등 특례수급자 현황: 19,530가구 28,806명(2001.8월말 현재)

<표-3> 특례수급자 현황(2001. 2월말)

구 분	대상자
계	30,652명, 18,396가구
수급권자 재산기준 특례	15,824명, 7,627가구
부양의무자 재산기준 특례	1,633명, 915가구
자활급여의 특례	2,969명, 2,202가구
교육급여의 특례	2,437명, 1,539가구
의료급여의 특례	6,107명, 5,170가구
북한이탈주민, 일군위안부, 사할인동포	1,592명, 943가구

※ 2000. 10월 기준 특례수급자는 21,567명, 13,166가구(북한이탈주민, 일군위안부, 사할인동포를 제외한 숫자임)

(자료) 복지부, 국민기초생활보장제도 시행 6개월, 성과와 과제, 2001.

(특례)기준에 대한 평가

- 예산에 맞춘 수급자 규모, 수급자 선정기준⁸⁾

8) 당시 마련된 수급자 자격요건은 관계부처 회의결과에 따른 것인데 세가지 안중에서 가장 낮은 재산기준안을 선택하게 된 것은 기획예산처의 요구에 따른 것이고, 부양의무자 부양능력기준에 시행령(안)에는 원래 없었던 재산기준을 신설한 것도 기획예산처 요구에 따른 것이다. 그리고 거주면적기준(복지부안)이 하향 조정된 것도 건설교통부의 요구를 받아들인 결과이고, 참고로 근로소득공제율을 하향 조정한 것도

- 생활보호대상자 선정기준보다 일부기준의 강화(특히 재산기준, 주거면적기준 등)
- 기초법 시행당시 복지부가 마련한 특례기준은 충분치 못한 상황일 뿐만 아니라 그 동안 있어 왔던 생활보호나 한시생보제도의 특례기준(2000년 생활보호사업안내 참조)보다도 가혹한 수준임.
- 2000년 5월 1차 신청기간이 끝나고 신청자수가 많지 않은 것이 확인된 뒤인 2000년 7, 8월에 집중적으로 특례기준을 시달하였고, 한시 생보자 포함한 전 생보자 보다 수급자수가 줄어들 것이라고 판단이 선 기초법 시행 직전인 10월에 또 다시 기준 완화 지침이 시달되었음.

□ 기준상의 문제인가? 운용상의 문제인가?

- 특례기준도 마련되어 있고, 수급자 자격요건에는 해당되지 않으나 기초보장심의위원회 의결을 거쳐 수급자로 선정될 수 있는 길이 마련되어 있기 때문에 방치된 수급권자의 문제는 기준의 문제가 아니라 운용의 문제라는 주장이 있음.
- 특례기준은 부정수급자방지법, 요보호자방지법, 가족해체촉진법이라는 비난을 피하기 위한 조치로 해석되어야... 특례기준을 만들어 놓았기 때문에 결국 요보호자 방지문제는 사회복지전담공무원의 책임이 됨. 그런데 법 시행 이후 특례기준이 완화된 것에 비해 수급자수의 변동은 거의 없음.--> 행정상의 문제로 볼 수 있고, 실제로 복지부의 지침이 일선에 제대로 신속하게 전달되지 못하고 있는 것으로 볼 수도 있음.
- 그런데 특례기준을 조금씩 완화했을 때 수급자수가 대폭 늘어나지 않았기 때문에 계속해서 특례기준을 완화할 수 있었던 것으로 보아야 할 것임. 다시 말해서 정해진 예산 내에서 수용 가능한 수급자 수를 조정해 나간 것으로 볼 수 있음.
- 특례는 전담공무원의 입장에서는 감사의 대상이 된다거나, 행정적으로 귀찮은 것이어서 정부의 의도대로 움직여 나가기가 곤란한 것임. 정부가 수급자 자격요건을 합리적으로 조정하려고 하였다면 일반 자격요건을 완화하였어야 할 것임.

기획예산처에서 요구한 것이었다. 한편, 2001년 6월의 합리화 방안 지침은 월별 기초보장예산이 계속하여 증가되고 있는 시점에서 시달되었다. 언론에서 부정수급자 문제에 대해 집중적인 공격이 없었음에도 불구하고 부정수급 방지를 위해 추정소득을 더 강화하고 노동능력자를 중점 관리하라는 지침을 시달하였는데, 이는 예산을 줄이기 위한 조치, 수급자수를 예산에 맞추기 위한 수단으로 해석할 수 있을 것이다. 복지부, 내부자료

3) 수급자의 최저생활은 보장하고 있는가?

현금급여 기준은 타당한가?

- 생계급여기준은 최저생활을 유지할 수 있는 수준(실제 사용되어 지는 의료비와 교육비를 제외한 기본 생활비용이 보장되어야 하는 수준)이어야 함
- 현재 마련된 생계급여기준은 단순히 최저생계비에서 최저의료비와 최저교육비를 뺀 금액으로 최저생활을 보장하는데 미흡한 수준임.
- 이러한 생계급여기준도 의료급여에 있어서 본인부담금을 철폐한다는 전제하에서 합리적인 수준일 뿐임.
- 실제로 급여범위의 제한과 법정비급여, 임의 비급여 등으로 인하여 의료보호환자의 본인부담금은 여전히 높은 것이 현실임.
- 중고등학생의 경우 교재비와 학용품비가 부가급여로 실시되는 것이 바람직함.
- 왜냐하면 지금 현재의 최저생계비는 중고등학생이 없는 표준가구의 최저생계비일 뿐이고, 거기에는 중고생의 교육비가 포함되어 있지 않기 때문. 중증 장애인, 노인 가구의 경우도 동일한 논리가 적용 가능.

실제로 얼마가 지급되는가?

- 대부분의 수급자들에게 추정소득, 간주부양비 등이 부과되어 실제 소득 보다 높게 인정되는 경우가 많음.
- 가장 저렴하고 열악한 주거형태라고 할 수 있는 쪽방의 한 달 월세가 15만원 정도 이고 수급자들이 주로 사는 영구임대 아파트의 임대료와 관리비를 합친 액수가 15만원 정도임을 고려할 때 수급자가 최저생활을 유지하지 못할 가능성이 높아짐.
- ※ 현금급여기준이 낮게 설정되어 있고, 추정소득과 간주 부양비 부과로 인해 상당수의 수급자들이 최저생활을 영위하기가 곤란한 상황임.

4) 기초보장제도는 극우파적인 제도인가? 중도우파적인 제도인가?

- 우리나라 공공부조⁹⁾제도의 겉모습은 미국보다 더 진보적인 것처럼 보이지만(미국의 TANF의 경우 근로능력자는 수급기간 제한 규정이 있음), 실제 내용은 미국보다 훨씬

9) 본 교에서 공공부조는 자산조사방식의 사회보장 프로그램을 전부틀 가리키는 용어로 사용한다.

보수적인 제도이다. 미국의 경우 medicaid의 수급자 규모가 전체인구의 15%에 이르며, 우리나라의 경우는 수급자격이 미국보다 훨씬 까다롭게 되어 있다(가구개념, 부양의무자 기준, 재산기준 등). 즉, 우리나라는 근로능력자뿐만 아니라 상당수의 근로무능력 저소득층조차도 수급자로 선정되지 못하고 있음.

5. 기초보장을 위한 새로운 설계: 무엇을 어떻게 바꾸어야 하는가?

○ 나아가야 할 방향

- 데모그란트 방식, 보험료 방식의 사회보장 프로그램이 없거나 늦게 시작된 상태에서는 공공부조의 비중이 확대되는 것은 불가피하다.
- 경로연금, 장애수당, 보육료 지원 등 자산조사 방식의 프로그램별로 대상층을 넓혀가거나 아동수당, 노인수당과 같은 데모그란트 방식의 새로운 프로그램의 도입이 필요하다. 데모그란트 방식의 사회보장 프로그램을 도입하여 수급자 규모와 급여수준을 확대해 가거나 시간이 지나 사회보험의 수급자가 늘어나게 되면 기초보장수급자의 규모가 당연히 줄어들게 된다.
- 그러나 기초보장제도 수급자 자격요건을 완화하여 부당 탈락자를 수급자로 선정될 수 있도록 대상자 층을 넓히는 것이 급선무이다. 왜냐하면 전 계층에 대한 복지보다는 최저생활을 하고 있지 못한 계층에 대한 지원이 우선시 되는 것이 더 정의롭기 때문이다.
- 또한 배제된 수급권자와 차상위빈곤계층에 대한 부분급여를 조속히 실시하여야 한다.

○ 분리인가? 통합인가?

- 의료급여법처럼 생계급여를 제외한 나머지 급여를 개별법을 제정하여 운영할 필요가 있다. 다만, 수급자 기준을 기초보장수급자 선정기준보다 높게 유지하여야 할 것이다.
- 각 급여(혹은 각종 공공부조 프로그램)별로 적용대상의 규모를 다양화되 기초보장제도를 기준으로 체계적으로 연계시켜야 한다. 예를 들어 소득기준의 경우는 최저생계비의 150%, 혹은 120%, 소득인정액 개념, 소득 인정 방법 등을 같이 사용해

야 할 것이다.

- 배제된 집단을 수급자로 편입하기보다는 “고용전략에 기초한 빈곤정책”을 우선 적용해야 한다는 주장은 기초보장제도의 보장단위가 가구라는 점과 배제된 집단의 상당수가 근로무능력자라는 사실을 간과하고 있다. 고용전략에 기초한 빈곤정책을 실시한다고 하더라도 working poor가 존재할 수 있다. 그리고 노동능력자 가구에는 장애인, 노인, 아동과 같은 근로무능력자가 같이 살고 있기 때문에 이들의 생존권을 방치해서는 안된다. 따라서 배제된 수급권자들을 수급자로 선정하거나 부분급여를 실시하는 것이 우선시 되어야 할 것이다.

○ 세부방안

우선 보호가 필요함에도 불구하고 보호받고 있지 못한 사람들을 시급히 수급자로 선정될 수 있도록 하는 조치가 필요하다. 그러면서도 되도록 부정수급자를 예방하고 수급자들을 빈곤함정에 빠지지 않도록 하는 조치가 필요하다. 이러한 것을 동시에 고려하기 위해서는 좀더 거시적인 접근 즉, 우리나라 공공부조 프로그램을 체계화시키는 작업이 필요하다.

현재는 엄격한 기초생활보장수급요건으로 인해 상당수의 요보호자가 방치되어 있으나 정부에서는 소득과약능력 미비로 인해 기준을 대폭 완화할 수 없다는 입장에 있다. 그렇지만 현재 보호받고 있지 못한 요보호자를 고려할 때 다음과 같은 개선방향이 필요하다.

먼저, 현 차상위계층 중에는 실제로는 수급자로 선정되어야 할 가구들이 불합리한 선정기준으로 인해서 수급자로 선정되지 못한 가구가 많다. 따라서 선정기준을 합리화하여 그들을 하루 빨리 수급자로 선정하고 최소한의 급여를 지급해야 할 것이다.

둘째, 빈곤함정과 관련된다. 현재 시스템은 All or Nothing으로 되어 있어 수급자가 되면 정부지원 뿐만 아니라 민간으로부터의 상당한 수준의 지원을 받을 수 있으나 수급자에서 탈락되게 되면 지원이 전무한 실정으로 그 차이가 너무 크다. 따라서 수급자들이 실제로 수급자에서 벗어난 생활을 할 수 있음에도 불구하고 수급자로 머무르려고 하는 빈곤함정 문제가 나타나고 있다. 즉, 수급자들이 빈곤함정에서 벗어나게 한다는 측면과 사회적 형평성 측면에서 볼 때 차상위계층에 대한 지원이 시급한 실정이다.

실제로 현재 보육료 지원사업, 경로연금, 장애인가구 학비지원 등은 차상위계층을 그 대상으로 하여 급여를 실시하고 있다. 그런데 그러한 자산조사방식의 프로그램들이 체계적으로 설계되어 있지 못한 채 실시되고 있다는 것이 문제다. 따라서 기초생활보장제

도의 시행과 더불어 이러한 부분의 정비가 필요하다고 하겠다.

현재 보호의 필요성은 높으나 수급자로 선정되지 못한 사람들 즉, 부당탈락자가 발생하는 이유는 위에서 살펴본 선정기준의 문제와 자산인정상의 문제로부터 비롯된다. 요보호자를 빨리 보호한다는 차원에서는 여러 가지 기준이나 제도를 완화시켜 수급자로 선정하는 것이 바람직하다고 할 수 있으나 대상자간의 형평성과 여타 제도의 미비 등으로 시급히 기준을 완화할 수 없다는 것이 정부의 입장이기 때문에 소득이 아닌 여타 기준으로 인해 수급자로 선정되지 못한 가구(즉, 분명히 소득상태로 보아 최저생활을 영위하지 못하고 있는 가구)에 대한 부분급여제도의 도입이 시급하다. 즉, 우리나라 공공부조제도를 대상자의 소득수준, 혹은 생활수준에 따라 3단계로 구분하여 실시하는 것을 제안한다. 제1단계는 기초보장제도이고, 제2단계는 부당탈락자, 혹은 방치된 수급권자들을 보호하기 위한 조치로 기초보장수급자 자격요건 중 소득기준을 제외한 여타 기준을 대폭 완화하여 수급자로 선정하되 그 들에게는 생계급여를 제외한 나머지 필요한 부분급여를 행하고, 제3단계는 빈곤함정의 예방을 위한 장치로 진정한 의미의 차상위계층이 수급자로 전락할 필요가 없도록, 혹은 수급자로 하여금 빈곤에서 탈피할 수 있는 기회를 제공하기 위해 필요하다. 즉, 제3단계에 속해 있는 사람들에게는 기초보장수급자나 2단계의 수급자에 비해 그 급여 수준을 더 낮게 하면 된다. 예를 들어 기초보장수급자에게 의료비 본인부담금을 완전 면제한다고 하면 이들 계층에게는 10%만 부담(일반 건강보험 가입자는 20%) 하면 되도록 하는 제도를 말한다.

누구에게 무엇을 어떻게 지원할 것인가를 다시 설명하면 다음과 같다. 현재의 기초보장제도에 부양의무자기준과 재산기준이 존재하는 한 최저생계비 이하의 가구가 차상위계층에 존재할 수밖에 없기 때문에 현재의 차상위계층을 소득을 기준으로 그 대상을 먼저 구분하는 것이 필요하다. [그림 2]에서 볼 때, 소득기준이외의 기준으로 인해 수급자에서 탈락된 수급권자를 B그룹으로 하고, 차상위빈곤계층을 C그룹으로 한다면 그 선정기준을 달리 가져갈 필요가 있다. B그룹은 소득이 최저생계비 이하인 가구로 하고, 부양의무자, 재산 현물기준을 삭제하거나 대폭 완화하고, C그룹은 소득기준이 최저생계비의 100%를 넘어서고 120%미만인 가구로 선정하면 된다.

각 그룹별로 지급되는 급여는 다음과 같다. B그룹의 경우 이들 계층이 주로 부양의무자가 있는 가구이면서 재산은 수급자에 비해 좀 더 많은 가구라는 점과 계단식 급여체계를 가져가야 한다는 점을 감안하여 수급자 보다 좀 더 적은 수준이면서 현물 위주의 급여를 제공하면 될 것이다. 즉, B그룹에게는 기초보장수급자의 급여액의 60~70%, C그룹에게는 30~40%정도를 지급하면 될 것이다.

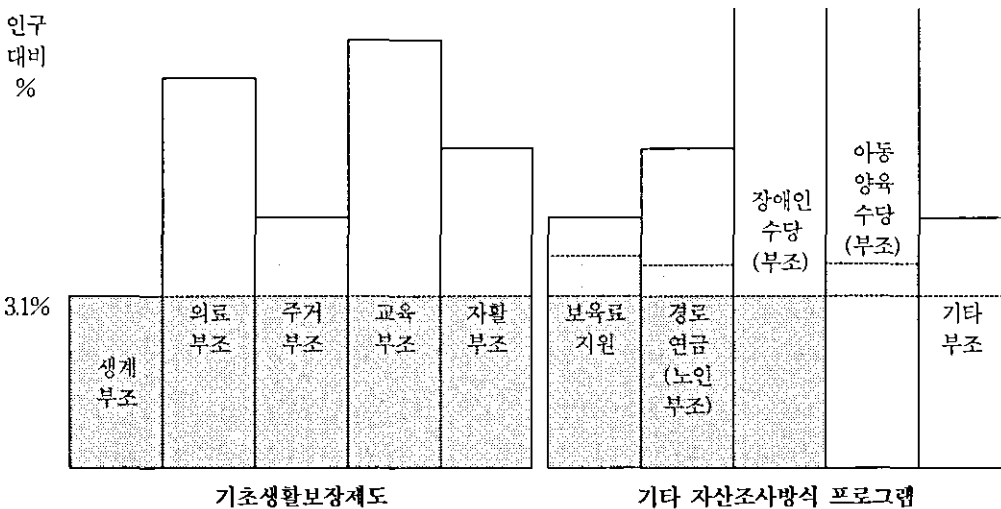
급여		기초보장 수급 가구 (A그룹)	방치된 수급권자 (B그룹)	차상위 빈곤계층 (C그룹)
기초 보장 제도 급여	생계급여	○	×	×
	자활급여	○	◇	+△
	교육급여	○	+◇	+△
	의료급여·의료비유자	○	+◇	+△
	주거급여	○	+◇	+△
	해산·장제급여	○	+◇	×
기타 공공 부조 제도 급여	보육료지원	○	◇	+△
	장애인수당	○	+◇	+△
	영구임대주택, 주거유자	○	◇	+△
	경로연금	○	◇	+△
	아동양육비	○	+◇	+△

참고: ○, ◇; 현재 시행하고 있지만 내실화해야 하는 급여.

+◇, +△; 새롭게 추가되어야 할 급여.

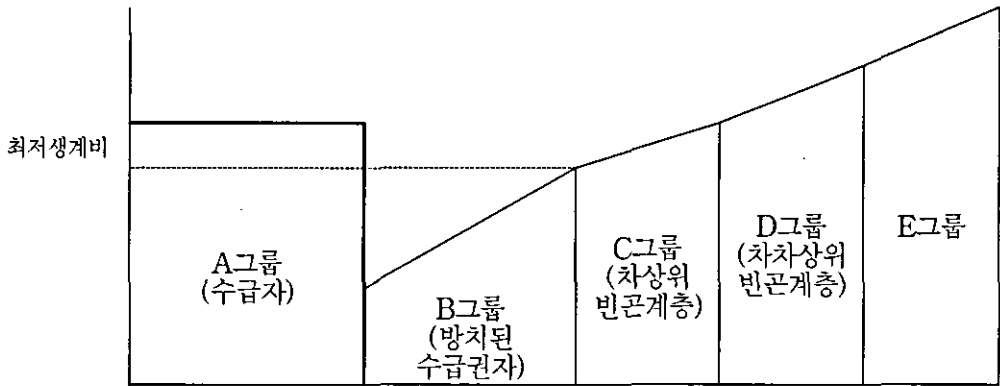
×; 하고 있지 않거나 하지 않아도 되는 급여.

<그림-2> 우리나라 공공부조 프로그램의 체계화방안

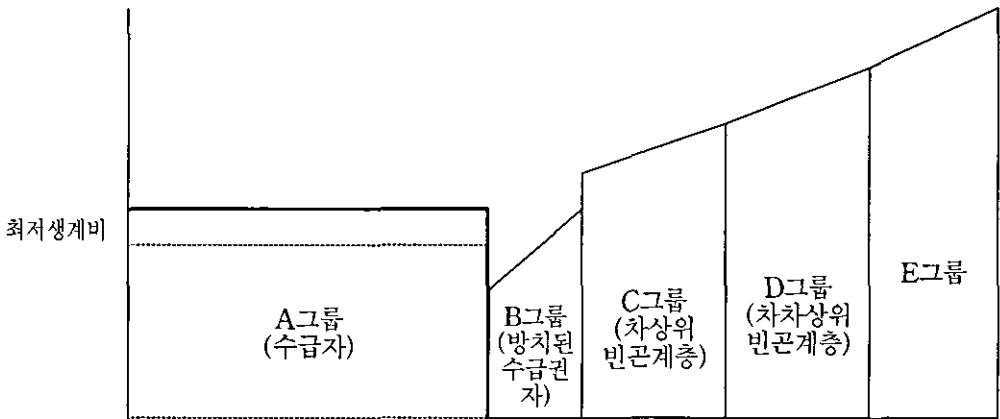


(참고) : 수급자에 대한 현행 급여 : 차상위계층에 대한 현행급여 : 추가되어야 할 급여

<그림-3> 공공부조의 체계화방안에서의 각 프로그램별 수급자 규모(안)



<그림-4> 현행 기초보장제도에 의한 급여 후 계층별 생활수준의 비교



<그림-5> 공공부조제도 체계화 방안에 의한 급여 후 계층별 생활수준의 비교

B그룹에게는 그 집단의 특수성으로 인해 수급자가 받는 모든 현물 급여를 다 지급 받도록 하되, C그룹의 경우는 몇 가지(예 ; 의료, 교육)로 한정할 수 있을 것이다. 또한 기초보장수급(장애인)가구와 차상위계층의 장애인가구간의 형평성을 위하여 일정비율(50%)의 장애부가급여를 지급하는 방안이 도입되어야 하고, 현행 경로연금의 경우는 차상위계층(노인)가구에게 이미 노인부가급여를 행하고 있는데 그것을 현실화하여야 할 것이다. 물론 제2그룹을 정책대상으로 할 경우 각 급여별로 선정기준의 수준은 달라도 무방할 것이다. 즉, 의료부조의 대상은 미국처럼 전체인구 10% 이상으로 가져갈 수 있고, 주거부조의 대상은 7~8%선으로 가져갈 수도 있다는 것이다(그림-5 참조)

■ 참고문헌

- 김동춘·허선 외 4인, [IMF 이후 한국의 빈곤], 한울, 2000. 7(공동연구)
- 김미곤외, 1999년도 최저생계비 계측조사 연구, 한국보건사회연구원, 1999.
- 김미곤, “기초보장 급여체계 개선방안” 한국보건사회연구원, 세미나 자료집, 2002. 4
- 김수현, “기초생활보장의 쟁점과 과제”, 자활후견기관협회 홈페이지, 2001
- 김수현, “기초생활보장의 문제점과 과제”, 한국보건사회연구원, 세미나 자료집, 2002. 4
- 김수현·노대명·홍경준, “자활지원제도 체계 정립방안”, 미발간자료, 2002.3
- 류정순, “차상위 계층의 생활실태와 기초생활보장 수요”, 한국빈곤문제연구소, 「기초생활보장제도개선을 위한 토론회 자료집」, 2001. 8.31
- 문진영, “국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구”, 한국사회복지학회, 1999년 제1회 포럼 자료집, 1999a
- 문진영, “국민기초생활보장법의 제정과정”, 「참여연대 5주년 기념자료집」, 1999b
- 문진영, “기초생활보장제도의 과제와 향후 전망”, 꽃동네현도사회복지대학교, 개교 3주년기념 심포지엄 자료집, 2001. 11
- 박능후, “공공부조 급여구조가 수급자의 근로동기에 미치는 효과”, 한국사회복지학회, 「한국사회복지학」, 통권 46, 2001년 가을호, 나남출판
- 박운영, “국민기초생활보장제도 결정과정에 관한 연구”, 한국사회복지학회 2001년 추계학술대회발표자료집, 2001. 10
- 박찬용 외, 사회안전망 확충을 위한 소득보장체계 개편방안, 한국보건사회연구원, 2000.
- 보건복지부, 「국민기초생활보장제도 시행 1년 성과와 향후과제」, 2001. 9
- 보건복지부, 국민기초생활보장사업안내, 각 연도
- 국민기초생활보장제도평가단(최일섭 외), 「국민기초생활보장제도의 개선방안」, 복지부, 2001.11
- 신영전, “정부입법 의료보호법 개정안의 문제점”, 참여연대사회복지위원회, 「월간복지동향」, 제24호, 2000.9, 나남출판
- 안병영, “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구”, 「행정논총」 38(1), 서울대 행정대학원, 2000
- 안종범, “복지재정확충과 사회보장제도개혁의 과제”, 안민정책포럼·나라발전연구회, 2001년도 공동심포지엄 발표논문
- 엄규숙·김연명·허선, 「국민기초생활보장법 제정과 노동조합」, 한국노총, 1999
- 정원오 외, 「한국 공공부조제도의 체계화 방안」, 2001
- 한국개발연구원, 「2011 비전과 과제」, 2002
- 허 선, “공적부조대상자 선정기준에 관한 연구”, 한국사회복지정책학회, 「사회복지정책」, 제2집, 1996. 6
- 허 선, “국민기초생활보장법 시행령·시행규칙(안)의 주요쟁점과 의견, 국민기초생활보장법 추진연대회의, 「국민기초생활보장법의 정착을 위한 Work-shop」, 2000. 2. 28
- 허 선, “국민기초생활보장법 시행방안의 주요 쟁점과 그 대안”, 한국사회복지정책학회, 「사회복지정책」, 제10집, 2000.6
- 허 선, “국민기초생활보장제도의 전망과 과제-기초법 연기론자의 주장에 대한 비판을 중심으로-”, 한국도시연구소, 「도시와 빈곤」, 제44호, 2000년 5/6
- 허 선, “공공부조와 최저생활보장”, 한국사회복지학회 2001년 추계학술대회발표자료집, 2001. 10
- 홍경준, “국민기초생활보장제도의 시행 1년 성과와 과제”토론, 전북기독교사회복지연구소, 「전북기독교사회복지연구소 정기포럼 자료집」, 2001.10