

## 저소득 · 취약계층의 위기상황

### 긴급지원에 관한 특별법 도입 VS 공공부조의 전향적 개선

취재/기사 : 김 태 영 (socialworker@welfare.net)  
 사진제공 : 박 용 득 (podo@welfare.net)

**최** 근 날로 심각해지는 저소득 · 취약계층의 위기상황에 대처하기 위해 보건복지부가 본격적으로 움직이기 시작했다. 당장 생계조차 잇기가 어려운 긴박한 상황에 처한 사람들을 돕기 위해 상반기 중 긴급지원에 관한 특별법을 제정하기로 했는데, 관계부처와 협의하고 입법 예고를 거친 뒤 10월부터 시행 할 방침이다.

#### 경제적 상황과 사회 안전망 취약 긴급지원제도 필요 공감

우리사회는 사회구조가 급격하게 변화하고 경제양극화가 심화되면서 국가와 시민사회 그리고 가족으로부터 보호받지 못하고 빈곤과 소외로 고통 받는 집단이 지속적으로 발견되는 상황에 직면해 있다.

물론 지난 수년간 정부와 시민사회는 공공부조 사각지대를 해소하기 위해 많은 노력을 기울여 왔지만, 최근 경제 · 사회여건 등의 악화와 맞물려 사각지대 해소효과가 미비한 상황이며 바로 이 사각지대에 놓인 요보호가구 및 개인이 극도의 위기상황에 직면하는 문제가 발생하고 있다. 따라서 위기상황에 처한 가구 및 개인을 보호할 수 있



도록 기존의 제도를 시급히 정비하거나, 새로운 긴급지원사업을 실시해야 하는 긴박한 정책적 수요에 따라 긴급지원제도 도입방안의 법제화 및 지원체계 구축방안을 제시할 필요성이 있다.

실제로 긴급지원제도 도입은 사회안전망의 취약성과 밀접한 관련이 있는데 ▲5인 미만 영세사업장 종사자 및 자영업자를 중심으로 사회보험 사각지대 존재(2002년 현재 국민연금, 고용보험, 산재보험 미가입자 비율은 각각 40.5%, 57.8%, 27.4%로 추정) ▲공공부조의 사각지대로 2002년 기초생활보장제도는 빈곤층의 30~50% 보호 추정(현 기초생활보장제도에 긴급생계규정이 있으나 선정기준 등의 문제로 실질적 보호는 미흡) ▲각종 사회서비스 또한 기초생활수급자를 주요 지원대상 ▲지역사회 복지전달체계 서비스 미흡 등 사회안전망의 확충이 절실하다.

#### ‘先보호’ 원칙

##### - 긴급지원제도 리모델링

우선 법이 시행되면 가장의 사망과 질병, 부상, 파산이나 이혼, 극심한 채무 등으로 생계유지가 어려운 극빈층의 경우 즉각 현금이나 현물, 관련 서비스 등 각종 정부지원을 받을 수 있게 되는데, 복지부 관계자는 이번 긴급지원제도 시행과 관련하여 “지원액은 최저생계비보다 조금 낮은 수준이 될 것이며, 지원은 예비비를 활용하게 될 것이다”라고 밝혔다.

이에 보건복지부는 ‘선보호’를 내용으로 하는 ‘긴급지원에 관한 특별법’을 제정키로 함에 따라 새로 도입될 긴급지원사업이 안정적이고 조직적인 기반 위에서 추진될 수 있도록 노력하고 있다. 그래서 전문가들의 다양한 의견과 현장의 생생한 소리를 들을 수 있는 기회의 장을 마련하기 위해 보건복지부와 한국보건사회연구원은 지난 3월 28일 긴급지원제도 도입방안을 주제로 공청회를 개최하였다.

이날 공청회에 참석한 문창진 보건복지부 사회정책실장은 ‘양동

이에 물이 새면, 새는 물을 받아줄 받침대가 필요하다'며 긴급보호제도의 필요성에 대해 설명하였다.

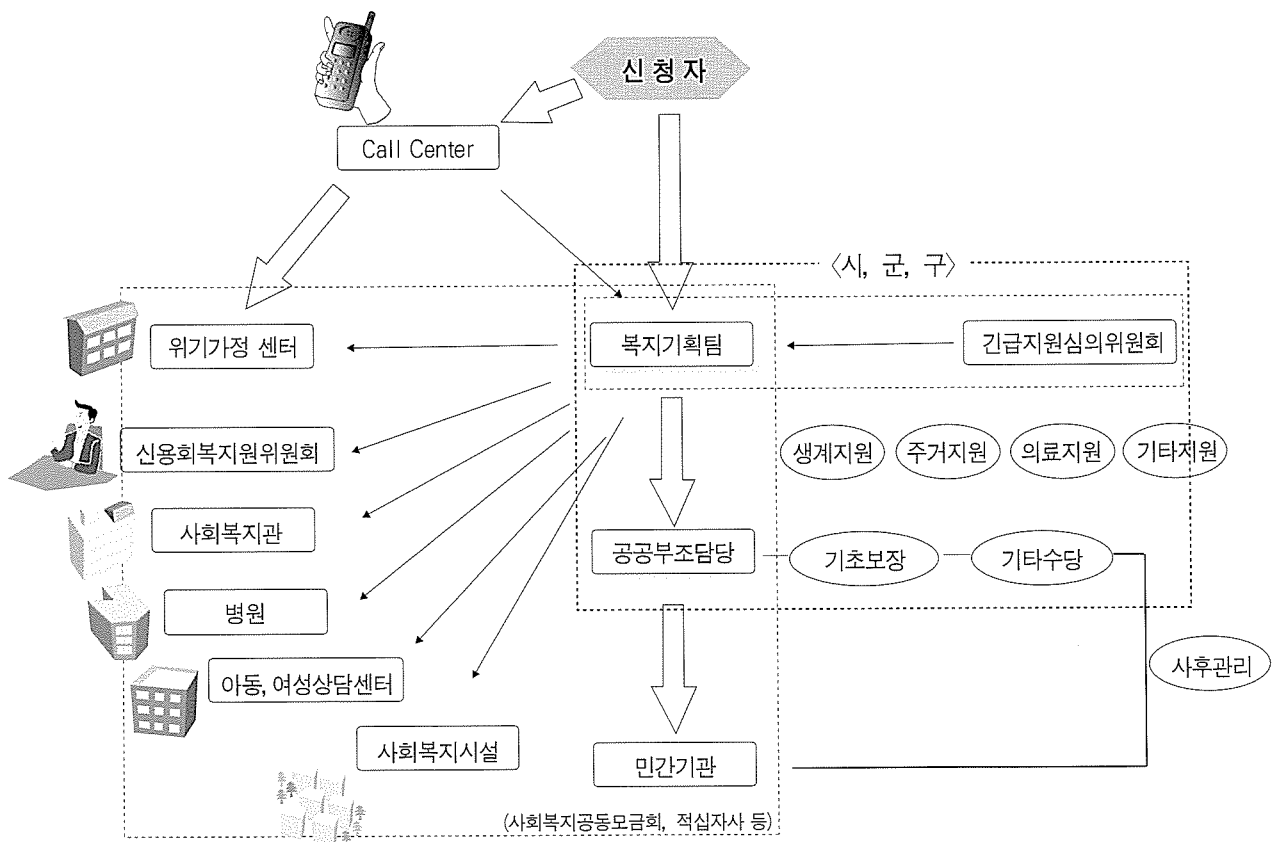
또한, 노대명 보사연 부연구위원은 사전 배포한 발제문을 통해 "긴급지원에 대해 생계급여, 의료급여 등을 1개월 단위로 총 4개월까지 지원하며, 고액의 의료비 등을 면제해 주거나 대납할 때는 1회 지원의 '단기지원제도'로 설계하고 운영해야한다"며, 긴급지원제도는 "저소득층 뿐만 아니라 지역공동체 회복 및 기존 공공부조 제도로의 연계를 꾀할 수 있다. 신청자의 긴박성을 고려해 '선보호'의 원칙 하 최대 3일 이내 지원여부를 통보하는 것을 목표로 한다"고 하였다.



### 소득기준 적용 유무, 선정기준 재검토 필요

긴급지원제도는 ▲긴급지원이 필요한 계층의 파악 ▲선정기준에 대한 지원기피를 최소화할 제도적 장치 마련 ▲다양한 민·관자원을 연계할 수 있는 전달체계 구축 ▲부정수급을 예방할 수 있는 조치의 명문화를 주요 골자로 하고 있다.

이러한 골자 중 가장 논란이 되고 있는 부분은 지원대상에 대한 것인데, 현물 및 현금 지원에 대해서는 선정기준을 명시하는 것이 바람직하나 이때 현재의 소득·자산을 고려할 것인지에 대한 부분이다. 또 이 문제는 기초생활수급자와 긴급지원대상자간의 중복을 허용할 것인가의 문제로 이어지는데, 남찬섭 성공회대 교수와 노대명 보사



〈그림1 - 긴급지원제도 흐름도〉

긴급지원제도는 ▲긴급지원이 필요한 계층의 파악 ▲선정기준에 대한 지원기피를 최소화할 제도적 장치 마련 ▲다양한 민·관자원을 연계할 수 있는 전달체계 구축 ▲부정수급을 예방할 수 있는 조치의 명문화를 주요 골자로 하고 있다.

연 위원은 상당부분 중복은 불가피하고 형평성의 문제가 발생할 우려가 있다며, 아직 소득기준에 대한 방향은 합의되지 않았으니 앞으로 충분한 검토를 해야 한다고 하였다.

## 제도 도입은 긍정적이나 우려의 목소리도 높아 참여연대-긴급지원특별법 도입 재고 의견서 전달

우선 이러한 제도 도입에 대해 모두들 공감하는 분위기이다. 그러나 어떠한 제도든 100% 완벽한 것은 없는 법, 이번 긴급지원제도에 대해서도 우려의 목소리는 있다.

박능후 경기대 사회복지학과 교수는 긴급성의 정도만 가지고 새로운 제도를 도입하는 것보다는 현 기초생활보장제도의 전향적인 발전이 필요하다고 하자, 주정미 보건복지부 생활보장과 과장은 긴급지원제도는 어디까지나 보조적이고 예외적인 시스템이라고 하였다. 그리고 노대명 연구위원도 긴급지원제도는 과도적 역할을 수행하는 것으로 기존 제도가 보완되기까지 기다릴 수 없다고 하였다.

이러한 우려의 목소리로 참여연대 사회복지위원회(윤찬영 위원장 - 전주대학교 사회복지학과 교수) 또한 지난 3월 30일 『긴급지원에 관한 특별법(가칭)』 도입 재고 촉구를 위한 의견서를 보건복지부 및 국회 전달하였다.

참여연대가 제출한 의견서의 주요 내용은 “최근 날로 심각해지는 경제적 양극화와 저소득·취약계층의 위기상황에 대처하기 위한 프로그램이 필요하다는 기본 취지에는 공감하지만, 긴급지원에 관한 특별법의 도입보다는 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)를 중심으로 한 기존 공공부조의 전향적 개선이 올바른 접근이라고 강조하였다. 특히 부양의무자 기준이나 재산기준의 완화 등 기초보장제도의 개선 압력이 날로 증가함에도 불구하고, 이러한 개선요구에 전향적인 태도를 보이기보다 단기적 지원을 본질로 하는 별도 입법을 추진하려는 것은 현 위기상황의 본질을 호도하고 임시방편적 해결책을 도모하는 것이다. 또한, 정부가 말하는 긴급지원제도의 기본 원칙이 “先지원 後조치”를 통한 신속한 위기대처라면 이는 기존의 기초생활보장제도 내에서도 얼마든지 가능한 일이며, 이미 기초보장제도에도 긴급생계급여라는 프로그램이 존재하고 있다. 저소득·취

약계층이 기초보장제도의 엄격한 선정기준과 재산기준 등 비현실적인 제도상의 허점으로 보호를 받지 못하고 있다면 기초보장제도를 획기적으로 개선해야 할 것이다.” 라며 정부가 추진 중인 긴급지원제도가 기존 기초보장제도의 본질을 훼손하는 불필요한 옥상옥의 제도라고 지적하면서 제도 시행의 재고를 촉구하며, 정부가 기존 기초보장제도를 개선하고, 각종 긴급지원 관련 프로그램들의 연계성을 강화하는 방안으로 대안을 검토할 것을 촉구하였다.

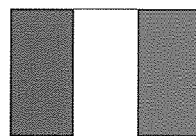
## 도입 전 제도에 관한 충분한 토론과 논의 필요 민·관 협력이 성공 여부 결정

이번 공청회를 통해 긴급지원제도에 관한 공감대와 문제 해결을 위한 앞으로의 방향은 어느정도 보여 졌다.

공청회에 참석한 배병준 보건복지부 사회정책총괄과 과장은 이번 제

## 외국의 긴급지원제도

### 사회보장이 잘 발달한 외국의 긴급지원제도에 대해 알아보자



프랑스는 <긴급지원기금의 설치에 관한 지침>, <긴급지원위원회 및 상담창구 운영에 관한 지침>이 있는데 두 가지 모두 기존의 다양한 지원을 받을 수 있도록 보

다 일관된 틀을 구축하는데 목적이 있다. 전자는 심각한 위험에 노출된 요보호계층에게 즉각적인 지원을 하기 위해, 후자는 지원이 필요한 사람에게 기존의 급여나 서비스를 연계하는 것을 골자로 한다.

특히, 프랑스의 긴급지원제도가 기존 사회보장제도에 토대를 두고 운영 될 수 있었던 것은 프랑스 사회보장체계의 보장범위가 넓고, 공공부조 수급이 상대적으로 용이하다는 점에 기인하고 ‘전달체계 간의 단절’의 문제를 해결하고자 노력했다는 점에서 시사적이다.




도가 성공하기 위해서는 보조금 같은 일방적 지원이 아닌 '대부제도'를 병행하고 무엇보다 민관협력체계를 통한 네트워크를 구축해야 한다고 하였으며, 노대명 연구위원은 신속한 지원을 위해 시·군·구에 긴급지원팀을 신설하고 대한 적십자사나 사회복지공동모금회 등 민간단체와 연계를 강화하는 방안을 검토해야 한다고 하며, 그러나 긴급지원을 허위 신청한 것으로 판명 날 경우 구상권을 행사, 환불하도록 해야 한다고 덧붙였다.

최홍관 사회연대은행 사무국장도 '기초생활보장제도나 긴급지원제도 모두 대상자들의 경제적 자립을 위한 것이니 이를 실현하기 위해 노력해야 한다고 밝혔다.

앞서 말한 바와 같이 지원기준 선정, 예산 조달·운용, 민간기관과의 연계 등 잔여 문제 해결을 위해 앞으로 많은 전문기들에 의한 충분한 논의가 이루어져야 할 것이다.

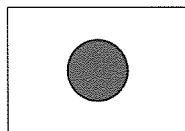
보건복지부는 이번 긴급지원제도를 포함한 정부의 복지정책방향을 설명하고 지역의 의견을 수렴하기 위해 4월 12일부터 3개월간 한국보건복지인력개발

원과 각 시·도 공동으로 '시·도 순회 사회복지정책연찬회'를 진행한다(이번 연찬회에서는 △ 긴급지원제도의 도입 등 사회안전망 개편 △ 사회복지전달체계 개편 △ 67개 지방이양사업의 추진대책 △ 민간의 복지참여 활성화 방안 △ 저출산·고령화대책 등이 중점적으로 논의될 것으로 전망이다). 



**영국**은 사회기금(Social Fund)이라고 정규적인 수입

으로는 감당할 수 없는 비용이 발생했을 경우 지원하는 것으로 자격조건은 국민보험 납부여부와 상관없이 신청자의 요구나 소득의 정도에 따라 지급된다. 보조금과 대부금으로 구성되어 있는데 지역사회보조금, 해상수당, 장례보조금, 흑한기보조금, 겨울철 연료보조금이 있고, 대부로는 위기대부, 가계비대부 등이 있다.



**일본**은 민생위원회 제도와 요보호 아동대책지역협의회가 있는데 전

자는 후생노동성이 임명하는 명예위원으로 자신이 담당하는 지역 내 어려운 상황에 처한 가정을 조기 발견하고 사회복지협의회나 행정공무원에 통보하는 역할을 담당한다. 신분은 민간자원봉사자이며 정부가 교통비 등 실비의 수당을 제공한다. 후자는 2004년 12월 아동복지법 개정안을 통해 건전한 아동육성 환경조성 특히 아동학대방지를 위한 시책으로 구성하였다.



**호주**는 위기지

연금과 특별지원금 두 종류인데, 전자

는 연금이나 지원금 수혜자로서 가정폭력 등 긴급한 상황이 발생하여 심각한 재정적 어려움에 처한 자들에게, 후자는 신체적·정신적 장애, 가정환경 또는 자신이 통제할 수 없는 이유로 자신과 부양가족의 생계를 위해 충분한 수입을 벌지 못하여 심각한 재정적 어려움에 처한 경우가 해당된다.